

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第四卷第三期・中華民國一〇一年七月 Jul. 2012 Vol.4, No.3

(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：袁白玉

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)(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)

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)

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：02-82366326

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

出版日期：民國101年7月31日

國內零售：新台幣120元，全年480元，每年1、4、7、10月出版。

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

文官制度季刊

目次

中華民國一〇一年七月 第四卷第三期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
原住民族公務人員結構及其意義：以 100 年度為例	巴蘇亞·博伊哲努（蒲忠成） /	1
考試錄取公務人員訓練機制問題與制度變革限制因素： 以「高考三級一般行政類科」為例.....	陳秋政 /	21
國際文官行為標準之研究.....	黃靖麟 /	51
臺灣公務人員職場精神力之發展與培訓現況： 以訓練課程為探討核心.....	李俊達 /	79
《文官制度》季刊稿約.....		/ 115
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 117
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 119
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 121

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Journal of Civil Service

Vol.4, No.3

Jul. 2012

CONTENTS

Editor's Note Chin-Kuei Chen 1

The Structure and Meaning of Indigenous Public Servants:

The Case of Indigenous Public Servants in 2011 .. Chung-Chen Pu 1

The Problems of Civil Service Training Mechanism and Constraint Factors of Its Institutional Change for Personnel Newly Qualified Through the Civil Service Examination: The Case of “General Administration Series” in the “Civil Service Level Three Senior Examination”²² José Chiu-C. Chen 21

The Standards of Conduct for the International Civil Service

..... Empoler Jin-Lin Huang 51

Development of Civil Service Workplace Spirituality in Taiwan:

Current Training Courses Chun-Ta Lee 79

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

主編的話

傳統公部門的人事研究，大部分以人事制度本身或其衍生出來的問題加以探討，因此比較會偏向靜態和規範性的研究，後因社會科學研究方法的引進，採用調查方法的量化途徑，使人事研究可以有更動態和接近實務的數據資料，然而往往因遷就調查樣本的考量，無法做較大的推論，是以雖有不同的論述，也難以窺見公務人員的全貌。事實上，考試院、銓敘部、考選部每年都有自身業務相關的統計資料，對全國公務人員有各種詳細的統計資料，可以從這些資料中推估許多公務人員的動態資訊，例如全國公務人員人數為 34 萬人、全國公務人員女性人數占 39.16%、全國公務人員平均年齡為 43.4 歲、全國公務人員具大專以上教育程度者占 84%，其中博士占 0.98%、碩士占 15.50%、大學畢業者占 38.31%，從上述數據中可以知道我國公務人員的學歷高、平均年齡中高層、女性公務人員逐年增加，透過這些統計資料可以發掘更多我國公務人力的情況，由此角度，有需要或有興趣瞭解及研究我國公務人力者，可以運用許多開放的公務人力統計資料，從而找出公務人力研究的新論點，提供理論和實務運用的參考。

本期論文共有四篇，第一篇為原住民族公務人員結構及其意義的相關研究，主要資料是依據民國一〇〇年銓敘統計年報的數據，從原住民族公務人員結構的現象加以分析，分析的要素分別是擔任公務人員的管道、公務人員人數的變化、性別的差異、學歷區隔與官等分布、擔任公職的屬性、族群人數的落差等，經由資料的反應，可以說明大部分原住民公務人員為何選擇操作性較高的公職，也可藉由文化的因素理解某些族群公務人員數量的較多或較少，透過整體資料的析論，該文提出相關的建議事項。

第二篇為考試錄取公務人員訓練機制問題與制度變革限制因素，以民國九十四年至九十八年間所執行的高考三級一般行政類科為研究標的，其探討主題來自我國考試錄取公務人員訓練多採「占缺訓練」而非「不占缺訓練」，引發其實務運作結果，可能導致受訓者心態可能會有不夠嚴謹之慮，同時以「筆試成績高低」作為分配占缺依據，演變成允許尚未訓練期滿成績及格的受訓人員，能享有考試錄取人員

的對待，更因機關用人需求殷切，影響落實考試錄取人員訓練篩選的功能，透過此種背景說明，分析我國公務人員訓練機制運作的現況問題，以及影響改推不占缺訓練的制度變革因素，經由檢閱相關文獻及運用問卷調查法，進行統計分析，綜合提出公務人員考試錄取人員訓練之「現況問題」及制度變遷「影響因素」，提出研究發現與建議。

第三篇為國際文官行為標準之研究，主要探討國際文官所擁有的特權及其應有之行為標準，國際文官不同於外交人員，外交人員是國家代表，代表的是國家利益，因此擁有外交豁免權，而且是絕對豁免權；國際文官服務於國際組織，效忠的對象是國際組織，目的在追求最多人民的福祉，擁有行為豁免權。二者角色及功能有所不同，但常引起混淆，因此為釐清二者，此篇論文先從國與國間之國際治理需求與國際文官之發展加以析述，再論及為使國際組能達到效率、獨立、負責與開放的公共服務，聯合國大會下設立國際文官委員會，以加強職員的運作效能，並於二〇〇一年通過「國際文官行為標準」，賦予國際文官更多職責，此論文詳細介紹行為標準的條文及國際文官委員會的運作情形。

第四篇為臺灣公務人員職場精神力之發展與培訓現況，以訓練課程為探討核心，作者認為職場精神力是個人對生命意義及工作目的的醒覺，成為一股在職場中，從精神層面驅使組織成員行為的力量，因此公部門未來需以「精神力領導」或「職場精神力」做為改革新方向，並把精神力層次的發展，落實到實務與教育上。該文先論述職場精神力的範圍與概念，以做為論證基礎，進而蒐整我國「國家文官學院」及「公務人力發展中心」所開設的公務人員訓練課程，探討相關課程與職場精神力主題之間的相關性及相異性，研究結果發現公務人員訓練課程，著重於核心能力的培養，涉及職場精神力內涵的課程比例極少，建議應增加公務倫理訓練課程，及將職場精神力納入訓練課程規劃。

本期四篇稿件中，所討論的主題和內容雖是在人力資源管理的範疇中，但每篇的研究取向均有其特殊性，超越一般圍繞在人事制度的傳統探討。第一篇是從原住民族公務人員結構去分析原住民族公務人員的現況，有助於政府在進用及培育原住民族公務人員整體規劃的重要參考；第二篇是深入瞭解考試錄取公務人占缺和不占缺訓練的問題，對執行多年的公務人員考取訓練的改革規劃，有重要參考價值；第三篇是國際文官行為標準的探討，提供我國在參與國際組職時，對其成員的運作有

更進一步的認識；第四篇討論公務人員職場精神力的發展，此主題在公部門甚少探討，但由此介紹，可擴大公務人員激勵方面的相關研究。從這些獨特研究的刊登，可見本刊物對引進新觀念的開放態度，未來也歡迎有創見的論文來投稿。

最後要感謝本刊的編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的合作和用心，才能使本刊順利出刊，同時也要感謝各篇論文的作者，由於你們的支持，本刊才能有高水平的稿件，希望你們及讀者們繼續投稿，支持本刊。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2012年7月22日

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

原住民族公務人員結構及其意義： 以 100 年度為例*

巴蘇亞·博伊哲努** (浦忠成)

《摘要》

自國際到國內法制，均主張維護原住民族參與國家事務及公務的權益，而具備文官資格與基本專業的公務人員，殆為原住民族直接參與國家事務的主要代表。文官素質攸關行政效能，跟人民的生活品質有密切的關係；尤以原住民族公務人員面臨的議題往往具備特殊性，執行原住民族行政事務的法律也與一般事務有別。原住民族公務人員結構現象的要素如：擔任公務人員的管道、公務人員人數的變化、性別的差異、學歷區隔與官等分布、擔任公職的屬性、族群人數的落差等，有的屬於整體的現象，如原住民族教育整體水準與主流社會的落差，明顯反映在公務人員的數量或規模、官等與職等的高低分布，也能藉以說明何以大部分原住民公務人員為何選擇操作性較高的公職；有些現象可以藉著文化的因素去理解，如女性公務人員的數量、某些族群公務人員數量明顯比較多或少、男性高階文官比女性為高等。根據考選部針對公務人員特種考試原住民

投稿日期：101年6月13日；接受刊登日期：101年7月31日。

* 本文稿曾於二〇一二年第七屆「海峽兩岸族群；歷史與文化論壇」發表，由行政院原住民族委員會副主任委員林江義先生擔任評論人，對於本文提出具體的建議與修正意見，謹表達感謝；而拙文送審之際承蒙兩位匿名審查委員給予寶貴的修正意見，亦在此鄭重致謝。

** 考試委員；國立中正大學台灣文學研究所兼任教授。

族考試用人機關滿意度與及格人員適任度調查，在整體工作表現、適應情形、綜合考評、滿意度，用人機關對本考試及格人員之表現給予相當正面肯定；惟在專業知能方面，用人機關對考試及格人員給予「尚可」的評價有四成以上。顯示特種考試原住民族考試及格人員的專業知能需要再強化。本文結論爰提出建議。

[關鍵詞]：原住民族、公務人員、結構、文化

一、序論

一九五四年一月九日《公務人員任用法》修正公布施行後，規定非經銓敘或考試及格者，不得充任公務人員。任用資格法制化之後，原住民族¹受限於歷史文化的差異、居住地區偏遠、交通不便、經濟弱勢及教育機會較少等因素之限制，殊難與平地居民在各類公務人員考試中競爭。當時台灣省政府為了讓原住民族參與政府事務、鼓勵原住民青年參加地方自治及經濟建設工作，並根本解決任用資格問題，協調考試院於一九五五年六月七日發布「特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則」，並於一九五六年首度舉辦低於普通考試之特種考試，限定具有原住民族身分者報考，此為今日公務人員特種考試原住民族考試之開端。

一九七〇年為提升本項考試及格人員素質，以應原住民族地區²建設之需要，本項考試應考資格修正為高級中等以上學校畢業，考試院修正發布「特種考試山地行政人員考試規則」，為相當於普通考試之特種考試。接著於一九七四年修正為「特種考試山地及經濟建設人員考試規則」；一九七七年起為配合考試院簡併公務人員

¹ 當時稱為「山地人民」或「山地同胞」，而且區別為「平地山地同胞」簡稱「平地山胞」、「山地山胞」。依據中華民國憲法，台灣原住民族原屬第一六八條所稱「邊疆地區各民族」；至一九九五年憲法增修條文第十條修正為「原住民族」。

² 依據原住民族基本法第二條用詞定義，「原住民族地區」係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族駐管機關報請行政院核定之地區。

特種考試，本項考試暫停辦理，改於特種考試台灣省基層公務人員考試設置類科辦理，仍限定具原住民身分者報考。

一九八八年起，鑒於原住民族各級民意代表之反映，以及新制「公務人員考試法」於一九八六年公布實施，考試院訂定發布「七十七年特種考試山地行政及技術人員考試規則」，恢復辦理本項考試之舉辦。一九九一年訂定發布「八〇年特種考試台灣省山胞行政暨技術人員考試規則」；後為地域性考量，一九九三年請辦考試時，定名為「八十二年特種考試山胞行政及技術人員考試」；一九九六年起，為落實憲法增修條文第十條第七項「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障」³之精神，加強培育原住民行政及技術人才，貫徹原住民族政策之推行。

二〇〇〇年四月二十五日公布之憲法增修條文對原住民就業權益明文予以保障，為配合憲法對於原住民族保障之規範，二〇〇一年十二月二十六日修正公佈之公務人員考試法第三條，正式將原住民族參加公務人員考試取得公務人員任用資格予以特別立法保障，明定為照顧原住民族之就業權益，得為具原住民身分者舉辦封閉性之原住民族特種考試。之後，原住民族考試法制配合考試院對於原住民族考銓政策及制度之重視，於二〇〇一年至二〇一〇年間數度修正，分別增設各等別及類科，修正應考資格與應試科目，放寬應考年齡及體檢標準，並配合原住民族相關法制，將考試名稱定為「公務人員特種考試原住民族考試」。

為求擴大甄拔原住民族行政人才，自二〇〇六年一月起施行之公務人員高考三級及普考，以及同年七月修正之特種考試地方公務人員考試各等別應考資格表及應試科目表中，業均已增設有原住民族行政類科（考選部，2007）。惟相關用人機關近年來均以公務人員特種考試原住民族考試為求才通路，所以公務人員高考三級及普考原住民族行政類科均未提供名額供非原住民身分人士報考。基於多元取才、族群間互動及吸引優秀非原住民人士參與原住民族行政事務，仍應積極考量與規劃適度開放名額。

至於原住民族公務人員分發派任工作的機關，依據考選部「公務人員特種考試

³ 一九九五年中華民國憲法增修條文修正為「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與…」。

⁴ 公務人員考試法第三條：「為因應特殊機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益。得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等考試…」。

原住民族考試及格人員限制轉調機關（構）、學校一覽表」有四類：

- 一、行政院原住民族委員會及所屬機關。
- 二、司法院、內政部、教育部、交通部、法務部、財政部、經濟部、外交部、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、僑務委員會、行政院主計處、行政院海岸巡防署、行政院國軍退除役官兵委員會、行政院新聞局、行政院文化建設委員會、直轄市政府暨台灣省各縣、市政府所屬局處室及所屬機關（構）其業務與原住民族事務有關之單位。⁵
- 三、原住民族地區 55 個原住民族鄉（鎮、市）及區內之各機關（構）、學校，與經教育部核列原住民較多及重點職業學校之國立內埔高級農工職業學校。
- 四、都市設有原住民生活教育協進會之鄉鎮市區公所（分布宜蘭縣、新北市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中市、南投縣、台南市、屏東縣等地）。

根據考選部針對公務人員特種考試原住民族考試用人機關滿意度與及格人員適任程度調查，在整體工作表現（對機關認同程度、專業知能、工作績效、工作倫理及未來發展潛能）、適應情形、綜合考評、滿意度，用人機關對本考試及格人員之表現給予相當正面肯定；惟在專業知能方面，用人機關對考試及格人員給予「尚可」的評價有四成以上。顯示本考試及格人員的專業知能需要再強化（考選部，2005）。

二、原住民族公務人員結構

根據銓敘部（2012，26、132）《中華民國 100 年銓敘統計年報》，一〇〇年度全國公務人員人數為 34 萬 3,323 人，原住民族籍公務人員為 6,509 人，佔全國公務人員比例的 1.90%，比起九十九年的 6,572 人，降低 0.96；其中男性佔 71.53%、女性佔 28.47%（原住民警察共 3,082 人，如單以一般公務人員人數 3,427 人，則女性 1,814 人，佔 52.93%，男性 1,613 人，佔 47.07%；平均年齡是 42.28；全國公務

⁵ 由於行政院組織再造，部分機關升格如行政院文化建設委員會、行政院農業委員會，或併入其他機關如行政院新聞局、行政院海洋巡防署等，因此考選部將針對一覽表進行修訂。

人員簡任（派）人員有 10,038 人，原住民簡任人員有 29 人（男 25 人、女 4 人），佔 0.29%。在學歷上，博士有 7 人、碩士有 191 人、大學有 1,396 人、專科有 2,406 人。高中職有 2,437 人。依族群別區分，排灣族公務人員佔 23.35%，阿美族佔 20.37%、泰雅族 20.22%。

值得注意的是目前原住民公務人員學歷，大專以上佔 61.45%，比起二〇〇二年的 35.76%，已經大幅提升，惟比起全國公務人員大專以上學歷者佔 84.05%，尚有 22.60% 的落差，頗值相關主管機關注意。進入公務體系的博士 7 人、碩士 191 人，均創新高，證明高學歷者已將公務人員視為重要職涯選擇，對於提升原住民族行政事務人力素質、增進行政效能，以及強化行政事務及政策論述能力等，均具積極意義。現階段原住民族公務人力主要學歷集中在大專、大學，共 3,802 人，具有高中職學歷者還有 2,437 人；較低學歷者主要係目前年齡較高、年資較久者，隨著來年屆齡退休，則整體學歷架構將逐步改變。

原住民簡任（派）人員有 29 人，比起全國簡（派）人員的 10,038 人，僅佔 0.29%，落差極大，如果細究實質銓定十職等以上人員（專門委員以上）而不納入政務人員，則人數恐怕還要少些。回顧一九九六年行政院原住民族委員會成立，當時幾無原住民族籍簡任資格文官可以擔任專門委員以上職務；為了呼應原住民族社會「自主」的期待，當時處長、副處長、參事、技監等人員只能採取破格「低階高就」方式，安排具有原住民族身分者擔任簡任主管。而今原住民簡任文官人數 29 員，相較於一九九六年，確已有相當幅度增加。高職等文官人數相對較少，表示管理、領導與決策層面的規劃與論述能力勢將相對趨於弱勢，衡諸多年來不少原住民族獨特議題如原住民族土地、自治、工作權、入學優惠、民族教育體系等，在與其他部會協調或到國會協商立法、預算編列過程，常遭掣肘或抵制，原住民族公務人員經常無法提出合理論述或辯護政策，即為顯例。

原住民族公務人員有近半數是警察人員，此比例亦與全國一般公務人員的結構有異；顯現許多原住民選擇公職，以治安勤務的操作性職務作為優先，與許多人投入軍職服務之意義相同。另，排灣族仍高居原住民族公務人員數之第一位，族群人口最多的阿美族由歷年的第三位進至第二位，而泰雅族則居第三位。泰雅族名次變化的原因在於近年來爭取正名的太魯閣族、賽德克族均自泰雅族分出，其人口母數產生變化，自會影響泰雅族公務人員數量及比例；因此，所以阿美族公務人員並未

大幅增加，阿美族公務人員相對偏少，其原因何在？排灣族多年來公務人員數量位居首位，除了該族普遍鼓勵子弟走向公職之路，並視擔任公務人員為極大榮耀外，是否與其傳統社會制度、組織有關？原住民族女性擔任一般公務人員人數超過男性，跟母系母權的社會制度有否關聯？以及原住民族高階文官人數較少，是否與教育整體水準有關？均值得進一步探討。

三、公務人員結構顯示的文化意義

原住民族公務人員在考試別、整體人數變化、性別差異、學歷區隔、官等分布、公職屬性及族群人數落差等，表面上似乎僅是一種隨機的現象，但是由原住民族社會組織、文化習俗的角度觀察，會發現這些區別、差異與相關數據是一種有機、邏輯的內層結構的具體顯現。

(一) 擔任公務人員的管道

憲法第十八條：「人民有應考試服公職之權。」《公務人員考試法》第一條：「公務人員之任用，依本法以考試定其資格。」第二條：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。」原住民族公務人員進入政府行政機關服務，必須經過國家考試的途徑。依據銓敘部（2012，133）《中華民國100年銓敘統計年報》資料，顯示原住民族公務人員選擇的考試種類（或方式）包含：高等考試 202 人、普通考試 116 人、初等考試 4 人、特種考試原住民族考試 1,098 人、其他特考（警察特考、地方特考、身心障礙特考等）3,225 人、升等考試 1,090 人、⁶ 其他考試 10 人及依其他法令進用 764 人。⁷ 由此以觀，經由警察特考而獲得公職者人數最多，而自特種考試原住民族考試而擔任公務人員者次之，升等考試又次之，依據其他法令進用的醫事、金融、政務人員及民選機關首長則再次之。藉由國家考試規模最大的高普考試而成為公務人員的原住民，數量有限，顯示近年來特種考試原住民族考試逐漸成為原住民擔任公務人員的

⁶ 主要是資位人員如長級、副長級、高員級、員級、佐級、士級等職務。

⁷ 包括醫事、金融、分類職位、簡派或薦派或委派、政務或民選機關首長等。

主要孔道。這樣的趨勢與近年來國家在行政及法制上對於原住民族的積極、正面的開展，如成立中央部會層級的原住民族行政機關、在院轄市及設籍人口較多縣市設立原住民族行政單位、通過《原住民族教育法》、《原住民族工作權保障法》、《原住民族基本法》、《原住民族傳統智慧創作保護條例》等法規，以及考選部對於公務人員特種考試原住民族考試定位的確認、定期辦理、考試科目調整等，均有密切關聯。

(二) 公務人員人數的變化

原住民族籍公務人員在一九九六年行政院原住民族委員會成立，加上地方政府陸續設立原住民族事務機關，以及原住民族考試逐年擴增錄取分發機關並確立「原住民族考試及格人員限制轉調機關學校」（一覽表），原住民族籍公務人員人數逐年增加。二〇一一年原住民族籍公務人員為 6,509 人，佔全國公務人員比例的 1.90%，比起二〇一二年的 6,572 人，降低 0.96。⁸ 整體而言，國家設立特種考試制度提供原住民族籍應考人報考，其及格人員亦有多元分發管道，惟整體原住民族公務人員數量規模遠低於主流社會，其比例亦尚不及原住民族所佔總人口之比例。

根據相關研究，台灣原住民族教育發展經歷部落自主教育體系被摧毀、日本皇民化、漢族同化及融合的階段，在九〇年代多元文化教育的觀念被引入之後，逐漸朝向尊重多元價值與民族自主發展的方向。到一九九八年《原住民族教育法》完成立法，建立「雙文化取向」、「傳承民族文化，接受現代知識技能，積極參與現代生活」的原住民族教育理念與目標。惟相關的調查研究與政策評估發現，原住民族教育各級各類學校，不論在入學比例、教育資源、教學品質、學習成就等與主流社會的教育仍舊有一段差距，高中職及大專院校在校及畢業生尤有較大落差（譚光鼎 2002）；教育的差距直接印證在國家考試及格與擔任公務人員的數量上。

儘管初等考試規定滿 18 歲以上即可報考，衡諸目前實際報名的情況，各種學歷、甚至博士亦有應考者，因此沒有基本的學歷、學力，大致上不會輕率決定參與國家考試，何況各類等級、類科的考試都有基本學歷、甚或證照的要求。由此可

⁸ 一〇〇年原住民公務人員比九十九年少 63 人，減少原因為退休，但如加入一〇〇年公務人員特種考試原住民族考試共錄取 139 人，則目前的人數為 6,648 人，人數微幅增加。

見，原住民族教育的發展直接影響原住民族公務人員的質量。近年來原住民族考試技術類科與其他考試如高普考、地方特考技術類科等類似，持續有不足額錄取的情況，除了民間社會提供的待遇條件顯然比起政府機關更為彈性外，技術學科專業素養的良窳也受到關切⁹。今後要提升政府機關原住民族公務人員的比例，強化其公共事務之參與，原住民族教育具有關鍵的作用。

(三) 性別的差異

依據銓敘部（2012，132）一〇〇年的統計資料，原住民族整體公務人員 6,509 人中，男性佔 71.53%、女性佔 28.47%；如將男性佔絕大多數的原住民警察共 3,082 人區隔，則一般公務人員人數 3427 人，則女性 1,814 人，佔 52.93%，男性 1,613 人，佔 47.07%。原住民族女性公務人員數量比起男性公務人員要略勝一籌。

根據人類學的研究，台灣原住民族的卑南族與阿美族屬於母系社會。典型的阿美族母系社會實行從母居制，財產和家系由母女傳承；儘管在這類母系社會，男性仍會透過會所、年齡階級等制度參與公眾事務，但是無可諱言的，母系社會的女性確實比其他型態的社會如父系、雙系等獲得較多的自主權利與發展自我的機會。女性地位確實有明顯的優勢。

屬於雙系繼嗣制度的排灣、魯凱族，其家業原則由長子傳承，若無男嗣則由長女繼承。這種社會，其男女兩性的地位則接近平等，呈現男女平權的血親主義（cognatic principle）（王嵩山，2001）。阿美、卑南、排灣、魯凱族人數幾已佔原住民族人口的半數，傳統上在這種族群社會文化環境的女性，必然承擔相對於其他

⁹ 一〇〇年原住民族考試放榜，此次考試應考人數有 5,190 人，需用名額 162 人，實際錄取 139 人（社會行政有 2 人同分均錄取），不足額錄取 24 人，整體錄取率是 4.37%。此次考試技術類科如土木工程、電子工程、測量製圖、農業技術等仍有不足額錄取情況；最嚴重的是三等考試土木工程類科，需用名額 16 人，僅錄取 4 人，不足額達 12 人，未能錄取原因是總成績平均未達錄取標準 50 分的門檻。同時該類科報名人數僅 56 人，而需用名額達 16 人，足徵原住民族地區需求是類人材孔殷，而應考人則相對稀少，這對於原鄉公共工程的進行確實會造成嚴重的影響。其實技術類科不足額錄取，不僅出現在原住民族考試，高普初等及各類特考也有類似的情況，只不過原住民族考試呈現的落差更為懸殊。技術類人才比較熱衷於民間企業，原因在於民間企業可能提供比公務部門更多較為優渥的工作及待遇。

族群女性更多的公共事務，進入現代社會之後，如有正式的管道參與公共事務，如參加國家考試及格後進入行政體系服務，則更能激發其積極參與的意願，譬如近年來擔任警察的原住民族女性日益增多，就是具體例證。原住民族女性整體的教育水準與男性仍有落差，但並不能在實際的數量上解釋其在公務人員兩性數量的差異，因此，對兩性間存在的差異宜以社會制度與文化角度探討方能掌握其意涵。

（四）學歷區隔與官等分布

在學歷上，二〇一一年原住民族籍公務人員中博士有 7 人、碩士有 191 人、大學有 1,396 人（24.28%）、專科有 2,406 人（36.96%）。高中職（含以下）有 2,509 人（38.55%）。數據顯示原住民族公務人員以具備高中職（含以下）者人數最多，具備專科學歷者人數 2,406 人次之，惟比起二〇〇四年的 1,978 人增加 428 人；如果以具備專科以上學歷者（包含大學、碩士及博士），二〇一一年比起二〇〇四年增加 1,509 人，成長 60.58%；顯示隨著高等教育之普及，原住民族公務人員具備的學歷也日漸提升。值得注意的是具備碩士以上學歷者有 198 人，比起二〇〇四年的 30 人增加 168 人，成長比例相當明顯。顯示在民間社會職場競爭激烈下，原住民族高學歷者的職涯選擇方向已經逐漸產生改變。由此現象也可看出現階段及未來原住民族公務人力來源重點將逐漸趨向大學以上的高學歷者。

近年來大學設立研究所數量膨脹，由國內外獲得博士學位者日多及少子化等，高學歷者如博士已漸漸難以進入高等教育職場，選擇公務已經是高學歷者職涯的重要選項。惟比起全國公務人員具備碩、博士學歷者的比例（碩士 53,209 人、博士 3,371 人），原住民族籍公務人員具備碩、博士學歷者，其人數仍有明顯差距。

原住民簡任（派）人員有 29 人，比起全國簡（派）人員的 10,038 人，僅佔 0.29%，落差極大，如果細究確已銓定十職等以上人員（專門委員以上）而不納入政務人員，則人數恐怕還要更少一些。依據二〇一二年的資料，目前原住民族擔任特任人員職位有監察院副院長、考試院考試委員、行政院原住民族委員會主任委員等三人；政務人員有行政院原住民族委員會政務副主任委員（比照簡任第十四職等）、考試院公務人員保障及培訓委員會委員（比照簡任第十三職等）、台北市原住民族事務委員會（比照簡任第十三職等）、新北市原住民族行政局局長（簡任第十三職等）、台中市政府原住民族事務委員會主任委員（比照簡任第十三職等）、

台南市民族事務委員會主任委員（比照簡任第十四職等）、高雄市原住民族事務委員會主任委員（比照簡任第十三職等）等七名。至於公務人員職務列簡任以上者有：行政院原住民族委員會常務副主任委員（簡任第十四職等）、企劃處處長（簡任第十二職等）、經濟建設處處長（簡任第十二職等）、土地管理處處長（簡任第十二職等）、衛生福利處處長（簡任第十二職等）、原住民族文化園區管理局局長（簡任第十二職等）、高雄市原住民族事務委員會副主任委員（簡任第十二職等）、屏東縣原住民行政處（簡任第十二職等）、台東縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、台東縣政府參議（簡任第十二職等）、花蓮縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、苗栗縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、南投縣原住民族行政局局長（簡任第十二職等）、莫拉克重建委員會產業發展處處長（簡任第十二職等）、行政院原住民族委員會教育文化處專門委員（簡任第十一至第十二職等）、行政院原住民族委員會專門委員（簡任第十一至第十二職等）、行政院原住民族委員會專門委員（簡任第十一至第十二職等）等 29 人（行政院人事行政總處，2012）。

原住民具備碩、博士等較高學歷者，由於接受過專業的思考、分析、調查與研究訓練，擔任公務人員或擔任主管職務，以其專業能力及視野，對於政策的規劃或公務的執行可能有較高的成效，尤以對於較具前瞻或主流社會疑慮的政策推動如原住民族自治區、傳統領域劃設、自然主權等應可提出別出新意的觀點及實現的模式，同時論述與辯護的能力亦能整體提升。惟衡諸實例，歷年來對於原住民族政策積極提出建言，協助建構法規制度、爭取權益者亦不乏非原住民族身分之學者專家或民意代表，彰顯其專業素養及對社會正義之關懷。為求政策內涵的周延並利於向主流社會溝通，消除疑慮，建立共識，原住民族相關行政機關對於高階文官之選用，適度容納不同身分或族群背景者，確係多元社會共存共榮的取徑之一。

（五）擔任公職的屬性

原住民族公務人員有近半數是警察人員，此比例亦與全國一般公務人員的結構有異；顯現許多原住民選擇公職，以治安勤務的執行性職務作為優先，與許多族人投入軍職服務之意義相同。具備原住民族身分之警察人員，依據二〇一〇年立法委員簡東明辦公室辦理「立法與行政部門原住民警官警務座談會」函文（立簡字

09920202 號)顯示原住民族籍警察人員 3,327 人(男性 3,298 人、女性 29 人),警佐 1,556 人,警正 1,771 人,警監 0 人;其中二線三星以上者有 18 人。銓敘部(2012, 132)統計資料顯示一〇〇年警察人員共計 3,082 人,比前一年減少 245 人,應係退休造成。屬於一般公務人員簡薦委人員共計 2,823 人,資位人員 338 人,醫事人員 185 人,民選機關首長 27 人,其他人員 54 人。簡薦委人員是一般概念中最基本的公務人員,比起警察少 259 人;近年來由於警察大學及警察專科學校入學考試制度改革,即使對於原住民族學生有降低身高限制等優惠及給予 2% 的名額,¹⁰但是能夠進入警察教育體系的原住民,依據相關的資訊,其人數日漸減少,加以自警察大學、警察專科學校畢業的警校生必須通過國家考試,以獲取擔任警察人員的資格,這段考選過程也並無法保證應考人均能通過篩選,導致部分人員無法順利獲得擔任警察人員之資格,還得賠償就讀期間學雜費用。如果這樣的局面無法改變,可以預期的是將來能擔任警察的原住民人口將日趨減少。

自一〇〇年開始國家考試公務人員特考警察考試區別為兩軌,其一是自警察大學及警察專科學校畢業者應考的警察人員特考,其二是—般高中職及大專院校畢業生可應考的一般警察人員特考。前者考試及格後即可擔任警察人員,後者則考試及格後要接受一年半到二年的警察專業訓練,畢業後分發警察機關服務。這種偏重學科筆試成績的人才徵選方式,對於傳統上對文字、符號、數據與抽象思考比較陌生的原住民而言,先天就處於不利的位置。近年來教師甄試、警察特考制度改革,即使有優惠的設計,學科筆試競爭比例的調整讓原住民難以獲得錄取,這種情況牽涉教育、文化與學習型態。¹¹

¹⁰ 依據公務人員特種考試警察人員考試規則第九條第一款:「本考試體格檢查有下列情形之一者,為體格檢查不合格:一、男性不及 165 公分,女性不及 160 公分者。但具原住民身分者,男性不及 158 公分,女性不及 155 公分。…」同規則第十條第三項:「適用前條第一款但書之原住民,考試及格後須先再原住民地區連續服務三年,始得轉調非原住民地區警察機關任職。」

¹¹ 譬如牟中原(1996)在《原住民教育改革報告書》歸納出:融合學制,導致原住民適應不良;師資素質不齊與流動率高,嚴重影響教育成效;漢族中心主義的課程與教學,形成原住民學生學習負面成效;知識菁英離鄉,產生不良效應;都會原住民學生產生生活與學習適應;原住民教育法規不周全;補救教學以城鄉取代族群差異,未能顧及族群差異;教科書內容不當(漢族中心、白種人中心、都會化及泛政治化)的結論。潘宏明(1999)也認為:台灣原住民族傳統的認知缺乏數學知識中的「三角形」、「梯形」、

(六) 族群人數的落差

一〇〇年統計資料（銓敘部，2012：134），排灣族公務人員 1,520 人，佔 23.35%；阿美族 1326 人，佔 20.37%；泰雅族 1,316 人，佔 20.22%；布農族 761 人，佔 15.07%；太魯閣族 498 人，佔 15.80%；魯凱族 229 人，佔 16.63%；卑南族 174 人，佔 16.55%；賽德克族 152 人，佔 16.81%；鄒族 121 人，佔 17.40%；賽夏族 56 人，佔 17.02%；雅美族 40 人，佔 10.63%；邵族 12 人，佔 8.50%；撒奇萊雅族 12 人，佔 18.42%；噶瑪蘭族 11 人，佔 16.91%；其他 281 人，佔 17.58%。¹²

居前的排灣、阿美、泰雅族公務人員即已超過原住民族公務人力的 65%，與各族人口數量成正比，惟人口居首的阿美族其公務人員數較排灣族少，此一現象頗值得探討。原住民族人口數最多、屬於母系社會的阿美族在清朝「開山撫番」政策下就與大量進入東部的漢人接觸，文化採借如水稻耕作、漢人宗教、父系觀念引進等，而一九六〇年代隨著台灣經濟轉型，部落的產銷與主流社會連結，青壯人口開始外流。（許木柱、廖守臣、吳明義，2001）進入都會或其鄰近區域，相對於部落其工作機會更多，因此許多阿美族人自一九六〇年代大量進入建築業、工廠、近海及遠洋漁船工作，儘管因為學歷不足，但是靠著體能佳、耐苦勞與集體行動的特質，當時可以順利在都會立足，也因此花東阿美族人就在親友的援引下，大量向西部遷徙。而今，阿美族人已經在台灣各地建立新的「部落」，大量的「都市原住民」已成原住民族社會發展的新一趨勢，也成為教育與文化傳承的嶄新議題。¹³

人口外流除了明顯的影響部落年齡階級運作，也進一步在都市的邊緣形成阿美族「違章」的聚落。花東原鄉與漢人混居的「平地原住民族」部落以及都市邊緣的「違章」建築聚落，幾乎成為阿美族的集體印象。傳統社會文化的崩解與人口的外

「對稱」、「平行四邊形」、「立方體」、「各種角錐」等術語，同時在一般的言語中，原住民學生可以理解「媽媽的年紀是兒子的兩倍」，卻無法理解「兒子的年紀是媽媽的 1/2」；傳統的分配、分享習慣讓原住民族部落成員不慣於計較，所以「比較」的概念相對薄弱，常用到數字的機會不多，用得到的數字也不會太大。

¹² 此部分係未登記族群別者。

¹³ 依據行政院原住民族委員會全球資訊網原住民族人口數統計資料，都會區原住民已佔原住民族人數的 42.68%（218,314 人）（行政院原住民族委員會，2011）。

流，阿美族都市原住民跟族群部落連結的紐帶斷裂，以及流離失所、艱苦而不穩定的生計，是否造成族人對於教育水準的提升以及公職職務的追求，缺乏激勵的因子？或者是無力追求？值得深入探討。

依據人類學的研究，台灣南部的排灣族與魯凱族是典型的階層社會，其社會結構、團主（或貴族）與團民的權利義務、土地所有權、貢賦制度、婚姻模式、信仰與神話等形成相對於其他族群更為嚴密的組織型態。團主比起其他屬於平權社會如布農族、泰雅族的部落領袖，享有更清楚的權利與尊嚴，有專屬的象徵圖紋、徽號，亦有世代傳承技藝的藝匠為其效勞。其具體的文明表徵在於社會組織的嚴密、階層的森然、權利及義務的明確及工藝技術的發達。¹⁴ 在這種階級分明的社會，知識與技術的學習與傳承是否受到格外的重視與尊重？其影響是否會延伸到現代教育的接納？觀察排灣族、魯凱族階層社會雖自日治時期已逐漸式微，惟貴族階層在文化層面仍有相當的影響。近年來不少非貴族家族出身者，藉由教育、經商、公職等獲得晉升之階，其地位、影響力亦猶貴族，也因此激勵青年奮發。部落或家族對於子弟升學、擔任公務人員、甚至從軍都有隆重的慶賀儀事或聚會，為其他族群少見。

泰雅族發展「噶噶」（gaga）的規訓以適應環境與社會的變動，李亦園認為是由於其高山生活非常著重超自然處境的適應，忽略單系親族的組織原則、親族群團結力極為鬆弛，因而建立此一連結祖靈的規矩、禁忌、準則；惟當其適應眼前的經濟環境而發展的組織日漸擴大時，原有的組織能力或「噶噶」卻因不能有效運作而漸趨沒落（王嵩山，2001）。儘管如此，泰雅族居地自清朝即接近統治者中樞，當時該族即有人赴台北東門學堂求學，並成為「番秀才」。

擁有典型的知識、技術傳授機能的會所如阿里山鄒族「庫巴」（kuba）、卑南族「巴拉冠」（parakuan）者，以及擁有嚴密年齡階級的阿美族，其會所教育及年齡階級對於現代教育及國家考試是否有正向的影響，限於佐證資料，尚無法給予確切評斷，惟該族對於傳統之知識擁有者、傳承者的尊敬、禮遇，迄今依然延續，對於接納現代教育與知識，有比較積極的態度，恰與發展貴族、雙系制度的排灣族、魯凱族相似。

¹⁴ 排灣族、魯凱族在陶壺、琉璃、雕刻、刀具、服飾、房屋（石板屋）等呈現的技術及文化、美學的意義與價值，以及其部落無數的工藝家，均為其他族群難以企及。

四、結構現象與素質提升

前述原住民族公務人員結構現象如：擔任公務人員的管道多元而局部集中、公務人員人數的微幅變化、性別的差異、學歷與官等的連動、操作性職務的選擇、族群人數的落差等，有的屬於整體的現象，如原住民族教育整體水準與主流社會的落差，明顯反映在公務人員的數量或規模、官等與職等的高低分布，也能藉以說明何以大部分原住民公務人員為何選擇操作性較高的公職；有些現象可以藉著文化的因素去理解，如女性公務人員的數量、某些族群公務人員數量明顯比較多或少、男性高階文官比女性為高等。這些訊息或可提供教、考、訓、用機關在規劃各種考選、銓敘、培訓政策與措施時的參考。

文官素質攸關行政效能，跟人民的生活品質有密切的關係；尤以原住民族公務人員面臨的議題往往具備特殊性，執行原住民族行政事務的法律也與一般事務有別；鑑於原住民族文官在學歷分布、高階文官數量較少及原住民族籍警察人員因制度因素教導致日趨減少等情形，職司原住民族行政事務及原住民族教育的機關，如行政院原住民族委員會、教育部及主管警政的內政部及警政署，允宜正視其落差，在政策與制度上謀求解決或改善的措施。

近年來新進公務人員雖多具較高學歷者，但熟悉公務並成為具備寬廣視野之公務人員，尚需依賴長年的歷練。為現實計，激勵年輕或青壯並已升至中階或薦任層級、初任簡任階層者積極參與相關訓練，如國家文官學院在九十九年啟動「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants, 簡稱 TOP-SCS) 的試辦案，已經於一〇一年正式推動，其目標是要培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階文官。民族發展相關的重要事務及議題，如民族自治、恢復傳統領域、自然主權爭取及語言文化復興等，都期待原住民高階文官帶頭思考、規劃，因此行政院原住民族委員會應積極協調國家現有的高階文官培訓系統、資源，如行政院人事總處轄下公務人力發展中心、考試院保訓會國家文官學院提供之高階文官訓練計畫，積極甄選人才送訓，以求在較短時期有效培育高階公務人員。

前述的探討發現原住民族公務人員來源除集中在特種考試原住民族考試及特種

考試警察人員考試外，還有部分是升等考試，甄才通路較為集中，而且有半數是選擇操作屬性較高的公務、公職；同時原住民族公務人員官等職等比起全國公務人員整體的列等，有極大的差距。考選部在高等考試一、二、三級與普通考試均設有原住民族行政類科，惟近年來相關用人機關並未提供缺額，故該類知設置僅屬聊備一格，為收多元徵才、提升行政效能之益，相關用人機關應積極提供缺額，招收非原住民公務人員加入原住民族行政。

原住民族文化具備的集體、分享、消極競爭、強調合作與和諧等特性（譚光鼎，2002），在重視個人績效表現與競爭企圖的公務環境中，原住民族公務人員顯然在平時的績效評比與年終考績中容易處於弱勢；銓敘部對於升遷及考核考績制度的改革亦應納入對於原住民族行政與原住民族公務人員的特殊性考量。

考試院公務人員保障及培訓委員會保障業務及國家文官學院規劃的文官發展性訓練，亦應考量是否就原住民族事務的特殊性以及原住民族公務人員文化背景，給予其必要的納訓員額及適當的培訓課程，以強化其專業知能。

五、結語

聯合國於一九四八年通過的《世界人權宣言》第二十一條第一款：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」，第二款：「人人有平等機會參加本國公務之機會」；《兩人權公約公民與政治權利》第三條：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」二〇〇七年由聯合國大會通過的《原住民族權利宣言》（Universal Declaration on the Right of Indigenous Peoples）第五條：「原住民族有權維護和加強其特有的政治、法律、經濟、社會和文化機構，同時保有根據自己意願充分參與國家、政治、經濟、社會和文化生活的權利。」《中華民國憲法》增修條文第四條第十一、第十二項，「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」；「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。」二〇〇五年完成立法的《原住民族基本法》第四條：「政府應依民族之意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治」，由此觀之，自國際到國內法制，均主張維護原住民族參與國家

事務及擔任公務的權益，而具備文官資格與基本專業的公務人員，殆為原住民族直接參與國家事務的主要代表。

原住民族公務人員及其集合而形塑的結構與一般公務人員及其組成的文官體系，在文化、屬性及需求上確實存在許多的差異，但差異不是距離、負債，而是多樣性的資產，也是分工合作的基礎。社會語言學家大衛·克里斯托（David Crystal）說過：「…越是擁有多樣性生物的地方，就越是健康的生態環境。同樣的，擁有多樣族群人文資源的社會，有更多競爭的動力。多樣，在演化論裡佔有一席核心地位，這是物種的基因為了在不同的環境裡存活下去，作出適應，而產生的結果：演化全靠基因多樣。愈來愈齊一的現象，對物種的存活，於長程而言，是有危險的。用生態學的話來說，就是：最多樣的生態系，就是最強健的生態系。」（宋偉航譯，2001）全球化的趨勢中，文化邊界卻是不同民族、國家處心積慮要堅持釐清與營造的符碼，公務體系納入殊異的文化基因，這正是促進政府部門健康、具備溝通力、競爭力的憑藉。

考試院關院長中說過：「台灣是移民的社會，社會組成相當多元，文官應當反映這個社會結構。近年來我國對於原住民族、身心障礙者及女性族群的代表作了相當多的努力，制定了許多保障的法律，包括《身心障礙者權益保障法》、《原住民族工作權保障法》。近年來由於新移民大量增加，其代表性也逐步受到關注，目前已有新移民選出的民意代表，文官體系未來也勢必要面對這個議題提前因應。公職是全體人民共同擁有的財產，進用多樣化的人力，使政府組成充分代表社會的人口結構，是社會公平價值的基本要求，也是政府與人民有效溝通的重要機制。因此進用少數群體人員不僅具有法律上的正當性，也是族群融合與提高競爭力的作法。」（關中，2012）誠哉斯言！我們唯有真正了解行政體系多元組合的成員、架構與特色，並尊重其差異，才能由此獲致多樣的效益，提升競爭力。

參考文獻

王嵩山（2001）。**臺灣原住民的社會與文化**。臺北：聯經。

行政院人事行政總處（2012）。**行政院暨所屬各機關職員錄**。臺北：行政院人事行政總處。

行政院原住民族委員會（2011）。原住民人口數統計資料，100 年 12 月 13 日取自

行政院原住民族委員會，網址：<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C2ED65D7F6AF842A77>。

牟中原（1996）。**原住民教育改革報告書**。臺北：行政院教育改革審議委員會。

宋偉航譯（2001）。**語言的死亡**（David Crystal）。臺北：貓頭鷹書房。

考試院（2011）。**國家考試暨文官制度報告書**。臺北：考試院。

考選部（2005）。**公務人員特種考試原住民族考試用人機關滿意度與及格人員適任
度問卷調查報告**。臺北：考選部。

考選部（2007）。**原住民族考試制度白皮書**。臺北：考選部。

考選部（2012）。

許木柱、廖守臣、吳明義（2001）。**臺灣原住民史：阿美族篇**。南投：臺灣省文獻
會。

銓敘部（2012）。**中華民國 100 年銓敘統計年報**。臺北：銓敘部。

潘宏明（1999）。**國民小學一年級原住民數學科課程與教材規劃研究**。發表於原住
民課程發展與教學策略研討會，國立花蓮師範學院，花蓮。

譚光鼎（2002）。**臺灣原住民教育——從廢墟到重建**。臺北：師大書苑。

關中（2012）。**天下為公，選賢與能**。臺北：考試院。

附錄 1：「歷年公務人員特種考試原住民族考試報考、到考、錄取（或及格）與及格率」統計一覽表（考選部，2012）

年別	臺灣省山地人民應 山地行政及技術人員考試				臺灣省山地人民應 經濟建設人員考試				原住民應山地行政及 技術人員考試				原住民族考試			
	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %
45年	433	393	137	34.86												
46年	207	162	53	32.72												
47年	236	187	56	29.95												
49年	252	210	46	21.90												
50年	267	236	41	17.37												
51年	348	299	49	16.39												
54年	410	326	53	16.26												
56年	470	372	58	15.59												
58年	713	545	93	17.06												
60年	559	422	150	35.55												
62年	634	487	51	10.47												
63年	360	282	102	36.17	86	69	17	24.64								
64年	1,096	887	90	10.15	129	97	32	32.99								
65年	906	746	58	7.77	88	67	6	8.96								
77年	1,786	1,299	83	6.39												
80年	1,571	947	129	13.62												
82年	1,824	1,344	150	11.16												
85年									2,702	1,925	189	9.82				
87年													2,728	1,753	105	5.99
89年													2,941	1,855	116	6.25
91年													4,381	2,945	150	5.09
92年													3,446	2,308	158	6.85
93年													3,634	2,406	158	6.57
94年													3,526	2,251	173	7.69
95年													4,327	2,809	132	4.70
96年													4,194	2,604	149	5.72
97年													4,687	3,002	171	5.70
98年													5,669	3,385	175	5.17
99年													5,867	3,605	136	3.77
100年													5,190	3,182	139	4.37

The Structure and Meaning of Indigenous Public Servants: The Case of Indigenous Public Servants in 2011

Chung-Chen Pu^{*}

Abstract

The legal systems of this country as well as other countries call for maintaining the rights of the indigenous peoples to participate in national affairs and civil service. Those with civil servant qualifications and professional abilities will be the main representatives of an indigenous community's direct involvement in national affairs.

The quality of civil servants has a direct bearing on administrative effectiveness and directly affects people's quality of life. Public employees from indigenous communities usually have to handle matters of special concerns as the laws dealing with the communities' affairs are somewhat different from the laws governing other communities.

Key elements in the structure of indigenous civil servants include the channels through which they are recruited, the changes in their numbers, gender differences, educational backgrounds and rankings, and gaps in the numbers of populations of different tribes. Some of these elements can be seen in the overall structure of the nation's civil servants, such as the overall educational level of indigenous communities, which is somewhat below the

* Minister without Portfolio of Examination Yuan; Part-time Professor, Graduate Institute of Taiwan Literature in National Chung Cheng University.

national level. Other factors can be explained from the cultural backgrounds of the indigenous communities and the mainstream society, such as the number of female government employees, why there are more male senior civil servants than female ones, and why a certain ethnic group has more civil servants than others.

According to surveys done by the Ministry of Examination, government agencies have given positive comments on the eligibility, adaptation to the working environment and the overall performance of indigenous civil servants. However, just over 40 percent of the surveyed agencies gave an “acceptable” evaluation to indigenous civil servants who have passed civil service exams, an indication that their professional knowledge and ability need to be strengthened. This paper recommends that tests on professional abilities be emphasized in future civil service exams for the indigenous people.

Keywords: indigenous, civil servant, structure, culture

考試錄取公務人員訓練機制問題 與制度變革限制因素： 以「高考三級一般行政類科」為例*

陳秋政**

《摘要》

本文旨在探討我國考試錄取公務人員訓練機制的「現況問題」，以及影響其制度變革的限制因素。但考量研究資源與時間有限，僅將研究範圍限縮於「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」為例。在檢閱二手文獻後，運用問卷調查法蒐集相關資料，進行交叉分析、單因子變異數分析及相關分析等描述性統計。

文末以研究分析成果為基礎，依序從「受訪群體間認知不同」、「受訪群體內意見分歧」及「問題認定較具共識」等三個層面，進一步說明「現況問題」的內涵。另外，就影響公務人員訓練機制變革的限制因素而言，則分從「受訪群體內意見不同」及「較具共識的影響因素」提出說明。

* 本文整理自公務人員保障暨培訓委員會二〇一一年委託研究案--「我國公務人員考試錄取人員訓練篩選機制之研究」，委託期間為二〇一一年五月至同年十一月。本文初稿曾於二〇一一年中國行政學會年會發表，內容不代表委託機關意見，特此說明。感謝委託機關、論文評論人、研究助理及計畫主持人史美強教授的支持。

** 作者為前述委託案之協同主持人，現任東海大學行政管理暨政策學系專任助理教授。
聯絡方式：josechen@thu.edu.tw；40704 台中市東海大學郵政 363 號信箱。

[關鍵詞]：公務人員訓練、考試錄取人員訓練、訓練篩選機制、高
考三級一般行政類科

壹、緒論

目前我國考試錄取公務人員訓練多採「占缺訓練」而非「不占缺訓練」。對此，實務訓練經驗指出其可能導致受訓者心態或有不夠嚴謹之慮。同時因為考試錄取人員的分發實務係以「筆試成績高低」作為分配占缺的依據，不符公務人員任用法、公務人員考試法之立法原旨，演變以釋函允許尚未訓練期滿成績及格的受訓學員享有考試錄取人員的身分對待；再加上礙於機關用人需求殷切，所以目前實務上便缺乏落實考試錄取人員訓練篩選功能的制度環境。本研究為分析我國考試錄取公務人員訓練機制運作的現況問題，以及影響其制度變革的限制因素。在研究過程檢閱相關文獻，並運用問卷調查法，藉此獲得相關資料以進行基本統計分析。但礙於研究資源與時間有限，遂將研究範圍限縮於「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」為例。於下簡述相關制度反思、研究背景與研究標的。

一、相關制度反思

為探討我國考試錄取公務人員訓練機制的現況問題，必須瞭解我國強調「考用合一」制度特質的發展歷程。所謂「考用合一」係因應機關用人殷切的實務需求而衍生，以滿足機關當下的用人需求為首要任之務，若以考試錄取人員報到率之高低論之，當報到率高時便歸屬為「即考即用」；但現行規定係要求訓練及格乃是完成考試程序的要件之一，經此始能取得考試及格證書、正式派代試用。凡不能按時接受訓練（並且及格）者，除按規定申請延訓或補訓外，也就無法取得公務人員的任用資格。換言之，考用合一的實務發展影響「考訓用合一」的法制設計與落實空間。尤其當公務人力訓練領域逐漸將討論範疇延伸至在學教育，進而強調以「教考訓用合一」觀點思考公務人力整建議題之際（江明修，2002；考試院，2002；徐有

守，2007：206；蔡良文，2011），考試錄取人員¹的訓練淘汰與訓練成效評估便成爲重要的把關環節。

按現行公務人員考試法制的規範，係配合機關用人需求決定錄取人數，訓練期滿成績及格，再予以分發任用。但公務人員考試錄取人員多採占缺訓練，基於用人需求，難以執行嚴格之訓練篩選，致平均淘汰比率相當低，實難有效淘汰不適任人選；而依實際需用名額錄取，如於訓練期間淘汰，又有進用不足之疑慮，致公務人員考用之間，在實務上尙難完全緊密配合。

再者，當前考試錄取公務人員訓練內容，係著重其所應具備的基本觀念、品德、操守、服務態度、工作所需知能及行政程序與技術等。希望透過基礎訓練、實務訓練（部分職系稱爲性質特殊訓練）成績，輔以相當時間的觀察來評量受訓成員是否合格適任。因此，依公務人員考試法第二十條規定考試錄取人員的訓練實爲考試程序的一環，如何落實其篩選機制便顯得非常重要。但礙於前述制度發展背景，多數用人機關、應考人對於制度的變革可能採取消極配合或積極反對的態度，而社會大眾更因不瞭解、缺乏資訊而關心有限。對此，考試院爲履行權責機關職責便啓動相關政策變革措施，於下以研究背景分析說明其內容。

二、研究背景分析

繼考試院民國九十八年六月十八日第十一屆第三十九次會議通過「文官制度興革規劃方案」後，考試院又於民國九十九年十二月二日第十一屆第一一四次院會通過「強化文官培訓功能規劃方案」，² 其中第一案內容爲「增加錄取名額、落實選訓功能、完善考選機制」。前述方案明定推動事項「規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練」，推動期程於民國一〇二年十二月前完成，但如情況許可，亦規劃於民

¹ 爲反映我國考試用人制度的完整設計，本文統一以「考試錄取人員」代表通過公務人員筆試之考生。以「考試及格人員」代表通過筆試、基礎訓練、實務訓練的準公務人員，因其仍須在試用合格後，才得送請銓敘部審定其資格。

² 鑑於「文官制度興革規劃方案」執行即將屆滿 3 年，爲有效推動興革規劃內容、掌握規劃推動時效、配合國家整體發展方向，爰經多方審議研討後，考試院於民國一〇一年五月十日第十一屆第一八七次會議通過修正版「文官制度興革規劃方案」及「強化文官培訓功能規劃方案」，其中與本文相關之內容並無修正。

國一〇一年十二月前提前完成。據此，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）也研訂「規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練，並增加錄取名額，落實訓練淘汰機制」推動計畫，以期落實並執行該方案。截至民國一〇一年七月，保訓會持續與相關用人機關協調後，已成功推動「司法特考二、三、四等考試監所管理員類科、外交領事人員考試三等考試、特考移民行政」等類科，推行不占缺訓練之試辦。

雖然前述變革所涉配套措施眾多，但舉凡公務人員考試法相關法規修正，訓練宜採占缺或不占缺方式的爭議，如何加強考評機制以落實篩選功能並兼顧公正客觀原則，基礎訓練場所與容訓量擴增，訓練津貼編列及分發等問題，也都逐步展開討論。就實務運作而言，「監所管理員類科」在民國一〇〇年已率先試辦改採不占缺訓練。惟對應前述制度變革的趨勢，為數眾多的高普考試類科未來如果跟進，則特考相關試辦類科的經驗可以提供哪些建議，實為本文之討論標的。爰本文擇以「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」為例³，探討相關實務問題與制度成因，為相關論述與變革措施建立實證論據基礎，以利豐富議題之討論基礎，提高相關措施推動的可行性。

三、研究標的介紹

依據公務人員考試法第二十條第一項前段規定，公務人員各等級考試錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。另依公務人員考試錄取人員訓練辦法第三條規定，考試錄取人員訓練分為基礎訓練與實務訓練，其中基礎訓練係以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點，實務訓練則以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。

參考保訓會於民國九十九年八月三十一日核定通過的「99年公務人員高等暨普

³ 選擇「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」為例的原因，係基於其考試科目與其他行政類科重疊性較高，未來的研究經驗較易持續推廣；此外，其報考人數較多，因制度變革而受影響的潛在人口也較多；其三，由於率取人數較多，這涉及訓練機制變革所連動的訓練安排是否具有創新空間之考量，例如採取非混編成班授課原則；其四，符合政策擴大試辦原則，事先蒐集利害關係團體意見。

通考試錄取人員訓練計畫」（公務人員保障暨培訓委員會，2010）內容發現，一般行政類科筆試及格人員，必須接受基礎訓練與實務訓練，前者主要以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點，其受訓時間共計 175 小時（5 週），由國家文官學院或受委託之相關訓練機關（構）學校辦理。另依「公務人員考試錄取人員訓練辦法」規定，實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點，由各職缺所在之用人機關（構）學校參照公務人員任用法及職組暨職系名稱一覽表等規定，按錄取人員考試等級、類科所適用之職等職系之職缺辦理訓練。

從考核方式來看，係以直接考核為主，間接考核為輔，受訓人員之生活管理依「公務人員考試錄取人員基礎訓練生活管理要點」辦理，品德操守考核分別依「公務人員考試錄取人員基礎訓練輔導要點」及「公務人員考試錄取人員實務訓練輔導要點」辦理，訓練成績考核依「公務人員考試錄取人員訓練成績考核要點」辦理，獎懲標準依「公務人員考試錄取人員訓練獎懲要點」之規定辦理。除此之外，尚有「學業成績計算方式」、「訓練過程輔導制度」等細節，於此綜整後以表 1 呈現之。

表 1：高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練之成績計算說明

項 目	內 容	
計算依據	公務人員考試錄取人員訓練辦法。	
訓練總成績 計算標準	基礎訓練成績 100% (本質特性 25%，學業成績 75%)	
	實務訓練成績 100% (本質特性 45%，服務成績 55%)	
基礎訓練 成績計算	本質特性 25%	包括品德 (10%)、才能 (8%)、生活 (7%)
	學業成績 75%	包括專題研討成績 (30%)、測驗成績 (45%)，其測驗題型為實務寫作題及選擇題，各占 50%。
實務訓練 成績計算	本質特性 45%	包括品德 (20%)、才能 (15%)、生活 (10%)
	服務成績 55%	包括服務態度 (30%)、工作績效 (25%)
輔導記錄	A：表現明顯地超出該職責的要求水準。 B：表現均能達到要求水準。 C：表現未盡符合基本要求。 D：表現多未達基本要求，經勸導仍未改進者。	
訓練主辦	1. 基礎訓練：由國家文官學院或受委託之相關訓練機關 (構) 學校辦理。 2. 實務訓練：由各職缺所在之用人機關 (構) 學校參照公務人員任用法及職組暨職系名稱 (覽表等規定，按錄取人員考試等級、類科所適用之職等職系之職缺辦理。但職缺所在之機關、事業機構不適用公務人員任用法者，比照其初任人員等級職缺辦理。	

資料來源：整理自一般行政類科考試錄取人員訓練計劃、相關辦法與要點之規定。

對照「相關制度反思」一節的內容後，不難發現前述研究標的介紹凸顯著現行制度變革的需求、空間與重點。就需求面舉例來說，該類科考試錄取人員未落實先分配訓練、後依訓練成績及格否與辦理分發任用；就制度變革空間而言，基礎訓練與實務訓練之功能定位似應有更明確的區隔；就制度變革重點而言，應該關注如何釐清現行制度運作盲點，以爭取社會大眾支持與執行機關投入。換言之，推動考試錄取公務人員訓練機制之變革應有策略思維作為依據，進而得以條列問題癥結、改變利害關係人害怕改變的影響因素。於下進一步說明相關制度變革之理論與研究成果分析。

貳、相關理論與研究成果分析

二十一世紀是一個快速變遷與競爭的環境，各國政府為因應此發展及提升政府的競爭力，發揮文官團隊的效能，使公務人力不但能「適才適所」，並且「人盡其才」，無不關切公務人力資源管理政策與議題（沈建中，2009：41）。為回應前述發展趨勢，理論與實務兩界經常借用「策略性人力資源管理」觀點，佐以相關實務研究成果來進行分析。本文為探討考試錄取公務人員訓練篩選機制的問題，以及影響其制度變革的限制因素，遂運用前述觀點凸顯國家總體用人政策與制度設計的關聯性與重要性。於下首先就策略性人力資源管理觀點提出說明。

一、策略性人力資源管理觀點

聯合國每年所出版的《世界公部門報告》（World Public Sector Report, WPSR）在二〇一〇年提及政府人力資源管理模型的特徵時，在制度安排的論述中特別提及「策略性人力資源管理」（Strategic Human Resource Management, SHRM）的重要性。政府人力資源管理學者在討論二十一世紀公務人力體系的整體發展時，主張公務人力考選機關應基於策略觀點研擬發展規畫，同時界定出整體核心價值，兼顧內外共享的核心價值，並將人員視為是組織資產與投資（Ingraham, Selden & Moynihan, 2000：58）。換言之，在政策上必須以策略導向進行人力管理、運用及發展；因此「人力資本」（human capital）或策略性人力資源管理的概念便愈顯重要。至於何謂公務人力資本？從策略性觀點來看，其意指政府所擁有的人力中，能為政府創造績效、對於政府施政目標有正面助益者（行政院人事行政局，2008）。那麼如何確保考試錄取人員的表現，能夠符合用人機關需求、達成整體為民服務目標的期待，自是相當重要的人力資源管理議題，其中如何考訓出適格適性的公務人力便是前述議題的核心。

策略性人力資源管理意指，整合組織中有關「人」（people）的管理，與組織所欲達到「結果」（result）之決策，以使二者成為策略性的關係。具體而言，組織對人施予有關的管理安排，強化人力政策與策略間的關連，在回應組織政策與社會

經濟系絡的影響下，做成以人為主的策略性人力資源安排，這不但對組織內部、個人與社會產生影響，同時也彰顯人力資源管理是一個不斷發展與變化的適應過程（Alcázar, Fernando & Gardey, 2005：651-652）。換言之，調整人力資源實務與組織使命目標的適切度，特別是在考選、培訓和分發任用等階段，才能讓人力變成組織延續其競爭優勢的助力。從相關人事行政研究文獻中，不難發現對何謂策略性人力資源管理，大多有著對組織整體用人目標與策略必須協同一致的強調（Ondrack & Nininger, 1984；蔡秀涓，2007：43-44）。

策略性人力資源管理是一套藉由組織來管理其人力資本，使得經營策略、組織環境和社會經濟環境得以彼此影響的做法、政策和策略（Alcázar, Fernando & Gardey, 2005：651-652）。Schuler（1992：19）為具體說明策略性人力資源管理應採行的設計架構，提出「5-P 模型」將策略融合各種人力資源活動中，包含了哲學（philosophy）、政策（policy）、計畫（planning）、實務（practice）與過程（process）等五大部分。主張組織先行確立策略目標乃是相關執行程序的首要之務；其次再將組織策略目標進一步轉換成較為具體的策略性需求，此時應考慮組織的內部及外在特徵；最後，再將組織的策略性需求融入前述 5P 架構，前述操作程序不僅將組織目標與人力資源管理相關活動予以整合，更具體實踐策略性人力資源管理的精神，同時藉由該模型瞭解個人與群體行為間複雜的交互作用。

對照前述策略性人力資源管理模型之 5P 架構，我國現階段考試錄取公務人員訓練實務之運作，在筆試及格考生的觀念中，似乎形式與程序價值大於組織人力培訓需求；對一般社會大眾而言，似乎也存在著一試定終身的錯誤認知。整體而言，雖然權責機關已由開發核心能力著手推動持續性制度改革，但政府人力資源管理的哲學價值，相映而生的考訓政策、考訓計畫、考訓實務與過程，似仍缺乏完整討論與配套。

從策略性角度來看，策略有層次之別，「人力資源管理」的策略必須依照組織整體策略來發展與擬定，並且配合其他資源的運用來共同完成組織目標。九〇年代以後，人力資源管理以既有的成本觀念為基礎，加入人力資本的概念，認為要確保競爭優勢，人力資源應採取權變途徑尋找最佳的策略角色，稱之為策略性人力資源管理（Analoui, 2002：13-14）。換言之，前述觀點指出政府人力資源管理制度的變革措施選擇，取決於如何提高組織適應外在環境競爭的能力，以及如何鞏固組織長

期績效表現的基礎。Condrey（1998：8）的研究曾比較政府人力資源管理模式的變遷，發現「策略模式」特別重視培訓的角色及其對實務的回應程度。換言之，評估公務人力訓練成效的標準應該包括實務能力建立、公務專業及為民服務等策略目標。前述觀點呼應現階段公務人力體制改革的核心價值，也凸顯探討考試錄取公務人員訓練篩選機制的必要性。

總而言之，採行策略性人力資源管理的觀點在於其有助於落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府（蔡良文，2009：9）。而在於相關的研究上，部分 OECD 國家也發展出個別策略性人力資源管理實務，例如美國將其運用於強調政府各機關間計畫的聯結性，進行垂直與水平的分工整合，確保以績效結果展現組織的課責程度（蔡秀涓，2006）。雖然 OECD 各會員國的人力資源管理改革作法與策略不盡相同，但都相當重視運用彈性化管理方式來增加文官的回應力。韓國對於未來人力資源發展議題，注入變革管理、道德與協作領導等新管理觀念，制定出新領導力項目和變更管理方案；此外，強調政治上的支持是確保公共部門改革的重要因素；培訓不再只是一種訓練，應能提供受訓成員有意義的知識和新的改革思路，透過培訓與發展逐步落實政府創新（Kim, 2008：645-648）。換言之，面對考試院基於職權所推動的公務人力考選、培訓革新方案，不應被視為僅是考試院行政革新，同時也是對各類用人機關及民眾需求的回應與負責。

二、考試錄取人員訓練相關法制問題與研究成果分析

基於前述研究標的介紹、現行制度運作反思與策略性人力資源觀點之分析成果，本文接續由法制及相關研究成果分析著手，針對考試錄取人員訓練機制變革之推動困境提出說明。在後續的研究中，則據此設計調查問卷。

（一）相關法制困境分析

公務人員經考試錄取後，因任用機關之工作有所差異，其訓練類別、課程、內容考評標準等皆有不盡相同之規定。所以實務上衍生「訓練篩選機制」難以落實的困境，必須透過修法及調整人事規定、作業辦法等途徑尋求解決。在檢閱相關法規內文，參考相關實務研究的成果與建議，以及考選部提出之「公務人員考試法部分條文修正草案」各機關彙整表後，茲依序說明各項法制困境。

1. 訓練及格作為分發任用前提要件之規定未能落實。
2. 公務人員考試法未能明訂「分配」訓練與「分發」占缺規定之差異與順序。
3. 公務人員考試存在重複錄取問題，無法落實考用配合政策。
4. 訓練成績是否影響分發任用資格因不同考試類別而異。
5. 各考試類科採取占缺或不占缺訓練之決定依據缺乏明確說明。⁴
6. 建置訓練淘汰機制牽動考試錄取人員權益的修法需求：內容廣及「分發任用（含分配訓練）順序、正額增額錄取人員權益、申請保留錄取資格、訓練成績考核公平性。

（二）相關研究成果分析

歸納相關政府人力資源管理文獻的分析結果與建議後，發現從公務人力訓練的角度來看，當前的主要問題包括：考訓用尚難完全緊密配合，考訓淘汰機制有待強化、訓練容量不足、考訓內容無法完全符合機關需求，訓練考評標準不一（江明修，2002；考試院，2002；張瑞濱、賀力行，2003；考試院，2009；考試院，2010；彭錦鵬、劉坤億，2009）。面對前述問題，若干重要研究則從「增加錄取名額，訓練後擇優任用；建立各類科核心職能，並據以強化考試與錄取人員訓練內涵；強化錄取人員培訓方法、課程、評鑑及成效之規劃；研修（訂）相關法規」提出改善策略或建議（江明修，2002；考試院，2002；考試院，2009；考試院，2010）。

公務人員是國家推動政務的主體，其素質與能力將影響行政效能是否能够有效發揮。而「訓練」便成為強化及建立公務人員職能的最主要途徑與工具；經由訓練，一方面可使新進公務人員具備擔任公職的基本條件，另一方面則可幫助現職公務人員做好進一步承擔更為重要職責的準備（張瑞濱、賀力行，2003：82）。換言之，考試及格人員的訓練極為重要，依循不同考試類科，分別接受各專業領域的基礎與實務相關訓練，透過與輔導老師及學員間互動，不僅能夠使之熟悉公務體系的運作，也能在過程中瞭解自身是否能夠適應公務體系。

公務人員考試錄取人員包括正額錄取人員及增額錄取人員，正額錄取人員採依

⁴ 目前在訓練實務上可分為下列 3 種：全程實施占缺訓練、全程實施不占缺訓練、前階段不占缺後階段占缺。

序分發方式，經分配訓練期滿成績及格後，予以派代任用；而增額錄取人員由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用（張晶，2008：29）。然而，我國落實新進考訓的淘汰篩選門檻其實並不高，淘汰制度之運作是否公平，亦會影響組織成員後續在工作績效與相關行為態度等面向之表現，例如組織公民行為、責任行為、工作態度等，並影響公務人員淘汰制度作為組織士氣基礎的策略性功能（蔡良文，2005）。由於任何限制都有可能造成某些人參與競爭的機會，稍有不慎，更將涉及歧視的意圖或效果。學員在訓練的過程中，倘若認為訓練僅只是一個必備過程並不影響其進入公務體系，也許將不會對該訓練重視；反之，如果學員清楚知道訓練的淘汰機制是會嚴格落實的，那麼不僅會小心謹慎以達訓練要求，可能還會造成同儕間激烈競爭。因此，需有效且客觀的標準才能擇優汰劣發揮應有功效，公平的考選制並非僵化的認為測驗分數一定範圍內的差距就代表著知識能力的差距，而是要讓最知道需要運用什麼人力的機關組織一起參與挑選人力，是其符合基本的專業知能標準（施能傑，2003：200）。

除了前述從制度面提出批評與政策建議的研究之外，其實國內少有研究投入有關「訓練成效與機制建立」的相關研究，特別在考試錄取人員的法定訓練領域，因為其面臨的施訓條件、施訓對象較具多元異質性，一次性的施訓規模也較大。相關的研究要以賴森本（2001）在審計考試與服務成效議題所執行的研究較具啓示。該研究藉由 Bloom 之教育目標層次論，探討政府審計人員學習層次考用配合問題，其中以高考三級會計審計類科的考試錄取人員為例，探討經錄取分發至審計部服務之人員，其考試成績與往後工作績效間是否相關。實際的作法是蒐集民國八十一年至八十八年分發至審計機關服務之人員，以其高考考試成績，與其考績成績做迴歸分析，以瞭解考試成績與考績成績之間有無正相關。依據 Logistic 迴歸分析的結果，其指出考試成績與工作績效間無顯著相關，考試成績最好的組別，其考績成績最差；考試成績中等組別，其考績成績卻最好。從前述研究思考如何對現行考試錄取公務人員訓練機制提出調整構想時，必須先瞭解研究案例的訓練成效議題。於下僅以「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」為例，說明近五年考試錄取人員訓練分數與考績分數之關聯。

參、近五年考試錄取人員訓練分數與考績分數之關聯分析

在探討考試錄取人員訓練機制的現況問題，以及制度變革的影響因素之前，實有必要瞭解現有考試錄取人員訓練安排是否展現效果？如果沒有，則本文研究目的與重要性便獲得支持，並可進一步探討其問題與成因；如果有，則可深入瞭解本次研究對象的施訓制度及受訓安排，進而將其成功經驗推廣至其他各類考試類科。換言之，本文的研究主旨在於探討公務人員考試錄取人員訓練的功能、定位與現況困境，所以歸納後引導至「訓練淘汰」議題之討論，但要談訓練的淘汰功能，馬上必須自我檢視訓練的信效度問題，以瞭解現行訓練的改善重點與方向。向來訓練被期待應該與實務相關（特別是考試錄取人員訓練設有實務訓練），也經常被歸咎訓練與實務需求脫節，所以探討訓練成績與初任公務人員的年終考績（或另予考績）關係之目的，在於試圖凸顯目前的訓練成效遭遇苛責的可能原因。此外，在執行前述分析之前，必須瞭解影響其間關係走向之因素眾多，爰其分析結果僅供佐證訓練機制變革之需求，後續研究仍需結合相關文獻分析結果作為補充。為此，本文運用 SPSS Statistics 17.0 版本進行相關統計分析，利用「皮爾森積差相關」（Pearson Product-Moment Correlation）、單因子變異數分析（One-Way ANOVA）針對「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科」考試錄取人員的各項成績進行統計分析，前述研究對象各年的錄取人數依序是 38、29、71、82、66 人，總計 286 人。研究者納入分析的數據包括各年度考試錄取人員的考試成績、基礎訓練成績、實務訓練成績、年終考績（包括另予考績）。於下僅依序說明其統計分析的執行結果。

一、皮爾森相關分析結果

民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科總計的錄取人數為 286 名，但基於成績資料的完整性不足，以及研究設計的考量而必須排除遺漏值，爰民國九十四年至九十八年考試錄取人員訓練分數與考績分數之關聯分析範圍便有所限縮。從表 2 統計檢定所呈現的有效觀察值個數，發現在基礎訓練總成績（基訓總成績）、

實務訓練總成績（實訓總成績）的觀察值個數都介於 22 到 56 之間，在數量上已減少許多，如果加上考績成績缺漏的因素，則觀察樣本在各年間皆有明顯的降低。

從民國九十四年考試錄取人員與其各年考績之間的相關分析數據來看，發現基訓總成績，在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，與民國九十五年、九十六年、九十七年、九十八年間的考績皆未達顯著相關；但實訓總成績在顯著水準為 0.01 時，與民國九十六年考績間具有顯著正相關，在顯著水準為 0.05 時，與民國九十八年考績間具有顯著負相關，與民國九十五年、九十七年、九十八年間則同樣未達顯著相關。

綜觀民國九十五年、九十六年、九十七年考試錄取人員與其各年考績之間的相關分析數據，發現基訓總成績，無論是在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，皆與各年考績未達顯著相關，僅有在顯著水準為 0.05 時，民國九十八年考試錄取人員的基訓總成績與民國九十九年考績間具有顯著相關，整體相關比例較低；但民國九十五年、九十六年、九十七年考試錄取人員的實訓總成績，則繼續分別在顯著水準為 0.01 或 0.05 時，與各年考績間具有顯著正相關，整體相關比例較高。影響前述基訓總成績與考績的相關性變化的因素眾多，例如「基礎訓練設定淘汰比率的討論、實務上開始出現基礎訓練淘汰的實例、基礎訓練計畫及其內容的改革」等。

然而，由於高考三級一般行政類科的訓練總成績計算標準是採兩階段獨立計算，基礎訓練與實務訓練又分別由國家文官學院（或過去的國家文官培訓所）及用人機關（構）辦理。如果從訓練成效的角度來看，就必須深入瞭解訓練內容或評打考績的過程與結構。當然也必須瞭解是否有特定的團體的訓練總成績其實與各年考績之間是存在顯著正相關。為解答此項疑問，於下僅以單因子變異數分析，將基訓總成績與實訓總成績重新編碼分組，分組原則以百分比搭配次數分配判斷，於下僅就重要發現提出相關分析。

表 2：民國九十四年至九十八年高考三級一般行政考試錄取人員
訓練成績與年終考績之相關分析

年別	訓練別	統計檢定	基訓 總成績	實訓 總成績	九十五 考績	九十六 考績	九十七 考績	九十八 考績	九十九 考績
九十四	基訓總成績	Pearson 相關	1	-.030	-.215	-.247	.236	.150	.413
		顯著性 (雙尾)		.884	.425	.416	.461	.700	.357
		個數	26	26	16	13	12	9	7
	實訓總成績	Pearson 相關	-.030	1	.431	.704**	.133	-.765*	-.043
		顯著性 (雙尾)	.884		.095	.007	.681	.016	.927
		個數	26	26	16	13	12	9	7
九十五	基訓總成績	Pearson 相關	1	.000		-.254	.904	-.150	.008
		顯著性 (雙尾)		.999		.403	.989	.609	.982
		個數	22	22		13	13	14	11
	實訓總成績	Pearson 相關	.000	1		.717**	.745**	.751**	.407
		顯著性 (雙尾)	.999			.006	.003	.002	.214
		個數	22	22		13	13	14	11
九十六	基訓總成績	Pearson 相關	1	.072			.131	-.200	-.196
		顯著性 (雙尾)		.641			.452	.299	.383
		個數	45	45			35	29	22
	實訓總成績	Pearson 相關	.072	1			.376*	.396*	.007
		顯著性 (雙尾)	.641				.026	.034	.974
		個數	45	45			35	29	22
九十七	基訓總成績	Pearson 相關	1	-.070				.041	.135
		顯著性 (雙尾)		.607				.776	.406
		個數	56	56				51	40
	實訓總成績	Pearson 相關	-.070	1				.406**	.162
		顯著性 (雙尾)	.607					.003	.318
		個數	56	56				51	40
九十八	基訓總成績	Pearson 相關	1	.282					.362*
		顯著性 (雙尾)		.052					.014
		個數	48	48					46
	實訓總成績	Pearson 相關	.282	1					.302*
		顯著性 (雙尾)	.052						.041
		個數	48	48					46

** . 在顯著水準為 0.01 時 (雙尾)，相關顯著。* . 在顯著水準為 0.05 時 (雙尾)，相關顯著。

資料來源：本研究。

二、單因子變異數分析結果

操作單因子變異數分析時，研究者將顯著水準設為 0.05，選定「依分析排除觀察值」的方式來處理遺漏值。再進行三分組（高、中、低）分析時，發現相關數據多數仍維持未達顯著性差異的結果，但同時發現民國九十七年實訓總成績各分組與民國九十九年考績間關係卻出現差異，這與未分組之前的結果恰好相反（詳見表 3）。

對照表 2 及表 3 的內容，發現數據上同時併陳著訓練成績與考績成績迥異的關聯，但本文對於具有顯著水準的關聯尚無法判斷其因果關係、甚或關聯的方向性，對於不具顯著水準的資料，亦無法就此放棄對其關聯的探討。前者主因是研究與實務共同指出影響考績的因素紛雜，廣及政治、組織文化、衡量工具及其執行等因素；後者則已初步顯示訓練篩選機制的潛在問題。爰本文廣邀前述研究標的之利害關係人，藉由其參與經驗來回答本文所提調查問卷，用以探討公務人員訓練篩選機制的問題及其可能影響因素。

表 3：民國九十七年實訓總成績（3 分組）與民國九十八年、九十九年考績之單因子變異數分析比較

年別	組別	平方和	自由度	平均平方和	F	顯著性
九十八 考績	組間	13.943	1	13.943	3.143	.082
	組內	217.351	49	4.436		
	總和	231.294	50			
九十九 考績	組間	20.668	1	20.668	4.694	.037
	組內	167.307	38	4.403		
	總和	187.975	39			

** 在顯著水準為 0.01 時（雙尾），相關顯著。* 在顯著水準為 0.05 時（雙尾），相關顯著。

資料來源：本研究。

肆、問卷調查設計與分析

為蒐集第一手資料以瞭解當前推動考試錄取公務人員訓練機制變革之困難為何，本文在前述文獻分析的基礎之上，設計 26 道問項所組成的調查問卷（不包括受訪者基本資料），並邀集四類受訪者進行意見調查。於下依序說明研究設計與調查成果。

一、研究設計

本次調查採普查方式辦理，問卷的受訪對象區分為四類，分別是：（1）民國九十四年至九十八年間高考三級一般行政類科的考試及格人員（過濾後僅邀請保有完整成績紀錄的樣本）；（2）中央政府參與考試錄取人員訓練政策擬定及執行業務的實務工作者；（3）各地方政府人事處的高階代表（設定為用人機關代表）；（4）曾經於民國九十四年至九十八年間擔任高考三級考試錄取人員訓練專題講座的學者專家。

普查⁵所得母體原為 481 位，在扣除成績紀錄不完整的考試錄取人員後，問卷發放的樣本數降為 386 位，但施測前期的資料聯繫與確認過程，分別有 33 位「中央、地方官員或專家學者」，以及 28 位「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科考試錄取人員」，總計 61 位表示「無意願參與或已卸任無法聯繫」，因此而被排除在外。爰本次問卷調查的邀測對象修正為 325 位；本次問卷調查期間為民國一〇〇年九月十九日至同年九月二十九日截止，除 10 份問卷以紙本寄發外，其餘 315 份係以電子郵件寄發回收，期間經過 1 次電子郵件催收、1 次電話催收，總共回收 126 份，回收率為 39%，分別是中央機關回收 30 份問卷、地方機關回收 12 份問卷、專家學者回收 27 份問卷，以及民國九十四年至九十八年高考三級一般

⁵ 雖然本文採普查方式施測，但礙於研究時程限制，無法有充分時間進行問卷重複催收或延長回收時間，加上考生錄取人員受測對象缺乏有效的回收管道，以致各類受訪對象之問卷回收率介於 30~61% 之間、總體有效樣本數規模也不大（但問項題數與受測樣本之比仍超過 1:5）；另外，由於本文運用文章副標題將研究標的範圍予以限縮，故本文實無條件進行推論，所以不探討調查母體與研究母體之間的關係。

行政類科考試錄取人員回收 57 份（詳見表 4）。同時，經計算後發現，在開放式問卷部分，獲得 18 條受訪者補充意見。整體而言，問卷經因素分析與信度考驗後，KMO 值達 0.799、Alpha 值亦達 0.828。

表 4：問卷回收率總表

受測對象	發放數	回收數	回收率	總發放數	總回收數	總回收率
中央機關	65	30	46%	325	126	39%
地方機關	25	12	48%			
專家學者	44	27	61%			
考試錄取人員	191	57	30%			

說明：考試錄取人員僅邀「民國九十四年至九十八年高考三級一般行政類科考試錄取人員」。

資料來源：本研究。

問卷衡量尺度係採用李克特 7 等分量表，「1」表示「非常不同意」，「4」表示「無意見」，「7」表示「非常同意」。問卷之組成共可區為三大部分，除「基本資料」外，問卷主體之組成，分別是：（1）第一部分：「問題分析」。旨在請受訪者以「高考三級一般行政類科」為分析標的，針對問卷所列各項問題表示意見，協助研究團隊確認現有公務人員考試錄取人員訓練制度，到底存在哪些問題；（2）第二部分：「影響因素」。係綜整各方對於「是否改採不占缺訓練」所持支持或反對意見，轉換為問項詢問受訪者是否同意其為制度變革的重要影響因素。

就樣本基本資料⁶描述而言，在 126 份成功受訪樣本中，分別詢問其職等、總年資乃至於是否曾經參與訓練計畫擬定、是否曾在偏遠離島地區服務等項之個人基本資料，相關描述統計結果請見表 5。於下說明相關編碼原則，受訪類別編碼為 1~4，依序代表「中央機關、地方機關、專家學者、考試錄取人員」；職等則依 1~14 予以編碼，受訪的公務人員擔任最低官職等是委任第六職等、最高是簡任第十三職等；受訪公務人員擔任公職的服務「總年資」最低是 1 年、最高是 40 年；受

⁶ 基本資料的部分，由於問卷設計之基本資料主要針對公務人員，故許多專家學者並未對基本資料進行填答。特別是以「職等」所遭遇的未填答狀況最為嚴重，主因係問卷中未因應「專家學者的填卷需求」而調整提問方式。

訪公務人員擔任現職的年資，最低是 0.1 年、最長是 31 年；是否曾任人事主管部分，編碼 1 代表曾任（包括現任）人事主管，2 代表未曾擔任；是否曾經參與訓練計畫擬定部分，編碼 1 代表曾參與（包括刻正參與），2 代表未曾參與；是否曾經在偏遠離島地區服務部分，編碼 1 代表有此經驗，2 代表沒有。

表 5：受訪者基本資料之描述性統計分析

基本資料	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
受訪類別	126	1	4	N/A	N/A
職 等	88	6	13	N/A	N/A
總年資	107	1	40	14.29	12.093
現職年資	111	10	31.00	4.1851	5.37844
人事主管	120	1	2	N/A	N/A
擬定計畫	117	1	2	N/A	N/A
偏遠離島	119	1	2	N/A	N/A

資料來源：本研究。

二、現況問題與影響因素之共識程度分析

從表 6 所列數據發現，受訪者對於高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練的現況問題，以及影響其改善的因素，仍具有高度分歧的意見，各項題目的標準差皆超過「1」，26 道題目的平均數僅有 5 道得分超過「5 分」。前述得分平均數高於 5 分的問項，其中一題是詢問現況--「是否存在錄取不足」的問題；其他 4 道題目則是探討受訪者為何不看好「實施訓練篩選機制」的制度變革措施（也就是影響因素），相關提問內容分別是：（1）不占缺訓練的法制規範不明確；（2）無助於改善偏遠或離島地區出缺頻繁問題；（3）無助於解決特殊類科錄取不足的問題；（4）成績併算規定不明確。

在分析過程，研究者將衡量尺度 1~3 予以合併，重新編碼為「不同意」，並用“1”作為代表；“2”則代表原先的選項 4，表示「無意見」；“3”則是合併 5~7 代表「同意」。換言之，從受訪者的角度來看，對於研究議題的現況問題及其影響因素，實存在相當分歧的見解。前述分析，無論從平均數、標準差及填答百分比都

可以獲得相當程度的支持（詳見表 6）。例如各題之間的平均數差距甚大，個別題目之標準差也都超過 1.3 左右。

表 6：研究標的現況問題與影響因素之描述性統計

問卷題目	個數	最小值	最大值	平均數	標準差	填答百分比(%)		
						1	2	3
a1、考試錄取人員訓練的「平均淘汰比率」過低？	124	1	7	4.44	1.968	30.6	14.5	54.8
a2、訓練場所「容訓量不足」？	125	1	7	4.46	1.706	24.8	23.2	52.0
a3、筆試錄取者在受訓期間所獲「保障過多」？	126	1	7	3.79	1.913	48.4	13.5	38.1
a4、考試錄取人員之「訓練期間過長」？	125	1	7	3.72	1.776	52.8	13.6	33.6
a5、考試錄取人員受訓期間支領「訓練津貼及福利過高」？	126	1	7	3.38	1.743	55.6	18.3	26.2
a6、基礎訓練、實務訓練之部分「訓練重點重複」？	126	1	7	3.77	1.825	47.6	10.3	42.1
a7、基礎訓練目前採分批調訓（或分班訓練），其不同班別間訓練成績的比較基礎（信度）有待討論？	126	1	7	4.79	1.450	16.7	22.2	61.1
a8、基礎訓練所列「成績計算項目相當客觀」？	124	1	7	3.97	1.454	42.7	16.9	40.3
a9、實務訓練所列「成績計算項目相當客觀」？	125	1	7	3.69	1.510	50.4	16.0	33.6
a10、先分發後調訓的調訓程序，影響機關業務指派的延續性？	126	1	7	4.82	1.773	25.4	11.9	62.7
a11、偏遠及離島地區並無「出缺頻繁」問題？	126	1	7	3.41	1.581	46.0	35.7	18.3
a12、偏鄉、離島地區出缺頻繁原因是「限制轉調」規定過於寬鬆？	125	1	7	3.85	1.666	35.2	33.6	31.2
a13、筆試及格受訓人員「心態積極度不足」？	126	1	7	4.19	1.883	38.9	11.1	50.0
a14、筆試及格受訓人員仍須「兼顧用人機關交辦業務」？	126	1	7	4.63	1.874	28.6	7.1	64.3
a15、整體而言，部分類科存在「錄取不足」的問題？	126	1	7	5.10	1.551	10.3	27.0	62.7

問卷題目	個數	最小值	最大值	平均數	標準差	填答百分比(%)		
						1	2	3
a16、「申請保留錄取資格」規定過於寬鬆？	126	1	7	3.89	1.670	39.7	27.8	32.5
b1、實施不占缺訓練的相關法制規範不夠明確？	124	1	7	5.18	1.443	8.9	21.0	70.2
b2、實施不占缺訓練有增加「訓練津貼」編列總額的疑慮？	125	1	7	4.34	1.616	27.2	28.0	44.8
b3、實施不占缺訓練將增長政府機關的用人「等待期間」？	122	1	7	4.84	1.597	18.9	16.4	64.8
b4、實施不占缺訓練後，「重訓、補訓、免訓（部分或全部）者的訓練成績信度」恐生爭議？	125	1	7	4.61	1.650	27.2	12.0	60.8
b5、實施不占缺訓練有衍生機關用人「進用不足」的疑慮？	125	1	7	4.39	1.708	32.8	12.8	54.4
b6、實施不占缺訓練無助於改善「偏遠及離島地區出缺頻繁」的問題？	125	1	7	5.17	1.441	10.4	19.2	70.4
b7、實施不占缺訓練無助於解決部分特殊類科「錄取不足」的問題？	125	1	7	5.06	1.538	12.8	18.4	68.8
b8、實施不占缺訓練有增加「部分稀少性或高科技類科（特殊職務）無缺可分」的疑慮？	125	1	7	4.35	1.541	27.2	25.6	47.2
b9、以「用人機關年度任用需求」作為錄取人數決定標準之說明不夠明確？	124	1	7	4.76	1.537	18.5	21.0	60.5
b10、相關考試成績、訓練成績之（併計標準、比例與決定依據）未明確說明？	123	1	7	5.11	1.294	8.1	24.4	67.5

說明：“a”代表問卷第1部分題目，詢問有關現況問題；“b”代表第2部分提問有關影響因素。填答百分比欄位之計算，係重新編碼並排除遺漏值後，採4捨5入至小數點後第1位所得數據。
資料來源：本研究。

伍、受訪群體對現況問題與影響因素之意見分析

為進一步瞭解受訪者中，對於前述問題與影響因素的看法呈現之分布狀況，研究者依序運用各項基本資料與各道問項進行交叉分析，發現當以受訪類別與問項進

行交叉分析後，發現特定受訪群體（或群體間）在前述問項中，呈現出較為分歧或較為一致的意見。於下謹分就「現況問題、影響因素」的意見分布狀況提出分析。

一、就「現況問題」而言

受訪者對於高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練的現況問題，雖然在整體面有著分歧看法。但分析發現不同受訪類別（或受訪類別間）對特定問項，其實有部分仍存在較為分歧或一致的看法。於下就「現況問題」部分提出分析：

- (一) 就「平均淘汰比率」是否過低而言（題號：a1）：中央機關、地方機關及專家學者的答覆較為一致，表示「同意」的比例均有六成以上，表示「不同意」的比例僅有 20~25% 左右。受訪考生的意見則較分歧，同意及不同意者分別是 43.7%（整體平均數據為 54%）與 40%（整體平均數據為 30.1%）。
- (二) 就「受訓期間保障」是否過多而言（題號：a3）：中央機關與專家學者的答覆較為接近，表示同意者在各自所屬群體內所占百分比依序是 50% 及 59.2%（整體平均數據僅有 38.1%）。在同類受訪群體中，考生對此意見最分歧，同意與不同意所占比率分別是 21.1% 及 63.1%。在不同受訪群體間，專家學者與考生意見最為分歧。
- (三) 就「受訓期間支領訓練津貼及福利」是否過高而言（題號：a5）：地方機關與考生之間的答覆最為分歧，前者表示同意的比率為 50%、不同意則僅有 16.6%；後者表示同意僅有 14%、不同意卻高達 70.2%。相對於此，整體平均數據表示同意的比率是 26.2%、不同意是 55.5%。
- (四) 就「不同訓練班（梯）別間成績比較」是否具有信度而言（題號：a7）：較為一致的看法：地方機關的答覆有 75% 表示同意其成績計算具有信度的疑義，沒有任何人的意見被歸屬於不同意的類別，該群體數據高於整體平均數據所呈現的 61.1%。
- (五) 就「基礎訓練成績計算項目」是否客觀而言（題號：a8）：考生與專家學者所持意見幾近相反，前者表示不同意及同意的百分比分別是 48.3%、30.4%；後者則依序是 29.6%、55.5%。此外，中央機關受訪者的意見則呈現組內對立的狀態，同意與不同意的百分比分別是 43.3% 及 46.6%。

- (六) 就「實務訓練成績計算項目」是否客觀而言(題號：a9)：對照整體資料分析的結果，發現考生在不同意(56.2%)與同意(29.8%)的意見比率上，呈現更為對立的意見，其餘類別受訪者填覆的同意與不同意百分比則較為接近(約為40%上下)。
- (七) 就「先分發後調訓的政策」是否影響機關業務指派而言(題號：a10)：作為用人機關的地方機關受訪者，其填覆同意的比例高達83.3%，僅有16.7%表示不同意。相對於此，整體平均數據的同意與不同意百分比分別是62.7%、25.4%。受訪群體內意見較為分歧對立的，出現在中央機關受訪者。
- (八) 就「偏鄉離島出缺頻繁原因是否為限制轉調規定過於寬鬆」而言(題號：a12)：代表負責政策擬定的中央機關受訪者，其意見呈現分歧對立的狀態(同意是33.4%、不同意是36.6%)，與整體平均數據較為接近。其中，不同受訪群體間也呈現意見紛歧的現象，主要出現在地方機關、專家學者與考生之間，在同意與不同意的百分比上約有10%以上的差距。
- (九) 就「申請保留錄取資格」是否過於寬鬆而言(題號：a13)：整體平均數據仍呈現相當分歧對立的結果(同意與不同意百分比各自是32.5%、39.7%)，但考生群體表示同意的僅有14.1%、不同意則占49.1%。此外，不同受訪群體間，意見較為分歧的現象則出現在中央機關、專家學者與考生之間。

二、就制度變革的「影響因素」而言

- (一) 就「不占缺訓練的法制規範」不夠明確而言(題號：b1)：各類受訪群體的答覆，基本上都是同意大幅高於不同意。其中，地方機關(83.3%)及專家學者(88.5%)表示同意的百分比較為接近，且高於整體平均數據的69%。
- (二) 就「改採不占缺訓練可能延長機關用人等待時間」而言(題號：b3)：除專家學者意見紛歧比例較高外(同意為48.1%、不同意為37%)，其他三類受訪群體的同意比例介於66~73%，而整體平均數據的同意百分比則為62.7%。
- (三) 就「重訓、補訓、免訓者訓練成績的信度」而言(題號：b4)：中央機關(63.3%)、地方機關(75%)、考生(66.1%)三類受訪者抱持疑慮態度的

比例較高；相對於此，考生受訪群體內意見則較為分歧，同意與不同意的比例分別是 40.7% 及 48.1%。

(四) 就「採用不占缺訓練可能產生進用不足的疑慮」而言(題號：b5)：單一受訪群體內意見最為分歧的是專家學者(同意為 40.7%、不同意為 44.4%)，其次為中央機關(同意為 46.7%、不同意為 36.7%)。就地方機關而言，同意百分比為 75%、不同意為 25%，相對於 53.9% 同意與 32.6% 不同意的整體平均數據。

(五) 就「決定錄取人數標準」是否夠明確而言(題號：b9)：本題旨原以「用人機關年度用人需求」為例詢問受訪意見，發現地方機關及專家學者普遍認為這樣不夠明確(依序是 75% 及 74%)，認為夠明確的意見百分比，最高也僅有 22.2%，出現在專家學者受訪群體。

(六) 就「考試成績、訓練成績之併計標準、比例與決定依據」說明是否明確而言(題號：b10)：其答覆內容與“b9”相接近，但地方機關與專家學者認為不夠明確的比例分別上升至 83.3% 及 88.4%，認為夠明確的意見百分比則僅以 12.7% 最高，出現在考生受訪群體。

陸、結論

本文的研究重點乃是探討現行公務人員訓練篩選機制的問題，以及可能影響改推不占缺訓練的因素。為兼顧研究聚焦及資料可得性，擇以「民國九十四年至九十八年間所執行的高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練」為研究標的。在整合文獻探討、考訓成效實證分析、訓練篩選機制問卷調查成果後，謹就「公務人員考試錄取人員訓練」之「現況問題」及制度變遷「影響因素」提出研究發現與建議。

一、公務人員訓練機制的問題

回顧過去的研究經常歸納的實務運作問題，基本上圍繞著「考訓用尚難完全緊密配合、考訓淘汰機制有待強化、訓練容量不足、考訓內容無法完全符合機關需求、訓練考評標準不一、組織士氣與公平感」等。但較少深入探討箇中因由，於下僅以本研究分析成果為基礎，依序說明「現況問題」。

(一) 受訪群體間認知不同

1. 中央機關與地方機關認知不同：對於「考試錄取人員受訓期間支領訓練津貼及福利是否過高 (a5)」、「先分發後調訓的政策是否影響機關業務指派的延續性 (a10)」等兩項提問，中央與地方機關受訪群體意見不同。但有趣的是中央與地方機關其實各自負擔著基礎訓練及實務訓練所需經費；加上目前考試錄取人員是採先分發後調訓的方式作業，因此如何解決地方機關迫切用人需求，疑為問題根源之一。換言之，府際之間對於問題認知不同，或許源自經費負擔能力與人力運用實務的立場不同。
2. 專家學者與考生認知不同：對於「受訓期間所獲保障是否過多 (a3)」、「基礎訓練、實務訓練的訓練重點是否重複 (a6)」、「成績計算項目是否客觀 (a8)」、「偏鄉離島出缺頻繁是否源自限制轉調規定寬鬆 (a12)」、「受訓人員心態是否積極 (a13)」、「申請保留錄取資格規定是否寬鬆 (a16)」等問項，專家學者與考生受訪群體意見不同。整體而言，制度執行者或建議者，與制度的受限者之間，對於前述問項的答覆仍存在差異。

(二) 受訪群體內意見分歧

1. 就中央機關而言：分歧意見出現在「受訓期間保障是否過多 (a3)」、「基礎訓練、實務訓練成績計算項目是否客觀 (a8、a9)」、「分發調訓政策是否影響機關業務指派 (a10)」、「申請保留錄取資格規定是否過於寬鬆 (a16)」。
2. 就地方機關而言：分歧意見出現在「受訓期間保障是否過多 (a3)」。
3. 就專家學者而言：分歧意見出現在「受訓期間是否支領過高的訓練津貼級福利 (a5)」。
4. 就考生而言：分歧意見主要出現在「平均淘汰率是否過低 (a1)」的問項。

(三) 問題認定較具共識

1. 受訪群體之間而言：(1) 中央機關、地方機關及專家學者對於「平均淘汰率是否過低 (a1)」所持意見較為一致，較高比例認同淘汰率過低；(2)

專家學者、考生對於「訓練期間是否過長（a4）」所持意見也較為一致；（3）地方機關、學者專家對於「基礎訓練、實務訓練的訓練重點是否重複（a6）」所持意見的相同比例較高；（4）中央機關、地方機關對於「不同訓練班（梯）別間成績比較是否具有信度（a7）」所持意見較為一致；（5）地方機關、考生對於「分發調訓政策是否影響機關業務指派（a10）」也持較為一致的看法。

2. 特定受訪群體內部而言：較少產生一致性看法，但「地方機關受訪者」對於「不同訓練班（梯）別間成績比較是否具有信度（a7）」的看法卻相當一致，普遍認為其信度有待檢討。

二、考試錄取人員訓練機制變革的影響因素

（一）受訪群體內意見不同

對於改採不占缺訓練「可能延長機關用人等待時間（b3）」、「影響重訓、補訓、免訓者訓練成績的信度（b4）」、「可能產生進用不足的疑慮（b5）」、「可能導致部分特殊職務無缺可分（b8）」等問題，發現單一受訪群體內意見最為分歧的是專家學者。分析前述各道問項的答覆，發現同意與不同意所占百分比各自約在40%上下。除此之外，中央機關受訪群體，對於「可能產生進用不足的疑慮（b5）」是否為機制變革的影響因素，也抱持較為分歧的見解。

（二）較具共識的影響因素

1. 受訪群體之間而言：地方機關與專家學者對於「實施不占缺訓練的法制規範不夠明確（b1）」、「考試成績、訓練成績之併計標準、比例與決定依據是否明確（b10）」，便持有較為一致的見解。
2. 特定受訪群體內部而言：雖然較少出現一致性看法，但「中央機關受訪者」對於「實施不占缺訓練是否有助於解決部分特殊類科錄取不足（b7）」的看法便相當一致（同意占83.3%、不同意僅6.6%）。

從本文研究成果來看，我國公務人員考試錄取人員訓練的制度變遷政策推行迄今，無論是在問題認定或是新制度設計，仍呈現缺乏共識、意見紛歧的狀態。以考

生為例，其意見反映出對自身權益的重視，因為儘管受訪者皆已完成分配訓練及分發任官的階段，並非制度變革的潛在利害關係人，但觀察各道有關考生權益問項的答覆內容，發現考生類別的受訪者有著保護現行考試錄取人員訓練機制的傾向。以地方機關為例，也不難發現其較為重視用人需求問題的解決，而非將錄取人員訓練制度變革視為第一要務。同時，中央機關與專家學者的態度，也在各自隸屬的受訪群體內存在意見差異。

對此，本文建議應由權責機關對外說明公務人員考試錄取人員訓練之法制規範依據，同時對相關運作機制的導正提出短中長期規劃，目的不僅是設定變革目標，同時也是降低實務用人衝擊。同時，前述作法在於爭取社會大眾支持，讓公務人力訓練議題成為公共議題，而非僅是權責機關的政策議題，因為此類議題向來社會關注不足、變革壓力多數來自公務機關或成員團體而非社會大眾。此外，本文以「民國九十四年至九十八年間所執行的高考三級一般行政類科考試錄取人員訓練」為研究標的，已適度指出四類利害關係團體對於其制度變革的看法與訴求重點，因此在掌握不同團體的個別需求與顧慮之際，建議權責機關應由人力運用哲學價值、政策、計畫、實務與過程等構面，選定試辦類科進行改革。

爰對照策略性人力資源管理所列「5P 模型」，發現未來推動公務人員考試錄取人員訓練體制的變革方向，在釐清現況問題與影響因素後，應首重組織策略目標的確認，例如溝通中央與地方機關對於新進公務人力質量孰重孰輕、誰先誰後的爭議。其次，再將組織策略目標進一步轉換成較為具體的策略性需求時，應考慮組織的內部及外在特徵，例如對整體考選體制變革的回應性。最後，再將組織的策略性需求融入策略性人力資源管理的中 5P 之中，嘗試整合組織目標與人力資源管理的相關活動，以實踐策略性人力資源管理的精神，從組織運作哲學層面，尋求組織成員需求、制度設計與組織目標的整合空間。

參考文獻

- 行政院人事行政局（2008）。策略性人力資源--人力資本，2009年12月3日取自行政院人事行政局，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=3997&CtNode=483&mp=26>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2010）。99年公務人員高等暨普通考試錄取人員訓練計畫，2012年5月15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=5198&Index=3>。
- 江明修（2002）。建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究。考試院委託研究案。臺北：考試院。
- 考試院（2002）。考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四）。臺北：考試院。
- 考試院（2009）。文官制度興革規劃方案。臺北：考試院。
- 考試院（2010）。強化文官培訓功能規劃方案。臺北：考試院。
- 沈建中（2009）。從「教、考、訓、用」論地方政府公務人員人力資源發展培訓策略。研習論壇月刊，第103期，頁41-51。
- 施能傑（2003）。公務人員考選制度的評估。台灣政治學刊，第7卷第1期，頁157-207。
- 徐有孚（2007）。考銓制度。臺北：台灣商務印書館。
- 張晶（2008）。考試及格人員分發辦法修正重點之簡介。人事行政，第164期，頁28-32。
- 張瑞濱、賀力行（2003）。從訓練需求評估論公務人員訓練進修之策略。人力資源管理學報，第3卷第1期，頁081-111。
- 彭錦鵬、劉坤億（2009）。我國公務人力資源改革方向之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究案。
- 蔡秀涓（2007）。員工績效結果策略應用：高績效政府組織觀點。研考雙月刊，第31卷第2期，頁40-54。
- 蔡良文（2005）。論績效考核與淘汰機制之建立與變革。考銓季刊，第43期，頁

11-38。

蔡良文 (2009)。文官體制變革之論證。文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，頁 1-24。

蔡良文 (2011)。人事行政學。臺北：五南。

賴森本 (2001)。政府審計人員考用配合情形之研究。國立臺灣大學會計學研究所碩士論文，未出版，臺北。

Alcázar, F. M., P. M. R. Fernando & G. S. Gardey (2005). Strategic Human Resource Management: Integrating the Universalistic, Contingent, Configurational and Contextual Perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, Vol.16(No1.5): 633-659.

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.

Ingraham, P. W., S. C. Selden & D. P. Moynihan (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service—the Report from the Wye River Conference. *Public Administration Review*, Vol.60(No1.1): 54-60.

Kim, P. S. (2008). How to Attract and Retain the Best in Government. *International Institute of Administrative Sciences*, Vol.74(No1.4): 637-652.

Ondrack, D. A. & J. R. Nininger (1984). *Human Resources Strategic-The Corporate Perspective*, Vol.49(No1.4): 101-109.

Schuler, R. S. (1992). Strategic Human Resources Management: Linking People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamic*, Summer: 18-31.

The Problems of Civil Service Training
Mechanism and Constraint Factors of Its
Institutional Change for Personnel
Newly Qualified through the Civil
Service Examination:
The Case of “General Administration
Series” in the “Civil Service Level Three
Senior Examination”

José Chiu-C. Chen *

Abstract

This paper was exploring the current problems of training selection mechanism for the personnel newly qualified through the civil service examination, and looking for constraint factors of its institutional change. Consider the limited research resource and time, the research scope was narrowed to the “general administration series” in the “civil service level three senior examination” during 2005~2009. Starting from the literature

* Assistant Professor, Dept. of Public Management and Policy, Tunghai University, Taiwan.;
Contact Information: josechen@thu.edu.tw; P.O. Box 363 Tunghai University, Taichung, Taiwan
40704.

review, then the questionnaire survey was applied to collect research data. For getting better understanding, the descriptive statistics of cross tabulation, one-way ANOVA and correlation analysis were implemented.

The research result was entailed orderly in three dimensions to explain the content of current problems perceived by respondents. They were “different perception of the problems among respondent groups”, “different opinion within individual respondent group”, and “question items with higher consensus”. As for the constraint factors of civil service training’s institutional change, the related findings were explained through the dimension of “different opinion within individual respondent group” and “question items with higher consensus”.

Keywords: civil service training, training for personnel newly qualified through the civil service examination, mechanism of training selection, civil service level three senior examination, series of general administration

國際文官行為標準之研究^{*}

黃靖麟^{**}

《摘要》

本研究在探討國際文官所擁有的特權及其應有之行為標準。首先，說明國際文官之意涵，其與外交人員之差異。基於兩者代表、功能之不同，而享有不同的特權。基本上，外交人員是國家的代表，代表派出國之國家元首，因此擁有類似於國家元首之司法特權，亦即「外交豁免權」，以確保其職權之行使，並維護外交關係之正常發展。外交豁免權又分為「絕對豁免權」與「功能性豁免權」兩種。外交人員之特權是絕對豁免權，與國際文官之功能性豁免權（行為豁免權）有所不同。國際文官效忠的對象是國際組織，目的在追求最多人民的福祉，與外交人員之代表國家利益有所不同。據此，國際文官擁有的特權是功能性豁免權，僅在執行職務所產生之犯罪行為享有行為豁免權。

再者，國際組織成立之目的在於追求人類最大的幸福，因此國際文官必須放下母國利益，而致力於國際組織之最大利益，以達到「善治」之目標。聯合國為追求此目標，於二〇〇一年大會通過

投稿日期：101年6月6日；接受刊登日期：101年7月31日。

^{*} 本文曾於開南大學公共事務管理學系二〇一二年四月二十七日所辦之「2012年第七屆全球化與行政治理學術研討會」上宣讀，評論人林淑馨教授和與會學者提供了不少有價值的建議指教，此外二位匿名審查人之審查意見及其再審查意見，一併於本文中修改及回應，使本文得更加完整，特此感謝，惟文責仍由作者自負。

^{**} 國家文官學院副研究員兼國家文官教學實驗室主任。

《國際文官行為標準》，做為國際文官行為標準之依據，主要規範其工作關係、利益迴避、與成員國間之關係、與國際社會及媒體之關係、資料利用與保護、尊重不同習俗與文化、安全與保障、個人行為、就業與活動參與、因職務受外界饋贈或榮譽等規定。

外交人員因《維也納外交關係公約》受到絕對的豁免保障，而國際文官僅及於與其工作相關之範圍，且該行為標準亦明定，當國際文官受到刑事審判時，也同時違反了國際文官之行為標準，而無外交人員所享之司法特權。

[關鍵詞]：國際文官、國際文官委員會、國際文官行為標準、功能性外交特權、維也納外交關係公約

壹、前言

國際文官（International Civil Service）之概念發展，與國際法的進展有相當關係。¹國際間因為交通進步與市場經濟因素，常促使國家間貿易往來，進而帶動文化與政治上的交流。然而人性之特質在追求最大利益，故常使這樣的交易與交流變質，導致國家間產生爭端，甚至戰爭。

十九世紀前世界各國尚無國際法之概念，這是因為中國的王朝體制與歐洲由神聖羅馬帝國與教廷共管有關，與其相關的小國或周邊國家，都以其法律體系作為秩序維持或權利依據。一直到一七八九年 Jeremy Bentham，以《道德和立法原則》（*An Introduction to Principles of Morals and Legislation*）一書使用 International Law 之後，始有以國際法稱呼調整國家之間的法律，從此各國開始注意其主權（sovereignty）之發展。

¹ 本文 International Civil Service 之英譯原依聯合國官網之中文簡體翻譯為國際公務員，為與政府用語一致，因此全文以國際文官譯之。

不僅政治上的作用，商業上的共同利益，也是國際合作與服務發展的重要緣由。例如：世界上最悠久的國際組織乃是一八六五年在巴黎成立的國際電報聯盟（International Telecommunication Union），其目的在制定標準，分配無線電資源，與串連各國間長途通信方案等。聯合國成立後，其亦成爲聯合國下轄機構之一。因此，只要是聯合國成員國，自然是該聯盟之會員國。類似組織亦包含：一八七四年建立的萬國郵政聯盟（Universal Postal Union），其主要任務有三：1. 確保國際郵寄費率之一致性、2. 確保國際郵件與國內研究之平等作用、3. 各國間之郵政拆款等。聯合國成立後，該聯盟成爲特別機構。

另一類則基於政治因素，即針對第一次大戰後戰敗國殖民地的託管，並協助其自治。爰此，國際聯盟託管地之設立，乃依據一九一九年六月二十八日所簽訂國際聯盟規約（Statute of the League）而來，主要託管之地區爲德意志第二帝國（German Reich）及鄂圖曼土耳其帝國（Ottoman Empire）之殖民地。聯合國成立後，因憲章規定而成立聯合國託管理事會（United Nations Trusteeship Council），繼受國聯之任務，促進託管領土居民之自治與獨立，該理事會在一九九四年十月因帛琉（Republic of Palau）獨立而停止運作。

從早期的國際電報聯盟開始，就有國際文官之存在，其工作性質與外交人員迥異，他們有國籍但其工作目的在促進合作與和平，而非所屬國家之利益，因此其必然具有相當之獨立性與國際性，而不受任何國家所管轄。

當代全球化之世界，其運作與世界和平之維繫，端賴各類國際組織之運作，然而如何規範其從業人員，是本文所欲關心之焦點。

貳、國際文官之演進

國際文官與外交官在本質上是有所不同的，因此本文擬由國家主權及外交人員特權發展述起，再探討國與國間之國際治理需求與國際文官之發展。

一、國家主權與外交人員特權發展

(一) 主權國家的興起

國家之存在作用，在於主權的維繫。十六世紀以後，因羅馬教廷之政爭與贖罪卷 (indulgence) 之貪腐問題，讓基督教會以兩劍論 (the two swords)，跟教廷對抗。該理論認為，人世間應有兩種價值須保持平衡，即：1. 永恆得救與精神價值乃教會教士的責任；2. 人類俗事，諸如：維持和平、秩序、正義等乃世俗政府的責任 (遼扶東，2002：207)。此外基督教會堅持「凱撒 (Caesar) 之事歸凱撒，上帝之事歸上帝」，從此開始，國家逐漸脫離教會，並以不同的權威型態存在，形成「二元社會觀」 (social dualism)。

其後更有許多宗教改革呼聲，尤其 Martin Luther (1483-1546) 更是宗教改革的先驅，他認為宗教議會與教皇皆可能犯錯，更從人人皆可與上帝溝通上之宗教個人主義，否定教皇、教會與教士等制度，此與當時之文藝復興時期的個人主義相互呼應 (遼扶東，2002：208-214)。民族國家就從此反動中興起，而宗教與文藝復興之個人主義，更啟發了民主的幼苗。

(二) 主權國家之行政行為

國家對內行使統治權，一般都被稱為「政府行為」或「統治行為」。而此行為得否受到國家司法審查，在過去亦常有所爭議。其原因在於早期法院皆受一般法院審理，無公法與私法之分，因此產生司法優位於行政之現象 (翁岳生，1976：414)。十八世紀後，德國確立君主專制政體 (monarchiser absolutis mus)，在法律制度上始有「公法」與「私法」之分，因此當人民受到官吏不當侵害而導致損害時，將以「國庫」為對象，向民事法院起訴，請求損害賠償，此即「國庫理論」 (fiskus theorie) 之根源。這顯示，政府行政行為的合法性，不受司法管轄。直到十九世紀受到「憲政主義」與「法治國家」之影響，加上一八六〇年代之政治由主義之思潮觸發影響下，許多人認為無論是公法與私法爭訟，均應送請普通法院審查。但是此舉卻引| Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist (1816-1895) 等人

之反對，認為這將影響行政效能，發生司法干預行政的危險，² 故主張設置行政法院，以保障行政權之獨立性。

（三）主權與國際治理的發展

近代民族國家最重要的核心價值，在於主權的維繫。因此其合法的壟斷使用暴力的權力，並將其觸角延伸到絕大多數的社會場域，成為當今社會最主要的統治型態（林祐聖，2004：67-102）。當歐洲從教廷解放出來後，因政治、文化、經濟、種族、地緣、社會等因素裂解出許多民族國家。

按照《蒙特維多國家之權利及義務公約》（*Montevideo Convention on Rights and Duties of States*）第1條之規定，作為一個主權獨立之國際法人國家，須有四個要件：1. 常居的人民（a permanent population）、2. 確定的領土（a defined territory）、3. 政府（government）、4. 主權獨立及與他國交往及建立法律關係的能力（sovereignty independence, build capacity and legal relationship with other states）。此中最被強調的是主權（sovereignty）之維護與獲得，這更是國家對內統治與對外與他國交往，建立法律關係之唯一泉源。也因此，國家在其領土有一個「至高無上」³（supreme）、「涵蓋所有」⁴（comprehensive）、以及「不被限制」⁵（unqualified）的管轄權（Scholte, 2000：135）。

此後，歐洲諸國之間因各種議題（包括：糧食、水、皇室繼承……）之互動與外交關係，構成許多合作，也產生許多紛爭與戰爭，國際組織與國際法應運而起。當時所有的治理都是以民族國家統治權為基礎，並以此對外延伸，他們不承認有其他的自治組織可分享其權力。而且更因為一九三〇年代的經濟大蕭條、二次世界大戰、對第三世界的殖民強化了國家主權，進而強化了國際治理。故學者 Tanja Brühl 就將十八世紀末至冷戰結束之 150 年間稱為國際治理（international governance）時

² 按照權力分立（checks and balances）的理念，司法不應干預行政，而行政必須服膺司法判決。

³ 所謂「至高無上」，指的是在該國管理者在該國領域的所有內部事務以及對外關係的最後的決定權（the final say）。

⁴ 而「涵蓋所有」意旨該國內的所有生活形態包含社會生活、貨幣供應、語言、軍事、性行為（sexual behavior）、以及教育等等。

⁵ 「不被限制」在主權國家指的是該國的司法不受到他國干預。

期。

（四）維也納外交關係公約之外交人員特權

國際治理時期，國與國之間互動繁複，外交代表通常代表該國元首，因此如何妥適對待各國常駐代表成爲一個重要議題。一七〇八年俄國大使 Andrey Matveyev（1666-1728）被派駐英國時，因個人債務問題在倫敦被逮捕，並受到警察虐待，而引發蘇俄與英國之間的緊張關係，爲此英國女王安妮頒行《外交特權條例》（*The British Diplomatic Privileges Act*）之國內法，以特權排除其他司法干預，以保障其能執行其所被賦予之外交任務，這是世界上最早討論到外交官特權之法例。而世界上首個關於外交特權之國際法，應是一九二八年之專屬美洲地區《哈瓦那外交關係公約》⁶（*Havana Convention on Asylum*）。

真正建構出當前的外交人員特權保障的國際法，應是於一九六一年發展出的《維也納外交關係公約》（*Vienna Convention on Diplomatic Relations*），此法基於主權國家之同意而建立，並提供國家間維護與終止外交關係之框架。聯合國更認爲該公約使各國外交關係長期穩定，爲聯合國發展國際法最偉大之成就（艾琳·登扎，2010）。該公約最主要之目的，在排除外交人員於派駐國之民事、與刑事追訴問題，⁷ 保護派駐國之館產不得被派駐國侵犯，⁸ 其外交文件就算在館外也在保護範圍之內，⁹ 因此也保護了外交人員與母國間秘密通訊等。¹⁰

爰此，該公約最主要之目的乃是外交豁免權或外交特權（*diplomatic immunity*）之建構，使各國外交代表於國際互動中，能夠執行正常職務，因此各國依據相互尊重主權及平等互利原則，按照慣例或有關協議，互相授予外交豁免權。外交豁免權又分爲絕對豁免權（*absolute immunity*）與功能性豁免權（*functional immunity*）兩種。

從絕對豁免權的角度來看，外交人員之特權在刑事上有不受駐在國刑事追訴之

⁶ 本條約又譯爲哈瓦那外交官庇護公約。

⁷ 維也納外交關係公約第二十九條。

⁸ 外交關係公約第二十二條。

⁹ 維也納外交關係公約第二十四條。

¹⁰ 維也納外交關係公約第二十六條。

權力，亦無出庭作證之義務。¹¹ 在民事上不受強制執行及處分、更無於駐在國納稅之義務。除納稅外，這樣的權限與民族國家中之元首在其國內享有司法特權類似，因其代表國家，為確保其職權之行使，並維護政局之安定，以及對外關係之正常發展。¹² 而外交人員代表元首，代表國家行使元首專屬之外交權力，且俗諺：「外交乃內政之延續」，故其司法特權有若該國元首，以保護外交關係正常發展，維繫本國內政之穩定。¹³

另相對於絕對豁免權，即是功能性豁免權所欲探討之範圍，其乃指特定國際組織或非邦交國之外交代表機構，在與設置地駐在國簽署協定時，其組織人員享有部分的豁免權利僅限於職員本人，但是其必須在司法審理中由當事人主張，即在執行公務時之行爲不受駐在國法律管轄，然而，是否執行公務，仍由駐在國之法官認定，因此駐在國司法及檢調單位依然可以起訴審理。以二〇一一年十一月十日我國駐堪薩斯辦事處處長劉珊珊因被其所雇用之菲傭檢舉，其虐待與苛扣薪水，而被 FBI 逮捕（洪哲政，2011a）。該案中我國政府主張雇傭是劉整體薪資待遇的一部分，與公務有關，應享豁免權。但美方認為，劉珊珊被指控的違法行爲不屬公務性質，不享有豁免權（劉永祥，2011）。雖然外交部強調，應依台灣關係法美方應視我方爲外國政府，及一九八〇年台美雙方簽訂之《台美特權、免稅暨豁免協定》（*Agreement on Privileges, Exemptions and Immunities Between the Coordination Council for North American Affairs and the American Institute in Taiwan*）的規定與精神，將我國駐美人員視爲外交官，而外交官是否執行公務行爲的認定權在派遣國，該協定第五條第五項更規定，除非經我政府明示放棄，縱然劉珊珊個人認罪協商亦不代表我方放棄豁免（洪哲政，2011b）。外交部將據此要求美方無條件釋放劉珊

¹¹ 維也納外交關係公約第三十一條。

¹² 請參閱，司法院大法官釋字第三八八號解釋理由書。

¹³ 倘外交官於駐在國主動訴訟，而被當事人反告則不享有司法上之豁免權利。另外亦有外交豁免權捨棄問題，即拋棄外交豁免權爲派駐國之權利，不受該名外交人員自主意識決定。例如：一九九七年一月間，美國曾發生喬治亞共和國（the Republic of Georgia）駐美副大使（Deputy Ambassador）Gueorgui Makharadze，酒醉駕車肇事並撞死當地 16 歲少女，群情譁然，美國要求喬治亞總統 Eduard Shevardnaje 放棄該外交官之豁免權，交由美國總統審判該公使，最後喬治亞同意，最後該外交官以殺人罪（manslaughter）被判刑 7-21 年，但在服刑滿 3 年後被驅逐出境，後在喬治亞服刑 2 年後，始出獄。

珊，該案最終以劉珊珊認罪美國法院於二〇一二年元月二十六日以外僱合約詐欺案宣判結案，但此案嚴重衝擊台美之外交相互保障協定，在該案宣判後，時任中華民國駐美代表袁健生於同年二月二十七日出席「美國在台協會」春節酒會時表示，將與美國重新檢討與協商外交豁免權部分（林寶慶，2012）。這顯示台灣政府的外交官，不享有絕對外交特權，只有在司法上有相對豁免權之適用。

參、全球治理下國際組織運作與國際文官之行為標準

為追求世界和平，一九四二年的一月一日在美、蘇等 26 個盟國，於華盛頓簽署了《聯合國宣言》（*Declaration by the United Nations*），該宣言中使用了羅斯福總統建議的「聯合國」概念，並計畫於二次大戰後，成立聯合國。

一九四五年八月六日的廣島核爆後，除有關天皇制度外，日本旋於八月十一日接受同盟國的《波次坦宣言》（*The Potsdam Proclamation*）並宣布投降。同年十月二十四日，《聯合國憲章》（*Chart of United Nations*）獲安全理事會五個常任理事國以及大部分其他簽署國批准後生效，聯合國宣告成立。人類發展走向新頁，而整個國際治理的概念也因聯合國的成立而大幅的轉變（張亞中，2001）。即民族國家已經不是唯一統治者（Scholte, 2000：136），主權逐漸轉變為要求國家有義務向國際社會負起責任（Taylor, 1999：564），國家的國際社會責任成為發展趨勢。爰此，世界不再僅專屬國家組織型態，各種人類組織皆獲得解放，其重要性都如同國家組織，以主權為基礎之統治（*govern*）概念不再適用，而特別強調治理（*governance*）的概念。

全球治理委員會（*Commission on Global Governance*），將治理作以下定義：「治理是個人和機構管理其共同事務諸多方式總稱，目的在調合各種利益衝突，進而因各種公共利益得以採取聯合行動之持續過程。此包括正式機構和規章組織制度之強制性，也包括由各種人們同意或以符合其利益之非制度安排（*Commission on Global Governance, 1995*）。」這顯示治理乃秩序加上意圖性的總和（*governance is order plus intentionality*），在國際的框架中，所有的行動者都必須相互依賴，共同形成某種秩序，以解決共同之問題（*Rosenau & Czempiel, 1992：5*）。此顯示出治理的特徵：1. 治理不是規則也非活動；2. 治理以協調為基礎；3. 治理同時指涉到

公、私部門的行動者；4. 治理非正式制度，而是一種持續的協調過程（Smouts, 1998：83-84）。這樣的觀念與作用，正是當代國際政治與國際互動的主要價值與模式，全球治理體制（new regime）就是「異中求同」（Held & McGrew, 1999：5）。

一、有別於外交官之國際文官

外交官追求母國最大利益，而國際文官追求所服務之國際組織最大利益。因所追求利益不同，因此國際文官與外交人員之性質就不同，從一八六五年的國際電信聯盟開始，國際文官效忠的對象就是國際組織，因此他們被稱為國際官員（Goel, 1984：35-43），他們不代表政府，也不受其他政治權力的影響，而專對國際組織效忠，其在追求最多人民之幸福（Bowett, 1982：317）。

以聯合國為例，爲了能強化其職員的運作效能，而有聯合國大會下設立國際文官委員會（International Civil Service Commission, ICSC）。¹⁴ 該委員會係由四年任期之 15 人所組成的委員會，其主要目標在避免國際官員因維護宗主國利益而過度競爭外，同時也要促進部門之間的交流，基此其有三個主要任務：1. 效率與經濟規模（efficiency/economy of scale）、2. 衡平與公正（equity/fairness）、3. 成本效率與控制（cost-efficiency/control）等三項（International Civil Service Commission, 2012）。

從 ICSC 的任務宗旨來看，相當重視其職員對組織之忠誠度，而特設一個委員會來負責與控制其組織成員，這亦是呼應聯合國憲章之第一〇〇條，強調聯合國秘書處職員的國際忠誠。該忠誠意指：廉正（integrity）、¹⁵ 獨立（independence）、與公平（impartiality）（Sands & Bowett, 2001：309-313）。爲維繫此國際忠誠，就必須賦予該職員某種程度特權，避免其他外力之介入。

倘國際文官所執行之職務若與派駐國之利益衝突，其能否廉正、獨立與公平將

¹⁴ 按中國大陸簡體中文對 ICSC 之英文，譯爲「國際公務員制度委員會」，然按審查委員意見，應按我國政府之通譯爲「國際文官委員會」較爲妥適，且從信雅達角度審之，亦以後者爲宜，爰此不採簡體字翻譯。

¹⁵ 按審查委員意見，integrity 應譯爲「正直」爲宜，然按照考試院文官核心價值之英譯，則將 integrity 譯爲廉正，因此本研究仍沿用考試院之翻譯，作爲本文之翻譯基準。

嚴重影響國際利益，但其行為若違反派駐國之國內法，則可能形成了國際法與國內法之競合作用。此考量有兩個原因：1. 國際組織之國際文官非外交人員，因此沒有外交豁免之問題。2. 倘若向國內法院提出訴訟，且該紛爭本質非屬國內法之問題，則又因國際組織擁有國內裁判管轄權之豁免，不能經由國內法院審理，因此國際組織內部則有特設法院審理是類事務。而這樣就形成國際文官不受派駐國司法審理之特權。

因以國際忠誠，執行國際組織交付之任務，在發生地所產生的犯罪行為，亦恐非國際刑事法院所能審理，因其不審理國家內部單純的犯罪。根據二〇〇二年七月一日所生效的國際刑事法院之《羅馬規約》（*The Rome Statute of the International Criminal Court*），國際刑事法庭不能超越主權國家之審判機構，故其任務在針對人類重大傷害之犯罪，故羅馬規約第五條，即明定犯罪之管轄權：滅絕種族罪（genocide）、危害人類罪（crimes against humanity）、戰爭罪（war crimes）、侵略罪（aggression）等。也因此二〇〇九年三月四日國際刑事法院第一預審分庭對蘇丹現任國家元首巴希爾（Omar Al Bashir）簽發了逮捕令（馮潔茵，2010）。二〇一〇年國際刑事法庭以種族滅絕罪發出第二個逮捕令。¹⁶ 顯然，國際文官因執行職務所產生的犯罪行為，非屬國際刑事法庭之審理範圍。

因之，若發生國際文官因執行職務在派駐國所產生的犯罪，應由國際組織之行政法院進行審理。最早之國際行政法院為，一九二七年所設立之國際聯盟行政法庭（League of Nations Administrative Tribunal），其後於一九四九年由聯合國之行政法庭（United Nations Administrative Tribunal）所繼受（聯合國，2008）。不僅聯合國有行政法庭，各國際組織亦有。

綜上，國際組織的行政法院對國際文官的身分保障，扮演了主要角色，使其能夠以國際忠誠執行職務，而不受派駐國或駐在國之司法干預。

¹⁶ 一般而言國際法庭所審理之重大罪責，係侵犯到人類的權利，因此其態樣包含：1. 廣泛性：此犯罪將危及全球，甚至危害到整個國際社會的和平與安全。2. 惡害性：對整個人類發展歷史及人類基本價值的戕害。3. 人權基本價值的藐視：此不僅影響國際社會的和平與安全，藐視人類的基本價值，將否定人權已存在的價值與意義（周成渝，2009）。

二、國際文官行為標準之立法意旨

國際組織發展之目的，在追求人類最大之幸福，因此國際文官之職責，必須拋棄母國之利益，而致力於國際組織之最大利益，以達到「善」治（good governance）之目標。其意義就是一種效率、獨立、負責與開放的公共服務。

聯合國為追求此目標，最早由國際文官委員會（ICSC）於一九五四年提交聯合國大會所審議之《一九五四年關於國際文官行為標準的報告》。其後，在善治概念的發展下，ICSC 於二〇〇一年對聯合國大會，提交《國際文官行為標準》（*Standards of conduct for the international civil service*），並獲得大會通過。賦予國際文官更多職責，以追求人類最大幸福。

為理解《國際文官行為標準》之立法旨趣，茲分析其後設意涵（meta）如下：

（一）國際文官之職責在追求世界和平

《國際文官行為標準》之立法緣由，在確立國際文官之存在，係追求人類和平。其後設意涵在於一次大戰結束後，歐洲殖民帝國發展至最高峰，但是在二次大戰結束後，美蘇興起，原有舊的國際聯盟（League of Nations）典範被新的聯合國典範所取代。

舊典範失敗的成因在於國際聯盟係以國家之自我利益為中心，並企圖以此建構出集體安全概念，而此卻導致民族國家間之矛盾，不僅沒有發展出集體安全（姜皇池，2004：109），甚有第二次世界大戰之發生，此直接證明該體制是無法帶來安全。

二次世界大戰後之典範思維有所改變，為彌補國際聯盟之缺失，直接訴諸於人類和平之永續發展，並在聯合國憲章中賦予安理會決定對侵略者採取經濟或軍事策略予以制裁（姜皇池，2004：111-112）。聯合國典範賦予了此國際組織新的生命，因此為了確保國際組織之功能，其所屬之國際文官，必須有崇高理想，且具體落實之，始能達到組織設立目的。因此在總則中，就明訂國際文官之責任，在於實現聯合國追求永續和平。

（二）國際文官注重人權、包容與開放

聯合國為抵制侵略者，得對其施予經濟與軍事之制裁，其國際影響力遠大於國際聯盟。因此規範國際文官行為，使其能夠確切遵循國際組織之指令與規範。因此除注重國際文官之品德外，更強調「包容」、「開放」與「多元」等原則。

國際組織核心價值在人權、社會正義、與人格尊嚴等項，國際文官為維繫此價值，必須把個人利益置於組織利益之下。¹⁷ 在組織整體利益之衡平點上，同時兼顧國際多元環境，包容不同文化、政治、宗教等。基於個人利益在組織利益之下，更必須限縮其言論，且不能其受母國之影響。¹⁸

（三）國際文官注重國際忠誠與平權精神

《聯合國憲章》第九十七條之意涵、一〇一條第一款之規定、及《聯合國工作人員條例》1.1(a)之規定，對國際文官做最小範圍解釋，僅係專指聯合國秘書處之職員，而不包括其他國際組織之工作人員。另因秘書處之任務特殊性，亦常面臨強國之政治壓力、大國拒繳會費之壓力、大國把持重要職務之壓力等問題。而秘書處之職員，也常透過重要國家之遊說，捍衛本身之利益，更甚者高階文官為維繫本身利益，常屈從母國之政治壓力，聯合國之公正性便備受質疑（王家兵，2008）。

此外肇因國際局勢詭譎多變且牽涉重大國家利益，故行為標準第七條、第八條、第十一條、第十二條之「忠誠」、「中立性」與「獨立性」等原則，規範國際文官私利（包括個人利益與母國利益維護）與公共利益（國際組織之利益）之競合。故特別強調「國際忠誠」而限縮國際文官對母國忠誠，更重視對聯合國國際組織體系之忠誠。當國際文官具有國際忠誠時，自然能夠具有中立性與獨立之特性，而能公平與公正執行國際事務，自然能與會員國保持良好之關係。¹⁹ 國際文官之行動原則是聯合國所遵奉的基本價值：即尊重基本人權、注重社會正義、強調人格尊嚴與價值，同時尊重男女以及各國的平等權利。

¹⁷ 行為標準之第三條、第四條、第十四條等。

¹⁸ 行為標準之第六條、第九條、第十條、第十三條等。

¹⁹ 行為標準之第八條、第十一條、第十二條等。

（四）國際文官之管理

依據《聯合國憲章》一〇一條第一項之規定：「辦事人員由秘書長依大會所定章程委派之。」（聯合國，1968），因此國際文官管理之部分，通常會論及聯合國秘書長對其職員勤務關係之裁量管理措施，包括僱用合約（contract of employment）、雇用條件（terms of appointment）等問題；按照聯合國行政法院規約第二條第一項之規定，甚至包括：國際文官死亡後之權利繼承等。

另按照《聯合國憲章》一〇一條第三項：「辦事人員之雇用及其服務條件之決定，應以求達效率、才幹及忠誠之最高標準為首要考慮。徵聘辦事人員時，於可能範圍內，應充分注意地域上之普及。」（聯合國，1968）。因此國際文官委員會參酌本項前段，在效率、專業與忠誠之前提下，制定有下列條文，除秘書處成員遵守外，也使其他國際組織得以依循。²⁰

行為標準也強調國際文官之國際性，其意義包括：1. 按照《聯合國憲章》一〇一條第三項之規定，國際文官之組成必須具備國際性質，考量人員的國籍分配。2. 前述人員之國際特性；而此國際性則是聯合國獲取會員國信心最重要之基礎（Cooker, 1990）。在國際性的要求下，所有成員應與各國保持等距的友善關係，更在國際忠誠下，國際文官更需具備行政中立（administrative neutrality）精神，不得獨厚母國，公平公正的執行職務。

因此本標準明定聯合國秘書處之宗旨在服務會員國，更要避免國際文官以個人名義申張母國利益，而要求國際文官之行爲，係代表首長（通常指秘書長），而各會員國有權要求秘書處提供相應之服務。

在發展國際文官之管理規定，其與我國《公務員服務法》有諸多相似，例如與長官意見不同時，得要求長官以書面爲之。此外在第十八條與第十九條對於國際文官在組織內部管理之保護設計上，有免除其受到不當管理之對待，此與我國《公務人員保障法》之精神相同。也惟此，國際文官才能維繫其國際忠誠，完成國際組織所交付之任務。

此外於處理組織內部之貪腐問題，要求國際文官避免犯有傳統公務員之貪瀆行

²⁰ 聯合國職員章程第四條第二項亦規定：職員之雇用、轉任與升遷，均須考量該員之工作效率、能力與品格之誠正（葉錦鴻，2005）。

爲，更要注意與私部門間，因各項作爲或互動產生之廉正問題。

（五）小結

維持人類永續和平，是國際組織最重要職責，因此國際文官必須面對不同公民社會之訴求，而非僅及於民族國家之需求。因此國際文官之決策與行政之透明，實屬必要。忠誠履行職務與善用聯合國資源，形成良好治理文化，才能形塑出良好的治理文化，如此才能促進大眾對國際組織之信任與了解（Cooker, 2005）。

三、國際文官之行為標準條文

依據原條文英譯行爲標準如下：²¹

（一）《國際文官行為標準》之總則

1. 聯合國與其特別機構存在之宗旨，在於使人民，無分男女與兒童，能有尊嚴地並自由地生活，並使後代免遭戰禍。
2. 國際文官有責任實現此理想。而此理想的實現係依據會員國之公共行政傳統，即才幹、正直公正、獨立及謹慎。此外國際文官更具一項特別任務：即需爲和平、尊重基本權利、經濟進步、社會進步及國際合作而服務。爲讓聯合國系統能創建一個公平與和平的世界，國際文官有責任遵循最高行爲標準，達成聯合國所設立之目標。

（二）《國際文官行為標準》之指導原則

1. 國際文官將組織利益置於個人利益之上，更要以負責的態度使用組織資源。不僅如此，國際文官應與其組織持有同樣的服務願景，而且必須忠誠信守，並以廉正達成國際組織發展目的。
2. 聯合國憲章中的廉正概念，概括了國際文官各個方面行爲，在德行方面要誠實、坦率、公正和廉潔，在工作上則須注重職能與效率。
3. 當前國際環境多元與複雜，因此尊重多元文化的差異，是國際文官的基本能力，故必須以積極的態度發展其容忍和諒解多元差異之能力，更要一視同仁地

²¹ 作者在不變動原文的精神下，重新翻譯原始文件，使其符合漢語文法，增加其可讀性。

尊重所有的人。

4. 國際忠誠，係指忠於整個聯合國系統而非個人，因此國際文官有義務理解並表現出此種廣泛性的忠誠態度，因此聯合國體系下的所有國際組織職員，都必須無私的共同合作。
5. 國際文官基於就職誓詞以及對聯合國憲章之效忠，必須具有中立性質，故須與組織外的任何權力機構保持距離，甚至不能接受國際組織外的任何政府、個人或實體組織之指令。且聯合國之全體會員國，必須明瞭國際文官需忠誠於國際組織，故應該尊重國際文官之職責，不干涉國際文官之職權行為。
6. 國際文官必須審慎注意言行，尤其在處理政治或宗教信仰時，更應小心避免公開表示個人意見。此意味著國際文官依然能夠保有其政治或宗教上的信念，只是不能像私人一般，就爭議事項不受拘束的表達其意念。
7. 國際文官不需放棄他們個人的政治觀點或國家觀點，只是他們須擁有更高層次之國際觀，以全盤瞭解國際社會，並以超然態度處理國際事務。
8. 國際文官須與國際組織之各成員國保持良好關係，此舉將有助聯合國秘書處之運作效能。正因國際文官與各會員國之良好關係，國際文官才能有獨立性質。
9. 在特定國家或地區服務之國際文官，需特別維持自身的獨立性，有時他們或許會接受駐地國的指示，但這不該危害到上述的獨立性。當他們認為指示可能威脅到自身獨立性時，須立即向上級提出報告。
10. 國際文官之國際觀，係來自於對國際組織在其法律文書中所揭櫫的宗旨以及對目標的理解，這代表：包容他人所持的不同意見，抑或遵行不同文化模式的權利；須摒除偏見，與不同國籍、宗教和文化的人士共同合作；隨時保持敏銳態度，留意他人對於提案活動和聲明的看法，並盡量避免任何偏見或不理性的言論。由於在多元文化當中，工作方法可能產生差異，故國際文官不應拘泥於母國或地區的態度、工作方法或習慣。
11. 不受歧視乃是一項基本人權，國際文官應尊重所有人的人性尊嚴、價值和平等，並避免意識型態之成見。男女平等是聯合國憲章的基本原則，因此各國際組織應盡力促進兩性平等的工作關係。

(三) 國際文官之工作關係

1. 主管與管理人員處於領導地位，有責任在相互尊重的基礎上建立一個和睦的工作場所；他們應傾聽各種意見，工作人員之優點才能得以發揮。工作人員因履行職責而受到批評時，主管與管理人員更應支持工作人員。此外，管理人員有責任指導工作人員，透過輪調促進工作人員之職能發展。
2. 管理人員應以最高行為標準自省，作為其他職員的榜樣。在職務關係中，向工作人員索取恩惠、饋贈或借貸皆屬非法行為，管理人員必須摒除成見並勇於面對恫喝及威脅利誘，更不應為私利而向同仁施壓。
3. 國際文官有責任向主管提供一切相關事實與資訊，即使長官的決定不符合渠等個人意見，仍應恪遵各項決定。
4. 國際文官須遵循與其職務有關的指示，當他們懷疑某項指示違反聯合國憲章或任何其他章程、管理細則和條例決定時，應事先請示主管；倘若仍無法與主管達成共識，那國際文官可要求主管作成書面決定，且可透過適當機制及辦法加以質疑這些書面決定，惟質疑不應耽誤指示的執行。國際文官也可將其意見紀錄在案，不應執行任何明顯違背職務、威脅自身或他人安全的口頭或書面指示。
5. 當遇有任何違反組織規章的行為時，國際文官必須向上級報告，而上級的責任是採取適當行動，而作此報告的國際文官有權受到保護，並免於遭到報復、制裁或騷擾等不公平待遇。

(四) 對國際文官之騷擾

1. 任何類別或形式的騷擾都是對人類尊嚴的蔑視，因此，國際文官必須免於遭受任何形式的騷擾。同時，國際文官必須在不受到騷擾的環境下行使職權。各國國際組織必須明確的界定騷擾的定義，並且對於如何處理騷擾的問題制訂規則以提供參考。

(五) 國際文官之利益衝突問題

1. 須小心處理國際文官之利益衝突問題。利益衝突的問題常發生在國際文官與管理部門的關係過從甚密，或者在與組織有商業往來或交易的企業中不當地獲取

利益，甚或直接、間接地使第三者受益等等。

2. 採購事務中或談判時，國際文官須避免幫助私人機構、個人與組織進行交涉。為了維持並加強公眾對國際文官自身廉潔以及對組織的信心，國際文官有時也會被要求公開某些私人資產，讓組織確認兩者之間並不存在利益衝突的疑慮。

（六）聯合國秘書處之作用

1. 聯合國係由各成員國組成，故秘書處有責任向他們提供服務。秘書處的主要職責是協助立法機關開展工作並貫徹他們的決定，由行政首長負責指導並管理秘書處的工作，因此，國際文官在向立法機關或委員會提交提案或主張某種立場時，他們代表的是行政首長的立場而不是個人或單位的立場。
2. 國際文官為立法機關或代表機構提供服務時，僅允許為其本身之組織服務，不宜為政府或其他國際文官制度的代表服務，甚或針對目前正在討論的議題進行分析或提供建議。不過，諸如為撰寫決議草案這類的工作提供事實材料、技術諮詢等幫助不在此限。
3. 國際文官不得為自己或他人爭取升遷機會，進行遊說或者尋求政府代表、立法機構成員的支持。由於聯合國憲章及各相關章程已確保國際文官的獨立性，故政府代表和立法機構成員不得涉入此類關說請託，而各相關組織也應提供行政溝通管道以建立此類事務的正確解決途徑。

（七）國際文官之管理

1. 管理部門與工作人員之間的關係應該秉持相互尊重的原則，而被選任的工作人員代表，在審查就業、工作環境及相關福利時便扮演十分重要的角色。由於自由結社係屬基本人權之一，故國際文官也有權加入協會、工會或其他促進和維護其自身利益的其他團體。工作人員和管理部門的持續對話是不可或缺的，因此，管理部門應促進這種對話的進行。
2. 被選任的工作人員代表享有相應的權利，包括：有機會向其立法機關發言的權利等。而此等權利的行使方式須符合聯合國憲章、世界人權宣言和各項國際人權公約的相關規定，並且不得損害國際文官制度的獨立性和忠誠性。故工作人員代表在行使其享有之言論自由權時，必須避免對組織作出不當批評。

3. 工作人員代表在任職期間或期滿結束後仍應受到保護，不得因其身為工作人員而受到歧視以及帶有偏見的待遇。

(八) 國際文官與成員國間之關係

1. 全體國際文官有責任與各國政府維持良好的關係，故絕對不可干涉政府政策或事務。國際文官可以自由發表言論以支持組織政策，但不得以個別或集體的方式批評政府或企圖損害其聲譽。任何直接、間接損害或推翻政府的活動皆是嚴重的不當行為。
2. 國際文官並非自身國家代表，故無權擔任國際組織與自身國家之間的聯絡員。不過，行政首長能委託國際文官履行這種職責。但是，由於這種職責性質獨特，履行者必須對國際忠誠且具有正直品格，因此，政府和組織也應設法使國際文官免於處在國際忠誠和本國忠誠間產生相互衝突的窘境。

(九) 國際文官與國際社會之關係

1. 國際組織的成功運作有賴大眾支持，因此國際文官應致力於促進大眾認識國際組織目標和工作目的，他們除了需要熟悉本身業務之外，也須熟悉聯合國各項工作成果，並且適時地向大眾提供相關資料。
2. 為履行職責，當國際文官受到來自組織外批評時，應當有技巧地和節制地作出回應。他們必須爭取組織支持，為執行任務時所採取的行動作出辯護。
3. 國際文官不宜在公開場合針對組織發表個人的不滿或批評，應當遵守其忠於組織的誓言，在任何時候都致力於宣揚國際文官的正面形象。

(十) 國際文官與媒體之關係

1. 與媒體保持公開和透明的關係是傳達組織資訊的有效方法，故國際組織應在這方面制訂準則和程序，並以下列原則為依歸：國際文官必須體認到自己是組織的名義發言，故應極力避免發表個人觀點。在任何情況下，都不應該利用媒體來謀求個人利益、表示個人不滿、透露未經批准的資料或企圖影響組織決策。

(十一) 國際文官之資料利用與保護

1. 洩漏機密資料將嚴重危害組織效率和信譽，故國際文官應以謹慎態度處理公務，未經批准時皆不得擅自透露機密資料。此外，國際文官也不應為一己之私，洩漏職務所悉之資料；此義務不因離職而終止。組織必須配合資訊與通訊技術，發展一套關於機密資料使用和保護的準則。然該規定不可影響秘書處和成員國之間進行資料交換的慣例，如此方能確保成員國可充分參與組織的活動和工作。

(十二) 國際文官必須尊重不同習俗與文化

1. 世界是由不同民族、語言、文化習俗和傳統所組成的多元結構，國際文官須尊重這些面向，避免因個別文化差異而產生衝突。倘若某項傳統直接違反聯合國體系所通過的人權規定，那國際文官就須以聯合國的人權規定作為準則。此外，國際文官須避免浮誇不實的生活方式，並避免過度強調自己之重要性。

(十三) 國際文官之安全與保障

1. 國際組織之行政首長有權根據任務指派工作人員執行任務，並確保工作人員的生命財產遭受不當的威脅。組織應該採取適當的配套措施來保護他們及其家屬的安全；其次，國際文官也須遵守所有關於保護他們人身安全的相關規定。

(十四) 國際文官之個人行為

1. 國際文官的私生活屬於個人事務，組織不應該過度的進行干預。不過，鑒於國際文官在某些時刻的作為可能會影響到組織的聲譽，因此，他們必須經常留意本身在工作場合以外的行為，避免與公務無關但可能損害組織形象和利益之情況。當然，這種情況也可能會因國際文官的家屬而發生，故國際文官有責任使其家屬充分的體認其私人行為有可能影響國際組織聲譽與利益嚴重性。
2. 基於國際組織之利益，國際文官享有特權和豁免權，故不得藉由特權和豁免權的行使，拒絕遵守當地的法律，亦不得以此作為藉口而無視於在私人法律或財政方面必須承擔的義務。
3. 國際文官若被駐在國之法院裁定有罪，通常就足以證實其有作出違法行為的可

能性，因此，國際文官之行爲依駐在國之刑事法律判定爲犯罪行爲，亦將被視爲是違反其行爲標準。

（十五）國際文官之就業與活動參與

1. 國際文官的主要義務乃是致力於完成組織所交代的工作，因此，在未經事先許可的情況下，在外部進行有違其職務或與組織利益相衝突的活動時，將被視爲不當行爲，故任何與此相關的問題皆應主動向行政首長報告以進行查核。
2. 在無利益衝突的情況下，組織應鼓勵國際文官積極參與民營和公營機構之間的活動，從而加強其專業和技術能力。
3. 國際文官爲組織所僱用，不論在有薪假或無薪假期間，皆須遵守組織相關規定，故惟有獲得上級批准，才能在休假期間進行兼職工作。
4. 鑒於國際文官須保持政治中立，雖其有母國之政治投票權，仍不得參與政治活動，例如：競選或擔任當地或各國之政治職位。除在符合聯合國的服務宣言下，才可參加地方、社區或民間活動。除此之外，必須保持政治中立，更不應接受或募集資金、撰寫文章、公開演說或向新聞界發表談話。若遇偶發事件，需適時向行政首長報告。
5. 國際文官仍然可以是政黨之黨員，但該政黨之意識型態與對黨員規定的義務，須符合聯合國系統之服務宣言。

（十六）國際文官因職務之外界饋贈、榮譽和薪酬

1. 國際文官在未經行政首長批准前，不得接受組織外部任何的榮譽勳章、饋贈、薪酬、恩惠或價值匪淺的經濟利益。此種外部來源可能包括：政府、商業公司和其他組織等，以維護國際文官制度之形象。
2. 國際文官在任職國際組織之前、期間或之後，不得接受政府或任何其他與該項職務有關的補貼、薪資或津貼。其次，政府或其他組織不應支付或表示願意支付這種報酬；國際文官須了解此將嚴重違反與聯合國憲章精神以及聯合國各組織之章程。

（十七）結論

1. 國際文官應承諾作出最大努力，落實其行為標準，並致力於實踐此標準中所規定的價值、原則及標準。更必須積極主動堅持上述價值、原則和標準，並且應當胸懷責任感，以實踐當時加入聯合國時的服務理想。國際組織有責任執行這些標準，各個成員國更應當恪守聯合國憲章和其他國際協議，以維持國際文官制度的獨立和公正性。
2. 為確保在整個國際制度、各成員國與聯合國體系內的組織成員，都能認識到國際文官之行為標準之應用範圍和重要性。必須時時宣傳提醒，並且採取配套措施以落實之。
3. 以此國際文官行為標準將確保國際文官能履行其職責，滿足世界各國人民對國際組織設立宗旨之期望。

四、國際文官委員會（ICSC）之運作情形

（一）ICSC 不具有保障國際文官之功能

ICSC 既訂定了《國際文官行為標準》，其運作應該如同我國之公務人員保障暨培訓委員會（Civil Service Protection & Training Commission），應成為國際公務人員最終的准司法機關。然而在國際政治的現實面向，恐怕很難有所作為。以二〇一一年五月四日國際貨幣基金（IMF）主席卡恩（Dominique Strauss-Kahn）因涉嫌性侵女服務生納菲莎杜·迪亞洛（Nafissatou Diallo），而於紐約甘迺迪國際機場遭當地警方逮捕，並戴上手銬移送司法審判之事件為例。²²

該案顯示，國際文官亦僅受到功能性豁免權，而非全面性豁免權之保護。另根據《國際貨幣基金組織協定》（*Agreement of the International Monetary Fund*），員工被授予有限形式的外交豁免權，稱為「行為豁免權」（acts immunity），即員工「職能內執行公務相關行為，可豁免於法律程序。」而行為豁免只涵蓋執行公務過

²² 該案因卡恩為法國二〇一二年總統選舉之熱門候選人之一，因此《紐約書評雜誌》（*New York Review of Books*）指稱，卡恩恐遭設計（聯合報國際新聞組，2011）。最後檢方因女服務生之供詞反覆，於同年八月二十三日請法官駁回卡恩被控性侵案，而終結此案（聯合報編譯組，2011）。

程的行爲。

《國際文官行爲標準》亦明訂，當國際文官受到刑事審判時，亦同時違反了國際文官之行爲標準。所謂公務過程之行爲之界定，由卡恩事件來看，似由所在國之司法機關所認定，非 ICSC 所能干預，當然卡恩也無法向其求援。相較於我國保訓會之設置，顯示了 ICSC 之弱勢，其影響力似僅限於國際文官行爲之規範性建議，而不具有實質審查之能力。

（二）當前 ICSC 之主要任務在提升國際文官之薪資與福利

ICSC 在二〇〇二年提交聯合國大會之年度報告中，特別重申該委員會存在之目的，在確保工作人員之效率、能力與廉正，而使聯合國得以開展國際公務，因此該委員會必須管制與協調各國際組織之共同制度與服務條件。因此 ICSC 特別重視國際組織中工作人員之薪金與福利制度，並視其為最重要的任務，其重點包括：1. 確定專業人員之總體標準、²³ 2. 獎勵表現優秀者之方式、3. 制訂高級行政人員制度、4. 提升薪資幅度制度與獎勵貢獻之實驗、5. 制訂監督架構（聯合國，2002、2003）。

從二〇〇二年以來迄今，所有的年度報告，均著重工作條件之改進與提升，而少談及關於國際公務人員行爲規範議題，此顯示了《國際文官行爲標準》可能只是一種指引規範，或者是行爲守則。包括 ICSC 在內，均不再針對該行爲標準進行違規統計、或者研究，更遑論對國際文官之保護。

肆、結語

外交官與國際文官之差異，前者因《維也納外交關係公約》受到絕對的豁免保障，後者僅及於與其工作相關之範圍。而 IMF 卡恩的事件當中，顯示《國際文官行爲標準》僅為國際組織內部之行爲規範，更由於其明訂國際文官受到刑事審判時，亦同時違反了國際文官之行爲標準，故其受派駐國之司法管轄。且國際文官只有職務行爲，才受到國際行政法院之保障，而無其他外交人員特權。

²³ 所謂總體標準，即指專業人員之職務分類設計，以利統一國際組織間人員之能力標準。

對照於外交人員之特權，ICSC 無法致力於國際公務人員之保障，其行為標準，在傳統國家主權的司法獨立要求下，只能視為一種規範性的精神宣言，幾無實質保障的作用。全球治理下，國際組織之重要性日益增加，國際文官之行為標準當日益重要，惟其以天下為公之精神，而不循私人利益或母國利益，才能增進人類福祉。

因此 ICSC 除了關注國際組織工作人員之薪資與福利標準外，未來應更關注國際文官獨立行使職權，而不受外力干預（包括：賄賂、脅迫、或忠於母國）之「保障」議題。此議題之實務與理論，亦值相關領域研究者，持續探詢與發展。

參考文獻

- 王家兵（2008）。聯合國公務員制度的改革，**外交評論**，第 102 期，頁 56-71。
- 艾琳·登扎（2010）。維也納外交關係公約。2012 年 6 月 6 日取自 *United Nations Audiovisual Library of International Law*，網址：http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr_cpdf。
- 周成瑜（2009）。德國國際刑法體系之研究。**刑事法雜誌**，第 53 卷第 2 期，頁 1-42。
- 林祐聖譯（2004）。**治理全球化：權力、權威與全球治理**（Held D., & A. McGrew）。臺北：韋柏文化。
- 林寶慶（2012，01/28）。劉案效應 台美外交豁免 重新檢討。**聯合晚報**，A3 版。
- 姜皇池（2004）。國際法之歷史與發展（下）。**月旦法學教室**，第 21 期，頁 108-118。
- 洪哲政（2011a，11/18）。劉姍姍廁所外遭上銬 外長：氣到吐血。**聯合晚報**，A10 版。
- 洪哲政（2011b，12/22）。劉姍姍案 外交部：不會放棄豁免。**聯合晚報**，A13 版。
- 翁岳生（1976）。西德行政法院之組織及其裁判權之研究。載於翁岳生（編）**行政法與現代法治國家**（頁 451-512）。臺北：翁岳生。
- 張亞中（2001）。全球治理：主體與權力的解析。**問題與研究**，第 40 卷第 4 期，頁 1-24。

- 遼扶東 (2002)。西洋政治思想史。臺北：三民。
- 馮潔菡 (2010)。淺析《羅馬規約》中的豁免規則--以巴希爾案為視角，**法學評論** 第3期，頁62。
- 葉錦鴻 (2005)。聯合國行政法院審查機制有關問題之研究。**台灣國際法季刊**，第3期，頁153。
- 劉永祥 (2011, 11/17)。劉姍姍案若認罪協商 考慮能否假釋。**聯合報**，A6版。
- 聯合國 (1968)。聯合國憲章，2012年8月4日取自**聯合國**，網址：<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter15.shtml>。
- 聯合國 (2001)。國際文官制度委員會 2001年報告。紐約：聯合國。
- 聯合國 (2003)。國際文官制度委員會的年度報告 (2002年)：總幹事的報告。巴黎：聯合國。
- 聯合國 (2008)。大會第351(IV)號決議 (G. A. RES.351)，2012年1月15日取自**聯合國**，網址：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/051/70/img/nr005170.pdf?openelement>。
- 聯合報國際新聞組 (2011, 11/27)。記者爆：卡恩被色計。**聯合晚報**，A6版。
- 聯合報編譯組 (2011, 8/24)。性侵案駁回-卡恩重獲自由 仍難圓總統夢。**聯合報**，A14版。
- Bowett, D. W. (1982). *The law of international institutions*. London: Stevens.
- Brühl, T., & V. Rittberger. (2001). From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century. In V. Rittberger (Ed.), *Global governance and the United Nations System* (pp. 1-47). New York: United Nations University.
- Cooker, C. de. (1990). *International administration: law and management practices in international organisations*, U.S.A.;Canada: Kluwer Academic.
- Cooker, C. de. (2005). *Accountability, investigation and due process in international organizations*. The Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Goel, S. L. (1984). *International civil service: principles, practice and prospects*. New York: Exclusive distributor.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. N.Y.: Oxford University.

- Held, D., & A. McGrew. (1999). Globalization. *Global Governance*, Vol.5: 483-496.
- International Civil Service Commission (2012). *The Common System*. Retrieved Jan.1,2012, from: <http://icsc.un.org/about/commonsystem.asp>.
- Rosenau, J. N., & E. O. Czempiel. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. England;New York: Cambridge University.
- Sands, P., & D. W. Bowett. (2001). *Bowett's law of international institutions*. London: Sweet & Maxwell.
- Scholte, J. A. (2000). *Globalization-A critical Introduction*. New York: PALGRAVE.
- Smouts, M.-C. (1998). The proper use of governance in international relations. *International Social Science Journal*, Vol.50(No.155): 81-89.
- Taylor, P. (1999). The United Nations in the 1990s: Proactive cosmopolitanism and the issues of sovereignty. *Political Studies*, Vol.47: 538-565.

The Standards of Conduct for the International Civil Service

Empoler Jin-Lin Huang*

Abstract

This paper discussed the privileges of international civil service and the standards of behavior required of international civil service. First, this paper explained the definition of international civil service and the difference of diplomats. Because of their differences of representation and function, they have different privileges. Mainly, a diplomat is the representative of his country, represents the head of state, and has the judicial privilege similar to the head of state. The privilege is diplomatic immunity to ensure that he can execute the authority and keep normal diplomatic relations. Diplomatic immunity has two kinds, one is “absolute immunity” and the other is “functional immunity”. The privilege of diplomat is absolute immunity that differs from the functional immunity (acts immunity) of international civil service. International civil service work for international organization, they pursue the goal of welfare of most people in the whole world, and that is different with diplomats that represent the interests of their country. Accordingly, international civil service has the functional immunity, and only when the suspected crime is committed while executing his official duties can the suspect enjoy this privilege.

Furthermore, why the international organizations were established was

* Associate Research Fellow, National Academy of Civil Service; Director of National Learning Science Laboratory of Civil Service.

to seek the happiness of most people in the world. Then, international civil service should lay down the interests of his country, and devoted to the most interests of the international organization for the goal of “good governance”. The congress of UN passed “The Behavior Standard of International Civil Service” in 2001 for this goal to be the norm of behavior standard of international civil service. The standards are the relationship of international civil service, benefit evasion, the relationship with member nations, the relationship with international society and mass media, material use and protection, esteem for different customs and cultures, security and safeguard, personal behavior, to get a job and participate in activities, others offering gifts or honor because of the position.

Finally, it shows the difference between diplomats and international civil service in the cases of Liu and Kahn. A diplomat has absolute immunity because of “Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961”, but international civil service has little reference to work. It shows the value of “Behavior Standard of International Civil Service” in the cases of Kahn is that only when loyally executing the mission of international organization that can be protected with international law. The standard also said that international civil service violated the rule when he had a criminal judgment. Therefore, international civil service only when executing the mission has the protection of international administrative court and doesn't have other privilege of diplomats.

Keywords: international civil service, international civil service commission, standards of conduct for the international civil service, functional diplomatic immunity, vienna convention on diplomatic relations

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

臺灣公務人員職場精神力之發展 與培訓現況： 以訓練課程為探討核心

李俊達*

《摘要》

許多公共行政與管理學者指出，公部門未來必須以「精神力領導」或「職場精神力」做為改革新方向，同時應該把精神力層次的發展落實於實務與教育上。就我國公部門的情況而論，目前是否已關注到職場精神力的課題，並且進而落實成為公務人員培訓課程的內容，是個值得探討的問題。本文先論述職場精神力的範圍與概念，以做為論證的基礎，進而蒐整我國「國家文官學院」及「公務人力發展中心」所開設的公務人員訓練課程，據以探討相關課程與職場精神力主題之間的相關性及相異性。研究結果發現，現行的公務人員訓練課程，絕大多數仍著重於核心能力的培養，涉及職場精神力內涵的課程比例極為稀少，顯見該重要之議題尚未受到應有之重視。同時，目前公務倫理訓練課程的確實有其必要性，惟本文建議，除了向受訓者介紹公務倫理守則的內容以及相關規範外，更重

投稿日期：101年6月1日；接受刊登日期：101年7月31日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系博士候選人，e-mail: chunda@gate.sinica.edu.tw。

要的應該從根本做起，將職場精神力納入訓練課程規劃。

[關鍵字]：精神力、靈性、職場、人力資源、訓練

壹、前言

近年來，國內參加國家考試人數屢創新高，反映許多人是將擔任公職作為重要的人生規劃。以二〇一一年的「公務人員高等考試三級考試暨普通考試」為例，考試報名人數合計 135,004 人，又再創一九九七年起 15 年來的新高，以暫定需用名額 2,180 人（高考三級考試 1,361 人，普考 819 人）估算，初估平均錄取率為 1.61%，競爭激烈可見一斑（考選部，2011）。然而，根據媒體報導，公務人員之所以成為熱門行業，主要的原因包括「穩定、保障、待遇」，尤其在經濟不景氣的時期，考取公職等同取得「鐵飯碗」，甚至是「鑽石碗」（藍海網，2010）。因此，對應試者而言，公職很可能僅僅是一個圖謀溫飽的工作而已。從激勵理論中 Maslow（1954）提出的「需求層次論」（hierarchy of needs）來觀察，若應試者在心態上僅為圖謀溫飽，在成為正式公務人員後，「公職」充其量僅能滿足「匱乏性需求」（deficiency needs），而無法進一步為彼等帶來對公共服務產生無私、投入、奉獻及認同的「成長性需求」（growth needs）。

許多公共管理的論著指出，值得組織追求並且歷久不衰的不僅在於利潤，更在於非物質的核心價值（Bolman & Deal, 1995; Collins & Porras, 1997）。就「公共服務動機」（Public Service Motivation, PSM）理論而言，公共服務是一種「召喚」（calling），而公務人員應該回應這種召喚，特別重視公共的良善、強調服務及社會正義。公務人員同時應扮演「公僕」（public servants）的角色，個人將可藉由對社會的貢獻獲得內在滿足，反觀金錢或其他外在獎賞並非最重要的激勵因素。Garcia-Zamor（2003：355）即指出，在美國的工作職場中，正進行一場「精神力覺醒」的革命，許多私人企業都積極推動這類的運動，因為「人本」的工作環境，可以為成員與組織之間帶來雙贏的局面。而許多公共行政與管理學者更明白指出，公

部門未來必須以「精神力領導」或「職場精神力」做為改革新方向，同時應該把精神力層次的發展落實於實務與教育上（例如 Bruce, 2000; Bruce & Novinson, 1999; Cunningham, 2005; Fairholm, 2004; Garcia-Zamor, 2003; Lowery, 2005; Menzel, 2005; OECD, 2001; Rhodes, 2003）。

學者指出，組織確實可透過培訓使其成員變得具有精神力（Thompson, 2000）。就我國公部門的情況而論，目前是否已關注到職場精神力的課題，並且進而落實成為公務人員培訓課程的內容，是個值得探討的問題。在內容安排方面，本文將首先論述職場精神力的範圍與概念，以做為論證的基礎。其次，有關「訓練課程」的研究範圍，事實上，除了考試院國家文官學院、行政院人事行政總處公務人力發展中心之外，公務人員訓練權責機關還包括行政院人事行政總處的地方行政研習中心，以及行政院所屬各機關的訓練進修機構（蔡良文，1999：508）。¹ 惟本文主要將聚焦於中央層級辦理的文官訓練情形，復以課程名稱內容資料的完整性及可取得性，將以「國家文官學院」及「公務人力發展中心」所開設的公務人員培訓課程，做為分析的對象，據以探討相關課程與職場精神力主題之間的相關性及相異性。最後，則是提出本文的研究發現以及初步建議。

貳、職場精神力的定義與內涵

綜觀既有的精神力定義，大致可以分成三種不同的觀點：宗教觀（religious views）、內在起源觀（intrinsic-origin views）、存在主義觀（existentialist views）（Krishnakumar & Neck, 2002）。首先，從宗教觀來看，有些學者認為精神力的概念與宗教之間密不可分，因此會從宗教的角度去定義精神力，在比較早期的相關論述中，宗教和精神力兩個詞彙甚至往往交互使用（Tisdell, 2008）。² 在韋伯大辭典

¹ 行政院所屬各機關的訓練進修機構包括：行政院主計總處主計人員訓練中心、行政院環境保護署環境保護人員訓練所、內政部社會福利工作人員研習中心、外交部外交領事人員講習所、財政部財稅人員訓練所、法務部司法官訓練所、法務部調查局幹部訓練所、經濟部專業人員研究中心、交通部民用航空局民航人員訓練所。

² 由於國內從事「spirituality」的先驅研究，主要起源於宗教學、生死學、哲學等抽象及概念化的領域，日後才逐漸受到其他實務領域的應用與結合，因此，在字詞的翻譯上，國

中，精神力的定義是「與莊嚴神聖的事物或與宗教價值有關，不是世俗或短暫的」。有的學者甚至將精神力等同於宗教，例如 Tisdell (2008) 指出精神力與個體的個別經驗或歷程有關，而宗教則是一個有組織的信念社群，且宗教與精神力確實關係密切，因為許多成人的早年精神力發展往往發生在特殊宗教的脈絡中，而宗教也的確提供人們如何活出精神力生活並提供個人神聖經驗的指引。(Wong (2003) 指出精神力的來源包括聖經、書、文章、會議、禱告、沉思。(Saddler (2005) 指出，精神力的本質是學習、信仰和獨特的態度，像是一種接近上帝、具高的能力，在宇宙中超越自然的力量。

儘管宗教與精神力的共同性在於均強調「神聖性」(sacred core) 與摸索的過程 (search process) (Pargament, 1999)，但近來已被視為高度相關卻有所區別 (interdependent yet distinct) 的兩個概念 (Pargament, 1999; Roof, 1993; Wuthnow, 1998)。Legere (1984) 將宗教信仰與精神力加以區分，並宣稱精神力是一種經驗 (experience)，而宗教信仰將此經驗加以轉化為一種概念 (concept)。宗教信仰的目的與價值並不具有普遍性，而精神力卻是無所不包的，宗教信仰會因文化與傳統的差異而有所不同，而精神力卻凌駕於這些差異之上 (Benjamin & Looby, 1998)。Hawley (1993) 指出精神力是個人內在心靈成長的目的地，而宗教則是前往目的地的其中一條道路。許多學者 (Butts, 1999; Dehler & Welsh, 1994; Mitroff & Denton, 1999) 認為，精神力的概念是超越宗教的，而部分學者更明白說明，精神力不必然與宗教有關，例如，Garcia-Zamor (2003: 358) 直接地指出「精神力與宗教毫無相關」(spirituality is definitely not about religion)，而 Fry (2003) 則補充，宗教必然與精神力相關，但精神力卻不一定與宗教相關，精神力並不同於宗教；Johnson、Kristeller 和 Sheets (2004) 提到精神力經常與生命中的意義 (meaning in life) 或冥想靜心 (meditation) 連結，然而生命意義可以全然是世俗的 (secular)

內普遍仍以「靈性」做為慣用之語詞。例如，劉仲矩 (1999) 在國內第一篇組織「靈性管理」的博士論文中，提出「靈性」是「藉由接近神或與神的互動來達成個人內在的心靈層次自我超越與提升，幫助個人來了解生活或生命的意義」。然而，本研究認為，與宗教相關的定義，確實翻譯成「靈性」較能為國內所理解，但本研究為行文之一致性，並呼應其強調後續「spirituality」在管理上的應用性，將採更為貼切的「精神力」用詞，如此也不致造成先入為主的排斥與誤解。

而完全與宗教無關，冥想也則可自外於任何特定宗教脈絡。

因此，除了宗教觀點之外，在有關精神力的定義方面，也有許多與宗教無關的論述。從「內在起源」的觀點來看，精神力產生於個體內部，主要基於個人的價值觀與哲學，超越了宗教的規則，尋求的是個體內在的意義與滿足（Krishnakumar & Neck, 2002：154）。例如 Guillory（2000）指出，精神力是「我們內在的知覺，它將超越我們內心所持有的信仰和價值觀」。申言之，內在起源觀的精神力與宗教並不相同，認為精神力是指人內在的超理性、超越性或超個人的層次，和生理、情緒、理性一般，都是屬於人的內在本質；而宗教則是詮釋精神力的一個面向，人會依照自己的認識，將宗教視為一種絕對的存在，或者是最高境界的一種顯現或反映。就此而言，精神力的涵義比宗教來得廣闊，精神力的存在不必然需要藉由宗教賦予涵義，但宗教本身必須隱含精神力的層次（李雅慧，2008：17）。

Fabry（1980; 1969）指出，精神力和生理、心理一樣，都屬於人最深處的一部分，精神力包括尋求生命意義的意志、目標取向、創造力、想像力、信仰、成長的憧憬、超越一切生理、心理的愛與能力、良知的能力，並且盼望生活的真善美，用人類所屬的特質，自我超越或關心我們所愛的人及信念相關的問題。此外，Turner（1999）認為精神力是來自於內在並能超越生理需求，精神力根基於個人存在之意義，包含希望、夢想、思考模式、情緒、感覺和行為。Watson（1989）則指出精神力是人類不可或缺的一部分，其使人能自我察覺（self-awareness），檢視自己的內心狀態，並賜與人類力量去超越一般的自我。Benjamin 與 Looby（1998）認為，精神力是指持續地探索生命的意義與目的，並驅使人去找出生命的深層含意。

早年在《激勵與個性》（*Motivation and Personality*）一書中，Maslow（1954）提出需求層級理論，由下而上地列出五種人性需求：生理、安全、愛與隸屬、尊榮、自我實現，然而，一九六〇年代之後，Maslow 開始意識到此層次架構不夠完整，若一味強調自我實現的層次，可能會導向不健康的個人主義，甚至於自我中心的傾向。一九六〇年代末期，Maslow（1969a; 1969b; 1969c）提出「Z 理論」（Theory Z）的看法，認為「自我實現」並不能成為終極目標，Maslow（1971）表示，一個人的精神層次若無法超越個人的範疇，則這個人會變得暴虐殘忍、對人冷漠無情，而其自身則會感到心靈空虛、對未來不再抱持希望，因此他認為在自我實現的需求之上，尚有一種超越個人範疇的自我超越（self-transcendence），又稱為

「精神需求」(spiritual need)。

Maslow (1971) 所提出的「精神需求」雖與精神力在字面上有所不同，但後進的學者已將精神力視為個人的內在驅力或動機。舉例而言，Maslow 認為「精神生活是所有生物組成的基本成分，任何超越性、超人類或與神相關的事物都與我們息息相關」，而 Joseph (2002) 則將精神力界定為「人類的一個面向，是一種無形的本質、最深層的一部分」；Beazley (1998) 則認為精神力「可以超越並獨立於物質世界之上」。此外，部分學者也從職場的角度，將 Maslow 的「精神需求」連結職場精神力研究，如 Levine (1994) 指出，職場精神力可以帶來「卓越的表現」(extraordinary performance)，此即源自於 Maslow 對於精神需求重要性之描述，其認為「精神需求將超越其他基本需求，並使我們熱愛所有美好的事物，表現出眾，工作卓越」。因此，從「內在起源」的「需求」來看精神力，O'Brien (1982) 認為精神需求是一種基本的人性需求，促使個人願意努力去超越現狀、追尋心靈的提升與自我的超越。Benjamin 與 Looby (1998) 認為精神力是，驅使個人持續的探索生命的意義與目的之內在力量，誘使人去找出生命的深層含意。而 Tanyi (2002) 指出，生命的意義與目的、與自身內外的交感連結、內在力量、自我超越及信念是精神力的重要成分。

除了前述的宗教觀以及內在起源觀之外，精神力的「存在主義」觀則是強調個體存在的意義。誠如 Krishnakumar 與 Neck (2002: 156) 所指，存在主義觀的精神力係在解釋人在職場中工作的意義，與職場精神力的概念最直接相關 (Nayor, Willimon & Osterberg, 1996: 56; Burack, 1999: 12)，涉及幾個基本的問題：為何我要做這份工作？我這份工作有什麼意義？這份工作會引導我到什麼地方？我的存在或我所屬組織的存在有什麼特別的意義？又如 Garcia-Zamor (2003: 360) 指出，一個具有精神力的人在進入職場之前一定想知道一些問題的答案，例如：這個工作是否能與人類精神相互輝映？這個工作是否能夠表現出我的精神力特質？我個人的精神力特質能否獲得同儕的尊重？我會不會認同並且接受他們的召喚？我能不能讓我的工作成為表現我精神力特質的地方？透過職場精神力，個人在職場中發展群己關係與服務心，並試圖將身心靈融入工作以追求完整感 (Garcia-Zamor, 2003)，並發現生命的終極價值，尋求個人信念與組織價值的一致性 (Milliman, Czaplewski & Ferguson, 2003)。Nayor、Willimon 與 Osterberg (1996: 57-59) 認

為，一份沒有意義的工作，將會導致一種「存在的病態」（*existential sickness*），也將造成「自我疏離」（*separation/alienation from oneself*），更可能進而造成成員的沮喪及生產力下降。

由於精神力的定義相當多元，若要徹底定義職場精神力並不容易（Hutson, 2000; Rubenstein, 1987）。誠如前述，精神力定義主要分成宗教觀、內在起源觀、存在主義觀等三類觀點（Krishnakumar & Neck, 2002），其中內在起源觀（滿足需求）及存在主義觀（存在目的）顯然與工作較為相關，也經常成為定義職場精神力的觀點（如圖 1 所示之虛線重疊處）。例如，Ashmos 和 Duchon（2000）指出職場精神力的定義是「組織成員藉由社群脈絡，以及對工作意義的確認，使個人的內在生命獲得滋養與鼓勵」。Adams 和 Csiernik（2002）認為，職場精神力是在一個有意義的環境中，人們具有目標導向的行為，彼此之間共用、關心、尊重與認可，從而產生歸屬感、個人滿足感和自我意識。Krahnke、Giacalone 和 Jurkiewicz（2003）則認為，職場精神力指組織文化中比較突出的組織價值觀體系，這些價值觀體系可以通過工作過程促進成員的超越性體驗並以一種完美和快樂的體驗方式促進與他人緊密聯繫的感覺。Mitroff 與 Denton（1999）也指出，具備精神力的成員在職場中不是為了自我（*ego*）在工作，而是為了一種「對他人有益的關係」（*wholesome relationships with others*），同時認為自己的工作具有更了不起的意義。Garcia-Zamor（2003：360）認為，精神力是對於工作的一種認識，但這種認識不是出自於一個人的生理（*body*）或心理（*mind*），而是必須從個人的天賦（*talent*）或是從精神層面出發。所謂的精神需求可以透過三方面來獲得滿足，認知或接受個人對群體良善（*common good*）負有責任、了解所有人類之間的關聯性、服務全世界的人類。

然而，值得爭議的是，宗教觀是否能成為觀察職場精神力的面向（如圖 1 所示之實線重疊處），既有研究則尚未有共識。從管理的角度來看，學者認為使用「精神力」會比「宗教」的概念更適合做為管理研究上的討論主題（Mitroff & Denton, 1999），究其原因，主要係是在職場討論宗教，可能會侵犯個人隱私權，但從（不含宗教面向的）職場精神力來看就不會有這樣的問題，純然著重在組織可以幫助成員在職場中找到意義與目標（Bierly, Kessler & Christensen, 2000）。在西方社會中，上帝與每個人的生活息息相關，包括日常生活及工作皆然；影響所及，甚至認

為「生活與工作本身，即為一種屬精神力的操練，指引我們朝向上帝，教導我們認識自己」。在《上帝的企管學》一書中，作者 Stevens 著重職場「精神力」的探討，認為「信仰可以帶來工作力」，且不論從事何種行業，上帝同樣在乎每個人，不論什麼工作，只要是上帝委任，與上帝的目標一致，都具有永恆的價值（何明珠譯，2010）。因此，Pielstick（2005）也指出，職場精神力的概念牽涉到關係、價值觀、倫理、完整、意義，對有宗教信仰的成員來說，其所信仰之宗教也會影響其職場精神力之發展；相對地，對沒有特定宗教信仰者而言，職場精神力則是跨越宗教，以個人價值觀與哲學做為主要發展之基礎（Garcia-Zamor, 2003; Milliman, Czaplewski & Ferguson, 2003）。

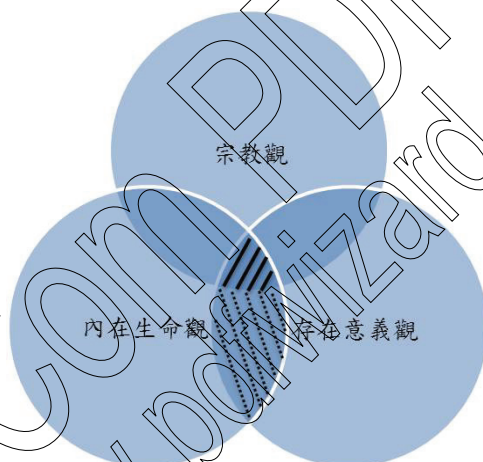


圖1：定義職場精神力的三個觀點

資料來源：本研究整理。

從廣泛的角度來定義，Sheep（2006：358）認為，職場精神力是將個人的生活經驗以及精神力狀況，表現在職場的脈絡當中。準此，本文提出「職場精神力」的定義是，個人對生命意義及工作目的的醒覺，成為一股「在職場中，從精神層面驅使組織成員行為的力量」。進一步由宗教觀、內在起源觀、存在主義觀 3 個面向來定義職場精神力，誠如維基百科（Wikipedia）上關於精神力的描述，是指「個人在各種相處關係中達到平衡的最佳狀態，這些週遭關係包含了個體本身、上帝、他人等」，又如林笑（2000）、劉淑娟（1999）認為，精神力是個人在人生過程中自我

超越能力的表現，個人透過「自我」（intrapersonal）、「他我」（interpersonal）、「神我」（transpersonal）3種關係，以自我超越的形式，體會到人生意義與價值的過程。因此，從宗教面向來看，係以工作連結個人與上帝之間的關係，以工作做為榮耀上帝的途徑；從內在起源面向來看，工作是為了滿足自我的內心需求，著重於個人的自我超越；從存在主義的面向而論，透過工作是為了了解個體存在的意義，而此意義可能基於上帝、個體本身、或他人（表1）。³

表 1：職場精神力的面向與主要內涵

面向	核心	途徑	主要內涵
宗教觀	為了上帝	神我	工作是為了榮耀上帝
內在起源	為了自己	自我	工作是為了內心需求
存在主義	為了上帝、自己、他人	神我、自我、他我	工作是為了存在意義

資料來源：作者自行整理。

參、國家文官學院與公務人力發展中心的訓練課程

我國公務人員的訓練，由考試院公務人員保障暨培訓委員會與行政院人事行政總處執掌，考試院掌理的是訓練之政策及法制事項、考試錄取新進公務人員之訓練、文官中立訓練及其他有關訓練，行政院人事行政總處掌理的為公務人員之專業訓練、一般管理訓練及其他有關訓練（蔡祈賢，2000）。從機關與職掌分析可知，我國公務人員訓練業務分為法制、政策及執行 2 個層面；公務人員訓練主管機關，為考試院與行政院，二院之下分別設置保訓會與人事行政總處為專責機關。在訓練

³ 從存在主義的觀點來看，存在主義之父齊克果（Soren Kierkegaard, 1813-1855）提出人生路途有趣味階段、倫理階段，以及宗教階段等三個階段。在趣味階段中，人們生活在感性的享受之中，情緒的好惡主控了一切。在倫理階段開始以後，人們才能奮發而達成「普遍人」（universal human）的境界，並理解人在生命中的地位與功能。在宗教階段以後，個人才能單獨地面對上帝，達到人生的顛峰（余佳貞，2007）。就此論及職場精神力，工作在趣味階段是生理感性，只求一己的滿足；在倫理階段，是想到他人的存在，能夠發展出人與人之間尊重與關懷；在宗教階段，則是人必須認同神的存在，是人最完美的境界。

業務方面，保訓會為政策與法制之研擬機關，人事行政總處則為政策執行規劃機關；在訓練類別方面，保訓會負責考試訓練、晉升官等訓練、行政中立訓練，人事行政總處負責行政院所屬公務人員專業訓練、管理訓練。保訓會之下又設國家文官學院，人事行政總處之下亦有公務人力發展中心、地方行政研習中心負責訓練之執行。

公務人員的訓練種類，依現行法規而言，可分為職前訓練及在職訓練二類（陳思均，2002），其中依「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」第八條規定：「職前訓練，除完成考試程序者，應依各該考試之規定辦理外，其他新進人員，應於進用前或於到職後三個月內實施之。使瞭解應具備之基本觀念、品德、操守、服務態度及處理公務之一般知識」。至於公務員之在職訓練，依行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練進修要點第九條規定，分為基礎訓練、專業訓練、管理訓練、及領導訓練 4 個階段。⁴

一、國家文官學院訓練課程

根據國家文官學院的訓練課程規劃，主要有 4 個訓練主題，分別是高階文官訓練、薦任升簡任官等訓練（以下簡稱薦升簡訓練）、考試錄取訓練、以及升任官等訓練（以下簡稱升官等訓練）。

（一）高階文官訓練

依據考試院二〇一一年核定的「高階文官培訓飛躍方案－100 年試辦實施計畫」（公務人員保障暨培訓委員會，2011a），在課程設計方面，主要分為總時數 100 小時的核心能力課程，以及總時數 50 小時的共同性課程。在核心能力課程方面，主要是提升受訓者的管理、領導、決策能力，至於共同性課程，則包括「通識

⁴ 該四個階段按職務等級之實施對象及內容如下：（一）基礎訓練：以委任第五職等以下及相當職務人員為對象，使其熟悉工作技術和方法、公務人員應具有之品德操守及法治觀念為施訓重點。（二）專業訓練：以薦任第六至第八職等及相當職務人員為對象，使其熟悉專業及一般管理知能，以奠立發展業務之基礎為施訓重點。（三）管理訓練：以薦任第九職等至簡任第十一職等及相當職務人員為對象，以強化其綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的。（四）領導訓練：以簡任第十二職等以上人員為對象，以提升其領導統御及決策能力為目的。

性課程」（含財經政策、社會政策、環境政策、兩岸與外交政策、教育文化政策等國家重大政策課程）、「自我發展與心靈成長」（含健康與人生、律動音樂饗宴、藝術美學賞析、社會關懷與公益服務〔含志工服務體驗〕、戶外拓展訓練、心靈解碼與靜心體驗、經典名著研讀等）、「標竿學習」（安排前往企業界及地方政府參訪）、及其他（含綜合活動等）。

（二）薦升簡訓練

薦升簡訓練分為「一般班」及「法官班」兩類。其中，依據「101 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練及警正警察人員晉升警監官等訓練課程配當表」，「一般班」的受訓者需接受總計 120 小時之課程，課程內容含「國家重要政策與發展」（10 小時）、「行政管理知能與實務」（45 小時）、「自我發展」（19 小時）、「課程成績評量」（21 小時）、「課務輔導與綜合活動」（25 小時）。在共計 19 小時的「自我發展」課程中，內容包括公務人員核心價值（2 小時）、經典研析（4 小時）、健康管理（含壓力調適與情緒管理）（3 小時），以及 10 小時的專題演講（公務人員保障暨培訓委員會，2011b）。至於「法官班」方面，「101 年度薦任法官、檢察官晉升簡任官等訓練課程配當表」說明，單元時數配置為「科技新知與司法發展」18 小時、「管理知能與實務」18 小時、「公共關係與溝通協調」9 小時、「潛能開發與自我發展」33 小時、「課程成績評量」19 小時、「課務輔導與綜合活動」23 小時，合計 120 小時。其中，33 小時的「潛能開發與自我發展」課程，包括 3 小時的潛能開發、2 小時的文官政策與發展（含考績制度之變革與發展）、3 小時的壓力調適與情緒管理、3 小時的健康管理、及 22 小時的專題演講（公務人員保障暨培訓委員會，2011c）。

（三）考試錄取訓練

依據「100 年度公務人員高等考試基礎訓練課程架構及配當表」，「高等考試」錄取之薦任人員共計需受訓 175 個小時，其中，有關具備管理力及執行力之訓練，相關課程設計時數分別為 24 小時及 62 小時。至於「普通考試」錄取之委任人員部分，依據「100 年度公務人員普等考試基礎訓練課程架構及配當表」，「普通考試」錄取之委任人員共計需受訓 105 個小時，則應具備，並接受培養「執行力」

的 44 個小時訓練課程。此外，針對高普考試初任人員應具備之共通能力，國家文官學院開設共計 44 小時的基礎訓練課程。第一種共通能力是「倫理與價值」，包括公務倫理與核心價值（3 小時）、廉能政府與廉政規範（2 小時）、公務禮儀（2 小時）、經典研析（4 小時）等課程。第二種共通能力為「文書處理與管理」，包括公文製作與習作（含應用文、案例解析與實作）（6 小時）、文書與檔案管理（2 小時）。第三種是「社會關懷」的能力，僅有人文關懷與志工服務（體驗學習課程）（3 小時）一門課程。第四種是「自我實現」的能力，課程內容包括壓力與情緒管理、生涯規劃與終身學習，時數配當各為 3 小時。第五種共通能力則是「基本法制認知」，訓練課程包括公務人員權利義務與責任（3 小時）、公務人員行政中立立法與實務（2 小時）、保障制度與實務（3 小時）、地方制度法與實務（3 小時）、民法在公務上的應用（2 小時）、刑法瀆職罪與貪污治罪條例解析（3 小時）（公務人員保障暨培訓委員會，2011d）。

（四）升官等訓練

本項課程的訓練班別包括「委升薦訓練」、「警佐晉升警正訓練」、「員級升高員級訓練」三類，惟依據相關課程配當表顯示，三類班別的訓練課程單元時數皆為相同。在合計 150 小時的訓練課程中，包括 10 小時的「國家重要政策與發展」、45 小時的「行政管理知能與實務」、33 小時的「公務相關法規與實務」、16 小時的「自我發展」、10 小時的「專題演講」、以及 36 小時的「課務輔導與綜合活動」。其中，「自我發展」的課程內容涵括 2 小時的「公務人員核心價值」、2 小時的「終身學習之理念與實踐」、2 小時的「人際關係與公務溝通」、2 小時的「性別主流化」、2 小時的「志工與社會服務（由傑出資深志工擔任講座）」、2 小時的「健康管理（含壓力調適與情緒管理）」、及 4 小時的經典研析」（公務人員保障暨培訓委員會，2011e、2011f、2011g）。

二、公務人力發展中心訓練課程

根據行政院人事行政總處公務人力發展中心一〇一年度訓練實施計畫之規劃，訓練類別參照「行政院所屬機關及地方機關公務人員之訓練進修體系表」，分為「領導訓練」、「管理訓練」、「政策訓練」、「人事人員訓練」及「成長發展訓

練」等 5 大類，合計一〇一一年度預定辦理 84 個班別、調訓 22,871 人次（宋蕙安，2011）。而根據公務人力發展中心網頁上的資訊，依照受訓者分類，訓練課程可以分為「中高階公務人員」、「人事人員」、「一般公務人員」三類，整體而言，一〇一一年度（二〇一二年一月一日至二〇一二年十二月三十一日）公務人力發展中心針對中高階公務人員訓練，共計開設 31 個研習班別，人事人員專業訓練開設 43 個班別，至於在一般公務人員方面，則共計開設 55 個班別（公務人力發展中心，2011）。

（一）中高階公務人員訓練

針對中高階公務人員訓練，公務人力發展中心在一〇一一年度共計開設 31 個研習班別，合計時數 880 小時，皆屬「管理訓練」與「政策訓練」的相關課程。首先，依中高階公務人員職務層級，公務人力發展中心辦理「高階人員研究班」（80 小時）、「行政院及所屬中央機關科長研習班」（40 小時）、「中階主管培訓班」（80 小時）、「初任簡任官等主管職務人員研究班」（40 小時）及「初任薦任官等主管職務人員研究班」等 5 種班別。其次，針對行政院暨所屬中央機關薦任第 9 職等主管以上人員，依職務功能分別辦理中階主管（薦任第 9 職等主管人員）與高階主管（簡任人員）的「職務管理核心能力班」，其中，高階主管部分包含「國內外環境情勢分析研習班」（16 小時）、「願景目標與策略性思維研習班」（16 小時）、「領導能力與協調合作研習班」（16 小時）、「績效管理與政策行銷研習班」（24 小時）及「風險與危機管理研習班」（16 小時）等 5 種班別。至於中階主管的職務管理核心能力班方面，則包含「目標與績效管理研習班」（16 小時）、「創新服務與流程管理研習班」（16 小時）、「問題追蹤與解決能力研習班」（16 小時）、「知識管理與經驗傳承研習班」（16 小時）、「溝通表達能力研習班」（16 小時）及「情緒管理研習班」（16 小時）等 6 種班別。此外，公務發展中心亦辦理「高階政策規劃能力研習班」（16 小時）、「政策規劃能力研習班」（16 小時）、「面對媒體實務班」（8 小時）、「媒體互動技巧研習班」（16 小時）…等 15 個研習班別。

(二) 人事人員專業訓練

依照行政院人事行政總處規劃，人事人員專業訓練共計辦理 43 個研習班別、合計時數 742 小時，皆屬「管理訓練」與「政策訓練」的相關課程。其中，按人事人員專業核心能力主題（例如績效管理、顧客服務等）開設 6 個班別，並針對人事法規開設 23 個班別（例如人事人員管理、任免遷調等）。另外，還包括辦理「處長級人事人員研習班」（16 小時）、「副處長級人事人員研習班」（24 小時）、「中央機關薦任第 9 職等至簡任第 10 職等人事主管研習班」（16 小時）、「中央機關組織改造人事人員專班（中央機關主管班）」（16 小時）、「中央機關組織改造人事人員專班（中央機關非主管班）」（16 小時）、「中央機關組織改造員工協助研習班（中央機關主管班）」（8 小時）、「中央機關組織改造員工協助研習班（中央機關非主管班）」（8 小時）…等相關課程。

(三) 一般公務人員訓練

公務人力中心辦理之一〇一〇年度一般公務人員訓練，共計開設 55 個班別、合計時數 647 小時，包括「管理訓練」、「政策訓練」及「成長發展訓練」3 類不同的課程。其中，有關「管理訓練」部分，包括「溝通與協调研習班」（16 小時）、「公務行銷研習班」（16 小時）、「團隊建立研習班」（16 小時）…等 13 個班別；「政策訓練」方面的研習班則包括「性別主流化基礎研習班」（1 小時）、「人權暨兩公約研習班」（16 小時）、「節能減碳研習班」（4 小時）…等 10 個班別；至於「成長發展訓練」則開設「學習趨勢研討會」（8 小時）、「數位教材製作人才培育研習班」（16 小時）、「優質主管培訓營」（8 小時）…等，共計 32 個班別。惟必須說明的是，公務人力中心開辦之「成長發展訓練」課程，顯然迥異於前述國家文官學院定義的「自我發展」單元類別，反而絕大多數課程仍係關注於提升管理或執行的核心能力，或相關技巧（例如國際禮儀、外賓接待英語、英文簡報技巧…等）與法規研習（例如訴願法及行政訴訟法、國家賠償法、身心障礙者權益保障法…等）。若著實就自我發展或心靈成長而論，僅僅有「身心健康及壓力調適研習班」（16 小時）、「專題演講—美的沈思，蔣勳談文學唐詩」（2 小時）、「專題演講—感動服務，當責不讓」（2 小時）等 3 個班別，共計 20 小時。

肆、公務人員訓練課程中的職場精神力內涵

綜整前述訓練課程，值得探討並成為本文關注的問題是，在目前我國各類培訓課程當中，究竟是否已經開設與職場精神力相關的課程，據以成為公務人員「自我覺醒」的途徑。以下將分從國家文官學院、公務人力發展中心開設的訓練課程，聚焦於職場精神力相關課程的說明與探討，提出討論。

一、現行公務人員的「專業能力」訓練課程

長期以來，國內學術界及實務界對公務人員的職涯發展皆側重於核心能力之建構，舉例而言，就考選而論，專業知識是必備的核心能力與首要考量，再論及培訓及升遷，中高階主管人員的核心能力更是行政院明文揭櫫的目標（行政院，2004）。Riley（2002：297-300）將公務人員的訓練分成：（一）技能發展、（二）特定的組織活動、（三）個人發展與（四）主管發展。其中，特定的組織活動，係指與工作相關但並非技能方面的訓練，如對依法行政、平等工作機會以及優先保障弱勢團體與人員等的行政作為與思維，所需具備的知識與能力。進一步而言，公務人員的訓練，是為使工作更有效率與效能。國內長期以來係以「專業核心能力」來考選基層公務人員，更以「管理核心能力」做為中高階主管的選拔依據以及培訓目標。

考試院在二〇〇九年六月二十六日發布的《文官制度興革規劃方案》中，規範文官之核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」。同時指出有關強化核心職能之訓練：「公務人員訓練內容，兼顧通識及專業知能。通識知能部分，除施予國家重要政策發展、行政管理、執行知能、公務相關法律知能之訓練課程外，另加強、深化公務人員公務倫理、國際觀、法治觀、行政中立、廉能、人權等觀念，並透過古今中外經典名著之研讀、講授，啓迪品德教育、提升人文素養及族群認識。專業知能部分，結合工作職場所需專業訓練、專長轉換訓練等，分別由國家文官學院、人事行政局、中央及地方各主管機關所屬訓練機關（構）辦理」（考試院，2009）。

就此論及公務人員訓練課程之規劃，有關文官之「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」核心價值，應齊頭並進，同步發展。然而，綜觀前述由國家文官學院、公務人力發展中心開設之訓練課程，很顯然地，絕大多數課程仍屬於提升「專業能力」的相關單元，偏重於「專業」、「效能」2項核心價值。如表2所示，從課程時數及比例來看，在國家文官學院部分，諸如「高階文官訓練」、「升官等訓練」（委任升薦任、警佐升警正、交通事業員級升高員級），「專業能力」的相關課程皆占六成左右的比例，另外，「薦升簡訓練」（一般班）、「考試錄取訓練」（高考班、普考班），比例也均在四成以上。至於在公務人力發展中心部分，包括「中高階公務人員訓練」、「人事人員專業訓練」、「一般公務人員訓練」，全數皆是涉及「專業能力」的課程，幾乎全然未見與其他3項核心價值（廉正、忠誠、關懷）相關課程之設置。以前述論及的訓練業務差異來看，國家文官學院負責執行考試訓練、晉升官等訓練、行政中立訓練，而公務人力發展中心則負責執行專業訓練、管理訓練，因此，在課程結構上，國家文官學院相對較為多元，而公務人力發展中心開設的課程幾乎完全關注於專業能力訓練。

然而，值得探究的問題是，專業能力之優劣是否能確保公務人員「有心」於公共服務？誠如邱志淳與楊俊煌（2011）所提出之「『心』公共服務觀點」，我國之培訓課程應重新思考設計內容及方向，尤其是公務倫理價值的提升與強化。就此而論，職場精神力應可做為判斷公務人員是否「有心」於公共服務的有效途徑及標準，並足以做為訓練課程的重要主題之一。但顯然地，綜觀前述國內現行的公務人員訓練課程，絕大多數仍著重於專業能力的培養，涉及職場精神力內涵的課程比例極為稀少，顯見該重要之議題尚未受到應有之重視。

表 2：現行公務人員訓練課程中的「專業能力」單元：時數與比例

執行機關	訓練主題	相關單元名稱	單元時數	訓練總時數	「專業能力」單元比例(%)
國家文官學院	高階文官訓練	管理發展	100	150	66.7
		領導發展			
		決策發展			
	薦升簡訓練(一般班)	國家重要政策與發展	55	120	45.8
		行政管理知能與實務			
	薦升簡訓練(法官班)	科技新知與司法發展	45	120	37.5
		管理知能與實務			
		公共關係與溝通協調			
	考試錄取訓練(高考班)	管理力	86	175	49.1
		執行力			
考試錄取訓練(普考班)	執行力	44	105	41.9	
升官等訓練(委任升薦任)	國家重要政策與發展	88	150	58.7	
	行政管理知能與實務				
	公務相關法規與實務				
升官等訓練(警佐升警正)	國家重要政策與發展	89	150	59.3	
	行政管理知能與實務				
	公務相關法規與實務				
升官等訓練(交通事業員級升高員級)	國家重要政策與發展	91	150	60.7	
	行政管理知能與實務				
	公務相關法規與實務				
公務人力發展中心	中高階公務人員訓練	管理訓練	880	880	100.0
		政策訓練			
	人事人員專業訓練	管理訓練	742	742	100.0
		政策訓練			
	一般公務人員訓練	管理訓練	627*	647	96.9
		政策訓練			

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會(2011a、2011b、2011c、2011d、2011e、2011f、2011f)及公務人力發展中心(2011)。

說明：此時數已加上「成長發展訓練」課程中，與專業能力相關之課程。

二、「職場精神力」相關之訓練課程

(一)「自我發展」單元的訓練課程

從西方的宗教觀來看，職場精神力應該討論聖經的教義、上帝的意旨等等，惟就臺灣社會對宗教信仰的習性，以及憲法中信仰自由的規定，顯然成為開設宗教相關訓練課程的考量及顧慮。相對而言，追求個人內在需求滿足的內在起源觀，以及從哲學層次探討個體存在意義的存在主義觀，則較可能職場精神力訓練課程的影響途徑。Marques、Dhiman 與 King (2007: 106-107) 匯整多項可能提升成員精神力的方式，並根據內在 (internally inspired) 與外在 (externally driven) 兩個改變的來源加以分類，所謂的內在改變是指個人自覺性地獲得啟發；至於外在改變是因為組織文化轉變，促使每個成員願意去調適並接受精神力的觀念。就內在改變而論，目前國內公務人員訓練課程中相關的「自我發展」單元，相對比較可能隱含職場精神力的成分。受訓者可能從課程中獲得啟發，進而透過個人與自我內在的對話，以及和外在世界的互動與對話，藉由相互討論、反思和批判生活事件的方式，讓個人藉由自我省思，以不同觀點看待世界，並相信自己有能力可以改善世界。

表 3 是現行公務人員各種訓練課程中，設置於「自我發展」單元項下的課程時數與比例。就國家文官學院辦理的各種訓練主題來看，設置於「自我發展」相關單元下的課程時數比例，依序為考試錄取訓練 (普考) (41.9%)、薦升簡訓練 (法官班) (27.5)、考試錄取訓練 (高考) (25.1)、薦升簡訓練 (一般班) (15.8)、升官等訓練 (10.7)、高階文官訓練 (9.3)。其中，最值得注意的，「高階文官訓練」與「升官等訓練」做為文官領導階層培訓的重要課程，「自我發展」單元的相關課程時數及比例反而相對不足。至於公務人力發展中心方面，在一〇一一年度所開設的課程中，「中高階公務人員訓練」及「人事人員專業訓練」並未設置有任何有關「自我發展」單元的相關課程。相較於此，公務人力發展中心針對「一般公務人員訓練」，則開設了共計 20 小時的「成長發展」課程，惟比例也僅有 3.1%。

然而，深入探究前述各訓練主題中「自我發展」單元的相關課程，卻可以明顯地查知，其中有許多課程雖名目上歸類為「自我發展」，但顯然仍為專業能力的課

程。例如國家文官學院辦理之「薦升簡訓練（法官班）」的文官政策與發展、「升官等訓練」的性別主流化等，另外，還包括許多屬於政策宣導的專題演講，諸如行政中立規範與實踐、地方自治發展等。根據本文提出的「職場精神力」定義—「個人對生命意義及工作目的的醒覺，成爲一股在職場中，從精神層面驅使組織成員行爲的力量」，職場精神力存在幾個不可或缺的元素，亦即「生命意義、工作目的、精神力量」。因此，就培訓公務人員職場精神力的課程而論，課程內容應與前述 3 個要素有所交集或關聯。

表 3：現行公務人員訓練課程中的「自我發展」單元：時數與比例

執行機關	訓練主題	相關單元名稱	單元時數	訓練總時數	「自我發展」單元比例 (%)
國家文官學院	高階文官訓練	自我發展與心靈成長	21	150	9.3
	薦升簡訓練（一般班）	自我發展	19	120	15.8
	薦升簡訓練（法官班）	潛能開發與自我發展	33	120	27.5
	考試錄取訓練（高考班）	共通能力	44	175	25.1
	考試錄取訓練（普考班）	共通能力	44	105	41.9
	升官等訓練*	自我發展	16	150	10.7
公務人力發展中心	中高階公務人員訓練	成長發展	0	880	0.0
	人事人員專業訓練	成長發展	0	742	0.0
	一般公務人員訓練	成長發展	20**	647	3.1

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會（2011a、2011b、2011c、2011d、2011e、2011f、2011f）及公務人力發展中心（2011）。

說明：* 包括委任升薦任、警佐升警正以及交通事業員級升高員級。

** 此時數已扣除「成長發展訓練」課程中，與專業能力相關之課程。

表四進一步說明前述「自我發展」單元中與職場精神力相關之課程與時數配當。整體來看，在國家文官學院所開設的訓練課程中，「高階文官訓練」可能存有較多與「職場精神力」相關之課程，總時數達到 21 小時，其次則是針對高普考人員的錄取訓練，時數爲 18 小時。至於公務人力發展中心的「一般公務人員訓練」，雖然開設 20 小時的「職場精神力」相關課程，但若對比於開設班別的總時數 647 小時，實質上，相關課程的比例比例仍是相當低。

精神力成長應著重於啓發及省思，從個人的生活經驗與參酌前人智慧，去體

會、思考、批判、評價，進而發展出個人對生命意義的獨特觀點（吳秀碧，2006）。相對地，追尋生命的意義也與個人的生死觀有關，畢竟認為生命與死亡是一體兩面，對死亡的覺知才能熱愛生命與創造生命價值（May, 1980；傅偉動，1993）。因此，追尋生命意義應係職場精神力成長的途徑之一。揆諸表 4 所列之與職場精神力相關課程，目前相對可能影響公務人員自覺地獲得生命意義啟發，並引發內在改變的課程，諸如健康與人生、心靈解碼與靜心體驗、公務人員核心價值、感動的服務（專題演講）、身心健康及壓力調適研習班等。

此外，志願服務給予個人一條探索生命的途徑，藉由為大我奉獻以及服務歷程中所體驗的生命價值，個人內心的精神能量將隨之提升，將增強繼續服務的動力（劉士豪，2006）。就公部門的精神力提升而論，培養公務人員利他的觀念與習性，應可做為精神力成長的重要方法之一。因此，目前的訓練課程中，諸如高階文官訓練的「社會關懷與公益服務（含志工服務體驗）」、考試錄取訓練的「人文關懷與志工服務（體驗學習課程）」、升官等訓練的「志工與社會服務（由志工擔任講座）」等課程，應可使公務人員在志工服務體驗或分享在過程中，對公共服務的工作產生更大的自信與投入，同時也能激發個人內心的精神成長以及探索生命意義的渴望，進而在公職工作上展現利他動機，投身公共服務。

表 4：現行公務人員訓練課程中與「職場精神力」相關課程名稱與時數

執行機關	訓練主題	課程設計		時數	加總
		單元	名稱		
國家文官學院	高階文官訓練	自我發展 與 心靈成長	健康與人生	3	21
			律動音樂饗宴	3	
			藝術美學賞析	3	
			社會關懷與公益服務（含志工服務體驗）	3	
			戶外拓展訓練	3	
			心靈解碼與靜心體驗	3	
			經典名著研讀等	3	
	薦升簡訓練 （一般班）	自我發展	公務人員核心價值	2	11
			經典研析	4	
			健康管理（含壓力調適與情緒管理）	3	
			專題演講—廉能政府與倫理規範	2	

執行機關	訓練主題	課程設計		時數	加總
		單元	名稱		
國家文官學院	薦升簡訓練 (法官班)	潛能開發 與 自我發展	潛能開發	3	11
			文官政策與發展(含考績制度之變革與發展)	2	
			壓力調適與情緒管理	3	
			健康管理	3	
	考試錄取訓練 (高普考)	倫理與價值	公務倫理與核心價值	3	18
			廉能政府與廉政規範	2	
			經典研析	4	
		社會關懷	人文關懷與志工服務(體驗學習課程)	3	
		自我實現	壓力與情緒管理	3	
			生涯規劃與終身學習	3	
	升官等訓練*	自我發展	公務人員核心價值	2	12
			終身學習之理念與實踐	2	
			志工與社會服務(由志工擔任講座)	2	
			健康管理(含壓力調適與情緒管理)	2	
			經典研析	4	
公務人力發展中心	一般公務人員訓練	成長發展	身心健康及壓力調適研習班	16	20
			「美的沈思、蔣勳談文學唐詩」專題演講	2	
			「感動服務，當責不讓」專題演講	2	

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會(2011a、2011b、2011c、2011d、2011e、2011f、2011f)及公務人力發展中心(2011)。

說明：* 包括委任升薦任、警佐升警正以及交通事業員級升高員級。

(二) 公務倫理訓練課程與職場精神力

在考試院(2009)的《文官制度興革規劃方案》中，提出6項建議案，其中第一案即為「建基公務倫理、型塑優質文化」，而針對該項建議案，再提出7項具體的興革建議，包括近程的確定並公布文官之核心價值、建制各類公務人員服務守則、加強公務倫理宣導、落實公務人員行政中立法之施行，以及中程的加強公務倫理考核、完成「型塑文官優質組織文化推動方案」、建構公務倫理法制體系(完成公務人員基準法之立法)。據此，考試院已於二〇一二年三月四日審議通過10則「公務人員服務守則」，並在「加強公務倫理宣導」方面，設計完備的課程及教

材，透過職前訓練、在職訓練等多元途徑，深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。同時，目前我國所有的公務人員皆必須接受公務倫理的訓練課程，包括考試錄取的初任訓練、升官等訓練。

有關公共倫理的重要內容，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在其二〇〇〇年的調查報告提及，約有 10 幾項公共服務倫理的核心價值，依各國的普及性程度排序為：無私公正、依法行事、廉潔誠實、透明公開、追求效率、確保平等、負責、公平、嚴守秘密、專業主義、公共利益、利益迴避、服從指揮領導、慎用國家資源、效忠國家和親切人道關懷（施能傑，2003）。這些核心價值涵蓋精神信仰、倫理規範、績效導向 3 種層面，必需說明的是，精神信仰層面係強調「意義的追尋」，也就是公務人員對於公共服務意義與價值的追尋與信諾，才是公共服務的核心價值。這種重現政府的靈魂與重振公共行政精神的探究已經逐漸被重視。就公共管理而言，增進公共的福祉是最重要、最有價值的事（周威廷，2005）。表 5 是學者提出有關職場精神力涵蓋的核心價值，就此而論，公共倫理中精神信仰層面的核心價值與職場精神力概念，顯然有相當程度的相關性。

Garcia-Zamor (2003: 358-360) 指出，具備精神力的人確實比較可能表現出倫理，但精神力與倫理卻是完全不同的兩件事 (quite different)，精神力與倫理兩個概念之所以經常遭到混淆，主要是因為精神力所包含的主題之中，有許多對倫理也同等重要，例如兩者都強調一種「捨己為人」 (giving of oneself for the benefit of others) 的特質。事實上，有許多精神面的行為表現，都是來自於倫理理論或是道德原則，合乎倫理的行為幾乎是融合信仰與工作的必要條件（但並非充要條件）。有關倫理與精神力之間的關係，Zsolnai (2004) 在《精神力與倫理管理》一書中，將倫理與精神力做了簡潔的解釋：「倫理」是自我實現的過程，是「誠於內而形於外」的，「精神力」是價值的本體，是生命中重要的禮物，它提供個體高層次的倫理動機，簡單的說，精神力是本體，「倫理」是實現，二者實為一體的兩面。許多文獻均指出成員的精神力有助於提升職場的倫理行為，同時也會對組織帶來效益。這些倫理行為包括，比較能表現出團隊精神 (Mitroff & Denton, 1999; Neck & Milliman, 1994)、仁慈及公正 (Biberman & Whitty, 1997)、體諒同事的需求 (Cash & Gray, 2000)、誠實並值得信任 (Brown, 2003; Krishnakumar & Neck,

2002)、組織公民行爲(Nur & Organ, 2006)、以及僕人式領導行爲(servant leader behaviour)(Beazley & Gemmill, 2006)。

表 5：職場精神力所涵蓋的核心價值

作者	精神價值
Leigh (1997)	信任、和諧、價值、誠實
Jackson (1999 : 65-66); Kriger & Hanson (1999 : 304)	公平、誠實、憐憫、避害、尊重、和平、正義、寬容、服務、責任誠信、做爲好公民、感恩
Synder & Lopez (2001)	樂觀、充滿希望、謙遜、憐憫、寬容、感激 (gratitude)、愛、利他主義、同理心、韌性、具有意義
Krahnke, Giacalone & Jurkiewicz, (2003 : 14)	廉潔、人道主義、知覺、具有意義、責任、愛、內在平靜、真理、謙遜、群體感、正義
Fry (2003 : 695)	寬容、仁慈、廉潔、同理心、誠實、耐心、勇氣、信任、謙遜、服務他人
Jurkiewicz & Giacalone, (2004 : 131)	慈善、傳承創新 (generativity)、 ⁵ 人道主義、廉潔、正義、相互關係、具接受性 (receptivity)、尊重、責任、信任
Fry (2003 : 56)	誠實、寬容、充滿希望、感激、謙遜、憐憫、廉潔
Marques (2005 : 86)	尊重、體諒、開放、誠實、付出、信任、仁慈、和平與和諧、具接受性、創造力、鑑賞力 (appreciation)、助人
Reave (2005 : 658)	具有意義、廉潔、誠實、謙遜、尊重、公平、關懷與關心、傾聽、欣賞他人 (appreciating others)、反省 (reflective practice)

資料來源：McGhee & Grant (2008 : 65)。

⁵ Generativity 是 Erikson (1950, 1982) 創造 (coin) 出來的專業術語，意思是指成人貢獻生命在照顧下一代的活動 (an adult's caring activities which create or contribute to the life of the next generation) (Snarey & Vaillant, 1993 : 14)。其所表達的概念是指人類發展到後階段的成年期時，發展順利者會出現關懷及貢獻下一代的階段發展特徵 (李淑娟，2003)。

總而言之，倫理基本上所關心的，是哪些行為在道德上是好的，什麼是好的生活，同時說明哪些原則可以幫助我們了解並做出符合道德的決定。因此，Liszka（1999：4）認為，倫理可以透過一些論點或理論，來說服其他人某些原則的重要性，申言之，倫理可以被視為是一種行為方式，而能隨著工作環境有所差異。倫理的具體化形式是寫成一套行為守則，而求職者在被正式錄用之前，通常都會被要求接受這套守則，而這些求職者基本上也都理解，那些行為在職場中是道德上可以被接受的。不過，在這個倫理架構下，究竟人會不會去採取符合倫理的行為，則是會隨個人的精神力來決定（Garcia-Zamor, 2003：358）。Thompson（2000）明白直陳，組織成員確實可能透過培訓而具有職場精神力。近年來已經有需多私人企業在行政倫理訓練課程之外，同時提供職場精神力的課程，甚至取得代之。舉例而言，Hua（1999）提出一家直升機製造商（Sikorsky Aircraft）的例子，該公司在一九九七年設計一個兩天的職場精神力訓練課程，參與者在課程結束之後多數均重新定義自己對工作、家庭以及社區的貢獻，重新找到自己生命的目標（life goals）。

根據「101年公務倫理宣導相關專班實施計畫」，國家文官學院開辦「公務倫理高階主管研討班」、「公務倫理宣導班」等2種課程，其中，「公務倫理高階主管研討班」的參加者，係中央部會二級以上機關、直轄市政府及縣（市）政府之一級主管級機關首長，課程時數為3小時；至於「公務倫理宣導班」則係針對一般公務人員所開設，課程時數為4小時，受訓人數將達1,500人。惟許多學者（Clark & Lattal, 1993; Costa, 1998; Hitt, 1990; Lewis, 1990）進一步認為，在職場中可以透過一些策略，藉以提升職場的倫理氛圍。盧建旭（2009：51）即提出，在公務倫理的教育訓練方面，應增加以個案方式，提供公務人員認知到多元價值及差別關係時，如何適當地表現出倫理行為與決策。而揆諸公務人員保障暨培訓委員會規劃之「公務倫理宣導專班實施計畫」，目前國內的公務倫理訓練，除了介紹靜態的基礎概念、消極的防弊措施以外，課程中更涵蓋動態的個案研討，並向受訓者說明積極的法制統整發展。就此而論，目前國內的公務倫理訓練課程確實已有相當程度的規劃。但從本文「職場精神力」的角度看來，與其向受訓者介紹什麼是公務倫理守則的內容以及相關規範，更重要的應該從根本做起，將職場精神力納入訓練課程規劃，讓受訓者能從動機或內在的層次，表現出公務倫理的行為。

伍、結論

公務人員不僅與一般企業成員不同，更需要在公部門職場中，具備愛或同情心、重視生命意義等精神層面的特質。同時，許多研究也指出，影響組織中工作人員表現的因素除了技術上的核心能力之外，使命感、價值觀以及忠誠度等心靈層次的條件也具有決定性的影響。事實上，有意考取公職進而擔任國家公僕者，應該體認公務人員的身分與工作具備更高的使命、神聖性以及無形價值。無庸置疑地，文官的核心價值應有時代背景因素及整體環境考量，本文認為，過去以來一直備受強調的公務人員行政管理技術與核心能力，並不足以應對二十一世紀的環境變遷，原因在於本世紀的行政管理在國內外環境衝擊之下，政府的運作並不僅是採用依法行政的態度，運用充沛的人力，而遂行法定任務而已。二十一世紀的行政運作，需要逐步成為「24 小時不打烊的政府」、「以解決人民生活問題為核心的政府」、「超越機關分工的整合型政府」、及「精簡有效的政府」。循此，本文認為未來的公務人力訓練課程，不應再失衡地偏重核心能力的概念，同時也應該多方考量職場精神力的面向，俾利公務人員不只具備核心能力，更有志並有心於公共服務（邱志淳、楊俊煌，2011）。就我國未來訓練課程與職場精神力之結合，本文初步提供 3 項規劃方向之建議：

（一）擴充「關懷」價值的內涵

在考試院（2009）《文官制度興革規劃方案》中所提之 5 項核心價值（廉正、忠誠、專業、效能、關懷）中，關懷的內涵是「時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧」，一如馬英九總統在九十八年元旦文告中表示：「每位公務員要有觀世音菩薩『聞聲救苦』的慈悲心，幫助人民解決問題」。就此而論，對應於前述表 4「職場精神力所涵蓋的核心價值」，包括憐憫、服務、愛、利他主義、同理心、人道主義、群體感、寬容、仁慈、慈善、傳承創新、人道主義、和平與和諧、助人、關懷與關心等，「關懷」這項核心價值的內涵，大致上能與職

場精神力之概念兩相呼應。

惟必須說明的是，職場精神力的概念運用於「公共服務」的職場上，更應該強調「犧牲」的觀念，也就是「超越自我利益」（self-interest transcendence）。例如 King 與 Boyatzis（2004：3）指出精神力是一個導引的方向，幫助人類可以在所處的情境中超越自我（transcending oneself），同時啓發人類去對他人做出貢獻。Neck 與 Milliman（1994：10）認為，精神力的中心概念就是願意去超越個人利益。而 Fry（2003）更明白指出，所謂的超越目的是在服務他人，因此就會表現出「超越自我利益」。綜上所論之精神力定義，應用於職場精神力之概念，超越自我就是一種超越自我利益，並且希望對他人有所貢獻。因此，有關公務人員「關懷」一項的核心價值，未來若試圖加入精神力的元素，則更應該強調犧牲的概念，擴充「超越自我利益」於其關懷的內涵之中。

（二）調整「自我發展」課程的比重

本文研究發現，目前國內少數的公務人員訓練課程雖然與職場精神力主題略有相關，不過顯然在整體單元設計、課程規劃，仍多過度側重於提升專業及效率，而對重要的職場精神力課題則未涵蓋相關的討論。然而，從過去的經驗看來，注重專業核心能力的訓練效果難以具體的指標衡量，同時也無法確知是否能將訓練課程中的知識轉化或擴散到組織之中（蔡志恆、黃煥榮、孫本初，2011：22）。相對地，透過職場精神力課程的訓練，或許一個概念、一場對話，受訓者就有可能獲得轉念、內化以致行爲轉變的契機。職場精神力運用在公共行政強調的是「服務」的概念，至於服務的動機則可能源自神我、自我、他我，這類自我覺醒的改變，除了自我學習之外（self-directed learning），更需要導師引領（mentoring）及人際對話（dialogue）（English, 2000：30-37）。

因此，在「自我發展」的課程內容方面，「追尋生命意義」，是精神力成長的重要途徑，可成爲課程設計的重點。有關「追尋生命意義」，宗教的力量應可在其中扮演重要的角色。惟考量多元宗教的尊重與發展，建議可跨越宗教藩籬，在不專注特定宗教脈絡的前提下，開設宗教主題的通識課程，或是在經典研析的課程中，提高宗教典籍的比例。整體而言，有鑑於目前國家文官學院與公務人力發展中心開設課程中，足以影響受訓者精神層次的「自我發展」課程時數甚低，未來除了在課

程時數配當方面，應提高適當比重之外，更可以「工作坊」的方式進行，以較長的訓期進行培訓工作。

（三）推動志工服務體驗課程

根據〈行政院及所屬機關推動人文關懷要點〉，其中一項具體措施為「成立愛心社團、提供志工服務」，內容論及「各機關於辦理新進人員訓練課程時，得優先安排員工至社福團體擔任志工等關懷體驗之課程，以使員工更加體會民眾之需求」。就此而論，志工服務體驗課程的目的及效果，顯已獲得重視。惟誠如考試委員李選先生所論，公務人員的核心價值中「關懷」與其他項目不同，須要實際投入公益服務方能培養。以「社會關懷與公益服務」課程為例，非僅是「動手操作」或僅藉由以參觀或單次實際操練即可，應該將社會關懷理念內化於高階文官心中，納入其工作內涵，方能成為引領部屬的標竿。建議課程中除安排文官參觀與實際操練外，應藉由以上訓練強化學員認知，在未來公務生涯中針對「公益服務管理」項目，持續挑選與工作性質相關的弱勢族群為關懷服務對象，使「關懷」這項核心價值非僅呈現形式意義而是實質意義，成為其習慣（考試院，2011）。

據此，為改善目前職場精神力訓練相關課程時數過短、面向過窄、頻率過低的缺失，在短期內應大幅提升志工體驗課程的時數比例。尤其為使公務人員將關懷成為習慣，體驗課程的設計應與朝長期且定時的方向，例如長達數個月、乃至於半年，同時是每週定期時段之服務。如此，除能透過志工服務體驗藉由與受助者的相處，了解「民間疾苦」之外，更能幫助公務人員透過長期互動的模式，與志工服務同仁之間的心靈交流，體會志工團體中的組織氛圍，發自內心地獲得實質意義。

參考文獻

- 公務人力發展中心（2011）。訓練實施計劃，2012年5月3日取自公務人力發展中心，網址：<http://www.hrd.gov.tw/content/training/training01.aspx>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011a）。高階文官培訓飛躍方案—100年試辦實施計畫，2012年5月3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=797&Page=5491&Index=3>。

- 公務人員保障暨培訓委員會（2011b）。101 年薦升簡.正升監訓練課程配當表，2012 年 5 月 3 日取自**公務人員保障暨培訓委員會**，網址：
<http://www.csptc.gov.tw/pages/list.aspx?Node=616&Type=1&Index=2>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011c）。101 年法官.檢察官薦升簡訓練課程配當表，2012 年 5 月 3 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=615&Page=5951&Index=2>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011d）。100 年公務人員高等暨普通考試基礎訓練課程架構及配當表，2012 年 5 月 3 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=589&Page=5673&Index=4>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011e）。101 年度委任公務人員晉升薦任官等訓練課程配當表，2012 年 5 月 3 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=617&Page=6023&Index=2>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011f）。101 年度警佐警察人員晉升警正官等訓練課程配當表，2012 年 5 月 3 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=618&Page=6026&Index=2>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011g）。101 年度交通事業人員員級晉升高員級資位訓練課程配當表，2012 年 5 月 3 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=619&Page=6031&Index=2>。
- 行政院（2004）。行政院所屬機關核心價值及中高階主管職務管理核心能力選定分析，2012 年 5 月 3 日取自**新北市政府**，網址：
<http://www.ntpc.gov.tw/web66/image/customer/2073/A24494375.pdf>。
- 何明珠譯（2010）。**上帝的企管學**，臺北：校園書房。
- 余佳貞（2007）。存在主義在生命教育之啓示。2012 年 7 月 23 日取自**網路社會學通訊期刊**，第 64 期，網址：<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/64/64-12.htm>。
- 考試院（2009）。**文官制度興革規劃方案**，臺北：考試院。
- 考試院（2011）。考試院第 11 屆第 152 次會議紀錄，2012 年 5 月 3 日取自**考試院**，網址：<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=14693&ctNode=411&mp=3>。
- 考選部（2011）。100 年公務人員高普考試報名人數再創 15 年來新高，初估平均錄取率為 1.61%，2012 年 5 月 3 日取自**考選部**，網址：<http://www.moex.gov>。

tw/main/news/wfrmNews.aspx?kind=3&menu_id=42&news_id=738。

- 吳秀碧（2006）。**生命教育理論與教學方案**，臺北：心理。
- 宋蕙安（2011）。101 年度訓練實施計畫，2012 年 7 月 4 日取自游於藝電子報，第 125 期，網址：<http://epaper.hrd.gov.tw/125/EDM125-0102.htm>。
- 李淑娟（2003）。**父育理論之建構與驗證—父親心理社會發展、父育知覺、父職參與及相關因素之研究**。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系博士論文，未出版，臺北。
- 李雅慧（2008）。**臨床護理照護工作者靜坐、職場靈性與照護工作品質之相關研究**。雲林科技大學企業管理系碩士論文，未出版，雲林。
- 周威廷（2005）。人力資本與社會資本概念人事管策略的影響。**人事月刊**，第 40 卷第 3 期，頁 6-15。
- 林笑（2000）。靈性照護與人性關懷。**榮總護理**，第 17 卷第 2 期，頁 153-157。
- 邱志淳、楊俊煌（2011）。以「心」公共服務觀點培育我國高階文官的倫理思維。**T&D 飛訊**，第 122 期，頁 1-19。
- 施能傑（2003）。**建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗**，發表於倡廉反貪與行政透明學術研討會，法務部，臺北。
- 陳思均（2002）。**地方公務員訓練成效評估之研究**。東海大學公共事務所碩士論文，未出版，臺中。
- 傅偉勳（1993）。**死亡的尊嚴與生命的尊嚴**，臺北：正中。
- 劉士豪（2006）。**非營利組織志工靈性與組織承諾之研究**。銘傳大學管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 劉仲娟（1999）。**企業組織靈性管理之初探**。國立臺灣大學商學研究所博士論文，未出版，臺北。
- 劉淑娟（1999）。老年人的靈性護理。**護理雜誌**，第 46 卷第 4 期，頁 51-56。
- 蔡志恆、黃煥榮、孫本初（2011）。我國中央政府中高階公務人員訓練之績效評估—以專業核心能力為基礎。**T&D 飛訊**，第 123 期，頁 1-31。
- 蔡良文（1999）。**人事行政學：論現行考銓制度**，臺北：五南。
- 蔡祈賢（2000）。**終身學習與公務人力發展**，臺北：商鼎。
- 盧建旭（2009）。公務倫理：整合公共治理的概念。**文官制度季刊**，考試院八十周

年慶特刊，頁 39-53。

藍海網 (2010)。公務人員熱門的主要原因，2011 年 9 月 5 日取自藍海網，網址：

<http://www.176happy.com/grow/01561.html>。

Adams, D. W., & R. Csiernik (2002). Seeking the Lost Spirit: Understanding Spirituality and Restoring It to the Workplace. *Employee Assistance Quarterly*, Vol.17(No.4): 31-44.

Ashmos, D. P., & D. Duchon (2000). Spirituality at Work: A Conceptualization and Measure. *Journal of Management Inquiry*, Vol.9(No.2): 134-145.

Beazley, D., & G. Gemmill (2006). Spirituality and Entrepreneurship. *Journal of Management, Spirituality and Religion*, Vol.3(No.3): 258-270.

Beazley, H. (1998). *Meaning and Measurement of Spirituality in Organizational Settings: Development of a Spirituality Assessment Scale*. Unpublished doctoral dissertation, The School of Business and Public Management, The George Washington University, USA.

Benjamin, P., & J. Looby (1998). Defining the Nature of Spirituality in the Context of Maslow's and Rogers' Theories. *Counseling and Values*, Vol.42(No.2): 99-100.

Biberman, J., & M. Whitty (1997). A Postmodern Spiritual Future for Work. *Journal of Organizational Change Management*, Vol.10(No.2): 130-138.

Bierly III, P. E., E. H. Kessler & E. W. Christensen (2000). Organizational Learning, Knowledge and Wisdom. *Journal of Organizational Change Management*, Vol.13(No.6): 595-618.

Bolman, L. G., & T. E. Deal (1995). *Leading with Soul: An Uncommon Journey of Spirit*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Brown, R. B. (2003). Organizational Spirituality: The Sceptic's Version. *Organization*, Vol.10(No.2): 393-400.

Bruce, W., & J. Novinson (1999). Spirituality in Public Service: A Dialogue. *Public Administration Review*, Vol.59(No.2): 163-169.

Bruce, W. M. (2000). Public Administrator Attitudes about Spirituality: An Exploratory Study. *American Review of Public Administration*, Vol.30(No.4): 460-473.

Burack, E. H. (1999). Spirituality in the Workplace. *Journal of Organizational Change Management*, Vol.12(No.4): 280-291.

Butts, D. (1999). Spirituality at Work: an Overview. *Journal of Organizational Change*

- Management*, Vol.12(No.4): 328-331.
- Cash, K. C., & G. R. Gray (2000). A Framework for Accommodating Religion and Spirituality in the Workplace. *Academy of Management Executive*, Vol.14(No.3): 124-134.
- Clark, R. W., & A. D. Lattal (1993). *Workplace Ethics: Winning the Integrity Revolution*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Collins, J. C., & J. I. Porras (1997). *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*. New York: Harper.
- Costa, John D. (1998). *The Ethical Imperative: Why Moral Leadership Is Good Business*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cunningham, R. (2005). Religion and Public Administration: The Unacknowledged Common and Competitive Ground. *International Journal of Public Administration*, Vol.28(No.11&12): 943-955.
- Dehler, G. E., & M. A. Welsh (1994). Spirituality and Organizational Transformation, Implications for the New Management Paradigm. *Journal of Managerial Psychology*, Vol.9(No.6): 1-10.
- English, L. M. (2000). Spiritual Dimensions of Informal Learning. *New Directions for Adult and Continuing Education*, No. 85: 29-38.
- Erikson, E. H. (1950). *Childhood and Society*. New York: W. W. Norton.
- Erikson, E. H. (1982). *The Life Cycle Completed: A Review*. New York: W. W. Norton.
- Fabry, J. (1980). Use of the Transpersonal in Logotherapy. In S. Boorstein (Ed.), *Transpersonal Psychotherapy* (pp.79-91). Palo Alto, C.A.: Science and Behavior.
- Fairholm, M. R. (2004). Different Perspectives on the Practice of Leadership. *Public Administration Review*, Vol.64(No.5): 577-590.
- Fry, L. W. (2003). Toward a Theory of Spiritual Leadership. *The Leadership Quarterly*, Vol.14(No.6): 693-727.
- Garcia-Zamor, J.-C. (2003). Workplace Spirituality and Organizational Performance. *Public Administration Review*, Vol.63(No.3): 355-363.
- Guillory, W. A. (2000). *The Living Organization: Spirituality in the Workplace. A Guide for Adapting to the Chaotically Changing Workplace*. Salt Lake City, UT: Innovations International.
- Hawley, J. (1993). *Reawaking the Spirit in Work: The Power of Dharmic Management*. San Francisco, CA: Berret-Koehler.

- Hitt, W. D. (1990). *Ethics and Leadership: Putting Theory into Practice*. Columbus, OH: Batelle.
- Hua, Vanessa (1999). Profiting the Heart Programs Help Workers Define Goals, Be More Productive. *Hartford Courant*, (September 23). Retrieved February 11, 2003, from: http://articles.courant.com/1999-09-23/business/9909231030_1_ge-industrial-systems-female-professionals-professional-development.
- Hutson, S. (2000). *Why Religion Matters: The Fate of the Human Spirit in an Age of Disbelief*. New York: Harper & Row.
- Jackson, K. T. (1999). Spirituality as a Foundation for Freedom and Creative Imagination in International Business Ethics. *Journal of Business Ethics*, Vol.19(No.1): 61-70.
- Johnson, T. J., J. Kristeller & V. L. Sheets (2004). Religiousness and Spirituality in College Students: Separate Dimensions with a Unique and Common Correlates. *Journal of College Students Values*, Vol.5(No.8): 1-36.
- Joseph, M. (2002). *Leaders and Spirituality: A Case Study*. Unpublished doctoral dissertation, University of Surrey, UK.
- Jurkiewicz, C. L., & G., Robert A. (2004). A Values Framework for Measuring the Impact of Workplace Spirituality on Organizational Performance. *Journal of Business Ethics*, Vol.49(No.2): 129-142.
- King, P. E., & C. J. Boyatzis (2004). Exploring Adolescent Spiritual and Religious Development: Current and Future Theoretical and Empirical Perspectives. *Applied Developmental Science*, Vol.8(No.1): 2-6.
- Krahnke, K., R. A. Giacalone & C. L. Jurkiewicz (2003). Point-counterpoint: Measuring Workplace Spirituality. *Journal of Organizational Change Management*, Vol.16(No.4): 396-405.
- Kruger, M. P., & B. J. Hanson (1999). A Value-based Paradigm for Creating Truly Healthy Organizations. *Journal of organizational Change Management*, Vol.12(No.4): 302-317.
- Krishnakumar, S., & C. P. Neck (2002). The 'What', 'Why' and 'How' of Spirituality in the Workplace. *Journal of Managerial Psychology*, Vol.17(No.3): 153-164.
- Legere, T. E. (1984). A Spirituality for Today. *Studies in Formative Spirituality*, Vol.5(No.1): 375-388.
- Leigh, P. (1997). The New Spirit at Work. *Training and Development*, Vol.51(No.3): 26-

33.

- Levine, L. (1994). Listening with Spirit and the Art of Team Dialogue. *Journal of Change Management*, Vol.7(No.1): 61-73.
- Lewis, C. W. (1990). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Liszka, J. J. (1999). *Moral Competence: An Integrated Approach to the Study of Ethics*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Lowery, D. (2005). Self-Reflexivity: A Place for Religion and Spirituality in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.65(No.3): 324-334.
- Marques, J. F. (2005). Spirituality in the Workplace: Developing an Integral Model and a Comprehensive Definition. *The Journal of the American Academy of Business*, Vol.7(No.1): 81-91.
- Marques, J., S. Dhiman & R. King (2007). *Spirituality in the Workplace: What It Is, Why It Matters, How to Make It Work for You*. Fawnskin, CA: Personhood.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper.
- Maslow, A. H. (1969a). The Farther Reaches of Human Nature. *Journal of Transpersonal Psychology*, Vol.1(No.1): 1-9.
- Maslow, A. H. (1969b). Various Meanings of Transcendence. *Journal of Transpersonal Psychology*, Vol.1(No.1): 56-66.
- Maslow, A. H. (1969c). Theory Z. *Journal of Transpersonal Psychology*, Vol.1(No.2): 31-47.
- Maslow, A. H. (1971). *The Farther Reaches of Human Nature*. New York: Penguin Arkana.
- May, R. (1980). *Freedom and Destiny*. New York: Delta Book.
- McGhee, P., & P. Grant (2008). Spirituality and Ethical Behaviour in the Workplace: Wishful Thinking or Authentic Reality. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, Vol.13(No.2): 61-69.
- Menzel, D. C. (2005). Spiritual Values in the PA Curriculum: Why or Why Not? *PA Times*, Vol.28(No.7): 8-9.
- Milliman, J. A., J. Czaplewski & J. Ferguson (2003). Workplace Spirituality Employee Work Attitudes: An Exploratory Empirical Assessment. *Journal of Organizational Change Management*, Vol.16(No.4): 426-447.
- Mitroff, I. I., & E. A. Denton (1999). A Study of Spirituality in the Workplace. *MIT*

- Sloan Management Review*, Vol.40(No.4): 83-92.
- Naylor, T. H., W. H. Willimon & R. V. Osterberg (1996). *The Search for Meaning in the Workplace*. Nashville, TN: Abingdon
- Neck, C. P., & J. F. Milliman (1994). Thought Self-Leadership: Finding Spiritual Fulfillment in Organizational Life. *Journal of Managerial Psychology*, Vol.9(No.6): 9-16.
- Nur, Y. A., & D. W. Organ (2006). Selected Organizational Outcome Correlates of Spirituality in the Workplace. *Psychological Reports*, Vol.98(No.1): 111-120.
- O'Brien, M. E. (1982). Religious Faith and Adjustment to Long-Term Hemodialysis. *Journal of Religious Health*, Vol.21(No.1): 68-80.
- OECD (2001). *Government of the Future*. Paris, France: OECD.
- Pargament, K. I. (1999). The Psychology of Religion and Spirituality? Yes and No. *International Journal for the Psychology of Religion*, Vol.9(No.1): 3-16.
- Pielstick, C. D. (2005). Teaching Spiritual Synchronicity in a Business Leadership Class. *Journal of Management Education*, Vol.29(No.1): 153-168.
- Reave, L. (2005). Spiritual Values and Practices Related to Leadership Effectiveness. *The Leadership Quarterly*, Vol.16(No.5): 655-687.
- Rhodes, T. L. (2003). When the Spirit Moves You: Administrative, Law and Spirituality in the Workplace. In R. A. Giacalone & C. L. Jurkiewicz(Eds.), *Handbook of Workplace Spirituality and Organizational Performance* (pp. 3-28). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Riley, D. D. (2002). *Public Personnel Administration* (2nd Ed.). New York: Addison-Wesley.
- Roof, W. C. (1993). *A Generation of Seekers: The Spiritual Journeys of the Baby Boom Generation*. San Francisco: Harper.
- Rubenstein, R. L. (1987). *Spirit Matters: The Worldwide Impact of Religion on Contemporary Politics*. New York: Paragon House.
- Saddler, D. (2005). Spiritual Care Research. *Gastroenterology Nursing*, Vol.28(No.3): 258-259.
- Sheep, M. L. (2006). Nurturing the Whole Person: The Ethics of Workplace Spirituality in a Society of Organization. *Journal of Business Ethics*, Vol.66(No.4): 357-375.
- Snarey, J., & G. E. Vaillant (1993). *How Fathers Care for the Next Generation: A Four-Decade Study*. Cambridge, MA: Harvard University.

- Synder, C. R., & S. J. Lopez (2001). *Handbook of Positive Psychology*. Oxford: Oxford University.
- Tanyi, R. A. (2002). Towards Clarification of the Meaning of Spirituality. *Journal of Advanced Nursing*, Vol.39(No.5): 500-509.
- Thompson, W. D. (2000). Can You Train People to Be Spiritual? *Training and Development*, Vol.54(No.12): 18-19.
- Tisdell, E. J. (2008). Spirituality and Adult Learning. *New Directions for Adult and Continuing Education*, No.119: 27-36.
- Turner, J. (1999). Spirituality in the Workplace. *CA Magazine*, Vol.132(No.10): 41-42.
- Watson J. (1989). Watson's Philosophy and Theory of Human Caring in Nursing. In J. Riehl-Sisca & C. Roy (Eds.), *Conceptual Models for Nursing Practice* (3rd Ed.) (pp. 219-236). New York: Jones and Bartlett.
- Wong, P. T. P. (2003). *Spirituality and Meaning at Work*. Retrieved April 25, 2011, from: http://www.meaning.ca/archives/presidents_columns/pres_col_sep_2003_meaning-at-work.htm.
- Wuthnow, R. (1998). *After Heaven: Spirituality in America Since the 1950s*. Berkeley, CA: University of California.
- Zsolnai, L. (2004). *Spirituality and Ethics in Management*. UK: Kluwer Academic.

Development of Civil Service Workplace Spirituality in Taiwan: Current Training Courses

Chun-Ta Lee*

Abstract

Many scholars specialized in public administration and management have pointed out that the spiritual leadership and workplace spirituality (WS) are inevitable orientations for public sector reform. Moreover, the spirituality of public service must be considered and evaluated during the recruitment process and spiritual development has to be integrated into training and education. This article first defines the scope and concept of WS and then analyzes whether the idea of WS exists in the current training courses provided by the National Academy of Civil Service and the Civil Service Development Institute in Taiwan. The results show that the overwhelming majority of civil service training courses emphasize the importance of core competence, but ignore the enhancement of WS. In addition to courses on public service ethics, which focus on teaching trainees the “whats.” programs with greater emphasis on WS ought to be provided to foster self-awakening among public servants on the “whys.”

Keywords: spirituality, workplace, human resource, training

* Ph. D. Candidate, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

《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》季刊另行規畫出版主題，以利各界投稿。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 4 卷第 4 期出版日期：101 年 10 月；截稿日期：101 年 8 月 31 日。

(二) 第 5 卷第 1 期出版日期：102 年 01 月；截稿日期：101 年 11 月 30 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，稿件一式 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「括弧附加原文全名」。

(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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com