

# 英國人事政策與法制考察

## 目次

壹、目的 .....	1
貳、過程 .....	1
一、考察行程 .....	1
二、考察議題 .....	3
參、參訪機關簡介 .....	4
一、內閣辦公室 .....	4
二、倫敦政經學院 .....	5
三、國家政府學院 .....	7
四、平等暨人權委員會 .....	11
五、文官委員辦公室 .....	13
六、伯明翰市政府人事局 .....	14
肆、實地考察發現 .....	17
伍、建議事項 .....	24
陸、結論 .....	27
參考資料 .....	29
附錄：	
一、活動集錦 .....	31
二、相關英文資料 .....	37

## 壹、目的

鑑於英國的文官制度有悠久的傳統，近年來在效率及改革的呼聲下，也有了相當的變遷，一九七九年保守黨的柴契爾夫人以其強悍的手腕，大大的改變了英國政府組織與管理的風貌，近三十年來，英國人事組織有了重大的變化；尤其是在一九九五年的文官樞密院令頒布後，除了文官高級文官的考選過程，須有文官委員會委員參與外，其餘所有文官的考選、任用、待遇、福利、陞遷等等，均授權各部首長決定，期盼以企業方式來經營政府業務，故英國在人事行政上，已脫離了中央集權、一元化的管理方式，而朝向分權、授能、民主式的方向發展；面對著政府結構的改變，對於高級文官的晉用以及快速陞遷體系運作的情形、公務人員訓練機構的轉型以及中高階公務人員核心價值的內涵及性別主流化的推動，在在吸引我們前往了解，希能對國內相關人事體制有所助益，並提出建言，此次拜訪機關包含中央與地方機關，涵蓋考選、用人、訓練機關，希能從不同的角度，一窺其完整的樣貌。

## 貳、過程

### 一、考察行程

本次參訪行程承蒙外交部人事處及我國駐英國代表處協助安排，雖因安排作業時間緊促，但因英國代表處林組長光華之積極協調、連繫，共計拜會了內閣辦公室 (Cabinet Office)、倫敦政經學院 (London School of Economics and Political Science)、國家政府學院 (National School of Government)、全國婦女委員會 (Woman's National

Commission)、文官委員會 (Civil Service Commissioners) 及伯明翰市政府(Birmingham City)等6個機關(構)，均接受參訪並熱誠接待。在此對於我國駐英國代表處林組長光華竭誠安排本團人員住宿、參訪行程及陪同參訪等協助事項，敬致十二萬分的謝忱。以下為本次參訪之行程表：

日期	時間	行程內容
6/13 (六)	09:00	搭乘長榮航空於桃園國際機場啟程
	19:15	抵達倫敦希斯洛機場
6/14 (日)	09:00	準備拜會及參訪相關資料、自由活動
6/15 (一)	10:00	參訪內閣辦公室 (Cabinet Office) Mr. John Whittaker (Deputy Director Employment and Policy Practice Division)
	12:00	至駐英代表處拜會代表
	12:30	代表款待午宴
	17:00	參訪政經學院 Mr. Yury Bikbaev Mr. Julius Sen
	19:00	邀政經學院人員共進晚餐
6/16 (二)	14:30	參訪參訪國家政府學院 (NSG) Ms. Janet Waters (Head of International Consultancy) Andrew McBride (Principal Consultant of International Consultancy)
6/17 (三)	15:00	拜會全國婦女委員會 (Woman's National Commission) Director Barbara Collins
6/18 (四)	11:00	參訪文官委員會 (Civil Service Commissioners) Senior Advisor Mr. Bill Brooke
6/19 (五)	13:00	參訪伯明翰市政府 (Birmingham City) 拜會市議員 Rudge
	18:30	前往倫敦希斯洛機場搭乘長榮航空返台

## 二、考察議題

為使本次參訪獲得有用及廣泛之發現及資訊，經於參訪前預擬題目如次：

參訪機關	考察題目
內閣辦公室	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 英國公務人員是否訂有應遵循之核心價值(是否有法規或方案之依據?)；如有，其訂定過程如何？</li> <li>2. 英國公務人員公務倫理規範之內涵及其訂定過程(是否有法規或方案之依據?)是否有扣合核心價值併同規劃？</li> <li>3. 面對全球性金融危機及整體性就業問題，政府機關在員額管理上之相關因應策略？</li> <li>4. 英國公務人員保險、退休、撫卹制度相關規定</li> <li>5. 英國公務人員薪給結構及待遇調整機制規定</li> </ol>
倫敦政經學院	英國行政法人(NDPBs)運作情形之探討
國家政府學院	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 英國中高階文官之範圍及其核心能力項目、意涵、正負向行為標準，以及核心能力在人力資源管理層面之應用(如訓練及發展等)。</li> <li>2. 英國公務人員快速陞遷(Fast Stream) 制度內涵、推動現況及成效</li> </ol>
全國婦女委員會	英國促進女性公務人員參與決策的推動機關之權責分工及其相關配套措施。
文官委員會	英國高階文官(Senior Civil Service)之任用
伯明翰市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 考績規定與實施方式</li> <li>2. 公務人員核心價值</li> </ol>

## 參、參訪機關簡介

### 一、內閣辦公室 (Cabinet Office)

內閣辦公室係英國政府中樞，居龍頭地位，其主要目標是讓政府運作更好，它提出 3 種作法達到政府運作更好的目標：

- (一) 支持首相。
- (二) 支持內閣。
- (三) 加強為人民服務。

設有政策及協調廳 (Policy and Coordination)、情報評估廳 (Intelligence Assessment) 及公務廳 (Civil Service and Cabinet Office Management)，下設政府變遷暨內閣辦公室管理處 (Transformational Government and Cabinet Office Management)、文官能力處 (Civil Service Capabilities Group) 及政府連絡處 (Permanent Secretary for Government Communication)。文官能力處處長 Gill Rider 女士，轄人力資源室 (Human Resources)、變革暨計畫管理室 (Change and Programme)、合作策略室 (Corporate Strategy)、文官人力室 (Civil Service Workforce)、領導暨智能管理 (Leadership and Talent Management)、能力評量室 (Capability Review)、服務分享室 (Shared Services)。

文官能力處 (Civil Service Capabilities Group) 角色，係強化文官組織、領導、人力之效能，以訂頒政府優先性業務，並改善政府服務品質。在目標方面如下：

- (一) 協助各部會提升有關訂頒策略性目標之能力。
- (二) 增進整體文官部門的人力資源發展能力與效能、促進文官處更有效率與多元。

(三) 提供最新及充足的人力資源發展服務。

## 二、倫敦政經學院 (London School of Economics and Political Science)

倫敦政經學院係倫敦大學所設諸多學院之一，做為全球性課程中心，LSE 主要集中於社會、政治及經濟科學範圍之教學及研究，由 Beatrice 及 Sidney Webb 二人於 1854 年創立，教授及校友中共產生諾貝爾文學、經濟、和平獎等 15 名得主，並以研究評鑑 (2008 Research Assessment Exercise)，成為全英最重視而從事引領全球研究之學府之一，現今 LSE 以卓越之學術著稱。其院長 (Director) 為 Howard Davies，該校部門主要分為學術部門及研究中心。

LSE 為一特殊之大學，是全球少數之國際性大學機構，除研究英國及歐盟之社會、經濟及政治問題外，尚及於全球各洲之國家，其創立目標就是要建立一個社會科學實驗室，以及一處全球相關之觀念發展、分析、評估及散播之地。

LSE 提供大學及研究所社會科學廣泛課程，其教學是跨系所、機構，及擴及國際知名教育機構之夥伴。LSE 從事許多校外活動，全球各國政府部門、非政府組織及企業，延聘其教職員擔任政策顧問，在國際層面，設於倫敦及北京 (與北京大學) 的暑期學校，提供全球大學以上及專業人士，參與一個由國際知名專家開設課程之機會，採 3 周密集課程，並有比照 LSE 標準之考試。

### ※主管人員教育 (LSE Executive Education)

倫敦政經學院的主管人員教育是為了協助公、私部門的專業人員提昇專業能力。

當前經濟下，改變行為與態度，促進了知識財的增加，取得及時知能是個人及組織成功的關鍵因素。主管人員教育，旨在透過有價值的學習經驗之發展以滿足這些需求。LSE 針對顧客特定學習與發展需要設計各種客製化主管教育課程，除與顧客密切合作確認真正需求、界定清楚學習目標，並開列合適內容與實施方式。

LSE 可因地理區位及時效而採彈性作法，可結合各績優之主管教育供應者，提供更進階之補充性方案與學科，包括項目如下：

- (一) 全年均可客製化課程
- (二) 全球 6 大洲就地實施
- (三) 使用 LSE 圖書館
- (四) 課程資料之網路連線
- (五) 專業顧問

LSE 已完成且成功的實施型態，謹列如下：

- (一) 結合 LSE 學術部門、企業領袖及政治人物，辦理全球化公司治理、經濟及國際貿易之高階人員座談會。
- (二) 針對重要之主管層級人員提供個人的深度化的學習課程。
- (三) 為英國及各國政府開設國際經濟外交、規章及策略性決策等專門課程。
- (四) 建立與政府各部門之學習與發展夥伴。
- (五) 完成各種與美國普渡大學的「公司教育中心 (Duke CE)」合作之英國、美國及俄羅斯跨界、多產業計畫之課程。

### 三、國家政府學院 (National School of Government, NSG, 2005 年成立)

(一) 組織定位：趨向較具自主性的「非部會屬性機構」(Non-Ministerial Department)、隸屬於人事主管機關—內閣辦公室。每年約有 15,000 人入校，課程規劃約 400 門；另有 15,000 人所參加之課程係由機關、團體或個人委託該校規劃。

(二) 組織職掌及分工：常務次長管理協會 (Permanent Secretaries Management Group, PSMG)：提供文官培訓的指導方針及建議。設專業發展 (Professions Development)、合作服務與營運管理 (Corporate Services and Operations)、聖寧德機構 (Sunningdale Institute)、策略領導中心 (Centre for Strategic Leadership)、財務 (Finance) 及組織核心職能等委員會 (Organisational Capability) 等執行委員會，負責相關業務推動。

#### (三) 主要業務項目

##### 1、規劃訓練課程

主要的課程規劃，一方面依照內閣辦公室所訂定的政府專業技能 (PSG) 所設計，按不同層級文官人員的需求主要分為 4 大領域：

(1) 領導能力 (leadership)：領導能力為政府專業技能 (PSG) 核心職能。

(2) 核心能力 (core skills)：中階文官 G7 應具備人員管理、財務管理、計畫與專案管理、證據分析與運用等能力；高階文官 (SCS) 則更應具備

策略思維、溝通與行銷之能力的培養。

- (3) 專業能力 (professional skills)：依職位所需之專業技能。
- (4) 廣泛歷練 (broader experience)：英國政府將職務區分為組織服務 (Corporate services delivery)、營運傳遞 (Operational delivery)、政策傳遞 (Policy delivery) 三種職涯群組，高階文官 (SCS) 必須在不同類型中歷練。

此外，亦為不同的組織部門和層級人員規劃「量身訂做」的訓練課程，以使其課程能真正回應到職場所需，有效提升公務人員能力。

## 2、專業證照 (Qualifications)

自英國實施「全國專業認證」(National Vocational Qualification, NVQ) 以來，透過專業證照的認定，檢定文官是否具備所需的專業能力，可有效地激勵文官及增加其信心。目前國家政府學院和各所大學、學院、研究機關合作，授予 EMBA (企管)、MPA (公共行政) 等碩士學位，並提供管理、政策、審計、資訊安全、人力資源、學習與發展、簡易化、內部諮商、採購、項目管理、資產管理等各類型的專業證照。

## 3、國際化 (International)

國家政府學院與國內外學術界、培訓組織仍保有高度的合作關係，不僅透過文官交換計畫，藉以分享彼此在國際事務上的職能需求和經驗借鏡，並透過國際研討會等獲得最新的資訊議題，以符合廣范文官的發展需求。其目前的主要服務如下：

- (1) 過建構國際核心職能 (International capacity-building) 計畫的轉變，幫助建構政府

和行政改革所需的核⼼能⼒。

- (2) 設計和提供學習發展的訓練計畫給予英國和海外的國際性代表團體。
- (3) 提供國際性的政府機構諮詢服務。
- (4) 尋找符合英國文官的國際性學習計畫。

#### 4、諮詢服務 (Consultancy Services)

國家政府學院目前提供各界關於組織發展、領導等各類型的諮詢服務，其主要的諮詢課題有：

- (1) 組織發展 (organisational development)：提供關於組織、團隊的諮詢服務，包含：變革、才能、管理、領導及策略能⼒等。
- (2) 策略領導 (strategic leadership)：對於組織中的領導者，提供再生領導及創造良好績效的組織氣候。
- (3) 部門服務 (board services)：提供關於在政府部門中，如何極大化部門團隊間的影響和效益。
- (4) 國際化 (international)：提供關於國際性組織團體的諮詢服務與介紹。

#### (四) 培訓實務

1、高階文官訓練：高階文官 (SCS) 應具備基礎的財務、溝通以及資訊科技等實務技能，更需兼具領導管理、決策、問題解決能⼒，並熟稔政府與國會關係事務。

2、升官等訓練：

##### (1) 快速陞遷發展計畫者

參與快速陞遷發展計畫人員，每年有15天的時間參加國家學院所規劃的訓練課程，依據英國政府為其設定不同時期的核⼼職能，國家學院再

逐步安排課程，參與對象必須先接受考核錄取後，賦予行政練習員的身分後，再經由基礎訓練及歷練晉升至高級執行官，然後再經過許多職務歷練後，方能升任至中階文官G7以及高階文官體系。其訓練課程涵蓋多元廣泛：

①基礎課程（Starting Out - The first 12 months）

針對剛進入文官體系的前12個月所設計的訓練課程。內容涵蓋：快速升遷入門、體驗府會生態、揭示政府全貌、政府經濟導論課程、快速陞遷之歐盟入門、有效的溝通、政策環境的溝通、有效的會議。

②進階課程（Making Further Progress - Years 2-3）

針對已有基礎實務訓練的人員，所規劃進階的提升能力課程。內容計有：證據分析和運用、談判能力、經營領導、政府業務、快速陞遷之計畫管理、了解私人企業、有效的口語撰寫能力。

③專業課程（Specific Knowledge Roles）

專業能力得視未來職位需求而選擇加以發展。課程如：財務、歐盟與立法程序。

④基層管理技能（Line Management Skills）

針對基層管理者所需提升的領導管理知能。課程計有人力管理、快速陞遷之領導與人員、戶外領導與自我發展。

⑤釋放文官潛能（Unlocking SCS Potential - Years 3-4）

專為即將進入高階文官體系者所設計，以進一步激發未來職涯發展所需之文官潛能。課

程計有：個人效能、達成工作目標，時間管理、女性高階文官的領導才能發展、策略、溝通與行銷、決策者的策略性溝通。

(2) 有志於晉升高階主管或高階文官體系 (SCS) 者

訓練對象以中階文官 G6、G7 及相當層級之部門主管為主。課程目標以培養領導管理核心能力為主，包含：激勵領導、管理團隊、領導組織變革、績效管理、多元化管理、人力發展、策略性思考、了解交易型與轉換型領導、建立領導楷模等課題、加強個人效能。訓練方式則有團隊討論、工作坊、個案研討、自我能力評估、實務演練、專題演講、互動模擬及行動學習、動態環境中的學習應變能力等多種混合性課程。

(五) 虛擬學校及線上課程：為提昇公務人員能力及新知，該校和政府部門合作設計高品質之線上課程。

#### 四、平等暨人權委員會 (Equality and Human Rights Commission)

依據 2006 年平等法案 (the Equality Act) 成立的平等暨人權委員會，不屬政府部門，雖為政府公用基金負責，但獨立於政府運作。

為了使英國更加平等，2007 年 10 月 1 日成立「平等暨人權委員會」，主管消除歧視、減少不平等、保障人權以及建立良好的關係，以確保人人都有參與公民社會的權利與機會。此一委員會係由先前各別的 3 個委員會合併改制而成：機會平等委員會 (the Equal Opportunities Commission)、族群平等委員會 (the Commission for Racial Equality)、殘障權利委員會 (the Disability Rights

Commission)。這三個委員會過去促使英國朝向更公平的境界已大有進展，但未竟事功，新的委員會以其既有的法制基礎，從社會一些弱勢及靜默民眾福祉，藉由改變而獲得改善。

新的委員會工作事項，除承接前述 3 個委員會主管之平等事項，尚負有使年齡、性別取向、宗教、信仰及人權平等之責任。對於各種作為，不僅為弱勢，也為社會中每一個人，而且運用新的執行權力到達社會中任何須保障平等之人民，同時亦負有權責以促進人權法案（the Human Rights Act）之獲得瞭解。

平等暨人權委員會業務事項如下：

#### （一）厲行法律

以所具備的法定權限及平等專家（律師等），代表個人下運用策略延伸法律界線，以創新法律程序或改善法律，其途徑包括：經由服務專線或網路資源，取得法律協助或顧問之外部組織之個案，以及運用基金資助，提供進行官方察查或正式調查，包括司法審查過程之察查，以避免違反人權法案。

#### （二）影響法律與政府政策之發展

協同政府進行單一平等立法作業，以及營造保障人民權利，實現人民所信任多元化等之立法；監督政府各項施政作為，成為一個使人民發揮潛能機會的公平社會，以及影響政府有關政策之發展是否顧及平等、多元及人權。除政策外，尚涵括各項計畫及跨部會之策略等。

#### （三）促進良好工作成例（practices）

協同公司、組織及志願部門降低歧視、促進所

有雇員、服務對象（顧客及使用者）之平等權利，包括提供協助及顧問意見予各種組織、公司或部門，此外，英格蘭、威爾斯及蘇格蘭均於法規訂有促進族群性別平等及消除歧視之義務，本委員會將進而提供資料並指導以最好方式達成或遵行這些法律義務之要求。

#### （四）大型活動、事件和對外聯繫

該委員會以大型活動挑戰媒體及新媒體，係就特定議題、聚焦議題，籌思激發或鼓勵民眾思考所要生活方式之辯論，達到教育、激起民眾擴展其對平等及人權認識之範圍，從根本理念、事件及新的對外聯繫等方式，自平等邊際到主流，充分討論之，使成為在公共領域受到肯定、發揮影響及受到鼓舞之傳聲筒。

#### （五）建立良好（族群等）關係

該委員會力促在英格蘭、蘇格蘭及威爾斯各公部門建立良好族群關係，協助其採取務實作法履行義務，並監督績效表現，以及採取任何必要之行動。採取包括利用既有健全的地方資源網絡以監督群體緊張關係及致力消除這些緊張，以及大型活動、遊說及出版品等作法。

### 五、文官委員辦公室（**the Office of Civil Service Commissioners**）

文官委員會應有效率及能力為政府及首相服務。文官委員的產生，係對外徵求具功績人士，經公平、公開之選定程序，依「皇室特權法案（**the Crown under Royal**

Prerogative)」由女王認命產生。委員非屬公務人員，具不管部大臣層級（independent of Ministers）之身分，每年向女王作業務報告，並依其專業專長及興趣之經驗，對公、私及志願服務等部門提供建言，以協助各部門探求公務人員如何做好公共服務，爭取民眾之信任。

文官委員悉受「行使法案（Code of Practice）」規定有關角色、職責及行為準則之規範，致力達到一個有效且公平無私的文官處，並藉由保證文官係依功績經公平、公開之競爭而任命，以及藉由履行文官法等，以助益文官處之核心價值。對此採取之作法如下：

- （一）訂頒「任用法（Recruitment Code）」，提供一個任用各層級人員之有效且彈性的途徑。
- （二）查核是否遵守任用法及對任用法適用相關申訴之處置。
- （三）審查高級文官選任過程。
- （四）促進文官處之核心價值載入文官法中。
- （五）調查依文官法及外交人員法提起之倫理規範案件（the Civil Service Code and the Diplomatic Service Code of Ethics）。

## 六、伯明翰市政府人事局( **Corporate Human Resources of Birmingham City** )

人事局分為人員甄補（Job Vacancies）、人力資源（Human Resources）、管理發展中心（Management Development Center）、支援管理（Management Support Unit）、職業保健（Occupation Health Unit）、聯合轉業（Central Redeployment Unit）及聯合安全（Central Safety

Unit) 等部門，局長 (Director) 為 Andy Albon 先生。

各部門業務主管事項如下：

(一) 人員甄補

致力高品質服務，意即須有積極作為的人才，因此提供服務事項包括：

- 1、廣泛的事業及工作機會。
- 2、進步的、有助益的就業文化。
- 3、員工效力計畫，以鼓勵制定政策，以及增進員工為其自身及民眾有更佳的工作行動力。
- 4、彈性的工作安排。
- 5、具競爭力的薪資與福利。
- 6、家庭計算方案。

(二) 人力資源

人力資源策略小組 (Human Resource Strategy Team) 組長為 Catherine Griffiths 與 Lucy Phillips<sup>2</sup> 人，小組成立目的在於針對政策發展議題，為民選人員、執行官、業務部門經理、人力資源理事會及訓練同仁，本於人事局立場提供策略性建議及工作綱領。其業務包括：薪酬及服務條件、涉人力資源之各種任用問題、市府人力資源政策運作之檢視、與市府認可商會之個人權利、義務及關係、提升受雇人員與市府內、外專業人士合作之管理能力、執行及解釋市府 (教師除外) 服務條件之重大改變等事項。

依前開業務職掌辦理下列事項：

- 1、人力資源的策略性日程事項 (agenda)，以支援市府各項業務之目標。
- 2、致力管理與改變。

- 3、從給予人事政策之建議或指導，及管理評鑑過程等方面，建立全市政府人力資源的貨幣價值。
- 4、分析病假數據以管理病假，並研訂處理策略以精進業務。
- 5、監督市政府之公平雇用機會，包括離、現職人員。
- 6、蒐集雇用統計資料，並回饋予組織。
- 7、提供市政府雇用公平問題之資訊、指導與協助予市政府經理人員及員工。
- 8、針對市府未顯人力（under-representation workforce），制定政策或並採行處置措施。
- 9、確保平等問題導入、整合到市政府當前及未來之雇用實務中。
- 10、由市議會所核可之人力資源預算做最有效之運用。

### （三）管理發展中心

該中心主要是提供管理發展計畫及員工發展活動，例如：

- 1、伯明翰大學合作為第一線及中階主管提供研究所學分及學位課程。
- 2、為目前或未來主管提供資深的管理發展課程。
- 3、為員工提供系列的短期課程。
- 4、此外，該中心亦提供管理發展之諮詢服務。

## 肆、實地考察發現

一、英國文官的核心價值，中央與地方機關可分別訂定：

英國政府改造超過三十年，其成果甚受肯定，能維持其成果於不墜之重要原因，在於有明確的文官核心價值體系，文官委員會一再強調文官的核心價值在於清廉（integrity）、公平（impartiality）、誠實（honesty）、客觀（objectivity）、功績任命（appointment on merit）等五項，所以不因政黨更迭，文官均能忠實的執行其職務而不負人民之負託，惟此次參訪伯明翰市政府，其對於所屬公務人員也訂有核心價值，分別為信念（Belief）、追求卓越（Excellence）、成功（Success）、信任（Trust），簡稱為 BEST，並且將之製成馬克杯，使人印象深刻而且公務人員也因隨手可見而深化內心，真是高明的行銷方式。

## 二、文官委員會功能日漸萎縮：

文官委員會目前有委員 12 位，其中 1 位是首席委員，成員背景多元，其產生方式由文官委員會辦公室辦理甄選業務，由文官長、資深高級文官、民間人士共同參與組成審查委員會，向社會各界徵才，通過遴選後，呈報由英王任命，委員任期 5 年，並以 1 屆為限，不得連任。

首席委員有固定薪資，待遇比照常務次長，每週上班 3 日，其餘委員每個月上班 2 天至 8 天，基本上算是兼職性的工作，如有出席各部高階文官選任會議時，才領取出席費，但因 95% 的公務人員都由各部自行招考，文官委員會的功能僅為監督各部會人員進用是否遵循公務人員招募法所規範之重要原則、高階文官的任命及受理申訴業務，但自文官法於 1996 年實施以來，受理案件為個位數，2008 年亦僅有 1 件，且均未發現公務部門有任何不適當的行為。故其日常業務已大幅萎縮，大部份公務人員的管理業

務都移至內閣辦公室。

至於文官委員會職能大幅萎縮之原因，據受訪的 Mr. Bill Brooke (Senior Advisor) 表示其個人看法為：

- (一) 考試方式的愈趨多元：文官所需的知能，不可能單由紙筆測驗即可測出。
- (二) 政府部門已漸由中央集權走向分權：故用人也由中央統一甄補改由各部會自行辦理。
- (三) 所需人才由通才走向專業：由於各部會所需人才專業不同，為符用人機關需求，故而除了高階文官考選仍由文官委員會辦理外，餘改由各部會自行辦理。

### 三、性別主流化業務的努力：

此次參訪之全國婦女會係隸屬平等暨人權委員會，係屬第三部門，是一個以婦女為主，推動兩性平等的重要組織，成立已有 40 年，有 2 位主席，一是政府部門指派，另一位是民間團體婦女代表，目前由 50 個婦女或民間團體組成，有 500 多個組織，會員 800 多萬人(其中大多數為女性)，部門的預算由政府機關編列，但是卻執行監督政府及各部門注意同工同酬及性別平等之工作，非遊說團體且立場有相當的公正性。

2006 年，英國國會通過「2006 年平等法」(Equality Act(2006))，明訂英國政府將促進基於性別平等列為公共責任 (public duty)，也把原性別議題之主管機關平等工作機會委員會擴大為平等暨人權委員會，2008 年 6 月平等暨人權委員會發佈英國消除一切女性歧視小組委員會報告書，該報告指出 2007 年 4 月以後，GED(Gender Equality Duty)

成為一項法定義務，要求一切公務機關必須促進性別平等與消除性別歧視。GED 以法律規定課予各公務機關必須明示對男性與女性之公平處置之義務。

另外有關英國基層公務員女多於男，但是到了 SCS 職級則男多於女，女性公務員的陞遷進步仍是極為緩慢的，文官長曾說對於女性公務員陞遷的議題，40 年來並未獲得改善，目前女性在爭取男性對於小孩的照護責任及准假，但是令人沮喪的是男性通常在准了照護假後並未實際從事照顧小孩工作，而是打球去了。顯示兩性對於家務分擔的落實，法令比實際情形進步。

#### 四、厲行公務員員額精簡：

英國首相布朗在 2007 年 8 月就任後，提出「顧客服務卓越標準」( Customer Service Excellence Standard )，要求文官應該更有效率、更卓越、更公平的提供以顧客為主的服務，來符合民眾的期待。對於文官體系仍採彈性用人制度，將文官制度由永業文官為主的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

英國文官人數在 1976 年達到最高峰，人數高達 751,000 人，其後逐年開始減少，據內閣辦公室表示近 4 年來又精簡了 8 萬人。

目前英國文官人數約 460,000 人，但據了解並非表示從事公務的人員已大幅減少，而是有很大一部份是將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司化或準市場的型態來經營，而每一個執行機關的執行長在人事及預算上有相當程度的權力，可以自行制定不同的薪酬與職級結構，在管理上非常有彈性。

## 五、非部會組織公共體(Non-Departmental Public Bodies)的發展：

英國文官制度的改革自 1980 年以來，已確立了以私部門的管理原則來進行，在此原則下，文官制度呈現了以下趨勢：

- (一) 文官體系人員的精簡。
- (二) 文官體系管理由中央集權朝向部會分權。
- (三) 文官終身僱用制度改由定期契約取代表。
- (四) 文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭。
- (五) 薪資制度朝向彈性與績效管理。
- (六) 文官考選也朝向部會分權。

由於以上之原故，英國公務部門性質也漸有轉變，自主性公共體的機關也大量由一般機關轉型而來，非部會組織的公共體也以 4 種型態出現：

- (一) 行政性質的非部會公共組織 (Executive NDPBs)，如環境執行機構、國家博物館、美術館。
- (二) 顧問性質的非部門公共組織體 (Advisory NDPBs)，如公共生活標準委員會。
- (三) 司法仲裁性質的非部門公共組織體 (Tribunal NDPBs)，如就業仲裁機構。
- (四) 獨立監督委員會 (Independent Monitoring Boards)，如監獄或移民等事務等。

截至 2008 年 3 月 31 日止，由英國政府資助的 NDPBs 計有 790 個，其中有 198 個行政法人、410 個諮詢性質的非部門公共組織體、33 個仲裁性質的非部門公共組織體、149 個獨立監督委員會。其中行政法人部分在 2008 年僱用人員有 92,695 人，編列的經費由 2007 年的 346 億英鎊在 2008 年提高至近 430 億英鎊。費用的增加也代表著英國政

府對於 NDPB 體制的重視與支持。

#### 六、國家政府學院(National School of Government)的轉型：

依據前英國首相布萊爾(Tony Blair)對於國家學院之期許，國家學院應為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。為有效提昇公務人員之競爭力，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、自負盈虧之非部會屬性公共組織體，不再是傳統訓練機構的訓練計畫執行者角色，而更為策略性人力資源發展的規劃者。

而國家學院目前只負責政府高階公務人員的訓練，其餘的公務人員訓練則由各部會自行依據需求及預算，各自辦理；而全國有高級文官約二百多人，一年約有 3 至 4 次必須至國家學院受訓，其中不乏高階跨部會的研習，如針對反恐、環保、氣候暖化等議題，或英國當前面臨全球經濟不景氣等問題，都在國家學院利用時機進行研討；雖然國家學院在財務的型態上有自負盈虧的壓力，但課程的設計仍不可違反英國的國家利益；所以該院目前對於國外的受訓課源積極開拓，也一再表示有意願來接受我國公務員前往該學院上課，甚至可有客製化的服務。並認為國家學院與政府各部會的高級文官，因業務訓練等機會十分熟悉，故而可以提供非常切合實務需要的各項課程。對於國家學院積極開拓客源的作法，令人印象十分深刻。

#### 七、高階文官的考選：

高階文官係指依「高階職位工作評估法」(Job

Evaluation of Senior Posts, JESP) 評定工作重要指數 7 以上或佔此職等之文官，雖然目前英國高級文官團有極大部份的成員來自快速升遷人員 (Fast Stream)，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有的文官或對外公開，甄選工作由文官委員會負責最後產生決選名單。用人機關須先公告職缺情形並說明職務任用型態、所需經驗與技能、待遇內涵等；繼而由高級文官遴選委員會 (Senior Appointments Selection Committee, SASC) 主持，由文官長擔任主席，文官 (考選) 委員、財政部常次等十餘人為委員，並決定遴選標準與方法，遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，並聘請專業心理師參與最後入選人員之面談，最後產生決選名單。助次以上依例由文官長呈報首相，但最後由各部部長任命。

#### 八、快速陞遷(Fast Stream)的執行情形

快速陞遷有 4 種類型，包括一般快速陞遷 (general fast stream)、統計學人快速陞遷、經濟學人快速陞遷，及政府通訊中心 (government communication headquarters, GCHQ) 快速陞遷，另外則有秘密情報工作 (secret intelligence service) 快速陞遷。而佔 6 成人數的一般快速陞遷類型，又包括 5 種選項：中央部會、科學與工程、歐洲快速陞遷、外交、技術發展專家等五種，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速陞遷計畫的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速陞遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速陞遷計畫者。

參加快速陞遷計畫的考生並不限制其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。也由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷，2004年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。申請程序包括制式的自我評量、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test）。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性。

快速陞遷人員進入政府後即在部會中受到每 12 個月到 18 個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間。通常在 3 到 4 年內，快速陞遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級，也就是舊制的 7 職等（grade 7），而在 7 職等職位上工作幾年，就可望晉升高級文官團的職位（以上資料來自 <http://www.faststream.gov.uk>）。也就是說，優秀的快速陞遷人員在短短十年之內就可以升到僅有 3800 人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

快速陞遷計畫使英國高級文官團的組成結構，不斷替補年輕優秀的新血輪，使其決策階層常保精明幹練的菁英團隊。而過去二十幾年中，英國政府在強調人才來源不但優秀，且充分兼顧多元目標及績效取向的考、用政策下，英國文官體系乃變成活力充沛的人力資源體系。

## 伍、建議事項

一、加強我國與國家政府學院的公務人員研習交流，並延長研

習時間以增實效：

國家政府學院，目前雖為非部會屬性的機構，但對於該院訓練課程的設計，兼顧了政策與服務的需求，尤其對於英國高級文官在面臨世界環境快速變遷下，所需具備立即反應之應變力及跨內閣部門之必要協商，提供了重要的平台，我國雖也有類似部會首長假日聯誼性質的聚會，多以登山或健行方式進行，但性質不若針對特定議題的跨部會高級文官協商來得有效果，政務官雖負有政策成敗的政治責任，惟政策實際執行面之謀合，有賴高級文官之大力配合，所以國家政府學院的角色扮演，值得我國政府訓練機構參採。

目前國家政府學院因有自負財政盈虧之壓力，對於各國文官付費前往該學院研習大表歡迎，除了有助於了解東西國家文官政策思考之差異性外，也可增進雙方了解以消除歧見，有助於高級文官思考面的國際化，經由不同文化的刺激來提昇思考層次，進而提高施政品質，目前韓國即有指派資深公務員長期派駐該學院，並與不同國家文官一起研習，固定每三個月寫篇報告回國，對不同國家公務人員的思考模式知之甚詳，效果不言可喻！

## 二、高階文官的任用可更靈活

我國的高階文官多為事務官逐年晉升而來，自考試及格後，便在政府機構的封閉體系內服務，對於媒體應對的技巧、政策的解說推銷能力、面對危機的處理能力及面對民意代表及利益團體的抗壓力均待加強，因此也常遭民眾誤解及政策美意打折之困境，除了透過在職訓練的方式強化外，是否可有部份職缺可開放至業界徵才，透過靈活的

甄選方式，活化機關內部人員的思維模式，貼近政府與民間之距離，也為政府部門注入新的人力來源。

### 三、人力精簡與機關轉型應同時進行

面對政府財政的日益困窘及人事經費的逐年高漲，已成為政府施政的重大議題，尤以退撫支出的巨幅成長更為驚人，為減輕政府的財政壓力，並賦予機關更彈性的用人方式，法人化與業務外包勢在必行，英國採行的自主性公共體的機關也大量由一般機關轉型而來，文官人數也大幅下降，甚至連獄政業務也改採自主性公共體制，所以在面對「民營化」、「企業化」、「效能化」的浪潮，放手讓經營管理者在人事及預算上有更大的彈性來制定不同的薪酬制度與職級結構，讓機關可以依照組織目標與任務需要，來決定臨時人員比例，不失為一個可考慮與可行的方式。

### 四、強化我國文官中立的信念

英國為一內閣制國家，政府因政黨輪替制度成熟，更迭十分快速，一旦首相易人，人民生活絲毫不受影響，其間端賴文官扮演的關鍵角色，正因為英國有值得信賴的文官。忠實的信守政治效忠、無私建言、文官匿名、政治冷漠之信念，避免捲入政治紛爭，對於政黨也採取非常謹慎的態度，不會過度表達個人政治立場，以致破壞了與另一個政黨合作機會的可能性，並且堅信不論那一個政黨執政，文官都以同樣方式效忠於不同的政府。另外，基於長久的工作經驗，文官知道政策的可行性，不會一昧的討好首長，文官的責任在於確保所有的實際問題在形成政策前，都被清楚的考慮，一旦政策決定後，文官應立即放棄

個人的立場，盡力促成政策的實現，英國文官中立的態度，長久以來政務官所給予的支持與尊重，值得剛再次政黨輪替的我國文官做為借鏡，畢竟忠於全體國民之最大利益，是所有的文官惟一的選項。

## 五、公務人員核心價值的深化

我國公務人員核心價值由行政院原核定之「創新」、「進取」、「專業」，後來重新核定為「廉正」、「專業」、「效能」、「關懷」，雖經行政院人事行政局發函各機關轉知所屬加強宣導，但因政策形成與聚焦過程，一般公務人員參與感不足，該核心價值目標正確也符合時勢需求，但如何用更靈活的方式來讓一般公務員了解，進而內化成為個人價值，具體落實在實際的行政服務上，伯明翰市政府的作法，可謂十分的有創意，將該市的核心價值烙印在馬克杯上，除分送公務員外，並可當成禮品饋贈外賓，也達到城市行銷的目的，可謂一舉數得，令人印象深刻。

## 六、高階公務人員核心職能的訓練

英國文官委員會在 2005 年 5 月提出「政府專業技能」(Professional Skills for Government ; PSG) 報告，指出政府專業技能主要為「領導、核心職能、專業性技術及其他更廣泛的經驗」四大領域，而資深的高階公務人員，除上述四項核心職能外，更強調溝通、銷售及策略思考能力，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) 的設計，中高階公務人員提出升遷申請時，均應接受核心職能之評量。現職公務人員透過職能評量得知能力的落差，並透過訓練來補強。

我國公務人員的陞遷，未具高一官等任用資格者，除了在跨官等時（如薦任、簡任）需受高一官等訓練及格後方能派任，對於同官等內的陞遷多由各機關甄審會建請首長圈定，有時囿於人情壓力或內部平衡考量，少數得陞遷者並非為適才適所，故如果可以針對不同職務來訂定核心職能，陞遷者應通過核心職量評量後始得提出申請，除了可以有效提升公務人員品質外，也可鼓勵一般公務員努力進修，厚植個人各方面的能力，同時各訓練機構職能也可有效的發揮。

## 陸、結論

為期一周的考察，在外交部林光華組長大力的奔走下，除了各公務行程有非常良好的安排，有很好的收穫，另外對於英國博物館之多，印象非常深刻，而且所有的博物館都不收費，所以參觀人潮眾多，但由於館藏豐富，必須配置有很多館員，幾乎每一間展覽廳都配置有一名人員，不光在倫敦如此，連位於劍橋大學區內的費茲威廉博物館（Fitzwilliam Museum）亦是，可見雖然面對全球經濟的不景氣，但對於文化素養的培育，英國政府是捨得花大錢的，不愧是標榜文化立國的一個國家。另外倫敦由於限建政策的澈底執行，區內多是古蹟，沒有高樓大廈所以居住空間有限，造就了倫敦的高物價，但對於在百年前就興建了綿密地鐵的先進概念，不禁令人大為佩服，由於倫敦城市的樣貌，數百年來無太大改變，所以輕易的體會以前文學家的筆下的描繪，真是歷歷在目，而且家族內孫子、兒子、父親、爺爺對於倫敦這一個城市竟可以保有相同的回憶（如歌劇院、西敏寺、大英博物館、火車站、大笨鐘

等等)，令處於城市快速變遷的我們，難以想像。

## 參考資料

2. 「英、美公務人員培訓制度變革對我國公務人員培訓制度改進之研究」，公務人員保障暨培訓委員會委託研究，民國 97 年。
3. 「成立國家行政學院可行性研究」，行政院人事行政局，民國 98 年。
4. The Cabinet Office ( <http://www.cabinetoffice.gov.uk/> )
5. London School of Economics and Political Science ( <http://www.lse.ac.uk/> )
6. National School of Government ( <http://www.nationalschool.gov.uk/> )
7. Civil Service ( <http://www.civilservice.gov.uk/> )
8. The Civil Service Commissioners ( <http://www.civilservicecommissioners.org> )
9. Birmingham City Council ( <http://birmingham.gov.uk/> )
10. Fast Stream ( <http://www.faststream.gov.uk> )



## 附錄一、活動集錦



98.6.15 上午 參訪內閣辦公室 ( Cabinet Office )  
Deputy Director Mr.John Whittaker



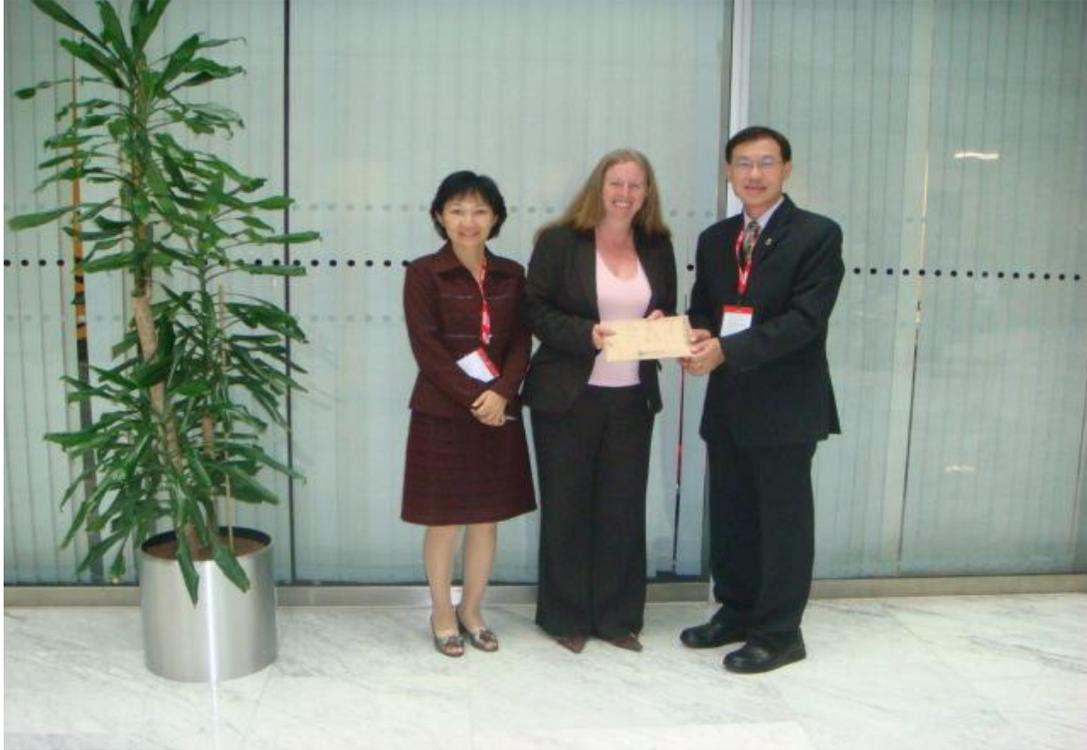
98.6.15 中午 拜會駐英代表處



98.6.15 下午 參訪政經學院 (LSE)  
Mr.Yury Bikbaev and Mr.Julius Sen



98.6.16 下午 參訪 國家文官學院 (NSG)  
Ms.Janet Waters (Head of International Consultancy ) Andrew  
McBride (Principal Consultant of International Consultancy )



98.6.17 下午 拜會全國婦女委員會 (Woman's National Commission)  
Barbara Collins (Director)



98.6.18 上午 參訪文官委員會 (Civil Service Commissioners)  
Mr.Bill Brooke (Senior Advisor)



98.6.18 上午 參訪文官委員會 (Civil Service Commissioners)  
Mr.Bill Brooke (Senior Advisor)



98.6.19 下午參訪伯明翰市政府（Birmingham City）Rudge（市議員）



98.6.19 下午參訪伯明翰市政府（Birmingham City）Rudge（市議員）



伯明翰市政府 (Birmingham City)「公務員核心價值」馬克杯

## 附錄二、英文資料

(一) 國家政府學院簡報檔案 (Proposed Agenda)

(二) 內閣辦公室 2008 年非政府組織體資料

(三) 伯明翰市政府簡介資料