高階文官國際培訓新趨勢

高永光*

《摘要》

高階文官各國之培訓，主要係針對高階文官應具有的一般職能及優質核心職能，去設計課程。目前大體是以領導統御和管理兩方面之技巧訓練為主。本文從高階文官與行政改革討論起，分析高階文官應有的專業優質能力；其次再談到高階文官的訓練。最後則指出我國高階文官訓練尚在起步階段，應先確定高階文官管理制度類型，始能為此設計良好有效的訓練課程。

[關鍵詞]: 高階文官制、領導統御、管理、核心職能、優質核心職能

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

*現任考試院考試委員。

自 1980 年代以來，許多國家開始設立高階文官（Senior Civil Servants, SCS）制度引起公共行政學界及實務界的重視，而這也是新公共管理的改革內容之一。[1]

美國最早在 1979 年底即開始建立，其次較受到矚目的是紐西蘭(New Zealand)。紐西蘭在 1988 年，就讓前永業文官主管，成為行政部門的負責人。荷蘭（The Netherlands）更特別的是建立一個 60 人所組成的高階文官團(A Top Management Group)。繼之而建立高階文官服務(Senior Civil Service)則是英國。而比利時(Belgium)也在 2001 年之前建立了高階文官團。

截至目前為止，世界各國紛紛群起效尤，其中尤其以「經濟合作發展組織」（The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD），以及歐盟（European Union）的國家為主，幾乎都建立自己的高階文官團，也因此帶動了另一波的公共行政改革。

但何以要建立高階文官制度，和各國行政改革之間，又有何因果關係呢？政府施政要有效率、效能，其一般文官依其職位應有核心能力（competence）的要求。但一般文官未必具有專業能力(professionalism)或優質核心能力(competency)。高階文官則必須具有專業能力及優質核心能力。

高階文官所以應具有優質核心職能，一方面他們實際參與了公共政策的規劃管理；另一方面他們實際參與執行，公共政策是否有效施行，他們扮演重

[1]Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons? ”, *Public Administration* 69 (1991): 3-19. C.Hood and M.Lodge. *The Politics of Public Service Bargains: Rewards, Competency, Loyalty and Blame* (New York: Oxford University Press, 2006).

要角色。這也就是說，國家施政的政策目標，以及有效執行的先後順序，必須仰賴高階文官。[2]

壹、高階文官與行政改革

各國在實際施政上所做的改革是永不歇止的，不論是已開發國家或開發中的國家。因為國家機器的公務行政所面臨的問題，越來越複雜。政府不改革，行政不革新，公務行政體系不能順應變革，不論是民主國家或非民主國家，都是執政者或執政黨能否繼續執政的挑戰。

以俄羅斯（Russian Federation）為例，從 2003 年開始就進行制度改革(institutional reforms)，其中當然包括行政改革。主要的改革如下：

一、行政改革（the administrative reform）

從 2003 年到 2004 年俄羅斯政府檢視所有行政部門的功能及業務，最後決定把 23 個部會縮編為 15 個部會，聯邦政府的行政層級重新劃分為三級：(一) 部會層級(ministries): 負責制定法令規章及發展公共政策;(二) 服務層級(services): 負責監督和檢查;(三) 執行層級(agencies): 負責實際提供服務、執行政策計畫，以及公共財產的管理。2004 年俄羅斯聯邦政府「行政改革政府委員會」(the Government Commission of Administrative Reform)宣布第二階段的改革將持續到 2010 年。[3]

[2] 政治人物和文官之間的關係，可參考：Kate Jenkin, “Politicians and Civil Servants: Unfinished Business－The Next Step Report, Fulton and the Future”, *The Political Quarterly* 79 (3), July-September, 2008.
[3] 有關俄羅斯的行政改革及其對高階文官的優質核心能力的要求，見 Viktor Lobanov, “Institutional Reforms

二、公共服務改革(the public service reform)

根據 2003 年到 2004 年的公共行政改革，由俄羅斯總統負責啟動公共服務改革，2005 年通過公務人員服務新法，將公務人員系統區分為文職、軍職及法律職（civil, military and law）。而聯邦公務人員則分成 4 種類別：行政人員(executives)，諮詢人員（advisors），專業人員（specialists）和操作人員(operational personnel)。

三、預算改革(the budget reform)

俄羅斯改變傳統分配預算的方法，傳統上是以「過程取向」（process-oriented）為主，現在改革後則是以「成果導向」（result-oriented）。從執行成果以建立指標方式評估，依評估結果分配預算。

四、地方自治一般原則法（the law on general principles of local self-government）

2006 年 1 月俄羅斯通過給予地方政府、區域政府較多權力和財政自主權的「一般原則法」。

俄羅斯有許多區域政府(regional governments)，區議會就聯邦總統提名人選中，選出類似州長地位的區長（governor）。

俄羅斯政府認為改革圍繞在 3 個大問題上：(一)對高階文官專業程度的評估；(二)提高公共行政的效能；(三)發展推動行政改革的策略。

為此，俄羅斯積極探討世界各國的經驗，包括對高階文官專業發展的國際

and Role of Senior Executives" (該文發表於 Democratic Transition: Senior Civil Servants and the Political-Administrative Interface, International Congress on the Training and Development of Senior Civil Servants, June 15-17, 2005).

評估系統，或者高階文官專業核心職能或優質職能表。也因此，必須蒐集分析一般文官，特別是高階文官的「訓練方法」(methods of training)，高階文官的動機和專業發展（motivation and professional development）。

貳、高階文官的專業優質能力(professional competencies of senior executives)

高階文官若有績效，整個國家的公共行政就比較容易有效率。要探討高階文官的優質能力，必須問 2 組問題：

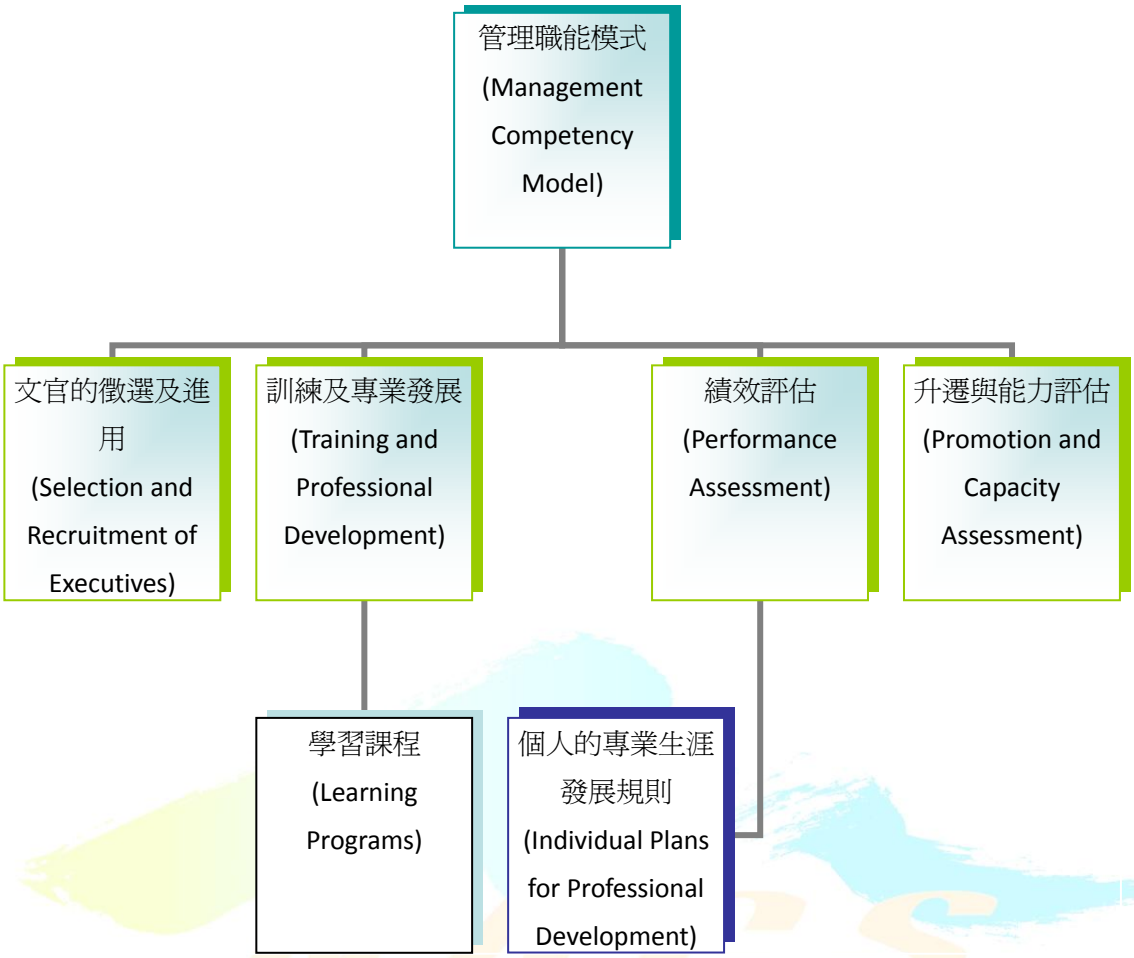
一、 要擔任高階文官必須具有怎樣的優質能力?

二、 哪些項目的優質能力會使高階文官達到公務行政的最佳成果?

為此，必須建立行政的核心職能表（the Executive Core Qualification）。據此，再去發展高階文官在此核心職能表中應該有的知識（knowledge）、技術(skills)和能力(abilities)。

一般的核心職能表，可以幫助我們進用、徵拔文官，也可以針對不同階層的文官，安排「客製化」(tailor-made）的訓練課程。對文官而言，他們可以依據此職能內容，規劃自己的專業生涯發展計畫，也可以據此改善組織績效。

其大致的金字塔關係如下表：



資料來源：取自註 3, pg. 49.

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

以上的模式企望建立 3 種標的：

（一）組織內部的 “合作文化” (corporate culture)

（二）管理能力 (management competencies)

（三）職位說明 (job descriptions)

美國政府成立高階文官團，在訓練高階文官所具有的優質能力是：

一、變革管理(change management)

本項優質能力包括：

（一） 願景 (vision)

（二） 明瞭外在環境 (understanding external environment)

（三） 創造和創新 (creativity and innovations)

（四） 策略思考 (strategic thinking)

（五） 持續學習 (continuous learning)

（六） 彈性或靈活性 (elasticity)

（七） 變通性 (flexibility)

（八） 具有服務的動機 (motivation to serve)

二、人事管理 (personnel management)

（一） 衝突管理 (conflict management)

（二） 瞭解文化因素 (understanding of cultural factors)

（三） 團隊建立 (team building)

（四） 正直 (integrity)

三、資源管理 (resource management)

（一） 財務管理 (finance management)

（二） 人力資源管理 (human resource management)

（三） 技術管理 (technology management)

四、達成之成果 (achieving results)

（一） 責任感 (responsibility)

（二） 解決問題的能力 (ability to resolve problems)

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

（三） 企業家精神 (entrepreneurship)

（四） 決斷力 (decisiveness)

（五） 消費者取向 (orientation to consumers)

（六） 行政技巧 (administrative skills)

五、溝通與建立網絡 (communication and networking)

（一）口頭溝通技巧 (oral communication)

（二）書面溝通技巧 (written communication)

（三）談判技巧 (negotiation skills)

（四）建立網絡和夥伴關係 (networking and partnerships)

（五）了解政治因素 (understanding political factors)

（六）人際間溝通技巧 (interpersonal communication)

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

美國即是根據以上的這些優質能力指標去建構它對於高階文官的訓練課程。

至於荷蘭則採用「核心職能管理圖」(management competency profile)的模型來設計課程:

這個模型包括以下 7 大項目標:

一、系統性管理 (systemic management)

（一）對未來有願景 (vision of the future)

（二）為成果做管理 (management for results)

（三）建構網絡關係 (networking)

（四）領導統御 (leadership)

二、解決問題 (problem-solving)

（一）資訊分析 (information analysis)

（二）發展各種可能的選擇 (developing alternatives)

（三）概念的靈活性 (conceptual flexibility)

（四）決策 (decision-making)

三、人際互動關係 (interpersonal relations)

（一）傾聽的能力 (ability to listen)

（二）對人際互動關係的敏銳 (interpersonal sensitivity)

（三）彈性靈活的行為 (flexible behavior)

（四）幕僚的發展 (staff development)

四、運作上的有效 (operational effectiveness)

（一）主動的，傾向積極的態度 (initiative/pro-active attitude)

（二）能運作的管理 (operational control)

（三）負責以及課予責任 (delegation of responsibiltiy)

（四）聚焦的能力 (ability of focus)

五、對人們的影響力 (influence on people)

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

（一）口語表達技巧 (oral presentation skills)

（二）自信 (self-confidence)

（三）說服力 (persuasiveness)

（四）行動計畫的發展 (action plan development)

六、個人的特質培養 (personal qualities)

（一）具有能量 (energy)

（二）抗壓力夠 (stress resistence)

（三）追求有品質績效的動機 (motivation to quality performance)

（四）學習能力 (learning ability)

七、對環境的管理 (management with respect to environment)

（一）對環境有認識 (environment awareness)

（二）瞭解政治因素 (understanding political factors)

（三）具正直性與倫理 (integrity and ethics)

（四）自我瞭解 (self awareness)

英國是在 1995 年開始建立高階文官制度，要被任命為高階文官，在英國必須達到 3 項標準所要求的資格。

它們是：領導統御（leadership）、管理與溝通 (manangement and communication) 和個人的品質 (personal qualities)。其實，總的來說，英國的

高階文官要訓練他們具有領導統御能力(leadership)、溝通技巧(communication skills)，以及財務和其他資源管理能力(management of finance and other resources)。

另外，個人成效（personal effectiveness），知識上的能力和創造力(intellectual capacity and creativity)，以及專業知能和專家的技巧（professional competence and expert skills）。

當然還要有策略思考和規劃 (strategic thinking and planning)，以及成果導向。[4]

參、高階文官的訓練

從以上的討論不難看出高階文官的功能、重要性，以及他們為各國所要求的優質核心職能，而這正是訓練他們所設計課程，想要達到的目標。

在討論歐盟國家有關的訓練課程前，還是必須先區別什麼是核心職能(competence)，以及什麼是優質核心職能(competency)。所謂的核心能力(competence)是指一般的能力(abilities)、技術(skills)行為和知識。而所謂的優質核心能力(competency)，是指處理和「責任」（responsibility）、課責性或政策兌現責任 (accountability)，以及權威（authority）有關事務的能力。[5]

[4] 英國文官系統在 20 世紀末期及 21 世紀，變化很大。一度文官系統不受重視，但部長和特別顧問及文官之間的關係正在重建，7 個因素不斷被強調: selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership. 見 Simon King, *Regulating the Behavior of Minister, Special Advisers and Civil Servants* (London: Constitution Unit, UCL), 9-15.

[5] Herma Kuperus and Anita Rode, "Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States", EIPA (European Institute of Public Administration), December 2008, p.30.

舉例來說,核心職能是任何一個公務人員在職位上應具有的執行其職位工作任務的基本能力。其中，低階主管方面，也有其核心職能， 比方說要成為一個好的中低階主管必須要有：

一、效力於所轄單位的願景和目標，並使其達成之能力；

二、在做成結論之前可以很嚴謹地去評估所有資訊；

三、可以為他人解釋原則性的戰略，使其具有可實踐的具體性內容。

四、可以做出讓大家可以完成共同目標的認識感。

五、在快速變遷的環境中，可以發展出和可以綜觀變局中如何執行政策的能力。

以優質核心能力為基準的管理，可以稱做 competency-based management (CBM)。CBM 是在公共行政中能夠面對變遷、變局、變革之下，還能不斷地去突破困局，執行政策。所以以 CBM 為依據的訓練集中在較少數的高階文官及專業高階經理人。

CBM 的目標是很明確的，就是追求卓越(excellency)，成功（success），以及效率（efficiency），最終就是要達成機關或單位的戰略目標。[6]

新公共管理(NPM)出現後，各國皆倡議行政改革，傳統的行政階層層級結

[6] F. Nunes, L. Martin, H. Duarte, *Competency Management in E.U. Public Administrations*; survey commissioned by the Portuguese E.U. Presidency, EUPAN- Human Resource Working Group, December 2007.

構，指揮控制典範（command-control paradigm），職位權威（authority through position），已逐漸不再被過度強調；代之而起的是績效取向（performance-oriented）。所以公開(openness)、透明(transparency)、效率和效用(efficiency and effectiveness)，經由管理及領導統御所獲得認同的權威，取代了傳統的公共行政文化。

對於基本核心職能（competence）或優質核心能力(competency)，一般會認為應該有職能或核心能力說明書（competence or competency profile），尤其對於高階文官（SCS），剛考上或被錄用為文官的公務人員，其訓練可以依據核心職能說明書，以此為訓練之目標。但 SCS 的訓練有所不同，必須有以 SCS 為主的管理性訓練。下表表示歐盟國家有沒有設定高階文官優質核心職能說明書的統計表:

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

表一: 歐盟國家具有優質核心職能重點說明書和為 SCS 有量身製作的管理訓練統計表
(Use of Competence Profile and/or Management Training for SCS)

國家文官學院

國家別 職位特性 訓練別	職涯型高階文官 Career	混合型 Hybrid	職位型永業高階文官 Position
有重點優質核心職能說明書加上管理性訓練 Central Competence Profile & Management Training	比利時、葡萄牙塞浦路斯、愛爾蘭、羅馬尼亞、歐盟	保加利亞、義大利、拉脫維亞、匈牙利、斯洛維尼亞	愛沙尼亞、荷蘭、英國、瑞典
沒有重點優質核心職能說明書，但有管理性訓練	希臘、盧森堡、奧地利、法國、德國、立陶宛、西班牙	斯洛伐克、馬爾它、波蘭	捷克、丹麥、芬蘭

資料來源:取自 H.Kuperus and A.Rode, "Top Public Managers in Europe", December 2008,p.32,table 8.

依上表可再說明如下:

(一)芬蘭沒有重心的優質職能說明書，但高階文官必須對中央政府跨部門的優質核心職能有廣泛地瞭解；而且必須具有能力解決經濟社會變化所帶來的國內及國際問題，例如外勞問題。

(二)保加利亞從 2006 年到 2008 年為止，不斷發展為高階文官打造的 8 種優質核心職能，它們是：善於溝通的（communicative）、戰略的（strategic）、關係建立的（relationship-building）、效用關聯的（effectiveness-related）、分析的（analytical）、知覺到利害關係人（stakeholder-awareness）、一般性的管理（general management）和領導統御(leadership)。2007 年保加利亞以一種 3 天的研習班，共訓練了 2600 個高階文官。

(三)塞浦路斯(Cyprus)則比較強調高階文官的行政歷練。而且強調必須在高階文官的辦公室工作至少 8 年;在首長辦公室經過 10 年的歷練。而且，還要對語言有所要求，為了辦理歐盟的工作，英文、法文及德文中至少有一種語言，必須是精通的（含語言背後的知識）。

(四)愛莎尼亞（Estonia），則以 E 知能中心（E-competence center）對高階文官做評比，它們發展一些指標，這些指標集中在五大項優質核心職能: 信用程度(credibility)、有願景(having a vision)、創新(innovation)、領導統御(leadership)和成就取向(achievement orientation)，以此來評定高階文官是「優」(5 分)、「好」(3 分)，以及「不好」(poor）是 1 分。

（五）拉脫維亞(Latvia)則是透過國家行政結構法(the State Administration Structure Law)來規劃優質核心職能。同時，還有國家文官服務法（the State Civil Service Law）規範高階文官的優質核心職能，以及要被選拔進入高階文官應有的必備職能。

表二如下是把歐盟的會員國，它們對高階文官優質核心職能，按照其說明書，將其強調的核心概念整理出來：

表二：歐盟國家高階文官優質核心職能說明書中之要項

優質核心職能	EE, BG, IE,UK, EC	RO, FI, NL, ES	BE, CY, IT, PT, SI
領導統御 Leadership	有	有（RO 沒有）	沒有（BE, SI 有）
戰略願景 Strategic Vision	有	沒有	沒有
成果導向 Achieving Results	有	有（除了 NL)	沒有
溝通 Communication	有	沒有（除了 RO)	沒有（除了 SI)
人和關係的管理或人力資源管理 Managing people relations, HRM	有	有	沒有（除了 BE)
一般性管理 General management	有	有	有
知識	沒有	沒有	有
知覺/敏感度 Awareness/Sensitivity	BG, IE	NL	BE
正直/倫理 Integrity/Ethics	EE, IE, EK	NL	—
判斷/決策的 Judgment/ Decisional	EE, IE, EC	RO, NL	—
創新 Innovation	EE	FI	—

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

自我反省/學習 Self- Reflection /Learning	UK	NL	—
歐盟取向 E.U.-oriented	CY	—	SI
多樣化/多元文化 Diversified/Multi-Cultural	—	—	—

資料來源:與表一同,p.34,table 9.

Key: BG-保加利亞，BE-比利時，FL-芬蘭，IE-愛爾蘭，RO-羅馬尼亞
CY-塞浦路斯，EE-愛莎尼亞，EC-歐盟，NL-荷蘭，UK-英國
SI-斯洛維尼亞

基本上來說優質核心職能說明書，是可以拿來作為進用、訓練和發展的依據。當然，對高階文官的訓練，有這些基準也比較容易去設計課程。大體來說，在歐盟國家中，有 19 個國家很明顯地, 把 SCS 的訓練放在「領導統御」(leadership)的訓練，和管理訓練（management training），尤其是相關的技巧(skills)，也就是說「領導技巧」（leadership skills）和管理技巧(management skills)。

尤其歐盟的國家，對於 SCS 還提供不少對瞭解歐盟運作的課程。當然，其他一些課程也頗值得參考：

(一)倫理和防貪腐(保加利亞)

(二)公共行政的透明（波蘭）

(三)和政治人物共事（立陶宛）

(四)政策創新規劃（愛莎尼亞）

(五)品質、創新和現代化（葡萄牙）

(六)媒體溝通和運用傳媒的訓練（德國、立陶宛）

值得注意的是歐盟國家的高階文官管理制度，有的是採永業文官的職涯制（career based system），有的是職位制（position based system）。一般而言，永業制較重視初任文官訓練，以及隨著文官發展給予「在職訓練」（in job training）比較會傾向通才式(generalist)訓練，以及基本職能的訓練。

但職位制高階文官主要想以契約用人，其訓練偏向吸收一些特別專才，為一些特別職位打造可用人才，比較上是很專業，而且知道「政治」的一群專家。

當然，有不少國家是採取混合式的訓練，也提供一般性訓練，也提供專業訓練。訓練方式傾向多元，例如：工作坊（workshops）、研討會(conference)、經驗分享會(experience-sharing)小團體或個人的心得回饋聚會(feedback sessions)。

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

肆、結論

從上述的討論當中，我們知道有關高階文官的培訓，大體上雖經過 20 到 30 年的摸索，卻仍在嘗試階段。例如英國已經在發展高階文官訓練後效果的評估，但目前尚無具體成果。[7]

我國高階文官的培訓或制度建立，目前尚在起步階段。平心而論，有些前提尚未釐清與解決。例如究竟高階文官仍採永業制或契約制，此即「職涯導

[7] 高階文官或文官培訓的統計調查，初步可參考：Moshe Moor, “A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries”, *Public Administration* 78(1): 2000, pp.135-152.

向」或「職位導向」，尚有可探討的空間，抑或可以兼採混合制？目前中央組織改造似已朝向混合制去微調發展。但高階文官的進用是封閉式還是開放式？仍可以加以討論。

也因此，連帶地使訓練課程的安排設計，成為一個較因應迫切需要的安排。此即在高階文官管理制度，以及制度性質尚未確定之下，高階文官的訓練也呈現較為混亂的課程設計。雖然，目前正在施作的高階文官課程採取了非常活潑及多元的方式。

總之，台灣的高階文官制度可探討的問題仍多，有待各界努力去深入分析與研究。

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

參考文獻

Hood, C. *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, Vol. 69, 1991.

Hood, C., and M. Lodge. *The Politics of Public Service Bargains: Rewards, Competency, Loyalty and Blame.* New York: Oxford University Press, 2006.

Jenkin, K. “Politicians and Civil Servants: Unfinished Business－The Next Step Report, Fulton and the Future”, *The Political Quarterly* 79 (3), July-September, 2008.

King, S. *Regulating the Behavior of Minister, Special Advisers and Civil Servants*, the Constitution Unit, School of Public Policy, University College London.

Kuperus, H., and A. Rode. “Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States”, *EIPA* (European Institute of Public Administration), December 2008.

Lobanov, V. “Institutional Reforms and Role of Senior Executives” 該文發表於 Democratic Transition: Senior Civil Servants and the Political-Administrative Interface, International Congress on the Training and Development of Senior Civil Servants, June 15-17, 2005.

Moor, M. “A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries”, *Public Administration* 78(1): 2000, pp.135-152.

Nunes, F., Martin, L. and H. Duarte, Competency Management in E.U. Public Administrations; survey commissioned by the Portuguese E.U. Presidency, EUPAN- Human Resource Working Group, December 2007.

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

The International Trend of Senior Civil Servants Training

Yuang-Kuang Kao*

Abstract

In order to frame the training program for Senior Civil Servants (SCS), it is crucial to clarify what the competences and competencies of SCS are. In general, courses training for SCS focus more on modules of management skills and leadership.

In this article, the author aims to first clarify the relationship between administration reforms and the establishment of SCS. What follows is the discussion of competencies for SCS and the training purposes of SCS in most developing countries. Finally the author suggests that even though the structuring of SCS is under process currently in Taiwan, it still needs to tackle the contextual issue of Taiwan's SCS, which is related to the debate between career-based system and position-based system in Taiwan's SCS system. Otherwise, the training program seems to face obstacles to be programmed appropriately.

Keywords: Senior Civil Servants (SCS), leadership, management, competence, competency

* Minister Without Portfolio of the Examination Yuan.