

文官制度和考試院

97.9 接受立法院同意權審查所提之書面報告

壹、健全文官制度的重要性

一、政黨政治的保證

過去八年多以來，因為有了兩次政黨輪替的經驗，我國民主政治的進程有了重要性的發展。依照美國政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）的「兩次輪替檢定」（two-turn-over test）理論¹，他認為民主轉型國家至少要有兩次政黨輪替的經驗，民主政治的發展才算達到了「民主鞏固」的地步。台灣的政治發展在經歷了兩次政黨輪替後，對文官體系的運作模式與文化，都必然會產生相當程度的影響。

民主政治的特徵是政府透過定期選舉以取得統治的正當性，因此也促成了政黨政治的發展。換個角度來看，現代民主政治另一個特徵，即是政府的組成是由政策理念相同者所組成的政黨，經由定期選舉獲勝而取得合法與正當的權力。然而，如果每次選舉後都發生了政黨輪替，而且政府都要全部換人；那麼，我們將對政府的能力產生高度的質疑，甚至連政府的日

¹ Samuel P. Huntington, **The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century** (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

常事務恐怕也將難以運作。

事實上，我們常說民主政治也就是政黨政治，但政黨政治會不會讓政府變得無能或難以運作呢？答案則是不一定，這是因為政府部門還存在一個不受政黨輪替影響的文官體系，使得像內閣制國家的內閣即使經常更迭，但政府的日常事務卻仍然可以正常運作。簡單說，這就是「政權雖有更迭，但行政永續存在」的道理。並且，政黨政治的競爭強調公平，才能造就健全的民主政治，這除了需靠選舉規則的公平外，還有賴於國家擁有一個健全的文官體系。

我們可以說，選舉制度促成了政黨政治的發展，而民意政治若能在政黨政治中獲得實現，則需仰賴一個既專業又嚴守行政中立的文官體系，才能營造出一個政黨競爭的公平環境。如此一來，政黨公平競爭的結果就較能精確地匯集民意，並由選舉獲勝的執政黨帶領專業的文官體系規劃成政策及交其貫徹執行，民主政治也因而得到了穩定成長的保障。所以，為了讓國家擁有一個專業而又中立的文官體系，以作為促使政黨政治朝向良性競爭的保證，健全文官制度當是一個不容忽視的重要課題。

二、行政革新的基礎

行政革新是一項因應環境變遷所推動的政府改革運動，由於我們所處的環境會不斷地變遷，所以行政革新不僅是政府每隔一段時間必須進行檢討的工作，而且還是一項沒完沒了的工

作。根據美國學者凱登（Gerald E. Caiden）的分析，政府所以會一再地推動行政革新，主要有以下三項理由²：

1.人類制度的不完美性(imperfectability of human institutions):

人類不論如何改善自己週遭環境的事務，但總認為似乎可做得更完美，這也意味人類的潛力尚未充分發揮。並且，人類為解決所面臨的問題，會發明出許多技術和知識，但這些技術和知識卻也會製造更多的問題。因此，人類制度的不完美性，絕大部分可說是人為所造成，而既然是人為造成的問題，便可以避免缺失或加以改善。

2.公共組織具有保守傾向，無法充分發揮潛能，忽視了橫在眼前的危機：

造成公共組織保守傾向的主因有（1）先天上被視為「附屬性的組織」（subordinate institution），一方面取決於政治當局的意志行事，另一方面其所採取的行動必須得到民眾的認可。（2）它們必須公開向民眾負責，且須竭盡所能地判斷民眾的反應及公共利益的所在，故也容易養成瞻前顧後的心理。（3）為了確保「公共課責性」（public accountability），其運作受到許多法規限制而往往不敢冒太大的風險，怕會危害公共安全與既存秩序。（4）嚮往在公共組織工作的人，或許本是較缺乏企業家創

² Gerald E. Caiden, **Administrative Reform Comes of Age** (New York: Walter de Gruyter, 1991), pp.94-96.

新精神者，而整個行政系統原本也不歡迎太有創造力、富動態性和改革的推動者；亦即，公務人員所以選擇到政府工作，原本就是因為較有保障與較能適應一成不變的事務工作。

3. 民選或政治任命官員任期短，往往不及推動創新觀念便已去職：

政府其實並不缺乏許多創新的觀念，只是往往不願意去嘗試。同時，要能夠持續不斷地提倡新的觀念與作法，不僅需要花費許多時間和精力，且絕大部分要靠民選或政治任命的高層主管熱心地推動。然而，固然民選或政治任命的高層主管基於一個外來者身分，可能較不受限於組織傳統習慣的束縛，但由於任期較短且隨時會受到政治因素的影響，在他們尚未完全說服常任文官接受新觀念之前，或許已轉赴他職或結束了政治生涯。

我國的文官絕大多數都是經過激烈競爭的考試及格任用，素質可謂是整齊而具有水準，但公務人員的形象、工作績效及行政效率，並未獲得社會大眾普遍的肯定。因此，我們不得不承認文官制度出了些問題，使得優秀的人才進入政府機關後，逐漸對自己的生涯規劃充滿了不確定感與無力感，且因職務受到法律的保障，而容易喪失追求自我成就與更加卓越的動力。

文官體系是國家統治機構日常運作的主體，它的功能一如動力機器的引擎，也是維繫政府運作不致中斷的保證。然而，

文官體系在政府推動行政革新的過程中，一方面是行政革新的執行或規劃者，另一方面卻往往是被改革的對象，故任何政府於推動行政革新時，皆必須對此種情形採取有效的策略與作法。在這些有效的策略中，改革文官制度應是行政革新能否成功的一個重要因素。換言之，如果沒有建立一個讓公務人員覺得有尊嚴、願意「抬頭樂幹」及能夠自我實現的文官制度，行政革新的成效必定會大打折扣。

三、國家競爭力的先決條件

當前在全球化的趨勢下，國家要能夠持續地發展，就須要不斷地提升國家的競爭力。國家的競爭力也可視為政府能力的展示，不論這個政府是「大有為」或「小而美」，都是要靠高素质文官作為國家競爭力的先決條件。

無論我們是否承認或認同「全球化」的理論，但一些被稱之為「全球化」的現象，確實已經對各國的政府產生了影響。Thomas L. Friedman 在 *Lexus and Olive Tree: Understanding Globalization* 一書中，即曾描述亞洲金融風暴期間泰銖下跌，其他國家的「電子游牧族」(the electronic herd) 藉由便捷的網際網路迅速撤出在泰國的投資，因而實質上成為泰國的選民，並間接促成了泰國總理的倒台。換言之，經濟全球化猶如將民族國家公開上市，但股東卻不僅只是自己國家內的國民，還包括不同國籍及不知身在何方的「電子游牧族」。更嚴重的是，他們所投資的每一塊錢不僅僅都是一張選票，而且還不需要等

四年才投一次票，因為透過網際網路，從共同基金、經紀商及其他許多管道，他們是每小時都在投票³。又例如，美國股票市場行情會對台灣的股價造成連動影響，也是一個最為淺顯的例證。

受到全球化趨勢的影響，現代民族國家的主權也會遭到弱化。例如，跨國企業可以選擇工資與材料成本低的國家生產，而在物價水準較高的國家出售，並選擇在稅率最低的國家繳稅。此一情形，意味了象徵主權作用之徵稅權遭到了弱化，也表示全球化的結果將削弱政府的權力。又如，隨著市民（民間）社會（civil society）與非政府性組織（NGOs）的蓬勃發展，也使得政府行使權力的範圍日漸縮小。此外，全球化也會模糊化傳統所謂的「國際」與「國內」事務之畛域，並使得各國政府在制定公共政策時，已不能單純以國內事務來看待。相對地，由於愈來愈多的各國國民能夠直接感受到外交政策的影響，或是成為利益相關者（stakeholder），故一國之外交政策也會受到國內各利益集團間相互之影響，形成所謂「外交內政化」的現象。因此，面對這些全球化趨勢所帶來的新挑戰，政府便有強化職能以為因應的需要。

因應全球化趨勢對政府權力及職能所造成的影響，各國採取的因應策略不盡相同，有的將政府調整為「小而美」的角色，並在政府行政中積極注入企業管理的精神。相對來說，也有些

³ Thomas L. Friedman 著，蔡繼光等譯，《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》，台北：聯經出版事業，2000年，頁23-24。

國家則著眼於全球化趨勢所帶來的大變遷，爲了因應變遷而維護國家的利益，因而特別強調須強化政府的職能。然而，無論政府的角色應該如何調整，其目的都是在面對全球化的潮流下，希望藉由政府改造來提升國家的競爭力。

何謂「國家競爭力」呢？根據瑞士日內瓦的「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF)所下的定義，是指國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力。而位於瑞士洛桑(Lausanne)的國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)對國家競爭力的定義，則是指國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。這兩個機構每年都會對國家競爭力做出評比，如洛桑國際管理學院所公布的競爭力排名，2007年台灣排名第18，並首度落於中國大陸之後。雖然今年前進到了第13名，但在亞洲地區則仍然落後於第二名的新加坡及第三名的香港，今年台灣在「政府效能」、「企業效能」及「基礎建設」等項目都要比去年進步，「經濟表現」則仍不如期待。

新加坡是一個城市型的迷你國家，但他們非常有志氣，不僅毫無保留地接受國際化並迎接全球化，還把自己定位爲具有競爭力的經濟體。新加坡的國土面積太小，根本沒有什麼天然資源可言，但他們深知國家要有競爭力，就必須靠網羅最優秀的人才到政府服務。因此，新加坡非常重視文官的選拔和培養，他們甚至「向下紮根」到了高中的優秀畢業生，由政府提供獎學金讓他們在國內或國外唸大學，規定學成要在政府服務

一定的時間。不僅如此，這些優秀的高中畢業生從拿到獎學金開始，就需要參加政府舉辦有關政策研習或社區服務等的訓練，而在就讀大學的期間，政府也會對他們進行相關的訓練。簡言之，新加坡把文官當作國家的靈魂，而靈魂需要滋養、培植與期待，當然也需要被鞭策⁴。

台灣文官的素質其實並不差，但我們的確沒有像新加坡那樣重視文官的選拔、養成與歷練。然而，當前我們除了面臨國際化與全球化的競爭外，更需要因應中國大陸經濟崛起所帶來的挑戰，故唯有不斷地提升文官的學識、歷練與視野，才能夠提確保我們國家的競爭力。

貳、當前我國文官制度的缺失

根據統計，專科以上學歷具有應考資格的公務人員高考三級考試，96年及格錄取者中擁有學士學位者為53.49%，碩士為41.61%，博士為0.29%。95年及格錄取者中擁有學士學位者為56.61%，碩士為38.66%，博士為0.45%。94年的情形則是學士56.34%，碩士為37.51%，博士為0.39%。從最近三年的趨勢來看，擁有碩、博士學位者佔高考三級及格者中的比例，已達到了四成。僅由高考三級考試及格者的學歷背景來看，具有大學以上學歷者所佔之比例，已超過了94%。

⁴ 楊艾俐，〈一流文官帶領獅城向前奔〉，《天下雜誌》，第403期，2008年8月13日，頁134-142。

再來看高中職以上學歷具應考資格的公務人員普通考試，96年及格錄取者中58.0%擁有學士學位，36.1%具有碩士學位，0.3%則擁有博士學位。95年的情形則是56.4%具學士學位者，36.5%為碩士學位，但無具博士學位者錄取。94年的情形則是59.5%具學士學位，28.1%具碩士學位，0.8%具博士學位。值得注意的是，普通考試僅需具高中職學歷或初等考試及格滿三年即可報考，但具高中職及其以下學歷獲得及格錄取者的比例，94年為1.4%，95年為0.9%，96年為2.9%。由此可知，普考及格者幾乎已完全是「高資低考低用」，而且大學以上學歷者所佔比例，過去二年也已超過了90%。

另外，截至民國96年底，全國行政機關21萬8,793位公務人員中，專科以上學歷者佔76.37%（博、碩士為12.22%），而該年考試錄取初任之新進公務人員，具專科以上學歷者佔94.51%（博、碩士為17.80%）。換言之，此數據表示考試錄取新進人員的學歷，高於原已在職者，故整體行政機關公務人員將有逐年提升學歷的趨勢。儘管近年來公務人員學歷大幅提高的原因，應和大學教育普遍化的現象密切相關，但在公務人員考試錄取率仍屬偏低的情形下⁵，台灣的公務人員仍屬素質佳

⁵ 近四年公務人員特種考試錄取或及格率約為百分之七點多，而高、普、初考試的情形如下表：

| 錄取率 \ 年度 | 93年 | 94年 | 95年 | 96年 | 近四平均錄取或及格率 |
|----------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 高等考試 | 4.87% | 4.37% | 7.86% | 8.51% | 6.40% |
| 普通考試 | 2.37% | 2.28% | 3.33% | 4.06% | 3.01% |
| 初等考試 | 1.38% | 0.97% | 1.56% | 1.63% | 1.39% |

且整齊的團隊。

然而，我國的文官制度存在著一些缺失，使得公務人員好不容易考進了政府機關後，卻未必都能得到發揮一展長才的機會。或者，儘管一開始還能夠積極任事，但後來卻逐漸消磨了意志而趨於消極與怠惰，也或因才能遞減而並不適合所任之職務，遂造成政府行政效能無法得到進一步的提升。因此，我國文官體系在人民心目中的評價不甚理想，但我們在看待這些問題時，並不能夠一味地歸咎於「舊官僚」，而應該先負責任地診斷出文官制度的缺失所在，才能夠進一步地開出改革的藥方。

一、文官體系的相對封閉與僵化

社會大眾對文官體系常存在著封閉與僵化的印象，但這並不能只怪罪於公務人員不努力。基本上，我們所建構的文官體系原本就存在著封閉與僵化的傾向，再加上文官制度若缺乏促使公務人員主動積極的誘因，自然就容易產生保守、消極、行事遲緩或被動等現象。

文官體系在學術用語上又可稱為「官僚體系」(bureaucracy)，但這並沒有任何貶抑文官體系的意思。事實上，建立文官體系的觀念，可謂是源自於專業與效率的目的。就美國的經驗來說，原是政黨政治下的產物，其目的是為了讓一批擁有永業化保障的公務人員不受政黨輪替影響，而能夠以

其專業來規劃及執行執政黨的政策，因此使政府行政具有效率。然而，文官體系實際運作上容易傾向於保守、封閉或僵化，可謂是因其本身具有的兩大特性所造成：

第一，它是獨占性的，一個國家或一個政府，只此一家別無分號。並且，政府組織結構與文官體系具有「久任性」（permanence）的特質，組織並沒有面對被裁併的危機，故容易缺乏自我改造與追求進步的動力及誘因。

第二，就是整個文官體系的基本設計，很重視自我防弊的功能。因此，在組織結構上它是層級節制，而且要用嚴密的法規來規範公務人員的行為，或是作為公務人員行為的準則。久而久之，文官就會認為只要「依法辦事」，就算是忠實的執行職務了，而其他的事情對他來講，都不是那麼的重要了。

文官體系的封閉與僵化的現象，很簡單地講，可以把它描述成一個「黑洞」。民國八十三年十一月中，《天下雜誌》出了一期「政府再造」特刊，其中有篇專題報導專門談我們的文官制度，而它用的形容詞就是「文官體系是一個黑洞」⁶。文官體系所以被稱為「黑洞」，是說一個人進了這個體系後不但失去了自我，你也很難瞭解這個東西，但是你又沒辦法去擺脫它。更嚴重的是，進去了「黑洞」就很難再出來，因為這個「黑洞」會讓有能力的人變成了沒能力。

根據西方學者的研究，一個人到了一個組織或機構後，如

⁶ 楊瑪利，〈政府再造特刊—鑽探文官體系的黑洞〉，《天下雜誌》，1994年11月15日。

果他不再另外繼續學習或訓練，他的知識每年都會下降，但職務卻可能一直升上去。結果，升上去的人卻和該職務所應具備的才能不相稱，這是著名的「彼得原理」(Peter's Principle)之主要內容。另外，西方學者也有一個煮青蛙的實驗，把一隻青蛙放在一個盆子裏面，如果這個盆子裏的水很熱的，青蛙受到刺激一下子就會跳出來。但如果你只是慢慢加溫，這隻青蛙剛開始不覺得逐漸增高的水溫對它會有何影響，但等到水溫再高到一定程度後，這隻青蛙就根本無力跳出來了。公務人員如果來到了封閉與僵化的文官體系，也如同一隻在水盆裡被逐漸加溫的青蛙，因為是逐漸加溫，所以快要到了煮沸程度時，它早已沒能力跳出來了。

我們也常聽公務人員調侃地說：「大混小混，一帆風順；苦幹實幹，撤職查辦；幹部幹部，吃飯散步」嗎？原來我們很早就有了這麼一個反諷而又傳神的「順口溜」，說明了文官體系會讓公務人員意志消沈，並逐漸喪失了積極任事與創新改革的誘因與動力。其實，擔任公務人員並不是一件很容易的事情，所有公務人員高、普及特考的總平均錄取率，也不過是百分之五、六左右。所以，能夠考試及格擔任公務人員者，剛考上時一定都很多人欽羨的人才，但會不會在當了十幾二十年的公務人員後，就很少人會把你再當作「人才」來看待？甚至於，還有人認為你是個「庸才」，因為十幾年來都只會做同樣的事情。我認為，如果我們文官制度會把「人才」變成了「庸才」，那麼這麼制度就有了必須改革的必要。

二、公務人力激勵與發展性的功能不足

公務人員與其職涯中最為密切的制度有四種，頭一個是考試任用，最後一個則是退休撫卹的保障。公務人員除了這頭尾的兩項制度外，在政府機關中還有二、三十年的時間，而我們的文官制度對公務人員還有什麼影響呢？我認為其中還有兩類最重要的制度應該發揮功能，一個是發展性的功能，另一個激勵性的功能。具體來說，公務人員的俸給、考績、訓練、獎勵和升遷等人事措施，都是和公務人員的發展與激勵有關。然而，坦誠以對，公務人員自己覺得現行制度能發揮這兩項功能嗎？

我們目前的考績制度最常受到批評，就是每年都有七、八成列為甲等，這麼高比例的人都是甲等，就喪失了激勵的作用了。相對來說，考績制度也不能發揮淘汰的功能，記得已過世的人事行政界老前輩陳桂華先生，以他當過行政院人事行政局局長及銓敘部長超過二十二年的經驗，就曾感慨地說「沒有淘汰，文官體系是一潭死水」⁷。依據統計，民國 87 年至 96 年全國共有 25 萬 7885 位須送銓敘部銓敘審查資格的公務人員，而這十年內因年終考績丁等遭免職者有 78 人，因專案考績一次記二大過遭免職者有 183 人，合計共有 261 人，平均每年淘汰 26 人，比例僅約為萬分之 1。如果僅就因工作成績不佳而遭年終考績丁等免職者，其比例就更是微乎其微了。

⁷ 同上註。

事實上，由於我們的考績制度偏重於行政性目的，亦即是用來當作升遷、調薪及獎金的依據，因而使主管或首長不願意「做壞人」，更別說會認真地用來當作淘汰的制度。換言之，我們並不是沒有淘汰制度，而是首長或主管很少願意得罪人，基於同樣的道理，考績制度也就容易流於形式而難具有激勵的效果。

我國考績制度主要是將考績結果與一般員工所最關切的利益，如調薪、升遷、獎金及懲處等結合，以期發揮激勵的效果，此即為「行政性目的」考績制度。在此種以行政性目的為激勵手段的考績制度下，不僅無法發揮激勵的效果，同時也因為使人事機制更為僵化，公務人力資源就難以發展，文官體系也就成為一潭缺乏活力泉源的「死水」。

考績制度也可以著重於「發展性目的」，亦即將考績結果運用在幫助員工了解自己的工作能力，並藉適當訓練改善員工的工作能力，將考績作為人力資源發展的手段。個人認為，未來考績制度要從現行之行政性目的，朝向發展性目的方向變革，使考績結果運用在人力訓練與發展上，幫助員工了解個人工作能力，並能夠發展其潛力。同時，對於考績結果運用在獎金、升等、調薪等行政性目的，將逐步地予以修正，使得考評者不會受到獎金、升等、調薪等造成考評動機被扭曲等因素的影響，使考績激勵制度能夠真正發揮功能。

另外，我們在公務人員的培訓方面，目前也有些不足的地方。早期的訓練產生很多問題，很多機關單位裡有所謂的「訓

練專家」，也就是只要有訓練就是指定這些人去，把這些人當作「抓公差」一樣。這種情形其實已喪失了訓練的意義，但為什麼會這樣呢？重要的原因之一，就是因為培訓並未與公務人員的考績與升遷相結合，機關單位或許會認為某些人比較「閒」，於是就把最「閒」的人送去培訓。然而，在目前處於社會事務龐雜、科技日新月異與知識爆炸的時代裡，我們進入政府機關前在學校裡所學的知識，很快就會落伍而覺得不夠用。因此，公務人力的素質必須靠著有規劃的培訓制度，才能夠與時俱進，不斷地提升。

事實上，培訓是公務人力發展機制中最為重要的核心制度。尤其，當前國家正面臨全球化競爭的挑戰，也唯有強化公務人員的培訓，才能確保國家提昇競爭力。因此，政府已在多年前提倡「終身學習」與「學習型組織」的理念，並於民國 91 年 1 月 30 日公布實施了「公務人員訓練進修法」，以及推動了諸如「公務人員終身學習護照」等的措施。這些制度或措施的目的，一方面要讓公務人員的職務升遷與才能的提升相結合，另一方面也希望讓公務人員不忘記隨時自我充實，並能從不斷的學習過程中，獲得心靈上或工作上的充實、提升與滿足。

我國簡任以上高階文官是管理文官體系的骨幹，也是整個文官體系對外形象上的代表，因為我國目前並無初任高階文官的管道⁸，故高階文官的培訓尤其應受到重視。民國 96 年公務

⁸ 我國自民國 77 年最後一次舉辦過甲等特考後（民國 84 年 1 月始修法刪除），公務人員最高之初任考試為「高考一級」或「特考一等」考試，但錄取者則取得

人員參與在職訓練的平均時數為 66.0 個小時，但高階公務人員卻較中、低階公務人員還要少，平均僅有 37.1 個小時。這個現象或許肇因於「官大學問大」的認知，也可能因高階文官較為忙碌，或甚至本身已無「向上提升」的動機與誘因。美國和新加坡的高階文官每人每年須參與訓練 100 小時，我國在這方面的差距頗大，未來應有強化的必要。此外，職務歷練也是人才培養的重要方法，但目前因受限於權責或相關制度的設計而有所不足，考試院今後應該在這方面做出進一步的規劃。

三、行政中立文化有待建立

我國目前尚未制定常任文官行政中立的法律規範，但政府機關每逢選舉期間，則訂有相關規定通函全國各機關遵守。文官行政中立的問題往往在選舉期間才受到重視與凸顯，使我們容易誤以為文官行政中立僅和選舉期間的行為有關。事實上，文官行政中立的內涵並不僅止於此，還應該包括常任文官與政務官在職務上的互動關係，以及常任文官如何為自己營造行政中立的環境等。

台灣已經歷過兩次政黨輪替的經驗，對於行政中立的價值當已有更為深刻的體會。然而，建立一個行政中立的文官體系，須靠政治人物和常任文官擁有共同的認知，並一致地視為值得努力的目標。換言之，這就是要養成行政中立的政治文

薦任第九職等任用資格，仍有別於甲等特考為取得簡任第十職等任用資格。高考一級考試自民國 85 年建制以來，目前總共僅錄取了 20 人，且其中大多員屬機關的現職人員，故實質上並不具有「外補之初任」的意義。

化，讓政治人物不把常任文官政治化，而常任文官也有去政治化的認知與能力。

目前我們所認知的行政中立，主要是指常任文官能公平、公正與無私地對待每一政黨，要做到這一點已不是件容易的事情，也需要靠政務首長認同行政中立的理念。然而，以下所舉出的三點，是參考英國如何做到常任文官行政中立的經驗後，才發現這正是我們尚待建立的政治文化。

（一）常任文官的行政中立應屬「有政黨傾向的中立」

常任文官在政黨輪替後會面對不同的執政黨，而常任文官在提供政策規劃的幕僚意見時，就應該效忠執政黨的政策。常任文官面對政黨輪替所應保持的行政中立，應該強調無論哪個黨執政我都支持執政黨的政策，並且能夠忠誠地規劃與落實執政黨所想要的政策。換言之，常任文官在政策立場的行政中立，應該屬於「有政黨傾向的中立」（*partisan neutrality*）⁹。

常任文官原應是政策規劃與執行者，但由於我國常任文官和政務官間的職責分際，仍未確立起明顯的區分，使得常任文官常成為實際上的決策者，並因而產生了角色定位上的錯亂。儘管如此，常任文官之所以受有「常任」之「永業化」的保障，培養文官的「專業化」固然是最主要的目的，但公共政策的制訂除了需要「專業性」外，其更為重要的本質則是「公共性」，

⁹ F. F. Ridley, "Political Neutrality, the Duty of Silence and the Right to Publish in the Civil Service," *Parliamentary Affairs*, Vol. 39, No. 4 (October/1986), pp.439-440.

故需要擔負「公共性」之責任者，仍應是政務官而非常任文官。

進一步說，正因為公共政策成敗的責任應由執政黨政務官一肩挑起，故常任文官只應該憑所具有的專業，來為執政黨規劃執政黨想要的政策。如果執政黨的政務官並不接受常任文官的專業意見時，常任文官又該怎麼辦呢？其實，無論推出的政策是成功或失敗，責任都不應該在常任文官身上；所以，常任文官還是應該忠實地執行政務官所決定的政策。甚至於，一位真正具有「專業」的常任文官，尤其是負責協助政務官規劃政策的高級常任文官，則須具備良好的與政務官進行政策觀點溝通之能力。

（二）常任文官要成為政治偏好及政策觀點上的「隱形人」

常任文官在政府機關內部的政策制定過程中，應該忠於執政黨的政策與領導。但相對來說，常任文官在面對社會大眾的對外場合時，則應該謹守不表露自己具有任何政治傾向的立場。甚至，儘管常任文官實際上就是某項政策的規劃者，但在面對外界的場合時，應該隱匿自己對該項政策所持的觀點。換言之，常任文官當然可以有自己的政治態度和偏好，但應該避免讓社會大眾知道有此政治態度與偏好。同樣的，儘管我們都知道執政黨的政策需要專業的常任文官來規劃，但負責規劃政策的常任文官要盡量將自己隱匿成爲「隱形人」。

英國高級文官非常忌諱表達個人的政治偏好與政策觀點，他們對政策細節與過程也必須高度保密，甚至也很少在學術論文或研討會中發表政策觀點。對英國的文官來說，在政治偏好及政策觀點上保持緘默，不僅是所應崇尚的德行，而且也還受到了法律（Official Secrets Act）的規範¹⁰。換言之，常任文官一方面不顯露自己對政治的偏好態度，另一方面也不對外表達自己對政府政策所持的觀點，這是常任文官亟待養成的行政中立文化。

就我國文官體系的情形來說，高級常任文官經常被指派擔任機關的發言人，並代表機關對外公開解說政策或甚至爲政策

¹⁰ F. F. Ridley, "The British Civil Service and Politics-Principles in Question and Tradition in Flux," *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, No. 1 (October/1986), pp.29-30. 另參王輝煌、駱益群，〈英國文官體制與民主政治：一個以內部勞動市場爲基礎的理論建構〉，《台灣國際研究季刊》，第1卷第2期，2005年夏季號，頁163。

辯護，這就是「政治化」常任文官的例子。我們試想，高級常任文官若常代表機關就政策事項對外發言，日後一旦發生了政黨輪替，儘管他（她）們願意效忠新的執政黨，但此後卻又可能需要為立場相反的政策辯護。到了這個時候，就算常任文官自己的心態可以調適，但社會大眾必然會對其發言內容的公信力大打折扣，更會對常任文官的專業形象造成莫大傷害。因此，政府機關就政策事項的對外發言人，應該由政務官自己來擔任，而常任文官亦應避免對外公開表達政策觀點，以共同維護常任文官的專業地位與形象。

其次，我們可經常看到官員們到立法院備詢時，獨當一面和立法委員進行政策解說或辯護者，正是常務次長、主任秘書或司處長等高級常任文官。甚至於，我們也偶爾看到立法委員因政策觀點上的歧異，對備詢的官員採取了非常嚴厲的批評，這些對象往往也是常任文官。然而，讓常任文官成為政策辯論殿堂上一方之主角，也猶如讓其直接參與了政黨政治競技場上的角力，這些都是對行政中立的文官體系的傷害。

基於上述，今後政務官和常任文官彼此間的職責分際，應該再加以釐清與調整，並應由政務官自己承擔政策解說及辯論的責任。同時，常任文官隨同政務官至立法院備詢時，也希望立法委員和政務官們皆能擁有「保護」常任文官的共識，讓常任文官只負責提出專業性或行政管理層次的意見。甚至於，在立法院朝野政策辯論的場合中，政治人物應將常任文官視為「諮詢」而非「質詢」的對象。希望有一天，我們可聽到常任

文官對社會大眾談話時，遇到政策問題就能夠理所當然地說：「這是屬於政務官的權責，身為常任文官不宜表示意見」。如果能夠做到這個地步，常任文官的尊嚴才能夠得到維護，常任文官行政中立的慣例與或文化，也才能獲得確立。

(三)各機關最高常任文官應成為防範「政治駭客」入侵的「防火牆」

英國是被公認行政中立做的最好的國家，他們在文官制度上有個「文官長」(Head of the Civil Service)，被視為文官體系能確立行政中立的關鍵性制度。大致上來說，英國慣例上係由屬常任文官的「內閣秘書長」(Cabinet Secretary)兼任「文官長」，而無論「內閣秘書長」或「文官長」這兩個職務，過去也多由財政部常務次長所兼任。究其原因，英國的財政部具有首席部的地位及擁有掌理人事行政的傳統，故「財政部常務次長」、「內閣秘書長」及「文官長」多有是同一個人的例子。

「文官長」是英國政府人事行政的幕僚長，其最重要的職權與角色，在於掌有高級文官任免的遴選與建議權、政府人事政策的擬議與規劃，以及扮演政務官與常任文官間溝通的角色，並是文官體系防範「政治駭客」入侵的一道「防火牆」。新加坡保持英國政治制度的傳統，也設有「文官長」的職務，並由常務次長中擇一出任。但與英國稍有不同的是，新加坡「文官長」的重要職能，在於管理與協調整個政府的文官體系，並藉主管政府人事行政的權責，促進提升整體政府行政效

率與國家競爭力的目標。

我國憲政體制雖無法全然引進英國的「文官長」制度，但卻應取法其制度精神，讓各機關最高常任文官擁有較現在更高的地位，期能肩負起增進文官體系的專業性及中立性的功能。例如，常務次長最主要的職能，除了憑其專業能力為政務官規劃執政黨的政策外，還要在政務官和文官體系兩者間的互動上，具備圓融的溝通與協調能力，才能有效地維護文官體系的中立性，並帶領常任文官充分發揮其專業能力。因此，如何提升常務次長的地位與功能，應是未來在制度上須改革的重要方向¹¹。

參、改革文官制度的重點

一、強化民主化和公共性的機制

在文官政策的理念上，首先應將民主化的精神注入文官制度中，使公務人員先從內部行政的民主化過程中，體驗民主的

¹¹ 英國文官體系的行政中立堪稱為世界各國的典範，此與其常務次長擁有較高的地位有關，而常務次長的薪俸待遇皆超過部會政務首長，則是提高常務次長地位的方式之一。因此，我國於擔任各部會常務次長或相當職務之各機關最高常任文官者，或可考慮在俸給上另外給予「文官首長加給」，讓其薪資所得達到相當於部會機關首長的水準。相對來說，各機關最高常任文官的選任程序，也應該要較以往更為嚴謹與慎重，而不再由機關首長一人決定。例如，當各部會的常務次長出缺時，可先由銓敘部長召開「常務次長會議」，由各部常務次長共同評選並推薦若干適任之人選，送請機關首長決定。這樣做的目的，儘管對機關首長的用人權將造成一定程度的限制，但可降低選任常務次長過程的「政治性」，並提高擔任常務次長者之榮譽感與責任感。

價值及熟悉民主運作之方式，才能認同民主的真諦及實踐民主的行政。公務人員是專業的行政人員，所以常認為行政要以專業標準來作判斷與決策。但是，公共政策的決定在本質上是一個政治過程，而民主是決策過程的一種方式，所以專業與民主原本不應產生衝突。因此，如果我們認知了民主是指決策的方式，而專業則是提供作成決策的資訊和材料，則專業與民主便是二個不同面向的問題。

就公共政策的決定過程而言，當然是以民主的追求為決策標準。例如，「要不要建核四廠」是個公共決策的問題，就須要以符合民主原則的方式來決定；即使專業認為興建「核四」並沒有安全的顧慮，但這些專業知識只是當做支持興建核四的基礎，卻不能夠因此跳過民主決策之程序，認為僅因專業理由即可斷然興建。

政府行政為何要強調「民主性」？理由即在於政府行政的本質便具有「公共性」。所謂「公共性」的意義，簡單說就是行政要處理有關人民的權利、義務及社會利益的事務，而這些事務又涉及了許多人的權益，故在做決定時必須顧及政策利益相關人的反應及需要。能夠依此一原則做出的決定，政府推動的政策才能獲得民眾的信賴和支持。

相對人民而言，政府職務之取得是政治上的一項權利，而公務人員又受國家賦予公權力，其行政作為關係著人民的權利義務及社會利益。因此，政府的文官制度不僅僅只是行政內部的管理措施，它同時影響政府部門以外之社會整體及個人權

益，故文官制度不能僅以內部管理技術的角度觀之，而也要認清政府人事管理亦是「公共行政」及「公共政策」的一部分。這也就是說，政府文官制度必須具有「公共性」的本質。

文官制度涉及政府預算之分配、人事用人政策、待遇結構及水準，雖是政府內部上的管理政策，但用人是否浮濫？待遇結構及水準是否合理？由於涉及政府資源之分配，所以便成為公共議題。同時，這些制度及政策的決定，又涉及人民對政府文官體系的期望與觀感，所以惟有建立在以重視「公共性」為基礎的文官制度，才能獲得人民的信賴與支持。例如，公務人員的薪資調整，並不是因為政府年度「盈餘」或「虧損」的多少，而是政府延攬人才及提振士氣的政策。因此，我們就必須考量是要以比民營企業高的薪資來延攬社會精英？還是以能夠維持一般國民所得水準便為已足？無論如何，政府公務人員薪資水準是受到人民對文官體系觀感的影響？或是整個社會經濟面的影響？若不能認清本質上這是個公共政策問題，就不可能達到政策設計上的預期目的。

文官制度的設計反映出國家社會的需要，惟有因應政治、經濟及社會變遷而適時調整文官制度的體質，文官體系才能發揮應有的功能，並獲得社會的公信力。所以，當前的環境需要何種文官？這需要體察國家政治、社會及經濟環境之變遷，以及現代國家中人民的需要，設計出一套適合現代化國家的文官制度，以培育出具有現代化知識與能力的文官。這也是文官制度本質上具有公共性，且應該重視公共性的原因。

二、學習企業精神推動政府再造

政府行政負有促進與維護公共利益的目的，而企業經營的目的則在於追求利潤，故公、私部門在「行政」與「經營」的目的上各有不同。我們固然了解公共行政與企業管理不能一概類比，但如果我們因此就「宿命論」地認為政府機關一定無法具有與企業部門一樣的效率，又未免太過悲觀，甚至還可能喪失了不斷追求進步的動機。

事實上，經濟學家熊彼得（J. A. Schumpeter）早在 1942 年出版的《資本主義、社會主義和民主》（Capitalism, Socialism and Democracy）一書中，就曾預言資本主義經濟世界發展到一定程度後將會停滯，產業與貿易的管理將被枯燥的例行性行政工作所取代，人事制度也將無可避免的具有官僚政治的特性。這就是說，即使是企業組織，如果存在著誘發官僚行為的制度，則任何企業也會變成僵化的官僚，而企業組織終究也避免成為官僚體制（bureaucracy）的宿命。換言之，企業組織如不追求改革，也會變成官僚體制，何況是官僚體制本身呢？

政府部門體系龐大，各機關間之職務性質固然有其相似的共通性，但畢竟各機關的任務內容，仍然存在著相當的差異。相較於所謂的「民營企業部門」而言，事實上各個企業有其自己的經營理念及管理方式，彼此間並無一套需共同遵守的規範，而每個企業組織體本身即可隨時因應組織目標，調整組織內部的管理制度及方法。此外，公務部門人事管理較民營企業

困難之處，在於中央與地方政府各機關所有公務人員都適用由考試院主管的文官法制，而不是類似民營企業一般，可由各機關建立自己的人事管理制度。

爲什麼公務部門中的各個機關不能各自制定人事管理制度？原因在於公務人員是政府依據法律所任用，每一位公務人員係依據法律與國家發生權利義務關係，亦即司法院大法官在釋字第 433 號解釋中所揭示的「公法上職務關係」。至於民營企業部門所僱用的員工，則僅與僱用機構具有契約上的權利義務關係。由於這個原因，龐大的公務人員體系之人事管理，便必須同時面對「異中求同與同中存異」的文官制度中，一方面追求公務人員權益之平衡及公平，另一方面又要因應不同任務性質之機關的管理需要，故要建構一套合理健全的人事管理體制，可說是一項難度極高的工程。

健全文官制度絕對不是一件簡單的工作，尤其是政府的文官體系龐大，各機關的組織目標也不同，確實要比企業組織更難設計出一套適合於組織目標的人事制度。但是，我們必須要思考的問題是，目前所流行的「企業型政府」理念，並不是要政府完全像企業一樣，而是在人事制度上要追求有鼓勵企業精神的機制，使公務人員能夠具有企業精神的開創力、創意與效率。

三、型塑文官的價值和尊嚴

我們常可聽到公務人員對自己的評價爲「奉公守法」，好

像就已經盡到了責任，而「奉公守法」似乎也已成爲擔任文官者所信奉的基本價值。事實上，「奉公守法」是因傳統上政府的人力素質高於民間，故只要求公務人員行使權力時，能夠摒除私利及遵守法規與制度，這樣就能夠照顧人民的權利和利益了。然而，現代國家與社會所面對與需要解決的事務龐雜，而民間部門的力量也未必低於政府部門，故「奉公守法」的價值對於現代文官來說，未免顯得太過於消極與保守。

針對我國當前面臨國、內外社會的大環境，作爲現代文官除了要自我期許爲政府部門的中堅外，也還應負起匡正社會風氣的責任。因此，我們須要繼續改革文官制度，以打造出一個高素質、高士氣、高效能、行政中立及公正清廉的文官團隊。在此目標下，改革文官制度的效果要能夠型塑出若干文官的價值，也就是說只要提到了我們的文官，就能夠讓人與這些價值所外顯的形象產生聯想。這裡提出五項文官的基本價值，以作爲今後努力的方向：

（一）清廉：不貪污及舞弊，要先從不占公家資源的小便宜開始。

公務人員到了政府機關後，一開始就要養成公、私分明的習慣，並進而內化成爲堅定的信念，才不會因爲不在意「小患」，最終導致養成貪腐舞弊的「大患」。根據香港政治與經濟風險顧問公司（PERC）針對亞洲地區 13 個經濟體的政府清廉度調查，過去三年來台灣的評比排序是在 5-7 名之間，清廉度

只能算是中等而已¹²。因此，台灣在清廉度方面還有相當大的努力空間，儘管台灣的政治清廉度不盡理想並不能全歸咎於文官，但應是當前所有文官應該特別惕勵之處。

（二）誠實：簡單來說就是指誠懇與實在。

我們常可聽到公務人員對外公開說：「我們是依法行政」！公務人員一定要「依法行政」當然沒錯，但若在面對民眾的質疑時，卻總是只把「依法行政」掛在嘴上，就未免讓人覺得不夠誠懇。因為，公務人員對外常把「依法行政」掛在嘴上的場合，卻正是民眾質疑公務人員並沒有「依法行政」，或是指出現行法規的不合理之處。因此，此時民眾如果只得到「我是依

¹² 香港政治與經濟風險顧問公司 2006-2008 年公布亞洲經濟體清廉度排行一覽表

| 年度 國家(地區) | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|--------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|
| | 分數 | 排名 | 分數 | 排名 | 分數 | 排名 |
| 新加坡 | 1.30 | 1 | 1.20 | 1 | 1.13 | 1 |
| 香港 | 3.13 | 3 | 1.87 | 2 | 1.80 | 2 |
| 日本 | 3.01 | 2 | 2.10 | 3 | 2.25 | 3 |
| 澳門 | 4.78 | 4 | 5.11 | 4 | 3.30 | 4 |
| 南韓 | 5.44 | 5 | 6.30 | 8 | 5.65 | 5 |
| 馬來西亞 | 6.13 | 7 | 6.25 | 6 | 6.37 | 6 |
| 台灣 | 5.91 | 6 | 6.23 | 5 | 6.55 | 7 |
| 印度 | 6.76 | 8 | 6.67 | 9 | 7.25 | 8 |
| 越南 | 7.91 | 12 | 7.54 | 10 | 7.75 | 9 |
| 中國大陸 | 7.58 | 9 | 6.29 | 7 | 7.98 | 10 |
| 印尼 | 8.16 | 13 | 8.03 | 11 | 7.98 | 10 |
| 泰國 | 7.64 | 10 | 8.03 | 12 | 8.00 | 11 |
| 菲律賓 | 7.80 | 11 | 9.40 | 13 | 9.00 | 12 |

註：分數以 0 到 10 分評比，分數愈低，表示清廉度愈好。
每年所公布的資料係前一年的評比分數。

法行政」這樣冰冷的答覆，不僅讓被服務的對象覺得不夠誠懇，甚至還覺得「依法行政」已成為推諉卸責的搪塞之詞。

另一方面，我們也可常聽到公務人員說：「這樣做是與法律沒有牴觸的」！公務人員是在何種情形下才會說出這句話呢？其實正是公務人員的決定被質疑為不合理，且公務人員自己也說不清楚一套道理時的場合。公務人員對於自己主管業務的法規，當然會較民眾要熟稔，而且還知道許多不為外人所了解的「前例」及「巧門」。因此，如果公務人員把在職務上熟稔法規及案例的工作經驗，當成了擁有鑽法規漏洞或走法規「巧門」的「專業」能力，那就不是位「實在做事」與「做實在事」的公務人員。

公務人員是為人民、社會及國家服務，所以需要抱持著一顆關懷的心，才能夠將誠懇與實在地做事，內化成為心中所信奉的價值。

（三）專業：以「核心能力」作為專業性的表徵。

專業是文官的基本條件，我國公務人員考試基本上是按照職系分科，故原本即是專才取向的考試制度。不過，專業知識也會隨時代的進步而落伍，公務人員保持專業性的來源基礎，便不能只靠政府機關擁有資訊不對稱或獨占的地位，還須要不斷地透過進修與培訓而累積與增長。

我們應該把企業界強調的「核心能力」（core competence）之概念，用來作為進一步提升文官專業性的目標。基本上，「核

心能力」並不是像現在「職務說明書」裡記載擔任某職務所需具備的知能，而是爲了能夠取得競爭的優勢，強調具備何種競爭對手難以模仿和替代的能力？因此，各個等階及各種職系的文官，都應該爲其建立「核心能力」的標準，以作爲提升專業之深度與廣度的努力方向。例如，機關裡面從事操作性工作的低階打字員，如果能夠得有相關證照資格或參加比賽獲獎，這就表示其具備了該項職務的「核心能力」與專業性。

（四）效能：效能應重於效率。

效率與效能的差別何在呢？2005 年辭世的美國管理學大師彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）在他 1967 年首度出版的《有效的管理者》（*The Effective Executive*）一書中¹³，用了兩句簡單的話的來說明。所謂的「效率」（*efficiency*）是指「把事情做好」（*do the thing right*），也就是要用對的方法把事情很快地做完。而所謂的「效能」（*effectiveness*）是指「做對的事情」（*do the right thing*），也就是強調要規劃與做出正確的決策。

效率與效能若能同時兼顧，那當然是最理想的目標，但現實上兩者間卻常常不能兩全，但此時就需要選擇「效能」重於「效率」。我們常聽到「錯誤的政策比貪污更可怕」這句話，

¹³ Peter F. Drucker, *The Effective Executive* (New York: Harper & Row, 1967). 中譯本見：杜拉克（Peter F. Drucker）原著，許是祥譯，《有效的管理者》，台北：中華企業管理發展中心，1990 年。

意味了「效能」才是應該列為首位的選擇，而「效率」則可再力求改善。尤其，現今台灣在民主選舉與政黨競爭的政治生態下，若為了爭取選票而只講究短線操作的「效率」，就會產生許多閒置多年的「蚊子館」，或是其他在開工及完工剪綵時極盡風光，但使用率卻不高的公共設施。因此，當前文官體系在規劃政策時，必須要把「效能」的考量列為優先選擇。

（五）中立：在政黨傾向與政策觀點上，對外應保持緘默。

文官的行政中立是我國當前亟需要建立的政治文化，尤其在歷經了兩次政黨輪替後，我們除體認了它的重要性外，也從經驗中得到了許多啟發。對文官而言，為了維護自己的專業形象與地位，應該避免公開參與政治性的活動，或是公開發表足以外顯自己政黨傾向的言論或著述。不僅如此，儘管文官是協助執政黨規劃政策的主力，但同樣也應該對外隱匿自己的政策觀點，才能夠因應政黨輪替發生時確保自己的專業形象與地位。

當然，要建立起文官行政中立的政治文化，最重要的關鍵還是在於政治人物不要把文官「政治化」。因此，未來我們除了應儘速完成「公務人員行政中立法」的立法外，政治人物還要有維護文官行政中立的共識，才是建立文官行政中立政治文化的根本之道。

政黨輪替前後，公務人員難免會感到不安，也會有缺乏尊嚴的感覺。然而，文官體系是政府運作的基礎與推進施政的動

力，我們應該努力改革文官制度，能夠型塑出上述幾項文官的基本價值，進而讓文官有尊嚴地協助國家建設，並把擔任文官當成一種榮譽。

肆、考試院應扮演的角色

考試院的職權並不是只有「考試」，還掌理公務人員考試及格後的任用銓敘，以及其他政府人事政策、法規與執行事項。儘管考試院也掌理了專門職業及技術人員執業資格之考試，但以考試院所掌有的絕大部分的職權內容來說，其地位應該就是我國的「文官院」。

考試權和監察權分別獨立於行政權與立法權之外，是我國憲政體制有別於西方的特色所在。國內雖有不少人以西方三權分立理論為立論點，來反對我國五權分立的憲政架構，但事實上，主張五權分立的國父孫中山先生並非不懂三權分立理論。相反地，中山先生剛開始和他那個時代的知識份子一樣，都是三權分立理論的支持者。並且，中山先生原是 19 世紀、20 世紀初的「西化份子」，他正因為了解當時美國的政治與社會，才以當時的美國為殷鑑，認為美國三權分立的憲法其實不必學¹⁴。

記得多年前曾在立法院議事或備詢問的場合上，某位主張

¹⁴ 孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，《國父全集》，第三冊（台北：近代中國月刊出版社，1989 年），頁 13。

三權分立的民進黨立法委員因考試院堅持不接受行政院的政策，於是說出「我們基本上反對五權憲法，但是現在國家狀況下，這是一個美麗的錯誤」的話。然而，既然是美麗的，又怎麼會是個錯誤呢？無論如何，考試院的存在所以能被讚美為「美麗的」，正是因為考試院發揮了五權憲法的精神，獨立於行政院之外的積極意義。

今（97）年8月中旬出刊的《天下雜誌》中，有篇〈台灣文官陷入泥沼〉的文章，對我國的文官制度做出了「文官這麼多年來，在國民黨時代沒有改革，民進黨時代更重創文官工作意願」的評價¹⁵。這篇報導內提及有關文官制度的缺失，作為全國文官法制主管機關的考試院，自應虛心地接受與檢討。畢竟，我國憲政架構所以將考試院獨立於行政院之外，就是希望考試院積極扮演健全與維護文官體系者的角色。因此，今後考試院除在憲法所定職掌下賡續推動多項施政作為外，還應在下述三個方面扮演好應有的角色：

一、在政黨政治、責任政治和行政中立三者之間取得平衡

隨著政治民主化的發展，勢必產生競爭性的政黨體制，而我國已有兩次政黨輪替的經驗，政黨政治的運作模式也將愈加成熟。面對未來政黨政治運作的結果，將由選舉獲勝的政黨取得政府權力，並領導整個文官體系來推動執政黨的政策，故執政黨與文官體系間應如何建立合理的互動關係？這是目前有

¹⁵ 楊艾俐，前揭文，頁144。

待進一步釐清與規範的重要議題。

考試院以其獨立於行政院及須超出黨派之外的憲政地位，在憲政運作上以超然與獨立的地位，為國家建立一個確保行政事務順利的文官體系。事實上，政黨政治與責任政治是現代民主運作機制的重要一環，但若沒有一個行政中立的文官體系作為基礎，這套民主機制的運作也將發生問題。

因此，考試院的重要角色之一，就是要站在維護文官體系行政中立的立場，讓政黨政治與責任政治的運作，能和文官體系的行政中立三者間取得平衡。這也就說，文官體系雖不參與政黨政治的運作，也不受責任政治的影響而去職，但卻需要忠於選舉獲勝的執政黨，並將執政黨的政見規劃成可行的政策。然而，文官體系在政黨政治與責任政治的運作過程中，如何能夠避免被政治化或自我政治化，而仍能保有專業與中立的地位呢？這就需要由考試院透過健全文官制度的方式來達成。

二、儘速完成現代化文官制度的法制化

考試院在民國 89 年第一次政黨輪替前，就曾研擬完成了「公務人員基準法」、「政務人員法」及「公務人員行政中立法」三項法律草案，但迄今尚未完成立法程序。這三部法律草案如果能夠儘速獲得通過，對我國建立現代化文官制度的法制化工作，將有重大突破。

我國現行的政府人事法制中，雖已有「政務人員」與「常任文官」的區分，但相關的行為規範與管理體制尚未達到完

善，因而兩者體系間在實際運作上，仍有很大的重疊或模糊之處。所以，考試院未來應首先建構「政務人員」與「常任文官」各自的管理制度與行為規範，再加上合理化「臨時聘僱人員」的權利義務及管理制度，而形成三元管理體制以發揮各自的功能。

在我國首度發生政黨輪替後，文官體系曾面臨了公義及倫理不彰的環境，也流失了一些專業與歷練豐富的壯年高階文官菁英，而對政府決策品質及政策執行力造成一定程度的影響。也正因為這個原因，上述三個法律草案完成法制化的工作，將有助於型塑公正、倫理官箴及使文官享有尊嚴的組織文化，成為建立現代化文官制度的基礎工程。

三、積極推動提高公務人員效能和效率的法制整建工作

考試院作為國家最高考試機關，為因應國內政治變遷，以及迎向全球化而提昇國家競爭力，應配合政府改造工程研修各類人事法規。因此，考試院在文官法制的改革方面，要以「服務取向」及「功績取向」為經，「合理化」及「人性化」為緯，構築具有「企業精神」的文官體系再造工程。在此一基礎下，文官制度尚需不斷地檢討修正，包括重新檢討各種公務人員考試的效度、研究建立初任高階文官的進用管道、強化「功績型的升遷與待遇制度」、「重建激勵與發展並重型的考績制度」及「建構學習型公務人力培訓制度」等，都是今後考試院應該繼續努力的重點。

伍、結論

一、考試院應貫徹憲法上的獨立和超然之地位

雖然依據我國憲法第八十八條僅規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」，但目前社會大眾對於考試院在憲政體制中的地位，認為其應是個超然與獨立的機關。所謂的「超然」，是指超然於政黨政治之上；而所謂的「獨立」，是指獨立於行政院之外，也可指每個考試委員可依據法律獨立行使職權。無論憲法第八十八條應做何種解釋，目前考試院的決策是採合議制，並不是由首長單獨決定的首長制。同時，考試院院長、副院長及考試委員都有六年的任期保障，而和擁有提名權的總統之四年任期錯開。這兩項制度的設計，使考試院更加強化了其超然與獨立的地位。

考試院的職權主要是全國文官法制的最高主管機關，必須彰顯其超然與獨立的機關特性，才能夠有效地發揮憲法所賦予的職權。因此，考試院的成員依據憲法及法律行使職權時，就不應有任何政治上、宗教上及種族上等的意識型態，且在行為與言行上也應該謹慎，以避免傷害了考試院的信譽。

二、因應政黨輪替加速文官制度的健全發展

台灣的民主政治發展，已經有了兩次政黨輪替的經驗，這也說明了我國的文官體系有相當不錯的基礎，才能使政府日常

運作不因政黨輪替而中斷。不過，從這兩次政黨輪替的經驗中，我們也看到了政黨政治的運作及政黨輪替的結果，在相當程度上影響了文官的尊嚴與士氣，也對政府的能力和形象造成了打擊和傷害。

爲了因應政黨輪替的常態化，考試院應加速文官制度的健全發展，使文官的尊嚴與士氣不因政黨輪替而受到不利的影響。事實上，台灣在地方政府的層級上早已有了政黨輪替的經驗，雖然中央和地方的政治社會環境不盡相同，但爲了因應此一民主發展的趨勢，健全文官制度當是刻不容緩的課題。

三、有一流的文官，才有一流的政府，才有一流的競爭力

中華民國在台灣的發展進程中，不論是經濟奇蹟或政治奇蹟，文官體系穩定的成長和運作貢獻不容抹煞。當前國家因應全球化與兩岸關係發展所帶來的挑戰，我們必須要建立一個一流的文官體系，才能擁有一個高素質與效能的一流政府，並在兩岸和平發展和全球競爭的環境中具有一流的競爭力。