

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：考察)

九十一年公務人力發展中心
人力資源發展機構業務運作考察
出國考察報告書

出國人：行政院人事行政局陳副處長國輝、公務人力發展中心人事室林主任泰昌

出國地點：德國、英國

出國期間：九十一年十月一日至十月十日

報告日期：九十二年四月

A3/
CO9-201610

系統識別號:C09201610

公務出國報告提要

頁數: 19 含附件: 否

報告名稱:

九十一年度公務人力發展中心人力資源發展機構業務運作考察出國考察報告

主辦機關:

行政院人事行政局公務人力發展中心

聯絡人/電話:

/

出國人員:

陳國輝 行政院人事行政局 考訓處 副處長
林泰昌 行政院人事行政局公務人力發展中心 人事室 主任

出國類別: 考察

出國地區: 德國 英國

出國期間: 民國 91 年 10 月 01 日 - 民國 92 年 10 月 10 日

報告日期: 民國 92 年 04 月 29 日

分類號/目: A3/人事行政 A3/人事行政

關鍵詞: 訓練發展, 人力資源, 人事行政

內容摘要: 在國際交流頻繁與競爭日趨激烈的時空, 無論個人或公私機構, 爲了生存發展, 都必須不斷學習改進, 創造績效。尤其政府目前推動行政機關法人化、去任務化地方化及業務委外等, 以及組織精簡及改造等措施, 有關人力資源的規劃、訓練、安置等配套乃成了組織不容忽視的工作。公務人力發展中心於九十一年十月一日至十月十日安排代表赴英國、德國公務人員培訓及人力資源發展機構觀摩、訪問, 不但有助於個人成長學習, 亦帶回諸多值得國內借鏡的經驗。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

九十一年公務人力發展中心
人力資源發展機構業務運作考察
出國考察報告書

目錄

頁次

壹、前言

- 一、目的.....1
- 二、成員及行程.....1

貳、英國

- 一、英國公務人員訓練制度發展概況.....2
- 二、英國公務人員訓練執行機構.....3
 - (一) CMPS.....4
 - (二) 文官學院.....7
 - (三) 各部自辦之在職訓練.....7
 - (四) 各地方自設之訓練中心.....7
 - (五) 大學及民間訓練機構.....8
 - (六) CDTD.....8

參、德國：

一、德國公務人員訓練制度.....	9
二、德國公務人員訓練法制.....	9
三、德國公務人員訓練之特質及政策主管機關.....	10
四、德國公務人員訓練執行機構.....	11
五、德國統一後之公務人員訓練重要課題.....	14
六、二院校之網路共享及未來發展.....	15
肆、總結.....	16

壹、前言

一、目的

在國際交流頻繁與競爭日趨激烈的時空，無論個人或公私機構，爲了生存發展，都必須不斷學習改進，創造績效。尤其政府目前推動行政機關法人化、去任務化地方化及業務委外等，以及組織精簡及改造等措施，有關人力資源的規劃、訓練、安置等配套乃成了組織不容忽視的工作。公務人力發展中心於九十一年十月一日至十月十日安排代表赴英國、德國公務人員培訓及人力資源發展機構觀摩、訪問，不但有助於個人成長學習，亦帶回諸多值得國內借鏡的經驗。

二、成員及行程

本業務觀摩訪問團成員包括行政院人事行政局考訓處陳副處長國輝及公務人力發展中心人事室林主任泰昌，由陳副處長國輝擔任領隊。

考察行程係於民國九十一年十月一日自台北啓程，前往英國管理與政策研究中心（CMPS）轄下之 Corporate Development and Training Directorate。十月五日飛波昂拜會德國聯邦公共行政學院及聯邦公共行政專校。十月十日返回台北，前後共計十天。行前承蒙外交部歐洲司同仁積極協助，考察期間復蒙我國各駐外機構悉心安排及接待，至紉公誼，特此致謝。

貳、英國

一、英國公務人員訓練制度發展概況

英國公務人員制度在 1980 至 1990 年代迄今，可謂歷經了一個極大的變易過程，改變之速度與程度既遽且深，推動此一變遷的力量，學者歸因一部分係柴契爾（M. Thatcher）夫人上台之後新保守主義勢力抬頭所致；最主要之原因是受一種全球化「新公共管理」（new public management）運動的持續影響。此期間政府所推動較重大的政策，諸如裁撤文官部（Civil Service Department）、裁減文官人數、介入文官陞遷體系、推動各項改革方案。1996 年將原隸屬於內閣辦公室負責文官考選及培訓之遴選暨評量機構（Recruitment and Assessment Service Agency）與文官學院（Civil Service College），分別改制為民營公司、準自主性機構（executive agencies）。這些變革的舉措，使文官體系注入企業化精神，使政府成為注重效能與效率之企業體。

在公務環境變遷的激盪下，英國政府相當注重公務人力資源發展。1968 年富爾頓報告（Fulton Report）就指出，訓練必須設計，促使行政人員在較廣的職組如經濟、財務或社會等方面運作；同樣的也要促使專業人員除了具足專業技術外，對行政與管理改革也有相當的瞭解。1980 年政府實施「文官管理發展方案」（Civil Service Management Development），鼓勵更多人員在其公務生涯中加強相關知識的學習，對各機關具有發展潛能者，應積極培訓並予調升歷練；1987 年政府發表「管理憲章方案」（The Management Charter Initiative），宣示文官體系將發展一套能力基礎訓練（competency-based training）計畫，為公務人員提供適當的生涯發展與訓練課程；1988 年復有「新發展方案」（Next Step Initiative），加強培訓以增進機關效率與人力素質；1994 年 1 月公布「文官白皮書：延續與變革」（White Paper on the Civil Service : Continuity and Change），重申政府維持文官體系聲譽之承諾；1996 年 6 月發表「文官訓練與發展：一個行動的架構」（Development and Training for Civil Service : A Framework for Action）白皮書宣示，到公元二千年，所有文官將任職於被認定為人力投資人（Investors in People）

的組織工作；同時要求各部會於當年 11 月 1 日前，擬訂履行白皮書之行動計畫，這是目前英國文官體系最重要的人力資源管理政策。茲就以上相關法制將英國公務人員訓練政策重點歸納如下：

（一）重視公務人力資源發展，並確認公務人員的訓練與發展，是文官改革方案的重心。

（二）實施分權化的文官培訓制度，公務人員訓練活動的實施；由各部會規劃辦理。

（三）文官於進入公務人員體系後，即必須依據個人知識、能力、興趣、專長、技術等自行加以評估，並擬訂個人發展及訓練之生涯發展計畫。

（四）各部會對人員訓練之目標，是以促進組織本身和個人績效為主，即依組織和生涯與工作需求來設計訓練發展計畫。

（五）各部會定期檢討公務人員之訓練發展需求，並鼓勵文官對自己之生涯發展負起更多的責任。

（六）建立「透過學習以訓練發展個人」之信念，並成為全體公務人員接受之價值。

（七）促進組織與個人之持續學習，其目的乃在不斷改進組織之績效。

（八）注重公務人員之歷練，鼓勵內部人員互調，以促進觀念與經驗之交流。

各部為管理所屬的公務人員，一般都設有人事處室（Personnel Office, Unit）。以蘇格蘭（Scotland）為例，英國為統籌管理蘇格蘭（The Scottish Office），該事務部為內閣的一個部，內設有五廳一處，一處即總務處（Central Service），其下即設有人事室，專責該部公務人員管理與服務事宜。

二、英國公務人員訓練執行機構

早期英國公務人員的訓練，均在工作中訓練（on the-job training），係由其主管或資深人員負責指導，從工作中學到有關的法令規章、處理程序與解決方法，因此，公務人員之生涯發展，大多是在公務系統的社會化過程中汲取經驗

和知能。以後由於事實之需要，才以在職訓練方式，補充現職公務人員之學識與技能，共成立專責機構辦理。

目前英國中央公務人員的培訓機構為文官學院，另各主要部會及地方機關，則自設訓練機構，以分別提供該部會及地方公務人員終身學習的機會。

英國管理與政策研究中心（CMPS）為公部門，自 2002 年夏天起即隸屬內閣辦公室，專責訓練性質業務。其轄下分為（一）Policy Studies Directorate（二）Corporate Development and Training Directorate（CDTD）（三）The Civil Service College Directorate 等分支。管理與政策研究中心主要工作在於招收新進人員、低、中高階人員等訓練業務。本次參訪以 CDTD 為對象。

（一）CMPS：

1. CMPS 功能：

該中心為前三單位之主管機關，提供整合性功能訓練，功能有如行政院人事行政局公務人力發展中心，惟該中心亦特別配合首相之改革計畫，研擬訂定相關課程。2001 年起共有數百位官員參訓，並於訓練中提供施政所需面對困難問題等具體意見，短時間內可獲得大量資訊，頗值我國訓練機構參採。截至目前為止 CMPS 共提供約 600 種有關公職人員方面之套裝課程，涵蓋會計、人事及領導管理等類型。

在高層公職人員訓練方面係於國會休會期間辦，依照政策需求並辦理課程規劃，然有時各機關亦會主動提出訓練需求。

2. CMPS 工作重點：

在使政府官員知道工作內容及所需具備前瞻、宏觀的國際視野；該中心亦辦理相關研討，如有大型研討會亦開放民間企業參與。

3.經費：

CMPS 除高階首長免費外，對於各種訓練採收費方式，經費由各機關自行編列；各機關對於公務員訓練雖有強迫性，然亦很難規定每一層級每年應受訓時數，亦很難將受訓與升遷結合。受訓內容以公務員所需迫切需要性及業務發展之需求有關，並以確保達成政府期望之團隊為主要目標。

4.組織願景：

CMPS 亦和英國及國外之各機構、組織成為策略伙伴關係，俾確保所有目標方向均是目前業界之最新資訊。在協助國外訓練方面，CMPS 亦從提供給國內訓練公務員之相關經驗上移轉，傳承接續。在該中心組織願景方面為：

- a. 改變公務員的工作方式：利用現有技能，使公務員能更熟悉新的結構及程序，以適應二十一世紀的政府。
- b. 改變公務員思考模式：考量個人對於工作、組織面以及組織內外關係之認知，政府因外在架構關係調整，界限亦愈來愈模糊，其任務也就是確保公務員能隨之調整適應並能具體成就奉獻。在無變遷之前例下，公務員文化亦特別重要，因為它所反應的是公務服務之改造成果。
- c. 改變公務員的聯絡：與學習形組織有密切關聯，並建議組織如能產生新的概念，則可隨時改變績效。在提供給訓練者創新的思維及最好的練習，是

該中心一項重點工作。中心提供公務員面對問題的機會，並藉此改變思考及發展人際關係。

5. CMPS 網路資訊服務：

該中心所提供網路資訊服務，對象為曾參加該中心四至六週訓練之高階人員，提供討論空間，其主要功能為(1)建立人際脈絡(2)提供高層官員交流管道(3)放置學員討論結果與領導方面有關之文章(4)放置高層官員討論結果。受訓學員在訓後憑藉個人帳號及密碼進入可查詢受訓相關課程。

該資訊服務提供教材、相關資料及 FAQ 等，供該期別參訓者參考，並僅以所屬期別人員可進行相互討論方式進行，網站的使用迫使官員去做有關新資訊的工作，並可使該中心可以做「線上意見調查」。該網站目前僅開放至一定層級並已頗獲使用者的信賴。

6. CMPS 訓練評估：

(1)採訓後問卷調查，並特別著重於問卷之實質內容(2)目前正爭取立法可向學員進行訓後調查，以觀察六個月後之訓練成效(3)目前有關問卷顯示訓後成效良好，惟仍未有明確證據顯示行為與課程之關係。

CMPS 轄下文官學院僅為硬體委託，課程規劃由該中心辦理，其性質亦類似公務人力發展中心，該學員負責有關英國公務員所需財經、管理發展及專業知能之課程規劃與執行，因為採硬體委託民間經營管理，其工作重心亦能酌著重於核心職能工作。

（二）文官學院：

文官學院目前有二個校區，一為倫敦訓練中心（The London Centre），一為聖寧德訓練中心（Sunningdale Civil Service College），其主要功能在提供專業化管理之課程，並對英國及外國機構提供諮詢，以改善公務人員之績效並激發其潛能，使其具有從事更高職務的知能。招收對象以中央機關中高級人員為主，其較重要的訓練計畫有：行政見習官（Administrative Trainee）之快速升遷訓練、高級公務人員管理發展訓練、中高級主管行政管理訓練、高階主管（Higher Executive Officer）一般行政管理訓練、舉辦研討會、聖寧德國際計畫（Sunningdale International Programme）。

（三）各部自辦之在職訓練

英國文官之主管機關為各部，有關內部人員訓練及發展的學習活動，自然由各部會和執行機構負責。其辦理方式，有自行規劃辦理，或委託私人訓練機構，或設置訓練中心規劃執行，或兼採各種方式並行，各部會不盡相同，然所開的課程則針對其業務特性與需要而設計。例如環境部為使其所屬人員每年至少有三天的訓練活動，特別設置訓練中心負責辦理；皇家檢察官服務局（The Crown Prosecution Service）則為所有新進錄取的書記官（law clerks），提供廣泛的訓練課程；交通部為員工提供專業訓練課程，協助取得專業執照。根據統計，近幾年中，各部自辦訓練的比例，約占整個文官訓練天數之百分之七十，文官學院只占百分之五，其他外部訓練機構，約占百分之二十五（Horton, 1996, P.136）。

（四）各地方自設之訓練中心

英國中央公務人員之培訓由文官學院與各部負責；而地方公務人員，則由各地方政府自辦研習，或自設訓練專責機構培訓，或委託大學辦理在職訓練，其課程則依地方公務人員之需要而設計，是地方公務人員重要的終身學習機制。如蘇格蘭事務部之內即設有訓練與發展單位，每季中亦安排多種不同課程，提供公務人員重要的終身學習機制。如蘇格蘭事務部之內即設有訓練與發展單

位，每季中亦安排多程不同課程，提供公務人員終身學習。

(五) 大學及民間訓練機構

爲使公務人員能理論與實務兼顧，有些機關薦送人員到民間企業之訓練機構或與大學會作辦理訓練，學員於修畢規定課程及格後發給證書；有一部分與大學合辦者，凡符合規定條件，可由學校授予學位。例如文官學院於 1995 年與克朗菲爾德大學管理學院 (Cranfield University School of Management) 和曼徹斯特商學院 (Manchester Business School) 合作，凡上完規定課程及格後，由學校授與企管碩士學位。

除了參加人力資源發展機構的訓練外，各機關爲使行政通才與專業人才學識技術交流，更以不同的方式加強人才培育，包括國內進修、國際觀摩考察、專題研究……等，以提高公務人員素質；另各部均聘任若干從事訓練工作的專才 (training officers)，以衡鑑機關之訓練需求及採擇有效訓練方法，對提升訓練成效甚有助益。

(六) CDTD

CDTD 主要工作爲負責部長層級之訓練，以前英國內閣部長層級人員並無正式之訓練進修管道，自 1997 後開始施與公職人員同樣訓練，其做法爲：

1. 中心安排並提供私密性高之場地及必要之資訊供使用。
2. 每月至少集會討論一次。截至目前爲止，已討論包含 e-政府及政府相關議題。

而且爾後 CDTD 對於部長及較高層及公職人員將有更進一步課程之規劃，並著重於能力之提昇。

CDTD 對於工黨政府要求之「政府改造」工程，依進度規劃系列性課程，其所著重爲將部長及一般公職人員抽出部分時間進行討論。目前並無委託民間之課程。本項研習應特爲國內施政運作所需仿效作法之參考，在配合政策理念下，藉由

公部門主導，由相關部會首長及高階人員面談、協商及溝通，求取吻合政策執行方式，步調一致並減少施政之衝擊。

貳、德國：

一、德國公務人員訓練制度

歐陸各國普遍對於中、高級公務人員（尤其是高等文官）均有極高的社會評價，亦皆重視公務人員教育、考選取才、訓練培育、陞遷發展之永業化體制。德國近代以來文官制度的傳統亦具備此一特性。

二、德國公務人員訓練法制

德國聯邦公務人員的教育訓練規定，具體明訂於「聯邦公務員官職等授權命令法 Bundeslaufbahnverordnung」第四十二條。該條對於公務人員有接受其職務上所需知識之教育訓練義務。其規定內容如下：

- （一） 職務上的教育訓練必須要求。其措施與辦法由聯邦政府統一規定，各職務的最高主管機關如有教育訓練辦法或訓練機構者不在此限。
- （二） 所有公務人員需參加各項職務上相關之教育訓練，以確保並提昇其工作上所必須具備的能力，或是接受與原職務不同之教育訓練，以具備新的能力來達成目標。公務人員個人有義務接受教育訓練來滿足工作上的要求，或是工作上更高的以及各種變化性的要求。
- （三） 公務人員應該獲得適當的機會，依照其需求參加各種教育訓練，其目的在於提昇能力，和具備更高價值的工作表現。對於這種受教育之需求，可以經由主管長官的推薦，或是個人自我評估後提出。受訓人員的選擇必須特別考量人力資源上的需求與調配。
- （四） 公務人員接受教育訓練後能夠證明其專業知識與能力上的提昇時得被升遷。特別是他的專業知識可以在更高階的職務上能夠發揮，而且可以證

實其專業能力時，應該給予一定的機會。

(五) 第四款所稱之「專業知識之證明」亦包括行政專科與經濟專科學校之畢業文憑，及其他同等教育機構之畢業資格。

(六) 內政部於獲得該管主管機關的同意後，得依本法第十五條第五款之規定，對該教育訓練機構提出教育計畫綱要。

三、德國公務人員訓練之特質及政策主管機關

德國文官素以「效能、忠誠、紀律、能力」著稱，此係嚴格與系統化培育訓練而來，德國在十八世紀中葉普魯士時期已是歐洲各國中最早採用考試任官並加培育而具成效的國家，德國公務人員訓練制度，基本上來自傳統重視考試取才與培訓昇遷之體制特質。茲分述如下：

(一) 考試錄用後職前訓練期間頗長（高等文官需三年，中、低層級文官受訓期間較短）。

(二) 在職訓練係配合昇遷、轉調與人力發展需要而實施。

(三) 高等文官（高等職）雖約半數以上來自上層社會，但其職前訓練與各種在職訓練之期間與嚴格度，均較中、下層級（上等職、中等職、簡易職）為長為嚴。可見高等文官優異素質實來自培育訓練。

(四) 訓練之主管機關並非人事行政機關（聯邦人事委員會）而係內政部及其所屬訓練機構，訓練法令之訂定亦屬內政部人事行政權責之一，此一特色與其他先進國家制度不同。

(五) 中央高階層文官訓練課程，傳統以來均以「法學」教育與「法制」訓練為主軸，十九世紀末期，兼重行政、經濟、財政等課程，惟自二十世紀中葉以來，又已顧及各種專業（如行為科學…）科技課程，故政府機關中、高等文官在法學、法制、行政、管理、技術各方面素質均甚為優異。

就公務人員訓練政策而言，內政部為主管機關，聯邦人事委員會為諮詢與輔助機關，而訓練措施則由內政部所屬訓練機構執行之。

四、德國公務人員訓練執行機構

依照聯邦官職等授權命令法第四十二條第一項的規定教育訓練應該由中央統籌辦理之，換言之，就是由聯邦公共行政學院(Bundesakademie Fur Offentlichen Verwaltung) 統一辦理。至於某些比較特殊的行政專業領域則另外設置教育訓練機構，但也有一些是另外專案委託辦理者，所以德國公務人員的教育訓練事務，基本上還是由一些不同的單位來分別辦理，例如外交部的教育訓練機構(Die Aus-und Fortubldungsstatte des Auswartigen Amtes)、聯邦財政學院(Bundesfinanzakademie)、1992 年才設立的公共安全學院(Akademie fuer Sicherpolitik)、聯邦軍事行政與軍事科技專科學院(Bundes-akademie fur Wehrverwaltung und Wehrtechnik)、聯邦軍事領導學院(Fuhrungsakademie Der Bundeswehr)、內政領導人才訓練中心(das Zentrum Innere Fuhrung)及民防學院(Die Akademie fur Zivile Verteidigung)、聯邦公共行政專科學校。

(一) 內政部與訓練機構

德國聯邦內政部係聯邦政府人事行政主管機關，職當人事行政法制與重大人事考選、訓練、任使體制管理權限。依德國「聯邦公務員法」(1994 年最後修正)，為期公務人員法規之統一實施，設立「聯邦人事委員會」(Der Bundespersonalausschus) (公務員法第四章第 95 條)，此一委員會雖為聯邦人事行政機關，但其人事職權多為一般事務性職能(如參與法規研擬、參與從事有關訓練、考試及繼續深造等法規之準備工作…)

內政部職掌公務人員訓練，除政策與法令訂定外，主要在監督管理主要訓練機構。此即「聯邦公共行政學院」(B.O.V. 1969) 與「聯邦公共行政專科學校」(F.B.O.V. 1979)，茲分述如下：

1、聯邦公共行政學院(B.O.V. , Federal Academy of Public Administration, 1969)

此一訓練機構成立於 1969 年 8 月 28 日，院本部設在波昂，並於

柏帕 (Bopand) 成立第二訓練中心，為德國中、高級公務人員教育訓練主要機構，尤其為高等文官在職訓練之所。該學院設立宗旨在：與行政、企業、科技學術界充分合作，運用最新教學方法提供聯邦公務人員各類在職訓練，熟練其自身所從事的職務，吸收最新專業知識，培養公職紀律與合作習性、灌輸計畫撰擬與決策能力，並歷鍊其現代化管理技巧。學院隸屬於內政部，組織體系除訓練行政工作（約 50 餘名員額外），受聘教學人員逾三百名，諮詢委員會則涵蓋聯邦與各級政府代表及工會代表，協商訓練計畫措施與改進意見。

此一學院擁有新式教學設備與教學方法，各班學習研討期間以一週至四週為多，除教學、觀摩外，亦安排到國外考察（稱為「院外研習」，如赴其他「歐體」國家）一般重要課程含法學、行政、管理、外交、國防、財金、行為科學與民族精神教育等。其他專業訓練課程則視各類在職訓練而斟酌，主要在職訓練種類如：（一）「初任訓練」(Introductory In-Service Training，美國稱為始業訓練)。（二）「適任訓練」(Adaption In-Service Training)，研習組織、管理、領導、溝通……)。（三）「陞遷訓練」(Promotional In-Service Training，研習工作新知、行為管理……)。（四）「國際事務或國外研習」(International Field)，高階層文官參加研討考察。

德國中、高階層公務人員依例參加上述在職訓練，列入陞遷準備人員更需參加升任訓練，結訓成績優異者優先晉陞，而形成「陞遷資格檢定」之訓練權威性，持續不斷之言各訓練終至形成優異之高等文官。

2、聯邦公共行政專科學校(F.B.O.V.， The German Federal College For Public Administration， 1979--)

此一專校具學術（大專教育體系）性質之教學培訓機構，亦為中階層公務人員職前訓練部門，隸屬於內政部監督管理，成立於 1979 年

9月15日，校本部設在柯隆(Koln)。此一專科學校設立宗旨在培育聯邦非技術性中級公務人員專業知能、科技處事能力、法制民主、行政、治事態度與方法等。是一兼具培育訓練與學術研究之職前訓練機構。此一專校分別在柏林、慕尼黑、哈諾弗(Hamover)、衛斯巴登(Wiesbaden)等城市設立十個分班，推廣教學訓練。該校除培育中階層公務人員(職前訓練)外，亦開設各類專業訓練以配合陞遷與教學需要。專校招訓高中畢業，經各部會自行主辦之檢測成績合格者，經註冊入學後即取得聯邦臨時公務人員身分(領有薪水與其他福利)在校修業三年，三年後結訓即同時取得大專學位及國家公務人員資格，並按其修習專業及成績次序分發至聯邦各部會機關，擔任中級公務人員職務，約再經三年之實際歷練合格，而正式成為國家公務人員。上述「修業」(職前教育訓練)三年係包含始業訓練一個月、基礎課程與機關實習各半年、通過嚴格考試及格而後完成全部課程訓練。其教學系統與嚴格訓練方式並不遜於「聯邦公共行政學院」。

(二) 高等文官訓練培育

德國聯邦公務人員依其位階分為政治職(含政務官與高級行政人員)、高等職(A13-B11)、上等職(A9-A12)、中等職(A5-A8)與簡易職(A1-A4)。所謂高等文官，其體系係指聯邦政府「公務員」(Beamten-Official)職位中之高階事務官，包含兩大部分：(一)政治體系中之常次與局、司、處長(Ministerial Directors-Department Heads, Long-time tenured civil servants)。此即「政務職高等文官」。(二)高等職文官—含高級助理、參事、組長、科長等職位。上述(一)「政治職高等文官」雖屬「政治任命」性質，但如隨同「部長」退職，亦將被安排其他高等文官職位。英國的高等文官，原以行政通才為著(現今則專業人才較多)，而德國的文官則以法學專業知識見長，據統計，60%之高等職文官均經法律與法理方面之研習與培訓，現代德國高等文官，除法律方面外，

對於其他學科如公共行政、公共政策、財經貿易與科學技術等專業知識，亦頗見長，其優異素質，仍能維持自「普魯士政府」(Prussian Administration) 以來享譽各國的傳統地位，此與其教育、訓練與昇遷發展體制有關。

德國文官制度特色，除重視公務人員之考試取才外，更特別重視訓練與培育措施，高等文官須有法學等政、法知識之大學水準外，進入政府機關必經實習歷練方式，迄今一般職公務員實習期間長達一年至三年，職位愈高，實習方式的職前訓練愈長（高職等三年），實習訓練之後又舉辦考試，及格後始予試用任用，此即考試、訓練、任用之相互聯貫。德國聯邦政府於 1952 年 6 月公布「公務人員訓練與考試條例」(The Ordinance on Training and Examination)，明確規定公務人員皆須施以相同的職前訓練，除法律知識外，尚包括其他社會科學（如行政管理），傳統的德國高等文官，有如司法人員，係以法官的態度處理政府行政事務，現代高層級公務人員則能兼顧法律以外的社會科學知識及實際的工作經驗。所接受之訓練內容頗為廣泛，不僅限於工作專長，且兼及高深知識與領導能力，並有導師制以示上級督導功能。

五、德國統一後之公務人員訓練重要課題

1945 年柏林協定迫使東、西德分裂，1990 年 5 月 18 日東、西德簽署「國家條約」，同年 10 月 30 日，德國正式統一，人口計八千餘萬人，聯邦公務人員約三百餘萬人。

兩德統一後的政治局勢受經濟情勢影響最深，其次，文官制度與教育訓練制度息息相關，如何訓練培育德東之各階層公務人員，便成爲 1990 年代文官制度調適的新課題，亦可知東德地區公務人員再訓練再教育工作之繁複與重要。

自 1991 年起，原東德公務人員除離職與被裁減人員外，凡經納編收編人員多先被歸列爲試用職（期間至少二年至三年）此一期間須予訓練或進修方式提高其素質，並由「聯邦人事委員會」確認其任用資格，由於原東德地區公務人

員總數高達 190 餘萬名，除離職與裁減者外，為數仍在近百萬名，其訓練並非一蹴可成，訓練期間除分批安排在「聯邦公共行政學院」與「聯邦公共行政專科學校」參加訓練外，均由原西德資深公務人員分赴原東德地區所屬地方政府機關協助訓練，此一工作歷經數年，仍不斷進行中。此項訓練課程包含民主憲政、法治行政、管理發展、政經情勢、社會發展、行為科學與其他專業技術課程。

自 1993 年起，各邦政府與地方政府層級先後進行行政現代化革新，聯邦政府則於 1995 年 9 月 21 日成立「政府精簡諮詢委員會」(Lean State Advisory Council)，分別進行法規簡化、組織精簡（如聯邦政府由十八部減少為十五部）、投資與就業行動方案、縮減政府職能、廣泛民營化、建立企業型行政組織，加速民間申請案核准速度（手續簡化）等等改革事項，此即德國統一後加速「政府改造」新領航措施之組織管理革新，自需政策宣導與培訓工作新知，近數年來，德國公務人員訓練係以此項革新為其要務。

德國聯邦政府於 1994 年修訂「聯邦公務員法」與「聯邦公務基準法」，使其適用範圍擴及於全德（原僅適用於西德）並於 1997 年通過實施「人事改革法」（或「文官改革法」，The Act to Reform Law on the Civil Service, 1997），強化績效升遷、新待遇結構、人力資源發展、人力素質維護與激勵體制。此等人事革新亦成為近年來各階層公務人員訓練措施之重點。

六、二院校之網路共享及未來發展：

兩校院因地點相同，有關資訊之運用及分享亦為兩校所共有。目前在 1. 領導者之專業訓練 2. 行政需要之資源及運用 3. 對於推動政府電腦化 4. 高階人員訓練等方面，採用電腦化教學課程或製作 VOD 課程，以避免重複人力並節省經費。而且相關課程製作，亦和科隆大學合作，以達資源共享目的。

目前國內推動網路教學運用，雖如日中天般蓬勃發展，然亦 1. 缺乏整合性功能：

如行政業務網路教學需求面，各訓練機構亦多重複製作，頗為耗費成本。基礎課程未能廣泛推廣：就訓練效益而言，基礎課程如能由受訓學員，於實體講授課程前，先行研讀必能加乘效果。在學院方面將來不在僅以法律、政治方面努力，並希望在人格發展、生態專業等課程方面發展，而且更希望學院能有相當之自主性。在專校方面則側重於經濟專業方面之發展，並希望學員能在思維上有所改變。

肆、總結

根據此行參訪經驗，我們可以從文官的選用、培訓以及文官體系之外的人力資源發展來檢討國內的制度。

一、文官訓練

德英等國著重公務員培訓，如參考新加坡公務員規定每年應受一二〇小時有關職能訓練等方式。國內公務員亦應強化相關訓練，另加以績效評量，則必能提升公共服務的品質。

二、高階首長訓練

參照 CDTD 對英國閣員、高層官員等相關訓練、溝通做法，可適時提昇施政品質。