

政府人才培育與國家競爭力

(綱要)

99.8.20

一、前言

人才培育是競爭力的關鍵要素

松下幸之助 企業最大的資產是人才

班尼斯(Warren Bennis) 員工培訓風險最小，收益最大

蓋茲(Bill Gates) 頂尖人才挖走，公司將無足輕重

馬總統 貫穿三大目標的核心戰略就是人才的培育

新加坡----菁英治國，最好的人才從事公職(IMD, NO.1)

二、台灣的競爭力現況與發展

(一) 國家競爭力的定義

IMD：評比競爭力的四個指標：經濟表現、政府效率、企業效率和基礎建設，20 個次因素和 300 個以上的評估標準(criteria)，2/3 統計，1/3 問卷
WEF：3 大類(基礎需要、效率增強、創新與成熟度)、12 個中項、110 個細項指標，70%問卷，30%統計

(二) 台灣在 IMD 的評比 2006~2010(17-18-13-23-8)

台灣在 WEF 的評比 2008-2009(17),
2009-2010(12)

(三) 兩岸關係與國家競爭力

ECFA(99年6月29日)，「黃金三角」的頂端，
引發「蝴蝶效應」

兩岸貿易 800 億~1000 億(每年) 70%出口，
30%進口

人民往來 去大陸 300-400 萬(每年) 來台灣
2009, 100 萬人

(2010 年上半年 84 萬人次，比去年成長 80%)

和平、安全、穩定的兩岸關係，有助於台灣的生
存和發展

九二共識，一中各表，擱置爭議，和平發展—不
獨、不統、不武—維持現狀，對我有利

中國大陸的經濟，GDP 規模在 2010 年將超過日
本，2019 年將超過美國

三、政府人才培育的挑戰

(一) 全球化的競爭：Gates 之言

移動力就是競爭力 2010 2.14 億人口 全球移
民戰爭、借人才、借腦袋的時代(搶人的時代、人
才流失與連鎖反應)

新加坡的移民人口為 4.9% 我國為 0.1%

新加坡的吸引人才政策

台灣的地理位置，優越條件，台灣與大陸的關係

也是一項優勢

面對全球化，我們應有的態度：開放、包容、信心

(二) 知識經濟時代的挑戰：人力新觀念

成本→資源→資本

核心能力，與時俱進，樂在工作

台灣人力的素質：

研究人力密度指標（每千就業人口之研究人員數）

2006年台灣為9.4人，南韓8.7人、大陸1.6人、德國7.2人，但遜於美國9.7人，新加坡10人，日本11.1人及與芬蘭16.6人

高等教育學生占總人口比率

2008年台灣為5.97%，大陸2.03%，日本3.09%，英國3.82%，法國3.38%，澳大利亞5.32%，紐西蘭5.58%，略遜於美國6%及南韓6.62%

(三) 少子化和高齡化的趨勢

2009年與德國並列全球出生率最低國家(1.03)，2010年可能再創下新低，2023-2028將出現負成長

1993年進入高齡化社會(65歲以上7%)，2009達10.6%，2050達36%

扶老比率

97年為7個生產者扶養一個退休者

112年3.2個生產者扶養一人

145年將降為1.4人扶養一人

「人才荒」與中高齡的勞動參與率偏低

(四) 公務體系機制僵化

1. 民主政治與文官制度
2. 高度集權化及高度法令化
3. 缺乏功績主義的觀念

四、政府人才培育的積極作為與展望

(一) 考選

1. 加考英文
2. 改進高考一級
3. 考試方法多元化，提升信度與效度
4. 專技考試範圍與類別的改進

(二) 任用

1. 放寬國籍任用限制
2. 培養政務人才
3. 高階主管的特別管理制度
4. 三元用人體系的規劃

(三) 待遇與退休

1. 鐵飯碗的真相
2. 高階文官待遇偏低

3. 退休制度過於寬鬆

4. 健全退撫制度—新修正的公務人員退休法

(四) 考績

1. 建立合理的評鑑方法

2. 團體與個人績效結合

3. 主管課責

4. 考績訓練與和陞遷結合

(五) 訓練

1. 訓練明顯不足

2. 發展性訓練的重要

3. 中長期的培訓計畫

4. 擴大國際接軌

五、結語

提升施政績效，提高良善治理，贏得人民信賴
讓公務人員成為一流的文官，以擔任文官為榮

政府人才培育與國家競爭力

99.8.20 講於《2010 南方教育領袖學院》

壹、前言

- 日本經營之神松下幸之助曾說：「企業最大的資產是人才」。
- 知名的管理學者班尼斯(Warren Bennis)曾說：「員工培訓是企業風險最小，收益最大的戰略性投資。」
- 馬總統在 2009 年元旦祝詞中提到，未來政府將全力邁向三大目標：「打造台灣為全球創新中心、亞太經貿樞紐以及台商營運總部。貫穿這三大目標的核心戰略就是人才的培育。」蕭萬長副總統在 2010 年 1 月 24 日的全國人才培育會議中提到：「在知識經濟的時代，一個國家競爭力的優劣，取決於人力資源的好壞，而人力資源的好壞，則是跟人才培育政策息息相關。」

上述三段話都指明一件事，那就是人才的培育是組織(不論是民間企業或政府)競爭力的關鍵要素。過去被視為關鍵的生產要素，例如：資本、土地、勞力，現在它們的重要性都比不上人才，尤其在知識經濟時代更是如此。知識經濟代表經濟的發展是靠知識而興，而承載知識的主體與發揮知識的效用者，就是人才。電腦可以幫助你儲存資料，可以協助你

找到資訊，甚至可以整合資訊，但是只有「人」才能善用知識，為你創造財富。全球電腦軟體龍頭微軟(Microsoft)公司的創辦人蓋茨(Bill Gates)就曾說「把我們(微軟)頂尖的 20 個人才挖走，那麼微軟會變成一家無足輕重的公司。」

政府組織也是一樣，擁有高素質的公務人力，是確保政府競爭優勢的關鍵。今(2010)年獲得瑞士洛桑國際管理學院(Institute of Management and Development, IMD)評比全球競爭力第一名，取代美國成為全球最具競爭力的國家「新加坡」，就是最好的例子。新加坡採取菁英治國的策略，網羅國家最優秀的人才為政府服務，人民以擔任公職為榮，政府也給予極高的待遇來吸引人才，其結果是新加坡站上全球競爭力的頂端。

以下將先說明台灣的競爭力現況，然後說明政府人才培育所遭遇的挑戰，最後提出公部門人才培育的幾點作法。

貳、台灣的競爭力現況

1989 年 IMD 首次公布國家競爭力排名之後，它所評估的各項指標，二十餘年來一直是各國政府施政的重要參考，競爭力排名順序的高低也影響著人民對於政府的滿意度。1990 年哈佛大學教授波特(Michael Porter)之《國家競爭力優勢》(The Competitive Advantage of Nations)一書問世，「國家競爭力」更成為學術界跨領域的研究議題，舉凡政治、經濟、行政及企業管理等學科領域，莫不關注此一課題的發展。除

此之外，總部設在瑞士日內瓦的「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF) 所彙編的全球競爭力報告(Global Competitiveness Report, GCR)亦受到各國的重視，以下簡單說明這二個組織如何評比國家競爭力及台灣的排名現況。

一、何謂國家競爭力

IMD 在《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbook, WCY)中指出，「國家競爭力就是探討國家如何創造及維持一個支持其企業競爭力的環境」¹。IMD 評量競爭力的四大項指標為經濟表現(Economic Performance)、政府效率(Government Efficiency)、企業效率(Business Efficiency)和基礎建設(Infrastructure)，這四項因素大體界定了一個國家的競爭環境，四大項指標再各自劃分為五個次因素(sub-factors)，《世界競爭力年報》以此 20 個次因素為特色，這 20 個次因素包含了 300 個以上的評估標準(criteria)，其中三分之二的指標為統計指標，三分之一為問卷指標。

表一：IMD 競爭力評比因素及其次因素

經濟表現	政府效率	企業效率	基礎建設
國內經濟	財政情勢	生產力及效率	基本建設
國際貿易	財政政策	勞動市場	技術建設
國際投資	法規體制	金融	科學建設

¹ “Competitiveness of nations looks how nations create and maintain an environment which sustains the competitiveness of its enterprises”.

就業 價格	企業法規 社會架構	經營管理 行為態度及價值觀(曾 稱「全球化衝擊」)	醫療與環境 教育
----------	--------------	---------------------------------	-------------

資料來源：IMD, Switzerland.

WEF把競爭力定義為「探討一個國家的制度、政策及所有影響生產力的因素」²，WEF的「全球競爭力指標」是由3大類、12個中項、110個細項指標組成。3大類分別是「基礎需要」(basic requirement)、「效率增強」(efficiency enhancer)及「創新與成熟度」(innovation and sophistication factor)，其中7成為問卷調查指標，3成為統計指標。

從IMD及WEF所評比的項目來看，二者調查取向雖然不盡相同，IMD重視整體國家競爭力，WEF則著重成長競爭力，但均著重在經濟議題。因此雖然國家競爭力的定義未獲共識，各國發展策略不盡相同，但以發展經濟為主體的競爭力策略始終是各國的施政重點。

企業的表現如何，除了本身的能力之外，外在的經營環境也扮演重要角色，因此各國政府無不以改善其投資環境和經營環境來吸引企業的投資。國家對於產業政策的定位和走向，也深刻影響著該國產業的發展。例如是否簽訂「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)? 簽了之後對於國內各產業的影響如何?

² We define **competitiveness** as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country.. 資料來源：The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum.

對於那些產業有利？對那些產業發生衝擊？除此之外，企業經營環境、產業政策、人才培育、基礎建設等等，都與政府的施政有密切的關係，因此政府的政策方向與施政能力，對於國家的競爭力扮演著絕對關鍵的角色。

二、台灣的競爭力現況說明

(一) IMD 競爭力評比

2010 年IMD的評比結果受到金融海嘯的影響相當大，排名發生許多變動。美國自 1994 年以後首次退守第 1，被新加坡和香港超越。58 個受評比國家中，我國排名第 8，較 2009 大幅進步 15 名，係排名進步最大的國家。IMD 世界競爭力中心（WCC）副主任蘿絲萊(Suzanne Rosselet)對我國表現直呼：「由 23 名躍升至第 8 名，這令人太不可思議」³，這也是IMD自 1994 年更新排名結構以來我國獲得的最佳成績⁴。

表二：IMD 全球競爭力排名 2010

國家	排名	(較上年變動)	國家	排名	(較上年變動)
新加坡	1	+2	德國	16	-3
香港	2	0	以色列	17	+7
美國	3	-2	中國大陸	18	+2
瑞士	4	0	芬蘭	19	-10

³ 引自華視新聞網，

<http://news.cts.com.tw/cna/money/201005/201005180476265.html> (2010/8/3)

⁴ IMD 在 1989 年排名時，區分為 OECD 國家及非 OECD 國家二個集團，惟自 1994 年起合併。

澳大利亞	5	+2	紐西蘭	20	-5
瑞典	6	0	愛爾蘭	21	-2
加拿大	7	+1	英國	22	-1
台灣	8	+15	韓國	23	+4
挪威	9	+2	法國	24	+4
馬來西亞	10	+8	比利時	25	-3
盧森堡	11	+1	泰國	26	0
荷蘭	12	-2	日本	27	-10
丹麥	13	-8	智利	28	-3
奧地利	14	+2	捷克	29	0
卡達	15	-1	冰島	30	--

資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook 2010.

我國在四大類指標排名同步大幅進步，其中，「政府效能」、「企業效能」名次為歷年來最佳成績，分別站上第 6（進步 12 名）與第 3 名（進步 19 名）。「經濟表現」進步 11 名；「基礎建設」也進步 6 名。亞太國家中，台灣僅次於新加坡（第 1）、香港（第 2）、澳洲（第 5），排名第 4，中國大陸與韓國則分居第 18 及第 23。

表三：台灣在 IMD 全球競爭力評比之名次表現

項目	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	變動
總排名	12	11	17	18	13	23	8	+15
四大類								
一、經濟表現	22	17	25	16	21	27	16	+11
二、政府效能	18	18	23	20	16	18	6	+12
三、企業效能	6	6	13	17	10	22	3	+19
四、基礎建設	18	16	18	21	17	23	17	+6

資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook 各年度

IMD的主任蓋瑞利(Dr. Stephane Garelli)認為，未來決定競爭力消長的因素不僅在於績效進步，同時也在於降低受損(damage control)的能力；亦即競爭力不僅反映出各國追求繁榮的相對能力，同時也顯示在全球經濟危機中，能展現堅強韌性克服困境者，即能成為優勝者⁵。我國在這一波金融海嘯中，表現出的堅韌，受到相當的肯定。

(二) WEF 的競爭力評比

WEF依據平均每人GDP⁶(GDP per capita)，將經濟發展區分為三個階段，中間再加上二個轉型階段，共可分成五階段。

⁵ IMD, <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/PressRelease.pdf> (2010/8/9)

⁶ GDP一詞是 Gross Domestic Product 的簡寫，也就是「國內生產毛額」。

表四：WEF 全球競爭力指標之發展階段與評比指標權重

發展階段	評比權重		
	基本需要	效率增強	創新與成熟度
Stage 1：要素驅動 (factor driven) *每人 GDP<2,000 美元 *過渡期:每人 GDP 為 2,000-3,000 美元	60%	35%	5%
Stage 2：效率驅動(efficiency driven) *每人 3,000<GDP<9,000 美元 *過渡期:每人 GDP 為 9,000-17,000 美元	40%	50%	10%
Stage 3：創新驅動 (innovation driven) *每人 GDP>17,000 美元	20%	50%	30%

資料來源：WEF，整理自 The Global Competitiveness Report 2009-2010.

在要素驅動階段，指經濟發展主要是靠基本要素來驅動，例如制度和基礎建設。效率驅動階段，指經濟發展主要是靠效率所驅動，例如市場效率、勞動市場效率等。創新驅動階段，則指經濟發展主要靠創新因素及企業成熟度。根據 WEF 的報告，台灣在 2009-2010 年「全球競爭力排名」評比的 134 個國家中排名 12，較前一年度上升 5 名，並由於平均 GDP 突破 17000 美元⁷，由「第二階段轉型至第三階段」進入「第三階段」，也就是進入以「創新」來驅動勢經濟的階

⁷ 據行政院主計處 99 年 5 月 20 日所發布的「國民所得統計及國內經濟情場展望」，我國平均每人 GDP 在 96 年是 17154 美元，97 年是 17507 美元，98 年因金融海嘯下降至 16423 美元。

段。進入此階段後，創新因素在評比中的比重占 30%，因為台灣在創新因素是最具競爭力的一環，因此我國競爭力隨之上升，這也顯示近年來政府對科技的重視，增加科技資源投入、積極培育科技人才得到了很好的成果。

表五：WEF 2009-2010 年我國全球競爭力指數排名

指 標	2009-2010	2008-2009	進(退)步名次
全球競爭力指數	12	17	+5
1. 基本需要	18	20	+2
(1) 體制	37	40	+3
(2) 基礎建設	16	19	+3
(3) 總體經濟	25	18	-7
(4) 健康與初等教育	15	20	+5
2. 效率增強	17	18	+1
(1) 高等教育與訓練	13	13	0
(2) 市場效率	14	14	0
(3) 勞動市場效率	24	21	-3
(4) 金融市場成熟度	54	58	+4
(5) 技術準備度	18	15	-3
(6) 市場規模	17	16	-1
3. 創新因素	8	8	0
(1) 企業成熟度	13	12	-1
(2) 創新	6	7	+1

資料來源：整理自 <http://www.wefrum.org>。

從上述 IMD 及 WEF 所公布的競爭力報告，可知台灣較

具優勢的是企業效率和創新能力，至於政府效率部分，在IMD 2010年的排名大幅提升至第6名，為史上最佳成績，代表馬政府團隊的表現受到肯定。

三、兩岸關係與國家競爭力

馬總統在2009年元旦的祝詞中談到：

經過這一波的金融海嘯後，全球必然邁入經濟版圖快速重組的時期，國家競爭力的強弱也將出現明顯的區分。有些國家將在新一輪的知識經濟競賽與綠色產業革命中脫穎而出，有些國家可能因為無法有效改造經濟體質而陷入長期停滯。

從IMD的報告來看，我們似乎在新一輪的國際競爭中有了一個好的起跑點，這其中有一項關鍵因素，就是ECFA。兩岸在2010年6月29日正式簽署ECFA，關於簽署之後會有多大的利益，或者對那些產業帶來衝擊，媒體的報導很多。從外國媒體的報導來看，大都認為ECFA是兩岸60年來最重要的協議，除了有助於兩岸的經濟關係之外，也有助於降低潛在的敵意⁸。

⁸ CNN的報導指出「兩岸簽署自由貿易協議，有助於強化兩岸的關係及降低潛在的敵意」，載自<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/06/29/china.taiwan.deal/index.html?iref=allsearch#fbid=pa8ABVlmj3R> (2010/7/22)；英國「經濟學人」雜誌的報導也認為，ECFA是「兩岸自1949年之後最重要的里程碑之一」<http://www.economist.com/node/16485328> (2010/7/22)；英國BBC電台報導，表示「台灣與大陸簽署歷史性的貿易協定，可視為兩岸60年來最重要的協議。」載自<http://www.bbc.co.uk/news/10442557> (2010/7/22)。

什麼是ECFA呢？它的中文叫「兩岸經濟合作架構協議」，是政府根據WTO的精神，考量兩岸的特殊性，用來規範兩岸經濟事務的一項協議，不涉及統獨及主權問題，也不是一般的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)⁹，在市場開放上可以盡量適應兩岸貿易的特殊性，採取有效保護或協助弱勢者及弱勢產業的措施，例如：不進一步開放大陸農產品進口及不開放大陸勞工來台等。

有人會問，既然是根據WTO的精神，何不就採用WTO的貿易規則呢？原因在於WTO的自由貿易談判進展並不順利，WTO自2001年展開杜哈回合談判後，迄今沒有重大突破，也促使區域性的FTA或類似規範越發興盛。近年來各國間簽署的區域貿易協定(regional trade agreement, RTA)或FTA多達230餘個，亞洲國家間互簽經濟協定的總數即達58個，簽署國之間彼此互免關稅，完全沒有參加的主要國家只剩下台灣和北韓。自2010年開始，「東協+中國」、「東協+日本」、「東協+3」等自由貿易區相繼成立，台灣若不能與大陸簽訂經濟協議，可能在這個亞洲最大的自由貿易

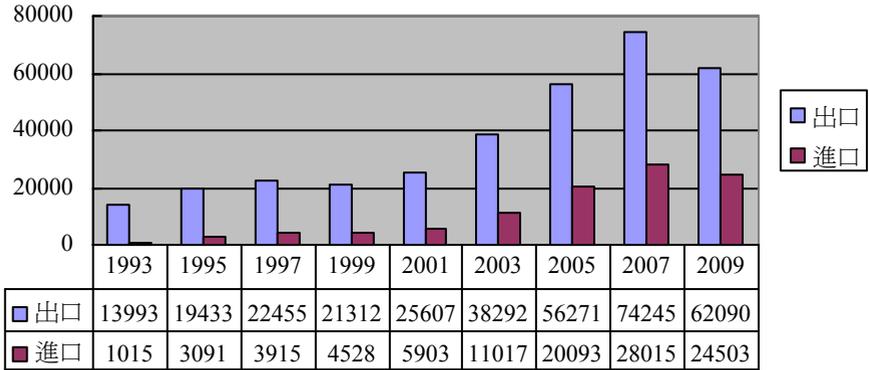
⁹ FTA指兩個或兩個以上的經濟體或主權國家，藉由降低彼此關稅、或減少其他規費，或排除妨礙彼此進行自由貿易的障礙，進而促進彼此貿易活動之協定，依其促進經濟整合程度，又可分成「優惠性貿易」、「自由貿易區」、「關稅同盟」、「共同市場」、「經濟同盟」等型態。相較於世界貿易組織(WTO)在多邊貿易自由化談判的緩慢結果，各經濟體遂尋求在雙邊架構下，進行雙邊或區域型的經濟整合，例如：涵蓋美洲三十四個國家的美洲自由貿易區(FTAA)、歐盟(EU)、北美自由貿易區(NAFTA)、南方共同市場(MERCOSUR)、中美洲共同市場(CACOM)、安地諾集團(ANDEAN GROUP)等等。型塑這些自由貿易區的前提便是簽署雙邊或多邊的自由貿易協定。資料來源：經建會。
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0001221> (2010/8/12)

體系中被完全孤立，出口到大陸的商品也要多繳高額的關稅，例如石化業要繳 7%，機械繳 10%，汽車零組件繳 25%，這將對台灣出口造成嚴重影響。

推動與大陸協商簽署 ECFA，一方面可以為兩岸經貿正常化訂出基本規則，更重要的是因為兩岸關係的大幅改善，各國政府也會更積極和台灣洽談 FTA，讓台灣可以避免「邊緣化」的威脅。我們在 6 月 29 日簽訂 ECFA，8 月份便傳出新加坡願意與我國談判簽訂 FTA，可見改善兩岸關係，必有助於各國和台灣加速洽商多邊及雙邊經濟合作事宜。因此 ECFA 可說是台灣加入區域合作協定及與各國洽簽 FTA 的敲門磚。

台灣是出口導向經濟，對外出口占國內生產毛額 (GDP) 七成以上，經濟成長的最主要動能來自出口及出超。兩岸經貿快速發展，已成為台灣經濟最重要的部分，即使在民進黨執政時期，兩岸的經貿也沒有降溫。在民進黨執政的 8 年間，兩岸貿易總額成長 2.8 倍，台商赴大陸投資的累計金額成長 3.8 倍，大陸成為台灣最大貿易夥伴，台商對外投資近七成在中國大陸，出口近四成輸往大陸，其中大部分在當地加工後又銷往歐美市場。

從兩岸的經濟和人民往來的統計(如圖一、表六)，可以客觀地發現，我們與大陸之間的關係是日益緊密。



圖一：兩岸經濟交流統計(單位：百萬美元)

資料來源：陸委會〈兩岸經濟交流統計速報〉2010年4月。

近年兩岸每年約有 800~1000 億美元的貿易往來，其中約有七成是由台灣出口到大陸，三成是由大陸進口到台灣。2008 年大陸已成為台灣第一大貿易夥伴、第一大出口市場，也是最大的貿易順差來源。國貿局在今(2010)年七月底發布兩岸貿易統計指出，2010 年 1~5 月台灣對大陸出口大幅成長 67.3%，貿易順差高達 214 億美元，這一順差刷新歷年同期最高紀錄。

再就兩岸人民往來而言，近年來台灣每年赴大陸旅遊的人數都有三、四百萬人，除了 2003 年因為 SARS 的原因，旅遊活動稍減之外，其它時間都很穩定的成長。從 1987 年開放大陸探親之後，累計赴大陸已超過五千萬人次。大陸人民來台人數，2008 年之前，每年大約在十幾萬至三十萬之間，2009 年開放大陸人民來台觀光，同年度來台人數首次突

破百萬人，也為台灣的經濟增加許多動能。

表六：兩岸人民交流統計(單位：人次)

年度	台灣赴大陸人數	大陸人民來台
1987-1996	103,82,771	
1997	2,117,576	
1998	2,174,602	
1999	2,584,648	
2000	3,108,643	
2001	3,441,961	133,988
2002	3,660,565	154,770
2003	2,731,897	134,811
2004	3,685,250	138,561
2005	4,109,187	172,982
2006	4,413,470	243,185
2007	4,627,881	320,169
2008	4,385,591	288,511
2009	4,484,100	1,064,999

資料來源：陸委會網站，〈兩岸經濟統計月報〉第 207 期，2010 年 2 月

註一：大陸人民來台觀光活動自 2002 年 1 月起開放¹⁰

註二：1987-2000 累積來台的大陸人民為 564,819 人次

兩岸日益緊密的經濟互動與人民往來，已是難以逆轉的

¹⁰ 預估 2010 年大陸來台人數將達到 150 萬人。

趨勢，簽訂 ECFA 便是順應這個趨勢下，對台灣最有利的決定。雖然有人認為簽訂 ECFA 有風險，會像「木馬屠城記」一樣，但從兩岸的關係、從區域經濟和世界趨勢來看，不簽訂 ECFA 所帶來的風險更大，尤其在全球走向自由與開放之際，若我們無法透過簽訂 ECFA，與世界其它國家取得貿易上的協定，即使我們自己不鎖國，也會被各國拒於門外。

從現實面來看，由於台灣在經濟與貿易方面已和大陸具有相當程度的互利關係，但兩岸間目前仍有一些短期內無法克服的問題，所以我們在九二共識的前提下，採取一中各表，雙方互不否認；在台灣利益優先的前提下，暫時擱置主權爭議；與大陸繼續進行交流與進行經貿合作，雙方和平發展。這個政策理念，也就是馬總統競選時在兩岸關係方面所強調的「以台灣為主，對人民有利」的根本原則。並且，馬總統說過，我們要在「中華民國憲法的框架以及『不統、不獨、不武』的政策下改善兩岸關係」，台海和平穩定及兩岸關係的大幅改善，已獲得美國、歐盟、日本、東協國家、澳洲、紐西蘭等重要貿易夥伴的肯定。不少國家迄今已公開表示，樂見兩岸簽署經濟合作協議，包括美國、日本等。

監察院前院長錢復先生說過「大陸政策優先於外交政策」，顯示出台灣任何在外交上的策略思考，均必須考量與大陸的關係。以現今的情勢而言，不僅外交政策，經濟政策的規劃更是無法忽略兩岸關係的發展。若沒有一個和平、安全、穩定的兩岸關係架構，台灣任何的改革都可能是徒勞無

功。就國際關係的理論來看，經濟相互依存度愈高的區域，發生衝突的機會愈小。兩岸如在經濟利益上取得互惠的地位，即如連戰先生所言「兩岸合作共同賺全世界的錢」，對於台灣的競爭力勢必產生重大的影響。

參、政府人才培育的挑戰

行政院今(2010)年1月舉辦的「全國人才培育會議」中，提到我國未來面臨人才培育的三大挑戰，分別是「全球化的競爭」、「知識經濟時代的來臨」、「少子化和高齡化的衝擊」。我個人認為，在政府人才部分，還面臨「公務體系機制僵化」的因素。以下就這四項因素分別說明。

一、全球化的競爭：從全球吸引人才

上個月《新新聞》雜誌有一則篇幅很小的報導，卻很吸引我，篇名為〈馬政府，請積極爭奪全球人才〉¹¹，其實這就是全球化時代的人才競爭策略。知名作家佛利曼(Thomas L. Friedman)曾說《世界是平的》(The World Is Flat)，這就是全球化時代的特徵，簡單來說就是全球無疆界、世界零時差。不論你是否喜歡全球化帶來的改變，全球化的趨勢已是一項不可否認的事實，從幾乎全球可見的麥當勞、星巴克咖啡、可口可樂、好萊塢電影、iphone等產品，我們不得不承認在某些生活與文化層面，全球已趨於一致。2008年由美國次級

¹¹ 董蕙芳，〈馬政府，請積極爭奪全球人才〉，《新新聞》第1219期，2010年7月15日。

房貸所引發的全球金融海嘯，也清楚地可以看見全球經濟的緊密連結，而區域性組織(如歐盟、東南亞國協)、全球性組織(如WTO、世界銀行、國際貨幣基金)的興起，也進一步展現了政治、經濟全球化的現象。

全球化代表著世界更密切的互動，物品、人才、資金的流通更加快速，造成競爭更加激烈。蓋茲在闡釋全球化的時候說「小時候我常聽爸媽說，兒子啊，乖乖把飯吃完，因為中國跟印度的小孩沒飯吃。現在我則說，女兒啊，乖乖把書唸完，因為中國跟印度的小孩正等著搶你的飯碗。」根據 2009 年的統計，中國有 13.3 億人，印度有 11.7 億人，占全球 68 億人口的 37%，更重要的是，他們都擁有大量的年輕勞動力，中國 65 歲以上的人口只占 8%，印度只占 5%¹²，這就是他們面對未來最有力的資本。

商業周刊 1006 期有一篇報導指出「全球化時代，移動力就是競爭力」¹³，也就是愈具有競爭力的人，愈有能力在全球進行移動，而這些人就是我們要積極爭取的人才。過去，農業社會強調安土重遷、安居樂業，所有移動的概念大都是負面的，例如「離鄉背井」、「流離失所」，現在「移動」有了新的意義。移動代表機會，移動力愈強，競爭力就愈強。國際間的人口遷徙，影響一個國家的「人力資本」存量，尤其這一波的移動，大幅增加了受過高等教育的人才移動。

¹² Population Reference Bureau, USA, 《2009 World Population Data Sheet》, <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2009/2009wpds.aspx> (2010/7/28)

¹³ 陳雅玲，〈未來的一軍〉，《商業周刊》1006 期，2007 年 3 月 5 日。

根據移民全球組織(International Organization for Migration, IOM)的統計,1960年時代全球移動人口約7,000萬人,到了1990年,有一億五千萬人離開了自己的母國,在其他國家生活與工作,2010年則已達到二億一千四百萬。換句話說,每33個人之中,就有一個移民人口,比例為3.1%,這種人口數可以組成世界第五大人口國¹⁴。當然,人口的流動有很多的原因,包括政治、經濟、戰爭、宗教等因素,在此我們要強調的是,如何吸引全世界的優秀人才為我們服務。

以新加坡為例,她們的策略是吸引全世界的人才為新加坡服務,新加坡只有三百多萬人,加上一百多萬外來人口,人才庫(talent pool)很小。李顯龍總理指出,台北的人才來自全台灣,上海的人才來自全中國,新加坡的人才要來自全世界,才能維持其競爭力¹⁵。為了早一步吸引人才,新加坡提供優渥的獎學金制度,每年選取50-70位優秀的高中畢業生,提供獎學金去大學讀書,畢業後要在政府服務五年,同時也到印度和中國吸引小學資優生,許多「陪讀媽媽」也跟著來到新加坡,讓他們快速成為公民,目前光是在新加坡的

¹⁴ 第三大人口國為美國,人口數為3億零6百萬人,第四大人口國為印尼,人口數為二億四千三百萬人,載自
<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en#>
(2010/7/21)

¹⁵ 《天下》第403期(2008年8月13日),封面是新加坡總理李顯龍的照片,標題寫著〈新加坡要吸引全世界的人才〉,人才是國家的靈魂,是進步動力的心臟,新加坡傾國栽培文官系統,也吸納世界菁英。本文有關新加坡吸引人才的資料,係參考上開天下雜誌的內容。

中國留學生，總數就超過三萬人。新加坡的半官方人才招募機構Contact Singapore曾在2008年前往新竹、台中、台南向台灣的科技人才招手，都是具體的例證。

新加坡爲了引進人才，放寬入境政策，讓人才可以在一周內入境工作，每年批准三萬名外國人成爲新加坡永久居民。新加坡每1000人之中，有49人爲移民人口。吸引外來高素質人力，是許多小國家發展的重要策略，除了新加坡之外，例如阿拉伯聯合大公國，每1000人中，有48人是移民，澳門有15人，盧森堡16人，澳洲有12人，卡達甚至高達94人，這些國家都是爲了發展而積極向全球徵才。反觀台灣，每1000人只有1人是移民人口¹⁶，而且台灣的移民人口還是以外籍配偶居多，企業界也常常爲外籍人才招募感到困擾。

新加坡吸引人才的政策，在總體層面有三項因素值得說明¹⁷：

- 第一、建立一個開放、寬容和法治的社會，讓外來人才覺得在這個地方自在舒服，同時新加坡也建立了一個透明、廉潔的政府，與值得信賴的企業體系。
- 第二、擁有語言的優勢，新加坡是個以英語爲工作語言的國家，全世界的人才到新加坡工作都可以使用英語交

¹⁶ 已開發國家每1000人中，移入人口爲3人，低度開發國家則是-1人。來源：Population Reference Bureau, USA, 《2009 World Population Data Sheet》，<http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2009/2009wpds.aspx> (2010/7/28)

¹⁷ 狄英、楊艾俐，〈李顯龍：新加坡要吸引全世界的人才〉，《天下》403期，2008年8月13日。

流，沒有任何困難。

第三、創造誘人的經濟條件，包括高待遇與福利政策。

簡單地說，新加坡建立了一個「安居、樂業、富足」的環境，這即是它們的競爭優勢，也是台灣在吸引全球人才時要思考的方向。

台灣在地理環境上，據有經濟與戰略地位的優勢，包括台灣位於亞太地區的中心位置；台灣是銜接東亞與北美航線最重要的轉運站之一；台北至西太平洋七大城市（香港、新加坡、馬尼拉、上海、東京、首爾、雪梨）的平均飛行時間只需 2 小時 55 分鐘；高雄港與亞太五大港口（香港、新加坡、馬尼拉、上海、東京）的平均航行時間僅需 53 小時；跨國企業進入中國大陸市場的跳板，具有優越的經濟與戰略位置¹⁸。若能善用這些優勢，塑造一個安居、樂業及富足的環境，對於吸引全球人才必有很大的助益。

在吸引全球人才這個議題上，有一個問題值得說明，就是陸生來台一案。台灣是個民主、自由和開放的社會，這是全民所共享的價值觀，也是我們引以為傲的地方。陸生來台不僅可以讓他們了解民主和自由的可貴，他們還可以成為「台歸派」，將「台灣經驗」介紹給大陸。高雄的義守大學就是一個歡迎陸生來台的學校，今年有 126 位來自大陸各地的學生，以交換生身分進入義大學習。現在全世界都在爭取

¹⁸ 經濟部投資業務處-全球台商網。<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=22> (2010/8/12)。

優秀人才，何況台灣高等教育面臨少子化的危機，1996年教改會提出「廣設大學」等高教鬆綁的建議，大學院校數量從67所，2008年增至147所，大學生人數從33.7萬增為100.6萬。可是現在平均新生兒一年不到20萬，就算全部進大學，大學也還是嚴重的招生不足，未來大學恐怕面臨關門的命運。如果配套措施得宜，陸生來台除了傳達台灣的經驗之外，同時也解決大學招生不足的問題，是一舉二得的好事。

二、知識經濟時代的挑戰：人力新觀念

英國文豪培根(Francis Bacon, 1561—1626)在1620年說過「知識就是力量。」相隔近400年後，管理學大師杜拉克(Peter Drucker)更具體說「透過有目的、有系統和有組織的學習，知識就會變成強大的力量」，他在《不連續的時代》(The Age of Discontinuity)一書中，指出「知識」將成爲一種新資本，是經濟的重要資源，擁有知識的組織或機構，將成爲新的權力與領導中心。聖吉(Peter Senge)亦說，企業競爭優勢的唯一來源便是來自組織所擁有的知識，以及比其它組織更好的學習能力。

過去我們以成本(cost)的觀念來看待人力，成本就是要付出的代價，就像雇用一個人，要付給他待遇，這種觀點是消極的。其後，我們以資源(resource)的角度來看待人力，像石油、糧食、水一樣，是一種工具，組織可以購買和運用人力資源，創造組織利益，人力被視爲資源，是處於一種被利用的角色，可以被更換、棄置。現在我們則從資本(capital)的角

度來看待人力，資本是可以投資獲利的，也就是它可以為組織產生更多的價值。員工所擁有的知識質量是否合乎組織的要求，決定了對於組織的貢獻度與價值。投資於人力，就是投資組織的未來。

既然 21 世紀是知識經濟的時代，對於人才的培育，就要以培養員工成為知識工作者為主要目標，因為知識工作者將成為引領社會發展的最主要角色。知識工作者「與時俱進」的知識存量與更新速度，才能跟的上時代的腳步。

台灣地狹人稠、天然資源有限，人力資源是國家經濟的立基，政府不僅要致力於提升全體國民的素質，公務體系本身更要扮演火車頭的角色，積極尋找人才和培育人才。根據統計，目前我國每年用於研發的經費，占GDP的比率逐年提高，從 2000 年的 1.94%，2004 年的 2.32%，到 2008 年的 2.77%。我們人力資源素質，在全球還占有相當的優勢。例如：2006 年，台灣的研究人力密度指標（每千就業人口之研究人員數）為 9.4 人，領先南韓 8.7 人、中國大陸 1.6 人、德國 7.2 人，但與美國的 9.7 人，新加坡的 10 人，日本的 11.1 人及與芬蘭的 16.6 人相比，還有很大的努力空間¹⁹。

2008 年，我國高等教育學生占總人口比率 5.97%，高於大陸的 2.03%，日本的 3.09%，英國的 3.82%，法國的 3.38%，澳大利亞的 5.32%和紐西蘭的 5.58%，惟略遜於美國的 6%及

¹⁹ 國科會，《科學技術統計要覽》，Indicators of Science and Technology (2009 年版)。

南韓的 6.62%²⁰。未來台灣仍要持續培育優質人力，才能面對知識經濟時代的挑戰。

三、少子化和高齡化的趨勢

少子化和高齡化是許多已開發國家共同的趨勢，台灣雖然還不算是已開發國家，但已發生這二個現象。就少子化來說，1951 年平均每位台灣婦女生 7 個小孩，1965 年聯合國統計，台灣婦女總生育率²¹（Total fertility rate, TFR）全球第一（4.825 人）²²，但自 1984 年起平均已低於維持穩定人口結構的替代生育水準（2.1 人），再加上近年持續降低的生育趨勢，2006 年總生育率已降至 1.1 人之少子化水準，2008 年全年度出生人口首度低於 20 萬人，2009 總生育率下降至 1.03，與德國並列為全球最低。不到 50 年的時間，我們從世界第一變成全球倒數第一。

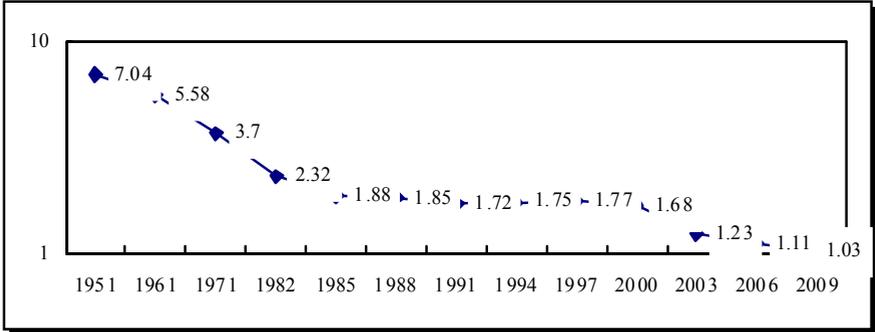
今年一到六月的統計，出生人數更只有 82,712，平均每名婦女一輩子生不到一個小孩，這將是「另類世界冠軍」，依此速率，總生育率將再創下歷史新低。目前由於醫療科技的進步，造成壽命延長，再加上有許多的外籍人士（主要為外籍配偶）入籍我國，因此總人口還維持小幅度成長，但長期來說，當人們達到一定年齡後，就會大量死亡，每年可能六、七十萬人，但新生兒只有十幾萬，人口將呈現快速遞減的趨

²⁰ 教育部，《教育統計指標之國際比較》，2010 年版。

²¹ 總生育率係指平均每位婦女（一般是指 15 至 49 歲之間）一生中所生育之子女數。

²² 《天下雜誌特刊—1949-2009：超越 60》，第 427 期，2009 年 7 月，頁 265。

勢。根據經建會的計算，民國 112-117 年間，將發生人口零成長的現象，然後進入負成長的階段。



圖二：台灣婦女總生育率變化(1951~2009)

資料來源：內政部戶政司

另一個趨勢就是高齡化，根據聯合國定義，老年人口（65 歲以上）占總人口比率達 7% 以上者，可稱為高齡化國家。我國自 1993 年已邁入高齡化社會，65 歲以上老人所占比例持續增加，98 年底已達 10.6%，人口老化指數為 65.1%²³，105 年將達到 100，也就是老年人口比例將與幼年人口比例相當。這個比例雖然仍較歐美、日本等已開發國家低，但較其它亞洲國家為高。

經建會推估，我國 65 歲以上高齡人口占總人口比率將由 97 年 10.4% 逐年增加，未來 10 年將增為 14.7%，145 年更將增為 37.5%。預計 145 年我國老年人口將達 772 萬人，

²³ 人口老化指數係指（65 歲以上人口數/0-14 歲人口數×100）。

占總人口之 35.9%。老年人口的增加，將使「扶老」比率快速增加，97 年為 7 個生產者扶養一個退休者，演變成 112 年 3.2 個生產者扶養一人，145 年將降為 1.4 人扶養一人²⁴。

少子化與高齡化對於人才培育的影響是什麼呢？首先就是國內人才庫逐漸縮小，即使我們有優秀的人力素質，但當可挑選的人才變少的時候，也可能發生人才荒，因此必須要積極向全球爭取人才。其次，由於醫療的進步，我國平均壽命已達 79 歲，五、六十歲還是相當健壯，也正是人生智慧逐漸成熟的階段，但依目前的退休情形來看，國內不論是勞工或者公教人員退休條件都算早²⁵，因此中高年齡人口的勞動參與率就不高。根據勞委會的統計，我國 55 歲至 64 的勞動參與率只有 43.7%，65 歲以上更只有 8.1%²⁶，與其它先進國家相比，顯然銀髮族的勞動參與率還有很大的開發空間。

四、公務體系機制僵化

這個部分，我們要分三個面向來談。

²⁴ 經建會，《中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計》，經建會，2008 年 9 月。

²⁵ 依勞退新制的規定，年滿 60 歲，工作 15 年以上者即可支領月退休金；新修正的公務人員退休法則規定，符合「85 制」條件者可支領月退休金，最低年齡為 55 歲，服務滿 30 年者。

²⁶ 各國 55 至 64 歲中高年勞動參與率比較，以日本 68.9%、韓國 61.9%、美國及加拿大 60.1% 較高，義大利較低為 34.6%。我國為 43.7%，相對較各主要國家為低，有待開發。65 歲及以上老年人口勞參率各國差異大，以法國的 1.4% 為最低，韓國 30.6% 為最高，美國為 16.8%，鄰近的日本為 20.2%，我國為 8.1%。資料來源：行政院勞工委員會，《九十八年國際勞動統計》，<http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/9810menu.htm> (2010/7/28)。

（一）民主政治與文官制度

一個國家要達成良善治理(good governance)的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主的憲政制度（constitutionalism）；二為健全的文官制度（civil service system）。文官制度是政治體制的一環，人事政策與制度是為配合政府功能發展的手段，因此人事制度的變革，經常是隨著政治體制的變革而調整。

政府來台之後，積極推動現代化文官制度，在 1980 年代前，發展相當順暢，考試用人政策自始如一，為政府選拔出相當多優秀人才。1980 年代起，台灣開始推動民主政治的革新，例如解除戒嚴、國會全面改選、總統直選、地方自治法制化等，2000 年發生首次政黨輪替，2008 年再次輪替，這二次的輪替經驗，對於深化台灣的民主政治有深刻的意義。但在 1980 年代，西方國家(主要是經濟合作暨發展組織的國家)已開啓了所謂政府再造(Reinventing Government)的浪潮，許多國家開始精簡行政組織，改革文官體制。我們目前在享受民主成果的時候，回頭卻發現文官制度未能「與時俱進」，未能配合政治的發展和時代趨勢而進行相對的調整。例如：公務人員行政中立、政務人員法的推動、政務人員與常任文官的良性互動模式等，這也是我們目前文官改革的重點項目。

（二）高度集權化、高度法令化的文官體制

人事界的前輩徐有守先生曾說，我國人事法令多如牛

毛，但還好都在同一條牛身上²⁷。這一句話點出二個重點，一是高度法令化，二是集權化。

就高度法令化而言，指公部門的人事管理事項高度以法令來規範，失去管理應有的彈性。在高度法令化下，爲了符合繁瑣的法令規章，人事運作變成偏重程序取向，強調輸入及過程，相對忽略輸出及結果，人事業務的運作主要在應付人事法令，而非人力資源管理。在變化快速的時代，高度法令化可能會成爲進步和改革的阻力。

從行政法的演進來看，屬於重大權利義務事項，例如公務人員的身分、義務、涉及政府重大財政支出事項，如退休撫卹和保險制度，自應有法律依據，但對於公務人員的管理事項，如遷調、獎懲、福利等事項，如採取高度法律化的結果，會使得管理空間受到限制，反而形成制度失靈的現象。

高度集權化的意思是指，多如牛毛的法令都在同一條牛身上。我國是五權憲法體制，由獨立於行政院之外的考試院負責考銓業務，考試院不只是憲法所定的「最高考試機關」，還是「最高人事行政機關」，凡屬政府人事行政事項，概屬考試院管轄。雖然憲法增修條文限縮考試院部分職掌，但所有人事管理的「法制」事項，仍由考試院負責。

對於中央各機關而言，高度集權的作法，使得各機關在人事業務上難有著力的空間。舉例而言，考選業務高度集權化的結果，形式上用人機關雖然有參與決定考試科目和考試

²⁷ 徐有守，《考銓新論》，台北：臺灣商務印書館，1996，頁118。

方法的機會，但並不擁有實質上的決定權，因此各用人機關並不積極利用參與考試用人的機會，甚而對於規避公開考試用人的其它途徑，反而有高度的興趣。長久下來，對於如何透過人力資源管理以達成組織的目標缺乏積極的作為，機關內的人事單位與業務單位也缺少策略性的聯結，人事單位只是人事法令的執行單位。

就地方政府而言，從地方自治法制化之後，集權化的人事制度一直受到衝擊，過度集權化的人事法制，難以落實責任政治的理念。

爲了突破高度集權化與法令化的困境，未來公部門的人事管理事項，將朝向分權、彈性的作法，以分權的策略解決集權壟斷之弊，以彈性的策略解決僵化保守之弊。分權與彈性二者皆是工具，是因應變遷時代需求而提出的手段，其目的是爲了使管理者有更大的管理空間與課責、增進政府的治理能力及提升政府的績效。

（三）缺乏功績主義、效率與成本的觀念

一個健全的文官體制，其運作是依據功績原則的精神，從理論上來說，就是依據知識、技術與能力，做爲取才、育才、留才、用才的標準，這也是人事管理的基準。目前我國公部門的人事運作，有功績主義的「形式」，但在實踐上卻與真正的功績主義有落差。舉例而言，公務人員陞遷法第五條規定「本功績原則評定陞遷」，但實際上卻常有「量身訂做」的情形，亦即人選已確定，出缺職務所需具備的條件、

資格，係以內定人選為目標，俾利內定人選順利進用或升遷。此種作法，在技術上似無違法之處，但明顯與功績精神不符。

再者，公務人員考績制度數十年來的運作，並沒有根據實際的績效加以考核，不僅難以區分同仁的績效表現，也無法發揮獎優汰劣(懲劣、輔劣)的功能。反而出現輪流打乙等，升官、新人優先打乙等的現象，但這些人反而經常是最努力的工作者。

在缺乏功績主義的情形下，效率和成本的觀念便不易落實，因為存在著「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的觀念。我們必須承認，當前的文官制度沒有提供一個發揮熱情、創意的環境，也沒有協助公務人員成長和積極向上的機制，以致於多數公務人員在進入公門幾年之後，變得保守和消極，意志消沉，這種情形當然無助於政府的效率和效能的提昇，難怪有媒體形容官僚體系像個「黑洞」²⁸，一進去之後便無法逃脫，文官陷入「泥沼」²⁹，難以自拔。再者，公務體系也缺乏競爭機制，因為公務機關是獨占事業，在缺乏競爭壓力的情況下，不易產生改革的動力，而許多公務人員也抱著「鐵飯碗」的心態，認為當上公務人員，只要大過不犯，也無需太認真，就可以做到退休。並靠退休金安享餘年。在這些因素下，人才也會變成庸才。如果公務體系只能將人才變

²⁸ 楊瑪利，〈探鑽文官體系的黑洞〉，《天下》政府再造特刊，1994年11月15日。

²⁹ 楊艾俐，〈台灣文官陷入泥沼〉，《天下》，403期，2008年8月13日，頁143。

成庸才，這個體系當然是有問題的。

我們的任務，就是要重新設計一套制度，讓公務人員積極任事，找回專業與熱情。考績法的改革，就是希望文官放棄鐵飯碗的工作態度，發揮專業、爭取績效，積極為國為民服務，找回公務人員的尊嚴，贏得人民的信賴。

肆、政府人才培育的積極作為與展望

雖然我國在人才取得和培育上面臨一些挑戰，但我們還是要有積極的作為向前邁進，爭取和培養最優秀的人才為國服務。以下分別就考選、任用、待遇和退休、培訓等層面來說明。

一、考選

(一) 公務人員考試加考英文

民國 92 年考試院院會就決定公務人員考試加考英文的政策，當時決定分三階段達到「全面列考英文」目標，第一階段是讓高考全部都列考英文，第二階段則是擴大到普考，第三階段才達到「全面列考英文」目標，至於何時進入第三階段，得看「全民英檢」是不是已經夠普及。97 年 9 月第 11 屆考試院成立之後，繼續推動這個政策，當時還有六種初任公務人員的考試不必考英文，這二年來陸續修正考試法規，包括社福人員考試、稅務人員考試、交通事業佐級人員考試(鐵路、公路、港務)都要考英文，原住民族特考也要在明年(民

國 100 年)開始加考英文³⁰，短期目標已達成。在中期目標上，將研議把英文或其他外國文列為專業科目。長期目標上，將擇定以外交領事人員考試、國際新聞人員考試、國際經濟商務人員考試及民航人員考試等 4 項考試，將英語能力檢定列為公務人員考試之應考資格條件。

我們了解英文程度的高低並不等於國際觀，但我們不能忽視英文是世界上最流通的語言這個事實，國際重要新聞也大都以英文呈現，提升英文能力絕對是了解國際趨勢的有效途徑。我們要推動國際化與迎向全球化，勢必要與外國人接觸，英文就是最好與最直接的溝通工具。根據統計，因應全球化競爭趨勢與台灣企業全球佈局發展，有高達四成五的企業在招募人才時，將英文能力列為基本條件³¹。如果民間企業已經將英文列為基本條件，公部門更不應該落後³²。外語已經成為競爭力的重要指標之一。根據一份 2007 年托福平均成績統計，台灣的總分、閱讀、聽力、寫作都在亞洲四小龍敬陪末座，至於 2006 年 IELTS³³ 英語測驗亞洲二十國排行

³⁰ 民國 100 年起，初任人員考試中，只剩下身心障礙特考、交通事業(鐵路人員、公路人員、港務人員)士級考試不考英文，其餘公務人員考試一律加考英文。

³¹ 104 人力銀行〈職場新貴報〉，http://www.104.com.tw/noble/noble_no311.htm (2010/8/12)

³² 知名作家吳祥輝在《芬蘭驚豔》一書中，提到在他芬蘭鄉下發生車禍的經驗，遇到的警察和消防人員不僅和善，而且都能說流利的英語。但在台灣，警察不僅英文程度有限，中文程度也有待提昇，例如網路上就流傳著這樣的笑話，警察在罰單上寫著「看到紅燈直直走」。

³³ IELTS (The International English Language Testing System) 雅思檢定是國際認可的高等教育入學所需的英語能力證明。此一項檢定是由 IDP 澳洲國際文教中心與劍橋大學英語考試院 (Cambridge ESOL) 及英國文化協會 (The British

榜，台灣更是名列倒數第四，英語程度輸給尼泊爾、越南、巴基斯坦等國³⁴。

有的人認為，某些工作並不需要用到英文，何以需要考英文呢？這其實是一個觀念問題，英文是一項溝通與促進了解世界的工具，你可以選擇放棄使用這項工具，卻不能說這項工具沒有用。當然，我們也會根據工作性質不同，而有不同的分數比重，有的考試是將英文獨立一科計分，有的則是和其他的科目合併計分。

（二）高考一級的改進

過去政府高階人力的甄補，係以甲等特考為主，考試及格人員可取得簡任第十職等任用資格，加上同官等內可以「權理」的規定，因此甲等特考及格人員就可以立即擔任司處長(簡任第十二職等)的職務。由於這項考試的公平性受到質疑，民國 83 年王作榮擔任考選部長時宣布廢止。但政府還是有進用高階人力的需求，於是在民國 85 年開辦高考一級，提供具有博士學位者報考公職的管道，及格者可擔任薦任第九職等職務，結果開辦迄今已逾十四年，總共只有 258 人次報考，各機關提報的缺額共 33 人，但總共只錄取 21 人，平均一年 1.5 人³⁵。考選部曾經詢問許多用人機關，大都認為高考一級及格者的專業學識符合業務需要，工作績效表現

Council) 合作共同舉辦，由 Cambridge ESOL 統籌研發考題。資料來源：IELTS 網站。

³⁴ 胡清輝，〈台灣英語程度四小龍最差〉，自由時報，2008/9/20

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/20/today-life18.htm> (2010/8/12)

³⁵ 考選部，〈中華民國 98 年考選統計〉，考選部，2010，頁 64-65。

都相當優異。由於高等教育普及化的結果，我們現在每年出產約三千個博士，但爲什麼機關報缺不踴躍、博士報名不熱衷呢？原因何在呢？誘因不夠是一項關鍵要素。

舉例來說，高考一級人事行政類科考試及格者可擔任第九職等的工作，如果沒有擔任主管職務，其薪水大約只有五萬六千元(本俸 31455，加給 25010)，再扣掉公保、健保、退撫基金等，大概只剩下五萬出頭，這樣的待遇或許不算低，但要吸引優秀的博士人才實在也有困難。

考試院在檢討後，爲了兼顧機關高級人力需求及考試及格者具足夠歷練領導部門發展，提出公務人員考試法修正草案，將高考一級應考資格增列 3 年工作經驗，及格人員取得簡任第十職等任用資格，其目的是爲了增加報考誘因，吸納更多博士級優秀人才報考，並增強應考人與提報任用需求職缺之聯結性，強化各機關提報考試職缺之動機，以建構符合我國特性之高階人力進用體制。

(三) 考試方法多元化，提升信度與效度

在考試方法上，未來將採取多元的考試方法，因爲目前國家考試係以筆試爲主，使得掄才方法過於刻板。從學理上來看，考試的方法有很多種，信度與效度皆不同，筆試屬於「能力測驗」的一種，它的效度與信度皆是中等。我們應該思考，依據用人機關的實際需求，選擇最適當的方法，例如若干特種考試(如調查人員、國安人員、外交人員)應增加性向測驗，才能瞭解應考人是否適合擔任該項工作。未來除了

筆試之外，包括口試、測驗(如性向測驗、體能測驗等)、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式，都可以考慮配合工作的實際需要來採行，選擇最適當的方法，提高考試的效度，為國家找到真正適合的人才。

表七 考試方法的比較³⁶

考試方法	效度	信度	成本
1. 個人資歷審查	中	高	低
2. 推薦函	低	低	低
3. 性向測驗	中	中	低
4. 特質測驗	中	中	低
5. 能力測驗	中	中	中
6. 實地考試	高	中	中
7. 面談 ³⁷	低	低	高
8. 評鑑中心	中	高	高
9. 試用	非常高	非常高	非常高

³⁶ Donald E. Klingner and John Nalbandian, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), p.196.

³⁷ 面談(interview)和口試(oral test)不同，口試係指利用口語方式測驗其專業能力，例如英語口試，以了解其英文能力的表達和運用。面談的範圍則較廣泛，包括工作內容、性格、反應能力等，均可涵蓋在內。考選部所使用的口試，實際上是二者兼有，例如外交特考，以口試測驗其語文能力，調查人員特考，則以「口試」(實際上應是面談)測驗應考人的反應、性格等。

（四）專技考試範圍與類別的改進

考試院除了辦理公務人員考試之外，也為社會所需要的專技人員選拔人員。但過去對於何謂「專技人員」定義不是很清楚，例如過去導遊、領隊人員就不算專技人員，但為配合發展觀光及整體社會的需要，爰在 92 年 7 月 1 日納入國家考試。隨著時空環境的變遷及知識經濟、國際化的潮流，以及教育體制的變革與專技分工日趨精細，為因應產業發展的需要，考選部準備修正專技人員考試法。

依據司法院釋字第 352、453 號解釋，未來專技人員將具備下列三種條件：(一)經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能。(二)所從事的業務，與公共利益或人民的生命、身體、財產等權利有密切相關。(三)依法律應經考試及格領有證書。

二、任用

（一）放寬國籍任用限制

過去政府不允許雙重國籍者擔任公職，但是像國科會和中研院等機關(構)，所需要的高科技人才卻常常具有外國國籍，這些單位常抱怨高科技人才的進用有困難。政府經檢討後，在民國 89 年修正國籍法，放寬限制，有三類人可以兼具其它國家的國籍，包括：

一、公立大學校長、公立各級學校教師兼任行政主管人員與研究機關(構)首長、副首長、研究人員(含兼任學術研究主管人員)及經各級主管教育行政或文化機關核准

設立之社會教育或文化機構首長、副首長、聘任之專業人員（含兼任主管人員）。

- 二、公營事業中對經營政策負有主要決策責任以外之人員。
- 三、各機關專司技術研究設計工作而以契約定期聘用之非主管職務。

但上述職務仍以不涉及國家機密者為限。公私部門由於職務屬性的差異，對於國籍的要求就有不同，公職人員對於國家忠誠的要求不能有任何的折扣，因此在國籍的要求勢必要比私部門高。李遠哲當年回國擔任中研院院長的時候，因為受到國籍法的規定而必須放棄美國國籍，但 2006 年新任的院長翁啓惠同時具有中華民國及美國國籍，由於法律已經修改，因此不必放棄美國國籍。

（二）政務官的篩選與任命

目前我國由於政治環境與經濟誘因不足等因素，有政務人才難尋的問題，但由於政務官參與國家大政方針之決策，影響政府的施政方向，因此對於政務官的選任必需要更加慎重，絕不要以為人才不虞匱乏，覺得總有低階公務員想要向上爬，也還有很多人盼望「朝為田舍郎，暮登天子堂」，能夠當上政務官。

兩次政黨輪替雖然驗證了台灣民主的深化與成熟度，但同時也暴露出我國在政務領導人才上所面臨的困境，包括人才不足、缺乏適當的遴選管道等，導致新任者因不熟悉政務，進而頻頻更換，嚴重衝擊政策穩定性。我國在憲改之後

偏向總統制，與我國相近的美國與韓國對於政務人員的選任都有相當嚴格的篩選程序。以美國為例，對於可能的政務人員會進行多面向多階段的評估，包括：聯邦調查局對於人選是否有逃漏稅、違法行為的調查和社交活動的瞭解；財產申報，以防止發生利益衝突情事；對於可能人選的政治取向和政策意向進行了解與認可；最後還要對國會的態度進行評估³⁸。簡單來說，就是對於可能人選的「才」、「德」、「政策意向」、「交友狀況」、「財產」等進行全面性檢視，寧可事前嚴謹選才，也不要事後才發現所用非人。

政務官掌握政策方向，如果我們用嚴謹的程序去選用一位常任文官，對於政務官更應該如此。各政黨應要該多培養政務官的人才，吸收包括學界或企業界的友好人士與理念相同者，而政府也要為政務官的選任增加篩選機制。

（三）高階主管的特別管理制度

為什麼高階主管特別重要呢？過去我曾提過，高階主管要扮演三個重要的角色：第一，高階主管人員是業務及行政運作的專家，擁有專業知能及政策規劃能力，並熟悉機關的運作。第二，高階主管是組織的CEO(Chief Executive Officer)，具有卓越的管理能力，能有效執行政策，引領組織達成目標。第三，高階主管扮演政務官與一般文官的政策連結者和潤滑劑。可是根據考試院 2003 年委託的研究指出，

³⁸ 參考施能傑，〈政務職位體制的運用〉，載於彭錦騰編《文官體制的比較研究》，中研院歐美研究所，1996，頁 94-95。

我國的高階文官多數培育歷練不足，視野不夠宏觀，與國際交流之能力亦有限³⁹。因此強化高階主管的管理(領導)、政策規劃與執行能力，是當前文官改革的重要工作。

政府體系內，政務人員可能扮演火車頭的角色，但高階主管才是火車的動能，決定火車的運作效率。過去二十年來，建置獨立的高階主管制度，已成為許多先進國家文官改革的主要趨勢。根據經濟合作暨發展組織(OECD)的調查顯示，OECD的30個會員國之中，已有22個國家建置了獨立的高階文官制度，或者視其為獨特的團體。考試院在去(2009)年6月18日第39次會議通過「文官制度興革規劃方案」，也提出「建構高階主管特別管理制度」的構想。

高階主管制度普遍受到各國重視的情形，反應了政府和人民對於強化政府領導以及提昇治理能力的高度期待。這個議題的內容包括高階主管職位任用是否開放「外補」，供非現職公務人員來應徵，例如國貿局、銀行局、觀光局的局長可否外補呢？由於我國的文官體系相當保守、封閉，且有濃厚的本位主義，而且國人普遍有「考試」才是國家用人的唯一途徑，因此在觀念上如何突破仍有待進一步研究。

(四)「政務人員、常務人員、契約用人」三元管理體系的 規劃

政務人員、常務人員及契約人員共同組成政府整體人

³⁹ 考試院研究發展委員會，《高級文官考選與晉用制度之研究》，計畫主持人彭錦鵬，台北：考試院，2005，頁214-216。

力，惟各類人員過去在人事管理的法制建構上係散見於各種法令規章⁴⁰。上述三類人員的進用方式、在政府中的地位與扮演的角色均有不同。為期明確並平衡三者的權利義務、管理措施等，有必要統整規劃。這三類人員就像三葉瓣的醃漿草，葉雖三瓣，仍屬一葉⁴¹，共同組成政府人力。

政務人員部分主要在推動政務人員相關法制完成立法，包括政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、政務人員退職撫卹條例修正草案，前面已經提到應重視其選任程序。

政務與常務合理區分，是打造現代化文官重要機制之一。政務官是推動執政者的政策，要為政策辯護，承擔政治性和政策性的工作。例如：赴立法院備詢、擔任機關發言人等。這些工作不屬於也不應由常任文官來擔任，因為這些工作會使常任文官高度暴露在政治角力中，與文官應維持中立的形象有違，長期下來，對於健全文官體制有不利的影響。希望經由政務人員相關法制之制定，使政黨政治與文官體制的運作相輔相成，充實文官體制民主化的內涵。

⁴⁰ 常務人員即現行依公務人員任用法進用的公務人員，其法制規範包括公務人員任用法、俸給法、考績法、訓練進修法、退休法等等，現階段文官法制的主要法律多以規範常務人員為主體。政務人員法制除「政務人員退職撫卹條例」外，其餘大多準用常務人員相關規定，常有一些適用上的困擾。至於契約用人則包括約僱、約聘、職務代理人等其它人員，其進用之法令依據更為紛雜。

⁴¹ 此一概念引自英國的管理學者韓第(Charles Handy)，他在《大象與跳蚤》(Elephant and the Flea: Reflections of a Reluctant Capitalist)(台北：天下文化出版，2002)一書中預言，未來企業將轉型為「醃漿草」組織，醃漿草葉共有三瓣，這三瓣分別是代表核心人力、約聘人員、及彈性勞工。政府人力雖然與企業組織不同，但在概念上亦可相互參考。

常務人員係國家文官之中堅主幹，員額最多，然相關法制仍有諸多待改進之處，包括「職務分類制架構之檢討改進」、「各專業人事法制之整修」（如「法官法」、警察人員及關務人員之人事管理制度、學術研究機構研究人員之管理制度等）、「建構公私人才交流法制」。

在健全契約人力部分，將規劃以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應政府臨時性、季節性和特殊性之用人需求。例如：博物館及社教館所，或職業訓練機構之人員；或在主管指導監督下低度公權力執行之人員。其身分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，二者不進行人力交流，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

三、待遇及退休給與

（一）鐵飯碗的真相

公務人員也許是鐵飯碗，但並非金飯碗，想致富發財，千萬別當公務人員。以初任公務人員來看，普考及格有 3 萬 5，高考及格約 4 萬 5，算是不錯的待遇。如果再加上年終獎金、考績獎金，普考及格人員平均月薪約 4 萬 2 千元，高考及格人員則有 5 萬多元，與民間企業相比並不遜色。

表八：初任公務人員每月俸給

等 級	本俸	專業加給	合計
初等考試及格（一職等）	11280	17190	28470
普考及格（三職等）	17890	17310	35200
高考三級及格（六職等）	24670	20180	44850

（專業加給依據不同職系而有別，本表係支領一般行政職系之專業加給）

（二）高階文官待遇偏低

公務人員的薪水在愈上層的職務，反而低於民間企業，而且職位愈高，差距愈大。司長約 10 萬 5 千元，科長約 7 萬元，這樣的待遇看來不低，但與大型企業的 CEO、經理比起來仍是偏低的。因此我們現在不僅面臨政務人才難覓的問題，許多優秀的司處長級文官也選擇在壯年（50 歲左右）退休轉業。民進黨執政期間，政務官的更替快如走馬燈，根據一份 2007 年的研究，首長平均任期約一年八個月⁴²。高階文官的異動也很頻繁，2000 年政黨輪替之前，每年高階主管之異動頻率大約在 130 人次，但政黨輪替後高階行政主管之異動頻率則介於 225~363 人次，較政黨輪替前增加許多⁴³，文官提前退休的情形也很嚴重⁴⁴。

⁴² 林嘉誠：〈政務首長的流動分析—2000.5—2007.5〉，《國家菁英季刊》，第 3 卷第 4 期，2007 年 12 月，頁 4。

⁴³ 胡龍騰：〈政黨輪替前後高階行政主管流動之比較〉，《國家菁英季刊》，第 3 卷第 4 期，2007 年 12 月，頁 37。

⁴⁴ 銓敘部編，《中華民國 98 年銓敘統計年報》，99 年 2 月。據銓敘部的統計資料，

除了待遇誘因不夠之外，近 10 年來公務人員僅調薪二次，每次 3%，如果與經濟成長率相比較，公務人員似乎是吃虧的一群人。因為經濟成長的決定因素在於該國生產力的增加，生產力的提高，人民生活水準才能提高，而生產力的提高公務人員亦有其貢獻。但現在的情況是，公務人員待遇並未隨經濟成長率提昇而增加。2008 年發生金融海嘯，公務人員的薪水也沒有減少，維持其一貫「穩定」的特色。

面對新加坡、香港、中國大陸競相挖角台灣學者，國科會和教育部在今年提出「彈薪專案」，提撥大約十億元，用於延攬海外傑出人才及留住國內優秀學者加薪經費，自 99 學年度起實施。這樣的方式當然有助於留住優秀教師，但目前社會上對於公務人員的加薪普遍存在著不滿的情緒。

在待遇這個問題上，要問「我們是否提供足夠的誘因找到優秀的人才呢？」新加坡的羅代表家良曾提到，新加坡爲了延攬最優秀的人才到政府部門服務，其待遇與市場掛鉤和個人績效表現掛鉤，因此文官的待遇與民間企業相比絕不遜色，其部長的待遇每個月高達新台幣 200 萬元以上，但遇到國家經濟不景氣時，也必須減薪因應。他引用一句西方諺語「If you pay peanuts, you will get monkeys.」他認爲「政府一定要有優秀的人才，與良好的待遇，否則如何有能力管理民間部門」。

1998 年的時候，銓敘部辦理之公務人員退休人數爲 3288 人，2000 年爲 4148 人，隨後快速上升，2002 年達 5859 人，2005 年則達最高峰的 7703 人，隨後稍有下降，但在 2009 年，再回升至 7004 人。

（三）退休制度過於寬鬆

待遇是指現職人員的所得，退休金則是離職人員的所得，如果退休條件太容易達成，退休金又優厚，當然會影響現職公務人員的任職意願。前面已提到我國平均壽命達到 79 歲，但根據統計，公務人員平均退休年齡只有 55.25 歲⁴⁵，顯示退休後支領月退休金的時間相當長，再加上退休所得替代率約為 75%~95%，因此許多人都選擇在 50 多歲便退休。以現在的醫療條件來看，50 多歲其實是壯年時期，選擇退休當然對於國家是一種損失，再加上我國亦面臨人口老化及人力資源不足等各種問題，優厚的退休制度已造成人才快速流失。

（四）健全退撫制度—新修正的公務人員退休法

立法院於今年 7 月 13 日三讀通過公務人員退休法修正草案，修法後公務人員退休時間延長為「85 制」。過去的退休制度，只要任職滿二十五年，年滿五十歲(簡稱 75 制)，就可以支領月退休金，修法後由「75 制改為 85 制」(如：任職 25 年，年滿 60 歲)，這樣至少可以把平均服務年資增加 5 年，對於留住公務人才，延長職場生涯會有一定的幫助。坦白說，從 75 制走向 85 制，是一個很大的突破。但我們了解，這樣的退休條件，與勞工(至少 60 歲)及外國相較(65~67 歲)，我們的退休條件還是比較寬厚。尤其現階段正好是戰後嬰兒潮大量退休的年齡，將開始領取退休金、社會福利金，以美

⁴⁵ 銓敘部，《中華民國 98 年銓敘統計年報》，99 年 2 月。

國來說，1945 年~1965 年嬰兒潮期間就有 7800 萬人降生，退休金制度備受考驗，連美國都擔心 1935 年開始有的社會福利制度，20 年後恐怕會破產，因此我們未來對於退休制度還有可能要再調整。

在待遇及退休的議題，在政策上可以思考提高現職高階文官的待遇，但相對減少退休所得，並加嚴退休條件，其目的便是延長文官服務公職的時間。當然，必須思考市場因素、功績原則、民眾觀感等因素。有些人可能會質疑，加薪反可能會發生劣幣驅逐良幣的問題，因為尸位素餐者更不會願意放棄其職位，有能力的人只好走人。關於這一點，我們在考績法改革中，特別強調「獎優輔劣(懲劣、汰劣)」的功能，絕不容許無效人力繼續存在，以下說明之。

四、考績

修正公務人員考績法是第 11 屆考試院的重點工作，修正後的考績法除了強調績效管理的精神外，並希望透過團體績效評比，以提振公部門的效率與效能。因為人民在意的是整個政府效率必須提升，政策必須走在正確的道路上，而且落實執行，至於個別公務人員的考績如何，他們並不在意。有關考績法的修正，在此提出四點說明：

(一) 建立合理的評鑑方法

在評鑑方法上，將採用更多元彈性的作法，除了可以量化的資料之外，許多公務尚無法以數量來計算，也會考量質的評估。除了年終考核之外，還會增加二次的面談，協助員

工了解其優缺點，並加以改善，其目的是為促進考評者與受考人雙方之溝通與瞭解，基本立場是溝通問題、解決問題、創造雙贏，而不是為了處罰員工，或給予主管增加工作負擔。再者，除了由上而下的評鑑之外，各機關也可以考量增加自評或部屬對於主管的評估等。總之，評鑑的方法必須要能確實達到正確考評的目的。

同時，未來考評的標準，將只做原則性的規定，至於考核細目則交由各機關自行訂定，彈性設計是希望各機關能因應業務，自行訂定其關鍵績效指標(Key Performance Indicator, KPI)，其重點在於衡量結果必須具備效度，而且符合機關的實際需要。

（二）團體與個人績效結合

修正後的考績法除了強調績效管理的精神外，並希望透過團體績效評比，以提振公部門的效率與效能。因為人民在意的是整個政府效率必須提升，政策必須走在正確的道路上，而且落實執行，至於個別公務人員的考績如何，他們並不在意。在結合個人績效、單位績效與組織目標部分上，就是透過團體評估，團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因為主管績效的優劣，關鍵不在於個人表現，而是他所帶領的團隊能否發揮團隊精神，產生綜效(synergy)。

（三）主管課責

對主管績效的衡量，不是看他個人的工作質量，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此主

管的績效衡量，不是看他努力程度，而是貢獻程度，沒有功勞也有苦勞的時代過去了。同時，主管要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。當主管在抱怨人事單位給他的是低素質、能力差的人力時，其實是在為自己領導無方找藉口；別忘了，善用和開發同仁的能力，也是主管的責任之一。主管考核的能力與動機，是考績法成敗的關鍵之一，未來國家文官培訓所也必須增加這一方面的訓練。

（四）考績與訓練和陞遷結合

修正後的考績法，將根據績效評估結果所安排的人力運用，可以有下列四種區分⁴⁶：

- 1.拔尖培育：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
- 2.中堅穩定：對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
- 3.後段機會：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括職務調整、訓練。
- 4.頑劣紀律：對於服務行為不佳者，宜採立即性的紀律措施。

考績法修正草案引起各界關注的是有關丙等的規定，草案規定每年應有 3%的丙等，第 1 次丙等應留原俸級並輔導改善，第 2 次考列丙等者，應降級改敘並輔導改善（如調職），十年內累積 3 次丙等應辦理資遣或依規定退休。從統計上來

⁴⁶ 參考施能傑教授於 98/4/13 簡報「績效導向問題領域的處理」。

說，十年內被打三次丙等的機會很低，但卻提供了一個清楚的訊號，就是不允許公務人員抱著鐵飯碗的心態做事，這才是考績法修正的真正目的。我們希望公務人員成為政府競爭力的來源，而政府的競爭力又成為國家競爭力的核心。

我們所提出的草案，獲得 87%的支持，90.7%認為有淘汰機制，對於認真工作的公務人員才是一種鼓勵；79.3%支持在淘汰之前給予輔導訓練的改善機會。目前考績法修正草案正在立法院審議中，我們希望透過考績法的修正，能夠再次將政府的效率往上提升。

五、訓練

（一）訓練明顯不足

根據保訓會的統計，98 年公務人員平均每人在職訓練時數為 85.1 小時，其中薦任人員為 93.8 小時，委任人員為 84.3 小時，簡任人員則只有 45.9 小時。以 8 小時換算成一天，85.1 小時大約是十天半，也就是二星期，這樣的時數還不算太少，但仍舊不足，尤其是簡任官員的訓練時數，畢竟在知識經濟的時代，知識過時的速率遠超過以往。更重要的是「訓練有效嗎？」公務人員是否透過訓練取得「與時俱進」的能力，是否隨著職務的晉升而「成長」呢？

如以公務人員在職訓練之參與率來計算，98 年度內，98% 的薦任公務人員至少受過一次在職訓練，委任公務人員為 94%，簡任公務人員只有 78%。從上面的資料來看，可以知道簡任人員所參加的訓練最少，但他們才是高階文官，從政

策規劃、制定到執行，都少不了高階文官的參與，加上高階文官實際上負責官僚體系的日常運作，也扮演政務官與中基層文官的聯繫者，因此職責非常重要，他們應該是最需要參加訓練的人。

（二）發展性訓練的重要

去年十月立法院通過保訓會組織法、國家文官培訓所組織條例的修正案，新增「高階公務人員之中長期培訓事項」這個業務，培訓所也在今年 4 月 16 日正式掛牌為國家文官學院。過去我們對於文官的訓練多半著重在專業訓練、管理訓練、基礎訓練等，但對於公務人員在其生涯發展，逐級晉升的過程中，並沒有給予適度的發展訓練，升任者也沒有經過嚴格的評估，因此其能力未必隨著職務陞遷而成長。再加上考績制度只偏重現職工作的考核，缺乏潛能的評估，以致於人員升遷後，可能發生學理上所謂的「彼得原理」(Peter Principle) 的現象，也就是一個人因為現職工作優異，不斷被拔擢，最後升遷到他所無法勝任的職位。這個時候，個人不僅難以再升遷，也無法為組織做出相對的貢獻，從而造成組織的效率降低，這對於個人與組織都是很大的損失。

有鑑於此，國家文官學院成立後的重點工作就是啟動高階文官的「發展性訓練」，希望使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇到更高的層次，著重於目前及未來職務所需的長期培育，與行政院辦理的在職訓練、專業訓練並不重疊。未來並將配合「高階文官特別管理制度」，將高階文官的考

核、訓練與陞遷結合。目前保訓會已研擬「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱TOP—SCS)，預定在今明兩年試辦，101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，因此在師資、培訓方法、課程設計及成果評量方面，都將有異於以往的作法。

表九：高階文官飛躍計畫訓練層級與種類

層級	訓練種類
簡任 10-11	管理發展訓練(MDT)
簡任 12-13	領導發展訓練(LDT)
簡任 13-14	決策發展訓練(DDT)

這個訓練分成三個層級，包括「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」，後二者我們同時邀請大專校院、學術機構現任副教授（副研究員）以上人員；非政府組織(NGO)或非營利組織(NPO)相當副會長級人員；企業界副總經理級以上人員參加，其目的在於增加高階文官的視野，促進產官學的互動及了解。

對於文官訓練，我們念茲在茲的便是「人民需要什麼樣的政府、國家需要什麼樣的文官」。訓練一定要及時和有效，並與考績及生涯發展結合，不是把預算執行完畢，就是有效；不是參訓成績及格就算有效；訓練是否有效，最終仍要回歸到人民的感受，也就是人民是否感受到文官更專業、更有熱忱、有更好的工作績效和服務態度。

（三）中長期的培訓計畫

TOP-SCS 是一項中長期的培訓計畫，因為高階文官不只是一要解決現階段的問題，更要有遠見看見未來，解決未來可能發生的問題，這才是真正為國家競爭力厚植實力。過去 10 年來，台灣高階文官流失嚴重，素質未大幅提升，對國家是一大警訊，我們必須儘快彌補這個缺口。過去我國優秀的文官團隊，曾經為台灣的經濟奇蹟做出重大貢獻，希望未來我們的高階文官，能夠成為帶領台灣邁向另一個高峰的關鍵動力。

（四）擴大國際接軌

不論你是否喜歡，我們都不能否認我們已進入全球化時代，未來世界將更緊密的結合在一起，文官在進行政策規劃時必須隨著擴大視野，提高與國際接軌的能力，否則將自外於世界的潮流之外。未來公務人員的訓練，必須要增加這一方面的課程。

伍、結語

不論是政府組織或民間企業，面對全球化競爭的環境，人才的取得和培育就是競爭優勢的關鍵因素。政府想要提升施政績效，提高治理的正當性，最好的策略就是培訓公務人力。因為培育出優質的公務人力，政府便擁有帶動國家成長和創新的動能，可強化政府的效率，建立良善治理的基礎，民眾也將因此而獲得較好的服務品質，從而使政府和文官得

到人民更多的信賴。

雖然在客觀環境上，我們面臨許多的挑戰，但從國際競爭力的評比來看，顯然政府已走在正確的道路上，未來要做的是繼續深化改革。在政府人才的培育上，本文從考選、任用、待遇及退休給與、考績和訓練等各層面著手，提出各項改革作法。我們希望能夠培育出一流的文官，讓人民以擔任文官為榮。

台灣雖缺乏天然資源，卻擁有許多優秀人才，而提升整體國力的關鍵，即在於能否掌握優秀人才。如果沒有人才，就不會有好的決策；沒有許多人才的共同努力，政策也很難付諸實現。政府若想打造黃金十年，就一定要知道，唯有人才，才能帶來未來的榮景。