

兩岸公務人員考試 錄取人員訓練模式之比較與展望

The Comparison and Prospects of the Civil Service Training
Models between Taiwan and China

沈建中 (Shen, Chien-Chung)

臺北大學兼任助理教授、考試院公務人員保障暨培訓委員會秘書室主任

沈麗山 (Shen, Lih-Shan)

私立中臺科技大學講師、東海大學政治研究所博士班

摘 要

在進入 21 世紀全球化的競爭體系，且在知識經濟時代，數位科技快速發展，建立起一個無遠弗屆的網路生活新世界，公私部門益形重視人力資源發展。而在新公共管理學派、公共選擇理論學派、組織經濟學與企業管理理論對政府再造提出理論建構之際，學者皆認為 21 世紀的政府組織必須重整，政府職能必須重新界定，藉以提升政府的競爭力。因此，人力資源發展尤其是具有指標性的公務人力資源，成為各國政府重視的議題。對兩岸政府而言，因不同的意識形態而發展出的公務人員體系，在兩岸互競的過程中，彼此有頗多可值攻錯之處。兩岸公務人員的培訓制度，是一相當大的研究議題，本論文以教、考、訓、用架構，探討兩岸公務人員人力資源發展考試錄取人員訓練（初任培訓）模式。

關鍵詞：公務人員、人力資源發展、「教、考、訓、用」、考試錄取人員訓練、初任培訓、核心能力

壹、前 言

公務人員之訓練在 21 世紀的今天，成為一項非常重要的課題。依統計

1997 年美國企業公司花在員工的教育 (Education) 經費為 55 億美元，而訓練 (Training) 的經費為 60 億美元，相較於 1985 年增加 18% 的支出¹。可知，美國企業公司對教育與訓練的重視。

Ulrich 認為唯有人力資源管理制度與策略的連接，才能創造顧客與員工的一致性，進而創造組織的競爭優勢²。而這所指的顧客，對公務人員而言即是指民眾。

兩岸在面臨內外環境挑戰的同時，如何在國家的發展過程中，運用與發揮公務人力資源是一個絕對的關鍵因素。對於我中華民國而言，臺灣地區資源並不豐富，但是這不是成為我國家發展的阻力，以同為華人國家的新加坡而言，渠等資源更弱於我國，為何在全球競爭力總是排名在前，就是因為重視優質的人力資源。依據 International Institute for Management Development (IMD)，對全球 61 個國家與經濟體所作的競爭力調查指出，新加坡在華人國家中一直居於領先的地位。從表可見，國家的大小與國家競爭力無關。按 IMD 競爭力調查項目為：經濟表現、政府和企業效率、國家基礎架構 (包括教育、科技、衛生與社會服務)。與公務人力資源有關的為政府效率，新加坡在華人國家中仍一直居於領先的地位。就是在聯合國的統計國家人力發展指標趨勢 (United Nations Human development index (trend))，新加坡在 177 個國家中也排名 25，居領先的地位。所以，筆者假設在國家發展的過程中，公務人力資源在國家競爭力中占一定的角色功能，這也是本論文所要探討比較的兩岸公務人員人力資源發展模式與展望，但因這個範圍過大，筆者將其限縮在考試錄取人員訓練 (初任培訓)，因為對公務人力而言，這部分最具可塑性與前瞻性，也是兩岸型塑公務人力資源的基石。

貳、兩岸公務員培訓定義與各國「教、考、訓、用」發展

政府的管理運作良窳，其核心關鍵在於文官體系的運作，也就是一個國家是否建構健全而有效的公務人力體系。對國家而言，提升競爭力的指標，在文

¹ Whalen, T & Wright, D., *The Business case for Web-based training*, (MA: Artech House, Inc., 2000), p.1.

² Ulrich, D., "Strategic and human resource planning: linking customers and employees", (*Strategic and Human Resource Planning*, 15(2), 1992), pp.47-62.

官體系就是如何能充分運用每一位現有文官，而且隨時保持能提供高品質服務的能力水準。在策略性人力資源管理的課題中，人力資源的能力精進與改善是最核心的重點之一³。

兩岸政府在面臨 21 世紀的挑戰，對如何提升公務人力資源，成為政府的重要議題。依銓敘部對我國公務人力素質的分析統計，至 95 年 12 月底，全國公務人員具大專以上教育程度者約占 76.45%。其中研究所占 10.13%；大學占 31.62%；專科占 34.71%⁴。2006 年 12 月底全國公務人員之任用經考試及格占 80.76%，其中以特種考試為主要任用來源占 42.37%；其他考試（含升等考試及銓定考試等）19.04%次之；高、普考所占比率，分別為 12.18%及 6.26%；初等考試約占 0.91%；依其他法令進用占 19.24%⁵。從上述統計資料分析得知，我國公務人員甄補管道主流，是經過國家考試的大專生。中國大陸公務人力素質從學歷上看，大專以上人員占總數的比例由 1993 年的 32.1%，上升到 2002 年底的 69.2%，提高了 37 個百分點。兩岸公務人力，以具大專以上學歷為主要來源⁶。

所謂的「教、考、訓、用」是指，學校的教育、公務人員的考試、訓練與任用的結合。教、考、訓、用理念的提出，主要是規劃一個現代公務人員的養成。因此，教、考、訓、用理念，形成現代公部門人力資源發展的策略，而教與訓成為重要的因素。對於公務體系而言，如何經由訓練，將公務人力從教考甄拔出來的人才，轉換成適格的文官，這是「教、考、訓、用」的重要功能。所以，訓練的角色與功能就成為重要的議題。

一、公務人員訓練

I. L. Goldstein (1986)，認為所謂訓練係指學習者短期間內有系統地獲得增進工作績效的技巧、規則、概念與態度；其意謂著，並改變學習者認知、以及關於如何工作、對工作的態度、以及工作場所中有關其與上司、同儕之關係

³ 施能傑，「文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點」，強化文官核心能力 再造政府競爭力學術研討會（臺北：行政院人事行政局，2005）。

⁴ 銓敘部，公務人員人力素質統計季報中華民國 95 年第 4 季季報全國公務人員教育程度，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，取用日期：2007 年 1 月 31 日。

⁵ 銓敘部，公務人員人力素質統計季報中華民國 95 年第 4 季季報全國公務人員考試概況，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，取用日期：2007 年 1 月 31 日。

⁶ 中國大陸人事部，「國家公務員考試錄用 10 周年」（<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gwy/385992.htm>，取用日期：2006 年 4 月 2 日）。

認知等⁷。Raymond A. Noe (1999) 對訓練的定義為，是指組織有計畫地協助員工學習有關工作所應具備的能力⁸。從訓練的面向而言，一般而言，依施訓的時間點區分，訓練可分為職前訓練及在職訓練兩種，職前訓練是任職前的訓練，其目的在使錄取人員具備任職的基本條件；在職訓練為任職後的訓練，目的則在補充工作所需的能力，促成能力的不斷提升，或為新職責或任務的賦予預作準備。

我國對公務人員訓練的定義

我國對公務人員訓練的定義，至於我國對訓練內涵的認定，考試院分別於1993年與1996年有所界定。1993年考試院第八屆第九十四次會議審查通過之「考銓制度研究發展小組培訓分組」對於訓練內涵的界定為：「訓練係基於組織業務目標，由機關供給特定的知識與技能」⁹。1996年考試院研究發展委員會曾對公務人員訓練定義更詳細規範其內涵為：訓練施行乃是對公務人員行為、知識、動機、態度等之增強或變革；上述增強或變革，必須以機關業務實際需求為基礎；整體訓練過程是一套有系統的過程；訓練之目的，不僅應滿足機關需求，亦應同時提升公務人員的觀念與能力。2002年1月30日我國制定公布的《公務人員訓練進修法》，與同年7月16日考試院會同行政院訂定發布的《公務人員訓練進修法施行細則》，在該細則第3條第1項明定訓練為：「本法所稱訓練，指為因應業務需要，提升公務人員工作效能，由各機關（構）學校主動提供特定知識與技能之過程。」¹⁰

中國大陸對公務人員訓練的定義

至於中國大陸在《國家公務員法》並未對培訓定義，只在該法第60條說明：「機關根據公務員工作職責的要求和提高公務員素質的需要，對公務員進行分級分類培訓。」但其學者如匡代科等定義為：培訓是對國家公職人員的一種再教育；認為它是一種有組織、有計畫的培養和訓練；強調通才教

⁷ Goldstein, I. L., *Training in Organizations: Needs Assessment, Development and Evaluation*. (Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company., 1986), p.3.

⁸ Noe, Raymond A., *Employee Training and Development*, (US.: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1999), 簡貞玉譯，員工訓練與能力發展（臺北：五南圖書出版公司，2002），頁6-7。

⁹ 考試院考銓制度研究發展小組培訓分組，考試院訓練進修體制建立之研究（考試院，未出版，1993），頁17。

¹⁰ 考試院研究發展委員會，建立我國公務人員訓練制度之研究（考試院，未出版，1996），頁4。未出版。

育；認為公務員培訓的實質是根據公務員的職務和工作需要而進行的繼續教育的過程¹¹。

兩岸對訓練或培訓的用語，並不一致。在我國相關法規如《公務人員訓練進修法》，用的是訓練；中國大陸如《國家公務員法》，用的是培訓，在本文筆者將其視為相同詞使用。不過分析兩岸的觀點，不管對公務人員用的是訓練或培訓，指的都是經由訓練提升公務人員的知能與技能。

二、各國「教、考、訓、用」發展

學者研究亦指出，已開發國家與開發中國家之文官訓練制度主要差別之一在各國文官「教、考、訓、用」連貫程度之不同。已開發國家「教、考、訓、用」制度皆具連貫性，而開發中國家則多缺失而不足以相輔相成¹²。所謂的「教、考、訓、用」是指，大學的教育、公務人員的考選、訓練與任用。先進國家如英國、美國與德國就是這種情形。

英國的公務人員訓練體制強調「考選與訓練 (Recruitment and Training)」的配合，由此而擴充為「考、訓、用」合一。英國從 1855 年起設「文官考選委員會」確立「事務官考試制度」¹³。英國起初對初任公務人員的訓練係採 The Nothcote-Trevelyan Report (1853) 建議：「……延攬優秀大學畢業生，經由考試後訓練……」¹⁴，將「考、訓、用」合一的「行政通才」訓練，並由各部會自行辦理，中央並無統籌機關規劃辦理¹⁵。

1968 年 The Fulton Committee Report 建議文官應以「專業訓練 (Professional Training)」為主，建議中央政府成立訓練機關，並將考選與訓練 (Recruitment and Training) 合一¹⁶。

1987 年英國政府發表「管理憲章方案 (The management Charter

¹¹ 匡代科主編、雷樹標、楊敬東副主編，*國家公務員制度概論*（湖南省：湖南大學出版社，1988），頁 167。

¹² 許南雄，「『已開發』國家文官訓練制度之探討」，*中國行政評論*（第 8 卷第 4 期，1999），頁 1-62。

¹³ Drewry, G. & Butcher, T, *The Civil Service Today*. 2nd. Ed. (U.K.: Beachwell, 1995), p.34.

¹⁴ Maheshwari, Shriram., *The Civil Service in Great Britain*. (Delhi: Concept Publishing Company., 1976), p.134.

¹⁵ Robson, W. A. (ed), *The Civil Service in Britain and France*. (Connecticut, Greenwood Press Publishers., 1975), pp.170-184.

¹⁶ Central Office of Information, *The Civil Service*, (London: HMSO, 1995), p.17.; Pyper, R., *The British Civil Service*. (London: Harvester Wheatsheaf., 1995), p.10.

Initiative)」，宣示文官體系將發展一套「能力基礎訓練 (Competency-based Training)」計畫。該計畫針對英國「開放層級 (The Open Structure)」¹⁷中，每一職等工作所需須的能力要件，並給予訓練¹⁸。

美國對公務人員訓練制度的確立，約在 20 世紀 30 年代之後。1930 年以後，美國政府思考文官訓練與大學教育的關係。如 1931 年 7 月，美國各大學研究所與聯邦政府在米尼蘇達大學舉行「大學教育與公務人員訓練」會議，其後 1934 年與 1935 年，陸續在芝加哥大學與普林斯頓大學舉辦大學教育與文官訓練的配合研討會¹⁹。美國強調「勝任與培訓 (Best qualify and well trained)」的重要，由此而確立「訓練與人力發展 (Training and Development)」體制²⁰。美國政府認為「政府是眾多專業人才的主要雇主 (Governments are the principal employers of professionals.)」²¹，所以，它的體制強調考用合一，大學教育是與工作結合。

德國採嚴格教考訓用的方式。也就是說，德國文官制度特色，重視公務人員的考選與培訓。擔任國家公務員者要通過類似大學畢業考的國家考試，及格者要在政府部門先服務兩年半，服務期間只有生活津貼而無薪水。服務完畢再參加第二次國家考試，及格者才成為正式見習官，試用完成 (可能長達 3 年) 才成為常任文官。也就是一位大學畢業生必須通過兩次國家考試，及兩段長達五年半的試用，才能進入高級文官的服務行列²²。就是一般職公務人員實習期間也長達 1 至 3 年，職位越高實習期間也越長，實習期滿再參加考試，及格後方予試用任用²³。

新加坡非常重視公務員培訓，設有民事服務學院 (Civil Service College)，提供公務員訓練，新加坡政府於 2000 年規定公務員每年須接受 100

¹⁷ 開放層級係指第 7 職等科長至第 1 職等的常務次長。

¹⁸ 公務人員保障暨培訓委員會編印，美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編 (臺北：公務人員保障暨培訓委員會，1999)，頁 255。

¹⁹ 同註 31，頁 14。

²⁰ Klingner, D. E. & Nalbardian, J., *Public Personnel Management-Contexts and Strategies*. 4th. ed. (N.G.: Prentice Hall, 1998), pp.250-252; Maranto, Robert and Schultz, David., *A Short History of the United States Civil Service*. (Lanham: University Press of America, 1991), pp.11-16.

²¹ Mosher, F.C., *Democracy and the public*. 2nd. ed., (N.Y.Oxford University Press., 1982), p.112.

²² Koh, B.C., *Japan's Administrative Elite*. (Los Angeles: University of California Press., 1989), p.118.

²³ 許南雄，「各國公務人員訓練制度比較研究」，行政暨政策學報 (第 1 期，1999 年)，頁 114。

小時的訓練。新加坡公務員的培訓分為五個層次，導引培訓 (Induction Training)：任職後 6 個月，讓新進公務人員對其工作、所屬機關及整個政府體系有充分了解；基本培訓 (Basic Training)：任職後 6 個月至第 3 年者，訓練公務人員具備基本的知識與技能，俾能有效的執行工作；進階培訓 (Advanced Training)：任職後第 3 年至第 7 年者，訓練公務人員進階的知識與技能；延伸培訓 (Extended Training)：任職後第 7 年至第 11 年者，訓練公務人員更先進的知識與技能，以備隨時擔任其他工作，或更高階工作；持續培訓 (Continuing Training)：與服務年資無關。自擔任公務人員開始，持續培訓終身學習，與工作無直接關係，目的在加強公務人員競爭力²⁴。分析新加坡公務員培訓制度，主要包括工作導引培訓、基本培訓、進階培訓、延深培訓及持續培訓等五大部分，不同層次的公務員，具有不同層次的訓練目標及內容，但主要區分為低階管理層級、中階管理層級與高階管理層級。在低階管理層級，以一般工作知能認識熟練為主，並以精進工作技能為主；在中階管理層級，使其有能力進行基本的分析、判斷、反映，並以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔；在高階管理層級，深入理解並掌握判斷與決策層次，並以構思決策技能為主，人際關係為輔²⁵。

因新加坡係採菁英式的甄選公務人員，所以新加坡對初任公務人員只做對其工作、所屬機關及整個政府體系了解的訓練課程，新加坡強調對在職公務人員培訓，這可稱之為新加坡模式。

先進國家採用教、考、訓、用合一，其目的在使得公務人員能有完整的公務技能，在政府體系中，能很快的溶入工作中，而且政府對國家公務人力是採長期的規劃與訓練，將公務人力視之為國家資本，這也是這些國家具有競爭力原因之一，這是先進發展出培養公務人員的模式。不過這四種模式仍因其發展不同，而有些區別。英國模式是考取優秀人才後再加以訓練，強調「考、訓、用」合一。美國模式，則與大學教育相結合，強調「教、考、用」合一。德國模式則強調「考、用」合一。新加坡模式則為強調在職訓練。

²⁴ 公務人員保障暨培訓委員會，八十九年度赴新加坡與英國研習報告（臺北：公務人員保障暨培訓委員會，2001），頁 11。

²⁵ 江明修，公務人員各官等核心能力與訓練體系建力之研究（臺北市：公務人員保障暨培訓委員會，2002），頁 41。

上述四種模式，各有其歷史發展的因素與國情的需求，也各在其本國發揮功能。於此，本文要探討的即是，在兩岸公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓）過程中，「教、考、訓、用」扮演的角色功能。

表 1 新加坡公務人員訓練內容概況

層級	低階管理層級	中階管理層級	高階管理層級
訓練目標	以一般工作知能認識熟練為主	使其有能力進行基本的分析、判斷、反映	深入理解並掌握判斷與決策層次
課程內容	主要以精進工作技能為主： 電腦資訊應用 人際溝通技巧 顧客服務、問題處理 群體建立與領導技巧 工作改進等	以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔： 衝突的處理與協調 法律常識 財務及人事管理 群體與組織形象建立 目標管理 員工考核 激勵領導 組織與管理策略 面試與面談技巧等	以構思決策技能為主，人際關係為輔： 組織管理發展計畫策略 政策草擬、分析與實施 建立組織創新形象 談判溝通技巧 激勵領導 網絡建立 資訊應用與訊息交流等

資料來源：江明修，2002：41。

參、我國公務人員考試錄取人訓練模式發展

一、我國公務人員考試錄取人員訓練沿革 - 「教、考、訓、用」發展 考用合一

中華民國立國後，於 1931 年 7 月 15 日在南京舉行第一屆高等考試，係採分試淘汰制。依 1929 年 8 月 1 日國民政府公布並於 1935 年 7 月 31 日修正公布的《考試法》，在該法第 10 條第 1、2 款規定：高等考試分三試，第 1 試不及格者不得應第 2 試、第 2 試不及格者不得應第 3 試；普通考試分二試，第 1 試不及格者不得應第 2 試。考試及格發給證書任用，並無訓練程序。

考訓結合

其後，公務人員考試實行考訓結合，分為初試及再試，初試及格者須經訓練，再試及格者一律分發任用。依 1939 年 8 月 6 日國防最高委員會第 12 次常務會議通過之《高等考試分為初試再試並加以訓練辦法》第 1 條規定：「考試院規定若干種高等考試分為初試再試，初試及格人員經訓練期滿舉行再試，再試及格者方發給證書依法任用，其不及格者得補行訓練但以一次為限」。至於訓練係由中央政治學校負責，訓期 1 年（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 3 條）。訓練期間供膳食、服裝、講義與津貼 30 元（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 4 條）。訓練內容涵括操行、學科與實習，訓練成績與再試考試成績合併計算，決定及格與否（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 5 條）。

政府來臺後，公務人員考試改為任用考試，考試及格後即分發任用，無訓練程序。

考試錄取人員訓練法制化

考訓用合一

1986 年《公務人員考試法》配合官職併立的兩制合一之新人事制度，於同年 1 月 24 日制定公布，揭示公務人員考試係屬配合任用計畫，以為事擇人、考用合一為本旨所辦理之考試，並明定高等考試與普通考試及格者，應按錄取類、科接受訓練，訓練期滿成績及格後，始予以分發任用；其訓練辦法由考試院會同關係院訂定。至其他公務人員考試，亦得比照辦理訓練。

因此，自 1986 年起考試錄取人員訓練再次法制化。考試院並於 1986 年 6 月 27 日會同行政院訂定發布《公務人員高等暨普通考試訓練辦法》，亦於各項特種考試規則中明定錄取人員訓練為完成考試之程序，並據以分訂各該考試錄取人員訓練（實習、學習）辦法，以為辦理各種訓練之準據。迨至保訓會於 1996 年 6 月 1 日成立，又配合 1996 年 1 月 17 日公務人員考試法之修正，研訂統合性之《公務人員考試錄取人員訓練辦法》，經考試院會同行政院、司法院於 1997 年 7 月 25 日訂定發布。

相關的訓練業務，在保訓會成立之前，考試錄取人員訓練相關業務，係由考選部主管，並設高普考訓練委員會負責訓練之協調、審議事項，經擬定訓練計畫、訓練課程、講授大綱，及遴聘講座後，即將訓練委託行政院人事行政局協調有關訓練機構與公立大學院校實施。1996 年 6 月 1 日保訓會成立，即統

由保訓會規劃辦理。

考試錄取人員訓練內容

依《公務人員訓練進修法》第 2 條第 1、2、3 項規定：「(第 1 項)公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。(第 2 項)公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關(構)、學校辦理之。(第 3 項)公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府(以下簡稱各主管機關)辦理或授權所屬機關辦理之。」再依《公務人員考試法》第 20 條第 1、2 項規定：「(第 1 項)公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。列入候用名冊之增額錄取者，經用人機關自行遴用後，其訓練程序，與正額錄取者之規定相同。(第 2 項)前項訓練之期間、實施方式、津貼、請假、成績考核、獎懲、停訓、重訓、保留受訓資格、廢止受訓資格、訓練費用等有關事項之規定，其辦法由考試院會同關係院定之。」

從上開兩法只明定考試錄取人員須接受訓練，訓練內容則規範於《公務人員考試錄取人員訓練辦法》中。依該辦法，訓練之期間為 4 個月至 1 年(公務人員考試錄取人員訓練辦法第 8 條)。同辦法第 3 條，則規範訓練分為基礎訓練與實務訓練。基礎訓練以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。所以，我國公務人員考試錄取人員訓練係兼採通才與專業訓練。

我國「教、考、訓、用」的運用

我國公務人員考試制度與大學教育、公務人員訓練與任用的關係，也就是所謂「教、考、訓、用」的關聯性，則可分為「先教後考再訓用」如警察大學與警察專科學校與警察特考；「先考後訓再用」，現行各種公務人員考試。

我國教考訓用之間的結合問題，學者的研究指出有下列的問題²⁶：在教

²⁶ 考試院，建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究(87年度專題)(臺北：考試院研究發展委員會，2000)，頁 47-49。

育與考試之間產生無法銜接的問題。在教育與訓練之間的問題，學者認為：教育與訓練實為一體之兩面，就公務部門而言，訓練更應是學校教育之延續。然而觀諸我國現行運作情形，真可謂「教者自教」、「訓者自訓」，二者缺乏足夠之銜接與配合。在教育與任用之間的問題，學者認為：學校教育乃為國家選才之基礎與搖籃，是故教育與用人之間應取得合作與配合關係，然實務是「教者自教」、「用者自用」，而有「才無所用」或是「用人非才」的情況產生。

筆者認為要解決上述的問題，以核心能力訓練結合大學教育與公務人力資源，是一可行的方向。

二、建構以核心能力為基礎的公務人員訓練

Anders Drejer 在「策略管理與核心能力：理論與運用 (Strategic Management and Core Competencies : Theory and Application)」一書中指出，隨者科技、人力和經濟的發展，就必須建立合宜的核心基礎策略²⁷。Charles Handy在引述McKinsey的報告中說，在 2000 年時以運用知識為基礎的工作達所有職業的 70%，然而在 1950 年時只有 30%²⁸。

核心能力乃是策略性人力資源管理與發展的重要內涵，就人力甄補的層面而言，強調公務工作與公務人員能力之間的適宜性；另從教育與訓練的層面而言，在於精進公務上所應具備之知識、技能與能力，以便做好承擔更重要職責的準備。

就我國而言，《公務人員訓練進修法》於 2002 年 1 月 30 日由總統明令公布實施後。依該法第 2 條規定，公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。且依《公務人員保障暨培訓委員會組織法》第 4 條規定，保訓會負責關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項；關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項；關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立或及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項；關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項；關於公務人員培訓制度之研究事項。爰此，保訓會為公務人員訓練進修的主管機關。

²⁷ Drejer, A., *Strategic Management and Core Competencies: Theory and Application*. (Westport, CT: Greenwood Publishing Group Inc., 2002), p.xxii.

²⁸ Handy, C., *The Age of Unreason*, (London: Arrow, 1995). 原文引自同註 45., p.xxv.

保訓會既職司公務人員訓練進修並為法定主管機關，為因應人力資源管理發展與核心能力的世界性思維。爰乃整體建構我國公務人員核心能力，並就行政院所提主管核心能力外，就各官等非主管部分，建構渠等共通能力，以建構訓練體系，健全我國公務人員訓練，並於 2005 年研發完成我國公務人員考試錄取人員核心能力架構。

在薦任官等核心能力部分：計有「創新思考」、「方案設計」、「說服與協調」及「多元管理」等 4 項；在委任官等核心能力部分：計有「傾聽與表達」、「工作計畫」、「問題解決」、「資訊應用與處理」、「團隊合作」、「公務倫理」、「顧客服務」、「情緒管理」、「基本法律知能」等 9 項，並轉化成各種考試錄取人員訓練課程。

肆、中國大陸公務人員初任培訓模式發展

一、中國大陸公務人員考試制度的緣起與發展

中國大陸對於國家幹部原採由國家統一分配的畢業研究生和大中專畢業生擔任，並非由考試晉用²⁹。直到 1980 年，鄧小平就人事制度提出要進行改革，並提出考試制度，且明確指出：「將來很多職務、職稱，只要考試合格，就應當錄用或者授予」³⁰。勞動人事部爰於 1982 年 9 月 29 日以勞人幹【1982】147 號發布《吸收錄用幹部問題的若干規定》，該規定將幹部錄用首採公開考試，平等競爭方式。該規定中第 7 條第 1 項明訂：「國家機關、事業、企業單位吸收錄用幹部，由當地人事部門統籌安排，實行公開招收，自願報名，進行德、智、體全面考核，堅持考試，擇優錄用。」；同條第 5 項：「吸收錄用的幹部，根據需要進行一定時間的訓練。」

人事部、中共中央組織部並於 1989 年 1 月 9 日人錄發【1989】1 號發布《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，考試錄用國家機關工作人員的工作逐步開展。在該考試辦法中對考試的種類、方式和程式有所規

²⁹ 人事部、中共中央組織部 1989 年 1 月 9 日人錄發【1989】1 號「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」

³⁰ 中國大陸人事部，國家公務員考試錄用 10 周年，2003 年，

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gwy/385992.htm>，取用日期：2006 年 4 月 2 日。

範，依該考試辦法第 3 條規定的原則為：「考試種類可暫時按照報考者文化條件的要求劃分等次；考試方法為筆試、面試，筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識，面試內容可依據擬任工作崗位的具體要求確定；考試、錄取的基本程式是發布公告、公開報名、資格審查、組織筆試和面試、體檢、考核、確定合格者、審批錄取和張榜公布。」

具體的做法，如四川省人事廳、中共四川省委組織部於 1989 年 5 月 6 日川人發【1989】8 號貫徹《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》的實施意見中第 5 條對於考試原則、科目、內容規定如下：「考試原則：無論筆試、還是面試，都應注重有效性、適用性和科學性，堅持「為用而考」的原則。在堅持命題標準，正確掌握命題範圍和深度的前提下，目前宜選擇合適題型，適當增加題量，使考試成績拉開檔次，達到擇優錄取的目的。

考試種類：暫為大專、中專（高中、職業高中）兩個等次。補充「行政執行類」科員以上崗位的，考試等次為大專；補充「行政執行類」辦事員和「後勤服務類」崗位的，考試等次為中專、高中；補充「專門技術類」崗位的，根據專業技術崗位的需要確定考試等次。考試方式為筆試、面試。筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識；面試內容根據補充崗位的具體要求確定，並應量化、計分。考試科目：機關通用基礎知識考試科目暫為行政管理學、機關應用文寫作兩種（黨群部門為政治、機關應用文寫作），特殊需要的崗位應加試外語。專業知識的考試科目，由用人單位提出，報同級主考機關同意。成績計算：就考者的總成績為筆試與面試成績之和。筆試、面試成績之比，行政崗位按 7：3 掌握；專業技術崗位允許加大或縮小。」

二、中國大陸公務人員初任培訓制度 - 「學用一致、按需施教」

1993 年 8 月 14 日，國務院正式頒布《國家公務員暫行條例》。根據《條例》精神，人事部於 1994 年 6 月 7 日頒布《國家公務員錄用暫行規定》與同年 5 月 5 日頒布《國家公務員培訓暫行規定》，建構中國大陸國家公務員考試錄用培訓制度。

依《國家公務員暫行條例》第 13 條第 1 項：「國家行政機關錄用擔任主任科員以下非領導職務的國家公務員，採用公開考試、嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準擇優錄用。」同條例第 51 條：「國家行政機關根據經濟、社會發展的需要，按照職位的要求，有計畫地對國家公務員進行培訓（第 1 項）。國

家公務員的培訓，貫徹理論聯繫實際、學用一致、按需施教、講求實效的原則（第2項）。」

依《國家公務員培訓暫行規定》第6條：「初任培訓是指對新錄用人員，即經考試錄用進入國家行政機關，擔任主任科員以下非領導職務人員的培訓。初任培訓在試用期間進行，時間不少於10天。初任培訓合格者方能任職定級，不合格或未參加培訓的不能任職定級。」再依《中華人民共和國國家公務員法》61條前段：「機關對新錄用人員應當在試用期內進行初任培訓」。仍沿依前開法令的意旨。國家公務員對初任培訓，可分為培訓方式與培訓內容。

培訓方式可分為工作實習與專門培訓教育。工作實習，即在有經驗的公務員指導和帶領下，直接參加實際的行政工作，通過工作習得本職的公務知能。專門培訓教育，即由各單位自行開班授課，或送往專業訓練機關（構）培訓³¹。

培訓內容可分為公共科目和專業科目兩部分。為規劃初任培訓，國家人事部針對公共科目統編「國家公務員初任培訓」一書，總共分為十四講，分別為：「第一講 鄧小平理論和「三個代表」重要思想；第二講 公共經濟；第三講 中國政治制度與政府運作概況；第四講 依法行政；第五講 電子政務：嶄新的政府工作方式；第六講 公共政策；第七講 中國加入世界貿易組織；第八講 國家公務員制度；第九講 公務員義務權利與行為規範；第十講 國家公務員保守國家秘密行為規範；第十一講 機關公文寫作與處理；第十二講 公務員工作方法；第十三講 公務員心理調適；第十四講 公務員談成長」³²。可以視之為，對於通識觀念的建構。

以上海市為例³³，培訓的課程內容為：「培訓內容分公共科目和專題講座兩個部分。公共科目分為四個單元，其主要內容：第一單元：憲法；社會主義市場經濟和鄧小平理論；江澤民同志「三個代表」的重要思想；第二單元：上海市政府機構概況及其政府職能轉變；國家公務員制度基本知識；公務員行

³¹ 詹中原，中國大陸當代政府與行政（臺北：神州圖書出版有限公司，2002年），頁368-369。

³² 尹蔚民，國家公務員初任培訓（北京：中國人事出版社，2003年）。

³³ 2003年度上海市國家公務員初任培訓，滬人【1998】80號《上海市國家公務員初任培訓試行辦法》以及滬人【2001】112號《關於印發2001年—2005年上海市國家公務員培訓實施計畫》，

http://www.21cnhr.gov.cn/xinxi/file.jsp?f_ID=2520，取用日期：2006年4月2日。

為規範；機關寫作與公文處理；案例分析。第三單元：幹部創新能力。第四單元：依法行政和WTO基本知識； 專題講座： 反腐倡廉、弘揚正氣，做人民的好公僕； 牢固樹立全心全意為人民服務的思想。」

中國大陸所謂學用一致，強調的是初任培訓的訓用一致。如前文所述中國大陸在 1980 年代之前，對於國家幹部原採由國家統一分配的畢業研究生和大中專畢業生擔任。意即國家在分配工作的過程中，即考慮其專業知能。所以進入政府後，在黨管幹部與政黨協商體制所產生無所謂「政治中立」的文化下，所謂的初任培訓，偏重於意識型態的培訓，也就是說教考訓用是合一的。但隨著鄧小平提出的經濟改革開放，所形成的中國大陸內外環境的改變，對政府體系而言，建構專業化的國家公務員，取代舊有的政治性國家幹部的思惟，就是前文所提出的中國大陸建構國家公務員的法制化。最重要的是採取公開的考試，讓有資格的公民皆能參加考試。

在《國家公務員培訓暫行規定》第 6 條規定，初任培訓在試用期間進行，時間不少於 10 天。初任培訓合格者方能任職定級，不合格或未參加培訓的不能任職定級。惟在《國家公務員法》第 61 條只規定，機關對新錄用人員應當在試用期內進行初任培訓，至於初任培訓在試用所占的成績為何並未明定，同法第 32 條只規定，新錄用的公務員試用期為 1 年。試用期滿合格的，予以任職；不合格的，取消錄用。惟中國大陸仍強調「不經培訓不上崗，不經培訓不任職，不經培訓不提拔」。

伍、結 語

從下表可看出就兩岸國家競爭力而言，兩岸的差距越來越少，這是警訊也是更加努力的契機，實際上隨著地球村與區域整合的發展，中華民國要生存、要發展，在資源不充沛的臺灣就需發展優質的人力資源，這也就是我國現以研發高科技，作為經濟發展的主脈，不得不然的事實。就政府而言，優質的公務人力不但能提供政府周延的政策建議，也是引領社會發展的領頭雁，更是建構高績效政府團隊的基石。

表 2 IMD 的 1996 - 2006 年美國、英國、德國、新加坡、中華民國
與中華人民共和國競爭力排行表

國 名	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
美 國			1	1	1	1	1	1	1	1	1
新加坡			2	2	2	3	8	4	2	3	3
中華民國	18	23	14	15	20	16	20	17	12	11	18
中華人民共和國			21	29	24	26	28	29	24	31	19
英 國					15	17	16	19	22	22	21
德 國					13	13	17	20	21	23	26

資料來源：IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2004，<http://www01.imd.ch/documents/wcy/content/pastranking.xls>與IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2005，<http://www02.imd.ch/wcc/factors/>與The WORLD Competitiveness SCOREBOARD 2006，<http://www01.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>

在前文筆者就公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓），提出歐美模式與新加坡模式。筆者試將兩者與國家的競爭力及人力資源發展結合。從下表聯合國所統計的國家人力發展指標趨勢，美國、英國、德國等國人力發展趨勢一直居領先地位，這對渠公務人力有正面的功能，對政府效率因素競爭力亦然。當然公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓），屬於公務人力訓練的一環，而公務人力政府效率與國家競爭力的一部分，但就如前文所提 1980 年代以來，歐美先進國家的文官體系不斷採行廣泛的變革措施，就是體認公務人力在國家發展過程中的重要性。

表 3 美國、英國、德國、新加坡與中華人民共和國國家人力發展指標趨勢
(United Nations Human development index (trend))

HDI Rank	Country	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
10	美 國	0.867	0.887	0.901	0.916	0.929	0.938	0.944
15	英 國	0.845	0.854	0.863	0.883	0.921	0.948	0.939
20	德 國	..	0.861	0.869	0.888	0.913	0.927	0.930
25	新加坡	0.725	0.761	0.784	0.822	0.861		0.907
85	中華人民共和國	0.525	0.558	0.594	0.627	0.683	..	0.755

Source: <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=15&y=1&z=1>

表 4 IMD 的 1996 - 2006 年美國、新加坡、中華民國
與中華人民共和國政府效率因素競爭力排名表

國 名	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
美 國	7	7	5	10	8	8	5	10	10	16	
新加坡	1	1	1	1	1	1	2	3	1	2	2
中華民國	6	20	15	16	18	17	24	20	18	19	24
中華人民共和國	9	6	19	31	32	23	23	22	21	21	

資料來源：施能傑，2005：1-2-9；與行政院經濟建設委員會，「2006 年我國在IMD世界競爭力排名分析」
http://www.cepd.gov.tw/style1/style1_sec2.jsp?businessID=2968&linkID=194&parentLinkID=0&gosec2=y

如前文所述，英國模式是考取優秀人才後再加以訓練，強調「考、訓、用」合一，此種模式政府較強調職前訓練。美國模式，則與大學教育相結合，強調「教、考、用」合一。德國模式則強調「考、用」合一。美國、德國與新加坡模式則為強調在職訓練。實際上這四種模式，係配合各國的情形所發展。

上述四種何模式較優，如以培訓的觀點而言，「教、考、訓、用」合一，是最完善培訓初任的公務人力，當然尚需建構完善的在職訓練，如新加坡的在職訓練就相當完善。中華民國考試錄取人員訓練屬於「考、訓、用」合一的模式，中國大陸則較偏向新加坡模式。兩岸現行的公務人員考試錄取人員訓練與初任培訓，兩岸培訓的重點顯然有別，不過我國政府現已建構以核心能力為基礎的訓練，我國的公務人員訓練較貼近世界的脈動，但中國大陸近來亦加強公務人力的訓練，亦不容我等輕忽。我國每年約有一萬多人加入政府體系，這些人是政府的新血輪，也是明日政府人力的主幹。中國大陸從公務人員體系法制化後，亦開始經由公開考試甄拔年青人進入政府部門。正如前文所述，今天我們要在國際上生存，一定要有優質的人力資源；我國要具競爭力，優質的公務人力是必備的要素。因此，良好的培訓模式是學術界與政府皆應重視的議題。