

三、公務人員訓練的改進建議

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：肆、改進建議

為建立公務人員教、考、訓、用配合制度，有關公務人員訓練的改進建議如下：

(一)建立完整的公務人員訓練制度

由於訓練法規的不健全，加上國人對於訓練的觀念不足，導致公務人員的訓練成效不彰，連帶影響了公務人員的素質與政府的效能；針對這些問題，根本解決之道就是要建立完整的公務人員訓練制度，一方面使得各級公務人員有法可循，另一方面則是透過制度的建立來克服國人對於訓練觀念的偏差與不足。保訓會所研擬「公務人員訓練進修法」(草案)，經報考試院審議通過後，已函請立法院審議中，期望能儘速完成立法程序，確立公務人員訓練制度的完整體系。不過，草案中的規定明顯的只是將舊有法規加以結合與統一，各種訓練之間仍然缺乏系統性與連續性的關聯，有待進一步補充。

具體建議如下：

- 1.以立法建立制度，法令明定每一位公務人員具有接受機關指派參加訓練的權利與義務，並且規定每年應接受的訓練時數，作為考績的基本評分項目〔註55〕。
- 2.規劃各級(高、中、基層)公務人員應接受訓練課程的完整體系，使得每一公務人員可以依個人生涯規劃選擇適當的訓練課程，以增加訓練進修的彈性與動機。
- 3.增加明定高級文官及約聘僱人員的訓練規定，以提高高級文官的決策能力，以及約聘僱人員的行政能力。
- 4.培養公務人員訓練文化，公務人員似乎對於訓練的不甚重視，除了可以從制度上作強制性的規定之外，也必須從觀念上加強，否則徒法不足以自行，光有完備的法律，還是不能具體有效的執行。觀念的建立要在各級公務人員之間建立普遍的訓練文化，認知訓練對於個人、組織、國家的重要性，將訓練視為提昇個人潛能與發展的重要途徑之一。

(二)規劃訓練機構體系，並建立垂直監督及橫向聯繫管道

目前各訓練機構最根本的問題就是隸屬過於零散，各自為政，缺乏

統整與分工，造成訓練資源無法有效的發揮其功能，因此，解決之道就是從整合與功能規劃著手。依各國經驗，一完整的訓練組織體系有其必要包括自中央至地方：中央置最高訓練機關，負責訓練高級公務人員；各部會主管機關依實際需要設置專業訓練機關，負責各機關專業人員；地方由分支訓練機關或由地方依需要自行設置訓練機關，訓練地方公務人員(陳德禹等，民 87：249)。例如，德國聯邦官職等授權命令法第四十二條第一項規定，教育訓練應由中央統籌辦理之，亦即由聯邦公共行政學院統一辦理，但另有特殊的行政專業領域另外設置教育訓練機構，辦理專業方面的訓練。如聯邦財政學院、聯邦軍事領導學院。(朱愛群，民 88：15)

公務人員保障暨培訓委員會已於八十五年六月正式成立，成為我國公務人員培訓之最高主管機關，並下設文官培訓所；依「公務人員訓練進修法」(草案)之規定，有關各級公務人員訓練事項，主管機關分別隸屬考試院、國民大會、總統府、其他院、部會及省縣市政府等(第四條)，僅由保訓會與人行局成立協調會報，協調各訓練機關辦理訓練的有關事項(第五條)。事實上，此種協調性的會報僅具橫向溝通的功能，並不具政策強制性，難以發揮整合功能。

具體建議如下：

- 1.應建立各訓練機關與保訓會的功能隸屬關係，由保訓會負起監督各訓練機關的訓練業務，落實公務人員訓練、進修政策。
- 2.由保訓會規劃全國公務人員的完整訓練體系，並依各訓練機關的專長、規模、資源等進行功能分工、定位。例如，目前訓練機構整合型較少、專業性較多，有必要在北、中、南各設置一個大型的整合型訓練機構，而各專業性訓練機構仍有存在必要，但是需要作妥善分工。

(三)結合民間訓練機構及各大學院校，提供訓練進修資源

未來如果規定每一公務人員每年應參加的訓練時數，以目前的訓練機構容量及資源、規模有限的情況之下，勢必無法符合各機關訓練需求，因此，有必要結合民間的訓練機構及各大學院校，提供多元學習管道，給予公務人員適當的訓練進修機會，以解決目前訓練資源分配不當的困境。

建議應建立學習卡(點券)制度，每一公務員每年應參加訓練的時數以點數計算，由個人依興趣選擇參加公立或民間訓練機構的適當課程。除此之外，亦可鼓勵公務人員自費參加規劃內容以外由民間機構辦理的訓練課程，機關可以予以採計或適當的補助。

(四)加強各訓練機構的訓練計畫

完整的訓練計畫應包括需求評估、師資遴聘、訓練方法、教材設計、績

效評估與追蹤等制度，都必須妥善規劃、設計。

具體建議如下：

- 1.在訓練課程方面應力求與實務相關，避免流於形式，延聘師資不應成為酬庸性質，並且應將學員對講師的評鑑結果納入師資人才資料庫的基礎。
- 2.應加強與學術機構、私人訓練機構的合作與交流，從各方面相互學習與改革，以提昇訓練績效。

(五)設計及靈活運用多元訓練方法與內容

訓練方法是決定訓練效果最直接的因素，對於不同的訓練目的、對象課程也要有不同的實施方式，才能達到預期效果。

具體建議如下：

- 1.除了傳統的演講之外，也要因應課程內容採取適當實施方法，包括考察、實習、研討、觀摩等方式都必須妥善設計與引用。
- 2.各訓練機關應重視研究發展，將各種不同的訓練方式不斷研發與檢討，並經常更新課程內容，與時代的需要相配合。

(六)專業訓練人才的培育

為了提昇公務人員素質，建立完整的訓練體系，專業訓練人才的培育非常重要，但是這項工作絕非一蹴可及，而是要長期的養成。

具體建議如下：

- 1.在短期的工作上，可以委請學術、教育機構就現職人員進行培訓，或由社會各界引進專業訓練人才，以提昇各訓練機構的專業能力。
- 2.長期而言，可以朝建立訓練專業人才證照制度發展，提高公、私立訓練機構的專業素質；同時也可以在高普考試設置訓練行政類科，供各訓練機構延用。

(七)加強任職後之專業訓練，並建立工作中訓練制度

對於初任公務人員必須施予適當的職前訓練，並加強如何使學校教育與工作上的專業相結合，才能使其成為真正務實的公務人員。另一方面許多工作上的知識固然無法從學校教育學習，也不容易經由職前訓練的方式取得，而是要在實際的處理公務中體會，因此，資深且績優公務員在此就扮演一個很好的訓練者角色，從工作當中對新進人員給予適當的指導。

具體建議如下：

- 1.加強初任人員的職前專業訓練，尤其應重視學校教育與工作實務上的銜接。
- 2.建立學徒式的工作中訓練制度，由資深公務人員指導新進人員對於實

際業務處理，使其迅速勝任工作。

(八)開設在職進修「公務學程」

除了工作需要的訓練之外，要提昇現職公務人員素質的另一個方式，就是增加公務人員進修的管道。

具體建議如下：

- 1.與各大學院校以建教合作方式，開設公務人員進修以取得學位的課程；另一方面，也可以在「公務學程」中設計進階課程，使不同層級的公務人員可以在體制內不斷學習，並取得相當的資格認定。
- 2.參考德國及法國對於考試及格人員長達二至三年的職前培訓做法，由政府委託各大學院校相關系所，對於考上普考者選送大學相關科系進修取得學士學位，考上高考三級者選送研究所進修取得碩士學位，考上高考二級者選送研究所博士班進修取得博士學位，進修期間必須在相關機關實習，於其課程全部結束後再派任至各機關任職，以提高新進公務人員素質。

(九)建立有效的職前訓練與實習制度，取代實務訓練

目前各級考試筆試錄取人員的實務訓練，實施效果有限，名為訓練，但已實際處理公務，未能有效施以應有之訓練。

具體建議如下：

- 1.廢除實務訓練制度：首先取消考試法中有關筆試錄取人員需先經實務訓練的規定，改為各級考試錄取人員統一接受職前(基礎)訓練，並開缺訓練（或不開缺則編列訓練費用），以培育人才。高等考試三級考試或相當等級之考試訓練實施方式，長期而言，建議比照司法人員訓練模式辦理，長期目標應將訓練成績與考試成績合併計算，作為決定得否取得考試及格資格及分發順序之成績〔註56〕，使受訓學員重視訓練的過程，提高訓練成效。另外，未來如果實施公務學程制度，具有公務學程資歷者可以考慮免除(或縮短)基礎訓練課程，或是優先晉級的優惠。
- 2.建立初任公務人員實習制度：在初任公務人員的試用階段，仿照醫師的實習制度，在機關內設置實習制度的指導員，確實指導新進公務人員熟悉機關運作及業務處理過程。除了在分發機關的實習之外，也可以到其他公民營機關觀摩、實習，可以加強公務人員的服務觀念與態度。

(十)加強訓練與任用的結合

公務人員訓練的目的在於使得政府機關能夠「任用」優秀人才，提供最佳的公共服務，就此而言，訓練乃是以「任用」為目的，亦應以「任用」所需要者為考慮。

具體建議如下：

- 1.發展各級公務人員應具備之核心能力：加強訓練課程與實務需要的結合，並在「公務人員訓練進修法」、「公務人員任用法」、「公務人員陞遷法」中，訂定各級公務人員應具備之核心能力，作為公務人員任用、訓練及升遷的依據，以便建立訓練與工作所需知能相結合的關係。
- 2.建立訓練與升遷的連結機制：依據上述規定每一職位的核心能力，須具備相關之訓練始得升任該一職務，以及必須參加的必要訓練課程〔註57〕。並且將訓練進修列為升遷的必要條件，以及提高訓練內容及時數佔升遷評分的比重，包括升官等與主管職務〔註58〕。
- 3.建立人才系統資料庫：為促進人力資源的充分運用，應建立全國公務人員人才資訊系統，對於各種專長、訓練的人才妥為規劃與任用，俾使人才發揮最大、最有效的功能。
- 4.鼓勵公務員就本身相關工作進行研究發展：隨著社會經濟發展、教育普及與素質提昇，公務人員的學歷也有逐漸提昇的趨勢，因此，除了由專業訓練機關所提供的各種專長訓練之外，也可以鼓勵在機關中對於工作實務的學習及研究發展，一方面可以提昇公務人員個人的素質，也可以提高對於工作的興趣及認識，更可以創造機關的學習文化。

[註55] 作為考績的基本評分項目

此一做法係參考新加坡做法，新加坡規定每一公務人員每年應受訓 100 小時。

[註56] 作為決定得否取得考試及格資格及分發順序之成績

八十八年十一月考選部提「高等考試法官檢察官律師考試條例」(草案)第 16 條規定，參加該項考試筆試錄取人員，其筆試成績加上第一階段共同訓練之成績，決定分配志願之擔任法官、檢察官或律師之順序。惟考選部基於維持考試之公平性及應考人權益考量，共同訓練成績只占百分之二十。

[註57] 以及必須參加的必要訓練課程

- 訓練與升遷之結合具體做法(鄭勝龍，民84：98)：
- (一)訂定「訓練規範」：針對各職位擔任人所需接受的訓練內容及時數，依據工作分析觀點予以明確開列，作為職級規範之一部分。
 - (二)推動實施「證照制」訓練：對若干職位限制其必須通過各該職位所規定之培育訓練(內容)，取得證書才可以升遷。
 - (三)推動實施「學分制」訓練：規定每一職位所需接受訓練(時數)，才具備升任該一職位或職等的條件。

[註 58] 包括升官等與主管職務

但是參加升官等訓練後並不一定必須被升遷，還必須符合實務工作表現，如果當事人能夠具備實務工作所要求的績效與條件時，升官等的教育訓練才能夠與其結合為充分的必要條件。因此，升官等訓練只是升遷途徑中的一部份。(朱愛群，民 88：12)此對於主管職務的升遷也同樣適用。
