

# 我國公務人力訓練機構轉型規劃之展望

## 以英國政府國家學院調整變革經驗為例

陳國輝\*

### 摘 要

本文旨在探討當前政府提升競爭力之前提下，所應採行之訓練機構轉型規劃策略，首先，藉由相關文獻的探討，分析歸納英國政府國家學院的轉型經歷，及行政院所屬訓練機構轉型規劃案的推動情形，最後並以更宏觀全面的角度來思考我國整體文官體制的改革，結合訓練機構轉型、績效管理制度、學習成就認證機制、績效待遇制度，期能整建績效導向的公務人力管理及發展體系，作為未來努力方向。

**關鍵字：**訓練機構轉型、學習成就認證、策略性人力資源發展、平衡計分卡、績效管理

---

\* 行政院人事行政局考訓處處長（Director of Department of Evaluation, Training and Development, Central Personnel Administration, Executive Yuan）

# **The Forecast for the Future Transformation of the Civil Service Training Institutes with the Transforming Experience of the National School of Government in UK as an Illustration**

Kuo-Hui Chen

## **Abstract**

The main purpose of this research is to explore the transforming strategies of the civil service training institutes under the premise of improving government competitiveness. Through the inspection of references, this thesis studies the transforming experience of the National School of Government in UK and the implementing of transforming plans for the civil service training institutes of Executive Yuan. Then we could cogitate the revolution of civil service system, the transformation and integration plans of training institutes, performance management system, authorization system on learning achievement, pay-for-performance system in a broader view. As the result, we hope the civil service managing and developing system will be constructed on the performance-oriented basis.

**Keywords: the transformation of the training institutes, authorization system on learning achievement, strategic human-resource development, the balanced scorecard, performance management**

## 壹、前言

政府人力發展部門肩負公務員培訓、發展等人力資源實務的重責大任，直接影響公務員的素質與能力，更影響政府的施政效能，尤其當論及組織能力時，人力資源發展相關議題日顯重要。公務訓練機構進行策略規劃時必須面臨許多環境壓力，包括新政府運動與政府再造、顧客導向觀念、學習型組織等潮流（鄭錫鏞，2006）；我國中央政府之訓練機構除司法人員研習所、審計部審計人員訓練委員會、國家安全局訓練中心、國家文官培訓所分屬司法院、監察院、國家安全局及考試院外，其餘訓練機構均隸屬於行政院。面對潮流壓力，以及公務訓練機構普遍被認為容訓率偏低、功能重疊、資源浪費之時，當今公務訓練機構將面對什麼樣的問題，以及因應之道為何，殊值探討。由於2005年英國國家訓練機構甫進行轉型，本文將先介紹英國訓練機構調整變革的經驗，而後就行政院所屬訓練機構轉型情形作一介紹，接著再以英國經驗為師，兼採平衡計分卡理論，研議行政院訓練機構未來轉型之規劃建議，期使我國訓練機構未來能朝向績效導向之策略性人力資源發展功能轉型。

## 貳、英國訓練機構調整變革經驗

英國於二次世界大戰後，採納艾希頓報告（The Aesheton Report）的建議，責成財政部成立「訓練及教育部門」（Training and Education Division of the

Treasury），專責協調部會間之訓練政策，安排規劃精心課程，並提供若干部會有關訓練方法與訓練問題之建議。直到1970年成立「文官部」，為進一步加強文官訓練，乃同時成立「文官學院」（Civil Service College），直隸文官部，1981年文官部撤銷成立「管理及人事辦公室」（The Management and Personnel Office），1987年改組為「文官部長辦公室」（Office of the Minister for the Civil Service），1993年又改組為「公共服務及科學辦公室」（Office of Public Service and Science, OPSS），2000年文官學院（Civil Service College）復改制為「管理及政策研究中心」（Centre for Management and Policy Studies，以下簡稱CMPS）之業務處，但在2004年3月，文官學院和其他董事機構合併後大部分任務由CMPS承受，隨後在2005年6月再度進行文官改革轉型為「政府國家學院」（The National School of Government，以下簡稱國家學院）。（Spencer，2006；www.nationalschool.gov.uk）

根據英國首相布萊爾（Tony Blair）對於國家學院之期許，國家學院應為英國公務員卓越學習及發展的中心，提供民眾高品質之施政效能及行政服務。為有效提升公務人員之競爭力，並提供國家人力資源發展政策之策略性建言，國家學院之組織性質從機關，轉型為法人機構，再改制為以市場為導向、自負盈虧之非內閣部會的部門，不再是傳統訓練機構的訓練計畫執行者角色，更是策略性人力資源發展規劃者。為提升其決策品質，英國政府成立了

「The Sunningdale Institute」，在內閣秘書處的監督下，由國家學院管理，擔任國家智庫之角色，其成員來自公共政策學術界之菁英及意見領袖，針對英國公部門中諸如領導管理、制度設計、政策規劃等各項創新議題，研提分析意見及具體建議，同時亦可對國家學院的各項措施及未來發展提供意見。上述國家學院角色轉變可簡單歸納為四個步驟：(Rowe, 2006)

- 一、提出管理暨政策研究中心 (CMPS) 之願景。
- 二、提出支持願景之策略並進行策略分析。
- 三、檢視足以達成策略之財務狀況。
- 四、決定國家學院在政府行政組織結構上之地位，使其能夠持續實行策略性人力資源發展策略。

英國訓練機構組織在數年間歷經鐘擺式之來回重大變革，係為因應時空環境變遷及實際需要，組織隨之機動調整，以發揮最大之訓練成本效益，根據國家學院執行長David Spencer分析，國家學院由行政法人再度改制回行政機關之主要原因，係因法人過度強調營利導向及行政自主，法規鬆綁之結果是其運作方向似未能完全契合政府所需 (Spencer, 2006)。公務訓練機構之顧客以政府各部門為主，人力資源發展政策允宜配合各部會施政所需，方能確保每位公務員均能適才適所，具備職務所需之核心能力。目前國家學院直隸於內閣辦公室，擁有更高自主性，使政策規劃

與人力資源發展執行更加密切結合，人力資源發展之策略性功能更加提升。茲就國家學院特色研析如下：

## 一、重新定位為非內閣部會的部門

國家學院目前雖仍屬內閣辦公室的一部分，惟計畫於2007年1月重新定位為非內閣部會之部門〈Non-ministerial Department〉，希望除了結合政府改革的行動計畫之外，能有更多的自主 (more autonomous)。國家學院現有員工260人，專任講師70位，特約講師及諮商人員300多位，並有大約40位國際學者可徵召，都分別來自各個領域，每年收入約2千5百萬英鎊。國家學院於2004年至2005年間約有36,500位學員，450種不同的學習課程和發展活動，學員來自50多個不同國家，滿意度89%。目前著重於訓練品質的提升，而非學員數量的增加。其服務對象以公部門人員為主，惟亦擴及非公部門人員<sup>1</sup>。

## 二、兼顧政策與服務之訓練課程

國家學院對訓練課程的設計，重視理論與實務、政策與服務、組織與個人、高階與基層等各個面向之平衡。英國文官依其職務及績效表現，每年約有5至10天的訓練機會。文官訓練被視為是一種期待 (expectation)，並非懲罰或獎賞，與升遷或薪水亦無特別的連結。國家學院對英國文官的訓練，課程內容大部分是反映內閣辦公室所訂文官應具有之政府專業技能

1 相關數據參考行政院人事行政局2006年參訪英國國家學院 (The National School of Government, UK) 尚未出版之出國報告。

(PSG) 架構，依其April 2006-March 2007年之訓練計畫內容，涵蓋領導、核心職能、現職有關之專門知識以及跨域知識等四個領域，計分6大類300多種班別，每班期數及天數不一，訓練課程均收取費用，上課地點包括桑寧達爾(Sunningdale)總部、倫敦地區兩個中心及愛丁堡中心<sup>2</sup>。

### 三、扮演績效導向規劃的角色

英國文官之訓練費用由各機關編列預算，但不一定來國家學院參訓。因此，國家學院須積極與政府各部門建立關係，經常對話，俾取得信任，贏得客源。國家學院從過去產出導向、提供大量訓練課程之組織，現在轉為重視績效導向之訓練發展功能，除了傳統之訓練傳遞者(training delivery)之功能外，現在則增加經紀人(broker)、顧問(consultants)及合約管理者(contract managers)之角色。例如，當面對某個部會提出訓練需求時，國家學院會依部會政策需要規劃、設計訓練課程或推薦訓練方法及施訓機構。國家學院雖回歸政府部門，仍適度保有市場機制之優點及特色，在部會業務需求、訓練模組設計及訓練課程提供之間架構一通暢之橋樑，亦即擔任溝通平台及仲裁媒介之角色，既可避免訓練計畫與實際業務需求間之落差，並可在「The Sunningdale Institute」之意見領導下，更確保訓練品質及成本效益之極大化。

### 四、結合民間資源之專業分工

國家學院原本即有為數眾多的政府專業技能課程(Professional Skills for Government programme)，惟為符訓練經濟原則，國家學院與其他訓練機構進行專業分工，只有在學院是惟一之訓練提供來源時，才會進一步設計課程。另如其他訓練機構之課程規劃更好，國家學院則會在部會提出訓練需求時，據以推薦或協調分工。訓練機構之專業分工及專業技能導向，在兼顧訓練資源有效運用及市場機制之健全化，及提高政府施政效能與建立公務員專業核心職能之願景指導下，國家學院依據部會之業務需求及政策目標，結合民間學習資源並有效分工，以確保訓練成果，除可加強運用公私部門訓練資源，更可創造共榮雙贏之藍海策略，促使訓練機構發展優質且各具特色之訓練課程，以提升其市場競爭力。又例如協助政府宣導優先業務和政府改革之行動計畫，並積極拓展與國內外學術界合作(如英國的Warwick大學、美國的Harvard大學、甘迺迪學院、瑞士的IMD等)，及舉辦各種國際性會議(如今年6月剛舉辦公務服務改革研討會，計有20多個國家參加)。

### 五、規劃核心職能導向之績效訓練制度

根據文官管理委員會(The Civil Service Management Board)在2005年5月提出

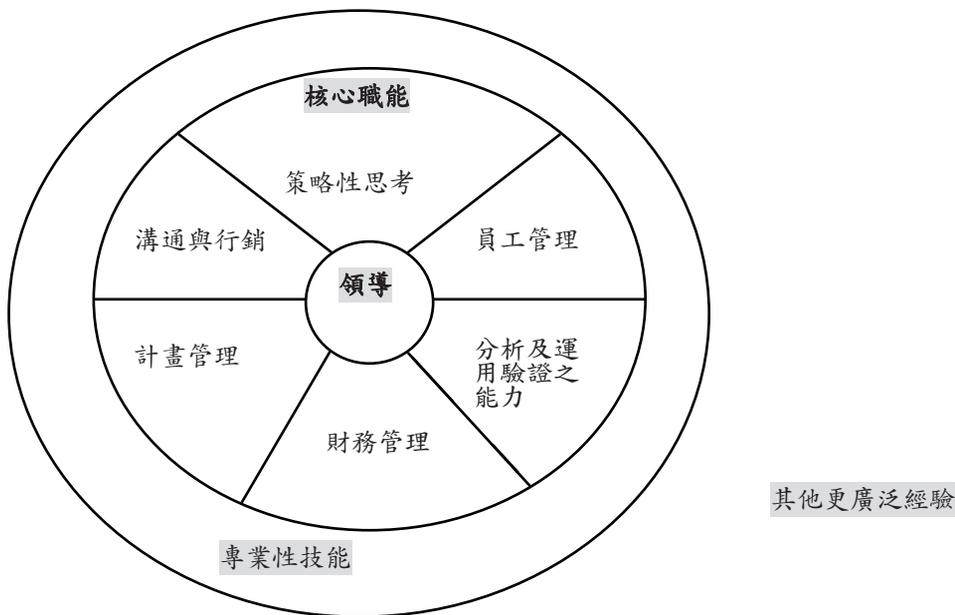
<sup>2</sup> 同前。

之「政府專業技能」(Professional Skills For Government, PSG)報告,政府專業技能主要分為「領導、核心職能、專業性技術及其他更廣泛經驗」四大領域,其中核心職能又分為分析及運用驗證之能力、財務管理、員工管理、計畫管理、溝通與行銷、策略性思考等6項。公務員復依據其工作性質區分為政策制定者、政策執行者及幕僚單位人員三大類,分別訂有不同的專業技能及核心職能要求,政策制定及執行者主要著重於政策分析、策略性思考、政策評估及溝通協調等,幕僚單位人員則著重顧客服務、變遷管理、計畫與管考、危機管理等能力。「其他更廣泛經驗」係指政策制定者、政策執行者及幕僚單位人員之間工作經驗之分享,資深高階公務員(senior civil servant, SCS)因可能擔任領導階層人員,跨領域之工作經驗

尤其重要。

英國公務員核心職能之評估分為下列三階段:任職第7職等或相當之職務(Grade 7)、資深高階公務員第1級或第3級(SCS Payband1、Payband3)之公務員,均應接受核心職能之評估,其中擔任第7職等或相當職務人員應具備分析及運用驗證之能力、財務管理、員工管理、計畫管理等四項能力,資深高階公務員除上述四項核心職能外,更強調溝通與銷售及策略性思考能力,經過核心職能評估後,再依據其能力落差進行高品質訓練模組(Training Modules)之設計。

英國公務員之核心職能矩陣係以公務員分類、公務員職級及政府專業技能(PSG)作交叉運用分析,在晉用或拔擢中高階公務員時,均應接受核心職能評量,通過評量者方得晉升或錄取,另現職



圖一 英國政府專業技能(PSG)之四大面向

資料來源: <http://www.nationalschool.gov.uk>

公務員亦得經由核心職能評量得知其能力落差，俾據以歸納其訓練需求。國家學院在其網站中並提供核心職能評量之個案研究（Case Study），供各界作為運用政府專業技能（PSG）之參據，參見圖一。

為有效評估文官體制，英國政府首先針對資深高階公務員（SCS），依政府專業技能（PSG）進行核心職能評量。根據英國內閣辦公室在2006年3月提出的政府專業技能分析報告，英國公務員中以政策執行者占最多數（約43%），63%以上的受訪者自認為其具備分析及運用驗證之能力，50%以上受訪者被評估需要加強「員工管理」技能，此外多數受訪者最希望發展之職能為「溝通與行銷」。國家學院並據以制定「資深高階公務員領導計畫（SCS Leadership Programme）」，預計於2007年1月起進行接受人才推薦及甄選事宜。

由上可知，英國將文官核心職能評核、訓練規劃執行及人才甄選任用結合，並以資深高階公務員作為試辦對象，進而決定訓練機構之組織變革方向及規劃訓練事宜，對於其文官體制整體效能之提升，應有正面意義，可作為我國推動訓練機構轉型及文官體制改革之參考。

## 參、行政院所屬訓練機構轉型規劃之歷程

### 一、行政院所屬訓練機構面臨之問題

我國訓練機構之運作模式，仍為依年度訓練需求調查據以訂定訓練計畫之傳統

作法，不但缺乏專業分工，訓練資源亦欠整合。考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會雖訂有公務人員訓練進修法及其施行細則、訓練機關（構）支援各機關（構）辦理訓練作業注意事項等相關法規，並建置訓練機構協調聯繫與合作機制，惟實際上僅限於訓練場地之相互支援，對於訓練成效之提升似未見立竿見影之效。另截至95年11月止，行政院所屬訓練機構為44所，院外則為4所，行政院人事行政局除配合行政院組織改造規劃，積極推動訓練機構整併事宜，並每年請行政院所屬訓練機構填報其執行成效，惟其考核項目係容訓率、預算執行率、年度計畫執行情形等數據資料，未能確實發揮考核功能。此外，各界對於訓練機構林立，多有資源浪費、疊床架屋等情事，迭有負面評價；監察院前曾訪視各訓練機構研提履勘意見，認為訓練機構辦理公務人員訓練，有疊床架屋、浪費資源情事，請行政院督促所屬各主管機關檢討改進，促使政府訓練資源有效整合。茲就訓練機構面臨之問題研析如下：

#### （一）訓練機構分布不均，亦未能相互支援交流

行政院所屬訓練機構，分別隸屬於部、會、局、署；分布地區亦有地域差異，大部分訓練機構集中於北部，地域分布亦失均衡，致南部地區行政院所屬公務人員，須遠赴位於中、北部之訓練機構接受訓練。目前除行政院人事行政局所屬公務人力發展中心、地方行政研習中心，為綜合性訓練機構外，其餘均係各機關依業務個別成立，各自為政，彼此互不隸屬，

未能相互支援交流，且由於部分訓練機構功能相近，卻未有效整合，導致所開辦訓練班別相似，相同人員重複調訓，致訓練資源浪費。地方公務人員訓練機構不足，對於地方公務人員缺乏完整訓練計畫，嚴重影響地方公務人員素質與服務品質之提升，偏遠地區公務人員參加訓練，除舟車勞頓、須支出差旅費外，亦影響公務，形成參訓負擔，並影響參訓意願。

### **(二)訓練機構欠缺整體性及前瞻性之訓練計畫，年度計畫多流於形式**

目前各訓練機構均以前一年之訓練計畫，佐以調查各機關之訓練需求，據以調整訂定當年之訓練計畫，訓練計畫未具整體性、前瞻性，亦未與國家政策或機關願景相結合。部分訓練機構甚未能切實執行年度訓練計畫，且有恣意變更情事，或年度訓練計畫執行率未達標準，顯見年度訓練計畫或欠缺整體性及前瞻性規劃，致流於形式，或則因循抄襲，致執行時發生與實際情況有落差，而不得不有所變更，則該計畫所欲達成之特定目的或實現之構想，將無法達成，訓練成效大打折扣。

### **(三)部分訓練機構之年度容訓率偏低，或預算執行率偏低，效能明顯不彰**

公務人員訓練進修法施行前，各公務人員訓練機構相互間之聯繫合作，有賴行政院所屬訓練機構首長聯繫會報、全國訓練機構聯繫會報、公民營訓練機構交流訪問等，除此之外，尚無統籌各訓練機構訓練資源，以增進訓練效益之機制，致各訓練機構彼此間聯繫甚少。各公務人員訓練機構以公務資源提供之語言、電腦等訓練多與民間訓練機構或大專院校重複，造成

資源浪費之現象。

### **(四)訓練機構整併涉及組織改造因而提高整併困難度**

目前「行政院組織改造推動委員會」正積極推動政府改造作業，除了要將各部會業務職能予以調整外，亦希望能達成善用國家資源之目標。各訓練機構的整合，亦是一項政府改造，也是一組織精簡的行政革新工程。從訓練機構的整合，我們可以知道會先受到影響的，就是現職人員的工作權益，一般而言，組織的調整或變動程度越大，對組織文化與人員對組織認同的衝擊程度也越高。機構被整併或裁撤，自身的職務可能隨之裁減，或是被安排到其他的機關。對受職務調整的員工，原先所認同的組織及同事，都已人事全非，而原本規劃的升遷管道，也可能化為幻影。以上情形，都可能造成員工對於機構整合的反彈。另外，主管機關對於所屬機構被整併，無形中是削減其職權。通常一個龐大、重要的機關，必定掌握充分經費及眾多人員。我國部會之間，長期以來有所謂本位主義現象。訓練機構的整合為一跨部會的組織調整，各機關為保持本身組織優勢，勢必盡力維護所屬機構不被裁併。所以各主管機關能否以一開放的心胸，摒棄成見，是組織調整成功的關鍵。機構整合係將各不同專業的訓練業務合併在一起，可能造成人員對各專業領域瞭解不足，而且各專業有其不同的理論、訓練方式，亦會增加機構整合的困難。又許多行政學者認為行政與政治是分不開的，特別是行政組織的調整，其影響層面不只是員工及相關行政機關，更包括了立法機關及利益團

體等。政府改造是一重大工程，不但是行政議題，更是具有強烈的政治意涵。執政黨的改革措施，常會受到反對黨的批評與干預，更可能改革進行到一半，政黨更迭後迫使原本的計畫胎死腹中或無疾而終。因此政府在推動機構整合時，不但要顧及行政部門的影響，更應將政治因素納入考量。

## 二、行政院所屬訓練機構轉型規劃案簡介

行政院游前院長於91年7月8日公務人員終身學習入口網站啟用典禮表示：「學習資源要開放給民間，相關教育訓練除了機密性及特殊性外，可以委外辦理，政府只做評鑑及認證工作。」行政院人事行政局研議「推動行政院所屬訓練機構轉型之規劃構想」，在92年7月29日提經行政院組織改造推動委員會第12次協調會審議，8月15日及同年月29日兩次邀集相關主管機關開會研商，嗣依據會議決議，擬具「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」，於同年11月6日向院長簡報後，提報11月10日行政院組織改造推動委員會第五次委員會議通過，並於12月19日將「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」函送各訓練機構之主管機關查照辦理。

92年間行政院所屬訓練機構計52所，依據「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」，訓練機構整併規劃分兩階段處理，第一階段係針對已具有高度共識之個案優先列為轉型對象，第二階段則對於訓練機構未來轉型方向尚未有具體共識，或有共識惟現階段執行尚有困難無法立即推動

者，將循三項原則（漸進方式逐步推動；先業務整併後組織整併；先部內後部際）推動。至於轉型之階段及實施時程，未來將配合行政院組織改造時程，透過聯席審查機制加以討論。轉型規劃如圖二所示。

### (一) 第一階段

1. 具有高度共識之可能個案優先納入規劃內容者（計28個訓練機構）：經擇定經濟部經建行政人員訓練班等10個訓練機構列為優先處理之個案，其方式如下：

(1) 整併：經濟部、人事局、海巡署所屬7個訓練機構整併為3個訓練機構。

(2) 行政法人化：教育部之國立教育研究院籌備處。

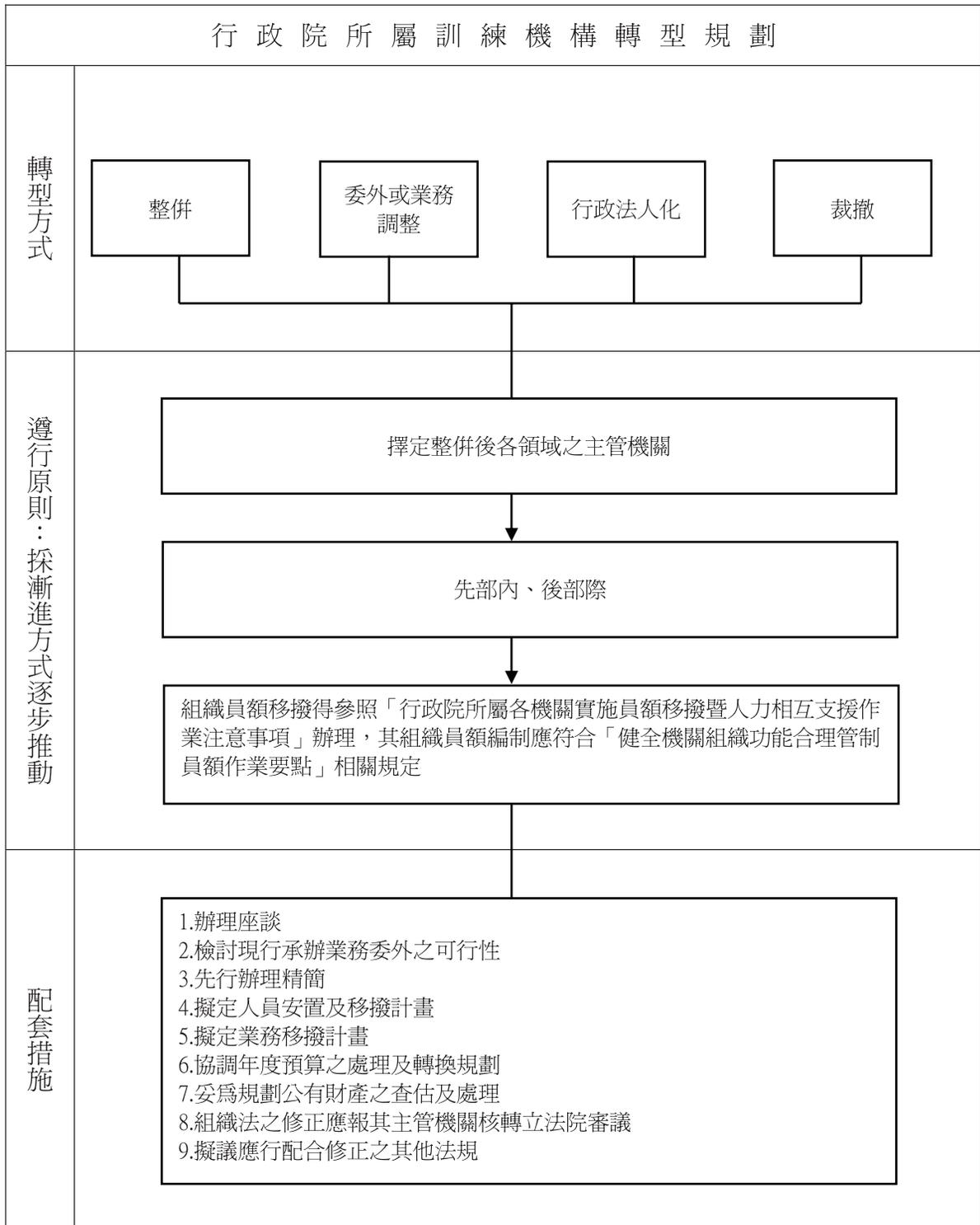
(3) 去任務化：國立政治大學附設公務人員教育訓練中心。

(4) 改制：外交部外交領事人員講習所改制為外交學院。

2. 配合國營事業民營化轉型之訓練機構者（計18個訓練機構）：分別為財政部所屬3個訓練機構（台銀、合庫、土銀訓練中心）、經濟部所屬12個訓練機構（中船、中油、台糖、省自來水、台電暨所屬電廠訓練所）、交通部所屬2個訓練機構（中華郵政、中華電信訓練所）、退輔會所屬榮工訓練中心。

### (二) 第二階段

1. 已有具體規劃作法者（計8個訓練機構）：勞委會及青輔會所屬專門職業訓練機構（計7個訓練機構），其主要訓練對象為社會大眾，非公務人員，宜由公共職訓體系主管機關（勞委會、青輔會）另案規劃；教育部台灣中等學校教師會（計1個訓練機構），以國中（小）學教師課



圖二 行政院所屬訓練機構轉型規劃示意圖

程研究、宣導等訓練為主，擬尊重教育部意見，暫予保留。

2. 尚無具體共識繼續協調者：計內政部社會福利研習中心等16個訓練機構，除辦理機密性及特殊專業性者外，應朝組織整併、或將部分業務委外方式辦理，並由業務相關機關組成工作小組，隨時提案討論可行作法。

### (三) 推動方式採下列三項原則進行

1. 採漸進方式、逐步推動：對現已具有高度共識之訓練機構，優先納入規劃內容，對目前尚未有具體共識，或雖有共識但現階段執行尚有困難者，由研考會、主計處、秘書處、法規會、人事局組成工作小組，定期邀集相關機關開會研訂可行作法，獲一致性共識後，適時提案組改會討論，並將決議送行政院核定據以執行。

2. 先業務整併，後組織整併：訓練機構先加強彼此資源分享，透過協調機制，採分工、整合、支援方式，充分運用現有資源，即未來各訓練機構應彼此加強資源共享，積極運用訓練機構聯繫平台，有效整合學習資訊。此外，將強化訓練進修機制，未來訓練業務應朝向制度化及法制化方向規劃。

3. 先部內、後部際：訓練機構主管機關，應審視內部所屬訓練機構之業務性質、地域特性，適時調整組織內部結構。涉及部際訓練機構業務整合部分，由組改會協同各領域之訓練機構主管機關研商，期獲致共識，研訂具體可行方案。

## 三、行政院所屬訓練機構轉型成效

自92年12月行政院核布「行政院所屬

訓練機構轉型規劃案」後，經行政院人事行政局積極協調各主管機關落實推動訓練機構轉型，截至95年11月為止，52所訓練機構業調整為44所，國營會人力發展訓練中心及退輔會榮工公司訓練中心等2所訓練機構分別於93年間取消任務編組，政治大學附設公教中心於93年10月11日完成去任務化，合作金庫銀行員工訓練中心及交通部所屬中華電信股份有限公司訓練所業分別於94年4月4日及8月12日民營化，行政院衛生署藥物食品檢驗局人力發展中心於94年9月5日完成去任務化，行政院衛生署疾病管制局應用流行病學專業人才訓練及養成計畫訓練班、行政院農業委員會漁業署遠洋漁業開發中心均非屬常設性訓練機構，爰解除列管，目前44所訓練機構屬性如下：

(一) 機關性質：社福中心、外交領事人員講習所、財稅人員訓練所、台灣省中等學校教師研習會、司法官訓練所、調查局幹部訓練所、矯正人員訓練所、自來水公司員工訓練所、交通部公路總局北、中、南汽車技術訓練中心、人力中心、研習中心、環境保護人員訓練所、青年職業訓練中心、職業訓練局泰山職業訓練中心等6職訓中心、退輔會訓練中心等計22所（其中3級機關11所、4級機關11所）。

(二) 任務編組：主計人員訓練中心、專業人員研究中心、經建行政人員訓練班、海洋巡防總局人員研習中心、海岸巡防總局人員研習中心計5所。

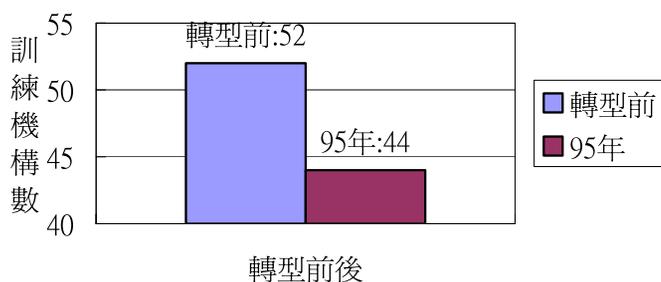
(三) 內部單位：台灣銀行行員訓練所、台灣土地銀行員工訓練所、國立教育研究院籌備處、經濟部所屬中船、台電、

中油、台糖等11所訓練機構、中華郵政訓練所、民航人員訓練所、台鐵訓練所等17所。

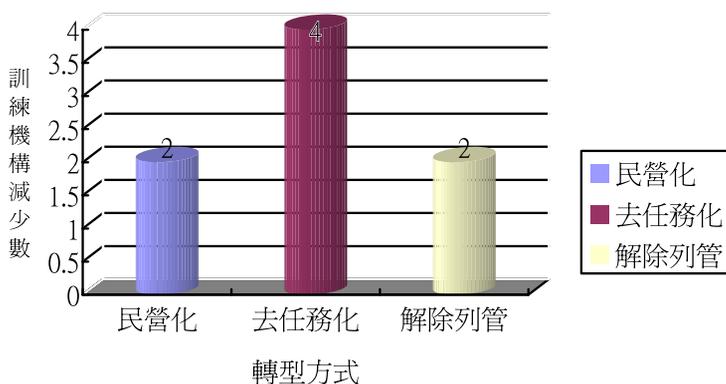
各主管機關依據「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」推動訓練機構轉型情形如表一、圖三、圖四所示。

表一 訓練機構轉型情形

主管機關	訓練機構	轉型情形
財政部	合作金庫銀行員工訓練中心	業於94.4.4民營化
教育部	政治大學附設公教中心	去任務化
經濟部	國營會人力發展訓練中心	93.8.1.取消任務編組
交通部	中華電信股份有限公司訓練所	業於94.8.12民營化
退輔會	榮工公司訓練中心	93年取消任務編組
衛生署	藥物食品檢驗局人力發展中心	94.9.5完成去任務化
	疾病管制局應用流行病學專業人才訓練及養成計畫訓練班	非屬常設性訓練機構，解除列管
農委會	漁業署遠洋漁業開發中心	非屬常設性訓練機構，解除列管



圖三 訓練機構數變化



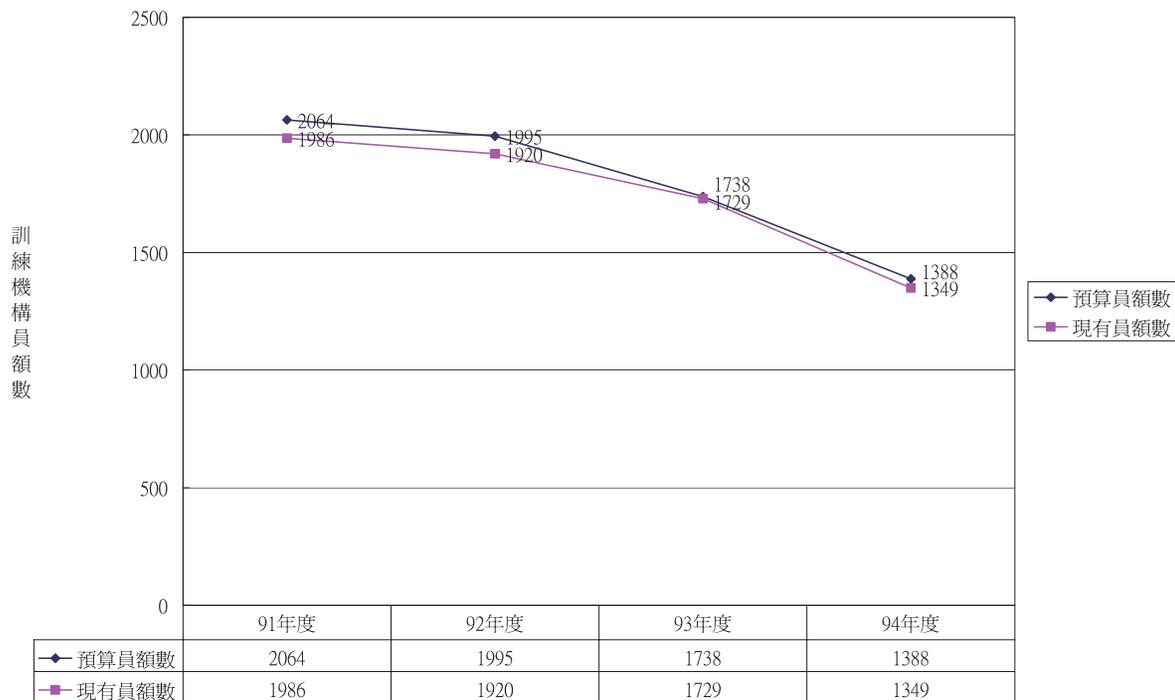
圖四 訓練機構轉型情形—依訓練機構轉型方式

轉型前後比較，訓練機構整體訓練效益有效提升，經比較轉型前91年度及轉型後92至94年度各項綜合評量指標，諸如訓練機構預算員額數：91年度為2,064人，94年為1,388人，減少676人；訓練機構現有員額數：91年為1,986人，94年度為1,349人，減少637人，均呈現逐年遞減之趨勢。另訓練總人次：91年度為415,489人次，92年度為513,626人次，93年度為514,336人次，94年度為367,571人次（除94年度因訓練機構數減少及數位學習興起等因素，致該年度訓練總人次減少外，92、93年度均較91年度為高）；訓練機構平均預算執行率：91年度為百分之77.33，94年度為百分之91.27，增加百

分之13.94；訓練機構平均計畫執行率：91年度為百分之105.33，94年度為百分之114.99，增加百分之9.66；訓練機構平均容訓率：91年度為百分之76.98，94年度為百分之84.44，增加百分之7.46；均較91年度為高（詳如圖五、六、七、八），顯見各訓練機構業務執行成效已有顯著提升。

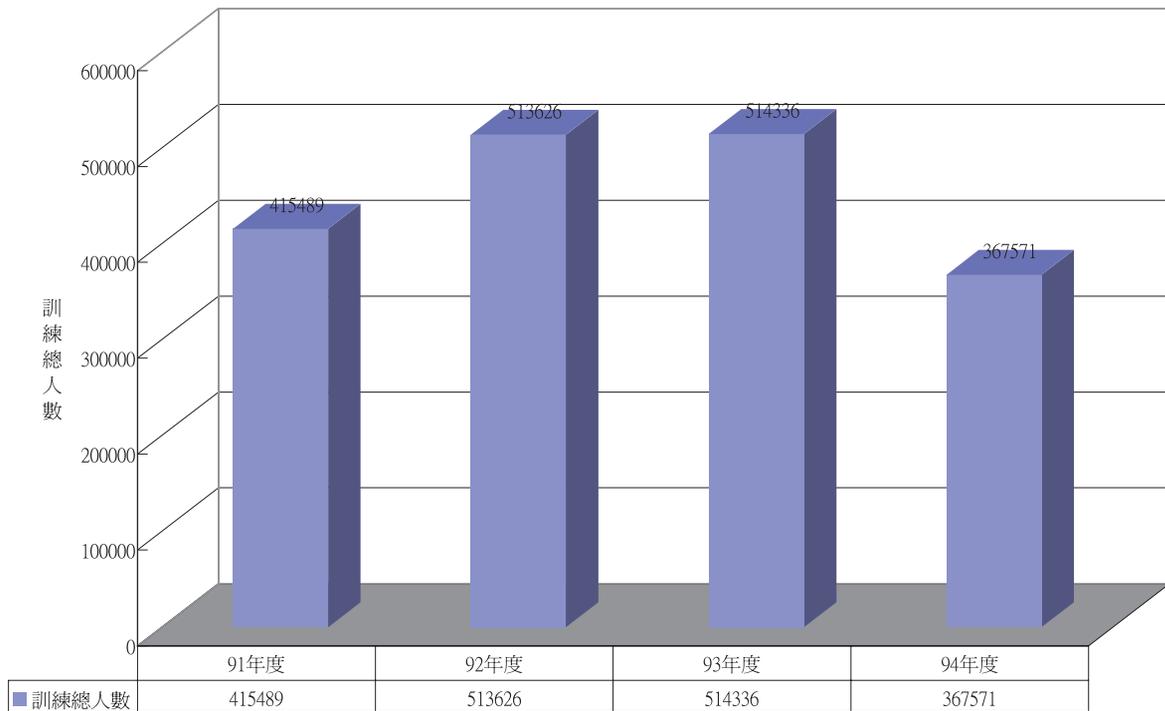
#### 四、行政院、考試院跨院訓練資源的整合議題

立法院於審議92、93、94年度中央政府總預算案時，均要求考試院及行政院應就中央機關訓練機構林立情形，儘速整併並加強訓練機構間之合作協調；95年1月12日第6屆第2會期立法院預算及決算委員

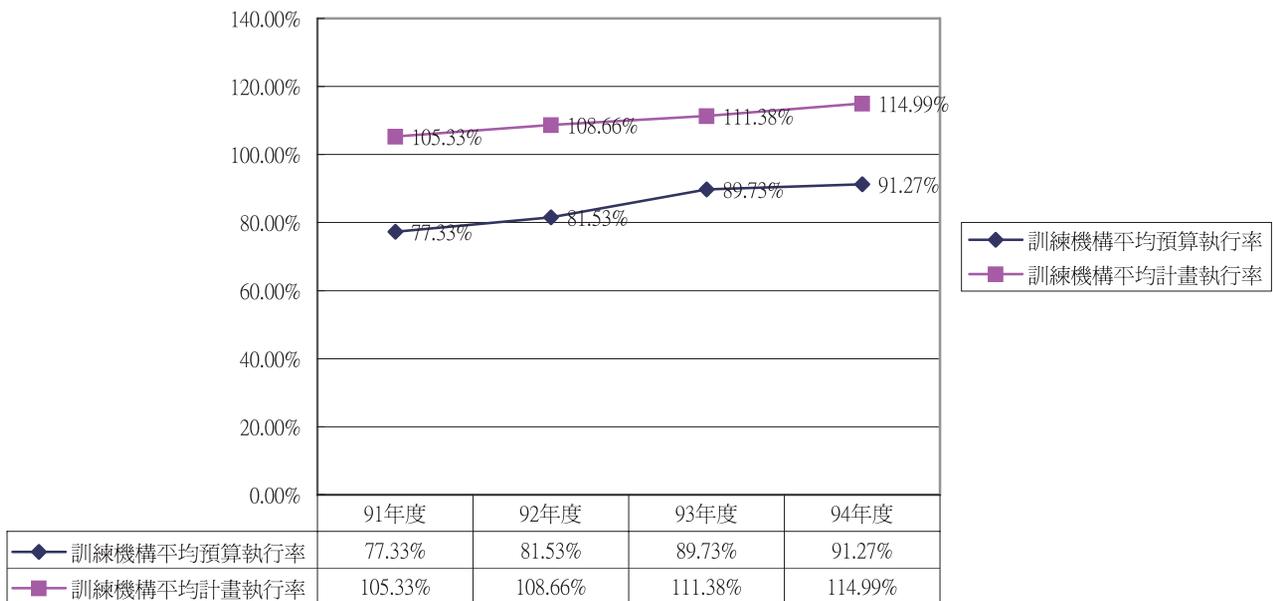


圖五 91-94年度訓練機構員額數變化圖<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 數據計算基準係以全年度為準，故截至目前為止94年度為最近一筆統計數據。



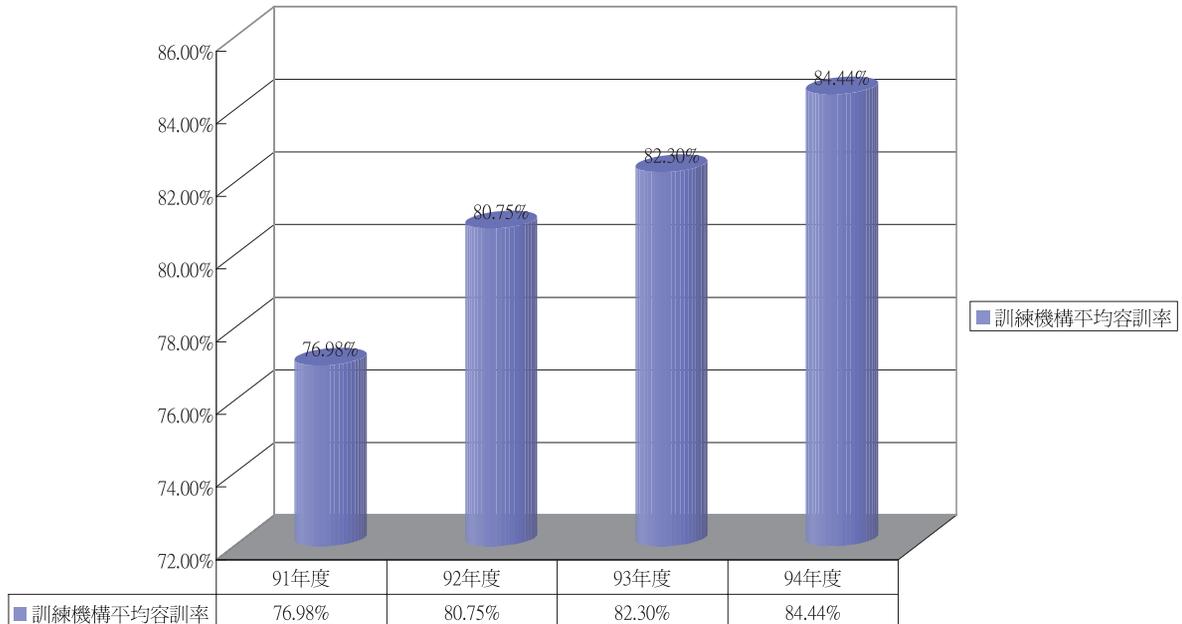
圖六 91-94年度訓練機構訓練總人數變化圖<sup>4</sup>



圖七 91-94訓練機構平均預算執行變化圖<sup>5</sup>

4 同前。

5 同前。



圖八 91-94年度訓練機構平均容訓率變化圖<sup>6</sup>

會審查中華民國95年度中央政府總預算案審查總報告附帶決議，行政院人事行政局公務人力發展中心與考試院公務人員保障暨培訓委員會應積極整併成一單位，並協調規劃整合政府各機關為培訓公務人員之各項業務。行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會為有效運用各訓練機構資源，於92年9月5日及11月20日邀請有關機關召開「研商有效運用訓練機構資源會議」，並依據會議決議訂定「訓練機關（構）支援各機關（構）辦理訓練作業注意事項」，各訓練機構採區域責任制，依所在地位置劃分為北、中、南三區，循訓練資源支援機制，以委託訓練、租借場地及隨班訓練等方式，由容訓率較低之訓練機構支援有訓練需求之機構辦理訓練，以發揮訓練資源最大效益。行政院於92年12月19日函頒「行政院所屬訓練機構轉型規

劃案」時，並將相關規劃函送考試院據以轉送立法院參考。而考試院立場認為，為推動訓練機構整併，將積極督導公務人員保障暨培訓委員會進行全國訓練機構整併事宜，並規劃國家文官培訓所與行政院人事行政局所屬公務人力發展中心、地方行政研習中心整併，長程規劃將配合憲政發展設置「國家行政學院」。考試院姚院長於93年9月9日致行政院游前院長箋函，建議地方行政研習中心、公務人力發展中心與國家文官培訓所整併，由兩院共同管理。公務人員保障暨培訓委員會劉主委守成亦於95年3月提出「分階段推動成立國家文官學院之構想」，建議整併行政院所屬公務人力發展中心、地方行政研習中心與國家文官培訓所為「國家文官學院」。然因考試院所提跨院整併建議，就目前憲政體制而言，因涉及憲政體制及院際分

<sup>6</sup> 同前。

工，允宜視未來憲法修正情形及行政院組織改造之規劃，再進一步研議處理。另參考英國等先進國家之作法，行政部門負責規劃執行重大政務，人力資源發展部門及訓練機構多採部內制，即由行政權統一指揮監督，方符政策實需，例如英國即由內閣辦公室設置國家學院。爰我國如欲規劃跨院整併成立一統籌規劃全國公務人員訓練事宜之訓練機構，似可考量設置於行政院之下，以利落實行政院各項重大政策之執行及公務人力資源發展。

## 肆、我國公務人員訓練機構轉型之檢討與展望

### 一、發展學習成就認證制度，加強公私部門學習資源交流

政府之訓練業務，未來將是當行政機關有訓練需求時，由公務訓練機構和各大學、各研究機構、各企業訓練機構參與競標，需求單位可藉此比較訓練計畫、訓練經費，選擇一經費最節省、內容最適合者，因此，在此種情況下，政府之訓練機制，將由訓練機構主導，轉型為以機關及學習者需求為主導，並使公務人力資源發展導向市場競爭機制。民間學習機構經政府認證後，其所提供之優質學習資源，亦得以為公務機關使用，使符合業務機關及學習者之需求，同時並能配合國家政策發展，讓各業務機關及學習者，有更多元的選擇機會。目前教育部已建制非正規學分學位之學習認證機制，未來藉由學習成就認證與學習機構評鑑機制之完善建置，公務人力資源發展體系將朝向公私協力市場

機制發展，使政府訓練機構資源、知識與經驗能夠在開放、競爭環境下運用，達到多元發展、各具特色、人盡其才、物盡其用之理想。

根據學者研究，發展學習成就認證體系係推動終身學習之最大利基，其建構之策略包括以下各項：(一)鼓勵各項資源投入，增加民間資源參與誘因。(二)建立政策引導機制，政府應明訂準則性規範及相關獎勵機制，以鼓勵並倡導公平多元之學習管道。(三)強調長期發展策略，包括學習機構認證、學習成果評量、學習歷程累積、學習效果移轉等機制均應完整建立長期發展，並予以統整。(四)制度化的發展策略，累積合作經驗並善用組織學習團隊即可發揮相乘效果。首先，要導正觀念、建立願景，使組織成員均對推動終身學習產生認同及熱望，其次，是引發行動，行動團隊應實際去建立學習循環之基礎，從學習中成長、漸進試誤（雙環學習），並建立反省批判能力，進而更精進改善，最後要形成制度，建立繼續不斷、永續發展的學習循序機制，全面發展學習成就認證體系，那麼學習型政府的願景就會實現（楊國德，2003）

之前行政院推動之訓練機構整併，會遭遇人員抗拒、組織衝擊、政治因素等問題，整併工作遭逢瓶頸，又適逢監察院致行政院函，為辦理公務人員訓練，有疊床架屋、浪費資源情事，請行政院督飭所屬檢討改進辦理。行政院人事行政局爰設計「各機關處理監察院履勘意見一覽表」，由各訓練機構之主管機關每半年填報訓練機構檢討成果，及針對監察院履勘意見積

極尋求解決方案，以檢討改進缺失。為提升訓練成效，其斧底抽薪之計，應為推動訓練機構之全面轉型，除運用訓練資源支援機制，以委託訓練、租借場地及隨班訓練等方式，由容訓率較低之訓練機構支援有訓練需求之機構辦理訓練，以發揮訓練資源最大效益外，應全面整建學習成就認證機制，政府專注於建置學習資源協調及管理機制，並訂定學習成果評量指標及學習機構認證機制，以公私協力精神，共同成就優質的學習環境，透過專業分工及客觀評量機制之建立，將可有效促進學習品質之提升，公私部門訓練資源當可充分交流運用，可謂是推動訓練機構轉型之最佳策略。

## 二、強化策略性人力資源發展機構角色

英國政府公務員訓練與民間專業分工明確，訓練經費編列於用人機關，而非編列於學院，國家學院擔任訓練媒介的角色，協助用人機關評鑑挑選合適的訓練方案，訓練機構之性質從機關逐步走向市場化、法人化，具有半公權力性質，除開放公私部門共同承擔訓練功能，政府政策指導仍優於市場機制，避免市場失靈導致訓練資源錯置。我國主要公務訓練機構獨立於人事單位或業務單位之外，有別於企業組織人力資源培訓部門與業務單位之密切關係性，缺點是較難進行精確訓練需求分析，並且要付出相當多的溝通成本與協商成本，使得訓練規劃與訓練需求恐有巨大落差（鄭錫錯，2006）。除此之外，目前訓練機構林立，訓練經費分別編列於各訓

練機構，訓練機構缺乏專業分工，訓練課程多有重複，考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會訂有公務人員訓練進修法、公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點、訓練機構支援各機關（構）辦理訓練作業注意事項等法規，並與行政院人事行政局定期共同召集訓練機構協調會報，惟因各訓練機構各有主管機關，協調會報缺乏議題設定及管考機制，爰逐漸流於形式；另公務人員保障暨培訓委員會與行政院人事行政局雖設置訓練資源相關支援機制，請有訓練需求之機構向有訓練資源之訓練機構尋求支援，惟多限於訓練場地提供或隨班附訓等形式上資源共享，仍未確實達到訓練資源分工運用之理想。因此，除加強運用訓練資源外，未來可否比照英國，將訓練經費編列於用人機關，透過自負盈虧之市場化競爭，各訓練機構將竭盡其能發展各具特色之優質學習課程，體質不良或缺乏競爭力之訓練機構將自然被淘汰或整併，復透過公務人員核心職能評量機制之整建，將人力資源管理與發展策略予以整合，使訓練機構轉型為具有訓練媒介功能之策略性人力資源發展機構角色，值得進一步研究。而且現階段為提升訓練成效，行政院刻正配合組織改造推動訓練機構整併，未來我國訓練機構轉型長期規劃，如採自負盈虧之預算編列方式，訓練機構的媒介功能將更容易發揮，策略性人力資源發展功能將更強化。

## 三、深化推動組織學習及數位學習

為營造政府優質學習文化，提高服務品質與國際競爭力，建立學習型政府，行

政院於93年2月2日訂頒「型塑學習型政府行動方案」，該行動方案分為規劃、執行及擴散三階段，透過各階段具體措施之規劃，使得各機關得據以落實推動。另為善用有效學習工具，迅速掌握新知，加速學習效益，行政院復於95年5月24日訂頒「行政院及所屬各機關公務人員數位學習推動方案」通函各機關實施，該推動方案則為循序推動公務人員數位學習，考量各機關數位落差情形及建立數位學習評量機制，實施期程分為導入階段、發展階段及推廣階段。導入階段自數位學習推動方案生效日起實施3年，其具體措施為規劃推動強化數位教材資訊通報機制、提升資訊設備及專業人才素質、加強行銷宣導策略、建立公部門學習網站單一簽入機制等；發展階段視實際需要與導入階段同步實施，或自導入階段完成後實施，實施期程為5年，其具體措施為營造優質數位學習環境、協調發展優質數位課程，建立完善學習成果評量機制、擴大推動混成式學習、數位學習輔導及規劃人才培訓等，為配合公務人員數位學習環境之營造，並將規劃訂定每年最低數位學習時數，期導引各機關逐步推動數位學習；推廣階段視實際需要與發展階段同步實施，或自發展階段完成後實施，將推廣數位課程認證及學習成果評量機制、建構結合數位學習與公務人員核心職能機制及結合「數位學習國家型科技計畫」研究成果，並建立標竿學習與實施成果發表，以有效擴大並加值數位學習成效。

組織競爭的優勢在於組織不斷地學習，以及組織成員共創願景、凝聚共識、

激發熱忱、投入工作之表現，透過組織學習，才能充實成員與組織的內涵，增進適應變革的能力；而數位學習則具備隨時隨地、不受時空限制的高便利性，將是現代化快速變遷社會的重要趨勢。結合組織學習與數位學習，透過組織學習之五項修練，以系統思考為核心，再加上建立共同願景、自我超越、改善心智模式和團隊學習，將使組織釋放其極大潛能、提升最大效能。另以數位學習技術來補強現有學習模式，更可讓組織發展、終身學習之目標，更加具體落實。

組織學習及數位學習推動應朝以下方向努力：

#### **(一) 組織學習逐漸內化，各機關逐步邁向學習型組織**

組織學習行動方案於95年6月完成擴散階段，由各機關將組織學習落實於日常工作之中，經檢視各機關規劃之未來推動策略，包括結合知識管理、發展多元化學習活動、願景管理及將組織學習賡續擴散等，顯示自93年推動至今，各機關均漸能瞭解組織學習意涵，善用組織學習之工具與方法，使成為各機關推動人力資源發展之重要方法，目前並持續擴散至所屬機關。

#### **(二) 積極推動數位資源整合及數位教材交流**

行政院人事行政局著手強化「公務人員終身學習入口網站（以下簡稱入口網站）」相關功能，加強數位教材資訊通報機制，活絡數位課程資訊交流，並進一步建立公部門學習網站單一簽入機制，先整合該局及所屬機關網站（ECPA人事服務

網、入口網站、「e等公務園」學習網、「e學中心」網）單一簽入系統，再逐步向外擴散至其他機關，有效推動數位資源整合，促使各網站數位課程之良性競爭及分工合作，並便利學習者快速取得相關學習資源，提升學習效率。

### **(三) 強化入口網站功能，提供學習交流園地**

配合數位學習推動方案，入口網站新增組織學習討論區及網站資源連結功能，以期運用數位科技，使組織學習得以透過更便利之互動、對話機制，賡續擴散，不僅活絡運用入口網站功能，各機關更可使用入口網站之各項功能，瞭解組織學習，參與數位學習，使學習、工作更有效率，彼此相輔相成，發揮綜效。此外，行政院人事行政局規劃回歸公務人員訓練進修法第17條相關規定，未來由各機關視其業務需要及專業核心職能，協調各訓練機構提供相關學習課程，並得善用組織學習及數位學習方法，以整體提升學習成效及學習品質。

### **(四) 持續深化組織學習及推動數位學習，提升工作績效**

透過上開兩方案階段性各項具體措施之協助推動，未來各機關可整合運用組織學習、核心價值、人力資本衡量及績效管理等各項人力資源管理及發展策略，提升工作效率，例如依據行政院核心價值，重新檢視或深化機關願景，據以研訂年度施政計畫與目標，進而確認施政項目、訂定績效目標及實施績效評核，以落實績效管理制度，最終目標即為達成機關願景與施政目標。復為建構完善組織學習機制及營

造豐富多元學習環境，各機關宜引導公務人員從事數位學習，活絡數位學習資源分享，運用數位學習無遠弗屆之優勢，以達個人學習、快樂學習、有效學習、組織學習及績效整體提升之目標。

## **四、建立訓練機構評鑑機制**

訓練機構績效之良窳，對於提升公務人力素質、滿足各界對政府提升施政效能之需求至為重要。參考我國職訓機構之績效評鑑作法，行政院勞工委員會職業訓練局自91年起，特專案辦理職業訓練單位績效評鑑，由職業訓練局所屬6所職訓中心延攬學者專家組成評鑑委員會，針對受委託或補助辦理各類職業訓練方案之民間訓練單位進行評鑑，並委由中華民國全國工業總會辦理，以期評鑑結果更為客觀、公正。反觀我國公務人員訓練機構，分屬不同主管機關管轄，行政院人事行政局雖基於行政院人事幕僚機關，規劃設計訓練機構執行成效調查表，並請各院屬訓練機構每年填報，惟其調查內容僅限於容訓率、預算執行率、年度訓練計畫執行率等數據資料，至其訓練成效及訓練品質等，尚乏公正客觀之評鑑指標。至行政院人事行政局辦理之民間訓練機構之認證事宜，亦僅就其場地是否符合消防安檢、開設課程是否符合公務人員終身學習宗旨等進行書面審查，實際上對其開設課程品質及內容亦無法掌控，似未符認證之實。基此，為提升訓練品質及提高學習成效，允宜建置一套公私立訓練機構均適用之評鑑機制，理由如下：

### (一) 訓練機構之評鑑結果可作為政府規劃 相關政策之參據

訓練機構評鑑如能公平、公正、公開之落實執行，在公立訓練機構部分，上年度之績效表現將可據以決定下年度之預算編列，甚至作為是否優先予以整併裁撤之參考；在民間學習機構部分，經評鑑符合標準者，方得提供公務人員終身學習機會，亦即接受政府機關委託辦理訓練者，均應接受定期評鑑，以確保施訓品質。

### (二) 訓練機構評鑑機制可以提升訓練課程 之品質

建立一套健全的訓練機構評鑑機制，將使訓練課程規劃者、執行者與接受者，充分掌握訓練課程的規劃方向及課程內容，各訓練機構為爭取訓練預算分配，將致力於提升訓練課程品質，並適度作市場區隔，訓練課程將更豐富化、多元化及精緻化。

### (三) 訓練機構評鑑機制可以提升公務人力 素質

政府每年編列大量訓練經費訓練公務人員，惟公務人員績效是否因而提升，似值存疑。訓練機構評鑑機制如能與公務人員核心職能評量及學習成就評量機制相輔相成，訓練機構所開設課程將有一定品質，且符合各機關公務人員核心職能落差所需；公務人員並將透過核心職能評量，得知其專業能力之不足之處，並可尋求相關學習管道予以補足，以利其個人職涯陞遷發展。

基本上，為有效掌握訓練機構辦理成效，爰規劃運用平衡計分卡來設計訓練機構之評鑑表，使各訓練機構之使命、願

景、資源、策略均能有效連結並具體落實。初步規劃分為訓練計畫訂定、訓練計畫執行與訓練成果評估三大部分，依財務、顧客、內部流程、學習與成果四大構面訂定考核細目（訓練機構評鑑項目表如表二），整體綜合評核項目可依計畫、設計、執行、查核及成果等分別計分，並輔以實地考查，委託具備公信力及專業性之專家學者組成考評小組，就各訓練機構提供書面資料進行審查後，再加以實地參訪考核。惟目前因有於經費及技術，實際上應如何執行，尚有待進一步研究。

## 伍、結論

在政府財政拮据、公務人力不斷精簡的現況下，訓練機構不能再停留在「為訓練而訓練」的消耗預算時代，應是為提升績效而辦理訓練。但是組織調整不盡然侷限於減少公帑的浪費，其目的應該置於重塑政府部門，並成為「效率導向、永續革新」的公共組織；應該重「塑身」，而非瘦身；應追求組織結構的合理化，而非齊頭式的機關精簡。訓練機關肩負著教育訓練公務人員的重責，可謂是公務人員的在職學校。希望透過有效的訓練機構轉型，可以作為行政院主管機關組織改造的先驅，形成一帶頭作用，以引導公務人員的改造理念，提高政府高效能的管理。此外，應以更宏觀全面的角度來思考我國整體文官體制的改革，結合訓練機構轉型、績效管理制度、學習成就認證機制、績效待遇制度，發展一整套績效導向的公務人力管理及發展體系，而非多頭馬車、治絲益棼。全方位文官體制改革之規劃，實為

表二 訓練機構評鑑項目表

內容 構面	訓練計畫訂定	訓練計畫執行	訓練成果評估
財務構面	訓練計畫是否符合最佳投資報酬率？	訓練計畫是否依年度預算分配數執行？	預算執行率是否符合訓練計畫規劃？
顧客構面	訓練計畫是否符合組織願景與使命，並符合機關核心職能落差評估需求？	訓練計畫是否依進度執行，並於執行過程中進行顧客滿意度調查？	訓練成果是否符合各委訓機關業務所需？並定期追蹤其學習成效？
內部流程構面	訓練計畫是否與組織績效、顧客績效結合，並訂其控管及監測是否按進度執行？	訓練計畫是否依進度執行，並進行目標管理及績效管理？	是否建置長期性學習成果評量機制？並作相關資料蒐集與整理？
學習與成果構面	訓練流程及師資庫等相關文件是否進行知識管理並分析萃取，作為後續修正訓練程序規劃之紀錄？	是否建置完整的、有彈性與回饋反應的訓練系統，據以不斷改善訓練品質？	是否依據訓練計畫執行績效評估進行員工內訓？

吾人努力之方向。

## 參考書目

### 一、中文部分

吳安妮（2002）：**平衡計分卡在公務機關的應用**。行政院研究發展考核委員會研發創新與策略運用學術研討會。

楊國德（2003）：**論學習成就認證的原理與應用**。國立高雄師範大學成人就育所。

鄭錫鏞（2006）：**當代公務訓練機構面臨的衝擊與功能角色的調整**。**人事月刊**，第43卷第4期，頁3-12。

### 二、英文部分

Mary L. Broad (2006). Beyond Transfer of Training : Engaging Systems to Support Performance. ASTD International Conference May 7,2006.

Rowe, O. (2006). Interview: back to school. *Public Service Magazine*, Feb-Mar 2006: 17-19.

Spencer, D. (2006). This is an exciting moment. *Whitehall & Westminster World*, Apr 2006: 9.

網站資料<http://www.nationalschool.gov.uk/>