

薦任公務人員晉升簡任官等訓練 之定位、現況與展望

公務人員保障暨培訓委員會主任委員 蔡璧煌

*本文民國 102 年 8 月發表於《公務人員月刊》，第 206 期。

壹、前言

簡任公務人員係常任文官中的最高層級，不僅是政策執行的重要推手，在政策形成與規劃階段更是政務官的重要策略夥伴。簡任公務人員既是政府施政成敗的重要關鍵角色，其素質良窳更關乎國家競爭力的強弱。基此，建立晉升簡任官等訓練制度，由專責訓練機關評估需求、設計課程、實施評量，讓具備一定資歷的薦任公務人員於晉升更高一官等前，能透過具有公正性之訓練機制，除增進與充實渠等晉升簡任官等所需之共通能力外，更能透過訓練期間對渠等個人特質及態度之觀察評估、課程學習之成效驗收等，完整地鑑別其是否已具備晉升簡任官等所需人力素質，以此作為簡任官等資格取得與未來升遷的基礎，同時兼顧人力品質及機關用人之彈性，使公務人員能夠適才適所，發揮潛能服務社會。對公務人員具有激勵效果，對國家整體服務品質及政府效能之提升更有正面的效用。

本文將闡述晉升簡任官等訓練之定位屬性、沿革與現況、革新措施及其未來發展，期盼我國晉升簡任官等訓練不斷精進，為國家甄拔出以服務國民為使命、視公職為志業，更以無比的熱情與活力，無私無我貢獻心力的優秀高級文官。

貳、晉升簡任官等訓練之定位

依考試院強化文官培訓功能規劃方案，公務人員訓練依其屬性及定位，分為基礎訓練、在職訓練、發展性訓練，晉升簡任官等訓練係發展性訓練的一種，且此訓練在整體文官人力資源發展政策上，有其特殊角色，茲綜整說明其定位如下：

一、篩選性

公務人員取得晉升簡任官等任用資格之管道，除經由簡任升官等考試及格外，最主要之管道係透過晉升簡任官等訓練，其法源依據為公務人員任用法第 17 條第 2 項，透過法律規定公務人員應經「訓練合格」，作為取得晉升簡任官等資格之必要條件。本項訓練具有二層篩選之設計，第一層是「意願篩選」，亦即符合參訓資格

者得考量生涯規劃、升遷意願等因素，自由報名參訓。以 101 年晉升簡任官等訓練為例，符合參訓資格者約有 36.7% 基於前述因素自願放棄參訓。第二層是「評量篩選」，參訓後尚須通過訓練成績考核之檢驗。101 年參訓者通過訓練之合格率為 90.51%，約有 1 成受訓人員未能通過訓練之篩選。晉升簡任官等訓練以雙向度進行嚴謹篩選，希望能為政府培養兼有意願與能力的優質高階文官。

二、發展性

公務人員職涯發展係依循文官體制，有順序的分數個階段進行，在各發展階段之時間序列關係下，人員將循官制結構的設計，逐步升遷至特定職務與職等，屬連續性的進程。為利公務的推動與個人職涯與潛能的發展，必須在升遷的過程中，時時充實、預為準備下一階段所需之種種知能，期能立即上手，不致中斷，而非在新職務中摸索，在錯誤中學習，甚至造成職涯高原（career plateau），人員因此感到壓力、挫折、失敗及內疚，以致於展現出低工作績效及不良的工作態度（DeSimone&Harris, 1998; Feldman & Weitz, 1988）。為了避免這種對組織的負向影響，學者建議透過訓練、生涯發展或是針對員工優異表現給予替代性的回饋等，能有效提升職涯高原員工的工作表現（Beheshtifar, M. & Modaber, H., 2013），如此可避免彼得原理（The Peter Principle）之發生。晉升簡任官等訓練即係依據薦任公務人員未來工作發展、職位晉升的需要，所進行之中長期、前瞻性帶狀訓練，重點在開發潛能，提供新視野、新觀點，並涵蘊其情懷與器識，以因應個人及組織未來發展。

三、儲備性

公務部門簡任職缺有限，往年薦任官等人員僅透過升官等考試或直接以考績資歷取得簡任任用資格之做法，政府部門顯然無從據以鑑別具備擔任簡任職務工作所需領導能力、決策能力、處理公務能力、未來發展潛能等之適格人員，換言之，國家過去一直缺乏一個晉升簡任官等人才庫之制度設計。公務人員任用法在 91 年修正之時增訂晉升簡任官等訓練制度，方開啟了簡任官等入口訓練之機制，並據以建立人才庫，其合格者僅係具有陞遷簡任資格並不直接派任，開辦此項訓練至今，儲備

合格人數為 13,104 人，其中已升遷至簡任官等者為 3,902 人。

四、策略性

過去組織僅以消極地「成本」(cost)概念看待人力，著重人事管理。隨著時代的演進，面對快速變遷與競爭的環境，現今組織強調「策略性人力資源管理」，依組織整體策略來發展與擬定人力資源管理策略，並配合其他資源的運用來共同達成組織績效 (Bratton & Gold, 1999)。而晉升簡任官等訓練制度之設計，本質上即屬於培育整體國家人才之重要發展策略，係以人力「資源」(resource)的角度看待參訓人員，視其為政府的重要資產，以人力資本 (Human capital) 的角度，對晉升簡任官等之公務人力進行必要之投資。因此，透過增訂訓練合格之程序，提高晉升簡任官等的基本條件與素質；而藉由訓練課程，培養晉升簡任官等所須具備的職能及需要發展的面向，大規模、策略性地提供跨領域政策管理人才給各級政府，以確保國家人力競爭優勢。

參、晉升簡任官等訓練沿革與現況

目前適用公務人員任用法之薦任公務人員晉升簡任官等訓練，其沿革及辦理現況，析述如下：

一、沿革

晉升官等採以訓練方式辦理，有其發展脈絡，在探討薦任晉升簡任訓練沿革前，宜由委任晉升薦任官等訓練之緣起先予說明。溯自民國 85 年 10 月，考試院函送立法院審議公務人員任用法部分條文修正案時，部分立法委員提出「為基層公務人員爭取權益，使其只要忠於自己的工作崗位，就會有升遷管道」之構想，主張晉升薦任官等，可比照當年任用法所定晉升簡任官等，採取考績升等之方式辦理，惟經立法院廣泛討論後¹，為避免公務人員素質降低，最後於 85 年 11 月 14 日修正通

¹ 立法院公報第 85 卷第 48 期院會紀錄，85 年 10 月 12 日立法院二讀通過經過協商之立法

過公務人員任用法第 17 條第 3 項之修正案，明定委任公務人員具備一定之資績條件者，得經晉升薦任官等訓練合格，取得薦任官等任用資格，且僅能擔任職務列等最高七職等以下之職務²。據此開創了晉升官等訓練制度。

其後於晉升簡任官等部分，原第 17 條亦僅以年資、考績、考試或學歷、俸級等為晉升簡任官等之資格要件，因應晉升官等訓練制度之發展，並為提升是類人員之素質及能力，爰於 91 年 1 月 29 日修正公務人員任用法第 17 條第 2 項³，增訂晉升

委員曹爾忠等人所提公務人員任用法第 17 條修正動議，增訂委任第五職等職務滿 3 年，最近 3 年考績甲等，敘委任第五職等本俸最高級，且具有相當普考及格資格或專科以上學校畢業學歷者，經晉升薦任官等訓練合格，取得薦任第六職等任用資格，並以晉升至薦任第七職等為限之修正規定。其後於三讀時，多位立法委員發言表示意見，例如立法委員林政則發言紀錄略以：「……立法委員們仍積極為基層公務人員爭取權益，使其只要忠於自己的工作崗位，就會有升遷管道。」立法委員曹爾忠發言紀錄略以：「……公務人員任用法第 17 條規定薦任升簡任可採取考績升等的方式，因此我們主張委任升薦任也可採取同樣的方式；另外，為了避免公務人員素質降低，我們主張酌採相當程度的限制……。」惟三讀結果仍照二讀條文通過。

² 立法院公報第 85 卷第 54 期院會紀錄，85 年 11 月 2 日立法院討論公務人員任用法第 17 條條文復議案時，立法委員劉光華等所提修正動議理由略以：「……馮委員定國、許委員添財等委員對其中第 17 條條文提出復議案，擬將委任人員得以考績升等方式取得薦任第六職等任用資格……。惟如此一來，將使絕大多數委任人員得以考績方式晉升薦任，對文官制度衝擊甚大，導致日後薦任官等人員升遷管道之嚴重阻塞及影響中級公務人員素質，並使高考難以舉辦，從而剝奪大學畢業青年擔任公職機會，造成高資低用及高等教育人力資源之浪費。因此，則允宜就其任職年資加以設限，以期維持『考試』、『學歷』兩者條件之衡平……。」最後定案修正之任用法第 17 條第 3 項，係明定銓敘委任第五職本俸最高級，最近 3 年考績 2 年列甲等、1 年列乙等以上，並具有相當普通考試及格須任合格實授委任第五職等職務滿 3 年，或具高中畢業學歷任合格實授委任第五職等職務滿 10 年，或專科學校畢業任合格實授委任第五職等職務滿 8 年，或大學以上學校畢業任合格實授委任第五職等職務滿 6 年之資歷，經晉升薦任官等訓練合格後，取得薦任第六職等任用資格，並以擔任薦任第七職等以下職務為限。

³ 立法院公報第 91 卷第 5 期院會紀錄所附立法院第 4 屆第 5 會期第 16 次會議議案關係文書，銓敘部提案修正公務人員任用法第 17 條說明欄記載略以：「……銓敘部爰成立『公務人員晉升官等資格條件之研究』專案小組，進行研究，其中對於晉升簡任官等部分，研究結論為：簡任官等職務偏重領導及管理知能，現行僅以『考績』、『考試』及『學歷』等為資格要件，似有不足，爰建議應增加訓練……，以提昇領導及管理知能。……並與委任晉升薦任官等人員之資格要件取得平衡。以其建議尚屬妥適，爰予參採修正本條第 2 項。……」

簡任官等除經簡任升官等考試及格外，須經參加晉升簡任官等訓練合格，始得晉升簡任職務之規定，並與委任公務人員晉升薦任官等之資格要件取得平衡。

二、辦理現況

依據現行公務人員任用法第 17 條第 9 項規定：「第 2 項及第 6 項晉升官等訓練期間、實施方式、受訓資格、名額分配與遴選、成績考核、延訓、停訓、免訓、廢止受訓資格、保留受訓資格、訓練費用及有關事項之辦法，由考試院定之。」考試院爰訂定發布薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法，其內容重點與現況如下：

- (一) 訓練課程及訓期：晉升簡任官等訓期 4 週，訓練課程係以增進受訓人員晉升簡任官等所需工作知能為目的加以設計。
- (二) 辦理機關：由保訓會所屬國家文官學院辦理，必要時得委託訓練機關（構）或公私立大學院校辦理。
- (三) 調訓方式：符合參訓資格人員均得自由報名參加本項訓練。
- (四) 訓練成績之計算：生活管理、團體紀律及活動表現之成績占訓練成績總分之 10%；課程成績占訓練成績總分之 90%，按比例合計後之成績總分須達 70 分，始為及格。
- (五) 訓練人數與及格率：近 5 年晉升簡任官等訓練情形如下表：

表一：近 5 年薦任公務人員晉升簡任官等訓練人數統計表

單位：人數

年度	訓練人數	合格人數	不合格人數	合格率
97	1,331	1,209	122	90.83%
98	1,408	1,279	129	90.84%
99	1,380	1,262	118	91.45%
100	1,513	1,352	161	89.36%
101	1,485	1,344	141	90.51%

- (六) 以訓練途徑晉升簡任職務比例：薦升簡訓練合格後，將與所有具簡任任用資格人員(如簡任存記、簡任升官等考試合格及薦升簡訓練合格)一同競爭簡任

職務，當機關簡任職務出缺時，由機關首長於適格人選中拔擢最適人才。經整理銓敘部資料，近 5 年以訓練途徑晉升簡任職務比例情形如下表：

表二：近 5 年以訓練途徑晉升簡任職務比例一覽表

年度	晉升簡任人數	訓練合格 升簡任人數	以訓練途徑晉升簡 任職務比例
97	550	400	72.73%
98	546	420	76.92%
99	720	600	83.33%
100	638	556	87.15%
101	591	520	87.99%

說明：本表不含法檢人員

肆、晉升簡任官等訓練革新措施

晉升官等訓練係為未來發展或晉升職務所需預為準備，應考量國家目標、機關需求及個人需要，持續檢討晉升官等訓練相關事項，使陞遷歷練與訓練培育有效結合，並強化晉升官等人員素質，俾提升政府整體施政績效。近年來陸續採行以下革新措施：

一、強化資格檢核，保障訓練制度公平性

參加晉升官等訓練者必須符合任用法規定之資格，茲因每位擬參訓人員之公務經歷各有不同，且人事法令繁雜，時有不同任用制度間相互轉換、採計等疑義，各機關承辦人員稍有不慎即可能發生錯誤報送不符資格人員參訓，致生訓練及格後復經撤銷訓練合格證書之情事。薦升簡訓練開辦至今已有 21 例經撤銷案件，其各年情形如下表。

表三：薦升簡訓練及格撤銷一覽表

參訓年度	撤銷人數
92	2
93	1
94	2
95	4
96	5
97	5
98	1
99	1
合 計	21

為期各機關於辦理升官等訓練作業時，能減少錯誤率，保訓會近年來持續強化下列措施，包含修正相關法條、開辦遴選作業講習、設計參訓資格檢核表、與銓敘部合作利用資料庫進行電腦查核等，希望建立有效機制，保障晉升官等訓練之公平性。

二、精進課程與教材，以有效連結訓練目標

晉升簡任官等訓練課程目前包括「國家重要政策與發展」、「行政管理知能與實務」、「自我發展」、「綜合活動與課務輔導」等單元。保訓會每年度均配合當前重要政策需要、訓練成效調查並兼顧受訓人員自我發展需要，檢討精進課程架構、各單元科目及內容，著重於國家發展系統思維、通識能力、氣度視野、人文素養及核心價值之養成。為確保訓練目標之達成，國家文官學院邀集各領域之專家學者或相關政策、法令之主管機關，組成教材編撰小組，並召開教材撰擬諮詢會議，研訂各科學習能力指標，以及辦理示範教學、製作教學核心簡報檔等，期使培訓課程與訓練目標有效連結。

三、加強學習的意義化與精緻化，增進訓練成效

為提升訓練成效，國家文官學院每年均持續檢討訓練方法，在編班部分，採異

質性團體編班，將不同背景學員混合編班，俾使跨域學習、異業交流，且有助於達到日後政策溝通、協調等目標；班級規模部分，朝向小班制之目標，增加講座與學習者、學習者相互間之互動機會，俾使訓練精緻化；在教法部分，擇定部分課程，採行政個案方式進行，除由講座講授個案研討或分析實務案例外，亦請受訓人員共同討論並提供解決方案，以達理論與實務相結合之綜效。另於訓練中安排「工作經驗分享」，著重於受訓人員公務生涯中所遭遇之工作困境及解決經驗之分享；並於結訓時要求受訓人員回饋學習心得，藉由省思學習歷程、統整學習結果，強化訓練成效。

四、進行研究，建立訓練成效評估追蹤機制

保訓會前於 99 年及 100 年分別委託專家學者完成「建立訓練成效評估追蹤制度之研究」及「公務人員訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制」2 項委託研究報告，於 101 年召開專家學者座談會綜整相關建議意見後，就薦任公務人員晉升簡任官等訓練，除既有之「反應」及「學習」層次之訓練成效評估外，應進而實施「行為」層次之訓練成效評估追蹤。其中「反應」層次係於課程結束時發放「學員綜合評估意見問卷」進行量測；「學習」層次係依現行規定於結訓前以課程測驗方式進行；「行為」層次之評估則於訓練結束後 3 至 6 個月內發放「行為追蹤問卷」，並函請銓敘部提供相關之任用、陞遷、考績及工作表現等事實資料，作為訓練成效評估追蹤之參考。

伍、晉升簡任官等訓練未來發展

晉升簡任官等訓練之訓練目標，係為儲備簡任官等公務人力。因而如何成功地培訓充滿活力、富有熱情，將國家與人民賦予的使命視為一生志業的未來高階公務人員，將是保訓會未來努力的方向：

一、完成需求評估，研修課程架構與內容

晉升簡任官等訓練課程，係以增進受訓人員晉升簡任官等所需工作知能為目的

加以設計。按經晉升官等訓練及格初次升任官等人員，多係擔任非主管職務，而保訓會另主管之公務人員考試錄取人員訓練，於完成考試程序分發任用時，依法於 1 年內亦不得擔任主管人員。因此，保訓會前曾邀集專家學者及機關代表研商，於 94 年建構「公務人員各官等非主管共通能力架構」，並據以設計高普考基礎訓練及晉升官等訓練課程，其後並依歷年辦理情形檢討整併相關課程科目。

現行晉升簡任官等訓練課程內容，均著重於通識知能之養成，惟保訓會時有接獲意見反映宜增加專業知能相關課程。基於晉升官等訓練本質為發展性訓練，係為儲備公務人員具備晉升下一階段職務所需之能力，且晉升簡任官等訓練之目的更係為培養升任簡任職務之通才，因此允宜維持現行通識知能之訓練內涵，相關委託研究報告亦認同晉升簡任官等訓練無須區分行政類與技術類兩種課程，或以職組為基準分開設計課程之迫切性。

惟上述依據各官等非主管人員共通能力轉換之晉升簡任官等訓練課程，因行之有年，為與時俱進，保訓會爰重新檢視晉升簡任官等人員所需核心職能項目，刻正以焦點團體座談、德菲法問卷及實地訪談等方式進行資料蒐集，並運用相關研究方法，期以重新建構簡任第十職等核心職能項目及關鍵行為指標，除召開專家學者座談會討論外，另將針對全國簡任第十職等與薦任第九職等公務人員進行抽樣問卷調查，確立相關訓練需求及職能內涵，俾據以調整安排相關課程，期達成個人及組織期望之績效。

二、研議修正受訓資格或訂定參訓遴選標準，落實訓用合一

如前述目前晉升簡任官等訓練係採「儲訓制」，致生許多已符合簡任升官等條件卻尚未曾擔任主管或簡任官等次一陞遷序列職務人員，亦得參加簡任升官等訓練，與公務人員職務逐級陞遷之概念不盡相合，且有浪費訓練資源之虞。基此，考試院文官制度興革規劃方案第四案「健全培訓體制、強化高階文官」之具體興革建議（一）建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制，明定須重新設計晉升簡任官等資格條件，建議修正公務人員任用法有關升簡任官等之基本條件，以陞遷歷練結合簡任升官等訓練；另限期廢止升官等考試。該方案具體指明：「應修正公務人員任用法有關升簡任官等之基本條件，增設曾任薦任第九職等主管職務滿 2 年以上之經歷等條件，以陞遷歷練結合簡任升官等訓練，提昇簡任文官人力素質」。案經銓敘

部配合研修公務人員任用法第 17 條修正草案，將現任「主管職務」納為第 2 項升簡任官等條件之一，邇後須現任薦任第九職等主管或相當職務人員，具有規定之考試或學歷、年資，且其以該職等主管或相當職務辦理之年終考績最近 3 年列甲等以上，並已晉敘至薦任第九職等本俸最高級後，始得參加晉升簡任官等訓練。

爰此，俟公務人員任用法第 17 條完成修法程序後，未來符合晉升簡任官等訓練參訓資格的人數將大幅減少。惟在任用法修正前，針對訓練經費因國家財政惡化而逐年減縮之問題，保訓會刻正配合研議比照晉升薦任官等訓練，於晉升簡任官等訓練辦法中研訂遴選標準或調訓比例，亦或參考上述任用法修法草案精神，以晉升簡任官等之次一陸遷序列人員為優先調訓對象之可行性。另因應未來參訓資格門檻提高及人數減少，晉升簡任官等訓練將針對參訓對象適度調整訓練目標，並檢討精進調訓方式、訓練期程、課程設計、訓練方法、評量機制等事項，期能達成訓用合一之目的。

三、注重訓練成效三大構面，提高晉升官等訓練效度

訓練成效評估乃是指在訓練過程中或訓練期滿後，以一致的標準，對訓練作有系統的調查、分析及檢討，透過適當的指標，針對訓練的過程與內容等加以評量，以期進一步比較訓練目標是否達成的過程。如將目前公務人員訓練成效評估在學習層次上進行分類，可分為三大構面，分別為認知成果（Cognitive Outcomes）、技能成果（Skill-based Outcomes）與情意成果（Affective Outcomes）。保訓會目前對於晉升官等訓練成績之評量，係採本質特性及課程成績二部分，配分比例各為 10% 及 90%，分屬「情意」及「認知」層面。

茲以晉升簡任官等訓練涉及簡任官等任用資格之取得與否，為期公平客觀，訓練評量機制仍採紙筆測驗為主，著重於「認知」層面的評量。為避免訓練測驗流於記憶背誦，應持續強化情境模擬之題型。為使評量面向更為完整，未來可研議實施情境面談、實作演練、行為觀察等，增加「技能」層面之評量。

此外，「情意」層面的評量亦應加強，包含受訓人員在態度、價值、感情等面向的改變與發展，均應研議予以考評，但由於訓練期間僅四週，實有其難度。因此，教學與評量必須充分配合，讓時間發揮雙倍效益，亦即讓每一堂課都有機會教導情意課題，並時時給予受訓人員兩難困境的價值抉擇分享或角色模擬，增進其自

我反省能力，再輔以觀察即時記錄或面談對話等方式，兼重形成性與綜合性評量，以達到澄清價值、習得同理心的效果。

陸、結語

晉升簡任官等訓練係初任簡任職務人員不可或缺的人口養成訓練，係政府部門重要之公務人力，肩負國家政策制定與執行之重任，更是社會公義穩定的磐石。

今後，保訓會仍將持續強化晉升簡任官等訓練品質，使有限的訓練資源可以發揮倍乘的學習效果，落實訓用合一，培育具有現代化理念與知能的優質公務人員，俾使人力培訓與國家發展政策作更緊密之結合，以有效提昇公務人力素質，提高政府施政成效。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2006）。**培訓 10 年有成**。台北：公務人員保障暨培訓委員會，未出版。
- 立法院（1996）。**立法院公報第 85 卷第 48 期院會紀錄**，頁 49-58。**立法院公報第 85 卷第 54 期院會紀錄**，頁 56-59。網址：
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@854800;0049;0051>。
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@854800;0051;0058>
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@855401;0056;0059>
- 立法院（2002）。**立法院公報第 91 卷第 5 期院會紀錄**，頁 53。網址：
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfbcfcfacecefcac5ccd2cecdcd>
- 考試院（2010）。**考試院強化文官培訓功能規劃方案**。台北：考試院，未出版。
- 黃臺生（2011）。**薦任公務人員晉升簡任官等訓練制度改進之研究**。台北：公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究報告，未出版。
- 黃東益（2011）。**薦升簡訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制之研究**。台北：公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究報告，未出版。
- 劉念琪（2010）。**建立訓練成效評估追蹤制度之研究**。台北：公務人員保障暨培訓

委員會專案委託研究報告，未出版。

- Beheshtifar, M. & Modaber, H. (2013). **The investigation of Relation between Occupational Stress and Career Plateau**. *Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research In Business*, March 2013 Vol 4, No.11, 650-660.
- Bratton, J. & Gold J. (1999). **Human Resource Management**. Lawrence Erlbaum Associates, Incorporated.
- DeSimone, R. L. & Harris, D. M. (1998). **Human Resource Development** (2nd Ed.). Orlando, Florida, U.S.A.: Harcourt College. 381-383.
- Feldman, D. C., & Weitz, B. A. (1988). Career plateaus reconsidered. *Journal of Mangement*, 14, 69-80.