

「聯合報」專訪紀要—談公務體系的組織文化

(綱要)

103.1.24

訪題

- 一、為什麼這篇「千人辭鐵飯碗」的報導讓您感興趣？看完這篇報導時的心情以及看法。以前就曾關注過這樣的問題嗎？
- 二、為什麼想辦徵文比賽了解公務人員心目中的「公務文化」是什麼？這是認真的嗎？有公務人說：「除非匿名，否則不敢寫真話。」您有什麼看法？您心目中的「公務文化」又為何呢？
- 三、許多公務人員都表示，願意做事的人得到的只是更多的工作，不做事的人卻能安心直到退休，是否曾思考過改變制度，讓優秀的公務人員能獲得實質的鼓勵？
- 四、現在大部分的機關打考績仍是用抽籤、輪流的方式，讓每年的考績淪為年終的大拜拜，無法反應真實工作成果，有什麼方法可以著手改善嗎？
- 五、有人建議考生準備國考之前，要先了解公務體系，以免與志趣不合，如果是您的話，會給什麼建議呢？

「聯合報」專訪紀要—談公務體系的組織文化

103年1月24日接受聯合報記者董俞佳專訪

一、為什麼這篇「千人辭鐵飯碗」的報導讓您感興趣？看完這篇報導時的心情以及看法。以前就曾關注過這樣的問題嗎？

我一直非常關心這個問題，不但在「文官制度興革規劃方案」中有這個主題，我多次演講也談這個問題。

- 98.4 如何做好生涯規劃
- 98.11 如何做一位好的公務人員
- 99.3 國家考試與青年生涯規劃
- 99.8 國家人才培育與國家競爭力
- 99.9 公務部門人力資源工作者的角色
- 99.10 淺談人生
- 100.11 中華民國文官才能發展：國家競爭力的關鍵
- 100.12 考銓舉才，福國利民
- 101.6 公共服務是一項終身的志業
- 101.10 公僕難為或不為
- 101.11 如何使我國的公務人員成為一流文官
- 101.12 如何做好一名公務員
- 102.7 打造一流文官，尙有三步之遙：品格、考績、訓練
- 102.12 有辦法和沒辦法差很多——制度和人性

我常想公務體系的組織文化是什麼？這種文化對公務人員的影響有多大？文化/制度/人性的關聯性是什麼。

二、為什麼想辦徵文比賽了解公務人員心目中的「公務文化」是什麼？這是認真的嗎？有公務人說：「除非匿名，否則不敢寫真話。」您有什麼看法？您心目中的「公務文化」又為何呢？

在我近50年的工作經驗裡，曾擔任過教職，在黨部服務過，也有二十年左右的時間在公務部門，因此對於「公務文化」，我有「從外面觀察和由內部體會」二種經驗，我認為官僚體系本身有以下幾種特性：

(一) 層級式體制 (hierarchy)

不利改革，保障既得利益者

層級式的體制不易培養創意和改變的文化，但在今日網路的時代，缺乏開放心態，只會組礙進步。

層級式結構是既得利益者的保護傘，一如考績只對當官有利。

(二) 權威的物化 (reification of authority)

對於權威的恐懼與錯誤的認知，認為它有絕對的強制力以決定我們的行為，造成失去了人應有的主體性，失去良知的判斷，進而可能形成目標錯置。例如，「依法行政」是爲了達成某種政策的手段，但我們常常把依法行政當成目的。

（三）白京生定律（Parkinson's Law）

英國人白京生教授提出，主要是在描述組織病態的現象，其重要主張如下：

- 1.行政首長喜歡增加部屬，顯示自己的權威，而各級人員又相互製造工作，因此不論實際工作如何，機關人員每年總會增加。
- 2.機關年代愈久，職員的素質愈低。因主管選擇部屬必取不如己者，以免製造職位上的競爭者。
- 3.機關開會的時間長短，與議題的重要性成反比。
- 4.委員會組織型態愈來愈多，且委員數目也相對增加，形成效率低落，組織膨脹的弊端。
- 5.機關內部行政效率日趨低落，但外表建築及設備卻日趨豪華。
- 6.機關可用的預算盡量用完，因為如果用不完，下年度的預算必遭刪減。

（四）彼得原理（Peter's Principle）

管理學家勞倫斯·彼得（Laurence J. Peter）在1969年出版的一本同名書，彼得原理指的是，在一個層級分明的科層組織中，一個在原有職位上工作表現良好而獲得升遷到更高職位的人，最後將會升遷到他所無法勝任的職位，其結果是「在一個層級節制的組織中，每個員工都傾向於晉升到他所不能勝任的職位」。

（五）本位主義 分工而不合作，缺乏系統思考的能力

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。破除本位主義的方法就是要培養公務人員系統思考能力，培養政府一體的觀念。

(六) 封閉的系統 形式主義、官樣文章

(七)「反功能」(dysfunction)現象 永業保障成爲消極怠惰的保障

至於我國的公務文化，受到的影響因素有那些呢？我的看法如下：

(一) 集體主義 團體大於個人

(二) 儒家思想 性善、和諧、保守、守舊

(三) 情面文化 鄉愿、和稀泥、官官相護、家醜不外揚

(四) 不重視制度 (視而不見、名實不符、虛應故事)

(五) 缺乏鼓勵認真工作、熱心服務的誘因

(六) 吃大鍋飯的心態、和稀泥的作風已癱瘓了公務體系

您問到「除非匿名，否則不敢寫真話。」部分，我想時代不同了，人民的權力意識抬頭，公務人員也不再受到「特別權力關係」的拘束，在這個時代裡，說真話較容易，而且說話的管道也特別多，除了傳統的方法之外，網路更是便捷而傳播快速的最好途徑。再者，若缺乏開放的態度，只會阻礙進步。

公務文化的形成是「制度」和「人」兩種因素的交互影

響。建立優質的公務文化，主要在制度的革新和人的品質提升，但基本上，「制度」比「人」重要。

我國文官制度有良好的條件：1.重視文官的文化傳統；
2.優良的考試制度；3.五權之一的考試權。

三、許多公務人員都表示，願意做事的人得到的只是更多的工作，不做事的人卻能安心直到退休，是否曾思考過改變制度，讓優秀的公務人員能獲得實質的鼓勵？

我們希望從訓練和考績兩方面著手，我曾將「訓練」與「考績」比喻為公務人員向上提升的一對翅膀。

訓練 公務人員要成為知識工作者
公務即服務 人生以服務為目的 為千萬人服務
與時俱進vs.不進則退 不是累積年資而是累積知識和能力

有效的訓練

考績 公務體系最壞的制度
失靈的制度：沒有評估、沒有績效、沒有管理、沒有是非、只有獎金，失去了獎優汰劣的功能
以潛規則代替考績制度的規定（例如：新人、升官、唸書，優先考量列乙等）
99.98%的拿考績獎金，75%為甲，接近25%為乙，丙等只有0.2%，這樣的比例恐怕與事實不符、與績效不符、與外界感觀不符

為何公務體系可以公然作假？不重視制度，是文化因素？還是制度本身的問題？

為何擔任主管者不敢、不能、不會打考績？

這不是鄉愿，什麼是鄉愿？

四、現在大部分的機關打考績仍是用抽籤、輪流的方式，讓每年的考績淪為年終的大拜拜，無法反應真實工作成果，有什麼方法可以著手改善嗎？

（一）合理分配

組織中一般僅有少數的人表現特別優異，也只有少數人績效較差，多數人應是稱職。因此我們提出考績法修正的重點之一，便是調整其等次的比例分配。增加優等，但比例不得超過5%，同時規定丙等比例不得低於1~3%。19世紀義大利經濟學家帕瑞圖（Vilfredo Pareto）創造了「二八定律」（「二八法則」），被引申應用在很多領域上。例如，就企業部門來說，一個組織中通常被認為20%的人擔負了80%的重要事情；換言之，一個企業組織中為提升工作效率和競爭力，要靠這20%的少數人來帶動80%的多數員工。然而，我國目前考績制度實行的結果，和「二八法則」相去甚遠，甚至剛好相反，80%工作能力和意願不強的人，往往拖垮或抵銷了20%工作能力和意願強烈者的努力和貢獻。這就是為什麼目前我們的考績制度，無法發揮應

有功能的主要原因。根據「二八定律」，20%的人可能做了80%的工作，這些人應是我們要培養的人才，因此，長期而言，應將目前不正常分配（75-25-0），調整為合理的分配（20-70-10）。

（二）正確有效的評比 vs. 不正確而無效的評比

「正確」代表考核結果呈現受考人的實際表現；「有效」代表主管的考核結果是年終考核最重要的依據，二者缺一不可。若只有「正確」但並非「有效」，考績委員會或更上級的管理者可以輕易改變主管的初評（注意：不是不能改，但必須有堅強的理由，否則也不宜輕易變更主管的初評），不僅傷害主管的威信，造成領導上的困擾，也會使主管失去對考績法的信任。若只是「有效」並非「正確」，則考核變成主管的文書作業，只要跟主管打好關係即可，與工作績效沒有連結，這樣的考績毫無效度可言。因此「正確」和「有效」缺少任何一項，便無法取得同仁對於考績制度的信任，沒有信任，就算「形式」成功，也只是表面功夫，對於制度的傷害更大。

（三）主管負責 vs. 主管不負責

考績的問題除了要設計一套更完善的制度外，在執行上更需要負責的主管，認真而確實地執行考核的工作。正確地打考績，不僅關乎公平，更影響組織的士氣、文化和競爭力。錯誤的考績，無法正確反應員工

的績效，並且造成公務人員對於制度的不信任，傷害士氣，也造成組織競爭力的下降。

我們提出的考績法修正要點如下：

- 1.更爲合理的評比項目（由機關根據業務特性自訂，不再統一考核細目）
- 2.增加優等，以鼓勵真正績優者。
- 3.同官等內比較，落實考績制度精神。
- 4.增加團體績效評比，並做爲調整甲等、丙等的依據，使個人績效與團體績效進行聯結。
- 5.強制丙等比例1-3%

五、有人建議考生準備國考之前，要先了解公務體系，以免與志趣不合，如果是您的話，會給什麼建議呢？

（一）介紹什麼是公職

公職是報效國家，造福人民的工作
士大夫的精神 責任、使命、榮譽

「官本位」——行使公權力

「人在公門好修行」

「鐵飯碗」的真正意義：保障永業、專業、行政中立
最理想的「志工」

終身學習的機會

職業—事業—志業

(二) 重要的是公務體系本身的健全

一流的公務人員，人民的信賴和肯定

考試院的工作只有兩個重點；健全國家的文官體制，以及為公務人員打造一個適合成長、學習、與時俱進的環境和條件

(三) 公務人員的尊嚴和自覺——對負面的形容不能無動於衷、不動如山

大前研一曾說，“公務員是不努力工作而有保障的人”

媒體對於公務體系也曾有如下的負面評價：

“一試定終身” “一灘死水”

“黑洞” “泥沼”

“換頭腦要換公務人員的”（因為是全新的，沒用過）

“大混小混，一帆風順”

“沒事不找事，有事先推事，不管你沒事”