

三、公務人員訓練的問題

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(四)

目錄：公務人員教、考、訓、用配合制度之研究

章節：參、問題分析

長期以來，我國公務人員即被認為是統治者進行控制人民的工具，因此，只重視公務人員的忠誠，不管公務人員的能力或是服務的態度。但是，時至民主意識逐漸成熟的今天，政府的功能已從過去「保護人民」轉變為「服務人民」，而服務的品質就有賴於公務人員的能力及服務態度。我國自科舉至今考試制度已逾千年歷史，中國人自古亦以考試中舉為出人頭地的象徵，所以能夠以考試及格而擔任公職者必屬社會之精英；而一位公務人員一旦進入政府機關服務，由於缺乏競爭、以及各種法規之限制，往往因此與社會脫節。因此，訓練對於現代公務人員而言非常重要，但是由於過去觀念上的偏差與忽視，以致未能建立起有系統的公務人員培訓制度。其影響所及則為公務人力素質無法跟著時代的脈動而進步，公共服務品質日漸低落。

(一)訓練制度未能建立

1.法令不健全

我國對於公務人員訓練的不重視，可以從訓練法規缺乏完整、系統的規劃看出來：

(1) 目前所存在施行的訓練規定，除「公務員進修及考察選送條例」外，餘多屬行政機關所頒布的行政命令，而前者因其為國民政府時期所頒布，與現實情況差異極大，已難以適用；而實際施行的相關法規卻因法律位階不高、適用範圍也相當受限，對於各機關亦缺乏強有力的拘束力，因此這些規定往往在執行上流於形式、應付，不僅未能有效達到訓練的目的，也造成資源的浪費。

(2) 目前的訓練規定有由考試院發布者，亦有行政院發布者，各自隸屬於主管，加上未能建立機關之間良好的聯繫管道。因此，在缺乏統一規劃及監督機關的情況之下，造成訓練資源的重複浪費，也容易造成該訓者未訓、不該訓者經常參加受訓的怪異現象。

(3) 由於缺乏具有拘束力的訓練法規，許多機關往往以業務繁忙的理由阻止公務人員參加訓練進修，限制了許多人發展的機會。此一現象尤其以機關的主管最為嚴重，使得各機關參與決策的主管因為缺乏學習新知的機會，造成許多政策往往與社會脫節、難以落實。

(4) 目前的訓練法規沒有分別就基層、中層、高層公務人員做整體訓練體系的規劃，使得基層及中層公務人員有較多的訓練機會，而對於參與國家重要決策的高級文官，卻沒有適當的訓練課程與機會，影響國家決策品質甚巨。而「公務人員訓練進修法」(草案)第三條雖規定，在職訓練分為：升任官等訓練、專業訓練、一般管理訓練、行政中立及其他有關訓練，但是仍缺乏系統性及延續性的概念，且這些訓練之間也沒有建立起彼此的關聯性。

(5) 目前各機關有相當多具有特殊專門技術的約聘人員，他們在機關中事實上也擔任實際上的公務執行工作，但是目前訓練規定及「公務人員訓練進修法」(草案)中，所規定的訓練對象並未考慮這些約聘僱人員，如此將嚴重影響公共服務的品質。但以目前實際的狀況來說，政府約聘僱的人員特別是各縣市政府，數量相當的龐大，若要施以一定的訓練，以現行有限的訓練資源而論，恐將雪上加霜，無法負荷。因此，根本之道，在於縮減政府的約聘僱人員；若短期內無法達成約聘僱人員的縮減，退而求其次，任用機關應結合專業、學校及社區的訓練資源，要求約聘僱人員也應接受必要的專業訓練，以提升整體公共服務的品質。

2. 觀念的偏差

徒法不能自行，制度的建立容易，而執行制度的人如果在觀念上未能做充分的準備與調適，還是無法將制度有效的推動。我國有關公務人力的訓練的相關法令雖然並不健全，但是最重要的還是各機關對於公務人員訓練不重視所致，包括機關主管及公務員個人均有偏差：

(1) 在主管方面：向來各機關主管的領導風格多趨向任務導向，對於員工的個人需求與發展並不重視，因此缺乏對人員作長期培育的觀念，認為只要將本身的工作做好就是一個好的部屬；同時，也會經常因為業務上的需要為理由阻礙有能力及發展潛力的公務員參加受訓。此一現象在地方政府尤其嚴重，地方政府因為直接面對民眾需求，加上地方首長因為任期限制，而希望在有限的時間內表現其政績，故對於能力強的員工即交付許多業務以突顯其政績。因此，在地方政府往往有反常的現象，即有能力者及願意擔負責任者因業務繁重缺乏進修、訓練機會，而工作輕鬆者卻可以經常參加訓練進修，獲得升遷的機會。

(2) 在員工方面，由於訓練制度未能建立，無法提供有效的動機與誘因鼓勵公務人員主動參加訓練，在充分的公務人員保障之下，使得公務人員不必時時求進步也能安於其位，幾年之後即因缺乏適當的學習使得服務品質與民眾需求脫節。另一方面，由於代理人制度沒有落實，許多工作還是必須由本人來處理，使得參加受訓者無法全心參加訓練，其主管也因為擔心影響業務而不放心員工參加較長期的訓練。

3. 缺乏對公務人力全盤規劃

人事行政必須要改變過去管理、控制的觀念，而從發展的觀點作前瞻

性的規劃與思考，因此，人力規劃對於現代化的政府非常重要〔註 4 0〕但是我國向來對此並不重視，缺乏對於國家未來發展所需人力、專長等事先作預估與規劃，各訓練機關在擬定訓練計劃時，也沒有針對未來的需要進行規劃與設計，一旦需要人才時就顯得人才難尋與緩不濟急。

(二)訓練執行體系紊亂

我國目前雖設有六十四所的訓練機關（構），然各訓練機構係因應各機關個別業務需要自行設置，彼此互不統屬，既未建立縱向的層級體系，也未建立制度性橫向的溝通管道，致彼此間的師資、設備、人力不易相互支援。因此，對於整體公務體系的訓練成效未能發揮應有的效果，造成下列的缺失：

- 1.中央、省市及部分事業機關，分別設有專責訓練進修機關，並針對各項業務需求辦理各種專業訓練，除了訓練機關自行訓練外，或委託各種民間訓練團體，或與大學校院合作辦理，然缺乏一個統籌全國訓練的機構〔註 4 1〕，欠缺完整的培訓體系。考試院亦早已認識到此一迫切需要，因此原計畫包含公務人員各項訓練及高級公務人員培訓進修而設立「國家文官培訓院」，但是在現實考量下，立法院僅同意設立「國家文官培訓所」，其功能與職掌相當受限，與原草案構想差異極大。
- 2.訓練體系缺乏統整規劃，訓練機關功能沒有做適當的分工，各訓練機關又缺乏橫向聯繫協調，無法有效整合、充分運用訓練資源。造成有些訓練課程開設過多，有些課程又缺乏適當的訓練機構開設，影響整體公務人力訓練的成效，整體而言呈現訓練資源不足的現象。
- 3.目前各訓練機構中屬於大型、綜合性的不多，對於一般行政人員的訓練容量相當有限，使得許多公務人員無法獲得充分的訓練機會〔註 4 2〕。
- 4.各訓練機關規模、資源差異太大，訓練品質不一，直接影響訓練的成效亦無法進行有效的評估。

(三)訓練績效不彰的問題

1.缺乏完整的訓練計畫

一項完整的訓練計畫所必須進行的工作應包括八項程序（許濱松，民 86:342）：(1)評估訓練需要，(2)設定訓練目標，(3)對訓練目標做詳細說明，(4)發展訓練方案，(5)發展標準，(6)監督訓練的進行，(7)評價訓練效果，(8)回饋。其中，尤其以需求評估、訓練的執行方法、及訓後的評鑑最為重要，然而，由於這些程序相當複雜、瑣碎，各訓練機關未必能夠確實執行，也欠缺專業人員進行這些工作，造成整個訓練目的與實際結果有所落差。

2.未能確實做好訓練需求評估

一個完整的訓練需求評估應該包括三方面的分析：組織分析、工作分

析及人員分析（許濱松等，民 86:344-346）。這項工作相當繁雜、費時，根據吳定教授(民 88)主持的一項調查研究顯示，大部分的訓練機構採用「寄發需求調查表」及「召開會議討論」二種方式最多，也有少數訓練機構並未實施需求評估，但是實施需求評估的訓練機構也往往缺乏周延的評估方法，而無法得知各用人機關的真正需求，使得訓練機構所提供的訓練課程、訓練對象與實際需要極大落差，徒然浪費訓練資源。

3.訓練師資、教材、內容、訓練方式等問題

目前各機關訓練師資多半從各大學或行政機關高級主管中延聘，但是並未確實以學員對講師評鑑的結果作為以後延聘的依據，許多講師成為該訓練機構長期兼任講座，儘管學員反應不佳還是無法更換，因而對於學員的學習效果大打折扣。其次，我國各機關的訓練，不論是何種性質一般而言，經常採用演講的方式進行，言者諄諄，聽者藐藐，效果極為有限。加上公務人員的訓練經常採用大班制的上課方式，人數高達一百人以上，導致上課很難要求品質。甚者，許多公務人員訓練班，將一大堆戶政、人事、役政等不同性質的人員，集中在一個班訓練，沒有一種專業分工的概念，導致一些學員自己所上的課程，與自己的業務無甚關係，因此興趣缺缺，效果有限。而高普考試的基礎訓練班，由於委託各訓練機構代訓，且每班人數過多，導致有部分訓練班學員聽課情形不甚理想，影響訓練效果。

4.未建立有效的評鑑及追蹤制度

訓練績效的評鑑〔註 4 3〕最直接的就是在結訓時由受訓學員對整個訓練課程、師資、教材、內容進行評估，根據吳定教授(民 88)主持的前項調查研究顯示，各機關多半使用意見反應調查的方式，其次為測驗，而對於較能反映實際訓練績效的晤談與觀察，可能限於人力、經費的考量，採用者極為有限；而所謂意見反應調查，是否真能反映訓練效果，會不會流於形式？都是值得深入了解的問題。

其次，訓練的目的在於提昇工作績效，因此訓練績效必須從工作過程中做長期的追蹤評估，依據吳定所主持的研究顯示，大約只有半數受訪的調查機關有進行追蹤評估，可見這項工作還有待加強。

5.專職訓練人才缺乏

目前各訓練機關辦理訓練工作者多半不具訓練業務專長的人員，更有一些是臨時調用的人員，如此所規劃執行的訓練課程是否能達到訓練的效果不無疑問。除此之外，各用人機關也缺乏有關訓練業務的專業承辦人員，因此無法與訓練機關密切配合，也造成訓練計畫執行效果的落差。

(四)教育與訓練之間的問題

1.教育與訓練觀念的混淆

教育與訓練實為一體，只是其目的略有不同〔註 4 4〕。教育的目的

在於培養一個健全的知識、品格的人才，其影響是長期性、發展性與內在性的；而訓練的目的則在於工作上所需要的技術，透過訓練的方式在短期內學習，並且立即運用於處理實際的業務，其影響的層面是短暫的、外顯的。雖然二者的外在實施方式大略相同，但是其本質上卻有差異，教育是工作之前的學習，訓練則是自工作開始所進行的各項學習活動。但是實際上，許多人卻將學校的教育視為職業訓練，以為一個大學畢業生經過考試後即可以馬上處理公務，而相對的卻忽略職前訓練的必要性，也就是在教育與實際的工作之間缺乏適當的訓練予以銜接。

2. 缺乏對公務人員職涯與個人生涯發展的規劃與教育

從終身學習的角度來看，一個人除了工作之外，也要有成長與生涯發展，因此，除了因工作的需要而接受訓練之外，也要考量個人發展而應有繼續進修的機會。但是在目前的法規中，對於公務人員的進修並沒有完整的進修途徑規定，各機關各行其是，阻礙公務人員的生涯發展規劃與機會。比較教育人員擁有許多進修管道，並且可以取得學位，公務人員則缺乏如此設計，可能使得優秀公務人員逐漸流失。

(五) 考試與訓練的問題

依考試法第二十條規定，經公務人員考試筆試錄取人員必須接受實務訓練，訓練期滿及格後才發給及格證書，分發任用。此一實務訓練視為考試程序的一部分，其用意在於利用實務訓練過程可以淘汰不適任的人，去蕪存精〔註45〕。但是，實際上經由實務訓練過程而淘汰的筆試錄取人員幾乎沒有，這項規定可說已流於形式。而最重要的是，所謂的實務訓練並沒有真正的訓練學習，有的人報到後立即處理業務，而此時該筆試錄取人員並不具真正公務人員身分，不僅其本身權益未獲保障，其處理業務的效力更是有問題。

(六) 訓練與任用之間的問題

1. 訓練課程未配合業務實際需求

目前雖有五、六十所訓練機構，提供各種在職訓練的計畫，但是訓練很少是針對公務人員個人需要來做規劃，訓練計畫多半是由上級主管機關根據自己主觀的看法，由上而下、逐層交辦，使得訓練內容、教材、對象未必與用人機關的真正需求相互配合。甚至，有些用人機關主管在選派人員參加受訓時，捨去真正業務有關人員，因這些人員由於任務在身、業務繁忙，無法暫時離開工作參加受訓，而改派一些不擔任實際業務，或與訓練性質不相關的人前往參加，使得訓練的意義與目的愈加扭曲與模糊，訓練與需求間的配合更形脫節。

2. 訓練未能與公務人員的升遷任用相互配合

訓練的一項目的是為了未來工作的需要，因此，為了升任較高職務

或是主管職務，有必要先行訓練，以儲備未來需要的人才〔註46〕，但是目前有關公務人員升遷的法制尚未建立，因此在升遷與訓練之間經常無法建立適當的聯結關係，換言之，有些升任者未接受應有的訓練，缺乏勝任新職務所需要的知識與技能。

[註40] 人力規劃對於現代化的政府非常重要

人力規劃可以提供三項基本功能：(趙其文，民85：80-81)

- (一)配合組織發展的需要，適質、適量、適時的使組織獲得所需各類人力。
 - (二)根據未來業務的需要，參考工作人員之專業知能及發展潛能，施以必要的培育訓練，奠定其個人發展的基礎。
 - (三)檢查發現人力運用的缺失，包括勞逸不均、專長不符、冗員充斥、人力分配失衡等現象，適時加以改進，促使人力資源的合理運用。
-

[註41] 然缺乏一個統籌全國訓練的機構

類似法國「國家行政學院」(E. N. A)，英國「文官學院」(Civil Service College)，美國「聯邦行政主管訓練學院」(F. E. I)，日本「公務研修所」。

[註42] 使得許多公務人員無法獲得充分的訓練機會

民國七十年代我國公務人員參加訓練機會，平均每年每人有0.7次(施能傑，民83)。

[註43] 訓練績效的評鑑

培訓成效的評鑑有四個層次(任可怡，民87)

- (一)反應層次
 - (二)學習層次
 - (三)工作表現層次
 - (四)組織層次
-

[註44] 只是其目的略有不同

教育內容所強調的是一般性的知能，而公務員的訓練則需要特殊性的專業技能，但後者所需無法從前者中充分獲得，因此需要進一步補強，而二者也因此存在一道鴻溝。但是二者對於公務員的成長與發展卻是密不可分，有必要予以結合，其結合的方法必須建立在「終身學習」的理念基礎上。(朱愛群，民88：

70-71)也是希望透過實務訓練的機會淘汰不適任公務者。

[註 45] 去蕪存精

德國公務員考試，第一試及格任命為撤回職，接受實習訓練；期滿經過第二試及格者任命為試用職，試用期滿始任命為終身職公務員。法國 A 職類人員第一次考試及格者進入「國家行政學院」接受二年的見習與訓練，期滿經第二次考試始按成績分發。(許濱松等，民 86 年：331)

[註 46] 以儲備未來需要的人才

訓練對於公務人員升遷的必要性：(許濱松等，民 86：332)

- (一)不同階層或官職等職務，必須具備不同的技術或知能。而透過訓練過程可以發掘真正適合新職務的人才，亦可以對於參加訓練的人員充實本身知能的機會。
 - (二)對於非主管調升為主管而言，訓練可以發揮管理人才與培育的功能。例如，在日本，培育主管是經由長期的訓練制度來進行。
-