

面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢

研究主持人

曹俊漢

考試院委託研究

面對全球化我國文官甄才與 培訓機制的轉型趨勢

委託單位：考試院

研究單位：中國文化大學

中華民國 99 年 3 月

考試院委託研究

面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢

期末報告

研究主持人：曹俊漢(中國文化大學教授)

共同主持人：仇桂美(開南大學副教授)

兼任助理：陳瑋量、郭惠雯

中華民國 99 年 3 月

目 次

第一章 前言	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	2
參、研究背景	3
肆、研究途徑	4
第二章 觀察全球化轉型的標準	6
壹、全球化轉型指標與文官制度改革	6
貳、文官制度改革轉型的觀察指標與行政能力的建構調適	7
第三章 全球化下文官改革理論之探討	19
壹、文官永續之高績效理論	19
貳、文官行政能力	21
參、文官回應性治理	22
肆、權變的文官體系	23
伍、文官與全球接軌之能力	25
第四章 美國文官甄才與全球接軌之理論模式與機制	27
壹、發展背景	27
貳、美國聯邦政府職位性質類別及甄選原則分析	30
參、考試制度	35
肆、考選機關	35
伍、甄選程序	36
陸、考試方法	40
柒、考試技術及命題內容	42
捌、評估美國文官制度的時代趨勢	47
第五章 美國文官培訓與全球接軌之理論模式與機制	50
壹、發展背景	50
貳、培訓機制	51
第六章 英國文官甄才與全球接軌之理論模式與機制	59
壹、發展背景	59
貳、理論模式的觀察	61
參、文官制度運作的機制	63
肆、評估英國文官制度的時代變革趨勢	72
第七章 英國文官培訓與全球接軌之理論模式與機制	74
壹、發展背景	74
貳、文官訓練的機制	76

叁、文官訓練課程	78
第八章 全球化下我國文官甄才機制轉型的評估	86
壹、我國公務人員考試制度之沿革	87
貳、甄才管道	89
叁、考試方法	90
肆、考試技術	92
伍、全球化下我國考試甄才的評估	93
第九章 全球化下我國文官培訓機制轉型的評估	96
壹、建構培訓的機制	96
貳、訓練機關之組織與功能	100
叁、一般訓練	102
肆、核心能力與訓練方式	105
第十章 結論	108
壹、全球化與文官甄才機制的轉型趨勢	108
貳、高階文官之轉型	110
參、全球化與文官培訓機制的轉型趨勢	111
參考文獻	126-139

圖 次

圖 2-1	21 世紀行政能力總體策略設計	12
圖 2-2	三項策略能力的設計	12
圖 2-3	治理之能力	14
圖 2-4	功能性工具的能力	16
圖 2-5	行政能力	17
圖 3-1	2005 年世界公部門報告(WPSR)的概念架構簡圖	20
圖 3-2	功績、競爭及績效取向的整合規則	21
圖 3-3	權變的公務人力資源管理(PHRM)改革模式	24
圖 3-4	公務人力資源管理(PHRM)發展之動態圖	25
圖 4-1	美國人事行政價值之變遷	28
圖 9-1	公務人員各官等核心能力架構圖	106
圖 10-1	全球化下行政能力培訓總體策略	117
圖 10-2	治理能力的培訓	119
圖 10-3	政策工具能力的培訓	120
圖 10-4	行政能力的培訓	121

表 次

表 3-1 世界公部門報告(WPSR)關於人力資源管理模型的特徵	23
表 4-1 文官改革法(CSRA)的立法結果表	29
表 4-2 美國文官考選各種評估方式效度分數排列表	46
表 4-5 美國文官考選各種評估方式效度分數排列表	46
表 5-1 美國高級行政主管職主管人員核心資格能力	53
表 7-1 英國政府專業技能 (PSG) 與國家學院 (NSG) 課程對應表	80
表 7-2 1988-89 年度英國文官學院的快速晉升管道文官人員訓練課程內容	82
表 8-1 政府考選政策的評估架構	87
表 8-2 公務人員高普考之考試種類與應考資格	90
表 10-1 初任薦 (委) 任官等主管職務人員訓練課程	114
表 10-2 學習者特質與轉型的連結	123
表 10-3 中介項設計與轉型的連結	124
表 10-4 工作環境與轉型的連結	124

第一章 前言

壹、研究動機

2009年11/12月號的美國公共行政評論 (Public Administration Review, PAR) 發表了 Ali Farazmand (2009) 的一篇論文《建構快速全球化時代的行政能力：為二十一世紀審慎處方》(Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century)。¹這篇論文的主要論點在指出全球化是不可避免的潮流，也是歷史發展的過程。但全球化下公共服務的「行政能力」(administrative capacity)面臨了前所未有的挑戰，因而作者主張調適與革新作為回應的策略。

這篇論文的論點在說明：

一、二十一世紀的特質是快速變革、全球化、高度競爭與高度不穩定。傳統治理模型與公共行政無法與這種失序的環境相互配合。因之作者訴求建構一個文官制度下新的行政能力，以回應這種嚴峻的治理窘態。

二、為了配合公共行政的發展，全文為二十一世紀的到來，建構了一個審慎的處方(Modest Prescription)，提出新的行政能力架構，有效地去面對這個日益難以掌握的知性世界的挑戰。

三、全文先提出重要的問題，然後將重點直接落在全球公部門變革的性質與變遷上，然後在結論中細緻地建構此一行政能力。Ali Farazmand 的提議是從總體的觀點著手：

(一)首先建議在當前危機下使公共服務與行政能復活起來。

(二)其次提升能力設計的總體策略。

(三)透過強化治理、手段與行政能力的具體改革，從個體的觀察提出公共行政的具體意見。

這是一篇當前就全球化的發展對行政能力提升最新的學術論述，對行政能力的提升提出具體的改革意見。從作者對二十一世紀公共行政能力面臨全球化的挑戰可以看出，全球化對國家競爭力的挑戰是無所不在的：多面向的、網絡的、複雜的。因為全球化的面向不僅僅是經濟與政治，至少也包括軍事、環境、社會和文化在內的領域。全球化使得國家面臨著所謂全球治理的挑戰，也就是說全球公共問題成為政府與政府間解決的治理課題。

¹全文發表前由美國公共行政評論送審，並嚴格的評論，經過全球五大洲二十位這個學科的資深學者的審閱，並在批評之外提出具體的意見，作者經過數次修正乃完成本文。Ali Farazmand(11/12, 2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century", *Public Administration Review*.

另一方面，公共行政也與全球治理(global governance)接軌。行政與治理結合為一種跨國的行政能力機制。在這一嶄新環境中，也產生了許多非政府角色與跨國性組織與團體的出現，包括國際性組織、國際性非政府組織、跨國性公民運動、跨國企業等。這些角色都會積極透過各種途徑影響國家的國內公共政策過程以及全球治理機制的運作。例如，運用全球性市場機制力量、透過國際性規約、利用國際上規範性論述等，直接參與全球公共問題的解決。2009年流行的H1N1傳染病防治，以及在哥本哈根舉行的聯合國氣候變化會議(COP15)規範節能減碳的努力，在在都反映這個公共行政與全球治理的趨勢上。

我國文官制度的改革受到全球化下各國政府改革的運動頗巨，根據哈佛大學教授 Elaine Ciulla Kamarck 在 2002 年的論文〈公共行政改革全球化〉(Globalization and Public Administration Reform) (Kamarck,2000:129) 對世界 123 個國家進行的行政改革運動與計畫的觀察，在二十世紀末期的 20 年間，每個國家進行的公共管理改革運動歷經反反覆覆沒有定案。在這 20 年間，25%的國家進行過兩次以上的重大改革主要都是因為政府的更迭而使改革計畫發生變化，歷經反復策畫無法定案。其中更因全球化的發展快速，許多議題都使改革的速度放慢。

近年來全球化衍生的議題頗多，例如經濟全球化的擴散與深化對經濟政策的影響；政治全球化衝擊有關政府體制與職能的變化；行政全球化對現代化政府與公務人員角色與功能之調適等都是最受政經學界關注的主流議題。全球化影響的層面既深且廣，對行政機制來說，其中一個重要的命題，即在全球化衝擊下國家公務執行能力如何與時俱進，達成公務人員素質提升，俾能就跨國影響的公共政策能與全球治理接軌的水準。換言之，全球化來臨的時代裡，公務人員的甄選、轉型以及相關的調適、培訓等都須要配合全球化的趨勢以及全球治理機制作制度上的轉型；而考試制度的革新及公務人員素質的提升，也都亟需與此一全球化發展的轉型環環相扣，其成敗與否緊密地攸關我國文官系統體質調整的成敗。更有甚者，我國由傳統特別權力關係轉變為公法上的職務關係所發展出的文官體系與永業保障的體制，在全球治理納入私部門與第三部門的治理挑戰下，是否能立於競爭的情況，亦須在全球化之衝擊，從行政能力、執行效率與永業保障之間作深層的思考，俾能取得平衡。本研究在此一時代發展的挑戰下，育出進行《面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢》討論的學術動機。

貳、研究目的

本研究的訴求為一轉型的研究(transformation research)，在內容上將掌握轉型中的核心要素，基本架構上拿捏住下列五個重點：

一、從文獻上分析當前西方國家在文官制度上的甄才與培訓中有無考量到全

球化之相關因素。

二、檢討現有文官制度在法規架構與考試用人過程上有無考量到全球化下著重之相關指標。

三、評估我國文官甄才制度，在全球化的衝擊下，可能面臨政策執行在行政能力上出現與全球治理接軌的不足或瓶頸。

四、公務人員培訓制度有無考慮全球化發展下人力資源的培植之相關措施。

五、對當前公務人員素質及核心能力作一評量。

2008 年金融大海嘯以及 2009 年 H1N1 全球流感的肆虐，都是一個探討我國行政體系因應能力具體例子，從公務員能力與素質來觀察當是一個適當的切入點。全球化發展對文官制度革新的轉型是一個關鍵時期，如何突破文官永業制之框架，提升國家文官整體競爭力，慎選人才，適才適所，培訓專長，建立多元化之甄補與培訓管道，使我國在全球化之競爭中具備一流之公務人力，是本研究報告最主要之目的。

叁、研究背景

1980 至 1990 年代初期全球的經濟不景氣，使得世界各國政府的治理能力普遍受到質疑，為回應經濟上的困境與人民要求改革的期望，政府再造運動便在各國當中形成一股風潮，持續不斷的進行著。英美學派之發展亦由新公共行政、新公共管理、新公共服務而不斷邁進，但在我國文官架構下，受到後資本主義全球化之風潮席捲各地，我國文官制度應如何因應，乃構成政府體制改革的中心課題。

又在各類型的政府改造計劃中，為因應不同的需求，改革項目也包括了公共服務、公部門組織、公務法制、公務人力再造等多樣化的面向，雖然許多國家的改革都會同時涵蓋這些不同面向，但是其中尤以文官體制的改革特別受到重視，不僅被多數國家列為必要的改革項目之一，且為整體再造計畫的重點所在。

二十世紀後半期學術界，特別是公共行政學者，出現了一個改革的熱潮。他們認為，該是重新檢視政府功能效率及其運作方式的時候！這項訴求的基礎是讓政府更能為民眾提供高品質的服務，當前政府的運作架構是為應付較早年代的需求而建構。

到了二十世紀最後的十年，政府功能體系及運作功能已不足以回應全球化發展的挑戰。進入二十一世紀之後，更出現了太多環境變革的因素，其中政府不是各類公共事務解決的唯一權力來源，社會多元化的結構使政府應付複雜的公共問題充滿無力感與挫折感。公部門的改革成為最熱門的議題，其中包括全球市場的發展、公部門的表現遠落後於私部門的績效、預算赤字與高額負債、民眾對於

政府能否解決經濟與社會問題不但沒有信心，更不抱太大期望。

二十一世紀全球公共問題的出現，展現了一個全球治理時代的來臨。從環境持續惡化、恐怖主義升高、流病全球肆虐、跨國犯罪連鎖經營等都迫使當前政府的政策與全球接軌。另一方面，全球化造成的反效應也產生了反全球化的情緒，公務人力之應變能力日益重要。本質上，文官制度之革新是與時並進的過程。在一個全球化的時空裡，文官制度更是政府改革的基礎工程，為政府改革厚植人力資源的基地。

行政人員有無能力面對全球化的挑戰取決於文官甄拔的基礎與培訓的策略。本研究計畫將從文官制度面對全球化之挑戰作重點之分析，進而對當前文官制度運作實效進行評估，並就全球化下文官制度革新的趨勢提出評估意見。尤其在行政院組織縮編、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法相繼通過，地方政府直轄市調整增加員額之際，文官甄拔與培訓制度益顯重要。

故在方法上檢驗先進國家文官甄拔與培訓制度現有的機制，並觀察其與全球治理接軌的基礎。以此為基礎來觀察我國的文官制度的革新在這個領域上展現的方向。新公共服務全球接軌是文官制度革新的重要課題，也是二十一世紀國家發展新的方向與願景。

肆、研究途徑

一、本研究受到時間與經費的限制，無法採取經驗性的研究途徑，乃將重點放在規範研究的比較基礎上。

二、本質上本研究將採比較文獻分析途徑,其主要分析方式有：(一)採取經驗性的文獻研究論證；(二)以實證的觀點作為推論與引證，同時並採取下列三類模式進行論證：

- 1、比較取向論證(comparative arguments)；
- 2、類比取向論證(analogical arguments)；
- 3、動機取向論證(motivational arguments)。

三、本研究計畫所採用之研究方法主要將以質化研究方法中的「文獻資料分析」，著手蒐集整理全球化與文官制度相關文件資料，對於研究主題進行整合分析；此外，再依學術中相關之理論，如全球化、文官改革轉型、公務人力資源發展、考試制度等相關資料，其如何落實在實際的官制官規運作中，也將是本研究計畫有關公務人員轉型與調適之探討重點。

其次，本研究也重經驗性的分析，找出全球文官制度先進國家，在全球化下面對的興革事宜。在分析架構上，將包括緒論，全球化現象之相關理論及意涵、全球化下的治理模式以及全球化現象對公務人員產生可能的衝擊與挑戰、各國政

府在政策面及執行面如何因應全球化對公務人員產生之衝擊與挑戰、我國政府與公務人員如何自我調整以面對及適應全球化之挑戰、以及我國文官主管機關考試院應有的策略建構與規劃執行。

第二章 觀察全球化轉型的標準

壹、全球化轉型指標與文官制度改革

全球化趨勢下，全球治理如何導引文官制度的改革與轉型，學術界每從不同的角度來觀察與剖析，其間建構的分析指標也因各從不同的視角與需要而作切入。本研究因受客觀要素的限制，無從作一個宏觀面向的總體探索，根據主持人在學術上研究全球化與全球治理的心得，引證兩項轉型的指標作為本研究的分析架構：文官制度改革轉型的觀察指標與建構行政能力的調適指標。全球化與全球治理對文官制度的改革構成許多觀察的要素(elements)，這些皆可視為轉型的誘因，也是一項動態轉型的指標(dynamic transformation index)。本研究採用這二項指標作為觀察的原因是建構下列兩個基礎上：

一、文官制度改革轉型的觀察指標引自美國哈佛大學 Elaine Ciulla Kamarck 在 2002 年的論文〈公共行政改革全球化〉(Globalization and Public Administration Reform) (Kamarck, 2000：229) 所列出世界 123 個國家進行的行政改革運動與計畫的內容。Kamarck 教授發現：這些國家的行政改革在目標上或策略上都具有雷同的趨勢。同時她的觀察也發現，這些改革的指標與全球化有著緊密地相互關聯(曹俊漢，2009：336)。所謂公共行政全球化的探索，便是在觀察那些項目能促使全球行政改革標準能夠與各國的行政機制相互接軌，特別在文官制度改革方面為然。本計畫研討文官甄才將緊扣著文官制度改革的內涵，如何使甄才的任務與文官改革的運動同時發展。換言之，本研究將著重在文官甄才的組織改組的背景與基礎上。

二、建構行政能力的調適指標是根據前面引述的 Ali Farazmand 在 2009 年發表的論文《建構快速變革全球化的行政的能力：為二十一世紀審慎處方》(Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century)作為基礎。根據 Farazmand 的研究，行政能力的建構旨在倡議一個策略性的政策建議，使能適存於二十一世紀全球化的挑戰。他認為在討論全球化的趨勢後，行政機構將在總體的面向上建構一個行政能力的策略處方，使其能涵蓋在下列五個具體的領域：

- (一)確認全球化下公共服務與行政復甦的重要性。
- (二)剖析文官制度改革轉型的時代背景及觀察指標。
- (三)設計全球化時代建構行政能力三項總體策略的大綱。
- (四)分析三個具體的治理能力，即治理能力、功能性工具能力與行政能力，並提出可行的建議。
- (五)在個體的層面上簡述十一項行政能力的需要，作為觀察我國文官甄才與培

訓的分析基礎。

就本研究的目標而言，將在上兩項基礎上，分別以文官改革的組織文化作為文官甄才的認知，建構適當且相關指標；另則以二十一世紀的行政能力的建構為訴求，考量文官甄才的具體標準，進而以其為理論探討的依據，並建構分析架構。

貳、文官制度改革轉型的觀察指標與行政能力的建構調適

由於文官制度的改革，在經驗上英美兩國文官改革運動有其意識形態上的根源，而發軔則自「柴契爾—雷根革命」。著名的公共事務學者 Don Kettl² 將這兩個國家進行的全球改革運動定義為「西敏寺改革」(Westminster Reform)和「美國式的再造」(American-style Reinvention)。西敏寺改革屬於一種「紐西蘭和英國政府突破式的過程」；而「美國式的再造」則屬於漸進式的；但諷刺的是，在成效上卻超過了西敏斯式的改革」(Kettl, 1999: 9)。因之英美兩國對文官制度的改革有其歷史發展的基礎，他們對二十世紀後期的文官制度改革也具有指標的作用。因之英美兩國的文官改革制度將在本研究中作專章加以討論與分析。並在兩國的改革中，將具體改革運動有用的指標也納入作為參考的依據；例如英國文官甄選制度方面也有許多新的標準可資參考，特別是在 2009 年國家審計局(National Audit Office 對中央政府六大部會文官甄拔過程的評估報告(Recruiting Civil Servants Efficiently)及文官委員會年報(Civil Service Commissioners Annal Report 等相關資料，也可作為參考。至於美國高級文官的甄選制度，則自 1980 年代開始，配合世界不少國家朝向自由市場經濟轉型，作為文官甄才的標準。美國的雷根政府創立了葛瑞斯委員會(The Grace Commission)執行機構，集中處理政府管理的缺失問題。³葛瑞斯委員會對政府的運行起到了一定的作用，但由於它對政府持有敵對態度，其作用的發揮受到某種程度的抑制。1993 年，柯林頓—高爾政府創立國家績效評估委員會(National Performance Review)⁴，取代了葛

² Don Kettl 為美國賓州大學政治系教授，著作多有關公共事務與公共行政，其較為著名者包括：The Next Government of the United States (in progress); The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance (2005), 2nd edition; The Politics of the Administrative Process, revised edition, with James W. Fesler (2005), 3rd edition; The Department of Homeland Security's First Year: A Report Card (2004); System under Stress: Homeland Security and American Politics (2004); and Team Bush: Leadership Lessons from the Bush White House (2003).

³ 1982 年美國雷根總統指令成立消除政府浪費及行政效率低落的調查委員會，稱謂 the Grace Commission 目的在 "work like tireless bloodhounds to root out government inefficiency and waste of tax dollars"。

⁴ National Partnership for Reinventing Government (NPR), originally the National Performance Review, was an interagency task force to reform the way the U.S. federal government works in the Clinton Administration. The NPR was created on March 3, 1993. It was the eleventh federal reform effort in the 20th century. In early 1998, the National Performance Review was renamed to the National Partnership for Reinventing Government. Morley Winograd was appointed as the Senior Policy Advisor to Vice President Al Gore and Director of the National Partnership for Reinventing

瑞斯委員會的職能。該委員會是「政府再造運動」的全國性夥伴機構。到了 1990 年代的十年間，美國不再那麼關注私有化問題，而是集中於政府核心管理職能的改革。在這十年期間，國家試圖削減政府官僚的數量，同時使政府更有效率，更現代化，更能滿足人民的需要。而且，美國總統柯林頓承諾「再造」(reinvent) 政府，將自己的權力、威望與政府改革運動連接在一起，嚴格地批評官僚主義下美國的文官制度。本研究以個案處理，檢視美國文官甄選制度的特色以及標準。以下分就「文官制度改革轉型的觀察指標」與「建構行政能力的調適指標」加以論述，並作為評估本研究的分析架構：

一、文官制度改革轉型的觀察指標

全球化下文官制度改革牽動組織文化的新的認知，根據 Kamarck 建構的指標，可得引以為研究基礎者有下列九項，足以產生文官晉用在觀念的轉型：

(一) 文官制度改革首當其衝的便是面臨全球經濟競爭(global economic competition)下大環境的壓力。一方面政府機構面臨「塑身」，緊縮人員的編制，另一方面也考量文官系統結構的調整，平衡需求人力與多餘冗員，達到精簡的目標。

(二) 民主化(democratization)發展的誘導造成文官系統人力需求機制要達到多元與專才的雙重目標。民主化對傳統文官制度人才的引進造成不少的挑戰，過去強調的專業取向與適才適所的標準都必須在性別、年齡、體能、族群、宗教、地區、信仰等多重面向來考量，不能因用人機關的主觀意識而作擅作主張，排斥用人的平等性。文官甄才在多元基礎下方具民主的正當性(democratic legitimacy)。

(三) 文官甄才在資訊革命(the information revolution)衝擊下有了突破性的發展。所謂「資訊文官」或「E 化文官」是當前電子化政府主要的骨幹。全球化下甄選具有資訊化訓練的文官方足以在 E 化世界進行全球行政的接軌，也方足以共同經營全球治理的能力。Farazmand 所稱的二十一世紀的文官行政能力的建構特別強調 E 化文官在當前政府的重要性。此點容後再作詳述。

(四) 績效赤字(the performance deficit)產生的壓力造成政府改革的急迫感，也強烈要求文官績效取向的改革。全球化另一個重大的挑戰便是對傳統文官永業制度的重新評量。文官晉用後的表現是績效取向，年度考績成為文官淘汰權衡的標準。文官制度朝向企業精神與效率及效能取向轉型將是不可規避的潮流。另一方面，亦能造成人才甄補素質的提高。Kamarck 的研究發現，近 1/4 的國家對其文官制度進行了一次或數次改革。絕大多數改革試圖將員工就業與工作績效密切聯繫起來，這使得政府部門的工作人員越來越像私部門人力資源的管理模式。

Government in December 1997. 參閱 Wikipedia, the free encyclopedia. NPR 在美國的政府改革運動中具有關鍵性的重要性，但批評也不少。請參閱 Jesse Alan Gordon(1994), *Reviewing the National Performance Review, A Critique of Reinventing Government*.

(五) 從中央政府權力與職責的委付與分權觀察文官晉用的分發。全球化對公共行政一項重大的挑戰便是中央與地方權力基礎的重新配置，這就是說，中央與地方在權力分配上，地方政府有其政策上的專屬權力。這項結構上的轉型自然導引公務人力的甄拔朝向中央與地方的均衡發展。由於傳統上文官的引進皆有重中央職位而輕地方的趨向，各國莫不如此，而呈現人才集中於中央政府的現象。至於求職者也以中央為目標，造成人才過於集中中央的趨勢。地方化或在地化是全球化出現的特徵。是故在晉用人才時，用人機關如何拿捏這個地方化的走向將是人力資源政策制定的重點。

又用人政策涉及到機關職權委付(devolution)的機制，這一趨勢也會造成晉用人力朝向地方機關發展。Robert Keohane 及 Joseph Nye 對全球化的定義，他們認為，全球化的開展要同時注意到將政府的功能再分配給地方當局(曹俊漢，2009：349)。根據 Kamarck 的研究，有 40%的國家完全將職權委付或轉移作為政府改革運動的一項核心內容，這也促成了地方政府權利的高漲。對於那些以前曾為社會主義或專制國家而言，在進行自由與公正的選舉之後，創立地方政府及建立地方權力基礎是實現民主化的關鍵因素，但也是配合全球化發展重要的趨勢。由於認識到這個問題的重要性，美國國際開發總署宣佈在 1999—2000 年度將朝向對地方政府提供資助並促進提升分權化的援助⁵，而 1996 年美國制定並頒布福利改革法案，將福利政策的制定權下放給各州政府。直接或間接造成人力晉用朝向地方政府發展的結果。

值得注意的是，在亞洲人才晉用朝向地方發展也受到重視。根據 Kamarck 的研究發現：日本以高度集權及刻板的官僚行政體制聞名於世，但它於 1992 年也啟動了名為「落實分權的特殊計劃」(special scheme for promoting decentralization)改革措施。該計劃要求指定三十個城市進行實驗改革，其目標是促使地方政府進一步參與社會服務的設計。1995 年，日本通過了《分權化推進法》，在首相官邸設立了專門機構，負責就 2000 年的分權計劃提供諮詢(曹俊漢，2009：349)。由此可以得知，日本在配合全球化的發展同時，落實人才到地方政府服務有具體的政策導引，可以作為借鑑。

(六) 落實國營企業民營化的趨勢及其建立的標準作為人才晉用的準據。全球治理的重要特質便是私部門與第三部共同參與公部門政策的規劃與決策。更由於私部門在企業效率與效益所表現突出的成就，使得公部門相對出現行政效率不彰的詬病。因之人才的引進成為公部門援用企業機構的精神與標準，以之為改革的目標。根據 Kamarck 對 123 個國家的研究，不分意識形態取向的國家，約有 60%的國家走向國營企業民營化，而有 9%的國家從公權力為基礎的服務走向民營

⁵ <http://www.info.USAID.gov/democracy/ee/nis.html>

化。可見人才晉用以民營企業精神為主導的潮流，是全球化下共同的主張。而原由政府包辦的服務事業委外經營(contracting out)更在結構上影響了政府用人政策的內容與幅度。各國私有化最直接的後果是，成千上萬的工人原為公務人員，現在卻下崗轉移到私部門拿薪水。例如，1990年至1992年期間，匈牙利大量裁減國有企業的職工，約170萬工人(占全國勞動力的8.7%)與國有企業脫離了關係(Haltiwanger and Singh, 1999: 23-66)。有些國家公共部門的削減數量小於26%；不過更為普遍的是，公共部門的削減少於勞動力的26%；還有許多國家並未發生任何變化。許多國家的實際數字並未顯示公共部門的雇員有大量削減，但有人認為，在全球範圍內，公共部門的增長率正在大幅減緩(Marinakis, 1994: 50-68)。

(七) 提倡為民服務的觀念與政策。Kamarck認為，如果將分權化、私有化和人員濃縮都是為了縮減國家的規模，特別是中央官僚體系的結構，那麼文官制度改革、為民服務、預算和財政改革、管制政策改革等則都是為了提高政府的素質和責任。而後兩項改革則是潛在的要推動國家公共行政擺脫傳統的官僚體制的規範。而為服務則是擺脫傳統官僚主義則是最重要的策略。Frazamand也指出：要解決全球國家治理能力的危機與問題，必須要使公共服務與行政復甦起來。首要之途便是使公共服務與行政復甦，而要有一個責任政府建構性的角色(on the constructive role of responsible government)(Frazamand, 2009: 1012)。⁶許多國家將為民服務視為全球化的發展進程，都努力提高為民服務水準。例如葡萄牙通過了公共服務品質章程，向顧客做出明確的服務承諾。最近愛爾蘭政府改革的內容就是以如何提供公民服務為核心。愛爾蘭改革運動以「提供更好的政府」為名，其目標是「將公眾視為政府的消費者、庇護者和公民」。阿根廷的諸多改革措施也無一不以為民服務為目標，例如設立一站式服務台、檢察官辦公室，將社會保障辦公室的等候時間縮短50%等，都是同一旨趣。自然這些改革都會超出財政負擔範疇，但政府願意投下這筆經費。在義大利，如果公民需要開設新業務或將原有業務擴展到新地方，政府都提供一個窗口式服務。⁷

(八) 勵行文官制度的管考。這項改革與績效制度緊密地連接在一起，同時也與公共行政及政策效率或效益緊縛在一起。政策執行的成效固然與政務人員的政治責任有關，但文官的行政責任也在全球化下公共事務與全球治理的接軌而逐漸加重。管考的內容不純是文官的道德或操守、辦公的勤惰、機關的認同等，更涉入到專業能力的提升及成長。全球治理使得文官要能與全球治理立於同一的水平上作相互溝通與承擔責任。文官要有能力在語言上作互動、業務上推動己身工作的進行、維護本國權益及利益的伸張與抗辯等。再加上全球化使一百四十餘國

⁶Farazmand 在“Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century”對這點有頗為深入的探討。

⁷ Kettl, “Management Reform”, p. 42.

家或地區都加入世界貿易組織(World Trade Organization)成爲會員，我國也列名其中。世貿組織的行事規範面向廣闊，幾無不與行政處分有密切的關連；而貿易糾紛解決的司法機制的複雜，更是行政官員必須能處處提防，以免國家利益受損(曹俊漢，2003：252-76)。全球化使文官的責任加劇，管考的範圍延伸。

(九) 建立競爭型文官制度。全球化的特點是一個競爭型的市場機制，文官制度的永業服務理念受到挑戰。加上公共服務納入企業的經營理念，常任文官的保障制度在績效的考驗下遭受淘汰將是文官制度未來落實的發展。更重要的挑戰是，公務員任用服務保障在法律規範下作何種的調整，而政府機關的約聘人員的範圍也必然擴大，其是否一律均以國家公務人員的地位視之，在在都成爲競爭型文官制度下思考的課題。

二、建構行政能力的調適指標

Ali Farazmand 評論行政能力設計三項總體策略的能力 (*designing strategic capacity*)。他認爲：全球化至少涉入到三個長期的重要策略以導引公共政策與行政，見圖 2-1⁸：

(一) 調適的策略(*adaptive strategy*)，目的在使工作進行具有可能性與成就感。達到這個目標，要具有：

1、作成回應策略能力(*a responsive or reactive strategy*)。許多規劃方案都不可能預見，即時的回應並作成因應的能力至爲重要。

2、突破現況的能力(*by thinking and strategizing beyond the maintenance of the status quo*)。要養成文官建構策略連動方案，使其具有先知先覺性(*proactive*)、前瞻性(*anticipatory*)以及未來取向(*future oriented*)。

(二) 重視服務績效的策略 (*service delivery performance strategy*)。建構此一策略的能力，在處理複雜問題時達成的行政效力。公共行政與治理猶如面包與牛油之關係。績效決定服務正當性的程度(*degree of legitimacy*)，作爲是否失去國內民心與國際社會的信任。同時服務的效能也決定效率的標準(*criteria of efficiency*)、成本與效能關係(*cost-effectiveness*)、永續性(*timeliness*)、組織方針與目標的達成。這些都是決定人民能否感到滿意及建立信任的指標。

(三) 建構發展與提升行政品質的策略。這項策略的目標在使文官能不斷地努力朝向行政發展、業務成長與專業提升的水平。在已發達國家強調發展的面向多在城鄉與都會、科學及技術以及與教育相關的計畫，使其能有助改善治理及行政體系的處理能力。但在開發中國家，由於各種條件沒有制度化，在發展的過程中則要求的策略即來得多且廣，特別要強調科技發展、人力資源、管理發展

⁸ Ali Farazmand, "Building Administrative Capacity" pp.1012-13.

(managing development)的組織領導，以及提升所謂「發展治理」(development governance)的能力。

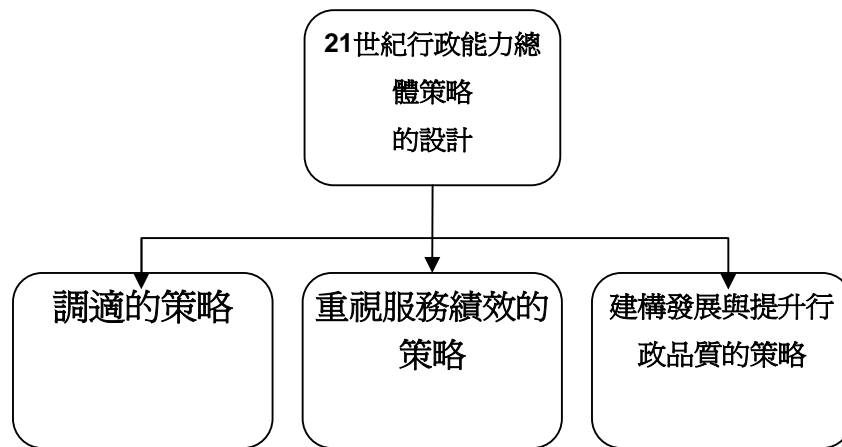


圖 2-1：21 世紀行政能力總體策略設計

資料來源：Ali Farazmand, (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, ” *Public Administration Review*, pp.1012-13.

又 Farazmand 認為爲了達到此三項策略，下面三項能力必須具備，見圖 2-2：

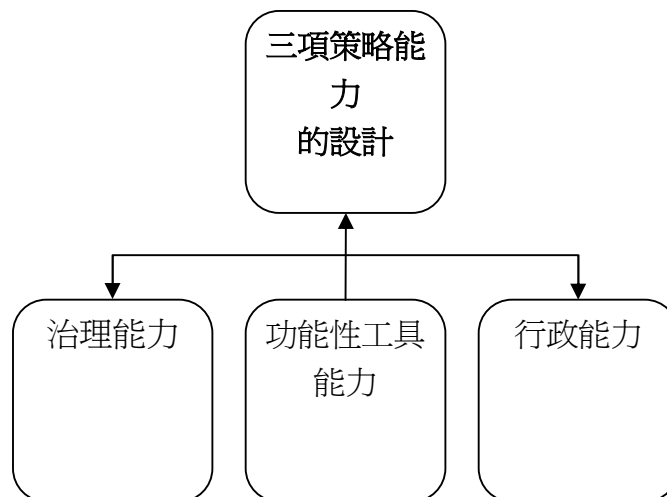


圖 2-2：三項策略能力的設計

資料來源：Ali Farazmand (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, ” *Public Administration Review*, pp.1013-16.

(一) 治理的能力(governance capacities)

其中具備以下四項策略有助此一治理能力提升，見圖 2-3。

1、營建危機與緊急治理與管理(crisis and emergency governance and management)機制。在全球化的快速發展中，文官制度的改革首要之途要在補強傳統文官制度甄才與培訓方面的嚴重不足。Farazmand 認為「一切的危機創造緊急情事」(all crises create emergency situations)，諸如戰爭、飢荒、屠殺等；但「並非一切的緊急情事皆產生危機」(not all emergency situations produce crises)，當這一情事發生時，就要透過緊急的治理與行能力作必要的因應。有一種危機是例行的，容易觀察到且能掌握作準備；但突發性的或混亂失序的危機，當其漸進的發生或展開時便難予了解及控制。政府文官對這類危機發生與緊急情勢都是最弱的一環，而全球化的發展又最易產生這類情事，這也是全球化造成文官制度的轉型重要的考量因素。因此 Farazmand 乃建議五項要件以提升此項能力：(1)是進行專業的訓練；(2)教育與再教育的大環境文官的文化組織與組織文化；(3)透過專門計畫進行培訓；(4)是辦理行政人員的研討會與論壇，助長此一能力的養成；(5)是成立高級策略研究中心，以危機處理及緊急事變因應為培訓目標。

2、建立具有透明度(transparency)與責任感(accountability)為取向的合作伙伴關係。伙伴關係體系的結構隨著不同部門與部門關係而變化，同時在管控、自治與管理操控權威基礎上各有異質程度的形態。因之 Frazamand 提出了以全球化發展為基礎的文官運作型態作為因應。他認為建立「外包體系」(contracting out)以及「作業管理」(project management)是未來行政管理最重的政策工具特徵。此一政策工作包括網絡組織(network organizations)、組織學習(organizational learning)以及複式的伙伴框架(multiple partnership schemes)，而且全方位的設置在各個地方、各個國家及全球的地方上。這個伙伴關係系統的建構特別重視透明化的要求，特別要具有共同的責任及權利取向。沒有透明化便無足以在伙伴之間建構信賴感(trust)與自信心(confidence)。在適用到治理能力的情形時，透明化足以帶來政府與人民緊密的關係(UN, 2007)。由於彼此之間能夠信任，文官的行政工作足以營造創造(crdativity)、革新 (innovation)及信心(confidence)的新能力，這就是全球化「正確治理與行政」(sound governance and administration)的時代。

3、確立強勢而負責的政府(strong yet accountable government)。本質上，威權式的政府是危險的，由於它會壓縮社會上「公共領域」(public sphere)的自由空間，沒有人會喜歡這樣的政府。事實上，任何政府如以危機取向以及權力趨使施政都是最危險的政府，足以使治下的人民心生恐嚇及疑慮。在這種情形時，透明度可以彰顯責任。不過政府太強調完全的透明度，對國家的安全也是不利的，對責任政府要求善盡其特別的職責的能力也是具有傷害性。此時，建構適當的機制使其一方面能善盡職責，另一方面也要嚴防政府因為保密而破壞了透明度，迷失了自以為是政府官員的為民服務。更嚴重的是，破壞了政府的公信力。再者，民主監

督機制也是需要的。因之，建立一個有權威的政府必須要與一個強而有力的民主監督機制相輔相成，這樣才能防止政府濫權與霸道。

4、制定預警制度。政府應讓其官員可以預期他們不知或無從知道的事情發生。全球化是一個情事萬變的局面，基本上，傳統官僚系統下的文官不具有因應難測情勢的此項能力，因之文官制度需要發展預測的機制，並使其制度化，賦予文官能具有此一特別高超預測能力，以預防全球化錯綜複雜且交織互動的未來 (weaving future) (Dror, 2001)。在本土化到全球化的路途中，我們要在歷史發展各個階段中，在各個面向都能切入，發展無限的潛力，達成善治的目標。

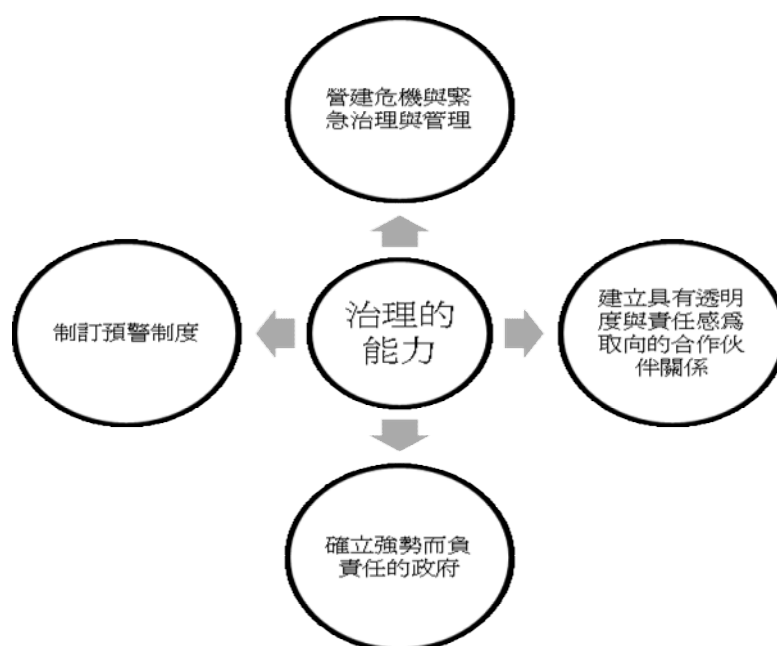


圖 2-3：治理之能力

資料來源：Ali Farazmand, (2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, pp.1013-14.

(二) 功能性工具的能力 (Functionally Instrumental Capacities)

行政運作講求有效的方式或手段，這裡指功能性的工具能力 (functionally instrumental capacities)，如同政策工具一般。它是一種危機處理的新思維；也是一種新工具性策略的適用。從概念層面上說，「工具的能力」 (instrumental capacity) 是指一種從歷史的角度、處理造成危機的亂象、超越傳統管理公私組織的治理與方式的新思維。從技術層面上說，它純然是指如何運用革新的工具、科技與設計，能達到幫助運用治理與管理的能力爐火純青，同時在科技與其他知識的領域產生突破的成效。Frazamand 認為有四項廣泛功能的工具能力，有助於全球化下文官治理的革新，見圖 2-4：

1、發揮制度的能力(institutional capacity)。所謂制度的能力是指概念性的工具媒介(conceptual instrumentality)與實用性的工具媒介(material instrumentality)而言。概念性的工具媒介是指一種強有力的工具在作全面性策略思維上具有正當性，諸如革新的思想與行為的規範都能導向制度化。建立正當性(legitimization)在行政運作上至為重要，因為它是社會接受與同意的一個過程。在運作一段時間，或是透過建立新的理念、結構與價值的方式能夠達成行政的目標。實用性的工具媒介則是指透過基本假設能在功能上達成問題解決的境地。

2、發揮組織的能力。組織能力(organizational capacity)在提供結構性的工具媒介(structural instrumentality)，目的在達成策略性的目標，產生有效管控與操作行政的能力。所謂組織在此處實指一種組織活動，它是一個過程，也可以說是一個結構；透過這個過程或結構，集體的行為都可以運行。

3、運用政策的能力。運用政策的能力(policy capacity)足以使政策的情境能夠出現或產生。在實用上它提供導引性或指標性的工具媒介，產生操控或管理的能力。Frazamand 認為；對五 W 主義的政策問題要能提供具體答案是主要的目的。五 W 主義的政策問題是指何種問題(what)、問題在何處(where)、問題何時發生(when)、問題如何發生(hwo)以及何人提出的問題(who)。同時回答政策問題時都應在短期或長期的治理導引下進行，也應考慮在國內和國際社會與經濟治理的面向上的相互關聯。

4、操控政治作為一種能力。政治學者每視政治為一種藝術，但在此處政治則是一種能力(politics as capacity)，而且政治是政策能力的核心。政治除了是一種藝術外，更是一種科學。政治的作用則是指它能提供一個過程，政策能夠關鍵的時間或動態的條件下形成或制定。政治的手腕具有多樣性，有時它是醜陋的手段在運作或欺騙，旨在達成政策的目標。所謂只問成果，不擇手段，產生不公平的後果，特別在具爭議性的政策上更是如此。在此處要指出，運用政治手腕與行政中立是兩回事。

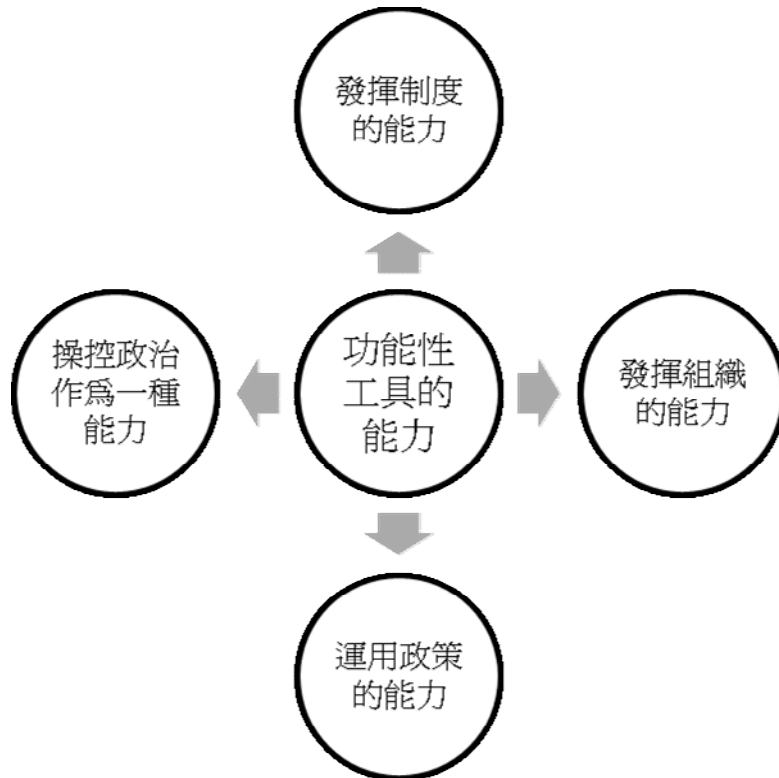


圖 2-4：功能性工具的能力

資料來源：Ali Farazmand, (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, ” *Public Administration Review*, pp.1014.

(三) 行政能力 (administrative capacities)

在一個快速全球化與高度複雜的時代，建構一個高水平的行政能力作為一個具有預測、未來取向及創造歷史的目的治理與行政平台，為行政能力的建構而作審慎的復甦處方，顯然勢在必行。具體來說，就是使行政能力的內涵做到發揚為民服務的精神以及落實服務到家的水準，同時也能在制度的建構上做到國家安全保障及社會秩序維護的理想。這就是政府的核心價值(core of government)。在全球化的趨勢下，行政的重要使命就是要具有統領國家、謀求經濟發展、建構平時為民與戰時利軍的體系能力，同時行政能力可以達成與國際事務接軌契機。沒有行政能力，一切的國家政務或全球治理都談不上。換言之，行政便是權力的活血源頭(lifblood of power)(Farazmand, 2009:1016)，Farazmand 在論文中說：沒有行政、沒有權力。同時他也說，行政也是實踐的力量。

又行政能力包括眾多層面(dimensions)，功能(functions)、價值(values)，過程(processes)與問題(issues)等亟須重視的課題。公共行政的能力在不少的公共行政著作中學者都能耳熟能詳，但他們都是一個高度不穩定而複雜的全球化時代，更需要耳提面命的，這些行政的能力包括下面十一項，見圖 2-5：

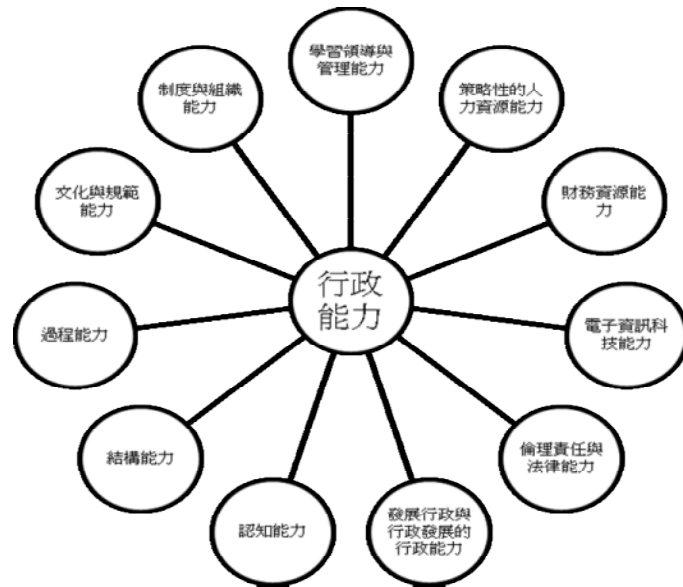


圖 2-5：行政能力

資料來源：Ali Farazmand, (2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, pp.1017.

1、結構能力(structural capacity)。包括權力的集中以及權力的分化，或者是各種不同形態的結構安排的形式。⁹

2、過程能力(process capacity)。包括效率(efficiency)與效能 (effectiveness)的過程，同時具有「相互激盪」(mutual causality)的質量以及「自我調適」(self-regulative)的組織能力。¹⁰

3、文化與規範能力(cultural or normative capacity)。¹¹

4、制度與組織能力(institutional and organizational capacities)。¹²

5、學習領導與管理能力(learning leadership and managerial capacities)。此項能力強調「雙重循環及永久學習」(double-loop, perpetual learning)的能力。¹³

6、策略性的人力資源能力(strategic human resources capacity)。¹⁴

⁹此項能力可參閱公共行政著作：Jay R.,Galbraith, Edward E. Lawler III, et al. (1993),*Organizing for the Future: The New Logic of Managing Complex Organizations*.San Francisco: Jossey-Bass.

¹⁰此項能力可參閱公共行政著作：Peter M. Senge, (2006). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organizations*. 2nd ed. New York: Doubleday.

¹¹此項能力可參閱公共行政著作： Gilles. Paquet, (1999). *Governance through Social Learning*. Ottawa, Ontario: University of Ottawa Press. Schein, Edgar H.(1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass

¹²此項能力可參閱公共行政著作： W. Richard Scott,(2001). *Institutions and Organizations*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

¹³此項能力可參閱公共行政著作： Chris Argyris, (2004). *On Organizational Learning*. 2nd ed. Oxford:Blackwell Business; Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

¹⁴此項能力可參閱公共行政著作： Ali Farazmand, ed. (2007). *Strategic Public*

7、財務資源能力 (financial resources capacity)。

8、認知能力 (cognitive capacity)。這項能力特別透過「完全學習」(holistic learning)，以達到知識的創造，提供活力到其他相關治理能力的領域。知識的來源是多方面的，從既有的知識中，透過人類的心智活動，配合情勢的需要而作成必要的決策。

9、電子資訊科技能力(technological capacity) 。在一個電子科學快速發展的 E 化時代，電子政務以及電子文書、網際網路與資訊系統都是文官系統提升行政能力的工具。

10、倫理責任與法律能力(ethical, accountability, and legal/constitutional capacity)。這類能力的培養與民主精神中的公平性、代表性與回應性都有關係。

11、發展行政與行政發展的行政能力(developmental capacity in both development administration and administrative development)。行政能力可以從發展中孕育出來，而發展策略中熟稔行政作業，也能創造行政能力，兩者是並行不悖的。

第三章 全球化下文官改革理論之探討

在本研究建構的兩項轉型指標之導引下，本章將就全球就文官改革理論牽引出的相關轉型模型作一概念上的論述，藉以對全球化的趨勢作一掌握。

21 世紀之特徵，是快速變遷、全球化、超(hyper)競爭及超不確定性。傳統的治理及公共行政模式是無法因應這混沌(chaotic)環境的挑戰。快速變遷及全球化的時代，將使世界進入社會、經濟、政府及公共行政之轉型。新公民化帶來了很多正面及負面的結果，質疑了治理及公共行政的基本設定。正面上，世界變小了，更多人民易於環球的互動，且更多的政府及經濟整合進入了全球共同體。反面上，爲了擴大未來全球之整合，如摧毀般的壓力，在型塑新世界秩序之下，失業是增加，且將擴大了貧窮、不安全、恐怖主義、衝突及戰爭，環顧全球，政府面臨文官缺乏前瞻性之挑戰，當今文官在處理經濟、社會及組織壓力之能力是如此欠缺，故需甄拔更多才智之士從事公共服務。多數的國際社群需共同面對人力資源管理(HRM)的困局，已開發世界共同的問題爲：一、固有文官的老化，對高度之異動形成立即之威脅，且易缺乏品質之替換。二、領導班子間之空窗期日見擴大。三、職場之界定在改變中。四、科技經濟條件快速改變，在工作人力上，將需要高流動的技術混合體。五、來自私部門最佳及最亮眼的強力競爭。六、預算的限制將減少補助及財政誘因，面對企業界，政府更處於劣勢。七、負面的公共形像，已使政府不再是大多數就業者之選擇。(Lavigna& Hays, 2004: 237-8)簡單言之，人力資源管理之人力過程即成爲一體系，體系之組成分子應是相關及整合的。人力資源管理的基本考量爲人力資源管理是廣大文化及政治環境之一部分，環境將影響文官的決定。國家要成功選拔才幹及合適之士進入公務界，所依恃的不僅爲人力資源管理體系的很多因素外，尙需顧及政治、社會及經濟系絡。(Lavigna& Hays, 2004: 239)，故文官能力等相關條件日益重要。

壹、文官永續之高績效理論

首先我們就全球化下文官永續之高績效理論加以探索。世界公部門報告(World Public Sector Report, WPSR)是聯合國國家經濟和社會事務部(UN/DESA)兩年一次所發表有關 2005 年政府在快速變遷社會下人力資源管理改革評量報告。這項報告的重點在討論文官改革的基礎是建構永續高績效理論。其重點置於一、從文化面觀察組織的學習理論，藉以開啓公部門人力的潛能；二、全球化下領導的轉型；三、領導轉換的特質：強調公平性、專業性與回應性。人力資源管理系統在這一基礎下充分把握了全球化下文官制度革新的背景以及行政能力提升的相關指標。這個架構可反映在下圖 3-1 中：

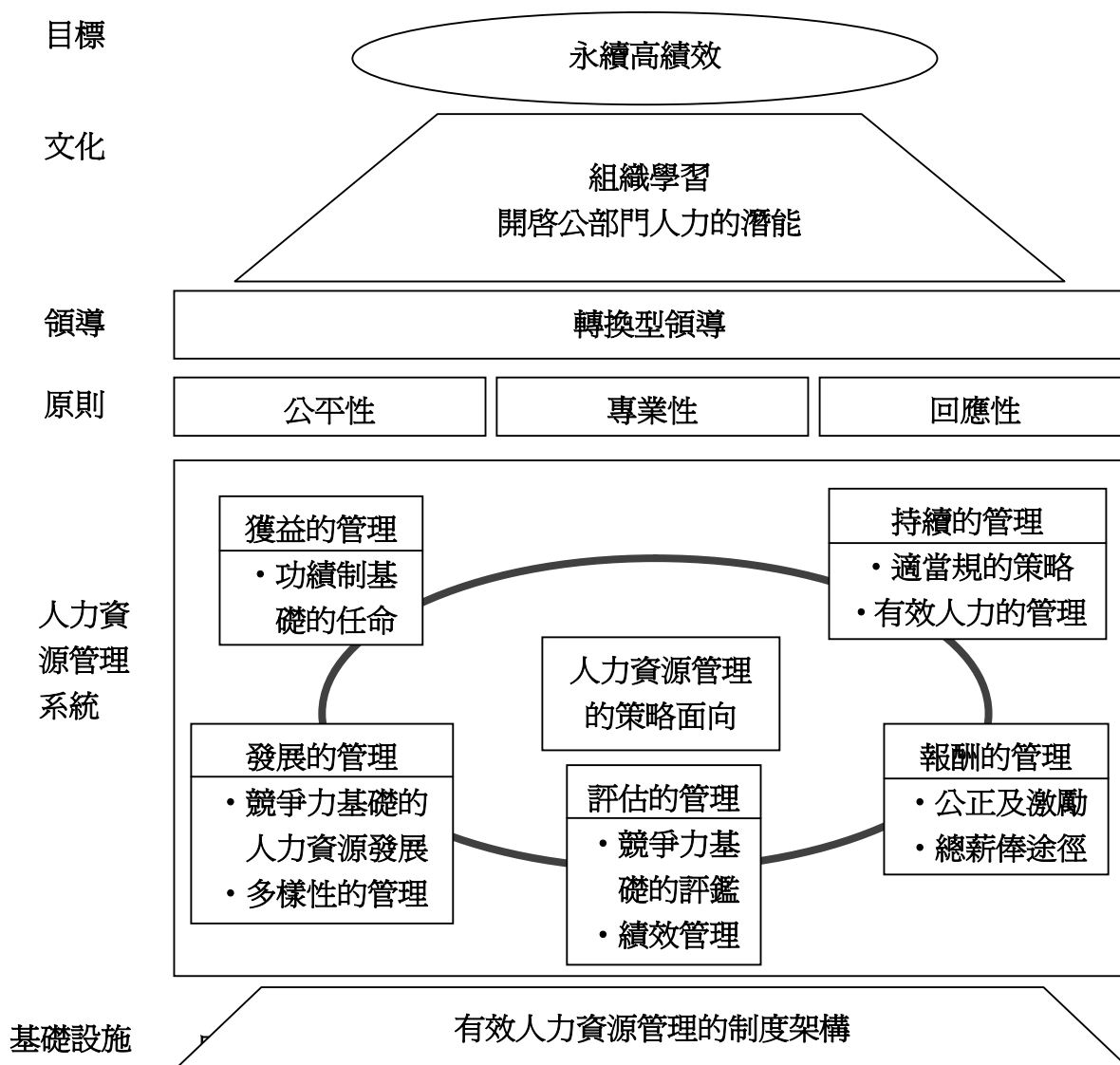


圖 3-1：2005 年世界公部門報告(WPSR)的概念架構簡圖

資料來源：Pan Suk Kim and Kil Pyo Hong(Fall 2006),“Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,”*Public Personnel Management*,Vol.35,N0.3,p.200.Complied by the authors from UN/DESA(2005).

2005 年世界公部門報告渴望建立一個由整體綜合觀點植基於策略性人力資源管理體系，但仍缺少充分的評量發展，但至少已建立一整合機制。而策略性人力資源管理體系中之整合機制基於兩階段之模式，第一階段文官職涯還無法建立連結功績和績效之取向以適用於不同人力資源管理區塊之所需；第二階段職涯基礎之文官建立，已發展出績效管理體系，以評量質和量的績效，同時強化了組織績效。至功績、競爭及績效取向的整合規則參見圖 3-2：

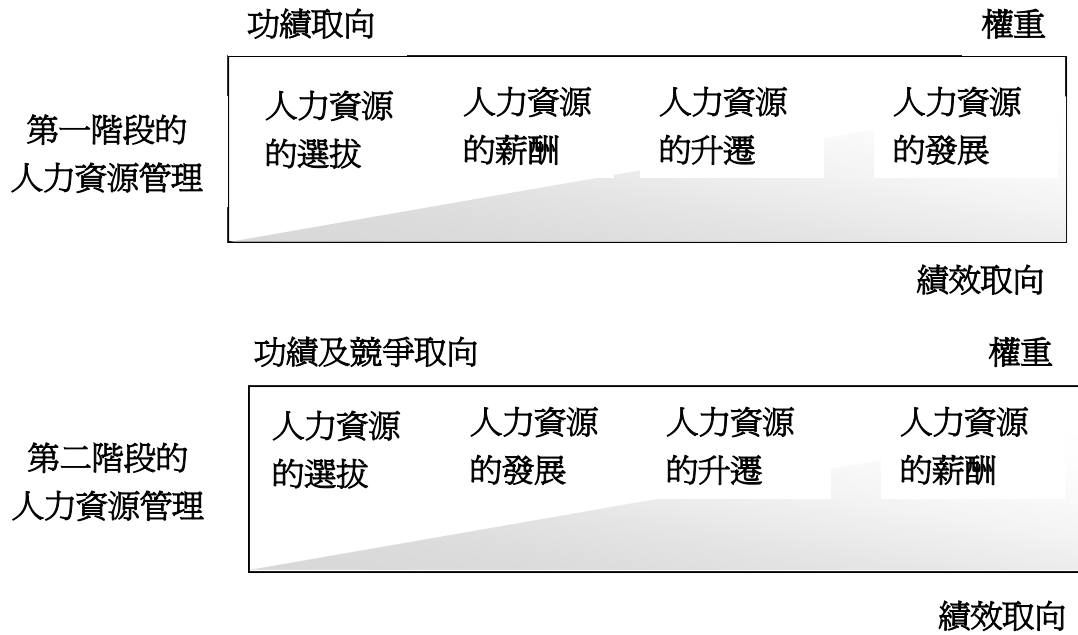


圖 3-2：功績、競爭及績效取向的整合規則

資料來源：Pan Suk Kim and Kil Pyo Hong(Fall 2006),“Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,”*Public Personnel Management*, Vol.35,N0.3,p.206.

貳、文官行政能力

傳統行政能力，可能有其重要性及價值，但不足以好好來迎接上述的新挑戰。必須同在理論、實務上作工具更新，公共治理及行政須發展一組新的知識、技術、文化，並在組織、管理採非直線、新穎管理定向的設計，才能迎接無厘頭(unreason)時代及快速變遷的挑戰。(Farazmand, 2009: pp.1007-8)

全球化的政治經濟概念，常被引用到公共行政的文獻上，但近 20 年來廣被提出且有爭論的是以下三個主要發展概念，1.全面民營化及公共服務功能的外包。2.新公共管理。3.邁向市場化、商業化、公司化的持續改革和轉型計畫。(Farazmand, 2009: P.1010)

承上所述，建立管理的行政能力總體的面向有：(Farazmand, 2009: pp.1011-17)

一、活化公共服務及行政

二、設計策略的能力，其策略有三種：

(一)調適策略；

(二)傳遞服務績效策略；

(三)發展及提昇策略。

三、建立管理型的治理、公共行政的能力，有以下三種：

(一)政府能力

1、危機、緊急之治理及管理。

- 2、建立帶有透明、課責性的協力合夥關係。
- 3、強勢且課責的政府。
- 4、可預知、了解何者不可為及何者不能知。

(二)功能性的工具能力

- 1、制度的能力。
- 2、組織的能力。
- 3.政策的能力。
- 4.政治的能力。

(三)行政能力

而現代化關鍵的行政能力，主要有：

- 1、結構的能力，諸如：集權化、分權化及其他結構安排的型態。
- 2、過程的能力、不僅要包括效率及效果，還要互為因果及自我規律品質的組織行爲。
- 3、文化或規範的能力。
- 4、制度及組織的能力。
- 5、帶有雙環及永續學習精神的學習領導及管理能力。
- 6、策略性人力資源能力。
- 7、財務資源能力。
- 8、尤其是透過全人學習的認知能力，追求知識創新及供給其他治理、行政能力的泉源。
- 9、電子資訊時代的技術能力，諸如網路、資訊系統。
- 10、倫理、課責及合法合憲的能力，合法合憲是含涉民主代議、責任及公平的能力。
- 11.發展的能力，是同時涉及發展行政與行政發展。

參、文官回應性治理

世界公部門報告(WPSR)中選列人力資源管理的三個模型：公共行政、公共管理與回應性治理。其特徵是，公共行政模型與公共管理模型形成對立面，而回應性治理模型是綜合面。此一回應性治理特徵便建構在全球化下每一國家的社會政治計畫作何種的回應。這個模型的對文官制度轉型都能把握住全球化快速變化下的特徵。在層次上這個模型深入到：一、文官制度的特質；二、相應制度的安排；三、職業昇遷的基礎；四、俸給制度核定的標準；五、績效管理的立足點及六、人力資源發展的著重點。根據回應性治理模型特質觀察，它在六個層次上都表現了我們在第二章中論述的文官制度轉型的標準以及行政能力

設計的策略。參見表 3-1：

然而我們不斷的發現，有其一致性或通則性，我們認為某些大規模的政治、社會及組織力量，會使激進的文官改革計畫，持續對民選官員及公民具有吸引力。1.當廣大民眾支持可欲之雇用時，則民眾會對民選官員提出象徵性(symbolic)的請求。2.公共雇用及選舉政治在改變中。3.複雜的官僚體制及已開發的經濟有其優越性(ascendancy)。4.工作人力及心理概念之工作契約本質，存在著變遷的特性。5.公、私部門的雇用正漸模糊化(Condrey&Battaglio,2007:pp.430-1)。但如何在文官回應性與功績制間取得一平衡點是一十分嚴肅之課題。

表 3-1：世界公部門報告(WPSR)關於人力資源管理模型的特徵

	公共行政	公共管理	回應性治理
文官系統	封閉及受束縛的職業性文官	開放及分權化的職位基礎制	開放及規制化的職業性文官：其他的工作職位基礎制
	終身職	固定任期	終身職及固定任期
制度的安排	獨立集中的人事權威	人力資源管理分權下的人力資源	領導人力資源管理的規制者；分權化的人力資源管理
	人事行政	人力資源管理	策略性人力資源管理及發展
	單一薪俸制	個別契約	單一及績效基礎的薪俸制
職業昇遷	資深的基礎	績效的基礎	能力的範圍
薪俸政策	品質及經驗基礎	帶有績效因素的工作基礎標準	帶有績效因素的工作基礎標準
績效管理	專業倫理	績效協議	360 度的課責
人力資源發展	功能性技術	能力	能力及相關技術

資料來源：Pan Suk Kim and Kil Pyo Hong(Fall 2006),“Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions, ”*Public Personnel Management*,Vol.35,N0.3,p.203.Complied by the authors from UN/DESA(2005).

肆、權變的文官體系

美國公共行政理論的偏狹特性，於 1920 年代，甚至 1960 年代時，均未受到學者的關切與重視。全球化時代，美國公共行政的發展受到挑戰。當前，有兩個主要的方法論的脈絡已然成形。第一個脈絡是在美國 Ferrel Heady 和 Fred Riggs 開創的領域裡，已提出官僚體制是屬於某特定國家政治、經濟及社會系絡中的次

級系統。此類型的理論家可稱之為傳統主義者。第二個脈絡是由更為現代的學興起，典型代表是 Guy Peters 透過互賴變項的界定及經驗證據的系統彙整，所推出的科學整合研究。這種類型的分析，是藉由國內、外學者所研究發現的官僚體制現象，加以分析決定各國的差異處。此類型的理論家可稱之為修正主義者，也是全球化走向的開端。

又修正主義者，批評 1960-1970 年代的傳統主義者的比較行政研究，缺乏可累積的知識，且無科學方法及研究途徑。而傳統主義者批評修正主義者的設定及還原特性，認為新研究途徑在相似政治、經濟、社會系絡之下，對官僚體制運作的比較，無法提出足夠豐富詳盡之研究，且處處受限(Welch & Wong, 1998: p.41)。

Eric Welch & Wilson Wong 認為美國傳統主義及修正主義學者均未能發展出更能應用或更有價值於非西方國家的理論。(Welch & Wong, 1998: p.2)指出研究非西方國家的理論家，有二個選項：一、可採取傳統主義者的系絡評估觀點，是有助於技術採納的選擇，以因應所擬開擴的情境。二、其他國家可採中級(middle range)分析，視此為各地基於管理或政策目的，所發展的變遷或改革理論性模型的適當起點。此中級分析或僅是種區域觀點(Welch & Wong, 1998:p.42)。

因此，E. Welch & W. Wong)提出「在全球壓力下的理論架構」該理論架構的主要變項有四：一、全球壓力；二、資訊技術；三、全球機構及四、效率及生產力。(Welch & Wong, 1998:p44-5)並提出三個相關的假設：

假設一：資訊技術採用愈多，則官僚體制的分權化程度是愈高。(對立假設：資訊技術採用愈多，則官僚體制的集權化程度是愈高)

假設二：全球機構在政策領域的形式化約定愈多，則官僚體制在該領域的決策自主性就愈減。

假設三：在某國家為推動公共管理的效率及生產力，所設計的官僚改革範圍愈廣，則其他國家所為相似性改革的可能性就愈高。(Welch & Wong,1998:pp.46-7)

證諸 2005 年世界公部門報告之兩階段發展模式，基於世界銀行之建議，但國家普遍的人力資源管理的改革評量問題，在不同情境下或不同人力資源管理發展階段是不同的。權變的公務人力資源管理(PHRM)改革模式，反應了多樣的權變因素，見圖 3-3：

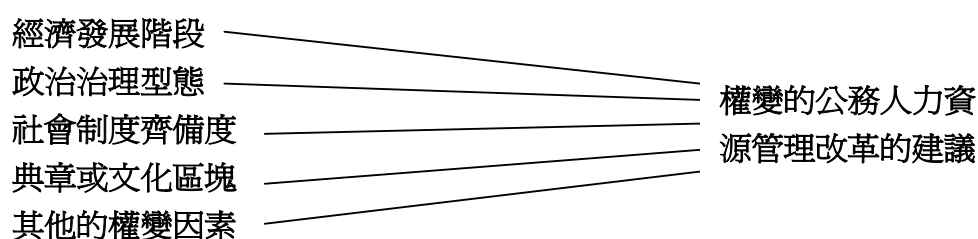


圖 3-3：權變的公務人力資源管理(PHRM)改革模式

資料來源：Pan Suk Kim and Kil Pyo Hong(Fall 2006),“Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,”*Public Personnel Management*,Vol.35,N0.3,p.208.

伍、文官與全球接軌之能力

動態的公共人力資源管理(PHRM)發展包括聚合及分離的論述以及公私部門差異及異質同形(isomorphism)的關係，從實際及理論面觀察。特別是這個模型特別強調公部門與私部門的互動關係，特別凸顯出全球化的展現中，公私部門的互動的重要，以及伙伴關係的發展，見圖 3-4：

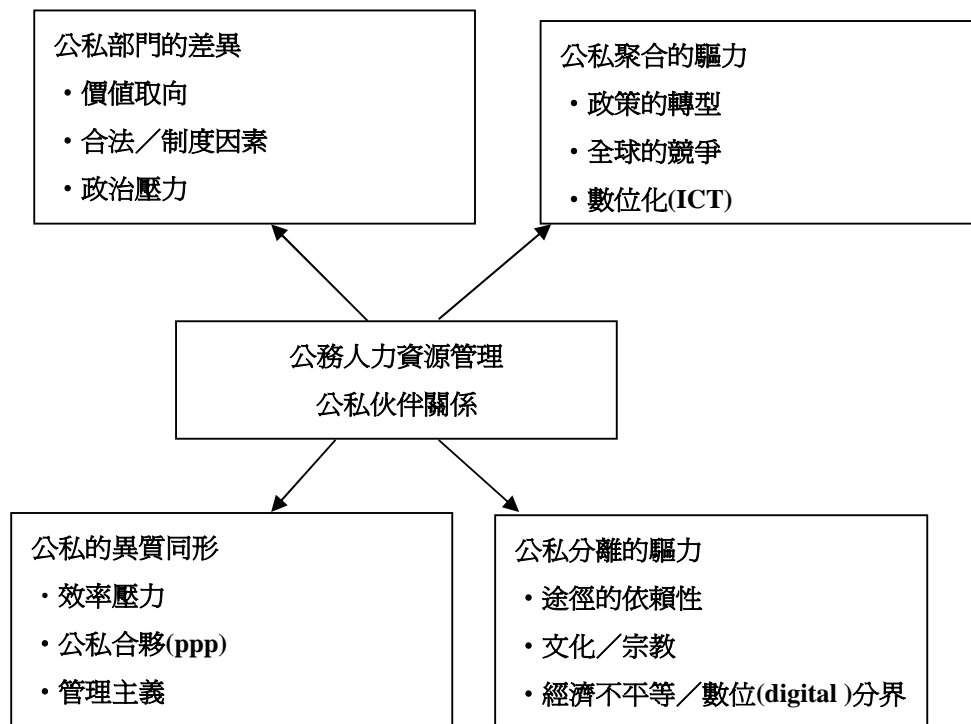


圖 3-4 公務人力資源管理(PHRM)發展之動態圖

資料來源：Pan Suk Kim and Kil Pyo Hong(Fall 2006),“Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector: Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,”*Public Personnel Management*,Vol.35,N0.3,p.211.

P. S. Kim 和 K. P. Hong 以驅力的來源及公、私的差異程度，來說明公務人力資源管理的動態面向，其中驅力來源可分為聚合及分離兩種，聚合驅力強調公、私部門人力同時面臨政策轉型、全球競爭及數位化的影響，驅使公私部門人力資源作因應的變革。其次，分離驅力強調公私部門人力各面臨不同的依賴途徑、文化、典章、經濟、數位等特殊因素的影響，各應有不同的發展策略。至於公、私部門各有不同的體質屬性，在價值取向、法制、政治面向有其異質性，雖謂公私

異質，但在管理上，公私部門卻又有同形的作為，同須考量效率的壓力、公私合夥及管理主義的發展策略。(Kim & Hong, 2006: p.211)

第四章 美國文官甄才與全球接軌之理論模式與機制

壹、發展背景

美國在憲政制度上為總統制國家，總統是行政運作的總指揮，學術上稱其為首席行政者 (chief administrator)。基於立法、司法、行政三權分立之憲政精神，行政部門的運作，均需立基於憲法基礎上，而且也受到三權的制衡。在總統之下行政權比喻為帝王式的權力(imperial power)，但又受到國會立法權的限制，而最高法院又有司法審查權(judicial review)，使行政權或立法權作違憲的宣告。故實質上，美國是一個如哈佛大學教授 Richard E. Neustadt 所稱「三個機關共享權力的機制」(three institutions sharing powers)(Neustadt, 1990)。文官制度的制訂與改革亦受到此一機制的限制。¹⁵

本質上美國的行政運作，功績制度居於重要的地位，對時代變化產生的用人政策也與時俱進，影響的層面是漸進而發展，創造而革新的。全球化發展出現的一個競爭時代，以績效為取向的用人政策更能發揮實效。但用人政策與政治發展實有密不可分的關係。因而美國聯邦政府自建國以來人事政策與制度更迭頻繁，簡言之，歷經菁英紳士用人時代（1789-1829）、分贓用人時代（1829-1883），乃至 1883 年通過美國文官法（A Bill to Regulate and Improve the Civil Service of the United States）（又稱潘德頓法 Pendleton Act），象徵聯邦政府文官制度開始進入改革，功績（merit）競爭考試用人，而非政治分贓用人，成為日後人事管理制度演變之核心。惟當時文官法所代表之意義，係推動改革者主要關心恩給制度（patronage system）下所充斥階級及移民的問題，而不是著重於政府是否晉用優秀人才（Rosenbloom, 1993: 205）。當時聯邦政府用人只有 131,208 人，而次年競爭性職位只有 13,780 職缺，真正因通過考試而任命的人只有 489 人，顯見考試用人的法制在初期階段推行不易（彭錦鵬，1998：315）。隨著 1930 年代世界經濟大恐慌，政府職能及規模急速擴張，所需人力資源類別與專業性亦快速提昇，人事管理之議題與價值日趨多元化，行政權之快速有效性日受重視，傳統功績原則產生鬆動，面臨嚴肅挑戰。就人事行政價值之變遷言，美國各時期所注重之價值，不盡相同，然此亦非代表任何時期主流之價值觀，可以完全取代另一價值，僅主從程度上有所差別而已（Elliott, 1985: 7），茲以圖 4-1 說明之：

故自圖 4-1 Elliott(1985:14)所歸結之美國人事行政價值之變遷及發展從以上之發展，可以推演出在 1980 年代以後，美國人事行政價值之變遷已從強調專業主義變遷至強調績效觀點之效率價值。此種轉變反應出時代的需求，傳統的人事制

¹⁵ 參閱 Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: The Free Press, 1990). 本書對總統行政權力的運用有相當深入的分析，且以總統為中心對行政權的運用有分析至為透徹。

度係建立在集權化、一致化的邏輯上，各機關基於業務之同質性高，同一套法令大致即可。但隨著政府職能的擴大、多元，一致化人事制度無法一體適用，各國紛紛進行人事改革，而其改革的核心觀念即為分權、解除管制，增加人力資源管理上的彈性及績效管理。

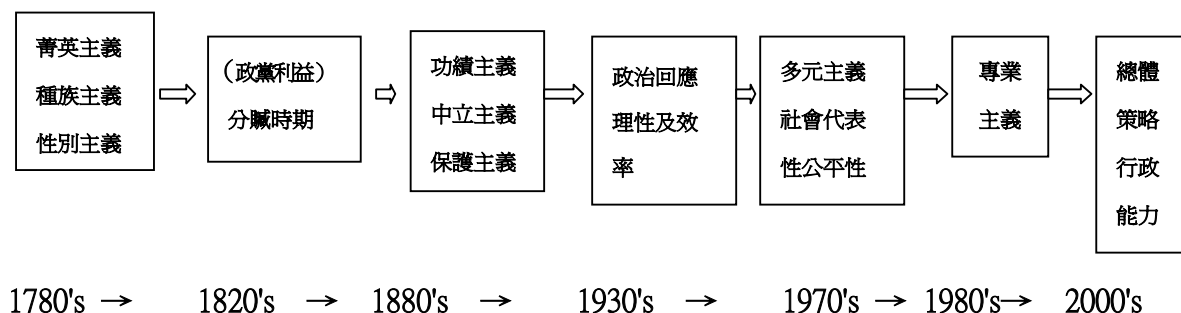


圖 4-1：美國人事行政價值之變遷

資料來源：修改自 Robert H. Elliott (1985), *Public Personnel Administration: A Values Perspective*, Reston, VA: Reston, p.7.

百年後 1978 年的文官改革法 (Civil Service Reform Act) 是聯邦政府的第二次文官制度改革，和前次不同處在於此次改革涉及更屬人事管理面向的改革，且企圖調和更多政策價值。除引進上述各項人事政策價值，同樣以功績制度為首要政策目標外，更將聯邦政府人事管理應遵循的功績制度原則 (merit principles) 擴大為九項，其要點為一、在公平及公開競爭下力求智能取向；二、在所有人管理層面採公平對待；三、同工同酬、適當之激勵及獎其優者；四、在公共利益上維持廉正之行為標準；五、具效率及效果之用人管理；六、晉用人員與否取決於個人或組織中之績效；七、有效的教育、訓練；八、保護員工免受不當政治力或選舉之影響；九、保護員工免於合法披露不法資訊後之遭受報復¹⁶。

現代各國文官法及人事制度無不強調功績與才能原則，但詳備於於法令中，則以美國文官改革法為代表。在功績制原則中，除九大原則外，另有人事措施上的十一項禁止事項(Prohibited Personnel Practices)須遵守，以充分保障公務員之權益¹⁷。一、禁止因種族、膚色、宗教、性別、祖籍、年齡、身障、婚姻狀況、政治結社等原因，歧視任何公務人員或職位應徵者；二、禁止對於請求為某種人事處分，或其處分正在研議中之個人，促成或考慮與其有關之任何推薦；三、禁止利用職權，強迫推展政治行動，要求政治捐獻，或對拒不照辦者施予報復；四、禁止對任何個人，就其參與競爭以取得聯邦職務之權利，予以故意欺騙或阻撓；五、禁止對任何個人施予影響，使其退出競爭考試；六、禁止超越法定職權，對

¹⁶ U.S. Civil Service Commission, *Introducing the Civil Service Reform Act*, Nov. 1978. Also see "Civil Service Reform Act" *U. S. Public Law*, 95-454, Oct. 13, 1978.

¹⁷ *Ibid.*

於職位應徵者或職員，許以任何特殊優惠待遇或利益；七、禁止在本機關內任命、進用、調升或晉級其親屬；八、禁止藉採取或不採取人事行動，作為對於行使申訴權，拒絕從事政治活動，或合法揭露違反法規、管理不當、浪費公帑、濫用職權，或公共衛生或安全上所具實質特別危險之職員之報復手段；九、禁止對公務員或申請職位者因訴願，作證或揭露信息而受到不利之人事決定；十、禁止對公務員或申請職位者其影響自己或他人績效的行為有差別性對待；十一、除以上各情事外，對於其他人事行動，予以作為或不作為，以致違反直接與功績制有關之法規（許南雄，2009，164-166）。

表 4-1：文官改革法(CSRA)的立法結果表

條款	內容	保障	彈性
功績原則	明確化功績原則，導引人事政策	✓	✓
人事管理局(OPM)	為契合總統的期望，設置一個制定人事政策的機關		✓
功績制保障委員會(MSPB)	免於政治化，確保功績制而設置的機關	✓	
高階文官	為了高階管理者，設置了獨特的人事體系	✓	✓
資深者(veteran) 偏好	稍微阻擋資深者的偏好，以擴大候選人才庫		✓
議價權	賦予公會在有限議題上有法定的議價權	✓	
示威權	免除管制，俾能實驗新的人事體系		✓
管理彈性	塑能分權化的人事權威，減少請求敵對行動的範圍；設新進人員的試用期		✓
績效的評鑑與薪資	提供出可界定、培養、獎酬高績效的手段		✓

資料來源：Moynihan, Donald P. (2004), "Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act, Competing Administrative Doctrines, and the Roots of Contemporary Public Management Debate," *The Journal of Policy History*, The Pennsylvania State University, Vol.16, No.1,p.5.

就當代公共管理爭議的根源，就文官改革法而言，係管理專家們彼此在為建構優勢的文官模型而戰。一方面，傳統主義者，捍衛著保障的教條(doctrine)，主張文官體系僅能維持著中立能力，且要遠離政治的影響。另一方面，改革者建構了新的彈性教條，主張為政治領導者創造追求績效及回應力的誘因。此彈性的教條，取自於私部門的管理模型，遠不同於不尋常的公共管理。彈性教條的不尋常之處，旨在強調管理的裁量及控制，並視此為可欲的管理實務，對保障的教條及保障雇用者，認為是好的管理及勝任績效之必要理念，而構成首要慎重及直接的挑戰。進一步，諸多困擾倡導保障教條的是彈性的倡導，同時有賴於績效及政治

回應，此是公平有效的，且緊密地與改革理由相結合。而保障的倡導也擔心的官僚體制日益政治化，會是不可避免的結果(Moynihan,2004:pp.1-2)。又關於文官改革法(CSRA)的立法結果，可參見表 4-1(Moynihan,2004:p.5)。

因此，新的功績制度原則不僅將考試競爭用人的意涵融入積極保障各弱勢團體的平等就業機會，同時也將薪俸、績效、訓練、人力運用、服務行為及禁止報復條款等功績原則和精神，擴及於人事管理各層面，更符合全球化的時代的精神。

貳、美國聯邦政府職位性質類別及甄選原則分析

從全球化的特質觀察，美國聯邦文官制度下各類型文官仍立於傳統與現代的機制上激盪，美國聯邦政府職位性質之分類，依美國聯邦政府法典第五篇「政府組織與員工」(Title 5, United States Code)收錄經立法程序完成之文職人員(civil service)人事管理法律及聯邦政府行政命令典則第 5 篇第 1 章(Title 5, Code of Federal Regulations)則收納細部行政命令，將文職職位大致分為兩個層次，首先區分為競爭職與除外職，其次不論競爭職或除外職，依任用型態亦可區分為永久性、臨時與限期任用。競爭職¹⁸係指需依循所訂競爭程序用人的行政部門內所有職位，但不包括法令明定排除者，和 1978 年文官改革法設置的高級行政主管(Senior Executive Service, SES)以及法律明定的某些國會和司法部門職位；而除外職則是指另有人力任用程序的非競爭職職位(主要可細分為 Schedule A, B, C 三類別)，同時也用以指涉依個別法排除適用第五篇人事管理制度的機關(施能傑，2009：16-17)，如美國郵政總署、調查局、民航局、退伍軍人事務部退伍軍人健康局、田納西流域管理局、財政部國稅局、國務院、國土安全部、國防部等。SES 是將早先 GS16~18 合併的新制，不分職等。競爭職或除外職均包括永久性(永業)職位與臨時性職位，擔任永久性任用之競爭職工作取得競爭身分(competitive status)。獲有競爭職身分並合於下列情況，其任用性質自動轉為永業任用：一、任該職位服務滿 3 年以上，年資中斷不得超過 30 天；二、通過適當之非競爭性考試；三、由任用單位證明其過去 1 年之工作績效優良且建議授予永業資格；四、合於人事管理局就該職位所定資格條件。一旦取得永業任用資格，日後則無須再經公開競爭之考試可依法回任、調任、升任等。因此，其任用程序必為經公開競爭考選程序(施能傑，1999a：48)。目前行政部門內真正完全適用第

¹⁸競爭職職位係採職位分類制度，根據工作內容區分為一般俸表(General Schedule, GS) 15 個職等。

五篇競爭職者比例可能已降至 20 %以下(Schuh, 2006: 49)。

(一) 競爭職文官

所謂競爭職係指於必須以競爭考試方式用人，除了法令明文排除之職位及須經參議院同意後方可任命之職位者，與 1978 年文官改革法設置之高級行政主管職位以外的行政部門內所有文官職位，均屬於競爭職，甚至包括立法及司法部門中，明文規定適用文官法者。

依文官法第 2 條規定，對於申請擔任分類職位者，應舉行公開競爭之考試，並照競爭考試之結果，依分數高低遴選任用。同時對於任何擔任公職者，均無任何義務捐助政治獻金或提供政治服務，也不得因拒絕前開事項而遭受免職或其他不利處分。此一規定，係在建立文官中立意識，去除分贓制的流弊。從價值層面來看，似乎抗拒政治回應的價值而接納效率價值，但須注意者，文官法初訂定時，分類職位僅佔聯邦文官總數之 10%，其他職位仍可由首長政治運用，因此，文官法之建立並未完全排除政治力之介入，畢竟分類職之歸屬，仍須由具高度政治意涵的總統來決定（熊忠勇，2005：88）

因此，各機關辦理人力遴選時，不論是甄補程序或遴選內容等，都必須遵行第 2301 條所揭示九項功績制度原則，公務人員之甄補應從適當來源中選擇合格人員，並致力涵蓋社會各階層人力。遴選（selection）與升遷應該經由公平與公開的競爭程序為之，以確保所有公務人員與申請職位者皆享有平等合理的競爭機會能力、知識與技能方為關鍵。故公開甄補、工作效能及效果、平等就業機會和弱勢優惠保障均至重要。

(二) 除外職

屬於法令規範不屬於競爭職的機關或另有任用程序的職位，雖然與競爭職之甄選方法不同，但仍需遵循功績原則，就其範圍而言，除外職位的類別相當多，包括法令明文規範某些機關的職位不屬於競爭職，如：田納西流域管理局、美國郵政局、國家安全局及退伍軍人事務部醫護人員等。根據 OPM (1998: 5)的研究指出，多數除外機關在甄選程序上與一般機關並無明顯的差異，仍遵守一定的功績規範。以職位別而言，除外職位包括包括 A、B、C 俸表職位人員、郵政人員、退伍軍人調適制度所任用之人員，由於郵政人員、退伍軍人調適制度所任用之人員非屬本報告研究範圍，以下僅針對 A、B、C 俸表職位人員做一說明（參照熊忠勇，2005：89-91）。

A 俸表職位係屬非機要性或政策決定性特質之職位，亦非高級行政主管職職

位，但採考試甄補人員乃係非切實際（impracticable）的職位。這類職位所涵蓋的範圍依行政命令不斷調整，依美國聯邦政府行政命令點則第 5 篇第 1 章第 213 節規定，大致包括：總統任命無需參議院同意之職位、牧師、檢察官、語言翻譯員、心智障礙人員、體能有嚴重障礙人員擔任的職位、部分時間或間歇性時間的非臨時性職位、臨時性或間歇性聘用的專業性、科學性或技術性專家職位、各地方依契約雇用或按次計酬或兼差的醫師、外科醫師或牙醫師、協助房人聾人和殘障人士讀譯等工作性質的職位、無適合本國公民而經人事管理局同意後改由外國人擔任的職位及總統實習職位等。

總統實習職位係總統根據管理實習計劃（Presidential Management Intern Program）設立，該計畫依 1977 年總統行政命令第 12008 號首次成立，1982 年大幅修正，其主要目的在吸引美國各學術機構中有興趣從事各項公共政策有關之計畫管理及分析之研究生服務公職，故先提供具時間性之除外職，若表現優異再於日後轉為競爭職。因此其甄選之程序必須為具認可之美國學術機構之碩、博士生，且具美國公民資格者始可提出申請，同時期必須先經畢業學院院長、系主任或主修學位主任依各校之推薦方法推薦之，而後參加人事管理局所舉辦為期 1 天之結構式評鑑中心法，自所有被推薦之人選中挑出最後人選，每年以 400 人為限（OPM，1998：104）。惟此類人員僅獲得候用資格，人事管理局並不負責直接推介任用，僅為此類人員舉辦工作博覽會，供各機關甄選聘用，一旦經機關聘用，初任者均由第九職等第一俸級任用，任用期限 2 年，得申請延長，並得升任至第十一職等。實習期間人事管理局提供其永業發展及訓練之機會。實習結束後，若其表現優良適合機關需要，機關亦可將其改認為永業職成具條件式永業職。

B 俸表職位自 1910 年設立，主要指非機要性或政策決定的工作，但採用公開競爭或一般性競爭考試程序甄補人員係非切實際的職位。這類職位所涵蓋之範圍也是依行政命令不斷調整。B 俸表職位的甄選方式，曾在 1980 年停止後，因尚未提出新的替代考試，所以成為聯邦政府新進人員最主要的聘用管道，機關只要可證明現有內部人力中缺乏合於職位資格條件之人員，即可不經競爭考試方式直接用之，直至 1990 年新的考試制度（ACWA）提出為止。

C 俸表職位係機要性或政策性決定性質之職位，此為 1953 年由 Eisenhower 依總統行政命令所設立之職位，其設置之原因係欲藉由此類高級職位作為政治任命以領導各部會，貫徹總統的政策，因此商得文官委員會的同意，以行政命令設置 C 俸表，屬一般俸表十四職等至十八職等具決策性之高級職位，不經考試進

用，只要經執政黨認可即可進用。所有 C 俸表任用者其直屬長官必須是政治任命主管，包括總統任命者、非永業高級行政主管人員或 C 俸表任用人員。惟高級主管職設立後，C 俸表職位絕大多數均改為第十五職等以下的職位。

以上各俸表中，不論何種職位名稱或類別之遴選，由於遴選管道多，是以並無一固定之遴選模式，大多由各用人機關全權處理，其用人之程序亦毋須遵循上述競爭職之公開遴用程序。

(三) 臨時性職位

臨時性任用類別的職位係指任用期間有限制的任用方式，就狹義而言，美國聯邦和州政府之非常任性或契約性公務人力制度，乃為 Thompson and Mastracci (2005:125-142)所稱「非標準工作安排」(nonstandard work arrangements, NSWAS)之臨時雇用 (temporary employment)、部分工時雇用 (part-time employment) 和季節性雇用 (seasonal employment) 等彈性公務人力 (flexible public workforce)，而就廣義而言，則可指 Condrey and Battaglio, Jr. (2007: 425) 所稱「激進文官改革」(radical civil service reform) 之主張：消滅工作保障和功績保護、採用績效薪資 (pay-for-performance) 和「任意雇用關係」(at-will employment) 制度。

依人事管理局就臨時性雇用訂有準則，規定此類職位之適用情況：1、為因應工作量的尖峰需要；2、該職位未來之工作量狀況屬不確定；3、研議中規劃為外包性質之工作空缺；4、原為永久性職位但先以臨時性用之，以保留給預期受裁減永久性任用公務人員轉任之用。準則中特別規定此類人員不得用以規避永久性人力員額上限與相關福利成本支出亦不可作為是永久性任用前之試用，並規避適用競爭性考選程序 (Merit System Protection Board, MSPB, 1994: 4)。

(四)、高級行政主管職位制度

吸引及留住人才，一直是政府機關的難題(Pfiffner & PreSthus,1967: 329)，礙於待遇及聲譽之影響，高級人力之流動甚鉅，因此期待規劃建構高階層公務人力，並授權行政機關首長彈性地甄補任使(Huddleston & Boyer, 1996: 35-500)，此一趨勢，美國亦然。1967 年文官委員會遵照行政命令 (executive order) 規劃高級人員訓練，1968 年成立聯邦行政主管訓練學院 (FEI)，該學院舉辦高級主管訓練方案 (約 7 週) 與主管領導訓練方案 (約 3 週) (Stahl,1983: 278-279)，分批調訓高級主管人員，積極培育高級人才。1978 年「文官改革法」則載明「高級人力管理體制」，即高階行政主管職 (Senior Executive Service, SES)。

高級行政主管職位的設計可溯自 1953 年第二次胡佛委員會的報告建議，1978

年文官改革法因此設置了高級行政主管職（Senior Executive Service, SES），在永業文官體系外，另行建置獨立之高級文官制度，並藉此達成常任文官回應政治性任命官員的政策目標(Nigro and Nigro, 1994 : 40)。

高級行政主管職位包括原列一般俸表十六職等到十八職等及首長俸表第四至第五職等無須參議院同意由總統直接任命之職位，其人事管理制度自成體系，與競爭職不同。高級行政主管職位可分為「永業保留職位(career reserved position)」和「一般性職位(general position)」。前者指須永業任用人員出任的職位，欲擔任此職位時須經人事管理局之審核同意；後者指永業保留職位以外的任何職位，可自永業任用人員、非永業任用人員、限期任用人員(limited term appointee)出任。各機關自行規劃總數和人員類別數，但均需經人事管理局核定，依人事管理局核定之資格標準，常任人員(career appointee)，數額不得低於 SES 總額 85%，限期任用人員任期為 3 年，限期緊急任用人員(limited emergency appointee)任期約 1 年半，不得高於 SES 總額 5%，非常任人員(noncareer appointee)機關首長政治任用人員，不得高於 SES 總額 10%¹⁹，以 2005 年為例，實際有 6769 人(OPM, 2007 : 75)。同時為防堵分贓制死灰復燃，政治性任命的非永業之高級行政主管不得超過總數的 10%，個別機關政治性任命之高級文官亦不得超過該機關高級文官之 25% (Aberbach and Rockman, 2000 : 82)；限期緊急任用和限期任用兩類人員總數不得超過高級主管職總數的 5%，機關內限期任用人員總數最多為該機關總數的 2% (施能傑, 2009 : 23)。

高級行政主管職位之甄選係各機關依法律及人事管理局所訂規定，自行訂定各類 SES 人員甄選計畫，並實際負責遴用人選。各高級行政主管職所需之資格條件自行設置標準，並以書面通知所屬人員。其中，永業保留職位之資格標準，應循五項大原則²⁰制定，一般性職位則需與人事管理局諮商後方得制定其標準。其甄補之程序係由機關遴選後，在提交人事管理局獲得資格認證後正式任用，經 1 年之適用取得永業人員資格，而後每 3 年須重新審定資格(recertification)，審查內容係以績效為基礎，確認其能否繼續擔任高階人員工作。由此觀之，美國的高級行政主管制度雖未強調契約之形式，但基於績效決定待遇、每 3 年重新審查

¹⁹ M.W. Huddleston & W.W. Boyer, *op.cit.*, pp. 109-128.

²⁰ 第一，標準要能反應執行職位職責所需之專業性（技術性）與管理性的知識、技能與能力之深度與廣度。第二，標準要明確，可用於排列職位候選人名次順序供競爭選用。第三，所有標準均需具備工作相關性，但得不必強調本機關之工作相關經驗，以利甄選機關外之人員。第四，標準不得就一般俸表相當職位已訂有的最低教育資格和最低工作年限再增加規定，也不得包括其他法令禁止採用的標準。最後，當原有標準更改時，舊標準應繼續適用兩年。(施能傑, 1999:310)

資格的規定，已具實質的契約精神，並試圖結合政治與行政兩途徑，希冀高級文官扮演政策伙伴，協助政務官推動各項政策，授予機關首長對高級文官有相當大的人事權，其獎懲、去留，均取決於績效良窳。

綜合上述四種職位之設計（熊忠勇，2005：91），俸表 A、B 職位的設計主要係基於取才上技術取向的設計，其遴選程序、方法較為簡單，著眼經濟效益，而 C 俸表職務，顯係著眼基於政治回應的設計，或係行政領導價值的需求(Elliott, 1985)。因高級行政主管職位等級高於 C 俸表人員，故總統政治性任命人員中，與一般文官層級最近的即為 C 俸表人員，而此些人員亦為總統將其政策理念、影響力延伸到機關底部更深層的傳播者。此外，高級行政主管職位，兼具效率與政治回應之要求。效率方面因其為重視績效的彈性契約用人制，已非傳統永業的文官價值。在政治回應的價值面，與其彈性設計與政治任命有關。1981 年雷根總統上任後，增加高級行政主管的政治任命人數，以有效控制官僚體系，顯偏向政治回應性。但 Aberbach and Rockman (2000)的研究，高級行政主管制度建立以來，其設立目標仍有欠缺。

C 俸表職位與高級行政主管職位的設計，是一種屬於文官層級的政治性任命人員，主要原因便是民選首長為了有效領導日趨膨脹且以文官為主的行政國家。James Wilson(1989)曾表示，總統用以控制官僚體系的作法包括人事權、預算權、組織重組等，但最直接的方法即是人事權的運用，美國總統可以運用的政治性任命人員相當多，而此類文官層級之政治性任命約達半數左右。某種意義上之政治與行政的界限是頗值檢討的。

叁、考試制度

1883 年的文官法（Civil Service Act，又稱潘德頓法 Pendleton Act），確立美國聯邦公職必須透過公開競爭考試而取得的制度。初期聯邦政府用人需有 131,208 人，而次年競爭性職位只有 13,780 職缺，真正因通過考試而任命的人只有 489 人，顯見考試用人的法制在初期階段推行不易（彭錦鵬，1998a：315）。其後競爭性職位日漸隨聯邦政府人數在二十世紀初期大量增加而成長，逐漸變成為文官體系的主流。不過，以目前包括郵政人員（大約 77 萬人）在內的聯邦文職人員人數約 269 萬人而言，透過競爭性甄選而任職的人數共有 133 萬人，仍然僅佔全體聯邦政府人員的 49.5%（OPM, 2005：9）。

美國聯邦政府公務員甄補方式規定需在公開公平的原則下，分為競爭考試與非競爭考試二種，前者指考試成績最優者，始能被錄取或任用，目前進用方式大都由用人機關自行辦理。由於競爭職位的考試制度相當繁複，因此將針對考試之應試資格、甄選程序、考試方法、考試技術及其退伍軍人優惠制度等分別述明之。

肆、考選機關

聯邦政府的人力遴選模式為用人機關自行辦理，主管機關從旁監督與技術協助的合作型態。1978 文官改革法將文官委員會（1883-1978）改組為「人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）」與「功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board 1979~）」。²¹人事管理局是總統的人事幕僚機構，亦為美國聯邦政府最高之人事主管機關，又是行政機關之最高人事幕僚單位，依據增訂之「人事管理授權」條款：「人事管理局局長得將全部或部分職權，含舉辦競爭考試之職權，授予行政部門首長或其他試用競爭職位機關之首長」²¹，人事管理局與聯邦政府各部會是平行機關，得依授權規定，由各行政部門依法處理人事職權相關事項。

人事管理局之職權，載明於美國聯邦法典第五篇及其增訂條文中，即規劃與執行一般人事行政事項，分述之為（一）職掌第一職等至第十五職等文職人員之考選及第十六至十八職等人員之遴用，（二）人事調查（資格是用於忠貞查核），（三）特別任用事項（如退休軍人、殘障人士、婦女、少數民族任用等特別任用事項），（四）訓練培育與人力發展，（五）激勵獎金與員工福利，（六）人力策略與績效管理事項。在考試方面，主要工作為規劃與指導聯邦機構共通職系之競爭考試。以初任人力甄選而言，根據第 1104 條規定 1996 年起人事管理局實際上已多授權給各用人機關自行辦理考試（行政法官除外）。各機關人力資源部門主管先與人事管理簽訂授權協議書後，並由該部門內經人事管理局認證通過（需定期重新認證）的人力甄補者辦理之，獲得授權的機關自行遵行法律規定下，根據需要和人力遴選專業程序設計職缺公告、招募、遴選方法、遴選程序和決定等等。另外，各機關必需建立內部監控課責制度，並由經人事管理局認可且不負責甄補工作者提交年度自我檢視報告，送人事管理局查核，該局可決定是否繼續授權或終止等（施能傑，2009：17）。

除「人事管理局」外，聯邦政府的另一獨立機關—「功績制保護委員會」，其並不隸屬於人事管理局，係維護功績制度與保障公務員對抗濫權及不公正之人事處分之人事機關，其人事功能係人事管理局之監督與制衡機關，主要之職權為（一）對於所執掌事項進行聽證及裁決；（二）監督機關及公務員落實前項之決定；（三）對行政部門之文官體系及功績制進行研究，並向總統及國會提出報告；（四）審核人事管理局訂定之規章。此外委員亦應向總統及國會提出年度預算與有關執掌之立法建議。我國之公務人員保障暨培訓委員會之設置及功能即類此。

²¹ U.S. Civil Service Commission, *Introducing the Civil Service Reform Act*, Nov. 1978. Also see "Civil Service Reform Act" *U. S. Public Law*, 95-454, Oct. 13, 1978.

伍、甄選程序

一、競爭職位

各用人機關可以選擇第 3304 條所允許的三種程序，遴選競爭職人力：(一)公開競爭性考試 (examinations)，需遵行第 I 次章各法律條文的規範辦理。(二)職缺經公告後並無有能力者應徵時，可改採非競爭性考試。(三)如特定職位或整個職組的職缺屬於人事管理局同意的應徵人力嚴重短缺或有特別重要僱用需求者，用人機關經公告職缺後，可不受第 I 次章中第 3309 到 3318 條規範 (指三人法則和退伍軍人優惠)，辦理直接甄補 (施能傑，2009：18)。

至於甄選之作業，人事管理局在官方網站上提供說明及技術協助²²，並出版操作手冊 (OPM, 2007)，其甄選之程序依下列步驟進行之：(參照施能傑，2009：18-19)

(一)首先先確認職缺工作內容並公開招募

用人機關遴選人力前必需先公告職缺，統一納入人事管理局依法建立的完整單一入口網 (稱為 USAJOBS)，該系統提供非常方便、多樣和互動查詢的求職資訊和協助²³。

(二)評鑑方法

用人機關接受應徵者資料後進行應徵者的評鑑，並落實第 3304 條揭示實務性 (practical in character) 公開競爭性考試方法，窮盡可能公平地測試出所有應徵者之能力和適任性之目標。人事管理局並未規定必需用何種考選評鑑方法或工具，由用人機關針對每個個案自行設計，但要求所採用的方法一定要符合「員工遴選統一性綱要 (Uniform Guidelines on Employee Selection)」²⁴所要求具備工作關聯性的效度和信度，即能評鑑出為達成工作職責績效所需的職能/ 知識、技能和能力 (KSAs)。

(三) 建立合格名單

依據前述評鑑標準，將所有應徵者的相對表現評定分數或等次，並由此建立所有合格者的候用名單 (register)。如果該次評鑑僅針對特定職位時，則名單僅用於該次；如果評鑑可用於許多相近職位時，通常名單可維持一年有效。所有應徵者都應收到評鑑結果通知書，未合格應徵者可向用人機關提出再審，用人機關應指派其他人員再行審視，並做成最終決定，應徵者不得再向人事管理局提起訴願²⁵。

²² <http://www.opm.gov/StaffingPortal/index.asp>

²³ [http:// www.usajobs.gov/](http://www.usajobs.gov/)

²⁴ 29 CFR Part 1607

²⁵但應徵者如認為遴選程序有違平等就業機會或缺乏工作相關性等措施時，可向功績制度保護委員會提起訴願。

(四)從合格名單中遴選最後人選

當遴選作業完成後，用人機關依實際需求補缺。其依法分為兩類，如應徵者是根據傳統總分排序法所建立的合格名冊，考選單位就根據名冊中的順序，每一空缺職位至少要推薦三位人選名單（**certificate**）供用人單位遴選任何之一，此即習稱的「三人法則（**rule of three**）」，法令上要求用人單位必須根據「功績與適任（**merit and fitness**）」作為遴選決定的標準²⁶。

二、除外職之規範

不論是除外職 A、B、C 表中那一個具體職位名稱或類別²⁷的遴選，由於可供遴選管道非常多，各有其規定²⁸，並無一個固定的遴選模式，整體而言，各用人機關全權負責辦理，且其用人程序無須循上述競爭職的公開競爭用人程序。例如，優秀學生計畫（**Outstanding Scholar**）下，受認可學校的研究生畢業成績平均 3.5 以上或大學畢業生在 4.0 以上或列班上前 10% 者，各機關如需補實 GS 5/7 職務，經公告職缺後，皆可不經競爭考試程序，直接遴選。根據 2000 年總統行政命令第 13162 號實施的聯邦職涯實習計畫（**Federal Career Intern Program**），各機關可以在除外職 B 表中的 GS-5, 7, 9 職務中，不必經公告職缺程序，直接遴選符合人事管理局所訂資格者擔任 2 年期的實習（施能傑，2009：22）。以我國國家高等考試錄取律之低，報名人數之多，行政成本過高之情行下，此或不失為可行參照之方。

除外職位可由法律規定、總統決定，或根據人事管理局之行政命令（5 C.F.R. § 213.101）。人事管理局可以在職位不適宜用競爭性考試時作此除外職位的規定，例如軍中牧師、律師及政治任命人員（5 C.F.R. Part 213, Subpart C.）。各機關自行設定除外職職位的資格時，除包括與執行工作相關之經驗與訓練外，仍須遵守不得設定年齡上限、最低教育程度規定以及退伍軍人優惠等原則。

三、臨時性職位

就其甄選資格及方式大致分為 2 類，臨時性雇用及定期性任用，根據美國人事管理局 Office of Personnel Management, OPM) 所公佈的 USAJOBS 網站資料，這兩類人員的資格條件及甄選方式如下述：

(一) 臨時雇用人員（**temporary appointment**）：其進用條件為 1、為期不超過一年的短期職位；2、在一至二年內，基於機關重組、裁併、特定期間必須完成或特定尖峰期間的工作職位。3、不定期或季節性的工作職位。其限制條件為：1、此類人員不可有實習期間，亦不得轉換工作。2、一般而言，各機關必須訂定特

²⁶ 5 CFR 332.404。

²⁷ 5 CFR Part 213。

²⁸包括 Presidential Management Fellow (Intern) Program, Student Educational Employment Program, Outstanding Scholar, Federal Career Intern Program, Bilingual or Bicultural, Veterans Readjustment Authority 等。

定的雇用期限，如有必要則最多以延長一年為限。3、不定期或季節性工作得在一年內不受延長次數限制。進用方式為 1、大多數此類職位必須經過公開競爭考試。2、然曾為「和平工作團」員工、30%的傷殘退伍軍人和符合轉換工作條件的退伍軍人，則可不經公開競爭考試。

(二) 定期任用人員 (term appointment) 其進用條件為 1、專案計畫工作 (project work) 的職位；2、超出全職常任人員工作量 (extraordinary workload) 的職位；3、已決定廢除的職位；4、未來組織將重組的職位；5、未來基金來源不確定的職位 (uncertainty of future funding)；6、功能上可委託外包的職位。另進用方式為：1、大多數此類職位必須經過公開競爭考試；2、符合轉換工作條件的退伍軍人和 30% 的傷殘退伍軍人，則可不經公開競爭考試。又其限制條件 1、此類人員的運用期間為 1 至 4 年；2、此類人員在工作期間結束後，必須自動離職；3、第一年的工作期間可視為試用期間，並可隨時要求此類人員在試用期間內離職。

四、高級行政主管職位制度

各機關應依人事管理局所訂規章自行訂定高級行政主管職人員的甄選計畫，並且實際負責遴用人選。法律並明訂白宮內任何官員或單位均不得直接或間接地就獨立管制性委員會內高級行政主管職職位人選的任用和免職，行使審核或同意權。永業高級行政職初任人員的甄選必需是開放式架構，亦即應從現任文官內所有合格人員團體，以及非現任文官中所有合格人員團體中甄選人員，因此，高級行政主管職兼採內升與外補的管道。無論採何種管道，初任人員甄補的程序，首先是經機關遴選，然後再提交人事管理局獲得資格認證後，機關方得正式任用。人事管理局要求各機關制訂 SES 人員資格標準須符合：1、能代表成功執行職責所需的專業性 (技術性) 與領導管理性的知識、技能與能力之深度與廣度；2、標準要相當具體明確，可用於評量應徵者和排序；3、均需具備工作相關性，但不得強調本機關特定之工作相關經驗，以利甄選外機關之人員以及 4、不得就 GS 相當職位，其已訂有最低教育資格和最低工作年限再增加規定，也不得包括其他法令禁止採用的標準 (施能傑，2009：23)。其甄選之程序如下：(彭錦鵬：2005b：71-74)

(一) 公告並組成高階人力資源委員會

機關遴選 (即各機關當欲補實職缺時)，必須經正式公告周知，再自高級行政職候選人計畫或其他來源之人選中遴選。遴選工作由各機關自行設立的一個或多個高階人力資源委員會 (Executive Resource Board) 負責，委員會成員均由機關首長自所屬人員中任命之。委員會具體職掌包括審核各永業高級行政主管職職位每一候選人的主管資格條件，並向有權任用者提出書面的遴用建議。高階人力資源委員會就永業高級行政主管職人員遴用建議的決定，必須遵守人事管理局所訂功

績用人的幾項最低要求。

(二) 資格審核

高階主管資格已獲機關遴選者尚需經資格認證。認證由人事管理局負責，該局內設有多個資格審核委員會 (Qualification Review Board)，就各機關申請任用的高級行政主管職人員，審核是否核予出任永業高級行政主管職職位的資格認證書。永業高級行政主管職人員的資格標準，由人事管理局和各類資格審核委員會諮商後制訂，基本上該項標準需能反映出候選人是否具高階人員經歷，鑑別出候選人是否已成功參與人事管理局所核訂的永業主管發展計畫，以及具備充分的彈性可使具有特殊特質的候選人能成功地展現其特質並獲任用。人事管理局列出擔任高級行政主管職職位共同必備的資格條件稱之為「核心能力條件」。

(三) 試用

經資格認證並由機關正式任用的初任人員，必須經一年試用期限方取得永業高級行政主管職人員之資格，此後，其免職非依法定原因不得為之。試用期滿後辭職或被免職的永業高級行政主管職人員，除非再經功績用人程序被選任，否則不得再出任另一永業高級行政主管職職位。參加甄選人員有權利要求機關提供關於永業高級行政主管職職位人員甄選程序的資訊，並且得向機關申請提供機關就自己是否合於資格條件的決定文件。但是候選人不得就高階人力資源委員會、資格審核委員會或有權任用者關於高級行政主管職任用之決定，向人事管理局提起訴願。不過，人事管理局有責任就各機關是否遵循功績用人要求規定進行查核，並可要求機關作必要之更改。

除上述甄選程序外，人事管理局進一步列出擔任 SES 需共同必備的資格條件稱為「核心能力條件 (Executive Core Qualifications)」²⁹，並定期檢討調整內容，目前採行的標準包括變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通等五大面向，各個核心面向均有細部的特性說明和能力面向。

陸、考試方法

依據美國法典第五編第 33 章有關公務員考試、選拔、任用之規定，美國甄補公務員的方法分為競爭考試與非競爭考試二種方式，前者是指僅考試成績最優者，始能被錄取或任用，後者是指凡考試及格者，不論成績高低，均能被錄取或任用。

美國聯邦政府自 1955 年起進行聯邦新進人員考試 (Federal Service Entrance Examination)，1974 年以後改為專業與行政終身職考試 (Profession and Administrative Career Examination, PACE)，採筆試、實作、口試(oral exam)及考評

²⁹ <http://www.opm.gov/ses/recruitment/qualify.asp>.

(assessment, 亦稱為學經歷評估審查)。1990 年以後, 採行新制「美國行政永業考試 (Administrative Career with America, ACWA)」, 根據美國 Luevano 法令, ACWA 考試主要用於初任 GS-5 與 GS-7 之人員(相當於我國高考三級), 適用於規定在原本專業與行政終身職考試(Profession and Administrative Career Examination, PACE) 的 110 項職務範圍內, 職務分為 1.一般行政、人事行政與資訊行政 2.健康、安全、環境類 3.書寫與公共資訊 4.商業、財務與管理 5.福利審核、稅務、法務 6.執法與調查 7.其他等七種考試類別 (許南雄, 2009: 180)。ACWA 考試方式與內容對各機關都有拘束力, 一旦該機關決定採用 ACWA 考試後, 將受法規所規範, 不得隨意修改應考人最終分數與排名, 不同職別內職系的具體筆試測驗內容不同, 但都包括兩部分, 一是與工作類別相關的文字邏輯與量理解兩類能力之多重選擇題, 一是應試者提供個人在學校或其他工作領域的經歷、技能和成就等書面資料。此外, ACWA 尚有一種稱為 rating schedule 的測試方法, 通常包括關於詢問應徵者相關訓練、教育與工作經驗能力的問題, 可單獨使用或和前項筆試或面試等並用。但 1990 年代中期以來, 分權和授權化下的各機關已很少使用 ACWA 為取才管道 (MSPB, 2008: 36)。1994 年 11 月 20 日以後, 美國聯邦政府為簡化考選程序與提高行政效率, 廢止原來全國統一實施的 ACWA 考試中的筆試, 將考試改為非強制性。該措施實施後, OPM 不再受理新申請人登記, 各用人機關出缺職位時, 須於 OPM 的聯邦政府雇用資訊系統(Federal Employment Information System)公告, 可採個別考試(case examination)方式自行辦理, 或與 OPM 合作, 以 ACWA 考試或其他方式決定申請者的列冊候用順序。

美國採競爭考試方式任用者所使用之方式包括行政永業職考試 (Administrative Careers with America, ACWA)、考試、筆試(written test)或實作測驗(physical test of performance)、口試及學經歷評估等。除競爭考試外, 其餘尚有暫時性任用措施、除外職僱用措施、建教合作、選擇安置及總統特殊任聘等方式, 可見考試僅取才方式之一, 惟任用方式亦需依法辦理, 內升外補制兼顧 (許南雄, 2009: 181)。

ACWA 考試依舉辦方式的不同可分為集中與非集中考試 (assembled and unassembled examination)。集中考試係指在全國各地集中考試, 適用較基層的職位, 可能是筆試或實作測驗式結合兩者, 筆試為紙筆測驗, 通常為選擇題。而實作測驗則視所欲測驗之工作性質而定。非集中考試並無筆試, 通常適用於一些專業性無特殊經歷、高等學位等要求之職務, 完全以應考人申請書之內容、工作經歷及相關訓練或資格文件(如證書、訓練證照等)或生活經驗等內容決定錄取與否, 所有應徵人員經評比後亦會獲得一項競爭分數(competitive score), 此分數之功能即相當於測驗分數, 並據以排列應考人名次。1994 年廢止 ACWA 的全國統

一考試後，有意公職者需先查職務空缺狀況，再將履歷直接交給用人機關應徵。由於考試之方法多元化，其他考試內容為各機關自行發展並經 OPM 核准的人員甄補方式茲大致如下：

（一）筆試（written test）

人事管理局對某些職系會要求需有筆試或實作測試（written/ performance tests）³⁰，通常是需要大量人力的專業性或行政性職別初任或低職等職位（GS 5/7 或以下），該局每年定期至少在各州辦理兩次全國性筆試。筆試內容為工作能力測驗與個人成就歷程(Individual Achieve Record, IAR)二種測驗。應考人總成績須合併工作能力測驗與 IAR 成績計算。工作能力測驗主要為辭語推理、數的推理、專業學科測驗或一般公務測驗；IAR 內容為有關應考人在學校、工作或活動之經驗、技能且已成就之選擇題問卷，設計目的在於藉由評估應考人在專業工作方面之特質，以作為筆試的輔助工具。

（二）評估表(rating scheule)

評估表主要用以評估申請人相關訓練、教育、經驗等能力問題，因其與 ACWA 考試所衡量之能力面向不同，故可單獨使用或與筆試、面試結合運用，適用於人力資源管理、法律、經濟、外交、社會科學及其他職缺。應考人完成評估表後，將於公告截止日期後一週內收到結果通知書，此時即決定錄取與否，不似傳統集中考試，僅將申請人列入候用名冊而已。

（三）訓練與經驗評量法(training and experience measure method)

訓練與經驗評分法廣泛用於各用人機關，用人機關將應考人報名表所填的學歷、工作經驗等資訊當作標準，據以評分與甄補人員。惟美國心理協會(Aerican Psychological Association)認為不具公平性，一般亦普遍認為效度非常低。

（四）工作範例檢閱(work sample reviews)

工作範例檢閱則是指要求應考人參與工作模擬，而此項模擬具備職務所需的關鍵要素。

（五）結構化面試(structured interviews)

結構化面試是指由口試委員以相同或近似問題詢問應考人，以區別應考人彼此間能力的差異並據以評分。典型的問題內容通常以關鍵事件(critical incidents)詢問應考人，其根據以往經驗的處置方式。

柒、考試技術及命題內容

考試技術則著重客觀性、公平性、正確性、可靠性、便利性及快速性要求，而基於功績制考試原則，亦受「公平就業機會」影響，兼顧少數民族團體任職權

³⁰詳細資料見 <http://www.opm.gov/qualifications/policy/test-reqs.asp>.

益，及顧及退伍軍人與殘障人士權益。

美國聯邦文官考選制度發展深受考選技術變革的影響，在 1883 年以前美國並無文官考試制度，考試用人權屬各部會職權，嗣後 1883 年通過潘德爾頓法，開啓功績制公開競爭文官考試，由文官委員會統一辦理，當時係採筆試，考試技術相當單純，變化幅度不大，進入 20 世紀後期資訊科技時代，網際網路快速發展，以及美國聯邦人事管理總署將考試用人授權各部會自行辦理，考試用人權鐘擺又從集權一端擺回分權另一端。至於美國各州及地方政府文官考試制度發展亦是如此，深受考選技術的影響，而且變革幅度更大。

關於美國文官制度發展可簡略區分為下列個階段：

一、分贓制度時期：1829 年至 1883 年，政府嚴重貪腐、濫權。

二、反對分贓制度時期：1883 年至 20 世紀初，美國國會於 1883 年通過潘德頓法，該法剛通過時，僅適用於 10% 職位分類人員，大多為華盛頓特區之書記人員。

三、文官考試標準化時期：20 世紀前半段，受科學管理學派影響，著重效率及標準化，當時政府工作較為單純、偏基本技術性，宜建立標準化程序考選人才。例如，當時聯邦政府文官委員會成立考試部門，負責辦理聯邦政府文官考試事項，該委員會是進入聯邦政府舉辦考試之單一窗口。聯邦各部會無法自行舉辦考試，1920 年代後聯邦政府考選用人採集權制。1978 年文官委員會改為聯邦人事管理局亦採集中辦理考選聯邦員工，應考人到該局，填寫標準化申請表格，參加該局辦理的考試，再等待通知其符合那個部會的何職位之資格條件。

四、彈性化時期：資訊化時代，知識管理工作愈多，考選用人愈強調彈性、分權、法令鬆綁。1995 年美國聯邦政府廢止標準化應考申請表，1996 年聯邦人事管理局授權各部會自行舉辦公開競爭考試。20 世紀後期，聯邦各部會可自行彈性用人，各部會大都使用資訊科技建置自動化用人系統，自行招募、考選員工或利用聯邦人事管理局的 USAJOBS 網站之網路用人一站化系統。

觀諸演變過程，初期聯邦職位經由功績制公開競爭考選者約僅佔 10%，經推動標準化考試程序，至 1951 年約有 87.5% 聯邦政府職位採功績制文官考試。20 世紀後期進入資訊科技時代，轉型為無紙化考試階段。至今美國聯邦政府職位採功績制文官考試已低於 20%，Anna Marie Schuh 認為美國聯邦傳統文官考選制度正在加速崩潰中，亦即大部分聯邦部會已不再使用共同的人力資源管理程序，各自以自動化考選用人系統甄補員工。(Schuh, 2006)

美國自二次大戰後建立職位分類制度以來，1950 年代，62% 聯邦人力是在第 1 到第 5 職等，最高的 5 個職等只佔 11% 的人力。但是到 2000 年，數目逆轉，最低階 5 個職等只有 15% 的人力，而最高的 5 個職等則佔了 56% 的人力(The National

Commission on the Public Service, 2003: 4)，顯示由 1950 年代聯邦主要勞力、低階技術之文職人員到 21 世紀轉為從事知識密集之管理領導工作。1960 年代，聯邦政府擴大民權、保護消費權和環境權，因此也吸引相當優秀的人才投入。然而，可預見之未來，一半以上的資深管理者都將有資格辦理退休（The National Commission on the Public Service, 2003: 4）。因此 1990 年代末期以來，最值得關切的反是面對聯邦人力的老化、可預見的退休潮和龐大、一條鞭式的文官薪俸制度等問題，應如何解決。

聯邦公務員的平均年齡在 1990 年只有 42.3 歲，但到 2001 年已提高到 46.5 歲。同時根據 2003 年 9 月的數據顯示，22% 的公務員年齡超過 55 歲的最低退休年齡。而 30 歲以下的公務員只佔聯邦人力的 6%。美國聯邦人力的老化主要來自 1990 年代推動「全國績效評估」期間，不斷精簡人事同時裁掉現職人員，使初任人員大幅度減少進入聯邦政府，人力結構因此快速老化（MSPB, 2004b: 2-3）。故美國聯邦政府考選用人於 1990 年代後期進入「自動化用人系統」，聯邦人事管理局經由該總局的 USAJOBS recruitment Web site，推動網路招募一站化。應考人建立一個聯邦履歷表，尋找聯邦工作職缺後，一按鈕就可向出缺單位傳送履歷表，亦可將其履歷表登載在 USAJOBS 網站上，各部會亦可上網查尋符合資格條件的應考人。

美國地方政府考試制度中較具特色者為：

一、當場考試制度（Walk-in Civil Service Testing）

係指應考人無需於考試前報名，僅須於考試當天到考場，當場選擇其所要參加之考試，填妥表件，符合資格，立即考試。美國威斯康辛州係美國政府第一個採行此種重大且前無先例之文官考試制度，之後許多州及地方政府機關採行此項考試制度。一般美國地方政府機關於網站上公布考試訊息，應考人亦可選擇於網路上報名，採用電腦化測驗，應考人可上網查詢成績，人事部門將考試合格名冊以電子化方式傳送用人部門，以利即時通知應考人面談決定任用與否，縮短考選用人時程及程序。

二、網路考試

無紙化之網路時代之來臨(Cobrer,2000)，其優點為對組織及應考人而言，成本更低，且網頁可即時提供與工作有關的完整資訊，再者，應考人可不必離開工作崗位，就可報名，又可向全國招募優秀人才供用人機關遴選，不受地區限制（John Mooney, 2002）。茲舉一例說明美國文官網路考試辦理情形，以加州政府舉辦的幕僚服務分析師職位網路考試而言，新的考試包括評估應考人的學經歷。概念與聯邦政府的美國行政職業考試（Administrative Careers with America）相似，係個人過去經歷問卷評分表（a Life Experience Questionnaire），以 1976 年建立及

1994 年修正的工作分析所獲資料為基礎。該分析資料產生經確認的核心技術能力，這些核心技術能力為擔任所有州政府幕僚服務分析師職位工作所必備基本知識、技術及能力。

考試含括 175 個問題，評估應考人在每一個核心技術能力的背景及他們的學經歷條件。問題經專案小組成員製作及審查，他們均是熟悉幕僚服務分析師職位的專家。在問卷中，應考人回答其具有何種經驗及於何時完成。如具有則可得分，若是在五年內則可加分。得高分者被列在合格名冊上。評分採用總成績模式，非總平均分數模式，應考人在每一核心技術能力項上均須獲得規定最低分數以上，最低分數由工作小組設定，一改以往文官考試採總平均分數模式，有些應考人可能考試及格，但有些核心技術能力卻不及格，即不具備勝任工作重要技術能力。為確保應考人在每一項核心能力的深度與廣度，只有已準備好從事該項工作應考人始能列入名冊中，俾使用人單位可很快找到其所需要人員。

應考人可在家裏參加考試，且不限時間，作答方式用聽的或看的皆可，即新的考試使用最新的科技，使用網路或可聽語音按鍵電話的工具。考試僅詢問應考人背景，所以並無安全性問題或考量。考試時間每天 24 小時均可。網路考試：網址：<http://exams.spb.ca.gov>。該系統由加州政府人事局員工所創造。應考人申請考試需使用社會安全號碼。為了怕資料流失，考試分成 10 個部分，每一部分作完，應考人需按確定鈕後，始得進入下一單元，進入下一單元後不得再回上一單元更改答案。所有應考人資料，每星期整理一次，然後予以評分並將成績公布在網路上，應考人可上網得知其考試結果。（參照葉炳煌，2006：145-6）

當然，對於文官考選資訊化之趨勢仍須面對許多潛在的問題，例如：首為效度問題。依據美國功績制保障委員會研究調查發現，傳統考試採用之評估方式效度較高，效度（validity）係指用來預測應考人將來勝任工作能力的程度。滿分為 1 分，分數愈高，表示效度愈高。然表 4-2 所示之工作樣本測驗、結構性口試、一般智力測驗、工作知識測驗，均優於美國聯邦人事管理總署的行政職業考試（Administrative Careers with America），而線上測驗及加州幕僚服務分析師職位網路考試所使用之訓練與經歷問卷調查表（行為一致性模式）之效度則為高。又美國其他聯邦部會、州及地方政府限於人力、經費及缺乏考試專家，網路考試往往使用學歷高低及工作經驗長短等效度較低之評估方式，雖然達到「效率」預期目標，卻缺乏「效度」。

表 4-2：美國文官考選各種評估方式效度分數排列表

效度優先順序	評估程序名稱	效度分數	備註
1	工作樣本測驗 (Work Sample Tests)	0.54	<p>一、效度 (validity) 指用來預測應考人將來勝任工作能力的程度。</p> <p>二、滿分為 1 分，分數愈高，表示效度愈高。</p>
2	結構性口試 (Structured Interviews)	0.51	
3	一般智力測驗 (General Mental Ability Tests)	0.51	
4	工作知識測驗 (Job Knowledge Tests)	0.48	
5	訓練與經歷 (行為一致性模式) Training and Experience (behavioral consistency model)	0.45	
6	工作試用程序 (Job Try-Out Procedure)	0.44	
7	非結構性口試 (Unstructured Interviews)	0.38	
8	自傳資料衡量 (Biographical Data Measures)	0.35	
9	應考人參考資料調查 (Reference Checks)	0.26	
10	工作年資 (Years of Job Experience)	0.18	
11	畢業成績 (Grade Point Average)	0.17	

12	訓練與經歷（以年資為記分方式） Training and Experience (point method)	0.11	
13	教育年限（Years of Education）	0.10	

資料來源：Merit Systems Protection Board (2005a)

再者，過度重視彈性用人與回應性、人際互動能力的無法充分顯現與掌握、挑戰經驗法則、考試偽冒風險之增加、過度僵化之學經歷條件等，使工作核心能力（competency）及發展潛能甚至人力品質易被忽略。該局所授權考試作業手冊（OPM Delegated Examining Operations Handbook）將核心能力視為「一種衡量一個人成功地執行工作角色或職位功能所必備之知識、技術、能力、行為和其他特質的模式。」即確認成功執行工作所需一般性及技術性的核心能力，顯非僅工作經歷或學歷能以辨識。故美國聯邦人事管理局亦正推動核心能力途徑（competency approach）以解決各級政府法制部門訴訟案件等人才問題。此外，測驗方式多用於行政、文書與辦公服務等類，各機關可依其業務性質不同自行採取筆試或實作測驗。

捌、評估美國文官制度的時代趨勢

整體言之，聯邦選拔人才及考試過程，更為邁向分權化，並以此來獲取動能。運用以網路為基礎的技術，來掌握整合集權化及分權的優點以協調提升效能。最大的新自動化人才選拔及考試體系，是由人事管理局(OPM)在聯邦政府選拔第一站方案中組織而成的。選拔第一站方案旨試圖同時聚合多數政府金字塔的選拔過程，及啟動當代技術以諮商、選拔及補任政府的職位。基本上，公務人力之選拔，是由政府組織將有關公務服務工作的有效資訊，傳遞普及滿足於需求者，網路及電子溝通系統在理想上是便利此選拔過程的。(Llorens & Kellough ,2007: p.2)

回顧美國參議員 George V. Voinovich 曾向布希總統提出「人力資本的危機」的一份報告，要求注意在未來聯邦合格人力不尋常大幅退休的事實。此報告當時提出的問題為 1990 年代之人力減縮及不足額雇用職位上人力，是缺乏策略觀的。關鍵的建議之一，即是增採自動化人力系統來探索聯邦的雇用過程。針對此人力資本危機報告，即帶動了聯邦官署開始重新思索有關選拔的人力管理過程。2001 年政府主計署(GAO)設計了「人力資本的策略管理」，當時視為高風險的政府運

作，布希總統的管理議程(PMA)中提出了五個全聯邦政府的管理改革策略，而選拔第一站的創新規畫，即是其中策略之一，針對人力資本的策略管理及擴大強化 E 化政府而來的，視此為達到「一流公民中心的電子化政府(champion citizencentered electronic government)」之手段。此外，國會通過了「2002 年 E 化政府方案」，透過在管理及預算局(OMB)中設立了資訊(information officer)，來強化管理及推動電子政府服務。(Llorens & Kellough ,2007: p.3)

而選拔第一站方案之目標與內容，2003 年 8 月 4 日，美國工作網站已全面升級及修正並上線啓動。此新的網站意圖從工作尋求者所發現的就業機會資訊裡提供出一個聚合性平台，以使聯邦機關能發現潛在的就業者。此概念謂之選拔的第一站。此舉旨在容許有興趣的個人去發現工作職缺的資訊，且技術升級將實際申請職位及完成初試之覓求工作者，能真正上線併入選拔第一站。此外，覓求工作者能建構 5 個網路基礎的簡歷，行銷自己於美國工作網站，俾使聯邦機關的選拔者能評估申請者的品質。(Llorens & Kellough , 2007: p.4)凡此均不斷地催生了美國人力甄補的網路選才過程。

此外，美國功績制保護委員會(MSPB)發現聯邦政府的選拔和雇用過程，已慎重要求在公告工作職缺部分，要有徹底、特別的程序，MSPB 的報告，提供了當代技能層面所需工作人力的高標。現在聯邦受雇者的平均年齡是 48 歲，意謂著下個 10 至 15 年間，有一大批受雇者要達退休年齡。至 2010 年保護表所示即有 60 萬聯邦人力屆退，因此，建議要選拔新工作人力予聯邦政府，且須是有關鍵技能及知識者。

MSPB 的政策評估主管 Steve Nelson 指出美國政府並未進行雇用及訓練人民，以替代退休者的才能及技術。布希總統至為關切此政府潛存的工作人力危機，布希政府已明確指出透過所列舉的人力資本發展五大關鍵目標，來支持改革人力資源的功能。S. Nelson 認為政府職缺的公告、申請及任命，MSPB 會務實的創造更多的作業流程線及簡化系統。選拔過程會隨不同的機關而有差異，但多數無法提出非常好的工作，來吸引、雇用優質的工作候選人。MSPB 最新的報告，為推動職缺公告，聯邦政府在選拔及雇用過程，要發展及執行廣博的選拔策略，並要推動政府作業流程化及標準化(Leonard,2003:p.36)。

檢視上述，策略性的人力資本管理是晚近美國的甄補趨勢，1970-1980 年代美國公務界的寧靜危機(quiet crisis)，其特徵是：一、民眾對民選及派任官員缺乏信心；二、媒體及政治候選人大大重擊了官僚人員；及三、一個令人憂慮的公務體系。而此寧靜危機迄今尚存，現今的危機，尚有：一、一大批即將屆退的政府人力；二、政府工作線上缺乏足夠的年輕人；三、基層政府機關之技能出現不平衡狀態；四、在主管及資深領導人上缺乏好的訓練。

美國主計局 GAO(general accounting office)2001 年已提列了聯邦活動之政府面向的人力資源管理之高風險表。因此，P. C. Light 於 2002 年力主強勢公務體系的五大特徵，1.採用機會式的激勵方式，來執行某些具國家價值的事情，2.從頂尖人力市場來選拔人才，3.提供組織運作的工具及能力，4.提供把工作做好的獎酬及 5.針對民眾及領導人所關切者去作為。(Soni,2004: p.157-8)

長期以來，引導美國決策者關切相關的公務情況者，主要的影響因素，有一、對人力資本重要性之認知不足；二、退休(在 2004 年，有將近 90 萬(50%)受雇者將陸續離職)；三、薪傳問題(pipeline problem)；四、裁減員額(down sizing)；五、選拔及雇用(recruitment&Hiring)；六、能力問題及技能落差；七、監督及領導議題；八、回應危機的創新力；九、領導風格的改革；十總統的管理議程。(Soni,2004: pp.159-67)而化危機為轉機的可行之道，有一、策略性的人力資本管理；二、大力強化人力資源計畫；三、理解新的公共服務；四、發展主管及監督者的才能；五、管理各種工作人力技能的改革；六、人力資源管理實務的改革；七、重塑公務倫理。根據 P. C. Light(2002)之見，若僅有高薪及具侵略性的選拔，尚無法解決政府的問題，尚需提供一、具挑戰性的工作，二、彈性的組織，及 3.寬廣的職場途徑。(Soni,2004: pp.168-74)

美國功績保護委員會(MSPB)1998 年對將近 2000 名的新進受雇者作調查，發現這 2000 名新進者在尋找工作之例行性申請過程，有幾個問題：一、有 47%的人在網際網路上不知道聯邦政府所登錄的工作職缺；二、有 14%的人不認為工作之公告有提供足夠的職位誘因的資訊；三、有 25%的人不認為任用之決策是在合理的時間內作出決定的。(Soni, 2004: p.162)

是故，策略性的人力資本管理必不可少，且要將人力資源策略與組織的使命、核心價值、目標相連結。策略性的人力資本管理，是針對組織的編制、組成及才能，促其能適應使命、技術及勞力市場的改變。政府所需採取的一些關鍵人力資源管理途徑，有：一、發展策略性的人力資源計畫及彈性選拔、再訓練、獎酬受雇者的工具；二、需要決定政府的核心才能，以及決定建力內在的服務能力或與私部門簽定服務契約；三、機關需持續連結人力資本政策及機關使命、策略之運作(Soni, 2004: p.168)。

第五章 美國文官培訓與全球接軌之理論模式與機制

壹、發展背景

一、訓練的法制化

美國的文官的培訓制度係隨著文官制度的現代化與配合環境的需要逐步建置而後成熟。1883年《文官法》或稱《潘德頓法案》(Civil Service ACT or Pendleton ACT)實施後，開啓了美國文官制度現代化之濫觴，而關於培訓制度的法制化，首見於1930年由美國總統頒布之行政命令，旨在規定文官委員會(Civil Service Commission)與政府各部會辦理文官訓練班事宜，爾後1958年《公務人員訓練法》(Government Employees Training ACT)的通過，正式確立了文官培訓的法律依據。又1970年頒訂《府際人事法》(Intergovernmental Personnel Act of 1970)，除了在促進功績制度下六項原則的落實外，並規範聯邦與州一級主管訓練事項；1972年再通過《平等機會僱用法》(the Equal Employment Opportunity Act of 1972)，除加強甄補的公平性外，同時規定各部門單位須制定相關訓練方案，以增進並發揮員工潛能與知識發展；1974年再通過的《員工綜合培訓法》，除了再擴大訓練功能業務與範圍外，並增加對失業公務員的訓練項目。至此，美國公務人員的培訓制度已趨完備(Sims, 2002: 197)。

二、訓練的主管機關與職掌

1978年《文官改革法》(Civil Service Reform ACT)實施後，將原有的「文官委員會」改組為「人事管理局」(Office of Personnel Management, OPM)，並另設「功績制保護委員會」(Merit System Protection Board, MSPB)，以做為監督並保障公務人員的主要機關。其中，人事管理局是總統的人事幕僚機關，總統在聯邦政府人力資源的代理人(agent)，除負責聯邦總體人事管理政策之規劃、制定外，並執行有關總統對人事管理之政策意向。

人事管理局體制為首長制，局長任期四年，並設副局長一人，皆經總統提名、參議院同意後任命，另設助理局長至多五人，係由局長任命。檢視1978年文官制度改革，裁撤1883年成立之文官委員會(Civil Service Commission)，另成立人事管理局的原因，在於解決原文官委員會一方面作為總統之人事管理政策幕僚；另一方面又要監督總統與機關首長之人事作為是否有違功績原則或濫權情事，這樣的雙重角色原文官委員會功能係難以兼顧(施能傑，1999a: 13-4)，因此，為解決此困境，遂成立人事管理局，以兼顧監督與幕僚之職。

在功績制原則下，人事管理局除對文官之績效(performance)為追蹤考查及評鑑優劣有嚴格的規定。政府亦開始提供員工完整的組織計畫教育訓練以提升行政績效，而人事管理局身為管理聯邦公務人員訓練相關事宜的主管機關，除了訓練

業務的規劃與評估職掌外，亦進一步要求並協助各機關和部門成立文官培訓委員會，使得在 1980 年以後，美國聯邦政府的機構和部門中，業已開始制訂關於部會本身正式培訓方案與計畫。

1993 年美國政府再造運動 (Reinventing Government)，推動「國家績效評估」(National Performance Review, NPR)，此時，人事行政局，在法規鬆綁、組織精簡的思維下，開始推動層級分工與多元分權化發展，其能妥善運用公、私部門的訓練資源與差異，除了聯邦政府所設成立的訓練機構或由各機關自行辦理的訓練外，並透過民營訓練機構與學校單位進行訓練，充分利用民間與學術的培訓資源，其訓練內容多著重在專業訓練的部分，與政府部門主要負責的管理才能訓練有所分立。

綜而言之，美國公務人員培訓制度之演進，近十年來，美國政府機關的人事部門為因應知識經濟的多元性學習，相關訓練制度與機制亦有漸進轉變中，同時師法企業的成本考量與效率取向作為，而依學者 Ronald R. Sim 的分析，綜合其分析內容，主要轉變內涵為：(一) 運用知識管理以型塑學習型組織，以策略性思維結合訓練內容與組織部門目標，同時重視訓練成果的評量與課責，以進一步結合訓練與個人業務與生涯規劃的發展，創造雙贏；(二) 線上學習(e-learning)的運用活化了訓練的延展性與可行性，同時節省了時間與成本；(三) 訓練需求(need)的發掘與實務工作的契合使訓練更有效性(Sims, 2002: 199)。而上述轉變，亦可代表全球化發展下美國文官培訓制度與時俱進的表徵。

貳、培訓機制

一、美國文官訓練性質類別分析

美國目前的文官訓練主要重點在著眼於高階文官(SES)、中階主管(含主管人員與新進主管人員)以及參與「參與聯邦行政主管後選人發展計畫」(The Federal Candidate Development Program)的公務人員進行有系統的培訓，另關於初階文官方面則由各機關自行辦理訓練。以下茲就高階文官、中階主管訓練的相關項目析述如下：

(一) 高階文官

關於高階文官培訓，即高級行政主管職(Senior Executive Service, SES)，人事管理局除了政策面的事權規劃領導，同時也直接提供發展計畫服務。現行體制下，高階主管能力資源發展的工作是由該局高階主管資源司負責，該司所屬聯邦行政主管學院(Federal Executive Institute, FEI)、東部管理發展中心(Eastern Management Development Center, EMDC)和西部管理發展中心(Western Management Development Center, WMDC)直接辦理發展計畫。聯邦行政主管學

院一職目前由該司司長兼任，兩個中心則分設專責主任，雖然這三個單位均為人事管理局的正式單位，但是自設立以來，就從未曾獲有國會的撥款支應，完全係採從提供服務中收費，自給自足的運作模式(施能傑，1999a：326-7)。而聯邦行政主管學院(FEI)主要係負責聯邦、州以及地方政府的高階文官培訓。

(二)、中階主管人員

美國關於文官主管的明確訓練，最早可推至人事管理局於1984年提出「管理才能發展方案」(The Management Excellence Framework, MEF)，其就行政機關主管層級所需管理才能，分別敘述並說明研習的過程；至於主管機關層級則分為首長(executive 如次長)及中、下階主管，各階層所須才能特質各有偏重。又如人事管理局所研擬之「管理才能評估表」(Management Excellence Inventory, MEI)提供各層級主管人員管理才能發展之標準及其適用度，亦屬主管人員人力發展實施方案。1990年復提出「領導成效架構」(Leadership Effectiveness Framework)強化培育高級主管人才(許南雄，2007：188)。又中階主管人員培訓，係由管理發展中心(Management Development Center)所負責，凡表現良好、能有機會繼續升職者(13-15級等)，都經由推薦至此受訓，此中心經費預算來源亦與上述聯邦行政主管學院(FEI)相同，亦完全係採從提供服務中收費，而從未曾獲有國會的撥款支應，為自給自足的運作模式。

(三) 參與聯邦行政主管候選人發展計畫」(The Federal Candidate Development Program)³¹

此計畫提供了晚近領導發展學習之研究，其為持續不斷的循環評估，密集反饋之訓練，挑戰工作及訓練機會及來自導師之支持。經由結合課程，執行計畫及整合經驗，候選人經歷了為其準備之有力的混合(mix)多樣的學習方法，以面對聯邦政府高階文官的挑戰。剛開始住宿課程訓練的第一週，候選人須準備完成價值基礎的領導技術評估及目標。焦點在於：1.參與積極、支持的學習社群，包含主導及管理領導之論壇，2.準備個人之行政發展計畫，3.建立行政學習團隊(5-7個候選人)，4.經由技術評估方式及演練以提供個人領導技術之回饋，5.建立價值基礎之領導、情緒才智、團隊發展之技術範疇。

二、核心能力與訓練內容

(一)核心能力

美國於1978年創設高級文官制度，並於1984年由Flanders and Utterback共同研究訂定高級文官的管理能力模式，稱為「管理才能架構」(Management Excellence

³¹<http://www.opm.gov/fedcdp/FFALbrochurefinal.pdf>

Framework, MEF), 區分為 12 項管理職能與 10 項效能特質, 並將具體的管理能力項目編訂成 128 題的「管理才能量表」(Management Excellence Inventory, MEI)。MEF 於 1993 年修訂為「領導效能架構」(Leadership Effectiveness Framework, LEF), 再於 1999 年修訂為「高績效領導者」的核心資格(能力)模型, 其中規範高級行政主管應該具備五大項管理核心能力(黃一峰等, 2006: 7), 故美國高級文官的核心能力係以係以變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力建立結盟和溝通等五大面向作為「主管人員核心資格條件」(彭錦鵬等, 2005b: 164)。其相關能力要件內涵, 誠如下表 5-1 所示:

表5-1：美國高級行政主管職主管人員核心資格能力

能力面向	能力定義	需要的具體能力
變革領導 (Leading Change)	整合主要的國家與計畫目標之優先次序、價值和其他因素後, 發展並執行組織遠景的能力。變革領導能力的核心重點是在持續與變革間取得平衡, 即能致力改善對顧客的服務與計畫的績效, 開創鼓勵創造性思考的工作環境, 以及在逆勢環境中仍能維持其焦點、熱忱與耐力。	創造力與創新力、持續學習力、掌握外界環境變化力、接受變革彈性力、服務動機力、策略思考力、遠見力、壓力克服力
人員領導 (Leading People)	極大化員工潛力和要求員工具備高度倫理標準, 以符合組織遠景、職掌與目標的各項策略設計與執行之能力	衝突管理力、文化差異掌握力、廉潔與誠實力、團隊建立力
結果導向 (Results Driven)	作成即時和有效決定, 並經由策略規劃與計畫和政策執行與評估途徑產生成果的能力。成果導向能力強調責任性與持續能力。	責任性、顧客服務力、果斷力、企業精神、問題解決力 技術專業力
企業洞察力 (Business Acumen)	以贏得大眾信任和達成組織職掌的方式, 獲致與管理人力、財務、物品和資訊資源, 並運用新科技強化決策的能力。	財產管理力、人力資源管理力、科技管理力
建立聯盟與溝通 (Building Coalitions/Communications)	運用說服方式解釋、倡導和表達事實與想法, 和內外環境中個人與團體協商, 和其他組織建立密切的專業網絡, 以及發掘影響組織工作的內外部政治之能力。	影響說服與協商力、口頭溝通力、人際互動技巧力、夥伴建立力、文字溝通力、政治洞察力

資料來源：U.S. Office of Personnel Management, Office of Executive Resource (1998), *Guide to Senior Executive Service Qualifications*, Washington, D.C；美國公務人員訓練制度及法規編譯報告, 1998：16-7。

(二)訓練課程

美國在上述核心能力設定下，進一步輔以聯邦行政主管研究院並執行民主社會領導中心（Leadership for a Democratic Society，LDS）、組織績效中心(Center for Organizational Performance，COP)以及全球化領導中心（Center for Global Leadership，CGL）等三大領導訓練計畫，以做為課程設計參考依據。

1、整體課程資訊

關於整體的培訓課程資訊，觀察聯邦行政主管研究院與管理發展中心所出版的課程目錄(2007-2009)，可了解到課程係包括 65 種主題學門，並多以專案研討的型式進行之，範圍大致涵蓋領導統馭、溝通協調、團隊建立、行政管理發展等脈絡。

2、民主社會領導訓練

根據課程之內容，其具有特色且值得注意的課程類型，乃為為期四週的民主社會領導訓練計畫，其旨在增進資深聯邦高階主管的領導技能來加強個人和組織的績效。此方案聚焦於四大主題：個人領導能力、組織變革、憲政體制下的政策以及全球化系絡下的主管行動。(劉坤億，2008：61) 並針對其上述計畫、主題與核心能力設計「民主社會的領導力」(Leadership for a Democratic Society，LDS)課程，以下茲就相關課程內容進行說明：

(1) 課程內容

受訓者主要來源係由各單位機關自行選拔符合資格條件的人員參加，每期訓練的人數約為七十人左右。訓練每年採定期辦理的方式，約一個半月舉辦一期，共計八期，每期訓練時間為四週。在四週的總訓練期間內，以週為單位，區分為四個學習進度，同時每一進度中各有不同的訓練重點並輔以相對的課程。(江岷欽，2002：38-42)

(2) 訓練方式

全部學員必須住班，藉由集中管理與密集訓練，才能使學員不受原本工作之干擾，更能加強學習效果。主要訓練方式係以聘任講座進行講授教學，而為了確保講座授課內容符合 LDS 之宗旨與學員需求，講座在正式負責各課程前，必須經過一段時間（通常為 3 個月）的見習，使其先擔任協同指導員，負責輔導各「領導主管團隊」，以增進其對 LDS 之瞭解，並累計實際的訓練經驗。另除了傳統的講授之外，尚有專題演講、團體討論、自我閱讀等研習項目，平常尚有互動討論，進行模擬演練等方式來強化學習。

3、聯邦主管候選人發展訓練（The Federal Candidate Development Program）

「聯邦主管候選人發展訓練」（The Federal Candidate Development Program）的主要係幫助文官獲得成為高級行政主管職位的資格(Executive Core

Qualifications ,ECQs) ,其中ECQs包含基礎能力與ECQs1~ ECQs5的能力。而基礎能力(Fundamental Competencies)包括：持續學習能力、廉潔公正、人際關係能力、口語溝通能力、書面溝通能力、積極推動公共服務的企圖心等項目；又ECQs1~ ECQs5的能力分別為：ECQs1-變革領導(Leading Change)、ECQs2-人員領導(Leading People)、ECQ3-結果導向(Results-Driven)、ECQ4-企業洞察力(Business Acumen)、) ECQ5-建立聯盟與溝通(Building Coalitions)等面向，而各面向相關具體內涵同上述表5-1所示，於此不再贅述。

三、訓練方式

美國的文官訓練主要係以講授法(Lecture)為主，此係從演出法(Presentation Methods)中所出，此法的特點在於能於較短的時間內有效提供知識給受訓者，而美國於此亦加入線上數位學習(E-learning)的輔助運用，更有利於提昇講授法的效果。

其次，更利用情境模擬、角色扮演(role-playing)使受訓者扮演情境事件中的角色，使其在過程中了解到別人與自己的態度與行為，而其他參與課程者，可從中進行觀摩學習，並在角色扮演結束後，透過討論來增進受訓者對該事件的體認，而達到受訓者主動參與的目的。個案學習(case studies)也常加運用，藉由對實際個案的資料分析找出確切問題所在，再進行討論與界定，藉由討論、報告加以辯證，以學習用對的方法解決對的問題，避免「第三類型錯誤」(error of the third type)，進而培養獨立思考與創意思考的能力。

再者，由輔導員帶領教學的學習運用也常加利用，實踐上是由具有實務經驗的資深官員或由聯邦行政學院具有經驗的團隊領導者，擔任輔導員。結合真實世界經驗裡的情境與輔導員回饋，帶領學員領略領導之意涵，例如：主管溝通能力--領導變革的過程(胡龍騰，2006：75)。

四、訓練評量成效評估

美國對於訓練的評量，尤其是高階文官的訓練，係採多元評估機制，通常不採用單純紙筆測驗的筆試方式，而係著重於將訓練訓練成績評量分散於各個學習階段之中，如個人學習成果報告、課程學習規劃等的個人在課程中的實際表現，而非在完訓前安排制式的「紙筆考試」。

以上述的LSD訓練為例，其在訓練第一週即進行「Meyers - Briggs」評量，藉由此一心理評量方式，使學員瞭解本身與他人的差異與特質，同時實施標竿評估，以協助學員規劃第二至三週之學習方向與重點；在第二至四週進行高階主管論壇，由高階主管論壇委員會挑選具意願之學員，向其他學員發表學習成果或個人見解；同時於第四週完訓前幾天舉行領導發展團隊報告，由各領導發展團隊基於四週來的學習成果，針對特定個案提出報告，並藉此與其他團隊交流分享。(參

江岷欽，2002：41-2) 其係將成績的考評指向個人學習與發展與課程瞭解程度的項目，故除重視團隊合作(Team Work)外更重視個人表現，藉由專題報告與意見發表進行評量。

在訓練的成效評估方面，根據學者 Donald L. Kirkpatrick 對訓練評估準則的分類，將其區分為「反應層次」(reaction levels)、「學習層次」(learning levels)、「行為層次」(behavior levels) 與「結果層次」(result levels) 等四種層次(Kirkpatrick, 2006)。此係藉以淺至深的分析以了解訓練學習成果在往後工作的運用程度，通常在反應與學習層次係以問卷調查進行量化解讀，其中學習乃是指受訓者經吸收訓練所授與的知識與技能而產生的態度轉變；行為層次係訓練機關與受訓者的單位主管合作進行交叉分析，指在確切了解受訓者在完訓後的工作實際表現是否有所進步，即訓練所產生的行為改變與移轉運用；結果層次最為謹慎，係在前三種層次的基礎資料下進行確切績效產出之分析，以了解其完訓後的表現是否能增進組織績效。

進而言之，關於組織績效的實際評鑑，美國聯邦機關對地方政府之評鑑，有一部分是透過地方所主導的大型聯邦工作訓練計畫，來評鑑其績效。地方所主導的工作訓練計畫之法源，在 1982 年是依循工作訓練合夥法(Job Training Partnership Act, JTPA)。兩者之推動，聯邦當局是由勞工部來監督次級州政府的工作訓練設施。聯邦機關藉此建構了其績效評鑑，而地方管理者則是學習如何去運作。進而，聯邦機關再重新規畫績效評鑑，引導可能的新型運作。(Courty & Marschke,2007: 904)

再者，關於 1982 年 JTPA 之運作，文官體系採二個重要方式，首先，JTPA 下的計畫執行，變得高分權化，有超過 620 個類似次級州政府訓練中心主管此計畫，且有對訓練之運作顯著的裁量權。第二是，聯邦政府採一組寬鬆的績效評鑑標準，來影響訓練的產出。此外，各訓練中心也適度增加了預算。(Courty & Marschke,2007: 905-6)

因此，1998 年工作人力投資法(Workforce Investment Act, WIA)下的績效評鑑，是奠基於勞工市場的產出，對訓練中心行為有些重要及非意料中的影響。績效評鑑標準的調整過程已納入人口統計之特質，理由是他們無法計算出進入已登記訓練中心受訓者的勞工市場潛能。績效標準之建構，旨在要求訓練中心要增加登記受訓者的人力資本的價值，要選拔能領高薪資者的高層就業。此舉，謂之去蕪存菁(cream skimming)。(Courty & Marschke,2007: 910-1)

五、關於行政中立的規範

1978 年美國之文官改革法下之功績保護委員會(MSPB)對維持聯邦政府之廉正(Section 2301(b)of Title 5, United States code)，扮演重要角色。功績保護委員會

(MSPB)對行政中立所扮演的是權益保護、監督與執行的主要機關。1989 年後特別檢察官室又獨立於功績制保護委員會外；並創設高階行政人員(Senior Executive Service)的制度，即高階行政人員自動放棄其高位以接受績效契約的挑戰，以換取更具挑戰彈性的高薪職位(Schultz,2002:634)。更明定某些被禁止的人事行為，如對文官要求政治獻金或對拒絕要求者施以不利益之報復對待(仇桂美等，2005:38-39)。功績制的精神經由不斷法制化的運作使文官行政愈趨中立。

其次，關於具體的法律規範，主要係為於1939年8月2日所制定「赫奇法」(Hatch Political Activities Act of 1939)，其做成禁止常任文官參與特定政治活動，政務官運作權力箝制部屬支持特定政黨，其主要內容為：(仇桂美等，2005:38-39)

公務員得積極參與政黨行政事務或競選活動，但不得有以下情事：

(一)利用職務上權力或影響力防礙選舉或影響選舉結果；(二)無下列情事而故意要求、接受、收受政治獻金，其中又包括：1、政治獻金之捐獻者與該公務員均屬聯邦勞工組織成員，或均屬 the Hatch Act 通過前成立且設有多候選人政治委員會之聯邦公務員組織之成員；2、政治獻金之捐獻者非屬其指揮監督的部屬；3、政治獻金之捐獻係為贊助聯邦勞工組織的候選人政治委員會或在 Hatch Act 之前成立並設有候選人政治委員會的聯邦公務人員組織；(三)以獲取政治職位為目的爭取提名或成為候選人；(四)故意要求或阻止下列個人參與政治活動，其中又包括：1、公務員就職前已提出申請賠償、補助、投標、裁決、發照、許可、認可，但尚未獲決定的個人；2、進行中的稽察、調查，或強執之當事人或關係人。

再者，關於特定之地方公務員許可其政治活動則又是其特色。人事管理局局長得制定規章，許可公務員在符合其利益範圍內積極參與下列工作地點之地方自治單位的黨務或競選活動。1993 年 the Hatch Act 復又修正，主要係對多數聯邦公務人員及郵政等人員，從嚴限縮其在服勤時不得參與政治活動，但針對下班後參與政治活動的空間則予放寬。

此外，長期以來行政中立訓練之關鍵議題為：關於行政中立的訓練對象，在優先順序上，應以初任各「官等」者優先調訓；未來應強化各機關擔任首長及副首長的公務人員、政務人員或民選地方首長，以及公營事業機構董事長、總經理等負有決策責任人員等人員的行政中立訓練；行政中立訓練能有助於公務人員處理具有政治敏感性的個案，有效提升同仁依循行政中立原則執行公務的能力，以及增進政府機關決策的公平性；行政中立訓練對於改善行政不中立行為之成效方面，包括有：能減少機關長官與同仁在日常上班時間的行政不中立的行為、減少違反行政中立的人事決定案件；影響公務人員作出行政不中立行為的主要來源，以民意代表的關說、接受長官的命令及個人政治取向為主。務期努力建立行政中立永續發展環境為長期目標(仇桂美、曾德宜，2010:22-9)。

整體言之，行政中立訓練應結合行政倫理教育，發展整體之公務行政倫理；運用數位學習；對不同層級、不同目的的訓練活動，加以明確規劃與區別；強化訓練成效評估與倫理調查(ethics inquiry)，深化行政中立的組織文化；尋求多元化之訓練方式，以深化訓練成效；持續在行政中立訓練與行政不中立權益受損之救濟間尋求斧底抽薪之治本之道。(仇桂美、曾德宜，2006: 52-4)

綜合上述，美國在公務人員的行政中立上，主要係以明確的法律規範做為行政中立的明確界限界定與精神表徵。故其行政中立所代表的是一種法制化的精神，故其在訓練上目前並無行政中立相關課程內容，但仍有在高階文官訓練安排些許相關個人倫理價值的課程，係因其早已將行政中立的精神與法制層面內化為整體行政價值所致。

第六章 英國文官甄才與全球接軌之理論模式與機制

壹、發展背景

英國文官制度經過百餘年來的發展，建制出一套獨特的運作經驗，從早期的官僚與贍循制度，歷經吏治改革實施考試取才後，逐漸形成民主與才能取向的文官制度，並建立現代化常任文官體制之基礎與模式。英國文官體制向來重視功績制及永業制的結合，一般文官考選任用及人事管理事項等，均在此規範原則下進行。而英國高級文官的取才與管理，更是內閣人事政策所受重視的焦點，高級文官制度建制濫觴於1980年代，至1995年始正式建立，此制度對於任用來自民間未具文官任用資格的高級文官，採行彈性契約用人、期限任用退離的人事管理模式，對英國文官永業傳統而言，實乃是一大突破。

觀諸英國人事制度之演進過程，自 19 世紀下半葉以來，近 150 年，主要的文官改革階段為一、諾斯考特—崔佛利恩報告 (Nothcote-Trevelyan Report, 1853)；二、「富爾頓報告」(Fulton Report, 1968-)；三、「續階計畫」(Next Steps Programme, 1988-)；四、「公民憲章」(Citizen's Charter, 1991-)；五、人事制度改革 (Civil Service Code 1994-1996-2000's)。分別敘明其內容如下：

英國自 1854 年「諾斯考特—崔佛利恩報告」³² (Northcote-Trevelyan Report) 的提出，主張以公開競爭方式甄補人員，實施統一之考選方式，中央政府應設立專責之考選機關，認為文官之升遷應依據功績 (merit) 因素。1870 年樞密院令確立實施文官考試制度明定凡任永業性職位之事務官，非經考試不得任用，奠定永業制之基礎。

1968 年，富爾頓委員會提出「富爾頓報告」(the Fulton Report)，提出了共計有 158 項的建議要點³³，提倡文官的「專業化主義」，催生了英國政府成立文官部 (Civil Service Department) 和文官學院 (Civil Service College, 2005 年改為 National School of Government)，並加強常任文官與其他公職人員的人事交流。

1980 年柴契爾主政時期，接受衣布斯報告 (Ibbs Report) 的建議 (彭錦鵬，2005c：40)，推動「續階計畫」(Next Steps)，建立跨時代的政署制度 (agency system)，由契約聘任之執行長 (chief executive) 負責政署日常運作，不負決策責任，以人事營運成本管控員額，執行長具彈性給薪空間。回顧以往，19 世紀的工業革命，先推進了政府必須參與更多社會事務，以致政府之後在面對全球化的快速競爭環境中，仍須不斷改革政府行政，以強調市場機制及企業精神管理文官的理念，而朝私部門人力資源管理方向成長與回應。

³²Northcote、Trevelyan 提出「常任文官組織報告書」。

³³要點包括：文官專業主義；成立文官部；強化文官之研究、管理及研究能力；落實課責管理；加強文官體系的開放性等 (許南雄，2009：109-110)。

1979年以前，英國文官制度著重基本原則與結構面改革，建立以功績制為基礎的文官制度(范祥偉，2006：122)，與英國政治傳統及民主運作特色契合的課責結構。1979年後，英國經濟發生大蕭條，通貨膨脹與高失業率，至柴契爾政府組成後，方致力於新公共管理革新方案，強調政府的運作必須符合經濟(economy)、效率(efficiency)、和效能(effectiveness)，提出著名的公共服務“3E”原則；而信仰市場自由競爭機制及企業管理創新精神的柴契爾夫人，更將市場契約人力制度應用在公務人力，於各部會下成立相關政署，專責執行各部會所應提供的服務。

1987實施新階段革新(Next Steps)，政府部分業務民營化，核心部門制定政策，執行部門推動政策。梅傑首相上台後，1991實施「公民憲章」(Citizen's Charter)，雖續前者之精神和策略，但除新公共管理的市場化、彈性化思維外，更進一步修補柴契爾時政治力過度滲入文官體系，政務官與文官之間的互信機制日益薄弱的問題(鄧志松，1998；劉坤億、范祥偉，2003：12-3)，因此更強調解除管制，強調顧客服務導向，擴大了高級文官決策參與的角色，實施有：「職涯管理與繼位規劃」(Career Management and Succession Planning)、「文官發展與訓練：一個行動的架構」(Development and Training for Civil Servants: A Framework for Action)等的一系列措施³⁴，其特色為從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制(fix-term contracts system)；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，強調人力運用與組織目標密切結合，乃將英國文官制度，從「人事管理」導向「策略性人力資源管理」(劉坤億，2001：152)，奠定保守黨的改革政績。

1997年工黨布萊爾出任首相，以「第三條路」(The Third Way)為主張，更重視文官的多元化甄選，尤其是高階文官從民間企業進用的嘗試，加速了政府行政率並活化的政府的行政運作。簡而言之，布萊爾並未拋棄新公共管理思維，其所謂「第三條路」除維持工黨左派的傳統，同時亦引進企業人士擔任政府顧問，換句話說，公共服務人力的契約僱用制度，事實上在新工黨政府中逐漸奠定其穩固的基礎。

現任首相布朗(Gordon Brown)2007年8月就任後，提出「顧客服務卓越標準」(Customer Service Excellence Standard)，這個政策和前首相梅傑所提出的「公民憲章」類似，以顧客為導向，維持文官體系彈性用人策略，整體以觀，英國政府除任職核心部會(department)人員外，有近八成文官隸屬於各類執行機關

³⁴從1993年開始，梅傑政府透過「職涯管理與繼位規劃」(Career Management and Succession Planning)、「人力投資者計畫」(Investors in People)、「文官永續與變革」(The Civil Service: Continuity and Change)、「邁向永續與變革的文官制度」(The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change)，以及「文官發展與訓練：一個行動的架構」(Development and Training for Civil Servants: A Framework for Action)，試圖進一步調整文官的考選、任用及薪給制度，並開始具體實施整體性之人力資源發展方案。(參見范祥偉，國家菁英季刊，第2卷第1期：123)。

(agency)，及國營事業、非部會公共機構(Non-departmental Public Bodies, NDPBs)等具有公共服務性質的單位，使英國文官體系呈現彈性用人與多元化特色(黃榮源，2009：63；Civil Service Statistics)。

綜觀而言，英國文官改革的漸進思維，顯示出其歷經政治、社會、經濟變化下，回應政府角色、新技術、社會結構等各複雜現象的調整和適應能力，尤其晚近政署化³⁵(agencification)使文官改革更能落實績效，與其悠久民主文化、健全之政黨政治及產業革命之發源地均有其相關性。

貳、理論模式的觀察

英國文官制度的改革，其體系中管理主義、市場化、政署化以及回應政治領導等重要特質，是支撐英國文官制度順利運作的重要因素³⁶(蔡秀涓，2005，49)，就全球化發展凸顯的脈絡觀察，英國文官制度與全球化的發展精神可謂亦步亦趨，深具時代感：

一、管理主義

1980年代以前，傳統層級節制官僚運作模式，支配整個英國文官體系的運作，至1979年柴契爾夫人帶領保守黨贏得政權後，其領導內閣堅信管理主義即為「私部門表現最佳」(Managerialism is a set of practices based on the belief that private sector is the best)信念的實踐，故主張運用私部門的管理模式改進政府文官行政，並強調「唯有競爭才能找到最適人選為民服務」。管理主義主要特徵為，強調專業管理、明確的績效標準與衡量、管制資源使用、私部門形式的管理作法，以及產出的控制等。

二、市場化

市場化的核心觀念在透過市場測試³⁷機制來建立政府的內部市場，亦即透過非政府組織的引入與競爭，來提高公共服務的品質。將市場的概念引進公部門，是保守黨政府晚期所做的重大改變，而對於傳統官僚與層級控制亦為根本性轉變。市場化幾個重要的因素是競爭、資訊與價格，此與公私部門市場交易時產生之交易成本有關，然市場化並非效率化之同義字。

三、政署化

在「續階計畫」中，文官的職務大致依政策決策與執行的界限作分野，隨著各部政署(agency)的設立，高級文官對於機關的透明化與目標達成，扮演愈重要的角色。政署化經由代理人的精神，落實公共選擇及管理主義，政署職司政策

³⁵國內學者對agency system稱為政署化，此一譯名由於尚未統一，但新的名稱也有爭議，故暫以此一名詞稱之。

³⁶摘引自彭錦鵬等，先進國家高級文官考選與晉用之制度，頁49。

³⁷市場測試(market testing)係指各機關內部所進行的一項競爭性活動，此活動並得和民間相似的活動進行比較(OECD，1996)。

執行，政署執行長在授權範圍內具裁量權，其由公私部門公開競爭產生，而非高階文官逕為升遷。

四、回應政治領導

傳統英國文官具永業、中立、隱匿姓名的特性，政治化是指高級文官不再是傳統的公正中立，而是不論執政黨為何，高級文官必須有能力去為任何新政府服務，因此文官的政治能力是長期存在的。而在 1979 至 1997 年保守黨執政期間，各部會政策制定幾乎由首長及其幕僚決定；為使高級文官忠誠執行執政黨的各项政策，其政治取向必然是任命與否的重要考量，此源於柴契爾政府時期，部長們對那些企圖干預與唱反調的文官十分不信任，資深高級文官的傳統經驗，反被認為易模糊部會首長關注政治議題的焦點。當然，此亦與媒體的發達及政策日益複雜化有關。

大體上，英國文官制度的改革乃是在既有的基礎架構上重構「西敏寺模式」(Westminster Model)，近年來，其理論模式除了強調績效、課責之外，也致力於資訊的自由和政府的開放，並注入公民主義精神以提昇文官核心行政能力 (Richards, 2007; Burnham & Pyper, 2008: 158-188)。

英國首相柴契爾夫人，根據續階計畫 (Next Steps) 啟動英國政府彈性用人和授權管理，陸續參考從瑞典引進的「政署」制度，進而建立「政署制度」(Agency System) 或稱之「執行機關模式」(Agency Model)，為執行該策略最為核心之處 (范祥偉，2004：29-30；彭錦鵬，2000：112；劉坤億，2001：152)。英國政署制度將行政機關中，由公權力的行使程度較低者且提供服務的性質較高者，改變為由執行長擁有人事和財政裁量權的行政首長，該方案之核心策略有二：(一) 要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能分開，核心部會只負責策略管控和政策制定，其餘的交由政署來執行；(二) 將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長 (chief executive) 負責日常政署的領導與運作，並賦予該機關人事、財政上的獨立運作權，換言之，執行機關的組織結構半獨立 (semi-detached) 於該管部會，但共享資源，共同完成特定任務 (劉坤億，2003：110；James, 2003: 5-6)。

政署制度實施以來，近八成的英國文官改隸到政署下，從文官體系的制度運作言，政署模式是經由成立具有良好市場機制的執行單位，協助政府遂行特定的行政與服務功能，其非具獨立的法律地位，但仍屬各部會轄下的行政組織，將各部會的政策執行和服務傳送機關，和各部會訂定營運契約，負責執行各該所隸部會授權之工作，政務由各執行機關之執行長統籌並直接向部長負責；就政府組織而言，政署徹底落實管理主義 (Managerialism)，以追求行政效率與效能，政署只負責公共服務的提供，非關決策，其職員非以傳統的職等與薪級約束，而以薪資多寡來數計人數，並以人事「營運成本」(running cost) 來管控員額，且賦予

執行長彈性給薪空間(彭錦鵬, 2005c: 40)。此擺脫傳統職等和俸級的作法, 1996年開始也全面適用於非政署的文官體系, 而當年新成立的高級文官團(Senior Civil Service)則建立了明確而統一適用的績效薪俸制度, 同時在 20 世紀末, 英國更確立了文官制度由部會全面彈性自主, 以績效為導向的薪俸制度(彭錦鵬, 2006: 41)。

在內閣制國家, 其政治與行政融合為一, 內閣由國會產生, 內閣制的運作立基於政治中立、永續運作的文官體制, 尤其是英國西敏式的文官體制下, 常任文官在政策過程中向有匿名與政治中立的傳統。英國的常任文官體系在內閣制之下, 由於其文官政治中立傳統、政務官人數較少, 故內閣與首相所擁有的政治任命權較為完整, 不必受到國會的牽制。因此, 政務官的政治責任較易清楚顯現, 而一般文官的角色與負責對象也不易產生模糊的現象(彭錦鵬, 2002: 101), 而政署擁有完全的行政權, 形成另一種形式的政治行政兩分法(Greer, 1994; 彭錦鵬, 2002: 106)。政署的模式, 使政治行政的分際在政府組織、制度的層次上, 出現政治行政兩分的現象(彭錦鵬, 2002: 107)。在政治主導模式下, 民選官員主導決策及執行的角色較濃, 而在政治授權模式下, 則民選官員決策及執行的角色較淡, 反映出政治決策者參與政府事務的意願與能力問題, 而非行政人員就能主動形成此種模式的運作。英國首相柴契爾夫人主政後, 採用政治主導模式改造英國經濟政策、文官體制, 而插手一向自主的常任文官任免事務就是顯著的例子(彭錦鵬, 2002: 108)。然政署將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司或「準市場」(quasi-markets)型態, 乃是事實。

叁、文官制度運作的機制

一、英國文官制度之特色

萊特(Light) 1997年曾使用「新公共文官」(the New Public Service)的名稱說明政府行動的轉向與形塑, 應以滿足人們的需求, 即以使用者或顧客的需求為重心, 認為政府應該從過去以中央機關為重心的政策導向, 轉而以專業主義的態度, 甄補人事和依績效運作, 並且依組織的分權, 因事因地因人制宜, 發展出多型式的服務, 以滿足顧客的信心, 並追求顧客的利益(孫本初, 2005: 22)。

(一)落實管理主義、突顯用人權

英國文官制度最大的特色之一, 為因人制宜, 其人事制度以品位分類為主, 有類別與等級的劃分, 因此在甄才上也有所不同。英國常任文官(career service)區分為高級主管職群組與行政職群組兩類。其中高級主管職群組為科長級及其相當職位以上者, 含常務次長、副次長、司處長、副司處長、助理司處長、資深科長、科長等 7 級, 高級文官(senior civil servants)係指常務次長(一等)至副司

處長（五等），招募及薪俸均由政府統一規定，科長並不包含在內。除高級文官外，其他公務人員僅有新進人員之招募，並無介於中間層級相當 9 職等科長級以上人員之遴選，其進用方式及薪俸均由各機關自行決定。部分高級文官職缺擴大到對外公開競爭，其特色為(考選部，2009：17)：1、均為高級事務官之身分，不包括政治任命或政治職文官。2、受首相或部長任免，但不與其同進退。3、最高職務為常務次長，均不得陞任或任命為政務官。4.地位顯著，素質優良，社會評價高。

(二)公平與開放競爭

然自 1996 年開始，英國高級文官不再區分職等，高級文官的出缺，由傳統的「內升制」改為兼採公開甄選(蔡秀涓，2005：49)。此外，英國自文官委員會在 1991 年廢除，而其功能部分由文官委員(Civil Service Commissioner)取代，薪俸及工作條件均由部會及政署在一定限額下自行訂定，惠特利委員會制度³⁸雖然依舊存在，但大部分被部會及個別契約所取代。永業制文官制度不再為主流，文官進出文官體系的情形愈為普遍，定期工作契約也愈多，成為以職位競爭為基礎的職位制度(OECD，2004)。雖引入市場競爭機制，英國文官甄補與考選制度卻仍秉持著適才適所，其任命甄補仍然保持公正超然與政治中立之基本精神，其主要精神與內涵，規範於 1991 年的「國內服務命令」(Diplomatic Service Order in Council)、1995 年的「文官樞密院令」(Civil Service in Council 1995)；及以前二項命令為法源據以立法，於 2008 年 11 月又再修正的「文官委員甄補法典」(Civil Service Commissioners' Recruitment Code)(UK Civil Service Commissioner, 2009a)，和「文官管理法典」(Civil Service Management Code)等法規，均再再落實了公正(fairness)、公開的功績原則精神。

(三)文官長制度的統領機制

英國文官長制度，始自於 1919 年，為財政部常務次長之延伸(兼財政部第一大臣)，且為各部常次之首，係「文官事務」首長與首相的「人事行政幕僚長」，隨著歷史演進與改革，此「文官長」(幕僚長)體制日趨健全與穩定並成為政府內閣與議會間的協調平衡角色。總結來說，因為文官長扮演著下列多重角色：1. 常任文官之「行政」首長(the headship of the civil service)，層次高於各部「部長」與常次之角色，故「文官長」服務與監督之對象為全國文官，非限於某一部會屬員；2. 首相之「人事幕僚長」(chief headship of the civil service)，無論在人事政策諮詢、人事施政方針或高階文官任免方面，皆須隨時向首相報告並向首長負責；3. 政治與行政分野之樞紐(separation of political appointees & civil servant)：政治與行政之區分，使「政務官」與「事務官」各守分際；4. 文官事務之「監督者」、「管

³⁸ 1919 年，在文官方面成立惠特利制度，為解決政府與公務員間的糾紛事項，並促進政府與公務員間意見溝通，主要為處理全國性或部別性之有關公務人員待遇及工作情況之爭議問題。

理者」(supervising and administering the civil service)，有別於過去人事法制由財政部常次執掌，而是真正成為文官事務之監督者與管理者，更能發揮監督管理與聯繫協調之職能；5.人事革新的推動者(development of modern civil service)，負責對各部常次做政策執行與聯繫協調。

英國文官長一職乃採「兼任制」，兼顧中央機關各主要幕僚長之角色與地位，維持均衡關係，是人事行政業務的監督者、協調者與改革者，有助於人事行政體制的強化與健全，需要相當的歷練與經驗，非是其他主要幕僚長不得兼任之。

二、英國文官甄選制度

英國 1855 年首次採用考試制度作為文官評量制度，至今約有 150 年的歷史，英國文官的甄補與考選制度之用人取向，及精神與內涵主要如下：

(一) 甄選原則

依「文官委員甄補法典」第 2、3 條所指出的，英國文官考選制度主要用人之取向與目的，在於遴選出具備高能力、政治中立與高度廉潔的文官，「建立一個更好的政府，為人民創造更好的生活」(UK Cabinet Office, 1999)。此三項準則之立論基礎為：1、任何職位出缺，均應本於個人功績表現來甄補最佳人員，不受種族性別等個人因素影響；2、任何職位出缺之甄補作業，均須排除恩寵關係的考量；3、確保甄補過程及作業，均強調公務人員政治中立的立場，有助於達到公共服務的政治中立(熊忠勇，2005，162)。故為了確保用人目標能夠達成，英國文官考選制度百年來憑藉功績原則、公正(fairness)、公開三項精神予以維繫，而此三項考選制度的精神，主要規範於「文官委員甄補法典」第二部分第 5 條至第 17 條。

為使各用人機關得以落實功績原則，「文官委員甄補法典」中規範之具體考選步驟至少應包括：1.建立工作所需的品質、能力、經驗等，並依優先順序列出。2、決定能使最佳人選獲致任用考量的程序。3、設計可靠的區別與找出最佳人選的程序。4、組成能決定最佳人選的小組等。以公正原則言，應確保考選的任何階段，均能公平對待候選人，用人機關不能簡單地以相同方式對待每一個人，必須在考選過程中，審慎考量與避免可能導致不公正的程序與對待，同時必須考量個別差異，建立具體客觀之績效指標、排除、年齡、性別、種族、宗教等非關工作因素之影響，給予每個人充分之機會呈現對工作適任性的表現。至公開原則係指任何工作機會及職缺都必須使應徵者清楚了解工作性質、內容、待遇及適合與否的標準等資訊，同時並鼓勵適合之候選人來應徵(施能傑，2009：25-6)。以上原則均為英國文官考選最重要的傳統與精神，但在「文官樞密院令」與「文官甄補法典」(para2.23-para2.43)中，亦詳列得以不適用此三項原則情形與職位³⁹。

³⁹ 關於「文官甄補法典」第貳部分第二項有關例外規定的詮釋與說明，如屬於 12 個月以下短期進用的人員或需高度之專業技能及經驗者、屬於機關間之人員借調者或回任及其他包括轉任、機

另依文官管理準則之規定，經平等就業機會及弱勢優惠行動，對弱勢族群亦有優惠雇用政策，平等就業機會政策是指對於所有就業及升遷之機會，不得因年齡、身心障礙與否、性別、婚姻狀況、性傾向、種族、膚色、國籍、人種、國籍等因素而有不公平之對待，並要求各機關加以落實，同時發展各機關自身之策略與行動方針，目前各機關所主要推動之對象為少數族裔、身心障礙者及女性等團體。以性別平等而言，1975 年禁止性別歧視法之制定，係指不論在公私部門，為防止性別歧視，不可使女性無法從事與男性相同或相似內涵之工作，該法對於歧視之種類，除明顯在同樣狀況下，其待遇明顯處於不利情形之直接歧視外，亦包括表面上似乎是公開且開放給兩性之公平競爭，但事實上卻只有特定性別才可做到之間接歧視等。對於身心障礙者而言，1999 年身心障礙者歧視法規定，禁止在甄補、升遷、訓練、工作條件及免職的人事行政作業中，對於身心障礙者有任何歧視。並且要求給予身心障礙工作者合理的工作條件調整，以改善其工作環境克服所需工作效率。另有關身心障礙人員的應徵，依 1995 年的文官樞密院令規定⁴⁰，在不損及文官委員職權下，文官委員會有權對符合相關標準且已由各部與政署予以遴選的身心障礙者予以例外之規定，惟須符合二項規定：1、遴選係基於公平、公開競爭，且以功績為基礎；2、遴選程序上已給予身心障礙者協助與鼓勵，包括面談時的保護，或保證進入面談階段、使用簡答題等。布萊爾首相並在 1999 年提出新政，結合政府、民間企業，期透過合夥關係，給予身心障礙者就業機會的方案，同時要求文官部門必須成為模範雇主，提供雇用的各種選項，提高整體市場的就業率，殘障福利法並規定 3% 的最低雇用標準以加強身心障礙者的雇用機會（熊忠勇，2005：155）。另有關族群平等之保障方面，則略顯代表性不足。

（二）考選機關及甄選程序

近年來英國高級文官之甄補係由各部會辦理，並在文官委員會之監督下進行，一般公務員多已由各部會依考試法（Recruitment Code）的規定進用，惟各部會近年已委託甄補及評量（recruitment and assessment services）公司協助招募事宜（考選部，2009）。因此在考選甄才及培訓上，英國高級文官考選還是有專責單位以加強負責：

1、國家文官委會（Civil Service Commission）

英國 1995 年 7 月後公職局(Cabinet Office)為公務員考選主管機關，文官委員會在高級文官考選制度的角色，是監督高級文官之遴選過程，在人事制度上面，

關裁併移撥或身心障礙人員。一般文官最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登，均秉持公平、對外公開的原則。

⁴⁰ Civil Service Order in Council 1995 "Disable people".

則受最高行政長官及首長的督導。(考選部，2005：15)，考選工作上，乃由「文官考選委員」來主掌，以確保具有優異條件之候選人進入政府部門服務。由於遴選之程序，有其獨立性，係由各用人機關向文官委員會提出申請，經該委員會審核同意後，由用人機關自行辦理招募。文官委員會每年進行一次職缺稽查工作，並監督用人機關之招募過程，以確保招募過程能正常與公平的進行。而文官委員在參與高級文官甄選過程中，主要擔負以下職責(范祥偉，2006：132-3)：

(1) 高級文官職位之考選，文官委員會不僅於確保各部會遵守甄補原則及法令，文官委員在最高級文官的任命上參與擬定並核准職位工作資格條件草案、核准如何辦理職缺公告與廣告事宜、主持甄試小組與甄試過程，並作成最後同意書等。

(2) 文官委員會議必須使各部會以明確清楚且充分的資訊公告職缺，確保該職缺能真正吸引人才參加甄選。文官委員則負責使每個甄選過程，須符合甄選的標準程序，並就高級文官甄選過程提出書面報告。

(3) 例外管理：所有高級文官職位的甄補，都須遵循功績原則，以選擇最優秀的人才。而在特定的情況之下，如：基於特殊業務需求的短期性命；為促進經驗及理念交流而進用特定背景人員；所擬進用者係過去曾經過公平公開競爭過程獲得任命的前高級文官；從其他高級文官職務輪調者；基於多元化人力進用考量進用身心障礙者，可經由文官委員會的准許，不以功績原則決定擔任職位的人選，但基本程序上仍須遵循公平公開競爭原則。

2、英國 MENDAS 公司僱用及評估部門 (Recruitment and Assessment Services) 位於倫敦之 MENDAS 公司，由職業心理學家所組成，專長為政府部門提供心理測驗及心理評估，是英國政府認可之評量機構，專為政府部門文官考試作設計評量測驗

(三) 公務員種類

1968 年傅爾頓委員會依內閣授命，就當時英國文官存在的時弊提出改革建議，其建議將原文官行政級、執行級及書記級之傳統品位分類制廢除，改採統一職級代替，同時將職位分類制的精神納入，自此英國文官職級分類徹底有了改變。內閣事務局 2006 年也清楚地排除了政務官、法官、軍人、國家工業從業人員及地方公務員等人員(Greenwood et al, 2002:74)。現行英國文官區分為實業人員 (Industrial Staff)與非實業人員 (Non-Industrial Staff) 二大類，依內閣事務局 2005 年所為的統計，2004 年英國全職非實業人員為 503,550 人，實業人員為 20,030 人，全國永業文官人數達 52,580 人，約聘僱人員僅佔文官總數 2%⁴¹。

英國文官系統按工作性質區分十一個職組，分別為行政職組 (group)(下設行

⁴¹ <http://www.civilservice.gov.uk/management/statistics/reports/>

政職系，分十官等)、科學職組、專門技術職組、秘書職組、法制職組、研修(訓練)職組、社會保險職組、電子計算機處理職組、公安職組、調查職組、外交職組等。常任文官(career service)結構可區分為高級主管群組與行政職群組(administrative group)兩類。高級主管群組職等為科長及其相當職位以上者，按職等(行政職組)依序分為常務次長、副次長、司處長、副司處長、助理司處長、資深科長、科長等七級，職等依序為 grade 1 至 7，此階級之文官職位出缺時時，係以公開徵才方式，由其他機關或類科之適當候選人員選任，此種公開選任方式一般稱之為開放架構(open structure)。其次為公務員人數最多之行政職群組，按職等依序分為資深執行官(senior executive officer)，高級執行官(higher executive officer)、執行官(executive officer)、行政官(administrative officer)、行政助理(administrative assistant)等。

英國的文官體系依職級分為開放級(open structure)及封閉級(closed structure)二大類，開放級指科長以上職位，可進用他機關其他種類人員，而封閉級則指科長級以下職位，出缺時僅能從本機關同性質人員中升任，不得進用他機關或不同職類人員。小機關如果有職位出缺無人可補，可合併若干小機關為一升遷共用方案(promotion pooling scheme)(許濱松，1999：109-110)。依文官委員訂頒之考試規則(Recruitment Code)規定，高級中學畢業生可分別應試為行政執行官(Executive Officer:EO)、行政官(Administrative Officer: AO)、行政助理(Administrative Assistant: AA)，而大學畢業生可應快速升遷方案考試(fast stream)，成為行政見習官(Administration Trainee)或行政執行官。

(四) 應考資格

應考人員主要分為外部應考人與內部應考人二種，外部應考人即為對外公開招募之大專畢業生，內部應考人則為任職機關所推薦之在職人員。應考人每年有兩次報名申請機會，分別是九月中旬與一月初左右，但少數如外交事務領域則每年僅辦理一次。

在應考資格方面，一般無年齡限制，僅少數如歐洲關係領域才有 33 歲之年齡上限，惟任用機關大都希望錄取人員至少在屆齡 60 歲退休前尚能工作數年；其次，除科學與工程、外交事務或歐洲關係等領域需有優良之語文測試成績外，其餘則無語言要求。

內部應考人除國籍、身心健康程度須達規定標準外，其職等尚需未超過高級執行官(發展級)等級，且需具備連續二年以上之工作經驗，並由所屬長官推薦等要件，凡符合前述規定者始能參加捷徑考試。倘若已達執行官或高級執行官(發展級)條件且通過試用期者，則可免除學位資格或成績要求之條件；至於外部應考人方面，因係採公開招募方式，故要求其大學畢業成績須在第 2 級之 2 以上。

應考人經資格審查合格者將可直接參加資格考試，不合格者則須再經預試委員會 (preliminary interview board) 面試審查，以便再為決定其參加考試之資格。

(五) 甄選方法

英國文官的考選制度大都分為三大類，第一類的一般文官因其用人機關型態較多，且從事基層服務的提供，只要用人機關能相對挑選出適合的人選即可，並不要求特定的職能 (competence) 因素。但是對於第二類快速升遷人員及第三類的高級文官人員，其考選甚至其後的培訓，都和候選人所具備的核心職能頗為相關。以快速升遷人員考選而言，考生是否具有特定的核心職能方為主要的關鍵 (UK Cabinet Office, 2005a)。

英國公務人員選任方式分為公開甄選與考試兩種。前者屬高級文官層級一通常為依「高階職位工作評估法」(Job Evaluation of Senior Posts, JESP) 評定工作重要指數七以上、或佔此職等以上之文官；後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員。以職務列等與陞遷速率而言，英國文官大致分屬於一般文官職、「快速陞遷發展方案」(fast stream development programme) 與「高級文官」(senior civilservice) 三大類，選拔的精神雖相同但是考選方法則不同(彭錦鵬，2005c：41-43；施能傑等，2009：27-29)，茲分述如下：

1、一般文官

以一般文官而言，其進用的文官並無明確界限，主要係指快速升遷體系及高級文官體系以外的國內文官，英國並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。各用人機關對於一般文官的考選，有高度裁量權，只要不違反文官委員會的基本原則，均由各用人機關自行決定甄補過程與考選方法。而各部會及政署決定甄補文官之途徑，則有自行承擔甄補工作、委託私人機構辦理及委託政府甄選機關辦理。故除高級文官仍受文官委員辦公室監督，及快速升遷體系的文官仍集中辦理外，其餘文官均由各機關自行辦理面試、測驗、審查學經歷與年資等方式，有時也運用特定的能力測驗、性向或潛能測驗。晚近文官委員會積極建議各用人機關採用信度較高的「工作實作測驗」。除了前述這些考選方法外，有些用人機關則會採取整合知識、技能與態度及個人屬性的能力基礎途徑作為考選方法 (UK Civil Service Commissioner, 2009d，轉引自施能傑等，2009：27)。並由各機關依其核心能力之不同及業務差異自行決定⁴²。

大致來說，用人機關通常較偏好申請表，凡經審查通過的長名單 (long listed, 意指超過 3-5 人的名單) 人員，可能會被請去參加一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。這些考試均為公平公開的考試⁴³。

⁴² <http://careers.civil-service.gov.uk/index.asp?t=tN+av+I=15+0&63+513+2>.

⁴³ <http://www.careers.civilservice.gov.uk>.

2、快速升遷(fast stream)

快速升遷方案的首要目標，在於藉由具更快速、公正、客觀、多樣性、效能、吸引力以及可接近性的快速甄補與發展制度，遴選出符合公共服務傳送技能（結果導向、學習與精益求精）、智能（決策與建構性思考），以及人際技能（建立具有成效的關係與有影響力的溝通）等三大快速發展才能架構的最佳文官（UK Cabinet Office, 2008），而其最主要的作用乃是以「儲備未來英國高級文官」為目的，以尋求具有潛力、多方面能力及智慧，並能勝任擔任政府決策性職位的人才，所選拔的人經由有系統的培養通常能在 10 年內晉升到高級文官職位，是將甄補、訓練、陞遷等皆包含在內的一套完整的規劃方案(范祥偉，2006：130)。其方案包含給一般大學畢業生申請的「畢業生快速陞遷」與提供給現職文官申請的「在職快速陞遷」兩類，二者均無年齡限制。以職務性質而言，則包含了中央部會、外交、科學與工程、國會行政人員、技術發展等類別(UK Civil Service Commissioner, 2009b)。

快速升遷有四種類型，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）。快速升遷。為了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年九到十一月間接受申請。其中佔六成人數的「一般快速升遷」類型，又包括中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種選項，及非行政部門的國會行政人員。在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷方案的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的方式以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資非在職文官入選快速升遷計畫否的考量重點，亦有僅服務一年即被選入快速升遷計畫者⁴⁴(彭錦鵬，2005c：42)。以行政見習官為例，其為英國高級文官的快速升遷管道(fast stream)，相對於一般升遷管道(ordinal stream)，行政見習官是具有發展潛力的優秀人才，乃政府特別培訓升遷的文官團。行政見習官升任高級執行官(HEO)後即可升任科長(principal)。而一般升遷管道的行政執行官則必須先任高級執行官(HEO)、資深執行官(SEO)才能升任科長。一般而言，英國高級文官甄補來源固因年輕的行政見習官而加入活力，但就擔任科長職人員的組成而言，因行政見習官每年遴用 40 人，只佔科長總人數 20%，另外 75%則來自一般升遷管道的升任者，及 5%直接外補(彭錦鵬，1998b:344)。

快速升遷人員最特殊之處，在於通過快速陞遷方案者，由「高級文官遴選委員會」(Senior Service Selection Board)於綜合考量各部需求與通過者之資格條件條件後進行分發。在進入政府後即在部會中受到每 12 個月到 18 個月輪調職位的

⁴⁴ <http://www.faststream.gov.uk>.

快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間；通常在3到4年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級，也就是舊制的7職等，而在7職等職位上工作幾年，即可望晉升高級文官團(second class honours degree)的職位⁴⁵，特別優秀者在10年中有機會升至高級文官團。

參加快速升遷計畫者要參加二項考試，一是資格測驗，包括三個性向測驗與一個個背景問卷調查，通常在地區的電腦測驗站舉行。第二階段的考試是由在倫敦的「文官考選委員會(the Civil Service Selection Board, 簡稱CSSB)辦理，歷時二天，包括書面測驗、團體測驗與面談三個部分。2003年起，委由Parity公司主辦⁴⁶，2004年起本項考試增加電腦輔助措施，包括線上申請、線上資格考、在考試中心辦理電腦式認知測驗等⁴⁷。目前英國高級文官約有百分之42來自各個快速升遷方案，而高級文官團約3300個職位。英國在經過續階方案成立政署，將人事權大幅度下授給各機關，及1995年文官樞密院令的人事分權之後，除了快速升遷之外，全國已無統一性的文官考試。

3、高級文官甄補

英國高級文官⁴⁸之定義係5%之文官，包括40個常務次長，其次是助理司(處)長級以上之高級文官，而英國高級文官團多數的成員來自於快速升遷人員，然英國對高級文官的甄補是採開放模式，允許非現職文官參與高級文官職之競爭，當職缺產生時，著重以公開、公平方式招募。

英國高級文官的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。以2004年為例，即有42%的高級文官職缺擴大到對外公開競爭(Cabinet Office, 2005b: 3)。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由10位現職文官及英王任命的文官委員辦公室(Office of Civil Service Commissioners)負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇，繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致包括面談和採用評量中心法，聘請專業心理師參與最後入選人員之面談、入選人員參訪用人機關等。整體言之，這些考選方法包含以下幾種(Civil Service Commissioner, 2005；參施能傑等，2009：29)，朝較為多元化的方向發展：

(1) 運用人才搜尋、甄補顧問、遴選委員會或兼採兩種以上，對廣泛的可能人選(long-listed candidate)進行面談。

⁴⁵ <http://www.faststream.gov.uk>.

⁴⁶ http://pait.mondoseach.com/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=75&EXTR_ARG=SUBMI%3Dgo%2B%25BB&CFGNAME=mssfnd%2Ecfg&host_id=42&page_id=2818048&query=Fast+Steam&hi_word=Stream+STRAMERS+STRAMS+FastFASTER+

⁴⁷ <http://www.ea.sinica.edu.tw/in%20to/lp/tcppen%20gse%20lect>.

⁴⁸自1996年4月起，高等文官制改為「高級文官團」，其定義為：「被首相歸類為高級文官之成員」，包括上述常次(一等)以下至副司處長(五等)計約3千餘名，為現行「高級文官」。

(2) 運用評鑑中心法對積極考慮人選 (short-listed candidate) 進行相關的結構式訪談、心理測驗、文字與口語表達測試，及團隊互動與表現測驗。

(3) 對積極考慮人選運用職業心理量表或深度訪談。

(4) 予以廣泛並積極考慮人選與部門中重要人事會面機會，使用人機關再次確認考選結果之可信度，並增加候選人錄取的機會。

(六) 考試技術

英國文官的考選制度在一般研究上大都分為上述三大類，第一類的一般文官因其用人機關型態較多，且從事基層服務的提供，只要用人機關能相對挑選出適合的人選，並不要求特定的職能 (competence) 因素。但是對於第二類快速升遷人員及第三類的高級文官人員，考選及其後的培訓，都和候選人具備的核心職能頗為相關。

肆、評估英國文官制度的時代變革趨勢

一、申請人數多的，宜用簡單及經費支出較少的方式先篩選。

二、文官終身雇用制部分漸由定期契約取代。契約聘用人員的權益及規範雖有定義⁴⁹，甚至有相當政治回應力，然在較具經常性、較難量化評估的職責，不易課責。

三、電子招募系統

近年因企業部門之人才甄選方法，電子化招募與考選之趨勢日益重要。故英國內閣辦公室 2007 年發布「公部門電子化招募方案」(Cabinet Office, 2007)，鼓勵各用人機關善用電子化招募與考選方法⁵⁰。電子化招募系統包括：吸引線上應徵者前來網站與當局機構；線上傳播雇主品牌與招募提案；線上追蹤、連繫、篩選應徵者；線上測試應徵者等功能；線上引導錄取的應徵者到職適應等功能。至主要的線上考選方法，則為下列：

(一) 數字、語文、邏輯等智力測驗。

(二) 工作技能測驗。

(三) 人格特質、工作型態、職能評估。

(四) 情境篩選：給予應徵者一個情境描述，要求應徵者回答在此情境狀況下會如何因應？以過濾掉不適合的應徵者。

(五) 實際工作模擬。

四、分權化之甄選模式：文官體系管理由中央集權邁向部會分權，人員進用授權各機關或委託民間機構辦理，公務員進用方式除由各機關自行辦理外，部分

⁴⁹ 規範於文官管理法典，Civil Service Management Code。

⁵⁰ 該方案包括四大部分：先對電子化招募的趨勢、概念與效益探討；續說明各機關在使用電子化招募前該有的準備，及架構電子化招募系統的步驟程序；末則介紹六個電子化招募成功之個案。

工作如政府作業研究工作、平民院、國土登記局 (Land Registry)、駕駛標準局 (Driving Standards Agency)、政府商務辦公室 (Office of Government Commerce)等皆委託 Capita 公司辦理，惟仍須依據公務人員任用法之公開、公平等原則下辦理。(考試院，2005：24-26)其並無統一的最高人事機構。

五、薪資制度朝向彈性與績效管理 (OECD，2004)，英國文官薪俸的績效導向⁵¹相較我國的持續調薪，且以年資為取向的薪資結構，未與績效充分結合，英國之體制似值借鏡；而英國快速升遷制度下優秀領導階層的常任文官優先拔擢，我國亦欠缺此制。

六、高級文官的退離現象愈多，執行機關開放契約公務人力愈多，高級文官職缺愈少，離職或轉任愈為普遍。此外，高級文官易因回應力而傾向政治化。

⁵¹英國高級文官薪俸新制在獨立成為跨部會一致的體系下，充分實現績效之導向，且採與私部門薪資水準漸拉平的彈性制度。自1993年起，已無全面調薪之作法，薪俸水準調整之型式，皆落實「績效薪俸」之精神 (OECD, 1996: 23)。

第七章 英國文官培訓與全球接軌之理論模式與機制

壹、發展背景

一、訓練的法制化

英國的文官訓練，最早見於 1945 年後的艾希頓報告（The Aesheton Report）由當時的財政部成立「訓練及教育部門」（Training and Education Division of the Treasury），負責協調各部會間的訓練政策與計畫課程，並提供若干部會有關訓練方法與訓練問題之建議，1968 年的《富爾頓報告》（The Fulton Report），為英國文官的甄選、管理、訓練等項目提出許多改革建議，並在同年於內閣中成立文官部（Civil Service Department），1970 年於文官部之下又成立了「文官學院」（The Civil Service College, CSC）⁵²。

承上所述，觀《富爾頓報告》（The Fulton Committee Report）對英國文官體制的改革建議，以結果論而言，80 年代的英國政府再造，正逐漸在朝向並體現此相關建議做改革，而其中相關的重點措施如下：（Central Office of Information, 1995: 17; Pyper, 1995: 10）

- (一) 進行中央部會的組織調整，並將一些執行面向的行政功能委外處理。
- (二) 人事管理權統一，將文官委員會的甄選職權與財政部的人事管理權皆交由新成立的文官部負責職掌。
- (三) 1978 年文官學院（Civil Service College, CSC）的成立，負責文官的領導管理訓練。
- (四) 考量文官甄選的社會多元代表性，並擴大各部會在人才甄補上的自主權，同時鼓勵公、私部門的人才交流。
- (五) 在甄補和陞遷制度上，專才考量重於通才考量。
- (六) 在各部會引進新的責任管理制度，並擴大工作內容授權，同時推動員工的生涯規劃管理機制。
- (七) 在行政類別文官人事架構中，訂定統一的文官職等標準，替代以往多元繁雜的職位分類方式，使職務列等制度更為合理化。

1979 年柴契爾夫人贏得大選後對文官制度進行的一連串改革，使文官制度從 1970 年代一致性的薪俸、工作條件等統一型態的文官制度，逐漸朝向分權、彈性管理、由各部會自行掌理的方式改變，尤其自 1996 年 4 月開始，英國文官體制廢除統一、一致的職等、薪俸規定，授權各部會自行管理預算及人事體制，使人事管理的彈性制全面建立（彭錦鵬，2000，112-122）。自此，英國的文官制度逐漸朝向民營化與分權化發展，文官學院開始須向招收的訓練學員收取訓練費

⁵² <http://www.civilservant.org.uk/index2.shtml>

用，並且與各部會的訓練單位競爭訓練經費預算，而產生量入為出的現象，又文官學院主要負責一般性的管理訓練，而專業技術性的訓練仍由各部會本身的訓練單位負責。

二、訓練的主管機關與職掌

因此，英國文官學院（Civil Service College, CSC）的成立，主要係為藉由訓練調整以往只重通才精英主義傳統，而朝向能配合環境以提供行政效率的專業主義訓練趨勢。而此時期的文官學院主要有下列三項組織目標：（Gammon, 1989: 33）

- （一）除了負責新設置的行政練習員（Administration Trainee）助理科長（Assistant Principles）或及高級執行官（HEO）等職位所需的一般行政管理訓練外，亦針對相關部會中，年資屬中上的專業技術人員與行政人員，進行專業訓練。
- （二）文官學院有能力為各部會單位的大多數人員提供一系列短期的訓練。
- （三）文官學院除須研究政府各部門間所存在的行政的問題外，亦須根據各部會單位所提出的問題與要求，進行執行訓練與否的評估。

而自 1970 年以來，除了第三項功能較無法完全達到之外，其餘兩項皆有不錯的表現。然而，英國文官學院的地位與其將近三十年的歷史發展過程，絕對無法將其跟法國的國家行政學院（Ecole Nationale d' Administration, ENA）相比擬，主要的原因在於，英國文官學院從一開始設立之時，英國政府便不是將其定位為跟錄用（recruitment）結合的職前訓練機構，也就是說，它的訓練機制只是提供文官人員於進入文官體系之後所須的訓練課程（the post entry training programme），同時也無硬性規定文官人員須接受文官學院的訓練及檢覆合格之後才能取得正式的錄用或升任資格（Pyper, 1995: 44；吳瓊恩，1999：38）。而文官學院自 1989 年成為執行機構之後，便致力於成為一個頂尖的公共部門訓練中心（the top public-sector training centre）。它的主要任務是為了協助公共部門組織去發展管理和專業技能，以及協助其改善實務運作（Horton, 1996: 137；吳瓊恩，1999：40）。

檢視文官部與文官學院之後的改制歷程，主要為：1981 年文官部撤銷成立「管理及人事辦公室」（The Management and Personnel Office），1987 年改組為「文官部長辦公室」（Office of the Minister for the Civil Service），1993 年又改組為「公共服務及科學辦公室」（Office of Public Service and Science, OPSS），2000 年文官學院（Civil Service College）復改制為「管理及政策研究中心」（Centre for Management and Policy Studies, CMPS）之業務處，但在 2004 年 3 月，文官學院和其他董事機構合併後，大部分業務改由管理及政策研究中心負責，隨後在 2005 年 6 月再度進行文官改革轉型為「政府國家學院」（The National School of Government, NSG）。觀此演進係乃在 1980 年代柴契爾夫人的政府再造措施後的 1988 年的續階計畫（Next Steps）的改革思維影響下，所建置的機構民營化、職能專

業化、改革現代化的策略性(strategic)應用下，重視訓練的結果效用所導致的影響結果。

貳、文官訓練的機制

一、英國訓練性質類別分析

英國對於公務人員訓練的分工，除了國家學院以外，便是以各部會及行政機關自行辦理對於內部人員的訓練為主；此外，還包括由民間訓練機構所提供訓練資源。故英國公務人員的訓練體系可分為：（一）主要由國家學院負責中、高階文官的培訓課程，亦為所有層級的公務人員規劃彈性課程；（二）各部會及行政機關自行辦理人員的基礎或專業性訓練（如某些部會有屬於自己的訓練中心）；（三）由民間訓練機構提供其他訓練課程的諮詢及服務，適時補充公部門訓練機構的不足，藉此加強訓練資源的有效整合。又自 1990 年代以後，隨著組織分權化概念的發展，中央政府若干人事制度也逐漸下授給各部會及行政機關，許多訓練業務亦由各部會自行辦理。另觀察從文官學院到國家學院的發展變遷，發現其訓練對象著重於高階文官（Senior Civil Service，SCS）人員、中階文官有潛能升任高階主管者以及專業能力之培養，以及初任主管訓練，另屬於基礎文官的訓練則多由各部門機關自行辦理。尤其在國家學院轉為較具「顧客導向」的訓練機構之後，其訓練對象大多依學員個別需求規劃設計課程；此外，其訓練課程服務對象除了公務人員，亦擴及非公部門人員。進而言之，英國政府除了相當著重高階文官（SCS）的管理知能及職涯發展外，亦特別重視中階文官具有潛力升任高階主管者，以中階文官 G6、G7 及部門主管為主要訓練對象，鼓勵公務人員挑戰更高層級的職位，有別於傳統的晉升管道，此種較為彈性的升遷方案能激勵中階文官追求能力之提升，以符合未來更高職級的業務需求，此與策略性人力資源的「激勵誘因」觀念相契合，亦即人力投資者的精神。另在初任主管訓練方面，訓練對象著重於新任主管或高階文官體系（SCS）者，因為不同於過去任職的執行者角色，課程主要強調新任管理層級在領導能力和個人管理知能的提升(劉坤億，2008：33-9)。

再者，由於自從 1996 年開始，英國高級文官便不再區分職等，並由傳統的「內升制」改為「兼採公開甄選」，至今更允許各部會自行定義高級文官的範疇，有其彈性化空間，故對高級文官的訓練有其開放性與顧客導向；另關於中階文官有潛能升任高階主管者以及專業能力之培養亦為重點培訓項目，此中高階文官訓練目前皆由國家學院負責。然若欲客觀劃分英國高級文官涵蓋的範圍，可依據英國文官管理法典規定，凡是依據高級職位工作評價制度，被評列為工作權重分數至少為 7 分的職位列為高級文官職位。至於實際上哪些職位應屬於高級文官，

則由各機關自行決定。具體而言，高級文官職位包括各部政署機關的執行長(chief executives，即機關首長)，以及前為開放架構第五職等以上的所有人員，包括：常務次長、第二常務次長、副次長、司處長、副司處長和執行長(彭錦鵬等，2005b：49)。

二、核心能力與訓練內容

英國政府於 1996 年建立高級文官制度，近年來更大力推動高級文官的績效獎勵制度，其晉陞、考選與績效管理皆以能力為基礎，試圖建立責任導向的高級文官團隊(黃一峰，2006：9)。英國政府於 2001 年所訂定的高級文官能力模式包括強調設定目標和方向、發揮個人的影響力、策略性思考、激勵人心使發揮最大潛能、學習和進步及強調服務傳送等六大核心面向(彭錦鵬等，2005b：164)。而為加強公共服務傳輸的效能，文官管理委員會(The Civil Service Management Board)自 2005 年 9 月起將上述核心能力模式修改為「政府專業技能」(Professional Skills for Government, PSG)，要求各級官員均須展現其職務所需的專業性與技能。PSG 包括四個主要領域：(黃一峰，2006：10)

(一)領導能力：領導技能與行為是 PSG 的核心。

(二)核心技能：科長級以上人員均需具備人員管理、財務管理、專案(計畫)管理、分析及證據運用能力；高級文官更需具備策略思考、溝通與行銷能力。

(三)工作相關專業技能：依據所任職務內容訂定。

(四)廣泛的工作歷練：英國將政府職務區分為組織服務、作業傳輸、政策傳輸等 3 個生涯類型，高級文官必須在不同類型職務中歷練。

在上述四個主要核心職能領域界定下，公務員復依據其工作性質區分為政策制定者、政策執行者及幕僚單位人員三大類，分別訂有不同的專業技能及核心職能要求，政策制定及執行者主要著重於政策分析、策略性思考、政策評估及溝通協調等，幕僚單位人員則著重顧客服務、變遷管理、計畫與管考、危機管理等能力。「其他更廣泛經驗」係指政策制定者、政策執行者及幕僚單位人員之間工作經驗之分享，資深高階公務員(senior civil servant, SCS)因可能擔任領導階層人員，跨領域之工作經驗尤其重要。進一步言之，英國公務員核心職能之評估分為下列三階段：任職第 7 職等或相當之職務(Grade 7)、資深高階公務員第 1 級或第 3 級(SCS Payband1、Payband3)之公務員，均應接受核心職能之評估，其中擔任第 7 職等或相當職務人員應具備分析及運用驗證之能力、財務管理、員工管理、計畫管理等四項能力資深高階公務員除上述四項核心職能外，更強調溝通與銷售及策略性思考能力，經過核心職能評估後，再依據其能力落差進行高品質訓練模組(Training Modules)之設計。英國公務員之核心職能矩陣係以公務員分類、

公務員職級及政府專業技能（PSG）作交叉運用分析，在晉用或拔擢中高階公務員時，均應接受核心職能評量，通過評量者方得晉升或錄取，另現職公務員亦得經由核心職能評量得知其能力落差，俾據以歸納其訓練需求。國家學院在其網站中並提供核心職能評量之個案研究（Case Study），供各界作為運用政府專業技能（PSG）之參據⁵³（nationalschool.gov.uk;陳國輝，2006：122-123）。

三、文官策略性之持續發展及訓練需求

1996年英國的持續及改變白皮書(continuity and change White Paper, HMSO)旨在確保文官要被武裝起來，透過管理、技術及數理能力之發展，去迎接持續與改變的挑戰。

為發展及訓練文官的策略性計畫行動，由三關鍵因素所組成，包括(一)符合人民投資者的標準；(二)新驅動來提昇幕僚技能及智能；(三)使文官更能回應他們的發展及職業(Hockey& Kakabadse& Kakabadse, 2005: 86)。

英國因工作改變所生的發展及訓練需求，其項目主要有：(一)資訊技術；(二)溝通技能；(三)幕僚管理；(四)人事發展／效能；(五)管理變遷；(六)財務管理；(七)方案管理；(八)政策管理；(九)協商及影響技能；(十)績效管理；(十一)了解政府及國會；(十二)契約管理；(十三)品質管理，(十四)壓力管理(Hockey& Kakabadse& Kakabadse, 2005: 90)。

叁、文官訓練課程

一、專業導向與顧客需求並重的訓練課程

英國國家政府學院的課程種類繁多，目前計有450種以上不同的學習課程和發展活動，重視理論與實務、政策與服務、組織與個人、高階與基層等各個面向之平衡。故其訓練係強調高度實用性的，而訓練對象除公部門人員外，私部門人員亦可視訓練種類而選擇參加；再者，國家學院亦會委託民間機構辦理訓練，此除成本考量外，更有擇優而取之意。又英國文官依其職務及績效表現，每年約有5至10天的訓練機會。文官訓練被視為是一種期待（expectation），與獎懲無關，與升遷或薪俸亦無特別的連結。國家學院對英國文官的訓練，課程內容大部分是反映內閣辦公室所訂文官應具有之「政府專業技能」（Professional Skills For Government, PSG）架構，除涵蓋領導、核心職能、現職有關之專門知識以及跨域知識等四個領域外，其中又可分為核心能力（Core Skills）、合作服務（Corporate

⁵³關於PSG核心職能請參考：

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=1

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=2

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=3

Services)、營運管理(Operations)、個人與職涯發展(Personal and Career Development)、政策與政府(Policy and Government)、策略領導(Strategic Leadership)等六大,共計300多種班別,每班期數及天數不一,其主要職能乃是:(nationalschool.gov.uk;陳國輝,2006:120-121)

(一)扮演績效導向規劃的角色

英國文官之訓練費用由各機關編列預算,但不一定至國家學院參訓。因此,國家學院須積極與政府各部門建立關係,經常對話,俾取得信任,贏得客源。國家學院從過去產出導向、提供大量訓練課程之組織,現在轉為重視績效導向之訓練發展功能,除了傳統之訓練傳遞者(training delivery)之功能外,現在則增加經紀人(broker)、顧問(consultants)及合約管理者(contract managers)之角色。

(二)結合民間資源之專業分工

為符訓練經濟原則,國家學院與其他訓練機構進行專業分工,只有在學院是唯一之訓練提供來源時,才會進一步設計課程。另如其他訓練機構之課程規劃更好,國家學院則會在部會提出訓練需求時,據以推薦或協調分工。

值得一提的是,英國高級文官訓練課程,除了依照政府專業技能(PSG)架構設計課程,另一方面可由學員自行選擇符合個人需求或有興趣的訓練課程參加,主要由送訓機關補助其報名費用,國家學院亦能為不同的組織部門和層級人員規劃「量身訂做」(tailored)的訓練課程,以使其課程能真正回應到職場所需,有效提升公務人員能力。是故,國家學院所規劃之文官訓練課程,其課程設計方向主要可分為兩類:1、依據政府專業技能(PSG)規劃符合公務人員的開放性課程(Open Programmes)(詳見表7-1);2、以「顧客需求」為導向的因材施教訓練(Tailored Programmes)。(劉坤億,2008,40-41);而關於其他英國國家學院相關詳細課程內容,於國家學院之網站亦多有公告⁵⁴。

⁵⁴<http://www.nationalschool.gov.uk/leadership/index.asp?tab=3>
<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPManagementDevelopment.asp?tab=2>
<http://www.nationalschool.gov.uk/policy/index.asp?tab=2>
<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPProfSpecialistDev.asp?tab=2>
<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPPersonalDevelopment.asp?tab=2>
http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/Portfolio2009_2010/PortfolioProfessionalSpecialist.pdf
<http://www.nationalschool.gov.uk/faststream/programmedevelopmentpath.asp#1>

表 7-1 英國政府專業技能 (PSG) 與國家學院 (NSG) 課程對應表

政府專業技能 (PSG) 4 大領域		國家學院 (NSG) 規劃對應課程
1、領導能力		策略領導
2、核心能力	中階文官 G6、G7： (1) 人員管理 (2) 財務管理 (3) 計畫與專案管理 (4) 證據分析與運用	(1) 財務管理實務 (2) 有效人力管理的關鍵能力 (3) 主管之計畫與專案管理 (4) 策略 (5) 主管之證據分析與運用
	高階文官 (SCS)： (1) 人員管理 (2) 財務管理 (3) 計畫與專案管理 (4) 證據分析與運用 (5) 策略思維 (6) 溝通與行銷	(1) 溝通與行銷 (2) 財務管理 (3) 高階文官之計畫與專案管理 (4) 策略思維 (5) 高階文官之證據分析與運用
3、專業能力		其他專業能力課程
4、廣泛歷練		略

資料來源：劉坤億(2008)·《英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究》。台北：公務人員保障暨培訓委員會，頁 41。

揆諸前述，英國自從 1996 年開始，高級文官便不再區分職等，高級文官的出缺，由傳統的「內升制」改為「兼採公開甄選」；爾後所發表的「文官訓練與發展：一個行動的架構」(Development and Training for Civil Servant: A Framework For Action)白皮書中，進而將政府文官視為人力資本的培養與投資；1999 年發布「現代化政府」(Moderning Government)計畫，進一步改革人事管理制度，使高級文官與主管職之訓練成為國家學院訓練的主軸。以下就英國文官訓練較具特色課程、訓練方式與評量方式做一說明。

1、高層管理訓練方案(The Top Management Program, TMP)

英國高層管理訓練方案(The Top Management Program, TMP)係由英國文官學院(Civil Service College)所辦理，自 1985 年開辦至今，其乃作為晉升「副次長」(Deputy Secretary)的必要條件(江岷欽，2002：43)。值得注意的是，TMP 亦容許私部門、非營利組織等非政府機關派員參與，藉由相互交流，進行觀念激盪與經驗分享、達到與時俱進、增進新知之目的，此為重點特色所在。其每年固定辦理約

三期，約每四個月舉辦一期，每期密集上課四週，訓練主要由內閣辦公室(Cabinet Office)負責規劃。而整個訓練計劃內容之決定，尚需由送訓單位、受訓者，以及訓練機構共同參與並協商訂定方可採行。

以下茲整理 TMP 課程規劃之有關內容：

(1) 課程內容

主要課程類別：為符合高層主管職位的能力需求，課程內容基本上分為：組織管理與發展(organizational management & development)、主導變革(mastering change)、個人管理與發展(personnel management & development)、政策環境(the policy environment)等四大領域類科，而各類別又再細分為若干具體課程。其師資來源除了為文官學院所聘請之專任人員外，並包括政府各單位高層首長或主管、企業人士、學者、歐盟人員等。兼任師資採契約方式定期聘任，一任任期為 5 年。

(2) 訓練方式

訓練期間採住班方式，藉以配合各項課程需求，並可提升學習效果，並強調「知識」、「技能」、「經驗」等三項並重之授課原則。實際授課方法基本上是配合上述四大領域類科所安排的課程，主要方法包括：座談會、實地個案研究、學習型團隊與網絡(Learning Groups and Networks)、主要講座(Key Speakers)講授、專家(Expert Contributors)講授等(江岷欽，2002：44-6)。

2、快速晉升管道文官人員訓練課程

關於英國的快速升遷方案的錄取人員，依其文官管理規則規定必須在出任及晉級至高一職等時，由國家文官學院進行入門課程的訓練(Fast Stream Induction)與管理訓練(Fast Stream Line Manager Training)；加上英國內閣事務局亦規定快速升遷方案的錄取人員每年至少有 10 到 15 天的全時進修機會，而各機關亦需在年度發展計畫中明定訓練需求與機會，使得此訓練更為多元詳實。乃至初任人員在進入分發機關後，仍有該機關的職前訓練，主要進行該機關業務的簡介，並因各機關的不同作法，會有該機關資深人員進行直接指導及同儕間的經驗學習，使其能更快速的融入工作環境，掌握工作內容。另關於英國文官學院快速晉升方案的訓練課程內容之分類整理介紹如表 7-2 所示：

表7-2 英國文官學院的快速晉升管道文官人員訓練課程內容

主要項目	施訓對象	課程內容
行政導論	針對進入文官體系只有3到15個月的行政練習員與高級執行官發展職的文官人員	國會制度、政府與文官體系 (10天); 公共財政與支出控制 (5天); 溝通技巧 (5天)
基礎課程	針對初任職務已滿一年以上之文官人員(特別針對第二年以上工作業務所需要的知識技能)	統計與政府 (5天) 經濟學與政府 (10天)、初級商業會計 (5天), 政府的社會角色 (15天)、政府與產業 (15天)、以及國際關係與英國利益 (10天)
資源管理課程	具有2~3年以上工作經驗之高級執行官發展職的文官人員	人力管理 (10天) 和資源分配與財務管理 (10天)

資料來源：整理自 Gammon, G. J. (1989), “ The British Higher Civil Service: Recruitment and Training”, *Public Policy and Administration*, 4(1): 34- 35; 吳瓊恩(1999),《編譯英國公務人員訓練制度及法規》，台北：公務人員保障暨培訓委員會，頁：45-6。

3、財務課程的規劃

英國財務管理職能與訓練的重視，吾人可從其人事部門最早係從財政部所出，而了解其淵源，再加上自 1980 年代起的政府再造運動，財務管理在英國政府的改革中可謂扮演十分重要的角色，時至今日，有增無減，這是英國政府的人事政策中一項非常獨特且重要的重點項目。

而關於財務管理分析能力的課程包含：資深主管之財務管理課程、財務管理實務、非財務背景主管之財務管理課程、政府財務導論等多項課程。其訓練目標涵蓋：制定計劃、資源會計、選擇權評估、績效衡量、管理預算、單位成本之計算與應用，以及了解政府財務的專業用語、公共支出計畫、國會財務程序、財政部角色、會計人員、公共會計委員會等多項財務稽核的能力，可見英國政府不管

文官有無接受財務管理訓練，對於文官的財務管理能力是相當重視且要求的，尤其對於即將升任的高階文官更是不可或缺的職能。

二、訓練方式：

首先，英國的訓練方法雖然亦以講授法為主，但其實其已將上述講授法的各種方法混合運用，其有小組教學法、專題演講(即客座講座)、學員報告等都係混同學習的運用，而其亦運用線上數位學習(E-learning)的輔助，加速學習的效率，提升其廣度與深度，其對講授法的運用可謂廣泛多元。

其次，亦有情境模擬、角色扮演法(role-playing)的操作學習、討論評論，再加上個案學習(case studies)、小組討論學習(team studies)的運用，亦有輔導員帶領教學，這些訓練方式與美國相近，但會根據訓練種類性質而以所程度上的調配運用。

值得注意的是，英國最具特色的訓練方式係有：(一)分派導師之運作方式：係於課程終了時，由訓練單位協助受訓學員找到一位來自不同部門的資深導師，做為學員日後在公務系統中獨立的諮詢者與扶持者；(二)職位見習(Job Shadowing)或一對一學習：提供未來即將晉升的學員，實際見習相關職務的機會，使學員能有效了解可能將面臨之問題與挑戰。

三、訓練評量與成效評估

關於英國的訓練評量，其亦非以紙筆測試的筆試方式為主，其重視「專題研討」與「案例分析」的實作表現，除了課堂講座的安排參與，發展討論意見，藉了解並考評學員的學習理解程度之外，其高級文官的訓練評量更會安排到相關機關實地操作以進行「診斷」，進一步找出解決方案，以利加深學習與評量。

以上述的TMP訓練為例，TMP所採行的成績評量方式即為「實際個案診斷法」，即以實際問題的診斷與解決，作為對學習成果的總結與評分。首先，訓練單位於訓練期間，每星期均安排學員實地接觸公私部門組織，以診斷並解決其運作問題。再者，學員在進行診斷過程中，訓練單位會安排受診斷單位人員及有關學者專家參與。前者在於提供詳盡資料；後者則提供諮詢與輔導協助。而在診斷期間，學員應與相關人員進行小組討論，並進行意見交流。最後，學員應於結訓前應對診斷結果提出具體解決途徑與方法，並藉由公開研討會之舉辦，在會中與受診斷單位主管、講座等共同進行溝通討論，找出解決方案(江岷欽，2002：46)。如此的評量方式，除有利於高階文官訓練的學習深化外，進而可藉由實際問題了解並考評學員對課程的學習效果，進一步在「集思廣義」(Group Thinking)下，得出解決方案，有效解決問題。

而關於的訓練成效評估方面，從上述Kirkpatrick對訓練評估的「反應層次」、「學習層次」、「行為層次」與「結果層次」等四種層次而言，觀察英國國家學院

的訓練評估作為，其主要亦以問卷調查的方式針對受訓者的學習感受、教學內容教材及設備等方面進行評估了解，通常反應層次的調查係屬於一種學習滿意度的調查性質，屬於內心感受，而學習則偏重於課程內容的了解與吸收，兩者不包括在返回到工作後所產生的行為改變與移轉運用。

又其中較有特色的訓練成效評估方式乃係國家學院，專為高階文官與有潛能晉升者所設計的 SCHOR360 度評量，是一套透過五個構面分析參與者績效的線上發展技術，分別是：力爭上游（Strives）、溝通（Communicates）、協助（Helps）、觀察（Observes）及成效（Results），它能提供參與者自我檢視的機會，包括：如何使團隊中的成員察覺領導行為；領導行為如何轉化產生成效；如何在領導組織目標和員工需求間取得平衡；如何察覺整體的行為模式；以及領導所帶來的影響等項目。SCHOR360 度評量能有效激勵人員成長，它能對領導者行為和表現提供更深層的觀點，使他們能獲得領導對整體影響更清楚的認知。相較於傳統透過描寫評論對於領導行為的影響，SCHOR360 度評量則是採用一對一教練的方式，透過面談了解其領導觀點及行為(劉坤億，2008；50)。而就此 SCHOR360 度評量而論，以 Kirkpatrick 的訓練評估理論而言，其應係屬學習層次的深化運用，採用一對一教練的方式，透過面談了解其領導觀點及行為的方式能有效了解其對訓練的理解程度，進一步而論，其可配合其職位見習（Job Shadowing）的訓練方式，再與相關單位主管配合，透過實際操作，更可了解行為層次的成效，其雖非受訓練直接單位主管的配合，但仍有其模擬效果，而至於結果層次的評估，就相關資料與研究報告的論述，目前並無進一步的運用，似有其發展空間。

四、關於行政中立的規範

文官中立在英國之相關規定可見諸「文官服務法」(The Civil Service Code)、「文官管理法」(Civil Service Management Act)，後者尤對文官參與政治活動有相當限制；政務人員則納入內閣法 (Ministerial Code) 中規範。常任文官違反行政中立由「國家文官委員會」(Civil Service Commission) 處理、政務人員則由首相認定。若公務人員不服機關決定時可向「文官申訴委員會」(Civil Service Appeal Board) 申訴之。「文官管理法」中對政治活動有明確的定義，包含出任對其議會或歐洲議會政黨政治運作有所衝突之政黨組織職務、對具政治爭議之問題公開演說及經投書報社或以書籍文章傳單等對全國爭議問題表示意見、成為國會議員或歐洲議會議員之候選人、替國會議員或歐洲議會議員或政黨輔選。此外，文官政治活動之限制並非全面禁絕，而係分級處理，其可分為：(一)可自由參與政治之人員：非事務職等級職員及事業人員，經文官部長核准得參加全國性及地方性政治活動；(二)限制參與政治之人員：高階公務人員和次一級之公務人員及快速升遷之人員，不得參與全國性政治活動；而參與地方性政治活動須先經機關許可，

並嚴守機關許可之要件；(三)前述以外之公務人員，凡參加全國或地方性政治活動，均須事先獲得許可，並嚴守機關許可之要件(仇桂美，2005：40)。

又從英國的行政中立作法與經驗，其有幾點做法可為我國借鏡：

(一)英國將公務員區分為政治自由類、中間類與政治限制類，對於不同類別與等級之公務員，在政治活動方面，給予不同程度之自由或限制。此點國內有學者認為，值得我國效法與採行，殊不知我國公務員制度與英國不同。英國之中央公務員與地方公務員截然區分，是以可依職務等級高低予以不同程度之限制。然而，我國中央公務員與地方公務員係合併成爲一個系統，地方公務員之等級均甚低，如依等級高低予以不同程度之限制，勢必造成地方公務員高度介入政治活動。復以就人員類別而言，不同類別之人員，給予不同程度政治活動限制，也不會失去禁止目的與禁止行爲之間的關聯性，職是觀之，區分人員類別或等級給予不同程度政治活動之限制，並非必要的。

(二)英國將各部常任文官統歸常務次長負責管理，且將各部高級常任文官，包括常務次長等，由英國國內文官首長負責推薦，當部長與所屬高級文官間有任何歧見發生時，由首相與國內文官首長居間調停，使文官首長成爲政治與行政的橋樑，發揮了文官的政治消毒作用，此一作法足堪我國借鏡、採行(許濱松，1995：50-51)。

綜合以上觀察，英國之文官制度建制已久，分不同官等之公務人員對行政中立之要求有所不同，資源掌握愈多者限縮愈多。若借鏡至我國則未必均可適用，因我國之情形在地方政府行政不中立發生之個案較中央爲多，地方高缺偏少，亦無英國之快速升遷，民選首長背負了龐大的選票壓力，公費選舉制度亦未完全貫徹。但在不同文官發展階段適用不同之行政中立訓練方式是有其必要的(仇桂美等，2005：41)。

第八章 全球化下我國文官甄才機制轉型的評估

我國傳統文官制度面對全球化挑戰作如何的轉型，本質上是一條漫長的道路，漸進的歷程。我國憲法第 85 條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度；非經考試及格者，不得任用。但考試取才如何配合全球化的趨勢，又非修改一部考試法典能達到目的。我國 1967 年 6 月 8 日「分類職位公務人員考試法」與 1986 年 1 月 24 日「公務人員考試法⁵⁵」公布施行後，即採行考訓用的制度，更增加了甄才的複雜性。中華民國憲法第 86 條第 1 款規定，公務人員任用資格，應經考試院依法考選銓定之。換言之，公務人員除派用人員、聘用人員、機要人員、約僱人員等依法得不經國家考試及格之限制者外，凡進入政府機關擔任公職，不論其為何種工作性質及工作，均須經國家考試及格始可依法任用。據此確立我國公務人員考試採取功績制之基礎，也使公務人員之選任有明確之規定，任何人都不能例外。

依公務人員考試法第 2 條規定，我國公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定，並應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用，並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關配合任用需要依考試成績定期依序分發任用。此確立我國公務人員的考試具有公開、公平及競爭的精神。實務上，在考用合一制度設計下，各項公務人員考試之類科、等級及錄取人數等，均配合用人機關之需要規劃辦理，用人機關必須於年度考試舉辦前，先函送各項考試計畫及需用人數予分發機關彙整，由分發機關函送考選部據以舉辦考試後，榜示錄取人員再由分發機關分配至各用人機關服務並接受訓練，訓練期滿成績及格者，才完成整個考試程序，發給考試及格證書，予以分發任職。此外其以成績高低依序分發任用，並得視考試成績酌增錄取名額，列用候用名冊，供臨時有需要用人之機關，能夠有機會適時遴選合適的候用人員，這是一種彈性的處理方式，有助於用人的靈活性。就全球化趨勢下，這項制度的立法精神頗能配合全球化下文官的競爭型取向。

以考選甄才之目的來說，即在選拔優秀人才、促進社會流動、消除分贓制度及造就有為政府，因此，如何能在憲法考試用人精神下，將考選制度與人力核心職能加以運用整合，透過考選政策目標及其公平性⁵⁶，以達考選甄才之目的，為

⁵⁵公務人員考試法於1986年1月24日公布後，經長期發展，已奠定良好的基礎，惟面對全球化快速變遷之發展趨勢，已分別於1995年1月13日、1996年1月17日及2001年12月26日多次修正。

⁵⁶關於考選的公平問題，從考選的功績化程度分析之，可分類為：程序公平(procedural justice)、實質公平(substantive justice)與互動公平(interactional justice)。考選具備程序公平的主要衡量重心為：公平競爭、平等機會和事後救濟；實質公平即為區辨應徵者能力與特質的相對適任度，確保獲錄用者確實較未獲錄用者更具備勝任工作的條件，故著重信度與效度問題，尤其是效度問

主要重點所在；再者，有關考試機關在考選甄才之技術方法上、應考資格、應試科目等，如何在公平性與多元化取得平衡，同時兼顧向心力與執行力，亦值得深入探討全球化下甄才的作用程序。有關政府考選政策的評估架構見表 8-1：

表 8-1 政府考選政策的評估架構

政策目標	焦點面向	評量指標
功績 原則	程序公平	公開、競爭、平等機會、事後行政救濟
	互動公平	公平執行程序
	實質公平	考試方法之效度化、社會弱勢優惠
	縮短考選流程	即時甄補人力
組織 需要	遴選所需公務人 力	核心能力與效度
成本 效能	支出與考選效度	成本支出與考選效度高關聯化，降低應考資格審查及試務成本

資料來源：參照施能傑（2003），「公務人員考選制度的政策評估」，台灣政治學刊，第 7 卷，第 1 期，頁 165。

至於人才選拔包括延攬與遴選兩大步驟，前者指羅致所需的人才前來應徵任職；後者則係鑑別所延攬之人才以適任工作。人才選拔的基本原則是廣收慎選，廣收即延攬的目標，慎選即遴取人才的程序。當然人才選拔涉及價值取向（蔡良文，2008a：142），如以工具成就取向（instrumental achievement）、政治回應（political responsiveness）、功績取向（merit）、社會公正（social equity）等⁵⁷，人才選拔的價值可能因不同時空環境而有不同，如何掌握時代脈動，選拔國家需要的各類人才卻是非常一致的，因此必須在甄選之政策及考試之方法與技術做適度之調整，以符實際用人所需。

壹、我國公務人員考試制度之沿革

1986 年 1 月原考試法併同分類職位公務人員考試法廢止。新公務人員考試法，規定公務人員考試錄取者，應接受定期訓練。訓練完畢及格者，始為考試及格，發給證書分發職務，此一新的法制改革對全球化下文官的養成與培訓有實質

題，最好的效度是兼具內容效度(content)、預測效度(predictive)與建構效度(comstruct)；互動公平的概念即是針對程序進行過程中，考選程序的評分者和試務處理者如何公平無私地執行程序規定和程序的精神，增強應試者或候選人對於甄選最後決定的信任，由此營造一個無偏私無人稱的公平、公開競爭環境。

⁵⁷ C.H. Levine et al(1990)., *Public Administration: Challenges, Choices, Consequence*(Glenview, III.: Foresman & Company), pp.329-31.

的效益。依公務人員考試錄取人員訓練辦法規定，此一訓練，為期四個月至一年不等。考試錄取人員如未經接受訓練期滿成績及格，則仍為未及格人員，其錄取成為無意義。如接受訓練，則必須專心投入實務訓練機關工作，其實際係在執行公務人員職務。

上述規定，初步達成考用合一政策。及至 1996 年 1 月 17 日，公務人員考試法大幅修正，規定考試被錄取人仍應接受訓練，更新增公務人員考試採正額錄取與增額錄取併行方法的相關規定⁵⁸，此一併行方法，除兼顧資格考試與任用考試兩者之利，且因訓練辦法仍繼續施行，更可進一步落實考用配合之政策。爾後，為因應高普考試及格人員不足或無法適應特殊需要，始舉行特種考試，其分甲、乙、丙、丁四等，係為甲等考試之法源。

又 1995 年廢除甲等特考，1996 年 1 月 27 日修正公布公務人員考試法，將公務人員考試分為高等考試(又再分為一、二、三級考試)、普通考試及初等考試，並予「應考資格從寬、考試從嚴」之原則，對於初等考試者取消學歷限制，應考人更可以低一等級考試之及格資格取得高一等級之應考資格。1998 年起，公務人員高考三級考試暨普通考試開始實施分試；同年，配合 1995 年修法廢止甲等特考，將公務人員特種考試分為乙、丙、丁三等，同時為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者之就業權益，得比照公務人員高等考試、普通考試及初等考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，並明定特種考試及格人員僅能於考試請辦機關服務，不得轉調其他機關。2001 年考試法再度修正，除將請辦特種考試之目的明定為為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者及原住民族之就業權益，並考量特考特用永久限制轉調太過嚴格，故放寬特考特用 6 年後轉調之規定(張秋元，2009：20)。2008 年 1 月公布修正考試法，因特考人員愈多，為免與高普初考人員失衡，且考量公務人員專業能力之養成，除學校教育外，尚須於同一機關服務一定年限之工作經歷，故於第三條第一項後段增列「及格人員於服務一年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職」。由上述演進可得知，考試甄才趨向嚴格的程序，其對全球化下競爭型文官的養成可謂厚植基礎，同時刪除不能配合時代的制度也具有正面的作用。

2005 年，考試院考量公務人員高等考試三級考試暨普通考試分試制度，報名人數大幅減少，未來配合政府組織再造及員額精簡，考試規模將相對縮減，一

⁵⁸即先依預查缺額錄取人員，是為正額錄取；而後視成績之優劣，得酌予增加錄取若干名，是為增額錄取。增額錄取者不予分發，俟正額錄取人員分發完畢後，已無人可資分發時，各機關需用人時，得函知分發機關同意後，自行就增額錄取名冊中遴選人員派代，並補辦考試錄取後之訓練。惟增額人員於同一考試下次舉辦放榜時未獲遴用，其考試錄取資格即自然消失。2008 年 1 月 16 日公務人員考試法修正相關規定，視考試成績增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分配完畢後，由分發機關配合用人機關任用需求依考試成績定期依序分發任用。

試可配合用人機關任用需求，節省應考人、試務機關及整體社會成本，依考試院會議決議自 2006 年起恢復一試辦理。此一發展與國際經濟發展各國都受到經費短絀有關，機關塑身相對也影響了機關用人的政策。

另為符合社會各界對於增額錄取人員公平分發期待，達成考用配合之目標，於 2008 年修正公務人員考試法第 2 條第 2 項，將增額錄取人員分配改由分發機關配合用人機關任用需要，定期依序分發任用，以維護考試公平性，同時因應政府機關在全球化下新的政策與業務的需要，並自 2008 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始實施，以利政策遂行。

因此，基於任用需求領導考選策略的設計觀點，考選政策原始的政治目標必須因應環境需要，轉向管理性目標為主的方向。除了考選資格必須體現憲法的平等禁止差別對待精神外，積極增進考選效能是考選政策努力的取向，並積極落實考選政策的公平性、競爭性與市場性。

貳、甄才管道

一、主管機關

全球化下制度革新有一個特徵，便是中央與地方在分權化下各有其責任分屬，以因應不同的需要，所謂「因地制宜」、「因人制宜」與「因事制宜」。但我國憲法規定，總統下設行政、立法、司法、考試、監察五院，由考試院統轄各機關所屬之人事機構，形成一條鞭式的人事行政系統（蔡良文，1993：433-462）。憲法第 87 條規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案」；增修條文第 6 條第 1 項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第 83 條之規定：「一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」，對考試院主管事項已有明確規定，考試院有最高人力考選權，其目的在考選賢能、登庸人才，蔚為國用。依憲法增修條文第 6 條第 1 項第 1 款只列明「考試」。在考試之前並未冠上公務人員字樣，故凡依法舉行之考試，不論為公務人員之考試，專門職業及技術人員之考試，公職候選人之檢覈，均由考試院主管，且包括考試政策之決定、考試法案之提案、考試規章之訂定，及考試實務之執行等在內，但考試院如認有必要，自可將試務委託有關機關辦理（蔡良文，2008a：96）。從這一規定之立法精神觀之，考試權為考試院獨占，但也能相對新形勢的發展，將權利委託相關機關辦理，仍可達到全球化下瞬息萬變新的事務與新的需求。

二、甄選程序

我國公務人員考試分為初任人員之高等、普通、初等考試，其次為特種考試。由於公務人員升官等考試，主要在鼓勵現職公務人員通過升官等考試，以取

得高一官等之任用資格，但就職位領導職務而言，此類考試可用於提升文官專業養成的培訓機制之一，應屬正確的方向。

初任人員考試應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用，並得視考試成績酌增錄取名額，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由用人機關報經分發機關同意自行遴用。各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。列入候用名冊之增額錄取者，經用人機關自行遴用後，其訓練程序，與正額錄取者之規定相同。

叁、考試方法

一、應考資格

公務人員高等、普通、初等考試為最具傳統特色之考試，其中高等考試按學歷分為三級，故一共分為五個考試等級。有關公務人員高普考之考試種類與應考資格，見表 8-2：

表 8-2 :公務人員高普考之考試種類與應考資格

考試種類		應試資格
高考	一級	國內外大學研究所畢業得有博士學位相關證書者
	二級	國內外大學研究所畢業得有碩士學位相關證書者
	三級	行政類科別－獨立學院以上學校畢業者；技術類科別－獨立學院以上學校相關科系所畢業者，或普考相當類科及格滿 3 年者。
普考		行政類科別－高中（職）以上學校畢業者；技術類科別－高中（職）以上學校相關科別畢業者。
初等考試		中華民國年滿 18 歲以上之國民。

資料來源：參照考選部全球資訊網繪製

二、考試方式與內容

考選旨在選拔真才實學之士，考試的方法與內容關係著考選之成敗，所以考選須先把握正確性（validity）、可靠性（reliability）、客觀性（objectivity）與廣博性（comprehensiveness）依公務人員考試法第 8 條：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。」此等考試方法如能作配合時代發展的運用，當可測出考生的專業潛能與時代的認識。有關各類方法的使用，其優缺點謹作一分析：（蔡良文，2008a：243-250）

（一）筆試法：包括申論題論文式的筆試及測驗式的筆試。論文式的筆試是以長篇大論對問題的看法，並表達其所具有的知識。此法優點為較易於編製試題、易於測試應試者文字表達的能力及檢視應試者的推理力、創造力，及整理能力。但亦具有缺乏客觀性、無統一之評分標準、命題範圍影響抽樣的代表性及評分易

受字跡潦草錯別字影響等缺點。至於新式筆試法或客觀筆試法，普通稱之為測驗法（test），是全球化下資訊時代下的產物，各國莫不採用。在此方法下，應試者就已編妥的試題中，作辨別、選擇或補充的填答，無須自為文字，發表意思。其形式可分為正誤或真偽測驗、完成或填空測驗、對偶測驗、選答測驗、綜合測驗及雜式測驗等數種。新式筆試法因較能排除記分上的主觀成分，免除模稜兩可的取巧答案、命題之材料範圍廣，較具代表性、有精密客觀的記分單位與方法，使評分者不能任意出入或上下其手及試卷易於評閱分數或批改等優勢，應試者易於相信記分或分等的公平，故採行者漸眾，日趨盛行。然亦有人批評新式測驗法只能測量記憶，不能考察推理及創造能力，或以為此測驗作弊或猜測的機會較多，且命題較不易。但其不易發現考生的潛能又為其美中不足之處。

(二)口試法：口試對於一個人各方面能力之考察，都具有特殊之功效，欲考其學識，則問之以各種知識，欲考其能力，則問之以各種問題解決之方法，欲考其性格之穩定性，則施之以壓迫之面試。依口試規則第 2 條，口試分個別口試、集體口試、團體討論三種。個別口試指個別應考人回答口試委員之問題，藉以評量其儀態、言辭、才識。全球化下甄補菁英型文官，這項渠道能發揮適才的作用。

(三)心理測驗與體能測驗：依心理測驗與體能測驗規則第 3 條，心理測驗種類包括智力測驗、性向測驗、人格測驗、職業興趣測驗及其他心理測驗等。目前國家考試並未依此考試規則實施心理測驗，惟僅公務人員特種考試民航人員考試飛航管制人員體格複檢標準要求需做心理性向測驗。

(四)實地考試：所謂實地測驗（performance test），乃對應考人之能力或技巧作實際之考察，例如打字員、速記員之考試，由於其所欲擔任者，即打字與速記，如不考察其真正之能力，則不知是否能勝任其職務。因此，當職務之性質具有特殊技能及廣泛之知識時，則可以筆試及實地考試同時舉行，如此，便可考察其知識及技能，亦可輔助筆試之不足。但在全球化下，實地考試與全球治理有必要的接軌，實地的解釋應作廣義，應涵蓋領域外的實地測驗。

(五)著作發明審查：對於高級職位之職務，非由博學多能之人無法勝任，故不能以普通考試方法試之，則審查其著作、發明或檢覈其學歷、經歷，以銓定其資格。就全球化下強調專業人才的養成，對人才轉型的渠道而言較為適用。

(六)學歷經歷證明審查：學歷經歷證明審查之目的在檢測考生之資格，普通是學歷與經歷的審查相輔相成，作到資格的嚴格認證。

全球化對文官資格最大的挑戰便是辯才無礙，特別是語言能力的使用，更是工作成功最大的保障。雖然公務人員考試法第 8 條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。除採筆試者外，其他應採二種以上方式。筆試除有特別規定者外，概

用本國文字。」但實際運用者除筆試及口試外並不普遍。因此，如何靈活應用與落實外國語言之口試，或增加更足以評鑑應考人專業與技能，並使應考人感覺公平的考試方法，以正確的考試方法，考出真才實學的新進公務人員，實為考選機關之當務之急，也是全球化下面對的實務革新策略。

肆、考試技術

一、題庫之建置

建立 e 化題庫，提昇試題品質，以及試題反映時代及政府的治理需要，充實與更新各科目題庫乃有必要。一般的作法是將學科內容較穩定之科目，成立常設題庫小組，採行多元命題方式，期能建置質量俱優之 e 化題庫，以提昇題庫試題占各種考試試題之比率，並增進題庫使用效能，促進考選制度與現代化及全球化接軌。

二、國文科命題改進方案

通盤檢討各項考試國文科之試題題型、配分比率、命題方式及閱卷方法等事項提出改進方案，以肆應各該考試需求、建立國文科客觀評閱標準，以達評量之效度及信度，徹底解決國文科考試長久以來存在的問題。⁵⁹

三、全面加考英文

在全球化及地球村理念的潮流下，國際交流互動愈見頻繁，英語可說是最重要的國際語言，為增進公務人員英語能力，提升國家競爭力及政府行政效能，進一步提升公務人員全球競爭力並強化其國際觀，提升國家形象，考試院於 98 年 2 月 19 日審議通過「公務人員考試全面加考英文可行性專案研究報告」，通過短中長期目標，就短期目標而言，除身心障礙人員特考、特種考試交通事業人員考試鐵路、公路、港務人員士級考試、交通事業人員升資考試士級晉佐級考試外，公務人員考試普通科目全面列考英文；就中期目標而言，將英文或其他外國文列為專業科目；長期目標則擇定以公務人員特種考試外交領事人員外交行政人員考試、國際新聞人員考試、公務人員特種考試國際經濟商務人員考試及公務人員特種考試民航人員考試等 4 項考試先行辦理，將英語能力檢定列為公務人員考試之應考資格條件，未具英語能力檢定資格者，亦得以參加英文科目考試之雙軌制進行。同時擬訂定各種不同等級考試對應之英語能力水準，同時配合各級教育英語能力指標，議定相關配套措施。考選部亦將依院會決定，配合研議訂定各項公務人員考試英語能力檢定審查標準、成立國家考試英語能力認證審查委員會等相關配套措施。落實建立良好英語學習環境，提升學生英語能力，訂定各級教育英語

⁵⁹根據此相關問題，考選部曾進行專案研究，並分就前言、現況概述、相關研究與改進、問題分析、結論與建議、結語等 6 項詳加論述，考試院於 98 年 2 月 19 日審議通過此「國家考試國文科考試改進專案報告」。

能力指標，進而透過國家考試選拔英語能力素質較佳之新進公務人員，同時加強現職公務人員英語能力培訓，及建立甄補符合職務需要之英文人才機制。

四、線上測驗、閱卷及網路報名

全球化也是一個 E 化的時代，因運用資訊科技，提供優質服務，加強便民措施，應擴大辦理網路線上報名及電腦測驗範圍，同時加強資通安全管理，落實 e 化政府。同時能秉持顧客導向原則，加強國家考試之宣導及各項考選制度之滿意度調查，以為考選法制改進之參據，俾便提供更優質的服務。

伍、全球化下我國考試甄才的評估

一、才能與專業雙軌導向。公務人員考選或文官制度的改革方面，改進考試方法，公開公平用人的四項方法，包括(一)貫徹考試用人政策，取消不符考試用人原則的派用制度；(二)加強考、訓、用配合，徹底改進當前懸缺久候，錄取不到之考用失調現象；(三)靈活運用考試方式，俾確依用人機關之需要掄拔適用高階及特殊人才；(四)對原住民、身障者及退除役軍人應公務人員考試，應酌予加分優待。(吳泰成，2002：32-35)不過時移勢易，退除役軍人應公務人員考試之優待亦應徹底檢討。

二、建構考用合一及權宜變通的法規。法規方面，在人事法制上可著力於研修(訂)考用法規，建構多元靈活的考試、任用制度，包括(一)整建考選法制，強化考選之創新與彈性，並檢討各類考試命題、閱卷方式，提昇考試品質及效度。(二)統籌建構社教、文化機構專業人員及科技研究機構研究人員之進用與管理制度，以資格審查為進用與管理制度，以資格審查進用途徑、簽訂契約定期聘任、放寬國籍限制等方式，肆應是類機關(構)靈活取才、彈性用人之共同需求，兼顧人才延攬及市場競爭性，促進國家整體科技發展，提高文化水準。(關中，2001: 15-20)

三、建立學經並舉的考試類科準則。現行高普考試類科為了考用配合，高考、普考、初考各設置不同考試類科，應考科目亦各自不同。因此，在考試、任用方面，「職級規範」的建立，提供了考試、任用的客觀標準，所有公務人員的初任、調任職系、晉升職等均需經過考試或訓練，合乎專業化精神；再者，又可配合我國文官的職位分類特色，進行下列具體做法：(一)專業分工是現代社會之特色，我國社會目前已經具有高度專業化的取向，政府職能亦區分細膩，文官體制允宜維持部分職位分類之精神，不宜再走以品位等級為基礎的人事分類制度；(二)官職並立制；(三)職務跨等之設計雖具有提高公務人員士氣之作用，但未來的職務跨等仍應嚴格把關，甚至應對現行職務列等作通盤的檢討修正；(四)現行「職組暨職系名稱一覽表」有關職系間的調任，似嫌寬鬆，允宜適度修正，以兼顧靈活

性和專業性；(五)未來薦任職之職務勢將遽增，但現制薦任官等僅有四個職等，在文官結構上似嫌不足，應檢討重新設計薦任官等之職等數，而理想的職等數是六個；(六)委任訓練升薦任之設計，除現有條件限制之外，宜再增加其他限制，如在升薦任之後幾年內不得擔任主管職務。另對未具大專以上學歷，規定應至少取得空中專科學校或空中大學之學歷；(參許道然，1998: 68-77) (七)公務倫理法制化，研訂「公務人員基準法」等。

四、確立因時制宜及適才適所的專業資格取向標準。根據一項比較中、美、英、德、法、日等六國之公務人員考試應考資格的研究報告後，應對我國考試資格的不合宜處提出修正，包括(一)貫徹考試公平與機會均等原則；(二)減少特種考試性別限制問題；(三)放寬特種考試年齡限制；(四)積極照顧弱勢團體應考試之權利；(五)維持國籍基本資格之限制；(六)採用「中華民國教育程度及學科標準分類」；(七)重視「高資低考」日益嚴重之問題。(江明修、蔡金火，2000：54-67) 這些建議，因時代演進，雖已有部分調整改進，然長遠觀之，誠可持續作為我國文官在全球化下轉型時重要參考的準據。

五、秉持考試多元取才的管道。在方法上，考試取才是公務人力甄補首要的過程，我國歷代均側重筆試的方式，除較公平之外，未必能選出真正適合之人才。就實際考選人才言，我國目前除少數考試(如外交官領事人員特考、司法人員特考、高考一級)外，一般高普考、特考，只要一次筆試成績及格，就能成為公務人員。在今日多元化、專業化與資訊快速成長的現代社會，文官制度所能發揮的功效，不應僅限於公平用人，應更積極向民間爭取優秀人才進入政府部門，且考試方法也非只有筆試一項。因此，在考試方法與技衡的改進上，應重視公平與能力間取得一致性，考試的方式，似可以更為多元化。

雖然公務人員考試法第八條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之。」可見考試方式，除筆試外，可依工作性質，考量酌加其他的考試方式，故為使用人機關獲得真正需要的人才，可再進一步改革之。如筆試可由考試院集中辦理，經過考試及格之後，再由各用人機關進行口試，或是人格測驗，讓用人機關有主動挑選人才的機會，更可達成考用配合的目的。

六、綜上所述，為因應時代趨勢，國家考試應朝向回應全球的衝擊，進行設計。展望未來，其努力重點應分別在：

(一) 確立公務人員能力指標，再以這些指標設計各種適當的評量方式或策略，以發揮因材施測及適才適所的理想考選制度。

(二) 推展電腦化適性測驗，以節省人力、物力、成本，縮短施測時間、減少測驗題數及提高估計應考人能力的精確度等，提高考試的效果與效率。

(三)考量實施卷宗評量，以評定受試者綜合能力與成就。

(四)兼採心理測驗，建立全國公務人員心理特質的常模資料，以為日後也是個別應考人心理特質強弱之依據。(考選部，2005：94-5)。

(五)舉行一、二、三、四、五等之特種考試，特考特用，限制轉調。

(六)檢討現行應考資格、應試科目與高普初等考試相近之特考加以整合。(考選部，10/2009：27)。

(七)建立快速陞遷機制，考績增列特優者，尤高考二級或三級及格且考績特優者，可優先快速晉升官等、職等。

(八)應訂定各機關內陞及外補之比例，以免在主管不得罪人之鄉愿心態下，通常選擇內陞，導致缺乏競爭力，難以注入活水源頭，職級愈高愈為嚴重；

(九)擴大職務遷調與歷練範圍，應及於中央與地方間之職務遷調，使人才非僅侷限於中央⁶⁰。

(十)建立功績制下之彈性優質人力。

(十一)徹底解決高資低考之問題。

⁶⁰ 考試院(18/6/2009)，文官制度興革規劃方案，考試院第 11 屆第 39 次會議通過。

第九章 全球化下我國文官培訓機制轉型的評估

文官晉用以後成為政府機關的骨幹，但官僚體制下的文官常在標準作業程序 (standard operating procedure, SOP) 之下成為一個僵硬而沒有彈性的實體。在組織內部，經常出現的習性是穩健而保守，以主管的命令為行事取向，致缺乏進取心。這種心態造成了改革的阻力，也構成責任推卸的理由。在外部行政上，也產生了與社會脈動脫節，難予掌握變動快速的資訊。行政工作是一項專業而技術性的過程，而服務的對象又是民眾，以溝通為主，維持對外靈活的交流更是一門新的傳播技術。在全球化的脈動上，電子化傳播成為主流，在全球治理形成跨國行政網絡下，新的知識與技術都構成行政工作的革命對象；在這種壓力之下，如何養成行政工作人員與外界接軌，取得最新的行政知識與技能，端賴文官制度的培訓制度以濟其窮。文官培訓一直是我國文官部門重要的工作；而培訓實為一項訓練的過程，其涉入到法律的基礎、訓練的機構、訓練的方式與訓練的課程等。這些工作本以技術性為主，但在全球化的浪潮下，訓練工作不僅變成複雜且具專業性。謹就這一基礎評述我國文官培訓機制受到全球化的衝擊作何種調適與因應。

壹、建構培訓的機制

一、解決訓練機構法制化的課題

我國文官的培訓機制，應建構在制度上的培訓？抑或業務上的培訓？本質上在我國五權分立的體制下應屬考試院的職掌，但在全球化跨國政策出現的行政業務不但浩繁，而且複雜，更重要的是與行政部門的政策都有密切的關聯，行政機關對這種不穩定且紊亂的治理事務，絕非傳統文官所能勝任。由行政機關進行業務的培訓乃勢在必行。但在憲法第八十三條有關考試院職權中，並無明定訓練此項權力職掌，因憲法的規定不夠明確，缺乏相關法源，使得訓練成為人事行政權中的一項附屬權力。似乎我國的培訓工作成為以業務培訓為主的取向。

但民國八十年第一次修憲後，在增修條文第九條上確立了人事行政局的地位，其中「行政院人事行政局組織條例」有關該局考訓處職掌中雖列有公務人員之訓練及進修事項，但僅以行政院所屬機關為範圍，而非培訓之主管機關。因此，產生了銓敘部與人事行政局在訓練事項的權限劃分爭議，進而有「權限層次分立」之說法。這種法制化的爭議實對我國面臨全球化下的治理事務涉入的專業性工作的培訓構成障礙。

我國早期的公務人員訓練係由銓敘部統一規劃，再由各機關按實際需求辦理，又上述人事行政局在組織入憲後，規制所屬訓練範圍。然民國八十五年公務人員保障暨培訓委員會的成立，遂有公務人員保障暨培訓之專責機關，其隸屬於

考試院，其在訓練方面主要職掌訓練進修法規與政策之研擬、考試錄取人員、升官等、行政中立及其他一般管理訓練之研擬規劃、執行及委託與培訓制度之研究等相關事項。又民國九十一年「公務人員訓練進修法」的公布施行，我國公務人員的訓練確立完整且明確的法令依據，亦在上述的歷史沿革下，形成了行政院人事行政局與考試院公務人員保障暨培訓委員會兩機關在訓練的分立職掌之特殊現象。

綜合上述，公務人員訓練雖從無統一之法規與機關時期轉變為現今被賦與專屬訓練法規與機關設置，行政院人事行政局與考試院公務人員保障暨培訓委員會兩機關在訓練的分立職掌，有其同質性外，卻又有著些微的差異性，而就訓練機關數目而論，除保訓會與人事行政局之外，保訓會與人事行政局所附屬之訓練機構就多達近16所，其以訓練業務內容區分，訓練體系之龐雜，可能造成訓練資源的重疊與浪費，值得商榷。但從制度上言，培訓工作仍屬考試院公務人員保障暨培訓委員會的職掌範圍。

二、訓練業務的職掌

公務人員保障暨培訓委員會係目前職掌統一性一般訓練的法定機關。根據公務人員保障暨培訓委員會組織法第二條規定：「公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱本會）掌理下列事項：…五、關於高階公務人員之中長期培訓事項。六、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練事項。七、關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。八、關於公務人員終身學習推動事項。九、關於培訓機關（構）之資源共享、整合之協調事項。十、關於公務人員訓練評鑑方法與技術之研發、各項培訓需求評析及績效評估事項。十一、關於公務人員保障與培訓之國際交流合作事項。十二、其他有關公務人員之保障及培訓事項。」此一培訓機關提供的架構如能與業務為取向的機構作密切的配合，自可補足在專業項目上的不足，然如仍是培訓行政工作分立，就難有實效。

而關於考試院保訓會培訓處所負責之訓練職掌，其相關類別，介述如下：

（一）考試錄取人員訓練（初任官等訓練）

依據公務人員考試法第二十條前段規定：「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。」又公務人員考試錄取人員訓練辦法第三條規定：「本訓練分為基礎訓練與實務訓練。但性質特殊之高等及普通考試類科或特種考試錄取人員訓練（以下簡稱性質特殊訓練），得於訓練計畫另定其他訓練。」其中的基礎訓練與實務訓練內容在公務人員考試錄取人員訓練辦法第五條規定：「基礎訓練以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。」故考試錄取人員訓練的初

任官等訓練係屬職前訓練，旨在培養工作基礎能力，係由保訓會所轄之文官培訓所統一執行之。本項規定之重點在「實務訓練以增進有關工作所需知能...為重點」對全球化文官改革具相當重要性。

其次，關於訓練類別方面，係以高等、普通、初等與特種考試為主要區別，而關於特考種類，包括：地方政府公務人員、司法人員、軍法人員、國家安全局國家安全情報人員特種考試、法務部調查局調查人員、警察人員特種考試、外交領事暨國際新聞人員特種考試、原住民特種考試、身心障礙人員特種考試、交通事業郵政人員特種考試、交通事業公路人員特種考試、交通事業鐵路人員特種考試、國防部文職人員特種考試...等 28 種，其皆適用於考試錄取人員之初任官等訓練。研究這些類型文官受訓的實益在注意此等新進政府之文官，因為他們文官考試的筆試或口試中，未見得就全球化對公共行政的衝擊為命題之內容，作為初階段的測試，此時的培訓便顯得相當重要。因之考試與培訓兩個階段實為文官養成不可分離的部分。研究全球化下文官的轉型，關於培訓與考試接軌是重要的課題。

(二)升任官等訓練

文官在全球化的衝擊下的轉型，升任官等的訓練可以視為一個嵌入點。本質上官等越高，面對全球化的衝擊也越大與越深。公務人員升官等訓練係以公務人員任用法第十七條為法源依據，而在公務人員訓練進修法的第二條第二項中規定「公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之。」又由於升任官等涉入的專業較深與更具專精性，以目前從事基本訓練的機構在設備上或課程上都有不足的考慮，故宜多利用本條的規定「或委託相關機關（構）、學校辦理之」為宜。相關機關應屬各研究機構，如中央研究院各相關研究所，或財團法人設立的研究機構，如中華經濟研究院，而各大學之研究機構也是適當之機構。今後培訓機構應多使用這一管道之規定，使培訓與全球化的內容接軌。

又在該法第四條中第一項規定：「公務人員考試錄取人員、初任公務人員、升任官等人員、初任各官等主管人員，應依本法或其他相關法令規定，接受必要之職前或在職訓練。」都明確規定了晉升官等是必須經由保訓會統籌辦理訓練的。而相關的訓練根據不同類別而有不同的訓練辦法，整體而言，升任官等訓練之對象有六大類，包括：1、委任公務人員晉升薦任官等；2、薦任公務人員晉升簡任官等；3、交通事業人員員級晉升高員級資位；4、交通事業人員高員級晉升長級資位；5、警佐警察人員晉升警正官等；6、警正警察人員晉升警監官等者。故升任官等訓練即調升高一官等前的訓練，係屬一般管理職能性質之訓練，以保訓會之設計似非專業性質之訓練，旨在培養「通才」、而非「專才」。但此等職前

訓練應包括專才的部分，充實任職後在業務上的專業性，特別對其職務與全球治理接軌之交通與警察人員更應以與全球治理接軌之專業作為訓練標的。

(三)初任各官等主管訓練

此項訓練為初任簡任主管職務管理發展才能之訓練。按此項訓練的主要法源為公務人陞遷法第十四條第二項規定：「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」，並以初任各官等主管職務人員管理才能發展訓練實施計畫為執行法律依據。訓練主要執行單位為文官培訓所，其主要對象為行政院所屬中央暨地方機關以外之初任簡、薦、委任官等主管職務人員，其類型可分為初任簡任官等主管職務人員研究班，目的在瞭解當前國家情勢及國際事務，強化決策及領導統御能力，俾利勝任高階主管職務以及初任簡、薦、委任官等。而主管職務人員研究班的訓練目的則在瞭解國家施政方針及重點，增進領導溝通協調能力，俾造就優秀行政幹才。依上述人員所需行政能力，分別研訂各訓練班別之課程單元、內容及時數，故其係屬一般性的管理才能發展訓練，旨在建立培養「領導、管理」能力，與其原有專業性能力無關。然而此一訓練具有領導統御相當之重要性，對全球化下文官系統領導人員執行國家政策，並具有能與全球接軌之工作負帷幄運籌的領導指揮能力，但觀諸法律設計，實有下列之缺失：

1、訓練對象太過狹隘，僅限於行政院所屬中央暨地方機關以外之初任簡(薦)任官等主管職務人員，而全球治理接軌的文官系統多與行政院各部會系統有關，全球化的腳步尚難進入行政院系統，此實為文官系統結構上的問題，不利全球化的推行。

2、我國培訓工作之設計僅作一般性的管理才能發展訓練，旨在建立培養「領導、管理」能力，與其原有專業性能力無關。全球化與全球治理著重之專業性與領導性，似在我國文官培訓機關，未有從認知上作朝向專業能力相關的領導與統御之設計。

(四) 行政中立訓練

行政中立訓練係依公務人員訓練進修法第五條之規定：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程；其訓練辦法，由考試院定之。」而於民國 91 年制定「公務人員行政中立訓練辦法」，其訓練方式係以專班訓練、隨班訓練、專題講演及座談、數位學習，針對公務人員訓練進修法施行細則第二條所規定之：「各機關(構) 學校組織編制中依法任用、派用之有給專任人員、各機關(構) 學校除教師外依法聘任、僱用人員、公務人員考試錄取人員」為適用對象以及公務人員行政中立訓練辦法第十四條所規範指涉之「公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師、教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員、公立社會教育機構專業人員及公立

學術研究機構研究人員、各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員、公營事業機構人員、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員、行政法人有給專任人員、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人以及憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員」為準用對象。

行政中立訓練的主旨在於建立並培養上述適用對象公務人員區別行政與政治價值與解決利益衝突與迴避的能力，進一步公平公正的履踐分配公共利益。按本研究在建立全球化行政能力之架構時，提出 Farazmand 教授呼籲：政治作為一種藝術或技能，達成政策的有效執行與推動。行政運作固應維持行政中立，不加入任何政黨的活動於行政過程中，自不待言。但行政中立並非指不以政治為手腕，如建立與立法機構之溝通，達到行政人員能作充分利用政治溝通的能力。

綜合以上的評析得知；雖然自公務人員訓練進修法通過之後，目前公務人員訓練在學界看來，似可大致分為上述幾種，而在考量「訓練內容」與「訓練目的」的搭配之下，配合考試院保訓會與行政院人事行政局的訓練掌理項目。毋庸置疑，全球化下的治理任務使公務人員的責任加重，培訓工作重應作積極的加強，將當前訓練的兩套體系作必要的整合，勢在必行。當前在訓練內容與方式上不但相異，且又在某些同質性下出現矛盾。是故如何使訓練資源更精確、更有效率的作整合運用，才是配合全球治理未來趨勢的努力重點所在。

貳、訓練機關之組織與功能

一、國家文官學院

關於高階文官的專責訓練機構，就英、美而言，如前所述，英國的「國家政府學院」(National School of Government, NSG)、美國的「聯邦行政主管學院」(Federal Executive Institute, EFI)都是負責培養高級文官的訓練機構。而在全球化走向分權化與組織再造的人事制度思維下，諸如公、私、第三部門整合合作、使用者付費等績效導向思維為當前歐美國家的主要改革作為。而我國對於國家文官學院的建制亦在此改革思維下，作為我國高階文官的主要培訓機構。考試院在現階段的規劃，主要係在相關法規的研擬與規劃，預計再針對相關議題就保訓會與人事行政局進行意見交換，期以整合各方建議與意見，制度適合的制度方案。此一走向是朝向全球化發展的正確方向。

故國家文官學院的設置乃是為了有系統的培訓我國高級文官，學者認為：透過對多國高級文官制度進行比較後，認為各國改革重點在於進行職位公開競爭考選，並以職能作為選才標準，且以契約制取代傳統官僚永業化取向，同時有關高階文官之培訓則應成立一專職機構統籌辦理(彭錦鵬等，2005b：1)。此一思維與全球化的思維相吻合。然高階文官之培訓職責歸屬為何？關中院長對此曾表示：

「基於行政與政治中立立場，考試院成立國家文官學院，進行高階文官帶狀培訓，目的在於為國育才」，而以考試院所培育的高階文官是不分黨派、不分部門，盡皆是整體國家的人才。故由考試院成立國家文官學院進行整體規劃，一方面可達有效整合目前分散的訓練資源，一方面響應行政及政治中立旨趣，將可督促高階文官不受政治勢力干擾而能奮勉從公、戮力政事；以達到行政中立及「考、訓、用」合一之憲政合理性考量(邱志淳等，2009：5-6)。從制度上作此一規畫之思維應屬正確，但在考試院與行政院有關培訓功能及職掌仍不確定的情形下，不能出現考試院培訓的高階文官到實際進入行政系統時，又要進入另一個培訓系統的機制，再一次雙包案的出現。

其次，為提升國家競爭力而規劃成立國家文官學院之後，在功能方面，除了培訓外，應做整體配套考量朝「國家級」訓練機關之角色及定位發展進行設計。學者 David Schultz 藉由英國發展經驗認為，英國國家政府學院主要功能包括「研究」、「教學」與「服務」。其認為國家高階文官的培訓設計不只是急功近利的表現於國家績效的短暫提升，還要進行師資培育養成，落實永續發展理念，以避免在人力資源上出現斷軌的情形，同時還要配合世界發展趨勢，以研究提升文官訓練機關具備前瞻性視野，優化政府服務績效及公共服務品質。是故，Schultz 認為，所謂培訓，泛指公務人員在業務職掌與公共作為上的專業技術及道德倫理訓練，「研究」則是一種自我能力提升的積極態度，必需以身體力行的方式去思考與發現新的專業知能與技術，至於「教學」的主要目的便是藉由互動成長、相互學習的過程中，持續性地培育新的人才，而「服務」則是基於公務人員乃是為民服務的公僕，在服務上應當以民為主，以負責任的態度做好公共服務(Schultz，2002：635)；此一論述可循序漸進、按部就班地納入我國規劃高階文官培訓作設計當中（包括培訓需求、目標及需求、教學方式）逐一落實，作為我國家文官學院之發展願景與使命(邱志淳等，2009：6-7)。

二、訓練評量方式與成效評估

關於我國目前對訓練的評量，在初任錄取人員方面，主要為學科測驗的方式，此係紙筆測驗(Paper-and-Pencil Tests)的方式運用，其通過率亦近 100%，由於此係職前訓練的性質，已經過嚴格考試的淘汰篩選，訓練是否應再次設立二次篩選機制，就其性質而言，似無必要。然而值得注意的是在升任官等訓練的評量上，就公務人員訓練進修法第十七條的內涵觀之，係有將以往升官等考試的篩選機制，改為由訓練代替，雖然受訓前的受訓資格挑戰已經機關甄選委員會依法進行人員選擇，但嚴格說來，門檻其實不高；而在以訓練制取代考試制的精神下，受訓者完訓後的評量將成為取代考試制的篩選機制，故需有其有效且客觀的標準才能擇優汰劣發揮應有功效，然而觀察目前升任官等訓練的評量機制，在保訓會所

公布的受訓及格率約 98.96%比例下，就訓練制取代考試制的精神的論點而言實在過高，而形成一種「儲訓」的制度，相對於極少的升官等職缺而言，無異造成僧多粥少或訓練轉移時間增長，形成轉移障礙的情況。是故，升任官等訓練的評量制度實應有更有效的評量機制，而觀現行的評量機制，在委任公務人員晉升薦任官等訓練上，係以 3 小時的紙筆測驗為主，而在薦任公務人員晉升簡任官等訓練上，係以專題研討(占 50%)、案例書面寫作(占 50%)，其中專題研討即平時課堂中小組報告的分數，案例書面寫作係為 3 小時的以案例出題的紙筆測驗，然而專題報告各組以三千字至五千字為原則，亦在報告內頁須註明全組學員分工情形，雖可促進學員學習合作與交流，卻難免有分工不均的情況，評量客觀性不高的缺點，而紙筆測驗的案例出題方式雖可考驗受訓者對訓練課程的了解程度，但其評分標準為何?應可再加以規範，故應有再調整與進步的空間。

其次，在訓練的成效方面，我國目前由保訓練所職掌的訓練項目，尚無有一系統化的訓練評估機制，故對於各訓練項目的完訓學員之學習成效與轉移無法進行客觀的了解。又根據學者 Donald L. Kirkpatrick 對訓練評估準則的分類，將其區分為「反應」、「學習」、「行為」與「結果」等四種層次(Kirkpatrick, 2006)。而我國目前的訓練進修成效追蹤評估亦僅在「反應」層次，反應層次的評估旨在瞭解受訓者對訓練課程的滿意程度。評估範圍包括課程主題與配制、講授方法、與相對應的軟硬體設施等項目。而現行文官培訓的調查方法，即以在完訓後立即進行問卷調查或舉行訓後座談會，討論完訓後的幫助程度，進而再對相關訓練提供改進意見等「反應」層次評估為主，而關於與受訓者單位主管合作所進行的「行為」層次評估，乃至於進一步關於組織績效「結果」評估，目前礙於訓練資源有限，仍無法進行運用。

叁、一般訓練

文官進行的一般訓練為一項基礎訓練，其目的在使文官進入公職服務或升任主管具有一般的行政能力，此項訓練為文官不可少的入門課程。訓練的類型包括下列四項：升官等訓練、初任公務人員訓練、初任主管訓練與行政中立訓練。茲分析如下：

一、升官等訓練

(一) 委任公務人員晉升薦任官等訓練

依據「委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法」第六條第一項規定：「經銓敘部銓敘審定合格實授現任委任第五職等職務人員，具有下列資格之一，且其以該職等職務辦理之年終考績最近三年二年列甲等、一年列乙等以上，並已晉敘至委任第五職等本俸最高級，得參加本訓練：一、經普通考試、相當普通考試之特種

考試或相當委任第三職等以上之銓定資格考試或於公務人員任用法施行前經分類職位第三職等至第五職等考試及格，並任合格實授委任第五職等職務滿三年者。二、經高級中等學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿十年者，或專科學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿八年者，或大學、獨立學院以上學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿六年者。」故參訓的先決條件係在上述的考績列等限制以及職等年資與學歷年資配合限制下，有所規範。

(二) 薦任公務人員晉升簡任官等訓練。

公務人員升官等訓練係以公務人員任用法第十七條為依據，依「薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法」第五條第一項規定：「經銓敘部銓敘審定合格實授現任薦任第九職等職務人員，具有下列資格之一，且其以該職等職務辦理之年終考績最近三年二年列甲等、一年列乙等以上，並已晉敘至薦任第九職等本俸最高級，得參加本訓練：一、經高等考試、相當高等考試之特種考試或公務人員薦任升官等考試、薦任升等考試或於公務人員任用法施行前經分類職位第六職等至第九職等考試或分類職位第六職等升等考試及格，並任合格實授薦任第九職等職務滿三年者。二、經大學或獨立學院以上學校畢業，並任合格實授薦任第九職等職務滿六年者。」故參訓的先決條件係在上述的考績列等限制以及職等年資與學歷年資配合限制下，有所規範。

值得討論者為採取得「晉升官等資格」的儲訓制問題。由於我國的公務人員係以簡、薦、委官等的金字塔型進行人數分佈，因此職等愈往上，人數愈少，而就委任升薦任官等而言，由於薦任官等職缺較多，往往能較快於受訓後升任薦任官等職務，但就簡任官等而言，由於簡任官等職缺較少，故往往需經常時間之等待。

雖然此訓練運作至今日，已由早期之佔缺訓練至今日之儲備訓練，但就升官等訓練的性質而言，其主要目的及價值，理所當然應是為未來的晉升做準備。由於在受訓機會的公平原則與合格率極高的評量機制下，至民國 97 底為止，參訓人員計有 7543 人，在受訓及格率約 98.96% 下，計有 7220 人取得訓練合格證書，預計每年將以約一千一百人成長⁶¹。

其次，訓練內容一致性的問題亦應作一說明。升官等訓練因係由文官培訓所針對符合培訓資格者進行調訓，故係採集中式的訓練，而在不考量其單位與業務性質下，所謂的共通能力是否能夠符合全部受訓人員的需求亦或是多數人員的需求，應做更深入之調查，又如司法人員、警察或交通事業人員其所需的共通能力是否與一般公務人員完全一致亦有其商榷餘地。而觀英、美兩國的作法，在「使用者付費」與「各機關提供訓練經費」的分層負責費用下，其除了特定的「必修」

⁶¹ http://www.csptc.gov.tw/FileUpload/763-4384/Documents/97_統計表_31.pdf

法定核心職能外，並開放眾多的課程，可因應學員個人需求進行「選修」學習，此彈性機制可使訓練需求與訓練內容更容易契合，才不致於將訓練形式化，避免成爲訓非所需、學非所用的情況，頗值我國未來改制之參考。

由於時代的變遷與全球化的衝擊，訓練課程勢必作相對的調整。觀察英、美兩國的高階文官訓練，美國除了策略性管理、組織變革課程之外，另英國有強化財務行政課程與資訊管理課程。值得一提的是，英國爲因應歐盟所帶來的挑戰，更設計了理解歐洲事務的相關課程，這反應在我國的薦任公務人員晉升簡任官等訓練，其課程內容除了需與時俱進強化策略性領導與管理以及財務行政的整體思維之外，更可學習英國正視歐盟的挑戰所開設的歐洲事務課程，反應在我國的兩岸關係與亞太關係，或可於訓練中增加兩岸與亞太區域發展的課程議題，進而使中、高階文官更有區域發展觀念與全球化理念思維。

再者，美國在目前的中高階文官訓練往往會有所謂的分散時段學習的訓練方式，例如爲其一個月的課程時數用半年的時間來分散上課，這使得受訓時間更有彈性，也符合 Peter Drucker 所稱之 21 世紀忙祿社會之訓練型態，亦改進了集中式訓練所帶來的職務代理人問題，並可在邊訓邊工作中體現訓練內容的運用，這對於我國現制所採取的集中制訓練，不失爲一個值得學習的訓練進度調配方法。

二、初任公務人員訓練

觀察英、美兩國的經驗，由於甄選制度與方法的差異，對於初任公務人員的訓練多爲各機關針對其業務性質與工作需求進行培訓，故屬各部會與機關的職掌所在。此與我國的制度有很大的不同，我國這種對於初任公務人員所採的「集中式」與「密集式」由專責國家文官學院負責的訓練，係屬獨立特色。由於訓練內容爲一般行政管理訓練的基礎內容，基本上不涉及未來所要分發單位的專業性，故係屬一般共通性的職前訓練，而非專業性的職前訓練，故在訓練性質與機關職掌上，與英、美兩國有明顯差異。

三、初任主管訓練

在初任主管方面，根據英、美兩國的經驗，其皆著重中、高階文官的訓練，尤其是高階文官的部分，而對於初任主管訓練，各部門機關對於基層主管、中、高階主管乃至於管理人員都有依其法令規定制定訓練發展計畫，其屬於全面性的規劃並對主管訓練機關有其輔助與配合的功能。而我國目前的初任主管訓練主要分爲保訓會與人事行政局兩機關根據職權所屬分別負責，但其訓練對象是相同的，訓練的內容亦難免有其類同性，而在保訓會所負責的部門，其所管轄的是行政院所屬以外的部分，係以「初任各官等主管職務人員管理訓練實施發展計畫」爲依據，並從中區分爲初任簡任官等主管職務人員研究班與初任薦(委)官等主管職務人員研究班，旨在培養初任各官等主管人員具備策略性、創造性及宏觀視野

之領導管理才能。而與英、美兩國不同的是，我國各部門機關並無相關的訓練發展計畫配合主管訓練機關，故在一般管理訓練與專業訓練並無法做一充分整合，我國保訓會所職掌的是「管理才能發展」即一般管理訓練，然是否亦應考量各受訓人員的機關部門屬性與專業性，採適度分訓制，值得深思。另在我國職位制與品位制並重的人事架構下，如何整合訓練資源，有效遂行專業訓練與一般訓練的配合，是未來的發展重點所在，亦是國家文官學院之重責大任。

四、行政中立訓練

文官一般訓練中的行政中立訓練旨在給予初任文官不要捲入政治或黨派的漩渦。觀察英、美兩國的行政中立與我國的行政中立內涵有其明顯差異，英、美所談皆為政治中立，不管在制度上或法律規範上皆因歷史經驗與政治文化而有差別。美國自 1978 之文官改革法，其所包含功績制之原則主要由功績保護委員會(MSPB)以維持聯邦政府之廉正，功績制保護委員會(MSPB)對行政中立所扮演的是一個權益保護、監督與執行的主要機關。功績制的精神經由不斷法制化的運作使文官行政愈趨中立。而英國主要係將公務人員區分為政治自由類、中間類與政治限制類，再根據不同類別與職級，在政治與行政活動，給予不同程度之自由或限制，在中立意識與法制上亦已根深柢固。而我國行政中立法自民國 83 年起開始研擬審議，至今已於十五個年頭，終於立法院 98 年公布施行⁶²，共有條文 20 條，明定政治與行政的界限與規範，其中最受關注的問題乃為「準用對象」的界定是否適宜之討論，其有待後繼的實務執行進行不斷檢視。因此，我國在行政中立法通過之後，終於落實的法制化進程，這也使得行政中立訓練所扮演的角色益形重要，因為在我國特殊政治文化與民主政治尚未深化(democracy deeply)的情況下，唯有透過有計畫的宣導與講座的方式，進一步使法規上所規範的適用與準用人員能夠具備恪守分際的中立意識與落實具體化之行爲。

肆、核心能力與訓練方式

Farazmand 提出二十一世紀行政能力設計的總體策略即關係到核心能力與訓練方式。關於我國公務人員核心能力的建制方面，在此以「公務人員各官等核心能力架構圖」(如圖9-1所示)說明之。這項核心能力主要運用「涵蓋性、累積性與漸層觀念」，來闡述公務人員基礎訓練理應強調之核心能力為何，但在此並不探討各職系、職組所屬之專業能力。

⁶² 民國 98 年 5 月 19 日於立法院第 7 屆第 3 會期第 13 次會議三讀通過；同年 6 月 11 日公布施行。

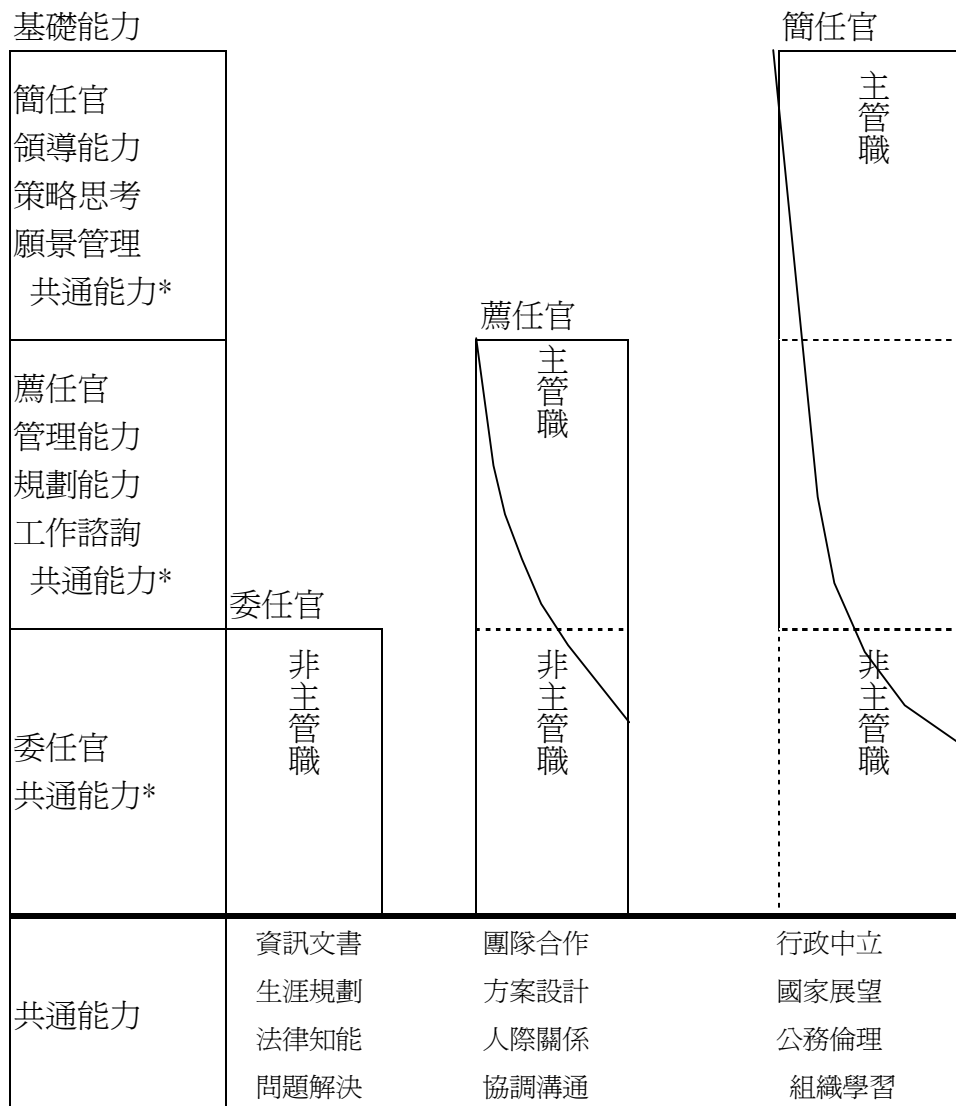


圖9-1 公務人員各官等核心能力架構圖

*共通能力係無分官等皆須具備的核心能力。

資料來源：江明修(2002)，《公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究》。台北：公務人員保障暨培訓委員會，頁61。

承上所述，圖9-1中主要區分為橫軸與縱軸，在橫軸的部分，以十二項共通能力作為公務人員(涵括簡、薦、委三個官等)之共同核心能力，亦即公務生涯之共同必修課程概念，因依據公務人員訓練進修法第二條第三項規定：「公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府辦理或授權所屬機關辦理之」。故此處並不針對專業能力進行討論，因此，此十二項共通能力，可視為等同於委任官等核心能力。而在縱軸的部分，則區分簡、薦、委三官等，分別探討其特有之核心能力。爰此，共歸納十八項公務人員核心能力，其中十二項專屬委任官核心能力、三項特屬薦任官核心能力、三項簡任官強調之核心能力。進而言之，公務人員核心能力架構可分為共通能力面向及基礎能力面向，

在橫軸依官等區分為簡、薦、委三級，其中薦任與簡任官又區分為主管職與非主管職兩種，其下為各官等所應擁有的共通能力面向，包括：「資訊文書、生涯規劃、法律知能、問題解決、團隊合作、方案設計、人際關係、協調溝通、行政中立、國家展望、公務倫理、組織學習」等。再者，就縱軸而言，則為基礎能力面向，列出共通能力之外，各官等所應著重的核心能力，就簡任官而言，其強調：「領導能力、策略思考與願景管理」；就薦任官而言重視：「管理能力、規劃能力及工作諮詢」；就委任官而言，共通能力即為委任官之核心能力(江明修，2002：60-62)。

另一方面，關於中高階主管管理核心能力項目，在人事行政局的《核心能力指標建立之研究》報告中，其根據綜合核心價值契合性、問卷調查結果的關鍵性及主管職務職責分析的結果，進一步提出中高階主管管理核心能力如下：(人事行政局，2003：20-23)

一、高階主管管理核心能力

高階主管核心能力總計六項，考量高階主管之職責特性，應具備的管理能力比重順序，由高至低分別為前瞻規劃、人際互動及執行實踐。因此，設定屬於前瞻規劃性質之項目(包括創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理等三項)；人際互動性質的項目(包括團隊激勵與領導、跨域協調等二項)；執行實踐性質之項目包括績效管理一項。

二、中階主管管理核心能力

中階主管核心能力總計六項，考量中階主管之職責特性，應具備的管理能力比重順序，由高至低分別為執行實踐、人際互動及前瞻規劃。因此，設定屬於執行實踐性質之項目(包括顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理等三項)；人際互動性質的項目(包括衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承等二項)，前瞻規劃性質之項目包括目標設定與執行一項。

另在整體訓練方式上，綜而言之，目前我國保訓會所職掌之訓練，其訓練方式多以講座授課為主，輔以配合專題研討及小組討論的方式作為授課的模式，這可以說主要係演出法(presentation methods)中的講授法(lecture)之運用。其係指授課師資或講座透過單純口語授課方式，將相關的主題知識傳達給學員，由於係為單面向的傳遞，受訓者只能被動的接收學習，並無法進行一對一的完整互動學習；然而，其優點在於透過一對多的單純講授，可使相關資訊、知識快速地傳遞於受訓團體中，具有十分的經濟性與便利性，故是一個相對其他訓練方法中，較為方便且常用的方法，除了可以作為傳遞大量資訊與知識的主要方法外，亦可用來支援互動研討學習與結合小組專題討論、或進一步進行角色扮演學習等其他訓練方法。

第十章 結論

壹、全球化與文官甄才機制的轉型趨勢

我國文官制度淵遠而流長，隨著時代的發展，都能在時代的要求下，不論從法制的規範，抑或人治的作為，都表現文官的特色，發揮治理的使命。這是中山先生將考試權納入我國政府五大治權之一的原因。自二十世紀以來，世界文官制度的發展受到兩大改革思潮的衝擊，而出現大幅的質變與轉型。第一是 1940 年代以後發生的凱因斯福利國思想與新自由主義思想的激盪，使政府干預與組織廬身立於對峙，行政運作乃在不同的模型指引下，產生權變，也造成文官機制朝不同的方向轉型。觀察美英兩國文官制度的變革經驗，可以發現這種過程的開展及成就。第二是 1980 年代後出現的全球化快速變革，產生的新世界秩序。跨國疆界的治理特徵是在全球化的自由競爭市場、電子化的政府治理以及新自由主義經濟意識下的企業型治理理念等各個層面產生的衝擊，同時以為民服務作為表徵的顧客取向精神更挑戰傳統文官制度下的官僚主義，啟動了我國文官制度的改革機制(曹俊漢, 2009: 413-38)。

1970 年代到 1980 年代這段期間，公部門在自由經濟、企業理念、市場競爭、民營化等思潮引導下逐漸朝轉型的機制發展；因此出現了政府再造、裁減員額、公營企業民營化、外包制度等新的浪潮。Farazmnad 教授認為：透過全球化機構，如世界銀行、國際貨幣基金會、聯合國等的網絡機制，全球在政府、企業、社會三個層面的網絡關係上已有根本的變化，大體上把握了四大面向發展：1.市場至上的正統性；2.透過全球的軍事、財政優勢，在華盛頓共識及世界美國化的壓力下，形成了單一市場的意識型態；3.新公共管理的智慧意識型態，推動了以企業、市場基礎的治理及公共行政，以及 4.營利取向的公司全球化加速推動。(Farazmand, 2009: pp.1009-10)。

學者在此一潮流下的文官體制轉型有不同的論述，學者 Elisabetta Gualmini 的國家官僚體制觀可以作為輪廓情性的區分，他認為可分為兩種理想型態，一為韋伯式的官僚體制模型，二為企業式(entrepreneurial)的官僚體制模型。大體上，韋伯式官僚模型是依功能來觀察組織，而企業式官僚模型是依產品來規劃組織。而有關文官甄補及訓練部分，韋伯式官僚模型是採集權的甄補、有限制的應用彈性雇用契約、作一般及合法的(general and legal)訓練；而企業式官僚模型是採分權的甄補、廣泛地來應用彈性的雇用契約、進行專家(specialist)及管理(managerial)的訓練。(Gualmini,2008: 76) 我國文官體制包納了兩種模型的精神與機制在，而文官體制的體質逐漸朝向企業精神與績效理念發展已為晚近趨勢。

一、文官甄補之策略與技術

在全球化的侵蝕下，我國文官制度面臨轉型是不可規避的趨勢，而選拔具能力及競爭型的文官，是最具關鍵性的工作。學者 Lavigna 與 Hays 對此一趨勢的體認及相關作法相當中肯，足以為我國文官改革有關人力資源甄補可資借鑒之處頗多，其中特別值得重視者有下列三點(Lavigna& Hays, 2004：240-1)：

(一)扭轉文官倫理之侵蝕，營建全球化時代的新文官倫理。全球治理下的跨國行政治理將漸漸反映在許多的全球問題及政策上，國家都普遍面臨政府的信任危機以及忠誠認同的障礙，故於人力資源注入新血輪的過程中注入全球化時代的新文官倫理將是重要的課題。

(二)納入人力資源管理為經營國家發展整體理念的一環，文官制度是最重要的前鋒(frontline)，因而政府組織改革或再造都應投入相當優先的資源。

(三)顧及國家的公民文化和傳統。文官改革是全球化的趨勢，但不能完全適用西方現代官僚的觀念及作法於所有國家，就我國來說，傳統文官制度有其傳承，因此更多投入政治、文化、社會的考量是人力資源管理改革的一個重要的課題。

我們認為；政府對選拔甄補人才的途徑應具有開放而前瞻的規劃，而最佳化甄補結果之達成更須具協調及主動之途徑。組織發展出完善的人才計畫不是自生自長的，也不是拿一個既有的特定模式可迎合所有需求的，或取而代之的。考試院應從漸進而改革之角度，對現有文官制度以省時度勢的時代觀，釐清問題的來龍去脈，妥尋癥結所在，建構當前國家需要的行政能力人才。在作為上更應妥擬甄補管道、應用最新科學方式篩選各類人才、適才適所聘用合格文官。如此方有效益可言。下面更提出具體面向的改革策略，俾提供政府參考：

(一) 甄補過程的變遷面向：

1、修訂相關法規，排除官僚主義的色彩，摒棄足以造成機關主管及雇用管理者產生專斷性之規則及規範。

2、採取具彈性及適才適用有吸引力之甄補或雇用程序。

3、快速篩選應徵者，以因應時代或工作的需要；同時也應劍及履及汰換無效人力。

4、確立晉用人才機制的正當性及科學而彈性的考試方法。

5、建構友好伙伴關係(worker-friendly)的人事政策及組織網絡。

6、創造更彈性的工作內容，達成適才適所的目標。

(二) 甄補過程的創新面向：

1、落實甄補責任分工的分權化運動，以特定授權方式使業務主管或雇用單位在分權化下勇於承擔更多的責任，更能管控人才晉用及工作內容。

2、重視全球治理在國際行政的的權利與責任的分擔趨勢，在 WTO 機制下吸

收跨國的專才人力，進行國際行政方面的專家工作法制化。

3、施展侵略性的挖角效果，取得競爭性人才。我國文官甄才制度仍過於傳統，離開全球化下人才的晉用的精神與時效，在法律上應作調整。公部門應仿企業界的策略，勇於向外界或國際招手，廣用平面及電子媒體和市場甄選機制以推動文官職場的擴大。考試院應在保障制度方面給予優渥的規劃。

4、擴大委外制度的同時，應在契約內容定訂中多，強化為民服務的內涵，使企業倫理與責任重視與公部門為民服務相同的水準。

(三) 電子化時代全力推動甄補技術的應用。可操作面向極多、例如可經由資訊技術(IT)來豐富化所有之甄補策略。在個案中提到的美國已廣泛應用電腦支持檢定(Computer-Assisted Testing, CAT)以選拔人才，足作為我國甄才方式的參考。

二、文官結構在制度上的分權與整合

學者 Eva M. Witesman 與 Charles R. Wise 之研究發現：政府的結構特徵，如集權化、分權化等，會影響與民主化基本價值以及技術訓練之有效性。(Witesman & Wise, 2009: p.116) 這個問題觸及到我國文官制度中有關考試院及行政院人事行政局有關文官人才的甄補及培訓引起的分殊化的問題。特別是全球治理下公共政策出現跨國治理的效應，而文官行政更需要國際行政的能力。由於全球事務的性質多屬專業性、功能性、溝通性、技術性等特質，其行政人才與實際負責的行政部門較為密切，此時負責政策制定與執行的行政院人事行政局便需要在需要上有較深切的介入，而與強調公平性、透明性、平等性、過程性及合法性而職司文官甄選與培訓的考試院有不同的著重點。考試院甄補的人才固可成為行政院合法的常任文官，但是否能成為各相關行政機構負責政策推動與執行的專業文官，則成為行政機關培訓另一種責任。這種複雜關係在承平時期，尚不易造成太大的杆格，但在全球化時代，其行政的複雜性誠如 Farazmand 所言呈現高度的不穩定 (hyper-uncertainty)、高度競爭 (hyper-competition)、高度的變革 (hyper-changes) 高度的複雜 (hyper-complexities 與高度動亂 (hyper-turbulence)。(Farazman, 2009: 1007) 因此，如何在我國憲政體制上使考試院的文官甄補與培訓權能整合到行政機構的人事行政的結構上。換言之，行政機關的人事機制必須要與考試院的人事權結合在一起，方能因應全球化的挑戰。

貳、高階文官之轉型

根據我們的研究：美國在 1978 文官改革法後影響至今高階文官已達 7000 人以上(OPM)，英國高階文官人數亦約其一半以上(U.K. Cabinet Office)，扮演了新行政之導航角色，並擴大了廣泛的全球視野，有利政府工作與全球治理的接軌。一些先進國家的高階文官管理的共同特徵是：(1)高階管理的目的，旨透過中央政府

高階主管的管理，去建構其組織效率的文化，及組織產能的認同。此一作法對政府權責的整合有實質的助益；(2)提升課責能力，是整合高階管理功能的一部分，達成因全球化工作的複性性與多面性；(3)透過績效評鑑及核心才能來鞏固高階主管的管理，以凸顯效能性與責任性；(4)聚焦於領導及管理的總體技能，有利於涵蓋政治技能、管理技能能力及人格培養的人才選拔(Kim, 2007:131)。

我國文官制度在過去政府改革及因應全球化的壓力下，中高階文官已進行若干層面的轉型的嘗試，特別是在人才的晉用有較為開放之甄選方式，且為適應快速的全球化變化，政府徵才的方式也有較開放與彈性制度，培養出對內具跨部會之溝通與協調的能力，對外有競爭性幹才之能力。中高階文官之甄才更應打破傳統，適人適任、適才適所，以專才為基礎，競爭力為取向，作配合國家整體發展之人力甄才。具體而言，今後我國文官甄補應建立在列九項基礎上：

- 一、重視溝通能力；
- 二、落實顧客取向之服務精神；
- 三、公務服務應有一使命感之願景；
- 四、具有協調和整合的能力；
- 五、目標取向和結果取向並重；
- 六、突顯創新領導力；
- 七、配養專業主義，知識提升與技能升級並重；
- 八、具有潛在問題之了解及預測危機之發生與解決與
- 九、具備風險社會的評估以及策略思考。

參、全球化與文官培訓機制的轉型趨勢

從全球化的發展看我國文官甄補的機制，據以評量我國文官素質是否具有全球化的視野與能力如何，基本上有二個先決的條件要掌握，其一，用人機關是否能將國家發展與全球化接軌的重要性與必要性列為文官改革政策優先順序；其二，甄補政策能否成功更取決國家全方位的人力培植及教育政策是否成功，換言之，國家教育政策有無重視全球化發展而養成這方面的人才。平心而論，觀察我國文官系統的新進人力，其對全球化時代下公共政策的行政能力普遍不足，最重要的原因仍是文官在職前教育時期對全球化認知的養成培訓不足。全球化時代是一個快速發展的潮流，也是一個注入各個層面社會網絡密切運作的趨勢，各個專業領域都次第進入全球化，諸如文化全球化、傳播全球化，媒體全球化等，但社會的迎接及回應都準備不足，更難以接軌。在這個大環境不足，先天失調的時代裡，既使用人機關想要取得適格的認知人力，往往也是處於心有餘而力不足窘境。此時只有等待職後的文官的培訓與再教育了。

理論上，在全球化文官轉型的運作上，甄補與培訓同樣重要，但在實質上，培訓較甄才更為重要。因為文官甄才的轉型往往受限於大環境的侷限，而培訓的轉型用人機關有自我掌控與發揮的空間。而行政機關可以在政策需要與行政運作的要求下作因人制宜或因事制宜的設計。平心而論，全球化時代下的文官培訓，仍在傳統官僚文化下的認知打轉，全球化文官培訓轉型仍與我們在本研究計畫強調的二十一世紀的文官行政能力的指標相去有間。

一、當前文官培訓轉型不足

從當前文官培訓的目標觀察，我們發現：培訓設計仍以官僚文化的建構為基礎。以「98年公務人員初等考試基礎訓練課程」、「98年公務人員普通考試基礎訓練課程」與「98年公務人員高等考試基礎訓練課程」為例，其精神在「充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。」本質上這屬於基本文官之初始基本訓練。其各項目標之設計也多屬個人規範性、品德性、法律性、認知性的養成，其條目有四：

(一) 增進瞭解國家當前重大政策方向，以配合政策並有效執行所交付之任務。

(二) 學習行政管理之基本知能，以利公務之推行。

(三) 充實處理公務所涉及之相關法律知識，貫徹依法行政的目標。

(四) 瞭解公務環境現況，適時掌握時代脈動，以資因應。⁶³

從公務人員的基礎訓練得知，文官培訓仍停留在個人修身或公務人員倫理的層次，而在課程設計上也無與全球化時代的文官專業課程，此一基礎訓練與基本專業能力培訓無關。但我們從目標第四項觀察，「瞭解公務環境現況，適時掌握時代脈動，以資因應」，又明顯地觀察出，基礎培訓也應適時掌握時代脈動，此即全球化時代的脈動，以資因應國家重大政策的方向，當政策與全球治接軌時，方足以因應。更有甚者，目標中也有設定「學習行政管理之基本知能，以利公務之推行」，此點也與(四)項適時掌握時代脈動相接合，以利公務之推行。然在初等考試人員訓練 70 小時、普通考試人員的訓練 105 小時及高等考試 140 小時內容中似欠缺與目標設定的課程，皆應作認真的全盤檢討。

其次，在文官晉升人員的進一步設計上，顯然目標之設計朝向全球化的時代趨勢有更為明確的指出，依「98年度委任公務人員晉升薦任官等訓練課程」⁶⁴及「98年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練課程」⁶⁵指陳：其目標有下列四項：

(一) 瞭解國家重要政策與未來發展趨勢，以培養晉升薦任官等職務人員之宏觀視野。

⁶³ 參閱 98 年 8 月 24 日保訓會公訓字第 0980008534 號函訂定。

⁶⁴ 參閱 98 年 3 月 26 日保訓會公訓字第 0980003100A 號函訂定。

⁶⁵ 參閱 98 年 3 月 26 日保訓會公訓字第 0980003100A 號函訂。

(二) 學習現代化行政管理知能，以提昇晉升薦任官等職務人員之工作效能與服務品質。

(三) 充實公務所需相關法規與實務知能，以利業務推展。

(四) 增進自我發展相關理念，以激發其潛能。

其中「瞭解國家重要政策與未來發展趨勢」一點特別將國家重要政策與未來發展趨勢結合在一起，作為培訓的目標。而「現代化行政管理知能」與效能與服務品質相結合更接近本研究架構所提出的提升二十一世紀全球化時的行政能力相吻合。更重要是，目標設定與自我發展及激發潛能鋪成爲一個訓練的系絡。平心而論，這一設計較能配合全球化的時代精神，但在 150 小時的課程中僅有二小時之專題演講分析全球化發展趨勢。基本上訓練機仍未能重視全球化對國家重要政策發展與全球化或全球治理之關係。由此可見現行文官體制下對全球化的培訓仍明顯不足，對全球治理的能力仍趕不上時代的需要。

又從另一項「初任各官等主管職務人員管理才能發展訓練實施計畫」觀之，其目標明白出在「培育初任各官等主管人員具備策略性、創造性及宏觀視野之領導管理才能。」⁶⁶本項訓練課程依官等不同，區分如下：

(一) 初任簡任官等主管職務人員研究班：目的設定在「瞭解當前情勢及國際事務，強化決策及領導統御能力，俾利勝任高階主管職務。」

(二) 初任薦（委）任官等主管職務人員研究班：目的設定在「瞭國家施政方針及重點，增進領導溝通協調能力，俾造就優秀行政幹才。」這項培訓亟具重要性，而目標設定也能掌握時代精神的發展。

就以上(二) 初任薦（委）任官等主管職務人員研究班之課程觀之，在課程內容上與本研究架構提出的行政能力的提升有相當程度之接軌，這是一相當水準的設計。謹將課程列如表 10-1：

新治理(New governance)及公共價值(public value)此兩個具競爭性的典範，已侵入公共行政管理(MPA)的典範。此兩個典範所界定的概念，諸如公民社會、公民參與、網路治理、公共價值…等，均已介紹於美國的一些課程中。

⁶⁶ 93 年 4 月 27 日公務人員保障暨培訓委員會公訓字第 0930003587-A 號函修正第 6、7、11 點條文

表 10-1 初任薦（委）任官等主管職務人員訓練課程

單元	科目名稱
(一)國家情勢與施政分析 (9小時)	國內政經政策與發展
	新世紀國家的願景與主軸
	國際關係與外交政策
(二)組織行為與發展 (6小時)	瞭解組織行為、文化與發展目標， 激發個人對組織之認同與參與感， 確立個人生涯規劃與自我發展，進而達成組織發展 目標為課程重點。
(三)決策管理整合能力 (21小時)	行政滿意度之認知與做法
	主管人員之角色分析
	顧客導向之工作理念
	政策方案規劃與評估
	時間管理與效率提升
	管制考核理論與實務
	策略規劃與管理
(四)溝通協調與表達 (6小時)	強化所需之溝通協調與表達能力， 促進機關內部與外部之良好關係， 增進團隊士氣與工作效率為課程重點。
(五)領導管理 (6小時)	增進所需之領導與管理才能， 有效運用領導能力， 建立高效能的政府團隊

資料來源：<http://www.csptc.gov.tw/pages/list.aspx?Node=615&Type=1&Index=2>(保訓會網站)

在美國三個競爭典範——新公共管理、新治理、公共價值之課程，是頗具平均性。有關美國公共行政訓練的典範取向可分五大層面，其分別為：公共行政的傳統途徑、新公共管理、新治理典範、公共價值典範、弱的典範取向。其課程比例分別為 1. 公共行政的傳統途徑佔總課程的 46%；2. 新公共管理佔總課程的 8%；3. 新治理典範佔總課程的 8%；4. 公共價值典範佔總課程的 13%；5. 弱的典範取向佔總課程的 25%。其中，第三部門(NGO 及公民社會)之課程、新治理典範中的概念如公民參與、網路治理之課程，則顯得相當不足。(Wu & He,2009：524)

值得重視的是，職場實務專家(practitioner)所提供的服務，包括了職場評鑑(career assessment)、職場諮詢(counseling)、職場計畫(planning)、工作所需的技術訓練(skills training)及職場教學(coaching)。會直接及間接影響職場實務專家準備的三主要挑戰，是 1. 職場發展上所需的公共政策，2. 需求更廣的能力(competency)標準化及 3. 需要創造改革式的訓練計畫。(Niles & Engels & Lenz, 2009: pp.358-9)

這些訓練的途徑，是取自正式及非正式的工作場域團隊所從事的公司、單位或機構的人力資源發展計畫及活動。譬如，I.M. Turcotte 及 G. Michaud 2007

年表示加拿大 Quebec 有個重要的發展，在此，有四所大學為職場諮詢者提出了完整的教育訓練計畫。2.R. Neault 是關切訓練課程評鑑之職場實務專家，於 2007 年提出可應用網際網路當成傳遞訓練經驗之工具，有效地來提供高品質的訓練。(Niles & Engels & Lenz,2009:p.362)

其次，再比較我國與英美兩國相關領導管理課程，發現發展高階公務人員頂級領導之核心能力已為晚近之重要趨勢。基本上，領導可視為是一核心才能(competency)，才能管理，首在釐清人民所需，其執行工作的才能是什麼？，第二是建構一個才能架構，第三是應用此才能架構，視此為人力資源管理(HRM)諸多功能如選拔、訓練、發展及獎酬的基礎。(Horton,2007:p.2)

從英國高階文官(British Senior Civil Service, SCS)的才能架構中，引發出來，在現行目的及面向上，領導角色須強調以下才能：1、塑造個人的影響(making a personal impact)；2、作策略性的思考力(thinking strategically)；3、能從民眾裡獲取最佳點(getting the best from people)；4、學習及改革(learning and improving)；5、聚焦於傳遞(focusing on delivery)。

英國高階文官的發展計畫部分。於 2005 年國家政府學院(National School of Government, NSG)設計的領導計畫，於 2007 年有三個層面，第一是公司領導第一(Corporate Leadership First)，對僅一年經驗者所設計的著重個人的外型及拓展領導的模式、實務、工具、技術及策略性思考。第二是進階的領導計畫(Advanced Leadership Programme, ALP)是對 SCS 至少有二年經驗者所設計的，旨在強化高階文官中集體領導幹部之發展，促使每個人在以傳遞為焦點的環境裡，能極大化其個人影響及個人效能感。有四個關鍵議題貫穿此自我感知的計畫，是領導者及其團隊，從民眾觀點而來的服務傳遞，以及依正常發展的反應實務者，來反顧其正視未來。此四個議題，每個議題要持續 3-4 天，四個議題要反覆持續到 12-15 月。第三個課程是高階管理計畫(Top Management Programme, TMP)是從 1980 年代持續應用到現在，期間略作修正，以現成的 SCS 成員或具潛能得升任 SCS 者為發展主體。其目標旨在深化他們擔任領導人的個人效能感的認知，拓展他們策略的、轉變的及危機的能力，以及擴大他們的環境認知，以能支援對未來的計畫。此 TMP 計畫至少需 17 日，由 3 個 5 日及 2 個 1 日模式所組成。每次大體是由 24-28 個高階主管組成一團體(Horton,2007: 4-5)。故我國未來發展高階公務人員頂級領導之核心能力時值為借鏡。

二、二十一世紀文官行政能力的培訓取向

文官甄才轉型屬於事前之設計，誠如前面所言，如欲轉型成功，取決的條件是全球化大環境於我國的成長與發展，而用人政策機關能審時度勢，有足夠適格的人力資源注入文官系統。顯然當前文官甄才的轉型時機不夠成熟。但文官培

訓的轉型則屬事後的設計，由培訓機關透過法律的管道、專業的師資以及行政系統的需要作規劃。我國文官系統的行政能力作配合全球化的提升，將有效能地將我國跨國性公共政策與全球接軌。

我國培訓機制一般都以文官基礎訓練為主，此項訓練行之多年且有相當的成效。經後培訓機制的轉型將朝向專業訓練為主，以全球化的框架作行政能力的提升，達到配合二十一世紀宏觀面我國跨國性政策的競爭與挑戰。

二十一世紀常任文官面臨的跨國性政策的競爭與挑戰，依 Ali Farazmand 之見，一些因素的結果，這些因素包括了剩餘的累積資本、全球化、國家、國內限制、資訊技術、國際制度及意識型態。易言之，爲了資本主義者國家及公共行政，全球化將有些顯著的結果，諸如，將改變國家的本質及特徵，且在公共行政上，將從古典的福利行政國家，轉爲法人的福利國家(corporate welfare state)。資本主義需要國家，國家也無法從資本裡獨立而出，兩者工作的精英們在全球化過程中之聚合，是因兩者需彼此服務(Farazmand,1999:2)。

全球化下公共行政人員，將顯著地面對下列的挑戰：

- (一)有助於全球法人部門的公、私領域輪廓，已構成一些改變。
- (二)國家及公共行政之特徵、行動，已從公民行政轉變爲非公民行政。
- (三)全球化下的國家已迫使公共行政有所爲有所不爲。
- (四)近一步來看，公共行政之專業化即是對全球化挑戰的回應。專業化涵及公共服務的制度、道德及倫理標準、全球化轉型精英之訓練。
- (五)全球化促使民營化增加，也更擴大了貪腐的機會。
- (六)全球化傾向推動了精英主義及豐富化了企業、政治、軍事及管理精英，絕大多數的精英(全球的水手)之運作，如同是跨國公司的附屬品或單位。
- (七)全球化是透過改變地方控制及型塑了不太相關之公民與地方公共行政者的參與角色，去制定影響人民生活的關鍵決策。
- (八)使公共行政及相關領域，包括比較行政及國際行政之次級領域的知識日形擴增。
- (九)從環宇視野之比較面向，學習到更多有關公共行政的知能。
- (十)全球化挑戰了公共行政群體的人性良知。
- (十一)在全球共同體利益的引導下，在高開發及低開發國家的公共行政者，皆存有以道德的、規範的合作態度，從事全球運作的責任。
- (十二)全球化並無法終結國家及公共行政。(Farazmand,1999: pp.10-13)

故根據本研究適用的架構，以及全球化行政能力的指標，文官培訓機制的轉型將在下面三個策略的基礎上設計：

建構全球化下行政能力培訓總體策略。此一總體的培訓策略爲各層級文官進

入全球化社會網絡的基礎，又可區分為三個策略(見圖 10-1)：

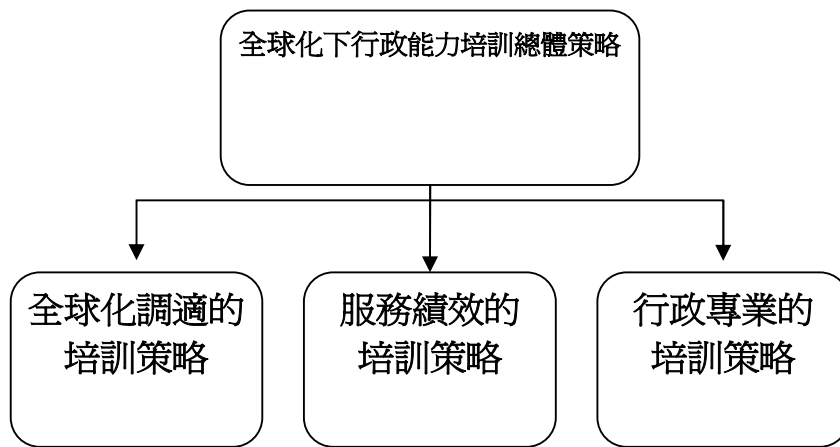


圖 10-1 全球化下行政能力培訓總體策略

資料來源：參考 Ali Farazmand (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century,” *Public Administration Review*,再由本研究自繪。

(一)全球化調適的培訓策略。本項培訓的目的在導引全國公務人員從總體與個體的思維來認識全球化與全球治理，以及對國家、社會、政策各個面向的影響。更重要的是認識我國在政策面向與全球的接軌。基本上要讓文官能對全球化的影響有回應策略能力，特別是對許多規劃方案都不可能預見其後果時，能即時回應並作成具體方案的能力。同時也要具有突破現況的能力，養成文官建構策略連動方案。文官對全球化要具有先知先覺性、前瞻性以及未來取向的全球觀。

(二)服務績效的培訓策略。這項培訓的目的在使政府文官能做到為民服務的績效，進而能使人民對政府產生信任感與滿意感。為民服務在官僚文化上是一句口號，培訓的目的要使其落實成為具體的方法。服務能使公共行政具有正當性，同時反映政府工作的成本與效能或效率的指標。

(三)行政專業的培訓策略。這是一個龐大的工作內容，必須分階段或梯次作培訓的規劃。但行政工作是一個永續發展的事業，因之總體階段能培訓文官有永續發展行政專業的能力；而培訓的目的在讓文官各人都能了解作一個公務員的志業與使命，將自身的興趣與專業結合起來，作永續發展的規劃。

進而言之，為有效落實上述策略，需再進行治理能力、政策工具能力以及行政能力等三種指標性能力的訓練，相關具體內容茲分述如下：

(一)治理能力的培訓。治理此一用詞在全球化後用在全球治理的場域日漸增多。其重要意涵在使用面的擴大，除公部門外，尚包括了私部門與第三部門都成為治理的主體。公務員治理能力的培訓範圍本屬寬廣，但全球化的發展形成一個

風險的社會，治理能力培訓的重要課題包括了下列四項（見圖 10-2）：

1、危機與緊急治理與管理的培訓。如前所述，危機與緊急兩個類型的管理是我國公務人員最為欠缺的訓練，而以台灣每年面對天然災害的頻率更是不在少數。相對的，培訓機關對這類型的訓練，無論規劃或實施都嚴重不足，致事變發生手足無措，難以因應。2009 年發生的八八水災便是一個實例。此外，全球化文官制度的轉型對傳統官僚文存在若干不適宜的瓶或行政障礙都須摒棄，此項培訓工作方能落實。

2、行政伙伴關係的培訓。傳統官僚主義的特色便是官本位政策的維持，但此一觀念在全球化下受到挑戰，行政運作與私部門或第三部門之間的合作更是視為為民服務的最能落實服務到家的捷徑，行政效率提升的指標。就與私部門的關係來說，當前外包業務成為時代的趨勢，由民間服務機構的介入作為民服務更是普遍，因之培訓機構要引導文官權責機構建立開創性的措施，主動有能力與私部門建立行政伙伴關係。就第三部門來說，我國的非政府組織(NGOs)或非營利組織非常發達，他們在公共政策的推動或執行上往往立於與政府為伙伴關係的地位(曹俊漢，2009：439-68)。培訓我國公務人員進入與私部門及第三部門建立伙伴關係的能力，實為迫切的工作。

3、行政監督能力的培訓。在法律規章上，行政監督涉及違法行為多有規範，但培訓文官的行政監督則指如何能使行政運作透明化，進而促成責任落實與貫徹。另一方面，行政官員執行政府的法令規章或落實政府實效，要彰顯公信力與公權力。前述透明度可落實公信力，而有力的政府行政則在彰顯公權力。但公權力最易造成民眾認為政府是一個霸道或威權的行政，公務人員的執法受到批評。文官的官僚習氣最易造成此種偏差，破壞政府的形象。是以此項培訓的最主要的目的在使文官能在有力貫徹政策而同時能維持親民愛民的民主行政。這是當前亟須培訓的課題。

4、預警制度的培訓。在全球化是一個風險社會的認知下，培訓文官系統對預警制度規劃與執行是亟待進行的課題。本質上風險是不可預期的，也是難加防範的，同時執行起來有高度的敏感性，故此項培訓更應落實到高階文官或領導階層。預警的範圍及內容極為寬廣，而當前使用的預警技術更朝向高度科技化與專業化，是以培訓工作應由培訓機構與相關的研究機構或大學共同合作機制，方能產生實效。

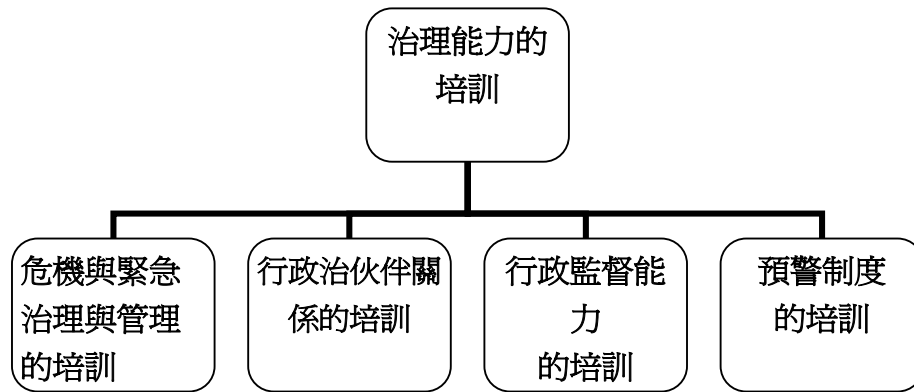


圖 10-2 治理能力的培訓

資料來源：參考 Ali Farazmand (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, ” *Public Administration Review*,再由本研究自繪。

(二)政策工具能力的培訓。(見圖 10-3)公共政策的執行能產生實效，政策工具的使用能產生相當的實效。本質上，政策執行已從傳統由上而下的命令與服務關係走到由下而上的溝通與協調的網絡。政策工具的熟稔更是文官系統亟待培訓的項目。政策工具的內容包納極為廣泛，從技術層面上說，是指如何運用新的知識、科技與設計作為一種工具，作為治理與管理的能力，同時在專業的領域或與其他知識的領域接軌產生突破的成效。茲建議全球化下一個複雜的行政生態與環境中功能性政策工具應加重視的課題：

1、制度性工具媒介能力培訓。此處強調的媒介能力培訓包括概念性的與實用性的工具媒介。概念性工具媒介的培訓在使文官有能力創造新的思維、理念、模型等幫助政策或行政目標的達成。至於實用性的工具媒介則指利用實用的科技、方法、渠道等達成政策的宣導或傳播。工具媒介的使用在彰顯行政運作的正當性，而達政策評估的目的。例如利用民意調查機制便是一種制度性工具媒介有效的使用。

2、組織能力的培訓。利用組織能力作為一種工具媒介也是文官另一種有前瞻性與創造性的做法。所謂組織在此處實指一種組織活動，它是一個過程，也可以說是一個結構；文官有能力透過某個與其專業相關的結構或過程，集體的或個別的在組織系絡中運行，以達成行政的目標。在全球化下由於私部門的快速成長，政府可以透過策略聯盟而達到為民服務的目的。非政府組織或非營利組織在全球化下也極為活躍，文官系統都可以利用這制度上的創設達成行政政令的貫徹或透過迂迴方式 (by-pass)達到目的。當前此類組織皆為民間團體自設，由政府機關的文官逕自創造與發動尚不多見，主要原因是沒有具備此項能力。

3、政策能力的培訓。此項培訓的目的在導引行政人員，具有能力使政策的情

境能夠出現或產生。政策在實用上它提供導引性或指標性的工具媒介，產生操控或管理的能力。本質上政策情境與政策規劃是結為一體的策略，一般來說，公務人員並無制定政策的能力，但對公共政策這個專業的知識卻需要有明確的認知，能了解何種政策情境的出現或產生足以使行政執行產生連動的效果。是故培訓的目的在能使公共政策產生如同 Frazamand 所稱的政策情境的五 W 主義。也就是說能充分了解或掌握：政策問題是指何種問題(what)、問題在何處(where)、問題何時發生(when)、問題如何發生(hwo)以及何人提出的問題(who)等政策情境。具有這種專業的能力當可尋求專家或權責單位制定合適的政策。

4、政治操作藝術能力的培訓。學者多認為政治或政策是一種溝通的藝術，文官懂得政治的技巧便是一種能力使行政運作政通人和，但這種藝術不是與生俱來，而是要經足夠的培運。此處必須了解其與行政中立是不同的，培訓的目的也在了解兩者的不同，同時可以施以行政中立的培訓，達到相輔相成的目的。

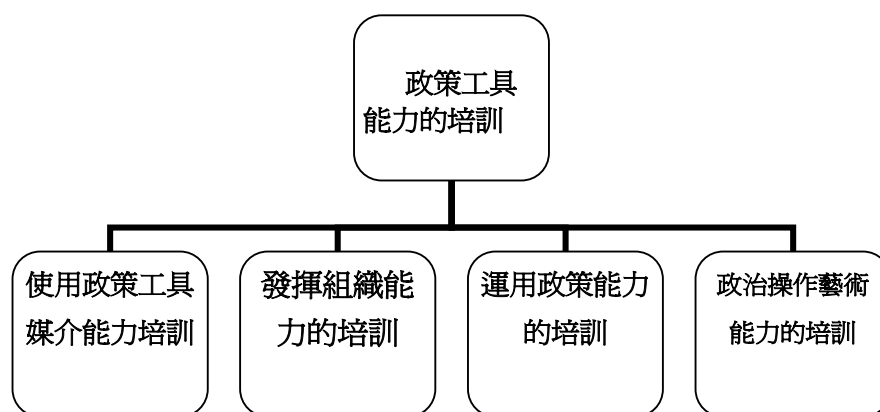


圖 10-3 政策工具能力的培訓

資料來源：參考 Ali Farazmand (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, ” *Public Administration Review*, pp.1013-16.再由本研究自繪。

(三)行政能力的培訓。行政能力是政府運作的基礎，沒有行政力的政府一定是沒有政績效的表現，因而後 Farazmand 認為「行政能力是政府的核心」(core of government)(2009, 1016)而文官的行政能力也是考績的最重要評量標準。行政能力的表現反映在政經系統、政府運作、國際或全球事務治理的機制中，透過政策執行與經營將決策與集體意志能以具體的行動實現。因之行政能力的中心能從優質治理中反射出來。基本上它是一個整合的概念，在不同的層次或級別上各有不同的行政執行，因而亦反映不同程度行政能力。Farazmand 認為學術界對於什麼是行政能力都已耳熟能詳，提出此項能力必不能窮盡，反而掛一漏萬，對我們了解

行政能力反而出現偏差。行政能力既是一個概念架構，我們對其作培訓的課題，也唯有從概念的認知中求之，然後從清晰的概念中求得具體的項目。至於何謂此項具體的項目，宜由培訓單位根據培訓對象的層次與需要作實質的研擬。在有實質範圍內，這些項目在專家的指引下更為實際。下面行政能力的概念可涵蓋如下(見圖 10-4)：

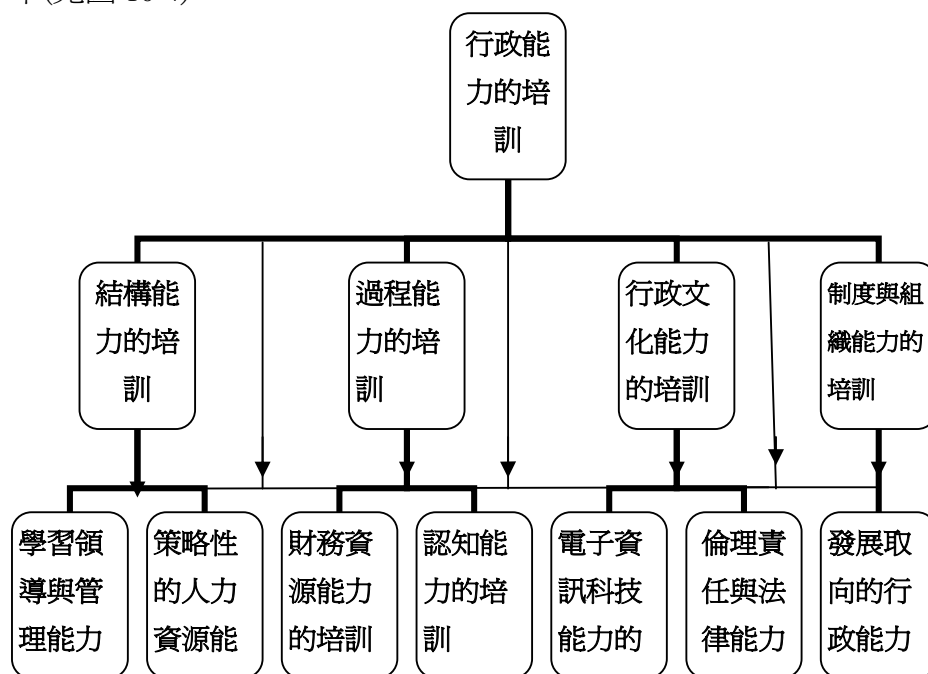


圖 10-4 行政能力的培訓

資料來源：參考 Ali Farazmand (2009), “Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century,” *Public Administration Review*,再由本研究自繪。

1、結構能力的培訓。此項訓練頗為廣泛，舉凡憲政制度、政府組織，文官系統、中央地方權限劃分皆屬之。惟重要者，全球化衝擊下，對政府結構性的問題如何作興革調適相關事宜應有認知，此為訓練之精神。

2、過程能力的培訓。此項訓練在強調適用或制定程序之能力。任何政府施政應在法律的基礎，做到合法化；而各項行政措施與為民服務，除合法性外，更要有正當性。換言之，能為社會所普遍接受與認同。這些做法都透過一定合適的過程。過程多為法律或行政命令訂定，但許多過程也在文官權宜範圍之內行之。特別是全球化造成行政程序的複雜、紊亂、不確定等情勢，文官要因勢利導，採取權宜之計，運用彈性原則，在上級授權範圍內，使行政作業過程順暢流通，不致造成行政過程窒礙。在這點上文官要能發揮開創性、前瞻性、積極性與主動性的能力。

3、行政文化能力的培訓。此項訓練的重點在能建構行政文化，使人民在任

何行政事務上，無論在態度(attitude)、感受(feeling)與信任(belief)等方面都表示支持與接受。行政文化在全球化時代具有多項特質，例如行政作為有跨國效應，新的規範要人民能認知與接受，此項訓練皆屬傳統行政文化較少涉獵。

4、制度與組織能力的培訓。制度與組織皆屬法律規範內容，有其持久與穩定的特性。但全球化行政凸顯眾多事務的複雜性，在功能上有許多地方在架構上亟符從事任務的編組，換言之，行政制度不是不能變的過程，在目標取向上，組織結構可作彈性編組，以免造成行政作業的僵化。全球化時代能認識組織文化的特性，因時制宜，是文官應具有的能力。

5、學習領導與管理能力的培訓。此項培訓的特質，除了傳統行政領導與管理的科學適用外，要在一個全球化時代的新秩序下具備領導與管理能力。前述的危機與緊急事件的領導，風險社會的不可預測性等的管理都是應具備的能力。

6、策略性的人力資源能力的培訓。人力資源的流動在全球化時代是最凸出的一個課題。由於行政跨國效應以及在 WTO 規範下人才流動及運用都是國際條約拘束的一環，也形成國際責任。更重要的事，人才菁英的適才適所更是國家建設的動力，全球人力資源能在跨國的基礎上，打破侷限性，具有策略運用的能力，更是當前迫切的培訓工作。

7、財務資源能力的培訓。行政運作在在需要國家預算的支持，傳統上文官制度的經費在預算比例上都未列為優先分配的項目。此項訓練在使文官能有爭取財務資源的能力。

8、認知能力的培訓。此一訓練屬於傳統認知以外取得知識的訓練。公務人員一般都具有普通的專業基礎，但新情勢的產生並不能立即告訴使用何種知識以解決問題，此時就靠既有的知識庫、所謂人類的心靈智慧寶庫，就情勢的需要，將知識作最適宜的整合與取捨，作成決策。此一個過程學者也稱為「完全學習」(holistic learning)，以達到知識的創造，提供活力智慧到其他相關治理的領域。培訓公務人員提高悟性的能力屬於認知能力的重要課目。

9、電子資訊科技能力的培訓。在全球化快速變化的時代使公務人員與電子科學快速發展的 E 化時代結合是必要的課題。諸如電子政務以及電子文書、網際網路與資訊系統都是文官系統提升行政能力的工具。

10、倫理責任與法律能力的培訓。由於全球化時代提倡的效力、效能與效應等原則，使得傳統文官體系的規範，包括行政倫理與責任，都有擱置一邊的憂慮。全球化時代並非不講倫理，相反的，全球化時代秩序的維持與建構全靠倫理的精神、責任的維持與法律秩序的營建，這是一個全球化新秩序所必要的條件。

11、發展取向的行政能力的培訓。行政能力的培訓是一項永續發展的過程，因之行政能力是一個發展的歷程，從發展中可以吸取成長的經驗；在另一方面，

公務人員也必須體認，全球化行政屬於新興的發展行政領域。在這個領域中，行政運作有創新及建構性的發展，而文官制度的框架也必須另再作築造，這些都是文官的跨世紀任務。

三、當前甄才與培訓轉型機制的觀察

全球化時代文官甄才與培訓轉型的機制是否能產生轉型的實效，並非理論上即可印證能夠成功，其間取決許多的條件與環境，學者間每有論述。1988年 T. T. Baldwin 與 J. K. Ford 即高度認知到訓練研究中的轉型問題，且聚焦於學習與維持工作場所績效間落差的課題。而評估轉型問題之實際程度，則多所不同，從 1982年 D. L. Georgenson 之評估，訓練之效果將有 10%會導致行為的改變，至 2002年 A. M. Saks 的調查資料，指出在訓練之後，有 40%的受訓者是無法立即轉型的，有 70%的受訓者在受訓後 1 年才轉型，最終僅有 50%的訓練投資，會導致組織及個人的改變。上述均顯示學習投資持續產生不足的結果，因此，導致訓練的轉型是人力資源發展研究者的核心議題。而實用論者，則將此聚焦於設計中介因素，來支持個人、團隊及組織的績效。(Burke & Hutchins,2007: p.263)

根據學者 Lisa A. Burke & Holly M. Hutchins 的研究，相關訓練的轉型在文獻上，主要呈現下列的結論：

表 10-2：學習者特質與轉型的連結

變項	與轉型有很強、中等的關係	混合性支持	少有此經驗研究	需再作釐清及探索之研究
認知能力	✓			
自我效能感	✓			
訓練前的動機	✓			
學習的動機			○	X
轉型的動機			○	X
內在對外在動機		△		X
憂慮／負面情緒	✓			
良知		△		X
開放性經驗	✓			X
外向			○	X
感知的效益	✓			
職場計畫	✓			
組織承諾	✓			
內控對外控		△		X

資料來源：Lisa A. Burke & Holly M. Hutchins, "Training Transfer: An Integrative Literature Review," *Human Resource Development Review*, No.6, 2007, p.271.

(一)學習者的特質，將影響訓練的結果。研究顯示：心理學層面針對個人能力及動機對績效的影響，會持續作概念化的發展。學習者的主要特質會影響訓練者，大體有受訓者的認知(cognitive)能力、自我的效能感(self-efficacy)、內在與外

在動機(motivation)，人格(personality)特質(包括憂慮、負面情緒、開放性經驗、外向、良知等)、感知的效益及價值(perceived utility/value)、職場及工作(career/job)變項與控制的焦點(locus of control)等項。(參見表 10-2)

(二)中介性的設計與傳遞

有關中介性的設計與傳遞所涉及的因素包括：1.需求分析，2.學習目標，3.內容相關性，4.教育策略及方法：(1)實務與回饋，(2)重複學習，(3)認知超載，(4)主動學習，(5)行為模型，(6)錯誤基礎的案例。5.自我管理策略，6.技術支援。有關中介項設計與轉型的連結，見表 10-3：

表 10-3 中介性設計與轉型的連結

變項	與轉型有很強、中等的關係	混合性支持	少有此經驗研究	需再作釐清及探索研究
1.需求分析				X
2.學習目標	√			
3.內容相關性	√			
4.教育策略及方法				
(1)實務與回饋	√			
(2)重複學習				X
(3)認知超載				X
(4)主動學習			O	X
(5)行為模型	√			
(6)錯誤基礎案例	√			X
5.自我管理策略		△		X
6.技術支援			O	X

資料來源：Lisa A. Burke & Holly M. Hutchins, "Training Transfer: An Integrative Literature Review," *Human Resource Development Review*, No.6, 2007, p.279.

表 10-4 工作環境與轉型的連結

變項	與轉型有很強、中等的關係	混合性支持	少有此經驗研究	需再作釐清及探索研究
策略的連結			O	X
轉型的氣候	√			X
主管的支持	√	△		X
同儕的支持	√			
實行的機會	√			
課責程度			O	X

資料來源：Lisa A. Burke & Holly M. Hutchins, "Training Transfer: An Integrative Literature Review," *Human Resource Development Review*, No.6, 2007, p.283.

(三)工作環境的影響

至於涉及工作環境的影響，包括的因素有：1、策略的連結，2、轉型的氣候，3、主管／同儕的支持，4、實行的機會與 5、課責程度。有關工作環境與轉型的

連結，(參見表 10-4)。

基本上，轉型的因素仍受到許多的因素與條件的影響，我們的研究在以甄才及培訓機關的主觀認知與條件來作剖析，自然這是重要的取向；但把握客觀環境的也是當前亟待重視的課題，而我們在研究中指出全球化出現的行政環境是高度的複雜性、紊亂性、失序性，且呈現不理性與不穩定性的變化，轉型的工作更是艱難，學術界與行政界應共同努力來接迎全球化時代的挑戰。

參考文獻：

中文部分：

- 人事行政局(2003)，《核心能力指標建立之研究》，台北：人事行政局。
- 公務人員保障暨培訓委員會(1998)，《美國公務人員訓練制度及法規編譯報告》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 仇桂美等(2005)，《公務人員行政中立訓練成效之研究》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 仇桂美(10/10/2009)，〈由文官能力論行政中立在文官改革中之影響〉，《R&D 飛訊》(國家文官培訓所)，第 86 期，頁 1-20。
- 仇桂美、曾德宜(03/2006)，〈行政中立能力訓練之理論與實務：以我國為例〉，《國家菁英》，第 2 卷，第 1 期，頁 39-56。
- 仇桂美、曾德宜(01/2010)，〈行政中立訓練之關鍵議題〉，《人事行政》，第 170 期，頁 22-9。
- 江明修、蔡金火(2000)，〈人事行政研究的五種途徑：兼論我國文官制度的問題及其改革方向〉，《人事行政》，第 132 期，頁 54-67。
- 江明修(2002)，《公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 江岷欽等(2002)，《規劃薦任公務人員晉升簡任官等訓練課程之研究》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 吳泰成(2002)，〈務實改革文官再造〉，《公務人員月刊》，第 76 期，頁 32-35。
- 邱志淳(2009)，《規劃設置國家文官學院之研究》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 胡龍騰(2006)，《各國中高階公務人員培訓策略蒐集編譯報告》，台北：人事行政局。
- 吳瓊恩(1999)，《編譯英國公務人員訓練制度及法規》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 施能傑 (1997)，〈我國文官甄補政策的回顧與檢討〉，《行政管理論文選輯》，第十一輯，台北：銓敘部，頁 377-410。
- 施能傑 (1999a)，《美國政府人事管理》，台北：商鼎文化出版社。
- 施能傑 (1999b)，〈平等就業機會政策的實踐與爭議：美國經驗與台灣反省〉，發表於 1999 年 5 月 15 日世新大學行政管理學系舉辦之《民主行政與政府再

- 造》學術研討會。
- 施能傑(2003)，〈公務人員考選制度的政策評估〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第1期，頁157-207。
- 施能傑、曾瑞泰與蔡秀涓(2009)，〈美國、英國和日本中央政府初任文官的甄補制度介紹〉，《國家菁英》，第5卷，第1期，頁13-34。
- 孫本初(2005)，〈全球化下的文官考選〉，《國家菁英季刊》，第1卷，第4期，頁17-33。
- 范祥偉(2004)，〈英國文官制度改革之研究(1979~2003)〉，國立政治大學公共行政學系博士學位論文。
- 范祥偉(2006)，〈英國文官制度改革與考選制度發展(1979~2004)〉，《國家菁英季刊》，第2卷，第1期，頁119-140。
- 許南雄(1998)，〈英國中央行政機關幕僚長體制--「常務次長」、「內閣秘書長」與「文官長」體制之探討〉，《考銓季刊》，第15期，頁57-82。
- 許南雄(1999)，《各國人事制度》，第四版，台北：商鼎文化出版社。
- 許南雄(2007)，《各國人事制度》，第八版，台北：商鼎文化出版社。
- 許南雄(2009)，《各國人事制度—兼論比較人事制度》，第十版，台北：商鼎文化出版社。
- 許道然(1998)，〈我國現行文官制度之演進與評論〉，《空大學訊》，第226期，頁68-77。
- 許濱松(1995)，〈英美公務員政治中立之研究—兼論我國公務員政治中立應有之作法(下)〉，《人事月刊》，第117期，頁46-56。
- 許濱松(1999)，《各國人事制度》，台北：中華電視公司教學部。
- 張秋元(09/10/2009)，〈公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究〉，考選部舉辦之部份公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試可行性之研討會。
- 曹俊漢(2003)，《全球化下行政改革的迷思》，台北：韋伯文化出版。
- _____ (2009)，《全球化與全球治理》，台北：台北：韋伯文化出版。
- 曹俊漢，2003，〈公共行政全球化的意涵及其發展〉，《行政管理論文選輯第17輯》，台北市：銓敘部。
- _____ (2004)，〈兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析〉，《理論與政策》，17卷3期，頁1-36。

- 彭錦鵬(1996)，〈文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啓示〉，收錄於《彭錦鵬（編），文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 43-7。
- 彭錦鵬(1998a)，〈美國公部門人力資源之運用與演變〉，收錄於《曹俊漢（編），中美資源分配政策評估》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 313-350。
- 彭錦鵬(1998b)，〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，第 9 期，頁 329-362。
- _____ (2000)，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第 30 卷，第 3 期，頁 89-141。
- _____ (2002)，〈政治行政之虛擬分際〉：由「兩分說」到「理想型」，《政治科學論叢》，第 16 期，頁 89-118。
- _____ (2003)，〈英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討〉，《政治科學論叢》，第 18 期。71-100。
- _____ (2005a)，〈全球競爭下的高級文官新制構想〉，《考銓季刊》，第 42 期，頁 18-43。
- 彭錦鵬等(2005b)，《高級文官考選與晉用制度之研究》，台北：考試院研究發展委員會。
- 彭錦鵬（2005c），〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英季刊》，第 1 卷，第 3 期，頁 35-62。
- _____（2006），〈從 OECD 經驗看政府改造的趨勢與發展〉，《人事月刊》，第 42 卷，第 2 期，頁 16-29。
- 黃一峰等(2006)，《高級文官管理能力評核與培訓制度之研究》，台北：保訓會。
- 黃榮源(2009)，〈英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析〉，《文官制度季刊》，第 1 卷，第 2 期，頁 57-90。
- 熊忠勇(2005)，《英美文官制度雇用政策變革之研究》：政策價值的觀點，台北：國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 葉炳煌（2006），〈資訊科技對美國文官考試之影響〉，《國家菁英》，第 2 卷，第 4 期，頁 139-156。
- 劉坤億等(2008)，《英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究》，台北：保訓會。
- 劉坤億（2001），《英國政府治理模式變革之研究》。國立政治大學公共行政學系博士學位論文。

- 劉坤億(2003)，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第36期，頁81-118。
- 劉坤億、范祥偉(2003)，〈第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起〉，《人事月刊》，第216期，頁7-16。
- 陳金貴(1996)，〈中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究〉，頁 1-42。收錄於彭錦鵬(編)，《文官體制之比較研究》。台北：中央研究院歐美研究所。
- 陳國輝(2006)，〈我國公務人力訓練機構轉型規劃之展望-以英國政府國家學院調整變革經驗為例〉，《國家菁英季刊》，第 2 卷第 4 期，第 2 卷，第 4 期，頁 117-138。
- 蔡良文(1993)，〈憲政改革中考試權定位之評析與建議〉，《五權憲法考試權之發展》。台北：正中書局。
- _____ (2001)。〈從政權輪替探討文官體制之鞏固與發展〉。行政管理學報，第 3 期。25-54。
- _____ (2008a)，《人事行政學－論現行考銓制度》。台北：五南圖書出版公司。
- _____ (2008b)，《我國文官體制之變革：政府再造的價值》。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡秀涓(2005)，〈先進國家高階文官考選與晉用之制度〉，彭錦鵬主持，《高級文官考選與晉用制度之研究》。台北：考試院研究發展委員會，頁 47-88。
- 鄧志松(1998)，〈英國文官政治中立：矛盾與困境〉，《歐美研究》，第 28 卷，第 3 期，頁 101-150。
- 關中(2001)，〈對文官制度的感想與期許〉，《公務人員月刊》，第 56 期，頁 15-20。
- 考選部(10/2009)，《部分公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試可行性之研究研討會》。台北：考選部。
- 考選部(7/2005)，《各國公務人員考試制度比較研究》，考選研究系列 3。台北：考選部。

英文部分：

- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. (2000), *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington, D.C.:The Brookings Institution.
- Ban, Carolyn. (1999) *The Contingent Workforce in the US Federal Government : a Different Approach*. *International Review of Administrative Sciences*,65 (1) : 41-54.
- Beecher, Donna D. (Winter 2003), “The Next Wave of Civil Service Reform,”*Public Personnel Management*, Vol.32,N0.4,pp.457-74.
- Burnham, J.& R. Pyper (2008). *Britain’s Modernised Civil Service*. London: Palgrave Macmillan.
- Burke,Lisa A. & Holly M. Hutchins(2007),“Training Transfer: An Integrative Literature Review, ”*Human Resource Development Review*,No.6,pp.263-296.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: HRM Stationery Office.
- Cabinet Office (2005). *Modernising Government*. London: HRM Stationery Office.
- Civil Service Statistics, Cabinet Office,UK.
- Central Office of Information (1995), *The Civil Service*, London: HMSO.
- Cober, Richard T., Brown, Douglas J., Blumental, Alana J., Doverspike, Dennis, and Levy, Paul (Winter 2000). *The Quest for the Qualified Job Surfer: It’s Time the Public Sector Catches the Wave*, *Public Personnel Management*.
- Condrey, Stephen E. and R. Paul Battaglio, Jr. (May/June 2007) , “A Return to Spoils? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States, ” *Public Administration Review*, Vol.67, No.3, pp.425-435.
- Courty, Pascal & Gerald Marschke(September/October 2007), “Making Government Accountable: Lessons from a Federal Job Training Program, ” *Public Administration Review*, pp.904-16.
- Department of the Interior Human Resources Management Handbook(August 1995),*Training*,pp.3-13.
- Dror,Yehzekel(2001),*The Capacity to Govern:A Reportbto the Club of Rome*,London: Frank Cass.
- Elliott, Robert H. (1985) , *Public Personnel Administration: A Values Perspective*, Reston, VA : Reston.

- Farazmand, Ali (November | December 1999), "Globalization and Public Administration," *Public Administration Review*(Washington, D.C.),Vol. 59, No.6,pp. 509-22.
- Farazmand, Ali (November | December 2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, pp.1007-1021.
- Farazmand, Ali, (2007), *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*. 2 vols. Westport, CT: Praeger.
- Fox, J.(1997),"How Does Civil Society Thicken?"in P.Evans(ed.),*State-Society Synergy: Government and Social Capital in Devernment*, Berkeley CA: Berkeley University of California,pp.119-49.
- Gammon, G. J. (1989), "The British Higher Civil Service: Recruitment and Training", *Public Policy and Administration*, 4(1): 28- 40.
- Gow, James Iain and Francois Simard.(1999), *Introduction*, International Review of Administrative Sciences, 65:5-12.
- Greenwood, J.; R. Pyper & D.Wilson (2002),*New Public Administration in Britain (3rd ed.)* , London: Routledge.
- Greer, Patricia(1994). *Transforming Central Government:The Next Steps Initiative*. Buckingham:Open University Press.
- Gualmini, Elisabetta(2008), "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States," *Public Administration*, Vol,86.No.1,pp.75-94.
- Hockey, Julia & Andrew P. Kakabadse & Nada K. Kakabadse, (2005), "Development a Leadership Cadre for the 21st Century: A Case Study of Management Development in the UK's New Civil Services," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No.83, pp.83-98.
- Haltiwanger John & Manisha Singh, "Cross Country Evidence on Public Sector Retrenchment", *World Bank Economic Review* , 13 (1999) , pp. 23-66.
- Horton, S. (1996), "The Civil Service", in Farnham, D. & S. Horton (eds), *Managing People in the Public Services*, London: Macmillan, pp.93-148.
- Horton, Sylvia(19-22 September 2007), "The Top Leadership Programme in the

- British Senior Civil Service; developing a core competency, "European group of Public Administration Annual Conference(Public Administration and the Management of Diversity-Study Group3: Personnel policies).Hants,England:Milldam. P.S. Conference in Madrid.
- Huddleston M.W.& Boyer W. W.(1996,)*The Higher Civil Service in the U.S.,Pittsburgh*, University of pittsburgh, pp.35-500.
- James, O. (2003) *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kamarck, Elaine Ciulla(2000), "Globalization and Public Administration Reform," in Nye Jr., Joseph S. and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*.Washington, D.C.:Brookings Institution Press.
- Kellough, J. Edward. (2005) *Radical Civil Service Reform:Ideology, Politics and Policy*, in Stephen E. Condrey, OP. Cit.:58-75.
- Kettl, Donald F.(1999), *Management Reform for the 21st Century: Challenges for Governance; A Report of the Brookings Institutions* . Washington, D.C.:Brookings Institution Press.
- Kim, Pan Suk(Summer 2007), "Transforming Higher-level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service in Korea"*Public Personnel Management*,Vol.36,N0.,pp.127-43.
- Kim, Pan Suk and Kil Pyo Hong(Fall 2006),"Searching for Effective HRM Reform Strategy in the public Sector:Critical Review of WPSR 2005 and Suggestions,"*Public Personnel Management*,Vol.35,N0.3.
- Kirkpatrick Donald L. (2006), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 3rd Edition Berrett-Koehler Publishers .
- Lavigna, Robert J.& Steven W. Hays (Fall 2004), "Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices," *Public Personnel Management*, Vol.33, No.3. pp.237-53.
- Leonard,Bill(June/2003), "Study Shows U.S. Government Needs To Restructure Recruiting, Training Tactics,"*HRMagazine*, Vol.48, No.6. p.36.
- Llorens, Jared J.& J. Edward Kellough(Fall 2007), "A Revolution in Public Personnel Administration: The Growth of Web-Based Recruitment and Selection Processes

- in the Federal Service, ”*Public Personnel Management*, Washington, Vol. 36, Iss. 3; pg. 207, 15 pgs.
- Marinakos Andres W. (1994),“Public Sector Employment in Developing Countries : An Overview of Past and Present Trends”,*International Journal of Public Sector Management*, 7, pp. 50-68.
- Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. Paris: OECD.
- Merit Systems Protection Board (2005a),Reforming Federal Hiring—Beyond Faster and Cheaper. http://www.mspb.gov/studies/rpt_09_06_reforming/reformingfederalhiring.htm
- Moynihan, Donald P. (2004), “Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act, Competing Administrative Doctrines, and the Roots of Contemporary Public Management Debate, ”*The Journal of Policy History*,The Pennsylvania State University, Vol.16, No.1.
- MSPB. (2006), Reforming Federal Hiring: Beyond Faster and Cheaper. Washington, D.C.: Merit Systems Protection Board.
- MSPB (2008), *Attracting the Next Generation: A Look at Federal Entry-Level New Hires*. Washington, D.C.: Merit Systems Protection Board.
- Mooney, John (Spring 2002). Pre-Employment Testing on the Internet: Put Candidates a Click Away and Hire at Modem Speed, *Personnel Management*.
- Neustadt Richard E.(1990), Presidential Power and the Modern Presidents (New York: The Free Press.
- Nigro, Lloyd G. and Felix A. Nigro (1994) , *The New Public Personnel Administration*. 4thed., Itasca, Illinois:F. E. Peacock.
- Niles,spencer G. &Dennis Engels & Janet Lenz (June 2009), “Training Career Practitioners, ”*The Career Development Quarterly*(the National Career Development Association), Vol.57,pp.358-66.
- OECD Human Resources Management Working Party (2004), *Trends in Human Resources*.
- OECD (2004),*Trends in Human Resource Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources*

- Management*. Paris:OECD.
- Parry,Richard(February/2005), “The Civil Service Response to Modernisation in the Devolved Administrations, ”*Financial Accountability&Management*, Vol.21,No.1,pp.57-74.
- Pyper, R. (1995), *The British Civil Service*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Pfiffner J. M. & PreSthus R. (1967), “The difficulty of attracting and retain talened people has been a persistent and often discouraging our public service,” *Public Admjnlstration* , 5th. ed., N. Y.: The Ronald Press Company, ,p.329.
- Richards, D. (2007),*New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. London: Palgrave Macmillan.
- Rosenbloom, David H. and Deborah D.Goldman (1993), *Public administration : understanding management, politics, and law in the public sector*, 3rd ed., New York : The McGraw-Hill.
- Ronald R.Sims (2002) ,“Understanding Training in the Public Sector” In Ban, C. & N. M. Riccucci (3ed.),*Public Personnel Managemen*,pp.197-199. New York: Longman.
- Schultz,David(2002),“Civil Service Reform,” *Public Administration Review*, Sep/Oct, Vol,62.Iss.5.
- Schuh, Anna Marie (Spring 2006), “Institutional Values: The Foundation for Civil Service Change, ” *Public Personnel Management*, 35, 49-69.
- Stahl O.G.(1983), *Public Personnel Administration*, 8th. ed., N.Y.: Harper& Row, pp.59, 278-279.
- Stewart, J. & K. Walsh (1992), “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration*, 70(4): P499-518.
- Soni ,Vidu (2004), “From Crisis to Opportunity: Human Resource Challenges for the Public Sector in the Twenty-First Century, ”*Policy Research*, Vol.21,No.2,pp.157-178.
- The National Commission on the Public Service(2003),*Urgent Business for American: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*. Washington, D.C.: U.S. The National Commission on the Public Service.
- Thompson, James R. and Sharon H. Mastracci (2005) ,“*Toward a More Flexible*

- Public Workforce: Issues and Implications,* ” in Condrey, Stephen E. ,OP.Cit., 125-142.
- Udom,Udoh Elijah(Spring 2003), “The International Civil Service: Historical Development and Potential for the 21st Century,” *Public Personnel Management*, Vol.32, No.1. pp.99-124.
- U.K. Cabinet Office (1999),*Modernising Government*. London: TSO.
- U.K. Cabinet Office (2005a), *Fast Stream in-service: A guide for applicants*. London: Cabinet Office.
- U.K. Cabinet Office (2005b), *Delivery and values: One year on*. London: Cabinet Office.
- U.K. Cabinet Office (2007). *Civil Service Fast Stream Recruitment*.
http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2008/selection_process.aspx.
- U.K. Civil Service Commissioner(2005),*Civil Service Commissioners’ Guidance on Senior Recruitment*.
http://www.civilservicecommissioners.org/Publications/CSC_Guidance_on_Senior_Recruitment.
- U.K. Civil Service Commissioner (2009a),*Civil Service Commissioners’ Recruitment Code*.
<http://www.civilservicecommissioners.org/Recruitment/RecruitmentCode>.
- U.K. Civil Service Commissioner(2009b),*Civil Service Management*.
http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/csmc/online_report/5.asp.
- U.K. Civil Service Commissioner (2009c). *Revised Recruitment Code*.
<http://www.civilservicecommissioners.org/News/news,E74843b99da.html>.
- U.K. Civil Service Commissioner(2009d),*Information Note for Personnel Managers Eligibility Criteria For Recruitment*.
<http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/PINS/index.asp>.
- U.S.Merit Systems Protection Board (1994) ,*Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness*. Washington, D.C.:U.S. MSPB.
- U.S.Merit Systems Protection Board(MSPB).(2004b), *Managing Federal Recruitment:*

- Issues, Insights, and Illustrations*. Washington, D. C.: U.S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM) (2005) , *Federal civilian workforce statistics : Employment and trends as of November 2004*, Washington, D. C.: U.S. Office of Personnel Management.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM) (2007) , *Delegated Examining Operating Handbook*,
http://www.opm.gov/deo/handbook_2007/deo_handbook.pdf.
- U.S. Office of Personnel Management (1998), ed., *The Fact Book: Federal Civilian Workforce Statistics 1998*. Washington, D.C.: U.S.OPM.
- United States General Accounting Office, *Human Capital: Design, Implementation, and Evaluation of Training at Selected Agencies (Testimony)*,(Washington, D.C., United States General Accounting Office, may 18,2000) ◦
 Website: <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
- Website: <http://www.faststream.gov.uk>
- Website: <http://www.nationalschool.gov.uk/>
- Website:<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/index.htm>.
- Welch, Eric & Wilson Wong(Ja/F 1998), “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations, ” *Public Administration Review*(Washington,D.C.),Vol.58, pp.40-9.
- Witesman, Eva M. & Charles R. Wise(January/February 2009), “The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants,”*Public Administration Review*,Vol.69,No.1, pp.116-27.
- Wu, Xun & Jingwei He(December 2009), “Paradigm Shift in Public Administration: Implications for Teaching in Professional Training Progeams,”*Public Administration Review*, pp.521-29.

其他參考資料：

中文部分：

考試院研究發展委員會(2004)，《英國人事行政組織簡介》，台北：考試院。

保訓會報告(1998)，《編譯美國公務人員訓練制度及法規》，台北：保訓會。

保訓會(1999)，《美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編》，台北：保訓會。

我國升官等人數統計

http://www.csptc.gov.tw/FileUpload/763-4384/Documents/97_統計表_31.pdf, (2009/10/31)

<http://www.exam.gov.tw/newshow.asp?59>, (2009/10/31)-簡任存記部分

王俊卿、黃明昌(2009)，《英國、法國高級文官考選制度參訪報告》，台北：考選部。

吳定 (1998)，《建立薦任公務人員晉升簡任官等訓練制度之研究》，台北：公務人員保障暨培訓委員會。

黃臺生(2003)，《公共管理－英國文官體制的再造》，台北：揚智。

黃一峰 (2001)，〈從考用配合角度談公務人員核心能力之建立：以警察人員為例〉，《考選制度與政府再造》研討會。

徐有守 (2000)，〈行憲後考選制度演進釋論〉，《考銓季刊》，第 21 期，頁 214-257。

陳暉淵，〈國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構〉，《強化文官核心能力 再造政府競爭力》學術研討會論文集。

英文部分：

Argyris, Chris.(2004),*On Organizational Learning*. 2nd ed. Oxford:Blackwell Business. Schein, Edgar H. (1992),*Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Douglas A. Brook. (2000),“Merit and the Civil Service Reform Act.” In James P. Pfiffner & Douglas A. Brook (eds.), *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform act*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press. P.3.

Galbraith, Jay R., and Edward E. Lawler III, et al. (1993),*Organizing for the Future: The New Logic of Managing Complex Organizations*.San Francisco: Jossey-Bass.

Noe , Raymond A. (2005),*Employee Training and Development* ,Mc Graw-Hill/Irwin, Inc.

Osborne,D and T.Gaebler(1992),*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.Addison-Wesley.

Paquet, Gilles. (1999),*Governance through Social Learning*. Ottawa, Ontario: University of Ottawa Press. Schein, Edgar H.(1992),*Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass

Senge, Peter M. (2006),*The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organizations*. 2nd ed. New York: Doubleday.

Scott, W. Richard.(2001), *Institutions and Organizations*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

英文文獻網站：

<http://www.opm.gov/fedcdp/>

<http://www.leadership.opm.gov/>

<http://www.leadership.opm.gov/Courses/Index.aspx>

美國美國聯邦行政主管研究院與管理發展中心課程關於 LSD 的課

<http://www.leadership.opm.gov/Locations/FEI/FAQ/LDS/index.aspx>

英國國家學院最新 2009-2010 簡介：

http://www.nationalschool.gov.uk/publications_resources/index.asp

http://www.nationalschool.gov.uk/publications_resources/index.asp

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=1

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=2

http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/tabs_full_page_test.asp?tab=3

英國快速升遷課程

<http://www.nationalschool.gov.uk/faststream/index.asp>

<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/programme.asp?id=18275>

英國快速升遷制度的網站：

<http://www.civilservice.gov.uk/jobs/faststream/index.aspx>

關於英國國家學院相關最新課程，請參考：

<http://www.nationalschool.gov.uk/leadership/index.asp?tab=3>

<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPManagementDevelopment.asp?tab=2>

<http://www.nationalschool.gov.uk/policy/index.asp?tab=2>

<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPProfSpecialistDev.asp?tab=2>

<http://www.nationalschool.gov.uk/programmes/LPPersonalDevelopment.asp?tab=2>

http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/Portfolio2009_2010/PortfolioProfessionalSpecialist.pdf

<http://www.nationalschool.gov.uk/faststream/programmedevelopmentpath.asp#1>

U.S. Office of Personnel Management, Office of Executive Resource, 1998, Guide to Senior Executive Service Qualifications, Washington, D.C..

美國主管核心能力

<http://www.doi.gov/hrm/guidance/hrmh3-1.pdf>

<http://www.leadership.opm.gov/certificates/lead/index.aspx>

<http://www.doi.gov/hrm/guidance/pml94-3.pdf>

<http://www.ocio.usda.gov/directives/doc/DR4040-412-001.htm>

<http://www.usda.gov/wps/portal/usdahome>

http://graduateschool.edu/index.php?option=com_content&task=view&id=212

英國文官入口網站架構與內容。

- 1.文官入口網站 (Civil Service , <http://www.civilservice.gov.uk>)
- 2.公務員招聘入口網 (Civil Service Recruitment Gateway , <http://careers.civil-service.gov.uk/>)
- 3.公務員多元化與平等策略 (Civil Service diversity , <http://www.civilservice.gov.uk/about/diversity/index.asp>)
- 4.公務員統計資料 (Civil Service statistics , <http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/index.asp>)
- 5.公務員退休金(Civil Service Pensions , <http://www.civilservice-pensions.gov.uk/>)
- 6.公務員禮節與倫理規範 (Propriety and ethics , http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics.aspx)
- 7.國家學院 (National School of Government , <http://www.nationalschool.gov.uk/>)
- 8.政府人力資源 (Government HR Profession , <http://hr.civilservice.gov.uk/>)
- 9.文官委員會網站 (Civil Service Commissioners , <http://www.civilservicecommissioners.org>)