

培訓體制的強化與高階文官的養成

98.4.22 講於政大公企中心之「公務人力發展趨勢與展望」研討會

政治大學吳校長、公企中心陳主任、保訓會張主委、人事行政局陳局長、在座的 5 位考試委員－李選委員、蔡璧煌委員、高明見委員、黃俊英委員、李雅榮委員、本院的林秘書長、各位學術界的先進、各位老師、各位同學、各位女士、先生，今天非常的榮幸來參加這個由本院保訓會與政大公行系合辦的公務人力發展趨勢與展望研討會。首先向各位報告，到了這個會場感到非常的溫馨和溫暖，我民國 58 年返國服務的第一個工作地點，就是在這裡，所以感到格外的親切，尤其政大是我的母校，像回到自己家一樣。主持人剛剛介紹我作專題演講，實在不敢當，今天面對這個專業的題目，這麼多的專家學者，在此作專題演講，可說是班門弄斧，今天至多算是個人讀書的報告，請各位多多指教！

過去二十年來，「經濟暨合作發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的國家，在政府部門人力資源的改革上，具有一些共同的趨勢，例如權力下

放、重視高級文官制度、強調訓練和發展、強調彈性策略等¹。我今天選擇其中兩點向各位提出報告，一是培訓體制的強化，二是高階文官的養成。當然，文官改革有許多的面向，例如我前不久所談的考績制度改革、以及行政中立的推動等，都是非常重要的議題。今天的兩個重點，是配合研討會主題與論文發表而提出。

精簡組織、整合資源，透過培訓強化公務人員的素質，來提升國家競爭力，已是各先進國家的施政主軸與時代趨勢。馬總統於民國 98 年元旦致詞中，特別指示考試院成立「國家文官學院」，以整合人才培訓資源，其最終目的，就是為國家打造一支優秀的文官團隊，提升國家競爭力。這一段話點出第一個主軸：培訓體制的強化。

壹、培訓體制的強化

總統在元旦的講話中提到，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。而貫穿這三大目標的核心戰略就是人才的培育。其實培訓應該是公務人力發展機制中最核心的制度，特別是當國家面臨

¹ OECD, **Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries** (Paris: OECD, 1995); OECD, **Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management** (Paris: OECD, 2004).

全球化競爭的挑戰之際。去年開始的金融海嘯，使的全球進入經濟版圖快速重組的時代，唯有強化公務人員的培訓，提昇文官的能力，才能提昇政府的競爭力。未來培訓體制的強化，將以國家文官學院的成立為啓動樞紐。

一、成立國家文官學院

我國政府培訓機關（構）原有 56 所，經歷年整併至今，仍高達 32 所之多（包括有國營事業所屬之訓練機構計 16 所），其中仍有同質性甚高之綜合性培訓機構。由於互不隸屬、系出多門，屢遭批評認有疊床架屋、設備閒置、學習重複，造成資源浪費的情形。

世界主要先進民主國家，大都設有統合性公務人員培訓機構，如美國聯邦主管研究院、加拿大文官學院、英國政府國家學院（原名為文官學院）、法國國家行政學院、德國聯邦公共行政學院、新加坡文官學院、日本公務員研修所及韓國行政學院等。我國培訓機構雖多，卻沒有一個統合性的培訓機構。成立文官學院，不但符合國際潮流，且可成為世界公務人員培訓機關的對口機構，有助加強國際培訓交流。

有人質疑文官學院不過是現在的文官培訓所換一個招牌而已，但我要特別強調，這絕對不是換一塊招牌而已。與現在的文官培訓所比較，未來的文官學院的新任務包括「辦理高階文官的中長期培育」、「統合培訓機關，綜理國際培訓活動。」等，同時還計畫與公私立大學合作，共同開設學分學程或學位

學程，並發給證書或授予學位。

也有人擔心考試院是否趁機擴權，並認為考試院掌理「訓練」有違憲之虞，因為憲法並未規定考試院有訓練之職權。但是訓練本是文官體制的一環，考試院為文官院，負責公務人員的培訓業務，是天經地義的。退一步講，考試權的本質仍是行政權，五權憲法將行政權分由考試院與行政院行使，兩院在合作的立場上分享行政權。因此，特定行政權（如：公務人員訓練、公務人員福利事項）究屬行政院或考試院主管，可由兩院協商決定。過去兩院便曾就訓練權的歸屬有過協商，獲得結論並已體現於現今之「公務人員訓練進修法」（91年）。這一次國家文官學院的成立也是經過兩院協商，獲得共識。未來本院的任務更多元，責任更重大，尤其是高級文官的培育，更是當務之急，也將是影響台灣政府競爭力是否提升的關鍵。因此絕非擴權，亦無違憲情事。

二、從人力成本（cost）到人力資本（capital）

過去政府部門總習慣以「成本」的角度來看待公務人力，成本就是要付出的代價，就像雇用一個人，就要付給他待遇，這樣的觀點是消極的。我們要視公務人力為組織的重要資產，以「人力資本」（Human Capital）來看待。資本是可以創造出更多價值的資源，是可以投資獲利的。也就是說，我們可以藉由對公務人力進行投資，提升其能力，使他們為政府創造更多的價值，為人民提供更優質的服務。事實上，政府人事部門最

基本的工作之一便是發展人力資本，只有開發出組織中的人力潛能，才能提升組織的競爭力。

知識經濟時代，人所具有的知識，便是組織的優勢所在，是組織的「生產工具」。彼得杜拉克（Peter Drucker）曾說：運用知識為其工作本質者即為知識工作者，文官必須自許為知識工作者。國家競爭力的強弱，已不再是由土地、勞力及資金所決定，業已朝向知識移動。因此，經濟表現良好的國家，通常即是以知識為主導的成熟經濟體。彼得聖吉（Peter M. Senge）說過，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²。因此投資於人力資本，才是確保競爭優勢的最佳保證。有人說「21 世紀什麼最貴？人才最貴」，這句話充分證明了人才培育的重要性。

三、建立終身學習的環境與機會

平實而論，公務人員相對於民間企業是相對穩定，尤其去年全球金融海嘯之後，許多企業倒閉、勞工失業或減薪，相形之下，公務人員便比較幸運。但就是因為公務人員工作比較有保障，也就會產生過於安逸的危機。甚至會產生「溫水青蛙」的效應。因為公務機關環境的改變大多是漸進式的，如果管理者與員工對環境之變化沒有敏銳的感覺，最後就會像青蛙一樣，被煮熟了還不知道。

² Peter M. Senge 著，郭進隆譯，《第五項修練：學習型組織的藝術與實務》，台北市：天下文化，1994。

其實能擔任公務人員的人條件是不錯的，從每年報考公務人員的人數、高資低考的比例愈來愈高和超低的錄取率來看，公務人員的素質應該是愈來愈高，問題在於時代的變化太快，如果公務人員沒有能力因應環境的變遷和時代的挑戰，不能「與時俱進」，就會不進則退。

十五年前，天下雜誌有一篇報導指出文官體系像一個「黑洞」³，意思是說一個人進入這個體系之後，失去了自我，而且進去之後無法擺脫。去年天下雜誌又有一篇報導，說台灣的文官體系「陷入泥沼」⁴，許多考生在報考時滿腔熱情，但踏入公門不到兩年，就已意志消沉，熱情消磨殆盡，缺乏進一步的學習動機與歷練，這樣的公務人力如何面對時代的挑戰呢？從「黑洞」到「泥沼」，似乎我們的文官體系十幾年來並沒有太大的變化，但是時代前進的腳步未曾停歇，如果我們再不改革，未來文官體系不但無法為政府解決問題，很可能本身就會成為問題⁵。

我們現在處於知識爆炸的時代。有一個流行的說法，在 1975 年大學畢業的學生，所學的知識幾乎可以用一輩子；1985 年畢業的，大約可以用 20 年；1995 年畢業的，四年所學在畢業當天就落伍了。現在的新技術每兩年增加一倍，在 2003 年

³ 楊瑪利，〈探鑽文官體系的黑洞〉，《天下雜誌》政府再造特刊，1994 年 11 月 15 日。

⁴ 楊艾俐，〈台灣文官陷入泥沼〉，《天下雜誌》，403 期，2008 年 8 月 13 日，頁 143。

⁵ 此為雷根總統競選時的口號。

時，全世界媒體、手機、網路創造出的訊息約為五十億 GB（GigaByte，十億位元），相當於人類過去五千年來創造出的資料量總和。因此知識必須要日新又新，在終身學習的時代只有不斷的學習和創新。未來國家文官學院要負責規劃、推動公務人員終身學習的機制，要有系統、有制度地為公務人員提供培訓的機會，不要讓優秀的人才，由於缺乏訓練的機會，變成無效人力，如果這樣的話，政府要承擔最大的責任。

公務機關的封閉性，造就公務人員保守的特性，因此說「保守」是公務人員的 DNA，並不為過。我們對於培訓體制的強化，就是希望對於公務人員的基因進行改造，改變公務人員保守的習性，能夠積極任事，勇於面對挑戰，承擔責任。

貳、高階主管體制

近年來，有許多學者積極鼓吹台灣應建立一套獨立的高級文官管理體制，事實上，OECD 許多國家也都有獨立於一般文官之外的高階文官體制⁶，韓國也在 2006 年正式建置。關於台灣是否建置獨立的高階文官體制，或者高階文官的範圍為何，我目前採取開放性的態度，希望聽聽大家的意見。但不論是否建置獨立的高階文官體制，不容否認的是，目前我國高階文官確實面臨著許多問題，例如「專業侷限、培育歷練明顯不足、

⁶ OECD, *The Senior Civil Service in National Government of OECD Countries* (Paris: OECD, 2008).

進用管道缺乏彈性等」等⁷。我今天要從三個面向來談高階文官，特別是擔任主管職的高階文官，暫且稱為高階主管。

一、高階主管的定位

高階主管的角色定位是什麼呢？管理學者巴納德(Chester C. Barnard)在一九三八年所出版的管理學名著《主管人員的職能》(The Functions of the Executive)⁸一書中，便已指出高階主管職務的重要性，巴納德認為在一個正式的組織中，主管人員是關鍵的人物，他就像身體中的神經系統。俗話說「沒有不會打仗的兵，只有不會帶兵的將」，管理學上有一句話也說：「瓶頸永遠發生在瓶子上層」，這些話都指出了高階主管是組織中的關鍵角色。我認為高階主管至少要扮演三個重要角色：

1. 高階主管人員是機關內的真正專家。
2. 高階主管是公司經理人，是組織中的 CEO (Chief Executive Officer)。
3. 高階主管是政務官與常任文官的政策連結者和潤滑劑。

在第一個角色上，指的是高階主管應具有的基本能力，他必須具有主管業務的專業知能，例如：保訓會的保障處長，必須具有法律的專長，他可能是法律相關學系畢業，或者曾通過

⁷ 考試院研究發展委員會，《高級文官考選與晉用制度之研究》，台北：考試院，2005，頁 214-216。

⁸ Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938).

法制人員考試、律師考試等，不論怎麼說，他必須是機關業務的真正專家。至於第二個角色及第三個角色，則包含了高階主管的「管理」及「政策」層面，美國的高階行政主管職位（Senior Executive Service, SES）和英國的高級文官（Senior Civil Service, SCS）也都具有類似的角色，一方面負責組織日常事務的管理工作，一方面對於政治首長的政策主張又必須有一定的體認與支持，並將政務首長的政策理念傳達給中基層文官，因此他們要同時兼備政治判斷和行政領導的能力。

高階主管是國家政策規劃、協調和執行的主力，政府施政計畫能否周延完善，跨部門間政務協調能否順暢，乃至各項政策方案能否務實執行並達成預定目標，高階文官都扮演十分重要的角色。是以，高階主管素質的良窳、能力的強弱，將直接影響到政府部門的治理能力。

二、高階主管的職責

既然高階主管扮演的角色這麼重要，那他們要承擔什麼責任呢？

（一）高階主管要為績效、成果承擔最大的責任

彼得杜拉克提到 21 世紀 CEO 的職責時，他說生產力的責任不是由工人，而是由經理人負責⁹。CEO 要對組織的使命和

⁹ 引自〈管理學的開山大師—彼得·杜拉克〉<http://tw.myblog.yahoo.com/lingf01/article?mid=840&next=677&l=f&fid=6> (2009/4/13)

行動負責，而最重要的就是結果(result)。高階主管就像 CEO，他必須體認，他是傳送服務、達成政策成果的關鍵，許多國家在實施績效管理、績效待遇制度時，通常是以主管為適用對象，例如美國最早採用的功績俸(Merit Pay System, MPS)，就是以主管人員為限。英國建立獨立的高級文官制度，也是希望推動政府及文官內部的績效管理，並希望透過新的制度，建立以效率為基礎、重視成果的組織文化。這些作法顯然就是將政策成果和績效表現交由高階主管來負責。

高階主管的績效衡量，不是看他個人的工作表現，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此高階主管的成敗，不是看他努力有多少，而是貢獻有多少，沒有功勞也有苦勞的時代過去了。如果你沒有能力帶來成果，就不夠資格做一個稱職的高階主管，與你共事，同仁只有疲勞，沒有成就感。

高階主管同時要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。當同仁的能力不足、績效不佳時，誰該負責呢？著名的人力資源管理學者戴夫·尤瑞奇(Dave Ulrich)曾說「業務主管才是各單位的人事領導者，因此要負責該單位的人力資源管理」¹⁰，要為人力資源的工作負責。當高階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，也是高階主管的

¹⁰ Dave Ulrich, Michael R. Losey & Gerry Lake 著，賴文珍譯，《人力資源管理的未來》，台北：商周，2002年，頁23。

主要責任之一。

（二）高階主管是領導而不只是管理

相信各位可能都聽過，「管理只要把事情做對，領導則要做對的事情。」（Management is doing things right; leadership is doing the right things.），管理應盡量交給中階主管去做，成功的領導人只需做出正確的事，而領導就是「即使是自己並不喜歡，也要做正確的事」。

高階主管應具備一種能力，就是要有見識，能預見未來，然後提出願景，把自己的看法和同仁分享，有能力說服別人。若只是一個人自己有見識，其他人不了解，那就不是願景。換言之，讓大家合力將實踐這個願景的方法和策略一起訂定出來，讓同仁願意追隨，才是高階主管的職責。

三、高階主管的核心能力

核心能力是什麼呢？史賓賽夫婦（Lyle M.Spencer & Signe M. Spencer）將核心能力視為完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的客觀性分析，認定做好該項工作不可或缺的技能¹¹，這個特質強調「與職務內容相關」以及「與績效表現相關」。我要提出高階主管的三項核心能力需求：

¹¹ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, **Competence at Work: Models for Superior Performance** (N.Y.: John Wiley & Sons, 1993), p.9.

（一）執行力（execution）

執行力的要求其實是配合高階主管的責任，因為他必須為績效承擔最大的責任，因此，勢必要具有執行力，而且是正確方向下的執行力。對於高階主管，我們不能只要求「無過」，而是要積極的「有功」。美國、英國都有類似的能力要求，美國的高級主管職位核心能力之一為「成果導向」（results driven），英國高級文官核心職能的架構更是以「結果導向的領導能力」（leadership for result）為主軸。簡單來說，就是執行力，沒有執行力，那有競爭力呢？許多組織也許採取相同的策略，但為何績效大不相同，原因就在於執行力。政府部門也是一樣，一項立意良好、規劃完善的政策，如果不能有效的傳送給人民，可能也只能落得失敗的下場。我們不能再允許「上有政策、下有對策」的現象，只有靠執行力，政府才能終結政策空轉，我們要將執行力視為一種紀律，使深植於組織中的執行力與美好的願景相呼應¹²。

（二）高度廉潔而有效率的行為

人民對於政府的觀感，主要來自二個層面，一個是對施政成果的感受和績效的表現，這要靠執行力來達成。另一個就是高級官員的言行，包括政務官和常任文官。人民對於政府失去信心，常常是肇因於政府高級官員的行為失當，包括貪污、工

¹² 高希均，〈台灣，從執行力再出發〉，《執行力》序言，台北：天下遠見，2003年。

作效率低落、違背利益迴避、高階文官過度參與政治性活動等，這些行爲會傷害政府的威信，當政府缺乏公信力，施政便無法得到人民的支持與信賴。只有「高度廉潔而有效率的行爲」，才能建立政府的公信力。

（三）系統思考（system thinking）

如果說保守是公務人員第一個 DNA，那本位主義就是第二個 DNA，本位主義的結果造成公務人員眼光受到侷限，只看到「點」，或「線」，看不到「面」，系統思考就是要改變這種 DNA，讓高階主管能夠全盤性的觀照，這也就是彼得聖吉《第五項修練》中最重要的一項。例如：高階主管在規劃一項政策時，必須要有全球性的眼光、跨部門的理解，更要有政策創新的能力。透過系統思考以整合國家發展方向、機關施政主軸與人民需要，只有具備策略性的眼光，才能真正做「對」的事情，朝正確的方向前進。

從各國行政管理的趨勢來看，政府部門間的跨部會人才流動可能成爲一項重要的環節，事實上以高階管理能力而言，概念化的管理能力比具體化的專業能力還重要，高階主管的「跨領域流動」（cross-sector mobility）應成爲人事改革的重要課題。而這種跨領域流動的趨勢，也是培養高階文官系統化思考的一環。

參、高階文官的培訓機制

最後，我要利用一點時間談高階文官的培育，高階文官訓練屬於領導及管理發展的訓練，重點在培養領導人格與管理能力，與一般專業訓練不同。未來規劃高階文官集中訓練將由國家文官學院辦理，從晉升簡任開始，到簡任第 10 職等至第 11 職等的養成訓練，到簡任第 12 職等以上高階主管的培育訓練，循序漸進，持續施予帶狀化的系統培訓，以養成其應具備的領導和管理才能。

學習人力資源的人都知道，一般訓練是短期的、以目前工作為焦點，但未來高階文官的訓練是中、長期的培育與發展，焦點在於未來的工作與整個組織的需求。簡單來說，它是一種中、長期的投資，是一種視野的擴展，不只是知識的提昇，也不只是升簡任官等訓練的延伸，而是完全不同層次的培育，在深度與廣度與現行的訓練都不一樣。

特別要強調的是，高階文官的訓練是不涉黨派，沒有意識形態的考量，它唯一的目的就是為國舉才，培養文官菁英。由考試院辦理，是因為考試院的獨立和超然的特性，可以降低其政治性，提升人民對文官的信賴感。由於政黨輪替已成為常態，文官中立乃大勢所趨，由考試院辦理高階文官培訓，可以避免行政部門因政黨更迭造成動盪。再者，將高階文官訓練交由考試院辦理，係基於分工合作，事權集中的考量，且可讓考試院克盡人事主管院的職責，強化我國五權憲法的功能。

伍、結語

面對今日全球化的時代，新的挑戰不斷考驗政府的應變能力、公務人員的執行力和公信力，我們也深切了解，人民對政府和公務人員的要求與期待是有增無減，所以我們要格外努力，全力以赴。我們決心要為國家建立一個可長可久的文官制度，並為政府打造一支優秀的文官團隊。我希望我們的公務人員能像英國、日本和新加坡一樣，能夠得到人民充分的信賴和尊重。今天藉著這次研討會的機會，對大家所關心的問題，提出一些個人初淺的看法，敬請大家指教。最後祝福研討會圓滿成功，謝謝大家！