

從歐美國家經驗檢討公務人員培訓制度的機制與改革

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所
台灣大學政治學系

壹、前言

在 20 世紀中，歐美先進國家公務人員的培訓制度傳統上強調由政府集中規劃與實施訓練課程。但在 1980 年代之後，由於政府行政作為逐漸採用私部門績效導向、顧客導向、競爭導向等管理價值所形成之新公共管理 (New Public Management) 思潮，整體文官制度乃至培訓制度也逐漸採用部會分權的制度設計，以便各部會用人能夠針對專業與法定權責之要求而保持用人彈性。另一方面為了彌補部會分權所造成文官體系缺乏核心運作價值、部會運作各自為政的缺憾，也逐漸建立由中央政府統籌規劃、運作的高級文官團，以及相關的長期培訓制度。本文針對這種歐美國家的經驗發展加以分析，並檢討中華民國公務人員培訓制度，提出改革方向。

貳、先進國家訓練制度的基本趨勢

歐美先進國家的公務人員培訓制度，在 20 世紀末期由於人事制度彈性化和部會分權化的影響，中央政府培訓機關傾向於達成兩種功能，其一是由中央政府統籌高級文官跨部會的集中型訓練，第二種則是提供多元的訓練課程，由各部會機關選派或公務人員本身報名上課。

以英國為例，其政府學院 (School of Government) 座落於倫敦西南郊外，分部則位於倫敦和蘇格蘭愛丁堡。政府學院主要在於提供高級文官團 (Senior Civil Service) 新血輪來源的快速升遷人員之訓練，其他業務則包括提供網路學習等訓練課程。

就美國聯邦政府而言，聯邦主管學院 (Federal Executive Institute) 專門提供聯邦高級主管四種高階領導課程，包括民主社會領導計畫 (Leadership for a Democratic Society, LDS)、客製化主管計畫 (Custom Executive Programs, CEP)、公開報名課程 (Open Enrollment Courses, OEP)、以及全球領導中心 (Center for Global Leadership, CGL) 的相關課程。美國人事管理局的東、西兩所管理發展中心 (Management and Development Center) 分別位於西維吉尼亞州華盛頓市近郊以及科羅拉多州丹佛市郊外，培訓中心的教室則係利用大型旅館所提供的各項教學、住宿設備。前述兩所管理發展中心以及農業部的研究院，負責提供中階公務人員各種管理和領導的課程。

相對地，加拿大成立於 2004 年的公共服務學院 (Canada School of Public Service)則提供廣泛的、針對所有公務人員的培訓制度，2009 年到 2012 年間每年預算高達加拿大幣一億元，工作人員也高達九百四十人 (Canada School of Public Service, 2008: 10)。受訓人員大約分成六大類：全體公務人員、功能性專家、主管人員 (supervisors)、經理人員 (managers)、資深經理 (senior manager)、以及資深領導人 (senior leaders)。

法國國家行政學院創立於 1945 年，成立之目的在於培養國家所需之高級文官，其下設教務處、實習處、秘書處、及永續進修處。透過嚴格的入學考試，學生入學之後修業年限為二十七個月，其間包含派到海內外政府單位工作、為期半年的實習。培訓課程包含三種：公共課程、注重實際研究和集體研討方式的培訓、個性化的培訓。法國國家行政學院對於高級文官制度所扮演的重要角色，來自於國家行政學院的入學考試吸引全國精英參與考選，訓練方式多元而長期，國家行政學院負責畢業學生之分發工作，同時國家行政學院透過學生人數的限制，有效促成畢業生在相對短期的時間內，都能夠擢升為法國的高級文官 (彭錦鵬、劉坤億，2009)。

綜合而言，各國所設置的國家級文官培訓機構，普遍皆以中央政府或聯邦政府的高階文官為訓練對象，但有些國家培訓機構的訓練對象是採跨階層的方式，例如在文官體系的高階文官外，還納入中階文官的培訓 (胡龍騰，2006；彭錦鵬，2005)。各國家級學院將中階文官也納入培訓的有英國的政府國家學院、德國聯邦公共行政學院、日本公務員研修所和新加坡公務員學院。就其訓練對象而言，英國、德國、日本與新加坡等國都將中高階文官的培訓資源加以整合，並做長期性的規劃。但也有國家級文官培訓機構自成立至今都是只單純訓練未來的高階文官，其中又以法國國家行政學院為典型代表 (參見表一)。

歐美先進國家政府訓練機構中最為特別者應該是紐西蘭和澳大利亞所共同合辦的澳大利亞和紐西蘭政府學院 (Australia and New Zealand School of Government, ANZSOG)。這個學院是由兩國政府共同出資所成立的訓練單位，由兩國的十五家大學和商業學校共同合作支持，提供兩國中央政府和地方政府中高階公務人員的訓練課程。政府學院最主要的三項核心工作是，提供主管教育課程、研究計畫 (透過治理學院 ANZSOG Institute of Governance 研究有關於公共治理的純研究、專業發展研究和實務研究)、以及個案研究。學院所提供的訓練內容，最主要是包括對於中階主管的公共行政碩士專班，以及時間較短的策略領導課程、為期三週的主管班期、兩天到五天的主管工作坊。紐澳政府學院所提供的訓練內容和方式最為特別的是，這個學院並不像其他國家是屬於主管文官體系的機關，或本身就是一個公務機關，而更像是公私合夥的訓練單位。紐澳政府學院的訓練特質，反映了紐西蘭和澳大利亞在文官體系的運作上，高度遵循私人企業的模式，以及中央部會分權化，由各部會負責各自人力資源的管理和運用 (ANZSOG, 2010)。

表一：各國公務訓練機構之訓練對象

國家	培訓機構	組織性質	隸屬單位	訓練對象
英國	政府國家學院	政府機關 ¹	直隸「管理及政策研究中心」	中央政府中、高級公務員
美國	聯邦行政主管研究院	政府機關	人事管理局	聯邦高級行政主管人員 (GS-15 與 SES)
法國	國家行政學院	機關型學校	直隸內閣總理	國家高級行政主管人員、歐盟高階公務員
德國	聯邦公共行政學院	政府機關	聯邦內政部	中、高級公務人員
日本	公務人員研修所	行政機關	直屬內閣府的人事院	中央公務員、民間企業人士、外國公務員
新加坡	公務員學院	類似行政法人 ²	總理辦公室公共服務署下的法定機構	中央公務員、民間企業人士、外國公務員

說明：1. 英國政府國家學院重新定位為非內閣部會之部門，希望除了結合政府改革的行動計畫之外，能在行政運作上有更多的自主性。

2. 新加坡公務員學院 2001 年 10 月正式改組，為總理公署公共服務署下的法定機構，由官方機構變為半官方自給自足之機構（類似我國之行政法人），財務上自負盈虧之責任。

資料來源：彭錦鵬、劉坤億 (2009)。

先進國家的國家級文官培訓機構對受訓者的身份是採開放的型態，不一定僅限於公務人員，可能對外向民間企業人士或外國政府開放。例如法國國家行政學院、日本公務員研修所和新加坡公務員學院，都有對外開放的辦法。法國國家行政學院除訓練本國高階公務員外，還接受歐盟委託培訓其高階文官，甚至於開放給具有合作關係的其他國家。受訓對象最為開放的則是新加坡公務員學院和日本的公務員研修所，兩國除接受外國政府委託代訓其高階文官外，也接受民間企業人士的訓練申請，相對而言，亞洲的日本與新加坡對於政府培訓機構與民間人才的交流是最為重視的（彭錦鵬、劉坤億，2009）。

參、公務人員培訓機構 1996 年前的發展

中華民國公務人員的培訓制度六十年來的發展，主要是由行政院負責，一直到 1996 年考試院設立公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓會）之後才逐漸有所改變。中華民國政府在 1949 年由大陸遷移台灣，1967 年才設立人事行政局，負責公務人員的人事行政工作。中央政府對於高級公務人員並無訓練機關統籌辦理，而是由中國國民黨的革命實踐研究院針對具有黨員身分的公務員進行訓練，訓練內容主要以政治思想訓練和當前國策為核心，科學管理、領導統御為輔（考

試院考銓研究發展小組培訓分組，1996)。1994年人事行政局才開辦「國家建設研究班」，培訓高階文官，其後並開辦不同名稱的高階文官訓練班期。人事行政局成立之後，第三處負責考訓工作，也設置公務人員訓練班為訓練工作的執行單位。1983年於國立政治大學成立附設公務人員教育中心，辦理中高級公務人員訓練。

從法令規章規定而言，國民政府早自1943年即公布「公務人員進修及考察選送條例」、「公務人員進修及考察選送條例施行細則」，以及「公務人員進修規則」等訓練機制以培訓公務人員。但因戰亂關係，政府遷台後，情事變化劇烈，原有法制並未配合修正，而係根據需要陸續訂定有關規定，缺乏整體性、一致性之規劃（考試院考銓研究發展小組培訓分組，1996：35）。

根據考試院於1996年之調查，當時我國公務人員訓練進修機構總計達六十一個，分屬中央或地方機關。屬中央機關的計有二十九個，屬地方機關者計有三十二個。屬於台灣省政府的就有二十五個，最主要是台灣省訓練團，其他則為各種有關教師、銀行、交通事業、醫療、福利業務等訓練單位。

上述訓練機構依其組織型態大致可歸納為三類：（一）獨立機構，根據組織法規設置，具有獨立經費預算及專任員額。（二）內部單位，未訂立單位組織法規，係機關內部建制單位之一，設有專任人員，但無獨立經費預算。（三）任務編組，並無組織法規，亦非機關內部建制單位，係由機關臨時任務編組方式組成，未置專任人員，而以其他單位人員臨時調兼之。

上述訓練機構若依其訓練進修之種類及對象來分類，則可分為兩大類：（一）綜合性訓練進修機構，以一般行政人員為主要對象，兼及其他專業人員之訓練進修，其訓練進修目的在提高行政管理能力、溝通觀念與改善服務效能為主。（二）專業性訓練進修機構，以專業人員為訓練進修對象，研習專業知識、技術為訓練進修重點，如教育、金融、交通等機關之專業技術人員，其訓練進修目的在增進專業素養，改善技術品質，以提高效率，增加產值為主（考試院考銓研究發展小組培訓分組，1996：12-13）。

但是從1940年代末期政府機構逐漸現代化以來，一直到1997年進行大規模的修憲工程的階段中，我國公務人力培訓體系正如前項調查之分析所言：「現有六十餘所訓練進修機構為行政院及所屬機關所有，此六十餘所訓練進修機構各自獨立，不相統屬，又無層級區別，無法發揮逐級培訓之功能，而各訓練進修機構，各自因應需要，由各機關自行設置，訓練進修權責，未作區劃，既未建立縱的層級體系，亦未充分發展橫的溝通聯繫關係，各訓練進修機構資訊缺乏交流，未有彼此觀摩學習活動」（考試院考銓研究發展小組培訓分組，1996：36）。由此即可觀察到，整體中央政府和地方政府的訓練機制在半個世紀中，雖然在數量上建立了數量相當龐大的訓練單位，但是對於公務人員的培訓卻缺乏縱向的指揮，和橫向的聯繫，唯一比較明顯的協調機制，則是每年舉辦為期一、兩天的訓練機構

協調會報，同時又由於會報內容聯誼性質濃厚，能夠達成的協調成果並不明顯。

以行政院各部會而言，在訓練機關數目最多的時候，也就是在 1997 年修憲精簡省政府組織之前，共有六十五所，均為行政院所屬。其中，經濟部轄下有十四個訓練單位，除了台灣電力公司的訓練單位有九個以外，還包括經濟部專業人員研究中心、中國石油公司人事處訓練所、經濟部經建行政人員訓練班、台糖公司訓練中心、國營事業委員會人力發展訓練班。交通部有五個訓練單位（涵括郵政、電信、民航）、法務部有三個訓練單位（包括司法官訓練所、法務部矯治人員訓練中心、調查局幹部訓練所）。其他設有訓練機關單位的部會尚包括：內政部、外交部、財政部、主計處、環保署、衛生署、農委會、教育部、退輔會、以及最主要的訓練機關人事行政局的公務人力發展中心。當時的省政府，除了規模龐大的台灣省訓練團以外，還有二十三個訓練單位。台北市政府也有五個訓練單位，包括主要的台北市政府公務人員訓練中心和台北市教師研習中心。高雄市政府兩個訓練單位，高雄市政府公務人員訓練中心和高雄市教師研習中心。整體而言，在全國六十五個訓練單位中，綜合性的訓練機關共有六所，包括：公務人力發展中心、台灣省訓練團、台北市政府公務人員訓練中心、高雄市政府公務人員訓練中心、台北縣政府公務人員訓練班、以及政大公務人員教育中心。

在經過 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。行政院以外中央政府層級的訓練機關包括：司法人員研習所、國家文官培訓所、審計部審計人員訓練委員會、以及國家安全局訓練中心。行政院所屬三十四個訓練機關，則精簡為十二個（詳列如表二）。分別為：內政部的社會福利工作人員研習中心、外交部的外交領事人員講習所、法務部的司法官訓練所、法務部的調查局幹部訓練所、矯正人員訓練所、經濟部的專業人員訓練中心、財政部的財稅人員訓練所、人事行政局的公務人力發展中心、地方行政研習中心、環境保護署的環境保護人員訓練所、海岸巡防署的海巡署教育訓練中心、以及交通部的民航人員訓練所（公務人力發展中心，2009：96-97）。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關外，其他十個行政院所屬機關所設立的訓練機關（構），均屬專業性培訓單位。

行政院以外各一級機關所屬訓練機關（構）計有四個，包括司法院的司法人員研習所，監察院的審計部審計人員訓練委員會（任務編組），國家安全會議的國家安全局訓練中心（內部單位），以及考試院的國家文官學院（表三）。

表二：行政院所屬訓練機關

	公務人員訓練機關	主管機關	備註
1.	社會福利工作人員研習中心	內政部	
2.	外交領事人員講習所	外交部	
3.	司法官訓練所	法務部	
4.	調查局幹部訓練所	法務部	
5.	矯正人員訓練所	法務部	
6.	專業人員研究中心	經濟部	尚未法制化機關
7.	財稅人員訓練所	財政部	
8.	公務人力發展中心	行政院人事行政局	
9.	地方行政研習中心	行政院人事行政局	
10.	環境保護人員訓練所	行政院環境保護署	
11.	海巡署教育訓練中心	行政院海岸巡防署	任務編組
12.	民航人員訓練所	交通部	

備註：行政院主計處主計人員訓練中心已於 97 年 10 月 31 日解除任務編組，改為主計處視察室。

資料來源：行政院人事行政局考訓處。

表三：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
司法人員研習所	司法院	
國家文官學院	考試院	
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

資料來源：行政院人事行政局考訓處。

肆、考試院擴大公務人員的訓練權及訓練機構

然而就中華民國公務人員的訓練體制而言，自 1996 年開始，訓練機制的體系出現本質上的改變。在 1967 年 9 月 16 日就已成立的人事行政局，長期受到批評為缺乏憲政法源的「憲政黑機關」。在動員戡亂時期終止（動員戡亂時期條款 1948 年 5 月 10 日公布實施，直到 1991 年 5 月 1 日廢止，共施行四十三年）後，人事行政局終於根據憲法增修條文之規定，透過立法院審議於 1993 年 12 月 30 日完成組織法制化，負責統籌行政院所屬各機關之人事行政。有關行政院所屬公務人員訓練及進行之協調、審議及執行規劃事項，是人事行政局考訓處所掌理之事項。

長期以來負責中央政府公務人員訓練的公務人員訓練班，在人事行政局組織

法制化之後，也提出立法案，經過立法院冗長的審議階段之後，終於通過設立公務人力發展中心，並於1996年1月3日公布公務人力發展中心組織條例。

另一方面，考試院在1992年5月27日憲法增修條文之後，法定權責呈現根本性的改變。最初憲法制定內容中，考試院掌理考試，任用，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項，以憲法條文及其精神而言，完全掌管所有公務人員之人事行政業務。透過1992年之修憲才限縮考試院職掌為掌理下列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

一、考試。

二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。

三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

至此，考試院的實質運作才免於原來法定權限廣泛無所不包，然而空有憲法權責的情形，轉而積極落實憲法規定的三項主要憲法權責，也就是國家考試、公務人員銓敘退撫、及公務人員制度的法制事項。另外又因民主憲政的發展、考試委員的專業化、考試院領導階層的主動積極，考試院的運作逐漸呈現擴張和落實。在人事行政局提出訓練機構法制化的同時，考試院也積極提出考試院版本的訓練機制法制草案，而同時在立法院進行審議。

憲法第八十三條及增修條文第六條有關考試院的職權並未規定訓練進修項目。雖然憲法對於公務人員的訓練權責並未明文加以規定，但因行憲以來，考試院一直負責公務人員的法律制度，並且透過1986年公務人員考試法的規定，公務人員考試的過程包括職前訓練，而公務人員考選的權責完全在考選部，因而衍生出考試院轄下的訓練業務及其權責。然而，公務員人員考試過程雖然包括職前訓練，但是考試院本身並無訓練機構以進行施訓。1993年6月4日為了立法院審議人事行政局組織條例草案，並就考試院與人事行政局之間進行權責區分，行政院副院長和考試院副院長會商並達成協議：（一）行政院人事行政局設「公務人員訓練中心」（立法院將之修正為「公務人力發展中心」），考試院設「公務人員保障暨培訓委員會」（簡稱保訓會）。（二）在訓練有關職掌部分，考試院掌理訓練之政策及法制事項、公務人員考試筆試錄取人員之訓練、文官中立訓練及其他有關訓練；行政院掌理所屬公務人員之專業訓練、一般管理訓練及其他有關訓練。在進修方面，考試院掌理進修之政策及法制事項；行政院掌理所屬公務人員進修之執行事項（國家文官培訓所，2000：92-93）。

基於以上的政治協議，立法院最終在1996年通過考試院轄下設立公務人員保障暨培訓委員會。保訓會在成立之後就依照組織法第十三條規定：「為應國家文官培訓需要，得設訓練機關」之法源依據，積極推動設立專屬的訓練機構。保訓會最主要的權責是負責全國公務人員訓練進修政策規劃及法制事項，並負責公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、及行政中立等各種訓練事項。考試院在

1997 年初提出「國家文官培訓院組織條例」草案送立法院審議，審議過程中行政院人事行政局和立法委員對於組織條例的名稱和內容，討論甚為熱烈。

人事行政局副局長質疑考試院之下設保訓會，保訓會之下再設「國家文官培訓院」，將會造成院下有會，會下有院的情形。同時並對培訓院的訓練職權和公務人力發展中心重疊、培訓院的法定員額過高有所質疑。關於培訓院要負責公務人員行政中立訓練，立法委員劉光華特別說明，行政中立的真正名稱全文為「行政人員政治中立」，將之簡稱為「行政中立」，則是錯誤的名詞，並得到立法委員黃爾璇的積極支持。最後通過的國家文官培訓所組織條例，不但將訓練機關名稱改為「所」，也將行政中立訓練改為政治中立訓練（組織條例第二條），所屬員額編制也縮減為五十八人。

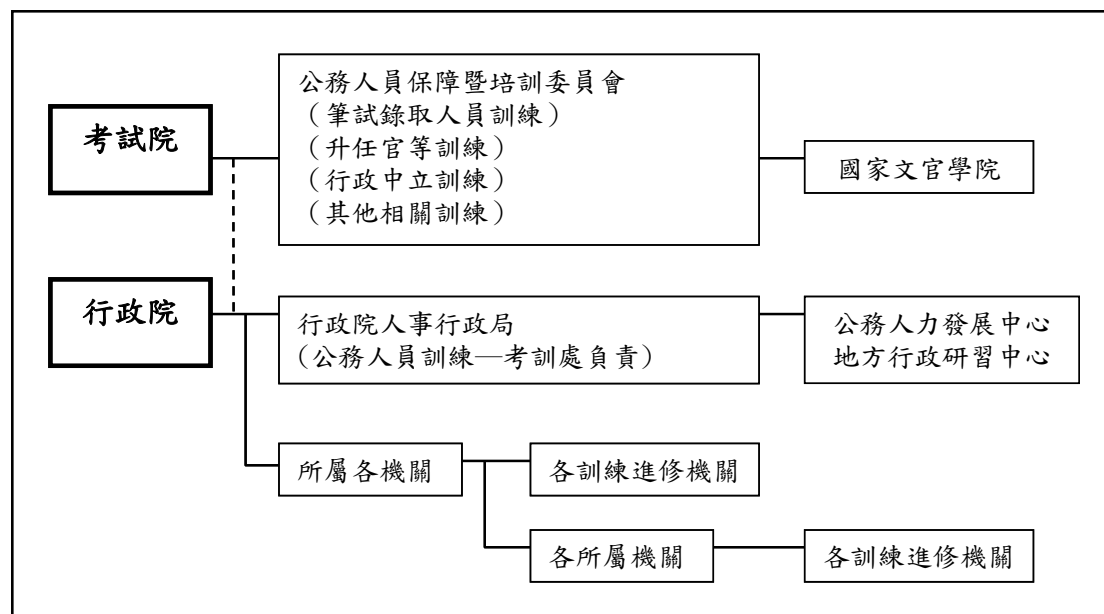
為解決兩院對於公務人員訓練權責的爭議，及其後為使兩院送往立法院審議之訓練機構權責有所區分，考試院與行政院兩院副院長，曾分別於 1993 年 6 月 4 日及 1995 年 1 月 10 日兩度舉行協商，從而明確劃分兩院之分工事項。考試院掌理全國公務人員考試筆試錄取人員之訓練、升任官等訓練、行政中立訓練及其他有關訓練。行政院則掌理其所屬公務人員之專業、一般管理訓練及其他有關訓練（國家文官培訓所，2000：297）。

透過一系列政治協商與立法院之審議，考試院公務人員保障暨培訓委員會組織法於 1996 年 1 月 26 日公布，成為公務人員保障暨培訓專責機關，隸屬考試院，同時依照保訓會組織法之規定，「得設訓練機關」，考試院擬定之國家文官學院組織條例草案，經立法院審議之後，保訓會獲准設置「國家文官培訓所」，該所組織條例於 1998 年 11 月 11 日公布。從此之後，公務人員的訓練權分別屬於考試院及行政院。針對全國公務人員進行訓練進修之培訓工作，究竟要如何區分兩院的權責，遂逐漸成為不斷爭議的議題。

關於公務人員的訓練工作，在憲法並未明確規定訓練權所屬的情況下，最後通過的公務人員訓練進修法，有關訓練權責區分的基礎，就來自於考試院與行政院兩院副院長在 1993 年和 1995 年的兩度協商結果。2002 年 1 月 30 日制定公布的「公務人員訓練進修法」第二條規定：「公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。公務人員考試錄取訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之。公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府辦理或授權所屬機關辦理之。」實務上而言，考試院保訓會之訓練項目係採列舉方式，所稱其他有關訓練，是指行政院暨其所屬以外各機關公務人員之訓練，包括總統府、立法院、司法院、考試院、監察院等機關人員之訓練。行政院人事行政局之訓練項目則以概括方式規範，訂為行政院所屬公務人員之訓練。考試院保訓會於 1999 年 7 月 26 日正式設立國家文官培訓所執行

訓練業務；行政院人事行政局則較早於 1996 年 1 月 22 日設立公務人力發展中心（由原公務人員訓練班改制），以及地方行政研習中心（原台灣省政府公務人力培訓處，1999 年 7 月因精省改隸並更名）執行訓練業務。經過考試院之強力爭取，立法院今年通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院。

有關我國現行之公務人力培訓體系，整理如圖一。



圖一：我國現行公務人力培訓體系

伍、公務人力發展中心之運作特色

行政院人事行政局轄下的訓練機構為公務人力發展中心。公務人力發展中心的前身是公務人員訓練班，設置主任、副主任，並分成教務組、訓導組、行政組三組。辦理的訓練類別包括：職前訓練、在職訓練、委託訓練、專業訓練、及電腦訓練（考試院考銓研究發展小組培訓分組，1996）。公務人員訓練班大致上辦理短期訓練班，時間從一天到八週，受訓人員為中低階人員，以及高普考及格人員之委託代訓。連戰先生擔任行政院長的時候，才正式建立高階人員的訓練班期，稱為國家建設研究班，脫離以往由國民黨負責培訓高階文官的傳統。

公務人力發展中心成立於 1996 年，置主任、副主任各一人，並分設教務組、輔導組、研究組、秘書室、會計室及人事室等組室，現有職員四十一人，工友九人，合計五十人。職員平均年齡為 39.9 歲，以學歷分析，具碩士學位者二十三人，學士學位者十六人，專科學歷者一人，高中一人（統計至 2010 年 7 月底）。

公務人力發展中心的運作特色是，整個訓練機構的建築物是由政府興建，但在興建完成之後，則透過外包的程序委外經營，成為各國間訓練機構委外經營的少數特例。一般而言，訓練機關的培訓設備和運作成本主要包含訓練機關土地、

房舍、預算、人力，包含專任講師。以中華民國而言，訓練機關在中央政府部門主要為行政院轄下的人事行政局之公務人力發展中心和各部會所屬訓練機關，以及考試院轄下的保訓會之文官學院。在地方政府層次，則各縣市政府各有其培訓機關，其中以台北市和高雄市較具規模。其中比較特別的是，人事行政局公務人力發展中心的房舍和管理是採用委外經營方式，透過為期十年的委外經營合約，一方面減少一百餘人的人事費用，節省政府經費二十餘億元，另一方面尚可從委外經營業者得到四億元台幣以上權利金收入（朱武獻，2007：4）。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（公務人力發展中心報告，2009）：

- 一、訓練班期大幅成長，2008 年開辦四百八十三期，比委外之前每年開辦班級數八十二個，成長將近六倍。
- 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一百七十人，十年委外營運大約相當於節省人事成本十億元。
- 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，十年期間節省大約十億元。
- 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，十年期間增加政府收入約九億元。
- 五、提高大樓使用效益：政府使用大樓僅限於一般辦公時間，每年使用天數大約兩百五十天，但是委外之後則全年無休。

第一階段的十年營運於 2010 年底結束之後，福華飯店透過競標機制，取得繼續經營權利，明年為籌備期及試營運期，並自 2012 年 1 月 1 日起正式營運 10 年。在政府採用公開競標機制情形下，下一階段福華飯店將再投資超過一億八千萬元，加上營運期間每年約六百萬元的設備重置經費，總投資金額將達兩億四千萬元以上。主要投資項目包含：住宿客房裝修、會議及教學設備更新、規劃設置商務視聽服務中心、設置數位科技教室、全區廁所及標示系統更新等，將以安全、自然、簡單、樸實、易維護為設計原則，並以環保及節能減碳為整體設計理念之主軸。此種培訓機關房舍管理透過「政府採購法」以委外經營模式辦理，歷年之經營管理績效優良。2001 年獲得行政院第二屆法制再造工作圈人事行政類「銀斧獎」、行政院「建立參與暨建議制度」特優獎，2002 年福華國際文教會館榮獲行政院「民間參與公共建設金擘獎」之特優獎。公務人力發展中心的業務權責包括：

- 一、因應國家發展，積極培訓公務人力

預應國家發展與業務需要，建立高級人才培訓管道，並參考企業人力資源發

展的做法與經驗，在課程規劃及訓練方法方面力求創新突破，持續針對中高階文官領導與管理能力的發展，開辦相關研習。

二、結合專業資源，發展多元進修管道

公務人力發展中心委託大學院校開辦「精英學苑」進修課程，開設專業進修、樂活生活及人才素養等課程，擴大公務人員參與進修之管道。

三、參與專業團體，積極促進交流合作

公務人力發展中心參與中華民國訓練協會、美國管理學會 (American Management Association, AMA)、美國訓練與發展協會 (American Society for Training and Development, ASTD)及國際訓練與發展組織聯合會 (International Federation of Training & Development Organizations, IFTDO)等國內外訓練發展專業團體，藉由參與活動，加強聯繫與合作。

四、創新科技與研發以提昇訓練成效

公務人力發展中心透過資訊科技將訓練業務資訊化，建構教育訓練業務資訊系統，簡化作業流程。並運用「混成學習」(blended learning)、「個案教學」(case method)等教學技法改善教學方式。另一方面則建置電腦網路架構，提供網際網路及網路同步視訊等功能，並透過「e等公務園」學習網站，持續規劃開設網路教學課程。

陸、國家文官學院之運作特色

考試院依據公務人員考試法而取得對於國家考試及格人員之職前訓練權責之後，並無專屬之訓練機構以便進行施訓工作，因此在保訓會取得設立訓練機構法源之後，就積極爭取設立國家文官學院。立法院最後通過由考試院設立國家文官培訓所，並運作多年之後，考試院根據馬英九總統於民國 98 年元旦文告宣示考試院規劃成立文官學院。保訓會依據此一指示於 2009 年 2 月 19 日將培訓所組織條例修正草案報請考試院會議決議通過，送請立法院審議通過「國家文官學院組織法」，考試院依組織法規定核定於 2010 年 3 月 26 日成立「國家文官學院」。

國家文官學院前身為「國家文官培訓所」，成立於民國 88 年 7 月 26 日，隸屬公務人員保障暨培訓委員會，置有院長（由保訓會主任委員兼任）、副院長及主任秘書各一人，下設研究發展組、訓練發展組、交流合作組、評鑑發展中心、數位學習中心、秘書室、人事室、會計室及政風室等九個內部單位。另為應地區公務人員培訓需要，設立文官學院中區培訓中心，負責文官學院相關培訓業務之執行。文官學院在空間規劃上，區分教學、行政、活動、宿舍及運動五大空間，並輔以開放空間或廣場緩衝，以提高講座及學員相互交流的機會。培訓環境計有行政及教學兩大樓，設有辦公區、寢室區、一般教室、電腦教室、階梯教室、個

案研討教室、運動設施、禮堂及停車場等，容訓量約為五百人。

依文官學院組織法規定，文官學院法定職掌如下：

- 一、關於高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項。
- 二、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練之執行事項。
- 三、關於公務人員終身學習之研究及執行事項。
- 四、關於公務人員培訓國際交流與國內學術機構合作之執行事項。
- 五、關於受訓學員研習輔導及訓後服務事項。
- 六、關於公務人員培訓技術、方法與教材之研究發展及推廣事項。
- 七、關於公務人員數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、發展事項。
- 八、關於培訓機關（構）數位學習網路平台之推動事項。
- 九、關於接受委託辦理培訓事項。
- 十、其他有關公務人員培訓之研究發展事項。

國家文官學院法定職掌中和公務人力發展中心有所相同的部份是，訓練技術的研究。國家文官學院在組織法中明列，而在公務人力發展中心組織條例並未明白列出的，包括：終身學習之研究與執行、國際交流與國內學術機構合作之執行、數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、數位學習網路平台之推動。這些項目是否為國家文官學院所單獨擁有，並具有對其他訓練機構之指導、監督權，或是僅為一般訓練機構在當代行政環境中應該擁有之普遍性權責，將是未來行政院、考試院可能持續爭議的焦點。

以數位學習而言，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」。線上課程包括六大類，兩百三十三門課程，會員人數超過二十一萬人。公務人力中心在 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，顯然必須尋求制度性的解決途徑。

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百分之九十八以上公務人員之人事行政局的支持，才能

順利推動。國家文官學院成立後的首波課程「高階文官團 TOP100」，在缺乏兩院協商與共識的情形之下行政院所屬單位完全沒人報名（楊久瑩，2010年7月11日）。根據報導，考試院保訓會在2010年6月22日發出公文給五院官員，宣布於8月推出「高階文官團 TOP100」課程，遭到人事行政局私下抵制。此項報導旋即受到保訓會否認，說明報名人數已達可開班水準，且有關開班之技術性、細節性問題，已由考試院副院長邀集人事局及保訓會召開座談會完成確認，對於99年度開辦高階文官中長期培訓並無影響。

柒、培訓機制的改革方向

從1980年代以來經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）國家的經驗來看，隨著文官體系的運作與管理逐步朝向部會分權化的趨勢發展，公務人員訓練體系也產生類似的情況。傳統上採取集中式訓練機構，以及完全由訓練機構的訓練預算來支應相關訓練支出的訓練機制，已經分別有所改變。集中式的訓練機構可能在機關的法律屬性上有所改變，例如英國文官學院一度改變成為比較具有人事、財務彈性的政署（agency），很快又恢復為行政機關屬性的政府學院。紐西蘭和澳大利亞則在2002年設立財團法人性質的訓練機構紐澳政府學院。另一方面，公務人員訓練在訓練機構的支出費用，則由傳統上編列於訓練機構的公務預算，轉變成為訓練機構向受訓人員收取訓練費用，而此項訓練費用基本上仍是由受訓人員的所屬機關支付。此種費用收取的方式反映了人力資源管理部會分權化的精神，也強化了訓練機構必須不斷回應政府機關在訓練方面的需求，並進行改革（OECD, 2008）。

從先進民主國家的經驗中也可以看出來，最少就中央政府層級而言，公務人員的訓練機構都是單一的，並隸屬於政府的行政體系，不論其採取的形式是政府機關、機關型學校、或類似行政法人。

訓練機構的單一化，可以集中訓練權責、全盤規劃不同型態的訓練體系、減少人事成本以及訓練設施的各項支出，包括建築設備、硬體設備、軟體設備，甚至受訓人員必須承擔的各種交通費用。

從減少公務人員訓練機構人事成本的角度觀察，除非公務人員訓練機構的專業性非常高，而必須經常性實施訓練、受訓人員眾多，訓練機構通常不會建立專任教師的制度。其主要理由是，單一專任教師所能夠授課的範圍廣泛度有限，短期間或有需要，但是長期而言，專任教師能夠透過互相競爭而長期維持教學和研究品質的機率不大，通常比較容易呈現的情況是，專任訓練教師可能出現教學疲乏、知識落伍的情況，無法保持訓練機構的整體品質。這種情形在我國專業訓練機構中也常會出現，也是各種專業訓練機構受到檢視、裁併的重要理由。

就以上的背景分析來加觀察，中華民國公務人員訓練機制在二十世紀末期已

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，在過去二十四年中逐漸擴大，並在高階人員的訓練權責方面，形成和行政院互相抗衡的狀態。

就傳統的公務人員訓練體系而言，行政院及其下的人事行政局負責全盤的規劃和執行，並且提供其他四院公務人員的訓練機會。根據曾經擔任人事行政局局長朱武獻（局長任期 2000-2002）的觀察，中華民國公務人力的培訓體系，傳統上比較重視技能灌輸，比較不重視激發公務人員主動學習的意願以及進行自主學習的習慣，存在以下的主要問題（朱武獻，2007：90）：

- 一、資源分配居於弱勢：有關人才培育預算編列常為優先縮減項目，導致訓練經費逐年遞減。
- 二、整合聯繫不足：行政院所屬各訓練機構並沒有專責統籌機關，彼此亦無隸屬關係，訓練進修業務未能事權統一。
- 三、未能建立明確統一的公務人力資源發展核心理念及基本原則，使訓練規劃未能建立統一體系。
- 四、訓練課程多為工具性課程，較少觀念性的課程，許多公務人員甚至高階文官，觀念均有待更新。
- 五、在訓練資源有限的前提下，急待彈性改變施訓技術與方法，開拓各種訓練研習機會，以鼓勵公務人員主動自我成長與學習，取代傳統灌輸方式。

訓練機構在資源分配上居於弱勢的情況，長久以來都是如此。舉例而言，在 2008 年以前，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十五個國外研習的班期，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）。這些為期兩個星期的班期參加人數眾多（五百一十人），經費支出龐大，嚴格而言，國外參考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，具有實質貢獻。

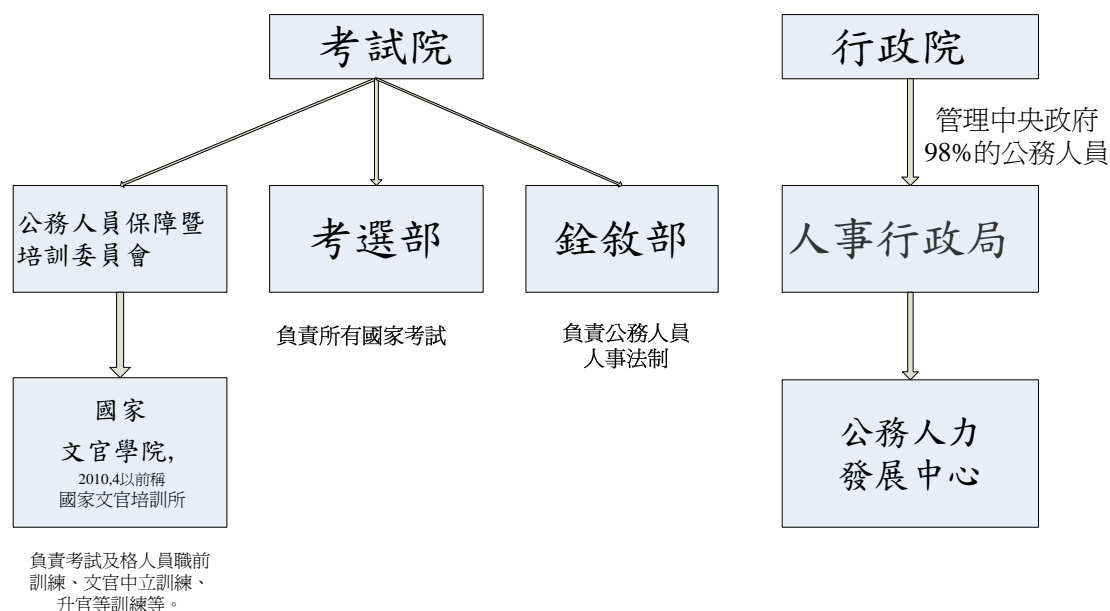
目前有關訓練機構的訓練成效之研究文獻甚為貧乏，一方面學術界缺乏實際觀察之機會，另一方面訓練機構缺乏誘因進行制度行檢討，亦缺乏適當的學術資源進行整體性之訓練需求及成果評估，本文難以提出具體的數據資料做為評論的基礎。但依照作者及人力資源管理學者經常性參與訓練機構授課的經驗而言，朱武獻（2007）所提出來的觀察，大致上是中肯的評論。以目前的訓練機構而言，包括國家文官學院在內，在規劃訓練課程的階段，普遍缺乏對於訓練需求的認識

和著手實證的調查，甚至於負責規劃訓練的決策人員，也缺乏對於訓練需求的認知，就訓練機制的合理性而言，這是比較最為明顯的缺憾。

其次本文就考試院和行政院目前各自建立的訓練機關，國家文官學院和公務人力發展中心的合理性和互動關係進行探討。

各國國家級公務人員培訓機構，基本上均受到各國憲政制度和政治文化的影響，而發展出不同的制度設計。如果以光譜做為分析的方式，光譜的一端是設立單一的國家級公務人員訓練機構，而此一訓練機構扮演了國家公務人力發展的強力主導角色，從高級公務人員的培訓到各訓練機構間的資源整合，都是由這些國家級的訓練機構來加以協調、統合及管理。最具代表性的例子就是法國在 1945 年成立的國家行政學院制度，繼之而起，學習法國這種單一國家級公務人力培育機構制度的還有德國聯邦公共行政學院、日本公務研修所、和新加坡公務員學院。單一的國家級公務人員訓練機構在世界各國中是比較普遍的訓練機構型態，具有精簡、集中管理、集中協調、成本最低的組織型態優點。

光譜的另一端則是中華民國公務人力培訓機關的現狀，各訓練機關各自為政，所成立的一般性公務人力培訓機構有行政院的公務人力發展中心、地方行政研習中心與考試院的國家文官學院，另外在專業性的訓練機構上也有各部會所成立的各種專業性人力培訓單位。由於各訓練機關各自獨立、各自為政，專業與一般訓練機構缺乏橫向連結，訓練資源也無法有效整合與交流，呈現一種訓練機構地點分散、訓練資源難以共享、訓練投資重複的型態（參見圖二）。



圖二：公務人員雙元訓練體系

然而從專業訓練機構的角度觀察，一般專業訓練機構基於彈性指揮運用、人力調配較具有彈性、專業課程需要專業師資及專業師資等因素，仍然有獨立設置之必要，不一定需要達到政府所有機關全盤性規模經濟的標準。

2010年3月才成立的國家文官學院在法定權責上，最主要的是增加高階文官中長期培訓。相對的，透過考試院和行政院長指協商，行政院所屬各級公務人員專業型訓練及配合業務推動之在職訓練、一般管理訓練或短期訓練，仍由人事行政局負責。也就是，人事行政局考訓處、公務人力發展中心與地方行政研習中心之綜合性訓練機構，及各部會所屬專業訓練機構，在組織、權責、業務(含高階公務人員訓練)等方面均可維持不變(范祥偉，2010)。不過，從下列有關我國最主要的兩大公務人員訓練機構所實施的各種類訓練加以分析，則明顯出現兩項組織結構與法定權責上的衝突：

一、訓練機構權責的高度重疊

國家文官學院在組織法中明列的權責，而在公務人力發展中心組織條例並未明白列出的，包括：終身學習之研究與執行、國際交流與國內學術機構合作之執行、數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、數位學習網路平台之推動。這些項目在目前科技發展之階段，屬於綜合性訓練機構必然需要加強投資和運用人力資源投入訓練業務。由於考試院和行政院在憲法地位上互不相屬，而兩大訓練機構皆面對幾乎完全相同的公務人員訓練對象，又必須從研究發展、國內外訓練機構交流與合作、訓練講師之聘請等方面各自努力發展，如此即非常可能引起國際間交流時，何者代表國家訓練機構之質疑、研究與授課人員可能面對相同受訓人員卻重覆聽取相同課程內容之困擾(參見表四及下文)。

表四：公務人員雙元培訓體系之分工與職權重疊

	國家文官學院	公務人力發展中心
職前訓練	X	
委任升薦任官等訓練	X	
專業訓練		X
文官中立訓練	X	
薦任升簡任官等訓練	X	
管理訓練		X
領導訓練(高階文官)	?	?

資料來源：作者自行整理。

二、對於高階文官培訓體系的權責

1980年代以前的整個世紀，世界各國的文官制度主要依賴以年資、職涯為基礎的職涯文官制(career-based civil service system)。1980年代以後，先進民主國家主要因為財政困難的問題，逐漸朝向績效導向進行改革，形成以職位為基礎的職位文官制(position-based civil service system)。傳統的職涯制，本質上是中央極權的人事制度，在高階文官部分基本上已有人材遴選和升遷的體制。但是為了反應國內外快速變遷的環境，高級文官需要質精而優秀、宏觀的幹才，並避免

分權取向的職位文官制所造成的各部會各自為政之弊病，建立高級文官團的迫切性乃日益增強。這種人事制度改變的潮流，逐漸形成以競爭性篩選為核心的獨特性文官體，即高級文官團 (Senior Civil Service)。考試院在 2005 年完成的研究計畫中，已有建立高級文官團的建議 (彭錦鵬，2005)。2010 年 1 月全國人才培育會議做成結論「政府宜循特別立法方式，創設高階主管特別管理制度」。人事行政局吳泰成局長旋在會後宣布政府將建立高階文官團制度，人事行政局和考試院成立專案小組，預備在一年之內建立高階文官團特別管理制度，將十一職等以上，一千多位高階文官建立專屬俸給及績效考核制度。考試院也表達將在兩年之內完成相關的法制措施。

在以上的法制背景中，究竟高級文官團的成員要透過何種培訓制度來提供發展的環境，就成為文官制度的重要議題。高級文官團的成員如果要建立特定的培訓制度，大致上有兩種做法。一種是在初任文官的階段，就進行高度的篩選，並進行比較長期、時間集中 (例如法國長達二十七個月) 的培訓，再賦予特殊的升遷系統，快速成為高級文官。這種情形的典型範例是法國國家行政學院的遴選和訓練制度，同時使國家行政學院畢業生成為法國政治及行政系統的菁英領導份子。法國國家行政學院單一而全權負責高級文官的培訓工作，是法國高級文官階層穩定發展的關鍵機制。

另外一種做法則是，如英國方式透過高度的篩選過程，讓錄取人員能夠快速升遷，升任高級文官團下面的最高階職位，同時給予快速升遷期間的不同訓練。英國快速升遷人員 (fast streamer) 的考選、培訓雖然並非由政府學院完全負責，但是集中管理的機制仍然十分明顯而一致。日本、德國等大陸法系國家，採用以年資為基礎，逐層拔擢優秀人才，並且加以訓練的培訓制度，同樣有賴於單一的人事管理體系。

從以上歐美先進國家的經驗可以看出，對於高級文官團成員的培訓工作，需要建立在一套健全而完整的特別法制之上。這套高級文官團的法律制度必須考慮行政機關需要何種高級領導人才、建立何種誘因機制以便吸引人才加入、考選的機制、優秀人才的晉升管道和方法、高級文官的培養管道和方法、高級文官的獎勵和待遇制度、不適任人員的退場機制、對外開放競爭的選材辦法、跨部會甄選人才的機制與人才庫。而要建立這一套人才選用的機制，雖然考試院具有憲法權責，但是行政院才是真正要運用高級文官的主要用人機關，如何在法律制度研議的階段中，充分聽取和尊重行政院的意見，像是高級文官團制度是否合理可行的關鍵。

至於高級文官的培訓工作更牽涉到培訓制度的基本精神何在，究竟是採用法國國家行政學院的方式，選材和訓練合一，並和升遷完全結合，或是採用英國快速升遷人員比較偏重考選和快速升遷，或是採用美國聯邦政府的方式僅對於高級主管加以施訓，並和考選、升遷進行密切結合，就需要先行研議全盤性的制度規

劃與價值選擇。

對於中高級文官的培訓工作，不但牽涉到受訓對象本人的職業生涯預期，也關係到用人機關的人力運用狀況。國家文官學院對於高階公務人員之中長期培訓工作，根據考試院副院長伍錦霖 2010 年 7 月 9 日主持之協商會議結論，對象為簡任或相當簡任以上人員、三個月以上之發展性訓練（范祥偉，2010）。此一權責劃分原則雖然明確，然而國家文官學院所辦理之高階人員訓練，其訓練內容、受訓人員之甄選、訓練之有效性、訓練成果之轉移、受訓人員之訓練經驗是否為日後升遷之依據等等，皆牽涉到用人機關，也就是行政院是否加以認可或執行等具體人力資源管理措施之政策。

基於本文以上之各種分析，從歐美先進國家培訓制度之經驗而言，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、透過終身學習護照，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。

針對以上之研究發現，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、訓練師資之規劃。
- 二、建立並強化公務人員訓練進修協調機制，全面翻新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，研議合理可行之高級文官團制度。

參考文獻

- Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG). (2010). Building Leadership in Public Management and Policy. Retrieved September 10, 2010, from http://anzsog.edu.au/userfiles/files/ANZSOG_School_Bklt_2009_web.pdf
- Canada School of Public Service. (2010). Canada School of Public Service 2009-2010: Report on Plans and Priorities. Retrieved September 10, 2010, from <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/ces/ces-eng.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *The State of the Public Service*. Paris, France: OECD.
- 公務人力發展中心 (2009)。〈業務報告〉，未出版。
- 朱武獻 (2007)。《人事行政法制論文集》。台北：三民書局。
- 考試院考銓研究發展小組培訓分組(1996)。《公務人員訓練進修體制之建立》。台北：考試院。
- 范祥偉 (2010)。〈行政院公務人員培訓規劃〉。《人事月刊》，第 51 卷第 3 期 (出版中)。
- 胡龍騰 (2006)。《各國中高階公務人員培訓策略蒐集編譯報告》，行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯計畫。
- 國家文官培訓所 (2000)。《國家文官培訓所成立專輯》。台北：國家文官培訓所。
- 彭錦鵬 (2005)。《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院委託研究計畫。
- 彭錦鵬、劉坤億 (2009)。《成立國家行政研究院可行性研究》，行政院人事行政局公務人力發展中心委託研究計畫。
- 楊久瑩 (2010 年 7 月 11 日)。〈試院文官學院首招 政院不捧場〉。《自由時報》，1 版。