

建構現代化文官體制的三大工程

98.1

自 1980 年代開始，大多數經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的國家均在進行政府改造，改造涵蓋層面甚廣，包括組織調整、財務改革、人力資源管理等。政府改造的原因，係緣於內部面臨著財政危機、管理危機與信任危機，外部則面臨知識經濟、全球競爭的挑戰。對於我國而言，除了上述挑戰之外，更加上民主深化之後，人民對政府的施政能力、公共服務的質量有更高的要求與期待。但在政府財政情況不佳，民眾卻要求提高的同時，如何運用更少的成本達成更佳的政策結果。思考後的解決方法經常是透過人事改革的手段，也因此人事改革常是行政改革的核心，希望透過人事改革，強化文官能力，進而提升施政品質與政府競爭力。

行政院研考會已於 97 年底提出新的政府改造方案，希望「打造一個精簡、彈性、效能的政府」，未來中央行政部會將調整為 14 部 7 委員會。在此同時，本院除配合進行相關法案（如行政院功能業務與組織調整暫行條例草案）的研議及會銜送請立法院審議外，對於所主管的業務亦將同步進行改革，改革的總目標是建立一個現代化、具競爭力的文官體制，具體方

案包括三大工程，分別是基礎工程的推動、結構工程的強化、修繕工程的改進。

所謂「基礎工程」，是指推動「公務人員基準法」、「政務人員法」與「公務人員行政中立法」三大法案。這三個法案分別是要統攝全盤人事法制及規範常任文官基本的權利與義務、釐清政務人員與常任文官的分際，以及促成常任文官行政中立文化的確立。這三個法案是文官體制整建的基礎，基礎打好了，再架構出任用、考績、陞遷、俸給、及培訓等屬於文官制度的骨幹，也就是「結構工程」。最後，文官制度在實施過程中，難免會遇到一些制度不能與時俱進，或是設計時未盡周延之處，或是觀念上必須扭轉，而需要從實務案例中發現問題，進而改正，這就是「修繕工程」。文官改革便是進行這三項工程的推動、強化與改正。

壹、基礎工程的推動

一、公務人員基準法

本法之制定，將建立共同標準統攝人事法令，針對各類別公務人員應共同遵守的人事管理基本事項，如公務人員與國家的關係、公務人員權利、義務等，揭示基本原則，作整體規範；同時明定本法優於其他人事法令的適用，期有效統攝各種紛歧的人事法令。但同時兼顧適應特性需要靈活管理方式，允許依各類別公務人員特性需要，分別另定有關任用、俸給等法律，

以兼顧現狀，並因應未來發展需要。

勞工已有勞動基準法作為勞工法令的基本法，規定最基本之勞動條件，公務人員基準法之制定亦有相同的精神。因本法具基本法之性質，含有憲政意義上的價值，其制定可彰顯憲法精神，相關規定對未來公務體系的發展深具重要性。

二、政務人員法

如同一般民主國家，我國文官制度亦有政務人員與常務人員之分，然因過去政黨政治尚處萌芽階段，以致在體制上也就難以截然劃分。政務人員之現行相關人事法制除「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。有鑑於此，乃研擬政務人員法草案，本法將合理建構政務人員與常任文官的二元體制，政務人員是高風險、低保障，常任文官則是低風險、高保障。二者依不同管道及方式延攬進入政府系統服務，分別扮演不同角色。

本法除就政務人員之範圍、行為、權利義務進行規範之外，對於政務人員的進退採取「他律自律，雙重併行」為其特色。政務人員之去留問題，涉及倫理義務與複雜之政治考量，按政務人員之進退，每取決於任命者個人之政治考量，得隨時免職；其因個人因素考量，認為以不繼續任職為宜，提議辭職者，則屬倫理義務；本法規定政務人員得隨時請辭，並明定因決策錯誤、或主管政務發生重大失誤；對部屬執行政策疏於監督；因言行重大瑕疵影響國家形象；以及因健康或其他原因難

以行使職權等情事之一者，應辭職以示負責，並規定政務人員得隨時免職，即本乎自律、他律之旨而設。本法同時設有利益衝突迴避規範、政務人員行政中立規範等。希望經由本法之制定，使政黨政治與文官體制的運作相互搭配，進一步促成民主化的文官體制。

三、公務人員行政中立法

本法目的係為確保公務人員「依法行政」、「執法公正」及「政治中立」，並適度規範公務人員參與政治活動。依法行政只是行政中立的基本規範，公務人員尚必須在行政裁量的空間內作出公正、有利人民權益的決定，這即是執法公正的意涵。至於政治中立則是希望執行職務時不偏袒任何黨派團體，不介入政治紛爭，而是為全國人民服務。

本法之制定可使公務人員有關行政中立之行爲分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循，俾使其於執行職務時，能做到依法行政、公正執法，同時具有保障常任文官的效果，對於提振文官的尊嚴亦有幫助。對於政務人員而言，亦具有一定的規範作用，而行政中立的建立，更是重拾人民對於政府信任的關鍵工作。

上述三大基礎工程自民國 83 年陸續推動以來，已數度送請立法院審議（公務人員行政中立法由本院單獨送請立法院審議，另外二法則會銜行政院送請立法院審議），惟迄今均未獲立法完成。政黨輪替乃是文官體制配合政治發展走向民主行政

的契機，也是推動現代化文官體制的最佳機會，去年政黨輪替後，上述三大工程法案如能獲立法通過，對於建構完備的文官法制、合理規範政務與事務人員的關係，建立行政中立的文化將具有極大的貢獻。

基礎工程三大法草案送立法院審議情形

	公務人員行政中 立法草案	政務人員法草案	公務人員基準法 草案
第一次 送審日期	83.12.30	87.9.21	89.4.24
第二次	92.9.19	89.1.12	91.10.30
第三次	94.10.13	94.7.28	95.6.16
第四次	97.12.30 (第 11 屆)	(考試院審議中)	(銓敘部研議中)

貳、結構工程的強化

結構工程的強化，在現階段的主要任務包括文官核心能力的提升、具激勵與懲罰效果的管理制度、健全的培訓體制，這三個課題包括公務人員的考選、任用、俸給、考績、獎懲、訓練等層面，也是文官制度的骨幹。

一、文官核心能力的提升

在全球激烈競爭的環境下，文官需具備何種能力才能使政

府、機關及個人保有競爭優勢呢？在這一個問題的思考下，核心能力可有效串聯這些問題。核心能力簡單地說，就是完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的客觀性分析，認定做好該項工作不可或缺的技能。它不僅僅是能力，還包括態度及行為層面。當我們可以確知何種能力可以導致卓越績效及良好的行為表現時，便可將它轉化為具體可操作的工具，落實於文官考選、任用、甚至俸給、考績及培訓等管理措施中，使核心能力成為機關、政府提升績效的助力。

核心能力的提升，非僅是為了個別文官的績效表現，更重要的是組織、政府整體施政的績效是否提升，因此在核心能力的面向上，除了以個別員工為主體的能力要求之外，考試院思考的是以政府為主體的能力表現。在此一前提下，考量國家未來面對的環境，文官對於因應全球化趨勢、跨部會管理的能力勢必要有所提升。政大施能傑教授曾提出文官體系三大能力及關鍵能力指標頗具參考價值，包括：

1. 具備全球化治理觀念的政策規劃能力：包括「政策創新與規劃能力、跨部門管理能力、掌握全球治理環境的能力」。
2. 具備有效執行與管理政策的能力：包括「瞭解產業需求與服務對象需求的能力、知識管理與計畫擬定能力、政策行銷溝通的能力、績效管理能力」。
3. 展現高度廉潔的公共服務倫理行為：包括「零貪汙行為、工作效率與活力的行為」。

二、具激勵與懲罰效果的管理制度

多數擔任過公務人員者大都承認現行公務人員考績制度缺乏激勵功能，無法實質獎勵優秀人員，對於績效低劣者亦欠缺淘汰機制。行政院人事行政局於 2003 年曾實施績效獎金計畫，導入績效管理的方法，實施數年後卻因立法院反對，而自 2007 年停辦。但根據研究，OCED 國家已普遍實施績效報酬或績效獎金制度，並指出真正造成機關績效提升的因素是實施績效管理制度，至於薪給或獎金等激勵因數的作用並沒有預期的高。近年台灣所推動的績效獎金制度，已使得各機關開始注重績效管理的文化，包括流程、績效指標、核心工作等。這一項文化如果要持久，要深植入每一個文官的心中，最好的方法仍是透過政策的推動，亦即考績制度的修正。

要提升文官的績效，進而帶動政府的整體績效，考績制度首先要能夠正確評估文官的績效、並且引導文官願意朝向高績效工作目標而努力，讓工作能力反映在具體實績上。其次，將落實文官的淘汰制度，如果對於績效不佳又無法改善的公務員，法令保障太周全，必然造成反淘汰的現象。未來將修訂公務人員考績法，增訂明確的績效考核標準，尤其建立獎懲分明制度，對於績效不佳者，亦增訂淘汰機制。激勵公務人員主動調整工作態度、提升個人能力和工作績效。

三、健全的培訓體制

1969 年，管理大師彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）在其

出版的著作《不連續的時代》(The Age of Discontinuity)中提到,在知識經濟為主流的「不連續的年代」,政府部門將因為對社會的回應力不足、績效太差而令公民失望。值此知識經濟時代,公務人員必須透過一個彈性、活潑、創新、高效能的培訓體系,經過訓練與發展,才能提昇公務人員素質,有效適應政府職能的變遷及各方的挑戰。健全的培訓體制,可以國家文官學院的成立為樞紐加以落實。

就整合全國訓練機構及資源而言,在組織層面,配合行政院組織法之修正,行政院人事行政局裁併入行政院本部後,公務人力發展中心與國家文官培訓所可合併改設國家文官學院,同時透過修正公務人員訓練進修法,整合全國公務訓練資源,以使事權統一,資源有效利用。目前國外文官培訓機構設置之例,例如英國政府國家學院、美國聯邦行政主管研究院、法國國家行政學院、韓國中央公務員教育院及新加坡文官學院等,均屬最高統籌性之文官培訓機構。為統籌全國訓練資源及機構,成立國家級的文官學院實有必要。

就培育高階文官而言,現階段我國高階文官雖然具有不錯的專業素養,但多數缺乏跨部會的歷練,一般而言亦較欠缺國際觀,因此視野不夠宏觀,與國際交流的能力有限。對身處多元、變動而競爭劇烈的環境,有必要強化其能力。國家文官學院的成立,將以培育高階文官為重要目標。

在連結國家政策發展方向與訓練政策之間,國家文官學院亦將扮演積極性的角色,未來國家文官學院的訓練將緊密扣合

國家政策及整體人事管理措施，而非僅是例行性訓練。例如政府將推動的三大經建目標：「打造台灣為全球創新中心、亞太經貿樞紐及台商營運總部」。文官如何在政策規劃上達到這些目標呢？如何在政策執行與管理上取得成果，這些均有賴高素質的人才與完善的訓練，國家文官學院可擔負起這個責任，建立亞太或全球架構的文官培訓計畫，以提升公務人員回應區域及全球環境急遽變遷的能力。因此未來它不僅是人才的培育中心，更是國家政策研究與訓練中心。

參、修繕工程的改進

一、廉能政府的推動

廉能政府不僅是世界趨勢，也是台灣新政府的首要目標。同時，在經濟掛帥的時代，提升競爭力，則是國力的最佳展現。對照瑞士洛桑「國際管理學院」(Institute of Management and Development, IMD) 每年所公佈的國家競爭力評比與「世界透明組織」(Transparency International) 公佈的貪腐指數報告，可以證明廉潔與國家競爭力之間呈現高度的相關性，越廉潔的政府，競爭力就愈強。過去十餘年台灣的全球貪腐印象指數約在 25 名至 35 名間，但 2008 年降到第 39 名，下滑幅度及名次創歷年新低。這樣的數據顯示出人民對於政府的不信任，要重新贏得人民的信任、重建政府的公信力，廉潔的建立是重要的指標。

就考試院主管之人事法制及運作而言，將思考透過下列方式或工具促進公務人員的廉潔：

1. 足以養廉的待遇水準：新加坡的經驗中清楚地顯示，當政府機關與民間企業、第三部門共同競爭優秀人才時，必須要有足夠的待遇誘因，才能吸引優秀人才，同時較不易發生公務人員鋌而走險的現象。
2. 值得尊重的社會地位：建立公務員受尊重的社會地位與形象，並塑造一個公務人員能夠發揮專業的環境，減少文官發生不倫理的行為。
3. 具廉潔規範的公務員服務法：服務規範之事項應包括各種型態的利益迴避、離職後工作上之禁止行為、兼職規範、饋贈與接受招待、以資訊圖利及洩密、賄賂、政治活動參與等等。現行服務法的內容必須進行大幅度修正。對於公務人員涉及貪汙事件，除了暫停其辦理退休（職）或資遣的權力外，對於已辦理退休（職）或資遣人員，可考量追討其退休（職）金或及資遣費，使文官瞭解涉貪帶來的重大影響。
4. 合理規範的行政中立法：包括保護揭弊公務人員、行政中立的界限與規範等。

二、破除本位主義及封閉心態

文官系統與私部門相較，不論人員的交流、各種資歷的併計、待遇及身分的保障性而言，均有相當大的差異，因此社會

上普遍認為文官（以及教育人員、軍人）是一獨特的集團，這種封閉性使得文官比較無法掌握社會的脈動，施政與民眾的期待之間便可能產生落差。

要破除本位主義及封閉心態性，可考量先推動輪調制度、下鄉參訪制度。輪調制度就消極層面而言，可以化解本位主義的毛病，積極面而言，更可以擴大文官的視野，增加其跨部門的管理能力，使文官在政策規劃有更深入更廣博的眼界，政府也才能形成真正的團隊。

下鄉參訪則為了破除文官系統的封閉性，其形式亦可多元辦理。當社會日益開放的同時，官僚體系的封閉性將失去對於民眾感受的理解，缺乏同理心的對待，會造成對於社會的回應力不足。2008年8月天下雜誌413期曾有一篇報導「台灣文官陷入泥沼」，文中指出臺灣文官體系面對的挑戰之一便是缺乏對內部社會變化的瞭解。與民眾直接對話，就是要增加這一份理解的能力，除去公務人員與一般民眾之間的阻隔，讓民眾願意訴說他們對於政府的期待，讓文官願意真心傾聽民眾的心聲。就這一點而言，考試院第11屆成立後也提出下鄉的參訪計畫，以走動式政策行銷方式，實地聽取基層公務人員、民眾的心聲，使考試院的政策及法制規範能更貼近民意。

三、塑造為民服務、興利的依法行政觀點

在部分公務人員的心中，「依法行政」並不是以維護與保障人民權益為宗旨，而成為保護自己權益的手段，深恐「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」成爲公務人員拒絕作出對人民有利決定的口頭禪。依法行政雖是文官的原則，但這只是行政運作的基本規範，並非唯一或最高標準。奉公守法，固然值得肯定，但並非積極服務的態度。政策與法令，常常只是一個架構，架構底下有空間。這些空間，就是要讓公務人員能夠因應急速變遷的潮流與環境，針對具體個案，來運用熱情，發揮創意，做出最適當的處置。法令的目的是爲了服務人民，法令本身只是達成「服務人民」這項目的的工具，如果法令已無法滿足人民的需求，就應檢討法令，但修法曠日廢時，故需要文官在政策與法令的彈性空間中，堅持服務人民的態度，切不可錯把工具（法令）當成目的。

過去由於公務人員的保守心態，加上刑法上圖利罪的影響，造成公務員對於依法行政的觀念自我拘束於「法令所許可的範圍」，這種保守的作法已難因應現代快速變遷的社會環境，未來應積極鼓勵公務人員在法令及裁量的空間內作出有利於人民決定的處分。雖然刑法已於民國 90 年 11 月 7 日修正圖利罪的構成要件，但公務員長久以來的保守心態仍未改變，除了宣導新法的規定外，更重要的是推動積極爲民服務的依法行政觀念，本院將透過現行文官培訓制度，以及人事系統來推動強化此一觀念，讓文官願意積極行使裁量權，爲民興利。

提升公務人員的能力及政府的效能，首先必須建立一套完善的制度，透過制度的規範讓公務人員有所依循，透過制度的

成長讓績效的文化、為民服務、廉潔的觀念深植於每一位公務人員的心中，考試院亟思的便是制度的建立，如再加上政治領導者明確、堅定的決心，對於建立現代化之文官體制必有所成。