

整建文官法制，邁向廉能政府 ——從銓敘部的努力方向談起

銓敘部部長 張哲琛

*本文民國 99 年 1 月發表於《研習論壇》，第 109 期。

壹、前言

近年來全球面臨金融海嘯，從亞洲金融風暴、美國次級房貸問題、雷曼兄弟效應引起的全球恐慌及惡性循環，甚至剛發生的「杜拜風暴」¹，世界各地的人民對於生活已經產生嚴重的危機感。越是此種氛圍下，越需要一個有效能且能迅速回應人民需求的政府；反之，政府官員之表現若不符合時代趨勢及人民需求，甚至出現一些違法違紀之行為，人民對政府也將失去信賴，因此，「廉能政府」往往為世界各國努力之目標。就清廉度而言，根據國際透明組織（Transparency International）的調查，台灣透明組織公布 2009 年台灣與世界各國「貪腐印象指數」，台灣得分 5.6，全球排名第 37 名，僅比去年的 39 名上升 2 名²，尤其近幾年來屢屢發生重大貪腐案件，從政務人員到一般百姓，從公部門到私部門³，皆有清廉之問題；亦有迴歸分析之研究數據顯示：民眾對於公務人員的「清廉評價」，會對於民眾對「文官系統整體表現」之印象有直接且顯著之影響⁴，公部門不應輕忽。另以效能而言，則考驗著政府行政效率，以及處理緊急、多元事務的能力。依瑞士洛桑管理學院（International Institute of Management，簡稱 IMD）國家競爭力調查發現，以經濟績效、政府效能、企業效能、基礎建設 4 項指標為標準之評比結果，台灣成績亦不盡

¹ 2009 年 11 月 25 日爆發杜拜危機，杜拜當地旗艦公司杜拜世界集團（Dubai World）要求延後償還信貸，該違約案衝擊市場，行政院金融監督管理委員會 11 月 27 日緊急清查金融機構曝險部位，初步統計對杜拜世界直接投資、授信金額共新台幣 64.24 億元（約 1.98 億美元），且主要是銀行業授信。參見李淑慧、蔡靜紋、洪凱音，〈杜拜危機 金融業暴險 64 億〉，《經濟日報》，2009 年 11 月 28 日，A5 版。

² 參見台灣透明組織 2009 年 11 月 17 日新聞稿，〈台灣透明組織公布 2009 年台灣與世界各國「貪腐印象指數」台灣得分 5.6，全球排名第 37 名〉，http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf。

³ 私部門的貪腐，近年來最著名就是理律法律事務所的「劉偉杰」精心策劃的掏空案，捲走近 30 億元台幣，也使該事務所一度面臨財務危機以及名譽受損，甚至合夥人拆夥的後續效應，可知私部門亦有清廉與效能問題，嚴重性不雅於公部門。

⁴ 參見莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力，〈公民的廉政認知與民主治理：組織、成員與制度的實證分析〉，2007 年 11 月 10 日發表於中央研究院，「全球化時代的公民與國家暨台灣社會變遷基本調查第十次研討會」論文，頁 13-14。

理想⁵。因此，如何建構廉能政府，確實是政府目前當務之急，也是政府挽回民眾信心的不二法門。

貳、邁向廉能政府之要素

一、文官制度為建構廉能政府的基石

全球化之衝擊下，世界各國無不盡力提升自己的國際競爭力，透過各種指標作為參考，來衡量本身於國際上之優勢及劣勢，主要的一些指標包括前述瑞士的洛桑管理學院（IMD）、日內瓦的世界經濟論壇（World Economics Forum，簡稱 WEF）、英國經濟學人中心（Economist Intelligence Unit，簡稱 EIU）、世界銀行的「治理與反貪專案」（Governance and Anti-corruption，簡稱 GAC）等國際評比機制，均係近年來各國政府所重視的競爭力指標，其中又以「IMD」及「WEF」最受重視⁶。無獨有偶，我們觀察兩者就可發現，IMD 採用的 4 大指標「經濟表現、企業效能、政府效能、基礎建設」中「政府效能」的次指標之一「制度結構」，以及 2005 年 WEF 採用的「成長競爭力」⁷ 3 大指標「科技水準、公共制度品質、總體經濟環境」，其中指標之一「公共制度品質」，均有一個共同點是「公共制度」；也就是說政府的公共制度是否健全，占有評比上之重要意義；其中當然也包括政府的「人事制度」，或稱「文官制度」。不僅上述指標，研究顯示：清廉度極高的丹麥、芬蘭兩個國家能有效防止貪腐的因素，亦包括：良好文官制度與公務體系、足夠的薪俸、行政體系的公開透明、政府嚴正執法、活躍而自由的媒體、積極參與國

⁵ 參見陳一珊，〈馬政府成績單背後的秘密〉，《天下雜誌》，第 423 期，2009 年 6 月號，頁 50-52。

⁶ 參見朱鎮明、朱景鵬，〈政府效能對國際競爭力影響評估〉，《研考月刊》，2006 年 12 月，頁 6-16。

⁷ 2005 年 WEF 採用的競爭力指標分為兩大類，分別是「成長競爭力」（Growth Competitiveness Index，簡稱 GCI）及「商業經濟競爭力指標」（Business Copetitiveness Index，簡稱 BCI），至 2006 年 9 月後 WEF 又將兩者合為一種「全球競爭力指標」（Global Competitiveness Index，簡稱 GCI）。本文係著重在前者，亦即有關政府相關制度之探討。

際合作，以及提昇本身廉能⁸。另外最新的調查報告指出：政府亦可以透過 12 項「國家支柱」來構成「國家廉政體系」防堵貪腐，包括：立法機關、行政機關、司法機關、審計總署、監察特使、反貪腐機構、文官系統、地方政府、私企業、媒體、公民社會、國際行為者等⁹。

由上，我們不難發現，「文官制度」的運作良窳，雖然不能完全作為「廉能政府」之唯一指標，但也絕對是必要指標之一，外國也有倡議公部門採用「逐步解析模式」來消除貪腐，由「進用人才」開始，而後建立倫理維繫、制定陽光法規、最後才施以處罰或控制¹⁰，在在均顯示出文官制度對廉能政府之重要性。事實上我們也不難想像，任何政策要推動及落實，都需要一個強有力的文官體制作為規劃與執行各種政策的後盾，不僅政府體制能否順利運作，繫諸於文官制度是否健全穩固，甚至政府官員能否清廉自持、迅速回應外界需求，提供即時且充分的政治、經濟等各項行政服務，並且兼顧其服務之品質及滿意度，也絕對需要一個強而有力的文官體制方能克竟全功。

二、整建文官法制是邁向廉能政府的關鍵因素

新政府自 2008 年政黨輪替以來，極力創造的願景之一，包括馬總統於就職演說及多次公開場合所強調，首要努力之目標就是「廉能政府」。事實上，要建構清廉而有效能之政府，並非僅屬特定人士或特定機關之責任，正如防貪、肅貪工作不可能只由檢、調、政風等機關或單位來落實，強化行政效能也不會僅由行政院研究發展考核委員會來負責推動。「廉能政府」的願景著實需要由憲法框架下所設置的各種政府部門，甚至民間企業以及全國民眾，各司其職、各盡其責，方能共同促進廉

⁸ 參見法務部政風司，〈丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作〉，出國考察報告，2007 年 1 月，頁 5-6。

⁹ 參見法務部調查局，〈國際透明組織倡導以國家廉政體系診斷各國政府清廉度研析〉，調查專報第 976008 號，2008 年 7 月。類似見解，參見 Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System*. Berlin: Transparency International.

¹⁰ 參見 Ioana Vasii、Lucian Vasii. 2005. *A Meromorphic Model for Discouraging Corruption in Public Organizations*，2005 年 7 月 10 日發表於義大利，「國際行政學校暨機構聯合會年會」論文，兩位作者為羅馬尼亞學者。另收錄於《中國行政評論》，第 15 卷第 1 期，2005 年 12 月，頁 99-119。

能政府的實現。

因此，銓敘部基於職掌全國公務人員之任用、俸給、陞遷、考績、褒獎、退休、撫卹等各種文官制度之法制事項，針對廉能政府之願景，理當以文官法制之推動作為努力方向。且世異時移，人事變遷，文官法制更須隨時代之演進去蕪存菁、改革創新，因此，文官法制不但是維持文官制度持續運作而不墜之核心要素，在全球化競爭趨勢下，文官法制之健全更是邁向廉能政府之關鍵因素。

參、銓敘部整建文官法制之策略

承前所述，銓敘部對於各項人事法制均審慎檢視，隨時調整方向、因時制宜，以建立符合時代需要，為國掄才之優質文官法制為目標。且本（98）年6月18日考試院第11屆第39次會議通過之「考試院文官制度興革規劃方案」（以下簡稱考試院興革方案），業責成銓敘部積極推動各項文官制度改革，包括：「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「落實績效管理，提昇文官效能」、「改善俸給退撫，發揮給養功能」等興革方案¹¹，均秉持革新文官法制理念，建構廉能政府為努力方向。以下謹就銓敘部主管人事法制如何落實廉能政府之策略加以說明¹²：

一、完備文官基礎法制

（一）研訂公務人員服務守則，深植公務倫理價值觀

現行公務人員的倫理規範，係散見於各法規，包括公務員服務法、公職人員財產申報法、遊說法、公職人員利益衝突迴避法、公務員廉政倫理規範等，雖稱完備，但多係以「防弊」、「究責」面向作規範，較欠缺正向激勵因子。因此，考試院基於文官具備正確之價值及倫理觀念，乃建構良好文官制度的基石，爰擇定當前文官核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，並於本年11月3日通函中央

¹¹ 參見考試院網頁，〈考試院文官制度興革方案〉，<http://www.exam.gov.tw/important/文官興革規劃方案.pdf>。

¹² 清廉及效能有時候是相輔相成的，推動一項措施可能兼具有促進清廉及強化效能之作用。

及地方主管機關加強宣導、教育及訓練。

另銓敘部也正依前述考試院興革方案第一案「建基公務倫理，型塑優質文化」所推動之建制各類公務人員服務守則，會同行政院人事行政局及各相關主管機關成立專案小組，共同研訂一般公務人員服務守則，將於近期內函陳考試院頒布；至於法官、檢察官等職務性質較特殊之人員，則由相關主管機關另行訂定所適用之服務守則。

相信前述文官核心價值及各類公務人員服務守則之頒布，對於公務人員將具有正面激勵效益，以及更能使公務倫理觀念內化至文官體系之中，逐漸型塑優質之組織文化，大幅提昇政府之廉潔與效能。

（二）制訂公務人員基準法，奠定廉能政府基石

健全之文官體制，應具備全國公務人員共同適用之基本規定，部分先進國家亦訂有上開基本性、總則性之法典，而我國目前尚乏統攝文官法制之共同基準立法¹³。因此，考試院關院長中上任後，即將公務人員基準法草案完成立法，列為其首要推動三大法案之一；該草案之制定目的，主要在於彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，確立全國公務人員共同適用之基本規定，並兼顧各類人事制度之差異，以有效健全人事法制，提昇政府效能。

公務人員基準法草案前經銓敘部函陳考試院於 89 年、91 年及 95 年三度函請立法院審議，惟均未能完成立法程序。目前銓敘部正配合當前文官應具備之「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」等核心價值，以及參酌各機關意見，就現行人事政策發展方向，以前瞻性思維，從制度規劃與執行等面向研擬具體條文，預定於明（99）年函陳考試院審議後，由考試院會同行政院函請立法院審議。

¹³ 以德國為例，70 年代至 2006 年為止，依據德國基本法第 75 條第 1 項第 1 款，聯邦具有對各邦作框架性立法之權限，並由聯邦訂立統一之「公務員法基準法（BRRG）」作為上位規範，直到德國聯邦制第一階段 2006 年改革時，聯邦才針對「任用法」、「俸給法」、「退撫照顧法」授權地方有較大立法權限。深入說明，參見林明鏘，〈德國公務員制度之最新變革—兼論我國文官制度的危機〉，2009 年 12 月 6 日發表於國立台灣大學法律學院，「第九屆行政法實務與理論學術研討會」論文，頁 149-195。

（三）推動行政中立法制，兼顧文官參與政治活動權利

西方真正的民主政治和政黨政治，係建立在常任文官中立的基礎上，所謂「政府雖會更換，但行政繼續存在」（governments change but administrations remain）¹⁴，實際負責維繫政府行政，使其穩定進行的，就是常任文官。近年來受民主潮流之影響，我國人民積極參與政治活動，常任文官亦不例外，惟先進民主國家之經驗，均顯示國家要穩定發展，除須具有民主正當性之選舉制度，透過政務人員及民選首長來釐訂政策外，亦須有一個嚴守中立、客觀公正之文官體系藉以推動政策，才能使國家長治久安。

為確保公務人員參與政治活動時能有明確之行為分際，並強化其言論自由保障及行政中立立場，銓敘部研擬之公務人員行政中立法業於本年 6 月 10 日奉總統明令公布，其施行細則亦於同年 11 月 13 日經考試院訂定發布，因此，現行公務人員行政中立事項之行為分際已有明確規範可資遵循，除可落實依法行政、公正執法、不偏袒特定黨派、不介入政治紛爭，盡心盡力為民服務外，更可強化文官體系之中立與廉潔，進而提昇政府效能。

（四）研修（訂）政務人員法制，釐清政務與常務人員分際

政務人員及常務人員之權責分際，向來為各界關切之焦點，且兩者之權利義務、行為分際、責任範圍等事項仍應有本質上之差異¹⁵。因此，銓敘部為明確區隔政務人員與常務人員之人事法制體系，以及配合法案屆期不續審規定，業已重新研擬政務人員法草案及政務人員俸給條例草案，於 97 年 11 月 28 日函陳考試院審議，並經考試院於本年 4 月 3 日會銜行政院函請立法院審議，以及本年 4 月 30 日立法院司法及法制委員會審查決議，另擇期進行審查。銓敘部刻正積極洽請立法委員鼎力支持，俾使上開草案儘速完成立法施行。

另政務人員退職撫卹條例自 93 年 1 月 1 日施行以來，因政務人員採離職儲金

¹⁴ 參見黃臺生，〈公共行政人員中立概念與實際〉，2009 年 11 月 21、22 日發表於玄奘大學，「2009 台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐」論文，頁 2。

¹⁵ 參見顏秋來，〈政務官與事務官體制運作之研究〉，《國家菁英》，第 2 卷第 1 期，2006 年 3 月，頁 23-36。

制，衍生政務人員年資無法併計軍、公、教人員退休（伍）年資，致影響是類人員擔任政務人員之意願；且該條例施行迄今，亦存有若干不合理而需檢討修正之處，例如：同為政務人員，卻以其是否由軍、公、教、其他公職或公營事業人員轉任而致其領取離職儲金權益上有差別待遇。為解決上開問題，銓敘部乃研修該條例，於97年12月30日函陳考試院審議，並經考試院於本年4月3日會銜行政院函送立法院審議。本次修正主要重點，除刪除非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者不得參加政務人員離職儲金之規定外，並增訂政務人員年資得併計軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員退休（職、伍）年資，以及政務人員領受月退職酬勞金後，任職於政府捐助（贈）之財團法人職務或再任政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，或擔任政府轉投資事業之公股代表者，停止領受月退職酬勞金規定。

前述政務人員相關法制完成立（修）法後，不僅政務人員之進退、行為分際、權利義務及中立事項均有明確之法律依據可資遵循；且政務人員享有合理之退休待遇，無庸為將來退離預作過度之規劃或計算，大幅減少其任職期間之貪腐誘因，並使其不致因轉任而喪失其原先擔任軍、公、教或其他公職之相關權益，進而有助於政務人員全力推動國家政策，大幅提昇政府服務效能。

（五）研修退休、撫卹及公保法制，維護退離人員生活尊嚴

為配合國家整體社經情勢及我國人口結構逐漸高齡化、少子化的發展趨勢，並顧及公務人員退休權益，銓敘部已研擬公務人員退休法修正草案函陳考試院，考試院並於本年4月3日函送立法院審議；本次修正重點，包括：漸進延後自願退休公務人員領取月退休金之年齡條件、調整現行退撫基金法定提撥率上限、增訂彈性退休條件、刪除55歲自願退休加發退休金規定、增列支（兼）領月退休金人員亡故後配偶領取月撫慰金之條件等規定。另對於新進人員退休制度部分則改採儲金制，一方面酌予調降確定給付部分之給付水準，以減輕退撫基金提撥費率不斷調高之壓力；一方面附加採行確定提撥之儲金制度，由公務人員自願性撥繳儲金，並配合施以政府相對提撥、稅賦優惠、提供多元投資管道等配套措施，以兼顧退休人員基本權益保障及退撫基金支付能力之目標。

另為落實政府照護公務人員遺族政策，銓敘部已重新研擬公務人員撫卹法修正

草案，函陳考試院於本年 5 月 25 日送請立法院審議。此外，為因應國民年金法及勞工保險年金之施行，以及私立學校教職員等訴求退出公保轉投勞工保險之情事，銓敘部亦已擬具公保養老給付年金化初步方案，並秉持穩健公保財務、不增加政府財政及公保被保險人保費之負擔、使公教人員退休所得與最後在職所得維持適當之比率等原則，以及參據 2 次精算結果加以規劃後，於本年 5、6 月間，分赴中央及地方舉辦 8 場次座談會廣蒐各方意見；將再次委託研究精算及整理各方意見研擬具體方案後，於近期陳報考試院作政策決定。

前述公務人員退休、撫卹及公保等相關法制之修正，將可建構整套完備之退休、撫卹、公保制度，對於公務人員退離生活或遭遇重大困難時，均能受到政府全面性照護，而無後顧之憂，進而能全力為國貢獻，增進行政效能。

二、強化績效管理法制

（一）公務人員考績法朝向獎優輔劣修正，落實績效管理

銓敘部為精進公務人員考績制度，以及解決以往考績獎優輔劣功能不彰與缺乏激勵效果問題，並依考試院興革方案第五案「落實績效管理，提昇文官效能」所推動之興革事項，以及參考各機關實務作業建議，積極研擬公務人員考績法修正草案，就強化績效為導向之考評功能、增列考績考列優等等次與獎勵規定、修正丙等獎懲結果規定、明定考績考列甲等以上人數比率限制、增列實施平時考核面談機制與團體績效考核制度等進行通盤檢討。

本次推動考績法制改革的主要目的，包括：提醒主管應該正確詳實的考評、打破鐵飯碗的迷思、落實功績主義，並且確實依據各官等覈實考績等¹⁶。另外，配套輔以平時考核面談機制與團體績效考核制度，以及搭配優等評比與快速陞遷等激勵因子，將可充分落實績效管理精神，使公務人員戮力從公，提昇行政效能。

（二）研修公務人員陞遷法制，保障同仁遷調權益

銓敘部為使公務人員勇於任事，並使公務人員之陞遷法制與實務執行間更臻完

¹⁶ 參見行政院人事行政局企劃處，〈98 年行政院人事主管會報考試院關院長致詞全文〉，《人事月刊》，第 48 卷第 4 期，2009 年 12 月，頁 9-13。

善，前經研擬公務人員陞遷法修正草案，並於本年 4 月 22 日奉總統明令修正公布。本次修正重點，包括：增列免經公開甄選除外規定；明確界定免經甄審程序職務範圍；合理修正優先陞任方式及陞任之消極條件；擴大職務遷調實施範圍；授權獨立人事系統、業務特殊機關（構）得另定陞遷規定等。另配合上開公務人員陞遷法之修正，而研擬之陞遷法施行細則修正草案，亦經考試院於本年 7 月 10 日修正發布；主要修正重點包括：適度規範公開甄選公告期間及放寬候補名額數；增列陞遷序列表訂定原則；修正甄審委員會組設及增列其保密與迴避規定；明定公務人員因公借調期間得併計辦理陞任等，以充分保障公務人員陞遷權益。

前述公務人員陞遷法規之修正，除可達到實質激勵公務人員效益外，並可兼顧機關首長用人之權限，以及適度反應各機關業務特殊性之用人需求，改善陞遷法制與實務執行上之落差，以及建立公平、公正、公開的陞遷機制，為國家選拔優秀人才，並使優秀的公務人員勇於任事，提高組織士氣及行政效能。

三、活化人力體系法制

（一）建構高階主管特別管理制度，打造優質領導團隊

公部門要迅速、有效率地因應多元、複雜的行政事務，實有賴專業之團隊，其中身居領導地位之主管人員更占有關鍵性之角色。美國聯邦政府自 1950 年代即有建立高階文官制度之倡議，嗣 1978 年卡特總統設立聯邦人事管理專案小組，並依據文官改革法，設立高級文官職（Senior Executive Service，簡稱 SES）制度；英國、荷蘭等國亦相繼建立高級文官制度¹⁷。以歐美各國高級文官制度已行之多年，而我國尚未有整合性之高階文官培訓系統，且現任擔任簡任主管職務，亦未設有學歷及相關職務經驗之要求，不易確保身為高階主管應具有之相關核心能力¹⁸。

爰此，考試院興革方案第四案「健全培訓體系，強化高階文官」所推動之高階

¹⁷ 參見銓敘部，《高級文官制度：經濟合作發展組織國家十四國高階主管人事發展之比較》（中文版），2005 年，頁 77-91。

¹⁸ 參見孫本初，〈能力管理與高階文官培訓〉，《研習論壇》，第 106 期，2009 年 10 月，頁 6-8。其整理現有國內外文獻歸納出高階文官應具備 3 種能力：技術能力、領導能力、政治能力。

主管特別管理制度，業已詳盡規劃其建制重點，包括：明確訂定高階主管人員之選拔方式並嚴格選拔、接受文官學院專業訓練、建立國家高階主管人才庫、成立跨部會之甄選培育委員會、建構專屬俸給、考核與退場機制等，將渠等陞遷、俸給、訓練、績效評鑑及退離等管理措施，予以整合成為一套獨立規範，並強調對高階主管以其所領導團體之績效，作為獎勵及課責之基礎等，目前銓敘部正會同行政院人事行政局組成專案小組積極規劃研議中。未來制度建立後，相信必能培育全觀型新世代之高階主管，建制優質領導團隊，帶動整體行政效能，並擔負起文官傳承的重任。

（二）推動聘用人員人事法制，活絡人力進用管道

目前政府契約進用人力大致分成聘用人員、約僱人員及臨時人員 3 類，考量現行聘用人員聘用條例難以充足規範聘用人員之各項權利義務，約僱人員則尚欠缺法律位階之進用依據，另臨時人員於 97 年 1 月 1 日納入勞動基準法後，聘、僱人員屢屢陳情爭取適用該法以領取退休金，故重新整建政府契約人力法制有其必要性。

銓敘部為符合人力資源管理理念，活化契約用人管道，以因應人力需求，強化行政效能，並參採各界意見後，爰以現行聘用、約僱 2 類人員為適用對象，研擬聘用人員人事條例草案，主要內容包括：是類人員與國家關係為公法契約關係；明定所占員額比例上限與常任文官之差異；以及其相關離退權益之規劃至少應與勞工法令之保障衡平等，該草案近期將函陳考試院審議。未來立法通過後，對於是類人員之權益保障將更臻完善，並可有效解決各機關因應臨時性、季節性、特殊性之用人需求，增進組織效能。

（三）檢討職務代理制度，適時填補機關人力需求

行政部門之運作具有長遠的、持續性的特質，如何能在職務出缺或更迭時，適度填補人力需求，維持業務運作，是公部門人力資源管理亟待處理之重要議題。銓敘部參酌各機關建議修正意見及實務執行疑義等，檢討研修各機關職務代理應行注意事項，經函陳考試院核定後，已於本年 11 月 30 日修正發布，修正重點包括：增訂立法目的及得予延長代理之特殊情形；經列管為考試分發之職務列等上限為薦任第八職等以下薦任非主管職缺，經分發機關同意，得約聘人員辦理該職缺之業務；代理出缺職務之資格限制；薦任以下非主管職務有請假等事由達 1 個月以上者，其

所遺業務得依被代理職務之官等，約聘或約僱人員辦理；明定委任跨列薦任官等之職務僅得約僱人員辦理；以及增訂公立學校、公立托兒所僅置營養師一人因差假等臨時人力短缺時，亦得約聘人員等。

前述各機關職務代理應行注意事項之修正，將可解決各機關於職務出缺具有短暫人力需求之過渡時期，如何適度填補人力，俾使機關業務遂行；另一方面透過職務代理資格及相關條件限制等機制，使代理制度更臻健全完備，以及確保政府機關職務出缺期間業務推動仍得廣續不墜，維持政府運作效能。

肆、結語

環視當今國際情勢，世界各國為因應 21 世紀全球化趨勢及知識經濟時代所帶來的挑戰，莫不積極從事行政改革，進行國家的整體策略與政府結構功能之改造。而文官改革之所以成為改造的啟動軸，主要目的便是希望藉由人事法制之檢討改進，型塑具有創新、應變能力之文官，並進一步帶動加速其他政府改造工程¹⁹。

徒善不足以為政，徒法不足以自行，人民福祉有賴於政府推出福國利民之政策來落實，而良法美意則須仰賴國家文官來推動，因此，有廉正與專業的文官，才有廉能的政府；有廉能的政府，才有和樂的社會與幸福的國民，也才能提昇國家的競爭力。銓敘部主管全國公務人員人事法制，更將秉持體現民主憲政精神、落實功績制原則，以及順應趨勢潮流，積極審視現行文官法制，俾期藉由文官法制之整建，提昇文官素質，進而邁向廉能政府，為國家領航迎接新世紀之挑戰。

參考文獻

台灣透明組織（2009 年 11 月 17 日）。台灣透明組織公布 2009 年台灣與世界各國「貪腐印象指數」，台灣得分 5.6，全球排名第 37 名。台灣透明組織新聞稿，http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf

¹⁹ 參見關中，〈形塑廉能高效政府 提昇國家競爭力〉，青年日報，2009 年 9 月 20 日，第 2 版。

- 朱鎮明、朱景鵬（2006 年 12 月）。政府效能對國際競爭力影響評估。**研考月刊**，頁 6-16。
- 李淑慧、蔡靜紋、洪凱音（2009 年 11 月 27 日）。杜拜危機 金融業暴險 64 億。**經濟日報**，A5 版。
- 呂育誠（2006 年 4 月）。約僱與臨時人員管理制度變革之研究。**考銓季刊**，第 46 期，頁 64-79。
- 行政院人事行政局企劃處（2009 年 12 月）。98 年行政院人事主管會報考試院關院長致詞全文。**人事月刊**，第 48 卷第 4 期，頁 9-13。
- 法務部政風司（2007 年 1 月）。丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作，**出國考察報告**。
- 法務部調查局（2008 年 7 月）。國際透明組織倡導以國家廉政體系診斷各國政府清廉度研析，**調查專報第 976008 號**。
- 林明鏘（2009 年 12 月 6 日）。德國公務員制度之最新變革—兼論我國文官制度的危機。**第九屆行政法實務與理論學術研討會**，台北市，國立台灣大學。
- 孫本初、傅岳邦。（2009 年 10 月）。能力管理與高階文官培訓。**研習論壇**，第 106 期，頁 1-10。
- 許立一（2009 年 8 月）。再論政府行銷：陷阱、民主政治與政府再造功能。**公共治理與地方事務**，第 3 輯，玄奘大學公共事務管理學系出版，頁 241-260。
- 莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力（2007 年 11 月 10 日）。公民的廉政認知與民主治理：組織、成員與制度的實證分析。「**全球化時代的公民與國家**」暨**台灣社會變遷基本調查第十次研討會**，台北市，中央研究院。
- 陳一珊（2009 年 6 月）。馬政府成績單背後的秘密。**天下雜誌**，第 423 期，頁 50-52。
- 彭錦鵬（2004 年 9 月 18、19 日）。建構主動性文官體系之研究。「**2004 年中國政治學會年會暨學術研討會：台灣 2004 年總統大選後的政治走向**」，台南市，國立成功大學。
- 黃臺生（2009 年 11 月 21、22 日）。公共行政人員中立概念與實際。「**2009 台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐**」，新竹市，玄奘大學。
- 銓敘部（2005 年）。《**高級文官制度：經濟合作發展組織國家十四國高階主管人事**

《發展之比較》（中文版），頁 77-91。

關中（2009 年 9 月 20 日）。形塑廉能高效政府 提昇國家競爭力。《青年日報》，第 2 版。

顏秋來（2006 年 3 月）。政務官與事務官體制運作之研究。《國家菁英》，第 2 卷第 1 期，頁 23-36。

Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System*. Berlin: Transparency International.

Ioana VasIU、Lucian VasIU. 2005. *A Meromorphic Model for Discouraging Corruption in Public Organizations*.