

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

全球化衝擊下英國文官訓練制度之變革

服務機關：僑務委員會

姓名職稱：陳碧蓮主任

派赴國家：英國

出國期間：2015.09.21.~2015.12.24.

報告日期：2016.03.22.

目 次

- 壹、 研究目的
- 貳、 研究經過
- 參、 全球化衝擊下英國文官訓練制度之變革
- 肆、 研究心得
- 伍、 研究建議
- 陸、 參考書目

壹、研究目的

2009 年 11/12 月號美國公共行政評論期刊 (Public Administration Review) 刊載阿里·法拉斯蒙 (Ali Farazmand) 的論文「建構快速全球化的行政能力—21 世紀的審慎處方」(Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century)，文中論及 21 世紀的特性是：快速變遷、全球化、高度競爭與高度不穩定。傳統公共行政治理模式已無法因應這種複雜環境的挑戰。因此，必須建構新的行政能力，以回應嚴重的治理困境。本研究目的即以英國為例，探究其如何在 21 世紀全球化衝擊下就文官訓練採行之變革，以做為我國公務人員訓練之參考。

英國文官制度向以採行嚴格的考試選拔見稱於世，因此其認為經過考試錄取的新進文官，都是一時之選，故文官訓練偏重在職訓練。英國於 1970 年建立中央訓練機關—文官學院 (Civil Service College) 是提供各機關協助員工將今日工作做得更好並且發展明日工作潛能的主要訓練機關；至於其他各中央及地方機關則各自設有訓練機關，以分別負責該機關專業訓練及地方文官訓練。

英國文官學院於 1970 年成立後，經歷 1979 年至 1991 年首相柴契爾所領導的保守黨 (Conservative Party) 政府致力於促進文官體制運作得有效率所進行的一連串改革措施，其中於 1989 年因應續階計畫 (The Next Steps) 提出之建議，政府行政執行功能應由「執行機構」(executive agency) 執行，而轉型成為續階計畫的第 6 個執行機構；其後，自 1991 年至 1996 年首相梅傑所領導的保守黨政府發表「公民憲章」(The Citizen's Charter) 白皮書，旨在提高所有公共服務的標準，並促進公共服務的提供可更加充分回應民眾對於政府殷切「課責」之要求後，文官學院亦作出相應的相關變革。復於 1999 年依據「現代化政府白皮書」的規劃藍圖，在內閣辦公室成立了「管理及政策研究中心」(the Center for Management and Policy studies)，合併原文官學院，並承接其訓練發展業務。2000 年 4 月起，文官學院不再是個執行機構，而完全成為「管理及政策研究中心」的附屬機構。2005 年 6 月，配合英國政府實施文官改革計畫，「管理與政策研究中心」再次轉型為「國家政府

學院」(National School of Government)，重新定位為「Non-ministerial Department」¹。2010年英國政府持續文官訓練制度之改革，並於2012年開始實施全新的訓練體系，由「文官學習(Civil Service Learning)」負責文官訓練課程的採購業務，所有英國文官必須透過「文官學習」網站進行註冊和學習。

由於「文官學習」自2012年實施迄今僅3年，制度相關政策及實際實施狀況國內尚乏研究資料及數據。筆者爰親赴英國考文垂大學(Conventry University)商學院(Conventry Business School)人力資源管理(Human Resource Development)在Professor Jim Steward指導，及前文官學院及管理及研究中心處長，現任考文垂大學法商學院(Faculty of Business & Law)國際人力資源管理(International Human Resource Management)副教授且為考文垂市議員(Conventry City Councillor)的Dr. Randhir Auluck的協同指導下，蒐集相關大學管理學院及專業機構對該制度之評論以獲取直接客觀資訊，並與前任職文官學院、管理與政策研究中心、國家政府學院處長及於1998至2011任職文官學習「領袖學院院長」(head of the Leadership Faculty)且為政策與策略(Policy and Strategy)領域講座之Dr. Sean Lusk；前任職國家政府學院，現任文官學習講座之Dr. Paul Grant見面晤談兼採電話諮詢等方式蒐集文官學習相關資訊。進而分析梳理該制度之優劣及影響。

適值「人才培育」已成為我國「行政院人才政策會報」重要議題，行政院鑒於訓練資源及經費相當有限，為將有限訓練資源作最大之發揮及運用，刻正積極建立整體訓練體系架構及資源分享機制。而就前述2012年英國「文官學習」機制之建立，亦係因應歐洲債務危機下政府支出削減之衝擊，經依「政府部門檢討方案(Public Bodies Review Programme)」及「新世紀人力資源方案(Next Generation HR Programme)」建議，所做之重大變革，以重塑支援服務系統及重新開拓新的開放課程等策略達到降低訓練成本，成功回應政府財政緊縮目標。爰就英國文官訓練制度變革之最新發展進行研究，並深入剖析文官訓練如何在兼顧政府預算緊縮及重新建構公務人力培育發展藍圖之目標下，有效運用培訓資源，並建立資源分享機

¹ 「Non-ministerial Department」部長不需像一般其他部長情形去處理國家政府學院的日常事務，部長向議會負責。

制。

至於該制度實施迄今僅短短 3 年，根據「文官學習」官方網站說法，英國文官訓練民營化會帶來的好處包括：改善訓練效果、減低成本、改善反應性及提升品質。但是 Civil Service World(CSW)2013 年 2 月民調顯示，課堂的學習仍然被認為是最具有價值的教學方式，在過去 3 年中，持有這種看法的受訪者從 37%增加到 52%。相對的，只有 6%的受訪者認為電子化教學是最具有價值的教學方式，而有 29%的受訪者認為電子化教學是最不具有價值的教學方式。(彭錦鵬，2014：15)

根據筆者之研究，英國中央文官訓練機關「文官學院」自 1970 年建立以來，歷經多次改制變革，於柴契爾首相執政時期，改制為執行機構，確實是準備朝民營化經營，惟後來經梅傑、布萊爾及布朗首相等，均認文官訓練是政府改革核心，必須回到政府中央的內閣辦公室直接管轄，亦即從民營化回到中央，即使於 2010 年卡麥隆 (David Cameron) 與副首相克萊格 (Nick Clegg) 所組成聯合政府²發表政府施政綱要 (The Coalition: our programme for government) 序言中指出³，聯合政府的當務之急，就是解決英國創紀錄 1 千 5 百 60 億英鎊的債務，顯示政府解決赤字的重要性。英國聯合政府於 2010 年 6 月向下議院提出的 2010 年預算報告書 (Spending Review 2010) ⁴亦指出，至 2014/2015 年度將擲節 6 百 10 億英鎊的支出，亦即未來四年內各部必須平均刪減預算 19%。上開節約政府開支計畫責由新成立的效率改革小組 (Efficiency and Reform Group) 負責協助政府各部執行，以完成緊縮財政赤字之目標，國家政府學院仍採取緊縮預算作法由國家經營，以解決政府龐大的債務問題，並未民營化。而出乎筆者意料之外的，為何從彭錦鵬老師 2014 年於「人

²2010 年 5 月 6 日英國大選結果，保守黨囊括 306 席、工黨 258 席、自由民主黨 (簡稱自民黨) 57 席。由於此次英國國會大選沒有一個政黨贏得絕大多數議席 (英國下議院共 650 席，過半數需達 326 席)，造成英國出現了自 1974 年後第一個國會僵局 (hung parliament)。選後由保守黨黨魁卡麥隆 (David Cameron) 出任首相，並宣布與自民黨組成聯合政府 (Coalition Government)，由自民黨黨魁克萊格 (Nick Clegg) 擔任副首相。該二政黨有許多基本信念一個偏左，一個偏右，被外界視為脆弱的聯合同盟 (fragile coalition)。除此之外，在希臘發生債務危機之後，英國嚴重財政赤字，亦受到全球關注。劉奕伶 (2010)，「英國國會大選選後觀察」，《國政研究報告》，台北：財團法人國家政策研究基金會，2010 年 5 月 28 日發佈。

³HM Treasury, *The Coalition: our programme for government*, London: Cabinet Office, 2010.

⁴ HM Treasury, *Spending Review 2010 Cm7942*, London: Cabinet Office, 2010, <<http://www.official-documents.gov.uk/>>

事月刊」第 341 期發表文章中，論及英國文官訓練已完全走向民營化，這巨大改變的政策形成過程及實務上運作情形為何？其是否能完全取代過去在課堂上學習的模式而成為最佳文官學習途徑？而英國文官訓練的課程採購是否會囿於成本及商業考量，而捨去對高階文官之策略議題及廣泛的組織服務效果研發相關課程，以致達不到文官訓練發展之前瞻性規劃及發展機關智慧資本之目標？均有待本次赴英進一步研究以取得最新資訊提供我國公務人員培訓之參考。

貳、研究經過

出國專題研究行程規劃表

104.09.21.	搭機赴英國考文垂大學（Coventry University）。
09.23~09.30	<p>撰寫研究計畫，設定研究主題為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 文官學習之建制政策形成經過、為何文官訓練機制必須在 2011－2012 年改革及如何確保該機制與現行國家政府學院的訓練機制無縫接軌（the establishment of Civil Service Learning policy shape procedure, key factors for why learning must be changed in 2011-2012 and how to ensure seamless and practical implementation in line with government policies）； 2. 文官學習機制如何運作，包括主管機關為何？與現行國家政府學院之角色定位及關係？又如何轉型重組及受影響的文官及訓練課程（the delivery of the mechanism of the Civil Service Learning, including the host department, the connection with National School of Government (including Sunningdale Park), the role and status of the NSG , how to transferring and restructure the support services to Civil Service Learning , who is affected and what' s the senior level programme）； 3. 訓練核心課程（generic learning）的安排與重塑？如何委外辦理？受委外廠商如何運作（how is the current arrangements for generic learning and development to a new central model, the process of outsourcing generic learning and development on behalf of department and how it operates）； 4. 有否對文官學習執行成果作財政及效果評鑑並做出年度報告以達政府資訊透明之政策目標（any monitoring and evaluation of the impact of Civil Service Learning operates including financial and effectiveness review, how to access the

	annual report regarding this?)。
10.01~10.31	1.與指導教授 Professor Jim Steward 及 Dr. Randhir Auluck 開會討論本研究主題之研究方向及相關配套作為。 2.蒐集英國內閣辦公室 (Cabinet Office) 政府改革 (Transforming Central Government)、政府角色 (The Role of Government) 及文官學習相關資料以梳理英國文官訓練現階段改革措施。
11.01~11.30.	1.經指導教授 Professor Jim Steward 及 Dr. Randhir Auluck 協助聯絡前任職文官學院、管理與政策研究中心、國家政府學院處長及於 1998 至 2011 任職文官學習領袖學院院長 (head of the Leadership Faculty) 且為政策與策略 (Policy and Strategy) 領域講座之 Dr. Sean Lusk；前任職文官學院、管理與政策研究中心及國家政府學院至 2012 年 3 月裁撤,現任文官學習講座之 Dr. Paul Grant 見面晤談兼採電話諮詢等方式蒐集文官學習相關資訊。
12.01 - 12.21	親自與與指導教授 Professor Jim Steward 面談以獲知人力資源資深教授對英國文官訓練轉型為文官學習機制之看法及建議,並將所獲得資料整理草擬研究報告架構。
104.12.22.	搭機返國



筆者與兩位教授討論研究主題及方向



筆者與兩位學者討論研究主題及方向

參、全球化衝擊下英國文官訓練之變革

全球化已成為 21 世紀的潮流與趨勢，政府在面對全球化的環境變遷中，如何強化公務人員的能力，全面提昇整體公務人員的素質，已成為各國人事行政運作的重要課題。依宋學文、蔡允棟（2004）所撰「全球化對我國公務人員公務執行之挑戰」指出，在全球化來臨的時代裡，公務人員在執行公務的時候必須考慮諸多過去的時空環境所不須考慮的議題，並以最快速而有效的方式執行完成牽涉層面可能頗為複雜的公務，且認為我國公務人員面對全球化之衝擊，在公務執行上普遍存在下列盲點：公務人員國際知識不足以致於誤以為「公共行政」只會涉及國內政治，從而缺乏國際觀相關知識；公務人員對「全球治理」觀念與相關之國際組織與規範的認知與接軌能力不足，以致於影響公務執行；公務人員外語能力與國際知識不足以致影響公務執行；公務人員任用管道彈性不足，而阻礙公務執行；全球化時代帶來的文化衝擊與新的公務績效評估思維，可能對公務人員之公務執行產生挑戰。而，人力資本是最重要的生產力要素之一，故人才培訓已成為各產業升級發展之基礎工作，但在倡導事業機構投資所屬員工之人力資本之同時，更應致力於確保訓練品質與績效，以強化事業機構在知識經濟時代中及訓練單位之辦訓意願與能力，進而協助員工有效提升職場競爭力。

本文即在探討英國，這個位於歐洲大陸西陲的國家，因為地理位置上的孤立，導致與歐洲的互動並不密切，1973 年加入歐洲共同體後奠定了英國與歐洲之間密不可分的关系。在全球化時代，各國皆面臨治理現象及挑戰，歐洲聯盟各會員國國內政經生態變遷會局部受歐盟政策之影響，進而影響各會員國政府政策規劃，更進一步影響文官訓練內涵。茲以文官制度的改造是為使文官體系制定合宜適當的政策、法令與提供合理、健全之制度與環境，以因應「全球化」的衝擊與挑戰，提升整體國家競爭力。尤其英國這個在文官訓練方面，向來重視在職訓練(in-service training)的國家，於 2012 年經世界銀行公布全球施政「政府效能」指標達 92.3 分，排名世界第一；也是自 1996 年以來，唯一在「政府效能」指標表現持續得分高達 90 分以上的國家，如何在全球面臨財政赤字及治理赤字的衝擊下，透過文官訓練

制度之變革，建立高人力素質文官團隊，以提升政府部門施政效能、減輕財政壓力，對民眾要求改善績效做出具體回應之作為，將是本文研究方向。

英國向來重視在職訓練，一直到了 1968 年「富爾頓報告」出爐以後，這種傳統的訓練方式才開始受到質疑。「富爾頓報告」指出，傳統文官訓練方式缺乏明確的生涯規劃政策，與私部門組織比較，明顯缺乏完整和具有發展性的訓練制度(Horton, 1996)。英國工黨 (Labour Party) 政府於是在 1970 年設立了「文官學院」，⁵試圖提供文官一套較為完整的訓練課程，以提供經濟學、管理學、統計學及公共行政方面的在職訓練，課程為期二十六週。而「富爾頓報告」建議重視專業行政、培育專業人才、人事管理專業化等，亦均經英國政府採行。文官學院成立之初隸屬於「文官部 (the Civil Service Department, 簡稱 CSD)」，1981 年文官部裁撤改隸屬「管理及人事局 (Management and Personnel Office, 簡稱 MPO)」，1983 年再改隸屬於「內閣辦公室」，1987 年後屬於「文官大臣辦公室 (Office of the Minister for the Civil Service, 簡稱 OPSS)」。文官學院有兩個校區，一為倫敦訓練中心 (The London Centre)，訓練容量為 3 百多人，無住宿設備，短期而密集之訓練大多在此辦理。一為聖寧德訓練中心 (Sunningdale Civil Service)，有住宿設備，可容納 5 百人，因此，訓期長之住宿班多選擇在此中心辦理。文官學院主要提供專業化管理之訓練，並對英國及外國機構提供諮詢服務，以改善文官之績效和激發文官潛能，使其具有擔任更高級職務之知能，促進英國文官與外國官方之交流，並認為目前國際地球村之概念已然形成，文官應逐漸走向國際化，因此非常注意國際合作。來此受訓之學員除英國文官之外，尚有許多外國人及民間機構人員。(考試院，1997：171)

1974 年由於國際貨幣基金 (International Monetary Fund) 等組織一再要求政府削減支出，1975 至 1976 年，文官學院必須減少支出 50 萬英鎊 (250 萬英鎊預算之 20%)，1977 年 3 月學院被迫決定，暫停愛丁堡分院 (the Edinburgh Center) 之營運以

⁵本節文官學院發展歷程資料來源，係參考文官學院圖書館提供英國政府出版局 (Her Majesty Stationery Office, 簡稱 HMSO) 1995 年出版「文官學院 1970-1995 (The Civil Service College 1970-1995)」。為使本研究內容更為充實，另就與文官學院同於 1970 年成立之「文官部」文獻，向榮宣先生 1977 年翻譯，英國文官部針對該部成立後工作進行經過，以及 1970 年初至 1971 年上半年結束，所歷經 18 個月期間之各種新發展所做成「文官部第二次報告書」所載內容，進一步說明英國文官改革及其影響文官訓練內涵。

為因應。

1979年保守黨柴契爾首相任後，強力鼓吹新右派的政治理念，強調個人權力與選擇的價值，鼓吹建立新自由主義的政體，因而主張「小而美的政府」(Minimal State)。柴契爾成立「效率團隊」(Efficient Unit)，而1982年5月17日「財務管理改革方案」(Financial Management Initiative，簡稱FMI)的頒行，更是柴契爾政府管理革命的揭幕。1979至1990年期間，為促進文官體制運作的效率進行一連串文官改革措施，如效率稽核(Efficiency Scrutinies)、續階計畫(the Next Steps Initiative)⁶的推出，讓文官學院於1989年轉型改制成為部分支出償還計畫的執行機構(Executive Agency)⁸，復於1995年再轉型為以顧客導向為主的商業機構，政府並自此全面停止經費補助。而自1980年代起，文官訓練制度在新公共管理及全球化思潮影響下，成為政府組織再造重要策略性人力資源工程推手，進而成為積極的文官訓練制度主管機關。根據1986年至1990年的5年工作計畫，文官學院只提供文官訓練的5%，也就是說，文官學院的重點訓練課程侷限於「管理教育與訓練」(Management Education and Training)與「專長發展」(Professional Development)。

1999年依據「現代化政府白皮書(the Modernising Government White Paper)」的規劃藍圖，在內閣辦公室成立了「管理及政策研究中心(Centre for Management and Policy Studies，簡稱CMPS)」，合併原文官學院，並承接其訓練發展業務，2000年4月起，文官學院不再是個執行機構，而完全成為「管理及政策研究中心」的附屬機構。「管理與政策研究中心」將致力於建立文官透過新思維整合資源做政策研訂之能力，並建立文官基本技能，同時也將成為領導與管理的智庫，充分與各部及私部門、學校等合作。該中心的主任相當於文官最高職級的常務次長，直接向首相負責。

2005年6月，文官學院為配合政府文官改造工程，再度改制為國家政府學院(National School of Government，簡稱NSG)，並重新定位為「無內閣首長的部的型

⁶ 續階計畫係源自於「效率小組報告(Efficiency Unit report)-改進政府管理之續階計畫(Improving Management In Government-the Next Steps)」，亦即為1988年出版的「艾比司報告(Ibbs report)」。該報告指出，很多政府部會組織過於龐大，以致於無法有效管理，而最好的解決辦法就是將部會的例行性行政工作與決策角色分開，將行政管理事項交由部會所轄之執行機構辦理。根據本計畫於1988年首先成立「車輛檢查署(Vehicle Inspectorate)」執行機構。(Operational Selection Policy OSP38 Records of Internal Administration, the National Archives, 2006:7)

⁸ 根據1988年2月「改進政府管理(Improving Management in Government)-續階計畫(the Next Steps)」報告，柴契爾政府提出「續階計畫方案(the Next Steps Initiative)」，各部必須就公共服務輸出之性質，跨部門整合由單一的機構執行。機構首長(Chief Executive)可由文官體系或非文官體系之外部人才遴用，授予較大的管理權限，且需制訂機構清楚且前瞻的「組織架構(framework document)」，以從質與量的績效評量指標檢視其執行成果，並對部長負責。為達到上開目標，各部必需檢視機關業務及功能，有無可以私有化或委外辦理的。政府機關組織必須是著重於策略管理，而不是例行性工作。截至1997年10月1日統計，有36萬2千位，佔常任文官人數之77%，係於本計畫方案成立的「執行機構(Executive Agencies)」服務(Cabinet Office, 1998:13)。

態 (non-ministerial department status)」，即使被重新定位，國家政府學院仍被批評其經營模式應轉型為策略發展的企業經營模式。國家政府學院成立宗旨在成為政府策略幕僚的學習與發展中心 (the Centre of Excellence for Learning and Development in support of the strategic priorities of government)。據國家政府學院主席 Sir Brian Bender KCB，在學院轉型後經歷 2006 年，這個完整 1 年¹⁰的評估報告「National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2006-2007」中闡述¹¹，本學院成立宗旨在成為政府策略幕僚的學習與發展中心 (the Centre of Excellence for Learning and Development in Support of the Strategic Priorities of Government)。國家政府學院以朝以下策略進行轉型：

- 一、從量 (volume) 的考量，到建立聲譽 (reputation) 與影響評估 (impact) 局面的考量；
- 二、從產出導向 (product-led) 到需求導向 (demand-led)；
- 三、從個人發展到組織發展；
- 四、從提供一般性開放課程，到配合政府優先政策需求考量的客製化課程；
- 五、從與其他管理學校、大學及公部門企業的競爭關係到與之協同合作關係；
- 六、從跟著時代脈動走向引領研究與領導力訓練機構；
- 七、不在永續商業經營模式 (sustainable business model) 上投資，讓組織發展其產品與服務。

從以上國家政府學院的訓練制度發展趨勢，可以歸納出，主要的發展係在訓練理念思維的轉變，如對文官從「效率管理及財務考量」轉向兼重「服務效果及對民眾的回應性」、由傳統的「通才」教育朝向兼重「通才」與「專才」、以及在文官管理內涵從「人事管理」趨向「策略性人力資源管理」發展。另一方面，政府文官改革的政策與人事組織更迭則影響訓練制度的業務發展。國家政府學院也從訓練輸送者，逐步朝向兼具提供諮詢服務、專業認證的訓練績效規劃者角色，成為文官卓越學習及訓練優秀文官的發展中心。

2010 為了在世界經濟持續處於不確定狀況下，維持英國經濟的穩定，以確保公共服務與福利制度的永續發展基礎，卡麥隆聯合政府不得不採行緊縮赤字計畫，目標設定在 2014/2015 年度前，每年節省 59 億英鎊。¹²

¹⁰ 英國以 4 月 1 日至次年 3 月 31 日為一年度，文官學院於 2005 年 6 月改制為國家政府學院，本報告於 2007 年 7 月 24 日提出，爰 2006 年 4 月 1 日至 2007 年 3 月 31 日為國家政府學院運作第 1 個完整年度。

¹¹ *National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2006-2007*, 2007, London: The Stationery Office HC 924, page 3

¹² The Stationery Office, op.cit., pp 8-9.

除了以上英國政府因應財政危機所做之政策變革之外，職司英國文官訓練之國家政府學院亦配合上述聯合政府削減預算支出之相關政策，就其執掌文官訓練部分提出因應措施。該學院經依「政府部門檢討方案（Public Bodies Review Programme）」及「新世紀人力資源方案（Next Generation HR Programme）」建議，決定進行組織改造，重新改制回歸英國內閣辦公室。依據政府部門檢討方案建議，國家政府學院必須回到部內組織以強化內控和民眾的課責，因此，自 2011 年 4 月 1 日起該學院成為內閣辦公室「效率改革小組（Efficiency and Reform Group）」的一部份，而結束 2007 年以來無內閣首長部的層級機構屬性。¹³

英國文官訓練發展歷程：

1970 年 6 月 26 日	首相 Rt Hon Edward Heath 主持文官學院開幕典禮，文官學院倫敦中心開始營運。
1970 年 11 月	文官學院愛丁堡中心開始營運
1975 年 7 月	由 Clive Priestley 主持的「文官組織管理評估（A Civil Service Department Management Review）」建議，文官學院組織應予重組。
1977 年 3 月	文官學院愛丁堡中心停止營運
1985 年 10 月	建立「高層管理課程（The Top Management Programme）」
1986 年 4 月	實施全面支出經費償還措施（full repayment）
1989 年 6 月 6 日	文官學院成為續階計畫（Next Steps）的第 6 個執行機構（Executive Agency）
1994 年 7 月	英國政府發布「文官的永續發展（The Civil Service: Continuity and Change）」白皮書
1995 年 1 月	英國政府發布「賡續文官的永續發展（The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change）」白皮書
1995 年 4 月	政府不再撥款給文官學院
2001 年 4 月	「文官學院」併入「管理與政策研究中心」的「文官學院處（Civil Service Directorate）」結束執行機構組織型態
2007 年 1 月	「文官學院」轉型為「國家政府學院（National School of Government）」成為無內閣首長的部級機關（Non-ministerial Department） ¹⁴
2011 年 4 月	「國家政府學院」重新回歸內閣辦公室隸屬「效率改革小組（Efficiency and Reform Group）」

¹³The Stationery Office ,op.cit., p.6

¹⁴The Stationery Office HC 977, *National School of Government Annual Report and Accounts 2010-2011*, London: The Stationery Office, 2011, p 21

資料來源：筆者自行整理

前述新世紀人力資源方案之設立係為強化文官體系人力資源服務之效率與效能，減少重複與成本。也因此「文官學習 (Civil Service Learning)」¹⁵自 2011 年 4 月 4 日開始運作，將提供跨部門文官的一般性學習需要，亦即提供新的「共同課程 (Common Curriculum)」以涵蓋一般性的文官學習發展，包括 6 個主要領域：

一、文官服務 (Civil Service Way)

二、文官領導能力

三、管理發展能力

四、核心職能

五、資料保護、健康、安全、多樣化與公平性的強制性學習課程以確保文官瞭解

上述領域最新資訊

六、專業發展訓練

國家政府學院並接受文官學習委任成為伙伴關係，這也就是國家政府學院未來扮演的角色和型態。至於國家政府學院與「文官學習」之關係簡要說明如下：¹⁶

一、2011/2012 年度，國家政府學院協助「文官學習」提供文官共同課程，同時學院仍繼續其訓練業務以協助各部因應公務體系所面臨之快速變革；

二、2012 年之後，自 2012 年 4 月起國家政府學院移轉部分資源至「文官學習」，像「文官服務」課程繼續由機構內部提供，至於國家政府學院其他功能未來是否由部分由文官系統外組織來提供將做持續的研究並提出後續建議。

從以上英國文官訓練政策方向顯示，國家政府學院的文官訓練組織功能自 2012 年後逐步移轉至「文官學習」，而 2011 年至 2012 年則是其功能移轉之過渡期。至於國家政府學院於卡麥隆聯合政府執政第一個年度 2010/2011，因應歐洲債務危機政府緊縮預算赤字衝擊下所做之變革，創新提供了被證明是非常成功之「核心

¹⁵ 英國政府於 2011 年 4 月將其文官訓練制度命名為「文官學習」(Civil Service Learning, 簡稱 CSL)，主要目的就是由中央統籌所有的文官基本學習和發展，並將教室課程大部分改為線上資源和數位學習。為了節省文官訓練的經費，「文官學習」的主要功能就是負責訓練課程的採購工作，所有英國文官都透過「文官學習」的網站進行學習和註冊課程。(彭錦鵬，2014：10)

¹⁶National School of Government 2011 年 6 月 11 日出版 *Managing Change-A Special Package of Learning*, p.3.

學習方案 (Core Learning Programme)」，不但在文官領導才能方面，同時也在策略學習方面滿足了文官的需要。「核心學習方案」也協助提供 2010 年大選後聯合政府「文官學習」不論在新政府的策略說明，以及發展新的公共服務技術上，包括高階文官對於預算縮減、新政策議題以及建立大公民社會的實施技巧整備上，都扮演了極為重要的角色。2010/2011 年度，「核心學習方案」發展出 800 種課程內容，並獲得學員 97% 以上認為是滿意或非常滿意，這些既有的成功經驗都轉型成為「文官學習」的共同課程。¹⁷

2011 年 4 月國家政府學院轉型改隸屬內閣辦公室效率改革小組，2011/2012 是其轉型的一年，該學院訂定轉型期間三項首要任務：¹⁸

- 一、廣續文官學院的訓練業務，以減少內閣辦公室的預算赤字，英國政府為強化文官體系能力，提高管理階層的管理和領導能力，在 2011 年 4 月將其文官訓練制度轉型為「文官學習」，由中央統籌所有的文官基本訓練，並將實體課程大部份改為數位學習，「文官學習」的主要功能就是負責訓練課程的採購工作，所有英國文官都透過「文官學習」網站進行註冊和訓練。而文官學院廣續提供文官有關「文官學習」的「領導 (Leadership)」和「文官服務」共同課程。以增加收入達到減少預算支出的目的，同時也會降低學院的營運成本；
- 二、文官學院的資產設備及所提供之服務將成為市場上「文官學習」之部分採購計畫；
- 三、負責安排文官學院轉型過程的主要負責人將調任「文官學習」，而學院的顧客服務和業務幕僚人員將繼續所負責的企畫案直到轉型籌備到位。

雖然預算吃緊，人力資源仍須發展，國家政府學院2011/2012年仍提供下列課程：

- 一、與「文官學習」合作提供共同課程；
- 二、提供個別性、技術性、專業性、職業訓練；
- 三、提供取得世界領先管理學校、大學和職業團體之證照訓練課程；

¹⁷The Stationery Office, op.cit., p 6

¹⁸The Stationery Office, op.cit., pp9-10.

- 四、提供依個別團體需要，訂定客製化課程並可至該團體指定地點教學；
- 五、提供遠距教學課程；
- 六、提供顧問諮商服務。

「文官學習」訓練制度在2011年建立，以改革英國中央政府的文官訓練體制，拋棄傳統以教室為基礎的學習方式，轉而採用以工作為基礎的訓練方式，並且主要採用網路線上學習的訓練，而背後的主要推動力量則是降低訓練成本，並達到效率、節約的目的。2011年對於訓練的調查報告指出，文官訓練的訓練合約由超過200個訓練單位所提供，訓練課程透過中央的團隊進行採購，而不是透過個別的部會。

在快速變動的全球化衝擊下，國家政府學院成功扮演打造英國文官個人職能及建立英國政府各部能力的角色，並於2012年功成身退，由「文官學習」接棒，繼續為打造高素質的英國文官努力。

以下僅就文官學習建制目的、組織架構及運作模式等研究面向逐一詳述如次：

- 一、 文官學習建制目的：希臘債信危機暴發後，顯示歐盟須建立更穩固的危機管理架構，而單一會員國內一旦發生金融危機，將很快透過其它管道蔓延至其它會員國，最終破壞整體歐盟總體金融的穩定性，2010為了在世界經濟持續處於不確定狀況下，維持英國經濟的穩定，以確保公共服務與福利制度的永續發展基礎，卡麥隆聯合政府不得不採行緊縮赤字計畫，目標設定在2014/2015年度前，每年節省59億英鎊。而聯合政府所採行之措施與上述探討未來公共服務走向所提出之六項基礎工程，新世紀人力資源方案之設立係為強化文官體系人力資源服務之效率與效能，減少重複與成本。因此，英國成立許多跨部門專業服務以取代各單一部（department）的施政方案，也因此「文官學習（Civil Service Learning）」¹⁹自2011年4月4日開始運作，提供跨部門文官的一般性學習需要，亦即提供新的「共同

¹⁹ 英國政府於2011年4月將其文官訓練制度命名為「文官學習」(Civil Service Learning, 簡稱CSL)，主要目的就是由中央統籌所有的文官基本學習和發展，並將教室課程大部分改為線上資源和數位學習。為了節省文官訓練的經費，「文官學習」的主要功能就是負責訓練課程的採購工作，所有英國文官都透過「文官學習」的網站進行學習和註冊課程。（彭錦鵬，2014：10）

課程（Common Curriculum）」以涵蓋一般性的文官學習發展。而根據英國政府審計局 2015 年 3 月針對「文官學習」機制提出報告顯示，「文官學習」的建制目的就是要透過「共同性課程（common curriculum）」的對外採購以大量減少政府支出。因為 2011 年審計局查出在「文官學習」建制前發現中央部級機關就類似課程的訓練居然比其他中央部級機關支出四倍的訓練經費。因此，「文官學習」必須加速減輕各部訓練課程重複的沉重負擔。「文官學習」隸屬內閣辦公室，由人力資源處處長（the Head of Civil Service Human Resources）擔任跨部會的執行長，自 2011 年 4 月開始運作，成立目的在改善文官核心課程（generic）訓練品質，目標在藉由文官訓練發展的中央統一採購，改善各部訓練成本及品質的歧異，如 2010—2011 年各部推出 205 種不同的領導課程（leadership courses），這些都將由「文官學習」統籌以少數的課程供應者（provider）提供標準化課程內容，這就是所謂的標準化共同課程（standard common curriculum），包括文官實習（civil service practices）、必修課程如健康與安全（mandatory training, such as health and safety）、領導管理訓練（leadership and management training and modules for core skills）、專業訓練如企畫管理與財務商業技巧（professional training, such as project management, finance and commercial skills）。「文官學習」並以 2009—2010 文官人力資源費用支出之基準下，每年節省 9 千萬英鎊支出。審計局的任務則是基於政府資源有效運用的政策下，監督政府執行預算支出，並協助議會對政府的課責以改善公共服務品質。在該局的嚴密監控下 2013 年節省了十一億英鎊。國家統計局（National Audit Office）2015 年 3 月年報針對「文官學習」委由 Capita 經營之合約內容及執行成果提幾項代釐清之疑問（enquiries）。文中指出，「文官學習」實務上係由內閣辦公室管轄，其任務係藉由政府統一採購的運用以減少政府支出。而內閣辦公室的檔案也顯示從 2012 年開始，「文官學習」已節省 8 千 9 百萬英鎊之經費，其中 87% 是來自核心課程（core curriculum courses）的統一採

購 (combined purchasing power)。因此，內閣辦公室強力論述，將核心課程訓練統一對外採購的策略可以競標的方式降低政府經費支出。但審計局也要求內閣辦公室應將委外競標及經費支出等資訊公開。「文官學習」透過「皇家商業服務的學習發展架構 (the Crown Commercial Service's learning development, L&D)」將文官核心課程之訓練委由「Capita Business Services Ltd (Capita)」經營，再由 Capita 分包給下游訓練課程廠商提供包括面對面訓練，以及開發新課程、訓練技巧、選擇訓練提供者及課程申請、付費等相關行政作業。也就是說，「文官學習」跟 Capita 是訓練課程的委託契約關係，而各部推派參訓人員後，必須直接將訓練費用繳給「文官學習」，各部跟 Capita 是無法直接接觸的。各部為訓練所屬文官核心能力，必須透過「文官學習」網站的單一入口 (single gateway) 購買訓練課程。而 Capita 受「文官學習」之委託提供訓練課程規劃、受訓人員申請及付費、訓練方式評估，及供應訓練課程者之付費等行政管理事項。而這時的 L&D 則是扮演代理「文官學習」與 Capita 合約簽訂及屢約的角色。至於訓練的品質與費用是評鑑誰能得標的因素，Capita 就是因為品質好和價位低廉而得標。「文官學習」第一次標案以兩年為期(從 2012 年 3 月到 2014 年 3 月)。之後，再延長到 2016 年 3 月，總價金為 2 億 5 千萬英鎊，其中大多付給下游再分包之訓練機構。由於標案將於 2016 年 3 月到期，現任「文官學習」執行長 (director) Hilary Spencer 表示，下一次標案將依課程內容區分為四個標案進行，她並指出，「文官學習」自 2011 年成立，目的在推動高品質的文官訓練，及為跨部會文官設計具成本效益的學習發展課程，她認為「文官學習」已達到這個目標。尤其在成本效益而言，平均課堂訓練的成本跟過去相比已節省 75%。Capita 必須每月向「文官學習」報告合約執行情形。惟，審計局仍在 2015 年 3 月向 Civil Service Learning 提出四項疑問：Capita 是否跟下游分包商訂定反競爭條款 (anti-competes) 以保障商業敏感資訊的移交；是否將 51% 的訓練課程讓市場自由競標；

是否遵守 30 日內付款予分包商（Capita’ s subsidiaries in the supply chain）的規定；及是否於合約內容就管理費（management fees）做精算。當然，在審計局的報告裡，亦就內閣辦公室外包訓練課程之作法評估是否合於政府精簡支出或反而讓各部支付更多訓練經費！

二、 文官學習運作模式：

文官學習的建制是由國家政府學院的前身文官學院與內閣辦公室所屬的管理與政策研究中心改制而成。它負責文官訓練課程的執行，同時擁有桑寧德（Sunningdale Park）、倫敦的 Ascot 及愛丁堡訓練中心。在能力檢測計畫及內閣辦公室評估結果，訓練應從住宿及課堂學習中走出來，朝向現代化的混合面對面（face – to – face）學習及網路線上學習（online training）、導師的引導（coaching）及其他不同的學習技巧來共同支持文官學習的多樣化。因此，文官學習因應上述政策上的改變而於 2012 年成立。內閣辦公室把文官學習的成立定位在 30% 的文官核心（generic）學習，包括客戶服務（customer service）或民眾管理（people management），而其餘 70% 的訓練支出則是經由「文官學習」配合相關各部支付於所需之特殊訓練。也就是說，各部如有非屬文官核心訓練課程之特殊訓練需求且預算超過 1 萬英鎊，都必須透過「文官學習」統一採購，以達到政府避免資源重複浪費及節省經費支出之政策。根據內閣辦公室於 2014 年月針對 130 萬受訓學員及其主管所做新制度回饋結果顯示：97% 認為這樣的設計有達到政府的目標；97% 認為相關訓練技巧有達到訓練之目的；另有 85% 受訓學員之主管認為訓後學員的行為或技術有達到改善的目的。內閣辦公室也透露，過去國家政府學院只針對高階文官及專業人事的訓練，訓練在高成本的花費下一年僅訓練 3 萬員文官，而目前「文官學習」係針對所有線上申請文官訓練。如前所述，文官學習是因應政府擷節支出下的產物，根據「文官學習」報告顯示，他們以達到政府要求大量擷節預算並達到訓練結果之正向回饋為榮，但，根據下議院公共遴選委員會（House of Commons

Public Administration Select Committee) 第四季報告 (Fourth Report of Session 2014-2015) 這個結論似乎差距甚大! 根據 Civil Service People Survey 資料顯示, 2010 年以來, 不論就訓練滿意度或學習發展的調查回饋都是大幅下降的, 直至 2015 才有稍稍回升到 2009 年的程度。這也跟 Civil Service World 在 2013 年所做調查結果是一致的。總體而言, 過去 3 年的訓練滿意度是下降的, 僅 31% 同意組織內的訓練成效有改善, 確有 52% 認為是惡化的! 而對於整體滿意度不佳的原因之一, 就是太倚賴不適切的使用 e-learning, 新上任的文官學習執行長 (Director of CSL) Hillary Spencer 談到, e-learning 佔去年整體訓練的半數, 而能力檢測的四個首要面向中, 領導技巧的企畫執行及領導變革都受到一些質疑。The Civil Service College (現為提供訓練的私部門) 提醒我們, e-learning 或許是個擷節支出的方法, 但他比較適合講授沒有爭議性的課題, 以及一些基礎性簡單的課程, 對於發展性課程則較無成效。這些課程需要專業學者引導較為複雜且不確定的課堂環境。尤其對高階文官而言, 絕非註冊後利用午餐休息時間或半小時的時間可以完成線上學習的。Director Hilary Spencer 更進一步指出, 文官學習的註冊必須為現任文官, 對於外界的學者專家均無法註冊, 這將嚴重切割文官學習與其他學習方式之有效學術連結。根據前國家政府學院處長, 現任文官學習訓練講座, 也是筆者訪談對象的 Dr. Paul Grant 表示, 所謂 e-learning 之訓前課程 (pre-course) 參訓者幾乎沒有事先準備。另外, Capita 固然有租用倫敦地區場地作為施訓地點, 但因距離受訓者上班地點太近, 受訓者常被機關叫回處理公務, 造成訓練經費的浪費及訓練成果大打折扣。而對於一位新進文官重要的課程, 如英國憲法、首相與內閣辦公室的運作、國會運作模式、授權原則及政府對議會及相關委員會之立法及受到的課責等課程, 對一位新近快速升遷管道的學員都是非常重要, 也是一個文官養成最關鍵的時刻, 然而, 基於政策、基於預算, 這些重要的裝備一一被拆解。受訓學員不僅要詢問, 為何課程實施如此倉促? 為何

不能延長課程時數？然而，他們得到的只是一個負面且無建設性的回饋。由於課程時數縮短為兩天，訓練課程必須大量仰賴 e-learning 及 pre-course 去補強，以「Understanding the Civil Service」為例，Dr. Paul Grant 與 Christopher Jary 共同出版的「Understanding British Government」這個訓前課程，就 Paul 所知，訓練學員大多沒有事前閱讀。另外，將五天原本應在桑寧德校區訓練的課程，縮短為 2 天且在倫敦施訓，不但讓受訓學員無法安心上課，與學者專家及學員共同討論以激發新的想法，更因距辦公室近常被叫回處理公務，這不但剝奪了受訓者的權益，更凸顯受訓學員主管人員之短視。Paul 表示，課程濃縮成兩天，表向上確實是為國庫節省不少經費，但，這樣課程的精簡是否足以訓練出適格且可以立即上手的文官？而國家花錢訓練出一個未準備好文官，特別是高階文官作為部長幕僚，其所草擬之政策方向及內容似值堪慮。長期而言，所支出之訓練經費與政府服務品質之下降，甚至要花更多時間、人力、物力及經費做彌補，孰優孰劣，政府是否仔細評估過！Dr. Grant 這次僅對一般性訓練之現況提出個人見解，對於更為重要的擔任部長幕僚之高階文官訓練，他們將來必須從事部長政策擬定、簡報製作、議會答詢等各類重要議案，這更是文官訓練之重點，而文官學習能否像過去的國家政府學院訓練出出類拔萃之高階文官以貫徹政府政策，如公共管理委員會有需要，Dr. Grant 將樂於配合說明。Dr. Grant 服務國家政府學院達 20 年，如同其他 1970 年即加入文官學院從事文官訓練的專家學者一樣，對國家文官訓練做出極大的貢獻，國家政府學院固然有其需改進之處，但因擲節政府支出驟然關閉，對於近 40 年長期培養的學者專家之流失，對政府文官訓練體系而言，無疑是最大的損失！訓練國家文官瞭解渠等未來服務的環境、做有效的溝通、做有效的管理與領導，以及管理有效的企畫案等等，絕對是一個高效能政府文官必須具備的首要條件，這些重要的命題不應該被砍預算及委外經營的政策犧牲掉。

肆、研究心得

阿氏(1999)指出,由於全球化所產生的網絡效應,使國家相互依存度越來越高,形成全球系統的互動與連鎖效應,所形成世界互賴關係,已使各國政府必須在更多共同利益領域中尋求區域與國際組織合作。政府所扮演角色,正逐漸轉型為私人部門的協力夥伴,由提供者,漸變成監控者,將一些資源與權力,釋放給其他社會部門,借助民間力量共同管理公共事務。1970年成立的文官學院,係英國中央文官訓練的核心機構,其相關文官訓練內涵不斷隨著文官改革政策,配合做出相對應的變革措施。2012年「文官學習」機制的建立不外是因應全球金融危機,公部門為提供有效成本的服務,擲節政府支出,朝向以創新作為,將危機轉化為改變的動力,以回應民眾的需求。

筆者以為,文官訓練經費支出之多寡與訓練成效之高低,之間似難用量化計算,其成效更是短期間難以呈現。因此,每當各國政府為因應財務危機,必須擲節公共支出時,都會先朝刪減訓練進修預算處理。英國,自不例外。爰其朝整併文官訓練之共同性核心課程,並由民間公開競標以執行文官訓練,不失為解決減少政府預算赤字的方法,實務上也確實達到上開目的。

全球化已是存在的事實,而且是不可逆轉的趨勢,所有國家都必須面對這一現象並且調整本身的政府體制和文官制度,尤其在文官的訓練制度上,必須補強傳統文官訓練方面的不足,除了在職訓練的強化,同時也要在訓練體系上注意到訓練教材的強化和訓練課程內容的調整,甚至於訓練方法和技術的改變,才能達到有效的訓練目的。而,在全球化的衝擊下,網路無遠弗屆,已成為大眾尋求資訊最方便、快捷之工具。由於數位時代的來臨,「學習」已經不再只是像以往一樣,大家一起坐在教室裡聽課,這種在教室實體的上課方式,容易受到時間與空間的限制,致使學習效果打折扣;另一方面,因應各組織持續設法降低訓練成本的考量下,許多學習管道,例如應用資訊科技與工具的優勢,採取虛擬實境訓練(virtual training)或運用社交媒體的社會學習等的方式,可以突破時空限制,讓學習變得更為多元化與便利,這種新的學習潮流,儼然成為未來的趨勢。「文官學習」運用電子化學習(electronicize,也稱e化)進行學習,不僅降低地域疏離,也消弭時差阻隔,使用網路科技來傳送一系列的問題解決方法,以提升文官的知識和績效。其不受時空限制,可節省交通的時間、勞累和開支,並可隨時隨地提供同仁一個有效的學習和知識分享環境;顛覆傳統在職訓練模式,文官可自行選取數位課程,或實施教室課程加上網路資源的混成學習(blended learning)。讓在文官訓練,更具彈性。惟,英國將中央文官訓練機構國家政府學院裁撤,使英國目前缺乏一個中央文官訓練主管機關,不單無法像過去文官學院、管理與政策研究中心及國家政府學院等訓練機關,隨時因應政府政策方向而調整訓練內容之政策面目的,此外,缺乏一個中央文官訓練主管機關,對於配合政府改革所做文官訓練政策之擬定與執行更無專責機構可接受民意機關之課責。就拿過去國家政府學院每年都會向下議院提交文官訓練成果報告而言,「文官學習」建制已近3年,尚乏主政機關可就文官學習執行成效評估,僅由審計局為監督其是否有達到擲節預算目標而只能在預算方面提出檢查報告及質詢,也就是說,除了訓練成本效益可參考外,文官訓

練品質及訓練成效是否真的較過去優良，目前尚乏證據說明。

另外，文官學院自成立之初即非常重視國際交流業務，除辦理多項國際研討會以開拓國際視野之外，對於 1973 年加入歐洲共同體後（European Community，簡稱 EC）²⁰，面對歐盟相關經濟社會議題亦積極展開國內文官訓練課程，以與歐盟各會員國做緊密聯繫。其具體作為包括，於聖寧德訓練中心訂定並執行聖寧德國際計畫（Sunningdale International Programmes）。該計畫之形成係由地方政府及其他公共部門機構及私人部門之高級管理者共同擬定，亦提供企業管理計畫，由於文官學院須在充滿挑戰的市場中競爭，其行政人員大多來自大學及私部門之專家，這也使得聖寧德訓練中心在文官學院發展過程中扮演了瞭解及掌握實際技術之關鍵角色，聖寧德訓練中心對國際事務十分重視，其成功之處在於瞭解顧客之需求及期待，並以英國經驗去突破問題。國際計畫簽約之對象包括一、歐洲部分，主要之支援及訓練計畫在中、東歐係針對捷克、匈牙利、烏克蘭政府，對文官例行之訓練計畫，係透過歐盟來執行；二、非洲部分，支援在南非及利比亞公共行政之民主改革是主要計畫，在南非舉辦公共行政改革之國際研討會；三、中東及亞洲部分，在印尼及約旦訓練文官諮詢制度之強化，另對孟加拉警察開設策略管理之訓練課程；四、南美部分，於哥倫比亞著重對主要公共部門訓練制度之強化。（考試院，1997：177-184）而，國家政府學院在發揮預算最大效益的基礎上，賡續其國際合作計畫，和阿布達比文官部（Department of the Civil Service, Emirate of Abu Dhabi）合作，為該國高階文官量身定做「高階管理課程（Top Management Programme）」；與庫德斯坦地區政府（Kurdistan Regional Government）合作，為該地區文官規劃專業的公共行政課程，以協助提升該地區文官專業能力；加強與衣索匹亞管理學院（Ethiopian Management Institute）與衣索匹亞文官學院（Ethiopian Civil Service）建立合作關係，協助衣索匹亞政府文官改革等，國家政府學院除係配合外交與大英國協辦公室（Foreign and Commonwealth Office）、國防部及國際發展部（Department for International Development）之外交政策外，並拓展國際交流，建立國際聲譽，將文官改革推向全球。這些歷經近 40 年的成就，在「文官學習」推出，裁撤國家政府學院後，已無專責機關可負責延續其輝煌的成就，而文官之國際合作業務改隸國防部後，對國際人力資源之合作與發展能否再創佳績，實令人質疑。

總體而言，Capita 的運作模式，固然在擷節預算上確實達到政府目標，但以筆

²⁰歐洲共同體（European Community，簡稱歐體 EC），是現在歐洲聯盟（European Union，簡稱歐盟 EU）的前身，依據 1965 年通過的《布魯塞爾條約》成立。歐體由歐洲煤鋼共同體（the European Coal and Steel Community）、歐洲原子能共同體（the European Atomic Energy Community，簡稱 Euratom）和歐洲經濟共同體（the European Economic Community，簡稱 EEC）三個相互獨立的組織組成。歐盟的正式官方語言有 23 種，是根據 1992 年簽署的《歐洲聯盟條約》也稱《馬斯垂克條約》所建立的國際區域組織，至 2013 年 7 月 Croatia 加入歐盟後，總計擁有 28 個會員國，茲分別加註各國入會時間如次：Austria (1995)、Belgium (1952)、Bulgaria (2007)、Croatia (2013)、Cyprus (2004)、Czech Republic (2004)、Denmark (1973)、Estonia (2004)、Finland (1995)、France (1952)、Germany (1952)、Greece (1981)、Hungary (2004)、Ireland (1973)、Italy (1952)、Latvia (2004)、Lithuania (2004)、Luxembourg (1952)、Malta (2004)、Netherlands (1952)、Poland (2004)、Portugal (1986)、Romania (2007)、Slovakia (2004)、Slovenia (2004)、Spain (1986)、Sweden (1995)、United Kingdom (1973)。（淡江大學歐盟資訊中心）

者從碩士課程即開始研究英國文官訓練迄今，加上考文垂大學指導教授 Professor Jim Steward 及曾任職國家政府學院之該校法商學院國際人力資源管理副教授且為現任考文垂市議員 Dr. Randhir Auluck，復以渠轉介前任職文官學院、管理與政策研究中心、國家政府學院處長及於 1998 至 2011 任職文官學習領袖學院院長且為政策與策略領域講座之 Dr. Sean Lusk；前任職文官學院、管理與政策研究中心、國家政府學院直至 2012 年 3 月裁撤，曾任多個企畫案執行長及擔任「英國憲法」(Britain's constitutional arrangements the UK framework of government)、「議會程序」(the parliamentary process)、「授權」(devolution)、「與首長配合」(working with Ministers) 講座，現任「文官學習」講座之 Dr. Paul Grant，我們五人可以說是從 1970 年文官學院誕生即一路密切觀察甚至親自參與其各項訓練課程的學者專家，藉由筆者這次研究主題相互見面晤談並採電話諮詢等方式切磋討論，彼此交換意見，並針對 Dr. Paul Grant 所提「公共行政委員會針對文官學習實施的證詞」(Public Administration Committee Inquiry into Civil Service Skills Written Evidence Submitted by Paul Grant) 均感到於我心有戚戚焉，這幾乎是我們一致的看法與心得。由於國家政府學院之裁撤，很多以課堂學習為主的課程被大量減縮。也因為如此一些重要的課程不在課堂上教授，而由 e-learning 及 pre-course 取代教學方式，但這並無法完全取代一些重要課程的教授方式，它是必須透過老師與學員的互動或學員間彼此切磋才能激出火花的。另一個嚴重的負面影響就是，國家政府學院的裁撤，致使原任職政府學院的資深績優學者專家從文官訓練體系退離，國家長期培育人才的流失，對於新一代文官經驗的傳承，將造成人才斷層的危機。Dr. Grant 現任 Capita 快速升遷管道新進人員「政府簡介」(introductory course Understanding Government for new entrant fast stream civil servants) 兩天課程的講師。

Dr. Grant 是「Working with Ministers」、Communicating Policy」

以及「Effective Briefing」課程策劃，這些課程對快速升遷管道新進人員未來如何與首長建立良好互動、與議會如何溝通，及如何儘速瞭解政府運作都是非常重要的課程。大約 15 年前，新進人員是要花 10 天在課堂上訓練去瞭解如何適應新環境，包括政府、議會。1990 年代這課程縮短成 8 天；2010 年又縮短成 5 天；當 2012 年國家政府學院裁撤，這課程縮短成 2 天，並更名為「政府概要」(Understanding Government)」。我們相信這樣的縮減課程不但對新進人員或對他們將來要服務的部都是不利的。至於，對於解釋歐盟決策過程運作以及英國文官如何介入影響的「歐盟」(European Union) 課程刪除；及把學員如何瞭解不會在人權立法及司法檢查運作的「法規架構」(the legal framework) 課程刪除；甚至將政府財政讓學員瞭解公共支出過程及如何管理公共支出之「政府財政」(government finance) 課程刪除，而這些課程僅對快速升遷新進人員施訓並以 e-learning 取代，我們都認為是不智的選擇。至於一些重要的核心課程包括「英國憲法」(Britain's constitutional arrangements)、「政府架構」(the structure of government) 以及「國會運作」(the parliamentary process) 都被嚴重擠壓成短期課程。唯一慶幸的是到國會參訪課程還存在，可以讓新進文官參觀下議院質詢以及首相及部門如何答詢。

伍、研究建議

研究顯示，Civil Service Learning 的成立目的，就是要徹底解決英國政府文官訓練過去在文官核心課程的重複採購所造成政府支出之浪費。Civil Service Learning 執行長 Hilary Spencer 也強調，為強化文官體系人力資源服務之效率與效能，減少重複與成本，英國必須成立許多跨部門專業服務以取代各單一「部」的施政方案。而「文官學習」前身國家政府學院就是英國因應「政府部門檢討方案」及「新世紀人力資源方案」決策方向，重新改制回歸英國內閣辦公室「效率改革小組」的一部份，以強化內控和民眾對政府之課責，提供跨部門文官「共同核心課程」(generic Learning and Development，簡稱 L&D)，並將實體課程大部份改為數位學習，由內閣辦公室依「效率改革小組 (the Efficiency and Reform Group)」提出政策方向執行，並於 2010 年 1 月建立 CSL Gateway，所有文官均透過網路登錄學習課程。以達到減少預算支出，同時也降低學院營運成本之目的。至於其他仍由各部實施的專業課程 (Professions Learning & Development) 也明確地定義包括 Communications、Economics、Finance、Human Resources、IT、Internal Audit、Knowledge and Information Management(KM)、Law、Medicine、Operational Delivery、Operational Research、Planning、Policy、Procurement、Programme and Project Management (PPM)、Property and Asset Management、Psychology、Science and Engineering、Social Research、Statisticians、Tax Professionals 及 Vets 等。筆者研究英國文官訓練，自 1970 年文官學院建制以來，歷經不同政黨、不同首相，對中央文官訓練機構究應國營或民營，政策像鐘擺般忽左忽右，而，英國政府各機關之建立、改制裁撤，都顯係其因應政府政策之效率，快速變革以對。這次文官學習之建立令筆者感到突兀，更思考何以如此猶疑了近 40 年的機構，突然裁撤，其變革幅度之大，如何無縫接軌之運作方式，更令筆者詫異。筆者再一次檢視，英國是在 2010 年才開始為解決龐大的債務問題，持續文官訓練制度之改革，將文官訓練朝民營化邁進，由「文官學習」負責訓練課程的統一採購工作。筆者前也提過，根據「文官學習」官方網站說法，英國文官訓練民營化會帶來的好處包括：改善訓練效果、減低成本、改善反應性及提升品質。

但是 Civil Service World(CSW)2013 年 2 月民調卻顯示，並非如此樂觀。

筆者認為，英國政府將各部共通性核心課程（Common Curriculum）整併，並由民間競標經營，確實是在擲節預算及避免課程重複上做了極大的貢獻，這也是英國審計局大力讚賞的。至於各部專業領域之訓練仍由各部策劃主導，才不會發生外行引導內行的問題。但是，3 年的績效評估僅以現在花在訓練上的經費與過去國家政府學院經營成本相比，而認為這是成功地回應府政策目標，其評估面向未免太過狹隘。這也是英國審計局要檢查 Civil Service Learning 的主要得標廠商 Capita 有無精確計算管理成本（management fees）的原因，審計局也從受訓者的部會得到訊息，他們給付 Capita 的費用甚至有高於過去給付國家政府學院學費的情形！審計局因此要求 Capita 應將訓練經費之使用透明化（Transparency），各訓練提供廠商必須公開訓練合約內容及相關經費支出憑證，以全關性將事實呈現。

筆者針對以上英國文官訓練因應 21 世紀全球化浪潮所帶來經濟危機，在文官訓練政策所做變革提出三點建議：

- 一、政府應全面檢討文官共同性核心訓練課程之重疊性（duplication），包括管理（management）、領導（leadership）、企畫案管理訓練（project management training）等等，及課程內容雷同之訓練，讓文官核心訓練內容類同者課程名稱統一，並依各類共同性核心課程依委任、荐任及簡任職責之輕重，區分為基礎班、中階班及高階班，規劃出一個系統性的共同性核心課程，讓每位文官均可依其所具資格條件及職位高低參加訓練。至於，是否可學習英國採外包（outsourcing）由管理學院、大學、訓練機構或甚至過去的文官學院經營，將視政府財政負擔情形作為選項之一（option）。至於前述所列專業性課程仍應由各部自行規劃執行，以提供實務與理論結合的有效訓練。至課程訓練方式究以課堂上訓練、e-learning 或混和式（blended）教學，應以課程性質是屬技術類或必須與其他授課講師或學員互動為重要考量，受訓期間亦應審慎評估，不宜單就經費擲節而縮短，此舉將造成訓後學員回到工作崗位卻無法立即上手，服務品質降低，甚至造成機關負擔影響機關行政效率，造成民怨。且，為了省錢訓練出一些裝備不全的文官，與訓練一批不會打仗的軍人把他們送上前線送死有何差別！而且，選擇 e-learning 的課程，如學員均未於受訓前閱讀 pre-course，這樣的訓練豈不更浪費公帑。
- 二、由於國家政府學院裁撤，目前只有 12 至 15 人以網路處理 Civil Service Learning 註冊等相關工作。這使政府文官訓練政策失去主管機關來監督 Capita 及下游外包廠商的課程運作及管理是否達到政府要求。就如同 Professor Jim 提出論點，外包廠商的員工只是為廠商老闆工作，他們以達到老闆的要求為唯一目標，至於

cabinet office 和 Civil Service Learning 的政策方向，他們並不瞭解且不以為意。如此，實務操作者與政策制訂者認知上的鴻溝如何彌補？2012 年 Civil Service Learning 成立以來始終無法像過去國家政府學院每年向議會提出完整的執行報告，接受人民監督。因此，筆者以為，文官訓練之中央主管機關仍應維持，以監督外包廠商所有作為，並應每年向議院提出全觀性營運報告，以實踐政府資訊公開之政策，讓議會及全民監督這樣的變革是否僅以達到擷節預算為唯一目標之「理想主義 (ideology)」長期而言，政府必須花更多時間、金錢及人力去彌補一批訓練不足文官所製造的問題，其利弊即使無法立即得知，但，英國政府應正視這個問題，並予合理解決。筆者甚至大膽預測，「文官學習」將會再一次面臨變革，並有可能重新立一個中央文官訓練主管機構，以因應議院的要求。

三、誠如筆者一再強調，1970 年文官學院成立之初，迄 2011 逐步轉型 Civil Service Learning 期間，已在國際合作上逐步奠定良好基礎，尤其與大英國協國家均有長期之合作關係。然，國家政府學院裁撤後，相關國際合作事宜已移轉至國防部國際合作處，該機構是否延續並發展前文官學院，政策與管理研究中心及國家政府學院建立的輝煌基礎，均有待觀察及進一步研究。但，文官訓練不應依國內、國外做切割，分屬不同部，將會造成橫向聯繫之困難及資源無法有效整併之缺點，因此，仍應由單一機關主政，以將有限資源做最大的發揮與運用。

陸、參考書目

- Farazmand, Ali (2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century", *Public Administration Review*, November/December 2009.
- Farazmand, Ali(1999), "Globalization and Public Administration", *Public Administration Review*. 59(6).
- Farnham, David & Horton, 1996, New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition, London: Macmillan.
- Assessment of the Capability Review Programme* (2009), London: Cabinet Office
- Civil Service Reform, Delivery and Values* (2004), London: Cabinet Office
- CMPS Report and Accounts 2000-2001* (2001), London: The Stationery Office
- Development and Training for Civil Service – A Framework for Action* (1996), London: Civil Service College
- Making It Happen 1996-1997* (1996), London: Civil Service College
- National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2006-2007* (2007), London: The Stationery Office
- National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2007-2008* (2008), London: The Stationery Office
- National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2008-2009* (2009), London: The Stationery Office
- National School of Government Annual Report and Resource Accounts 2009-2010* (2010), London: The Stationery Office
- National School of Government Annual Report and Accounts 2010-2011* (2011), London: The Stationery Office
- National School of Government Portfolio 2008-2009*, London: The Stationery Office
- National School of Government Programmes 2010-2011*, London: The Stationery Office
- National School of Government-Europe : A guide to training, development and consultancy*, London: The Stationery Office
- National School of Government-Managing Change-A Special Package of Learning*, London: The Stationery Office
- Next Steps Briefing Note* (1996), London: Cabinet Office
- Open Public Services White Paper* (2011), London: The Stationery Office
- Operational Selection Policy OSP38 Records of Internal Administration*(2006), the National Archives
- Spending Review 2010 Cm7942* (2010), London: The Stationery Office
- The systematic approach to training – Civil Service College-Management in Government* (1995), London: Civil Service College
- The Civil Service-Continuity and Change Cm2627* (1994), London: HMSO
- The Civil Service-Taking Forward Continuity and Change* (1995), London: HMSO

The Coalition: our programme for government (2010) , London:Cabinet Office
Training for Trainers and Training Managers (1996) , London:Civil Service College
White Paper, A Framework for Action 1996, Development and Training for Civil Servants
(1996) , London:HMSO
考試院，「考試院德國英國法國人事行政考察團考察報告」，1997，台北：考試院。
宋學文、蔡允棟（2004），《全球化對我國公務人員公務執行之挑戰》，台北：考試院。
彭錦鵬（2014），「英國文官制度的創新成果與展望」，《人事月刊》，第 341 期。