

我國高階文官培訓挑戰與因應策略： 前瞻研究觀點^{*}

陳秋政^{**}、江明修^{***}

《摘要》

文獻分析指出我國高階文官培訓需要在制度面、執行面加強對公共服務內部與外部環境的回應，前者意指回民眾的期待，後者則是全球的挑戰。為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分

投稿日期：100年8月13日；接受刊登日期：100年11月15日。

^{*} 本篇文章整理自考試院九十九年度委託研究專題--「我國高階文官培訓之前瞻研究」，內容及建議純屬投稿人意見，不代表考試院意見。論文初稿曾發表於二〇一一年 TASPAA 年會，感謝評論人與提問人的指教，更謝謝研究助理謝儲健、梁筑雅的參與及協助。

^{**} 通訊作者，東海大學行政管理暨政策學系助理教授。

^{***} 國立政治大學公共行政學系教授。

出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。

就研究發現與建議而言，主要建立在德爾菲問卷的分析結果。在內部環境的挑戰部分，研究指出五項當前培訓制度的挑戰，其中二項達成「高度共識」、三項達成「中度共識」。在外部環境的挑戰部分，研究指出四項主要挑戰，其中三項達到高度共識、一項達到中度共識。此外，也相對地產生八項因應策略。本研究採用多元研究方法，最終以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，並將台灣高階文官培訓的現狀定位於「保守思維（穩定）」的狀態，同時據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的發展劇本。

[關鍵詞]：高階文官、培訓制度、前瞻研究、情境規劃

壹、緒論

政府部門的行政環境在迎接、適應、回應治理時代所啟動的機會與挑戰時，面臨眾多複雜而棘手（wicked）的公共事務議題，導致文官體制運作的基礎必須從傳統行政管理轉向新公共服務的精神。其次，就服務對象而言，也從單一轉向多元。此外，民眾對文官的權威基礎、能力的培養，也有許多質變的期待。整體看來，前述趨勢已將文官的服務環境導向「跨部門治理」的結構。面對前述治理環境的變革浪潮，文官體系如何因應？由哪個層次回應？論者曾歸納「日、德、英、法、美」

五國之高級文官體系特色做為回應，其研究成果將上述五國的高階文官體制區分為三種模式，分別為封閉多軌模式、開放多軌模式及開放競爭模式（彭錦鵬，1998），並強調各類模式皆需要長期訓練的配合。同時間，實務上對於整合教考訓用功能之文官策略探討也轉趨熱烈，主管國家高階文官政策的考試院，在政策層面也推陳出新，刻正努力推動新一波文官改革。

繼英國、美國、新加坡、韓國之後，我國政府於二〇一〇年也成立「國家文官學院」，展現重視高階文官培訓的決心與積極作為，並將學院功能特別聚焦於高階公務人員的培訓、終身學習及國際交流。此外，對照考試院在二〇〇九年六月通過之「文官制度興革規劃方案」，以及在二〇一〇年十二月院會通過之「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，發現對創新文官法制、健全培訓體制、強化公務倫理、建構制度回應力等，皆揭示明確政策與具體行動方案。九〇年代以來廣為文官培訓領域討論與應用的策略性人力資源管理（Condrey, 1998; Analoui, 2002; Kim, 2008），特別重視政府文官培訓政策與組織整體發展策略與挑戰之連結，儘管是二〇一〇年聯合國所出版，名為《重建衝突之後的公共行政》（Reconstruct Public Administration after Conflict）的「世界公部門報告」（World Public Sector Report, WPSR），也持續關注策略性人力資源管理議題與觀點。展望未來，如何讓高階文官培訓不僅對內能夠與滿足民眾期待接軌，對外能夠回應國際競爭的公共服務趨勢，讓整體高階文官培訓制度，對於決策力、領導力、管理力等培訓面向，皆建立具備前瞻思維的培訓政策，落實政府的整體服務願景，應是我國高階文官培訓的策略重點。

為釐清當前我國高階文官培訓的制度現況、主要挑戰與因應策略為何？本文首先檢閱相關文獻，探討當前我國高階文官培訓的制度現況及其面臨的挑戰。其次運用深度訪談法約訪各方專家，獲取對我國高階文官培訓現況、問題、策略與發展議題的實務經驗與見解，藉以產生德爾菲問卷設計架構，據以設計德爾菲問卷，並續行問卷前測與正式問卷的必要調整及施測。最後運用前瞻研究（foresight study）方法，以兩輪德爾菲問卷調查結果為基礎，召開情境規劃與劇本撰寫座談，邀請三方專家共同確認未來十年我國高階文官培訓的影響因素，分類後據以形成兩條發展軸線、劃分出四項發展可能，並從中擇二深度探討其內容及其與影響因素之間的關係強度與方向，提出兩套情境劇本。於下依序說明各步驟之研究連結與成果。

貳、相關理論與實務研究成果分析

一、前瞻研究相關研究分析

前瞻 (foresight) 是「未來學」中應用最廣泛的概念。所謂前瞻性就是有系統的長期深入探討關於科學、技術、經濟、環境和社會的過程，並目標明確的以策略性研究和新興的技術產出最大的經濟與社會利益價值。前瞻研究的主要應用領域分別是科技前瞻及政策前瞻。研究者曾從「思維基礎、目標願景、領域特性、參與成員、強調重點」等面向比較兩者差異，發現政策前瞻主要的應用領域乃是社經課題，核心目標則是政策規劃，希望能透過多元參與形塑政策行動共識（江明修、陳秋政，2010：8）。目前，政策前瞻已經廣泛地應用於科技、教育、產業、國土規劃、能源、城鄉、貿易、兩岸、農業、環境等政策領域。

前瞻與預測不同，預測仍是以過去的經驗、模式與行為為基礎，臆測未來可能發生的情況及其發生機率。前瞻則是基於改變與創造，規劃如何邁向「想要的未來狀況」，避免「不想要的未來狀況」發生。簡言之，前瞻是設定未來存在多種可能性，且今日的選擇將影響未來的「實現」，不僅在「推測」未來，而是在有關未來的眾多可能性中進行選擇，企圖「塑造」甚至「創造」未來（前瞻社，2010：5）。

世界各國中實施前瞻性理論研究最早的國家便屬日本，而技術上的發展則是美國的蘭德公司（RAND）。從一九七〇年代開始，日本便開始注重到前瞻科技的研究策略。隨後，德國、韓國、部分歐洲國家也陸續關注前瞻研究。其中，日本從發展開始至今，其前瞻研究法已經進入第九回合。日本研究前瞻政策中發現在目前研究過程中有幾個問題需要注意：第一，問題目標必須明確；第二，應用研究的分類應該導正；第三，原則的統整；第四，角色間協調整合；第五，創新發展的直接模式（江明修、陳秋政，2010：8、9）。研究者曾分析各國實施前瞻研究所採用的方法為何，發現多數運用「德爾菲法」或「情境分析法」。此外，分析各國執行前瞻研究的流程，發現其內容主要是訂定研究議題、選擇焦點議題、進行德爾菲法研究、建立情境與撰寫劇本、進行專家會議、具體化政策遠景等步驟（鄒箎生、孫智

麗、李宜映，2009；江明修、陳秋政，2010）。

從表 1 可以看出，臺灣在推動執行前瞻研究的現況中，各個部會單位進行前瞻研究時的目的是不盡相同，從社會經濟的發展、自動化前瞻發展、未來臺灣產業的研究到建立共識等不同階段，但其共同點便是對於臺灣未來政策的創新思考之研究策略的推動產生相當大的貢獻。而這幾個不同時期的研究方法中，我們也可以看出大致上研究策略方法的雷同，主要以本研究欲進行的方法為主，包含德爾菲法、情境分析與規劃、專家討論等步驟執行其研究。最後透過這些研究方法結果的統整歸納後，可以對於臺灣未來的政策思維進一步拓展出更創新與前瞻的分析性系統結論，以供未來政策制定者的參考依據。

表 1：臺灣各部會執行前瞻研究計畫經驗

	行政院科技顧問組	國科會	經濟部	農委會
計畫名稱 (年代)	臺灣科技前瞻機制設計建置先期研究 (二〇〇五)	1. 自動化科技之前瞻預測計畫(二〇〇三) 2. 臺灣學術里程與科技前瞻計畫(二〇〇七) 3. 我國長期及前瞻科技政策之研究規劃與建議(二〇〇九)	1. 二〇一五年產業發展及科技整合先期研究 2. 臺灣產業科技前瞻研究計畫(二〇〇九)	1. 農業科技前瞻規劃 2. 農業科技前瞻體系之建立計畫(二〇〇九)
執行單位	台灣經濟研究院(簡稱TIER)、IEK、STPI	1. STPI 2. 中央研究院 3. STPI、臺灣大學、清華大學	工業技術研究院產業經濟與趨勢研究中心(簡稱IEK)	1. 國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心(簡稱STPI) 2. TIER
計畫目的	二〇二〇臺灣社經發展	1. 訂定我國自動化重點選擇及發展方向 2. 二〇二五年科技發展 3. 強化前瞻與政策之連結	1. 二〇一五年臺灣產業 2. 二〇二〇年臺灣產業	建立科技發展共識與促進農業轉型
執行方法	協力學習(collaborative learning)	專家腦力激盪、模型建立與資料搜集	專家訪談、情境分析	社經需求 德爾菲 國際趨勢分析 產業需求
計畫特色	產生機制流程設計	前瞻領域之選擇、機制流程設計、共識凝聚之深、廣度兼具	產生未來產業情境	整合分析工具、系統性背景資訊

資料來源：鄒箴生、孫智麗、李宜映，2009：51。

綜合前述研究成果後，研究者擬定本文執行前瞻研究的流程（詳見圖 1），其步驟主要是針對研究課題、未來政策選項向專家團體諮詢意見，促進彼此的溝通協調以形成前瞻共識。

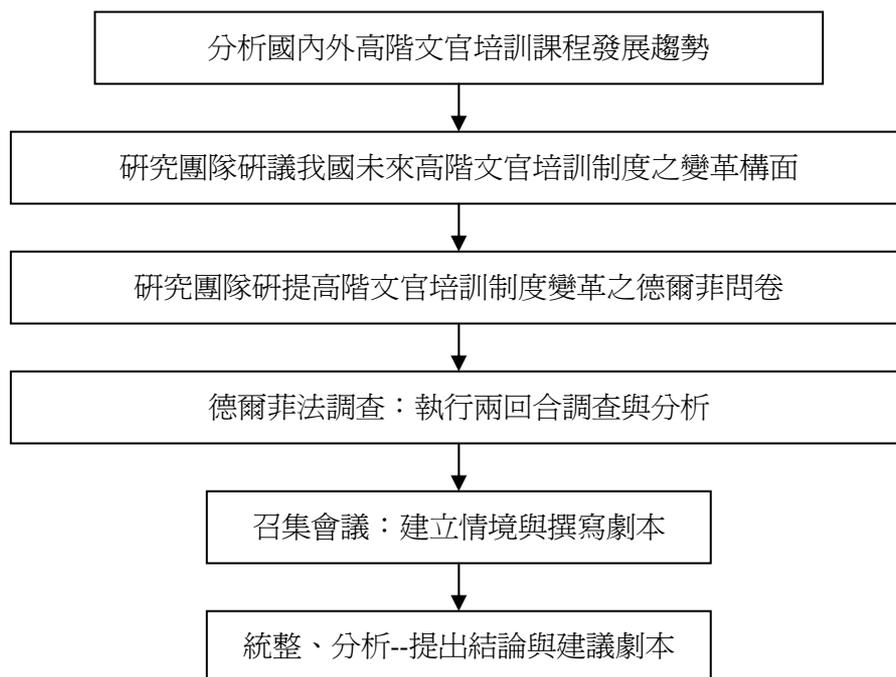


圖 1：前瞻研究的執行流程

二、高階文官培訓制度現況與趨勢分析

（一）我國高階文官培訓制度現況分析

我國現行人事制度並無高級文官的單獨制度，亦未就其所含括之範圍加以界定，一般概念上係將簡任第十二職等以上之職務視為高階文官，而依現行中央及地方機關組織法規所定，大部分列簡任第十二職等之職務多分布於中央三級以上機關。參照直轄市（縣市）政府（或直轄市、縣市議會）組織自治條例，發現其秘書長、副秘書長及部分參贊性職務（例如：顧問、技監及參事）職等屬於第十職等以上簡任官等外，縣（市）議會僅有秘書長及主任各一人係列簡任職等。依公務人員任用法第六條第一項、第二項規定：「（第一項）各機關組織法規所定之職務，應

就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列兩個至三個職等。（第二項）前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。」另依〈職等標準〉規定，簡任第十二職等之職務，其職責係在法律規定及政策或行政指示下，運用頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗獨立判斷以：1.獨立執行職務；2.綜理或主管中央各主管機關以下或省市級職責甚艱巨之機關或單位全盤業務；3.襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務；4.辦理技術或各專業方面工作艱巨，涉及對國家有重大意義之創造性、發明性計畫、設計、研究或審理業務；5.辦理其他職責程度相當業務。

然而，我國實務上參與高階文官培訓業務執行的機關至少有二，分別是考試院公務人保障暨培訓委員會（於下簡稱保訓會）所屬國家文官學院，以及行政院人事行政局所屬公務人力發展中心。所幸前述分工所衍生的實務爭議，已在「考試院強化文官培訓功能規劃方案」達成共識，未來將高階文官培訓體系所轄相關試辦訓練，依性質區分為「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」及「在職訓練」，而三類訓練的前兩項由保訓會職掌，第三項為人事行政局職掌。

在述及我國高階文官培訓制度的限制時，研究者以文獻分析法歸納出七項主要問題，分別是高階文官儲訓的來源缺乏彈性（例如：與企業交流人才的門檻、人事制度發展的個別主義）、專業侷限不夠宏觀、培育歷練明顯不足、應變能力不足、職等與職責未盡相符、公職環境的競爭與憂患意識不足、課程安排過於制式化（江明修、陳秋政，2010：21-25）。為進一步釐清我國高階文官培訓制度的優勢、劣勢、機會與威脅，研究者運用 SWOT 分析法，試圖更清楚說明我國高階文官培訓制度變革所面臨之環境與條件。據此，本文將高階文官培訓的制度環境中，對過往既存爭議事件所做出的興革措施視為優勢；就劣勢而言，則將持續存在的爭議事件視為劣勢；就機會而言，本文將其視為能為高階文官制度興革帶來啓示、制度變革契機的因素，例如文官變革的全球趨勢、兩岸或區域發展帶來的人力資本發展需求；就威脅而言，恰與機會相對，例如為滿足人力資本的發展需求，以及回應全球化的發展競爭，我國是否能夠與亞洲甚或全球競爭發展所需的人才，例如爭取高階人力培訓專家旅台等。有關我國高階文官培訓變革之細部 SWOT 分析結果，請詳見表 2。

表 2：我國高階文官培訓 SWOT 分析表

	優勢 (Strength)	劣勢 (Weakness)
內部 條件	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政院部會整併 ● 國家文官學院之成立 ● 五都改制新局 ● 公務人員退休新制 ● 公務人員考績法修正案 	<ul style="list-style-type: none"> ● 訓練權責重疊、多頭馬車問題依舊 ● 缺乏明確的高階文官特別管理制度，導致培訓機制及退場機制不健全 ● 高階文官的業務協調與統合能力尚需跨部會歷練機制予以養成 ● 高階文官培訓評估在核心能力與課程連結程度上落實不足 ● 高階文官對民眾與社會需求瞭解不足
	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
外部 環境	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球化之潮流影響 ● 兩岸關係與亞太區域發展 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尚未建立高階文官國際人才資料庫 ● 高階文官培訓內容國際化程度不足 ● 高階文官核心能力架構有待細緻化 ● 高階主管特別管理制度有待建構

資料來源：江明修、陳秋政，2010：31-32。

（二）我國高階文官培訓制度趨勢分析

國內積極投入前瞻研究的學者專家們，於二〇〇九年成立了「前瞻社」，致力以政策前瞻的角度思考臺灣政經社文各領域政策的未來規劃，同時綜整國際相關研究與實務發展趨勢及經驗後，主張「前瞻」一詞代表著認知科技、人文、社會、政經發展與外部環境的不連續性、不確定性息息相關，政策必須以追求滿足人類需求為出發，強調科技與人文並重。據此，本文在探討我國高階文官培訓的影響因素時，應當分從經濟、政治／行政／政策、科技、社會等層面著手，於下簡述相關趨勢預測專家學者的主張，作為後續思考我國高階文官培訓制度興革情境之參考。¹

1、就「經濟面向」來看

曾因準確預警次級信貸的風暴，而有末日博士（Dr. Doom）稱號的羅比尼（Nouriel Roubini），近來更在二〇一〇年出版的《風險經濟》（Crisis Economics）

¹ 「天下雜誌」網址：<http://www.cw.com.tw/cwef>。檢閱日期二〇一〇年十二月十日。

一書中，主張金融危機已經不是「例外、非常態」事件，而是愈來愈頻繁而嚴重。換言之，金融危機已從黑天鵝理論說，轉為白天鵝理論說。此外，《經濟學人》報導指出，二〇一一亞洲將面臨資產泡沫危機，原因包括：資產泡沫、歐洲崩潰、通膨上升、中國經濟政策、北韓政權轉移、泰國政治危機、中國外交政策。

2、就「政治／行政／政策面向」來看

《天下雜誌》在二〇一〇年一月十八日至十九日，舉辦第一屆「天下經濟論壇」，邀請前新加坡副總理，現任新加坡政府投資公司（GIC）副主席暨執行董事陳慶炎先生進行主題演講，內容提及西方金融體系典範對市場、私部門的信心過高，更預言未來將是亞洲黃金十年，但仍有「公部門與私部門達平衡、決策者需要更大彈性、需要永續成長模式、加速健全金融市場」等四大挑戰有待克服。隨後二〇一一年一月十日至十一日第二屆「天下經濟論壇」業已圓滿閉幕，今年以「新亞洲崛起：衝突、成長與新未來」為主題，再度透過兩天的研討試圖彙整世界潮流，而分析今年的論壇內容發現如下四點前瞻趨勢：

- (1) 臺灣在亞洲的新角色：馬英九先生在應邀進行開幕演說時，說明臺灣規劃未來能在亞洲擔任四項新角色，分別是：（a）成為亞洲經濟整合中的重要推手：截至二〇一〇年，台灣已完成簽署的自由貿易協定有八十個之多。（b）成為台商的世界總部、外商的區域總部。（c）打造台灣成為全球創新中心。（d）成為亞太高等教育中心。
- (2) 新的東亞成長模式：來自台灣、中國大陸、南韓、日本的經濟大臣和首席學者預言東亞會更整合、會進入內需帶動成長的新年代、政府的角色會走向社會福利與資源分配者的角色。此外，蕭萬長先生在會中的發言也主張亞洲發展模式的核心價值應是「包容、平衡、分享」。
- (3) 二〇一一亞洲經濟大預測：二〇一一年最大的三個變化，就是三個「新常態」到來，分別是：人口（嬰兒潮世代退去，新一代上來）、改寫歷史的新規則（歐美國家背離市場自由競爭原則，中國市場持續擴大）、新亞洲經濟模式（New Asian Way）的發展。
- (4) 數位匯流與文創產業時代：亞洲文創業將影響世界文創版圖，二〇一〇年中、韓、日、印四國電影市場的產值，已和北美持平。電話、電視、網際網路

「三網」結合，網路匯流的時代來臨。服務匯流、終端裝置匯流，導致經營者與消費者的距離拉近，台灣因擅長硬體研發與製造而持續獲得發展機會。

3、就「科技面向」來看

雲端究竟有多大？十年後又會多大？二〇一一年天下經濟論壇認為答案取決於你如何定義雲端。「雲端雲」可分為三層，最外層稱作「軟體即服務」（SaaS），例如 Gmail 等服務，其科技潛在產值易於估量，顧問公司預估二〇一〇年這類服務的總值為 117 億美元。第二層是「平台即服務」（PaaS），亦即存於雲端之中的作業系統。第三層是「基礎設施即服務」（IaaS），提供「雲端運算」服務，客戶可以藉此建立適應力極強的電腦系統。如果將網路應用程式和線上平台算在內，雲端已經很大，而且未來還會更大，預估二〇二〇年總營收可達近 560 億美元。如果只看雲端的核心，那預估二〇二〇年市場約達 40 億美元。

4、就「社會面向」來看

在荷蘭，為因應地勢低窪人口稠密，以及都市空間不足、水平面上升衍生的嚴重淹水問題等，荷蘭第一間以水上建築為出發點的建築事務所 Waterstudio.NL 創辦人歐道斯（Koen Olthuis），陸續提出新實驗住宅（漂浮屋）、漂浮公寓、漂浮清真寺、漂浮塔等構想。目前除了已經完工的小規模漂浮屋之外，預計在荷蘭台夫特（Delft）近郊，由荷蘭政府和私人營建商合作啟動「新水計劃」（New Water Project），預計將原本的窪地引水造湖，二〇一三年在此興建 1,200 棟房屋，其中 700 棟是水上漂浮公寓。

在日本，老人與家人同住比例從八〇年代的七成降至四成。獨居老人死亡而未被察覺的人數，十年來增加 1.2 倍。二〇〇九年甚至有 3,200 名死者身分不明，無人認屍，突顯家庭關係的疏離。不婚不生和單親家庭的比例也逐年升高。目前日本有 16% 男性和 7% 女性終身未婚，預估二〇三〇年，這比例將升高至 1/3~1/4 之間。日本「終身雇用制」瓦解，跳槽頻繁，七成年輕人工作不到三年就換公司；而派遣員工五年來成長 76%，員工與公司只剩短期契約關係。鄉村人口不斷往城市集中，造就日本總人口的 27%，共 3,400 萬人口住在東京，成為全球第一大超級城市，地方只剩老人與小孩，鄉鎮沒落、商圈消失。「故鄉」的概念愈趨淡薄。這種現象在日本稱為「無緣社會」，意指沒朋友的「無社緣」、家庭關係疏離甚至崩壞的「無

血緣」、以及家鄉關係隔離斷絕的「無地緣」。

從前述各國的經驗或趨勢預測專家的主張，我們必須思考未來十年影響我國高階文官培訓政策的趨勢分析會是什麼？許多前述的歸納事件或經驗，未來在臺灣也將發生或正在發生。參考「前瞻社」在二〇一〇年九月十三日所公告的「強化前瞻體系，提升台灣競爭力--智庫與決策」論壇的會議資料，其中有一份提及影響臺灣未來十年前瞻規劃的挑戰因素，文件檔案名為「黃金十年、十大挑戰」。茲將可能影響我國高階文官培訓制度興革的「未來十年挑戰、趨勢、具體事件」彙整如後表 3 所示。

表 3：未來十年挑戰、趨勢、具體事件彙整

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性	
第一階段	第一階段 共同挑戰	➢ 考試院第十一屆施政綱領，以及文官制度興革六大規劃方案的貫徹意志。	行政 政治	
		➢ 新興政策的執行能力需求：愛台十二項建設、四大新興智慧型產業、六大新興產業、十大重點服務業。	行政	
		➢ 經貿挑戰：面對區域經濟整合、中國崛起、缺乏前瞻策略以趨利避禍。	經濟	
		➢ 幸福挑戰：經濟成長無法全民共享。	社會	
		➢ 安全挑戰：貧富差距急遽擴大、城市犯罪率日益增高。	社會	
	二〇一一 } 二〇一三	二〇一一	➢ 智慧臺灣 (intelligent Taiwan, 二〇一一-二〇一六) 計畫啟動：強調在 Web 2.0 時代所強調的互動式服務基礎與導向的治理思維。	資訊
			➢ 兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA) 屆滿週年；投資臺灣計畫啟動。	經濟
	➢ 行政院內閣預計改組：是否牽動主管人事行政業務部會、接任主管是否肩負反應既定政策見解的責任。		政治	
	二〇一三	二〇一三	➢ 第十三任總統大選及第八屆立法委員選舉。	政治
			➢ 新世紀第三期國家建設 (二〇〇九-二〇一二) 四年計畫期滿。	行政

階段	年別	挑戰、趨勢、具體事件	屬性
第二階段 二〇一四 } 二〇一七	第二階段 共同挑戰	➢ 人口挑戰：人口老化嚴重、工作人口比率邁入負成長。	社會
		➢ 教育挑戰：爆發大學倒閉潮、教育資源全面重組。	教育
		➢ 失業挑戰：失業率增高、社福支出暴增、財政與年金籌措入不敷出。	社會 經濟
		➢ 人才挑戰：人才缺乏問題嚴重、全球人才搶奪激烈。	社會 經濟
	二〇一四	➢ 第十一屆考試院長任期於年底屆滿。	政治
二〇一六	➢ 第十三任總統大選及第九屆立法委員選舉。	政治	
第三階段 二〇一八 } 二〇二〇	第三階段 共同挑戰	➢ 財政挑戰：國家財政赤字惡化、排擠兒福、婦女及健保等社福支出。	財政 社會
		➢ 資源挑戰：能源、礦產、糧食、水資源缺乏、國際間搶奪激烈。	經濟 社會
		➢ 虛擬挑戰：網際虛擬世界犯罪嚴重。	社會 文化
	二〇二〇	➢ 第十五任總統大選及第十屆立法委員選舉。	政治
		➢ 第十二屆考試院長任期於年底屆滿。	政治

資料來源：修改自「前瞻社」部落格，網址 <http://foresight30.blogspot.com/>。檢閱日期二〇一〇年十一月十日。

參、前瞻研究先期準備

一、深度訪談設計與成果分析

在著手設計德爾菲問卷之前，研究團隊執行三場深度訪談，分別自政府部門中擁有豐富高階公務人力培訓經驗的人士提出邀請，而為求平衡對考試院、行政院兩院在高階文官培訓實務的瞭解，邀請時分別針對考試院所屬某部會資深副首長級人員，以及行政院所屬某部會副司處長層級人員，邀請其以個人角度提供意見；另外，自企業部門中具備公務培訓參與經驗、同時擁有資深而跨產業等經驗的企業人力培訓專家提出邀請。於下表 4 述邀請對象及其編碼，以及受邀理由。

表 4：深度訪談對象、編碼與代表性

邀訪類別	編碼	邀請理由	談訪時間
行政院所屬機關任職受訪者	副 1	受邀者長期於行政院所屬公務人力培訓機關任職，熟稔相關培訓實務與政策，同時具備公務人力培訓相關博士學位	二〇一〇年十月二日上午九時至十一時
企業界受訪者	企 1	受邀者曾任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位	二〇一〇年十月二日下午二時至五時
考試院所屬機關任職受訪者	考 1	受邀者長期於公務人培訓機關任職達二十餘年，曾任考試院及行政院所屬二級機關單位主管，熟悉兩院所屬培訓權責機關的合作實務與相關爭議事宜	二〇一〇年十月二日下午五時至六時

訪談重點在於徵詢受訪者對於我國高階文官培訓所面臨的問題、因應策略，以及高階文官培訓機制改善的前瞻見解。於下僅就訪談內容的分析結果提出說明。

（一）前瞻時間的考量

以規劃的角度來看，原訂的三十年規劃期稍嫌太長。以企業的觀點來看，策略規劃大概都是三至五年。因此，第一個應先考量公務人員平均退休的年齡是多少？因為做前瞻規劃是要重整個結構，若是沒有辦法符合整個體制，也就沒有所謂的策略可行了。此外，一般公務員要想成為高階文官至少需要十年之久，因此前瞻研究時程訂為十年較為合適。

（二）內部問題

1. 缺乏公共對話機制來了解民眾的需求：一個具有公共性的社會與國家，政府與人民之間應該要有一個公共對話機制，藉此可自然型塑出社會的共同願景。
2. 向人民或媒體宣導政策的能力不足：目前我國高階文官在面對媒體或人民的宣導或行銷政策的溝通能力不足，無法有效地傳達政令消息。
3. 高階文官欠缺應變能力：面對問題時，高階文官仍是缺乏應變能力，整個高階文官的開放性不足。
4. 體認資訊化之重要性：資訊化對於社會變遷與生活型態帶來重大的影響，然而

政府部門相對於企業來說對於資訊化的認知較少。因而在高階文官之訓練當中，更應該注重資訊化所帶來的變遷。

5. 培訓流於形式化：政府的在做培訓前，應先找出需求為何？否則訓練的目的僅為一個形式而已，尤其在面對高階文官之培訓不能再使用傳統的教學方法，因此要擺脫傳統方法，要讓其有互動參與的過程，才會使其有所獲得，否則僅是在消化預算。
6. 忠誠度不足：高階文官缺乏忠誠度與歸屬感，企業經營者的態度首先強調忠誠度與歸屬感，進而才能培養好的工作態度。但是態度會受到整個工作的環境與機制的影響，因此在整個高階文官的機制中應去培養其忠誠度與歸屬感，找回其工作熱誠。

（三）外部問題

1. 缺乏對社會面與文化面的提升：高階文官不只是追求全球化所提的競爭力外，更是要提高公共服務的品質與本身個人的素養，除了器物層面外，提升心靈層面也是政府施政作為之一。
2. 競爭威脅感不足：現今是一個競爭導向的社會，政府當然也是一個富競爭導向的機關，是以高階文官要能體認其處在一個競爭的社會，知道其外在的威脅為何，然後不斷地去增進自己的能力等。

（四）策略

1. 高階文官應扮演公共願景與實務的整合者：身為高階文官必須要培養宏觀的視野與了解公共事務之策略，能將理念與實務做一個整合。
2. 師資來源不應侷限於學界、公部門或私部門：由於高階文官必須要培養整合性之視野，因此培訓高階文官之師資來源不能侷限於公部門、私部門或者是學界，其師資來源有可能來自於非營利組織或社區組織。
3. 訓練課程的內容應以公共性為核心：訓練的課程應強調公共性概念，培養高階文官以前述價值整合政策的能力與企圖心。
4. 避免單一系統的養成教育：應重視跨部門輪調或國際組織的歷練學習，使其在解決問題或是審視問題的過程中，不會侷限於部門本位的想法。

（五）制度建立

1. 追求公共服務切身感：在提供公共服務的過程中，希望高階文官能深刻地去感受、關懷社會，藉此讓高階文官體會身在公門好修行的意涵，激發其持續提供更好的公共服務與具體服務創意。
2. 設計符合國情特殊性的課程：在培訓的運作機制上，必須以職能與核心能力來設計符合國情需要的培訓課程。
3. 建立學習地圖：世界各國目前在高階文官的培訓上多有一個特色，就是從學習者的角度去推動學習地圖，如何有效運用國家的資源，使高階文官得以從中獲得成就感。

二、德爾菲問卷設計與成果分析

（一）前測問卷設計與結果分析

為求德爾菲問卷正式施測結果能有較高共識，並蒐集相關建議與填答結果作為修改問卷初稿之參考。研究者依方便取樣的原則於二〇一〇年十一月二十二日邀請三十八位人事單位主管（官等分散於薦任第七至第九職等之間）試填問卷，回收的有效問卷為三十六份，回收率為 94.7%。前測問卷主要有四個部份，依序為「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能遭遇的問題之適切程度」、「以十年前瞻規劃為期，高階文官培訓可能採用的問題解決策略之適切程度」、「以十年前瞻規劃為前提，高階文官培訓的制度建立應該考慮的面向之適切程度」以及「四大面向所轄次面向及其衡量項目的適切程度」。

接著運用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。²平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。在前測問卷七十二個問

² 有關德爾菲法分析結果檢定標準之嚴苛，可取決於議題之複雜性、敏感程度、受訪者對議題的瞭解程度、研究者的主觀等眾多因素；因此，本文僅依文獻分析結果，比照多數文獻運用相同研究方法時慣用之標準，相關文獻請見 Hartman (1981)、Linstone & Turoff (1979)、Mishler (1986)、Shieh (1990)。

項中，有三十四個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），三十七個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有 1 個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本文依據文獻分析結果所建立的培訓制度變革架構仍存有部分爭議，必須在第一輪正式問卷進行前予以修正。

（二）正式問卷設計與結果分析

第一回合問卷採用修正式德爾菲法，以文獻分析建構出各面向評量構面與各評量指標。問卷於二〇一〇年十一月二十六日以郵寄問卷方式發送，二〇一〇年十一月三十日完成第一回合問卷回收。第一回合問卷共計發放十八份³，回收十四份，回收率為 78%。問卷回收後著手編碼時，為克服第二回合問卷回收狀況無法確定，避免編碼受訪者編碼逐次更動的疑慮，便依受訪者身份別將政府部門受訪者以“A”表示服務於考試院或其所屬機關、“B”表示服務於行政院人事行政局或其所屬機關；“C”則代表學者。第一回合的成功受訪者，在本項研究中的後續編碼則不再改變。第二回合問卷於二〇一〇年十二月十一日以電子郵件方式寄出，十二月十五日起陸續回收專家問卷，於二〇〇九年十二月二十日完成第二回合問卷回收，共寄出十四份問卷，回收十一份，回收率達 79%。各類受訪者回覆情形如下表 5：

表 5：第一、第二回合德爾菲問卷回收情形

回合數	身分別	編碼方式	回覆人數 / 發送人數
第一回合	政府部門	A01-A03 B01-B08	9/11
	學者	C01-C07	5/7
	整體回收比例		14/18 (78%)
第二回合	政府部門	A02-A03 B01-B04 B06-B08	6/9
	學者	C01-C03 C05-C06	5/5
	整體回收比例		11/14 (79%)

³ 正式施測時，研究團隊在第一回合發出十八份填答邀請，受邀對象廣及行政院人事行政局相關業務主管、考試院考試委員、保訓會委員及單位主管、國內各校具有人事行政研究專長的教授們。

研究者採用「標準差」來衡量受訪者間意見紛歧之程度，當標準差在 0.6 以下，表示受訪者在該指標間的認同度為「高度共識」；標準差在 0.6 到 1 之間為「中度共識」，標準差在 1 以上為「低度共識」。平均數則用以判斷受訪者對該指標的同意程度，分數越高代表受訪者對該項指標的同意程度越高。第一輪問卷七十一個問項中，有三十八個問項達到「高度共識」（標準差 0.6 以下），二十二個問項達到中度共識（標準差為 0.6~1 之間），有十一個問題為「低度共識」（標準差 1 以上），顯示本研究依據文獻所建立之指標基本上有部分問題尚有爭議，在第二回合問卷必須進行修正。

檢視第二回合問卷，發現除了第一部份關於高階文官培訓面臨的內外部問題有些許的意見紛歧外，其餘部份大多數指標均呈現標準差下降，平均數上升之特徵。在七十四個問項中，有二十三個達到高度共識（標準差小於 0.6），較第一回合問卷的三十八個較少，低度共識共有十五個，比第一回合十一個低度共識數高出些許，此外有三十六個中度共識，其中有二十二個問項的標準差介於 0.61~0.70，顯示受訪者之間的意見較第一回合問卷已趨於一致。此外，由於發現在第一部份內外部問題的數據結果上，受訪者間的意見差異較大，因此後續舉辦情境規劃會議時將予以深入討論，以尋求專家學者的前瞻規劃共識。

三、情境規劃與劇本撰寫概述

情境規劃策略主要是欲維持民眾對於公部門的公共信心，劇本撰寫是決策者對於心中欲試驗政策預想可能的發展情境與影響因素，好讓他們在面臨真實情境時，得以運用規劃劇本及時回應特定情境的挑戰。簡言之，何謂情境規劃？情境規劃是以多元視角對於潛在的可能未來，尋找足以決定未來發展途徑與結果的影響要素。以澳洲政府為例，其針對未來三項議題分別提出情境規劃與劇本，同時描述個性情境的特徵與衍生的政策議題（詳見表 6）。

表 6：澳洲政府運用情境規劃與分析策略之經驗

情境規劃策略	特徵	政策議題
控制危機情況 (Riding the Wave)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球經濟成長。 2. 信心喪失。 3. 競爭力下降導致經濟衰退與社會危機。 4. 政府無效率。 5. 二〇二一年，有某種層級的政府出現--小而有力的中央政府加上強大的地方政府。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度上的信任。 2. 避免短期主義。 3. 政府資源的壓力。 4. 澳洲政治體系新挑戰的適當性。
緊張情勢的亞太海域 (Stormy Seas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最初高度成長後，支撐亞太穩定度及安全性的下降。 2. 太平洋島的不穩定性，中國轉求俄羅斯的資源。 3. 臺灣、北韓局勢爆發。 4. 澳洲變成國家主義的，並且凝聚的。 5. 高度安全議題，低度經濟成長。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 難民的聚集。 2. 必需品的需求逐漸上升。 3. 維持宗教的關係。 4. 國家認同，發展外貿。 5. 促使美國及澳洲在軍事及經濟上的合作。
改變群體 (Changing the Crew)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球消費趨勢，國際合作。 2. 澳洲著重於年代之間與社會影響改變。 3. 連結世界其他經濟與文化上的部份。 4. 雪梨變成支配性地位但卻是分離的城市。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 改變的多寡。 2. 鴻溝的加深。 3. 政府資源的競爭。 4. 雪梨的支配性。

資料來源：Saliba & Withers, 2010: 4.

情境規劃過程必須先建立研究框架，據以瞭解與分析新興議題的複雜性、探索未確定區域及非預期的事物、評估議題間或變動因素間相互依賴或一致性、評估在特定條件（或影響）下預測事項的發展與因應。一般來說，情境規劃常用於批判性議題、了解環境變動（資訊掌握、人員條件、概念化能力）、超越短暫與空間性的界線、組織發展議題。而情境規劃被運用於前述議題或目的之原因，主要因為其具

備四項方法上的優勢，分述如下：

1. 影響心理模式：主要希望可以影響到決策者與利害關係人的思維，例如公部門高階管理者與主要觀點者。情境分析提供一種意義去增強心智模式的彈性，以致於人們是在一個較佳的位置上去感受眼前的問題並且準備好被評審。
2. 新思維和創新：當我們發現劇本分析可以描述未來世界發展的時候，我們開始會以不同想像建構未來的影像。透過想像比較與定義的過程，我們開始連結不同想法來發展新的組織思維與創新方法。
3. 將未來趨勢在現在展現：決策者逐日的壓力需求促使他們將焦點放在今日或昨日。在情境分析情況下，未來是被用於思維和創新組織結構的因素。
4. 關於未來事項的線索：劇本分析是強調直覺及前後一致性的研究方法，隨著環境的變動，確定、增強並呈現組織在不同時間的面貌。

發展情境規劃是經營組織環境與願景的必要過程。然而，在這個過程所運用的方法與傳統有所不同，明顯不同在於情境規劃資料是用於創造未來或影響心智模式。此外，情境規劃可用於發展政策模式與框架。它提供了一個另類結構讓人們可以探索科技創新、轉換社會價值，以及其他改變與衝擊。

肆、情境規劃座談設計與執行

有效的情境規劃與分析需要有以下幾個步驟：1. 定義的領域範圍；2. 界定主要利害關係人；3. 界定基本的研究走向；4. 界定主要不確定性；5. 建構初始的情境分析；6. 確認一慣性與真實性；7. 發展學習情境分析；8. 確認研究需要；9. 發展量化模式；10. 與決策情境分析連結。相對於前述十項複雜步驟，源自史丹佛研究中心⁴

⁴ 史丹佛研究中心自一九七〇年便脫離史丹佛大學，依據 501(C)(3)向美國政府申請註冊為獨立的非營利組織，稱為 SRI International（網址：<http://www.sri.com/about/>。檢閱日期二〇一〇年十月三十日）。其餘推展情境規劃作為前瞻研究工具的組織，尚有「全球企管網絡」（Global Business Network, GBN），其主張情境思考過程（Scenario Thinking Process）可區分為五個步驟，分別是：(1) 導向（orient）：確認焦點議題，強調焦點；(2) 探索（explore）：確認不確定性及確定性，重視動態；(3) 綜合（synthesize）：建立情境架構與情境故事，強調重複察覺；(4) 行動（act）：說明啓示與選項，重視洞察力；(5) 監測（monitor）：建立預警指標與警告系統，重視前瞻。「全球企管網絡」（Global

(Stanford Research Institute, SRI) 的情境規劃步驟則較為精簡，從「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力量與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述驅動力--將前述驅動力予以分群--為軸線與端點命名」，在前述步驟之後則必須為情境命名，說明情境內容並提供完整描述。

研究者基於時間與經費的限制，雖採用過去史丹佛研究中心所提出的情境規劃步驟，但基於研究屬性乃是政府機關委託研究案，所以在步驟 1（確認情境規劃議題）便得依循委託目的與範圍來執行，而無須再行討論與確認；此外就步驟 2（確認關鍵決定因素）、步驟 3（腦力激盪影響力量與驅動力）來看，也因為先期文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查等研究成果，而大幅減少情境規劃座談的困難。研究者在完成專家學者聯繫後，於二〇一〇年十二月二十六日下午二時至六時，假政治大學公共行政學系會議室，共邀請三位「企業、政府及學術部門培訓專家」⁵舉辦前述座談。

在「情境規劃與劇本撰寫座談」進行之初，研究者首先針對文獻檢閱、深度訪談、德爾菲問卷調查結果進行簡報，而該份簡報資料事先也以電子郵件寄發給參與者閱覽，期能提高現場討論的效率。由於兩回合德爾菲問卷的施測結果，在未來環境發展趨勢的部分並未達成共識，所以座談議程先聚焦於未來環境的討論。於下依序按「確認情境規劃議題--確認關鍵決定因素--腦力激盪影響力與驅動力--依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力--將前述影響力與驅動力予以分群--為軸線與端點命名」等六項步驟，說明情境規劃座談的執行成果：

一、確認情境規劃議題（步驟 1）

情境規劃議題的範疇與焦點等於委託計畫的研究目的與問題，研究者以「未來

Business Network, GBN) 網址：http://www.gbn.com/about/scenario_planning.php。檢閱日期二〇一〇年十一月三十日。

⁵ 三位專家身份編碼及受邀代表性依序說明如下：「企專」，歷任知名上市公司培訓部門主管、國際顧問公司執行長、3C 產業行政副總，同時也具管理學博士學位；「公專」，歷任公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所高階職務；「學專」，開授人事行政、人力資源管理等培訓相關課程、行政院人事行政局人事行政發展委員會委員、考試院銓敘部人事制度研究改進委員會委員、考試院銓敘部訴願審議委員會委員。

十年，我國高階文官培訓制度的走向」作為座談的情境規劃議題。

二、確認關鍵決定因素（步驟 2）

延續前述情境規劃議題，必須藉由座談會確認主要的決定因素為何。特別是分析兩次德爾菲問卷的調查結果，發現德爾菲問卷受訪者對於影響高階文官培訓制度發展的未來內外環境決定因素為何，並無法達成共識。以第二回合德爾菲問卷的結果來看，受訪者對於「高階文官培訓之內部問題、外部問題」意見基本上未達共識，儘管是排除極端值意見後展現的平均數或與標準差也是差強人意。

但兩者所代表的內涵，在情境規劃座談的討論過程，卻獲得與會者的認同，建議以「高階文官培訓問題診斷」來表達未來十年前瞻的挑戰，進而將前述問題診斷區分為以滿足民眾期待與需求為目的之內部環境，以及回應全球競爭及挑戰的外部環境。此外，就如何克服前述內外環境所衍生的問題，與會者認為以「高階文官培訓策略提出」作為統轄的概念較為適當，也相對能呼應前瞻研究的主要功能。

三、腦力激盪影響力與驅動力（步驟 3）

在確認以「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略提出」作為「未來十年，我國高階文官培訓制度走向」的關鍵決定因素後，與會專家開始依據表 3 所彙整的臺灣未來十年前瞻發展影響因素，以及第二回合德爾菲問卷所列的問題與策略進行討論，以腦力激盪方式尋求對影響我國高階文官培訓的驅動力（或影響力）之共識。最後，總計在二十九點重要驅動力（或影響力）上達成共識（詳見表 7），前述驅動力同時包括正向與負向的描述。

表 7：我國高階文官培訓之情境規劃與影響驅動力

分群	驅動力	情境			保守穩定		
		強	中	弱	強	中	弱
政治	改革時機	√					√
	民意支持	√					√
	政治影響力	√					√
	高層改革意志	√					√
	民意機關壓力	√			√		
行政	部門協力 ⁶	√					√
	府際協力	√			√		
	行政創新	√					√
	培訓經費分配	√					√
文化	既有權益			√	√		
	本位主義			√	√		
	保守心態			√	√		
	機關特質	√			√		
	制度信任	√			√		
社會	公務員認同	√			√		
	政策工具選擇	√			√		
	服務品質意識	√					√
	女性公務人員比例	√				√	
外部環境因素	全球思維	√					√
	國家競爭力	√				√	
	公民社會發展	√					√
	人力資源發展趨勢	√				√	
	國際高階文官培訓趨勢	√					√
配套措施	電子治理	√				√	
	訓用合一	√			√		
	職能地圖	√					√
	跨部門輪調	√					√
	帶狀性訓練	√					√
	高階文官考試管道改變	√					√

⁶ 所謂「部門協力」意指伴隨政府業務委外經營的普遍化，公務人員必須學習部分新生業務，學習如何與來自第二部門、第三部門的組織共事、甚或競爭。這樣便容易形塑制度興革的環境壓力。

四、依據重要性及不確定性排列前述影響力與驅動力（步驟 4）

接續前述二十九點重要驅動力（或影響力）產生過程的分析，我們關注與會者如何確認相關因素的價值，發現其的判斷標準乃是各因素之於「想要的未來狀況」及「不想要的未來狀況」的「重要性」。換言之，如果高階文官培訓制度的興革要想持續發展（想要的未來狀況），那麼該項因素的重要性是「強、中或弱」。

五、將前述影響力與驅動力予以分群（步驟 5）

面對二十九點重要驅動力（或影響力），與會者選擇以「高階文官培訓問題診斷」所表述的內部環境因素、外部環境因素作為基礎，「從該項因素的存在對高階文官培訓的興革產生何種情勢壓力」進行分群，分群的命名原則仍參考表 3 所列的影響因素屬性，以及德爾菲問卷對內部環境與外部環境因素的定義，於下僅分點說明之，詳細的分群結果請見表 8。

（一）分由「政治、行政、文化、社會」等內部環境因素說明對高階文官培訓制度興革產生的情勢壓力：本文假定內部環境因素的存在係基於回應「人民期待」，思考高階文官培訓制度的興革環境，可能存在哪些政治、行政、文化、社會的情勢，影響制度興革的發展方向。於下分別從不同層面舉例說明之：

1. 政治層面：當制度興革環境出現文官體系的改革時機，便迫使制度必須針對現況爭議做出回應；同時可能出現改革推動者結合民意支持、貫徹其改革意志，推動高階文官培訓制度興革以滿足人民期待。但公務人員本身也是利益團體，可能透過代議政治由民意機關向制度興革當局施壓，讓制度興革方向符合其利益與偏好。
2. 行政層面：當政府部門在執行業務的過程與第二及第三部門所屬組織互動日益頻繁之際，面對這股環境情勢進而做出回應，便容易造就制度變革；相對地，若是忽視其情勢壓力則變革不僅無法產生，更可能造成制度的僵化與退步。但若以政府機關本身頻繁的「府際協力」來看，卻可能同時造就發展與保守的變革情勢。因為這取決於對這股情勢的回應態度，一是組

織間合作的概念，二則是組織保守的界線防守功能發揮了作用。

3. 文化層面：負面的文化因素經常令組織或制度在面臨變革契機時，趨向保守、防衛而不利對環境做出回應。但組織信任雖然屬於正面文化，卻在面對變革情勢與契機時，卻可能衍生追隨與抗拒的兩樣情。前者是信任變革將引領組織邁向更好的發展境界，後者則對既有的制度抱持高度的信任而對變革趨於保守。另外，不同政府機關本身的特質也有影響，例如經濟部因機關業務特性密集與企業界有深度及時的互動關係，對變革情勢的接受程度較為積極而正面，教育部對變革情勢的反應可能恰好相反。
4. 社會層面：在社會的概念之下經常討論社會次級系統的概念與影響力，在推動高階文官培訓制度變革的環境中，除了回應民眾期待的壓力之外，公務員所形成的次級系統對於接受或抗拒變革也有著不容小覷的影響力。此外一般認為女性對正向變革的接受度較高且積極，但是不是會因為公務體系中高階文官女性比例的增加而沒有保守穩定、抗拒變革的可能，則仍有待更為細緻的討論與檢證。

(二) 沿用「外部環境因素」統稱對「全球挑戰」等因素的回應力：例如在區域化、全球化的國家競爭力驅動之下，高階文官培訓制度的興革必須對其「有所回應」，才得以讓未來的培訓規劃足以培養高階文官接軌國際的能力。

(三) 配套措施：與會專家另外論及資訊科技所帶來的「電子治理」趨勢，長期以來高階文官培訓變革主張的訓用合一構想，以及人力資源發展領域所強調的職能地圖與帶狀訓練，還有人事行政實務所強調的輪調制度與放寬用人管道等主張。本文則沿用德爾菲問卷的架構，將其歸納為影響高階文官培訓制度變革的配套措施。

六、為軸線與端點命名（步驟 6）

為了更簡要地說明我國高階文官培訓未來十年的前瞻發展與可能情境，與會專家認為「問題與策略」乃是成對的概念，對特定問題有無回應、有無預警、有無引導、有無重視，相對地會反映在策略形成的有無。所以決定以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」；就端點的命名而言則以「有或無」為之（詳見圖 2）。

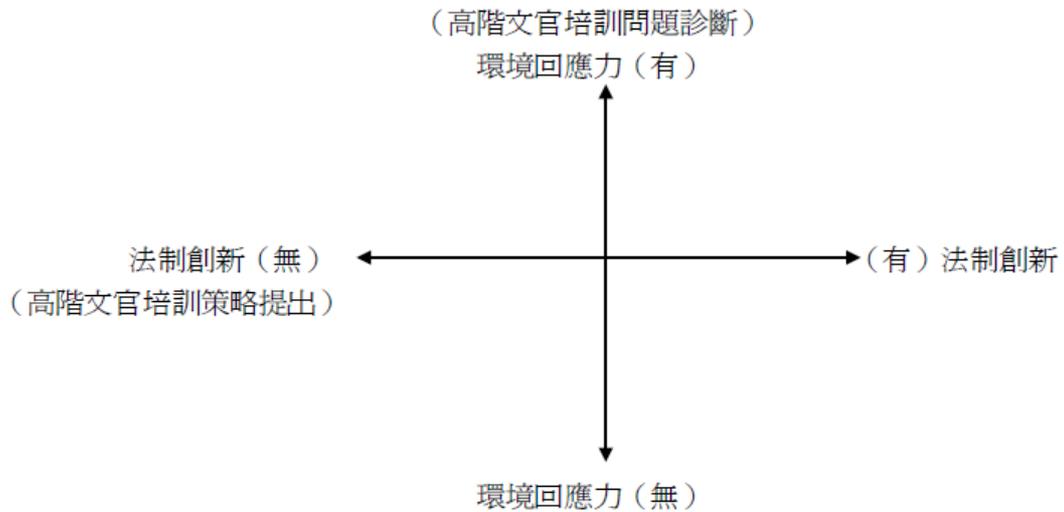


圖 2：軸線與端點命名示意圖

伍、研究發現與建議

一、研究發現

研究者依據多元研究方法的執行成果，以「環境回應力」、「法制創新」為軸線，分別代表「高階文官培訓問題診斷」及「高階文官培訓策略倡議途徑」，將我國高階文官培訓機制改革思維區分為「保守思維（穩定）、企業家心態（發展）、妥協心態（緩進）、官僚思維（倒退）」等四類，而我國高階文官培訓的現狀則定位於「保守思維（穩定）」的第一象限，並據此提出兩項「積極發展」、「保守穩定」情境，分別代表發生「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型）的情形（詳見圖 3）。⁷

⁷ 兩項發展方向之歸納，係以「雙向發展光譜」概念陳述「不進則退之疑慮」，藉此將複雜發展議題予以精簡陳述。

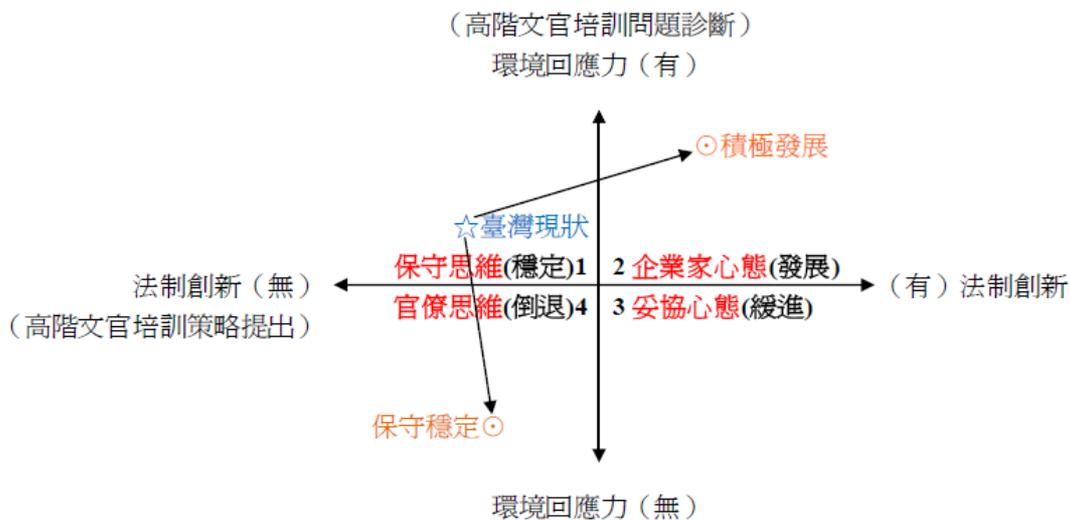


圖 3：我國高階文官培訓發展之前瞻規劃共識

分析本文的研究過程，發現在確認何謂高階文官培訓制度變革的挑戰或影響因素時，德爾菲問卷受訪者的意見呈現分歧的現象，雖然在排除極端值意見後，共識程度相對地提高，但部分問項的答覆結果仍呈現低度共識。為進一步確認影響因素，以利提出臺灣未來十年高階文官培訓制度變革的發展情境，於下以「情境規劃與劇本撰寫座談」中，與會專具有共識的二十九項制度變革驅動力，配合表 3 所列臺灣未來挑戰、趨勢與具體事件，就前述兩項情境--「想要的未來狀況」（發展型）及「不想要的未來狀況」（倒退型），說明兩種情境發展與驅動力之間的關係（詳見表 8）。

表 8：兩種情境發展與驅動力關係的描述

分群	驅動力	情境	
		積極發展	保守穩定
政治	改革時機	二〇一一年行政院內閣改組幅度不大；考試院與行政院關係和睦；在二〇一一年總統、立法委員選舉活動展開之前；考試院院長持續展現政治影響力及改革意志；結合政府黃金十年所列重點政策，培養高階文官接班梯隊；獲得多數立法委員的支持。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	民意支持		
	政治影響力		
	高層改革意志		
	民意機關壓力		
行政	部門協力	重視部門協力、行政創新；培訓經費編列充足；中央政府強勢主導。→ 積極發展 礙於選務時程的安排，預計二〇一四至二〇一六之間，制度將趨向「 保守穩定 」。	
	府際協力		
	行政創新		
	培訓經費分配		
文化	既有權益	對制度變革的信任不足；既得利益的抵制；機關本位主義。→「 積極發展 」。 反之，則趨向「 保守穩定 」。	
	本位主義		
	保守心態		
	機關特質		
	制度信任		
社會	公務員認同	女性主管比例提高，形塑嶄新社會認同；民間社會蓬勃發展，要求服務品質改善；體認社會風氣的變化；選用適當政策執行工具以匯集民意。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	政策工具選擇		
	服務品質意識		
	女性公務人員比例		
外部環境因素	全球思維	政府持續積極拓展國際空間；重視各類國際競爭力的評比結果；臺灣公民社會持續發展；人力資源發展領域持續推廣終身學習概念，強調人力資本；高階文官培訓制度蔚為風潮；日趨嚴重的人口老化、少子化問題。→ 積極發展 若缺乏前述情勢的發展壓力，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	國家競爭力		
	公民社會發展		
	人力資源發展趨勢		
	國際高階文官培訓趨勢		
配套措施	電子治理	雲端科技引發電子治理學習風潮；推動教考訓用合一政策；培訓要求結合高階文官職能地圖；建立跨部門輪調制度；高階文官進用管道多元化。→ 積極發展 前述情勢的發展若相反，則可能轉向「 保守穩定 」發展。	
	訓用合一		
	職能地圖		
	跨部門輪調		
	帶狀性訓練		
	高階文官進用管道改變		

二、前瞻研究之執行建議

研究者採用多元研究方法，致力於發掘我國高階文官培訓制度的現況問題、未來十年的發展挑戰、相映可行的具體策略，同時以「確立培訓目標、設計培訓課程、執行培訓計畫、加強培訓計畫配套」等面向，試圖建立具有專家共識的高階文官培訓制度興革建議。

惟礙於研究期程及研究經費的限制，無法擴大研究參與範疇，讓各方不同意見的溝通能藉由本案研究設計畢其功於一役。由於高階文官的培訓制度興革涉及院部會局等各級業務相關機關，但研究過程僅能以文獻檢閱與分析，增加對相關興革意見與現況挑戰的掌握；在執行深度訪談過程，也僅能以研究主觀分別就考試院所屬機關任職受訪者、行政院所屬機關任職受訪者各自邀請一名，安排深度訪談；在執行德爾菲問卷調查時，同樣在邀請填答過程有著遺珠之憾，也因適逢部分受訪者因公忙而無法及時回覆問卷；至於在執行情境規劃座談時，在邀請人數上同樣遭遇深度訪談階段的困難。爰建議後續前瞻研究執行規模應予擴大，研究內容則可廣及下述四點，分別是：1.擴大並從嚴執行未來十年，我國高階文官培訓制度發展之社會經濟環境分析；2.擴大邀請院部會局培訓相關機關首長、機關單位主管、非營利組織代表、企業界代表、學術界專家、高階文官代表等，共同與會討論；3.擴大深度訪談規模、運用德爾菲法及情境規劃座談，進行兩階段共識建立與討論；4.擴大情境規劃座談的規模，建議以兩天較為適當。前述研究內容可運用問卷調查法、深度訪談法、趨勢分析法、德爾菲法、情境分析法、情境規劃座談法。

相關高階文官培訓興革的長程建議事項，在內部挑戰部分或可考量針對曾參與「行政資訊化」、「政策規劃能力」、「政策執行能力」相關課程的受訓高階文官進行意見調查，確認學員意見後對照是否存在南轅北轍的看法，釐清本文所揭專家意見分歧的現象。在外部挑戰的部分，或可針對曾參與「國家競爭力」相關課程的高階文官進行意見調查，對照本文所發現的矛盾意見。此外，亦可研議規範培訓及格率的必要性，建立培訓成績與升遷歷練機會的分配關係，以彰顯培訓應有的「擇優汰弱功能」。

最後就高階文官培訓之制度建立而言，可考量另行深度研討的議題包括：1.高階文官培訓是否必須賦予「擇優汰弱」的功能；2.是否需要建置「見習儲備主管制

度」；3.現有高階文官培訓與出國訓練進修之間的配套制度是否有整合或調整之必要；4.現行「輪調制度」是否有改善之必要；5.是否適合與民間合作辦理部分培訓業務；6.高階文官相關培訓業務是否應予整合；7.哪些課程適合非營利部門領袖參與？參與的角色為何？相關課程設計為何？8.評估現有培訓課程內容是否足以反應「國際趨勢與發展」？9.運用培訓需求調查瞭解潛在學員是否需要配套課程協助其加強對外（媒體、民意機關）溝通能力與演練的機會。

參考文獻

- 江明修、陳秋政（2010）。**我國高階文官培訓之前瞻研究**。考試院委託研究計畫，未出版。
- 前瞻社（2010）。**政策前瞻的思維**。台北：前瞻社。
- 彭錦鵬（1998）。高級文官甄補與培訓之模式。**政治科學論叢**，第 9 期，頁 329-362。
- 鄒箎生、孫智麗、李宜映（2009）。由各國科技前瞻執行經驗提出我國農業科技前瞻發展規劃。**台灣經濟研究月刊**，第 32 卷第 12 期，頁 48-56。
- Analoui, F. (2002). *The Changing Patterns of Human Resource Management*. UK: Ashgate.
- Condrey, S.E. (1998) *Handbook of Human Resource Management in Government*. San Francisco, CA.: John Wiley & Sons.
- Hartman, A. (1981). Reaching consensus using the Delphi technique. *Education Leadership*, 38, 495-97.
- Horton, A. (1999). A simple guide to successful foresight. *Foresight*, 1(1): 5-9.
- Kim, P. S.(2008). How to Attract and Retain the Best in Government. *International Institute of Administrative Sciences*, 74(4): 637-652.
- Linstone, H. A. & M. Turoff (1979). *The Delphi method: Techniques and applications*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Mishler, E. G. (1986). *Research Interviewing: Context and Narrative*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Saliba, G. & G. Withers (2010). Scenario analysis for strategic thinking. In George

Argyrous (Ed.), *A Practical Guide Evidence for Policy and Decision-making* (pp. 116-136). Australia: NAU.

Shieh, V. (1990). *Using Delphi technique to determine the most important characteristics of effective teaching at Junior High School level in Taiwan*. Doctor Dissertation, University of Cincinnati.

Challenges and Coping Strategies of Senior Civil Service' Training System in Taiwan: A Perspective of Foresight Study^{*}

José Chiu-C. Chen^{**}, Min-Hsiu Chiang^{***}

Abstract

Literatures have pointed out that the training systems for senior civil service in Taiwan should address challenges from both internal and external environments. The former refers to the expectations from citizens, while the latter is the challenge from around the globe. To clarify the current status of training system for senior civil service in Taiwan, major challenges, and coping strategies, we have first reviewed a wide range of literatures to explore the current status and challenges of Taiwan's training system for senior civil service. Secondly, we have conducted in-depth interviews among various experts to get their insights on the status, issues, strategies, and

* This research paper is an adaptation from the commissioned research project, which is titled as "A Foresight Study on Civil Service Training Reform for Taiwan's Senior Civil Service", the commissioned time period was July 2009 to December 2010. This research paper only represents the opinions of the researcher. The draft paper was presented in the 2011 TASPAA Annual Conference. Acknowledgements are given to the conference commenter and our research assistants.

** Corresponding author, Assistant Professor, Dept. of Public Management & Policy, Tunghai University, Taiwan.

*** Professor, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan.

development for the training of senior civil service in order to design a framework and draft a Delphi questionnaire, which was then put to some pre-tests and adjusted, before being turned into the official version. Some further tests have also been conducted on the finalized questionnaire before its release. Finally, based on the foresight study approach and the results from two rounds of Delphi questionnaire survey, we have held scenario-planning and scenario-writing seminars, in which experts have been invited to discuss and reach consensus on the factors that may affect the training system for senior civil service in the next 10 years. Those factors have then been classified and used to form two axis and to develop four possible scenarios, from which two have been chosen for in-depth analysis to explore the relationships between the contents and the influencing factors in terms of intensity and direction. After all these efforts, we have then officially proposed two sets of scenarios.

Our findings and recommendations have been mainly based on the analysis of the Delphi questionnaire survey. In terms of challenges to internal environment, our research points out that the current training system faces five challenges. Among them, experts have reached a “high degree of consensus” on two challenges and a “moderate consensus” on the other three. In terms of challenges to the external environment, our research indicates that there are four major challenges. We have reached a high degree of consensus on three of them and a moderate consensus on the other one. In addition, we have also developed eight coping strategies in relation to those challenges. In this study, we have used multiple research methods, and ultimately developed two axis, namely “environmental responsiveness” and “legal innovation,” separately representing the “diagnosis of senior civil service training” and “strategic initiative to senior civil service training.” Following this line of logic, we have then divided the reform thinking of senior civil service training system into four categories, including “conservative thinking (stability)”, “entrepreneur mentality (development)”, “compromising mentality (muddling through)”, and “bureaucratic thinking

(backwardness).” We have positioned the current status of Taiwan senior civil service’ training system as “conservative thinking (stable)”, based on which we have then proposed two scenarios, namely “positive development” and “conservatively stable”, representing “desired future state” (developmental type) and “undesired future conditions” (regressive type), respectively.

Keywords: Senior Civil Service, Training System, Foresight Study, Scenario Planning

