

## 二、基本概念

---

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(二)

目錄：國家文官訓練機構建制之研究

章節：壹、緒論

---

### （一）文官

「文官」一詞在我國古已有之，（後漢書·禮儀制）中就有：「立春遣使者束帛以賜文官」，因之，古代盛行君主政治，為國家所任命而從事公務者，稱為文官或官吏。而就現代西方國家而言，文官並不等於軍官以外的官員，此概念包括在政府部門工作的大量工程技術人員、行政幹部、教師、一般職員和打字員、勤雜工等；而國會議員、政府首腦、行政各部的負責人、法官卻都不在文官之列。我國現在對此一名詞，是用來譯稱英文 **CivilService**，英文原義本無「官」的意思，稱作「公務員」或「文職服務人員」是較符合本義（註一）。

在我國法制上，文官用語，僅在憲法一百零四條規定如下：「現役軍人不得兼任文官」；此外，即無其他法律就文官一詞有所規範。而在現代漢語中，文官是指「軍官以外的官員」，故一般而言，文官係與武官相對。武官又稱武職公務員，指從事戰鬥行為或其他軍事任務之公務員；文官又稱文職公務員，不負有戰鬥行為或類似軍事任務之公務員，均屬文官。文官廣義言之，包括政務官與事務官，狹義指事務官（註二）；本文原則係採廣義，一方面符合實際需要，另一方面也符合「公務人員基準法（草案）」所稱之「公務人員」範疇。

### （二）訓練

所謂訓練，綜合而言似可界定為：組織為達成業務目標，有系統、有計劃的提供員工學習機會，促使員工提升新的工作知識與技能，改善員工的行為與態度，從而提高組織工作效能的一種運作過程。一般而言，訓練的種類依任職的先後可分：職前訓練（**Pre-entry Training**）、在職訓練（**Post-entry Training**）等二種；茲簡要說明如下：

1．職前訓練：係指經考選錄取而尚未任用階段之訓練，亦即尚未正式成為公務人員之前的公務教育與學習。其訓練之目標，在培養公務人員之基本知能，瞭解公務人員之權利與義務，及對服務機關和國家所負之使命，以及公務人員應遵守之一般規定。其種類依目前的規定（作法），主要有公務人員高普考試筆試錄取人員訓練、特考人員筆試合格訓練（以上均為公務人員考試法第二十條規定）、各機關新進人員訓練（行政院所屬各機關公務人員國內訓練進修要點第八條規定）等三種。

2．在職訓練：係公務人員任職後所接受的各種工作訓練，其目的在增進工作效率、改善服務態度、鼓舞工作情緒及發展永業制。此種訓練依場所之不同，又可分為工作中訓練（**OnJob Training**）及工作外訓練

（**OffJob Training**）兩種，前者係在工作崗位上訓練，所強調的是直屬主管日常經由實際工作中可施予的訓練；後者則係指經由訓練專家於工作崗位外施予之訓練，依據「行政院所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」第九條規定，其種類可按職務高低及所負任務之不同分基礎訓練（以委任第五職等以下及相關人員為對象）、專業訓練（以薦任第六至第八職等及相關人員為對象）、管理訓練（以薦任第九職等至簡任第十一職等及相關人員為對象）及領導訓練（以簡任第十二職等以上及相當人員為對象）等四種；如依其訓練內涵而言則可分，培育發展訓練（以中高級主管之培育候用人選為實施對象）、專長轉換訓練（於機關業務發生變動或組織調整時為之）、知能補充訓練（傳授業務有關之新知識、新技術或新

觀念，以適應時代環境變遷需要）。

在人事行政上與訓練意義相近而常被混用的名詞有「教育」及「進修」，有釐清的必要，茲簡要說明如下：

1．就範圍而論：教育乃指涉個人從小到大所受之文化教養，舉凡立身處世之各種事理之學習及傳授均屬之，範圍最廣，歷程最長；進修為公務人員為因應可預見工作情況，進一步補充或學習知能與技術，範圍次之，學習時間比教育短而此訓練長；而訓練則在於傳授其職務上所需之技術與知識，範圍最狹小，所需時間最短。

2．就性質而論：教育具有廣泛性、基礎性與啟發性，著重於知識、原理與觀念的灌輸等基本能力之發展；進修則側重專業或專技之學習與研究或正確思想之灌輸及心性之陶冶；而訓練則著重在知能及辦事之技術方法，注重特定性的塑造。

3．就目的而論：教育之目的在培養完整健全之人格，以適應人生一般之需要為主；進修則以適應工作（包括技術及品德）之需要；而訓練則專以適應特殊之需要為主。

一般而言，訓練與進修固與教育有差異，但在教授知識、技能與態度上，都與教育有相互關連性，基本上兩者皆為教育之一部分。

### （三）機關

國家為達成各種目的事務，規定一定員額按分層負責原則，設置之各種組織謂之「機關」（註三）；而在政府的實際運作上，對機關之界定則係以具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「（能）對外行文」等四項為認定的標準（註四）。另與機關類似之名詞有「機構」、「單位」兩個；一般而言，機關內部的分工部門稱之為單位；而各機關內部單位或不具公權力之公私團體通稱之為機構，例如主計機構、人事機構或國、省

市營事業機構等均屬之；訓練組織時有被稱為訓練機構（或單位），蓋以其不像一般行政機關具有公權力或為某機關之內部的分工部門故謂之。本文定為「訓練機關」，除係配合「公務人員保障暨培訓委員會組織法」第十三條有關該會「為應國家文官培訓需要，得設訓練機關」之規定文字外並蘊涵公務人員保障暨培訓委員會成立之訓練組織應為「機關」而非為內部職權分工單位或臨時編組。