

新官上任：新進公務人員的三本教戰守則

呂季蓉*

書名：*Caught between the Dog and the Fireplug, or How to Survive Public Service.*

《困在狗與消防栓之間－如何在公部門求生存》

作者：Kenneth Ashworth

出版者：Washington, D.C.: Georgetown University Press

出版年：2001年

頁數：205頁

ISBN：0-87840-847-9

書名：*The First 90 Days in Government: Critical Success Strategies for New Public Managers at All Levels.*

《進入政府的前90天：各層級新公共管理者的關鍵成功策略》

作者：Peter H. Daly, Michael Watkins, and Cate Reavis

出版者：Boston: Harvard Business Scholl Press

出版年：2006年

頁數：253頁

ISBN：978-1-59139-955-1

非送審類文章。

* 呂季蓉為國立政治大學公共行政學系博士生，公務人員保障暨培訓委員會專員，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw。

書名：*How to Be a Civil Servant* 《如何做一個公僕》

作者：Martin Stanley

出版者：London: Biteback Publishing

出版年：2016年

頁數：256頁

ISBN：978-1902301082

壹、前言

如果想要進入政府部門工作，你知道要具備哪些知識、技術和能力（*knowledge, skill, and ability, KSA*）以及什麼樣的心理素質，才能做好一個公務人員嗎？就民間或第三部門來說，求職者可以清楚瞭解到自己即將從事的工作內容是什麼，公司也可以挑選具備工作所需職能的新人；但我國政府由考試一途所招募之新進公務人員，是由考試院擔任中介進行分發任用，用人機關不知道進用的新人資格條件是否符合專業需求、考生也不知道未來要從事的工作內容，形成一種求職者與用人機關「雙盲」（*double blind*）狀況（蘇偉業、黎世輝，2011），進用之後勢必要花一段時間學習與磨合。為了弭平考試分發造成的差距，考試院提出考、訓、用合一的對策，將訓練納入考試一環，明定新進公務人員必須通過基礎訓練與實務訓練方能成為正式公務人員，前者以「初任公務人員應具備的基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點」，後者則以「增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點」，為的就是幫助新人能夠具備機關所需的職能。然而，即便行政院人事行政局（現為人事行政總處）明訂了提列考試職缺的獎勵措施，用人機關多仍是偏好自「內部人力市場」（*internal labor market*）進用人力，就是認為由考試新進的公務人員不好用，需要花很多功夫從頭栽培。

如果能有系統性的論述來完整介紹公務人員如何完成工作，或是知道可能會面對的困境與選擇，讓這些新上任的官僚可以預先學習，一方面可以幫助他們更快進入狀況，另一方面也可以讓初任公務人員者，選擇更符合其能力與特質的工作，都將有助於提高政府效能。以下介紹三本書籍，給那些想要或即將成為公務人員的人一些參考建議，作為新官上任的教戰守則。

貳、各書簡介

一、如何做一個公僕

Martin 所著《如何做一個公僕》（How to Be a Civil Servant），背景位於英國，書的開頭即指出在「白廳」（Whitehall）工作是一件非常有趣的事，¹ 能夠改善老百姓的生活、影響重要的決策，讓人覺得倍感意義，但是新進員工很快就會發現，要獲得「如何工作」的基本建議是非常困難的。基此，作者以本身 4 個部會的工作經驗，同時集結許多同事的建議，來解構政府官員的任務、責任和工作實務，告訴新進員工如何做好公務人員的工作。

教導新進員工如何工作的基本建議分作三大部分，分別是工作所需的「專業技能」、應該有的「公共服務倫理」以及作為主管需要的「領導與管理」。首先，專業技能包含了「支持大臣」（supporting ministers）、「溝通技巧」（communication skill）以及「其他技能」（other skill）；支持大臣可說是新進員工最重要的工作核心，本書開宗明義就提醒大家，公務人員不是被雇用來做決策或管理的，而是被雇用來代表大臣實現變革，因此，跟「大臣共事」（working with minister）也成為本書最主要的工作建議，三個關鍵的專業任務就是要在大臣決策時提供誠實的建議、推廣並捍衛政策以及執行；公務人員的建議通常是不受歡迎、不被期待的，所以要理解建議是不會被直接接受，且即便提出的建議跟最後決策是相反，仍要去推廣，以達成大臣的目標；當然，大臣不能要求你做違法或不當的行為，也不能要求你對其他官員或大臣隱匿。

而在政府組織中，工作絕不是單純只要支持大臣一人就可以順利完成，還必須要與人相處互動，因此，溝通也是必要的工作技巧，同時也是支持大臣的基礎，書面的溝通必須要學會提交「建議」（submissions）、「寫演講稿」（speech writing）、「製作會議記錄」（notes of meeting）等注意事項；口頭的溝通則有「向大臣和資深官員簡報」（briefing ministers & senior officials）、「國會經營」（parliamentary business）以及跟「媒體共事」（working with the media），共同的提醒就是：誠實為上。

¹ 英國倫敦西敏市內的一條大道，許多政府部會均坐落於此，而成為英國中央政府的代名詞。

至於「預算管理」、「創新」、「權力下放」(working with devolved administrations)與「遊說處理」(handling lobbies & lobbyists)等,²則統歸為其他技能。事實上,這些工作技能是彼此交織,難以一刀兩斷的區分,例如遊說處理也是需要溝通技巧、支持大臣也需要寫演講稿的溝通技能;技巧的內容也是無法窮盡,而是列舉若干重點提示,但可以確信的是,最重要的工作建議就是一開始提到的、也是不斷圍繞的核心—支持大臣。

然而,支持大臣並不是盲目或義無反顧的支持,而是有所為、有所不為,因此,第二個建議就是要遵循「公共服務倫理」,例如在「正直」(integrity)守則上,能否接受禮物的「哇!」(wow!)準則,就是教你在收到禮物時如果會發出驚呼,就應該要拒絕;其他如政治中立、忠誠、公平、人權的考量、透明與資訊自由等等,也呼應先前所提到大臣不能要求公務人員從事違法或不當的行為,這些守則不僅寫給新進公務人員看、大臣也是同樣應該遵守的。

最後一個建議則是擔任主管職務所需要的「領導與管理」,領導是有關你的特質(who you are)、管理則是有關你的作為(what you do);領導者要對團隊承諾、給予員工明確誠實的回饋,要設定倫理、金融、法律等界限,還有進一步做到賦能;管理則是教你設定目標、計畫然後測量結果。只是,即便有這些建議,作者也坦言還是無法幫助讀者找到領導或管理的本質來適應特殊情境,但確實能降低可能會犯的錯誤。

本書介紹了基本的工作建議,也有更進一步提示「創新」或是「專案管理」的注意事項,讓如何做一個公務人員的建議更為全面性;美中不足的是本書僅針對中央部會的新進員工提供工作方法,而無法直接處理在地方政府或執行機構特有的挑戰,作者也架設了網站(<http://www.civilservant.org.uk/>),接納多方經驗所歸納出的建議,來不斷更新、與時俱進,以符合實務的需要。

二、如何在公部門求生存

Ashworth 所著的《困在狗與消防栓之間—如何在公部門求生存》(Caught between the Dog and the Fireplug, or How to Survive Public Service),背景是在美國,作者擔任 21 年專門委員後轉任教職,他的學生們認為以公務經驗來解說學術理論或政策模型甚為實用,因此作者便將自己的公務經驗轉換為一個叔叔對姪子的

² 英國的權力下放跟其他地方自治的國家相比,差別在於英國的國家政治體制仍維持單一制,主權仍歸屬中央政府,擁有最終決定權,可以隨時收回或更改相關權力。

叮嚀，透過寫信的方式來介紹政府部門的工作。有別於前一本書的作者只有中央政府的實務經驗，本書作者擁有聯邦與地方政府的工作經歷，闡述了新進公務人員可能會面對的困境與選擇，以及個人能夠有的改變，以建議的方式來說明如何成功做一個公務人員。

從書名就可以想像公務人員的處境，在民主政治環境下，立法者為了有所表現而要滿足選民的特殊待遇，被比喻為會發脾氣、對你狂吠的「狗」，而你的長官則是追求穩定一致的「消防栓」，把你推向前面對，公務人員就夾在兩個對立之間求生存。本書共有 16 封信，歸納之後同樣可以區分為三大類建議，包括「人際互動」、「公共服務倫理」，以及「領導與管理」。有別於第一本書強調新進員工的入門技能，Ashworth 認為可以從學校的課程獲得幫助，把此書定位在後續工作的建議，著重在「人際互動」之上，例如新上任的長官覺得你是前任的人馬，而想要把你開除的時候，你要如何與他相處？這類的互動對象包括了政治人物、長官、部屬、同事、媒體、委員會、民眾等。進入政府部門第一堂課的就是學習與民選政治人物相處，國會議員有滿足選民期望的需求，但公務人員必須要遵循標準或程序、導致能做的很少，就成為他們的眼中釘而對你發脾氣，你就像是站在狗（立法者）與消防栓（長官）之間進退維谷，但這就是公務人員的工作責任，民主治理不可避免的一部分，你要花很多的時間來嘗試說服他們、或者改變自己；跟長官相處，可以把他當作是你的老師，仔細觀察、學習他們的行動、陳述和風格；跟媒體相處，則是建議要跟媒體親近，了解他們的截稿時間，努力幫助記者作好他的工作，不用擔心被記者出賣，因為他們需要你的幫助，也毋須害怕引用錯誤，就讓記者欠你人情；作者也另外提醒，因為每個人的生活經驗不同，不可避免的一定會有你討厭的人，可能是長官把你當作工具、可能是外部的民眾對你生氣辱罵、也可能是同事爭功諉過、或是小團體的排擠霸凌，都要學習面對、與之相處。

第二個建議是有關「公共服務倫理」，例如長官要你遵守你覺得不適當的命令，你會不會為了將來的升遷而不敢拒絕？作者坦言這是最沉重的主題，卻是公務生涯中不可逃避的問題。每個人都有 Maslow 所稱的「內在良心」（intrinsic conscience）來判斷好壞或對錯，但幾乎所有的公務人員都會經歷這兩件事情，讓你對自己失望，第一、你必須要遵守那些你覺得是錯誤或不當的命令，第二、你會為了升遷而妥協了自己的正直。因此，除了內在良心之外，我們也需要藉由公民參與、知識的傳遞分享、開放公共討論等，讓衝突的價值可以各自表達意見、談判協商來獲致可接受的解決方案。

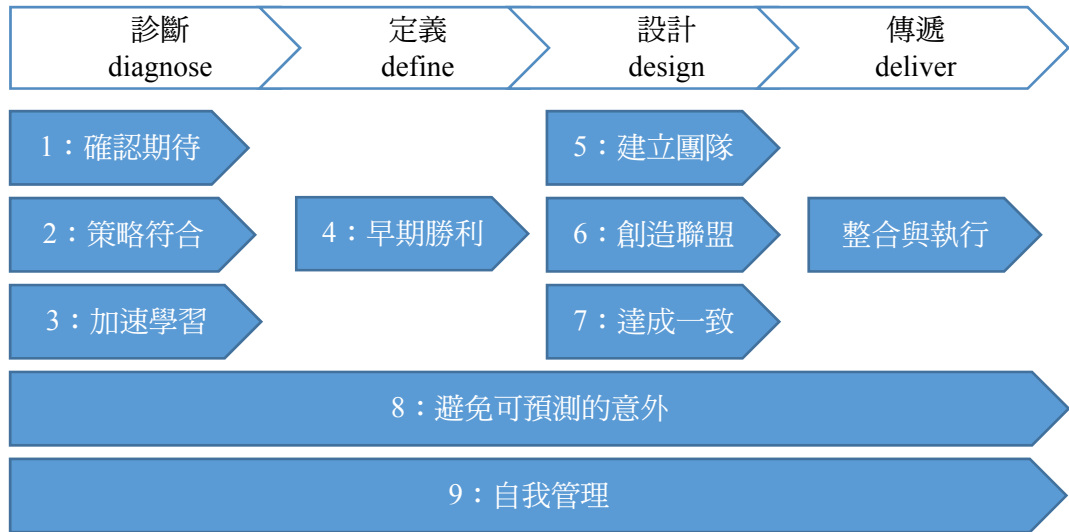
第三個建議則是有關「領導」，例如你會不會對自己過於自信，而不願意接納別人的意見？雖然市面上有很多領導的書籍，但領導是藝術、不是科學，不該有公式可以套用。領導者要學會在不同場合扮演適當的角色，也要關心決策過程、發展解決方案，而不應該將時間浪費在小細節上，因此領導者也要授權給部屬，讓自己可以專注在爭議的議題上；還要學會快速轉換，隨時可以在短時間內投入另一個新的議題；更重要的是要關心自己的員工，照顧自己的人馬，讓對的人到對的位置，也會接受責難、把功勞分給部屬。

當然，除了基本工作建議，也同樣有提到「創新與冒險」，呼籲公務人員要多花時間精力來準備應付突發事件；並另外提出了可能會面臨到的威脅、賄賂或是特權等壓力與影響；也明白指出如果想要獲得更高的職位，就要「跟國王走在一起」，憑藉自身的專業技能，包括人際關係、溝通、寫作等，來幫助你晉升到領導職位。最後，作者也在結語提醒，公務人員永遠不要忘記服務的對象是人民，要幫助那些有困難的人、保護你所服務的人。

三、新管理者的關鍵 90 天

Daly、Watkins 與 Reavis 等人所著的《進入政府的前 90 天：各層級新公共管理者的關鍵成功策略》（The First 90 days in government: Critical success strategies for new public managers at all levels），作者之一的 Daly 同樣擁有長達 33 年的政府工作經驗，他利用大半的時間來訪談許多主管與管理職位候選人，當他們確定要出任時，就會問「根據您的新職位，您會做些什麼？」有些人會很明確知道要做那些、以及如何達到；有些則是毫無頭緒，還會說頭兩個月什麼也不做。這些新進主管有些可能是來自企業或非營利組織，第一次進入政府部門壓根沒有意識到公、私之間巨大的鴻溝，這本書就提供了一個架構，來幫助了解政府部門新進的領導者頭幾個月會面臨到的挑戰，並且如何成功應對。

本書描繪了一個路徑圖供遵循，從**診斷**情境發展合適的策略、**定義**欲達成的目標，來進行關鍵的**設計**，進而整合這些元素來**傳遞**結果，包含了 9 個關鍵的挑戰如下圖一。



圖一 轉換路徑圖

資料來源：*The First 90 Days in Government: Critical Success Strategies for New Public Managers at All Levels* (p. 13), by P. H. Daly, M. Watkins, & C. Reavis, 2006, Boston: Harvard Business Scholl Press

首要任務就是要「確認期待」，先跟你的老闆對話，確認他的期待之後再開始，依序先是診斷您要進入的情境、看見外在環境的全貌、投入、處理具體挑戰、再訂定轉換計畫。過程中不要想改變老闆、不能讓老闆感到吃驚，也不要只帶著問題找老闆。第二個任務是「讓策略符合情境」，也就是依據情境診斷來選擇策略，進行變革領導；接下來「加速學習」，瞭解組織的技術、政治和文化，進而「獲得早期勝利」，也藉由這種早期的勝利、能夠再驅動行為變革。

第五個步驟開始，從個人層次提升到團體層次，要「建立團隊」及「創造聯盟」，先是重建組織內部的團隊，調整人員，把正確的人放在正確的工作上，並界定他們的目標來進行考評與獎懲；接著是與組織外部創造聯盟，從影響團體中找尋支持者與可說服者來創造與維持聯盟。第七個步驟則是整合的階段，讓組織結構能與內部的任務與目標、外部的環境需求「達成一致」，簡單的說就是指認那些不一致、提出策略，然後進行變革，包括了改變結構、關鍵系統的一致、發展團隊技能、瞭解團隊文化。

第八個任務則是要「避免可預測的意外」，這些意外可能來自外部的政治移轉、民意趨勢、國家級災難、經濟變遷，也可能是內部的資訊系統崩潰、關鍵人力流失、組織政治陰謀等。那些不應該成為意外的，必須要事前妥善因應，或是找到

可信任的專業人士來幫忙處理；只是，最大的風險可能就在新進主管的身上，因為自己的心態會忽略或刻意規避問題，必須要逼迫自己離開舒適圈，因此最後一個任務是「自我管理」，避免落入陷阱，專注自我效能，強化個人紀律來增進效率。

一直以來，公部門都花太少的精力協助新進的領導者適應這個轉換的關鍵時刻，導致很多優秀或有潛力的人才付出了很高的學習成本，作者也因此期許能藉由此書精進公務領導，使國家及人民受益。

參、分析與比較

在經濟掛帥的時代，公共服務的吸引力有限，這三本書不約而同地推薦了從事公職的價值，也提供了新進人員從事公職的建議，值得我們深入閱讀。此外，三本書的共通點在於作者都是具有實際公務經驗，書本的內容都是多年的觀察與經歷所累積，而不是理論空談；雖然都是寫給政府的新進員工，但是前兩本是寫給基層，要累積一定工作資歷後才需要學習領導、第三本則是寫給新主管，帶領團隊達成組織期待。

這三本書的順序，其實可視為一個新進公務人員的發展路徑圖，第一本書寫給新進基層員工，也就是完成第一份工作的具體作法與細節；接著當你熟稔完成工作的專業技能後，就會開始思考職涯發展，而去變換工作、職務歷練，這時候就需要第二本書教你除了要會做事、也要會做人；等一定時間到了晉升主管後，就可以參考第三本書來幫助你做好領導者的準備。

就前兩本同樣寫給基層員工的書來看，雖然分別在英、美兩國不同的背景，但是同樣都是先談如何把工作做好，與人相處的訣竅，再談到公共服務倫理、以及領導與管理，甚至也都提示公務人員需要創新。但如果進一步要區隔兩本書的內容，就可以發現英、美兩國新進的基層公務人員要學習的技能，很大程度的差異是與兩國憲政體制的不同有關，英國採取的是內閣制，內閣成員就是國會議員，常任文官不用負政治責任，由大臣直接對國會負責，所以英國強調較多工作技能，主軸就是支持大臣，主要就是學習如何工作；相較之下美國是總統制，行政機關與立法機關是相互獨立的，因此就會比較強調和政治人物、國會議員，及選民間的人際互動相處，重點不再只是完成工作，更希望幫助新進公務人員在政治環境中生存。

前兩本以基層新進公務人員角度出發的教戰守則，雖然憲政體制或文官制度跟我國背景有所不同，但在完成工作或是與人相處上面的細節，都是值得參考的；至

於第三本針對新進主管的建議，雖然我國不像英、美兩國有設立高階主管制度，對外開放遴選高階人力，我國擔任主管職位的常任文官都是要由內部人力逐級晉升，對於政府內、外環境都已相當熟稔，某些章節的功夫或可省略，但以老闆的期待出發並努力達成，卻沒有談到公共服務倫理，也是民主體制運作日趨成熟的國家所要思考的問題，公務人員究竟是為民服務的「公僕」，可以擁有自主性，還是為了執行國家意志，貫徹勝選政黨的政見，而變成了為長官服務，或許就是我國在憲政體制上採取折衷作法想取得的平衡。

最後，這三本書幾乎很少提到公務環境的黑暗面，雖然有提到要學習與討厭的人相處，當作朋友一樣忍耐，或是困在立法者與長官之間就是想辦法說服他們，但是面對一些棘手問題，例如辦理採購、選民服務、或是弊端揭發，要如何保護自己，又不會破壞組織氣氛，如果能有豐富公務經驗者歸納原則可供遵循，而不是冰冷的法條說明，或許是初任公務人員更想學習的「為官之道」；此外，像是人事制度的不足或管理制度的缺失，都會影響到公務人員的工作態度與效率，如果能讓初任公務人員預先瞭解、學習接受，就像是與討厭的人相處一樣學習忍耐，也許也能讓新進人員更融入公務環境中，減少不適應的情況發生。

肆、結語

2016年有一位基層公務人員出版了《公門菜鳥飛》一書，還給即將上任的行政院長林全寫了一封信，娓娓道出公務人員在舊文化與制度中的無奈，讓許多外部的人認識到政府內部的實務運作情形，恰好可以與前面三本書的內容互補。三本書是從微觀的角度來介紹新進的公務人員應該具備的專業職能、要做些什麼，以及他們會遇到哪些可能的問題與困境，《公門》一書則是從中觀的角度，強調制度的運作對公務人員的影響。只是，當我們在感嘆政府內部制度的諸多不足，思索如何改善之餘，或許有些問題在借鏡英、美兩國後，也不必過度苛責。例如，「我們的公務員，曾經是各項專業中的佼佼者，但在政府運作中，卻逐漸失去專業思考的空間」（魚凱，2016：315），文官體系的專業性在民主政府的運作過程中是如此絕對的必要嗎？英國文官是被雇用來幫助大臣實現變革，即便文官的建議跟最後的決策是相反，仍要去執行；美國文官也在無法說服立法者或長官時，就必須要改變自己。看過這三本書，再回頭審視那些我們所擔憂的問題，或許正是民主運作過程中的核心價值，要以更正向的態度來看待才是！

參考文獻

- 魚凱 (2016)。公門菜鳥飛。臺北：網路與書出版。Yu, Kai (2016). *Gong Men Tsai Niao Fei*. [Go forth, newbie civil servant]. Taipei: Wang Lu Yu Shu Publishing.
- 蘇偉業、黎世輝 (2011)。為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析。行政暨政策學報，53，25-64。So, Bennis Wai-Yip & Li, Shi-Hui (2011). Wei Shen Me Chu Ren Gong Wu Ren Yuan Jih Wei Pei Jih Tsai Yong 「Fen Fa」 Jih Du? Yi Ge Li Shih Huei Gu Fen Si [Why is the Job Position of the Newly Appointed Civil Servant Centrally Assigned? A Historical Perspective Analysis]. *Journal of Public Administration & Policy*, 53, 25-64.