



高階公務人員培訓 世界趨勢國際研討會 會議紀實

彭錦鵬 ■ 國立臺灣大學政治學系 專任副教授

壹

前言

文官是政府穩健施政之重要憑藉，其表現影響國家競爭力至關重大。而高階文官培訓，除係當前我國文官制度改革之重要議題，更攸關我國國家競爭優勢之存續。邇近瑞士洛桑管理學院所發布的2011年世界競爭力排名，我國從去年的第8名躍升為第6名，在亞太地區前進至第3名，表現堪稱亮麗。惟其中政府效能項目的表現卻略顯退步，其原因乃在於公務人力素質及專業能力有待精進。有鑑於高階文官在國家政務之推動上，扮演提升國家競爭力的重要推手，面對全球化競爭趨勢，更必須持續強化其全球觀及國

際視野，此外英語能力的提升、應變力的強化，以及「溝通力、規劃力、執行力」的型塑養成等，均需透過培訓，因此，高階文官團之建立與加強高階文官之培訓，實刻不容緩。

緣此，行政院人事行政局特別委託國立臺灣大學政治學系合作，於100年7月25日至26日，於福華國際文教會館前瞻廳，舉辦高階公務人員培訓世界趨勢國際研討會。會中邀集英國、美國、法國、日本、韓國、約旦及新加坡等七國與國內人事制度研究之學者專家，就各國公部門推動高階公務人員培訓制度之建構、運作現況及發展趨勢發表論文，並由行政院所屬各機關及考試院所屬各部會中高階公務人員參與，相信本次研討會之舉辦，將有助於增進我國公務人員對於世界各國高階文官培訓制度最新趨勢之瞭解。



各場次會議研討內容

本研討會為期一天半，會議除開幕式外，共分五場次進行，第一至第四場次係以論文發表形式舉行，第五場次則為圓桌會議論壇與結論。說明重點則置於圓桌會議論壇部分，茲將會議內容扼要摘述如後：

一、開幕式

開幕式由主辦機關－行政院人事行政局－吳局長泰成及國立臺灣大學社會科學院趙院長永茂致詞，發言要旨均在於就高階文官培訓制度議題與國家競爭力、文官制度改革及我國未來國家發展願景之關係並予以闡述說明，期許與會者均能有所收穫，研討會順利圓滿成功。

要特別說明的是，吳局長泰成於致詞時表示，加強中高階公務人員培訓發展，為行政院人事政局近年來之施政重點，長期目標在於整合訓練資源，俾逐步建構符合我國施政所需之高階主管培訓體系，全面提昇政府整體施政效能；此外，吳局長更表示，將參採本次研討會之精髓，以作為該局推動高階文官相關培訓制度政策規劃之重要參據。

二、第一場次

第一場次由行政院青年輔導委員會李主任委員允傑主持，發表的文章計有三篇，第一篇為英國國家政府學院課程規劃部Adrian Rossiter主任，發表「英國文官培訓的當前趨勢」，主要內容有兩大部分，包括當前英國公共行政的趨勢及文官培訓的發展與學習

之意涵；第二篇為美國佛羅里達國際大學公共行政系Meredith A. Newman主任，發表「改變情緒倦怠：情緒工作的成本與效益」，該文主要探討情緒勞動的概念。作者指出如何能以更有效能、效率、經濟及倫理的方式來提供最佳的公共服務，是研究人事行政的學者及全體公務人員所關切的議題。然而經常被忽略的是，承認情緒技能對工作績效的影響，尤其是在人力服務、回應危機和災難管理等工作，其工作倦怠影響績效表現等相關討論，則為失落的環結，因此，如何改變情緒工作的負面效益，則是該文反覆論述與強調的重點。第三篇則是由淡江大學公共行政學系黃一峯主任發表「高階文官評量發展趨勢-加拿大個案分析為例」；嗣後分別由日本中央大學法學院Hiroko Kudo教授、國立臺灣大學政治學系蘇彩足教授及英國國家政府學院課程規劃部Adrian Rossiter主任予以評論。

三、第二場次

第二場次由國立政治大學公共行政學系朱斌好主任主持，發表的文章計有二篇，第一篇為日本中央大學法學院Hiroko Kudo教授，發表「改變中的文官核心能力－需要什麼核心能力？」；第二篇為韓國中央文官培訓所Park Kyung-Bae教授，發表「韓國公務人力資源培訓實務」。並分別由國立臺北大學公共行政暨政策學系陳金貴教授及國立暨南國際大學公共行政與政策學系孫同文教授擔任評論人。

四、第三場次

第三場次由考試院詹考試委員中原主

持，發表的文章計有二篇，第一篇為世新大學行政管理學系胡龍騰副教授所發表的「自選或全部課程？高階文官培訓評量需求」；第二篇為約旦文官培訓所所長Osama Jaradat所發表的「約旦文官培訓之實務」；並分別由東海大學公共行政學系陳秋政助理教授及國立暨南國際大學公共行政與政策學系孫同文教授擔任評論人。

五、第四場次

第四場次由國立政治大學公共行政學系吳定教授主持，發表的文章計有二篇，第一篇為法國國家行政學院亞太部Alexandre Tran- Chuong副主任發表「法國高階文官之甄補及培訓」；第二篇為國立臺北大學公共行政暨政策學系劉坤億副教授與筆者共同發表之「臺灣高階文官培訓制度發展現況：國際趨勢的反思」；並分別由美國佛羅里達國際大學公共行政系Meredith A. Newman主任及韓國中央文官培訓所Park Kyung-Bae教授加以評論。

六、第五場次

第五場次係採圓桌會議論壇形式舉行，由國立臺灣大學政治學系王業立主持，與談的六位國內外學者專家包括：國立新加坡大學李光耀公共政策學院黃教授靖、約旦文官局Haitham Ali Ibrahim Hijazi局長、Yahia Al-Rashdan副局長、國立臺北大學公共行政暨政策學系黃朝盟教授、法國國家行政學院亞太部Alexandre Tran- Chuong 副主任及筆者。茲將上述學者專家重要論點依序摘述如下，至於相關提問與回答，囿於篇幅，僅能節略，併此說明。

(一) 國立新加坡大學李光耀公共政策學院黃教授靖

黃教授首先說明當前公務人員培訓有二種模式，第一種模式為西方發達國家模式，將公務人員培訓置於專門的職業學校加以訓練，如：美國的甘迺迪學院、新加坡的李光耀學院、法國的國家行政學院等；換言之，政府不舉行全面的、以政策為導向的大規模培訓，而以涉及公務人員職涯之某項專業技術為培訓的核心；第二種模式為亞洲新興發展中國家所採用，是一種全方位的、以政策、服務素質為主要導向的培訓；如：選送文官赴國外攻讀學位、或將整批文官送至國外培訓，抑或遴聘國外學者專家前來授課；兩種培訓模式均各有千秋。此外，無論採上述何種模式，當前世界文官培訓之發展趨勢大抵有三：

- 1、全球化的趨勢：由於全球化的原因，導致各國文官訓練將更注重國際的因素，如：對國外政治、經濟及國際關係等外部事件的理解與要求。
- 2、集中培訓的趨勢：為提高培訓效率及避免腐敗，各國政府均傾向成立專責的機關（構）來負責公務人員培訓，以統籌規劃並符全球化發展趨勢，且能更有效運用資金。
- 3、混合型培訓的趨勢：世界各國越來越傾向將所有各部會的公務人



員集中加以培訓，此方式可收三個效果：一為實質受訓的成效；二為透過公務人員相互交流所產生對國家與公共行政系統運作的整體性瞭解；三是可於培訓中發現卓越的人才，擴大公務人員交流。

(二) 約旦文官局Haitham Ali Ibrahim Hijazi局長

Hijazi局長扼要歸結約旦高階文官培訓現況表示，約旦非常重視高階文官的培訓，且陞任高階文官必須經過一個月的培訓課程，該課程與職涯發展相關，即以公務人員所屬部會所需之專業技能加以訓練；此外，對於高階文官的晉陞，最近該國也考量採取內部競爭性考試。

(三) 約旦文官局Yahia Al-Rashdan副局長

Al-Rashdan副局長主要說明其個人在中東國家從事培訓的實務經驗，基本上在中東國家領導階級於心態上即拒絕接受培訓，該排斥心態非常普遍，有待政治人物來加以改善，並應建立「受訓才能夠陞遷」的觀念。此外，強調受訓的CSDI (Case study, Simulation, Discussion, Ice breaking) 模式，C是個案研究，S是模擬，D是討論，I是打開僵局。要使受訓者體認訓練的重要性，對培訓者而言是非常重要的。同時如何界定何者為受訓者所需要的，以及評估課程對受訓者的影響，對於培訓者而言也是重要的。

(四) 黃朝盟教授

黃教授發言初始即以綠色標籤的授與為例，說明培訓不應流於形式化，並建議訓練

機構應反思訓練成本效益的重要性，以及訓練課程與成效的連結性。

(五) 法國國家行政學院亞太部Alexandre Tran- Chuong副主任

Alexandre Tran- Chuong副主任扼要建議略以，高階文官應深層思考並賦予工作價值，承擔國家發展前景之重任。

(六) 關於筆者的發言部分

筆者在會中以總結的方式，歸納出個人就本次會議各項相關議題的幾點看法，說明如下：

首先，關於高級文官團 (SCS) 的建立，過去十年來筆者不斷撰文討論，當前時機已漸臻成熟，考試院與行政院人事行政局亦已積極具體擘劃中，也是目前文官興革最重要的工作之一。筆者以為，高級文官團最好直接於行政院施行，其論理係考量五權憲法架構之下，其他四院因人數較少或性質特殊並不適合。復以，全國公務人員98%均在行政院的管轄之下，故純粹集中於行政院內規範高級文官團，將會比較適合。

其二，關於高級文官團人數的問題，由於訓練必定與整體文官制度相連結，因其包含能力如何培養，訓練後的陞遷，以及日後各種人事措施等方面的運作，所以一定要整體考量。會中Alexandre Tran- Chuong副主任提到法國國家行政學院 (ENA) 今年的學生減少到80人一節，筆者想跟各位分享一個小故事，10餘年前筆者曾參訪ENA，該校於成立後每屆畢業生人數慢慢增加，於1980年代約增加到150至160人，突然有一年減少為100人，於是筆者詢問為何如此，得到的答案是，如

果要讓高級文官團有效，就必須使初進入政府體系者，擁有強烈的預期，渠等於15年或20年之後，可以出任政府公務人員的最高層；因此，當每年進入ENA的人數增加時，表示渠等進入高階文官的機會降低，所以ENA立即將人數減少；目前為何要把人數減到80人，也就是因為高階文官的晉陞已經塞車。由此可知，必須要對高級文官團的人數設計加以高度重視，這也是為何去年韓國文官署長金判錫及荷蘭高級文官署長所說，高級文官團的人數不能太多的原因。此外，高級文官團的人數與人口結構相關，以韓國為例，該國人口數為臺灣的兩倍，而其高階文官團有1,500人，換言之，換算到臺灣應該是750人；此外，英國人口數為六千萬，高階文官團人數約3,700至3,800人，所以參照各國制度設計，高級文官團人數，實不宜太多。

其三，關於高級文官團的選拔，法國高級文官團並沒有所謂淘汰機制，因為其於選拔時即採多元考試方式，並以人的本性、本質、能力、潛力為判斷基準；又本研討會第1天日本中央大學法學院Hiroko Kudo教授發表時提及，該國學者於日本公務人員考試方法的改進，扮演重要的角色，或許我國也可以透過公共行政學者、或如TASPAA（臺灣公共行政與公共事務系所聯合會）的努力，來做更多的制度改革建議。

其四，關於公務人員的訓練方式，英國係採快陞遷管道，使優秀人才進入公務體系後，得以迅速陞遷至高級文官團的下緣，至於是否可以晉升到高級文官，則仍需視個人表現，所以英國是採取一種早期訓練制度；

至於日本、德國、法國則是採用所謂早期遴選制度，從一開始就加以遴選；至於我國要採取何種制度，於制度建立之初即須予以慎酌。

其五，關於公務人員實質訓練部分，到底應由何機關訓練規劃？保訓會與人事局的權責如何劃分？訓練的資源、預算、地點、設備、政策、構想及價值觀要如何整合等問題均需妥慎釐清。訓練機關的競爭是可行的，但最重要的工作仍是協調。自1980年代以來，各國訓練方法大都強調以最少的成本來達到最大的效果，可將之稱為顧客導向或部會導向。目前我國的訓練是國家及部會責任並採統一的訓練方式，但其他國家已非如此，以英國為例，目前該國的具體作法是，將人事行政的各個工作項目，分別責成由某一個部會，就該事項來代辦，上述作法都可資我國參採運用。

其六，關於公務人員訓練責任的問題，對於一般非高階公務人員的訓練，筆者認為係個人責任，而非國家或部會的責任，但高階文官的訓練，因為涉及需要符合國家政務的需求，因此高階文官的訓練，就是國家的責任，而不是部會或個人的責任。在部會分權制下的人事管理措施，由各部會自行運作，可是彼此之間沒有共同的價值，高階文官制度就是為了要補償部會分權制的弊病，來建立高階文官制度共同的價值觀。

此外，本次會議屢屢提及文官核心能力的問題，其內涵各國定義均有不同，個人認為荷蘭將之訂為四十幾種恐難管理實施，我國如能簡化為4到5種，應屬妥適。



最後，必須強調在全球化的競爭、全球暖化及恐怖攻擊的趨勢之下，對政府形成的壓力一定越來越大，政府的能力一定要不斷提高，尤其高階文官的能力一定要強，簡言之，我國要建立高階文官制度是重要的；而高階文官的培訓則更為重要。



結語

本次會議結合國內外學術界與實務界的精英就各國高階公務人員培訓世界趨勢作一理論與實務界的對話，實攸關國家未來高階文官及其培訓制度的建構，行政院人事行政局考訓處相關同仁、本系相關行政團隊，以及於兩天半的時限內完成本次會議中文譯稿的本系博士生，相信均已盡最大的努力，來

使本次會議臻於周妥。在此並感謝所有與會國內外學者專家在百忙之中撥冗奉獻寶貴的時間、精力與智慧；給大家與一個美好的理論知識宴饗；各與會者提問時就實務問題不吝提供知識採礦的泉源，使理論與實務於本次會議中交織出美好樂章。

誠然，高階文官制度的建立及其培訓制度之良窳，對於政府改革與國家競爭力之提升，具有關鍵性之影響力，亦與國家施政品質亦息息相關。因此，未來考試院及行政院人事行政局如何配合整體國家施政方向，並參考各方意見及建議，本宏觀、務實及前瞻的原則，審慎規劃相關制度設計，以及立法院如何儘速協助完成政策合法化之歷程，俾使未來政府部門在合憲、合法的情況下，能快速提升政府行政效能，厚植國家競爭力，以因應全球化下瞬息萬變的國際競爭。

