

四、學術座談會所提意見

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：公務人員訓練進修與升遷制度結合問題之研究

章節：陸、各方對訓練進修與升遷之反應意見

為期本研究在理論與實務方面均能為密切配合，爰分別於民國八十四年十一月二十二日及十二月二十二日邀請吳定、張潤書、許濱松、陳德禹、陳金責、賴維堯、博古闖、林政弘等多位學者及姚蒸民、王德馨、陳火土、楊百島、廖正村、吳三靈、朱永隆等多位專家及相關決策主管人員，就學術理論及本研究草擬公務人員訓練進修改進要點、公務人員陞遷改進要點表示意見如次：

(一) 學者專家座談會

吳定教授：

1．研究途徑與研究方法須分開說明：

(1) 研究途徑是指從某一觀點或角度去看問題。可分為質的研究途徑與量的研究途徑。本研究未作問卷調查，屬於質的研究途徑，包括 1 比較研究途徑與 2 制度研究途徑等。

(2) 研究方法則指如何蒐集資料、處理資料。1 在文獻探討法之下分為 a 法規分析與 b 統計分析，另外有 2 訪談法 3 觀察法及專家會議法。將來如果有問卷調查，則研究途徑可以增加量的研究。

2．訓練種類分為十一種，如果無法涵蓋所有訓練，則宜加以合併，並將每一種訓練賦予一個訓練名稱，如培育訓練、主管訓練、轉任訓練及知能強化訓練等。

3．依「公務人員訓練進修法草案」第九條規定，升任官等須經必要訓練此類訓練應列為「必要條件」，故訓練種類應增加「升官等訓練」，以委任

第五職等及薦任第九職等為對象；另外，升任三級主管（股長、科長、司處長）前亦須先經主管訓練，則其對象應修正為薦任第六、第八及簡任第十一職等。

4．「充實現職所需知能」訓練應增列簡任第十二職等司處長；並取消「培育發展人才」及「升任高一層次職務」二種訓練，併入「充實現職所需知能」訓練之內。

5．訓練種類可簡併為五種：（1）升任官等訓練（2）完成考試程序訓練（3）升任主管必備訓練（4）轉任訓練及（5）充實現職所需知能訓練（包括取得不同職組專長、充實新職或現職所需知能訓練），前三者為任用或升遷必要訓練，後三者為升遷參考訓練。

張潤書教授：

1．理論方面：

（1）源列「需要層次理論」及「二因理論」均屬於「人性激勵理論」範疇，宜予以合併，再將「公平理論」、「期望理論」納入，以資周延。

（2）行為改變理論—史肯那、李文等所發展出來之「制約理論」、「團體動態理論」及「敏感性訓練」，無論從行政革新或行政效能觀點，對於行為之改變或潛能的激發均有影響，宜予納入。

（3）工作生活品質理論—非傳統工作環境之改善、工作輪調或工作豐富化，而是透過訓練進修，使公務員覺得工作生活品質得到改善，能力、性向得與工作密切結合，工作更符合個人願望，其潛能因而獲得發揮。

2．實務方面：

（1）增列訓練進修法規之研訂。如訂定「公務人員訓練進修法」、「公務人員陞遷法」，明定升任某職務，必須經過某種訓練，使訓練進修得與升遷結合。

（2）修訂公務人員任用法、考績法，使訓練進修之成績，得以適當地獲

得任用及考績上的實益。

(3) 有效鼓勵進修。參考台灣省政府所屬公務人員帶職帶薪進修之規定無論在給假或學費補助方面，均酌予放寬，以有效鼓勵現職公務人員之長期進修。

(4) 成立國家行政學院，建立完整之訓練進修體系，並參照軍方制度，整合現行訓練進修機構，以落實有系統，有效率的訓練制度。

(5) 改變現行訓練方式，配合受訓者之需要，設計各種施訓方法，以提昇訓練效果。

許濱松教授：

1. 有關研究範圍對公務人員之界定，係依公務人員任用法施行細則第二條。由於本研究之訓練層次與種類，已列有依學經歷進用人員之訓練，故有關公務人員之範圍，宜涵蓋聘、派人員，俾前後一致。

2. 升遷之內涵，除了低職等職務升任高職等職務，及非主管升任主管職務外，尚包含低官等升任高官等，及升任高層級機關同職等職務。是否採納上開實務上的廣義升遷，值得斟酌。

3. 在學術理論方面，要增加考績之理論，俾從發揮考績之評估性、發展性功能中，做為應否送訓之重要依據。

4. 需要與二元因素理論外，建議增列 ERG 理論。該理論將人類需要分為：生存、關係及發展三種需要，而其中發展需要與訓練有關。

5. 有關訓練進修與升遷結合原則，本研究所列訓練時機與訓練種類繁多，但訓練資源有限，訓練機構能否有效施訓，值得考量。其次，公務人員任職後，如依照現行四個層次的訓練方式，發生重複訓練現象，而公務人員一天到晚要去訓練，對行政效能恐亦有不利影響。似可把重點放在初任（晉升官等），及主管才能之訓練，有效地合併訓練種類。至於訓練時機，在德國、法國是重視任用前之職前訓練，以一至三年訓練，奠定優

異的執行公務能力為主，任職後之訓練有限。其制度值得參考。

6·關於遷調至不同職組系職務，而未具任職專長之訓練，屬於專長轉換訓練。其專長之取得應在調職前訓練完畢。由於該訓練是為轉任而舉辦與銓審密不可分，故其職權應屬於考試院。

7·訓練之權責，應歸屬於考試院與各用人機關，而非行政院與考試院兩院間之權限爭議。

8·現行訓練之四個層次，可歸納為專業訓練及管理領導訓練兩大類。以不同層次去區分專業訓練，而把管理領導訓練分為股長、科長及司處長三個層級即可。

陳德禹教授：

本專題著重在訓練進修與升遷之結合，在研究方向方面，提供下列參考意見：

- 1·從已引述的理論中，所構想出來的結合方法是什麼？
- 2·訓練進修與升遷結合之現狀是什麼？
- 3·結合的目標存在何種困難？
- 4·如何克服困難，以符合理想與要求？
- 5·如何使用人機關首長遵守制度，以落實執行，尤其在省市自治法施行後，民選地方首長自主意識高漲，訓而不用，則一切良法美制都流於形式。
- 6·理論部分，可多引用一些新的資料，以增加理論廣度。至於學習心理學理論，我們的重點不在如何訓練，似可省略。
- 7·職期遷調與經歷遷調似有重疊，似有待加以釐清。
- 8·基於個人生涯規劃可以請求去受訓，其訓練究竟是否與公務有關，或僅係個人理想，有必要加以探討，使得個人與機關發展彼此間均能兼顧，並經濟使用訓練資源。

陳金貴教授：

英國博爾頓報告，國會調查行政效率時，發現行政有改革但沒效能。其原因在於公務人員與外界互動不足，也缺乏足夠的人文素養。為了使文官都具備足夠的任職能力及豐富的人文素養，必須透過任用前及任用後的訓練，去統整來自不同科系背景的人員。因此，訓練所扮演的角色自然是重要的。

在研究方法上，可分為質化法及量化法；把調查法歸為量化法，把觀察法等歸為質化法。對於現行訓練進修與升遷之結合情形，也有確實加以追蹤研究之必要，俾免研究改進的做法與現實脫節，致陳義過高，無法有效達成結合理想。

比較研究法可納入國內企業之規定，了解企業員工面臨激烈競爭下，對訓練之評價及施訓情形，作為公務機關施訓時，由傳統之強迫受訓，改變為主動參訓的參考。

理論和說法，由於理論是公認的，而「說法」則未臻成熟，故兩者宜加以分開，並分別去引申出將來應有的做法。在理論方面，也可考慮增列「組織學習理論」及「成人學習理論」，俾從組織發展及個人主動學習之面向，去設計訓練制度。

訓練體系應與人事功能結合，避免現行訓練機構獨立於人事管理系統之外的弊病。如規定未經某一訓練不得升任某一職務，似較缺乏彈性，可以把所需具備訓練的範圍擴大，也可以在升任後一定期限內補足應有的訓練，以落實執行並配合機關首長用人權責。

賴維堯教授：

本研究小組的成員多是考試院、銓敘部與行政院人事行政局的同仁，可以充分利用主管機關之優勢立場，就現行制度及法令規章加以深入之比較分析；其次，也可以用回溯的方法，以問卷方式去研究目前已升任

科長者，曾經受過何種訓練？在其公務生涯發展過程中，對已受之訓練有何評價？或認為現有制度缺失癥結何在？進而改進現在缺失，設計出合乎需要的訓練制度。

關於訓練進修能否與升遷配合，重點在於機關內之升遷管道是否暢通。國內「文官長」制度，有無建立的可能，似可加以分析。另一方面，訓練進修之功能有無發揮，也要在訓練績效考核方面加以追蹤，使訓練績效在不斷的工作反饋中，獲得改進。

至於訓練業務之歸屬問題，憲法並無明確規定。從學理或實務上言，訓練不能從行政機關分立出來，也就是說訓練職權之釐清，有必要加以適度之探討。

傅占闖先生：

1．訓練進修與升遷結合必須儘速建立可行之制度，使訓練成效能夠落實，也使升遷受政黨政治人事更迭之影響減到最低程度。否則訓而不用，徒然浪費人力、物力。

2 能升職也無調任意願，故訓練重點應在工作生活品質的提昇，而不僅限於升任或遷調。訓練課程不妨配合個人生涯規劃或興趣，做彈性設計，消極方面可以維持既有的行政效率或維持良好的服務態度。

3．公務機關可參考私人企業於其員工屆退前，施予適應退休生活所需之各種講習訓練之作法，使公務人員在職時更有組織向心力。

林政弘先生（書面意見）：

1．升遷之目的，「選拔」人才，宜修正為「激勵」人才。

2．訓練、進修二者之目的、性質不同，如將二者併列，以「訓修」稱之，在研提各項原則時，常有未盡切合之處，似可考慮加以修正（如舉辦之時機，因個人因素、興趣之進修，即可有較寬鬆之考慮）。

3．對於訓修之參加方式，及訓修有關之規劃及執行原則，宜以機關因

業務需要之訓練進修為限。

4·遷調制度中，職期、地區遷調宜留彈性，否則受限於實際困難，將形成具文；經歷遷調很重要，可開拓視野，使考慮問題更為週妥。但任用制度應加配合，否則甲類調不成乙類，理想似不能實現。

5·將訓修定為取得任職之必要條件，及升遷之補充條件，原則支持。但仍宜留彈性，實務上之經驗，似非每一個人都必須經此一關（如公共行政學者，或其他專業人員擔任與其專長相符之職務）。

（二）專家及相關決策主管人員座談會

1·公務人員訓練進修改進要點

吳三靈處長：

（1）訓練種類與訓練層次部分，由於社會快速變遷，對於新科技知能之訓練，可否歸入「新知能補充訓練」，請參考。

（2）評估訓練需求部分，對於組織內人員流動率大、士氣不好或常生事端而需施予訓練時，似宜研究予以納入。

（3）訓練方式部分，如專書閱讀究應歸列集會訓練或個別進修，可以再考量。

（4）保持五年一訓，在一般機關尚屬要適，但學術研究機構則要更短才能及時吸收新知。又五年一訓應屬原則規定，否則強制參訓，宜研究避免流於形式。

（5）對設班訓練之績優參訓者予以晉敘俸級恐有違功績制精神，是否改予獎金。

楊百昌處長：

對於公務人員訓練進修要立法的问题，訓練進修在外國也沒有一個很完整的立法，訓練進修事實上是一種行政措施，係行政機關基於行政的運作，依不同階級及國家各種建設或發展需要，來決定培育人才的方

法與措施。因此，大前提是我們要不要訂定訓練進修法？研究小組事實上是從一定要立法在研究，也可以從要不要立法去研究。

訓練進修制度在民國六十一年就已經有很完備的規定，如訓練的各個層次從那時起就建立並實施，雖然沒有完全貫徹，但事實上已依照這個架構在做，是完全依據社會的變遷隨時在修正。訓練進修應該是一種視時空而充分權變的一種行政措施，要不要立法，建議就其利弊得失加以研究。

從以上說明，我們不贊成訂定訓練進修法。因為隨著時空常常要變的行政措施如以法律來限制，縱然目前很完備，也很難完全合乎現實的需求。草案區分訓練的種類與措施，固然與現行制度相合，站在行政院立場本無反對理由，但難保過了一年二年必需調整時，受制於目前立法的進度與環境，要修法很困難，因此，不贊成訂定法律來辦理訓練進修。

陳火生組長：

（1）考試院組織法已明定要設公務人員保障暨培訓委員會，該會的作用就是要訂「保障法」及「訓練進修法」，訓練進修業務行政院固然訂有規定，但因沒有一個統籌的機關，後來經過考試、行政兩院的協調，才決定設專責的委員會來掌理。委員會推展業務當然需要制定訓練進修法。因此現在應該不用再談要不要立法的問題。至於訓練進修業務需機動調整者，則可以採立法授權方式，就可以因應需要。

（2）訓練名稱界定問題，由於訓練、進修及考察名稱不易定義與區分，也很難週全，兩提供訓練也不再限於政府機關，且應否將考察獨立於訓練之外，均不宜在立法時予以界定，以免困擾。

（3）區分訓練種類層次部分，如德國之國際合作訓練可培養國際觀，有無獨立列一種之必要。

（4）設班訓練之績優參訓者，於其升任及當年考績時已有獎勵，如再

晉敘俸級，對於因業務繁忙不克前往受訓者，顯有不公平。

(5) 機關因業務需要，選送公務人員全時進修之期間只有一年似有不足，建議改為二年。

(6) 訓練進修及考察業務之實施與執行，建請增列「省市政府」及其所屬機關。

姚蒸民顧問：

(1) 公務人員訓練進修法仍有訂定之必要，就大原則予以規定，至實施的細節，由施行細則等行政規章去規定。

(2) 鼓勵公務人員多參加訓練進修是對的，但不宜以晉敘俸級來獎勵。另訓練進修業務，也可以配合地方自治需要，授權省市政府來辦理。

王德馨教授：

(1) 俸級之晉敘多在俸給法規定，訓練進修法規定受訓績優人員可以晉俸似有不妥，建議予以刪除。

(2) 受訓績優人員，或特別適合某一職務時，似可在升遷甄審時予以優待，或加重計分，優先升任。

楊百島處長：

關於公務人員訓練進修法規之研擬解釋事項，固然是公務人員保障暨培訓委員會的職掌，但考試、行政兩院協商時，關於法制事項大家仍有爭議。事實上訓練進修之法制及實施，我們並不是願意讓，訓練業務的歸屬，憲法並無明文規定，本屬行政權範圍。「保障」固然有明定，但訓練進修不一定要訂定法律，可比照「公務人員請假規則」，由兩院以行政命令定之即可，並不是非立法不可「以行政院現行之「公教人員選送進修考察規則」而言，每年修正尚且未能完全切合實用，而考試院發布之「公務人員進修規則」之研習內涵根本不可行。計法又不能執行是一種具文。如果將來一定要訂法律，一定要掌握大原則即可，千萬要保持彈性避免太

多枝節，使行政機關須因時因事制宜時，才不會受制於法律。

2·公務人員陞遷改進要點

廖正村研究員：

(1) 第三點末句「所稱遷調，指依法遷調列等相當之職務」，建議修正為：「所稱遷調，指前項升任以外之職務調任」。

(2) 第四點升遷基準：所稱「同列各職務間之調動為遷調」，是否指歸入同一橫列之職務，而非指同一職務列等之職務。

(3) 第五點第二項：公務人員遷調實施辦法，由考試院訂之。此一規定有無必要？或暫時刪除，以保持彈性。

(4) 第六點升遷結合之目的在於歷練不同職務，是否僅訂升遷「序列」而不要強制規定升任之程序。

(5) 第七點第二項：「遷調至不同職組之職務者，除依法具有所需專長外.....」其中依法，建議修正為「依法令」，至第三項：無適當人員可資任用時，得經由進修培育適當人選任用。宜避免產生可以不必具備法定任用資格，只要培育就可的誤解。

(6) 第九點規定參加升任甄審至少要二年，恐造成升遷過慢；又限制二年內未受懲戒處分才可參加升任甄審，似宜改為一年。

(7) 第十點甄審委員人選三分之一由公務人員擔任，比例過高，執行恐有困難，仍以現行之一至三人為宜。

(8) 第十一點升任候選前三年未中選者應敘明理由一語，宜予刪除。

(9) 第十二點不服升遷決定之申訴，配合第十一點予以刪除；或在保障法內規定比較要適。

(10) 第十三點宜增列高考一級及格人員，由薦任六等升七等也不必參加升任甄審。

(11) 第十點，下級機關升任上級機關，應在省市府之下，增列其

所屬機關部分職務，得由鄉鎮市區公所人員升任；或其彼此間之互調。

(12) 第十六點，平衡升遷率，可否取消「遷調率」。

朱永隆司長：

謹將本部研訂升遷法之立法重點，提供參考：

(1) 升遷法應採原則性的宣示，避免太過細密，致執行困難。

(2) 升遷方式應多軌併行，而非僅限於現行之內升外補並重、甄審保薦等制度，而應依不同職務去彈性採行各種升補方式。

(3) 訓練與培育，應納入升遷法來規範。如何訓練納入升遷規範之內，重點在於訓練是升遷的必要條件，或優先條件、或資績評分之條件而已。評審內容，除具體之資績外，也可以就抽象之品德、領導能力等，具體予以規定。

(4) 簡任第十二職等以上人員，也應納入升遷法規範之範圍。

(5) 在升遷法內訂定罰責，便不依法辦理升遷者，不予辦理銓審。

(6) 人事、主計及政風人員也應納入升遷體系之內。

(7) 建立人才通報系統。執行上或有困難，我們也希望納入升遷法之內

(8) 至於本部研訂公務人員陞遷法草案之立法原則為：

1 促進中央與地方人才之交流，建立逐級升遷管道。

2 公務人員升遷事宜，應優先適用公務人員升遷法。

3 內升與外補併重。

4 以中央各部會主管機關為單元，拔擢所屬機關績優人員。

5 簡任第十二職等以上也納入升遷系統範圍。

6 升遷採資績併重，由不同管道公開甄選人才。

7 經主管人員培育訓練者，列為升任必要條件，或優先予以升任。

吳三靈處長：

(1) 刪除第三點中「非主管職務升任列等相同之主管職務」，以免執行上有所窒礙。

(2) 第七點，升遷與訓練之結合，升遷前要訓練恐怕做不到，可否放寬至升遷後再接受訓練也可以。

(3) 第九點，升任年資至少要二年，恐不能合乎事實需要；又第十點之資績評分，現標準顯得很僵化，資深但無潛力不能勝任高一職務人員造成升遷作業之困擾。本要點如仍採行資績評分，應避免類似依序排隊就可以升任的弊端。

(4) 第十二點，有關不服升遷作業之申訴，宜改訂由保障法來規範；並規足有違法時才可申訴。

(5) 各機關由於職掌不同，待遇好壞有別，致影響升遷率。如強制規定升遷率，恐窒礙難行。又升遷也應考慮由上級機關調任下屬機關；調任時也不要硬性規定需依機關層級逐級才能升任。也要考慮當事人個人意願，以公開評比方式甄選之。

(6) 用人屬於機關首長權責，在用人權限上，只宜規定結構性、原則性的條件，規範太多不可行。

陳火生組長：

(1) 升遷法規範之內涵固不宜瑣碎，但如訂大原則又恐失之空洞。兩者如何取得平衡以落實執行，值得思考。

(2) 第三點名稱界定，認同將「非主管職務升任列等相同之主管職務」一語刪除；其餘並略作文字修正。

(3) 第五點有關公務人員遷調實施辦法，由考試院訂之。由於以前送立法院審議的公務人員陞遷法草案，是規定由各主管機關訂定，如要改由考試院統一來訂，前提上要加以考慮。

(4) 第六點，由於簡任第十二職等職位非常少，為避免引起中基層人

員不必要的困擾，建議刪除「直至簡任第十二職等之職務」乙語。（5）第七點，升遷與訓練結合之目的，考試院原來之構想，係為廢除升等考試。如升官等訓練列為升官等必備條件，不受是否繼續辦理升等考試之影響，也不失為可行方式。

（6）第九點，有關參加升任甄審條件中，服務成績只要乙等以上就可以，由於目前全國公務人員考績列甲等比例已達百分之八十五以上，如當事人的考績在二至四年內均僅列乙等，代表服務成績不好。因此，似宜略作調整，以待拔擢人才之本旨。

（7）第十點第二項有關甄審委員包括「公正人士」乙節，由於甄審屬機關內部事務，又有公務人員代表參與，公正性沒有問題，因此建議刪除「公正人士」；至於公務人員代表人數現行法只有一至二人，如規定佔全部委員三分之一似有過多，建議參考考績委員會規定之五分之一；並將產生方式，修正為：由公務人員自行「票選」產生。

（8）第十一、十二點不服升任甄審之申訴，公務人員保障暨培訓委員會的職責，即在接受公務人員任何不平處分的申訴，並有查證權，因此申訴範圍，不限於違法案件，在不引起執行困難條件下，提供公務人員更多申訴的機會。

（9）第十三點得免參加甄審優先升任人員，建議增列當選模範公務員及一次記二大功者。

（10）第十五點有關促進中央與地方人才之相互交流，建立逐級升遷制度，宜從考試及格分發基層機關來著手，將訓練進修，內外互調，逐級升遷結合起來，使好的人才均願意留在中央及地方。

（11）人才通報系統及公開甄審的人才甄補方式值得重視，人才之甄補在荷蘭原由各機關自行公告辦理，後來由中央人事主管機關統一辦理，成效良好。因此，人才通報系統，有必要責由中央主管機關統一來處理各

機關外補人才之通報或甄審業務，再由各用人機關從合格人員中去遴用。
這個構想也可以在陞遷法予以納入。