

出國報告（出國類別：考察）

## 英國公務員招募及培訓制度 考察報告

報告機關：考試院

姓名職稱：黃榮村 考試院院長

劉建忻 考試院秘書長

郝培芝 公務人員保障暨培訓委員會主任委員

陳鳳櫻 考試院簡任秘書

謝瀛隆 銓敘部副司長

謝季妃 公務人員保障暨培訓委員會科長

派赴國家：英國

出國期間：112年9月2日至10日

報告日期：112年12月7日

## 目錄

第一章 考察緣起與行程說明 .....	1
第一節 考察緣起 .....	1
第二節 行程說明 .....	1
第二章 英國公務員概況 .....	5
第一節 英國公務員的定義與範圍 .....	5
第二節 英國公務員的人數與分布 .....	7
第三節 英國公務員的職級與薪資 .....	13
第四節 英國公務員的多元圖像 .....	19
第三章 人事業務權責劃分與文官委員會 .....	25
第一節 訪問機關與對象簡介 .....	25
第二節 英國文官制度下的職權歸屬與分工 .....	26
第三節 文官委員會的重要職責 .....	29
第四節 文官委員會的組織與任命 .....	34
第四章 英國公務員招聘 .....	37
第一節 訪問機關與對象簡介 .....	37
第二節 一般公務員招聘 .....	40
第三節 快速陞遷制度（Fast Stream） .....	45
第四節 高級文官遴選 .....	52
第五章 英國公務員訓練與英國文官學院 .....	56
第一節 訪問機關與對象簡介 .....	56
第二節 訓練制度概況 .....	57
第三節 英國文官學院的組織、課程與師資 .....	60
第四節 對客戶提供高品質服務 .....	62
第五節 英國文官學院海外服務及對臺灣公務員培訓制度建議 .....	65

第六章 公務員英語能力培訓與雙語政策 .....	67
第一節 訪問機關與對象簡介 .....	67
第二節 非英語系國家提升英語的基本觀念 .....	68
第三節 個別學習者的自信、動機與優勢 .....	70
第四節 公部門強化英語能力的策略 .....	73
第七章 社會影響力債券和社會成果夥伴關係 .....	77
第一節 訪問機關與對象簡介 .....	77
第二節 社會影響力債券/社會成果夥伴關係 .....	78
第三節 GO Lab 的角色及未來研究方向 .....	82
第四節 公部門推動 SIB 的挑戰和成功要素 .....	85
第八章 觀察與建議 .....	87
結語 .....	103

## 附件

附件 1 英國文官學院簡報 .....	104
附件 2 政府成果實驗室簡報 .....	116
附件 3 參訪及座談照片 .....	124

## 表目錄

表 1-1	考試院 112 年度首長政務出國參訪行程表.....	3
表 2-1	歷年公、私部門僱用人數 (Headcount) .....	6
表 2-2	國家統計局：公務員人數統計 .....	8
表 2-3	內閣辦公室：英國各地區公務員人數 (Headcount) .....	9
表 2-4	公務員工作型態人數 (Headcount) .....	11
表 2-5	公務員進用與離退人數 (Headcount) .....	12
表 2-6	公務員進用與離退人數：依職級與性別區分 (Headcount) .....	13
表 2-7	部門職級結構 (Departmental Grade Structures) .....	14
表 2-8	英國文官職級制度演變 .....	15
表 2-9	公務員各職級占比.....	16
表 2-10	公務員平均薪資與薪資中位數 .....	17
表 2-11	2023 年各職級男女薪資中位數 .....	18
表 2-12	2023 年各職級男女平均薪資 .....	18
表 2-13	公務員各年齡層占比.....	19
表 2-14	2023 年公務員各職級與年齡人數 (Headcount) .....	20
表 2-15	女性公務員各職級占比.....	21
表 2-16	少數族裔公務員各職級占比 .....	22
表 2-17	身心障礙與傷病公務員各職級占比 .....	23
表 2-18	LGBO 公務員各職級占比.....	24
表 3-1	SCS2 及以上職級高級文官招募情形.....	30
表 3-2	SCS1 及以下職級文官招募情形 .....	31
表 3-3	文官委員會處理申訴案件.....	32
表 4-1	一般公務員測驗種類及成績保留機制.....	43
表 4-2	2023 年 Fast Stream 方案種類 .....	47

表 4-3 快速陞遷方案招募數據.....	52
表 4-4 高級文官進用人數之現職與非現職公務員占比.....	54

## 圖目錄

圖 1 文官法申訴流程圖.....	33
圖 2 內閣辦公室、CSHR/GPG 與文官委員會關係簡圖.....	39
圖 3 社會影響力債券關鍵合作夥伴關係圖.....	79

# 第一章 考察緣起與行程說明

## 第一節 考察緣起

英國是老牌民主國家，所發展出的文官制度，普遍為世界各國所仿效。在內閣發生經常更迭的情況下，公務員的存在使得政策的穩定性與連續性得以確保。高級文官更需時時面對內閣大臣的諮詢，向其提供必要的情報、知識以及實踐的經驗。英國文官制度重視公務員的廉潔和效率，視其為國家機器運作重要的一部分。

英國政府注重多元彈性、成果導向（績效導向）的精神，也反映在公務員招募方面，例如快速陞遷制度，打破傳統公務員逐級陞遷模式，藉由輪調式培訓加強歷練，儲備高階人才；以及各職級（含高級文官）都可公開向民間徵才，著重於人才的專業與資歷，使政府用人能因應時代變遷或國家重要發展所需，確實提高執行效能。此點與臺灣截然不同。

因此，本次考察訪問英國有關公務員招募與培訓之機關，包含文官委員會、內閣辦公室的公務員人力資源部門、英國文官學院、英國文化協會，希望藉由探討其制度與作法，將其精神融入於本國體制改革中。另外亦拜訪牛津大學的政府成果實驗室，瞭解英國政府如何以成果為導向的公私協力機制設計，確保資金的投入能達到預設的社會成果。

## 第二節 行程說明

### 一、訪問機關

英國中央政府設有首相辦公室、24 個部級部門、20 個非部級部門、422 個機構(含非政府部門公共機構)。內閣辦公室(Cabinet Office)是部級部門之一，協助首相履行職責並確保政府有效運作；現有員工大約 2,050 名，主要辦事處位於倫敦，但員工遍布英國各地。

文官委員會 (Civil Service Commission) 是內閣辦公室資助設立的「非政府部門公共機構」。委員會的委員，是由國王/女王依英國首相推薦而任命，並由政府各部門的高級文官和獨立專家構成委員會成員，職責是確保公務員在公平和公開競爭的基礎上擇優錄用。基於該機關的特別要求，此次主要訪問對象於本報告中不予公開。

內閣辦公室的公務員人力資源部門 (Civil Service Human Resources, CSHR)，現已改組為政府人事部門 (Government People Group, GPG)，主要負責公務員招聘、管理、人力資源業務，制定人力資源戰略、標準，以及公務員快速陞遷、入門培訓等服務。此次主要訪問對象包含首席人事官 Fiona Ryland、行政主管 Sonia Pawson。

要特別說明的是，考察訪問期間恰逢英國政府進行組織調整，將 CSHR 與 Government Business Services (GBS) 整併為 GPG；惟因訪問對象及探討議題皆為原 CSHR 人員及業務，且絕大多數機制是在 CSHR 時期建置，故本報告仍多以 CSHR 來稱呼，以與過往文獻資料有所對照呼應。

英國文官學院 (Civil Service College Limited) 是國家政府學院 (National School of Government) 因金融風暴影響關閉後，由 Sonny Leong 勳爵收購學院的無形資產和培訓資源而成立的公司，為獨立募資的非營利性組織，也是公部門的培訓供應商，以提供英國公務員高品質的培訓課程為使命。此次主要訪問對象即為院長 Sonny Leong 勳爵，以及顧問 Philip McDougall Rutnam 爵士、營運總監 Christopher Ng。

英國文化協會 (British Council) 是行政性質的非政府部門公共機構 (Executive Non-Departmental Public Body)，即行政法人，由英國政府外交、聯邦和發展辦公室贊助支持，目前於全球 110 個國家、共 229 個城市設有辦事處，其中臺灣辦事處近年更與國家發展委員會、教育部等機關合作推動 2030 雙語政策。此次訪問對象包含英語與考試總監 Mark Walker、臺灣辦事處處長 Ralph Rogers (視訊參加)、全球評

估團隊主管 Jonathan Ford、教育/企業/政府合作關係主管 Dylan Jones、卓越教學專案經理 Jenny Simms、評估解決方案顧問 Mark O'Sullivan、評估研究小組經理 Jamie Dunlea、英語專案總監 Michael Connolly。

牛津大學的政府成果實驗室（Government Outcomes Lab，GO Lab），是一個學術研究與實務中心，2016年由牛津大學 Blavatnik 政府學院與當時內閣辦公室的政府社會影響力債券中心合作創建，主要在研究政府如何利用社會影響力債券，發展富有成果的跨部門合作夥伴關係，以產生更大的社會影響和價值。此次主要訪問對象為行政總監 Andreea Anastasiu。

本團除上開參訪行程外，另參觀上議院，實地觀察國會辯論情況，並拜會英國友臺議員，包括前議長 Baroness D'Souza 女爵、工黨臺灣之友會共同主席 Sonny Leong 勳爵、英國首相對臺貿易特使暨上議院副議長 Richard Faulkner 勳爵、工黨外交事務影子發言人 Ray Collins 勳爵，就議會運作與國家人事政策交換意見，期能為臺灣與英國雙邊關係貢獻心力。考察期間多承英國文官學院、外交部及駐英國台北代表處鼎力協助安排訪問事宜，圓滿完成本次政務參訪業務，謹表由衷謝忱。

## 二、考察行程表

表 1-1 考試院 112 年度首長政務出國參訪行程表

日期	地點	行程摘要	主要交流議題
9/2 (六)	臺北   倫敦	分別搭乘中華/長榮航空前往倫敦	
9/3 (日)	倫敦	討論參訪資料、準備會晤事宜	
9/4 (一)	倫敦	<u>上午</u> ◆ 高階文官培訓飛躍方案 112 年訓練開訓典禮	◆ 高階文官培訓飛躍方案 112 年訓練開訓



		<p>下午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 瞭解培訓情形</li> </ul> <p>晚上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 高階文官培訓飛躍方案 112 年訓練歡迎晚宴</li> </ul>	
9/5 (二)	倫敦	<p>上午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 英國文官學院交流座談</li> </ul> <p>中午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 上議院議員餐敘</li> </ul> <p>下午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 上議院參訪</li> <li>◆ 拜會駐英國台北代表處</li> </ul> <p>晚上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 駐英國台北代表處餐敘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 英國公務員訓練，以及訓練機構民營化的狀況</li> <li>◆ 英國文官學院的組織、課程性質和師資安排</li> <li>◆ 英國文官學院所提供的高品質服務</li> <li>◆ 英國文官學院的海外服務，以及給臺灣公務員培訓的建議</li> </ul>
9/6 (三)	倫敦	<p>上午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 英國公務員人力資源部門/政府人事部門交流座談</li> </ul> <p>下午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 英國文官委員會交流座談</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 文官委員會與內閣辦公室 CSHR/GPG 的權責與分工</li> <li>◆ 文官委員會主要業務內容</li> <li>◆ 文官委員會的組成和運作模式</li> </ul>
9/7 (四)	牛津	<p>牛津大學政府成果實驗室</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 社會影響力債券、社會成果夥伴關係的基本概念與邏輯</li> <li>◆ GO Lab 角色及其未來研究方向</li> <li>◆ 公部門推動 SIB 的挑戰和成功要素</li> </ul>
9/8 (五)	倫敦	<p>上午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 英國文化協會總部</li> </ul> <p>下午</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 針對參訪交流所獲交換意見</li> </ul> <p>晚上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 感謝駐英國台北代表處餐會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 非英語系國家提升英語能力必須釐清的幾個基本觀念</li> <li>◆ 強化個別學習者的自信和動機，並瞭解其差異化的優勢</li> <li>◆ 以英協國際合作的經驗，提供公部門強化英語能力的策略</li> </ul>
9/9-10 (六日)	倫敦   臺北	<p>分別搭乘中華/長榮航空返國</p>	

## 第二章 英國公務員概況

本章內容，主要整理自英國國家統計局和內閣辦公室文官委員會的統計資料，並參考部分訪談內容，呈現英國公務員現狀與形貌。重要議題包括：(一) 英國公務員的定義與範圍；(二) 英國公務員的人數與分布，包含總人數、工作地區與機關分布、工作類型、進用與離退人數；(三) 英國公務員的職級與薪資；(四) 英國公務員的多元圖像，包含性別、年齡、族群、身心障礙與傷病 (Disability) 占比。

### 第一節 英國公務員的定義與範圍

在研究英國文官制度時，首先必須理解，英國「公務員」的定義和臺灣大不相同。在英國，於中央及蘇格蘭、威爾斯政府任職，且非選舉產生、非政治任命的事務官員，統稱為「公務員」(Civil Service)；而「公共部門僱用人員」(Public Service)，則包括所有為政府及公共機構服務的人員。

#### 一、「公務員」(Civil Service)

英國公務員，又稱為國王/女王陛下內務公務員(His/Her Majesty's Home Civil Service)，是英國政府事務官員的總稱(含常任及臨時性人員)，其職責是協助向英國君主及國會負責的內閣大臣，任職範圍涵蓋中央、蘇格蘭、威爾斯政府<sup>1</sup>及其所屬機構與非政府部門公共機構(Non-Departmental Public Body, NDPB)<sup>2</sup>；但不包含選舉或政治任命的官員，也不包含地方政府及國會大廈所屬 NDPB 人員、王室內務官員等。

---

<sup>1</sup> 英國組成部分，尚包括北愛爾蘭(Northern Ireland)，為單一制君主立憲制之下的協商放權議會。根據 1998 年北愛爾蘭法令(Northern Ireland Act 1998)成立的北愛爾蘭議會，負責一系列權力下放的政策事務，其他方面則由英國政府保留。基此，北愛爾蘭仍保有部分自治權，其公務員未納入英國中央政府。

引自維基百科：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/北愛爾蘭> (最後瀏覽 2023/11/20)。

<sup>2</sup> UK Government Departments, Agencies and Public Bodies.

<https://www.gov.uk/government/organisations> (last visited 20/11/2023) .

## 二、「公共部門僱用人員」(Public Service)

凡是所有為政府及公共機構 (Public Sector) 服務的人員，皆為公共部門僱用人員，包含前述之公務員，以及軍隊、警察、醫療保健、社會照護 (如社工、緩刑觀護人)、教育人員等；其中以醫療保健，即國民健康服務署 (National Health Service, NHS) 雇員最多，含醫護、醫藥、公共衛生等專業人員<sup>3</sup>。

根據表 2-1，公共部門僱用人員約占英國勞動力的兩成，惟自 2009 年後呈現下降趨勢。根據國家統計局資料顯示，至 2023 年第 1 季止，約 583 萬人在公共部門工作，占全國勞動力總數 17.6%；其中，中央政府僱用人數約 364 萬人 (含前述 NHS 約 194 萬人)，地方政府則約 200 萬人，公營事業 (Public Corporations) 約 20 萬人。

表 2-1 歷年公、私部門僱用人數 (Headcount)<sup>4</sup>

單位：千人、%

年度	公共部門		私部門	
	人數	占比	人數	占比
1999	5,410	20.0%	21,705	80.0%
2000	5,490	19.9%	22,038	80.1%
2001	5,580	20.1%	22,119	79.9%
2002	5,694	20.4%	22,214	79.6%
2003	5,857	20.7%	22,379	79.3%
2004	5,995	21.1%	22,469	78.9%
2005	6,089	21.1%	22,766	78.9%
2006	6,063	20.8%	23,077	79.2%
2007	6,029	20.5%	23,323	79.5%
2008	6,019	20.3%	23,677	79.7%

<sup>3</sup> National Health Service, NHS Career. <https://www.healthcareers.nhs.uk/working-health/working-nhs/who-works-nhs> (last visited 20/11/2023) .

<sup>4</sup> Office for National Statistics, Public Sector Employment Dataset, March 2023 Edition, Table 5. <https://www.ons.gov.uk/file?uri=/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/datasets/publicsectoremploymentreferencetable/march2023/datasets35.xlsx> (last visited 20/11/2023) .

2009	6,438	22.2%	22,580	77.8%
2010	6,433	21.9%	22,892	78.1%
2011	6,235	21.2%	23,110	78.8%
2012	5,887	19.8%	23,857	80.2%
2013	5,840	19.5%	24,154	80.5%
2014	5,557	18.1%	25,145	81.9%
2015	5,500	17.6%	25,688	82.4%
2016	5,486	17.3%	26,293	82.7%
2017	5,479	17.1%	26,654	82.9%
2018	5,349	16.5%	27,059	83.5%
2019	5,392	16.5%	27,385	83.5%
2020	5,551	17.1%	26,998	82.9%
2021	5,675	17.5%	26,734	82.5%
2022	5,741	17.5%	27,005	82.5%
2023	5,833	17.6%	27,256	82.4%
說明：				
1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。				
2. 國家統計局原始資料，年度數據係採當年第 2 季統計數據。				

英國公務員的定義，明顯與我國有很大差異。由於本次考察行程皆為英國中央政府機關，因此本報告所觀察的制度與相關數據，亦聚焦於中央政府公務員的範疇。

## 第二節 英國公務員的人數與分布

### 一、人數統計

英國公務員人數約 50 萬人，相較於公共部門僱用人員 583 萬人，僅約一成不到。人力組成除常任人員（Permanent Employees），還有臨時性人員（Temporary/Casual Employees），呈現多元人力組合型態。

在英國官方資料中，公務員人數統計的數據並不一致。依國家統計局說明，因人力進用方式多元，以及不同進用方式人員間之差異等，

機關人力規模統計方法，分為人數（Headcount）及全時約當數（Full-Time Equivalent）<sup>5</sup>兩種方式，因此會出現數據不同之情形。是本報告中有關公務員人數統計數據，有如表 2-2 國家統計局所示 520,560 人（Headcount）及 488,400 人年（Full-Time Equivalent）之差異，但與內閣辦公室所示 519,780 人（Headcount）及 487,665 人年（Full-Time Equivalent）<sup>6</sup>大致吻合。至於該兩機關數據之落差，判斷是計算方式不同（取概數的方式不同）造成，詳見各表格說明。

表 2-2 國家統計局：公務員人數統計<sup>7</sup>

單位：人、人年

		Headcount 人數（人）			Full-Time Equivalent 全時約當數（人年）		
		男性	女性	合計	男性	女性	合計
常 任 人 員	中央政府各部門	217,860	261,510	479,360	211,210	238,330	449,540
	蘇格蘭政府	12,320	14,920	27,240	11,920	13,980	25,890
	威爾斯政府	2,430	3,600	6,030	2,360	3,340	5,700
	合計	<b>232,610</b>	<b>280,020</b>	<b>512,630</b>	<b>225,490</b>	<b>255,640</b>	<b>481,130</b>
臨 時 性 人 員	中央政府各部門	3,460	4,070	7,530	3,150	3,750	6,900
	蘇格蘭政府	190	190	380	180	180	360
	威爾斯政府	10	20	20	10	20	20
	合計	<b>3,660</b>	<b>4,280</b>	<b>7,940</b>	<b>3,340</b>	<b>3,940</b>	<b>7,280</b>
<b>總計</b>		<b>236,260</b>	<b>284,300</b>	<b>520,560</b>	<b>228,830</b>	<b>259,580</b>	<b>488,400</b>
說明：							
1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。							
2. 國家統計局原始資料，各欄數據採四捨五入取概數至十位，故「合計、總計」數據非用各欄呈現之數據直接相加。							

<sup>5</sup> 全時約當數（Full-Time Equivalent）為統計專有名詞，指從事某項工作的人數，經折算為全時間從事該項工作的人數。例如某研究員全年花 1/2 時間教學，1/2 時間研發，則此員相當於 0.5 個全時約當數，在統計上即為 0.5 人年。

<sup>6</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023.

<https://www.gov.uk/government/statistics/civil-service-statistics-2023/statistical-bulletin-civil-service-statistics-2023> (last visited 20/11/2023) .

<sup>7</sup> Office for National Statistics, Public Sector Employment Dataset, March 2023 Edition, Table 8.

<https://www.ons.gov.uk/file?uri=/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/datasets/publicsectoremploymentreferencetable/march2023/datasets35.xlsx> (last visited 20/11/2023) .

## 二、地區與機關的分布

英國公務員工作區域遍布全國及海外地區。依內閣辦公室 2023 年第 1 季統計數據，絕大部分公務員工作地區以英格蘭為主(80.2%)，且約有 1/5 公務員集中在倫敦(20.1%)，稍低於 2022 年的 20.7%。

根據表 2-3，公務員人數最多的地區是倫敦(103,735 人)、英格蘭西北地區(67,110 人)和蘇格蘭(53,495 人)。除了北愛爾蘭和海外，英格蘭東部地區的公務員人數最少(22,390 人)。

表 2-3 內閣辦公室：英國各地區公務員人數 (Headcount)<sup>8</sup>

單位：人

地區		常任人員	臨時性人員	合計
英格蘭	東北	33,805	450	34,260
	西北	65,760	1,350	67,110
	約克夏和亨伯	40,160	695	40,860
	東米德蘭	23,350	280	23,630
	西米德蘭	33,950	495	34,445
	東部	22,070	315	22,390
	倫敦	101,395	2,325	103,735
	東南	42,430	585	43,030
	西南	46,900	485	47,390
	合計	<b>409,825</b>	<b>6,985</b>	<b>416,855</b>
威爾斯		<b>38,070</b>	<b>585</b>	<b>38,655</b>
蘇格蘭		<b>52,540</b>	<b>960</b>	<b>53,495</b>
北愛爾蘭		<b>4,500</b>	<b>50</b>	<b>4,550</b>
海外		3,470	40	3,515
未回報		2,670	40	2,710
<b>總計</b>		<b>511,075</b>	<b>8,655</b>	<b>519,780</b>
說明：				
1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。				
2. 內閣辦公室原始資料，各欄數據尾數取概數至最接近的 5 或 0 (10)，例如尾數 3 至 7 取 5，1、2 取 0，8、9 取 10，故「合計、總計」數據非用各欄所呈現之數據直接相加。				

<sup>8</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table 10.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1175395/Statistical\\_tables\\_-\\_Civil\\_Service\\_Statistics\\_2023.ods](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1175395/Statistical_tables_-_Civil_Service_Statistics_2023.ods) (last visited 20/11/2023) .

英國政府在近年來，有意識地將更多中央職務安排在倫敦以外的地區。駐倫敦公務員整體比率連續兩年下降，從 2021 年 21.2%、2022 年 20.7%，降至 2023 年 20.1%。

不同職級的占比也隨地區有別。多數中央政府機關所在的倫敦，高職級公務員相對多，相對地，其他地區則有較多的低職級人力。SCS 和 G6/G7 職級占比，在倫敦以外地區為 12.3%，而倫敦地區為 34.0%；AO/AA 職級占比，在倫敦以外地區為 31.8%，而倫敦地區僅為 11.7%。

不同專業職務的區域分布也不平均。某些專業職務非以一線服務的人員為主，則其公務員較集中在倫敦，例如經濟專業占 74.5%，公司金融專業占 68.6%，國際貿易專業占 64.6%，政策專業占 62.4%。其他職務則較平均分布在各地區。

就機關分布而言，約 50 萬公務員當中，近 7 成（68%）任職於下列 5 部門：

- （一）司法部（Ministry of Justice）91,875 人
- （二）就業及退休金事務部（Department for Work and Pensions）87,770 人
- （三）稅務海關總署（HM Revenue and Customs）72,380 人
- （四）國防部（Ministry of Defence）58,180 人
- （五）內政部（Home Office）43,125 人

### 三、全時工作與部分工時

根據表 2-4，2023 年第 1 季全時工作公務員人數為 417,680 人，較 2022 年同期 408,110 人增加 2.3%，自 2016 年來人數和占比皆呈現增加趨勢。至於部分工時公務員，人數雖有小幅波動，惟從占比來看，2023 年約占 1/5（19.6%），比 2022 年 20.0% 以及 2015 年約占 1/4（25.5%）的峰值，整體呈現下降趨勢。

表 2-4 公務員工作型態人數 (Headcount)<sup>9</sup>

單位：人、%

年度	全時工作 (Full-Time)		部分工時 (Part-Time)	
	人數	占比	人數	占比
2012	354,250	76.4%	109,560	23.6%
2013	340,050	75.8%	108,790	24.2%
2014	332,690	75.6%	107,250	24.4%
2015	322,990	74.5%	110,820	25.5%
2016	316,790	75.7%	101,550	24.3%
2017	321,160	76.6%	98,240	23.4%
2018	331,390	77.1%	98,680	22.9%
2019	343,960	77.2%	101,520	22.8%
2020	351,780	77.1%	104,580	22.9%
2021	382,950	79.0%	101,940	21.0%
2022	408,110	80.0%	101,960	20.0%
2023	417,680	80.4%	102,100	19.6%

說明：

1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。
2. 內閣辦公室原始資料，年度數據係採當年第 1 季統計數據；各欄數據採四捨五入取概數至十位。

#### 四、進用與離退人數

近十多年來，英國公務員每年的進用人員數落差很大，從 1.2 萬到 6.9 萬不等，整體而言是呈現上升趨勢；惟 2021/22 年度進用人數從 69,400 人下降至 2022/23 年度 56,760 人。

離退人數十多年來變化較小，2022/23 年度有 46,080 人離開，是繼 2011/12 年度 (46,110 人) 之後的最高數字。離退最常見原因是辭職，占離退者一半以上 (26,425 人)，其次是退休 (9,495 人)<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E10 & E11.

<sup>10</sup> 進用與離退人數，係根據年度公務員就業調查 (Annual Civil Service Employment Survey, ACSES) 蒐集的進用與離退日期來做計算；其人數之間的差異，跟同基期的在職人數差異相比，並不完全一致。例如，有些人在 1 年內多次離開又再重新入職，或是在統計參考日 (3 月 31 日) 離退，就會被重複計入在職及離退人數。



2015/16 年度以前，呈現離退人數大於進用人數的現象；2016/17 年度之後則是相反，進用人數大於離退人數。

以英國公務員總數約 50 萬來比較，每年無論是進用人數或是離退人數，占比都在一成上下；相較於臺灣而言，流動率相當高。而離職人數高於退休人數，也和臺灣相當不同。

表 2-5 公務員進用與離退人數 (Headcount)<sup>11</sup>

單位：人

年度	進用人數	離退人數
2011/12	12,570	46,110
2012/13	16,545	31,570
2013/14	28,890	36,590
2014/15	35,165	41,380
2015/16	30,030	38,710
2016/17	37,165	34,850
2017/18	40,605	30,410
2018/19	44,575	31,240
2019/20	40,680	34,070
2020/21	57,195	27,825
2021/22	69,400	44,215
2022/23	56,760	46,080

說明：

1. 統計至 2023 年 3 月 31 日；跨年度數據採計期間為前一年 4 月 1 日至當年 3 月 31 日。
2. 內閣辦公室原始資料，各欄數據尾數取概數至最接近的 5 或 0 (10)，例如尾數 3 至 7 取 5，1、2 取 0，8、9 取 10。

如果從職級來分析，進用人員多數為中低職級人員；但與臺灣很大的不同是，英國因為各職級都可公開向民間徵才，所以高職級也有新進人員。如 2019/20、2020/21、2021/22、2022/23 年度，高級文官 (SCS2 及以上職級) 進用人員分別有 28%、36%、18%、18% 為非現職公務員 (詳見第四章表 4-4)。

<sup>11</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E13.

表 2-6 公務員進用與離退人數：依職級與性別區分 (Headcount)<sup>12</sup>

單位：人

職級	進用人數			離退人數		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
SCS	165	135	305	395	325	725
G6/G7	1,900	1,705	3,610	2,770	2,415	5,190
SEO/HEO	5,565	6,000	11,565	5,125	4,955	10,080
EO	5,125	5,710	10,835	4,675	5,765	10,440
AO/AA	11,960	13,990	25,950	7,775	9,495	17,270
未回報	1,315	3,180	4,495	845	1,535	2,375
總計	26,030	30,725	56,760	21,590	24,490	46,080

說明：

1. 統計期間為 2022 年 4 月 1 日至 2023 年 3 月 31 日。
2. 內閣辦公室原始資料，各欄數據尾數取概數至最接近的 5 或 0 (10)，例如尾數 3 至 7 取 5，1、2 取 0，8、9 取 10。

### 第三節 英國公務員的職級與薪資

#### 一、職級結構

現行英國公務員層級最高的是高級文官 (SCS)，最初級的是行政官員/助理 (AO/AA)。另為方便描述，其餘層級在本報告中暫以中級文官稱之。相關職級結構 (Civil Service Grades) 如下：

- (一) 高級文官 (Senior Civil Service, SCS)：從最高職級依序為 SCS 4 (Permanent Secretary)、SCS 3 (Director General)、SCS 2 (Director)、SCS 1 (Deputy Director)<sup>13</sup>，均由內閣辦公室管理。不同部門的高級文官職責各不相同，由其所在的部門自行決定，但通常包括以下 1 項或多項：與部長商定政策目標，並將該政策目標傳達給 G7 和其他人員；商定並提供實現這些目標

<sup>12</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table 9.

<sup>13</sup> Permanent Secretary 在我國文獻有譯為常務秘書或常務次長，事實上其職位相當於我國「常務次長」，是各部會最高階文官；Director General、Director 則相當於我國「局(處)長」；Deputy Director 相當於我國「副局(處)長」。

所需的財政和人力資源；運用個人知識和經驗來支持 G7；協助排除困難；承擔複雜的案件工作和項目管理；擔任部長的個人顧問。

- (二) 6 級/7 級 (Grades 6 and 7, G6/G7)：領導一個小團隊負責政策，或在機構中管理計畫或地理區域者。G7 是各部門關鍵職級，瞭解部門相關政策領域所有資訊、關鍵參與者與壓力團體等。
- (三) 資深/高級執行官 (Senior/Higher Executive Officer, SEO/HEO)：政策團隊或機構的高級成員，或在計畫中承擔較大管理責任。
- (四) 執行官 (Executive Officer, EO)：部門中負責的最低管理職級。
- (五) 行政官員/助理 (Administrative Officer/Administrative Assistant, AO/AA)：占公務員的大多數，從事各種工作，例如面對群眾的第一線服務人員、協助高階同事業務等。

表 2-7 部門職級結構 (Departmental Grade Structures) <sup>14</sup>

範圍	職級分組		職級
最高級	高級文官	Senior Civil Service (SCS)	SCS4 SCS3 SCS2 SCS1
(中級)	6 級 7 級	Grades 6 and 7	G6 G7
	資深執行官 高級執行官	Senior Executive Officer Higher Executive Officer	SEO HEO
	執行官	Executive Officer	EO
最初級	行政官員 行政助理	Administrative Officer Administrative Assistant	AO AA

<sup>14</sup> Institute for Government, Grade Structures of The Civil Service.  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/grade-structures-civil-service> (last visited 20/11/2023) .

英國文官系統在 1971 年統一職級（薪級）制度，如表 2-8 所示。但因中央政府無通同職稱規範，因此有些部門會用數字稱之（如 G7），有些用薪資等級（如 Band A），有些用描述性文字（如 Deputy Director），且有些舊的職稱仍然存在<sup>15</sup>。

表 2-8 英國文官職級制度演變<sup>16</sup>

層級	歷史架構		現行架構	
	1971 年以前	1971 年統一職級制度	1996 年 SCS 職級改定	SCS 職稱
Senior Civil Service	Cabinet Secretary	Grade 1A	SCS Pay Band 4	Cabinet Secretary
	Permanent (Under) Secretary	Grade 1		Permanent Secretary
	Deputy (Under) Secretary	Grade 2	SCS Pay Band 3	Director General
	Assistant Under Secretary, latterly Under Secretary, Director General	Grade 3	SCS Pay Band 2	Director
	Under Secretary, Superintendent	Grade 4	SCS Pay Band 1	Director, Deputy Director
	Assistant Secretary, Director	Grade 5		
Senior Managers	Senior Principal, Deputy Director	Grade 6/Band A+		
	Principal, Assistant Director	Grade 7/Band A		

## 二、職級分布

總體來說，英國公務員整體平均服務年資變長，並隨著年資越長，職級也會逐級陞遷。

<sup>15</sup> Civil Servants- Grades & Roles. [https://www.civilservant.org.uk/information-grades\\_and\\_roles.html](https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html) (last visited 20/11/2023) .

<sup>16</sup> Civil Service (United Kingdom). [https://en.wikipedia.org/wiki/Civil\\_Service\\_\(United\\_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_(United_Kingdom)) (last visited 20/11/2023) .

不同職級的占比分布呈現低階漸減、中高階漸增的趨勢。最低職級的公務員（AO/AA）占比，自 2013 年 44.2% 以來逐年下降，2023 年為 27.6%。反觀 G6/G7 級公務員的占比，已從 2013 年 7.8% 增至 2023 年 15.2%；SEO/HEO 占比也從 20.9% 增至 29.9%。

表 2-9 公務員各職級占比<sup>17</sup>

單位：%

職級 年度	SCS	G6/G7	SEO/HEO	EO	AO/AA
2013	1.0	7.8	20.9	26.0	<b>44.2</b>
2014	1.1	8.6	22.9	26.4	40.9
2015	1.2	9.3	23.5	26.2	39.9
2016	1.2	9.7	24.1	27.0	37.9
2017	1.3	10.2	24.4	27.3	36.9
2018	1.3	11.0	25.5	26.5	35.7
2019	1.4	11.7	26.4	26.9	33.6
2020	1.5	12.5	27.4	26.4	32.2
2021	<b>1.6</b>	13.3	27.6	<b>27.5</b>	30.0
2022	1.5	14.3	29.1	27.0	28.2
2023	1.5	<b>15.2</b>	<b>29.9</b>	25.8	27.6

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

一般而言，第一線提供民眾服務的機關，初級人員占比往往較高，例如就業及退休金事務部（Department for Work and Pensions），其 EO 及以下職級人員占比高達 78.8%。反之，非直接向民眾提供公共服務的機關，例如文化傳媒與事業部（Department for Digital, Culture, Media and Sport）和國際貿易部（Department for International Trade），其 SEO/HEO 及以上職級人員占比高達 90.8%。

<sup>17</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E2.

### 三、薪資待遇

公務員的薪資中位數從 2022 年 30,110 英鎊至 2023 年 31,920 英鎊，增加了 1,810 英鎊（6.0%）。全時工作人員的平均薪資和薪資中位數，均較部分工時人員為高（均以 Full-Time Equivalent 基準來計算<sup>18</sup>）。

表 2-10 公務員平均薪資與薪資中位數<sup>19</sup>

單位：英鎊

年度	全時（Full-Time）		部分工時（Part-Time）		全部公務員	
	平均薪資	薪資中位數	平均薪資	薪資中位數	平均薪資	薪資中位數
2013	28,800	25,190	24,190	21,140	27,680	24,380
2014	29,820	26,210	24,840	21,760	28,610	24,730
2015	29,920	26,230	25,950	22,410	28,910	24,980
2016	30,700	26,760	25,960	22,520	29,550	25,350
2017	30,990	27,050	26,520	23,400	29,940	25,900
2018	31,680	27,850	27,240	24,480	30,660	26,610
2019	32,600	28,800	27,890	25,380	31,530	27,080
2020	33,720	29,860	28,830	25,970	32,600	28,180
2021	34,750	30,750	29,880	27,370	33,720	29,180
2022	35,400	31,060	30,750	27,570	34,470	30,110
2023	37,070	32,580	32,260	28,120	36,120	31,920

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

表 2-11 與表 2-12 呈現各職級的性別差異。女性薪資中位數為 30,320 英鎊，而男性薪資中位數為 33,350 英鎊。女性平均薪資為 34,880 英鎊，而男性平均薪資為 37,610 英鎊。

<sup>18</sup> 參閱註 5 說明。

<sup>19</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E9.

表 2-11 2023 年各職級男女薪資中位數<sup>20</sup>

單位：英鎊

職級	男性		全部男性	女性		全部女性
	全時	部分工時		全時	部分工時	
SCS	85,200	96,690	85,410	82,550	81,840	82,390
G6/G7	58,970	60,470	59,140	57,970	59,020	57,970
SEO/HEO	38,470	38,910	38,470	37,590	37,300	37,540
EO	28,120	28,120	28,120	28,120	28,120	28,120
AO/AA	22,520	22,520	22,520	22,520	22,220	22,500
未回報	33,050	29,050	32,500	29,050	29,050	29,050
<b>所有職級</b>	<b>33,820</b>	<b>29,570</b>	<b>33,350</b>	<b>32,000</b>	<b>28,120</b>	<b>30,320</b>

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

表 2-12 2023 年各職級男女平均薪資<sup>21</sup>

單位：英鎊

職級	男性		全部男性	女性		全部女性
	全時	部分工時		全時	部分工時	
SCS	94,200	100,240	94,540	90,230	88,970	90,000
G6/G7	60,950	62,880	61,080	60,000	61,020	60,200
SEO/HEO	38,940	39,860	39,000	38,090	38,130	38,100
EO	29,420	29,650	29,440	28,870	28,550	28,770
AO/AA	25,410	24,090	25,240	24,020	22,690	23,500
未回報	36,050	31,780	35,700	30,820	30,370	30,720
<b>所有職級</b>	<b>37,920</b>	<b>34,530</b>	<b>37,610</b>	<b>36,170</b>	<b>31,660</b>	<b>34,880</b>

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

另據內閣辦公室統計，2023 年公務員中不乏薪資超過 10 萬英鎊以上者，其中薪資介於 10 萬至 15 萬英鎊者有 1,850 人，薪資介於 15 萬至 20 萬英鎊者有 175 人，超過 20 萬英鎊者則有 20 人。

相較於民間，英國公務員薪資並不算優渥。根據英國平均薪資調查網 2023 年抽樣調查資料顯示，英國上班族平均年薪為 57,763 英鎊

<sup>20</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table 7.

<sup>21</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table 24.

(倫敦 66,448 英鎊)，其中男性為 62,301 英鎊，女性則為 48,439 英鎊。平均收入最高的行業為法律 77,798 英鎊，其次為金融與銀行 77,487 英鎊；而公部門則排至第 33 名次，平均年薪為 41,118 英鎊<sup>22</sup>；也因此英國政府一直很關心公務員薪資的競爭力問題。

#### 第四節 英國公務員的多元圖像

##### 一、年齡

2023 年英國公務員年齡中位數為 44 歲，與 2022 年相同，比 2013 年的 46 歲稍有下降。

40 歲以下公務員占比為 39.0%，高於 2013 年 30.8%，主要是因為 2014 年以來，20-29 歲族群的占比持續上升。另外，2015 年後，占比最高的年齡層為 50-59 歲，但近年呈現下降趨勢。60 歲以上的占比則逐漸升高，英國政府正逐步調高公務員法定退休年齡。

表 2-13 公務員各年齡層占比<sup>23</sup>

單位：%

年齡 年度	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 以上
2013	0.3	9.7	20.8	<b>32.1</b>	29.4	6.1	1.6
2014	0.2	8.9	20.9	<b>31.0</b>	30.7	6.4	1.8
2015	0.3	9.1	21.1	29.5	<b>31.6</b>	6.5	1.8
2016	0.4	10.1	21.2	28.0	<b>32.1</b>	6.5	1.8
2017	0.4	11.5	21.4	26.4	<b>32.0</b>	6.5	1.7
2018	0.4	12.7	21.5	25.0	<b>31.7</b>	6.9	1.8
2019	0.4	14.0	21.4	24.1	<b>31.0</b>	7.3	1.9
2020	0.3	14.7	21.1	23.7	<b>30.3</b>	7.6	2.3
2021	0.3	16.0	21.3	23.2	<b>29.1</b>	7.8	2.4
2022	0.3	16.6	21.9	22.8	<b>28.0</b>	8.0	2.5
2023	0.3	16.4	22.4	22.8	<b>27.2</b>	8.3	2.7

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

<sup>22</sup> Average Salary Survey 2023- UK, Updated November 2023.

<https://www.averagesalariesurvey.com/united-kingdom> (last visited 20/11/2023) .

<sup>23</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E5.



表 2-14 是各職級的年齡層分布。值得注意的是，在最高的 SCS 和 G6/G7 職級，人數最多的年齡層都位於 40-49 歲，但其他職級則以 50-59 歲最多；G6/G7 和 SEO/HEO 的年齡中位數也小於較低層級的人員；這應該是反映出英國各職級的文官都對民間開放徵才、以及 Fast Stream 制度的政策效果，使得較高層級的文官相對年輕。這一點與臺灣有很大的不同。

表 2-14 2023 年公務員各職級與年齡人數 (Headcount)<sup>24</sup>

單位：人

年齡 職級	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 以上	未回報	全部公務員	年齡中位數
SCS	0	15	1,025	<b>3,005</b>	2,760	460	115	[c]	7,385	48
G6/G7	0	5,365	20,500	<b>22,970</b>	21,310	4,020	1,060	[c]	75,220	<b>44</b>
SEO/HEO	5	25,945	36,705	34,595	38,200	9,505	2,560	15	147,525	<b>42</b>
EO	170	21,090	26,805	26,810	36,920	11,900	3,630	10	127,335	45
AO/AA	1,160	27,365	25,455	25,095	36,605	15,115	5,800	[c]	136,600	45
未回報	110	5,360	5,845	5,905	5,810	1,990	700	[c]	25,715	42
所有職級	1,445	85,135	116,330	118,380	141,600	42,990	13,865	35	519,780	44
說明： 1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。 2. [C]指小於 4 的數值，忽略不計。										

<sup>24</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table 4.

## 二、性別

英國公務員的性別圖像，與我國極為相似。英國公務員中，女性人數（283,705 人）多於男性（236,060 人）。但在較高的 SCS 和 G6/G7 職級中，男性人數一直多於女性。

然而高職級的女性占比正在增加。2023 年 SCS 女性占比為 47.9%，相較於 2013 年 36.2%、2022 年 47.2%，都呈現上升趨勢；同樣，2023 年 G6/G7 女性占比 49.5%，較 2013 年 41.7%、2022 年 48.9% 為多。

各職級的女性占比，都逐年趨近整體平均值，顯示女性在公部門中的陞遷不公現象正在逐漸改善。

表 2-15 女性公務員各職級占比

單位：%

職級 年度	SCS	G6/G7	SEO/HEO	EO	AO/AA	所有職級
2013	36.2	41.7	45.6	56.5	57.6	53.1
2014	37.7	42.8	46.2	55.9	58.7	53.3
2015	38.9	43.8	47.4	56.1	58.3	53.8
2016	40.1	44.8	48.1	56.8	58.5	54.2
2017	41.2	45.4	48.4	56.4	58.1	54.0
2018	42.7	46.3	49.4	56.6	57.2	53.9
2019	44.8	46.9	50.0	56.1	57.2	53.9
2020	45.7	47.6	50.2	56.3	56.8	53.8
2021	46.7	48.4	51.1	57.0	56.4	54.2
2022	47.2	48.9	51.5	57.0	56.5	54.5
2023	47.9	49.5	52.1	56.9	55.9	54.6

說明：統計至 2023 年 3 月 31 日。

### 三、族群

公務員中少數族裔占比創歷史新高，達到 15.4%，較 2013 年 9.6%、2022 年 15.0% 有所增長。

近十年來，所有職級的少數族裔公務員比率均有所增加。與 2022 年相比，增幅最大的是 AO/AA，從 13.9% 升至 2023 年 14.9%。少數族裔公務員在高職級中所占比率低於其他職級，其中以 SCS 比率最低。

少數族裔占整體公務員的比率（15.4%），與占工作年齡人口的比率（15.7%）相去不遠。如按人數計算，所有少數族裔公務員中，有表明族裔者，以亞裔（35,355 人）最多，其次是非裔（17,290 人）。

表 2-16 少數族裔公務員各職級占比  
（含全國工作年齡人口少數族裔占比）<sup>25</sup>

單位：%

職級 年度	SCS	G6/G7	SEO/HEO	EO	AO/AA	所有職級	全國工作年 齡人口少數 族裔占比
2013	4.7	7.3	8.3	11.1	9.7	9.6	11.2
2014	7.3	7.7	8.8	11.6	10.4	10.1	11.6
2015	6.6	7.9	9.4	12.2	11.0	10.6	11.6
2016	7.0	8.2	9.9	12.8	11.7	11.2	12.0
2017	7.0	8.7	10.5	13.5	12.0	11.6	12.6
2018	7.8	9.3	11.1	13.9	12.1	12.0	12.2
2019	8.1	10.3	12.1	14.5	12.6	12.7	12.8
2020	9.1	11.2	12.9	15.1	12.8	13.2	13.4
2021	10.6	12.1	13.8	17.1	13.3	14.3	13.7
2022	10.3	12.6	14.7	17.8	13.9	15.0	14.6
2023	10.5	12.9	15.3	17.8	14.9	<b>15.4</b>	15.7

說明：

1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。
2. 工作年齡人口數據來自國家統計局的勞動力調查（Labour Force Survey）。

<sup>25</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E6.

#### 四、身心障礙與傷病 (Disability)

在英國及某些歐美國家，Disability 的定義並不僅限於我國「身心障礙」的範疇，也包含了身心上足以影響工作能力的傷病，因此其占比數據相對較高。

自 2013 年以來，表明有身心障礙與傷病情形的公務員比率逐年上升，2023 年占比為 15.8%，創歷史新高，接近整體工作年齡人口中的占比 16.8%。

近十年來，各職級的身心障礙與傷病者占比都有所增加。SCS、G6/G7 和 EO 的占比，從 2013 年到 2023 年都成長兩倍以上。

表 2-17 身心障礙與傷病公務員各職級占比  
(含全國工作年齡人口身心障礙與傷病者占比)<sup>26</sup>

單位：%

職級 年度	SCS	G6/G7	SEO/HEO	EO	AO/AA	所有職級	全國工作年齡 人口身心障礙 與傷病者占比
2013	4.5	5.7	7.8	8.8	9.6	8.6	[n]
2014	5.0	6.0	8.1	9.0	9.9	8.8	11.0
2015	4.5	6.1	8.4	9.2	9.8	8.9	11.5
2016	4.7	6.3	8.8	9.4	10.1	9.2	11.7
2017	4.8	7.0	9.5	10.2	10.7	9.9	12.1
2018	5.5	7.8	10.0	9.9	10.6	10.0	12.7
2019	6.8	8.7	11.1	11.18	12.6	11.7	13.1
2020	7.3	9.1	11.6	13.9	14.1	12.8	14.3
2021	7.8	9.7	12.0	15.2	14.9	13.6	14.8
2022	8.8	10.1	12.3	15.7	15.3	14.0	16.0
2023	10.0	11.6	14.2	17.8	17.1	<b>15.8</b>	16.8

說明：

1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。
2. 工作年齡人口數據來自國家統計局的勞動力調查 (Labour Force Survey)。
3. [n]指沒有相關數據可統計。

<sup>26</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E7.

## 五、性取向 (Sexual Orientation)

LGBO (Lesbian, Gay, Bisexual or Other) 公務員占有所有已知性取向公務員比率，自 2015 年 3.7%，上升至 2023 年 6.4%。顯見英國公務員人力組成，隨時間遞移，其成員更為多元化。

自 2015 年首次蒐集相關數據以來，所有職級的 LGBO 公務員比率均略呈上升趨勢。與 2022 年相比，除 G6/G7 以外，皆有增加。目前各職級占比最高的是 SCS，占 7.1%。

表 2-18 LGBO 公務員各職級占比<sup>27</sup>

單位：%

職級 年度	SCS	G6/G7	SEO/HEO	EO	AO/AA	所有職級
2015	5.5	4.8	3.7	3.5	3.4	3.7
2016	5.3	5.0	3.6	3.5	3.7	3.8
2017	5.6	5.1	3.9	4.3	4.2	4.3
2018	6.0	5.4	4.3	4.7	4.4	4.6
2019	5.9	5.6	4.7	4.7	4.7	4.9
2020	6.1	5.6	5.0	4.7	5.0	5.0
2021	6.5	6.2	5.6	5.5	5.4	5.6
2022	6.7	6.6	6.2	5.9	5.9	6.1
2023	<b>7.1</b>	6.6	6.6	6.0	6.2	6.4
說明：						
1. 統計至 2023 年 3 月 31 日。						
2. 統計母數為所有已知性取向的公務員人數。						

<sup>27</sup> Cabinet Office, Statistical Bulletin- Civil Service Statistics 2023, Table E8.

## 第三章 人事業務權責劃分與文官委員會

本章內容，主要整理自訪團拜會文官委員會的對談紀錄和相關書面資料，並加入其他機關的相關訪談內容。重要議題包括：(一)英國政府在人事業務上的權責劃分，釐清文官委員會、內閣辦公室所屬公務人力資源部門(CSHR)/政府人事部門(GPG)及個別部會的權責與分工；(二)文官委員會主要業務內容；(三)文官委員會的組成和運作模式。

### 第一節 訪問機關與對象簡介

#### 一、訪問機關

文官委員會(Civil Service Commission)是依憲法改革與治理法(Constitutional Reform and Governance Act 2010)設立的，由內閣辦公室資助成立，屬行政性質的非政府部門公共機構(Executive Non-Departmental Public Body)<sup>28</sup>，即行政法人，實質履行與正常政府部門相同的職能，但具有更專業的職權範圍。

委員會的委員，是由國王/女王依英國首相推薦而任命，並由政府各部門的高級文官和專家所構成。現有 11 位委員，其職責是確保公務員在公平和公開競爭的基礎上擇優錄用，並維護公務員團隊的公正性。

文官委員會比一般行政機構更獨立，直接的政治監督被認為是「不必要或不適當的」，但首席委員仍須對國會負責。委員會對於政治干預保持高度警惕，旨在保護文官的專業化與中立性。

---

<sup>28</sup> 依 2011 年 4 月 27 日公布施行之非部門公共機構法第 2 條規定，所稱非部門公共團體，指中央目的事業主管機關為執行特定公共事務而設立的全國性或地方性自治團體以外的公法組織。另依 Institute for Government 對公共團體的定義，  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/public-bodies>

## 第二節 英國文官制度下的職權歸屬與分工

依據 1995 年頒布的文官樞密院令，除高級文官招聘須有文官委員會介入外，其餘公務員招聘、進用、陞遷等，均由用人部門自行決定，並由其首長負責，期以企業方式來經營政府業務。依此，英國公務員招募制度已朝向分權、授能、民主式的方向發展<sup>29</sup>。

英國在 2010 年頒布憲法改革與治理法，建立及授予文官委員會招募公務員的職責及權力，由文官委員會規範公務員招聘原則，並監督過程是否合法。各部門依此一規範各自發展並應用於招聘過程作業中，以符合各自機關最大利益<sup>30</sup>。

### 一、內閣辦公室與文官委員會合作備忘錄

文官委員會與內閣辦公室之間的職責區分，規範於內閣辦公室與文官委員會合作備忘錄（Memorandum of Understanding Between the Cabinet Office and the Civil Service Commission）<sup>31</sup>。

#### （一）內閣

- 1、決定公務員職位數目和職級，以及所有受聘公務員的服務條件。
- 2、管制公務員的操守，包括與文官委員會諮商後，修訂及頒布文官法（Civil Service Code）。
- 3、招聘公務員。
- 4、規範任用公務員的資格。
- 5、與文官委員會共同秉持公平公開競爭原則，擇優聘用公務員（招聘原則所列的有限例外情況除外）。

---

<sup>29</sup> 李俊達，英國一般文官考選制度：機關分權、公開競爭、測驗效度，國家人力資源論壇第 12 期。

[https://www.exam.gov.tw/NHRF/News\\_EpaperContent.aspx?n=3778&s=44694&type=5654361B474B8EFF](https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=44694&type=5654361B474B8EFF)（最後瀏覽 2023/11/20）。

<sup>30</sup> 同前註。

<sup>31</sup> Memorandum of Understanding Between the Cabinet Office and the Civil Service Commission. [https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/01b\\_Memorandum-of-Understanding.pdf](https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/01b_Memorandum-of-Understanding.pdf)（last visited 20/11/2023）。

## (二) 文官委員會

- 1、規範及監督公務員公平公開競爭聘任原則的適用情況，並規定何時可對該原則做出例外。委員會必須在諮詢文官部部長（Minister for the Civil Service，慣例由首相兼任）後，公布招聘原則（Recruitment Principles）。
- 2、批准招聘原則明定的特定職務任命，參與整個甄選過程及（或）給予書面批准。
- 3、受理及處理任何人認為違反招聘原則的申訴。
- 4、管理高階領導委員會（Senior Leadership Committee）或其後續委員會職權範圍內所有職缺的填補，即所有 Permanent Secretary 及 Director General（SCS PB3）或同等職位。
- 5、檢視部門推廣文官法及處理申訴的程序及政策，並就最佳作法提供意見。
- 6、受理及處理公務員認為違反文官法的申訴。
- 7、經代表文官部部長的內閣秘書長（Cabinet Secretary）同意，調查其他嚴重違反文官法的指控。
- 8、公開報告委員會所有職能的執行狀況，及其資金收受情形。

## 二、招聘公務員的權責分工

### (一) 文官委員會制定招聘原則並嚴格監督各部門遵守

文官委員會不直接招聘公務員，而是由各部門擔負招聘、培訓、晉升與發展的主要責任；但這些工作必須在一個有共同標準的體系內進行，因此由文官委員會制定招聘方式和公務員行為的嚴格規定，監督所有部門遵守規則，並每年公開「合規性」（Compliance）報告<sup>32</sup>。

---

<sup>32</sup> 2022/23 年度報告可參考 Civil Service Commission Annual Report and Accounts 2022/23. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-commission-annual-report-and-accounts-202223/civil-service-commission-annual-report-and-accounts-202223-html> (last visited 27/11/2023) .



## （二）內閣辦公室 CSHR 設定人力資源管理框架

內閣辦公室 CSHR 的功能是負責人力資源服務，並制定人力資源戰略、標準，提供公務員招聘、選拔、入門培訓等服務；設定人力資源管理框架，包括引入「成功典範架構」(Success Profiles)。CSHR 在高階文官遴選工作上受到文官委員會的監督，如果想改變高級文官的篩選政策，須獲得文官委員會的同意。(註：有關 CSHR 的角色，第四章有完整敘述)

## （三）各部門負責公務員招聘、培訓、晉升與發展責任

公務員招聘、晉升和發展的責任，主要在於他們受僱工作的部門或機構。比如說，內政部 (Home Office) 有 3.5 萬名員工，內政部 Permanent Secretary 即對這些員工的招聘、晉升、培訓和發展負有主要責任。這種劃分，在一定程度上反映了部長的權威，也讓部門能夠對業務需求做出反應。雖然得到中央政府的授權，但部門或機構仍須在內閣辦公室所設定的框架內運作，並接受文官委員會的監督。

當一般公務員職務遇有空缺時，用人機關可各自辦理進用人才甄選作業，並將職缺訊息 (例如工作地點、職務名稱、工作內容、薪資水準、應徵資格等) 對外刊登公告，通常會登載於官方職缺網站<sup>33</sup>、平面媒體、職業介紹所、求職中心等，以吸引有志者來應徵。應徵者送出申請資料後，用人機關再根據職務需求，決定候選名單，並實施線上測驗、面/口試等各種評量 (詳見第四章)。

簡言之，文官委員會負責制定招聘原則、執行監督，並授權由 CSHR 據以設計招聘框架、規劃人力甄補政策。而公務員招聘、培訓、晉升與發展責任，則屬於各部門權責。

文官委員會是獨立機關，具有審查權，例如預設由外部招聘，就必須要求各部門都遵循招聘原則，以確保品質與公平性，但對於各部

---

<sup>33</sup> Civil Service Jobs. <https://www.civilservicejobs.service.gov.uk> (last visited 20/11/2023) .

門辦理招聘作業，文官委員會只監督過程，並不介入實際的人選評量。

文官委員會在訪談中表示，委員會與 CSHR 的關係，並不如外界想像的緊繃。委員會對各部門招聘的候選人選不提供意見，僅對遴選過程表達關注，並對於各部門辦理招聘作業過程的合規性予以檢視。對於未符招聘原則案件的處理，文官委員會並無強制力，僅有建議權。

### 第三節 文官委員會的重要職責

#### 一、制定招聘原則（Recruitment Principles）

文官委員會表示，文官委員會無論現在和未來，都希望能確保公務員團隊的高效能，提供國家最好的服務；並確保所招募並培養的公務員，都是最優秀、最多元化的人才，不收受個人和政治恩惠，並始終忠於文官法中公正、客觀、正直和誠實的核心價值觀。

文官委員會依法設立，有法定義務確保「擇優任用」的要求能被各部門遵循，且不被削弱，因此訂有監管招聘原則合規性計畫，以確保各職級公務員的選拔、任用，符合法定要求。依據文官委員會訂定的招聘原則，公務員甄選必須在公平公開競爭基礎上，擇優錄用。招聘原則是最高位階規範，部門和機構必須遵循，並依此原則，制定和應用最能滿足其業務需求的招聘流程。

招聘原則也明確規範例外原則，如臨時任用（Temporary Appointments）、支持政府僱用計畫（Support for Government Employment Programmes）、借調（Secondments）、高度專業技能（Highly Specialist Skills）、從其他公共機構轉調人員（Transfers of Staff from Other Public Bodies）等<sup>34</sup>。根據招聘原則，部門在大多數情況下可以自行應用例外情況，但 SCS2 及以上職級的例外任用，需要委員會批

---

<sup>34</sup> 例外原則可參考 Recruitment Principles 2018, Annex A: Exceptions, Page 11-14.

[https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/02a\\_RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf](https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/02a_RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf) (last visited 20/11/2023) .

准；如 2021/22 年度委員會批准了 63 個 SCS2 及 8 個 SCS3 例外任用，2022/23 年度則批准了 30 個 SCS2 及 9 個 SCS3 例外任用<sup>35</sup>。另外在某些情況下，職級較低的人員也需要獲得委員會的批准。

表 3-1 SCS2 及以上職級高級文官招募情形<sup>36</sup>

層級		年度	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
		職缺數	161 個	163 個	246 個	229 個
申請人數		7,146 人	10,954 人	11,145 人	8,649 人	
可供任用的候選人	候選人數	309 人	[n]	[n]	[n]	
	女性占比	41%	33%	44%	40%	
	少數族裔占比	9%	6%	8%	7%	
	身障者占比	7%	3%	5%	3%	
最終進用的人	進用人數	145 人	146 人	228 人	199 人	
	現職公務員占比	72%	64%	82%	82%	
最終錄取比率 (進用人數/申請人數)		2.03%	1.33%	2.05%	2.30%	
說明：						
1. 本表統計範圍為公開競爭之高級文官，不含例外任用。						
2. [n]指原始資料無提供相關數據。						

<sup>35</sup> Civil Service Commission Annual Report 2021/22 Page 27 and 2022/23 Page 24.

<https://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/annual-reports/> (last visited 27/11/2023) .

<sup>36</sup> 整理自 Civil Service Commission Annual Report 2019/20, 2020/21, 2021/22, 2022/23.

<https://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/annual-reports/> (last visited 27/11/2023) .

表 3-2 SCS1 及以下職級文官招募情形<sup>37</sup>

層級 \ 年度		2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
		進用人數	39,558 人	60,344 人	83,367 人
	公開競爭	39,558 人	60,344 人	83,367 人	80,732 人
	例外任用	5,194 人	30,083 人	15,277 人	9,347 人
	總計	44,752 人	90,427 人	98,644 人	90,079 人
女性占比		53%	56%	57%	56%
少數族裔占比		19%	23%	22%	21%
身障者占比		6%	8%	8%	10%

## 二、審查招聘合規性

自 2017/18 年度，委員會採取了一種監管方法，由秘書處成員對每個受監管部門進行審查，檢查招聘活動和例外任用。每年年底，文官委員會將組織評估為「良好」、「一般」或「差」，並為每個部門和機構提供建議。

由於每年各部門所辦理的招聘作業案件數量相當龐大，限於人力、預算，文官委員會僅能選擇性地挑選案件，加以審查是否合乎招聘原則的要求，而不是進行全面性審查。COVID-19 大流行前的審查，是採實地進行的；COVID-19 大流行後，限制了實地審查的可行性。委員會在 2019/20 年度改採遠端審查，並在 2020/21 年度繼續實施。

<sup>37</sup> 同前註。

表 3-3 文官委員會處理申訴案件<sup>38</sup>

單位：件

項目 \ 年度	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
違反招聘原則	119	122	176	82
接獲違反招聘原則申訴案	215	199	184	167
轉請被申訴機關調查及作成初步決定	73	82	85	37
接獲違反文官法申訴案	97	121	70	85
轉請被申訴機關調查及作成初步決定	23	47	33	16

### 三、主持高級文官遴選

英國高級文官遴聘，是招聘公務員管道的一種，係以職能為基礎，採公開甄選方式遴聘，遴聘程序為：公告職缺→機關籌設遴選小組→辦理遴選→決定人選。（註：有關高級文官遴選，詳見第四章）

公務員各層級的招聘都很重要，但是當招聘的是高級文官時，文官委員會所扮演的角色是相對積極的。高級文官不論是從公務員團隊內部或外部招聘，依據招聘原則，文官委員會在任用程序、公正性、招聘方面，將進行更嚴格的審查，以確保任用是公平、符合部門、政府的要求，更符合公正的標準。

文官委員會密切關注這些高級文官的職務，通常會有 1 名委員參與遴選過程，擔任主席和監督的角色（Chairing Senior Competitions），主持 SCS2、SCS3 和 SCS4 職級的外部招聘選拔小組，檢查過程的每一個階段。

<sup>38</sup> 同註 36。

#### 四、監督文官法（Civil Service Code）合規性

文官委員會也負責監督文官法的遵守情況。文官法是一套標準，所有公務員都必須隨時遵守，行事正直、誠實、客觀、公正。文官委員會指出，文官法主要的重點在於「行政中立」，其根本在於「信任」，政府與公務員之間必須相互信任，而不是互相懷疑。

文官委員會監督各部門遵守文官法的合規性，並受理公務員關於違反文官法的申訴。文官法具體描述公務員根據價值觀所期望的行為標準，如果公務員被要求從事與文官法價值觀相衝突的事情，或者知道其他公務員的行為與價值觀相衝突，應該在部門內提出意見，而部門應該調查他們的意見。如果公務員對調查結果仍不滿意，可以向文官委員會申訴。在某些情況下，委員會也可能直接受理申訴。

文官法是關於公務員的核心價值觀，不涵蓋文官法之外的領域，例如人事管理申訴、對政策優點的分歧、對管理決策的分歧等，此類問題應透過部門內的正常管道進行處理。

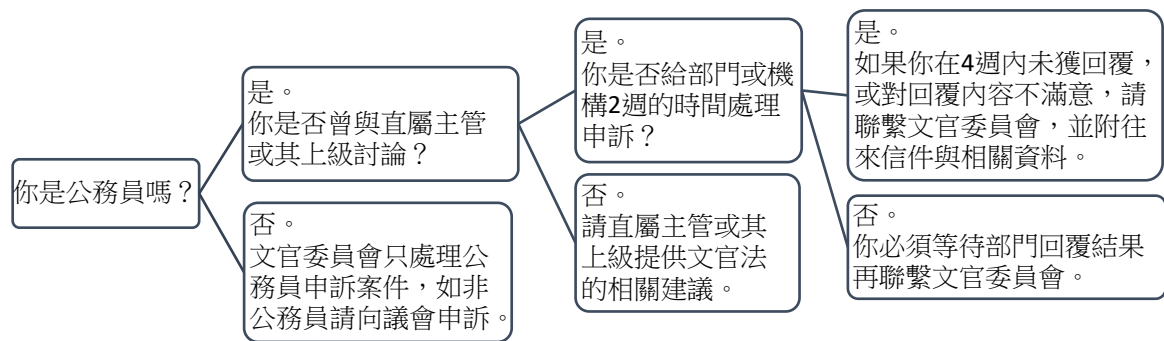


圖 1 文官法申訴流程圖<sup>39</sup>

<sup>39</sup> 整理自 <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/code/civilservicecodecomplaints/>

## 第四節 文官委員會的組織與任命

### 一、任命程序與資格要件

文官委員會委員是透過公開競爭任命的，成員來自於各公私部門或第三部門的高階管理人員，政治任命成分相當低。

委員任命程序，是經由內閣辦公室辦理招聘作業，對外招聘（徵求）具有功績人士，經公平、公開之選定程序，遴選出最符合出缺委員專業的候選人，並依「皇室特權」（Royal Prerogative），由國王/女王根據文官部部長（慣例由首相兼任）推薦來任命，任期 5 年，不可連任。

文官委員會表示，以前文官委員會的委員，通常是由資深公務員出任；但從 20 年前產生第一位不具公務員資格的委員之後，已經有所不同。至於擔任委員的要件，應該是要具有理解與尊重（Understanding and Respect）的特質，並有溝通（Communication）、人力資源（Human Resources）專業背景，以及個案與申訴處理（Casework and Complains Handles）技能<sup>40</sup>。

文官委員會表示，文官委員會委員職務屬公共任命（Public Appointment）性質，作為文官委員會的委員，應力求堅持原則，但也注重流程務實，有效率及能力為政府及首相服務，從不同的職業和興趣出發，帶來了公部門、私部門和第三部門（Voluntary Sector）的經驗以及清晰獨立的視角，協助維持高效能的公務員團隊，並以其核心價值為基礎，應對今天和明天的挑戰。

### 二、委員的職責與權利義務

#### （一）委員職責

委員們組成文官委員會議，由首席委員擔任主席，負責提出獨立

---

<sup>40</sup> 參見 <https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/roles/7653>

的觀點，以確保公務員團隊表現出色，並能夠應對未來的挑戰。委員主要職責如下：

- 1、主持高級文官遴選會議。
- 2、支持政府部門推廣公正、客觀、誠實和正直的公務員價值觀。
- 3、就如何加強更廣泛的系統以強化公務員價值觀提供建議和挑戰。
- 4、對申訴做出裁決（與招聘和違反文官法有關的申訴）。
- 5、制定公務員招聘標準。

## （二）委員權利義務

文官委員會委員不具公務員身分，並獨立於政府及文官系統之外，須每年向國王/女王呈交業務報告，依個別委員專業專長及經驗提供建言，以協助各部門探求公務人員如何做好公共服務，爭取民眾之信任。

委員須遵守其作業規範（Civil Service Commissioner Code of Practice）有關職責及行為準則之規定<sup>41</sup>，致力建構一個有效且公平無私的公務員團隊，確保公務員係經公平、公開競爭而任用並履行文官法等，以維護公務員團隊的核心價值。

委員上任時，必須簽署利益登記文件（Register of Interests）<sup>42</sup>，詳細記錄可能影響判斷或可能被認為會影響判斷的私人利益，以維護委員審視相關案件或擔任高級文官遴選小組成員時的公正性。

除了首席委員有固定薪資，待遇比照 Permanent Secretary，其餘委員職務屬於兼職性質，每年大約工作 60-70 天。文官委員會人員在訪談中表示，由於是兼職性質，應徵委員職位者，其薪酬大約只有原來工作的 10%。至於委員是否擔任高級文官的遴選小組成員，端視委

---

<sup>41</sup> Civil Service Commissioner Code of Practice. <https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/roles/7653/documents/1> (last visited 20/11/2023) .

<sup>42</sup> Civil Service Commissioners- Register of Interests May 2023. <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/05/Register-of-interests-pdf-May-2023.pdf> (last visited 20/11/2023) .



員個人意願而定，如有出席高級文官選任會議，可領出席費。目前委員每日薪資 400 英鎊<sup>43</sup>。

文官委員會指出，文官委員會委員彼此互動方式，著重在經驗分享、相互支援。由於委員來自不同領域，首席委員的最大挑戰是，如何在不同出身、背景的委員間凝聚共識。

---

<sup>43</sup> <https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/roles/7653>

## 第四章 英國公務員招聘

本章內容，主要整理自訪團拜會公務員人力資源部門（CSHR）/政府人事部門（GPG）的對談紀錄和相關書面資料，也加入其他機關的訪談內容。重要議題有四：（一）英國公務員招聘的進用管道及特色；（二）一般公務員招聘測驗模式與特色；（三）英國公務員快速陞遷（Fast Stream）制度，其測驗模式、輪（培）訓與職務分配，並探討制度成效；（四）英國高級文官採內陞外補兩制並行的遴選程序。

如第一章所述，考察訪問期間恰逢英國政府進行組織調整，將CSHR與Government Business Services（GBS）整併為GPG；惟因訪問對象及探討議題皆為原CSHR人員及業務，且絕大多數機制是在CSHR時期建置，故本報告仍多以CSHR來稱呼，以與過往文獻資料有所對照呼應。

### 第一節 訪問機關與對象簡介

#### 一、訪問機關

（一）公務員人力資源部門（Civil Service Human Resources, CSHR）/政府人事部門（Government People Group, GPG）

2023年8月，英國政府將CSHR併入新成立的政府人事部門（GPG），繼續負責原CSHR業務，GPG的管理階層皆為原CSHR主管，包含首席人事官（Chief People Officer）、執行主管等皆未變動。

原CSHR即是英國公務員的管理機構，隸屬內閣辦公室；主要職責包括人力資源專業和專業發展（HR Profession and Professional Development）、公務員人力資源標準（HR Standards in the Civil Service）、公務員學習（Civil Service Learning）、公務員領導學院（Civil Service Leadership Academy）、政府招聘服務（Government Recruitment Service）、公務員快速陞遷（Civil Service Fast Stream）、學徒制

(Apprenticeships)、公務員工作分享 (Civil Service Job Sharing)、多樣性與包容性 (Diversity and Inclusion) 及公務員人才管理 (Civil Service Talent Management)。

簡言之，這個單位負責人力資源服務，並制定人力資源戰略、標準，提供屬於中央政府權責的招聘、選拔，還有公務員入門培訓等服務。從公務員招聘原則、進用規範、文官法之遵循、公務員職涯發展等，至公務員離職時發給之補償金、養老金計畫規則等，均歸其權管。

## (二) 政府招聘服務 (Government Recruitment Service, GRS)

政府招聘服務 (GRS) 於 2017 年 9 月設立，是當時 CSHR 為招聘功能所設置的內部單位，扮演「內部招聘服務供應商」的角色。GRS 提供了整個公務員系統約 70% 的招聘量，招聘服務範圍涵蓋所有職位和職級，包含高級文官。

GRS 致力於滿足政府的人力需求，管理和執行人力招聘的工作流程，包括發布招聘廣告、篩選和面試候選人、執行背景調查、提供培訓和進行員工管理，協助英國政府僱用有能力的人才，以提高公共服務的品質與效率。GRS 也會與外部協力廠商合作，來執行諸如廣告等方面的具體業務。

由於英國政府並不強制要求各部門須將招聘工作交由 GRS 負責，因此 GRS 並不具獨占性；許多政府部門都有自己的人力資源團隊，大約有 315 個公部門有自己的招聘服務。

此外，部分政府部門也會採用私部門提供的招聘服務，外部招聘服務供應商 Shared Services Connected Ltd (SSCL)<sup>44</sup> 即是 GRS 最大的競爭對手。然而，GRS 評估自己能比外部供應商更便宜、更快速、更有效地完成大多數招聘工作，因此政府部門對 GRS 招聘服務的需求正

---

<sup>44</sup> SSCL 是內閣辦公室與 Sopra Steria 資訊科技公司，於 2013 年共同成立的一個獨特的合資企業，也是為政府、國防部、倫敦警察廳和營建培訓委員會，提供關鍵業務支援服務的最大供應商；該企業為公部門提供核心和專業解決方案，包括：退休金管理、人力資源與薪酬管理、財務與會計、資源配置服務、與採購業務等外包服務。

在上升。

招聘作業的啟動，是由各部門先進行人力需求規劃，再向 GRS 提出需用職務名額與候選人資格條件，GRS 就會依據其需求進行後續招聘作業。

政府部門使用 GRS 的招聘服務，必須支付費用，這些費用成為了 GRS 的營運資金重要來源<sup>45</sup>。因為部門提供的員工計畫並不總是那麼準確，有時會因政策變化，突然增加許多人力需求，所以 CSHR 讓部門自行規劃人力需求計畫，並依計畫需求向部門收取服務費用；也可根據 1 年中部門實際發生的需求，靈活調整收費方式。各部門也可只購買部分服務。

CSHR 建置應徵者追蹤系統（Applicant Tracking System）、招聘系統（Recruitment System）和廣告平台，大多數部門是選擇採用全程服務，即使部門自行招聘或使用 SSCL 的服務，仍然會使用 CSHR 建構的招聘平台，所以當 CSHR 開始一個流程，在運行階段時，各部門的招聘人員能與評估中心充分溝通，並參與其中。

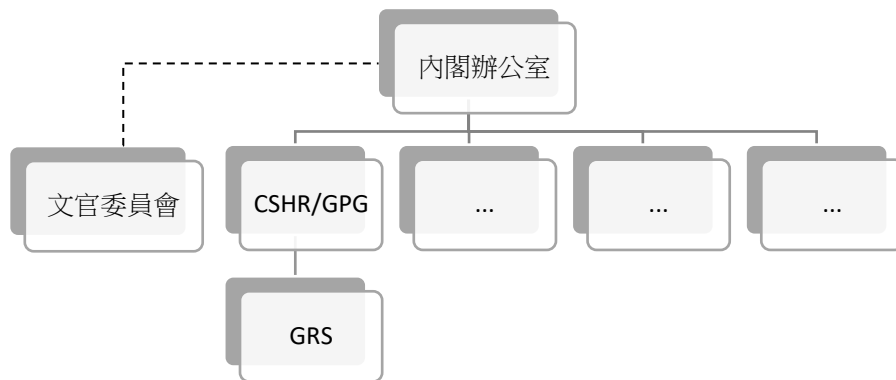


圖 2 內閣辦公室、CSHR/GPG 與文官委員會關係簡圖

<sup>45</sup> 依據國家審計署（National Audit Office）最新報告，GRS 係以以成本回收作為運作基礎，2022/23 年度營運成本為 2,830 萬英鎊，但來自各部門付費使用其服務的收入則有 3,000 萬英鎊，盈餘 170 萬英鎊，將再投資於精進服務。

NAO report, Civil Service Workforce: Recruitment, Pay and Performance Management. <https://www.nao.org.uk/reports/civil-service-workforce> (last visited 30/11/2023) .

## 二、訪問對象簡介

- 菲奧娜·瑞蘭 (Fiona Ryland)

Fiona Ryland 原為倫敦大學學院 (UCL) 營運副校長，2022 年 9 月加入內閣辦公室，擔任首席人事官 (Chief People Officer)，直接向文官部首席營運官兼內閣辦公室 Permanent Secretary 艾歷克斯·奇澤姆 (Alex Chisholm) 報告。

- 桑妮雅·鮑森 (Sonia Pawson)

Sonia Pawson 是 Fiona Ryland 的部屬，在政府服務已逾 24 年，擔任行政主管 (Executive Director) 職務超過 4 年，為快速陞遷方案負責人，曾參與成功典範架構 (Success Profiles) 的設計和實施；同時也是一位經驗豐富的特許職業心理學家 (Chartered Occupational Psychologist)。

另英國文官學院顧問 Sir Philip 的訪談內容，也有諸多涉及公務員招募，因極具參考價值，故本章中亦引述其相關說法。

- 菲利普·麥克杜格·魯特南爵士 (Sir Philip McDougall Rutnam, KCB)

Sir Philip 於 1987 年經由 Fast Stream 進入公部門，是一位傑出的公務員，擔任過 5 年交通部 Permanent Secretary、3 年內政部 Permanent Secretary，並被列入 2018 新年授勳名單，榮獲爵級司令勳章 (KCB)。現已從公部門退休，目前為英國文官學院顧問。

### 第二節 一般公務員招聘

依職務列等及陞遷速度，英國公務員可分為一般公務員、快速陞遷方案 (Fast Stream)、高級文官 (Senior Civil Service) 3 大類，招聘方式不盡相同。本節說明一般公務員的部分，其餘各類人員的招聘方式，將於第三、四節說明。

## 一、測驗模式與程序

英國一般公務員的招聘作業流程大致如下：發布招聘公告→篩選履歷→通知候選人自行上網測驗→面/口試（通常 30 分鐘）→調查背景（安全查核）→錄用。

一般公務員職缺由各用人機關自行決定甄選流程及方法，相關程序、所需資料及測驗種類，會因不同職級與職務要求而異<sup>46</sup>。典型甄選流程為下列 3 階段：

### （一）資料審查

應徵者於線上提出申請資料後，用人機關會依職務需求，初審其教育程度、工作經驗、專業證照等資料，以決定候選名單。

### （二）線上測驗

線上測驗主要是適性測驗（Aptitude Test）及情境判斷測驗（Situational Judgement Test）等，測驗種類包含：文章理解與數值分析測驗（Verbal and Numerical Tests）、判斷能力測驗（Judgement Test）、管理判斷能力測驗（Management Judgement Test）、工作優勢測驗（Work Strengths Test）、客戶服務技能測驗（Customer Service Skills Test）、個案工作技能測驗（Casework Skills Test）<sup>47</sup>。

線上測驗目的是為了測出應徵者的理解、判斷、人際關係及決策等能力，並可能運用各種方法去實施測驗，如工作模擬、沉浸式評估、角色扮演等。不同職缺有不同測驗種類，以篩選出合適人選進入面/口試階段。

---

<sup>46</sup> Civil Service Selection Test, Interviews, Assessment Centre. Practice Guide 2023/24. <https://www.graduatesfirst.com/civil-service-aptitude-tests> (last visited 30/11/2023) .

<sup>47</sup> Civil Service Online Tests. <https://www.gov.uk/guidance/civil-service-online-tests> (last visited 30/11/2023) .

### （三）面/口試

面/口試的時間及內容視應徵職務而不同，通常約需 30 至 60 分鐘，以瞭解候選人的行為、優勢、經驗或技術技能；有時也會要求做特定主題的簡報<sup>48</sup>。最後會將所有測驗與訪談結果，提交給甄選小組，以作為參考。

## 二、文章理解與數值分析測驗的特色

有關所有候選人都必須參加的文章理解與數值分析測驗<sup>49</sup>，主要目的在衡量其智力。此項測驗被公認為最能準確預測未來工作表現的衡量工具，其特色如下：

### （一）全面採取線上、非統一、非集中式測驗方式

各部門有職務出缺時，須對外刊登公告，任何有興趣者（包含內部公務員）皆可線上申請應徵。此種招聘活動並非定期、統一舉行，均透過線上招聘、參與測驗，無須特別集中教室參與應試。

依內閣辦公室說明，線上測驗能使候選人展現自己的優勢，提供招募者客觀的評估，並辨識候選人較能在哪些方面發展其技能；只要測驗運用得當，則可保持公正，避免偏見或歧視<sup>50</sup>。

### （二）用人機關高度參與

用人機關除了決定職缺、設定需用人力資格條件，甄選過程中的篩選申請表、通知參加測驗、甚至測驗通過後的面/口試等，都有用人機關參與。

### （三）測驗沒有時間限制

測驗並無設定時間限制，作答時間長短不會影響成績，但多數受

---

<sup>48</sup> Using the Civil Service Jobs Website as a Candidate. <https://www.gov.uk/guidance/using-the-civil-service-jobs-website> (last visited 20/11/2023) .

<sup>49</sup> Preparing for the Civil Service Verbal and Numerical Tests. <https://www.gov.uk/guidance/preparing-for-the-civil-service-verbal-and-numerical-tests> (last visited 20/11/2023) .

<sup>50</sup> 同前註。

測者會在 15 至 45 分鐘內完成每項測驗。參加測驗的時間，須在截止期限前進行，如超過期限，將不再被允許參加。

#### (四) 成績保留機制

文章理解與數值分析測驗的成績，是採「職級分組」(Grade Grouping) 概念留存，共分為 4 組 (AA/AO、EO、HEO/SEO、G7/G6)<sup>51</sup>，候選人如通過測驗，成績將被記錄並保留 6 個月，未來如申請同一職級分組的職務，無須再次參加測驗，前次通過的成績會被重複採認。但如果該項成績保留超過 6 個月，或是出現新的成績標準，或測驗平台進行了技術工作而影響到已保留的成績，則須重新參加測驗。

表 4-1 一般公務員測驗種類及成績保留機制

測驗種類	實施對象	成績保留機制
文章理解與數值分析	所有候選人皆須測驗	保留 6 個月 保留的成績僅適用於 同一職級分組
判斷能力	用人機關指定選測	[n]
管理判斷能力	用人機關指定選測	[n]
工作優勢	用人機關指定選測	保留 6 個月 保留的成績僅適用於 同一職級分組
客戶服務技能	用人機關指定選測	保留 6 個月 保留的成績僅適用於 同一職級分組
個案工作技能	用人機關指定選測	[n]
說明：[n]指原始資料無提供相關說明。		

#### (五) 身心障礙與傷病考生合理調整措施

英國政府為了盡可能讓最多的人無障礙地參加線上測驗，會提供模擬測驗讓使用者先測試、排除障礙，或調整到最適合自己的狀態，例如調整瀏覽器文字大小、字體、螢幕亮度等。

<sup>51</sup> 同註 49。



倘若應徵者為 2010 年平等法（Equality Act 2010）定義的身心障礙與傷病（Disability）人士，招聘機關有法律義務要提供合理調整措施（Reasonable Adjustment），包含甄選流程及方式都將根據所提需求及具體情況進行調整。例如文章理解與數值分析測驗可用紙本代替，並調整文字大小、顏色等；有時間限制的測驗可要求延長時間；使用輔助技術，如螢幕閱讀器等<sup>52</sup>。

### 三、重視認知能力與心理素質

相較於臺灣公務員考試測試應考人在廣泛學科上的知識，英國公務員初任測驗往往集中在一般的心理能力、數值和文字推理，候選人應該做一般的認知測驗，還有行為及（或）壓力、潛力測驗。Sonia Pawson 在訪談中指出，CSHR 意識到有些能力是可以被訓練的，知識是可以被教導傳授的，應考人在通過測驗進入公部門服務後，可再由機關提供大量的知識學習。

這樣的作法也有公平性的意義。Sonia Pawson 說明，擁有良好生活條件的人比較有機會接受好的教育，但需要受保護的人大都來自社會弱勢群體，他們接受教育的機會通常較少，所以 CSHR 需要創造公平的競爭環境，降低測驗對社會弱勢者的不利影響，使通過公務員初任測驗的人能更具有社會代表性。

### 四、用人機關掌握主導權

英國的招募機制也充分考慮用人機關的需求，使其可以全面性且高度主導招聘過程。政府並未強制規定各部門每年辦理人員招聘測驗的次數或時段，用人機關得視需要隨時提出需求進行招聘作業。也因為機關沒有員額配置比例限制，因此用人機關委託 GRS 提供招聘服務時，可以決定所需資格、測驗項目，並參加最後遴選小組。

---

<sup>52</sup> Reasonable Adjustments For Online Tests- A Candidate Guide.

<https://www.gov.uk/guidance/reasonable-adjustments-for-online-tests-a-candidate-guide> (last visited 30/11/2023) .

Fiona Ryland 表示，英國政府部門在公務員招聘作業上擁有高度自主權，CSHR 因此面臨一項挑戰，就是如何維持公務員招聘標準一致。各部門招聘可能有不同的流程，但 CSHR 努力建立並維持整個公務員的標準（例如運用成功典範架構，齊一不同部門、相同職級公務員的進用資格），以達到公平招聘，同時確保提供合適的公務員。

### 第三節 快速陞遷制度（Fast Stream）

#### 一、制度說明

Fast Stream 是人才晉升為高級文官的路徑，和一般公務員的招聘方式完全不同，主要目的是為了儲備高職級的領導人才。

英國政府透過 Fast Stream 招聘最有才華的大學畢業生，在他們年輕的時候加入公務員團隊，給予特殊的培育過程，並在功績競爭的模式下提供快速陞遷的管道。有很高比例的部門 Permanent Secretary（最高階文官），是在 25、30 年前透過此一機制招募進來的 Fast Streamers。

Fast Stream 招聘制度是集中化的，CSHR 為主管單位，負責測驗方式和選拔、快速陞遷、培訓、薪酬等制度的設計與執行，並依各部門需求收取招聘服務費用；文官委員會則扮演積極監督的角色。

Fast Stream 方案招募對象為大學畢業生或現職公務員，招聘名額並不固定，是按部門業務需求劃分；在過去幾年，每年只有大約 1 千個名額，但會收到大約 6 萬份申請，因此競爭非常激烈。雖然多數 Fast Streamers 來自外部，但也有一成多是來自於公務員體系內部。

Fast Stream 方案在訓練期間提供的起薪，會因計畫方案不同而異，以 2023 年來說，起薪大多為 31,186 英鎊；等到訓練期滿並成功

通過評估後，正式任職的收入則為 45,000 至 55,000 英鎊<sup>53</sup>；薪資由各部門支付。

每個 Fast Streamer 都會被派駐到幾個不同部門（或職位）進行培訓，實際派駐的部門（或職位）數量與派駐時間，會因不同方案而異，通常每個部門（或職位）都會待 1 年以上，也可能到政府以外的機關實習（例如商業方案<sup>54</sup>）；整體來說，就是藉由重新分配與培訓，讓工作的水準和複雜性越來越高。整個培訓計畫期間結束後，會進行整體評估，如果候選人成功通過評估，將會被任命為中層管理人員（HEO）。

Sir Philip 指出，成為 Fast Streamers 並不表示不需要繼續努力，仍須和其他擁有優點和表現的現職公務員，包括從其他途徑招聘並晉升為 AO 職級的人，一起接受評估，公平競爭。因此在政府部門表現最成功的人當中，雖然有些是從 Fast Streamers 開始，但也有人是从沒有學位的 AO 或 EO 職級做起。

Fast Stream 和一般公務員招聘方式有相當的差異：

- （一）各部門對一般公務員的招聘有極大的自主權；但 Fast Stream 的招聘則是由 CSHR 統籌，採集中化方式辦理。
- （二）一般公務員招聘通常低於 HEO 職級；Fast Stream 則通常是 HEO 職級。
- （三）Fast Streamers 完成個別部門學習與培訓後，隨即會輪調至其他部門再進行培訓，也能因此取得不同部門的專業資格認證，這是 Fast Stream 的賣點；一般公務員招聘則沒有這樣的歷練。

---

<sup>53</sup> Civil Service Fast Stream, All Schemes. <https://www.faststream.gov.uk/all-schemes/index.html> (last visited 30/11/2023) .

<sup>54</sup> Commercial Scheme. <https://www.faststream.gov.uk/commercial/index.html#commercialdetails> (last visited 30/11/2023) .

## 二、方案與測驗模式

Fast Stream 有 15 種方案<sup>55</sup>，並設有不同培訓方式與申請條件，除了學位原則上為必要條件外，其餘詳見表 4-2。

表 4-2 2023 年 Fast Stream 方案種類

序號	方案	培訓期間	起薪 (英鎊)	申請條件
1	政府經濟服務 Government Economics Service	3.5 年	31,186	◆ 有特定學科限制
2	外交與發展 Diplomatic and Development	5 年	約 31,000 外加倫敦 工作津貼	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 須英國公民/雙重國籍可 ◆ 須取得 DV 安全許可 <sup>56</sup>
3	外交與發展經濟 Diplomatic and Development Economics	5 年	約 31,000 外加倫敦 工作津貼	◆ 有特定學科限制 ◆ 須英國公民/雙重國籍可 ◆ 須取得 DV 安全許可
4	政府統計服務 Government Statistical Service	3.5 年	31,186	◆ 有特定學科限制
5	政府運籌服務 Government Operational Research Service	3.5 年	31,186	◆ 有特定學科限制
6	商業 Commercial	3.5 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證
7	政府社會研究 Government Social Research	3.5 年	31,000	◆ 有特定學科限制，或任何學科但有 4 年以上社會研究實踐經驗
8	科學與工程 Science and Engineering	3 年	31,186	◆ 有特定學科限制，或經工程委員會或科學委員會授權的專業機構所註冊的特許工程師或科學家

<sup>55</sup> 同註 53。

<sup>56</sup> Developed Vetting (DV) 是英國政府安全查核的最高級別，要獲得 DV 安全許可，須在過去 10 年中，在英國居住至少 5 年，其中包括一個連續的 12 個月期間。關於此方案可參考 Civil Service Fast Stream- Diplomatic and Development. <https://www.faststream.gov.uk/diplomatic-service/index.html> (last visited 20/11/2023)。

9	金融 Finance	4 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證
10	數位、數據、技術和網絡 Digital, Data, Technology and Cyber	3 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格
11	財產 Property	4 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證
12	人力資源 Human Resource	3 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證
13	政府政策 Government Policy	3 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格
14	專案交付 Project Delivery	3.5 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證
15	營運交付 Operational Delivery	3.5 年	31,186	◆ 現職公務員免學位資格 ◆ 需要專業資格認證

Fast Stream 招募對象為大學畢業生或現職公務員（不需要具備學位），由於申請數量龐大，一次就能吸引 6 萬人前來申請，也因此有更繁複的招募階段，依職缺種類及核心職能進行篩選，其流程包括 5 大步驟<sup>57</sup>：

- （一）線上測驗（Online Tests）：包括工作風格問卷、多媒體情境判斷問卷及數值分析測驗等，皆為選擇題且無作答時間限制，但須在 5 天內完成。
- （二）工作情境模擬（Work Based Scenarios）：包括線上案例研究和學習評估，兩者皆使用多媒體方式且採選擇題，無作答時間限制，但須在 5 天內完成。

<sup>57</sup> Civil Service Fast Stream, How to apply. <https://www.faststream.gov.uk/how-to-apply/index.html> (last visited 30/11/2023) .

- (三) 額外資訊 (Additional Information)：根據所選擇的方案，可能有額外需要完成的資訊或中間篩選過程，且須在 7 天內完成。
- (四) 快速陞遷評鑑中心法 (Fast Stream Assessment Centre, FSAC)：如果候選人已通過前述階段，將在線上進行為期半天的評鑑中心法評量作業。FSAC 反映出 Fast Stream 職位所需的關鍵要素，評鑑方式包含領導力、團隊、寫作等情境模擬。
- (五) 最終遴選委員會 (Final Selection Board)：大多數方案都會設最終遴選委員會，如果候選人達到 FSAC 要求的標準，將被邀請參加最終遴選。

### 三、輪訓與職務分配

CSHR 對 Fast Streamers 的要求非常高。在入門階段提供相關的輪(培)訓；在過程中，也有不同的評估管道；在培訓結束後，還有另一個更嚴格的評估關卡。

Fast Streamers 的培訓期間，除了有 2 年的強化訓練，還有 2 年的發展訓練。整個培訓過程規劃，除了少數方案外，都不超過 4 年，但有時會因為個人因素而有不同。當 Fast Streamers 被提升到更高級的 G7 職級時，培訓過程就結束了。部分的人可能會在 4 年結束之前得到提升；如果不是，就不能繼續留在 Fast Stream 計畫中。

Sonia Pawson 於訪談中表示，確實有一些原因導致 Fast Streamers 被淘汰，有時會看到候選人基於潮流而選擇進入一個永業的、長期的 Fast Stream 方案，卻中途退出或者被淘汰。CSHR 正試圖通過關注候選人品質(個人動機、工作態度等)，來解決這個問題。

Sonia Pawson 說明，負責分配輪訓機關和最後職務分配的單位，是 CSHR 的 Fast Stream 小組。分配的過程與決定非常複雜，必須有 1 個中心團隊，運用演算法來分配，因為任何一段時間都有大約 2 千名 Fast Streamers 在同一個項目中，跨越 3 到 4 個不同的年級、和 15 個不同的方案。

CSHR 進行職務分配，必須需要考量不同部門的業務需求，以及 2 千名 Fast Streamers 不同的發展需求和偏好。例如 3 個合乎司法部要求的能力與資格的 Fast Streamers，限於名額只有 1 個可以分配給司法部，所以其他兩位 Fast Streamers 可能會被分配到工作養老金部。

協調這一切事務的是 CSHR 的中心團隊，他們會在兩個月前通知個別 Fast Streamer 下一個輪訓位置，很可能在不同的部門與地區。這一切都是中央團隊內部完成和協調的，並發布分配訊息。

#### 四、成效與檢討

Fast Stream 方案在英國很有名聲，也很受好評，常被拿來和私部門的競爭對手比較，目前在英國就業市場上的 100 強指南中排名第一，每年都是一場大規模的激烈競爭。從用人機關的角度而言，對 Fast Stream 方案是滿意的，CSHR 並沒有收到很多關於候選人品質的投訴。

在參與者回饋方面，Sonia Pawson 指出，雖然有些 Fast Streamers 會提出抱怨，但通常是關於他們想早點達到自己期待的機關或做更有聲望的職務。而 CSHR 會建議這些人，此刻的部門和職務是他們所能得到最豐富學習成果的地方。CSHR 也透過改革，來提升 Fast Streamers 到不同部門實習經驗的品質，增進他們對方案的滿意度。

Sonia Pawson 補充，在過去的 3 年裡，CSHR 也一直在發展培訓課程。從歷史脈絡來看，3 年前課程設置份量很輕，專注於領導和管理，犧牲了核心、通用的技能和技術；但考量 Fast Stream 方案設定的目的，除為了培養領導者和管理者，也需要培養專家。因此，CSHR 對課程進行嚴格審查，並在過去兩年內，與所有已通過評估的 Fast Streamers 一起盤點資料，並發展跨學科課程，包括研究政府課程等。

本身就是 Fast Streamer 的 Sir Philip 認為，Fast Stream 方案的吸引力，來自於讓參與者認為可以快速接近決策位置，是一個非常有回報和有趣的職業選擇。雖然英國政府支付公務員的薪酬遠比不上民間

大企業，但由於 Fast Stream 的專業非常受到認可，職務工作內容也具有多樣性，可以承擔更多的責任；也有很多人是因為想要回饋社會，所以放棄在民間發展。Sir Philip 表示，如何激勵、回饋他們是政府的一大挑戰，Fast Stream 方案必須強化薪酬的競爭力，特別是對 20 到 30 多歲、住在倫敦和東南部的年輕人而言，他們可能已經成家育兒，需要更高的薪資。

Fiona Ryland 表示，CSHR 也曾面對關於 Fast Stream 各種批評。首先，Fast Stream 以前多為人文學科的畢業生來申請，尤其是政治、經濟等領域，但從 2022 年起，CSHR 設定了一個目標，要增加具有 STEM<sup>58</sup> 學科背景的畢業生，現在已經達成。CSHR 認為這是一個重要的轉變，治理國家所需要的除了洞察力，也需要強化人才在科學和工程上的專業，在政策研擬過程中提出解決問題的方法。

其次是有關社會的多樣性與包容性。在 2015 年有一個叫做橋樑報告 (Bridge Report) 的公開審查報告，評價 CSHR 在招聘代表群體方面做得不太好；自此 CSHR 就非常關注平等、多樣性和包容性，將選拔過程開放並給予嚴格審查。2021 年 CSHR 進行了 1 次獨立的學術審查，與來自國王學院的領先評估和發展專家，合作檢視 CSHR 在 Fast Stream 招聘過程的決策，以確保讓獲選的人更具社會代表性。

---

<sup>58</sup> STEM 教育一詞源自英語，意指科學 (Science)、技術 (Technology)、工程 (Engineering) 及數學 (Mathematics) 四類學科的首字母縮略字。此概念與理工科相似，泛指與數學、自然科學 (理科) 以及工程學 (工科) 相關的學科，與文科相對。



表 4-3 快速陞遷方案招募數據<sup>59</sup>

單位：人、%

項目		年度	2019	2020	2021
申請人數			56,667	64,697	59,603
建議任命人數	內部		113 (8.5%)	104 (8.4%)	125 (11.7%)
	外部		1,210 (91.5%)	1,133 (91.6%)	947 (88.3%)
	總計		<b>1,323</b>	<b>1,237</b>	<b>1,072</b>
	通過評估比率		2.3%	1.9%	1.8%
建議任命人數以性別分	男	內部	46	50	53
		外部	510	481	385
		小計	556	531	438
	女	內部	63	52	67
		外部	671	629	547
		小計	734	681	614
	其他	內部	4	2	5
		外部	29	23	15
		小計	33	25	20
說明：					
1. 通過評估比率係以「建議任命人數」來計算，而非實際任用人數。					
2. 性別「其他」包含未回應、不願透露及其他。					

#### 第四節 高級文官遴選

##### 一、內陞與外補兩制並行

英國高級文官制度自 1996 年正式建制，歷經柴契爾政府、梅傑政府及布萊爾政府各時期的制度改革後，突破以往高級文官 SCS 職位僅由公務員依資績晉升的取才模式，改採內陞（由內部公務員晉升）

<sup>59</sup> Civil Service Fast Stream: Recruitment Data 2019, 2020 and 2021.

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-fast-stream-recruitment-data-2019-2020-and-2021> (last visited 30/11/2023) .

及外補（開放公私部門競爭）兩制並行。

英國高級文官多採公開甄選方式遴聘，並以契約任用模式（任期固定、設定績效目標、績效獎懲課責）管理高級文官，由中央人事機構統籌規劃高級文官遴選、任用及人事管理事宜。2004 年英國高級文官核心職能的設計，為現代高級文官遴選、績效考評及遷調發展，訂定了評估基準。

2022 年 5 月 13 日內閣辦公室所發出的招聘變更行政命令<sup>60</sup>，進一步擴大了適用的範圍，所有高級文官職位均須對外公開，以促進多樣性，提高政府部門聘用各種高質量候選人的能力，使各部門得以引入專業領域的技能，提高組織運作的專業，並逐步將公務員工作崗位遷出倫敦。該項命令並明確規定，任何不對外公開招聘的 SCS 職位，都必須由部長親自批准。

高級文官職缺如係由內部公務員陞遷，可不受職級分組限制。如係經由 Fast Stream 在各部會快速歷練後，在較短年限內，亦可成為高級文官的一員。

## 二、遴選程序與監督

高級文官遴聘機制係以職能為基礎，大部分採公開甄選方式遴聘，程序為：公告職缺→機關籌設遴選小組→辦理遴選→決定人選。

遴選過程採用多種評量技術，以確保錄取人員之能力及心理狀態有助提高公共服務之效率及品質，例如：評鑑中心法測試領導及溝通能力；延聘專業心理師進行深度訪談及心理素質評估；以實地操作衡量專業知能與職缺之適配度等。

遴選的工作，由「高級文官遴選委員會」（Senior Civil Service Selection Committee）擔任。高級文官遴選委員會屬於 CSHR 的團隊，

---

<sup>60</sup> News Story- All Senior Civil Service Jobs To Be Advertised Externally From Today.  
<https://www.gov.uk/government/news/all-senior-civil-service-jobs-to-be-advertised-externally-from-today> (30/11/2023) .

是 1 個面試小組，成員來自各部會公務員體系中最頂尖的文官，另外還有 2 位來自特定專業或部門的代表參與。

Sir Philip 在訪談中表示，公務員體系各層級的招聘都很重要，但依據招聘規則規範，當招聘的是最高級文官時，不論是從公務員體系內部或外部招聘，文官委員會將進行更嚴格的審查，會有 1 名文官委員會委員參與招聘遴選過程，以確保任命符合公平公正的標準。高級文官的遴選也會花更多成本在測試與評估候選人，是非常高品質的過程，以使人選符合政府及部門的要求。

Sir Philip 也表示，對於更高級或者更重要職位的招聘和晉升，心理測驗非常重要。即使是為了升職，包括一系列的線上心理測驗，可能是 3 到 5 個不同的心理測驗，以及與心理學家 1 到 1.5 小時的訪談。無論是招聘還是晉升，除了個人簡歷、書面申請、面試和推薦信外，都會作成報告，連同測試結果一起提交給做出選擇決定的小組。

### 三、向民間徵才的困難與阻力

儘管高級文官開放內陞外補兩制並行，CSHR 也很努力延攬外部更優秀的人員進入公務員體系，但難以改變一個事實，就是多數高級文官都是公務員體系內晉升而來的，民間部門背景的人仍是少數。

表 4-4 高級文官進用人數之現職與非現職公務員占比<sup>61</sup>

單位：人、%

年度	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
進用人數	145 人	146 人	228 人	199 人
現職公務員占比	72%	64%	82%	82%
非現職公務員占比	28%	36%	18%	18%
說明：				
1. 本表統計範圍為公開競爭之高級文官，不含例外任用。				
2. 更多相關統計數據可參考表 3-1。				

<sup>61</sup> 整理自 Civil Service Commission Annual Report 2019/20, 2020/21, 2021/22, 2022/23.  
<https://civilservicecommission.independent.gov.uk/publications/annual-reports/> (last visited 27/11/2023) .

CSHR 很重視公務員體系內、外部候選人比例平衡。Fiona Ryland 表示，如果多數高級文官都來自公務員體系內部，將使得他們的背景與經歷過於相似。然而，某些機構特別需要來自外部的技術專家，也因此需要在公務員體系中增加外部人員的數量，為政府部門帶來全新的視角和不同的技能，以及更多的創新思維和作法。

因此，CSHR 採取的政策是：如果各部門有職位空缺，必須對外發布廣告。不過，這項政策的推動也並非沒有阻力。

即使能夠順利自外部招聘到人才，也常會因為職場文化差距太大，導致自民間招聘而來的人不願意久留。Fiona Ryland 分析招募民間人才困難的原因如下：

- (一) 公務員招聘，除招聘過程與私部門非常不同外，公務員的薪酬也落後於私部門，不具競爭力；而且職級越高，落後越多。
- (二) 公務員招聘廣告過於「公務員化」，非常官僚化和技術化，對於年輕人並不具吸引力。
- (三) 作為雇主，政府並沒有為自己的品牌投資，也從未宣傳公務員團隊擁有的其他好處，例如公務員仍有驚人的養老金等。

除了招募面臨的困難，也有來自內部的阻力。CSHR 希望所有的職位都能對外進行招聘，也建立了外部人才庫，有極佳、極為合適的人才，但他們常被各部門告知，不希望某些高級文官職務對外招聘，而僅限於由內部人員晉升。各部門的 Permanent Secretary 經常傾向於內部擢升人才，主要原因在於：

- (一) 相較於外部人才，機關更熟悉內部人員的風評與背景。
- (二) 機關有時需要在很短的時間內招募某類人員，但 CSHR 招聘過程長達 6 個月，過於冗長。
- (三) 某些職務的專業性質特殊，只存在於公務員制度中，例如國家安全職務。

## 第五章 英國公務員訓練與英國文官學院

本章內容，主要整理自訪團拜會英國文官學院的對談紀錄。重要議題有四：(一) 英國公務員訓練及訓練機構民營化的狀況；(二) 英國文官學院的組織、課程性質和師資安排；(三) 英國文官學院所提供的高品質服務；(四) 英國文官學院的海外服務，以及給臺灣公務員培訓的建議。

### 第一節 訪問機關與對象簡介

#### 一、訪問機關

英國文官學院（Civil Service College Limited）是國家政府學院（National School of Government）關閉後，由 Sonny Leong 勳爵收購學院部分資源而成立的公司。原國家政府學院為政府機構，因 2008 年金融風暴導致財政困境，政府遂於 2012 年將其關閉。當時的國家政府學院院長主動聯繫梁辛尼勳爵，具有教育和出版背景的梁勳爵便收購了部分學院的無形資產和培訓資源，於同年 4 月成立英國文官學院。

英國文官學院是一個獨立募資的非營利性組織，政府並沒有提供資金、補貼。99.9% 客戶來自公部門，僅 0.1% 客戶是私部門，是公部門的培訓供應商，以提供英國公務員高品質的培訓課程為使命。

#### 二、訪問對象簡介

- 梁辛尼勳爵（Lord Sonny Leong, CBE）

Lord Leong 是英國文官學院院長，負責學院的戰略發展，與國際政府客戶、捐助機構及其承包商建立業務關係；擁有超過 35 年培訓、教育和出版經驗，曾在多家學術和專業出版社工作，並創辦卡文迪什出版社（Cavendish Publishing），將其發展為英國最大的

獨立學術法律出版社，之後被 Informa PLC 收購。

Lord Leong 也是現任工黨華人組織（Chinese for Labour）主席、工黨少數族裔組織（BAME Labour）<sup>62</sup>財務長、英聯邦教育委員會（Council for Education in the Commonwealth）主席。2014 年被列入英女王官方壽辰授勳名單，榮獲大英帝國司令勳章（CBE）。

- 菲利普·麥克杜格·魯特南爵士（Sir Philip McDougall Rutnam, KCB）

Sir Philip 於 1987 年經由 Fast Stream 進入公部門，是一位傑出的公務員，擔任過 5 年交通部 Permanent Secretary、3 年內政部 Permanent Secretary，並被列入 2018 新年授勳名單，榮獲爵級司令勳章（KCB）。現已從公部門退休，目前為英國文官學院顧問。

- 吳灝軒（Christopher Ng）

Christopher 畢業於倫敦政治經濟學院（LSE），2013 年加入英國文官學院，現為營運總監（Operations Director），負責培訓運營、市場行銷和業務發展；在設計和管理量身定製培訓計畫方面擁有豐富經驗，曾為來自孟加拉、中國、印度、印尼、馬來西亞、巴基斯坦、新加坡、南韓、斯里蘭卡、臺灣和越南的代表團設計培訓計畫。

## 第二節 訓練制度概況

### 一、公務員訓練機構民營化歷程

2008 年全球金融風暴使英國政府財政大幅惡化，2010 年 5 月卡麥隆（Rt Hon Lord Cameron）就任首相後，致力推動政府財政改革、精簡公務人力，以及各項行政改革工作。當時因政府財政赤字不斷擴

---

<sup>62</sup> BAME（Black, Asian, and Minority Ethnic），指非裔、亞裔及其他少數族裔，在英國用來指稱非白人族裔。

大，加上公務員訓練體制呈現高度浪費，例如整個政府在同一年度開設超過 250 門的領導課程等，所以英國政府於 2012 年 4 月開始啟動全新的訓練體制，將政府訓練體系完全民營化<sup>63</sup>，關閉國家政府學院，改由私部門負責統籌訓練業務。

訓練課程將透過中央團隊進行採購，而不是由個別部會單獨辦理招標。英國政府在 2012 年 2 月透過公開招標的方式招商，並由卡皮塔工坊服務公司（Capita Workplace Services）<sup>64</sup>得到 2 億 5 千萬英鎊的英國公務員訓練合約。合約中規定，卡皮塔工坊作為英國公務員培訓平台，只能夠提供 49% 以下的訓練課程，另外 51% 必須透過公開競爭招標的方式，由市場上的其他訓練機構提供。

2021 年 9 月內閣辦公室公務員人力資源部門（CSHR）的政府技能和課程單位（Government Skills and Curriculum Unit, GSCU），發布「政府校園」（Government Campus）政策，改變整個公務員系統的學習方式，並具體指出，大多數人的學習是在工作中完成（占 70%），透過任務或與同事合作（占 20%），而非僅透過正式培訓（占 10%）。

GSCU 將學習課程分為 5 部分：（一）作為公務員所需的基本技能；（二）在政府工作所需的技能；（三）作為領導者和管理者所需的技能；（四）增強專業所需的專業技能；（五）組織內所需的特定領域知識<sup>65</sup>。

現行英國公務員培訓平台，包含「新政府技能課程及校園」（New Curriculum and Campus for Government Skills）課程，以及為各職級公務員和公部門領導者提供培訓課程的「政府領導學院」（Leadership College for Government），均由畢馬威（Klynveld Peat Marwick Goerdeler,

---

<sup>63</sup> 彭錦鵬，英國推動新一波文官改革與訓練民營化，人事月刊，324 期，2010 年 8 月 6 日，38-39 頁。

<sup>64</sup> Capita 是一家諮詢、轉型和數位服務公司，現有 52,000 名工作人員，透過提供創新解決方案來改變和簡化政府與公民、企業和客戶之間的聯繫，為數百萬人提供幫助。

<sup>65</sup> The Government Campus. <https://www.gov.uk/government/collections/the-government-campus-curriculum> (last visited 30/11/2023) .

KPMG) 和安永 (Ernst & Young, EY) 集團承攬。

CSHR 針對部分特殊部門所需的特定領域知識，除可由政府校園學習課程提供一部分之外，也可由部門依業務需求 (Business Needs) 為特定領域人員量身訂製學程，如衛生與社會照護部 (Department of Health and Social Care, DHSC) 的衛生政策快速通道計畫 (Health Policy Fast Track Scheme)，為有志於從事衛生政策職業者，提供為期 3 年的加速發展學程，包括在 DHSC 和合作夥伴組織中進行 3 個為期 12 個月的實習，以及客製化培訓和全額資助的衛生政策碩士學位等。另針對部分須具有特殊分析技能的 Fast Stream 方案，也會善用校園資源，提升特定領域人員學術、分析技能，期為政府、人民提供最好的服務。

## 二、訓練機構民營化的優勢

訓練民營化的好處，據英國官方說法，大致可歸納為以下 4 點<sup>66</sup>：

- (一) 改善訓練效果：統籌辦理的作法，可以用綜觀全局的視野，讓核心課程聚焦於整體公務員的基本學習發展需求。
- (二) 減低成本：能夠以最具成本效益的方式提供訓練課程，對於部門的效率節約具有重大貢獻。每個部門都會因為訓練資源的集中和減少重複訓練，而節省了各自的資源；中央集中採購比部會單獨採購更能降低成本，提升了整體購買力。
- (三) 改善反應性：透過比較好的線上科技，對於公務員的學習和發展流程會更為簡化和具有彈性。
- (四) 聚焦於品質：透過民營化的過程，挑選出最好的訓練方法和內容，將能確保訓練的結果和新的工作方式相互契合，並在公務員體系內保持品質一致。

訓練民營化可使政府基層主管得到更大的訓練權限，對規模大的

---

<sup>66</sup> 彭錦鵬，英國推動新一波文官改革與訓練民營化，人事月刊，324 期，2010 年 8 月 6 日，40-41 頁。



部會更是如此。基層主管具有訓練的權限，有助於增加訓練效果，能使訓練更契合業務需求，而不是依賴傳統的階層制訓練要求。

不過，對於訓練民營化、訓練方法改變，以及訓練重點轉移至數位學習等，外界仍有若干批評，包括流失優質訓練人員、無法有效進行領導訓練、政府學院消失後無法協助政府規劃訓練制度等。但自 2012 年迄今，內閣辦公室的 CSHR 持續與外部供應商合作，規劃並推動「政府校園」培訓政策；另配合人工智慧（AI）技術發展趨勢，每季度實施數位培訓課程，持續推動各項培訓業務，並回應外界的疑慮。

### 第三節 英國文官學院的組織、課程與師資

#### 一、組織的性質及使命

如前所述，英國文官學院並不是唯一提供公務員培訓的機構，還有很多商業機構和大學也在做類似的事。但因為文官學院早在 2012 年就成立，為政府熟知，所以政府部門會定期派公務員來受訓。Lord Leong 表示，文官學院不做任何廣告，當培訓計畫一次又一次地繼續，就是最好的行銷。

作為一個獨立募資的非營利性（Non-Profit）組織，政府並沒有提供文官學院資金、補助；政府派人到文官學院受訓時，必須付費。Lord Leong 說，文官學院不是最便宜的供應商，但也不是最昂貴的，因為文官學院的存在不是為了盈利，所以盡力提供物超所值的服務，幫助政府節省資金。

提供政府部門培訓計畫，是文官學院的使命，因此也不積極招攬私部門的工作；其客戶 99.9% 來自公部門，僅約 0.1% 是私部門。文官學院不做人力招聘服務，而是支援政府推動業務所需的各種培訓項目，以留住優秀的員工，並確保政府部門在某種程度上擁有適合未來工作的勞動力。

## 二、課程與師資

文官學院不做任何公務員入門培訓，所提供的訓練課程，以高級文官為目標客群，訓練項目是針對有天賦的人。課程有兩種形式：

- (一) 公開課程：文官學院提供課程，讓學員到學院實體上課。但是考量課程具有互動性，此類課程限制上課的人數不超過 10 人，是點對點 (Peer-to-Peer) 的學習。
- (二) 量身訂製課程：文官學院為各部門提供訂製課程，例如為司法部業務需求，量身訂製一天或兩天的相關專業課程，由司法部支付費用，並在司法部全國各地的辦事處實施訓練。

文官學院 90% 甚至更多的講座和培訓師都是前公務員，其餘主要是專家。因為多數講師曾擔任過公務員，所以瞭解公務員體系是如何運作的。Lord Leong 表示，這一點非常重要，也因此政府客戶信任文官學院，充分理解文官學院的作法。

Christopher Ng 表示，以往公務員可以獲得前輩公務員的專業知識，但政府關閉國家政府學院後，如果不設立替代方案，就會出現知識傳承缺口。所以文官學院試著「把國家政府學院還給公務員」，讓公務員仍可接觸到曾經在政府工作過的人。至於訓練方式，主要是案例研究，受訓學員可以從案例研究中學習，而不是學術理論的教學。

## 三、成功典範架構 (Success Profiles) 的運用

文官學院在設計政府各類職務的訓練時，高度重視成功典範架構的運用。英國政府自 2017 年即引入成功典範架構，它的框架貫穿整個公務員體系，描繪出不同角色和職級的公務員，工作所需的專業技能、通用技能和屬性。成功典範架構的概念，類似我國公務人員的核心職能描述。

成功典範架構也可說是公務員的入門簡介，對於每個想成為公務員的人來說，是十分必要的資訊，包含該職務的內涵、規範和被期待

的表現。成功典範架構也是人力配置的基準，可用來檢視所配置的人員是否符合其職級所需技能，並為其擬訂相應的培訓計畫。這個共同框架，也成為公務員在不同部門間做職務調動的能力依據。

Sir Philip 表示，每一個公務員工作都需要技能，所需培訓是由部門或機構的業務需求決定。業務需求除了決定人員配置與結構，也決定了培訓技能的要求，這類技能通常是「通用技能」和「特定技能」的組合。

其中「通用技能」是每個公務員都需要的技能與認知，文官學院開發了一套政府各特定職能的通用技能。通用技能也會隨不同層級而有不同需求，因為當公務員職位變得更高時，工作會更偏向設定政策方向、處理高難度的問題，所以即使在非常高的職級，仍有一些通用技能是每個人都需要的，例如領導力發展。英國政府投入了大量資金和管理精力，來開發優質的高級領導力培訓。

至於「特定技能」的培訓方式，只和特定部門的業務相關，且至關重要。例如某些部門的業務需求高度重視資訊能力，有些則必須滿足特定的專業、語言和文化需求，取決於各部會業務的性質與內涵。

#### **第四節 對客戶提供高品質服務**

Christopher Ng 說明，文官學院一直在為公部門帶來影響；為了永續發展，同時面對對手的競爭，文官學院需要不斷精進營運內容，提供可靠的高品質培訓，並不斷創新，超越客戶期待。具體作法如下：

##### **一、配合政府部門業務需求改變，調整培訓課程**

文官學院現有 12 個培訓類別，每年都會對各項類別進行審查。當政府部門的業務需求改變，文官學院所提供的培訓課程即需要配合調整。

在 2023 年，文官學院在英國境內的培訓課程，有 68% 屬於預約培訓，意味公部門想要訂製符合機關團隊工作文化的課程。公部門要求的課程類型，多為領導力和管理類型，屬於通用技能；但實際上，文官學院也正在承接更多關於政策和技能領域的培訓課程。

在 COVID-19 大流行之前，自行報名參加訓練課程的人數比率不到 50%；但隨著社會從 COVID-19 大流行中走出來，人們期望更多的個人化培訓，這也是文官學院努力的方向。

## 二、著重客戶管理 (Account Management)

文官學院現正聚焦於客戶管理，設置了專門團隊，與政府內部各學習和發展團隊之間，維持密切聯繫。同時也致力於瞭解政府團隊各項學習需求議題，包括所面臨的挑戰、應變方式、應對問題所欠缺的支援和技能等，並加以分析，用以反思現有 12 個類別是否在下一年度仍然適用，再據以規劃 2024 年培訓類別。

文官學院也利用這些問題分析資訊，研究政府客戶的消費模式，特別是長期合作夥伴。透過瞭解支出模式，預測未來幾年的培訓需求，用以決策學院應如何營運。

## 三、引進學習發展工作組，建構跨公部門學習發展專業平台

文官學院在兩年前引進學習發展工作組，邀請公部門、公共機構的學習發展專業人士加入，並與許多公共機構合作，創設了一個平台相互交流，共同因應各項問題與挑戰。文官學院也從這個工作組瞭解到客戶的真正需求，例如 COVID-19 大流行之後，最具挑戰性的事情是精神健康，需要幫助員工適應實體或遠距辦公的混合式工作型態。

文官學院持續邀請全國各地的公共機構加入平台，例如英國領土最北端位於蘇格蘭外海的謝德蘭群島 (Shetland Islands)、南方外海靠近法國的皇家屬地澤西島 (Jersey)，甚至 8,000 英里外的福克蘭群島 (Falkland Islands) 等也是相同，都可以藉由加入專門平台，與其他成

員共同探討偏遠地區所面臨的挑戰與解決之道。

#### 四、創造學習環境，進行小規模培訓

文官學院滿足政府部門要求的另一種方式，是創造學習環境，並根據部門業務需求，讓受訓學員能夠輕鬆適應。文官學院維持小規模培訓，因為規模越大，學員就越可能只是坐在那裡聽，而不是參與。

由於培訓的目的，是當受訓者回到工作崗位時，能看到他們行為的改變；但講師在訓練室裡，很難全面觀察到每個學員的學習狀態，因此需要維持小規模培訓。例如演講稿寫作課是每班 5 人，因為希望學員真正花時間來練習寫作，人數越多，被指導的時間就越少。

Christopher Ng 說，這就是為什麼文官學院的培訓費不是最便宜的原因。有時政府部門因預算有限，想一次培訓 20、30 人，然而學院想為客戶提供最好的訓練課程，會據實告知最佳學習規模的極限，並試圖幫助政府部門規劃最好的培訓方式。

#### 五、預備訓練問卷調查與學習需求分析

文官學院對於每個學員都進行「預備訓練問卷調查」，並對組織進行團隊「學習需求分析」。這兩者的區別在於，預備訓練問卷的問題是有關個人層面的價值，以瞭解受訓者認為自己需要什麼；而學習需求分析則是關於組織，包括發展團隊所需的人力資源或學習課程。

#### 六、依訓練科目彈性遴聘師資

Christopher Ng 認為真正對文官學院營運有幫助的，是依訓練科目，彈性遴聘師資的機制；亦即文官學院會以「科目」來跟相關專業領域的講師簽約，而非採固定師資群的方式，避免訓練課程的講師太固定，導致在業務上難以應變，無法迅速回應政府客戶的需求。

例如面對新興議題人工智慧，文官學院就會與人工智慧領域的專家簽約合作，以提供公部門相關培訓課程。

## 第五節 英國文官學院海外服務及對臺灣公務員培訓制度建議

### 一、外國政府高級文官委訓課程業務

英國文官學院和 25 個外國「政府客戶」簽署委託訓練課程備忘錄。以印度為例，文官學院至少有 5 個政府客戶，包括與印度行政服務部門合作，培訓公部門未來的領導者；與印度國家銀行合作，培訓政府財政人員。此外，客戶還包括印度國家銀行、國防部和國防研究所，以及一個名為培育政府秘書的組織。

在馬來西亞，文官學院也有 5 個政府客戶，包括與其政府學院合作，提供高級領導力培訓。另外在亞洲也和巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、新加坡、印尼、韓國、杜拜、阿布達比等政府合作；在非洲則有科威特、南非、迦納及某些加勒比海國家，滿足其政府培訓需求。

Lord Leong 表示，和外國政府合作的關鍵是預算。由於觀察是最好的學習方式，如果外國政府預算充足，會請他們派高級官員到英國進行 1 到 2 週的培訓課程，其中有 50% 或 60% 課程，會安排到英國政府部門學習，就像臺灣保訓會委託辦理的高階文官飛躍方案。

也因此，文官學院必須瞭解不同的文化面向，才能跟各國政府客戶的學員進行溝通。文官學院很重視海外客戶，並立志成為各政府客戶的夥伴。

根據文官學院觀察，來自不同國家的受訓學員，因為文化的差異，課堂上表現非常不同。Lord Leong 說：「在課堂上我們總是告訴學員，利用你在這裡的時間，問你想問的問題。但他們只是在那裡傾聽。」學院鼓勵學員要多問問題，因為沒有問題是愚蠢的。相較於某些國家的學員相對被動，學院認為來自臺灣的學員，展現了參與和學習的熱情，對於使用英語對話複雜課題，也都能保持開放態度，勇敢提問。

### 二、對臺灣公務員培訓制度的建議

Sir Philip 表示，臺灣的文官制度與英國不相同，但可以從英國制

度中擷取優點，融入現有的體制中。他提出的 4 點建議，特別強調通用的能力框架、投資高級文官領導力、投資快速陞遷，以及由中央和各部門分別投入通用技能和特定技能的培訓，分述如下：

### **(一) 為所有的技術和非技術角色提供共同的能力框架**

能力框架會不時地變化，但是對於所有角色都有一個基本的共同框架，詳細列出了各種技能，用以作為能力評估的參考點，也可幫助部門或訓練機構設計通用或專業技能培訓計畫。

### **(二) 投入資源培養高品質的高級文官領導能力**

「領導能力」是一個相當通用的技能，因為領導一個大型且複雜的組織，無論業務是辦理海岸巡防、駕駛執照或公務員培訓，所需要的領導技能都是相同的。英國政府攜手訓練機構，投入大量的資金和管理精力，來開發優質的高級文官領導能力培訓，這是臺灣也可以做的事。

### **(三) 以快速陞遷模式吸引大量人才投入公部門服務**

英國 Fast Stream 方案提供非常有趣、具有挑戰性、要求很高的工作，吸引了才學兼優的申請者，其中一些人後來成為領導者。Fast Streamers 的跨部門輪訓，增加了成員對公部門的適應性，也提升創造力，並從工作中得到更多私部門所無法得到的工作經驗。

### **(四) 以業務需求來確認培訓需求**

業務需求決定人員配置、組織結構、人力的技能和培訓需求。各部門都必須從業務需求出發，思考組織需要達到什麼目標？需要什麼時候實現它？如何到達目標？需要什麼樣的人、技能來實現這些？所以特定領域的技能、知識和專業等能力培訓，最好是由個別部門領導。中央應該把重點放在通用技能培訓，並以最佳品質完成該培訓工作。

## 第六章 公務員英語能力培訓與雙語政策

本章內容，整理自訪團拜會英國文化協會的對談紀錄。重要議題包括：（一）關於非英語系國家提升英語能力必須釐清的幾個基本觀念；（二）強化個別學習者的自信和動機，並瞭解其差異化的優勢；（三）以英協國際合作的經驗，提供公部門強化英語能力的策略。

### 第一節 訪問機關與對象簡介

#### 一、機構簡介

英國文化協會（British Council, BC，以下簡稱英協）是一個行政性質的非政府部門公共機構（Executive Non-departmental Public Body），即行政法人，目前由英國政府外交、聯邦和發展辦公室（Foreign, Commonwealth and Development Office）贊助支持。它成立於 1934 年，最初稱為英國與其他國家關係委員會（British Committee for Relations with Other Countries），1936 年更名為現在的名稱。其第一個海外辦事處於 1938 年在布加勒斯特、開羅、里斯本和華沙（Bucharest, Cairo, Lisbon and Warsaw）設立，它是世界上第一個致力於促進國際文化關係的組織。

雖然英協受有英國政府援助撥款，但其運作上是獨立於英國政府之外。其所有的工作都是為了實現 1940 年皇家憲章（Royal Charter, 1940 年 9 月頒布）所規定的目標：（一）促進聯合王國人民與其他國家人民之間的文化關係；（二）發展更廣泛的英語知識；（三）鼓勵英國與其他國家之間的教育合作，支持英國教育和海外教育標準的進步，並以其他方式促進教育。

目前英協於全球 110 個國家、共 229 個城市設有辦事處，至於臺灣辦事處則是在 1996 年設立，現任處長為羅瑞福（Ralph Rogers），該處在推動 2030 雙語政策上，與國家發展委員會、教育部等相關機



關進行多方面的合作，其中為全面培育雙語人才，我國政府已與英協合作，完成國三與高三學生英語能力之國際評比調查，以瞭解我國雙語教育現況，並據以規劃後續推動策略。

## 二、訪談人員

- 馬克·沃克 (Mark Walker)

Mark Walker 於 2022 年 9 月被任命擔任英語與考試總監 (Director of English and Exams)，曾擔任轉型總監，致力於組織革新，以實現英協的使命和策略。他是在斯洛伐克擔任英語教師時，開始了英協的職業生涯，曾領導英協東亞地區 5 年，該地區包括中國、緬甸和韓國，也擔任過英協全球考試總監，負責在全球範圍內提供英國資格證書和英語語言評估。

- 羅瑞福 (Ralph Rogers)：英協臺灣辦事處處長 (透過視訊通話)
- 喬納森·福特 (Jonathan Ford)：全球評估團隊主管
- 迪倫·瓊斯 (Dylan Jones)：教育/企業/政府合作關係主管
- 珍妮·西蒙斯 (Jenny Simms)：卓越教學專案經理
- 馬克·沙利文 (Mark O'Sullivan)：評估解決方案顧問
- 傑米·鄧利 (Jamie Dunlea)：評估研究小組經理
- 邁克爾·康納 (Michael Connolly)：英語專案總監

## 第二節 非英語系國家提升英語的基本觀念

臺灣目前推動的雙語政策，「提升公務人員英語力」是計畫項目之一，除了涵蓋國考用人的資格與內容調整，也包括現職人員英語培

訓。後者的英語培訓部分，分別由本院保訓會所屬的國家文官學院和行政院人事總處的公務人力發展學院負責。

國家文官學院目前的英語培訓作為包括：

- (一) 公務人員法定訓練：全面於各項法定訓練導入「公務實用英語」課程，依據不同屬性文官所需，設計專屬英語教材，並以公務情境演練，塑造實務的英語學習環境，每年至少一萬名公務人員接受本英語學習。
- (二) 全球移動力人才培養課程：針對高階文官國際英語溝通與英語論述政策能力培養，開辦小班分級之專業課程。
- (三) 一般文官公務英語力：辦理「公務英語力 UP 訓練」系列課程為主。其中「實用 PRO 英語工作坊」是透過實用技巧講授及課堂實作，強化職場英語應用能力；「全球 NEW 趨勢班」則是以線上英語專題演講形式進行，增進公務人員英語力及國際視野。

公務人力發展學院的培訓作為，主要係透過線上「e 等公務園+學習平臺」提升公務員英語能力，該平台設有「英語力 UP 學習專區」，其中「FUNDAY 線上英語學習平台」，提供時事、生活、商務等英語互動課程，以及透過唱歌、欣賞影片、電影學習英語，並隨時更新時事新聞、接收英文新資訊。

然而臺灣是一個非英語系國家，人事部門的培訓能量也相當有限。如何為公務員創造沉浸式英語學習環境，一直是推動雙語政策的一大挑戰。

### 一、知識確實存在，只是還沒有機會使用

英協參與臺灣雙語政策的推動，已有一段時間，對臺灣的現狀有很深入的觀察。他們指出，臺灣學生在求學時代學習英語一段很長的時間，腦子裡也記住了很多知識，但畢業後在這方面的熟練程度非常低，無法使用。但不能忽略一個事實，就是「知識確實存在」，只是

還沒有機會使用；一旦有了環境的需求，例如去美國攻讀碩士，雖然口說能力一開始不佳，但之後進步得很快。

所以英協認為，不應該總是認為教育體系是失敗的，認為學校沒教好學生英文，而是要積極創造利用英文的機會，例如在日常生活、工作場所，無論是寫電子郵件，還是進行面試，這些場合使學習語言的效果變得更加真實，並賦予它現實生活的一面，告訴學習者為什麼要學習英語，以及可以如何在這些不同的領域學習。

## 二、英語雖不是母語，但仍然是「你的語言」

針對臺灣公務員的英文口語技能較弱，且培訓計畫的時間有限，短短 6 小時的培訓課程很難磨練學員的口語技能；而出了課堂就沒有機會和環境來使用，工作上也總是不需要用到英語。英協人員表示，這是很常見的情況，尤其在公務員部門，口語很難納入教學和訓練中；但口語表達是一個至關重要、值得優先考慮的領域，因為政府對於貿易推廣和更廣泛的國際社會活動，公務員的口說能力都非常關鍵。

英協人員指出，「英語不是母語，所以沒有能力使用它」的想法，確實會對學習者產生很大的影響，成為障礙。面對這個問題，首先要改變對英語定位的觀念，其實英語不是只屬於英語系國家的語言，而是所有人的通用語言。

英協剛出版了一本《英語的未來》的書，透過在世界各地進行的調查，瞭解人們對英語在其國家的作用的想法，發現它在很大程度上是一種世界語言、一種溝通語言，即使它不是母語，但實際上仍然是「你的語言」。這種觀念的改變會對人們對語言學習的動力產生很大影響，而改變看法是一個重要的起點。

### 第三節 個別學習者的自信、動機與優勢

#### 一、建立學習自信，設定差異目標

英協人員表示，「缺乏自信心」是非英語國家人士學習英語的普遍問題。由於多數人是於學生時代，在學校這個相當傳統的環境中學習英語，生活中沒有機會真正使用，出了社會也沒有信心去嘗試使用，擔心犯錯，必須多與他人互動，幫助建立自信和口語技巧。

而這也不只是學習者單獨的問題。政府也會關心老師的英語能力是否足夠，而老師們也認為自己需要語言方面的幫助。但英協的經驗是，在對老師的語言能力進行評估後，發現絕大多數教師都具備足夠的語言能力，只是他們認為自己沒有做到，這與他們自己的自信心不足有關。

英協人員表示，每個人的學習軌跡都有個體差異，因此為所有人設定一個統一目標，往往會導致一種失敗感，而不是看到每個人實際上都已取得了進步和成功。應該思考如何為不同類型的公務員和學習者設定不同目標，否則，雖然學員確實有進步，但卻會覺得自己是失敗的。

認知人們來自不同的地方，並以不同的速度學習是非常重要的。如果能給每個人所需要的不同的支持，就能有激勵的效果。雖然組織無可避免會設定一個總體目標，但每個人的情況可能有所不同，需要自己決定採取什麼方法、哪些步驟，才能來實現這些目標，例如目標是圍繞著口說能力，可能需要練習更多的發音或練習口語的特定技能。所以瞭解個體的獨立性，是非常關鍵的要素。

## 二、掌握學習動機，驅動學習興趣

英協曾對臺灣 6 千名學生進行英語學習動機的問題調查，他們的動機，與老師認為的動機非常不同。臺灣高中生學習英語的最大動力之一，就是獲得文化內容，可以獲取電影、電視、音樂、文學、電玩和社交媒體的資訊。從研究中知道，動機對學習成果的影響比認知能力更大，既使不是班上最聰明的學生，但可能卻是最有動力學習的。

英協人員指出，如果去深入瞭解公務員使用英語的原因，可能不僅僅是為職業發展，還可能是為了可以在任何數位平台上瀏覽有趣的內容，可能是用英語交流的網絡群組，或是回家時與兒子玩的電子遊戲。無論是什麼，如果能理解他們的動機因素，就能創造出真實的方式來使用英語。

因此，必須思考推動公務員學習英語的政策，和公務員的動機之間的關係。政府希望公務員使用英語做些什麼？提升怎樣的能力？而公務員又是否清楚政府想做什麼？他們學習的外在動力是什麼？如果沒有人清楚自己想要走向何方，那麼每個人都會走向不同的方向。

### 三、進行基線研究，瞭解所處位置及優勢

臺灣 2030 雙語政策的推動，目標是要提升國際競爭力，強化公務員與國際人士交流的能力，讓他們用英語來實現國際參與。英協指出，要達成這個目標，首先必須瞭解目前所處的位置，才能找出最佳路線。變革計劃的關鍵，往往是要找出基於現有優勢的方法；與其批評個人或系統中存在的所有問題，並試圖解決所有問題，不如看看哪些作法已經在起作用，以確定在既有基礎上還可以如何推進。

英協為臺灣教育部進行了基線研究（Baseline Study），去瞭解教育系統目前的英語熟練程度，以設定現實上可以實現的目標。在教育部的基線研究顯示，超過 20% 的高中畢業生成績為 B2 以上，這表示臺灣已經擁有了一個出色的基礎。

英協人員指出，20% 的學生已達到 B2 等級，其實是非常強大的能量；但如果我們只關注有多少學生處於 A1 或 A2 水準，那麼這看起來仍然是失敗的，但實際則不然。因此，應用基線研究，找出目前的位置、優勢是什麼，就能為政策目標制定清楚的路線圖。

英協人員說，如果能在公務員系統或特定部門（也許是外交核心或外交事務部門的公務員）進行類似的基線研究，可也能會發現臺灣

公務員實際上擁有非常堅實的基礎，這本身就是令人難以置信的激勵，將會有許多英語能力非常好的優秀公務員，因為這種激勵，有自信達到政府所追求的更高英語水準。

#### 第四節 公部門強化英語能力的策略

在訪談過程中，英協人員以其在各國政府的合作經驗，提供了臺灣在推動雙語政策上可以運用的工具和思考。

##### 一、利用科技，創造英語運用環境

儘管一般人在課堂之外沒有使用英語的機會，但科技可以幫助在外部創造機會，增加學習英語並運用的環境。

英協最近簽署 1 份合約，為英國 1 萬名烏克蘭難民提供線上教學，讓所有學員透過線上英語課程，練習互相交談，並與課程內外的人們進行交流。英協人員表示，這確實可以提升參與者信心，因為除了提供在工作之外的能力，也提供一種面對面課程中才有的體驗。

英協在各地推動的教師專業發展計畫中，重視教師可以一起工作的社群元素，全球有大約 700 萬名教師在英協的英語教學網站上互動。英協人員指出，並不是每個人都只專注於將自己發展為工作上的專業人士，他們也會對獲取文化資訊、研究機會、國際流動性、甚至是旅行的機會感興趣。而社群的運用能夠讓學員與不同國家的人互動，各種不同動機提高了學習的效能。

英協人員表強調，營造英語相關的社群，對年輕世代是相對有效的策略。年輕公務員都非常熟悉社群媒體及文化類型的參與，在那裡他們關注音樂、電影，並可能因為對日本流行音樂或韓國流行音樂感到興趣，而與其他人互動，雖然他們不一定會將其與公部門的業務連結起來。創建與培養語言能力相關社群，對於那一代的人來說可能會

更容易，因為他們已經熟悉了這些工具；所以可以在此基礎上進行建構，讓他們互相領導、相互給予建議，這將是成功的關鍵之一。

## 二、政策引導改變，與教育部門合作

英協人員表示，世界各地無論是公務員還是私部門公司，都依賴本國教育部門來培養他們所需的未來勞動力，越是長期，越能有效地與教育部合作來提供所需要的畢業生。也因此提升公部門整體英語能力，需要適當政策的引導，以及教育部門的合作。

以希臘為例，任何進入公務員團隊的人，大多數職位都需要擁有 B2，也因此英語能力培育的責任就落在教育系統身上。但家長和學生看到他們需要英語 B2 才能當公務員，就會推動教育體系產生長遠、有益的變革，也對學習成果產生積極影響。

但英協人員也提醒，著眼於當前政府人力素質的需要，也不可能完全指望教育部門花 10 年或 20 年的時間去培養人才，短期的問題也必須同時解決。如果從公部門新進人員的英語能力進行要求，設定門檻，大約 5-7 年可以改善。公部門再提升英語能力時也經常遇到預算不足的問題，在資源有限情形下，把重點放在年輕世代不失為可行的方法。

## 三、採用適當評量工具，提供學習建議

引導性的政策工具，也需要有好的評量工具來配合。以英協在西班牙的計畫為例，西班牙政府要求某些職務的公務員具有一定程度英語能力，以便進行國際貿易，並且在歐盟中與其他國家接觸、溝通、和推動文化發展。但英協發現，政府的要求標準是 B2，但現有測試工具中達到 B2 等級者的實際英語能力，並無法滿足公務員工作上的需求。因此英協也特別加強了測驗程序的嚴格性，以及更多的監督，來確保評量工具與政策需求之間的連結。

此外英協人員認為，由於每個人的能力起點、優劣勢和工作需求都不同，評估方法就不應該僅僅是給出分數，重點應該是「回饋」，找出需要加強努力的究竟是哪些地方。英協為新加坡某個技能機構進行了一個名為 WPLN 的測試（Workplace Literacy & Numeracy Assessment），是給具有基本英語能力的人在工作場所的語言和算術能力測試。所給出的測試結果，實際上重點是有關於學習的建議，所以每個候選人都會得到關於他們的英語技能和算術水準的回饋，並向他們推薦一些進階能力所需的教材。

英協提醒選擇適當評估工具的重要性。如果一個來自司法院，需要法律或判決方面的專業知識，像雅思（ILTS）、托福（TOEFL）這樣的評估可能不會真正反映工作上的英語能力。使用一種測試無法解決所有問題，同樣是 B2 等級，對於決定學生入學和畢業生進入公部門可能有不同的意義。

英協發現，世界各地政府或部會很難評估該採用哪些測試工具。他們也即將在臺灣開始一個重大研究項目，目的在開發一個評估考試的框架，用於不同目的的測試，並讓利益相關者能信賴這個評估的正確性。

#### **四、強化共識，不以英語排擠專業**

關於是否可以將英語能力作為晉升條件的一部分？Mark Walker 表示，這個策略有優點也有缺點，因為英語能力非常難以用激勵來引導。如果公務員的職務必須有效地進行國際聯繫才能完成工作，也許不需要用到激勵就能做到，否則他們也無法晉升到這些職務；但如果普遍規定公務員除非提高英語否則無法獲得晉升，對那些在工作中根本不需要英語的人而言，並不會看到其中的意義。所以這個策略必須非常靈活地使用，但不是萬靈丹。

英協人員強調，非英語系國家的政府在推動英語政策時，很容易和利害關係人產生立場的衝突。以日本為例，日本將口語考試引入初



中時，因為沒有先行評估與溝通，所以受到很多批評，也遭到老師的抵制。這項重大改革因為缺乏溝通，使得教師無法理解，反而感覺受到威脅，覺得自己的專業沒有受到重視。

英協人員提醒，對於那些在加入政府時從未打算使用英語的公務員而言，他們原本認為自己是非常有能力的專業人士，但當政府突然重視員工的英語能力時，他們因為英語不好，會認為自己一夕間被判定為失敗者。所以政府不能讓英語能力與專業能力發生衝突，必須讓員工知道，英語是作為獲取資訊和瞭解外部世界的來源，希望他提高英語能力，並非否定他們的能力和專業。

在巴基斯坦，相關政策的嚴格執行也產生了很大的衝擊。根據該國總統令，堅持英語教師必須是 B2 等級，並會根據 B2 成績獲得加薪；如果他們不具備這樣的等級，在就業上就會產生問題。但因為這是一項強制措施，以至於產生了各種不當行為。這說明政府在制定政策時走得太遠，沒有考慮動機、學習者的體驗。

也因此，組織內部的共識度，對於政策推動的可行性很重要。英協曾為印度一家公司研究員工英語的使用，該公司雖然大部分的部門並不需要使用英語來工作，只有關鍵職務有此需求，但公司內部經過討論與溝通，認為大家都使用英語，對於形塑組織文化有很大幫助，也才能達成提升英語溝通能力的效果，因此順利採行了相關政策，最後也有不錯的效果。

## 第七章 社會影響力債券和社會成果夥伴關係

本章內容，主要整理自訪團拜會牛津大學「政府成果實驗室」(GO Lab)的對談紀錄。重要議題包括：(一)社會影響力債券、社會成果夥伴關係的基本概念與邏輯；(二)GO Lab的角色及其未來研究方向；(三)公部門推動SIB的挑戰和成功要素。

### 第一節 訪問機關與對象簡介

#### 一、機構簡介

政府成果實驗室 (Government Outcomes Lab, GO Lab) 位於牛津大學 (University of Oxford)，是一個學術研究與實務中心，於2016年由牛津大學布拉瓦尼克政府學院 (Blavatnik School of Government) 與當時內閣辦公室所屬的社會影響力債券中心 (Centre for Social Impact Bonds) 合作創建。

GO Lab的角色是研究政府如何利用社會影響力債券的概念，發展富有成果的跨部門合作夥伴關係，以產生更大的社會影響和價值。GO Lab透過實證 (Evidence)、數據 (Data) 和參與 (Engagement) 三大工作重點，提供全面且基於證據的方法來研究跨部門夥伴關係，並產生可操作的知識來指導、啟發和改進實踐。其現行的工作重點是，瞭解新的協作模式以取得更好的社會成果，以及如何更有效地利用這些模式。

GO Lab的成員目前有26人，由具有公部門、私部門和第三部門 (Voluntary Sector) 經驗的學術研究人員和從業人員組成。另外設有科學顧問委員會5人，由公共政策、績效管理等領域頂尖學者組成，為研究議題的範圍和重點提供諮詢，並就長期研究策略提供建議；以及實踐研究員15人，是來自公部門、私部門和第三部門的優秀從業者，提供實用的專業知識。

GO Lab 有在網站設立一個全球知識中心，為政策制定者和從業者提供相關資源，包括：影響力債券（基礎知識）、全球影響力債券資料集、資源庫，也協助英國地方政府和其他公部門組織人員，就成果導向(Outcomes-Based)的合約制定和實施相關關鍵問題予以指導。

## 二、訪談人員

### ● 安德烈婭·安娜斯塔西亞 (Andreea Anastasiu)

Andreea Anastasiu 是 GO Lab 的行政總監 (Executive Director)，領導團隊的開創性政策參與計劃，其工作重點是在學術界和政策制定者之間架起橋樑，因此，她與世界各地的頂尖學者、政府官員和實踐者密切合作，以增進對於注重成果的跨部門夥伴關係之理解和實踐。此外，她也負責監督 GO Lab 的同儕學習和知識交流計畫、實踐研究員網絡以及全球知識中心，並管理與英國政府和國際合作夥伴的策略關係。她在 2016 年加入 GO Lab 之前，於英格蘭地方政府從事政策制定和公共服務轉型計畫，在公共政策和政府領域擁有十多年的經驗。

## 第二節 社會影響力債券/社會成果夥伴關係

本次訪談主題「社會影響力債券」(Social Impact Bond, SIB) 是 GO Lab 研究重心之一。SIB 在各國有不同的稱呼，例如美國稱為 Pay-for-Success Bond，澳洲稱為 Social Benefit Bond。因為 Bond 並不是指傳統意義上的債券，使用這樣的名稱令人困惑，因此英國官方逐漸將 SIB 改稱為「社會成果夥伴關係」(Social Outcomes Partnerships, SOP)。

### 一、認識社會影響力債券

社會影響力債券是一種吸引私人投資來創造公共服務的新治理模式。窺其內涵，政府藉由社會影響力債券的創新財政工具，引導私人資金投入社會部門，以市場機制來發揮社會影響力，讓公共服務或

社會問題的改善可以變成一種獲利模式，也讓風險從政府轉移到投資者身上。因此，社會效益債券可謂是一種新的公私治理夥伴關係。<sup>67</sup>

GO Lab 則將其定義為，影響力債券是一種「成果導向的合約」，意即政府基於執行成果來支付經費。簡言之，就是將公共服務的付款與某些成果的實現掛鉤。

此一機制核心特徵是匯集 3 個關鍵角色的合作，形成夥伴關係：

- (一) **成果支付者**（政府）：識別社會問題，指定解決這些問題必須實現的付費成果，並為所取得的成果付費。
- (二) **服務提供者**：與目標群體合作，以實現成果支付者指定的成果，並根據所實現的指定成果接收付款。
- (三) **投資者**：為服務提供者提供前期資金來資助項目，並根據所實現的特定成果獲得回報。

這樣的夥伴關係，旨在改善特定公民或受益者群體的處境，創造具有公益性質的社會成果。這 3 個關鍵合作夥伴在實務中，每個合作夥伴可能由多個組織組成，3 者關係如下圖：

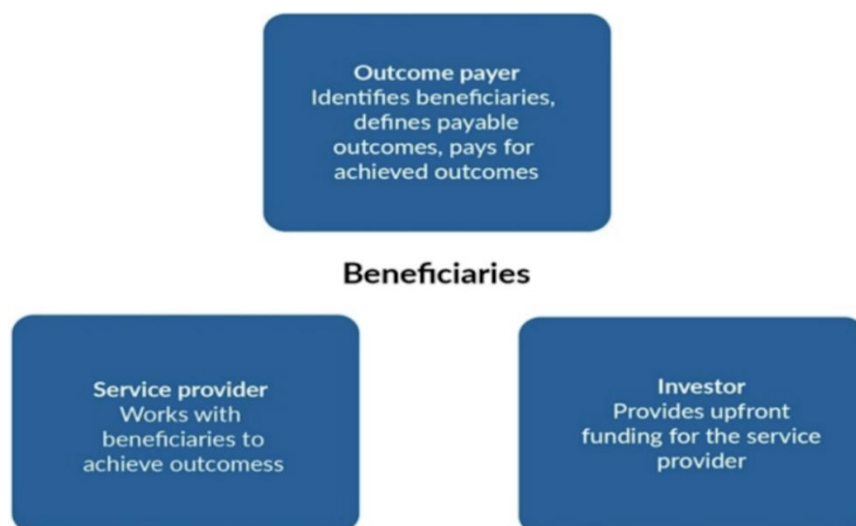


圖 3 社會影響力債券關鍵合作夥伴關係圖<sup>68</sup>

<sup>67</sup> 盧俊偉，社會效益債券的概念、運作與成效，想想論壇，2014 年 8 月 7 日。

<sup>68</sup> <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/social-impact-bonds> (last visited 20/11/2023) .

## 二、操作模式

舉例而言，當政府想解決年輕人失業問題時，如果依照傳統公共服務模式，政府通常會找一個訓練單位，並在合約中註明，希望為 200 名年輕人提供 20 小時的就業培訓；然後當培訓結束時，政府依約付款，而付款額度通常是依照政府核定的「執行成本」標準來計算，包括工作人員薪資、講師費用、一般行政支出等。

Andreea Anastasiu 分析，這種傳統的模式會產生幾個問題。首先，政府並不確定是否花錢辦理培訓，就提升了這 200 人的就業機會，也就是說，政府並不確定所花的錢有沒有效果。其次，這種政府支出模式，採購標的是「服務的投入」（Input），而不是「服務的成果」（Outcome），無論成效如何政府都必須履行支出。第三，受政府資助的訓練單位，其方案支出內容和執行方法，會受到很多政府主計規範的限制，讓政府僵化而沒有彈性的作法延伸到民間委辦機構，反而失去民間組織應有的彈性與創意。

Andreea Anastasiu 解釋，SIB 模式提供了一個截然不同的機制。在三方夥伴關係中，是由「投資者」（關心青年就業議題的公益出資者）為「服務提供者」（培訓機構）提供前期執行資金，「成果支付者」（政府）則是與「服務提供者」建立合約，並設定目標（例如受培訓的年輕人有 50% 在專案結束時真正找到工作），有時甚至可以設定獎勵條款（例如就業率達到 60% 則支付更多）。

如果服務提供者確實達到目標，成果支付者就要依照合約支付應有的資金，此時投資者的前期投資就得到回報。反之，假如服務提供者沒有達到預定的成果，政府將不支付任何費用，投資者也無法回收，形同贊助社會公益。也就是說，SIB 除將公共服務的付款與計畫的實現掛鉤之外，政府公務服務的預算無須先行付出，甚至於不必付出。

因為政府重視的是「成果」而不是「程序」，所以服務提供者在 SIB 模式下，擁有比較大的自由和創意，可採取各種能夠達成效果的

推動模式，不像在傳統模式中，需要受到政府規定的制約或所核定計畫內容的綑綁。

### 三、資金來源

在英國，第一個 SIB 於 2010 年實施，目標是降低更生人再犯率。英國司法部與社會金融公司（Social Finance, Ltd.）合作發行一檔社會效益債券，從 17 位社會投資者募得 500 萬英鎊，履約目標是在 2014 年時，只要社會效益債券投資人能夠運用各種社會創新方式，有效使劍橋郡彼得伯勒（Peterborough）地區出獄之輕罪受刑者的再犯率降低 7.5%，那麼司法部和大樂透基金（Big Lottery Fund）將給付相對應的報酬，該報酬是依據投資人出資額、原本司法部預期在解決此一問題上所要花費的預算、計畫實際執行經費、合理利潤率等因素予以綜合計算。<sup>69</sup>

過去十年來，英國在多個領域設定 SIB 項目，包括支持處於社會照顧系統邊緣的兒童、幫助無家可歸者找到可持續的住房，以及支持兒童和青少年接受教育、青年的就業或培訓等。

SIB 這種創新模式，十分需要政府資金的扶植，才能發展出足夠的規模。英國政府成立了「生命機會基金」（Life Chances Fund, LCF），將 7,000 萬英鎊的基金，用於提供成果付款。LCF 設定的目標是到 2025 年，該基金將支援 29 個 SIB 項目、支持超過 51,000 人，在健康、就業和住房等領域，實現更好的生活成果。目前由 The National Lottery Community Fund 代表文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）進行管理。

政府以生命機會基金來支付 SIB 的成果，但令人好奇的是，前期的投資人從何而來？怎樣的人會投資未必能回收的公益事業？Andreea Anastasiu 解釋，這的確是一個挑戰。在英國，投資者往往是

---

<sup>69</sup> 盧俊偉，社會效益債券的概念、運作與成效，想想論壇，2014 年 8 月 7 日。

具有社會動機的投資者，類似公益募資；但如果高盛認為商業案例值得投資，也並無不可。

Andreea Anastasiu 表示，在英國有 Big Society Capital，是一家從休眠帳戶（Dormant Account）設立的銀行，他們一直在大力推廣社會影響力債券，同時也為社會企業提供資金。另外，在 GO Lab 成立之前，內閣辦公室有一個社會影響力債券中心的團隊，它的任務是在全國建立一個具有社會影響力的生態系統，現在該團隊轉移到 DCMS，稱為公部門調試團隊（Public Sector Commissioning Team）。

Andreea Anastasiu 說，在某些案例中，投資者和成果支付者都是政府部門。在瑞典曾有一個職業健康社會成果合約，內容是協助政府解決員工生病造成組織的負擔。因為在瑞典，員工生病兩週以上由私人保險來負擔費用，但短期病假的費用則由雇主承擔，所以面對很多員工請短期病假，該政府想利用社會成果契約概念，以更創新的方式來解決這個問題。在這個案例中，政府的人力資源部門是成果資助者，財務部門則是投資者。這說明了 SIB 模型有很大的靈活性。

### **第三節 GO Lab 的角色及未來研究方向**

#### **一、GO Lab 的定位與功能**

GO Lab 是在 7 年多前牛津大學與英國政府合作成立的。英國將公共服務外包給私部門、志願部門已有相當長的歷史。Andreea Anastasiu 說明，當時政府對注重成果的夥伴關係非常感興趣，希望將政府對私人或志願部門承包商的付款，與可衡量的實現成果連結起來，這成為了 GO Lab 研究的核心內容之一。

GO Lab 的研究，環繞著創新的跨部門合作夥伴關係，他們也積極與英國政府合作，將產生的知識用於改進實踐和政策制定。他們的資

金，是來自研究委員會為學術工作提供的資助，也有來自英國政府用於生命機會基金評估的資金。

訪問過程中，訪團試圖釐清 GO Lab 在推動 SIB 計畫中扮演的角色。我們問起，當政府或民間團體向 GO Lab 提出解決問題的需求時，GO Lab 是嘗試回答實踐該問題的最佳方法？或者創建一個平台招募不同學科的專家進行討論並找到解決方案？Andreea Anastasiu 的回答是：兩者其實都有一點。GO Lab 沒有所有的答案，如果已經做過的研究或已有的專業知識，會很樂意至少進行一次初步對話，然後決定下一步該如何幫忙。

Andreea Anastasiu 說，之所以稱自己為 Lab（實驗室），是想要傳達 GO Lab 不是傳統的研究機構，甚至所做的研究也非常具有創新性，使用混合的方法，嘗試在研究、研討會之類的方式中進行創新。

GO Lab 也會進行成果評估。Andreea Anastasiu 指出，GO Lab 的具體工作是英國政府「生命機會基金」計畫的評估。生命機會基金是一個 7 千萬英鎊的基金，資助具有社會影響力的項目，其中有 29 個是基於成果的創新夥伴關係，也是 GO Lab 深入研究的主要項目，政府允許 GO Lab 存取所有數據，包括正在實現哪些成果、實際績效數據、成本是多少，並基於此進行影響分析和評估。GO Lab 對影響力債券的許多知識和理解都來自這研究，也利用這些知識來發表學術論文，確保研究具有建設性，有助於合作關係的設計。

## 二、GO Lab 新的研究方向

GO Lab 的研究在探討政府、企業和民間社會如何建立有效的夥伴關係，以及該等關係如何維持；主題包含「成果導向的合約」（Outcomes-Based Contracting）、「正式關係合約」（Formal Relational Contracting）、「採購與社會價值」（Procurement and Social Value）以及「生命機會基金評估」（Life Chances Fund Evaluation）四大領域。



社會影響力債券的模式也面臨一個挑戰，就是該如何設定合約，包括其中目標的設定，與付款之間的關聯。Andreea Anastasiu 表示，GO Lab 新研究方向之一是「關係契約」，這個想法起源於私部門。私部門的供應鏈非常複雜，不確定性太多，不可能在合約中指定所有內容，因此實際只能制定強有力的治理安排，將合約中的各方聚集在一起，以互惠互利的方式談判條款。只要有共同的目標、共同的成果，那麼就可以將其作為決策的指導力量。Andreea Anastasiu 說，這聽起來也許有點空泛，但 GO Lab 喜歡從工作中找出一些例子及相關的實踐方法，而且已經觸及其中一些具體技能和知識。

### 三、建立知識中心

GO Lab 希望創造大量的公共知識和公共資產，讓無論是英國還是外國的公務員，都可以存取他們產生的所有知識資源，以推廣並精進 SIB 運作模式。

社會影響力債券模式的運用，雖然頗具試驗性，但也已經廣布於全球許多國家，因此 GO Lab 的資訊及數據來源不僅限於英國政府，而是全世界<sup>70</sup>。Andreea Anastasiu 表示，由於跨部門夥伴關係，可以應用於任何國家的任何公共政策領域，而且很少國家不需要與企業、非政府組織、社會企業有效合作。所以只關注英國是沒有意義的。當然，每個環境都是不同的，每個國家也都會面臨其獨特的挑戰，但比較不同國家的作法確實很有趣，因此他們也為成功建立了一個完整的全球社群（Global Community）而感到自豪。

Andreea Anastasiu 指出，GO Lab 與其他研究中心相比，不同之處在於，所蒐集的數據能夠進行研究，並在知識中心再次公開分享這些數據，讓世界其他研究中心也可使用這些數據進行自己的分析。重要

---

<sup>70</sup> 依據 The International Network on Data for Impact and Government Outcomes (INDIGO) 出版的 INDIGO Impact Bond Insights Report- October 2023，截至 2023 年 10 月 9 日，影響力債券資料集確定了全球 283 個影響力債券項目。其中歐洲有 175 個影響力債券，北美洲 37 個，亞洲 32 個，大洋洲 18 個，非洲 13 個，南美洲 8 個。在主要國家中，英國有 95 個，美國 23 個，葡萄牙 23 個，日本 18 個，荷蘭 18 個，澳洲 15 個，德國和法國各有 10 個項目。

的是政府官員、顧問、非營利組織也可以存取所有數據。對 GO Lab 來說，建立開放取用資料集和相關資料工具包非常重要，他們也剛從英國政府獲得 3 千萬英鎊的撥款，用於建造全球教育中心。

## 第四節 公部門推動 SIB 的挑戰和成功要素

### 一、公務員應具備的知識

訪團特別請教，如果公部門的公務員想藉由社會影響力債券模式來推動政策，須具備那些技能與知識？Andreea Anastasiu 認為，這可以說「既是科學又是藝術」，需要在成果衡量、績效管理、合約管理方面擁有技術技能和知識。

在 GO Lab 的全球知識中心，有很多循序漸進的技術指導方式，引導人們從入門到更高級的技術指導，如採購、定價結果、評估和跨部門合作等。GO Lab 透過知識中心，正在努力為真正多樣化的受眾提供服務，也提供執行摘要，主動將相關的知識傳授給公務員。此外，還有客製化培訓和能力建構，嘗試採用跨部門合作夥伴關係的想法，設計滿足特定政策或特定類型組織需求的計畫。

### 二、公部門推動 SIB 的挑戰

Andreea Anastasiu 點出政府推動 SIB 的 3 個挑戰，需要進行公部門變革，才能讓公務員能以不同的方式做事。

首先，涉及預算法規及觀念的改變。在傳統的預算模式中，每年政府部門獲得的預算分配需要被花掉，如果不把錢花光，明年得到的錢就會減少。這其實是一個奇怪的激勵措施。如果是一個基於成果付費的合約，沒有花掉為成果所設定的所有錢，反而應該是個好消息，因為政府沒有浪費公共資金。但傳統模式最大的問題是，沒有花掉的錢，財政部們會把它收回去。

因此，如果想就此加以改變，制度上就要支持這個新的模式，而這一直是個挑戰。在英國脫歐前，在採購方面遵守與歐盟相同的法規；而歐盟法規對許多創新、更靈活的工作方式做出了具體規定，也就是透過特定的機制，建立更具創新性的規範。例如，英國政府創建了一個社會影響債券合約模式，可以用於申請英國的任何合約，並且是公開的。

其次，必須有一個知識中心來支持這個創新的作法。當公務員想要以不同的方式做事，但周圍沒有他們需要的支持，例如沒有一個數據系統來支持 SIB 的整個邏輯、衡量成果，那就行不通。目前英國內閣辦公室對於政府範圍內的數據策略進行了很多思考，以及如何所有不同類型數據之間建立更多的聯繫。這些對於公務員的支持，是非常重要的。

最後，從英國的經驗來看，可以持續推廣影響力債券或其他基於成果的合作夥伴關係，重要因素是得到最高層的支持。因為一名低階公務員嘗試以不同方式做事時，如果領導階層可以設定方向，給人信心與支持，將可排除困難以不同的方式做事。如果沒有組織設定的方向，如果承辦人離職或換工作，那麼整個關係往往會隨之消失。

## 第八章 觀察與建議

英國行政體系的管理，無論公務員的進用、訓練與相關機制的設置，傾向多元、彈性及開放的思考模式，以至於呈現出與臺灣公務體系截然不同的管理風貌。基於體制與文化背景的差異，臺灣無法全然移植英國的作法，但英國某些作為或機制的價值與精神，卻可為借鏡參考，融入於本國體制改革中。

### 一、英國公務員圖像顯示對社會代表性的重視

現代公共人力資源理論愈來愈重視「代表性官僚」(Representative Bureaucracy)的價值，強調公務職位的結構，應該反映社會上的人口特質。

從英國公務員的統計資料上，我們可以看到英國政府在社會代表性面向的努力。在「性別」部分(參見表 2-15)，2023 年各職級的女性占比，都已趨近於整體平均值，顯示高階人員的任用陞遷的性別差異已漸漸縮小。其中 SCS 的女性占比在 10 年間提高 11.7%，與臺灣女性簡任官占比增加的速度(每年約+1%)類似，但成果更好。

在「族群」和「身心障礙與傷病」部分(參見表 2-16 與表 2-17)，無論是少數族裔或身心障礙與傷病者的整體占比，十多年來都呈現上升趨勢，至 2023 年其占比(15.4%及 15.8%)已和全國工作年齡人口中的占比(15.7%及 16.8%)極為接近。雖然此行沒有特別探究英國在選才上如何達到這個成果，但顯示這兩個群體在英國參與公部門並無障礙。

英國公務員中「LGBO」的比率(參見表 2-18)，8 年來從 3.7%提升到 6.4%，且呈現越高階占比越高的情形。儘管我們並沒有社會整體占比數據可資比較，但光是納入這個特質的統計項，並獲致顯著的比率及成長趨勢，這樣的社會開放性與代表性已令人驚艷。

在地域分布情形，英國政府有意識地將更多職務設置於倫敦以外的地區。近年來，於倫敦工作的公務員占比已下降。英國政府也希望更多高階文官在倫敦以外的地區工作，對區域均衡十分重視。

在訪談中，我們也經常會聽到受訪者表達英國政策上對公平性、代表性的重視。例如人事部門注意到經濟弱勢者和少數族裔在求職上的不利處境，所以在測驗方式上會特別重視排除可能的歧見，讓所有人展現自己的能力。CSHR 也提到，曾有評估報告批評他們在快速陞遷的招募工作上，社會代表性表現不佳，因此後來就更重視多樣性與包容性的選才，正面回應社會的檢視。

關於公務員的社會代表性部分，我國的選才制度也有相關的特色。例如舉辦原住民特考、身心障礙特考；性別代表性雖然在簡任官等還有努力空間，但也呈現逐年改善趨勢；區域均衡上，近年更加重視地方政府和中央派出機關職等的提升，強化在地留才效果。綜言之，社會代表性的滿足是需要持續努力的課題，而本院可以努力建立更完整的相關統計指標，作為政策精進的評量與鞭策。

## 二、用人機關在選才事務上的權力、責任和專業

我們在第三章中描述了文官委員會、內閣辦公室 CSHR 和用人機關在人事業務上的權責劃分，並在第四章介紹了英國主要公務員招募的制度。所勾勒出的圖像是，性質獨立的文官委員會比較像是典章制度的建構者，具有監督責任但不實質介入操作，其業務內容涵蓋招募公平性監督、文官法遵循、申訴處理等，橫跨本院三部會的業務，組織性質也與考試院有幾分類似。而 CSHR 則是內閣的人事管理部門，偏向人事業務的具體政策與執行面，業務範疇有如本院三部會和行政院人事行政總處的綜合體。不過文官委員會與 CSHR 並非上下屬關係，而是由內閣辦公室資助成立的行政法人。

但重點是，英國政府真正的用人權限，仍屬於各用人機關。如第三章中所述，CSHR 在一般公務員招募上，只是一個政府內部的招聘

服務提供者，這樣的服務民間私部門如 SSCL ( Shared Services Connected Ltd ) 也可以提供；各機關可以自由選擇不同的服務提供者、以及所提供的全部或部分服務，當然也可以擁有自己的人力資源團隊，建立專屬的招募能量。

英國將人事主導權授予各用人機關，對地方政府而言更是如此。就如同日本、韓國等國家，英國中央政府與地方政府的公務人力體系是分立的，甚至在定義上也有 Civil Service 和 Public Service 之分。在地方自治的精神下，地方政府的人力招募具有相當的自主權，同樣也可以採購民間的服務。

這裡我們需要反思一下本國政府在選才上的分工模式。由於憲法五權分立的設計，由考試院以國考來招募中央及地方政府所需的公務員，也因此政府徵才的權力、責任、和試務專業，就完全集中在考試院和考選部身上。這個中央集權制的優點是，可以滿足社會對公平性的期待與信賴，也建立了一個高度專業化的試務機關（考選部），承擔為各機關選才的工作。

但相對的缺點則是，長期下來各用人機關已不具備選才的專業能力，長期對於選才事務的疏離，也導致責任的脫卸。另一個缺點則是，用人機關的業務需求（Business Needs）較難直接反映在選才過程中，也難以將本身特有的專業和實務經驗，化為測驗與評量的標準值。

我們從考試院和行政院攜手處理護理師人力短缺的過程中，清楚看到了政府分工模式如何影響人力資源的管理。護理師「教、考、用」的權責，分屬教育部、考選部和衛福部三機關，還橫跨行政、考試兩院，這增加了機關專業鏈結與橫向溝通的難度。雖然護理師並非公務員，但這例子也說明了，考選部作為全國公務員和專技人力的唯一試務機關，事實上不可能完全掌握所有用人機關和專業領域的實務運作及人力資源專業需求。但考試方法與內容本應符合實務並與時俱進，而用人機關卻會因為對考選工作的低度參與、無責無權，傾向認為這

些都是考選部的權責，而非自己該積極參與的工作。

憲政架構與政府分工所導致的疏離，亟需以跨機關合作及協調機制來彌補，以避免「三不管地帶」的擴大。也因此，本院所推動的「用人機關參與選才」是很重要的指導方針。包括在考試程序上設計更多用人機關（尤其是優秀資深文官）在典試、命題、口試等工作的參與，擴大口試的運用範圍，和滿足用人機關需求創造更具彈性的選才機制如「離島特考」，都能夠改善現狀。而專技人員轉任公職的擴大採用，也是用人機關直接選才經驗累積的機會。

### 三、文章理解與數值分析測驗、面試與心理測驗、線上測驗模式的借鏡

如第四章所述，英國一般公務員甄選程序，各機關有相當大的自主權；但大致上必須經過幾個階段：用人機關設定所需資格條件；參與者遞件，用人機關審查其教育程度、工作經驗、專業證照等資料，並決定候選名單；候選人參加公務員初任測驗，包括文章理解與數值分析測驗，和用人機關視需要指定的測驗（詳見表 4-1）；通過線上測驗的候選人參加機關面試，以瞭解其行為、優勢、經驗或技術技能。

這個程序相較於公務員主要來源的高考三級和普考，有很大的差異，包括：（一）英國會先初審應徵者的背景資料以篩選候選人，工作經驗會被納入考量；（二）不同於我國的筆試科目偏重知識，英國的測驗主要是文章理解與數值分析測驗，偏重在邏輯推理、資訊的分析歸納、和數值的運算分析；（三）英國有面試與評估階段，在我國尚未普遍運用；（四）心理測驗的運用在國外已極為普遍，在我國則仍屬罕見。

從這些差異中，除了應徵者的初步篩選，與我國現行機制不符較難模仿之外，其餘都可以作為現況改善的參考。為達成強化國家考試多元評量成效的目標，本院與考選部近年考察日本文官考試制度後，也希望將典試法當中所賦予的多元評量工具，能被更有效益地運用。

包括研議「基本能力測驗」或「教養測驗」替代普通科目之可行性，並逐步調整公務人員考試類科增加面試及其比重，研議特殊公務人員考試採行適性或人格測驗，以增進評量精確性，以及提升考選部測驗評量專業研究能量等具體行動。

有關心理測驗的運用，CSHR 在訪談中明確表示，英國公務員初任測驗放棄知識測試的原因，主要是心理測驗及適性測驗與公務員考試更相關，能力和知識則是在進入公部門後還可以持續學習。CSHR 也意識到，由於弱勢者獲得相對少的教育資源，公務員初任測驗降低學科知識的比重、引入心理測驗的作法，可降低測驗對社會弱勢者的不利影響。

我國長久以來也都有論者探討心理測驗與國家考試的關係，對於目前國家考試多數僅以筆試衡鑑應考人的專業知識，是否能甄選出最適合特定職務的人選提出質疑，並進而探討如何利用良好、多元的測驗方式，選拔出特定職位人才，以符合國家考試為國舉才的核心價值。

目前，在部分國家考試中已逐步引入口試項目，部分具有特殊職務需求之職類及用人機關，已將心理測驗作為人才篩選或職務安排之重要依據，例如飛航管制、國安情報、調查、外交領事、司法官等職類，至於公務人員考試能否更多方採行適性或人格測驗，仍須視職務特性規劃。而新修正的考選部組織法已自 112 年 9 月 1 日正式施行，為強化國家考試測驗評量研究功能，提升測驗技術及試題品質組設的測驗發展司已正式成立，未來應可持續推進相關考選技術、多元測驗的專業研究能量，提升國家考試衡鑑甄拔最適人才之價值與成效。

此外值得一提的是，英國全面採取線上測驗的方式，也和我國正在推廣的電腦化測驗有所不同。英國的線上測驗不是我國所採用的「固定日期的集中式測驗」，而是由候選人自備電腦，在規定期間內，隨時、隨處上網進行測驗，不受時間和空間之限制，亦不需監考人員；測驗也沒有時間的限制，考生可以隨時暫停，隨後再予重新登入繼續



作答；而測驗题目的難度也會隨候選人答題能力，隨時變動調整。

同樣是電腦化測驗，英國與我國採用的路徑有顯著的差異。英國的遠距模式，更加彈性也方便應考人，並能節省硬體投資及試務人力；而臺灣的集中測驗模式，就需要花費大筆預算去建置各考區的電腦化試場。但由於我國文官考試幾乎都採純筆試，沒有前期的資料審查和筆試後的面試程序，而筆試的公信力又必須建立在公平防弊的基礎上，所以要模仿英國不固定日期、不集中應試的模式，顯有困難。此外相較於英國，我國公務員考試偏重學科知識測驗且集中由考選部辦理，考科眾多，更難以複製英國模式。

致力於以電腦取代紙筆成為考試的主流工具，應是本院目前應專注的努力方向，以符合現代應考人學習和工作的工具習慣。而既然無可避免必須採取集中式測驗的路徑，本院就必須持續投資電腦化考試的各項軟硬體設備，並爭取行政院在預算和政策上的支持，使電腦試場的數量能夠加速提升。

#### 四、快速陞遷（Fast Stream）創造政府競逐人才優勢

英國就如同我國和許多先進國家（如日本）一樣，都面臨了公部門必須與私部門競逐人才的難題。但在本次考察行程中我們也發現，英國政府對於 Fast Stream 的招聘制度充滿自信，不但競爭激烈（約 6 萬人競逐 1 千多個職位），對年輕人才的吸引力不輸給私部門，選才的品質也頗受用人機關肯定。

換言之，Fast Stream 作為英國年輕人才投身公務體系服務的最佳路徑，已成為政府與民間競逐人才的最佳工具。我們觀察英國公務員的年齡統計（參見表 2-14），在 SEO/HEO 以下的中低階人員，都以 50-59 歲的人數最多；但以上的高階文官 SCS 和 G6/G7，則都是 40-49 歲的人數高於 50-59 歲的人數，與一般人認知的「高職級者年齡一定偏高」似有不同。每年 1 千多名的 Fast Stream 錄取者有超過半數在 30 歲以下，經過 5 年培訓即可擔任中階的 HEO，應該對此現象有相當的

貢獻（另一個因素應是高級文官開放對民間徵才）。

近年來，臺灣社會頻頻關心國考報考率滑落、公務員職務不再具有誘因的議題；從這個觀點，Fast Stream 制度對我國具有參考價值。這制度蘊含「菁英培育」的概念，拋棄論資排輩、一定要從基層做起的邏輯；但也開放現職公務員參加，讓內外部人才都有平等競爭機會。

我們觀察 Fast Stream 的制度特色有：（一）招聘方式嚴謹繁複；（二）任用職級起點較高；（三）中央統一管理的跨部門輪訓機制；（四）強調才能與功績重於年資的陞遷速度；（五）嚴謹長期的評量考核。也就是說，它對年輕人才而言，具有職等較高、培訓扎實、歷練豐富、陞遷快速的誘因，但也有嚴謹的甄選程序及品質管控。

在我國制度中也並非全無類似的概念，例如進用高職等公務員的「高考一級」考試，及格者以薦任第九職等任用，可以比其他等級考試及格者，更快晉升至與聞決策的簡任官等。不過高考一級考試，受限於報考資格需博士學位高門檻，提報職缺多以研究類為主，且缺額稀少，成為一種特定工作範疇的人力招聘模式，並無與 Fast Stream 類似的效果。

高考一級、二級的及格者雖可取得較高的任用職等，加速了晉升簡任官等的進程，但與 Fast Stream 相較，最大差異是欠缺了由中央統一管控的職務輪訓機制與考評過程，給予及格者較長期的扎實培育和跨部門歷練。且高考一級、二級以考生學歷作分級基礎，在高考三級和普考及格者中博碩士占比逐漸提升的時代，意義漸減；所招募的人力素質與高考三級究竟有何差異，實務上的體現也還需要進一步研究分析。

能夠突破年齡和年資的框架，以能力和表現爭取快速陞遷，應是公部門吸引年輕人才的誘因。本院於去年推動公務人員陞遷法的修正，將原本「資績並重」的精神改為「功績主義」，這是實踐進步理念的起點。至於如何能改變長期以來重視年資的組織文化，還有待各機

關的共同努力去突破。

分析英國 Fast Stream 制度對年輕人才的誘因，也非僅是創造一條快速平坦的陞遷之道而已。由中央集中分配的跨部門輪訓，可讓公務員工作充滿挑戰性、多樣性；讓快速累積歷練與能力的機會，以及長期評量帶來的鞭策效果，共同成為取得快速陞遷機會的基礎元素。這讓年輕人才在抉擇是否進入公部門時，可以更清楚看到生涯的圖像，看到成就感被滿足的可能。

這個制度訴求的，其實是年輕人的「企圖心」，反觀本國招募公務員多訴求個人的「安定感」，這當中的差異，頗值得本院深思。特別是 112 年 7 月 1 日後的初任公務員未來退休都採用個人專戶制，人才選擇移動至私部門服務的成本降低；政府對現職人力的培育和激勵，將會是未來更大的挑戰。

Fast Stream 在英國的實踐頗具成效，但我國若要引入類似制度，勢必要顛覆傳統文官招聘的思維，改變公部門組織文化，絕非一蹴可幾。但值此公私部門激烈競逐人才的時代，或許可以英國經驗作為起點，思考如何以高考為基礎，從報考資格設定、職務資訊的充分提供、考試方式的精進、增加訓練的期程及跨部門的歷練、營造有發展性的職涯圖像，來創建吸引年輕人才的誘因與挑戰性，為公部門創造一個競逐人才的優勢工具。

## 五、對內外部同時開放職缺的取才模式

在英國的 3 大類公務員招聘方式中，除了以「一般公務員」招聘基本人力外，「快速陞遷方案」、「高級文官」都是同時向內部、外部人員開放徵選。此種方式是希望引進外部人才，創造多元思考刺激，活絡公務體制的競爭力，同時也兼顧內部人員的晉升權益。

在這當中，快速陞遷方案作為一個有別於一般公務員的進用管道，具有網羅各界年輕菁英的性質，通過評估者約 9 成來自外部人才

(詳見表 4-3)。而高級文官同步開放內外部參與甄試，來自外部者近年來在 18%-36%之間(詳見表 4-4)，比例雖然較低，但值得注意的是該制度的核心價值。

訪團在參訪文官委員會時，曾詢問：「為什麼英國政府如此積極，將所有高級文官職務都開放向民間徵才？內部人才的經驗值難道不重要嗎？」受訪者的回答令人印象深刻：「面對外界環境的快速變遷，公務員團隊中的人才和技能已經不足夠了。」英國政府認為，要找到適當的人才來因應更有挑戰、更專業的事務(如脫歐後的談判)，勢必要向民間開放徵才；而引進不同背景、專業、思維的人才，豐富內部的多樣性，對組織也是好事。

在英國，以「滿足組織運作需求」為徵才的主要目標，只要是採取公開競爭的遴選模式，即符合「公平公正公開」的原則，並不限制只能由現任公務員晉升。這幾年，即使最高階的文官職務 Permanent Secretary，也以開放對外徵才為原則，以廣納民間專業人才加入公部門。而類似的機制在其他國家也可以看到，例如日本，只不過是侷限在特定範疇做例外的採用，開放性不如英國，但仍大於我國。

高階職務是否能夠開放向外徵才，將民間專業與歷練引入政府的運作，在臺灣是個嚴肅的課題。在現行框架下，我國政府的徵才模式主要就是國家考試，各級考試的及格者從對應的薦任或委任職等做起，入門起點不包含簡任高級文官；僅有少數特定職務設定為得以政務或機要任用、或得以醫事人員人事條例或教育人員任用條例任用時，才有引進外部專業人才的可能。

和英國比較，臺灣的文官體系是相對封閉的。其優點是重視體系內部的歷練和經驗值、重視內部人員陞遷的權益、強調陞遷活絡的士氣激勵效果。但論其缺點，就是排除了具有民間歷練的高階人才參與政府運作的機會，這使公私人才交流幾乎完全阻滯，很難隨時以民間的專業彌補政府內部的不足。

這類議題，在現今臺灣的政治環境中很難被認真討論。人事行政總處在推動「聘約人員人事條例草案」立法時，曾設計聘約人員可以擔任單位主管，其精神即在於讓「公開競爭遴選的聘約人員」成為國家考試任用之外的第二人才軌道。此外，部分機關（如金管會、文化部與數位部）基於業務專業的需求，組織法也會有大量使用聘用人員的特殊規定；行政院組織改造修法時，亦曾設計少數三級機關首長得政務任用。這些基於專業需求引進非國考人員的作法，在許多國家的人事制度中皆已存在，但在我國的推動卻是困難的，也皆引起不小的爭論。

這類爭議或許是來自於，向外徵才的模式是否可以如國家考試一樣具有公信力、是否嚴重侵蝕了內部人才公平晉升的機會。事實上我們無法否認，政府運作必然會需要外部人才進入政府填補專業所需，但要打開這扇門，除了參考國外的制度，也必須思考如何說服社會。

從英國招聘高級文官的例子來看，多數獲選者其實還是來自政府內部。這當中雖有公部門職務待遇與環境不比民間的因素，但也證明了現職文官的歷練與經驗優勢，不會那麼輕易被外部人才打敗。

參考英國開放讓內外人才同台公平競爭的作法，我國現行體制中有一個規定頗值得商榷。依照公務人員陞遷法的規定，機關職缺如果是外補取才，本機關人員不能參加；反之如果採取內陞，則外機關人員不能參加。制度上雖有「擇優任用」精神，不限於只能從單一管道取才，但矛盾之處在於，既然已經限制只能從現職公務人員當中做選擇（並不對私部門人才開放），何須「涇渭分明」地將人才庫切割成本機關與外機關，阻絕所有人同台競技、被公平衡量的機會？用人機關如果沒有機會同時評量內外部潛在人選，又該如何判斷最適人選究竟來自內部或外部？現行制度迫使機關首長在甄補之前，就必須對內外部潛在候選人究竟孰優孰劣，憑空做出判斷，不但壓縮了甄選的範圍，也無法為內部人員帶來競爭的刺激。但如果可以在內陞、外補的選擇

之外，創造第三軌的選項，讓內外部人員同場競技，使用人機關能在更廣泛的公務人員人才庫中取才，挑選最適任的人選，應該更符合「擇優任用」的精神。

## 六、使用者付費的招聘、訓練服務模式

除了高級文官需要有文官委員會的介入、及由 CSHR 負責快速陞遷方案之外，英國政府將公務員選任和訓練的權責，分權給各機關，由其首長負責。如前所述，各機關在招募工作上可以選擇自辦、使用公部門 CSHR 的服務、或採購 SSCL 等民間機構的服務。在訓練業務上，CSHR 雖有統一的規劃，但執行工作也都委託民間辦理（如此行所參訪的英國文官學院），所以機關可以選擇各類型民間訓練機構的服務，包括大學。

公務員招聘和訓練都可以委辦給民間，公私協力精神和機制的彈性靈活，在英國的制度中表露無遺。

另一個重點是，無論採用誰提供的服務，用人機關都必須付費。令人印象深刻的是，即使是 CSHR 提供的招聘服務（Government Recruitment Service, GRS）也是要收費，這使得屬於公部門的 GRS，具有與民間機構競爭業務的企業精神。

這也表示，英國的考訓主導權既然屬於各機關，各機關就必須為自己的人力資源素質負責，用自己的預算選擇最適當的服務。Sir Philip 也說，中央應該把重點放在通用技能的培育上，特定領域的技能、知識和專業最好還是由個別機關自己主導。

我們可以從英國這種用人機關自主和使用者付費的模式，思考臺灣的現狀。公務員選才的工作與責任專屬於考選部，訓練的工作與責任也大致集中於保訓會的國家文官學院及人事行政總處的公務人力發展學院；沒有使用者付費的概念，全由專責機關負責營運成本。這對選才和培訓的工作成效，究竟有何利弊得失？

以選才為例，考選部統一舉辦公務員考試，僅向考生收取報名費以支付所有試務費用，各項報名費減免的損失也由考選基金自行吸收，出缺機關或權責機關無須支付任何費用。然而考選基金年年面臨試務成本增加的壓力，也因顧慮民眾負擔不敢調整報名費；因為不存在使用者付費的概念，所以只能獨力承擔財務壓力，萬不得已時向主計總處爭取額度外預算。這無疑會對精進考試方法和工具的進步，形成一道高牆。在訓練部分亦然，兩個負責訓練的學院也完全沒有學費收入，只能在自己的預算範圍內，盡可能提供最大能量的訓練課程。

這種財政模式的負面影響是，專責機關在預算受到框限、也沒有使用者付費機制的狀況下，只能提供各機關大致相同的基本款服務，即使想大幅提升品質，也會受制於預算的有限性。此外，各機關若有需求，也無法期待這些機關的服務能夠符合客製化的需求，就算想分攤成本，也欠缺可用的機制。

如果能夠引入使用者付費的模式，導入企業經營精神，應會對服務品質的提升有正面助益。如同英國文官學院，訓練業務 99.9% 來自於政府客戶，商業機制的驅動下，會讓他們思考怎樣在合理費用下達到最大的訓練效果，也會為了爭取客源去設計吸引公部門的課程內容，並積極進行成效管理和改良。又例如，GRS 也採取和民間供應商 SSCL 競爭的態勢，積極向各機關爭取更多招聘服務的委託，這就需要不斷提升招募的作法，讓用人機關願意買單。

從這個角度來看，如果能有政策的支持，讓國家考選和訓練業務的運作方式大幅改變，我們對未來考選部和兩個訓練學院的組織體質，還可以有更大的想像空間。試想，如果考選部下設行政法人，將徵才服務轉移至專業的法人辦理，就能突破公部門各種會計與財務上的框架，強化經營責任和成本效應，也可以引入外部專業人才強化測驗的專業研究和執行。國家文官學院和公務人力發展學院雖然涉及憲政分工的框架，也在營運模式上未嘗不能做類似的思考。

當考試院的組織定位與存廢持續成為各界討論的話題時，或許我們可以從英國的制度中尋找啟發。上開英國使用者付費的概念，在我國考選或訓練業務推展模式中未曾被思考過，但如果我們可以突破框架，可能會帶來意想不到的正面效益。

## 七、雙語政策的策略和民間力量的運用

英國文化協會對臺灣雙語政策的建議，已經詳述於第六章的內容中。在觀念上，應該認知臺灣人已在教育過程中大量學習英語，只是欠缺運用所學的機會，而非實力不足；另外，對臺灣來說英語雖非母語，但仍應當成用於國際溝通的「我的語言」。英協也建議，在推動基礎上要利用個人生活化的學習動機，並建立學習者自信，把進步視為成就，而非將不足視為失敗；並以基線研究來設定起點與可努力的方向。在推動策略上，應該善用科技創造運用環境、以政策引導改變、善用評量工具，並強調達成政策共識的重要性，不要以英語能力排擠專業的自信。

臺灣雙語政策的推動，確實遭逢了一些阻力。非英語系國家要推動全面性的英語學習，甚至成為公部門選才育才的重要元素，的確是不容易的事，所以更要慎重選擇推進策略，並謹慎控制執行面不要偏離政策本意，造成意料之外的爭議。英協在各國推動語言學習的經驗十分寶貴，目前也已和國發會、教育部攜手合作，相信對雙語政策的推動有很大助益。

而本院可以努力的方向，在考選端應是依照所規劃的步伐，漸進地推動英文能力檢定在選才中的工具角色。目前在高階考試和涉外類科以英檢為報考門檻的作法，如何逐步擴大運用，則必須和教育端的進度相互配合。如果教育端能夠發展出本土適用、平價、普及的英語檢定工具，在大學階段做出成效，相信對於設定參加公務員考試應具備的英語基本能力，將會有水到渠成的效果。

本院在訓練端的作為，由於文官學院資源有限，所能提供的公務



員英語培訓量能還很欠缺，相較於 33 萬名公務員，每年數百個訓練名額顯得杯水車薪。策略上應該如同前面所述，讓各機關自行擔負起員工英語培訓的責任，文官學院或以「使用者付費」的精神開課，由各機關支付所需費用；亦可以「服務媒合平台」的角色，協助媒合各機關採購專業英語團隊的服務，在各機關分散開設客製化的語言課程（如同保訓會已媒合英協與本院，開設機關自費的英語訓練課程）。

政府如果要普及英語訓練課程，以提升整體現任公務員的英語能力，把推動主力放在各用人機關應該是唯一可行的作法，絕對不能只靠國家文官學院與公務人力發展學院單打獨鬥。

## 八、成果導向與程序導向的策略選擇

第七章有關牛津大學 GO Lab 的訪問，主題乍看之下與本院主責的人力資源業務並無關聯。但政府與民間組織的合作計畫無所不在，社會影響力債券（SIB）或社會成果夥伴關係（SOP）這樣創新的官民夥伴關係，背後的意義是改變公部門和公務員的思維模式，所牽涉的不只是資源配置方式，也包含善用民間力量來彌補公部門人力資源的不足，因此還是有所關聯。

之所以說這與「改變思維模式」有關，是因為臺灣社會對於政府運作，有著嚴重「防弊重於興利」的迷思。防弊思維使得政府必須以典章制度規範大大小小的執行細節，並有許多部門負責加以監督管制；這類制度的過於寬泛，很容易扼殺公務員的創意和應變靈活度，以及組織的運作彈性，思維模式也會因此堅守著程序標準，而忘記真正的目的。我們不能說這是臺灣政府特有的現象，但相較某些外國政府相對嚴重，也是事實。

這種「程序導向」的風格，和 SIB 或 SOP 模式追求的「成果導向」，恰好相反。如果執行業務必須滿足程序鉅細靡遺的要求，那成果如何就似乎不是重點；即使知道成果不理想，想改變也沒有可以調整的彈性，成為公務員令人無奈的日常。這是我們參訪 GO Lab 最大的感想，

也是 GO Lab 希望去改變的公部門文化。

行政效能的提升，與行政部門的關聯性更高，但自從行政院研考會裁併到國發會之後，似乎沒有一個機關專注於政府效能的提升。因此我們在參訪過程中也不斷思考：究竟政府的哪個部門最需要來和 GO Lab 交流他們推廣的模式和價值？答案似乎是主計和審計部門，因為 SIB 的推動，確實與預算法規的鬆綁息息相關，而在目前繁複的法規框架下，實務上也經常發生「遵守程序卻無法追求最佳成果」的現象，儘管法規的本意並非如此。

SIB 模式在臺灣究竟能否導入，首先牽涉到民間力量的成熟度，包括非營利組織的運作模式和能量，以及關懷社會公益的先期投資者是否足夠。關於前者，臺灣各類民間公益組織遍布，並有許多正在與政府合作，執行帶來公眾利益的計畫，似已有一定的社會基礎。至於後者則較無定論，但近年來公益募資的模式興起，如果能使民眾理解並接受這樣的合作模式，也並非毫無機會；而且參考 GO Lab 所蒐集的國際案例，我們也看到在某些國家的模式中，政府其他機關也可以擔任先期投資者的角色。

另一個關鍵，則是政府是否願意投注資源。臺灣政府能否像英國政府一樣，重視創新且靈活彈性的模式，願意改變傳統花錢委辦的慣性方法，並且提供足夠的基金專注於支持創新模式的推廣，包括成立類似 GO Lab 這樣的機構作為知識研究與經驗分享的平台，現狀看來並不容易。

當然不能否認，儘管 SIB 已經在許多國家中有相當的應用，它的推廣還是需要投入很多具體的研究和試驗。而這剛好顯示出 GO Lab 存在的價值；當政府要採取這類創新方式做事時，就必須有一個數據系統來支持 SIB 的整個邏輯、衡量結果。

GO Lab 致力於開放數據的利用，這其實是政府運作必然的趨勢，也是應該努力的方向。目前本院也在積極推動「考試院政府資料開放

行動計畫」，希望促進政府與民間資料協作的治理模式，來落實循證式決策，提升施政品質與效能之目的。未來如何透過這些開放資料的利用，轉化為有用的工具，用以支持願意以創新模式來推動業務發展的公務員和組織，是下個階段值得努力的課題。

最後，無論是否採用 SIB 的創新模式，政府都應該重視「成果導向」的價值，時時檢視施政推動的策略與方法，不應該讓「程序導向」成為公務文化的主流。

## 結語

出訪英國前，訪團成員特別拜讀了《孤獨英國》“Britain Alone”這本書，以充分瞭解英國的歷史與國情。

書中有一個章節描述到，二戰後的英國面對美蘇兩大強權的興起、殖民地獨立運動的風起雲湧、和自身經濟國力的衰退。對照過去日不落國的傳統榮光，英國社會徘徊在歷史的驕傲與現實的挑戰之間，不斷爭辯著國家的定位和路線，以及是否該加入法德與歐陸國家主導的歐洲共同市場。

面對越來越迫切的局勢變遷，當時的首相麥克米倫公開說了這樣一段話：「我們也許曾經沉湎在高於外國人的優越感……但我們現在必須按照世界今日的樣子、和將來會有的樣子，來考慮世界，不是用一個已消失的過時範疇。」<sup>71</sup>

謹以這段充滿智慧的話作為結語，勉勵我們勇敢突破思考的框架，努力創造制度應有的改變，迎向新的時代。

---

<sup>71</sup> Philip Stephens (2021), 《孤獨英國：從大英帝國到大英國協，加入歐洲共同體到脫歐，英國將走向何方？》，梁永安譯，台北：貓頭鷹出版社，2022年12月初版，第106頁。



## Welcome visiting delegation from Examination Yuan, Taiwan

### Introduction to Civil Service College UK

5<sup>th</sup> September 2023

©Civil Service College 2023



Introduction to Civil Service College UK



## Your questions

**Civil Servant Training Policy in the United Kingdom**

**Organisational Framework of Civil Servant Training in the United Kingdom**

**CSC's Approach to Training Content Design**

**CSC's Competitive Edge Amidst Private Training Entities**

**Recommendations for Enhancing Civil Servant Training**

©Civil Service College 2023





# Agenda

## History of Civil Service College (CSC)

– Lord Leong

## Organisation and Skill levels in the UK Civil Service

– Sir Philip Rutnam

## CSC's approach

– Christopher Ng

## Recommendations to Taiwan

– Sir Philip Rutnam

©Civil Service College 2023





## Our Mission

We help government clients

- Save money, delivery better services

Build lasting capability in areas of

- Public procurement,
- Financial management,
- Major project implementation and delivery,
- Data & digital,
- Communication,
- Human resources and workforce

©Civil Service College 2023



## Organisation and Skill levels in the UK Civil Service

Sir Philip Rutnam

©Civil Service College 2023



## Organisation of UK Civil Service

~520,000 civil servants in UK

- total public sector workforce ~5.8m (also includes health sector, military, policing, local government)

Civil servants are employed by **many different departments and agencies**, and responsible to Ministers who are political appointees

- the primary responsibility for **recruiting, training and managing** staff rests with departments and agencies
- some departments and agencies very large eg HM Revenue & Customs (66,000 staff), Department of Work & Pensions (85,000 staff), some very small - these are usually grouped together for HR functions for efficiency

**However**, there is **strict regulation** of the system:

- Appointments to the Civil Service must be made on **merit, by fair and open competition**
- Civil Service Code requires civil servants to act with **integrity, objectivity, impartiality and honesty**
- Civil Service Commission is independent regulator and publicly assesses compliance

All underpinned by legislation **Constitutional Reform and Governance Act 2010**

## Skill levels in UK Civil Service

All roles in the Civil Service are grouped into certain bands ("grades") of skill level/seniority. There are published criteria for these bands called "**success profiles**" or competencies

Administrative Assistant/Officer

Executive Officer

Higher Executive Officer and Senior Executive Officer

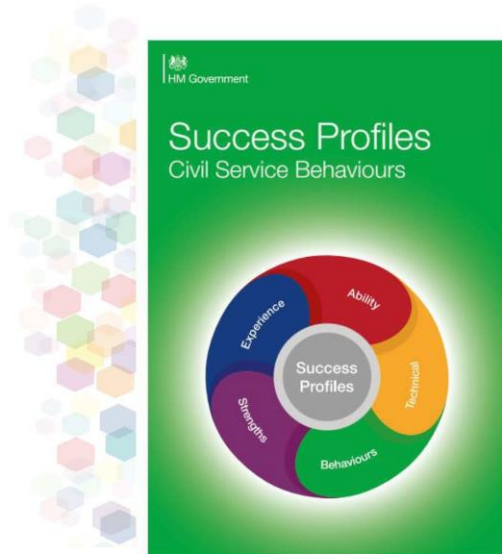
Grade 7 and Grade 6

Deputy Director

Director and Director General

Permanent Secretary





©Civil Service College 2023

## Level 2 – EO or equivalent

Examples of behaviours at this level are:

**Seeing the Big Picture**

Understand how your work and the work of your team supports wider objectives and meets the diverse needs of stakeholders. Keep up to date with the issues that affect your work area. Take a keen interest in expanding knowledge in areas related to your work. Focus on overall goals and not just specific tasks to meet priorities.

**Changing and Improving**

Regularly review own and team's work and take the initiative to suggest ideas to make improvements. Give feedback on changes in a constructive manner. Take a positive, open approach to the possibility of change and encourage others to do the same. Help others to understand changes and the reasons they are being put in place. Identify and act on the effects changes are having on your role and that of the team. Look for ways to use technology to achieve efficient and effective results. Consider accessibility needs of the diverse range of end users.

**Making Effective Decisions**

Take responsibility for making effective and fair decisions, in a timely manner. Analyse and research further information to support decisions. Talk to relevant people to get advice and information when unsure how to proceed. Explain how decisions have been reached in a clear and concise way, both verbally and in writing. Demonstrate the consideration of all options, costs, risks and wider implications, including the diverse needs of end users and any accessibility requirements.

**Leadership**

Show pride and passion for your work and positive, inclusive engagement with your team. Understand your areas of responsibility and display awareness of the wider impact of your actions. Proactively role model and promote an inclusive workplace, proactively dealing with inappropriate language and behaviours when this arises, including any instances of discrimination or misconduct. Give praise and credit to colleagues and stakeholders where appropriate.

**Communicating and Influencing**

Communicate clearly and concisely both orally and in writing. Take time to consider the best communication channel to use for the audience, including making the best of digital resources and considering value for money. Interact with others in an enthusiastic way. Express ideas clearly and with respect for others. Listen to and value different ideas, views and ways of working. Respond constructively and objectively to comments and questions. Handle challenging conversations with confidence and sensitivity.

Civil Service Behaviours - Level 2 | 3



## Level 4 - Grade 7 and 6 or equivalent

Examples of behaviours at this level are:

**Seeing the Big Picture**

Develop and maintain an understanding of economic, social, political, environmental and technological developments to ensure activity is relevant. Ensure plans and activities in your area of work reflect wider strategic priorities and communicate effectively with senior leaders to influence future strategies. Adopt a government-wide perspective to ensure alignment of activity and policy. Bring together views, perspectives and diverse needs of stakeholders to gain a broader understanding of the issues surrounding policies and activities.

**Changing and Improving**

Encourage, recognise and share innovative ideas from a diverse range of colleagues and stakeholders. Give people space to take initiative and praise them for their creativity. Create an environment where people feel safe to challenge and know their voice will be heard. Make changes which add value and clearly articulate how changes will benefit the business. Understand and identify the role of technology in public service delivery and policy implementation. Consider the full impact of implementing changes on culture, structure, morale and the impacts on the diverse range of end users, including accessibility needs. Identify early signs that things are going wrong and respond promptly. Provide constructive challenge to senior management on change proposals.

**Making Effective Decisions**

Clarify your own understanding and stakeholder needs and expectations, before making decisions. Ensure decision making happens at the right level, not allowing unnecessary bureaucracy to hinder delivery. Encourage both innovative suggestions and challenges from others, to inform decision making. Analyse and accurately interpret data from various sources to support decisions. Find the best option by identifying positives, negatives, risks and implications. Present reasonable conclusions from a wide range of complex and sometimes incomplete evidence. Make decisions confidently even when details are unclear or if they prove to be unpopular.

©Civil Service College 2023

## Level 6 - Director and Director General

Examples of behaviours at this level are:

**Seeing the Big Picture**

Develop an in-depth insight into the dynamics and issues surrounding the Department and the Government. Understand political, economic, social, environmental and technological impact at both national and international levels. Establish where the Department sits within and aligns across the Civil Service. Ensure teams understand their role within the wider business. Shape the Department's role and purpose in delivering civil service priorities which are in the national interest and meet the diverse needs of all stakeholders. Create clear long-term strategies focused on adding value to the nation and making real, lasting change beyond the Civil Service. Fully engage with senior leaders from across government to support strategic decision making.

**Changing and Improving**

Constructively challenge bureaucratic decision making, reorganising structures and processes across the Civil Service. Strive to simplify approaches to create an effective organisation using digital technologies ensuring full consideration of accessibility needs and the diverse range of end users. Proactively champion and lead change, seeking innovative new approaches, policies and systems that add value to the organisation. Create a culture of innovation, flexibility and responsiveness enabling departments to swiftly respond to change. Have the confidence to take calculated risks to change how things are done. Establish an environment where all colleagues feel safe to challenge without fear. Consider the full impact of change on the organisational culture and wider government structures.

**Making Effective Decisions**

Develop departmental or functional strategies and priorities while considering a wide range of political, national and international pressures. Manage and mitigate evaluated risks and options when making decisions. Demonstrate transparency around decisions and create a culture where others feel able to challenge decisions being made. Give unbiased evidenced-based advice to Ministers and other senior officials based on extensive robust analysis. When required, be able to make unpopular decisions and defend them at the highest level. Ensure early and continued engagement with the right stakeholders when making recommendations or decisions. Emphasise the importance of considering the different needs of end users.





## Training requirements vary by grade and by department

The skills needed - and so training required - are determined by business need for the department of agency. These vary but all comprise a mix of:

- **Generic skills and expertise** - which vary by grade, eg
  - at junior levels - induction to the Civil Service, basics of line management
  - at senior levels - advanced generic skills: some leadership development for senior leaders, data science
- **Specific skills and expertise** - which vary by department, eg
  - tax training for tax administration, diplomacy and languages for foreign affairs

Some training and recruitment is organised centrally to support the whole Civil Service. This is done by the Cabinet Office under the Civil Service Chief People Officer, to promote economies of scale, common standards, shared learning etc

Centrally-provided training focusses on generic skills and expertise. Some training is mandatory (eg line management, health & safety, diversity & inclusion, data protection)



## Curriculum and “Government Campus”

**Government Campus** is a new virtual portal, with five strands to curriculum:

- Foundations of Public Administration
- Working in Government
- Leading and Managing
- Specialist Skills
- Domain Knowledge

Some elements are well developed (eg entry level basic training, some senior leadership development).

But many departments invest heavily in their own training to ensure it meets their business needs. Complexity of Government limits value of centrally-provided solution.

Training is delivered by mix of (competitive) private sector and in house solutions. **Civil Service College** is unique as not-for-profit provider: flexibility and responsiveness of private sector, values and staff from public sector.



## CSC's approach

Christopher Ng

©Civil Service College 2023



## OUR VALUES

### Quality

We provide first-rate, professional training, using the most knowledgeable experts in the field.



### Innovation

Our trainers use techniques ranging from conceptual, experimental and reflective learning to applied improvisation and forum theatre.



### Reliability

We are committed to excellent customer service and resilient in the face of obstacles.



### Surpassing expectations

We actively listen to our clients to tailor training and go beyond requirements.



©Civil Service College 2023



## Our training operations

### UK Bespoke training - 68%

Series	Percentage of Bespoke training operations
Leadership & Management	26.75%
Policy Skills	18.77%
Accountability & Governance	9.92%

### UK Public courses - 32%

Series	Percentage of Public Operations
Personal Development	18.6%
Policy Skills	17.1%
Accountability & Governance	16.45%

## Training Categories

Accountability & Governance	Financial Management	Data, Digital & Technology	Law & Legal Awareness
Leadership & Management	Personal Development	Policy Skills	Equality, Diversity & Inclusion
Communications	Human Resources	Fundamentals of Public Administration & Government	International



## Curating Learning

### Understand demands

- Account management
- Analyse government departments spending patterns
- Learning Needs Analysis
- Learning and Development
- Marketing data

©Civil Service College 2023



## Curating Learning

### Creating environment for adaption

- Group size
- Use of pre-training questionnaire
- Learning Needs Analysis
- Pre-training call between trainers and L&D team
- Associate contract with Subject Matter Experts

©Civil Service College 2023



## Our Learning and Development Working Group

### Objective

1. To facilitate regular opportunities for connecting, sharing, and learning both in person and remotely. The network will importantly also provide the opportunity to work together as a team to problem solve, provide support and ideas to each other to future proof organisations.
2. The uniqueness of this network is that it is driven by its' members and provides the ability to connect across the public sector.



©Civil Service College 2023

civilservicecollege  
COLLEGE FOR LEADERSHIP

## Our Methodology

Knowledge – Comprehension – Application – Analysis – Evaluation – Creation (Bloom's Taxonomy)						
Training	Self study	Essential	Intensive	Fast Track	Transformation	High Performing
<b>Format</b>	<b>E-learning</b>	<b>Webinar</b>	<b>In person or virtual day(s)</b>	<b>2 – 4 week blended</b>	<b>12 week blended</b>	<b>12 month blended</b>
<b>Outcomes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ability to define and explain key concepts</li> <li>Increased knowledge</li> <li>Developed independent learning skills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ability to define and explain key concepts</li> <li>Increased knowledge and comprehension</li> <li>Peer communities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Increased knowledge and comprehension</li> <li>Ability to apply learning</li> <li>Analyse relevant case studies</li> <li>Peer communities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Practical application of learning</li> <li>Resolve work based challenges</li> <li>Increased engagement</li> <li>Peer communities</li> <li>Increased independent learning and digital skills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fast track</li> <li>Sustained individual performance improvement</li> <li>Culture change</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transformation</li> <li>Confidence to take action</li> <li>Increased key leadership skills; decision making, resilience, critical thinking and communication</li> </ul>
<b>Full list</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>On demand</li> <li>24/7 access</li> <li>Automated support</li> <li>Reading list</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Live</li> <li>Suitable for larger groups of employees</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexible delivery</li> <li>Intensive learning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Live training sessions</li> <li>Independent/group practical activities</li> <li>Digital materials</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Live training sessions</li> <li>Initial and post assessment</li> <li>Structured online course with digital materials</li> <li>Forum support</li> <li>End of course action plan</li> <li>Reading list</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Live training sessions and workshops</li> <li>Independent/group practical activities</li> <li>Structured online course with digital materials</li> <li>Tailored initial and post assessment</li> <li>1:1 support</li> <li>Monthly action plan creation</li> <li>Reading list</li> </ul>

©Civil Service College 2023

civilservicecollege  
COLLEGE FOR LEADERSHIP



## New Course in Development

- **Utilising Artificial Intelligence** - Tactical uses of AI and the longer term strategic and policy issues
- **Cyber Security for Non-Technical Leaders** - Understanding of basic cyber principles and enable SCS to scrutinise the technical experts in their organisations
- **Understanding and Embracing the Digital Threat** - where and how the threat of Digital can be seen, and what the implications are for policy, regulation and other questions

©Civil Service College 2023



## Recommendations

Sir Philip Rutnam

©Civil Service College 2023



## Recommendations

UK model very different from Taiwan but some learning may still apply:

**Common framework of competencies** (“success profiles”) across whole Civil Service is very powerful:

- common reference point for assessing roles and promotions
- easier movement between departments
- basis for designing generic training.

**Start with business need for delivery** - most important driver to define skills and so training programmes needed

- recognise business need varies hugely across Civil Service
- some elements generic at both junior and senior levels
- but many elements are more specific to individual organisations

**Specific skills** needed by particular departments - let them take the lead

**Generic skills** needed across departments - centre may be better placed, but quality needs to be high!

**High quality senior leadership** training and development very valuable, as helps to define approach to all the above.

## Questions?





# The Government Outcomes Lab (GO Lab)



## Evidence

We conduct world-class research on the evidence and best practice around the use of outcomes-based partnerships

## Data

We manage the world's most comprehensive, open access data set on innovative outcomes-based partnerships and a suite of related data tools

## Engagement

We host a Global Knowledge Hub on outcomes-based partnerships, and run a comprehensive programme of engagement & capacity building

*Our mission is to enable governments around the world to foster effective cross-sector partnerships for better social outcomes.*



“ Our partnership with the Government Outcomes Lab is a really unique one. Our job as policymakers is to make sure we're giving the best possible advice to ministers. Working with the Government Outcomes Lab helps us to make sure we're engaging in debate which is well-researched, well-evidenced, and brings objectivity, robustness and rigorous data analysis.

The Government Outcomes Lab draw on a range of different sources in a way that perhaps hasn't been done before. They are bringing in practitioners from outside academia who actually work in the field to inform their thinking. And by cross-pollinating across different sectors, you get a rich discussion.”

James Magowan  
Head of VCSE Public Sector Commissioning  
Department for Digital, Culture,  
Media and Sport (DCMS)  
UK Government

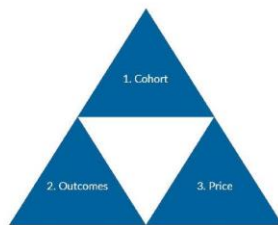
# Engaged research - Life Chances Fund evaluation



## Designing a robust framework

### Our role in evaluating the Life Chances Fund

We are the UK Government's evaluation partner for the Life Chances Fund (LCF). Through our engaged research, we are conducting multiple, longitudinal evaluations across the portfolio of 30 projects offered funding by the LCF.



- 1. Tightly defined eligible cohort**
  - Clear, objective data
  - Understanding of how far participants are from desired outcomes
  - Independent referral/identification mechanisms
- 2. Alignment between payable outcomes and policy objectives**
  - Logical link between activity, outputs and outcomes
  - Adequate period of time for tracking
  - A way to tell if the effect has 'struck'
- 3. Accurate price-setting of outcomes**
  - Robust estimate of likely level of benefit vs what would happen anyway (deadweight)
  - A way to get confidence that any outcomes are caused by the intervention (attribution)
  - Suitably long outcome tracking-period



Original Articles

### Walking the contractual tightrope: a transaction cost economics perspective on social impact bonds

Clare Fitzgerald, Eleanor Carter, Ruth Dixon & Mara Airolidi

Page 494-511 | Published online 21 June 2019

Download citation | <https://doi.org/10.1080/09540662.2019.1583885> | Check for updates

Full Access | Figures & data | References | Citations | Metrics | Reprints & Permissions | Get access

# Life Chances Fund Evaluation

What are we evaluating?  
Impact Bonds as a commissioning mechanism

*Did the Social Impact Bond make a difference to the outcomes achieved, compared to alternative commissioning approaches?*



Commissioning and contracting mechanism

**Sarah Cooke** · 1st  
Managing Director at Kirklees Better Outcomes Partnership  
6d · Edited · 🌐

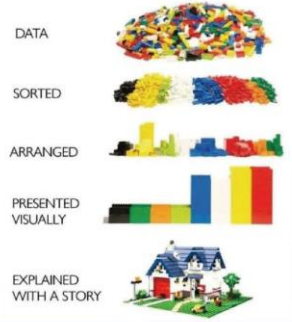
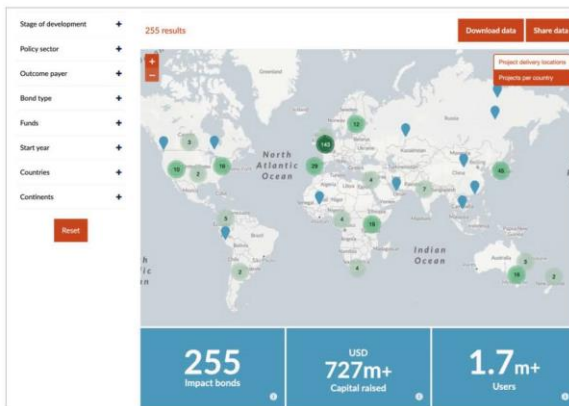
Delighted to welcome our Blavatnik School of Government, University of Oxford friends to @KBOP\_Kirklees today, to review the second stage of their evaluation with our amazing partners.

Loved the "evidence safari"... no lions, tigers or bears but lots of critical considerations exploring conflicting research findings. Considering the impact, facilitators and challenges of each theme and how individual perceptions could give practical insight to learning.

Listening to our experts illustrate implications of the move to an outcomes-contract and asset based approach on their provision at the front line, and for those using our programme truly brought the individual experiences to life. The impact of removing rigid specifications, gaining accountability and flexibility rippled through passionate case studies and the real life celebrations of participant achievements!

5

# Data with purpose



6

## Data with purpose - SyROCCo



1,951 Results

Distribution per policy sector

Health (441), Education (94), Homelessness (49), Criminal (39), Employment (210), Child (44), Environment (171), Unassigned (903)

Geographical entities

Rwanda, New York, England, India, Indonesia...

Legal entities

Professional Standards Legislation, Affordable Care Act, Patient Protection and Affordable Care Act, Perkins IV, Farm Bill...

Organisational entities

Title	Year	Link
'no rights-no reds': some implications of a turn towards ...	2014	<a href="#">↗</a>
'paying for performance' in rwanda: does it pay off?	2010	<a href="#">↗</a>
'payment by results' and smoking cessation support.	2011	<a href="#">↗</a>
'payment by results' and smoking cessation support: (alco...	2011	<a href="#">↗</a>
(how) does rlf strengthen strategic purchasing of health ...	2019	<a href="#">↗</a>
12 principles for payment by results (pbr)	2014	<a href="#">↗</a>
20142020 m. euroos sajungos foncu investiciju veiksmu pr...	2019	<a href="#">↗</a>
2018 and 2019 outcomes based contracting trends explored ...	2020	<a href="#">↗</a>
29 qol 30 (2018) 4	2017	<a href="#">↗</a>
'all this is about is money and making sure that heads ar...	2016	<a href="#">↗</a>
'it's not fair': maize, money, and moral economies in the...	2018	<a href="#">↗</a>
A big apple for educators: new york city's experiment wit...	2011	<a href="#">↗</a>
A case study of a public-private partnership in arts educ...	2014	<a href="#">↗</a>

Showing 1 to 1,951 of 1,951 entries

## Responsive & inclusive engagement

Policymakers and practitioners around the world access the best evidence and data, are equipped with the right skills, and have access to the relevant networks so that they can develop & manage successful cross-sector partnerships focused on outcomes

Awareness raising and **capacity-building** - government/ outcomes funders

Convenor of the **global community** of practitioners & policymakers interested in the use of outcomes-focused cross sector partnerships

Curation of **peer learning networks** across the scholar community and practitioners

**Deep engagement** with relevant teams in government through our partnerships (e.g. UK Government, European Investment Bank, etc.)



# Open knowledge for better practice



**Government Outcomes Lab**  
We host the global knowledge hub for those considering, designing and delivering new approaches to improve social outcomes.

[More about us](#)

Welcome to Government Outcomes Lab

Webinar series: **Engaging with Evidence**

**Upcoming events:**

**Final results of the Quality Education Index Development Impact Bond and its relevance to the education sector**

11.00 AM - 12.00 PM (GMT)

**Can Social Outcomes Contracts Contribute to Systems Change? Exploring Potential Mechanisms via Process Tracing**

11.00 AM - 12.00 PM (GMT)

**How can we release the potential of public procurement to stimulate innovation & drive growth?**

11.00 AM - 12.00 PM (GMT)

**SAVE THE DATE: Social Outcomes Conference 2023**

11.00 AM - 12.00 PM (GMT)

**The basics** | **Knowledge bank** | **Toolkit** | **Community**

**Impact bond lifecycle**

Developed in consultation with a wide range of practitioners to support projects being established under the UK Government's Life Chances Fund.

**Technical guidance**

We have a range of guidance to support you develop impact bonds, from setting and measuring outcomes to awarding the contract and pricing outcomes.

**GO Lab-CIPFA Value for Money (VfM) Toolkit**

We've partnered with Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) to develop a toolkit for public managers planning to assess VfM of outcome based contracts or programmes, or any public programme with an outcome focus.

9

# For discussion



- What is the operational model of Social Impact Bonds (SIBs), and how does it relate to GO Lab?
- When SIBs are issued, what role does GO Lab play? Is its primary function to analyze and assess the outcomes of SIBs to provide decision-making reference, or does it also provide funding?
- For civil servants interested in using the SIB model to implement/promote policies, what skills and knowledge are necessary?
- Could GO Lab provide relevant case studies or notable examples related to human resources in the public sector?

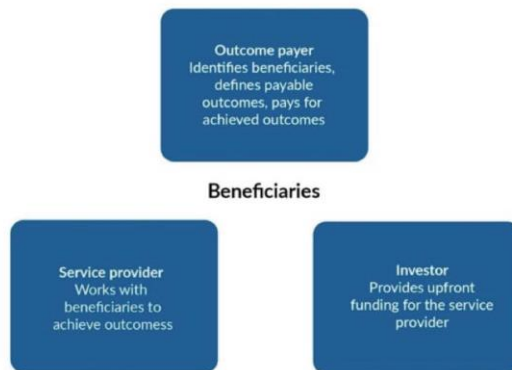
10

- How can government ensure it is only paying for results or for what works (*whilst at the same time promoting innovation*)?
- How can it leverage expertise and resources from other sectors towards the achievement of desired social outcomes? (*in particular, growing appetite for social investment; use of mission-drive or non-profit organisations in delivery of public services?*)
- How can the design and provision of public services shift from inputs to outcomes?



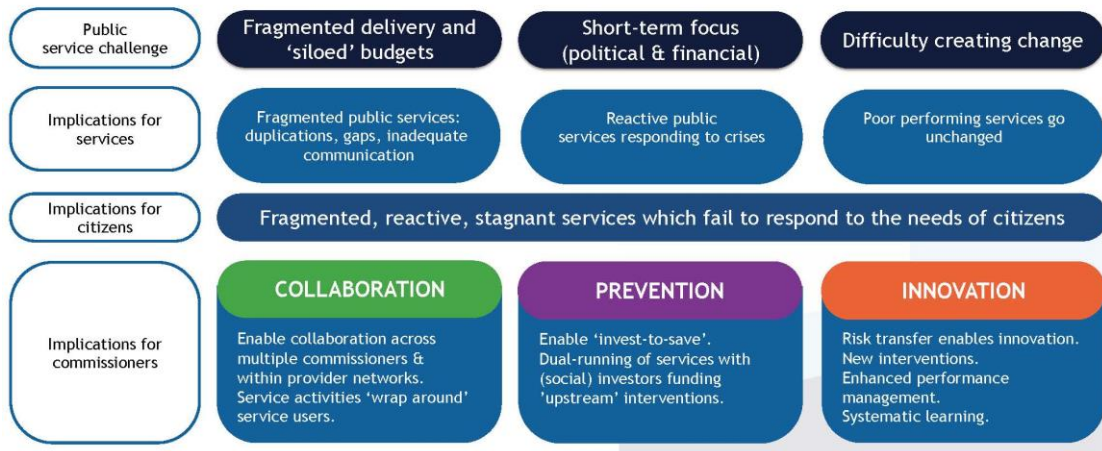
11

## Partners & responsibilities in an impact bond

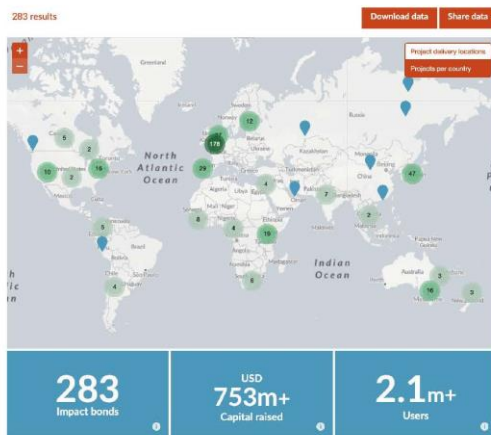


12

# Overcoming perennial challenges in public service delivery



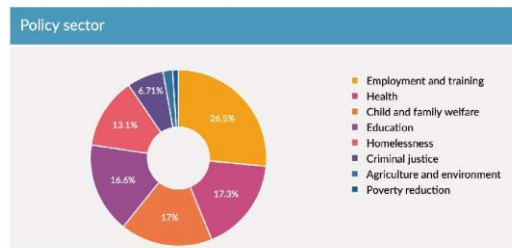
# State of play globally



Source: INDIGO Global Impact Bond Dataset, Aug 2023

You can access the full INDIGO Global Impact Bond Dataset, monthly impact bond landscape updates & lots of other resources at:

<https://golab.bsg.ox.ac.uk/indigo>



# Case study: Occupational Health Social Outcomes Contract (Sweden)

## Key facts and figures

### Target population

Employees with more than three absences over a 12-month period; workplaces with high or increasing sick absence

### Investors

Local authorities of Botkyrka and Örnsköldvik

### Providers

HR Department of local authority (internal); Aino Health and Previa (external)

### Performance Managers

Project organisation set up by the Research Institutes of Sweden (RISE) and the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)

### Technical Advisor

RISE

15

### Duration

3 years

### Maximum Outcome Payments

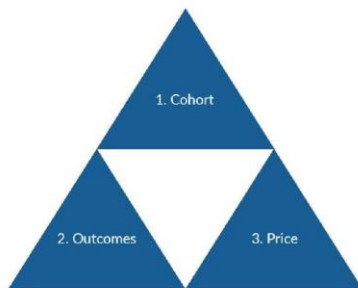
SEK 15 million

The primary outcome metric used for payments is the direct cost for reduction in net short-term sick leave days (days 1-14). A range of other outcomes are also tracked, including:

- Sustainable Employee Engagement
- Work capacity
- Long-term sick leave
- Purchasing of additional occupational health services
- Size of risk group
- "Healthy workplaces" with low short-term sick leave

## Key considerations

### Designing a robust framework



1. **Tightly defined eligible cohort**
  - Clear, objective data
  - Understanding of how far participants are from desired outcomes
  - Independent referral/identification mechanism
2. **Alignment between payable outcomes and policy objectives**
  - Logical link between activity, outputs and outcomes
  - Adequate period of time for tracking
  - A way to tell if the effect has 'struck'
3. **Accurate price-setting of outcomes**
  - Robust estimate of likely level of benefit vs what would happen anyway (deadweight)
  - A way to get confidence that any outcomes are caused by the intervention (attribution)
  - Suitably long outcome tracking-period

16





### 附件 3 參訪及座談照片



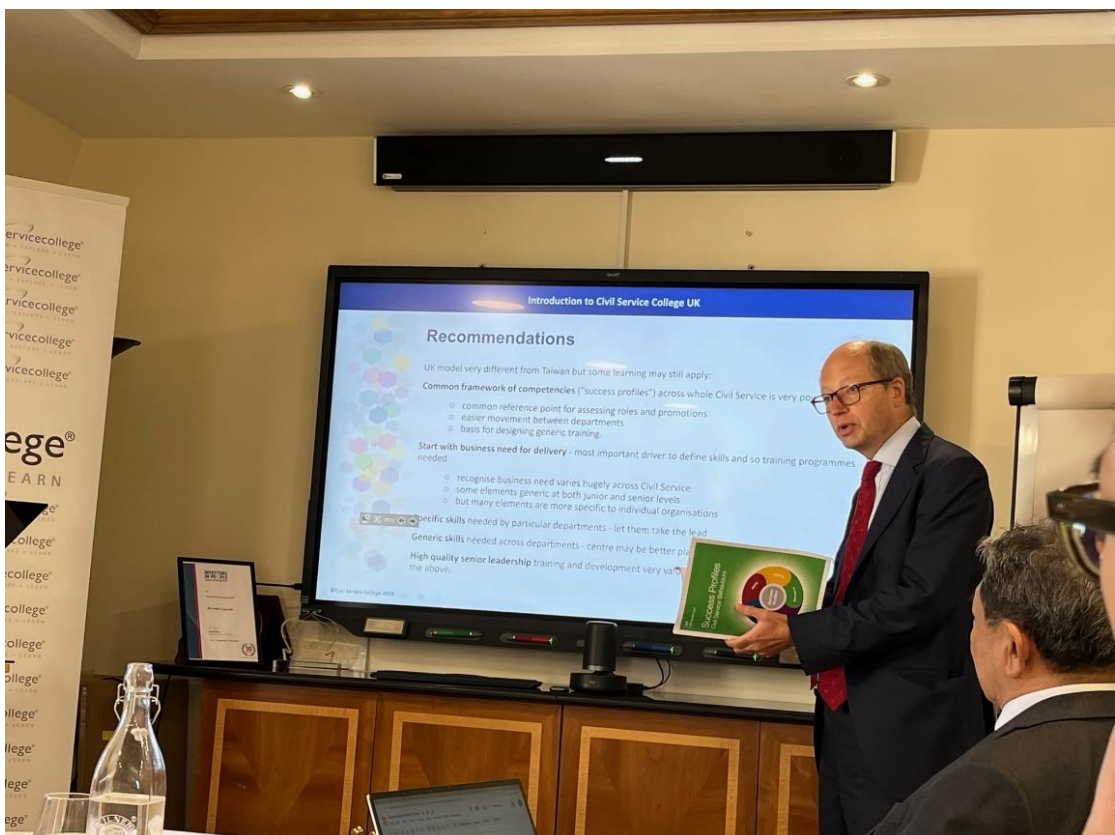
黃榮村院長在「高階文官培訓飛躍方案」112年訓練開訓典禮致詞



高階文官培訓飛躍方案112年訓練開訓典禮後合影，前排由左至右為謝武樵大使、黃榮村院長、梁辛尼勳爵、郝培芝主委、劉建忻秘書長



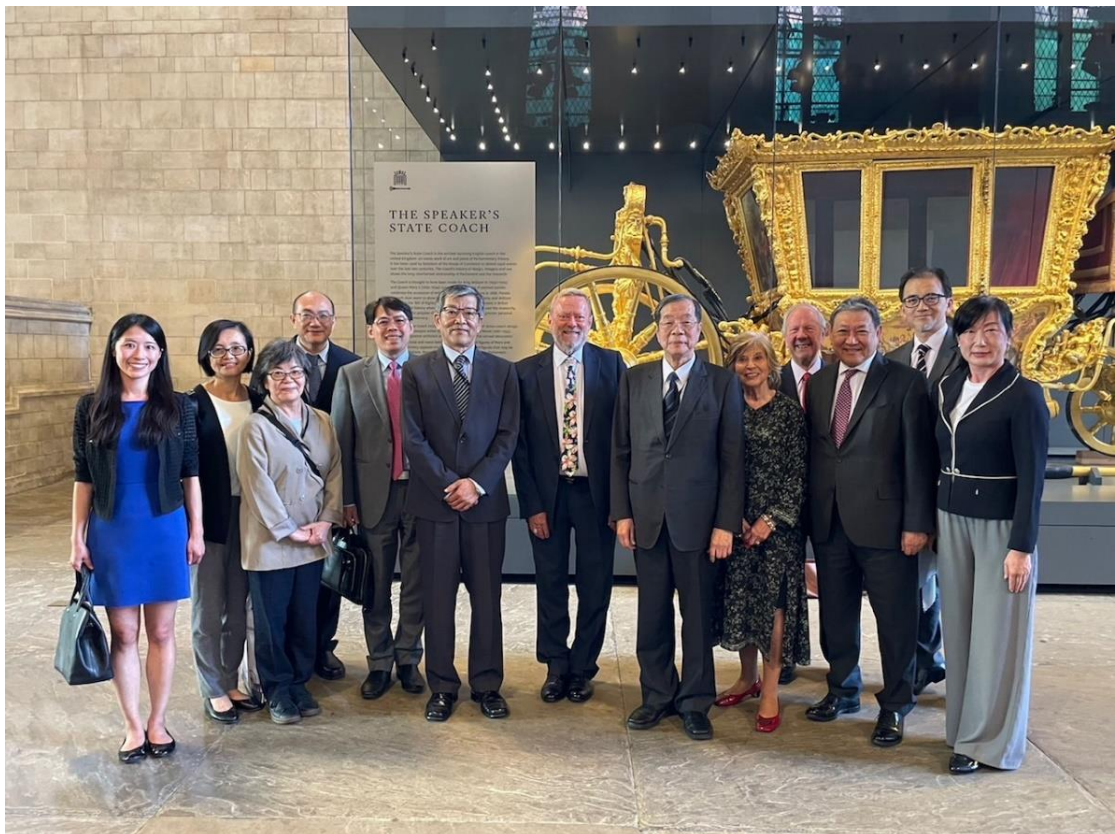
拜會英國文官學院，與梁辛尼勳爵、Sir Philip Rutnam、Christopher Ng 座談



拜會英國文官學院，由 Sir Philip Rutnam 為訪團進行英國文官制度簡報



英國文官學院座談會後合影。梁辛尼勳爵（前中）、Sir Philip Rutnam（左一）、Christopher Ng（後右二）



拜會英國上議院，與友臺議員在 Westminster Hall 合影。上議院前議長 Baroness D'Souza（右五）、工黨臺灣之友會共同主席梁辛尼勳爵（右三）、英國首相對臺貿易特使暨上議院副議長 Lord Faulkner（右四）、工黨外交事務影子發言人 Lord Collins（中）、謝武樵大使（左六）



與內閣辦公室公務員人力資源部門 (CSHR) 座談。首席人事長 Fiona Ryland (左三)、快速陞遷方案負責人 Sonia Pawson (中)



拜會政府成果實驗室 (GO Lab)，與行政總監 Andreea Anastasiu 座談



政府成果實驗室（GO-Lab）會後合影，行政總監 Andreea Anastasiu（左二）



拜會英國文化協會，黃榮村院長（右）與英語與考試總監 Mark Walker（左）、全球評估團隊主管 Jonathan Ford（中）交換意見



英國文化協會座談會後合影，Jenny Simms（左一）、Dr Jamie Dunlea（左三）、Jonathan Ford（左五）、Mark O'Sullivan（右一）、Dylan Jones（右二）、Michael Connolly（右三）



參與「高階文官培訓飛躍方案」112年訓練課程：Field Visit - King's Cross Redevelopment Project，於聖馬丁藝術大學與全體學員合影