

談培訓的重要和必要

(綱要)

103.2.14

壹、前言

重要和重視的落差

貳、「培訓」的內涵：理論與實務

一、理論

學習活動的區分

項目	焦點	時間運用	風險
訓練	目前的工作	立即	低
教育	未來的工作	短期	中
發展	整個組織	長期	高

二、實務

訓練 vs. 進修

「強化文官培訓功能規劃方案」

人才培訓是組織競爭力的關鍵因素

班尼斯(Warren Bennis)

蓋茨(Bill Gates)

松下幸之助

韓國三星李健熙

蕭前副總統萬長

張忠謀

參、將「培訓」視為人力資源管理活動的支點

「培訓和考選」

「培訓和任用」

「培訓與陞遷」

「培訓與考績」

培訓與其它人力資源管理的活動具有密切連結

肆、培訓的重要和必要

企業比政府更重視培訓

聯強國際杜書伍的例子

公務體系應重視培訓的理由

一、避免彼得原理

二、避免帕金森定律

三、改善不良的公務體系組織文化

四、提升政府效能

五、培養公務體系創新和追求卓越的精神

六、追求人事制度的健全

伍、當前培訓問題的檢討

一、擴大培訓課程視野

二、「職能」觀點的培訓

三、鼓勵公務人員對公職的熱忱、責任感和使命感

四、重視發展性訓練

五、積極推動未占缺訓練問題

六、教考訓用的結合

陸、中國大陸「幹部」（包括公務員）培訓體制簡介

一、國家領導人(中共中央政治局)的集體學習

二、公務員亦屬於「黨政幹部」

三、最高層次的培訓機構：「一校五院」

（一）中央黨校

（二）國家行政學院

（三）三所幹部學院

（四）大連高級經理學院

四、重視發展潛能的培訓機制

五、大規模培訓黨政幹部（公務員）

（一）「一把手」培訓工程：

（二）後備幹部培訓工程：

（三）企業領導人員培訓工程：

（四）創新型人才培訓工程：

（五）境外學習：新加坡南洋理工大學的市長班

柒、結語

●把培訓當作是個人提升能力，完成生涯規劃的重要工具；把培訓當成是達成組織目標的重要策略；把培訓當成是提升國家競爭力的重要關鍵。

●培訓是一個有力的支點，透過培訓的活動，帶動整體人力資源管理活動的變革與創新。

●必須在制度上改革，才能有真正的進步和改變。

談培訓的重要和必要

103年2月14日講於國家文官學院

壹、前言

蔡主委、各位考試委員、黃人事長及在座的各位女士、先生，大家早安，新年好：

今天的活動是將「國家文官講堂啓用的揭牌儀式」和「103年度第1次公務人員訓練進修協調會報」結合在一起，主辦單位或許是考慮我的時間安排，所以將原本在「協調會報」時段的主題演講，調整到了「協調會報」開幕之前。不過，能夠成爲「國家文官講堂」正式啓用後的第一位主講者，個人深感榮幸，也謝謝蔡主委和保訓會及文官學院同仁們的細心安排。

在座的許多同仁是機關或學校辦理訓練進修業務的主管，或是承辦進修訓練業務的人事行政專家，大家一定不會否認訓練進修的重要性，也能夠說出很多必須要訓練進修的理論，但未必會將此項業務當成重要的工作來辦理。我這樣說並不是指大家工作不認真，而是要強調整套人事行政運作的機制應該環環相扣和相互爲用，若是其中某一套制度出了問題，就會連帶使另外一套制度脫了節，導致大家就算想認真辦理，成效可能也非常有限。

大家應該有些體會，我們所從事的人事工作，絕大多數

的時間都花在「符不符合規定」或「可不可以核定」？即使接到某項選派人員參加培訓的課程，「標準」的作業方式首先是通知各單位遴派人選，無論是被遴派的人選是多或少，一律簽請首長核定送訓人選即可。然而，為什麼要遴送某人參加培訓？除了符合該項培訓課程規定的送訓條件外，對於為何選派某位參訓人選，難得看到機關從整體人力資源管理角度提出評估與建議意見。

儘管目前培訓制度已較以往有了很大的進步，例如擔任科長要接受訓練，中央或各地方政府會專門為增進科長的核心職能而開辦「科長班」訓練，但這類訓練是擔任科長後才有參訓的資格。其次，目前我們雖然有保訓會辦理的「升官等訓練」，這是依據考績升職等到達要再跨升官等時，另外再增設一個須要參加升官等訓練及格的條件，才能取得升官等資格的較新之制度。但問題是，誠如前面提到制度間應形成環環相扣的機制，由於目前考績並不能真正衡量工作績效與發展潛能，結果絕大多數的人都具備升官等的資格，真正決定升職等和官等的便不是考績和培訓。如此一來，訓練或培訓就很難受到重視。

貳、「培訓」的內涵：理論與實務

人力資源發展理論通常將學習的活動區分「訓練」、「教育」和「發展」三種，並希望透過這三種活動，達到知識、態度或行為的改變，但三者在學理上的概念略有不同，我國

實務上的運作，和學理也有差距。分明說明如下：

一、理論

「訓練」是爲了改善員工目前的工作表現，或增進工作的能力，以適應生產新產品、熟悉工作程序或標準和貫徹政策等，目標在於提高工作績效和增進效能。訓練對工作的影響是立即的，關注的焦點是短期的，訓練成本投入可能產生損失的機率也較小。

「教育」是培養員工在某一特定方向或提升工作的能力，以期配合未來人力的規劃，或擔任新職務賦予新穎工作內容時，期能對組織做出更多的貢獻。一般而言，廣泛性的能力須經由一連串的安排與廣博的學習，方能激發個人的潛能；但若教育後沒有適當的職位可安置，或者轉換至其它組織，則形成投資的損失，因此風險比訓練大。

「發展」的目的在於獲得新的視野和觀點，使整個組織有新的發展目標和環境，「發展」雖然以組織爲主體，但個人發展亦包含其中，唯有個人能充分地發展，組織發展方能達成。同樣地，組織能不斷地發展，才能促進個人發展。發展重視的是組織長期性的目標和個人生活品質的提升，效果較不易掌握，在性質上屬於長期的投資，風險也比較大¹。

¹ 吳復新、許道然、蔡秀涓，《人力資源發展》，台北：國立空中大學，2011，頁 10-11。

表1 學習活動的區分

項目	焦點	時間運用	風險
訓練	目前的工作	立即	低
教育	未來的工作	短期	中
發展	整個組織	長期	高

訓練、教育和發展這三項學習活動雖然各有其目的，但在實際應用上，並不易嚴格區分，因為三者的目標上有其一致的方向，時間的運用也不易嚴格區分。

二、實務

就我國公務體系的實務運作而言，公務人員培訓的主要規定為《公務人員訓練進修法》，該法將訓練區分為「考試錄取人員訓練、升任官等訓練、高階公務人員中長期發展性訓練及行政中立訓練(以上由保訓會辦理)；專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及其它在職訓練(以上由中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府辦理)。」

在實務運作上，《公務人員訓練進修法》首先區分的是「訓練 vs. 進修」，訓練的種類甚多，102年的修法，增加了「高階公務人員中長期發展性訓練」，這一項訓練的內涵與目標其實已接近「發展」的概念，可見我國法制上，「訓練」的內涵也包括了「發展」。至於「進修」，分為入學進修、選修學分及專題研究，也像理論上所謂「教育」的概念。雖然《公務人員訓練進修法》的規範內容，已含括訓練、教育和

發展，但所採用的名詞則有不同，爲了避免「以文害義」，考試院第11屆習慣以「培訓」涵括上述概念，例如：99年12月2日第11屆第114次會議通過之「強化文官培訓功能規劃方案」。

知名的管理學者班尼斯(Warren Bennis)曾說「員工培訓是企業風險最小，收益最大的戰略性投資。」全球電腦軟體龍頭微軟(Microsoft)公司的創辦人蓋茨(Bill Gates)也說「把我們（微軟）頂尖的20個人才挖走，那麼微軟會變成一家無足輕重的公司。」日本經營之神松下幸之助曾說：「企業最大的資產是人才」蕭前副總統萬長在2010年1月24日的全國人才培育會議中提到：「在知識經濟的時代，一個國家競爭力的優劣，取決於人力資源的好壞，而人力資源的好壞，則是跟人才培育政策息息相關。」以上這些話，都指出人才的培訓是組織競爭力的關鍵要素。政府組織也是一樣，擁有高素質的公務人力，是確保政府競爭優勢的關鍵。世界競爭力評比屢次名列前茅的「新加坡」，就是最好的例子。新加坡網羅國家最優秀的人才爲政府服務，人民以擔任公職爲榮，政府也給予極高的待遇來吸引人才，其結果是新加坡站上全球競爭力的頂端。

反觀我國，人才不足和失衡現象，已被認爲是國家競爭力滑落的關鍵，也將影響台灣的未來發展。台積電董事長張忠謀曾說，台灣的悶與亂，都是源自於人才不足——只有培

養自己的人才，才是解決台灣問題的關鍵²。

人才不足的原因是什麼呢？就是缺少培訓，包括訓練、教育和發展。以韓國三星為例，是什麼力量在主導三星的發展呢？韓國三星集團的壯大，主要原因在於有充足的人才，三星集團總裁李健熙曾說，一個人才可以養活一百萬人，三星集團培養人才，絕對不省錢。他還特別強調“企業不培養人才是一種罪惡。”可見，三星能成爲世界一流的企業，其核心秘訣之一就是「打造人才」站在考試院的立場來說，我們若不能爲國家打造優秀的高階文官，恐怕也是有愧職守。

參、將「培訓」視爲人力資源管理活動的支點

前已提及，我國實務上係以「培訓」來統攝公務人員的訓練、教育和發展。從人力資源管理的活動來說，培訓可能處於甄選之後，例如：職前訓練。也可能處於任用階段，例如：在職訓練、專業訓練。也可能是爲了晉升某一職務的需要而接受訓練，例如：國家文官學院目前所辦理的「高階文官飛躍方案」。可見，培訓與其它人力資源管理的活動具有密切連結，絕不能切割看待。倘若將培訓做爲人力資源管理活動的一個支點，進而有效推動，將能帶動其它人力資源管理活動的變革與創新。以下我們談談培訓和其它人力資源管

² 張忠謀董事長講於 2014 年 1 月 22 日「2014 天下經濟論壇」。

理活動的關係。

首先，談「培訓和考選」的關係，一個具有有效度的考選工具，理論上可以確保所選用員工的能力、專長及性向等，符合機關對於該職務上的要求。但是行政機關的實際需要，和學校教育往往有相當大的落差。例如外交、國安、調查、司法人員的考試，考試錄取人員還需要接受相當長時間的「實務訓練」（實際上即是「職前訓練」），才能達到機關的要求。即使是一般行政機關的人員，剛剛考試及格的人員，也總需要一段「適應期」，這一段適應期就像是職前訓練，也像是試用期，因此機關也可以利用這個階段再次考核、確認所遴選的人員是否適合組織的需要。

就「培訓和任用」而言，《公務人員任用法》規定，人員的任用要「適才適所」、「人與事適切配合」。但實務上仍有培訓的需要，例如：《政府採購法》第95條規定，「機關辦理採購宜由採購專業人員為之。採購專業人員之資格、考試、訓練、發證及管理辦法，由主管機關會同相關機關定之。」爰辦理政府採購的人員，需要通過認證，也就是需要經過政府採購的專業訓練。其次，組織基於人才任用的實際需要，也會調整職務，因此辦理法制的人員可能會調至公關單位，辦理統計的人員可能會調至研發單位，而這種職務的調整，若能搭配訓練計畫，便能使人員在新的職務更快適應。無論如何，在任用上完美的結合實屬奢求，透過有計畫的訓練，可縮小「人與事」的落差，俾達適才適所之旨。

就「培訓與陞遷」而言，過去由於不重視訓練，訓練與升遷之間也沒有合理的連結，往往是工作輕鬆、不受重視的人得以參加訓練，因此產生許多的「訓練專家」。這樣的訓練可能是無效的訓練，更是資源的浪費。第11屆考試院的施政重點之一，就是有效結合訓練與陞遷，這也是國家文官學院目前的重點工作，而具體措施就是高階文官的中長期發展性訓練。為避免彼得原理的發生，應針對即將陞遷重要職位之人員，施予發展性訓練，若受訓人員可以通過考核，才擁有晉升重要職位的資格，高階文官飛躍方案，就是希望達成這個目標。

最後談「培訓與考績」，機關內有些人往往因為能力不夠或職位與專長不相合，以致於績效不佳。但現在的考核結果未能提供這些資訊，也沒有提供他們調整職務或訓練的機會。若能根據考核結果，了解員工的能力與職務要求之間的落差，進而安排相關訓練課程，當可解決能力不足的問題。進一步來看，也可以為下一個職務進行訓練，為接受新職務的挑戰作好準備。可見培訓與考績之間也具有密切的連結。

綜合上述，我們認為可以將「培訓」視為人力資源管理活動的支點，透過這個支點，推動其它人力資源管理活動的創新，而這正是我們之所以特別重視培訓的原因。

肆、培訓的重要和必要

在坐的許多同仁在機關中負責人力資源開發的工作，對

於機關同仁的智慧、知識、經驗、技能、創造性和積極性，應該協助盡量地發掘、培養、發展和利用。尤其，雖然我們認為常任文官和政務官，其來源和發展皆屬不同的體系，但在歷經兩次政黨輪替的經驗後，現階段高階文官仍是我國政務官養成的重要來源。因此，我們更有必要重視高階文官的培訓，提升高階文官的國際視野、跨領域的知識、人文素養、領導統御、溝通協調等等，以作為儲備政務人才的來源。

私人企業為了營運利潤追求，較為願意投入員工的培訓，尤其是重視主管人員的養成，公務部門因為沒有這樣的誘因與動機，影響了辦理培訓的設計和制度規劃。以在國際的3C產業通路占有一席之地的聯強國際集團公司為例，其總裁杜書伍非常重視員工的培訓，他強調主管對員工的培訓要負很大的責任，不能只靠外包給人力資源部門。

天下雜誌近幾年出版了杜總裁談人力資源管理的書，如《打造將才基因》和《打造將才基因2：將將》等。杜總裁從他的讀書心得和經營經驗的體會中，認為主管的素質決定了企業的營運成效，更是能否持續培育人才，使企業永續經營的關鍵。然而，主管能力絕非靠天賦異秉或個人的造化，而是要對具有潛力者給予系統化的培育和訓練，但多數企業的多數主管，卻是在「有樣學樣，沒樣自己想」的摸索和嘗試錯誤的過程成為主管。因此，聯強國際自己設立了「聯強EMBA」，並開展了一套包括「自我訓練」在內的培訓課程。

政府應該要比企業更重視員工的訓練，最簡單的理由便

是公務人員要與時且與職務俱進。尤其，當世界變得愈加息息相關與複雜多變時，擁有最佳與持久競爭優勢的條件，或許是擁有比競爭對手更強與更快的學習能力。公務人員的工作保障和久任是普遍的特色，如果文官在二、三十年的公職生涯中無法與時俱進，工作能力的退化就成為必然的結果。為了避免發生這樣的情形，政府部門有必要將培訓視為組織實現目標和員工維持競爭力的策略工具。

除此之外，我要再提出幾個必須要重視培訓的原因：

一、避免彼得原理

「彼得原理」(The Peter's Principle)、「帕金森定律」(Parkinson's Law)和「墨菲定律」(Murphy's Law)被譽為20世紀西方對於組織文化最傑出的三大發現。「彼得原理」的結論是：「在一個層級節制的組織中，每個員工都傾向於晉陞到他所不能勝任的職位」。根據彼得的觀察與研究，員工在層級節制的組織中能夠晉陞，是因為勝任原有的職位或工作表現良好，提升到更高一職位繼續勝任便進一步被提升，直至到達他所不能勝任的職位。

因此，「層級組織的工作任務，多半是由尚未達到不勝任階層的員工完成的」。然而，員工如何加速提升到無法勝任的職位？通常有兩種方法：其一，是上面的「拉拔」，即依靠裙帶關係和熟人等從上面拉，這也是較普遍情形；其二，是自我的「推動」，即自我訓練和進步等。

彼得還提出了「彼得反轉原理」，指出每一個員工能否

被安排在合適的職位上，是由層級組織中的上司決定，但如果上司自己原本就不勝任，那麼他可能會以制度的價值來評判他的下屬員工。例如，上司評判下屬員工的標準重視員工是否遵守公司制度規範、注意禮儀或擅長表格文書等類的事，但這些卻都不是完全能夠體現一個員工最終價值的標準。於是，員工在上司設定的標準下工作，缺乏獨立的自主權，導致創造性逐漸喪失，但卻符合上司的標準而不斷晉升。

事實上，對於那些把手段和目的關係弄反了，講究形式上程序卻疏忽目標，缺乏獨立判斷的自主權，只擅於聽命行事卻無能力提出作法的職業性機械行為者而言，他們會被組織認為是能勝任的工作者，因此有資格獲得晉升。然而，當他們一直晉升到必須作決策的職務時，組織才會發現他們已到達了不勝任的階層。

二、避免帕金森定律

帕金森（Cyril Northcote Parkinson）提出的「帕金森定律」早於「彼得原理」，「彼得原理」也可以視為是「帕金森定律」的進一步補充，因為兩者提出的核心問題，都出在層級化中出現了擁有的職位高於不相稱的工作能力者，尤其是主管人員。「帕金森定律」有以下幾項要點：

1. 主管喜歡增加用人，以彰顯權勢和重要性，但其實員額膨脹造成浪費，甚至冗員充斥。
2. 機關愈老，成員素質愈差，這是因為主管通常不願採用能力高於己者，以免造成職位競爭。

- 3.開會時間長短與議題重要性成反比，因為愈重要議題，成員反而噤若寒蟬，而議題愈不重要，成員反而紛紛發言。
- 4.機關採用「委員會」形態之組織愈來愈多，但因集體決議造成效率低，且內部亦會產生小團體，掌握權力。
- 5.機關內部行政效率大多日益愈低落，但建築硬體則是日趨豪華。
- 6.機關爲了怕下年度預算被刪減，大多在現年將可用之預算用完，即俗稱之「消化預算」。

事實上，行政組織造成上述現象的原因，最主要問題還是在於官員的不稱職和不勝任。帕金森指出，行政組織人員膨脹的原因出在不稱職的官員，而這種官員可能有三條出路可選擇：第一，申請退休或辭職，而把位子讓給能幹的人；第二，讓一位能幹的人來協助自己工作；第三，任用兩個能力比自己更低的人當助手。

然而，實際情況是，第一條路是萬萬走不得，因為那樣會喪失許多權力（按：或者會喪失地位和其所附帶而來的利益）；第二條路也不能走，因為能幹的人會成爲自己的對手；於是，只剩第三條路最合適，再進用兩個平庸的助手來分擔他的工作（按：或許自己已平庸，認爲有能力的人其實也平庸），自己則高高在上發號施令（按：或簽名蓋章即可）。兩個助手既無能，也就上行下效，再爲自己找兩個無能的助手。如此類推，就形成了一個機構臃腫、人浮於事、相互扯

皮、效率低下的領導體系。

三、改善不良的公務體系組織文化

公務體系本身傾向保守是很自然的，其原因大致如下：

- 1.層級式的體制易形成僵化。
- 2.獨占和封閉的體系易流於形式主義和官樣文章。
- 3.權威的物化，例如，把「依法行政」當目的。
- 4.本位主義，缺乏系統思考的能力。

但處在今日資訊發達的時代，缺乏開放的心態，只能落伍並阻礙進步。我國的公務體系由於缺乏制度化的原因，更易產生情面主義，不負責任和流於腐敗。自明清以來，我國公務體系的「潛規則」經常凌駕於正式的規則之上。回頭看看，我們的訓練進修法、陞遷法、考績法、俸給法，是否名實相符？

我指出公務體系的不良組織文化，包括：守舊、鄉愿、和稀泥、虛應故事和名實不符，但我特別強調，這是制度的問題，和公務人員無關。我們希望透過培訓，能夠建立共識，革除不良的公務體系組織文化。

四、提升政府效能

台北美國商會在今年1月10日發表「2014商業景氣調查」指出，影響企業在台營運十大障礙之首就是「政府效能」，影響美商企業在台灣營運10大項，分別是「政府效能、法規解讀不一、本地市場需求轉變、選擇性適法、過時／不合時

宜法規、新法新規範上路前宣導不足、台灣法規與國際法規不一致、透明度不夠、勞動力成本轉變」，這10項因素，嚴格說來，至少有7項直接與政府效能相關。美國商會會長范焮（Thomas Fann）認為，這顯示會員對台灣要如何積極參與國際社會的政策，感到不確定。同時，這項調查也顯示，美商希望台灣政府對法規解釋有一致性、依法行政、並檢視是否有不合時宜的法規，讓法規與國際接軌。

五、培養公務體系創新和追求卓越的精神

管理學大師聖吉（Peter M. Senge）提倡將組織轉型成爲「學習型組織」，使得組織像個具生命的有機體，即使面對空前未有的複雜、混沌和變幻莫測，也能夠靈活伸展，繼續向前邁進，而且也可幫助組織從重視操控轉型成富有創新和追求卓越的精神。聖吉在其名著《第五項修練》（The Fifth Discipline）一書中提出了五項修練，強調的是個人和組織都要培養學習能力，以建立學習型組織來培養創新與追求卓越的精神。茲簡要介紹如下：

- 1.自我超越：學習不斷釐清並加深個人的真正願望，集中精力、培養耐心、並客觀的觀察現實。是學習型組織的精神基礎。
- 2.改善心智模式：心智模式是根深蒂固於心中，影響我們如何了解這個世界，以及如何採取行動的許多假設或成見。我們不易察覺自己的心智模式以及它的影響，需要把鏡子轉向自己，學習發掘內心世界的圖像。

- 3.建立共同願景：共同願景的整合，幫助組織培養成員主動而真誠的奉獻和投入，而非被動的遵從。
- 4.團隊學習：當團隊每個人智商都在120以上，何以「集體智商」(Collective Quotient)只有62？(按：有研究指出，一群高智商的人聚在一起，反而做出的事情或決定，屬於低智商的人會做或就可以做的)團隊學習的修練即在處理這種困境。團隊學習之所以重要，是因為在現代組織中，學習的基本單位是團隊而非個人。團隊能夠學習，組織便也能被帶動學習。
- 5.系統思考：第五項修練是學習型組織的核心。一切的事件都息息相關，且每次運行的模式相同、每個環節都相互影響。而這些影響通常是隱匿而不易察覺的。企業和人類其他活動也是一種「系統」，身為群體中的一小部份，需明白系統思考的架構及知識體系，可幫助我們認清整個變化型態，了解應如何有效地掌握變化和開創新局。

六、追求人事制度的健全

前已提及，重視培訓的原因之一，因為培訓是人力資源管理活動的重要支點，若能建立合理的培訓制度，並有效推動，人力資源管理的其它活動，例如：任用、考績、陞遷等，也都會因此受到影響，進而帶動整體人力資源管理的活絡與健全。

伍、當前培訓問題的檢討

一、擴大培訓課程視野

1980s起因新公共管理理論的啓發，帶動各國政府不同程度的改造的行動；1990s年代全球治理理論更開闊視野，從更爲寬廣、系統與整合的途徑，促使吾人進一步去發掘問題、面對問題與解決問題，上述理論早已落實至國際/國內、政府/非政府、以及個人公/私生活層面，已成爲目前不可逆轉的典範與趨勢。我國人事制度的變革屬於整體政府（與文官體制）改造的一個環節，除了思考固有的憲政傳統與經驗，在此波全球治理浪濤下，是宜破除過去專注於「國內行政」之人事制度，而應放眼於未來可否符合全球治理之治理觀念與相關規範。

另一個應擴大培訓視野的理由是基於「善治」(good governance)的需求，近年來許多國際性組織紛紛提出政府部門必須重視的治理指標，例如：亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)提出善治的四項原則：課責、公共參與、法令穩定、透明³。亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)建議的善治原則包括：法治、透明、課責、績效管理、回應服務對象、倫理清廉、風險管理、優質政策與體制、政治與科層結構⁴；世界銀行也採用六

³ ADB. *Governance: Sound Development Management*. Manila, Philippines: Asian Development Bank. 1999.

⁴ APEC. *2007 APEC Economic Policy Report*. Singapore: APEC Secretariat.

項標準衡量政府治理的能力：民意和課責、政治穩定與暴力程度、政治效能、管制品質、法治、貪污控制⁵；聯合國亞太經濟社會委員會（U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）則提出八項善治指標：參與、法治、透明度、回應性、共識取向、公平與包容、效能與效率及課責⁶。上述指標容或名詞不同，但大體上可以說強調民主課責、效能政府、清廉等三項主張，這三項主張也是我國文官制度追求的價值。因此，為了解國際間對於善治的追求與努力，我們也有必要在培訓課程擴大文官的視野。

保訓會在「擴大視野」課程方面，做了許多的努力。在培訓計畫部分，103年即規劃「103年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營」、「國際人力資源發展研習」，而高階文官飛躍方案也有約2週的國外研習課程⁷。在課程規劃部分，如：高階文官培訓飛躍方案即設計有「全球化競爭策略與創新思維」、「國外政經環境介紹」、「國外政府組織、企業體驗觀摩」、「國家重要政策議題研討」、「治理環境與國家發展」等，都是著眼與世界接軌、與時俱進的思維，

2007

⁵ Kaufman, Daniel, Aart Kray and Massimo Mastruzzi. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007*. 2008

⁶ 參見

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (2009/05/27)

⁷ 公務人員保障暨培訓委員會，〈考試院第11屆第267次會議公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告〉，2014年1月2日。

值得肯定，當然，外在環境隨時在改變，培訓計畫、課程設計即須隨時因應配合修改。

二、「職能」觀點的培訓

自1990的年代起，職能基礎模式觀點大量運用於人力資源管理的諸多功能性領域，主張職能基礎觀點的理論文獻強調，這個觀點對於人力資源管理最終目的—增進個人和組織績效，貢獻更爲具體⁸，如能藉此概念檢討永業性公務人員之訓練業務，公務人員的能力應能獲得改善。

何謂「職能」？知名學者史賓賽夫婦(Lyle M.Spencer & Signe M. Spencer)對職能的定義經常爲人引用，他們認爲職能是指完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的分析，認定做好該項工作不可或缺的知識、技能、特質、動機⁹。這個定義有兩個重要特點。第一，「與職務內容相關」。第二，「與績效表現相關」。因此，它不僅僅是能力、知識，還包括態度及行爲層面。當我們可以確知何種職能可以導致卓越績效及良好的行爲時，便可將它轉化爲具體可操作的工具，落實於文官考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使職能成爲機關、政府提升績效的有力工具。

簡單來說，職能的研究就像是對於「高績效人員DNA」

⁸ 施能傑，〈職能理論對國家考試制度設計的啓示〉，《國家菁英》第6卷第3期，2010年9月。

⁹ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1993)

的研究¹⁰，因為職能的研究幫助我們掌握職務上表現出高績效人員的知識、技能、特質、動機與行為特質。掌握了高績效者的DNA，便能複製其成功模式，做為改善組織績效的有力工具。職能觀點的培訓，也就是建立在這個基礎上。除了理論上的探討，我們有許多經驗分享的課程，邀請各領域的優秀人才和獲得傑出公務人員貢獻獎的公務人員現身說法，讓受訓學員了解成功的DNA是什麼，進而學習仿效。

三、鼓勵公務人員對公職的熱忱、責任感和使命感

擔任公務人員，要有使命感，要有一種無可推卸的責任感，對於國家、人民有利的事情，有當仁不讓往前衝的勇氣。要做一個優質、現代化的好公務人員，就要充滿使命感。我認為使命感包括三個層面。

（一）服務熱忱

有使命感，就會有熱忱，有行動力，「官僚的夏天」這部日劇，各位也許不陌生，因為光有能力還不夠，光是夢想也沒有用，熱忱才能讓你願意全心全意地投入。只要每天有比別人有多一分的熱忱，就能得到多一分產出。公務人員最忌諱官僚心態，一旦有了官僚心態，就會只懂得服務長官，對於長官逢迎拍馬，但對於民眾則是毫不在意。有了服務熱

¹⁰ 吳偉文，李右婷著《人力資源管理-讀解職能密碼》(Human Resource Management-Decoding Competency Secrets)，台北：普林斯頓國際有限公司。2006，頁 1-1。

忱，公務人員才能積極任事，將人民的小事當做是政府的大事來辦，這才是公僕，才是苦民所苦。

（二）要能做出貢獻

有使命感的人，重視的是做出貢獻，獲得成果，不只是紙上談兵，而是有行動力的人。不少公務人員是非常忙碌的，甚至經常加班。關鍵在於要忙的有方向、有價值，有正面的成果。如果只是瞎忙，這樣的工作只有苦勞，完全缺乏效率。跟這樣的人工作，除了疲勞，什麼也留不下來。

（三）要獲得人民的信賴與尊重

不論政府的效能如何，不論公務人員的能力如何，一個不能獲得人民信賴的政府，就失去了治理的正當性，一個失去人民尊敬的公務人員，在政策推動上也將遭遇事倍功半的困境。

有專業能力、回應民意、服務熱忱，有使命感、有責任心的公務人員，才是人民所期望的公務人員。對於文官培訓，我們念茲在茲的便是「人民需要什麼樣的政府、國家需要什麼樣的文官」。培訓一定要及時，有效，與考績及生涯發展結合，不是把預算執行完畢，就是有效；不是參訓成績及格就算有效；培訓是否有效，最終仍要回歸到人民的感受，也就是人民是否感受到文官更專業、更有熱忱、有更好的工作績效和服務態度。

四、重視發展性訓練

過去我們對於文官的訓練多半著重在專業訓練、管理訓練、基礎訓練等，但對於公務人員在其生涯發展，逐級晉升的過程中，並沒有給予適度的發展訓練，升任者也沒有經過嚴格的評估，因此其能力未必隨著職務陞遷而成長。有鑑於此，國家文官學院成立後的重點工作就是啓動高階文官的「發展性訓練」，希望使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇到更高的層次，著重於目前及未來職務所需的長期培育。因為高階文官不只是一要解決現階段的問題，更要有遠見看見未來，解決未來可能發生的問題，這才是真正為國家競爭力厚植實力。過去10年來，台灣高階文官流失嚴重，素質未大幅提升，對國家是一大警訊，我們必須儘快彌補這個缺口。過去我國優秀的文官團隊，曾經為台灣的經濟奇蹟做出重大貢獻，希望未來我們的高階文官，能夠成為帶領台灣邁向另一個高峰的關鍵動力。

五、積極推動未占缺訓練問題

按公務人員考試法制的規範，係配合機關用人需求決定錄取人數，訓練期滿成績及格，再予以分發任用。但公務人員考試錄取人員多採占缺訓練，基於用人需求，難以執行嚴格之訓練篩選，致平均淘汰比率相當低，實難有效淘汰不適任人選；而依實際需用名額錄取，如於訓練期間淘汰，又有進用不足之疑慮，致公務人員考用之間，在實務上尚難完全緊密配合。102年7月11日考試院第244次會議已決議，為加強考用配合，提升公務人力素質，將在需求人數之外，在適當

增加錄取人數，經過訓練階段後再擇優錄取。以101年地方特考及102年初等考試錄取人員基礎訓練為例，就有27人不及格，這是過去幾乎從不曾發生的情形。不及格者，要自費1至2萬元重新訓練，否則就會被淘汰，失去當公務員機會。

考試院對於未占缺訓練，將分兩階段推動，第一階段的特考部分，共有鐵路，民航人員等8種考試，於今（103）年8月底前推動，104年底再計畫納入高普考，106年起則全面實施。

六、教考訓用的結合

英國之「學徒制的訓練」（訓用期間與任用之初），公務人員經考選後錄用後，例需1年以上（現行體制1至2年）試用（Probation），試用合格始委派職務，而此期間「在工作中學習」（learning from doing）則有資深人員帶領示範，頗具實效。而德國聯邦公務人員，考試錄用後職前訓練期間頗長，高等文官需3年，中低層級文官受訓期間較短。

陸、中國大陸「幹部」（包括公務員）培訓體制簡介

前兩天兩岸間進行了首度官方與官方正式接觸的「王張會」，較為精確來說，這應該視為中共在一定程度上承認我們中央政府的地位。大陸的政治體制為黨政一體，以黨領政，所以共產黨的職務也代表官方，而且也是「公務員」。同時，兩岸間具政治地位或官方身份者交流或接觸時，非常

重視對等的原則，此次陸委會主委到大陸訪問，以及可能在四月份時，大陸的國台辦主任張志軍回訪臺灣，乃至於馬總統若赴北京參加APEC會議，這時來訪與接待雙方人員如何對等？這涉及了我們對大陸於2006年實施的「公務員」制度，應有進一步的認識與了解。甚至於，我們也可從了解他們如何培訓官員的制度中，而能夠在兩岸交流和接觸時，較為容易了解或理解對方的立場與態度，此即所謂知此知彼的效果。

去年6月，國家文官學院和「中華訓練協會」組團到大陸北京和湖北等地，考察了大陸的國家行政學院和湖北省行政學院等，對於大陸公務員的培訓制度做了些介紹。今天藉著這個機會，就我所知道的大陸公務員的培訓體制，再向大家做個簡要的補充和介紹。

一、國家領導人(中共中央政治局)的集體學習

對岸的大陸最高政治領導機構成員，從胡錦濤主政時代起，於2002年12月底首度辦理了「中共中央政治局集體學習」，並確立成爲一項制度，我們也可將之視爲大陸最高層級接受培訓的一項制度。中共中央政治局委員共有25人，其中7人爲常務委員。按照中國大陸的公務員制度，這些黨內高層的職務都是「公務員」，總書記和政治局常委都屬於公務員級別中最高的「國家級正職」，政治局委員則屬於次一級的「國家級副職」。若和我國的政府官制相較，「國家級正職」（或稱總理級）相當於五院院長（或總統）級，「國家級

副職」(或稱副總理級)則相當於五院副院長級。

「中共中央政治局集體學習」原則上每1-2個月期間辦理一次，胡錦濤確立這項必須長期施行的制度時強調，不學習就會落伍，要做合格的領導者和管理者，就必須大力加強學習，要努力充實自己的知識。同時，這項集體學習課程的內容涵蓋經濟、政治、法律、文化、社會、國際問題、軍事、黨建等方面的重大問題，近些年來已有愈來愈多的大學教授及研究機構研究員擔任講座，迄今已有超過140位學術界教授及研究人員，走進了中南海給中國大陸最高權力領導核心人員上過課。

中國大陸公務員制度或幹部人事制度中使用的是「培訓」一詞，過去隨著大陸經濟的發展，我們知道大陸官方非常重視培訓，而且也投入了相當龐大的經費。不過，在習近平雷厲風行執行「反腐倡廉」的政策下，今年元月1日頒佈實施了《中央和國家機關培訓費管理辦法》，對培訓經費的數度做了限制。儘管大陸官員的培訓經費成了反腐倡廉整頓的項目，但他們已將官員的培訓列為國家發展的重要戰略之一。例如，近幾年中共中央組織部頒佈了《關於2008-2012年大規模培訓幹部工作的實施意見》和中共中央辦公廳頒佈了《2010—2020年幹部教育培訓改革綱要》等政策指導的文件，都是為了改善與強化培訓的制度和功能。

二、公務員亦屬於「黨政幹部」

首先要說明大陸的「公務員」和「幹部」，其真實意義

和我們理解的意義並不相同。在兩岸間處於軍事對峙的時代，我們經常會使用「匪幹」這個名詞，而這個名詞完整來說，則是「共匪的幹部」。然而，「共匪的幹部」並不是僅指「首長」、「主管」或「領導」，而是指所有「吃公家飯」的「官員」，且中共在人事制度上將「幹部」分為「黨政幹部」、「事業單位幹部」和「企業幹部」三大類（軍人是自成一套體系的幹部）。

儘管2006年開始，中國大陸實施了所謂的「公務員」制度，但其意義其實是將「黨政幹部」另外賦予了一個「公務員」的稱謂。因此，所有的「公務員」仍可稱為「黨政幹部」，且包括總書記、政治局常委及中共的各級黨職，都是「公務員」。由此可知，國家行政學院及湖北省行政學院僅是大陸公務員培訓體制的一部分。

三、最高層次的培訓機構：「一校五院」

中國大陸為「黨國一體」的政治體制，對於幹部（包含公務員）進行培訓的項目和目的，自與自由民主國家有所不同，而其最高層級的幹部（包含公務員）教育培訓機構簡稱為「一校五院」，茲簡要介紹如下：

（一）中央黨校：直屬中共中央

1. 培訓對象：輪訓和培訓黨的高中級**領導**幹部和馬克思主義理論幹部，而「黨的高中級領導幹部」皆是「公務員」，如之前重慶市委書記薄熙來雖是中共高

級領導黨職，但也是「公務員」。

- 2.培訓內容：以理論體系建構為主，如馬列主義、毛澤東思想、「中國特色社會主義理論體系」，當代世界思潮、軍事、科技、民族宗教及法制等重要課題，以及國內和國際重大現實和戰略問題。
- 3.培訓目標：提高幹部的理論素養、世界眼光、戰略思維、黨性和黨風修養。

(二) 國家行政學院：因應 1993 年試行「國家公務員」制度所設立，隸屬於國務院。

- 1.培訓對象：省部級（相當我們的部長或次長）、司局級（相當我們的正副司處長）和處級（相當我們的科長或9-10職等職務）的公務員，不限於首長或主管職務；部分優秀中青年後備幹部的培訓；接受香港、澳門特別行政區政府委託為其培訓公務員；接受外國政府高中級公務員來華培訓；國有重要骨幹企業領導人員。
- 2.培訓內容：以「公共管理」為重點，以「公共行政學」、「行政法學」、「政府經濟學」、「政治學」、「社會學」、「應急管理學」（危機管理）為主要學科和優勢學科。
- 3.培訓目標：「一個核心，三個重點」，以提高公務員素質和能力為核心，以公僕意識、現代管理、依法行政為重點。

(三) 三所幹部學院：2005年3月正式成立，分別為「浦東幹部學院」、「延安幹部學院」及「井岡山幹部學院」，隸屬於中共中央組織部，由部長兼任院長。

1. 培訓對象：對黨政領導幹部（皆是公務員）、企業經營管理者、專業技術人員和軍隊幹部。
2. 培訓內容：中共黨史、黨的建設理論、革命傳統教育和基本國情。
3. 培訓目標：維繫幹部的黨性和純淨黨的風紀或風氣。

(四) 大連高級經理學院：原隸屬中共中央組織部，2012年1月12日改隸國務院國有資產監督管理委員會。

1. 培訓對象：中央企業和金融機構高階經理人和儲備人員，地方國有骨幹企業負責人（大陸的政府也可經營企業），以及全國企業培訓基地的領導人員和骨幹教師。
2. 培訓內容：企業經營與管理等。
3. 培訓目標：配合國家經濟發展的理念與政策。

從上述的介紹可知，「一校五院」承擔的培訓功能和目標各有不同，但除了「大連高級經理學院」的培訓對象為企業和金融機構高階主管人員為主外，其它「一校四院」是所有大陸能夠成為中高階「公務員」（黨政幹部）及升任中高階領導職務者，所必須接受其培訓的機構。換言之，職務愈高和承擔的責任愈重，就需具備愈多到不同機構接受培訓的經歷。

四、重視發展潛能的培訓機制

大陸《公務員法》第61條明定了「公務員的培訓實行登記管理」，而且「公務員培訓情況、學習成績作為公務員考核的內容和任職、晉陞的依據之一」。由此可知，中國大陸對於公務員之培訓，除了是為了解提升素質外，還用來評鑑是否具有發展潛能，故培訓情況和學習成績須作為考績和晉陞的依據之一。並且，至少在法制的形式上，大陸的公務員制度已將考績、培訓和陞遷結合成一環環相扣的機制。

雖然我國的《公務人員訓練進修法》第19條亦有規定：「各機關學校應將公務人員接受各項訓練與進修之情形及其成績，列為考核及陞遷之評量要項，……」，但實際執行上是否真的發揮了功能？乃至於將訓練、考績和陞遷結合成一環發展性的機制，其實仍應有值得檢討的空間。

大陸的《公務員法》第61條規定「對晉陞領導職務的公務員應當在任職前或者任職後一年內進行任職培訓」及「國家有計劃地加強對後備領導人員的培訓」，我們有理由相信他們較有計畫地培育首長及主管等領導人才，並透過訓練的方式提升或評鑑儲備領導人才的能力；因此，這套制度就不僅僅是「訓練」，而應該是有計畫的與長期性針對職涯發展的「培訓」。依據大陸2006年3月頒布的《公務員培訓規定(試行)》之規定，「擔任縣處級副職（按：相當我們的8-9職等）以上領導職務的公務員任職培訓時間原則上不少於30天，擔任鄉科級（按：相當我們的7-8職等）領導職務的公務員任職

培訓時間原則上不少於15天」，而且除非確有特殊原因，否則接受這項「任職培訓」乃是得以擔任領導職務的前提。

相對於我們的《公務人員陞遷法》第14條第2項雖有規定「初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練」，但這是屬於但任主管職務以後所施予的「訓練」，並不是先遴送一批儲備主管或首長人員接受訓練，未來再從其中決定可晉陞領導職務的「培訓」。

此外，大陸對於擔任主管或首長等領導職務的公務員（亦即黨政領導幹部）的培訓甚為重視，相關法規明定培訓既是權利也是義務，故若無正當理由不參加培訓者，將根據情節輕重給予批評教育或者處分。再者，大陸的《公務員法》和《幹部教育培訓工作規定（試行）》均規定，擔任縣處級以上領導職務的公務員（亦即黨政領導幹部，相當我們的9職等科長以上主管或首長）每5年應當參加黨校、行政學院、幹部學院或經廳局級以上單位組織(人事)部門認可的其他培訓機構，累計3個月以上的培訓。為何是以每5年為期限？這是因為大陸的領導職務定有任期，每任5年，在現職上的領導職務至多可續任一任，任滿後須調離現職或退休。

對於其他非領導職務的公務員或黨政幹部，相關培訓法規規定，「參加脫產培訓的時間一般每年累計不少於12天」。此處所謂的「脫產」，並不是「出脫財產」，而是「脫離生產隊伍」的意思，亦即指完全「脫離工作崗位」去接受培訓。這項規定的實際實施狀況為何？我們並無法確知，但從法規

的規定來看，顯然大陸比我們還要重視公務員或黨政幹部的培訓。

五、大規模培訓黨政幹部（公務員）

不僅如此，中共中央組織部頒佈了前面提到的〈關於2008-2012年大規模培訓幹部工作的實施意見〉之政策指示，要求在2008-2012年這5年內大規模培訓幹部，而且是以培訓黨政幹部（公務員）為重點。這項政策的重點工程簡介如下：

（一）「一把手」培訓工程：

「一把手」是指機關的最高領導人，要求對新任一把手的培訓放在第一優先位置。具體要求的培訓工作有三項：

1. 中央每年舉辦一期省部級黨政主要領導幹部專題研討班。
2. 中央組織部會同有關部門，每年舉辦一期中央管理的國有重要骨幹企業和金融機構主要領導人員專題研究班，以及一期中央管理的高等學校主要負責人專題研究班。
3. 每年安排130名左右市（地）黨政主要領導幹部（按：如杭州市、南京市、深圳市等）和1100名左右縣（市）黨政主要領導幹部參加**脫產**培訓，5年內將市（地）、縣（市）黨政主要領導幹部培訓一遍。

（二）後備幹部培訓工程：

各地區針對後備幹部的培訓，展開有計畫的培訓。具體

要求的培訓工作爲：中央組織部每年安排部分省部級後備幹部（相當我們的部長和次長等級）、部分中央管理的國有重要骨幹企業領導班子後備人員參加脫產培訓，5年內將省部級後備幹部培訓一遍。

（三）企業領導人員培訓工程：

各地區針對重要骨幹企業領導人員，展開企業管理與企業文化建設方面的培訓。具體要求的培訓工作爲：中央組織部會同有關部門，以加快培育跨國公司和國際知名品牌、鼓勵發展具有國際競爭力的大企業集團爲目標，每年安排100名左右重要骨幹企業和金融機構領導班子成員參加脫產培訓。

（四）創新型人才培訓工程：

此爲針對軍方及其他行業界科技類爲主的創新型人才之培訓，具體的培訓要求爲中央組織部、人力資源和社會保障部會同有關部門，每年培訓高層次創新型人才500名左右。

（五）境外學習：新加坡南洋理工大學的市長班

除了上述外，此項大規模培訓幹部的具體要求中，還有由中央組織部會同有關部門，每年安排200名左右省部級領導幹部及其後備幹部、中央管理的國有重要骨幹企業和金融機構領導班子成員，300名左右優秀廳局級領導幹部（相當我們的司處長級），到境外進行培訓。例如，媒體報導過而比較有名的，便是新加坡南洋理工大學爲大陸官員辦理的培訓，能夠到南洋理工大學接受培訓被視爲「官場的階梯」，

有的課程因為許多市長參加或是參加培訓後被提拔為市長，因而私底下被稱為「市長班」。甚至於，前兩年美國政界人士在公開或私下場合喜歡談論就業問題，南韓政界人士喜歡談的是泡菜原料大白菜的價格，而大陸官員見面寒暄時的話題，則是「到新加坡培訓過嗎」？

柒、結語

相信大家都同意培訓很重要，也很必要，我們前面也舉出了班尼斯、松下幸之助、蕭前副總統、蓋茲等人的說法。但是在實務運作上，我們是否真的如此重視呢？希望大家把培訓當作是個人提升能力，完成生涯規劃的重要工具；把培訓當成是達成組織目標的重要策略；把培訓當成是提升國家競爭力的重要關鍵。如此，我們才會真正重視它。

其次，培訓絕不是單一的人力資源管理活動，它必須與其它人力資源管理活動進行合理且有效的連結，它更是一個有力的支點，透過培訓的活動，帶動整體人力資源管理活動的變革與創新。

中國大陸對於公務員培訓的重視，我們必須感到「緊張」，畢竟在兩岸互動日益活絡的情形下，如何在互動的過程中，爭取我們的最大利益，有能力、優質的公務人員，實則扮演關鍵角色，這更是我們必須重視培訓的原因之一。

中國大陸的「公務員」主管機關不是國務院所屬的「人力資源和社會保障」，也不是該部所屬的「國家公務員局」，

而是中共中央組織部。大陸有段順口溜是這樣說的：「跟著宣傳部，總是犯錯誤；跟著統戰部，當官受照顧；跟著外交部，出國如散步；跟著組織部，年年有進步」，這裡的「有進步」是指「升官」，也說明了中共的組織部主管所有的官員和人事制度。不過，如果經常能夠獲得組織部選派參加培訓，表示經由培訓而在知識與能力上都得到了「進步」，倒也還算是循「正途」晉升。

由於中國大陸由中共中央組織部主管所有的公務員或官員，設計安排培訓種類與統一調派人員接受培訓，事權統一且容易貫徹。不過，我們的保訓會和人事行政總處基於政府一體，相互支援與合作的立場，透過「協調會報」來整合培訓資源，共同規劃和推動有效的培訓及訓練進修，當能夠為進一步強化培訓的功能有所貢獻。

最後，儘管中國大陸腐敗風氣中，有所謂「跑官」、「要官」甚至於「賣官」的現象，亦即如順口溜：「不跑不送，聽天由命；光跑不送，原地不動；又跑又送，提拔重用」的情形，但他們在培訓制度的設計和大力推動培訓工作的政策，以及將接受培訓定為義務，尤其是特別針對儲備及現職主管和首長，皆要求其必須接受一定期間的培訓，這些都值得我們參考。