

# 從效能效率到自信授能：英國文官職能架構述評

呂育誠\*

## 壹、前言

有效提升公務人力知能 (competency)，以期在漫長公職生涯過程適應不同職務與工作內容的挑戰，可說是中外人事行政或管理領域中的普遍課題。傳統上，職能範圍界定與內容常是以工作特性或機關需求為中心的，即透過各類在職訓練 (on the job training) 或是發展性訓練，使公務員能同時取得配套的知識 (knowledge)、技術 (skills) 及能力 (abilities) (按：三者是同時並存的，故通稱 KSAs) (Buckley & Caple, 1990: 13)。然而隨著工作環境的多元變動，人員本身的意願與選擇日益受到重視，具體而言有下列兩項發展趨勢 (Frederickson, et.al., 2016: 257)：

第一，更重視人員對界定職能內涵及範圍的主導權利。

第二，更強調職能的「可訓練性」(trainability)，即賦予職能的同時也要考量人員本身的條件、意願，以及相關配合條件。

---

\*臺北大學公共行政暨政策學系教授。

筆者認為英國中央政府近年所制定的「文官職能架構」(Civil Service competency framework)，可說就是此理念的具體佐證(圖 1)。



圖 1 英國「文官職能架構」(指南)

本職能架構基本上是從當事人(文官)本身立場設計的，主要是以文官核心價值為中心，提供 3 類職能構面、10 項職能評估指標，而這些構面與指標都是以人員為中心來設計，即特別重視個人的心態與動機，以及面對工作或組織時的態度，簡言之，當事人才是提升職能的主體與主要考量。

基於上述特性，本職能架構的落實也是以當事人為中心，包括考慮人員層級不同，每項指標再區分為 6 種不同層次的評估行為，同時各層級也具體表列出有效(effective)與無效的行為方式作為參考，如此人員可以根據本身需求與職務特性找到對應的職能範圍，至於在落實面則是以鼓勵取代強制或統一規範的方式，用人機關可彈性地將本架構全部或部分融入人事管理作為中，中央主管部門則只提供諮詢及必要的協助。

本文內容將摘述本職能架構要點，並提出其中可供我國人事行政相關工作參考的啟發。

## 貳、架構內容要點

本架構基雖然涵蓋各級中央文官，篇幅不長但簡要（共計 46 頁），基本上類似工作手冊或指南，故文字相當簡要。整個架構內容分為指標與運用兩部分，以下分述之。

### 一、指標內容

文官職能架構主要是以「文官基本價值」(Civil Service Values) 為核心，並希望文官們能從「啟發」(Inspiring)、「自信」(Confident)，以及「授能」(Empowering) 三構面提升職能，如圖 2 所示：

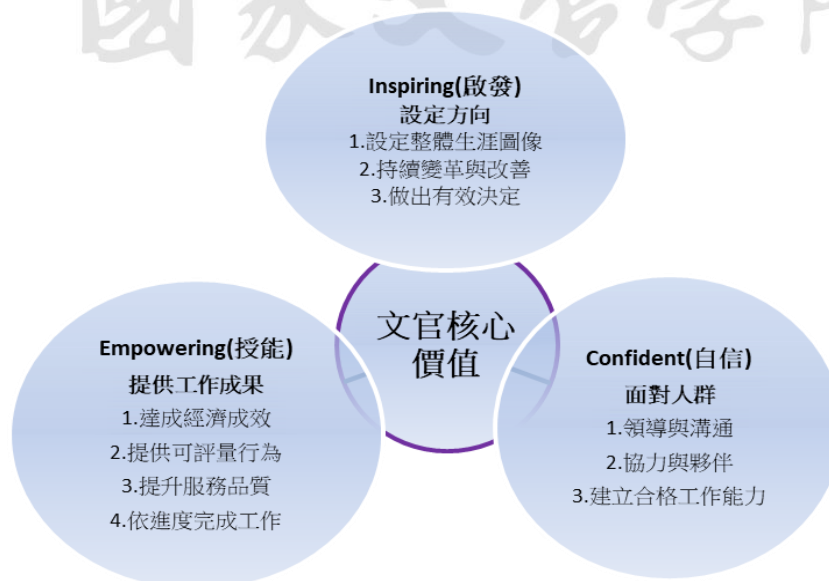


圖 2 英國文官職能架構圖

資料來源：Civil Service, 2020: 1

圖 2 的中心點，即文官核心價值，包括「誠實」(honesty)、「廉潔」(integrity)、「無私」(impartiality) 與客觀 (objectivity) 4 項，乃是普遍適用於全體文官的價值目標，而文官核心價值的實踐，則在於支持民選政府的施政理念，並提供建設性的積極建言 (advice)，以確保各項政策能有效落實。在核心價值之下，則是三構面的職能內涵，以下分述之。

### (一) 啟發 (Inspiring)

本構面具體意涵就是設定方向 (setting direction)，指文官應自行設定生涯發展方向或路徑。具體指標包括下列 3 點：

- 1、設定整體生涯圖像：指設定從事公職過程中，個人應追求的終身目標：對一般人員而言，可能是對各階段職務均能產生具體貢獻；對領導者而言，則可能是對整體政府環境的理解，並據以規劃最佳的決策或執行方式。
- 2、持續變革與改善：即持續採取行動以改善本身工作狀況：對一般人員而言，可能是尋求更佳的工作方式；對領導者而言，可能是營造創新的組織文化。
- 3、做出有效決定：指做出周延且正確的判斷：對一般人員而言，可能是謹慎應用且保護機關各類重要資訊；對領導者而言，則可能是廣泛地評估政策執行可能涉及各類環境與條件。

## (二) Confident (自信)

本構面具體意涵為「面對人群」(engaging people)，指適當地與同仁互動並處理好人際關係。具體指標也有 3 點：

1、領導與溝通：指正確地傳達並接收他人的訊息：對一般人員而言，可能是與同事間保持清晰、明確，或是熱忱的交流；對領導者而言，可能是具體地向部屬或同儕描述未來的工作方向與重點。

2、協力與夥伴：指與工作團隊成員維繫相互支持、信任，以及尊重專業的關係：對一般人員而言，可能是建立彼此互助與支持關係；對領導者而言，可能是營造同仁安心的工作環境。

3、建立合格工作能力：指持續維持最佳狀態：對一般人員而言，可能是以開放心態持續學習，以瞭解最新資訊及知識；對領導者而言，可能是鼓勵同仁學習並給予回饋，以營造學習文化。

## (三) Empowering (授能)

本構面具體意涵為「提供工作成果」(Delivering Results)。指各項提升各項職能最後可以產生明確的貢獻。具體指標有 4 點：

- 1、達成經濟成效—指各類行為都能符合機關基本預算或財務要求：對一般人員而言，可能是善用預算乃至於藉由工作提升社會經濟；對領導者而言，可能是界定顧客或民眾需求，同時採行創新作為來提升工作的經濟效益。
- 2、提供可評量行為—指各類行為都應基於納稅人立場，提供具體且可以換算為預算金額的評估標準：對一般人員而言，可能是依法行政或是依數據或事實來行動；對領導者而言，可能是持續建立客觀評量標準並形成機關常態文化。
- 3、提升服務品質—指基於專業提供高水準的工作表現：對一般人員而言，可能是經由良好計畫與流程管理來執行工作；對領導者而言，可能是建立機關合宜工作模式並形成文化。
- 4、依進度完成工作—指在規定時程內完成工作並能接受課責：對一般人員而言，可能是順利執行工作計畫、達成工作目標並克服挑戰；對領導者而言，可能是建立工作執行次序與焦點，並能形成良好工作文化。

## 二、指標運用

3 大構面、10 項指標除在內容界定上，區隔為一般人員與領導者不同類別外，在運用上也考慮到層級差異，因此各指標都再依職務屬性與



層級區分為 6 級<sup>1</sup>；且為更易瞭解起見，各級均以表格化方式呈現，並同時列舉有效（effective）與無效（ineffective）的行為。由於內容較為瑣細，本文僅以啟發構面之「設定整體生涯圖像」為例來呈現，如表 1 所示：

表 1 「設定整體生涯圖像」指標之行為評估內容（摘錄）

有效的行為	無效的行為
<b>第六級（level 6）：機關首長或主管（Director General and Director）</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對機關或政府週遭環境，包括政治、經濟、社會、環境、科技等議題發展出具深度且動態的洞察能力。</li> <li>● 釐清機關角色與定位，並基於國家或公共與經濟利益來提供公共服務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對於持續產生的現象或議題，只從機關或部門本位，關注短期問題而忽略長期影響。</li> <li>● 僅基於有限因素來評估國家或政府對於本機關的價值或期望。</li> </ul>
<b>第五級（level 5）：副主管（Deputy Director）</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 持續展望或預測國家或國際環境變遷，包括經濟、政治、社會、環境、技術等因素對本身專業領域的長期影響。</li> <li>● 界定並重塑本身專業領域來因應前述環境挑戰並符合機關需求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對週遭環境變化只採行有限的觀察與改變。</li> <li>● 對於跨部門間或外在環境變動，在制定策略時只關注有限的因素。</li> </ul>
<b>第四級（level 4）：第 7 或第 6 職等（Grade 7 &amp; 6）文官</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本身行為能反映當前經濟、社會、環境、技術等環境動態狀況。</li> <li>● 能根據前項環境特性來界定機關或部門工作的重點或優先次序。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對大範圍議題缺乏知識與洞察力，只依據本身工作本位來思考因應。</li> <li>● 只根據本身工作範圍來行動，缺乏對相關價值或機關目標的權衡。</li> </ul>
<b>第三級（level 3）：高級或資深行政人員</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對可能影響工作團隊利益的議題與趨勢，保持高度警覺性。</li> <li>● 發展出對本身專業領域以及對部門運作產生貢獻的各項可能策略。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 忽視外部環境對部門政策或運作的可能影響。</li> <li>● 對部門工作優先次序或各類行動意涵缺乏興趣或理解。</li> </ul>

<sup>1</sup> 區分為 6 級主要是根據人員職等由低至高來劃分：1.第一級：包括行政助手或基層行政人員(Administrative Officer)；2.第二級：包括一般行政人員或同等級中層人員；3.第三級，包括高級或資深(Higher/ Senior)行政人員或同等級高層人員；4.第四級：第 7 或第 6 職等(Grade 7 & 6)文官；5.第五級：副主管(Deputy Director)；6.第六級：機關首長或主管(Director General and Director)。

第二級 (level 2)：一般行政人員	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對部門工作有關的議題保持廣博且高度的熱忱。</li> <li>● 發展本身對工作團隊的瞭解與支持以達成部門使命或符合民眾需求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 只關心本身工作而忽略對部門其他活動的理解。</li> <li>● 只在乎自己工作內容與方式而不管對同事或其他人可能產生影響。</li> </ul>
第一級 (level 1)：行政助手或基層人員	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 廣泛地從部門內外部蒐集所需資訊。</li> <li>● 瞭解本身在部門或工作團隊中的角色與可能貢獻。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行為躁進而不考慮全局或部門整體利益。</li> <li>● 對部門整體工作缺乏興趣，也不接受基於任務需求的工作調整與安排。</li> </ul>

資料來源：Civil Service, 2020。

由於英國中央政府文官訓練與發展採分散原則，即各機關自行辦理相關作業，故本職能架構主要的運用方式可以是彈性而多元的，各機關可根據本身業務特性與需求，將職能架構內容轉化為人員任用、績效管理或其他人事作為的評估標準，同時 6 個層次的指標內容也可以彈性選擇適用。簡言之，職能架構較像是一份指引或藍圖，主要作為機關採行各項人事管理作為的基本準則。

### 參、邁向自主自律的職能提升（代結語）

儘管國情不同，同時文官體制與管理作法具有極大差異，筆者認為英國文官職能架構仍然可以提供吾人下列兩問題想像空間：



第一，公務員要提升職能的範圍與內容如何界定？

第二，提升職能應該是誰的責任？

以下便分別探討英國經驗對此兩問題可能提供的啟發：

### 一、職能範圍與內容設定：機關本位 VS.個人本位

如前文所述，傳統職能議題是結合訓練發展業務，故「理所當然」的是由機關（人事單位）基於職務或工作需求來規劃，並透過各類訓練課程傳達給公務員，換言之，只有「外掛」特定指定職能後，才算是合格的公務員。英國經驗雖然也重視機關目標與工作特性，但職能架構的 3 個基本構面則是以個人本位來設計的，不僅強調對主觀價值的認知，各指標也容許彈性選擇。基於此，未來設定職能範圍與內容時，或可以考慮下列：

（一）公務員（當事人）、用人機關以及人事單位共同參與規劃與決定的方式。

（二）職能內容同時涵蓋對人員的要求（外部因素），以及人員本身的期望（內部因素）。

（三）職能範圍設定可容許彈性選擇的空間或是不同的替代方案。

## 二、提升職能的責任：機關要求 VS.個人責任

傳統上提升公務員職能的責任主要由用人機關或人事機構負責，例如機關定期選送人員參加相關訓練，或是人事機構調訓或發函邀請公務員參與相關課程，因此最後成效評估便是訓練班次開設數、參與人次等形式指標，如此不僅增加業務負擔，更難以驗證訓練成果與實際需求的相關性。

英國對職能架構落實與否的評估，乃是融入用人機關人事管理，作為任用、績效評估……等工作項目，表面觀之，此方式不易即時考驗特定訓練或學習的成效，但卻更能釐清提升職能的責任歸屬：簡言之，提升職能不應只是訓練成果評估，更非「為提升而提升」，而應成為個人生涯發展，或是符合機關工作需求的證明。在此觀點下，正如公務員應享有更多職能範圍與內容決定權的主張，其相對也應承擔更多落實責任，具體考量項目如下：

- (一) 人員應主動尋求提升職能的途徑或方式。
- (二) 用人機關應明列對不同職務或工作的職能要求。
- (三) 人事機構應研提並公布職能與各項人事管理工作的關連性。
- (四) 人員應定期證明本身具備履行當前職務所需職能，轉換職務時亦然。

因應未來環境快速變動，提升公務員職能將是確保其能持續勝任職務的基本條件，英國文官職能架構內容與執行不僅更關切人員的主觀感受認知，更強調要能反映職務層級差異，以及結合各類人事管理作為。展望未來，惟有結合個人、用人機關以及人事機構的共同努力，職能提升才可望能從例行性的人事業務，轉換為有效提升人員自信自覺，同時精進機關效能效率的積極助力。



*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*

國家文官學院

## 參考資料

Buckley, R & Caple, J. (1990), *The Theory and Practice of Training*,  
London :Kogan Page.

Civil Service (2020), *Civil Service Competency Framework*

[https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-frame](https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework)  
work. 2020. 11.10.查詢下載。

Frederickson, E.D., Witt, S.L., Patton, W.D. & Lovrich, N. P. (2016), *Human  
Resource Management*, 2<sup>nd</sup> ed., New York: Routledge.

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院