



## 高階文官的治理角色 — 從跨域治理觀點

考試院秘書長 林水吉



在全球化高度經濟競爭的年代，各國政府的施政能力皆對其經濟發展和國家競爭力帶來重大的影響；而面對跨越不同領域的棘手難題，若高階文官能善用跨域治理的概念與理論並兼有專業技能、清廉操守，那麼治理的效率將可提升、交易成本將降低。然而，近年來，我國政府在「廉潔」或「效能」上所呈現的效果，面臨嚴重考驗，高階文官是否兼具道德能力與專業技術能力成為廉能政府得否實現的關鍵（林鐘沂、王瑞峰，2009），蓋高階文官的素質良窳是決定推動跨域策略是否奏效的關鍵因素（林水波、王崇斌，2005），以下謹進一步分析論述：

### 一、養塑高階文官的能力三角

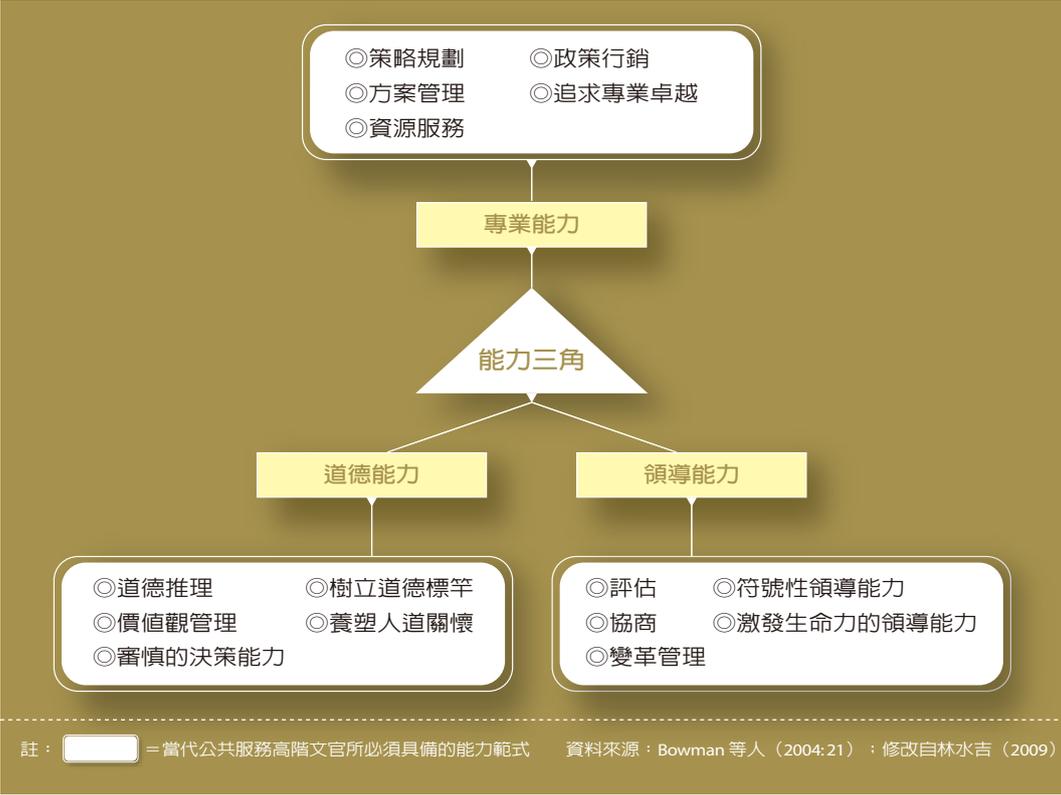
高階文官泛指任官為簡任第十職等以上官等的公務人員，在組織中具關鍵的角色，承上啓下，兼具指揮領導之職責。高階文官至少扮演三種重要角色（關中，2009）：

1. 他是組織中業務及行政專家。
2. 他是組織中的CEO（Chief Executive Officer）。
3. 他是政策連結者和催化者。

在當代民主治理的系絡下，人民對高階文官的能力期許，與日俱增；不僅在專業的能力，執行的能力，以及政策的連結力，都充滿期待與注目，尤其，對高階文官的廉潔操守，學界抱持認真看待的程度等同視為行政工作的核心價值，Meier（2000）即曾指出公民對於行政體系的期許，包含二個層面，分別是回應（responsiveness）與能力（competence）；前者是指對政治機關、社會大眾與法律的回應與說明，並且要求政策的彈性、倫理與公正無私，用以檢驗行政機關是否落實了回應性的要求。後者是指高階文官的能力是否能展現效能、效率與信賴，並且具備一定的政策行銷能力，藉以透過人民的感受、需求與政府施政的回應性，來提昇人民對政府的滿意度與信任度（郭思妤譯，2008）。

Macaulay與Lawton（2006）則認為回應與能力二者間是密不可分的關係，因為「能力隱含著某種程度的德性，而德性也需要能力。」是以如何將德性的倫理意涵重新注入能力之中，從而使得高階文官具有廉能形象深為關鍵。此一論點亦獲得鮑曼（James S. Bowman）等人的肯認，在其《職業優勢：公共服務的能力》（The Professional Edge: Competencies in Public Service）一書中，認為若要表現職業優勢（professional edge），高階文官則應具備的能力三角（skills triangle），如下圖所示：

圖1：公共服務專業精神的能力三角



茲就能力三角中所含攝的專業能力、道德能力、領導能力，進一步論述如下：

（一）專業能力

一個人在自己選擇的領域中所擁有的專業能力，向來被視為其職業水平的主要標誌。高階文官為了獲致高超的技術水平，應強化以下五個要素：



1. 策略規劃與政策行銷。
2. 方案與專案管理。
3. 資訊科技。
4. 提高生產力。
5. 追求專業卓越。

## (二) 道德能力

為了因應內外部環境的變革，高階文官具備核心的專業技術之外，還需要良好的倫理道德品質來為其專業技術提供支撐。這些道德品質包括：道德推理、價值觀管理、審慎的決策能力、養塑人道關懷以及樹立道德標竿，尤其是，高階文官更需要具備以下五種道德智能：

1. 具原則的道德推理。
2. 對攸關倫理衝突的認識。
3. 拒絕去做不符合道德規範的事情。
4. 養塑人道關懷。
5. 樹立道德標竿。

## (三) 領導能力

公共服務環境的轉化，已從層級的、官僚的和以政府為主導的方案，邁向公部門、私部門以及非營利組織共同提供財貨與服務的「網絡治理」，這需要公共服務專業人員具備新的領導能力（林水波，2006）。高階文官領導人需要具備評估、協商、管理變革的技能以及激發生命力的能力（李宗勳，2009）。相對而言，高階文官須具備的領導能力包括：

1. 結構性領導能力
2. 人力資源領導能力
3. 政治領導能力
4. 符號性領導能力
5. 激發生命力的領導能力

總之，在全球化衝擊下，跨域治理要求高階文官必須具備能力三角的特殊能力，才能落實跨域治理的推動策略，完善跨域治理的政策目標。

## 二、典範高階文官以追求公共利益為目的

當代政府面臨的難題不再只是專業技術的問題，而是政府廉潔的倫理問題時，我們需要打造政府和高階文官具有更高的道德能力。就高階文官而言，重大的政策倫理緊張關係是存在於行政組織被期待要達成效率和經濟時，卻和回應、公開、責任等立法價值有直接性的衝突。亦即，高階文官在進行決策或執行上常會遭遇到價值相互衝突的情狀，而價值間的競逐亦常使高階文官顧此失彼飽受批評。誠如Van Wart（1996）所強調的，倫理決策須考量到公共利益（public interest）、法律利益（legal interest）、個人利益（personal



interests）、組織利益（organizational interests）以及專業利益（professional interests）等；Green、Keller與Wamsley（1993: 521）亦認為高階文官應重視規範面和憲政面的考量，而這也是公共行政的政治基礎所在。在規範面，應關注基本社會制度的價值、公共道德、依法而治、政治共識、判斷、回應、議程覺醒、及對社會整體的影響；在憲政面，則須將憲政秩序涵攝至特定的情境與實踐中。Rohr（1989: 68-69）曾經呼籲高階文官的倫理參照基礎應植基在憲法所肯認的政體價值（regime value），而恪守憲法的誓言即承諾堅守依憲法所創造的政體價值，故恪守憲法的誓言即是官僚倫理的道德基礎，藉此樹立高階文官的倫理道德高度與基礎。

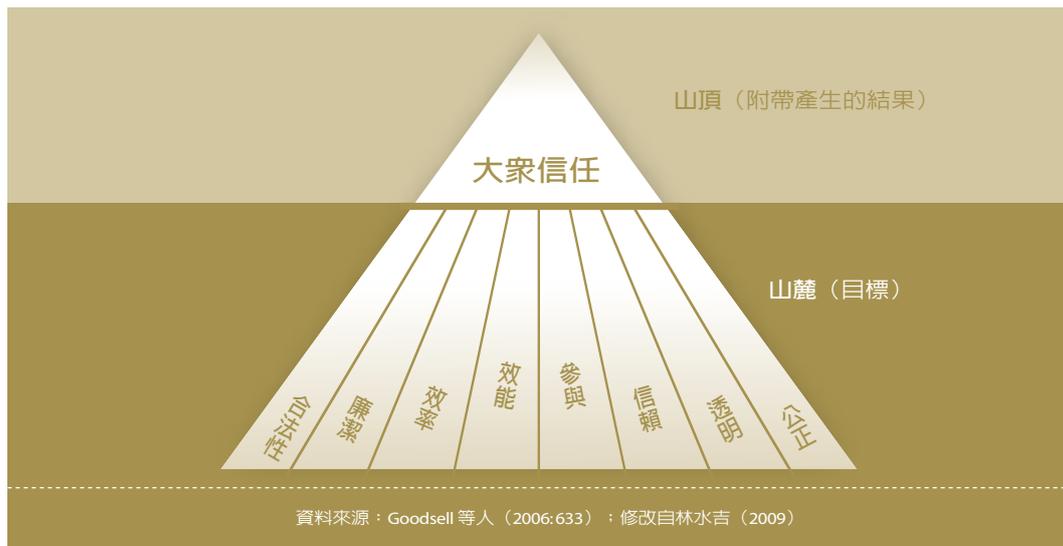
Goodsell（2006）在〈公共行政的新願景〉（A New Vision for Public Administration）一文中，即認為政府提供公共服務的核心在於建立與維繫政府的大眾信任（public trust），並使民主可加運作。亦即，當代高階文官的一切行政行為必須為政府的政策加分，高階文官的努力必須爭取人民對政府的信賴與支持，如此，政策的存續才有它的合法性與正當性。因此，所有的透明、廉潔、公正、效率、效能、信賴、參與、合法性等價值的追求，皆有益於大眾信任的維繫與見證，參見下圖。

Goodsell（2006）提供了以大眾信任為前提而呈現多元價值的公共行政之基本藍圖之外，個人以為高階文官在各種價值的追求上，信守公共服務的宗旨必須回應公民與社會的整體需求，進而體現公共利益，而追求公共利益理應是高階文官的核心價值。因為公共利益可作為高階文官依法行政的準則，它指涉的是行政組織的完整性、權責相稱、以及將行政中立價值融入行政程序中；作為一個象徵性意涵，公共利益在整體官僚體制的價值下，



與韓國臺灣行政研究會學者國際交流（98年7月1日）

圖2：公共行政目的追求之山型圖



宛如正當程序在司法制度的地位，在概念上雖不易明確界定，但卻是言簡意賅（轉引自林鍾沂、王瑞峯，2009：14）。職是之故，在公共服務的價值追求與行動的實踐上，仍須回歸公共行政的根本價值與目的—體現公共利益與維繫公共信任。在實踐的過程中，雖免不了諸多價值衝突的情境，但卻也開拓了高階文官的價值框架。

在此新的價值框架中，重新體會與落實追求社會上最大多數人的最大利益之意涵，完善跨域治理的神聖目標。

### 三、高階文官應有的民主責任

基於上述高階文官的職志是以達致公共利益為努力奮鬥的目標，因此，握有權力的公共服務人員受到下述規範的拘束，而這也是高階文官所應負有的民主責任（Dobel, 1999）：

1. 高階文官的作為須恪遵憲法基本原理與政體價值，其是立憲政府權力的正當性基礎。
2. 高階文官同意個人的判斷應次於經正當程序所形成的結果，並在職權範圍內循法律和專業的指令（directives）來形成判斷。
3. 高階文官對相關權責機關與公民負有行為解釋的義務，在說明行政作為時則須力求誠實和明確。



4. 高階文官不得循私偏袒，力求公正客觀。在從事職務上的決策時，須提出重要且合適的理由。
5. 高階文官要善用政府的財源（Do more with less），效率的追求是為了已獲得授權的公共目的，而非個人利得與他人的私利。
6. 高階文官要維護機關的信任感與合法性。

總之，高階文官必須自許為知識工作者，應負起承擔民主責任的規範，這些規範隱含著高階文官追求的憲政倫理價值，當高階文官兼具民主與倫理的素養與認知，勢必以追求人類社會最大的福祉為己任，而成就當代良善政府的神聖目標。因此不論是Bowman等人（2004）的「能力三角論述」或是Dobel（1999）提出的民主責任規範，其實它們都在顯示高階文官的治理能力之核心要素，從跨域治理的觀點，乃在提昇專業中立的才能、強化道德倫理的判斷、激發生命力的領導力，以及透過內在和外在的機制運用，慎思熟慮、全力推動文官制度的變革，達致發揮追求公共利益綜合成效的目標。

## 參考書目

- 李宗勳（2009）。公民社會與社區參與：從心態期待到空間讓渡。《公共行政學報》，第30期，頁131-148。
- 林水吉（2009）。《跨域治理：理論與個案研析》。臺北：五南。
- 林水波、王崇斌（2005）。文官核心能力與良善公共治理的關連性。發表於「強化文官核心能力一再造政府競爭力」學術研討會。行政院人事行政局，國立政治大學公共行政學系，中國行政學會主辦，臺北市。
- 林水波（2006）。《領導新論》。臺北：五南。
- 林鍾沂、王瑞峰（2009）。廉能政府的理論意涵。《文官制度季刊》，第1期，頁1-25。
- 郭思好譯（2008）。《科特勒談政府如何做行銷》（Philip Kotler、Nancy Lee原著），臺北：臺灣培生教育。
- 關中（2009）。高階文官的角色與培訓。2009TASPAA年會暨「全球化下新公共管理趨勢－理論與實踐研討會」專題演講，中山大學主辦，高雄市。
- Bowman, J. S., J. P. West, E. M. Berman, & M. Van Wart (2004). *The Professional Edge: Competencies in Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc..
- Dobel, J. P. (1999). *Public Integrity*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66 (4): 623-635.
- Green, R. T., L. F. Keller, & G. L. Wamsley (1993). Reconstituting a Profession for American Public Administration. *Public Administration Review*, 53 (6): 516-524.
- Macaulay, M., & A. Lawton (2006). From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service. *Public Administration Review*, 66 (5): 702-710.
- Meier, K. (2000). Politics and the Bureaucracy: *Policymaking in the Fourth Branch of Government*. New York: Harcourt College Publishers.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker, Inc..
- Van Wart, M. (1996). The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administration Review*, 56 (6): 525-533.