



貳、專題演講 I

---

Keynote Speech I





## 貳、專題演講 I

- 一、時間：103 年 10 月 14 日（星期二）上午 9 時 20 分
- 二、主題：Developing civil service leaders: Perspectives from Australia
- 三、演講人：Peter Allen 澳紐政府學院副院長
- 四、內容：

謝謝大家熱誠的歡迎，也感謝主辦單位舉辦這次會議，我非常高興再回到臺灣，能夠跟各位討論這個策略性的議題，這對國家的發展還有國民的福祉都非常重要。上一次跟各位的合作使得考試院與澳紐政府學院之間的關係越來越好。在 2011 年的時候，我曾參與這方面的研討會，當時探討公務人力相關的議題，包括如何找出適合的領導人、培訓內容如何符合需求、如何促進學習等，我認為這些依然是重要的議題。希望能在公務人力體系中找出最好的領導人，所以今天我將從三個面向著手。

首先，第一個面向是介紹文官體系之效能，除影響到一個國家的績效外，亦會影響社會、經濟。第二個面向我要談的是大部份的公務人力都面臨許多的變革，而這些因應社會與經濟的壓力只會增加不會減少。第三個面向是我們要瞭解到現在的組織領導力是什麼？此外，也要找出可以改進的地方。如此，政府的效能將會有很大的助益。最近，我們委由顧問公司調查澳洲的高階文官，三分之二的受訪者表示，現在有缺乏領導的問題。然而，這個並不是最大的問題，在這個研究中，他們覺得如何處理政治問題是比較顯著的障礙，政治問題有時候會影響到高階文官做事的方法。因此，我今天演講的基礎就是把政府當作企業來經營，我們必須要瞭解到培訓人力資源，特別是培訓未來領導者的重要性。我們除了必須在人力資源做投資，更應該要花心力去衡量在培訓領導者的部分，有什麼樣的投資報酬。

在澳洲所謂的公共行政，大家會覺得是由不同的職業、不同的專業所組合，共同處理困難的問題。我們的 GDP 有成長，其中公部門大概占 GDP 的 36%。現在公務人員的人數已經降了 30%，只占全部勞動人口的 16%，GDP 與公部門的相關比例是所有 OECD 國家當中是最低的，而我們可以做到這樣的小政府，主要是透過私有化、外包、改善架構、改變退休撫卹計畫、成本轉移，以及提升公部門的生產效率，所以我們現在公務人力占總勞動人口的比例是下降的。公務人力必須要有新的專業能力，這也受到我們的政策影響，現在，我們經常是跨部門辦理人力招募，不過仍有某些關鍵能力出現不足的狀況，使得我們沒有辦法讓政府發揮更大的效能，過去澳洲政府其實也是負責政府人力的訓練，但是，過去的訓練並沒有策略性的指導方針。展望未來，相信澳洲的公務人力將有新一波的改革，需要因應新的政策、新的需求、以及新的數位科技，以改變政府提供服務的方法，作出讓人民有感知的改革。

我的簡報內容想要談的是先讓大家瞭解一下澳洲及紐西蘭公務人力資源的現況，另外，也跟大家分享澳紐是如何培養未來公務人力的領導人才。首先，介紹澳紐政府學院，再來介紹學院所提供

的服務及訓，及過去 10 年來在培訓領導者的成效，最後跟大家分享一份研究的結論。這一份研究是目前針對高階文官訓練最好的研究，內容談到不同的做法以及它的投資報酬、政府訓練公務人力有什麼樣的投資報酬等，另外，也跟大家分享我們學院的老師對於培訓的看法。

在投影片上可以看到澳洲及紐西蘭是西敏寺的民主體制，我們的公務人力除負責提供建議給民選首長外，也要設計並提供相關服務，以確保所有政府部門都能有效運作。澳洲的公務人力大概為 120 萬名，其中有 17.5% 屬於高階文官，也就是領導者。從 1999 到 2014 年，澳洲在公務體系各階層人力都呈現成長，並且超過澳洲總人口的成長率，例如，中階人力的成長率是澳洲人口成長率的兩倍，這是因為在這段期間澳洲政府業務量增加。不過這幾年我們政府需要節省支出，所以我們的公務人力有縮減的趨勢。投影片中 EL1-2 及 SES1-3 是指高階文官，也是今天要談的重點「領導人力的培養」，從 1999 年到 2013 年這類人員成長 69%，所以訓練也相對增加。這顯示高階文官成長的速度非常快，有越來越多的人都已經進入了高階資深的職位，所以他們更有機會在工作中學習，這也成為澳紐公部門的一個特色。也因為我們的公務體系中，高階文官人數快速成長的變化，致使我們原來的訓練體系也受到影響，主要原因是我們政府之前有很多的業務外包，仰賴外界的顧問公司來檢視、評估公務人員的表現。除此之外，我們也看到各界都期待政府要更有效能、更像企業的運作。因此，在 90 年代末期，政府就已意識到培養文官領導人需要有不同的做法，但並未有所行動，直到 2001 年維多利亞省政府才開始研議應如何培養優質的高階文官。波士頓企管顧問公司提供了一個團隊，協助澳洲聯邦政府及紐西蘭政府共同展開這方面的改革，由這些不同的政府及 16 所澳紐的頂尖大學和澳紐政府學院，與四個行政區最高主管共同參與這個委員會。在成立這個委員會 12 年之後，我們開始有新的訓練課程，及與不同的學校聯合辦理相關課程，包括：公共管理碩士課程、二週的策略領導課程、三週的執行研究員計畫課程，類似美國哈佛大學甘迺迪政府學院短期密集培訓、CEO 論壇，以及其他短期培訓課程。首先介紹 EMPA，它是為期兩年的課程，可以培訓 120 位初階領導人，這些學員通常是政府單位認定是非常具有潛力的高階文官人選，並「由各單位贊助受訓」，所以該課程設計非常有彈性，包括課程演講、研討會等形式。

一個部門主管要成為領導者，我們也有相關的培訓課程。事實上有一位學者曾說，從一個部門的技術人員成為更大部門的領導人，其能力上會有一段落差，所以一定要經過培訓，讓這些技術人員瞭解到，要擔任一個更大部門的一個策略領導人需要不同的技能，所以，在課程中我們往往針對真實個案，請學員做一些反省式的討論、辯論，同時也讓這些學員能夠去建立專業網絡，大家一起進行終身學習。參與這些訓練課程的價值不僅是當下的也是長期的。因為這些學員他們通常在返國之後成為重要部門的領導人，他們也能夠透過這樣的同窗之誼，以進行未來跨地區、跨行政領域的合作。另外，為期兩週的策略領導學習課程，主要是幫助這些技術人員成功的轉型，相關的研習主題包括領導統御、制度以及領導者的角色、硬實力、軟實力、巧實力的發揮、如何與相關同仁合作、下放權力等。今年我們在澳洲維多利亞省，舉辦這種兩週的課程，研討主題是如何建立防範家暴體系。在此個案中，大家要了解現況，提出解決方案，也要將這個提案回報給防治家暴的服務機構參



考。

此外，在我們政府學院，也針對高階公務人員設計培訓計畫，主要是希望讓學員瞭解公共價值在工作上有什麼樣的體現，讓他們更加了解服務環境，以及了解採行不同的服務模式提升領導能力，並且面對不確定的環境，充分發揮領導統御的能力。同時也要讓他們進一步的重塑組織文化及建置專屬專業網絡，讓自己更瞭解作為領導人必要的條件。在執行研究員計畫 (Executive Fellows Program, EFP) 課程，每年會有 80 位來自澳紐及其他國家的學員參加。今年有來自印尼、巴布亞紐幾內亞、以及香港的公務人員參加 EFP 的訓練。在三週的課程中，學員要討論目前他們在工作上所面臨的挑戰，同時也希望能夠從政府、公務人員的角度來分析問題，這些年來我們澳紐政府學院也延攬資深的高階文官，讓他們來跟這些學員面對面討論，分享作為政府高階主管，他們面臨什麼樣的挑戰。在課程中大家會發現其實在不同的國家、不同的政府所面對的挑戰十分雷同。我們的訓練課程會根據學員的領導能力，運用科技去量身設計課程。目前有很多的公務人員是從較資淺的技術人員，逐漸提升他的管理與領導的能力。換句話說，在我們的培訓過程當中，技術的部份在下降，管理、領導統御課程在增加。我們基礎課程中的 EMPA 主要是希望幫助這些人員能夠獲得研究所層級的訓練，以了解公共行政、公共財政分析等相關理論，以及領導統御如何在公務部門發揮功效。剛剛也提到很多課程是針對高階文官，所以教學的方式從單向的學術探討轉變成團體互動式的學習。因為我們知道高階文官必須了解討論的議題，所以老師會建立背景說明，並進行課堂討論。為了確保訓練的品質，我們每年針對有意參與政府學院課程的老師進行相關培訓，讓他們可以針對這些公務人員提供相關的訓練。像澳紐政府相關的個案也常常運用在培訓課程。我們也知道當官員晉升之後他們必須要精進他們本身專業領域的知識，同時也要具備領導統御的能力，所以 EMPA 的碩士課程就是希望幫助未來的領導人，能具備研究生的專業知識，並能在未來更高階的職位上發揮所學。其實之前的研究也顯示，澳洲很多大學所教的課程並不適用於公部門的服務工作上，也因此我們看到像 EMPA 的課程內容，就希望能夠幫助學員能夠了解相關的法規制度，同時也了解在什麼樣的情況下可以依法行事，並同時提升效能。當然在完成 EMPA 課程之後，還可以進一步去參加 CEO 論壇，在 CEO 論壇課程，理論與實務佔各半，換句話說，在你參加 CEO 論壇的時候，就會發現有很多公務部門遇到的難題都是課堂討論的重點，同時也有專家導師在旁邊輔導，以最新的研究成果為基礎展開各項討論。

澳紐政府學院成立以來，環境不斷的在改變，所以我們每三年會就訓練計畫進行評鑑，首先是我們評鑑了 EMPA 課程，結果發現我們需要政府持續投資未來領導人的訓練。我想是不需要再次跟臺灣政府強調，因為臺灣的政府已經大力投資未來政府領導人的訓練，可是在澳洲我們需要提醒政府這一點。除此之外，這次評鑑也指出，澳紐政府的模式其實能夠因應目前澳洲以及紐西蘭公務人力所遇到的問題，我們希望在不同的部門都能夠培訓出有效的領導人，而透過這次評鑑，找出了一些關鍵的效益，譬如說：降低交易成本，可以提高部門的生產效能，同時也提高對市民的服務品質。我們要做到有效的公務人力領導，未來的領導人應該對重要的議題都有相當的理解，包括經濟資料

分析、公共財政、政策分析等等。另外，他們也要高度的瞭解領導究竟要扮演什麼角色，我們要培訓未來的領導人，其實不只是給他們知識、能力，也是要讓他們知道怎麼做領導人，讓他們能做自我管理，能夠跟其他人建立良好關係，同時能夠建立有效團隊及達成組織所訂下來的目標。在 2003 年我們首次開班上課，截至目前為止我們已經有 1200 名學員從我們的 EMPA 畢業。另外，有 185 名他們參加過我們策略性領導課程，有 780 名參加過執行研究員計畫。這樣的投資究竟可以得到什麼成果？這是我們想要回答的問題，這也是我們最近在評鑑執行研究員計畫所想要知道的。在 2010 年時，有幾位研究人員所做的研究以及相關論文發表都是談論類似重要的問題，那這些研究的結論就是，目前在紐西蘭、澳洲、法國、英國還有美國等國，訓練經費的來源各有不同，有一般的基礎經費、根據市場及需求決定的經費；另外，就培訓課程及訓後的成效評估，不同國家、不同做法都有所差異；公務人力訓練方式能反映出不同的政治制度；其他差異是英語系國家採用商學院做法，致有一些訓練的原則其實是有爭議的，沒有一個有系統的方法可以評估訓練成效是不是好的，有鑑於這樣的研究結果，我們澳紐政府學院究竟做的好嗎？像我剛剛說到已經有 2 千多名高階文官從我們這裡畢業，當政府送未來領袖來我們這邊上課，政府的投資究竟有什麼樣的投資報酬？在我們主管的部份我們可以看得到。瞭解這方面的投資效益其實是很重要的，有些有趣的研究正在進行中，譬如說紐西蘭有個政府部門正在做相關的研究，如果大家有興趣的話可以洽詢紐西蘭政府。

我們澳紐學院也開始運用評鑑，談到四種不同的效力：反應、學習、有決心等等，從我們一開始建立課程後，就不斷的用這樣的模型來評估效果，目前評估結果都是相當好。在 EMPA 課程及執行研究員計畫都顯示，我們必須要強化我們跟公務人員間的互動，他們來這邊上課應該跟我們澳紐政府學院有非常好的互動，也就是我們要知道他們來這裡學習的情況如何，還有就是學完之後在工作上是否能發揮，這樣才能了解，學員上完課之後是否真的有把所學發揮在工作上，能夠有更好的效能。第二點，他們的行為是否在上完課有所改變，譬如說他們是否有更高階的領導統御能力、問題解決能力等等。最後一點是能否滿足他們的職位要求。

過去幾年來，我們在這方面做了相當多的工作，讓我們有辦法去評鑑澳紐政府學院訓練的成效，目前紐西蘭、維多利亞州也做了相關的研究。也就是我們投資在訓練未來的領導人有什麼樣的投資報酬率，其實維多利亞洲領導培訓中心是在澳紐政府學院成立後才成立的，它是負責維多利亞洲的事務，這個訓練機構它的成員包括州政府的重要部門主管。同時他們也是要處理公部門現在所遇到的改變，怎麼訓練未來領導人以及公務人力退休問題，還有高階文官候選人人數過少的問題，所以必須注意到如何吸引潛在領導人。維多利亞洲的領導培訓中心提供高階文官的訓練課程，其中有些課程也是澳紐學院提供。其參加人員是由部門主管提名，並經過篩選程序，而篩選的原則為：首先要看他是否已經準備好，也就是這個學員他應該是在短期內晉升更高階的職位；這個人要有抱負，他想要晉升到領導階層時必須願意負起責任；必須致力發展、參與、開放心胸學習，將他所學分享給同仁；必須有擔任高階文官的能力；過去紀錄是否良好，再來這個人是否有一定行為讓我們看得出來，的確是領導人才，是否有良好的道德、批判思考的能力、好奇心、快速適應等等。每年有 20



位來自各地的學員獲選參加領導課程，我們除了會做 360 度的評估及個人輔導與訓練外，還有執行研究員計畫，我們第一批畢業生中有半數已經升遷了，他們的工作績效也相當的好。紐西蘭國家服務委員會也採用我們的模式處理目前人力所遇到的問題，現在澳紐政府學院各個成員也在關注這個問題，並籌措資源培訓未來領導人才。

最後，我想跟大家分享一項研究，談到公部門的領導能力，有位 H 教授曾說到大部份的公部門的做法是像私部門借鏡的，但是，有些做法不見得能夠從私部門轉移公部門。我要引用他的話，公部門跟私部門的領導其實在社會中扮演截然不同的角色，因此公部門跟私部門的領導人的獎勵及誘因亦有所不同。H 教授認為公部門的領導能力是讓政府部門活起來的重要特質，他指出了一些重點，公部門的領導重點就是要處理社會議題，他又將公部門的領導分成幾個面向，首先有政治領導、行政領導還有公民領導，這裡的公民領導是指如何質疑政治人物，如何要求政府負責等等。而今天我主要是談行政領導，行政領導是只要如何領導公部門，如何有效運作，如何在回應社會要求與專業能力上取得平衡，這在 H 教授著作中是視為行政領導的部份。我再引用他的話，高階文官其實要提供政治人物好的意見與想法，並使其發揮最大的效果。除此之外，他們也遇到一個很艱鉅的任務，也就是要讓這個政府機器能夠良善運作，能夠提供好的服務，然後在今天快速變遷的社會裡運作良好，其實，這需要非常高深的行政領導能力，要知道如何建立網絡、如何建立聯盟。另外，我們面臨了幾個挑戰，第一個是要透過民主程序，並同時也要維持相當的效能，其次要讓政策落實，第三點是我們要有組織能力，去推動想要獲得的成果。所以公共行政領導人必須因應不同的政策、運用不同的工具，如同我簡報內所列，就行政主管來說，你必須要把注意力放在正確的事務上。當同時要處理多項議題時，領導人應如何運用智慧去分配他的精力、時間在這些議題上，這真的不是一件小事。我們都知道在某個議題上，如果沒有十足的關注和投入的話你很難去推動政策。此外，領導人必須去注意利害關係人的言行是否都有在關注政策。他也提到領導人必須要能帶領部屬走出舒適區，適時處理衝突的情況。領導人必須要瞭解，要帶動改革必會有衝突，其實領導人最有力的工具就是言行舉止，必須說服、激勵部屬、追隨者，所以領導人如何做是最重要的。最後，領導人也必須有耐心，要抓準時機，其實 H 教授也提到有些政策推動沒有所謂正確時機，因此領導人要以務實的角度，自己評估推動政策的時機。有效的領導人，他是一個長線布局、有耐心的，有足夠的精力去推動他希望看到的政策，就算旁邊的人已經失去了興趣，他還是會繼續勇往直前。



## Developing civil service leaders: Perspectives from Australia

*Peter Allen*

  
the Australia and New Zealand  
School of Government

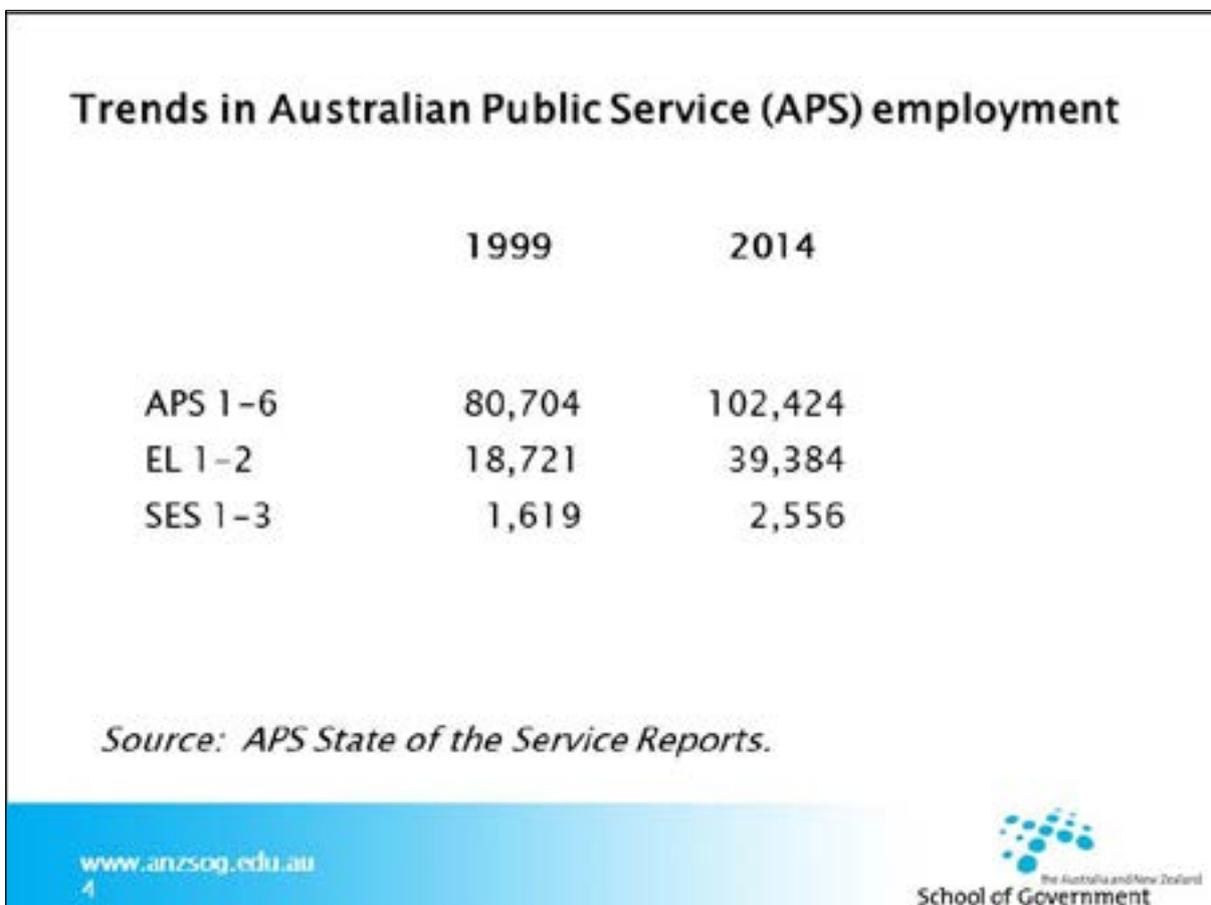
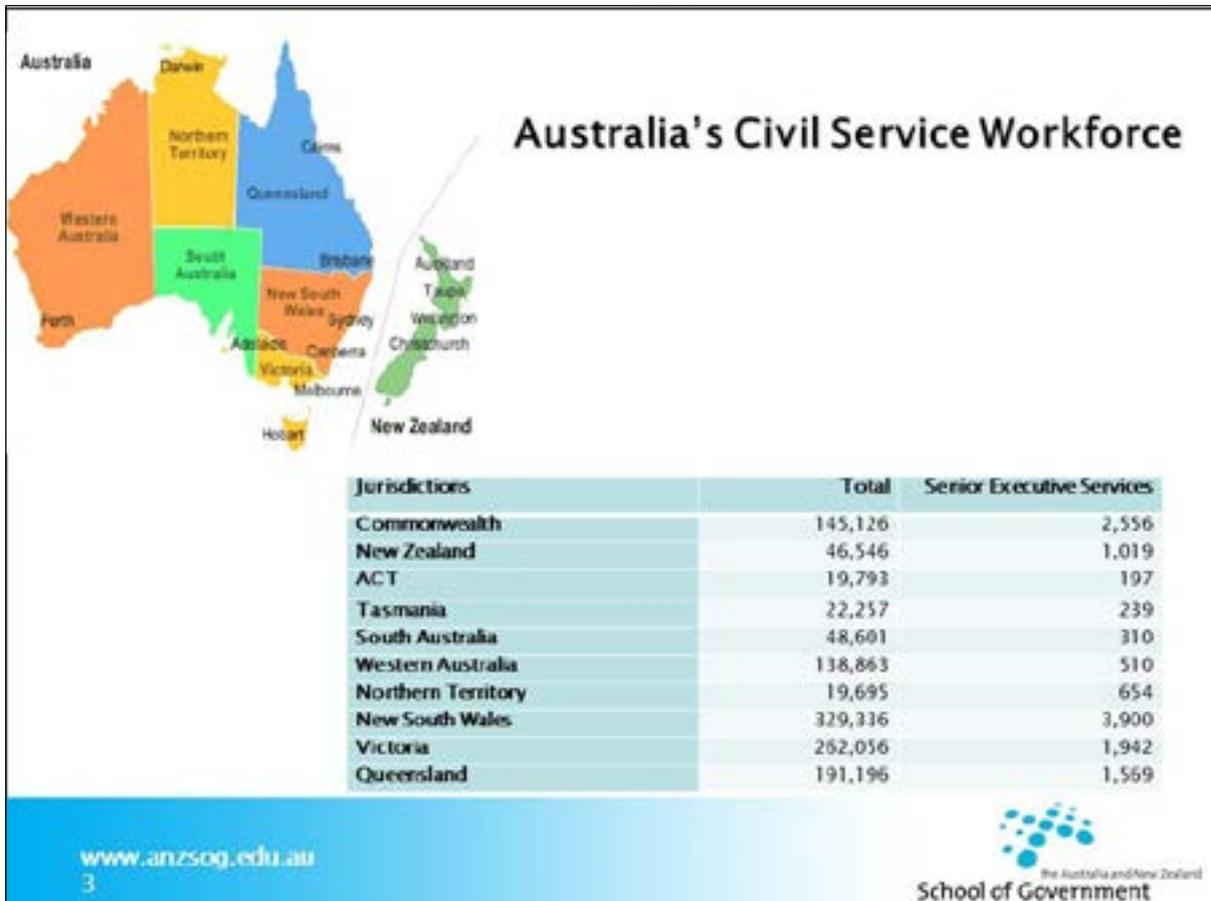
# Developing civil service leaders:

## Perspectives from Australia

Peter Allen  
Deputy Dean, The Australia and New Zealand School of  
Government

### Setting the Scene

- Australia (and New Zealand): “Westminster” style democracies
- Civil service leaders are responsible for;
  - providing advice to elected politicians
  - designing and delivering programs of the elected government
  - ensuring that their agencies operate efficiently and effectively.





**In Australia, historic leadership development pathways were disrupted by:**

- increased outsourcing of operational functions
- increased use of consultants for investigative and review work
- substantial reduction in generic middle management
- expectations that Government should operate in a more business-like & efficient way.

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)  
5



**To address these pressures, Australian and New Zealand governments & universities established the Australia & New Zealand School of Government (ANZSOG)**

**ANZSOG now delivers:**

- an Executive Master of Public Administration
- a 2 week mid-career leadership development program
- a 3 week Executive Fellows Program
- built for purpose forums for CEO's
- executive short courses

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)  
6





## The ANZSOG Executive Master of Public Administration

Delivered over 2 years part-time, to up to 120 emerging leaders identified & sponsored by their governments. Subjects are:

- Delivering public value
  - Managing public sector organisations
  - Government in a market economy
  - Designing public policies and programs
  - Decision making under uncertainty
  - Governing by the rules
  - Leading public sector change
  - Work-based research
- plus 3 elective subjects.

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)

7



## The ANZSOG Towards Strategic Leadership Program:

- designed for managers transitioning into senior leadership roles
- utilises a reflective learning approach drawing on real world situations & experiences
- builds capacity to address current & future public sector challenges
- creates professional networks of practitioner & peers for lifelong learning.

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)

8





## Towards Strategic Leadership – program themes

- o leadership – self, system & role
- o shared, distributed & collaborative leadership
- o hard, soft & smart power strategies
- o technical versus adaptive leadership work
- o leadership in times of crisis
- o a live case study: 2014 focus on Family Violence response system.

## The Executive Fellows Program (EFP) is designed to:

- broaden participants understanding of the 'public value' they create
- develop deep insights into the operating environment of the public service
- explore alternative models of service
- enhance capability to lead in an environment characterised by volatility, uncertainty and complexity
- increase capability to read & shape organisational culture
- develop a greater sense of self as a leader
- broaden & deepen professional connections
- inspire participants to take their leadership to the next level.



## Distinguishing features of the EFP

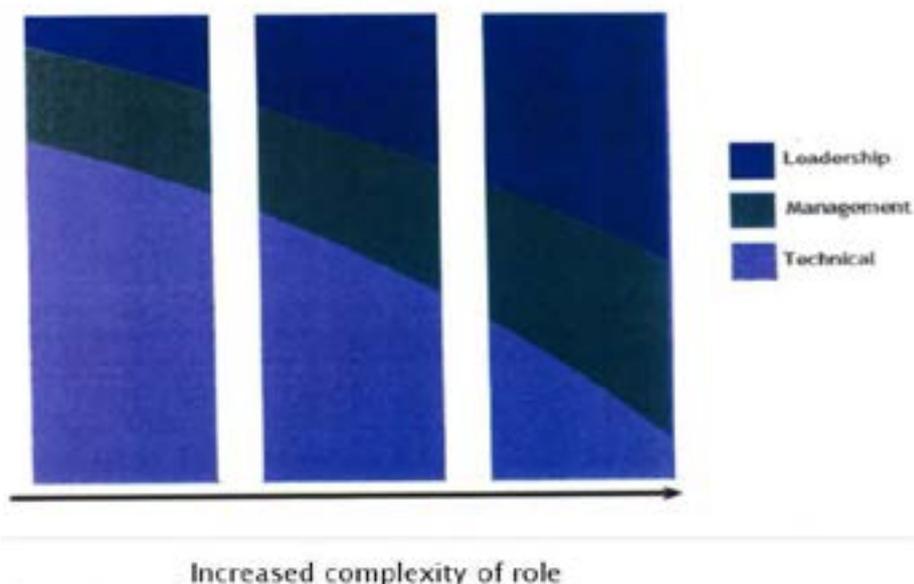
- designed for & delivered to a cohort of participants selected by sponsoring governments
- challenges facing program participants is the principal program focus
- governments play an active, on-going role in the design and delivery of the program.

## Learning approach of the EFP

- action learning where participants work through current challenges
- interactive lectures that showcase practical frameworks & methods around particular topics
- facilitated panel discussions to explore multiple perspectives on topics
- immersive learning where participants engage directly with practitioners to tackle a live challenge
- peer-to-peer feedback
- informed jurisdiction discussions
- self reflection.



## Changing mix of leadership, management and technical capabilities in the Australian Public Service leadership model



*APS Leadership Model*

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)  
13



## ANZSOG programs have graduated

- 1200 from the Executive Masters of Public Administration
- 185 from Towards Strategic Leadership
- 780 from the Executive Fellows Program.

[www.anzsog.edu.au](http://www.anzsog.edu.au)  
14





## Training top civil servants: comparative research tells us:

- organisational arrangements & structures vary considerably
- funding arrangements range from baseline funding to market driven
- significant variation in focus on foreign participants
- content of training varies significantly: generic management themes more prominent in 'Anglo' countries
- interactive teaching (case studies, workshops, simulations) used across all countries
- satisfaction measures & participant comments are main evaluation measures
- limited evidence of long term impact of training.

*Source: Training Top Civil Servants: a comparative analysis. Christopher Pollitt & Liesbeth Op de Beeck. Leuven Catholic University 2010.*

## Training top civil servants: trends

### Professor Pollitt's observations:

- increased acceptance of formal training in management
- top officials are encouraged to develop capability to work across organisational boundaries
- recognition that training elites should inculcate collective values & ethical sensibilities
- interactive learning, case studies & placements widely used
- but no convergence on "one best way" to train top officials.



## Training top civil servants: differences remain

- divergence in models for training top civil servants reflect (in part) different interfaces with elected politicians
- curriculum in 'Anglo' countries more heavily influenced by business school themes & concepts
- some key concepts underpinning training remain contested
- there are no systematic evaluations of outcomes.

## Return on investment for government : what do we know?

- "Strong leadership development is core to a high performing 21<sup>st</sup> century public sector. The research is compelling - there is a clear link between developing people and improving business performance". *Rosemary Hannah-Parr, Chief Executive of the New Zealand Learning Development Centre.*
- "The bulk of the productivity improvements available for organisational effectiveness relate to people & how skilled, motivated, well managed & led they are. With benefits difficult to quantify there is a risk of underinvestment in human capital, especially when resources are strained". *Australian Public Service, State of The Service Report 2012-13.*
- Careful selection of participants is a critical first step, with New Zealand now demonstrating the benefits of post-program return on investment.



## Identifying future leaders:

- readiness
- aspiration
- commitment & engagement
- ability
- leadership promise.

*Source: Victorian Leadership Development Centre.*

## The work of public leadership...

aims to address social issues and problems needing collective action

### Political Leadership

- constructs identities
- forges & selects public policies

### Administrative Leadership

- directs & adapts public organisations
- makes government work at the front line
- balances responsiveness & professionalism

### Civic Leadership

- challenges & exhorts politicians & administrators
- holds government accountable
- provides meaningful community services.

*Source: Paul 't Hart: Understanding public leadership. Palgrave Macmillan 2014.*



## The tools of public leadership

- attention
- commitment
- conflict management
- rhetoric & performance
- patience & timing.

*Source: Paul 't Hart: Understanding public leadership. Palgrave Macmillan 2014*