

# 變革中的文官制度： 介紹「文官制度興革規劃方案」

## 壹、前言

有一句話說「世界上唯一不變的真理就是變」<sup>1</sup>，中國人的古老智慧《易經》一書也提到，「變易」才是事物的本質。進入資訊時代之後，不僅要變，而且要變的更快、更多。英特爾（Intel）前總裁安迪葛洛夫（Andrew S. Grove）曾說，現在是《十倍速時代》（Only the Paranoid Survive），我們置身於成功與失敗都以 10 倍速進行的時代。在這樣一個混亂與變化加速的時代，機會不斷湧現，卻又瞬息消失。

對於政府部門而言，變革與其說是一種特例，不如說是一種慣例。連前副總統在行政院長任內曾經講過一句話「行政革新是沒完沒了的工作。」只要有一個不完美的政府存在，人們就會持續不斷地尋求理想的治理型態。文官制度做為政治體制的重要部分，自然也必須隨著政府革新而改變。本文將從歷史的角度出發，首先說明現代文官制度的演變，包括美國、英國等西方國家的發展經驗，提出影響文官制度演變的因素。然後

---

<sup>1</sup> 這句話其實有矛盾，如果這句話成立，那就表示每一個命題都不是真理，包括「世界上唯一不變的真理就是變」這一個命題，如果這個命題也不真，那就表示有不變的真理，又與原命題相違，因此是個自相矛盾的命題。

探討我國文官制度的建立與發展，以及當前文官制度所面臨的問題。最後提出改進文官制度的構想和作法，即考試院於 98 年 6 月 18 日通過的「文官制度興革規劃方案」，其目的就是要向各位說明考試院如何因應時代的需求，力求打造一支現代化和具有競爭力的國家文官團隊。

## 貳、現代文官制度的演變

一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種政治制度的配合運作：一為民主的憲政制度（constitutionalism）；二為功績（merit）的文官制度（civil service system）。由於文官制度是政治體制的一環，人事政策與制度是為配合政府功能發展的手段，因此人事制度的變革，經常是隨著政治體制的變革而調整。再者，文官體系是實際的政策執行者，因此對其執行能力和效率的要求，也必須隨著時代的進步而提升。簡單來說，文官制度的演變，受到二項因素的影響，一是政治體制改變，二是時代環境的要求。

美國學者基林納（Donald E. Klingner）和納班迪恩（John Nalbandian）認為文官制度可以被視為四種基本社會價值彼此衝突和互動的現象。這四種價值分別是政治回應（political responsiveness）、組織效率與效能（organizational efficiency and effectiveness）、社會公平（social equity）與個人權利（individual

rights) <sup>2</sup>。這些價值並透過不同的人事制度來實踐<sup>3</sup>，以滿足人事上的各種功能。由這四種價值的衝突、互動，便可清楚描繪出文官制度演變的過程。其它學者，如萊利 (Dennis Riley) <sup>4</sup>、李文 (Charles H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson) <sup>5</sup>等人亦有類似的看法。美國文官制度的演變，簡單來說，可以區分為三個時期。一是「紳士」年代 (the era of gentlemen, 1789-1828)。二是「分贓制」(the spoil system, 1829-1882)。三是「功績制」(the merit system, 1883 迄今) <sup>6</sup>。從這三個分期，也能看出各種價值的互動情形。

美國 1776 年建國之後，民主政治剛剛萌芽，當時的行政事務較為單純，政府規模很小，文官制度的特色是紳士風格，政府用人主要是恩寵的考慮，所雇用的人大多是熟識、有著相同背景、良好教育及共同理念的朋友。這個時候效率和政治回

---

<sup>2</sup> Donald E. Klingner and John Nalbandian, **Public Personnel Management : Contexts and Strategies** 4<sup>th</sup> ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), p.3-4.

<sup>3</sup> 例如：強調政治回應價值，其人事制度就偏向於循私、分贓制；強調效率效能價值，人事制度則強調純粹的功績精神；強調社會公平，其人事制度便偏好弱勢優惠行動，強調個人權利，其人事制度便傾向集體協商制 (collective bargaining)。

<sup>4</sup> Dennis D. Riley, **Public Personnel Administration** 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Longman, 2002).

<sup>5</sup> Charles. H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. **Public Administration: Challenges, Choices, Consequences** (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1991), pp.329-331.

<sup>6</sup> See David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman. **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector** (New York: The McGraw-Hill, 1998), ch5.

應價值是融合在一起的，因為紳士有比一般人更高的知識水平及能力，在政治理念上也相近。隨著政黨政治的競爭日趨激烈，1829年傑克遜（Andrew Jackson）當選總統後，提倡官職輪替、官職屬於選舉勝利者的一方，開啓了分贓制的時代。此時政府用人的標準轉變為政黨忠誠和選舉支持。這種主張看似支持政治回應的價值，希望進用的官員都是與自己理念相通的人，但只以政黨和選舉為考量的雇用標準，帶來的結果是政黨輪替後的混亂和行政效率的低落。因此遭致諸多的批評，加上行政事務日趨複雜化，在專業化和科學化的要求下，美國在1883年通過文官法，建立以功績原則為基礎的文官制度。

1883年文官法的主要內容包括：第一，文官必須通過考試，擇優錄用；第二，文官不得因為政黨關係等政治原因被免職，也不得強迫文官參加政治活動或提供政治捐款；第三，文官在政治上要保持「中立」，正式開啓以效率價值為主的文官制度，再加上文官不得被任意免職，因此對於文官個人權利保障也有長足的進步。從此，以功績原則為基礎的文官體系不斷擴大，對於保持美國政治穩定、提高官員素質，肅清貪污腐化發揮了積極作用。在嗣後將近百年的歷史中，雖然美國文官制度有過若干的調整，例如因應社會公平的價值、族群平等的議題，而通過平等就業法、弱勢優惠行動方案（affirmative action）等，但文官制度的基本原則並沒有太大的變動。直到1978年通過文官改革法，以及配合1980年代政府改造的風潮，文官體制才有了大幅度的改革。新一波改革主要是偏向於以效率價

值爲主的新公共管理主張<sup>7</sup>，因此改革作法中包括許多績效管理的手段，如功績俸（merit pay system）、政府績效及成果法（Government Performance and Results Act of 1993, GPRA），並有及許多分權、彈性的理念，此一趨勢迄今仍在持續發展中。

英國的例子也類似，英國早期因受到君主政治的影響，人事制度充滿貴族制和恩寵制的色彩，直到 1854 年由國會議員諾斯寇特（Stanford Northcote）和崔維林（Charles Trevelyan）提出改革文官制度的《常任文官組織報告書》，建議由競爭考試來取代原有的恩寵制，以功績原則取代年資做爲升遷的主要依據，由此建立現代化的文官體制。這一套體制在 1970 年代之前，基本上變化不大，然由於經濟的衰退，70 年代之後，文官體制開始受到批評。1968 年富爾頓（Fulton）委員會的報告，質疑英國文官的代表性不足（尤其是高級文官），專業能力也不足以面對環境的變遷。1979 年柴契爾（Margaret Thatcher）首相上台，立刻對英國的文官體制進行改革，以效率（efficiency）、效能（effectiveness）和經濟（economy）的 3E 策略爲主軸，強調效率價值的重要性。1990 年底梅傑（John Major）繼任首相，其改革措施比較溫和，但本質上仍是繼續推動柴契爾的政策。整體而言，保守黨所推動的文官改革方向是師法企業精神，採取市場模式，重視競爭、經濟、效率、效

---

<sup>7</sup> 因此就價值層面而言，與 1883 年文官法所揭示的核心價值並無不同，但在做法上則轉而強調私部門的管理手段。同時，由於強調績效、市場化、彈性化等作法，因此主張打破終身雇用制，讓政府用人有更大的彈性空間。

能等價值觀念。1997年工黨布萊爾（Tony Blair）擔任首相，並未大幅調整保守黨的改革路線，仍強調績效管理等措施，只是相對比較重視平等就業機會和弱勢優惠的議題。

從美英兩國文官制度的演變來看，可以發現不同時期的文官制度，有著不同的價值取舍與要求，在文官體制上也就呈現不同的型態。例如：分贓制時期，所有的官位都由選舉勝利者決定，因此沒有公平的甄選制度、用人也不是基於能力，而是黨派和忠誠，更不需要有任何中立的觀念，文官唯一回應的是任命者的理念。即使政治體制已經民主化，但文官體制並未產生以公共利益和回應人民的想法。但到了功績制時期，強調能力至上、效率的價值，並保障文官不得任意免職，與分贓制就有很大的差別。

自1980年代起「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic and Cooperation Development, OECD）的國家所推動的文官改革方案，不僅改革幅度擴大，變革的本質也與過去不同。根據彼得斯（B. Guy Peters）的觀察和分類，當前有以下四種新的治理模式<sup>8</sup>：市場式政府、參與式政府、彈性化政府和解制式政府。這些新的政府治理模式在人力資源管理上都各有其強調的重點，與傳統文官體系強調穩定、層級節制、終身雇用的作法不同。（1）市場式政府，在文官制度上改革了傳統強調平等主義的文官薪資制度，進而轉換為績效薪給制和個人

---

<sup>8</sup> B. Guy Peters, **The Future of Governing : Four Emerging Models** (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. 1996).

化的僱用契約，以及放棄過去永業化的傳統文官任用體制。(2) 參與式政府，強調增進組織成員和顧客在決策過程中的參與機會，政府的服務品質將會明顯提昇。(3) 彈性化政府，認為政府組織的僵化和永業化任用制度的傳統，是導致政府失靈的主要原因。解決永業化文官制度的辦法，就是賦予政府組織更多彈性用人的空間。例如：機關可採用契約方式，僱用更多的臨時性人員。(4) 解制式政府，指解除政府內部作業流程的過度管制，在人力資源管理改革上，此一模式鼓勵減少人事法規的數量，讓管理者有更大的權力制定適合機關本身的人事管理政策。

這些新的文官制度模式仍在持續發展中，也影響著各國文官改革的走向，我國文官制度的變革，同樣也受到這些理念的影響。

## 參、我國文官制度的建立與發展

### 一、文官制度發展簡史

我國文官制度有著相當長遠的歷史，縱觀中國古代歷史，主要實行過四種選拔官員的制度，分別是世卿世祿制<sup>9</sup>、察舉制<sup>10</sup>、九品中正<sup>11</sup>和科舉制。科舉制在中國實行一千三百年之

---

<sup>9</sup> 中國古代貴族按照血緣關係，世代承襲官職與俸祿的選官制度。

<sup>10</sup> 察舉制主要行於漢代，按照孝廉、秀才、明經、賢良方正、賢良文學等科目，由地方政府官員推薦人才，經過中央考核，朝廷授予官職的選官制度。

久，從隋唐到宋元明清，直到 1905 年廢除。在科舉制度下，選拔出了十萬名以上的進士，百萬名以上的舉人<sup>12</sup>。這些人構成了中國歷代官員的基本隊伍。科舉制度以考試成績決定取捨，體現了公開考試、平等競爭、擇優錄取的原則，正因為科舉制度體現了公開、公正、公平的原則，對西方文官制度的建立起了很大的作用。例如 1855 年英國開始實行文官考試制度，就是取自中國科舉的概念。

民國建立後，臨時政府於南京成立，由於南北議和，國父讓位於袁世凱。袁世凱當政的北洋政府頒布了一系列的文官法令，初步形成了近代化的文官法制體系。但嚴格說來還不是真正的文官制度，因為西方文官制度是建立在民主政治制度之上的，在政治層面存在許多與我國歷史格格不入的成分，如行政中立、政務官與事務官分途、以專業能力取才的用人標準等。政府播遷來台之後，積極推動現代化文官制度。民國以來原採取「簡薦委」制，係一種偏向「品位制」的人事分類制度，為了引進專業化和科學化的文官管理制度，在民國 58 年推動職位分類制。但是實施後遭到強烈的反彈，其主要缺失包括「人員任使缺乏彈性、機關首長任使權力被削減、公務人員陞遷平調都受限制」<sup>13</sup>。此一制度設計周詳細密，體系完整，相當符

---

<sup>11</sup> 九品中正法就是在每州設大中正，郡縣設小中正，而中正的職位由官員擔任，在郡縣的中正官會詳定本地人的等第高下，定為九等第（上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下）供政府要選拔人才時候參考。

<sup>12</sup> 引自余秋雨，〈十萬進士〉，載於《山居筆記》，台北：爾雅，1995，頁 258。

<sup>13</sup> 徐有守，《考銓制度》，台北：商務，2007，頁 101-102。



合科學化的精神。但這個特色反而變成制度運作的最大困難，畢竟人事制度重在實用，而非理論上的完美。再者，文官制度乃是人員管理的一項制度，完全採用科學的作法，反而忽略了人性的因素。於是政府在 62 年放寬部分機關免適用職位分類制，回歸簡薦委制，時稱「兩制併行」時期。到了 76 年，再將兩制合一，稱為「新人事制度」，新人事制度實施迄今二十餘年，期間雖經過若干修正，但基本架構大體上維持不變。

## 二、當前文官制度基本運作

文官制度除了考選部分係由考選部掌理，訓練與保障由保訓會負責外，其它幾乎都屬於銓敘部主管的業務。從主管之法制體系來看，可以區分如下：

### (一) 以人員類別區分

	主要法規
共同性法規	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公務員服務法及其附屬法規（如公務人員請假規則、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法）</li> <li>2. 公務人員基準法草案（研議中，未來將取代公務員服務法）</li> </ol>
政務人員	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政務人員法草案（立法院審議中）</li> <li>2. 政務人員俸給條例草案（立法院審議中）</li> <li>3. 政務人員退職撫卹條例</li> </ol>
常務人員	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 任用制度</li> </ol>

	<p>(1) 一般公務人員：適用公務人員任用法(含機要人員)</p> <p>(2) 特種公務人員：包括</p> <p style="padding-left: 2em;">A. 司法、主計、外交、警察等(任用資格比一般公務人員更嚴格)。</p> <p style="padding-left: 2em;">B. 教育、醫事、交通事業人員等(任用資格與一般公務人員不同)。</p> <p>2. 俸給制度：特種公務人員略優於一般公務人員。</p> <p>3. 其它如考績、陞遷、保險、訓練進修、退休、撫卹、保障等事項，除教育人員因「公教分途」，其差異性較大外，其餘大體適用相同或相近似法規。</p>
契約或臨時性人力	<p>1. 派用人員派用條例</p> <p>2. 聘用人員聘用條例</p> <p>3. 行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法</p>
應考人	公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法等相關法規

## (二) 以法規性質區分

	主要法規
綜合性法規(含基本結構)	<p>1. 公務人員基準法草案</p> <p>2. 公務員服務法及其附屬法規</p> <p>3. 公務人員行政中立法</p> <p>4. 其它官制事項(如：職務列等表、人事分類制度等，對於職務性質、官職等級之規定)</p>
一般運作法規	包括公務人員考試法、任用法、俸給法、考績法、陞遷法、退休法、撫卹法、保險法、保障法、訓練進修法等相關人事法制。

輔助性法規	1. 公務人員協會法 2. 公務人員退休卹基金管理條例 3. 人事管理條例等。
-------	---

上述法規大都由銓敘部主管，該部並為全國人事機構及人事人員之主管機關。銓敘部同時設有人事管理司，負責全國公務人力資料登記，茲就 97 年公務人力數據列表如下。如加上駐警、技工、駕駛、工友等職工，約 15 萬 370 人（96 年底為 15 萬 4,079 人，不含臨時人員），則 97 年底公部門人力總數為 81 萬 3,606 人。

全國公部門人力總數<sup>14</sup>（97 年底）

單位：人

類 別	人 數
公務人員	338,305
教育人員（參加退撫基金者）	200,317
軍職人員	124,614
約聘僱人員	27,979
職工（含駐警、技工、駕駛、工友等）	122,391
合計	813,606

註：公務人員數包括行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構、公立學校職員

<sup>14</sup> 相關數據係引自銓敘部，《中華民國 97 年銓敘統計年報》，銓敘部編印，98 年 2 月。以下數據同。

上述 33 萬公務人員中，如以機關性質別區分，行政機關為 21 萬 9,615 人，佔 64.92%；公營事業機構為 7 萬 2,997 人，佔 21.58%；衛生醫療機構為 2 萬 991 人，佔 6.21%；公立學校（職員）為 2 萬 4,702 人，佔 7.30%。以機關層級別區分：中央機關為 18 萬 6,820 人，佔 55.22%；地方機關為 15 萬 1,485 人，佔 44.78%。

全國公務人員人數（97 年底）

單位：人

機關性質	總 計	中央 各機關	臺灣省 各縣（ 市）機關	臺北市 各機關	高雄市 各機關	金門縣 、連江縣 各機關
總 計	338,305	186,820	109,926	28,104	12,058	1,397
行政機關	219,615 (64.92%)	89,052	98,869	20,601	9,918	1,175
公營事業 機構	72,997 (21.58%)	70,593	86	2,134	90	94
衛生醫療 機構	20,991 (6.21%)	17,540	272	2,338	819	22
公立學校 職員	24,702 (7.30%)	9,635	10,699	3,031	1,231	106

### 三、近年影響台灣文官制度發展的因素

二次大戰後台灣造就出傲人的「經濟奇蹟」，以考試取才

組成高素質的文官體系是重要的原因之一<sup>15</sup>。有學者提出「發展型國家」(developmental state)的概念，來說明包括台灣在內的東亞國家為何能在短時間內造就了高度的經濟發展。例如，美國加州大學江森(Chambers Johnson)教授研究了日本、南韓及台灣的經驗後，歸納出「發展型國家」的五項特質，其中之一即是「以功績制來甄拔具有能力和紀律的技術官僚」<sup>16</sup>。我國朱雲鵬教授根據台灣的發展經驗，提出了四項發展型國家所具有的特質，第一項即為「擁有以優良技術官僚為主體的團隊」<sup>17</sup>。可見過去的文官團隊曾經為台灣做出許多重大貢獻。但近年來文官制度普遍沒有受到太高的評價，究竟問題何在？我們將從制度上觀察這個問題，檢視影響台灣文官制度變革的因素，並探討文官制度是否配合時代環境的變化而有所因應。

---

<sup>15</sup> 相關的研究，可參考龐建國，〈「國家」在東亞經濟轉化中的角色〉，輯於羅金義、王章偉合編，《奇跡背後：解構東亞現代化》，香港：牛津大學出版社，1997年，頁25-56。

<sup>16</sup> 其他四項特質為：(1)國家機關的作為係以追求經濟成長與生產為主要目標；(2)以追求經濟發展為首要任務，而將技術官僚匯聚於主管經濟事務的機關；(3)官僚和企業菁英透過政策網絡而緊密聯結，以利於資訊交換來制定有效的政策；(4)運用政策工具要求企業團體合作。見 Chambers Johnson, "Political Institutional and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., **The Political Economy of the New Asian Industrialism** (New York: Cornell University Press, 1987), pp.136-164.

<sup>17</sup> 其他三項特質為：(1)國家機關內部有良好的溝通及協調系統，使政策具有整體性及延續性；(2)在經濟發展方針決定後，國家決策者不但充分授權技術官僚執行，而且能夠以其政治影響力排除外界壓力，讓技術官僚能在免於受到短期政治利益干擾環境下做成專業決策；(3)在政策執行過程中，國家機關與企業有良好溝通協調機制，惟國家機關仍保有其自主性，也就是能夠清楚判斷企業所提意見，並堅守公利優於私利的原則。見朱雲鵬，〈國家競爭力與政府〉，《中國時報》，2000年1月28日，版2。

### （一）民主政治的發展

民國 76 年實施新人事制度前後，國內政治情勢同時也有了極大的改變。就政治體制而言，國會全面改選、總統直選、地方自治逐步發展、政黨政治逐漸成熟，並在 89 年首次發生政黨輪替，97 年再次政黨輪替。從美國的經驗可以清楚看到，文官制度必須配合政治體制而有所調整。例如，配合政黨政治的發展，應該有一套新的政務人員制度，以落實責任政治的理念。因此政務人力與常任文官分軌管理，是配合政黨政治的常態，排除過去常任文官理所當然的「升任」政務官的情形。但實務上，立法院至今仍未完成政務人員法草案的審議，使得政務官與常任文官之間的關係和分際仍缺少制度性的規範。

### （二）時代的趨力（driving force）

就時代演進而言，自 1980 年代起，各國均面臨全球化、資訊化的挑戰。全球化代表著世界更密切的互動，移動人口的增加，也進一步促成了人力資源管理中的多元化（diversity）政策。資訊科技的進步，則帶來官僚體系運作模式和工作流程的大幅改變。民眾對於政府效率和文官工作績效的要求，也隨著資訊科技的進步而不斷「提升」，造成政府在提供服務的品質和效率上必須不斷改進。但我們的文官制度在這一部分顯然未能相對地提升。

除了世界性的潮流之外，國內同時面臨著其它的議題，例如：族群平等、性別主流化、人權等，這些議題對文官制度的

影響涉及社會公平價值和權利保障等。例如原住民族特考、身心障礙人員特考的舉辦，即是為了保障弱勢族群的就業權益。近年來政府已分別制定了性別工作平等法、身心障礙者保護法以及原住民族工作權保障法，逐步提高弱勢族群在文官體制中的代表性。另外，在公務人員權利保障的議題上，由於大法官會議多次的解釋，將公務人員與國家的關係，從特別權力關係改變為公法上的職務關係。因此就社會公平、正義和人權保障來說，文官制度在這一方面的發展算是有相當大的進步。

#### 肆、當前我國文官制度的問題

嚴格說來，當前我國文官制度所面臨的問題，主要原因是未能配合政治的發展和時代趨勢而進行相對的調整。我國已經完成民主轉型，並進入民主深化的階段，人民對政府的施政能力和公共服務的質量，期待更深、要求更高。這種期待必須要有更具效率、執行力和反應力的文官系統來達成，但顯然現階段我們還沒有具備這些條件。

##### 一、公務倫理在民主政治發展中未能提升，反而下降

從近年來「國際透明組織」(Transparency International, TI)所公布的貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)來看，顯示出台灣這幾年來貪腐印象指數逐年下滑，2008年的第39名更是史上最差。2009年四月亞洲政經風險顧問公司發

表有關亞洲地區國家貪污評比的報告，結果台灣的貪污程度竟然比大陸還要嚴重。

這些排名數據顯示出台灣由威權體制轉型至民主體制階段，轉型過程中許多制度與實際運作未能與時俱進。雖然我們制定了若干防止公職人員貪污腐敗的法令，例如：公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報及信託的規定，但這些法令顯然沒有發揮預期的成效，反而出現了行政學者雷格斯（Frederick W. Riggs）所稱稜柱社會的「形式主義」毛病，意指法律和制度不太發生約束和規範的作用，反而是傳統社會中的特性（如人際關係）仍有著相當的影響力。再者，過去的國家領導人發生的貪污腐敗現象，也是導致現今公務倫理淪喪的重要原因。以往強調清廉和檢樸的公務體系，在進入民主化時代後，反而消失不見，取而代之的是公私不分、浪費公帑和濫用行政資源，違法亂紀的情形，甚至以意識形態掩飾貪瀆敗行。對於這些情形，除了透過健全法令加以課責外，我們更希望從事公職者能從內心做起，重建公務倫理，找回清廉和檢樸的行政文化。

## 二、行政中立文化尚未建立

「公務人員行政中立法」的立法背景，是鑑於競爭性的政黨體系已然在民國 80 年代成型，爲了建立常任文官體系行政中立的文化，使政黨政治與文官體系同步健全發展，希望透過法制化的途徑，來促成行政中立文化的建立。簡單來說，由威



權體制走向民主政治之際，文官制度的發展也必須與時俱進，而行政中立法、政務人員的行為規範，便是使文官體制能隨著民主政治同步健全發展的重要關鍵之一。有學者指稱外國只有「政治中立」，沒有「行政中立」，但這個是實務問題，而不是學理探討。當年銓敘部召開三次學者專家座談會之後，綜合多數意見，才確定採用「公務人員行政中立法」名稱，並非是閉門造車。再者，我們過去的問題不是政治不中立，而是行政不中立，許多掌握行政權力者總能巧妙地規避預算、會計的限制，利用行政資源輔選。事實上，我國的文官制度發展在前，民主政治發展在後，與西方國家（尤其美國）先有民主政治，再逐步發展文官制度不同。西方是先有政治中立的文化，才有行政中立的規範；我國由於缺乏政治中立的文化，所以要在行政中立上有所規劃。行政中立法制化為走上行政中立的第一步，換言之，我們的作法是以建立制度來培養文化。

在經歷 15 年後，公務人員行政中立法終於在 98 年 5 月 19 日經立法院三讀通過，並經總統於同年 6 月 10 日明令公布，但公布初期卻引起爭議，一部分爭議是由於立法院審議時擴大了準用對象，造成中研院研究人員的反彈，這個部分我們希望儘快修法解決，改由教育主管機關規範其中立事項。再者，中研院研究人員係列入「準用」並非「適用」對象，「準用」係指性質相同或類似之事項，援引法規所已規定之事項以應用者，並非整部法律均適用。

另一些爭議則是由於誤解，例如指稱行政中立法侵犯講學

自由。實際上，講學自由、研究自由從不是行政中立法規定的規範範圍。行政中立法係就擁有行政權力或負有行政責任者，要求承擔行政中立的義務，這是權力和義務相對的概念。行政中立法對於常任文官言論雖然有若干限制（例如：公務人員不得公開表示支持特定政黨的候選人），對於行政資源的使用亦有所規範（例如：不得利用公家資源影印候選人的宣傳品），但這種限制，是爲了確保政府運作的效能符合公共利益，並保障公務人員權益，並無違憲的疑慮。

### 三、未能確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系

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，然由於過去我國民主政治和政黨政治尚處萌芽階段，以致在體制上也就難以截然劃分。政務人員現行人事法制除了「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，經常會產生一些適用上的困擾<sup>18</sup>。爲配合民主政治的發展，在政務人力設計上自應有所調整，過去在威權時期文官體系與政務人力是連結緊密，強調技術、專業至上，許多政務人力是由技術官僚「升任」。但在民主政治發展之後，一方面基於責任政治的要求，應有更多的政務人力協助新任首長推動政務，

---

<sup>18</sup> 例如政務人員的福利事項，包括婚喪生育補助，係比照公務人員支領；政務人員適用公務員服務法，但只能比照適用公務人員請假規則；政務人員的派免程序，至今仍無明確法律規範；政務人員的等級及待遇，其依據也僅是「全國軍公教員工待遇支給要點」。

文官體系在堅持專業之外，也必須體會在民主政治之下，政務首長具有統治的正當性，文官體系必須有效回應首長的政策指示。另一方面，爲了政黨政治的公平競爭，政治任命的政務人員與常任文官也必須有明確的區別。因此文官體制的設計必須合理規劃這種需求，例如：政務人力的增加、政務人員與常任文官分軌管理等。有鑑於此，考試院已研擬政務人員法草案，建構政務人員與常任文官的合理體制，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進入政府系統服務，分別扮演不同角色。

我國在 2000 年歷經第一次政黨輪替，政黨輪替理應是我國文官體制配合政治發展走向民主行政的契機，但第一次政黨輪替時，民進黨政府和文官體系之間的關係顯然是失敗的<sup>19</sup>，在制度上也沒有留下值得稱道的建樹，政務官與常任文官的關係亦未能朝制度性建構方向發展。

至於契約人員一般是指政務人員及常務人員以外，以契約方式進用的政府僱員。我國政府過去並沒有使用「契約人力」的概念，對其他不具正式公務人員資格之人力均視爲臨時人力，包括聘用人員<sup>20</sup>、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人等。契約人力已是世界各國的發展趨勢，其目的主要是將其轉變爲政府人力運用的彈性化工具，活化政府人力資源，

---

<sup>19</sup> 例如：民進黨政府曾以「新政府舊官僚」的說法來形容文官。

<sup>20</sup> 實際上，依聘用人員聘用條例的精神來看，聘用人員不應視爲臨時人員，它是基於專業性或技術性的人力需求，而非臨時業務的需要。

增加彈性用人管道。

#### 四、政府績效未能符合人民的期待

前面提到文官制度和公務文化未能隨著政治的發展和時代的腳步前進，實際上，公務人員的能力和服務態度也未能與時俱進。我們的公務人員在經由考試進入政府工作時，都相當的優秀，但官僚體系卻被形容像個「黑洞」<sup>21</sup>或「泥沼」<sup>22</sup>，公務人員在經歷一段公職生涯後，非但未能在才德上增長，反而變得消極、因循和冷漠，使得政府的效率和效能未能提昇。就這個部分而言，除了制度上的因素外，公務人員本身的觀念、態度、能力和工作倫理，也有加強的必要。因此，如何激發公部門人力的潛能，強化培訓工作，是當前文官改革的重點工作。

民眾對政府績效的感受，除了重大施政（如兩岸和平、消費券、世運會、聽奧會、肅貪成果）之外，也繫於第一線服務人員平常的工作表現，例如戶政、地政、監理單位的服務品質。政府績效不佳的具體證據表現在國際競爭力的落後、表現在人民對於公務人員服務品質的不盡滿意。從歷年國際競爭力的評比來看，政府效率項目常常是落後的指標之一。再就過去十年公務人員的考績為例，87-89年間，全國公務人員考列甲等的比例在85%以上，乙等約占15%。自民國90年起，每年考甲

---

<sup>21</sup> 楊瑪利，〈探鑽文官體系的黑洞〉，《天下雜誌》政府再造特刊，1994年11月15日。

<sup>22</sup> 楊艾俐，〈台灣文官陷入泥沼〉，《天下雜誌》，403期，2008年8月13日。

等的比例都接近 75%，乙等接近 25%，丙等大約在 0.2%，丁等則幾乎都是個位數，也就是說 99.7%以上的人都是乙等以上。但公務人員確實那麼優秀嗎？社會大眾對於公務人員的表現顯然並不是那麼滿意。也就是說在一般民眾的心中，公務人員的表現與實際上公務人員得到的考績結果有相當大的差距。

## 伍、改進文官制度的構想和作法 - 「文官制度興革規劃方案」

爲了改進文官制度現存的缺失，並回應馬總統 98 年元旦祝詞對於改革文官制度的期許，第 11 屆考試院於今（98）年二月特別成立了「考試院文官制度興革規劃小組」，歷經四個月的研究和審議，完成文官制度興革方案。方案係以「廉能政府」爲核心，共提出六項興革建議方案，每一個方案並就近程（一年）、中程（三年）、遠程（五年）分別提出工作目標。這六項興革建議及政策目標，提綱挈領地繪製出文官制度改革的藍圖，它把文官制度興革分成兩個層次：第一個層次是「建基公務倫理，型塑優質文化」；第二個層次是「統整文官法制，活化管理體系」。第一個層次的政策目標爲當前國家最需要建立的公務倫理與文官核心價值。第二個層次「統整文官法制，活化管理體系」，主要的內容是推動一些基礎性法律的立法工作，包括推動公務人員基準法，確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系。這二個層次的規劃，要解決的是第肆部

分的前面三個問題，至於政府的績效，則屬於效能問題，將透過其它四個方案處理，包括「精進考選功能、積極為國舉才」、「健全培訓體制、強化高階文官」、「落實績效管理、提昇文官效能」及「改善俸給退撫、發揮給養功能」。謹就重點說明如下。

### 一、「建基公務倫理，型塑優質文化」

這個方案的主要目的，是希望所有的公務人員能做到「清廉、勤政、愛民」的理想。方案包括許多改革主張，謹就其中較重要的二點加以說明。

#### （一）確定並提出文官之核心價值

為使公務人員具備正確的價值與倫理觀念，首要任務便是建立文官之核心價值。透過內在掌握正確的信念與見識，進而導引出外顯的正確言行。考試院提出五項文官的核心價值，分別是「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」。其內涵如下：

核心價值	重要內涵
廉正 (integrity)	以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
忠誠 (loyalty、honesty)	忠於憲法及法律，忠於國家及人民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
專業 (professionalism)	掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技

	能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，強調創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民優質的公共服務。
效能 (efficiency、effectiveness)	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令和措施，力求符合成本效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。
關懷 (caring)	時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

這五項核心價值，已責成由銓敘部充實其內涵，並規劃宣導及訓練事宜，務期於明（99）年 6 月前完成作業，作為全國公務人員工作與考核的重要依據<sup>23</sup>。

## （二）落實公務人員行政中立法

公務人員行政中立法於 98 年 6 月 10 日公布施行，銓敘部及保訓會將積極強化各階層行政中立訓練課程及相關宣導，日

<sup>23</sup> 行政院選定並於 97 年 11 月 3 日公布的核心價值分別為「廉正、專業、效能、關懷」，與考試院的核心價值相較，考試院增加「忠誠」價值。

後並將對執行情況加以定期評估與檢討改進。該法強調的依法行政、執法公正、政治行為的規範，乃是公務倫理的重要環節，分別在不同的面向、層次要求公務人員在執行職務時必須遵守的倫理行為。

行政中立法雖然對特定對象的言行有較一般公民更嚴格的限制，但主要目的是為了確保政府運作的效能及結果符合公共利益，同時保障公務人員的權益，使公務人員免於受到長官要求從事行政中立法所禁止的行為，也不致因拒絕長官要求而遭受不公平對待或不利處分，目的是讓政務人員與常任文官間有清楚的防火牆。我們很關心民眾及公務人員如何看待行政中立法，如果動輒將公務人員體系，甚至選舉中有關的事情都套上行政中立的問題，會影響到公務人員對行政中立法的態度，變成人人自危，進而影響行政中立法的成效。現階段將加強宣導、教育公務人員面對行政中立法應有的態度，並透過實際案例讓公務人員了解什麼樣的情形是違反行政中立法，逐步建立行政中立法的公信力，如此這個法案才能真正發揮應有的作用，達到預期的目標。

## 二、「統整文官法制、活化管理體系」

這個方案的重點有二，一是推動公務人員基準法草案完成立法，二是確立「政務人員、常務人員、契約用人」三元管理法制體系。「公務人員基準法」、「政務人員法」與「公務人員行政中立法」三大法案是現代化文官體制整建的主要內容，也



是文官法制的「基礎工程」。行政中立法已於第一個方案說明，其它二個法案則是本方案的重點。

### （一）推動公務人員基準法

公務人員基準法之制定，將清楚界定公務人員定義與分類，建立共同標準統攝人事法令，並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<sup>24</sup>、公務人員的權利和義務等，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，以有效統攝各種紛歧的人事法令。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。

### （二）確立「政務人員、常務人員、契約用人」三元管理法制體系

政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人力，惟各類人員過去在人事管理的法制建構上係散見於各種法令

---

<sup>24</sup> 過去公務人員與國家之關係，係屬「特別權力關係」，在此一關係下，當事人地位不對等、義務不確定、有特別規則，且當事人不得爭訟，亦即特別權力關係事項不受司法審查。但自民國七十年代起，司法院大法官若干解釋已陸續修正此一見解，釋字第三九五號、第三九六號解釋理由書及第四三三號解釋文已改稱公務人員與國家為「公法上職務關係」。為順應時潮，公務人員基準法一方面規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；一方面並允許公務人員之權利受到不法之侵害時，得依法定程序尋求救濟。

規章<sup>25</sup>。由於上述人員的進用方式、在政府中的地位與扮演的角色均有不同。為期明確並平衡三者的權利義務、管理措施等，實有必要統整規劃。這三類人員就像三葉瓣的醃漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉<sup>26</sup>，共同組成政府公務人力。

政務人員部分主要在推動政務人員相關法制完成立法，包括政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員退職撫卹條例修正草案。另基於強化政府治理效能，考量擴大政務職務範圍，擬適度放寬中央政府三級機關（如：國貿局），涉高度政策決定或職務特殊性質之首長納入政務職務。

政務與常務合理區分，是打造現代化文官重要機制之一。政務官是推動執政者的政策，要為政策辯護，承擔政治性和政策性的工作。例如：赴立法院備詢、擔任機關發言人等。這些工作不屬於也不應由常任文官來擔任，因為這些工作會使常任文官高度暴露在政治角力中，與文官應維持中立的形象有違，長期下來，對於健全文官體制有不利的影響。希望經由政務人員相關法制之制定，使政黨政治與文官體制的運作相輔相成，

---

<sup>25</sup> 常務人員即現行依公務人員任用法進用的公務人員，其法制規範包括公務人員任用法、俸給法、考績法、訓練進修法、退休法等，現階段文官法制的主要法律多以規範常務人員為主體。政務人員法制除「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。至於契約用人則包括約僱、約聘、職務代理人等其它人員，其進用之法令依據更為紛雜。

<sup>26</sup> 此一概念引自英國的管理學者韓第（Charles Handy），他在《大象與跳蚤》（Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist）（台北：天下文化出版，2002）一書中預言，未來企業將轉型為「醃漿草」組織，醃漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員、及彈性勞工。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

充實文官體制民主化的內涵。

至於常務人員係國家文官之中堅主幹，員額最多，然相關法制仍有諸多待改進之處，包括「職務分類制架構之檢討改進」、「各專業人事法制之整修」（如「法官法」、警察人員及關務人員之人事管理制度、學術研究機構研究人員之管理制度等）、「建構公私人才交流法制」。

健全契約人力部分，將規劃以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應政府臨時性、季節性和特殊性之用人需求。例如：博物館及社教館所，或職業訓練機構之人員；或在主管指導監督下低度公權力執行之人員。規範的主要內容包括：是類人員與國家之關係採「公法上之契約關係」，其身分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，二者不進行人力交流，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

### 三、「精進考選功能、積極為國舉才」

在知識經濟及全球化時代，人力素質為國家競爭力提昇之關鍵，人才要能出類拔萃，除了教育體系之用心耕耘外，更有賴考選機制之相應配合，方能落實「為國舉才」之目標。本項方案主要內容有：

- (一) 改進考試方法與技術，提昇考試信度與效度。
- (二) 因應機關用人需求，改進考試制度：改進人力評估技

術、加強考用配合；改進高等考試一級考試，羅致優秀高階文官；分階段推動司法官及律師合一考試；建立警察人員考試分流雙軌制度。

#### 四、「健全培訓體制、強化高階文官」

培訓體制的強化是考試院第 11 屆的施政重點，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，並認為強化高階文官的能力是提升政府競爭力的關鍵。本方案除探討這二個議題之外，並結合這二項問題，提出「建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制」。這個方案的主要內容有三項：

##### （一）建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制

##### （二）建立完善培訓體系

1. 成立國家文官學院。
2. 建構完整之高階文官、主管培育歷練體系。
3. 充實自初任人員至高階主管、非主管至主管之整體性訓練。

##### （三）建構高階主管特別管理制度

本方案係依據「美國高級主管職」(Senior Executive Service, SES)、內閣制國家之文官長制度，及其它先進國家對於高階文官的特別管理制度，參酌其實施經驗，研擬一套適合我國國情的高階主管特別管理法制。本方案規劃高階主管職務

之範圍為簡任第十一職等（含）以上正副主管職務（約一千餘人），將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，目標是提升主管人員的執行力、決策能力和策略思考等能力。高階主管的特別管理制度，在「進場機制」限定為特定層級以上人員，並透過多層次的嚴格篩選；在「管理措施」上有獨特的俸給和考核制度，強調重賞重罰；在「退場機制」上，採任期檢討制，以績效為最主要考核標準，不適任者調整為一般職務。希望透過這個制度，建立起高階主管為績效負責的體制。

## 五、「落實績效管理、提昇文官效能」

此一方案的重點有二：

### （一）研修公務人員考績制度

這是考試院 98 年度的重點工作之一，修法分為 3 個階段推動，第 1 階段是部會先就現行法規可能研修的方向及程度作評估，包括聽取外界意見。目前已完成學者專家座談會，同時邀請國內外知名企業提供意見。第 2 階段為辦理地方基層公務人員分區座談，直接聽取公務人員的心聲。最後，加上民調與問卷調查，了解一般民眾的想法或反映，然後提出正式的修法建議，送請院會審議。希望本法的修正能夠真正建立以績效為導向的公務文化。本項修正，將配合廉能政府的主張，強化對於倫理的考核。

## **(二) 建構人力發展型激勵制度**

文官體制基本上係由四個重要的政策領域所構成，分別是甄補性政策（如考選和人力規劃）、激勵性政策（如俸給和福利）、發展性政策（如考績、訓練和升遷）和保障性政策（如退休和權利救濟）。這四項政策領域的目標是希望一方面提升文官的能力、一方面確保員工享有適當的工作生活品質。現階段我國的文官制度中，發展性功能是最弱的一環，包括考績制度名實不符、訓練成效不彰、激勵法制未具成效等，這也是人力資源未能充分發揮的主因。爲了改善這個現象，除了修正考績制度外，也將整建獎勵法制、研修公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法等，希望達到激勵公務人員士氣和激發公務人員潛能的目標。

## **六、「改善俸給退撫、發揮給養功能」**

在這個方案中，主要內容包括：

### **(一) 推動績效靈活的俸給改革**

內容包括建構複式俸表，將現行多數一般公務人員均適用之單一公務人員俸表，改按機關層次、職務結構特性及人力運用情形，設計「不同職務類別」之俸表。建構高階文官俸表、重行排列及調整俸級級數、重新建構矩陣式俸表、強化俸給調整決策機制等。

## （二）健全公平合理的退撫保險制度

主要內容包括完成現階段退休法制改革，如：調整費率、刪除 55 歲加發規定、以 85 制取代 75 制等。建構新一代（第三代）退休制度（雙層制退休給與機制）、多元化經營管理退撫基金、建立具公平性之公教保險制度等。

## 陸、願景和展望

隨著公共事務日益複雜，政府治理型態正在快速轉變，而國際環境、科技發展所造成的挑戰，不斷考驗著政府的應變能力。過去強調一致性和穩定性的文官制度，顯然難以有效因應現階段的人力資源需求。雖然文官服務理念已有正面的改進，然面對民眾的期待，其回應力卻經常顯得遲緩和不足。

考試院文官制度興革規劃小組之成立在於回應文官制度改革的需要，期能再造國家新文官，為政府打造優秀的文官團隊。文官制度興革規劃方案對於考試院第 11 屆的施政，提供明確的方向，具體的時程和清楚的分工。考試院對於改革文官制度具有急迫感，是因為第 11 屆全體委員和部會首長有共同的理念和願景，希望公務人員有尊嚴，對國家有具體的貢獻，以及得到人民充分的信賴。整體的目標則是為提昇國家競爭力，在公務人力體系中善盡應負的責任，這是考試院推動文官制度改革最大的動機和心願。