

四、人才培育與升遷方面

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：探鑽文官體系黑洞等兩篇報導專案研究報告

章節：四、人才培育與升遷方面

在人才培育與升遷方面，「探鑽文官體系黑洞」一文指陳出下列問題
1 人才進入公務機關後未予適當培育；2 人事資料未作為培育、訓練的依據；3 訓練培育制度產生偏差，流於進修學位；4 出國進修人才回國後如何運用欠缺規劃；5 培育與升遷脫節；6 人際關係影響升遷。

(一) 人才進入公務機關後未予適當培育

報導指出：「當近幾年民間企業的人事單位，已紛紛更名為「人力資源」部門，著重潛能開發及生涯規劃時，行政院人事行政局卻是「只是要數字統計，定期瞭解人事出缺狀況，閉門造車，」中央部會及地方縣市人事室職員，異口同聲批評自己的長官。當過戶政事務所基層股長，後被自己的大學老師尤清找去當一級主管，

現

任台北縣環保局長高源平當了十多年公務員的心得是：「政府這個老闆」根本未曾有計劃的培育人才，大家只好各憑本事，自生自滅。」就培育方面而言，目前我國公務人員考試法第二十一條規定，公務人員高等考試與普通考試及格者，按錄取類、科、接受訓練。訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。其他公務人員考試，如有必要，亦得照前項規定辦理。是以目前高普考試及某些特考已有職前訓練，並以訓練作為考試程序之一。考試院亦訂定有「公務人員高等暨普通考試訓練辦法」。此外，對於現職公務人員之訓練進修，尚訂定有「公務員進修及考察選送條例」、「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」、「公教人員出國進修研究實習要點」等多種法規。除國外進修外，所辦理之在職訓練包括基礎訓練、專業訓練、管理訓練、領導訓練、培育發展訓練、專長轉換訓練、知能補充訓練等，其訓練類別不可謂不多。若說人才進入政府機關後未予適當培育，實有欠公允。惟值得注意的是，訓練類別固然不少，但是各類訓練，欠缺計畫、系統，未能與人員升遷發展及生涯規劃作緊密結合，則為現制之缺失。目前考試院已注意及此，除修正考試院組織法，將設置「公務人員保障暨培訓委員會」負

掌理公務人員之培訓外，並已草擬「公務人員訓練進修法」草案，正進行審議中。此外，行政院人事行政局亦已設置「公務人力發展中心」，加強公務人員之培育。

(二) 人事資料未作為培言、訓練的依據

報導指出：「至於每個人的人事資料的確很齊全，卻永遠擺在檔案裡，不會成為訓練、培育的依據。」依據銓敘部組織法第七條之規定，銓敘部設置登記司（已更名為人事管理司），掌理關於

公
為
管

務人員人事資料之蒐集、查證、登記、處理及統一管理等事項。此項人事資料，理應作為人事管理及人事決策之依據，尤其是應作

人員升遷、訓練與培育之依據。惟不容否認，目前人事資訊系統尚未建立連線作業，亦欠缺良好管理，無法經常修正、補充，保持常新，且其運用亦未建立制度化作法，以致雖有人事資料之蒐集與

理，但卻未能作為培育、訓練之依據。

(三) 訓練培育制度產生偏差，流於進修學位

報導指出：「人事部門既然不管員工前途規劃，不少想往上爬的公務員，即利用可以在職帶薪的機會，每星期請公假到學校唸

碩
博

、博士。如此也產生一些怪現象。有人拿到博士學位後轉當大學教員；有人在台北上班，卻在高雄唸博士班，「工作隨便做，只要他的主管不說話就好了。」……最典型的例子是民國七十三年，孫運璿當行政院長時，推動的社會科學人才六年培養計畫。原始目的是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

士學位，最終希望能提升政府的決策品質。但孫運璿因病下台後，這套計畫執行說出了問題。根據行政院研考會最近統計，約一百名出國進修的人員中，至今約有二十位取得博士學位、大學副教授以上資格後，離開行政部門。原因除了教職更有吸引力外，更重要的是政府根本沒有善用這批人。在一份針對這批人、有六十一個人回答的問卷調查中，有二十八個人表示，回國後與出國前在單位中

所

受重視與以往相同；更有八個人回答情況比出國前更差。按目前我國有關公務人員之培育，分訓練與進修兩部分。就進修方面言，行政院頒布有「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」及

學
或
或
大

「公教人員出國進修研究實習要點」。依前述要點規定，在國內進修方面，各機關得薦送公務人員參加大學與業務有關之研究所入
試驗，於錄取後攻讀學位。惟攻讀學位時，除特殊需要經主管機關核准得攻讀博士學位外，以攻讀碩士學位為限。在國外進修方面，出國進修人員得攻讀博士學位，但攻讀博士學位者，以從事教學
研究工作者為限。從前述規定觀之，有關攻讀學位之規定尚稱合理。然而，問題在於執行方面，各機關在核准攻讀博士學位時，並未真正考量是否基於特殊需要，是否進修人員所從事之工作為教學
研究工作，以致產生偏差。何況，對於這些人員之進修博士學位，並未真正考量機關之需求，回機關服務之後，自然無法善加利用，
當然導致所受重視與以往相同，甚至情況比出國前更差。很多人在取得博士學位後，離開行政部門，到學校擔任教職也就自然發生。因之，在公務人員之培訓方面，有無必要允許公務人員至國內外
學攻讀博士學位，或如何予以更合理之規範，實值得深入研究。

（四）出國進修人才回國後如何運用欠缺規劃

國
何
是
卻

報導指出：一現任聯太公關總經理的許國禎由新聞局選派出
，甚至回國不到半年，就轉任民營企業。據他分析，這套訓練計畫其實只做了前半段，為德不卒，只考慮把人送出去，回來後要如何
運用這個人卻沒有規劃。例如他出國學的是傳播政策，在還沒回國前他就寫言回新聞局，希望回國後能擔任傳播政策規劃工作，但
長官卻執意將他安插在別部門。」前述弊病，可以說是目前在人才培育方面之通病，不僅發生在國外進修上，國內之訓練、進修亦存在此一問題。列如，台灣省政府及行政院人事行政局所舉辦之科長培育計畫，很多人抱怨，他們雖然受了訓，但是升任科長職務的
不是他們。這種情形，不僅造成訓練、進修資源的浪費，反而造成當事人的不滿，憤而離職。是以培訓計畫的擬訂，不僅應著眼於如何選拔培訓人才，對於培訓人才的運用亦應予以涵蓋。

此外，不論是國內進修或國外進修，均規定在進修期滿，應

返
務
等
修
息

回原服務機關服務，其期間為進修時間之二倍，如不回原機關服務或服務期間未滿而離職者，應按未履行義務之期間比率，賠償相等於進修期間所領薪津及各項補助費之金額。前項規定，表面看似合理，其實並不盡然，蓋未履行義務者，僅於依比率賠償相等於進修期間所領薪津及各種補助費，既無罰款，亦不加計利息，等於無貸款供其進修。因之，對不履行服務義務而需賠償者實有百利而無一害。全理的作法，應處似罰款，並加計利息。

(五) 培育與升遷脫節

到
點

報導指出：「人事行政沒有給員工適當培養、輪調、升遷的機會，使得人力規劃的工作幾乎是一潭死水，導致許多公務員看不到更好前途。縣政府裡有人做馬路監工一做二十多年；中央部會有一大群「萬年科長」；還有永遠六職等的查稅員.....另一方面訓練也未與人員未來發展、升遷及國家需要結合，造成訓練的浪費.....培育與升遷脫節，致使政府「高級主管亦甚少來自（行政體系）長期的歷練與培育，而多由學術界或地方民選首長擔任」，銓敘部今年出版的行政報告書中如此寫道。」揆諸實際，目前我國在公務人員之培育與升遷方面，拘無立法規範，僅行政院訂頒有升遷考核要

當
訓
予

。該要點所規範之對象為行政院所屬各機關，並未及於其他中央機關。且該項要點係就行政院所屬公務人員升遷辦理方式，程序及考量因素詳加規定，使行政院所屬各機關辦理升遷考核有所依據。然而，該項要點純屬行政命令，缺乏法律基礎，規範效力有限。何況，該項要點雖然規定，各級公務人員之升遷應與考試、學歷、訓練進修、年資、研究發展及考核獎懲配合運用，表面看似已將升遷與學歷及訓練進修相結合，惟如就升遷考核評分標準表加以觀察，不難發現，學歷及訓練進修僅影響評分多寡而已，並未以學歷或訓練進修作為升遷之必要條件，自然無法經由培育產生人才，進而以晉升，更談不上應有之職務歷練。職是之故，如何儘速制定訓練

進修法、升遷法，並將培育與晉升仲有效之配合，實為刻不容緩的事情。

(六) 人際關係影響升遷

報導指出：「內政部一位經過正統高考及格任官的科長，最看不慣一些警察特考及格的人，先是被首長任用為貼身機要兼侍衛，

繼而跟著平步青雲、步步高升。「這是破壞正統文官制度最徹底的」，他語帶憤怒。……十六年前高考第一名，四十歲離開內政部營建署時，何天河已是十職等的簡任官。現任一家民營建設公司副總經理，何天河表示離開政府的原因之一，是他了解到要再升遷已

不
覺
員
上

容易，更上去必須跟對人、必須與長官做政治上的配合。「我看過太多人能力好，再也升不上去，這是中階公務員的無奈，最後我

得自己是被下的棋子，不是自己下棋。」「有關係的人，七職等可代理九職等的科長缺，不久就扶正；沒關係的人，九職等專門委

一直做到退休」，中央部會中一位可看到所有部內公文的文書科職員表示，當有一個升遷機會時，常常不是大家認為最該升的人升

去，而是與首長有某種關係的人。例如可能是他的同鄉、門生、舊時同學、好友、同事，甚至是選舉時的功臣、樁腳。」按我國是一個講究人際關係的社會，行政事務的處理，常受人際關係所影響，

對於遠近親疏，常予以不同之處理。公務人員之升遷亦不例外，常受人際關係親疏遠近之影響。然而，升遷問題關係個人前途發展，涉及個人權益，自為公務人員所重視。如未能秉持公平、公正、公開原則處理，極易引發公務人員之不滿，影響公務人員之工作士

氣
時
試

，甚至會造成不滿的人員憤而離職。目前在升遷案件之處理上，依據公務人員任用法第十九條之規定，各機關辦理現職人員之升任

，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審，其辦法由考

院定之。因之，考試院目前頒布有「現職人員升任甄審辦法」。甄審委員會之組成，依據公務人員任用法施行細則第十七條之規定，

應由長官指定委員五至十七人組成之。委員中應有一人至三人為非主管人員，並得由本機關人員選舉產生之。由於主管人員（指定委員）與非主管人員（經由選舉產生之委員）之比例為五比一，非

主

管人員常難有發言地位及影響，故流於「聽長」之戲稱。是以甄審委員之設置，實已流於橡皮圖章。再者，依據「現職人員升任甄審辦法」第四條之規定，甄審委員會雖應就具有升等任用資格人員之資格、學歷、考試、工作成績、年資、考績、獎懲及其擬升任職務所需之專長及專門知能等項目，予以評審，然而這些評審項目，

應

該如何評審？並未規範。是否有必要區分為「應具條件」與「比較條件」，實亦值得斟酌。復以再就行政院所頒布之「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」所規定之「行政院所屬各級行政機關公務人員升遷考核評分標準表」加以觀察，「綜合考評」之分數占十五分。此項綜合考評係由機關首長行之，其評分足以左右全局。職是觀之，目前我國公務人員之升遷處理作業，雖有「甄審委員會」之設置、訂頒有「現職人員升遷辦法」及「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」，表面看似已達公平、公正、公開之原則，且有制度化之作法，實則不然，其運作完全掌握在機關首長手裡。在此情形下，任用私人或人際關係影響升遷，自為必然之現象。是以如何改進甄審委員會之組成，並修正「現職人員升任甄審辦法」等有關法規，甚至制定「公務人員升遷法」，依據「功績原則」予以合理嚴密規範，至屬必要。
