

繆全吉教授對 文官政策發展影響之探討

考試委員 蔡良文

* 本文民國 102 年 6 月發表於「繆全吉教授逝世二十週年紀念—傳統與現代行政會通的歷史見證」學術研討會。

壹、前言

「中興以人才為本」，尤其是高素質人才得開發與羅致，為各國之共識與課題。所以維護文官制度發展是必要的。美國行政學家華爾圖（Dwight Waldo）曾提出：「政治是希臘的，行政是羅馬的」（Our politics are Greek, our administration is Roman.）（“A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also,” *Political Science and Politics*, Fall, 1978,20,4:906）。繆教授全吉（以下敬稱繆教授或繆老師）先生則以一個研究公共行政與人事行政的大師，就世界政治演進總體而言，提出「官僚體制是中國的」（but our bureaucracy is Chinese）。而官僚體制就是文官制度，亦即所謂官吏之道，故而中國官僚體制，與希臘的政治及羅馬的行政，鼎足千秋，為人類政治社會文明之三大礎石，洵不誣也（繆全吉，1990：40）。¹

繆老師曾指出：人事行政為行政之次系統，惟為政在人，成事在人，如何使人與組織結合，運用裕如，而發揮行政之轉化功能，為現代國家政治發展之根本。如今，筆者更認為人事體制或文官政策改革，必須配合政府施政願景與方針，方能符

¹ 有關中國官僚體制，時見議論，惟官吏名稱，頗難有明晰之概念，綜上，繆教授曾提出下列四個線索，甚具參照價值與時代意義。一、理念型官僚體制：官僚體制的發達，必須是封建沒落以後之事，惟封建政治，其有行政事務之處理，乃屬應有之義，溯其源流，渺不可察。要之，基於孔子中心概念，無論於人做事，均懸有理想之標準，期勉達到理想與實際之合一，斯之謂仁。其表現於個別之「臣」達到理想之「臣」，所型塑理念型的官僚體制，經孟荀踵事增華，大致上指引了官吏之道的方向。二、官吏異途：由於士吏分品、吏役合流與官吏異途，使中國政治制度上，形成兩個階層。所謂理念型的官僚體制為官之標準而不及吏，從此，吏無前途，當然以吏為利，其流弊亦可想像耳。三、官吏與幕賓三角關係：中國官場實際上，乃是由官、吏與幕友三個集團，形成一種非設計的平衡。故若謂中國真正的官僚體制，不應限於官僚，應包涵幕賓與吏役，始能得其真象。四、現代官僚體制的整合：季清行新政，改革官制，依據當時頒布的法令，確實將官幕吏胥，整合而為一種新的官僚體制。事實上尚未見具體實施，清廷傾覆。所謂新官制，名副其實，確是官吏一體，不過是上官下吏之垂直系統，由於時間短促，難謂已建立官吏之道。辛亥革命，南京臨時政府，三閱月而結束，雖文武百官尚未建構系統，但確亦出現現代之官稱。未久袁世凱政權名為民國，實即滿清官僚之延長，迄北洋政府之敗亡而告終。其間文官法令之頒布，未必普遍認真推行，但多少具有現代文官制度一之雛型。

合人民的期望。申言之，必須能滿足人民需求，達到行政課責，促完成政府施政績效目標，為奠立良善治理²（good governance）的基礎。而其成敗關鍵，則在於有無健全的文官制度與文官政策，以提昇文官素質與行政效能。尤其在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的議題，而時時勤習經典，並思索先哲先賢之教誨與經驗智慧傳承而予以創新發展，是必要的功課。

回顧繆師在台灣大學等校授課，係秉持課程目標，以真正能達到「學術與行政溝通」、「理論與實務結合」為要求。渠平時投書媒體針貶時事，無論是政治革新、行政改革或人事行政相關議題，均能鐵筆直言，受到各界關注與政府參採，吾輩深以繆教授在學術界是位學養精湛、見解獨到、是非分明、擇善固執與愛國愛人的學人典範，亦為受業後輩學者效法的典範。爰以本文係先思索繆老師有關文官人事制度與文官政策改革的想法、思維，及其對現行體制啟示或會通，並試著探討所衍生之價值理念的影響。

貳、繆教授對人事制度之建構內涵

我國古今文官制度（現代稱以人事制度）之差異，最主要者為古代是「官與吏」事分開的，官由初級到高級，由地方到中央均有一定人事管道可資流通。相對地，當前文官制度問題在於文官流轉問題，且以古今之文官均為政府決策執行的核心骨幹，惟基本性質是改變的。所以，相對應的不可以現今文官考試標準、方式來評價以前的考試標準與方式等等。易言之，文官制度選賢舉才與用人為才之背後價值精神雖是相通的，其方法、目標則是相異的，且其體制建構內涵亦有不同，本節試擬介述早期繆教授對現代人事制度之建構意涵與渠擬議完整文官制度的體制架構

² 「聯合國亞太經濟社會委員會」（U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）針對「良善治理」列出了以下八項特徵或因素：（一）參與（Participation）；（二）法治（Rule of law）；（三）透明度（Transparency）；（四）回應性（Responsiveness）；（五）共識取向（Consensus-oriented）；（六）公平與包容（Equity and inclusiveness）；（七）效能與效率（Effectiveness and efficiency）；（八）課責（Accountability）。

內涵，藉供卓參。

一、對人事行政系統模式建立之建構（繆全吉，1990：56-59）

繆教授指出：人事行政是研究行政機關人事運作過程的一門學問。按人事行政素來是行政的主導、管理的靈魂，而行政結構與功能更是政治系統轉化過程的關鍵。不過，人事行政雖為公共組織的主導巨靈，但就系統而論，則宜為行政之次系統。在研究人事行政內涵與過程，為首先採以系統模式加以析述，讓人事行政的系統化與跨域思維能做有效的連結，殊值敬佩。繆師認為人事行政系統以人成事，比之產業，輸入之「原料」，經工廠「轉化」過程，輸出了「產品」的模式，則人事系統則輸入為「人」，經「轉化」過程，輸出雖仍是人，但已是「人」所發揮之功能或績效成果等，復因「人」在組織中之新陳代謝，對曾竭盡其才能，蔚為公共服務而離開公職者，絕非如廠中之「人渣」，理應注意其返休息養老等事宜。

至於各主要過程之內容要項系統，繆師認為，人事系統之輸入：就行政系統所需要的人材，著重其能力的發揮作用、產生效果。故對人事行政從環境中輸入的人力資源、人力預測及預期之人力運用，須有全盤之瞭解，則公務人力資源始能從人力需求、人力獲得、人力培訓及人力運用有合理開發與使用之可能。其次，就人事行政之引進面向，自探勘、發掘及考選作客觀的分析，俾能瞭解行政系統與其他社會系統在競取國家精英之情勢。再以人事系統之轉化：主要係探討國家精英進入行政系統後的人力運用與管理。就其在系統中如何任用、銓敘、獎懲、陞遷、發展、考績及獲得何種待遇與福利等人事行政之運用與維護，診斷其病癥、對症下藥、促其痊癒，並且加強保健（保障），使之不斷發展才能而貢獻於組織，後者以 85 年成立的公務人員保障暨培訓委員會，誠是此思維而發展出的組織，併予述明。故人事行政輸入、引進、轉換等作用之發揮，即為提高公務士氣，使行政系統能日新又新，止於至善之境。

再者，繆師特別重視人事行政作為，除提出應重視行政中立外，尤應關懷行政倫理，亦即官箴議題，³ 對照目前行政發展過程中，政府特別重視公務人員核心價

³ 公務倫理是公務人員透過執行公務過程而反應在價值的選擇及行為的具體標準。換句話說，公務倫理是指在行政體系中公務人員在角色扮演時應掌握的「分際」，以及應該遵守

值，真是先見之明也。繆師指出：行政倫理係現代新行政，強調行政不可能有價值中立，必須伸張社會公道，而決策無分主管、非主管，即使基層人員，均有自由裁量之決定，其必影響組織之權益。因此，行政倫理已成官僚體制最關切的課題，亦為人事行政轉化過程之基本動力。⁴

最後，以人事系統輸出，指稱公務人員早期奉其一身為無定量的「勤務」之特別權力關係，至今之公法上的平權關係，惟其過程同樣涉及人盡其才、才得其用、用得其所等課題，建構為行政系統運轉之原動力。如前所述，由於人為萬物之靈，人雖年老體衰又不能正常工作，或機關、單位或職務之調整而投閒置散，甚或死亡，必須繼續將人事行政延伸於資遣、退休、養老及撫卹，甚至喪葬、慰問等福利工作。其為人事系統特有之輸出項，乃「化腐朽為神奇」之社會功能。要之，公務人力資源之運用、社會安全制度及公務人員安養問題均為估務人力系統輸出之重要議題。

二、對文官體制建置過程中的實務作為之觀察（繆全吉，1990：15-20）

台灣地區之人事行政或謂文官體制的實務發展過程，繆師特別指出：臺灣地區，自明鄭與清代移民，經二百多年之開發，內地化的過程相當快速與普遍，尤其劉銘傳建省以後；所建樹之近代化基礎，不遜於沿海各省。再經日本五十一年之佔領，雖然不脫殖民地式的統治，然其為取卵而飼鷄起見，當光復時之臺灣，農田水利、交通設施、產銷組合……戶籍地籍等基本資料，尤其機關學校之建築，以及國民教育之普及，譽為全國之翹楚，殆係寫實，為祖國接管理提供良好之環境。光復

的行為規範（邱華君，2007；蔡良文，2007）。倫理道德為人類「心靈」活動中的核心價值與行為規範，亦是行政倫理的精髓所在。我國社會自古即重視「倫理」，不僅在家庭中如此，即大至在社會、國家中，亦莫不皆然，更遑論今日公務人員在職場之中。James L. Perry 曾謂行政人員面對的五大挑戰有：維護憲政秩序、具備技術才能、處理公共期待、管理複雜任務、表現倫理行為等。誠所謂「愛人不親，反其仁。治人不治，反其智。禮人不答，反其敬。行有不得者，皆反求諸己。其身正，而天下歸之」一古今中外的倫理哲思正有若合符節之處。

⁴ 對照考試院第 11 屆研擬文官制度興革方案之第一案「建基公務倫理、形塑優質文化」，尤顯其時代性與重要性。

臺灣設省，日式官僚體制則逐次轉化⁵，亦是光復之始，臺灣地區官僚結構之不易保持常態。申言之，任何組織運作有其成長歷程，人員經驗與體制運作，難以於全盤全新人力更換後，依然保有先前的工作品質與能量，必須要漸進改革，爰以遷臺初期官制、教育沿襲日本舊制，但官僚體系人員轉化，則在國家考試輔以政治價值較高者，如社工特考、國軍退除役官兵特考等進用人才，而人事分類法制亦在借鏡國外職位分類之制度下，進行摸索式、漸進式改革，均是例證。

再者，在國家考試成為國人最為信賴的制度，繆教授全吉曾指出，中國自古是考官不考吏。筆者認為國家考試亦係因應民主政治需求的漸進轉變的過程。所以繆教授認以，嗣考試院成立，開始正式之文官考試，逐步建立現代的文官制度。尤其孫中山先生構思的考試權獨立傳統，在戴傳賢院長擘劃確實讓此指引理念型的官僚體制能成長進步。當台、澎、金馬一地，四十年來默默地，進行文官革新，現在非經考試不得任用的公務人員制度，確已顯現傳統官吏之道的新包裝，將為現代理念型官僚體制推進一大步，亦為「台灣經驗」之一重要貢獻。

綜觀政府於民國十八年公布考試法，二十二年公布公務員任用法，三十八年公布公務人員任用法。來臺後繆師指陳，四十一年二月及四十三年十二月修正考試法，四十三年一月修正公務人員任用法、公務人員俸給法，公務人員考績法。嗣後為實施職位分類，五十六年六月公布分類職位公務人員考試、任用、俸給及考績等四法，又配合需要四法於同年十二月，五十八年八月及六十二年十二月，三度修正，使公務人員簡薦委與分類職位兩制並行，而滋生諸多問題，終至七十五年立法院通過公務人員考試法、任用法、俸給法及考績法，並於七十六年八月起施行。從此考試法區分為公務人員考試法與專門職業及技術人員考試法兩法制。但任用人事

⁵ 日本歸還台灣，重新設省並其承續日本官僚體系之運作，略如：（一）有現成之各級衙署，建築堂皇，足以維持公權力之尊嚴；（二）光緒以來新官制，原來借鏡日本，此次，既沿用日本遺留舊規二百三十六種，又留用日本官僚以維公務之繼續性。因之，中日官制基於近代中國摘取日本；而古代日本又模仿中國，本是同根生，逕以漢字代日文，雖不中而不遠矣；（三）臺灣國民教育發達，較之當時內地到處是文盲，則基層公務人力資源，不虞直乏，接收之初，過渡期間暫用日本語文，嗣漸改用本國語文，亦屬便宜行事，惟中上級官員日治時代鮮有臺籍，如以階級最高敕任官〔相當簡任〕之杜聰明先生，並非行政人員，乃是教授之同於公職待遇而已，試問如何能立時三刻，將日籍官僚全以本地人士替代，此為官僚人員轉化之困境。

法制之分期則走向兩人事法制合一，兼取兩者之長而捨其短，此一推陳出新之人事法制，為中國官僚體制現代化之新里程。至於繆師對其他文官制度之改革，或謂完備的文官系統之擬議，均容於下目論之。

三、完整文官系統建構內涵之擬議

就整體文官制度之建構與發展言，繆教授認為現行文官制度為戴傳賢先生建置，其體系完備，惟過程未得良好環境成長，復部分制度雖已成長執行亦有不當之處，至效果不彰，特別是職位分類制等，在民國 67 年間即提出文官系統結構性建言，茲舉渠重要建議簡述如次：

首先，就全國公務人員（事務官）未達全國一盤棋的運用公務人力，應就其性質分成七大系統：（一）一般行政人員；（二）司法人員；（三）外交人員；（四）事業人員；（五）警察人員；（六）科技人員；（七）教學人員（學校職員歸為第一類行政人員），並將上開類別系統仿軍中經歷調任制度而善加利用，其職位可上下層級機關或主管非主管調任之；且各系統之高階人員應為通才，必要時，可在各系統間互相流通（此即目前簡任 12 職等以上人員，各職系可相互轉任的先見之明也）。而對中級人員可設「關鍵性職位」可經由改敘其他系統，以靈活運用人員。

其次，建議長程培養國家行政基本幹部方面：包括重視高普考（國家基幹人才）的長期培養計畫，並恢復其訓練，以完成其考試程序；甲等考試定名為最高考試，主要吸收與培養行政高級人才（上述培養相當於古代翰林院之作用）；簡化公務人員職位分類考試，而與高普考合併之。

再次，就各系統的發展，除了特殊的職位需要特殊的人才外，其他均可依法任用，尤著重機關間的調動。亦試舉其以下之原則進行。（一）初任人員應由基層履歷，即普考及格由基層機關開始；高考及格由縣市開始；（二）依個人能力及志趣、作為職務調整之參據，且每一職位應有一定任期（以三年為度），期滿作檢討；（三）在系統內調整，打破單位、機關之限制；（四）在升遷制度上，除避免「彼得原理」產生外，似可考慮可以「降官而不減俸」方式處理；（五）研訂一套流通管理及可行辦法；（六）有超然獨立的人事評審會，負責人員調動、升遷；（七）依年齡別選擇前 4 項，年青人請由機關機關服務，年長或資深者在中、上級

機關負責，其退休金由上級機關負責等。

綜上，繆師建構之完整人事政策，其公務人力運用之最高的原則，係以最少的公務人員辦最多的行政工作，且於其比較當時之英美日韓等國的中央政府公務人員數與人口數時，認為我國是較少的，並建議持續應予重視者，乃公務人員素質之提高，廢續淘汰冗員，精實行政業務，俾能以最好的人力資源投入行政系統，俾能建立行政大國之目標（繆全吉，1978：129-138）。

四、整合性分析架構－對筆者的啟發

筆者師承繆教授研究文官體制變革，向來重視 Elliott、Klingner & Nalbandian 以及 Levine 等學者的觀點，於體察國內政、經、社、文、科環境變遷與政府再造過程，融入筆者主張之政治價值與行政價值的鐘擺現象，研析國內政府再造中文官體制價值的流變與抉擇。茲如法治斌教授曾指出：現代公務人員制度也應包含責任政治所衍生之責任價值，可以說係「中立」、「效率」、「專業」、「責任」、「人權保障」等多元價值之複合體。江大樹教授也指出：文官政策可分成甄補性、管理性與保障性三類，分別對照公平、效率及中立等不同的價值，其並依歷史階段變遷，分別戰後台灣文官政策價值的演進，提出五階段之說（江大樹，2000：159）筆者長期以來主張良善的人事文官體制價值與平衡點，是求取政治價值與行政價值鐘擺或抉擇過程的綜合體系，與上述學說均有其相似之處（蔡良文，1998：113-117）。經由對公共管理思潮、各國政府再造經驗之研究，暨長期親身直接或間接參與，從我國政府再造及文官體制變革過程中得到的啟發，筆者爰曾在憲法精神下⁶（翁岳生，2008：117-133），試擬建構文官體制功能變革的價值抉擇架構（蔡良文，2008），茲以回顧各國文官系統不斷擴張成長，幾乎成為政治過程的真正主導

⁶ 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境的影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互牽動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法的現實面向（Verfassungsurealität）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法（詳參閱翁岳生，2008：1-134）。

者，對國家生存發展影響深遠，又為改革文官系統最重要的原則必須兼顧民主與效率，才能重振國家公信力、公能力與公權力。故早期學者主張文官體制改革涉及「民主原則」與「效率原則」的改革方向（參照 Downs, 1967; Kaufman, 1981; 蕭全政, 1994: 1-24）。事實上，與筆者將之轉換為政治價值（代表性、政治回應、政治課責）與行政價值（理性與公正、效率、效能）是相通的，而文官體制改革，事實上，是主動考量制度運作之動態平衡與鐘擺互動的改革動態過程（蔡良文, 2008）。爰以憲政精神所隱涵之價值流動與導引的文官體制變革脈絡，是至為清晰可循者，其內涵發展將於後述明之。

參、繆教授對文官體制發展評述與迴響

一、繆教授對台灣地區文官體制發展之評述

繆教授曾指出政府遷臺 40 年來對官僚發展累積之好壞經驗（繆全吉等, 1990: 22-26），可以扼要條目於次：

（一）好（應強化）的經驗

其一、考試制度深植入民心：非經考試不得任用，原是憲法條文，現已為人人所共識，亦為國人所信賴。另因我國設有獨立考試院，對行政人員負責任的行為加以控制，塑造公務人員均為有為有守具有道德勇氣的公僕，莫要於慎選新進的國家精英。蓋考試政策的方向，足以導引士風的趨流，考試類科的重點，必然反應社會的價值，故全盤系統改進考試的技術與程序，確為良善行政裁量與效能的奠基工程（繆全吉等, 1990: 547-552）。

其二、考銓法規日趨完備：公務人員自考選、任用、銓敘、考績、級俸、褒獎、懲處、訓練、發展、陞遷、保障、保險、福利、退休、撫卹以及養老等（養老在修憲時已併入內政部社會福利事項等。）均有一套制度；尤其公務人員任用法規中不再列有國民革命若干年之資格，以及其他比敘、甄審、登記、銓定…等取得資格，確實將黨政軍分開。事實上，借才自黨工與軍職者，日漸減少。對照之下，大陸（當時）迄尚在研擬國家公務員制度，竟將黨政分離與政企分離，視為理想目

標，足見當時中共祇有黨幹而無文官之特異狀況。

其三、文官傳統之根深柢固：早期事務官仍為國家領導人力之豐富資源，民國76年內閣改組新內閣八部中有四為部長（內、外、財、經），即是考試出身，揚名中外而位極人臣，足見當時公務人員團隊，確是政務人力之寶貴資源（產）。當時配合時空需求，政務官與事務官劃分之由來，與民主政治、政黨政治、議會政治的發展有很大的關係，且以制度是長成的，且是漸進發展，台灣地區建置良善的型模值得肯定（繆全吉，1984：277）。

其四、公務人員制度健全發展：此一總體公務人員行業，正代表多元社會之特徵；反觀中共集體主義（當時）之下，所有行業均為公營，亟待改革。按現代民主國家中，政府應具有高度的回應能力，民意對於龐雜行政業務的需求，既直接而又強烈。所以，政府必須隨時針對需要，採取適當的反應，在民主的原則下，以行政效率與效能為依歸。由上申論，民主國家，應建立一個精簡、彈性、有應變能力的高效能政府，而在民主行政的服務人民，要求兼顧效率與效能的達成。茲以本議題在當時之事實，台灣地區的確大幅領先大陸地區，值得述明。

其五、強化人事機構功能之發揮：人事人員除了負責靜態的應用一套法規、政策等各種技術活動，扮演幕僚機關中的技術專家（technical specialists）外，宜注重動態的企業精神之引介公務人力資源策略管理角色；亦即重視其協力作用（synergy）本質的活動，如何調和衝突的價值、環境之變遷與機關內利害關係人間人力之運用等，使用機關（構）成為一個和諧與動態的組合體（Klingner Donald E. & John Nalbandian, 1998）。長期以來，人事一條鞭事實發生運作，使人事運作有通盤之整合功能。

（二）壞（應改善）的經驗

基本上，官僚體制內在本身，相對地屬封閉之系統，繆老師指陳古今中外官僚體制之通弊外，⁷ 特別提出台灣地區具有特色之壞經驗，以供警惕與檢討：

⁷ 官僚體制對於外界環境處於不確定之狀態，文官為免動輒得咎，往往不求有功，但求無過，少做少錯、不做不錯。因之，等因奉此，墨守成規，安於現狀，未肯積極創新。更加層級節制的體制之中，權雖自上而下，然因年深積久之公務人員，熟於掌故，為保職能安於位之利害，早已結成同盟，無異一個機關中，各有城堡之勢，難能動搖。如此，上制

其一、統一薪俸之後遺症：剛自大陸撤守，財源枯竭，為維持公務人員之生活，表示同甘共苦，不問階級發給相差無幾之統一薪俸，另配以實物。久而久之，不僅下官無上進心，而上官亦有何必多負責任，謹慎者枵腹者從公，守分者兼差或多報差旅加班費以資補貼，而狡黠者貪污以自動調整待遇。如此，官體制何能為人尊敬。嗣後，經濟繁榮，待遇也逐年調整，而統一薪俸之後遺症仍在，不僅上下級之俸給差距折算現金不敢拉大；馴致要而且恢復戰前之高低較大差距，竟然成了理想之目標，值得深思。

其二、為調劑考績獎金之輪流考列甲等：甲等人數，逾三分之二至四分之三，幾無限制，使考績功能不能發揮，致功過不分，是非不明，人事制度不能創新進步。且以官僚結構充滿繁文縟節，易於造成人員縛手束腳，抑制公務人員的創造力；法令僵化繁雜，缺乏彈性，限制公務人員創新思維空間；對除去人員因循的惰性傾向，缺乏激勵向前之具體可行機制。

其三、節省人力物力之精簡政策：長期以往，為精簡人力而精簡易使組織編制缺乏彈性，不能因應世界潮流之變化，使優秀之公務人員集團難發揮各行各業之主導角色。文官體制變革之論證事法規未能適度鬆綁，以致政府機關間、政府與民間機構間之人才交流機制不足，未能強化行政機關之用人彈性，即由於各機關組織法非僅規定部會之權責，且訂定其員額、職稱及內部組織等，如須修法，則頗費時日，難以因應各部會配合主客觀情勢變化，機動調整內部組織及人員晉用之需要。

其四、訓練發展之權責未有著落：蓋憲法並無規定，迄仍未能建立訓練之組織與體系，使公務人員不能全面有計畫與時俱進之發展。再加現行（當時）訓練教材教法之落後，更是效果不彰。此外，由訓練與陞遷未有適當之配合，使整個公務人員不能發揮在行政系統中轉化之動力作用。另今後政府機關人力結構的變化必然逐步的邁向「能力密集」的「精兵主義」，而非僅考慮量的擴充，因之除應注重新進人員的素質外，尚應積極規劃公務人員訓練培育體系，將現職人員依其職位納入各階段之訓練，並擴大赴國外研究進修的範圍，使中低層人員亦有充實新知的機會，充分開發公務人力資源，提昇人員素質，用人自然日趨精實（參閱繆全吉等，

下，下防上，自難有行政效率之可言。至於違法失職，濫權越權，以權謀利……諸如此類，均屬古今中外官僚體制之通弊，於此不贅。

1990：303-305）。政府於 85 年成立公務人員保障暨培訓委員會，並組設國家文官學院（前身為國家文官培訓所），完成公務人員訓練進修法之立法，其效能顯著，於後述明之。

二、對文官體制價值與功能之轉化與因應

（一）價值與功能轉化之內涵

有關人事行政價值議題，隨著政經社文等環境變遷，且表現回歸個人主義的自由小型政府及社區承擔社會競爭群體責任（參見陳德禹，2003：237-249；Klingner & Nalbandian, 1998: 5-8）。茲以新的價值與功能轉化符合社會價值、文化採納執行，似應漸進而行，不宜貿然全盤引介。筆者以為除考試院暨相關考銓人事組織結構，可考慮適時配合中央行政機關組織基準法之意旨適切修正外，包括文官政策的內涵、其決策功能與取向，其中略可區分為引進與甄補性功能、激勵性功能、發展性功能、維持與保障性功能等，此四種功能與取向合力構成「以人成事」的政策目標與價值體系如次：（參照繆全吉等，1990；蔡良文，1993：206-208）

其一、引進與甄補性功能，乃是指經由公務人力資源探勘後，繼之篩選的人力引進工程，最後由各機關首長對考選合格人員派以適當職務，暨決策階層決定人才彈性進用方式的過程。在公務人員進用上，係在憲法精神之下，如何配合政府改革需求，進行彈性用人之興革，或調就二元人事體系上適切建構始成三元的人事體系；

其二、探討激勵性功能，為提昇公務人員能力與工作士氣，貢獻社會國家等，其主要政策工具，如褒獎激勵與待遇福利。長期以來政府似較重視之績效福利，係給予公務人員生活水平所得優餘福惠等，以促進公務人員之團體意識等，而對績效俸給遲因外在因素而未積極推動，併予敘明；

其三、探討發展性功能，主要在強化成員之工作知能，改善任事態度，激發潛能及獎優淘劣，進而促進成員自我成長及運用生涯規劃之理念；其主要政策工具是考績（績效考核）與淘汰（退場）機制、升遷發展；並間接涉及政務人員之行為規範及其退場機制。

其四、對於維持與保障性功能上，指出人事法制除要求公務人員行政中立，依

法行政、執法公正、受合理政治活動限制規範外，亦應使受到違法或不當處分之公務人員，能經由救濟程序得到合理補償，保障合法權益，以建立其與國家間之民主對等及合理權利義務關係，並經由重視公務倫理，以建構其良善政治的基礎工程。再以藉良善的退休撫卹制度，讓公務人員退而能安，退而有所養，又此必須包含公務人員退撫法、保險法及政務人員退職撫卹制度之興革，以達到廣義的維持與保障性功能。

（二）價值與功能之回應

承上，筆者認為，從政治價值與行政價值的連續光譜中，在不同時代中，存在著政治價值與行政價值的鐘擺現象。且同名為政治價值或行政價值，在不同年代，其呈現於人事政策之意涵亦異矣！就政治價值中之代表性價值而言，在我國文官體制政策上，昔日威權體制下的文官政策之「引進與甄補功能」，有關公務人員考試之分省區定額規定、退除役官兵特考以及早期的社工特考、山地行政人員特考等；而在民主體制下，「引進與甄補功能」轉變為身心障礙特考、原住民族特考等；再如早期的「黑官漂白」，因係「無資文官」，而被認為有特權或分贓之嫌，如今則轉變成擴大政務人員範圍，開放部分政策參贊職位供彈性延攬高級文官人才。就後者而言，若其衡平與遴選機制不當，無非分贓主義的再現，其公平性值得懷疑。⁸ 所以即便是 Klinger & Nalbandian (2003: 62-83) 提出：傳統與二十一世紀文官體制特質之變革內涵，亦應妥慎引介，因為文官體制變革中，新舊價值多元並存，必須採取整合性途徑思維。

其次，在文官體制之「激勵性功能」發展上，係以績效俸給與福利而言，早期公務人員俸給主要考慮公務人員基本生活所需與政府財政問題，即重視個人權利價值，而忽略多元貢獻社會之代表性價值；經濟發展後，亦考量國家財政與民間社會薪資之平衡性，以作為研訂公務人員俸給的原則方案。易言之，必須依當時客觀環境因素，理性公正調和個人權利及經濟效率之成本因素，並考量社會期待公務人員之多元貢獻、回應政務首長政策宣示，以及功績褒獎、單位或個人績效獎金等政治

⁸ 又引進與甄補人才若過度強調行政價值之公平性，可能難以羅致奇才異能之士，以為國用；若過於重視社會代表性，則將傷害功績主義價值，若過於強調工具理性價值，則易於忽略人性尊嚴價值。

回應價值，甚至涉及國內各種大選因素，亦必須同時考慮，可謂專業與複雜。至於彈性福利措施如：保險、急難救助、健康檢查、相關生活津貼或年終慰問金等，必須在擲節財政支出與激勵公務人員士氣間，尋求衡平。

再次，關於文官體制之「發展性功能」方面，向來我國公務人員素質向為國人所肯定，但其服務則往往被評價為沒效率與效能，其原因可能有多種，或是社會誤解或是對公務人員期望過高，或因不當的政治力干預等，均可能影響公務服務的品質與社會觀感；而後者涉及理性與公正的價值抉擇。又公務人員個人職能與組織效率之互動，可能因公務人員落入「單向度者」（One-dimensional Person）思維，而未能具備直觀統合的透視能力（吳瓊恩，1997：5-7），此與民主素養的培育有關，如何強化公務人員培訓，至關重要，尤其是高階文官的發展性訓練，⁹ 更是刻不容緩的課題。按以公務人員「官位」思想日形淡薄，所以績效考核評量上，對於管理性目的價值與發展性的價值有所不同。至於發展性功能在政治回應價值上，積極建立政務人員與國會議員暨政務人員與公務人員的良善互動機制是重要的。易言之，必須要強化民主治理機制。

最後，在「維持及保障性功能」方面，由於目前國內政黨過度競爭，造成一般事務泛政治化及意識型態之分化，且因利益團體之激化而混淆社會公益價值；公眾權利意識的奔放高漲，民氣活絡亟待疏導；大眾傳播媒體的競相設立，各種言論之傳播肆行無阻等，導致政府角色功能，急需配合調整與強化。值此之際，行政中立法並以行政程序架構、行政倫理宣示、政治活動規範、保障救濟（包括罰則）等為主要內容，當有其實質意義。¹⁰ 若就其中行政倫理而言，亦因時因地而不同，過往

⁹ 考試院 98 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過「文官制度興革規劃方案」第 4 案「健全培訓體制，強化高階文官」，其中「建構完整之高階文官、主管培育歷練體系」及「建構高階主管特別管理制度」列為中程方案。另 99 年 12 月 2 日第 11 屆第 114 次院會通過「強化文官培訓功能規劃方案」，其第 4 案「建構高階文官發展性培訓制度」。該方案定位為發展性訓練（包括簡任第 10 職等至第 14 職等），所謂發展性訓練（Development Training），係為未來發展或晉升職務所需預為準備之訓練，其訓練課程以不同階段職務進行分析，各階段發展性訓練課程應具區隔性且環環相扣，並據以建構帶狀培訓課程。藉由長期紮實培育，使高階文官工作知能隨著職務升遷而成長，消除「彼得原理」之現象，以達到「人盡其才、適才適所」之境域。

¹⁰ 筆者期待政黨之間應在憲法共識與法治基礎上，相互監督、競爭，確守政黨政治之常規，所以應重視政治活動規範等之政治價值，並與常務人員之中立管理才能機制及依法行政、

強調「忠黨愛國」倫理的觀念也因時因地而不同。過往強調「忠黨愛國」的公務人員價值取向，今日已然轉型，¹¹ 在價值多元、民主行政中，考試院先就行政院提出「創新」、「進取」、「專業」三項核心價值暨其以「廉正、專業、效能、關懷」為基礎，進一步頒布「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」做為公務人員行事之準繩。（蔡良文，2010：398）再以探討退撫政策的變革中，發現國際金融環境與政經情勢變遷，均影響其制度的改變。就此政策之政治價值中如早期強調「恩給制」退休金給予，所重視的包括社會安養與倫理機制、政治貢獻與退撫所得衡平機制；如今在原有「恩給制」到「儲金制」過渡時期，如何於「信賴保護原則」與「國家財政負擔」暨「世代正義、世代包容」及「社會觀感」之間取得衡平點，亦應有動態的思維與作法。¹²

執法（行）公正等行政價值取得衡平，以深化文官體制之民主化、中立化、專業化特質。

¹¹ 在「忠黨愛國」的倫理觀，在政黨輪替過程中，往往高階文官在政權交接時期面臨複雜的政治忠誠問題，除了必須同時與卸/新任政務官互動，還要在交換「換軌」（包括政策、人員）之時，確保行政機關有效運作，甚至如筆者要代理一段時間的政務職位（參照熊忠勇，2012）。美國的經驗指出，政務官與事務官之間彼此都存在著迷思，除了先天的角色差異外，有些是來自於誤解，因此 Ferrara and Ross 給予政務官最重要的建議便是「溝通、溝通、溝通」（Ferrara and Ross, 2005: 29）。黃東益（2010）則認為「角色認知」以及「信任關係」為影響我國政務官與高階文官互動的主要因素，建議應強化政務官以及事務官對於職位的角色認知，同時透過不同方式建立政務官與事務官的信任關係，並提出：傾聽彼此、態度開放、探究（政策）系絡、誠懇以對、分享理念等五點建議。

¹² 至於新舊制之給予比重與改革幅度，除考量功績報償及提高工作效能、安老卹孤目的外，規劃展期年金方案與改變退休金籌措方式，暨退撫基金營運議題，如資產配置提高投資報酬率等，均應有動態價值衡平與抉擇的理念，以求取與民間企業、勞、農、漁等團體平衡的政策作為。又考試院（銓敘部）於 102 年 4 月函送立法院審議之公務人員退休撫卹法等案指出：現行公務人員退休及撫卹制度自 84 年 7 月 1 日實施至今，對公務人員退休生活的保障的確發揮了非常有效的功能，但在該制度實施的這 18 年間，由於客觀情境相較於該制度建制之初，已迥然不同；尤其在最近這幾年，整個制度的運作已經面臨了「退休人數年年激增、退休年齡逐漸下降」、「退撫基金的財務缺口已經危及退撫基金永續經營的根基」及「國家人口結構改變（人口老化及少子化雙重危機）所造成的政府退撫經費支出壓力與日俱增」等困境，所以政府不得不對公務人員退休及撫卹制度進行合理妥慎的調整（參閱草案總說明）。

肆、繆教授文官政策理念與現行文官興革之會通

從文官體制相關理論暨政策及實務之分析，並依循繆教授對於人事政策之評述與官僚體制功能之提示卓見，深知文官體制之發展有其延續性及深耕性，即使政黨輪替亦難以大幅改變，或基於責任政治要求，而推動文官體制改造，亦經常是新政府展現新人新政的政治操作手段；即便是經由政府再造¹³工程，除應留意組織結構功能重整外，亦須重視人力資源之配置與型塑組織文化等，當然，其等改革之幅度、深度及格局或有不同，然基本上文官體制之變革則是一種永續的過程。申言之，任何時期有關人事政策的核心內涵必然涉及「功績用人」之行政價值與「政治用人」之政治價值之調整的動態過程，至於其中蘊涵之利弊得失、衝突取捨，端賴執政者的抉擇。茲就繆老師之評析，對應四大功能之改革政策方向的會通，述明如次：

¹³ 行政院組織再造四法（行政院組織法、中央行政機關組織基準法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法）2010年1月12日經立法院三讀通過，為打造一個精實、彈性、效能的政府著實踏出歷史性的一步。未來行政院將從37個部會減為29個部會級機關，成為14部、8會、3獨立機關、1行、1院、2總處，將從2012年1月1日施行。其改造過程不可謂不大，宜周全配套，以期達業務無縫接軌之首要目標。行政院組織改造4法案業完成立法程序，改造工程正式啟動，其配套措施包括：組織結構調整、法規整備工程、財產接管整備、預決算之處理、員工權益保障、資訊調整以及檔案移轉等7項，必須積極辦理。其中涉及考試院權責部分，外界較注意員工權益保障，但中央二、三級機關組織法律案，分由立法院不同委員會審查，是否符合官制官規，且相關法規整備工程亦可能涉及銓敘部之權責。另立法院附帶決議，包括「為提升行政效率，行政院研究發展考核委員會研擬行政程序簡化方案」、「機關員額未來應於5年內降為16萬人」、「為強化各部組織功能，由行政院會同考試院就司長之職務列等部分，提出檢討。」茲因政府再造的任務，並非將既有行政組織重新編排組合，或僅關注機關數目，必須留意組織結構功能之重整、人力資源之配置，尤須遵守憲政精神與公共利益。要言之，公共組織的設計、運作必須能符合倫理的公民精神也（ethical citizenship）（Cooper, 1991: 91-92），組織職能之運作，亦必要能考量團隊意識之型塑與新團隊之重構，即機關組織應特別重視變革之高效能之營造，型塑新的組織文化，以期適應變革及良善發展。

一、引進與甄補性功能的人事政策方向

（一）功績性或代表性價值的比重與擺盪，依考試性質審慎決定

有關人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，除針對特殊弱勢族群或少數族群，以特考方式進行考選外，其餘均不宜因其身分不同而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下，參加公務人員與專技人員的考試。由於各種考試屬性或有不同，對人權之代表性價值或效率之功績性價值的抉擇，亦應有所不同。通常公務人力之甄補，首重立足點之平等，比較忽視代表性價值，在人才進用上似有不足。從政治價值之人權觀視之，可導入多元化管理觀念，調合社會弱勢、少數族群、甚至國家之利益，並積極推動性別平權與反歧視規範，檢討各項職務所需之知識技能、以客觀之標準篩選人力，同時採行多元考試方式，落實多元管理與參與，適切強化功績價值。如以全觀式觀點來看，應特別重視繆師指陳者，應選拔具有引領士風與高道德勇氣的文官，所以，除考選資格必須體現憲法平等無歧視之精神外，積極增進考選效度亦是考選政策努力的重要主軸，以落實考選政策的實質公平性。目前以高普考與特種考試進用公務人力的考選政策，有待漸進調整，並重視公務倫理，尤其是公務人員中之技術類各職系人員，宜參照專業倫理與取得證照制度作為優先變革之課題。

（二）考用配合政策，由政治價值向行政價值方向彈性調整

公務人員選拔，由早期之「資格考試」發展到「任用考試」，但事實上，人事因素多端，考試查缺極難準確依任用機關需求人數錄取，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」。未來基於任用需求，增額錄取與用人計畫之強化機制應予重視，而考選政策因應內外環境需要，宜由原始的政治目標，轉向行政性、管理性目標方向發展。在民進黨執政時期發生考選的命題與複查考試成績等爭議事件，諸如閩南語試題案、原住民族公務人員考選、兩性平等等多元化與公平性議題。相對地，考選業務在程序上及實質上，亦有所改進。申言之，國家考試重在公平、公正取才外，尤應重視提高考試之信度及效度，以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，唯有促進功績行政價值的提升，才能

遠離政治操控，達成公平公正為國舉才目的，亦如符繆師所言，文官考選體系，為保有國家菁英人力之重要寶庫。

（三）在憲法精神下，重構公務人力三元進用策略

配合政府再造，我國政府用人政策須先考量現行憲法規定及精神，再妥善進行人力資源的規劃與運用，發展有效之公務人力運用策略。參照 Lepak 和 Snell 所提出的四種人力運用模式，輔以 OECD 國家之公務人力雇傭關係發展情形（蔡良文，2008），我國政府之人力進用策略，除固守憲法考試取才之核心或骨幹文官之進用，及經由長期培育養成文官長人才，從契約性人力與購買人力資本，進行彈性公平之人力進用，並予離退時之權益保障，且應就彈性取才之專業倫理與忠誠承諾間之價值取得平衡，俾能達成繆師所提公務人員能發揮各行各業之主導角色。至於政治性職位（或政務人員）之設置與設計，不僅是數量的問題，更須重視應該擺在中央或地方政府；整體或個別組織中的層級位置。爰以職位的設計若有不當，諸如五都一準地方政府是否均設置政務職位之機關首長或為常務單位主管，若全部設置政務職位，除了將剝奪永業文官的升遷機會外，也可能影響其適當參與政策形成的機會，值得深思重構。

二、激勵性功能的人事政策方向

（一）績效俸給制度，應能植基於考核的鑑別度高低

通常績效的衡鑑，重視書面與短期績效，而解決書面與實質績效落差之道，在於依規定切實做到以「同官等」以上為考評之比較範圍，必要時，進行主管與部屬之互動面談，以功績制原則落實績效考評，強調專業加給的公平性，避免如繆師所言：為期有福同享、甲等過多的考績制度，才能建立維護個人權益與福利、彈性俸給待遇、功績褒獎及將組織單位（團體）績效與個人考績聯結，有效連結個人與組織價值、行為發展，並依次建立績效導向俸給制度。績效俸給不可重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效考核的「發展性與結果性」功能，並使其兼具「激勵與發展」之價值機制。爰以考量受予機關首長或單位主管單位屬性與合理情況，進行適切的激勵管理。茲為進一步強化行政價值所欲達成的考核、懲處及丙等強制比率之輔弱機制外，對丁等或重大過失之退場機制功能，必須深入研究，俾能達成

激勵與退場（淘汰）衡平機制。

（二）審慎推動彈性俸給制度，適切檢視多元福利配套措施

由於公務人員俸給體制所承受的包袱壓力已重，而軍公教待遇調整的政策與管理，往往考慮經濟景氣與國家財政負擔，倘欲期完備公務人員俸給與福利制度，並不容易。同時為避免繆師所言之統一薪俸之後遺症，及適切拉大上下層級間差距之理想。整體而言，除積極改善俸給制度之設計或待遇之調整，並適切拉大上下層級待遇差距外，亦應併同考量退休制度；即重視在職彈性俸給制度設計及對退休所得合理化之衡平。至於福利措施，由於涉及中央地方機關間財政收支情形不同，宜配合績效管理，並審酌公務人員貢獻度、功績、褒獎、回應政務首長政策要求間之衡平，採行彈性俸給與獎金之多元政策變革方案。要之，在國家整體資源分配中，於俸給待遇福利支給之比例，應就其永久性、制度性、臨時性與緊急性需求，予以妥適設計，並能依循彈性與績效原則，提出互為消長、互為補足之道。

（三）授權主管以上核發績效獎金之自主性，並強化品德激勵

通常俸給內容可調整為包含現行俸給待遇之基本薪俸、合理的職務加給及依工作績效發給個人或單位之績效薪俸，以活化激勵管理工具。同時，可考慮對多元進用人員採差異性激勵機制，增加便民服務獎金制度。為落實領導管理者的監督權責，或可配套採擇 360° 考核機制及平衡計分卡制度等。另考試院為落實文官制度興革規劃方案，關於建構人力發展型激勵制度的具體興革建議之意旨，在新修正公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法，明定公務人員個人或團體在本機關內具有所列優良事蹟者，即時給與獎勵，其獎勵方式、名額、核定程序及表揚等由各主管機關訂定，以授權彈性及時獎勵措施，以補強調整俸給待遇之不足，本辦法之實務作為上應能如繆師所提示者，績及培養有為有守具道德倫理者的理想，茲以新修正之模範公務人員產生規定及擴大公務人員傑出貢獻獎選拔範圍等，當有助於提升公務人員品德修養及激勵工作潛能。

三、發展性功能的人事政策方向

(一) 加強績效管理提昇人事管理功能

現代人力資源管理的績效考核強調以個人為核心，重視公正、發展、參與以及整合與支持等面向，但在實際考核中，應克服現實之困難與謬誤，重視績效管理。如上，績效考核須分為「行政與管理性」與「發展與激勵性」的功能，以強化上開價值機制，並達獎優汰劣與減少人力成本之目標。且以績效考核之考評因素，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，並應以多元可行的「平時考核」為依據，以避免繆師所提輪流考列甲等（或乙等）之流弊。所以，除特殊事例外，須依規定做到以「同官等」為考績之比較範圍，而其比例可審酌調整，並減少政治干預，重視功績、專業與倫理兼具之衡平性。

(二) 提昇便民服務品質來衡鑑行政責任與政治責任

公務人員應具有強烈的價值感與使命感，而績效管理與考核不宜僅由數據或書面表達對於內在抽象要素之衡量，亦宜從為民服務與發展性的功能出發，以考績（核）結果協助人員瞭解本身之工作能力，藉以改善其工作智能，並使個人目標配合組織發展策略。在行政與管理性價值需求上，可以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據。而藉由人民滿意度是否提高之調查，可衡鑑政務人員政治回應力，建立其轉任與退場機制。復以民主政治應符民主課責機制要求，及與繆師所云；在民主行政的服務人民，兼顧效率與效能之達成是相契應的。在員額配置與行政作為上，除重視人力專業化與通才化之合理配置，以利塑造公平、合理的工作環境、並符合公共組織所設定之績效標準，回應社會大眾對政府之公共課責。藉此並區分常務人員之考核、懲處、淘汰機制，暨建立政務人員「他律自律，雙重併行」之課責規範、倫理義務與退場機制。

(三) 以績效考核強化組織知識管理功能

在強調績效考核的政府再造工程中，有效的績效考核可帶動成員進行學習，改正偏差，進而運用電腦整合資訊，推動組織知識管理（KM），使組織成員顯性與隱性知識得以傳承，尤其在政府組織再造過程中，必須重視組織文化之重塑；員額

合理配置，尤其是凝聚組織成員的向心力，建置強有力的行政團隊，並可適切強化行政價值之學習創造生產力，觸發學習型政府組織的產生，實踐政治價值服務型政府之運作，合理調和政務人員與常務人員之良善互動，提升政府效能。至於「強化文官培訓功能方案」之「建構高階發展性培訓制度」，尤應加強行政院與考試院的溝通達到共識，方可於底於成也。

四、維持及保障性功能的人事政策方向

(一) 重視保障救濟機制，強化行政倫理價值

公務人員應本誠信與良知良能的行事，營造良好的誠正信實管理組織系統與環境，並落實行政中立之核心意旨，能將行政裁量中的「物化」動機、觀念，強化成尊重人性尊嚴與實踐社會正義的德行裁量，同時重視法治素養及品德，以強化執行公正之倫理意涵，確保文官中立。試如繆老師所云：現代行政不可能有價值中立，必須伸張社會公道正義，重視行政倫理。另外，面對政黨輪替或政府改組中，文官均能維持行政中立之公務倫理，而且能求得「政務官」與「高階文官」間之誠信互動（關中，2013：161-166），傾聽彼此、態度、氣度、風度、開放而高超，方能建構國家發展與政府改造過程中之良善衡平與合作機制，對此議題則是當前公務倫理的急務，必須正視。再以，基於「信賴保護」及「有權利即有救濟」之原則，未來在行政中立法案中規範救濟相關程序，似較為妥適周延。

(二) 推動行政中立法制宣導，落實民主功能

考試院自 1994 年即致力於公務人員行政中立法草案的立法工作，其過程中或因朝野各黨派意見不同或因政黨輪替朝野政黨主客易位，遲至 2009 年完成立法。就學術思潮發展與確保公務人員依法行政、不介入政爭、不受政黨不當干預、能本其專業職能全力推動公務，及型塑良善法治文化與建立善治機制，積極推動完成行政中立法確屬必要，賡續實執行方能強化民主功能。更進一步建議行政中立法制宜改由公務人員保障暨培訓委員會主政，係基於「行政中立」之性質，其主管機關之政治性色彩宜低，方利於推動相關事宜。公務人員保障暨培訓委員會，政治性較低，且主管公務人員訓練進修之法制，並與國家文官學院，負責行政中立、政治中立訓

練，其委員具獨立性，故宜由該會主政，並融合公務道德倫理議題，進行組織文化之型塑及相關法制之建構與強化工程。

（三）公私部門服務年資相互採計的退撫制度

公部門退休撫卹制度之設計，重視公務人員服務年資、擔任職級，及其擔任公職之貢獻與職責程度，以鼓勵在職時之貢獻。公私部門人力資源共同有效運用之合流思惟，未來如落實於政策，則雙方退撫年資如何採計；或成就退休條件，或同意購買年資（以高就低）；或許採計其保險年金部分，或全額併計？另早年由於恩給制與政府財政情況，其退撫經費籌措方式不當，而影響預算平衡、月退休金給付比例，遂改採「共同提撥制」以改善「恩給制」之負擔與不足。未來除因應多元主客觀因素，除已刪除 55 歲退休加發 5 個基數之規定外，並已於 102 年 4 月函送立法院之公務人員退休撫卹法草案，分別針對現職人員（延後月退休金起支年齡、調降退休金基數內涵等）、已退人員（調降退休金基數內涵、調整優惠存款制度等）及新進人員（建構多層次年金制度）外，如現職人員之「85 制」調至「90 制」之改革外，如採行彈性人力管理與引進契約化人力，其可能衍生之退撫問題，亦必須及早研議。

（四）加強行政與立法部門溝通，落實推動退休撫卹制度變革

由於此改革方案涉及層面及因素繁多，單一公保養老給付一項的優惠存款措施，實非一般立法體系所能申算設計，除應加強立法系統與行政系統溝通外，其改革應以公平正義、合理合宜、貢獻與報償衡平為原則，且涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，應兼顧信賴保護原則、財政負擔以及社會觀感（世代正義、世代包容），慎重處理。理論上，從事退撫制度改革應純就文官體制內涵調整因應，但常任人員研提退撫改革方案時，且避免有過多的「自利」思惟與作法，然政務人員較考量政務推動之順利，國會議員則較重視公民社會觀感等。所以，退撫改革必須在行政部門之政務人員及常務人員，暨立法部門間建立互賴互信良善關係與運作機制，方能致之。此乃任何文官體制改革，應再三置意者。

（五）提高基金收益率，重視各類人員衡平

有關退撫基金投資績效在整個基金財務運作上，實扮演相當重要的角色。其改

善方式，除關院長中所提長遠擬將管理部門行政法人化外，至少可從（1）提高資金運用效率，尤其是資金運用效率仍有可改善空間，尚宜重新檢討妥善運用；（2）全面檢討委外機制，並包括資訊不對稱所引發之逆向選擇，以及道德風險等代理問題、獎懲制度不够周延(包括無法利益共享、損失分擔以及績效管理費之設計等)等問題；（3）多元佈局，增加基礎建設、不動產、天然資源等另類資產之投資，並增加海外投資比重；（四）減少公務人員俸表結構中年功俸級數，對退撫基金財務減輕，應有實質助益，短期修法雖緩不濟急，惟長期應併同修正公務人員俸表結構等。整體而言，考試院本（102 年）次改革所涉層面廣泛，其所考慮世代均衡、行業特性等問題，即係涉及軍、公、教、勞、農、漁等各類人員間及其各世代權益衡平等議題，允宜通盤審慎推動完成。

伍、結語

由於文官是國家政務的推動者，是公共服務的提供者，也是協力作為社會權威性價值的分配者，所以，國家應建立一個集全國菁英於政府的文官體制，培養公務人員具有卓越優質的服務熱忱、對民眾需求有預測力、回應力暨能準確預測國內外環境變遷方向的能力。且以文官體制理應是一個不受政黨輪替與政治變遷影響，仍能穩定運作的關鍵力量，因此政府有更大的責任，加速推動建構現代化的文官制度。

繆老師長期關心文官制度之發展，提出政府遷台 40 年發展的考試制度深入人心、考銓法規法制完備及人事機構功能之發揮等好經驗；亦對壞經驗提出針貶之道，令人讚佩學習。尤其對我國官僚體制發展有深入卓越的研究，如提出傳統官吏之道，基於理念型之標準，常發生脫節，往往形成官吏異途，現代重新整合為官吏貫通，而大幅度提高往昔吏之地位，並將「高」官轉變為中央政務人員與地方政務官，且屬依政黨與民意進退。「台灣經驗」最值得稱道的，應該是大家不注意的文官制度，正因為習以為常，才是真正落實官吏之道。易言之，台灣地區發展健全的文官制度，而今政黨政治，誠是特殊的台灣經驗，因為文官體系是民主治理的代理人，深切影響民主體制之深化與鞏固。在台灣地區民主化推動進程中，由於民主文化之缺乏，至以民主主義變質為民粹主義，為期文官體制能體現民主治理之回應、

課責與透明核心內涵，考試院應積極推動公務人員基準法、政務人員法、考績法制工程外，尤應內化公務人員行政倫理。當然行政倫理有其外在的、客觀的及規範的面向，以法令規章、守則、習慣等方式呈現，誠如繆老師所言，其核心還是在公務人員「心中的那把尺」。如何讓文官把握社會公平正義與專業判斷的平衡點，此時此刻尤具深意。

綜上，為求政府治理有能、自治有方，國家文官扮演中流砥柱角色。為期建立良善治理之行政團隊，文官制度之最高目標在於讓組織成員能深切體會「法度立，倫理正，乃恩義之所存在也」（周易，家人卦），透過自我鞭策及要求，能時存誠信（修身）、威嚴治家、推及治平天下，終得吉祥與大有慶也（周易，頤卦）。或以孔子云：「道千乘之國，敬事而信，節用而愛人，使民以時。」之「愛人」，亦由修身齊家為始，推展至愛國愛民之心志。誠是現代文官政策發展的核心工程也。

參考文獻

- 江大樹（2000）。**憲政變遷、政府再造與文官政策**。發表於 2000 年 9 月 1 日考試院、中國考政學會、中國人事行政學會與國立政治大學中山人文社會科學研究所共同主辦政治變遷與文官體制學術研討會論文。
- 吳瓊恩（1997）。**現代化文官制度的衝擊**。文官制度與跨世紀國家發展研究研討會（二）專輯。台北：考試院。
- 邱華君（2007）。**公務人員貪瀆與防弊對策之研究**，考銓季刊，第 52 期，頁 36-51。
- 翁岳生（2008）。**憲法之維護者—省思與期許**。載於第六屆憲法解釋之理論與實務暨釋憲六十週年學術研討會論文，1-133。台北：中央研究院法律研究所籌備處。
- 陳德禹（2003）。**當前公務人力資源管理的新政策取向**，載於行政管理論文選輯第十七輯，237-249。台北：銓敘部。
- 黃東益（2010）。**我國行政院部會政務官、事務官互動的潛規則**，發表於開南大學公共事務管理學系第五屆「全球化與行政治理」國際學術研討會。
- 熊忠勇（2012）。**政權交接期間高階文官與卸/新任政務官的互動規範**，公義社會與

- 廉能政府理論與實務研討會。高雄：高雄大學，10月15日。
- 蔡良文（2010）。**中山先生考試權思想與體制建構**，孫學研究，卷8，頁21-53。
- 蔡良文（2010）。**人事行政學--論現行考銓制度**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文（2008）。**我國文官體制之變革：政府再造的價值**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文（2007）。**考銓人事法制專題研究**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文（1998）。**行政中立與政治發展**。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文（1993）。**五權憲法的考試權之發展：甲等特種考試個案分析**。台北：正中書局。
- 關中（2013）。**回應 課責 透明：貫徹民主治理**。台北：考試院。
- 繆全吉（1990），**官吏之道**，空大學訊，第61期，頁10-42。
- 繆全吉、蔡良文（1990），**學習人事行政之道—理論與實務之結合**，空大學訊，第56期，頁56-59。
- 繆全吉（1990），**現代文官制度為平衡新封建之關鍵—防止「官無封建、選有封建」之道**，空大學訊，第71期，頁37-40。
- 繆全吉（1990），**中國自由地區官僚體制發展經驗**，人事月刊，第11卷第4期，頁15-26。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990），**人事行政**。台北：空中大學。
- 繆全吉（1984），**理性政治的共識**。台北：黎明文化事業出版出版公司。
- 繆全吉（1978），**行政革新研究專集**。台北：聯經出版公司。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文(1994)。**重建文官體制**。台北：國家政策研究中心。1-24頁。
- Cooper, Terry L. (1991). *An Inside of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Kaufman, Herbert. (1981). *Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic*. *Public Administration Review*, 41(1), 1-9.
- Klingner, Donald E. & John, Nalbandian (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (5th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Klingner, Donald E. & John, Nalbandian (1998). *Public Personnel Management: Con-*

texts and Strategies (4th ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Lepak, David P. & Snell, Scott A. (1999). The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development. *The Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.