

建立全球架構高階文官培訓制度之研究

賴富源*

《摘要》

當前世界各國為因應二十一世紀的挑戰，莫不積極從事各項行政改革，進行國家發展的整體策略規劃與文官體制之改造。其中又以高階文官素質的良窳與國家競爭力的提升關係最為密切。爰此，高階文官培訓已成為世界各國人事行政運作的重要課題。本研究從全球治理觀點探討我國高階文官培訓制度，並針對現行高階文官培訓所面臨的問題與缺失作一全盤性的檢討與分析。研究對象係以中央機關簡任第十二職等以上主管或非主管人員之常任文官為對象。

本文在相關文獻探討部分，首先就全球化與全球治理作概要說明，並從全球化對高階文官的挑戰、政府改造與文官制度改革的接軌等作歸納與探討。在核心能力部分，則探討全球化下高階文官能力提昇總體策略及轉型趨勢。在他山之石部分，則介紹英、美、新、法、德、日等六國高階文官培訓經驗，以作為我國借鏡參考。接著，則評估我國高階文官培訓作法與缺失。最後，則針對本文所作研究結果，提出結論與建議。

[關鍵字]：全球化、全球治理、高階文官、培訓法制及體系、核心能力

投稿日期：100年8月15日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 中央警察大學人事室主任。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供寶貴意見。

壹、前言

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，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。尤其，培養國家高級領導與管理人才，更是維繫高效能政府的關鍵，亦是提昇國家競爭力的要件。而世界各國政府在面對日益艱鉅的國際環境挑戰，莫不盡力提升國家競爭力，以強化政府的治理績效。

高階文官係扮演國家重要政策的規劃與政策執行的角色，與政府效能的提昇息息相關，亦與國家競爭力的提昇密不可分，因此，世界各先進國家莫不將人力培訓工作列為最優先的地位，設法在組織內營造有利的條件，積極培訓高級文官，進而達到提高行政效率，創造國家的競爭優勢。然而全球化使得國家面臨全球治理的嶄新環境挑戰，國際性組織、國際性非政府組織、跨國企業等等會積極透過各種途徑影響國家的國內公共政策過程，不僅僅是經濟，也至少包括軍事、環境、社會和文化等（Bernstein & Benjamin, 2000: 67-99）。換言之，全球化的國家公共政策治理環境下，國家公共政策僅以該國為封閉環境的典型思考模式必然會受到嚴重挑戰。全球化讓政府面對更多結構不良的政策問題，但可資運用的政策工具卻變得更少（Kettl, 2000: 488-497），政府欲避免角色邊緣化，就必須有更好的治理能力處理特別是經濟政策與社會政策，進而增進和維繫國家競爭力（施能傑，2006：32-33）。此外，文官制度的改造亦應能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」的議題與挑戰，並提升整體國家競爭力，帶領企業在全球化之競爭中贏得勝利，而不致落後他國企業，慘遭淘汰。

鑒於我國高階文官尚無長期性、計畫性的培訓制度，以往由於培訓體系整合不足，缺乏有系統的高階文官、主管培訓體系。其次，高階文官有無必要建立一套特別管理制度，專司高階文官的甄審、培訓、考績、陞遷、待遇與考核制度等，俾以落實績效管理制度，而理想的培訓法制配套措施為何？另從全球化的角度而言，高階文官所開設的訓練課程內容應如何設計，才能提昇高階文官的全球化思維與能力；再者，在課程的設計上是否應與核心能力有所連結？而目前我國高階文官在培訓方法漸趨多元化，而傳統講授法亦扮演相當重要的分量，為了達成培訓目標與效

果，是否應採取更為多元的培訓方式？至於高階文官培訓經費問題，由於先進國家在培訓經費的提撥上，有些國家培訓機構，皆須自負盈虧，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，有些國家則仰賴政府編列預算補助，各種制度均有其優缺點，我國訓練經費來源究應走向何種制度較適合我國國情與文化，值得進一步探討。最後，我國高階文官的培訓思維究竟為何？畢竟培訓思維影響培訓的走向，有的國家扮演強力介入培訓的主導角色，在課程規劃上偏重通才教育；有的國家傾向採取市場導向的培訓機制，課程安排上則呈現「企業型政府」的思維。就我國培訓機制而言，高階文官培訓往往處於較為消極之態度，缺乏主動且系統化的整體培訓計畫。然而，隨著國家文官學院的成立、高級文官團等變革措施的討論，顯示出現今改良高階文官培訓機制已到不得不為之地步。

綜上所述，吾人必須重新審思現階段公務人員培訓的重要性，尤其高階公務人員。高階文官在全球化及全球治理概念的衝擊下，其核心職能轉變趨勢為何，又其是否能透過培訓過程，提升其能力，進而帶動我國政府治理能力的成長，皆值得加以深入觀察研究，剖析高階文官培訓與全球治理兩者間相互牽引的變革過程。

基此，本文擬從全球化的觀點探討我國高階文官培訓，文中並會論及全球治理的概念、檢討高階文官在全球化下面對的衝擊及全球化下高階文官核心能力的轉型趨勢；其次，探討英國、美國、新加坡、法國、德國及日本等六國高階文官培訓經驗並與我國培訓作分析比較，並藉由質化深度訪談分析資料提出政策建議；最後，則提出全球化下的高階文官培訓架構。

貳、相關文獻探討

一、全球化與全球治理

（一）全球化

關於全球化最普遍的描述，不外是「相互依賴關係的持續深化」、「長距離行動的快速化」，以及「在時間及空間壓縮後，訊息傳遞及溝通限制的解構化」等。Donald Kettl 將全球化定義為「一種包含政治、科技、經濟和文化等面向，逐漸貫穿個人生活和影響世界未來發展的遠方力量。」（Kettl, 2000: 488-497）和學者明

居正認為全球化現象是由跨國經濟活動、全球企業的併購、電腦和網路的發展、大眾傳播媒體的擴張，以及因此而急速增加的人與人之間交流與互動等力量所造成（明居正，2000：36-42）。他們二人強調的都是全球化廣泛的影響和無遠弗屆的特性。

對於全球化意義的了解，有些學者係從實際面來加以定義，例如 Gibson-Graham 就將全球化界定為「世界透過不斷增加的國際貿易、生產與金融市場的相互國際化、由持續增加的網路化全球電傳系統所促進之商品文化的相互國際化等，而迅速地整合為一個經濟空間的過程。」（Gibson-Graham, 1996: 299）這個過程影響到現代社會生活，形成各個層面相互依存且彼此關聯的現象（Tomlinson, 1999）。此種依存關聯的現象就產生了一種全球同一步調及空間的「鄰近感」（proximity），並逐漸改變本土生活所處的地域，使得財貨、資本、人員、知識、影像、犯罪、污染、毒品、流行時尚及信仰，無一不跨過地域版圖之限制，從學術研究到兩性關係，都被跨國傳播網絡、社會運動、人際和層級關係所影響（McGrew, 1992）。

某些論點則由制度角度出發，將全球化視為現代性的各項制度向世界其他國家的擴展。持此種論點之論者，將全球化界定為：「全球化是連結了遠處各地之世界性社會關係的增強，致使在地事件被遙遠異地發生的事件所型塑，反之亦然。此種關係是由於時間與空間的「壓縮」（compression）及增強世界作為一個整體的意識。」（Giddens, 1990）

再者，由經濟層面切入探討全球化現象亦所在多有，其將全球化視為國家角色的衰退，取而代之的則是彼此相互結合的全球市場，形成所謂「無疆界世界」（borderless world）（李宛蓉，1996）。

總的來說，「全球化」的意涵對於不同的使用者有著不同的定義，深入思考這些不同之定義，都限於從單一面向去界定全球化之內涵，只是形容一個或一種片面且孤立的現象（金寶瑜，2005）。因此，與其片面的將「全球化」一詞侷限於片面的理解，Ali Frazmand 梳理了各家論者對於全球化之界定，歸納出「全球化」六個理論意涵如下（Farazmand, 1999: 510-512）：

1. 全球化是一種國際化：指一國之內的組織成長跨越國界範圍而成為跨國組織，超越國家管轄範圍。

2. 全球化是一種疆界的開放：指國家管制及保護措施的大幅度開放，進而導致經濟貿易、溝通聯繫以及文化流通的可能性。
3. 全球化是一種過程：政治經濟學的角度來觀察，全球化不只是一種現象，更應該將其視為一種幾個世紀來新自由主義資本累積的過程。
4. 全球化是一種意識型態：此項意涵指涉西方意識型態的擴散，自由、個人主義、自由市場、多元民主的西方意識型態，透過媒體、電腦網路、壓力團體或是衛星傳播，提供給其他發展中國家一種理想政經體系的圖像。
5. 全球化是一種現象：指一種自由資本主義朝向全球市場發展進程的現象。
6. 全球化是一種超越的現象及過程：全球化是一種全球資本主義累積的過程，也是這種全球資本累積過程所引發正面和負面效應綜合呈現的現象。

曹俊漢則認為針對全球化這個命題的本質應是一個價值中立（value-free）的取向（曹俊漢，2009）：

1. 全球化不表示為一個世界的一體化或整體化（integration），全球化不能視為結構的整體性，相對而言，全球化是具多元化與多樣化，多層化與多面化。
2. 全球化不是國際化（internationalization），在內涵上它不以民族國家為主體，而國際化在概念上則多以民族國家為單位。
3. 全球化不是同質化或趨同化，因為全球化所表示的是對全體世界普遍相關性的重視，強調普世性（universality）。
4. 全球化不等於西方化。因為全球化的主體不是以西方世界為主體性，本土化融合其中。
5. 全球化與現代化內容上不同，因為全球化不以工業化為主要內容，同時結合文化的取向。
6. 全球性與全球化在本質上有所不同。前者多強調人類利益的發展初階進程，而後者則是一個整合的趨勢。
7. 全球化與依存性。全球化具有依存性，但更是一個網絡結構的關係。

基於上述的論述，吾人可以得知，無論從何種面向對全球化進行界定，皆不可避免地揭示國家及政府角色在全球化下之轉變。進一步來說，任何國家及政府角色的轉變，意味著治理及政府行政的轉變；反面言之，治理及政府行政的轉變，亦將反映在國家及政府角色上（Farazmand & Pinkowski, 2007: 10）。職是之故，當我們

不斷地討論全球化對政府帶來何種轉變與衝擊之時，不可忽略政府行政體系亦同時受到影響。而高階文官作為行政體系中重要的人力資源，在國家角色及政府行政有所轉變時，亦需與時俱進，培養全球化時代中所要求的各項核心職能。

（二）全球治理

九〇年代以來，西方學者，特別是政治學家和政治社會學家，對治理作出了許多新的界定。治理理論的主要創始人之一 J.N.Rosenau 在其代表作「沒有政府的治理」（Rosenau, & Czempiel, 1992）和「21世紀的治理」（Rosenau, 1995: 13-43）等文章中將治理定義為一系列活動領域裏的管理機制，它們雖未得到正式授權，却能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同的目標支援的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現。

R. Rhodes 則認為：治理意味著「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。他列舉了六種關於治理的不同定義。這六種定義是（俞可平，2003）：

- 1.作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。
- 2.作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。
- 3.作為新公共管理的治理，它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。
- 4.作為善治的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。
- 5.作為社會--控制體系的治理，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。
- 6.作為自組織網路的治理，它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路。

Gerry Stoker 對治理概念則提出了五種主要的觀點。這五種觀點分別是（Stoker, 1998: 17-28）：

- 1.治理意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者。
- 2.治理意味著在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界綫和責任方面的模糊性。

3. 治理明確肯定了涉及集體行為的各個社會公共機構之間存在著權力依賴。
4. 治理意味著參與者最終將形成一個自主的網路。
5. 治理意味著，辦好事情的能力並不僅限於政府的權力，不限於政府的發號施令或運用權威。

從上述各種關於治理的定義中，筆者認為治理並非一定要靠政府的統治力量才能發揮效用，亦即政府不是權力的唯一中心，國家、市場及公民社會都扮演分工與合作角色，以共同完成公共管理的任務；其次，治理也重視成本效益及企業管理精神，治理也強調組織所建立起的信任與互利協調的網絡關係。而全球治理的提出係為解決政府失靈及市場失靈的雙重困境，其涉及的領域包含公部門、私部門及第三部門等多部門之間所建立起的一種相互負責的夥伴關係，以協力解決公共問題。

二、政府改造與文官制度的接軌

全球化的衝擊確實為公共行政帶來一個改革的契機，其中當然亦包含了政府人力資源管理的變革。事實上，許多學者認為，全球化時代的問題已非單純政府改革的問題，或是「政府再造」（reinventing government）的議題，而是跳脫至更高層級的「治理重構」的概念。九〇年代至今是強調「治理」的階段。新公共管理在全球興起了一股政府再造的浪潮，但面對日益複雜的社會問題，新公共管理已不足以解決當前政府所面臨之困境，因此將研究焦點從新公共管理開始轉向治理途徑。Guy Peters 曾在其《政府未來的治理模式》一書中寫道，傳統的治理模式在行政系統存在了數十年，在各方面有著極為成功的表現。然而這個系統到了二十一世紀卻從「功名赫赫淪落為昏庸無能」，亦導致了許多國家必須迫切重新省思政府的治理結構（許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，2000）。

體認到全球化造成政府角色與功能的衝擊，已然在世界各國政府揭開一股官僚體制改革的浪潮。學者 Elaine Kamarck 曾針對全球 123 個國家進行實證研究，指出在全球經濟競爭、民主化、資訊革命以及政府財政赤字等四項因素的驅使下，政府不得不進行一定程度地改變。調查結果顯示，在全球化概念自一九八〇年代興起後，全球僅有 19% 的國家沒有任何政府改革措施，其他國家至少皆有非國家層級的公共管理改革。Kamarck 進一步地歸納這些改革運動的共同之處，臚列出如：一九八〇年代至一九九〇年代的公共管理改革；公共管理改革部門的制度性設置；中

央政府權力和權威的下放與分權；公營事業民營化；公部門組織縮減；改革文官制度的努力；為民服務；預算及財政管理改革；行政管理制度改革的倡議；競爭機制引進政府；資訊科技的利用等十一項變革運動（Kamarck, 2000）。

各國政府在邁入二十一世紀後，確實推行了相當多變革措施。誠然，二十世紀的政府設計，並非為了因應現今時代的挑戰所規劃，換言之，正因為這個時代出現的新興問題，使得傳統政府治理模式無法展現其效能。然而，若從另一個角度思考，全球化對國家政府而言並不全然盡是負面的影響，其一方面雖造成政府的治理危機，迫使政府必須進行「治理模式」的重新調整；但另一方面，全球化亦確實構築出一個治理模式的新藍圖，驅使政府追求最佳的績效表現。

基此，未來政府各種行政改革亦須考量全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要招募具有「全球視野的行政菁英」，亦即所謂的「全球型公共官僚」，方足以處理全球化新世界次序與挑戰（黃一峯，2005）。全球化的發展使得主權出現弱化的趨向，但並未排斥主權的存在。換言之，公務人員不再是統治，而是「治理」（to govern），而治理也不必以公權力做後盾（曹俊漢，2004：13）。

身處在全球化時代的高階文官，其自身即扮演著國家重大政策規劃和執行的重要角色，政府部門所面對的多重衝擊也日益升高，而高階文官的培訓必須能夠充分回應全球化的環境挑戰，才能提昇國家的治理能力，因此，全球化時代與高階文官的培訓兩者息息相關，也更加顯得高階文官培訓之重要性。

參、各國高階文官培訓經驗比較

全球化已經是當代最重要的現象。如今，隨著全球化現象的持續擴張，舉凡經濟、貿易、環保等多項公共議題，政府所面臨的內外環境均與以往大不相同。如何透過適當的培訓過程，培養出在全球化時代中的高階文官，便成爲一個重要的課題。筆者選擇英國、美國、新加坡、法國、德國及日本這六個國家實因他們在高階文官的培訓代表著二個類型，同時各個類型具有不同的特色，足以觀察全球化趨勢對他們行政文化的發展有所助益。

本節將透過梳理上述六國高階文官培訓體制，藉以歸納出其他國家爲因應全球化所爲之轉變。檢視上述六國雖皆設有專責的培訓機構，但在有關文官培訓細部環

節上之作爲，無論是在組織定位或訓練體系上，仍有些許差異。筆者以爲，文官培訓並無所謂「最佳實務」（Best practices）存在，各國因政治系絡上之差異，同樣的制度，未必能表現出同樣的效果。由於受限於篇幅，筆者無法一一詳細介紹各國運作辦理情形，爰經參考相關文獻及各國網站，歸納整理簡述各國情形，在本節將由培訓思維、培訓法規與體系、核心能力、培訓課程內容及方法，以及培訓經費等層面，說明各國在高階文官培訓上之異同，藉以瞭解各國梗概。

一、培訓思維

由於各國培訓思維的不同，進而導致爾後整體培訓體制發展上的差異。自一九九〇年代以來，英國、美國均採行新右派的改革途徑，先後在新公共管理和政府再造之革新運動風潮下，政府的人事管理內涵有朝向「企業化」、「民營化」及「組織精簡」的方向發展；而新加坡對於高階文官培訓之思維，同樣地以「企業型政府」爲培訓核心思維，對於高階文官提供優渥的待遇，更透過培訓塑造出更具回應性及效率的公務人員，以符合強調經濟、效率及效能的「3Es」精神。日本研修制度亦相當重視管理與效率之企業化精神，避免官僚體系過於僵化。因此，對英國、美國、新加坡及日本來說，其培訓思維最爲強調企業化精神，因此培訓對象上，上述四國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流。

法國高階文官培訓採用考、訓、用合一的培訓政策，實務與理論並重，並且直屬於法國總理管轄，使得法國的文官培訓與國家政策發展之間有了重要的權力連結；就高階文官培訓而言，德國傳統上均以法學教育與法制訓練爲主軸，另德國政府高階主管人員係經過嚴格的國家考試篩選，再透過職務歷練及持續不斷的培訓，並逐級晉升，其養成教育極爲嚴謹，教、考、訓、用又能相互結合是其特色。綜合而言，法國及德國作爲歐陸傳統強國，在培訓思維上較強調文官基本價值，以及法學素養的塑造，因此，該二國文官培訓更強調訓用合一，此種思維也反應在長期的職前訓練上。

二、培訓法規及體系

各國有關培訓之法規繁多，但仔細檢視，美國、法國、德國及日本是以成文法加以規定，行政規章為輔，建構成綿密的法規網絡。而英國及新加坡則是仰賴行政規章，或是政府相關研究報告，進而建立起該國之培訓體制，此為六國在培訓法規上最大之差異。

就培訓體系而言，吾人可從各國培訓機構組織性質上之不同，闡述彼此間之差異。首先說明組織屬性上之不同，上述六國約略可概分為三種不同的組織屬性：政府機關、機關型學校及行政法人。英國、美國、德國與日本之培訓機構，屬於政府機關，由中央政府統籌分配資源，並規劃各項培訓課程。但深入探究，英、美兩國之培訓機構雖仍屬於政府機關，但究其本質而言，其人事、經費具有較高的自主性與彈性，甚至較偏向民營化，不受政府預算補助，以企業經營之概念經營國家文官培訓機構。而維持政府機關之特性，乃是方便政府其他行政機關與培訓機構的相互連結，並強化其合作之故。新加坡文官學院，在二〇〇一年改組為行政法人，而這是受新加坡政府改革潮流下的結果，一方面使培訓機構擁有較高的自主性與彈性；另一方面也創造培訓課程的多元及實用性。法國國家行政學院，則較為特殊，係採取機關型學校設置的，而這與法國文化背景中，普遍認為只有從實作中累積經驗並加以學習的職業化教育，才是完整的專業訓練有關，因此造就出法國國家行政學院組織屬性上的特殊性。

三、核心能力

處於高度競爭的環境中與因應全球化的時代潮流趨勢，各國高階文官培訓均強調核心能力。例如，英國所強調的「政府專業技能」（Professional Skills for Government, PSG），要求各級官員均須展現其職務所需的專業性與技能，包括四個主要領域：領導能力、核心技能、工作相關專業技能及廣泛的工作歷練（黃一峯，2006）。美國聯邦主管核心能力標準（Executive Core Qualifications, ECQ），則詳列了各項能力的關鍵特質與培養各項核心能力所需的領導知能：包括領導變革、領導員工、成果導向、商業觸覺、建立合作聯盟（Berry, 2009）。新加坡文官學院

與公共服務署下設的 PS 21 Office（公共服務 21 辦公室）共同研究界定之績優服務（Service Excellence）與公部門核心職能交叉模式（X-PSG）。公部門核心職能交叉模式界定五種核心能力為企業發展、計畫發展、溝通與變革管理、分析與品質、適應與文化敏感度；另績優服務訓練架構（Service Excellence Training Framework, SETF）則設計創造服務文化與策略、發展人力資本、了解顧客需求、視同事為顧客、創造顧客關係與提升滿意度、管理及改善流程、溝通等七種核心職能訓練模組（范祥偉，2010a：59）。法國國家行政學院在考選高階文官階段，要求應試者應具有以下核心能力：決策能力、基本知識、性格適當及判斷力；而在訓練與教育階段，則進一步的培養出以下任職能力：具有廣闊視野與決策氣度、具有高瞻遠矚的見解、不偏不倚，消除機關本位主義及主觀成見（黃一峯，2006）。德國對高級文官的績效考核分為「過去表現」與「未來潛力」二個部份，各有其評核的能力項目，過去表現的評核項目：工作成果、專業知識、工作方法、社交能力；未來發展潛力的評核項目：宏觀週延的判斷能力、決策能力、概念能力、口頭與書面表達能力、領導能力、抗壓性、組織技巧（黃一峯，2006）。

四、培訓課程內容及方法

在面臨全球化的當下，各先進國家在課程設計上，皆針對全球化議題設計培訓課程，培養高階文官的全球思維，以及跨文化的領導等。在課程內容此一層面，上述六國除本國受訓外，亦提供國外政府委託培訓其高階文官，一方面提供其他各國文官深入理解不同文化的機會，另一方面，本國文官也得到與其他國家文官交流交換經驗的機會。此外，挑選適當人員給予補助，前往國外受訓，亦是這些先進國家為了提升文官國際經驗的一種培訓方式。

在培訓方法上，各國皆跳脫出傳統課堂授課方式的窠臼，推動如情境模擬、角色扮演、專題演講、個案研究等多元化的培訓方法，期望藉由參與性質較高的方式，讓訓練能與實務更佳緊密地結合，發揮出培訓的最大功用。值得一提的是，本文所提及之六個先進國家，近年來皆戮力推動電子化學習（E-Learning）的政策，運用資訊科技的發達，將培訓課程結合電子網路，使公務人員能夠更方便快速地吸收新知，此舉也一定程度地降低了培訓機構所需的人事成本。

五、培訓經費

本文所引介的六個先進國家，大致可分為兩類：其一，英、美及新加坡之國家培訓機構，皆須自負盈虧責任，經費來源以向送訓的政府機關或個人收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。但這些國家也因不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計上，能作出更多元化的轉變。例如，英國係以送訓機關負擔為主、學員自付為輔；美國係依各機關之規定，送訓機關與學員負擔不同比例的訓練費用（劉坤億，2008），新加坡對於公務人員的訓練經費，按各機關人數分配編列於各機關專款專用，不再對訓練機構直接編列經費，以促使訓練機構，需與其他訓練機構競爭，設計實用的課程，聘請陣容堅強的師資，吸引更多公務人員來受訓，以圖訓練機構的生存與發展（楊文振，2009）。反觀法、德及日本的國家文官培訓機構，則仰賴政府編列預算補助，在此種模式下，文官培訓與機關用人兩者更緊密地相互聯結，更易達成「訓用合一」之政策目標，相對而言，在師資及課程設計上便受到較多之限制。德國聯邦公共行政學院編列有獨立預算，依規定所開辦的課程通常不向受訓人員收取費用，又無專屬講座，賦有彈性，其所開設的課程包羅萬象，豐富多元，理論與實務兼具，極受公務員肯定。這些制度與作法亦與我國幾個綜合型訓練機關極為類似，因此國內訓練機關（構）在作法上或可取材參考，截長補短，以求精進。

其次，在訓練經費的編列上，有些國家會提撥一定額度的人事經費挹注，例如，新加坡政府每年投入 4% 至 8% 之人事費於公務人員培訓，更提供多種獎學金計畫吸引優秀人才進入公部門（范祥偉，2009：15）；而法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6% 用於公務員的繼續教育（顧麗梅，2003）。

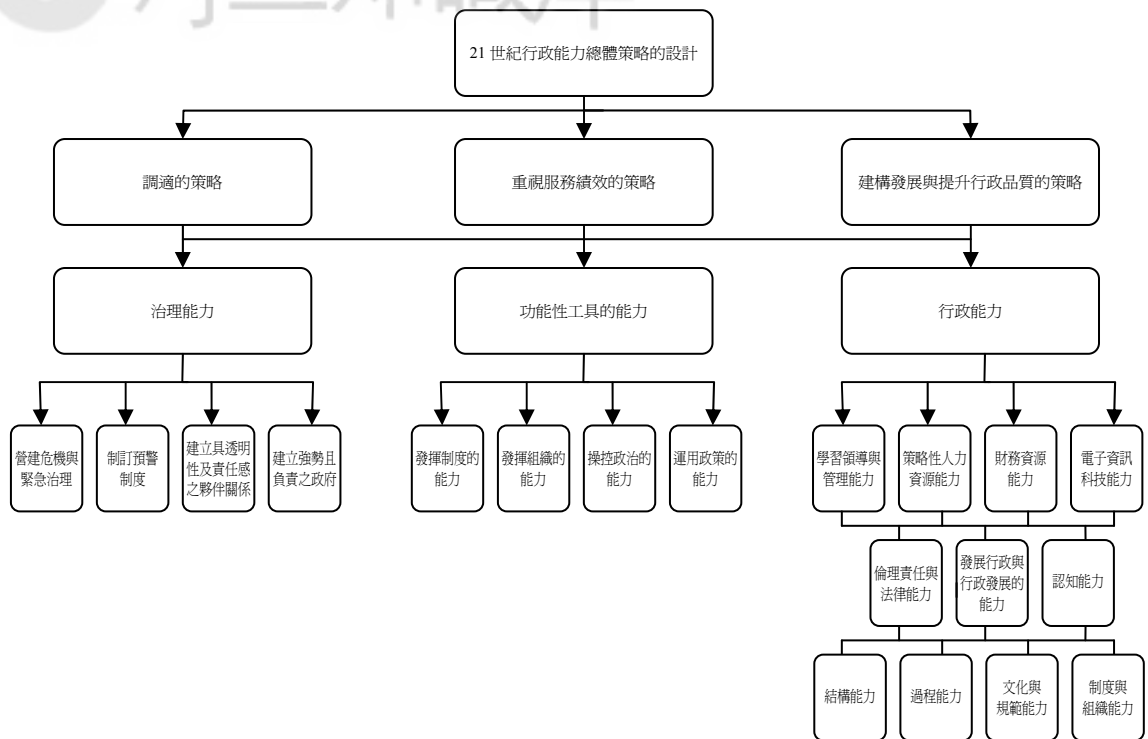
綜上所述，每個國家隨著政治環境及文化因素的影響，發展出不同的培訓體制，以契合各國政府的用人需求。然而，以上各先進國家，卻同時發展出專責的培訓機構，並且配合核心能力的建構，發展其全球化相關培訓課程，而在培訓方法上，亦朝向多元化的方向規劃辦理。同時，為配合國家政策的發展，各國莫不將文官培訓機構的層級拉高，隸屬於首相或總理，抑或設置於中央行政權的核心單位。

肆、21 世紀文官核心能力轉型趨勢

在環境愈趨複雜的情況下，高階文官所需要具備的能力隨之多元化，與以往對於文官的要求存有差異。然而面臨全球治理時代的到來，未來核心能力的轉變則仍有待討論。近來，Farazmand 在《建構快速變革全球化的行政能力：為二十一世紀審慎處方》（Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century）。（Farazmand, 2009: 1007-1020）一文中指出全球化是不可避免的潮流，也是歷史發展的過程。而在此種趨勢下，傳統行政的能力、價值以及重要性，將不足以面對即將到來的新挑戰，因而其主張在理論及實務上皆需要調適與革新作為回應的策略。

從建構行政能力的角度而言，Farazmand 認為傳統公共行政的角色，至少有服務傳遞及追求發展等基本功能，亟需重新的認知及啟動，方能重新建立公共行政或服務的信任、法制及制度能力。而在新時代高度不確定的政經環境及全球化的影響下，Farazmand 針對公部門提出了三項總體策略的能力（macro strategic capacity），以因應未來政府的發展。他認為：全球化至少涉入到三個長期的重要策略以導引公共政策與行政（曹俊漢、仇桂美，2010：10-11）。這三個總體策略分別為調適的策略、重視服務績效的策略、建構發展與提升行政品質的策略。

Farazmand 在上述三項總體策略能力下，逐步具體地推演出達成總體策略的基本能力，如治理能力、功能性工具的能力以及行政能力等三項。而關於此三項基本能力，其亦確實地臚列出公部門應如何提升基本能力的具體方向，進而構築成全球化時代的政府部門能力架構。此一能力架構中，涵蓋了宏觀的整體策略至微觀的能力面向，可作為我國未來文官培訓之參考藍圖（曹俊漢、仇桂美，2010：12-17）。筆者將 Farazmand 所建構之能力藍圖，整理繪製如下圖一：



圖一：二十一世紀文官行政能力整體架構圖

資料來源：整理自 Farazmand, 2009: 1007-1020.

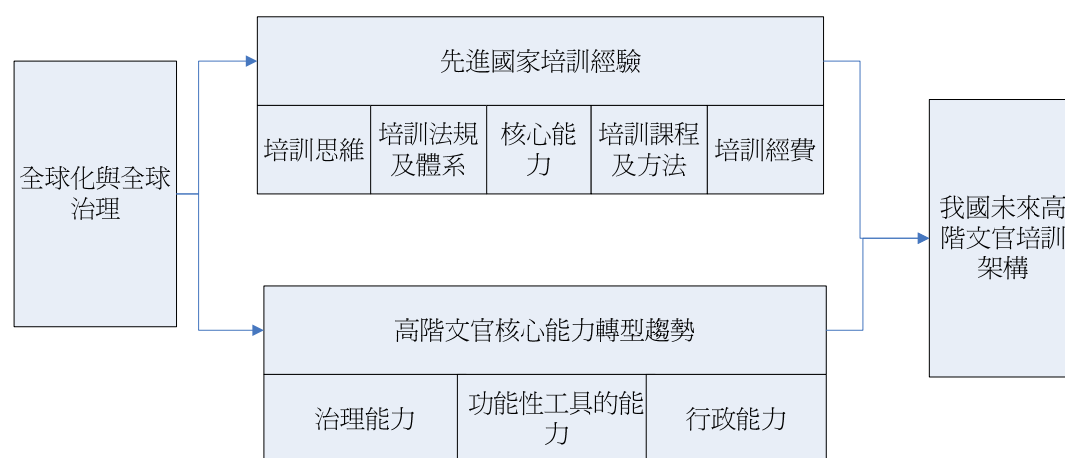
針對提升二十一世紀行政能力的總體策略，Farazmand 分為上述三個策略加以討論。不僅於此，為達成上述三項策略目標，其認為政府文官必須要具備三種不同的能力，分別為治理能力、功能性工具的能力，以及行政能力等，並針對不同的能力指標，具體提出提升能力所應著重之面向。在治理能力方面包括：營建危機與緊急治理與管理、建立具有透明度與責任感為取向的合作伙伴關係機制、確立強勢而負責的政府、制定預警制度。在功能性工具能力包括：發揮制度的能力、發揮組織的能力、運用政策的能力、操控政治作為一種能力。而在行政能力則分別為：結構能力、過程能力、文化與規範能力、制度與組織能力、學習領導與管理能力、策略性人力資源管理能力、財務資源能力、認知能力、科技能力、倫理課責及法律能力、發展行政能力。

無庸置疑地，全球化的趨勢的確對各國政府的治理環境造成某些層面的影響；同樣地，近年興起的「全球治理」概念，亦驅使高階文官必須要發展不同的核心能

力，以維持國家競爭力及良善的治理能力。而適當培訓資源的投入，便是維繫及提升文官能力的方法之一。再者，二十一世紀文官核心能力的轉變，需要的人力資本與以往不同，高階文官多已投入公務體系多年，能否因應全球化此一新興議題，便值得吾人深思。更重要的是，在公務體系永業化的限制之下，如何透過培訓此一過程，改善現有的公務人力素質，活絡政府人力資源管理，是現今政府在面臨全球化的挑戰時，需要審慎面對的議題。其次，在我國高階文官特別管理制度尚未建立之前，高階文官的來源僅能由內部晉升，缺乏外部人力資源的投入，因此更突顯出高階文官培訓機制的重要性。

伍、研究架構的提出

本研究將探究在全球化與全球治理的趨勢下，我國高階文官培訓應如何作出回應？並同時融入人力資源管理及高階文官核心能力轉型之概念，據以探討我國高階文官培訓未來應努力之方向，歸納本研究之研究架構如下：



圖二：本研究架構圖

根據上圖，本研究將全球化與全球治理視為具有重大影響力的環境因素，在此項環境因素的驅動之下，公部門在人力資源管理過程中必然受到衝擊；相同地，高階文官所應具備的核心能力亦呈現出轉型的趨勢。職是之故，政府必然需要配合自

身人力資源及文官核心能力，規劃文官培訓的發展，特別是針對專業且資深的高階文官部分。換言之，在全球化的時代中，我國高階文官培訓發展無法閉門造車，而是需參酌全球化及全球治理帶來的轉變，建構具全球架構的高階文官培訓系統。同時，高階文官培訓發展亦是一段持續性的工作，需不斷因應外在環境，而進行適當地編配調整。配合本研究之問題及目的，參酌相關文獻資料，筆者擬從全球化及全球治理此一框架下探討高階文官培訓議題，結合實務上世界其他先進國家培訓經驗，分由培訓思維、培訓法規及體系、核心能力、課程內容及培訓方法、培訓經費等面向深入探究。此外，加以 Farazmand 在學理上對於高階文官核心能力之認知，採用其所提出治理能力、功能性工具的能力及行政能力構築出的「全球化時代文官能力藍圖」作為依據，深入探究未來我國高階文官發展方向。最後，藉由本研究之成果，試圖建構出未來高階文官培訓架構藍圖，以符合未來全球化時代下的政府治理需求。

陸、我國高階文官培訓現況分析

本節將藉由相關文獻探討我國目前高階文官培訓現況，並輔以質性訪談結果瞭解現行制度缺失，俾能進一步針對缺失提出改進之道。

一、我國高階文官培訓之挑戰與思維

觀察前述先進國家之培訓經驗，不難看出各國皆相當重視高階文官培訓，且各國文官制度的改革亦緊跟著整個政府再造的潮流，而其主要重點則彰顯在培育政府高階文官的核心能力（邱志淳、黃榮護，2009：25-38）。各國培訓制度基本都受到各國國情生態與官僚文化的影響，因而發展出不同的制度設計，在課程規劃中，所著眼之重點亦會有所差異（邱志淳，2009）。為改善我國公務人力資源，二〇一〇年三月十六日業已設置「國家文官學院」作為專責的公務人力培訓機構，相關部會亦已著手完成高階文官培訓計畫，建構完整之高階文官、主管培育歷練體系，並充實核心職能之訓練（考試院，2009）。這些相關變革措施目的皆在於提升我國文官能力，使培訓資源發揮最大效用，透過培訓機制，建構完善的高階文官培訓體制。

深入觀之，我國高階文官培訓制度相當程度地將儒家思想融入培訓計畫的規劃中。在考試院所擬定的「文官制度興革規劃方案」中，將「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項列為文官基本核心價值，除強調解決問題的專業性，執行政策的效率外，亦同時注重群眾關懷的回應性及行政倫理。此五項基本價值除重視「新公共管理」浪潮的企業思維外，更呈現出新公共服務理論所強調政府角色的轉變由領航轉變成為服務、服務「公民」而非「顧客」的特質，期望透過適當的培訓體制，打造適切我國的公務人力資源。

二、我國高階文官培訓法制及體系

從法令規章層面觀察，我國於一九八六年一月二十四日公佈《公務人員考試法》，法規中第二十條即明示公務人員各等級考試錄取者必須接受訓練，訓練期滿成績及格者始發給證書並分發任用。另外，《公務人員保障暨培訓委員會組織法》於一九九六年一月二十六日公佈後，公務人員保障暨培訓委員會正式成為我國公務人員保障暨培訓的專責機構。再者，二〇〇二年一月三十日公佈之《公務人員訓練進修法》，明定事關全國一致之性質者，由保訓會辦理。除上述法規外，《公務人員陞遷法》、《公務人員任用法》中對於文官升遷或調任應受培訓同樣的訂定相關規定，而保訓會為配合以上相關規定，亦辦理升官等訓練。

至於培訓體系方面，在現今五權憲法的架構之下，公務人員培訓與行政權及考試權皆息息相關，兩者皆負有培訓政策制定與業務執行之責。進一步來說，公務人員培訓體系主要可分為行政院人事行政局，以及考試院所屬的公務人員保障暨培訓委員會等兩大系統。為避免公務人力培訓體系的分歧，造成負面的影響，考試院與行政院兩院副院長曾於一九九三年六月四日及一九九五年一月十日兩度進行協商，明確劃分兩院之分工事項，考試院職掌全國公務人員考試筆試錄取人員之訓練、升任官等訓練、行政中立訓練及其他有關訓練；行政院則掌理其所屬公務人員之專業、一般管理訓練及其他有關訓練。而在前述《公務人員訓練進修法》第二條亦規定：「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。」實際上，前法所定之公務人力培訓分工體系，便是經過行政院與考試院先前協商而來。

在前述分工規劃之下，考試院保訓會之訓練項目，係採列舉方式，所稱其他有

關訓練，是指行政院暨其所屬以外各機關公務人員之訓練，包括總統府、立法院、司法院、考試院與監察院等機關人員之訓練；行政院人事行政局之訓練項目，則以概括方式規範，定為行政院所屬公務人員之訓練。

另有關針對保訓會及國家文官學院組織法所訂之「高階公務人員中長期培訓事項」，根據考試院前副院長伍錦霖於二〇一〇年七月九日主持之保訓會及人事局協商會議結論，應以「簡任或相當簡任以上人員」、「三個月以上之發展性訓練為範圍」。人事局仍得辦理行政院所屬高階公務人員之其他培訓事項。而上開「其他培訓事項」係指「三個月以下之短期性高階公務人員訓練」；而行政院所屬各級公務人員專業性訓練及配合業務推動之在職訓練、一般管理訓練或短期訓練，仍由各主管機關依權責辦理（范祥偉，2010b：63）。

三、我國高階文官核心能力

行政院於二〇〇四年核定高階（第十二職等）主管管理核心能力項目有創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理等六項。為因應外在環境的不斷演變與挑戰，經重新檢討後業於二〇〇九年修正高階主管職務管理核心能力為：國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管理、法治素養及人文素養等七項。

另考試院保訓會為瞭解高階文官所需核心能力及其比重，經核定簡任第十職等至第十一職等以「管理能力」、簡任第十二職等至十三職等（非首長）以「領導能力」、簡任第十三職等（首長）至第十四職等則以「決策能力」最為重要（吳瑞蘭，2011：44）。其各項核心能力比重及內涵依序為（公務人員保障暨培訓委員會，2010）：

1. 管理能力：包含「人力資源管理」、「團隊建立」、「衝突與變革管理」、「績效課責」。
2. 領導能力：包含「領導變革」、「溝通與行銷」、「建立協力關係」。
3. 決策能力：包含「策略思考與問題解決」、「全球視野」、「談判與危機管理」。

四、我國高階文官培訓課程內容及培訓方法

(一) 課程內容

由於培訓體系的分歧，我國高階文官培訓課程也分為行政院及考試院兩大系統，以下將分別說明兩大公務人力培訓體系之課程內容：

1. 公務人員保障暨培訓委員會

有鑑於高階文官訓練進修力量的薄弱，在考試院與行政院協商過後，由考試院辦理高階文官發展性、長期性訓練課程，培育具備卓越管理能力、前瞻領導氣度及政策民主風範的高階文官，並將名稱定為「高階文官飛躍計畫培訓課程」。此項高階文官發展性訓練分為三大類：管理發展訓練、領導發展訓練以及決策發展訓練。前述考試院高階文官培訓飛躍方案中，其核心能力經轉換課程後，管理發展訓練計有九個模組課程、領導及決策發展訓練各有六個模組課程，詳如表一：

表一：決策、領導及管理發展訓練核心能力別課程

能力別	模組課程	決策發展訓練	領導發展訓練	管理發展訓練
決策能力	策略思考與問題解決	V	V	V
	全球視野	V		
	談判與危機管理	V		
	決斷力		V	V
領導能力	領導變革	V	V	V
	溝通與行銷	V	V	V
	建立協力關係			V
	創新能力		V	
管理能力	人力資源管理	V	V	V
	團隊建立			V
	變革與衝突管理			V
	績效課責			V

資料來源：吳瑞蘭，2011：44。

2. 行政院人事行政局

為培育具宏觀思維、跨域治理及領導能力，並瞭解國際政經發展趨勢之高階人才，以因應國家永續發展，強化國際競爭力。行政院分別在二〇〇八及二〇〇九年開辦二期之國家政務研究班，¹第一期參加對象為行政院所屬各機關、（準）直轄市及縣（市）政府現任簡任第十二職等以上，且五十五歲以下之公務人員，第二期更將參加對象擴展到立法院、司法院、考試院及監察院所屬現任第十二職等以上之人員。國政班課程規劃係參酌歷年辦理情形及當前政府政策及施政方針等，著重於「國家政務」及「領導管理」類二大面向。其中在國家政務課程方面，二〇〇八年為「經濟發展」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸關係」、「教育文化科技」等五項主題；二〇〇九年調整為「活力經濟」、「社會公義」、「永續環境」、「兩岸和平」、「教育文化科技」等五項主題，並依各主題安排相關之專題研討及分組報告（蔡逸群，2009：39-42）

茲將國家政務研究班研習課程表列如下：

表二：國家政務研究班研習課程

專題名稱	課程主題名稱
活力經濟	國家競爭力
	交通政策與公共建設
	產業發展與經濟動能 (含穩定物價)
社會公義	財政政策
	國土規劃與社會福利
	勞工與就業政策
永續環境	環境保護與永續發展
	國土復育與全民農業
	節能減碳

¹ 自一九九四年開始，行政院人事行政局陸續辦理「行政院國家建設研究班」三期、「行政院國家策略研究班」四期，「行政院國家發展研究班」五期、「行政院國家政務研究」班二期，截至二〇〇九年止共計辦理 14 期，結業之研究員計 621 位。

專題名稱	課程主題名稱
兩岸和平	全球化觀點下的兩岸政策
	兩岸關係與國家安全
	兩岸交流服務與協商
教育文化科技	教育政策
	文化產業與文化觀光
	科技發展

資料來源：蔡逸群，2009：41。

（二）培訓方法

經分析我國高階文官培訓中，以行政院國家政務班及考試院高階文官飛躍方案之訓練方式後，本研究將其歸納為：課堂講授法、個案研究法、數位學習、專題演講、角色扮演法、評鑑中心法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。

上述各種培訓方法中，在行政院所辦理的國家政務研究班及考試院所辦理之高階主管研究班而言，經常採取的訓練方式以課堂講授法為主要方式（聘請政務人員講授施政理念），其次是小組討論，而國家政務研究班則引進哈佛大學個案教學法來授課是訓練方法上的一大突破，值得繼續推廣。至於數位學習因不受時間與空間之限制，國家文官學院及公務人力發展中心在相關實施實體課程前均要求受訓者先行上完數位學習，此方式亦得到一定程度的效果。至於角色扮演法（role plays）及評鑑中心法（assessment center）在私部門企業則較常被使用，我國高階文官培訓則較少採此方式，不過，國家文官學院已針對高階文官培訓飛躍方案，從二〇一〇年起試辦之管理發展訓練引進評鑑中心制度，其效果值得進一步觀察。

五、我國高階文官培訓經費

我國培訓機關之組織性質皆屬於政府機關，經費來源由政府預算補助，維持機關的培訓業務運作；而各機關則因應各自的業務需要自行編列所需之訓練進修或出國計畫經費，惟均以不超過近三年平均數為原則。本研究經檢視行政院人事行政局、公務人力發展中心、公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院等培訓機關二

○一〇年度預算，如以全球化高階文官培訓相關課程及研習為例，發現以行政院人事行政局投注的經費較具規模，該局辦理選送公務人員出國進修業務經費達 80,205 千元，較二〇〇九年度增列選送個人及組團出國專題研究等經費 31,258 千元。

六、我國高階文官培訓缺失檢討

另本文綜整前面各節所述並觀察我國與其他先進國家的培訓制度，並由質性深度訪談結果得知，我國高階文官培訓制度仍存有以下幾項缺失，茲分述如下：

（一）培訓思維尚未落實全球化考量

在培訓思維上英、美、新三國的培訓思維受到新公共管理學派的影響，著重企業化管理精神，落實績效導向的訓練政策，而在培訓對象上，上述三國亦開放民間企業人士參與培訓課程，期望藉此促進政府文官與民間優秀人才的交流；而在法、德、日等三國的培訓思維，由於高階文官具有社會崇高地位，且非常重視法學教育，並且非常重視教、考、訓、用的密切配合，這些國家的培訓思維均值得我國參考。而我國在培訓思維上雖強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神，然而尚未落實全球化的高階文官建立回應全球化與區域化的培訓思維，亟待我國未來努力。例如，受到全球化國家疆界開放的影響，我國高階文官是否具備全球化思維與觀念？高階文官在規劃政策時，是否有融入全球化、在地化的觀念？是否具有創新的思維？應否培訓具備協力伙伴關係及跨域治理的能力等是否有融入到培訓思維上面，都值得進一步加以檢討。

（二）培訓法制仍待強化

我國公務人員之訓練法制漸趨完備，除了《公務人員訓練進修法》之外，諸如《公務人員考試法》、《公務人員任用法》、《公務人員陞遷法》、《公務人員行政中立訓練辦法》等法規，均已為政府實施公務人員初任官等、升任官等、行政中立等訓練提供充足的依據。然而，我國尚未針對高階文官培訓，建立起中長程的培訓制度，國家文官學院雖於二〇一〇年三月二十六日起正式成立，並將高階文官培訓列為其首要工作與職掌，未來仍須面臨許多問題與挑戰。再者，考試院文官制度與革規劃方案亦提出建構高階主管特別管理制度，希望建立專屬俸給制度、落實績

效管理及高階文官培訓，未來高階主管特別管理制度如何與高階文官培訓密切結合，均值得進一步觀察。其次，培訓與陞遷亦無緊密連結關係，缺乏訓練誘因，使得高階文官能力有所限制，並阻礙其陞遷發展。

（三）培訓體系間的分工與合作仍待加強

目前，我國公務人員之培訓體系可劃分為考試院保障暨培訓委員會、行政院人事行政局二大系統，分別負責公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及專業、一般管理訓練，二者間有明確的分工。從法制層面來看，我國高階文官培訓的法制基礎猶算完備，然就整個公務人力培訓體系來看，恐仍有分工有餘、整合不足之憾。根據公務人員訓練進修法第三條規定，行政院和考試院應建立公務人員訓練進修協調會報，但實務上，兩院的平行協調仍有不足，協調會報之功能並未完全發揮，訓練課程多所重複，致使訓練資源分散，無法發揮最大的效能。以簡任第十二職至第十四職等的高階主管人員訓練為例，行政院現階段開辦了「國家政務研究班」，而考試院過去曾開辦「高階主管人員研究班」、二〇一〇年開始試辦「高階文官培訓飛躍方案」，兩院各自訓練，無法使總統府暨五院所屬、中央與地方之高階文官一道訓練，彼此瞭解各機關業務，營造政府團隊合作，使訓練成效大為減低。國家文官學院的成立雖為高階文官培訓邁向一個新的里程碑，行政與考試兩院雖透過積極協商並完成共識，惟其成效仍然讓人存疑。相較於世界先進民主國家均成立單一的高階文官培訓機構，其在訓練資源上則不致產生類似我國此種特殊情形，在這樣的特殊歷史背景下，未來兩院應如何分工與合作，共同達成「善治」的目標，均考驗著執政者的智慧。

（四）核心能力仍待強化與確立

在核心能力方面，由於能力的建立並不必然與高績效表現成正比，關鍵在於所選擇建立的能力，究竟是否具有必要性。核心能力的建構與施政計畫或國家競爭力的提昇應有某種程度的連結方有意義，否則核心能力的訂定是無助於整體國家發展的。而我國所建構的高階文官核心能力，其與施政計畫或提昇國家競爭力上究有無關聯，仍待進一步瞭解與檢視。其次，從高階文官所扮演的角色與功能來看，其應擁有的核心能力似乎更應該著重在突破現狀的能力、危機管理能力、行政夥伴關係能力、跨域管理能力、政策溝通與協調能力、預警能力、創新能力、組織能力、政

治操作能力、策略性人力資源能力等等；而這些高階文官所需具備的核心能力究竟有無融入到我國高階文官核心能力中，似乎是有所欠缺的。

（五）培訓課程欠缺實作演練

在全球化的衝擊之下，各國高階文官無論是在政策規劃或政策執行上，將會需要考量更多不同的因素。以我國高階文官培訓課程內容來看，雖已將區域化或全球化相關議題規劃在課程當中，但課程規劃仍較傾向國際情勢分析，或國際環境的概略介紹，缺乏由實務面向出發的課程安排，如此培訓的效果將無法顯現於日常的工作表現上。反觀其他先進國家課程規劃，英國、法國及德國，為因應加入歐盟所帶來的衝擊，在具體作法上，不僅透過培訓、專題演講及研討會，更進一步派送高階文官至歐洲議會觀摩見習，抑或是藉由與其他歐盟國家交換訓練，以增強國內文官對於歐洲事務或全球情勢的認知及處理能力。近來，我國已開始嘗試如「菁英領導班」、「全球化與管理效能研習營」等受訓班別，調訓高階文官至國外受訓，若能再加強此相關課程的規劃，發展為系統化的培訓，培訓效果或許能有所提升。其次，培訓課程的規劃是否有結合高階文官核心能力來作安排，亦有檢討空間，進一步言，這些核心能力有無結合我國國家未來發展及提昇國家競爭力，都值得觀察。

（六）培訓方法欠缺多元化

我國各機關的訓練，不論是何種性質，一般而言，經常採用演講的方式進行，其效果極為有限。就我國高階文官的訓練方法來說，現行的方式有：課堂講授法、個案研究法、評鑑中心法、數位學習、專題演講、角色扮演法、小組討論、導師制、參訪等教學方法。整體而言，雖已逐漸突破傳統的方法，惟仍以講授法為主，在訓練方法之抉擇上，應視各機關組織性質及訓練而定，訓練方法不在求其多，而貴在應用得當，現代各國所採行之訓練方法雖多，但仍以成效為主要考慮因素，尤其對高階文官之訓練則不應僅限於以傳統講授法，而應利用更為多元教學方法，以滿足高階文官在培訓上的需求，亦較能達成培訓上的效果。

（七）訓練經費仍有不足

我國高階文官培訓之各項計畫，大多由訓練機關自行編列年度預算或專案預算補助，而非向送訓機關或受訓人員收取訓練費用，以因應訓練成本上的支出。然

而，政府各部門訓練預算之編列，不足以因應內部文官受訓之需求，影響到文官受訓的權益。在這樣的惡性循環之下，培訓機構無法開展有效的財源，又需考量成本壓力，致使我國高階文官培訓難以發展全面且具系統化的培訓課程，僅能以一些短期的課程回應文官的訓練需求，也難以契合政府的施政目標或規劃，進行符合人力資源發展導向的培訓方案。

在培訓機關經費編列的屬性上，我國較類似法、德、日三國作法，亦即，受訓經費均由培訓機關統一編列，無需由送訓機關或受訓者自付費用，但我國又不像法、德、日三國在文官培訓與機關用人兩者間相互緊密聯結，²較無法達成「訓用合一」之政策目標；其次，我國也並未規定每位公務員應編列多少年度訓練經費。

柒、質性訪談資料分析

本節將透過質性研究方法去檢證本論文的研究假設，亦即藉由全球化理論的探討、瞭解先進國家高階文官培訓的經驗及高階文官能力轉型趨勢，進而提出我國未來高階文官培訓的發展。本文透過理論與實務間之相互對話，理解我國在培訓實務上之問題，藉由質化的深度訪談可以更加瞭解我國高階文官的培訓作法，俾能徹底瞭解問題的核心及提出解決策略。本節將先說明深度訪談的樣本選取方式；其次，說明訪談構念；最後摘要說明分析結果。

一、樣本選取

本研究所進行的深度訪談，主要目的是透過培訓相關業務等幾類適當且願意提供資訊之資深人員受訪者，探討在全球化下高階文官培訓的相關問題，包括高階文官培訓之現況及困境？全球化下高階文官應具備何種能力？而未來又應如何規劃我國高階文官培訓機制？

² 依相關公務人員任用法、陞遷法及訓練法之規定，我國僅規定在升官等時須經升官等訓練及格，方得派任高一官等職務，其餘每一官等內之陞遷，並未規定應先經過訓練合格後始得陞遷，亦即，在陞任官等上有一門檻規定，但在陞任該一官等後之同官等內之陞遷，並未規定先訓後用，即所謂訓練與陞遷並無法緊密結合。

本研究採取非機率（non-probability）、資訊豐富的抽樣（information-rich sampling），並輔以滾雪球抽樣（snowball sampling）等方法獲得訪談樣本。有鑑於全球化與高階文官培訓業務此兩大主題，組織多數成員未必能充分且深入地瞭解，並且表達豐富之意見，因而在訪談對象的篩選上，筆者採擇多元角度的抽樣方式，分別從培訓機構主管（或學者專家）（有四個樣本）、高階文官本人（有九個樣本）、高階文官直屬長官（部長或政務次長）（有二個樣本）及企業界人力資源部門主管（有三個樣本）等各面向，並以「高階文官培訓之訓練機構」、「高階文官各層級代表」、「具全球化機關屬性之高階文官直屬長官」以及「國內五百大企業」等四大項進行篩選，進行分類選擇具有代表性的樣本，並成功訪談到十八個樣本。

二、訪談構念

對於全球化下我國高階文官培訓，本研究將設定以下幾項主要構念，包括：高階文官全球化的視野、高階文官回應全球化的能力、現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰，以及高階文官培訓的需求等四項構念（詳如附錄訪談大綱）。以下分別說明本研究構念的具體內涵：

（一）高階文官與全球化

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在規劃或執行政策時，是否考量到全球化的影響因素，進而融入到高階文官的心智模式，亦即高階文官在規劃政策時，應具備全球化的視野與觀念。

（二）高階文官回應全球化的能力

此一構念係指，要探討並瞭解高階文官在面對全球化時代的挑戰時，應具備哪些核心能力，才能因應劇烈環境的演變與挑戰。

（三）現行高階文官培訓制度面臨的問題與挑戰

本構念要探討並瞭解我國現行高階文官培訓制度的現況與問題，並從以下幾個問題加以瞭解：1、培訓法制；2、培訓體系；3、培訓課程內容；4、培訓方法；5、培訓經費；6、培訓思維。

(四) 高階文官培訓的需求

本構念係從培訓者的角度去瞭解培訓需求，並為建構全球架構的高階文官培訓提出具體圖像。

三、訪談內容分析摘要

經由深度訪談之分析，說明分析所得之結果，以期能以更清晰地理解，受訪者對於本研究主旨之意見。茲整理如下：

(一) 全球化的衝擊

1. 對公部門的影響：我國各項政策已受到全球化之影響，必須考量國際潮流情勢，方能將政策妥善規劃執行。
2. 對高階文官的衝擊：
 - (1) 我國高階文官對全球化或全球治理認知程度甚低，較不具備全球性之思維及視野。
 - (2) 各部會業務性質上之差異，如外交、經貿等需與其他國家接觸之部門，其高階文官對全球化認知程度較高；其餘部會高階文官相對而言則全球化認知程度較低。
 - (3) 國內媒體對於國際情勢之報導，或國外資訊之傳播較不注重，進而導致我國高階文官難以在日常生活中培養其全球思維。

(二) 我國高階文官培訓所面臨的問題與挑戰

1. 法規面向
 - (1) 培訓及任用之間，應建立適當之連結，提升高階文官接受培訓之誘因。
 - (2) 「訓用合一」應避免過於強制性之規定，使我國公部門人力資源管理，仍能保有一定程度之彈性。
 - (3) 制訂高階文官特別管理制度，提升高階文官激勵因素，吸引優秀人才加入。
2. 培訓體系
 - (1) 培訓業務分屬行政院及考試院，造成資源的重複及浪費，甚而有分配不

均的情況。

- (2) 兩院應有充分溝通協調之管道，就培訓業務作明確劃分，方能整合彼此資源。
- (3) 透過單一培訓機構的設置，兩院未來若能透過協調整合，則能大幅提昇我國文官培訓的成效。
- (4) 除公部門外，培訓業務亦可委由學術機構或企業界等機構辦理。
- (5) 在分工上，政策性議題由公部門負擔較為適宜，其他不涉及政策性的訓練，則可委由其他民間訓練機構辦理。

3. 培訓課程及方法

(1) 培訓課程規劃

- a. 語文能力雖並不必然象徵全球化，但其重要性不容忽視。
- b. 增加國外研習及參與國際會議之機會，使高階文官能對國際潮流有更深刻的認知。
- c. 課程規劃上，不需著重操作性技巧，應將焦點置於通識及人文素養等方面。
- d. 在課程規劃上，應著重如何培養高階文官的全球思維，並且轉化其心智模式。
- e. 有關課程規劃設計，應以核心能力為基礎，據以發展課程大綱。
- f. 課程內容可再加強政策辯論，以提高高階文官為政策辯護的能力。
- g. 開設全球化相關課程，回應全球化時代的挑戰與需要。
- h. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的高階領導人員能夠交流與互動，藉此，促使未來公共政策的規劃能契合民間的需求。

(2) 培訓方法

- a. 運用個案研究方法，讓學員能將抽象概念，運用至實務案例上。
- b. 聘用資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督及傳承之效果。
- c. 高階文官培訓除了國內課程外，應多鼓勵參與國外培訓課程，多與他國公務員交流互動，俾能與全球接軌。
- d. 派駐國外經貿單位實習，擴展國際視野與培養全球化思維。

- e. 透過學員間的互動討論及分享，提昇跨領域學習效果。
- f. 透過情境模擬演練，提昇學習效果。
- g. 師資來源應多元化，可由公部門、學者及傑出企業人士擔任。

4. 高階文官本身因素

- (1) 業務繁重、壓縮培訓時間：高階文官業務繁重，時間難以分配，影響其受訓意願。
- (2) 缺乏誘因機制：對高階文官而言，缺乏有效誘因，無法吸引其接受培訓。

5. 經費面向

現今我國培訓經費相當不足，且分配不均。各機關可朝向編列人事費的多少百分比作為培訓經費，以分擔受訓費用，俾訓練機關能提供更多師資，亦可思考讓培訓與陞遷能結合，提高高階文官接受訓練的意願。

(三) 全球化的核心能力面向

經訪談結果一般認為我國高階文官應具有以下幾個核心能力：掌握兩岸關係脈動能力、跨域管理能力、全球化視野、危機處理能力、決策思維能力、政策辯護能力、問題解決能力、溝通協調能力、掌握國外資訊能力、關懷國際事務、團隊合作、組織能力、創新能力、執行力等。

捌、政策建議

綜合以上對全球化及相關文獻探討、各國高階文官培訓經驗、我國現行高階文官培訓作法及現行缺失、並經由質性深度訪談分析後，本文謹提出以下幾點建議，俾作為政府參考，本節仍從高階文官培訓思維、培訓法制及體系、核心能力、培訓課程及方法及培訓經費等面向提出政策建議：

一、培訓思維應結合全球化思考

未來高階文官培訓思維除強調公務人員的核心價值「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」、新公共管理及新公共服務的精神外，亦應思考以下幾個全球化思維：

第一、在全球化國家疆界開放的影響下，要培養高階文官具備國際觀或全球化思維與觀念。

第二、公共政策全球化已成爲世界潮流與趨勢，高階文官在規劃政策時，要以全球化、地球村的觀念出發，才能與國際接軌，培訓思維應融入此觀念。

第三、要培養高階文官具有創新的思維，能結合全球化觀點，並衡量本身國家之政經特色進行調整，即要有「全球思維，在地行動」之能力。

第四、治理網絡多元行動者的興起，高階文官應培養其具有協力伙伴關係及跨域治理的能力。

第五、民主時代的治理，應傾聽人民心聲，要培養高階文官具有「民之所欲，常在我心」的同理心、關懷情。

其次，在國家整體培訓思維上要能建立人才的培育，是國家未來的發展重點，也是刻不容緩當務之急的重要政策，因此，各機關首長應全力支持高階文官接受各種訓練，千萬不可因爲公務繁忙，而剝奪了高階文官接受訓練的機會，影響其未來的陞遷發展。再者，高階文官本人亦應存著終身學習的觀念，在職場中能發揮所長、實現自我，同時更應與時俱進，不爲急遽變化的環境所淘汰，終身學習亦因此成爲高階文官適應時代所不可不備的基本理念。

二、培訓法規及體系

（一）高階文官培訓與任用升遷結合，貫徹訓用合一政策

我國高階文官的培育，基本上是以職務歷練爲主，訓練進修爲輔，然而陞遷發展與訓練進修，迄未建立完整成熟的配套機制，又缺乏一套完善可行的高級文官培訓制度，依考試院文官制度興革建議方案擬將高階文官的訓練與陞遷結合在一起，並規劃建立高級文官特別管理制度，此項高級文官特別管理制度之設計，符合策略性人力資源管理的發展需要，並能結合訓練與陞遷，達成訓用合一政策。

（二）進行我國高階文官訓練機構之組織分工與合作

我國高階文官之訓練機構，依現行制度下分別由考試院公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局辦理，雖在分工上有所區隔，且每年均舉辦協調會報，但畢竟在各自爲政的情形下，很難整合相關訓練資源，考試院業將「國家文官培訓

所」改制為「國家文官學院」，成為我國高階文官的專門訓練機關，而國家文官學院未來的功能定位上，也應朝向多中心治理（polycentricity governance）的概念來執行，將訓練層級加以分類，政府高階行政主管人員之訓練事項宜交由國家文官學院負責，並將其他文官訓練事宜交由原先負責機構偕同私部門與大專院校共同規劃。

本文認為在全球化高度競爭的環境下，訓練部門亦應朝向公部門、私部門及第三部門都能發揮夥伴關係，協力共同解決政府所面臨的挑戰。因此，分權化的訓練體系是有待建立的，亦是本文所強調之「全球治理」的概念。將來國家文官學院或許可思考將高階文官培訓業務委由行政院人事行政局所屬公務人力發展中心執行；或者，將來國家文官學院可建立起高階文官培訓認證機制，只要能通過其認證之訓練機構，將來透過嚴謹控管其訓練品質，建立證照制度與陞遷制度結合，並加強評鑑，將高階文官訓練事宜交由私部門或大專院校共同規劃亦無不可。

而根據本研究調查結果，筆者認為未來考試院與行政院在高階文官培訓的分工上，考試院可針對法制之建構（例如，訓用合一、高階主管特別管理制度等）、文官基本思維與價值（如行政倫理、文官中立、基本核心價值等之通識教育），以及建立長期性訓練去努力；而行政院部分，為因應外在快速變動的全球化時代挑戰，可針對政策性、急迫性、專業性及短期性（如三個月以下）的訓練事項由該院負責。兩院各有分工與職掌事項，共同致力於我國高階文官人才之培育，俾能提昇國家競爭力。

三、核心能力

（一）加強提昇我國高階文官全球化視野，俾能與國際接軌

全球化已成為二十一世紀的潮流與趨勢，而區域化的整合又形成另一個多層次治理的模式，高階文官在面對全球化與區域化的挑戰下，在規劃機關政策時，理應具有全球化與區域化的多層次治理思惟，才能與國際接軌。

（二）增列高階文官全球化核心能力，以回應全球化時代的挑戰

行政院所核定的七項核心能力高階主管核心能力為國內外環境情勢分析、願景目標與策略性思維、領導能力與協調合作、績效管理與政策行銷、風險與危機管

理、法治素養、人文素養等七項。若從 Farazmand 所建構行政能力培訓機制來檢視我國高階文官核心能力實尚有不足，無法回應全球化時代下的挑戰，在強調全球化的時代裡，應再增列以下核心能力：掌握兩岸關係能力、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

（三）加強高階文官跨部會政策及業務協調、統合之能力

我國在經歷過八八水災的慘痛教訓後，更加突顯公務人員在跨域治理能力的不足，爰需對高階文官在跨部會政策及業務協調、統合之能力加以重視。在強化作法上可採取以下措施：實施職務輪調制度；培養高階文官具有熱情、同理心、責任感及使命感的服務熱忱；辦理跨部會協調機制研習營等等。

四、培訓課程及方法

（一）為解決高階文官業務繁重無法參加受訓問題，可規劃「模組」課程及相關配套措施

為解決高階文官過於忙碌的問題，可以規劃設計「模組」的方式，讓高階文官有選擇性，而願意參與培訓；其次，也可加強落實職務代理制度，使受訓人員安心接受訓練；另外，在技術上亦可安排優雅舒適的受訓環境，離辦公地點有段距離，讓受訓人員能專心受訓，較能達成培訓效果。

（二）重視與其他國家公務員的互動交流機會

借鏡以上各國文官培訓作法，未來我國可採以下作法：

1. 持續辦理高階文官國外研習營，並與當地公務員互相交流、研討，甚至，高階文官亦可居住在他國公務員家裡，以進一步瞭解該國社會文化，並促進交流。
2. 爭取參與國外舉辦之國際性會議、研討會或論壇之機會，機關並給予公費補助。
3. 舉辦國際研討會，並邀請國際大師級講師赴台演講，以吸收其觀念，並促進交流。並邀請國外公務員參加該研討會，亦可促進交流與互動。
4. 邀請企業界菁英或第三部門負責人共同參訓，使公部門、私部門及第三部門的

高階領導人員能夠交流與互動，增進彼此瞭解。

（三）師資遴聘更多元化

未來師資的遴聘應該更為多元化，除傳統聘請專家學者、公私部門傑出人士外，亦應擴大到邀請政務官、民營企業的 CEO、重量級的國際學者、資深高級文官等等，亦可聘請資深常任文官，作為培訓學員之導師，達到監督與傳承之效果。

（四）培訓方法多樣化

對於高階文官培訓的方法上，應該採行更為多元的培訓方式，才能滿足其培訓上的需求，且在培訓效果上亦較能達到培訓之目標。參考前述各國作法，其均採取多元的培訓方式，如體驗式課程、個案教學、情境模擬、角色扮演、工作坊、研討會等，甚至於為因應資訊全球化的挑戰，各國也陸續推動 e-learning 課程，俾使文官更快速吸收資訊和反應效果。因此，未來高階文官培訓方法應視培訓目的，參採不同培訓方法，以達成培訓效果。

五、在培訓經費上，可參考各國作法，並考量我國國情予以適切規劃

為解決訓練經費不足等問題，應可仿倣新加坡或法國作法，提撥人事費一定百分比作為培訓經費，並參採英、美作法，由各機關分擔訓練經費。由於新加坡政府每年投入 4% 至 8% 之人事費於公務人員培訓，法國政府就明確制定了對公務員服務期間的繼續培訓政策，要求各類行政機構必須支付工資 6% 用於公務員的繼續教育。我國未來應可參考新加坡及法國作法，在人事費上由各機關提撥 4% 作為訓練經費；並參採英、美、新三國作法，其經費來源由國家培訓機構向送訓的政府機關收取費用，自籌經費維持培訓業務的執行。此種作法同時也因培訓機構不受政府預算補助，在組織運作上更具有自主性與彈性，讓培訓機構在師資或是培訓課程設計上，能作出更多元化的轉變。同時，參採法、德兩國作法，使訓練與陞遷能夠有所結合，貫徹「訓用合一」政策，俾提昇高階文官接受訓練的意願，符合策略性人力資源管理措施。

玖、未來我國高階文官培訓架構--代結論

我們可以說二十一世紀已進入了全球化的時代，身處此一新世紀的高階文官，在規劃或執行公共政策時，無可避免的將觸及全球化的議題。對於高階文官培訓此一重要政策，本文認為應植基於全球化的環境世代裡，發展我國高階文官培訓策略，目的即在於提昇國家競爭力。然而，每個國家國情有所不同，而培訓思維也應配合其國家的發展願景作調整，有了培訓思維後，就要運用策略與方法去完成培訓目標，進而達成國家發展願景，提昇國家競爭力，俾與全球化世界接軌。

在培訓策略與作法上，本文認為應從以下幾個面向去努力：

第一，從培訓體系來說，考試院業於二〇一〇年三月二十六日成立國家文官學院專司高階文官培訓事宜，其肩負著時代的責任與使命，未來考試院應與行政院充分密切合作，從目前的培訓體系二元化，朝向未來功能整合一元化目標努力，從以往兩院的「分治」時代，到目前的「共治」時期，進而達成未來的「善治」（good governance）目標。

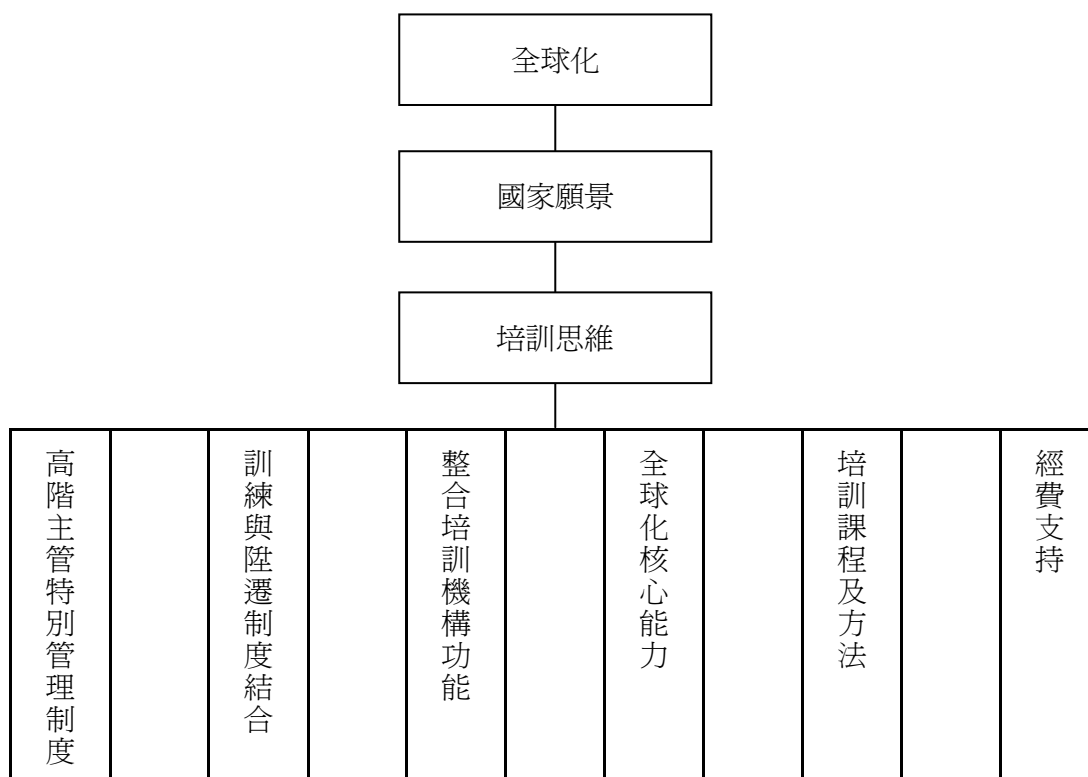
第二，從培訓的課程與方法而言，高階文官培訓的課程設計應多充實全球化的相關課程（例如，認識 ECFA、兩岸關係、亞太地區國家的政治與文化、國際情勢等），俾讓高階文官充分掌握全球化脈動、強化高階文官全球化思維與視野；至於培訓方法上，仍可藉由多元培訓方法（如情境模擬、個案教學、角色扮演、行動學習等），並藉由資訊技術的發展，充實 e-learning 的相關課程內容，讓高階文官不受時空限制，隨時隨地均可學習。

第三，從全球化核心能力來說，我國高階文官核心能力應再加強。基於與全球化息息相關的以下核心能力應再增列：掌握兩岸關係脈動、行政夥伴關係能力、跨域治理能力、執行力、政治敏感力、創新能力、策略性人力資源管理能力等，才能回應全球化時代的挑戰。

第四，在法制配套上，本文主張應參考英、美等先進國家建構「高級文官團」（Senior Civil Service）制度，並將高階文官的訓練與陞遷制度結合在一起，以發展策略性人力資源，並回應人民對政府高階文官的要求，改變人民對官僚體制的刻板印象。

第五，在訓練經費上，我國應重新思考人才的培育是需要藉由經費的充實才能達成國家發展的目標，這也就是人力資本（human capital）的觀念。爰此，在未來各機關於編列預算時每年投入 4% 的人事費於公務員培訓上，而培訓機關亦可朝向自籌經費方式，推出各類型訓練課程，以吸引文官參訓，並能符合訓練需求及達成訓練效果。

綜上所述，本文提出我國高階文官培訓架構，如圖三。



圖三：我國未來高階文官培訓架構

本文所建構的高階文官培訓架構圖，主要係認為我國尚未針對高階文官建立起中、長期的培訓制度，未來的培訓藍圖應在一個全球化的架構下思考此一政策，並結合國家的發展願景，導入培訓思維，並啟動策略與作法（包括建立高階主管特別管理制度、貫徹訓用合一政策、建構高階文官的全球化核心能力、改進高階文官的課程與方法，並整合高階文官培訓體系功能），最後，則須靠國家經費上奧援，畢竟財政為庶政之母，未來高階文官的培訓費用是非常龐大的（包括師資遴聘、課程

設計、培訓方法、期程等等），如果沒有經費的支撐及財政的支持，是無法達成國家發展願景，提昇國家競爭力的。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2010）。**高階文官培訓飛躍方案一九十九年試辦實施計畫**，99年6月18日取自公務人員保障暨培訓委員會，網址 <http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=38&Page=5041&Index=3>。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 李宛蓉（1996）。**民族國家的終結：區域經濟的興起**（Kenichi Ohmae），台北：立緒文化。
- 邱志淳（2009）。**規劃設置國家文官學院之研究**，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，未出版。
- 邱志淳、黃榮護（2009）。國家文官學院的成立與核心任務的設定。**文官制度季刊**，考試院八十周年慶特刊，頁 25-38。
- 明居正（2000）。全球治理：趨勢與侷限。**新世紀智庫論壇**，第 11 期，頁 36-42。
- 金寶瑜（2005）。**全球化與資本主義危機**，台北：巨流圖書。
- 俞可平（2003）。**全球化：全球治理**，北京：社會科學文獻出版社。
- 吳瑞蘭（2011）。評鑑中心法在高階文官培訓之運用及成效探討，**人事行政**，174 期。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點，**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 范祥偉（2009）。行政院中高階公務人員培訓之業務現況與未來展望，**人事月刊**，第 290 期，頁 15-22。
- 范祥偉（2010a）。英國與新加坡公務人員培訓經驗對我國建構中高階公務人員培訓制度的啓示，**人事行政季刊**，第 170 期，頁 51-61。
- 范祥偉（2010b）。行政院公務人員培訓規劃，**人事月刊**，第 51 卷第 3 期，頁 58-64。

- 黃一峯（2005）。從全球化觀點看文官制度的改革，**法政學報**，第 18 期，頁 89-111。
- 黃一峯（2006）。高級文官管理能力評核與培訓制度之研究，行政院人事行政局委託研究案，未出版。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯（2000）。政府未來的治理模式（B. Guy Peters），台北：智勝。
- 曹俊漢（2004）。兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析，**理論與政策**，第 17 卷第 3 期，頁 1-36。
- 曹俊漢（2009）。**全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋**，台北：韋伯文化。
- 曹俊漢、仇桂美（2010）。面對全球化我國文官甄才與培訓機制的轉型趨勢，考試院委託研究案，未出版。
- 蔡逸群（2009）。高階文官培訓—行政院國家政務研究班之探討，**人事月刊**，第 48 卷第 4 期，頁 39-42。
- 楊文振（2009）。精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力—從新加坡談起，考銓研究報告，未出版。
- 劉坤億（2008）。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案，未出版。
- 顧麗梅（2003）。**信息社會的政府治理**，天津：天津人民。
- Bernstein, S., & C. Benjamin (2000). Globalization, Four paths of Internalization and Domestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, Vol.33 (No.1): 67-99.
- Berry, F. S. (2009). *Senior Executive Development in the United States: Current Practices in the Government*. Paper presented at 2009 International Conference on the Senior Executive Development in the Government, Taipei, Taiwan, R.O.C.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol.69 (Issue 6): 1007-1020.
- Farazmand, A., & J. Pinkowski (2007). *Handbook of globalization, governance, and public administration*. USA: Taylor & Francis.
- Gibson-Graham, J. K. (1996). *The End of Capitalism (As We Knew It): A Feminist*

Critique of Political Economy. Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell Publishers.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity Press.

Kamarck, E. C. (2000). Globalization and Public Administration Reform. In Nye Jr., S. Joseph & J. D. Donahue (Eds.), *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government, *Public Administration Review*, Vol.60 (No.6): 488-497.

McCrew, A. (1992). A Global Society? In S. Hall, D. Held, & T. McGrew (Eds.), *International Social Science Journal* (pp. 61-102). Cambridge: Polity Press.

Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, Vol.1 (winter): 13-43.

Rosenau, J. N., & E. Czempiel (1992). *Governance Without Government: Order and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoker, G. (1998). Governance as The Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, No.155: 17-28.

Tomlinson, J. (1999). *Globalization and Culture*. Cambridge U.K.: Polity Press.

附錄：訪談題綱

1. 您認為我國高階文官在規劃或執行政策時是否具備全球化的視野與回應全球化的能力？
2. 您認為在全球化下的高階文官培訓思維與具體圖像為何？
3. 您認為在全球架構下的高階文官培訓策略與方法為何？
 - (1) 您認為理想的培訓法制配套措施為何？
 - (2) 您認為理想的培訓體系為何？我國目前作法上應如何分工與整合，以發揮綜效？
 - (3) 您認為高階文官在培訓課程內容的設計上應如何改進，才能提昇高階文官的全球化思維與能力？
 - (4) 您認為目前我國高階文官在培訓方法上應如何改進（例如傳統上以講授法為主的授課方式，可否朝向多元培訓方式，如藍中演練、角色扮演、無主持人小組討論、個案教學……等等），才能達成培訓目標與效果？
 - (5) 您認為在高階文官培訓經費上的挹注每年應編列多少預算才算合理？是否佔每年薪資多少比例為宜？我國目前培訓經費是否足夠？
4. 請問您在高階文官培訓作法上有無其他建議事項可供決策機關參考？

Building a Global Framework on the Training System of Senior Civil Service

Fue-Yuan Lai*

Abstract

In response to the challenges of the 21st century, countries around the world are actively engaged in various administrative reforms on national development and civil service system. Among them, the quality of senior civil service has the greatest bearing on national competitiveness. Therefore, training senior civil service has become an important issue in personnel administrative operation around the world.

This paper analyzes the existing problems and shortcomings of the training system for senior civil service in Taiwan from the perspective of global governance. The samples cited in this study are the senior civil servants in the central government in managerial or non-managerial positions at the 12th job level and higher.

In the section of literature review, I summarized and discussed globalization, global governance, and challenges of globalization. Government reform and civil service system reform are analyzed. In the section on core competencies, strategies in enhancing the senior civil service abilities and the changing trends are discussed. Senior civil service training systems from the United Kingdom, the United States, Singapore, France, Germany, and Japan are also introduced as a reference.

The paper then proceeded to evaluate the training system in Taiwan.

* Director, Personnel Office, Central Police University.

Finally, the paper summarizes the findings and presents some recommendations in conclusion.

Keywords: Globalization, Global Governance, Senior Civil Service, Training System, Core Competencies