

# 如何做一位好的公務人員

98.11.30

## 壹、前言

這幾年來，由於經濟發展較為遲緩，2008 年並發生百年僅見的金融大海嘯，失業率急速上升，民間企業裁員、放無薪假的情形到處可見。相對於民間企業受到經濟情況的劇烈影響，公家機關工作的「穩定」性就成為求職者的優先選項。公務人員不僅是工作穩定，收入可預期，升遷有一定的軌跡，就連將來的退休生活也有保障。因此 97 年報考公職的人數達到 40 萬人，是近二十年來的新高點，今（98）年迄 11 月底，更已突破 50 萬人。

在社會上興起一片搶當公務人員的熱潮時，卻同時有另一個聲音，批評公務人員競爭力不夠、缺乏服務熱忱、保守，並將經濟情勢不佳的原因歸罪於政策不當或公務人員的能力不足。這種聲音在經濟不景氣、失業率上升、企業普遍性裁員或減薪的時候更顯得震耳欲聾。公務人員的穩定性一方面是許多人羨慕的工作，想要跨進這一道窄門。另一方面也由於這種穩定性，在金融海嘯期間與民間企業形成強烈的對比，反而被批評為鐵飯碗、不懂得苦民所苦，希望政府能淘汰不適任公務人

員。這種情況其實不唯我國獨有，鄰近的韓國也有類似情形<sup>1</sup>。

上述這一段話簡單表達出公務人員目前面臨的處境：公職是個許多人羨慕，但又得不到社會尊重的職業；既希望能夠改革公務人員的鐵飯碗，又盼望自己或下一代能夠躋身公務人員之列。這一篇文章的目的，除了是要讓青年學子了解公務人員的基本概念之外，更重要的是，我們希望經由各種觀念與制度的革新，改變公務人員的想法，提升公務人員的能力，進而轉變公務人員的形象，讓公務人員能夠獲得人民的信賴與尊敬。

以下將就公務人員制度做一個基本的介紹，然後針對現階段公務人員體系內一些落伍的想法提出革新建議，再就一個現代化的優質公務人員應有的能力要件提出說明。

## 貳、公務人員制度簡介

本節內容是針對公務人員定義、國家考試的內涵及文官體制內幾個重要的制度加以介紹，希望大家對於公務人員有一個概略的輪廓。

### 一、什麼是公務人員

憲法上對公職人員的稱謂共有九種，分別是「現役軍人、公務員、官吏、文武官員、政府人員、法官、公務人員、自治

---

<sup>1</sup> 楊偉中，〈首爾雷厲風行，帶頭大裁員〉，《新新聞》，1152期，2009年4月2日，頁44。

人員、文官」。其中現役軍人、法官、自治人員所指的範圍是局部的，可剔除不論。其它六種，一般民眾在使用的時候都可能或多或少有些混淆，最容易令人誤解的就是「公務員與公務人員」，稍有文官制度常識的人可能認為「公務人員」是指依法考試及格任用者，範圍較狹窄，而「公務員」則指依法令從事公務之人員，範圍較廣，但這是誤解。一般說來，行憲之前，大多使用「公務員」；行憲之後，則多用公務人員。

實際上，公務員或公務人員的範圍或其使用情形的不一致現象，主要是由於各個法律對於公務員（或公務人員）的界定不同所造成。例如：公務員服務法，適用的範圍很寬，包括「受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員」，因此常任文官要適用，公營事業不具勞工身分者、政務官都要適用，甚至軍職人員也要適用。而 95 年 7 月施行的刑法修正條文，規定的公務員有三種。

1. 「依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限者」，一般行政機關的公務人員即屬此類。
2. 「其他依法令從事於公共事務而具有法定權限者」，指非服務於國家或地方自治團體所屬機關，而依其他法令從事於公共事務而具有法定權限者。例如依水利法及農田水利會組織通則相關規定而設置之農田水利會會長及其專任職員屬之。
3. 「受國家或地方自治團體所屬機關依法委託，從事與

委託機關權限有關之公共事務者」，係指非屬上述人員而受公務機關委託從事公共事務之個人或團體，因受託人得於其受任範圍內行使委託機關公務上之權力，故其承辦人員應屬刑法上公務員。

最典型、最標準，也是最狹義的「公務人員」定義，是公務人員任用法第 5 條的規定「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中除政務官及民選人員外，定有職稱及官等、職等之文職人員」，簡單的說，判斷是否為最狹義的公務人員，只要問二件事，一是否有國家考試及格資格；二是否具有官職等級（例如：簡任第十職等專門委員、薦任第六職等科員），符合這二項要件者，就是所謂的常任文官，也就是最典型的公務人員。

為了解決名詞使用紛亂的情形，「公務人員基準法草案」將公務人員分為五類：常務人員、政務人員、司法審檢人員、教育人員、公營事業人員。未來將用「常務人員」來代表常任文官，也就是上述公務人員任用法所稱的狹義公務人員，而未來「公務人員」則包括廣義的五種類別人員。這個法案已經草擬多年，也曾三次送請立法院審議，但都未獲通過，預定 99 年會再送請審議，希望早日完成立法。

在政府部門服務者除常任文官外，還有各種非常任的人員，包括政務官或民選人員、機要人員、聘任（教師）、聘用、派用及約僱等，這些人員不需要考試資格，但比較沒有保障，人數也比較少。還有一部分是屬於工職人員，例如技工、工友、駕駛等，這些人不需要考試資格，也沒有任用保障，若干項目

還可以適用勞動基準法。

截至 97 年底止，全國公部門人力總數有 81 萬人，其中公務人員約占 34 萬，教師 20 萬，軍職人員有 12 萬，約聘僱 2 萬 7，技工、工友、警衛及駕駛合計也有 12 萬人。34 萬公務人員中，在行政機關服務的有 22 萬人，公營事業<sup>2</sup>有 7 萬多人，衛生醫療機構及公立學校職員各有二萬多人。

表一：全國公部門人力總數（97 年底）<sup>3</sup>

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
駐警、技工、駕駛、工友	122,391
合計	813,606

註：公務人員包括任職於行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校之職員

<sup>2</sup> 包括生產事業人員、金融人員、交通事業員級以下資位人員。

<sup>3</sup> 根據〈中華民國 97 年銓敘統計年報〉整理，銓敘部出版，2009。

表二：全國公務人員人數（97 年底）<sup>4</sup>

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

## 二、什麼是國家考試

本文討論的範圍在於 34 萬公務人員，焦點更在於 22 萬服務於行政機關的常任文官。要擔任常任文官，就必須參加國家考試，什麼是國家考試呢？簡單來說，只有考試院（考選部）所舉辦或者授權舉辦的考試才是國家考試，其它機關（構）所辦理的考試都不是國家考試。例如大學聯考、駕照考試都不是國家考試，大學聯考是由財團法人大學入學考試中心（大考中

<sup>4</sup> 銓敘部，〈中華民國 97 年銓敘統計年報〉，2009，頁 2。

心)舉辦,考駕照則要到各地區的監理處報考。再者,公營事業機構或其它政府機關自行舉辦的考試也不是國家考試,例如中油、中鋼、台電所辦的考試,或者台北市政府要進用一位技術人員,自行辦理的考試,都不能稱為國家考試。

考試院所舉辦的國家考試,最初略的區分有二種,一是公務人員考試,二是專技人員考試。目前每年舉辦國家考試約 50 餘次<sup>5</sup>,若干考試是合併舉辦,因此每年舉辦考試的次數將近 30 次,平均每二個星期就要辦理一次國家考試,頻率可說相當高。這麼頻繁國家考試,每一次都要高度地維持其公平、公正性,避免任何可能的質疑,工作相當繁重,要做到滴水不漏,才能贏得人民對於考試的信賴。國家考試的程序,至少有 11 項,包括:

1. 公告辦理考試
2. 受理報名
3. 典試會議及彌封
4. 命題
5. 入闈
6. 考試
7. 閱卷
8. 統計成績
9. 典試會議及開拆彌封

---

<sup>5</sup> 以適用不同的考試規則為一種計算之,其中高普初等考試、升等考試 6 種、公務人員特考 18 種、專技人員考試 28 種。

## 10.放榜

## 11.冊報及請領證書

每一項過程，不論簡單或複雜，都必須慎重處理，因為一點點的疏忽，所引起的不只是考試公平性的質疑，更會傷害國家考試長期建立的信譽。考試院及考選部這些年來尚能有效把關，使得國家考試的公平性受到民眾普遍的信賴。

公務人員的考試區分為初任考試及升等（資）考試。初任考試再區分為公務人員高普初等考試，高等考試共有三級，博士考一級，碩士考二級，學士考三級。因此公務人員初任考試共有五個等級。至於特殊性質機關之需要及為了照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，則舉辦特種考試，例如司法人員、調查人員、原住民族特種考試等，特種考試也有五個等級，與公務人員考試相對照。各個考試取得的任用資格分別是九、七、六、三、一職等。舉例來說，高考一級及格取得薦任第九職等任用資格，高考三級及格取得薦任第六職等任用資格，初等考試及格取得委任第一職等任用資格。（公務人員共區分為十四個職等，一到五職等為委任，六至九職等為薦任，十至十四職等為簡任）。



表三：公務人員考試等級區分

類 別	等 級	取得任用等級
公務人員初任考試	高考一級（一等特考）	第九職等
	高考二級（二等特考）	第七職等
	高考三級（三等特考）	第六職等
	普考（四等特考）	第三職等
	初等（五等特考）	第一職等
升等考試	委任升薦任	第六職等
	薦任升簡任	第十職等

除了公務人員之外，專門職業及技術人員（簡稱專技人員）的執業資格，也要通過國家考試。何謂專技人員呢？社會上每一種行業的執業資格都要通過國家考試嗎？當然不是，關於專門職業的定義，學者間並沒有一致性的看法，法律也沒有界定其範圍。但民國 87 年司法院大法官在釋字第 453 號解釋意旨中，對於專門職業提出三項條件，其一須特殊學識或技能，此知識技能倘不需具備高深學識才能操作，如水電技工、汽車駕駛等即不屬於專技人員範圍；其二需能經由現代教育或訓練達成培養目的，所謂現代教育或訓練指其教育或訓練方法、內容符合現代科學精神，故民間堪輿或卜卦等雖是職業，但無由現代教育或訓練可供培養；其三從事之職業與公益或人民重大法益如生命、身體、財產等有關<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 吳庚，《憲法的解釋與適用》，台北：三民書局，2003。

表四：專門職業及技術人員的範圍

法商地政社會類	律師、民間之公證人、會計師、不動產估價師、社會工作師……等
工程技術類	建築師、技師（工、礦、農林園漁牧 32 科）、消防設備人員……
醫事類	醫師、中醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、醫事放射師、護理師、營養師、心理師、呼吸治療師、物理治療師、職能治療師、護士……
海事類	引水人、驗船師、航海人員……
其他	其他依法律規定應領證書始能執業者

從事專門職業一定要證照嗎？有了證照有什麼好處？證照是專業的標記，有了證照，代表具有國家認可的執業水準，加上我國於 91 年加入世界貿易組織（WTO），依照相關協定，各會員國之專技人員有機會透過雙邊或多邊協定至其他會員國提供專業服務，因此證照經過相互認證之後，是可以在國際上通用的。但那些證照可以通用國際，則必須由各職業主管機關及團體，再與各國洽談。

對於民眾來說，去看病的時候，找法律諮詢、會計諮詢的時候，都會看到醫師、律師、會計師診所掛出他們的考試及格證書及執業執照，因此這張證書代表專業，代表值得信賴。所以考試院舉辦這些考試，也必須嚴格把關，對於維護公眾健康、安全及福祉盡一份心力。

### 三、公務人員的待遇、福利與退休及訓練制度

當通過了公務人員考試，進入政府部門服務的時候，就會面臨敘薪、考績、福利、訓練等問題，下面就大家比較關心的層面加以說明。

#### （一）待遇及考績

公務人員也許是鐵飯碗，但並非金飯碗，待遇不算低，但想致富發財，千萬別當公務人員。換言之，公務人員除非本身是家財萬貫，或者精於理財，要不就是中了彩券，否則若有與其薪水不相符的財產或生活水平，那就有問題了。公務人員的待遇如何呢？以初任公務人員來看，普考及格有 3 萬 5，高考及格約 4 萬 5，算是不錯的待遇。如果再加上年終獎金、考績獎金，普考及格人員平均月薪約 4 萬 2 千元，高考及格人員則有 5 萬多元，與民間企業相比毫不遜色。

表五：初任公務人員每月俸給

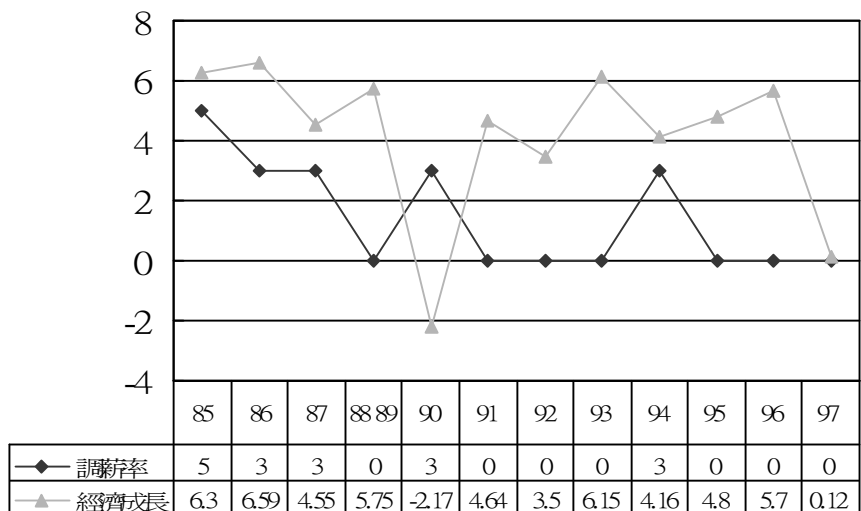
等 級	本俸	專業加給	合計
初等考試及格（一職等）	11280	17190	28470
普考及格（三職等）	17890	17310	35200
高考三級及格（六職等）	24670	20180	44850

（專業加給依據不同職系而有別，本表係支領一般行政職系之專業加給）

可是公務人員的薪水在愈上層的職務，反而低於民間企

業，而且職位愈高，差距愈大。部長的待遇大約是每個月 18 萬，司長約 10 萬 5 千元，這樣的待遇看來不低，但與大型企業的 CEO、經理比起來是偏低的。因此我們現在面臨政務官人才難覓的問題，許多優秀的司處長級文官也選擇在壯年（50 歲左右）退休轉業。簡單地說，公務人員在中低階職務的待遇上，與私部門相較尚略有優勢，但高階職務（如十二職等司長與民間百大企業協理相較）則低於民間企業。這是由於政府對於待遇制度的設計，有國父「均富」的思想，最高的與最低的待遇水準差異不要太大，目前最高俸點與最低俸點是 5 倍的差距（800 點與 160 點），且行之多年。

近 10 年來，公務人員僅調薪二次，每次 3%，如果與經濟成長率相比較，公務人員似乎是吃虧的一群人。因為經濟成長的決定因素在於該國生產力的增加，生產力的提高，人民生活水準才能提高，而生產力的提高公務人員亦有其貢獻。但現在的情況是，公務人員待遇並未隨經濟成長率提昇而增加。去年發生金融海嘯，公務人員的薪水也沒有減少，維持其一貫「穩定」的特色。



圖一：公務人員歷年調薪及經濟成長率（單位：%）

註：我國會計年度原係自七月一日起算（如 85 會計年度為 85 年 7 月 1 日至 86 年 6 月 30 日）。惟自 89 年起改為曆年制，因此 88 年下半年與 89 年的政府預算是併同處理。

考績制度是目前考試院改革的重點工作，公務人員的考績分四個等次，分別是甲、乙、丙、丁，獲得甲等者可以有一個月的考績獎金，並可晉薪俸一級；乙等有半個月的獎金，也晉俸一級，丙等留原俸級，丁等則要免職。連續二年甲等，或者三年內有一年獲得甲等二年獲得乙等，可以取得同官等高一職等的資格。這樣的規定看起來似乎沒有什麼問題，但我們舉近年實際運作情況來看，自民國 90 年起，每年考甲等的比例都接近 75%，乙等接近 25%，丙等大約在 0.2%，丁等則幾乎都

是個位數（近十年平均每年 4.3 人），也就是說 99.7%以上的人都是乙等以上。我必須承認，這是個失靈的考績制度，考績結果無法反映出公務人員的實際表現，沒有辦法達到綜覈名實的政策目標，更不能期待它可以做為績效管理、人力資源管理的有效工具。考績評比的結果，與公務人員表現不符，與政府實際表現不符，與民眾對於政府及公務人員的觀感不符。如果有四分之三的人表現都那麼優秀，我們如何解釋社會大眾對於公務人員的表現並不是那麼滿意呢？

為了解決這個問題，我們正在積極推動公務人員考績法的改革，明（99）年初將送請立法院審議。對於考績法的改革，我們希望達成的預期目標至少有三項：1.協助員工與時俱進，積極任事。2.提升組織效率與效能。3.強化政府執行力與國家競爭力。

## （二）福利及退休制度

表六：公務人員的福利

保險	公保、健保
生活津貼	子女教育補助費、婚喪生育補助、交通補助費
獎金	考績獎金、年終獎金（固定一個半月）
假期	年休假最高可達 30 日（任職 1-3 年者 7 天，4-6 年者 14 天，7-9 年者 21 天，10-14 年者 28 天，年滿 15 年者 30 天）

表六的公務人員福利措施，與私人企業比較未必更優厚，例如獎金一項，在經濟情勢好的時候，企業界動輒十幾個月的年終獎金，公務人員始終是一個半月。再就保險來看，公保的給付並不比勞保或農保優渥，唯一的優點是公保養老給付有 18% 的優惠存款利息。這是近幾年來社會上吵的沸沸揚揚的問題。18% 有其歷史背景，多數人對這個問題其實是一知半解，我簡單向各位說明：（1）18% 是退休人員才有的福利，在職的公務人員並沒有這一項優惠。（2）它的制度背景是由於早期公務人員的待遇偏低，退休金則更少，政府為照顧退休公務人員的基本生活權益，因而提出公保養老給付及一次退休金有優惠存款 18% 的利息。（3）退休結算時，民國 84 年之前的年資才能享有 18% 的優惠，84 年實施退撫新制之後，不能再享受 18%。也就是 18% 的優惠在 84 年的時候已經斷源了。各位青年朋友如果未來擔任公務人員，並不會有 18% 的利率。

坦白說，公務人員除了工作穩定之外，最吸引人的應該是它的退休制度。現在的退休制度，只要任職滿二十五年，年滿五十歲，就可以支領月退休金。過去幾年，由於大環境的因素，公務人員提前退休的情形比比皆是，年滿 50 歲便退休的比例高達全體退休人員 20%，教師更是高達 30%。公務人員平均退休年齡，由 86 年度 60.86 歲逐年下降至 95 年度的 55.21 歲；97 年度則為 55.53 歲。

我國的公務人員退休制度，是個讓人羨慕的制度，但就政府而言，卻是個極重的負擔。84 年起退休制度雖然由政府撥

款改爲基金制，但政府仍要負擔最後的責任。粗略的估算，目前公務人員平均任職年資約 27 年~29 年，但平均餘命也有 29 年，等於是做一年領二年薪水，一旦當上公務人員，國家要養 58 年，完全就像民間所批評「一試定終身」的「鐵飯碗」。就投資報酬率來看，應該是一本萬利的選擇。但如果繼續按照目前的退休制度，公務人員的退撫基金很快就會發生財務問題（軍職人員及教育人員的部分更嚴重），因此我們已經將公務人員退休法修正草案送請立法院審議，修正重點之一就是提高退休年齡及服務年限的規定，由「75 制改爲 85 制」，過去退休年齡（50 歲）加上服務年資（25 年）合起來達到 75 就具有支領月退休金的資格，簡稱爲 75 制，未來則要達到 85（例如：60 歲加上 25 年，或 55 歲加上 30 年），這樣至少可以把平均服務年資增加 5 年（因爲年齡也增加 5 歲），對於疏緩基金的財政負擔會有很大的幫助。

### （三）訓練制度

這是一個資訊時代，也是一個終身學習的時代。根據一項研究，在 1975 年大學畢業的學生，所學的專業知識可以用一輩子；1985 年畢業的，可以用 20 年；1995 年畢業的，四年所學在畢業當天就落伍了。現在的新技術每兩年增加一倍，在 2003 年時，全世界媒體、手機、網路創造出的訊息約爲五十億 GB<sup>7</sup>，相當於人類過去五千年來創造出的資料量總和。公務

---

<sup>7</sup> GB, GigaByte，電腦用語，十億位元組，千兆縮寫。



人員的基本素質都不錯，但一進入公務體系之後，由於沒有競爭的壓力，未能「與時俱進」，因此個人的生產力才會下降，政府與國家的競爭力也隨之下跌。如果不繼續學習成長，人才也會變成庸才。

近幾年來，政府部門積極推廣終身學習，許多公務人員都在進修，各種碩士在職專班也普遍設立，多了很多進修的管道與機會。想當公務人員的人不必擔心將來沒有進修的機會。除了學位的進修之後，其它訓練也不少，依據公務人員訓練進修法的規定，訓練的種類包括基礎訓練（職前訓練）、升官等訓練、專業能力訓練、領導能力訓練、行政中立訓練等，如果語文能力佳，也有出國進修的機會，政府甚至要求公務人員每年至少要有 20 小時以上的終身學習課程。活在這個快速變遷的時代，知識必須要經常更新，要不斷的學習、創新，才能跟的上時代的腳步，公務人員必須自許為知識工作者，不斷求知，才能適應政府職能的變遷及各方的挑戰。

### **參、做一位好的公務人員：革新形象及 DNA 改造**

現在各位對於公務人員制度應該有了一些基本的認識，但要做一位好的公務人員，必須在思想上有所革新，在能力上有所提升。這一部分的內容主要是要破除一些舊觀念，建立正確的工作態度與價值觀。

## 一、打破「鐵飯碗」的心態

一般人對於公務人員的第一印象是什麼呢？我想就是「鐵飯碗」，鐵飯碗幾乎已經成為公務人員的代名詞。但鐵飯碗的真義是什麼？我們是否誤解或誤用了鐵飯碗的概念呢？

早期我們談到鐵飯碗的時候，大都只是表達擁有一份穩定的工作，概念上是中性的。但近年來這個名詞似乎已經變成負面的意義，代表公務人員可以不必擔心被裁員，不必擔心工作表現的好壞，只要當上公務人員，不必再努力，就可以讓國家養一輩子。這種觀念正是導致公務人員被批評的最大因素。

鐵飯碗的真正意義是什麼？簡單地說，鐵飯碗就是指「公務人員有工作保障，非依法不得免職」。也就是說，要使一位公務人員去職，必須要有法律上的依據，我們看待這一句話的時候，不能只注意到前半段「工作保障」，忘了還有後半段「非依法不得免職」。因為只要我們有法律上的依據，當然還是可以使公務人員去職。其次，也是最重要的，公務人員的工作保障是爲了讓他心無旁騖地爲國、爲民工作，不受政黨輪替的影響，這種保障是爲了行政的延續與穩定，這才是鐵飯碗的真義。所以說，鐵飯碗的真正意義是保障文官的專業、敬業和維持行政中立。此一理念是來自韋伯（Max Weber）的官僚型模理論，官僚型模理論強調官僚體系的特徵之一就是「永業取向」，希望藉由永業發展，使其不受到專斷性、政治性等非工

作因素的懲處或免職，並依循年資或逐級升遷<sup>8</sup>。因此鐵飯碗並非純然都是負面的，積極面而言，它可使文官發揮專業，保障行政的中立與穩定。換言之，鐵飯碗是文官制度的一環，是保障文官不受政治干預的一項設計。但是這一項保障文官工作穩定的設計，卻遭到誤用與誤解。

相信各位都知道，我們的人事制度中有淘汰制度，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。但實際上，許多的政府管理者（主管、首長）認為公務人員有永業保障，因此幾乎都放棄使用考績這項管理工具，被免職的人大概都是因為涉案，幾乎沒有公務人員因為績效不佳而被淘汰，被資遣的也大多是因為身體上的因素。過去十年來 99.7% 以上的公務人員考績是乙等以上，這就是對於鐵飯碗的誤用，工作保障並不代表機關不能將績效不佳員工免職，我們要修改考績法也是要導正這個問題，希望管理者負起績效管理的責任，不能容許冗員、無效人力繼續存在。

相信各位聽過「人在公門好修行」這句話，擔任公務人員，不論你的職位高低，不論在什麼單位，都有機會能夠服務人群。政府部門與在民間企業的最根本差異，在於政府的工作是「服務」，而民間企業基本上是以「營利」為目的。人在公門好修行，為官若能造福蒼生就是現世活佛，就是最好的修行。

---

<sup>8</sup> 引自吳定等人編著，《行政學（上）》，台北：國立空中大學出版，2006，頁 48。

反之，如果公務人員將鐵飯碗視為身分保障的護身符，認為一旦當上了公務人員，便有了終身保障，不管工作表現如何，誰也動不了他，認為公職是摔不破、打不壞的飯碗，這即是對鐵飯碗的嚴重誤解。

嚴長壽先生曾言，現職的公務人員或正在準備公職考試的人，如果動機不是抱著服務國家的使命，而是以追求終生保障為優先考量時，當然會影響工作的態度與熱心<sup>9</sup>。交通部次長葉匡時今年 11 月演講時也說，有些公務人員以「鐵飯碗」心態任事，真正工作時才發現「除了福利好，其他都不好」，就會很痛苦。從事公職是恩典，一舉一動影響很多人，應努力任事<sup>10</sup>。能夠幫助別人，為人民服務，就是最大的福報，也是最快樂的事。

我們推動考績法的改革，就是希望讓文官能夠發揮專業、爭取績效。希望公務人員放下消極的鐵飯碗的心態，積極為國為民服務，重新建立公務人員的形象，獲得人民對於政府、公務人員的信賴與尊敬。

## 二、改造保守的 DNA

除了鐵飯碗之外，公務人員給外界的另一個印象就是保守。公務人員的保守性格來自二個因素，一是公務機關的封閉

---

<sup>9</sup> 嚴長壽，〈我所看見的未來〉，98 年 2 月總統府月會專題演講，下載自總統府網站，<http://www.president.gov.tw/paper/word/6850.doc> (2009/12/01)

<sup>10</sup> 黃慧敏，〈官員：從事公職是恩典 勿有鐵飯碗心態〉，中央社新聞，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200911210147> (2009-11-23)

性，公務機關雖然為民服務，但相較於民間企業是比較封閉的，這種封閉性來自於它是獨占事業，來自於它的人員與民間企業缺少交流，再加上官僚體系在制度設計上是從防弊為出發點，以依法行政為前提，體制內的規定繁瑣和嚴密，不像民營單位有多元和彈性的作法。

第二個因素來自公務人員本身的保守性，目前每年有數十萬人報考公務人員，希望在公家單位工作。然而，是不是有所謂的「公務人員人格特質」存在？換言之，公務人員是否天生就是保守、謹慎、希望安定、缺乏創新冒險精神呢？雖然目前缺乏實證的研究，但根據我在政府機關服務的經驗，這種情形確實存在，因為他們喜歡的就是公務體系的穩定性。因此，說「保守」是公務人員的 DNA 並不為過。若干「有志」青年甚至認為擔任公務人員沒有出息。在過去，由於行政事務沒有那麼複雜，保守、謹慎的性格尚可應付裕如，甚至由於公務人員的保守性格，凡事不積極介入，使其免於政治的紛爭，反而可以「技術官僚」自許。但在快速變遷、激烈競爭的時代裡，保守穩定已無法跟上時代的腳步，如果不能與時俱進，很快就會落在時代的後面。從每年高普考試的錄取率這麼低來看，可以判斷錄取者都非常優秀。可是五年、十年後，如果能力不能再提升，無法維持原來的服務熱忱，就會成為民眾批評的對象。2008 年天下雜誌一篇報導<sup>11</sup>就指出，許多學生從在學校滿腔熱

---

<sup>11</sup> 楊艾俐，〈台灣文官陷入泥沼〉，《天下雜誌》，403 期，2008 年 8 月 13 日，頁 143。

情，踏入公門不到兩年，就已意志消沉，熱情消磨殆盡。

講到公務人員的保守性，我不禁想起今年 10 月 5 日的一篇報導，今年高考文化行政組的榜首是一名台大歷史系的畢業生，他一方面形容同學們踴躍參加高普考，「簡直成了全民運動」，另一方面卻置疑「我們這一代真的不夠努力或沒有拼勁嗎？」問到「如果外面企業提供一堆金飯碗或銀飯碗，你確定我們還只想要這個鐵飯碗嗎？」

這位學生的感言引起一位教授的迴響，他說「菁英只想吃公家飯，是不是高教出了問題？」他還引台大李校長的話，「幫媽媽洗碗，不如考個鐵飯碗！」他建議大學的科系、課程和教學各方面都應有所改進<sup>12</sup>。

看了這段報導，我真是感觸萬千。為何大學生報考公職就是「不夠努力或沒有拼勁」？為何國家文官不能成為人人稱羨的金飯碗或銀飯碗？凡事反求諸己，我們要檢討為何我國的文官只是人民心目中「食之無味、棄之可惜」的工作，為何我們不能見賢思齊，做到像新加坡、日本和英國那樣，讓文官在社會上享有崇高的地位，深受人民的信賴，這是我們在考試院工作的人要全力以赴的目標。

我相信公務人員的本質仍然相當優秀，但是文官體制內缺

---

<sup>12</sup> 劉孟奇，〈幫媽媽洗碗，不如考個鐵飯碗？菁英只想吃公家飯，是不是高教出了問題？〉，《全球中央》，第 10 期，2009 年 10 月。下載自全球中央網站。  
<http://newsworld.cna.com.tw/post/e5b9abe5aabde5aabde6b497e7a297efbc8ce4b88de5a682e88083e5808be990b5e9a3afe7a297efbc9f-e88f81e88bb1e58faae683b3e59083e585ace5aeb6e9a3afefbc8ce698afe4b88de698afe9ab98e69599e587bae4ba86e5958fe9a18cefbc9f.aspx> (2009/12/1)

乏制度性的誘因或設計，不能讓文官充分發揮能力、專業和熱情。久而久之，文官落入泥沼，文官系統變成黑洞，在激烈競爭的環境下，造成不進則退的困境。我們的責任就是設計一套公平、更好、更可行的制度，一個可以讓人事制度推動順暢，讓公務人員願意接受，讓民眾願意信任政府的制度。目前正在思考對於培訓體制進行強化，國家文官培訓所將在明年改制為國家文官學院，重點工作除了是高階文官的培育發展之外，也要著重於公務人員觀念的革新，對公務人員的基因進行改造。改變公務人員保守的習性，為政府機關注入活力與新觀念。

### 三、改造本位主義的 DNA

如果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。」<sup>13</sup>本位主義造成公務人員的眼光受到侷限，只看到「點」，或「線」，看不到「面」。本位主義造成部門與部門之間，壁壘分明，互不相通。

公務人員的本位主義來自於專業分工所造成的反效果，由

---

<sup>13</sup> 龍應台，〈文化政策為什麼〉 [http://www.readingtimes.com.tw/TimesHtml/authors/tai/theme/009/reader09\\_02.htm](http://www.readingtimes.com.tw/TimesHtml/authors/tai/theme/009/reader09_02.htm) (2009/05/13)

於嚴密的專業分工，因此有些公務人員認為非其主管業務一概拒絕，對於模糊地帶的業務也一律先推出去，無法顧全大局，對於別人或者其他單位漠不關心。你們打電話到政府部門的時候，是否曾聽過「對不起，這不是我主管的業務，你要問……」，一通電話轉了好幾手，經過了好幾分鐘還不知道該由誰來負責，不僅導致民怨，最終也可能因為事情沒有人辦，而衍生出許多問題。一般民眾不清楚政府業務的分工是普遍現象，但民眾看待政府卻是一體的，只要有單位負責即可，他可能不在乎是民政司或者社會司承辦。反之，如果每個政府單位都抱持本位主義，認為若非明確屬其主管業務，一概拒絕的話，很可能就會發生本位主義的弊病。

今年的八八水災，我們也看到行政機關本位主義的情形，它帶來的嚴重後果是政府的無力化，因為救災不是單一機關可以完全承擔的，必須要許多機關協調合作。但實際情形是，各機關自行其事，當各機關只負責自己的部分，而沒有把「救災」當成一件完整的事來處理時，就沒有機關扛起責任，最後的結果就是各部門無法整合，缺乏協調，無力解決真正的問題。適度的本位主義並不是壞事，如果業務分工清楚且恰當，它可代表著專業，代表事事有人做，這種思維其實是很自然的，也屬人之常情。但一個人或一個單位所掌握事情未必是全面性及客觀公正的，局部的理解反而是一種可怕的無知，不夠謙虛或不夠寬廣的心胸。

破除本位主義的方法就是要培養公務人員系統思考



(system thinking) 能力，培養政府一體的觀念。系統思考是彼得聖吉 (Peter Senge) 在《第五項修練》中最重要的一項，它的目的在於避免片面、局部的思考，從全方位的視野看待問題。公務人員因為強調專業分工，養成人員習慣於片斷化的思考，只從本位看待問題，不僅無力解決整體的問題，甚至於可能會造成錯誤地解讀。公務人員在規劃一項政策時，必須要有全球性的眼光、跨部門的理解，更要有政策創新的能力。透過系統思考以整合國家發展方向、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。

實施輪調也是打破本位主義的一種方法，以新加坡為例，輪調不僅訓練公務人員處理新事務，更鼓勵公務人員士氣，更重要的是「不讓屁股指揮腦袋」，對於主管，他們有一項能力要求，就是「helicopter」，就是要有如直升機的能力，綜觀全局<sup>14</sup>，這種能力就是系統思考的能力。

政府是一體的，機關雖然各有分工，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，擔任公務人員千萬不要忘了你的一言一行就代表著政府的形象，民眾的一通電話可能就決定他對於政府的觀感，我們必須有熱心，打破本位主

---

<sup>14</sup> 楊艾俐，〈一流文官，帶領獅城向前奔〉，《天下雜誌》，403期，2008年8月13日，頁137。新加坡政府規定，每個文官要具備四種能力「HAIR」，第一項是「helicopter」，就是要有如直升機般的能力，綜觀全局。第二項「analysis」，要有理性分析利弊得失的能力。第三項「imagination」，施政要創新，需要有想像力，但是不能破壞法律及規矩。第四項「realistic」，不能閉門造車，要有顧及現實的能力。

義，才能為民眾做出最佳的服務。

#### 四、積極的依法行政觀

依法行政是公務人員執行職務的基本原則，從行政法的觀點來看，依法行政包括「法律優先」及「法律保留」原則，這些概念相信公務人員都懂。但為何公務人員的「依法行政」卻反而常常被民眾視為冷血和官僚呢？這是因為在一些公務人員的心中，「依法行政」並不是以維護與保障人民權益為宗旨，而是保護自己權益的手段，深恐做出有利於民眾的決定，會落入「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」等已經成為公務人員拒絕作出對人民有利決定的口頭禪<sup>15</sup>。

依法行政其實只是行政運作的基本規範，並非是唯一或最高標準。奉公守法，固然值得肯定，但不一定代表是積極服務的態度。政策與法令，通常只是一個架構，架構底下仍有相當空間（行政裁量權）。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。法令的目的是為了服務人民，法令本身只是達成「服務人民」的工具，如果法令已無法滿足人民的需求，就應檢討法令，但修法往往曠日廢時，故文官在政策與法令的彈性空間中，應堅持以服務人民為目的，不可錯把工具

---

<sup>15</sup> 例如八八風災的時候，許多受難家屬要協助失蹤親人辦理手機業務停話時，承辦人居然表示，依公司的規定，停話要「本人」親自辦理。

(法令) 當成目的。

公務人員應該要改變過去這種消極的依法行政觀點，發揮主動積極的精神，「依法行政」不能作為保守卸責的藉口，不容墨守陳規、抱殘守缺。公務人員應隨時思考如何幫助人民解決問題，克服困難。

## 肆、做一位好公務人員的條件：廉、能、使命感

要做一個現代的、優質的公務人員，我認為要具備三個條件：一是廉；二是能；三是使命感。

### 一、廉潔

我國的文官深受傳統士大夫精神的影響，士大夫就是古代官僚及知識分子的統稱。士大夫注重氣節和修養，為人居官重視信義、忠誠和清廉。士在古代居於「士農工商」四民之首，因此士大夫精神能否發揚，所代表的不只是一個群體，而是一個國家的精神表徵。因此顧炎武曾說「士大夫之無恥，是謂國恥」。古代士大夫普遍存有一種自覺精神，應當起來擔負天下的重任，例如范仲淹所說：「士當先天下之憂而憂，後天下之樂而樂。」就是士大夫自覺精神最好的榜樣。士大夫的出仕(當官)除了帶有價值追求，也具有遠大的政治抱負，以安邦濟世為目標，希望實現個人的價值。反之，文官如果貪污、腐敗、無能，通常就是一個朝代衰敗的起點，歷史上的教訓比比皆是。

今天擔任公務人員者，我們也許不必像古代有這麼高的道德要求，但對於廉潔和操守的堅持卻不可放鬆，要認知到官員的無恥，就是全國的羞恥。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，另一個就是官員的言行，尤其是高階官員。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等，這些行為會傷害政府的威信，當政府缺乏公信力，施政便無法得到人民的支持與信賴。

廉潔和反貪，不僅是世界趨勢，也是我國政府的首要目標。根據「世界透明組織」(Transparency International)公布的貪腐指數報告，我國這幾年來清廉的情況有下滑的情形，過去十餘年，我國的貪腐印象指數約在 25 至 35 名間窄幅盤旋，但 2008 年降到 39，創歷年新低，2009 年則小幅上升至 37。過去幾年民眾在這方面感受特別深刻，要求改革的呼聲也非常強烈。

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，而貪瀆則是對合法性的最大傷害。公務人員必須體會其工作價值，要對公職服務有正確的觀念。要扮演為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。公務人員除了考量能力之外，品德操守也應列入考慮，對於公務人員廉潔的要求，寧可矯枉過正，也不能有一絲放鬆，只有從根本做起，從外在的行為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對政府的信任，更希望能重拾公務人員的尊嚴。

新加坡前總理李光耀曾說「如果政府失去正直，我們會成爲毫不重要的島嶼」、「爲了生存，必須廉政」。台灣的天然條件並不比新加坡強多少，想想看，若我們的官員失去清廉，國家無法向前發展，台灣會變成什麼樣子呢？這讓我們不得不再次強調清廉的重要性。

在談論清廉的同時，還有一點要附帶說明，就是謙遜。公務人員必須謙遜，必須真正將人民放在心中，因爲是人民將權力交到公務人員手上用來服務人民，因此公務人員才叫公僕。當人民愈仰賴政府時，官員的權力就愈大，但官員的權力愈大的時候，就愈可能恣意妄爲，忘了人民的託付。掌握權力的公僕必須是謙遜的，才有資格執行其權力。人民固然期待公務人員能提供有效率的服務，但他們同樣也在乎公務人員面對權力

的心態，公務人員必須極力避免權力的傲慢，避免被視為「官僚」。要將民眾的小事當做政府的大事，因為只有人民才能真正決定公務人員的品質是否稱職，決定我們做的是好是壞。

## 二、能力：回應力、專業力、執行力

### （一）回應力

擔任公務人員必須要傾聽民意，並做出回應。公務人員的正當性，不只是來自於具有考試資格，更重要的是具備回應民意的能力。傾聽，便是有效回應民意第一要件，我們有兩個耳朵、一個嘴巴，這是有道理的，要我們多聽，少說。在英文裡，所謂的「聽」，其實只是 *hearing*，但我們要的不只是 *hearing*，而是要 *listening*，也就是「傾聽」，不只是聽覺，而是要去感受、去觀察，要用同理心「感同身受」。只有傾聽才可以聽到民眾心裡的真正感受。擔任公務人員，一定會有機會接到民眾的詢問或者陳情的電話，必須用心地傾聽民眾的意見，當一個人能夠感受到你對他是真心的傾聽，能夠用同理心理解他的問題，相信不論你是否能解決他的問題，都會得到對方的肯定。

傾聽是爲了真實了解民眾的問題，而傾聽之後，公務人員還需具備有回應的能力，才能真正解決人民的問題。現在政府有許多的管道提供民眾表達看法，可以透過面洽、電話、網路、信件等各種方式表達，首長也都設有信箱蒐集民意，因此了解民意的方法很多。行政機關能否回應民意的需求，是治理是否有效的關鍵課題，也是統治的正當性基礎。公務人員的回應能

力，可以表現在許多層面，包括政策的規劃是否以公共利益為優先考量，可否開放民眾有效參與，表達意見的機會，政策過程是否透明與公開，都是回應民意的方法之一。

## （二）專業力

公務人員依據不同的專業分工設職，公務人員都有其職系，職系代表其專業。公務人員的職務區分為行政與技術二大類，其下再區分為 43 個職組與 96 個職系，公務人員考試類科的劃分，就是根據這 96 個職系<sup>16</sup>。什麼叫專業能力呢？一個具有專業能力的公務人員，代表他在執行職務時，所呈現出來的知識、技能與態度，能夠達到工作的要求並符合人民的期待。舉例來說，一個法制職系的員工，應該具有法律的專長，能提出正確的法律見解，並能有效答復或解決人民的法制疑義。但是公務人員如果只懂得專業的理性，處處展現自己的銳利的機鋒，想要以一家之言贏得別人的信賴或尊重，堅持專業的正確性，而不願意傾聽不同的意見，反而會形成專業的傲慢，公務人員千萬不可以用獨斷式的方式來執行政策，如何以透明、公開，而且是民眾願意接受的方式展開對話與落實政策，是每一位公務人員都必須認真學習的課題。

八八風災時氣象預報的經驗，讓我們學習到公務人員要懂得將專業的術語用一般民眾的語言來表達，用人民可以理解、

---

<sup>16</sup> 少數考試在同一職系之下會設一個以上的考試類科，如高考三級的教育行政職系，下設教育行政、體育行政及國際文教行政三個類科。

聽得懂的语言來說明，否則訊息的傳達可能是不充分的，可能是扭曲的，傳達的效果也就大打折扣。

日本學者大前研一曾就「專家」(specialist)和「專業」(professionalism)提出比較<sup>17</sup>，他認為「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。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。這也是知識工作者應有的態度，公務人員應自許為專業人士、知識工作者。大前研一並提出應具有的「四個力」，才有資格稱為專業人士：

1. 先見力：或稱「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。
2. 構思力：完整的構思能力，才能將創意轉換成具體行動力。
3. 議論力：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：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。

---

<sup>17</sup> 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。



### （三）執行力

對於執行力的要求，重點在於公務人員必須為「成果」負責，而不只是服從程序。官僚體系的特色之一便是法令多如牛毛，如果文官陷入這些法令的迷霧之中，以「執行法令」做為最優先的工作，就是犯了目標錯置的毛病。法令規章的目的是為了服務人民，它必須有助於釐清人民的真正問題並加以解決，而不是用來管制人民或者便於控制人民的工具。

成果導向要求以成果為取向，而不是程序。績效管理理論有一句話是「衡量什麼，就得到什麼」（You get what you measure），過去我們對於文官體系績效的評估，常常只重視投入或程序，例如是否準時上下班，案件是否依照程序處理，至於是否達到期望的目標反而被忽略了，如果我們的績效評估制度不重視最終的成果，文官自然不願意努力達成目標。

對於成果的要求，對於高級文官更形重要，美國、英國的高級文官，都要求應具備類似的能力，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。我們不能允許「上有政策、下有對策」、不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<sup>18</sup>。

現在考績制度失靈的情形，原因之一就在於執行力不夠。連基本的依法行政都沒有做到，例如落實平時考核、依各官等分別考核等，都沒有按規定去做。今天是績效掛帥的時代，只有強化執行力才能真正獲得成果。

對於公務人員三種能力的需求，依其層次分別是傾聽並回應民意，了解民意的需求與期待；再利用專業能力規劃出妥適、符合民意期待的政策；然後根據政策加以落實執行。

### 三、使命感

擔任公務人員，要有使命感，要有一種無可推卸的責任感，對於國家、人民有利的事情，要有當仁不讓、勇往直前的勇氣。新加坡的經驗讓我們看到，新加坡雖然小，但一群有高度共識、能幹而充滿使命感的文官，讓新加坡在世界競爭的馬拉松上，一路領先。新加坡的文官個個充滿使命感，他們心裡想的，是如何讓人民的生活更好。要做一個優質、現代化的好公務人員，就要充滿使命感。我認為使命感包括三個層面。

#### （一）服務熱忱

有使命感，就會有熱忱，有行動力。最近有一部日劇叫「官

---

<sup>18</sup> 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。

僚的夏天」，講述 1960~1970 年代日本通產省的文官，奮力不懈讓日本成爲世界經濟強國的過程。該劇令人感動的是，每一位官員都具有強烈的使命感，有熱忱、有行動力，即使對於經濟發展的見解不同，但希望日本成爲一流國家的想法則是一致的。專業可以解決民衆的問題，但只有熱忱才能感動人心，鼓舞人民，才具有穿透力。光有能力還不夠，光是夢想也沒有用，熱忱才能讓你全心全意地投入。只要每天比別人多一分熱忱，就能得到多一分產出。大到對工作的態度，小到你正在完成的工作，甚至是接聽一個電話、整理一份報表，只要能多一點點熱忱，就具有更多的能量，就能把它工作做得更完美。

## （二）要能做出貢獻

有使命感的人，重視的是做出貢獻，獲得成果，不是紙上談兵，而是有行動力的人。有人說公務人員是閒差事，但是根據我的觀察及了解，大多數的公務人員是兢兢業業的，不少公務人員是非常忙碌的，甚至經常加班。關鍵在於要忙的有方向感、有價值，有正面的成果，不只是瞎忙。沒有功勞也有苦勞的時代已經過去了，公務人員必須要求有實質的產出，不能只是朝九晚五，準時上下班，卻什麼事也做不出來。

文官體系有一種現象，就是「勞逸不均」，因爲缺乏有效的績效評估制度，再加上錯誤的鐵飯碗心態，許多主管對於績效不佳員工的態度就是放棄他們，不讓他們參與重要的工作，於是重要的工作總是落在少數幾個人的身上，忙者愈忙，閒者

愈閒，就會滋生不公平的情況，再加上「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的錯誤觀念，會讓辛勤工作的人覺得努力沒有獲得相對的報償，而打混摸魚的人也不見得要付出代價，這樣就會形成反淘汰。這些錯誤的觀念和不公平的現象必須破除，讓認真工作的人得到應有的鼓勵，怠惰打混者則應知所警惕，及時改正。

我們提出解決這個問題的方法就是修改考績制度，要讓考績制度的評估重點放在具體的成果，只要是對於國家人民有利的事，都要盡量想辦法來完成。我們要激發文官的使命感，只有做出具體貢獻，才能真正改變人民對文官的觀感。

### （三）要獲得人民的信賴與尊重

不論政府的效能如何，不論公務人員的能力如何，一個不能獲得人民信賴的政府，就失去了治理的正當性，一個失去人民尊敬的公務人員，在政策推動上也將遭遇事倍功半的困境。美國總統歐巴馬（Barrack Obama）在就職演說中曾提到：

我們今天的問題不是政府太大或太小，而是有無功效。……，只有這樣我們才能重建政府與人民間最重要的信任。」<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 原文如下：“The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works -……. only then can we restore the vital trust between a people and their government.”

世界各國政府改造的最終目標，不只是爲了給人民更好的生活，不只是希望提高行政效率，也不只是爲了節省支出，它最終的目的都是爲了獲得人民的信賴，建立人民與政府之間的信任。

有專業能力、回應民意、服務熱忱，有使命感、有責任心的公務人員，才是人民所期望的公務人員。甘迺迪（John F. Kennedy）總統在就職演講的時候曾說，「不要問國家能爲你做什麼，要問你能爲國家做什麼」。擔任公務人員要有這種體認，才能成爲現代化的優質公務人員，才能贏得人民對於公務人員的信賴。

## 伍、結語

隨著時代的進步，人民對於政府的要求日益增加，不論是大政府或小政府，人民需要的是一個強而有力的政府。文官就像政府的心臟，其運作好壞，影響國家體質的強弱。現代的公務人員或許不如過去輕鬆，也可能會面臨「公僕難爲」的困境，但既然選擇這個職業，我們沒有消極和悲觀的權利。我們要建立積極和正確的價值觀，不斷提升自我的競爭力，做一個有尊嚴的公務人員。

最後，我要提出我擔任院長的一個期望、一個夢想。並以此做爲結語與各位共勉。

1. 我希望我們時刻記得爲國、爲民服務的初衷，取得人

民對政府的「信任」，「民無信不立」，公信力是政府治理的基石。。

2. 我希望在政策推動上，要展現我們的「執行力」，執行力是來自整體政府部門的團隊合作，有了「公信力」和「執行力」，才能提升國家的競爭力。
3. 我希望有一天，公務人員能成為社會上最被尊敬的職業，我們的能力、品德和操守，深受人民的信賴，人人以擔任公務人員為榮，使一流的文官成為中華民國享譽世界的標幟。