

對高階文官的期許

98.9.17 講於考試院暨所屬部會簡任副主管以上同仁研習營
(烏來台電訓練所)

壹、舉辦研習的目的

一、本院正在推動成立「國家文官學院」，尤應重視高階文官的職能發展

考試院擬將現有的「國家文官培訓所」改制成為「國家文官學院」，最重要的任務之一，就是要強化高階文官的培訓。因此，考試院就應該從自身做起，身體力行及有計畫地培育本院暨所屬部會的高階文官。

目前公務人員體系積極推動終身學習的理念，也提供很多進修、研習、訓練或學習的機會。但是，就人事行政的目的而論，如果政府機關對公務人員的培訓，並沒有和他們的考績與升遷結合起來，那麼公務人員就會認為參加培訓只是個流於形式。例如，過去我們會有所謂的「訓練公差」，是指政府機關辦理有關的培訓課程時，通常會指派工作輕鬆的人參加，而把參加培訓活動當成「出公差」。

公務人員升遷的依據，法律上主要是依據考績，但由於考績在實務上幾乎是「通通有獎」，所以考績也不能視為升遷的

真實依據。再說，儘管我們能夠以準確客觀的考績結果作為升遷的依據，但考績結果所代表的意義，卻僅是過去時間的工作表現，未必表示才能已獲得提升，並進而得以擔任更高的職務。著名的「彼得定律」(Peter's Principle)即指出，各機關組織的員工隨著任職時間的越久，工作能力不但未見提升卻反而遞減，終至發生能力不足勝任所升任職務的情形。「彼得定律」所指出才能遞減的現象，實則由於發展性的培訓制度未發揮功能所致。

二、高階主管應拓展知識視野，充實管理的才能，從專才逐漸發展成為通才。

政府公信力的建立，公務人員的素質與能力，皆扮演著重要的角色。我們試想在現代的社會裡，如果公務人員的專業與能力比不上民間部門，公務人員要如何贏得民眾的信任？

我國公務人員的考、用政策，基本上重視的是專業分工，但公務人員逐漸歷練升至簡任高階主管職務後，他們的職責就不僅是業務上的專業，還需要具備管理或領導的才能。因此，公務人員隨著職務歷練而晉升至簡任高階主管或首長職務前，應該在其所具有的業務專業才能之外，另外培訓領導與管理的知能，同時還要因應全球化時代的來臨，具備國際觀與全球的視野，以及對於所處的政治環境具有敏感度。此外，依據公務人員任用法第 18 條第 1 項第 1 款之規定：「簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任」，這也意味了高階

文官應該具有通才的能力。因此，強化高階公務人員的培訓，是使考進政府機關時的專業人才，逐漸發展成爲具有管理或領導才能之通才的關鍵性歷程。

其次，我引用日本學者大前研一的說法，再向大家介紹「專家」(specialist)和「專業」(professionalism)有何不同？大前研一指出「專家」和「專業」雖然有點類似，但卻不盡相同，而兩者有何不同呢？可從以下幾點說明¹：

1. 「專家」和「專業」的差異，就在於未來與過去、未知與已知、變動與穩定、挑戰與例行工作之間的差異。
2. 真正的專業人才，眼光永遠放在未來，面對的永遠是未知、永遠可以在變動中學到新的技能、永遠樂於接受挑戰而不疲累。
3. 專業是個跨領域、跨行業的共通標準，大前研一認爲需要具備「四個力」，才有資格稱爲專業人士。
 - (1) 先見力：或稱爲「預見力」，是指將注意力放在一般人從未正視過的地方，能察覺看不見的事物之洞見力。培養這個能力需要破除陳舊思想，凡事抱持著追根究底的態度，不斷嘗試錯誤。
 - (2) 構思力：「先見力」是主張對問題的創造性與建設性的猜疑，故除了先見力外，還要配合完整的構思能力，將創意轉換成具體行動力。在此過程中，專業人才必須常常逆向思考、自我否定，客觀地

¹ 大前研一，呂美女譯，《專業：你的唯一生存之道》，台北：天下文化，2007年。

審視自己，重新全面性的構思新事業。誠如威爾許的斷言：「無法自我否定的企業，只有滅亡一途」。

- (3) 議論力：「先見力」和「構思力」多少需要一點天賦，議論力則可靠後天訓練。議論的目的是求得真實，透過鍥而不捨的探究問題本質，在邏輯思考這個平台上，討論、詰問、爭論，直到最佳結果出現。
- (4) 矛盾適應力：真實世界並不是非黑即白，各種因素會交錯糾結成複雜衝突的現象，無法單靠邏輯解決，此時需要的是關照整體的思考力。面對矛盾衝突的態度，不要想求得唯一最佳的解決方案，而是藉由「假設—求證—結論—實施對策」的過程，養成全方位合理分析事情的習慣。

三、透過研習的過程，了解本院推動文官制度興革方案的政策理念、目標及作法。

在今年年初的時候，本院吳委員泰成提案成立了「考試院文官制度興革規劃小組」，幾乎所有的考試委員也都參與了這個小組，共同與部、會、局的相關業務主管人員等，經過四個月的時間完成了「文官制度興革規劃方案」。這個規劃方案分成六項議題，推動改革的步驟則分成「近程」（一年內）、「中程」（三年內）及「遠程」（五年內）三個階段，以及明確訂出

了主辦及協辦機關的歸屬。

整體來說，「興革小組」的研究與規劃成果，讓本院推動文官制度改革有了明確的方向，也為我們規劃出了未來改革的節奏與步驟。因此，我們院、部、會簡任高階同仁都應該知道「興革方案」的內容，清楚我們對於改革文官具有急迫感，進而凝聚大家的理念與建構共同的願景，一齊為健全文官制度而努力。中國大陸在某項政策決定後，就會從上至下地舉行一系列的「學習活動」，目的即在於讓幹部們清楚政策的理念、目標及基本的作法，以確保政策能夠貫徹執行。因此，我們考試院既然已經規劃出文官制度興革方案，就應該在都清楚與瞭解這個方案的內容後，大家通力合作共同來推動與貫徹這些目標。

貳、八八水災對政府的啟示

一、人民對政府的期待：小政府、大政府或褓母政府？

過去二十多年來，我國公共行政學界引介了美國、英國等西方民主國家的「政府再造」運動，並且也為我國政府部門所效法。這一波引領許多國家風潮的「政府再造」運動，主張政府的職能與角色應該調整為「小政府」；簡單來說，就是指民間能夠提供的公共服務，就儘量由較高效率的民間部門來提供。所以，我們也依循了「小政府」的腳步，採取了「民營化」及「外包」等的政策與措施，並認為「小政府」應減少利用政

策工具來管制經濟活動，朝向尊重自由競爭的市場機制邁進。

自從美國發生次級房貸風暴及連帶引發金融風暴以來，美國政府對於一向主張自由競爭的經濟活動，已不得不採取介入與管制的政策，甚至於用人民的納稅錢當作政策工具，來挽救面臨嚴重危機的經濟。這個現象，已說明了美國不得不對「小政府」的管理哲學改弦更張。英、美國家具有自由主義思想的傳統，認為政府的存在乃是「必要之惡」，所以對於政府的職能與角色，原本就傾向於「小政府」。關於這一點，有位美國學者威爾斯（Garry Wills）在 1999 年出版了一本名為 *A Necessary Evil*（必要之惡）的書²，這本書的副標題是 *A History of American Distrust of Government*，講的就是美國人不相信政府的歷史傳統。

事實上，美國公共行政學術界的發展，從「公共行政」到「新公共行政」，然後又從「公共管理」轉變到「新公共管理」。到了新近的趨勢，學者 Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 夫婦有感於 911 事件中救災人員的表現，2000 年在 *Public Administration Review* 期刊中發表「新公共服務：以服務代替導航」（*The New Public Service: Serving Rather than Steering*）一文³，並在 2003 年出版了「新公共服務：是服務而非導航」

² Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (New York: Simon & Schuster, 1999).

³ Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Vol.60, No.6 (2000), pp.549-559.

(*The New Public Service: Serving, not Steering*) 一書⁴，主張政府的角色要從領航轉變成為服務、重視公民社會與公民主義、注重政府與社區之間的溝通……等。Denhardt 夫婦的重新思考，固然是針對美國的經驗，但公民與政府的關係，畢竟也不應是新公共管理所比擬的企業與顧客的關係。相對來說，這次政府在遭受「八八風災」的衝擊與考驗後，我們是否也應該重新思考，為我們所效法的美國公共行政理論，真的就值得我們拿來當成政府行政的典範？

我們政府推動的「政府再造」也同樣是以「小政府」的理念為核心，但台灣是個以儒家思想與文化為根底的社會，大多數民眾並不認為政府的存在，會是個僅具有消極角色的「必要之惡」。相對地，台灣民眾對於政府角色的期待，往往希望政府當個「裸母」。例如，警察是代表政府行使公權力之最為顯著的象徵，當他們執行公權力之際，經常遊走在侵害人權的邊緣，所以法律對他們行使公權力的時機、場合及手段等，也預先定下了較為嚴謹的規範。然而，我們常聽到警察以「是人民的裸母」來自我期許，而民眾當然也就會把警察當成「裸母」來看待。由於民眾與警察彼此間對於「警察是人民的裸母」之角色具有「共識」，警察因而經常須擔負原本不應是他們該做的事情。

另外，「政府再造」也主張「民營化」與「外包」，除了有

⁴ Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering* (New York: M. E. Sharpe, Inc., 2003).

學者對「民營化」政策提出質疑外，「外包」也因與民眾對政府的角色期待有所落差，而並非一定就是個政府行政改革的有效方法。例如，曾經不乏有學者在「外包」的思維下，主張本院主管的國家考試也可以「外包」。但我們想想，建立考試公平的公信力，應是辦好國家考試之首要且最為根本的要件，而公信力的建立除了靠主管機關的作為外，也要靠其他政府機關以公權力來監督，經由長期累積的信譽才能獲得公信力。更為重要的是，「公信力」的有無建立，要看民眾是否信賴為準，而我們的民眾往往要求政府負有建立公信力的責任，這也使得由政府機關來辦理國家考試，得以受到較多的監督。

民國 20 年 7-8 月在南京舉行第一屆高考時的故事：

1. 當時長江大水災，闈場內已水深三尺，監試委員于洪起掌管闈場的鑰匙，仍然讓在闈場內的同仁「皆有坐水牢之感」。
2. 國民政府文官處秘書謝健被抽調入闈，因原本的公務堆積如山，國民政府主席先總統蔣公於是訓令他出闈辦公，但遭到監試委員于洪起依據《典試法》的規定予以拒絕。
3. 襄試委員于能模的太太是法國人，因于能模入闈一個月，他太太見不到人，以為有了外遇，於是透過法國大使館協助交涉。但是，典試委員會仍然不准其出闈，只准許夫妻二人分在門內門外，彼此「相互對望相見」。

4. 主考官戴季陶院長基於 60 分及格人員僅有 40 人，請求國民政府批准將 55 分以上者加至 60 分。當時有位考生 56 分，但被看錯為 51 分而被排除在加分之外。後來發現錯誤後，戴季陶自感責任深重，卻說承辦人員忙中有錯，情有可原，處分應該從寬，責任是出在他自己急於放榜，督促過於急迫，領導無方，才應該受到嚴厲處分。同時，秘書長陳大齊認為自己失察，連同誤算的承辦科長及科員，均也引咎自請處分。此案最後在先總統蔣公主持的國民政府會議上決議：「主考官罰俸三月，秘書長一月，科長科員記過」，戴季陶認為對他的處分不夠重，先總統蔣公則說：「如必再重，以後將無人敢作主考」，戴季陶才不再說什麼。

（現在的官場文化：有一件事要記功時，官大的功勞大，獎從上起；遇事要處罰時，承辦人受最嚴厲的處分，過從下擔。但是，什麼叫做「主管」呢？「主管」不「主責」？）

相對來說，國家考試的舉辦如果「外包」，民間公司或許擁有較高的效率，但公平考試的公信力卻需要重新建立。尤其，當國家考試發生爭議或是考試的公平性受到質疑時，民間公司既不受到政府其他權力機關的直接監督，應考人權益的救濟保障，也減少了公權力得以直接介入的機會，因而公平考試的公信力就更難以建立。類此「外包」後對民眾權益所產生的影響，又例如現在公共道路的興建與維護，大多「外包」給了

民間廠商，一旦因施工或維護不當造成民眾的身體或生命受到傷害時，民眾的依個反應常是要向政府提出國家賠償，但政府卻會說這是外包廠商的疏失，好像政府原有的業務「外包」了，連帶也就沒有責任了。然而，民眾因公共設施的設置或維護不當，導致其身體或生命受到損害時，他們的第一個反應就是要找政府負責。固然，政府面對這種案例時，可以搬出許多法規證明自己沒有責任，但民眾還是會把責任歸咎在政府的身上。

舉出上面例子的最主要用意，是強調學習西方較為富強國家的做法時，不能簡化地認為他們這樣做，我們當然也該跟著做，因為跟著做才能夠使國家富強。畢竟，不同國家間的政治文化不同，而制度是從各該國家政治文化中所逐漸形成，如果不考慮本國的文化因素而只照搬其他國家的制度或作法，通常並不會產生所期待的相同效果。

另外還有個例子值得一提，就是在我們的「政府再造」方案裡，有一項效法日本及韓國所制定的「中央政府機關總員額法草案」。我們把日本稱為「定員法」的這套制度引進來，目的是要有效地控制員額的成長，而且因為是日本實施的經驗，所以也較為容易為我國所效法。事實上，國人大多不知道的是，我們要制定的「中央政府機關總員額法草案」，其實是「出口轉內銷」再由日本傳回來，因為早在唐太宗時代就已實施過「定員法」，日本反而是從我國學過去的。然而，我們多少是因為日本有這個制度就學過來，但卻未必知道這套制度背後的

人事行政哲理。

唐太宗曾經指示房玄齡等人說：「政治之本惟在於審，審量人才而授以官職，官員務必精簡」，他並舉例《書經》上說：「任官惟賢才」及「官不必備，惟其人」的道理，意思是指官職不必充備，用對人才是最重要的，同時也引據《史記》上說：「千羊之皮，不如一狐之腋」來強調這個用人的哲理。總之，唐太宗認為只要用對了人，官員的人數可以精簡，而且有才幹的人不妨讓他多兼個職務，不需要馬上另外補人。如果這樣做的話，反而會產生比較好的效用；因為，還有個職缺讓人先兼著，可以讓其他人把這個可能釋放出來的缺，當成自己努力工作的奮鬥目標。

現在政府的施政與從事制度改革時，應該要更深層地瞭解我們自己的文化，也可以說是瞭解民眾內心深處的想法或認知。就以台灣是個以儒家思想為主流的社會來說，我們雖然以西方民主的觀念來批判儒家社會的「家父長制」，但我們同時又難以忘懷以家族倫理的觀念來比喻政治社會。例如，「台灣是我們的母親」、「台灣之子」或「父母官」等我們可常聽到的說法，其實都與儒家「家父長制」的思想出自於同一脈絡。並且，所謂的「家父長制」固然被批評為一種父親般的權威，但相對來說，「家父長」在儒家倫理關係中角色，卻須要對家庭中每個成員負有最深重的責任。

因此，如果我們還是習慣以儒家的倫理來比喻政治社會，就表示我們對於政府角色的認知，並不是如同西方自由主義思

想一般，把政府的存在當成「必要之惡」。相反地，我們期待政府能夠照顧我們，而且也視之為政府的責任，就如同既然是「父母官」，當然應負有照顧「子民」一切生活的責任與義務。儒家思想中所講的「倫理」，是指先定了人與人之間的關係，亦即人際關係裡彼此的名分或對應地位後，再講求應以合宜的方式對待他人。儒家所講的「五倫」或「五常」，如孟子所說的：「教以人倫，父子有親，君臣有義，夫婦有別，長幼有序，朋友有信」即是。因此，「父母官」對待人民如同「子民」時，就負有教導與照顧的義務了。

由此我們必須了解，人民經常把政府當成裸母，並不是我們主張應該效法英、美等國家的思想及其制度，就能夠立刻改變台灣民眾的想法與其對政府角色的認知。也因此，政府從事改革或施政時，必須要先評估民眾的想法及民意的趨向，不能夠簡單地認為西方或其他外國的制度，就當然能夠為我們所採用。同樣地，學術研究上儘管需要認識外國的行政理論趨勢，但卻不必奉為我們所應該仿效的經典；畢竟，人民對於政府所應該扮演的角色，東方和西方國家的歷史傳統不同，想法也並不一致。

老師和學生在倫理中的關係為何呢？

老師和學生的關係雖不在五倫內，但是可以援引比附。我們稱老師為「師父」，又說「一日為師，終身為父」，可見師、生關係被比附為父子關係。也因此，我們有師兄

弟姊妹的稱呼，也有徒子徒孫的說法，一方面說明師、生關係被比附定位於「父子關係」，另一方面也說明了儒家思想將家族倫理擴大至社會。

在我們日常生活中，遇到鄰居較熟的，我們不會稱他們為 Peter 或 Mary，而會稱之為張叔叔、李阿姨或陳大哥。這些社會網絡裡的人際關係，雖然人與人間並沒有親屬關係，但仍會用親屬的稱謂來稱呼，而且是表示彼此間的關係較為親近。事實上，這個例子就是儒家文化的典型表現，也是將家族倫理擴大至社會的證明。

這一次的「八八風災」嚴重打擊政府的威信，也讓我們一向引以為傲及多所自詡的民主制度，提供了反省與深思的機會。在民主時代，人民的反應最大，公務人員本身就是要謙卑，必須有反省能力，而且不管你有多努力，講什麼都沒有用，完全要以績效取向。人民經常會質疑公務人員到底做了什麼事？有無誠信？其實，我們只要真的在做事，就一定會有成績。所以，公務人員只有在自己的職責範圍之內，把自己的事情做好，而且不自滿，天天尋求進步，這樣就是對國家和人民最大的服務。

此外，本月 14 日聯合晚報發表一篇題目為「當專家遇上民意」的社論，很精準地指出了政府推動政策時所面臨的困境，那就是：「在專家和民意之間，一個極端可能是專家霸權，而另一個極端可能是民粹主義」，且該困境肇因於「台灣長期

以來缺乏專業威信和政府公信力」。站在政府人員的立場，我們要反省爲什麼產生了這樣的現象，且要想辦法克服這個困境。正如這篇社論所指出，過去政府並沒有建立公信權威的形象，所以容易屈服於民粹的壓力。然而，在民主社會中，政府的政策及施政績效要受到民意的監督，這是天經地義的事情。但是，如果公務人員能夠以高素質的實力與作爲，爲政府逐漸累積公信權威的形象，相信在政府專家與民意之間，就能夠取得最佳的平衡點。

8月16日新加坡《聯合早報》有一篇「馬英九爲何比不過溫家寶？」的文章指出：「災難等緊急特殊情況恰是考驗一種制度良劣的機會。平時說的再好，關鍵時刻表現一場糊塗，這種制度豈不會被人民拋棄」？這篇文章作者也舉出了美國卡崔娜颶風時，小布希總統剛開始還在度假，後來才發現事態嚴重了，不得不指揮聯邦政府參與救災。然而，美國是聯邦制的國家，聯邦政府要派軍隊前往救援，路易斯安那州州長卻反對聯邦軍隊進入。到了最後，由於災區社會秩序已非常混亂，士兵們接到的第一命令，卻是槍殺災區的暴徒。這些現象確實是民主國家面對災難時的處境，所以我們要深刻地反省我們的民主制度，若是這套制度在災難時解決不了問題，就算把它說得再好，也一切「破功」了。

總之，不論其他國家提出的是「小政府」或「大政府」的理論，台灣人民對於政府角色的期待就是「強政府」與「裸母政府」。並且，也有一些社會輿論在這次的風災當中，就我國

憲政體制應該是總統制或內閣制又提出檢討，並認為總統或行政院長到底誰應該站在第一線？然而，在這次救災的經驗中，無論學理上如何爭論我國應該是哪種體制？我們卻可以看出，台灣民眾所認為的體制應該是「總統負責制」。

二、政府與媒體的關係？

美國第三任總統傑佛遜（Thomas Jefferson）曾說過：「假如讓我來決定我們應該有一個沒有報紙的政府，還是沒有政府的報紙，我會一刻也不猶豫地選擇後者」。在現今民主開放的社會裡，身為政府人員，不能不瞭解媒體的文化與生態，也應該認識媒體對於自由民主社會的功能。對於政府因應媒體輿論的監督，最基本的法則，就是對於資訊的正確掌握，不能落在媒體之後。

台灣的電子媒體事業興盛，在彼此的競爭下，各家電子媒體的機動性及活動力都很強，只要重大事件發生的現場，SNG車（Satellite News Gathering，但也有人調侃地說是 Some News Garbage）就會抵達做即時的轉播。就算不是偶發的重大事件，也還有「狗仔隊」以「跟監」的方式，專門揭發公眾人物屬於私生活的個人隱私。或者，也還有像是「壹週刊」或「蘋果日報」等平面媒體，特別提供「爆料專線」或者「我很不爽」專欄，考試院過去有些事情，就曾被「爆過料」或被表達過「不爽」。

另外，媒體針對重大議題或是政府的施政表現，也都常會

做民調公布。儘管這些民調所問的問題，有時可能會被故意誤導，或是抽樣的方法與數量不夠嚴謹與充足，但只要媒體發佈了該項民調後，就會在民眾的心中存有印象。再者，過去多年來電子媒體開創的政論性節目，靠著觀眾可以現場「call-in」表達意見的型態，不僅觸動了民眾對於政治或社會議題的熱情，也造就不少媒體人出身的「政治評論者」或「名嘴」。無論是電子媒體的新聞報導或「名嘴」們的評論，我們不能忽視他們對民眾能夠產生很大的影響。簡單說，電子媒體及平面媒體都能夠引發輿論，並因此塑造民意的趨向政府產生壓力。所以，「媒體政治」的現象是政府所不能忽視的課題。

相對來講，我們不要認為人民不對、媒體不對，因為媒體的職責就是批評政府，不要指望它每天對你歌功頌德。美國杜魯門總統有句名言說：「怕熱就不要進廚房」(If you can not stand the heat, stay out of the kitchen)，也有人說「當船長就不要怕大海」。投入政治，面對的媒體就是大海，如果技術不好，它就會把你吞沒掉。因此，一定要了解彼此的角色不一樣，相對於政府掌握行政資源、行使公權力，人民永遠是弱勢，所以在政府工作的人，沒有任何理由抱怨，當人民有不滿時，你只有虛心檢討、反省及改進，然後在工作上做出成績來，希望能得到人民的肯定和認同。

在這次「八八水災」的過程中，我們應該深切體會了媒體的力量。從正面來說，媒體深入災區採訪，將災區的情況讓大家知道，我們因此能夠適時給予他們所需要的援助。但從負面

來說，我們看到了媒體對政府提出嚴厲的批評，有些地方並不公允，甚至於還有刻意污蔑之處。例如，八月底那一期的《壹週刊》，就花了兩三頁的篇幅批評本院，說八八風災的災民正在受苦受難，本院高官卻在此時制定「政務人員三法」而「自肥」？事實上，姑且不論「政務人員三法草案」並非為高官自肥，該三法草案也是在今年 4 月份時函送立法院審議。類似這個例子，我們也只能立即鄭重地提出澄清與說明，使誤解與傷害的程度減至最低而已。

新加坡《聯合早報》駐台特派員沈澤瑋，在 8 月 22 日發表了一篇「有些事，在家裡做就好」的評論文章，說出了台灣的媒體對於政府官員們要求非常嚴苛，而官民之間的思維也有了不小的落差。這篇評論文章指出：「輿論對官員們的道德要求，不是一般的嚴苛，顯然民眾認為政府應當大禹治水，高官卻認為照平日的生活模式生活沒什麼不妥，官民之間的思維落差甚大，似乎是上個世紀的官僚腦袋，跟不上新世紀民間和媒體的要求，他們更忘了自己活在強勢媒體和在野黨緊盯的政治狀態中」。事實上，官員和民眾之間的思維落差未必很大，而是「忘了自己活在強勢媒體和在野黨緊盯的政治狀態中」吧。

基本上來說，政府和媒體間的關係，有合作的一面，也有對立的一面。新聞記者每天都要有稿可發，有時不得不仰賴採訪對象「餵」新聞，且若分配採訪的對象是較為冷門的政府業務，要是沒有人特別給予指點的話，稿子還不一定發的出來。例如，跑考試院的平面媒體記者就會辛苦點，一來本院的業務

較為單純與專業，二來又與一般民眾沒有太大的關係，就算一個星期發一次本院的新聞稿，都還要靠我們寫好讓他們抄。不過，目前採訪本院的記者幾乎都只是兼跑的副線，不然要他們天天有稿發，應該是不可能的事情。

有些平面媒體記者還有個習性，往往會先以「修理」採訪對象的方式，來獲取採訪對象對他的重視；就此而言，媒體與政府間即是存在對立的關係。當然，台灣有些媒體會有特定的政治立場，我們期待媒體都能幫政府說些好話，那是絕無可能的事情。事實上，面對存有特定政治立場的媒體時，我們更須要特別謹慎地面對與因應，以免因為錯誤或曲解的訊息而遭致抨擊。

此外，政府相關人員和媒體溝通時，也需要留意些事情或運用些技巧。例如，我們要儘量將業務上常用的專業術語，轉化成為媒體能懂的話語，這樣才能讓將政府所要傳達的訊息或觀念，有效地透過媒體傳達給民眾。

參、如何做好主管的角色

一、革除「相惜顏面」的組織文化

唐朝沿襲隋朝的政治體制，主要的政府機構設有「三省」：中書省、門下省及尚書省；在「尚書省」下設負責行政事務的六部：吏、戶、禮、兵、刑、工；還有負責監察的一台：御史台。「中書省」的職掌是草擬政令及法規，而「門下省」則是審議「中書省」所草擬的政令及法規。對於此一制度設計，唐太宗曾經提出了自己的看法。唐太宗認為，這樣的制度可讓不同的意見或有錯誤之處，得以再做考慮或修正。相對來說，人的意見未必都相同，在公事的處理上，有時候也會有護短、掩飾過失、思慮不週及徇私舞弊等情形。然而，如果同僚之間爲了顧及彼此的情面，對於明知有問題的政令卻仍然實施，就會因爲不願違逆官員的小情面，而造成千萬人受到弊害之苦。

上述及前文提到唐太宗的看法，均係記載在唐朝史官吳兢所著的《貞觀政要》中。日本從唐朝派出遣唐使到中國後，就深受唐朝時的中國文化之影響，直到現在，日本公務人員的培訓課程裡，仍然把《貞觀政要》列爲教材。而上述唐太宗對於政治體制設計的看法，給了日本人很大的啓發，因爲「日本人都討厭爭論，大家相互顧及對方的感情與面子，凡事都虛與委蛇地說好，以求萬事圓滿的態度勉強保持整體的和諧。這樣做表面上也許會使得效率提高。不過，『和』實在並非萬事圓滿，

它也有可怕的一面」⁵。

我們政府機關的組織文化，未嘗沒有求表面和諧之「相惜顏面」的情形，而這種組織文化愈視為理所當然，就容易使組織與現實逐漸脫節，最後導致遲滯不前或甚至腐化。今天是本院暨所屬部會簡任副主管以上同仁的研習，我先拿一段流傳已久、描寫及調侃副主管們處事原則的「台式順口溜」，提供給大家參考或「心領神會」一下：

職司龍套，開會先到；閉目養神，面帶微笑；少發意見，多聽報告；長官指示，經常強調；公文陳核，蓋章就好；美哉副座，可以不調。

上面的說法雖然較為誇張，但在一定程度上，倒也反映了政府機關的組織文化。基本上來說，產生這樣組織文化的原因，是和機關首長及主管的領導或管理風格，存在著密切的關連性。例如，唐太宗具有政治家的風範，並不認為自己是個「全能」的君主，他很能夠接受臣子們提出的建議與決策，所以有房玄齡、杜如晦及長孫無忌等一代賢臣，願意貢獻心力為他出謀劃策。尤其，正因為唐太宗擁有察納雅言的肚量，所以才會有魏徵這樣的正直賢臣，經常敢於直接對唐太宗提出諫諍之言。

唐太宗曾經對臣子們說，隋朝時候百官們彼此間都很和諧，結果卻遭致了禍亂而滅亡。究其重要之原因，是因為臣子

⁵ 山本七平著，周君銓譯，《帝王學：貞觀政要的領導藝術》，台北：天下文化，1993年，頁64-65。

們都有一種有事不關己及災禍不會殃己的心態，所以當時的和諧只是個假象，而真實的情形，卻是官員們都敷衍塞責與虛應故事。對於組織而言，最珍貴的是要大家坦誠地陳述意見，如果只是爲了顧及彼此的顏面而隨便附和，這個組織很容易會犯錯誤，而且陷入了發展停滯的後果。

今年 8 月 30 日《中國時報》發表了標題爲〈訴願制度難道只是擺著好看？〉的社論，主要是針對稅捐機關對於訴願會做出「原處分撤銷，由原處分機關另爲適法之處分」的決定後，依然另做出了一個內容與原處分相同的「新」處分。該社論指出，最有效糾正行政機關違法錯誤的方法，其實是在撤銷違法處分之外，由訴願會或行政法院逕爲正確的決定取代處分。但是，訴願會和行政法院大多不會逕爲處分，而絕大多數的案件都是「客氣地交由行政機關另爲適法處分」，所以導致了原處分機關經常不將訴願決定放在眼裡，並使「下不明就裡的老百姓奔波於不同的衙門之間，嘗盡碰壁苦頭」。

今天在座的都是簡任副主管以上同仁，許多人都可說與「訴願案件」有關，而考試院院本部的主管們，許多人正是訴願委員，但大家對於處理訴願案件時，究竟持著何種心態呢？我個人聽過一種說法，表面上認爲訴願人提出的訴願有理由，但卻仍主張訴願駁回，理由是讓訴願人可以快點提起行政訴訟！我聽到這個說法是有點詫異，但還是深切地思考爲什麼會有這種看法？因爲這種處理訴願案件時的態度，似乎已成爲了一種文化。

我推測，認為訴願人的訴願有理由應該只是虛應故事，承辦人員心裡面壓根就沒這麼認為。要不然，既然認為訴願人的訴願有理由，卻還建議訴願駁回以好讓訴願人快點提起行政訴訟，原因就在出在於「相惜顏面」的組織文化，每個人皆以事不關己，犯不著提出和別人不同的意見，更別說要否定部會已做成的處分。類似這種「訴願駁回好讓行政法院給予救濟」的心態，其實是讓自己當好好先生，而把「壞人」留給行政法院去當，且若行政法院真的判決訴願人勝訴，訴願會還能計上功德一件？

還有個訴願案件是有關普考應考資格認定的問題，訴願人是當年僑生，目前身邊只找到僑大先修班結業證書的證件，他以為該結業證書即可視同具高中畢業學歷，因而具備報考普考的資格。這個案子考選部曾經函詢教育部，請教育部說明僑大先修班結業證書是否可認定為高中畢業證書？這種問法，就如同問東吳大學推廣教育學分班的結業證書，是否可認定為高中畢業證書一般，教育部的答案當然是不可以，而且你也不能說教育部的認定有什麼錯誤。但問題是，能報考東吳大學推廣教育學分班者，其應考資格為須具高中畢業學歷，有了該學分班之結業證書者，正常情形下理應具有高中畢業學歷。同樣地，目前報考僑大改制後之師大僑生先修班者，應考資格也包括了僑居地的高中畢業學歷；所以，該訴願人既有僑大先修班結業資格，原則上亦應具有高中畢業學歷資格才是。然而，本院訴願會在審理本案時還說明：「本院為求慎重，洽請訴願人提供

其僑居地之高中畢業或同等學力證明及就讀國內大學畢業等相關證明文件，訴願人表示均已遺失，無法提供」。試想，訴願人如果本來就有本院訴願會慎重洽詢的證件，又豈會產生這件訴願案呢？如果真的慎重，為何不問問僑大先修班還有無訴願人當年報考的資料，看看當年報考時的資格證件是否仍有檔案可查？

訴願案件在審理時，不論本院主管兼任的委員，或是外聘的學者專家，我推測大家即使對案件的處理存有質疑，但礙於「相惜顏面」多不願提出異議，而寧可傾向「以和為貴」。這種「相惜顏面」的組織文化一旦形成後，認真審查案件的委員就會愈來愈少，訴願制度就真的「只是擺著好看」而已了。

身為主管者，一定要革除「相惜顏面」的組織文化，雖然這需要良好的溝通技巧，但卻也是身為簡任高階主管應有的修練。如果主管們能夠共同協助革除這樣的組織文化，諸如：「無事不找事，有事必推事，事事多請示，最好都沒事」，或是「大混小混，一帆風順；苦幹實幹，撤職查辦；幹部幹部，吃飯散步」等調侃公家機關的順口溜，未來一定會成為絕響。

其他參考案例：

過去我在銓敘部任職期間，剛開始時為了熟悉業務，絕大部分的公文都送給部長核判。經過一段時間後，我們重新採取了分層負責與授權的措施，結果就有承辦退撫案件的科長私下坦承，他們因責任加重而壓力變大了。因為，

當時退撫案件還沒有像現在一樣，可以利用電腦公式試算，案件從承辦人一路簽到司長、次長及部長核定，不少於要蓋上十個章（1.科員、2.專員、3.科長、4.專門委員、5.副司長、6.司長、7.參事、8.核稿秘書、9.主任秘書、10.常務次長、11.政務次長、12.部長），一旦授權由科長核定後，大約只要三個章就可決定，而科長也必須承擔算錯的責任。

我們想想，蓋十個章就會比蓋三個章還慎重嗎？科長以上的長官若每個人都真的再核算一次，出錯的可能性當然就很小，但大家應該都很瞭解實際的情形，再往上的長官不會有那麼多時間再核算一次。因此，蓋十個章並不會比蓋三個章還要精準，何況有些人在公文上蓋章時，會有「相惜顏面」的心態，使得這些蓋章的程序，不過就只是個影響行政效率的「虛應故事」而已。

二、肩負對部屬「拔尖補底」的責任

「拔尖補底」原是教育界常講的名詞，在院會時已有委員提及，要把考績的目的從「獎優汰劣」改為「拔尖補底」，我認為在沒有提出更貼切的名詞前，這個名詞最能精確地表明我們改革考績制度的方向。公務人員考績制度早已流於形式，我們每年都有百分七十五的人考列甲等，連同表現也算好的乙等，則有百分之九十九點七的人拿到考績獎金的鼓勵。並且，

由於考績甲等的人數是乙等的三倍多，儘管乙等者也拿到了考績獎金及晉敘的鼓勵，但卻不乏有因考績乙等而哀傷不已者。此外，如果公務人員每年的表現都很良好，但為什麼外界民眾的認知卻不這樣認為呢？事實上，考績制度需要改革的理由很簡單，大家也都心知肚明；我們也知道改革考績制度須承受很大的阻力，但這卻不是考試院可以退縮的藉口。

西方學術界有「新制度論」的研究途徑，認為「制度」不單指有形的法規，一些影響或約束人們行為的規範，或是非正式結構的運作規則，都應視之為「制度」。相近於這種新制度論，中國大陸有個術語叫做「潛規則」。例如，依據「公務人員陞遷法」的規定，機關「外補」人員時一定要公告與公開徵選，但為什麼經過一番煞有其事的「甄審程序」後，預計要外補進來的特定對象都能如願？其原因就在於有個法規文字看不到的「潛規則」。同樣的，主管打考績時也有一些「潛規則」，諸如：

1. 新來的乙等：業務不熟悉、貢獻不夠，……反正新來的也不敢表達不滿。
2. 準備走的乙等：人都要走了，得甲等也不會有什麼幫助。
3. 輪流乙等：為了單位裡的和諧與公平。
4. 剛升官的乙等：因為已經升官了，甲等讓給別人。
5. 甲等不要設限：因為大家都可能表現很好，若一定要給部屬乙等，會影響單位和諧與主管的管理。

產生上述「潛規則」的原因，應該與考績制度本身的設計有關。所以，我們既要推動考績制度的改革，也要加重主管打考績的責任，並且已先從考試院暨其所屬部、會，以及行政院人事行政局先做起。

我們希望改革後的考績制度，能夠讓大家覺得這既是個公平，也對公務人員的發展有所幫助的制度。簡言之，我們要讓表現好的公務人員，能夠得到格外的獎勵，這就是所謂的「拔尖」；相對地，對於表現較不理想者，我們還要與培訓制度結合，要先建立個「補底」的機制，如果經過培訓的輔導後仍不堪任公務人員時，才做出予以淘汰的處分。目前我們推動考績制度的改革，已確立五項基本原則如下：

（一）強化主管的角色

考績是擔任主管者在人事管理上最為重要的工具，我們要在制度上一方面增加主管的壓力，另一方面也要設計出誘因，讓主管願意及必須認真地打考績。同時，未來保訓會在舉辦相關培訓活動時，也要將主管如何打考績列為課程，並準備相關教材資料。

（二）考績等第將改分成五等，各等次仍有比例的限制

考績等第將在甲、乙、丙、丁四個等級之外，另外增加一個「優」等，以使表現最好的少部分同仁，能夠受到格外的獎勵，也說明改革考績制度的目的，並不是為淘汰而淘汰，更不

是爲了懲罰而懲罰。

在設計的原則上，優等和甲等的比例合計預訂爲 60%，而優等的比例另外還要訂個幅度區間，比如是 5%~10%的浮動比例，但目前還沒有定案；至於丙、丁等合計的比例，預訂爲 3%左右。

(三) 考績獎金的給予方式略做調整

考績甲等和乙等的考績獎金不變，但考績優等者的獎金，可比甲等者多發一個月。

(四) 增加團體績效考核

個人績效要與組織的績效結合起來，所以我們也要針對團體績效進行考核，並以此作爲決定考績等次浮動比例的依據。

(五) 年終獎金的發給，也思考改成依據「浮動比例」，不是每個人都拿同樣的數額。這部分屬於人事行政局的權責，未來則要和人事行政局協商後決定。

總之，正確打考績是主管的重要職責，也是主管應有的核心能力條件。所謂的主管，不僅要在業務上具有嫻熟的專業，更應該要具備管理或領導部屬的能力，而打考績正是檢驗主管才能與職務是否相稱的制度。

肆、結論

我們常說的「官大學問大」，既是一種調侃，也是一種意味了以權壓人的「諷刺」。然而，身為官比較大的簡任高階人員，如果不把「官大學問大」作為自我發展過程中追求的目標，恐怕在漫長的公務生涯中，就會逐漸發生才能遞減的現象而不自知。因此，我們現在可以說：「公僕難為」，尤其是當上高階文官的，就應該要知道「官大必須學問大」的道理，否則，如何能夠帶領部屬，如何能夠贏得人民的信賴。當前文官制度改革的方向上，考試院非常重視公務人員的培訓制度，我們也希望將成本投入在公務人員的培訓上，因為這對整體文官的素質、形象及公信力的建立，都具有正面的效果與意義。

最後，我提出培養「3Q」（年輕人在寫『火星文』時，3Q代表 thank you）來和各位簡任高階同仁們互勉。所謂的 3Q 是指（1）IQ（Intelligence Quotient）：「智力商數」，是指學習過程的能力表現；（2）EQ（Emotional Quotient）：情緒商數，情緒調適方面的能力；（3）SQ（Social Quotient）：社會商數，是指社會適應力及生存力。我們不妨觀察一個人之所以成功，不難發現一定有其道理，但絕對不是只靠擁有較高的 IQ。有人認為，人生的成功百分之二十靠「智力商數」，百分之八十靠「情緒商數」；現在又加上了「社會商數」一項，就再次說明「智商」不是影響成功與否的關鍵。

IQ 和 EQ 大家都比較清楚，這裡就簡略不談。至於所謂的

SQ，可以簡單地定義為：喜愛社會；喜愛工作、喜愛上司、喜愛同事；被社會喜愛、被上司喜愛、被同事喜愛。而培養SQ要具備哪些能力？則有「專業能力」：如主管業務的能力及管理的能力；「溝通能力」：傾聽的能力及表達的能力；「解決問題的能力」：洞悉力、決策力、執行力；要有「倫理觀」：瞭解社會倫理、公務倫理及行政倫理。

附件：

八八水災對政府和公務人員的啟示

98.9.17 講於考試院暨所屬部會簡任副主管以上同仁研習營
(烏來台電訓練所)

本屆考試委員花了四個多月時間，規劃出來的文官制度興革規劃方案，是本屆考試委員對六年任期的一個藍圖，但此一工作的完成，還有賴大家在工作中激發想像力，不斷想有無使工作做得更好的方法。文官改革最重要的環節，就是要靠傑出的高階文官來推動，在座各位都已經是高階文官了，所以要讓大家了解我們努力的方向，也希望在推動新方案的工作上，大家全心全力配合。更重要的是，大家能否由工作中激發出新的觀念，因為儘管我們的知識有限，但想像力卻是無限的。

今天由於時間有限，我將只針對「八八水災對我們的啟示」，提供個人看法。

一、認識我們所處的時代

(一) 變動超大的「新常態」時代

首先，我要向大家說明我們今天所處的時代，是一個變動超大的時代；而帶動人類快速發展的，最重要的就是科技發展。美國電腦資訊科技業的英代爾（Intel）公司總裁葛洛夫

(Andrew S. Grove)，出版了一本 *Only the Paranoid Survive: How to Exploit the Crisis Points That Challenge Every Company* 的書，書中強調今天我們是處於一個「十倍速」的時代，所以在台灣出版的中文版，書名就定為「十倍速時代」。

英代爾公司的創辦人莫爾 (Gordon Moore) 曾在 1964 年即做過預測，他認為一顆晶片上的積體電路 (IC) 數目，將會以每 18 個月為週期，持續地加倍增加下去，而性能也會提升一倍。這個持續加倍的現象，就稱為「莫爾定律」(Moore's Law)。另外，我們常使用的手機，大約也是以六個月為一個週期，就會有更新科技功能的產品問世。

資訊產業方面之發展，1975 年成立的「微軟」(Microsoft)，花 25 年才達到 200 億美元的年營收，1998 年成立之 Google 搜尋網站，只花了 10 年的時間，營收就達到每年 218 億美元；換言之，Google 用了不到一半的時間，就追上了微軟。另外，蘋果 (Apple) 公司於 2001 年 10 月推出了 iPod，才 3 年就達 5000 萬台的銷售量，但之前的收音機達到這個銷售量，卻花了將近 38 年，而電視機則是 13 年才達到。還有 2004 年成立之 Facebook 網站，這是一個類似「老鼠會」方式交友為主的網站，有人翻譯為「臉書」，也有人認為這個網站讓很多人耽溺於此，所以直接音譯為「非死不可」。這個網站在 5 年內的用戶人數就超過 3 億人，所以有人稱它是世界上的第四大國（僅次於中國大陸、印度、美國），可見用戶人數增加速度之快，讓人難以想像。

在科技進步的另一方面，是否也破壞大自然而造成大自然的反撲，例如造成溫室效應等，此亦需思考。2003 年間爆發了 SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome，嚴重急性呼吸道症候群)，全球感染人數超過 8000 人，死亡了 800 人左右。2003 年夏天歐洲奇熱，熱死 5 萬人；2004 年南亞海嘯造成了幾個國家共近 30 萬人死亡(印尼即達 23 萬人)，超過 50 萬人受傷；2005 年美國南部的卡崔娜颶風(Katrina)，風災死亡 1800 人，另有 10 萬人無家可歸；2008 年中國大陸四川大地震，造成了 7 萬人死亡；2009 年台灣的「八八水災」，也有 700 人罹難。

我們再來看看人爲災害，2007 年冰島負債，整個國家接近破產。去(2008)年美國的雷曼兄弟破產，造成全球股市在 10 週後市值下跌百分之五十，35 兆美元就像人間蒸發不見了。1908 年成立，77 年來連續高居世界汽車製造業龍頭地位的美國通用汽車公司(GM, General Motors)，今年 6 月宣告破產，需要美國政府紓困 500 億美元貸款。另外，各國面對金融海嘯採取各種措施後，經統計相關數據後，真正損失約 12 兆美元。

上述談到的例子，說明了原來的「不正常」已變爲「正常」，面對當前變化超大之時代，以現代人類的知識，大約有 95% 的事情可以預先作很多規劃，而把狀況掌握在預料之中，但以最近發生的事情而論，另外 5% 的狀況就將成爲新的常態。所以，很多事情不是可事先預防的，在危急時有無處理能力，才是問

題的關鍵。

從以上的現象中，我要和大家提出「新常態」(The New Normal)時代來臨的概念。過去 30 年來，科技與全球化結合，改變了全世界，原本生活中熟悉的軌道重新自成規則，形成未來的「新常態」。簡單地說，不斷地變化將是個常態。還有全球暖化速度遠比想像中還快，影響了氣候及大自然的巨大變化，也造成 95%以上不可能發生的事情變成可能，使得例外變成常態。

我們現在知道天鵝也有黑色的，但在 18 世紀前的歐洲，「黑天鵝」卻是言談與寫作中的慣用語，用來指不可能存在的事物。事實上，黑天鵝在澳洲一直存在，只因歐洲只有白天鵝，所以歐洲人好幾個世紀以來都接受「所有天鵝都是白的」這個鐵律。直到歐洲殖民者在澳洲發現黑天鵝，歐洲人的想法出現了一百八十度的轉變，也就是看似極不可能發生的事件卻發生了。所以，Nassim Nicholas Taleb 寫了本名為 *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* 的書，中文翻譯本的書名是《黑天鵝效應》，用來指看似極不可能發生但卻發生事情的效應，也用來隱喻人類歷史上有許多重大的轉折，都是由一個完全意想不到的事件所引發。「黑天鵝效應」給我們的啓示是，人們通常關心的是 95%的正常狀況（常態分配），不關心 5%的不正常狀況（看不見的 5%）。並且，我們習慣注意已經知道的事情，卻一而再，再而三的忽略我們所不知道的事情。

面對這個超大變化、大自然反撲及人爲災禍經常發生的時

代，我們不能再依據經驗法則所預測的方向來反應。換言之，我們不能夠再用原先的思維模式提出因應策略，更要跳脫傳統去學習、思考與準備面對 5%以前認為不可能發生的事務，因為你原本不相信的事情，發生的機率將可能不斷提高，而原來的 5%就可能成為「新常態」。就如同八八水災所降下的雨量，依經驗法則很難想到突然就發生了，所以讓人感到政府有些缺乏應變的準備。

面對變化巨大的時代，我們應該如何自處？就如同《黑天鵝效應》一書的啟示，我們要了解高度不可確定之事情的發生，或是原來不相信存在的事情，未來發生的機率將會增高。即使 5%的比例不會增高，我們也要有所準備，要有危機管理的能力，危機時候的治理能力，才是生存的關鍵所在。尤其是政府的能力，其真正的表現不是在承平時代，而是要在面對危機的時候，要證明有危機處理的能力。

（二）極端不平等的時代

我們都說「人生而平等」或「法律之前人人平等」，在聯合國裡，大國和小國都只有一票，好像真的實現了平等。然而，科技的發展，原本是爲了要改善人們的生活，但全球化和科技發展結果，卻更加深了人們實際上並不平等的事實。

比如說，聯合國的貧窮線是平均一天 1 美元的收入，如果比這個收入少，就算是貧窮。然而，目前全世界 60 億人口中，有四分之一的人口生活在聯合國的貧窮線以下；平均每天的生

活費用僅有 2 美元以下者，是人類總人口數的一半，而約 10 億人僅在 1 美元以下。另外，全世界還有 10 億人喝不到乾淨的水，全世界每天每 4 人之中，就有 1 人死於傳染病。相形之下，我們何其幸運？

根據科學家研究人類基因的排序發現，人類 30 億個基因庫中，彼此的類似性超過 99.9%；也就是說，基因如果有所差異，其差異也是小於 0.1%。但是，我們的生活環境卻差別如此之大？人類爲了不到 0.1%的分歧而製造出如此巨大的不平等，實在是莫大的諷刺。

（三）市場比政府更了解人民的時代

對於政府人員而言，我們必須要認清政府不再萬能的事實，政府已被民間企業趕上。英國學者亦發現，有很多企業的資料，可以幫助政府了解民間很多問題。例如，英國超市最大的信用卡 Nectar 用戶有 1,300 萬人，政府發表白皮書來說明經濟情勢都沒用，因爲分析信用卡的消費情況才比較精確，可從人民購物的消費行爲中，了解人民的生活狀況與經濟結構。政府若找不到切入民間問題的方法，政府的能力就有待檢討。

又例如，要看一個國家的經濟活動是否活絡，光看白天的表現並不準確。像是有些拉丁美洲國家的情形，白天看到和晚上不一樣，官方的數據資料也不夠準確。最正確的作法，就是透過 GPS 衛星定位，看他們在晚上的夜市，包括販毒等，這些國家的經濟活動，到了晚上反而較強。我舉這些例子的目

的，是要提醒大家，我們要用些新的途徑來瞭解當前的問題。

（四）溝通重於一切的時代

美國華府從事政治遊說工作者達 67,000 人，平均每一位國會議員就有 125 人對其進行遊說。這個數據顯示的意義是，民主社會如不重視溝通，再好的法案或政策，也很難得到人民的支持和國會的通過。

二、公務人員應具有正確的觀念和態度

基於以上之啓示，關於公務人員應以何種觀點，來看待人民、社會或媒體等對政府之期待，我提出以下幾項我自己的體會供大家參考：

（一）政府須了解人民期許

政府無所謂大小，但一定要強而有力。從這次八八水災中民意的反應，不論我們現在還在爭論我國應是「總統制」、「雙首長制」或「內閣制」？我要很明確地指出，既然總統是直選產生，人民的看法就是「總統責任制」。

其次，政府是一體的，政府機關分工是爲了合作，不能因本位主義，傷害了政府的形象，要在遇到災害的時候捨棄本位主義，分工合作進行救災，展現危機管理能力來化解危機。並且，政府不能但求無過，要學習棒球隊的精神，頻頻安打奔回本壘得分。以現在最流行的國球棒球比賽爲例，每位觀眾都期

待，打擊者能頻頻擊出安打，奔回本壘得分，而不是看一場沉悶的比賽。同時，現代民氣高漲，政府要了解人民對其的期許，要設身處地以同理心來體會及回應人民的感受。簡言之，政府的財政可以有赤字，但人民對政府的信心不可以有赤字。

再者，我認為政府是否偉大，其標準在於如何善待全國人民，尤其是對弱勢者的照顧上，以及能否對抗不公平之事。事實上，人民對政府而言永遠是弱勢，社會的公平與正義，仍需要靠政府來維護。因此，相對於人民的弱勢，政府對人民要有同理心，設身處地知道、體會及回應他人的感受，這才能真正發揮同理心。試想，我們若沒有同理心，又要怎麼「苦民所苦」與「聞聲救苦」呢？

（二）政府一定要有公信力，才能建立人民對政府的信心

公信力的基礎在於良好的政策和有效率的公務人員，倘若政府的專業及公信力得不到人民的信賴，所有的政策人民都不易於接受。反過來說，如果政府的專業很強，公務人員的專業很強，老百姓會心悅誠服。

但我必須要說明的是，目前公務人員的專業能力不夠，且在下降之中。進一步來說，日本學者大前研一認為「專業」與「專才」不同，而目前光靠公務員的「專才」，恐怕還不足以解決現有的事務。所以，我認為當前公務人員最需要具備的一種「核心能力」，就是解決問題的能力，你坐在這個位置上，負責這個工作，一定要有這種心。根據大前研一的說法，需要

具備「四個力」才有資格稱為「專業」人士，而所謂的「專業」是指要有預見力（未雨綢繆的能力）、構思力（發生問題時有想法和規劃的能力）、議論力（能講出並讓人接受的能力）和矛盾適應力（解決問題的能力）。

（三）公務人員徒有學歷仍尚不足，一定要不斷學習與成長， 提高自己的生產力

我們公務人員常自以為素質不錯，大家很多都是高考及格，就算是只要高中職畢業即可報考的普考，實際上考取者也有 9 成 5 是大學以上學歷。由此可見，高考及普考何其難考，像大家一樣經由高、普考進入考試院工作，是件多麼不容易的事情。然而，如果大家抱著「一試定終身」的態度，不求充實自己和強化自己的工作能力，那恐怕就大錯特錯了。

今天的時代，知識日新月異，資訊的發展與時俱進，所以一定要不斷學習、不斷成長來提升自己的生產力。前幾天我看到一份雜誌上做的調查指出，台灣有 57% 的企業認為他們所雇用的碩士，能力都不符企業的需要。企業尚且如此，如果把這調查用在公務界，比例恐怕會更高。今天公務人員必須要以當個知識工作者（knowledge worker）自居，以豐富的想像力來創造未來無限的可能；也就是說，公務人員具備的知識一定要高過別人很多，要高過企業、高過人民，這樣公務人員的施政，才會被人民所接受，才會是個有尊嚴、有能力、有品格而受到人民尊重與信賴的公務人員。

其次，公務人員在工作開始之時，須先把個人努力的目標與團體存在的目標緊密結合起來。彼得·杜拉克（Peter Drucker）認為：「工作的單位是團體，而非個人的總和」，而彼得·聖吉（Peter Senge）也強調要「永遠擴展能力，以創造未來的組織」。因此，我們不論工作有多麼的多，工作的目標一定要考慮到組織的未來。

最後公務人員要培養「3Q」的能力。第一是 IQ，也就是智商，但這只是門檻。第二是 EQ，是指情緒管理的能力，而人類的成功幾乎百分之八十是靠 EQ。第三是 SQ，是指人際關係或社會關係的能力。除了這 3Q 外，還有人提出面對逆境能力的 AQ，以及辦公室政治能力的 PQ 等。以 IQ 為基本，如果在社會上的地位越高，那其他的 Q 值就顯的越重要。

（四）政府與媒體的關係

18 世紀末期，美國第三任總統傑佛遜（Thomas Jefferson）曾說過，如果我能在政府與媒體之間做選擇，我寧願選擇媒體而不選擇政府；因為媒體有時雖然讓人難以忍受，但沒有媒體卻將是個專制的社會。基本上，媒體和政府處於對立的立場，因為他們要滿足人民知的權利。全世界最不好的事情都發生在報紙頭條，但這些事物僅占世界上事物的滄海一粟，可是媒體常把最小的事情極大化；尤其是社會事件，這是市場取向的必然結果。

甘迺迪總統說過，在民主社會中約有 20% 的人，是永遠的

反對派，所以我們要懂得如何適應不同意見的人。民主社會沒有傲慢的空間，我們要學會發自內心尊重不同的意見，但政府也應堅持該作的事情，堅持把對的事情作好，肯為政策背書，無私心為國家堅持到底。同時，我們也要注重與媒體的溝通，尊重媒體立場的專業以及提出的批判，虛心接受。公務人員應該特別加強對資訊的掌握，才不會落在媒體報導的後面。

最後，我要勉勵大家，在面對不確定的時代裡，永遠為下一個危機作好準備，把該做的事做好，爭取人民的信賴為政府贏得加分。前面談到變動超大的時代與大自然的反撲等，我們對於未來的態度，我在此要引用美國總統林肯曾說過：「預測未來最好的方法，就是去創造未來」來與大家共勉，並預祝本次研習成功。

謝謝大家！