

論落實專業能力認證 以提升政府效能與競爭力

考試委員 李選

北台灣科學技術學院助理教授 張婷

*本文民國 99 年 7 月發表於《研習論壇》，第 115 期。

壹、前言

公務人員與專技人員專業能力之良窳，攸關政府效能與國家競爭力的展現。瑞士洛桑管理學院（2009）「全球國家競爭力」排名顯示：在 57 個受評比的國家經濟體中，臺灣排名第 23，較 2008 年退步 10 名，首度跌出 20 名外，此結果另國人震驚，不論中央或地方群起檢討。所幸 2010 年臺灣躍升為第 8 位，以上的巨幅震盪有待持續觀察。

馬總統於 2009 年元旦文告中，期勉全國公職人員具備以下 5 大核心價值：廉正、忠誠、專業、效能與關懷，要以人民為念，以問題解決為主軸。其中強化「專業施政」與提升「政府效能」、創造人民福祉與提升國家競爭力之間有顯著關係，總統更期勉高素質的公職人員時時警惕，將落實專業知能之理念深植心中，無論在政策或執行面能充分掌握專業知識，積極為民興利除弊、創造知識經濟與提升人民生活品質。考試院關中院長亦指出：2010 年是文官向上提升的一年，唯有激發潛能，提升專業能力方能維護文官尊嚴與贏得人民對政府的信賴。

今日面臨專業技能高度分工的時代，公務人員專業能力越強，越能以科學方法，及早檢測、預防與解決問題。如何評量與持续提升公務人員的專業能力，使其累積資歷成為國家資產與創造更大的經濟價值？已受到許多先進國家之重視。目前國內各專業尚無統一的認證方式，分別為：經由國家考試檢測專業核心職能或執業資格，是否擁有服公職或執業之「基本認證」（如：導遊領隊、醫事人員、警察、律師司法官、行政類公務人員經國家考試後取得執業或就業資格），與檢測其進階專業能力之「進階認證」（如：大專教師於學位送審後，取得教育部或授權學校檢定教師資格後，以學術論文、學位與教學、服務資歷逐步作資格審查；醫學生經國家考試後取得醫師考試及格證書與執業資格，取得 3 至 4 年臨床經驗後，再經衛生署與專科醫學會聯合檢測其專業進階能力，對其專科與次專科醫師資格認證）。有些專業未經政府事業主管機關授權，僅由專業團體自行成立認證機構辦理能力認證。以國家文官體制觀之，通過不同類別之國家考試後成為公務人員，之後以通過升官等考試（薦任與簡任）或完成訓練作為銓敘職稱上的陞遷依據，終止其專業能力進階認證，難以確認其進入文官體系後專業能力是否維持與精進？此對提升服務

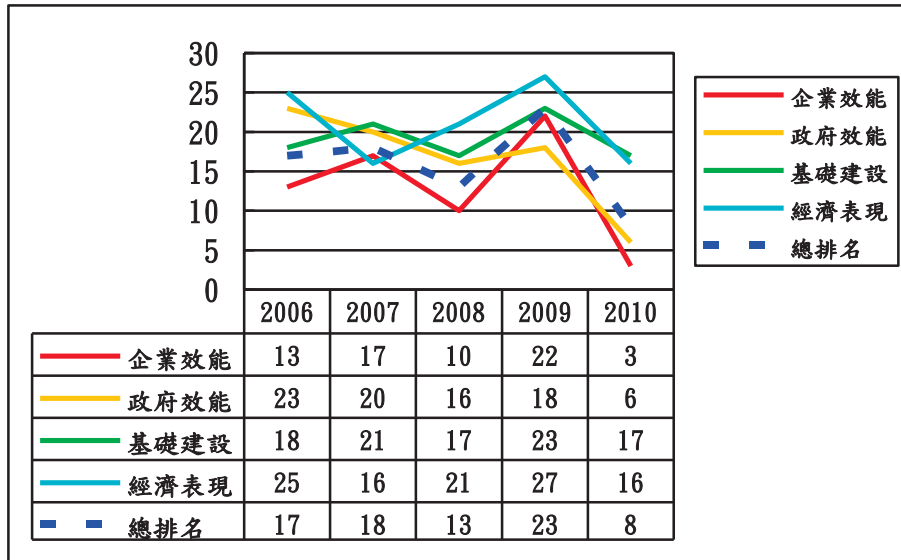
品質與建立民眾對政府施政信心均有影響。

本文將探討專業能力認證的重要性，期望未來所有公務人員與專技人員皆能落實進階專業能力認證，以建立專業自信、持續提升政策制定及服務品質。

貳、國家競爭力定義與基本要素

21 世紀是高度競爭的時代，各國均積極培養具競爭力之人力資源以創造永續經營的基礎。瑞士洛桑管理學院（IMD, 1996）定義「國家競爭力」為：國家能創造資源的附加價值，進而增進國民財富的實力。此實力包括：一、資產（asset）與過程（process）；二、內引性（attractiveness）與外張性（aggressiveness）；及三、全球性（globality）與地區性（proximity）等要素。「資產」意指國家擁有創造國民財富之資源，「過程」意指善用資源創造財富的規範機制。國家若擁有豐富自然、文化內涵、智慧與人力資源，將可創造觀光、科技與文創產品，行銷全球創造財富。「內引性」為國家創造有利於國內外投資生產的政經環境，如：降低土地稅吸引外資來台設廠，或強化社會治安與政府效能等。「外張性」為國家應用國際經濟市場環境的因素，如：對外投資及出口貿易優惠策略。「全球性」與「地區性」為國家產業之跨國發展策略或營造本土特色之定位。2010 年由國家競爭力評比顯示：臺灣在「企業效能」、「政府效能」已走出 2009 年的陰霾；但「經濟表現」（16 名）、與「基礎建設」（17 名）則仍有努力空間。茲將 2006-2010 年各項目排名列舉於下。

江宜樺（2008）於「國家願景與政策」一文中指出：政府要由具體打造「臺灣競爭力新平台」開始，改善兩岸關係、法規鬆綁、增加稅收與投資、擴大公共建設與建立廉能有效率的政府。邱正雄（2009）提出：政府為因應全球經濟劇變，有效提升臺灣產業發展，提出：觀光旅遊、醫療照護、生物科技、綠色能源、文化創意、精緻農業 6 大關鍵新興產業發展策略，期望能在國際環境不佳的情形下，提升產業競爭力，突破出口困境。行政院曾就產品多元化、品牌化、關鍵技術取得等提出具體政策，計劃投入政府資源，輔導及吸引民間投資，於分階段推動下期望擴大市場規模、提升產值，開拓新興產業的商機。以上施政藍圖與國家發展均需要擁有高度專業能力之文官與專技人員聯手推動。



瑞士洛桑管理學院 2006-2010 年台灣於國家競爭力各項目排名圖

參、能力導向的人力資源管理

「能力管理」之概念可追溯至 19 世紀 70 年代管理大師 McClelland 的理念：企業成敗取決於人的特質因素，企業本質是員工能力的集合體，增強員工能力是維持企業競爭優勢的關鍵。直至 90 年代，企業開始以「能力模式」探討企業領導力之發展（廖永靜，2009）。Horton（2000）指出：21 世紀已有近 8 成的企業使用能力模式作為人力資源管理的基礎。在今日高度競爭的時代，資源日益有限，如何積極延攬或培育人才，提升員工之工作效能、激發潛能，擴大績效產值更顯重要。若能確保與持續提升員工與公務人員的專業核心能力，方能爭取資源、拓展組織與強化政府的施政成效。所謂「能力」意指個體隱藏於工作績效與外顯行為中的內在特性，它包含認知面（邏輯推理、分析整合、前瞻預測及解決問題等）、技能面（精準、速度、熟練、創新等）與內涵面（抽象觀、哲理、態度、感覺敏銳、關懷、同理、愛心、公義、抗壓等）（Slivinski & Miles, 1997）。「專業能力」（professional competence）則是各行業為發揮獨特功能所需具備之專業素養、知能與倫理，除能充分展現於工作績效（performance evaluation），且可強化專業之不可取代性，如：土木工程或環保工程等。目前臺灣各專業依相關法令、專業特性與不同之發展速

度，經政府或政府委託之專業團體以筆試、口試、技能或成果檢測等方式，針對其專業能力予以基礎或進階認證，進而由政府主管機關核發與更新證照。

肆、臺灣專業能力認證制度之現況

依大法官釋字第 453、655 號解釋：專技人員係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學術或技能，而其所從事之業務與公共利益或人民生命、身體、財產等權利有密切關係者。臺灣以專技人員的專業認證制度發展較為完備，茲列舉一二以供參考。

一、**醫事人員**：專技人員中以醫事人員的專業認證發展最完備，且實施成效佳。以醫師為例，醫學院養成教育課程中培養具備醫療專業核心能力的醫師為主軸，畢業後通過考選部兩階段專技人員高等考試，與接受衛生署核發醫師證書與執業證照後進入職場（基礎認證）。須完成 3 至 4 年住院醫師培訓後，方可進入衛生署認定具有專科醫師訓練能力之醫院完成 3 至 4 年的專科醫師訓練與認證，以提升專業進階能力，經衛生署與醫學專業團體共同推動之專科與次專科甄審完成認證。依醫師法中第 7-1 條規定：「醫師經完成專科醫師訓練，並經中央主管機關甄審合格者，得請領專科醫師證書。前項專科醫師甄審，中央主管機關得委託各相關專科醫學會辦理初審工作。領有醫師證書並完成相關專科醫師訓練者，均得參加各該專科醫師甄審。專科醫師分科及甄審辦法，由中央主管機關定之。」如：內科專科醫師與心臟內科醫師資格認定，取得專科醫師能力認證與證書後，每 6 年期限內需完成固定的學術活動時數方可更新證照，建立證照更新制度可保障專業知能精進、醫療服務品質與民眾就醫安全。以麻醉科專科醫師為例：凡在「麻醉醫學會」認可之麻醉科專科醫師訓練醫院完成 4 年以上麻醉科臨床訓練，並取得該醫院訓練期滿之證明文件者，經參加並通過衛生署甄審後，取得「麻醉科專科醫師」資格與獲頒專科醫師證書。目前經衛生署認證的專科醫師有 19 項，例如家庭醫學科、內科、外科、小兒科等，各醫院對次專科的分類略有不同。次專科多有各自成立的醫學會依甄審規定審查次專科醫師資格並舉辦學術活動。認證方法是參加學術活動或繼續教育訓練獲得積分。以牙醫類為例：目前經衛生署認證的牙科專科醫師有 3 項：口腔病理

科、口腔顎面外科與齒顎矯正科。現牙醫界有許多政府立案之醫學會如：牙髓病學會、齒顎矯正學會、臨床口腔矯正醫學會、牙周病醫學會、社區牙醫學會等，各自有其專科醫師甄審辦法，但尚未獲政府機關認證。以護理類為例：目前依護理人員法（2000）規定，經取得護理師證照後，擁有 3 年以上臨床經驗，得參與衛生署舉辦內科與外科兩類專科護理師甄試，通過筆試與技能測試後，取得「專科護理師」資格後獲衛生署頒發專科護理師證書。以上醫事人員每 6 年須完成衛生署規定之學分要求更新證照。以上專業能力認證制度之建立可確保專業服務素質。

二、**專業技師**：依技師法第 2 條規定，技師分科由行政院會同考試院定之。目前技師類分為 32 科，分屬農業、工業、礦業與工業安全衛生類。其中僅 9 科擁有簽證制度（如：土木工程、結構工程、大地工程、水利工程、環境工程、電機工程、測量、水土保持、冷凍空調工程），執業比例與人數較高，且其專業團體發展較具規模。其餘科別皆無法令規範，由於職業主管機關尚未實施簽證制度，故欠缺業務空間，因而出現參與專技人員高普考人數偏低、考照後執業人數偏低，加上各專業團體未能健全發展，致使專業技師難以發揮獨特之專業功能，許多公共工程的安全與品質亦難以獲得充分保障。

三、**行政公職人員**：據銓敘部 2009 年底資料顯示：全台公務人員人數 33 萬 9,875 人（含行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校職員），平均年齡 43.38 歲，大專以上學歷者佔 80.69%，以上資料足見文官教育素質業已提升，其服務品質與解決問題的專業能力自應有極大的提升空間。李嵩賢（2006）指出：臺灣高階文官應具備技術、領導與政治能力。行政院人事行政局地方行政研習中心曾針對 25 個地方政府之專業核心能力調查，依簡、薦、委任官等分別設定不同的職能效度，簡任級官等以「風險管理」、「決策能力」、「宏觀性」、「改革創新」、「談判協商」等能力需求性大。薦任級官等以「問題處理」、「創意思考」、「規劃執行」、「公共關係」、「策略思考」與「整合能力」等能力需求性高；委任級官等以「問題解決」、「資料管理」、「人際關係」、「顧客導向」與「溝通協調」等能力需求性大（林珣琪，2009）。國家文官學院與行政院人事行政局地方行政研習中心亦將以上能力培養納入培訓課程內涵，且在完成培訓課程後針對其課後學習成效與態度進行紙筆測驗評

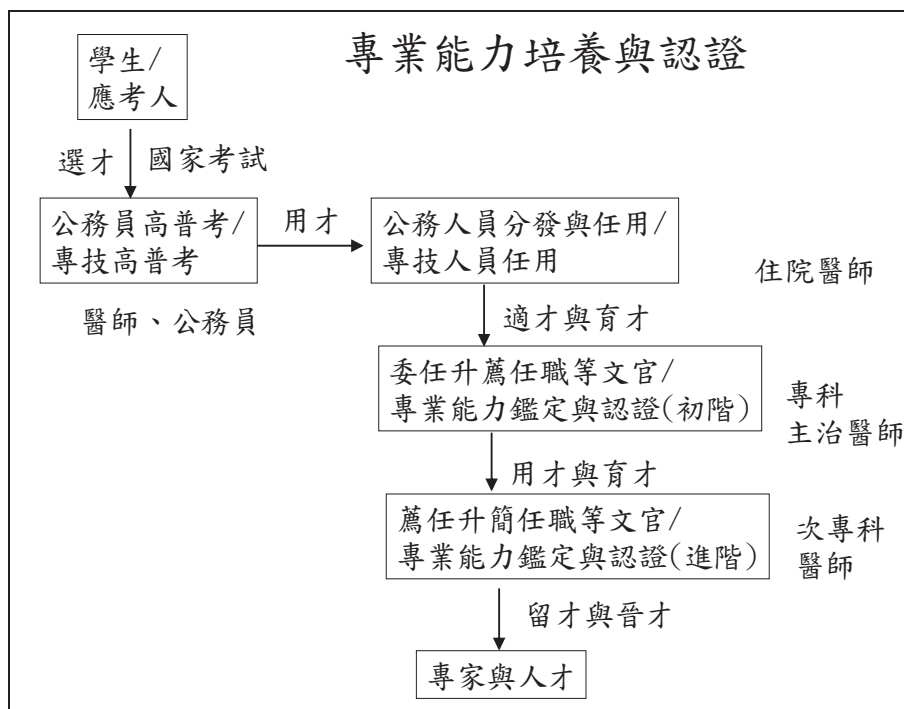
值，對於全面檢測與認證其專業進階能力，再賦予不同之工作性質，拓展其工作領域及提升其工作效能，則仍有努力空間。

伍、專業能力培養與鑑定過程

目前企業界員工專業能力之培養多歷經以下過程逐步完成（Goldstein,1997），可供公部門借鏡，分別是：

- 一、**選才**：意指能採取適當與精準的選才工具、信效度高的考試方式、採取多元選才方法，如：筆試、口試、心理或性向測驗、OSCE 測驗（客觀結構式臨床技能考試）、體能測驗等，以進行專業能力與資格之檢測及慎選「對的人才」。
- 二、**適才**：意指將慎選者適才適所、因材施教，給予機會參與實務工作，鼓勵善用專業知識與能力，設定自我成長目標、強化理論與實務應用，以熟練與更新專業技術、創新工作流程與方法，意指放在「對的位置」。而非僅要求其墨守成規、依法行政，無法展現專業獨特功能。
- 三、**用才**：意指經由多元工作設計持續給予計畫性主動與獨當一面的表現機會，結合個人需求與組織成長目標、強化各層級工作績效考評、持續激發自我潛能、充分授權、強化跨專業間合作與資源整合等方式以達到人盡其才的目標，意指使用科學與專業「對的方法」。
- 四、**育才**：以持續性人才培訓、交叉訓練與多元方式強化專業核心價值，除專業知能外，強化語言、前瞻、文化、應用科技、創新、關懷、人文素養、問題與危機處理等，落實培育內涵於工作績效中，以拓展工作領域、提升功能與強化效率，承擔更具挑戰性與艱鉅的工作。意指強化「多元能力提升」。
- 五、**留才與晉才**：適任者以關懷、激勵與安排穩定的工作環境，以強化其對專業與工作承諾留住人才。再以公平的獎懲與晉升制度等過程，讓其藉由累積工作經驗與終身學習，奠定專業能力根基與接受更大之挑戰，經由進階認證制度肯定與再創專業價值，以提升自我成就感與增加專業可信度。

茲將目前臺灣公務人員與醫師類科為例針對提升專業能力之培養過程繪於下表：



公職文官與醫師類專技人員專業能力培養與認證分析圖

陸、專業能力之鑑定與困境

一、**專技人員**：目前考選部每年辦理專技人員高普考試之資格認證，以保障人民安全與福祉。如：醫事人員、律師、會計師、建築師、導遊、領隊、專業技師等。除考試院主辦考試外，內政部勞委會、職訓局、經濟部等政府機構亦為專技人員辦理專業認證。勞委會主辦的認證考試包括：精密機械、模具設計製造、電腦輔助機械製圖、數控機械、工業電子、冷凍空調、機電整合、自動控制、汽車修護等。然專業技師未若醫事人員擁有完備的專業能力進階認證制度，且欠缺法令規範，致使主管業務機關未能執行強制認證，其進階專業能力認證無法落實。未來若能仿效醫事人員制定明確之法規制度，政府與專業學會聯合為專業能力辦理進階認證，及強制執行換證制度，對維護國民安全將有極大助益。

二、**公務人員**：新加坡前總理李光耀指出：「只有一流文官方能打造一流政府」，

文官是國家精英，文官素質良窳與提升國家競爭力密不可分。英國以具備完整的文官培訓與專業認證制度著稱，自英國實施「專業認證」制度後（National Vocational Qualification），國家文官均透過文官學院提供專業證照（qualification）認定，以檢覈文官是否具備執行公務所需擁有的進階專業能力，建立此制度可有效激勵文官士氣與提升工作效能。目前英國文官學院亦與各大學與研究機構合作，文官經由培訓後除授與公共行政及企管碩士學位外，亦提供政策、管理、採購、審計、諮商、人力資源、資產管理、資訊安全等各類型之專業證照，以確保文官執行公務品質、安全與效能。

目前臺灣公務人員中，行政機關文官所佔比例約 65%，考選部每年主辦簡任及薦任公務人員升官等考試，期能藉此檢測文官之行政專業能力。考試方式採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明等方式進行。報考人為現職人員近 3 年考績 1 年列甲等，2 年列乙等以上者，其成績得併入升官等考試之總成績計算，比例為 30%。考試科目為：國文、法學知識與英文，選考科目依職系不同而有不同。以一般行政為例，考試科目為：行政法、行政學、民法總則與刑法總則、公共管理。以企業管理職系為例，考試科目為：人力資源管理、行銷管理、企業政策、財務管理。惜以上考試科別對檢測應考人進階專業能力與民間企業管理師之專業能力認證未接軌，加上訓練期間淘汰機制未確立，部分文官自我設限、人事制度僵化、考績制度欠周延、致使許多資深高階文官難以在工作中展現有如企業界或國際級的專業進階能力，大幅度突破現況與提升政府效能，難以展現可貴的人力資源。

柒、專業進階能力認證之成效

- 一、**提升員工士氣與自我成就感**：美國心理學家馬斯洛指出：人最高層次的需要為成就感，個體工作的目的除需要滿足生理需求、安全感、愛與所屬感與自尊目標外，還需要自我成長，一旦累積資歷與擁有豐富的專業進階能力將有助於突破現況及展現大格局，在工作挑戰下提升自我效能、工作成就感與獲得專業肯定之機會，進而提升國家競爭力。
- 二、**提昇工作品質與效能**：以醫師為例，經由專科醫師認證，將可精進診治效能與拓展治療領域，衛生署行政官員若能有全球化思維，藉由跨業整合、制度鬆

綁、國際標竿學習與協助醫事人員語言訓練，積極落實國際醫療觀光政策，以爭取國家外匯。資深導遊與領隊若能精進導覽技能，開發、包裝行程與拓展文化意涵、展現臺灣獨特性風貌與強化旅遊行銷，將有助於落實觀光產業升級與提升觀光產值。資深警察若能經由刑事鑑定的專業能力進階認證，將能由分析意外事件統計資料，於政策面、法規面或執行面主動修改不合時宜之法令與規範等，預防意外事件發生，捍衛民眾安全。

三、**提振國家競爭力**：高階文官或專技人員若能擁有語言或專業能力之國際認證，將有助於持續引導改變與創新，以全方位、前瞻性與有效率的角度制定政策，與主動善用制度面機制將臺灣珍貴資產營造高產值商品、醫療保健產品、企業管理模式、研發精緻農業或生物科技產品等，行銷全球，創造國民財富。此外，資深文官若能以其專業進階能力為臺灣公共工程、環保工程之安全把關，創造有利於國內外投資生產的政經環境，吸引外資來台設廠，或強化治安與政府行政效能，制定對外投資及出口貿易優惠策略等。方能奠定臺灣在突顯本土特色與在全球、亞洲地區跨國產業發展策略與定位。

捌、建議

一、**法規面**：政府為確保人民生命財產之安全應加速制定專業技師相關法規，建立簽證制度，規範技師建立專業進階能力認證制度，以符應國內執業需求，並與國際接軌。目前國內醫事人員於完善的法規規範下，已擁有制度化的專業認證與更新證照規範，此為其他專技人員與公職行政文官可仿效之處。

二、**專業面**：建議公職行政文官除參加升官等考試外，應依其專業類別參與國際、各專業團體所制定的專業認證制度，以確保文官持續與國際及專業領域接軌，不至因擔任公職而荒廢專業。如：為強化文官具備國際通用語言，如：英語能力，除公務人員考試類科中加考英文內涵外，可要求其依專業性質參加國際知名且具信效度之托福考試（TOEFL）、多益考試（TOEIC）、雅思考試（IELTS）或「倫敦職場英文能力檢定」（London Chamber of Commerce and Industry Examinations -English for Business, LCCI EFB，）等語文能力檢測，以確保語文認證之公信力。又如負責建築、金融保險、土木工程、結構工程、衛

生行政等業務之公務人員，亦應要求其參加民間專業團體舉辦之專業認證，以確保其在文官體制下維持專業能力。

玖、結論

「專業」是文官服務的五大核心價值之一，專業施政是提升政府行政效能與國家競爭力的基礎，專業能力須經由養成教育、長期工作歷練與持續培訓而成。長期以來坊間詬病通過公務人員考試進入國家文官體系極難，然進入後因考績制度與進階專業能力鑑定未落實，在一切依法行政下致使專業荒廢，人力資源未能善加開發與運用，未能強化專業施政，殊為可惜。國家培訓機構中應積極建立檢測文官專業性與優質化之制度，除強化文官之學習動機、榮譽感，且學習企業界鼓勵員工積極參與民間「專業認證」，精進專業技能、簡化工作流程提升團體績效、拓展專業服務領域與強化行政效率。作為資深文官提升「自我效能」之參考，使自己成為國家珍貴的人力資產。當「持續提升專業能力」的種子植入思維中，資深文官能在制定政策、修改法規與提供服務時能以更新的專業知能為依歸，除能提升自我工作成就感與績效，更能提升國家競爭力。

參考文獻

馬英九（2009年4月30日）。中華民國98年開國紀念典禮暨元旦團拜馬總統元旦文告全文。

www.uocn.org/bbs/redirect.php?tid=22798&goto=lastpost

關中（2010年2月10日）。壓力+鼓勵：激發公務人員潛能文官通訊

<http://www.exam.gov.tw/epaper.asp>.

行政院經濟建設委員會（2009年12月19日）。2009年我國在IMD世界競爭力排名分析。取自<http://www.cepd.gov.tw>

江宜樺（2008）。國家願景與政策。研習論壇，93：1-5。

李嵩賢（2006）。國家文官人力資源發展策略之探討：培訓需求實證分析。

國家精英季刊，2(3)：61-78。

邱正雄（2009）。98年地方政務研究班第1期結訓典禮行政院邱副院長正雄講話全文，研習論壇，101：1-4。

林珣琪（2009）。導入職能評鑑系統之過程與成果簡介。研習論壇，106：42-49。

廖永靜（2009）。論公務人員核心職能與培訓。研習論壇，106：11-26。

孫本初、傅岳邦（2009）。能力管理與高階文官培訓。研習論壇，106：1-10。

蔡怡君（2009）。績效導向培訓規劃與職能運用。研習論壇，106：27-36。

Goldstein, I. (1997). *Training in Organizations* (4th ed.), Pacific Grove, CA: Books/Cole.

Horton, S. (2000), *Competency Management in the British Civil Service*, *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4): 354-368.

Slivinski, L. & Miles, J. (1997). *The Holistic Competency Profile- Key Points Presentation*. Public Service Commission of Canada.