



肆、專題演講 II

---

Keynote Speech II





## 肆、專題演講 II

- 一、時間：103 年 10 月 14 日（星期二）下午 13 時 30 分
- 二、主題：Teaching Top Civil Servants in the Netherlands
- 三、演講人：Pual Frissen 荷蘭公共行政學院院長兼執行長
- 四、內容：

院長、副院長、委員、主委以及來自荷蘭貿易辦事處的代表，非常榮幸能夠在這裡跟各位發表專題演講。之前，我曾經接待過來自臺灣的參訪團，之後他們邀請我來這邊演說，我想明天大家有機會聽到當初的參訪，他們會跟大家說我們當地機構的一些設施，當然我們有茶水街，也有咖啡街，但那個咖啡沒有特別好喝，所以相關的細節，大家會在明天的工作坊聽到更多訊息。我來自荷蘭公共行政學院，當初我們每一次接受別的國家邀請去發表演說的時候，我們內部都會討論該如何準備這場演講，有一個爭點就是我們是否應該接受一些非民主國家的演講邀約，大家可以想像當初接到臺灣的邀請時，我們毫不遲疑接受了邀請。這是我第一次來到臺灣，非常高興有兩位很棒的導遊帶我遊覽臺北市，這兩位地陪帶我去參觀當代美術館，我們也去了臺北 101，因為我很怕高，所以雖然到了觀景樓，我還是盡量保持距離，也參觀了一些臺北的廟宇。

談到公共行政以及公務人力培訓，我想我們可以從公共行政及政治文化開始談起，但這一切都以傳統文化作為根基，所以未來我們要有所創新，一定要從歷史與傳統出發。這次有幸參觀故宮、當代藝術館、代表現代建築頂峰的臺北 101、具傳統美學的廟宇，讓我有機會認識臺灣豐富的文化。雖然我個人是有不同的宗教背景，但是我參觀廟宇的過程當中也受益良多。我現在關心的問題就是我女兒即將臨盆，是我的第一個孫子，還不知道是孫子還是孫女，所以我參觀廟宇時有擲杯及抽籤，這個籤告訴我，要問問自己，就會知道這個問題的答案了，我覺得這是充滿智慧的一個傳統文化的表徵。

我自己是在荷蘭公共行政學院擔任院長及執行長，所以有機會培育荷蘭高階文官，在此與各位分享這方面的經驗。也許現場來自荷蘭代表辦事處的復康先生，他也可以跟大家分享他的意見。事實上荷蘭是個非常多元的社會，大家都有不同的意見，我個人也要再次強調我並不是公務人員，所以我所說的內容並不是代表荷蘭政府的意見，稍後大家就會明瞭我為什麼這麼說了。最後再補充一下，這個演講我沒有辦法用中文向大家來發表，我也沒有辦法用我自己的母語來發表，而必須是用我的第二外語（英文）來談公共行政，這是一大挑戰。中國及臺灣在世界的地位越來越重要，未來大家是否仍會支持在公開場合必須採用英文不用中文的情況呢？在荷蘭也有類似的情況，畢竟好幾世紀前荷蘭也曾經統治臺灣，不過那並不是我們荷蘭的優良傳統。

首先介紹我的演講大綱，第一部分是荷蘭公共行政學院的歷史、宗旨，接下來會談一談從學院的觀點，談論公共行政領域領導與專業的定義、公部門的領導人以及專業人士如何進行培訓及教學方式。我們有一個特殊的教學方法來培訓高階文官，也就是學習網絡，在此與各位分享我們如何設

計課程，也許不宜稱為行動學習，但我相信它具有行動學習的特質，最後做心得總結。

荷蘭公共行政學院，1989年由我們學院兩位教授創立，這兩位教授有一個夢想，這個夢想就是要在荷蘭創立一個機構，這個機構能夠聞名全歐洲，也就是法國行政學院的荷蘭版，這兩位教授後來成為了我們的國務卿以及部長。當時他們徵詢內政部長可否成立這樣的學院，提出了計畫，也設計了包括高階的碩士文憑課程等相關的課程，並陳交部長，想當然爾內政部長當然一開始說了些好話，這個計畫寫的太好了，我非常欣賞你們提的計畫，這個一定要好好的把它辦起來，問題是我沒有經費，大家可能也有聽過長官類似的答覆，就是沒錢。這兩位教授就說，既然公部門不做，那麼民間來做，於是他們從原來任教的大學獲得經費的支持，成立了荷蘭公共行政學院。一開始它是高階碩士文憑課程，從那時候開始我們完全沒有接受政府經費的補助，我們是透過學生繳交的學費及一些教師的研究經費以支應相關費用。我們最大的客戶就是政府部門，政府部門是我們的客戶不是我們的老闆，所以我不需要為未來的管理紛爭撰寫政策報告，並提供給相關的部會，大家可以想像這是一個非常棒的自由。我們也跟七所大學建立合作的關係，由這幾所大學提供教室給我們，並且指定最優質的老師，所以我們是一所完全是由民間創立的獨立學院。創立之初是歸屬於一個基金會的企業，董事會當中有很多來自政府機關的代表，董事長是皇室成員。荷蘭雖然是一個非常創新的現代化國家，但是我們還是有皇室，在後現代社會也算是一個創舉。稍後會跟大家說明碩士課程、企業培訓、高階資深領導人的培訓計畫、MPA計畫，警察培訓、軍人訓練，以及檢察官的培訓。除此之外，我們也獲得同儕檢視認證機構（歐洲公共管理認證協會）的認證，也就是EAPAA。我們的EMPA課程可說是第一個獲得EAPAA的認證，之後也獲得更多其他專業協會的認證。另外，我們學院也是一個智庫以及諮詢顧問公司，我們有很多簽約的合作案，我想我們的定位最大的好處是我們可以自由的接受媒體的訪談，到網路上發表我們的意見，當然這個部分是付費的服務，所以在公開的政治辯論當中可以聽到我的聲音，我們會建議政府該做什麼事情，而在我們的學院裡，當然也有一些不同的看法，這種多元價值就是我們學校很大的資產。

對於公共行政的專業以及領導，我們的觀點是公共行政要在政治及社會的框架下進行檢視，因此，公共行政是在一定的背景、脈絡下執行，其中一定有權利鬥爭、有不同人群間的利益、不同的觀點、不同的意識形態，大家對於這個國家如何治理會有不同的想法，而身為公務人員，我們在這樣的政治背景下運作，必須保持中立，而不是光靠自己的意見來主導。身為公務人員必須要有這樣的體認，要知道我們在什麼樣的背景下做事。再來，除了政治背景，公共行政也是在社會脈絡下運作的，而政府的主要目標當然是要讓社會穩定、自由、繁榮，這麼說其實也就意味著我們重視多元價值、重視不同的意見，這就是開放社會的核心，所以我們當然需要政治權力才能夠保障自由、保障差異，這當然非常複雜，也是公務人員最寶貴的特質之一，所以公務人員必須要處理相衝突的價值，可能有時候要在資訊不足的情況下做出決定，有時候又是在資訊氾濫的情況下做決定，因為有多元價值，所以創造出一些很難處理的問題，這些問題沒有辦法用絕對的方式來解決，所以，我總是認為政府做的事情就是解決無法解決的問題，如果事情可以很輕鬆的解決，就無需政府的存在。



我們需要政府來解決這些很難處理、大家意見相左的問題，或是資訊相衝突，可見其中有很多的複雜度及相互矛盾之處。

有這樣的歷史，我們存有不同宗教之間的衝突，所以我們的政治還有政府的體制就是想辦法能夠求同存異，由於歷史淵源，我們已經知道怎麼樣處理不同的宗教、不同的文化、不同的意見，並且創造出穩定的社會、穩定的公共行政。我們能夠諮商，能夠從中找出妥協的辦法，重點不是專制的領導，不是強迫往同一個方向走。我們的公共行政是有限的，是溫和的，如果我們的公共行政做得太強硬的話，反而會造成社會衝突。我個人認為荷蘭公共行政的特色，其實在現代社會非常具有意義，因為現代社會充滿了衝突，充滿了少數族群，我們不斷有新的少數族群出現，不斷有新的族群衝突發生。在我們學院，我認為要談領導就一定要談到民主，在我們的政治體系下，在我們的公共行政中，公務人員服務的對象是民主，不是政治人物！這是一個很重要的訊息，在我們所有的課程當中都傳達這個重要訊息。雖然政治人物做決定，及主導政府，但是在那之前，我們一定要讓政治人物了解真相，也就是我們要勇於向當權者說真話，這是公務人員的職責所在。

再來我們要談領導，還有公共行政。在我們的政治文化裡，談到這些就一定要提及法治，所以我們要服務的對象也是法治。我們服務的對象，第一是民主、第二是法治，公務人員絕對不能認為法律是執行任務的工具，法律是我們的框架，幫我們限定好政府可以做些什麼事。我們處於什麼樣的趨勢呢？第一個是大家不陌生的「改變」，我覺得改變其實一直都在發生，也許對當時的羅馬人來說，羅馬帝國的時代也很複雜，所以我們當然不需要覺得改變是太複雜，當然你可以說我們活在一個日新月異的世界，但我們也注意到有些事情是保持不變的，如果有人跟你說我們現在仍然照四、五百年前的方法運作，那我可能會說：哇！好厲害！這個政府一定很棒，比如說我去故宮博物院，我在那邊看到很多珍寶已經流傳了幾百年，表示它非常有價值，那麼，政府不也是一種文化資產，也應該受到保護嗎？大家都要求政府不斷的改變，但是不是有某些部分是我們應該要保存？改變是不斷的在發生且快速，我們的政治局面變動得很快，我們經常在不同的領域出現危機，比如說在歐洲，我們也發生好多問題在，有移民問題、新的多樣化問題、有新的族群衝突等等。我們看到資訊的發展、全球化、新的網絡局面，新階級的形成，我們看到歐洲扮演越來越重要的角色，這個歐盟的組織也對我們產生了重大的影響，但就我國而言，是不是可以說又回到過去的狀況呢？比如說在文獻裡面，我自己也寫過我們在談全球化，在全球化的狀況下，國家所扮演的角色會衰弱。我覺得過去的這個見解其實是不正確的，比如說看到之前金融危機，我們發現要解決這個全球化問題唯一的方法其實就是傳統的、好的國家，它的政府要有好的組織，比如說拯救銀行、推出金融穩定方案、避免危機惡化。我們需要法規，其實法規並沒有縮減，例如說我們有 41% 的 GDP 是透過政府來分配的，所以政策的制定扮演非常重要的角色。我們現在又看到新的地緣政治局面的出現，比如原以為在現代應不會再發生的領土衝突，但事實上我們發現在公務體系及公共行政中需要高度的專業以及良好的領導。

這邊我也要引用一篇研究，他提到公共行政遇到了什麼樣的任務與挑戰，他列了一個很棒的清

單，我從當中擷取一些。第一點，他說所謂的典型傳統公務人力角色，是以專業的角色輔佐政治人物，這個角色目前仍然持續，你可以說他很過時，但他其實仍然非常的重要，而這個角色未來仍然會存在。再來第二點，有一些國家面臨衝突，有一些國家有多元文化，在這樣的情況下公務人員的角色應該要能夠促成和解、促成妥協，他應該要是諮商的專家，公務人員應該要在衝突之中求同。第三點，公務人員需要非常多的專業知識、專業職能。第四點，公務人員做事應該像是韋柏所說的忠誠及中立。

但光做到這四點還不夠，我們需要新的職能。一個現代的公務人員，應該能從外到內，過去作法是由內到外。在今天的社會，根據官僚體系作法其實我們需要改變，公務人員不能認為外面的世界會依照我們機構內部的作法或規則來運作，公務人員應該提倡政府本身的一致與協調，也就是在不同部門之間建立橋梁，社會大眾對不同部門之間的差異沒有任何興趣，他們在乎的是政府能把事情做好。再來很重要的一點，一個現代的公務人員應該要知道怎麼處理透明的議題以及問責的事情，不管這個問責制是社會規定的還是法律的要求，要想在今天的媒體生態下，公務人員該如何做事。公務人員可以有推特？可以有臉書帳號嗎？可以將政府的資訊透過個人的 email 傳出去嗎？我們現在發 email 下面都有一小段話說只能給某人。公務人員是在各國的機關服務，所以他們應該從多層面思考，要有國際觀，因為政府的所作可能會受到政治選舉等等不同的壓力，同時現代世界所謂的權威不再是來自同一個來源，政府必須要跟人民有所互動，換句話說，政府要變成治理，公共行政必須要持續的在這些不同的角色當中找到平衡點。

公務人力的培訓理想為何？我們學院相信培訓公務人員不能跟商學院採行相同的作法，政府不是商業公司、私人單位、不是一家企業，所以我們必須在培訓公務人員的時候要有不同的作法，及不同的授課內容、不同的授課方法。另外，很重要的就是公共行政教學應該要讓學員對部門產生認同感，並以公部門為榮。另外，我們維持不同價值觀，但在教學上必須要維持學術界應有的標準，並且是一個跨領域的標準。基本上，我們並不是獨立於學術研究之外，要結合不同領域的學術研究，也就是說我們希望公務人員都有反省的能力，除此之外，針對所有的訓練課程也是要有系統的評量、評鑑。

我們學院到底在做什麼呢？我們要求不管是在專業還是在教學上都要達到卓越，請到的老師都不是我們的員工，我們只要在評估的過程當中有兩個負面評論，就不會再聘請他了。我們都知道大部分的大學老師他們不見得是善於教書的人，而是很會寫學術論文，在學術研究方法上做的很好的人，有時候他們寫的論文題目，大家也沒什麼興趣知道，但是我們要的是專業機構裡最棒的老師。我們非常強調高階文官、高階主管的授課一定要有很清楚的訓練方法，像是我們聽到的行動學習。其實要教高階人員，相對於 18、19 歲沒有實務經驗的大學生是截然不同的，所以我們必須要結合理論知識以及這些人工作的相關內容，讓他們有機會去反思在工作上的表現。我們的學員本身也是協同教學，課堂中也發揮了自己的專業知識與專業技能，我們有做很多的諮詢，很多的分組討論，讓這些學員有相互分享的機會，我們也非常強調小組合作，及個人在小組中的參與和貢獻。



我們的訓練沒有考試，因為無法透過測驗來驗證這個人適不適合管理的工作。我們給他們作業，而這些作業都必須以小組的方式完成，由業界的專家來評估作業的品質，這些作業也是公共行政部門必須要面對的問題，例如，我們會請有合作過的公部門提出棘手的情況，給學生當作作業。因此，在我們的學院裡面必須要念書，我知道現在念書聽起來好像很古板、很落伍。在公部門當中的人力資源部門，談很多個人的發展、個人的成長，但公部門應該要讓社會了解公部門是如何運作，應該要了解政治學、各種社會機制，所以讀書還是必要的，無論柏拉圖、馬其維里、尼采或其他現在重量級思想家的作品都應該要閱讀。另外，我們學院中也採用英語系國家的規則，也就是我們教室裡討論的內容絕對不會外流到教室外，所以大家都可以在教室裡暢所欲言。學習網絡是我設計的一個課程，針對荷蘭高階文官的培訓。曾經一位前情報局局長跟我討論過怎麼樣針對高階文官設計這個訓練課程，我們決定要以邀請的方式來決定誰是學員，也就是我們學院來決定誰可以來上這堂課，大概是 10 至 12 位的高階主管，包括公營銀行、保險公司、公部門行政主管。這是三年課程，一年有四次的開會，其中一次在海外。這課程有很多的研討主題，而這些主題都是跟所有學員討論後決定的，有固定的開會形式，每次都是兩位講者，大家一起用晚餐，晚餐結束後，大家開始討論反省一些相關的議題。海外的會議是三天的時間，這樣的訓練非常強調互動性，我們也會請這些高階主管去上我們所謂的大師講座，在大師講座裡，學員都是高階文官，這些人不僅是自己來當學員，也可以到大師講座擔任老師並分享他的專業經驗。所以三年的課程大概是這樣安排的，第一年是討論時代精神、科技、宗教、ICT 產業創新、也會探討荷蘭的重要問題，也就是宗教重新回到公領域議題的範疇，海外會議是在日內瓦，隨同歐洲研習組織參觀兩個大教堂；第二年，討論政治權力以及官僚忠臣度、在羅馬舉行的第四次會議、參觀墨索里尼所留下來的非常美麗建築物，我們稱之為邪惡的美學（墨索里尼是非常邪惡的政客，但也建造了非常美麗的建築物），也會去看梵蒂岡天主教堂內一些秘密的檔案；第三年我們討論荷蘭，海外會議地點是柏林，討論德國如何走過極權統治，也去參訪德國共產黨在東德最大的秘密監獄，那裏我們可以看到如果政府的權力毫無限制，不受民主、法治的約束很可能會成爲非常危險的東西。這三年有哲學探討、學員反省，不強調以實證爲基礎，目前爲止課程都非常的成功，明年則是第七年的課程，在荷蘭我們有 65 位高階文官有參加過這個課程。

最後做一個總結，希望今天的報告，能讓這次會議增加更多的內容，讓各位知道我們在荷蘭所做的努力，不見得是大家的標榜，但供大家參考。同時也向大家證明結合傳統、歷史、創新是未來公共行政該走的方向。謝謝。

## Teaching Top Civil Servants in the Netherlands

*Paul Frissen*



### Overview

The Netherlands School of Public Administration

Professionalism and leadership in and for public administration – characteristics

Teaching professionals and leaders in and for public administration

The Learning Network – a program for the top

Lessons learned



## The Netherlands School of Public Administration

History (1989 – now)

University network

Independent and private

Teaching open courses and in company

Accredited by EAPAA

Think tank and consultancy

## Professionalism and leadership in public administration

The context of politics and society

Dealing with competing values and wicked problems

Amiguities and complexity

Compromise, consultation, accomodation

Leadership and democracy

Leadership and the rule of law



## Professionalism and leadership in public administration

Change, change, change .....

Globalization and the network society

The state: is it back again?

The continuing need for high level professionalism and sensitive leadership

## Teaching professionals and leaders in and for public administration

Public is not private

Pride and self-esteem

Pluralism of values and truths

Academic standards: multi-disciplinarity

Professional standards: reflective practitioner

Systematic evaluation of programs

Close ties with public administration



## Teaching professionals and leaders in and for public administration

- Excellence in teaching and in professionalism
- Specific didactics and contents
- The participant as co-teacher
- Group work
- No exams, but assignments
- Intellectually challenging
- Chatham House Rule

## The Learning Network

a program for the top

- Participation by invitation
- Top level of public administration, public sector, public banking and insurance
- Three-year program, four meetings a year, one abroad
- Thematic program, developed with participants
- Fixed format
  - two speakers, diner, debate and reflection
  - three days abroad
- Masterclasses



## The Learning Network

a program for the top

Year 1 'Zeitgeist, technology and the return of religion'

Geneva: Calvin, Weber, and CERN

Year 2 'Political power and bureaucratic loyalty'

Rome: the beauty of evil, trias politica, Vatican

Year 3 'The Netherlands in Europe'

Berlin: beyond totalitarianism, Germany in Europe,  
geo-politics in a virtual world

## Lessons Learned

The importance of independency and exclusiveness

The importance of pluralism

The importance of academic and professional standards

The importance of high quality teachers and teaching

The importance of innovative learning concepts

The importance of safety and discretion