文官培訓模型初探

（綱要）

99.12

壹、前言

政府比企業更需要重視員工的訓練

訓練本身不是目的，它是工具與策略

本模型的願景、目標及策略如下：

●願景

培育符合國家需要及人民期待的優質文官，強化競爭優勢

●目標

1.國家—培育優質人力，推動國家建設

2.組織—達成機關目標，強化組織能力

3.個人—提升工作知能，促進自我實現

●策略

1.由上而下整合國家、組織及個人的培訓計畫

2.合理區分培訓層次，有效釐清權責及分工

3.集權到分權的適度調節

貳、培訓需求評估及培訓的三個層次

一、需求評估

(一)環境分析

(二)組織分析

(三)工作分析

(四)人員分析

二、培訓的三個層次

(一)國家層次

1.發展性訓練

2.基礎性訓練

(二)組織層次

1.組織發展訓練

2.職位接班計畫

(三)個人層次

1.拔優輔劣

2.個人生涯規畫

參、培訓權責區分：從集權到分權

一、「國家策略 vs.個人發展」

二、「共通性 vs.個別性」

肆、培訓機構及訓練工作者的角色

伍、模型特點

一、策略聯結

二、建立模型，利於思考

三、符合現況，規劃未來

陸、結語

文官培訓模型初探

99.12

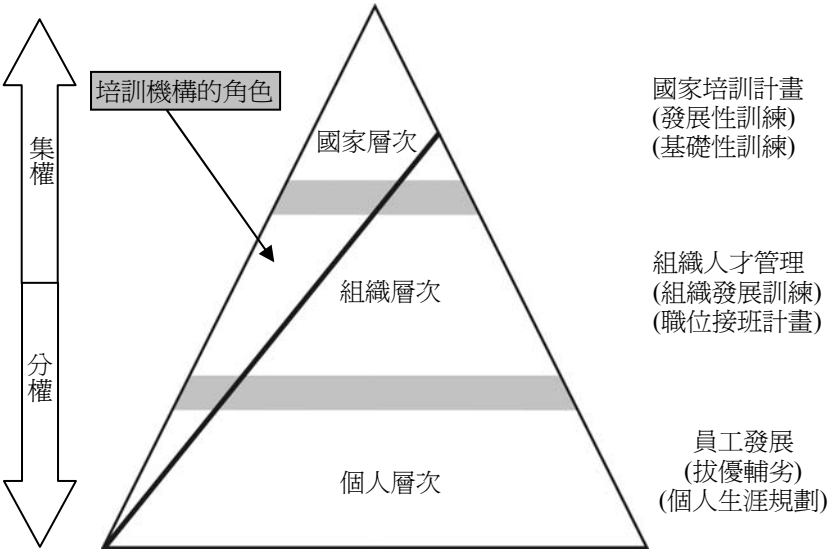
壹、前言

政府比企業更需要重視員工的訓練，因爲公務人員的工作保障和久任是普遍的特色，但我們處在巨變的環境下，如果文官在二、三十年的公職生涯中無法與時俱進，工作能力的退化就成爲必然的結果。另一方面，在「一試定終身」的情況下，也會降低公務人員接受訓練的動機與壓力。爲了避免發生這樣的情形，政府部門有必要將訓練視爲組織實現目標和員工維持競爭力的策略工具，就整個政府的立場而言，它甚至是爲了落實政策的重要工具之一。

訓練本身不是目的，它只是工具與策略。就國家的立場而言，政府需要什麼樣的文官來推動政策，人民需要什麼樣的文官來提供公共服務，就是培訓政策要達成的目標。對於組織而言，訓練的目的是爲了落實組織目標，並提升組織的績效。對於個人而言，訓練的目的是爲了與時俱進，提高個人能力與工作績效，進而達成自我實現的價值。

基於上述理念，本文嘗試提出我國文官培訓模型如圖一，本模型的重點在於說明文官訓練的種類及其分工、培訓機構的角色，以期對於文官培訓提供策略思考，並釐清各訓練機構的分工與權責，以供各培訓機構參考。至於訓練法制

之研擬、培訓政策的決定、訓練協調會報、訓練資源協調整合等事項，則依相關法制辦理，不在本文討論範圍。



圖一：文官培訓模型

本模型的願景、目標及策略，進一步說明如下：

（一）願景

培育符合國家需要及人民期待的優質文官，強化競爭優勢

（二）目標

1.國家—培育優質人力，推動國家建設

2.組織—達成機關目標，強化組織能力

3.個人—提升工作知能，促進自我實現

（三）策略

由上而下整合國家、組織及個人的培訓計畫

合理區分培訓層次，有效釐清權責及分工

集權到分權的適度調節

貳、培訓需求評估及培訓的三個層次

一、需求評估

訓練的實施始於需求評估，而結於評估訓練成效。訓練需求評估的目的在於瞭解辦理訓練之需要，據以訂定訓練目標和擬定訓練計畫。一般而言，訓練需求評估大體上從三方面進行，包括組織分析、工作分析及個人分析[1]。這種分析比較偏向私部門的觀點，著重在組織與個人的層次，但是國家文官的培訓，必須有更高的視野，要從國家的發展及政策需求來思考文官的訓練。因此本文對於訓練需求的評估分爲四個層次：

（一）環境分析

本項分析主要是針對整體環境作宏觀視野的判斷，並根據國家政策方向，決定文官訓練目標及制定文官訓練計畫。例如：馬總統在 98 年元旦曾提到，未來政府將全力邁向三大目標：「打造台灣爲全球創新中心、亞太經貿樞紐以及台商營運總部，這將是帶動國家競爭力全面提升的三大主軸。

---

[1] 如 Irwin L. Goldstein, ***Training in Organizations: Needs Assessment, Development, and Evaluation*** (Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1993), Ch3；許濱松，《**人事行政**》，台北：華視出版，1990，頁 412-413。

而貫穿這三大主軸的核心戰略就是人才的培育。」[2]，文官的培訓就應配合上述國家政策的走向，例如「亞太經貿樞紐」這個目標，我們就需要兼具外語能力和國際經驗的經貿人才，尤其是規劃執行這些政策的高階文官更是如此。再者，馬總統就任後一再強調「廉能」的重要性，強化文官的倫理觀念及行爲規範便應成爲訓練的目標之一，因此在各項訓練課程中應普遍反映這個需求，才能使文官培訓與國家政策產生連結。

（二）組織分析

針對整個組織的內外環境系絡及需求而做，包括檢視組織目標、組織資源、人力素質及未來人力需求等。例如經濟部 99 年度以「活力台灣、連結全球、高值產業、永續資源」爲整體發展願景，年度施政目標並細分爲：一、推動產業再造、提升競爭力；二、開拓經貿版圖、營造樞紐地位；三、整備優質環境、促進投資加碼：四、穩定供給資源、永續能源發展等十一項。爲完成這些目標，需要什麼樣的組織資源及人力資源，根據需求與實際情況的落差，適時辦理訓練計畫(或其它人力措施，如引進新人、裁員等)。

（三）工作分析

工作分析也可稱爲任務分析，其目的不在描述工作者，而是工作本身，藉以瞭解組織中各項職位須具備何種知識、

---

[2] 總統府新聞稿，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=14591&rmid=514&sd=2008/12/28&ed=2009/01/27 (2010/12/13)

技能以及態度等。

（四）人員分析

瞭解員工欠缺何種工作能力，並關注員工的個人生涯規劃。

二、培訓的三個層次

根據四個層次的訓練需求評估，本文提出文官培訓的模型，計分三個層次，分別是國家、組織及個人，三個層次的重點工作各有不同。國家層次的培訓，是基於環境分析的需求；組織層次的培訓，是結合組織分析及工作分析所做的需求；個人層次的培訓，則是根據人員分析的需求，並將考試院推動《公務人員考績法》修正草案的重點—「拔優輔劣」—的概念置入。

（一）國家層次

國家層次是指從政府整體的需求來看待培訓制度與政策，因此培訓的辦理是爲了國家發展的需要。在民主政治體制下，長期而言，培育優質的公務人力是政府良善治理的要素之一，也是行政運作良窳的關鍵；就短期而言，新的執政者會有新的政策主張，這些主張自然也需要反應在政府人力資源發展計畫上，使全體公務人力了解新的政策方向。例如兩岸政策的開放、廉能政府，均是馬總統就任後的重要主張，公務人員的基礎訓練即可反應此一方向，這種作法並非要將訓練活動政治化，而是在訓練策略中適當反應政治首長的理念，以落實責任政治。

具體而言，國家層次的培訓包括：

1.發展性訓練

發展性訓練是基於目前及未來職務發展需要(包括工作豐富化、升遷、水平發展)而施予之訓練，其目的在於使員工有更好的能力面對目前或未來職務的要求，並符合國家政策的走向。訓練計畫可包括：

(1)升官等訓練(委任升薦任、薦任升簡任)

使未來有機會升任高一官等人員具有擔任更高職責能力的需求。

(2)高階文官發展性訓練

本項訓練是鑑於高階文官扮演的重要角色，爲了使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇。公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)在 98 年修正組織法，新增「高階公務人員之中長期培訓事項」之職掌，該會爰研擬「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱 TOP—SCS)，在 99 年及 100 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。在培訓層級上並區分爲「管理發展訓練」(10-11 職等)、「領導發展訓練」(12-13 職等)及「決策發展訓練」(13-14 職等)。除此之外，行政院亦曾多次辦理類似訓練(如國家發展研究班、國家策略研究

班、國家政務研究班等)，未來高階文官的訓練，國家文官學院可與行政院人事行政局進行細緻的分工，中長期訓練由國家文官學院負責，短期或特定政策需求的訓練由行政院人事行政局負責，雙方並可在課程設計、學分採計上相互合作。

上述訓練計畫之推動，係配合國家發展需要，以提升「目前及未來職務所需之能力」爲核心。依經濟合作暨發展組織(The Organization For Economic Cooperation And Development, OECD)國家的經驗，高階文官大都有所謂核心能力要求，例如美國高階行政主管(Senior Executive Service, SES)的核心能力包括「變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟」，美國聯邦行政主管學院(Federal Executive Institute)再根據核心能力設計高階主管的訓練計畫。我國目前尚未確立高階文官的核心能力，未來可配合銓敘部規劃中之「高階主管特別管理制度」，設計符合我國需要的高階文官核心能力，以期訓練課程具有策略性及整體性。至於薦任官等人員、簡任官等人員是否也要訂定核心能力，則可經過評估後再決定。

除此之外，發展性訓練亦宜包括橫向的水平發展，畢竟垂直升遷的職位有限，組織要鼓勵水平的移動，並讓員工了解水平移動亦是發展的一種方式，惟此種訓練可放在組織層次辦理。

1.基礎性訓練

本項訓練係全體文官均應具備之能力及基本涵養，或可稱爲公務職能訓練，具體而言包括二種訓練：

(1)考試錄取人員訓練

即所謂的基礎訓練，係爲初任文官者應具備之知能(如行政法、公務人員權利與義務、公務倫理等)而施予之訓練。本項訓練由國家文官學院負責規劃及執行，如若國家文官學院訓練容量不足，亦可委託其它訓練機構協助執行。模型中段深色的部分，即指國家層次與組織層次重疊的部分，因此可由國家級培訓機構辦理，或委由其它專業訓練機構辦理。至於各機關對於新進人員另外施予之訓練，係基於各機關專業考量，由各主管機關自行規劃辦理即可，屬於組織層級之培訓。

(2)核心課程訓練

指全體文官皆應具備的知能、涵養(如行政中立、文官核心價值)及因應時代環境要求與政策方向而新增之訓練課程，例如性別主流化、生物多樣性、兩岸政策等。本項訓練可由國家文官學院負責規劃，委由其它專業訓練單位辦理，或請各機關在安排終身學習活動時增加上述課程。至於國家文官學院則可將焦點置於發展性訓練及考試錄取人員訓練。

從學理上來談，培訓的需求評估是訓練工作的起點，過

去的需求評估一般都是從機關、工作或個人層面來思考，未來文官的培訓工作，也要從國家的高度和整個政府的需求來思考，包括全體文官應具備的素養，高階文官的能力需求，均應與國家發展政策相呼應。

（二）組織層次

組織層次的培訓，談的是組織人才管理的問題，本層次的培訓可以區分爲「組織發展訓練」及「職位接班計畫」(Succession Planning)，這二項訓練本質上都屬於在職訓練，訓練的目的在於實現組織目標及改善組織績效，因此訓練是否具有成效，便是以上述二要件爲衡量標準。同時，訓練與發展要與組織的經營策略結合。

1.組織發展訓練

本項培訓包括目前辦理之「專業訓練」、「一般管理訓練」及「初任各官等主管人員訓練」，係依據組織發展的整體目標而定，並可向上與國家發展政策結合，因此是一種由上而下的決定，透過衡量組織未來需求知能與目前員工能力之間的差距(包括是否具備未來所需的知能，知識與技術能力的需求和現況的差距等)，決定訓練計畫，因此本項訓練必須與業務部門協調，以達成組織目標爲核心。

本項訓練計畫一般需先進行組織及工作職位的診斷，再據以建立核心能力模式，並可根據職務層級而有不同的要求，因此釐清所需的知識、技術與能力，並確保訓練發展計

畫能支援組織的策略需求是前提要件。例如經濟部為因應兩岸經貿關係的快速發展，要增加經濟部同仁對於大陸政策的了解，便可依據層級，分別開辦訓練課程，要求各層級人員參加該課程。

本項訓練可由部會所屬的專業性訓練機構負責，如：經濟部專業人員研究中心辦理，亦委由綜合性的訓練機構，如公務人力發展中心(以下簡稱人力中心)協助辦理。

2.職位接班計畫

職位接班計畫是指組織針對關鍵性職位設計接班人計畫，以職位的核心，了解每一個職位可能的預備人選。本項計畫可往下與員工個人生涯發展計畫結合。從消極面來說，組織為了避免失去領導者成為無頭馬車，也為了避免「彼得原理」的發生，必須重視對於接班人的訓練。從積極面而言，接班人計畫可以增加組織生存的機會，為組織找到適任的管理者，進一步提高公部門的運作績效[3]。

儘管政府領導人多數是透過選舉產生，無法刻意培養，

[3] 接班人計畫受到重視的原因，除了 AT&T 等一些國際大型企業，接連發生繼任執行長難尋之窘境外，乃是由於二次戰後的嬰兒潮世代已屆退休年齡，大退休潮以及伴隨的知識流失，引起人力資源研究者的關切。就政府部門而言，若是發生大量的退休浪潮，遭受領導延續性、制度知識與專業的損失；人員的離職，不僅將過去的經驗、知識一併帶走，組織亦需忍受新人接手所帶來的陣痛與生產力低落。歐美各國現正苦思如何妥善因應嬰兒潮世代所帶來的大退休潮，接班人計畫便成為處理當前人力資源管理危機的策略性規劃工具。世界上許多政府部門已有接班人計畫或類似計畫，而且多半集中在高階主管的層次，例如美國、加拿大、荷蘭、澳洲、英國等。

但是政府部門內的公務人員，是維持國家日常運轉、推動國家發展的核心力量。這股力量不會隨著政黨輪替而有任何的變動，甚至在政黨輪替的權力真空期間，可以透過文官而維持政府的運作不致中斷，因而更顯得可貴。目前我國各公務部門並無辦理職位接班計畫的訓練，惟公部門基於下列原因，更值得重視接班人計畫：

(1)自 1980 年代興起的政府再造運動，由於人員精簡，許多職位被刪除，再加上退休潮的來襲，已造成政府人力銜接上的困境。隨著員工的離職所造成組織集體知識的流失，可能會成爲組織失敗的關鍵因素。

(2)接班人計畫有助於解決如成員多樣性不足、領導才能缺乏，與潛力人才留任等人力資本的挑戰，亦有助於政府部門革新與轉型的推動。相較於企業部門員工流動頻繁，常任文官因久任因素，人員多於文官體系內部流動，受培育之優異人才始終爲政府所用，培訓成本損失的風險較低，因此，更適合接班人計畫或人才管理等措施之推動。

接班人計畫是「人才管理」與組織策略的一環，但依我國目前文官升遷的作法，通常是被動的等到職位出缺，才能晉陞新的管理者，因此承繼的工作往往是被忽略，造成許多組織記憶的流失，這些組織記憶包含核心職能、專業經驗及領導藝術等，使得新的領導者必須重新出發，造成成本的浪費。

考試院在民國 98 年 6 月 18 日通過「文官制度興革規劃方案」，其中一項便是建構「高階主管特別管理制度」，強調對於高階文官的選任、考績、培育與升遷的結合，此一概念已具接班人計畫芻形，若接班人計畫僅集中在高階文官部分，亦可考量與高階文官訓練搭配或結合。

目前在組織發展訓練上，多半是由各專業訓練機構辦理，惟初任各官等主管人員之訓練，則分別由公務人力發展中心及國家文官學院辦理，本文建議未來由各專業訓練機構自行辦理即可(如：財稅人員訓練中心、主計人員訓練中心)，至於缺乏專屬訓練機構之機關(如農委會、金管會等)，則可採取委託方式辦理。國家文官學院宜將重點放在國家層次的訓練及其它訓練事項，公務人力發展中心也應將培訓重點集中在高階文官的培育。

（三）個人層次

個人層次的培訓，包括二個重點：第一種是從組織的觀點出發，根據考績結果而進行的人力運用，即所謂的「拔優」與「輔劣」，這也是考試院推動考績法改革的修正重點。第二種是從個人的角度出發，根據員工個人的性向、能力及興趣安排職務歷練，即「個人生涯規劃」。

1.「拔優」與「輔劣」

根據考核結果，對於表現特殊優異者，給予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。對於表現不佳者，給予改善的機會，包括職務調整、訓練等。這是由上而下的

方式，透過正確的績效考核，由組織規劃員工升遷或績效改善的訓練計畫。在「拔優」的部分，並可與接班人計畫密切配合，明確畫出員工的生涯路徑，如此可使員工的能力與時俱進，並增加員工對於組織的歸屬感。

2.個人生涯規劃

組織中除了少數表現特殊優異或低劣者外，一般員工的績效大都屬於「稱職」，此一類型的員工，可依據個人的興趣、能力、性向等，由員工自行規劃生涯發展計畫，並可與終身學習計畫，或者個人的學位進修等相結合，這種方式屬於由下而上的方式。

訓練之目的除爲國家、組織的特定目的外，亦應重視員工的生涯規劃，將組織成長與個人成長結合，方能有效提昇訓練之功能。

參、培訓權責區分：集權 vs. 分權

我國憲法尚未修正前，第 83 條規定「考試院爲國家最高考試機關，掌理考試，任用，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項。」民國 81 年修憲後，考試院職掌修正爲「一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」雖然憲法及其增修條文對於公務人員訓練的權責歸屬並無規定，但從憲法本文來看，考試院不僅爲

考試機關，實為國家最高人事行政機關，訓練既為人事行政的重要環節，理為考試院之職掌應無疑義，只是憲法規範的模糊性，造成行政院與考試院在訓練權責上之爭議。美國在1819年麥卡洛克訴馬里蘭州案(McCulloch v. Maryland)的解釋中，即指出當憲法概括授予一項權力時，該項權力便擁有執行此一權力「必需的和適當的」其他權力[4]，否則憲法所賦予的權力便無從落實。爰此，訓練的權力歸屬於考試院，應具有其正當性。

民國 85 年考試院成立保訓會，同年行政院人事行政局成立人力中心。依各該組織法的規定，雖然各有法定職掌，但當時尚無完整的訓練進修法制，即使 87 年成立國家文官培訓所，負責執行保訓會職掌的各項訓練，惟法制上的模糊情況仍存在。民國 91 年兩院協商制定《公務人員訓練進修法》，根據該法第二條的規定，始將訓練權責分工明確化，但是對於訓練資源共享與整合、高階文官培訓等事項，法無明文，因此兩院仍有不同看法。

依據《公務人員訓練進修法》、《國家文官學院組織法》及《公務人力發展中心組織條例》相關規定，訓練的權責規定如下：

公務人員訓練進修法第二條	國家文官學院組織法第二條(98.11.18)	公務人力發展中心組織條例第二條

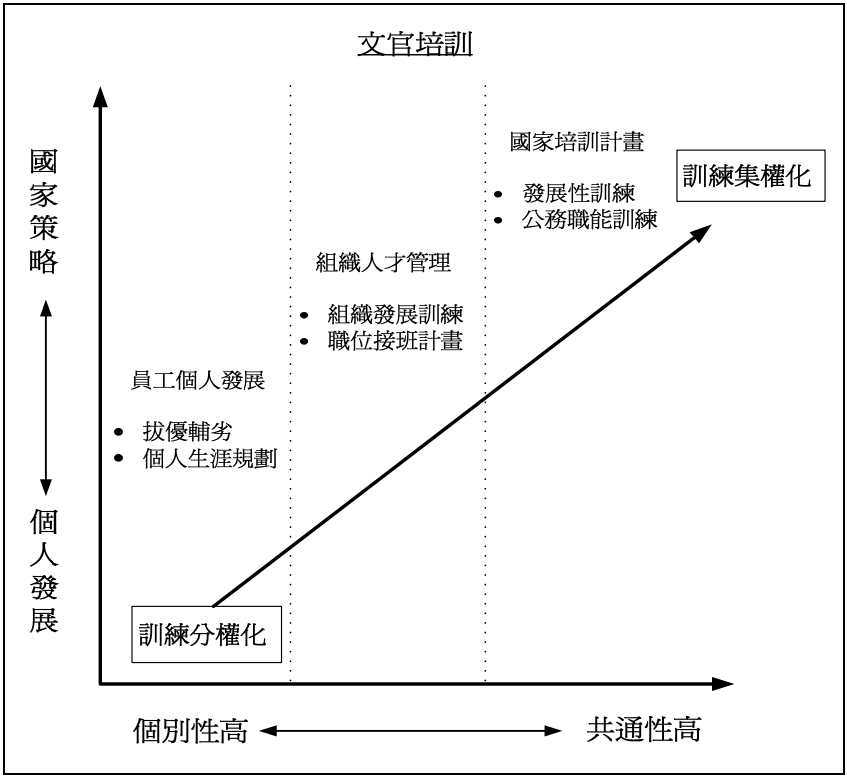
[4] 美國民主基本文獻 BASIC READINGS IN U.S. DEMOCRACY，1819 年麥卡洛克訴馬里蘭州案 (1819)，下載自美國在台協會「Info USA」網站，http://usinfo.org/zhtw/PUBS/BasicReadings/10.htm (2009/06/01)

(91.1.30)		(85.1.3)
公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。 公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之。 公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府（以下簡稱各主管機關）辦理或授權所屬機關辦理之。 各主管機關爲執行本法規定事項，有另定辦法之必要者，由各該	國家文官學院（以下簡稱本學院）隸屬公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會），掌理下列事項： 一、關於高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項。 二、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練之執行事項。 三、關於人事人員訓練、進修之執行事項。 四、關於公務人員終身學習之研究及執行事項。 五、關於公務人員培訓國際交流、與國內學術機構合作之執行事項。 六、關於受訓學員研習輔導及訓後服務事項。 七、關於公務人員培訓技術、方法與教材之研究發展及推廣事項。 八、關於公務人員數位學習與其他多元學	公務人力發展中心（以下簡稱本中心）隸屬行政院人事行政局，掌理下列事項： 一、關於行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練事項。 二、關於行政院所屬公務人員之業務講習及研討事項。 三、關於行政院所屬機關人事人員之專業訓練事項。 四、關於訓練技術與方法之研究、評估及推廣事項。 五、其他有關行政院所屬公務人員之訓練事項。

機關以命令定之。	習及圖書資訊之管理、發展事項。 九、關於培訓機關（構）數位學習網路平台之推動事項。 十、關於接受委託辦理培訓事項。 十一、其他有關公務人員培訓之研究發展事項。	

上述規定對於訓練權責已有所分工，惟本文將根據「國家策略 vs.個人發展」及「共通性 vs.個別性」二個面向，重新詮釋培訓的權責(如圖二)，特別要解釋的是，本圖只是前述圖一的變化型，其目的在於有效說明培訓業務的集權與分權之劃分。

人事制度的分權化，是 OECD 國家公部門人事改革的趨勢，培訓制度亦不例外。但在高階文官管理體制上，各國反而偏向集權的作法，我國文官培訓模型的設計，也與上述理念相近。愈往上層的培訓，就愈集權運作，愈往下層的培訓，愈分權辦理，本文並認爲，欲釐清訓練權責歸屬，宜從訓練的目的及本質加以區分。



圖二：文官培訓的分權與集權

茲說明圖二如下：

一、「國家策略 vs.個人發展」

凡涉及國家政策或培育高級文官事項，宜集權式辦理，至於集權式的作法，涉及保訓會及人事行政局對於國家政策需要及高階文官訓練的認定。舉例來說，行政院在 99 年恢復停辦 18 年的選送中、高階公務人員前往國外進修學位機

制，遴選 13 人公費攻讀碩、博士，依「行政院選送優秀公務人員國外進修實施計畫」第一點規定，其目的是為了培育具國際視野之中高階公務人員，提升專業知能及國際競爭力。第三點並敘明「本計畫以智慧綠建築、雲端運算、智慧電動車、專利產業化、綠色能源、文化創意、精緻農業、海域區劃與管理等政府當前或未來發展之重大業務相關進修研究領域為優先補助對象。」因此本項計畫偏屬國家層次的訓練，也是基於國家政策發展需要。惟目前本計畫僅限於行政院暨所屬機關，基於政府一體，未來即使仍由行政院主導，選訓人員可擴大至其它四院。再者，依據保訓會組織法第二條的規定「高階公務人員之中長期培訓事項。」屬於保訓會職掌，因此保訓會 99 年即規劃「高階文官飛躍方案」，辦理高階文官的中長期訓練。上述二項訓練即是保訓會及人事行政局對於國家政策需要及高階文官訓練的分工，未來亦可循此模式將分工細緻化。

集權並不意指從規劃到執行均須由中央訓練主管機關辦理，亦可有程度上的區分，例如在升官等訓練、高階文官的中長期訓練及基礎訓練，均由國家文官學院負責規劃及執行。惟若干核心課程的訓練，如行政中立、性別主流化、生物多樣性、兩岸政策等，則可透過培訓政策的制定，由保訓會規畫，各訓練機構執行。

反之，個人層次的培訓，則偏屬於分權式運作。在「拔優」與「輔劣」部分，根據考績結果，由組織依實際需要決

定辦理，「拔優」者亦可往上與職位接班計畫相連結。在個人生涯規劃，員工可自行申請參加各種訓練需求，不限政府機構或私人企業所開辦之課程(例如：英語課程、卡內基人際關係課程等)，組織亦可根據與業務的相關性、預算多寡等，決定是否予以補助等。

二、「共通性 vs.個別性」

凡涉及共通性事項，如筆試錄取人員訓練及升官等訓練，由考試院保訓會掌理，這是基於上述訓練係擔任公務人員或某一層級以上之公務人員應具備的條件，考試院基於整體爲國選才立場，理應看守此一大門。

凡涉及個別性事項，如個人管理能力的提升及生涯規劃等，則分權辦理，畢竟公務人員的能力高低是否符合機關之要求，惟有用人機關瞭解，而個人對於生涯發展的規劃亦僅有自己才明瞭，基此，上開事項宜分權辦理。

在集權與分權之間亦有重疊之處，即是組織層次的培訓，這一部分的訓練可集權亦可分權辦理，集權的部分主要是指配合國家當前政策發展的需要，例如政府急需「經貿談判人才」，可由培訓機構協助規劃，整合經濟部、外交部等涉及經貿談判業務者，辦理相關訓練。分權辦理者，則係基於組織個別需求，例如司法院，可要求全體司法人員接受最新知能，如法學發展趨勢、司法倫理等，強化專業知識；或是司法體系人員，基於接班人計畫，要求特定人員需接受某些訓練。此種訓練可由司法院管轄之司法人員研習所辦理，

亦可委請其它訓練機構(不限政府部門)承辦。

肆、培訓機構及訓練工作者的角色

本文所指培訓機構包括中央人事主管機關轄下之培訓機構，如：國家文官學院、公務人力發展中心、地方行政研習中心，以及各機關所轄之專業訓練機構，如司法人員研習所、財稅人員訓練中心等。

本文認爲愈往上層的培訓業務，中央人事主管機關之培訓機構愈要積極參與，扮演規劃及執行者的角色，如國家層次的培訓，就應由國家學院、公務人力發展中心負責。組織層次的訓練，則由各專屬訓練機構扮演主導者的角色，例如組織人才管理、職位接班計畫等。至於個人層次的訓練，除了參加政府訓練機構辦理之課程外，亦可依個人生涯發展需要，選擇參加私部門開設之訓練課程。

過去培訓機構由於定位不明，因此應該辦理那些訓練並無清楚的圖像，也就容易發生訓練課程重疊，缺乏策略指引；訓練機構紛雜，缺乏資源整合；訓練班別很多，缺乏願景和方向等弊病。舉例而言，目前各類訓練之實施，大多已成例行公務，每年固定辦理某種訓練，而且是由訓練機關擬定訓練計畫執行，並未進行環境分析、組織分析、工作分析及人員分析，也未依據考績結果評估訓練需求。

至於各機關在受訓人員之遴選也不夠確實，例如隨機式派遣或者輪流受訓，機關首長也常基於業務考量，不願派遣

擔任重要職務或工作較忙碌之人員前往受訓。造成「受訓專家」，調非其人，訓非其事的情形，若是職務代理制度未能落實，受訓人員也未能安心受訓。再者，訓練對象缺乏針對性，常流於「爲辦理而辦理」，成效難以評估，有消化預算之嫌。未來培訓機構宜減少類此訓練，而多辦理政策導向的訓練，務期每一種訓練皆有主要施訓對象，並對訓練效果進行評估，方能了解訓練是否達成預定目標。

未來訓練工作者要改變傳統「提供訓練」的角色，過去訓練部門和工作者的自我定位是不斷提供更多的訓練服務計畫，讓更多員工有機會參與學習，並不會特別關切訓練活動在實際工作情境中產生什麼變化，也就是很少考量訓練與國家政策或改善組織能力間之的關聯性，但這樣的訓練不足以因應時代的需求，訓練工作者必須扮演新的角色。

在國家培訓層次，訓練工作者要透過訓練協助政策目標的達成及培育國家所需的優質人力。在組織層次，要轉向爲績效諮商顧問的角色[5]，要有能力爲提升組織績效而提出訓練計畫。在個人層次，要成爲員工的良師益友，使員工能夠與時俱進，根據組織發展及個人需求，釐清期待水準與實際水準的落差，進而規劃訓練方案。

最後，要加強培訓機關的溝通協調，善用訓練進修協調會報的平台，強化彼此經驗的交流與傳承，有效整合訓練資源。

---

[5] Dana Gaines Robinson and James C. Robinson. ***Performance Consulting: Moving Beyond Training*** (SanFrancisco: Berrett-Koehler, 1996), p.10.

伍、模型特點

本文是一種嘗試性的作法，將現行文官訓練體制加以解構，並依據訓練需求評估的四個層次，重新建立一個新的文官培訓模型，此一模型計有三個特點：

一、策略聯結

本模型依據策略性人力資源管理的理念，整合政府、個別組織發展目標及員工生涯發展。有策略才會有方向感，否則訓練計畫與執行會變成毫無方向的績效追逐。本訓練模型的主軸是將國家、組織和個人層次的訓練形成一個價值鏈的連結，由上而下決定訓練的需求、計畫與執行。這種策略性的連結，使得各培訓機構的運作可以配合國家發展需要，各政府部門的培訓計畫具有共同的方向，並使得各機關的培訓計畫成爲組織策略的一環，人力部門能成爲管理團隊的經營夥伴，使得個人成長與組織發展、政策推動產生連結。

總之，使政府整體的培訓政策，能配合國家發展目標，配合服務部門的目標，並和其它人力資源管理活動具有一致性和相互支援性[6]。

二、建立模型，利於思考

近年來有關培訓制度的討論，大多集中在二個議題，一爲國家層次的高階文官訓練，談論重點在於參訓人員的層

---

[6] 施能傑主持、《**績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究**》，公務人力發展中心(委託研究)，2002，頁 207。

級、訓練課程如何設計、如何進行訓練成效評估等。二爲考試院與行政院在訓練業務的權責與分工。雖然透過持續地討論有助於凝聚共識，但上述議題並未對文官培訓制度提出總體圖像，以致於迄今文官培訓議題仍時而引起爭議。

再者，近十餘年來文官培訓的法令陸續制定(訂定)，法制架構大致齊備，但實際運作上尚有些許模糊空間。本模型試圖從學理及現狀中分析，提出文官培訓模型芻形，簡化目前訓練種類紛雜與權責未盡清楚的情形，希有助於釐清爭議及建立共識。

三、符合現況，規劃未來

本模型內涵與目前保訓會與人事局就培訓業務之分工相符，包括基礎訓練、升官等訓練、行政中立訓練及高階文官中長期訓練由保訓會負責；行政院人事行政局則根據政務推動需要，自行規畫辦理政務領導班、國家發展班等訓練。另以本模型將在職訓練、專業訓練及一般管理訓練置於「組織層次」，目前雖然國家文官學院及公務人力發展中心亦辦理上述訓練，惟建議未來可減少類此訓練，將重點放在國家層次的培訓，組織層次的培訓業務，儘量交由各專業訓練機構辦理。個人層次的培訓，在「拔優」與「輔劣」部分，未來要配合考績法的修正落實執行，至於個人生涯規劃，也要有鼓勵性的措施，使文官有向上提升的動機。

陸、結語

人才是國家最重要的資產，因此，現代化組織，無論是的政府或公民營機構，都非常重視人力資源發展。台灣地狹人稠，天然資源亦不豐富，人力資源的開發，將成爲台灣提昇國家競爭力的重要關鍵。

新加坡李光耀資政曾說，他最重要的政策就是物色和留住全國最優秀的人才爲政府服務。因此，加強公務人員的訓練，協助公共服務機關滿足民眾對提高服務效率的需求，有效應付環球的劇烈競爭以及科技的快速改變，便成爲現代化政府迫切的課題。

本文基於上述概念，對於現行文官培訓體制進行嘗試性的解構，並重新建制一個新的模型，希望有助於釐清文官培訓權責及建立共識。

附註

本文主要係就訓練業務之分工及架構加以陳述，惟僅涵括國家文官學院法定職掌之第一款與第二款，因 98 年 11 月 18 日修正公布之國家文官學院組織法，職掌事項計有十一款，爰就其它職掌事項分別簡要說明，以供參考：

一、第三款「人事人員訓練、進修之執行事項」，即銓敘部或人事局基於專業考量，對於人事人員施予之訓練，此種訓練即便由國家文官學院或公務人力發展中心負責，亦列爲「組織層次」的訓練事項，因爲此時國家文

官學院係以專業訓練機構之立場，辦理人事人員之專業訓練。

二、第四款有關「終身學習之研究及執行」：本項職掌不論就理論或實際來說，都不適合由國家文官學院集權負責，而宜授權各機關辦理，並與員工生涯發展計畫結合，惟國家文官學院可基於國家政策需要，要求各機關在終身學習活動增列相關課程。具體作法上，終身學習活動可由組織規劃，或由公務人員本身自行規劃提出訓練需求，根據與業務職掌的相關性、預算多寡及受訓時間長短等因素，由組織評量審核是否予以同意，或予補助，或同意其請公假等。

三、第五款有關「國際交流及國內學術機構合作之執行」：本款的意義在「對外」時，國家文官學院具有「國家級培訓機構法定代表」之正當性，但國家文官學院並非唯一代表，其它培訓機構亦可辦理對外交流，以強化國際交流。

四、第六款「受訓學員研習輔導及訓後服務事項」：本項業務各訓練機構均應辦理，非國家文官學院獨有之職掌。

五、第七款「培訓技術、方法與教材之研究發展及推廣事項」：本項業務亦是各訓練機構均可辦理，惟國家文官學院以其國家級培訓機構之地位，更應積極辦理，以彰顯其領頭之地位。本項業務可兼採自行研發及委外研究二種方式。

六、第八款「數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、發展事項」及第九款「培訓機關（構）數位學習網路平台之推動事項。」: 目前除國家文官學院有「文官 e 學苑」外，其它訓練機構亦設有數位學習之管道，例如公務人力發展中心之「e 等公務員」，地方研習中心之「e 學中心」，台北市政府之「台北 e 大」，主計處之「公務員資訊學習網」，因此數位學習已廣爲各培訓機構採用，文官學院可根據保訓會組織法第二條第九款「關於培訓機關（構）之資源共享、整合之協調事項。」之規定，從「訓練資源整合」之立場，協調整合目前數位學習資源重複之情形。

七、第十款「關於接受委託辦理培訓事項。」: 各培訓機構均可辦理。

八、第十一款「其他有關公務人員培訓之研究發展事項。」: 與第七款培訓技術、方法之研究發展事項重疊，可合併處理。