

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第三卷第四期・中華民國一〇〇年十月 Oct. 2011 Vol.3, No.4

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力(世新大學)

邱志淳(世新大學)

彭錦鵬(國立臺灣大學)

黃城(臺灣師範大學)

顏良恭(國立政治大學)

編輯委員：史美強(東海大學)

陳金貴(國立臺北大學)

陳啟清(開南大學)

黃東益(國立政治大學)

黃榮護(世新大學)

蔡昌言(國立臺灣師範大學)

(按姓名筆劃排列)

李宗勳(中央警察大學)

張四明(國立臺北大學)

黃一峯(淡江大學)

蔡秀涓(東吳大學)

(按姓名筆劃排列)

吳瓊恩(文化大學)

陳恒鈞(國立臺北大學)

陳敦源(國立政治大學)

黃朝盟(國立臺北大學)

廖俊松(國立暨南國際大學)

蘇彩足(國立臺灣大學)

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、翁淑慧

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：彩霖股份有限公司

電話：02-23140386

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

郵政劃撥：18495321 (依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。)

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇〇年十月 第三卷第四期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
高階文官制度		
我國高階文官培訓挑戰與因應策略：前瞻研究觀點.....	陳秋政、江明修 /	1
建立全球架構高階文官培訓制度之研究.....	賴富源 /	35
我國高階主管特別管理制度之規劃策略		
一兼論英、美、荷、韓四國與我國之比較.....	郭倩茜 /	77
公務人員俸給制度之法理探討.....	馮惠平 /	105
《文官制度》季刊稿約.....		131
《文官制度》季刊投稿須知.....		133
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		135
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		137

Journal of Civil Service

Vol.3, No.4

Oct. 2011

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Senior Civil Service		
Challenges and Coping Strategies of Senior Civil Service'		
Training System in Taiwan: A Perspective of Foresight Study		
.....	Jose Chiu-C. Chen, Min-Hsiu Chiang	1
Building a Global Framework on the Training System of		
Senior Civil Service	Fue-Yuan Lai	35
The Planning Strategy of Senior Executives Administration		
System in Taiwan-- And its Contrast with United Kingdom,		
United States, Netherlands and Korea	Chien-Chien Kuo	77
A Legal Study of Civil Service Pay System	Hui-Ping Feng	105

主編的話

民主國家政府施政品質的優劣，除了主政者的思維和決心外，最主要的是公務人員是否能提供完整的資訊，扮演好協助主官的幕僚角色，並且將其有效執行，因此公務人員必須具備適當的職能，才能有效的發揮其功能。我國的公務人員來自於國家考試的分發，在通過激烈的競爭後，才能被錄取為公務人員，基本上已具有一定程度的能力和知識，在經過考試及格訓練後，方得任官從事於公務生涯。為齊一公務人員的能力，通常依職等高低，分為高階文官核心能力、中階文官核心能力及基層文官核心能力三種層次，亦即在何種層級的公務人員就需要具備該層級應有的能力，使訓練可依此方向來設計，這是最能掌握公務人員能力提升的方式，然而這種屬於公務人員不同層級的能力，應視為公務人員的通識能力或共通能力，若依一般員工核心能力的概念是指對機關有效益、為機關所特有，不易模仿的獨特能力，因此各機關應依其不同的組織特性，設計其本身的核心能力，並依此來安排各種訓練，才能使機關人員具有符合組織特性的工作職能，完成職務要求，實現組織目標。因為公務人員核心能力的概念已有共識，為避免名詞的混淆，後者可加上組織核心能力，以示區別。

如果查閱國外有關文官核心能力的資料，大部分顯示的是高階文官的核心能力，這是因為高階文官所從事的職務，大都是決策的考量和文官的領導，他們所需的能力不再是專業能力的考量，而是要求通才的能力，這與企業界的高層管理人員需要具有通盤考慮的能力是相同的。在我國有高階文官核心能力的訂定，使高階文官的培訓能夠達到預定的要求，但是由於我國高階文官沒有法規上的統一定義，使其無明確的範圍，各行政機關有其不同的規定，例如行政院人事行政局將簡任第十二職等以上人員納為高階主管範圍，考試院在其「文官制度興革規劃方案」中，為建構高階主管特別管理制度，明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第十一職等以上正副主管職務，而後考試院在「強化文官培訓功能規劃方案」明確界定高階文官訓練對象與範圍，以簡任或相當簡任十職等以上人員為對象，這三種不同的範圍認定，會影響公務人員位階的認知，牽涉其職務調整的思維，也帶動其接受訓練的考

量，因此對高階文官的定義，政府有關單位應會商討論，共同以法令確定高階文官的範圍，以便於未來有關高階文官制度的訂定和運作。

本期審查通過四篇稿件，其主要內容分別說明如下：

第一篇是我國高階文官培訓挑戰與因應策略，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰，並運用深度訪談法、德爾菲問卷設計及專家座談，完成情境規劃與劇本撰寫，分別呈現內、外部環境對當前培訓制度的挑戰，並將我國高階文官培訓機制改革思維，區分為保守思維、企業家心態、妥協心態及官僚思維等四類，據此提出積極發展及保守穩定情境，以代表未來狀況的發展劇本，呈現前瞻研究的觀點。

第二篇為建立全球架構高階文官培訓制度之研究，針對現行高階文官培訓所面臨的問題與缺失加以檢討與分析，從全球化對高階文官的挑戰、政府改造與文官制度改革接軌，加以歸納與探討，並以英、美、新、法、德、日等六國高階文官培訓經驗，作為我國借鏡參考，採用高階文官核心能力為研究架構，訪談簡任第十二職等以上主管或非主管，評估我國高階文官培訓作法與缺失，以此提出結論與建議。

第三篇為我國高階主管特別管理制度之規劃策略，係探討考試院「文官制度興革規劃方案」中的「建構高階主管特別管理制度」，並就其規劃的高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項加以檢視，參考英、美、荷、韓四國高階文官管理制度之優點與成功經驗，加以我國特殊國情為基礎，歸納分析我國高階主管特別管理制度建制之可行性。

第四篇為公務人員俸給制度之法理探討，係以公務人員俸給為研究標的，藉對待給付、生活照顧、身分品位、高薪養廉等理論，以及俸給法定原則，建構出俸給制度藍圖，再介紹我國俸給制度沿革及運作，並檢視我國公務人員俸給的法規及制度運作，找出公務人員俸給制度未能真正落實法制化的原因，參酌相關俸給法理原則，提出相關建議意見。

本期四篇稿件中，有三篇屬於我國高階文官的相關研究，可說是高階文官專輯，由於我國高階文官制度如何建立已成為當紅主題，同時這三篇文章有相似的主題，卻有不同角度的探討，不論其所持立場為何，均值得讀者細心閱讀，並加以比較，相信對未來高階文官制度的建立會有更清楚的概念。

最後要感謝本刊的編輯委員、本期的審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們

的用心和耐心，才使本期順利出刊，同時也要感謝投稿者對本刊的信任和支持，使本刊能夠有好的作品，維持高度的學術水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2011年11月23日

DocuCom PDF T
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

我國高階文官培訓挑戰與因應策略： 前瞻研究觀點*

陳秋政**、江明修***

《摘要》

文獻分析指出我國高階文官培訓需要在制度面、執行面加強對公共服務內部與外部環境的回應，前者意指回民眾的期待，後者則是全球的挑戰。為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間

投稿日期：100年8月13日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 本篇文章整理自考試院九十九年度委託研究專題--「我國高階文官培訓之前瞻研究」，內容及建議純屬投稿人意見，不代表考試院意見。論文初稿曾發表於二〇一一年 TASPAA 年會，感謝評論人與提問人的指教，更謝謝研究助理謝儲健、梁筑雅的參與及協助。

** 通訊作者，東海大學行政管理暨政策學系助理教授。

*** 國立政治大學公共行政學系教授。

的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。

就研究發現與建議而言，主要建立在德爾菲問卷的分析結果。在內部環境的挑戰部分，研究指出五項當前培訓制度的挑戰，其中二項達成「高度共識」、三項達成「中度共識」。在外部環境的挑戰部分，研究指出四項主要挑戰，其中三項達到高度共識、一項達到中度共識。此外，也相對地產生八項因應策略。本研究採用多元研究方法，最終以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，並將台灣高階文官培訓的現狀定位於「保守思維（穩定）」的狀態，同時據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的發展劇本。

[關鍵詞]：高階文官、培訓制度、前瞻研究、情境規劃

壹 緒論

政府部門的行政環境在迎接、適應、回應治理時代所啟動的機會與挑戰時，面臨眾多複雜而棘手（wicked）的公共事務議題，導致文官體制運作的基礎必須從傳統行政管理轉向新公共服務的精神。其次，就服務對象而言，也從單一轉向多元。此外，民眾對文官的權威基礎、能力的培養，也有許多質變的期待。整體看來，前述趨勢已將文官的服務環境導向「跨部門治理」的結構。面對前述治理環境的變革浪潮，文官體系如何因應？由哪個層次回應？論者曾歸納「日、德、英、法、美」五國之高級文官體系特色做為回應，其研究成果將上述五國的高階文官體制區分為

三種模式，分別為封閉多軌模式、開放多軌模式及開放競爭模式（彭錦鵬，1998），並強調各類模式皆需要長期訓練的配合。同時間，實務上對於整合教考訓用功能之文官策略探討也轉趨熱烈，主管國家高階文官政策的考試院，在政策層面也推陳出新，刻正努力推動新一波文官改革。

繼英國、美國、新加坡、韓國之後，我國政府於二〇一〇年也成立「國家文官學院」，展現重視高階文官培訓的決心與積極作為，並將學院功能特別聚焦於高階公務人員的培訓、終身學習及國際交流。此外，對照考試院在二〇〇九年六月通過之「文官制度興革規劃方案」，以及在二〇一〇年十二月院會通過之「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，發現對創新文官法制、健全培訓體制、強化公務倫理、建構制度回應力等，皆揭示明確政策與具體行動方案。九〇年代以來廣為文官培訓領域討論與應用的策略性人力資源管理（Condrey, 1998; Analoui, 2002; Kim, 2008），特別重視政府文官培訓政策與組織整體發展策略與挑戰之連結，儘管是二〇一〇年聯合國所出版，名為《重建衝突之後的公共行政》（Reconstruct Public Administration after Conflict）的「世界公部門報告」（World Public Sector Report, WPSR），也持續關注策略性人力資源管理議題與觀點。展望未來，如何讓高階文官培訓不僅對內能夠與滿足民眾期待接軌，對外能夠回應國際競爭的公共服務趨勢，讓整體高階文官培訓制度，對於決策力、領導力、管理力等培訓面向，皆建立具備前瞻思維的培訓政策，落實政府的整體服務願景，應是我國高階文官培訓的策略重點。

為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。於下依序說明各步驟之研究連結與成果。

貳、相關理論與實務研究成果分析

一、前瞻研究相關研究分析

前瞻 (foresight) 是「未來學」中應用最廣泛的概念。所謂前瞻性就是有系統的長期深入探討關於科學、技術、經濟、環境和社會的過程，並目標明確的以策略性研究和新興的技術產出最大的經濟與社會利益價值。前瞻研究的主要應用領域分別是科技前瞻及政策前瞻。研究者曾從「思維基礎、目標願景、領域特性、參與成員、強調重點」等面向比較兩者差異，發現政策前瞻主要的應用領域乃是社經課題，核心目標則是政策規劃，希望能透過多元參與形塑政策行動共識（江明修、陳秋政，2010：8）。目前，政策前瞻已經廣泛地應用於科技、教育、產業、國土規劃、能源、城鄉、貿易、兩岸、農業、環境等政策領域。

前瞻與預測不同，預測仍是以過去的經驗、模式與行為為基礎，臆測未來可能發生的情況及其發生機率。前瞻則是基於改變與創造，規劃如何邁向「想要的未來狀況」，避免「不想要的未來狀況」發生。簡言之，前瞻是設定未來存在多種可能性，且今日的選擇將影響未來的「實現」，不僅在「推測」未來，而是在有關未來的眾多可能性中進行選擇，企圖「塑造」甚至「創造」未來（前瞻社，2010：5）。

世界各國中實施前瞻性理論研究最早的國家便屬日本，而技術上的發展則是美國的蘭德公司 (RAND)。從一九七〇年代開始，日本便開始注重到前瞻科技的研究策略。隨後，德國、韓國、部分歐洲國家也陸續關注前瞻研究。其中，日本從發展開始至今，其前瞻研究法已經進入第九回合。日本研究前瞻政策中發現在目前研究過程中有幾個問題需要注意：第一，問題目標必須明確；第二，應用研究的分類應該導正；第三，原則的統整；第四，角色間協調整合；第五，創新發展的直接模式（江明修、陳秋政，2010：8、9）。研究者曾分析各國實施前瞻研究所採用的方法為何，發現多數運用「德爾菲法」或「情境分析法」。此外，分析各國執行前瞻研究的流程，發現其內容主要是訂定研究議題、選擇焦點議題、進行德爾菲法研究、建立情境與撰寫劇本、進行專家會議、具體化政策遠景等步驟（鄒箎生、孫智

麗、李宜映，2009；江明修、陳秋政，2010）。

從表 1 可以看出，臺灣在推動執行前瞻研究的現況中，各個部會單位進行前瞻研究時的目的地不盡相同，從社會經濟的發展、自動化前瞻發展、未來臺灣產業的研究到建立共識等不同階段，但其共同點便是對於臺灣未來政策的創新思考之研究策略的推動產生相當大的貢獻。而這幾個不同時期的研究方法中，我們也可以看出大致上研究策略方法的雷同，主要以本研究欲進行的方法為主，包含德爾菲法、情境分析與規劃、專家討論等步驟執行其研究。最後透過這些研究方法結果的統整歸納後，可以對於臺灣未來的政策思維進一步拓展出更創新與前瞻的分析性系統結論，以供未來政策制定者的參考依據。

表 1：臺灣各部會執行前瞻研究計畫經驗

	行政院科技顧問組	國科會	經濟部	農委會
計畫名稱 (年代)	臺灣科技前瞻機制設計建置先期研究 (二〇〇五)	1. 自動化科技之前瞻預測計畫 (二〇〇三) 2. 臺灣學術里程與科技前瞻計畫 (二〇〇七) 3. 我國長期及前瞻科技政策之研究規劃與建議(二〇〇九)	1. 二〇一五年產業發展及科技整合先期研究 2. 臺灣產業科技前瞻研究計畫 (二〇〇九)	1. 農業科技前瞻規劃 2. 農業科技前瞻體系之建立計畫 (二〇〇九)
執行單位	台灣經濟研究院 (簡稱TIER)、IEK、STPI	1. STPI 2. 中央研究院 3. STPI、臺灣大學、清華大學	工業技術研究院 產業經濟與趨勢研究中心(簡稱IEK)	1. 國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心 (簡稱STPI) 2. TIER
計畫目的	二〇二〇臺灣社經發展	1. 訂定我國自動化重點選擇及發展方向 2. 二〇二五年科技發展 3. 強化前瞻與政策之連結	1. 二〇一五年臺灣產業 2. 二〇二〇年臺灣產業	建立科技發展共識與促進 農業轉型
執行方法	協力學習 (collaborative learning)	專家腦力激盪、模型建立與資料搜集	專家訪談、情境分析	社經需求 德爾菲 國際趨勢分析 產業需求
計畫特色	產生機制流程設計	前瞻領域之選擇、機制流程設計、共識凝聚之深、廣度兼具	產生未來產業情境	整合分析工具、系統性背景資訊

資料來源：鄒箴生、孫智麗、李宜映，2009：51。

綜合前述研究成果後，研究者擬定本文執行前瞻研究的流程（詳見圖 1），其步驟主要是針對研究課題、未來政策選項向專家團體諮詢意見，促進彼此的溝通協調以形成前瞻共識。

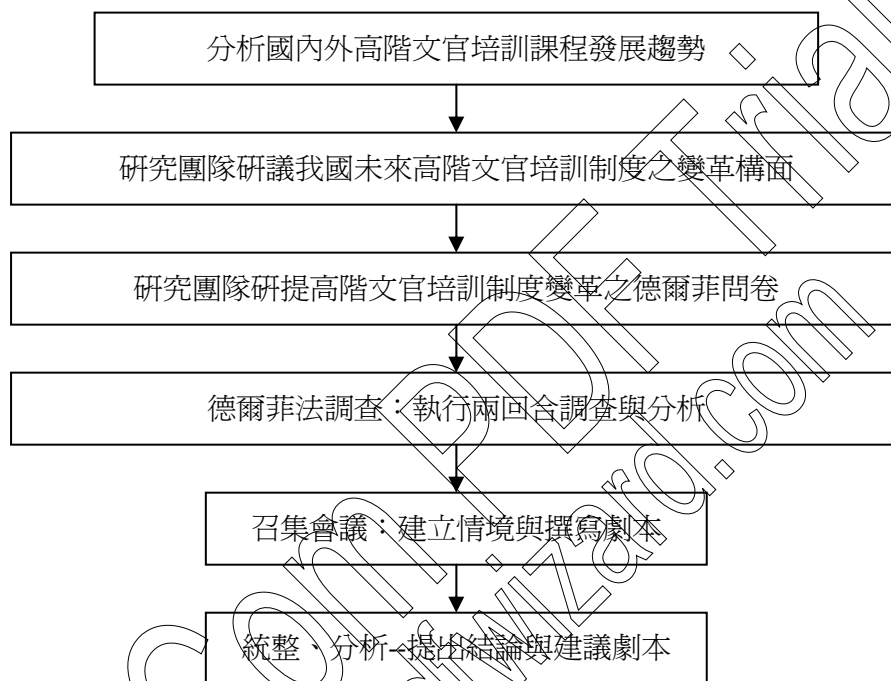


圖 1：前瞻研究的執行流程

二、高階文官培訓制度現況與趨勢分析

（一）我國高階文官培訓制度現況分析

我國現行人事制度並無高級文官的單獨制度，亦未就其所含括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第十二職等以上之職務視為高階文官，而依現行中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第十二職等之職務多分布於中央三級以上機關。參照直轄市（縣市）政府（或直轄市、縣市議會）組織自治條例，發現其秘書長、副秘書長及部分參贊性職務（例如：顧問、技監及參事）職等屬於第十職等以上簡任官等外，縣（市）議會僅有秘書長及主任各一人係列簡任職等。依公務人員任用法第六條第一項、第二項規定：「（第一項）各機關組織法規所定之職務，應

就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等。（第二項）前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。」另依〈職等標準〉規定，簡任第十二職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷以：1.獨立執行職務；2.綜理或主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；3.襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；4.辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；5.辦理其他職責程度相當業務。

然而，我國實務上參與高階文官培訓業務執行的機關至少有二，分別是考試院公務人保障暨培訓委員會（於下簡稱保訓會）所屬國家文官學院，以及行政院人事行政局所屬公務人力發展中心。所幸前述分工所衍生的實務爭議，已在「考試院強化文官培訓功能規劃方案」達成共識，未來將高階文官培訓體系所轄相關試辦訓練，依性質區分為「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」及「在職訓練」，而三類訓練的前兩項由保訓會職掌，第三項為人事行政局職掌。

在述及我國高階文官培訓制度的限制時，研究者以文獻分析法歸納出七項主要問題，分別是高階文官儲訓的來源缺乏彈性（例如：與企業交流人才的門檻、人事制度發展的個別主義）、專業侷限不夠宏觀、培育歷練明顯不足、應變能力不足、職等與職責未盡相符、公職環境的競爭與憂患意識不足、課程安排過於制式化（江明修、陳秋政，2010：21-25）。為進一步釐清我國高階文官培訓制度的優勢、劣勢、機會與威脅，研究者運用 SWOT 分析法，試圖更清楚說明我國高階文官培訓制度變革所面臨之環境與條件。據此，本文將高階文官培訓的制度環境中，對過往既存爭議事件所做出的興革措施視為優勢；就劣勢而言，則將持續存在的爭議事件視為劣勢；就機會而言，本文將其視為能為高階文官制度興革帶來啓示、制度變革契機的因素，例如文官變革的全球趨勢、兩岸或區域發展帶來的人力資本發展需求；就威脅而言，恰與機會相對，例如為滿足人力資本的發展需求，以及回應全球化的發展競爭，我國是否能夠與亞洲甚或全球競爭發展所需的人才，例如爭取高階人力培訓專家旅台等。有關我國高階文官培訓變革之細部 SWOT 分析結果，請詳見表 2。

表 2：我國高階文官培訓 SWOT 分析表

	優勢 (Strength)	劣勢 (Weakness)
內部條件	<ul style="list-style-type: none">● 行政院部會整併● 國家文官學院之成立● 五都改制新局● 公務人員退休新制● 公務人員考績法修正案	<ul style="list-style-type: none">● 訓練權責重疊、多頭馬車問題依舊● 缺乏明確的高階文官特別管理制度，導致培訓機制及退場機制不健全● 高階文官的業務協調與統合能力尚需跨部會歷練機制予以養成● 高階文官培訓評估在核心能力與課程連結程度上落實不足● 高階文官對民眾與社會需求瞭解不足
	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
外部環境	<ul style="list-style-type: none">● 全球化之潮流影響● 兩岸關係與亞太區域發展	<ul style="list-style-type: none">● 尚未建立高階文官國際人才資料庫● 高階文官培訓內容國際化程度不足● 高階文官核心能力架構有待細緻化● 高階主管特別管理制度有待建構

資料來源：江明修、陳秋政，2010：31-32。

(二) 我國高階文官培訓制度趨勢分析

國內積極投入前瞻研究的學者專家們，於二〇〇九年成立了「前瞻社」，致力以政策前瞻的角度思考臺灣政經社文各領域政策的未來規劃，同時綜整國際相關研究與實務發展趨勢及經驗後，主張「前瞻」一詞代表著認知科技、人文、社會、政經發展與外部環境的不連續性、不確定性息息相關，政策必須以追求滿足人類需求為出發，強調科技與人文並重。據此，本文在探討我國高階文官培訓的影響因素時，應當分從經濟、政治／行政／政策、科技、社會等層面著手，於下簡述相關趨勢預測專家學者的主張，作為後續思考我國高階文官培訓制度興革情境之參考。¹

1、就「經濟面向」來看

曾因準確預警次級信貸的風暴，而有末日博士 (Dr. Doom) 稱號的羅比尼 (Nouriel Roubini)，近來更在二〇一〇年出版的《風險經濟》(Crisis Economics)

¹ 「天下雜誌」網址：<http://www.cw.com.tw/cwef>。檢閱日期二〇一〇年十二月十日。

一書中，主張金融危機已經不是「例外、非常態」事件，而是愈來愈頻繁而嚴重。換言之，金融危機已從黑天鵝理論說，轉為白天鵝理論說。此外，《經濟學人》報導指出，二〇一一亞洲將面臨資產泡沫危機，原因包括：資產泡沫、歐洲崩潰、通膨上升、中國經濟政策、北韓政權轉移、泰國政治危機、中國外交政策。

2、就「政治／行政／政策面向」來看

《天下雜誌》在二〇一〇年一月十八日至十九日，舉辦第一屆「天下經濟論壇」，邀請前新加坡副總理，現任新加坡政府投資公司（GIC）副主席暨執行董事陳慶炎先生進行主題演講，內容提及西方金融體系典範對市場、私部門的信心過高，更預言未來將是亞洲黃金十年，但仍有「公部門與私部門達平衡、決策者需要更大彈性、需要永續成長模式、加速健全金融市場」等四大挑戰有待克服。隨後二〇一一年一月十日至十一日第二屆「天下經濟論壇」業已圓滿閉幕，今年以「新亞洲崛起：衝突、成長與新未來」為主題，再度透過兩天的研討試圖彙整世界潮流，而分析今年的論壇內容發現如下四點前瞻趨勢：

- (1) 臺灣在亞洲的新角色：馬英九先生在應邀進行開幕演說時，說明臺灣規劃未來能在亞洲擔任四項新角色，分別是：(a) 成為亞洲經濟整合中的重要推手：截至二〇一〇年，台灣已完成簽署的自由貿易協定有八十個之多。(b) 成為台商的世界總部、外商的區域總部。(c) 打造台灣成為全球創新中心。(d) 成為亞太高等教育中心。
- (2) 新的東亞成長模式：來自台灣、中國大陸、南韓、日本的經濟大臣和首席學者預言東亞會更整合，會進入內需帶動成長的新年代、政府的角色會走向社會福利與資源分配者的角色。此外，蕭萬長先生在會中的發言也主張亞洲發展模式的核心價值應是「包容、平衡、分享」。
- (3) 二〇一一亞洲經濟大預測：二〇一一年最大的三個變化，就是三個「新常態」到來，分別是：人口（嬰兒潮世代退去，新一代上來）、改寫歷史的新規則（歐美國家背離市場自由競爭原則，中國市場持續擴大）、新亞洲經濟模式（New Asian Way）的發展。
- (4) 數位匯流與文創產業時代：亞洲文創業將影響世界文創版圖，二〇一〇年中、韓、日、印四國電影市場的產值，已和北美持平。電話、電視、網際網路

「三網」結合，網路匯流的時代來臨。服務匯流、終端裝置匯流，導致經營者與消費者的距離拉近，台灣因擅長硬體研發與製造而持續獲得發展機會。

3、就「科技面向」來看

雲端究竟有多大？十年後又會多大？二〇一一年天下經濟論壇認為答案取決於你如何定義雲端。「雲端雲」可分為三層，最外層稱作「軟體即服務」(SaaS)，例如 Gmail 等服務，其科技潛在產值易於估量，顧問公司預估二〇一〇年這類服務的總值為 117 億美元。第二層是「平台即服務」(PaaS)，亦即存於雲端之中的作業系統。第三層是「基礎設施即服務」(IaaS)，提供「雲端運算」服務，客戶可以藉此建立適應力極強的電腦系統。如果將網路應用程式和線上平台算在內，雲端已經很大，而且未來還會更大，預估二〇二〇年總營收可達近 560 億美元。如果只看雲端的核心，那預估二〇二〇年市場約達 40 億美元。

4、就「社會面向」來看

在荷蘭，為因應地勢低窪人口稠密，以及都市空間不足、水平面上升衍生的嚴重淹水問題等，荷蘭第一間以水上建築為出發點的建築事務所 Waterstudio.NL 創辦人歐道斯 (Koen Olthuis)，陸續提出新實驗住宅 (漂浮屋)、漂浮公寓、漂浮清真寺、漂浮塔等構想。目前除了已經完工的小規模漂浮屋之外，預計在荷蘭台夫特 (Delft) 近郊，由荷蘭政府和私人營建商合作啟動「新水計劃」(New Water Project)，預計將原本的窪地引水造湖，二〇一三年在此興建 1,200 棟房屋，其中 700 棟是水上漂浮公寓。

在日本，老人與家人同住比例從八〇年代的七成降至四成。獨居老人死亡而未被察覺的人數，十年來增加 1.2 倍。二〇〇九年甚至有 3,200 名死者身分不明，無人認屍，突顯家庭關係的疏離。不婚不生和單親家庭的比例也逐年升高。目前日本有 16% 男性和 7% 女性終身未婚，預估二〇三〇年，這比例將升高至 1/3~1/4 之間。日本「終身雇用制」瓦解，跳槽頻繁，七成年輕人工作不到三年就換公司；而派遣員工五年來成長 76%，員工與公司只剩短期契約關係。鄉村人口不斷往城市集中，造就日本總人口的 27%，共 3,400 萬人口住在東京，成為全球第一大超級城市，地方只剩老人與小孩，鄉鎮沒落、商圈消失。「故鄉」的概念愈趨淡薄。這種現象在日本稱為「無緣社會」，意指沒朋友的「無社緣」、家庭關係疏離甚至崩壞的「無

血緣」、以及家鄉關係隔離斷絕的「無地緣」。

從前述各國的經驗或趨勢預測專家的主張，我們必須思考未來十年影響我國高階文官培訓政策的趨勢分析會是什麼？許多前述的歸納事件或經驗，未來在臺灣也將發生或正在發生。參考「前瞻社」在二〇一〇年九月十三日所公告的「強化前瞻體系，提升台灣競爭力--智庫與決策」論壇的會議資料，其中有一份提及影響臺灣未來十年前瞻規劃的挑戰因素，文件檔案名為「黃金十年，十大挑戰」。茲將可能影響我國高階文官培訓制度興革的「未來十年挑戰、趨勢、具體事件」彙整如後表3所示。

表3：未來十年挑戰、趨勢、具體事件彙整

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性
第一階段	第一階段共同挑戰	▶ 考試院第十一屆施政綱領，以及文官制度興革六大規劃方案的貫徹意志。	行政政治
		▶ 新興政策的執行能力需求：愛台十二項建設、四大新興智慧型產業、六大新興產業、十大重點服務業。	行政
		▶ 經貿挑戰：面對區域經濟整合、中國崛起、缺乏前瞻策略以趨利避禍。	經濟
		▶ 幸福挑戰：經濟成長無法全民共享。	社會
		▶ 安全挑戰：貧富差距急遽擴大、城市犯罪率日益增高。	社會
	二〇一〇-二〇一三	▶ 智慧臺灣 (intelligent Taiwan, 二〇一一-二〇一六) 計畫啟動：強調在 Web 2.0 時代所強調的互動式服務基礎與導向的治理思維。	資訊
	二〇一一	▶ 兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA) 屆滿週年；投資臺灣計畫啟動。	經濟
	二〇一一	▶ 行政院內閣預計改組：是否牽動主管人事行政業務部會、接任主管是否肩負反應既定政策見解的責任。	政治
	二〇一三	▶ 第十三任總統大選及第八屆立法委員選舉。	政治
	二〇一三	▶ 新世紀第三期國家建設 (二〇〇九-二〇一二) 四年計畫期滿。	行政

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性
第二階段 二〇一四 ~ 二〇一七	第二階段 共同挑戰	➢ 人口挑戰：人口老化嚴重、工作人口比率邁入負成長。	社會
		➢ 教育挑戰：爆發大學倒閉潮、教育資源全面重組。	教育
		➢ 失業挑戰：失業率增高、社福支出暴增、財政與年金籌措入不敷出。	社會 經濟
		➢ 人才挑戰：人才缺乏問題嚴重、全球人才搶奪激烈。	社會 經濟
	二〇一四	➢ 第十一屆考試院長任期於年底屆滿。	政治
	二〇一六	➢ 第十三任總統大選及第九屆立法委員選舉。	政治
第三階段 二〇一八 ~ 二〇二〇	第三階段 共同挑戰	➢ 財政挑戰：國家財政赤字惡化、排擠兒福、婦女及健保等社福支出。	財政 社會
		➢ 資源挑戰：能源、礦產、糧食、水資源缺乏、國際間搶奪激烈。	經濟 社會
		➢ 虛擬挑戰：網際虛擬世界犯罪嚴重。	社會 文化
	二〇一〇	➢ 第十五任總統大選及第十屆立法委員選舉。	政治
		➢ 第十二屆考試院長任期於年底屆滿。	政治

資料來源：修改自「前瞻社」部落格，網址 <http://foresight30.blogspot.com/>。檢閱日期二〇一〇年十一月十日。

參、前瞻研究先期準備

一、深度訪談設計與成果分析

在著手設計德爾菲問卷之前，研究團隊執行三場深度訪談，分別自政府部門中擁有豐富高階公務人力培訓經驗的人士提出邀請，而為求平衡對考試院、行政院兩院在高階文官培訓實務的瞭解，邀請時分別針對考試院所屬某部會資深副首長級人員，以及行政院所屬某部會副司處長層級人員，邀請其以個人角度提供意見；另外，自企業部門中具備公務培訓參與經驗、同時擁有資深而跨產業等經驗的企業人力培訓專家提出邀請。於下表 4 述邀請對象及其編碼，以及受邀理由。

表 4：深度訪談對象、編碼與代表性

邀訪類別	編碼	邀請理由	談訪時間
行政院所屬機關任職受訪者	副 1	受邀者長期於行政院所屬公務人力培訓機關任職，熟稔相關培訓實務與政策，同時具備公務人力培訓相關博士學位	二〇一〇年十月二日上午九時至十一時
企業界受訪者	企 1	受邀者曾任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位	二〇一〇年十月二日下午二時至五時
考試院所屬機關任職受訪者	考 1	受邀者長期於公務人培訓機關任職達二十餘年，曾任考試院及行政院所屬二級機關單位主管，熟悉兩院所屬培訓權責機關的合作實務與相關爭議事宜	二〇一〇年十月二日下午五時至六時

訪談重點在於徵詢受訪者對於我國高階文官培訓所面臨的問題、因應策略，以及高階文官培訓機制改善的前瞻見解。於下僅就訪談內容的分析結果提出說明。

（一）前瞻時間的考量

以規劃的角度來看，原訂的三十年規劃期稍嫌太長。以企業的觀點來看，策略規劃大概都是三至五年。因此，第一個應先考量公務人員平均退休的年齡是多少？因為做前瞻規劃是要重整個結構，若是沒有辦法符合整個體制，也就沒有所謂的策略可行。此外，一般公務員要想成為高階文官至少需要十年之久，因此前瞻研究時程訂為十年較為合適。

（二）內部問題

1. 缺乏公共對話機制來了解民眾的需求：一個具有公共性的社會與國家，政府與人民之間應該要有一個公共對話機制，藉此可自然型塑出社會的共同願景。
2. 向人民或媒體宣導政策的能力不足：目前我國高階文官在面對媒體或人民的宣導或行銷政策的溝通能力不足，無法有效地傳達政令消息。
3. 高階文官欠缺應變能力：面對問題時，高階文官仍是缺乏應變能力，整個高階文官的開放性不足。
4. 體認資訊化之重要性：資訊化對於社會變遷與生活型態帶來重大的影響，然而

政府部門相對於企業來說對於資訊化的認知較少。因而在高階文官之訓練當中，更應該注重資訊化所帶來的變遷。

5. 培訓流於形式化：政府的在做培訓前，應先找出需求為何？否則訓練的目的僅為一個形式而已，尤其在面對高階文官之培訓不能再使用傳統的教學方法，因此要擺脫傳統方法，要讓其有互動參與的過程，才會使其有所獲得，否則僅是在消化預算。
6. 忠誠度不足：高階文官缺乏忠誠度與歸屬感，企業經營者的態度首先強調忠誠度與歸屬感，進而才能培養好的工作態度。但是態度會受到整個工作的環境與機制的影響，因此在整個高階文官的機制中應去培養其忠誠度與歸屬感，找回其工作熱誠。

（三）外部問題

1. 缺乏對社會面與文化面的提升：高階文官不只是追求全球化所提的競爭力外，更是要提高公共服務的品質與本身個人的素養，除了器物層面外，提升心靈層面也是政府施政作為之一。
2. 競爭威脅感不足：現今是一個競爭導向的社會，政府當然也是一個富競爭導向的機關，是以高階文官要能體認其處在一個競爭的社會，知道其外在的威脅為何，然後不斷地去增進自己的能力等。

（四）策略

1. 高階文官應扮演公共願景與實務的整合者：身為高階文官必須要培養宏觀的視野與了解公共事務之策略，能將理念與實務做一個整合。
2. 師資來源不應侷限於學界、公部門或私部門：由於高階文官必須要培養整合性之視野，因此培訓高階文官之師資來源不能侷限於公部門、私部門或者是學界，其師資來源有可能來自於非營利組織或社區組織。
3. 訓練課程的內容應以公共性為核心：訓練的課程應強調公共性概念，培養高階文官以前述價值整合政策的能力與企圖心。
4. 避免單一系統的養成教育：應重視跨部門輪調或國際組織的歷練學習，使其在解決問題或是審視問題的過程中，不會侷限於部門本位的想法。

（五）制度建立

1. 追求公共服務切身感：在提供公共服務的過程中，希望高階文官能深刻地去感受、關懷社會，藉此讓高階文官體會身在公門好修行的意涵，激發其持續提供更好的公共服務與具體服務創意。
2. 設計符合國情特殊性的課程：在培訓的運作機制上，必須以職能與核心能力來設計符合國情需要的培訓課程。
3. 建立學習地圖：世界各國目前在高階文官的培訓上多有一個特色，就是從學習者的角度去推動學習地圖，如何有效運用國家的資源，使高階文官得以從中獲得成就感。

二、德爾菲問卷設計與成果分析

（一）前測問卷設計與結果分析

為求德爾菲問卷正式施測結果能有較高共識，並蒐集相關建議與填答結果作為修改問卷初稿之參考。研究者依方便取樣的原則於二〇一〇年十一月二十二日邀請三十八位人事單位主管（官等分散於薦任第七至第九職等之間）試填問卷，回收的有效問卷為三十六份，回收率為 94.7%。前測問卷主要有四個部份，依序為「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能遭遇的問題之適切程度」、「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能採用的問題解決策略之適切程度」、「以十年前瞻規劃為前提，高階文官培訓的制度建立應該考慮的面向之適切程度」以及「四大面向所轄次面向及其衡量項目的適切程度」。

接著運用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。²平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。在前測問卷七十二個問

² 有關德爾菲法分析結果檢定標準之嚴苛，可取決於議題之複雜性、敏感程度、受訪者對議題的瞭解程度、研究者的主觀等眾多因素；因此，本文僅依文獻分析結果，比照多數文獻運用相同研究方法時慣用之標準，相關文獻請見 Hartman (1981)、Linstone & Turoff (1979)、Mishler (1986)、Shieh (1990)。

項中，有三十四個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），三十七個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有 1 個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本文依據文獻分析結果所建立的培訓制度變革架構仍存有部分爭議，必須在第一輪正式問卷進行前予以修正。

（二）正式問卷設計與結果分析

第一回合問卷採用修正式德爾菲法，以文獻分析建構出各面向評量構面與各評量指標。問卷於二〇一〇年十一月二十六日以郵寄問卷方式發送，二〇一〇年十一月三十日完成第一回合問卷回收。第一回合問卷共計發放十八份³，回收十四份，回收率為 78%。問卷回收後著手編碼時，為克服第二回合問卷回收狀況無法確定，避免編碼受訪者編碼逐次更動的疑慮，便依受訪者身份別將政府部門受訪者以“A”表示服務於考試院或其所屬機關、“B”表示服務於行政院人事行政局或其所屬機關；“C”則代表學者。第一回合的成功受訪者，在本項研究中的後續編碼則不再改變。第二回合問卷於二〇一〇年十二月十日以電子郵件方式寄出，十二月十五日起陸續回收專家問卷，於二〇〇九年十二月二十日完成第二回合問卷回收，共寄出十四份問卷，回收十一份，回收率達 79%。各類受訪者回覆情形如下表 5：

表 5：第一、第二回合德爾菲問卷回收情形

回合數	身分別	編碼方式	回覆人數 / 發送人數
第一回合	政府部門	A01-A03 B01-B08	9/11
	學者	C01-C07	5/7
	整體回收比例		14/18 (78%)
第二回合	政府部門	A02-A03 B01-B04 B06-B08	6/9
	學者	C01-C03 C05-C06	5/5
	整體回收比例		11/14 (79%)

³ 正式施測時，研究團隊在第一回合發出十八份填答邀請，受邀對象廣及行政院人事行政局相關業務主管、考試院考試委員、保訓會委員及單位主管、國內各校具有人事行政研究專長的教授們。

研究者採用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。第一輪問卷七十一個問項中，有三十八個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），二十二個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有十一個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本研究依據文獻所建立之指標基本上有部分問題尚有爭議，在第二回合問卷必須進行修正。

檢視第二回合問卷，發現除了第一部份關於高階文官培訓面臨的內外部問題有些許的意見紛歧外，其餘部份大多數指標均呈現標準差下降，平均數上升之特徵。在七十四個問項中，有二十三個達到高度共識（標準差小於 0.6），較第一回合問卷的三十八個較少，低度共識共有十五個，比第一回合十一個低度共識數高出些許，此外有三十六個中度共識，其中有二十二個問項的標準差介於 0.61~0.70，顯示受訪者之間的意見較第一回合問卷已趨於一致。此外，由於發現在第一部份內外部問題的數據結果上，受訪者間的意見差異較大，因此後續舉辦情境規劃會議時將予以深入討論，以尋求專家學者的前瞻規劃共識。

三、情境規劃與劇本撰寫概述

情境規劃策略主要是欲維持民眾對於公部門的公共信心，劇本撰寫是決策者對於心中欲試驗政策預想可能的發展情境與影響因素，好讓他們在面臨真實情境時，得以運用規劃劇本及時回應特定情境的挑戰。簡言之，何謂情境規劃？情境規劃是以多元視角對於潛在的可能未來，尋找足以決定未來發展途徑與結果的影響要素。以澳洲政府為例，其針對未來三項議題分別提出情境規劃與劇本，同時描述個性情境的特徵與衍生的政策議題（詳見表 6）。

表 6：澳洲政府運用情境規劃與分析策略之經驗

情境規劃策略	特徵	政策議題
控制危機情況 (Riding the Wave)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球經濟成長。 2. 信心喪失。 3. 競爭力下降導致經濟衰退與社會危機。 4. 政府無效率。 5. 二〇二一年，有某種層級的政府出現--小而有力的中央政府加上強大的地方政府。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度上的信任。 2. 避免短期主義。 3. 政府資源的壓力。 4. 澳洲政治體系新挑戰的適當性。
緊張情勢的亞太海域 (Stormy Seas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最初高度成長後，支撐亞太穩定度及安全性的下降。 2. 太平洋島的不穩定性，中國轉求俄羅斯的資源。 3. 臺灣、北韓局勢爆發。 4. 澳洲變成國家主義的，並且凝聚的。 5. 高度安全議題，低度經濟成長。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 難民的聚集。 2. 必需品的需求逐漸上升。 3. 維持宗教的關係。 4. 國家認同，發展外貿。 5. 促使美國及澳洲在軍事及經濟上的合作。
改變群體 (Changing the Crew)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球消費趨勢，國際合作。 2. 澳洲著重於年代之間與社會影響改變。 3. 連結世界其他經濟與文化上的部份。 4. 雪梨變成支配性地位但卻是分離的城市。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 改變的多寡。 2. 鴻溝的加深。 3. 政府資源的競爭。 4. 雪梨的支配性。

資料來源：Saliba & Withers, 2010: 4.

情境規劃過程必須先建立研究框架，據以瞭解與分析新興議題的複雜性、探索未確定區域及非預期的事物、評估議題間或變動因素間相互依賴或一致性、評估在特定條件（或影響）下預測事項的發展與因應。一般來說，情境規劃常用於批判性議題、了解環境變動（資訊掌握、人員條件、概念化能力）、超越短暫與空間性的界線、組織發展議題。而情境規劃被運用於前述議題或目的之原因，主要因為其具

備四項方法上的優勢，分述如下：

1. 影響心理模式：主要希望可以影響到決策者與利害關係人的思維，例如公部門高階管理者與主要觀點者。情境分析提供一種意義去增強心智模式的彈性，以致於人們是在一個較佳的位置上去感受眼前的問題並且準備好被評審。
2. 新思維和創新：當我們發現劇本分析可以描述未來世界發展的時候，我們開始會以不同想像建構未來的影像。透過想像比較與定義的過程，我們開始連結不同想法來發展新的組織思維與創新方法。
3. 將未來趨勢在現在展現：決策者逐日的壓力需求促使他們將焦點放在今日或昨日。在情境分析情況下，未來是被用於思維和創新組織結構的因素。
4. 關於未來事項的線索：劇本分析是強調直覺及前後一致性的研究方法，隨著環境的變動，確定、增強並呈現組織在不同時間的面貌。

發展情境規劃是經營組織環境與願景的必要過程。然而，在這個過程所運用的方法與傳統有所不同，明顯不同在於情境規劃資料是用於創造未來或影響心智模式。此外，情境規劃可用於發展政策模式與框架。它提供了一個另類結構讓人們可以探索科技創新、轉換社會價值，以及其他改變與衝擊。

肆、情境規劃座談設計與執行

有效的情境規劃與分析需要有以下幾個步驟：1. 定義的領域範圍；2. 界定主要利害關係人；3. 界定基本的研究走向；4. 界定主要不確定性；5. 建構初始的情境分析；6. 確認一慣性與真實性；7. 發展學習情境分析；8. 確認研究需要；9. 發展量化模式；10. 與決策情境分析連結。相對於前述十項複雜步驟，源自史丹佛研究中心⁴

⁴ 史丹佛研究中心自一九七〇年便脫離史丹佛大學，依據 501(C)(3)向美國政府申請註冊為獨立的非營利組織，稱為 SRI International（網址：<http://www.sri.com/about/>。檢閱日期二〇一〇年十月三十日）。其餘推展情境規劃作為前瞻研究工具的組織，尚有「全球企管網絡」（Global Business Network, GBN），其主張情境思考過程（Scenario Thinking Process）可區分為五個步驟，分別是：(1) 導向（orient）：確認焦點議題，強調焦點；(2) 探索（explore）：確認不確定性及確定性，重視動態；(3) 綜合（synthesize）：建立情境架構與情境故事，強調重複察覺；(4) 行動（act）：說明啓示與選項，重視洞察力；(5) 監測（monitor）：建立預警指標與警告系統，重視前瞻。「全球企管網絡」（Global

(Stanford Research Institute, SRI) 的情境規劃步驟則較為精簡，從「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力量與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述驅動力--將前述驅動力予以分群--為軸線與端點命名」，在前述步驟之後則必須為情境命名，說明情境內容並提供完整描述。

研究者基於時間與經費的限制，雖採用過去史丹佛研究中心所提出的情境規劃步驟，但基於研究屬性乃是政府機關委託研究案，所以在步驟 1 (確認情境規劃議題) 便得依循委託目的與範圍來執行，而無須再行討論與確認；此外就步驟 2 (確認關鍵決定因素)、步驟 3 (腦力激盪影響力量與驅動力) 來看，也因為先期文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查等研究成果，而大幅減少情境規劃座談的困難。研究者在完成專家學者聯繫後，於二〇一〇年十二月二十六日下午二時至六時，假政治大學公共行政學系會議室，共邀請三位「企業、政府及學術部門培訓專家」⁵舉辦前述座談。

在「情境規劃與劇本撰寫座談」進行之初，研究者首先針對文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查結果進行簡報，而該份簡報資料事先也以電子郵件寄發給參與者閱覽，期能提高現場討論的效率。由於兩回合德爾菲問卷的施測結果，在未來環境發展趨勢的部分並未達成共識，所以座談議程先聚焦於未來環境的討論。於下依序按「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力--將前述影響力與驅動力予以分群--為軸線與端點命名」等六項步驟，說明情境規劃座談的執行成果：

一、確認情境規劃議題 (步驟 1)

情境規劃議題的範疇與焦點等於委託計畫的研究目的與問題，研究者以「未來

Business Network, GBN) 網址：http://www.gbn.com/about/scenario_planning.php。檢閱日期二〇一〇年十一月三十日。

⁵ 三位專家身份編碼及受邀代表性依序說明如下：「企專」，歷任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位；「公專」，歷任公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所高階職務；「學專」，開授人事行政、人力資源管理等培訓相關課程、行政院人事行政局人事行政發展委員會委員、考試院銓敘部人事制度研究改進委員會委員、考試院銓敘部訴願審議委員會委員。

十年，我國高階文官培訓制度的走向」作為座談的情境規劃議題。

二、確認關鍵決定因素（步驟 2）

延續前述情境規劃議題，必須藉由座談會確認主要的決定因素為何。特別是分析兩次德爾菲問卷的調查結果，發現德爾菲問卷受訪者對於影響高階文官培訓制度發展的未來內外環境決定因素為何，並無法達成共識。以第二回合德爾菲問卷的結果來看，受訪者對於「高階文官培訓之內部問題、外部問題」意見基本上未達共識，儘管是排除極端值意見後展現的平均數或與標準差也是差強人意。

但兩者所代表的內涵，在情境規劃座談的討論過程，卻獲得與會者的認同，建議以「高階文官培訓問題診斷」來表達未來十年前瞻的挑戰，進而將前述問題診斷區分為以滿足民眾期待與需求為目的之內部環境，以及回應全球競爭及挑戰的外部環境。此外，就如何克服前述內外環境所衍生的問題，與會者認為以「高階文官培訓策略提出」作為統轄的概念較為適當，也相對能呼應前瞻研究的主要功能。

三、腦力激盪影響力與驅動力（步驟 3）

在確認以「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略提出」作為「未來十年，我國高階文官培訓制度走向」的關鍵決定因素後，與會專家開始依據表 3 所彙整的臺灣未來十年前瞻發展影響因素，以及第二回合德爾菲問卷所列的問題與策略進行討論，以腦力激盪方式尋求對影響我國高階文官培訓的驅動力（或影響力）之共識。最後，總計在二十九點重要驅動力（或影響力）上達成共識（詳見表 7），前述驅動力同時包括正向與負向的描述。

表 7：我國高階文官培訓之情境規劃與影響驅動力

分群	驅動力	積極發展			保守穩定		
		強	中	弱	強	中	弱
政治	改革時機	√					√
	民意支持	√					√
	政治影響力	√					√
	高層改革意志	√					√
	民意機關壓力	√			√		
行政	部門協力 ⁶	√					√
	府際協力	√			√		
	行政創新	√					√
	培訓經費分配	√					√
文化	既有權益			√	√		
	本位主義			√	√		
	保守心態			√	√		
	機關特質	√			√		
	制度信任	√			√		
社會	公務員認同	√			√		
	政策工具選擇	√			√		
	服務品質意識	√					√
	女性公務人員比例	√				√	
外部環境因素	全球思維	√					√
	國家競爭力	√				√	
	公民社會發展	√					√
	人力資源發展趨勢	√				√	
	國際高階文官培訓趨勢	√					√
配套措施	電子治理	√				√	
	訓用合一	√			√		
	職能地圖	√					√
	跨部門輪調	√					√
	帶狀性訓練	√					√
	高階文官考試管道改變	√					√

⁶ 所謂「部門協力」意指伴隨政府業務委外經營的普遍化，公務人員必須學習部分新生業務，學習如何與來自第二部門、第三部門的組織共事、甚或競爭。這樣便容易形塑制度興革的環境壓力。

四、依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力（步驟 4）

接續前述二十九點重要驅動力（或影響力）產生過程的分析，我們關注與會者如何確認相關因素的價值，發現其的判斷標準乃是各因素之於「想要的未來狀況」及「不想要的未來狀況」的「重要性」。換言之，如果高階文官培訓制度的興革要想持續發展（想要的未來狀況），那麼該項因素的重要性是「強、中或弱」。

五、將前述影響力與驅動力予以分群（步驟 5）

面對二十九點重要驅動力（或影響力），與會者選擇以「高階文官培訓問題診斷」所表述的內部環境因素、外部環境因素作為基礎，「從該項因素的存在對高階文官培訓的興革產生何種情勢壓力」進行分群，分群的命名原則仍參考表 3 所列的影響因素屬性，以及德爾菲問卷對內部環境與外部環境因素的定義，於下僅分點說明之，詳細的分群結果請見表 8。

（一）分由「政治、行政、文化、社會」等內部環境因素說明對高階文官培訓制度興革產生的情勢壓力：本文假定內部環境因素的存在係基於回應「人民期待」，思考高階文官培訓制度的興革環境，可能存在哪些政治、行政、文化、社會的情勢，影響制度興革的發展方向。於下分別從不同層面舉例說明之：

1. 政治層面：當制度興革環境出現文官體系的改革時機，便迫使制度必須針對現況爭議做出回應；同時可能出現改革推動者結合民意支持、貫徹其改革意志，推動高階文官培訓制度興革以滿足人民期待。但公務人員本身也是利益團體，可能透過代議政治由民意機關向制度興革當局施壓，讓制度興革方向符合其利益與偏好。
2. 行政層面：當政府部門在執行業務的過程與第二及第三部門所屬組織互動日益頻繁之際，面對這股環境情勢進而做出回應，便容易造就制度變革；相對地，若是忽視其情勢壓力則變革不僅無法產生，更可能造成制度的僵化與退步。但若以政府機關本身頻繁的「府際協力」來看，卻可能同時造就發展與保守的變革情勢。因為這取決於對這股情勢的回應態度，一是組

織間合作的概念，二則是組織保守的界線防守功能發揮了作用。

3. 文化層面：負面的文化因素經常令組織或制度在面臨變革契機時，趨向保守、防衛而不利對環境做出回應。但組織信任雖然屬於正面文化，卻在面對變革情勢與契機時，卻可能衍生追隨與抗拒的兩樣情。前者是信任變革將引領組織邁向更好的發展境界，後者則對既有的制度抱持高度的信任而對變革趨於保守。另外，不同政府機關本身的特質也有影響，例如經濟部因機關業務特性密集與企業界有深度及時的互動關係，對變革情勢的接受程度較為積極而正面，教育部對變革情勢的反應可能恰好相反。
4. 社會層面：在社會的概念之下經常討論社會次級系統的概念與影響力，在推動高階文官培訓制度變革的環境中，除了回應民眾期待的壓力之外，公務員所形成的次級系統對於接受或抗拒變革也有著不容小覷的影響力。此外一般認為女性對正向變革的接受度較高且積極，但是不是會因為公務體系中高階文官女性比例的增加而沒有保守穩定、抗拒變革的可能，則仍有待更為細緻的討論與檢證。

(二) 沿用「外部環境因素」統稱對「全球挑戰」等因素的回應力：例如在區域化、全球化的國家競爭力驅動之下，高階文官培訓制度的興革必須對其「有所回應」，才得以讓未來的培訓規劃足以培養高階文官接軌國際的能力。

(三) 配套措施：與會專家另外論及資訊科技所帶來的「電子治理」趨勢，長期以來高階文官培訓變革主張的認用合一構想，以及人力資源發展領域所強調的職能地圖與帶狀訓練，還有人事行政實務所強調的輪調制度與放寬用人管道等主張。本文則沿用德爾菲問卷的架構，將其歸納為影響高階文官培訓制度變革的配套措施。

六、為軸線與端點命名（步驟6）

為了更簡要地說明我國高階文官培訓未來十年的前瞻發展與可能情境，與會專家認為「問題與策略」乃是成對的概念，對特定問題有無回應、有無預警、有無引導、有無重視，相對地會反映在策略形成的有無。所以決定以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」；就端點的命名而言則以「有或無」為之（詳見圖2）。

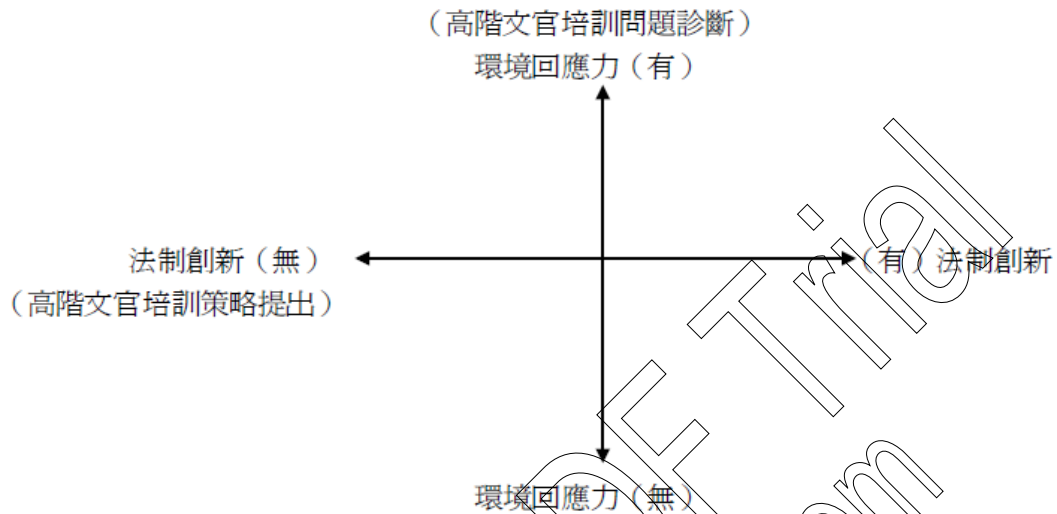


圖 2：軸線與端點命名示意圖

伍、研究發現與建議

一、研究發現

研究者依據多元研究方法的執行成果，以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，而我國高階文官培訓的現狀則定位於「保守思維（穩定）」的第一象限，並據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的情形（詳見圖 3）。⁷

⁷ 兩項發展方向之歸納，係以「雙向發展光譜」概念陳述「不進則退之疑慮」，藉此將複雜發展議題予以精簡陳述。

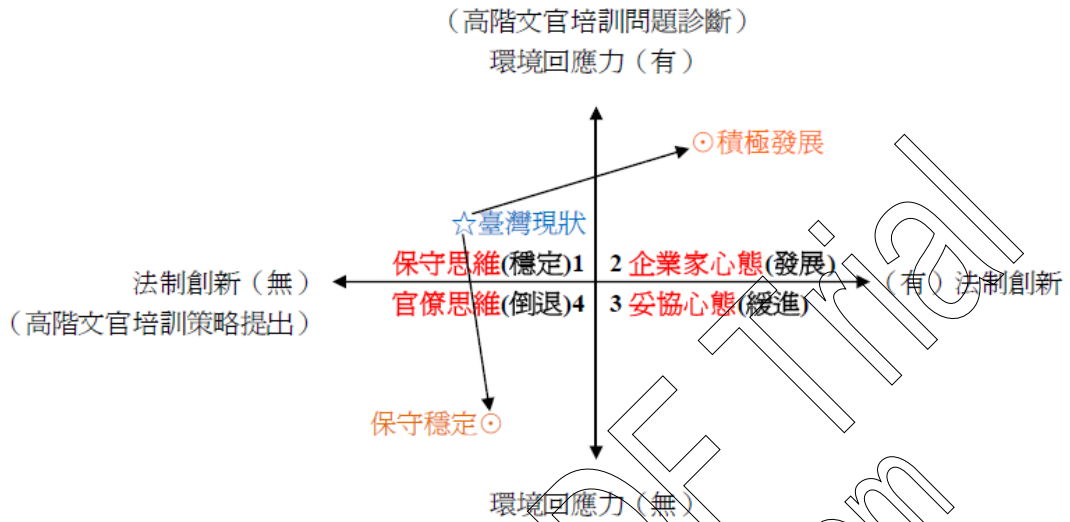


圖 3：我國高階文官培訓發展之前瞻規劃共識

分析本文的研究過程，發現在確認何謂高階文官培訓制度變革的挑戰或影響因素時，德爾菲問卷受訪者的意見呈現分歧的現象，雖然在排除極端值意見後，共識程度相對地提高，但部分問項的答覆結果仍呈現低度共識。為進一步確認影響因素，以利提出臺灣未來十年高階文官培訓制度變革的發展情境，於下以「情境規劃與劇本撰寫座談」中，與會專具有共識的二十九項制度變革驅動力，配合表 3 所列臺灣未來挑戰、趨勢與具體事件，就前述兩項情境--「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型），說明兩種情境發展與驅動力之間的關係（詳見表 8）。

表 8：兩種情境發展與驅動力關係的描述

分群	驅動力	情境	
		積極發展	保守穩定
政治	改革時機	二〇一一年行政院內閣改組幅度不大；考試院與行政院關係和睦；在二〇一一年總統、立法委員選舉活動展開之前；考試院院長持續展現政治影響力及改革意志；結合政府黃金十年所列重點政策，培養高階文官接班梯隊；獲得多數立法委員的支持。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	民意支持		
	政治影響力		
	高層改革意志		
	民意機關壓力		
行政	部門協力	重視部門協力、行政創新；培訓經費編列充足；中央政府強勢主導。→ 積極發展 礙於選務時程的安排，預計二〇一四至二〇一六之間，制度將趨向「 保守穩定 」。	
	府際協力		
	行政創新		
	培訓經費分配		
文化	既有權益	對制度變革的信任不足；既得利益的抵制；機關本位主義。→「 積極發展 」。 反之，則趨向「 保守穩定 」。	
	本位主義		
	保守心態		
	機關特質		
	制度信任		
社會	公務員認同	女性主管比例提高，形塑嶄新社會認同；民間社會蓬勃發展，要求服務品質改善；體認社會風氣的變化；選用適當政策執行工具以匯集民意。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	政策工具選擇		
	服務品質意識		
	女性公務人員比例		
外部環境因素	全球思維	政府持續積極拓展國際空間；重視各類國際競爭力的評比結果；臺灣公民社會持續發展；人力資源發展領域持續推廣終身學習概念，強調人力資本；高階文官培訓制度蔚為風潮；日趨嚴重的人口老化、少子化問題。→ 積極發展 若缺乏前述情勢的發展壓力，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	國家競爭力		
	公民社會發展		
	人力資源發展趨勢		
	國際高階文官培訓趨勢		
配套措施	電子治理	雲端科技引發電子治理學習風潮；推動教考訓用合一政策；培訓要求結合高階文官職能地圖；建立跨部門輪調制度；高階文官進用管道多元化。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	訓用合一		
	職能地圖		
	跨部門輪調		
	帶狀性訓練		
	高階文官進用管道改變		

二、前瞻研究之執行建議

研究者採用多元研究方法，致力於發掘我國高階文官培訓制度的現況問題、未來十年的發展挑戰、相映可行的具體策略，同時以「確立培訓目標、設計培訓課程、執行培訓計畫、加強培訓計畫配套」等面向，試圖建立具有專家共識的高階文官培訓制度興革建議。

惟礙於研究期程及研究經費的限制，無法擴大研究參與範疇，讓各方不同意見的溝通能藉由本案研究設計畢其功於一役。由於高階文官的培訓制度興革涉及院部會局等各級業務相關機關，但研究過程僅能以文獻檢閱與分析，增加對相關興革意見與現況挑戰的掌握；在執行深度訪談過程，也僅能以研究主觀分別就考試院所屬機關任職受訪者、行政院所屬機關任職受訪者各自邀請一名，安排深度訪談；在執行德爾菲問卷調查時，同樣在邀請填答過程有著遺珠之憾，也因適逢部分受訪者因公忙而無法及時回覆問卷；至於在執行情境規劃座談時，在邀請人數上同樣遭遇深度訪談階段的困難。爰建議後續前瞻研究執行規模應予擴大，研究內容則可廣及下述四點，分別是：1.擴大並從嚴執行未來十年，我國高階文官培訓制度發展之社會經濟環境分析；2.擴大邀請院部會局培訓相關機關首長、機關單位主管、非營利組織代表、企業界代表、學術界專家、高階文官代表等，共同與會討論；3.擴大深度訪談規模、運用德爾菲法及情境規劃座談，進行兩階段共識建立與討論；4.擴大情境規劃座談的規模，建議以兩天較為適當。前述研究內容可運用問卷調查法、深度訪談法、趨勢分析法、德爾菲法、情境分析法、情境規劃座談法。

相關高階文官培訓興革的長程建議事項，在內部挑戰部分或可考量針對曾參與「行政資訊化」、「政策規劃能力」、「政策執行能力」相關課程的受訓高階文官進行意見調查，確認學員意見後對照是否存在南轅北轍的看法，釐清本文所揭專家意見分歧的現象。在外部挑戰的部分，或可針對曾參與「國家競爭力」相關課程的高階文官進行意見調查，對照本文所發現的矛盾意見。此外，亦可研議規範培訓及格率的必要性，建立培訓成績與升遷歷練機會的分配關係，以彰顯培訓應有的「擇優汰弱功能」。

最後就高階文官培訓之制度建立而言，可考量另行深度研討的議題包括：1.高階文官培訓是否必須賦予「擇優汰弱」的功能；2.是否需要建置「見習儲備主管制

度」；3.現有高階文官培訓與出國訓練進修之間的配套制度是否有整合或調整之必要；4.現行「輪調制度」是否有改善之必要；5.是否適合與民間合作辦理部分培訓業務；6.高階文官相關培訓業務是否應予整合；7.哪些課程適合非營利部門領袖參與？參與的角色為何？相關課程設計為何？8.評估現有培訓課程內容是否足以反應「國際趨勢與發展」？9.運用培訓需求調查瞭解潛在學員是否需要配套課程協助其加強對外（媒體、民意機關）溝通能力與演練的機會。

參考文獻

- 江明修、陳秋政（2010）。**我國高階文官培訓之前瞻研究**。考試院委託研究計畫，未出版。
- 前瞻社（2010）。**政策前瞻的思維**。台北：前瞻社。
- 彭錦鵬（1998）。高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，第9期，頁329-362。
- 鄒箎生、孫智麗、李宜映（2009）。由各國科技前瞻執行經驗提出我國農業科技前瞻發展規劃。**台灣經濟研究月刊**，第32卷第12期，頁48-56。
- Analoui, F. (2002). *The Changing Patterns of Human Resource Management*. UK: Ashgate.
- Condrey, S.E. (1998). *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Hartman, A. (1981). Reaching consensus using the Delphi technique. *Education Leadership*, 38, 495-97.
- Horton, A. (1999). A simple guide to successful foresight. *Foresight*, 1(1): 5-9.
- Kim, P. S.(2008). How to Attract and Retain the Best in Government. *International Institute of Administrative Sciences*, 74(4): 637-652.
- Linstone, H. A. & M. Turoff (1979). *The Delphi method: Techniques and applications*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Mishler, E. G. (1986). *Research Interviewing: Context and Narrative*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Saliba, G. & G. Withers (2010). Scenario analysis for strategic thinking. In George

Argyrous (Ed.), *A Practical Guide Evidence for Policy and Decision-making* (pp. 116-136). Australia: NAU.

Shieh, V. (1990). *Using Delphi technique to determine the most important characteristics of effective teaching at Junior High School level in Taiwan*. Doctor Dissertation, University of Cincinnati.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Challenges and Coping Strategies of Senior Civil Service' Training System in Taiwan: A Perspective of Foresight Study^{*}

José Chiu-C. Chen^{**}, Min-Hsiu Chiang^{***}

Abstract

Literatures have pointed out that the training systems for senior civil service in Taiwan should address challenges from both internal and external environments. The former refers to the expectations from citizens, while the latter is the challenge from around the globe. To clarify the current status of training system for senior civil service in Taiwan, major challenges, and coping strategies, we have first reviewed a wide range of literatures to explore the current status and challenges of Taiwan's training system for senior civil service. Secondly, we have conducted in-depth interviews among various experts to get their insights on the status, issues, strategies, and

* This research paper is an adaptation from the commissioned research project, which is titled as "A Foresight Study on Civil Service Training Reform for Taiwan's Senior Civil Service", the commissioned time period was July 2009 to December 2010. This research paper only represents the opinions of the researcher. The draft paper was presented in the 2011 TASPAA Annual Conference. Acknowledgements are given to the conference commenter and our research assistants.

** Corresponding author, Assistant Professor, Dept. of Public Management & Policy, Tunghai University, Taiwan.

*** Professor, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan.

development for the training of senior civil service in order to design a framework and draft a Delphi questionnaire, which was then put to some pre-tests and adjusted, before being turned into the official version. Some further tests have also been conducted on the finalized questionnaire before its release. Finally, based on the foresight study approach and the results from two rounds of Delphi questionnaire survey, we have held scenario-planning and scenario-writing seminars, in which experts have been invited to discuss and reach consensus on the factors that may affect the training system for senior civil service in the next 10 years. Those factors have then been classified and used to form two axis and to develop four possible scenarios, from which two have been chosen for in-depth analysis to explore the relationships between the contents and the influencing factors in terms of intensity and direction. After all these efforts, we have then officially proposed two sets of scenarios.

Our findings and recommendations have been mainly based on the analysis of the Delphi questionnaire survey. In terms of challenges to internal environment, our research points out that the current training system faces five challenges. Among them, experts have reached a “high degree of consensus” on two challenges and a “moderate consensus” on the other three. In terms of challenges to the external environment, our research indicates that there are four major challenges. We have reached a high degree of consensus on three of them and a moderate consensus on the other one. In addition, we have also developed eight coping strategies in relation to those challenges. In this study, we have used multiple research methods, and ultimately developed two axis, namely “environmental responsiveness” and “legal innovation,” separately representing the “diagnosis of senior civil service training” and “strategic initiative to senior civil service training.” Following this line of logic, we have then divided the reform thinking of senior civil service training system into four categories, including “conservative thinking (stability)”, “entrepreneur mentality (development)”, “compromising mentality (muddling through)”, and “bureaucratic thinking

(backwardness).” We have positioned the current status of Taiwan senior civil service’ training system as “conservative thinking (stable)”, based on which we have then proposed two scenarios, namely “positive development” and “conservatively stable”, representing “desired future state” (developmental type) and “undesired future conditions” (regressive type), respectively.

Keywords: Senior Civil Service, Training System, Foresight Study, Scenario Planning

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

建立全球架構高階文官培訓制度之研究

賴富源*

《摘要》

當前世界各國為因應二十一世紀的挑戰，莫不積極從事各項行政改革，進行國家發展的整體策略規劃與文官體制之改造。其中又以高階文官素質的良窳與國家競爭力的提升關係最為密切。爰此，高階文官培訓已成為世界各國人事行政運作的重要課題。本研究從全球治理觀點探討我國高階文官培訓制度，並針對現行高階文官培訓所面臨的問題與缺失作一全盤性的檢討與分析。研究對象係以中央機關簡任第十二職等以上主管或非主管人員之常任文官為對象。

本文在相關文獻探討部分，首先就全球化與全球治理作概要說明，並從全球化對高階文官的挑戰、政府改造與文官制度改革的接軌等作歸納與探討。在核心能力部分，則探討全球化下高階文官能力提昇總體策略及轉型趨勢。在他山之石部分，則介紹英、美、新、法、德、日等六國高階文官培訓經驗，以作為我國借鏡參考。接著，則評估我國高階文官培訓作法與缺失。最後，則針對本文所作研究結果，提出結論與建議。

[關鍵字]：全球化、全球治理、高階文官、培訓法制及體系、核心能力

投稿日期：100年8月15日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 中央警察大學人事室主任。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供寶貴意見。

壹、前言

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，政府在面對全球化的環境變遷中，如何強化公務人員的能力，全面提昇整體公務人員的素質，已成為各國人事行政運作的重要課題。尤其，培養國家高級領導與管理人才，更是維繫高效能政府的關鍵，亦是提昇國家競爭力的要件。而世界各國政府在面對日益艱鉅的國際環境挑戰，莫不盡力提升國家競爭力，以強化政府的治理績效。

高階文官係扮演國家重要政策的規劃與政策執行的角色，與政府效能的提昇息息相關，亦與國家競爭力的提昇密不可分，因此，世界各先進國家莫不將人力培訓工作列為最優先的地位，設法在組織內營造有利的條件，積極培訓高級文官，進而達到提高行政效率，創造國家的競爭優勢。然而全球化使得國家面臨全球治理的嶄新環境挑戰，國際性組織、國際性非政府組織、跨國企業等等會積極透過各種途徑影響國家的國內公共政策過程，不僅僅是經濟，也至少包括軍事、環境、社會和文化等（Bernstein & Benjamin, 2000: 67-99）。換言之，全球化的國家公共政策治理環境下，國家公共政策僅以該國為封閉環境的典型思考模式必然會受到嚴重挑戰。全球化讓政府面對更多結構不良的政策問題，但可資運用的政策工具卻變得更少（Kettl, 2000: 488-497），政府欲避免角色邊緣化，就必須有更好的治理能力處理特別是經濟政策與社會政策，進而增進和維繫國家競爭力（施能傑，2006：32-33）。此外，文官制度的改造亦應能制定合宜適當的政策、法令與提供合理、健全之制度與環境，以因應「全球化」的議題與挑戰，並提升整體國家競爭力，帶領企業在全球化之競爭中贏得勝利，而不致落後他國企業，慘遭淘汰。

鑒於我國高階文官尚無長期性、計畫性的培訓制度，以往由於培訓體系整合不足，缺乏有系統的高階文官、主管培訓體系。其次，高階文官有無必要建立一套特別管理制度，專司高階文官的甄審、培訓、考績、陞遷、待遇與考核制度等，俾以落實績效管理制度，而理想的培訓法制配套措施為何？另從全球化的角度而言，高階文官所開設的訓練課程內容應如何設計，才能提昇高階文官的全球化思維與能力；再者，在課程的設計上是否應與核心能力有所連結？而目前我國高階文官在培訓方法漸趨多元化，而傳統講授法亦扮演相當重要的分量，為了達成培訓目標與效

果，是否應採取更為多元的培訓方式？至於高階文官培訓經費問題，由於先進國家在培訓經費的提撥上，有些國家培訓機構，皆須自負盈虧，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，有些國家則仰賴政府編列預算補助，各種制度均有其優缺點，我國訓練經費來源究應走向何種制度較適合我國國情與文化，值得進一步探討。最後，我國高階文官的培訓思維究竟為何？畢竟培訓思維影響培訓的走向，有的國家扮演強力介入培訓的主導角色，在課程規劃上偏重通才教育；有的國家傾向採取市場導向的培訓機制，課程安排上則呈現「企業型政府」的思維。就我國培訓機制而言，高階文官培訓往往處於較為消極之態度，缺乏主動且系統化的整體培訓計畫。然而，隨著國家文官學院的成立、高級文官團籌變革措施的討論，顯示出現今改良高階文官培訓機制已到不得不為之地步。

綜上所述，吾人必須重新審思現階段公務人員培訓的重要性，尤其高階公務人員。高階文官在全球化及全球治理概念的衝擊下，其核心職能轉變趨勢為何，又其是否能透過培訓過程，提升其能力，進而帶動我國政府治理能力的成長，皆值得加以深入觀察研究，剖析高階文官培訓與全球治理兩者間相互牽引的變革過程。

基此，本文擬從全球化的觀點探討我國高階文官培訓，文中並會論及全球治理的概念、檢討高階文官在全球化下面對的衝擊及全球化下高階文官核心能力的轉型趨勢；其次，探討英國、美國、新加坡、法國、德國及日本等六國高階文官培訓經驗並與我國培訓作分析比較，並藉由質化深度訪談分析資料提出政策建議；最後，則提出全球化下的高階文官培訓架構。

貳、相關文獻探討

一、全球化與全球治理

（一）全球化

關於全球化最普遍的描述，不外是「相互依賴關係的持續深化」、「長距離行動的快速化」，以及「在時間及空間壓縮後，訊息傳遞及溝通限制的解構化」等。Donald Kettl 將全球化定義為「一種包含政治、科技、經濟和文化等面向，逐漸貫穿個人生活和影響世界未來發展的遠方力量。」（Kettl, 2000: 488-497）和學者明

居正認為全球化現象是由跨國經濟活動、全球企業的併購、電腦和網路的發展、大眾傳播媒體的擴張，以及因此而急速增加的人與人之間交流與互動等力量所造成（明居正，2000：36-42）。他們二人強調的都是全球化廣泛的影響和無遠弗屆的特性。

對於全球化意義的了解，有些學者係從實際面來加以定義，例如 Gibson-Graham 就將全球化界定為「世界透過不斷增加的國際貿易、生產與金融市場的相互國際化、由持續增加的網路化全球電傳系統所促進之商品文化的相互國際化等，而迅速地整合為一個經濟空間的過程。」（Gibson-Graham, 1996: 299）這個過程影響到現代社會生活，形成各個層面相互依存且彼此關聯的現象（Tomlinson, 1999）。此種依存關聯的現象就產生了一種全球同一步調及空間的「鄰近感」（proximity），並逐漸改變本土生活所處的地域，使得財貨、資本、人員、知識、影像、犯罪、污染、毒品、流行時尚及信仰，無一不跨過地域版圖之限制，從學術研究到兩性關係，都被跨國傳播網絡、社會運動、人際和層級關係所影響（McGrew, 1992）。

某些論點則由制度角度出發，將全球化視為現代性的各項制度向世界其他國家的擴展。持此種論點之論者，將全球化界定為：「全球化是連結了遠處各地之世界性社會關係的增強，致使在地事件被遙遠異地發生的事件所型塑，反之亦然。此種關係是由於時間與空間的「壓縮」（compression）及增強世界作為一個整體的意識。」（Giddens, 1990）

再者，由經濟層面切入探討全球化現象亦所在多有，其將全球化視為國家角色的衰退，取而代之的則是彼此相互結合的全球市場，形成所謂「無疆界世界」（borderless world）（李宛蓉，1996）。

總的來說，「全球化」的意涵對於不同的使用者有著不同的定義，深入思考這些不同之定義，都限於從單一向去界定全球化之內涵，只是形容一個或一種片面且孤立的現象（金寶瑜，2005）。因此，與其片面的將「全球化」一詞侷限於片面的理解，Ali Frazmand 梳理了各家論者對於全球化之界定，歸納出「全球化」六個理論意涵如下（Farazmand, 1999: 510-512）：

1. 全球化是一種國際化：指一國之內的組織成長跨越國界範圍而成為跨國組織，超越國家管轄範圍。

2. 全球化是一種疆界的開放：指國家管制及保護措施的大幅度開放，進而導致經濟貿易、溝通聯繫以及文化流通的可能性。
3. 全球化是一種過程：政治經濟學的角度來觀察，全球化不只是一種現象，更應該將其視為一種幾個世紀來新自由主義資本累積的過程。
4. 全球化是一種意識型態：此項意涵指涉西方意識型態的擴散，自由、個人主義、自由市場、多元民主的西方意識型態，透過媒體、電腦網路、壓力團體或是衛星傳播，提供給其他發展中國家一種理想政經體系的圖像。
5. 全球化是一種現象：指一種自由資本主義朝向全球市場發展進程的現象。
6. 全球化是一種超越的現象及過程：全球化是一種全球資本主義累積的過程，也是這種全球資本累積過程所引發正面和負面效應綜合呈現的現象。

曹俊漢則認為針對全球化這個命題的本質應是一個價值中立 (value-free) 的取向 (曹俊漢, 2009)：

1. 全球化不表示為一個世界的一體化或整體化 (integration)，全球化不能視為結構的整體性，相對而言，全球化是具多元化與多樣化，多層化與多面化。
2. 全球化不是國際化 (internationalization)，在內涵上它不以民族國家為主體，而國際化在概念上則多以民族國家為單位。
3. 全球化不是同質化或趨同化，因為全球化所表示的是對全體世界普遍相關性的重視，強調普世性 (universality)。
4. 全球化不等於西方化。因為全球化的主體不是以西方世界為主體性，本土化融合其中。
5. 全球化與現代化內容上不同，因為全球化不以工業化為主要內容，同時結合文化的取向。
6. 全球性與全球化在本質上有所不同。前者多強調人類利益的發展初階進程，而後者則是一個整合的趨勢。
7. 全球化與依存性。全球化具有依存性，但更是一個網絡結構的關係。

基於上述的論述，吾人可以得知，無論從何種面向對全球化進行界定，皆不可避免地揭示國家及政府角色在全球化下之轉變。進一步來說，任何國家及政府角色的轉變，意味著治理及政府行政的轉變；反面言之，治理及政府行政的轉變，亦將反映在國家及政府角色上 (Farazmand & Pinkowski, 2007: 10)。職是之故，當我們

不斷地討論全球化對政府帶來何種轉變與衝擊之時，不可忽略政府行政體系亦同時受到影響。而高階文官作為行政體系中重要的人力資源，在國家角色及政府行政有所轉變時，亦需與時俱進，培養全球化時代中所要求的各項核心職能。

(二) 全球治理

九〇年代以來，西方學者，特別是政治學家和政治社會學家，對治理作出了許多新的界定。治理理論的主要創始人之一 J.N.Rosenau 在其代表作「沒有政府的治理」(Rosenau, & Czempiel, 1992) 和「21 世紀的治理」(Rosenau, 1995: 13-43) 等文章中將治理定義為一系列活動領域裏的管理機制，它們雖未得到正式授權，却能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同的目標支援的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。

R. Rhodes 則認為：治理意味著「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。他列舉了六種關於治理的不同定義。(俞可平，2003)：

1. 作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。
2. 作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。
3. 作為新公共管理的治理，它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。
4. 作為善治的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。
5. 作為社會-控制體系的治理，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。
6. 作為自組織網路的治理，它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路。

Gerry Stoker 對治理概念則提出了五種主要的觀點。這五種觀點分別是 (Stoker, 1998: 17-28)：

1. 治理意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者。
2. 治理意味著在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界綫和責任方面的模糊性。

3. 治理明確肯定了涉及集體行為的各個社會公共機構之間存在著權力依賴。
4. 治理意味著參與者最終將形成一個自主的網路。
5. 治理意味著，辦好事情的能力並不僅限於政府的權力，不限於政府的發號施令或運用權威。

從上述各種關於治理的定義中，筆者認為治理並非一定要靠政府的統治力量才能發揮效用，亦即政府不是權力的唯一中心，國家、市場及公民社會都扮演分工與合作角色，以共同完成公共管理的任務；其次，治理也重視成本效益及企業管理精神，治理也強調組織所建立起的信任與互利協調的網絡關係。而全球治理的提出係為解決政府失靈及市場失靈的雙重困境，其涉及的領域包含公部門、私部門及第三部門等多部門之間所建立起的一種相互負責的夥伴關係，以協力解決公共問題。

二、政府改造與文官制度的接軌

全球化的衝擊確實為公共行政帶來一個改革的契機，其中當然亦包含了政府人力資源管理的變革。事實上，許多學者認為，全球化時代的問題已非單純政府改革的問題，或是「政府再造」(reinventing government)的議題，而是跳脫至更高層級的「治理重構」的概念。九〇年代至今是強調「治理」的階段。新公共管理在全球興起了一股政府再造的浪潮，但面對日益複雜的社會問題，新公共管理已不足以解決當前政府所面臨之困境，因此將研究焦點從新公共管理開始轉向治理途徑。Guy Peters 曾在其《政府未來的治理模式》一書中寫道，傳統的治理模式在行政系統存在了數十年，在各方面有著極為成功的表現。然而這個系統到了二十一世紀卻從「功名赫赫淪落為昏庸無能」，亦導致了許多國家必須迫切重新省思政府的治理結構(許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，2000)。

體認到全球化造成政府角色與功能的衝擊，已然在世界各國政府揭開一股官僚體制改革的浪潮。學者 Elaine Kamarck 曾針對全球 123 個國家進行實證研究，指出在全球經濟競爭、民主化、資訊革命以及政府財政赤字等四項因素的驅使下，政府不得不進行一定程度地改變。調查結果顯示，在全球化概念自一九八〇年代興起後，全球僅有 19% 的國家沒有任何政府改革措施，其他國家至少皆有非國家層級的公共管理改革。Kamarck 進一步地歸納這些改革運動的共同之處，臚列出如：一九八〇年代至一九九〇年代的公共管理改革；公共管理改革部門的制度性設置；中

央政府權力和權威的下放與分權；公營事業民營化；公部門組織縮減；改革文官制度的努力；為民服務；預算及財政管理改革；行政管理制度改革的倡議；競爭機制引進政府；資訊科技的利用等十一項變革運動（Kamarck, 2000）。

各國政府在邁入二十一世紀後，確實推行了相當多變革措施。誠然，二十世紀的政府設計，並非為了因應現今時代的挑戰所規劃，換言之，**正**因為這個時代出現的新興問題，使得傳統政府治理模式無法展現其效能。然而，若從另一個角度思考，全球化對國家政府而言並不全然盡是負面的影響，其一方面雖造成政府的治理危機，迫使政府必須進行「治理模式」的重新調整，但另一方面，全球化亦確實構築出一個治理模式的新藍圖，驅使政府追求更佳的績效表現。

基此，未來政府各種行政改革亦須考量全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要招募具有「全球視野的行政菁英」，亦即所謂的「全球型公共官僚」，方足以處理全球化新世界次序與挑戰（黃一峯，2005）。全球化的發展使得主權出現弱化的趨向，但並未排斥主權的存在。換言之，公務人員不再是統治，而是「治理」（to govern），而治理也不必以公權力做後盾（曹俊漢，2004：13）。

身處在全球化時代的高階文官，其自身即扮演著國家重大政策規劃和執行的重要角色，政府部門所面對的多重衝擊也日益升高，而高階文官的培訓必須能夠充分回應全球化的環境挑戰，才能提昇國家的治理能力，因此，全球化時代與高階文官的培訓兩者息息相關，也更加顯得高階文官培訓之重要性。

參、各國高階文官培訓經驗比較

全球化已經是當代最重要的現象。如今，隨著全球化現象的持續擴張，舉凡經濟、貿易、環保等多項公共議題，政府所面臨的內外環境均與以往大不相同。如何透過適當的培訓過程，培養出在全球化時代中的高階文官，便成爲一個重要的課題。筆者選擇英國、美國、新加坡、法國、德國及日本這六個國家實因他們在高階文官的培訓代表著二個類型，同時各個類型具有不同的特色，足以觀察全球化趨勢對他們行政文化的發展有所助益。

本節將透過梳理上述六國高階文官培訓體制，藉以歸納出其他國家爲因應全球化所爲之轉變。檢視上述六國雖皆設有專責的培訓機構，但在有關文官培訓細部環

節上之作爲，無論是在組織定位或訓練體系上，仍有些許差異。筆者以爲，文官培訓並無所謂「最佳實務」(Best practices)存在，各國因政治系絡上之差異，同樣的制度，未必能表現出同樣的效果。由於受限於篇幅，筆者無法一一詳細介紹各國運作辦理情形，爰經參考相關文獻及各國網站，歸納整理簡述各國情形，在本節將由培訓思維、培訓法規與體系、核心能力、培訓課程內容及方法，以及培訓經費等層面，說明各國在高階文官培訓上之異同，藉以瞭解各國梗概。

一、培訓思維

由於各國培訓思維的不同，進而導致爾後整體培訓體制發展上的差異。自一九九〇年代以來，英國、美國均採行新右派的改革途徑，先後在新公共管理和政府再造之革新運動風潮下，政府的人事管理內涵有朝向「企業化」、「民營化」及「組織精簡」的方向發展；而新加坡對於高階文官培訓之思維，同樣地以「企業型政府」爲培訓核心思維，對於高階文官提供優渥的待遇，更透過培訓塑造出更具回應性及效率的公務人員，以符合強調經濟、效率及效能的「3Es」精神。日本研修制度亦相當重視管理與效率之企業化精神，避免官僚體系過於僵化。因此，對英國、美國、新加坡及日本來說，其培訓思維最爲強調企業化精神，因此培訓對象上，上述四國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流。

法國高階文官培訓採用考、訓、用合一的培訓政策，實務與理論並重，並且直屬於法國總理管轄，使得法國的文官培訓與國家政策發展之間有了重要的權力連結；就高階文官培訓而言，德國傳統上均以法學教育與法制訓練爲主軸，另德國政府高階主管人員係經過嚴格的國家考試篩選，再透過職務歷練及持續不斷的培訓，並逐級晉升，其養成教育極爲嚴謹，教、考、訓、用又能相互結合是其特色。綜合而言，法國及德國作爲歐陸傳統強國，在培訓思維上較強調文官基本價值，以及法學素養的塑造，因此，該二國文官培訓更強調訓用合一，此種思維也反應在長期的職前訓練上。

二、培訓法規及體系

各國有關培訓之法規繁多，但仔細檢視，美國、法國、德國及日本是以成文法加以規定，行政規章為輔，建構成綿密的法規網絡。而英國及新加坡則是仰賴行政規章，或是政府相關研究報告，進而建立起該國之培訓體制，此為六國在培訓法規上最大之差異。

就培訓體系而言，吾人可從各國培訓機構組織性質上之不同，闡述彼此間之差異。首先說明組織屬性上之不同，上述六國約略可概分為三種不同的組織屬性：政府機關、機關型學校及行政法人。英國、美國、德國與日本之培訓機構，屬於政府機關，由中央政府統籌分配資源，並規劃各項培訓課程。但深入探究，英、美兩國之培訓機構雖仍屬於政府機關，但究其本質而言，其人事、經費具有較高的自主性與彈性，甚至較偏向民營化，不受政府預算補助，以企業經營之概念經營國家文官培訓機構。而維持政府機關之特性，乃是方便政府其他行政機關與培訓機構的相互連結，並強化其合作之故。新加坡文官學院，在二〇〇〇年改組為行政法人，而這是受新加坡政府改革潮流下的結果，一方面使培訓機構擁有較高的自主性與彈性；另一方面也創造培訓課程的多元及實用性。法國國家行政學院，則較為特殊，係採取機關型學校設置的，而這與法國文化背景中，普遍認為只有從實作中累積經驗並加以學習的職業化教育，才是完整的專業訓練有關，因此造就出法國國家行政學院組織屬性上的特殊性。

三、核心能力

處於高度競爭的環境中與因應全球化的時代潮流趨勢，各國高階文官培訓均強調核心能力。例如，英國所強調的「政府專業技能」（Professional Skills for Government, PSG），要求各級官員均須展現其職務所需的專業性與技能，包括四個主要領域：領導能力、核心技能、工作相關專業技能及廣泛的工作歷練（黃一峯，2006）。美國聯邦主管核心能力標準（Executive Core Qualifications, ECQ），則詳列了各項能力的關鍵特質與培養各項核心能力所需的領導知能：包括領導變革、領導員工、成果導向、商業觸覺、建立合作聯盟（Berry, 2009）。新加坡文官學院

與公共服務署下設的 PS 21 Office（公共服務 21 辦公室）共同研究界定之績優服務（Service Excellence）與公部門核心職能交叉模式（X-PSG）。公部門核心職能交叉模式界定五種核心能力為企業發展、計畫發展、溝通與變革管理、分析與品質、適應與文化敏感度；另績優服務訓練架構（Service Excellence Training Framework, SETF）則設計創造服務文化與策略、發展人力資本、了解顧客需求、視同事為顧客、創造顧客關係與提升滿意度、管理及改善流程、溝通等七種核心職能訓練模組（范祥偉，2010a：59）。法國國家行政學院在考選高階文官階段，要求應試者應具有以下核心能力：決策能力、基本知識、性格適當及判斷力；而在訓練與教育階段，則進一步的培養出以下任職能力：具有廣闊視野與決策氣度、具有高瞻遠矚的見解、不偏不倚，消除機關本位主義及主觀成見（黃一峯，2006）。德國對高級文官的績效考核分為「過去表現」與「未來潛力」二個部份，各有其評核的能力項目，過去表現的評核項目：工作成果、專業知識、工作方法、社交能力；未來發展潛力的評核項目：宏觀週延的判斷能力、決策能力、概念能力、口頭與書面表達能力、領導能力、抗壓性、組織技巧（黃一峯，2006）。

四、培訓課程內容及方法

在面臨全球化的當下，各先進國家在課程設計上，皆針對全球化議題設計培訓課程，培養高階文官的全球思維，以及跨文化的領導等。在課程內容此一層面，上述六國除本國受訓外，亦提供國外政府委託培訓其高階文官，一方面提供其他各國文官深入理解不同文化的機會，另一方面，本國文官也得到與其他國家文官交流交換經驗的機會。此外，挑選適當人員給予補助，前往國外受訓，亦是這些先進國家為了提升文官國際經驗的一種培訓方式。

在培訓方法上，各國皆跳脫出傳統課堂授課方式的窠臼，推動如情境模擬、角色扮演、專題演講、個案研究等多元化的培訓方法，期望藉由參與性質較高的方式，讓訓練能與實務更佳緊密地結合，發揮出培訓的最大功用。值得一提的是，本文所提及之六個先進國家，近年來皆戮力推動電子化學習（E-Learning）的政策，運用資訊科技的發達，將培訓課程結合電子網路，使公務人員能夠更方便快速地吸收新知，此舉也一定程度地降低了培訓機構所需的人事成本。

五、培訓經費

本文所引介的六個先進國家，大致可分為兩類：其一，英、美及新加坡之國家培訓機構，皆須自負盈虧責任，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。但這些國家也因不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計上，能作出更多元化的轉變。例如，英國係以送訓機關負擔為主、學員自付為輔；美國係依各機關之規定，送訓機關與學員負擔不同比例的訓練費用（劉坤億，2008），新加坡對於公務人員的訓練經費，按各機關人數分配編列於各機關專款專用，不再對訓練機構直接編列經費，以促使訓練機構，需與其他訓練機構競爭，設計實用的課程，聘請陣容堅強的師資，吸引更多公務人員來受訓，以圖訓練機構的生存與發展（楊文振，2009）。反觀法、德及日本的國家文官培訓機構，則仰賴政府編列預算補助，在此種模式下，文官培訓與機關用人兩者更緊密地相互聯結，更易達成「訓用合一」之政策目標，相對而言，在師資及課程設計上便受到較多之限制。德國聯邦公共行政學院編列有獨立預算，依規定所開辦的課程通常不向受訓人員收取費用，又無專屬講座，賦有彈性，其所開設的課程包羅萬象，豐富多元，理論與實務兼具，極受公務員肯定。這些制度與作法亦與我國幾個綜合型訓練機關極為類似，因此國內訓練機關（構）在作法上或可取材參考，截長補短，以求精進。

其次，在訓練經費的編列上，有些國家會提撥一定額度的人事經費挹注，例如，新加坡政府每年投入 4% 至 8% 之人事費於公務人員培訓，更提供多種獎學金計畫吸引優秀人才進入公部門（范祥偉，2009：15）；而法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6% 用於公務員的繼續教育（顧麗梅，2003）。

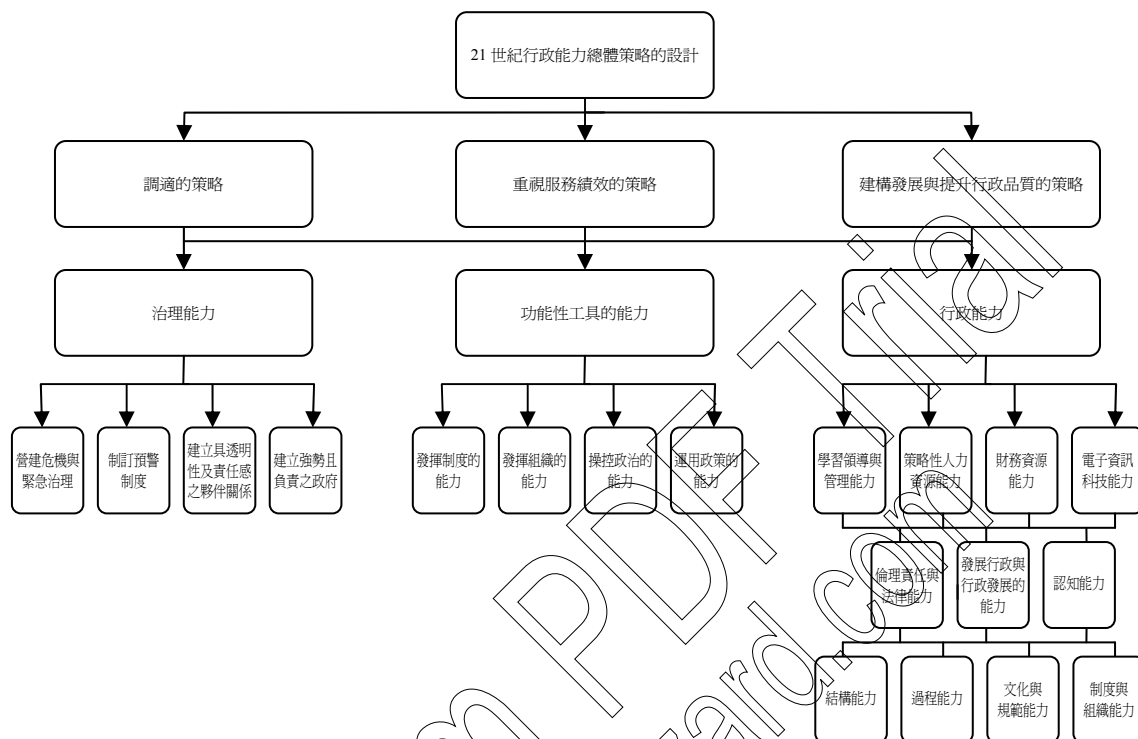
綜上所述，每個國家隨著政治環境及文化因素的影響，發展出不同的培訓體制，以契合各國政府的用人需求。然而，以上各先進國家，卻同時發展出專責的培訓機構，並且配合核心能力的建構，發展其全球化相關培訓課程，而在培訓方法上，亦朝向多元化的方向規劃辦理。同時，為配合國家政策的發展，各國莫不將文官培訓機構的層級拉高，隸屬於首相或總理，抑或設置於中央行政權的核心單位。

肆、21 世紀文官核心能力轉型趨勢

在環境愈趨複雜的情況下，高階文官所需要具備的能力隨之多元化，與以往對於文官的要求存有差異。然而面臨全球治理時代的到來，未來核心能力的轉變則仍有待討論。近來，Farazmand 在《建構快速變革全球化的行政能力：為二十一世紀審慎處方》（Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century）。（Farazmand, 2009: 1007-1020）一文中指出全球化是不可避免的潮流，也是歷史發展的過程。而在此種趨勢下，傳統行政的能力、價值以及重要性，將不足以面對即將到來的新挑戰，因而其主張在理論及實務上皆需要調適與革新作為回應的策略。

從建構行政能力的角度而言，Farazmand 認為傳統公共行政的角色，至少有服務傳遞及追求發展等基本功能，亟需重新的認知及啟動，方能重新建立公共行政或服務的信任、法制及制度能力。而在新時代高度不確定的政經環境及全球化的影響下，Farazmand 針對公部門提出了三項總體策略的能力（macro strategic capacity），以因應未來政府的發展。他認為：全球化至少涉入到三個長期的重要策略以導引公共政策與行政（曹俊漢、仇桂美，2010：10-11）。這三個總體策略分別為調適的策略、重視服務績效的策略、建構發展與提升行政品質的策略。

Farazmand 在上述三項總體策略能力下，逐步具體地推演出達成總體策略的基本能力，如治理能力、功能性工具的能力以及行政能力等三項。而關於此三項基本能力，其亦確實地臚列出公部門應如何提升基本能力的具體方向，進而構築成全球化時代的政府部門能力架構。此一能力架構中，涵蓋了宏觀的整體策略至微觀的能力面向，可作為我國未來文官培訓之參考藍圖（曹俊漢、仇桂美，2010：12-17）。筆者將 Farazmand 所建構之能力藍圖，整理繪製如下圖一：



圖一：二十一世紀文官行政能力整體架構圖

資料來源：整理自 Farazmand, 2009: 1007-1020.

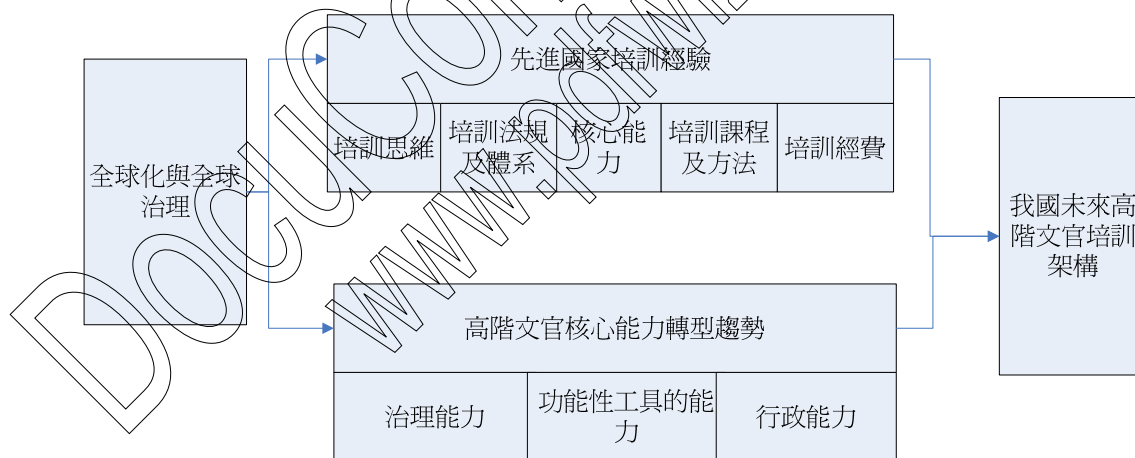
針對提升二十一世紀行政能力的總體策略，Farazmand 分為上述三個策略加以討論。不僅於此，為達成上述三項策略目標，其認為政府文官必須要具備三種不同的能力，分別為治理能力、功能性工具的能力，以及行政能力等，並針對不同的能力指標，具體提出提升能力所應著重之面向。在治理能力方面包括：營建危機與緊急治理與管理、建立具有透明度與責任感為取向的合作伙伴關係機制、確立強勢而負責的政府、制定預警制度。在功能性工具能力包括：發揮制度的能力、發揮組織的能力、運用政策的能力、操控政治作為一種能力。而在行政能力則分別為：結構能力、過程能力、文化與規範能力、制度與組織能力、學習領導與管理能力、策略性人力資源管理能力、財務資源能力、認知能力、科技能力、倫理課責及法律能力、發展行政能力。

無庸置疑地，全球化的趨勢的確對各國政府的治理環境造成某些層面的影響；同樣地，近年興起的「全球治理」概念，亦驅使高階文官必須要發展不同的核心能

力，以維持國家競爭力及良善的治理能力。而適當培訓資源的投入，便是維繫及提升文官能力的方法之一。再者，二十一世紀文官核心能力的轉變，需要的人力資本與以往不同，高階文官多已投入公務體系多年，能否因應全球化此一新興議題，便值得吾人深思。更重要的是，在公務體系永業化的限制之下，如何透過培訓此一過程，改善現有的公務人力素質，活絡政府人力資源管理，是現令政府在面臨全球化的挑戰時，需要審慎面對的議題。其次，在我國高階文官特別管理制度尚未建立之前，高階文官的來源僅能由內部晉升，缺乏外部人力資源的投入，因此更突顯出高階文官培訓機制的重要性。

伍、研究架構的提出

本研究將探究在全球化與全球治理的趨勢下，我國高階文官培訓應如何作出回應？並同時融入人力資源管理及高階文官核心能力轉型之概念，據以探討我國高階文官培訓未來應努力之方向，歸納本研究之研究架構如下：



圖二：本研究架構圖

根據上圖，本研究將全球化與全球治理視為具有重大影響力的環境因素，在此項環境因素的驅動之下，公部門在人力資源管理過程中必然受到衝擊；相同地，高階文官所應具備的核心能力亦呈現出轉型的趨勢。職是之故，政府必然需要配合自

身人力資源及文官核心能力，規劃文官培訓的發展，特別是針對專業且資深的高階文官部分。換言之，在全球化的時代中，我國高階文官培訓發展無法閉門造車，而是需參酌全球化及全球治理帶來的轉變，建構具全球架構的高階文官培訓系統。同時，高階文官培訓發展亦是一段持續性的工作，需不斷因應外在環境，而進行適當地編配調整。配合本研究之問題及目的，參酌相關文獻資料，筆者擬從全球化及全球治理此一框架下探討高階文官培訓議題，結合實務上世界其他先進國家培訓經驗，分由培訓思維、培訓法規及體系、核心能力、課程內容及培訓方法、培訓經費等面向深入探究。此外，加以 Farazmand 在學理上對於高階文官核心能力之認知，採用其所提出治理能力、功能性工具的能力及行政能力構築出的「全球化時代文官能力藍圖」作為依據，深入探究未來我國高階文官發展方向。最後，藉由本研究之成果，試圖建構出未來高階文官培訓架構藍圖，以符合未來全球化時代下的政府治理需求。

陸、我國高階文官培訓現況分析

本節將藉由相關文獻探討我國目前高階文官培訓現況，並輔以質性訪談結果瞭解現行制度缺失，俾能進一步針對缺失提出改進之道。

一、我國高階文官培訓之挑戰與思維

觀察前述先進國家之培訓經驗，不難看出各國皆相當重視高階文官培訓，且各國文官制度的改革亦緊跟著整個政府再造的潮流，而其主要重點則彰顯在培育政府高階文官的核心能力（邱志淳、黃榮護，2009：25-38）。各國培訓制度基本都受到各國國情生態與官僚文化的影響，因而發展出不同的制度設計，在課程規劃中，所著眼之重點亦會有所差異（邱志淳，2009）。為改善我國公務人力資源，二〇一〇年三月十六日業已設置「國家文官學院」作為專責的公務人力培訓機構，相關部會亦已著手完成高階文官培訓計畫，建構完整之高階文官、主管培育歷練體系，並充實核心職能之訓練（考試院，2009）。這些相關變革措施目的皆在於提升我國文官能力，使培訓資源發揮最大效用，透過培訓機制，建構完善的高階文官培訓體制。

深入觀之，我國高階文官培訓制度相當程度地將儒家思想融入培訓計畫的規劃中。在考試院所擬定的「文官制度興革規劃方案」中，將「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項列為文官基本核心價值，除強調解決問題的專業性，執行政策的效率外，亦同時注重群眾關懷的回應性及行政倫理。此五項基本價值除重視「新公共管理」浪潮的企業思維外，更呈現出新公共服務理論所強調政府角色的轉變由領航轉變成為服務、服務「公民」而非「顧客」的特質，期望透過適當的培訓體制，打造適切我國的公務人力資源。

二、我國高階文官培訓法制及體系

從法令規章層面觀察，我國於一九八六年一月二十四日公佈《公務人員考試法》，法規中第二十條即明示公務人員各等級考試錄取者必須接受訓練，訓練期滿成績及格者始發給證書並分發任用。另外，《公務人員保障暨培訓委員會組織法》於一九九六年一月二十六日公佈後，公務人員保障暨培訓委員會正式成為我國公務人員保障暨培訓的專責機構。再者，二〇〇二年一月二十日公佈之《公務人員訓練進修法》，明定事關全國一致之性質者，由保訓會辦理。除上述法規外，《公務人員陞遷法》、《公務人員任用法》中對於文官升遷或調任應受培訓同樣的訂定相關規定，而保訓會為配合以上相關規定，亦辦理升官等訓練。

至於培訓體系方面，在現今五權憲法的架構之下，公務人員培訓與行政權及考試權皆息息相關，兩者皆負有培訓政策制定與業務執行之責。進一步來說，公務人員培訓體系主要可分為行政院人事行政局，以及考試院所屬的公務人員保障暨培訓委員會等兩大系統。為避免公務人力培訓體系的分歧，造成負面的影響，考試院與行政院兩院副院長曾於一九九三年六月四日及一九九五年一月十日兩度進行協商，明確劃分兩院之分工事項，考試院職掌全國公務人員考試筆試錄取人員之訓練、升任官等訓練、行政中立訓練及其他有關訓練；行政院則掌理其所屬公務人員之專業、一般管理訓練及其他有關訓練。而在前述《公務人員訓練進修法》第二條亦規定：「事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。」實際上，前法所定之公務人力培訓分工體系，便是經過行政院與考試院先前協商而來。

在前述分工規劃之下，考試院保訓會之訓練項目，係採列舉方式，所稱其他有

關訓練，是指行政院暨其所屬以外各機關公務人員之訓練，包括總統府、立法院、司法院、考試院與監察院等機關人員之訓練；行政院人事行政局之訓練項目，則以概括方式規範，定為行政院所屬公務人員之訓練。

另有關針對保訓會及國家文官學院組織法所訂之「高階公務人員中長期培訓事項」，根據考試院前副院長伍錦霖於二〇一〇年七月九日主持之保訓會及人事局協商會議結論，應以「簡任或相當簡任以上人員」、「三個月以上之發展性訓練為範圍」。人事局仍得辦理行政院所屬高階公務人員之其他培訓事項。而上開「其他培訓事項」係指「三個月以下之短期性高階公務人員訓練」；而行政院所屬各級公務人員專業性訓練及配合業務推動之在職訓練、一般管理訓練或短期訓練，仍由各主管機關依權責辦理（范祥偉，2010b：63）。

三、我國高階文官核心能力

行政院於二〇〇四年核定高階（第十二職等）主管管理核心能力項目有創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理等六項。為因應外在環境的不斷演變與挑戰，經重新檢討後業於二〇〇九年修正高階主管職務管理核心能力為：國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管理、法治素養及人文素養等七項。

另考試院保訓會為瞭解高階文官所需核心能力及其比重，經核定簡任第十職等至第十一職等以「管理能力」、簡任第十二職等至十三職等（非首長）以「領導能力」、簡任第十三職等（首長）至第十四職等則以「決策能力」最為重要（吳瑞蘭，2011：44）。其各項核心能力比重及內涵依序為（公務人員保障暨培訓委員會，2010）：

1. 管理能力：包含「人力資源管理」、「團隊建立」、「衝突與變革管理」、「績效課責」。
2. 領導能力：包含「領導變革」、「溝通與行銷」、「建立協力關係」。
3. 決策能力：包含「策略思考與問題解決」、「全球視野」、「談判與危機管理」。

四、我國高階文官培訓課程內容及培訓方法

(一) 課程內容

由於培訓體系的分歧，我國高階文官培訓課程也分為行政院及考試院兩大系統，以下將分別說明兩大公務人力培訓體系之課程內容：

1. 公務人員保障暨培訓委員會

有鑑於高階文官訓練進修力量的薄弱，在考試院與行政院協商過後，由考試院辦理高階文官發展性、長期性訓練課程，培育具備卓越管理能力、前瞻領導氣度及政策民主風範的高階文官，並將名稱定為「高階文官飛躍計畫培訓課程」。此項高階文官發展性訓練分為三大類：管理發展訓練、領導發展訓練以及決策發展訓練。前述考試院高階文官培訓飛躍方案中，其核心能力經轉換課程後，管理發展訓練計有九個模組課程、領導及決策發展訓練各有六個模組課程，詳如表一：

表一：決策、領導及管理發展訓練核心能力別課程

能力別	模組課程	決策發展訓練	領導發展訓練	管理發展訓練
決策能力	策略思考與問題解決	V	V	V
	全球視野	V		
	談判與危機管理	V		
	決斷力		V	V
領導能力	領導變革	V	V	V
	溝通與行銷	V	V	V
	建立協力關係			V
	創新能力		V	
管理能力	人力資源管理	V	V	V
	團隊建立			V
	變革與衝突管理			V
	績效課責			V

資料來源：吳瑞蘭，2011：44。

2. 行政院人事行政局

為培育具宏觀思維、跨域治理及領導能力，並瞭解國際政經發展趨勢之高階人才，以因應國家永續發展，強化國際競爭力。行政院分別在二〇〇八及二〇〇九年開辦二期之國家政務研究班，¹第一期參加對象為行政院所屬各機關、（準）直轄市及縣（市）政府現任簡任第十二職等以上，且五十五歲以下之公務人員，第二期更將參加對象擴展到立法院、司法院、考試院及監察院所屬現任第十二職等以上之人員。國政班課程規劃係參酌歷年辦理情形及當前政府政策及施政方針等，著重於「國家政務」及「領導管理」類二大面向。其中在國家政務課程方面，二〇〇八年為「經濟發展」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸關係」、「教育文化科技」等五項主題；二〇〇九年調整為「活力經濟」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸和平」、「教育文化科技」等五項主題，並依各主題安排相關之專題研討及分組報告（蔡逸群，2009：39-42）。

茲將國家政務研究班研習課程表列如下：

表二：國家政務研究班研習課程

專題名稱	課程主題名稱
活力經濟	國家競爭力
	交通政策與公共建設
	產業發展與經濟動能 （含穩定物價）
社會公義	財政政策
	國土規劃與社會福利
	勞工與就業政策
永續環境	環境保護與永續發展
	國土復育與全民農業
	節能減碳

¹ 自一九九四年開始，行政院人事行政局陸續辦理「行政院國家建設研究班」三期、「行政院國家策略研究班」四期，「行政院國家發展研究班」五期、「行政院國家政務研究」班二期，截至二〇〇九年止共計辦理 14 期，結業之研究員計 621 位。

專題名稱	課程主題名稱
兩岸和平	全球化觀點下的兩岸政策
	兩岸關係與國家安全
	兩岸交流服務與協商
教育文化科技	教育政策
	文化產業與文化觀光
	科技發展

資料來源：蔡逸群，2009：41。

（二）培訓方法

經分析我國高階文官培訓中，以行政院國家政務班及考試院高階文官飛躍方案之訓練方式後，本研究將其歸納為：課堂講授法、個案研究法、數位學習、專題演講、角色扮演法、評鑑中心法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。

上述各種培訓方法中，在行政院所辦理的國家政務研究班及考試院所辦理之高階主管研究班而言，經常採取的訓練方式以課堂講授法為主要方式（聘請政務人員講授施政理念），其次是小組討論，而國家政務研究班則引進哈佛大學個案教學法來授課是訓練方法上的一大突破，值得繼續推廣。至於數位學習因不受時間與空間之限制，國家文官學院及公務人力發展中心在相關實施實體課程前均要求受訓者先行上完數位學習，此方式亦得到一定程度的效果。至於角色扮演法（role plays）及評鑑中心法（assessment center）在私部門企業則較常被使用，我國高階文官培訓則較少採此方式，不過，國家文官學院已針對高階文官培訓飛躍方案，從二〇一〇年起試辦之管理發展訓練引進評鑑中心制度，其效果值得進一步觀察。

五、我國高階文官培訓經費

我國培訓機關之組織性質皆屬於政府機關，經費來源由政府預算補助，維持機關的培訓業務運作；而各機關則因應各自的業務需要自行編列所需之訓練進修或出國計畫經費，惟均以不超過近三年平均數為原則。本研究經檢視行政院人事行政局、公務人力發展中心、公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院等培訓機關二

○一〇年度預算，如以全球化高階文官培訓相關課程及研習為例，發現以行政院人事行政局投注的經費較具規模，該局辦理選送公務人員出國進修業務經費達 80,205 千元，較二〇〇九年度增列選送個人及組團出國專題研究等經費 31,258 千元。

六、我國高階文官培訓缺失檢討

另本文綜整前面各節所述並觀察我國與其他先進國家的培訓制度，並由質性深度訪談結果得知，我國高階文官培訓制度仍存有以下幾項缺失，茲分述如下：

（一）培訓思維尚未落實全球化考量

在培訓思維上英、美、新三國的培訓思維受到新公共管理學派的影響，著重企業化管理精神，落實績效導向的訓練政策，而在培訓對象上，上述三國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流；而在法、德、日等三國的培訓思維，由於高階文官具有社會崇高地位，且非常重視法學教育，並且非常重視教、考、訓一用的密切配合，這些國家的培訓思維均值得我國參考。而我國在培訓思維上雖強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神，然而尚未落實全球化的高階文官建立回應全球化與區域化的培訓思維，亟待我國未來努力。例如，受到全球化國家疆界開放的影響，我國高階文官是否具備全球化思維與觀念？高階文官在規劃政策時，是否有融入全球化、在地化的觀念？是否具有創新的思維？應否培訓具備協力伙伴關係及跨域治理的能力等是否有融入到培訓思維上面，都值得進一步加以檢討。

（二）培訓法制仍待強化

我國公務人員之訓練法制漸趨完備，除了《公務人員訓練進修法》之外，諸如《公務人員考試法》、《公務人員任用法》、《公務人員陞遷法》、《公務人員行政中立訓練辦法》等法規，均已為政府實施公務人員初任官等、升任官等、行政中立等訓練提供充足的依據。然而，我國尚未針對高階文官培訓，建立起中長程的培訓制度，國家文官學院雖於二〇一〇年三月二十六日起正式成立，並將高階文官培訓列為其首要工作與職掌，未來仍須面臨許多問題與挑戰。再者，考試院文官制度與革規劃方案亦提出建構高階主管特別管理制度，希望建立專屬俸給制度、落實績

效管理及高階文官培訓，未來高階主管特別管理制度如何與高階文官培訓密切結合，均值得進一步觀察。其次，培訓與陞遷亦無緊密連結關係，缺乏訓練誘因，使得高階文官能力有所限制，並阻礙其陞遷發展。

（三）培訓體系間的分工與合作仍待加強

目前，我國公務人員之培訓體系可劃分為考試院保障暨培訓委員會、行政院人事行政局二大系統，分別負責公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及專業、一般管理訓練，二者間有明確的分工。從法制層面來看，我國高階文官培訓的法制基礎猶算完備，然就整個公務人力培訓體系來看，恐仍有分工有餘、整合不足之憾。根據公務人員訓練進修法第三條規定，行政院和考試院應建立公務人員訓練進修協調會報，但實務上，兩院的平行協調仍有不足，協調會報之功能並未完全發揮，訓練課程多所重複，致使訓練資源分散，無法發揮最大的效能。以簡任第十二職至第十四職等的高階主管人員訓練為例，行政院現階段開辦了「國家政務研究班」，而考試院過去曾開辦「高階主管人員研究班」，二〇一〇年開始試辦「高階文官培訓飛躍方案」，兩院各自訓練，無法使總統府暨五院所屬、中央與地方之高階文官一道訓練，彼此瞭解各機關業務，營造政府團隊合作，使訓練成效大為減低。國家文官學院的成立雖為高階文官培訓邁向一個新的里程碑，行政與考試兩院雖透過積極協商並完成共識，惟其成效仍然讓人存疑。相較於世界先進民主國家均成立單一的高階文官培訓機構，其在訓練資源上則不致產生類似我國此種特殊情形，在這樣的特殊歷史背景下，未來兩院應如何分工與合作，共同達成「善治」的目標，均考驗著執政者的智慧。

（四）核心能力仍待強化與確立

在核心能力方面，由於能力的建立並不必然與高績效表現成正比，關鍵在於所選擇建立的能力，究竟是否具有必要性。核心能力的建構與施政計畫或國家競爭力的提昇應有某種程度的連結方有意義，否則核心能力的訂定是無助於整體國家發展的。而我國所建構的高階文官核心能力，其與施政計畫或提昇國家競爭力上究有無關聯，仍待進一步瞭解與檢視。其次，從高階文官所扮演的角色與功能來看，其應擁有的核心能力似乎更應該著重在突破現狀的能力、危機管理能力、行政夥伴關係能力、跨域管理能力、政策溝通與協調能力、預警能力、創新能力、組織能力、政

治操作能力、策略性人力資源能力等等；而這些高階文官所需具備的核心能力究竟有無融入到我國高階文官核心能力中，似乎是有所欠缺的。

（五）培訓課程欠缺實作演練

在全球化的衝擊之下，各國高階文官無論是在政策規劃或政策執行上，將會需要考量更多不同的因素。以我國高階文官培訓課程內容來看，雖已將區域化或全球化相關議題規劃在課程當中，但課程規劃仍較傾向國際情勢分析，或國際環境的概略介紹，缺乏由實務面向出發的課程安排，如此培訓的效果將無法顯現於日常的工作表現上。反觀其他先進國家課程規劃，英國、法國及德國，為因應加入歐盟所帶來的衝擊，在具體作法上，不僅透過培訓、專題演講及研討會，更進一步派送高階文官至歐洲議會觀摩見習，抑或是藉由與其他歐盟國家交換訓練，以增強國內文官對於歐洲事務或全球情勢的認知及處理能力。近來，我國已開始嘗試如「菁英領導班」、「全球化與管理效能研習營」等受訓班別，調訓高階文官至國外受訓，若能再加強此相關課程的規劃，發展為系統化的培訓，培訓效果或許能有所提升。其次，培訓課程的規劃是否有結合高階文官核心能力來作安排，亦有檢討空間，進一步言，這些核心能力有無結合我國國家未來發展及提昇國家競爭力，都值得觀察。

（六）培訓方法欠缺多元化

我國各機關的訓練，不論是何種性質，一般而言，經常採用演講的方式進行，其效果極為有限。就我國高階文官的訓練方法來說，現行的方式有：課堂講授法、個案研究法、評鑑中心法、數位學習、專題演講、角色扮演法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。整體而言，雖已逐漸突破傳統的方法，惟仍以講授法為主，在訓練方法之抉擇上，應視各機關組織性質及訓練而定，訓練方法不在求其多，而貴在應用得當，現代各國所採行之訓練方法雖多，但仍以成效為主要考慮因素，尤其對高階文官之訓練則不應僅限於以傳統講授法，而應利用更為多元教學方法，以滿足高階文官在培訓上的需求，亦較能達成培訓上的效果。

（七）訓練經費仍有不足

我國高階文官培訓之各項計畫，大多由訓練機關自行編列年度預算或專案預算補助，而非向送訓機關或受訓人員收取訓練費用，以因應訓練成本上的支出。然

而，政府各部門訓練預算之編列，不足以因應內部文官受訓之需求，影響到文官受訓的權益。在這樣的惡性循環之下，培訓機構無法開展有效的財源，又需考量成本壓力，致使我國高階文官培訓難以發展全面且具系統化的培訓課程，僅能以一些短期的課程回應文官的訓練需求，也難以契合政府的施政目標或規劃，進行符合人力資源發展導向的培訓方案。

在培訓機關經費編列的屬性上，我國較類似法、德、日三國作法，亦即，受訓經費均由培訓機關統一編列，無需由送訓機關或受訓者自付費用，但我國又不像法、德、日三國在文官培訓與機關用人兩者間相互緊密連結，²較無法達成「訓用合一」之政策目標；其次，我國也並未規定每位公務員應編列多少年度訓練經費。

柒、質性訪談資料分析

本節將透過質性研究方法去檢證本論文的研究假設，亦即藉由全球化理論的探討、瞭解先進國家高階文官培訓的經驗及高階文官能力轉型趨勢，進而提出我國未來高階文官培訓的發展。本文透過理論與實務間之相互對話，理解我國在培訓實務上之問題，藉由質化的深度訪談可以更加瞭解我國高階文官的培訓作法，俾能徹底瞭解問題的核心及提出解決策略。本節將先說明深度訪談的樣本選取方式；其次，說明訪談構念；最後摘要說明分析結果。

一、樣本選取

本研究所進行的深度訪談，主要目的是透過培訓相關業務等幾類適當且願意提供資訊之資深人員受訪者，探討在全球化下高階文官培訓的相關問題，包括高階文官培訓之現況及困境？全球化下高階文官應具備何種能力？而未來又應如何規劃我國高階文官培訓機制？

² 依相關公務人員任用法、陞遷法及訓練法之規定，我國僅規定在升官等時須經升官等訓練及格，方得派任高一官等職務，其餘每一官等內之陞遷，並未規定應先經過訓練合格後始得陞遷，亦即，在陞任官等上有一門檻規定，但在陞任該一官等後之同官等內之陞遷，並未規定先訓後用，即所謂訓練與陞遷並無法緊密結合。

本研究採取非機率（non-probability）、資訊豐富的抽樣（information-rich sampling），並輔以滾雪球抽樣（snowball sampling）等方法獲得訪談樣本。有鑑於全球化與高階文官培訓業務此兩大主題，組織多數成員未必能充分且深入地瞭解，並且表達豐富之意見，因而在訪談對象的篩選上，筆者採擇多元角度的抽樣方式，分別從培訓機構主管（或學者專家）（有四個樣本）、高階文官本人（有九個樣本）、高階文官直屬長官（部長或政務次長）（有二個樣本）及企業界人力資源部門主管（有三個樣本）等各面向，並以「高階文官培訓之訓練機構」、「高階文官各層級代表」、「具全球化機關屬性之高階文官直屬長官」以及「國內五百大企業」等四大項進行篩選，進行分類選擇具有代表性的樣本，並成功訪談到十八個樣本。

二、訪談構念

對於全球化下我國高階文官培訓，本研究將設定以下幾項主要構念，包括：高階文官全球化的視野、高階文官回應全球化的能力、現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰，以及高階文官培訓的需求等四項構念（詳如附錄訪談大綱）。以下分別說明本研究構念的具體內涵：

（一）高階文官與全球化

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在規劃或執行政策時，是否考量到全球化的影響因素，進而融入到高階文官的心智模式，亦即高階文官在規劃政策時，應具備全球化的視野與觀念。

（二）高階文官回應全球化的能力

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在面對全球化時代的挑戰時，應具備哪些核心能力，才能因應劇烈環境的演變與挑戰。

（三）現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰

本構念要探討並瞭解我國現行高階文官培訓制度的現況與問題，並從以下幾個問題加以瞭解：1、培訓法制；2、培訓體系；3、培訓課程內容；4、培訓方法；5、培訓經費；6、培訓思維。

(四) 高階文官培訓的需求

本構念係從培訓者的角度去瞭解培訓需求，並為建構全球架構的高階文官培訓提出具體圖像。

三、訪談內容分析摘要

經由深度訪談之分析，說明分析所得之結果，以期能以更清晰地理解，受訪者對於本研究主旨之意見。茲整理如下：

(一) 全球化的衝擊

1. 對公部門的影響：我國各項政策已受到全球化之影響，必須考量國際潮流情勢，方能將政策妥善規劃執行。
2. 對高階文官的衝擊：
 - (1) 我國高階文官對全球化或全球治理認知程度甚低，較不具備全球性之思維及視野。
 - (2) 各部會業務性質上之差異，如外交、經貿等需與其他國家接觸之部門，其高階文官對全球化認知程度較高，其餘部會高階文官相對而言則全球化認知程度較低。
 - (3) 國內媒體對於國際情勢之報導，或國外資訊之傳播較不注重，進而導致我國高階文官難以在日常生活中培養其全球思維。

(二) 我國高階文官培訓所面臨的問題與挑戰

1. 法規面向
 - (1) 培訓及任用之間，應建立適當之連結，提升高階文官接受培訓之誘因。
 - (2) 「訓用合一」應避免過於強制性之規定，使我國公部門人力資源管理，仍能保有一定程度之彈性。
 - (3) 制訂高階文官特別管理制度，提升高階文官激勵因素，吸引優秀人才加入。
2. 培訓體系
 - (1) 培訓業務分屬行政院及考試院，造成資源的重複及浪費，甚而有分配不

均的情況。

- (2) 兩院應有充分溝通協調之管道，就培訓業務作明確劃分，方能整合彼此資源。
- (3) 透過單一培訓機構的設置，兩院未來若能透過協調整合，則能大幅提昇我國文官培訓的成效。
- (4) 除公部門外，培訓業務亦可委由學術機構或企業界等機構辦理。
- (5) 在分工上，政策性議題由公部門負擔較為適宜，其他不涉及政策性的訓練，則可委由其他民間訓練機構辦理。

3. 培訓課程及方法

(1) 培訓課程規劃

- a. 語文能力雖並不必然象徵全球化，但其重要性不容忽視。
- b. 增加國外研習及參與國際會議之機會，使高階文官能對國際潮流有更深刻的認知。
- c. 課程規劃上，不需著重操作性技巧，應將焦點置於通識及人文素養等方面。
- d. 在課程規劃上，應著重如何培養高階文官的全球思維，並且轉化其心智模式。
- e. 有關課程規劃設計，應以核心能力為基礎，據以發展課程大綱。
- f. 課程內容可再加強政策辯論，以提高高階文官為政策辯護的能力。
- g. 開設全球化相關課程，回應全球化時代的挑戰與需要。
- h. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的高階領導人員能夠交流與互動，藉此，促使未來公共政策的規劃能契合民間的需求。

(2) 培訓方法

- a. 運用個案研究方法，讓學員能將抽象概念，運用於實務案例上。
- b. 聘用資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督及傳承之效果。
- c. 高階文官培訓除了國內課程外，應多鼓勵參與國外培訓課程，多與他國公務員交流互動，俾能與全球接軌。
- d. 派駐國外經貿單位實習，擴展國際視野與培養全球化思維。

- e. 透過學員間的互動討論及分享，提昇跨領域學習效果。
- f. 透過情境模擬演練，提昇學習效果。
- g. 師資來源應多元化，可由公部門、學者及傑出企業人士擔任。

4. 高階文官本身因素

- (1) 業務繁重、壓縮培訓時間：高階文官業務繁重，時間難以分配，影響其受訓意願。
- (2) 缺乏誘因機制：對高階文官而言，缺乏有效誘因，無法吸引其接受培訓。

5. 經費面向

現今我國培訓經費相當不足，且分配不均。各機關可朝向編列人事費的多少百分比作為培訓經費，以分擔受訓費用，俾訓練機關能提供更多師資，亦可思考讓培訓與陞遷能結合，提高高階文官接受訓練的意願。

(三) 全球化的核心能力面向

經訪談結果一般認為我國高階文官應具有以下幾個核心能力：掌握兩岸關係脈動能力、跨域管理能力、全球化視野、危機處理能力、決策思維能力、政策辯護能力、問題解決能力、溝通協調能力、掌握國外資訊能力、關懷國際事務、團隊合作、組織能力、創新能力、執行力等。

捌、政策建議

綜合以上對全球化及相關文獻探討、各國高階文官培訓經驗、我國現行高階文官培訓作法及現行缺失、並經由質性深度訪談分析後，本文謹提出以下幾點建議，俾作為政府參考，本節仍從高階文官培訓思維、培訓法制及體系、核心能力、培訓課程及方法及培訓經費等面向提出政策建議：

一、培訓思維應結合全球化思考

未來高階文官培訓思維除強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神外，亦應思考以下幾個全球化思維：

第一、在全球化國家疆界開放的影響下，要培養高階文官具備國際觀或全球化思維與觀念。

第二、公共政策全球化已成為世界潮流與趨勢，高階文官在規劃政策時，要以全球化、地球村的觀念出發，才能與國際接軌，培訓思維應融入此觀念。

第三、要培養高階文官具有創新的思維，能結合全球化觀點，並衡量本身國家之政經特色進行調整，即要有「全球思維，在地行動」之能力。

第四、治理網絡多元行動者的興起，高階文官應培養其具有協力伙伴關係及跨域治理的能力。

第五、民主時代的治理，應傾聽人民心聲，要培養高階文官具有「民之所欲，常在我心」的同理心、關懷情。

其次，在國家整體培訓思維上要能建立人才的培育，是國家未來的發展重點，也是刻不容緩當務之急的重要政策，因此，各機關首長應全力支持高階文官接受各種訓練，千萬不可因為公務繁忙，而剝奪了高階文官接受訓練的機會，影響其未來的陞遷發展。再者，高階文官本人亦應存著終身學習的觀念，在職場中能發揮所長、實現自我，同時更應與時俱進，不為急遽變化的環境所淘汰，終身學習亦因此成為高階文官適應時代所不可不備的基本理念。

二、培訓法規及體系

（一）高階文官培訓與任用升遷結合，貫徹訓用合一政策

我國高階文官的培育，基本上是以職務歷練為主，訓練進修為輔，然而陞遷發展與訓練進修，迄未建立完整成熟的配套機制，又缺乏一套完善可行的高級文官培訓制度，依考試院文官制度興革建議方案擬將高階文官的訓練與陞遷結合在一起，並規劃建立高級文官特別管理制度，此項高級文官特別管理制度之設計，符合策略性人力資源管理的發展需要，並能結合訓練與陞遷，達成訓用合一政策。

（二）進行我國高階文官訓練機構之組織分工與合作

我國高階文官之訓練機構，依現行制度下分別由考試院公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局辦理，雖在分工上有所區隔，且每年均舉辦協調會報，但畢竟在各自為政的情形下，很難整合相關訓練資源，考試院業將「國家文官培訓

所」改制為「國家文官學院」，成為我國高階文官的專門訓練機關，而國家文官學院未來的功能定位上，也應朝向多中心治理（polycentricity governance）的概念來執行，將訓練層級加以分類，政府高階行政主管人員之訓練事項宜交由國家文官學院負責，並將其他文官訓練事宜交由原先負責機構偕同私部門與大專院校共同規劃。

本文認為在全球化高度競爭的環境下，訓練部門亦應朝向公部門、私部門及第三部門都能發揮夥伴關係，協力共同解決政府所面臨的挑戰。因此，分權化的訓練體系是有待建立的，亦是本文所強調之「全球治理」的概念。將來國家文官學院或許可思考將高階文官培訓業務委由行政院人事行政局所屬公務人力發展中心執行；或者，將來國家文官學院可建立起高階文官培訓認證機制，只要能通過其認證之訓練機構，將來透過嚴謹控管其訓練品質，建立證照制度與陞遷制度結合，並加強評鑑，將高階文官訓練事宜交由私部門或大專院校共同規劃亦無不可。

而根據本研究調查結果，筆者認為未來考試院與行政院在高階文官培訓的分工上，考試院可針對法制之建構（例如，訓用合一、高階主管特別管理制度等）、文官基本思維與價值（如行政倫理、文官中立、基本核心價值等之通識教育），以及建立長期性訓練去努力；而行政院部分，為因應外在快速變動的全球化時代挑戰，可針對政策性、急迫性、專業性及短期性（如三個月以下）的訓練事項由該院負責。兩院各有分工與職掌事項，共同致力於我國高階文官人才之培育，俾能提昇國家競爭力。

三、核心能力

（一）加強提昇我國高階文官全球化視野，俾能與國際接軌

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，而區域化的整合又形成另一個多層次治理的模式，高階文官在面對全球化與區域化的挑戰下，在規劃機關政策時，理應具有全球化與區域化的多層次治理思惟，才能與國際接軌。

（二）增列高階文官全球化核心能力，以回應全球化時代的挑戰

行政院所核定的七項核心能力高階主管核心能力為國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管

理、法治素養、人文素養等七項。若從 Farazmand 所建構行政能力培訓機制來檢視我國高階文官核心能力實尚有不足，無法回應全球化時代下的挑戰，在強調全球化的時代裡，應再增列以下核心能力：掌握兩岸關係能力、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

（三）加強高階文官跨部會政策及業務協調、統合之能力

我國在經歷過八八水災的慘痛教訓後，更加突顯公務人員在跨域治理能力的不足，爰需對高階文官在跨部會政策及業務協調、統合之能力加以重視。在強化作法上可採取以下措施：實施職務輪調制度；培養高階文官具有熱情、同理心、責任感及使命感的服務熱忱；辦理跨部會協調機制研習營等等。

四、培訓課程及方法

（一）為解決高階文官業務繁重無法參加受訓問題，可規劃「模組」課程及相關配套措施

為解決高階文官過於忙碌的問題，可以規劃設計「模組」的方式，讓高階文官有選擇性，而願意參與培訓；其次，也可加強落實職務代理制度，使受訓人員安心接受訓練；另外，在技術上亦可安排優雅舒適的受訓環境，離辦公地點有段距離，讓受訓人員能專心受訓，較能達成培訓效果。

（二）重視與其他國家公務員的互動交流機會

借鏡以上各國文官培訓作法，未來我國可採以下作法：

1. 持續辦理高階文官國外研習營，並與當地公務員互相交流、研討，甚至，高階文官亦可居住在他國公務員家裡，以進一步瞭解該國社會文化，並促進交流。
2. 爭取參與國外舉辦之國際性會議、研討會或論壇之機會，機關並給予公費補助。
3. 舉辦國際研討會，並邀請國際大師級講師赴台演講，以吸收其觀念，並促進交流。並邀請國外公務員參加該研討會，亦可促進交流與互動。
4. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的

高階領導人員能夠交流與互動，增進彼此瞭解。

（三）師資遴聘更多元化

未來師資的遴聘應該更為多元化，除傳統聘請專家學者、公私部門傑出人士外，亦應擴大到邀請政務官、民營企業的 CEO、重量級的國際學者、資深高級文官等等，亦可聘請資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督與傳承之效果。

（四）培訓方法多樣化

對於高階文官培訓的方法上，應該採行更為多元的培訓方式，才能滿足其培訓上的需求，且在培訓效果上亦較能達到培訓之目標。參考前述各國作法，其均採取多元的培訓方式，如體驗式課程、個案教學、情境模擬、角色扮演、工作坊、研討會等，甚至於為因應資訊全球化的挑戰，各國也陸續推動 e-learning 課程，俾使文官更快速吸收資訊和反應效果。因此，未來高階文官培訓方法應視培訓目的，參採不同培訓方法，以達成培訓效果。

五、在培訓經費上，可參考各國作法，並考量我國國情予以適切規劃

為解決訓練經費不足等問題，應可仿效新加坡或法國作法，提撥人事費一定百分比作為培訓經費，並參採英、美作法，由各機關分擔訓練經費。由於新加坡政府每年投入 4% 至 8% 之人事費於公務人員培訓，法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6% 用於公務員的繼續教育。我國未來應可參考新加坡及法國作法，在人事費上由各機關提撥 4% 作為訓練經費；並參採英、美、新三國作法，其經費來源由國家培訓機構向送訓的政府機關收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。此種作法同時也因培訓機構不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計上，能作出更多元化的轉變。同時，參採法、德兩國作法，使訓練與陞遷能夠有所結合，貫徹「訓用合一」政策，俾提昇高階文官接受訓練的意願，符合策略性人力資源管理措施。

玖、未來我國高階文官培訓架構--代結論

我們可以說二十一世紀已進入了全球化的時代，身處此一新世紀的高階文官，在規劃或執行公共政策時，無可避免的將觸及全球化的議題。對於高階文官培訓此一重要政策，本文認為應植基於全球化的環境世代裡，發展我國高階文官培訓策略，目的即在於提昇國家競爭力。然而，每個國家國情有所不同，而培訓思維也應配合其國家的發展願景作調整，有了培訓思維後，就要運用策略與方法去完成培訓目標，進而達成國家發展願景，提昇國家競爭力，俾與全球化世界接軌。

在培訓策略與作法上，本文認為應從以下幾個面向去努力：

第一，從培訓體系來說，考試院業於二〇一〇年三月二十六日成立國家文官學院專司高階文官培訓事宜，其肩負著時代的責任與使命，未來考試院應與行政院充分密切合作，從目前的培訓體系二元化，朝向未來功能整合一元化目標努力，從以往兩院的「分治」時代，到目前的「共治」時期，進而達成未來的「善治」（good governance）目標。

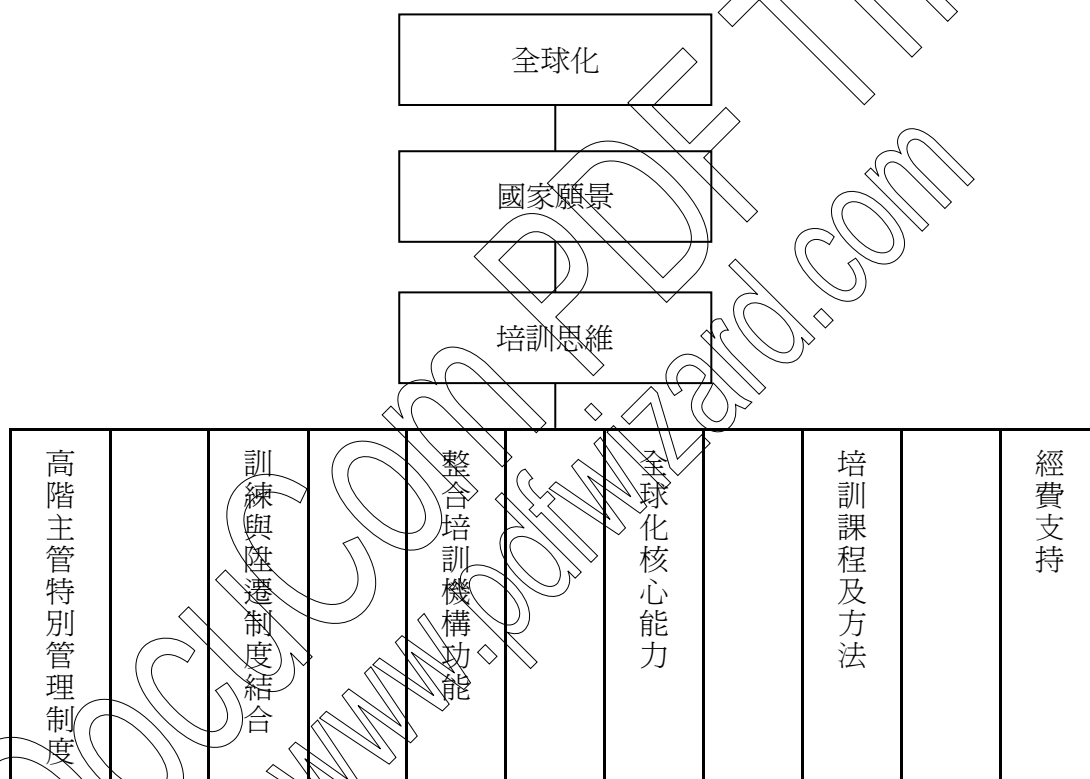
第二，從培訓的課程與方法而言，高階文官培訓的課程設計應多充實全球化的相關課程（例如，認識 ECFA、兩岸關係、亞太地區國家的政治與文化、國際情勢等），俾讓高階文官充分掌握全球化脈動、強化高階文官全球化思維與視野；至於培訓方法上，仍可藉由多元培訓方法（如情境模擬、個案教學、角色扮演、行動學習等），並藉由資訊技術的發展，充實 e-learning 的相關課程內容，讓高階文官不受時空限制，隨時隨地均可學習。

第三，從全球化核心能力來說，我國高階文官核心能力應再加強。基於與全球化息息相關的以下核心能力應再增列：掌握兩岸關係脈動、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、政治敏感力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

第四，在法制配套上，本文主張應參考英、美等先進國家建構「高級文官團」（Senior Civil Service）制度，並將高階文官的訓練與陞遷制度結合在一起，以發展策略性人力資源，並回應人民對政府高階文官的要求，改變人民對官僚體制的刻板印象。

第五，在訓練經費上，我國應重新思考人才的培育是需要藉由經費的充實才能達成國家發展的目標，這也就是人力資本（human capital）的觀念。爰此，在未來各機關於編列預算時每年投入 4% 的人事費於公務員培訓上，而培訓機關亦可朝向自籌經費方式，推出各類型訓練課程，以吸引文官參訓，並能符合訓練需求及達成訓練效果。

綜上所述，本文提出我國高階文官培訓架構，如圖三。



圖三：我國未來高階文官培訓架構

本文所建構的高階文官培訓架構圖，主要係認為我國尚未針對高階文官建立起中、長期的培訓制度，未來的培訓藍圖應在一個全球化的架構下思考此一政策，並結合國家的發展願景，導入培訓思維，並啟動策略與作法（包括建立高階主管特別管理制度、貫徹訓用合一政策、建構高階文官的全球化核心能力、改進高階文官的課程與方法，並整合高階文官培訓體系功能），最後，則須靠國家經費上奧援，畢竟財政為庶政之母，未來高階文官的培訓費用是非常龐大的（包括師資遴聘、課程

設計、培訓方法、期程等等），如果沒有經費的支撐及財政的支持，是無法達成國家發展願景，提昇國家競爭力的。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2010）。**高階文官培訓飛躍方案一九十九年試辦實施計畫**，99年6月18日取自公務人員保障暨培訓委員會，網址 <http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=38&Page=5041&Index=3>。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 李宛蓉（1996）。**民族國家的終結：區域經濟的興起**（Kenichi Ohmae），台北：立緒文化。
- 邱志淳（2009）。**規劃設置國家文官學院之研究**，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，未出版。
- 邱志淳、黃榮護（2009）。**國家文官學院的成立與核心任務的設定**。**文官制度季刊**，考試院八十周年慶特刊，頁 25-38。
- 明居正（2000）。**全球治理：趨勢與侷限**。**新世紀智庫論壇**，第 11 期，頁 36-42。
- 金寶瑜（2005）。**全球化與資本主義危機**，台北：巨流圖書。
- 俞可平（2003）。**全球化：全球治理**，北京：社會科學文獻出版社。
- 吳瑞蘭（2011）。**評鑑中心法在高階文官培訓之運用及成效探討**，**人事行政**，174 期。
- 施能傑（2006）。**文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點**，**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 范祥偉（2009）。**行政院中高階公務人員培訓之業務現況與未來展望**，**人事月刊**，第 290 期，頁 15-22。
- 范祥偉（2010a）。**英國與新加坡公務人員培訓經驗對我國建構中高階公務人員培訓制度的啓示**，**人事行政季刊**，第 170 期，頁 51-61。
- 范祥偉（2010b）。**行政院公務人員培訓規劃**，**人事月刊**，第 51 卷第 3 期，頁 58-64。

- 黃一峯（2005）。從全球化觀點看文官制度的改革，*法政學報*，第 18 期，頁 89-111。
- 黃一峯（2006）。高級文官管理能力評核與培訓制度之研究，行政院人事行政局委託研究案，未出版。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯（2000）。政府未來的治理模式（B. Guy Peters），台北：智勝。
- 曹俊漢（2004）。兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析，*理論與政策*，第 17 卷第 3 期，頁 1-36。
- 曹俊漢（2009）。全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋，台北：韋伯文化。
- 曹俊漢、仇桂美（2010）。面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢，考試院委託研究案，未出版。
- 蔡逸群（2009）。高階文官培訓—行政院國家政務研究班之探討，*人事月刊*，第 48 卷第 4 期，頁 39-42。
- 楊文振（2009）。精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力—從新加坡談起，考銓研究報告，未出版。
- 劉坤億（2008）。英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，未出版。
- 顧麗梅（2003）。信息社會的政府治理，天津：天津人民。
- Bernstein, S., & C. Benjamin (2000). Globalization, Four paths of Internalization and Domestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, Vol.33 (No.1): 67-99.
- Berry, F. S. (2009). *Senior Executive Development in the United States: Current Practices in the Government*. Paper presented at 2009 International Conference on the Senior Executive Development in the Government, Taipei, Taiwan, R.O.C.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol.69 (Issue 6): 1007-1020.
- Farazmand, A., & J. Pinkowski (2007). *Handbook of globalization, governance, and public administration*. USA: Taylor & Francis.
- Gibson-Graham, J. K. (1996). *The End of Capitalism (As We Knew It): A Feminist*

Critique of Political Economy. Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell Publishers.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity Press.

Kamarck, E. C. (2000). Globalization and Public Administration Reform. In Nye Jr., S. Joseph & J. D. Donahue (Eds.), *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government, *Public Administration Review*, Vol.60 (No.6): 488-497.

McCrew, A. (1992). A Global Society? In S. Hall, D. Held, & T. McGrew (Eds.), *International Social Science Journal* (pp. 61-102). Cambridge: Polity Press.

Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, Vol.1 (winter): 13-43.

Rosenau, J. N., & E. Czempiel (1992). *Governance Without Government: Order and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoker, G. (1998). Governance as The Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, No.155: 17-28.

Tomlinson, J. (1999). *Globalization and Culture*. Cambridge U.K.: Polity Press.

附錄：訪談題綱

1. 您認為我國高階文官在規劃或執行政策時是否具備全球化的視野與回應全球化的能力？
2. 您認為在全球化下的高階文官培訓思維與具體圖像為何？
3. 您認為在全球架構下的高階文官培訓策略與方法為何？
 - (1) 您認為理想的培訓法制配套措施為何？
 - (2) 您認為理想的培訓體系為何？我國目前作法上應如何分工與整合，以發揮綜效？
 - (3) 您認為高階文官在培訓課程內容的設計上應如何改進，才能提昇高階文官的全球化思維與能力？
 - (4) 您認為目前我國高階文官在培訓方法上應如何改進（例如傳統上以講授法為主的授課方式，可否朝向多元培訓方式：如藍中演練、角色扮演、無主持人小組討論、個案教學……等等），才能達成培訓目標與效果？
 - (5) 您認為在高階文官培訓經費上的挹注每年應編列多少預算才算合理？是否佔每年薪資多少比例為宜？我國目前培訓經費是否足夠？
4. 請問您在高階文官培訓作法上有無其他建議事項可供決策機關參考？

Building a Global Framework on the Training System of Senior Civil Service

Fue-Yuan Lai*

Abstract

In response to the challenges of the 21st century, countries around the world are actively engaged in various administrative reforms on national development and civil service system. Among them, the quality of senior civil service has the greatest bearing on national competitiveness. Therefore, training senior civil service has become an important issue in personnel administrative operation around the world.

This paper analyzes the existing problems and shortcomings of the training system for senior civil service in Taiwan from the perspective of global governance. The samples cited in this study are the senior civil servants in the central government in managerial or non-managerial positions at the 12th job level and higher.

In the section of literature review, I summarized and discussed globalization, global governance, and challenges of globalization. Government reform and civil service system reform are analyzed. In the section on core competencies, strategies in enhancing the senior civil service abilities and the changing trends are discussed. Senior civil service training systems from the United Kingdom, the United States, Singapore, France, Germany, and Japan are also introduced as a reference.

The paper then proceeded to evaluate the training system in Taiwan.

* Director, Personnel Office, Central Police University.

Finally, the paper summarizes the findings and presents some recommendations in conclusion.

Keywords: Globalization, Global Governance, Senior Civil Service, Training System, Core Competencies

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

我國高階主管特別管理制度之規劃策略 —兼論英、美、荷、韓四國與我國之比較

郭倩茜*

《摘要》

據 OECD 於二〇〇〇年對其會員國的調查顯示，現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強的一環，鑑此，考試院文官制度興革規劃方案其中「建構高階主管特別管理制度」一項，乃規劃就高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，培訓任用高階主管，作為推動國家政務之主軸。

目前我國高階主管特別管理制度之建制重點包括：「嚴謹選拔」、「進文官學院專業訓練」、「建立國家高階主管人才庫」、「成立跨部會之甄選培育委員會」、「建構專屬俸給制度」與「建構嚴格考核及退場機制」等六大項。且為使我國高階主管特別管理制度具生態性及可行性，政策思維雖參考歐美等先進國家高級文官管理制度之優點與成功經驗，但仍以我國特殊國情為基礎進行規劃，例如遵循憲法考試用人之基本規範，並未開放外部競爭而採封閉式設計；但當今公私部門人事管理的普世通則—功績原則，則仍為框架整個高階主管特別管理制度的規矩工具，以及規劃策略的精髓與靈魂。

[關鍵字]：高級文官、人才庫、功績原則、高階主管

投稿日期：100年8月10日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 中國文化大學政治學研究所博士。

壹、前言

面對全球化競爭遽增及政經環境快速變遷，積極提升國家競爭力，為我國當前最重要課題之一，其中推動行政院組織改造，以型塑精實、彈性、有效能的政府，乃為國家重要施政目標；至於政府各項重要政策能否順暢達成，則與負責政策研擬、規劃與執行之高階常任文官攸關甚鉅。鑒於政務日趨複雜專精，民主政治社會日益多元及公共政策制訂更須協調折衝；有賴具備專門經驗、學識、技術與知能者，方能勝任推動。因此，考試院二〇〇九年六月十八日第十一屆第三十九次會議通過之「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱興革規劃方案，考試院，2009），為系統化延攬及培育我國政府高階主管，經參考美國「高級行政主管」（Senior Executive Service，以下簡稱 SES）制度、英國快速升遷、新加坡菁英培育等先進國家制度，提出「建構高階主管特別管理制度」一項，規劃就高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，培訓任用高階主管，作為推動國家政務之主幹。

由於筆者實際參與現階段我國政府建構高階主管特別管理制度之規劃，因此，本文主要將介紹我國政府刻正建構之高階主管特別管理制度，其規劃策略之主要內涵及重點；又我國高階主管特別管理制度之政策改革思維，不應僅奠基於因為美國有 SES 制度，英國有 Next Step（續階方案），或是如彭錦鵬（2007）所稱經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development；以下簡稱 OECD）國家這種高級文官團制度正形成聚合趨勢，縱令近二十年來各國政府再造所帶動文官制度改革之經驗，以及不斷成長之現代化管理技術，仍僅宜擇其可行成功之處，加以參酌學習，更重要的應該是兼顧我國的時空環境與風俗民情，加以研析擇採，而非全盤抄襲。為避免陷入必須師法歐美先進國家制度的迷思中，以致政策規劃策略成爲一種無根的政策移植，東施效顰的作法，甚而形成一項極大的施政風險（詹中原，2010：1）。是以，本文第二個重點係藉由對英、美、荷、韓四國高級文官制度與我國刻正規劃中之高階主管特別管理制度進行比較，並進一步分析可資我國借鏡或參酌學習之處，以及我國無法參採之原因與對應策略等。

貳、研究方法

茲本文主要探討我國刻正建構之高階主管特別管理制度，其規劃策略之主要內涵及重點，並兼論英、美、荷、韓四國高級文官制度，與我國之高階主管特別管理制度比較。因此，本文所使用的研究方法為：

- 一、文獻分析法：根據本研究的問題，本文將蒐集國內外探討高級文官制度相關之期刊及文獻，我國相關法令、正式及非正式之研究報告與期刊、有關議題之媒體報導及網站資料等之相關文獻進行探討分析。
- 二、比較方法：本文針對英、美、荷、韓四國高級文官制度與我國之高階主管特別管理制度，以「制度名稱」、「成立時間」、「類型」、「範圍與類別」、「進用管道」、「選拔方式與標準」、「甄補程序及機構」、「訓練制度」、「高階主管人才庫」、「俸給制度」及「考核制度」為比較類別，予以列表比較分析。

參、我國建構高階主管特別管理制度之規劃策略

銓敘部經於二〇〇九年十月十六日會同行政院人事行政局（以下簡稱人事局）、公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會），組成建構高階主管特別管理制度專案小組（以下簡稱專案小組），依興革規劃方案中建構高階主管特別管理制度之建制重點，參考 OECD 國家建立高級文官制度的成功管理經驗，並衡諸我國國情及實務運作現況，於兼顧落實憲法考試用人及建立公平合理之高階主管甄選培育制度之精神下，共同撰擬完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」（以下簡稱規劃報告），於二〇一〇年八月三十日函陳考試院審議中；其主要採取的規劃策略如下（銓敘部，2010）：

一、嚴謹選拔

(一) 高階主管職務範圍

法理或學理上針對高階文官之範圍並無統一之界定，即便是我國政府機關本身亦未曾明確界定高階文官之範圍，而係根據不同業務需求而有不同的範圍。一般較為粗礪的說法，係將比率不到 5% 的簡任文官，即認為高階文官。¹ 由於興革規劃方案旨在為政府打造優質領導團隊，因此，其範圍更限縮在高階文官中之主管職務。

參酌二〇一〇年五月二十八日考試院暨所屬部會舉辦之「高級文官團制度設計研討會」與會專家學者意見，咸認為高階主管人數不宜太多，² 因此，規劃策略上係採分階段方式辦理，即制度實施初期，暫以簡任第十二職等以上正、副主管職務為高階主管職務範圍，俟推動順遂後再回歸興革規劃方案原規劃之簡任第十一職等以上正、副主管職務。

由於各國高級文官之管理制度皆有將特定職務排除之情形，³ 又參考 OECD 國家高級文官制度規劃，多僅以中央政府為主，且依地方制度法第五十五條及第五十六條規定，直轄市政府一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長外，其餘職務均為政務職，縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機

¹ 考試院二〇一〇年十二月二日第十一屆第一一四次會議通過之「強化文官培訓功能規劃方案」（以下簡稱培訓規劃方案）其中在第四案「建構高階文官發展性培訓制度」明確界定高階文官訓練對象與範圍：發展性帶狀訓練，以簡任或相當簡任第十職等以上人員為對象，範圍則涵蓋一般行政機關、警察、關務及醫事機關簡任或相當簡任第十職等以上人員為對象，至其他法官、檢察官及交通事業人員則排除在外。另配合高階主管特別管理制度之培訓，以簡任第十二職等以上之非主管或簡任第十一職等人員，並符合相關條件者為對象。

² 二〇一〇年五月二十八日臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，考試院暨所屬部會及行政院人事行政局協辦之「高級文官團制度設計研討會」與會專家學者咸認為高級文官團成員應有以下優點：(1)範圍小較易於管理，進而針對成員個別需求實施培訓及提供職涯規劃協助等；(2)成員人數少彼此間能培養良好互動關係，有利部際合作以及提升文官體系運作之協調，並能增加高階主管的歸屬感。因此，人數不宜太多。

³ 如韓國高級文官之範圍，並未將檢察官、警察局長、軍職及政治任命之部長和副部長納入。

關首長，其總數二分之一得列政務職，因此，高階主管職務範圍，係以依公務人員任用法（以下簡稱任用法）任用，列有職系及官職等之中央行政機關職務為範圍，即政務人員、警察、關務、醫事人員、聘任人員，以及職務屬性較為特殊之法官、檢察官均非適用範圍。⁴ 又我國規劃中之高階主管特別管理制度與各國高級文官制度最大之不同，即在於我國高階主管特別管理制度基於憲法考試用人的基礎規範下，並未開放向民間取才。

（二）高階主管候選人之類別

為避免分類過於繁瑣，反不利遴選合適人才，爰規劃策略係依各職組之劃分為基礎，並參酌職組暨職系名稱一覽表調任規定，分為十七個職群。

（三）參訓資格及流量管制

針對高階主管之參訓資格及流量管制，規劃策略如下：

1. 參訓資格

(1) 積極資格：包括審定資格、年齡、學歷、考績等四項積極資格條件，其中針對符合上開四項積極資格條件，並具有下列特殊績效表現之一者，得經主管機關同意優先選訓：

甲、最近三年曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。

乙、最近三年內曾當選模範公務人員。

丙、最近五年內曾獲頒勳章或公務人員傑出貢獻獎。

(2) 消極資格：符合前開積極資格條件之前四項情形人員，但具有公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）第十二條第一項第一款至第五款、第七款至第九款不得辦理陞任之情形，或公務員懲戒法第三條職務當然停止之情形者，不得遴薦參訓。

2. 訓練流量管制：為確保進國家文官學院接受專業訓練者係屬績優且具發展潛力之人員，爰規劃以前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍，作為當年

⁴ 依據銓敘部組織編制資訊系統之職務歸系資料庫所篩選出的簡任第十二職等以上正、副主管（含首長、副首長、幕僚長，不含地方政府機關職務及歸入審檢職系之司法官）職務數計有 774 個。

度本項訓練參訓人數之最高限。⁵

二、建制高階主管訓練制度

經依前述參訓資格甄選成爲高階主管候選人者，應接受一定期間之高階主管人員相關訓練，訓練合格後納入國家高階主管人才庫。爲規劃高階主管發展性訓練，保訓會參考美、英、荷、韓四國高級文官核心能力、培訓制度、教學方法及課程科目，以及參酌加拿大有關評鑑中心法（Assessment Centers）之運用情形，據以規劃未來高階主管之訓練相關事項如下：

- （一）訓練機構：國家文官學院。
- （二）訓練重點：著重於擔任高階主管職務所應具備之核心能力，並以培育管理能力、政策規劃與執行能力、領導能力等通才能力爲主，以強化其勝任高階主管職務知能。
- （三）訓練方案：⁶ 高階文官培訓飛躍方案（Take Off Program for Senior Civil Service，簡稱 TOP-SCS）。
- （四）訓練目標：培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階主管，並使高階主管在受過本項訓練後，能有：見解的深度、正確的態度、視野的高度、恢宏的氣度、良好的風度等之行爲表現。
- （五）依核心能力設計課程，著重管理能力，實施管理發展訓練：高階文官應具備之核心能力，以管理能力最爲重要，應施予管理發展訓練，其各項核心

⁵ 培訓規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」具體建議（一）其中針對高階主管特別管理制度培訓之參訓名額的管控爲：依照最近三年的高階主管出缺狀況，決定下一年度之調訓人數，與規劃報告略有差異。

⁶ 保訓會於二〇一〇年六月完成訂定「高階文官培訓飛躍方案-九十九年試辦實施計畫」，同時依核心職能內涵，委託學者專家進行課程模組開發講義大綱之撰擬，並著手開發設計「評鑑中心法」及「人格測驗」機制；並於二〇一〇年試辦「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」三種班別。試辦訓練期間，有關高階文官培訓體系，經與人事局協商，依性質區分爲「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」及「在職訓練」。其中，前兩者爲保訓會職掌，後者則爲人事局職掌。據上，高階主管特別管理制度之培訓僅係 TOP-SCS 培訓體系中之一項。

能力比重及內涵依序爲：管理能力、領導能力、決策能力、人格特質。⁷

(六) 調訓方式、人數及實施期程⁸

1. 調訓方式及人數：依人事局所提供之前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍爲預計訓練人數，每班以四十人爲原則。
2. 實施期程：採集中式訓練，惟爲避免影響業務推展，訓練時間擬分階段辦理，訓練期間十四週，其中國內訓練十週，國外訓練四週。

(七) 評量機制：包括：評鑑中心法、導師對學員品操、學習態度及人際相處之觀察評量；經典名著閱讀心得報告；心理測驗等。學員經以上評量成績合格後，列入「國家高階主管人才庫」。列入人才庫逾六年，仍未經遴用爲高階主管者，必須重新參加管理發展訓練合格，始得再納入人才庫。

三、建立國家高階主管人才庫

爲提供高階主管職務出缺時之遴選來源及規劃高階主管之培育及職務歷練，參照荷蘭及韓國等國家建構高級文官制度之作法，建立國家高階主管人才庫。有系統地將通過國家文官學院專業訓練者之專長、特質及個人發展計畫等資料，建立人才庫。另針對經過嚴謹選拔及完成國家文官學院專業訓練之及格人員，在納入國家高階主管人才庫後，進行一系列之培訓歷練及績效考核，持續提升是類人員擔任高階主管之能力；主要規劃重點如下：

(一) 建置機關：由人事局人事服務網之應用系統，建立「高階主管人才查詢管理系統」（簡稱人才庫），透過公務人力資料庫與銓敘部銓審系統連結勾稽之機制，以求人才庫之完整性及正確性。

(二) 納入人才庫之人員範圍

⁷ 依據對我國高階文官所應具之核心能力採層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）問卷調查結果顯示，簡任第十職等至第十一職等高階文官應具備之核心能力，以管理能力最爲重要，應施予管理發展訓練（Management Development Training, MDT），其各項核心能力比重及內涵依序爲：管理能力、領導能力、決策能力、人格特質。

⁸ 培訓規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」具體建議（三）其中針對高階主管特別管理制度培訓之規劃與規劃報告略有差異。按培訓規劃方案之規劃，因係著重高階主管核心職能，爰依高階主管所需之核心職能爲需求設計課程，訓練時間擬分階段辦理，訓練期間十二至十四週，其中國內訓練十週，國外訓練二至四週。

1. 經國家文官學院專業訓練合格者。
 2. 現任高階主管職務人員。
- (三) 培訓職務歷練：為培訓發展高階主管人才，人事局針對國家高階主管人才庫內人員，整體規劃其培訓地圖及策略，包括施予國內外訓練進修或見習，跨機關、跨領域學習公私部門交流等。
- (四) 績效表現考核：高階主管候選人在納入人才庫之後，於進入全國高階主管遴選培育委員會遴補高階主管之程序以前，所有職務歷練及培訓過程（包括跨機關、跨領域職務輪調之學習歷程及學習成果），均由人事局予以完整記錄，隨時更新人才庫資料，學習成績將作為全國高階主管遴選培育委員會遴選人員之重要參據。

四、成立全國高階主管遴選培育委員會

為期我國高階主管遴選之人才具廣博性及流通性，規劃報告策略上，爰就高階主管之遴選，研議成立跨部會之遴選培育委員會，並由各類型機關之最高常任文官及有關人員組成次一級之遴選作業小組，實際執行遴選、甄補之作業。有關該委員會及作業小組之組成、職掌及運作等事項規劃簡述如下：

- (一) 全國高階主管遴選培育委員會：初步規劃係設立於考試院下，成員由考試院會同行政院遴派有關機關人員、專家學者等組成，任期二年，期滿得連任；職掌包括擬定高階主管遴選政策及規範、組成遴選作業小組、受理機關高階主管職缺甄補之申請等。幕僚工作由銓敘部、人事局擔任。
- (二) 遴選作業小組：隸屬於全國高階主管遴選培育委員會，專業分工辦理各類高階主管職缺之遴補。小組成員由有關機關人員及專家學者等代表組成。任期一年，期滿得連任；職掌包括透過高階主管人才庫遴選符合資格之陞遷候選人、陞遷候選人員資績評分或資格條件之審查等。

當遴補作業完成後，由遴選作業小組將候選人名單送給機關首長圈定人選。又制度運作之初，為兼顧機關首長用人權，初步設計作法是送三至五位候選人名單供首長圈選其中之一。倘日後執行運作後評估確有需要，可改以由遴選作業小組列妥陞遷候選人名單提供機關首長圈選，機關首長原則上應圈選第一名，如未就第一名圈選，而選後面順序之人選，應依序

加註理由。

五、建構高階主管人員專屬待遇制度

有鑒於我國現行公務人員俸表，簡任第十二職等至第十四職等之最高俸級均同為 800 俸點，無法彰顯區隔之功能，各職等人員俸給實際支領數額之差距不太。此外，我國高階公務人員之待遇水準，實際上低於一般民間企業部門相當職務，缺乏激勵功能。既然高階主管作為文官團隊之領導者、核心成員，影響團隊績效，未來成為高階主管必須經過嚴格選拔與訓練培育，並適用特別之考核及退場機制，勢必增加其工作要求與壓力，在待遇上宜建構專屬制度，作為激勵並增加高階主管而給予足夠提升工作能力之誘因。

針對高階主管俸給待遇之策略規劃，衡酌以外國俸給制度係因應其特殊人事體制而設計，與我國國情及人事體制不同，尚難至盤移植於我國適用。是以，縱使各國實施經驗顯示，高階主管之激勵部分主要來自於職位上的晉升及領有較高待遇，惟我國如擬變動現行職等俸級、俸表，勢須牽動整體公務人員俸給制度，易遭致一般公務人員相互比較；另考量政府財政負擔及外界觀感，現行規劃乃以維持現行職等俸級與俸表架構為建制前提下，就高階主管人員特別待遇制度，係規劃發給績效獎金（詳表 1）。

六、建構嚴格考核及退場機制

由於高階主管可能因表現不佳而調任為一般公務人員，且其所帶領之團隊成員係適用公務人員考績法（以下簡稱考績法），則高階主管之考核制度仍宜考量與一般公務人員考績制度銜接問題，爰將高階主管之考核制度規劃如下：

（一）考核項目

高階主管之角色功能既為帶領所屬團隊朝組織績效目標而努力，則對其考核應以團體績效為主，考核項目擬含括組織願景達成度（20%）、團體績效⁹（70%）及

⁹ 團體績效係指所在機關或單位之團體績效而言，並依考績法修正草案規定，以主管機關或所在機關評比結果作為該高階主管之團體績效成績。然依考績法修正草案規定，主管機關

個人表現（10%）等三項。

（二）考績等次及獎懲

為期高階主管與一般公務人員之考績制度適度衡平，高階主管之考績等次擬比照考績法修正草案¹⁰規定，予以分為優、甲、乙、丙、丁五等，各等次分數與一般公務人員相同，其中考列優、甲等者得陞遷較高職等職務（仍需依前述之邊補作業辦理陞遷），或留任原職務，乙、丙等則作為高階主管調任一般公務人員之機制。有關高階主管考績獎懲彙整如表 1。

表 1 高階主管考績獎懲彙整

區分	優等	甲等	乙等	丙等	丁等
	與一般公務人員相同				
考績獎金	晉本（年功）俸一級外，並給與 1½ 個月俸給總額之考績獎金，已敘年功俸最高俸級者，給與 2½ 個月俸給總額之考績獎金	晉本（年功）俸一級外，並給與一個月俸給總額之考績獎金，已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之考績獎金	晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，不予晉級，給與½ 個月俸給總額之一次獎金	留原俸級，無考績獎金	免職
績效獎金	加發 1½ 個月俸給總額之績效獎金	加發½ 個月俸給總額之績效獎金	無	無	
考核結果	陞遷或留任	陞遷或留任	於考績結果確定之日起二個月內調任一般公務人員職務。（一般公務人員最近一年考績列乙等以下者，不得升任高階主管職務）		

資料來源：整理自銓敘部，2010：96-98。

間並未實施團體績效評比，再者，部分高階主管既非機關首長，亦非單位正、副主管（如未兼任秘書室主任之中央二級機關主任秘書），則對主管機關之常務副首長及非屬機關首長亦非單位正、副主管之高階主管職務，擬改由機關首長考核其領導能力、管理能力等核心能力表現。

¹⁰ 考績法修正草案於二〇一〇年四月六日送立法院審議，其中第六條將現行公務人員考績分甲、乙、丙、丁四個等次，增列優等，修正為優、甲、乙、丙、丁五個等次。

肆、英、美、荷、韓四國與我國之比較

卓越的領導人或領導階層是各種組織和團體卓越運作的關鍵因素。政府組織是否能運作順暢，與是否擁有卓越的文官體系領導階層，因之關係密切（彭錦鵬，2005：1）。又據 OECD 於二〇〇〇年對其會員國的調查顯示，現代國家治理的核心關鍵中，公部門領導能力是最需要加強的一環（OECD, 2001）。復按「新公共管理」（New Public Management, NPM）主軸之一即係政府改造，而政府改造的策略議題又係文官體制改革，至於文官體制改革核心則首在選用具國際視野、高品質和高效能之文官，亦即如何改變傳統文官考選制度，甄拔適任人才，以因應全球化的挑戰，是為政府改造之重要課題（黃榮源，2008）。這種種因素導致高級文官管理制度在 OECD 國家儼然已形成聚合趨勢（彭錦鵬，2007）。

依 OECD 在二〇〇〇年針對會員國必須更為重視公部門領導能力的原因進行調查，其結果顯示可歸納出四大主因（OECD, 2001: 13-14）：（一）人民的行動和思考必須兼顧全球和地方的因素，相對促使政府領導階層必須注意政策的一致性；（二）私部門的工作條件比公部門更為優越，嚴重影響公部門的留才工作，特別是領導階層的人才；（三）在知識經濟的體系中政府不但要增加政府業務的知識基礎，更需要新型態的領導人，以創造和分享知識；（四）外在環境迅速變遷，政府也必須相對快速適應，因此更需領導階層的能力提升。事實上，既然我國與各國都同樣面臨著全球化、地方分權化，以及資訊科技日新月異大幅度改變政府治理環境的壓力，因此，當然也一樣必須要更重視公部門領導能力。故我國刻正建構中的高階主管特別管理制度，不論就其拔擢、訓練、陞遷、考核、俸給或退場機制等事項之制度設計，均不逸脫以此四大主因作為策略規劃主軸，即可得知上開四大主因顯然對我國建構高階主管特別管理制度也產生了顯著的刺激與啟發作用。

另據詹中原（2010：1）之歸納，自一九七九年美國高階文官制度首行以降，有關各先行推動此制度國家之政策論據有下列三種：（一）建立一項合作的文化，以克服行政組織之分歧，如英國、紐西蘭及荷蘭等；（二）靈活而彈性的甄拔雇用制度，也就是「職位制」（position-based system）來取代長久實施的「職涯制」（career-based system）包括職位之開放競爭，以爭取可能的最佳人才，如美國、義大利、澳洲、比

利時等；(三)釐清政府體系中，政治與行政之分界，尤其是藉由不同之「功能」、「職等」及「課責」三個面向清楚界分政務及事務人員之區別。此三面向分別如義大利、法國與西班牙及荷蘭等國之設計目的。而彭錦鵬（2007）則係將各國高級文官團制度分為四種類型：(一)首創制度、採行總統制的美國；(二)大英國協的西敏寺國家，如澳大利亞、紐西蘭、英國、加拿大；(三)歐洲議會制國家，如荷蘭、比利時；(四)後進學習型的國家，如韓國。

茲將前述我國高階主管特別管理制度之規劃策略內涵與上開三種政策論據加以對照，可謂同中有異，異中有同，頗難逕予歸類，如擬強制予以分類，筆者認為我國推動制度之政策論據，有類似於第一類建立合作文化，以及第三類釐清政治與行政之分界，但第二類靈活而彈性之甄拔雇用制度，囿於我國憲法明定考試用人之基本規範，則全然未將高階主管職務開放外部競爭納入規劃之中；事實上，依興革規劃方案之方案目標觀之，我國推動制度之政策論據應屬另外一種類型，那就是第四類「提升組織績效」。筆者之所以作如此大膽推論，主要係我國高階主管特別管理制度之六項建制重點，無一不以「功績原則」作為基礎的規矩工具。再者，興革規劃方案（考試院，2009：37）明白揭櫫「此一特別管理制度強調以其所領導和管理的團體績效作為獎勵及課責之基礎，期能以類似英、美等先進國家高階文官制度，培植全觀型新世代之高階主管，進而帶動提昇全體文官之效能。」再再顯示出，我國建構高階主管特別管理制度之政策論據乃為提升組織績效。至於就制度類型，我國之高階主管特別管理制度則應可歸屬於第四類「後進學習型」。

蓋我國規劃高階主管特別管理制度之際，主要參酌英、美、荷、韓四國之經驗，且該四國恰分屬前開四種類型，爰就該四國高級文官制度與我國之高階主管特別管理制度，分別以「制度名稱」、「成立時間」、「類型」、「範圍與類別」、「進用管道」、「選拔方式與標準」、「甄補程序及機構」、「訓練制度」、「人才庫」、「俸給制度」及「考核制度」為比較類別，彙整如表 2。

表2 英、美、荷、韓四國高級文官管理制度與我國高階主管特別管理制度之比較

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
制度名稱	高階主管特別管理制度	高級行政人員 Senior Executive Service, SES	高級文官 Senior Civil Service, SCS	高級文官團 Senior Public Service, SPS	高級文官系統 Senior Civil Service System, SCS
成立時間	二〇〇九年六月十八日考試院第十一屆第三十九次會議通過文官制度規劃方案(規劃中)	一九七八年	一九九六年	一九九五年	二〇〇六年
類型	後進學習型	首創型	西敏寺型	歐陸型	後進學習型
範圍與類別	組織法規中，職務列簡任第十二職等以上之中央機關正、副主管職務為範圍(納入之職務數約774個)。排除人員：1.地方機關職務。2.政務人員。3.司法官(按指法官、檢察官)、警察、關務、醫事及聘任人員職務。4.涉及國安、兩岸關係、涉外事務等屬總統權責之特定職務，以及以機要人員任用之主任秘書及幕僚長等職務，亦宜排除，惟其範圍及人數尚無法確定，暫先列入適用範圍，需俟特別管理制度將實施時，再與各部會討論釐清。	SES 為行政首長層級之四、五級與一般俸表十五職等人員以上，無須參議院同意由總統直接任命之人員，分為下列二種職位： 1. 永業保留職位。 2. 一般性職位。 約7000人。	一級常務次長以下至五級副司長職務，科長並不包含在內。約4900人。	範圍包含十五職等到十九職等之所有管理領導性職位(不包括十五職等、十六職等之專業或技術性職位)，其職位類別分別為：秘書長、司長、管理領導職位。約750人。	由中央部會司處長以上公務員所組合，主要涵蓋一般職、特定職、契約職及外事公務員等(並未將檢察官、警察局長、軍官及政治任命之部長和副部長納入)，其中並包括副知事、副教育監(副督學)等各地方政府之高級公務員。約1500人。

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
進用管道	內升	內升與外補	內升與外補	內升與外補	內升與外補
選拔方式	封閉式 自現任高階文官中選拔，並未開放未具國家公務人員考試及格資格之外部人才參加。	候選發展計畫 分為「現任文官」計畫與「非現任文官」計畫；現任文官計畫需現任永業職之公務人員方得參加。私部門或非永業職公務人員等則參加非現任文官計畫。	採開放模式，現職文官與非現職文官均可參與SCS 職位競爭。	除現職文官外，公部門以外之人才亦可參與 SPS 職位之競爭，惟屬少數。	SCS 職位是一種完全開放的任用制度，主要有三種選拔方式： 1. 透過公開競爭方式向社會進行選拔招聘。 2. 在中央各部會內部進行公開招聘。 3. 由各部會自主決定人選。
選拔標準	積極資格： 1. 審定資格：(1) 現任簡任第十二職等以上職務合格實授人員且未擔任過高階主管職務之非主管人員；(2)現任簡任第十(一)職等職務合格實授且最近二年考績列甲等以上人員。 2. 年齡：除現任高階主管職務者外，以不超過五十五歲為原則。 3. 學歷：(1)具碩士以上學位或大學(獨立學院)畢業，並修畢與職務相關之碩士學分	各機關自行設標準。主管核心能力資格是進入SES 之必要門檻，其標準有領導、變革、領導員工、結果導向、現勢敏銳度 (business acumen) 等 5 項。	以核心職能作為選拔標準，包括：人員管理、財務管理、方案與計畫管理、證據分析與使用、溝通與行銷、策略、導、能力及結果 3) 方面之領導特性。	以核心能力作為甄補適當候選人最主要客觀標準，可歸納為五個部分： 1. 個人的品質。 2. 管理的品質。 3. 多方面能力。 4. 高級文官團成員的承諾。 5. 與行政部門的合作。	高級文官必須擁有以下九項核心工作職能： 1. 溝通能力。 2. 顧客導向服務。 3. 願景的呈現。 4. 協調和整合。 5. 目標和結果導向。 6. 創新性領導。 7. 專業精神。 8. 了解潛在的問題。 9. 策略性思考。 上開九項核心工作職能係源於分析高級文官的工作，範圍涉及國外與私營企業個案以及諮詢會議的意見。然而目前已調整為 6 項，並歸類到 3 個構面：

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>班學分，取得證明者；(2)例外：例如最近五年中，三年年終考績列優等，或擬參訓年度之前三年度內辦理一次記二大功專案考績（成）有案者，得不受前項學歷資格之限制等。</p> <p>4. 考績：(1)最近十年中，七年年終考績列甲等以上，如為合格實授簡任第十一職等以上且未擔任高階主管職務之非主管人員，擬參訓年度之前一年度年終考績應列甲等以上；(2)或擬參訓年度之前一年度內辦理一次記二大功專案考績（成）有案。</p> <p>5. 優先選訓：最近三年曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。或最近三年內曾當選模範公務人員。或最近五年內曾獲頒勳章</p>				<p>1. 思維：識別問題、策略思維。</p> <p>2. 工作：績效導向、變革管理。</p> <p>3. 關係建立：顧客滿意、協調與整合。</p>

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>或公務人員傑出貢獻獎。</p> <p>消極資格：</p> <p>1. 公務人員陞遷法第十二條第一項第一款至第五款、第七款至第九款不得辦理陞任之情形。</p> <p>2. 公務員懲戒法第三條職務當然停止之情形。</p>				
甄補程序及機構	<p>1. 程序：</p> <p>(1) 各機關高階主管職務出缺時，向跨部會組成之全國高階主管遴選培育委員會提出甄補之申請，並交付遴選作業小組辦理遴薦。</p> <p>(2) 由遴選作業小組，自人才庫篩選符合資格人員，辦理面試或其他測驗方式，建議候選人名單，送任免權責機關首長圈選。</p> <p>2. 機構：全國高階主管遴選培育委員會。</p>	<p>1. 程序：初任人員先由各機關遴選，再提交人事管理局資格認證後，由各機關正式任用。</p> <p>2. 機構：</p> <p>(1) 各機關：自行設立一個或多個高級人力資源委員會負責。</p> <p>(2) 人事管理局：設有多個資格審核委員會審核各機關所送人選。每一資格審核委員會通常有三位委員，皆由不同機關現職永業 SES 人員組成。</p>	<p>1. 程序：由各部會辦理，並在文官委員會之監督下進行。</p> <p>(1) 甄補前期：</p> <p>① 職缺是否屬於大區得以合理關切之職務。</p> <p>② 文官委員辦公室是否參與甄補過程。</p> <p>③ 決定是否採用平等就業機會。</p> <p>(2) 過程：</p> <p>① 職缺公告。</p> <p>② 組成遴選小組。</p> <p>③ 遴選標準與方法：採面談方式進行，但鼓勵採用其他測試方式。</p>	<p>1. 程序：由高級文官署辦理。</p> <p>(1) 各機關職缺（十五職等以上）必須通知高級文官署署長。</p> <p>(2) 相關部會擬定職位說明書亦需與高級文官署署長會商。</p> <p>(3) 由現職高級文官之資料基礎上及高級文官署網絡參考資料，擬定候選人初步名單，再從該份名單徵詢各機關及秘書長，決定少數幾位候選人名單。另高級文官署會透過民間人力資源公司提供公部門以外之適</p>	<p>1. 程序：</p> <p>(1) 各部會先就缺額選出候選人：選出缺額二至三倍之人數，由部會自己成立之委員會評選列出優先順序，再交由文官委員會作第二輪之篩選及最後之甄選。</p> <p>(2) 文官委員會成立評審委員會：就候選人之資歷證件和過去之各項表現逐一審查，此外也會調查先前之不良紀錄，如有必要也會對其之前的同事詢問，以便確認候選人之適任性。</p>

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
			<p>④產生最後決選名單。</p> <p>(3)正式任用：遴選委員會階段完成後，委員會主席以書面通知機關甄試結果，並且推薦合格人選名單之最優者，機關再據以辦理任用。</p> <p>2. 機構： (1)各部會。 (2)文官委員會。</p>	<p>當人才。</p> <p>(4)相關部會和候選人進行面談，如果有必要，高級文官署之管理團隊會派人參與面談。</p> <p>(5)在內政及王國關係部部長同意，或更徵得總理之同意後，部長和秘書長協同高級文官署擬定王室命令草稿。十五至十八職等四個職等之職位就此定案，但十九職等之職位，例如秘書長及司長，就需要經由部長理事會所同意。</p> <p>2. 機構：高級文官署。</p>	<p>(3)開會審查：通常評審委員會每週開會一次，對各部會提名之候選人進行審核，其結果有四種，通過、退回、修正（如果第二人選較部會所提第一人選更好，則委員會會決定遴選第二人選）、延緩（假如很難決定誰較適任，或需要更多資料供參，委員會可以延緩做決定），但若部會不接受延緩之決定，有特殊之理由也可以請評審委員會重新再考量其決定。</p> <p>2. 機構： (1)各部會：就缺額選出候選人。 (2)文官委員會：成立評審委員審查。</p>
訓練制度	由國家文官學院負責辦理，採集中式訓練，訓期十四週；教學方法除採用傳統課堂之講授法外，尚包含哈佛大學	由人事管理局所屬之聯邦行政主管訓練學院負責開設培訓課程，課程種類主要有主管領導能力發展與組織領導。	對於即將進入SCS之快速升遷人員，其發展和課程係由國家政府學院負責。核心能力包含四大面向：	訓練機構為高級文官署，對SPS候選人之培訓，採專業知識、個人發展及政府管理職位三位一體之發展策略。	中央政府官員訓練學院為主要培訓機構，訓練課程包含變革管理與領導能力二大類。

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>式個案教學、行動學習法、角色扮演、工作坊、田野訪查、參加國際交流活動、建立導師制、拓展訓練。至於評量機制則採評鑑中心法、導師對學員觀察評量、閱讀心得報告及心理測驗等方式進行評量，評量成績合格後，列入國家高階主管人才庫。</p>		<p>1. 領導才能。 2. 核心技能。 3. 專業技能。 4. 廣博經驗。</p>		
人才庫	<p>1. 經國家文官學院專業訓練合格者。 2. 現任高階主管職務者。 在人才庫逾六年未經遴用為高階主管即予剔除，必須重新訓練合格，始得再列入人才庫。</p>	<p>美國於一九八四年訂定管理才能架構，於一九九三年修訂為領導效能架構，再於一九九九年修訂為高績效領導者之核心資格（能力）模型，其中規範 SES 應該具備五大項主管核心能力。</p>	<p>培養 SCS 人才計畫包括通道計畫、公共服務領導人計畫、高級管理準備計畫。對於已是 SCS 人員者，則有發展高級管理計畫和高級管理計畫。在二〇〇四年，另新設有高潛能發展計畫。</p>	<p>高級文官署為每位 SPS 成員建立個人數位生涯檔案，內容包括個人能力、特質、潛能資訊以及個人發展計畫，並且每年固定調查更新資料。</p>	<p>SCS 系統是建立一個類似人才庫般之系統，在這個人才庫中是所有符合資格之高級管理者，機關有權力自此系統中選取需要之人才。</p>
俸給制度	<p>1. 以維持現行職等俸級與俸表結構為原則，設計高階主管人員績效獎金制度，按考核結果或工作績效發給績效獎金。 2. 考績優等者，加發 1.5 個月俸給總額之績</p>	<p>薪俸權責單位為人事管理局，用人機關依人事管理局每年訂定之標準，決定機關內每位 SES 人員所適用之俸級。 薪俸結構自二〇〇四年一月開始採用績效薪俸制度。SES</p>	<p>SCS 之俸給與津貼，是在公共服務局所頒定之俸段架構下，由各機關自由裁量決定其 SCS 所適用之薪俸寬帶，分 1、1A、2、3 共四個俸段。每一俸段之最高與最低薪俸，係由政府每年訂定，訂</p>	<p>採固定俸表，十五至十八職等均分十一個俸級，俸級高度重疊。十九職等為單一固定俸級。SPS 之俸給制度並不具有特別激勵誘因。</p>	<p>俸給係以績效、工作之重要性與困難度為基礎，而非以職級為基礎。俸給包含四種要素： 1. 基本給與。 2. 工作給與。 3. 績效給與。 4. 其他津貼。</p>

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	效獎金；考績甲等者，加發 0.5 個月俸給總額之績效獎金。	之薪水下限是一般俸表十五職等一級薪額之 120%，上限為行政首長三級之俸給。但是，機關之績效考核制度如經人事管理局核准，並得到預算管理局同意，則薪水上限可提高為行政首長二級之俸給。	定時應考量高級薪俸評鑑委員會之建議。常務次長之薪俸係由常務次長薪俸委員會建議，由首相核定。		
績效獎金		永業 SES 人員可因其工作績效支領績效獎金與品位獎金。績效獎金由服務機關發給；品位獎金由總統核發。	績效獎金實施對象為第三至七級文官，惟第二級之部長與次長則排除適用。績效獎金金額最低為 500 英鎊，無最高額度之限制；實務上卻多不超過本薪之 10%。	實際運作上仍有部分採用績效獎金制度，部長可以在各部會之預算內，決定 SPS 特別之待遇調整和獎金，此部分完全授權由部會決定。	一九九九年開始實施績效待遇制度，SCS 之變動薪待遇調整部分，依目標管理結果分四種： 1. 前 10% 為超等：調薪 8%； 2. 前 11%-40% 為 A 等：調薪 5%； 3. 前 41%-90% 為 B 等：調薪 3%； 4. 前 91%-100% 為 C 等：不調薪。
考核制度	1. 考核項目為：組織願景達成度（20%）、團體績效（70%）及個人表現（10%）等三項。 2. 考績等次分優、甲、乙、丙、丁五等，各	1. 各機關可依據 SES 之工作特性建立不同之考績制度，其內容與程序均應納入機關「績效管理計畫」書中，經人事管理局同意後方得實施。	1. 各部和政署有權決定自己人員之考核辦法，但某些規範和條件仍是由中央統一決定。內閣事務局會透過共同管理架構並鼓勵各部門人員流	高級文官之考核績效工作由內政及王國關係部負責而不是各個部會。考核績效之表格分成兩種，最高級大約 60 人到 70 人，和其他的高級文官使用不同的表格，	1. 韓國公務員之考核是依據國家公務員法相關規定辦理，各機關首長可按照職務特性而決定考核項目。 2. SCS 之考核分成五個等級，

	我國	美國	英國	荷蘭	韓國
	<p>等次分數與一般公務人員同。其中考列優、甲等者得陞遷較高職等職務（仍需依遴補作業辦理陞遷），或留任原職務；乙、丙等則作為高階主管調任一般公務人員之機制；丁等免職。</p>	<p>2. 各機關自行決定 SES 考績之起迄時間，但至少每年應辦理一次。考績週期間，SES 應與其主管至少有一次之績效進展檢討會談，主管需於會談時告知其在職位上績效面向之表現。</p> <p>3. 永業 SES 考列「完全成功」以上等級者均得獲績效獎金。在連續三年間曾有二次考績未達「完全成功」以上等級者，或連續五年間曾有二次考績列「不成功」等級者，均應予免職。考績列「不成功」等級者得以改派本機關其他的 SES 職位、調任其他機關 SES 職位或免職。</p>	<p>動的方式，來協助各部和政署發展高級文官專業績效。</p> <p>2. SCS 新的績效管理制度有許多創新，包含正式的年中發展考核，終止了多年度之年终考核，以及建立新的獎金和獎勵結構來鼓勵傑出和成功的行為表現，其主要特色有：績效協議制度、年中績效考核之建立、年終考績的改革、薪資與考績之結合。</p>	<p>績效考核每年進行一次，最高級主管的績效考核重視個人化的績效考核。</p>	<p>建議被評列考績優等與劣等公務人員分占至公務人員之 20% 以下與 10% 以上。</p> <p>3. SCS 連續二年或累計三次考績被評列劣等，即可於任周年滿五年時，進行資格審核並決定是否免職。</p>

資料來源：銓敘部，2010：附表 4。¹¹

¹¹ 本表增修部分：酌增類型比較；另我國之撰拔、訓練制度、人才庫，以及美國與韓國之選拔標準部分，酌作文字增修。

觀察英、美、荷、韓四國高級文官制度，雖然所使用之名稱各有所異，但可以看出各國政府對於領導人才之重視，從甄選、俸給（績效獎金）及考核等，均建立一套異於一般公務人員之制度。同時為了獲致最優秀的領導者，也在原有人事制度之架構下變革，將甄選機制適度採用公開競爭的方式，尤其是不排除從文官體系以外而來的人才；至於公開競爭取才係依工作分析而得來的工作職能要求，作為遴選的核心標準訓練制度，並且注重高級文官領導才能之培訓。但為能符合各該國情，各國亦有些許不同之設計，如高級文官之甄補，美國由人事管理局訂定標準與任用資格之認證，由各機關辦理人員之遴選及正式任用；其餘三國則有專門機構負責人員之遴補與任用。荷蘭在其高級文官制度上，相較於美、英、韓三國，較少彈性與授權。荷蘭高級文官團之考核績效工作係由內政及王國關係部負責，不是由各個部會負責；其餘三國在考核制度上，各機關均有相當大之彈性，其得在符合基本規範下建立不同之考績制度、考核辦法或考核項目。又除荷蘭 SPS 之俸給制度仍採固定俸表之概念外，其餘三國均已建立績效關聯俸給制度。

比較我國高階主管特別管理制度之規劃與英、美、荷、韓四國高級文官制度，最大的差異在於，考試院興革規劃方案（2009.3）已明白揭示，在興革政策思維上，首先理應遵循法所我國憲法明定考試用人之基本規範，站穩憲政根基。因此，現行規劃並未將未具公務人員考試及格資格之企業界或非營利事業機構人士予以納入，意即採封閉式選拔方式，僅自現任高階文官中選拔，而未開放外部競爭。其次，縱使各國實施經驗顯示，高階主管之激勵部分主要來自於職位上的晉升及領有較高待遇，惟如擬變動現行職等俸級、俸表，勢須牽動整體公務人員俸給制度，易遭致一般公務人員相互比較，故我國現行規劃並未涉及俸給結構變更，而僅發給績效獎金。最後，各國高級文官均有其專屬之考核機制，爰我國現行規劃，高階主管有其專屬之考核項目與考核結果，但考量與一般公務人員考績制度銜接問題，考績等次仍與一般公務人員相同。至於「制度名稱」部分，坊間較廣泛使用「高級文官」，我國現行規劃係使用「高階主管」，主要係為與考試院二〇一〇年十二月二日第十一屆第一一四次會議通過「強化文官培訓功能規劃方案」之「高階文官」有所區辨；¹²在「選拔標準」部分，我國現行規劃包括積極資格與消極資格，顯然較外國

¹² 高階主管特別管理制度中有關「高階主管」的範圍指的是簡任第十二職等以上中央機關正、副主管職務；而「強化文官培訓功能規劃方案」中有關高階文官之範圍，係指簡任第十職等以上人員，其指涉範圍顯較高階主管大。

更為縝密；在「甄補程序及機構」、「訓練制度」及「高階主管人才庫」部分，我國與各國大致相同，均有特定的甄補程序，並由專責機構負責辦理，注重高階主管領導能力及核心職能之培訓，且有人才庫之機制設計。

分析我國現行規劃策略，幾乎已將各先進國家可資我國借鏡或參酌學習之處予以納入，且在整個規劃策略中，處處可見以功績原則作為框架的規矩工具，故縱少部分為適應我國特殊國情而稍予修正或變型者，亦能為各界所肯認；惟其中未開放外部競爭採封閉式選拔方式，卻最為學界所質疑，有許多學者認為如果我國花了極大的功夫訂定專法，卻仍無法跳脫舊有的框架，而達到建構高級文官所欲達到的基本目的與精神，至為可惜，主張仿效 OECD 國家為跳脫文官永業保障框架，即開放外部競爭，以契約制來搭配退場機制設計。

深入分析此部分之所以現行規劃尚無法參採，主要係銓敘部認為恐涉及挑戰我國五權憲法架構下考試權之基本價值，況興革規劃方案（2009：13-14）第二案「統整文官法制，活化管理體系」係建議就政府部門內性質迥異之三類人員構築分流管理制度，既重視常任文官體制之穩定性，並兼顧政府用人之靈活性，亦即確立常務、政務人員及契約用人的三元管理法制體系。因此，對於以契約方式進用人才活化政府人力資源，係另外進行規劃。尤其行政機關與一般民間企業或非營利組織不僅是組織目標不同，更有其特殊的組織文化及行政作業流程，外部人才進入政府部門擔任高階主管，必須先了解並熟諳行政機關特殊的組織文化及行政作業流程，故渠等必須接受的訓練與體制內的常任文官並不相同；此外，行政機關講求團隊精神的發揮，體制內的常任文官，必須累積相當的實務經驗與行政歷練，經過內部層層篩選逐級晉升成為高階主管，而以契約方式進用的外部人才，縱使是企業界十分優秀的 CEO 人才，在缺乏公部門方面的實務經驗與行政歷練情形下，直接擔任高階主管，不論就倫理面或實務操作面，其是否能順利領導統御常任文官發揮政府團隊精神與績效，一直為實務界所擔心，此乃現行聘用人員聘用條例第七條第二項規定：「各機關法定主管職位，不得以聘用人員充任之。」主要立法考量。最重要的還有一點那便是經濟因素的考量，政府在拮据的財政條件下，很難提供優渥薪資待遇誘因與民間企業爭奪人才，最終恐怕也只能訴諸以服務觀、道德性及尊榮感等精神層面的作為誘因。綜上，為避免治理失靈，制度實施初期，改革幅度尚不宜過鉅，以漸進改革方式，俟實施一段期間後，再評估有無必要納入開放外部競爭機制，在時

機及作法上不失為較穩健之規劃策略。

然而，我國高階主管特別管理制度旨在建立素質優秀之文官領導團隊，一方面應該從文官考用制度中加以培養，另一方面需要因應國內外環境快速變化，延攬專業優秀人才，以為國用。因此，專業領導人才之來源，自不應該僅侷限於文官體系內循序漸進的菁英，廣納文官體系外各界優秀人才，並形成競爭機制，已然成為國際間普遍共識。兩相權衡價值輕重之下，廣泛吸納優秀人才為高層次目標，遵守考試用人憲法規定，從而制定多元考試方法，則為技術層次目標，兩者之間具有高低層次策略價值。¹³

據上，在延攬專業優秀人才之策略思維層次，考試院在政策上允宜先定調，確立高階主管特別管理制度在三元管理法制體系中，究係屬三元管理法制體系下之一環，亦或凌駕於三元管理法制體系之上。倘若定位於三元管理法制體系下之一環，則高階主管人才應該會有分別來自政治任命、文官體系擇優晉升，以及以契約方式進用等三種不同的來源管道，由於進用方式不同，人事管理法制自然亦有別，而目前銓敘部規劃之高階主管特別管理制度，似乎較傾向將其定位為常任文官體系下之一種特別管理制度；惟就該部另案規劃中之聘用人員人事條例草案觀之，其中卻又未見任何與高階主管相關之規劃，亦即契約進用人力部分並沒有將高階主管之進用納入，看似政府廣納各界優秀專業管理人才之政策只做半套，無怪乎學者對此不斷地提出質疑與批評。因此，如係將高階主管特別管理制度定位於三元管理法制體系之下，則除文官體系內以外，來自政治任命及以契約方式進用之高階主管人才，自應有類似現行針對文官體系擇優晉升所規劃之高階主管特別管理制度的機制設計，尤其契約方式開放外部競爭，乃外國實施高級文官制度之精髓，我國如果能在刻正規劃之聘用人員人事條例草案中將外國實施之高級文官制度納入，則更能凸顯政府廣納民間優秀專業管理人才，建立素質優良之文官領導團隊之政策，並能有效消弭政策只做半套之質疑與批評。

至於如將高階主管特別管理制度定位於三元管理法制體系之上，則銓敘部現行規劃之格局顯然又太小，雖其規劃係為遵守憲法考試用人之規定，也為避免開放外部競爭，排擠常任文官晉升管道，引發文官體系內之常任文官之抗拒，而採行較保

¹³ 本段感謝審查委員建議意見。

守的作法，惟終究會有無法擴大取才，達到廣納各界賢才之政策目標之遺憾。既然在政策上係將高階主管特別管理制度之位階凌駕於三元管理法制體系之上，則宜將高階主管 3 種不同的來源管道予以整合規劃，方能突顯本特別管理制度之特色及優位。至於如何克服憲法考試用人之規定，而在不破壞憲政架構基礎，對外開放外部競爭，係屬於考試方法之技術層次。目前最簡單之對應設計，可以參考辦理類似昔日之「甲等特考」，惟以甲等特考曾因執行不當，被批評為黑官漂白的形式考試，為避免再次重蹈因人設科的窠臼，制度設計上必須相當細膩並妥善運用各種考試方法與技術，透過多元考試方法及健全之配套措施，以有效防杜來自執行不當上的缺失，否則稍有不慎，既無法達到外國開放外部競爭取才之實益，反而極易斷傷文官體制固有的價值與整體士氣。

其次，就名稱而言，目前坊間翻譯外國 Senior Civil Service 制度時，通常將其譯為「高級」文官，而我國官方卻使用「高階」文官，因此有學者認為我國在名稱上不具有精確定位或特別定位，易造成混淆或不容易辨認和管理的弊病，且「高階」主管的名稱，主要在定位職等高低，並未凸顯此一特別團體所具有的崇高地位，在制度設計上，也不打算給予特別的薪資制度。就人事心理學而言，「名」、「利」皆未特別設計，管理制度上則一再要求「績效導向」，恐怕不符合人性之期望。相較於其他先進國家採用高級文官團 (Senior Civil Service) 之名稱，一望即知其為特別受尊重之團體，考試院似乎連名稱上之尊重或特別待遇都吝於給予。¹⁴

對此，據了解考試院當初之所以在名稱上採用「高階」而不用坊間通用翻譯用語「高級」，主要是考量有「高級」就有「低級」的反差想法，擔心切割了文官團隊，並對整體文官體系形象造成不良的負面影響，因而採用較為中性的名稱，惟是否因為採用此一中性名稱，影響國人對該團體重要性之認知或解讀，而國人比較能接受那一個名稱，這些疑義銓敘部或可經由實證調查予以確定，並納入規劃考量；但所幸「特別管理制度」亦有凸顯適用此一特別制度者地位之崇高性與特殊性的功用，因此，縱使考試院仍決定名稱使用「高階主管」，未來只要做好相關宣導及說明，所造成之誤解與影響應可降低。至於未予特別的薪資制度，主要則是囿於國家財政及民眾觀感，並擔心未來法制化過程中遭受立法委員質疑為高官自肥條款，故

¹⁴ 本段感謝審查委員建議意見。

雖明知「名」、「利」都是吸引人才主要且有利之誘因，但在規劃政策時卻難以真正大肆應用。尤其截至目前為止，並沒有任何國家對其實施之高級文官團進行過成效評估，我國在缺乏有力之外國例證情形下，恐難單純以學理去說服立法院及民眾，同意提供優渥薪資待遇以為誘因。

最後，高階主管特別管理制度所規劃的調訓人數，係按照前一年度高階主管職務出缺總數之二至三倍，作為當年度參訓人數之最高限，訓練通過後進入人才庫候用時間為六年。這樣的情形所造成的長期結果是，在六年的訓練循環中，將有高達一半甚至三分之二通過訓練卻無法晉升高階主管職務者，一方面形成訓練資源的浪費，另一方面更嚴重的結果是，讓大多數充滿期待的高階文官，長年（高達五、六年）處於不確定是否會被延攬擔任高階主管的心理狀態中，對於渠等的士氣打擊，是非常嚴重的。¹⁵ 對此，考試院二〇〇〇年十二月二日通過之強化文官培訓功能規劃方案第四案「建構高階文官發展性培訓制度」，其中針對高階主管特別管理制度培訓參訓名額的管控，係建議依照最近三年的高階主管出缺狀況，決定下一年度之調訓人數。該主要論據係參酌人事局統計資料，二〇〇九年一月至十二月簡任第十一職等以上派免案件計 447 件，刪除「主管間調任」及「審檢職系」人數，則計有 154 人，如以前一年度出缺總數之二至三倍計算調訓人數，將多達 308 至 462 人，人數太多恐影響訓練品質，如改以最近三年的高階主管出缺狀況，在職務供需及訓練品質兼顧原則下，擬訂調訓人數，應更可提升培訓成效。此一規劃顯然較原規劃周妥，但除了調訓人數之控管外，其實還有一個更重要的因素並未被探討，即訓練的淘汰機制並未納入考量，如果沒有搭配淘汰機制，凡參訓者不必經過激烈的競爭，均能夠或是多數能夠進入人才庫候用，訓練徒具形式，將直接導致訓練成效不彰，形成訓練資源的浪費，反之，如果流量管制能與淘汰機制密切扣合，將可以確保人才庫中候用者之素質及數量。

伍、結論

建構高階主管特別管理制度，乃我國人事政策重大改革工程之一，值此推動之

¹⁵ 本段感謝審查委員建議意見。

際，規劃者必須深刻地體認到，新舊制度交接過程中不免陷於歐美強勢管理制度意識型態之爭，以致論辯雙方的理性易為各種激情運動所淹沒，反而使實務經驗中的問題癥結、國情生態，以及憲政基礎架構等不易被探討，而興革之政策思維一旦欠缺生態性及可行性，淪為制度全盤抄襲，治理終將失靈。

為使我國高階主管特別管理制度具生態性及可行性，銓敘部等現行規劃策略的政策思維，雖已參考歐美等先進國家高級文官管理制度之優點與成功經驗，但仍須以我國特殊國情為基礎進行規劃，因此，遵循憲法考試用人之基本規範，並未開放外部競爭而採封閉式設計；但當今公私部門人事管理的普世通則—功績原則，則為框架整個高階主管特別管理制度的規矩工具，以及規劃策略的精髓與靈魂。

參考文獻

- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。臺北：考試院。
- 考試院（2010）。**考試院強化文官培訓功能規劃方案**。臺北：考試院。
- 彭錦鵬（2005）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。考試院委託研究案，未出版。
- 彭錦鵬（2007）。**高級文官團制度之聚合趨勢**。*歐美研究*，第 37 卷第 4 期，頁 635-679。
- 黃榮源（2008）。**全球化下的英國文官制度變革：彈性多元或價值淪喪？**發表於中國行政學會會員大會暨「民主行政與官僚體制」國際學術研討會，政治大學公企中心，臺北。
- 詹中原（2010）。**高階主管特別管理制度建構之政策思考**。*公務人員月刊*，第 172 期，頁 1-3。
- 銓敘部（2010）。**建構高階主管特別管理制度規劃報告**。臺北：銓敘部。
- OECD. (2001). *Public sector leadership for the 21st century*. Paris: OECD.

The Planning Strategy of Senior Executives Administration System in Taiwan-- And its Contrast with United Kingdom, United States, Netherlands and Korea

Chien-Chien Kuo*

Abstract

In 2000, OECD made a survey for its members and found that among all public departments in modern countries, leadership was the most in need of improvement. Based on the finding, the Examination Yuan asked Minister of Civil Service to draft a plan on the selection, promotion and transfer, performance evaluation, and payment in the administration system for senior executives. Through those issues, it could establish a special and different administration system from the current one, including training, development, and employment of executives, and use this system as the main scheme to push ahead government administration.

So far, this system includes six key points: “Rigorous Selection”, “Professional Training at the National Academy of Civil Service”, “Building a Talent Bank of Executives”, “Establishing a Committee of Cross-Department Selection and Cultivation”, “Setting up an Exclusive Salary System”, and “Designing a Quality Evaluation and Exit Mechanism”.

This study not only refers to the advantages and successful experiences

* Ph. D., Graduate Institute of Political Science, Chinese Culture University.

of senior civil service from advanced countries, but also considers the special situation in Taiwan, so that its conclusion will be more feasible and more conducive to building a culture for an advanced civil service. For example, the study finds that Taiwan has followed the basic rules of examinations as stipulated in the Constitution that are close-ended, not open to external competitions.

Furthermore, Taiwan's system uses the merit principle as the general rule to manage civil service. This principle is restricting the Senior Executives Administration System, and thus the essence of its planning strategy.

Keywords: Senior Civil Service, Talent bank, Merit principle, Senior Executive Service

公務人員俸給制度之法理探討

馮惠平*

《摘要》

公務人員的權利，其中最重要、最實際者莫過於俸給權。就公務人員個人而言，如果沒有俸給，就不能養家活口，基本的生活需求也就無法滿足，其他權利都將成為空談，遑論為興趣及理想而工作；就政府機關而言，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率。由此可見，公務人員俸給不單僅止於滿足個人生活所需，亦具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

本文以「公務人員俸給」為研究標的，首先，藉「對待給付」、「生活照顧」、「身分品位」、「高薪養廉」等四項理論，以及「俸給法定」原則，交叉穿梭地建構出整幅俸給制度藍圖；其次，針對我國的俸給制度，包括沿革及制度之運作，予以簡單的介紹；此外，結合法理與制度之運作，作一交叉論證，分析檢視我國公務人員俸給的法規及制度運作後，發現考試院與行政院兩院權限分工的不明確，亦導致公務人員俸給制度至今仍未能真正落實法制化之主因；最後，參酌相關俸給法理原則，提出相關建議意見，以期作為有關機關未來修法的參考。

投稿日期：100年8月9日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 行政院人事行政局專員。

[關鍵詞]：公務人員俸給制度、俸給權、對待給付、生活照顧、身分品位

壹、前言

中華民國憲法（下稱憲法）第十八條規定：「人民有應考試服公職之權。」意即，具有一定資格的人民，都有權利參加國家考試，通過考試後，經過一定的任用程序，得以成為國家的公務人員，因而與國家發生所謂公法上的特別法律關係或稱為公法上的職務關係。有關公務人員服公職權所衍生出來的權利，其中首要者係為俸給權。所謂俸給，乃公務人員關係存續中，國家或地方自治團體對公務人員所負擔之公法上金錢債務，亦即公務人員一方對行政主體一方之金錢請求權（吳庚，2010：239）。公務人員享有領取此種俸給的權利，稱之為俸給權。該權利之特色在於，不單是公務人員的勞務報酬請求權，亦不單是其生計照顧請求權，而是兼具此兩種性質外，尚有國家對公務人員的期待。故俸給之多寡，端視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、地位之尊卑及生活所需之程度而定（林紀東，1994：99）。從而，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率，此乃俸給政策的最高指導原則。由此可見，公務人員俸給可謂具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

貳、俸給制度的理論基礎

一、俸給理論

從前述公務人員俸給多寡的決定因素、給與的作用與目的看來，不同因素及目的的偏重，將形成不同的俸給理論基礎。茲將各種俸給的理論分述如下：

（一）對待給付說

持此說者認為，公務人員與國家雙方成立近似民法第四八二條規定之僱傭契約，¹一方公務人員依約定期間提供國家服務，他方國家給付一定之報酬，此項國家給付之報酬，法定名稱即為俸給。就公務人員為國服務言之，國家應給與俸給，酬答其提供服務之辛勞。換言之，俸給乃是公務人員執行職務所得之報酬，為國家所支付之對待給付。從現代化功利主義的觀點來看，此說法律關係單純，一方提供勞務，一方給付對價，其立論基礎源自於單純的利益交換，以服勞務交換等值的報酬。此外，按擔任職責程度相當的職位者，獲得相當幅度的俸給，亦符合俸給公平原則，²即職位分類制所強調的同工同酬，計值給俸之原則。³

（二）生活照顧說

從特別權力關係理論而言，國家與公務人員之間的關係是特殊而緊密的，不同於其與一般人民之間的關係。⁴就義務面而言，公務人員服從與效忠國家的義務，遠較一般人民的義務高，國家自應負特別照顧公務人員的義務，為一種特別關係與特別照顧。採此說者認為，公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給付，公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務人員維持與其身分相當的生活水準，以體現國

¹ 按民法第四八二條規定：「稱僱傭者，為當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服務，他方給付報酬之契約。」

² 從「不患寡而患不均」的意義來看，「均」與「不均」是屬於俸給公平問題，似較「寡」與「不寡」，即俸給水準問題更為重要（趙其文，2004：11）。

³ 同工同酬明定於法律者，如美國聯邦政府一九七八年的文官改革法（Civil Service Reform Act）規定：「員工俸給應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地域性的民間企業薪資水準：工作績效水準與公平問題。」我國民國五十七年一月十五日施行之分類職務公務人員俸給法（民國七十六年一月十六日廢止）第二條前段亦規定：「公務人員之俸給，應本同工同酬，計值支給之旨。」

⁴ 民法上也有特別權力關係，民法第一〇八四條第二項規定：「父母對於未成年子女，有保護及教養之權利義務。」第一〇八五條規定：「父母得於必要範圍內，懲戒其子女。」準此，父母有命令及懲戒子女的權力，亦有養護子女的權利義務，子女有服從的義務，因為教養的需要。從生活照顧理論觀察，國家與公務人員之間，亦有近似父母之於子女養護的特殊關係。

家應負公務人員生活照顧之義務（吳庚，2010：239）。

有關國家對公務人員有給予俸給、退休金等義務，以照顧其生活及保障其權益，⁵該項主張之立論基礎在於因特殊關係所產生的照顧義務。因公務人員必須全心全力為民服務，不論其服務貢獻大小，國家對其基本生活均須予以適度保障，方能使其安心無後顧之憂（傅肅良，1983：262）。直言之，公務人員放棄其他高薪行業，選擇以服務國家為其一生的志業，國家應免除其後顧之憂，使之於經濟上獨立，以便依法執行職務。是俸給、退休金、撫卹金等是公務人員奉獻於國家的條件，此一「照顧」的核心，在於國家應提供公務人員適當的生計，此一核心權利，應受憲法及法律的保障（林昱梅，2007：12）。在此說的理念下，俸給並非公務人員執行職務的直接對價，而是為了照顧現職公務人員與其家庭及其退休後之生計支給。⁶此種保障公務人員（含退休公務人員）經濟上的獨立，乃是以確保公務人員視其職務為「事業」，從而公正無私地完成其任務為前提。尤其是在現今政治環境的權力遊戲中，諸如：頻繁的選舉或政黨更迭執政中，此種穩定、獨立的公務人員制度，具有相當大的安定功能（傅肅良，1983：262）。

（三）身分品位說

此說衍生自上述生活照顧說，認為公務人員俸給之功能不單支給公務人員及其家庭之生計，尚須維護公務人員相當的生活地位，以獲得執行職務應有的尊敬，亦即對於年資久、職務高，或具較高學識經驗資歷者，則給與較高之待遇。因為公務人員是國家的官吏，具有相當的身分地位，當其與外部顧客接觸時，某方面具有表

⁵ 相關司法實務，參見司法院釋字第二八〇號解釋理由書謂：公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。又司法院釋字第四三三號解釋理由書謂：國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務。此二號解釋均顯示國家對於公務人員有照顧其生活之義務。

⁶ 此一公務人員生活照顧之意旨，可參見德國聯邦公務人員法第七十九條規定：「甚至於公務人員關係終止後，勤務主仍應於勤務關係與忠誠關係範圍內，照顧其所屬公務人員及其家屬之福祉。勤務主應於公務人員從事公務時加以保護，並保護其做為公務人員之地位。」（行政院人事行政局，2009）。

徵國家形象的意義，此乃一般民間受僱者所欠缺之處。簡言之，此說立論基礎在於，公務人員之身分地位與國家之形象兩者間的連結。依此說，國家支給之俸給，似不宜過於微薄，且應與公務人員身分官職相稱。故高階公務人員之俸給與低階公務人員之俸給，差距不宜過小，同時應與國內民間甚或其他國家相當工作職位人員取得衡平。此說依公務人員品位之高低，授予其俸給之多寡，體現我國傳統文官體制所採之品位制。⁷

（四）高薪養廉說

此說認為國家單純強調行政倫理、道德教化而漠視公務人員生存發展的需求，並非為政之道，反而藉高薪，以激發官員廉潔習性，避免貪污情事發生。公務人員的廉潔，涉及一國吏治之清明，大凡古今中外之國家，政治最為清明的時代，通常也就是俸給足以養廉的時代。因為國家如採低俸制度，當公務人員之俸給不足以維持本身及其家庭之生計時，難免藉其職務伺機斂財。因此，在財政負擔許可的前提下，國家應提高公務人員之俸給，使公務人員收入透明化，成為社會稱羨的階層。換言之，國家就某些職位，包括從事涉及人民生命、身體、自由及重大財產等權利之職務之人，⁸應採高薪養賢、厚祿養廉的政策，以杜絕貪污，維護國家形象，同時亦可吸引優秀人才為國家服務。國家須誠實面對滿足人性基本需求的假設。亦即《管子·牧民》云：「倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。」此項觀點正是本說的立論基礎。當然，高薪厚祿與廉潔固非可全然劃上等號，惟至少可降低公務員貪瀆的誘因。如果在國家高薪養廉的制度之下，公務員猶不滿足於現狀，不知自我檢點，仍藉職圖利，自應接受國家嚴厲的刑事制裁。

又此說與上述生活照顧說、身分品位說，有關公務員的生活照顧、官職身分相稱，亦有部分的關連性，即公務員照顧及官稱身分倘未得國家重視，難保沒有不肖的公務員「自謀保障」、「自籌俸給」的情事。

綜上，從公務人員俸給的性質與作用觀之，並參考各家學說，計有上述對待給

⁷ 按品位制即俗稱「簡薦委制」簡者，檢選；薦者，薦舉；委者，委屬。民國以來，我國俸給制度的等級，即結合了歷代文官官品結構的分等，蛻變至今日之官等職等併立的新人事制度（梁瑞蘭，2006：29）。

⁸ 例如政務官、法官、檢察官及其他擔任特殊職務之公務人員。

付說、生活照顧說、身分品位說、高薪養廉說等四種理論，第一種說法立論於公務人員關係與勞動契約關係的近似性，其他三種大致上是延續傳統官吏對君主的概括身分從屬關係之特質衍生而來（翁岳生，2006：321）。作為公務人員俸給制度的理論基礎，上開各說彼此間應屬互補關係，而非互斥的關係，且透過權衡各說之主張，即可建構出完整的公務人員俸給制度。各說中由於「對待給付說」適用俸給制度的全部，而其他「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」僅適用制度的一部，故所有的理論應以「對待給付說」為主，而輔以其他理論加以詮釋，以彌補該說之不足。

二、俸給法定原則

除上所述四種俸給的理論以外，學理上有所謂的俸給法定原則，藉由法律或其授權的法規命令來落實各種俸給理論。該原則主要係指公務人員俸給由法律規定，在法定支給標準外，為增減給付約定者，其約定無效。又薪俸與公務人員身分有密不可分之關係，事先拋棄者，亦認為不生效力。是項俸給法定原則之意義可就二層面言之，其一：基於民主國原則，人民最大，人民為國家主體，有關公務人員的俸給，屬國家重要事務，自應經過人民選出的國會來決定，始有其正當合理性。其二：基於法治國原則，要求立法或立法授權的界限內，確定公務人員俸給的內涵。此項要求除可防止行政權恣意而為，亦可讓公務人員或欲擔任公務人員者，有預見或預測自身未來俸給多寡的可能性。

從公務人員俸給的外部性質而言，似屬給付行政的範疇。茲以給付行政之流動性，⁹兼以國家財政預算的有限性，公務人員的俸給來自於人民的納稅，亦應有法律或法律授權之命令為依據之必要。換言之，此一原則係指任何俸給的給付，皆應有形式意義的法律為依據，避免行政權跳過國會而自行給薪。但此並非意味著，任何給薪的原因及數額都必須直接由法律自行規定。只要有法律的授權且經過國會通過預算，則部分俸給之給與，得由法規命令定之（林昱梅，2007：20）。亦即，俸給

⁹ 對一者之給付可能即為對他者之干涉。此外，給付行政在手段上亦具有強制及干涉之成分。因此給付行政與干涉行政，並非嚴格之對立，對給付行政亦有法律保留之問題（陳敏，2009：13）。

法定之「法」，除形式意義的法律外，尚包括法律授權之法規命令，但行政規則應不包括在內。¹⁰

參、我國的俸給制度

一、沿革

（一）北京政府時期

民國以後俸給制度之最初建置，係於民國元年十月十七日於北京政府時代所公布的「中央行政官官俸法」，此為民國成立之後第一個最具代表性的公務人員待遇法規。然而該法適用對象僅限於中央機關公務人員，且實施當時，政治不穩定，政體亦非正常，由於政治不穩定，政體亦非正常，故該法並未完全貫徹實施，隨著國民政府之成立而自然廢止。

（二）國民政府大陸時期

國民政府成立後，一切文武制度重新建置，其中文官俸給制度，最早訂頒者為民國十四年十一月一日公布之「文官俸給表」，此表於民國十六年十月二十五日起加以修正，民國十七年一月開始施行。該表中有關考績晉級加俸部分，在適用上有其不便性，不易有效施行，且等級差距較大，不合公平原則，故於民國十八年八月十四日另頒「行政院適用之文官俸給暫行條例」與上述「文官俸給表」二者並行。於此同時對於警察官、外交官、領事官及司法官等亦皆有單行之俸表規定。

由於上述制度錯綜複雜、施行不易，為謀求補救，國民政府於民國二十二年九月二十二日頒布「暫行文官官等官俸表」，以統一文官俸給制度。此表歷經民國二十五年九月二十三日、三十年九月二十七日、三十四年二月二十日、三十五年三月四日及十一月十四日前後五次修正，皆在職稱上作官等俸級之調整，至於等級俸額，則未曾變更。直至行憲後公務人員俸給法公布施行前，該表相沿未改。

¹⁰ 關於俸給法定之「法」，如同依法行政之「法」倘擴張範圍涵蓋行政規則，則「依法行政」在概念上將從「他律」變質為「自律」，並且將法律與位階較低之規範混淆不清。此亦與「法律保留」的本旨相悖（吳庚，2010）。

又「暫行文官官等官俸表」頒行以來，因特種任用法規適時訂頒，前述警察官、外交官、領事官及司法官之官等官俸表已不能配合應用，故對於此類人員另定官等官俸比敘表者計有十二種。儘管如此，對簡、薦、委任三官等公務人員級俸之起敘、晉敘、比敘、降敘等，尚無法規可資遵循，於是民國三十二年四月十二日公布「公務人員敘級條例」，以作為採計公務人員級俸與服務年資之標準，至此，級俸之核敘，始有一定之法度。

（三）國民政府遷台初期

政府遷台後，「暫行文官官等官俸表」及「公務人員敘級條例」，本已於我國行憲後「公務人員俸給法」公布時廢止，旋因戰亂軍興，以致民國三十八年一月一日公布「公務人員俸給法」暫緩實施，是以，有關公務人員俸給之審核，仍暫以該二法為準，直至民國四十三年一月九日原已公布而未實施之「公務人員俸給法」修正公布後，前述兩法始停止適用。

民國四十三年修正公布之「公務人員俸給法」計有十八條，將公務人員之俸給分為本俸、年功俸及優遇俸三種，並依公務人員之官等區分為簡、薦、委三等，各級之俸額，依俸表之規定。必要時得給予津貼，該津貼並得加成或減成支給，其辦法由行政院會同考試院定之。

（四）兩制併行時期

民國五十六年開始引進職位分類制，並於同年六月八日公布「分類職位公務人員俸給法」，於次年一月十五日施行，嗣又經修正並於五十八年八月二十五日再奉總統公布之，開啓了我國品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行的時代。嗣因機關及人員反彈等因素，遭遇重大困難，不得不於民國六十二年修正「職位分類法」第三條，規定司法、外交、警察、衛生及民意機關五種機關職員，以及經立法決議不實施職位分類機關之職員，得不予分類（即得不實施職位分類之意）。此一規定的實質，意即停止繼續推進實施職位分類制。因而形成另約有過半數職位仍繼續實施簡薦委制的情形，確定了兩制併行的法定狀態。不過由於兩制的俸給結構不同，調任升等規定互異，在敘俸上產生相當困擾，故於民國六十七年十二月六日作出第三次修正後，沿用至七十六年一月十五日始行廢止。

上述「分類職位公務人員俸給法」主要規定，有關公務人員的俸給，應本同工

同酬、計值給俸之旨訂定，俸分爲本俸與年功俸，按月計之，並無其他加給或津貼之規定。準此，職位分類制是以「職位」爲整個制度之基礎，以職位上的「工作」（「事」）爲分類的因素；而品位分類制（簡薦委制）是依據工作人員爲其分類客體，並以個人不同的資格條件爲其分類因素。就俸給而言，前者著重於「對待給付」；而後者著重於「身分品位」及「生活照顧」。職位分類制自開始施行以至於廢止，計爲時十八年，其中與品位制兩制併行時期則長達十五年，該二制對我國俸給制度影響甚鉅。

（五）兩制合一時期

爲解決品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行所造成分歧難行的困擾，民國七十五年七月十六日總統明令公布「公務人員俸給法」，並於次年一月十六日起正式施行，該法兼採過去「簡薦委制」及「職位分類制」之長，並去兩制之短，結合「人」與「事」，形成所謂「新人事制度」，並以分類職位制公務人員俸給表作爲新制公務人員統一的俸給表，奠定目前我國公務人員俸給制度的基礎。

以上係就我國俸給制度之沿革分期的簡述。然則政府遷台後，由於簡薦委制之俸額係採國幣計算方式，而多年來政府財政困難，公務人員之實際俸給，並未按照制度給付，而係以行政院民國三十九年七月五日頒行之「全國公教人員待遇暫行辦法」，作爲公務人員俸給給付之依據，致使上述四十三年修正實施之「公務人員俸給法」之俸表規定形同具文。

民國六十年經濟漸趨成長，政府爲安定軍公教生活，逐步改進俸給制度，行政院特頒「六十年度軍公教待遇調整辦法」，整合當時之公教人員待遇，取消前述各機關學校公教人員原支之統一薪俸、生活補助費及職務加給等規定。其中有關俸給部分，本俸（年功俸）係以俸點折算俸額，而適用對象計有分類職位人員、未辦理歸級之簡、薦、委、雇等人員及各級公立學校教職員等三種，各依其適用人員種類之不同而有不同之俸表。

民國六十二年以後，每年皆訂定「全國軍公教待遇支給辦法」，使軍公教人員依該辦法支領各種待遇，大凡各年度「全國軍公教待遇支給辦法」所調整者，除薪俸外，尙有加給部分。而加給區分爲工作津貼及生活津貼兩項。又辦法同時規定各機關學校不得自訂標準先行支給。

民國七十五年七月十六日公布之「公務人員俸給法」第十四條規定：「各種加給之給與辦法及俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院定之。各機關不得另行自訂項目及標準支給。」惟公務人員俸點折算俸額及加給之標準，仍係依據行政院訂頒之全國軍公教待遇支給規定辦理。該規定原為「全國軍公教員工待遇支給辦法」，自民國七十七年起修正為「全國軍公教員工待遇支給要點」（下稱支給要點），職是，自民國七十七年起迄今，公務人員俸給之實際給付標準皆係依該要點辦理，各項加給同樣不列入退休、撫卹及保險俸額內計算。

綜上，由上述我國俸給制度各時期的沿革可知，隨著時間之演進、政府機關及人員數目的增加，相關規定日益複雜。民國七十六年以前，固有相關公務人員俸給的法律訂定，惟因當時國家財政負擔、國家非處於「常態」之狀況等諸多因素，相關法律未能付諸實施，而皆以行政院訂定行政命令方式以資因應，考試院就此則似無著力點。七十六年以後，「簡薦委制」及「職位分類制」兩制合一，訂定「公務人員俸給法」及其授權之「公務人員加給給與辦法」，考試院就俸給之法制事項已得部分參與，惟實質上公務人員俸給之重要法制事項，諸如俸給之實際額度之訂定及調整，仍無法完全擺脫行政命令的糾葛牽扯。嚴格來說，公務人員之俸給迄今仍未達到「真正的法制化」或僅得稱之為「低度的法制化」。

二、制度之運作

我國公務人員俸給制度之運作牽涉層面甚廣，從外部之憲政層次、法規層次、管轄分工，以至於內部的俸給調整等，均涉及複雜的人事問題，誠所謂「法條有限，人事無窮」，欲以有限之法條，規範無窮之人事，殆矣。茲將上開俸給制度之歷來運作及機關互動的情形，分述如下：

（一）憲政及法規層級

我國除有一般民主國家之三權分立外，另外再揉入我國固有之監察與考試二權，成為世界僅有之五權憲政體制。揆諸我國憲法立憲意旨，在水平層面上，主要目的乃在使行政、立法、司法、考試、監察等五權分工合作，並使權力能互相制衡，透過分工與制衡之設計來保障人民之基本權利，此即我國五權分立、平等相維之憲法架構。憲法第八十三條明定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任

用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」嗣憲法增修條文第六條復將上開憲法第八十三條規定之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎限縮為法制事項。

依上所述，我國俸給法規之制定事項，依憲法規定似屬考試院權限。然而，全國百分之九十五以上的公務人員均歸行政院及其所屬機關，由於行政院掌控公務人員人事預算，¹¹況我國早期係國民黨一黨獨大，以黨領政，行政院院長及其閣員多位居黨內要職，故渠等之政治實力遠大於考試院官員，使得俸給制度在實務上的運作，考試院非但未能完全掌握，甚至可說大部分公務人員俸給訂定及調整之實質掌控權與最後決定權，仍掌握在行政院手中（徐有守，2007：422）。因此，俸給制度中有關加給之各項實體規定，迄今之所以仍以「要點」或「令函」形式存在，當非單純法律問題，而涉及長期以來政治角力等複雜問題。

（二）管轄分工

按前述憲法增修條文第六條所稱法制事項者，究指為何？被排除於法制事項之外者又為何？換言之，增修此一條文之最初用意，因未訴請司法院大法官會議解釋，迄今仍無定論。惟有學者認為：「既言『法制事項』，當知只限於該相關法制的研擬，頂多加上監督，但不包括實際的執行。」（許宗力，1995：18）¹²是依憲法增修條文第六條之規定，有關公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之相關法制的研擬及監督，當屬考試院（銓敘部）之人事權限，至該等事項的實際執行則屬行政院（行政院人事行政局，下稱人事局）及各機關之權限。復按行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，該局負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項。惟按第一條第二項規定，有關考銓業務，¹³仍受考試院之監督。因考銓業

¹¹ 不容否認，在我國中央政府總預算案的編制機關，依憲法所定及實務經驗，應為行政院（蔡茂寅，2008：8）。

¹² 惟學者陳敏在討論「行政保留」的專論時說：「惟在法律秩序內，行政係基於法律之授權而為之執行，並無法律不得介入之行政領域。」（陳敏，2009：179）。可見，行政的本質在於「執行」，考試權（人事行政權）既屬行政權之一部，自然亦不能脫離「執行」的本質，故論者以增修條文第六條所稱之「法制事項」並不包括「執行事項」，亦未必盡然。

¹³ 有關考銓事項就字面解釋包含考選及銓敘，實質除憲法第八十三條所列舉之十一項事項外，尚包含福利、訓練、保險及其他人事行政事項（徐有守，2007：22）。

務就人事行政事項無所不包，自包含員工給與事項，是人事局負責之全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項，依法仍應受考試院之監督。惟上述行政院人事行政局組織條例第六條第一款所稱員工給與事項之規劃及擬議事項與憲法增修條文第六條規定公務人員級俸的法制事項，就公務人員部分有重疊之嫌，有待釐清。

實務運作上，有關公務人員俸給部分，在民國九十年三月三十日公務人員加給給與辦法尚未訂定之前，考試院除公務人員俸給法有關俸給程序規定及少部分俸制實體規定以外，其餘重要的實體規定部分諸如俸給之調整（調整俸點折算率）、各類加給之訂定或簡併等，概由行政院主導，考試院至多僅作合法性監督。嗣公務人員加給給與辦法訂定後，該辦法第十四條規定，公務人員各種加給之支給數額，由人事局會銜銓敘部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施。職此之故，考試院除仍維持原有權限外，並得就加給調整部分參與上述審議委員會審議，以及作部分合目的性的監督，凡此，對於其公務人員俸給法制主管機關之地位，固稍有提昇。惟兩院就公務人員俸給權限的分際，似仍受公務人員人事預算權掌控及政治實力消長的影響，並未完全照上述憲法規定之分工。

（三）俸給之調整

有關公務人員俸給調整事宜，數十年來，考試院皆未切實依上述憲法及公務人員俸給法之規定辦理，實質上概由行政院以主掌財政困難為理由，而由其一院決定，此一現象，已成常態。遲至民國九十年始制定公務人員加給給與辦法，惟依該辦法第十四條規定，實質掌控權與最後決定權仍均在行政院（徐有守，2007：421），考試院對於公務人員俸給之調整權責，相較於俸給之訂定權責更為不足，充其量僅具有參與權及建議權。

至於有關公務人員俸給調整幅度部分，於政府遷台初期，戰亂初止、百業蕭條，公務人員俸給微薄，難足餬口。嗣自民國五十年代起，經濟初步穩定，始逐步調高公務人員俸給，初期調整幅度甚大，甚有數次調幅高達百分之二十者，至民國八十年代以後，公務人員俸給與民間待遇差距逐漸縮小，調幅亦逐步降低，迄民國九十年代，經濟逆轉下滑，則幾未調整。¹⁴而公務人員俸給調整之方式，原則上係

¹⁴ 自九十年初迄今，公務人員俸給僅於民國九十年、九十四年及一〇〇年各微調百分之三，惟扣除通貨膨脹、物價上漲，全民健康保險、公教人員保險及公務人員退撫基金等費率不斷上調等因素，公務人員俸給實質收入似未顯著增加。

以提高本俸（年功俸）為主，專業加給及主管加給為輔，並以通案調幅計算各職等調整數額，再依據各機關預算員額數，估算年度俸給調整所需經費，其中專業加給部分，原則上僅公務人員專業加給表（一）按上述通案調幅調整，其他各類專業加給表係以表（一）同一職等調整數額之同數額調整。¹⁵至其他加給，除有特殊考量外，通常未隨同調整。¹⁶

至俸給調整內部規劃，人事局先後訂定若干待遇改善方案¹⁷及程序作業規定，¹⁸並依方案所定指標標準及程序規定辦理，難謂不完備。惟上述待遇及程序規定未經立法，因而毫無拘束力，致徒勞無功（林文燦，2009：279）。另上述加給給與辦法第十四條規定所稱之軍公教員工待遇審議委員會，依該會組織要點，其成員計十五人，除人事局局長擔任主任委員，並置副主任委員二人，分別由該局副局長及銓敘部次長擔任，其餘八人為機關首長或長官代表，並無任何公務人員協會代表，學者專家亦僅四人。由此審議委員會之組成即知，該會並未具公務人員俸給調整的實質審議功能。

¹⁵ 如通案調幅為百分之三，公務人員專業加給表（一）第六職等由 20,180 元調高為 20,790 元，增加金額 610 元，則專業加給表（二十九）第六職等由 69,720 元調高為 70,330 元，增加金額亦同為 610 元，以避免其他專業加給相對調整金額過高。故此一調整方式，對於部分適用其他專業加給之對象，並未真正反映調整俸給幅度。

¹⁶ 民國一〇〇年公務人員俸給調整，鑑於地域加給自訂定後從未調整，並經離島地區選出之立法委員反映，主管機關始將該種加給納入一併調整之。

¹⁷ 行政院自六十三年度起先後訂有「公務人員待遇改進方案」、「公務人員繼續待遇改進方案」及「改進公務人員待遇結構方案」等。

¹⁸ 我國公務人員年度待遇調整的方案，目前是依照人事局訂定的「全國軍公教人員年度待遇調整標準作業程序」辦理。其程序概述如下：1. 蒐集待遇調整有關資料，擬訂調整幅度。2. 估算待遇調整需增經費，編擬概算。3. 研擬年度待遇調整方案。4. 將待遇調整方案提報年度計畫及預算審核會議。5. 核定待遇調整歲出額度，並列入預算案。6. 研擬調整各類人員的待遇支給標準。7. 研商修正待遇支給要點，審查各類人員待遇支給標準。8. 簽請行政院核定待遇調整案，並函送各機關，每年十一月底中央政府總預算案完成立法程序，十二月上旬將「全國軍公教待遇支給要點」函報行政院核定並送各主管機關於翌年一月一日起實施。

肆、問題探討

依據前述有關公務人員俸給制度的法理原則及實務運作等不同層面探討，歸結出二項有關公務人員俸給制度重要問題之癥結所在，分別析述如下：

一、管轄分工未臻明確

按制度的設計，對於性質相同的事務，應置於同一指揮體系之下，尚不宜割裂運作，俾收事權統一之效。不幸的是，我國人事制度並未遵循此一法理原則，人與事分離，大部分的人在行政院，而大部分的事卻歸考試院，致兩院管轄分工未臻明確，產生某一程度的積極或消極競合，乃制度最主要的問題癥結所在。

茲以考試權（人事權）為國家公務人員事務執行及管理，原屬行政權的一部，蓋各國均將其劃歸於內閣行政權之下，¹⁹唯有我國憲法特將是項行政權單獨劃出，歸於考試院職掌，究其基本權力之建構，乃是基於分立制衡的理念，此一制度乃有其獨特之處，向為人事行政學者研究的對象，有學者稱之為「部外制」、有認為接近「折衷制」、亦有稱「院外制」或「獨立制」，可見爭議之大。^{20 21}俸給制度屬

¹⁹ 例如日本的人事院、德國的內政部及聯邦人事委員會均置於該國內閣之下，僅有獨立性強弱之分，似較符合指揮一體原則，因該等機關仍有不同程度的獨立性，故運作上亦可收部分制衡之效。

²⁰ 按學者許濱松認為我國考試院，依憲法第八十三條規定為全國最高人事機關，故非幕僚制而為「部外制」；學者李華民認為，自行政院設人事局後，已逐步邁入「折衷制」；然學者許南雄因我國憲政制度，考試院不僅在行政部門之外，且與其分立制衡，故應稱之「院外制」或「獨立制」，此一獨特的體制具有下述特色：1. 人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。2. 人事主管機關獨立於行政權之外，兩者不具「隸屬—監督」關係，而係「分立—制衡」關係。3. 行政所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」與人事一條鞭形態。4. 人事主管機關職權及機關名稱，均以考試權及考試機關稱之，名實不符（許濱松，2001：30；李華民，1993：721；許南雄，2010：37）。

²¹ 按民國八十一年五月第二次修憲削減考試院職權後，人事局及部分學者認為由於憲法對五院職權部分，其他四院均採列示或列舉方式敘述，唯獨對行政院採概括方式敘述，故舉凡有關其他四院執掌條文中未與列舉的事項均屬行政院，包括公務人員訓練、福利、以及憲法原條文和增修條文所未列舉的一切有關考銓方面事項，範圍相當廣泛；而考試

人事制度的一環，自亦不能例外。由於公務人員俸給涉及國家財政預算編列，屬行政院職權，且須向立法院負責，致此一權限，更形晦暗不明。²²

我國公務人員俸給之政策規劃及相關法制的研擬，制憲後雖明確劃歸考試院，然因戰亂軍興，並未真正付諸實施。政府遷台後，行政院掌控國家預算，考試院囿於本身無獨立預算權及政治實力，對於公務人員俸給政策，向採妥協態度，尤其對於俸給的調整，似採不願多問的作法。有關公務人員俸給的調整等重要政策，均由行政院主政，考試院並未多加參與。嗣民國五十年代中後期，國家經濟狀況逐漸轉好，公務人員俸給逐年調整，惟調整內容複雜，行政院本身原無籌辦單位，²³為切合實際，因而有設立專責機關的需要，此亦為人事局成立的主要原因之一。然而卻因此導致憲法賦予考試院對於公務人員俸給法制事項的職掌，因人為政治因素，無法進一步釐清。

行政院於行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，人事局給與處負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項。就此，該局認為係承行政院之命，辦理全國軍公教待遇支給標準之訂定、調整及擬議事項，有關加給之給與自亦一併及之。另就實務運作上，公務人員加給給與辦法訂定後，兩院所屬銓敘部及人事局，對於公務人員加給部分之權責劃分，更令人眼花撩亂。²⁴是以，兩者就公務人員俸

院及另一部分學者認為，基於同一性質權利應該集中原則，以及五權分立原則，無論憲法條文是否已列舉，凡屬考銓與人事管理性質的事項當屬考試院職掌（徐有守，2007：17）。

²² 多年以來，對於是否調整或如何調整俸點折算率及加給金額，實則兩者均由行政院逐年臨時決定後告知考試院。此類事項，行政院託詞謂因涉及國家每年財務狀況不同，似乎不宜立法以免過於固定，以資保持若干彈性（徐有守，2007：424）。

²³ 於人事局未成立前，公務人員之待遇調整，由行政院主計處之統計局辦理（李華民，1990：51）

²⁴ 有關加給事項，銓敘部與人事局部局協商的結果，加給給與辦法之訂定仍由銓敘部研議辦理，至就該辦法之解釋權責，原則上，有關加給之法制疑義事項，由銓敘部核釋，下列事項則由人事局核處：1. 辦法第九條簡任非主管人員支給主管加給比例計算及其他主管職務加給相關疑義解釋。2. 第十三條有關各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額之解釋。3. 有關借調、代理或兼任其他機關職務加給之解釋。4. 機關裁併、組織變更、人員移撥或人事制度變更，致加給差額之補足事項。5. 各種加給誤支、誤核及違法支領追繳事項。6. 留用人員、同官等降低職等仍以原職等任用人員及支領不同加給人員相互調任時支給加給疑義解釋（陳培莉，2002：156）。由是觀之，有關公務人員加給部分，人事局仍占大部分主控權。

給之給付標準、調整及擬議事項等重要部分，均有重疊之嫌。此一學理上的「雙重隸屬」或「雙重監督」現象，非俸給制度所獨然，乃屬人事制度全盤問題，實已違反最基本的指揮一體原則，試問當兩院意見不同時，下級機關及其所屬公務人員，究竟聽命於誰？實為兩難。於實務運作上，亦常常發生公文往返、會而不議、議而不決等現象，致行政效率低落，有待解決。

二、俸給法定原則未能貫徹

由於上述俸給制度權限劃分不清，連帶俸給法定亦未能貫徹。有關整個公務人員俸給制度理論之建構，前已述及，應以「對待給付說」為主；「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」為輔。且基於民主國原則及法治國原則，「法定原則」應貫穿整個俸給制度，即制度的各部亦應均有俸給法定原則之適用。觀察日、德等大陸法系國家，尤其是日本，不論「俸」或「給」相關之基本原則、給付標準及調整機制等重要規定，概以法律定之，²⁵奉行嚴格的法定原則，違反者，定有科以有期徒刑或罰金之罰則明文。²⁶反觀我國未能貫徹俸給法定，此可分為法律

²⁵ 德國公務員的基本薪俸係由聯邦俸給法施行細則所明定，分為 A、B、R、W 四大類，A 級俸表適用於絕大部分的公務員及軍人，B 級俸表適用於領導任務之公務員，R 級俸表適用於法官及檢察官，W 級俸表適用於教授及副教授（鄭兆元，2006：12）。日本一般職員給與法於第六條至第九條之三分別規定，各該類人員之適用範圍、俸表之種類與給付標準及金額，其中俸表計有行政職俸給表（表一）（表二）、專門行政職俸給表、稅務職俸給表、公安職俸給表（表一）（表二）、海事職俸給表（表一）（表二）、教育職俸給表（表一）（表二）、研究職俸給表、醫療職俸給表（表一）（表二）（表三）、福利職俸給表、專門幕僚職俸給表及指定職俸給表等十七種俸表；第十條至第十條之四分別規定，俸給之調整額度；第十一條至第十九條之十規定，各類加給及津貼之適用對象、額度及支給標準，計有相當於我國主管職務加給之「俸給特別調整額」、對於具有專門知能且進用困難之職位支給之「初任級調整津貼」、扶養眷屬之「扶養津貼」、相當於地域加給（民間薪資、物價、生計費特高地域）之「調整津貼」、專門幕僚職調整津貼、住居津貼、通勤津貼、特殊勤務津貼、特地勤務津貼、準特地勤務津貼、筑波研究學園都市移轉津貼、超過勤務津貼、休日給與、夜勤津貼、宿日值津貼、期末津貼、勤勉津貼、義務教育特別津貼、俸給調整額及寒冷津貼等。上開法條有關日本國家公務人員的俸給規定，可謂鉅細靡遺（行政院人事行政局，2008）。

²⁶ 日本國家公務人員法第一一一條第一項第十一款及第十二款規定，違法支俸者，處三年以下有期徒刑或科一百萬以下罰金（行政院人事行政局，2008）。

保留及再授權的禁止二方面來論述：

（一）法律保留

一般人常有一個「迷思」，認為因法律更動不易，致其所規範事務如過於明確具體，恐將落入保守僵化而無彈性，造成窒礙難行的後果。惟法律可將之視為一框架或界限，在其界限範圍之內，仍然可保有適度的靈活與彈性，並非一成不變，此乃所謂行政得自行判斷及形成之活動空間。

亦有論者或實務認為，依法行政之「法」尚包含行政規則，關於給付措施並非限制人民之權利義務，法律規範密度較低，無以法律或法律授權之命令為依據之必要。持此說者，就行政管理而言，固可增加給付行政之效率及彈性，惟就依法行政而言，針對公務人員關係不問是否屬具有重要性事項，行政機關均得自行以行政規則規範之，而不受法律保留的限制，此一失去制衡的結果，恐將造成行政行為由「他律」變質為「自律」，由「外控」轉化成「內控」，似值商榷。

針對給付行政是否合於法律保留的準據，有學者嘗試建立一套思考及審查基準（李建良，2004：12-14），茲節述如下：

1. 依照法治國家的常軌，給付行政的實施，通常先由立法機關制定給付性法律，次由行政機關依法編列預算，再由立法機關審議通過，繼而據以提供給付。若具備上述情形，其合於法律保留原則，自不待言。
2. 預算案之編列與通過（法定預算），為給付行政實施的基本要件，若乏法定要件，縱有法源依據，亦不得為之。惟給付行政有法定的預算，並不當然即符合法律保留的要求。
3. 給付行政若帶有干預人民基本權利的效應或牽涉國家資源分配或運用等重要事項，須有法律規定或授權，始得為之。
4. 立法機關若僅通過行政部門所編列的預算案，但未同時以單純決議等方式表明行政部門得與給付者，行政機關原則上不得為之，否則有違法律保留原則。然若行政機關本於職權訂定相關規定，資為實施的憑據，且曾送立法院而獲查照者，仍得作為給付的依據，尚難認為與法律保留原則有所抵觸，該經由相關規定的查照程序，已達法律保留所與規範的目的（議會支配）。

如以上述審查的基準，作為檢視公務人員俸給制度是否合於法律保留，可分為

以下幾個層次思考：首先，就公務人員領受薪俸給付而言，雖有公務人員俸給法之公布施行，但該法之俸點只是表示等級高低，而實際支給數額，卻是規定於支給要點及其附帶之各類公務人員專業加給表。公務人員俸給法固有授權，惟此授權並無具體明確內容，屬空泛授權，²⁷而前述待遇支給辦法及嗣後之待遇支給要點，也非直接以上開授權為依據，故其性質上均屬行政規則（吳庚，2010：221-222），殆無疑義。

其次，無論就公務人員俸給的給付標準或調整機制，動輒涉及數十萬人甚或上百萬人現職或退休人員及每年數千億元之龐大預算，²⁸當屬釋字第四四三號解釋理由書所稱之「公共利益之重大事項」，並無疑問。就此而言，以行政規則規範如此重大公益事項，似違反法律保留原則。較滋疑義者，乃公務人員加給給與辦法係屬公務人員俸給法規定授權之法規命令，該辦法發布同時已依法送立法院在案。基於立法院對於該加給給與辦法有關再授權規定，並未質疑，得否以此即認行政院所訂各種加給表已受議會間接支配，因而衍生出支給要點及相關規定與法律保留無違之結果，實值商榷，或可勉強將該支給要點等定性為「法制不備前之權宜措施」。

經由上開法理的論述分析，行政院訂頒之支給要點及相關令函，似已違反法律保留原則及俸給法定原則。然行政機關或基於管理需求及政治效應，或仗著上述法理上仍存在些許的灰色地帶，或相關機關並未明確表達反對（甚至傾向支持）立場，對此一問題抱著得過且過的心態，故至今未曾完成立法。²⁹

²⁷ 公務人員每月月底可領多少俸給，不但無法從法律規定得知，甚且因該法第十八條規定將各種加給的支給數額、俸點折算俸額等空白授權給行政院與考試院會銜訂定，恐怕有違「法律明確性」原則，亦與「涉及重要權利事項應以法律定之」之原則不合（劉昊洲，2010：71）。

²⁸ 接行政院新聞局副局長王麗珠表示：「九十九年的經濟成長率是民國七十六年以來的新高，每年平均國民所得也增加，為了激勵軍公教員工的士氣，對民間企業起帶頭作用，活絡經濟，因此人事局擬定調整軍公教待遇百分之三，並且自七月一日起實施。」本次調薪的適用對象，包括現職的軍公教人員、以人事費用進用的聘僱人員、技工、駐衛警，以及支領月退休（伍）金的已退休軍公教人員。其中現職人員共 82 萬人，領月退者共 43 萬人，合計總共 125 萬人。參閱 HiNet 新聞網，一〇〇年四月二十五日新聞。網址：<http://times.hinet.net/>，檢閱日期民國一〇〇年四月二十九日。

²⁹ 此一結果，亦導致加給制度長期的不透明化，有論者批評謂：「全國公務員之加給，除人事局給與處主事人員外，無人得窺全貌，而且幾十年來某一類加給之調升，每因是類

（二）再授權禁止原則

所謂「再授權禁止原則」³⁰乃基於法律保留所蘊含的議會支配旨趣，除法律明示得再授權外，被授權的機關不得委由其所屬發布相關規章。旨在避免被授權之機關將立法者所託付的任務，任意交由「其他機關」，致與立法者的原本意旨有所違背，失去授權的意義。是以，被授權的機關於訂定行政命令時，若係授權由「同一機關」另定細節性或技術性規定者，即不生「權限轉移」的結果，自與再授權禁止原則不相違背。³¹

針對公務人員加給與辦法第十三條規定，將公務人員俸給法第十八條第一項規定授權其訂定之各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額等重要構成要件，照本宣科、原封不動的再授權行政院訂定各種加給表辦理部分，因公務人員俸給法並未有得轉授權訂定其他法規命令之明文，故加給辦法再授權行政院訂定加給表，已違反再授權禁止原則。換言之，考試院乃公務人員俸給法明定授權訂定公務人員加給標準之機關，竟違背立法託付，將此一任務輾轉再授權給行政院，實有悖於立法原旨，無法釐清相關依法行政之責。此一無限制的輾轉授權，不但違反再授權禁止原則，亦與權力分立之制衡原則不符，因而失去了原法律保留原則之精神。

伍、具體建議

經由前述有關公務人員俸給制度的法理原則的闡述，以及實務運作等之論證，並針對問題的探討，本文提出以下二項建議：

人員之有力長官大力爭取或是類人員公開抗爭，乃獲致或多或少回應，使公務員覺得整個加給制度是黑箱作業，而且會吵的小孩才有糖吃。」（吳泰成，2007：3）。

³⁰ 釋字第五二四號解釋謂：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

³¹ 此即司法院釋字第五二四號解釋所稱：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

一、回歸憲法權力分立及制衡原則

前已述及，考試院與行政院兩院權限分工不明確，而此一老生常談之問題，又肇因我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。依憲法規定，兩院均獨立行使職權，並無更上級指揮機關，於是造成同一種權力，卻有兩套指揮體系，猶如一個人的身體有兩個頭，其行動之困難，可想而知。但因考試權（人事權）回歸行政院已錯失修憲時機，³²唯今之計，也只得遷就憲政現實，儘量釐清各自權限，以避免在人事制度之改革，相互制肘、遲疑不前。

平心而論，依憲法規定，公務人員俸給法制事項的研擬及監督，當屬考試院權限，似無疑義，至該等事項的實際執行則屬行政院及各機關之權限。職此以言，本文認為，在憲法未能修正前提下，基於憲法職責所在及權力分立制衡原則，考試院應堅守憲法託付之權力底線，似不宜依再妥協退讓，不獨對於俸給相關重要事項，甚至整個人事管轄權限，該院均應主動積極參與，並協調有關機關，就相關權責劃分，予以進一步釐清。

倘就此仍持續無法以政治解決，鑑於國家之長治久安及制度運作的穩定，建議兩院得適時聲請司法院大法官就憲法第八十三條及增修條文第六條之人事權之分工及制衡，予以解釋，俾利遵循。

綜上，我國中央政府總預算案的編制機關為行政院，以該院擁有之龐大資源而言，理應協同考試院共同擬定相關公務員俸給政策。故基於功能性考量，立法者似得以法律授權行政院依法組成公務員俸給審議委員會，並依法訂定作業程序及各

³² 於往昔執政黨一黨獨大及修憲門檻較低時，修憲廢除考試院或有可能。惟按現行憲法增修條文第十二條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一七四條之規定。」。又司法院釋字第四九九號解釋文言及，有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。綜上，目前縱得到法院立法委員四分之一提案修憲廢除考試院，惟後續四分之三及台灣地區選舉總額之半數的門檻，亦難以通過，況涉及逾越修憲界限的問題，修憲廢除考試院實已不可能達成。

項客觀標準，妥擬相關公務員俸給調整方案，會商考試院辦理。如此，一方面，行政院可依法訂定公務員俸給調整的實際金額方案，保有部分的彈性空間；另一方面，考試院亦對於俸給事項掌控部分的監督權（或亦可稱之為監督義務），俾回歸憲法權力分立、制衡原則及其增修條文第六條之意旨。

二、落實法律保留及俸給法定原則

據前論述，公務人員之俸給，就外部性質而言，似屬給付行政，然涉及公共利益之重大事項，仍應由法律或法律明確授權之命令定之，有關公務人員俸給調整或加給之給付標準，屬俸給實質重要事項，以要點及函令訂定，一概違反俸給法定原則，建議仍應照其重要程度分別以法律或其明確授權之法規命令定之，茲分述如下：

（一）有關俸給之給付部分

就公務人員俸給之給付而言，雖受公務人員俸給法有關官職等、俸級、俸點之規範，但其只是表示等級高低與給付金額多寡的運動性，有關俸點如何折算俸額及各種加給給付標準，該法並未規定，而係分別以授權條款授權行政院或公務人員加給辦法定之，其中有關俸點折算俸額部分，行政院原以支給要點所附公務人員俸額表規定，為符法律保留原則，建議行政院就此提升至法規命令位階，改以「辦法」形式規定。另有各種加給的給付標準部分，應抽離上開支給要點並廢棄相關行政院函令規定，改由公務人員加給辦法自行規定，以符再授權禁止原則。至就功能論而言，倘經兩院協調後，咸認有關俸給之給付部分由行政院主政，較為適當，則至少亦應修改上開公務人員俸給法授權條款，明確授權行政院以法規命令定之，俾符合俸給法定原則，兼以釐清有關主管權責。惟此一法律授權行政院以法規命令定之，是否合乎憲法增修條文第六條，有關考試院掌理公務人員級俸法制事項之規定？似仍有疑義。³³

³³ 公務人員基準法草案第五十二條規定：「公務人員俸（薪）給數額之訂定及調整，應參酌國民所得、物價指數、經濟成長率、基本生活費用、民間企業薪資水準及政府財力狀況等因素，定期由行政院會商考試院辦理。」固已可視為跨出俸給改革的第一步，惟是否完全符合憲法第八十三條及其增修條文第六條之意旨，並非無疑。此一部分，仍有待基準法草案未來立法通過後，聲請釋憲加以釐清。

（二）有關俸給之調整部分

依憲法規定有關公務人員俸給的政策及法制研擬事項屬考試院權責，是俸給調整之法制事項，該院責無旁貸，全權負責立法或修法程序。原則上，俸給調整屬整個俸給制度的一環，似宜一併規定於公務人員俸給法中，較為周延妥適。但如考量涉及其他軍教及工級人員一體適用問題，另立專法亦未嘗不可。然不論修法或另立專法，建議不應僅規定基本原則或空泛授權，而宜涵蓋俸給調整各項程序及實質規定，諸如各項重要作業程序、客觀明確之調整指標、調整比值、審議委員會之組成及執行機關³⁴等，俾符合法律明確性原則。其他次要事項，在授權明確性原則下，尚非不得授權以法規命令定之。至有關俸給調整之細節性、技術性事項，自得由執行機關擬定相關行政規則，據以執行。

綜上，現行公務人員俸給法第十九條第一項規定：「各機關不得另行自定俸給項目及數額支給，未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」建議修正為：「公務人員之俸給，非依法律或法規命令不得變更之。未依法定俸給項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」從而，無論公務員「俸」或「給」部分之重要程序或實質規定，包括各項俸給支給或調整作業程序、定期通盤檢討期限（例如三年或五年）、審議委員會之組成及執行機關、支給及調整標準（例如實際調整俸給之計算公式、各類加給的給與條件、類別、適用對象、支給數目之上限等）等，皆應以法律或至少以法律明確授權之法規命令定之，俾落實俸給法定原則。

陸、結論

在今日法治國家中，「法治」發出的光芒理應照亮各個黑暗的角落，公務人員俸給屬國家重要事項，亦不能自外。早期我國公務人員俸給微薄，政府為安定其生活，曾實施行之實物配給制（米、煤、油及鹽）依公務人員本人及家庭口數配給，

³⁴ 有關委員會之委員組成比例，建議可參酌訴願法第二十五條第二項規定，其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。且應有一定人數之公務人員協會代表列席，以彰顯其公開性、代表性與合理性。

可見當時公務人員之俸給著重於「生活照顧」理論。嗣俸給領域注入職位分類制有關同工同酬，計值給俸之精神，並配合國家經濟逐步好轉穩定，公務人員之俸給幾經調整，時至今日，滿足其基本生活所需，已無問題。由是觀之，我國俸給制度可謂逐步由「生活照顧」說傾向「對待給付」說，惟就核心「俸給法定」部分進展緩慢。此一「法」未與時俱進、與時俱轉之結果，導致相關俸給問題複雜而敏感，動輒引發社會某些階層的情緒與對立，此由近年來軍公教退休金優惠存款利率問題，以及今年七月軍公教待遇調整百分之三之決定可知。是以，俸給制度的健全，不但攸關公務人員之仰事俯蓄及士氣績效，亦涉及社會總體經濟資源的分配，尤關乎我國能否真正邁入先進民主法制國家之林。

我國公務人員俸給制度遲遲未能真正法制化（或低度法制化）的原因，除歷史背景、行政院掌控員額預算及俸給的決策者也是公務人員等複雜因素以外，行政院尚有一個實務運作上困難之處，即無論將支給要點之位階提升為法規命令，或將該要點有關公務人員俸給部分併入「公務人員加給給與辦法」中，都將使行政院放棄公務人員的俸給之訂定及調整權力，而拱手讓給考試院，此乃因憲法已明定，有關公務人員級俸之法制事項由考試院掌理之緣故。就行政院本位考量，放棄現有之權力，誠非易事。惟我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。職此以言，在憲法未修正之前提下，亦僅有回歸憲法規範一途，唯有在指揮一體、事權統一之原則下，有關機關方得就公務人員俸給制度重新檢討，俾落實法律保留及俸給法定原則。

參考文獻

行政院人事行政局（2008）。**各國人事法令彙編—日本國家公務員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局（2009）。**各國人事法令彙編—德國公務人員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

李華民（1990）。**中國考銓制度**（修訂四版）。台北：五南。

李華民（1993）。**各國人事制度**（三版）。台北：五南。

李建良（2004）。從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，**政大法學評論**，第 78

期，頁 12-14。

吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**（增訂十一版）。台北：三民。

吳泰成（2007）。俸給法制興革的幾個重要課題，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 3。

林文燦（2009）。**公部門待遇管理—策略、制度、績效**（初版）。台北：元照。

林紀東（1994）。**行政法**（再修訂再版）。台北：三民。

林昱梅（2007）。德國公務人員俸給制度之改革與檢討，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 12 以下。

梁瑞蘭（2006）。**我國公務人員俸給法制之研究**。銘傳大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

陳敏（2009）。**行政法總論**（六版）。台北：新學林。

陳炳生（1987）。**新人事制度析論**（初版）。台北：正中。

陳培莉（2002）。**我國公務人員加給制度之研究**。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。

徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。台北：商務。

許宗力（1995）。中央與地方人事權的分際，**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 18。

許南雄（2010）。**各國人事制度—比較人事制度**（增訂十一版）。台北：商鼎。

許濱松（2001）。**各國人事制度**（增修版）。台北：久福。

傅肅良（1983）。**考銓制度**（初版）。台北：三民。

翁岳生（2006）。**行政法（上）**（三版）。台北：元照。

趙其文（2004）。公務員俸給問題面面觀，**公務人員月刊**，第 99 期，頁 11。

劉坤億、張育哲（2009）。**我國公務人員待遇制度改進方案之研究**，人事局專案委託研究成果報告，未出版。

劉吳洲（2010）。**公務人員法專論**（初版）。台北：五南。

蔡茂寅（2008）。**預算法之原理**（初版）。台北：元照。

鄭兆元（2006）。德國公務人員俸給結構及績效俸給實施情形簡介，**公務人員月刊**，第 123 期，頁 12。

馮惠平（2011）。**我國公務員俸給制度之法理與實務探討**。世新大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

A Legal Study of Civil Service Pay System

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

Based on the fact that the basic livelihood of a civil servant cannot be supported without payments from the government, the Payment Right should be the most significant among the basic rights for all employees in the Civil Service. And it is crucial for a government because better payment may provide more attractive incentives for those who want to work in the public agencies and stay longer. Meanwhile, good salaries can be helpful for making civil servants more satisfied with their working conditions, thus both the quality and efficiency of public service may be enhanced. From this point of view, a well-functioning payment system for civil service is extremely important for the government to recruit, use, and to retain qualified workers.

This article, focusing on the subject of Civil service Payment, will use theories or principles like “Correspondent Grant”, “Livelihood Supporting”, “Grade Status of Civil Service”, “Preventing Corruption with High Salaries”, and “Legalizing the Paying System for Civil Service” to construct a blueprint of the whole practice for our government’s payment system. Next, the past experience of how our pay system worked will be introduced as a tool to make a thorough review of the system, which makes us realize how badly the blurring job requirements for personnel of the Executive Yuan and the Examination Yuan influence our pay system, and makes it so difficult to be

^{*} Executive Officer, Central Personnel Administration.

legalized. Finally, some devices are provided honestly for our government to amend relevant acts to improve our pay system.

Keywords: Civil Service Pay System, Payment Right, Correspondent Grant, Livelihood Supporting, Grade Status of Civil Service

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊另行規劃出版主題，以利各界投稿。

各期出刊及截稿日如下：

(一) 第 4 卷第 1 期出版日期：101 年 01 月；截稿日期：100 年 11 月 30 日。

(二) 第 4 卷第 2 期出版日期：101 年 04 月；截稿日期：101 年 02 月 29 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

- (三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。
- (四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為;並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。
- (五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。
- (六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

- (一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。
- (二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號「」在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*)

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*. (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

- (一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- (二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- (三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日