

高級文官甄補與培訓之模式

彭錦鵬*

摘 要

日、德、英、法、美五國之高級文官體系特色可歸納為三種模式，即封閉多軌模式、開放多軌模式、及開放競爭模式。除美國採取開放競爭模式，其高級文官來源多元、不限於特定甄補管道外，日、德、英、法的高級文官養成體系均有相當明顯的共同特色。這些共同特色包括：高級文官出自通過特定考試類別、考選方法具有高效度、有特定升遷管道、能快速升遷或有保證升遷之預期、及長期訓練配合。這些共同特色有助於對優秀的大學生形成吸引力，建立高度預期的誘因體系，從而樂於投身公職的精英甄補軌道。

根據五國經驗，目前我國有關高級文官甄補之核心問題除應加速改進考選的效度問題，並應從速透過廣泛的溝通與討論，建立高級文官政策的合理可行理念。

壹、前 言

一九八 年代以來，世界各國形成一股明顯而普遍的行政改革風潮，工業先進民主國家尤其如此（OECD, 1990-1994）。新的公共管理理念強調政府的效率和效能應大幅提昇，並以人民的滿意度為改革的重點，大量引進私部門的管理理念和管理方法。政府的管理運作良窳，其核心關鍵在於領導階層能否甄補到最優秀的成員，從而建立與推動政府運作的健全有效

*中央研究院歐美研究所

公務人力體系。文官體制的運作，因此也在這股行政改革的風潮中受到強烈的影響。在民主政治體系下，政府領導階層除民選行政首長及其政治任命人員外，仍以常任高級文官群體為最重要的組成部份。一國的執政政黨時有更迭，部會首長與政務人員因之任期不定，但常任性質的高級文官則持續主導文官體系的運作。因此高級文官的甄補、培訓就與政府政策與服務的品質及其穩定性息息相關。

基於高級文官體系的健全與否受到多種因素的影響，因此本文所要探討的問題包括，常任高級文官體系的基本理念和文官個人預期價值觀的結合；高級文官體系所面臨的全球性環境因素，例如公務人力減少的趨勢及公共管理新方式的衝擊；及先進民主國家高級文官甄補經驗與其變遷。再就此理論與經驗的基礎，檢視我國在民主政治轉型後，高級文官體系的甄補與培訓應有何種觀念與制度的調整。

貳、高級文官體系的基本理念

過去二十年中，先進民主國家基於財政困難的原因，紛紛進行精簡政府員額及政府業務的行政改革。過去十年中，政府業務的推動則因資訊科技（information technology）的快速進展而有極大的突破。政府提供的服務在品質與數量方面，均因資訊科技而產生全盤性的提昇。政府施政的品質與人民要求的水準，產生快速的互動，也使政府運作的環境因素變為更不確定與混亂。但是私部門及國外的經驗都顯示，在績效優異的組織中，「領導」是最重要的因素。領導群會在快速變遷的世界中，提供組織的方向感，賦予組織成員共享的遠景，提供績效的明確標準，並在領導階層與管理階層密切互動中形成堅固穩定的價值體系。美國著名人事行政學者及前聯邦人事管理局長在其合著中認為，高級文官形塑了組織文化，甚至形容高級文官就像攜帶遺傳基因的 DNA 一樣，將生命的核心特質傳達給其分身（Kettl et. al., 1996: 81）。

在資訊科技改變政府軟硬體運作的大環境下，政府領導層所需的能力特質也有所改變。以往高級文官可以透過長年浸淫於文官體系而慢慢歷練，從互動中學習政治技巧，甚至學習專業技能的情況，都將可能因為公務人力結構的重大改變、公務用人理念著重專業管理能力、強調政府彈性

用人、績效薪俸等之行政改革措施，而受到重大的衝擊。為了適應「變局」成為常態的新公共行政環境（Frederickson, 1980: 55），高級文官需要擁有三種個人特質的結合。首先是「主動」，也就是勇於自主運用裁量權威的意願與工作方式。第二，厚實的知識能力，高級文官需要具有廣泛的人文學養與優秀的技術專業能力。第三，服務公眾的堅定信念（Kettl et. al., 1996: 80）。而要網羅同時擁有這些能力特質的優秀人才，政府的高級文官政策就需要建立明確可循、足以吸引到優秀新血的高級文官人事制度，或是修正已有的高級文官傳統。

參、高級文官的價值觀與誘因體系

歐美國家的高級文官在政府決策體系中都擁有相當的權力。常任的高級文官和政務官的關係雖然常有敏感的、頻繁的互動，但從政務官任期往往短至只有一、二年之經驗來看，高級文官對於文官體系運作的持續影響力是顯而易見的（Aberbach et. al., 1981; Dogan, 1975; Savoie, 1994; Ingraham, 1992）。觀察政府的決策運作體系固然可以作出高級文官擁有相當權力的結論，但是從個別高級文官的感受而言，「權力」是否決定了其初次入仕的選擇，甚至是其擔任公職期間的主要職業價值，應從不同角度加以分析。

對於美國聯邦政府公職形象的研究顯示，聯邦公職人員的職業價值觀呈現一致的，以「成就」為目標的金字塔型態。成就層次越高的人，其個人工作的投入就越高，價值結構也越複雜，並且注重抽象、長期、自我滿足及內在價值（Kilpatrick et al., 1964）。此一結論符合馬斯洛以來有關需求階層的激勵理論（Maslow, 1954），也部份說明了公務職位著重內在報酬的特質。此一布魯金斯研究所的研究指出，就一般受薪大眾而言，金錢報酬被視為正面價值的首位，負面價值的第二位。然而就一般聯邦公務員而言，金錢報酬只是正面價值的第三位和負面價值的第五位。包括聯邦科學家和工程師的聯邦主管比較不會將「金錢報酬」視為成功的一面，而更會感覺到一旦你有足夠的錢過日子，則在職位上賺更多錢，並不是很重要的。類似的研究結果也顯示，聯邦高級主管（senior executives）所認為其在決定為聯邦政府服務時，最重要的因素是「挑戰性的工作」，其次依序分別

是：公共服務的機會、公共事務影響力、升遷機會、薪俸、職業保障、福利、及唯一工作。薪俸的重要性遠低於「挑戰性的工作」。一般認為吸引聯邦公務員的兩個重要因素：職業保障及福利，則並非聯邦高級主管的主要顧慮（彭錦鵬，民 76）。日本每日新聞對一九七九年即將開始高級文官生涯的新進人員所作一百零九人調查也顯示，百分之四十七點七的人選擇公職是出於為公眾服務的意願。百分之三十七的人則認為「對國家事務有興趣」是主要動機（Koh, 1989: 171 & 156）。這項調查結果和日本青年一般只有兩成不到願意為國家而犧牲自己利益的看法相較，顯然是相當突出的職業價值觀。而在各國政府俸給大都採固定俸表決定各種高級文官薪俸水準下，除少數如新加坡運用高薪政策或採獎勵薪俸（merit pay）制度外，「薪俸所得」不易在制度上成為高級文官工作績效的激勵因素（天下，民 83：56）。俸給制度的激勵誘因既不為高級文官所強烈重視，則如何透過高級文官制度建構及確立符合高級文官的職業價值觀之合理有效內在報酬誘因體系，就越發值得重視。

高級文官的生涯週期從初任公職到升任為部會次長級工作大約是二十五到三十年之間。此一工作生涯的特點是一種知識的累積，或可稱為人力資本（human capital）的蓄積。升遷過程的任一時點上，其知識的累積均為工作業務的副產品，但是知識的累積量，基本上是由其本人所控制（Lazear and Rosen, 1980: 110）。而「資本」累積的數量決定了其後工作生涯的發展潛力。因此我們觀察的重點應是，公務員的生涯展望及整個生涯的所得機會。如果某一工作所提供升遷的潛力越大，則吸引新進人員的薪俸水準也就可相對減低。從預期理論（expectancy theory）來加觀察，一國高級文官的制度能否吸引及留住優秀人才，主要仍決定於其是否能提供未來高級文官求職者，可靠穩定的誘因體系。如果高級文官不能享有較豐富的待遇水準，以相配於私部門的高級經理主管，則準高級文官在晉升制度上就應有較高、較快速的預期。預期理論中強調「績效導致結果」（Performance outcome）的預期信念，是激勵制度非常重要的關鍵，乃因此一信念會被組織的政策及實踐（practices）所強烈影響。在公務環境中，領導者的行為、職務的設計、俸給與升遷制度都會影響公務員的「績效導致結果」的預期信念（Lawler, 1994: 72）。而對具有優越特質的高級文官人才而言，建立其願意接受的預期遠景及誘因體系，將決定其是否加入公務的行列，為政

府與人民奉獻其工作生涯。

肆、各國公務人力精簡大趨勢下的高級文官體前景

一九八〇年代以來先進民主國家的行政改革，重點在於反映各國財政日益困難而採取減縮管理（cutback management），包括減少支出及控制公務人力的成長。在經合組織（OECD）國家中，採取減員措施的，包括加拿大、英國、澳大利亞、紐西蘭、日本及美國。採取減縮管理的國家並無左傾、右傾之分，澳大利亞工黨政府也和美英一樣加緊裁員。裁員的方式包括：延緩或凍結甄補、自動辭職、早退、重組、或政府業務的私人化，以及少數情況下主動進行裁員。美國在一九八〇年代早期及柯林頓政府時期大力裁員，日本在一九八六到一九九二年間裁員百分之五，德國在一九八〇年代中期每年裁員百分之二，而英國更在一九七九至一九八九年間裁員百分之二十二（Nunberg, 1995: 11）。美國柯林頓政府裁員的重點更直接指向管理階層，希望大幅減少幕僚性質的管理人員（Gore, 1993）。工業國家普遍裁員的趨勢並未停止，顯然也將從而減少對於高級文官的需求，並因而降低對未來可能的高級文官人才的吸引力。

公務人力趨減的大勢之外，英國從一九八八年起所採行的續階計畫（Next Steps）對高級文官體的衝擊更屬直接而強烈。在續階計畫下，政策功能仍保留於各部，但各種服務的提供則歸之於新創具有獨立行政法人性質的局署（agency）。局署負責資源的有效運用及績效目標的達成，而主管的部則為計畫的成果負最終的政治責任。這種另設局署的改革運動對於傳統的單一文官體系而言，是史無前例的重大挑戰。在續階計畫下，部與局署之間的關係雖然是相關連的，但卻又形成獨立運作的兩個文官體（Nunberg, 1995: 12）。

續階計畫的成敗，尚難具體論斷，但很明顯的事實是，續階計畫已帶來英國中央政府極大的改變。截至一九九七年七月的數字顯示，英國已設立了一百三十八個局署及二十四個關稅局（Executive Units of Customs and Excise）、二十四個國稅局（Executive Offices of the Inland Revenue），而且有超過三十八萬七千位公務人員在局署中服務，此一數額佔所有中央公務人員的百分之八十一。從時序上加以觀察，一九七九年時，英國文官有七十三萬三千人，而一九九七年只有四十七萬六千人，扣除局署公務人力

後更只剩八萬九千人。這等於在短短十八年間，傳統型態的文官體系人力已大幅減少百分之八十八（Greer, 1994: 132；參見 Britain 1998 一書，官方統計）。這種傳統文官體系人力的大幅減少，不但大幅改變了文官體的結構，使政府機關人事雙元化，更強烈影響英國文官生涯歷練的機會、晉升的管道、和遷調幅度。如果形容這種轉變將「顛覆」傳統的文官體系，實不為過份。

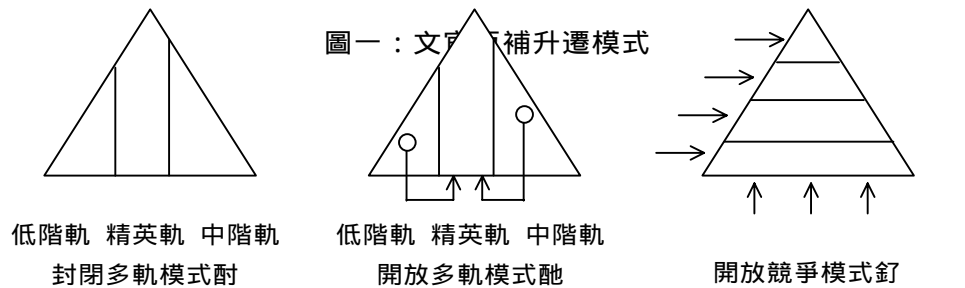
一九八〇年代以來各國公務人力趨減的大勢，一方面主因在於財政的考慮，另一方面則是科技提供了施政效率的提升。一般而言，十餘年前政府實施業務電腦化，由於需要較複雜難懂的技術知識，往往必須增加電腦專業人才以專門處理電腦化作業。但是隨著軟硬體的進步，公務人員只需短暫的訓練就可運用電子化資訊作業環境。這種科技進步的成果，不但減少公務人力的需求，更使英國、澳大利亞、紐西蘭得以採行突破性的續階計畫。中央部會之能夠透過電腦連線隨時控制獨立運作的局署，並使局署對其負責，完全仰賴於良好的管理體系及財政資訊系統，而資訊科技的發展，使這些前提條件都得以滿足（Greer, 1994: 16）。

從以上的分析可以看出，在二十世紀與二十一世紀之交，各國高級文官制度所共同面臨的新形勢是，一方面因為公務人力減少，政府部分職能趨向企業化、民營化、高級文官職缺減少、對高級文官的能力期望值提高，而另一方面文官體系所能提供給未來高級文官的誘因體系則相對日形有所欠缺。在此種高級文官體所面臨的大環境下，世界先進民主國家的高級文官體運行模式，值得我們引以為鑑。

伍、日、德、法、英、美的高級文官甄補培訓特色

本文所討論的主題是高級文官的甄補與培訓，理論上當然先假設應「吸引到最優秀的人才」加入政府行列，然後加以適當的升遷任用與訓練。然而是否能「吸引到最優秀的人才」，事實上會受到過去高級文官制度運行的經驗所影響與制約。各國高級文官制度均為整體文官制度的一部份，而文官制度的升遷則可大致分為三個大類。這三大類如圖一所示，是開放競爭模式（open competitive model）、封閉多軌模式（closed multitrack model）和開放多軌模式（open multitrack model）（Koh, 1989: 125）。

在開放競爭模式中，初仕者透過不同層級的甄試，可擔任不同階層政府公職，而同階層公務人員理論上均有同等被升遷的機會。任何人經由何種考選管道進入政府和其升遷的展望並無特定關係。文官體甚至容許、鼓勵所有政府階層都有新血加入。而理論上升遷的決定就在於工作績效及年資的長短。美國聯邦文官制度屬於此種類型。而封閉多軌的模式中，決定升遷的最重要因素是初任的方式。初任公職者參加考試的類別和層次不同，就進入了不同的升遷軌道，精英軌道會引導至政府高官，中階軌道只能晉升到中階領導職，而低階軌道只能升到管理職。這種多軌制度具有相當高度的硬性機制，很少人能夠在半途跨入別的軌道再行升遷。而就中、高層職位而言，甚少有外補新血的情形。在此模式下，每一軌中績效雖然扮演重要的因素，年資則是更重要的考慮。日、德大致上屬於此種封閉多軌模式。而在此兩種模式之間則有英法的開放多軌模式的混合型，也就是進入低階軌或中階軌的初仕者，在其公務生涯的中間階段，仍可跨過某種門檻進入精英軌道。例如英國的行政見習官（Administration Trainee, AT）制度及法國的國家行政學院（ENA）甄補訓練是兩國政府的精英軌道，主要在吸收優秀的初仕者，但也分別都保留了相當名額或機會給現任的公務員競爭。



初任的方式決定未來升遷軌道。
不允許外補。
各軌的前段，年資扮演重要角色。

是 A、C 模式的混合。
非精英軌之在職公務員仍可競爭加入精英軌。

不論初任方式，所有人均有競爭升遷機會。
所有階層皆可外補。
升遷主要決定於績效而非年資。

代表國家：日、德 代表國家：英、法 代表國家：美

資料來源：整理修正自 Koh, B.C., *Japan's Administrative Elite*, 1989: 125.

表一：各國高級文官甄補升遷特色

文官體制模式	封閉多軌模式		開放多軌模式		開放競爭模式
	日	德	英	法	美
甄補管道 (考試)	I類考試	兩種國家考試	AT	ENA	PMIP
主要高官 畢業學校	東京大學	不明顯	牛津 / 劍橋	ENA / 科技學院	不明顯
大學主修	法律	法律	歷史 / 人文	政治 / 經濟	行政 (理工)
入仕年齡	24	31	24	33	30
職位流動 特性	政府單機關	政府單機關 中央 / 地方	政府單機關	政府多機關 中央 / 地方 公 / 私	政府單機關 公 / 私

資料來源：林賴維堯，我國中央機關高級文官（司處長）政策制度行為與態度之研究，民國八十一年，二六七頁。

机 Koh, B.C., *Japan's Administrative Elite*, 1989.

权 稻繼裕昭，日本官僚人事制度，一九九六，第三章。

柈 Aberbach, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, 1981.

一、日本

日本高級文官的組成是封閉多軌的典型例子，初仕者的考試類別決定了升遷的速度。一九六 到一九八四年間，A、B 類考試是高級文官的主要來源，一九八五年起因考試類別改為 I、II、III 類，而使高級文官的主要升遷管道在於 I 類考試。以一九八四年擔任行政職 I 類在職人員的甄補方式來看，當時職等為最高級一等的，百分之八十點二是通過高級文官考試的。通過中等或低等考試，或僅經評選而未考試的人，擔任一等職的僅各佔百分之一點九、百分之一點二、及百分之十六點七（Koh, 1989: 84）。一九八五年後 I 類考試及格者，升遷速度快速，約四十歲擔任課長（我國科長階層），到四十五歲前後即開始面臨升或退（up or out）的同期入仕者升遷壓力（稻繼裕昭，1996：34-37）。日本文官徵募的一大特點是雇用決定的機關分權化。用人機關擁有在五位以上考試及格人員名單中擇一任用的裁量空間。不過這一程序也許會因歷史因素而強化東京大學及京都大學畢業生的就業優勢（Koh, 1989: 77）。日本文官高級考試與任用的數字比較顯示，

從一九四九到一九八八年間考試及格後，真正被錄用的比率僅在四、五成之間，則高級考試的性質實際上帶有資格考的性質，而並不保證任用（Koh, 1989: 180）。

日本的文官體制在二次大戰前深受德國的影響，及至戰後，其多軌封閉體系的結果，造成了東京大學與京都大學獨佔高級文官考試的主流地位。

一九三六年通過高級文官考試的東京大學畢業生佔及格人數的百分之七十一點一，一九六〇年代以來也一直佔有三至四成的比例，一九八八年佔百分之三十二點一，而京都大學則佔高級文官考試及格人數的百分之十一點四，兩校已合佔百分之四十三點五的高比例。如果再以細部分析，則在法科及格人數中，東京大學就獨佔其中的百分之六十五（一九八四年），經濟類科則獨佔百分之四十四點七（一九八四年）。不過，法科及格人數雖是高級文官考試的主流，但佔及格人數的比例在一九八六年只有百分之二十四點九，亦即四分之一的人數。這一法科及格人數在比例上仍較西德的一半以上少了許多（Koh, 1989: 87-95）。

日本高級文官的封閉性升遷管道，表現在其長期的培訓過程。精英軌（elite track）的文官在最初大約十年間的升遷型態，幾乎都是相似的。百分之八十六的高級文官初仕的年齡在二十二歲到二十六歲之間，年紀較輕，可塑性較大（Kim, 1988: 44）。大多數省廳（即我國之部會）都是以職務輪調來對未來的領導階層施以「在職訓練」（on-the-job training）。大藏省的慣例是新進人員在前六、七年間都要在省內不斷輪調。他們必須為長官做各種大大小小，包括跑腿在內的差事（Koh, 1989: 132）。在職訓練也包括在第二年時，派赴地方的稅局服務，以瞭解實務的運作。

自一九五六年起，特別為精英軌高級文官所舉辦的職外訓練（off-the-job training）包括了四個階段的訓練班別：嶄新進人員。委係長。命課長補佐。姪課長。第一階段的新進人員訓練僅有四天，課程包括聆聽資深官員、退休官員、學者演講；參與小組討論；參觀國會、首相官邸；以及交誼、體育活動。第二階段的係長訓練於一九五六年開辦，是歷史最久的訓練，為期八週，一九八五年起減為四週。此一訓練的目的在培養對國家的使命感、形成同學間的團結與友誼，並增加專業知識。一九八五年起，此訓練不但縮短，並從原來每年三班期減為兩班期。一九八五年訓練制度重組後，第三階段的課長補佐訓練成為主要的訓練班期。以往日本政

府中同級人員只有百分之二十參與此訓練，重組後所有課長補佐均需接受此一訓練。受訓人數在一九八五年由一百五十人增加到三百人，每年舉辦六期，不過班期則由四週減為三週。此一訓練的課程特別強調日趨複雜的行政環境，同時學員中也加入了私人大公司的成員。一百二十小時訓練課程中，只有二十一小時是純演講課程。平均而言，在四週中，學員必須擔任三到四次討論課的班長。第四階段的課長訓練只能容納一成有資格受訓的課長層級人員，一年開設四期，私人公司職員也可參訓，每期三週，其中十天是個人化的研究課程，及一週的團體課程，只有最後一週，學員才一起住宿。基本上此一訓練屬於經理階層的管理訓練（Koh, 1989: 177-182）。日本文官精英軌的訓練係配合升遷而舉辦，將精英入仕、訓練、升遷作密切的結合，是多軌封閉模式的典型運作情形，與我國軍方所實施的軍官經歷管理，精神上十分相似。

日本高級文官的甄補屬於封閉性的精英管道，而其培訓制度堪稱緊密嚴格。基本上，此一培訓制度與其社會中嚴格的尊重學長傳統與倫理秩序密切搭配。而避免同年入仕者已任事務次官而引起面子問題的早退制度，也有助消除高級文官壅塞於上層的困境（賴維堯，民 81：256）。

二、德 國

以德國（僅指統一前的西德）而言，想要擔任文官者的考訓過程比日本更為嚴格。首先，他們要通過類似大學畢業考的國家考試。及格者要在政府部門先服務兩年半，服務期間只有生活津貼而無薪水。服務完畢再參加第二次國家考試，及格者才成為正式見習官，試用完成（可能長達三年）才成為常任文官。也就是一位大學畢業生必須通過兩次國家考試，及兩段長達五年半的試用，才能進入高級文官的服務行列（Koh, 1989: 118）。此一過程顯示了德國文官制度的高度選擇性與強調長期訓練。德國的高級文官不但有早期的培訓過程，高級文官的高等教育背景更充滿法學的色彩，Nevil Johnson 推估西德高級文官約有二分之一具有律師的背景，甚至有學者認為，視“律師”定義之不同，具有律師背景的高級文官比例，可能高達百分之四十六到百分之八十五（Johnson, 1983: 183; Southern, 1979: 139）。

西德中高級文官的養成試用訓練長達三年，基礎能力已深受磨練，聯邦公共行政研究院（Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung）為中高級

公務員安排任公職前二年必修的初任訓練，以加強基本知能。適任訓練則進一步增進專業素養。而關係是否能晉升為高級文官的則為升任訓練（promotional in-service training）。接受升任訓練前必須先通過特殊甄選過程，由於此研究院的權威性，參加過訓練的學員較受機關的重視，尤其「升任訓練」結業者，均能優先升遷（戴輝昌等，民 79：62-67）。這是精英文官甄補後，藉訓練以進行擢升高級文官的培訓方式，運作的原理有若我國所規劃的升官等訓練。

三、法 國

法國高級文官的搖籃是一九四五年創立於巴黎的國家行政學院，國家行政學院的畢業生幾乎保證會升任到部會次長級的階層。而考上國家行政學院的外招考中，百分之七十到百分之九十是政治學院（Institut d'Etudes Politiques, IEP）的畢業生。國立的政治學院事實上是國家行政學院的預備學校，因此吸引了大學畢業生去就讀（Suleiman, 1974: 54; Koh, 1989: 119）。一九五〇、一九六〇年代國家行政學院的學生家庭背景較為多樣化，其中父親為一般公務員或高級公務員的，合約佔百分之二十五到百分之三十之間（Kesler, 1985: 226）。但一九八〇年代學生的家庭背景則較集中於中上家庭，而更重要的現象是來自高級文官之後。由於高級文官之子女從小耳濡目染，見聞比較廣博，比較容易通過艱難複雜的考試。同時從筆者一九九〇年實地考察該院的觀察，由於國家行政學院五十年來樹立的菁英養成所之權威，在考前考官已有學生資料的情形下，高官之後得到較好的評價，是有可能的。國家行政學院的考試也保留一半的名額給年資滿五年，年齡三十歲以下的現職人員（稻繼裕昭，1996：68）。此類內補名額早期僅佔四分之一到三分之一，一九八〇年代後則與外招名額相同。另外為應社會各界之要求，於一九八三年增加第三類考試，其對象為特定行政單位、工會組織、社團、公司、公會、聯合會、社會保險機構所選出之負責人（戴輝昌等，民 79：42）。

法國國家行政學院樹立了高級文官搖籃的專屬地位，基本上歸因於以下三種因素。一、嚴格的考選，獲致最優秀的人才。二、每年及格人數適中，長期而言滿足高級文官人才升任決策層次的生涯預期。三、初仕者即給予紮實宏觀的教育。而這三項因素又彼此形成緊密的連結互動，從而形成高級

文官體的尊榮感與成就感。

考選部份，初試包括經濟學、政治與行政筆試三科，各四小時，世界政治、經濟、社會演進史及思想運動史，時間五小時。外招考生加考兩科專門科目，分別是七選一，及十八選一。在職考生則加考文件閱讀報告或摘要。觀察其初試考試時間長達二十小時左右，且考題均屬融會貫通，決策問題取向的設計，並每科有相當長的應考時間，考生瞭解之深度與廣度很容易可以鑑別出來，考試效度自然較高。複試包括外文翻譯、文章解說之口試、專門科目口試、自選科目口試、體能測驗。在這一長串的考試之後，能夠脫穎而出的及格者，其知識、性格、判斷力等之特質自然相當優秀。國家行政學院專責攬才，為防主考之專業人士無法以平衡廣闊眼光取才，於一九八〇年代考試起，尚加入記者為考官。正因考試艱難，國家行政學院的考生除少數資優研究生外，均需參加各種預備班的「補習學校」，專門為投考國家行政學院而做長期準備。大學生畢業後上政治學院等預備學校，通常為期一年，預備學校全國都有，大都集中巴黎。政府在職人員上預備班修習一至三年，仍由國家行政學院支薪。以一九八八年在職生考試，全國各機關篩選後有六百餘人報考，僅四十人錄取，及格之困難顯而易見（戴輝昌等，民 79：42-45）。

法國國家行政學院之長年盛名的重要機制不僅在於考選出優秀精英，更在於維持學生數量的管制。學院畢業生進入政府能夠快速升遷已成傳統，並成為考生嚮往與預期的目標。如果能快速升遷並在退休之前均能擔任次長職務，或國營事業的總經理、董事長，或離職後任大公司的主管，則方能吸引後進的優秀考生不斷的大量投考行政學院。反之，如果這種升遷情況有所惡化，則必然影響考生投考的意願，無法吸引最優秀的人才，而這種情形一旦發生，將造成惡性循環，進一步貶損國家行政學院的地位與吸引力。

一九六〇年代以前行政學院的學生人數除少數幾年人數超過百人外，均在百人以下，從一九四六年開班到一九六九年二十三年間，共開二十七班，學生僅有二零三十五人，平均每班人數僅有七十五人（根據一九八九年國家行政學院年報計算）。但是一九七〇年代以後招生人數逐漸增加到百人以上，從一九七〇年到一九八七年十七年間共開十八班，學生人數二千五百一十四人，平均每班一百四十人。由於每班畢業人數驟增一倍的

結果，一九七〇年代畢業者的公務末期職位，未如學院畢業生前二十年的表現，因此國家行政學院幾經研究，於一九八八年大幅減少學生至八十七人，以招生減量來維持學生品質及未來學員就業展望。

法國國家行政學院的訓練在性質上屬高級文官的「職前訓練」，課程設計則是「大學後教育」的型態，實務與理論並重，訓練時間為兩年，分兩階段實施。第一階段是為期一年的「在職訓練」，八個月在地方及海外實習，三個月在中央政府機構實習。院方視學生特性及實習職缺，分派學生至省區、中央部會、海外、大使館實習，並建立實際、客觀的實習考評制度。第二階段係為期一年的學業課程，包括共同科目、選修科目及三個月的公私企業實習，課堂教學方式包括個別教學與團體教學。綜觀國家行政學院的訓練方式，除賦予學生廣泛而實際的專業訓練，並使學生進入中央、地方、海外使領館、領地、公私企業多種政府及私人工作環境做多方面實習與考察，藉學生親身體驗，建立對政府業務的寬廣視野。這種訓練方式對訓練機構而言雖然耗費龐大人力、物力，且極為繁瑣，但確實是世界各國高級文官培訓體系所僅見。但訓練之多元化及實地深入則有助於養成高瞻遠矚，不偏於單一機關成見的宏觀文官。

法國國家行政學院結業學生按總成績排名，接受公開分發。雖然接受分發時，應簽訂保證服務十年以上之保證書，但因學生幾乎皆能升任高官，中途離職者甚少。國家行政學院學生佔政府要員的絕對多數（賴維堯，民 85：139），其甄補、培訓制度的優點是高級文官觀念一致、水準優秀、容易溝通，缺點則難免自成派系，官官相護。然正因其職位升遷之保障，法國高級文官素質優秀，職業價值觀得以充分滿足，高級文官體誘因體系得以健全運作。

法國高級文官制度自二次大戰以來甚受肯定，但一九八〇年代後期則發現中途離職者有日形增加的趨勢。學生服務公職四、五年後利用法定允許的留職方式轉入私部門服務，而私部門亦喜歡延用有公務經驗的行政學院學生，造成轉職者在服務公職四年後轉職私人公司即可輕易獲得加倍待遇的機會。這種情形在財政檢查官員中，更為普遍。法國政界與學界對此種視行政學院學歷及政府公職經驗為跳板的情形，甚感困擾，急思予以制止（Rohr, 1991: 286）。

四、英 國

英國的文官體系分為上層的開放級（open structure）及下層的封閉級（closed structure）。開放級指科長以上職位，可進用別機關別種類人員。而封閉級則指科長級以下職位，出缺時僅能從本機關同性質人員中升任，不得進用他機關或不同職類人員。小機關出缺補人不易時，得合併若干小機關為一陞遷團（promotion pooling）（楊百島，民 73：51-52）。高級中學畢業生可分別應試為行政執行官（Executive Officer, EO）、書記官（Clerical Officer, CO）、助理書記官（Clerical Assistant, CA），而大學畢業生可應試成為行政見習官（Administration Trainee）或行政執行官。行政見習官是成為英國高級文官的快速升遷管道（fast stream）。相對於一般升遷管道（ordinal stream），行政見習官是具有發展潛力的優秀人才，是政府特別培訓升遷的文官團。行政見習官升任高級執行官 D（HEOD）後即可升任科長（principal）。而一般升遷管道的行政執行官則必須先任高級執行官（HEO）、資深執行官（SEO）才能升任科長。根據一九七八年資料顯示，行政見習官平均二十九歲即可擔任科長職位，四十一歲即擔任到副司處長（assistant secretary）職位。而循一般升遷管道的公務員要四十七歲才能擔任到科長，五十三歲才擔任到副司處長職位。行政見習官升遷為科長、副司處長較一般管道分別快了十八年及十二年（稻繼裕昭，1996：73）。

英國以往高級文官的成員大多來自牛津、劍橋的畢業生，但是這種情形到現在已逐步減退之中。一九四八年到一九六三年間考過 I、II 類升任行政級（administrative class）高級文官者約百分之八十一來自牛津劍橋。一九六〇年代末期文官制度改革後，牛津劍橋畢業生的比例已稍為降低。一九七〇年代中期考上行政見習官決選的兩校學生比例已降至百分之六十五，而到一九七〇年代末期就只稍多於百分之五十（Suleiman, 1974: 54; Koh, 1989: 119）。這一趨勢反映了英國文官體系中高層官員名校化的現象已趨於瓦解。

英國高級文官甄補來源固然因年輕的行政見習官而加入活力與衝勁，但就擔任科長職人員的組成而言，因行政見習官年招四十人而只佔百分之二十。另外百分之七十五則來自一般升遷管道的升任者，及百分之五來自直接外補（稻繼裕昭，1996：73）。

行政見習官及其他高級文官的訓練是由一九七一年成立的文官學院 (Civil Service College) 所負責。雖然文官學院的課程豐富多樣(戴輝昌等, 民 79: 3-10), 但就高級文官的培訓而言, 文官學院顯然難於達到法國國家行政學院的水準。英國文官學院多年來運作的缺點可歸納為三項因素: 堯「三明治」訓練成果不彰。行政見習官考上後, 原先只受短期訓練, 而在試用任職兩年後才回學院接受另階段較長時間的訓練。但各部會不願行政見習官長期離職受訓, 而見習官本人也多所批評。因此訓練就改採「三明治辦法」, 也就是見習官在初任兩年中間接受許多較短的課程。在此情形下, 受訓成績與行政見習官的升遷難以形成結合的關係。麥文官學院的奠基者缺乏遠見及能力。雖然文官學院首任院長 Eugene Grebenik 教授是里茲 (Reeds) 大學社會研究方面的教授, 很希望文官學院能有法國國家行政學院的教育水準, 但是他對管理並無興趣, 也無法羅致優秀學界人士擔任教席。他的六年任期顯然未能樹立像法國國家行政學院的宏觀遠景與獨特地位。麥文官學院一直無法解決兩派的想法, 也就是文官學院究竟是狹隘的行政研究中心 (Center for Administrative Studies) 或是一個功能完整的公務學院 (Staff College), 定位不明, 結果造成訓練目標的模糊 (Fry, 1993: 268-271)。綜觀英國高級文官的甄補培訓, 其最大的特色是能吸收到優秀的年輕人才進入政府, 並予以快速升遷, 有助於決策階層的年輕化, 但對高級文官的訓練則並未形成較為突出與受重視的制度。另一方面, 因為續階計畫的實施, 高級文官職缺將大量消失, 快速升遷管道能否持續順利推行, 尚值得觀察 (Greer, 1994, 102-103)。英國於一九九六年四月建立類似美國的高級文官團 (Senior Civil Service), 為數約三千人, 以形成契約化, 有共同績效評估制度的職團。此一高級文官制度對未來高級文官的甄補培訓之影響, 將有待其與續階計畫的互動關係而定 (OECD, 1997: 278)。

五、美 國

美國聯邦政府的高級文官體是一九七八年經由文官改革法而設立的高級主管制 (Senior Executive Service)。聯邦高級主管包括絕大多數行政部門的高層政策與管理職位, 他們是高級政治任命人員和聯邦常任文官聯繫的關鍵人物。高級主管制的職缺係由人事管理局所指定, 一九九二年八千八百職缺中, 實有員額約八千二百人, 其中依法可有百分之十上限的政治

任命人員約為七百人 (Gore, 1993: 73)。高級主管制混合政治任命人員與常任高級文官的精神，在使高級主管能使聯邦文官體同時達到「改變」(政治任命人員的特色)與「延續」(常任高級文官的特色)的雙重目標。高級主管一方面要協助高級首長引導各部會，以反映新當選總統的施政方向，另一方面則要維持文官體的制度性記憶及服務水準 (USOPM, 1993: 3)。高級主管制實施以來，半數以上的高級主管其功能並非各部會的領導者，或計畫的主管，而是基於其技術專業，擔任幕僚人員的主要顧問及經理人員，或僅負責某部份業務計畫的經理主管工作 (Gore, 1993: 74)。根據一九八八年資料顯示，高級主管可分兩大類，一是專業及技術的專才，佔百分之五十二，一是行政專家及計畫經理，佔百分之四十八。技術專才中包括百分之三十一是科學家與工程師，百分之二十一為律師、經濟學家、會計師、醫生或其他專業人士。行政專家中，行政及計畫經理人佔百分之三十五，而百分之十三則是預算人才，或其他管理專家 (NAPA, 1989: 5)。因此多年下來，依法高級主管制所預期的部會間輪調歷練，往往因專才受專業所限，只服務於特定部會及特定職位而成效不佳 (NAPA, 1989: 2)。同時由於高級主管制設立以來，政治任命人員持續增加，也使常任主管擔任主要主管職缺的機會減少，覺得有價值、有成就感的常任職缺也越少 (USMSPB, 1989: 19-21)。由於高級主管制成立歷史仍不算久，成效如何，見仁見智，仍待進一步檢討 (GAO, July 1995: 5)。

美國聯邦政府的高級文官體正如英國的續階計畫一般，仍在發展變化中，但高級文官的甄補仍有制度可循。一九七七年創設的總統管理實習員計畫 (Presidential Management Intern Program, PMIP)，就是藉吸收各大學最優秀的公共行政及相關系所研究生，施以在職訓練、職務輪調、與高階官員接觸等兩年實習計畫，以吸引優異學生加入公職，培養未來的高級文官。實習員應該具有以下的特質：玲優異的溝通、人際、計畫與分析技巧；委決策能力；對公部門的認識；領袖潛能 (Johnson, 1991: 13)。實習員係由人事管理局所負責挑選，包括實施筆試、口試及個別的問題解決能力測驗。但是人事管理局並不保證任用，而由部會決定雇用與否，實習兩年後才取得文官資格。實習員按規定在兩年內由雇用的部會安排最少在三個以上公共管理部門實習，亦即人事、預算財政、計畫與管理分析、資訊系統及採購。

實習員制度既在吸收最具潛力的領導人才，因此也在提供快速的中階升遷管道。實習員一旦被錄用後，即以一般俸表九職等（GS 9）支薪，幾乎所有的實習員在實習完畢以後皆以十二職等任用，這在中階職位最高為十五職等的文官結構中，升遷之快速是相當明顯的。然而縱然有少數實習員背景者能順利快速擢升為聯邦高級主管，但因上層職位仍屬相當少數，同時資料所限，很難看出實習員背景者是否比其他相似教育背景者升遷速度更快。從人事管理局統計數字上可看到，實習員背景者的總離職率高達百分之四十七，可見此一制度本質上反映了聯邦政府職缺必須與民間及其他種類職缺高度競爭的現象，而且離職的實習員在離職後的薪水遠高於聯邦政府所得，其實也反映了聯邦薪俸之不具吸引力及競爭性（Johnson, 1991: 29-34）。

實習員制度初創時規定任用上限為二百五十人，實習員錄取並任用的數目大約在一百五十人到二百人之間。一九八八年人事管理局推動通過將名額增加到四百人（Executive Order 12645, 1988）。早期實習員的應考人數較多，一九七八年時各校推薦的考生多達一千一百人，其中九百五十人被邀參與地區甄選，最後雇用的實習員僅有二百四十八人。一九八〇年代美國社會批判聯邦政府體系的聲音到處充斥，連總統選戰之爭也以聯邦政府為責罵對象，應徵實習員數目大減。一九八九年接受提名甄選的考生降到五百四十六人（NASPAA, 1989: 1）。雖然人事管理局依法負責 PMI 的全盤行政，事實上則由各雇用部會負責實習員的職位調動、訓練、與發展工作。PMI 的計畫辦公室（PMI Program Office）最初受人事管理局的重視與支持，到一九八八年時除辦公室主任外，僅有二個全職公務員及兩位行政人員，且地位低落不受重視（Johnson, 1991: 16）。

六、國外高級文官體甄補、培訓的經驗分析

首先，經由上節民主政治運作經驗較長的日、德、英、法、美五國之高級文官體甄補分析，可以看出日、德、英、法都是採用多軌制的文官體系，而其中可明顯看出精英軌道的存在。精英軌道的文官升遷體系，使甄補與培訓的結合較為自然、容易、有效，也幾乎是必然的結果。相對的，美國雖有高級文官制的創設，希望形成精英的決策團體，但是精英的來源之一，是為數漸形增加的政治任命人員，並且他們多佔有主要的決策職位，

常任高級文官的空間反而更形萎縮。同時高級主管的來源基於美國聯邦政府用人強調授權部會自由裁量，並且向有聯邦用人政策放任市場供需法則決定的傳統，也無法形成單一、特定的管道。

第二，英、法、德、日等國的精英軌初仕者都要經過嚴格的篩選。篩選的嚴格程度不僅表現於錄取率較低的事實，更在於考選方式的多元化與考題活潑化，及因而產生考試效度較高的事實。經過嚴格考試篩選而及格的考生，在智力、能力、判斷力、人際關係方面的綜合特質，對於日後領導階層的工作，才能產生素質齊一、優秀的水準，並能有計畫施以培訓、升遷以發揮整體效果。由於特定、單一精英軌的存在，事實上也有助於政府在招考年齡族群相近，年輕的大學或研究所畢業生時，吸引到最優秀而願投身公職者。

第三，高級文官的特定升遷軌道，賦予文官體穩定的優秀領導人才群。日、德、英、法的高級文官來源既是相近年齡層大學畢業生中的優秀之士，在系統性的訓練下，大致能變成優秀的領導人才。而考選過程中就以未來的發展、領導潛能作為甄補的標準，自然有助於考選人才特質與領導人才特質的高度吻合。

第四，高級文官的精英軌人員升遷較為快速。升遷快速的方式可分為英國式的越階而升（如行政見習官），或是保留特定的職位以供歷練（如法國國家行政學院畢業生），或是單純的升遷速度較他軌快（如日本的 I 類考試及格人員）。升遷快速的實踐與傳統，可給予精英文官較高的工作滿足感與成就感，有助於強化其對公職職業價值觀的維持，彌補其相對於服務私部門的收入差距。更重要的是，升遷快速的希望與預期，將有助於強化未來可能報考高級文官考試人員的意願。不過，由於各國政府高級文官的職缺總額是少數的，也是固定的，因此就必須計算衡量在一特定期間中，如每五年或每十年，總共有多少高級文官的職缺產生，及平均每年需要培養多少優秀的未來高級文官，並保證其升遷快速，才足以吸引到新近畢業的優秀學生。

第五，對未來高級文官的訓練，重點大都在文官生涯的早期而非晚期。法國提供長達兩年的學業及政府不同性質、地域工作的訓練。日本、德國是封閉式的文官制度，甄補後的訓練是相當密集的。德國長達三年，並且採用「升任訓練」以進行再一次高級文官的升任與訓練結合工作。日本的

培訓過程也是相當緊密冗長，並且帶有濃厚的師徒制、同機關歷練色彩。英國行政見習官的訓練雖然也有文官學院負責，但訓練的強度並無日、德、法的嚴格。

綜合以上分析，無論是封閉多軌模式的日、德兩國，或開放多軌模式的英、法兩國，在形成高級文官體的甄補政策與傳統，及高級文官的培訓上，除英國的訓練較無密切的培訓配套設計外，其所顯現的人事行政延續性政策與策略是相當一致的。從表二的高級文官體形成特徵觀察，四國之文官傳統並無太大區別。美國在一九七八年創設高級主管制，雖然有模倣歐陸高級文官體系的企圖，但其制度運作受到政治任命人員的參與，及美國文官體系的市場經濟色彩影響，和本文探討的其他四國相異甚大。

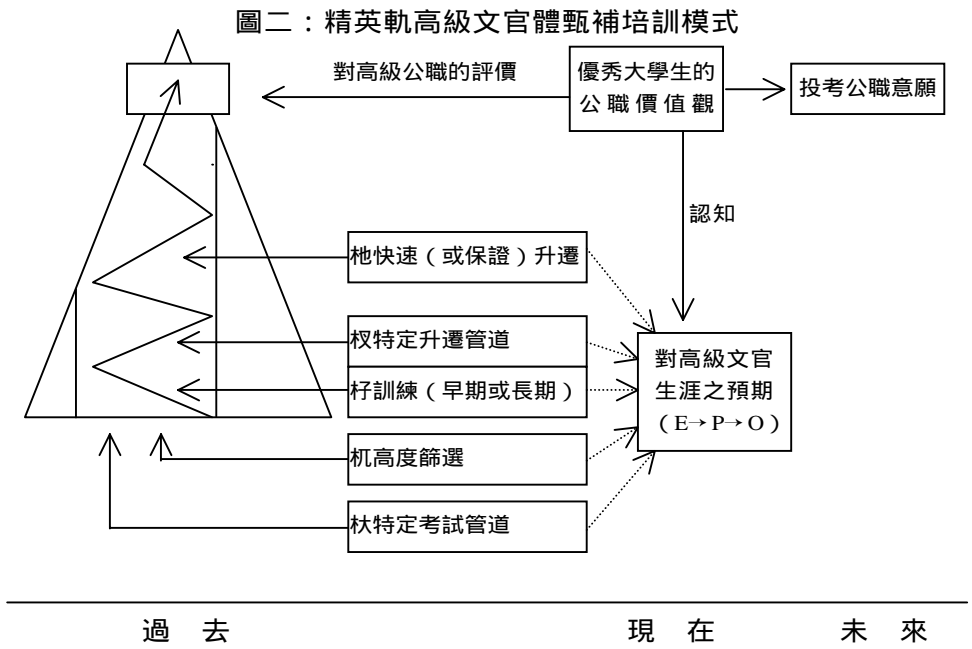
表二：日、德、英、法、美五國之高級文官體特色

	日	德	英	法	美
特定考試類別	✓	✓	✓	✓	
高度篩選（效度）	✓	✓	✓	✓	✓
特定升遷軌道	✓	✓	✓	✓	
快速（或保證）升遷	✓	✓	✓	✓	✓
長期訓練	✓	✓		✓	

基於日、德、英、法四國高級文官甄補培訓的特色，圖二歸納出高級文官體的精英軌模式。此一精英軌模式的核心概念，仍在於如何甄補到最優秀的大學（研究所）畢業生。高級文官精英軌模式主張，高級文官體制的順利運作係立基於優秀大學畢業生對於高級文官公職的抱持正面評價及對於高級文官公職的生涯預期。而此工作生涯預期則受到以往高級文官體運作實況的強烈影響。當然，在高級文官體處於重新建置的時期，如我國在民國八十八年省政府層級開始精簡後的調整期，則將受到政府新的高級文官政策之強烈影響。對高級文官生涯的預期則建立於對以下因素的認知。即對於高級文官的職位是否限定於透過特定的考試管道取才，是否有效篩選秀異之才，是否有特定的升遷管道，是否能快速或是能預期公平升遷、及升至常任文官的最高階層，是否能在文官生涯中，接受良好的訓練。

對實行封閉多軌文官體的國家而言，有志於高級文官職位的考生，最能清楚預見其未來的生涯發展，是否與其職業價值觀，和其升遷型態能夠密切配合。封閉多軌文官體比較明顯的缺點是，通過初仕時的考試就大致決定了未來的升遷程度，缺乏換軌的機制，比較缺乏制度上的彈性。在開放多軌的模式中，尤其是在法國的例子中，非精英軌現職的公務員仍然有再回頭以兩種不同內容、型態的考題，與其他想要初仕的考生一齊競爭精英軌的任用管道，這樣就增加了精英軌的考選彈性。但是不論封閉多軌模式或開放多軌模式的國家，其高級文官的來源，都鎖定在新近從大學或研究所畢業的優秀學生群。其運作的邏輯是，為使國家的文官體能由最優秀

的人才來領導，則這些領導人才必須用最週延的考選方式，從每年新近畢業的大學生中加以吸引、篩選、訓練，使其成一獨特的群體，培養其榮譽感，給予快速升遷，最後形成新一代的領導階層。這一套制度必須經由十年以上的運作，甚至二、三十年的經驗累積，才能讓優秀的大學畢業生形成對高級文官生涯的穩定預期。而這種預期的維持，更需經常性、制度性的予以強化，否則就可能被破壞，從而無法再形成一種吸引投考意願的指標。法國國家行政學院管制其學員數量的例子，就是最好的說明。



高級文官體的新血鎖定於最優秀的學生，並使高級文官生涯具有吸引力與可靠的預期，最容易引起的疑慮往往是，初仕者的家庭背景或教育背景是否具有社會的代表性，也就是他們是否大都來自於中上家庭，或來自於少數的大學。Suleiman 一九七四年的著作中曾指出英、法、丹麥、德國、西班牙、土耳其、印度，乃至美國的高級文官大部份都來自於中產階級的家庭背景，而中產階級子女所享有的優勢是一般家庭子女所享受不到的（Suleiman, 1974: 79）。至於高級文官來源是否集中於少數大學的問題，

從表一可以看出日、英、法具有相當集中的色彩，但是英國的情形已有改變，牛津、劍橋畢業生的優勢正在減弱中。德國、英國的學校集中度雖然不是太明顯，但是名校顯然仍佔有優勢。舉例而言，早期研究顯示，哈佛、耶魯、普林斯頓三大名校學生在聯邦政府中佔有助理部長職位的機會就比他校大了許多（Mann, 1965）。不過，從有關各國人事行政的文獻加以觀察，在現代化國家中，由於教育的普及與多元化，及公職薪資吸引力的不如私部門等種種因素，高級文官的甄補培訓採用精英取向，越來越不致於造成集中來自少數名校或某一名校某類科系的情形。如何維持高級文官的精英化，而又不致於形成精英絕大部分來自於社會的上層階級，則有賴教育體系及教育價值的持續自由化與多元化發展。

陸、我國高級文官甄補與培訓之檢討

我國的文官體系運作模式比較接近於美國的自由競爭模式，在高級文官的來源上，則除正常晉升簡任官等外，受到主要兩種甄補方式的影響，即甲等考試及上校以上軍官轉任公務人員考試。

我國行政機關簡任職高級文官的來源，並非全由內升或特定的考試管道而來，因此對想成為未來高級文官的大學生而言，他所能預期的管道是多元的，但正因是多元的，所以也是相當不確定的。就民國八十年代以前的高級文官甄補來源而言，除靠考績及升官等考試而取得簡任資格外，尚有以下各種來源。垠甲等考試；委國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈考試及格；命適用「技術人員任用條例」；娃適用「派用人員派用條例」；妹適用「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法」；姘適用「聘用人員聘用條例」；媵舊制分類職位第十職等考試及格（賴維堯，民 85：145）。由於技術人員初任依民國八十年修正新法已須經考試，十職等考試已取消，而娃娃姘三項途徑並非重要的高級文官甄補方式，爰僅就內升、甲考及上校以上軍官轉任三項甄補途徑予以說明。

就內升而言，我國十職等以上高級文官來源為高等考試及格者。從民國四十八年起，高等考試的及格率除少數幾年外，均在百分之十以下，錄取率低通常顯示高度的篩選率，從而似乎所取人才應均相當優秀。然而，我國的高等考試至今仍停留在學科知識考試的階段，不但考試取人的面向

並非週延照顧行政能力、人際關係、領導能力、管理能力、思考能力等等高級人才應該具備的潛能，甚至是否能達到中級公務人員的能力要求水準，都缺乏明確的效標測驗。從歷屆高等考試的考題內容，或考選機關的研究報告中，均尚乏公職考試與公務人員能力之間具有高效度的佐證（施能傑，民 84）。

上校以上軍官轉任公務人員在民國五十七年至八十年間共有一千六百五十二人，是高級文官的重要來源。民國五十七年訂定轉任人員檢覈規則時規定「轉任之外職係相當簡任或高級薦任」。而其後歷次修正，均趨向於放寬轉任之資格（許濱松，民 81：349）。如果再參照民國四十年至七十四年間公務人員特種考試及格人員中，通過退除役軍人轉任考試者佔百分之二十三點八一，達到六萬四千五百一十二人來看，我國文官體系中，由軍人退役停役直接轉任高級文官及升任高級文官者，為數不少，同時其影響仍將持續到民國九十年代（許濱松，民 81：344；施能傑，民 84）。上校以上軍官轉任公務人員考試在民國七十七年前只需審查證件，檢覈及格率幾達百分之百，形成轉任高級公職最大的後門。七十八年起已改為筆試，或口試及論文審查、或口試及筆試一科，難度已大為提高，八十一年起每年只有不到三十人檢覈合格（考選部，民 85：352）。另一方面，過去三十餘年中，退除役軍人轉任公務人員特考也是軍人晉升為高級文官的重要管道。退除役軍人轉任公務人員之特考，自民國五十四年開始辦理至八十三年，共舉辦二十五次，及格人數為六萬七千七百一十三人。此及格人數較之同期間（五十四至八十三年）高等考試及格之公務人員數三萬九千一百五十五人高出百分之七十三，透過軍人轉任公務人員特考而升為簡任高級文官者為數自然眾多，也強烈影響高級文官的組成結構。此期間軍人轉任公務人員特考平均及格率高達百分之四十三點三一，自七十六年起及格率才大幅降低，八十四年及格率仍有百分之十二點零二（施能傑，民 84；考選統計，民 85）。軍人轉任公務人員特考對我國高級文官組成之影響，在未來十數年中仍值得重視。

甲等特考是政府長年以來關為特別晉用高級人才的主要管道，自民國五十七年開辦，至七十七年停辦共舉辦十次，錄取五百零三人，平均錄取率為百分之二十五（考選部，民 85：152）。甲等特考最大的吸引力在於考試及格後，即可取得第十職等任用資格，事實上有許多現職主管是以在職

身份考取甲等特考而造成「黑官漂白」之譏，甚至傳出「因人設考」等等弊端（蔡良文，民 76：213-300；洪文湘，民 81：16-18；江大樹，民 86：321-328）。甲等特考在其存續二十年期間，最大的弊端在於考試的方法及程序過於草率簡易，缺乏考試效度與公信力。民國八十四年公務人員考試法修正，刪除甲等考試應考資格，民國八十五年一月修正該法，以高考一級考試取代原先的甲考，同時未來高考一級考試及格僅取得九職等任用資格。高考一級考試是否能如甲等特考一樣具有高度的吸引力，並成為高級文官外補重要管道，值得觀察。

就以上分析而言，我國自民國八十年代民主政治轉型以來，以往軍人轉任公務人員的管道已逐漸關閉，弊端叢生的甲等特考已停辦，同時文官取才的考試效度受到相當的質疑。值此民主轉型已趨完成之際，高級文官的甄補模式有必要從全新的觀點，取法其他國家經驗，構思可行的途徑。

第一，我國政府應思考是否採納高級文官體建立在主要為內升制的基礎上，採用精英軌模式，從嚴有效考選年輕的大學精英，加以配套式的訓練與培育。賴維堯的研究顯示，我國四分之一的司處長第一次到行政機關服務即擔任簡任級職務，且有百分之十至百分之十五是在行政機關服務未滿一年情況下，就擔任司處長級主管（賴維堯，民 85：146）。此一事實反映了我國高級文官體深受甲等考試制度的影響，缺乏長期培養高級人才的準備工夫，同時也嚴重打擊應有的「循序而升，逐層輪調歷練」文官養成訓練。無論從以往的高級文官甄補途徑呈現「就現有人員取才」的內升方法，及利用甲等特考以「速食」方式達到外補目標，我國的高級文官體甄補模式，皆缺乏中心理念與配套措施。圖二所指陳的精英軌模式是由考生的觀點及高級文官應為精英所組成的組織觀點綜合而成，應是較適合我國行政環境的發展方向。

第二，精英軌的初仕考試應該有嚴格的考選制度。從日、德、英、法的例子皆可看出，其精英軌的考試均是採較能實際測量應試者「能力」的方式，而非僅測量「學科知識」的方式，這種考試方式的差別，決定了未來高級文官的「材質」是否優秀到足以培訓為大器。材質優秀則易於培訓，材質不佳，培訓的成果自然無法樂觀。同時基於未來公務人力或高級文官職缺將趨於減少的大趨勢，精英軌的初仕甄選更應慎重，否則將造成領導統御品質低落，無法因應高品質社會中，人民的高度要求。精英軌之考選

方法應參考外國的實例，再審度國情與需要予以修改。而對於精英軌文官升遷至較高級職位時，亦可採用效度方面普遍受到肯定的「評量中心」(Assessment Center)、「管理才能架構」、及「管理才能量表」等方法，進行培訓篩選(許濱松，民 81)。

第三，高級文官的培訓，應設法建立完善、整體的配套體系。自政府遷台以來，對於高級文官的訓練隨著時期的不同，而有不同的訓練重點，各個時期訂定琳瑯滿目的訓練、培植、儲備辦法，但實際上看不出—貫性、整體性、持續性。民國五十六年成立人事行政局時，即訂有「行政院人事行政局人才調查及儲備實施辦法」，及「加速培植學術及行政人才要點」。民國六十九年人事行政局研定「行政院暨所屬各機關高級主管人員培育候選方案」。民國七十年將上述方案併入「加強行政機關人才延攬與運用方案」延續辦理，初期並以關鍵職位如科長、司處長之候選人選實施重點培育。然而類似辦法再多，卻無法避免訓練培育措施片斷、即興、缺乏系統規劃的弊病，就公務人員或高級文官而言，皆無法產生對訓練培育制度的穩定預期。雖然公務體系目前訓練機構眾多，單是在行政院所屬主管之專設訓練機構已多達六十二個，不過有關高級文官之培訓究竟建立在何種制度、觀念之上，目前仍未有定制。

就民國八十年代以前威權體制時期而言，高級文官的培訓工作是透過中國國民黨所屬的革命實踐研究院辦理訓練。民國五十九年至六十二年間，行政院委請該院辦理「行政管理研究班」十五期，結訓學員二千五百零二人。民國六十四年該院續辦「國家行政研究班」調訓十二職等以上學員，共辦二期學員一百零六人，訓練期間每期九週，全天上課(朱榮彬，民 85：51-52)。民國六十六年至七十二年間人事行政局委託政治大學公共行政及企業管理教育中心辦理「行政管理研究班」調訓九至十一職等文官，共辦理六十期，二千六百四十八人結業。民國七十四年成立國立政治大學附設公務人員教育中心，續辦行政管理研究班各班期。行政院人事行政局轄下之公務人員訓練班及民國八十四年改制之公務人力發展中心，曾廣續辦理「簡任主管人員研究班」、「國家建設研究班」及「國家策略研究班」。就以上所述各開辦訓練班期的次數、人數而言，訓練工作確實受到重視，但是各類訓練欠缺計畫、系統，並未能與人員升遷發展及生涯規劃作緊密結合(許濱松，民 81)。政府於民國七十二年實施社會科學人才六年培

養計畫，目的在選拔政府中優秀中階公務員出國深造三年，取得社會科學類相關博士學位，最終希望能提升政府決策品質。根據行政院研考會統計，約一百名出國進修人員，至今約有二十位取得博士學位及副教授以上資格後，離開行政機關。針對社科人員的調查顯示，六十一位回答問卷者，有二十八人表示，回國後與出國前在單位中所受重視與以往相同，更有八人回答比出國前更差（考試院，民 84）。社科人員出國計畫是政府投入資源最多的高級文官訓練計畫，卻無法建立訓練與培育、升遷的連結關係，足以充分佐證過去數十年高級文官的甄補與訓練，並未在制度面上考量整體配套的問題。

柒、結論與建議

本文檢討日、德、英、法、美五國之高級文官體特色發現，除美國採取開放競爭模式，其高級文官來源多元、不限於特定甄補管道外，日、德、英、法的高級文官養成體系均有相當明顯的共同特色。這些共同特色包括：高級文官出自通過特定考試類別、考選方法具有高效度、有特定升遷管道、能快速升遷或有保證升遷之預期及長期訓練配合。這些共同特色有助於對優秀的大學生形成吸引力，建立高度預期的誘因模式（參見圖二），從而樂於投身公職的精英甄補軌道。

我國過去數十年的高級文官甄補工作受到軍方轉任及甲等特考運作不良的影響，迄未建立不同層次或逐層而上的嚴格有效考選制度。高級文官的整體培訓制度亦未在政府體制中建立。我國在民國八十年代已完成民主政治轉型工作，此時正是政府重新思考建立高級文官甄選與培訓體系的適當時機。我國政府要建立穩定可靠又傑出的高級文官體，應審慎考慮從整體配套的角度，汲取國外高級文官甄補與培訓模式之經驗，構思高級文官體的精英軌甄補與培訓制度，讓優秀的大學畢業生樂於投身政府公職。目前有關高級文官甄補之核心問題除應加速改進考選的效度問題，並應從速透過廣泛的溝通與討論，建立高級文官政策的合理可行理念，包括：

一、確認精英型高級文官的必要性。我國政府組織規模及文官人數，將因組織鬆綁及總員額管制等修憲後之效果而趨精簡。高級文官人數將趨固定或減少，培養素質高、主動、積極的高級文官人才，是中央政府肆應劇

烈國際競爭必要的工作。

机確認不論是大學畢業生初仕精英考試或高級考試（如高考一級、二級）應嚴格有效考選的共識。衡量我國高等教育相當普及的情況及高級文官學能要求日益提高的趨勢，可將取得碩士學位為主流的高考二級考試，視為培養高級文官的主要考試。

权確認高級文官應給予相對於民間企業而言，較為合理的俸給水準。

柁確認高級文官的甄補應與訓練制度互相配套的理念。

建立以上高級文官政策的理念，再輔以政府明確、持續的政策、法制作為，則對高級文官體的樂觀預期心理，才能在優秀大學畢業生中慢慢建立起來。再經五年、十年，我們才能期盼常任高級文官體呈現整體現代化的成果。

參考文獻

一、中文部分

《天下》。民國八十三年。一五七期。

朱榮彬。民國八十五年七月。《中華民國高級文官訓練制度之研究》。
台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

江大樹。民國八十六年。《國家發展與文官政策》。台北：憬藝企業
有限公司。

考試院。民國八十二年。《考試院訓練進修體制建立之研究》。台北：
考試院。

考試院。民國八十四年。《探鑽文官體系黑洞與兩篇報導專案研究報
告》。台北：考試院研究發展委員會。

考選部。《中華民國考選統計》。歷年版次。

行政院人事行政局。民國七十九年一月。《英法德公務人力培訓考察
報告》。報告人：戴輝昌、謝瀧見、鐘昱男、陳元義、謝添
進。台北：行政院人事行政局。

施能傑。民國八十四年。〈文官甄補政策的回顧與檢討〉。中國政治
學會與聯合報系文化基金會主辦「戰後台灣政治發展」學術
研討會論文，民國八十四年十月二十一、二十二日。

洪文湘。民國八十一年。〈試論甲等特考〉。《法令月刊》，四十三
卷十一期，頁一六至一八。

許濱松。民國八十一年。《中華民國公務人員考試制度》。台北：五
南圖書出版公司。

陳德禹。民國七十一年。《中國現行公務人員考選制度的探討》。台
北：五南圖書出版公司。

彭錦鵬。民國七十六年。〈美國聯邦高級主管的職業價值觀及其轉變，一
九七九至一九八〇〉。《社會科學論叢》，第三十五輯，頁一一
一至一三一。

彭錦鵬主編。民國八十五年。《文官體制之比較研究》。台北：中央

研究院歐美研究所。

楊戊龍。民國八十三年。《公務人員培育制度之研究：訓練與升遷配合之觀點》。台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

楊百島。民國七十年。《英國政府及文官制度》。台北：行政院人事行政局。

稻繼裕昭。一九九六年。《日本的官僚人事》。東洋經濟新報社。

蔡良文。民國八十三年。〈文官考選功能之調整與執行方向〉。蕭全政等主編，《重建文官體制》，頁六七至一二二。台北：業強出版社。

賴維堯。民國八十一年。「德國高級文官的歷史傳承與近年發展」。《人事月刊》，十四卷三期，頁二 至三二。

賴維堯。民國八十一年七月。《我國中央機關高級文官（司處長）政策制定行為與態度之研究》。台北：國立政治大學政治研究所博士論文。

賴維堯。民國八十五年。〈高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究〉。彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》，頁一一五至一四九。台北：中央研究院歐美研究所。

顏秋來。民國七十五年。《我國高級文官甄補之研究》。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

二、英文部分

Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A., 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Ban, Carolyn and Riccucci, Norma M., eds., 1997. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, Second Edition. Longman: University of Pittsburgh Press.

DiPrete, Thomas A., 1989. *The Bureaucratic Labor Market: The Case of the Federal Civil Service*. New York: Plenum Press.

Dogan, Mattei, ed., 1975. *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. London: Sage Publications.

- Frederickson, H. George, 1980. *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Fry, Geoffrey K., 1993. *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service of 1966-1968*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Gore, Al, September 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less*. Washington, D.C.: USGPO.
- Greer, Patricia, 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*. Philadelphia: Open University Press.
- Hartman, Robert W. and Weber, Arnold R., eds., 1980. *The Rewards of Public Service: Compensating Top Federal Officials*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hays, Steven W. and Kearney, Richard C., eds., 1990. *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Ingraham, Patricia W. and Rosenbloom, David H., 1992. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ingraham, Patricia W.; Romzek, Barbara S. and associates, 1994. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Johnson, Gail, 1991. *Recruiting, Retaining, and Motivating the Federal Workforce*. New York: Quorum Books.
- Johnson, Nevil, 1983. *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work*. Oxford: Pergamon Press.
- Kesler, Jean-Francois, 1985. *L'E.N.A., la société, l'Etat*. Berger-Levrault.
- Kettl, Donald F.; Ingraham, Patricia W.; Sanders, Ronald P. and Horner, Constance, 1996. *Civil Service Reform: Building a Government That Works*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kilpatrick, F.P.; Cummings, M.C. Jr. and Jennings, M.K., 1964. *The*

- Image of the Federal Service*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kim, Paul S., 1988. *Japan's Civil Service System: It's Structure, Personnel, and Politics*. New York: Greenwood Press.
- Koh, B.C., 1989. *Japan's Administrative Elite*. Los Angeles: University of California Press.
- Lawler, Edward E. III, 1994. *Motivation in Work Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lazear, Edward and Sherwin, Rose, 1980. "The Economics of Compensation of Government Officials," In Robert W. Hartman and Arnold R. Weber, eds., *The Rewards of Public Service: Compensating Top Federal Officials*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Mann, Dean E., 1965. *The Assistant Secretaries: Problems and Processes of Appointment*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Maslow, A. H., 1954. *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row.
- Mény, Yves, 1993. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- National Academy of Public Administration, August 1989. *Guidebook for the Senior Executive Service*. Washington, D.C.: NAPA.
- National Association of Schools of Public Administration and Affairs (NASPAA), 1989. "In the Public Interest," *Newsletter*, 4(3): 1-2.
- Nunberg, Barbara, 1995. *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1990. *Public Management Developments: Survey Update 1990*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1991. *Public Management Developments: Survey Update 1991*. Paris: OECD.

- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1992. *Public Management Developments: Survey Update 1992*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1993. *Public Management Developments: Survey Update 1993*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1994. *Public Management Developments: Survey Update 1994*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, 1997. *Issues and Developments in Public Management*. Paris: OECD.
- Peng, Thomas C. P., 1986. *American Federal Senior Executives: An Analysis of Their Motivational Changes, 1979-1980*. Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica.
- Rohr, John A., "Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study," *Public Administration Review*, July/August 1991, Vol. 51, No. 4, pp. 283-297.
- Savoie, Donald J., 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Southern, David, 1979. "Germany," In F.F. Ridley, ed., *Government and Administration in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Suleiman, Ezra N., 1978. *Elites in French Society: The Politics of Survival*. New Jersey: Princeton University Press.
- Suleiman, Ezra N., ed., 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*. Princeton: Princeton University Press.
- The Stationery Office, 1998. *Britain 1998: An Official Handbook*. London: The Stationery Office.
- U.S. General Accounting Office, July 1995. *Federal Human Resource Management Issues Area Plan: Fiscal Years 1996-98*. Washington, D.C.: GAO.
- U.S. General Accounting Office, March 1994. *Federal Hiring: Testing for Entry-Level Administrative Positions Falls Short of expectations*. Washington, D.C.: GAO.

U.S. General Accounting Office, May 1992. *Senior Executive Service: Opinions About the Federal Work Environment*. Washington, D.C.: GAO.

U.S. General Accounting Office, September 1991. *Federal Recruiting and Hiring : Authority for higher Starting Pay Useful but Guidance Needs Improvement*. Washington, D.C.: GAO.

U.S. Office of Personnel Management, May 1992. *Personnel Research Highlights: Special Report on the Survey of federal Employees*. Washington, D.C.: USOPM.

A Recruitment and Training Model for Senior Civil Service

Thomas C. P. Peng

Abstract

There are three models in describing the senior civil services in Japan, Germany, UK, France, and US: open-competitive model, closed multitrack model, and open multitrack model. Other than the US practice, the senior civil service systems in other four countries display the following common traits: specific selection channel, valid test, specific promotion pattern, expectancy of fast promotion, and specific training system. The paper, based on expectancy theory, suggests a recruitment and training model for establishing quality senior civil service.

