

# 建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理

(綱要)

101.4.27

壹、前言

貳、民主治理與國家廉政體系

- 一、民主政治不是廉能政府的保證
- 二、國家廉政體系
- 三、OECD 國家公共服務核心價值

參、公共服務倫理的法制規範

- 一、傳統倫理觀的轉變
- 二、文官制度興革規劃方案之擬議
- 三、弊端揭發保護制度的建立

肆、落實公共服務倫理的策略

- 一、我國落實公共服務倫理的作法
- 二、澳洲政府推動公共服務倫理的策略
- 三、澳洲作法對於我國的啓示

伍、結語

# 建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理

101.4.27 講於開南大學

## 壹、前言

近二十餘年來，我國在民主政治上的改革獲得很大的成就，在經濟奇蹟之後，創造了政治奇蹟。可是，我們在享受自由民主的果實之際，卻發現民主的品質仍有待提昇，頻繁的選舉並沒有提昇人民對於政府的信任。相反的，過去這些年來，政府內部接連發生許多的弊案<sup>1</sup>，反而侵蝕了人民對於政府的信任，反貪腐成了台灣全民的共識。於是我們體會到優質的民主政治並非只是選舉，一個清廉而具有能力的政府，才是人民期待的政府。我們除了要人民當家作主之外，還需要幫我們管家的政府能夠節制私欲，控制自己的行為。美國開國元勳麥迪遜(James Madison)於「聯邦論」第51號(Federalist 51)曾寫過一段話：

「人類如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的

---

<sup>1</sup> 例如：「海軍拉法葉軍艦弊案」、「陳哲男炒股司法黃牛案」、「高速公路電子收費(ETC)弊案」、「股市禿鷹案」、「南港展覽館弊案」、「國務機要費(陳水扁)弊案」、「錢震案」、「新北市國高中、國小營養午餐案」等。

設立，乃是由平凡的人管理著平凡的人。因此最大的困難就在於，首先必須讓政府有能力管理人民，接著是要求政府能控制自己。」<sup>2</sup>

這一段著名的民主宣言，已點出對於政府與官員的控制是必須的，透過相關倫理法制的設計，以施行外在控制機制，與公職人員基於自律的內在控制，兩者都是不可或缺的要素。「建立國家廉政體系」，就是要建構這些內控及外控的機制，而「實踐公共服務倫理」則是內控機制的要項，也是考試院的重點工作。

馬總統在2008年競選期間，於廉能政策白皮書中指出，執政後將即推動8項廉政革新，根除積弊，澄清吏治。包括：一、設「廉政委員會」，推動乾淨政府；二、嚴禁政治勢力，干預獨立機關；三、貫徹查察賄選，懲賄適用黨內；四、反貪法規再造，斷絕行賄根源；五、財產誠實陽光，不實申報課刑；六、監督公僕高官，財產不明課罪；七、企業掏空背信，負責人課重刑；八、決策公開透明，落實利益迴避。馬總統上任後即積極推動上述工作，例如：在總統府內成立廉

---

<sup>2</sup> 原文如下” If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.” 下載自 <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm> (2012/4/1)

政委員會、貫徹查察賄選、成立廉政署等，其中過去尚有爭議的財產來源不明課罪部分，在民國98年4月22日公布之貪污治罪條例中，業增訂第6條之1及修正第10條條文，將違反不明來源財產之說明義務入罪化。考試院近年來配合廉能政府的政策，也積極推動公務倫理，包括訂定核心價值與公務人員服務守則，並加強教育訓練及宣導等工作。

為落實建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理，本文首先探討民主政治與公共服務倫理的關係，並說明「國際透明組織」(Transparency International, TI)對於建立「國家廉政體系」(National Integrity System)的設計。其次，說明我國近年來推動廉能政府的工作，主要介紹法制面的規範情形。最後則說明落實公共服務倫理的執行策略，並特別舉出澳洲政府的作法，以供我國之參考。

## 貳、民主治理與國家廉政體系

本節將說明民主政治與廉能政府的關係、國家廉政體系及「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)國家的公共服務核心價值。

### 一、民主政治不是廉能政府的保證

我國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，但過去這些年來，我國政府內部發生許多貪污案件，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」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。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。幸好2011年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年來最好。但如果將經濟與政治發展程度納入考量，台灣實已步入經濟富裕與政治民主的國家之列，只是我們的廉潔度卻是相對落後<sup>3</sup>。

上述排名數據顯示出台灣由威權體制轉型到民主體制階段中，轉型過程許多制度與實務運作未能與時俱進。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，但這些法令顯然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，即指法律和制度不太發生約束和規範的作用，反而是傳統社會中的特性(如人際關係)仍有著相當的影響力。再者，過去發生在國家領導人身上的貪污腐敗現象，可能也是導致公務倫理淪喪的重要原因。這些情形顯示，以往強調清廉和檢樸的公務體系，在進入民主化時代後，反而未受到應有的重視，取而代之的是公私不分、浪費公帑和濫用行政資源，

---

<sup>3</sup> 台灣透明組織新聞稿，  
<http://www.tict.org.tw/ezcatfiles/tict/img/img/168/2011CPIreport.pdf>  
(2012/4/10)

違法亂紀的情形層出不窮，甚至還有以意識形態來掩飾貪瀆敗行的情況。

台灣的情形難道是特例嗎？其實，過去幾十年來全球反腐敗運動的經驗證明，民主政治不是腐敗的絕緣體，民主並不必然帶來社會的公平和公正。冷戰過後，在所謂第三波民主化浪潮下的新興民主國家多如過江之鯽，它們成了西方媒體的寵兒。但許多國家不但沒有擺脫腐敗和貧困，相反地，大多數經濟日見凋敝，社會動盪不安，政府功能萎縮，腐敗更加猖獗，例如印尼、肯亞等國<sup>4</sup>。

政治學者柯拉濟克倫和阿克曼(Silvia Colazingarim and Susan Rose-Ackerman)在研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況之後，發現政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經的變革都未必會減少貪腐。事實上，在沒有完善健全的反貪腐策略作為與相關的配套措施下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化和向下沈淪的力量<sup>5</sup>。

政治學者杭亭頓(Samuel Huntington)早在1968年就提出，一個國家在威權體制轉型過程中，貪腐情況會變得更普遍，因為國家統治機器弱化，統治菁英階層對貪腐集團成員

---

<sup>4</sup> 廖燃，〈北歐國家廉政體系建設經驗及其啓示〉，發表於台灣透明組織協會主辦之「倡廉反貪與行政透明」研討會，2003年4月11日。

<sup>5</sup> Silvia Colazingarim and Susan Rose-Ackerman. "Corruption in a paternalistic democracy: lessons from Italy for Latin America." *Political Science Quarterly* 13, No.3 (1998): 447-470.

索賄行爲的控制力減弱，導致不同層級的政府或公職人員，會就其擁有的裁量權自行訂定索賄標準，各行其事的結果使得經濟體系運作變得更無效率。杭亭頓並指出，政治經濟轉型之際，新的財富被大量創造出來，新富階層如雨後春筍般崛起，他們渴望分享權利；與此同時，政府的運作和功能急速擴大，權錢交易的腐敗機會和需要與日俱增，社會經歷急速變遷，基本價值觀念一夕巨變，昨是今非，讓人們無所適從，這些條件，使得腐敗成爲必要而且可能<sup>6</sup>。

從許多民主先進國家曝光的公司腐敗、政治獻金醜聞和政府高級官員收受賄賂醜聞事件來看，腐敗發生在全世界所有的政治體制，可見民主並不能保證減少貪腐。要健全防弊的機制，並非僅靠單純的權力分立或是定期選舉，必須要有更完備的廉政體系。

上述這些理論和經驗研究，或多或少可解釋我國的現況，必須注意的是，雖然民主制度不能保證清廉政府，但是與非民主制度比較起來，仍是一種較能防腐的制度，包括：第一，定期的選舉制度，民衆可以更換貪腐的政權；第二，自由的媒體，可以揭露掌權者貪腐的作爲，讓人民知道；第三，有約束力的政黨，對其貪腐的從政同志進行約制，以維繫政黨形象；第四，獨立的司法體系，能夠讓貪腐者接受應

---

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven, CT: Yale University, 1968)

得的懲罰<sup>7</sup>。

爲了建立廉能政府，達成良善治理的目標，我們還需要更多的努力，其中之一就是國家廉政體系的建立。

## 二、國家廉政體系

爲了促進清廉政治，「國際透明組織」在2000年提出「國家廉政體系」的架構如下：

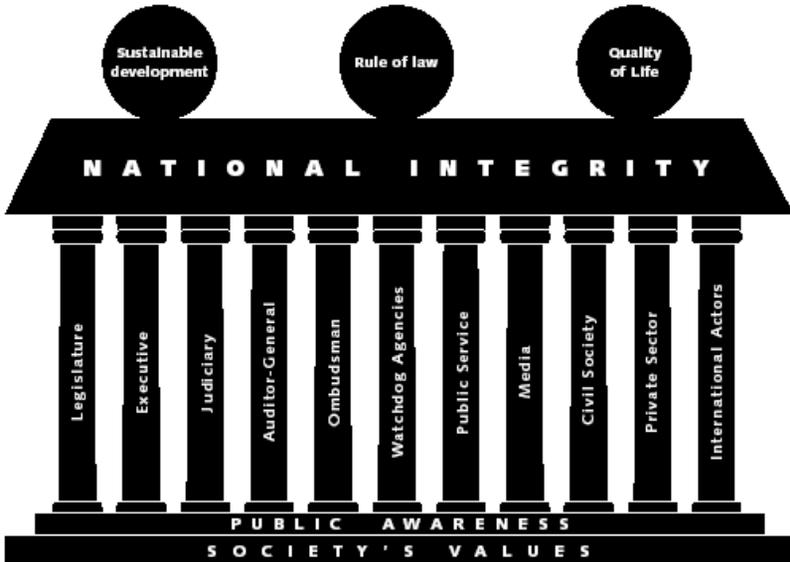


圖1 國際透明組織的國家廉政體系架構<sup>8</sup>

<sup>7</sup> B. Guy Peters, “Is Democracy a Substitute for Ethics? Administrative Reform and Accountability.” In *Ethics in Public Service for the New Millennium*, ed. R. A. Chapman (Burlington, VT: Ashgate, 2000), 127-139.

<sup>8</sup> Jeremy Pope, *TI Source Book: Confronting Corruption: The Elements of*

上述廉政體系，從概念圖形來看，像是一座希臘神廟，廟的頂部，指國家廉潔的程度是由一系列支柱（pillars）支撐著，每根支柱都是國家廉政體系的一個要素，包括立法機關、行政機關、司法系統、審計總長、監察特使、監督機關、公共服務體系、媒體、公民社會、企業部門以及國際行為者。在頂部則有三個圓球，分別是「生活品質」、「法治」和「永續發展」，如果要讓這些圓球以及它們所體現的價值觀不致滾落下來，廟頂必須保持平衡，亦即各個支柱缺一不可。在不同的社會中，這些支柱的實際狀況可能有所不同，有些會比較強，另一些可能比較弱，爲了保證廉政體系的穩定，必須設法平衡各個支柱。

值得一提的是，這座神廟自身建立在公民意識和社會價值的基礎之上，並靠其支撐，亦即只要公民高度參與、積極監督、有很強的廉政意識，讓貪腐行爲所產生的利益縱使存在亦不可能很高，則貪腐組織就不易存在，進而可達成永續發展、依法治理與生活品質的目標；反之，如果公民對貪腐問題視而不見和姑息容忍，或是社會普遍缺乏廉政的價值，那麼就會失去維繫國家廉潔所需要的支撐力，自然難以發揮作用<sup>9</sup>。

在考試院的職掌範圍內，重點工作即是第七根支柱「公

---

*a National Integrity System* (Transparency International, 2000), 35.

<sup>9</sup> 余致力，〈國家廉政體系及指標之建構報告書〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，2005，頁 42-43。

共服務」(public service)<sup>10</sup>，它所強調的是全體公職人員具有高尚正確的核心價值理念，同時願意實踐公共服務的價值。以下我們就說明OECD國家的公共服務的核心價值。

### 三、OECD 國家公共服務核心價值

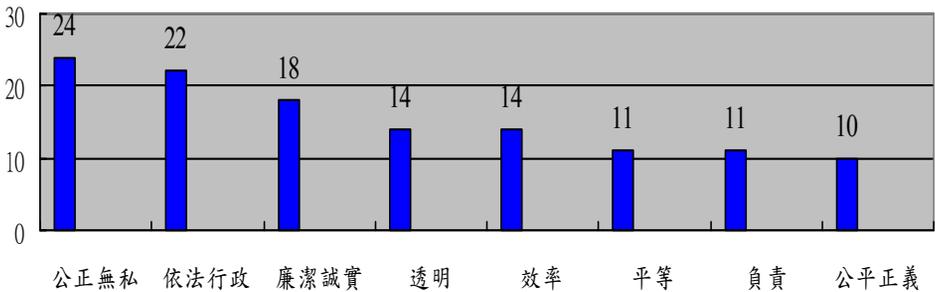
公共服務就是一種公共信賴，民眾期待文官能夠公平地提供公共利益，並合理有效地管理公共資源。雖然各國政府均有其獨特的文化傳統、政治與行政系絡，但通常卻面臨著類似的倫理挑戰，而在處理倫理議題上也呈現出共通性。OECD國家在推動公共服務倫理規範的工作上，大體上是先確立公共服務的核心價值，然後再搭配許多具體的服務倫理和行為要求。多數國家已訂有公共服務的核心價值或所謂行為守則(code of conducts)，部分國家甚至直接規定在法律中，並透過職務說明書、工作契約、倫理言行檢核表等方法，將這些價值理念傳達給公共服務者。依其普遍性程度，排序前八項的價值分別是：公正無私 (Impartiality)、依法行政 (Legality)、廉潔誠實 (Integrity)、透明 (Transparency)、效率 (Efficiency)、平等 (Equality)、負責 (Responsibility)、公平正義 (Justice)。排序在後面的其它價值包括嚴守秘密

---

<sup>10</sup> 公共服務(public service)在國內常譯為「文官」或「文官體制」，惟「文官」似指某個人或某個群體，概念比較狹窄，本文認為「公共服務者」應涵括全體公職人員，包括政務人員、民意首長或代表、約聘僱人員及常任文官。再者，居上位的政務人員及民選人員，實際上擁有更多的權力及機會進行貪腐的行為，如將其排除在外，公共服務體系的廉政建設，將是不完整且是徒勞無功的。

(Confidentiality)、專業主義 (Professionalism)、公共利益 (Service in the Public Interest)、服從 (Obedience)、善用政府資源 (Respect for State Resources)、忠誠 (Loyalty) 及親切人道關懷 (Kindness & Humanity)。

表1 OECD國家最普遍的八項公共服務核心價值<sup>11</sup>



註：表內數字為具有該項核心價值的OECD國家數

除此之外，OECD也提出「改善公共服務倫理行為的建議」，要求會員國推動採取下列作為，以建立可以良好運作的體系和制度，包括<sup>12</sup>：

- (一)發展和定期審視影響公共服務倫理行為的相關政策、程序、措施與體制。
- (二)強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污。

<sup>11</sup> OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: OECD, 2002), 190.

<sup>12</sup> OECD, *Principles For Managing Ethics in The Public Service* (Paris: OECD, 1998)

(三)將倫理規範納入管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務核心價值和原則。

(四)將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合。

(五)評估公共管理改革對於公共服務倫理行爲的影響。

(六)以「公共服務倫理管理原則 (Principles for Managing Ethics in the Public Service)」為參考文件，確保高標準的倫理行爲。公共服務倫理的管理原則應該包括以下特點<sup>13</sup>：

- 1.倫理的標準必須清楚。
- 2.倫理標準必須反映在法制架構中，明確定義行爲標準，並透過法令賦予的調查及起訴機能，促使公務人員實踐行政倫理。
- 3.對於公共服務人員而言，倫理標準是可企及的，不能太過特定化，而適用範圍狹窄；也不能太過原則性，而不夠具體，難以應用。
- 4.當公共服務人員犯錯時，透過倫理標準，可以知道其權利及義務。
- 5.政治人物的承諾必須要強化公職人員的倫理行爲，亦即透過政治領袖的參與，親自率領樹立新的模範，這對於推行一國之行政倫理，將有極大的正面作用。
- 6.決策制定過程必須透明，並可供審查。
- 7.對於公私部門的互動關係必須有清楚的指引。

---

<sup>13</sup> OECD, 2002, *op. cit.*, 184-186.

8. 管理者本身必須表現出倫理的行為。
9. 公部門的管理政策、程序和管理實務要有助於提昇倫理行為。
10. 公共服務的條件及人力資源管理應有利於提昇倫理行為。
11. 公共服務要有充分的課責機制，包括內部的行政程序及有效評量機關的績效。
12. 對於不適當行為的處置要有適當的程序及罰則。

對照「國際透明組織」所建立的「國家廉政體系」模型，再分析OECD的研究報告成果，均強調國家廉政體系中各項核心價值的體現，可見唯有透過核心價值和作法的相互增強，國家廉政體系方能發揮作用。以下將探討我國公共服務倫理規範，首先從觀念面及法制面提出論述<sup>14</sup>，下一單元再說明落實的策略。

### 參、公共服務倫理的法制規範

本節的重點在於說明我國公共服務倫理的法制建構，首先要闡述傳統的倫理觀，因為這些觀念仍影響著我國公務倫理的法制架構。其次說明近年來政府推動落實公共服務倫理的法制建設成果，最後說明我國目前法制面亟需建立的「弊

---

<sup>14</sup> 至於實際面的調查，許多學者曾就我國民眾對於各類公職人員的清廉程度之評價進行研究，如陳俊明，〈法務部 99 年台灣地區廉政指標民意調查第一次調查報告〉，法務部委託研究，2010。莊文忠等，〈廉政認知與民主治理〉，載於《廉政與治理》，台北，智勝文化出版，2011。

端揭發」(whistle blowing)保護制度。

## 一、傳統倫理觀的轉變

「爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺」這16個字的戒石銘，曾經出現在檢察官對陳水扁的起訴書內，這16個字其實就是古代對於官員的基本倫理期許。宋高宗紹興年間，曾以黃庭堅手書頒布到各郡縣，命國內大小衙門刻石立於大堂前甬路間，新官上任都要率眾官員拜碑，並大聲頌讀這16個字，以示公心，儀式是非常隆重的。官員們每每處理完公務，抬頭便可歷歷在目，猶如當頭棒喝，告戒官員不可做貪官汙吏，否則天理不容。

除此之外，宋人呂本中在〈官箴〉一書，開宗明義指出「當官之法，唯有三專；曰清，曰慎，曰勤。」「清」是指廉潔；「慎」有三種意旨：慎思、慎始和遠嫌疑，遠嫌疑就是「自保遠禍」最根本的方法，而慎思、慎始既與盡心職事有關，也有助於自保遠禍；「勤」是指勤政。清、慎、勤這三項原則往往是相關的，特別是清與慎常常相連，清是基本的德行原則，但只有清而不注意慎，則可能被中傷而遭禍。清代康熙也曾手書「清慎勤」這三字，遍賜京師和各地衙門，用以惕厲官員做好父母官。這三種價值除了是古代的為官之道外，也透露出為官的時代環境。例如：現代化社會所強調的效率、透明、利益迴避等，在當時的環境中並非為官的重點，可見核心價值會隨著時代環境的需求而調整。

除了上述官箴要求之外，我國深受儒家文化影響，強調

「階層倫理」，重視「君君、臣臣、父父、子子」的長幼尊卑關係，以為服從上級長官的領導便是實踐行政倫理，強調社會是建立在階級與權威之上<sup>15</sup>。因此高度強調從屬關係，一旦有不服從的情形即被視為抗命，嚴重的話會被革職。

在傳統倫理觀念下，公務人員可能會因為倫理衝突而辭官，不然就是接受調職，因為在傳統倫理觀內，忠誠或是掛冠求去，都可以接受，但對於權威表達反對意見，卻是禁忌。由於這種傳統倫理觀仍普遍存在於公務人員心中，因此當公務人員面臨倫理困境，特別是組織內部發生弊端時，選擇揭發弊端的情形仍是少數。

舉例而言，最近有關H5N2禽流感疫情案，防檢局前局長許天來延宕疫情一事，行政院農業委員會家畜衛生試驗所李組長淑惠受訪時曾表示，她曾以專業判定為高病原，但卻同時低調地表示「公務員沒有委曲，只能依法行政」，最後還無奈說「我還要在公務體系活下去，不要逼我。」<sup>16</sup>。這一段話令我有幾點感慨。首先，是公務人員僵化的依法行政觀點，他們心中最高的倫理準則似乎是長官的命令，而不是公共利益，或者其它更高的價值。其次，我們缺乏一套完整的弊端揭發保護制度，當公務人員發現弊端的時候，不敢也不

---

<sup>15</sup> 參考張德勝，《儒家倫理與秩序情結—中國思想的社會學詮釋》，台北：巨流，1989，頁62。

<sup>16</sup> 「專家批太久3天內應給答案」，蘋果日報2012年3月10日，下載自 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120310/34080866> (2012/4/1)

願意冒著「吹口哨」的風險而揭弊。

另一個例子是最近發生台大、台師大等22名大學教授涉浮報研究費，拿其他單據來核銷、偽造文件一事。有人形容這是「歷史共業」，認為「以前都是這樣」，有1名教授以研究計畫之名，替自己家中添購分離式多胞胎冷氣，並辯稱「夏天埋首案卷很累，吹冷氣有助於思慮清晰。」「家電放在我家中，但我有在家中做研究」。但這些說法都無法獲得認同，只是讓自己的人格更加受到質疑而已。

我們必須了解，即使國科會在經費核銷或使用上的規範有缺失，但要改變經費使用，仍需向國科會及學校申請，不能爲了圖方便擅自變更，政府補助研究的背後有非常珍貴的信任與期待，每一分錢都代表人民的託付。類似的案例還包括「新北市國小校長收取營養午餐廠商回扣」等等，他們的理由不外乎「制度就是這樣規定、以前也是這樣、別人也可以」等。這些藉口，在民主化時代裡恐怕很難得到認同，國家要進步，任何使用政府經費者，應抱持「爾俸爾祿，民膏民脂」的心情。公職人員應該作爲表率，對自己要有更高的要求，即使經費的核銷規定不夠嚴謹，但「將公款挪作私用就是不對」。

從上述案例來看，即使是大學教授、政務人員或高階文官，對於公共服務倫理的認知尚且有偏差，何況一般人民。在台灣，民主選舉對國人而言已經是生活的一部分了，但是傳統倫理觀念的改變，卻不是一蹴可及的。對於公共服務倫

理的教育和宣導，我們還有很大的努力空間。

## 二、文官制度興革規劃方案之擬議

馬總統於就職後即積極推動相關陽光法案，依據總統府陽光法案專欄，以公務員廉政倫理規範、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金、遊說、「貪污罪被告不說明財產來源罪」等相關規範及推動國家廉政建設行動方案為重點。

就考試院的職掌而言，2009年考試院組成文官制度興革規劃小組，該小組經研究後共計提出六項規劃方案，第一案便是「建基公務倫理 型塑優質文化」，興革小組並歸納現存公務倫理問題有下列七個：

- 一、文官之核心價值亟待建構
- 二、各類人員服務守則有待具體建制與執行
- 三、公務倫理課程教材及宣導培訓體系未臻完整
- 四、行政中立法尚未落實
- 五、公務倫理之考核有待落實
- 六、現行公務倫理法制亟待整建
- 七、優質的組織文化亟待形塑

考試院針對這些問題，在興革方案中提出七項對應的政策主張，分別是：第一，確定並公布文官之核心價值。第二，建制各類公務人員服務守則。第三，加強公務倫理宣導。第四，落實公務人員行政中立法之施行。第五，加強公務倫理考核。第六，統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法

之立法)。第七，型塑文官優質組織文化。第一、第二及第六項，屬於法制面的規範，將在本節說明。第三、四、五項則屬於執行層面，將在下一節說明。至於第七項，屬於遠程目標，銓敘部尚在規劃中。

### (一)確定並公布文官之核心價值

從OECD國家的經驗來看，健全的公共服務倫理法制首要特徵，就是先明訂重要的倫理價值以為引導。但是，我國現行公共服務倫理相關法規，除了公務員服務法有較多規範價值外，大多未指明該法所要強調的倫理價值為何。考試院經衡酌我國國情及政經社會情勢，選定「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為文官核心價值，並提出其重要內涵如下：

表2 文官核心價值及其重要內涵

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，忠於國家及人民；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，強調創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民優質的公共服務。

效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令和措施，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。

考試院已在98年11月3日將5項核心價值及其內涵通函中央暨地方各主管機關轉知所屬公務人員知照，並請其據以規劃辦理宣導及訓練相關事宜。這5項核心價值，在前後順序上與OECD國家未盡一致，但均是OECD國家常見的價值選項，可見各國面臨的倫理問題有其相似性。

## (二)建制公務人員服務守則

考試院參考OECD國家的經驗，根據核心價值的理念，在99年3月17日通過「公務人員服務守則」（如附錄），共計10條，以進一步說明5項核心價值。除了一般公務人員的服務守則之外，其實司法院及法務部分別在84年及85年便已發布「法官守則」與「檢察官守則」，做為行為之準據，並同時在101年以前述「法官守則」及「檢察官守則」之研修作

為基礎，擴大規範內容，分別訂定發布「法官倫理規範」及「檢察官倫理規範」，使得法官及檢察官的倫理行為規範更為周全。前開服務守則也規定，政風、警察、消防、海巡、關務、主計、審計、人事等特殊人員，得由主管機關訂其應遵守之服務守則。這種依據不同性質人員訂定其專屬的行為守則，也符合OECD國家的普遍作法。

國內學界對於公部門的倫理守則亦有期待，「臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會」(Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs, TASPAA)的「公部門倫理守則」，提出聯合會相關之公部門人員願奉行的4項原則，分別是「實踐公共利益、遵守憲法法規、展現專業尊嚴、堅持品德責任」<sup>17</sup>，其內涵與考試院所提5項核心價值及服務守則十分相近。

### (三)統整公務倫理法制體系（完成公務人員基準法之立法）

考試院未來擬以公務人員基準法取代公務員服務法，因此相關倫理規範將於公務人員基準法草案中予以涵蓋。包括現行宣誓條例、公務員服務法等相關內容，例如：依法執行職務、服從、保密、兼職限制、行政中立、利益迴避、服勤、旋轉門條款等義務規範。考試院在74年提出制定公務人員基準法的構想後，迄今已5度送請立法院審議，最近一次是今(101)年3月27日與行政院會銜送請立法院審議，我們希望立

---

<sup>17</sup> 參見臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會網站  
<http://taspaa.org/committee05.html#05> (2012/4/11)

法院了解公務人員基準法是文官制度配合民主政治發展的必要配套，也是現代化文官體制的基礎工程，能夠儘速審議通過。

除了文官制度興革規劃方案所要推動的工作之外，綜觀現行相關倫理法制規範並不算少，但主要多與反貪污（含財產申報與弊端揭發）及利益迴避議題（例如請託、關說、賄賂、不當得利…等）有關。其次是有關紀律、忠誠、保密與盡職等項，這些價值基本上均屬於傳統行政機關內部，依據長官與部屬層級節制原則所衍生價值與行為要求。雖然倫理法制規範不少，但缺乏統合，不同法規規範的對象也不一致，也缺乏統合性最高主管機關。因此有些學者建議我國應制定一套統合性的公職人員倫理法制<sup>18</sup>。在此一建議下，似可考慮在公務人員基準法通過後，不廢止公務員服務法，而以公務員服務法為基礎（畢竟這是現行涵蓋面最廣的倫理法制），整合前述散見於其它法律的倫理內涵，制定一套完整而具統合性，符合社會期待的公職人員倫理法。

### 三、弊端揭發保護制度的建立

從前述法制面的規範來看，可以發現我國公共服務倫理法制架構中，關於弊端揭發保護的制度尚未建立。目前政府

---

<sup>18</sup> 陳敦源、蔡秀涓，〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《臺灣民主季刊》第3卷，第3期，2006年9月，頁185-200。施能傑，〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，第20期，2004年6月，頁103~140。蔡秀涓，〈統合性政府倫理法制之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究案，2006。

弊案的揭露常常是經由名嘴或媒體報導而得知，願意舉發自身機關弊端的公務人員並不多見。但實際上，具有專業背景及熟悉組織內部運作的公務人員，應掌握較充分和直接的資訊，他們若願意舉發機關的不法，可能是弊端得以及早被制止或者破案的重要關鍵，而影響公務人員是否舉發的關鍵，在於揭發後的保護措施是否完備。

我國傳統公務體系的運作，強調聽令行事，官僚體系在層級節制的組織結構下，清楚地界定各層級與成員之間的權責、指揮與溝通系統。為維持組織有效運作與目標達成，在強調效率與整體性的考量下，無不要求成員對組織要絕對忠誠與服從。成員藉由忠誠與服從，而獲得組織的認同與接納。換言之，在強調對組織絕對忠誠與服從的情形下，只有組織的倫理—忠誠與服從，並沒有個人良知倫理道德判斷的餘地，甚至於目前掌管公務人員保障制度的保訓會，對於揭弊後受報復案例的決定，也傾向於機關行政倫理之維護及機關辦公紀律與秩序之維持<sup>19</sup>。

---

<sup>19</sup> 根據中正大學黃宏森 2007 年的研究，在公務人員保障及培訓委員會所受理的案件中，有 4 件屬因檢舉不法，受機關報復而向保訓會提出再申訴之案件。這 4 件案例中，再申訴遭駁回者有 3 件，其駁回的理由為：「再申訴人對長官所為之管理或用人如有意見，依公務員服務法之規定，自應以和平理性之方式為之，不宜以不實之認知或傳述進行檢舉，以維機關和諧。惟查再申訴人未循正當程序謀求解決之道，……就機關行政倫理之維護及機關辦公紀律與秩序之維持而言，難謂無不當影響」。此四件案件分別為 2006 年 9 月 12 日(95)公申決字第 0246 號、2005 年 11 月 29 日(94)公申決字第 0291 號、2002 年 5 月 28 日(91)公申決字第 0098 號、以及 2000 年 2 月 29 日(89)公申決字第 0019 號。引自公務人員保障暨培訓委員會網頁資料，

從西方民主發展的歷史來看，聽命行事、依法行政雖然是形成官僚體系日常運作的重要關鍵，但不應是一條絕對的倫理標準。學者李汎(Charles H. Levine)等人認為，公共服務倫理應包括聽命行事（accountability）<sup>20</sup>、專業責任（responsibility），以及民主回應（responsiveness）等三項相關聯但又時而相衝突的原則。

保護「弊端揭發人」在西方有一定的傳統，但是在我們社會中，這種作為是「抓耙仔」的行徑，弊端揭發人就是在專業責任或民主回應的價值下，必須違反聽令行事的原則，挺身舉發組織的貪腐作為，要求公職人員應該要勇敢地「向權力說真理」（speak truth to power）。

保護弊端揭發制度是廉政的重要工具，政府要塑造一個支持性的環境，法制上要增加對於弊端揭發者的保護，至於在作法上，修正公務人員保障法增訂專章或另定專法，均可考量。特別要說明的是，在制度上必須指出，公益揭發是一種的倫理行為與職責，文官有責任對於機關的不法、重大管理缺失或浪費提出舉報，讓文官了解，揭發弊端也是政府向人民負責的一種方式。

在美國，法律認定弊端揭發是一種倫理的職責，並透過

---

<http://www.csptc.gov.tw>。

<sup>20</sup> 此處「聽命行事」，係指正式的課責，亦即級層級節制體系下的責任，包括法令的要求，長官的指令等。Charles H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990), 195-198.

法律的規範鼓勵揭弊行爲。1978年的「政府倫理法」(the Ethics in Government Act of 1978)及1990年的12731號行政命令就要求所有聯邦機構必須對公務人員進行倫理的教育與訓練，在年度的訓練課程中，必須告知員工對於服務機關浪費、欺騙及濫權行爲的揭發管道。此外，1980年通過的「政府服務倫理典則」(Code of Ethics for Government Service)明文規定：「政府公務人員對於最高道德原則的忠誠優先於對個人、政黨及服務部門的忠誠」。

從長期來看，弊端揭發有助於維護公共利益和大眾安全；但短期而言，卻是挑戰組織的威權、破壞組織的形象與威信、危害組織的利益與生存，因此揭弊者很容易遭受到報復。英國政治家柏克(Edmund Burke)曾說「邪惡獲勝的唯一必要條件是好人的袖手旁觀。」弊端如果長期未被揭發，或是涉弊端之人未受到應有的懲罰，該項弊端往往會變成一種「示範作用」，使得機關內其它人員仿效，長期下來，機關多數成員都可能捲入弊端之中，形成一種結構性和組織性的弊端。這便是「姑息養奸」的道理，最後的結果是好人的空間被壓縮，在弊端日益加劇的環境中更難生存。

對於弊案的揭發與否，其實考驗著我們對於是非、正義有多少堅持，對於不正義、不正當的事情如何決斷，對於理想、公平的社會有多大的執著<sup>21</sup>。若全體人民(包括文官)都能

---

<sup>21</sup> 龍應台，〈今天這一課：品格〉，載於《請用文明來說服我》，台北：時報出版，2006，頁5。

體會，每一次弊案的揭露，都使政府的權力運作增加一分透明，使我們愈能了解權力的本質-「絕對的權力，絕對的腐化」。如此便能了解保護揭弊的公務人員，是多麼重要的事。

台灣透明組織也曾指出，就集團性、結構性的貪污犯罪而言，端賴內部人員的檢舉，始得有效追訴，可是我國迄今尚無保護檢舉人及證人之相關法制，使貪污之共犯或行賄人缺乏自首或檢舉的動力，實應一併檢討改進<sup>22</sup>。

## 肆、落實公共服務倫理的策略

核心價值與行為準則只是抽象的概念，它的價值必須具體落在公務人員的日常運作中，並成為公務人員決策判斷的依據。有人說，倫理是抽象的原則，要落實只能靠個人主觀的承諾，很難透過外在的力量推動。我同意倫理是抽象的原則，但它並非不能具體落實。舉例來說，「孝順」這項家庭倫理，該如何落實呢？曾子曰「大孝尊親，其次弗辱，其下能養」，我們多數人未必能做到台南市退休調查員丁祖伋「花布包母」的孝行，或者不使父母蒙羞，但法律是最低的道德倫理，因此法律規範了「奉養」父母的規定，若是做不到奉養父母，可能就犯了刑法第295條「遺棄直系血親尊親屬罪」。

當然，透過法律來落實倫理價值，只是最低標準，但至

---

<sup>22</sup> 台灣透明組織新聞稿，  
<http://www.tict.org.tw/ezcatfiles/tict/img/img/168/2011CPIreport.pdf>  
(2012/4/10)

少讓我們知道，透過各種細緻的設計，仍有助於落實倫理的價值。校園倫理也是一樣，每個學校都有校訓、校規，開南大學的校訓就是「至誠、卓越、自由、豪邁」，這就是你們的核心價值，爲了落實校訓，學校會訂有各種規則，例如「開南學則」、「開南大學考試規則」、「開南大學學生獎懲辦法」等等，各位如果有興趣的話，可上網查查看，我看了貴校教務處的法規查詢，就超過100種以上。

## 一、我國落實公共服務倫理的作法

政府部門爲了落實公共服務倫理，也需要執行策略。行政院在「國家廉政建設行動方案」中，就提出8個政策方向，具體作爲分就「加強肅貪防貪」、「落實公務倫理」、「推動企業誠信」等8個層面進行，可說相當完整。其中「落實公務倫理」一項，與考試院職掌相關，其具體策略包括：(一)推動制定及研修公務倫理相關法令。(二)合理調整公務員待遇及福利，安定公務員生活，以抗拒貪腐誘因。(三)結合懲戒機制，對簡任第十二職等以上高階公務人員涉及不法不當行爲案件迅速進行調查議處。(四)機關首長及各級主管對於所屬人員涉及貪瀆不法情事，刻意庇護或顯有疏失而未能查辦者，依情節予以議處。(五)落實公務員品德考核及輪調機制。(六)研修「旋轉門條款」規範，迴避利益衝突，杜絕利益輸送。

除此之外，考試院在文官制度興革規劃方案中，就落實公共服務倫理，在執行層面也提出三項作法：

### (一)加強公務倫理宣導

目前保訓會已設計完備的課程及教材，透過職前訓練、在職訓練、倫理宣導專班、公務倫理數位學習課程等多元途徑，深化公務倫理的宣導。行政院人事行政總處也積極辦理公務倫理宣導。

### (二)落實公務人員行政中立法之施行

銓敘部在公務人員行政中立法通過後，隨即設計其Q&A專輯，通函中央暨地方各主管機關人事機構，並請保訓會將行政中立法列為相關訓練之課程內容。保訓會也透過訓練及宣導二種方式，強化公職人員的中立觀念。

### (三)加強公務倫理考核

為加強公務倫理考核，考試院推動「公務人員考績法」（以下簡稱考績法）之研修，除將現行考績法施行細則規定記一大功（過）標準移列本法規定，並增訂考列乙等以外之等次條件，詳列相關公務倫理事項及平時考核獎懲額度作為等次條件外，亦授權主管機關得另訂一大功（過）標準，以及自行訂定記小功（過）以下之獎懲標準，未來各機關得依該機關業務性質應加強之考核項目訂定獎懲標準，強化機關公務倫理。考績法修正草案前經考試院99年4月6日送請立法院審議，惟未於該屆立法委員任期內完成立法，考試院經參考立法院司法及法制委員會審查結果及各界意見，調整部分條文，再於101年10月18日函送立法院審議。

## 二、澳洲政府推動公共服務倫理的策略

從上述內容來看，我國推動落實公共服務倫理的作法仍嫌簡略，參考OECD國家的經驗，對於核心價值與行為準則應該如何落實，大體都訂定指導綱領、操作手冊或執行策略。本文主要係參考澳洲之例，說明澳洲政府如何落實其核心價值與及行為準則，並佐以其它國家的經驗。

核心價值是否應有法律的依據，各國作法不一，澳洲政府在1999年「公共服務法」(Public Service Act 1999)第10條，明定「澳洲公共服務」(Australian Public Service, 簡稱APS)的核心價值，該法第13條定有13點行為守則，其主要內涵包括「政治中立、公正無私、專業主義、功績、多樣性、誠實、平等、效率」<sup>23</sup>。為了具體落實APS價值與行為守則，並利於公務人員的理解，澳洲公共服務委員會的作法可歸納成4項，分別是：第一，將公共服務倫理區分為4種主要關係或行為；第二，針對不同類別人員提出倫理言行檢核表；第三，訂定執行策略；第四，訂定不當言行處理機制。

APS價值架構圖如下<sup>24</sup>：

---

<sup>23</sup> <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00607> (2012/2/22)

<sup>24</sup> Australia, *Embedding the APS Values*. (Australia Government, 2003), 8.

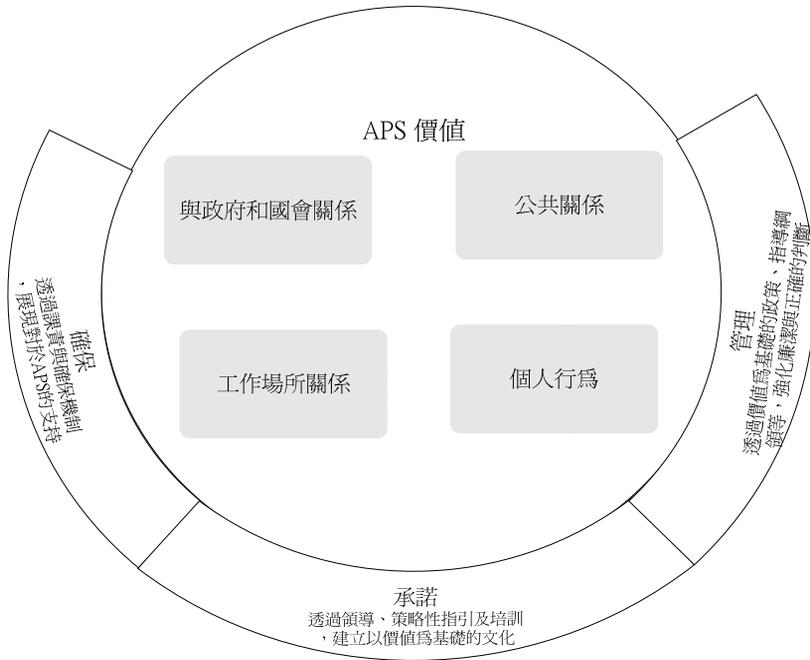


圖2 APS價值架構

### (一)4種關係或行爲

依APS價值架構，可知澳洲政府將公共服務的倫理規範區分成4種關係或行爲，分別是「APS人員與政府和國會的關係、APS人員與公眾的關係、APS人員在工作場所的互動關係、個人行爲」，這種區分有利於公共服務人員掌握核心價值涉及的領域及內涵，核心價值與行爲守則亦可分類至這4個範疇中。

### (二)倫理言行檢核表

澳洲政府特別針對部門主管<sup>25</sup>、首長幕僚人員<sup>26</sup>、一般公共服務人員<sup>27</sup>，分別設計不同的倫理言行檢核表，以供他們隨時檢視其言行是否符合倫理規範。部門主管的檢核項目有41條、首長幕僚人員有54條，一般人員有36條。分別舉例如下：

### 1. 部門主管

部門主管的檢核表包括許多類別，以「部門主管的角色與職責」為例，舉例如下：

- 你是否清楚了解，並定期檢討首長對於本部門的業務期待、首長對於本機關執行政策的要求，以及本機關業務是否符合APS價值和其它法律的要求呢？
- 你是否能夠清楚闡明本部門的政策和程序要求，或者提供書面協定，以指導同仁在提供公共服務時能達成首長的要求、符合APS價值、行為守則及其他法律的規定？

---

<sup>25</sup> Good Practice Checklist for Agency  
<http://www.apsc.gov.au/publications06/supportingministersappendix4.htm>  
(2012/3/18)。依其內涵，本處「部門主管」除指部會之主管外，尚包括下級機關之常任職機關首長。

<sup>26</sup> Good Practice Checklist for Agencies' Ministerial Liaison Areas  
<http://www.apsc.gov.au/publications06/supportingministersappendix5.htm>  
(2012/3/18)

<sup>27</sup> Good Practice Checklist for APS Employees  
<http://www.apsc.gov.au/publications06/supportingministersappendix6.htm>  
(2012/3/18)

- 你是否每年與首長商討本部門業務的執行情形，並以此做為部門績效評估的一部分，同時做為高階主管績效評估的參考？

## 2. 首長幕僚人員(例如：首長機要人員和政策參攷人員)

- 你是否提供和首長辦公室聯繫的重要原則與政策，並針對敏感性和特殊情況的處理，提供書面協定，以利員工依循？
- 你是否安排部門主管和首長顧問之間定期的會晤？
- 你是否隨時提醒高階主管人員，掌握政策、程序、書面協議等的溝通機會？
- 你是否提供機關同仁及首長辦公室同仁及時的回饋，以促進雙方良善的工作關係？

## 3. 一般公務人員

一般公務人員係透過部門主管而對首長負責，而非直接接受首長指揮，一般公務人員的檢核項目，舉例如下：

- 你是否能快速回應首長辦公室的要求，或者能夠及時解釋為何無法快速回應其要求？
- 你是否儘可能迅速更正錯誤的資料，而不會因為擔憂、感到尷尬而延遲。在更正書面資料之後，並能立即口頭提醒？
- 當你做成任何決策時，必須符合法令規範，依據的準則包括：APS價值、行為守則，及其它政府決策。

當政府的政策和機關指導綱領、法律發生衝突時，以法律為準？

- 所有的重大決策或行動，都必須有明確的紀錄，並禁得起獨立的審查。簡報或紀錄資料不一定要冗長，但應符合其目的？

上述檢核表只是列舉式的說明，其意義在於說明澳洲公共服務委員會根據不同的職務角色與職責，分別訂有對應的檢核表，以做為檢視其言行是否符合規範的依據。

### (三)執行策略：承諾、管理與確保<sup>28</sup>

澳洲公共服務委員會為了落實公共服務的核心價值與倫理守則，另訂定3項執行策略，分別是：

- 1.承諾：強調領導者必須以身作則，做為APS價值的角色模範，藉此提昇員工對於APS價值的信任，同時機關應透過培訓活動，強化APS價值。至於如何落實「承諾」的策略，也列有許多的檢視標準，舉例如下：
  - (1)高階領導者對於APS價值是否具體表現出高度承諾？
  - (2)高階領導者是否鼓勵員工提出倫理困境(ethical dilemmas)的疑義？
  - (3)確保員工了解，當他提出倫理困境的問題時，不會成為犧牲品？
  - (4)在員工正式任職時，是否完整提供APS價值及行為

---

<sup>28</sup> Australia, *op. cit.*, 2003.

## 守則的資訊？

澳洲政府特別強調，領導者應該成爲核心價值的模範代表，組織成員不是由領導者說什麼，而是由他做什麼，來判斷領導者的真正想法。因此領導者必須言行一致，表達出對於核心價值的承諾。其次，領導者必須實踐核心價值，透過組織的人事過程、事務處理過程及結構等機制，以彰顯對於核心價值的承諾與實踐。例如：人事升遷時，宜避免選出倫理行爲有瑕疵者，或者至少一定期間內不應升遷，否則會讓公務人員覺得倫理行爲並非重要，如此將使得倫理的價值體系無法有效建立。

2.管理：機關各種管理措施或政策指示，都必須配合APS價值，並且成爲日常生活決策、活動的一部分。檢視的標準爲：

(1)機關的管理政策與措施是否反映APS價值及行爲守則？

(2)部門主管的指示、人事管理規則及指導綱領、與首長辦公室及媒體互動守則等，是否符合APS價值與行爲守則。

(3)APS價值和行爲守則是否整合並納入機關的績效管理框架？

3.確保：主要係指課責機制，包括內部控制與外部控制，同時訂定違反APS價值的處理程序。具體的檢視標準爲：

(1)機關如何衡量並確保內部的控制系統(如會計、政風、風險管理)等，可以有效運作？

(2)確保並鼓勵員工可以免於恐懼地揭發機關的弊端，同時確保員工了解弊端揭發的程序？

(3)機關是否進行員工及顧客的調查，以評估機關是否支持APS價值與行為守則？

#### (四)處理不當行為(misconduct)<sup>29</sup>

當公共服務人員發生不當行為時，應有一套嚴謹處理的操作手冊。不當行為主要類型包括「績效不佳與行為不當」二種，應分別按不同的程序進行。其中有關疑似不當行為的處理，其目的在於維持公眾對於政府的信任，並維護APS的價值，而非以懲罰員工為主要考量。

### 三、澳洲作法對於我國的啟示

美國學者包曼(James Bowman)曾做過一項政府倫理的調查研究，他請受訪者回答「什麼技巧最能培養組織中的倫理？」，他得到的前三項答案分別是：領導、訓練和行政<sup>30</sup>。超過半數的受者認為領導因素最重要，他們認為領導者對於塑造組織倫理環境的重要性是無可取代的，這也是「風行草偃」的道理，我們很幸運，有一位清廉的總統，因為政治領

---

<sup>29</sup> Australian Public Service Commission, *Handing Miscouduct* (Australia Government, 2008)

<sup>30</sup> James Bowman, "Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators," *Public Administrative Review* 50 (1990):345-353.

導們的認同和以身作則絕對是落實公共服務倫理規範的最關鍵火車頭，不少國家建立公共服務倫理規範的努力，事實上經常是在該國政治領導者發生某些醜聞或發生損及公民信任的行為後的自省。但是光靠領導者的示範還不夠，綜合上述澳洲政府的作法，可知訂定核心價值與服務守則，只是提振公務倫理的第一步，要具體落實這些價值與守則，還需要有細膩的執行策略。

澳洲政府的作法，提供了給我們下列啓示：

- 1.全體公共服務人員(包括政務官、常任文官及約聘僱人員、技工及工友等)均應遵守核心價值的規範，目前考試院所定「文官之核心價值」，可考量擴大規範對象至全體公職人員。
- 2.針對5項核心價值及服務守則提出執行策略，例如：首長應透過領導行為，展現對於5項核心價值的承諾；檢視各項管理措施(不限人事作為)是否符合核心價值與服務守則的規範；訂定課責機制，以確保核心價值與服務守則的落實，及違反核心價值的處理程序。各項政策或法案的擬議過程，也要進行影響評估，即是否違反核心價值，或者造成公共服務人員的倫理困境，如果發生類此情形，即可在草擬階段進行調整。
- 3.持續地的教育宣導，公共服務倫理再如何強調都不為過，教育宣導的過程，並應佐以個案教學，使學員從實際的倫理困境案例，討論找出最合適的作法。同時，

以各項核心價值的典範，塑造公共服務的正面形象，藉由說故事的力量，使核心價值深入每一位公共服務者的心中。「美國公共行政學會」(American Society for Public Administration, ASPA)曾於1988年實施典範的計畫(exemplary project)，企圖找出行政人員於日常行政程序上所需之德性，並以此德性為教育之工具，產生教導和激勵的作用。這個計畫最後選出11位倫理典範的行政人員，由11位學者以說故事的方式，分別撰寫與分析其特性，作為倫理宣導的重要素材和工具<sup>31</sup>。

4.針對不同類別人員(如部門主管、首長重要幕僚、一般公務人員)，設計倫理言行檢核機制，以利隨時提醒其言行是否符合核心價值及公共服務守則。當公務人員有任何疑義時，即可藉由此一檢核機制，協助了解是否符合核心價值的規範。

5.提出不當行為處理手冊，當疑似或確定發生不當行為時，即啟動處理程序，使公務人員有所依循，並取得公眾的信任，最重要的是，維護對於核心價值的信任。

路易絲和吉爾曼(Carol W. Lewis & Stuart C. Gilman)兩人在「公共服務的倫理挑戰」(The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide)，曾提出公共服務者應了解的倫理事項，可說是倫理教育最根本也是重要的基礎，包

---

<sup>31</sup> 引自顧慕晴，〈行政人員的控制—德性途徑的探討〉，《哲學與文化》第36卷第1期，2009年1月，頁34-35。

括：第一，我瞭解這些倫理標準嗎？第二，我記得這些標準嗎？第三，這些倫理標準對工作有何意義？第四，這些倫理標準對我有何意義<sup>32</sup>？若是每一位公職人員都能不斷地針對這4個問題進行澄清，並隨時以此自省，相信對於公共服務倫理的提升有極大的幫助。

## 伍、結語

我國雖然已進入民主鞏固的階段，但距離廉能政府的目標還有相當大的距離，就建立國家廉政體系而言，OECD及國際透明組織的架構，提供我們相當多的參考原則。我國雖然在98年訂定文官的核心價值，但參考OECD國家的經驗，可知這只是推動公共服務倫理整體規範的第一步。再者，核心價值與服務守則只是抽象的概念，仍要透過各種細緻的設計，才能使其具體落實於公共服務的日常生活中，這也是我們接下來要努力的方向。我們必須建立完整的公共服務倫理體系，民主政治的成果和政府的民主行政才能獲得確保。

---

<sup>32</sup> Carol W. Lewis & Stuart C. Gilman. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide* (CA: JOSSEY-BASS, 2005)

## 附錄

# 公務人員服務守則

- 99年3月17日考試院考臺組貳一字第09900019811號函分行
- 一、公務人員應廉潔自持，主動利益迴避，妥適處理公務及有效運用公務資源與公共財產，以建立廉能政府。
  - 二、公務人員應依法公正執行公務，嚴守行政中立，增進公共利益及兼顧各方權益，以創造公平良善的發展環境。
  - 三、公務人員應恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，保守公務機密，以增進國家利益及人民福祉。
  - 四、公務人員應重視榮譽與誠信，並具道德與責任感，待人真誠與正直，任事熱心與負責，以贏得人民的尊敬。
  - 五、公務人員應與時俱進，積極充實專業職能，本於敬業精神，培養優異的規劃、執行、溝通及協調能力，以提供專業服務品質。
  - 六、公務人員應踐行終身學習，時時追求專業新知，激發創意，以強化創新、應變及前瞻思維能力。
  - 七、公務人員應運用有效方法，簡化行政程序，主動研修相關法令，迅速回應人民需求與提供服務，以提高整體工作效能。
  - 八、公務人員應發揮團隊合作精神，踐行組織願景，提高行政效率與工作績效，以完成施政目標及提昇國家競爭力。
  - 九、公務人員應具備同理心，提供親切、關懷、便民、主動

積極的服務、協助與照護，以獲得人民的信賴及認同。

十、公務人員應培養人文關懷，尊重多元文化，落實人權保障，並秉持民主與寬容的態度體察民意，以調和族群及社會和諧。

附則：法官、檢察官、政風、警察、消防、海巡、關務、主計、審計、人事或其它職務性質特殊人員，得由主管機關訂其應遵守之服務守則，報請銓敘部備查

# 建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理

主講人：關 中  
101年4月27日於開南大學

1



## 大 綱

壹、前言

貳、民主治理與國家廉政體系

參、公共服務倫理的法制規範

肆、落實公共服務倫理的策略

伍、結語

2



## 壹、前言

- 人類如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人管理著平凡的人。因此最大的困難就在於，首先必須讓政府有能力管理人民，接著是要求政府能控制自己。

摘錄自 麥迪遜(James Madison)於「聯邦論」第51號

3



## 乾淨政府 誠信社會 透明台灣 廉潔家園

- 優質的民主政治，人民期待的是一個廉能的政府
- 馬總統2008年提出廉能政策白皮書，推動8項廉政革新
  1. 設廉政委員會，推動乾淨政府
  2. 嚴禁政治勢力，干預獨立機關
  3. 貫徹查察賄選，懲賄適用黨內
  4. 反貪法規再造，斷絕行賄根源
  5. 財產誠實陽光，不實申報課刑
  6. 監督公僕高官，財產不明課罪
  7. 企業掏空背信，負責人課重刑
  8. 決策公開透明，落實利益迴避

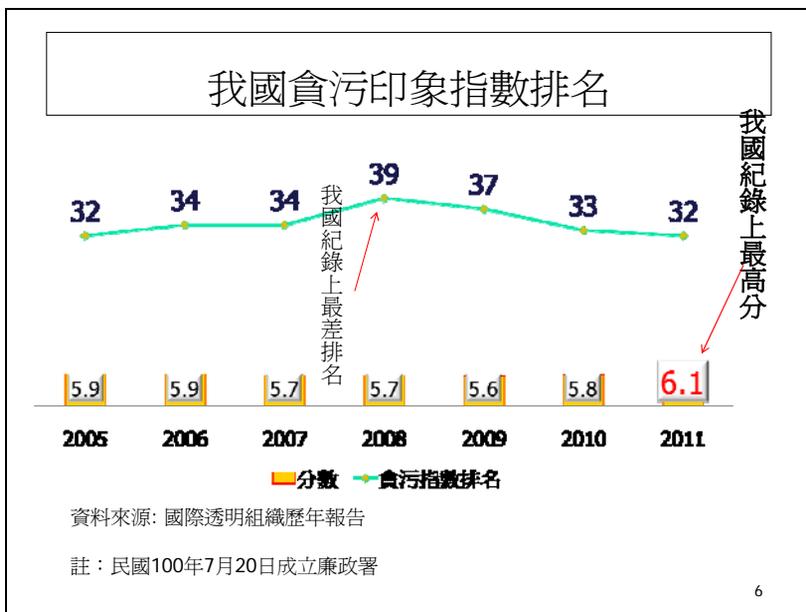


4

## 貳、民主治理與國家廉政體系

民主政治 ≠ 廉能政府

5



## 民主體制也會有貪污腐化問題

■ 台灣不是特例

- 政治學者杭亭頓(Samuel Huntington)指出，國家在威權體制轉型過程中，因為國家統治機器弱化，貪腐情況會變得更普遍。
- 政治學者柯拉濟克倫和阿克曼(Silvia Colazingarim and Susan Rose-Ackerman)研究義大利與拉丁美洲國家，發現政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，都未必會減少貪腐。

7

## 民主體制仍然比非民主體制更能防腐

定期選舉制度

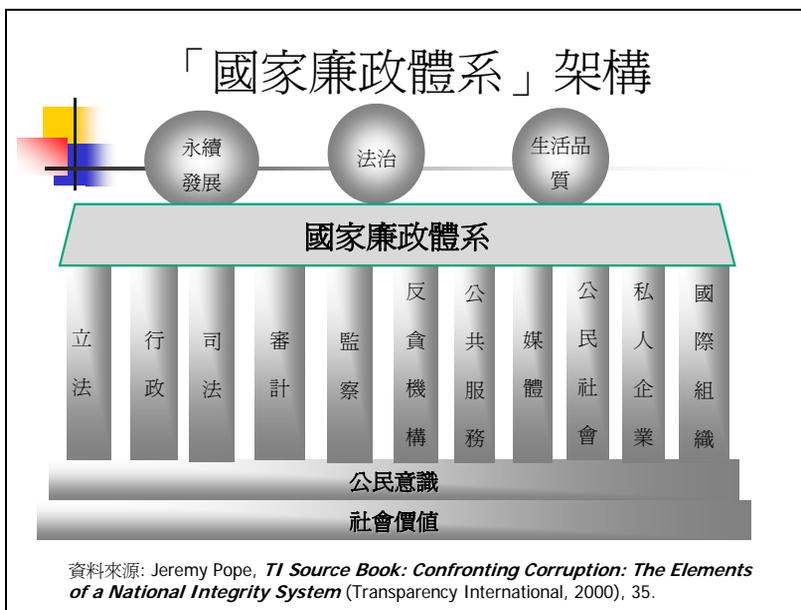
自由的媒體

民主制度

有約束力的政黨

獨立的司法體系

8



## 「公共服務」支柱的強化為考試院重點工作

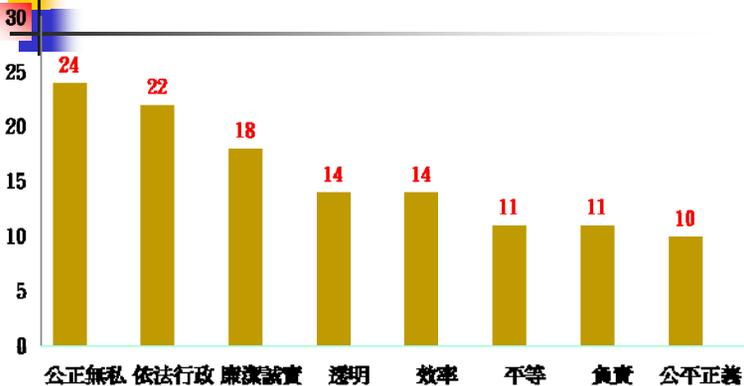
- 「公共服務」(public service)強調全體公職人員，具有高尚正確的核心價值理念，同時願意實踐公共服務的價值。

## OECD國家公共服務核心價值

- 推動作法：
  1. 先確立公共服務的核心價值
  2. 然後再搭配許多具體的服務倫理和行為要求多數國家並透過法律、職務說明書、工作契約、倫理言行檢核表等方法，將核心價值及倫理守則傳達給公共服務者。

11

## OECD國家公共服務核心價值(續)



註：表內數字為具有該項核心價值的OECD國家數

12



## 參、公共服務倫理的法制規範

### ■ 傳統的倫理觀

- 爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺
- 當官之法，唯有三專；曰清，曰慎，曰勤
- 君君、臣臣、父父、子子

13



## 儒家傳統下的倫理觀

- 重視階層倫理，強調服從上級長官
- 重視忠誠
  - 例如：H5N2禽流感疫情案，行政院農業委員會家畜衛生試驗所李組長淑惠受訪時表示，她曾以專業判定為高病原，但卻同時低調地表示「公務員沒有委曲，只能依法行政」，還無奈說「我還要在公務體系活下去，不要逼我。」
  - 僵化的依法行政觀點
  - 缺乏「向權力說真理」、「吹口哨」(揭發弊端)的傳統

14

## 文官制度興革規劃方案之擬議 訂定文官核心價值



15

## 文官制度興革規劃方案之擬議 建制公務人員服務守則

- ◎99年「公務人員服務守則」
- ◎101年「法官倫理規範」、「檢察官倫理規範」
- ◎「公部門倫理守則」－「臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會」(TASPAA) 提出4項原則：
  - 實踐公共利益
  - 遵守憲法法規
  - 展現專業尊嚴
  - 堅持品德責任

16



## 文官制度興革規劃方案之擬議 公務人員基準法之立法

- 目標：取代公務員服務法
- 內容：設定倫理基準
  - 依法執行職務、服從、保密、兼職限制、行政中立、利益迴避、服勤、旋轉門條款等義務規範。
- 長遠目標：制定完整而具統合性，符合社會期待的「公職人員倫理法」

17



## 弊端揭發保護制度

### 實際情況

- 名嘴或媒體報導弊端，少見公務人員主動舉發。
- 傳統組織倫理—忠誠與服從，沒有個人良知倫理道德判斷餘地。

### 解決方法

- 建立弊端揭發保護制度(修正公務人員保障法或另定專法。)

18



## 保護揭弊公務人員的重要性

---

- 英國艾克頓爵士(Lord Acton)：  
絕對的權力，絕對的腐化
- 英國政治學家柏克(Edmund Burke)：  
邪惡獲勝的唯一必要條件是好人的袖手旁觀

19



## 肆、落實公共服務倫理的策略

---

倫理是抽象的概念，該如何落實？

20

## 家庭倫理

### ■ 高標準(孝親)



◎曾子曰「大孝尊親，其次弗辱，其下能養」

### ■ 低標準(奉養)

刑法第二百九十五條(遺棄直系血親尊親屬罪)一對於直系血親尊親，依民法親屬編應扶助、養育或保護，而不為無自救力之人生存所必要之扶助、養育或保護者

21

## 校園倫理

### ◎開南大學校訓

「至誠、卓越、自由、豪邁」

### ◎如何落實

透過「開南學則」、「開南大學考試規則」、「開南大學學生獎懲辦法」等各種規則來推動

22



## 落實公務倫理之作法 (行政院)

- (一)制定及研修公務倫理相關法令。
- (二)合理調整公務員待遇及福利。
- (三)結合懲戒機制，對高階公務人員涉及不法不當行為進行調查議處。
- (四)首長及主管對於屬員涉及貪瀆不法情事，刻意庇護或顯有疏失而未能查辦者，依情節予以議處。
- (五)落實公務員品德考核及輪調機制。
- (六)研修「旋轉門條款」規範，杜絕利益輸送。

23



## 落實公務倫理之作法 (考試院-文官制度興革規劃方案)

- 加強公務倫理宣導
- 落實公務人員行政中立法之施行
- 加強公務倫理考核
  - 一 研修「公務人員考績法」

24



## 澳洲公共服務倫理

- 1999年「公共服務法」(Public Service Act 1999) 明定「澳洲公共服務」(Australian Public Service, 簡稱APS)的核心價值。

主要內涵：政治中立、公正無私、專業主義、功績、多樣性、誠實、平等。

25



## 澳洲公共服務倫理

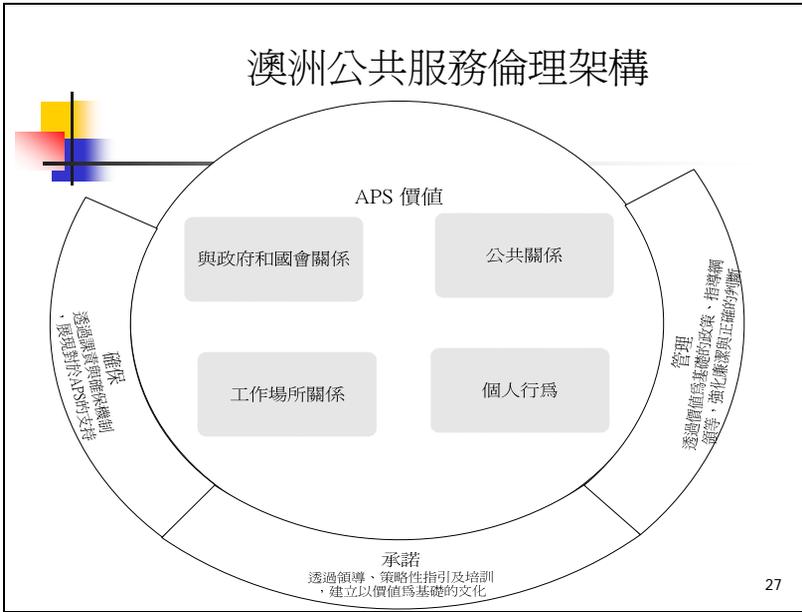
第一，公共服務倫理的四種關係或行爲

第二，不同類別人員的倫理言行檢核表

第三，訂定執行策略：承諾、管理、確保

第四，訂定不當言行處理機制

26



- ### 推動公共服務倫理（澳洲作法）
- 倫理言行檢核表
    - 部門主管41條
    - 首長幕僚人員54條
    - 一般人員36條
  - 倫理言行檢核意義

不同職務角色與職責，對應不同檢核表，做為檢視其言行是否符合規範的依據。
- 28



## 推動公共服務倫理（澳洲作法續）

- 執行策略

- （一）承諾：

強調領導者必須以身作則，做為**APS**價值的角色模範，藉此提昇員工對於**APS**價值的信任，同時機關應透過培訓活動，強化**APS**價值。

29



## 推動公共服務倫理（澳洲作法續）

- 執行策略

- （二）管理：

機關各種管理措施或政策指示，都必須配合**APS**價值，並且成爲日常生活決策、活動的一部分。

30



## 推動公共服務倫理（澳洲作法續）

- 執行策略

- （三）確保：

- 主要係指課責機制，包括內部控制與外部控制，同時訂定違反APS價值的處理程序。

31



## 推動公共服務倫理（澳洲作法續）

- 處理不當行爲(misconduct)

- 處理操作手冊

- 不當行爲：1.績效不佳

- 2.行爲不當

- 依不當行爲類別，分按不同程序進行

32



## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

- 美國學者包曼(James Bowman)的研究
  - ◎他請受訪者回答「什麼技巧最能培養組織中的倫理？」
  - ◎前三項因素是：領導、訓練和行政
  - ◎「**領導**」最爲重要－「**風行草偃**」

33



## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

- (一) 全體公共服務人員均應遵守核心價值的規範。
  - 考量擴大「文官之核心價值」之規範對象至全體公職人員。



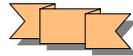
34



## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

### （二）針對5項核心價值及服務守則 提出執行策略

- 檢視管理措施是否符合核心價值  
訂定課責機制
- 違反核心價值的處理程序  
評估政策或法案



35



## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

### （三）持續地的教育宣導，

- 佐以個案教學，使學員從實際的  
倫理困境案例，討論找出最合適  
的作法。



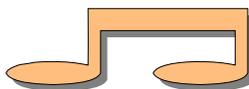
36



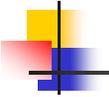
## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

### （四）設計倫理言行檢核機制

→針對不同類別人員，設計不同檢核表，以利隨時提醒其言行是否符合核心價值及公共服務守則。



37



## 落實公共服務倫理（澳洲作法啓示）

### （五）提出不當行爲處理手冊

→當疑似或確定發生不當行爲時，即啓動處理程序。



38



## 倫理教育的四個最基本問題

---

- 第一，我瞭解這些倫理標準嗎？
- 第二，我記得這些倫理標準嗎？
- 第三，這些倫理標準對工作有何意義？
- 第四，這些倫理標準對我有何意義？

39



## 伍、結語

---

### 實踐公共服務倫理

- 確保民主政治的成果
- 提升政府的民主行政

40



# 從「職能」觀點探討我國公務人員培訓制度

(綱要)

101.5.28

壹、前言

貳、職能研究與 OECD 國家應用情形

一、職能的源起與定義

二、職能研究的三種模式

三、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 國家公部門  
適用職能模型情形

參、職能概念應用於我國人事制度情形

一、各官等非主管人員共通能力

二、高階文官飛躍方案

三、考試院文官制度興革規劃方案與強化文官培訓功能  
規劃方案

肆、建立以職能為基礎的文官培訓制度

一、以研究為基礎的培訓—配合文官核心職能

二、以策略為基礎的培訓—因應全球化趨勢

三、以價值為基礎的培訓—融入文官核心價值

伍、結語

# 從「職能」觀點探討我國公務人員培訓制度\*

101.5.28

## 壹、前言

從人力管理的發展歷史來看，早期人力被視是一種「成本」，然後人力變成一種「資源」與「工具」，也就是處於一種被利用的角色，接著我們加入「策略」的觀點，發展出所謂策略性人力資源管理的概念。接著，由於知識經濟時代的來臨，組織對於能創造績效價值員工的渴求與依賴，改由「資本」的角度來看待人力，稱為人力資本(human capital)，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。現在多數人都同意，組織中最重要的資產就是人才，特別是組織中的「知識工作者」。

近年來流行職能(competence)為基礎的人力資源管理，職能觀點的理論文獻，強調職能對於人力資源管理的最終目的—增進個人和組織績效，貢獻更為具體<sup>1</sup>。愛德華·羅勒

---

\* 「職能」為公務人力資源管理之概念，可將完成組織目標所需人力的知識或能力，轉換成可操作工具。如能落實植基於職能觀點之文官培訓，當可有效發揮公務人力，進而提升國家競爭力。本文僅就學理上或相關國家推動情形，提出個人初步研究心得與感想。

<sup>1</sup> 施能傑，〈職能理論對國家考試制度設計的啟示〉，《國家菁英》第6卷第3期，2010年9月，頁17。

(Edward E. Lawler III) 即強調，組織面對著影響經營環境因素的改變，包括工作特性、全球競爭等，組織應根據職能基礎的理念，重新設計組織結構、薪資、人力遴選和生涯發展等制度，他論稱「工作基礎組織設計觀點的替代對策，是設計一套以組織工作者的職能為核心焦點之組織系統，同時能夠有效管理成員，以促成組織具備競爭優勢的組織職能」<sup>2</sup>。由於職能不僅重視員工的知識、技術等顯性能力，也強調員工的人格、特質等隱性能力，因此有學者將職能視為人力資本的一個概念<sup>3</sup>。

管理學大師彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 指出，組織中最重要的資本就是人，特別是組織中的「知識工作者」，他們的知識與能力的涵量，決定了他們對於組織的貢獻與價值。因此，政府欲提升績效，培養公務人員成為知識工作者就成為必要的途徑，同時為了因應文官永業化導致學習動機較低之特性，公務人員的培訓應被重視。藉由員工的培訓，提升機關行政效率與員工專業知能，除了政府與公務人員雙贏外，同時也提供更好的公共服務品質，滿足人民對善治的期望。因此，可以說培訓公務人員是三贏的策略。

自1990的年代起，職能基礎模式觀點大量運用於人力資源管理的諸多功能性領域。本文的主要目的，即是探討職能

---

<sup>2</sup> Edward E. Lawler III, "From Job-Based to Competency-Based Organizations," *Journal of Organizational Behavior*, 15 (1994): 3-15.

<sup>3</sup> 施純協譯，《智能資本：領航於新的商業版圖》，J. Ross 等原著，台北：知行文化，1999。

觀點應用於公務人員培訓制度的情形。首先說明職能的學理及OECD國家政府部門的應用情形，再就我國目前推動情形加以闡述，希望藉由職能的觀點，設計一套能夠有效提升員工能力，提升組織績效的培訓制度。

## 貳、職能研究與 OECD 國家應用情形

### 一、職能的源起與定義

職能被應用於人力管理措施以改善員工績效，此一概念濫觴於麥克蘭(David C. McClelland)在1973年發表《評量職能而非智力》(Testing for Competence Rather than for Intelligence)一文，他主張高績效的動力來自於個人深層的動機與人格特質，而非取決於智力。《評量職能而非智力》一文開啓了職能研究的基礎，麥克蘭認為智力測驗和學校成績，對於許多人生成就結果實際所需的職能缺乏預測力，也就是智力測驗及學校成績高低，與未來的成就沒有明顯的相關性。因此，他提出以職能評量作為傳統智力測驗的替代方案。他認為欲瞭解工作績效高低的最佳方法，就是觀察究竟哪些職能行為能獲致高績效，再依此設計評量具備該職能的方法<sup>4</sup>。

何謂「職能」？一般對於職能的理解，是職務上高績效者的行為特性。史賓賽夫婦(Lyle M.Spencer & Signe M.

---

<sup>4</sup> David C. McClelland, "Testing for Competence Rather than for Intelligence," *American Psychologist* 28 (1973). 1-14.

Spencer)對職能的定義經常為人引用，他們認為職能是指「個人具備的深層和持久的特性，這些特性和其在某項工作或情境上所設定的高績效表現，具有因果預測的相關性」。進一步地說，所謂深層與持久的特性，代表的是個人人格的一部分，不論面對哪種情境和職務時，長期都會表現出來的行為模式或思考模式。史賓賽認為有五種深層特性的類別，包括：動機(Motive)、特質(Trait)、自我概念(Self-Concept)、知識(Knowledge)和技能(Skill)。換成用冰山模式來表達的話，技能和知識乃是顯露於外看得見但體積較小的冰山，另外三者是隱藏於水面下看不見但體積更大的冰山<sup>5</sup>。是以，職能與工作績效具密切關聯性，包括動機、個人特質、自我概念、知識和技能等五項特徵。

---

<sup>5</sup> Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance* (NY: John Wiley & Sons, 1993), 9-11

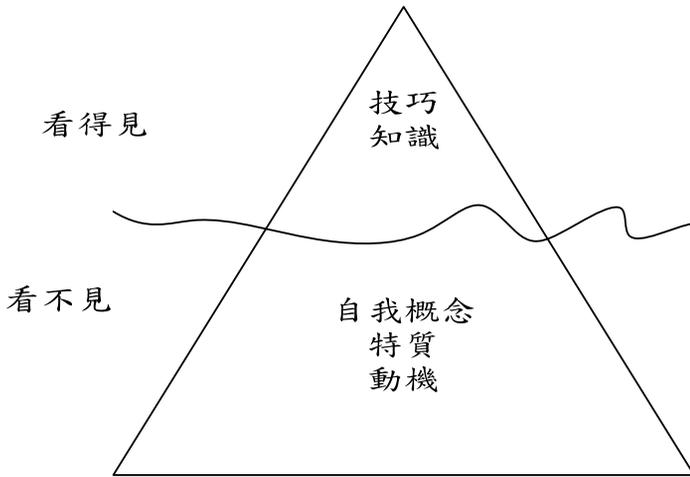


圖1 職能冰山模型

綜合上述，可知職能強調「與職務內容相關」以及「與績效表現相關」，它包括看得見的技巧與知識，還包括看不見的個人特質、態度及動機。當我們可以確知何種職能可以導致卓越績效及良好的行為時，便可將它轉化為具體可操作的工具，落實於考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使職能成為機關和政府提升績效的有力工具。

## 二、職能研究的三種模式

職能基礎的人力資源管理雖然受到重視，但它有一個最關鍵也最大的困難，就是選定正確而合適的職能，並建立其架構。雖然學者已經發展出許多方法，並細緻化其進行步驟，例如行為事件訪談法(behavioral event interviewing, BEI)、專家訪談法、調查法、職能模型資料庫「專家系統」、

工作功能/任務分析、直接觀察等<sup>6</sup>，但它仍然是一個相當複雜而艱辛的過程。2000年2月英國學者霍頓(Sylvia Horton)針對130個英國政府組織進行職能調查時，便遭遇到「員工不理解、主管不認同、高階領導不支持」的困境，甚至還有工會的抵制<sup>7</sup>。

根據史賓賽的研究，最常見的職能選定作法是所謂的行為事件訪談法，也就是找出高績效員工工作中面對的最重要情境，了解他們的看法及行為，從而辨識做好該項工作所需要的技術和職能。除此之外，學者布里斯科(Jon P. Briscoe)和霍爾(Douglas T. Hall)經過實證研究後，整理出三種不同的模式，相當具有參考價值。第一種即是傳統的模式，以高績效管理者的行為為基礎，稱為「以研究為基礎」，第二種則是「以策略為基礎」，第三種是「以價值為基礎」，分別說明如下<sup>8</sup>：

(一)以研究為基礎：職能以研究高績效管理者的行為作基礎，這是以過去的績效為基礎，傳統的職能研究便是這個類型。這個類型建構職能的方法，主要是透過行為事件訪談法。

---

<sup>6</sup> Spencer, *op. cit.*, ch.1

<sup>7</sup> Sylvia Horton, "Competency management in the British civil service", *The international Journal of Public Sector Management*, 13, No.4 (2000): 356-358.

<sup>8</sup> Jon P. Briscoe and Douglas T. Hall, Grooming and picking leaders using competency frameworks: Do they work? An alternative approach and new guidelines for practice. *Organizational Dynamics*, 28 (1999): 37-52.

- (二)以策略為基礎：以預測未來的重要策略性職能為基礎，這種情形常見於經營環境變動快速的產業，產業環境變動快速者，常常每一年都要設定新的願景，此時必須前瞻思考，以策略為基礎，預測未來的職能需求。另一種情況是因為現職工作者的技能無法達到組織的要求，也就是沒有高績效管理者可作為研究的基礎時，即必須以組織未來的發展策略為思考，進行職能的研究。
- (三)以價值為基礎：職能以正式的或非正式的組織規範/文化價值為基礎，也就是將組織文化、核心價值或所謂願景置入職能架構中。

表1 職能研究的三種模式比較

	研究為基礎	策略為基礎	價值為基礎
描述	職能係以高績效者的行為為基礎	職能的預測係建立在對於未來的策略性思考	職能係以正式的或非正式的組織規範/文化價值為基礎
過程	以行為事件訪談法為主，即針對高績效的行為進行訪談及分析	訪談組織中的CEO，了解其對於未來挑戰和機會的預測，或借助外部顧問公司的諮詢，提出未來所需職能	透過組織高層領導者的宣示，或是HR會議的過程

優點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行為為基礎</li> <li>2. 合法性</li> <li>3. 深度訪談獲得</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以未來而非過去為基礎</li> <li>2. 在主管所需的新職能</li> <li>3. 支持組織未來轉型的需求</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職能可產生強烈的工作動機</li> <li>2. 價值可長期提供策略的穩定性及方向</li> </ol>
缺點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以過去而非未來的能力為基礎</li> <li>2. 可能忽略了無形或無法衡量的職能</li> <li>3. 需要投注大量的金錢、時間與人力資源</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於未來的預測可能是錯誤的或誤導的</li> <li>2. 職能是建立在預測而非實際的行為</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 錯誤的價值觀帶來錯誤的引導</li> <li>2. 價值觀不易轉換為實際的職能</li> <li>3. 職能發展的過程缺乏嚴謹</li> </ol>

資料來源：整理自Jon P. Briscoe and Douglas T. Hall (1999: 41-44)

根據布里斯科和霍爾的實證研究，可知三種模式均各有優缺點，由於組織面臨的內外在環境有別，因而選擇不同的職能研究途徑，以資訊科技公司為例，由於環境快速，便偏好採取策略模式。

除了這三種模式外，布里斯科和霍爾也提出新的途徑—

「持續性學習」，簡單來說，它強調的是「協助主管人員學習如何學習」，頗類似彼得·聖吉(Peter Senge)第五項修練的主張。布里斯吉科和霍爾強調這種途徑是鑑於環境變動過於快速，必須持續性學習才有可能面對未來的挑戰，這種能力可以稱之為「後設職能」(metacompetencies)。

### 三、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 國家公部門適用職能模型情形

除了私部門之外，職能概念亦已廣受OECD國家政府部門所採用，特別是用於建立政府部門內高階管理職務的能力圖像，這些國家根據所建立的主管職能進行人力遴選工作，若干國家甚至已推行至全體文官<sup>9</sup>。

表2 部分OECD國家政府部門適用職能模型

國家	職能模型	目標團體
澳洲	澳洲公共服務人員價值架構 人力資源能力模型 高階主管領導能力模型 整合型領導系統	全體公職人員 人力資源工作者 高階主管 全體公職人員
比利時	5+1 能力模型	全體公職人員

<sup>9</sup> OECD, *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, Gov/PGC/PEM(2010)1, (Paris: OECD, 2010), 24.

加拿大	關鍵領導能力	全體公職人員
丹麥	卓越公共治理準則	最高階主管
韓國	政府標準職能辭典 初階管理能力模型 高階文官能力模型	全體公職人員 初級管理者 高階文官
荷蘭	ABD職能架構	高階文官
英國	高階文官職能架構 政府專業技能	高階文官 全體公職人員
美國	聯邦文官一般能力 高階主管核心能力	聯邦政府全體文 官 高階行政主管

資料來源：OECD(2010:24)

以美國為例，其高階行政主管(Senior Executive Service, SES)就被要求應具有五項核心資格(Executive Core Qualifications, ECQs)，包括「變革領導(leading change)、員工領導(leading people)、成果導向(results driven)、工作敏銳度(business acumen)及建立聯盟(building coalition)」，每一項核心資格之下還有3~6項的能力要求，例如工作敏銳度之下，即包括「人力資本管理、財務管理、科技管理」3項能力要求，符合ECQs條件者才具有擔任高階行政主管的資格<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> 美國聯邦人事管理局，<http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp>

從OECD國家的作法來看，不僅採用了職能的觀點，許多國家職能架構甚至已包括上述三種模式。除了傳統以高績效管理者的行為決定職能架構外，如澳洲、比利時、韓國、荷蘭、英國及美國，都提出未來政府員工需要什麼樣的能力，做為前瞻規劃的思考<sup>11</sup>，這種作法已偏向「策略為基礎」的模式。其次，部分國家也將公共服務的價值置入職能架構中，例如澳洲的「澳洲公共服務人員價值架構」，便將其公共服務價值導入職能的架構中，以指引人力資源管理的過程能符合公共服務的價值，這即是以「價值為基礎」的模式。可見實務上OECD國家對於職能的應用已相當廣泛。

### 參、職能概念應用於我國人事制度情形

我國最早推動職能的概念是行政院人事行政總處(以下簡稱：人事總處)於93年辦理的「核心職能專案」，它將職能區分為「管理核心職能」、「專業核心職能」。其中，專業核心職能與初階主管職務管理核心職能由行政院各主管機關選定，至於中、高階主管職務（高階為第十二職等、中階為第九職等）的管理核心職能，經依前瞻規劃、人際互動及執行實踐等3類能力屬性，各選定6項核心職能項目。高階主管所需6項管理核心職能為：「創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理」。

---

(2012/5/25)

<sup>11</sup> OECD, *op. cit.*, p.63.

中階主管所需6項管理核心職能為：「顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行」<sup>12</sup>。

嗣人事總處所屬地方行政研習中心，於2009年也曾針對11萬名地方公務人員進行職能評鑑，依其人格特質、職能潛力、能力需求等分析，以老虎、海豚、企鵝、蜜蜂、八爪魚等五種動物詮釋公務人員的屬性，發現公務人員最多像八面玲瓏的八爪魚，占了44.47%，擅於整合、處事周延具彈性，而象徵具有領導風範的老虎特性者最少，僅有7.56%。整體說來，地方公務人員擅於整合，處理公務亦維持一定品質與效率，但必須再強化「風險管理」、「創意思考」及「規劃執行」等能力。這是國內針對公務人員首次大規模的職能調查。

---

<sup>12</sup> 行政院人事行政局依「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」之「E世代人才培育計畫：整合政府學習資源」，選定中、高階主管職務管理核心能力各六項，並經行政院於93年3月18日以院授人企字第〇九三〇〇六一四五一號函知所屬各機關。

表3 地方政府公務人員的動物屬性及其基本特質

動物屬性	基本特質	公務人員比率(%)
老虎	勇敢、挑戰、積極	7.56
海豚	熱情、分享、樂觀	9.90
企鵝	耐心、和諧、合作	13.54
蜜蜂	品質、程序、分工	24.53
八爪魚	整合、周延、彈性	44.47

資料來源：行政院人事行政局地方行政研習中心，《地方公務人員使用職能評鑑系統之行爲分析與職能課程規劃報告》，2009。

考試院近年來也積極推動將職能概念導入文官制度，特別是應用於培訓體制。說明如次：

### 一、各官等非主管人員共通能力

公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱「保訓會」)於93年6月17日組成專案小組進行研議，經蒐集美、英、法等國家公務人員核心能力資料，並參酌冰山模型，於94年建構公務人員各官等非主管人員共通能力架構。委任非主管公務人員應具備「傾聽與表達」、「工作計畫」、「問題解決」等9項能力。薦任非主管公務人員除應具備委任非主管 9項能力外，尚應具備「創新思考」等4項能力。簡任非主管公務人員除應具備薦任非主管 4項能力外，尚應具備「前瞻思考」

等3項能力<sup>13</sup>：

表4 非主管人員能力架構

	委任非主管	薦任非主管	簡任非主管
共通能力	1.傾聽與表達 2.工作計畫 3.問題解決 4.資訊應用與處理 5.團隊合作 6.公務倫理 7.顧客服務 8.情緒管理 9.基本法律知能	1.傾聽與表達 2.工作計畫 3.問題解決 4.資訊應用與處理 5.團隊合作 6.公務倫理 7.顧客服務 8.情緒管理 9.基本法律知能 + 1.創新思考 2.方案設計 3.說服與協調 4.多元管理	1.創新思考 2.方案設計 3.說服與協調 4.多元管理 + 1.前瞻思考 2.政策管理 3.談判與協商

<sup>13</sup> 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〉，2009年2月26日考試院第11屆第24次會議。

資料來源：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〉，2009年2月26日考試院第11屆第24次會議。

## 二、高階文官飛躍方案

保訓會在99及100年試辦的「高階文官培訓飛躍方案」(Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱TOP-SCS)，曾成立專案小組並委託學者分析高階文官之核心能力，經歸納分為決策能力、領導能力、管理能力及人格特質等4個核心能力構面。TOP-SCS並以前三項核心能力做為高階文官訓練職能，職能群組及其核心職能如下：

表5 99年及100年高階文官飛躍方案職能群組內涵

職能群組	管理能力	領導能力	決策能力
核心職能	人力資源管理	領導變革	策略思考與問題解決
	團隊建立	溝通與行銷	決斷力
	衝突與變革管理	創新能力	全球視野
	績效課責	建立協力組織	談判與危機管理

101年正式辦理之高階文官飛躍方案，則把高階文官核心職能內涵分為「價值倫理與人格特質」、「共通核心職能」

及「管理職能核心職能」三大構面如下<sup>14</sup>：

表6 101年高階文官飛躍方案職能群組內涵

職能群組	價值倫理與人格特質	共通核心職能	管理核心職能
核心職能	廉正	策略分析	發展人才
	忠誠	全球視野	團隊建立
	關懷	問題解決	績效管理
	嚴謹	決斷力	建立協力關係
	友善	政策行銷	領導變革
	情緒穩定	溝通協調	跨域治理
	使命感	創新能力	型塑願景
		外語能力	危機管理
			談判能力

綜合上述，可知職能本位的教育訓練，在高階文官層次已經啓動，從受訓前的遴選活動，到訓練課程的規劃，及強化個人能力的落差等，都是以職能為基礎，而且涵蓋的面向包括顯性的知識與技巧，也包括隱性的人格特質。

<sup>14</sup> 考試院，〈高階文官培訓飛躍方案〉，2012年1月20日，考試院授公評字第1011000700號函核定。

### 三、考試院文官制度興革規劃方案與強化文官培訓功能規劃方案

考試院98年6月研議完成的「考試院文官制度興革規劃方案」第三案「精進考選功能，積極為國舉才」，將「建立職能指標標準作業程序」列為中程興革目標。99年12月研議完成的「考試院強化文官培訓功能規劃方案」第一案「增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制」，則具體建議「建立各類科核心職能，並據以強化考試與錄取人員訓練內涵」，推動事項包括「建立公務人員職能評估標準作業程序與宣導」、「逐步推動各機關建立各類人員職能指標，研修職務說明書」、「配合各機關職能評估，研修改進相關類科之考試方式、應考資格、應試科目及命題大綱」與「配合各機關職能評估，調整公務人員考試錄取人員訓練課程、內容與考評機制」等。兩方案均正式將職能內涵納為重要內容。

因此，除了培訓工作之外，考選部也正在推動國家考試職能分析的工作<sup>15</sup>，預定分2年5梯次辦理竣事，由考選部邀集人事總處、銓敘部、教育部、各職組職系類科主要用人或主管機關或特考用人機關共同研商，全面建立各類公務人員專業核心職能，據以建置客觀之能力指標。

綜合上述內容，可知將職能概念導入培訓體制，是目前保訓會努力的方向，也有了初步的成果。

---

<sup>15</sup> 考選部，〈考選部重要業務報告〉，101年3月22日考試院第11屆第180次會議。

## 肆、建立以職能為基礎的文官培訓制度

從學者及外國公部門的經驗來看，職能概念的培訓制度宜根據環境及層級的需要，兼顧研究、策略與價值三個面向。以下將針對職能研究的三種模式，逐一探討其在文官培訓的具體作法，做為有關機關的參考。

### 一、以研究為基礎的培訓－配合文官核心職能

這個模式的重點在於確認高績效者的行為，做為培訓的依據，可以參考的作法如下：

#### (一)依據各類科核心職能辦理訓練

考選是人力資源管理的啟動軸，是基礎工程，如能從源頭做起，對於建立職能觀的人力資源管理模式，應是可以期待的。運用職能理論對於初任公務人力遴選的課題包括<sup>16</sup>：

- 1.職系與考試類科的設定不宜過於細膩化，因為隨著公共事務本質的轉變，文官必須具備更多面向的思考能力。
- 2.考試類科最核心專業知識不應過於廣泛，應盡量限於短期間可以獲致令人滿意績效的最迫切知識，且須定期檢討。
- 3.考試類科評量要先確認各專業科目之核心課題，且負責評量內容（實際考題）設計者，必須根據前述步驟設計。

---

<sup>16</sup> 施能傑，前揭註，頁 26-30。

4.採用適當的評量工具爲之。

5.資格改以要求曾修習考試類科應試科目和其他部分基本課程者方得報考。

綜上，目前考選部在推動國家考試職能分析，其目的除了提供考選的依據之外，也是保訓會辦理初任公務人員基礎訓練的重要參考。再者，許多高績效者的動力可能來自深層之動機或人格特質，這些恐非紙筆測驗可以衡量。由於基礎訓練是考試過程的一部分，基礎訓練過程可以進一步評估了解錄取人員的適任性，同時藉由訓練過程，強化其核心職能，特別是考試難以評量的部分。

## (二)推動多元教學方法

就職能理論而言，有許多影響個人工作績效的原因，未必全是傳統上最重視的專業性知識和技能，而是冰山下的深層特性，如動機、特質等，這些職能圖像的實際內涵和具體工作領域有關。因此，除了傳統課堂講授法外，爲提高教學成效，因應不同訓練屬性或受訓者，建議採用多元化教學。以101年高階文官培訓飛躍方案爲例，教學方法包括：1.以學習者爲中心之多元教學方法：依課程需要採用講述教學法、討論教學法、問題導向學習、角色扮演及工作坊等教學方法；課程進行方式包括下列形式：(1) 政策論壇。(2) 體驗學習。(3) 情境模擬。(4) 個案教學。2.首創「教與學講座」及「職務見習」方式。3.針對管理核心職能課程，融入評鑑中心法之教學內涵。4.至少3門課程採英語教學，以提升高階

文官英語能力。

### (三)訓練成效追蹤

訓練評鑑即在評量對訓練實施成效，檢討是否達一定效果或目的，再予回饋，並作為訓練需求、訓練方式與訓練執行之檢討改進之參據，週而復始，才能使訓練具有實效，達到訓練目的。訓練成效的評估，就是要了解受訓者於訓後能否表現出高績效工作者的行為。

據學者研究英、美兩國公務人員培訓發展經驗顯示，兩國均重視訓練需求評估及其與訓練成效的連結，並且嘗試開發不同的訓練評估工具來測量訓練之具體成效。例如，英國國家學院即發展嶄新的SCHOR360度回饋評量工具；美國方面，其人事管理局則普遍採用修正後的柯派催克(Donald Kirkpatrick)四層次訓練評估模式，以確保訓練課程能符合組織目標，以及滿足學員的需求<sup>17</sup>。

依照柯派催克的理論，從4個層面評量培訓的成效，也就是：1.反應(Reaction)－評估學員對於培訓方案及行政支援的感受；2.學習(Learning)－評估學員學到哪些原則、知識或技術？哪些態度受到改變？3.行為(Behavior)－評估學員因為培訓導致哪些工作行為的改變？4.效果(Results)－評估訓練對整體組織在減少成本、改善質量等具體成果。依考試院文官培訓功能規劃方案的設計，高階文官發展性培訓

---

<sup>17</sup> 劉坤億，〈英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究〉，公務人員保障暨培訓委員會委託研究，2008年11月。

將借鏡柯派催克的理論，其中第1層次將精進相關問卷調查之內容及方式；第2層次則將採評鑑中心法之方式進行評量，至於第3層次及第4層次之評估，將先加強訓後學員服務聯繫，定期或不定期發放問卷，以掌握學員訓後職務遷調或陞遷情形，及其特殊貢獻或服務之表現<sup>18</sup>。

## 二、以策略為基礎的培訓－因應全球化趨勢

我們處在10倍速的時代裡，人民的期待與世界的變遷也是瞬息萬變，如何使文官之專業知能與時俱進，進而提升政府績效，有待培訓功能的發揮，以策略為基礎的培訓，主要就是要面對快速變遷環境的挑戰。

### (一)建構高階主管文官培訓制度

近年來OECD國家為因應全球化的衝擊與挑戰，紛紛建立獨特的高級文官制度，主要原因即在於高級文官是機關業務與行政的專家、組織的CEO、政策連結者與推行者。考試院第11屆提出之「考試院文官制度興革規劃方案」第四案「健全文官培訓體制 強化高階文官」，特別將「建構高階主管特別管理制度」列為興革事項，亦係鑑於歐美各國推動經驗，期經由建立一套有別於一般公務人員之特別管理制度，

---

<sup>18</sup> 依考試院強化文官培訓功能規劃方案之設計，第2層次所採評鑑中心法之方式，其方式包括：籃中演練／案頭練習（in-basket exercise）、無主持人小組討論（leaderless group discussion, LGD）、個案／問題分析（case/problem analysis）、事實發現（fact finding）、簡報（oral presentation）、角色扮演（role-play）、面談（interview）、經營競賽／管理賽局（management game）。

有效運用高階主管人力。隨著98年11月18日國家文官學院組織法修正公布，99年3月26日國家文官培訓所改制為國家文官學院，並辦理高階公務人員發展性訓練，此於考試院培訓高階文官具有劃時代的意義。

## (二)建構「全球架構」培訓計畫

由於全球化的關係，國際間事務日趨複雜，國內涉外事務亦日益增多，因此，各先進國家紛紛加強建構全球架構的培訓政策，如德國於2007年接任歐盟輪值主席時，當時德國聯邦公共行政學院即配合規劃並執行「歐洲架構」的文官培訓計畫，公務人員依職務需要，接受該學院的指派，前往歐盟學習與歐洲事務範疇相關實務課程。此外，該學院亦與美國哈佛大學訂有長期策略合作關係，提供聯邦公務人員公費前往進修，進行該大學最著名之個案教學與進修國際關係等課程。1990年代，英國政府警覺到歐陸統合成功，歐盟的崛起，勢將衝擊英國在區域、乃至全球的發展，亦提出「歐洲架構」文官培訓計畫<sup>19</sup>。

依據考試院強化高階文官培訓功能規劃方案，將發展亞太暨全球架構之高階文官培訓，具體作法包括<sup>20</sup>：1.選派高階文官培訓績優學員至國內外進行專題研究或實習；2.依據

---

<sup>19</sup> 劉坤億，《從全球化角度檢視臺灣中高階文官培訓制度》，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。

<sup>20</sup> 考試院，〈考試院強化文官培訓功能規劃方案〉，2010年12月2日考試院第11屆第114次會議通過。

不同級別之訓練，分別規劃組團前往國外文官學院研習有關管理、領導與決策之相關課程；3.邀請亞太或全球標竿國家官員、國際組織代表、智庫、專家學者，至臺灣共同參與主持高階文官培訓課程。

由於我國訓練預算編列仍顯不足，現行二元訓練資源仍待整合，建構相關全球架構之培訓計畫，實待行政及考試兩院通力合作、共同發展。此策略性人力資源管理原即係為因應全球化，參加對象亦宜以具發展潛力者為優先，而公共行政在處理眾人之事，當不能自於外界，培訓的規劃似可多元邀請外界參與。

### (三)跨域學習

「一技之長可能變成一技之短」、「專業技術容易只會見樹不見林」，是以，建基於廣博基礎的專業知識才有競爭力，公務人員進入公部門後必須跨域學習，俾具備多元思維。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，此為公共治理的新課題。

目前公部門不同專業領域的學習，最常見的是機關內部的職務輪調。職務輪調可視為在職訓練，主要是指機關內部同職務等級工作間的調整，為水平式的調整，希望透過橫向的工作調整，增加工作的挑戰性，使得員工獲得更多的技

能。職務輪調可使組織成員工作擴大化，降低工作倦怠感、專才衍生培養為通才、降低本位主義或久任其位之弊端，以及增進組織效率，是以，理論上職務輪調應與員工之陞遷、訓練等相結合。考試院為寓培訓於歷練，以收做中學擴大在職訓練之效果，在考試院強化文官培訓功能規劃方案，參酌美國「高階行政主管職位」及新加坡菁英治理之作法，規劃高階主管候選人跨部會輪調機制，以定期性強制輪調為原則。

### 三、以價值為基礎的培訓－融入文官核心價值

公共服務為一種公共信賴，必須揭櫫及執行公務倫理，合理有效管理公共資源，否則無法取得人民的信賴。公、私部門在工作或與專業許多方面是相同的，例如講求效率、求取最大利益等，但政治係處理眾人之事，進行社會價值的分配，所以，公務人員應該具備倫理思維，除具工作職能外，亦須兼顧價值領域。

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判斷；因此，公務倫理價值須內化於文官體系，除將公務倫理內涵法制化訴諸法約束外，亦得經由培訓融入文官行政作為中。特別是許多影響個人工作績效的原因，未必全是傳統上最重視的專業知識和技能，而是冰山下的深層特性如動機、特質等等，這些職能圖像的實際內涵和具體工作領域有關，因此，培訓正確的公務人員核心

價值亦是重要課題。

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提出的5項文官核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，其內涵節略如下：

表7 文官核心價值及其重要內涵

核心價值	重要內涵
廉正	清廉公正公平、行政中立、利益迴避、營造良善環境、均衡權益
忠誠	忠於憲法法律國家全民、重視榮譽誠信、具道德感與責任感
專業	充實知識技能、熟悉法令政策、終生學習創新、提供一流服務
效能	簡化工作程序、講求成本效益、提高效率效能、提升國家競爭力
關懷	以民為先親切服務、解決民困、尊重寬容民主態度

OECD國家在推動公共服務倫理規範，大體上是先確立公共服務的核心價值，然後再搭配許多具體的服務倫理和行為要求。多數國家已訂有公共服務的核心價值或所謂行為守則(code of conducts)，部分國家甚至直接規定在法律中，並透過職務說明書、工作契約、倫理言行檢核表等方法，將

這些價值理念傳達給公共服務者。

從OECD國家建立公務倫理之推動策略情形來看，公務倫理係可操作的一種能力概念，可經由持續不斷的培訓予以教育宣導。而教育宣導過程，並應佐以個案教學，使學員從實際的倫理困境案例，探討找出最合適的作法。同時，以各項核心價值的典範，塑造公共服務的正面形象，藉由說故事的力量，使核心價值深入每一位公共服務者的心中。「美國公共行政學會」(American Society for Public Administration, ASPA)曾於1988年實施典範的計畫(exemplary project)，企圖找出行政人員於日常行政程序上所需之德性，並以此德性為教育之工具，產生教導和激勵的作用。這個計畫最後選出11位具倫理典範的行政人員，由11位學者以說故事的方式，分別撰寫與分析其特性，作為倫理宣導的重要素材和工具<sup>21</sup>。

我國保訓會自99年起於公務人員考試錄取人員基礎訓練、晉升官等訓練及高階文官培訓飛躍方案中，開設「經典研析」課程，透過古今中外經典名著之研讀、講授，啓迪品德教育、提昇人文素養及族群認識，啓發受訓學員瞭解擔任公務人員應具備的責任與角色認知，期以作為任事的價值泉源<sup>22</sup>。101年高階文官飛躍方案，也強調高階文官應具有的價值倫理與人格特質，包括：廉正、忠誠、關懷、嚴謹、友善、

---

<sup>21</sup> 引自顧慕晴，〈行政人員的控制—德性途徑的探討〉，《哲學與文化》第36卷第1期，2009年1月，頁34-35。

<sup>22</sup> 邱永森，前揭註。

情緒穩定、使命感。這些努力顯示以價值為基礎的文官培訓也逐步推動中。

## 伍、結語

本文借鏡學者布里斯科和霍爾的實證研究，嘗試以研究為基礎、以策略為基礎、以價值為基礎的3個職能架構，探討我國公務人員培訓制度的可能做法。在以研究為基礎的培訓上，為從基礎源頭作好人力資源管理，必須推動考試各類科職能分析，做為錄取人員基礎訓練的參考，而在公務人員踏入公部門後的在職訓練必須摒除以往「餵」課程的傳統作法，推動多元教學，以符合送訓機關及受訓者需求。而且必須追蹤訓練需求評估，以為訓練檢討改進。而在以策略為基礎的培訓上，由於全球化的趨勢，必須建構機關業務政策與行政連結者—高階文官培訓制度，並建構「全球架構」的培訓計畫，及加強連結人事管理措施的跨域學習，以擴展公務人員視野。此外，在以價值為基礎的培訓，則必須融入文官核心價值，並經由不斷的教育宣導，融入文官。

「世界經濟論壇」(World Economic Forue, WEF)和「瑞士洛桑管理學院」(International Institute for Management Development, IMD)分別設訂不同指標<sup>23</sup>來評估全球主要國家競爭力，但雙方分別將政府效能或公共制度之指標，作為促

---

<sup>23</sup> 「世界經濟論壇」(WEF)三大評比指標為基本需求(公共制度等)、效能強化、商業成熟度與創新排名；「瑞士洛桑管理學院」IMD)四項評比指標則為經濟表現、政府效能、企業效能及基礎建設。

進國家整體競爭力的依據。面對全球化、資訊化及知識經濟時代等環境變遷，人力資源發展便成為如何使公務人員能力與競爭力提升的重點，也是國家競爭力能否提升不可忽視的一環，公務人力資源管理必須回應環境因素並採取適當措施，策略性運用。職能觀點之公務人力資源管理，可將完成工作所需的內隱或外顯能力轉換為可操作工具，如能落實於一試定終身之文官培訓機制，當可發揮公務人力、提升政府效能，進一步帶動國家競爭力。



# 公共服務是一項終身的志業

(綱要)

101.6.22

壹、前言

貳、職業、事業、志業

一、公共服務是終身的志業

二、擔任公職的動機

三、公門好修行

參、公共服務的價值與意義

一、人生以服務為目的

二、樂在工作、樂在服務

三、尋找工作價值與意義

肆、尋找公共服務的典範

一、公共服務的典範人物

二、課責

三、專業和敬業

伍、改變，從自己開始

一、改變官樣文章

二、不要成為溫水裡的青蛙

三、用「同理心」來服務人民

陸、結語

# 公共服務是一項終身的志業\*

101.6.22

## 壹、前言

公共服務(public service)一詞，從其屬性來看，意指所有為公共目的或公共利益而提供服務者，例如：政府機關、公營事業和非營利部門，這些組織所提供的服務均可稱公共服務，甚至於志願服務也是公共服務的一環。但狹義地來說，它也可以指一個群體，也就是公務人員，今天我要談的對象就是公務人員。

根據「管理雜誌」所作2012年大學應屆畢業生就業意向大調查暨職場新鮮人心目中理想雇主調查結果<sup>1</sup>，雖然年輕人普遍希望得到一份展現自我能力的工作，但是在最想進入的

---

\* 聯合國2002年第57/277號決議訂定6月23日為公共服務日（UN Public Service Day），為與國際接軌，回應其創立精神初衷及提升政府創新服務效能，考試院與行政院聯手啟動設立6月23日為我國「公共服務日」，並於101年6月22日在考試院舉辦「623公共服務日啟動記者會暨專題演講」活動，本篇講詞係為該次活動而寫。

<sup>1</sup> 管理雜誌，第454期，2012年4月。「2012年大學應屆畢業生就業意向大調查暨職場新鮮人心目中理想雇主調查」，調查時間為2012年1月11日至3月15日，前者由管理雜誌進行問卷設計與調查執行工作，針對全國大專院校大學應屆畢業生進行隨機抽樣，發放書面與網路問卷，共回收有效問卷73份，並由台灣科技大學企管系協助以SPSS軟體分析有效資料；後者由管理雜誌進行問卷設計工作，與1111人力銀行共同透過網路方式調查，調查樣本族群為在職場上工作未滿兩年的職場新鮮人，共回收有效問卷1,162份。

企業中，「公家機關」這個答案卻位居第一名。這個答案並不令人意外，這些年來，公職一直是大學畢業生就職的首選，尤其當民間就業市場低迷，經濟表現相對弱勢的時候更是如此。

公職是目前最夯的行業，報考的人臥虎藏龍，人才濟濟，高學歷的年輕人畢業後花兩、三年準備公職考試者大有人在；也有些在企業工作2~3年後不能適應企業的壓力及無常（被裁員或公司被併購），轉換跑道到相對穩定的公家單位任職。根據考選部的統計，近10年來公務人員高普初考錄取率均未超過5%<sup>2</sup>，公職的錄取率已遠低於研究所的錄取率，但還是有很多年輕人趨之若鶩。

公職考試成爲年輕學子的重要「大試」，這對於公務人力的注入是一件好事，政府也能夠網羅到高素質的人才。但吊詭的是，何以擔任公職數年之後，就被批評爲缺乏競爭力、官僚、不知民間疾苦，甚至被視爲庸才。天下雜誌曾經用「黑洞」、「文官陷入泥沼」來形容官僚體系的困境，這一部分涉及的是制度設計與執行的問題，考試院有責任要設計一套好的制度，並落實運作，不要讓公務人員成爲「壞制度裡的好人」，因此這幾年來考試院積極推動考績制度的改革和培訓制度的革新，就是希望透過這兩項措施，讓公務人員的能力可以與時俱進，而不是一試定終身。另一個部分就是擔任公職者的動機，這涉及到主觀的因素，也是我今天的重

---

<sup>2</sup> 101年5月2日考選部統計室彙整資料。

點。

許多人認為公務人員=安逸，日本著名的管理學家、經濟評論者大前研一認為：「公務員是『不努力工作卻有保障的人』，沒有法律可以開除公務員，所以他們的身分完全受到了保障，不必擔心裁員問題」<sup>3</sup>。因此許多人為了生活安逸，所以才會走公務人員這條路。可見吸引年輕人選擇公職的動機，不是來自於「服務」，也不是這項工作具有何種內在價值(intrinsic values)<sup>4</sup>，而是它的「穩定」，包括穩定的生活、穩定的工作保障、穩定的待遇，而且還有不錯的退休制度。可是擔任公職的出發點若不是為了服務人群和奉獻社會，而是以追求終生保障為優先考量時，當然會影響工作的態度與熱心，而公務人員的一舉一動，又影響著政府的形象與人民的觀感，也難怪人人搶著當公務人員，可是公務人員的形象與社會地位卻在下降之中。

一位我非常尊敬的人事界老前輩—徐有守次長—他寫了一本書《做一個成功的公務員》，他說「身為公務人員，應該感到驕傲，也應該感到責任的沈重。因為在千千萬萬的國民中，國家選定了你做幾十萬中之一的公務員，這不僅是一份莫大的幸福，更是求之不得的榮譽。因為你是在替國家做事，為人民服務。」<sup>5</sup>。擔任公職，就要有這種體認，希望

---

<sup>3</sup> 大前研一，〈M型社會〉，台北：商周出版，2006，頁233。

<sup>4</sup> 內在價值是指事值本身所蘊含的價值，例如：真、善、美、仁、義，或是快樂、自我實現等。

<sup>5</sup> 徐有守，《做一個成功的公務員》，台北：台灣商務印書館，2004，頁5。

所有的公務人員，或者正在準備報考公職者，要能了解公共服務的價值，並把它視為終身的志業。從事公職是恩典，能夠幫助別人，為人民服務，就是最大的福報，也是最快樂的事。

今天的主題就是要告訴大家，把公共服務當做一項終身的志業。服務別人究竟有多重要呢？華盛頓說：「樂善好施是生命中唯一真實快樂的行動」，僅僅這一句話就足以讓我們體會到服務的重要性。當然，不同的工作領域都可以從事公共服務，企業有社會責任，非營利組織對於社會所承擔的責任也相當大，但在政府部門服務，動輒影響萬民的生計和幸福，其間的差距不能以道里計。因此，我要強調的是政府的公職人員，特別是常任文官。

## 貳、職業、事業、志業

前幾年有一本暢銷書叫《態度決定一切》<sup>6</sup>，用什麼態度去面對人生，就會有什麼樣的人生。由於態度的不同，一項工作你可以把它看成是「職業」、「事業」，也可能是「志業」。如果是一份「職業」，那就只是工作的選擇，選擇到公部門、私部門或者非營利部門服務。擔任公務人員如果只抱著一份「職業」的心態，那不過是糊口的工具，只在乎待遇福利好不好、陞遷機會多不多，但卻計較工作負擔的輕

---

<sup>6</sup> 阿爾伯特·哈伯德(Elbert Hubbard)著，《態度決定一切》(典藏精裝版)，杜風編譯，台北：喬木書房，2006。

重。其次，若把公職當做是「事業」來看，則先會定位自己，對於份內的工作用心、努力，以表現良好的績效，亦會時時充實自己的專業知能，規劃生涯的發展，因為是自己的「事業」，當然值得好好經營，積極投入，以獲取回報。最後，若把工作當作「志業」來看，那就需要有「奉獻」的精神，既是一份志業，本身就具有崇高的價值與意義，除了工作績效的要求外，會更用心思考此份工作的意義，把它當作人生的使命來看待，這樣的付出和責任感，當然會帶來不同的工作成果。

## 一、公共服務是終身的志業

我要強調，公共服務就是一項終身的志業。公共服務的本質，就是為國家、社會及人民服務，如果沒有服務的熱忱和奉獻的精神，只想要升官發財，莫入此門。尤其我國的陽光法案算是相當嚴密，公務人員的財產若無端增加，而無法說明正當理由，將會被課以刑事責任。若是想升官，積極取得更多為人民服務的機會，當然是好事，但公職的升遷也是高度競爭，特別是高階文官的職缺有限，不是每個人都有機會擔任高階職位。不過，服務人群不一定要位高權重，只要有熱忱、堅持的勇氣，任何公務職位都能有所貢獻。

大家一定還記得去(2011)年的塑化劑事件，它可說是台灣數十年來最嚴重的食品安全事件，衛生署食品藥物管理局一位技正楊明玉，從事檢驗工作26年，在檢驗食品是否違法摻雜安非他命或減肥西藥成分時，雖然規定檢測的項目結果

合格，但她意外發現了可疑異常訊號，難能可貴的是，一般人會因檢測項目結果合格，就到此為止，但她主動提出檢驗要求，並運用下班時間不斷追查，盡責的比對數據，結果發現這一件駭人聽聞的塑化劑事件。楊技正沒有很高的職位，查出塑化劑也不會因此致富，去年頒發傑出公務人員貢獻獎的時候，我見過她一次，蓬蓬的鬢髮，帶著一副眼鏡，看起來就像台灣大街小巷間可以遇見的媽媽。她也跟所有的媽媽一樣雞婆，對食物的安全斤斤計較；但是她的雞婆把台灣人從吃了二十幾年的塑化劑毒素裡拯救出來。她曾經對媒體表示「做了這件事情，真是不虛此生。」

我想，她的「雞婆」來自於她對於工作的熱情，來自於為民眾健康把關的執著，這個態度就是把工作當成志業，這就是公務人員最佳典範。我相信台灣的公務體系，還有許多的「楊技正」，她們不求升官發財，而是認真地面對自己的工作，並且有堅持到底的勇氣。如果擔任公職者，每個人都能有多一點點的「雞婆」，發揮雞婆的精神，相信一定可以改變官僚給人的負面印象。

美國總統羅斯福曾說：「找一個你喜歡的工作，你每一星期就多了五天有生命的日子」。把服務當成終身的志業，你的生命便會開始發光、發熱，然後感染周遭的人，讓大家都充滿熱情，這才是人生最幸福的事。

## 二、擔任公職的動機

前面提到擔任公職的動機，若不是基於服務，自然會影

響工作的熱情與態度，接下來我們看看學理上的研究。根據美國公共行政學者安東尼·唐恩(Anthony Downs)的研究，他根據公務人員行為的動機，將常任文官區分成五種類型<sup>7</sup>：

### (一) 攀爬者(climbers)

這一類的官僚重視的是個人的自利動機，汲汲於權力的爭取、所得的增加、尊榮的提升。他只著眼於短期利益而犧牲長官的績效與他人的士氣。這種人有時候也不排除組織快速的變革，因為這意謂著升遷或擴張的機會。

### (二) 保守者(conservers)

這一類人不喜歡變革，只想維持安定與方便，他們認為任何的變革都將傷害到既得權力或利益。保守者強調「依法辦事」，依賴年資，以不變應萬變。當年齡愈長，升遷無望時，人員傾向於保守者就會增加，甚至於攀爬者也會變成保守者，這類人員大多集中在組織的中間層級。

### (三) 熱心者(zealots)

熱心者的自利動機比較小一些，他們把組織目標和公共利益鎖定在特定的政策上，他們可能是克服科層組織僵化與推動變革的重要來源，由於他們的熱心，使公共組織有長期的效率。只要組織所要推動的事被他們認同，他們便會熱心積極的推動。反之，如果他們無法認同組織的政策，他們也會成為組織變革的阻礙。每一個組織都需要鼓勵和培養一些

---

<sup>7</sup> Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967)

熱心者，然而此類官僚在推動變革時由於太過於熱心，也會引起衝突，忽略變革帶給他人的痛苦。

#### (四)倡導者(advocates)

這一類的官員兼具自利與他利的動機，他們關注的是較大的原則和政策方向，偏好從政策過程中發揮其權力和影響力。他們對於組織相當忠誠，很容易從下列特徵判斷：

- 1.重視組織的整體利益而非局部的利益。
- 2.在組織內是公正無私的仲裁者，但在涉外事務時，十分偏袒自己的組織。對外爭取資源時，不惜發生衝突，但在組織內部，希望建立團體的一致性並提高士氣。
- 3.他相信自己負責的政策才是最重要的，也高度預期能影響該政策，他才會持續倡導，否則不會浪費時間繼續推動。
- 4.他是官僚的帝國主義者(bureaucratic imperialism)，支持創新並擴張組織，從長遠的宏觀角度注意當前的政策。
- 5.由於倡導者會高度關注特定議題與責任範圍，因此會成為資訊的流通者，而增加其職位與功能的重要性。

#### (五)政治家(statesman)

這一類的官員重視的是真正的公共利益，為國家和社會著想，但因官僚結構與其特殊的阻礙，使得這一種人很少見。這一類人雖然少，但對於國家社會卻非常重要。

根據我的觀察，台灣的公務人員「保守者」和「倡導者」比較多，「保守者」只想維持安定，抗拒任何的改革。「倡導者」則積極維護組織利益，他們認為改革可以，但不能動我的乳酪。由此可見，推動改革常常遭遇內部的阻力。「熱心者」也有，他們很熱心也相當固執己見，若能取得他們真心的合作，常常成為機關政策推動的動力。至於「政治家」風範的公務人員則相對欠缺，純以自利為動機的「攀爬者」也不算多，畢竟多數公務人員仍有追求公共利益的動機。

整體來看，台灣的公務人員偏向「有能力，但做事不夠積極」，這種形象與「考試錄取率偏低，但報考的動機是基於鐵飯碗」的研究相當符合。我們現在要做的就是啓發公務人員的熱情與使命感，讓有能力的公務人員能夠將公共服務視為一生的志業，如此便有機會改變公職的形象。

### 三、公門好修行

俗話說「人在公門好修行」，我覺得「修行」有兩種解釋，一是公務人員必須報效國家，風雨如晦、雞鳴不已；一是公務人員必須全力為民眾服務，任毀任謗、任勞任怨。雖不致每天「無定量、無止境」地工作，但秉持敬業精神，懷抱著服務的熱忱與使命感，為國家及全體國民盡心盡力，就是公僕的修行之路，就是將公職當成一份志業來實踐。因此，擔任公職是替民眾創造福祉的最佳機緣，而公門便是最大的修行道場。

很多人常說要退休後擔任志工，退休後擔任志工的人生

規劃當然很好，但從事公共服務，其實就是在為人民服務，不必等退休，要奉獻社會，擔任公職就是一個最好的選擇，它讓你隨時都可以「服務人群」，隨時都讓你有機會「修行」。

北宋理學家張載曾用「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平。」來勉勵所有的士大夫，如此神聖的使命，當可理解擔任公職有何等的意義和價值，也可以理解自古人把「士」列為「士農工商」之首的原因。

古代人參加科舉的得失，不只是個人的榮辱，它甚至成爲一種牽連家庭、親族、故鄉、姓氏榮辱的宏大社會命題，「一第知何日，全家待此身」；「一士登甲科，九族光彩新」，都是當時實情。《玉泉子》<sup>8</sup>有一則記載，一位級別很高的地方官員設春社盛宴，恭邀一位將軍攜家人參加。將軍帶來一位已出嫁的女兒，這女兒嫁給一個叫趙琮的讀書人，趙琮多年科舉不第，窮困潦倒，將軍的女兒抬不起頭來，將軍全家也覺得她沒臉見人，今天既然一起跟來參加春社盛宴了，便在她的棚座前掛一塊帷障遮羞。宴會正在進行，突然一匹快馬馳來，報告趙琮得中科舉的消息，於是將軍起座高喊：「趙郎及第矣！」家人聞之，立即將趙琮妻子棚座前的帷障撤去，把她攙出來與大家同席而坐，還爲她妝扮，而席間的她，已經容光煥發。令人驚異的是，在趙琮考中之前，他妻子也是將軍的女兒，竟然因丈夫落第而如此可憐，而對這種可

---

<sup>8</sup> 《玉泉子》，唐無名氏著，一卷，所記多爲中晚唐時朝野雜事。

憐，將軍全家竟也覺得理所當然<sup>9</sup>！在帝制時代，縱然只不過有一點小小的功名，都可以在祖宅或自家宗祠門口樹立旗桿，以彰榮光。

政府部門與在民間企業的最根本差異，在於政府的工作是「服務」，而民間企業基本上是以「營利」為目的。為官若能造福蒼生就是現世活佛，就是最好的修行。要把「來洽公的人就要當成是你的親人」，耽擱了公事就是損害眾人的利益，也是在消滅自己的福報。

### 參、公共服務的價值與意義

公務人員要了解，政府不僅止於法律結構，或者是辦公場所配置，而是一種生活，一種道德精神，公務人員的心中如何看待自己與選擇如何作為，會影響人民看待政府的角度，這才是構成政府形象的重要關鍵。

對公務人員而言，最大的工作意義與價值便是於服務人群，建設國家，增進公共福祉，了解到這一層意義，才能提升工作的價值，才能鼓動工作的熱情。

#### 一、人生以服務為目的

許多先聖哲人都告訴我們，人生的目的在於服務人群。國父說過「人生以服務為目的」。天主教聖人1979年諾貝爾和平獎得主德雷莎修女說：「從別人的需要，看到自己的責

---

<sup>9</sup> 本段故事引自余秋雨，〈十萬進士〉，載於《山居筆記》，台北：爾雅，1995，頁 268-273。

任」，她一生選擇「為窮人中的窮人服務」，她不僅為最窮的人服務而已，還要求自己也成為窮人。她只有三套衣服，她不穿襪子，只穿涼鞋，住處除了電燈以外，唯一的電氣用具是電話。德蕾莎修女為了要服務最窮的人，她的修士修女們都要變成窮人，修士們連手錶都不准戴，只有如此，被修士修女們服務的窮人，才會感到有一些「尊嚴」。聖嚴法師曾說「生命的意義是為服務，生活的價值是為奉獻」，想想，有什麼比自己有能力替別人服務、有價值可以奉獻給別人更高興的呢？古代人修福的方法常是「造橋鋪路」，現代人則是「志願服務」，這些都是服務人群。

大家應該都聽過浮士德（Faust）的故事，我們都知道他用靈魂和魔鬼交易，可是最後為什麼魔鬼沒有取走他的靈魂呢？正是因為他奉獻、服務、助人的精神。他是歐洲中世紀傳說中一位人物，他把自己的靈魂抵押給魔鬼，而魔鬼則要滿足浮士德的一切要求。如果有一天浮士德認為自己得到了「滿足」，那麼他的靈魂就歸魔鬼所有。於是魔鬼使用魔法，讓浮士德有了一番奇特的經歷。首先，浮士德認為大半輩子埋頭在書堆中，到頭來卻一事無成，於是浮士德說，這不是我想要的。魔鬼再讓浮士德享受世俗的快樂，包括飲酒作樂、享受青春，但這些都不是浮士德想要的。魔鬼再透過魔法喚出希臘神話中的第一美女海倫，並讓他與浮士德結婚，他們生下一個兒子，結果這個孩子不幸摔死。浮士德發現，這也不是他想要的。

最後浮士德走向服務人群，魔鬼以為浮士德開始墮落，想要聲名。但浮士德發現他想要做的是幫助別人。浮士德要填一塊海邊之地，創造出一個他心目中的理想國。當一個新地終於出現，卻是浮士德離世死去的日子。結果呢？魔鬼沒有收取浮士德的靈魂，浮士德因為奉獻、服務，因此他的靈魂被上帝先取走了。浮士德故事就在這裡結束<sup>10</sup>。從浮士德的故事中，可以發現服務人群具有高尚的價值，知識、聲名、美貌、財富都比不上。

證嚴法師曾為「什麼是成功？」下了一個定義，那就是「對人有益、對己無虧、對事圓滿」。當願意付出時間、金錢、精力來從事社會服務的人，或是無私的把服務人群當成志業，而非事業或職業的人，都稱自己是一群「快樂的傻瓜」，事實上，這些人才是真正充滿生命智慧的聰明人。公共服務就是這樣一份終身的志業，能從服務別人當中獲得真正的快樂與滿足。

## 二、樂在工作、樂在服務

大約25年前，天下文化出版了一本暢銷書「樂在工作」(The joy of working)，作者魏特利(Denis Waitley)認為，工作中自有樂境，而樂境來自心中。想要真正成功且歷久不衰，一個重要的因素是，致力於一份自己喜愛又天天期待的職

---

<sup>10</sup> 浮士德的故事係參考「浮士德精神——歌德的晚年」，網址 <http://life.fhl.net/Literature/goder/003.htm> (2012/6/6)

業。工作是生活的負擔？還是你我皆可優遊其間的樂事？這個問題的答案完全取決於你的工作觀。

工作的樂趣不是天生而來的，而是靠你的自信、堅持、毅力等，現代社會裡，工作幾乎是人生不可缺少的一部分，多數人的一生中至少有30年左右的時間在工作，你未必能獲得很高的名望，未必能得到很多的財富，但是長達30年的時間裡，你不能失去工作的樂趣。

工作，不僅可以帶來物質的報償，更能讓人享受到自我實現的滿足，所有讓人備感艱辛的挑戰和壓力，也是生命中最珍貴的淬煉。揮灑在工作中的熱情所能換得的，絕對不只是一張漂亮的成績單，它還可以讓你帶著從容自在的心情，看到更燦爛的人生風景。

張小燕，想必每一個人對她都很熟悉，大家都是看她的節目長大的。張小燕從小童星做到現在，將近60年，雖然也有過短暫的低潮(當年港劇「楚留香」曾把張小燕的「綜藝100」打得落花流水)，但她總是能很快超越自己，重新站起來，一個很重要的原因，就是她始終維持著對於工作的熱情，不曾消逝。張小燕尋求突破的動力，源自於對演藝工作的熱愛，她連轉行的念頭都不曾有過，她很開心的說：「我喜歡這個行業，為什麼要轉行？我只會做這個，也不想做別的，我常開玩笑和醫生好友說，我的工作比他們好一些，因為每個人看醫生總是愁眉苦臉的，而藝人上我節目都是處於最好的狀態，所以我幸福一點。」所以我要說，熱情可以激發無限的

潛能，熱情可以提升工作的價值與樂趣，熱情是最好的選擇<sup>11</sup>。

做為一位公務人員，如果服務不是發自於內心的熱情，那就很容易影響到服務的品質，曾子說「吾日三省吾身」，做為公務人員，也可以每天要問自己下列三件事情：「我熱愛自己的工作嗎？」、「我對於服務群眾感到熱忱嗎？」、「我有強烈的使命感與責任感嗎？」公務人員不能只有培養專業，一定還要有服務的熱忱，人是感情的動物，只有發自心裡的熱情才能感動人，才能穿透人心。想想你是否曾經接受過熱情的服務而感動不已呢！看到周圍的同事們個個充滿熱情時，相信你的熱情也會被激發出來。

### 三、尋找工作的價值與意義

職位大小不是決定工作意義大小，工作價值高低的關鍵是要看你的態度。目標會帶動熱情，熱情會給你力量，有力量的人就能主宰自己的命運。我曾聽過一個故事：一個小孩下課後閒來沒事，就跑到學校旁的大土堆上看風景。往下一望，他看到一個工地，裡面有些人在敲磚頭，有些人在操控機械怪手，有些人在攪弄水泥漿，有些人焊接鋼鐵等等。他好奇心一時興起，就跑到工地去問一個建築工人：「先生，

---

<sup>11</sup> 參考「張小燕—時代女性關鍵字：身心健康」，原文網址：[張小燕—時代女性關鍵字：身心健康 | 儂儂 | 雜誌櫃 | NOWnews 今日新聞網](http://mag.nownews.com/article.php?mag=2-6-940#ixzz2IrFZXjhD)  
<http://mag.nownews.com/article.php?mag=2-6-940#ixzz2IrFZXjhD>  
(2012/6/6)

你在幹嘛？」那個工人不耐煩地說：「你怎麼那麼笨？你沒看到我在用磚頭做牆嗎？」

小孩似懂非懂地點點頭，轉頭看到身後有另外一個建築工人，忍不住又開口問對方：「先生，你在做什麼？」在咚咚作響的噪音中，工人叫道：「我正在努力賺錢養家糊口啊！」。回答後工人又繼續埋首工作。小孩又遇到第三個工人，就照樣提出同樣的疑問。這位建築工人和前兩位反應不一樣，他馬上暫時放下手邊的工作，認真地思考了一下，才回答道：「小朋友，我正在做一件非常有意義的事情。你有沒有看到這面牆，這面牆以後會蓋得很高很高，會是一個大教堂的牆，所以我正在興建大教堂。蓋好的大教堂將會很莊嚴雄偉，裡面會有很多座位，神父會來主持彌撒，每個人都可以進來虔誠祈禱，並且獲得心靈上的平安。」同樣的一件事，不同的工作態度帶來的價值與意義也是不一樣的，建築工作可以是很粗糙的苦力，也可以是很神聖的使命。

工作的價值由你的態度來決定，搬磚頭可以只是搬磚頭，也可以成就一間不朽的大教堂。考試院有一項工作是發放考試及格證書，就工作內容來看，它不困難。但每次我總是想，每一張及格證書的背後，都可能有一個寒窗苦讀的故事，我們發的不只是一張證書，我們可能是在培育下一個蕭副總統，下一個楊技正。仔細想想，每一份工作都可以找到高尚的價值。例如：清潔隊員每天為維護我們的環境，他們是在保護我們所賴以生存的地球，這樣的價值難道不值得肯

定與讚嘆嗎！

## 肆、尋找公共服務的典範

我們無需將人神話或人格美化，但是職場中有典範人物存在，能夠成為大家學習的標桿，成為工作動力的來源。我們就來看看公共服務的典範人物和他們的特質。

### 一、公共服務的典範人物

台灣今日能如此繁榮，是前總統蔣經國先生、李國鼎、趙耀東、孫運璿等人的先見，還有許許多多無私奉獻的公務人員，這些人當初完成了十大建設，促成台灣南北交通運輸的簡便、設立桃園國際機場、高雄港、蘇澳港等對外聯絡管道，使貿易興盛，尤其是成立了新竹科學園區，使台灣從農業、工業國家一躍成為以科技業見長的電子大國。李國鼎、趙耀東、孫運璿等菁英官僚，其堅毅、熱情、犧牲、無懼的文官精神就是公共服務典範人物的最佳楷模。

若是你覺得這些人物離我們太遠，他們的故事你不熟悉，那麼蕭副總統各位應該很熟悉了。剛剛卸任的蕭副總統投入公務50年，從24歲到74歲，從基層科員到副總統，可說是中華民國文官的代表之一。他的故事不用我多說，包括經濟部國貿局副局長時，在中美斷交前三天，為爭取最惠國待遇而累到一次掉了11顆牙；為了美國農產品進口談判，忍著父喪之痛，打起精神走上談判桌，並承受扔雞蛋抗爭的質疑，並因此贏得了「微笑老蕭」的稱號。

如果你覺得蕭副總統的職位太高，你不可能像他一樣，那麼天下雜誌第498期(2012年6月)，提出了四位文官的典範，也可以做為各位的楷模。分別是：經濟部工業局長杜紫軍(已升任經濟部次長)，勞委會職訓局長林三貴，經濟部水利署副署長吳約西，環保署空保處處長謝燕儒，他們都對於建設國家充滿熱情與勇氣。杜紫軍說，「當初會選擇這條路，就是因為政策的影響面，更勝於當個傑出的企業領導人」。吳約西說，「人活在世上，職位是一回事，堅持理想，為這個國家做些事，才是我這輩子最大的驕傲」。

蕭副總統在《微笑的力量》一書中也說，「經濟結構會改變，政府功能也會相應調整，但是文官精神的傳承，是不容中斷消失的。」我們希望還有更多的人接續這股文官精神，不屈不撓，為國家利益，為人民福祉堅持到底。

銓敘部曾整理88年至98年公務人員傑出貢獻獎109位得獎人的特質，在109人中，前3名的人格特質分別為：(一)負責：有94.50%(104位)的得獎人具有做事盡責可靠，願意承擔後果，並信守個人承諾的傾向。(二)堅毅：77.98%(85位)得獎人具有做事鍥而不捨，堅持不懈的傾向。(三)合作：有69.72%(76位)得獎人具有喜歡參與團隊合作，和他人共同達成目標的傾向。其餘人格特質依序為樂觀51.38%(56位)、謹慎47.71%(52位)、活力45.87%(50位)、創造力44.95%(49位)、領導42.20%(46位)等。

公務人員傑出貢獻獎總計109位得獎人，來自不同專業

領域，但其對工作盡責可靠，願意承擔後果，鏗而不捨，參與團隊合作，共同達成目標的人格傾向，是他們對於工作所抱持的態度，此等工作態度值得全體公務人員學習效法。

## 二、課責(accountability)

既然「負責」是所有傑出公務人員的共同特質，那我們就來談談這個議題。大家應該還記得幾年前花蓮海洋公園建設案，拿雜項執照要蓋800個印章，拿到正式建照、執照要蓋1,800個印章。由於公文旅行相互推諉，造成公園建設的延宕。法國大文豪巴爾紮克1841年寫的《官僚生理學》指出，繁雜而不負責任的批准流程就是官僚制度中的最大禍害之一。170年過去了，官僚的不良文化卻仍然安在，1,800個章，充分呈現出這個「繁雜而不負責任的批准流程」。

許多人和官僚體系打交道，大都有過繁雜的行政流程而受氣的經驗。要做一個負責的公務人員，要認知的第一件事，就是不要為自己找任何藉口，藉口就是推卸責任。他可能會說：這不關我的事、我很忙、我以前不是這樣做的、這件事我不會、他比我行等。

要改變這種公文旅行，改變這種推卸責任的作風，除了制度面的調整之外，公務人員本身要承擔起責任，也就是所謂的「課責」(accountability)。「課責」大約是20世紀末興起一個重要管理觀念，基本概念很簡單，亦即一位專業的工作者不僅僅只是準時完成被交付的工作或任務，還必須要有得到好結果、好績效的企圖與決心。他不只是負責做事情，還

需要把事情做的比期待的更好，方法就是每個組織內的工作者都要多做一點、多走一步，必須為「成果」負責，而不只是服從程序。

「課責」的許多情境與要求，其實都很像軍隊中的「誓死達成任務」、「使命必達」。舉例來說，如果一份重要的信件，交收發人員寄送，人員已準時、依規定寄出，就是負責的表現。但當責者必須確認信被對方收到。如果信不見了，負責者只會說，那是郵局的責任，我管不到郵局。課責者則會追蹤信件，確保成果。杜魯門總統還有另兩句名言，大家就更耳熟能詳了，「If you can not stand the heat, stay out of the kitchen.」(怕熱就不要進廚房，哪邊涼快哪邊去。)  
「The Buck Stops Here.」(在此由我下決定，責任也歸我！)這兩句話相互輝映，為課責下了最佳的註腳。

### 三、專業和敬業

要做一位符合人民期待的文官，不能只是「我願意負責」，還必須有能力負責，培養足夠的專業，有敬業的精神。

一般人對於公務人員的第一印象是什麼呢？大概就是「鐵飯碗」，鐵飯碗幾乎已經成為公務人員的代名詞。但鐵飯碗的真義是什麼？簡單地說，鐵飯碗就是指「公務人員有工作保障，非依法不得免職」。公務人員的工作保障是為了讓他心無旁騖地為國、為民工作，不受政黨輪替的影響，這種保障是為了行政的延續與穩定，這才是鐵飯碗的真義。所以說，鐵飯碗的真正意義是保障文官的專業、敬業和維持行

政中立，是保障文官不受政治干預的一項設計。但是這一項保障文官工作穩定的設計，卻遭到誤用與誤解。例如，我們對於不適任的公務人員，很少將其解職，其實只要有法律的依據，經過輔導措施之後，仍無法改善者，便可以使不適任公務人員去職。但一般人總將鐵飯碗視為身分保障的護身符，認為一旦當上了公務人員，便有了終身保障，不管工作表現如何，誰也動不了他，認為公職是摔不破、打不壞的飯碗，這即是對鐵飯碗的嚴重誤解。

每一位公務人員或許只是一顆小螺絲釘，但由於它的永續性，卻能發揮巨大的作用，政務官來來去去，但公務人員則是永業發展，因此有「政府更替，但行政長存」(government change but administration remain)的諺語。政府部門就像一部大機器，每一個敬業的公務人員就如同機器裡緊密接合的螺絲釘，維持著機器完整不鬆散並能順利運轉。因此，公務人員不必妄自菲薄，認為你所能做的事有限便退縮，或者先求自保。想想楊技正的案例，她不就是為國家做出了巨大的貢獻嗎！美國總統約翰·甘迺迪在就職演說中曾提到許多願景，但他說「……凡此種種不會在最初的一百天中完成，不會在最初的一千天中完成，不會在本政府任期中完成，甚或也不能在我們活在地球上的畢生期間完成。但，讓我們開始吧！」<sup>12</sup>。德國文豪哥德也曾說過一段話：「只有去做，你的

---

<sup>12</sup> 原文如下” All this will not be finished in the first 100 days. Nor will it be finished in the first 1,000 days, nor in the life of this administration, nor

心才會熱起來。因此，開始去做吧！剩下的事，自然會完成」。

## 伍、改變，從自己開始

前面提到許多對公務人員的期勉，但是公務人員也有許多被人民詬病的方面，例如官樣文章、消極保守、被動等，針對這些批評我們也要思考改變自己。2010年2月商業周刊(1160-1161)有一篇報導，有94.3%的國人想改變，除了改變自己之外，「誰最需要被改變」，調查結果前五名是「配偶、政府官員、父母或公婆、老板或主管、立法委員」<sup>13</sup>，政府官員排名最需要被改變的第二名，做為一位政府官員，實在有點汗顏，這恐怕反應了民眾對於官僚主義的不滿。因此我們更需要改變。

### 一、改變官樣文章

官樣文章，英文是「Red tape」，有時候我們也翻譯成「繁文縟節」，字面的意義是紅色的帶子，這有什麼象徵含義呢？原來以前的英國官方文件慣例上是用紅色布帶繫成一紮一紮的，當紅絲帶不見時，文書運作卻照常如故，形成公文旅行的現象。在美國，有時候也會把官樣文章比喻成米老鼠，因為米老鼠給人的印象是費了很大的勁卻一事無成，事情做

---

even perhaps in our lifetime on this planet. But let us begin.”

<http://www.chenhen.com/html/english/speech/jfk-in.htm> (2012/5/7)

<sup>13</sup> 參考自商業周刊1160-1161期，2010.2。

做，卻無下文；將其用到政策或管理上便會讓人覺得行政運作沒有需要、空洞、愚蠢、或令人厭煩，雷根總統就曾抱怨：「美國政府達成預算的政策，就像任何政府機構所經歷的那種最不負責的米老鼠戲碼。」<sup>14</sup>美國公共行政學者寇夫曼(Herbert Kaufman)研究指出「官樣文章已成爲我們的制度核心而非息肉」；「一位行政人員的官樣文章也許是另一位人員珍貴的程式保障」<sup>15</sup>。可見官樣文章代表著繁瑣的公文流程，空洞的內容，卻解決不了任何的問題，寫了等於沒寫。

新北市政府研考會，曾針對各局處答覆內容挑出「不當的官樣文章案例」，分爲六大類<sup>16</sup>。

其一是「敷衍處理」型。教育局接獲民眾多次陳情，某社區有未立案補習班，官員詢問警衛後，即回覆民眾「稽查時該址大門緊閉、按鈴無人應門，經詢問爲安親班，故移請社會局主政。本案查處結果該局將公告網站，臺端可逕行查詢。」

二是「傳統官僚」型。民眾陳情，板橋區某坍塌建物遭流浪漢占用，工務局回覆「本局『已轉知』警察局及社會局，爲維護秩序與安全，請該局協助派員查察。」

三是「答非所問」型。新店區民眾向工務局陳情，某社

---

<sup>14</sup> cited by Shafritz, J. M. & E. W. Russell, *Introducing Public Administration* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1997), 21.

<sup>15</sup> 參考林鍾沂，《行政學》，三民書局，2001。

<sup>16</sup> 參考聯合報，2011年3月23日。

區機車停放電梯及逃生梯前，非常危險；官員回復「新店○○號外牆設置廣告招牌案無許可證案。」

四是「言語恐嚇」型。民眾向工務局檢舉，違規室內裝修工程影響安寧，官員卻回覆「勘查結果未發現，請臺端謹慎查明避免影響他人無謂困擾，否則涉及刑事責任，後果自行負責！」

第五類為「八股賣弄」型，例如民眾陳情某國中師生比例及學區調整案，教育局卻回覆貼上一篇說明教育理念的文章。

第六類是「引經據典」型，民眾陳情違規告發案，警局卻引用行政程序法、違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則、道路安全處罰條例，最後才說「檢舉資料欠缺具體明確，致無法查證。」

其實，多數公務人員除了參加會議外，最主要的工作之一便是伏案寫作或核閱公文，在答覆民眾陳情、問題，要特別注意態度、語氣和用字遣詞，不要八股。長官在批閱的時候，若是請您決定某件事請，也不應寫「依法辦理」、「閱」、「悉」等模擬兩可的字句。公文寫作，最根本的原則就是「簡淺明確」，《公文程式條例》第8條規定「公文文字應簡淺明確，並加具標點符號。」在簡淺和明確之間，更以「明確」為第一優先，只要能明確，文字宜儘量「簡淺」，表達清楚，不要把寫公文當作是文稿競賽，浪費時間去鑽研一些無關緊要的虛文濫調。

## 二、不要成為溫水裡的青蛙

煮蛙效應源自美國康奈爾大學的科學家做過的一個溫水煮蛙實驗：將一隻青蛙放進沸水中，青蛙一碰沸騰的熱水會立即奮力一躍從鍋中跳出逃生；又嘗試把這只青蛙放進裝有冷水的鍋裡，青蛙如常在水中暢遊，然後慢慢將鍋裡的水加溫，直到水燙得無法忍受時，青蛙再想躍出水面卻已四肢無力，最終死在熱水中。實驗說明的是由於對漸變的適應性和習慣性，失去了警惕和反抗力的道理。

我在公開場合說過很多次，公務人員經過嚴格的考試才進入公務體系，剛剛進入時都很優秀，但幾年工作下來，反而變成了庸才，《天下雜誌》的報導，指公務人員到了公家體系，就像進入「黑洞」與「泥淖」，久了就跳不出來，就像「溫水煮青蛙效應」。其實，根據我的觀察，公務人員並不是大家想像的那麼安逸，那麼舒適，相反卻是一個要求嚴格，富挑戰性的工作，只要你有心，你不缺活幹，也不缺有價值的事做，關鍵在於自己還是否有顆奮進的心。但是人都有惰性，無論從事什麼職業，時間久了都會產生這種惰性，我不希望你們都把這種生理上的惰性，轉接到公務人員這個職位上。溫水煮青蛙的故事，闡述的正是這種生理惰性。

其實公務體系變成黑洞、泥淖，主管全國人事單位的人都應該覺得「愧對國家、對不起公務人員」，政府應提供公務人員一個能夠成長、與時俱進的環境，避免公務人員感覺進入黑洞、泥淖。

### 三、用「同理心」來服務人民

公務人員強調做事要依法行政，平等地對待任何人，不偏頗任何人或團體。這句話聽起來沒有錯，但卻少了點人性關懷，「依法行政」反而常常被民眾視為冷血和官僚。這是因為在某些公務人員的心中，「依法行政」並不是以維護與保障人民權益為宗旨，而是保護自己權益的手段，深恐做出有利於民眾的決定，會落入「圖利他人」而不願意有所作為。「法無明文規定」、「於法無據」、「舉輕以明重」等已經成為公務人員拒絕做出對人民有利決定的口頭禪。

法令和制度應該為人服務，文官尤其要思考，法令本身只是達成「服務人民」這一項目的的工具，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，應善用裁量的空間，即使沒有裁量的空間，也應透過其它方法解決民眾的難題。可惜現實生活裡總是相反，大家都順從制度，讓自己成為習慣、慣例和規則的囚徒。

不知各位是否看過〈不能沒有你〉這部電影，戲中的文官皆依法行政，沒有做錯事。(他們其實可以做的更對一些!) 只是這樣的文官已經不符合人民的期待，依法行政只是基本規範，我們希望的是更積極為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。

## 陸、結語

希望所有公務人員，或者正確準備擔任公職者，要能體認公共服務的價值，並把它視為終身的志業，對於自己的工作，要有使命感，要有一種無可推卸的責任感，對於國家、人民有利的事情，要有當仁不讓、勇往直前的勇氣。

總結今天的報告，我認為使命感包括三個層面。第一，服務熱忱，這是最重要的，也是行動力的來源。光有能力還不夠，光是夢想也沒有用，熱忱才能讓你全心全意地投入。只要每天比別人多一分熱忱，就能得到多一分產出。大到對工作的態度，小到你正在完成的工作，甚至是接聽一個電話、整理一份報表，只要能多一點點熱忱，就具有更多的能量，就能把它工作做得更完美。第二，要能做出貢獻，有使命感的人，重視的是做出貢獻，獲得成果，不是紙上談兵，而是有行動力的人。要忙的有方向感、有價值，有正面的成果，不只是瞎忙。第三，要獲得人民的信賴與尊重，不論政府的效能如何，不論公務人員的能力如何，一個不能獲得人民信賴的政府，就失去了治理的正當性，一個失去人民尊敬的公務人員，在政策推動上也將遭遇事倍功半的困境。美國總統歐巴馬（Barrack Obama）在就職演說中曾提到：

「我們今天的問題不是政府太大或太小，而是有無功效。……，只有這樣我們才能重建政府與人民間最重要的信

任。」<sup>17</sup>

有專業能力、回應民意、服務熱忱，有使命感、有責任心的公務人員，才是人民所期望的公務人員。甘迺迪（John F. Kennedy）總統在就職演講的時候曾說，「不要問國家能為你做什麼，要問你能為國家做什麼」。擔任公務人員要有這種體認。最後，我要提出我擔任院長的一個夢想，並以此做為結語與各位共勉。

- 1.我希望我們時刻記得為國、為民服務的初衷，取得人民對政府的「信任」，「民無信不立」，公信力是政府治理的基石。
- 2.我希望在政策推動上，要展現我們的「執行力」，「執行力」是來自整體政府部門的團隊合作，有了「公信力」和「執行力」，才能提升國家的競爭力。
- 3.我希望有一天，公務人員能成為社會上最被尊敬的職業，我們的能力、品德和操守，深受人民的信賴，人人以擔任公務人員為榮，使一流的文官成為中華民國享譽世界的標幟。

---

<sup>17</sup> 原文如下：“The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works - ..... only then can we restore the vital trust between a people and their government.”



# 我國政府推動彈性用人之現況與 檢討

(綱要)

101.7.24

壹、前言

貳、為什麼要彈性化

一、人力運用的四種模式

二、OECD 國家推動情形

三、高階文官的彈性化進用

參、我國現行契約用人情形

一、類別與人數

二、檢討

肆、我國政府規劃彈性用人情形

一、規劃邏輯

二、推動經過（聘用、約僱人員部分）

三、高階文官開放外補並採契約用人？

伍、結語

# 我國政府推動彈性用人之現況與 檢討\*

101.7.24

## 壹、前言

美國學者基林納(Donald E. Klingner)及納班迪恩(John Nalbandian)在研究美國文官歷史之後，曾提出美國公共人事管理價值的演進(如附表)。基林納和納班迪恩認為不同時期有不同的主導價值，1992年之後，由於反政府價值的興起，對於公部門人事管理帶來下列兩項影響：第一，運用替代性組織或機制來提供公共服務，降低政府的角色及縮小政府規模。第二，改變傳統的雇用關係，增加雇用的彈性，如減少終身職，增加臨時性和季節性人力，採契約進用制度等<sup>1</sup>。

1995年經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）出版了《轉變中的治理：OECD國家的公共管理改革》報告，指出OECD國家政府部門人力資源管理的改變具有下列特徵：第一、權力下放

---

\* 考試院文官制度興革規劃方案，第二案「統整文官法制 活化管理體系」之中程目標，列有「健全政府契約用人制度」一項，而推動契約用人，以增加政府用人彈性亦為世界各國文官改革的方向之一，爰就本議題提出個人研究心得與感想。

<sup>1</sup> Donald E. Klingner and John Nalbandian, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 4<sup>th</sup> ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), 29.

(devolution)，中央人事主管機關將人事管理權責下放給各業務部門及主管。第二、重視高級文官制度。第三、加強訓練、發展及績效管理。第四、推動彈性化人力資源管理策略，增加文官待遇、雇用條件、職位分類與等級的彈性<sup>2</sup>。2008年OECD再根據新的調查資料出版《公共服務的現況》，對於OECD國家文官改革的趨勢提出以下幾點：第一、公私部門工作者的身分地位(status)日趨接近。第二、中央政府持續強調人力資源管理的授權。第三、重視文官的績效。第四、強調績效待遇制度的授權化及個別化(individualization)。第五、強調高階文官的管理<sup>3</sup>。

綜合上述，可知「彈性化」為近二十年來OECD國家人事改革的重點。「考試院文官制度興革規劃方案」，第二案「統整文官法制 活化管理體系」之近程目標提出「確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系之基本原則」，中程目標再提出「健全政府契約用人制度」，其中契約用人的精神，即是為了增加政府用人的彈性，以肆應不同組織、工作特性和環境的需求，本文重點即在探討我國的彈性用人的現況及未來制度規劃情形。

---

<sup>2</sup> OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), 53-54.

<sup>3</sup> OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008)。上述各點內容引自本書各章標題。

## 貳、為什麼要彈性化

彈性化的對立面是「一體適用」(one size fits all)或一致性，強調所有的組織或人員均適用同一套標準。一體適用正是我國文官制度的特色之一。文官制度的一致性要求，是建立在各機關的業務性質差異不大，而且相對簡易，因此可以一體適用。但隨著社會的進步，分工日益細密，各機關的業務性質差異已愈來愈大，一體適用的原則實難以符合各機關的需求。舉例而言，考績制度推行數十年來，各機關均適用相同的考核項目與配分，不論業務性質的差異，也不論主管或非主管職務，完全忽視機關的特性及關鍵績效的差異，因此我們在考績制度改革中，提出考核細目授權由各主管機關自訂。

以下我們先從學理說明人力運用的四種模式，再就OECD國家的人力彈性化推動情形進行探討。

### 一、人力運用的四種模式

人力資源管理學者李帕克(David P. Lepak)和史耐爾(Scott A. Snell)曾以人力資本對於組織的價值高低與獨特性為座標，將人力任用區分成四種模式<sup>4</sup>，此一理論架構對於人力的彈性運用頗具參考價值。

---

<sup>4</sup> David P. Lepak and Scott A. Snell, *The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development*, *Academy of Management Review*, 24, No.1 (1999): 31-48.

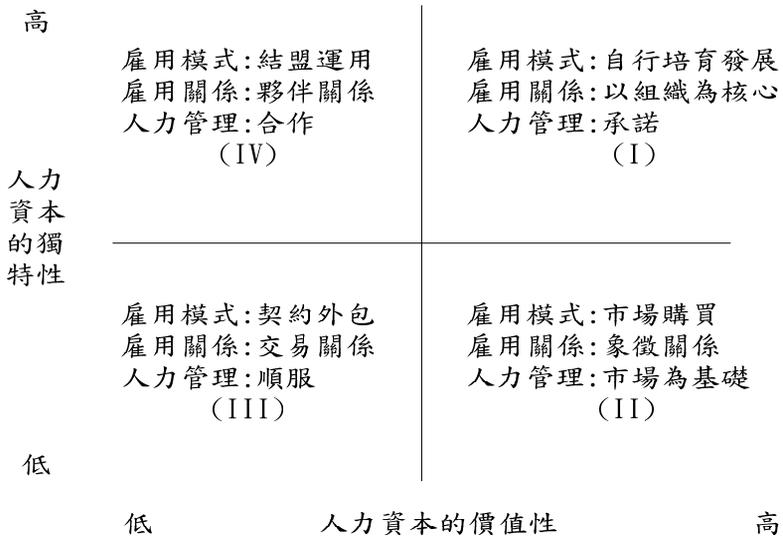


圖1 人力運用的四種模式

資料來源：Lepak and Snell(1999: 37)

所謂人力資本對組織的價值性，指的是人力對顧客產生的效益與組織雇用成本之間的比值。人力資本對組織的獨特性，指的是員工所具知能的特殊、難以學習模仿的程度。從李帕克和史耐爾所提出的人力運用策略來看，除了人力資本價值性高，同時人力資本獨特性高的職務（第一象限），須由組織長期雇用培育發展之外，其他三個象限的職務，均可採其他的方法獲取。

這四種模式各自有不同的雇用關係。傳統文官雇用關係傾向於第一象限的雇用模式「自行培育發展」，文官接受組織的規約，並以組織的需求為生涯發展方向，雙方締結的是「社會關係」的契約，長期的相互投資，員工是組織競爭力的來源，組織提供員工生涯發展的機會，人力資源管理的重點在於培養員工對於組織的忠誠與承諾。

第二象限的雇用模式為「市場購買」，員工和雇主之間只是象徵性的關係，雇主直接購買的是員工的能力，雇用關係是維繫在對雙方都有利的前提，員工效忠自己專業與生涯的程度甚於組織，人力資源管理的重點是以市場為基礎。一般民間企業大都屬於這個模式，員工經常跳槽以取得更高的待遇，轉換工作是很普遍的現象。

第三象限的雇用模式是「契約外包」，雙方是交易性的關係，勞雇之間以勞務交換價值，透過議價的方式各取所需，人力資源管理的重點是取得契約人力的順服。與第二象限比較，這個象限的人力資本價值性較低，例如：庶務性的工作。除了民間企業常見此一模式之外，政府組織中的工讀生、臨時人員、派遣人力等，都可算是這個象限。

第四象限的雇用模式為「結盟運用」，組織間合資成立機構，以利用此一獨特人力，雙方是一種夥伴的關係，人員接受委託，依其專業處理事務，各獻所能，創造價值，然後分享，人力資源管理的重點在於促進彼此的合作，此種雇用形態較為少見。

綜合上述，常任文官屬於第一象限的人力，至於第二及第三象限的人力，皆可屬於契約人力，第四象限的人力，目前在政府部門似尚無類似情形。

## 二、OECD 國家推動情形

OECD國家推動人力彈性的策略，是認為政府組織的僵化和文官的永業化任用制度，是導致政府失靈的主要原因。因此自1980年代晚期，OECD國家在雇用關係呈現四種不同趨勢。第一，在一些國家中，文官的永業制被廢除，公私部門的員工適用相同的勞工法令。第二，有些國家，雖然文官的永業制仍被保留，但不再保證他們永遠能留在某一職位，必須視績效而定。第三，有些國家的文官已經被歸在短期契約中，職業不再受到保障。第四，有些國家在若干特殊情形下，文官的工作條件甚至低於私部門的法律規定，因為公部門的雇用不受限於私部門的法律限制。OECD的研究指出，固定任期制(*term contract*)的文官正逐步取代常任制(*permanent employment*)的文官。在以上四種趨勢中，第二與第三種趨勢特別呈現在高級文官部分<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> OECD, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management* (Paris: OECD, 2005), 6-7.

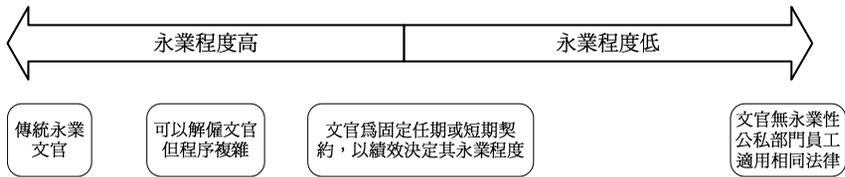


圖2 文官的永業程度光譜

OECD研究其會員國文官雇用關係，發現公部門的雇用關係正向私部門靠攏，也就是由上述Lepak and Snell模型的第一象限，朝第二、第三象限調整，文官不再具有永業的保障，雇用身分與私部門的勞工愈來愈接近(詳如表1)。這種雇用關係的轉變，代表以往雇用政策重視的社會關係轉變為經濟關係，由集體、標準化轉向為個人化、彈性化，更加重視契約人力帶來的運用效率。這種彈性的勞動力，取代了傳統上關於工作安全、終身雇用、忠誠的觀念，轉而成為以受僱能力為核心的關係，勞資之間由原本不成文的社會契約關係，轉變成以經濟為基礎，且明文契約的交易關係。

表1 OECD部分國家文官雇用身分之分析<sup>6</sup>

議題	標準	國家
雇用的法定地位(指公、私部門的員工有無不同的法律規範)	有	澳州、加拿大、芬蘭、匈牙利、挪威、荷蘭、波蘭、瑞士、英國
	無	紐西蘭
工作保障(與私部門的勞動者比較)	可以解職但較難	法國、日本、波蘭
	符合一定條件即可解職	加拿大、芬蘭、匈牙利、挪威、荷蘭、美國
	幾乎與私部門相同	澳州、紐西蘭、瑞士
雇主	個別的部門或服務機構	澳州、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、波蘭
	中央政府	加拿大、法國、日本、瑞士
雇用型態	終身雇用、固定任期	法國、日本、波蘭
	久任 <sup>7</sup> 、固定任期	澳州、加拿大、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、挪威、荷蘭、美國
	固定任期	瑞士

<sup>6</sup> OECD, *Recent Developments on Human Resource Management in OECD Member Countries* (Paris: OECD, 2001), 4.

<sup>7</sup> 久任(permanent)一般是相對於臨時性(temporary)而言，代表是一份長期、穩定的工作，至於終身雇用(job for life)則偏向於終生的工作，包括在同一機關內的生涯發展、離職後的照顧等，就保障強度而言，終身雇用更甚於久任制。

從上述情形來看，增加契約性人力的運用已成為OECD國家的趨勢。對於雇主而言，契約性人力可以為組織帶來許多彈性，快速調整員額需求。但它也同時存在許多缺點，包括流動率高、管理不易、組織承諾與忠誠度低、工作品質不佳等問題，最重要的差別是工作的保障，契約人力並沒有永業文官的任期保障，也因此流動性較大。其次，對雇主而言，雇用彈性代表的是人力的有效運用，它將雇用的成本與風險，由組織移轉至個人，政府自然可透過多樣化人力的組合，以有效控制人事成本，並具備多樣性和更為流動性的人力資源，因應知識社會和專業社會之挑戰<sup>8</sup>。從OECD國家推動情形來看，可知各國政府對於契約性人力的依賴程度日益增加，雇用措施上愈來愈多樣化，公部門的雇用關係正向私部門靠攏。

### 三、高階文官的彈性化進用

OECD國家近年來普遍設置獨立的高階文官體制，建構獨立的高階文官制度是基於下列理由：第一、建立合作的文化，打破部會各自為政的分裂情形。第二、創設一個更彈性的甄補及雇用條件。第三、釐清政治與行政的分界<sup>9</sup>。韓國在2006年創設高階文官制度，除了前述目標之外，更強調「強

---

<sup>8</sup> David Farnham, *Employment Flexibilities in Western European Public Services: An International Symposium*, *Review of Public Personnel Administration*, 17, no.3 (1997): 6

<sup>9</sup> OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008), 20.

化政府的職能(improve the competency of the government)，提升政府的競爭力及行政服務的品質」。

上述理由中，有關「創設一個更彈性的甄補及雇用條件」一節，從OECD的經驗來看，多數國家開放非現職文官得申請擔任高階文官，也就是接受外補，但是開放的程度與方式均不相同。荷蘭、英國是全面性開放，韓國開放20%外補，美國則有10%的高階行政主管得採取政治性任命。但不論那一種方式，「開放」是其基本原則。值得注意的是，即使全面性開放外補，實際上來自私部門的高階文官比例並不算高<sup>10</sup>，主要原因除了公私部門的待遇落差之外，另一個可能的原因是「政府高階職務與民間高階職務的核心能力並不完全相同」，想要從民間企業管理者尋找適合的高階主管並非易事。

從理論上而言，擴大甄補園地有助於找到更適合的人才，開放外補也有助於形成競爭性的文化，讓保守的官僚體系接受外界的刺激，這也就是人力資源管理所謂的「鯰魚效應」<sup>11</sup>。「鯰魚效應」的道理就是通過引入外界的競爭者來激發內部的活力。

---

<sup>10</sup> OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries* (Paris: OECD, 2008), 8.

<sup>11</sup> 鯰魚效應典出挪威，相傳漁夫為降低沙丁魚在遠洋運送過程中的死亡率，所以常在槽中放置鯰魚，藉由追逐激發沙丁魚的求生本能。漁夫引進鯰魚的目的，是為了提高沙丁魚的存活率，而不是為了消滅沙丁魚。

## 參、我國現行契約用人情形

我國政府目前推動推行三元用人體系，即政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人力，這三類人員就像三葉瓣的醃漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉<sup>12</sup>。契約用人主要是爲了賦予用人的彈性，塑造有利於績效管理的環境，以下說明我國契約用人的類別、人數及檢討。

### 一、類別與人數

我國契約公務人力之範圍，依其定義而有不同的範圍，約可區分爲以下三種<sup>13</sup>：

- (一)最廣義：係指凡是以契約方式執行各機關公共事務之人員，其範圍有：
- 1.各機關以委託契約方式委託私人或民間團裡行使公權力者。
  - 2.各級公立學校聘任之教師。
  - 3.各學術研究機構、科技、社會教育、文化及訓練等五類機關中以契約聘任之研究及專業人員。

---

<sup>12</sup> 此一概念引自英國的管理學者韓第 (Charles Handy)，他在《大象與跳蚤》(Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist)(台北：天下文化出版，2002)一書中預言，未來企業將轉型爲「醃漿草組織」(Shamrock Organization)，醃漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員及彈性勞工。核心人力代表組織的骨幹，約聘人員有專業能力但隨時可以被取代，彈性勞工則隨著企業成長的起伏而增減。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

<sup>13</sup> 朱愛群等人，《契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究》，考試院委託研究，2004，頁 4-5。

4. 隨機關首長同進退之機要人員。
  5. 各機關雇員、司機、工友。
  6. 依聘用人員聘用條例聘用之聘用人員。
  7. 依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之約僱人員。
- (二) 廣義：係指機關組織編制內或編制外，以法令規定以契約方式進用至各機關，以機關法定預算支付其薪給，從事公務事務之人員。其範圍則排除上列（一）以委託契約方式委託私人或民間團裡行使公權力者，其餘均屬之。
- (三) 狹義：係指機關組織編制外，依法令規定以契約方式進用至各機關，以機關法定預算支付其薪給，從事公共事務之人員。其範圍包括：
1. 依聘用人員聘用條例聘用之聘用人員。
  2. 依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之約僱人員。

本文以「狹義」之契約人力為討論範圍，即聘用及約僱人員，至於行政機關之「聘任」人員，實際上係「比照」或「準用」教師之聘任制度，尚無專屬之人事法令。101年3月27日考試院會銜行政院函送立法院審議之《公務人員基準法草案》，第5條業將聘任人員納入常務人員體系，並授權另以法律定之，爰本文未列入討論。再者，派用與機要人員，其性質雖亦屬臨時人力<sup>14</sup>，惟並未簽訂契約，暫且不論。

---

<sup>14</sup> 依據銓敘部 101 年 1 月 31 日函送考試院審議之聘用人員人事條例草案，以派用人員、機要人員分別適用派用人員派用條例、公務人員任

聘用人員之法源為民國61年修正公布之《聘用人員聘用條例》，該條例第3條規定：「本條例所稱聘用人員，指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員。」第7條亦規定：「(第2項)各機關法定主管職位，不得以聘用人員充任之。」。

約僱人員之法源為71年行政院訂定之《行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法》，該辦法第2條規定：「(第1項)約僱人員之僱用以所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者為限，其範圍如左：一、訂有期限之臨時性機關所需人員。二、因辦理臨時新增業務，在新增員額未核定前所需人員。三、因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。四、因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。(第2項)前項約僱人員之僱用以年度計劃中已列有預算或經專案呈准者為限，約僱人員不得擔任或兼任主管職位。」

聘用和約僱人員是目前公務機關最典型之契約用人，其中聘用人員屬於專業或技術人員，《聘用人員聘用條例施行細則》第2條更規定，「非本機關現有人員所能擔任者為限」，因此對於組織的價值性不言可喻。但實際上，許多聘用人員的工作內容和組織內的常任文官並無區別，未必具有更高的價值，反而形成同工不同酬的現象。

整體而論，聘用人員屬於李帕克和史耐爾所提人力雇用模式第二及第三象限。至於約僱人力，則接近李帕克和史耐

---

用法等相關規定，而認定均屬常務人員。

爾所提人力雇用模式第三象限之「契約外包」型態，組織與人力雙方是交易性關係，勞雇之間以勞務交換價值，透過議價的方式各取所需。

我國文官制度一向強調考試用人，數十年來的運作，以進用考試及格人員為正途，約聘僱方式非屬正規用人，亦無永業保障。依銓敘部公布之民國100年銓敘統計資料顯示，100年底依各機關組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員之公務人員共計34萬3,323人，約聘僱人員為29,563人，其中聘用人員為11,833人，約僱人員為17,730人。如以行政機關來看，行政機關公務人員總數為227,071人，約聘僱人員任職於行政機關者24,890人，若僅計算約僱人員占行政機關公務員人力比率(即排除職工、駐警)，為9.8%<sup>15</sup>。

## 二、檢討

綜合上述資料，可知永業性人力占政府用人比例相當高，行政機關之契約人力所占比例為9.8%，其比率是否適當，應予增加或減少，可進一步討論。但是我國目前契約人力之進用，似未能符合契約用人的彈性精神，主要理由如下：

(一)契約人力「久任」化：契約人力的宗旨就在使人力資源政策更靈活，但是我國之約聘僱人員有久任化的現象。久任與契約進用之精神似不相符，也與《聘用人員聘用條例》規定之「應業務需要，定期聘用」及《行政院暨

---

<sup>15</sup>  $(24890)/(227071+24890)=0.098$

所屬機關約僱人員僱用辦法》規定的「臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者」不符。我國的約聘僱人員，常常在人情考慮下造成久任情形。未來在進用契約人力時，必須維護功績原則的基本立場，進用的依據除了業務考量之外，必須配合績效考核制度，以考評結果作為續聘或解聘的依據。

(二)缺乏績效導向的契約設計：約聘僱人員雖然亦有考核，但並未依據考核的結果做為續聘與否的依據。94年1月21日行政院為整建聘僱人力管理制度，曾核定了「行政院及所屬機關聘僱改進方案」，對聘僱人員進行績效管理，規定聘僱人員評列丙等人數不得低於5%，評列丙等者不予續聘。但此一措施行政院在97年2月29日又停止適用<sup>16</sup>。顯見契約人力並沒有落實考核機制，也缺乏績效導向的契約設計。

(三)「因人設事」：契約人力的運用有可能因人設事，淪為首長私人進用的途徑。特別在地方政府層級，民選首長為了勝選的考量，往往不得不背負地方政治結構性的包袱。但當首長更替，在原先勢力不能得罪，新興勢力成形的情勢下，將會有另一批人員以「契約人力」型態進入地方政府，形成因人設事的現象。

---

<sup>16</sup> 行政院 97 年 2 月 29 日院授人企字第 0970060830 號函。

## 肆、我國政府規劃彈性用人情形

### 一、規劃邏輯

銓敘部研議契約用人法制體系之出發點，原係為整理聘用、約僱、聘任、派用、機要等5類人事法規。當時之主要思維係為整合法制，使其不致分散混亂，爾後因委外研究報告認為整合不易，且部認為派用及機要人員均適用公務人員相關法令，尚無另定法律之急迫性，爰先整合聘用和約僱人員，研訂《聘用人員人事條例草案》，其後並針對聘任人員研訂《聘任人員人事條例草案》。惟考試委員林雅鋒曾指出，若僅以整理法制立場，將使人事法制受限而難有突破，爰籲請銓敘部揚棄整理5類人員法制之狹隘思維，重新從國際趨勢、現實需要及公私人才交流等宏觀觀點出發，方能設計符合國家需要之法案<sup>17</sup>。

上述這一段話是為指出銓敘部在規劃彈性用人的思維上似過於保守，而根據97年行政院人事行政總處比較歸納中、日、韓三國契約用人發現：日本與南韓的契約（非常任）人力制度皆朝向彈性開放發展，其中南韓比日本更具整體策略性及彈性，日本則局部性使用非常任人力。相對地，我國近年對政府契約人力改革仍步履蹣跚，更談不上策略性的運用<sup>18</sup>。

---

<sup>17</sup> 考試院，考試院第11屆第196次院會紀錄，101年7月12日。

<sup>18</sup> 行政院人事行政局97年各國人事制度資料蒐集編議案，《日、韓契約人員之進用、工作內涵、管理及對政府員額管理之影響》台北：行政

## 二、推動經過（聘用、約僱人員部分）

考試院第10屆(91.9~97.8)及第11屆(97.9~103.8)任期內，銓敘部迄今分別於92年、94年、97年、98年及101年，前後5次擬具整合聘用、約僱人員法律草案報送考試院審議，但僅有一次經考試院院會審議過後函請立法院審議，最後因立法院任期屆滿而未能完成立法程序。而98年6月18日考試院審議通過之「考試院文官制度興革規劃方案」，確立「政務、常任及契約」用人的三元管理法制體系。為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求<sup>19</sup>，未來政府契約用人對象將以聘用、約僱兩類為主。

表2 考試院第10屆、第11屆推動契約用人立法情形

法律名稱	考試院會議情形	備註
聘用人員聘用條例修正草案(銓敘部92年9月26日陳報)	1.整合聘任、機要、聘用及約僱人員。 2.93年7月1日考試院第10屆第89次會議決議略以，請部再予研議後重行報院。	

院人事行政局，2008，頁50。

<sup>19</sup> 聘用人員人事條例草案適用對象由五類（聘用、派用、約僱、機要及聘任）人員修正為二類（聘用及約僱）之理由，其中聘任人員經公務人員基準法草案明定為常務人員；派用人員、機要人員適用派用人員聘用條例、公務人員任用法，均屬常務人員，爰未納入本條例草案適用範圍。

<p>聘用人員人事條例草案 （銓敘部94年1月28日陳報）</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.整合聘用、派用、約僱、機要及聘任五類人員。</li> <li>2.94年7月28日考試院第10屆第144次會議通過。</li> <li>3.94年8月15日函送立法院審議。</li> </ol>	<p>第6屆立法委員任期屆滿並未完成立法程序。</p>
<p>聘用人員人事條例草案 （銓敘部97年4月29日陳報）</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.整合聘用、派用、約僱、機要及聘任五類人員。</li> <li>2.97年5月8日考試院第10屆第283次會議決議交付審查。</li> <li>3.97年5月29日考試院第10屆第286次會議銓敘部業務報告，經決定略以，「聘用人員人事條例」草案，不予審查，於新任首長到職後，再重行審酌研提院會。</li> </ol>	<p>考試委員第10屆任期屆滿未完成審議。</p>
<p>聘用人員人事條例草案 （銓敘部98年12月11日陳報）</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.聘用人員專屬法律（以聘用、約僱人員為對象）</li> <li>2. 99年2月4日考試院第11屆第72次會議決議略以，同意部將本案撤回重行研議，俟有具體結果後，再行報院審議。</li> </ol>	
<p>聘用人員人事條例草案 （銓敘部101年1月31日陳報）</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.聘用人員專屬法律（以聘用、約僱人員為對象）</li> <li>2.101年3月8日考試院第11屆第178次會議決議交付審查。</li> </ol>	

	<p>3.101年6月28日考試院第11屆第194次會議決議略以，本案法案名稱、適用範圍、聘用等級等事項，尙待銓敘部再予研議規劃，請重行研擬函報。</p>	
--	---	--

對於瞬息萬變的環境或新增業務的挑戰，舊有的工作經驗或現有人力未必能夠妥適因應。如近日媒體報導青輔會主委陳以真年底將接任行政院雲嘉南南區聯合服務中心執行長（其夫婿楊偉中則擔任該中心副執行長），為選下屆嘉義市長暖身，並擬以《聘用人員聘用條例》方式聘用。依據用人主管機關的說明，此舉雖未違反聘用條例<sup>20</sup>，但已引起外界高度關注。

楊偉中的個案，除了探討其適法性的問題之外，似乎也點出了現行制度中「彈性用人」空間不夠的困境。考試院除了堅持政府用人應合乎法制，也應該思考行政機關目前的困難在那裡？聘用條例的規定是否已不符合時代需求？透過實際案例的溝通，了解機關的需求，亦是規劃聘用條例鬆綁

---

<sup>20</sup> 依據 101 年 7 月 5 日行政院人事行政總處說帖，雲嘉南南區聯合服務中心執行長（或副執行長），非屬行政院組織法或編制表所明定單位主管之職務，亦未列有官等職等，不違聘用人員聘用條例第 7 條第 2 項規定：「各機關法定主管職務，不得以聘用人員充任之。」。惟實際上，聯合服務中心執行長（或執行長）主要為行政管理的工作，並非聘用條例規定之「專業或技術人員」的工作，如不送審、不備查，與考試院職掌無關。

的重要依據。例如：放寬聘用條例適用範圍，可直接對外購買員工能力之職位（不再限於專業或技術，接近前述李帕克和史耐爾所提人力雇用模式第二及第三象限），得以聘用方式進用人力，彈性簡便，且可相對減少進用永業人力之成本。再者，聘用條例既為政府彈性化契約用人之主要依據，在重新建構法制體系初始，宜參酌OECD推動的彈性化策略，例如：引進固定任期制，以績效決定其永業程度等，仔細檢視我國現行文官體制的永業情形，合理調整淘汰無效人力，才能使公務人力更具彈性及活力。

### 三、高階文官開放外補並採契約用人？

高階文官是否參考國外的經驗，開放外補及採取契約用人方式，涉及到規劃中的高階主管特別管理制度。若是不開放外補，則所有的高階文官皆從公務人員遴選，自無契約用人之必要。若是開放外補，則可考量非現職公務人員擔任高階文官者，以契約方式進用，當契約期滿或者未符合契約規定時，即可依契約解職。

對我國現況而言，高階文官是否開放外補及採行契約用人，仍無明確的答案，銓敘部對於高階文官體制的設計亦無定案，但這個議題對於文官體制的彈性鬆綁卻具有濃厚的意義。若是擬開放外補，有幾個重要原則必須依循：一是開放(openness)；二是透明(transparency)；三是功績(merit)。

#### (一)開放

開放是手段，不是目的，是爲了引入外界的競爭者，激

發內部的活力，其主要作用在於創造競爭機制，刺激績效產出，而不是傷害內部人員。開放的方式有多種選擇，例如全面開放、圈選特定職位(如國貿局長、觀光局長)、限定比率(如韓國限定20%對外開放)等，我國可選擇最適合的方式，即使未來外補的比例不高，仍可彰顯其競爭的意涵。不論是那一種形式的開放，現職公務人員仍可參與競爭。如此有三個優點：第一，可增加競爭性，現職文官與外界人士相互競爭。第二，確保非現職公務人員被遴選為高階文官比率不會太高。第三，機關可自由裁量那些職位適合外補，具有彈性操作空間。

## (二)透明

從OECD國家高級文官制度的運作經驗來看，高階文官的遴選作業是制度成敗的關鍵要素之一。就高階主管制度而言，要取得社會各界及政治人物的信賴，又不讓新的高階主管制度變成政治人物「控制」高階主管的工具，甄選過程中的「透明」度很重要。透明度的增加，可減少私相授受的機會，化解外界認為高階主管制度是重回分贓制的疑慮。

## (三)功績

功績原則的堅持，使被遴選的人具有勝任該職位的能力，也就是具有競爭的概念。換言之，經由「透明」的程序，依據「功績」原則遴選出最適合的高階主管，如果能逐步建立起口碑，便能取得政治人物及常任文官，甚至於公眾的信賴。如此，新的高階主管制度才有機會達成建制的目標。

「透明」與「功績」其實與我國憲法所定「公開競爭」的原則相近，只是這二項原則在我國的操作情形，不是太過於僵化，就是遭到誤用。例如《公務人員陞遷法》規定應「本功績原則評定陞遷」。但實際運作上，卻常有「量身訂做」的情形，此種作為，在技術上雖無違法之處，卻明顯與功績精神不符。未來我國的高階主管特別管理制度不論是否開放外補，遴選過程中的公開競爭原則，必須詳細規定及落實，才能取得大眾之信任。

就實務上來看，目前高階主管人力是由現職文官逐級陞遷，雖然習於政府依法辦事的特性，也有足夠的專業，但社會敏感度較低，對於民間經貿產業受到全球化衝擊的感受力也不足，跨部門的工作經驗較少<sup>21</sup>。或許在建構我國高階主管特別管理制度時，可以檢討建構一個彈性的甄補及雇用條件，允許一定比例的職位接受外補，不再限於考試及格人員，或許是一個更為快速簡便的彈性靈活用人方式。

另外值得一提的是，有人認為《公務人員考試法修正草案》，規定高考一級及格人員可取得簡任第十職等任用資格，已接近高階文官「候選人」的層級，因此建議不必再開放高階文官外補。況且高階主管的遴選應有觀察期或試用，高考一級及格人員，正是最好的觀察對象，若是此議可行，

---

<sup>21</sup> 施能傑，〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉，東吳政治學報 2006 年 1 月 5 日。

高階文官亦無契約用人之需求，併予敘明。

## 伍、結語

政府職位是國家名器，亦為稀少性資源，如何配置涉及價值的選擇。契約性職位係以效率為主要考量，也是OECD國家彈性用人的重要選擇與趨勢。

本文須強調，契約用人並非以打破文官的永業制為前提，而是要塑造有利於績效管理的環境，包括政府用人的彈性、雇用的成本等。以英國為例，契約用人賦予管理者更多的管理權力，例如簡便的進用、免職程序和彈性的待遇規劃，這樣的設計較有利於績效管理，但英國對於文官的永業特性仍給予高度的尊重。基於同樣的思考，契約人力的比例亦非制度設計的重點，應強調的是該機關的屬性、任務或職務特性，以契約方式用人更能達成其效率的價值，有利於機關實施績效管理的環境。

最後，值得一提的是，契約人力的運用雖然有助於節省人力成本，促進雇用彈性，但契約人員對於公共服務及達成政策目標的承諾，是否較常任文官低，這也是設計契約用人制度時必須考量的因素。因此，面對永業文官與契約人力的選擇，恐必須有超越單純經濟效率的思考，職務屬性、任務敏感度等，亦是考量的因素，不必「為了彈性而彈性」，以免落入目標錯置的情形而不自知。

附表 美國公共人事管理價值的演進<sup>22</sup>

階段	主導的價值	主導的人事制度	變遷的壓力
第一階段 1789-1883	政治回應	恩惠制	現代化 民主化
第二階段 1883-1933	效率 個人權利	文官制	回應性與有效能的政府
第三階段 1933-1964	政治回應 效率 個人權利	恩惠制 文官制	個人權利 社會公平
第四階段 1964-1992	政治回應 效率 個人權利 社會公平	恩惠制 文官制 集體協商 弱勢優惠行動	四項相競爭 價值與制度的 動態均衡
第五階段 1992-	個人課責 分權的政府 社區責任	替代性組織與 機制 彈性的雇用關係	反政府價值的興起

資料來源：Klingner and Nalbandian (1998: 29)

<sup>22</sup> Donald E. Klingner and John Nalbandian, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 4<sup>th</sup> ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), 29.



# 培養高階文官之全方位價值與態度

(綱要)

101.8.24

## 壹、前言

## 貳、「民主決策」風範

- 一、民主化對政府決策的影響
- 二、民主行政的追求
- 三、政務官和事務官的關係

## 參、「前瞻領導」器識

- 一、領導和管理的區別
- 二、領導的要素
- 三、領導的風格

## 肆、「卓越管理」能力

- 一、政府運作產生的問題
- 二、跨域管理的需求
- 三、跨域管理的學習

## 伍、結語

# 培養高階文官之全方位價值與態度

101.8.24 講於高階文官飛躍方案

## 壹、前言

考試院鑑於先進國家文官制度發展及我國未來需要，於98年6月18日提出「考試院文官制度興革規劃方案」，規劃建立「高階主管特別管理制度」；98年11月18日總統修正公布保訓會暨國家文官學院組織法<sup>1</sup>，新增辦理高階公務人員中長期（發展性）<sup>2</sup>訓練，並於99年3月26日將國家文官培訓所改制為「國家文官學院」；99年12月2日提出「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，進一步落實強化高階文官訓練。保訓會隨之於99年、100年試辦，並於今（101）年正式辦理「高階文官培訓飛躍方案」（Take Off Program for Senior Civil Service，簡稱TOP-SCS），這一系列的改革，實為我國高階文官訓練之重要里程碑。

---

<sup>1</sup> 考試院為提升文官訓練效能、建構完整培訓體系，積極推動修正《公務人員保障暨培訓委員會組織法》以及修正《國家文官培訓所組織條例》為《國家文官學院組織法》，並經總統於98年11月18日修正公布。

<sup>2</sup> 「發展性訓練」係指提供公務人員具備依法律（包括公務人員保障暨培訓委員會組織法、國家文官學院組織法、公務人員任用法、公務人員陞遷法、「高階主管特別管理條例草案」《名稱暫訂》）晉升下一階段職務所需知能之訓練。可針對未來工作發展、職位晉升的需要，所進行中長期、前瞻性訓練，重點在開發潛能，提供新視野、新觀點，並涵蘊其情懷與器識，以因應個人及組織未來發展。

我國自政治民主化以來，文官體制也逐步隨之因應調整，最顯著的政策理念和作為，就是強調常任文官體系的行政中立，以及明確區分政務人員和常任文官為二元體系。目前我們已經有了「公務人員行政中立法」，但政務人員和常任文官區分為二元體系，原本也是為了建立常任文官行政中立體系。然而，過去十多年來歷經了兩次政黨輪替，我們卻發現常任文官仍是執政黨選拔政務人員的重要來源。因此，本（第11）屆考試院除了在相關的人事法制上提出因應調整外，更將強化高階文官的發展性訓練列為重大政策。同時，鑑於大學教授及民間非營利組織CEO亦是政務人員的重要來源之一，所以考試院積極舉辦今天這項訓練，參與培訓的學員包括大學教授及非營利組織CEO，另一個重要的目的即是站在為國家培養政務人員來源的立場，藉由培訓工作來擴大政務人員選才的範圍。

101年「高階文官培訓飛躍方案」的主要使命及願景，係培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」器識及「民主決策」風範的高階文官。所以我今天的講題「培養高階文官之全方位價值與態度」，就是圍繞在「民主決策」、「前瞻領導」和「卓越管理」三個面向。今天我以這三大主題，就個人的經驗、心得與研究所得，來和各位分享與交換意見。

## 貳、「民主決策」風範

### 一、民主化對政府決策的影響

政府播遷來台之初，實行「硬性的」(hard)威權體制，但隨著權力穩固與兩岸緊張情勢的減緩，而逐漸轉為「溫和的」(soft)威權體制(地方層次選舉落實至鄉、鎮、市、村、里)。1986年以後，台灣的政治改革速度與幅度均有較大的變化，包括1987年解除戒嚴法等一連串的自由化政策，而開啓了民主轉型的過程，同時也被杭廷頓(Samuel P. Huntington)歸為「第三波民主化」國家。到了1996年首度舉行了總統直選，更被視為民主轉型的完成。2000年國民黨在總統大選中失利，台灣首度發生了政黨輪替，被視為是民主化的重大發展，2008年國民黨重新取得總統大選的勝利，通過杭廷頓所稱達成「民主鞏固」的二次政黨輪替檢驗(two-turnover test)。

杭廷頓所講的民主，是以選舉來界定的。1995年前後，鑑於一些第三波民主化國家實施選舉的結果，卻造成了經濟衰退、民選首長掌控行政權而專斷、人權受到侵害而未獲得保障、國家內部或國際之間常發生衝突，甚至還引發了戰爭等情形，西方學者們關注這些民主轉型國家是否重返威權體制？從而也開始思考以選舉來界定「民主」是否恰當？研究民主化的著名美國學者戴蒙(Larry Diamond)即指出，當代強調以選舉所界定的「民主」，只能算是一種最起碼形式之「選舉的民主」(electoral democracy)，而他所主張的「民主」，則是對行政權加以限制、強調法治、保障個人自由、對媒體控制降到最低程度和尊重少數權利等之「自由的民

主」(liberal democracy)。

杭廷頓也同意戴蒙對民主所做的區分，並指出若干拉丁美洲和前蘇聯解體後的民主轉型國家，由選舉產生的行政首長常常流於專擅和以非民主的方式行事。至於造成此一現象的原因，則在於西方選舉的民主，乃建立和根源於自由主義的政治傳統；且自由主義政治傳統的核心，便是人權和法治。然而，非西方國家對選舉的民主，卻有了不同的理解。在美國負有盛名的《新聞週刊》(Newsweek)專欄作家，並為《時代週刊》(Time)特約編輯的札卡里亞(Fareed Zakaria)在2003年出版了*The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*一書，強調儘管世界上有愈來愈多進行民主化的國家，但也產生了愈來愈多「非自由的民主」(Illiberal democracy)國家。

台灣從威權轉型至民主化過程，乃至於達到選舉意義上二次政黨輪替的民主鞏固，在政府決策模式上的最大改變，就是行政機關主導的力量逐漸縮小，而立法機關、民意（包括利益團體或輿論）分享決策的力量逐漸擴大。面對這樣的情勢變遷，我相信行政體系未必「心甘情願」，因為他們認為對於職權上主管的事務具有「專業性」，所以對於外界的意見未必重視，有些人甚至還有些輕視。

對於高階文官來說，我並不質疑大家對主管事務具有長期累積的專業性，但我要強調在職掌業務上具有專業性，只是擔任高階文官的充分條件之一，但並不是唯一的條件。因

為，公共事務的處理或公權力的行使，對象都是人民，就算是從事科學技術方面的創造或發明，也還是要為人民服務。因此，哪些公共事務的政策要優先推動？行使公權力時要採取何種方式及手段？乃至於科學技術方面的創造發明給人民帶來便利之外，會不會另外產生了新的問題（如複製動物）等？這些都不盡然是對主管業務具有專業能力之層次的問題，而是「公共行政」或「公共事務」中強調的「公共性」問題。

其次，固然經由考試院考試及格擔任公務人員者，在學識上是出類拔萃的一群人，但台灣歷經自由化和民主化的發展後，社會開放程度高，民間社會的力量或人力資源，並沒有比政府差。因此，我們不妨反省自己在主管業務上的專業性，是否因為是長期對業務的熟悉度所造成，尤其相對民間而言，專業性往往是來自於對資訊的獨占。我提出這樣的認知，只是用來期勉高階公務人員避免陷入了專業的傲慢，因而忽視了我們服務對象的意見和想法。

再者，高階文官尤其是高階主管，工作上無可避免地要與民意代表接觸。民意機關雖是由人民選出代表所組成，但在給人民的觀感或信賴度上，卻比不上行政體系的公務人員，這是民主政治的弔詭之處。儘管民意代表在信賴度上比不上公務人員，而且公務人員也可能不是那麼地信服民意代表所聲稱代表的民意，或是對他們在監督政府時的專業性存在著質疑。然而，我還是必須要強調，立法機關的形象比不

上行政機關，這是民主先進國家的通例，但是立法機關的存在與運作，卻是民主政治的根本。美國學者費史（M. Steven Fish）指出：「愈強的立法機關造就愈民主的政治」（stronger legislature, stronger democracies）<sup>3</sup>。現在我們的立法機關或許還不夠成熟，但我們的立場應期待立法機關逐漸發揮更正面的功能，而高階文官如何和立法機關間找出最良性的互動方式，這也是一項關乎民主決策風範的重要課題。

政大教授陳敦源在一場研討會上指出，我國高階文官的民主素養有待提升，而應該在訓練課程上多所著墨。陳教授是經過實證研究後的評價，我們應該虛心地接受與檢討。

## 二、民主行政的追求

美國公共行政學者莫雪（Frederick Mosher）曾指出文官體系的行政權力與直接民主有三步之遙：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，也就是由直接民主轉為代議政治，是第一次脫離直接民主；再轉交給政務官是第二次脫離直接民主；最後再由文官來為社會做權威性價值分配，是離直接民主有第三步之遙<sup>4</sup>。因而，如何使文官體制與民主政治的原則並行不悖，如何調和文官的專業與政務的領導一直是公共行政學界爭論不休的話題。為了縮短這三步之遙，文官必

---

<sup>3</sup> M. Steven Fish, “stronger legislature, stronger democracies,” *Journal of Democracy*, 17, No. 1 (2006): 5-20

<sup>4</sup> Mosher, Frederick C, *Democracy and the Public Service*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Oxford, 1982)

須有民主的理念，文官體系的運作也要符合民主行政的作法。本文借用林肯（Abraham Lincoln）總統的「民有、民治、民享」（of the people, by the people, for the people）三個概念介紹民主行政，我稱之為「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）。

#### （一）「公共的行政」（Administration of the public）

行政組織的存在是為了公眾，因此行政的權力應在人民手中，這便是「主權在民」的思想。簡言之，政府是公共的，人民是政府的主人。

官僚體系為了追求民主行政，一般而言，約有下列三種方式：

##### 1. 從行政中立到倫理責任：

強調文官中立能力的追求，文官不為任何政黨效力，只為公共利益效力，因此文官在執行政府政策時，須超出黨派的考量、超出意識形態的考量、超出個人偏好的考量，以公共利益為最優先目標。

當然，行政中立原始的意義是確保政府組織的運作不受特定人員或團體利益的影響，若能將公共利益提升為文官的倫理責任，讓行政中立的目的從消極地避免行政受到干擾、保障文官不受政治干預，進一步變成積極地促進公共利益的達成，當更有助於落實行政的公共性。

## 2. 代表性文官體系 (representative bureaucracy)

代表性指的是政府人員的素質和條件，應代表他們的社會背景，以及反應社會的價值，才能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>5</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，除了在決策的思考上可能發生盲點之外，於政府和人民之間的聯繫和溝通上，也會發生問題。

## 3. 良好治理：民主管理型態的政府組織

一個真正的民主國家不僅只有民主的選舉和民選的政府 (elected government)<sup>6</sup>，還需要有民主管理型態的政府組織，也就是由常任文官組織的公務體系要具有民主的素養，要向人民負責，要向民選首長及其指派的官員負責。當政府機構 (包括民選及常任官員) 能夠充分回應人民的意見，政府內部能夠建立民主參與的觀念，便可使政治民主與行政民主相輔相成，攜手

---

<sup>5</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).

<sup>6</sup> 民選政府泛指民選人員及其指派的政務官，以中央行政部門而言，包括總統、行政院院長及所屬政務人員。與民選政府相對應的是永業文官組成的政府組織。

並進。

行政民主可以提升代表性，增進公眾的參與，達成民主社會的價值。至於如何使常任文官的作為能夠符合公共性，我們可以參考「聯合國亞太經濟社會委員會」(U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) 列舉「良好治理」的8個特徵，包括參與 (participation)、法治 (rule of law)、透明 (transparency)、回應 (responsiveness)、共識取向 (consensus-oriented)、公平與包容 (equity and inclusiveness)、效能與效率 (effectiveness and efficiency) 及課責 (accountability)<sup>7</sup>。這些均是達到「良好治理」的關鍵因素，也是行政官員決策過程中的重要考量內容。

## (二)「依公意運作的行政」(Administration by the public)

行政必須依照公眾的意願而運作，行政的裁量與決策，必須以公眾為考量，而不能任意妄為，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、或是政黨的利益、或是受到利益團體的遊說。至於如何使行政體系的運作增加對人民意願的回應，增加民眾對公共事務的參與，就是這個議題的關鍵。

有關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一個大哉問，這涉及文官如何回應的問題，但

---

<sup>7</sup> 參見

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (2010/11/22)

迄今尚無共識。簡單來說，有三種不同的觀點：

第一，「政治－行政」二分，行政人員只要服從層級節制的權威以及依法行政的原則即可。在這種前提下，行政人員不需要公共服務理念的培養，也不必思考外界環境的變化。這種情形雖然有助於提升行政的效率，但也可能使行政成爲違反或壓制民主的工具。

第二，強調文官的專業性，行政人員基於專業知識及倫理規範進行行政決定，透過他們的專業知識主張，確保行政決策不至於偏頗特定政黨或團體。簡言之，行政人員依其專業知識產生的最佳結果，達成公共利益的理想。但這種假設未必具有足夠的說服力，因爲有人認爲，政府不僅無法解決任何問題，甚至政府本身就是問題所在<sup>8</sup>。

第三，所謂的「黑堡」觀點<sup>9</sup>，從憲法來闡述行政人員的角色，認爲憲政精神是行政人員最基本的倫理標準，行政人

---

<sup>8</sup> 雷根總統就職演講中便說「政府不是我們問題的解答，因爲政府本身就是問題」(Government is not a solution to our problem, government is the problem itself) 引自 American Rhetoric 網站  
<http://www.americanrhetoric.com/speeches/ronaldreagandfirstinaugural.html> (2010/12/3)

<sup>9</sup> 稱黑堡觀點是因爲這個學派的形成地點，1982 年維吉尼亞多元理工學院暨州立大學公共行政與政策中心教授 Gary L. Wamsley 邀請若干學者，在維吉尼亞州的 Charlottesville 市，利用下榻飯店鄰近「聯邦主管學院」(Federal Executive Institute) 內的會議室，以 Charles Goodsell 的專書《爲官僚辯護》(The Case for Bureaucracy) 爲基礎，腦力激盪出對於公共行政的看法，由於維吉尼亞理工學院暨州立大學之校址所在地爲黑堡 (Blacksburg)，故這個學派通稱爲黑堡觀點學派。這一派的學者，例如 Gary Wamsley、Charles T. Goodsell、James Wolf 及 John Rohr 等人。

員與民選政治官員一樣，皆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。「黑堡」學者認為，文官應了解全體人民才擁有最後的主權，全體人民的福祉（公共利益）才是是非對錯的最高裁決標準，常任文官應扮演執行與捍衛憲法的角色、扮演人民受託者的角色，以及扮演賢明少數的角色等。

上述的觀點皆是透過「間接」的方式促成行政依公意運作，而且是由上而下的參與，但這些觀點亦均有其盲點。例如在代議民主體制下，民選人員未必能真正反映人民的想法。至於第二種觀點，公共事務高度仰賴專業文官的知識與倫理，不但限縮了公共討論的空間，也降低了不具專業知識的公民參與政策討論的機會。第三種觀點則有賴文官對於憲法及公共利益有正確的理解與高度的承諾，否則將與第二種觀點陷入相同的困境。

爲了讓不具專業知識的公眾，能夠有充分的資訊來進行公共討論，以提高對公共政策的參與，西方國家發展出許多民主參與機制的實驗，近年來興起「審議式民主」(deliberated democracy)的公民參與模式，主張應具備三個要素：(1) 知情討論：參與的程序必須提供充分的資訊，讓參與者能夠明智地判斷各種論點；(2) 相互了解的溝通：參與者之間必須能夠進行對話，互相說理；(3) 形成結論：以書面陳述共識與差異、表決紀錄或意見調查的方式，形成參與者對解決方

案的集體意見<sup>10</sup>。簡單來說，「審議式民主」強調「資訊公開、理性討論（公民在討論過程中會轉化其偏好）、透過說理的力量參與決策」，這些特質對提升行政組織決策的「公共性」應有所助益。

### (三)「爲了公共利益的行政」(Administration for the public)

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，此亦爲民主時代政府正當性的來源，政府的作爲如不是爲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的理念與人文關懷，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、效率的提升、組織利益的實現等。因此如何超越自我的利益，將行政作爲與目的提升至公共利益的層次，就是這個議題的重點。

公共利益建立在共享價值，在型塑共享價值中最重要的是深化民主與憲法的價值。當政府以公共性與公共利益做爲行動的依據，而人民也確信政府是在努力界定公共利益以制定政策時，人民的信任感將進一步提升；而信任感提升後，人民將發現自己具有創造利益的能力。透過人民對於政府的信任，有助於縮短人民與政府間的落差<sup>11</sup>。

---

<sup>10</sup> 林國明，〈審議民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》，第四卷第三期，2007年，頁191-95。

<sup>11</sup> 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」憲政(研)095-027號，2006年8月16日，載自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/095/CL-R-095-027.htm>  
(2010/11/22)

行政固然應該要追求效率與效能的提升，但行政的最終目的不是爲了效率的提高，也不是爲了控制人民，而是爲了整體公共利益。簡言之，效率的追求是爲了公共目的。舉例而言，若是機關爲了消化預算，或是基於機關任務的達成，決定在偏遠地區蓋一條快速道路，而且很快地完成。雖然在興建的效率上很高，也可能滿足了少數人的需求，但卻不符合公共利益，這樣的行政效率便是缺乏正當性，而且是浪費的。政策制定與行政裁量必須以公共利益爲優先考量，而不能僅考慮少數人或特定人士的想法，更不能以行政機關本身的利益爲出發點。

不容否認，在進入民主化之後，行政運作不可避免的會增加一些瑣細的內容，例如公聽會、環境影響評估、與政策標的團體的溝通等等，這些事務必然會影響到行政效率，難怪郭台銘曾經爲鴻海的研發中心土地沒有著落，而抱怨台灣的行政效率<sup>12</sup>。但是我們不能忘記，公聽會、環境影響評估、公民會議等各種公民參與，本身就具有公共性的本質，在行政決策過程中，是不可或缺的要害，這就是民主的意義與可貴之處。要建立一個公正和平等的社會，必須讓人民有理性的參與公共事務的機會，以及不斷地提供建設性的意見。由此可知，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。

---

<sup>12</sup> 楊艾俐、陳一姍，〈兩岸文官角力 輸不起的競爭力〉，《天下》，第273期。

### 三、政務官和事務官的關係

在探討這個議題之前，我先請問各位，你們認為政務官和事務官是什麼關係呢？是長官與部屬？還是敵人？或者你們覺得政務官就像「陌生人」<sup>13</sup>，只是組織的「過客」（in and outer），不必太在乎他們的想法，因為他們很快就會離開。上述各種說法都有道理，但這些關係都無法促進雙方的良性互動。

要界定雙方的關係，就要從彼此的角色談起，政務官的主要工作是政治性和政策性的工作，諸如與總統及內閣的接觸、與國會的溝通、與媒體的互動、與利益團體的折衝等，原則上這些屬於政治或政策層面的工作，不屬於也不應由事務官來擔任。要做好這些工作，在思考邏輯上必須注意到民意的偏好、政黨的意識形態，當然也不能忽略文官的專業意見。

至於事務官，凡行政機關內非屬政治層面的工作，均屬事務官的業務範圍，基本上事務官的任用基礎為功績，因此專業便是其工作本質，這亦是韋伯（Max Weber）筆下的官僚形象。雖然文官（尤其高階文官）涉入政策制定過程已是現代國家不得不然的情形，但在工作本質上仍是以其「專業立場」提出政策分析、建議和執行等工作，政策決定仍由政務官負責。當政策決定後，文官即須全力以赴執行該項政

---

<sup>13</sup> 陌生人(stranger)是學者海庫（Hugh Helco）於1977年對美國政務首長的隱喻。

策，也唯有如此才能確保民主政治得以正常運作。

從上面的論述可以知道，二者在工作本質與職務特性上均有所不同，但雙方卻必須共事，也難怪容易發生衝突。但這些衝突有多少是誤解造成的呢？費拉拉（Joseph A. Ferrara）和羅斯（Lynn C. Ross）就美國的經驗研究指出，政務官與事務官之間彼此存在著迷思和正解如下（如表1、表2）。

表1 高階文官對於政務官的迷思與正解

迷思	正解
政務官只關心意識形態，不願捍衛組織	政務官願意組織有所發展，而非固守僵化的意識形態
政務官的專業能力不足勝任被指派的職位	政務官的教育、學識與經驗均相當豐富，具有充分的專業知識
政務官不願意聽與其意識形態、政策偏好相反的意見、資訊	政務官希望在充分的資訊、證據下進行決策

資料來源：整理自Ferrara and Ross（2005）

研究此課題之學者法佛納（James Pfiffner）指出，美國總統候選人對於文官普遍不信任，他們懷疑文官因隨著政權轉移，而對新首長持保留態度。但事實上，隨著時間久了，有些政務官與事務官也會漸漸發展出信任，這種可預期的循環發生在所有總統任內，這種循環稱為「調適循環期（the cycle of accommodation）」；它的特性是起初存著懷疑與敵

意，接著因2至3年的學習在一起工作，結果產生彼此的了解、互相的信賴與尊敬<sup>14</sup>。卡特總統政府管理及預算局高階主管韋爾福（Harrison Wellford）曾表示：「一個好文官勝過十個競選老兵（campaigners）」，雷根總統任內於白宮服務的富勒（Craig Fuller）也曾說：「在這裡4年的經驗是：政務官與事務官是夥伴關係」<sup>15</sup>。

表2 政務官對於高階文官的迷思與正解

迷思	正解
文官對於前朝比較忠誠	文官偏向技術角色而非黨派角色，效忠的是政府而非黨派
文官對於工作熱誠不夠、努力不夠	多數高階文官工作認真
文官對於工作的保障較感興趣	文官有服務熱誠、願意奉獻與接受挑戰
文官總是抗拒變遷、新點子	文官並不反對新點子，但較為務實，因此對於政策可否有效執行相當重視
文官不願意其政治首長取得成功	政策成功，便是組織的成功，也是首長的成功

資料來源：整理自Ferrara and Ross（2005）

<sup>14</sup> Pfiffner, James P. "Political Appointees and Career Executive: The Democracy- Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review*, 47, 1(1987): 60.

<sup>15</sup> 引自顏秋來：〈政務官與事務官體制運作之研究〉，《國家菁英季刊》，第2卷第1期，2006年，頁34-35。

從這些經驗研究可知，政務官與事務官的關係不佳，除了先天的角色差異外，有些是來自於誤解。至於我國是否有類似的情形呢？目前尚缺乏實證的研究，但以二次政黨輪替前後的媒體報導，有關政務官與事務官互動情形來看，似乎顯示著我國也存在著相當程度的「迷思」。

關於政務官和高階文官的關係，有兩種比較極端的說法，一是「政治—行政」二分法，二是「行政國」模式。許多政務官上任時，常持「政治—行政」二分的立場，認為政治制定政策，行政負責執行，這種說法雖然具有規範上的意義，但低估了文官實際參與和影響政策制定的現代角色，與現實有落差。這種說法往往成為政務官在施政上遭遇困難和挫折的原因。行政國模式則是一切尊重文官的專業，由高階文官實際主導政策制定，這種說法也與民主政治的理念未盡相合，因為政務官必須要承擔政治責任。介於上述二種理論之間的各種說法，均未能解決實務上的困境，可知二者的關係在實務上很難用二分法來畫分，但是基於課責的要求，又必須找到二者的界限，這就是這個議題的兩難。

基於課責的明確性，仍須釐清二者各自的責任與角色，畢竟若無法區別，將造成責任政治的難題。若是「將事務官政務官化」，其結果將是高階文官捲入政治紛爭，行政希望達成的「中立和穩定」（專業、永業）的價值勢必受到干擾，帶來的是政治上的紛爭與分贓制的重現。反之，若是「將政務官事務官化」，政策改由高階文官把持，則人民希望透過

選舉，推動新政策的目標將無法達成，民主政治的意義也將大打折扣<sup>16</sup>。

我認為一個比較好的關係是「政務官和高階文官可結合在一起，共同追求善治」，強調不同角色間的相互尊重和相互依賴。高階文官對於經過合法和公平選舉產生的政務領導者予以尊重，政務官則肯定並支持「行政」的專業。雖然在理論上政務官可以約制行政部門的作為，但他們為尊重文官的行政能力，而應自我約束。相對的，文官可以利用相當多的資源自我發揮，但他們必須接受政務官的領導，並且願意為政務官達成其政治目標而努力。

在政務官和事務官的互動情形中，最常出現的爭論應該是「民意vs.專業」。政務官若是強調民意至上，甚至以民調治國，恐怕就落入了民粹的迷思。這個時候，高階文官就必須發揮專業的角色，切莫投機，阿諛奉承，只做長官喜歡的事，只說長官想聽的話。舊唐書記載白居易初任左拾遺時，曾獻疏言事說：「大凡人之情，位高則惜其位，身貴則愛其身；惜位則偷合而不言，愛身則苟容而不諫。」高階文官若

---

<sup>16</sup> 2009年日本民主黨取代自民黨成為新的執政黨，其主要訴求之一便是打破官僚政治，代之以政治家主導的政治運作。因為日本政治長年由官僚主導，他們憑藉著優異的能力和豐富的事務經驗，比民選政治人物更加了解國家政務，政策的擬定也都由官僚來負責，再交付政治人物背書推行。但技術官僚不需直接對選民負責，而政治人物又基於自己對國家事務不嫻熟，以及官僚集團勢力過大等顧慮而不願得罪官僚，導致國家政策經常不能符合選民期待和需求。黃浩榮，〈浪漫首相與菜鳥議員如何改變日本？〉，《遠見》，第280期，2009年，頁52-54。

是惜位愛身，就只能迎合上意，沒辦法對有權者講真話，那恐怕就只能因循苟且，得過且過了。

反之，高階文官也可能以菁英自居，自恃專業，久居體系了解政策的脈絡，認為政務首長缺乏足夠的專業。高階文官若是以專業為理由，拒不接受政務領導，恐怕也是另一種形式的違反民主行政，而不願接受政務領導的結果，可能就是消極抵制、陽奉陰違。（事務官的權力之一不是他能做什麼，更在於他能不做什麼，只要他被動地服務，就會有很多的資訊被隱藏起來，政策推動也會被許多繁瑣的程序和規則所干擾。政務官若是自認擁有無上的權力可以「懲治」事務官，不是忽視了這些官僚長期運作的潛規則，就是根本不了解行政的組織文化。消極的低度作為或是不作為，才是文官「對抗」政務官的最有力武器。）

關於政務官與事務官的關係有一個隱喻（metaphor），政務官就像候鳥，官僚體系則是候鳥的棲息地，而文官則像是生長在這一片棲息地的水草、小昆蟲。政務官不論做的再好，就像候鳥一樣，時間一到就得離開，甚至也可能因「出錯」而隨時離開。至於文官，只要不犯太大的錯誤，就算小錯不斷，仍能保有這一個飯碗，仍得留在棲息地，但是面對來來去去的政治首長，經常得在專業和政治之間取得平衡。簡單來說，雙方必須以夥伴關係看待彼此，惟有合作、共生和信任才能雙贏。

### 參、「前瞻領導」器識

## 一、領導和管理的區別

「前瞻領導」強調領導是一項具「前瞻性」的思維或行爲，其和管理應該有所區別。茲以學者對領導和管理間幾種概念的區分，簡要說明如下：

(一)著名的領導與管理學大師彼得·杜拉克（Peter Drucker）和曾經擔任美國四任總統顧問團成員的領導學理論學者華倫·班尼斯(Warren G. Bennis)都認爲，領導和管理的區別在於「管理是把事情做好，領導是做對的事情」（Management is doing things right; leadership is doing the right things）。

(二)史蒂芬·柯維（Stephen R. Covey）1989年出版，2004年再版《與成功有約》（The 7 Habits of Highly Effective People）一書，柯維在書中指出，領導和管理的差異就彷彿思想與行爲的不同；進一步言之，管理是如何有效地把事情做好？領導則是確定我要完成什麼事情？換言之，管理是在成功的階梯上努力往上爬，領導則指出爬的階梯是否靠在正確的牆上<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 史蒂芬·柯維(Stephen R. Covey)著,《與成功有約》(7 Habits of Highly Effective People),台北:天下遠見,2005年。Leadership is not management. Management is the second creation. Management is a bottom line focus: How can I best accomplish certain things? Leadership deals with the top line: What are the things I want to accomplish? In the words of both Peter Drucker and Warren Bennis, "Management is doing things right; leadership is doing the right things." Management is efficiency in climbing the ladder of success; Leadership determines whether the ladder is leaning against the right wall.

(三)庫塞斯 (James M. Kouzes) & 波斯納 (Barry Z. Posner) 在2002年出版了《模範領導》(The Leadership Challenge) 一書<sup>18</sup>，這本書對領導的定義簡潔有力：「就是讓員工願意主動成就非常之事」。

(四)美國哈佛大學企管學教授科特 (John P. Kotter) 在《領導者真正在做什麼》(What Leaders Really Do)<sup>19</sup>一書中指出，「領導人不同於管理，但其不同之處卻並非如大多數人所想像的」，而「領導是透過一些不易察覺的方法，鼓舞一個群體的人們或多個群體的人們朝某個方向、目標努力的過程」。至於管理的意義，根據企管學者羅賓斯 (Stephen P. Robbins) 的看法，是指和別人一起或透過別人使活動完成得更有效的過程。

## 二、領導的要素

彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 曾指出：「領導是一種必須經過學習的過程！」<sup>20</sup>。2002年丹尼爾·高曼 (Daniel Goleman) 和里查·波雅齊斯 (Richard Boyatzis) 及安妮·瑪琪 (Annie McKee) 三人合著出版《打造新領導人：建立高EQ的領導能力和組織》(Primal Leadership: Realizing the

---

<sup>18</sup> James M. Kouzes, Barry Z. Posner 著，高子梅譯，《模範領導》，台北：臉譜，2004年。

<sup>19</sup> John P. Kotter John Kotter on What Leaders Really Do (Boston:Harvard Business School Press, 1999)。

<sup>20</sup> 徐聯恩譯，彼得·杜拉克(Peter Drucker)著，《企業的概念》(Concept of the Corporation)，台北：天下文化，2000年。

Power of Emotional Intelligence) 一書<sup>21</sup>。這本書強調「領導人乃後天打造，並非天生的能力」，因為根據研究的結果，偉大的領導人都是後天打造的，在生命和職業生涯中逐漸學到領導能力，讓他們更有效能。

爲什麼他們斷言領導能力是靠後天養成的呢？他們認爲領導的最根本（primal）要素是「情緒」（emotion），而根據他們對大腦的科學研究發現，大腦中有一部分是掌管情緒的，且這部分大腦的結構會受到外界的影響而改變。國內這方面研究的權威是洪蘭教授，她曾受邀到考試院演講，記得她跟我們同仁講過：「不要怕大腦用太多會用壞，相反地，大腦愈用會愈好」，她還拿了許多腦部變化的斷層掃描圖片給我們看，證明一個人在不同情境下腦部會發生的變化。同時，洪蘭教授還說過：「情緒維持幾秒、心情維持一天、性情終身打造。從情緒著手、改變心情、穩定成性情」，這也給了我們一個啓示：情緒是可以改變與管理的，而且可經由學習造就成爲一位具備好領導者的性情；而且，領導者的情緒最能夠影響團隊的成員，進而影響團隊的工作績效。

近來神經學科學家的研究發現，即使在成年期以後，人的大腦還可以創造出新的神經組織、神經連結和通路。例如，研究人員發現倫敦計程車司機學習在市街上開車謀生能力時，大腦就展現出相當的可塑性，尤其是他們的方向感一

---

<sup>21</sup> Daniel Goleman, Richard Boyatzis & Annie McKee 等著，張逸安譯，《打造新領導人：建立高 EQ 的領導能力和組織》，台北：聯經，2002 年。

流，在交通尖峰時間還能夠穿梭於像迷宮般的單行道，並且展現出高超的駕駛技術。他們經年累月在倫敦街頭穿梭，大腦中處理空間關係的部分會變大，大腦這部分的活動也會變頻繁。科學家於是認為，無論在生命的任何階段，神經的連結如果一用再用，就會變強，不使用就會變弱。

領導者是團隊的情緒領路人，也是影響人們情緒的最大力量。因此，領導人將團隊的情緒推向熱情，工作績效可能一飛沖天，但如果團隊的情緒被導向怨恨和焦慮，這個團隊就可能失控。領導人的情緒最具感染力，可以影響團隊成員的情緒，並產生以下的結果：

- (一)領導人可以稱讚或保持沈默，善意或惡意批評，支持或無視於成員的需求。
- (二)領導人可以打造團隊的使命，對每個成員的貢獻賦予更多的意義或毫無意義。
- (三)領導人可以引導成員，給他們明確的指示與方向感，因而鼓勵更多的彈性，讓成員有更多決定如何把事情做好的自由。
- (四)所有領導者都需要足夠的智能（IQ），才能夠掌握任務的細節及眼前的挑戰。然而，單靠智能無法造就領導人，領導人實現願景必須靠動員、引導、啓發、聆聽、說服，更重要的是引起「共鳴」（resonance）；亦即，領導者振奮而熱情的精力起了示範作用，追隨者也跟著振動，領導者傳達的情緒獲得成員們認同的感受，這就要取決於

領導者的EQ。正如同愛因斯坦所提出的：「我們不應該讓智能成爲我們的神。智能當然有很強的力量，但卻沒有個性。智能無法領導，只能服務」<sup>22</sup>。

(五)高EQ的領導人以正面的方式來散發情緒，他們能夠感動人心的原因，在於有力地傳達他們的夢想，引發出樂觀、同情或彼此相屬的感覺，也就是朝向美好遠景的渴望。例如，提倡美國黑人民權運動的金恩，他有力地重複喊出「我有一個夢想」的憧憬，傳達大家應該擁有一個人人機會平等的世界。

(六)年輕人常用的詞「你很酷」或「某某狀況很酷」的「酷」，英文是“cool”，它的原始意義是來自於美國種族歧視的年代，美國非洲裔的爵士音樂家也能控制自己的怒氣，並把怒氣轉化成深層情感的動人表現。有效的領導風格也同樣講求管理自己暴躁情感的脾氣，同時讓正面的情緒得以正面發揮。

(七)EQ四大領域及相關能力<sup>23</sup>

EQ（情緒商數）才是領導的最根本要素，主要範圍及功能爲：

表3 EQ四大領域及相關能

---

<sup>22</sup> Daniel Goleman, Richard Boyatzis & Annie McKee 等著，張逸安譯，同上註。

<sup>23</sup> Daniel Goleman, Richard Boyatzis & Annie McKee 等著，張逸安譯，同上註。

領域	相關能力
自我覺察	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.自我意識到情緒的變化：解讀自己的情緒，體認到情緒的影響，用「本能」(直覺)來引導決定。</li> <li>2.精確的自我評估：了解自己的長處和限制。</li> <li>3.自信：完全掌握自己的價值及能力。</li> </ol>
自我管理	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.情緒上的自制：能夠克制分裂的情緒及衝動。</li> <li>2.透明：展現出誠實及正直，可獲得信任。</li> <li>3.適應力：彈性強，可以適應變動的環境或克服障礙。</li> <li>4.成就：具備改善表現的強烈動機，以符合內在的優越標準。</li> <li>5.衝勁：隨時準備採取行動，抓住機會。</li> </ol>
社交覺察	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.同理心：感受到其他人的情緒，了解別人的觀點，積極關心他人。</li> <li>2.團體意識：解讀團體中的趨勢、決策網路及政治運作。</li> <li>3.服務：體認到追隨者、客戶或顧客的需求，並加以滿足。</li> </ol>
人際關係管理	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.啓發他人的能力：以獨到的願景來引導及激勵別人。</li> <li>2.影響力：擁有各層面的說服策略。</li> <li>3.發展其他人的能力：透過回饋及指引來提振別人的能力。</li> <li>4.觸動改變：啓發、管理及指引新方向。</li> </ol>

	5.衝突管理：減少意見相左，協調出共識。 6.建立聯繫：培養及維持關係網。 7.團隊力量及合作：合作及組成團隊。
--	--

### 三、領導的風格<sup>24</sup>

高曼、波雅齊斯和瑪琪研究提出六種領導風格型態，成功的領導人不侷限於一種領導風格，必須因應實際情況加以發揮。

表4 六種領導風格型態

	如何建立共識	對氣氛的影響	何時最恰當
<b>願景型</b>	以共同夢想推動人們	最強烈而正面	變化時需要新的願景，或是需要清楚的方向
<b>教練型</b>	將員工的需求和組織目標相連結	非常正面	協助員工建立長期能力，以改善員工績效
<b>人際型</b>	強調員工彼此關係，創造和諧氣氛	正面	修補團隊的裂痕，在壓力時刻激勵員工，強化聯絡
<b>民主型</b>	重視員工的意見，透過參與提高責任感	正面	建立信任或同意，或從員工處獲得珍貴的意見

<sup>24</sup> Daniel Goleman, Richard Boyatzis & Annie McKee 等著，張逸安譯，同上註。

<b>前導型</b>	達成挑戰及刺激的目標	由於太常被錯誤運用，故經常很負面	從責任心強又能幹的團隊獲得高品質的成果
<b>指揮型</b>	在緊急時刻指引清楚的方向，減輕恐懼。	由於常被誤用，因此非常負面	發生危機時，開始澈底改變或處理有問題的員工

領導人常在不知不覺中，運用上述一、兩種領導風格的型態，而且也會在不同情勢下，交互運用多種風格。在上述六種領導風格中，「願景型」、「教練型」、「人際型」和「民主型」四種，會創造出提振績效的共鳴，「前導型」和「指揮型」雖然在特定情況下很有用，但應該謹慎運用。簡單來說：從情緒的管理出發，培養高EQ，而愈能在面對不同情境時，具有轉換運用上述三、四種以上領導風格能力者，就是愈好的領導者。

此外，庫塞斯與波斯納從1982年開始，持續地就成功領導人進行研究，歸納出5大優異領導者實務要領DNA，以及落實這5大要領之10項承諾，其內容概述如下表：

表5 領導統御的五大實務要領和十大承諾

實務要領	承諾
以身作則	1.釐清你的個人價值觀，找到自己的聲音。 2.結合行動與共同價值觀，樹立榜樣。
喚起共同願景	1.想像各種美好可能，勾勒未來。 2.以共同抱負做訴求，爭取他人支持共同願景。
向舊習挑戰	1.尋找機會，利用創新手段達到變革、成長和改善的目的。 2.從錯誤中學習教訓，不斷創造小贏成果，藉此進行實驗和冒險。
促使他人行動	1.宣揚合作性目標、建立互信、培養團隊合作精神。 2.藉由權力的下放與分享，強化他人的分量。
鼓舞人心	1.感謝個人的傑出表現，肯定貢獻。 2.創造社群精神，大力頌揚價值觀念與勝利成果。

以上這些實務要領絕非憑空可得，必須透過不斷改進、學習、成長與發展。由於高階文官為政府改革的領頭羊，為國家運作的領航者，因此，各位除了經由訓練得到一些概念的啟發外，可藉由平時工作的磨鍊，內化成為做事的習慣，進而表現於日常工作的行事風格成為出色的領導人。近年來OECD國家策略性人力資源管理發展特徵之一，即在強化高

級文官領導能力<sup>25</sup>。

## 肆、「卓越管理」能力

前面提到，彼得·杜拉克曾說，管理就是「把事情做對」(do the things right)，爲了要把事情做對，管理者必須要有許多技巧，包括財務管理、績效管理、人際溝通、行銷技巧等，今天我特別要強調的是「跨域管理」(boundary-spanning management)。

在談「跨域管理」之前，我們先看看政府運作產生的問題，才能了解爲什麼「跨域管理」這麼重要。

### 一、政府運作產生的問題

現代政府組織的起源是根據韋伯（Max Weber）所提出的官僚型模而發展。根據韋伯的學說，官僚組織以業務分工來設立組織，這種功能上的分工，乃根據專業而定，基於專業來運作，不太需要與其它機關協調合作。隨著專業的高度發展，組織基於「控制與效率」的考量，官僚體系的運作愈來愈專業化。

當行政事務日趨複雜，各種業務之間的關連性日益增加時，單一功能的組織及政策已無法解決，常常是解決了一個問題，卻帶來了更多的其它問題。於是組織開始思考業務協

---

<sup>25</sup> 計畫主持人蔡秀涓、研究助理蔡欣耘，〈「OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗」蒐集編譯報告〉，台北：行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯，2006 年 10 月，頁 3。

調，各種協調性的委員會紛紛設立，這種組織的設立主要是爲了橫向的聯繫，因爲機關間產生更多溝通與協調的問題。這些領域所涵蓋的政策往往跨越單一面向，必須要有制度性或經常性的跨政策協調與溝通，例如就業問題，就與勞工政策、教育政策、社會福利政策等均息息相關，必須從政策統合的角度來處理。

我們現在正在進行政府再造，可以看出政府各部的設立，都是基於專業分工，而委員會的設立，則是基於協調的需要。可是我們也發現，組織改造的過程極爲艱辛。三十幾年前一位美國的公共行政學者考夫曼（Herbert Kaufman）曾指出，政府組織和業務的生命延續力幾乎是不朽的（*immortal*）<sup>26</sup>，因爲政府組織多爲本身的存在而努力，如果想終結一個組織，可說難上加難。

其實我們用一個簡單的數學程式來看，就可以知道組織精簡，可以減少不少協調的成本。組織改造前我們有37個部會，如果任何兩個部會要進行協調，就會有666種協調模式（ $37 \times 36 \div 2 = 666$ ），組改後減少爲29個部會，變成406種協調模式（ $29 \times 28 \div 2 = 406$ ），減少了260種的協調模式。

民眾看待政府是「一體」的，但實際上政府的運作卻是「分裂」的，民眾常常無法忍受爲什麼一個政府之下，卻事事都要協調，行政效率就在不斷地溝通和協調之中消失了。

---

<sup>26</sup> Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976).

我這麼說，不是否定溝通和協調的重要性，事實上在民主體制之下，政策溝通是極為重要的事，我的重點在於我們應該要努力改善「協調」的問題，透過各種制度性和非制度性的方法，提高協調的效率，減少協調的成本。

傳統型官僚建立在各部門功能分工的原則，由各部會分別處理其組織所管轄的業務，強調控制、效率，此種官僚組織的運作，在唐恩（Anthony Downs）的名著《官僚體制的內幕》（*Inside Bureaucracy*）有深刻的描述<sup>27</sup>。但現代民主政治的建立，並非以效率為基礎，而是強調分工和制衡。

這種純粹的分工和制衡理念是消極的，機關間各自為政，甚至於彼此制衡，在運作上呈現的形態是互不相干、或者相互干擾。不同政策間，彼此的內在邏輯不一致，因此政策效果難免受到影響。舉例來說：為了搶救失業，於是政府投入大量公共建設經費，提高就業率；但同一時間，卻減少對於企業的優惠或補助措施，向企業抽銀根，結果許多企業因而倒閉。這二項政策就個別機關來看，都可能是正確的，但就政府施政方向而言，卻產生彼此衝突的結果。這樣的政府運作模式，在政策上是「 $1+1<2$ 」，因為不同政策彼此抵消或干擾。這種純粹的功能性分工，造成的結果是「功能裂解型治理」（functional fragmented governance）<sup>28</sup>。英國學者培

---

<sup>27</sup> Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Company, 1967).

<sup>28</sup> 6 Perri, Leat, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. (New York: Palgrave,

利希克斯 (Perri 6)<sup>29</sup>指出，功能性分工常常造成政府機構呈現疊床架屋，導致公共服務分散於各機關間，又欠缺適當管道連結，以致於處置失序，無法即時提供服務。為了解決這種困擾，他認為政府應採取「全觀型」(holistic)的治理，這種治理著重於政府組織體系運作的整合性與協調性，在組織的設置上，強調的是人民的問題應如何有效解決、如何快速解決，而不是從政府的角度出發，這或許是未來政府組織設立的新思維。

## 二、跨域管理的需求

綜合上述，各位理解了政府組織的設立及運作，本身便存在著協調的需求。接著我們來看看政策問題，對於各位高階文官來說，你們所面臨的政策問題絕大多數都相當複雜，常常糾結不同部門的業務，例如防颱、美牛進口、塑化劑、陸生來台等事件，可以了解到現代的公共事務大都涉及跨部會，單靠某一種專業很難全面處理。跨域管理就是強調協調、溝通與合作，不要只看到自己（自己的單位、自己的專業、自己的利益），要能放下本位主義，從更全面而宏觀的視野來處理政策。

文化部長龍應台幾年前曾經這樣描述本位主義，「一隻

---

2002), p.39

<sup>29</sup> 培利希克斯 (Perri 6) 原名為 David Ashworth，學者彭錦鵬於 2003 年 9 月 10 日訪問他時，他表示 Perri 6 是其本人自創之姓名。參考資料：彭錦鵬，〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，第二十三期，2005 年 3 月，頁 62。

濕答答的老鼠誰管？如果它跑到了大馬路上，是交通局的事；若是在人行道上，是養工處的事；竄到學校裡去了，教育局管；鑽到垃圾堆裡了，環保局管；溜到市場去了，市場處的事。老鼠帶菌？衛生局的事……真要問，要解決老鼠問題，該找誰？很難說。」<sup>30</sup>本位主義造成公務人員的眼光受到侷限，只看到「點」，或「線」，看不到「面」。本位主義造成部門與部門之間，壁壘分明，互不相通。

公務人員的本位主義來自於專業分工所造成的反效果，由於嚴密的分工，有些公務人員認為非其主管業務一概拒絕，對於模糊地帶的業務也一律先推出去，而對於別人或者其他單位亦漠不關心，無法顧全大局。你們打電話到政府部門的時候，是否曾聽過「對不起，這不是我主管的業務，……」，結果一通電話轉了好幾手，還不知道該由誰來負責，這樣當然會導致民怨。一般民眾不清楚政府業務的分工是普遍現象，但民眾看待政府卻是一體的，他並不在乎到底是民政司或者社會司承辦。反之，如果政府單位都抱持本位主義，認為若非明確屬其主管業務，一概拒絕的話，那就會造成人民對政府負面的印象。

重大災害來臨時，由於害怕承擔責任，我們特別容易看到本位主義的情形，可是救災不是單一機關可以完全承擔

---

<sup>30</sup> 龍應台，〈文化政策為什麼〉

[http://www.readingtimes.com.tw/TimesHtml/authors/tai/theme/009/reader09\\_02.htm](http://www.readingtimes.com.tw/TimesHtml/authors/tai/theme/009/reader09_02.htm) (2009/05/13)

的，必須要許多機關協調合作。如果各機關只負責自己的部分，而沒有把「救災」當成一件完整的事來處理時，就沒有機關扛起責任，最後的結果就是各部門無法整合，缺乏協調，無力解決真正的問題。其實，因為無法協調所造成的悲劇，我們已經有過太多例子了，印象最深刻的就是2000年的八掌溪事件。2000年7月22日下午，經過媒體的現場轉播，4名河床整治工人，在溪水暴漲下苦待無援兩個小時，最後在眾目睽睽下被八掌溪無情的河水吞噬身亡。結果，政府第一時間的媒體回應，居然是談論2,500公尺上下的陸地搜救任務，到底應該是國軍海鷗中隊還是空警隊的權責。我們也曾在媒體上看過，某個大橋下發現浮屍，由於浮屍在橋墩間不斷漂移，造成兩個縣市政府相互推諉，結果讓屍體在水中不斷折騰。我要再次強調，民眾看待政府是一體的，他並不在乎到底是新竹縣或是新竹市來處理這個問題，而政府分工、畫分管區的設計，可能都是為了解決組織協調問題，所訂出來的遊戲規則，結果大家抱著規則不放（這也是僵化的「依法行政」），反而造成更大的問題。

如果我們以政策為分析單位來討論政府的跨域協調，它就是政府「政策統合」（policy cohesion）的執行問題。政府應該培養管理者成為「跨域協調者」（boundary spanners）。要能在其他機關中尋找合作夥伴，一同解決問題，積極改善政府的能力與回應力。

### 三、跨域管理的學習

在跨域協調的過程中，作為一個政策推動者，他必須先誠實面對下面兩個難題：第一、經濟面：任何政策的推動與執行，必然牽涉到資源的運用與分配。然而，跨域協調有可能造成過度依賴其他組織的資源，最後使政策的推動產生阻礙，也降低組織的自主性。因此，當跨域協調涉及到資源的分配時，自主性和既得利益者是否願意妥協，都是難題。第二、政治面：可以分為政府外部與內部兩項問題。外部的政治問題，就是要吸納不同的利害關係人進入政策的領域，過程必定產生價值與理念上的衝突，為了協調，因此可能會出現成本過高的情形；內部的政治問題，則是集體行動的問題，如果成果是大家共享，就有可能出現有一方「投機」（shirking）的現象，就是所謂的「機會主義」<sup>31</sup>。

對於如何解決上述跨域協調的難題，以下舉出五項學界對於跨域管理策略的建議：

第一、建立長期互動：長期的良好互動，會使部門間或政府間得以建立名聲以增加互信，進而建立穩定的互動模式。

第二、良好的溝通機制：跨域協調之間，最明顯存在的問題，便是每個組織對資訊的掌握度都不相同。若有良好的溝通機制，便有機會異中求同，找到合作的空間。

---

<sup>31</sup> 跨域管理之策略係參考陳敦源、王光旭，〈跨域協調：組織間政策執行的管理「眉角」Boundary-spanning Coordination:Managerial Tips for Cross-organizational policy implementation〉，《游於藝電子報》，第53期，2005年9月，公務人力發展中心發行。

第三、善用非正式組織：合法運用私誼以促進政策的協調，會比正襟危坐的在辦公室內談判更有效率。

第四、強化領導功能：政策領導者本身是否能夠體認政策環境的複雜度，並設法面對處理之，對跨域協調的成敗有至關重要的影響。

第五、培養跨域管理者：今日複雜的政策環境，需要具有專業及跨域管理能力的文官。

在上述五項建議中，我特別要建議各位，培養自己成為跨域管理者，最重要的便是宏觀和系統思考(system thinking)的能力，要常常問自己，「那麼接下來呢？」。系統思考是彼得·聖吉(Peter Senge)《第五項修練》中最重要的一項，它的目的在於避免片面、局部的思考，從全方位的視野看待問題。

培養各位成為跨域管理者，也是我們辦理高階文官飛躍方案的目的之一。現在OECD許多國家，紛紛建制「高階文官制度」，其理由之一便是要解決部會各自為政的現象。過去我曾說高階文官大體上扮演「行政及技術專家、管理人才、政治與行政界面」三種角色。各位都是久經「沙場」的資深文官，在行政和專業技術上普遍都有相當的水準，但在管理能力上，如果過度專業取向，缺乏宏觀的視野，便無法有效整合跨部會的業務。

OECD國家特別重視高階文官的管理角色，也就是將高階文官視為政府管理的主要人員，透過高階文官的管理，將

政策穿透（penetrate）至整個政府體系。同時高階文官也是一個獨特的集團，其成員透過輪調制度促進流動，彼此相互學習，緊密合作，成為政府各部門橫向聯繫的主要樞紐。

簡言之，在縱向的承上啓下角色，與橫向的協調聯繫角色中，建制高階文官的理由是為了強化跨域協調角色，以解決各部會分裂化和本位主義的情形。在座決策班和領導班的學員，都已是簡任第十二職等以上的文官，管理班的學員相信也很快會升到十二職等，我國《公務人員任用法》第18條規定「簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任」，這代表十二職等以上的高階文官都應該是通才，可以在任何職系之間調任。許多國家為了培養高階文官的宏觀視野，採行職務輪調制度，除OECD國家的例子之外，最有名的便是新加坡，新加坡要求高階文官必須具備四種能力，簡稱為『HAIR』—Helicopter、Analysis、Imagination和Realistic。

以「Helicopter」為例，就是要有如直昇機般的能力，要能綜觀全局，因為他們了解到現代政事繁雜紛雜，很少一個部會就可以解決，例如少子化、人口老化，就牽涉到人力部、經濟部、環境部、教育部。政策擬定人員應該要有這種綜觀能力。為了培養Helicopter的能力，他們實施嚴格的輪調制度，久任一個機關固然熟能生巧，但難免受到框架束縛，輪調才能有新的想法，才能減少本位主義。李顯龍曾幽默地說「不要讓屁股指揮腦袋」<sup>32</sup>。可見高階文官的輪調，有助於

---

<sup>32</sup> 楊艾俐，〈新加坡：獅城奇謀 吸引全球人才〉，《天下》，第403期，

形成一個跨政府部門的無形網絡，對於拓展高階文官的視野有很大的幫助。我們目前正在規劃高階文官特別管理制度，也希望能朝這一方向努力，如果能立法通過，未來各位可能就會輪調到其它部會，大家在受訓期間所建立的「革命情感」，就是未來跨部會協調中很重要的非正式管道。

## 伍、結語

高階文官是國家政策規劃、協調和執行的主力，素質之良窳直接影響政府治理之能力及表現。我們必須深切了解，人民對政府和文官的要求與期待是有增無減，所以我們要讓自己成為政府優秀文官的一員，必須要具備「民主決策」風範、「前瞻領導」器識以及「卓越管理」能力，才能承擔更多的責任，為國家、為人民做出最大貢獻。

「民主決策」風範部分，在民主政黨政治體制下，文官為行政運作的穩定力量，不因政黨輪替而有所改變，相關行政作為必須堅守「行政中立」，了解政務官與事務官彼此間角色之差異，始能互信、合作，創造雙贏。而隨著民主政治的發展，文官應具有更民主的思維，行政的運作必須是「公共的行政」、「依公意運作的行政」以及「為了公共利益的行政」。

至於「前瞻領導」器識部分，提到領導與管理的區別，及領導者是可以靠後天培養的，而EQ為領導的最根本要素。

因此，領導者應藉由管理情緒或學習，培養好的領導情緒。再者，由於領導者是團隊情緒領路人，經由掌握EQ範疇與相關能力，以及順應實際情形運用不同領導型態，必能帶領團隊創造工作績效。

而有關「卓越管理」能力部分，因為由上而下、官僚專業分工的決策與執行體系已難以滿足政府有效執行政策的需求，尤其是諸如垃圾環保、河川流域、交通運輸、文化觀光等政策領域，均有賴跨部會組織間的協調合作才能成事。一個人或一個單位所掌握的資訊未必是全面性及客觀公正的，局部的理解反而是一種可怕的無知。我們希望公務人員要培養政府一體的觀念，「不讓屁股指揮腦袋」，在規劃政策時，要有全球性的眼光、跨部門的理解與政策創新的能力。

各位高階文官平日工作就很忙，也承擔很多重要的責任，但「既來之，則安之」，要放下機關業務，專心在這裡上課受訓，好好努力學習，未來表現必定令人刮目相看。同時，我也和大家共勉：態度決定高度，不論政務官或事務官，擔任公職一定要有熱忱與理想，如果沒有高尚的志節，認為投身公職就只是獲得一份保障的工作而已，當然在職場上的成就和發揮必然有限，這才是現代的文官之道。

最後，預祝本次訓練活動圓滿成功，敬祝各位身體健康、萬事如意！



# 培養高階文官之 全方位價值與態度

主講人：關中  
101年8月24日於國家文官學院

1



## 大 綱

- 壹、前言
- 貳、「民主決策」風範
- 參、「前瞻領導」器識
- 肆、「卓越管理」能力
- 伍、結語

2



## 壹、前言

- 考試院施政藍圖

**98年6月18日考試院第11屆第39次會議**

「考試院文官制度興革規劃方案」，規劃建立「高階主管特別管理制度」。

**99年12月2日考試院第11屆第114次會議**

「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，進一步落實強化高階文官訓練。

3



## 壹、前言

- 「高階文官培訓飛躍方案」 (Take Off Program for Senior Civil Service, 簡稱TOP-SCS)

99年3月26日國家文官培訓所改制為「國家文官學院」，辦理高階公務人員中長期（發展性）訓練。

TOP-SCS於99、100年試辦，101年正式辦理。



4



## 貳、「民主決策」風範

- 一、民主化對政府決策的影響
- 二、民主行政的追求
- 三、政務官和事務官的關係

5



## 貳之一 民主化對政府決策的影響

政治學者杭亭頓 (Samuel Huntington)

臺灣1987年解除戒嚴後，為「第三波民主化」國家。

2000年、2008年兩次政黨輪替檢驗，達成「民主鞏固」。

美國學者戴蒙 (Larry Diamond)

民主的區分:一、「選舉的民主」(electoral democracy) ;

二、「自由的民主」(liberal democracy)。

美國專欄作家札卡里亞 (Fareed Zakaria)

世界上有愈來愈多進行民主化的國家，但也產生愈來愈多

「非自由的民主」(illiberal democracy) 國家。

6



## 貳之一 民主化對政府決策的影響

- 威權轉型至民主化，高階文官的改變
  - △ 強調「公共性」
  - △ 避免陷入專業的傲慢
  - △ 民主素養的提升



7



## 貳之二 民主行政的追求

- 美國公共行政學者莫雪（Frederick Mosher）  
文官體系的行政權力與直接民主有第三步之遙：  
人民→民選首長或民意代表→政務官→文官
- 文官體系如何符合民主行政？  
借用林肯總統「民有、民治、民享」概念介紹民主行政：  
「公共的行政」、「依公意運作的行政」、「爲了公共利益的行政」



8



## 貳之二 民主行政的追求

### ■ 「公共的行政」 (Administration of the public)

△「主權在民」的思想。政府是公共的，人民是政府的主人。

△官僚體系追求民主行政的三種方式

- 從行政中立到倫理責任
- 代表性文官體系 (representative bureaucracy)
- 良好治理

9



## 貳之二 民主行政的追求

### ■ 「依公意運作的行政」 (Administration by the public)

△行政必須依照公眾的意願而運作  
行政的裁量與決策，必須以公眾為考量，而不能任意妄為。

△如何向人民或民選官員負責？

「政治—行政」二分？文官的專業性？「黑堡」觀點？

△「審議式民主」 (deliberated democracy)

可提升行政組織決策的「公共性」。

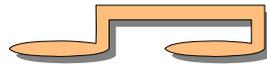
10



## 貳之二 民主行政的追求

- 「爲了公共利益的行政」 (Administration for the public)

- △政府照顧人民福祉，爲民主時代政府正當性的來源
- △公共利益共享，可深化民主與憲法的價值
- △行政效率與效能的提升，是爲了整體公共利益



11



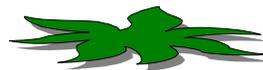
## 貳之三 政務官和事務官的關係

- *你如何看待政務官呢？政務官如何看待你們呢？*

政務官與事務官是「長官與部屬」？還是「敵人」？  
政務官像「陌生人」、「過客」？

- *政務官與事務官的工作本質？*

政務官：主要工作是政治性和政策性的。  
事務官：專業和功績，韋伯（Max Weber）筆下的官僚形象。



12

### 貳之三 政務官和事務官的關係

■ 高階文官對於政務官的迷思與正解

迷 思	正 解
政務官只關心意識形態，不願捍衛組織	政務官願意組織有所發展，而非固守僵化的意識形態
政務官的專業能力不足勝任被指派的職位	政務官的教育、學識與經驗均相當豐富，具有充分的專業知識
政務官不願意聽與其意識形態、政策偏好相反的意見、資訊	政務官希望在充分的資訊、證據下進行決策

13

### 貳之三 政務官和事務官的關係

■ 政務官對於高階文官的迷思與正解

迷 思	正 解
文官對於前朝比較忠誠	文官偏向技術角色而非黨派角色，效忠的是政府而非黨派
文官對於工作熱誠不夠、努力不夠	多數高階文官工作認真
文官對於工作的保障較感興趣	文官有服務熱誠、願意奉獻與接受挑戰
文官總是抗拒變遷、新點子	文官並不反對新點子，但較為務實，因此對於策可否有效執行相當重視
文官不願意其政治首長取得成功	政策成功，便是組織成功，便是首長成功

14

### 貳之三

## 政務官和事務官的關係

### ■ 「政務官」與「事務官」兩者的關係

#### △ 極端的說法

「政治—行政」二分法與「行政國」模式。

#### △ 較好的關係

「政務官和高階文官可結合在一起，共同追求善治」。

#### △ 「民意VS.專業」的爭論

民意至上、民調治國→易落入民粹的迷思  
自恃專業、不受領導→消極抵制陽奉陰違

15

### 貳之三

## 政務官和事務官的關係

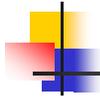
### ■ 2012年6月15日陳敦源教授接受非凡電視的專訪

#### ■ 政務官與事務官關係之隱喻 (metaphor)

政務官就像候鳥，官僚體系則是候鳥的棲息地，  
而文官則像是生長在這一帶棲息地的水草、小昆蟲。



16



## 參、「前瞻領導」器識

- 一、領導和管理的區別
- 二、領導的要素
- 三、領導的風格

17



## 參之一 領導和管理的區別

- 杜拉克 (Peter Drucker) 和班尼斯(Warren G. Bennis)  
「管理是把事情做好，領導是做對的事情」
- 柯維(Stephen R. Covey)  
管理是在成功的階梯上努力往上爬，領導則指出爬的階梯是否靠在正確的牆上。
- 庫塞斯 (James M. Kouzes) 與波斯納 (Barry Z. Posner)  
領導的定義：「就是讓員工願意主動成就非常之事」

18



## 參之一 領導和管理的區別

- 科特（John P.Kotter）  
「領導是透過一些不易察覺的方法，鼓舞一個群體的人們或多個群體的人們朝某個方向、目標努力的過程」。
- 羅賓斯（Stephen P.Robbins）  
「管理」指和別人一起或透過別人使活動完成得更有效過程。



19



## 參之二 領導的要素

- 領導必須經過學習
  - △彼得·杜拉克（Peter Drucker）  
「領導是一種必須經過學習的過程！」
  - △尼爾·高曼（Daniel Goleman）和里查·波雅齊斯（Richard Boyatzis）及安妮·瑪琪（Annie Mckee）  
「領導乃後天打造，並非天生的能力」  
偉大的領導人都是後天打造的，在生命和職業生涯中逐漸學到領導能力，讓他們更有效能。

20



## 參之二 領導的要素

「情緒」(emotion)是領導的根本要素

### 洪蘭教授

「不要怕大腦用太多會用壞，相反地，大腦愈用會愈好」、  
「情緒維持幾秒、心情維持一天、性情終身打造。從情緒著手、  
改變心情、穩定成性情」

### 啓示

情緒是可以改變與管理的，經由學習可成爲具備好領導者的性情；  
領導者的情緒最影響團隊成員，進而影響團隊工作績效。

21



## 參之二 領導的要素

- 領導者是團隊的情緒領路人，也是影響人們情緒的最大力量。
- 高曼、波雅齊斯和瑪琪的EQ四大領域及相關能力

領 域	相 關 能 力
自我覺察	1.自我意識到情緒的變化。2.精確的自我評估。3.自信。
自我管理	1.情緒上的自制。2.透明。3.適應力。4.成就。5.衝勁。
社交覺察	1.同理心。2.團體意識。3.服務。
人際關係管理	1.啓發他人的能力。2.影響力。3.發展其他人的能力。4.觸動改變。5.衝突管理。6.建立連繫。7.團隊力量及合作。

22



### 參之三 領導的風格

- 高曼、波雅齊斯和瑪琪的六種領導風格

	如何建立共識	對氣氛的影響	何時最恰當
<b>願景型</b>	以共同夢想推動人們。	最強烈而正面	變化時需要新的願景，或是需要清楚的方向。
<b>教練型</b>	將員工的需求和組織目標相連結。	非常正面	協助員工建立長期能力，以改善員工績效。
<b>人際型</b>	強調員工彼此關係，創造和諧氣氛。	正面	修補團隊的裂痕，在壓力時刻激勵員工，強化聯絡。
<b>民主型</b>	重視員工的意見，透過參與提高責任感。	正面	建立信任或同意，或從員工處獲得珍貴的意見。
<b>前導型</b>	達成挑戰及刺激的目標。	由於太常被錯誤運用，故經常很負面。	從責任心強又能幹的團隊獲得高品質的成果。
<b>指揮型</b>	在緊急時刻指引清楚的方向，減輕恐懼。	由於常被誤用，因此非常負面。	發生危機時，開始徹底改變或處理有問題的員工。

23



### 參之三 領導的風格

- 庫塞基與波斯納之領導統御五大實務要領與十大承諾

實務要領	承 諾
<b>以身作則</b>	1.釐清你的個人價值觀，找到自己的聲音。 2.結合行動與共同價值觀，樹立榜樣。
<b>喚起共同願景</b>	3.想像各種美好可能，勾勒未來。 4.以共同抱負做訴求，爭取他人支持共同願景。
<b>向舊習挑戰</b>	5.尋找機會，利用創新手段達到變革、成長和改善的目的。 6.從錯誤中學習教訓，不斷創造小贏成果，藉此進行實驗和冒險。
<b>促使他人行動</b>	7.宣揚合作性目標、建立互信、培養團隊合作精神。 8.藉由權力的下放與分享，強化他人的分量。
<b>鼓舞人心</b>	9.感謝個人的傑出表現，肯定貢獻。 10.創造社群精神，大力頌揚價值觀念與勝利成果。

24



## 肆、「卓越管理」能力

- 一、政府運作產生的問題
- 二、跨域管理的需求
- 三、跨域管理的學習

25



### 肆之一 政府運作產生的問題

- 現代政府組織的起源

依據韋伯（Max Weber）提出的官僚型模而發展。隨著專業的高度發展，組織基於「控制與效率」，官僚體系運作愈來愈專業化。

- 組織精簡可減少協調成本（以任兩部會協調為例）

組改前37個部會，有666種協調（ $37 \times 36 \div 2 = 666$ ）

組改後29個部會，有406種協調（ $29 \times 28 \div 2 = 406$ ）

減少了260種協調（ $666 - 406 = 260$ ）



26

## 肆之一 政府運作產生的問題

### ■ 政府部門運作問題

△分工和制衡導致機關各自為政（互不相干或相互干擾）

△政策上為「 $1+1<2$ 」

△「功能裂解型治理」（functional fragmented governance）

### ■ 英國學者希克斯（Perri 6）

解決政府疊床架屋問題應採取**全觀型（holistic）**的治理。



27

## 肆之二 跨域管理(boundary-spanning management)的需求

### ■ 公共事務多涉及跨部會

如防颱、美牛進口、塑化劑、陸生來台等事件。

### ■ 本位主義無力解決真正問題

△觀賞影片「我在政府部門的日子」

△八掌溪事件

△連結二縣市橋墩間的浮屍



28

## 肆之二

### 跨域管理(boundary-spanning management)的需求

#### ■ 政府跨域協調問題

△為政府「政策統合」(policy cohesion)的執行問題。

△培養管理者成為「跨域協調者」(boundary spanners)。

在其他機關中尋找合作夥伴，一同解決問題，積極改善政府的能力與回應力。



29

## 肆之三

### 跨域管理的學習

#### ■ 「跨域協調」的兩難問題

一、經濟面：牽涉到資源的運用與分配。

二、政治面：

△外部問題：協調不同利害關係人價值與理念的衝突，致成本過高。

△內部問題：出現「投機」(shirking)現象或「機會主義」。



30

### 肆之三 跨域管理的學習

#### ■ 五項「跨域管理」策略建議

1. 建立長期互動
2. 良好的溝通機制
3. 善用非正式組織
4. 強化領導功能
5. 培養跨域管理者



31

### 肆之三 跨域管理的學習

- 如何培養自己成為跨域管理者  
培養宏觀和系統思考（system thinking）的能力。
- 系統思考的重要性  
彼得·聖吉（Peter Senge）《第五項修練》最重要的一項，可避免片面、局部的思考，從全方位的視野看待問題。

32

### 肆之三 跨域管理的學習

- 高階文官的角色
  - △ 「行政及技術專家、管理人才、政治與行政聯結者」3種角色。
  - △ OECD國家透過高階文官將政策穿透（penetrate）至政府體系。
  - △ 縱向的承上啓下與橫向的協調聯繫角色。



33

### 肆之三 跨域管理的學習

- 新加坡要求高階文官必須具備『HAIR』能力（Helicopter、Analysis、Imagination、Realistic）
  - △ 「Helicopter」就是要有如直昇機般的能力，要能綜觀全局。並實施嚴格的輪調制度，才能有新的想法，才能減少本位主義。
  - △ 李顯龍：「不要讓屁股指揮腦袋」，高階文官的輪調，有助形成跨部門的無形網絡。

34



## 伍、結語

---

- 高階文官的條件

「民主決策」風範+「前瞻領導」器識+「卓越管理」能力

- 現代的文官之道

態度決定高度，不論政務官或事務官，擔任公職一定要有熱忱與理想，如果沒有高尚的志節，認為投身公職就只是獲得一份保障的工作而已，當然在職場上的成就和發揮必然有限。

35



---

祝本次訓練活動圓滿成功，  
各位身體健康、萬事如意



36

# 考試院第 11 屆四年（97.9.1～ 101.8.31）施政成果報告

（綱要）

101.9.20

壹、前言

貳、考試院文官政策價值

一、健全文官制度的意義

二、考試院憲定職掌

三、考試院會議

參、考試院第 11 屆職權行使情形

一、提出具體政策主張

二、公開透明言論

三、多元代表性

肆、考試院第 11 屆文官政策—總體面

一、「建基公務倫理 型塑優質文化」

二、「統整文官法制 活化管理體系」

三、「精進考選功能 積極為國舉才」

四、「健全培訓體制 強化高階文官」

五、「落實績效管理 提昇文官效能」

六、「改善俸給退撫 發揮給養功能」

伍、考試院第 11 屆文官政策—個體面

- 一、甄補功能：警察人員考試改採分流雙軌制及實施新制司法官及律師考試
  - 二、激勵功能：推動考績改革
  - 三、訓練功能：啓動文官發展性訓練
  - 四、維持功能：公務人員退休制度改革
- 陸、結語

# 考試院第 11 屆四年（97.9.1～ 101.8.31）施政成果報告<sup>1</sup>

## 壹、前言

文官為國家統治主體之一，任何政策的推動或公權力的行使，均賴文官的有效執行。近年來先進國家每以文官制度改革，做為政府再造重要議題，實係文官制度優劣影響政府效能甚鉅，而國際間評比國家競爭力，政府效能或公共制度往往為一重要指標<sup>2</sup>。全球幾波提升國家競爭力的改革努力中，有識之士越來越體認到一國治理績效的關鍵，立基於公共行政的有效建構之上，加上2008年以來國際金融風暴的動盪，各國發展的藍圖中，國家的角色又受到重視，其中文官體系的良窳，是公共行政理論與實務探索的主要標的<sup>3</sup>。是以，考試院有效發揮職權，健全文官制度，維持文官體制完善運作，實為國家善治（good governance）之關鍵因素。

考試院為我國最高考試機關，並設考試院會議，掌理考試、銓敘、保障、任免、考績、級俸等事項，與公務人員有

---

<sup>1</sup> 考試院第 11 屆任期為 97 年 9 月 1 日至 103 年 8 月 31 日，本文指 97 年 9 月 1 日至 101 年 8 月 31 日四年間之施政成果，於 101 年 9 月陳報總統。

<sup>2</sup> 「世界經濟論壇」（WEF）三大評比指標為基本需求（公共制度等）、效能強化、商業成熟度與創新排名；「瑞士洛桑管理學院」（IMD）四項評比指標則為企業效能、政府效能、基礎建設及經濟表現。

<sup>3</sup> 陳敦源、呂佳螢，〈循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法、與實務意義〉，《公共行政學報》第 31 期，2009 年 6 月，頁 191。

切身利害關係，影響政府施政與人民福祉。憲法增修後，外界雖質疑考試院職掌有所減弱，但實際運作上，近年來除了增設退撫基金、訓練相關組織、研訂重要法案外，考試院第11屆更致力於文官素質的提升，提出具體之政策主張，考試院會議的運作更形強化，考試院的職權愈形發揮。

## 貳、考試院文官政策價值

### 一、健全文官制度的意義

一個國家想要達成良善治理的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主的憲政制度（constitutionalism）；二為功績的文官制度（civil service system）。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>4</sup>。考試院建制與考試權獨立行使有其歷史沿革，為憲政層次規範，雖未如立法權、行政權運作廣泛或受到外界重視，但面對全球化、資訊化及知識經濟時代的快速發展，如何使政治運作順遂、政府治理能力提升，考試院必須興革文官制度。

#### （一）有利政黨政治的發展

---

<sup>4</sup> Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), xii.

民主政治為政黨政治，而政黨政治重要基石之一乃文官中立。我國2000年、2008年的兩次政黨輪替經驗，符合美國政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）的「二次輪替檢驗」（two-turnover test）理論，民主政治發展已達「民主鞏固」的地步，這對文官體系的運作必然產生相當程度的影響。

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，這正是民主政治的精神。但政黨輪替後如何維持政府的正常運作呢？獲勝的民意又如何能在政治運作中體現呢？這就必須靠一個不受政黨輪替影響的中立文官體系，此即為「政府更替，而行政常存」的道理。考試院健全文官制度，使國家擁有專業又中立的文官，才能維持政務運作於不墜，政黨政治朝向良性、公平的競爭。又講求中立的文官，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。

## （二）提升國家的競爭力

提升國家競爭力是政府責無旁貸的施政方向。從1980年代初期出現「國際競爭力」這個字眼以來，國家競爭力即成為各國政府或經濟體制變革的主要目標。國際上，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人矚目。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，2012年退步一個名次，由第6降至第7；而101年9月5日發布的WEF全球競爭力報告，

台灣已連續3年列為第13名，表現亮眼。WEF副主任蓋格（Thierry Geiger）分析台灣今年的表現，認為「創新才是台灣持續升級價值鏈，並提升台灣繁榮層次的關鍵。」<sup>5</sup>是以，公務人員必須成為知識工作者，與時俱進。

IMD國家競爭力評比標準中的政府效能或公共制度等，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升國家競爭力<sup>6</sup>。經由競爭激烈國家考試及格的公務人員，原具有相當的水準，但其工作績效、行政效率，往往未獲得一般民眾的認同或肯定，因此，考試院第11屆推動文官制度興革事項，希望優秀人才進入政府機關後仍然有優秀的表現，亦不會因永業制的保障，喪失追求卓越的動力。

## 二、考試院憲定職掌

自民國80年以來，歷經7次憲法增修，考試院職權已有所改變。依憲法增修條文第6條第1項規定：「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。」

---

<sup>5</sup> <台灣競爭力全球第13名>，蘋果日報，2012年9月6日，A2版。

<sup>6</sup> 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，頁20。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」。

<sup>7</sup>憲法增修後考試權權限範圍之意涵為：第一，考試院仍然是全國考試銓敘事務之最高機關，與行政、立法、司法及監察等院相同，都是各院所主管事務的全國「最高」機關。第二，狹隘的與考試相關業務的權力行使仍完整地屬於考試院。第三、廣義的銓敘業務在銓敘、保障、撫卹和退休上仍完整地屬於考試院。但是公務人員之任免、考績、級俸、陞遷及褒獎等業務，考試院只有「法制」制定之權，其執行權交由各院人事行政單位來行使<sup>8</sup>。

事實上，由於考試院掌理的職權，除了辦理國家考試外，還負責公務人員的銓敘、保障、撫卹、退休，以及其他人事法制事項，考試院不僅是「考試院」，亦為「文官院」。而公務人員任免、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。

### 三、考試院會議

---

<sup>7</sup> 憲法增修期間，考試院組織法亦配合修正。83 年 7 月 1 日總統修正公布之考試院組織法第 2 條規定：「考試院行使憲法所賦予之職權，對各機關執行有關考銓業務並有監督之權」（增列「對各機關執行有關考銓業務並有監督之權」等文字）、第 6 條規定：「考試院設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會；其組織另以法律定之。」（原條文為：「考試院設考選部、銓敘部；其組織另以法律定之。」）、增列第 7 條第 3 項規定：「考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有關機關會商解決之。」。

<sup>8</sup> 考試院研究發展委員會，《考試權獨立行使之研究》，台北：考試院，2002 年 5 月，頁 31。

行憲後，五院制的中央政府體制沒有變更，而採考試院會議之「合議制」型態，則係沿自行憲後修正的<sup>9</sup>。憲法增修後，考試院與其他各院為各該主管事務之全國「最高」機關。復以憲法增修條文第6條第2項規定：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。」、考試院組織法第7條第1項規定：「考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及前條各部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。」考試院會議為我國文官法制最高決策會議，而占考試院會議絕大多數之考試委員，其相關意見決定了我國文官政策的方針。

就考試委員之實際任務來看，主要包括：（一）參加考試院會議：決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項<sup>10</sup>；

---

<sup>9</sup> 江大樹，《國家發展與文官政策》，台北：憬藝出版，1997年，頁94-95。行憲以前的考試院組織架構，不論是在掌理狹義考試的軍政時期，或在職權大量擴充的訓政時間，皆採首長「獨任制」。五五憲草第84條依此模式規定：「考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之；考試院對國民大會負其責任。」然而，民國35年1月由朝野各黨派所組成之「政治協商會議」，協定12項原則中第5項主張：「考試院用委員制，其委員由總統提名，經監察院同意任命之。……考試委員須超出黨派以外。」此一原則主要重點有二：一是將考試院由首長制轉為委員（合議）制，並強調考試權的超然獨立；二是增設人事任命同意權，藉以制衡總統之提名權。

<sup>10</sup> 依考試院會議規則第11條規定，列入考試院會議之討論事項包括：一、關於考銓政策之決定。二、關於本院施政綱領、年度施政計畫及概算。三、關於向立法院提出之法律案。四、關於院部會發布及應由院核准之重要規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則及事例。五、關於舉行考試與典（主）試委員長人選之決定。六、關於院部會間共同事項。七、出席人有關考銓事項之提案。八、其他有關考銓重

（二）主持或參加審查會：對於院會決議交付審查之案件，召開會議討論，並俟審查做成結論後，提報考試院會議討論；（三）主持或出席典試委員會：考試院舉行各種國家考試，依法必須組成典試委員會者，多由考試委員輪流擔任典試委員長，指揮監督典試事宜。考試委員亦按個人不同專長擔任典試委員，出席典試委員會，參與命題、閱卷、審查著作或主持口試等試務工作；（四）考察或實地參訪：為了解和發展文官業務，考試委員每年組成考察團赴國外考察或座談，考察報告提報考試院會議後，留供研訂有關文官政策、法規或改進措施參考。另以走動式政策行銷方式實地參訪，與各機關學校近距離對話。

## 參、考試院第 11 屆職權行使情形

### 一、提出具體政策主張

就制定文官政策而言，以往的考試委員較少參與政策規劃，而由院屬部會首長帶領同仁來進行，考試委員多在部會簡報的時候提供意見，做為政策研議的依據，或在審查會和院會做出政策決定。但第11屆考試委員扮演起跨部會之政策規劃、協調及統合政策方向的角色，並經由合議制會議的多元意見激盪，尋求共識，積極發揮職權行使的功能，訂定文官興革政策。

考試院第11屆秉於憲法賦予之職責，經檢討文官制度現存缺失，並回應總統98年元旦文告對改革文官制度的期許<sup>11</sup>，特別成立了「考試院文官制度興革規劃小組」，歷經4個月的研究與審議，完成了「考試院文官制度興革規劃方案」，於98年6月18日第11屆第39次會議通過。另為強化文官培訓及整合訓練資源，亦成立「考試院強化文官培訓功能小組」，歷經5個月的研究與審議，完成了「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，於99年12月2日第11屆第114次會議通過。嗣因應時空環境變化、考量國家整體發展方向，考試院再修正兩方案，於101年5月10日第11屆第187次會議通過。

## 二、公開透明言論

官民信任關係良好，民主治理（democratic governance）的可能性才會更高。在民主政黨政治下，執政者如無法獲得人民的信賴，即有可能在下次選舉時被在野黨取代。非民主體制雖可能沒有選舉，但是人民的不信任，仍會降低統治的正當性。是以，經由政府決策過程的透明化，重建民主課責機制，是良善治理關鍵因素。

---

<sup>11</sup> 總統宣示將進行政府組織改造，目的在於打造一個「精簡、彈性、效能的政府」，以大幅提升國家的競爭力。而改革文官體制是政府再造工程的重要環節。政府要帶領大家因應挑戰、突破困境，就需要一支優秀的文官團隊。考試院計劃成立「國家文官學院」，將有助於人才培訓資源的整合。同時，我國已經歷二次政黨輪替，建立行政中立的文官體制，時機已經成熟。未來考試院將從建立行政中立的法制著手，培養行政中立的文化，使政黨政治與文官體制間相輔相成，良性發展。

依憲法規定，考試委員依據法律獨立行使職權。考試委員係由不同背景、專業領域人員組成，而為促使委員獨立行使職權，勇於表達意見，避免外界之臆測或混淆，確保考試權之正常運作，因此，在符合政府資訊公開法的前提下，過去對院會的發言紀錄多持不公開的立場<sup>12</sup>。惟考試權本屬行政權作用，為了彰顯考試院決策的透明化與負責任的態度，公開院會發言的紀錄應是一項符合政府「善治」的作法。考試院第11屆自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各自在院會、審查會的發言，以供各界檢視。

### 三、多元代表性

考試委員人數定為19人，有人認為係考量中國大陸幅員而具區域分配的意涵，後政府遷台，認為以台灣地區幅員，而有縮減考試委員人數之倡議。惟時至今日，社會多元化及國家職能擴充的結果，考銓政策及法制益形複雜與困難，誠

---

<sup>12</sup> 政府資訊公開法第 7 條規定：「(第 1 項) 下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……十、合議制機關之會議紀錄。……(第 3 項) 第一項第十款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」、第 18 條規定：「(第 1 項) 政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。……」考試院會議紀錄雖非限制公開或不予提供之政府資訊，但僅公開院會議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單等，已符合規定。

非數十年前所能比擬，考試院組織型態既採合議制，自宜有適當人數的考試委員就各種職掌項目及領域，妥為分工，以迅赴事功<sup>13</sup>。

社會多元化，考試委員來源應有多元代表性。目前考試委員任命的主要來源分成三大層面：(1)學術界；(2)富有行政經歷的常任文官；(3)富有政治經驗者（通常也具有學術背景<sup>14</sup>）。專長背景部分，包括了法律、公共行政、政治、商學、教育、企管、社工、醫學、生技、護理、工程、心理、文學各領域。性別部分，女性比率已達三分之一<sup>15</sup>，而且從第10屆開始，保留1名原住民族委員的名額。就辦理國家考試而言，由於社會的進步與多元，公務人員考試講求專業知能，專技人員考試亦趨向專業分工<sup>16</sup>，兩類考試人力來源有文、理、商、農、工等之分。是以，舉辦國家考試時，有賴多元代表之考試委員擔任典試委員或依其專長擔任應試科目分組召集人。

---

<sup>13</sup> 考試院研究發展委員會，〈本院考試委員人數宜否維持組織法所列十九人之研究〉，《考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編》，台北：考試院，1995，頁176-177。

<sup>14</sup> 考試委員負責主持及參與國家考試的典試工作，來自於學術界的比例通常也較高。

<sup>15</sup> 目前18名考試委員中女性6名，比率為33.3%。

<sup>16</sup> 目前考選部近十年來，新增專技人員執業資格考試的種類，初步統計有11種，如：90年「不動產估價師」高考，91年「臨床心理師」、「諮商心理師」、「呼吸治療師」高考，93年「導遊領隊人員」普考，94年「記帳士」普考，97年「專利師」高考，98年「語言治療師」特考，99年「語言治療師」、「聽力師」及「牙體技術人員」的特考或高考等。

## 肆、考試院第 11 屆文官政策－總體面

就當前文官制度配合民主政治發展來看，仍存有公務倫理尚待提升、行政中立文化須逐步落實、政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系之建構，以及政府績效未符人民期待等問題。因此，考試院第11屆任期初始即有鑑於此，思考如何建立公務人員正確價值觀，將公務倫理內化至文官體系中。而考量責任政治與活化政府人力資源，有必要明確區別政務、常務人員外，目前以契約方式進用之人力，將規劃轉變為政府人力彈化工具。此外，配合興革實際人事管理作為如考績改革、培訓高階文官等，以提升政府績效。

考試院第11屆於98年6月18日提出「考試院文官制度興革規劃方案」。嗣配合99年3月26日「國家文官學院」改制成立，以及進一步落實規劃方案（第四案），於99年12月2日再提出「考試院強化文官培訓功能規劃方案」。復因應時空環境變化、考量國家整體發展等因素，例如總統於100年9月29日提出「黃金十年 國家願景」政策主張，再加以檢討調整，於101年5月10日第187次會議修正兩方案。考試院除在總體面提出兩方案外，在個體面亦分就考選、訓練、考績、退撫等提出具體主張。

「考試院文官制度興革規劃方案」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」，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。第一層次與第二層次主要解決公務倫理、行政中立文化以及公務人力三元管理等問題。至於政府績效問題，則透過第三層次的4個方案處理，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」。

至於「考試院強化文官培訓功能規劃方案」係配合改制成立的「國家文官學院」所提出，也是進一步落實「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。



圖1 「考試院文官制度興革規劃方案」

以下就兩方案內容擇要說明之：

### 一、「建基公務倫理 型塑優質文化」

(一)確定並公布文官之核心價值

為使公務人員具備正確的價值與倫理觀念，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5項文官的核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，內涵如下：

表1 文官核心價值

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，忠於國家及人民；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，強調創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民優質的公共服務。
效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令和措施，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。

考試院已在98年11月3日將5項核心價值及其內涵通函中央暨地方各主管機關轉知所屬公務人員知照，並請其據以規劃辦理宣導及訓練相關事宜。此外，保訓會設計的課程及教材，已一併納入總統所提「黃金十年 國家願景」願景二：「公義社會」內涵，透過職前訓練、在職訓練、倫理宣導專班、公務倫理數位學習課程等多元途徑，以深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

## (二)落實《公務人員行政中立法》之施行

考試院在83年12月首度推出《公務人員行政中立法》草案，直到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14年半。考試院推出行政中立法的主要目的，是爲了確保政府運作的效能及結果符合公共利益，同時保障公務人員的權益，使公務人員免於受到長官要求從事行政中立法所禁止的行爲，也不致因拒絕長官要求而遭受不公平對待或不利處分，讓政務人員與常任文官間有清楚的防火牆。

銓敘部在行政中立法通過後，隨即設計Q&A專輯，通函中央暨地方各主管機關人事機構，而保訓會也不斷透過訓練及宣導，已使公務人員的中立觀念，深入公務體系。根據保訓會統計，自91年開辦行政中立訓練以來，已超過120萬人次參加過該訓練<sup>17</sup>。近幾年來，選舉違反行政中立的案例已

---

<sup>17</sup> 公務人員保障暨培訓委員會，《中華民國九十九年公務人員保障暨培訓統計年報》，2010年5月，頁228。

大幅減少，便是具體的證明。

## 二、「統整文官法制 活化管理體系」

### (一)推動《公務人員基準法草案》完成立法

基準法之制定，將清楚界定公務人員的定義與範圍、釐清公務人員與國家的關係<sup>18</sup>、保障公務人員合理權利、確定公務人員基本義務，以及建立共同標準統攝人事法令，並兼顧各種個別人事制度之差異，進而完成人事法制奠基的工作。目前《公務人員基準法草案》已於101年3月27日由考試院會銜行政院函送立法院審議。

### (二)確立「政務、常務人員及契約用人」三元管理法制體系

政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人力，惟各類人員過去在人事管理的法制建構上係散見於各種法令規章<sup>19</sup>。由於上述人員的進用方式、在政府中的地位與

---

<sup>18</sup> 過去公務人員與國家之關係，係屬「特別權力關係」，在此一關係下，當事人地位不對等、義務不確定、有特別規則，且當事人不得爭訟，亦即特別權力關係事項不受司法審查。但自民國七十年代起，司法院大法官若干解釋已陸續修正此一見解，釋字第三九五號、第三九六號解釋理由書及第四三三號解釋文已改稱公務人員與國家為「公法上職務關係」。為順應時潮，公務人員基準法一方面規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；一方面並允許公務人員之權利受到不法之侵害時，得依法定程序尋求救濟。

<sup>19</sup> 常務人員即現行依公務人員任用法進用的公務人員，其法制規範包括公務人員任用法、俸給法、考績法、訓練進修法、退休法等，現階段文官法制的主要法律多以規範常務人員為主體。政務人員法制除「政務人員退職撫卹條例」外，其餘大多準用常務人員相關規定，常有一些適用上的困擾。至於契約用人則包括約僱、約聘、職務代理人等其它人員，其進用之法令依據更為紛雜。

扮演的角色均有不同。為期明確並平衡三者的權利義務、管理措施等，實有必要統整規劃。這三類人員就像三葉瓣的醃漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉<sup>20</sup>，共同組成政府公務人力。

政務人員部分主要在推動政務人員相關法制完成立法，包括《政務人員法草案》、《政務人員俸給條例草案》、《政務人員退職撫卹條例修正草案》，均已於101年6月25日由考試院會銜行政院函送立法院審議。另為強化政府治理效能，將適度放寬中央政府三級機關，掌握高度政策決定或職務性質特殊之首長。

政務與常務合理區分，是打造現代化文官重要機制之一。政務官是推動執政者的政策，要為政策辯護，承擔政治性和政策性的工作。例如：赴立法院備詢、擔任機關發言人等。這些工作不屬於也不應由常任文官來擔任，因為這些工作會使常任文官高度暴露在政治角力中，與文官應維持中立的形象有違，長期下來，對於健全文官體制有不利的影響。希望經由政務人員相關法制之制定，使政黨政治與文官體制的運作相輔相成，充實文官體制民主化的內涵。

至於健全契約人力部分，將規劃以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人

---

<sup>20</sup> 此一概念引自英國的管理學者韓第（Charles Handy），他在《大象與跳蚤》（Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist）（台北：天下文化出版，2002）一書中預言，未來企業將轉型為「醃漿草」組織，醃漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員、及彈性勞工。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

制度，以增加政府用人的彈性，肆應政府不同組織、環境的需求。又契約用人並非以打破文官的永業制為前提，而是要塑造有利於績效管理的環境，包括政府用人的彈性、雇用的成本等<sup>21</sup>。

### 三、「精進考選功能 積極為國舉才」

在知識經濟及全球化時代，人力素質為國家競爭力提升之關鍵，人才要能出類拔萃，除了教育體系之用心耕耘外，更有賴考選機制之相應配合，方能落實「為國舉才」之目標。本項方案主要內容為：

- (一)改進考試方法與技術，提升考試信度與效度。
- (二)因應機關用人需求，改進考試制度：包括改進人力評估技術，加強考用配合；改進高考一級考試，羅致優秀高階文官；改進司法官及律師考試制度，選拔並培訓優秀法律人才；建立警察人員考試分流雙軌制度。
- (三)提升公務人員英語能力：配合「黃金十年 國家願景」願景四之施政主軸二「教育革新－培育國際競爭力之優質人力」，研議「提升公務人力資本的英語能力，增加各機關須具備英語能力職務數之人數」、「遴選培訓各種專業與非政府組織具溝通與談判之國際化高階行政人才，有效提升國際對話量能，拓展與深化國際參與」。

---

<sup>21</sup> 以英國為例，契約用人賦予管理者更多的管理權力，例如簡便的進用、免職程序和彈性的待遇規劃，這樣的設計較有利於績效管理，但英國對於文官的永業特性仍給予高度的尊重。

#### 四、「健全培訓體制 強化高階文官」

為強化文官能力做為提升競爭優勢的策略，文官培訓為考試院第11屆的施政重點，本項方案主要內容為：

- (一)建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制：未來將配合《公務人員考績法》增列優等等第之設計，對考績特優者給予優先陞任之機會。
- (二)建立完善培訓體系：包括99年3月26日成立「立國家文官學院」；建構完整之高階文官、主管培育歷練體系；充實自初任人員至高階主管、非主管至主管之整體性訓練等。
- (三)建構高階主管特別管理制度<sup>22</sup>：經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）國家近年來普遍設置獨立的高階文官體制，主要是基於下列理由：第一、建立合作的文化，打破部會各自為政的分裂情形。第二、創設一個更彈性的甄補及雇用條件。第三、釐清政治與行政的分界<sup>23</sup>。韓國在2006年創設高階文官制度，除了前述目標之外，更強調「強化政府的職能(improve the competency of the government)，提升政府的競爭力及行政服務的品質」。目前考試院規劃高階主管職務之範圍為簡任第十一職等（含）以上正副主管職務，將其拔擢、陞遷、考核、俸

---

<sup>22</sup> 本推動事項將配合「黃金十年 國家願景」之政策主張，並參考「人才宣言」之建議，研議規劃是否開放一定比例高階主管職務，可以透過公開競爭方式向社會進行選拔招聘等。

<sup>23</sup> OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008), 20.

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，目標是提升主管人員的執行力、決策能力和策略思考等能力。

至於本項方案之重要實施計畫「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，設立了「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」4大目標，並根據這些目標提出4項具體革新建議：

- (一)「第一案、增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制」：包括增加錄取名額，訓練後擇優任用；建立各類科核心職能，並據以強化考試與錄取人員訓練內涵等。
- (二)「第二案、結合培訓任用考績陞遷 有效提升文官行政效能」：包括落實現職人員訓用合一；建構培訓與陞遷有效結合之體制；建構公務人員專業證照訓練制度等。
- (三)「第三案、健全培訓體系 完備運作機制」：包括強化公務人員訓練進修協調會報功能；協調線上學習共用平台，分享線上學習資源；加強與各訓練機關（構）、大學院校及產業界合作交流。
- (四)「第四案、建構高階文官發展性培訓制度」：包括明確界定高階文官訓練對象與範圍，建立嚴謹選訓機制；導入職能評鑑系統，確認高階文官核心職能需求；建立高階文官訓練與陞遷結合制度等。

## 五、「落實績效管理 提昇文官效能」

現階段我國文官制度發展性功能較弱，包括考績制度名

實不符、訓練成效不彰、激勵法制未具成效等，這也是人力資源未能充分發揮的主因。爲了改善這個現象，考試院第11屆在文官業務上，除積極推動文官培訓外，亦將考績法改革列施政重點之一。本項方案主要內容爲：

- (一)研修公務人員考績制度：將修正平時考核規定、強化獎優汰劣機制，以及建立個人與團體績效評比機制及績效獎金制度。
- (二)建構人力發展型激勵制度：將整建人力發展型之公務人員獎勵法制、研修《公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法》，以及實施階段性多元獎勵。

## 六、「改善俸給退撫 發揮給養功能」

這個方案主要內容爲：

- (一)績效靈活的俸給改革：包括建構複式俸表<sup>24</sup>；建構高階文官俸表；重行排列及調整俸級級數；強化俸給調整決策機制等。
- (二)尊嚴安全的退撫保險制度：包括完成現階段退休法制改革；研議建構符合世代正義之退撫制度；建立具公平性之公教保險制度<sup>25</sup>等。
- (三)建構友善生育環境：爲積極鼓勵公務人員生育，以緩和

---

<sup>24</sup> 複式俸表係指將現行多數一般公務人員均適用之單一公務人員俸表，改按機關層次、職務結構特性及人力運用情形，設計「不同職務類別」之俸表。

<sup>25</sup> 本建議事項納入總統所提「世代正義」之施政理念。

及共同解決少子化時代之窘境，就結婚、生育、教育及養育等面向，研議修正相關人事法制，併同檢討現行生活津貼（結婚、生育及子女教育補助費）之支給標準，藉由提供友善之生育環境，俾利其安心生育。

綜上「考試院文官制度興革規劃方案」為全盤性重大文官政策方案，而「考試院強化文官培訓功能規劃方案」則為進一步落實方案（第四案）之重要實施計畫，均為考試院總體之重大政策規劃案。

## 伍、考試院第 11 屆文官政策－個體面

文官體制基本上由4個重要的人事管理功能所構成，分別是公務人員甄補功能（staffing function，如考選和人力規劃）、激勵功能（motivation function，如俸給和福利）、訓練與發展功能（training and development function，如考績、訓練和陞遷）和維持功能（maintenance function，如退休和權利救濟）。這4個人事管理目標是希望一方面提升文官的能力，一方面確保員工享有適當的工作生活品質。考試院第11屆除在總體面有宏觀的方案規劃之外，在個體面的領域，也分別有積極的作為，謹依上述4項管理功能，分別說明如下：

一、甄補功能：警察人員考試改採分流雙軌制及實施新制司法官及律師考試

（一）警察人員考試改採分流雙軌制（警察特考與一般警察特考）

以往警察工作時間長又具危險性，流動性非常高，不受外界重視，常為冷門職缺，但近年來由於經濟不景氣，警察人員考試又活絡起來。95年地方縣（市）政府因警力不足，考試院乃將原先只有警察本科系應考的基層警察特考，開放給一般生報考，惟二者養成背景畢竟不同，造成警察素質參差不一，甚而有一般生搶警察生缺額等情事。考試院為改進警察人員考試制度，符合警察專業需求與多元取才之實質公平，自100年開始實施雙軌分流新制，即採「中央警察大學、臺灣警察專科學校畢業生」及「一般大學、專科、高中畢業生」雙軌進用考選分流方式。

新制之警察特考與一般警察特考雙軌制，均設置二、三、四等考試，年齡分別定為18歲以上42歲以下（二等）與18歲以上37歲以下（三等及四等），及格後分別取得警正警察（二等及三等）與警佐警察（四等）任用資格。但有關考試方式，警察特考採筆試；一般警察特考分二試舉行（第一試為筆試，第二試為體能測驗，第一試錄取者，始得應第二試）。而需用名額比例，三等考試一般生與警校生之錄取比例為14%與86%；四等考試一般生與警校生之錄取比例為30%與70%<sup>26</sup>。

## （二）實施新制司法官及律師考試

---

<sup>26</sup> 此比例規定，係考試院綜合審酌 94 年至 98 年警察特考一般生與警校生應考人錄取、結訓情形、警校生淘汰機制、用人機關未來需求、人力規劃等因素，將於 3 年後重新檢討分流比例。

在政府施政的各項民意調查中，多數民眾認為「司法改革」有相當的急迫性，而改革的第一步即在司法官與律師國家考試的有效變革，俾藉由評量內容與方法的改變，甄拔適格的法官。考試院在98年5月14日第11屆第35次會議審議通過「司法官及律師考試制度改進方案」，並自100年正式實施。

新制司法官及律師國家考試不論在評量方法、考試題型、應試科目、配分比例、作答時間及總分計算方式上，均與現制有極大變革。以下就兩項考試修正重點擇要說明：

表2 新制司法官及律師考試修正內容

	司法特考	專技律師高考
考試程序及考試方式	分三試舉行，第一試及第二試為筆試，第三試為口試。	分二試舉行，第一試及第二試均為筆試。
筆試應試科目及題型	第一試應試科目2科，共15子科目；第二試應試科目5科。第一試試題題型採測驗式試題，第二試試題題型除國文採混合式試題外，餘均採申論式試題。	(同司法特考)
成績計算及錄取標準	採總分制，總成績之計算，以第二試、第三試成績合併計算之。錄取標準為第一試錄取人	採總分制。以第二試成績為考試總成績，第一試錄取成績不併入總成績計

	<p>數按全程到考人數 33%擇優錄取。第二試錄取人數依需用名額加10%擇優錄取。第二試成績有一科目成績為零分或第三試口試成績未滿60分者，均不予錄取。本考試錄取人數依需用名額擇優錄取。</p>	<p>算。及格標準第一試及第二試均採擇優錄取全程到考人數33%。但第二試筆試應試科目有一科目成績為零分者，不予及格。</p>
--	---	--

## 二、激勵功能：推動考績改革

### (一)考績改革的必要性

考績制度改革實屬不容刻緩。瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 世界競爭力中心 (WCC) 主任 Dr. Stephanie Garelli 曾指出：「未來政府效率將是決定國家競爭力的重要關鍵，延遲政府改革將對經濟造成嚴重威脅」因此，為因應外部政經社環境鉅變，考試院必須重視文官管理變革議題。而就機關內部運作來看，考績無法突顯工作績優或處理績效欠佳者，或行政機關「工作勞逸不均」、「輪流分配甲等」等鄉愿文化，均導致考績發展性功能弱化。是以，為回應民眾期盼，未來考績改革應朝向績效管理發展。

《公務人員考績法》自民國76年施行後，雖曾經4次修正，但未曾有過重大的變革，實際運作的結果已經成了「失靈」的制度，無法反應公務人員工作績效，以及達成激勵士氣的目的。因為考績的結果幾乎是人人有獎，表現最好的「甲

等」是次好「乙等」的3倍（75% vs.25%），表現普通的「丙等」幾乎是寥寥無幾（0.1%~0.2%），名實不符和流於形式，使得考列甲等者不會感受到特別的榮耀，考列乙等者卻覺得受到了委屈或處罰。

考試院在99年4月6日將《公務人員考績法修正草案》函送立法院審議，惟因未於立法院第7屆委員任期屆滿前完成修法，依法案屆期不續審規定，預定於101年10月再送立法院。銓敘部在101年7至8月間辦理21場次說明會，儘管公務人員大多表示不反對進行改革，但草案明定應有「3趴」考列「丙等」的規定，卻受到一些公務人員的質疑。其實訂定丙等人數比率之目的，係消除機關鄉愿文化，找出機關內真正需要透過輔導改善績效表現之不適任人員，非為淘汰而淘汰，且亦課予主管覈實考評責任，為落實績效管理，改革之初，適度訂定比率規定確有必要。

## （二）考績法修正重點

《公務人員考績法修正草案》已列為考試院亟需立法院第8屆第2會期優先審議法案，擇其重點說明如次<sup>27</sup>：

### 1. 考評以工作績效為核心

回歸以工作績效為考核重點的精神，將平時考核項目由「工作」（50%）、「操行」（20%）、「學識」（15%）、「才能」（15%）修正為「工作績效」（70%）

---

<sup>27</sup> 參考銓敘部公務人員考績法修正草案及配套子法宣導會會議手冊（2012年7月至8月）

及「工作態度」(30%)。

2.考績等次調整為「優」、「甲」、「乙」、「丙」、「丁」

在「甲」等之上增加了「優」等，以及合理區辦各等次考評結果，肯定勇於任事之績優表現人員。

表3 考績各等次獎懲效果

項目	現行規定	修正規定
考績等次及其效果	甲：晉俸1級+1個月獎金。 乙：晉1級+0.5 個月獎金。 丙：留原俸級。 丁：免職。	優：晉俸1級+1.5個月獎金。 甲：晉1級+1個月獎金。 乙：晉級+0.5個月獎金。 丙：第1次留原俸級輔導改善、第2次降1級改敘並輔導改善、第3次辦理資遣或依規定退休。考丙後10年內1優或連續3甲抵銷丙等次數1次。 丁：免職。
考績等次升等條件	2年甲等或1年甲等2年乙等	2年甲等以上

### 3. 明定各考績等次比率限制

過去公務人員考列甲等人數比率以75%為上限，與民眾對政府行政績效滿意度存有落差，爰規劃合理規定考列優等及甲等以上（含優等）人數比率。

表4 考績各等次比率限制

項目	現行規定	修正規定
考績等次比率限制	1. 以同官等為比較範圍。 2. 甲 ≤ 75%。(非法律之限制)	1. 以同官等為比較範圍。 2. 優 ≤ 5%。優 + 甲 ≤ 65%。3% ≤ 丙等。 3. 考績等次人數比率，得每3年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之。
團體績效評比	(未有規定)	1. 主管機關辦理所屬機關間、各機關辦理內部單位之團體間績效評比。 2. 評比結果： (1) 主管機關：彈性調整本機關+所屬機關考績甲等以上(±10%)及丙等(±3%)人數比率。但甲等以上人數比率仍為65%，丙等仍為3%。 (2) 各機關：單位人員考績等次人數比率依據。

#### 4.考列丙等爲警告性退場機制，破除外界鐵飯碗之刻板迷思

導正公務人員沒有功勞也有苦勞的心態，考列丙等可能使部分公務人員反彈，但對於多數辛勤工作者而言，卻是一種鼓勵。

#### 5.課責主管覈實考評責任

規範機關承上啓下的主管人員考績責任，扣合主管人員考績與單位績效表現，明定主管人員考績1年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續3年列乙等者，應調任非主管職務。

#### 6.連結團體績效

扣合機關、內部單位、受考人3層次績效表現，增列主管機關實施所屬機關間及各機關內部單位間團體績效評比規定。

考試院推動考績制度改革的目標是追求三贏：建立公務人員的績效觀念、強化政府的行政效率，以及爭取人民對政府的信賴。過去的鄉愿文化已經嚴重地妨害了我們前進的腳步，我們不能再默許公務體系中「上有政策、下有對策」的現象，以及容忍「不肯負責，沒有是非」之觀念和作風的存在。只有「認真工作，熱心服務」的公務人員才能贏得人民的信賴和尊重，也只有「負責任、有尊嚴的文官」才能成爲推動國家進步的關鍵動力。

### 三、訓練功能：啟動文官發展性訓練<sup>28</sup>

考試院辦理的「發展性訓練」著重於公務人員目前及未來職務所需的長期培育，其中高階文官訓練尤其重要，此與行政院辦理的在職訓練、專業訓練並不重疊。保訓會在99年、100年試辦「高階文官培訓飛躍方案」(Take Off Program for Senior Civil Service，簡稱TOP—SCS)，並於101年正式辦理，其目標是要培育具有「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階文官。

---

<sup>28</sup> 「發展性訓練」主要係指針對未來工作發展、職位晉升的需要，所進行之中長期、前瞻性訓練，重點在開發潛能，提供新視野、新觀點，並涵蘊其情懷與器識，以因應個人及組織未來發展。又保訓會、國家文官學院組織法雖明定為「中長期訓練」，惟基於人力資源管理概念稱之「發展性訓練」。

簡任官職等

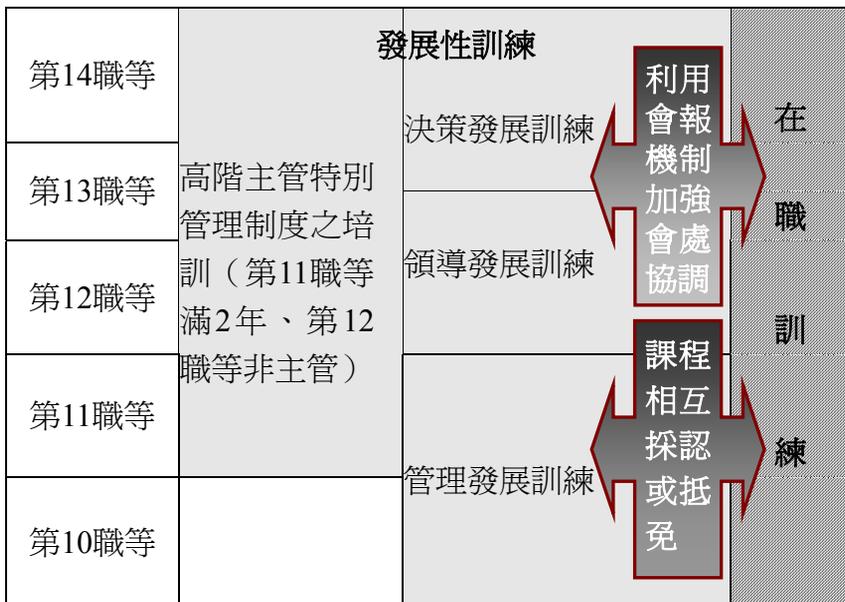


圖2 高階文官培訓體系圖

備註：斜線－人事行政總處主管

灰色－保訓會主管

(一)考試院、行政院辦理高階文官訓練<sup>29</sup>情形

考試院在審查保訓會所提「公務人員發展性訓練之內涵（草案）」一案時，行政院人事行政總處曾主張其辦理之專

<sup>29</sup> 高階文官培訓分為「發展性帶狀訓練」、「特別管理制度培訓」及「在職訓練」3種。高階文官之「發展性帶狀訓練」，包括「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」3種，其中「在職訓練」絕大部分由人事行政總處辦理。

業訓練、在職訓練，係依立法院相關附帶決議辦理<sup>30</sup>。考試院高階文官「發展性訓練」將行政院既有之在職訓練逐步包羅，且涉及行政首長之人事任免權，無「法律」依據。考試院認為保訓會、國家文官學院組織法已明定高階公務人員中長期（發展性）訓練<sup>31</sup>，基於職掌辦理，始不怠忽職責。而考試院為最高人事主管機關，鑑於公務人員永業特性，即須因應國家發展將「培訓」列為施政重點。又高階文官為組織之CEO，須與時俱進，機關首長本應鼓勵參加擴展視野之訓練，無須陷於兩院權限爭議。

有關考試、行政兩院辦理高階文官訓練之爭點，主要在於考試院「發展性訓練」與行政院「在職訓練」之內涵認定困難，致執行上產生困擾。且目前尚未建構系統化之高階文官培訓體系，仍各依職掌辦理，未能有效整合規劃。考試、行政兩院於101年7月18日進行協商，經協商後已達共識，將共同推動、充分合作，並作成協商結論：（一）依「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，不應以時間區分訓練性質，宜考慮從定量、定性、定位等面向來定義。雙方並同意「在職訓練」係對現職公務人員施予重大政策性訓練及增進執行

---

<sup>30</sup> 立法院第7屆第4會期司法及法制委員會於審查通過公務人員保障暨培訓委員會組織法及國家文官學院組織法之附帶決議。

<sup>31</sup> 98年3月25日考試院、行政院兩院進行協商，其中：「國家文官培訓所」改制為「國家文官學院」一案，即決定國家文官學院除辦理原有訓練及國際交流之會議與活動外，新增高階文官訓練。嗣98年11月18日總統修正公布保訓會組織法及國家文官學院組織法，新增辦理高階公務人員中長期（發展性）訓練業務。

職務所需專業或管理知能之訓練；「發展性訓練」係指提供公務人員具備依法律晉升下一階段職務所需知能之訓練。

（二）人事行政總處目前辦理之國家政務研究班等各層級在職訓練及保訓會辦理之「高階文官培訓飛躍方案」發展性訓練，依各該訓練性質，分別彙整名單統一薦送，並針對實際需求人數擇優互派優秀高階文官參與選訓，各自按程序報院核定。至薦送名額則另行協商，以維持彈性。是以，考試、行政兩院，已就高階文官性訓練達成共識，且後續作業相關細節，亦將透過人事總處與保訓會雙方溝通平台進行討論，已無爭議。

## （二）高階文官發展性培訓制度重點

### 1. 明確界定高階文官訓練對象與範圍

「發展性帶狀訓練」以簡任或相當簡任第十職等以上人員為對象；「特別管理制度培訓」則以簡任第十二職等以上之非主管或簡任第十一職等人員為對象。

### 2. 導入職能評鑑系統，確認高階文官核心職能需求 導入高階文官職能評鑑系統，開發客製化之培訓課程及驗證職能模式之行為評量指標。

### 3. 拓展國際視野之訓練課程架構

發展亞太暨全球架構之高階文官培訓，選派高階文官培訓績優學員至國內外進行專題研究或實習，或邀請亞太或全球標竿國家官員、組織代表、專家學者，至臺灣共同參與培訓課程等。

#### 4. 深化培訓成效評估

從參訓者的反應（reaction）、學習結果（learning）、行為改變程度（behavior）、以及產生的結果（results）等4個層次進行評估。

#### 5. 研訂高階文官培訓課程採認或抵免規定

研擬課程（program）採認或抵免相關機制，避免重複調訓，發揮培訓資源最大功效。

#### 6. 建立高階文官訓練與陞遷結合制度

經評量合格之學員，列入「國家高階主管人才庫」供各機關遴用高階主管。

### 四、維持功能：公務人員退休制度改革

#### (一) 合理解決十八趴問題<sup>32</sup>

有關十八趴問題，考試院主張「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平、解決歷史共業」。100年再調整方案效果：

1. 「瘦高官、補小吏」：相較95年的方案，五等、七等及九等非主管人員，回存後每月可增加的利息約在1,000

---

<sup>32</sup> 係指 100 年公務人員公保養老給付優惠存款改革措施。95 年第 1 次推動時，「肥大官、瘦小吏」現象引起社會爭議；99 年方案的修正，讓高階主管多扣一些，基層人員少扣一些（意即可以回存）；100 年方案是針對 99 年方案再做調整，仍以兼具退撫新制實施前、後年資，且支(兼)領月退休金之人員為適用對象。調整方式則是對於 99 年方案再加以限制，且維持以調整公保養老給付優惠存款額度的方式辦理。至於支領一次退休金，或是 84 年 7 月 1 日以前退休的人員，因為退休所得並沒有偏高現象，而且 95 年方案與 99 年方案，都沒有將這類人員納入改革的對象，因此這類人員不適用再調整方案。

元左右，至於簡任十一等以上主管人員，每月扣減利息約6,000元，部長級以上則減少1萬餘元。

2.節省政府支出：合計公、教人員部分，比起99年的方案，100年方案1年可以為政府再節省34億元左右的支出。

3.退休公務人員的實質所得替代率降低：再調整方案杜絕了退休所得高於現職所得的不合理現象。

表5 100年退休公務人員實質所得替代率降低情形

年資	委任	薦任	簡任	部長級
25年	78.74~80%	73.94~80%	53.73~80%	64.64%
30年	85%	83.8~85%	60.89~85%	66.86%
35年	90%	90%	68.05~90%	69.09%

4.實質利率下降：存款額度減少，優惠存款的實質利率也降低。100年退休的人，平均實質利率約在10%，最低可降至5%左右。

## (二)公務人員退休制度改革

公務人員退撫制度自84年7月1日施行迄今十餘年，已有若干不合時宜處相繼產生，而在我國人口逐漸高齡化與少子化的社會發展趨勢下，更顯有不足，為合理公務人員退撫法制並落實建構社會安全網絡，考試院乃研修《公務人員退休法》，經總統於99年7月28日公布，並自100年1月1日施行。依據銓敘部的統計，退休法制改革可節省政府經費每年約48

億元<sup>33</sup>如表列：

表6 公務人員退休法制改革每年節省政府財務經費預估簡表

種類	改革前 (A)	改革後成果(B)	小計(B-A)
85制	※	每1年節省34億元	34億元
55加發退休金	近3年來公務人員55歲退休加發金額每年約為6億元	每1年平均節省6億元	6億元
增加月撫慰金限制	※	每1年預估節省4,518萬元	0.45億元
年資採計上限延長	※	每1年預估節省4億5,540萬元	4.5億元
其他	※	其他改革措施節省經費平均1年約為3億餘元	3億
合計	※	※	約48億元

註：如教育人員採取同樣的改革，依教育部推估八五制可省43億元；刪除55歲加發機制，可節省8億元；整個改革至少可節省51億元以上。

退休法修正重點包括：

1. 「七五制」改為「八五制」

「七五制」指公務人員自願退休者，請領月退休金的

<sup>33</sup> 100年1月31日，十八趴改革再調整方案銓敘部新聞稿附件。

條件為年資滿25年，且年齡滿50歲(25 + 50 = 75)；修正後的「八五制」則限定符合任職25年以上，且年齡滿60歲，或服務年資滿30年以上，且年齡滿55歲(25 + 60 = 85或30 + 55 = 85)。延長服務年資5年後，可疏解退撫基金財政負擔。

## 2.取消55歲退休加發退休金規定

「五五專案」<sup>34</sup>加發之退休金係由各級政府預算支付，地方機關因退休預算不足，致產生除符合「五五專案」者，其它年齡自願退休案件，常常因財政困難而未予核准。根據銓敘部統計，連同教育人員，此一專案已使政府支出超過100億元。

## 3.調整退撫基金法定費率為12%至15%

退撫基金係由政府 and 公務人員共同撥繳，按公務人員本(年功)俸加1倍8%至12%費率，政府撥繳65%，公務人員撥繳35%。考試院經參酌精算<sup>35</sup>結果，將基金法定費率上限修正為15%。

---

<sup>34</sup> 原《公務人員退休法》第 6 條規定「公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。」簡稱為「五五專案」。

<sup>35</sup> 為確保參加基金人員之長遠權益，避免退撫財務責任在不同世代間之不公平移轉，基金管理會業已辦理過 4 次財務精算。第 3 次精算結果，在不攤提過去潛藏負債下，按折現率(即資產報酬率)4%的假設水準，公務人員的正常費率成本應為 23.4%。第 4 次精算結果，按折現率 3.5%，提撥率應為 29.51%。由於基金收益率受到經濟景氣影響，預期過高之收益水準並不符合實際，且為免影響現行退休制度基礎，並造成基金撥繳責任在不同世代公務人員間存有不公平移轉之現象，爰將基金法定費率上限調整為 15%。

4. 「增加月撫慰金的限制」（防嫩妻條款）

原退休法對於配偶領取月撫慰金並未有年齡限制，造成部分退休人員及其配偶領取月退休金與月撫慰金長達數十年之久。考試院經參採國外制度<sup>36</sup>，修正提高門檻，增列年齡及婚姻關係存續條件。

5. 「避免支領雙薪規定」（反肥貓條款<sup>37</sup>）

為解決部分退休人員再任有給公職支領雙薪問題，修正規定停止支（兼）領月退休金權利，除「褫奪公權，尚未復權」及「再任政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職」外，另增列再任政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額20%以上之財團法人職務等。

## 陸、結語

我國憲政之五權分立體制，獨特於歐美之三權分立體制，於行政、立法、司法三權之外，另有考試、監察二權。

---

<sup>36</sup> 例如韓國規定配偶領取年金之條件，以任職當時有婚姻關係者為限；法國規定遺孀或遺夫領取年金之條件為夫妻關係存續已達兩年以上。

<sup>37</sup> 依《公務人員退休法》第23條規定，「反肥貓條款」有3種：1.任職於政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額20%以上之財團法人、行政法人、公法人或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額20%以上之事業職務。2.擔任政府捐助（贈）成立財團法人、行政法人、公法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表。3.任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表。

考試權之設立與行使有其建制背景，其運作亦未如行政、立法權廣泛，或受到外界關注。惟憲法增修後，考試院仍屬憲政「院」層級之文官法制最高主管機關，為「文官院」，考試院會議則為最高決策會議。近年來各國每以文官制度改革作為政府再造重要議題，是以，考試院職權的有效發揮，興革文官制度，影響國家善治（good governance）甚鉅。

考試院第11屆提出具體施政方案，並以專業敬業精神行使職權，代表多元社會發聲，且基於責任政治，主動公開考試院會議發言情形，展現文官決策的透明化，彰顯考試權行使的積極性與主動性。考試院在文官政策總體面部分，第11屆提出具體兩施政方案－「考試院文官制度興革規劃方案」、「考試院強化文官培訓功能規劃方案」。其中興革規劃方案6項興革建議及政策目標，已提綱挈領地繪製出文官制度改革的藍圖，而培訓方案，則係進一步落實方案的重要實施計畫。而在文官政策個體面部分，亦分就考選、訓練、考績、退休等4項人事管理作用提出具體主張，如考績改革、啟動發展性訓練等。此總體面、個體面的文官政策或作為，使考試院第11屆文官制度興革上，除有一個明確的方向與具體流程，以資遵循外，亦有細部的改革措施，有利於推動與落實。



# 公僕難為或不為

(綱要)

101.10.25

## 一、為什麼選擇當公務人員

(一) 職業的選擇

(二) 經考試錄取

(三) 社會地位和榮譽

## 二、公僕難為的原因

(一) 制度過於僵化

(二) 工作環境限制個人發展

(三) 公務人員社會地位不如預期

## 三、公僕如何有為

(一) 認同並致力於公務體系的改革

(二) 重視個人發展性機制的健全

(三) 要做到言行一致，以身作則

## 四、結語

在工作中養成服務的習慣

一位馬來西亞公務人員的故事

# 公僕難為或不為

101.10.25 講於考試院全員研習營  
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、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。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，從事公務人員只是爲了養家糊口，但仍然有一些人是具有責任感和使命感，願意爲國家及社會作事，才選擇當公務人員的。因爲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爲人民服務的人。

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，因爲英、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

爲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。以我本人爲例，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了97%。而重複報考高考與普考的人數比率，也超過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，最爲人所津津樂道的，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爲的沒有出息嗎？記得幾年前曾有位臺灣大學的畢業生報考高考，就被他的老師認爲沒出息，認爲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，都認爲是歷練不足，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，而爲了要自保，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，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，爲因應社會多元化，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升當成是一種投資，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成的民眾肯定公務人員的工作表現，有近3分之1的民眾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。民眾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作法，首先還是要先從自己做起，尤其是與民眾接觸的機關同仁，當在處理民眾事務的時候，要記得多用心，要有耐心及同理心，才能讓民眾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3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。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3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、政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、陞遷、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爲了有效推動工作，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。我認爲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）從薦六一路升任到簡十四，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。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陞遷。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，在檢驗時抱持著鏗而不捨的精神，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。

262 回應 課責 透明：貫徹民主治理

# 職務列等調整案之分析

(綱要)

101.11.1

壹、前言

貳、職務列等的設計與美國的實際運作

- 一、同工同酬的理念
- 二、科學管理的產物
- 三、職務列等的衡量因素
- 四、實務運作與理論的落差
- 五、改革情形

參、我國職務列等之法制規範與實務運作

- 一、公務人員任用法
- 二、職務列等表及各機關組織法規
- 三、職等標準
- 四、各機關職稱及官等職等員額配置準則
- 五、中央行政機關組織基準法

肆、近年職務列等調整擬議之分析

- 一、地方機關部分
- 二、中央機關部分
- 三、職務列等調整擬議之商榷

伍、代結語：未來可能發展

- 一、短期
- 二、長期

# 職務列等調整案之分析\*

101.11.1

## 壹、前言

現行的職務列等制度是兩制合一下的產物，融合簡薦委制及職位分類制的色彩，將官等與職等合併，形成所謂官等職等併立制的設計。這一套制度是我國現行官制的基本架構，此一架構理應具有相當程度的穩定性，方能維持官制的平衡，但在客觀環境上，由於民國80年代我國的民主政治發展快速，而文官制度做為政治體制的一環，也遭受相當劇烈的衝擊，這個架構也就不斷地被質疑與挑戰。

在諸多的質疑中，較強烈的意見，便是希望參照日本等國家之例，將中央與地方公務人員區隔，另定地方公務人員法，地方機關之官制另定之。至於最常見的挑戰，則是要求提高職務列等，尤其83年地方自治法制化之後，加上88年精省的決定，使得縣（市）政府的地位水漲船高，近十餘年，不斷要求提高列等，也屢次繞過考試院，直接向立法委員訴求，透過修正地方制度法的方式，達到提高職務列等的效

---

\* 一套合理的結構性分類體系架構，為人事管理措施之主要依據。76年施行「官等職等併立制」以來，配套設計的職務列等制度，已衍生官等不足作為區分資格標準；跨列官等、職等職務違反建制意旨與「職等標準」不符實際等問題，進而演變為職務列等不斷往上提升。由於職務列等調整向為各界關注，爰就學理及實務運作情形進行探討，並提出個人研究心得。

果。而中央機關之職務列等，除了基層職務在84年、85年隨著地方政府的調整而有提高之外，並無全面性的修正，因此對於地方政府多次調整早已覺得不平，再加上這幾年行政院推動政府再造，中央機關亦希望藉此機會提高列等。

考試院對於職務列等的調整，在民國80年代面對政治發展及地方自治的變革，態度上較為開放，也進行了幾次的調整。但民國90年代之後，態度上趨於保守，相對地就面臨強大的調整壓力。

本文第二部分將從理論上說明職務列等的設計，並從美國的經驗探討職務列等發展的情形，第三部分就我國職務列等的法制規範與實務運作進行檢討，第四部分則對近年職務列等調整之擬議提出分析，最後提出未來可能的發展方向。

## 貳、職務列等的設計與美國的實際運作

### 一、同工同酬的理念

我國職務列等的設計，源自於美國的職位分類制，此制乃是基於「同工同酬」的理念，特別是針對性別的平等。美國聯邦政府公務人員的薪俸並非均由法律訂定，一部分是由部門首長決定，但由於過度政治或人情關說，以致於薪俸與職等的決定常有不公，職位分類制的推動，便是要化解這種不公的情形。美國在1923年通過職位分類法（Classification Act 1923），該法建立了同工同酬的原則，要求根據職務及責任來決定薪水。職位分類法於1949年修正，除了簡化原有的

俸表結構之外，一般俸表（General schedule, GS）並從原來的15個職等，新增3個職等，即16、17及18職等<sup>1</sup>。

1978年文官改革法（Civil Service Reform Act）通過後，設置高階行政主管職（senior executive service, SES），將一般俸表的第16~18職等人員及行政首長俸表（Executive Schedule, ES）<sup>2</sup>第4級與第5級人員合併為SES範圍，因此一般俸表的職等回復為15個職等。除了一般俸表之外，為因應特殊機關或職務之需要，也另設其它俸表，如外交人員俸表等，其形態類似於我國的特種人事法制。

## 二、科學管理的產物

職位分類制的特色就是科學技術理性的人事管理活動，根據職位的工作性質、責任輕重、難易程度和所需資格條件等進行分類，劃分為若干種類和等級，以便對從事同類同級的人員用統一的標準，實現人事管理的科學化，做到「適才適所」，工作報酬公平合理。

在職位分類制之下，「職系」是工作性質的區分，「職等」是職責的繁重程度，兩者交叉變成分類的基本體制，稱為「職級」，每一個職級都有其標準化的說明書，也就是職位分類結果的具體說明，我們稱之為「職級規範」，「職位」

---

<sup>1</sup> 參考 U.S. OPM, *Biography of an Ideal* (Washington, D.C.: U.S. Office of Personnel Management, 2003), pp.68-69,p.92

<sup>2</sup> 行政首長俸表主要適用對象為政務人員，區分為 1 至 5 級，例如聯邦預算及管理局局長為 1 級，人事管理局局長為 2 級。

就是根據職級規範進行管理。例如：「社會行政職系簡任第10職等」之職務，我們便可透過其職級規範進行該職務之考選、任用、俸給等人事管理措施。

我國在58年曾實施職位分類制，基本架構和美國相同，76年實施新人事制度之後，「職等」、「職系」、「職級」與「職位」的架構也沒有改變，詳如圖1<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 我國實施職位分類制時期，共有 159 個職系，14 個職等，縱橫交錯形成約 1,300 個職級。

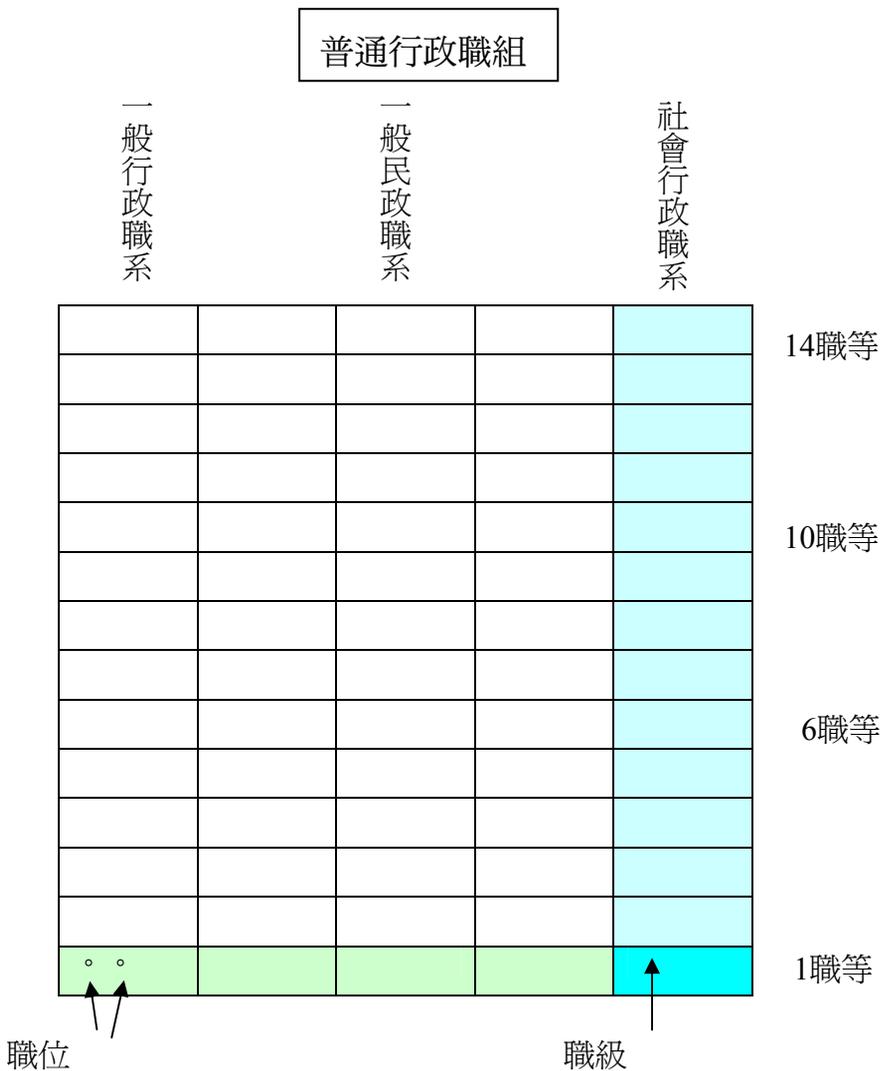


圖1 職位分類制的結構

美國職位分類制的普遍採用與功績制度邁入成熟，兩者有密切的關係，這說明了科學化的人事管理體制可說是功績制度的最佳配合制度。在職位分類體制下，基於科學管理原則，功績制度所要求的理想可進一步獲得實現，日常人事管理過程不受主管的政治行為所影響，專業與功績的精神可充分維持。

### 三、職務列等的衡量因素

美國的職位分類制和我國的職務列等制度，其理論邏輯是「提出列等的衡量因素，如工作的繁簡難易、責任輕重、所需知識或技術能力等，賦予衡量因素不同的權重，然後針對欲評定的職位進行評分，根據評分高低決定其等次」<sup>4</sup>。美國的實際運作情形，以人力資源管理職組（human resource management group）為例，其列等的衡量因素計有9項，分別是<sup>5</sup>：

- (一)所需知識（knowledge required by the position）
- (二)監督程度（supervisory controls）
- (三)受指導程度（guidelines）
- (四)複雜度（complexity）

---

<sup>4</sup> 舉例而言，衡量因素包括工作繁簡難易(75%)與所需知識技術能力(25%)，某職位經衡量後，工作繁簡難易評定為 80 分，所需知識技術能力為 60 分，則評價其分數為  $80 \times 0.75 + 60 \times 0.25 = 75$ 。

<sup>5</sup> 參考Job Family Position Classification Standard for Administrative Work in the Human Resources Group, GS-0200，頁 40。下載自 <http://www.opm.gov/fedclass/html/gsseries.asp#0200> (2012/11/1)

(五)職權範圍與影響 (scope and effect)

(六)與人接觸 (personal contracts)

(七)接觸的目的 (purpose of contacts)

(八)體格要求 (physical demands)

(九)工作環境 (work environment)

每一個職位，都必須根據這9項因素進行評定並給分，加總後再根據其總分轉換為該職務之列等，例如：評定結果總分455分~650分列為第三職等。其它職位也是採用相同的方法進行列等的評定。

我國推動職位分類制時，所採用的衡量因素與美國相近，「職等標準說明」第4點，規定列等衡量的因素總共有8項，分別是「工作複雜性、所受監督、所予監督、所循例規、與人接觸、所需創造力、職權範圍與影響、所需資格條件」，從這一點亦可看出我國人事制度深受美國的影響。

#### 四、實務運作與理論的落差

職位分類制建立在科學的基礎之上，理論上有許多的優點，包括：為事擇人，避免因人設事濫竽充數的現象；使考試和考核標準客觀，有利於事得其人，人盡其才；便於實行公平合理的待遇和制定工作人員的培訓計畫等。職位分類制的理論邏輯看似合理，但理論上的優勢，卻未必能表現在實務之中。美國學者愛德華·羅勒 (Edward E. III. Lawler) 即

曾指出其缺失<sup>6</sup>：

- (一)不鼓勵組織進行變革，因為要進行職位評價必須花費大量成本，最好維持現狀。
- (二)職位評價會帶來不需要和不可預期的「尊卑順序與權力關係」。
- (三)職位分類制強調「做職位所描述的事情」，而不是「做對的事情」。
- (四)「升遷」成為加薪最重要的途徑，因此便形成一個內部的待遇結構。
- (五)職位評價制度使公務人員希望花更多的錢，擁有更多的預算，藉此顯示其職位的重要性，並提高其評分(列等)，以獲取較高的待遇。
- (六)人們傾向於「挖分數」(point grabbing)，他們了解只要書面上能夠指出他們工作的難度增加，便能提高列等，進而增加待遇。
- (七)對於管理者而言，工作評價的成本相當高。

其實，不論職位分類制的評價因素是什麼，進行評價時均無法去除主觀的成分，也不能免除人性自利的動機，不誠實地評價、挖分數的事情一再出現便是證明。再者，職位分類制是20世紀初的產物，當時的環境與現今社會有極大的差距，「穩定的工作內容和組織結構」是該制度運作的重要基

---

<sup>6</sup> Edward E. III Lawler, What's Wrong with Point-Factor Job Evaluation, *Compensation & Benefits Review*, 18, No.2 (1986): 20-28.

礎，但此一前提在現代社會根本不存在，於是有效的工作評價便成為空中樓閣，根本無法達成。當工作評價無法達成「同值」(equal value) 同酬的目標時，簡單而取巧的方法便是把「同職」(equal position) 或「同工」(equal work) 視作同值，於是相同職務要求比照相同列等，便成為提高列等的方便法門，這種比照現象也造成列等不斷地往上提高。

1960年，美國適用一般俸表的聯邦公務員平均職等是6.73，1970年變成7.87，1980年再提升為8.16，1990年為8.84，2000年為9.66，最新統計至2006年，已提升到9.8<sup>7</sup>，40年左右的時間，平均調升超過3個職等。

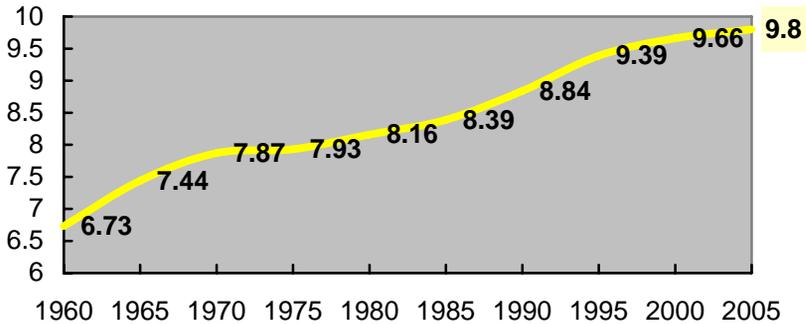


圖2 美國適用一般俸表公務人員平均職等變化趨勢

資料來源：整理自U.S. OPM, *The Fact Book*(1997及2007 Edition)

<sup>7</sup> 參考U.S. OPM, *The Fact Book : 1997 Edition* (Washington, D.C.: U.S. Office of Personnel Management, 2002), p.20.及U.S. OPM, *The Fact Book : 2007 Edition* (Washington, D.C.: U.S. Office of Personnel Management, 2002), p.26.

下載自<http://www.opm.gov/feddata/factbook/index.asp> (2012/11/1)

由於平均職等不斷往上提升，低階職務所占的比例也逐年下降。1996年至2006年間，一般俸表1-4職等的職位數減少將近5萬個，反之，13-15職等的職位數則上升5萬個。

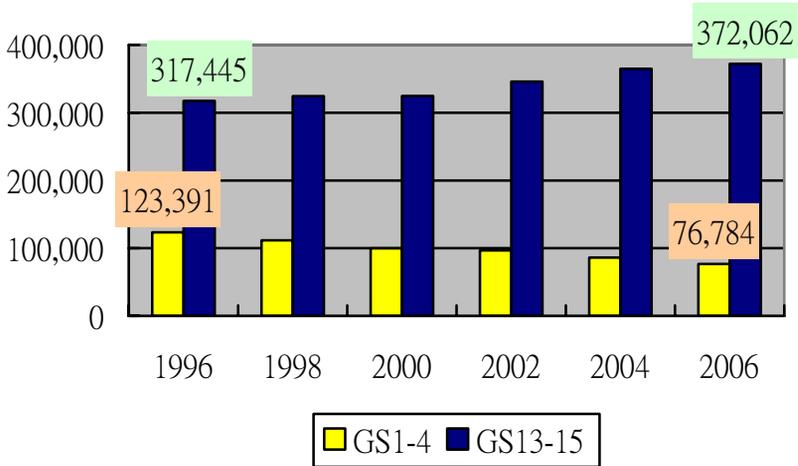


圖3 美國GS 1-4職等及GS 13-15職等職位數統計

資料來源：U.S. OPM, *The Fact Book* : 2007 Edition

### 五、改革情形

美國的職位分類制以細密細緻而著稱，並被認為是實行功績制的好方法，也是人事行政現代化的標誌，但實務上面臨了不誠實、挖分數等情形，而且這個制度費時、耗資、繁複等問題也始終沒有獲得解決，況且這種靜態的分類模式，也難以適應經常變動的職位布局。

近年來，為了解決職位分類制過度僵化與所帶來的困擾，許多政府改造運動的支持者乃主張擴大各類別的涵蓋範

圍，使人事分類系統更加簡化。美國在文官改革法授權的實驗計畫下，許多機構重新設計其分類制度，透過薪俸制度「寬幅」(broad-banding)的重新設計，將原有兩個以上的薪俸職等結合成新的寬幅，每一個寬幅即代表著工作範圍與能力，員工可在核予的寬幅內表現工作能力，並在該寬幅內敘薪，甚至訓練與發展，打破職位分類制嚴格的職等與待遇等級<sup>8</sup>。除此之外，1979年新建置的SES，也脫離職位分類制的精神，SES不分職等，薪俸區分為6個等級，加上SES的工作內容得隨時調整等特徵，可見此一制度是朝向品位分類制的設計。

### 參、我國職務列等之法制規範與實務運作

我國自76年1月起，將原簡薦委制與職位分類制融合，建立兩制合一的新人事制度，又稱「官等職等併立制」，其要點包括「官等與職等併存」、「一職務得跨列官等或二至三個職等」、「任用資格兼依官等、職等而定」、「配合官等、職等設定考試等級」、「同官等內職等均依考績晉升」、「官等依考試或其他條件晉升」、「簡併職系增設職組」等。

在新人事制度之下，職務列等成為官制的基本框架，其法令規範以下逐一說明。

#### 一、公務人員任用法

---

<sup>8</sup> U.S. OPM. *Human Resource Flexibilities and Authorities in Federal Government* (Washington, D.C.: U.S. Office of Personnel Management, 2001)

公務人員任用法第6條第1項規定「各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列二個至三個職等。」第2項並規定職務列等的3項因素為：職責程度、業務性質及機關層次。按照職位分類制的精神，工作愈繁重困難、責任愈重、所需資格條件愈高者，職務的列等就愈高，相對應之報酬也就愈高。

前述3項評比因素中，「機關層次」在過去是影響職務列等的最重要因素。銓敘部曾於76年1月19日訂頒「職務列等原則」，考試院為期審查有所依據，彙訂為審查職務列等原則，其中有一條規定「各機關主管職務之列等，應重視機關層級及指揮系統，高、中級非主管職務，應顧及機關層級，低級非主管職務得不分機關層次採相同之列等」<sup>9</sup>。在此一因素考量下，中央比地方高、省（市）比縣（市）高便成了自然而然的事<sup>10</sup>。

其次，任用法將「業務性質」列為評比因素一節，並不恰當。從理論上來說，業務性質是職系的區分標準，而非職

---

<sup>9</sup> 銓敘部，〈職務列等法定三項評比因素之檢討〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997，頁45。

<sup>10</sup> 舉例而言，76年訂定職務列等表時，中央部會的一級單位主管（司處長）為簡任第十二職等，二級單位主管（科長）為薦任第九職等，但地方縣市的一、二級單位主管則分列薦任第九職等、薦任第七職等。即使同為委任第五職等科員職務，中央機關有二分之一可以列為「薦任第六職等至第七職等」，地方機關得列薦任的比例則下降至三分之一或四分之一，因此造成長期以來地方機關職務列等偏低的現象。

等的依據。前述審查原則中，有2條規定，一是「相同職稱職務，不論業務性質是否相同，……均應列為相同職等。」二是「相同層級各機關同一職稱之職務，業務性質雖有不同，如其職責程度相同……，其列等應相同。」<sup>11</sup>從這兩條規定可以了解，業務性質在實際運作上，並未成為職務列等的重要評比因素。

三項評比因素中，「職責程度」才是列等的最重要依據，因此在91年1月修正任用法時，將機關層次改列為3項評比因素的最末項，而「職責程度」則列為最優先因素。然就實際運作而言，「職責程度」該如何認定呢？

依據銓敘部目前核議各機關職務列等的作法，職責程度的認定，主要考量因素包括：員額、預算、業務轄區（人口、機關數）等。若是銓敘部將這些因素進行細膩的設計，賦予權重，並且「一致性」地使用，即使這些因素沒有法制化，也能具有制度的作用。無奈的是，銓敘部並無一致性的準則，使得職責程度的認定欠缺有效而客觀的標準。對於銓敘部而言，由於衡量因素不具備穩定性，其有效性便受到考驗。對於各機關來說，由於欠缺客觀的標準，反而提供了取巧的法門，因為只要找到一項有利於提高列等的標準，然後強力進行遊說，便有機會成功。

在行政運作上，爲了提高職務列等的作法有許多種，例

---

<sup>11</sup> 銓敘部，〈職務列等法定三項評比因素之檢討〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997，頁44-45。

如：提高組織層級；刻意要求寬列員額編制以凸顯機關職責程度；以職責程度提升為名，行調高列等之實。最常見的方法是「比照」，首先鎖定參考標的，尋找本機關（職務）與標的機關（職務）的共通性，然後向銓敘部要求援引比照。

上述作法並不有利於政府組織與行政運作的正常發展，按照職位分類制的精神，若是某一職務的工作內涵改變，職責程度加重，理應改置較高列等的職務，而不是調整原有職務的列等，如此機關可以因應實際需要而彈性調整職務結構。但目前的作法反而是調整職務的列等，使得列等無限制地往上提升。而各機關援引比照的結果，造成職務列等調整有牽一髮而動全身之效，根據職責程度而調整列等的理論要求，與援引比照的實際運作，兩者產生極大的落差。

## 二、職務列等表及各機關組織法規

「職務列等表」即是規定各職務之列等，並依據機關層次、業務性質而有不同的表別，目前計有11個類別表。除了職務列等表之外，各機關組織法規中，也會規範其職稱之官等，例如「委任」、「薦任」、「簡任」、「委任或薦任」、「委任至薦任」或「薦任或簡任」、「薦任至簡任」等。

值得一提的是，職務列等應以一職務列一職等為原則，跨等設計為例外，但實際上，根據銓敘部民國86年的統計，公務職位中，單列1個職等的職務，僅占9.89%，2個職等者

25.95%，3個職等以上者，高達64.16%<sup>12</sup>。這種跨等的設計，與職位分類制的精神不符。再者，多數職務集中於薦任官等，現行委任官等中之第1職等及第2職等，除書記等少數職務使用外，已無法發揮實際列等功能，與當初各官等中職等配置之原始規劃本旨不符<sup>13</sup>。

### 三、職等標準

依公務人員任用法第3條規定，「職等標準」是敘述每一職等之工作繁、簡、難、易，責任輕、重及所需資格條件程度之文書。依職位分類制的精神，職等標準應是決定列等的衡量因素及其權重，惟實際上，職等標準的內容，可說接近於文字遊戲，自76年訂定以來從未修正，實際上恐怕也不知該如何修正。舉例如下：

---

<sup>12</sup> 銓敘部，〈職務以跨列職等或官等方式訂定列等之分析檢討〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997，頁60。

<sup>13</sup> 銓敘部，〈公務人員官等職等併立制之檢討〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997，頁10-13。

表1 第8職等至第11職等之職等標準內容（節錄）

職等	描述內容
第8職等	本職等所包括之職務，其職責係在法律規定及 <b>重點監督</b> 下，運用 <b>甚為專精</b> 之學識獨立判斷以：(1) 獨立執行職務；(2) 主持或主管中央各部會以下或省市或縣市職責 <b>繁重</b> 之單位或機關業務；(3) 襄助主管處理職責 <b>甚繁重</b> 之機關業務；.....
第9職等	.....，運用 <b>極為專精</b> 之學識獨立判斷以：(1) 獨立執行職務；(2) 主持或主管中央各部會以下，或省市或縣市職責 <b>甚繁重</b> 之單位或機關業務；(3) 襄助首長處理職責 <b>最繁重</b> 之機關業務；.....
第10職等	.....，運用 <b>非常專精</b> 之學識獨立判斷以：(1) 獨立執行職務；(2) 主持或主管中央各部會以下或省市或職責 <b>最繁重</b> 之機關或單位業務；(3) 襄助長官處理職責 <b>稍艱巨</b> 之機關業務；.....
第11職等	本職等所包括之職務，其職責係在法律規定及 <b>行政指示</b> 下，運用 <b>較為廣博</b> 之學識獨立判斷以：(1) 獨立執行職務；(2) <b>綜理</b> 或主管中央各部會以下或省市級職責 <b>稍艱巨</b> 之機關或單位全盤業務；(3) 襄助長官處理職責 <b>艱巨</b> 之機關或單位業務；.....

資料來源：整理自《職等標準》

從上述文字來看，可知「職等標準」難以發揮實際的功能。依職務列等的設計，假如第10職等之職務要求調高至第

11職等，應說明其職責程度已達到職等標準第11職等的規定。但實際上，從未聞任何機關要求提高列等時，係引職等標準為依據者，顯見其嚴重失靈。雖然「職等標準說明」第4點指出，列等的衡量因素，總共有8項，分別是「工作複雜性、所受監督、所予監督、所循例規、與人接觸、所需創造力、職權範圍與影響、所需資格條件」，但實際上這些因素根本無法操作，何謂「簡易、複雜、繁重、艱巨」亦沒有明確界定。美國從1923年通過職位分類法之後，雖然也體會到該制度的僵化，但對於如何操作及評價各職位，仍有細膩的規定。反之，我國則只取職位分類制之框架，對於內涵該如何操作則無進一步的學習。

#### 四、各機關職稱及官等職等員額配置準則（簡稱「配置準則」）

「配置準則」為91年新訂法規，主要目的在於限制各機關各官等員額之配置比率，避免均配置高階職務。各機關為提高其職務的平均列等，往往會配置較高職等之職務，造成低階職務幾近虛設。從80年迄今，行政機關委任官等職務，由原先65.23%，到100年下降至35.38%，也就是有30%的委任職務，調升為薦任職務，薦任職務也有2.52%調升至簡任。圖4顯示我國的官職結構已由金字塔型逐漸轉變為葫蘆型<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 圖4及圖5我國行政機關公務人員各官等人數比例，及接續文字說明

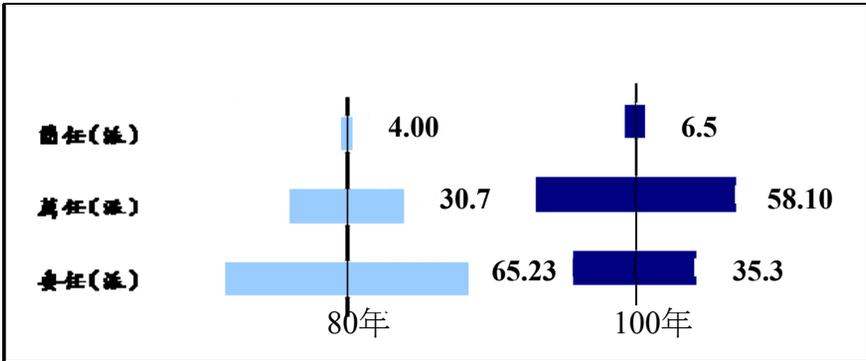


圖4 80年至100年行政機關各官等職務所占比率(%)

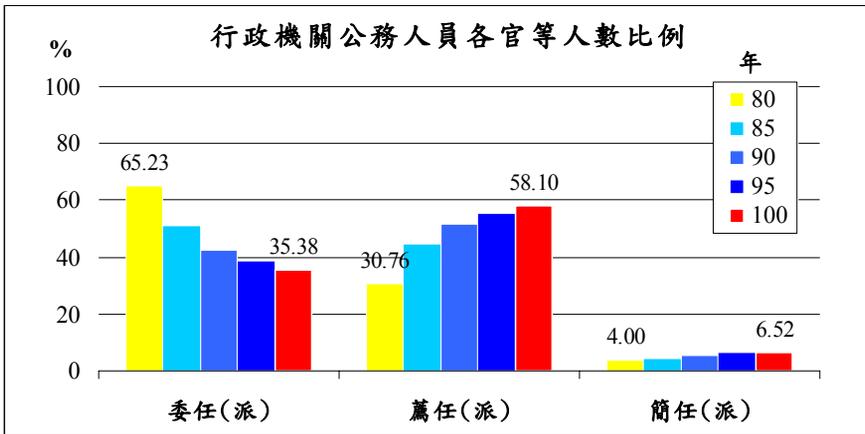


圖5 80年至100年行政機關職務各官等人數比例(%)

資料來源：整理自歷年銓敘部之「銓敘統計」年報。

警察官各官等人數比例之變化，感謝考試院統計室周思源先生之協助。

警察職務的變化更為明顯，警佐由民國80年占全體警察人數的94.84%，到了100年下降至34.59%，警正則由5.1%上升至65.05%，警監由0.15%上升至0.36%。

91年「配置準則」的訂定，對於限制或減緩各機關職務的平均列等不斷往上提高，產生一定的作用。若說3個官等及14個職等的架構是職務列等的大框架，則配置準則可說是裡面的小框架，是避免列等無限制上升的工具之一。

## 五、中央行政機關組織基準法

職務列等表是依據任用法授權訂定的法規命令，因為過去中央機關的組織編制皆以法律定之，並對職稱、職等及內部單位員額為細密規定，而職務列等表及編制表皆屬法規命令層次，其位階低於中央機關各組織法。因此過去中央機關可利用修正組織法的機會，突破職務列等表的限制，也就是透過修法的手段來達到調高職務列等的目的（法務部調查局即是一例）。

93年6月23日公布《中央行政機關組織基準法》，第7條規定「機關組織法規，其內容應包括下列事項：一、機關名稱。……五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。……。」本法通過後，中央機關的組織法，僅規定首長、副首長及幕僚長的列等，其餘則回歸職務列等表，使職務列等表的實際規範效力提高，中央機關無法再透過組織法的修正，達成調整列等的目的。

至於地方機關之職務列等，原即以組織規程方式訂定，其列等一向由考試院決定，即使地方制度法通過後，考試院對於地方機關組織規程僅能「備查」，但同時規定其組織規程不得牴觸「中央考銓法規」，由於考銓法規係屬考試院職權，若未能通過考試院的「備查」，則無法辦理銓審，後續的敘薪及退休等人事管理事項，也都會產生困擾，因此這種備查，實際上具核定之效力。

## 肆、近年職務列等調整擬議之分析

我國現行公務人員職務列等的設計兼具兩制的特色，運作初期尚稱平順。但近年來，由於「晉升官等條件放寬，官等區分日益模糊」、「職務跨列官等及職等訂列，與當初建制本旨未合」及「官等因素限制職務列等之調整空間」等因素，使得職務列等的基本精神已與建制之初不同。各界迭有檢討的聲音及要求提高列等。考試委員歐委員育誠曾指出<sup>15</sup>：

兩制合一的「官等職等併立制」，在歷經民主化及政府改造過程，因跨等職務的增加、晉等條件的放寬，以及俸表結構的年資傾向等等，已使官制既已偏離職位分類架構，也未能保有品位的遺緒；加以各方競逐攀高職等，導致官等、職等，在有限架構下，出現失衡、失調與失控的現象。

---

<sup>15</sup> 歐育誠，〈兩制合一 25 年的回顧與評析——談官等職等、職組職系與俸級結構〉，《人事月刊》第 52 卷第 6 期，2011 年 6 月，頁 30。

歐委員育誠並進一步分析，這種失調、失調與失控，產生「職等概念官等化」、「誤將職等結構與地位連結」、「地位觀念作祟職務結構錯亂」及「職等中心本位影響其它專業人才」等現象，其結果便是職等逐漸遠離代表工作職責程度的本質，而趨於地位的代表，於是各方競逐攀高職等<sup>16</sup>。就結果而言，我國職務列等的發展軌跡，和美國並無明顯的差異，皆是平均職等不斷攀升。

過去這種競逐攀高職等，要求調整列等的壓力來源，主要來自地方政府，但近年來則是面臨地方與中央的雙重壓力，分別說明如下。

## 一、地方機關部分

76年我國實施新人事制度，職務列等經過幾年的穩定期<sup>17</sup>，自83年起，因面臨地方自治法制化的政治新情勢，地方機關紛紛要求提高列等。於是84及85年分兩階段修正，其調整原則為「提高基層、平衡中層、穩定高層」，主要內容係調高地方基層職務之列等，並配合提高少數中層職務列等，以維持整體列等平衡，而中央機關職務在85年修正後，基層職務也已獲得調整。列等之調整至此理應告一段落，但實際上，本次調整卻像是打開了潘朵拉的盒子，要求提高列等的聲音從未停止，各機關也嘗試利用各種方法調高。以縣（市）政府一級單位主管為例，83年迄今已歷經多次調整，詳如表2：

---

<sup>16</sup> 同前註，頁 34-37。

<sup>17</sup> 職務列等表雖然在 77 年及 78 年三度修正，惟係屬小幅度修正。

表2 縣（市）政府一級單位主管機關首長職務屬性及其列等調整<sup>18</sup>

時間	縣（市）政府一級單位主管或一級機關首長				副縣（市）長	主任秘書（秘書長）
	屬性	職等	自由任免	職稱		
八十年三月二十九日省縣自治法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	0	局長	（無）	十或十到十一職等（人口150萬以上之縣市）
八十年八月二十五日地方法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	3到5人得以機要人員方式進用（按人口數增置） <sup>19</sup>	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十二職等）	規定必須由常任文官擔任，為縣（市）政府最高階常任職
八十九	職務列等表之丁表四「各縣市政府」修正，各縣市					

<sup>18</sup> 引自楊戍龍、熊忠勇，〈人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六條及第六十二條修正為楔子〉，《文官制度季刊》，第1卷第2期，2009年4月，頁129。本文基於比較上的方便，同時將副縣（市）長及主任秘書的變動情形併予列入。

<sup>19</sup> 「以機要人員方式進用」之人員，在法制上雖然屬於常任文官，但機要人員並不需要考試及格資格，也幾乎沒有條件限制，可由首長自由任免，因此列入「自由任免」範疇。

年十二月十三日職務列等表修正	政府一級單位主管機關首長均調整為「簡任第十職等至第十一職等」，主任秘書調整為「簡任第十一職等至第十二職等」。					
九十四年十二月十四日地制法第六條修正	常任文官	十到十一職等	總數二分之一得以要進用	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十三職等	
九十六年五月二十二日地制法第四條及第七條修正	增訂縣人口達200萬以上未改制前，人事、組織等準用直轄市之規定，因此，台北縣政府一級單位機關首長的屬性、職等、組織規模得準用直轄市規定。					
九十七年六月十一日地方制度法第六條及第十條修正	政務與任占分之一	二分之一比照簡任第十二職等；另二分之一未規定	二分之一（政務職部分）	處長（單位）局長（機關）	1至2人比照簡任十三職等	改稱秘書長

特別要說明的是，89年因逢總統大選競選年及政黨輪替，要求調整縣（市）政府一級單位主管機關首長職等的政治壓力驟增，縣（市）政府一致主張「不分級列等」（即不分人口數多寡）均調整為簡任第10職等至第11職等（改變過去按轄區人口數為不同列等），考試院最後體察政治現實予以同意。此一決定，打破了以「職責程度」為主要依據的考量，但反而陷入了「形式平等」的困境，各縣（市）不分人口數多寡、不論轄區大小，均列相同職等。

89年政黨輪替後，民進黨政府基於縣（市）政府自治權的完整性及落實「夥伴政府」的理念，行政院（內政部）及考試院（銓敘部）會商定調於：「縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長外，其餘全部改為比照簡任第12職等之政務人員」，並在政務人員法草案中列為「政務六級」<sup>20</sup>。其實，早在83年直轄市自治法時代，直轄市政府一級機關首長便是比照簡任第13職等政務官（警政、人事、主計及政風四個一條鞭系統之首長則為簡任第13職等事務官），縣（市）政府雖然在行政層級上低於直轄市，但作為自治團體應享有的權限並無不同，考試院的決定也符合這個精神。但立法院在審議地方制度法時，卻未能體察此一趨勢，在94年的地制法修正中，僅規定一級主管「總數二分之一得以機要進用」，未能

---

<sup>20</sup> 相關資料參見銓敘部 92 年 9 月 2 日報請考試院審議之政務人員法草案。

如數改爲政務職。

其後，考試院的政策立場並未改變，只不過在95年6月「台灣經濟永續發展會議」後，爲回應該會議的共同意見，定調於縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長改爲政務人員，應與組織精簡一併配套設計；並預期如未全數改爲政務官（一條鞭體系除外），政務、常務二元管理政策將受牽動，引致常務人員列等比照提高，及涉及地制法與傳統一條鞭專業人事管理法律孰應優先適用的問題。這些問題在96年地制法修正後，果真成爲考試院煩惱的問題<sup>21</sup>。

96年7月11日地方制度法第56條及第62條修正，將原總數二分之一得以機要人員方式進用之縣（市）政府一級單位主管機關首長，修正爲比照簡任第12職等之政務職。地制法修正後，若干立法委員及地方政府便期待銓敘部能夠配合，將縣（市）政府常任職的一級單位主管機關首長列等也調整至簡任第12職等，以期與政務職的主管首長列等拉齊。

有關政務職與常務職一級單位主管機關首長的列等是否比照辦理一節，考試院爭議許久，最終的結論是「政務職務與常務職務性質及權利義務不同，本應維持現行二元管理體系，不宜相互援引比照，且爲考試院推動及建構政務人員

---

<sup>21</sup> 在考試院的審議過程中，有關縣（市）政府主計、人事、政風之單位組設，究應適用地方制度法或專屬人事管理法律的問題一直沒有定論（詳見97年8月21日考試院第10屆第298次院會議程，內政部於97年9月25日答覆銓敘部的立場是「應優先適用地方制度法之規定」）。（參見98年3月5日考試院第11屆第25次院會議程）

法制之政策方向，因地制法修正所引發之公務人員職務列等相關問題，宜採政務人員與常務人員分別處理之方式辦理。」惟考試院對於縣（市）政府一級單位主管之列等，經審查後，仍建議調整為「11~12職等」，副主管（首長）並由第9職等調整為「9~10職等」，科長由第8職等調整為「8~9職等」，鄉（鎮、市、區）公所及鄉（鎮、市）民代表會及直轄市區公所原列第8職等、7~8職等之秘書、課長，均調整為「8~9職等」。另有關中央機關、直轄市及其他地方機關部分，則比照上開調整基準，本於地方與中央機關職務列等整體衡平原則，就與其相當之職務予以檢討調整<sup>22</sup>。

為配合96年地方制度法之修正，銓敘部於96年至98年間3度擬具職務列等檢討案報請考試院審議。後因行政院審查通過縣（市）改制直轄市案，為利未來縣（市）組織整併及人員安置，考試院會議於是決定，有關職務列等檢討案俟行政院就縣（市）改制直轄市相關配套作業較為明確後，衡酌整體政經情勢，再續予處理。其後，雖然五都成立，但社會各界對於調高公務人員之職務等屢有批評，再加上中央政府推動組織改造，其間的連動性亦必須考慮，使得考試院對於職務列等的調整擬案一再延緩。

## 二、中央機關部分

自從76年實施新人事制度以來，中央機關之中高階職

---

<sup>22</sup> 參見 98 年 3 月 5 日考試院第 11 屆第 25 次院會議程。

務，除少數特例外，幾乎從未調整。惟地方機關高階職務卻數度調整，直轄市政府一級機關首長早在83年直轄市自治法通過後便調整為比照第13職等之政務職位，一條鞭系統的人事等四機關首長也調高為簡任第13職等。這個規定使得地方政府職務列等低於中央機關的情形開始產生變化。舉例而言，法務部政風司主管全國政風事項<sup>23</sup>，司長僅列簡任第12職等，台北市及高雄市的政風處處長則為簡任第13職等。當時便有爭議，希望提高中央機關之職務列等。再者，縣（市）政府的一級主管/首長，也從83年列薦任第9職等，96年已調整為「一半為比照12職等之政務職，另一半為10~11職等之常任職」（詳如前述表2）。中央機關之司處長便以其列等過低，無法指揮地方相對應的主管（首長）為理由，而要求提高列等。

中央機關另一個要求調整列等的理由是政府改造，99年1月12日立法院三讀通過《中央行政機關組織基準法》時作成附帶決議：未來行政院應提升「司」的功能，並於半年內會同考試院針對「司長」之職務列等提出檢討，司長職務列等亦須配合行政院組織調整對於司之規劃及功能提升情形再予檢討。行政院研考會為配合列等調整之擬議，於99年10月15日書函銓敘部表示，中央二級機關之幕僚長、業務單位之司（處）長，職責程度確有加重。銓敘部根據研考會之意

---

<sup>23</sup> 法務部政風司已於100年7月20日，由內部單位改制為機關--法務部廉政署。

見，爰規劃調整中央二級機關幕僚長（主任秘書）及司處長，擬由第12職等調整為「12~13職等」。

### 三、職務列等調整擬議之商榷

考試院98年審查銓敘部所送公務人員職務列等及警察官職務等階調整之擬案，於98年3月5日考試院第11屆第25次會議曾做成決議略以：「

(一)本案採地方與中央機關通盤同步規劃調整，並分兩階段實施。

(二)第1階段職務列等調整範圍及調整基準：

- 1.縣（市）政府及其所屬一級機關之副處長、副局長職務由原列「薦任第9職等」調整為「薦任第9職等至簡任第10職等」。
- 2.縣（市）政府二級單位主管及其所屬一級機關一級單位主管之科長職務由原列「薦任第8職等」調整為「薦任第8職等至第9職等」。
- 3.鄉（鎮、市、區）公所及鄉（鎮、市）民代表會及直轄市區公所原列「薦任第8職等」、「薦任第7職等至第8職等」之秘書、課長等職務，均調整為「薦任第8職等至第9職等」。

(三)第2階段職務列等調整範圍及調整基準：

- 1.縣（市）政府秘書長職務由原列「簡任第11職等至第12職等」調整為「簡任第12職等至第13職等」。
- 2.縣（市）政府及其所屬一級機關之處長、局長職務由

原列「簡任第10職等至第11職等」調整為「簡任第11職等至第12職等」。

中央機關、直轄市及其他地方機關部分，則比照上開調整基準，本於地方與中央機關職務列等整體衡平原則，就與其相當之職務予以檢討調整。」

考試院在98年3月25日做出決議之後，由於政府再造、五都成立及各界的反應意見等因素，除已就警察官部分職務進行調整之外，公務人員部分迄今尚未進行調整。銓敘部於101年3月曾簡報「職務列等通盤檢討之規劃情形」，其優先調整擬案一，係調整中央二級機關之「主任秘書及業務單位司處長」，由12等提高為12-13等。擬案二，將縣政府一級單位副主管，由9職等調整為9-10職等，二級單位主管（科長），由8職等調整為8-9職等。

從職務列等的精神、美國的經驗及我國的發展軌跡來看，上開中央與地方機關職務列等調整之擬議，不論是98年考試院之決議或是101年銓敘部簡報之擬議，似均仍有待審酌，理由如下：

#### (一)地方機關部分

考試院近年的一貫立場，為落實地方自治及政務/常務人力之區隔，縣（市）政府一級機關首長/單位主管宜全數改為政務職，列為比照簡任第12職等，至於副主管則可調整為10-11之常務職。若是維持現狀（一半比照12等政務職，一半為10-11等常務職）或是依照銓敘部目前規劃（政務職不變，

常務職調整為11-12等），仍存在下列不合理的現象：

1. 屬性：縣（市）政府同列一級單位主管之職務，一為政務官，一為事務官，但二者都向民選的首長負責，承擔的責任並無二致，卻屬於不同屬性的官職（一條鞭系統除外），此為不合理之一。
2. 職責程度：參照直轄市政府之例，其一級機關首長均同列第13職等。既同列一級單位主管，其職責程度應屬相當。目前一為比照12職等，一為10-11職等，似不合理。退一步想，若認為一級主管職責程度上仍有差異，亦非不可，但何者宜列為政務職，何者列為常務職，應有一定之規範，以符合職位的基本屬性及職務列等的原則，目前何者列政務職，何者列常務職，全憑首長個人的決定，此種彈性設計，實非合理之官制。若是將目前列10-11職等之一級主管，調整11-12職等或者12職等，只是化解了第二個不合理，卻解釋不了第一個疑義。

另一個妥協的選項是暫時將縣（市）政府一級單位主管／機關首長改為「政務或常任」兼具之職位。其理由如下：第一，可以兼顧政治回應性及常任專業文官的發展；第二，擔任政務職要隨政黨進退，有能力的專業文官未必有意願轉任政務職或從中央到地方服務；第三，轉任政務職位後的實質所得，將比擔任同職等常任職位少，退撫年資要分別計算，且對離退休年齡尚有一段時間的人而言，並不一定有回

任常任職的機會<sup>24</sup>。但這種作法只能暫時運用，未來仍應朝向全部均為政務職之設計。

## (二)中央機關部分

- 1.中央機關對於地方機關的業務監督，是依法令賦予之職權，代表機關進行監督，而非以職等高低去督導，因此認為中央機關的職等不得低於地方機關，實屬拘泥之觀念<sup>25</sup>。
- 2.地方自治法制化之後，中央對於地方的指揮監督空間已減少許多，中央和地方的關係不再是上對下，而是彼此合作，因此有人用夥伴關係來形容。再者，直轄市的一級機關首長均為政務職，此一情形已存在近20年，縣（市）政府的一級單位主管（首長）目前也有一半是政務職，他們最主要的責任是落實民選首長交付的任務，達成其政策目標，中央的司處長如果還存在「指揮」的觀念，恐怕已不合時宜。即便依地方制度法的規定，地方政府須執行中央的委辦事項，但這只是執行事宜，並無更進一步的指揮監督意涵。
- 3.中央機關司處長欲調整列等，應是基於本身職責程度的加重，而非無法指揮地方等理由。惟其職責程度加重的依據是什麼？研考會曾表示司處長的職責程度

---

<sup>24</sup> 趙永茂，地方政府組織改造策略之研究，內政部委託研究報告，未出版，2008，頁302。

<sup>25</sup> 銓敘部，〈職務列等法定三項評比因素之檢討〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997，頁47。

「確實加重」，但並無具體理由。行政院組織改造之後，其組設當更合理<sup>26</sup>，分工當更明確，部分司處單位雖然人數增加，但似非調整列等的正當理由，畢竟目前有許多單位的司處長人數相當多，為何過去沒有想到要提高其列等呢？（例如：經濟部商業司，下設11個科，轄百餘人，其列等也是簡任第12職等）。

### (三)小結

若是同意將縣（市）政府常務職的一、二級單位主管分別調整為「簡任第11職等至第12職等」、「薦任第8職等至第9職等」，地方爭取調整列等就會落幕嗎？觀察台北縣依據96年5月地制法修正第4條第2項「準用」直轄市規定的「期待」是什麼，便可了解升格之後，財政收入、組織權、人事權都會因為「行政層級提高」而增加。就本文主題而言，一級單位主管機關首長可直接比照直轄市均改為比照簡任第13職等，以下職務也將水漲船高而獲得調升。101年11月23日內政部審查通過桃園縣升格為直轄市時，吳志揚縣長向其一級單位主管說「你們都是直轄市的局長！」不再矮人一等<sup>27</sup>。其背後的涵義不言可喻，顯然，藉由組織層級的提高來獲得更多資源才是捷徑。

---

<sup>26</sup> 中央行政機關組織基準法第30條規定，各部組織規模建制標準如下：一、業務單位設六司至八司為原則。二、各司設四科至八科為原則。第31條規定，各委員會組織規模建制標準如下：一、業務單位以四處至六處為原則。二、各處以三科至六科為原則。

<sup>27</sup> 中國時報，〈吳志揚：你們都是直轄市的局長〉，2012年11月24日，A4版。

當「人口規模」成爲獲得資源的捷徑時，我們可以預期什麼呢？就是競相以增加人口爲主要目標，而當「規模」大小成爲主要因素的時候，「轄區大小」是否可能成爲下一個標準呢？「預算規模」、「員額多寡」都可能是爭取調高列等的理由。

理論上職務列等的調高是因爲工作職責加重，但實際上，援引比照、行政層級的提升反而成爲主要原因，其背後也都似乎隱藏著人性的因素，希望藉由調升列等提高其地位與待遇，這是我們在思考職務列等調整案時，不得不面對的現實。

## 伍、代結語：未來可能發展

由於調整職務列等的呼聲從未停止，職務列等的基本架構（即1-5等爲委任、6-9等爲薦任、10-14等爲簡任）是否應重新規劃，或者往上增加職等之意見等亦屢被提出，考試院（銓敘部）針對類似議題也經過多次研議，惟目前結論爲暫時維持基本架構，並且不往上增加職等。

若是職務列等的基本架構維持不變，同時不往上增加職等，不論那一種職務列等的調整方式，行政部門都會面臨內外存的壓力。就內部壓力而言，包括：中央與地方要求提高列等、「比照」的壓力、多數職務集中薦任官等，14個職等是否夠用、如何確保政務與常任二元體系管理等問題，都會持續衝擊此一架構。就外部壓力而言，包括：輿論對於公務人員提高列等的質疑、立法委員要求提高職務列等的壓力

等。

其實，什麼樣的調整方案才是合理，總是陷入各說各話的局面，這是因為我國的職務列等，從來沒能說清楚「職責程度」該如何認定與衡量。這不僅是我國的困境，即使是職位分類制的開創國——美國，也有著類似的情形。

職務列等面臨著內外的壓力，有關職務列等未來的可能發展，分就短、長期分別說明如下：

## 一、短期

### (一)列等調整、往上「加等」

目前銓敘部的規劃方案集中在此，也就是因應各機關的要求，通盤考量是否調整其列等，或者往上增加職等。但這種作法考試院將會持續面臨壓力，特別是地方機關屢次透過修正地方制度法，調整其一級主管（首長）職務的列等，考試院亦很難阻擋。至於往上加等，則容易被認為是為高階文官謀福利。

關於職等的調升，社會大眾、媒體常常以「自肥」看待，因此調整的幅度不宜太大，目前時機也不宜。

### (二)以不分官等職等的「高階主管特別管理制度」，疏緩14職等不敷所需之問題

許多國家的高階主管制度，係打破原有官職等級，形成一種沒有職等的制度，至多依職位的重要性評價，設計寬幅的俸表，方便高階文官輪調參照其待遇標準。若是未來成功建制高階主管特別管理制度，並且是一種沒有官等職等的制

度，其範圍包括目前12職等以上之主管，則現行「14個職等架構不敷所需之問題」自然可以化解。當然，它也會引發其它的問題，例如12職等的非主管（如參事），是否往上調升的疑義，但就短期而言，參照美國的經驗，似是疏解職等不夠用的作法之一，但此一作法仍需有完整的配套。

## 二、長期

銓敘部在86年曾針對現行官等職等併立制進行檢討，提出三個擬案，分別是「甲案：維持官等職等併立制，並進行全盤檢討修正。乙案：維持官等，將職等廢除。丙案：維持職等，將官等廢除」，由於牽涉層面太廣，考試院的審議結果仍維持官職併立制的架構。其次，在現行架構下，該如何進行調整，銓敘部亦曾提出各種擬案，包括「薦任延伸至第10職等，簡任為第11至第14職等；加長為16個職等，委任為1~5職等，薦任為6~11職等，簡任為12~16職等」等<sup>28</sup>，但這些擬議最終均未付諸實施。

考試院第11屆推動的文官制度興革規劃方案，在第二案「統整文官法制 活化管理體系」，遠程目標列有「職務分類制架構之檢討改進」，方案內容提到「……現行任用法之十四職等架構下，各層級職務間列等結構緊密，其中薦任第八職等課長、薦任第九職等科長、簡任第十二職等司（處）

---

<sup>28</sup> 參考銓敘部，〈公務人員官等職等併立制之檢討〉、〈現行十四職等架構之檢討改進〉，載於《職務列等及相關法制研究報告專輯》，銓敘部，1997。

長等關鍵性職務，其列等調整向上連動後，勢必面臨十四職等不敷所需之困境。因此，現行十四職等之架構實有重行檢討之必要，俾利全盤規劃，謀求整體衡平合理之職務列等調整方案。」因此長期來說，仍需就職務分類制架構進行檢討改進。

調整列等或往上加等，只是治標的方法，有短暫的效用，但無法解決根本性的問題，各機關仍會透過各種手段，不斷要求提高列等。長期而言，仍必須針對職務分類架構進行改革。至於改革的作法，目前尚無定論，可以考量從「職能」的觀點出發，重新完整設計一套人事制度。亦可先簡化目前的體制，使其運作上更具彈性，或者進行分權、授權的設計，例如美國1978年的文官改革法的經驗。

若是職務列等進行地方分權的設計，雖然符合地方自治的精神，但可能涉及中央與地方公務人員不同體制的問題，與現行集權制、全國一致性的人事制度有所不同。至於分權的作法，可以考量將職務列等、職稱選定的權力交給各主管機關，西方國家不乏這種例子，但是這種作法幾乎將銓敘部大半的職權卸下，銓敘部失去「管制」的權力，只剩下事後的審查，恐怕會造成相當大的混亂。再者，就彈性的作法而言，也可考量政務與常務的選擇、科長或課長職稱的設置，由主管機關自行彈性決定。上述無論是那種作法，對於現行體制都是很大的衝擊，仍須銓敘部進行審慎規劃才能實施。

從職務列等的理論邏輯而言，依其職責程度之改變而調整其列等，因此列等理應「有升有降」，但究諸實際的運作，

它幾乎只有升，絕少調降，這是人性使然。蓋一項政策不論其內容好壞，若是違反人性，即便是立意良善，也必然遭遇極大的阻擾，很容易遭致失敗的下場。職務列等調整便面臨了這樣的困境，這說明了理論的完美無法保證實務的可行，更不能確保政策的成功，唯有在可行性和理想性之間取得適度的平衡，才能使政策有效推動。

# 如何使我國的公務人員成爲一流 文官

(綱要)

101.11.6

前言

壹、系統與策略

一、系統思考

二、策略思考

三、小結

貳、考試制度的精進

參、必須改革考績制度

肆、從強化訓練著手

一、變遷快速

二、相互連結

三、公共問題更加複雜

伍、培養公務人員的榮譽心和責任感

陸、結語

# 如何使我國的公務人員成爲一流文官

101.11.6

## 前言

「如何使我國的公務人員成爲一流文官？」，關於這個題目，我並不想從道德的高度來訴求，要求大家應該做個聖人或賢人。從道德的觀點來看，似乎指公務人員應該有高於常人的倫理標準、更高的智慧、更少的慾望。但這恐怕陳義過高，它可以做爲個人追求的理想，但政府的政策則需要更務實地看待人性。

我一向主張從制度層面來看待文官體制所發生的問題，這幾年來有關考績法的改革便是如此，我們不願意怪罪文官能力不夠或者服務熱忱不足。從每年高普考試的錄取率來看，錄取者都非常優秀，許多學生在學校時也是滿腔熱情，但是踏入公門短短幾年，就變得意志消沉，熱情消磨殆盡。很多公務人員也都有強烈的使命感，熱切盼望「人在公門好修行」，期待規劃一個好的政策可以造福蒼生。但是公務體系常年案牘勞形，工作繁瑣，最後只有向現實低頭。這是由於制度的原因所造成的，管理學者戴明(Edward Deming)曾說，「不好的制度總是會擊敗好人」(a bad system will defeat a good person every time.)，政府再造的知名學者歐斯本和派

斯垂克(David Osborne & Peter Plastrik)也曾指出,大多數公務人員都是身陷「壞制度」的好人<sup>1</sup>。如果我們能夠改變這些制度,證明政府能夠呈現卓越的政績,公務人員能夠表現出優質的服務態度,也許大眾媒體也會捐棄他們的成見,而給與公務人員應有的榮譽與敬意。

我們的責任就是設計一套公平、更好、更可行的制度,讓通過國家考試者都是優秀的人、讓公務人員專業可以發揮、讓公務人員的能力可以與時俱進、讓公務人員能維持服務熱忱與初衷,這樣的公務人員才算是一流的文官。

爲了達成這些目的,我將從四個面向談起,包括「考試制度的精進」、「從強化訓練著手」、「必須改革考績制度」及「培養公務人員的榮譽心和責任感」。在進行討論之前,有兩點要特別說明:第一,本文認爲人力資源管理應該是一整套連貫的流程或管理措施,也就是應將人力資源管理視爲一個「系統」,不論是考選、任用、考績等措施都是人力資源管理系統的一部分,系統之內雖有分工,但彼此相互影響。第二,根據「系統」的概念,既然考選、任用、保訓等措施都是系統的一部分,這個系統要有效運作,必須減少彼此的衝突,相互合作,才能提升整體的效率,那麼各項措施的內在邏輯應取得其一致性,朝向共同的目標前進,這就是所謂的「策略性人力資源管理」的概念。

---

<sup>1</sup> David Osborne & Peter Plastrik, *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government* (MA: Addison-Wesley, 1997)

我們先談談系統及策略，然後再敘明這四個面向。

## 壹、系統與策略

### 一、系統思考

瞎子摸象的故事相信大家都很熟悉，幾位盲胞摸了大象，摸到象鼻的人說：「大象像一根又粗又長的管子」，摸到象耳的人說：「大象像一把又寬又扁的扇子」，摸到象牙的人說：「大象像一根大蘿蔔」，摸到象身的人說：「大象就像又厚又大的牆」，摸到象腿的人說：「大象就像一根柱子」，摸到象尾巴的人說：「大象就像一條又細又長的繩子」。每個盲人都從自己的觀點來看待大象，似乎都沒有錯，但並不完整，這便是忽略了宏觀的角度。要避免「瞎子摸象」，我們應該要學習系統思考，有更整體性的思維，讓我們可以見樹又見林。

彼得·聖吉(Peter Senge)在《第五項修練》一書中，提出五項修練，最重要的就是系統思考(system thinking)。為什麼系統思考如此重要？因為當我們面對複雜問題的時候，總是習慣於將它分割成可以處理的片段來思考，分割使我們喪失了更深入觀察整體形成的要素，也就是組成分子之間整體的互動關係，以及其所形成的複雜現象<sup>2</sup>。舉例來說：當員工績效不佳時，直覺便認為是他能力不足，於是便採取「棍棒」

---

<sup>2</sup> 彼得·聖吉(Peter Senge)，郭進隆譯，《第五項修練—學習型組織的藝術與實務》，1994，台北：天下文化，頁 XVI。

來加以懲罰。但績效不佳的背後，可能存在著多種不同的原因，例如：該員工目前身體情況不佳，無法負荷工作量；職務與其專長不符，尚需施予訓練補強；該員工是內向性格，卻轉任公關職務，需要時間調適；主管的管理能力不佳，連帶影響員工績效表現等。這些原因彼此相連，我們若只是片段的思考，常常無法解決根本的問題，甚至引起其它的困擾。聖吉在《第五項修練》中提到，系統思考是「看見整體」的一項修練，它是一個架構，能讓我們看見相互關聯而非單一的事件，看見漸漸變化的形態而非瞬間即逝的一幕。

從系統的觀點出發，可協助我們找出病因，並且放棄本位主義。聖吉指出，本位主義的思考模式，就是阻礙我們學習的第一障礙。本位主義的思考，讓我們只看見自己，而無組織整體目標的意識，因此責任只限於本職工作範圍內，對於職務互動的後果毫無責任感，這樣的片段思考會使我們失去對於問題本質的了解。

人力資源管理是組織整體管理的一部分，而組織管理的目的，是爲了生存與發展。就政府部門而言，公務人力資源管理雖然只是政府內部管理的一部分，但它的影響卻是人民的期待能否獲得回應與政府的績效能否有效提升？因此絕不能僅視爲工具，公部門的人力資源管理，必須思考它是政府民主運作的重要力量，也是民選政府與人民之間溝通的重要橋樑。唯有從這立場出發，才能理解政府人力資源管理的系統思維，才能了解人力資源管理的真正意義。

近年來，流行透過「職能」(competency)來貫穿整套人力資源管理，若未來公部門的人力資源管理普遍採用職能的觀點，它便能成為我們理解人事問題的關鍵，也就是系統思考的核心。職能的研究有點像是「高績效人員DNA」的研究<sup>3</sup>，因為職能的研究幫助我們掌握高績效人員的知識、技能、特質、動機與行為特質。從這個立場來看，職能便成為人力資源管理系統的共通部分，當我們可以確知何種職能可以導致卓越績效及良好的行為時，便可將它轉化為具體可操作的工具，落實於文官考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使職能成為機關和政府提升績效的有力工具。因此，職能就變成理解人力資源管理問題的關鍵。

## 二、策略思考

何謂策略？管理學者司徒達賢認為，策略代表重點的選擇，它不只是do the things right, 更要do the right things；策略可以指導功能性政策之取向，使個別政策看齊；策略對眼前的行動有指導性，對於未來有承諾<sup>4</sup>。要特別提醒的是，運作效率並不等於策略，最有效的管理工具或許可以提升效率，但不一定是策略，策略必須要有重點選擇，做最適化的安排，作為或不作為都是策略的一部分。

---

<sup>3</sup> 吳偉文，李右婷著《人力資源管理-讀解職能密碼》(Human Resource Management-Decoding Competency Secrets)，台北：普林斯頓國際有限公司，2006，頁 1-1。

<sup>4</sup> 司徒達賢，《策略管理》，台北：遠流，1995，頁 10-17。司徒達賢提出「策略」的八種意涵，本文節錄其中三點。

那何謂策略性人力資源管理(strategic human resource management, SHRM)呢？學者的定義各有差異，在此不細述，但普遍認為策略性人力資源管理重視不同人力資源活動之間的「**契合性**」，以促使組織達成其總目標。傳統人事管理只是選才、用才、育才、留才的例行性作業，著重人事管制的功能。策略性人力資源管理則強調全觀性與目的性，**全觀性**與前述系統的概念相關，著重整體的功能；**目的性**在於各項人事作為的最終目的均在支持總體目標的有效達成，因此，人力資源管理與組織目標間必須有效連結。

我們再回頭檢視職能的概念，職能不只是關注於員工或者組織等單一向，它對於員工、主管及組織都有好處，最直接的優勢就是它讓所有人知道重點是什麼，要改善的、努力的方向是什麼，因此也具有策略的意涵。**對於員工而言**，明確的職能架構，有利於鼓勵員工的生涯發展，讓他了解爲了達成更高的績效，什麼是最需要的；再者，透過職能架構，建立明確的標準，有助於提高員工對於人力資源管理的信任。**對於主管而言**，職能架構提供了一項有效的管理工具，做爲員工選才、績效評估及訓練計畫的依據。**對於組織而言**，職能架構則清楚地描繪組織的能力需求與什麼是最需要改善的，它提供了整合組織需求及個人發展的機會。

從上述觀點來看，職能基礎的人力資源管理是一個三贏的主張，它讓我們同時關注於組織、管理者及員工，職能的有效應用還可以縱向與組織發展策略相結合。因此，相當值

得未來公部門人力資源改革的參考。

### 三、小結

「系統思考」有助於我們從宏觀與全面的角度探討人力資源管理的問題；「策略思考」則有助於我們推動人事改革時，可以從不同的面向共同努力，朝向組織的目標。簡單來說，系統讓我們看見整體，策略則建立起我們共同的目標和方向。我們希望文官制度的設計與改革，能朝向這兩個面向出發。以下我將從「考試制度的精進」、「從強化訓練著手」、「必須改革考績制度」及「培養公務人員的榮譽心和責任感」等四個面向談起。

### 貳、考試制度的精進

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，並隨著考試用人制度深獲社會支持而擁有極高的正當性。過去曾有人言，台灣最公正的事有二件，一是當兵，二是考試。去年有一篇媒體報導，大陸近年來也興起「國考熱」，以2011年為例，有133萬人參加考試，錄取名額只有1萬8千人，錄取率低到1.3%，可是只有20%的人認為國考公平<sup>5</sup>。與此相較，我們辦理考試的公平性已普遍獲得社會的肯定。

---

<sup>5</sup> <考試公正？僅2成國考生肯定>，旺報，100年11月28日，A4版。

選才是人力資源管理的第一步，但從系統的概念來看，選才的過程也需要其它人事管理措施提供有效的回饋資訊，例如：人力供需、離退情形、組織現有人力素質、未來發展等。從策略的角度來看，選才必須與其它人力管理措施配合，例如，組織目前法制人才不足，常需借用其它單位的法制專家及辦理各種法制訓練，則選才時便可考慮進用具備法制專長者。簡單來說，考選是爲了彌補達成組織目標所需的人力素質與現有人力的差距，它不只是數量的增加，也是人力品質的改善。

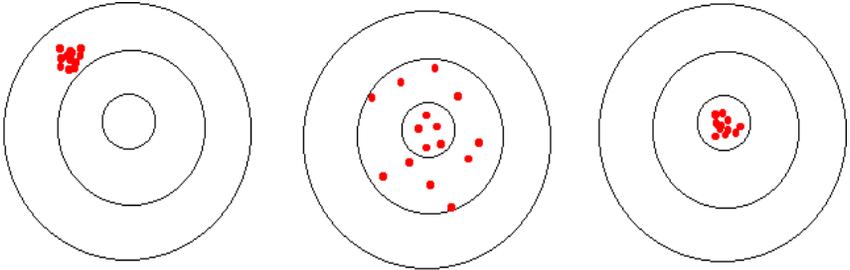
企業界探討這個議題，通常會區分爲招募(recruiting)與甄選(selecting)，招募是組織面臨人力需求，透過不同的媒介，以吸引那些有能力又有興趣的人前來應徵的活動。甄選是對前往企業應徵的人，透過各種測驗的方式，挑選出合於企業需要的人，也就是合於出缺職位所需資格的人，以達到適才適所的地步<sup>6</sup>。甄選的方法有很多種，包括筆試、口試、學經歷審查、推薦函、評量中心法(assessment center)、試用等，筆試又包括性向測驗、人格特質測驗、能力測驗、實地考試等。由於每一種甄選方法都有優缺點，因此需要跟其他方法來做搭配，採用合適的甄選方法，甄選就越有效度，所選出來的人就越有可能將工作做好。而且從學理來講，採用愈多元的甄選方法，愈有機會達到更高的效度。

我曾說過，追求信度與效度的提升，是國家考試永無止

---

<sup>6</sup> 何永福、楊國安，《人力資源策略管理》，台北：三民，1996。

境追求的目標。簡單來說，「信度」就是穩定性，也就是考試的工具能否穩定地測量到它要測量的事項。「效度」則是正確性，即測量結果能確實反應出其能力的程度。舉例而言，當一把槍瞄準中心，如果打成最左方的彈孔分布，顯示這個槍很穩，但不可靠。如果是像中間這一把槍，雖然有打到中心但分布很廣，表示雖然可能打到目標但不穩定。最好的槍應該是如最右方的彈孔分布，不但集中且打中中心，也就是又穩定又可靠。以信度、效度來說，最左方的情形是具有信度（穩定度）但較無效度；中間的情形是有一些效度（正確度）但較無信度；最右方的情形就是兼具信度及效度。



從國家考試的立場來看，信度的提升，代表考試沒有倖進，考試的方法值得信賴；效度的提升，則是指經過考選程序所選用的人，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。

以往我們的國家考試比較偏重筆試取才，這種單一方法的選才，在效度上仍有待提升，這幾年來考選部有很大的突

破，嘗試採用多元的取才方法，包括增加口試的比例、採用體能測驗，醫事人員考試採用臨床技能測驗，也就是所謂的OSCE（Objective Structured Clinical Examination），未來更將針對機關特別需要（如外交、國安、警察等），參考國外經驗，引進結構化口試、心理人格測驗、以及具備實際工作經驗，採分試或分階段的考試方法等。這種多元方法的使用，最主要的目的便是提升考試的效度，以符合用人機關的期待。

政府有無競爭力，關鍵因素之一在於國家有無辦法吸引一流人才到公務機關任職，從這些年國家考試的報名人數、錄取率來看，我們幾乎可以肯定，政府甄補到比民間部門教育程度更高的人力資源，這一部分亦可由錄取者的學歷得到證明(如表1、表2)。由於人力資源的素質提升，必然會增強政府解決公共問題和國家發展的能力。

表1 101年高等考試三級考試錄取人員教育程度

年度	錄取人數	博士	碩士	學士	專科	高中職
101	3397	16	1371	1997	13	0
		0.47%	40.36%	58.79%	0.38%	0.00%

表2 101年普通考試錄取人員教育程度

年度	錄取人數	博士	碩士	學士	專科	高中職
101	2530	7	831	1588	51	53
		0.28%	32.85%	62.77%	2.01%	2.09%

目前看來，為國家甄補優秀人才這一點，我們做的還不錯，但我們永遠不滿足，還會繼續努力。

從人力資源的各項措施來看，考選只是機關獲得適任人員的過程，但從系統來看，它必須反應系統其它部分的需求，才能使系統有效運作。從策略的觀點來看，它也須與人力資源的其它功能合作，共同朝向組織目標。

### 參、必須改革考績制度

《公務人員考績法》自民國76年施行後，雖曾經4次修正，但未曾有過重大的變革，實際運作的結果已經成了「失靈」的制度，無法反應公務人員工作績效，以及達成激勵士氣的目的。現在的考績制度，公務人員的實際績效與最後的考績結果脫鉤，實際上是「賞過罰功」，於是愈認真的公務人員被分配的工作愈來愈多，而不認真的公務人員可以繼續無所忌憚地「混」，長久下來，認真工作者要不選擇退出公職，要不也當個偷懶的公務人員，願意維持服務初衷者，恐怕是鳳毛麟角。前銓敘部長陳桂華先生曾經感嘆，人事制度

沒有淘汰，政府就會為一潭死水，我們要做的就是活化這潭死水。

考試院在99年4月6日將《公務人員考績法修正草案》函送立法院審議，惟因未於立法院第7屆委員任期屆滿前完成修法，依法案屆期不續審規定，於101年10月再送立法院審議。儘管公務人員大多表示不反對進行改革，但草案明定應有「1趴至3趴」考列「丙等」的規定，卻受到一些公務人員的質疑。其實訂定丙等人數比率之目的，係消除機關鄉愿文化，找出機關內真正需要透過輔導改善績效表現之不適任人員，讓公僕心生警惕，從而提升政府效能與為民服務的意願，絕非為比率而打丙等，且亦課予主管覈實考評責任，為落實績效管理，改革之初，適度訂定比率規定確有必要。

丙等比率的設計，在企業界可說是相當普遍，美國通用電氣公司(General Electric, GE)前總裁傑克·威爾許(Jack Welch)<sup>7</sup>在任內推動的績效管理管理制度，即採用「強制分配與末位淘汰」，他為了處理通用電氣公司的「大企業病」，為了徹底整治官僚主義、效率不彰等風氣，他透過績效評估，

---

<sup>7</sup> 美國企業家，於1981年至2001年擔任通用電氣的第八任執行長，威爾許2001年9月底退休時，公司的年營業額從上任前的250億美元成長到1400億美元，獲利由15億美元上升到127億美元。他最受爭議的改革，就是大幅裁員。公司員工人數由最高時的41萬人，裁減到23萬人，裁員率高達40%。外號「中子彈傑克」的由來即因為威爾許的大幅裁員有如中子彈一樣的特性 - 殺人而不傷一物。資料來源：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%82%91%E5%85%8B%C2%B7%E5%A8%81%E7%88%BE%E8%A8%B1> (2012/11/2)

把所有員工強制分成三級：(1)優等(top)20%。(2)重要的(vital)70%。(3)末位(bottom) 10%。根據績效狀況，優等者獲得優渥的獎酬；末位者丟掉飯碗，這就是末位淘汰制的由來。反觀我們的考績法改革，除了丙等比率較低(1%~3%)外，末位者並非淘汰，而是先進行輔導改善，未改善者再予降級改敘，仍未改善者才資遣或退休，因此算是相當溫和的改革。

其實，丙等比率只是考績改革的一部分，從系統的角度來看，考績改革更重要的意義在於落實績效管理的精神，透過考績改革，將績效管理的理念貫穿至整套的人事運作中，使認真工作者獲得公平的評價，使表現優異的員工得以突破獎懲與陞遷的僵固性，使績效不佳的員工有所警惕並得到改善的機會，使這一套失靈的制度重新活化。我認為大多數「個別」的公務人員都很優秀；但政府「整體」績效不彰也是事實，我相信是制度侷限了公務人員潛質的發揮，推動考績改革，就是為了改善整體的績效，也使個別公務人員的努力可以被看見，使公務人員重拾光榮。

從策略的觀點來看，正確而有效的考績所提供的資訊，在整套人事管理措施中占有關鍵性的樞紐地位，可以協助其它人事措施矯正其缺失。過去考績制度的功能只是扮演獎金分配、晉級與否的行政性目的，未來它應該要發揮發展性的功能，也就是透過考績制度的設計，結合陞遷(優異者優先陞遷)、訓練(根據評估結果)、退場(10年內3次丙等)、任用(根據評估結果，了解是否適才適所)等其它管理措施。修正後的

考績法，將根據績效評估結果進行人力運用，包括：

- (一)拔尖培育：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
- (二)中堅穩定：對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
- (三)後段機會：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括職務調整、訓練。
- (四)頑劣紀律：對於服務行為不佳者，宜採立即性的紀律措施。

綜上，考績法的改革，是從三贏的立場出發：

**一贏，對員工：**考績法改革將協助員工改善績效，並配合組織發展而同步成長，因此具有生涯規劃的意涵。

**二贏，對政府：**經由公務人員個人績效的提升，透過策略性連結，提升機關效能，進而改善整體政府競爭力。

**三贏，對人民：**對於人民而言，無非是希望有一個績效卓著的政府，帶給人民幸福，考績改革正是爲了這個目標。

目前外界及部分公務人員對於考績法改革仍存在若干疑慮，例如：擔心考核不公、擔心考績法成爲整肅異己的工具等。我們要澄清，這些疑慮其實正是「現存考績制度的缺失」，修正考績法就是要針對這些情況進行改革。對於外界的疑慮，我們要強調「三不」：

**一不，它不是爲了比率而打丙：**未來的考績法依「工作績效」爲依據，強調**績效比較**的結果，績效最末人員列爲丙

等，除了提醒要向上提升外，還希望了解原因，協助改善其績效。

**二不，它不可能是主管打擊異己的工具：**本次改革實際上強化了保障機制，包括：考績委員會票選委員占1/2以上，丙等給予陳述及申辯機會、主管若考核不公便要受罰等。

**三不，更不是只針對基層公務人員：**考績法規定應以同官等為考績之比較範圍，但過去從未落實。本次改革限制了各官等及主管人員甲等比率，落實以各官等為比較範圍，對於基層公務人員將更有利。

總之，考績制度不是為了改革而改革，更不是為了要淘汰公務人員，文官是政府的重要人力資本，如果文官經由管理、輔導和訓練可以與時俱進，向上提升，對於政府和納稅人而言，是成本最低、效益最高的方法。對於公務人員而言，也可以獲得成就感，贏得尊嚴和信賴，這才是我們期待的三贏策略。

## 肆、從強化訓練著手

只有經由有效的訓練，才能使公務人員的能力與時俱進；只有公務人員能夠與時俱進，才能符合人民的期待與應付時代的挑戰。因為不論我們甄選到多麼優秀的人才，若是無法給予有效的訓練，適當的培育，那在這個變化快速的時代裡，這個人才很快就無法面對新的事務，會從人才變成庸才，甚至於蠢才，反成為機關的無效人力。若是任由優秀的人才變成庸才或蠢才，是政府失職，我們不能容許發生這樣

的事情，因此勢必要強化訓練的功能，藉由有效的訓練，使公務人員能隨著時代變遷而與時俱進。

由於環境變化太快，強化文官訓練已經成為經濟合作暨發展組織 (Organization For Economic Co-operation And Development, OECD) 國家文官改革的重點<sup>8</sup>，我們必須了解，我們現今所處的環境與過去有極大的差異，現代世界有什麼不同呢？

## 一、變遷快速

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)<sup>9</sup>，我們置身於成功與失敗都以10倍速進行的時代，在這樣一個混亂與變化加速的時代，機會不斷湧現，卻又瞬息消失。現在也是個知識爆炸的時代，有一個說法，在1975年大學畢業的學生，所學的知識幾乎可以用一輩子；1985年畢業的，大約可以用20年；1995年畢業的，4年所學在畢業當天就落伍了。現在的新技術每兩年增加一倍，對正要讀大學的學生來

---

<sup>8</sup> OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), 53-54.

<sup>9</sup> Paranoid 在醫學上的定義是“偏執狂”，是一種精神病症，指的是過度懷疑或在意別人舉止的精神狀態。葛洛夫指的 paranoid，是因為在變遷極為快速環境下，若還相信“以不變應萬變”，那就等著被淘汰。一般的員工，面對環境的變遷和衝擊，敏感度和反應本就不可能如領導者一樣強烈，此時要讓組織裡的成員全都積極迅速的動員起來，迎接挑戰，尤其當危機來臨時，霸道、固執、橫眉豎目、甚至拍桌叫罵的 paranoid 行徑，恐怕才是引領組織度過危機，走出困局的領導方式。

說，前2年所學的知識在第3年就已經過時。學校必須教導現在的學生，畢業後投入目前還不存在的的工作，使用根本還沒發明的科技，解決我們從未想像過的問題。

## 二、相互連結

全球化時代的來臨，使得人類的生活產生緊密的連結，運輸設備的精進、電子科技的快速發展，使得物品、人才、資金的流通更加快速。Facebook的會員人數在今(2012)年9月14日達到10億人<sup>10</sup>，如果它是一個國家，已經是世界第三大國，人口數(會員數)僅次於中國大陸與印度。根據統計，每天都有超過一半的會員登入臉書進行各種活動，透過Facebook，10 億人可以輕而易舉彼此連結，這真的很不可思議。再者，運輸設備的精進，大幅提高了人類的移動能力，這種連結不只是人際活動，全球經濟連動性也加強了，2007年開始的美國次級房貸風波，最後在2008年造成金融海嘯危機，冰島甚至因此瀕臨破產。

## 三、公共問題更加複雜

人類科技文明雖然日新月異，但我們所面臨的問題卻也是過去所無法想像的。經濟活動的改變，包括跨國企業的興起，電子商務等，雖然大幅改變了人類的經濟模式，但網路

---

<sup>10</sup> 資料來源：

<http://www.inside.com.tw/2012/10/05/one-billion-people-on-facebook-2>  
(2012/11/2)

犯罪、跨國企業逃漏稅現象，也使得政府的治理更加困難。工業化雖然帶來各種有效率的生產工具，但所造成的污染、氣候變遷、能源危機，早已是全球關注的議題。世界的人口在19世紀初突破10億，20世紀初才18億，但到了2011年底已突破70億，其中有一半住在城市，還有2億人離開了自己的母國，在其它國家生活或工作。人口膨脹及老化、糧食短缺、城市治理、移民等，這些問題彼此息息相關，糾結難解，某一個問題的解答可能會造成另外一個問題，而公務人員做為組成政府的主體之一，無可避免地要面對這些挑戰。

新加坡李光耀資政曾說，他最主要的一項政策就是物色和留住全國最優秀人才，治國的成功之道，就是栽培優秀人才。考試院做為文官制度的主管機關，必須要有系統、有制度地為公務人員提供培訓的機會，以協助政府滿足民眾對提高服務效率的需求，應付環球的劇烈競爭以及科技的快速改變，提升公務人員的能力，便成為現代化政府迫切的課題。

訓練為一循環不斷的過程，起始於訓練需求評估，終於評估回饋成果，復進行訓練需求評估，如此週而復始的循環。從人力管理的各項措施來看，訓練只是改善人員知識、能力或態度的過程，但從系統來看，它可能是由於考選的效度不足，因此要透過訓練來彌補；也可能是組織發展新的業務，要對員工施予訓練；也可能是陞遷後，發現能力不足以面對新的職務，發生彼得原理的現象。總之，為了落實績效管理，提升組織競爭力，訓練也必須與其它人力管理措施相

互配合，才能使人力資源管理的整體系統發揮功能。從策略的觀點來看，訓練更能直接反應組織目標的需求，特別是組織發展新興業務時，對於全體員工施予的訓練。

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。

在訓練這個部分，我特別要談談考績改革的配套措施，考績制度要能有效落實，除了有效宣導，使全體公務人員對於考績制度有**正確的認識**之外，尚須二個要件：一、操作這一套制度的人員(主要是人事人員、單位主管和機關首長)，有**足夠的能力**操作這一套新的制度。二、操作這一套制度的人員，對於打考績這件事有**正確的動機**。「足夠的能力」與「正確的動機」，都可以透過訓練的方法達成。

績效管理可說是主管人員最重要的管理工具，因此也可以說是主管人員最重要的能力之一，也許它並非很難，但它也絕不是像某些主管所操作的那麼容易，這些人打考績的方法，總是到了年底，先決定員工的等次，然後再「湊分數」填入考績表內，亦即這些主管打考績多半是依賴「直覺」，

也許結果未必錯誤，但卻很可能出現謬誤，例如「月暈效應」<sup>11</sup>、「年資取向」、「關係取向」等。績效管理絕對不是年底才做的工作，它至少有幾個程序：

- 1.年初：設定績效目標(可與員工共同討決定)。
- 2.平時：觀察員工的績效表現，並做重點紀錄。
- 3.年中：與員工進行績效面談，說明其績效優劣與期待的改善方向。針對特殊表現的員工(優等或丙等)，尚須具體陳述其優劣事蹟。
- 4.年底：可再次進行面談，或根據平時考核紀錄、面談紀錄及其它可佐證之資料評定員工的考績。

若是依上述流程，主管人員要做績效管理的工作，至少應：

- 1.具有設定績效目標的能力。
- 2.能正確評斷員工績效表現的能力。
- 3.有效面談的技巧。
- 4.具體記錄員工表現。

目前我國公部門的主管人員，恐怕未必均具有上述能力，為落實推動考績法的改革，近期主管人員的訓練重點宜強化其績效管理的能力。

## 伍、培養公務人員的榮譽心和責任感

---

<sup>11</sup> 「月暈效應」(Halo effect)，指考評者僅依據受考評者的某項行為，或某單一面向之表現，而評定其整體績效。

這幾年來，由於特定媒體或政黨的操弄，軍公教人員似乎成了特殊利益階級，與勞工之間形成階級對立的氛圍，從十八趴政策、年終慰問金、退休金等，公務人員一再被污名化。其實不論是十八趴政策或是年終慰問金，都已延續數十年之久，是我們共同的歷史，在過去的時空背景下有其存在的必要性、合理性與正當性，歷年的發放也都須經過編列預算經由立法院決議通過。因此，發放十八趴或年終慰問金，在程序上並無不當，在實質上是為了照顧待遇微薄的退休人員，亦無不正義。既然「程序無不正當，實質無不正義」，何以今日要以污衊的方式羞辱公務人員呢？當然，我們也了解由於時空環境改變，這些政策也有檢討的必要性，不論是民進黨或國民黨執政，均應共同努力解決這一政策與現實環境的差距，以符合社會公平的期待。在這種時刻，我仍然希望全體公務人員能夠「共體時艱、忍辱負重」，進而「奮發向上、爭回尊嚴」，而要爭回應有的尊嚴，我希望從「**培養公務人員的榮譽心和責任感**」談起。

榮譽是人的第二生命，責任則是為人處事應有的態度。沒有榮譽心的人，毫無尊嚴可言；沒有責任感的人，就談不上人格。故一個人要有人格尊嚴，就須具備榮譽心與責任感。

榮譽是內心散發出來的光榮，不僅具有外在的價值，更具備內在的尊貴，所以追求榮譽是人性尊嚴的充分表現。榮譽心就是知恥心，如法國大文豪大仲馬（Alexandre Dumas，1802年7月24日－1870年12月5日）所說的，只有血才能洗得

掉恥辱，只要掛上我的名字，它就代表我，我就必須盡力做到盡善盡美，以不辜負別人對我名字的期望。每一位公務人員初任時，都必須填寫「公務人員服務誓言」，它寫著「余誓以至誠，恪遵憲法與政府法令，以清廉、公正、忠誠及行政中立自持，關懷民眾，勇於任事，充實專業知能，創新改革，興利除弊，提昇政府效能，為人民謀求最大福祉。如違誓言，願受最嚴厲處分。」<sup>12</sup>，但多少人會記得這份誓言呢？又有多少人會做到誓言呢？

西漢孝文帝時大儒賈誼，在《陳政事疏》指出，統治階級一定要有榮譽感和廉恥心，當整個統治階級結合為一個責任共同體，則國家一定會欣欣向榮<sup>13</sup>。若是為官者缺乏榮譽感與責任心，只講究自己的榮華富貴，對百姓之愁苦則無所用心。當缺少了榮譽感與責任心為本的自動自發精神，官場上自然暮氣沉沉。

除了榮譽心以外，責任感亦十分重要。責任感是一個人負責的表現。有責任感的人，願意對自己行為負責，對工作盡責，願意承擔後果。大家應該還記得幾年前花蓮海洋公園建設案，拿雜項執照要蓋800個印章，拿到正式建照、執照要蓋1,800個印章。由於公文旅行相互推諉，造成公園建設的延宕。法國大文豪巴爾紮克1841年寫的《官僚生理學》指出，

---

<sup>12</sup> 99年7月1日版本。原服務誓言為「余誓以至誠，奉行憲法，恪遵政府法令，忠心努力，切實執行職務，不營私舞弊，不受受賄賂。如違誓言，願受最嚴厲處分。」

<sup>13</sup> 南方朔，〈統治者的榮譽感在哪？〉，2012/10/02，天下雜誌 507期。

繁雜而不負責任的批准流程就是官僚制度中的最大禍害之一。170年過去了，官僚的不良文化卻仍然安在，1,800個章，充分呈現出這個「繁雜而不負責任的批准流程」。

要改變這種公文旅行，改變這種推卸責任的作風，除了制度面的調整之外，公務人員本身要承擔起責任，也就是所謂的「課責」(accountability)。「課責」大約是20世紀末興起一個重要管理理念，基本概念很簡單，亦即一位專業的工作者不僅僅只是準時完成被交付的工作或任務，還必須要有得到好結果、好績效的企圖與決心。他不只是負責做事情，還需要把事情做的比期待的更好，其方法就是每個組織內工作者都要多做一點、多走一步，必須為「成果」負責，而不只是服從程序。

「課責」的許多情境與要求，其實都很像軍隊中的「誓死達成任務」、「使命必達」。舉例來說，如果一份重要的信件，交收發人員寄送，人員已準時、依規定寄出，就是負責的表現。但課責者必須確認信被對方收到。如果信不見了，負責者只會說，那是郵局的責任，我管不到郵局。課責者則會追蹤信件，確保成果。

表3 課責與負責的區分<sup>14</sup>

課責(accountability)	負責(responsibility)
有義務確保行動會交出成果	有義務採取行動或有所產出
對自己與別人許下承諾	對自己許下承諾
有成果責任	有執行責任
確定被履行的義務可以被完成	有義務去履行
成果取向(result & outcome)	過程、產出取向(procedure & output)

資料來源：整理自《當責式管理》(Managing by Accountability)，2008

由上可知，榮譽心與責任感是人類社會進步的原動力。有榮譽心的人，必定不會為非作歹，故能俯仰無愧，此乃負責任之表現；而有責任感的人，必定堅守本分，盡自己應盡之義務，以促進大我之完成，此乃種榮譽之行爲。至於如何培養榮譽心與責任感，個人認爲應從下列幾點做起<sup>15</sup>：

- 1.有所爲，有所不爲：爲與不爲之間，當以俯仰無愧爲原則，倘若見利忘義、營私自肥，必爲世人所不恥。公務人員因掌握公權力與行政資源，若缺乏廉恥心，則很容易受到誘惑而沈淪。

<sup>14</sup> 大衛·迪利、安德魯·湯瑪斯(David Dealy & Andrew R. Thomas)，張文隆譯，《當責式管理》(Managing by Accountability)，台北：中國生產力中心，2008。爲期全書用語一致，本文將「當責」改稱「課責」。

<sup>15</sup> 參考 <http://www.wretch.cc/blog/qoobox/2016078>，2012/11/2

- 2.推己及人：推己及人是嘉惠他人的表現，意即把自己所愛的事，分享他人；把自己所有之物，分惠他人，故推己及人是愛的最高表現，人人充滿此種愛心，則社會更加祥和。
- 3.敬業樂群：敬業是對自己工作負責之表現，樂群則是爭取團隊榮譽的不二法門。堅守自己的工作崗位，努力不懈，並密切的配合他人，才能完成大我目標。
- 4.見賢思齊：見到才能、品德比自己優秀的人，應當引為榜樣，從而自我反省力爭上游。一個懂得見賢思齊的人，才能引發內在進取與向善之心，進而增進自己榮譽心與責任感。每個人除了具備個人的榮譽心、責任感之外，更要努力爭取團隊的榮譽，並勇於對團體負責任，如此，才是人生大忠大愛的表現。人人皆做到這一點，我們的社會將更加和諧，國家必定更進步。

擔任公務人員，就是選擇了服務人群的工作，公務人員要了解，政府不僅止於法律結構，或者是辦公場所配置，而是一種生活，一種道德精神，公務人員的心中如何看待自己與選擇如何作為，會影響人民看待政府的角度，這才是構成政府形象的關鍵。對公務人員而言，最大的工作意義與價值便是於服務人群，建設國家，增進公共福祉，了解到這一層意義，才能提升工作的價值，才能鼓動工作的熱情。

過去，公共服務是被尊重的職業，沒有理由今日不能恢復光榮的過去。如我們前面談到，大多數公務人員都是身陷

「壞制度」的好人。如果我們能夠改變這些制度，證明政府能夠呈現卓越的政績，公務人員能表現優異，相信一定能重新得到榮譽與敬意。曾子說「吾日三省吾身」，做為公務人員，至少每天要問自己「我熱愛自己的工作嗎？」、「我有服務群眾的熱忱嗎？」、「我每天都精神振奮嗎？」透過專業的發揮與服務的熱忱，必能找回尊嚴與贏得人民的信賴。

## 陸、結語

本文從系統和策略的角度，思考如何透過文官制度的革新，使我國的公務人員成為一流文官，並從「考試」、「考績」、「訓練」及「公務人員的榮譽心和責任感」等四個面向分析。經檢視結果，我國目前的考選制度，持平而論，應該可說是選了一流的人擔任文官。但其它三個部分仍有相當大的進步空間。

我們擁有相當不錯的初任人力，我們應確保這些人被放在正確的位置上，同時給予適當的激勵、培育和發展，使其有效發揮才能，與時俱進，並維持榮譽心和責任感，這樣的公務人員便是一流的公務人員。上述這些激勵性與發展性的措施，在長達數十年的公務生涯中，都必須持續進行，有任何偏差(例如績效不彰、服務態度不佳、士氣低落、考核不確實、陞遷不公、能力不足)，即應從流程中檢視那一個環節出了問題。

本文特別著重於考績法的改革，其背景原因主要在於政府效率普遍受到質疑，並被視為是拖垮國家競爭力的關鍵；

其次，則是公務人員的服務態度屢受人民批評(原因有很多，例如：部分公務人員的官僚心態、媒體炒作、公務人員成爲政府績效不佳的代罪羔羊等，在此不做進一步探討)。因此我們把改革目標放在提升政府績效，改善服務態度<sup>16</sup>，關鍵績效指標的設定也是「工作績效」(70%)及「工作態度」(30%)，改革的政策目標和政策設計、工具的選擇應是環環相扣的。但僅有考績法的改革，未必能改變現有的官僚體制文化，尚需人力資源管理的其它環節相互支援，包括陞遷、訓練及啓發公務人員榮譽心等，並藉由行政績效的提升，改變過去民眾對於文官應變力與回應力不足的印象。若民眾肯定文官提供優質與迅速的公共服務，文官也將因受肯定而重塑其尊嚴與自信，如此良性循環才是考績改革的真正目的。

---

<sup>16</sup> 根據銓敘部所擬說帖，考績法改革的政策方向包括「提昇國家競爭力、提振行政績效、培育優秀文官、重塑文官形象、贏得人民信賴」等五項。

# 民主課責的關鍵：績效管理

(綱要)

102.1

壹、前言

貳、績效是政府施政能力的判準

參、考績制度改革在績效管理上的意義

一、評估標的：從「個人」到「團體」

二、評估指標：從「一體適用」到「授權彈性」

三、考績目的：從「評估」走向「管理」

肆、考績制度改革的「三贏」與「三不」

伍、結語

# 民主課責的關鍵：績效管理

載於 102 年 1 月《人事行政季刊》

## 壹、前言

績效管理可說是近二十年來政府改造的重點工程，世界各國皆然，主要原因係過去政府面對劇變的外在環境和日益增加的公民需求，大幅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。簡單來說，政府的擴張，造成財政危機，擴張後的政府無法有效管理，形成治理的危機，這二項危機又進一步演變成政府的信任危機。

為了解決財政危機，減少政府支出，常見作法是縮小政府的規模，精簡公務員的人數，我國行政院組織改造及中央政府機關總員額法的實施，也有著類似的思考。而為了解決治理危機，常見作法則是推動政府部門的績效管理措施。1995年經濟合作暨發展組織(Organization For Economic Co-operation And Development, OECD)出版《轉變中的治理：OECD國家的公共管理改革》報告，指出OECD國家政府部門人力資源管理改革的特徵之一就是加強績效管理<sup>1</sup>。2008年

---

<sup>1</sup> OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), 53-54.

OECD再根據新的調查資料，出版《公共服務的現況》，整合OECD國家文官改革趨勢，其中一個仍是重視文官的績效<sup>2</sup>。

我國在進入民主化之後，由於政黨競爭日趨激烈，績效管理成爲表現政績的重要關鍵，特別是在資源有限、財政情況不佳的情況下，每個政府都希望「花的更少，成效更好」(costs less and works better)。簡言之，政府的績效表現已成爲人民向政府課責的重要標準。因此，在民主社會的政府運作裡，我們可以說「績效與課責之間有一種密切的關連性」<sup>3</sup>。

考試院基於主管文官制度的立場，必須重視文官的績效表現，第11屆的考試院提出考績制度的革新，希望以考績制度的革新做爲整體文官制度改革的起點，而這一次的考績制度改革，其核心理念便是強化績效管理的概念。

## 貳、績效是政府施政能力的判準

美國公共行政學者莫雪（Fredrick Mosher）曾質疑，文官體系的行政權力與直接民主有三步之遙：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，就是由直接民主轉爲代議政治，是第一次脫離直接民治；再轉交政務官則是第二次脫離直接民主；最後再由常任文官來爲社會做權威性的價值分配，是離開直接民主的第三步<sup>4</sup>。

---

<sup>2</sup> OECD, *The State of the Public Service* (Paris: OECD, 2008)

<sup>3</sup> William T. Gormley Jr., & Steven J. Balla, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance* (Washington, DC: CQ Press, 2004).

<sup>4</sup> Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* 2<sup>nd</sup> ed. (New

爲了縮短這三步之遙，首先，我們推動「公務人員行政中立法」，這項法律的重要目的在於爲政黨競爭孕育公平的環境，同時不讓常任文官受到選舉和政治的干擾，縮短人民和選舉間的距離，這可縮短了第一步。其次，我們推動「政務人員法草案」，這項法案將確立「政務人員」與「常任文官」各有不同權利義務與行爲規範的管理體系，政務人員直接對政策與人民負責，常任文官對行政與法規負責，用以縮短政務人員和人民的距離，這可縮短了第二步。至於「公務人員考績法修正草案」，改革的首要目的在於強化績效管理，使人民了解保障常任文官是爲了有效推動工作，從而提昇人民對常任文官的信賴感，縮短常任文官和人民間的距離，這便是縮短第三步。

綜上所述，可知提昇績效，縮短人民期待與政府實際作爲之間的差距，乃是提昇民主品質的重要手段。績效可說是政府責任的表現，不論是「萬能政府」，或者是「小而美政府」，最終的衡量標準即在人民對於政府施政的感受。二百年前美國立國先賢漢彌爾頓(Alexander Hamilton)在《聯邦論》第27號文件(The Federalist Papers: NO. 27)中曾指出「人民是否信任或順服一個政府，常取決於這個政府行政作爲的良窳」，而文官就是行政作爲的主體，也是行政作爲好壞的關鍵。雖然政府施政績效的好壞，涉及個別政策間的差異性，但當人民被問到對政府的看法時，卻很容易得到一個整

體的印象。1980年美國總統大選，共和黨總統候選人雷根挑戰當時民主黨籍的總統卡特，在選前的一次電視辯論會上，雷根問美國人 ” Are you better off than you were four years ago?”（你過得比4年前好嗎？）這句話成了政府績效判準的最簡易代名詞。因此，政府績效管理的好壞，是施政能力優劣的判準，也是人民評價政府能力的最重要指標<sup>5</sup>。

我國從民國八十年代開始，在自由化與民主化改革的歷程上，向前邁進了一大步，但是要讓民眾對民主體制具有堅定不移的信任感，更有賴於民主治理的成效。爲了讓人民過得更好、更幸福，讓選舉時的政見和願景，落實爲美好的政策果實，我們需要更有效的治理和更卓越的績效表現。美國行政學者范納(Herman Finer)曾說過：「國會、內閣和總統是統而不治，公務員是治而不統。」「治國」不是口號，優質的文官治理，可補民主選舉之不足，文官是協助國家領導人「治國」的關鍵要素，領導人的「領導力」就在於他是否能善用文官的力量來治理國家，因此文官治理可說是民主政治和達成國家政策目標的關鍵環節。

### 參、考績制度改革在績效管理上的意義

「沒有衡量就沒有績效，沒有績效就沒有管理」可說是績效管理的最佳詮釋。這句話透露出兩個重要的訊息，第

---

<sup>5</sup> 林鍾沂，〈績效管理的理論探索〉，《T & D 飛訊》第 80 期，2009 年 4 月，頁 6-7。

一，管理的目的乃是爲了提昇組織的績效，績效需要「被管理」，以確保能創造績效、整合績效、達成目標。第二，組織需要一套衡量績效的標準，缺乏這一套標準，便無從認定組織的績效水準。本次考試院所提出的考績制度改革，即充分表現出上述兩個重要概念。

本次考績法的修正，將考績制度從績效評估的工具，提昇爲績效管理的利器，但外界的爭議卻聚焦在丙等的比率上。因此，我要特別說明本次考績制度改革在績效管理上的意義。

## 一、評估標的：從「個人」到「團體」

目前考績法評估的標的「只有個人，沒有團體」，考績法考核的對象是個人，沒有任何團體考核的規定，但是民眾更關切的是政府整體的績效。再者，現行考績制度中，個人考績與團體績效之間缺乏連結，無法透過個人績效的提昇，促進組織績效的提昇。反之，也無法依據組織的績效目標，帶動個人改善工作績效，這也是許多學者專家對於現行考績制度的批評。

其次，我國現行公部門績效管理實務，有以個人績效爲對象的「公務人員考績制度」，以及機關整體績效爲對象的「行政機關施政管理制度」(由行政院研考會負責)，但欠缺一個承上啓下的制度設計—那就是以內部單位績效爲評量對象的機制。本次考績法改革特別增加團體績效評比，包括所屬機關及內部單位的評比，就是要扮演這個承上啓下的功

能，連結起這個欠缺的環節。

在團體績效評比的設計中，同時規定以團體績效評比的優劣來彈性調整各機關人員甲等(±10%)及丙等(±1%~3%)的比率，將團體績效的好壞，與個人績效進行連結。有關丙等1%~3%的規定，即可利用團體績效評比優劣來調整比率，並不是每個機關都是3%，這項新的規定就是要塑造團隊合作的文化，藉由重視團體績效，可以兼顧到個人績效。

我們了解，有些所屬機關的工作性質差異甚大，評比確實不易，但仔細想想，主管機關如果無法考核所屬機關的績效，還有誰更有資格和能力進行評比呢？未來主管機關勢必要承擔起「主管」之責，整合所屬機關的資源，並有效考核各單位的施政績效。

## 二、評估指標：從「一體適用」到「授權彈性」

有人批評現在的考績法太過僵硬，無法根據工作性質設定績效衡量標準，等於是一套標準適用全國，大家都用同一張考績表，評估標準是「工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%）」，這樣的評估標準不僅忽略了各機關工作性質的差異，也忽略了主管與非主管所扮演的不同角色。再加上評量項目包括許多與工作無關的面向（例如學識、才能），難怪學者批評這樣的評估標準毫無效度。

現階段考評標準雖然存在「一體適用」(one size fits all)的問題。但是，各位知道嗎？目前考績法第5條第2項規定「性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定（考核細

目)，並送銓敘機關備查。」可是考績法實施二十多年來，從來沒有一個機關自行訂定考核細目，顯然各機關也不願意面對這個問題。

爲了解決評估指標的問題，在考績法修正草案中，考評指標將做大幅授權，考績法只做原則性的規定，包括工作績效(70%)和工作態度(30%)，至於考核細目則授權由各機關視業務特性擬訂，報主管機關核定。這項彈性設計的規定，是希望各機關能因應業務，自行訂定其關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），指標的設計重點在於必須反映機關的核心業務，衡量結果必須具備效度，符合機關的實際需要。

特別要說明的是，選擇「工作績效」與「工作態度」兩個考核項目，除了學理上的依據之外，銓敘部在2009年8月委託輔仁大學進行民調及考試院在同年12月委託世新大學進行的民調，都顯示出「工作績效和工作態度」是最受民眾和公務人員重視的考核項目。

### 三、考績目的：從「評估」走向「管理」

一般人對於績效的焦點常集中於評估的程序與工具，反而忽略評估僅是績效管理的一環，甚至於忘記績效管理之目的。其實，績效評估只是績效管理的必要條件，卻非充分條件。現行的考績法只具有績效評估的功能，卻無法發揮績效管理的作用，無法透過績效評估的手段促進組織整體績效的提昇，也無法透過績效評估，作為人力運用的依據。更嚴重

的是，績效評估流於形式，評估結果並不能反映員工真正的績效表現。

當我們將考績制度侷限在績效評估時，由於績效評估強調的是技術和程序，因此，我們很自然地會將重點放在評估的程序面，忽略了實質面的管理，而後者才是組織績效能否提昇的關鍵。畢竟若只有績效評估，即使真能正確評估員工的績效，仍無法促進員工個人的績效、組織目標的達成。

本次考績法之修正，特別置入績效管理的概念，除了要求正確地評估之外，更應該善用考績結果所呈現的資訊，積極地改善員工、單位的績效，將績效評估與個人能力提昇、組織任務目標的達成進行連結。至於根據績效評估結果進行人力運用，主要包括：

- (一)對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
- (二)對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
- (三)對於表現不佳者，優先給予改善的機會，包括職務調整、訓練。
- (四)對於服務行為不佳者，採取立即性的紀律措施。

績效評估是組織進行績效管理的基礎，考績法改革，使績效考評的作用，不只是評量員工過去工作表現的優劣，還要將考評結果與其它人事作為(如訓練、陞遷、淘汰、獎勵等)作有效的連結、整合，以發揮人事管理的綜效(synergy)，這

才是考績改革的目的。

## 肆、考績制度改革的「三贏」與「三不」

現行考績法的規定，所做的只有績效評估，考績幾乎只是單純人事管理的一項措施，它並未能發生連結其它人事管理措施的效果，也就是「發展性」功能並不存在，無法扮演「樞紐」的角色，只有透過績效管理才能有效連結其它人事管理措施。

本次考績法的修正，將考績制度從績效評估的工具，提昇為績效管理的利器，但外界卻將焦點聚集在丙等的比率，擔心會影響員工權益，擔心新的考績制度成為整肅異己的工具。我要特別說明，這一次考績法的修正，政策價值的抉擇是「強化績效管理」，但仍增加若干保障配套，因為我們不希望在強化管理價值時，對於員工權益有任何損害。例如：明定考績等次條件、給予考列丙等、丁等、專案考績免職人員到考績委員會陳述、申辯主張權益，未來受考人考績丙等得依保障法規定以復審方式提起救濟，因10年內第3次考列丙等應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論等。

考績法修正之後，由於保障制度更加完整，主管濫權的機會反而減少，而且主管若不公正考核，經復審後，考績處分若遭撤銷，主管便要受到處罰，這對於主管增加了警惕和約束。除此之外，我們還將在相關子法中設計防止反淘汰機制，對初任、娩假、政治報復的防範等增加規定。

簡單來說，我們推動公務人員考績制度的革新，是從「三

贏」的立場出發：

一贏，對員工：考績法改革將協助員工改善績效，並配合組織發展而同步成長，因此具有生涯規劃的意涵。

二贏，對政府：經由公務人員個人績效的提昇，透過策略性連結，提昇機關績效，進而改善整體政府效能。

三贏，對人民：對於人民而言，無非是希望有一個績效卓著的政府，帶給人民幸福，考績改革正是爲了這個目標。

我們了解，目前外界及部分公務人員對於考績法改革仍存在若干疑慮。我要特別澄清，這些疑慮其實正是「現存考績制度的缺失」，修正考績法就是要針這些情況進行改革。針對外界的疑慮，我要強調「三不」：

一不，它不是爲了比率而打丙：考績法修正草案設計10款「應」列爲丙等的條件及1款「得」列爲丙等的條件，因此已有條件規範。前10款主要是工作態度或服務行爲不佳，第11款則以「工作績效」爲依據，強調績效比較的結果，將績效最末人員列爲丙等，除了提醒要向上提昇之外，還希望了解原因，協助改善其績效。再者，丙等還有彈性設計(1%~3%)，更有團體績效結果來調節，絕不會爲了比率而打丙，也不會是齊頭式平等。

二不，它不可能是主管打擊異己的工具：本次改革實際上強化了保障機制，包括：考績委員會票選委員占1/2以上，丙等給予陳述及申辯機會、主管若考核不公便要受罰等。反之，現行考績法不但對主管沒有課責，也沒有比率規定，若

要整肅異己，現在的考績法還更方便，這種想法完全誤解修法的意旨。

三不，更不是只針對基層公務人員：考績法規定應以同官等為考績之比較範圍，但過去從未落實。本次改革限制了各官等及主管人員的甲等比率，落實以各官等為比較範圍，對於基層公務人員將更有利。至於擔心丙等都是基層公務人員一節，其實丙等列有11款要件，係以工作態度與績效為主要考量，與職位高低無涉，絕非針對基層員工。

## 伍、結語

文官做為組成政府的主體，其表現的良窳深刻地影響了國家競爭力的強弱。西方國家在1980至1990年代興起政府改造運動，積極推動文官制度的改革，其核心理念之一即是革新公部門的績效管理制度，但我們卻是原地踏步。近二十多年來，我國民主政治高度發展，加上全球化潮流的衝擊，人民對於政府效能的期待日益升高，績效的要求已經提昇為一種責任。因此，我們必須透過績效的提昇來回應人民的期待，並鞏固民主政府治理的正當性。我們的文官制度必須要因應時代的需要來改進，我們有什麼理由可以再繼續等待呢？如果「現在不做，何時做呢」？考試院做為文官法制的最高主管機關，如果「我們不做，誰來做呢」？

我們深信，文官治理是推動民主政治發展和達成國家政策目標的關鍵環節，優質的文官治理可補民主選舉之不足，而達成優質文官治理的重要方法，靠的正是有效的績效管理

措施，它也是人民評價政府的最重要判準。

考試院前於民國99年4月6日將公務人員考績法修正草案函送立法院審議，惟可惜未能及時於第7屆立法委員任期屆滿前完成三讀。考試院經參考立法院司法及法制委員會審查結果及各界意見，調整部分條文，再於本(101)年10月18日將考績法修正草案函送立法院審議。考績制度改革不僅是我國走向政治民主化之後，人民對於政府課責所進行的必要措施，也是因應時代潮流的必然選擇，期望立法院能體察考績制度改革的時代意義，儘速審議通過，以啓動我國的文官制度的全面革新。

342 回應 課責 透明：貫徹民主治理

# 對公務人員退休制度改革的想法 和感想

(綱要)

102.1.10

- 一、我國退休制度的演變
- 二、當前退休制度面對的問題
  - (一) 經費不足
  - (二) 行業不平
  - (三) 世代不均
- 三、政府財政困難的原因
- 四、考試院對公務人員退休制度改革的構想
  - (一) 原則
  - (二) 方向
- 五、對全國公務人員的呼籲

# 對公務人員退休制度改革的想法和感想

102.1.10 講於考試院第 11 屆第 221 次會議

近來為年金改革事可說沸沸揚揚，除了行政院主導辦理超過100場以上的座談外，媒體也不斷大幅報導各方不同的看法和意見。本院是全國公務人員退休制度的主管機關，也是軍公教退撫基金的管理和監理機關，必須要主動負責地提出我們的構想和建議。由於除公務人員外還涉及軍職、教職和勞工等不同職業類別，必須還要配合行政院，才能整合成爲一個全面和一致的改革方案，然後再送立法院審議。所以，儘管本院已有完整的規劃和建議，但都無法單獨提出來討論，這又與本院合議制的精神不符。在這種兩難的情況下，本人今天以報告案的方式先向院會作一說明，希望在兩院開始進行研商具體方案時，再由銓敘部向院會提報。

近日來，本人深切感受到各位委員對本案的關心。幾經思考，在既能表達對委員們尊重，又不造成對本院困擾的前提下，今天鼓起勇氣作此報告，尙請各位多多體諒。

## 一、我國退休制度的演變

我們國家的公務人員退休制度已有70年的歷史，可分爲三個階段：

第一個階段是「恩給制」，由政府編列預算支付，從民

國32年到84年。

第二個階段是「儲金制」，從民國84年迄今，由政府 and 個人分別提撥65%和35%的儲金，成立退撫基金來支持，並希望以基金的投資所得增加收益。其後，教育人員和軍職人員分別於85年和86年加入，此一制度是考試院歷經21年始告完成。

第三階段是考試院當前正規劃中的制度，從本屆成立以來（97年9月），本院便開始規劃第三代的退休制度，目標即是「三層年金制」，以確保基金的永續經營。截至目前已推出的改革是將退休年齡延後，從75制改為85制（已於前年開始實施），以及將公保年金化，來作為建構基礎年金的準備。

## 二、當前退休制度面對的問題

由於去（101）年10月上旬，因勞保「潛藏負債」引起勞工恐慌，並引發軍公教退撫基金也將在17年內破產的疑慮，使得民心不安。馬總統決心面對問題，負起責任，指示行政院和考試院立即研擬處理方案。針對當前退休制度，馬總統明確指出問題有三，一是經費不足，二是行業不平，三是世代不均。對這三點，我願補足說明如下：

（一）經費不足：我在總統召集的第一次會議，便坦率指出，早期政府財政困難，公務人員的待遇和退休所得非常低。到了民國80年代，政府財政好轉，不斷提高公務人員待遇，退休所得也水漲船高，再加上一些福利性的措施，使中低階層的公務人員的生活條件較為優渥，甚至

超過部分的其他行業；如今，經濟低迷，政府財政惡化，使得多數人民荷包縮水，勞工薪資凍漲，年輕人找不到工作，相形之下，公務人員的條件、待遇和高退休所得竟成爲社會關注的焦點，甚至引發不平的聲浪。

檢討公務人員退休制度與政府財政惡化的關係，除大環境的因素之外，考試院認爲應反省和檢討的有下列幾點：

- 1.長期低費率和高給付，尤其退休所得替代率有超過現職所得者，非常不合理。
- 2.由於退休條件過於優渥，等於鼓勵公務人員提早退休，以致部分退休人員領取退休金的期間超過服任公職的期間。這種「繳費義務的時間短，領退休金的時間長」的現象確實是現行退休給與不斷激增的主要原因。以近十年來平均，退休人數增加快速，造成基金沉重壓力，退撫基金在民國91-100年間，收入僅成長0.52倍，但支出卻增加了4.2倍。
- 3.基金經營績效不佳，投資報酬率偏低。退撫基金近10年來，平均投資報酬率僅有1.86%，與當年基金成立時，預估年收益平均7%的目標相差甚遠。

根據民國99年第四次精算結果，如以目前狀況，軍、教、公將分別於100年、107年與109年收支不足，並將分別於108年、116年、120年破產。

以上因素加上政府長期不足額提撥，新舊制的潛藏負債已達8兆元，所以，經費不足是當前最需要迫切處理的問題。

(二)行業不平：84年以後公務人員的所得替代率平均高達80-90%，如加上18%優存，便可超過100%。勞工新制的所得替代率，如依制度所設計的「足額撥繳費用，且薪資是在43,900元以下」的前提來計算，未來確有達到70%的可能，但目前實際上只有46-62%，與公務人員相差太大。62萬的軍公教退休金和公保一年支出為2,895億元，勞工近1,000萬人的支出為1,447億元，在政府總預算的社福經費之退撫給與支出中，軍公教人員所占比例高達2/3。

(三)世代不均：我國面臨老人化和少子化的雙重危機，且在加速惡化中。目前，我國老人人口占11%，估計在民國114年將達20%，130年將達40%。根據彭明輝教授的估計，到民國114年，每兩個上班的人，要養一個老人或小孩，到144年，一個上班的人要養一個老人，到149年，老年人口是小孩的4倍。我國少子化的情況同樣嚴重，生育率近幾年來都在1%上下，其結果便是「生之者寡，食之者眾」，如果我們再不及時改革，在國家財政上和社會安全上作妥善的規劃，不僅是債留子孫，而且是禍延子孫。

針對以上簡單的說明，我個人認為在推動公務人員退休制度改革之際，國人應有一些新的思維，才能有助於共識的形成。

1.政府責任有限：在民主時代，政府的權力和責任都相

對縮小，當人民權力高漲之時，也要分擔社會責任，所以我們要學習分擔政府的一些責任，將來退休制度的第三層年金便是這種思維的產物。如果我們仍然認為政府要負無限責任，我們很快就會步上希臘的後塵。

- 2.個人要為自己的退休生活多負一些責任：退休制度是政府照顧退休人員老年的基本生活，如果退休之後要過優逸的生活，自己就要多做一些準備。其實國人的儲蓄習慣和家庭觀念還是很強的，在這方面西方國家的人民是不如我們的。根據美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS)去年的一篇調查研究報告，在東亞六個國家和地區中，台灣人民是最支持應對自己退休生活負責的，也希望有機會可以儘量留在職場工作，更有意義的是他們願為已成年子女提供財務協助，而非從子女身上獲取資助。
- 3.要重視所得重分配的觀念：在我國日趨民主、多元和開放的社會中，平等的追求日益重要，我國文化中「大同世界」的理想應該成為我國社會的核心價值。今後的經濟發展不僅要重視成長，更要重視分配，分配不公將會阻撓國家的進步和發展。

### 三、政府財政困難的原因

當前政府財政困難，可說「冰凍三尺，非一日之寒」是很多原因累積而成，公務人員退休制度的問題只是其中之

一，但也是一個很重要的因素。

1. 稅收太少，債務太多

我國稅收由70年代占GDP的17%，降到今日的12.8%，今年政府預算尚不足2,095億。102年中央政府累積債務未償餘額為5兆3千億，占前3年GNP平均數37.1%，已逼近公共債務法的上限40%。根據最新的統計，政府總負債已近22兆元（加上軍公教退休金和勞退的潛藏負債），中央政府舉債空間僅剩4,000億元，以一年舉債2,800億計算，不到一年半就會用完。

2. 社福支出太多，由70年代占總預算的14.7%到今日的28.2%，高福利的支出不僅排擠經濟建設經費（經濟建設經費從70年代的24.9%降到當前的14.3%），更使政府財政吃緊。

我國社福政策缺乏整體思考，多為拼湊而來，結果造成人民不正確的觀念，認為社福就是發錢。尤其「綁票式福利」易放難收，每逢選舉，亂開支票，民代為服務選民也經常大慷政府之慨，使得我國社福支出直線上升。

3. 浪費和浮濫的開支太多，必須檢討改進：

軍公教福利過於優渥。

政府機關獎金浮濫。

國營事業經營不善。

假勞工、假農民比率過高。

公務人員職務列等，因地制法和五都效應，一再調整，等同變相加薪。

綜上所述，我國已成為名副其實的「稅收小國、福利大國」，我國的平均國民所得只有2萬美元，但退休福利卻超出先進國家。事實上，我國當前的社福政策未使國人均富，只會使國人「均貧」，的確是該認真檢討的時刻了。

#### 四、考試院對公務人員退休制度改革的構想

##### (一)原則

- 1.健全退休制度，確保退休基金的永續經營。
- 2.保障退休所得，照顧退休人員的老年生活。
- 3.兼顧信賴保護和社會公平正義，減少社會的相對剝奪感。

##### (二)方向

- 1.結構性改革，走向「三層年金制度」
  - (1)希望政府能整合各種社會保險年金為一致性的「基礎年金」，作為強制性的社會安全制度（第一層年金，確定給付制）。
  - (2)在職業年金部分，應增加個人負擔比重，分散政府責任，但可依職業別作差異化之處理（第二層年金，確定給付制）。
  - (3)由完全確定給付制漸進地走向兼採確定給付與確定提撥制，引進商業年金，俟將來時機成熟，環境也許可，再走向完全確定提撥制（第三層年金，確

定提撥制)。

第二層職業年金有人主張立即改採確定提撥制，但本院認為退撫基金既有潛藏負債尚未處理，如改採確定提撥制，基金立刻無收入來源，可能在短期內就會破產，風險太大，必須緩和漸進。

## 2. 制度上改革，退撫基金財務之合理規劃

(1) 調整提撥率。

(2) 降低所得替代率。

(3) 延後退休金起支年齡。

(4) 提高投資報酬率。

(5) 受益原則：繳多領多，繳少領少。

(6) 照顧弱勢：高所得者少領，低所得者多領。

至於具體規劃的內容因尚需與行政院協商，加上政府將在本（一）月下旬才作決定，故不便一一列出，敬請各位委員諒解。

## 五、對全國公務人員的呼籲

此次公務人員退休制度的改革是本院以專業和負責的立場，從制度面和結構面著手，為政府設計一個至少30年相對穩定的退撫基金，也希望在維持政府財政穩定的前提下，為公務人員建立一個較為健全的退休制度。我們的時間真的不多，誠如前中鋼董事長王鍾渝最近所言：「我國當前的財政狀況，如果不改革，最多5年，台灣就會變成希臘。」我們決心不能讓台灣步上希臘的後塵。

退休制度的改革必須是全盤的，不可能只針對某一類人員或只針對某一單獨因素，因為人員是相互影響的，因素是環環相扣的。考試院只能對公務人員部分提出我們的建議，其他相關人員尚需其他機關參考辦理。

本次改革，我們希望做到：

- 1.從某一個時間點，為未來新進公務人員建構一套新的退休制度。
- 2.對現職公務人員的退休制度作部分合理的調整。
- 3.對已退休的公務人員，在照顧弱勢的前提和漸進的方式下，作一些必要的調整。

面對退休金減少的公務人員而言，當然是難掩失望，甚至是不平或不滿，對此，我們深感不安和內疚。但站在國家整體利益、人民福祉和未來嚴峻挑戰的立場，我們又有不得不做的苦衷。因為公務人員是國家退休制度的母體，我們不做，其他行業無法跟進。因為考試院是主管全國公務人員法制事項的機關，我們不做，不會有人替我們做。因為現在不做，以後更難做，我們不能把該做的事推給以後的人。我們深知，我們做了，一定會使許多人不滿意；但我們不做，一定會有更多的人對我們失望。

身為考試院院長，我的角色有四：一是代表考試院參加總統召集的會議，提出考試院的構想和建議。二是尊重行政院年金小組的規劃和進程，全力配合。三是尊重考試院合議制的精神，對未經院會討論和決定的政策，不宜做過多說

明。四是回應社會大眾的關心和疑慮，適時表達一些政策性的看法，協助大家的認識和了解。

面對一項重大的改革，本院的基本立場是政府有責任要告訴人民真相，也要有擔當提出解決的辦法，更要以謙卑的態度爭取公務人員的諒解和支持。

對公務人員來說，我們今天的處境，應了一句名言：「由儉入奢易，由奢入儉難」。回想當年我們貧窮的時代，大家都能相忍爲國；我們國家經濟好的時代，政府曾盡力照顧我們，我們應心存感激；如今，政府財政快走到懸崖，我們也應該公忠體國、共體時艱。1997年亞洲金融風暴時，韓國遭受極大的金融危機，韓國人民不但節衣縮食，甚至踴躍捐輸，幫助政府渡過難關，我相信我們的人民不會不如韓國人民。

公務人員是爲國家奉獻、爲人民服務的，當國家有困難時，我們應該挺身而出，爲民表率。當年蔣經國總統推動政治改革時曾說「時代在變，環境在變，潮流在變，只有推動革新，才能永遠和人民在一起。」我們今天推動的改革，其終極目標，也是希望政府永遠和人民在一起。



# 公務人員退休年金改革之政策分析

## (綱要)

### 壹、前言

### 貳、政策問題

#### 一、經費不足

- (一) 平均退休年齡降低、自願退休比例激增
- (二) 退休人數激增
- (三) 基金收入與支出間失衡的隱憂

#### 二、行業不平

- (一) 退休所得替代率
- (二) 投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率
- (三) 小結—試算公務人員及勞工退休所得

#### 三、世代不均

- (一) 公務人員雙重的世代不均
- (二) 勞工的世代不均相對輕微
- (三) 小結

### 參、政策規劃

#### 一、新進人員

- (一) 第一層次的年金規劃：整合原則
- (二) 第二層次的年金規劃：公平原則
- (三) 銓敘部的規劃方案

#### 二、現職人員

- (一) 調降退休所得替代率
- (二) 延後月退休金起支年齡
- (三) 檢討不合適或不合理之其他給與
- (四) 調整退撫基金提撥率機制
- (五) 優惠存款改革

### 三、已退休人員

- (一) 調降退休所得替代率
- (二) 優惠存款改革
- (三) 調降月撫慰金

## 肆、退休年金改革必須面對的三大挑戰

### 一、少子化

- (一) 倒金字塔型
- (二) ㄟ型

### 二、老年化

- (一) 未富先老
- (二) 未老先退
- (三) 老得太快

### 三、貧窮化

- (一) 已經債留子孫
- (二) 驚人的潛藏負債
- (三) 稅收小國，福利大國

## 伍、年金改革與信賴保護原則

### 一、何謂信賴保護原則

## 二、退休年金改革之論證邏輯

(一) 情事變遷原則

(二) 過渡條款

(三) 信賴保護原則

## 三、小結

## 陸、結語

# 公務人員退休年金改革之政策分析\*

102.1.22

## 壹、前言

民國99年7月13日，立法院三讀通過《公務人員退休法修正草案》，同年8月4日總統修正公布，並自100年1月1日施行，修法過程沒有引起明顯爭議，雖然銓敘部張部長哲琛事先曾大力宣導<sup>1</sup>，但通過後媒體的報導相當冷淡，只見到民進黨前立委林濁水先生，在媒體上讚揚考試院把「七五制」退休改成「八五制」，「對國家財政影響極為深遠，貢獻卓著」<sup>2</sup>。

99年公務人員退休法的改革，已思考到我國面臨少子化和高齡化的雙重壓力，以及退撫基金經營遭到金融海嘯的衝擊，對基金財務形成甚大的壓力。為了建構更為完善的退休準備金，平衡不同世代公務人員的退休權益，並因應高齡化

---

\* 101年年底由於發放退休軍公教人員年終慰問金之爭議、勞保即將破產的傳聞，以及政府的債務節節升高等問題，引起各界對於年金改革的重視。馬總統並指出當前年金制度有經費不足、行業不平、世代不均等三大問題。考試院基於公務人員退休度制度主管機關之立場，應針對此議題詳加研究，本人爰提出個人心得與感想，初稿完成於102年1月中旬，並呈報總統。嗣銓敘部於102年1月30日公布公務人員退休制度改革方向後，再根據銓敘部的規劃方案調整部分內容。

<sup>1</sup> <退休法制改革，公務人員不可不知>，專輯，聯合報，2009年4月20日，A10版。

<sup>2</sup> 林濁水，<關中從勇於任事 到灰頭土臉>，蘋果日報，2011年1月13日。

社會發展趨勢，於是推動改革，重要的改革內容包括「七五制改爲八五制」、「取消55歲退休加發退休金的規定」、「調高提撥率上限至15%」、「展期年金及減額年金的設計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「增訂退休人員禁領雙薪機制」等，並在退休法第32條明文規定退休所得替代率的上限。

回顧99年退休制度的改革，考試院對於目前年金制度現存的各種問題，包括財源不足、世代不均、退休所得替代率偏高等問題，都已進行調整，從公務人員的反應來看，也可以說已獲得公務人員的認同。簡單來說，99年的改革可算是一場社會安全制度的「寧靜革命」。但是不到兩年的時間，由於發放退休軍公教人員年終慰問金之爭議、勞保即將破產的傳聞，以及政府的債務節節升高等問題，再度引起各界對於年金改革的重視。上一次退休改革幾乎是無人聞問，這一次卻是眾所矚目，除了軍公教人員外，勞保、勞退、國民年金、農民保險等，也都被外界呼籲列入檢討改革的範圍。面對社會各界要求改革的聲浪，我們必須再次思考公務人員退休制度，以回應人民的期待。

## 貳、政策問題

根據普遍的認知，公務人員退休年金制度長期面臨三大問題，也就是馬總統所講的「經費不足、行業不平、世代不均」。分別說明如下。

## 一、經費不足

84年7月1日實施退撫新制以前，退休金的籌措係由政府全額編列預算，也就是「恩給制」（通稱「舊制」）；新制實施後，改由政府與公務人員共同撥繳費用，建立由基金支付之「共同提撥制」。但不論是舊制或新制，公務人員退休給與均屬於確定給付制(defined benefit, 以下簡稱DB)<sup>3</sup>。這種DB的年金設計，雇主必須按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，對於員工而言，比較有保障，但對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質上的財務風險。我國目前的公務人員退撫基金，就面臨了財務上的風險。

除了確定給付制本身所必須承擔的財務風險之外，近年

---

<sup>3</sup> 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額與薪資結構及服務年資有關。此種規定對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質上的財務風險。相對於確定給付制，另一種型態為確定提撥制(defined contribution, DC)，確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1> (2013/1/7)。

來有若干因素的變化，造成基金財務日益困難：

(一)平均退休年齡降低，自願退休比例激增

自民國87年起，公務人員的平均退休年齡逐年下降，迄今已降至55.2歲，與87年相較，提前了5年多的時間退休。請見圖1：

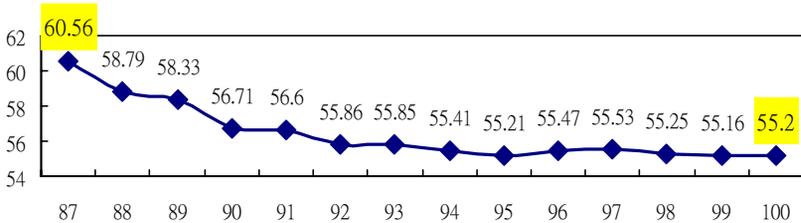


圖1 公務人員平均退休年齡(歲)

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

如再進一步分析，可以發現55歲以前退休的公務人員占全體退休公務人員6成左右<sup>4</sup>，以現今我國平均壽命約80歲來看，55歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，必將造成人力成本升高<sup>5</sup>。

隨著退休年齡的下降，顯示出自願提前退休已成為公務人員的常態。根據統計，民國82年僅有32.44%的退休人員是自願提前退休，其餘皆是屆齡(65歲)才退。但此一比率逐年

<sup>4</sup> 參考銓敘部，《中華民國 100 年銓敘統計年報》，  
[http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)  
(2013/1/6)

<sup>5</sup> 另一個引人注意的統計數字，是我國女性的平均壽命高於男性約 5-6 歲，可是女性的平均退休年齡卻略早於男性。

上升，根據銓敘部100年的統計，有高達93.76%的公務人員提前退休，意指這些人請領退休金的時間更早。再從退休人員選擇「月退休金」的比率來看，其比率也是節節升高，100年的統計數據，有98.7%的退休人員選擇支領月退休金，加上平均壽命延長的因素，他們支領退休金的期間更長。我們可以說，近十餘年來，公務人員退得更早，活得更久，領得更多。

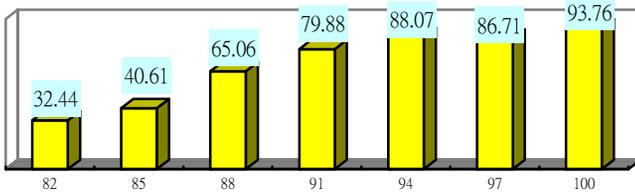


圖2 公務人員自願提前退休占退休總人數比率(%)

爲了避免公務人員過早離開職場，造成人力成本上升及組織記憶的快速流失，99年的退休法便將退休條件由75制改爲85制，並準備以10年的時間過渡，但才剛剛起步，就再度面臨更大改革的壓力。

## (二)退休人數激增

近年來公務人員的退休人數激增，其原因除了人力組成的結構因素之外，公務環境的改變也是重要因素。89年中央機關首次政黨輪替，當時常任文官行政中立制度尚未建立，衝擊公務組織文化，許多人因工作不適應而提前退休。從圖3可知，民國89年至94年爲第一波退休高峰。這幾年來，18

趴改革、社會整體氛圍對於政府和公務人員的批評，使得政府的公信力下降，許多文官興起不如歸去的感慨等因素，造成退休人數有增無減，100年竟超過1萬人。請見圖3：

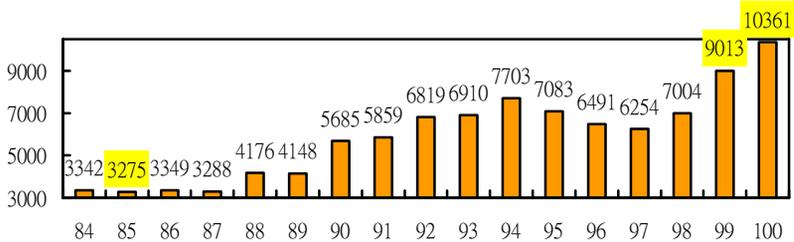


圖3 歷年公務人員退休人數

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

根據考選統計資料，70年至80年間，每年的高普特考及格人數皆超過1萬餘人，其中72年及74年高達2萬餘人，78年更超過3萬人<sup>6</sup>，這些人在幾年之後均將面臨退休潮，如未能儘早進行退休制度改革，屆時退撫基金的支付壓力將更沈重。

### (三)基金收入與支出間失衡的隱憂

就退撫基金的經營績效來看，退撫基金自84年7月1日成立以來，累計至100年之已實現收益率雖然高於公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項所規定「3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率」。但是近幾年來，由於金融海嘯、國內經濟不景氣等因素，基金的收益情

<sup>6</sup> 考選部，《100年考選統計》，考選部，101年5月，頁34、36。

形明顯不佳。以近10年為例，退撫基金平均收益率僅1.86%，與預期報酬率7%有相當大的差距<sup>7</sup>。

表1 退撫基金各年度整體運用收益情形表(單位：新台幣億元，%)

年度	已實現收益數(億元)	已實現收益率(%)	加計未實現損益及備出售金融資產投資損益後之收益數(億元)	加計未實現損益及備出售金融資產投資損益後之收益率(%)	台銀2年期定存利率(%)
85	4.83	7.784	4.83	7.784	6.930
86	34.66	12.420	34.19	12.251	6.292
87	52.86	9.119	15.51	2.675	6.313
88	73.97	8.181	110.40	12.209	5.846
89	196.92	9.973	-171.83	-8.702	5.142
90	67.13	4.720	54.71	3.847	4.016
91	45.44	2.594	-44.26	-2.527	2.246
92	39.50	1.946	164.98	8.129	1.567
93	63.32	2.628	53.14	2.206	1.496
94	99.14	3.661	128.30	4.737	1.812
95	140.96	4.446	346.63	10.932	2.175
96	210.88	5.617	184.28	4.908	2.473
97	-94.97	-2.464	-860.87	-22.333	2.693
98	63.59	1.625	762.63	19.489	0.937
99	134.89	3.048	159.47	3.603	1.068
100	68.73	1.445	-284.51	-5.980	1.323

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 中國時報，〈退撫基金丟人 老輸給大盤〉，102年3月11日，A7版。

<sup>8</sup> <http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=4001&ctNode=469&mp=1>

次就基金的收入與支出相比較，隨著新制的逐年實施，基金收入逐年成長，但令人擔憂的是，退撫支出也隨著累計退休人數增加而大幅增加，其中軍人部分，在100年已呈現「入不敷出」的情形。整體而言，91年至100年，基金收入從379億元，增加至576億，成長0.52倍，但是支出卻由101億增為426億，增加了3.2倍，造成基金破產的壓力。詳見表2：

表2 近10年基金各年度收繳、支出及收支比（單位：億元）

年 度	公務人員			教育人員			軍職人員			合計		
	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	支出 (A)	收繳 (B)
91	27.50	177.29	15.51%	42.72	140.59	30.38%	31.37	61.72	50.83%	101.59	379.60	26.76%
92	34.88	180.91	19.28%	51.93	142.97	36.32%	36.98	62.60	59.08%	123.79	386.48	32.03%
93	46.50	196.98	23.61%	76.61	158.59	48.30%	52.56	68.19	77.08%	175.67	423.76	41.45%
94	59.89	226.72	26.42%	84.91	179.45	47.32%	51.02	72.14	70.72%	195.82	478.31	40.94%
95	74.48	251.65	29.60%	95.97	199.70	48.06%	63.75	78.72	81.00%	234.20	530.07	44.18%
96	87.73	256.09	34.26%	105.34	201.95	52.16%	62.42	75.88	82.26%	255.49	533.92	47.85%
97	101.55	258.14	39.34%	115.78	206.64	56.03%	65.96	79.94	82.52%	283.29	544.72	52.01%
98	116.01	264.11	43.92%	127.03	205.90	61.70%	63.65	84.21	75.58%	306.69	554.22	55.34%
99	137.57	271.67	50.64%	140.54	207.34	67.78%	77.33	89.04	86.85%	355.44	568.05	62.57%
100	167.46	272.86	61.37%	159.85	211.88	75.44%	98.71	92.01	<b>107.28%</b>	426.02	576.75	73.86%

資料來源：102年1月14日公務人員退休撫基金管理委員會第166次會議議程，頁31。

再就提撥率而言，目前提撥率雖然已提高至12%，但根據退撫基金第4次精算結果(99年3月)，在未攤提過去未提存負債之基礎下，軍公教三類人員之最適提撥率分別是36.74%、40.66%、42.32%，與目前12%相較，仍有很大的差距<sup>9</sup>。

由於基金收益有限和退撫支出逐年上升，再加上提撥率遠遠不足，造成基金面臨經費不足的困境。根據100年度中央政府總決算報告，退撫基金的潛藏負債有1兆9,125億元。

除了前述退撫基金本身面臨的財務壓力之外，公務人員舊制(84年6月30日以前)年資所計算之退休金，仍由政府編制列預算支應，也是政府的沈重負擔。根據100年中央政府總決算報告，舊制軍公教人員退休金未來30年應負擔數，便達6兆531億元。

表3 各級政府預估潛藏負債表-舊制退休金部分(單位：億元)

	公	教	軍	合計
舊制退休金	17,158 (中央：6,820) (地方：10,137)	26,674 (中央：5,130) (地方：21,544)	17,971	60,531

資料來源：節錄自100年中央政府總決算。

<sup>9</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁148。

綜合上述「經費不足」的原因，可以判斷，主要是由於近年退休人數激增、退休年齡下降、基金收益低於預期、不足額提撥及國人平均壽命延長等因素。

## 二、行業不平

行業不平的問題主要是比較軍公教人員與勞工的退休所得，本文僅就公務人員和勞工進行比較，公務人員及勞工的退休所得，包括兩部分，一是退休金，二是保險老年給付。分別說明如下。

### (一)退休所得替代率

#### 1.公務人員部分

公務人員退休所得替代率偏高的現象，有兩個重要的原因，一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是18%優惠存款。

公務人員退休金不論新舊制均屬確定給付制，舊制最高可領「本俸90%」（前15年每年5%，後15年每年1%，採計30年），但本俸只占公務人員薪水45%~65%，因此所得替代率大約5成上下。新制退休金最高可領「本俸140%」（每年本俸 $\times 2 \times 2\%$ ，採計35年），以本俸占待遇的45%~65%計算，退休所得替代率約63%~91%<sup>10</sup>。其中委任第5職等、薦任第7及第9職等最高俸級人員，本（年功）俸占其整體待遇比重較高，因此退休所得替代率會相對高於其它人員。

值得注意的是，新舊制交替期間，退休金會高於本俸的

---

<sup>10</sup>  $140\% \times 45\% = 63\%$ ； $140\% \times 65\% = 91\%$

140%，以舊制15年合併新制20年的人員計算，可支領本俸的155% $(5\% \times 15 + 4\% \times 20 = 155\%)$ 。此種新舊制過渡期間的所得替代率偏高的現象，除了與勞工相比不合理之外，在公務人員內部也是一種不合理的現象，因為在舊制時期，屬於恩給制，公務人員並不負擔退休金的準備責任(即無需撥繳退撫基金)；新制時期，則由政府和公務人員共同負擔退休退休金準備責任(共同撥繳退撫基金)，所以一個僅具純新制年資的公務人員與政府共同繳納35年退撫基金後，僅可支領140%本俸，但兼具新舊制年資者，反而可在不負擔舊制年資的退休準備責任下，支領更高的退休金。

就公保養老給付而言，仍區分新舊制。雖然養老給付是一次性的現金給付，但舊制年資所支領之養老給付，可辦理18%的優存，因此可說具有準年金的性質。新制年資則僅能支領一次性給付，並無18%優存，因此18%優存在84年實施退撫新制時，已有「落日條款」的設計。

舊制年資可辦理的18%優惠存款，依其舊制年資的長短，可存款數額並不一致；以15年舊制年資計算，便有31個月俸額可辦理優惠存款<sup>11</sup>，以委任5職等最高俸額34,430元計算，便有超過100萬元可辦理18%優存，每月利息超過15,000

---

<sup>11</sup> 依「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第3條第1項」之附表--「公務人員退撫新制實施前公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表」，舊制年資15年者，可優存月數為31個月。惟因民國100年所實施之優惠存款改革，因此每個人實際可優存金額，需視其所得替代率決定。

元。

綜上，就公務人員而言，純新制年資人員的退休所得替代率約為63%~91%，整體而言，應在7成上下。純舊制年資人員，由於基數內涵較少，雖然公保老年給付可享有18%優存，惟整體退休所得替代率應低於純新制人員。但兼具新舊制年資者，則享有最優惠的退休所得，包括：第一，舊制年資退休金計算，每年有5%的本俸，新制年資既使自繳一部分金額，卻僅有4%的本俸。第二，舊制人員的公保養老給付可享有18%優存。這兩種優惠雖然是公務人員內部的不公平，但外界卻認為這些優惠是普遍適用於每一位公務人員，且過度放大看待，這也是近年來18%優存一再被提出來要改革的主要背景。

考試院目前已將公教人員保險法修正草案送請立法院審議，規劃走向年金化，未來公務人員之年金給付率為投保年資每1年給付0.65%。以35年年資為例，所得替代率為22.75%(本俸額1倍之22.75%)。但在公保尚未年金化之前，84年之後擔任公務人員者，退休所得仍只有一層的保障。

## 2. 勞工部分

勞工的退休給與也包括「勞保」及「勞退」兩種，其中勞工保險自98年1月實施年金制度，每年的年金給付為1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%。勞退則為確定提撥制，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數

字。根據勞委會表示，自94年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率1%、勞工退休基金投資報酬率4%、平均餘命20年之假設前提下，工作年資35年之退休金所得替代率約為27.4%。所以一般勞工退休時，其勞保和勞退合計的所得替代率約達81.65%<sup>12</sup>。但這僅是最有利的推估，實際上由於勞保投保金額有43,900元的上限規定，低於部分勞工實際薪資，再加上勞保與勞退新制才實施不久，現階段的勞工退休，都有很長的舊制年資，無法得到這麼高的所得替代率。

## (二)投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

### 1.公務人員部分

公保之投保金額，係以月俸額為基礎，以100年的待遇為例，最高800俸點之月俸額為53,075元。公保的法定費率為投保俸額之4.5%~9%，101年釐定為7.15%(自102年1月1日起，提高為8.25%)。保費分擔部分，由政府負擔65%、公教人員負擔35%(私立學校教職員保費負擔35%，65%由私校與政府各分攤一半。)

公務人員退休金之基數內涵，為本(年功)俸2倍。以800俸點而言，為106,150元(53,075×2=106,150)，如以這個數字計算7成的所得替代率，為7萬多元。以委任第5職等最高俸點而言，其計算基數為68,860元(34,430×2=68,860)，7成的

---

<sup>12</sup> 行政院勞工委員會

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=) (2013/1/4)

所得替代率也有48,202元。至於退撫基金的提撥率，也是以本俸2倍為計算基準提撥之。

關於提撥率的訂定，由於政策上採「不足額提撥」，所以長期下來，導致退撫基金的潛藏負債日益增加(歷年提撥率調整情形詳見表4)。以目前費率是12%而言，與精算的成本費率差距甚大，另在提撥費用上，政府和公務人員分別負擔65%及35%。

表4 歷年退撫基金提撥率

期間	提撥率	說明
84.07~90.12	8.0%	8.0%為修法前最低法定提撥率。
91.01~92.12	8.8%	依第1次精算結果調整。
93.01~93.12	9.8%	(一)依立法院審查93年度中央政府總預算案主決議調整。
94.01~94.12	10.8%	
95.01~迄今	12.0%	(二)12%為99年修法前最高法定提撥率。

## 2. 勞工部分

目前勞保的最高投保薪資等級為43,900元，較許多人的實質收入為低。由於計算基礎低估，因此呈現所得愈高，其實質勞保老年給付的所得替代率愈低的情形。再者，雇主要節省保費，以多報少的情形十分普遍，因而影響投保薪資金額。因此，勞保年金的所得替代率尚無法反映真實狀況。即便以43,900元計，與公務人員800俸點的俸額53,075元相比，最高投保金額相差近1萬元。

有關勞保費率部分，根據97年修正之勞工保險條例第13條規定，勞保費率從100年7.5%調高到8%，之後每年調漲0.5%，一直漲到104年的10%。105年起，改為每兩年漲一次，直到116年漲到勞保費率的上限13%為止，目前102年為9%。

在分擔保費比率部分，根據被保險人的類別，勞保有許多不同的設計，以「公司、行號之員工」為例，在普通事故保險費部分，被保險人分擔20%，投保單位(即雇主)分擔70%，政府分擔10%。以101年最高投保上限43,900元來計算，員工每個月要繳納747元，雇主要分擔2,612元，政府負擔373.5元。

有關勞退部分，勞退舊制僅有一次給付，並無年金；94年實施勞退新制後，採取的是確定提撥制，和公務人員的確定給付制不同，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，在制度設計不同的前提下，公務人員和勞工的退休年金制度實難進行比較。

勞退新制退休金是存在勞工退休金個人專戶，帳戶金額可以累積帶著走，不管勞工換幾份工作，資方都必須提繳不低於工資6%的退休金到員工的勞退個人專戶。特別注意的是，雇主不是按照本薪提繳，而是按照全部工資計算。例如本薪3萬元，績效獎金3,000元，伙食津貼1,800元，加班費1,500元，全薪為36,300元，雇主每月必須提繳 $36,300 \times 6\%$ （最低提繳率）= 2,178元到員工個人專戶。勞工得在其每月工資6%範圍內，自願另行提繳退休金。新制實施後，不管是

否仍在職，只要年滿60歲皆可請領退休金，其中工作年資滿15年以上申請退休金者，可請領月退休金；但未滿15年者，則只能請領一次退休金。

爲了比較公務人員與勞工提撥金額及負擔比率，爰以下列假設試算，勞工薪資以43,900元<sup>13</sup>爲例，公務人員部分，經參考公務人員俸額表，最接近勞保最高投保薪資(43,900元)等級者，爲薦任第9職等年功俸5級44,420元，以此兩例分別計算需繳納之退休及保險費，可以得到表5。

表5 公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以101年爲計算基準)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或計算基數)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	7.15%	12%	8.5%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,112	3,731	747	2,634

從表5可知，勞保與勞退所繳納的金額，低於公保及公務人員退休金之提撥金額。如就「金錢價值比」<sup>14</sup>而言，根

<sup>13</sup> 勞工薪資 43,900 元，接近公務人員高考及格人員起薪 46,225 元。

<sup>14</sup> 所謂金錢價值比指的是「員工繳納金額最後拿回多少錢的比值」。

據政大商學院副院長王儷玲教授的研究，若僅考量員工支付的成本，不考慮政府及雇主的分擔情形，在折現率2%的假設之下，勞工的金錢價值比為23.53，而公務人員則為6.81，換句話說，勞工每支付1元，最後可收回23.53元，公務人員每支付1元，只能回收6.81元<sup>15</sup>。

### (三)小結—試算公務人員與勞工退休所得

從上述「行業不平」的描述，可以概略了解公務人員退休所得高於勞工的情形，惟實際上，由於確定提撥制的計算存在許多難以預料的假設條件，因此退休金部分，兩者的比較基礎並不存在。但為了更清楚雙方在實質退休所得上的差異，本文嘗試在下列假設條件下，試算其退休所得的差異：

- 公務人員甲：委任第5職等年功俸10級退休，俸額為34,430元，專業加給為18,910元，合計月薪為53,340元，具退休新制工作年資35年，於65歲退休，支領全額月退休金(公保目前僅能支領一次性給付，尚無年金，爰暫不計入)。本文之所得替代率計算公式為：退休金所得/(本俸+專業加給)，不包括主管加給。

月退休金所得： $(34,430元 \times 2 \times 2\%) \times 35 = 48,202元$

月退休金所得替代率： $48,202元 / 53,340元 = 90\%$

- 公務人員乙：薦任第9職等年功俸7級退休，俸額為47,080元，專業加給為25,770元，合計月薪為72,850

---

<sup>15</sup> 王儷玲，立法院司法及法制委員會〈「我國退休制度及老年經濟安全之改革」公聽會報告〉，101年12月7日，頁135。

元，具退休新制工作年資35年，於65歲退休，支領全額月退休金。

月退休金所得： $(47,080\text{元} \times 2 \times 2\%) \times 35 = 65,912\text{元}$

月退休金所得替代率： $65,912\text{元} / 72,850\text{元} = 90\%$

●勞工丙：

1.勞保部分：退休前5年平均投保薪資為43,900元，具勞保新制工作年資35年，於65歲退休，選擇支領年金。

勞保年金每月所得： $43,900\text{元} \times 1.55\% \times 35 = 23,815\text{元}$

勞保所得替代率： $1.55\% \times 35 = 54.25\%$

2.勞退部分：初任勞工之起薪為26,455元<sup>16</sup>，在投資報酬率2%，提撥率12%(雇主6%，勞工6%)，每年薪資成長2.5%，工作35年後，於65歲退休，退休時的月薪為61,252元。

勞退年金每月所得： $14,859\text{元}$ <sup>17</sup>。

勞退所得替代率： $24.86\%$ (最後三年平均薪資比率，以下同)

合併退休所得替代率為 $79.1\%$ ( $54.25\% + 24.86\% = 79.1\%$ )

●勞工丁

1.勞保部分：退休前5年平均投保薪資為43,900元，具

---

<sup>16</sup> 根據勞委會針對99年度「各行業別初任人員」統計，大學起薪為26,455元。

<sup>17</sup> 根據「勞工個人退休金專戶試算表(勞退新制)」計算，勞工丁亦同。  
[http://web.cla.gov.tw/trial/personal\\_account\\_frame.asp](http://web.cla.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp) (2013/1/20)

勞保新制工作年資35年，於65歲退休，選擇支領年金。(同丙)

勞保年金每月所得： $43,900 \text{元} \times 1.55\% \times 35 = 23,815 \text{元}$

勞保所得替代率： $1.55\% \times 35 = 54.25\%$

2.勞退部分：初任勞工之起薪36,275元(相當普考及格人員待遇)，投資報酬率2%，提撥率12%(雇主6%，勞工6%)，每年薪資成長2.5%，工作35年後，於65歲退休，退休時之月薪為83,988元。

勞退年金每月所得：20,339元

勞退所得替代率：24.81%

合併退休所得替代率為79%( $54.25\% + 24.81\% = 79.06\%$ )

表6 公務人員及勞工退休所得試算結果比較

	公務人員甲	公務人員乙	勞工丙	勞工丁
退休月薪	53,340	72,830	61,252	83,988
退休所得	48,202 (不含保險年金)	65,912 (不含保險年金)	38,674 (含勞保23,815+勞退14,859)	44,154 (含勞保23,815+勞退20,339)
合併所得替代率	90%	90%	79.1% (實質63.1%)	79% (實質52.6%)

註：由於勞保最高投保薪資上限為43,900元，如以上述勞工丙、勞工丁退休時之實際薪資計算，勞保部分的所得替代率，實際上僅有38.8%及28.3%。合併勞保及勞退，所得替代率分別為63.1%及52.6%。

在說明表6之前，須再次強調，這是在特定的假設條件之下，且均採新制年資進行的計算，並非目前的新舊制過渡時期。

經由上述比較，雖然僅是試算，但仍可發現：第一，即使不納入公保，公務人員的退休所得仍高於勞保加勞退，未來如果公保年金化，將再擴大勞工與公務人員實質退休所得差異，為避免行業不平的差距再擴大，必須進行改革。第二，上述比較是以純新制年資採計，包括公務人員係84年以後年資，勞工則為94年勞退新制及98年的勞保新制，如以目前新舊制過渡期間而言，公務人員部分會更高，而勞工部分則會更低，差距更明顯。第三，勞保部分如以實質月薪計，所得替代率將更低。

綜合行業不平的現象，可歸納幾點結論：

- 1.合併新舊制年資之公務人員，不僅退休所得替代率與勞工相比偏高，也比純舊制或純新制公務人員還高，可謂之為雙重不公平。至於僅具新制年資之公務人員，若未加計公保年金，退休所得替代率約63%~91%之間，平均約7成，純就所得替代率而言，與勞工差距不大。
- 2.公務人員和勞工退休所得實質差異的關鍵之一，在於投保金額(基數內涵)，勞保最高投保金額僅43,900元，與公保最高53,075元差距約1萬元；公務人員退休金的基數內涵為本俸2倍，以委任第5職等最高俸額

34,430元為例，其基數內涵為68,860元。至於勞退，涉及個別薪資的差異，以勞委會99年度「各行業別初任人員」統計，大學起薪為26,455元為例，在每年薪資成長2.5%的條件下，工作35年後，月薪為61,252元，仍比委任第5職等人員。投保金額(基數內涵)的差異，是造成實質所得差距的重要原因。

- 3.勞退及勞保新制的實施，將逐步改善勞工退休所得；公務人員新舊退休制度過渡期間，退休所得較優厚<sup>18</sup>，未來則將逐步下降，因此兩者的差距將會縮小，但以表6的估算，即使純新制計算，仍有相當差距。
- 4.勞退新制由於屬於確定提撥制，與公務人員退休金採確定給付制有別，比較基礎不同，但整體而言，在各種假設條件之下，可知尚不如公務人員退休制度。
- 5.公務人員在職期間針對公保與退撫基金所提撥之金額，高於勞工對於勞保及勞退之提撥，這也是公務人員離職後領取較高所得的原因之一。未來如擬提高勞工的退休所得，亦可考量增加在職期間的提撥金額。
- 6.就金錢價值比而言，勞工優於公務人員。

彼得·聖吉(Pete Senge)在《第五項修練》一書中，提到「今日的問題，經常來自昨日的解決方案」。84年推動退撫新制的時候，從恩給制改為儲金制，公務人員必須負擔一

---

<sup>18</sup> 根據退休法試算結果，104年退休，具有新制20年年資，舊制15年年資者，其月退休金將達到155%的本俸，為最高峰。

部分的退休準備金，爲了讓制度順利推動，給予新舊交替期間較爲優惠的退休金計算，同時採取不足額提撥(費率比精算結果更低)的模式，這些因素恐怕便是今日退休年金經費不足與行業不公的來源之一。

坦言之，若是20年來經濟可以持續成長，政府的財政就不會如此困窘；若是退撫基金的投資報酬率可以達到預期的7%，那麼基金便無破產之虞。只是很不幸的是，六十年代、七十年代常見的10%經濟成長率已經過去，1990年代起，經濟便步入緩慢成長的階段，多半在3%~5%之間，在2001及2009年甚至呈現負成長。再就基金經營績效而言，基金成立初期，原希望每年有7%的報酬率，但實際上，自2001年之後，報酬率從未高於7%，有4個年度甚至低於2%。過於優惠的制度設計，加上預期效益與實際操作間的落差，是造成基金財務壓力的重要原因。

### 三、世代不均

#### (一)公務人員雙重的世代不均

就公務人員退休制度而言，不公平的資源分配，主要偏向於已退休及接近退休年齡的世代，特別是兼具新舊制年資的退休者，理由如下：

1. 僅具舊制年資人員的所得替代率，約5成上下，加計公保18%的優惠存款，亦不至於偏高，況且該等人員的

年齡應在80歲上下<sup>19</sup>，對於財政負擔將逐年減少。

- 2.兼具新舊制年資人員，除了所得替代率偏高之外，基金成立初期，撥繳的費率也相對較低。反之，現職人員，提撥率逐年增加，新進人員更是如此。
- 3.兼具新舊制年資者，除了享有較優惠的退休金計算方式之外，同時也享有公保養老給付18%存款。

雖然退撫基金提撥率已逐年調整，公保費率也在102年調高至8.25%，但實際的財務缺口，並未因重新調整費率而彌平。就退撫基金部分，根據基金管理會辦理過的4次財務精算，第4次(99年)精算結果，若以折現率3.5%計算，提撥率應為29.51%；若折現率為4%，提撥率應為25.91%<sup>20</sup>，均高於目前費率12%，可見目前的提撥率仍是嚴重不足。這些財務缺口，除非能提高投資效益彌平，否則未來自然就會轉由現在年輕公務人員來負擔，更可能延伸到後進的人員，亦即將債務留給下一代人負擔；這就有違世代正義的原則，對後進並不公平。

簡單來說，就公務人員部分，世代不均的現象是雙重的，包括前一代繳得少，領得多，後一代繳納多，卻領

---

<sup>19</sup> 84年的銓敘統計年報，並未就平均退休年齡進行統計，僅有自願退休比率60.26%的統計。87年自願退休比率為63.2%，87年度平均退休年齡為60.56歲，因此推估84年的平均退休年齡應略高於60.56歲，如以61歲計，退撫新制實施迄今已近18年，年齡為79歲。

<sup>20</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁57。

得少。

## (二)勞工的世代不均相對輕微

就勞工而言，世代不均的現象則相對輕微，前已提及勞工保險自98年1月才實施年金給付制度，之前的退休勞工則能支領一次性的給付。至於勞退新制也是94年才實施，之前僅有一次性給付。因此就勞工而言，目前勞工的「退休給與」與早期退休勞工相較，顯然較好。但令人擔憂的是，由於勞工保險存在6兆3,131億的潛藏負債<sup>21</sup>，若未能儘早處理這些潛藏負債，待基金破產，未來的勞工將無分文可領，因此世代不均的問題是源自於「經費不足」。

由於勞保有相當優厚的金錢價值比，在高出生率的時候，可以透過新進人員快速填補基金財務缺口，尚可以維持一段時間；然而在出生率快速下降，導致老人扶養比上升，以及薪資水準近乎原地踏步的情況下，保險財務會加速惡化，這便是勞保年金面臨的世代不均問題。解決方法不外乎逐步調高勞工保險費率，合理降低給付，或以終身平均月投保薪資為計算基準，且延後退休年齡至65歲等。

## (三)小結

整體而言，公務人員部分，世代不均的現象是過度向已退休及兼具新舊制年資人員傾斜，對於僅具新制年資人員，相對不利，後進人員尤然；但就勞工而言，世代不均則是向

---

<sup>21</sup> 行政院主計總處，〈100 年度中央政府總決算報告〉，101 年，頁甲 14。

新進勞工傾斜，亦即新進勞工在退休給與部分，比過去的勞工有利。但兩者都嚴重面臨經費不足的壓力，即使制度設計對於新進人員有利，但若無法保障勞保的永續經營，仍是相當大的風險。

就世代不均問題而言，其它國家也有類似情形，2012年年底經濟學人雜誌曾報導，許多工業國家中，老去的嬰兒潮世代，占去大量資源，拖垮經濟成長，也留下巨大赤字。二戰後出生的一代，不論哪個年齡層，收入都超越前一代。經濟學家估計，每個1945年出生的美國人，一生會獲得來自政府近220萬美元的資源挹注，比之前所有世代都多。國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）調查指出，所有65歲的美國人，在2010年享受的各種社會福利總金額，居然比他們繳納的全部稅金，還多出3,300億美元。年輕世代再也沒有這種好康。現在，25歲世代享受到的，只有他們的十七分之一。「養不起」的經濟難題，再不設法解決，恐怕即將引發世代戰爭<sup>22</sup>。

## 參、政策規劃

從上面的論述，可以了解，造成公務人員退休所得替代率偏高、基金財務困境、行業不平等問題，主要原因是來自於兼具新舊制年資人員的退休所得偏高及優惠存款利息，至

---

<sup>22</sup> 引自《天下雜誌》，〈世代對立，危機臨頭〉，第507期，2012年10月3日。

於純新制人員的退休所得，由於仍高於勞工，本次也同時調降。有關調降退休所得可能面臨「信賴保護」爭議一節，將在後面討論，本節將先討論改革措施。

由於改革對象的差異，所採取的政策措施也有別，以下將針對新進人員、現職人員及已退休人員三類，分別論述改革的作法<sup>23</sup>。

## 一、新進人員

退休年金制度改革，針對新進人員部分，無信賴保護問題，可以理性地從人口結構、未來趨勢、國家財政負擔及國家需延攬社會才彥進入軍公教階層等各方面考量，妥為規劃較為合理之退休制度。

本次社會各界對於年金改革高度關注，實際上也提供了年金制度整合的良好契機。針對新進公務人員的退休年金，參考世界銀行所建構的多層次年金計畫，謹提供幾點原則性看法。

### (一)第一層次的年金規劃：整合原則

世界銀行於1994年提出一份「避免老年危機（Averting the Old Age Crisis）」的研究報告，提出「三層保障模式」（Three-Pillar Model）。該報告建議老人經濟保障應採多層次之體系，第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統

---

<sup>23</sup> 本節內容主要係參考銓敘部102年1月30日公布之〈公務人員退休制度改革方案〉及102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準<sup>24</sup>。就責任歸屬上言，第一層保障強調政府的責任，第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。2005年5月世界銀行再提出「廿一世紀老年所得維持計畫」(Old-Age Income Support in the 21st Century)的研究報告<sup>25</sup>，提出五層次的老年經濟保障模式，增加第零層「非付費年金」的保障及第四層「倫理性」的家庭供養制度，中間三個層次則維持1994年的模式。

第零層的建構主要係在保障終身貧窮者，以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人，所以比較像是社會救助的性質，目的在提供貧窮老人的最低生活保障。第四層的保障主要係考量開發中國家固有傳統社會的家庭，重視孝道的倫理思想，以及疾病相扶持的共濟觀念<sup>26</sup>。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃，第四層的保障則偏向於文化層面。因此有關公務體系的退休制度，可回到原先三個層次的保障來探討。

---

<sup>24</sup> World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

<sup>25</sup> Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 2005)

<sup>26</sup> 黃耀滄，〈我國年金制度發展初探〉，《台灣勞工》第14期，2008年7月，頁25-26。

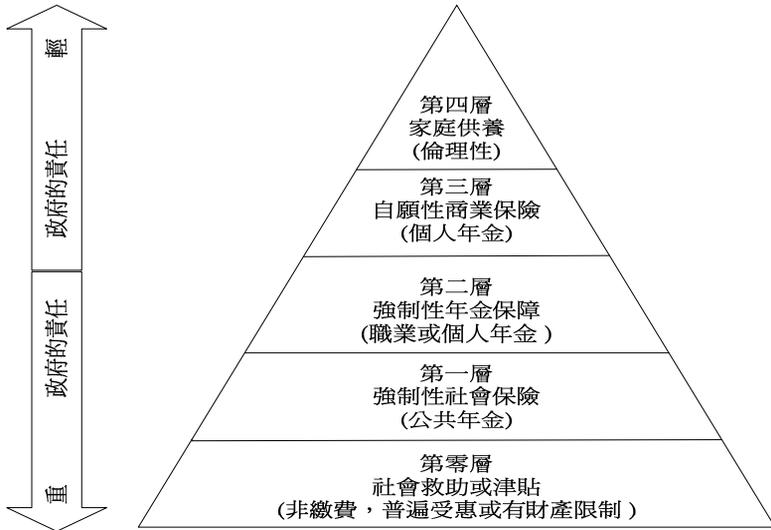


圖4 多層次老年經濟保障模式

資料來源：參考*Old-Age Income Support in the 21st Century*,  
*p.10*.自繪。

註：左邊「政府的責任」係本文作者所加。

若以「保險」做為第一層次的思考，從前面的論述中，可以了解，目前勞保的年金給付制度優於公保，即使考試院推動公保年金化，但每年替代率僅0.65%<sup>27</sup>，與勞保1.55%有相當大的差距。若是政府體認到此一層次的年金保障，政府宜承擔主要的責任，便應考量整合現行分散的保險制度，包

---

<sup>27</sup> 配合公務人員退休年金改革，銓敘部規劃將每年替代率從 0.65%調升為 0.75%，但計算基準則由退休前 3 年的平均投保俸額，調整為退休前 15 年的平均投保俸額。

括勞保、公保、農保，甚至於國民年金。

第一層次屬於「強制性」，目標在保障國民的基本生存權利，因此宜採「確定給付制」的模式，又為顧及政府財政負擔，其所得替代率不宜太高，建議不超過40%，甚至可以更低。若能整合第一層次，有助於化解「行業不公」的問題，經由整合各種保險，亦有利於未來行業轉換時之年資接續。但這個政策涉及層面較廣，宜由行政院做整體規劃。如政策方向上擬朝整合邁進，則目前立法院審議中之公保年金化方案，似可先予緩議。

## (二)第二層次的年金規劃：公平原則

第一層次的整合，其實已是邁向公平的第一步，但在第一層次尚未整合之前，未來新進公務人員的退休年金，仍由考試院主管，制度的規劃將兼顧內在公平或外在公平兩個因素。

### 1.內在公平

內在公平是指新進公務人員和現職公務人員的差距不宜過大，也可說是公務人員內部的世代公平。從目前基金的財務狀況、國人的出生率、平均年齡等條件來看，可以預期新進公務人員未來承擔的年金保費(提撥金額)，將會高於現職人員，若是比上一代繳納更多，領得更少，就是世代不均，改革方案就是要化解或減輕這種情形的發生。

### 2.外在公平

外在公平是考量新進公務人員與勞工的比較，前已提及勞保每年的年金給付為1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%。勞退則為確定提撥制，所得替代率略高於20%。銓敘部規劃未來新進人員的總所得替代率為75%，拉近勞工和公務人員的差距。

坦言之，比較公務人員和勞工退休所得替代率，並不是很適當，畢竟這是不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、雇主不同、風險不同、報酬結構不同，甚至於退休制度本身都不同，勞退採取的是確定提撥制，公務人員則是確定給付制，並不存在比較的基礎。但我們也了解，公務人員退休制度中若干不合理的規定，應該加以調整，希望透過這一次的改革，消除外界的疑慮和誤解。

### (三)銓敘部的規劃方案

本次年金改革，銓敘部規劃將現職及已退休人員的退休所得替代率調降至80%以下，新進人員的總所得替代率為75%，使得退休所得替代率相當，除了符合內在公平性之外，也回應世代公平的理念。

根據銓敘部的規劃，新進人員將具有多層次退休年金，並規劃採行「兼採確定給付與確定提撥制」，視整體政經環境之發展情形，賡續研議檢討，於時機成熟時再推動「完全確定提撥制」，多層次的年金說明如下：

表7 新進公務人員年金規劃

層別		年金類別	重點說明
第一層 (15%)		確定給付公保年金 (基礎年金)	維持DB，希望整合各類社會保險年金為一致性基礎年金，作為強制性社會安全制度
第二層	40%	確定給付制退休金 (職業年金)	維持DB，但增加個人負擔比重，分散政府責任（政府及個人提撥負擔比率為60%：40%）
	20%	確定提撥制退休金 (職業年金)	採行DC，引進商業年金，設計投資商品，提供公務人員自主理財平台（建置完善帳戶管理系統）並搭配實施稅賦優惠配套機制
<p>* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債，如立即改採完全DC，退撫基金立刻減少收入來源，短期內就會破產，風險過大，故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制，俟將來時機成熟與國家政經環境許可，再走向完全DC。</p> <p>* 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金，亦規劃月退休金起支年齡為65歲並搭配實施展期及減額月退休金，同時將退休與撫卹合併立法。</p>			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

未來新進公務人員，第一層次的保險年金加計第二層次DB的退休年金合計為55%，這兩部分屬於確定給付制，略高於目前的勞保給付。第二層次的DC部分占20%，和目前的勞退相當，整體而言，仍略優於勞工，但差距和現制相比，已明顯縮小，可見本次年金改革，業積極回應解決行業不公和世代不均的問題。

公務人員的退休年金，究應採取確定給付制或確定提撥制，除了考量經濟因素之外，尚涉及政府人力甄補空間、對於公務人員的角色期待等。過去，大學畢業生普遍是性格冒險激進的進入工商業界，期待在職期間享受高待遇，退休前賺足自己的退休基金；而希望生活穩定者，就選擇進入軍公教體系，以便在職期間生活平穩，退休以後但求生活品質有保障，因此，穩定的退休金一向是政府求才的重要誘因。

其實，若認為公務人員應永業發展，並維持較高標準的行為規範與操守，政府宜藉由穩定的退休制度來吸引優秀人才，似可考量維持確定給付制，但在這個制度下，由於雇主必須承擔極大的財政壓力，同時，若政府將龐大的社會資源投注在公務人員，勢必引起相對剝奪感。反之，政府基於雇主的立場，若是認為公私部門可以有更多的交流，則可考量採取確定提撥制。但必須提醒的是，若是採取確定提撥制，在經濟環境變動劇烈的情形下，未來可支領的年金便存在高度不確定性，進一步言，若是公務人員的待遇存在不確定性，也可能轉而影響人才延攬或行政運作的穩定性。

銓敘部經綜合考量之後，爰規劃採取折衷的方式，在第二層次的職業年金部分，一部分採取確定給付制，一部分採取確定提撥制，成為多層次的年金架構，以符合世界銀行的年金設計理念。

## 二、現職人員

針對現職人員的改革措施，可以操作的工具相當多，例如調降所得替代率、延後月退休金起支年齡、檢討不合適或不合理之其他給與、調整退撫基金提撥率機制、優惠存款改革等。茲分別說明如下：

### (一)調降退休所得替代率

現行退休法規定，支領月退休金人員，核定退休年資25年以下者，以75%為上限；以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。此種設計，係將服務年資長短與退休所得替代率高低進行連結，過去幾次優惠存款的改革，也都是以所得替代率為改革軸心。本次銓敘部的規劃，則是採取更為直接的改革措施，透過「調整退休金計算基準」及「調整退休金基數內涵」兩項措施，以減少退休所得，實質達成降低所得替代率的政策目標，其作法如下：

- 1.調整退休金計算基準：退休金計算基準由「最後在職之月俸額」，逐年調降為「最後在職10年至15年平均俸額」計算（含新、舊制退休金）。
- 2.調整退休金基數內涵：目前新制退休金以「本俸(年功俸)加1倍」為基數內涵，與實際公務人員所得有一定

落差。由於多數公務人員之專業加給約為其俸額的6至7成，因此規劃逐年調降基數內涵為本俸1.6倍或1.7倍，俾貼近於實際公務人員在職所得(不含主管加給)。

當計算基準和基數內涵調降之後，經退休計算的乘數效果之後，實質退休所得便會下降。目前銓敘部的規劃，擬採逐年調降的方式：

表8 調降退休計算基準及基數內涵

退休年度	退休金計算基準	退休金基數內涵	
		兼具新、舊制年資者	純新制年資者
105	最後在職本俸(年功俸)	本(年功)俸2倍	本(年功)俸2倍
106	最後在職10年平均俸額	平均俸額1.9倍	平均俸額1.9倍
107	最後在職11年平均俸額	平均俸額1.8倍	平均俸額1.8倍
108	最後在職12年平均俸額	平均俸額1.7倍	平均俸額1.7倍
109	最後在職13年平均俸額	平均俸額1.6倍	
110	最後在職14年平均俸額		
111以後	最後在職15年平均俸額		
註：由於兼具新、舊制年資者，其退休所得與純新制年資者相較，有偏高現象，爰規劃其退休金基數之調降幅度較純新制年資者調降幅度大。			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

據銓敘部估算，在起支年齡為60歲之前提下，「最後在職10年平均俸額」約為「最後在職俸額」之92%；「最後在職15年平均俸額」約為「最後在職俸額」之88%。若以最後在職15年平均俸額為計算基準，以平均俸額1.6倍為基數內涵，可以概略計算得到 $88\% \times (1.6/2) = 70.4\%$ ，亦即月退休金的部分，約為目前的70%，也就是最大減幅約30%。但公保年金化之後，會再加回一定比率之退休所得，因此整體估算，退休所得約減少20%。(詳細扣減額度，可參考銓敘部網站公布之資料)

## (二)延後月退休金起支年齡

前已提及，目前公務人員的平均退休年齡約為55歲，與世界其它國家相比太早，目前改為90制，並將申請全額退休金的條件，延後為至少年滿60歲，同時搭配99年修法時增列的「展期年金」與「減額年金」，具體規劃內容如下：

- 1.延後月退休金起支年齡(90制)；年資滿25年自願退休者，月退休金起支年齡為65歲；年資達30年以上者，月退休金起支年齡為60歲。
- 2.搭配展期及減額年金。

現行退休法75制過渡至85制的時期，為100年~110年，有關90制之實施，將規劃與85制之10年緩衝期(指標數)銜

接，以期溫和漸進及務實可行。但針對若干特殊危險職務者（如警察、消防及醫護人員），將另作規劃：

表9 退休年度與指標數

退休年度	指標數
110	85
111	86
112	87
113	88
114	89
115(起)	90

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

所謂「展期年金」，是指若自願退休人員在未達申請「全額退休金」的條件下，想提早領月退休金仍可提出申請，但是必須等到屆滿規定年齡(如65歲)再開始領取月退休金。「減額年金」則是在未達申請「全額退休金」的條件下，提早退休，則減少一定百分比的退休金。99年修正通過的退休法，其實已經有這兩項設計，凡比規定提早1年申領，則必須減少4%退休金(即減額年金)，最多可提前5年提出申請，但必須減扣退休金達20%，或者至屆滿規定年齡再開始領取月退休金(即展期年金)。

### (三)檢討不合適或不合理之其他給與

- 1.刪除年資補償金：84年實施退撫新制時，為期制度順利推動，爰設計年資補償金，其「補償率=15-舊制年資」，也就是舊制年資1年者，可以補償14%，舊制年資10年者，可以補償5%。新舊制交替期間，由於新舊年資長短的不同，會造成退休所得的差異。前已提及，舊制年資15年者最享優惠。此項年資補償金的設計，可以使舊制年資15年以內者，其退休所得達到齊頭式平等。該項措施的政策目的，是為了順利推動退撫新制，但實施之後卻造成公務體系內部的權益不平衡，同時加重政府及退撫基金的財務負擔，本次規劃廢止。預定法案公布1年內退休者，仍按原規定發給年資補償金，法案公布第2年起退休者：不再發給年資補償金。
- 2.調降月撫慰金：月撫慰金的設計，係為導引公務人員擇領月退休金，避免支領一次退休金，因未能有效理財或其它原因，造成後續退休生活的困境。根據100年的統計，有高達98.7%的的退休人員選擇月退，顯見本項措施的政策目的已達成。但此一措施未符給付權利與繳費義務對等原則，並加重政府及退撫基金財政負擔。銓敘部原規劃廢止，但參考座談會及公務人員協會代表意見，考量退休人員已信賴撫慰金給予遺族的照護，如斷然全部取消，對年事已高之遺族生活

恐失所據，故保留月撫慰金制度，但增訂相關限制條件，以解決該制度原存問題。增訂限制條件如下：(1) 配偶支領月撫慰金年齡延後為60歲。(2) 改按月退休金1/3給與。(3) 限定已支領政府編列預算支給之退撫給與或相當退離給與之定期給付（如支領退休金、撫卹金或18%優存利息），不得支領。另對於法案公布1年內亡故者仍准予適用原規定，以為過渡期間。

#### (四)調整退撫基金提撥率機制

本機制可以採取的工具具有兩項，分述如下：

1. 調降政府對於退休金準備的負擔比率：目前政府對於退休金準備的負擔比率為65%，公務人員35%，銓敘部原擬規劃將分擔比率調整為各50%，希望藉此降低政府對於退休金的準備責任，惟考量本次退休制度改革退休所得已大幅下降，為免對公務人員衝擊過大，於政府及個人提撥負擔比率部分，調整為60%：40%。
2. 調高退撫基金的提撥率：目前退撫基金的實際提撥率為12%，與精算結果的要求尚有相當大的差距，未來仍需適度調整。但需注意的是：第一，調整提撥率，政府的財政負擔更大，因為政府需負擔一部分的保費。第二，勞工的提撥率已低於公務人員，調整提撥率對於目前已失衡的「金錢價值比」將更擴大。再者，根據銓敘部的估算，若是能提高1%的投資報酬率，便可減少4~5%的提撥率。本次雖然擬將提撥率上限

由15%調高至18%，但改革推動初期，仍將維持12%的費率。

### (五)優惠存款改革

民進黨及國民黨執政時期，均曾對於18%優惠存款進行改革，已有相當幅度的扣減，但一般勞工對於18%優惠存款仍普遍感到不公平，存在著相對剝奪感。若是本次年金改革未能觸及此一議題，恐難符合社會的期待。本次年金改革方案，針對18%優惠存款部分，在現職人員部分有兩項政策措施，第一，降低優存金額。第二，降低優存利率。

#### 1.降低優存金額

現行退休公務人員得辦理優惠存款之金額，係依「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第3條第1項之附表核算，該表稱為「公務人員退撫新制實施前公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表」，通稱為「逆算表」，依該表之規定，所能辦理之優存月數相當高，舉例來說，具有舊年制資4年者，可優存最高月數為13個月，5年年資，可優存16個月。本次改革將廢止該附表，公保養老給付優惠存款按其於退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理<sup>28</sup>，對於多數具舊制年資者，將大幅調降可優存

---

<sup>28</sup> 按原公務人員保險法第16條規定，保險年資滿5年者，給付5個月；第6~10年，每年增給1個月；第11~15年，每年增給2個月；第16~19年，每年增給3個月；滿20年者，給付36個月。

金額。

## 2.降低優存利率

優存利率18%預定自106年起降為12%，然後再逐年調降1%利率，至110年以後，定為臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以9%為上限（詳見已退休人員部分）。

綜合上述五個政策措施，歸納如下：

第一，調降所得替代率，符合社會公平的期待，使退休所得合理化，但實質調降幅度，需設計「天花板」與「地板」，「天花板」就是輔以給付金額(或替代率)上限的規定，對於特殊情形者，甚至研議其基數內涵低於本俸1.6倍<sup>29</sup>。「地板」則是照顧弱勢，若「已退休者，如退休所得低於32,160元(相當委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額)者，不再扣減」<sup>30</sup>。

第二，延後月退休金起支年齡，可同時減輕政府與退撫基金的給付壓力，並可因應人口結構轉變來留住精英人才，惟可能引發年輕人的就業問題，短期內也不利於人力的新陳

<sup>29</sup> 據銓敘部規劃，改革後之所得替代率仍高於85%者，再調降其基數內涵為平均俸額的1.5倍；高於90%者，調降為1.4倍；高於95%者，調降為1.3倍。

<sup>30</sup> 本項設計係參考司法院大法官釋字第280號解釋，該解釋文略以，領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額），其優惠存款自不應一律停止。

代謝。

第三，檢討不合適或不合理之其他給與，包括年資補償金及月撫慰金，這兩項措施都是制度推動初期的過渡設計，其政策目的均已達成，爰規劃廢止或調降。

第四，調整提撥機制，包括調降政府對於退休金準備的負擔比率及調高退撫基金的提撥率，在負擔比率部分，將政府的負擔比率由65%降為60%，以減輕政府負擔。至於調高退撫基金提撥率，雖可減輕退撫基金的財務壓力，但將增加政府的財政負擔。

第五，優惠存款改革，在優存金額部分，係廢止「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第3條第1項之附表，降低可優存之月數。在優存利率部分，則將逐年調降至不超過9%。

綜合上述5項政策措施，除第4項的「調高提撥率」，擬先修法將上限調高至18%，惟暫時仍維持12%的提撥率，嗣未來基金營運情形再斟酌調整外，其它措施均在將在本次年金改革中實施。

### 三、已退休人員

已退休人員部分，由於已不在職，改革工具較少，目前規劃內容包括調降所得替代率、優惠存款改革及刪除月撫慰金，分別說明如下：

#### (一)調降退休所得替代率

針對現職人員部分，有「調整退休金計算基準」及「調

整退休金基數內涵」兩項措施，但已退休(職)人員，因退休金均已核定支領，難以再調整其計算基準，爰僅調降退休金基數之內涵，以實質調降退休所得替代率，調降方式和現職人員相同，列表如下：

表10 已退休人員退休金基數內涵調降表

實施年度	退休金基數內涵
105	本(年功)俸2倍
106	本(年功)俸1.9倍
107	本(年功)俸1.8倍
108	本(年功)俸1.7倍
109以後	本(年功)俸1.6倍

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

## (二)優惠存款改革

針對已退休人員的優存改革，係降低其優存利率，至於優存金額，則是按100年18%改革方案審定之公保養老給付優惠存款金額，不再變動。茲列表如下

表11 優惠存款改革內涵

類別	新方案實施前已退休人員	新方案實施後退休人員																							
適用對象	1.84年7月2日以後退休且兼具新舊年資者(含支領一次退休金者)。 2.政務人員一體適用。	1.兼具退撫新制實施前、後年資之人員(含支領一次退休金之人員)。 2.政務人員一體適用。																							
方案內容	1.優惠存款金額：依100年方案審定之公保養老給付優惠存款金額。 2.優惠存款利率(公保養老給付部分)：	1.優惠存款金額：退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第3條第1項附表同步廢止，公保養老給付優惠存款按其於退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理。 2.優惠存款利率(含公保養老給付及一次退休金)：																							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>實施年度</th> <th>優惠存款利率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>106</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>107</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>108</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>109</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>110以後</td> <td>臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。</td> </tr> </tbody> </table>		實施年度	優惠存款利率	106	12%	107	11%	108	10%	109	9%	110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。	<table border="1"> <thead> <tr> <th>實施年度</th> <th>優惠存款利率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>106</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>107</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>108</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>109</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>110以後</td> <td>臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。</td> </tr> </tbody> </table>	實施年度	優惠存款利率	106	12%	107	11%	108	10%	109	9%
實施年度	優惠存款利率																								
106	12%																								
107	11%																								
108	10%																								
109	9%																								
110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。																								
實施年度	優惠存款利率																								
106	12%																								
107	11%																								
108	10%																								
109	9%																								
110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。																								

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

關於優惠存款改革部分，原規劃支領一次退休金者不列入改革對象，惟經外界反映，支領月退休金人員歷次改革後，其所得有較一次退休金18%優存利率少情形，為謀公平合理，爰將兼具新舊年資且支領一次退休金者，納為改革對象，並明定其公保養老給付優惠存款亦須比照逐年調降。

(三)調降月撫慰金：(同現職人員部分)

## 肆、退休年金改革必須面對的三大挑戰

在政策規劃時，我們總希望能提出一勞永逸的方案，徹底解決問題，但是年金改革方案，由於存在諸多變數，包括人口結構、政府財務、基金營運等各種問題，再加上年金制度的本質是永續經營，因此，除非政府卸下照顧國人的責任，否則根本不會有完美的方案。是以，本次公務人員退休年金改革，希望達到的目標，是「確保基金30年的運作」，退休制度的改革不是刻畫一個美好的藍圖，而是要確保財務的健全和穩定，這才是真正的全民之福。

面對未來，即使本次年金改革順利通過，年金制度仍存在著諸多挑戰，最令人擔憂的現象是少子化和人口老化，這兩者將加速世代不均的情形。彼得·杜拉克曾預言，21世紀許多先進國家的社會保險與退休制度都將崩潰，大多數人可能要工作到75歲才能退休<sup>31</sup>。第三個挑戰則是貧窮化，指

---

<sup>31</sup> 彼得·杜拉克著，《下一個社會》，劉真如譯，商周出版社，2003年1月出版。

政府無力支付年金支出，最後走向破產，如希臘、西班牙等國的情形。少子化和老年化是規劃年金制度的重要關鍵，而政府債務節節上升，其中一個重要原因便是老年人口增加，使得年金支出大幅上揚。誠然，年金改革無法解決上述這些問題，但規劃年金制度卻不得不面對。本文特別指出，以提醒國人共同注意解決。

## 一、少子化

人口為國家構成的基本要素之一，人口數量及年齡結構的變化則為決定國家發展的重要關鍵。我國在民國99年新生兒僅16萬6千多人，創我國歷史新低，同時也是世界最低生育率的國家。馬英九總統曾表示，少子化問題須提升至國家安全層級，因為少子化可能使一國勞動力減少，造成財政赤字、社會退休及福利制度崩解等重大問題。100年及101年出生人數略有成長<sup>32</sup>，但與民國70年代之前，每年有三、四十萬新生兒相比，仍有很大的差距。

少子化最客觀的衡量指標，就是育齡婦女總生育率，亦即平均每位婦女一生中所生育的子女數的變化。根據國際標準，每位婦女生育2.1個子女數是維持替代人口的水準，但是台灣婦女總生育率卻從1950年開始一路下滑，1984年，總生育率跌破2.1人的重要關卡，敲起「人口衰退」的警鐘。2003年時，驟減至1.23人，成為「超低生育率」國家之一，2010

---

<sup>32</sup> 100年為196,627人，101年為229,481人。

年更來到歷史新低0.895人。

少子化的問題，將嚴重造成社會各層的重大衝擊，可以從倒金字塔型及 $\searrow$ 型兩種人口金字塔表達<sup>33</sup>：

### (一)倒金字塔型

由於少子化，社會的人口結構從農業社會的金字塔型轉為倒金字塔，也就是勞動人口老化，而新的勞動力因少子化而大幅降低，導致勞動人口須負擔更多的老年人口扶養經費，這可能導致國家財政崩解。在倒金字塔的人口結構下，稅收減少，支出增加，這也正是我國財政赤字屢攀新高的原因。

### (二) $\searrow$ 型

我國面臨的另一個人口結構問題是「 $\searrow$ 型社會」。我國近年來雖然呈現少子化的現象，但由於壽命延長，歷年的死亡人數仍低於出生人數，導致人口增加。但如果少子化情況繼續惡化，幾年後臺灣人口將會大幅下降，從現在往後看，整個人口的變化就成為「 $\searrow$ 型」。根據經建會的預估，2022年人口自然增加接近為0，然後有可能會以較快的速度減少，若再加計國際遷徙等社會增加人口，人口零成長約在2024年發生<sup>34</sup>。

---

<sup>33</sup> 參考莊淇銘—〈 $\searrow$ 型少子化 國安土石流〉，聯合報，2011年1月10日。

<sup>34</sup> 行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101年8月，頁1。本報告有關人口推計，依假設條件之差異，區分為「高、中、低推計」三種，本文所引用資料，係以「中推計」為依據，以下同。

2024年，除了人口進入零成長時代，總人口開始步向衰退。同時，這一年的65歲以上老年人將占總人口的19.3%，之後進入聯合國所定義的「超高齡」社會，每5人當中就有1名老人<sup>35</sup>。2024年，剛好也是千禧寶寶滿24歲、應該步入社會的年代。然而，迎接他們進入職場的，卻是最後一批戰後嬰兒潮（1945～1964年）大量的退休人口。2024年，也就是11年後，那時候的台灣將會如何？有人說，依照這樣下降的速度，台灣的「輪椅」將逐漸取代「學步車」，學校倒閉，從幼稚園到大學，無一倖免，相關產業也將同時遭受衝擊。再不正視少子化帶來的嚴重財政黑洞，將來財政一旦崩解，社會體系也會隨之瓦解，全國上下將無人可置身事外。

## 二、老年化

除了少子化之外，另一個令人擔憂的問題是老年化。拜20世紀醫療科技的快速發展，過去對人類造成的致命疾病，例如天花、霍亂、鼠疫等，現在已不再是威脅，人類的平均壽命大幅延長，19世紀末，全球僅有北歐的挪威、瑞典、丹麥等國民的平均壽命超過50歲，到了20世紀末，除了少數非洲國家之外，多數國家人民的平均壽命都超過70歲<sup>36</sup>。人口老化現象不論是在已開發國家或開發中國家都是一個很大的課題，但開發中國家的問題更加嚴重，簡單來說，和已開

---

<sup>35</sup> 同上註。

<sup>36</sup> 參考 gapminder 網站資料。<http://www.gapminder.org/downloads/> (2013/3/7)

發國家相比，我們呈現的情形是「未富先老」、「未老先退」和「老得太快」，分別說明如下：

### (一)未富先老

「未富先老」指的是在經濟不夠發達、還沒有完成工業化、人民生活不夠富裕的條件下，65歲以上老年人口比例已達到7%，提前步入老齡社會。許多已開發國家是先富後老（如日本），有的開發中國家是富而不老（如巴西），有的開發中國家是不富不老（如印度、印尼等五國）。我國則是未富先老。

台灣、日本、南韓、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老的國家群，台灣更是全球生育率最低的國家<sup>37</sup>。上述這些國家，除了南韓和我國接近之外，其他都可算是已開發國家，可以說這些國家是「先富再老」，國民有時間累積足夠了財富，以國民平均所得來看，參考WEF公佈的全球競爭力報告，2011年日本國民平均所得是45,920美元，義大利是36,267美元、西班牙是32,360美元，瑞士是81,161美元，新加坡是49,271美元，只有南韓是22,778美元，和我國20,101美元相近。簡單說，我們還不算富有，但是國民的平均年齡已老化。

### (二)未老先退

前面已提及公務人員的平均退休年齡提前，勞工也有類

---

<sup>37</sup> 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，《當世界又窮又老：全球人口老化大衝擊》，台北：天下文化，2011。

似的現象。當歐美各國紛紛構思延後65歲退休年齡之際，台灣退休年齡卻反而提早。根據勞委會的國際勞動統計資料<sup>38</sup>，2004年~2009年，台灣男性實際退休年齡為61.3歲，和鄰近的日本69.7歲、韓國70.3歲相比，提早了8-9年退休。台灣女性實際退休年齡為59.5歲，也早於日本的67.3歲和韓國的69.8歲，目前韓國可說是世界上實際退休年齡最晚的國家之一<sup>39</sup>。台灣兩性的實際退休年齡，甚至皆早於希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)，我們必須再想辦法善用年長者的勞動力，避免因過早退休，加重了年金支出的負擔。

除了實際退休年齡較早之外，在勞動參與率也比外國低。根據定義，勞動參與率是指15歲以上，65歲以下可工作人口中，願意工作且有積極找工作的人數。我國男性60-64歲只有46.4%仍在職場，女性更是低到只有18.4%。此一數據和韓國、新加坡、香港、日本、美國、德國相比，均偏低。

---

<sup>38</sup> <http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0125menu.htm> (2013/3/5)

<sup>39</sup> 墨西哥男性的實際平均退休年齡為 72.2 歲，是唯一高於韓國的國家，女性則是 69.5 歲，早於韓國。

表12 男性勞動力參與率—按年齡分<sup>40</sup> 單位：%

年齡別	中華	韓 國	新加坡	香 港	日 本	美 國	德 國	義大利
	民國	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011
總計	66.7	73.1	75.6	68.4	71.2	70.5	66.6	59.1
15～19歲	8.9	6.3	14.6	9.9	13.6	33.7	33.0	9.4
20～24歲	46.9	42.3	63.2	61.1	67.7	74.7	73.8	52.8
25～29歲	92.0	77.6	91.8	93.9	93.6	87.8	87.0	76.5
30～34歲	94.6	91.6	97.4	96.3	96.1	90.6	94.3	89.6
35～39歲	94.8	94.4	97.7	96.7	96.6	91.5	95.5	92.1
40～44歲	94.1	94.3	97.1	95.8	96.6	90.4	95.4	92.4
45～49歲	91.2	93.0	96.0	94.6	96.3	88.1	94.2	91.8
50～54歲	82.7	90.4	93.5	90.4	95.6	84.2	91.4	89.4
55～59歲	68.6	83.8	85.7	78.1	92.8	78.2	85.5	70.7
60～64歲	46.4	72.2	71.1	50.0	75.6	59.1	56.1	30.8
65歲以上	12.0	40.6	30.9	10.5	28.4	22.8	6.6	5.7

<sup>40</sup> 表 12 及 13 均來自勞委會「國際勞動統計」資料  
[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=47be6764](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=47be6764)  
 (2013/3/5)

表13 女性勞動力參與率—按年齡分 單位：%

年齡別	中華 民國 2011	韓 國 2011	新加坡 2011	香 港 2011	日 本 2011	美 國 2011	德 國 2011	義大利 2011
總計	50.0	49.7	57.0	53.0	48.2	58.1	54.1	38.5
15~19歲	8.4	9.0	9.8	9.1	15.0	34.6	28.0	6.2
20~24歲	53.4	52.3	62.5	62.1	69.1	67.8	68.2	38.3
25~29歲	86.9	71.4	86.7	87.5	77.2	74.4	79.3	60.9
30~34歲	77.5	55.4	81.0	80.1	67.6	73.4	79.6	66.9
35~39歲	73.9	55.6	77.6	73.5	67.0	73.7	80.6	68.5
40~44歲	72.0	65.7	73.9	71.7	71.0	75.6	84.8	66.8
45~49歲	64.6	66.8	71.5	68.3	75.7	76.5	84.7	64.0
50~54歲	51.9	62.3	66.1	58.7	72.6	74.3	81.7	59.2
55~59歲	35.3	54.0	55.1	42.8	63.8	67.7	72.4	45.0
60~64歲	18.4	42.2	38.4	21.3	45.8	50.3	38.7	13.1
65歲以上	4.2	21.8	11.9	2.3	13.2	14.0	3.1	1.3

綜合上述數據，可以發現台灣60歲到65歲勞動參與率明顯低於其它國家，不論是男性或女性皆然，女性尤其嚴重。換言之，台灣「未老先退」的情形相當嚴重，高齡勞動力浪費的情況極為明顯。由於大批退休人潮將壓垮財政，這是已開發國家最棘手的題之一，因此各國都有延後退休年限的趨勢，勞動力往後延伸可解決少子化部分問題。而且60、70歲持續工作的老人還可以養80、90歲以上的老人，減輕青壯年的壓力。

### (三)老得太快

所謂「老得太快」指我國從「高齡化社會」走向「高齡社會」及「超高齡社會」的時間。我國已於1993年老年人口占總人口比率超過7%，成為高齡化（ageing）社會；推計將於2018年此比率超過14%，使我國成為高齡（aged）社會，2025年此比率將再超過20%，我國將邁入成為超高齡（super-aged）社會之一員，此一速度和其它國家相比，明顯更為快速。

表14 主要國家高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度			轉變所需時間	
	高齡化社會(7%)	高齡社會(14%)	超高齡社會(21%)	7%→14%	14%→21%
中華民國	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	21	11
韓國	1999	2017	2026	18	9
新加坡	1999	2019	2026	20	7
香港	1984	2014	2023	30	9
美國	1942	2014	2034	72	20
加拿大	1945	2010	2024	65	14
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020	126	30
英國	1929	1975	2027	46	52
挪威	1885	1977	2027	92	50
瑞典	1887	1972	2015	85	43
荷蘭	1940	2005	2021	65	16
瑞士	1931	1986	2020	55	34
奧地利	1929	1970	2020	41	50
義大利	1927	1991	2024	44	33
西班牙	1947	1991	2024	44	33
澳洲	1939	2012	2033	73	21

註：2012年之後均為推計結果，之前為實際值。

資料來源：行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，101年8月，頁62。

從上述資料，可以發現亞洲四小龍的老化速度都相當快速，但新加坡透過大量的移民，減緩少子化和人口老化的壓力，香港近年來則由於大陸人口轉移，出生率有上升情形，中華民國和韓國則相對承受比較大的壓力。隨著少子化趨勢，生產者對幼年人口之依賴負擔將逐漸減緩，也就是扶幼比下降；但隨著高齡化趨勢，扶老比則將逐漸加重。依據經建會的推估，每百位15至64歲工作年齡人口所需負擔之總依賴人口，由2012年之34.7人最低點，隨著老年人口快速增加，2060年將增加為97.1人。生產者與高齡人口之比，將由2012年每6.7個青壯年人口負擔1位老年人口，2060年轉變為每1.3個青壯年人口負擔1位老年人口<sup>41</sup>。

人口老化現象不論是在已開發國家或開發中國家都是一個很大的課題。開發中國家的人口老化現象，甚至比已開發國家更快速。惟人口老化對已開發國家與開發中國家的挑戰卻各有不同，前者面臨著老化、失業與年金制度持續力(sustainability)間的關係所導致的挑戰；後者則面臨著經濟持續發展、對抗貧窮與人口老化等挑戰。已開發國家的國民進入老年之前，已有相當的財富，但開發中國家卻在增加財富之前就將進入老年。這種差異性使得各國政府勢須採行不同的決策來因應人口老化的挑戰<sup>42</sup>。

---

<sup>41</sup> 行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101年8月，頁III。

<sup>42</sup> 柯木興、林建成，〈淺談因應長壽社會下的個人帳戶制〉，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/3487> (2011/2/25)。

### 三、貧窮化

有人說，這是個大債的時代，許多國家都面臨嚴重的財政危機，年金改革必須思考的一個關鍵，就是政府的財政情形如何？

#### (一)已經債留子孫

在談論年金改革時，我們總是希望避免「債留子孫」，但實際上，根據財政部截至102年3月6日所公布的訊息，102年2月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1,295億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.2萬元<sup>43</sup>。這筆欠款，我們必須坦誠地表示，就是債留子孫。

1990年前，台灣財政收支處於平衡狀態，債務並不多，但六年國建（1991至1997年）的規模8.2兆，其中高達6.3兆必須透過舉債籌措，到了1994年時，不含潛藏負債，一年以上實質負債就達9137億元。隨後十餘年，民粹政治當道，不斷減稅，政客大開選舉支票，更讓收支嚴重失衡，中央政府從此年年債台高築。

剛剛完成審議的2013年中央政府總預算，歲入計列1兆7,333億元，歲出編列1兆9,076億元，歲入歲出差短數為1,743億元，連同還本數770億元，共須融資調度2,513億元，全數也以舉借債務方式彌平，一年又增加2513億，如果以這種借

---

<sup>43</sup> 財政部網站，

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=71014&ctNode=2422&mp=1>  
(2013/3/7)

錢的速度，一年半之後就會超過「公共債務法」的上限<sup>44</sup>。

當然，政府舉債施政並非全無優點，1930年代，美國大蕭條時代，政府靠舉債才刺激了經濟復甦，知名經濟學者保羅·克魯曼（Paul R. Krugman）在2008年金融海嘯期間，也大力支持美國政府擴大支出，以挽救低迷的經濟。但年年追加新債，債台高築的問題必須被正視、當少子化遇到高國債，這是此刻以及未來執政者都無可迴避的責任。

---

<sup>44</sup> 公共債務法第4條規定，中央政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之40%。

表15 中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比

製表日期：102.3.6		單位：新臺幣百萬元；%	
年 度	債務未償餘額	國內生產毛額	債務未償餘額/國內 生產毛額
82	797,108	5,830,252	13.67%
85	1,223,895	7,600,922	16.10%
88	1,312,256	9,454,090	13.88%
91	2,849,272	10,411,639	27.37%
94	3,549,926	11,740,279	30.24%
97	3,779,097	12,620,150	29.94%
100	4,768,565	13,674,346	34.87%
101	5,032,304	14,036,874	35.85%
102	5,235,822	14,472,132	36.18%

註：1.本表不包含外債。

2.100年度(含)以前為審定決算數，101年度為初估決算數，102年度為預算數。

3.國內生產毛額資料來源：行政院主計總處。

資料來源：財政部，節錄自〈中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比〉，

[http://www.nta.gov.tw/subject/03\\_index/01\\_main.asp?cate\\_id=146&sid=1850&bull\\_id=1872](http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_main.asp?cate_id=146&sid=1850&bull_id=1872)

(2013.3.7)

## (二)驚人的潛藏負債

除了已經成立的債務之外，另有所謂的潛藏負債，潛在負債是指政府未來要支付的支出。根據中央政府100年總決算報告，預估中央政府未來負擔之支出約為11兆6,563億元（地方政府為3兆3,303億元，合計14兆9,866億元）。

表16 各級政府預估潛藏負債增減情形 單位：新臺幣億元

項目	100年度總決算		
	小計	中央政府	地方政府
合計	149,866	116,563	33,303
1.舊制（84年7月1日以前） 軍公教人員退休金未來 應負擔數	60,531	28,850	31,681
2.退撫基金新制未提撥之 退休金	19,125	19,125	-
3.勞工保險（普通事故老 年、失能及死亡給付） 未提存責任準備	63,131	63,131	-
4.公教人員保險給付（88 年5月30日以前）未來應 負擔數	1,602	1,602	-
5.國民年金未提存準備	2,003	2,003	-
6.全民健康保險累計財務 短絀	62	62	-
7.軍人保險未提存保險責 任準備	275	275	-
8.農民健康保險未來保險 給付精算現值	1,499	1,499	-

9.各級政府積欠全民健康保險、勞工保險及就業保險等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	1,638	16	1,622
--	-------	----	-------

資料來源：行政院主計總處，節錄自〈100年度中央政府總決算報告〉，101年，頁甲14。

上述潛藏負債，多半是屬於社會保險、退休年金的支出，其中勞保及舊制軍教公教退休金，都高達6兆元，是最大的潛藏負債。

### （三）稅收小國，福利大國

有人說，台灣是稅收小國，卻是福利大國，台灣政府稅收規模偏右派，但政府支出卻偏左派。右派政府偏資本主義，稅收低，屬「小政府」，強調政府不必過度介入發展，最好任由自由市場機制。但「在台灣人民的想像中，收入上（稅收）希望是小政府，但支出上（福利）卻又期待一個大政府」。歐洲國家以福利著稱，偏左派社會主義，稅收占GDP比例動輒超過四成，政府強力主導社會資源分配，屬於「大政府」型態。稅收愈高，表示政府「愈大」。對照之下，根據2011年、華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）的統計，台灣稅收占GDP的比例只有12.4%，比起越南的13.8%和馬來西亞的15.5%都低<sup>45</sup>。

<sup>45</sup> 彭連漪，〈當政府的退休破產時/我的老年誰來養〉，《遠見》318期，2012年12月。

國家面臨財政困境，就是開源和節流兩個手段。開源，除非經濟持續成長，可以增加稅收，否則就必須加稅。但經濟成長不可預期，加稅又是不受歡迎的手段。因此，就只能節流，歐美2010年深陷經濟困境，許多國家採取嚴厲擰節措施，削減預算赤字和國債，許多人上網查「austerity」（擰節）一字，使它獲選為《韋氏字典》「2010年度10大熱門單字」。

上述三大挑戰，可以說沒有速成的解決方案，更別說特效藥，這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有效，是否要有更開放的移民政策，或許是不得不思考的選項。老年化的壓力，也是政府必須面對的難題，例如，老年長期照護政策。至於債務問題，不論政府或是民眾都應該有新的體認。對政府而言，費率不可能無限制的調高，總有一天會碰到「天花板」，不斷向未來舉債，只會債留子孫；對民眾而言，退休經濟安全不但是政府的責任，更是自己本身的責任，任何「繳得少、領得多」的制度都可能只是「龐氏騙局」（類似「老鼠會」）而已，目前世界各國年金制度所遭遇到的財務困境就是最好的寫照和提醒。天下沒有白吃的午餐，過度支出便是把債務留給後代子孫，這絕非我們所樂見。

## 伍、年金改革與信賴保護原則

年金改革雖然已成社會共識，但對於如何改革？及改革是否會面臨信賴保護原則之質疑？尚存在相當大的爭議。關於如何改革，已見前述政策規劃，本節的重點在於年金改革與信賴保護原則的分析。

## 一、何謂信賴保護原則

信賴保護原則為公法上之重要原則，主要來自法治國原則下法安定性的需求。依前大法官吳庚之見解，「信賴保護原則」具備3項要件<sup>46</sup>：1.信賴基礎：即國家行為，例如人民產生信賴的法規、行政處分等。2.信賴表現：人民須客觀上有對信賴基礎之表現行為，換言之，表現行為應與信賴基礎有因果關係。3.值得保護之信賴利益。如符合上開3項要件，政府或行政機關之行為即應保護人民正當合理之信賴。但是信賴保護並非牢不可突，90年5月4日大法官釋字第525號解釋，對於信賴保護原則的適用有詳細的說明，茲摘錄如下<sup>47</sup>：

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），**即行政法規之廢止或變更亦有其適用**。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或**因情事變遷而停止適用**，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信

---

<sup>46</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》（增訂十版），2007，頁67。

<sup>47</sup> 司法院大法官解釋，釋字第525號解釋文。

賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

根據大法官釋字第525號解釋，在退休年金改革之議題上，有4點分析如下：

- (一)法規因「情事變遷」而停止適用，不生信賴保護問題。
- (二)因公益之必要而廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，可採取的政策措施有二種：第一，採取合理之補救措施。第二，訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。
- (三)廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護。
- (四)純屬願望、期待者，不在保護之列。

釋字第525號解釋意旨業指明，如有因情事變遷而停止適用原有法規規定時，尚不生信賴保護之問題。是以，當情事變遷發生時，尚可據以作為排除信賴保護原則適用之依

據。

## 二、退休年金改革之論證邏輯

根據上述525號解釋之分析，有關退休年金之改革，比較優先的論證邏輯是「情事變遷原則做為論證主軸」，在符合情事變遷的前提下，自無信賴保護原則之適用。當然，如為減輕改革的衝擊，仍可設計過渡條款。若是情事變遷原則無法適用，則表示有信賴保護的適用，此時仍可採用兩項措施。茲分別論述如下。

### (一)情事變遷原則

若是情事變遷原則之法理可以有效論證，則不生信賴保護原則之適用，這應是最好的政策選擇，在這個基礎上，年金改革可以突破信賴保護的原則，有效化解改革可能面臨的最大難題。

所謂情事變遷原則，係指當事人在法律關係發生後，因其先前之基礎或環境之情事，在該法律效力完成前，因有不可歸責於當事人之事由，致發生當初所未能預料之變遷。若依原有之法律效力加以貫徹，對當事人一方有顯失公平，或對公益有重大之危害者，當事人即得調整或終止原有之法律關係。簡言之，可歸納為：第一，變動是未能預料之情事。第二，依原有的法律效力，顯失公平或對於公益有重大危害。第三，其變動非可歸責於當事人<sup>48</sup>。

---

<sup>48</sup> 參考林騰鶴，《行政法總論》，台北：三民，1999，頁106。

依年金改革之案例，可做如下論證：

- 1.變動是未能預料之情事：102年2月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1,295億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.2萬元。與84年退休法施行時約1兆相比，債務增加4兆有餘，顯示國家財政遭遇嚴重危機，加上近幾年遭遇百年僅見的全球性金融危機，致使基金投資效益不如預期，上述情況皆非退休法制定時所能預料之變遷。
- 2.依原有的法律效力，顯失公平或對於公益有重大危害：由於客觀環境的改變，制定公務人員退休制度時，社會之經濟狀況、人口結構、勞動力及政府財政狀況等，均與今日不同，倘若依現有之退休制度繼續下去，不僅將對國家財政帶來極大負擔，對於下一代亦顯失公平。再者，依100年度中央政府總決算報告，100年度軍公教人員退撫支出已達1,385億元，未來30年舊制軍公教人員退休金潛藏負債更高達6兆531億元，新制退撫基金潛藏負債為1兆9,125億元，合併將近8兆元。若軍公教人員退休年金支出占去政府過多資源，除影響整體施政之外，對於其它族群亦將產生不公平，因此對於公益有重大危害，其結果反而對全民不公平，爰此，應優先適用「情事變遷原則」。
- 3.變動非可歸責於當事人：全球系統性風險所引發之國際金融危機，以及我國高齡化及少子化所導致政府財

政重大負擔等情事變遷，其所涉及之層面廣泛，形成之因素複雜，尚非單一原因所致，其既均非政府所得預測，自亦非可完全歸責於政府。

當然，欲有效論證情事變遷原則，需有完整之經驗資料，尤其是財政資料及人口統計做為論證基礎。本文已在第二部分「政策問題」之「經費不足」進行分析說明，未來宜繼續強化，以提供完整有力的論據。

## (二)過渡條款

情事變遷原則若可做為改革的初步論證，其次則是提出過渡條款，以減輕改革的衝擊。但必須提醒的是，改革的法理邏輯，仍是以「情事變遷」為主軸，雖然根據第525號解釋，即便有信賴保護原則之適用，仍可以採取「合理之補救措施」或「訂定過渡期間之條款」，但本方案既以「情事變遷」為法理論證之基礎，便不生信賴保護原則，訂定過渡期間條款，只為減輕其損害與衝擊之方法，非謂有信賴保護原則之適用。

過渡條款之訂定，係使當事人得於一定期限內使用原法令規定，或修正規定讓原有法令得繼續實施一段時間。前述「政策規劃」，針對現職人員、已退休人員所設計之政策措施，均訂有過渡期間，包括：

- 1.所得替代率的過渡：**根據前述政策規劃，「退休金計算基準」、「基數內涵」，預定均自106年起，至111年逐年調整。

**2.延長退休年齡(90制)：**目前退休法有關75制過渡至85制的時期，為100年~110年，90制將與85制之10年緩衝期銜接，至115年完全實施90制。

**3.優惠存款：**預定106年起降為12%，並逐年調降1%，至110年以後，定為臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，以9%為上限。

上述過渡條款的設計，影響的對象不同，例如：「90制」僅影響現職人員，「調降所得替代率」則影響退休及現職人員。因此透過不同的政策設計，實質上便可對不同的政策對象做差異性處理。上述過渡條款之設計，雖然可能發生「搶退」的情形，政府必須承擔此一風險，但由於改革係調降退休所得，也可能降低退休的誘因，未必會發生「搶退」的現象。

### (三)信賴保護原則

若是情事變遷原則無法適用於年金改革，則表示有信賴保護的適用，根據第525號解釋，即便有信賴保護原則之適用，仍可以採取下列兩項政策措施：

1.採取合理之補救措施：「合理補救」若是給予金錢報償，恐與改革的目的是為減輕財政負擔、平衡世代及行業不平有相違。合理補救的另一個思考是附條件，例如：當政府財政情況好轉時，達到某種條件(如：國債減少至1兆、GDP成長5%等)，則回復或補償改革所遭受之損失。

2.訂定過渡期間之條款：退休制度為現職公務人員所寄予信賴之利益，爰退休制度改革應訂定過渡條款，使現職人員得於一定期限內使用原法令規定，或修正規定讓原有法令得繼續實施一段時間。

關於補救措施一節，司法院釋字第589號解釋曾指出：「如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定」<sup>49</sup>。從釋589號解釋，可以推論，若考量國家財政負擔能力，未必要採取「補救措施」。由於年金制度面臨的難題便是經費不足，因此似不宜考慮補償措施。

綜上，似以訂定過渡條款較為可行，但必須提醒的是，若適用情事變遷原則，則過渡條款的設計只是使方案更具彈性，減少衝擊。若是適用信賴保護原則，則過渡條款便成為必要的措施。

過渡條款前除了除述「所得替代率的過渡」、「延長退休年齡(90制)的過渡」和「優惠存款的過渡」之外，另一個思考重點是不同條件的人，所受的信賴保護程度有別，我們還必須針對已退人員、現職已成就退休條件人員、現職未成就退休條件人員，分別設計差異性的過渡規定。再者，年金改革未來恐難免遇到爭訟，若是政策論據的主軸為情事變遷，則

---

<sup>49</sup> 司法院大法官解釋，釋字第 589 號解釋文。

未來爭點便在於論證是否確有情事變遷的情形。若是認為有信賴保護的適用，則爭點便在於過渡措施是否合理、恰當。

必須提醒的是，若認為已退休人員的信賴保護程度較強，而保障其現有權益，只調整現職人員未來的退休給與，恐非改革的本意，亦不符合公平原則，也無法達成改革的目標。

### 三、小結

綜上，本次退休年金改革，可考量以釋字第525號所提情事變遷原則做為政策規劃之主要論據，並提出充分資料以說服各界，至於過渡條款的設計，也必須說明並非表示具有信賴保護原則之適用，否則將使改革的法理基礎產生混淆。若未達情事變遷，再思考信賴保護原則下，如何設計過渡條款，或者給予合理補救。

許多人認為如果推翻舊制、重新再訂一套，對那些正領退休金或即將領取者，是不公平，不僅違反信賴保護原則，而其影響更讓社會對政府的承諾失去信心，因而造成的社會動盪與不安。但從525號解釋來看，情事變遷原則優先於信賴保護原則，由於財政負擔、社會公平性考量、全球金融危機帶來的風險、少子化及老年化等人口結構改變造成的壓力，都使得我們不得不面對情事已然變遷的事實。退一步而言，如果完全偏向信賴保護原則，對於已支領退休金和已成就退休條件者，完全加以保障，只改革新進人員和未成就退休條件者，不僅無法解決年金經費不足的困境，將更加深目

前存在的不公平現象，而債留子孫、加深社會的對立和衝突，也絕非我們所樂見。

## 陸、結語

《經濟學人》(The Economist)雜誌曾經形容領取高額退休金的公務人員是「吃稅人」(tax eaters)，此種說法雖然可能傷害公務人員的情感，但公務人員的薪資確實來自納稅人也是不爭的事實。本次年金改革對於公務人員而言，可能面臨退休所得減少的結果。但考量政府已面臨極為嚴峻的財政困境，各種年金均面臨破產風險，資源分配不公平的現象也造成社會的對立，若未能在此時進行改革，勢必會將債務、責任、對立的後果留給後世子孫承擔，這絕非我們所樂見。

政府的改革往往比企業困難，尤其是文官制度的改革。但是民國99年公務人員退休法的修正，事實上，已啟動了退休制度的改革。本次改革涉及的層面更廣、改革幅度更大、影響人數更多，但民意的期望和支持也很高，我們了解不論再理想的改革方案，都不可能令所有人滿意，在兼顧理想性的情況下，我們必須找到大家都不盡滿意、但卻都能接受的均衡點，並說服社會支持，才能促成改革，建立可永續存在的年金制。

# 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)

(綱要)

1. 對 18% 改革案考試院所持立場的說明 97.12.04 (14)
2. 對 18% 改革案遭受污名化情形的意見 98.01.08 (18)
3. 對軍職人員退撫制度應回復恩給制的意見 98.03.12 (26)
4. 對 18% 改革案確立後如何推動的建議 98.04.02 (29)
5. 對推動 18% 改革案的建議 98.04.09 (30)
6. 對退撫基金將遭遇運作上問題的看法 98.07.30 (45)
7. 對退撫基金規模之認定的釐清 98.08.06 (46)
8. 對退撫制度主要改革內容的看法 99.01.07 (68)
9. 對完成退休制度改革立法程序之感言 99.07.15 (94)
10. 對「早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別照護金」是否提高發給標準的意見 99.08.12 (98)
11. 對退撫基金操作營運趨勢之建議 99.10.28 (109)
12. 對報載政府欠退撫基金 15 億差額之澄清 99.11.04 (110)
13. 對 18% 改革案實施後引發風暴的說明 100.01.06 (119)
14. 對 18% 案引發政黨鬥爭的感言與說明 100.01.13 (120)
15. 對委員關心 18% 議題發展的說明 100.01.20 (121)

- 16.對議決 18%再改革案後的感言與說明 100.01.31（第 2 次臨時會）
- 17.對立法院司法及法制委員會審查公教人員保險法修正草案情形的看法 100.11.10（162）
- 18.對「早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員」發放年節特別照護金的看法 101.3.1（177）
- 19.對全國教師會劉理事長欽旭、吳秘書長忠泰及羅副秘書長德水等一行 3 人拜會本院的看法 101.3.15（179）
- 20.對 100 年度銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會、監理委員會工作報告的看法 101.3.22（180）
- 21.對公務人員退休撫卹基金暨公教人員保險準備金截至 101 年 3 月底止財務運用情形的看法 101.4.26（185）
- 22.對發放退休軍公教人員年終慰問金的 3 點說明 101.10.18（209）
- 23.對退休軍公教人員年終慰問金的看法 101.10.25（210）
- 24.對人事總處年終慰問金發放立場的看法 101.10.25（210）
- 25.對公務人員退休年金制度改革的想法 101.11.1（211）
- 26.總統府退休年金改革會議暨記者會的講話 101.11.22（214）
- 27.對銓敘部就「公務人員退休撫卹制度公平性改革之檢討」進行專案報告的看法 101.11.22（214）
- 28.101 年末最後一次院會對年金制度改革的感言 101.12.27（219）
- 29.對公務人員退休制度改革的想法和感想 102.1.10（221）

30.對公務人員退休制度改革問題的態度 102.1.24 (223)

31.總統府退休年金改革會議情形 102.1.31 (224)

# 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)

編按：

- 1.輯錄97年12月1日就任第11屆考試院院長，至102年1月31日期間院會有關退休制度改革之講話。
- 2.每段發言紀錄均附有標題，其後表明院會時間的年、月、日，（）內數字表示為本屆第某次院會。

## 1.對 18%改革案考試院所持立場的說明 97.12.04 (14)

有關18%改革案的問題，我們的立場很清楚，就是力求合理化，剛才胡委員所提的現象，主要是有時剛好減到職位高的人，有時減到職位低的人，所以形成不平衡。現在大家都知道18%的歷史，早期就是政府要照顧公務人員退休生活，因為薪俸實在太少，當時銀行利息又高達10%以上，最高曾達到13%，所以有一段時間曾超過18%，到19.5%，後來就固定在18%。沒想到後來經濟好轉，銀行利息下降，現在已降至2%，因此大家認為18%不太合理。基層公務人員，尤其中、下階層退休人員已經把它當成收入的一部分，人數達40萬，每次選舉時有人就挑出來予以污名化，實在是很沒有道理的事情，我們只要問心無愧，儘量做到合理化，其他就不必顧慮太多，方案形成後，應主動向立法院各黨團妥為

說明，爭取支持，試問他們可以置退休人員生活於不顧嗎？可以違背信賴保護原則嗎？因此本席認為大家不要怕少數人借題發揮，自己心中無私，就放膽去做，何況還有很多配套措施，對本案大家關心也要有信心，我們決心要做對的事而且把它做好。

## 2.對 18%改革案遭受污名化情形的意見 98.01.08（18）

對於銓敘部報告，大家表達許多意見，個人也有2點看法：1.有關18%改革案的問題，因涉及高度敏感，大家都不太敢講話，基本上此議題受到社會高度關切，而且相當程度被政治化、被污名化，所以處理時要多考慮注意社會觀感，若處理不好，即便我們做其他很多正面的事情，也會被抵消。昨天報載美國學者葛萊儀提到美國的兩岸政策是希望達到「正和」(positive sum)關係，其實「正和」的概念是前助理國務卿柯慶生(Thomas J. Christensen)在2005年寫的文章裡面，所使用的一個名詞。所謂正和，就是做到美國與兩岸間互惠三贏，任何事都要最有利的方向考慮，若有不利因素，應極力剷除、降低，或者用正面來掩蓋過去。個人覺得，18%改革案也要以正和的觀念來處理。在做法上，首先就是要遵行馬總統新揭示的跳脫窠臼，不要陷在原來的框框裡面，尋找一條新的道路。事實上原來的框架，很難面面俱到，也很難走得出來，否則問題早已解決，不會拖延至今。

其次就是不要拖延，應快刀斬亂麻，拖延對本院不利，指責批評只會更加強，最後即使做成決策，人家也會講是被

逼出來。我們應該證明自己有能力解決問題，拒絕再受到傷害，更重要的是起碼要滿足社會對本院的期望。爰請各位在審查過程中能快馬加鞭，大家集思廣益，儘速提出一個解決方案，不要受限於原來的想法和觀念。方才各位所提意見都相當好，不管是累退利率或勇敢做完整切割，都可以考慮，當然有些人仍難免會受到傷害，但是我們要以大局為重。2. 有關昨日銓敘部說政府須為18%付出6兆元的事件，張部長在第一時間就跟本人通電話，提到昨天在立法院審查陞遷法修正草案非常順利，正在高興之餘，竟爆出此事件，所以當場進行危機處理，請求休息，並與委員協商。所幸委員都很配合，但消息還是被揭露出來。由此事件之發生，本人感覺我們政府的高級文官訓練不夠，EQ不足，這種議題何其敏感，此一說法講出來等於是火上加油，給有意攻擊的人增添火藥，實在非常不智。不管當時是什麼情況或什麼動機，當然本人不相信說者是惡意的。

記得2005年銓敘部朱前部長推動退休所得改革方案時，誠如剛才蔡委員所言，剛開始說可以省下6千8百億，後來變成不到4千億。其實在第一年實施的結果，全年只節省20幾億元。個人也當過銓敘部部長，知道這個數字計算都是以最大、最壞的可能性列計，事實上從來沒有這種可能性。銓敘部所編列退撫經費，實際每年仍有很多錢繳回國庫，所以精算非常重要。現在高層文官缺少訓練，也缺少新的人才引進管道，變成文革制度改革上的一個死角，同時也突顯國

家文官學院儘早成立的必要。將來國家文官學院最重要的工作就是高層文官訓練，公務體系簡、薦、委制度，各司其職，如果能力、抗壓性、議題敏感度不足，是相當危險的事情，所以我們希望國家文官學院要儘速來推動。

### 3.對軍職人員退撫制度應回復恩給制的意見 98.03.12 (26)

關於軍職人員納入退撫基金有其歷史背景，早期兩位蔣總統認為公務體系宜參考軍人的人事制度，故過去先後有石覺、陳桂華兩位將軍擔任銓敘部部長。當時推動退撫制度由「恩給制」改為「提撥制」，為降低執行阻力，於是想把餅作大，將軍公教一併納入辦理。民國83年7月1日本人在銓敘部長任內時，正式成立了退撫基金。起初因為銀行利率高，基金的獲利不錯，我們甚至還有餘力辦理消費性信用貸款，與現在不可同日而語。

軍人的屬性與公教人員確有不同，其擔負保家衛國使命，冒險犯難，要求其負擔提撥部分退撫基金，我認為並不公平。軍職人員退撫支出已出現警訊，當然不能忽視，讓這問題繼續存在下去，將拖垮退撫基金。不過，馬總統提出募兵制政策，軍職人員數將逐年降低，以後是否賡續辦理退撫基金管理等，其實都涉及政府政策問題。國防部自己不能做主，所以各位委員意見，本人建議列入紀錄，並作為本院與行政院共同協商的議題，讓行政院重視並負起責任來解決問題。

#### 4.對 18%改革案確立後如何推動的建議 98.04.02 (29)

本案<sup>1</sup>已經確定，本人要作三點說明，因為大家這麼關心這個問題，我們不希望造成誤解，所以針對這個案件所提出的說明，我認為應該讓大家看得懂、聽得懂，以最簡單的方式來呈現。一些數字部分，如97%是上限，我們一般平均退休年資是29年，平均所得替代率是85%，為何不講平均值而講上限，造成外界的誤會？如果真的要講上限，跟英、美國作比較，我們並沒有較高，反而還少一點，英國將近100%，美國將近98%，所以我們要選擇一個對本院有利的方式來說明。

其次，這個問題所面臨的困境，從一開始對處理18%的問題是難以面面俱到，我們一方面受制於立法院的決議，另一方面要面對社會公平正義的呼籲，本人認為目前的處理方式是一個非常妥當的方式。不過我也要特別強調，我們是非常地厚道，因為今天這個問題係起源於95年改制所造成的，記得本人要到立法院接受同意權行使審查前，曾檢視95年改制方案的資料，當時一開始說可以節省4千億，然後又改成2千6百億，最後才變成744億。經過3年的運作，事實上只節省26億元。換言之，95年改革方案完全建立在不正確的數據上面，才會造成這麼大的誤解和傷害。

---

<sup>1</sup> 討論事項第二案，吳召集人秦成提：審查銓敘部函陳關於該部民國95年2月16日實施之公務人員優惠存款改革措施，研提處理方案及相關配套措施一案報告。

第三，我們是抱著有擔當且不推卸的態度來負起責任，固然可能會遭到一些質疑，但是我很佩服吳召集人、各位委員，尤其是張部長以過去在財經領域的歷練，將18%的問題與退休法的修正案綁在一起，讓退休法的修正案所節省出來更多的錢，去cover18%改革案部分。其實這一部分所節省的費用與退休法修正所節省出來的錢相比，已經變得微乎其微。當然，我們希望給社會一個推動改革的良好印象，但是一定也有人不以爲然，我想任何事情不可能讓每個人都滿意，只希望能爭取社會大多數人的支持和同意。我曾經想到18%的問題是一個困境，像是父子騎驢，怎麼做都不對，現在這樣修正以後，相信以後可以不再騎驢，父子改騎機車的結果是美好的。但最主要還是對外的說明，請銓敘部根據委員意見，儘量以簡單易懂的方式來作說明。

### 5.對推動 18%改革案的建議 98.04.09（30）

本人十分肯定銓敘部的用心。一開始我們交換意見時，張部長、吳委員泰成即強烈主張，一定要將整個退休法修正案綁在一起，否則單獨辦理必定很難說服別人。這個問題本身糾纏著歷史和時代的變遷、政黨之間對立的立場，95年的改革方案，就是在這種背景下被扭曲的。本人看到在吳委員泰成所主持的文官制度興革小組會議中，有位人事界先進講述一段故事，當初銓敘部在討論18%時，他看到桌上有份資料顯示，將來會節省3千多億元，某位與會人員說大概只有1千2百多億元，接著某副司長層級人士說，不可能這麼多，

大約只省7、8百億元；於是他建議這個會議不用召開了，因為涉及未來退休金的發放，如果連數據都不清楚，要如何討論呢？數據都弄不清楚，政策怎麼會正確呢？當時蔡委員璧煌就曾講過，其實1年大概只省7~8億元，結果實際的數字正是這個數字。這個問題不僅公務人員被污名化，連整個制度設計也被污名化。但是政府是延續的，過去的錯誤就讓它過去，我們現在針對這個問題儘量做比較妥善的處理，也讓大家比較容易接受。我相信將來還是有人會挑剔，還好我們有正確的數據作基礎，以合理公平原則，將過去的缺點儘量補正過來，至少我們是在做對的事情，也感謝各位委員的支持及銓敘部的努力。

## 6.對退撫基金將遭遇運作上問題的看法 98.07.30（45）

針對銓敘部的報告，本人要表達一點意見。首先，退撫基金成立迄今已超過14年，攸關62萬餘人以上的軍公教人員之權益，基金規模達5,413億1千萬元，當然是備受外界關切。近年來大盤表現不佳，以致影響基金的操作績效及收益，但是本人認為最重要的是基金運作的方式及結構問題，可能要作更深入的檢討。當年退撫基金成立時，因為要將退休制度由「恩給制」改為「儲金制」，希望大家能夠接受，減少推行阻力，所以將軍、公、教三類人員均予納入。

以現在來看，如果將來基金出現問題，第一個就是軍人，第二個是教育人員，至於公務人員本身的財務結構算是比較健全，也符合當初基金設立的目標。其次是退撫基金的

定位，現在由政府單位操作，與民間金融性基金有所不同，整個運作經營方式當然有很大的差別，先天性地限縮退撫基金的靈活運用。所以，本人認為我們應該朝政策方向及結構上作檢討，如果預見不利因素仍繼續存在的話，應設法消除或減少，否則將來會影響到基金成立的目的，不能照顧廣大的公務人員，問題會更嚴重。

當然，現在正值經濟不景氣期間，但是也剛好給我們機會做好準備，將來如果經濟復甦，且張部長本身專業素養佳，我們應該有信心可以增進基金操作績效。另本屆委員到任將近1年，相信很多委員都很關心基金的運作。本人希望監理會、基管會等機關能安排時間，向委員作更深度的簡報，有助全盤了解退撫基金經營情形，希望將來每年至少有機會讓大家深入來討論相關的問題。

## 7.對退撫基金規模之認定的釐清 98.08.06 (46)

請問各位，對上次會議紀錄有無修正或補充意見？(無) 如果沒有的話，個人有點補充修正意見。在議程第6頁的正面，本人表示意見的部分，提到有關參加退撫基金人數達62萬餘人，規模達5,413億1千萬元。對此數字，個人必須作澄清及說明，同時請銓敘部確認，通常我們講基金「規模」究竟係指整個基金的收入抑或淨值？本人所講的是基金的累計收入，如果扣除基金支出及基金運作虧損的話，則為3,967億元。當年基金剛成立時即對外宣稱，10年之內基金會累計至4,000元億以上，所以大家認為這是一筆很大的基金，現在

說基金規模5,413億元，可能會有語病。嚴格來說，應該是3,967億元，但是一般的觀念是將基金的累計收入當成規模數字，有點約定俗成的意味，到底應該怎麼說法才是正確，請銓敘部表示意見<sup>2</sup>。

## 8.對退撫制度主要改革內容的看法 99.01.07（68）

事實上，張部長講得很含蓄，一個制度存在久了以後，會有很多問題，表面上公平，但實質會造成新的不公平。軍公教人員平均退休年齡一直在降低，一個人50歲應該還是中壯之年，最適合做事的時候，可是過去的公務人員退休法規定年滿50歲、任職滿25年者，就可申請自願退休請領月退休金，且還可以多領幾個基數。就本人所了解的狀況，很多學生輩的夫妻兩人同在公立學校教書，退休後再到私立學校教書，共拿4份薪水，在社會上造成非常不好的印象，形成不公平。

另外，有關婦女的權益保障，我們一向非常重視，未來張部長對於人權保障的新潮流趨勢，應更加重視。不過有個問題我們私下講，不願意公開講，就是配偶支領月撫慰金的條件規定，有個作用就是防止「老夫少妻」條款，說得更難聽一點，就是防止「二奶條款」，很多人到台灣結婚，希望嫁的先生年紀越大越好，等他一過世就可以拿到撫慰金，這

---

<sup>2</sup> 第45次會議銓敘部業務報告，院長表示意見「1.....，基金規模達5,413億1千萬元，.....」更正為「1.....，基金規模達3,967億元，.....」。

種現象很多，民間也有許多談論，所以我們總是想在這方面取得平衡。

但本人還是要重申，儘管有這種現象，法制面還是要以尊重基本人權為前提，有各種不同的價值，政策還是要作取捨，我們還是尊重基本的法制人權，尤其簽定兩個人權公約，今天各位委員也有提案，因為本院主管公務人員法制，我們要從自己本身做起，在這方面我們寧可犧牲另外一個價值，但是要保全這個價值，如果大家有這個共識，就朝這方面來做。謹表示以上幾個意見，供大家參考。

## 9.對完成退休制度改革立法程序之感言 99.07.15（94）

銓敘部報告有關立法院三讀通過公務人員退休法、撫卹法及任用法修正草案（條文），對於國家及本院都是非常重大事項，這是一個相當進步且具前瞻性的法案修正，這次能夠在立法院臨時會當中，完成立法程序，本人心存感激。感謝銓敘部同仁的辛勞、各位委員的支持；尤其張部長鏗而不捨，在立法院全程緊盯，稍有機會就積極爭取，此種精神實在令人敬佩。

有關法案之重大意義、特點及後續作業等問題，剛才張部長已有所說明，本人另有幾點要強調以及今後須特別注意的地方：

- (1)「八五制」之實施有過渡期間，在新、舊制交替過程中，難免會讓公務人員產生疑問。當前，銓敘部已經準備開始積極宣導，並儘速推動相關子法的修訂，由

於大家已經有所共識，希望能夠全力促成。

- (2)從原來的「七五制」改為「八五制」之重要意義，就是在於延後支領月退休金的年齡，對此固然會有一部分人持不同意見。但是從大處來著眼，我們考慮到整個社會人口結構變化，以及提升國家競爭力之需要，尤其是參考先進國家作法及實例，以符世界的潮流，現今許多先進國家均已將退休年齡延後。
- (3)休金的給與方式，涉及國家資源之合理分配，從「七五制」改為「八五制」，事實上，是更符合社會正義的作法。因為，退撫基金若不進行改革，退撫基金之運作，估計將於民國110年後，即將入不敷出，改革後則至少可維持至民國130年尚能運作。當然，確切的具體數據仍待精算。另外，對公務人員之真正照顧，主要在於退休金之保障，如果我們現在不改，等到接近退撫基金要發生問題時才改，公務人員必定會人心惶惶，屆時對國家將是何等重大的傷害。所以，我們未雨綢繆預為修法因應，是一個負責任的作法。
- (4)推行，對於整個國家公務人力之來源、素質，以及工作態度、服務心態等，難免會產生一些影響。今後這段期間，我們必須密切觀察，如果有任何需要進一步檢討的問題，要及時採取措施，加強補正或補救。
- (5)革之另一個更重大意義，就是我們很負責任地將一個長期存在、而不能解決的問題，予以解決，也就是將

存在50年來的18%優惠存款利息予以法制化。在這次修正過程中，我們很負責任地決定要處理這一問題，當然其間是非常的複雜，有謂天下許多事，有時候要靠機運，若不是在野黨退出臨時會，可能還不那麼容易通過。由於此問題始終有政治上的考慮，不過我們和在野黨私下溝通時，他們也承認這種做法是解決問題的方法，但是他們也明白地說，公開時不能夠支持，可是我們如果運作讓它通過，他們也不會有太多意見。這是張部長努力的結果，在此向院會報告，當然這點也不需要向外聲張。換句話說，我們的認真與努力，得到立法院朝野共同的肯定，未來的爭議只會減少不會增加，何況它是一個逐漸消失的問題，未來將隨具有84年以前年資之公務人員離退，而逐步消失。

- (6) 革措施之修正內容較95年的方案更符合照顧基層公務人員，改變「肥大官、瘦小吏」的不良觀感，符合社會期待，這點非常的難能可貴，最重要的是能夠順利通過立法，讓我們有點喜出望外的感覺。總而言之，這次是一項進步的修正，對國家社會及公務人員體系有非常重大的影響。本次修法也有很時髦的內容及效果，就是所謂「封殺肥貓、阻止二奶、反對自殺」等，都是很進步的概念，值得大家對外多多推銷與宣導。再次恭喜銓敘部，也感謝同仁們的辛勞，請大家

給予熱烈的鼓掌。

## 10.對「早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員發給年節特別照護金」是否提高發給標準的意見 99.08.12 (98)

針對這個問題，本人表示一點意見，雖然民國80年憲法增修條文第6條通過取消後，養老事項已非本院的職掌，現在所做的是針對民國68年以前退休支領一次退休金者，當時因為物價與幣值波動太大，後來才設計出的照護措施，基於法律信賴保護原則，個人認為其精神應該繼續維持下去。

另外，早期退休公務人員過去也曾一再要求政府要補償過去對其不公平的措施和待遇，原因是早期政府財政困難，所以當時發給退休人員的退休金，並沒有依法辦理，僅按照本俸計算，並未包含其他現金給與的部分。後來我們與行政院協調，以本俸加15%計算補發，當然他們還是不滿意，但15年前人數多，數額龐大，只能這樣解決。現在這些人已經不多，且在快速凋零之中，本人認為我們應對早期退休公務人員多加照護，事實上政府也有責任，政府本該依法行政，結果以加發15%來處理，直到去年本院參訪嘉義市政府時，還有少數退休人員提起補發這件事情，在座談會中，本席特別說明，政府已經以加發15%處理完畢，無法再行補發，但是可以體諒他們的心情，這些人都是年近80的老伯伯，政府是對不起他們，法律也要有其穩定性，問題不能一直拖下去。當然現在依法來講，我們甚至可以不管，但是如果早期

退休人員人數不多，而銓敘部也有能力的話，還是應從寬多加照護，以上意見請院會參考。

### 11.對退撫基金操作營運趨勢之建議 99.10.28 (109)

退撫基金之財務運用向為各位委員所關心的問題，請部在近期內再作報告，讓大家有所了解，如有必要的話，可以舉辦研討會作深入探討。

剛才大家都很關心未來經濟走勢及國際社會變化，原物料將會成為重要因素，現今所謂的世界貨幣之戰，其實其背後就是資源之戰，比如目前大陸限制稀土出口或世界原物料市場供給短缺的問題，甚至許多國家的糧食都已禁止出口。另外，有關投資轉移至新興國家的部分，未來也將形成一個趨勢，本人參閱一份資料提及，之前我們常講到「金磚四國」，現在已逐漸被為中國、印度、越南、印尼、土耳其、南非等國通稱之「靈貓六國」(CIVITS)所取代，CIVITS在國際經濟市場上已然形成一股新興的力量。

### 12.對報載政府欠退撫基金 15 億差額之澄清 99.11.04 (110)

……最近基金監理委員會召開會議時，有位學校代表人士對外說政府欠退撫基金約15億元差額，要求政府不要賴帳。事實上，此為誤導性發言，因為依公務人員退休撫卹基金管理條例第5條、第8條規定，國庫補足差額或政府撥補之要件，為「基金3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年

期定期存款利率計算之收益」及「如基金不足支付時，應由基金檢討調整費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任」。這其中還涉及到時間點計算的問題，當利率偏低時，即使基金年收益不高，可能也高於臺灣銀行2年期定期存款利率；反之，當利率上揚時，即使基金年收益不錯，可能也低於臺灣銀行2年期定期存款利率，何況是3年內的平均收益率。

所以，政府何時要撥補差額，請銓敘部對外說明，否則以訛傳訛說政府賴帳，實在是不好，有人一看到報紙就會「看到黑影就亂開槍」。因此，銓敘部要主動說明，尤其還涉及到所謂「最低收益」是只計算「已實現損益」。事實上，從近幾次銓敘部的報告，雖在97年收益偏低，但是近2年已回復水準，應不致有國庫補足差額的問題。……

### 13.對 18%改革案實施後引發風暴的說明 100.01.06( 119 )

今天大家對銓敘部報告，尤其是18趴的問題，有很多寶貴意見，在此感謝大家的關心。本院的立場非常清楚，相關問題也不複雜，但是議題卻被炒作得沸沸揚揚，一時間還不會輕易的止息，本人再補充說明3點：

- (1)超然、獨立之機關，被捲入政治鬥爭，實在不幸。
- (2)員良文所提，這是一個否定命題，但對於否定命題，身為政府機關，我們仍必須作正面的論述，在職責範圍之內，該講清楚的就要講清楚，不能迴避。
- (3)供兩項資料供參：第一，民進黨主席蔡英文在今( 100 )

年1月5日的中常會表示，「民進黨執政時期，面對軍公教18趴優惠存款的『歷史產物』，認為要以漸進的方式加以調整，因此早期通過民國84年以後取消公務人員18趴優惠存款。」這句話乍看之下，好像在民進黨曾取消18趴，仔細一看，84年以後的年資本來就沒有18趴，如果你說他說的不對，他會說本來就是講84年以後，但一般人如果前後文字沒有看清楚，會誤以為他們真的曾經取消18趴。這是在玩弄文字遊戲，是很不負責任的作法，以考試院的立場，我們不願意去批評其他政黨，但是此說法明顯與事實不符；第二，陳水扁前總統於民國92年9月26日宴請資深優良教師時，曾公開宣示在他任內不會取消18趴，事實上，民進黨執政8年，的確沒有取消18趴，本人一再地講，民進黨從來沒有採取任何行動來取消18趴，僅在95年提出修正方案，可是卻越改越壞，而且在那個時空背景之下，明顯是一種政治操作。以上3點補充供院會參考。另附書面資料「民進黨執政未廢除『18趴』，何來復活？」供參。

### \* 民進黨執政未廢除「18 趴」，何來復活？

- 一、民進黨執政時代污名化了「退休公務人員公保養老給付優惠利率存款」制度，亦即所謂的「18 趴」，但卻沒有廢除「18 趴」，「18 趴復活」之說純屬曲解與誤導。
- 二、「18 趴」制度在民進黨執政時代屬於行政命令，如果認

爲這個制度不符合公平與正義，爲什麼不僅沒有依據職權廢除該制度，卻反而把制度改成「肥大官，瘦小吏」的不公平結果？銓敘部此次係將該制度法制化，而且改正民進黨執政時代「肥大官，瘦小吏」的結果。

三、「18趴」制度是因應早期退休公務人員退休金所得較少，政府採取優惠利率存款方式所給予的補貼政策措施，而且此一措施對於政府運用資金投入建設，亦有很大的助益。

四、公務人員在民國84年7月1日以後的年資，以及民國84年7月1日以後擔任公務人員者，均已不再適用優惠利率存款，這項制度已在法律中明定了「關門時間」的「落日條款」。目前仍適用「18趴」的退休公務人員係基於法律上的「信賴保護原則」，但這些退休公務人員將隨著時間而逐漸減少，政府貼補的金額也將逐年降低。

五、爲減輕政府財務負擔，銓敘部已對公務人員退休制度做全面改革，如延長公務人員退休時間，取消55歲退休加發5個基數退休金給與，禁止退休人員擔任若干與政府有關基金會職務領取所謂「雙薪」等，將可爲政府節省支出每年50億元。

六、不希望若干人士藉此問題醜化公務人員，並爲了其他目的，刻意製造社會對立。

#### 14.對 18%案引發政黨鬥爭的感言與說明 100.01.13(120)

今天所要處理的議程均已處理完畢，請問各位，有無其他

臨時動議或報告？（無）如果沒有的話，本人要向院會做一個簡單報告。剛才在宣讀上次會議紀錄時，提到本人對18趴引起外界的紛擾曾講過一句話說，這是一個政治性的議題，涉及到政黨的鬥爭，本院不幸被波及，實在是不幸的事情。結果這個不幸，不但被本人言中，而且事情演變成非常之不幸。本院自第11屆成立以來，本人相信且對大家有信心，我們嚴守憲法上考試院超然獨立的地位，並尊重合議機制，所以我們不僅貫徹公務人員行政中立的規定及精神，且各位委員、所有部會首長與同仁都已經做到超越相關規定的政治中立。換句話說，我們做任何政策決定時，沒有任何政黨政治的考慮，相信大家對此也都有信心，但是很不幸地我們仍然受到波及，這就是本人爲什麼強調「不幸且變成非常不幸」的理由。上週四院會向大家表達意見之後，下午2時30分本院舉行國父銅像揭幕儀式，有一大堆記者前來，目的不是來看國父銅像揭幕，而是一擁而上要求談18趴議題。事實上本人有先跟他們溝通，說這個問題不是立即講話能講得清楚，能不能到本人辦公室坐下來詳談？平面媒體記者都可以接受，但部分電子媒體不同意，他們說已架設好攝影機器，一定要當面講，所以本人就針對此議題講話。今天將本人講話的原文，這還並不是依據我原本的想法，而是從刻意扭曲本人講話的電子媒體，依據在電視節目當中播報所一字一句打出來的，請大家仔細看看，本人所講的話有沒有像他們所報導的扭曲到這種程度。據事後了解，在本人對記者講話講到

一半時，電子媒體已打出字幕「關中：你考得上公務人員嗎？」，所以這是非常不幸的事情，而且還在持續擴散中。

今天本人在院會肯定地向各位報告一件事，這是我們不願意樂見但又不得不承認，18趴已被澈底的汙名化，我們做再多的說明，都無法改變由民粹和政治鬥爭所造成的民間刻板印象，他只要用1趴對18趴就可以造成社會對立，對於18趴過去的歷史，則完全不屑一顧。本人舉最淺顯的例子，以我自己來講，民國54年通過特考進入外交部工作時，月薪還不到2千元，60年初學成歸國，到政大教書，當專任副教授的月薪還不到1萬元，只有9千多元，與今日如何相比？早期退休公務人員薪俸少、退休金亦少，即使一次退休金領18趴，也不過幾十萬元而已，以支領50萬元計算，每個月利息7仟5百元，以較高的1百萬元一次退休金來計算，每月利息也只有1萬5千元，這樣算高嗎？對今天來講，維持一個基本的生活夠嗎？但媒體卻認為這是不公不義。當然，有少數領取18趴的人，在一般人來看，的確不太合理，這些是部分新舊制年資重疊的人，既享受舊制的18趴，又享受新制退休所得替代率較高的好處。由於新制的退休所得替代率與舊制相比，差不多是100對47，所以實施新制之後，若再取消或減少舊制之18趴，對早期退休人員是更為不利，可是這種事情講了也沒有人聽，也不會刊登。本人提供給大家很多資料，這些資料過去卻無人理會，也不會去注意這個問題。甚至，不僅是少數媒體，現在已演變為全面性，不再是個人，連社

論都出來評論說，我們去年修正公務人員退休法是「發神經病」，「愚不可及」，事實上真是如此嗎？本人認為對我們傷害最大者，不僅是18趴被澈底汙名化，還包括本院深思熟慮，為國家健全公務人員體系退休制度，修正退休法的優點都已被淹沒。到目前為止，唯一看到正面的還是民進黨前立委林濁水所寫的文章，說我們去年退休法的修正是貢獻卓著，為國家財政節省很多錢，就公務人員部分，初估1年可省下40至50億元，可是幾乎沒有人會重視這個問題。

另外，本人要特別強調的是，整個公務人員退休制度也好，或是18趴也好，都是建立在一個最簡單的法律原理上面，即信賴保護原則，請問大家，此信賴保護原則能夠被動搖、被摧毀嗎？人無信不立，何況國家與政府，當年政府對公務人員所作的承諾是一種契約，如果可以隨便反悔，以後政府所講的話，誰會相信呢？這個傷害遠比18趴還要大，所以對於信賴保護原則，任何人的批評，我們都不會接受，也不會動搖，本人要鄭重地在院會向各位作此報告。去年我們研修公務人員退休法，最大的目的是改正95年修正案的缺失，姑且不論當時有什麼樣的背景及動機，那些都不是我們所關心，就只是認為的確有「肥大官、瘦小吏」現象，職務越高的人減得越少，甚至扣減不到，職務越低的人反而減得越多，我們覺得不合理，所以基本出發點是在這方面作修正，而且予以法制化。大家都還記得去年7月在立法院通過時是出奇的順利，沒有人對修正案有什麼意見，怎麼半年不

到突然就變成昨是今非呢？由此可以看得出來，基本上這是政治上的操作，卻由我們承擔一切的後果。很不幸的是「肥大官、瘦小吏」現象，我們希望能夠改正，但仍有特殊的少數案例，如這兩天媒體指稱兩位前副總統，因政務年資很長，以致會出現這種狀況，不過本人要很實在地講，當張部長向本人提到這個問題時，我們一方面覺得不可思議，一方面也不以為然，因為我們討論公務人員法制時，很少會想到副總統或總統的問題。本人接受經濟日報、中廣、財訊雜誌等專訪時，談到最廣義的公務人員，包括政務官、常任文官、聘任人員、技工工友、軍人、教育人員等約80萬人，參加退撫基金者，約60餘萬人，但是真正適用本院建制文官法制所要照顧者，約近34萬常任人員，其他政務人員部分則正在建立法制，還沒有通過。事實上，政務人員以上的總統、副總統層級，目前可適用總統、副總統退職禮遇條例，並不在於考試院權限與法律職責所能影響的範圍，但這兩位前副總統，當然還不適用禮遇條例，於是他們根據政務人員退撫相關法制辦理退職。本人也一再強調過，軍文分治，公教分途均已成爲事實，他們已獨立於公務人員體系之外，但是有好處時，都要比照公務人員辦理，我們基於國家一體，也從沒有拒絕過。事實上，依照張部長給本人的資料，副總統及部分高階政務人員，真正適用18趴領取高額利息者，只不過150人左右，人數並不多，現在是如何在這個部分作調整。但嚴格來講，就法制面而言，他們領這些錢並沒有任何錯誤，是

依法辦理的事情，問題是人民觀感不好，爲什麼他們官做得那麼大，領那麼多退休金又有18趴，這是我們當前要處理的問題。昨天張部長與立法院商請已有初步的方向，就是從優退辦法中作調整，不需要修法也不能修法，謹向院會作以上報告。

總而言之，誠如部分媒體報導，18趴問題已經由誤導、扭曲，製造對立、分化，演變成一種仇恨政治，但是身爲國家負責人或政府的工作人員，我們面對仇恨時只能以更大的愛心來包容，以更大的誠意與耐心來化解問題，當然該講的還是要講，我們不能逃避，也希望儘量不要再繼續被誤解。同時，本人要特別再強調的是，我們必須堅持信心與勇氣，繼續推動改革的工作，並秉持「持其志，毋暴其氣」的精神，不放棄我們該做的工作。此外，本人提供近日來講話的相關資料，請各位參考，如有不妥當的地方，還請大家多多指教。謝謝大家！

### 15.對委員關心 18%議題發展的說明 100.01.20 (121)

謝謝大家關心18趴議題，發表許多意見。本人與張部長幾乎每天都在討論18趴的問題，對於各位委員所提意見，我們一定會加以考慮，強化資料的完整性，並提出強而有力的論述。至於高委員明見所提徵文活動，本人先向各位報告，這段期間來信支持本人的信函多達幾十封，不過看了以後覺得啼笑皆非。一方面，看到鼓勵和肯定本人的信固然很高興，但是信中同時也把別人罵得一塌糊塗，如果拿出來一定

又會惹禍。這個社會是兩極的，真正會反映意見者一定是性格強烈的人，不論正面或反面，也許他支持本人，但也大發議論，批評政府處理問題不當等，如果把他們的信拿出來掐頭去尾，他們可能會覺得不受尊重。不過，大家的意見，我們都會考慮，會後本人會再跟張部長研究，這兩天議題雖暫歇，但有心人士必然不會放棄炒作，最新的動作是要發動地方政府刪除18趴預算，所以我們要做的，是把事實真相儘量以最清楚、最具體、最簡單的方式呈現出來，然後讓外界去判斷。他們可以情緒化，政府機關不能情緒化，要冷靜處理這個問題，只要有新的發展，我們一定將隨時向院會報告，像府召開會議協商，目前還沒有結論，但協商過程還是要向院會報告。各位都很關心，我們也請大家放心，院部一定會更加努力地來處理這件事。

## 16.對議決 18%再改革案後的感言與說明 100.01.31(第2次臨時會)

今天臨時會議係依本院會議規則第5條規定召集，時間上較為匆促，非常感謝各位委員的出席，讓會議能夠順利進行。今日議程僅有銓敘部所提退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法草案一案。請按議事程序進行。

對於這個問題，大家的意見都已經表達，18趴議題從1月份開始被沸沸揚揚地炒作到現在，雖然最近媒體因為有新議題出現而暫時止息，但是並沒有結束，所以政府高層府院（總統府及行政、考試兩院）黨經過5次會商，結論於昨（30）

日才作最後確認，張部長或吳次長參加會議時均與本人保持密切聯繫，所以本人對整個會商過程知之甚詳。各位委員表達的意見，我都深有同感，但是從事公職，我們對政府所面臨的風暴，要共同來分擔責任，面對問題與解決問題。因為今天整個社會的氛圍已經演變成嚴重的階級對立，甚至撕裂，本人聽到很多公務人員說，出去都不敢承認自己是公務人員，如果再這樣繼續下去的話，考試院身為服務公務人員的機關，何以面對公務人員？！事實上，銓敘部在這段期間忍辱負重，面對各種不合理的批評或種種猜忌與懷疑，仍然一直秉持著維護本院的尊嚴與專業的立場，據理力爭，才有今天的結果，我們應該給予高度肯定。

至於個人對本案的基本態度是務必維護公務人員尊嚴與兼顧社會公平與正義。各位委員都很關心18趴的後續工作，其實本院已經開始規劃與準備，今天方案通過之後，相關工作不會停止，而且還會更加強，同時我們也要用嚴以律己的心情來重新調整相關數據資料及圖表等，俾作最好的說明與回應。不過，我們最大的困擾在於，退休制度或18趴都是高度專業的問題，都是經過專家審慎研議或精算而來，怎麼能因為任何人的一句話，就把它給否定？不同時代、不同職務、不同行業的退休人員所得替代率原本就不同，要把這麼複雜的內容用最簡單方法來說明，的確有點困難，何況過去我們並沒有處理這方面問題的經驗。舉個最簡單的例子來講，18趴優惠存款委託臺灣銀行辦理，但是臺灣銀行到現

在都拒絕提供資料給我們，這是很嚴重的事情，所以本人上週請吳次長要求他們務必要在最短時間內改正，如果再這樣的話，我們就考慮切斷與臺銀的合作關係，另外再想別的辦法。那有跟他們要資料卻不給我們的道理呢？他們藉口說是分戶分帳等一大堆理由，但是不管任何理由，基於委託關係，資料就應該給我們，順便在此作說明。

各位委員提供的很多意見本人也非常同意，稍後秘書長對外說明時必須留意：（1）用最簡單的方法來說明，因為這是很複雜的問題，不能再使它更複雜化，譬如說本次調整18趴後的實際數據是多少？由於存款額度減少，所以實質利率降到5.03%~15.49%；此外，18趴優存上限，常任文官調降為114萬元，政務官調降為200萬元，具體數據都要說明清楚。因為前一陣子各種數據都冒出來，誤導民眾，毫無根據，有人說我拿6,600萬元退休金，但本人退休期間才8年，怎麼算也只有800多萬元，後來我辦公室的同事算出大概是以領35年計算，在此真要感謝他們，本人退休後還要活27年，到102歲才可能領到這個數字，感謝他們祝我長命百歲。（2）退休所得替代率要清楚說明，80%、90%是上限，銓敘部有提供資料，本人希望這方面資料要更加具體，否則讓大家在資料裡翻來找去就很困難，例如委任為79%~90%、薦任為74%~90%、簡任為54%~90%、特任為65%~69%，必須具體清楚交代，也可以再進一步說明平均所得替代率是多少，有個平均的數字會更好；又因為前陣子外界在批評所得

替代率偏高，可以先進國家的退休年金保障制度，如美國是三層，英國是雙層為例，實際加總起來，美國的退休所得替代率為99%，英國更高達104%，而我國現在只有一層，且公保尚未年金化，來釐清我國公務人員退休所得偏高的疑慮。同時，退休所得替代率的原理，應該是越低階文官之退休所得替代率越高，越高階文官之退休所得替代率越低，這是公平的制度，因為你在職時拿那麼多錢，退休後為什麼還要拿那麼多？所以一般來講，高官的所得替代率都不過50%、60%而已，低階退休人員所得替代率約90%。過去的確也有所得替代率超過100%的現象，這的確不妥，外界說公務人員要跟社會一般人公平，其實公務人員本身也要講求公平，我們照顧中、下階層公務人員，正是退休制度的基本精神，一定要強調這一點，今天即使退休所得替代率偏高者，也都是中、下階層公務人員，而不是高階公務人員。

剛才委員提到比較95年、99年及100年3種版本，事實上，本人非常佩服歐委員育誠所提供之公務人員退休所得曲線圖，請部再加上100年的新版本，重新再製作一份3種版本優存調整方案之公務人員退休所得曲線圖，可以看出退休所得曲線原本是均衡平行，95年民進黨的版本把它扭曲掉，高官扣減金額少，反而中低階層者扣減金額較多，變成不是平行線，而是上面窄、下面寬；99年修正後才又恢復成平行線，雖然不見得是所謂「瘦高官、肥小吏」，基本上已經恢復原來退休金所得到一個合理的曲線；現在再作修正，已真

正做到當初99年修正版本想要「瘦高官、補小吏」的目的，並充分地體現出來。這個圖表有4條曲線，有1條是原來的退休所得，再加上95年、99年及100年3種版本的3條曲線，如果可以繪製完成，則媒體一定願意採用，刊登出來後，大家一看就知道是怎麼一回事，原來99年的修正版本比較合理，100年的修正版本更合理，這樣對社會就有所交代。本人常講到本院這次真是受到無妄之災，我們推動退休制度改革的良法美意，因為18趴的紛擾而被扭曲，今天我們為對社會有個交代及回應而再作修正，已經付出相當大的代價，但是為了國家社會整體，也不得不如此。

最後，本人不但今天要強調，以後更要強調，本院99年修正退休法的特色與其正面效益，尤其要駁斥這段期間以來媒體的蓄意污蔑與惡言批評。雖然我們不必正面去跟媒體你來我往，這樣沒有意義，對我們也沒有什麼好處，但是他們的確說了很多嚴重污辱本院的話，例如甚麼18趴早已「入土為安」，我們又重新讓18趴「復活」，又說本院放著好好的事情不做，卻「發神經」搞個退休法修正案，真是莫名其妙。這還是報紙的社論寫的，居然有這種媒體，根本就不了解狀況，本人懷疑他們到底有沒有看過99年退休法修正案版本，在那種氛圍之下，大家都一窩蜂噬血性地來醜化我們公務人員，浪費社會成本，製造對立，這是本人最痛心的一點。今天我們只希望不要再讓公務人員繼續受折磨與污辱，站在考試院的立場，這是我們最低的要求，其他的部分，只能靠我

們繼續努力，改善一切相關施政與作為，來重新確保政府對公務人員的承諾以及重建人民對政府的信賴。

大家的意見都已經表達，誠如歐委員所講，也留下了會議紀錄，因為時間緊迫，本案可否就照案通過，當然我們也了解政府希望對這個問題立刻止血，並且趕在舊曆年前定案，以後對於這個問題，外界再想興風作浪，起碼不會引起那麼大的共鳴，這也是今天我們處理本案的基本態度。

請問各位，對本案照部擬通過有無異議？（無）無異議，通過。

### 17.對立法院司法及法制委員會審查公教人員保險法修正草案情形的看法 100.11.10（162）

今天銓敘部的2項報告都很重要，也都引起關注。……其次，關於立法院審議公教人員保險法修正草案部分，誠如各位委員所言，本院在這方面花了很多的心力。半年前，本人在總統召集五院院長座談時，曾就本案進行詳細的報告，本人將本院的立場說明得很清楚，因為預期本案將來在立法院與行政院的主導下，可能會有一些妥協，故曾建議審議的時機應特別審慎。換言之，本人不希望在今年下半年正值選舉期間審議本案，因為遭逢的壓力必然更大，妥協的程度也必然更大，本院的立場將更難維持，但是很不幸的，這個狀況還是發生了。根據張部長的報告，本院一方面堅守原則，另一方面又要遷就現實，也做了最大的努力，我們對分甲、乙兩類人員之設計不再堅持，但是做了雙重的限制，本人希

望院會後部應對外明確的說明：公保制度是一種保險制度，與退休金與優退是不同的，是建立在自給自足的基礎之上，並以保費來支應。而且，應強調公保到目前為止，財務非常健全，不會發生如外界危言聳聽之虧損狀況，尤其公保的經營是建立在機關與被保險人共同分擔財務的前提下。既然投保費率將配套由現行的4.5%至9%，提高為7%至15%，這點要特別強調，這樣才能取信於人，避免一些對此案不滿的人大作文章。不過，本人要提醒張部長，對於為何當初本院有甲、乙兩類人員的設計，為什麼曾經很堅持，如今卻放棄的質疑，應該有一些說法與因應。

總而言之，誠如蔡委員式淵所言，考試院是一個超然、獨立的機關，但是碰上這些具有高度政治性的問題時，往往難以維持自己的立場，不過本院已經盡力，並在各種場合表達本院的立場，堅持我們的原則。如照張部長所規劃，訂定一些限制與前提，例如調整保費，以維持公保的財務健全，這樣對公保被保險人也算有所交代。以上意見，供院會參考。

#### 18.對「早期退休支領一次退休金生活特別困難之退休公教人員」發放年節特別照護金的看法 101.3.1 (177)

針對這個問題，大家發表很多意見，張部長也有很詳細的說明，本人藉此也要表達一點個人的看法：本人至考試院服務以來，常常對早期退休人員的生活待遇感到同情，因早年政府財政拮据，窮到連發放退休金都難以「依法行政」，所以在擔任銓敘部部長時，與現在的吳人事長一起處理過早

期退休金未依法核計「其他現金給與」之問題，最後商請行政院打個折扣以15%發給，我們當然並不滿意，但在當時的狀況下也只能如此。近幾年來公教人員之退休制度才較為健全，條件也相對充實，與早期退休公教人員的處境對應比照，實不可同日而語；因此，政府對於早期退休人員應給予更大的關心與照顧。照護金之發給金額自88年迄今未曾調整，本人認為有調整之必要，若能由中央編列預算，則無須再與地方政府進行協商，因為地方政府可能抱持反對態度，甚至可能滋生新的問題，造成社會不良的觀感。良法美意在政策宣導與擬定相關配套措施時，應力求周妥，避免衍生不當效應，尤其社會大眾對於公務人員之退休福利事項，已有一些負面印象，而本院推動考績法之修正，強調績效管理，即有平衡社會觀感之目的與意義。因此，未來在調整照護金時，應強調照護對象為早期支領一次退休金而生活特別困難之退休人員，在其有生之年給予溫暖與照顧，相關數據顯示，領受人數不多，且在快速遞減中。請銓敘部在辦理此項措施與對外說明時，應有充分的準備與更細緻的規劃。

#### 19.對全國教師會劉理事長欽旭、吳秘書長忠泰及羅副秘書長德水等一行 3 人拜會本院的看法 101.3.15 (179)

本人有2點意見報告：……2.有關「全教會」到院拜訪一節，經本人審慎考量，請秘書長代為接見，並非本人有意迴避。其實，本人與幾位全教會代表都很熟識，不過對於他們所提問題，基本上並不認同，所以難有所交集；最重要的是，

本人也是為維護本院之基本立場。謹說明如下：公教分途是政府既定的政策，並無混淆的空間，雖然過去留下很多問題待解決；例如，若干教育人員經常選擇性的要求，比照對其有利的公務人員政策，但對其不利者就想分途，讓我們不勝其擾。本院雖為公教保險與退撫基金管理與監理之主管機關，但並不表示軍教人員就相關制度有疑問就得直接向本院提出意見。事實上，如果他們有意見或主張，應該分別向國防部或教育部，甚至透過行政院表達其意見及主張，再以主管機關的立場轉知本院，方為尊重法制及軍、教人員主管機關之正辦。現在他們動不動就想直接來找我們溝通，如果本院對他們的意見及主張有所承諾或協議，其實是對軍、教人員主管機關不夠尊重，所以不能陷我們於不義。本人了解全教會背後有立法委員支持，因此在許多問題上面，態度非常之高，也十分強硬，但是本人認為本院的基本立場一定要堅持，我們尊重立法院及立法委員，亦尊重相關教育團體及其主管機關，但任何主張或政策的改變，都必須遵循既有的主管體系及制度來辦理。

## 20.對 100 年度銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會、監理委員會工作報告的看法 101.3.22 (180)

今天張部長兼任基金管理委員主委及黃秘書長兼代理監理委員會主委提出工作報告，相信大家對其業務有更清楚的了解。本人曾擔任銓敘部長及兼任基金管理會主任委員、本院副院長及兼任監理會主任委員，在此謹提出幾點意見，

供院會參考：……4.退撫基金是大家共同關心的議題，今天本人調整議程，就是希望透過大家的討論來建立新的共識。退撫基金在大家的努力下，應給予肯定，退撫基金是在本人擔任銓敘部長任內成立，但功勞不在本人，而是前任部長花了21年的心血，一步一步建立。退撫基金先天體質不良，本應由金融保險職系人員來管理，但卻由人事行政職系人員來負責處理；其次，它是金融管理的專業，講求經營績效的專業經營，須與市場做密切的關連，卻由行政導向的機關來運作。本人認為這個問題，短程能做的事情有2項，一是內部一定要建立獎勵機制，使經營者能有更開創的作法，否則有功無賞，打破要賠，誰要甘冒這個風險呢？事實上，基金剛成立時曾向立法院提過，可是備受立法委員撻伐，認為基金還沒有賺錢就想要分獎金；但問題是，沒有獎勵機制，能夠保本就不容易了。第二是應付燃眉之急，一定要讓軍職人員退出退撫基金，另由政府編列預算支應。民國98年3月本院與行政院進行兩院協商時，即已提出這個議題，但遲遲未見回應。俟副院長到任後，本院將再積極與行政院恢復政策協商機制，一定要讓軍職人員退出退撫基金，以前陳部長跟本人講過，當年把軍人納進來有不得已苦衷，因為要把餅做大，否則在立法院不通過，但是他也承認，這並不是很好的規劃，軍人和文人不一樣，軍人職責是保衛國家，退休之後，國家編列預算照顧他們是天經地義的事情，為什麼還要他們與一般公務人員一樣提撥呢？而且現在要改為募兵制，人數

又要減少，軍人如果不退出，將會拖垮退撫基金，這是很明顯的事，我們短程要做的就是這個部分。至於中程則要將退撫基金轉型成行政法人，讓它更靈活，更重視績效。行政機關只重視過程而不重結果，乃是必然的現象，我們常講要務實，但它不轉型行政法人又怎麼務實呢？留在文官體系當中，它就無法務實。至於長程目標則應該回歸專業，本人認為退撫基金放在本院並不是最好的安排，應該由政府金融機關主管，記得基金剛成立時很風光，全世界的投資顧問機構都來找我們，因為十年之內就會握有4千億，現在更高達近7千億。張部長是金融的專才，但英雄無用武之地，既無法賺大錢，一時的虧錢還要挨罵，所以對銓敘部來講，這是非常艱難的工作，在此要感謝銓敘部、管理會及監理會同仁的辛勞與努力。

## 21.對公務人員退休撫卹基金暨公教人員保險準備金截至101年3月底止財務運用情形的看法 101.4.26(185)

書面報告第5案監理會提出101年度第1季監理概況(含100年度年終稽核報告)與銓敘部業務報告退撫基金及公教人員保險準備金第1季財務運用情形，兩者關係密切。其中監理會100年度年終稽核報告建議事項達22點，諸多建設性意見，請委員多加參考。謹就本人初步翻閱，提出2點意見供參：

- (1)項第5點有關管理會實地稽核「安泰投信」發現重大違失，並經金管會提出糾正並處以罰鍰，管理會對此

事件是否損及退撫基金權益，以及如何管控後續風險，應進一步說明與處理。

(2)項第21點有關管理會購買台電公司債近1億元，將到期日誤植為發行日，發現後雖隨即更正，卻未同步將會計科目更正為非流動類資產一節，亦屬內部控制的重大缺失，同樣值得我們關注與改進。此外，本屆委員對於退撫基金長期以來存在的諸多問題非常關心，但是面對龐雜的數據資料，短時間內實無法充分理解並表達專業意見。本人雖對退撫基金之性質及未來發展方向，曾作原則性說明，仍希望委員對此問題多給予關心與注意，建議銓敘部儘速向委員進行詳細簡報，使委員對相關議題能提出具體建議，以善盡本院管理與監理退撫基金之責。

## 22.對發放退休軍公教人員年終慰問金的 3 點說明 101.10.18 (209)

本院就退休軍公教人員發放年終慰問金有非常明確之立場，亦已向行政院清楚表達，謹再強調以下3點說明：第一，發放年終慰問金，並非本院職掌。第二，年終慰問金係由行政院編列預算執行，立法院如有意見，應由行政院預算著手。第三，行政院業已表明立場，本院應予尊重，不作任何價值判斷。此問題牽涉廣泛，尤其此時此刻不宜再引起外界見縫插針，像昨天行政院表明立場，結果中國時報說，「行政院嗆考試院」，這有什麼好「嗆」的呢？今天本院再表明

立場，是否又變成「回嗆」過去？我們不要上這個當，這個問題是非常的單純，就只是如此，希望大家有此認識。

### 23.對退休軍公教人員年終慰問金的看法 101.10.25(210)

在進行今日議程之前，本人有一份書面報告，題目為「共體時艱、忍辱負重、奮發向上、爭回尊嚴」，請院會參考：

#### \* 共體時艱、忍辱負重、奮發向上、爭回尊嚴

- 一、最近，在立法院預算審查時，若干立法委員對於編列退休公務人員年終慰問金預算事項提出質疑，進而引發了社會一股羞辱退休軍公教人員的氛圍，連帶地也讓現職軍公教人員的尊嚴受到踐踏。
- 二、退休公務人員及現職公務人員既有的福利或待遇，都須經過編列預算經由立法院決議通過，預算案等同法律案，如不同意或要刪減，應從審查預算著手。況且，目前遭到質疑與批判的福利措施，也都是行之有年，而且也經過政黨輪替的檢驗。儘管如此，問題是現在既被提出，因為是政府的制度和政策，自當由現在的執政者承擔。因此，我誠摯地希望社會大眾不要羞辱退休人員，也不要醜化目前正在工作崗位上的現職人員，相關政策與制度措施的好壞與對錯，都應由執政團隊的政務官負責與承擔。
- 三、退休公務人員過去在我們最窮困的時代，曾為台灣創造「經濟奇蹟」的光榮，現在雖年邁但卻不能抹煞他們的

貢獻。同時，我也要期勉目前在職的公務人員，在當前國家和政府面對嚴峻挑戰的時刻，我們必須共體時艱，分擔責任，忍辱負重，協助政府渡過難關。並且，在工作上要更積極認真，熱心為民服務，唯有我們奮發向上，力爭上游，才能為我們自己和退休前輩爭回尊嚴，並贏得人民的信賴和尊重。

如果大家同意的話，列入會議紀錄，同時請秘書長就有關問題對外說明。現在請按照會議議程進行。

#### 24.對人事總處年終慰問金發放立場的看法 101.10.25 (210)

……剛才朱副人事長提到年終慰問金的問題，決策很快，版本也很多，最後來不及提書面報告，如果書面報告來不及的話，口頭報告也可以，對大家關心的問題，若能主動說明，大家會更肯定你們的作法。在此也期勉大家，對於爭議性的問題，不要有迴避的心態，對於社會大眾關心的議題，應勇於面對，主動說明。有關年終慰問金的法源部分，朱副人事長最後特別強調這是見仁見智的說法，可是本人認為人事總處主管慰問金、工作獎金發放事宜，應該要有自己的立場，怎麼可以說是「見仁見智」呢？總處應該有自己的立場，如果認為有理的話，就必須要堅持，本人不認為這是見仁見智的問題，雖然有人在炒作，但是我們還是要以負責的精神來面對問題，不能以「見仁見智」一語帶過。本人很坦誠地講，昨晚一夜難眠，一直在思考有關年終慰問金問

題，本人要不要講話？然而，職責所在似乎不得不講，但是又必須兼顧不要製造更多問題、不要製造更大對立、不要傷害政府的形象，以及不要造成兩院間的差異，更重要的是要安慰和安撫公務人員，實在不知道要怎麼講。思考了很久，我們還是要面對，表達立場，雖然這不是本院職掌，本院無從參與決定，但影響的是所有公務人員，包括退休人員，又與本院職掌相關，對於這個問題，如果本院從頭到尾都沒有立場，都不講話，外界會質疑考試院存在的價值，所以即使再困難，還是要勇於面對，故發表相關談話。以上意見，謹提供院會參考。

## 25.對公務人員退休年金制度改革的想法 101.11.1 (211)

謹就各位委員關心的議題，表示個人意見：……2……當然，對於當前的情況以及敏感的退休人員年終慰問金問題，大家也有交換意見。最近大家和本人一樣，心情都非常沈重，因為看到現在的社會氛圍似已形成一種對立情勢，對於國家長遠發展，十分不利。這個問題攤開來談之後，我們的確發現退休給付對於國家財政負擔如此沈重，實在令人憂心忡忡。針對退休制度的改革，剛才邊委員已提出一些專業意見，事實上，本人與張部長也多次對退休制度改革交換意見，昨天在立法院也把我們的想法，大致向王院長說明。我國退休制度經歷幾個重要階段，從早期的恩給制到84年成立退撫基金，尤其是99年退休法修正通過，將75制改為85制，為本院未雨綢繆所做的重大改革。未來公務人員退休制度的

設計與規劃準備走向第三代，目前已陸陸續續表達一些要點，包括張部長在許多場合提到加上商業年金的三層保障結構、退撫基金由過去的「確定給付」改為「確定提撥」、每3年進行保費精算、以50年為估算基準，機動地調整等，最重要的是希望將來退休所得替代率能夠下降到與世界主要國家同一個平衡的水準，70%的退休所得替代率應該是比較合理。現在不管如何計算，退休所得替代率的確還是偏高，僅低於希臘及奧地利，所以給外界的印象不佳。剛才邊委員提到從基本架構上產生的問題，來改革規劃整個退休制度，目前基本的架構是本俸乘以2，以最後1年薪資俸點作為計算基礎，這樣的制度是否要調整？本人常講過一句話，任何不合理的制度都可以透過合法程序調整，但問題的關鍵是我們要有遠見，要有改革的決心，請銓敘部開始積極規劃，即使不能在本屆任期內完成，亦須提出正確的構想與方向，以供後人繼續努力。此外，對於媒體及政論節目所謂「85制是個騙局」、「退休制度的規劃都是銓敘部官員為自肥而設計」之報導，本人擔任過銓敘部部長，我們有沒有自肥過？這輩子我從未想過退休金的問題，怎麼會只為了自己將來領更多的退休金而設計這種制度呢？請銓敘部務必要備齊相關資料，對外予以澄清，若為事實，本院必定追究責任；但若為不實報導，也要嚴正面對，並適時澄清。

26.總統府退休年金改革會議暨記者會的講話 101.11.22

(214)

最近因勞保爭議引發的退休制度討論，本院基於係公務人員退撫制度及軍公教退撫基金的主管機關，本人已要求銓敘部進行檢討並提出改進方案，並預備於12月初向院會提出報告。

本月18日(週日)晚奉通知，於次日中午12時至總統府參加會議，始知係為21日(週三)總統記者會之預備會議。總統指示將由行政院和考試院組成專案小組，由於未來任何方案均須送立法院審議，也邀王院長金平與會。會中決定由行政、考試兩院分別提出改進意見，在明年1月間整理出具體方案，並於立法院下會期(2-3月間)向立法院提出。

21日上午8時30分總統邀請行政、立法、考試三院院長再度開會，會中由行政院江副院長宜樺和本院張部長哲琛分別就行政院和本院提出初步報告(報告均會後收回)。在聽取與會人員意見後，旋即於10時30分由總統率領三院長主持記者會，向外說明處理本案的方向、構想和流程。

謹將本人在兩次會議和記者會上之發言，簡要報告如下：

#### 一、第一次會議

1. 早期財政困難，政府在退休制度上，未能「依法行政」；後來政府財政好轉，爲了補償，又多「法外開恩」；如今危機呈現，造成「進退兩難」。
2. 民主政治是多數決和代議政治，應循體制內處理此一問題。

- 3.民粹凌駕專業為一時現象，政府有責任儘速提出改革方案，安定民心。
- 4.退休制度的改革至為必要，本院主管公務人員，但教育人員和軍職人員請行政院配合。
- 5.本案關係重大，敏感又有時間壓力，請儘速成立專案小組研商對策。

## 二、第二次會議

### 1.對改革的原則建議

- (1)全盤與整體考量。
- (2)可有不同方案，但必須有完整的配套。
- (3)謀定而後動：配合行政院，尊重立法院。

### 2.對「潛藏負債」的說明建議

- (1)屬政府未來應負擔的法定給付義務。如果什麼都不做，才會發生；如及時改進，就不會發生(以銀行和病人為例)。
- (2)政府應強調負起責任，不會讓其發生，以安定人心。
- 3.應強調退休制度的改進不是追求完美，而是確保財務的健全和穩定。退休金也不是福利，而是照顧退休人員的生活需要。

## 三、總統記者會發言

考試院是公務人員退撫制度及軍公教退休撫卹基金的主管機關，這一屆考試院成立以來，主管部會積極提出應興應革事項，在本院合議制的決策體制及立法院的支持下，100

年1月1日已開始實施將公務人員支領月退的「七五制」改為「八五制」，並準備推動公教人員保險年金化(已送立法院審議)等重大改革。近來，社會大眾對於公部門退休制度的改革甚為關切，考試院自當回應社會的期待，繼續檢討現行制度，積極研擬改革的規劃方案。

銓敘部基於業務主管機關的立場，已對現行制度的不足或缺失之處進行研究，未來須經過考試院院會決議通過的改革規劃方案，將秉持下列三點基本原則：

第一、全盤與整體考量：改革的面向將涉及基本架構的調整，並分別就新進人員、現職人員及已退休人員而有不同的考量。

第二、擬具各項配套的備選方案：提出各種可能的改革備選方案，每個備選方案均須包括各種配套措施的具體規劃。

第三、謀定而後動：配合行政院主管的相關改革方案，積極與公務人員進行溝通，改革方案推動前並須尋求及凝聚社會之共識。

目前大家所關心的改革內容，銓敘部已規劃出三個大方向，謹簡要說明如下：

第一、從目前的「確定給付制」走向「確定提撥制」，分散退撫基金的準備責任，並有效減輕政府的財務壓力。

第二、參考其他國家的制度，調整退休所得替代率。

第三、在設有改革過渡的前提下，延後月退休金起支之年齡限制。

最後，願強調退休制度的改革不是刻劃一個美好的藍圖，而是要確保財務的健全和穩定，只有如此，才是人民之福，國家之幸。

以上為本人過去三天的「實錄」，在過程中和伍副院長、張部長以及銓敘部同仁均保持密切的聯繫。由於迄今尚未能了解行政院規劃的內容和流程，銓敘部已進行規劃的內容一時尚不能公開討論，謹先向院會做以上的報告，敬請鑒諒。

## 27.對銓敘部就「公務人員退休撫卹制度公平性改革之檢討」進行專案報告的看法 101.11.22 (214)

今天銓敘部報告有關年金制度改革，大家有許多發言，誠如高委員永光所言，擔心為必然，本人與大家一樣，心情也非常沉重。誠如本人第一次於總統府會議所言，這個問題面臨兩難，做與不做都會遭致批評，不可能全身而退。尤其，本院為公務人員退休制度及退撫基金主管機關，我們能不做嗎？能迴避嗎？我們不但不能迴避，還必須提出具體辦法，至於辦法是否周全、可行，除本應善盡能力與智慧外，也只能聽天命。本院規劃相關制度僅及於公務人員，至於軍、教、勞為行政院主管，但本案既為跨院規劃，相關方案必須完整且能相互接軌，本院僅能就公務人員部分，提出我們的構想，不過將來要怎麼做，必然要與行政院及立法院密切合作。其次，本人要強調，任何的改革不可能為全新的或無中

生有，必然是根據過去的制度演變、現時狀況及未來趨勢發展，依據資料、證據與數據，做出比現在更好的安排及規劃，對銓敘部來講，將來會是非常沈重的工作。本院目前提出的三大方向及原則，增加提撥、減少給付與延後支領退休金都是世界的趨勢及先進國家的作法，部分國家退休年齡已提高至67歲，而我國公務人員平均退休年齡為55歲，再不改革，財務問題只會更嚴重。基本上，財務問題不解決，退休制度會被拖垮，現在談改革要兼顧公平、正義與信賴保護原則，這些我們都知道，但問題是，財政垮了，國家垮了，談這些原則還有什麼用呢？我們必須兼顧這些原則，但是要在各種考慮因素之下，找出一條路來，套用媒體的一句話，要讓大家活下去！改革不可能全身而退，而且本人也預見這個問題未來的困難與艱鉅，提出方案之後，大家的批評以及將來到立法院的朝野角力；可是，如果真正對國家、對人民有利，個人一時的得失毀譽均可不計。基本上，本人認為退休年金問題，晚改不如早改，逐步改不如一次改，部分解決不如全面解決，若不這樣做，就是凌遲。看看媒體輿論每天瘋狂的批評謾罵，不過政府要面對問題，拿出辦法來，最後再看在各種方案中，哪一個比較能夠被接受，這樣才能把問題解決。昨日接獲友人來電，談到總統對本案有16字宣示，本人亦有16字：「正在規劃，急轉直下，只有方向，尚待精算。」精算包括實質精算與精打細算。所以各位委員今後1個月可能會很辛苦，我們先召開座談會討論原則，再與行政院一起

舉辦研討會及公聽會，聽取學者專家、公務人員協會及退休公務人員協會等各方意見，時間不多，長痛不如短痛，請各位委員與銓敘部一起努力，希望在各種方案中，找出最能為大家接受的方案，對國家作出最大的貢獻。以上補充說明，謹供院會參考。

### 28.101 年末最後一次院會對年金制度改革的感言 101.12.27 (219)

今天要處理的議程均已處理完畢，請問各位，有無其他臨時動議或報告？（無）如果沒有的話，今天是民國101年的最後一次院會。我深深感受到，愈是有目標和任務要達成，就會覺得時間過得愈快。對於過去一年大家在工作上的努力，我藉這個機會向副院長、各位委員、各部會首長、秘書長、副秘書長及院部會的同仁們，表達誠摯的謝意。

在今年10月上旬，因勞保基金潛藏債務問題，引發社會大眾的關切，並進而導致一連串檢討退休軍公教人員退休待遇的聲浪。這項成爲政治風潮的公共議題，對政府來說既是必須面對，且須在短時間提出解決方案的危機。但大家都知道「否極泰來」的道理，我們如果朝正面與積極的態度來看待「危機」，勇敢地面對挑戰，那麼明年1月中旬左右，我們將推出年金制度改革方案時，就成了我們可大步整建退休制度的「機遇」，而「危機」也就化爲「轉機」。……

### 29.對公務人員退休制度改革的想法和感想 102.1.10 (221)

本人要向院會作其他有關報告，書面資料<sup>3</sup>已放在各位面前，退休制度改革是非常嚴肅的問題，但是我想儘量用比較輕鬆的方式來說明。近來年金改革的議題，可以說沸沸揚揚，除了行政院正主導辦理超過120場座談之外，媒體也不斷地大幅報導各種不同的意見、說法及看法。本院是全國公務人員退休制度的主管機關，也是軍公教退撫基金管理及監理之主管機關，所以我們必須面對，沒有退縮的餘地，必須主動負責地提出我們的構想及建議。但是本次年金改革涉及全面，除了公務人員之外，還有軍職、教職及勞工等不同職業類別；所以，我們必須配合行政院，才能整合出一個全面且一致的改革方案，然後再送立法院審議。

因此，坦誠地向各位報告，本院是最早開始完整規劃退休制度改革的機關，事實上在去年底，我們已完成整個大致方向及規劃內容。本來得到的訊息是1月中就要作決定，現在聽說又延後到1月底，但是我們沒辦法單獨提出討論。在尚未與行政院研商整合之前，未與其他軍職、教職及勞工部分作整體一致配合之前，單獨提出，對整個政府來講，外界可能會有不同的看法，但是我們內心又很焦慮且掙扎，擔心不能符合本院合議制精神，所以本人也一直希望能夠在適當時機，向院會作完整、充分的報告。個人希望在兩院開始進行具體方案研商時，能同時向院會提出報告，既然不能偷

---

<sup>3</sup> 書面資料詳見本書第十一篇〈對公務人員退休制度改革的想法和感想〉一文，本處不再重複。

跑，但同時並行應該是可以的，到時候請銓敘部再向法院會作更完整的報告。

事實上，跟大家相處4年多來，最近我能夠非常深切體會到各位委員對這個問題的關心，甚至是焦慮，所以幾經思考，在既要對各位委員表示尊重，又不能造成本院困擾的前提下，今天本人可以說是鼓起勇氣向各位委員作以下報告。剛才黃委員錦堂說我們沒有做到充分告知的義務，我想的確是如此，本人在此表達歉意。其實，今天本人提出這個報告，也是個人單獨所作的決定，一切後果由我自行承擔。我知道再不報告，各位委員可能就火大了，所以這個報告也許晚了些，不過在西方，外國人給別人寫卡片晚了的時候，會說「late but warm」，雖然晚了，還是很溫暖，希望大家能夠體諒。以下書面報告，雖然內容很長，不過，爲了表示尊重，我還是要一字一句唸給大家聽，同時並作些補充說明。

### 30.對公務人員退休制度改革問題的態度 102.1.24 (223)

在院會結束之前，本人再向各位作個簡單的報告。

每次院會前一晚，本人都睡不好，將心比心，一直在想委員們會提什麼問題。今天跟胡委員幼圃很有默契，知道他會講話；其實，大家心裡想的事情，本人都了解，也願意利用院會的機會跟各位委員對話。同時，也很懇切地向各位報告，請大家體諒張部長的苦衷。事實上，我們一直在規劃年金改革方案，而且不斷地從行政院接收到各種訊息，不論直接或間接，都立即作業。但是，對還沒有定案的事情，沒辦

法講得很具體，原因有二：第一是沒有把握，如果講了之後，最後付諸討論的卻不是我們的方案，對大家、對本院跟對社會都不好；第二，本專案會議雖然由行政院江副院長召集，但實際討論時都是由總統主持，所以必須尊重總統與行政院長，這是我們最大的苦衷。張部長明天會再向各位報告，坦白講，他只能儘量地把我們的想法、構想講出來，具體的東西不能說，不是不相信各位，而是媒體記者無孔不入，萬一刊登出去，結果跟我們講的不一樣就不好。所以，今天本人將自己的感想和心得，向大家報告，也算是為明天張部長的簡報作導言。以下將準備的書面資料念出來，跟大家分享。

### 嚴肅面對退休制度改革的問題

近二十年來，我國社會的結構和生態變化太大、太快，如今退休制度由於經費不足、職業不平和世代不均所造成的壓力已到了不得不改革的時刻。

我們社會的基本問題不是貧富，而是不均，這是全球普遍的現象，但長期不均所產生的不公平，不僅會裂解社會，也會造成國家發展的倒退。最近看了美國經濟學家，也是諾貝爾獎金得主史迪格里茲(Joseph E. Stiglitz)所著的「不公平的代價」(The Price of Inequality)一書，深有所感。作者指出：分配不均的代價是，經濟體系不穩定、沒效率、成長緩慢，並且陷民主制度於岌岌可危之境。他開宗明義就指出，「低成長不是問題，分配不均才是」，這就是我們先賢所說的，「不患寡而患不均」的道理。

除了分配不均之外，我們還面臨一個更嚴峻的挑戰，就是人口老化和少子化的雙重壓力。我國「扶養比」(老年人口和幼年人口與生產人口的比例)快速上升，民國64年為64%，84年為46%，99年為36%。幼年人口(14歲以下)由64年的573萬人，下降至99年的362萬人；而同時老年人口(65歲以上)，則從56萬人大幅上升到248萬人，預估民國145年時，將達772萬人，占總人口36%。換言之，「扶老比率」由97年的7養1(7位生產者養1位退休者)，到112年的3養1，到145年的1.4養1。從以上的幾個數字告訴我們，如果我們不能立刻採取行動，從制度上做大幅的改革，我們必將禍延子孫。

談到改革，往往是最難的。很少人會公然說反對改革，但他們會說方法不對、時機不對、對象不對…。真正的理由是反對自己被改革，最好是只改別人，不要改到自己。但今天改革影響到的人可能是每一個人，至少是每一個家庭。我們是多元的社會，也是社會流動性很高的社會，幾乎每一個家庭都有軍、公，教、勞，甚至各行各業。對一個影響我們每一個人，還包括我們的子女的重大改革，我們必須要嚴肅面對。

問題是我們擔心不是每一個人都了解當前問題的嚴重性以及改革的迫切性。這期天下雜誌(2013.1.23~2.5)有一篇政大廖元豪教授寫的文章，可用來形容一般人對改革的看法：

外觀看來，民眾對於政治非常關心。但這些爭執，基本

上都不談資源分配規則，不談公平的競爭規則。只聽到受政策影響的少數人，大聲嚷著「不能管我」、「不要對我課稅」。

又要物價便宜、服務周全，同時卻又要高水準勞動條件。又要人人有大學讀，又詬病大學生平均薪資比從前低。要捷運、公路四通八達，卻不肯加稅，又批評BOT…天下豈有此等事理？

他也談到史迪格里茲的書，不過他指出造成不公平的原因是人的私心，「99%的人其實跟那1%的富人一樣，只希望政府站在自己這邊，進而踩在別人頭上。」

除此之外，還有一個使我們擔心的問題，那就是已開發國家的人民在人口老化之前就已經累積了相當的財富，但開發中國家在財富累積之前，就快速的人口老化。很不幸的，我們可能也屬於後者。

整體而言，公務人員與勞工的世代不均有不同之處也有相同之處。不同部分，就公務人員而言，是過度向已退休及兼具新舊制年資者傾斜，所以對新制年資者相對不利，對後進人員更為不利。就勞工而言，是向新進勞工傾斜。相同部份，是兩者都面對經費不足的問題，如不能在制度上改弦更張，彌補財務的缺口，不但兩者的退休制度難以永續經營，而且勢必債留子孫。

這次退休制度的改革，在檢討缺失的過程中，我們認為在諸多因素中，最重要的有二個因素，一是所得替代率太高，二是太早退休的問題。

我國公務人員的退休所得替代率，不但高於其它國家的所得替代率(很少超過70%)，也遠高於我國其它行業的所得替代率。主要原因為退休金「計算基準」是最後一年俸額，當然是最高的俸額；加上「基數內涵」是本俸的二倍，通常高於實質薪俸，所以所得替代率會高達90%左右。

在民國84年實施儲金制後的新進人員已無18%優存，84年以前舊制領有18%優存的人數不多，且已年高。較嚴重的是84年以後，兼有新舊制年資的退休人員，加上18%的優存，所得替代率有超出100%的情形。在改革擬議中，我們希望上有天花板，下有地板，即「排富」與「照顧弱勢」。

造成今日退休制度財務困難的因素中，太早退休是十分嚴重的問題。理論上，應該是工作的時間長，退休的時間短，至少也應該是退休的時間不應該超過工作的時間。但事實上，近十幾年來公務人員提早退休的人數愈來愈多，愈來愈早。根據統計，94%的人選擇提早退休，其中55歲以前退休的人占退休人數的60%以上，近99%的人選擇支領月退休金。總結，如今的公務人員是退得更早，壽命更長，領得更多。

我國的潛藏負債占GDP的150%，希臘曾經高達160%，希臘採取的措施是裁員20%，減薪12%，並將退休年齡延至65歲。爲了避免步上希臘的後塵，我們規劃中的改革方案重點在調降所得替代率和延退，比較起來，相當緩和。

我個人對此次退休制度改革的優先順序有三，一是延

退，即90制(節流)，和提高基金的收益率(開源)，二是退休金給付的「計算基準」和「基數內涵」的合理調整和提撥率的調整，三是阻止財務上的漏洞，例如購買或併計年資等。

我認為改革的重點是把一些不合理或非絕對必要的規定予以調整，而不是把合理的或必要的硬砍一塊。我們希望改革後的退休所得對一個正常的家庭是合理的，我們期待的是一個健全的退休制度，一個至少30年內讓大家可以放心的制度。

在這次改革過程中，我們沒有私心，也沒有本位主義。事實上，考試院一直在推動和建構第三代的退休制度，民國99年退休法的修正，只是一個開端。我們追求的是國家的長治久安、社會的公平和諧以及人民的安居樂業。

散會。謝謝大家！

### 31.總統府退休年金改革會議情形 102.1.31 (224)

在各位表達意見之前，本人接續張部長作補充報告，這也是參加幾次總統所主持會報的模式；也就是先請張部長報告，然後行政院江副院長報告，與會者再表示意見。本人通常都是在報告之後，第一位表示意見者，謹將參加二次會議所表達的意見內容整理出來，向院會報告。在此次年金改革過程中，對各位委員深感不安和歉意的是，未能事先充分盡到告知的義務，原因和理由，上次院會都已經講過，不過還是深表遺憾，再次向大家表示歉意。如今只能事後報告會議經過，不週之處，還請包涵。書面資料說明如下：

## 一、1月26日會議

(一)首先就總統去年11月18日指示年金的3個缺點—經費不足、行業不平和世代不均—而言，本院提出的方案估計其效益為：

- 1.經費不足：應可大致達成避免基金收支不足和破產危機，希望能維持至少退撫基金30年的穩定和正常運作。
- 2.行業不平：公務人員和軍、教並不完全一致，與勞工更難以比較，但調整公務人員退休制度中若干不合理的規定後，應可消除外界的一些疑慮和誤解。
- 3.世代不均：對已退、現職和新進公務人員分別規劃新的制度，不僅可減少兼具新舊制年資者和僅具新制年資者的不均，也將可減少對未來新進公務人員的不均。但我國人口老化和少子化的問題，遠比一般想像中的嚴重，希望國人嚴肅面對此一危機，只有我們能及時多負一些責任，才能減少對我們下一代的傷害。

我國的「扶老率」，由民國97年的7比1，到112年將達3比1，短短15年內便增加一倍有餘，依此速度，很快便會到達1比1，甚至超過1比1的比率。又據報導，我國人口到2024年便呈現負成長。

少子化的問題，總統早就說過已成為「國安問題」，政

府也想盡辦法鼓勵和獎勵生育，但我認為這是一個時代特性、生活方式和現代人的觀念問題，過去人民再窮，也願多生孩子，今天人民再富有，也不一定願意生孩子。所以，我認為這個問題，可能短期內並無任何辦法可以解決。

在這種情況下，考試院所能做的，只有檢討和修正退休制度，減少對社會製造額外的「依賴人口」（由生產者提早變成被扶養者）。

本院所提出的草案只是大方向和基本原則，細節均可討論，本院將充份尊重政府其他部門的意見。

(二)其次就本院提出的具體改革構想－所得替代率、提撥率、投資報酬率和延長退休金起支年齡四個方面，做簡單的補充說明：

- 1.延退是紓解退休金的壓力最直接的方法，成本最少、效果最大，公務人員也不吃虧，對政府的幫助最大，粗估可節省1/3的退休金支出。
- 2.增加投資報酬率是最理想的方法，但是最不容易掌控，一方面受國際經濟變化影響，另一方面基金操作應有高度專業，這方面並非考試院的專長，建議政府另作安排。
- 3.降低所得替代率是使退休制度合理化和正常化的作法，一方面與世界接軌，另一方面也使退休制度得以穩健運作。
- 4.調高提撥率在精算上有其依據，也有利於基金財

務的健全，但我個人認為應儘量避免調高，因不可能照精算數字不斷增高，同時也增加個人和政府的負擔。在所得替代率方面已調降，再增加公務人員的提撥率，無疑是雪上加霜。

(三)在此次退休制度改革的過程中，外界對退休支出的不斷攀高有很多的質疑，我願簡單說明造成這種現象的原因如下：

- 1.民國84年退休制度由「恩給制」改為「儲金提撥制」，爲了減少阻力，將退休所得從優計算(例如，以本俸 $\times 2$ )。當初或許有過渡的性質，但「過渡」未有落日安排，造成今日的「過度」。
- 2.民國80年代，政府一再爲公務人員調薪，10年期間，薪資成長了70%，退休金比照薪俸調漲，水漲船高，居高不下。
- 3.國人壽命增長，如今與規劃儲金制時已增加了10年。
- 4.公務人員普遍提早退休：據統計，94%提早退休，55歲以下退休者占退休人員的60%，且接近99%支領月退休金(相較84年以前，只有1/3支領月退休金)。

(四)討論要點：

- 1.對延長退休金起支年齡，降低所得替代率和調降18%優存均有高度共識。

- 2.對勞工部分的規劃，本院尊重行政院版本。
- 3.教職人員，除中小幼教老師不能完全比照90制外，其他均尊重本院版本。
- 4.軍職人員，鑒於募兵制實施在即，尊重其職業的差異性，另做規劃。
- 5.總統對外宣布的只有一個版本，但在1月30日記者會後，行政院和考試院可各自對外詳加介紹各自版本的內容。
- 6.總統記者會後，將進入下一個階段，一方面繼續擴大溝通，爭取社會大眾的支持；另一方面，將準備修法，送請立法院審議。

## 二、1月30日會議

- (一)1月30日8時30分，總統主持第4次討論，本人對18%優存之逐年調降作補充說明，強調以降至9%為目標，逐年調降的速度和比率仍可討論，最後將尊重立法院審議的結果。也對照顧弱勢，對已退休者18%優存的減扣以32,160元為下限的理由，是依據大法官釋字280號按委任一職等本俸最高俸額及專業加給計算。
- (二)此外，對自由時報1月27日報導「公保年金化，比18%利息還多…愈改革領愈多」，予以說明：
  - 1.公保係個人與政府各負擔35%與65%，與18%完全由政府負擔不同。

- 2.公保年金化是為建立「基礎年金」的準備，作為「社會安全制度」的設計，為未來退休制度三層年金的第一層，目前的替代率為11.375%，未來將達到15%，與第二層的職業年金的30%，合計為45%。
- 3.改革後的退休所得替代率將降到75-80%，故不可能超過現在所得替代率。
- 4.公保年金化可加速18%優存的落日，有助於公務人員退休所得替代率的早日合理化。
- 5.為避免在過渡期間因領取公保年金以致退休所得超過現職所得的情形發生，銓敘部將訂定辦法，規定在99-104年退休者，其月退基數內涵，將按本俸1.6~1.2計算，並可追溯至99年。

(三)對軍公教領取18%優存的人數和支領金額的比率，說明軍職97.1%、公職88.8%、教職79.5%均在3萬元以下，建議可否考慮對領取3萬元或4.5萬元以上者予以刪減，或政務人員另作考慮。

張部長補充說明，自93年1月1日起政務人員已與常務人員脫鉤，只有「離職儲金」。另100年修改18%優存時，已訂優退存款以200萬元為上限。

最後總統決定自己放棄18%優存，作為共體時艱的號召和表現。

此次年金制度改革，固然由於勞保潛藏負債引起大家關

切，進而成爲全面檢討軍公教人員的退休制度，本院因主管公務人員退休業務，首當其衝，無從迴避。過去本院推動改革工作，幾無人聞問，現在卻轟轟烈烈，我只能說是時勢使然。

如今「潘朵拉的盒子」已經被打開，改革的列車已經開動，我們只能勇往直前，全力以赴。我們的目的很明確，就是爲國家規劃健全的退休制度，保障退休人員應有的退休權益，以及確保退撫基金的永續經營。

## 附錄一 「文茜的異想世界」

101.12.16 接受 FM 中廣新聞網陳文茜主持之  
「文茜的異想世界」專訪

陳文茜：我們待會要訪問的貴賓是考試院院長關中，關中在非常早之前，大概在2010年，就提出一個關係到全台灣三十多萬公務人員的「公務人員考績法修正草案」。這項修正草案的提案，基本上是規定所有的公務人員一定要有至少3%的人考績是丙等，這件事情引發公務體系很大的反彈，當時出來叫罵這件事情的人，還包括我的好朋友，前台北市副市長李永萍，她認為這對公務人員的士氣打擊太大。關老爺到底是東北漢子，他並不在乎基層公務人員的反彈，也不在乎立法院在這件事情上的爭議不斷，事隔兩年，他再度力挺改革，還是提出「公務人員考績法修正草案」，此次是捲土重來。銓敘部在2012年9月底，再次把相關提案送到考試院院會，考試院院長關中當時就說：「不達目的，誓不中止」，表達力挺改革的決心。為什麼3%的人一定要打丙等？我們所有的人都知道，公務人員是一個鐵飯碗，公務人員有的時候的確是很辛苦，但是公務人員的效率不彰，我們國家能力的低落，確實是一個不爭的事實。

關中沒有理由在擔任考試院院長時，刻意的苛薄對待台灣的公務人員。事實上，根據很多人對他的理解，關老爺最大的特色反而是袒護部屬。對他而言，他政壇裡頭提拔的子弟兵，他都是照顧有加。所以如果不是這個國家的公務體制，他認為出了一定程度的問題，我想他不會要求要對公務人員的考績至少設下3%的門檻。在一般私人機構裡，基本上不止3%，有時候一個單位裡頭，根本連1%的人都不存在，那這家公司一定是很賺錢，而且極力表現良好。

一個在市場上要經過市場競爭的公司，結果它的很多表現不好，它的創新不夠，它許多地方出現了問題，事後公司在檢討時，發現裡頭有很多冗員，有很多人一進來就不需要面對考績的問題，因為他的主管每年抱持著「我幹嘛得罪人」的消極心態打考績。如果一個私人機構的長官，他發現他底下的人有這問題，他可能不是打丙等，而是直接把你開除，請你滾蛋。但公務人員制度裡面因為不存在這個問題，所以它變成一個官官相護的現象。

過去，我們研究亞洲經濟體崛起，所有理論都告訴我們state，state指的不是威權體制，政治上不是指國家要控制很多事情，而是一個政府的官僚體制、公務體制的能力強弱決定國家的經濟是復甦還是

殞落。

日本有一個非常有名的財經部門MITI，大家都說日本過去的miracle是MITI太強了，所以日本從二次世界大戰以後到60年代、70年代大幅的崛起，後來MITI被日本眾議院官僚第二春給把持。官僚體制的改革到1990年代的時候，如果你問日本人，他們最恨誰，他們當時最恨的不是中國大陸的人，他們最恨的人就是他們的官僚，因為他們認為官僚體制的改革是一件大事情，所以前任首相小泉純一郎強力推動郵政私有化改革時，日本感覺就像要把國家革命一樣。由此可見，鐵飯碗和共產黨在某個程度來說，沒有效率的問題是一樣的。

如何提升效率？過去從1980年代開始，研究亞洲經濟崛起的學者表示，亞洲經濟崛起屬於世界經濟史的某一個階段，它跟過去英國、美國和其他國家並不相同。甚至我很坦白的說，英國也是如此，英國如果沒有很強的海軍去幫他爭戰，讓他的商人因此可以到全世界取得貿易的壟斷權，英國就沒有所謂的大英帝國。所以當時曾國藩就發明一個名稱——商戰，打戰的目的就是替商人在前面鋪路，也是國家能力很強的時候，這是一種比較奇特的方法。美國後來是靠它的Free Market，相信他的自由市場經濟，他的自由市場也在2008年造成嚴重的全球金融

海嘯，因為他自由到什麼東西都亂買，簡直毫無規則可言。亞洲的經濟體要崛起，就是看整個國家的官僚體系，是不是有效率的官僚體系？是不是廉潔的官僚體系？是不是了解國際趨勢的官僚體系？然後制定出的政策是不是能讓這個國家往前進步。在蔣經國時代，經濟官僚會受人尊敬的原因是他們的眼光比世界經濟早一步，是因為他們非常的廉潔，是因為他們非常有效能、有效率，所以公務體系在那個時代並沒有3%要打丙等，因為大家在那個年代是非常的兢兢業業，考進公務體系的人通常都是最優秀的。日本的MITI也曾經很好，後來很爛，很爛以後成為日本民間不同政黨檢討的對象。韓國的公務體系一直都非常強，韓國雖然每5年換一位總統，可是韓國的經濟就是一直往前走。中國大陸有一段時間的國家能力非常強，如果你要升遷，你一定要在地方上有政績才能往上爬，例如你在市委書記時表現的很好，你可以升省；你在省委書記時表現得很好，你可以再進去政治局，然後政治局常委一步一步往上爬，沒有政績靠攀附是不可能的事情。事實上，中共這幾年的國家機器也出現裙帶關係、派系上面的問題，所以大家看到大陸整個政府體系的腐敗之外，也看到國家能力的低落，但低落也只是低落一些，而台灣是低落非常久一段時間，

考試院長關中這個時候提出3%的公務人員要打丙等可說是引起軒然大波，不知道各位聽眾朋友您們支不支持？

關院長好！

關院長：文茜，您好！好久不見！

陳文茜：關院長，我看您最近也接受好幾個訪問，您本來是要談論考績法，可是都被其他問題給模糊掉，但這些都不重要，重要的是如何建立一個有效能的公務體系。剛才節目一開始，我就先跟聽眾朋友介紹要專訪您，我也提到在其他國家的公務體系是否比國際經濟更早洞燭機先，而最後是一個有效能又廉潔的政府決定一個國家的興衰。

此外，我也提到您為人的風格，作為一位東北漢子，您只有對部屬袒護有加，不可能去苛薄您的屬下，所以身為考試院院長，您兩年前就提出「公務人員考績法修正草案」，當時您就要求各部門至少要有3%考列丙等，引起很大反彈。我想您一定有您的理由，因為您不是一位對下屬苛刻的人。

關院長：謝謝文茜，讓我終於有機會來談論考績法的問題。首先，我要說明我對政治的一個基本理念和認知，在民主政治裡面，有一個代理、授權的理論，選舉是人民把國家的統治權交給執政黨，執政黨會任命一些政務官來領導有關的部會，政務官本身是政治

任命，他要靠常任文官來幫助他推動國家的治理，而這就是所謂的民主治理。人民的感受就是透過民主得到實質的好處，權利得到維護，甚至是福祉的增加。公務人員在現今時代和威權時代最大不同，在於公務人員必須了解到你真正是要為人民服務的，要以工作的績效爭取人民的信賴和尊重，這是我推動考績法修正最基本的一個政治理念。藉此，我願提出三個問題，請大家公評：

- 一、我們保障常任文官，今天在職的公務人員沒有人說公務人員的福利待遇不好，而且它還有良好的退休保障制度，這份保障是爲了讓你認真工作，是爲了讓你熱心服務，是爲了讓你做出一些成績出來。
- 二、大家都說公務人員考試競爭非常激烈，錄取率很低，但報考的人數愈來愈多，今年報考人數就將近80萬，是10年前的一倍。在這種情況下，能考進來的人都很優秀，但是爲什麼做了幾年就變的不優秀呢？如果一個制度把人才變成庸才，代表這個制度有問題，不能讓公務人員與時俱進，不能維持他當初投身公職時的熱情與理想，所以我從來不認爲公務人員有錯，錯的是這個制度。
- 三、公務人員自我感覺良好，現在的考績制度有

99.8%的人可以拿考績獎金，但與民間認知落差很大。假如一個制度只問獎金，不問績效和表現，這個制度就變質了。

陳文茜：這個制度和共產黨的大鍋飯沒差別！

關院長：今天有些人對公務人員考績法的改革有一些反彈，是因為他們存在著一些錯誤的認知，一是對現在考績制度的不信賴，認為你怎麼改，還是像過去一樣輪流打考績，而不是看表現。二是已把考績獎金當作是薪俸的一部分。我一再強調，考績獎金不是薪水，它是一個激勵，表現好，給多一些獎金，表現差一點，少給一點，表現的不好，甚至可以不給。

陳文茜：請教關中院長，如果從老百姓的角度來說，可能要10%的人考列丙等吧？！

關院長：民間企業是有這種現象，尤其是外國企業，大多都是這個比例，國內企業大多是5%左右。

陳文茜：我知道，我以前在外商，差不多是10%。您訂3%，其實是一個很低的標準。

關院長：現在連這個低標都很難達到，去年送立法院審查時，就降為1-3%。

陳文茜：您要不要一開始就提10%，胡適以前曾這麼說過，您要和人喊價，如果您要60分的話，您必須從100分喊起。

從民間感受來說，如果外商公司都打到10%，那我

們現在公務體系的表現就應該到20%，唯一的問題是我們現在公務人員的表現真的讓很多人非常的不滿意。現在讓很多基層公務人員不服的是，問題可能發生在主管，而不是基層員工。第一，主管是否能做到考績公平？第二，主管是否能唯才適用？是否能獎勵勇於任事的人？制度本身必須依賴某些公平的上級去執行，如果我們現在連在上面的一些人，本身出任一些職務都為底下基層公務人員所不服，他們打出來的考績很可能是我自己的人就打好一些，不是我自己的人分數就打差一些。所以對他們而言，第一，行之多年，大家都有獎金，要改變它很難；第二，我的上級會是公平的嗎？

院長，您怎麼認為？

關院長：公平與否也是要靠制度的設計，事實上，我們現在的考績法都有一些具體的規定，但是卻沒有人照著規定執行，所以變成形同具文。事實上，政府機關是靠著潛規則來運作的，只求彼此相安無事。您剛才提到的上面，如果是指政務官，政務官因為是政治任命，所以他多多少少會和常任文官取得一個妥協，有點五日京兆的心態。事實上，這是鄉愿。今天的考績法壞在上有鄉愿，下面則大家不當作一回事。所以我們在設計上，第一就是制度要公平，整個考績有一個配套，不管是平衡計分卡、一年幾次

面試，我們要盡量做到客觀和公平。

我必須強調，政府機關和民間機關最大的不同，就是誘因不足，讓很多主管不願當壞人打考績，所以在新的制度設計當中，我們對主管課責，如果你不會打考績或打不好考績，你本身的考績可能會被打乙或是打丙，你不負責任的話，你就不配當主管。另外，過去打考績一定是欺負基層人員，但新的考績法是分官等，簡任和簡任的比、薦任和薦任的比、委任和委任的比，不能混為一談。

最後，最重要的是這次加上一個團體績效評比，也是點出您剛才提到如果這個機關本身整體表現不好，在整個考績配分當中就給你減，團體績效很好就給你加分，加到這個機關丙的比率變得很小，表現不好的團體丙的比率就要多一點。坦白說，今天要說哪位公務人員表現不好，那是個案；但是在民眾心目當中，政府好不好是看整體，他從來不會說哪個部會或是哪個單位表現不好，所以我們希望把組織績效和個人績效結合起來。

陳文茜：所以這次制度設計裡有組織績效？有主管自己打不了考績，就不要當主管？

關院長：對！

陳文茜：另外，我看到以前的考績等次，不敢給太高分，也不敢給太低分，甲等是80分以上，結果這次卻增列

5%的優等，就是90分以上，用來激勵工作績效特別優秀的公務人員。因為80分，就不會有最優秀的人，大家心理想：「我只要做到80分就好，反正大家都是80分，我又何必認真。」

關院長：考列甲等的人有3/4，比例高達75%，另外1/4是乙等，丙等是個位數。在政府機關裡有一個現象，考列甲等不是光榮的事，考列乙等者憤恨不平，認為被排斥，所以這已變成一種惡性循環。

陳文茜：如果有一個人，像我們國歌歌詞裡講的夙夜匪懈，他也只是80分，但您現在修正，夙夜匪懈的人可以90分。

關院長：我們事實上是鼓勵大於懲罰。

陳文茜：在媒體報導中，鼓勵的部分未曾被提及過。

關院長：這就是我們今天社會的一個現象，事實上，我在推動這個制度，很多政府首長私下看到我都非常高興的說，「關先生，您做了一件好事，碰到這種不做事的人，我們是多麼的頭痛。」今天的社會，你做了一件好的事情、對的事情，如果成功了，大家願意等待來分享你的成果，但如果你失敗了，大家至多是惋惜而已。有人說我們是傻瓜，但這個世代是需要傻瓜來做一些事情，尤其在我這年紀從事這種工作，如果還不能有所貢獻，我是認為對不起我的工作。

陳文茜：我先把細節講清楚，待會再來請教您的心情，因為我覺得太多媒體寫得太vague。比如說，剛才所提到的夙夜匪懈型的公務人員，您們新的規定可以得到90分以上，優等以5%為上限，現在的公務單位沒有優等，3/4 75%的人考列甲等，幾乎是你多做多錯，少做少錯。您現在規定第二等，就是80分的人，以65%為上限，我以前在外商公司，規定是40%左右，不會到65%，沒有那麼高，所以您們的考核制度也考慮到反彈，所以您也有一點漸進式改革的味道，但反彈那麼大，您的看法如何？您會不會認為我們公務基層人員本身在這件事情裡頭，他自己作為一個厲害關係人，對於這件事情的反彈是可以理解，可是這個反彈裡頭，如果你是一位很棒的公務人員，根本不需要反彈，除非你認定你的主管是一位絕對不會公平的主管，我們是不是可以這麼說？

關院長：我們做什麼事情通常都有一個常態分配，其實像日本、美國的文官制度，它的分配比率，大約是甲等25%、乙等65%、兩者加總90，剩下10%是丙等，呈現橄欖球狀，最好、最壞都是少數，大部份都是中間的。為了鼓勵公務人員，我把好的增加一點，壞的減少一點，這也是合乎常情。大家說常任文官是永業保障，不能輕易的讓他離職，這點我可以理解。

公務人員會有這些疑慮，一是對現在制度的不信賴，因為我們從有考績制度以來就沒有按照規定去做，如同我之前提到，我們國家有制度、有規定，卻不照實執行，這是不是公然造假？二是主管不敢負責任，您剛才提到政府表現不佳、競爭力不夠，我認為主管不敢負責是最主要的原因，明明知道這是不對的，但偏偏要這麼做，只求相安無事，我覺得這就是不負責任。很難想像一個機關裡面，主管不敢負責是怎麼樣的一個結果？三是造成我們今天的情況，是政府機關完全不重視管理，考績是管理事項，不是權益，也不是福利，它是管理的一個手段，等於說今天在政府擔任各級主管都放棄管理的手段，這麼做等於故意慣壞公務人員，因為我只給好處，而沒有任何要求。請問這樣的組織會有競爭力嗎？會有效率嗎？甚至會有公平、是非嗎？在今天政府機關裡，包括升官、生孩子、新人，通常都是優先考列乙等，嚴格說起來，這是違反人權的事情？但大家竟然都願意如此，因為打考績靠輪流。基本上，考績法的改革，最重要是改變今天官場上的一個不正確觀念。

陳文茜：關院長，因為我們有很多聽眾朋友不是公務人員，您剛才提到一個現象，我們現在打甲等的佔75%、乙等佔剩下的25%左右，其中0.1~0.2是丙等，考績

方法是輪流，這次輪到你，下次輪到別人，有點分贓制度。您現在想打破這個制度，事實上我們原來的制度即使您不修正，都不應該是如此，所以您覺得這等於是公然違法？

關院長：站在考試院立場，我的目的要建立制度，維護公務人員的尊嚴，為公務人員在社會上爭取一個比較高的地位，就像我常說，「沒有一流的文官，哪有一流的政府」，我們中華民國今天沒有任何的資源，唯一有的就是人力資源，而公務人力又是帶動國家所有人力資源的一個主要力量。

陳文茜：您一定有部份心情是促使您推動這個改革，這個改革一定會遇到一些反彈，而且這些反彈都是國民黨的鐵票。為什麼這時候要做這件事？

關院長：這麼多年來，我從學生時期到教書到從事公職，一直有感於中國現代化進步緩慢的問題再哪裡？我們的上層建設，就是國家的結構，國民黨從大陸時期就做的不錯；下層結構，共產黨的革命把我們整個社會翻了一圈，所以對照於大陸，我們現今在台灣享有民主，是非常自豪的。但中間這塊制度化是不夠的，我們雖然有制度，但是沒有認真去執行。坦白來說，我們國家的文官制度落後先進國家30年，因為他們從80年代就推動文官制度的改革，不但日本、美國進步很多，甚至是OECD國家也在鬆

綁，分權和彈性上都做得很好，而我們迄今仍是鐵板一塊，我們的文官制度是高度的法令化、高度的一致化和高度的中央集權，英文講one size fits all，不管怎麼樣就是這樣，任憑怎麼努力，就是不動。

陳文茜：我國的文官基本上占台灣社會人口數並不多，所以這件事情如果交付老百姓來表達意見投票，支持您的人一定占多數，您為什麼遭遇到這麼大的阻力。阻力是不是來自於您們國民黨黨內？

關院長：基本上不能這麼講，這案子送到立法院審查，立法委員有選民的壓力，他的壓力是局部的、侷限的，尤其是現在的國會議員已經地方化，當地方的選民向他反映時，他就一定要有所回應和表達。考績法當初一推出，桃園縣政府的某人事副主管寫了一封信，列舉14項理由公然反對，甚至後來變成範本，廣寄政府官員，我後來撰文針對這14項理由逐一反駁並加以說明。

我們今天做事情，並非如外面所說，公務人員是閉門造車，剛復自用。中國時報所做的民調，有89%的人支持考績法改革，在台灣還沒有任何一項公共政策有這麼高的支持率。另外，公務人員對我們自己的制度根本都不信賴，他們普遍認為現在的考績制度已經是如此，未來怎麼有可能會比現在好？

陳文茜：考試院長關中在我們節目裡頭談到公務體系考績法

的改革，他特別提醒大家，我們現在的文官制度基本上落後OECD國家30年，公務人員不是跟自己比，也不是跟隔壁的縣市比，而是要跟全世界比，因為我們的國家要跟全球競爭。如果國家的公務體系是一個沒有效能的公務體系，這個國家就不可能好起來。

關院長，接下來2014年馬上就要面臨縣市長和五都的選舉，有很多縣市議員要選舉。現在看起來，國民黨的支持度很低，到時會不會有很多人把敗選的責任怪罪到您頭上？

關院長：這非我所樂見。不管我個人的意識形態和信仰理念是什麼，但是我不能有這種想法，因為不要忘了考試院是憲法上的一個超然獨立的機關。我認為一個人最重要的，就是自己先定位好自己的工作。

陳文茜：您是超然的，您不能為國民黨考量？

關院長：我如果考量這問題，我如何推動文官體系的改革，那麼行政中立法的通過又有什麼意義？既使從選舉上考量，也是人心的向背的問題，而不是某一特定族群的支持與否的問題。

陳文茜：政績好，不需要靠這些鐵票，而且好的公務人員反而會支持你。

關院長：對！在我們所做的民調中，公務人員的支持度並不低。

陳文茜：非常謝謝考試院院長關中今天接受我們的訪問，謝謝院長。

關院長：非常謝謝文茜，謝謝。

## 附錄二 《30》雜誌專訪－「如何 做好一名公務員」<sup>1</sup>

《30》雜誌專訪

2012年報考高普考人數激增，達15.6萬人，創15年來新高，大家視公職為金飯碗，搶破頭想擠進窄門，成為國家的公務人員。

但是在整體社會的預期中，最近大眾對公務人員退休撫卹制度的公平性引發討論，也間接造成社會輿論對公務人員出現批評與不滿的聲音。

社會兩極化的預期，如果真的擠進窄門，公職歲月長達數十年，究竟該如何做一名好的公務員？

被視為公務人員大家長的考試院院長關中，此次特別接受《30》專訪，談他心目中如何有為有守，秉持責任心和使命感，具備「見識、器識、膽識」，勇敢替國家做大事。

因這樣大是大非、捨我其誰的個性，關中之前數度挺身而出，甚至說出：「別醜化目前在工作崗位上的公務人員，也不要羞辱退休人員」，希望大家理性討論，而不要似是而非，一筆抹殺了公務人員過去與現在對國家的貢獻。

有勇氣說真話，遇問題去解決而非推諉，是關中眼中為官者或公務人員最應具備的特質。但是關中也明白的剖析當

---

<sup>1</sup> 本文刊載於《30》雜誌特刊〈公務員考試勝經〉，2012年12月出版。

前公務員是獨占事業，缺少「競爭」及「淘汰」機制，考試院目前已開始修正《考績法》，新規定是10年內如有3次丙等考績，就會被強制資遣或退休，一改過去只有留原俸級的處置。

以下為訪談精彩內容摘錄：

Q：公務人員在現今的時代使命與角色為何？與過去2、30年前相比，又有何不同？

A：過去2、30年，我國民主政治發展有很大的進步，但文官制度進步卻緩慢。隨著民意高漲和資訊發達，公務人員的角色與地位雖然已在調整，但這幾年來，公務人員在人民心目中的地位已有下降的趨勢。

人民對政府的要求是無限的，但政府的資源卻有限；人民的訴求經常是對立和衝突的，但政府作為被視為應該是一致的。這就出現人民傾向「消息面」、政府應重視「基本面」的不同角度。

身為一位公務人員，要了解主權在民的意義，學習如何積極回應人民的期待。說得更具體些，就是公務人員是以專業能力來維護人民權益的職業，這也是建立有效能的文官體系以協助人民享有民主的實質內容。

不過民主政治的最大隱憂，是自由民主退化為民粹主義。民粹是反民主的、不道德的，也是空洞的。民主政治的深化和鞏固，只有政黨政治結合文官體系，相輔相成，也才能避免走上民粹。

在民主時間，公務人員應有3點的基本認知：民主、專業及改革。了解民主本質，以專業來回應民意，勇於任事、參與改革，是現今公務人員應有的認知。

Q：社會近來對公務人員的評論，您認為有哪些是對的？哪些是誤解？哪些是不對的？

A：我認為對的有：保守、封閉、僵化和回應能力不足。但這些是制度造成的，並非公務人員自己使然。因為單一雇主，且是獨占事業，必然傾向封閉。其次，公務體系強調穩定，就相對地保守。加上高度集權、法令化、一致化，就缺乏彈性。最後是部分公務人員仍未脫離威權時代的心態，因此造成這些不良印象。

誤解的部分是認為文官體系是「黑洞」和「泥沼」。這可能是因社會上對文官制度不重視或了解有限，所以誤認為公務員不求上進，抱鐵飯碗，吃大鍋飯，只待退休。其實這只有一部分人員，大多數人是奉公守法，安分守己，可能只是不夠積極而已。

不對的評論在我看來是：「當公務人員沒有出息」及「公務人員不夠專業」。其實公務人員是國家人力資源中最重要的部分，如善加運用，可帶動國家進步。至於專業度問題，公務體系根據證據、數字及經驗提供意見，但有時會被政治力介入，抵銷了專業的貢獻。

Q：目前公務人員士氣較為低落，您如何鼓勵在職公務人員，讓他們更有自信？

A：民粹凌駕專業，公務人員動輒得咎，使得專業退卻，文官勇於任事的誘因又大為降低。必須提醒與鼓勵公務人員肯定自己是帶動國家進步的力量，責任和使命不容退卻。

我提出公務人員要有「三識」：見識、器識及膽識。要為完成自己的工作設定目標，全力以赴。要有容乃大，一切為公，勿為私事、小事而煩惱。最後是堅持做對的事，勇往直前，義無反顧。

我期許每位公務人員要把公職當作「志業」，因為我們是在替國家做事，要把公職當作服務。如果沒有此體認，只想升官發財，莫入此門。

Q：每年有十餘萬人報考高普考想成為公務員，考公職已是年輕人最重要的一項考試，您對此現象有何看法？

A：一則以喜、一則以憂。喜的是進入公家機關、為國服務，成了年輕人的首選，這方面可以讓更優秀的人才進到公務體系，帶動國家進步。在今年高普考中，我們也發現錄取者的教育程度提高，高考三級碩士以上占41%，普考大專以上占98%，足見素質提高。

憂的是，大家認定透過考試進到公部門服務是一項好選擇、好職業，同時我們就要做到考試的公平性，是不是達到盡善盡美的地步，或如何降低人工閱卷的分數差距，這都是我們持續要改進的地方。

Q：考取公職後，成為一名公務人員的心態是什麼？有何正

確觀念要具備？

A：這很重要，不要以為考上了就一路順風等退休，這就失去了服務人民的精神，所以第一要養成服務的習慣。塑化劑的發現，就是一名公務人員把工作當志業所成就的好範例，如果是「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的心態，那就可惜了。

第二是維持初發心：如果認為公務人員是鐵飯碗，那這個鐵飯碗可能生鏽了。保持高度的愛心、熱心及耐心，常回想初發心，才能保持熱忱。

第三是終身學習：保持學習的心，不自滿，才能與時俱進。學習不是部分人員的事，而是全員參與，個人與團隊要同時進步。

第四是要「依法行政」也要有「同理心」：制度應該為人服務，文官更應思考，從防弊走向興利。法令的目的是為了服務人民，它只是工具。如果無法滿足人民的需求，法令就要檢討修正，絕不可錯把法令當成目的。

我以兩句話送給公務人員：初進公門，不要怕忙碌，不要怕吃苦，切忌好逸惡勞。重要的是虛心和謙讓，牢記「滿招損、謙受益」。

Q：很多人以為一旦考上公務人員就可做到退休，甚至有不進修、不進取的觀念，有沒有制度可以改善這種情況？或讓他們持續成長？

A：考試院已啟動若干改革，在立法院審議中的《考績法》

修正案中，我們列入了新規定，特別是在丙等考績中，新規定是10年內如有3次丙等考績，就會被強制資遣或退休，一改過去只有留原俸級的處置，新規定更為嚴厲些，也可避免公務人員是終身職的刻板印象。

此外，過去高中階文官流失嚴重，素質一直未能提升。近2年我們推動了「高階文官飛躍計畫」，就是要讓文官能受到重視，藉著在職培訓及職能專長訓練等方式，讓公務員能終身學習，達到優質化的目的，讓台灣真的能培養出優秀的公務員。

# 附錄三 作者文官制度相關著作 之目次

## 「健全文官制度的理念與作為」 (84年9月)

### 第壹編 專論

- 一、我國公務人員任用制度之回顧與展望
- 二、我國考試、任用與升遷制度之回顧與展望
- 三、行政中立與政黨政治
- 四、公務人員行政中立法貴在可行
- 五、實施退撫新制—樹立文官制度新的里程碑
- 六、退撫基金運用的原則與構想
- 七、論政務官及民選首長的政治責任與行政責任
- 八、對省市府「四機關」首長官職屬性及其任免權歸屬的看法
- 九、地方政府自設之政務官與國家關係的法理分析
- 十、地方政府自設政務職務有關問題之研究
- 十一、政務官退職酬勞金給與條例之檢討與改革方向
- 十二、建立完善文官制度的基本構想
- 十三、訪問荷、德、義、希四國考察文官制度心得報告

## 第貳編 專案報告

- 一、銓敘業務概況報告
- 二、立法院國防委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案之說明
- 三、調整地方機關職務列等表之說明
- 四、「兩自治法」公布施行後，省市政府主計、人事、警政及政風機關首長職務性質及任免權責之研究報告
- 五、臺灣省政府省政委員及秘書長、副秘書長一人宜否列為政務官之說明
- 六、積極推動退休撫卹新制—健全文官制度重點之一
- 七、台中市衛爾康餐廳火災，釀成六十四人葬身火窟慘劇後，公務人員、政務官及民選首長等失職人員責任歸屬問題報告
- 八、省及直轄市政府主計、人事、警政、政風首長任免問題專案報告
- 九、公務人員行政中立法草案口頭報告
- 十、現職公立學校職員經升等考試及格者宜准予調任行政機關之說明
- 十一、公務人員命令退休最遲以七月十六日及次年一

月十六日為生效日期之理由說明

十二、臺灣省政府省政委員不宜列為政務職務之說明

十三、金融風暴案涉及文官制度之說明

### **第參編 銓敘部工作心得與檢討**

一、首次聽取各單位簡報後之指示

二、政策小組會報重點指示輯要

三、考試院院會發言紀錄輯要

四、八十四年度工作檢討會議檢討意見及指示事項

五、銓敘部重要工作補充報告

六、公務人員退休撫卹基金管理委員會擴大業務會報

主任委員重要指示事項

### **第肆編 專訪、講話暨演講資料**

一、期待文官制度建立，成為朝野共同努力目標

二、部長交接典禮致詞

三、到任當日在考試院院會之報告

四、有一流文官才會有一流政府

五、銓敘工作新觀念及新作為

六、國內政治生態的發展趨勢

七、從政治革新談文官制度的改革

八、健全文官制度的理念與作為

## 「文官制度的檢討與發展」 (86年8月)

- 一、健全文官制度的回顧與前瞻
- 二、對健全文官制度的心得和感想
- 三、改革文官制度，厲行行政革新：價值抉擇與政策方向
- 四、跨世紀國家發展中的文官制度
- 五、人事觀念的革新與政府再造
- 六、考試院在當前國家現代化過程中的角色與任務
- 七、改革文官制度的策略和構想
- 八、健全文官制度，促進國家發展
- 九、從國內生態變化談文官制度的改革
- 十、跨世紀國家發展中考試院的角色與功能
- 十一、國家發展會議相關議題與文官制度改革
- 十二、警察人員免職處分之研究與建議
- 十三、公保給付事件救濟管轄權爭議之研究
- 十四、政務人員俸給平議
- 十五、對一撤銷考試及格資格案之省思
- 十六、公務人員高普考試分試制度之評析

十七、建議修改憲法第八十五條之說明

附錄一、日本退撫基金制度考察報告

附錄二、美國聯邦公務人員及民間退休基金監管業務考察報告

## 「文官制度與國家發展」 (88年7月)

- 一、健全文官制度，促進國家發展
- 二、改革文官制度，厲行行政革新
- 三、公務人員基準法草案名稱定名理由之說明
- 四、論政治責任的本質與意義
- 五、縣市長應擁有一級單位主管政治任命權之研究
- 六、對縣市長要求擁政治任命權的看法
- 七、公務人員考試法若干問題之商榷
- 八、軍法官考試應否繼續由考試院辦理之分析
- 九、專門職業及技術執業人員範圍之研究
- 十、對舉辦公立學校現職遴用人員任用資格考試的看法
- 十一、對於實務訓練人員因公死亡應否給予撫卹之看法
- 十二、對於警察人員特考制度的省思

- 十三、對八十七年警察特考「洩題案」未遭起訴之錄  
取人員是否應撤銷其考試及格資格與吊銷及  
格證書案之看法
- 十四、退撫基金的回顧與前瞻
- 十五、我國公務人員退撫基金的管理與運用
- 十六、我國退休基金的過去、現在與未來
- 十七、我國退休制度的現況與發展
- 附錄一、第九屆考試院院會重要發言輯要
- 附錄二、加拿大退休基金暨美加證券期貨考察報告
- 附錄三、退休基金歐洲考察報告

**「繼往開來，贏得信賴  
——考試院與文官制度的興革」  
(98年12月)**

- 一、文官制度和考試院
- 二、介紹我國文官制度
- 三、建構現代化文官體制的三大工程
- 四、文官與國家競爭力
- 五、公務人員考績制度的改革

- 六、全球化時代的「良好治理」與考試院的角色
- 七、培訓體制的強化與高階文官的養成
- 八、如何做好生涯規劃（附件：我有一個夢）
- 九、論幸福
- 十、高階文官的角色與培訓
- 十一、領導者的修練
- 十二、從共治到善治—以考試院的訓練工作為例
- 十三、績效管理—以考績法的改革為例
- 十四、變革中的文官制度：介紹「文官制度興革規劃方案」（附件：文官制度興革規劃方案）
- 十五、對高階文官的期許（附件：八八風災對政府和公務人員的啟示）
- 十六、文官制度與民主行政：從行政中立談起
- 十七、文官制度的革新與活化
- 十八、如何做一位好的公務人員
- 十九、對公務人員考績法改革與修正的說明
- 二十、繼往開來，贏得信賴

## 「文官治理：理念與制度革新」 (100年1月)

- 一、變革中的文官治理
- 二、行政倫理的重要議題--從保護弊端揭發人談起
- 三、國家考試與青年生涯規劃
- 四、考績制度改革的意義與目的
- 五、針對考績制度改革批評之說明—回應基層公務人員的陳情
- 六、治理典範的轉移：政府、領導人及文官的角色變遷
- 七、從政策過程說明公務人員考績法改革
- 八、政府人才培育與國家競爭力
- 九、文官制度與台灣政治、經濟和社會的發展
- 十、公部門人力資源工作者的角色
- 十一、淺談人生：1.介紹羅家倫先生的「新人生觀」  
2.介紹季羨林先生的觀點
- 十二、未來政府的三個圖像
- 十三、兩岸公共行政的「公共性」
- 十四、文官培訓模型初探
- 十五、從「生而平等」到「天賦自由」
- 附錄一、赴芬蘭、瑞典及丹麥考察報告
- 錄錄二、強化文官培訓功能規劃方案

## 「天下為公 選賢與能」 (101年2月)

- 一、處理十八趴政策的論述--「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業」
- 二、公務人員退休制度改革之意義與影響
- 三、公務人員考績制度改革平論：澄清與釋疑
- 四、考試院對「公務人員調薪」的立場與政策主張
- 五、醫事人員人力問題探討
- 六、我們需要什麼樣的文官制度
- 七、文官制度的挑戰與前瞻作為
- 八、「天下為公 選賢與能」：談考試院的職能
- 九、優惠存款的改革及其因應立場
- 十、公務人員基準法的時代意義
- 十一、邁向職能觀點的公部門人力資源管理
- 十二、文官改革的策略
- 十三、中華民國文官才能發展：國家競爭力的關鍵
- 十四、100年全國人事行政會議開幕致詞
- 十五、「考銓舉才·福國利民」：我們需要什麼樣的文官制度

### 附錄

- 一、考試院100年度韓國文官制度參訪報告
- 二、作者文官制度相關著作之目次

國家圖書館出版品預行編目資料

回應 課責 透明：貫徹民主治理／關 中著.

--初版.--臺北市：考試院，民 102.03

面： 公分

ISBN 978-986-03-6142-1(平裝)

1.文官制度 2.行政改革 3.文集 4.中華民國

572.407

102003083

## 回應 課責 透明：貫徹民主治理

---

作 者：關 中

出版者：考試院

地 址：臺北市文山區試院路 1 號

電 話：(02)8236-6000

印刷者：印通彩色印刷股份有限公司

地 址：新北市八里區觀海大道 245 號

電 話：(02)8630-3966

出版日期：中華民國 102 年 3 月

版 次：初版

定 價：新臺幣 300 元整

GNP：1010200356

ISBN：978-986-03-6142-1