

關中耍大刀 改革三十三萬公務員

作者：李雪莉／採訪整理

出處：天下雜誌 第 425 期 2009/07/01 出刊

在許多民眾的印象裡，關中，曾是國民黨選舉最重要的操盤手。

的確，他是前總統蔣經國革命實踐院開班授徒的第一班學生。三十六歲就當起國民黨青工會副主任，曾任台北市黨部主委、省黨部主委和組工會主任。他的選戰經驗豐富、人緣好，國民黨內人人稱他「關老爺」，而民進黨人則視他為大內高手，跟他行事果決有關。

但其實關中最想做的不是選舉，而是人才培訓。他擁有外交行政人員普考、乙等特考資格，曾任青輔會主委，也曾在政大教書。

去年重回考試院，關中回到他最喜歡的地方。A B型的他，即使剛過七十歲生日，談起延宕多年而他正著手的公務員改革計劃時，就像辦公室裡舞著大刀의關公，言詞和眼神都銳利。

他說回到考試院的感覺是：「**文官**素質大不如前，高級文官更是如此，看個公文、談話，都感受得出來嘛！」

「哪個文官敢講自己是知識工作者？訓練和考績都要翻修，所以我有急迫感，」關中說話老辣。

他指出，公務員能力沒發揮是政府未盡到責任；從五月到六月，他找來微軟、IBM、惠普、飛利浦、花旗、英特爾，和台積電、台塑、統一、宏碁，向他們取經人才培育、人力資源的管理術。

強勢作風的關老爺，磨刀霍霍要改革，但已帶來爭議；如近來才通過的公務人員行政中立法，附帶決議，要求教育部研擬教育基本法修正，將公立學校教師中立條款納入，引發學者發起捍衛言論講學自由的連署。接下來他能否得到公務員的認同，大刀闊斧革新？考驗他的智慧。以下為專訪摘要：

問：十五年後再回到考試院，覺得最大的改變是什麼？

答：如果有變是往下改變，素質低落士氣不振。文官制度與政黨政治、民主政治是息息相關，原本是三足鼎立來支持國家的現代化。很可惜的，我在銓敘部時，政黨政治已經漸漸成形，是推動文官很好的時機，但這幾年耽誤很多時間，我現在再回來有急迫感。

國家文官是國家公權力的執行者，再好的政策沒有好文官是會打折扣的。如果文官不是穩定的力量，老百姓對文官沒信賴感，怎麼能提高競爭力？

問：可否解釋你提到文官制度、政黨政治、民主政治三足鼎立的關係？

答：以最近剛通過的行政中立法為例，推了十五年，五月十九日立法院三讀通過，在立院五進五出，我感觸很深。這是國家民主政治的里程碑。有這

個法的好處，很多人說只有政治中立，但這是實務問題，我們的目的是讓政務人員與常務文官間有清楚的防火牆。

政務官為政策負責，常任文官負責執行國家的政策。有這個法，文官可以拒絕政黨的利害與政務人員的干涉，讓常任文官有保障。

我們國家的民主雖比開發中國家好，但與先進國家還是有距離，很多時候是公私不分。假設一位部長屬於某個政黨，就希望下屬支持，或以政黨色彩去用人、判斷、護航，這是有害民主的，政黨之間很難有信賴，而表現在政治上就是對抗、政策上是粗糙。

問：常任文官是國家的重要力量，但制度上卻看不出對他們的尊重？

答：政務與常務採雙軌制，是打造現代化文官重要機制之一。

尤其國民黨時代，就是常任文官再升政務次長、升部長，這是不對的，我不是說文官不能當政務官，但如果都這麼走的話，國家沒有常任文官的體系。英國有文官長的制度，他不羨慕別人做到政務官，因為文官有相當的經費與人事權力，政務官像走馬燈一樣，來來去去，但他是永續經營的，政府當然要信任這樣的人。

政務官是高風險、高待遇的職務，很風光，但高風險；他是執行執政的政策，要為政策辯護，像我們現在有很多錯誤的角色，例如到立法院，原本只有要負政治責任的部長與政務次長才能備詢與答覆，常任只能提供意見，現在不是。

問：你說回來感覺到改革的急迫感；但每次談到三十三萬公務員的考評與淘汰制度的建立，就會出現反彈，你怎麼做？

答：反彈是一定的，我不會低估反彈的力量，但這是對的事。我在考試院任內，立定志向要做兩件事，一是訓練，二是考績，目前公務員的考績已被扭曲得相當嚴重。

你認為九九·七%的公務員都讓你滿意嗎？不可能。但我們現在考績，拿甲等的有七五%、乙等的二四%、丙等〇·〇二%，微不足道的，等於九九%以上都是拿甲等和乙等，而且都拿獎金。

很多人高考進來七職等，過幾年九職等升科長，接著十二職等升司處長，但能力有沒有同時提升？

人的本性好逸惡勞，我們要在制度設計上激發潛力，維持當年報考時的熱情，所以為什麼要從考績法開始，因為考績法是個不公平、流於形式的東西、是個騙人的東西、是反作用的東西，這改革誰要相信？

在訓練上，我們過去空有訓練之名，訓練有效性是有問題，訓練好像玩了一趟回來，無法擔任更重要的職務、或升遷時沒有更好的職務。將來訓練結果會決定考績好不好，這是我的構想，也許聽了大家又要反彈，訓練也要有淘汰，如果根本不想學習，上課都在打瞌睡，不但退訓，考績也可能打丙等，

連續兩年三年就另做安排。

工作意願很重要。我們要鼓勵公務人員認真學習，在他二、三十年的生涯規劃與組織文化結合，能在這組織扮演什麼角色，兩者相輔相成才是良性的，可惜現在不是。

公務員的DNA是保守封閉的，如果公務員存在是爲了自己，就像韋伯說的會變成鐵牢籠（iron cage），把自己包圍起來，不接觸外面，自得其樂。但問題是，國家有事還得找他不可，會形成尾大不掉的力量；你說三十三萬公務員誰敢開刀？得罪了，惹毛了不得了。

爭取外面的人支持改革

問：過去要做改革也未能執行；溝通很重要，你如何建立共識？

答：如果我們問公務員，他們一定反對，像考績法我們在全省跟學者、外商、國內大企業辦座談會，做調查，做民調，外面的人支持，就可以做出平衡。

問：未來的考績評核與現階段方式有何不同？

答：可能會按不同職等打考績，像主管與非主管分開打，還要加面試，修改方向還在討論。

問：考績有多少比例的設計嗎？

答：我不能說多少比例，講了就變成獨裁，基本上是橄欖型，絕大多數是好的，但一定有很多傑出的，我希望把甲等裡分出優等，也有丁等，兩頭尖的東西一定要有。

問：國家文官學院的訓練未來會扮演什麼角色？

答：現在國家文官我們最弱的是高階文官，考試院做過調查，專業侷限，就是考進來是專業性但沒成長、歷練不足，第三是管道狹窄。過去有甲等特考，博士可以參加高考，通過後九職等任用，但十年來一共錄取不到二十位，一年不到兩位，取消管道後，高階文官都是內升，這要命啊。

問：你怎麼看兩岸文官的差異？

答：大陸的技術官僚貪瀆比台灣嚴重，因爲權力太大了；但六四事件後被看不起的國家，短短二十年有很大的改變，一旦決定改革開放，就像大前研一說的，二六六個一級市、四個院轄市，就像同時在馬拉松賽跑一樣，同時跑出去，所以大陸領導班子招商之積極熱情，有個目標，大家有個榮譽，帶動他們往前衝很大的力量。

但台灣今天國家的處境是，大家有氣無力，台灣的存在讓公務員沒有榮譽

感，甚至連目標都沒有。兩岸如果能擱置爭議，國內兩個政黨擱置統獨立場，就可以一起把政府效能大幅提升。

小檔案

關中

出生：1940年6月9日

學歷：國立政治大學外交系、國立台灣大學政治學研究所、美國塔夫茲大學佛萊契爾國際關係學院文學碩士、外交法律碩士及國際關係博士

主要經歷：政治大學副教授、中國廣播公司董事長、青輔會主委、立法委員、銓敘部長、考試院副院長、國民黨副主席

- 個案啓示：瞭解官方對文官制度改革的想法
- 關鍵字聯想：文官改革、人事管理。