



從 OECD 國家經驗論 我國文官培訓制度 之回顧與展望

彭錦鵬 ■ 中央研究院歐美研究所 副研究員
國立臺灣大學政治學系 副教授

我國文官培訓制度歷史久遠、成就斐然。但在 21 世紀之初，網際網路科技將公共治理所牽涉的地理、時間隔閡大幅消除，而兩岸關係快速發展、國內外經濟產業競爭加速、全球高齡化少子化普遍發生、貧富差距擴大、政經社文各項不穩定因素摩擦擴大、社交媒體盛行，文官體系所要面對的治理問題越趨複雜，並應民意要求而必須快速回應。面對公共治理環境大幅變遷之際，觀察先進國家公務人員訓練制度之演變，從而對我國文官培訓制度進行回顧與展望，乃為必要的課題。

壹

OECD 國家公務人員訓練制度

經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）早期是全球先進國家所組成的國際

組織，後來陸續加入後共產國家和新興經濟體，目前有 34 個會員國。這些國家所擁有的公務人員培訓制度，如從整體來加以觀察，不難看出各國公務人員培訓制度的歷史背景和發展軌跡，並從中吸取經驗。

公務人員的訓練制度除了英國、法國、德國等少數國家外，長久以來都是被大部分 OECD 國家所忽略。這個情形到 1960 年代末期才因為行政改革受到重視，必須運用到預算制度、規劃方法、組織策略等管理技術，才有比較明顯的改變。

OECD 國家公務人員訓練制度的發展各不相同，而制度的差異基本上和國家體制息息相關。對於單一國而言，訓練機構通常是中央集權的，相對的，在聯邦制國家，中央和地方都有訓練機構，同時各有其不同的訓練目標、策略和內容。

OECD 國家公務人員訓練制度也會因為

文官體制的不同而有差異，採用職涯體系或者職位體系，其訓練方式也會有所不同。職涯體系的文官制度主要在提供公務員職涯發展上需要的訓練。相對的，職位體系的文官制度中，「職位制」所甄選出來的是專家，除了高級文官團的需要以外，一般不會特別為其規劃職涯發展。

對於傳統的職涯體系文官制度而言，職前訓練和在職訓練都非常重要。主要原因是最初甄選進入政府服務的公務員，並沒有特定的公務專業，而職前訓練有助於融入文官體系。在職訓練則主要在提供公務員職務陞遷調任的培訓準備。不過，就算在職位體系的文官制度中，專家雖然有其專業，但在其工作領域仍然需要不斷更新技能，訓練也就在所難免。

影響 OECD 國家公務人員訓練制度的第三個重要因素是考選哲學。大多數國家在遴選人才時，都要求特定的教育背景，否則就需要在錄取之後，提供比較長和完整的訓練，以便能勝任公職。因為公務員已經具有特定的教育背景，大部分歐洲國家政府就不太需要後續的在職訓練。

以上 3 種因素強烈影響了特定國家公務人員訓練制度的架構、大小、和所牽涉的成本，甚至於也決定了訓練規劃、監督和控制訓練目標、訓練策略、以及訓練內容。不過，整體而言，文官制度（職涯體系或職位體系）和考選哲學（通才教育或工作有關教育）都來自於行政的傳統和哲學，而且可能是憲法所規定的，也就難以改變。

除了以上 3 項結構性因素以外，影響 OECD 國家訓練制度的其他因素還包括：訓

練目標、法律架構、經費、訓練機構和法源、訓練師和教學技能、訓練內容、訓練需求等。這些因素之間，其實是會互相影響的，比方說，一旦決定訓練目標就會影響到訓練的內容、講師的地位。

OECD 國家公務人員訓練制度的訓練目標，主要當然是支持行政改革和現代化的執行工作，但是其他操作性的目標則包括非常廣泛。OECD 的研究指出，各國公務人員訓練制度的訓練目標包括以下各項（OECD, 1997）：

- (一) 協助行政改革和現代化的執行；
- (二) 針對公共服務環境的技術和法律變遷，進行技能和資格的調整，以提高績效；
- (三) 執行工作時，提高效率、降低成本；
- (四) 提升水平工作調動時所要求的必要專業能力；
- (五) 提高員工士氣；
- (六) 改進人力資源管理（例如性別平等）；
- (七) 改善公部門和民眾、顧客的關係；
- (八) 協助員工個人發展；
- (九) 發展國際合作和歐洲整合。

OECD 國家訓練制度的訓練經費在制度上有兩種做法，分別是採用集權或者分權的經費分配，但也有許多國家採用混合式的經費預算。1980 年以來，新公共管理哲學成為歐洲國家的顯學，政府必須採用企業管理導向、顧客導向、成本導向的管理機制，訓練機構就越來越需要面對私部門的市場競爭挑戰。特別是英國和北歐國家的訓練機構都做了相當大的調整，最後英國因為財政困難，終於將公務人員訓練制度實施完全民營化。

英國政府首先在 2011 年 4 月將其文官



訓練制度命名為「文官學習」(Civil Service Learning, CSL) 機制，主要目的就是由中央統籌所有的文官基本學習和發展，並將教室課程大部份改為線上資源和數位學習。「文官學習」的主要功能就是負責訓練課程的採購工作，所有英國文官都透過「文官學習」的網站進行學習和註冊課程。2012年4月開始，英國政府啟動了全新的訓練體制，也就是將1970年設立文官學院以來的政府訓練體系完全民營化。(彭錦鵬，2012a)

OECD 國家公務人員的訓練因為人數多，所需要的訓練經費也相當龐大，然而，就算世界上最為先進的國家往往也很少有關於訓練經費的整合數據。根據 OECD 的研究指出，1989年英國公務人員訓練經費為人事成本的6% (私部門大約2%)，訓練成本中受訓人員佔43%，訓練師25%，住宿16%，參加費用12%，受訓人員旅費津貼7% (OECD, 1997)。這一份研究同時也指出，法國1993年公務人員訓練經費為人事成本的6.63%，其中受訓人員的薪水佔4.82%。

OECD 國家公務人員訓練機構的設置情況是相當多元的，例如西班牙訓練機構設於公職部，法國設於行政改革部，德國、荷蘭設於內政部，英語系國家則大多設於文官委員會。歐盟國家則有設於荷蘭馬斯垂克的歐洲公共行政學院。

除了常設機構以外，OECD 國家公務人員訓練制度還包括運用大學課程 (美國加拿大公共行政碩士)、特別學校 (法國研究所層級)、甚至於文官學院 (德國、研究所和職員層級)。其他多元的訓練方式還包括以下各種型態：德國聯邦學院提供最多六星

期短期上課、大學逐漸加入提供公務員在職訓練、法國國家行政學院也提供在職訓練、利用私人訓練機構。不過利用私人訓練機構的情形較少，主要原因在於收費較高，取代的做法是聘請約用私部門顧問。OECD 各國訓練機構也透過例如國際行政學院聯合會 (International Association of Schools and Institutes of Administration, IASIA) 建立國際網絡，以進行互相學習，從而改進訓練效果的做法。

綜合以上分析，OECD 國家公務人員訓練制度整體而言，和其憲法架構屬於單一國或聯邦國息息相關。其次，訓練制度和文官制度是屬於職涯體系或職位體系密切關聯。第三、公務人員訓練制度和考選制度是密切互動的。OECD 國家公務人員訓練制度的總體目標在支持行政改革和現代化的執行工作，但是其他操作性的目標則包括非常廣泛，因此也就必須不斷檢討改進，以提升公務人員行政職能、政府行政效能、增進國家競爭力、提高人民幸福感。就訓練制度和機關組織而言，各國皆由中央政府設立「單一」的訓練機構以統籌中央政府的公務人員訓練政策與實際執行工作。21世紀各國公務人員訓練制度最大的變革，就是英國將整個公務人員訓練制度民營化，其主要背景雖然是面對財政困境所作出的決策，但民營化制度的設計和理想，以及從而達成的財務精簡、效率提高、訓練成果提升，仍然值得各國加以重視。各國公務人員訓練制度所採行的訓練方法是多元的，並不僅限於正規的訓練機關所執行，也可以和大學、私部門的訓練機構、國際行政訓練組織合作。

貳

我國公務人員訓練制度與實務之現況

在瞭解 OECD 國家公務人員訓練制度的大致發展方向後，本文接著對我國公務人員訓練制度與實務進行分析。對於近年來我國公務人員訓練制度最為相關的政策指標是，政府在 2010 年 1 月 23、24 日舉行全國人才培育會議所達成的公務人員人才培養制度的主要改革目標：

- (一) 為靈活政府研究機關（構）相關研發人員之進用，建議依業務特性及用人實際需要，另採審查研發能力與成果等方式行之，以突破現行用人瓶頸。
- (二) 公務人員考試除筆試外，視考試性質，研議採行多元評量方式，分試或分階段考試。
- (三) 創設高階主管特別管理制度，就高階文官經嚴格篩選，建立人才候用名冊，施予完整培訓歷練，包括國內外訓練進修、跨機關、領域與公私職務交流，以及給予較高的待遇，且從嚴考核淘汰，以帶領全體文官，提升政府整體效能。
- (四) 與國內外大學合作辦理中高階公務人員培訓。
- (五) 對中高階公務人員之培訓，除一般的專業、管理及領導能力之外，應強化其具有前瞻、創新、國際觀及整體觀點的政策規劃能力；並應增進其能快速回應國家及人民需要的執行力。

針對以上公務人員人才培養主要改革目

標加以分析，明顯看出其主要對象仍在於培養高階文官的公務能力。首先，公務人員的訓練制度本質上是追求提升公務人力的素質和整體政府的行政能力，如果能夠透過具有效度的公務人員考試，吸收優秀的行政人才，相對將會減少公務人員訓練作為的需求。就政府改革的進度而言，人才培育會議所建議公務人員考試採行多元評量方式、分試或分階段考試，目前分階段考試的法源已經修法通過，而其實施辦法正由考選部研議規劃之中。至於公務人力中，研發人員之進用彈性制度，目前尚未有特定立法。整體來看，全國人才培育會議所建議的主要公務能力提升制度，幾乎都集中在中高階公務人員的部分。前人事行政局局長吳泰成在全國人才培育會後曾經表示（2010.2.17），政府正在規劃高階文官的特別管理制度。而考試院也在 2010 年 12 月 2 日第 11 屆第 114 次院會通過「建構高階文官發展性培訓制度」案，其中包括建構高階主管特別管理制度。但是，從全國人才會議結束到現在已經 5 年半的時間，歐美國家所普遍設立的「高級文官團」（Senior Civil Service）制度，我國到現在仍未完成規劃和立法的工作。（彭錦鵬，2012b）

從我國公務人員訓練體系的整體作為來看，訓練經費自 2010 年開始已經有較大幅度增加，並且因而增加各個層級的訓練班隊。以 2009 年為例，在中高階公務人員的訓練上，就開辦了以下各項訓練：（人事行政局，2009）

1. 12 職等的國家政務研究班（6 週）、前瞻領導研習營（2 天）、全球化領導能力研習班（2 週，新加坡李光耀學院 35



人)。

2. 11 職等以上的地方政務研究班 (2-3 週)、高階領導研究班 (5 週)。
3. 9 職等以上的卓越管理研習營 (2 天)、全球化及管理效能研習營 (5 週, 其中國外 3 週, 國內 2 週, 分別為英國倫敦政經學院班 30 人和哈佛大學班 49 人)。
4. 8 職等的中階主管培訓班 (10 天)。

在 2008 年以前, 我國每年派遣中高階文官到國外觀摩學習的團體最多只有一個。但是在 2008 到 2010 年間人事行政局就辦理 15 個國外研習的班期, 合作大學包括美國哈佛大學甘迺迪政府學院、美國喬治亞華盛頓大學、美國研究所、英國倫敦政經學院、英國劍橋大學、英國皇家公共行政學院及國家政府學院、日本早稻田大學、新加坡國立大學李光耀學院 (范祥偉, 2010)。2008 年以來的公務人員訓練特別加強中高階公務人員的國外研習, 這些為期兩個星期的班期參加人數眾多 (510 人), 經費支出龐大。嚴格而言, 國外參訪的研習效益並不容易確定, 但對於拓廣中高階公務人員的國際視野和經驗, 應該有相當大的幫助。2010 年之後兩、三年之間全面調訓中央政府的科長, 以加強管理能力和認識政府政策作為, 是我國公務人員訓練作為中之創舉, 受訓人數高達 2,935 人。

在過去四、五年中, 人事行政總處對於中高階公務人員的培訓工作大致上分成以下的類別: 對於高階及中高階主管透過短期國內外研習和國際性會議, 增加出國培訓機會, 提高國際能見度。對於中階主管則透過獎學金和出席國際會議, 培養中長期主管人

才, 並提升語文能力。整體上而言, 過去四、五年中行政院體系對於中高階公務人員的訓練, 在訓練班級、國際化語言能力和實地考察、中長期培養人員、訓練經費等方面, 都呈現大幅提升的效果, 相對於 2008 年以前的訓練能量和成果, 有明顯的成長。

另一方面我國的公務人員訓練機構也產生了重大的質量變化。在我國 1997 年修憲精簡省政府組織、人事行政局組織法制化 (1993)、國家文官培訓所成立 (1998) 之後, 公務人員培訓體制已有大幅度的精簡和改變。

行政院所屬 52 個訓練機構精簡為 11 個 (詳如表 1)。分別為: 衛生福利部的衛生福利人員訓練中心、外交部的外交及國際事務學院、法務部的司法官學院及調查局幹部訓練所、經濟部的專業人員研究中心、財政部的財政人員訓練所、行政院人事行政總處的公務人力發展中心及地方行政研習中心、行政院環境保護署的環境保護人員訓練所、行政院海岸巡防署的教育訓練中心、交通部的民航人員訓練所。如由訓練內容性質來看, 除了公務人力發展中心和地方行政研習中心是屬於綜合性培訓機構外, 其他 9 個行政院所屬機關所設立的訓練機構, 均屬專業性培訓單位。

行政院以外, 另外, 我國公務人力訓練機關除各一級機關所屬訓練機構計有 4 個, 包括司法院的法官學院、考試院的國家文官學院、監察院的審計部審計人員訓練委員會 (任務編組) 以及國家安全會議的國家安全局訓練中心 (內部單位) (參見表 2)。

我國訓練機構的設置, 在訓練場所型態

表 1：行政院所屬訓練機關

公務人員訓練機關	主管機關	備註
衛生福利部衛生福利人員訓練中心	衛生福利部	原內政部社會福利工作人員研習中心 102.7 改制
外交部外交及國際事務學院	外交部	原外交領事人員講習所 101.9 改制
法務部司法官學院	法務部	原司法官訓練所 102.7 改制
法務部調查局幹部訓練所	法務部	
經濟部專業人員研究中心	經濟部	
財政部財政人員訓練所	財政部	原財稅人員訓練所 102 改制
行政院人事行政總處公務人力發展中心	行政院人事行政總處	
行政院人事行政總處地方行政研習中心	行政院人事行政總處	
行政院環境保護署環境保護人員訓練所	行政院環境保護署	
行政院海岸巡防署海巡署教育訓練中心	行政院海岸巡防署	
交通部民用航空局民航人員訓練所	交通部	

表 2：行政院外中央層級之訓練機關

公務人員訓練機關	主管機關	備註
法官學院	司法院	原司法人員研習所 102.7 改制
國家文官學院	考試院	原國家文官培訓所 99 改制
審計部審計人員訓練委員會	監察院	任務編組
國家安全局訓練中心	國家安全會議	內部單位

上最特別的是將人事行政總處轄下的公務人力發展中心大樓營運，透過委外經營的方式辦理而節省了大量的營運維持費用，這種運作方式相對於外國公務人員訓練機構採用自行營運、或借用場地，均是比較創新的做法，值得肯定。公務人力發展中心的大樓營運，透過委外給福華飯店經營所達成的成效包括

（公務人力發展中心，2009）：

- （一）訓練班期大幅成長：2008 年開辦 483 期，比委外之前每年開辦班級數 82 個，成長將近 6 倍。
- （二）減少人力成本：新建大樓之後所需的餐飲和住宿專業人力需要增加 170 人，10 年委外營運大約相當於節省人事成本 10



億元。

(三) 減少業務營運成本：新建大樓的營運和管銷成本在委外辦理之後，10年期間節省大約10億元。

(四) 增加政府收入：受委託廠商每年必須支付定額權利金、權利金抽成、及依法繳交土地稅、房屋稅、營業稅、營利事業所得稅，10年期間增加政府收入約9億元。

(五) 提高大樓使用效益：政府使用大樓僅限於一般辦公時間，每年使用天數大約250天，但是委外之後則全年無休。

就訓練方法而言，OECD國家中最高度利用數位學習的國家，是採用公務人員訓練民營化的英國。訓練課程採用數位學習最主要的優勢在於減少高成本的老師親自上課、提高課程教學水準、方便任何地方、任何時間的學員上課，並從而大幅度減低同樣課程高度重複開課的情形，也大幅減低訓練成本。

在這個公務人員訓練的數位化世界潮流中，公務人力發展中心已經建立網站，提供「學習入口網站」、「線上教室系統」、「測驗評量系統」、「網路讀書會與論壇」、及「同步互動系統」等新形式的線上學習課程和網路環境。線上課程「e等公務園」截至102年7月31日止會員人數已逾33萬4千人，通過學習認證之總時數累計超過1,106萬1千小時，開放選讀之線上課程包含「政策法制」、「領導管理」、「應用外語」、「電腦應用」、「樂活生活」及「網路文官學院」等6大類，計788門課程（公務人力發展中心網站，2014）。公務人力發展中心在2008年開始推動完全的線上學習課程，辦理「數

位學習輔導及規劃人才研習班」，課程內容包括：線上課程學習、同步學習、非同步參與各階段線上學習活動等內容。另外辦理菁英領導班回流教育，也採用線上學習的方式，引進美國哈佛大學商學院的線上課程（公務人力發展中心，2009）。

在公務人力發展中心這個長久而廣泛的基礎之上，國家文官學院是否需要建立同樣一套數位學習的基礎架構，甚至於投資更大的資源以加強或提升公務人員數位學習的訓練能量，從政府資源有限的角度來看，顯然是值得深入探討的。如何尋求制度性的解決途徑，消除中央政府雙元訓練體系的重複與浪費，也有賴人事行政總處和文官學院共同研究改進。

中華民國公務人員訓練機制在20世紀末期已經有了明顯的轉變。一方面透過精簡省政府組織及組織改造、立法院決議要求的政治過程，訓練機構的數目大幅度減少。另一方面則因為在法律規定、政治力的運作下，考試院對於公務人員的訓練權責，從公務人員考試法中有關筆試及格人員需要訓練的最初狀態，在過去24年中逐漸擴大，並在高階人員的訓練權責方面，形成和行政院互相競合的狀態。我國中央政府公務人員訓練機制在國家文官學院和公務人力發展中心立法之後，形成一個政府兩個訓練體制的「雙元困境」。考試院文官學院法定關於高階公務人員中長期培訓之權責，在調訓公務人員時，基本上需要得到掌管將近百分之九十八全國公務人力之人事行政總處的支持，才能順利推動。

整體而言，我國公務人力訓練和發展的

現況長久以來存在下列 4 項問題（彭錦鵬、劉坤億，2009）：

- (一) 公務人員缺乏回應區域化和全球化變局之能力。在全球化與區域化的衝擊下，我國公務人員無論是在研擬或執行政策方案時，無可迴避地將觸及到區域性或全球性的國際事務與國際組織。即使在處理國內事務時，也經常難以迴避鄰近國家政策的影響。
- (二) 公務人員缺乏跨部會政策及業務協調、統合之能力。雖然行政院政務委員具有跨部會協調之功能，但眾多政策方案之規劃、研議，必須藉由部會間幕僚協調作業完善，始能有效提高政策整合。但是各部會司處層級，對於跨部會政策及業務之協調、統合，難脫本位主義之窠臼。
- (三) 培訓機構過於保守，培訓功能不符時代需求。培訓機構往往僅淪為師資與學員的媒合者，而缺乏在課程設計、訓練方法改良、師資培育、訓練需求與訓練成效評估等方面的積極功能。培訓單位未確實實施訓練需求評估，致使訓練方案無法緊扣機關組織發展趨勢、首長及主管之用人需求，以及滿足公務人員個人能力提升和生涯發展之需求。
- (四) 缺乏培養高級文官的統合專責培訓機構。前述三項問題，都可能發生在任何國家，但觀察先進國家的高級文官培訓體系，大多建置了計畫性培植高級文官的訓練機構，以滿足前述公務人力發展上的需求，例如英國訓練民營化以前的「文官學院」，美國的「聯邦行政主管

學院」（Federal Executive Institute），法國的「國家行政學院」（Ecol Nationale d'Administration），德國的「聯邦公共行政學院」（Bundeskademie fur Offentliche Verwaltung），日本的「公務員研修所」；甚至中國大陸也在經濟開放改革需要更正規的技術官僚需求下，於 1994 年成立「國家行政學院」以培育中高階管理幹部。但是我國的訓練體系研議多年，仍然無法形成對於高級文官培訓的統一政策和主管機關。

以上的看法在政府部門檢討中，也提出相同的觀察。行政院在 2014 年 1 月 29 日核定的行政院所屬機關及地方機關公務人力培訓推動方案中，也明確指出我國行政部門存在的公務人員訓練主要問題（行政院，2014）：

- (一) 相關訓練缺乏系統性及整體性。中央及地方機關皆各自訂有相關訓練計畫以分別規劃執行，類別及種類眾多，但是缺乏整體性及系統性。
- (二) 關鍵性職務人才缺乏計畫性培育。由於缺乏計畫性策略做法，無法落實長期培養人才的目標，不利於公部門育才、保留人才與延攬人才，從而影響政府機關整體人力運用。
- (三) 選訓及訓練成效評估相關機制未完備。目前訓練需求評估及選訓作業機制功能有限，且訓練成效未能有效追蹤評估。
- (四) 訓練資源未能做最有效運用。

衡平而言，基於本文以上之各種分析，中華民國公務人員培訓制度大致呈現以下特色：



- (一) 各種綜合性和專業性培訓機構在數量上已能滿足訓練需求。
- (二) 綜合性訓練機構例如公務人力發展中心在訓練設施方面的委外經營，具有國際性的獨特價值和優秀品質。
- (三) 綜合性訓練機構的訓練課程多元而豐富，在數位學習方面也具有一定的質量水準。
- (四) 透過終身學習，強制要求公務人員每年之訓練時數，有助於公務人員知識技能之增長。
- (五) 公務人力發展中心和國家文官學院的法定權責仍有重疊之處，將造成訓練資源重複投資、訓練課程和內容缺乏協調、接受訓練公務人員缺乏行政主管之有效參與和評鑑、訓練需求之評估制度難以建立等缺點。
- (六) 公務人力發展中心和國家文官學院對於高級文官之培訓工作尚缺系統性之規劃、評估、與協商。

因此，針對以上所敘述的我國公務人員訓練制度和實務所呈現的現象，可以將其分類為以下的問題結構。

- (一) 在憲法層次上，需要解決國家文官學院和公務人力發展中心在權責分工上的重疊現象。
- (二) 在文官體系層次上，關於高級文官的甄選、訓練、和培養，仍然有待考試院主導訂定高級文官團的人事新制度。針對考試院五年半前就已決定建立高級文官團制度，但一直停留在空中樓閣的階段，人事行政總處應考慮研議提出僅適用於行政院及所屬公務人員的高級文官團制度草案，送交考試院、立法院審議，以免曠日廢時，新制度遙遙無期。高級文官團無論採取何種形式、內容的人事制度架構，將需要建立適當的訓練與培養制度，有效解決目前與中高階層公務人員訓練相關的各種環節和配套。
- (三) 在行政院所屬機關層次上，應全盤檢討公務人員體系的訓練需求與訓練作為。依照 100 年 11 月 14 日所通過行政院人事行政總處組織法第二條的規定，總處掌理行政院所屬機關及地方機關公務人員訓練、進修與在職培訓發展之規劃、執行及評鑑。基於法律授權，人事行政總處將能名正言順的監督與促進所有行政院所屬機關的公務人員訓練事項，其中最重要的核心就是督促各訓練機構進行訓練需求、跨機關訓練資源之合理規劃與共享、提升訓練方法和效能、促進公務人力訓練之整體性和系統性。
- (四) 在訓練實施方式層次上，應在訓練需求重新釐清、確定之後，加速檢討訓練方法、內容、技巧、以及師資之適當遴選和提升教學能力。英國公務人員訓練制度採取民營化的過程之中，對於訓練方法的重新定位，是值得我國訓練制度參採的案例。

英國公務人員訓練民營化之後，文官學習計畫更注重數位學習、線上學習資源、以及在工作場所的學習，例如現場教導 (coaching) 和師徒制教導 (mentoring)。這種訓練方法的改變，有助於英國文官選擇對他們最適合的學習管道。英國文官訓練民營化的一個重點是，大量增加電子化教學。但是

Civil Service World (CSW) 2013 年 2 月民調顯示，課堂的學習仍然被認為是最具有價值的教學方式，相對的，只有 6% 的受訪者認為電子化教學是最具有價值的教學方式，而有 29% 的受訪者認為電子化教學是最不具有價值的教學方式 (Brecknell, 2013)。訓練課程的傳統思維會認為，訓練應該具有人際互動的內涵，所以應採用課堂學習的方式。但是，設計良好的電子化教學和教學內容，初始設置成本也許昂貴，卻具有提供大量、長期人數運用的低成本優勢，對於知識性、宣導性的教學內容，具有無可取代的成本優勢。長遠來看，大量運用電子化教學，將是不可逆轉的趨勢。我國公務人員的訓練未來也將加強運用電子化教學，因此也需要全盤的改進策略，以提升訓練效能。



我國公務人員訓練制度的展望

針對以上對於 OECD 國家公務人員訓練制度、我國公務人員訓練制度之觀察與分析，本文具體提出以下之改革方向和建議：

(一) 建立訓練機構之訓練需求評估制度，以先期推估訓練班期之必要性、訓練資源之推估、與訓練師資之規劃。21 世紀的公共治理環境與 20 世紀相比，顯然產生斷裂的情形，行政管理的邏輯和價值產生重大變遷，各種公共治理的環節和運作邏輯、行政流程，都必須進行系統性的盤點和檢討。而針對這些重大議題，人事行政總處應考慮進行短中長期的、多元、多管道的系統性研究計畫，不論

是委外處理或自行研究，重新檢視我國公務人員訓練制度的各項需求，建立系統化、網路化的訓練模式之需求分析。

- (二) 建立並強化公務人員訓練進修協調機制，全面翻新以往公務人員訓練進修協調會報之功能，以提升培訓資源之充分利用、改善訓練班期之訓練成效，建立有效之數位學習平台，從而減低訓練師資之需求，提高訓練內容之品質。
- (三) 有關高級文官之培訓制度應與高級文官團之制度規劃密切結合。行政院和考試院應從全觀型治理之觀點，以及現在和未來高級文官人才之期望，研定合理可行之高級文官團制度。
- (四) 規劃成立具有在地化與全球化特色的國家行政學院。

英國、美國、法國、德國、日本與新加坡等 6 國對公務人員的培訓都非常重視，而各國國家行政學院在課程設計上，也都更具彈性且符合該國公務人員的需求。基於行政體系有賴健全的人力資源管理體系提供高品質的公務人力，而行政院負責領導全國 90% 以上的公務人力，建立國家行政學院是有必要的。另外，在全球化環境下，各國國家行政學院都大力拓展與其他國家公務人員訓練體系結合的課程設計，一方面發揮訓練機構的訓練能量、提升訓練品質，另一方面也透過國際學習與培訓建立和其他國家公務體系的連結，提升對於其他國家公務體系的瞭解和影響力。

- (五) 藉國家最高訓練機構的人力培訓來引導政府的行政革新。



成立國家行政學院的目的除了要培育人才，增進公務員的知能，提高服務的品質之外，有些國家如英國、美國、新加坡等國，已進一步擴展到政府行政革新的行動上，希望經由訓練引導行政革新及配合政府推動重大行政改革之目標。例如自 1990 年代以來，英國、美國均採行新右派的改革途徑，先後在新公共管理和政府再造之革新運動風潮下，進行政府組織改革，而在政府的人事管理內涵上便有朝向「企業化」、「民營化」及「組織精簡」的方向發展，而這些政府改革或創新的過程中，英美兩國的國家訓練機構不論是在人力的供給、經驗的傳承與改革方案的研擬與評估上，都扮演著重要的角色與功能。

(六) 強化線上教學、訓練與工作職能之結合

本項建議之目的，在於導入人力資源發展模式，增進「訓用合一」，提升訓練績效，降低訓練成本。具體建議如下：

1. 增加線上教學與課堂講授之混成訓練方式，提高公務人員自主學習，縮短機關人員送訓時間，降低訓練成本。
2. 檢討現行訓練課程，務期與受訓人員所應具備之核心職能結合，提高訓練之工作移轉成效。

參考文獻

- 1. Brecknell, S. (2013). A Cold Bath for Civil Service Training. Retrieved from <http://www.civilserviceworld.com/cold-bath-for-civil-service-training/>, November 19th, 2013.
- 2. OECD. (1997). Public service training in OECD countries. SIGMA Papers, 16: 1-23. Retrieved May 30, 2014, from <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzjn-en>
- 3. 人事行政局 (2009)。〈行政院中高階公務人員培訓整體規劃報告〉，未出版。
- 4. 公務人力發展中心 (2009)。〈業務報告〉，未出版。
- 5. 公務人力發展中心網站 (2014)。〈常見問答〉。2014 年 5 月 28 日，取自 <https://www.hrd.gov.tw/content/faq/faq01in.aspx?sid=4>
- 6. 行政院 (2014)。〈行政院所屬機關及地方機關公務人力培訓推動方案〉。
- 7. 范祥偉 (2010)。〈行政院公務人員培訓規劃〉，《人事月刊》，51, 1: 58-64。
- 8. 彭錦鵬、劉坤億 (2009)。《我國公務人力資源改革方向之研究》。行政院研考會委託研究報告。
- 9. 彭錦鵬 (2012a)。〈英國推動新一波文官改革與訓練民營化〉，《人事月刊》，54, 8: 33-41。
- 10. 彭錦鵬 (2012b)。〈從歐美等國經驗分析我國高級文官團之創設與甄選機制〉，《公務人員月刊》，197: 5-17。