

考試院第 12 屆第 172 次會議臨時報告

**考試院 106 年度文官制度出國考察
泰國考察報告**

報告人：詹中原

中華民國 107 年 1 月 18 日

目 錄

壹、前言.....	1
貳、泰國政治概況.....	1
一、泰國憲法 (Constitution of the Kingdom of Thailand).....	1
二、國會 (The National Assembly).....	2
三、國家施政綱領-泰國 4.0(Thailand 4.0).....	3
參、泰國公務人員人力資源體系.....	5
肆、泰國考選制度.....	5
一、文官法.....	5
二、文官委員會.....	5
三、公務人員招募.....	6
伍、泰國訓練制度.....	7
一、文官訓練學校.....	7
二、按公務人員職位高低，規劃不同的訓練課程.....	9
陸、當前泰國政府治理及人事行政發展趨勢.....	11
一、朱拉隆功大學.....	11
二、政府治理及人事行政發展趨勢.....	11
柒、考察心得與建議.....	13
一、考選制度部分.....	13
二、銓敘制度部分.....	14
三、訓練制度部分.....	15
附錄 考察活動照片.....	16

壹、前言

本院為全國最高文官制度主管機關，掌理公務人員之考選、銓敘與保障培訓等事項，為藉他山之石，期透過考察汲取各國經驗，提昇我國競爭力，成為本院之重要任務。泰國公共行政學會 Supachai Yavaprabhas 會長，亦為泰國修憲委員會委員，前曾兩度(104 年及 106 年)訪問台灣考察我國憲法有關獨立考試權運作制度，現應其誠摯邀請回訪，於 106 年 11 月 24 日起至同年 12 月 30 日止，安排參訪國會(The National Assembly)、修憲委員會(The Constitutional Drafting Committee)、文官委員會辦公室(The Office of Civil Service Commission)、文官訓練學校(Civil Service Training Institute)及朱拉隆功大學(Chulalongkorn University)，除了解泰國推動憲政改革及文官制度之現況、挑戰及展望外，並將與其進行經驗分享與意見交換，作為本院因應未來政策研議之參據。

貳、泰國政治概況

一、泰國憲法 (Constitution of the Kingdom of Thailand)

泰國國王瓦吉拉隆功 (Maha Vajiralongkorn) 於 2017 年 4 月 6 日簽署新憲法。此為泰國自 1932 年實施君主立憲制後之第 20 部憲法。據泰國官方表示，「這份憲法旨在全面擺脫貪腐、濫權，防止腐敗的政治人物上台。」

憲法為泰國國家根本大法，規範泰國人公民權利及義務，以確保人民福祉。2017 年為因應國家當前事務特定需要，頒布新憲法。期確定國家基本國策、保護國家實質發展及保障人民權利、自由與責任，並修正國會議員選舉方式。

二、國會 (The National Assembly)

泰國行君主立憲，泰王為國家元首，政府採內閣制，最高行政機關為「總理府」，總理由國會眾議院會議提名通過後，由國會議長奏請泰王任命。2014年5月22日泰國軍方發動政變，解散國會，2017年4月6日之新憲法最主要的改革即是恢復國會。泰國國會實行兩院制，為參議院和眾議院。參議院設有200席，任期5年；眾議院設有500席，任期4年。

參議院係地位尊崇備以諮詢之議事機關，參議員係由遴選委員會於各階層(全國200位、省級100位及區級100位候選人)社會賢達人士中選出後請泰王任命。主要角色為:監督政府行政及通過獨立機關之人事任命權。泰國眾議院設有500個席位，其中350席由選舉產生，150席依政黨得票比例分配。眾議院席次說明如圖1:

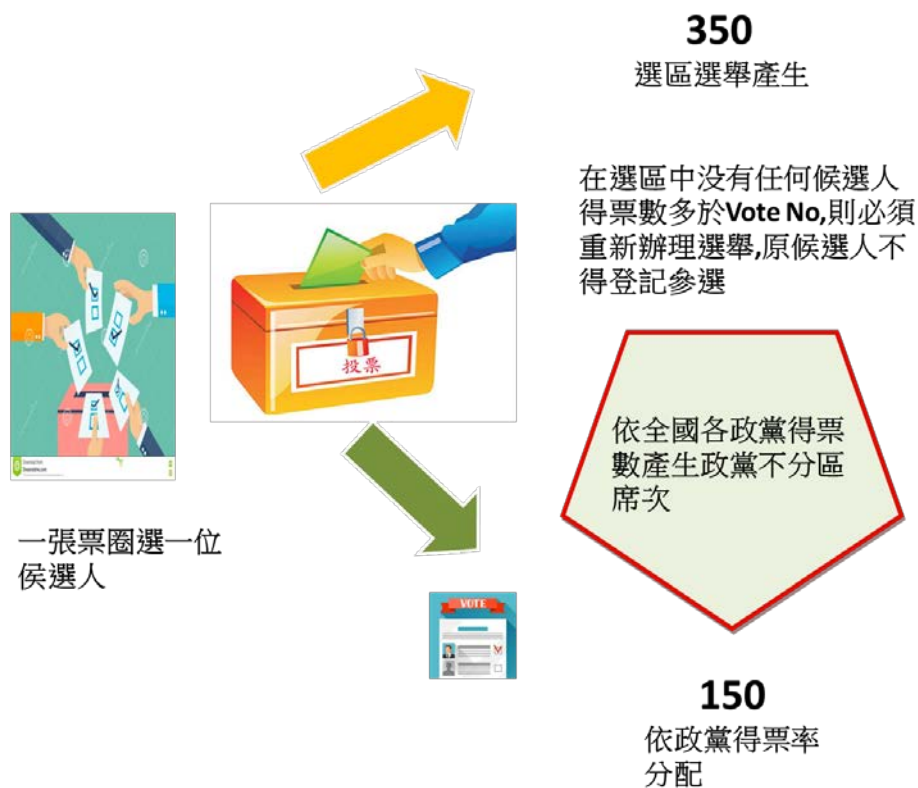


圖1 眾議院席次說明 (資料來源:泰國文官委員會辦公室 Office Civil Service Commission, OCSC)

國會重要權責如下：

1. 有關涉及國家安全或重大經濟議題，國會及內閣會議應進行協商必要時，眾議院反對黨代表可要求國會議長，在國會聯合會議上進行一般性辯論。
2. 內閣會議關於國家施政之重大議題，認為有聽取眾議院和參議院議員之意見時，總理可向國會提出要求，在國會聯合會議上進行一般性辯論。

三、國家施政綱領-泰國 4.0 (Thailand 4.0)

「泰國 4.0」於 2016 年中首度問世，進入 2017 年後，2 月 15 日由總理帕拉育 (Prayut Chan-o-cha) 帶領一級內閣官員，在泰國投資委員促進會 (BOI) 主辦的「機遇泰國」國際研討會中，正式對各國投資者公佈計畫內容。此項自 2017 年起到 2036 年、橫跨未來 20 年的國家施政綱領，以每五年為一期發展階段，而且無論哪個政黨執政，都必須延續。

最初的泰國 1.0，聚焦於農業部門；再到泰國 2.0，以輕工業為推進動能，利用廉價勞動力促興製造業，接著進入「泰國 3.0」，以技術稍微複雜的工業吸引外資，以此成為出口中心。然而，在「泰國 3.0」時期，國家就面臨了中等收入陷阱，所得停留在 5000、6000 美元，不再持續成長。而貧富差距和不平衡發展也持續擴大，終使泰國政府痛下決心，提出「泰國 4.0」，希望改變泰國的經濟結構(圖 2)。

所謂新經濟模式係指：1. 由勞力密集轉向高附加價值和創新驅動 2. 由生產商品轉由生產創新產品 3. 側重高科技、產業創意與創新。並規劃六大重點發展區域，鎖定自動化機器人、航空及生技等十大熱門產業，預計投入逾三兆泰銖興建基礎建設，發展東部經濟走廊，並祭出優惠措施，積極向外資招手。

按照政府規劃，從國民個人層面開始，是「國人 4.0」，加強人才培訓，此外還要建立「社區 4.0」，「學校 4.0」，「技校 4.0」，「大學 4.0」，「政府 4.0」，「公務人員 4.0」，「農業 4.0」，「貿易-工業 4.0」等，這些加起來就是「泰國 4.0」。

「泰國 4.0」將會推動泰國社會成為一個有希望的社會，幸福的社會，以及團結的社會¹。



圖 2 泰國經濟結構趨勢圖(資料來源:Thailand investment review, vol.27, no. 1, 2017. 1)

¹邱莉燕·2017.3·台灣新南向首選 帶你透視 3.2 兆爆發商機·泰國 4.0 未來 20 年錢潮都在這·遠見雜誌 2017 年 3 月。第 4 頁，共 20 頁

參、泰國公務人員人力資源體系

泰國總人口約 6,573 萬，勞動人力約 3,862 萬，占總人口的 58.76%，公共服務人力約 216 萬，占總人口的 3.29%、勞動人口的 5.59%。

公共服務人力中一般公務人員約占 37 萬 5,571 人，84%為大學畢業(含以上)，女性與男性比例約為 66:34。泰國公務人員職位分類由高至低分為經理職位(指各部會正副主管等高階文官)約有 1,101 人(占 0.29%)、管理職位(低於部會層級之機關主管人員)約有 5,865 人(占 1.56%)、學術專業職位(具備學士以上學歷始能勝任之職務)約有 26 萬 3,935 人(占 70.28%)及庶務職位(前 3 項以外之職務)約有 10 萬 4,670 人(占 27.87%)。

肆、泰國考選制度

一、文官法

2008 年修正發布之文官法(The Civil Service Act of 2008)係公務人員招聘和選拔的根本大法，該法規定:由文官委員會辦公室(Office of the Civil Service Commission, 簡稱 OCSC)會同用人機關共同辦理公務人員招聘和選拔，採分擔責任制，且公務人員之任用，應考慮到人員的知識和能力、平等、公平並按功績制度進行，說明個人的道德行為以及對政府服務的貢獻。

二、文官委員會

文官委員會(Civil Service Commission, CSC)為泰國最高人事主管機關，CSC 由 15 至 17 位委員組成，其主席由內閣總理(Prime Minister)或副總理(Deputy Prime Minister)兼任，委員由下列人員中遴選產生：退休官員、各部會首長及各界優秀人

才，委員需超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

CSC 下設文官委員會辦公室（Office Civil Service Commission，OCSC）執行其職務，OCSC 置秘書長 1 人，綜理室務。OCSC 設有人力配置局、文官訓練學院等單位辦理相關業務。其訂定重要策略計畫如下：

1. 加強招聘選拔制度，以公務人員為首選職志，使政府機構成為優秀人才之首選雇主。
2. 提高政府機構人力資源管理靈活性和效率性，重視各部門人力資源平台。
3. 建構誠信、熱情之文官團隊，鼓勵和支持政府機構發展人才，確保政府信任度。
4. 靈活的人力資源政策，建構完善健全、高效能的人力資源政策體系和平台。

而在招募和選拔中的角色和責任如下：

1. 制定和發展公務人員招募和選拔的政策、制度和方式。
2. 建置並研發考試方法。
3. 制定標準、準則和指導方針，以認證職缺的教育資格。
4. 提供有關公部門公務人員招募和選拔事宜之建議。
5. 辦理競爭性考試的「一般考試」，評估考生的綜合能力。
6. 規劃領取國王獎學金及政府獎學金考試制度，遴選合適人才。

三、公務人員招募

泰國公務人員之招聘與選拔秉持著中立、平等、公正和能力四項原則。依據 2008 年的文官法規定，擔任公務人員必需具備的基本資格如下：

1. 積極資格：泰國公民，至少年滿 18 歲，且支持以國王為國家元首的民主政體。

2. 消極資格：禁止擔任公務人員情形，包括：心神喪失、道德缺陷、曾受停職、免職或解雇處分人員及破產人員，如有例外情形則由 CSC 決定。

公務人員的招聘途徑可分為三種：

1. 公開競爭性考試 (Competitive examinations)

指初任公務人員考試，考試過程分為普通考試 (General exams)、專業考試 (Specific exams) 和職位適任性評估 (Position suitability assessment) 三個階段。普通考試由 OCSC 辦理。評量應考人三項能力：(1) 數學、文字、推理能力 (2) 泰語之理解能力及 (3) 英語精通能力；專業考試由用人機關辦理，測量特定職位所需之知識、技能及能力，以確認應考人是否具備業務執行能力；職位適任性評估在於確認應考人意願，是否具備應有的行為、態度、操守及性格。

2. 甄選：指用人機關就稀少性且招募不易之專業用人需要，透過面試或其它方式執行職位適性評鑑，而用人機關遴選委員會必需有 OCSC 代表參與其中，以此方式進入文官體系者需至少在原職服務 1 年始得轉調其他機關。另外，領取政府獎學金者即可透過此途徑進入文官體系。

3. 專業任用：用人機關如需特殊之高階專業人才，依文官法規定得經 CSC 核准後，按 CSC 規定之程序評估進用人員之學經歷適任性，以符合機關實際用人需求。僅於進用高階文官時採行，惟人數極少。

伍、泰國訓練制度

一、文官訓練學校

泰國公務人員訓練機關為文官訓練學校(Civil Service Training Institute, CSTI)，成立於1980年，設在文官委員會辦公室之下，由校長(Director)主管，下設行政學院、文官學院、公務發展協調中心及行政部門(圖3)。行政學院負責副主管級階層訓練(包括職務培訓及晉升準備訓練)、主管級階層訓練、遠見及倫理上的領導訓練、新式領導力發展及 ASEAN 和國際網絡建立；文官學院負責新進公務人員發展訓練、公務人力資源主管發展訓練、遠距學習及團隊發展訓練(電子化學習、空間學習)；公務發展協調中心主要負責數位技能發展訓練。

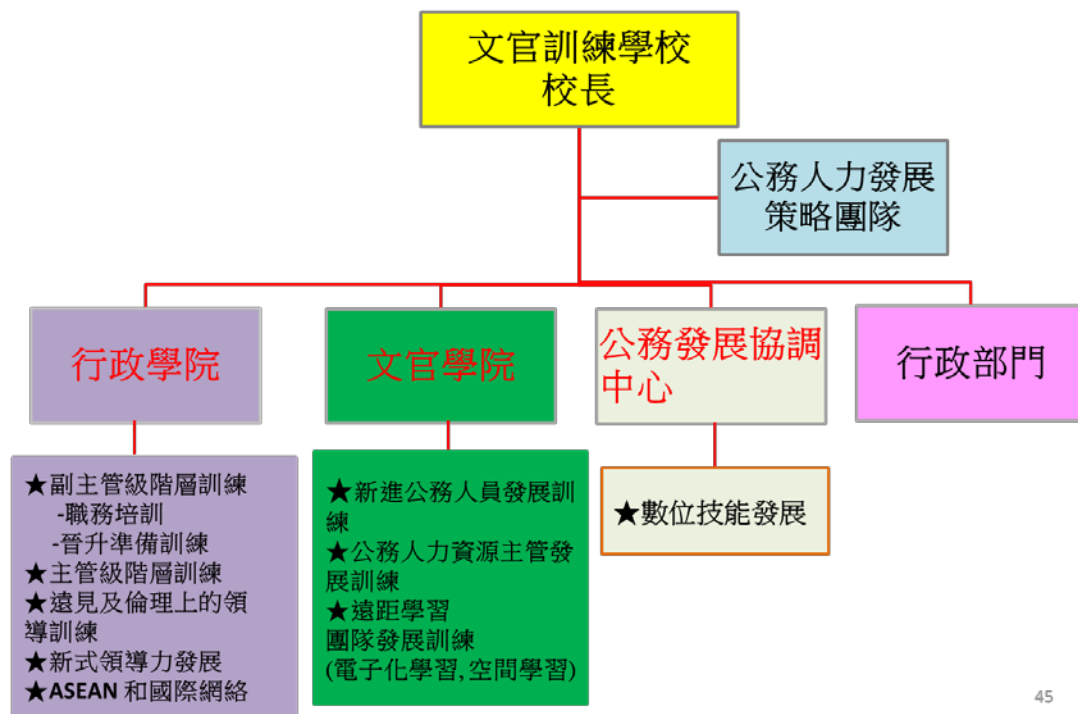


圖3 文官訓練學校組織架構(資料來源:OCSC)

CSTI 的主要職責在於辦理有關公務人力資源發展的各項訓練課程及活動及提供有關公部門人力資源管理之建議與諮詢。且為配合國家發展政策，達到泰國 4.0 之目標，訂定組織政策如下：

1. 建立協調和問責制度

積極協調與整合各機關行政及人力資源，善盡治理責任)

2. 推動服務創新

優先推動研究發展及創新服務

3. 建立戰略夥伴關係

建立公私協力與國際網絡關係，提升國家競爭力

4. 數位政府轉型

鼓勵電子商務及擴大網路服務、以數位技術為基礎，發展智慧城市

CSTI 之 4 大發展策略如下：1. 基於能力發展 2. 誠信和服務熱忱之發展 3. 變革領導力發展 4. 輔導公務人員職涯發展。

其在人力資源發展訓練之角色如下：

1. 人力資源發展學術中心：調查、分析並研究公務人力資源管理政策建議，促進公務人力發展
2. 人力資源發展標準化：評鑑公務人員領導力培訓方案課程
3. 人力資源發展協調中心：辦理並協調有關公務人力資源發展的各项活動
4. 東盟(ASEAN)領導力發展資源中心：為 ASEAS 成員國開展領導力培訓計劃

二、按公務人員職位高低，規劃不同的訓練課程

公務人員按其職位高低，所參加的訓練課程內容如下(圖 4)：

1. 執行人員(Operational)：初任公務人員發展訓練(New-entry Civil Servant Development)。
2. 專業或實務人員(Professional / Experienced)：團隊領導訓練(Team Leaders)。
3. 資深專業人員(Senior Professional)：團隊領導訓練(Team Leaders)及新式領導發展訓練(New-wave Leadership Development)。
4. 專家/高技術人員/初階主管(Expert/Highly Skilled/ Primary

- Director)：雙邊領導發展訓練如：柬埔寨，新加坡(Bilateral Leadership Development :Cambodia, Singapore)、東協一體議題之訓練課程(ASEAN Plus Leadership Development)。
5. 高階主管(Higher Director)：領導發展訓練課程(Civil Service Executive Development Program)
 6. 初階經理(Primary Executive)：領導發展訓練(初任及精進課程)(Executive Development Program(Orientation & Advance Program))
 7. 高階經理(Higher Executive)：行政研討會(Seminar for Executives)

公務人員除按其職位高低不同，接受不同的訓練課程外，亦需參加各職位職能能力訓練(Functional Competency)，如：職責訓練(Original Affiliation' s Responsibilities)及職涯發展規劃訓練(Quality of Life)如：退休生活規劃(Life When Retire)。所有訓練皆運用評鑑中心法(Assessment Center Methods)以遴選、培訓及評鑑參訓人員。

訓練地圖

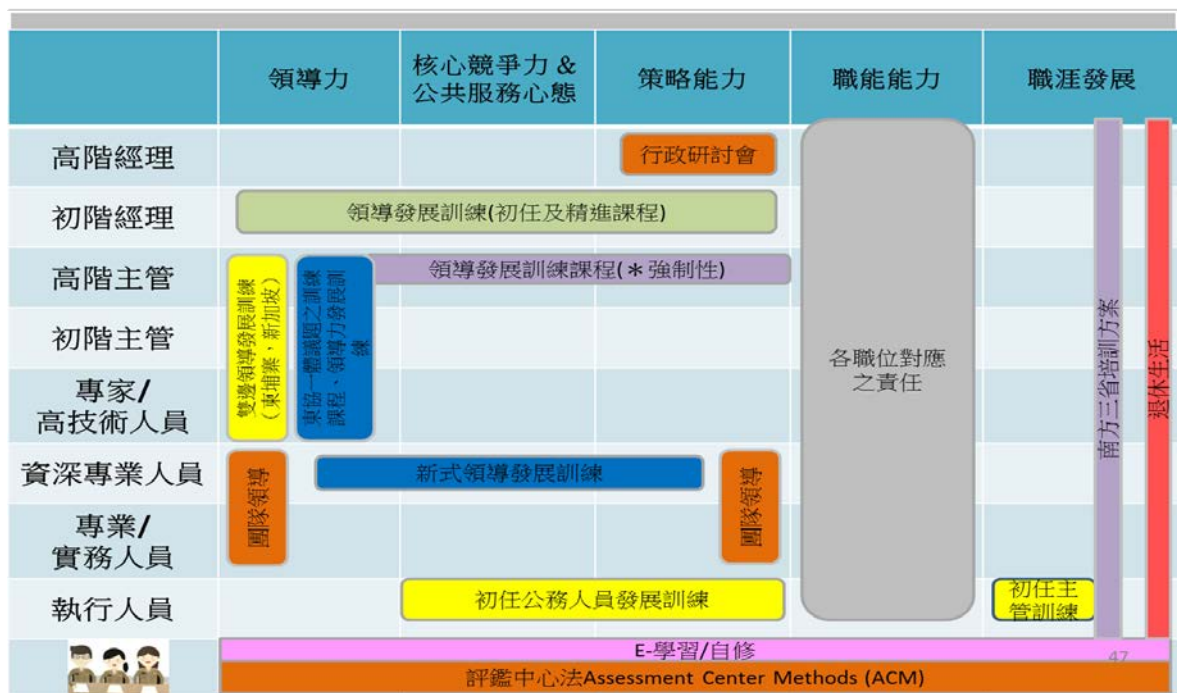


圖 4 公務人員訓練地圖(資料來源:OCSC)

陸、當前泰國政府治理及人事行政發展趨勢

一、朱拉隆功大學

朱拉隆功大學 (Chulalongkorn University) 位於曼谷暹羅(Siam Area)地區，是泰國最古老的大學，被尊為「全國最有威望的大學」。大學擁有 19 個學院、3 個研究生院、1 個分校、14 個研究所、2 個教育中心和 2 個附屬學校，是泰國最好的大學之一。校園占地 3000 多畝，其中 32% 出租給商業大公司，出租收入是學校年收入的穩定來源。校園內共有 198 座的建築樓，包括了大禮堂、教學樓、實驗室、圖書館、住宿樓等。依據英國高等教育調查公司 Quacquarelli Symonds (QS) 2018 年 1 月 8 日公布 2018 世界大學排名，朱拉隆功大學排在世界第 245 位，在上榜的泰國大學中排名第一。因此，朱拉隆功大學在政策上具有一定之影響力。

二、政府治理及人事行政發展趨勢

圖 5 所示之漫畫圖示，為座談時泰方大學所提供公共行政書籍內的附圖，代表泰國政府治理及人事行政發展的現況，在圖最左邊的是傳統公共行政(Old Public Management, 簡稱 OPM)(1887-至今)；中間則是新公共管理 (New Public Management, 簡稱 NPM) (1992-至今)；右邊則是新公共服務 (New Public Service, 簡稱 NPS) (2000-至今)



圖 5 當前泰國政府治理及人事行政示意圖(一)

圖 6 表示泰國政府治理及人事行政早期是傳統公共行政，當前是新公共服務，新公共管理退居後線，亦即傳統公共行政是現在新公共服務在做些救援。



圖 6 當前泰國政府治理及人事行政示意圖(二)

圖 7 說明了公共行政的特徵為：1. 傳統官僚典範 2. 終身任用 3. 強調法律與秩序 4. 自我安全主義；新公共管理特徵是：1. 虛擬組織 2. 契約用人 3. 專業導向 4. 利己主義；新公共服務則是：1. 公民社會 2. 自願服務 3. 公共利益 4. 利他主義。

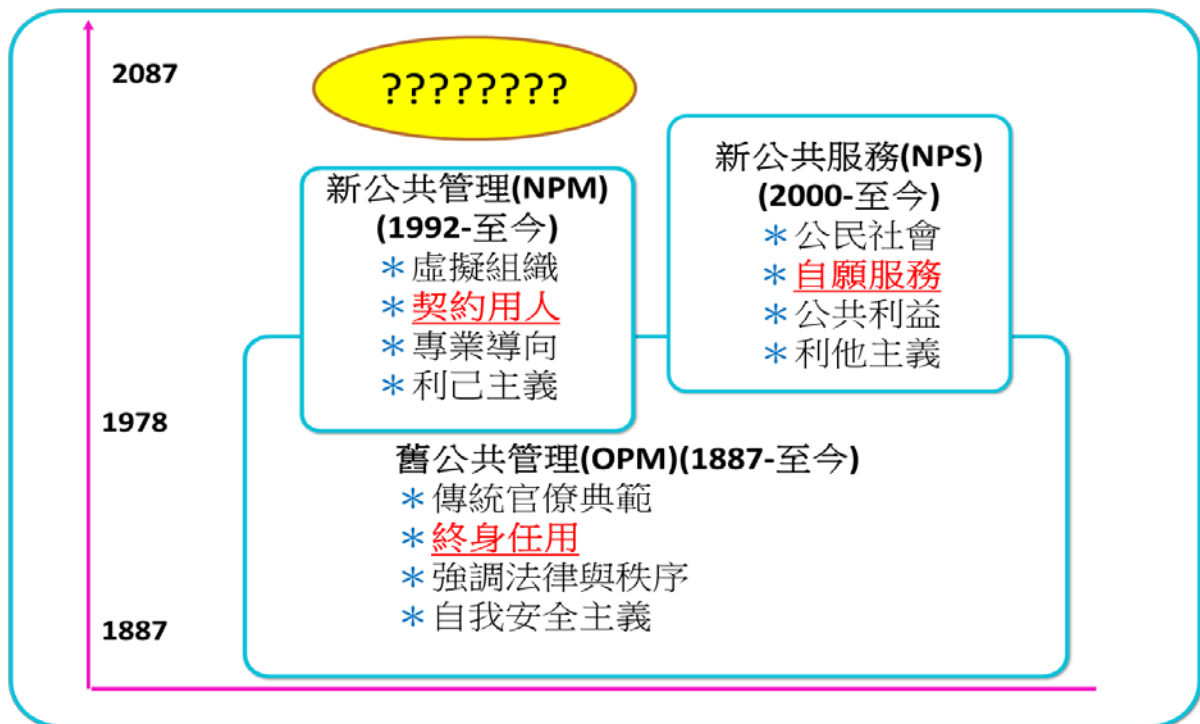


圖 7 當前泰國政府治理及人事行政概念說明

柒、考察心得與建議

一、考選制度部分

- (一) 泰國公務人員招募過程中之競爭性考試分三階段，且用人機關可參與辦理，如第二階段之專業考試及第三階段之職位適任性評估，皆由用人機關自行辦理，評量效能可更貼近特殊之用人需求。我國係由考選部專責辦理公務人員考試，在考試權獨立行使原則下，應鼓勵用人機關參與考試規則及命題大綱之研訂，俾協力揀選英才，為國所用。
- (二) 泰國將精通英語能力納入第一階段普通考試中，將英語能力視為公務人員的基本能力，有助提升公務人員善用英語能

力，廣泛蒐集國際資訊，俾使政策周妥。我國對於英（外）語檢定納入國家考試應考資格之規劃，尚在研議階段。未來可先擇定英語能力需求較高之外交特考等考試先行辦理，其他有特殊英語能力需求之用人單位亦可提出，惟相關規範之訂定須經法制程序，過程中亦需考量相關配套及過渡措施，維護應考人權益。

(三) 泰國將學習能力、工作能力及應考人意願(Willing to do, including suitability, behaviors, attitudes, and personalities)列入第一階段普通考試(General exams)、第二階段專業考試(Specific exams)及第三階段職位適任性評估(Position suitability assessment)考試中，確保應考人有服公職的意願及能力。值得我國深思。

(四) 泰國文官委員會辦公室係一具有發展及制定公務人員甄拔政策、甄拔系統及甄拔類型之機構，並具有智庫功能，提供建議給各政府機關諮詢有關甄拔事項。本院是人力規劃院，不宜僅停留在由用人機關報缺，再據以辦理考試，此種侷限被動消極的考選人事行政作為，並不符合國家積極的需求，也無法解決社會發展的人力問題。法規未賦予主動新增類科權力，然仍有可變通之處。例如可視國家發展需求，進行具前瞻性之規劃，提出新增類科建議，而非消極、被動地審核新增類科申請案，或簡併現有類科。此一作法如果可行，不妨嘗試為之。

二、銓敘制度部分

(一) 泰國目前招募途徑分為三種:1.競爭性考試(Competitive examinations) 2.甄選(Selection) 3.專業任用(Appointment of experts and specialist)，其中第2、3種方式，已非現在所想像的考試及任用方式，只是單純於試場考試及分發方式。經由過去3、40年行政管理及人力資源管理領域的發展，不僅泰國，

例如俄羅斯、美國及中國等均發展出不同的型態之用人方式，所謂教考訓用一體，教育層面已有文憑作為資格認證，公務人員的進用應該設立另外一種門檻，而不只有專業檢視。又如澳洲各部門的部門秘書制（departmental secretary），也已採用如委員會合約式的公開招募甄選進用。

我國現制下，專技人員考試及格者進入公部門服務的管道之一是依據「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」相關規定，由用人機關依法辦理甄審或公開甄試合格後轉任公務人員；得以就經常錄取不足額類科或偏遠地區掄才不易者發揮輔助性措施，實為應公部門取才管道多元化，因應時代發展與人民對於政府服務之多重期待。此亦更加凸顯本院扮演人力資源調節規劃角色的功能。

（二）新公共管理發展趨勢之一即為契約用人人力規劃，就契約用人之理論及定位部分，我國應要有所突破，在政務人員或常任文官既定法制外，對契約用人於 01 憲法上規範、02 功績制精神、03 當代行政哲學、04 歷史系絡等面向加以研議，並給予新定位，避免因目前相關人事條例規定無此空間，而使得於討論契約用人或聘用人員之際，無所適從，流於空談。

三、訓練制度部分

（一）泰國按公務人員職位(務)高低，規劃不同的訓練課程。

我國已訂有升官等訓練，惟建議各機關可按不同職位(務)，考量規劃較細緻的訓練，強化公務人員晉升較高職位(務)之適任能力。

（二）泰國政府基於業務需要，針對國際性或跨域性議題開辦訓練如：雙邊領導發展訓練（柬埔寨，新加坡）、東協一體議題之訓練課程。我國顯少有針對當前重要政策、議題等，辦理年度性的訓練課程，建議參採有助於政策之推動。

附錄 考察活動照片



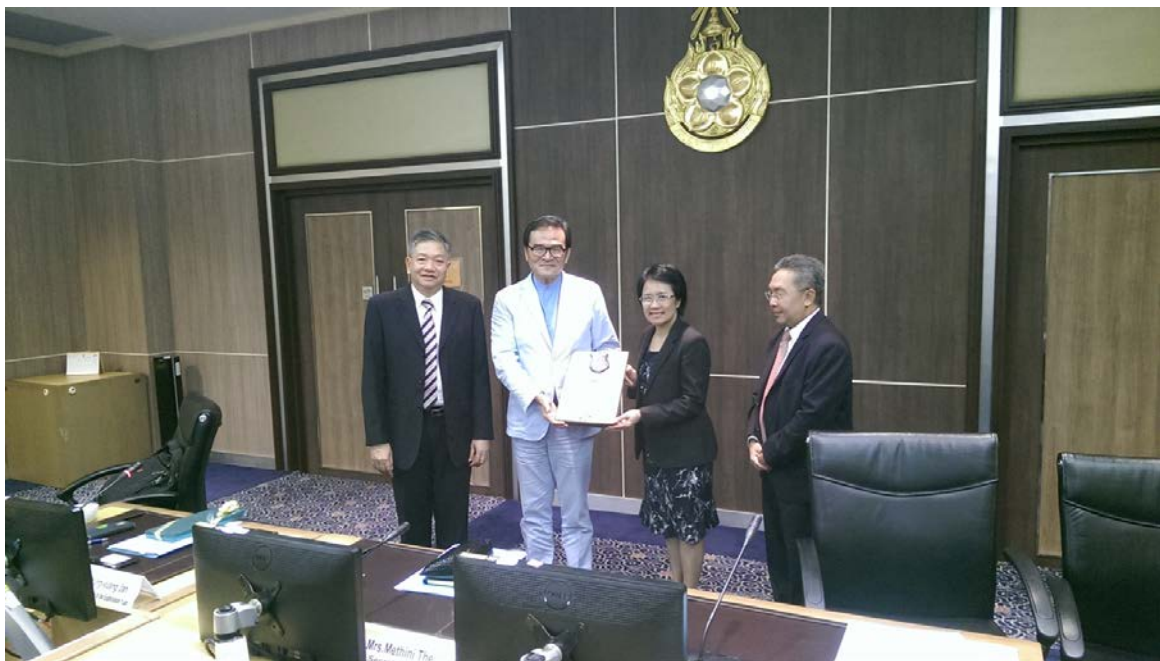
在國會(The National Assembly)與
泰王拉瑪十世(瑪哈.哇集拉隆
功,Maha Vajiralongkorn)玉照合影



拜會國會進行意見交流



拜會文官委員會辦公室(The Office of Civil Service Commission,OCSC)合影



與文官委員會辦公室秘書長 Methini Thepmani 交換紀念品



與文官委員會辦公室官員進行座談



拜會朱拉隆功大學政治學院合影



與修憲委員會委員 Supachai Yavaprabhas (右二)、朱拉隆功大學政治學院系主任 Damrong Wattana (左一)及泰國行政發展一書作者(右一)合影



聽取數位政府研討會簡報