

高階文官的角色與培訓

98.5.23 講於中山大學，2009 年 TASPAA¹年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰：理論與實踐研討會」

一、前言

近年來，有許多學者積極鼓吹台灣應建立一套獨立的高級文官管理體制²。事實上，我們了解經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）許多國家都有獨立於一般文官之外的高階文官體制³，韓國也在 2006 年正式建置。關於台灣是否建置獨立的高階文官體制，或者高階文官的範圍如何，我目前是採取開放性的態度，希望多聽取大家的意見，像今天這個場合就是很好的意見交流機會。但不論是否建置獨立的高階文官體制，不容否認的是，目前我國高階文官確實面臨著許多問題，例如「專業侷限、

¹ 「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」，Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs，簡稱 TASPAA。

² 彭錦鵬，〈高級文官團制度之聚合趨勢〉，《歐美研究》第 37 卷第 4 期，2007，頁 635-679。施能傑，〈彈性化職位與政府人力運用〉，《人事月刊》第 32 卷第 5 期，2001，頁 33-45。

³ OECD, The Senior Civil Service in National Government of OECD Countries (Paris: OECD, 2008).

培育歷練明顯不足、進用管道缺乏彈性」等⁴。

我國文官體制的設計，在高級文官層級仍有許多屬於非主管職位，例如專門委員、簡任技正等，我今天要說明的是擔任主管職或首長職的高級文官，暫且稱為高階主管。我今天要從幾個面向來談高階主管。

貳、高階主管的定位

高階主管的定位是什麼呢？管理學者巴納德（Chester C. Barnard）在一九三八年所出版的管理學名著《主管人員的職能》（*The Functions of the Executive*）⁵一書中，便已指出高階主管職務的重要性，巴納德認為在一個正式的組織中，主管人員是關鍵的人物，他就像身體中的神經系統。俗話說「沒有不會打仗的兵，只有不會帶兵的將軍」，管理學上有一句話也說：「瓶頸永遠發生瓶子的上方」，這些話都指出了高階主管是組織中的關鍵角色。我認為高階主管至少要扮演三個重要角色：

1. 高階主管人員是機關內的業務及行政運作的專家。
2. 高階主管是公司的高階經理人，是組織中的 CEO (Chief Executive Officer)。
3. 高階主管是政務官與常任文官的政策連結者和潤滑劑。

⁴ 考試院研究發展委員會，《高級文官考選與晉用制度之研究》，台北：考試院，2005，頁 214-216。

⁵ Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938).

在第一個角色上，指的是高階主管應具有的基本能力，首先他必須具有主管業務的專業知能並熟悉機關的運作。一般而言，高階主管都已擔任公職相當久的時間。如果是高考三級及格，要升到簡任第十職等，最少也要 11-12 年，而能夠升任高階主管，對於機關的運作以及業務應已相當熟悉。舉例來說，要擔任銓敘部法規司司長，必須要了解我國人事政策、制度及法規，因為這些就是法規司掌理事項。他可能是公共行政或法律相關學系畢業，或者曾通過人事行政類科的考試等，不論怎麼說，他必須是機關業務的專家。再者，由於久任，對於組織的運作有一定的熟悉度，包括法案的研修程序該如何進行，知道政策的規劃、合法化、執行到評估階段的行政運作。

至於第二個角色及第三個角色，則顯示了高階主管的「管理」及「政策」意涵。美國的高階行政主管職位（Senior Executive Service, SES）和英國的高級文官（Senior Civil Service, SCS）也都具有類似的角色，他們一方面負責組織日常事務的管理工作，一方面對於政治首長的政策主張又必須有一定的體認與支持，並將政務首長的政策理念傳達給中基層文官，因此他們要同時兼備政治判斷和行政領導的能力⁶。

高階主管是 CEO，要強調的是高階主管的管理功能，他們要負責組織日常的管理工作，也就是說高階主管必須要具備管理的技巧與能力，引領組織達成既定目標。同時，他還必須使工作本身具有生產力、有經濟效率，讓工作者獲得成就感。

⁶ 施能傑，前揭文，頁 41。

這不只是單憑管理技術就可以達成，因為他不只是管「事」，還必須管「人」。對於人，或許我們可稱為「帶領」(leading)，而不要用「管理」(manage) 這個字眼，但無論如何，高階主管除了要確保事務運作的效率之外，也要兼顧人性、價值觀及社會層面，只有把事與人都照顧好，才是稱職的高階主管。

第三個角色則是強調高階主管的政策性功能，高階主管是政務官與其他常任文官的政策連結者與潤滑劑。在扮演政策連結者的角色上，他必須協助政務首長清楚傳達政策的內涵，使其他組織成員也能夠了解，這樣組織業務的推動才會走在正確的軌道上。再者，高階主管由於久任，擁有許多的組織記憶，可以做為政策聯結的樞紐，完整描繪出政策的演變，而他們所提供的政策建議，能夠避免重蹈覆轍，使政務官能在完整的資訊下進行決策。

對一個民主政府而言，政黨輪替是常態，新上任的政務官與常任文官之間需要有一段磨合期，以適應新的政策方向與組織文化，高階主管必須在政務首長有限的任期內，協助他們儘快與其他文官彼此調適。因此高階主管必須扮演行政穩定運作的基石，政策的研擬、規劃也都少不了他們的參與。

參、高階主管的職責

既然高階主管扮演的角色這麼重要，那他們要承擔什麼責任呢？

一、高階主管要為績效、成果承擔最大的責任

管理學大師彼得·杜拉克（Peter Drucker）提到 21 世紀 CEO 的職責時，他說生產力的責任不是由工人，而是由經理人負責⁷。CEO 要對組織的使命和行動負責，而最重要的就是成果（result）。高階主管就像 CEO，他必須體認，他是傳送服務、達成政策成果的關鍵，許多國家在實施績效管理、績效待遇制度時，績效獎金的發放對象，通常是主管人員，例如美國早期採用的功績俸（Merit Pay System, MPS），就是以主管人員為限。英國建立獨立的高級文官制度，也是希望推動政府及文官內部的績效管理，希望透過新的制度，建立以效率為基礎、重視成果的組織文化。這些作法顯然就是將政策成果和績效表現交由高階主管來負責。

對高階主管績效的衡量，不是看他個人的工作量，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此高階主管的成敗，不是看他努力程度，而是貢獻程度，沒有功勞也有苦勞的時代過去了。如果你沒有能力帶來成果，就不夠資格做一個稱職的高階主管，與你共事，同仁只有疲勞，沒有成就感，這樣的團隊無法帶來認同感。

高階主管同時要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。當同仁的能力不足、績效不佳時，誰該負責呢？著名的

⁷ 引自〈管理學的開山大師—彼得·杜拉克〉<http://tw.myblog.yahoo.com/lingf01/article?mid=840&next=677&l=f&fid=6> (2009/5/13)

人力資源管理學者戴夫·尤瑞奇（Dave Ulrich）曾說「業務主管才是各單位的人事領導者，因此要負責該單位的人力資源管理」⁸。當高階主管在抱怨人事單位給他的是低素質、能力差的人力時，其實是在為自己領導無方找藉口；別忘了，善用和開發同仁的能力，也是高階主管的主要責任之一。

二、高階主管是領導而不只是管理

相信各位可能都聽過，「管理只要把事做對，領導則要做對的事。」（Management is doing things right; leadership is doing the right things.），管理的工作儘量交給中階主管去做，成功的高階主管要把重心放在做正確的事，「即使是自己並不喜歡，也要做正確的事」，這才是高階領導人的職責。

其次，高階主管應該要有見識，能預見未來，然後提出願景，把自己的看法和同仁分享，同時說服同仁跟隨你。換言之，讓大家合力將實踐這個願景的方法和策略一起訂定出來，讓同仁願意追隨，才是高階主管的職責。如果高階主管不能塑造組織願景，帶領大家推動創新、變革，未能將組織目標、行政效率、國家競爭力時時刻刻放在心裡，那你不是個稱職的領導者。

⁸ Dave Ulrich, Michael R. Losey & Gerry Lake 著，賴文珍譯，《人力資源管理的未來》，台北：商周，2002，頁 23。

肆、高階主管的核心能力

核心能力是什麼呢？史賓賽夫婦（Lyle M.Spencer & Signe M. Spencer）將核心能力視為完成工作、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⁹，這個特質強調「與職務內容相關」以及「與績效表現相關」。在這個觀點下，我要提出高階主管的三項核心能力需求：

一、執行力（execution）

執行力的要求其實是配合高階主管的職責，因為他必須為績效承擔最大的責任，因此，勢必要有執行力，而且是正確方向下的執行力。對於高階主管，我們不能要求只「無過」，而是要積極的「有功」。美國、英國都有類似的能力要求，美國的高級主管職位核心能力之一為「成果導向」(results driven)，英國高級文官核心職能的架構更是以「結果導向的領導能力」(leadership for result) 為主軸。簡單來說，就是執行力。沒有執行力，那有競爭力呢？許多組織也許採取相同的策略，但為何績效大不相同，原因就在於執行力。政府推動一項立意良好、規劃完善的政策，如果不能有效的傳送給人民，也只能落得失敗的下場。我們不能再允許「上有政策、下有對策」、不

⁹ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, **Competence at Work: Models for Superior Performance** (N.Y.: John Wiley & Sons, 1993), p.9.

能任由末梢神經麻痺、不能再讓政策推動虎頭蛇尾。只有靠執行力，政府才能終結政策空轉，我們要將執行力視為一種紀律，使深植於組織中的執行力與美好的願景相呼應¹⁰。

最近我們正在研究公務人員考績法的改革，希望推動淘汰制度，但事實上，現在的人事制度中就有淘汰制度，包括：公務人員考績法規定「年終考績列丁等」以及「專案考績一次記二大過」的人，都要被免職。公務人員任用法也規定「現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者。」予以資遣。但為什麼做不到呢？我們不否認制度上有其缺失，但有一部分原因在於執行力，因此這些條文形同具文。現在政府最大的問題之一就在於執行力不夠，而執行力不夠的原因之一就是給予高階主管的動機不足、誘因有限，甚至是壓力不夠。由於高階主管在執行力上扮演關鍵的角色，未來擔任高階主管者必需特別重視此一能力。

二、高度廉潔而有效率的行為

人民對於政府的觀感，主要來自二個層面，一個是對施政成果的感受和績效的表現，這要靠執行力來達成。另一個就是高級官員的言行，包括政務官和常任文官，人民對於政府失去信心，常常是肇因於政府高級官員的行為失當，包括貪污、工作效率低落、違背利益迴避、高階文官過度參與政治性活動

¹⁰ 高希均，〈台灣，從執行力再出發〉，《執行力》序言，台北：天下遠見，2003年。

等，這些行爲會傷害政府的威信，當政府缺乏公信力，施政便無法得到人民的支持與信賴。

要建立政府的合法性與正當性，不光是靠選舉，而要建立在政府的實際表現，拿出治理績效，而政府貪瀆則是對合法性的最大傷害。高階主管必須體會其工作價值，要對公職服務有正確的觀念。公務人員要扮演爲政府解決問題的角色，但貪污、腐敗的公務人員，本身就是問題的所在。對於廉潔的要求，除了個人的操守之外，還包括對於政府開支的合理性要求，我們必須確保政府的每一分錢都被正當地使用，讓公務人員體認到，要把使用政府的錢，當作在使用自己的錢那般謹慎，不能再容許公、私不分，貪公家便宜的惡息繼續存在。

有人建議我們比照新加坡，採取高薪養廉的策略，但事實上，世界上最清廉的國家之一「芬蘭」，其公職人員並沒有高薪，仍能保持清廉，可見清廉與高薪之間未必有絕對的關係。未來高階主管的進用，除了考量能力之外，品德操守也會列入考慮，對於公務人員廉潔的要求，我們寧可矯枉過正，也不能有一絲放鬆，只有從根本做起，從外在的行爲建立起高度的道德操守，再內化到心中建立起誠實、正直的公務文化。這樣做，不僅是要重新建立人民與政府之間的信任關係，更希望能重拾公務人員的尊嚴。

三、系統思考（system thinking）

我曾經說「保守」是公務人員第一個 DNA，那本位主義

就是第二個 DNA。什麼叫本位主義呢？知名作家龍應台曾經這樣描述「一隻濕答答的老鼠誰管？如果它跑到了大馬路上，是交通局的事；若是在人行道上，是養工處的事；竄到學校裡去了，教育局管；鑽到垃圾堆裡了，環保局管；溜到市場去了，市場處的事。老鼠帶菌？衛生局的事……真要問，要解決老鼠問題，該找誰？很難說。」¹¹本位主義造成部門與部門之間，壁壘分明，互不相通。本位主義的結果造成公務人員眼光受到侷限、能力無法提升，只看到職掌範圍內的事，只看到「點」，或「線」，看不到「面」。

系統思考就是要改變這種 DNA，讓高階主管能夠全盤性的觀照，這也就是彼得·聖吉（Peter Senge）所謂五項修練中最重要的一項。系統思考可使高階主管在規劃一項政策時，要有全球性的眼光、跨部門的理解，還有政策創新的能力。透過系統思考整合國家發展方向、機關施政主軸與人民需要，只有具備策略性的眼光，才能真正做「對」的事情，朝正確的方向前進。

馬總統曾提到，政府是一體的，五院雖然各有分工，但可以積極地合作，民眾對於政府表現的感受也是不分機關的，因此必須打破本位主義，做出最符合國家利益的事。

從各國行政管理的趨勢來看，政府部門間的跨部會人才流動可能成爲一項重要的環節，事實上以高階管理能力而言，概

¹¹ 龍應台，〈文化政策爲什麼〉，http://www.readingtimes.com.tw/TimesHtml/authors/tai/theme/009/reader09_02.htm (2009/05/13)

念化的管理能力比具體化的專業能力還重要，高階主管的「跨領域流動」(cross-sector mobility) 應成爲人事改革的重要課題。而這種跨領域流動的趨勢，也是培養高階文官系統化思考的一環。

伍、高階主管的培訓

高階主管是國家政策規劃、協調和執行的主力，政府施政計畫能否周延完善，跨部門間政務協調能否順暢，乃至各項政策方案能否務實執行並達成預定目標，高階主管都扮演十分重要的角色。是以，高階主管素質的良窳、能力的強弱，將直接影響到政府部門的治理能力。考試院將成立的國家文官學院，必須擔負起培育高級主管的責任，這也將是影響台灣政府競爭力是否提升的關鍵。政府必須提供最好的機會，讓高階主管有機會能夠學習到面對未來挑戰所需的能力。特別要說明的是，未來文官學院對於高級文官的培育，並不限於主管人員。

一、高階主管的訓練是中長期的培育

學習人力資源的人都知道，一般訓練是短期的、以目前工作爲焦點，但未來高階文官的訓練是中、長期的培育與發展，焦點在於未來的工作與整個組織的需求。它是一種中、長期的投資，是一種視野的擴展，不只是知識的提昇，它不只是升簡任官等訓練的延伸，而是完全不同層次的培育，在深度與廣度

與現行的訓練都不一樣。

高階主管的訓練屬於領導及管理發展的訓練，重點在培養領導人格與管理才能，未來從晉升簡任開始，到簡任第 10 職等至第 11 職等的養成訓練，到簡任第 12 職等以上高階主管的培育訓練，持續施予帶狀化的系統培訓，以養成其應具備的領導和管理才能。

二、高階主管培訓的效益評估

過去人事局及考試院雖然都有辦理高階文官的訓練，但效益並不明顯。依據學理，訓練結果的評估有四個層次，包括反應、學習、行為、結果¹²四個層次。反應層次顯示學員對於課程的滿意度，學習層次代表他們吸收了多少知識與技巧。但是，這兩個層次都不代表他們可以將所學運用於工作。所以，必須有第三個層次的行為評估，了解受訓後行為是否有所改變。但是學員行為改變，也不代表結果是正面的。於是，最後要有一個結果層次的評估，衡量訓練結果是否對組織產生正面的影響。對於高階主管訓練成效的評估，應屬「行為層次」與「結果層次」的評估，這才是訓練體制變革的根本核心，讓訓練資源的運用更有效益，更加成果導向。

而在高級文官在培訓的方法上，會採取更多元的模式，凡是有助於提升高階文官的能力、視野的方法，我們都願意做。雖然這樣可能會增加訓練的支出，但我相信，一位優秀高級文

¹² 這是 Donald L. Kirkpatrick 在 1959 年所提出的訓練評鑑四層次理論。

官對於國家社會的貢獻是難以估算的，投資在對的人身上，就是對未來做最好的準備。

三、兼顧政策及服務的訓練課程

未來高階主管的訓練，除了是個人領導才能的培訓之外，課程內容也會涵蓋國家政策發展的方向。亦即是一種兼顧政策面及服務面的訓練。有人說訓練是行政權不可分割的一部分，而且全國 98% 的公務人員都在行政院，因此質疑國家文官學院成立的適當性，並擔心訓練無法與行政院的需要配合。但事實上，這些公務人員都是經由考試院所舉辦的考試所選拔出來，並沒有任何疑義。而且考試權本質就是行政權的一環，五權憲法將行政權分由考試院與行政院行使，兩院在合作的立場上分享行政權。考試院負責訓練的高階主管，除了來自行政院之外，也包括其它四院及總統府等機關，因此訓練課程，將會考量政府整體的需求，絕不會與國家政策脫節。

四、高階主管訓練由考試院辦理的理由（考試院的角色）

1. 訓練的有效性：未來高階主管的培訓，會特別重視「行為」和「結果」二個層次的評估。強調改變高階文官的行為、對組織產生正面影響為主要考量，讓訓練資源的運用更有效益。
2. 資源的整合性：立法院在民國 92 年審查考試院預算時，就已要求考試院協調行政院整併各訓練機構，並

提出改造計畫。93 年、94 年及 95 年也都有類似的決議。國家文官學院的成立就是考試院所提出的改造計畫之一，它將有助於人才培訓資源的整合。

3. 政治的妥當性：高階主管的訓練是不涉黨派，沒有意識形態的考量，它唯一的目的就是為國舉才，培養文官菁英。由考試院辦理，是因為考試院的獨立和超然的特性，可以降低其政治性，提升人民對文官的信賴感。由於政黨輪替已成為常態，文官中立乃大勢所趨，由考試院辦理高階主管的培訓，可以避免行政部門因政黨更迭造成動盪。
4. 憲法的合理性：將高階主管訓練交由考試院辦理，係基於分工合作，事權集中的考量。訓練本是文官體制的一環，考試院為文官院，負責公務人員的培訓業務，是天經地義的。美國在 1819 年麥卡洛克訴馬里蘭州案（*McCulloch v. Maryland*）的解釋中，即指出當憲法概括授予一項權力時，該項權力便擁有執行此一權力「必需的和適當的」其他權力，否則憲法所賦予的權力便無從落實。高階文官的培訓交由考試院處理，可讓考試院克盡人事主管院的職責，強化我國五權憲法的功能。

陸、結語

面對全球化的時代，新的挑戰不斷考驗政府的應變能力、公務人員的執行力和公信力，我們也深切了解，人民對政府和公務人員的要求有增無減。因此對於成立國家文官學院，好好來推動高級文官的培育訓練工作，提升高級文官的能力，我有強烈的急迫感，這份急迫感來自於使命感，考試院職掌文官制度，推動改革、提升文官素質，責無旁貸。這份急迫感來自於對工作的熱愛，如果無法完成這些工作，那是對不起國家。這份急迫感來自於與時間競賽的壓力，近年台灣的國家競爭力起起落落，貪腐指數排名則節節下滑，我們再不積極改革，未來就會後悔。

我們決心要為國家建立一個可長可久的文官制度，為政府打造一支優秀的文官團隊。我希望我們的公務人員能像英國、日本和新加坡一樣，得到人民充分的信賴和尊重。今天藉著這次研討會的機會，對大家所關心的問題，提出一些個人初淺的看法，敬請大家指教。最後祝福研討會圓滿成功，謝謝大家！