

公務人員保障暨培訓委員會 108 年培訓專案委託研究

精進公務人員終身學習制度之研究

中華民國 108 年 12 月

研究主持人：呂育誠（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）

協同主持人：林俞君（國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授）

研究助理：陳薇安（國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士生）

（本報告內容及建議，純屬研究團隊意見，不代表本機關意見）

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究方法.....	5
第二章 終身學習相關文獻分析	6
第一節 概念界定.....	6
第二節 終身學習與訓練進修的關連性.....	11
第三節 公部門終身學習的執行與運用.....	14
第四節 小結.....	17
第三章 現行法制分析	18
第一節 相關法令規定.....	18
第二節 機關實務運作.....	22
第三節 小結.....	25
第四章 澳洲美國新加坡三國經驗分析	27
第一節 澳洲.....	27
第二節 美國.....	32
第三節 新加坡.....	36
第四節 小結.....	40
第五章 焦點座談意見分析	47
第一節 執行過程與討論題綱.....	47
第二節 重點意見摘述.....	50
第三節 小結.....	58
第六章 結論	59
第一節 研究發現.....	59
第二節 國外終身學習制度及啟發.....	66
第三節 策略建議.....	74
參考文獻	83
附錄	86
附錄 1 第 1 次焦點團體座談會議紀錄.....	86
附錄 2 第 2 次焦點團體座談會議紀錄.....	91

附錄 3 第 3 次焦點團體座談會議紀錄.....	96
附錄 4 行政院人事行政總處函.....	100

表目錄

表 2-1-1 終身學習定義分類.....	9
表 4-1-1 澳洲資歷架構各級證照認定與轉換.....	28
表 4-2-1 美國各項訓練計畫.....	34
表 4-3-1 新加坡訓練體系.....	37
表 4-3-2 CSC 主題式教學查詢架構.....	38
表 4-4-1 澳洲、美國、新加坡公務人員訓練進修與終身學習制度比較..	41
表 6-2-1 各國作法對我國制度精進參考建議.....	71

圖目錄

圖 1-2-1 研究架構圖.....	4
圖 2-2-1 終身學習概念圖.....	12
圖 2-2-2 訓練、進修與終身學習光譜.....	13
圖 3-2-1 公務人員培訓架構體系圖.....	23
圖 4-1-1 澳洲訓練、進修、終身學習體系.....	31
圖 4-4-1 各國終身學習與訓練、進修關係.....	40
圖 4-4-2 中央、機關與個人的訓練、進修與終身學習三維概念圖.....	44
圖 6-1-1 100 年至 107 年公務人員退休人數比例.....	62
圖 6-1-2 100 年至 107 年公務人員退休人數與自願退休比例.....	63
圖 6-3-1 我國公務人員訓練進修與終身學習的整合概念.....	75

第一章 緒 論

第一節 研究背景

公務人力素質的良莠是政府各項施政成效及國家競爭力的關鍵，是以，世界各國無不重視公務人力的選拔、培訓與發展。隨著時代的變遷，全球化、專業化與資訊化的影響對公務環境的刺激增加，對國家的發展策略與治理制度產生極大的挑戰，同時也改變了社會大眾的生活、學習、工作等模式。各國政府為了適應時代潮流的變遷，無不加強對公務人力的培訓，使公務人員能擁有跟得上時代需求的能力，甚至能引領潮流。基於這樣的需求，檢討並精進公務人員的培訓、進修機制，實為提升整體公務人力素質的關鍵環節。

除了適應環境變遷的需求，公務人力內部結構本身也面臨重大的變革。公務人員退休資遣撫卹法經總統於 106 年 8 月 9 日以華總一義字第 10600095491 號令制定公布，並自 107 年 7 月 1 日施行。其中公務人員年金改革措施將其延後月退休金請領年齡、降低月退休金之所得替代率；這樣的改變，預期將降低吸引優秀人才進入公部門之誘因，同時導致公務人力高齡化與減緩公部門人力新陳代謝等現象。

為了因應上述內外環境的變化，公務人力高齡化、新陳代謝減弱的效應近在眼前，政府必須想方設法以現有的公務人力為優先，全面提升人力素質。為此，公務人力的培訓機制必須澈底的檢討精進。訓練一直是公務人力素質提升的主軸，但在訊息時代、全球化時代，傳統上短期的、以職務本位為導向的訓練已經不足以應付快速變遷的社會與全球趨勢。推廣終身學習，擴大進修管道與進修範圍、時程，縮減相關的限制，成為提升公務人力素質，以及因應內外環境變遷的重要途徑。

本研究案係由公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)委託，基

於前述時空環境變遷所可能產生的影響，並規劃我國未來調整公務人員終身學習制度時，應有的政策考量與行動途徑。

第二節 研究目的

依據委託機關研究需求，本研究目的如下：

- 一、先進國家公務人員終身學習制度與實務推動方式之相關內容。
- 二、先進國家公務人員訓練進修制度與實務推動方式之相關內容；並與我國之公務人員訓練進修法(以下簡稱訓練進修法)相互比較。
- 三、先進國家公務人員訓練進修選薦送國內、外進修相關制度研比。
- 四、年金改革之影響研究，包含：
 - (一)我國年金改革後對公務人員終身學習及培訓制度的影響範圍。
 - (二)年金改革後如何強化既有之公務人員終身學習措施及各項公務人員訓練，或因應發展新興培訓方案。
 - (三)已實施年金改革之先進國家因應年金改革所採取之公務人員終身學習策略與培訓制度，以及實務推動方式。
- 五、提出精進公務人員終身學習及培訓制度，未來因應策略及具體可行之改進建議（含建議修正之相關法令）。

由於上述研究目的涉及國外與我國訓練進修制度比較，同時也及於年金改革議題之考量，在有限時間與研究資源下，無法詳盡提出具體政策建議，故為求更凝聚研究焦點，本研究透過文獻分析法、次級資料分析法、焦點團體座談等研究法，更著力於下列研究議題的分析：

- (一)瞭解我國終身學習制度的現況，包含所面臨的困境與挑戰、需求，以及應有的變革。
- (二)釐清年金改革後對公務人員終身學習與各項培訓制度的可能影響，包括培訓需求量與質應有的改變。
- (三)瞭解各先進國家推動公務人員終身學習的制度設計，包含法令、主管機關、執行情況等。
- (四)參考各先進國家的制度與推動情形，提供我國終身學習制度的未來

發展建議。

為了完成上述的研究目的，瞭解公務人員終身學習所面臨的挑戰、需求與所需要的變革，本研究範圍如下：

- (一)分析現行公務人員終身學習與相關訓練、進修之法規，以及實際推動過程中，內、外部環境變遷與年金改革所可能造成的影響。
- (二)透過網路與文獻蒐集國外相關經驗及作法。
- (三)基於國內外經驗比較分析，以及專家座談意見，提供我國終身學習制度未來的改革建議。

由於研究團隊僅能透過網路與文獻蒐集資料，故國外類似經驗以澳洲、美國、新加坡 3 國作為研究對象，理由為 3 國長年致力政府運作與公務人力管理之變革，故較可能提供我國制度變革時之創新觀點，同時 3 國相關資訊亦較易取得。至於所蒐集之資料將著重以下列幾項：終身學習制度之相關法規、各層級機關負責之主管機關(單位)、學習補助方式、實際執行情況或成果等，研究團隊盡力蒐集整理，惟囿於各國制度與國情不同，前述各重點內容可能仍會有差異或不完整情形。儘管如此，藉由他國之經驗與我國情況進行對比，並分析可能參考學習之處仍是有必要的。

本研究架構如圖 1-2-1 所示：

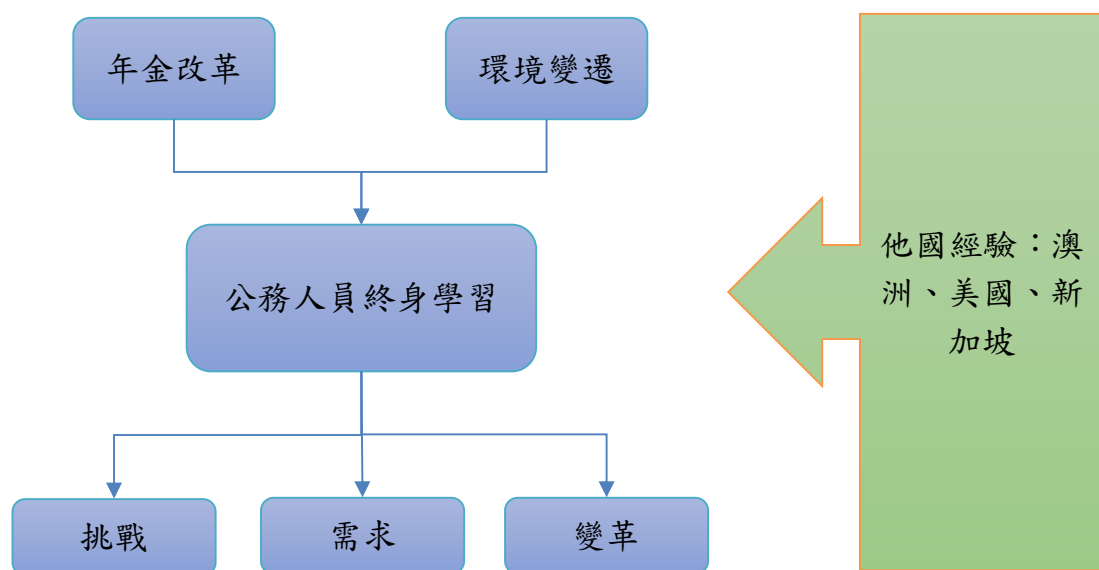


圖 1-2-1 研究架構圖，資料來源：本研究

第三節 研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法之在本研究中有兩個主要目的。其一，在於蒐集終身學習相關之國內外研究，瞭解終身學習的相關理論、內涵、制度設計須考量的結構性問題。其二，本研究透過文獻分析法蒐集澳洲、美國、新加坡等國的終身學習制度相關資訊，包含法規、各層級機關負責之主管機關(單位)、學習補助方式、參與學習之權利義務、實際執行情況、成效等。

二、焦點團體座談

本研究舉辦3場焦點團體座談，茲將3場座談之邀請對象及座談重點，分別邀請專家學者、訓練機構(含考試院與行政院)，以及受訓代表進行與談，其目的在於從不同的觀點，瞭解我國終身學習制度的現況、實際推動狀況，以及所面臨的挑戰、需求變動等。同時，本研究於座談中輔以所蒐集來的各國制度，與專家學者共同商討他國制度可為我國借鏡之處。

分述如次：

- (一) 第1場：邀請專家學者針對我國終身學習制度的現況、挑戰與需求，從學理上以及國外經驗上討論可能的精進方案。邀請7位專家學者與會。
- (二) 第2場：邀請主管我國公務人員訓練進修的主管機關，包含考試院與行政院相關之承辦人、主管等進行討論。瞭解訓練進修主管機關對於終身學習之制度設計、配合學校及訓練機構協調之經驗、執行經驗，以及對未來終身學習制度之期待與將面臨之挑戰。
- (三) 第3場：邀請包含中央與地方機關之曾經參與終身學習活動的受訓者，從受訓者的角度瞭解終身學習制度未來的精進方向。

第二章 終身學習相關文獻分析

第一節 概念界定

終身學習是一個廣泛使用但經常未能妥善定義的概念。Cropley (1979) 認為終身學習有狹義 (minimalist approach) 與廣義 (maximalist approach) 之分。狹義者多將終身學習的場域定於有形的校園或訓練機構，與在職訓練 (in-service training)、回流教育 (recurrent education)、成人教育 (adult education)、生涯教育 (career education)、擴充教育 (further education)、繼續教育 (continuing education) 等經常混用 (Cropley, 1979: 105)，甚至所指涉的內涵並無不同 (Aspin & Chapman, 2000; Stock, 1979)。廣義者反對將終身學習的場域定義在校園或訓練機構，認為學習應跟著社會的走態，整個社會皆是訓練場 (Cropley, 1979: 105)。除了廣義與狹義的區別，Cropley (1979) 認為終身學習的定義尚有工具性 (instrumental) 的與非工具性 (non-instrumental) 的差別。前者可以與狹義定義的終身學習互為表裡，認為終身學習是為了達到強化職業技能、增加工作效率或提高生活水平等目的。後者則強調學習本身就是目的，終身學習所談的教育並非為了達到其他的目的而存在，而是教育、學習本身就是目的。然而無廣義或狹義、工具或非工具性的定義，其內含並無衝突。這些定義上的歧異無須過度強調，僅須掌握終身學習的核心概念即可。

Bagnall (1990) 整理多位學者對於終身學習的看法認為，歸納出以下的特點：(1) 終身學習是成人為了管理自己的人生所做的準備 (White, 1982: 132)；(2) 人一生無論在哪一個階段皆可以接受教育 (Kulich, 1982)；(3) 人生經歷就是教育 (Peña-Borrero, 1984)；(4) 認同教育是一生的事，而非階段的 (Lengrand, 1979)。

歐洲終身學習創協 (European Lifelong Learning Initiative, ELLI) 將終

身學習定義為：「終身學習是一個透過刺激(stimulate)與授能(empowers)持續支持開發人類潛能的過程。個人能夠透過這樣的訓練習得知識、磨練價值觀與技能；同時他們也瞭解學習是一生的功課。透過學習他們能夠增強自信、創造力與樂趣，並能夠將學習的成果應用在人生所扮演的各種角色、所遭遇的各種情境，以及面臨的各種環境¹(Longworth & Davies :1996 : 22)」。這段定義當中的每個字詞，皆是特別斟酌的，每一個用詞皆有其重要意涵。舉例來說，定義中的「開發人類潛能」實在強調，每個人皆有學習的潛能，而且甚少存在真正的阻礙。若真有阻礙也不是生理上的或肢體上的限制，而是對自己缺乏進一步的期望。終身學習對於人的學習潛能態度是樂觀的，且認為每一個都有機會持續體驗學習的快樂(Longworth & Davies, 1996 : 22)。「持續」這個概念代表終身學習所提供的學習機會是不間斷的。任何人可以在任何有需求時候找到合適的、能滿足需求的學習管道。終身學習所講求的學習機會與年紀、年齡等任何身分條件皆無關。

定義中的「支持」所涵蓋的面向相當廣泛。可以從師資、環境、設施、評鑑與程序等 5 個面向分別討論：

- 一、師資：能獲得受過訓練的專業人員的協助。
- 二、環境：無論是否具有學習障礙，所有初學者皆能獲得友善對待的環境。
- 三、設施：發展能滿足額外學習需求的學習基礎設施。
- 四、評鑑：依照學員的需求提供不會使人卻步的成果評鑑機制。
- 五、程序：個人化、以成功為導向且程序簡易，以學員的需求為依歸。

在「知識、價值觀及技能」三大素養內涵中，知識是僅能使人智慧增長的訊息；價值觀的磨練應是終身學習特別重要的目的。終身學習提供學員學習的機會，使其能持續維持正向的思考方式、持續認識並發展個人的

¹ 原文：“Lifelong learning is the development of human potential through a continuously supportive process which stimulates and empowers individuals to acquire all the knowledge, values, skills and understanding they will require throughout their lifetimes and to apply them with confidence, creativity and enjoyment in all roles, circumstances, and environments (Longworth & Davies, 1996, p. 22).”

潛能。技能則是能化做行動、能操作的項目；技能的提升可以是對工作有益的，也可以是對社會有益的。當然，技能的提升也能增加個人的自信、提升學習的成就感，使學習與成長成為一個正向的循環。

「一生的功課」意指人們從出生到死亡皆是終身學習討論的對象。當然非學齡人因為少了學校資源，通常是終身學習特別關懷的目標，但並非終身學習只關懷這些社會人士。任何人只要有學習意願都可以學習。

我國自 2002 年頒布〈終身學習法〉，其中第 3 條第 1 項將終身學習定義為「個人在生命全程，從事之各類學習活動」。這個定義雖然沒有上述學術定義來得詳盡，但已經涵蓋終身學習最核心的概念，亦即「終身」與「無類別限制的學習活動」。而訓練進修法施行細則(2014 年修訂)第 24 條也規定了公務人員終身學習主要指各主管機關得主動或協調國內外學術或其他機構，提供以下措施：

- 一、建立學習型組織。
- 二、塑造組織終身學習文化。
- 三、結合公私部門辦理有關終身學習活動。
- 四、建立與充實終身學習資源網路。
- 五、其他有關終身學習活動。

從以上法令內容可知，終身學習實為範圍廣大而且包容不同領域的概念，除了學習對象不受限、地點不受限、學習的內容不受限、形式不受限之外，人們可望透過學習提升生活、工作、休閒的品質，提升自我的價值感與自信。只要有學習的慾望，每個人皆可以在人生中的任何時間點，以任何的動機、選擇任何的形式充實自己。而對公務人員而言，則更要注意要公私部門的區隔與整合，乃至於形塑學習文化。

綜合各界對於終身學習的定義，以及 Cropley (1979) 所定義的廣義與狹義的終身學習，本研究認為，終身學習雖然在學習範圍、時間、對象、形式上均不受限，但卻有學習目的及分析單位的差異。表 2-1-1 依照終身

學習的目的與分析單位，將終身學習分為四大類：個人成長型、國民素質提升型、生涯職涯規劃型，以及國家發展與機關訓練型。個人成長型的分析單位為個人，以學習本身為目的，因此學習的範圍最廣、最不受限制，學習的場域也不限定在學校或訓練機構。同樣以個人為分析單位，個人生涯或職涯規劃型的終身學習目的在為生涯或職涯的下一階段進行準備，因此，雖然在學習領域上無明確限制，但在個人的選擇上會以對生涯或職涯發展有幫助的知識領域為主。

以群體為分析單位的第 1 個類型是國民素質提升型，這類的終身學習多由各國家的教育部推廣，學習範圍沒有太多限制，而是鼓勵國人自我提升，國家多作為資源、學習管道的提供者。第 2 個類型是國家發展與機關訓練型，此類終身學習屬於各類型中最狹義者，亦即學習範圍會以國家發展或是機關的需要為主，是藉由終身學習的推動為國家或機關培養人力資源的概念。

表 2-1-1 「終身學習定義分類」

		分析單位	
		個人/微觀	群體/宏觀
學習目的	自我知能提升	個人成長	國民素質提升
	其他目的	個人生涯、職涯規劃	國家發展、機關訓練

資料來源：本研究

雖然各類終身學習的定義並無根本性的衝突，但在目的以及學習範圍的討論有所差異，故研究者在討論終身學習時，應當指明該研究所言之終身學習的分析單位與目的。本研究討論國家公務人員終身學習制度之精進，所考量之對象為全體國家公務人員，在分析單位上屬於群體、宏觀層次；

在學習目的上，考量的是如何透過終身學習使國家公務人員在面臨環境、技術快速變遷之時，能夠迅速適應，甚至創造優勢，因此終身學習之目的為公共人力資源的培養。本研究所言之終身學習，為表 2-1-1 中以國家發展與機關訓練為目的之終身學習。然而值得強調的是，雖然在終身學習的定義上，本研究以群體為分析單位，這是以終身學習整體制度精進為考量；以公務人員從事終身學習活動而言，依然是以個人為單位。

第二節 終身學習與訓練進修的關連性

在公部門談終身學習，首先必須釐清和終身學習概念相近的幾個名詞的異同，包含：訓練、進修。從訓練進修法第 2 條內容來看，公務人員的訓練包含公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、高階公務人員中長期發展性訓練、行政中立訓練、公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練等。該法之施行細則進一步規定：「本法所稱訓練，指為因應業務需要，提升公務人員工作效能，由各機關（構）學校提供現職或未來職務所需知識與技能之過程。」這些訓練內容皆是以增加工作所需的知識、技能，使人員更符合機關單位、所任職位的需求。這些訓練的目的性強烈，可以說是為了即時性的需求而設（just-in-time training）；亦即人員為了因應職位、升遷、工作內容等需求所設的訓練。這樣的訓練多為短期，且多半與長期的個人或組織需求沒有連結（Jorgensen, 2004；Keep, 2000）。

從訓練進修法第 8 條內容來看，公務人員的進修分為入學進修、選修學分及專題研究。方法包含：（1）國內外專科以上學校入學進修或選修學分；（2）國內外機關（構）學校專題研究；（3）國內外其他機關（構）進修。訓練進修法施行細則第 3 條更明確指出：「本法所稱進修，指為配合組織發展或促進個人自我發展，由各機關（構）學校選送或由公務人員自行申請參加學術或其他機關（構）學校學習或研究，以增進學識及汲取經驗之過程。」訓練進修法及其施行細則所言之學習場域明確，且有完善評估機制、多透過專科以上學校或訓練機構進行。入學進修、選修學分或專題研究的方式通常也為短期（雖然跟訓練相比可能更為長期），隨著學位的取得或學分修畢、研究完成而終止。因此這樣的進修方式與終身學習的定義相比，依然少了對於「終身」的強調，在途徑的選擇上也有所限制。而途徑的選擇也限縮了學習的目的和範圍。因此我國訓練進修法所談的進

修，在概念上依然比終身學習來得侷限。

終身學習相較於訓練、進修，所涵蓋的學習面向、時間範圍皆更為廣泛。總結來說，終身學習與訓練、進修的概念，應有下列 3 項相異之處：

一、目的不同：終身學習不為特定工作、職位而設，學員可以為了職涯規劃參與學習，也可以為了提升生活品質、滿足自身的學習慾望而學習。

二、時間範圍不同：終身學習的時間表涵蓋人的出生到死亡。終身學習非以短期的需求為目標，而是長時間不斷地進行。

三、學習範圍不同：終身學習的範疇可以包含精進專業技能、學習與工作相關的新知，也可以包含與工作無關的各種面向的知識、語言、技能。

綜上所述，由於終身學習的涵蓋面甚廣，無目的、時間與學習範圍的限制，因此本研究認為：終身學習是以學員個人為單位，包含與工作職位無直接相關的個人知能提升，也包含與工作職位相關的精進訓練，公務人員在公務生涯中一切的學習活動皆可稱為終身學習的一部分。在我國人事行政體系現況下，研究團隊初步認為終身學習可視為是涵蓋各項提升工作能力的訓練與進修作為的整體架構。彼此關係如圖 2-2-1 所示：

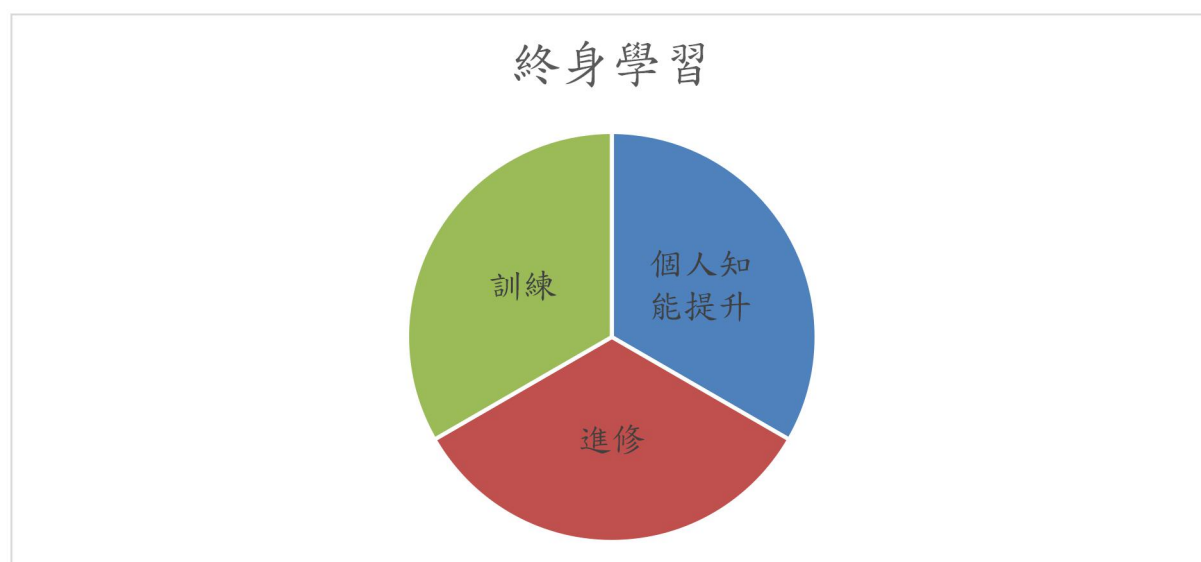


圖 2-2-1 終身學習概念圖

資料來源：本研究

若從機關與個人在公務人員培訓上的主導程度討論，機關與個人在終

身學習與訓練進修所擁有的主導程度不同。這個差異牽涉到終身學習與訓練進修不同的目的。訓練的目的在於讓員工能夠熟悉所在職位所需要的技能，或是進入下一個職位所需技能的訓練，因此訓練的考量是以機關的需求為主，主導權也在用人機關（包含中央主管機關）。終身學習相較於訓練，無論是在學習時間、學習內容皆多了個人選擇空間；雖然終身學習亦可作為國家公務人力資源培養的途徑之一，但其個人的自由度、主導程度更高。進修的制度由於是以求取學位為主，學習的時間與內容彈性介於訓練與終身學習兩者之間。因此訓練、進修與終身學習之間的關係，應處在機關主動、與個人主動互為兩端的光譜之上（見圖 2-2-2）。



圖 2-2-2 訓練、進修與終身學習光譜

資料來源：本研究

第三節 公部門終身學習的執行與運用

目前我國公務人員終身學習的具體法源，包括由考試院（保訓會）主管之〈訓練進修法〉、〈訓練進修法施行細則〉，以及教育部主管之〈終身學習法〉。依照〈行政院及所屬各機關公務人員終身學習護照核發及認證作業要點〉，行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）每年則依照需求訂定公務人員學習時數。依照最新公告，106 年 1 月 1 日起，各機關（構）公務人員每人每年學習時數規定仍聚焦於業務相關之學習活動，總共最低學習時數為 20 小時，業務相關學習時數為 10 小時；其中 10 小時必須完成當前政府重大政策（1 小時）、法定訓練（環境教育，4 小時）及民主治理價值（5 小時）等課程。從上述法規之主管機關可知，我國目前公務人員終身學習之推動，係由保訓會主管法規，但終身學習許多執行上的細節則由人事總處需要與協調主管；而學習重點為與業務相關之訓練。

雖然法制環境框架已備，終身學習制度依舊推動困難。以 Cross (1981) 之成人學習障礙分析，主要的學習障礙有 3 種類型：（1）情境障礙（situational barrier）：指某段時期中所碰到的障礙，多半與個人生活遭遇有關，例如工作忙碌、經濟問題、家庭狀況、健康問題等；（2）意向障礙（dispositional barrier）：指個人的學習意願與意見；（3）機構障礙（institutional barrier）：工作機關的管理或程序不鼓勵或不利於員工參與學習。

從公務人員的角度分析，終身學習的情境障礙與學習誘因和缺乏學習時間息息相關。對公務人員而言，投入終身學習所獲得的回饋與升遷、薪俸增加的關連甚低，無法增加學習意願。而政府業務日增，對公務繁重的人員來說，已經無暇考慮終身學習活動。意向障礙包含學習內容與工作內容缺乏連結、課程設計太過困難、害怕考試等（蔡璧煌、陳秋政、林宏宇，2014）。

依照我國推動終身學習制度的現況，機構障礙至少有 4 種（蔡壁煌等，2014）。其一，各機關所落實的學習時數不一，雖然行政院針對公務人員學習時數一直有最低時數的規定，但依據保訓會 101 年之調查，實際的學習時數各機關差異甚大，且許多機關未達最低門檻（蔡壁煌等，2014）。其二，各機關推動終身學習所投入的資源不一，而且存在城鄉差距的問題。其三，外部資源的整合依然有待推動；包括行政機關與各大專院校、產業等的交流合作。其四，便是檢核機制不足的問題。由於公務人員的終身學習機制管道多元，無須相關主管機關審核實質學習內容，僅由研習活動主辦單位何時登錄學習時數（蔡壁煌等，2014）。當學習內容未經審核，學習的必要性與正當性及容易遭受質疑，進而影響到終身學習在公務界的價值。

依照〈訓練進修法施行細則〉第 24 條規定，我國終身學習制度之推動，各主管機關得主動或協調國內外學術或其他機構，提供建立學習型組織、塑造組織終身學習文化、辦理有關終身學習活動、建立與充實終身學習資源網路，與其他有關終身學習機會。此一由主管機關主動或協調國內外學術或其他機構所建立的終身學習機制，容易使得主管機關所負責之任務繁重，尤其當配合的國內外機構增加，所衍生的資源整合、協調、檢核問題也隨之增加。

劉佳慧（2008）透過實證研究，發現情境障礙和機構障礙是我國公務人員未能積極參與終身學習的主要原因。常見的情境障礙包含：學習排擠到與家人相處的時間、學費過高造成沉重負擔、工作時間和上課時間衝突。機構障礙則包含：上課地點交通不便、很難找到真正的職務代理人等。

由以上分析可知，談論我國終身學習制度的精進，有以下的挑戰與需求：

一、我國終身學習制度牽涉到保訓會及人事總處兩機關的協調與合作，因此若要談公務人員終身學習制度的精進，勢須考量兩個機關的合作與

分工。

- 二、從文獻中可知，終身學習推動的最主要障礙為機構障礙與情境障礙；其中機構障礙來自於各用人機關為了提供學習資源所增加的責任負擔、為了推動終身學習必須與其他訓練機構協調合作的困難，以及對學習內容認證制度的建立。
- 三、學習認證及時數審核的問題，涉及公務人員終身學習的政策目的，以及整體公務人力的長期需求。必須先釐清終身學習在政策上與訓練、進修的分野，以及終身學習在帶動公部門組織邁向學習型組織及在變動世代下的公務人力資源的需求應當為何。

第四節 小 結

經由以上之文獻分析，探討我國公務人員終身學習制度之精進，至少有下列幾點必須考量：

- 一、終身學習與訓練、進修的功能應適當劃分：終身學習與訓練、進修的功能劃分，應當從需求面考量。這個需求面包含用人機關的需求，與受訓者的需求。
- 二、應注意終身學習執行過程的障礙：文獻指出，公務人員終身學習的障礙來自於學習的排擠效用；排擠到原本的工作時間，以及個人工作以外的時間。因此如何增加公務人員參與終身學習的意願、讓公務人員感受到終身學習的重要性，並搭配合適的認證制度，應該是終身學習制度能否成功的關鍵。
- 三、終身學習對變遷世代所能塑造公務人力資源的重要性：主要原因在於全球化、資訊化的發展。也就是面對快速變遷的環境，必須不斷的學習才能夠預測、跟上世界變遷的腳步。而這樣的能力對參與國家治理的公務人員更是關鍵。因此終身學習制度的設計，必須回到適應變遷、引領變遷的主旨，思考怎樣的學習內容與模式，能夠協助公務人員培養在變遷世代必須具備的能力。

第三章 現行法制分析

第一節 相關法令規定

鼓勵公務人員終身學習，以豐富或提升相關知能等，雖然似乎是「理所當然」的普遍性概念，然而相關法令對於終身學習的規定卻極為有限。以下分析之：

一、訓練進修法

訓練進修法不僅對公務人員訓練進修有詳細的規定，本法施行細則更對訓練與進修相關概念具體的規定。相對地，對於終身學習的規定則顯得相當有限，僅有本法第 17 條：

各主管機關得視業務實際需要協調國內外學術或其他機構，提供公務人員終身學習之機會。

上述兩規定僅概略性的描述終身學習的辦理機構(主管機關協調國內外學術或其他機構)、施行時機(視業務實際需要)，辦理方式(提供……機會)，但內容卻是相模糊的，例如主管機關「協調」是指委託辦理或是協助提供學習環境？又「業務需要」是否一定要直接有關？或是間接有關即可？等，均不易界定終身學習的定位與功能。

對於此問題，本法施行細則雖然將終身學習途徑加以解釋(第 24 條)，但也僅有下列：

本法第 17 條所稱提供公務人員終身學習之機會，指各主管機關得主動或協調國內外學術或其他機構，提供以下終身學習措施(施行細則第 24 條)：

- 一、建立學習型組織。**
- 二、塑造組織終身學習文化。**
- 三、結合公私部門辦理有關終身學習活動。**

四、建立與充實終身學習資源網路。

五、其他有關終身學習活動。

本條內容可說更擴了終身學習的內涵，因為除了是一種「活動」外，其也可能是要建立某種制度(學習型組織)，或是關係(終身學習資源網路)，甚至可以藉以塑造出特有的文化。對於現行規定方式，從正面角度而言，或可解釋為是賦予相關機關與人員更大彈性與選擇空間，但是若欲建立較明確制度，或是與訓練進修更密切結合，則可能有相當難度。

二、終身學習法

事實上，終身學習並非公務人員的專利，民國 91 年 6 月 26 日立法院即審議通過，並經總統公布施行「終身學習法」。根據本法最近修訂(107 年 6 月 13 日)，終身學習「指個人在生命全程，從事之各類學習活動」(第 4 條)。而除了定義外，包括終身學習機構種類(第 5 條)、終身學習範圍(第 6 條)、各主管機關與辦理機構之權責(第 6 條至第 18 條)，乃至於「各級政府應寬列預算，推動終身學習活動」(第 19 條)。終身學習法均有規定。因此，即便目前對公務人員終身學習尚缺乏較有系統的規範，但其重要性卻是可以肯定的，同時，終身學習法也提供了未來法制化的參考架構。

三、行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點

除了上述兩法律外，90 年 5 月 16 日，昔行政院人事行政局(今人事總處)尚訂定「行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點」。根據本要點最近修正(107 年 3 月 31 日)，其主要重點有以下：

(一)本要點所規定適用對象為行政院所屬公營事業機構，以及公立學校

教師以外之下列人員：

1. 依法任用、派用之有給專任人員。
2. 依法聘任、聘用及僱用人員。
3. 公務人員考試錄取人員。另外，各機關約僱人員得準用本要點之規

定。

(二)本要點所稱學習機關(構)如下：

1. 政府機關及其所屬訓練機構。
2. 立案之學校、公立社會、文化、教育機構。
3. 直轄市、縣(市)政府辦理或委託辦理之社區大學。
4. 教育部核准設立之學術研究機構。
5. 經政府機關委託辦理學習課程之民間學習機構。

(三)權利義務

- 1.機關面：包括對於公務人員報到任職或職務異動時，主動協助其成為公務人員終身學習入口網站（以下簡稱入口網站）會員及更新相關人事資料；定期檢視公務人員年度最低學習時數；對指定參與人員依規定給假等。
- 2.人員面：包括每人每年應滿足最低學習時數；參加學習超過時數或表現優良，機關得酌予獎勵，甚至作為年終考績及升遷之評分依據。

(四)學習方式

學習課程除以講授方式進行外，並得採組織學習、數位學習、讀書會、學術研討會及專書閱讀、研究、寫作等多元化方式進行。

上述要點雖然只是「為建構核心能力導向之學習機制，並營造豐富、多元學習環境，且符合訓練進修法第 17 條，廣納公務人員終身學習機會之意旨」（本要點第 1 點），同時適用對象僅限行政院暨所屬機關構人員，但是對於終身學習的辦理方式，以及可能的學習管道與作法，則提供了更具體的說明。

綜合現行法令歸納，研究團隊認為終身學習可能應包括下列基本因素：

第一，終身學習乃是由政府主管機關主導的政策與作為。

第二，終身學習是業務導向與需求導向的。

第三，辦理終身學習除了政府機關外，也可能是民間組織，包括企業、

學校，或是非營利組織等。

第四，各機關除了要規劃終身學習管道外，也要提供參與者適當獎勵或誘因。

第五，終身學習欲達成之目標可能是多元的，亦即除了學習內容外，也可能藉以成為固定機制，甚至機關可藉以型塑組織文化。

第六，終身學習與訓練或進修是關係密切的。

第二節 機關實務運作

由於目前公務人員終身學習缺乏具體的定位與執行規範，故在實際運作上，常成為訓練進修的輔助或配套設計。此論點可以引用考試院於民國 99 年 12 月發布之「強化文官培訓功能規劃方案(修正版)」的內容來說明。本報告對於我國文官培訓的體系、執行策略，乃至於不同訓練進修作為間的關係，以及未來變革建議等重大課題，均有具體論述與建議，但是對於終身學習卻僅有簡要的描述，如圖 3-2-1 所示。在本圖中，終身學習雖然與訓練、進修地位相同，均是構成「公務人員培訓體系」的第 1 層影響因素，但是在內容上，卻只有「**參與公務人員專書閱讀活動等其他學習活動**」的簡要描述，而且與各項訓練或進修活動均無連結。同時，除了訓練進修法的規定外，終身學習在本圖中亦未規定主管或執行機關。

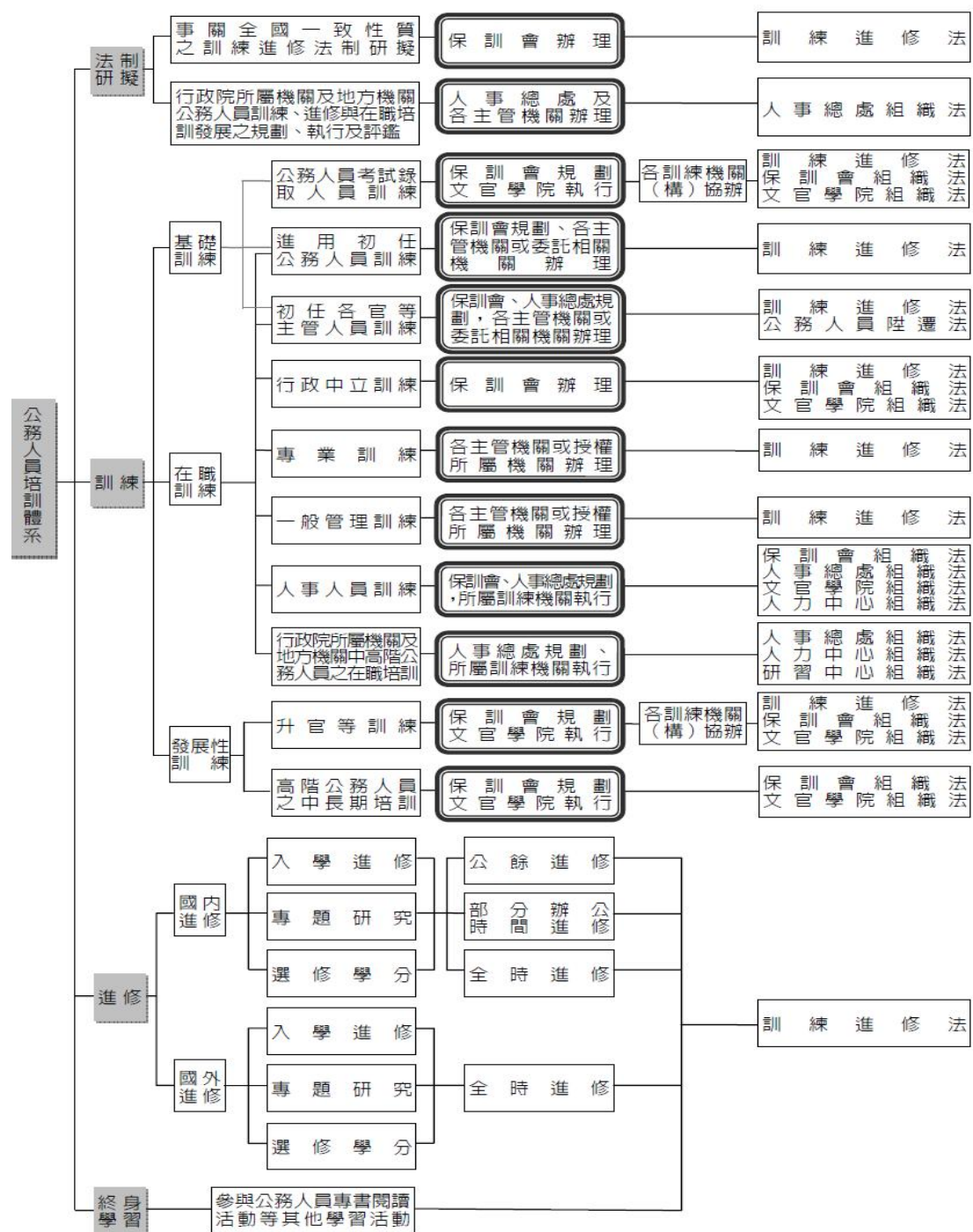


圖 3-2-1：公務人員培訓架構體系圖

資料來源：考試院(2000)，《強化文官培訓功能規劃方案(修正版)》，頁 29(圖 2)。

目前終身學習主要是由各機關依據前述「行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點」自行辦理，而主要執行重點如下²：

一、每人每年學習時數最低 20 小時。

二、其中 10 小時須完成當前政府重大政策、法定訓練及民主治理價值等課程，並以數位學習為優先：

(一)當前政府重大政策(1 小時)。

(二)環境教育(4 小時)。

(三)民主治理價值課程(5 小時)：1.性別主流化(1 小時)；2.廉政與服務倫理、人權教育、行政中立、多元族群文化、公民參與等(4 小時)。

(四)其餘 10 小時由公務人員自行選讀與業務相關之課程，各機關並得依施政重點、業務需要或同仁職能發展自行規劃辦理相關課程。

除了上述規定，人事總處也建置「公務人員終身學習入口網」，利用網路資訊科技匯集產、官、學、研等機構之教育學習資訊與內容，提供給公務人員多元、自主、彈性、開放、活潑、效率、高品質的學習環境，期使增加公務人員參加學習與汲取新知的機會，以塑造優質的公務人力」³。目前一般公務人員多透過本網站來學習前述 10 小時之自行選讀與業務相關之課程。

由上述機關實務運作情形觀之，雖然法制上並未有明確定義與規範，但終身學習可說是目前行政機關每年例行性的人事管理活動了。就機關而言，除了作為宣導重要政策外，也可以引導人員正確工作態度與價值；就人員而言，則提供自我成長或吸收新知的動力。同時因為僅有時數與類別的規定，而無特別指定課程內容與學習方式，從而更能彈性滿足機關與人員需求。

² 依據行政院 105 年 12 月 19 日院授人培字第 1050062475 號函內容整理摘錄。

³ 本網站網址(<https://lifelonglearn.dgpa.gov.tw/Default.aspx>)

第三節 小 結

根據本節法令與實務運作方式歸納，終身學習可說是目前各級行政機關公務人員常態性的學習活動，然而制度上卻仍然缺乏明確定義與功能，且施行上主要也僅限於行政機關。具體而言，研究團隊認為現行規定與作法具有下列問題：

第一，對用人機關而言，未建立與業務或所需人員專業的明確關連性。

目前各機關辦理終身學習主要依據行政院頒發要點，並以時數為主要的設計架構。此原則雖然寬鬆易行，但卻反而可能產生無法「因地制宜」，並反映機關特性與人員專業需求的問題。具體內容如下：

- 一、僅規定每人每年最低 20 小時，卻無其他與機關管理或需求的指引。
- 二、教育優先學習的 10 小時內容，包括政府重大政策、環境教育等，均屬於整體性、一般性課程，與機關業務或運作並無直接關連性。
- 三、公務人員自行選讀之課程，各機關雖然可以自行規劃辦理相關課程，但由於終身學習沒有明確法定地位與功能，各機關人事單位在專業與資源限制下，將難以規劃周延或符合機關需求之學習課程。

第二，對公務人員而言，缺乏學習指引與動力。

儘管人事總處已建立「公務人員終身學習入口網」，提供大量且多元學習內容，同時在選讀程序與認證作業上也較以往更加便利，但對於「需要學習什麼？」的根本性問題，卻仍然難以回答。於是一般公務人員或是本身工作忙碌，或是不具相關認知的情形下，參與終身學習可能變成一項「業務」，並以符合規定時數為滿足。此情形將產生下列問題：

- 一、缺乏指引，可能形成「供」、「需」期望落差。
- 二、缺乏動機或誘因，可能降低主動學習意願。

三、承上，公務人員儘管對某一課程很受用，但是也不易瞭解終身學習對其工作與公職生涯發展的重要性。

第三，對終身學習制度與運作而言，缺乏與其他人事管理作為連結。

目前終身學習入口網站雖然提供了多元與數量眾多的選擇，但是主要均以「課程」為設計單位，而未注意到課程間的連貫性，以及最重要的，與整體人事管理措施，乃至於人事行政體系的結合，包括：

一、學習前：哪些人事管理作為或結果，可以作為人員從事終身學習的原因或理由？

二、學習中：在終身學習過程中可以採行的配套或輔助人事管理作為？

三、學習後：完成終身學習課程後，應該產生哪些成果？同時接續哪些人事管理作為？

第四章 澳洲美國新加坡三國經驗分析

本研究期望透過分析其他先進國家推動公務人員終身學習的經驗分析，瞭解終身學習制度在他國的主管機關、制度設計與執行情形，並分析他國經驗可為我國參考之處。以下先介紹各國公務人員終身學習的制度概況，包括主管機關、終身學習的範圍，以及主要做法⁴。

這三國的年金改革與終身學習系統之關連尚稱薄弱。美國與新加坡兩國政府有特別針對公務人員提供退休計畫輔導，相關課程具有終身學習色彩，但這樣的設計並非因年金改革而起。相關的課程設計將於美國與新加坡的個別小節中討論。澳洲政府則無針對公務人員提供專門的退休輔導，其退休輔導的機制係針對國民全體，下節將不另外詳述。

第一節 澳洲

澳洲政府沒有特別針對公務人員提供終身學習方案，而是由教育部對全體國民推廣終身學習。但教育部的終身學習也並非是一個具體的政策，而是以現有的、完善的學習架構提供國人不斷進修的機會（APSC，2003）。以下分別從國民終身學習系統、公共服務委員會，以及文官委員會企業協議等 3 部分摘述之。

一、國民終身學習系統

澳洲國民終身學習系統，主要是由一套教育部及其他相關部門所發展出的「資歷架構」（Australian Qualification Framework，AQF）為核心。這套架構目前全世界最早與最完整的資歷系統之一，廣泛地應用在高等教育（tertiary education）的資歷認可、資歷等級界定，以及與外國資歷的相

⁴ 這 3 個部分分別代表澳洲公務人員的終身學習（AQF 資歷認證）、訓練（APSC 主導的職務分類訓練架構）與進修（文官委員會企業協議）。研究團隊主要分析來自於這 3 個項目的官方網站文件，分別為：Australian Qualification Framework、Training Classifications，以及 Australian Public Service Commission Enterprise Agreement 2015-18。

互認證上。由於這套制度融合不同教育系統的認證，允許澳洲國民能在人生不同的階段、進入不同的學習機構、開啟不同的學習領域，因此 AQF 被廣泛認為是一套支撐終身學習的關鍵因素(AQFC, 2013 ;呂依蓉, 2018)。AQF 之所以能夠支撐終身學習，在於其對不同教育系統的整合能力。表 4-1-1 說明了澳洲 AQF 資歷架構各級證照的認定。這個表格依照級別整合了高等教育與職業教育，任何學歷的個人，很容易在這套轉換標準之下，輕易的從一個資歷進入下一個資歷的進修。澳洲因為教育部已有完備的終身學習管道，政府對公務人員的培訓，即是以與工作相關知識、技能的提升，以及職涯發展為主。換言之，澳洲政府的公務人員訓練並無終身學習的制度設計，而是以訓練和進修為主要架構。

表 4-1-1 澳洲資歷架構各級證照認定與轉換

層級	第 1 級	第 2 級	第 3 級	第 4 級	第 5 級
說明	取得本級證照 代表具備能勝 任初階工作和 融入社會的知 識和技能。	取得本級證照 代表具備能被 指派特定工作 項目的知識和 技能。	取得本級證照 代表具備工作 上的理論與實 務知識和技 能。	取得本級證照 代表具備特定 領域工作的理 論與實務知識 和技能。	取得本級證照 代表具備準專 業工作的理論 與實務知識和 技能。
證照等級/ 大學暨高 等教育	高中畢業文憑 (Senior Secondary Certificate of Education)				專科文憑 (Diploma)
證照等級/ 職業教育 與訓練	一級證書 (Certificate I)	二級證書 (Certificate II)	三級證書 (Certificate III)	四級證書 (Certificate IV)	專科文憑 (Diploma)
學習期限	0.5-1 年	0.5-1 年	1-2 年	0.5-2 年	1-2 年
層級	第 6 級	第 7 級	第 8 級	第 9 級	第 10 級

說明	取得本級證照 代表具備準專 業或高技能工 作的廣博理論 與實務知識和 技能。	取得本級證照 代表具備特定 專業工作所需 的完整理論與 實務知識和技 能。	取得本級證照 代表具備特定 專業工作所需 的進階理論與 實務知識和技 能。	取得本級證照 代表具備特定 領域的知識、 技能、研究能 力或專業實務 能力。	取得本級證照 代表對特定複 雜領域具有系 統性、批判性 的理解，且具 備進階學習的 研究和實務能 力。
	專科進階文憑 (Advanced Diploma)、副學 士(Associate Degree)	學士學位 (Bachelor Degree)	榮譽學士學位 (Bachelor honors degree)、 碩士班修業證 書 (Graduate Certificate)、碩 士班修業文憑 (Graduate Diploma)	碩士學位 (Master Degree)	博士學位 (Doctoral Degree)
證照等級/ 大學暨高 等教育					
證照等級/ 職業教育 與訓練	專科進階文 憑(Advanced Diploma)		職業碩士班修 業證書 (Graduate Certificate)、職 業碩士班修業 文憑(Graduate Diploma)		
學習期限	1.5-2 年	3-4 年	0.5-4 年	1-2 年	3-4 年

資料來源：AQFC，2013

二、公共服務委員會

澳洲公共服務委員會（Australian Public Service Commission，APSC）是隸屬總理和內閣的中央機關。依照 1999 年公務人員服務法，APSC 主管公務人員的訓練和進修。澳洲的訓練重點對象為初任公務人員、機關新進人員以及高級文官。符合初任、新進以及高級文官的公務人員，必須參與 APSC 所提供的職位訓練。除了這些新任職位的訓練，澳洲政府亦有各類型的工作核心技巧訓練。不同階層所需要的工作技巧，安排這類的訓練是建立在公務人員職務分類（training classification）之上，不同職級的公務人員適用不同的進修課程。機關主管必須依照各個職位工作的價值將所有職位分類，每位員工依照他們所佔職位的分類，適用不同的進修課程。學員若完成進階職位的訓練，也能重新被分派到進階職位，並且領相應的薪資（APSC，2019）。各類訓練課程可以在 APSC 所設置的 APSLearn（網址：<https://apslearn.apsc.gov.au/>）網站進行搜尋與報名，課程實體與線上皆具，且依照不同的職位身份有不同的課程選擇。

雖然澳洲所有的訓練課程皆有其對應的適合職位與職等，然而網站資料並沒有針對各職位與職等與所對應的能力、課程或訓練主題提供完整的整合性資訊，因此無法整合出 ASPC 所規劃出的公務人員學習地圖。

三、文官委員會企業協議

澳洲政府公務人員亦可選擇以攻讀學位方式進修。依照 2015 至 2018 年澳洲文官委員會企業協議（Australian Public Service Commission Enterprise Agreement，2015-18），如果 APSC 主任委員與受訓員工達成協議，則 APSC 可為員工接受專業訓練課程提供經費。若受訓員工有意在高等教育機構或其他職業教育課程中受訓（包含獲取學位），APSA 可以為員工提供經濟或其他幫助，並將該項進修作為員工學習與發展協議的一部分，並做為績效評估的一部分。換言之，若公務人員接受政府資助進修，

則該進修的成果必須在工作展現，並接受績效評估（APSC，2015）。

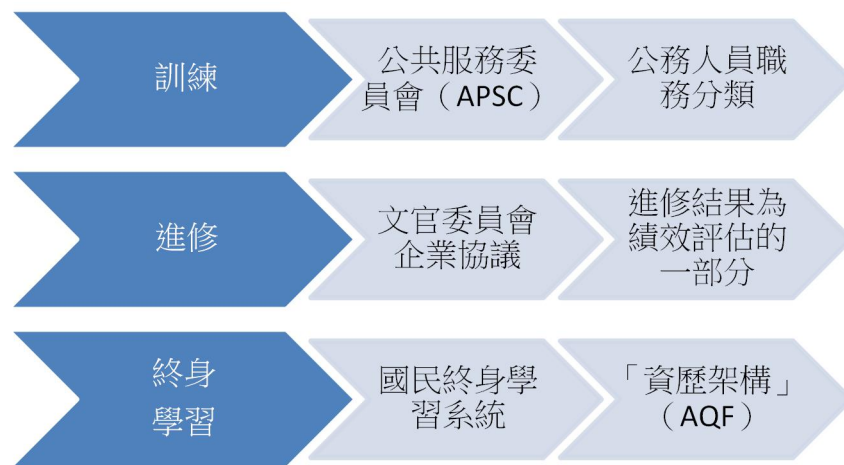


圖 4-1-1 澳洲訓練、進修、終身學習體系

資料來源：本研究

第二節 美國

美國政府公務人員的終身學習，包含在由美國人事管理局（Office of Personnel Management，OPM）所主管的訓練進修架構之中。OPM 主管美國公務人員的訓練，但以提供訓練參考計畫為主，實際執行訓練或評估訓練需求者，依然為各用人機關。由於 OPM 所發展的訓練參考計畫相當多元，不少計畫能夠讓參與訓練者打破組織、職位與時間的限制，進行長期且內容多元的學習，因此終身學習與一般的訓練進修並沒有很明顯的制度區隔，多數訓練管道同時含有訓練與終身學習的色彩，只是偏重不同（見表 4-2-1）。

舉例而言，美國針對新進人員與高級文官皆設有個別發展計畫。這類的計畫是以機關的需求為出發點，OPM 提供訓練計畫表參考，但並無既定的訓練形式，尤其針對一般文官的個人發展計畫（Individual Development Plan，IDP）（OPM，2019a）。高級文官發展計畫（Executive Development Plan，EDP）的訓練內容要求相對嚴格，OPM 針對高級文官應有的核心職能已有定義，是 EDP 主要受訓內容。依法必須設定短期、長期目標，定期回報準備、執行計畫，以及訓練成果；且所有的訓練必須與機關的組織發展有密切連結。無論是 IDP 或 EDP，皆有針對個人與用人機關量身定做的特質，並非制式。

同樣是個別訓練計畫，師徒制（mentoring）的訓練形式更為彈性、更有終身學習的色彩。師徒制的師徒關係雖然可以來自於組織內的長官與部屬，但這層關係不見得必須在組織內部建立（OPM，2019a），因此學習的時間、範圍超越組織與職位需求，更接近個人職涯發展的諮詢、引導。由於訓練形式、內容較 IDP 與 EDP 更為彈性，終身學習的色彩更為濃厚。

美國另有個人學習帳戶、個人終身學習帳戶的設置。性質屬於個人訓練帳號，單位為金錢或時數，可配合機關的訓練經費合併使用；學習者可

以尋找與個人職能發展有幫助的知識、技術與能力訓練（OPM，2019a）。學習帳戶的主導權在受訓者手中，可由個人決定學習的內容與學習的時間。這個管道亦是兼具終身學習與機關訓練的色彩。

退休人員與訓練

美國人事管理局並無為了因應年金改革另設公務人員訓練計畫，但有針對聯邦政府員工提供退休金運用與投資等相關退休規劃課程。這一系列訓練課程的規劃初衷，來自於美國國民儲蓄習慣的欠缺，並非因應年金改革或公務人員平均年齡提高之趨勢。自 2005 年起，美國政府將退休財務素養教育（Retirement Financial Literacy）列為退休人員的教育訓練課程（OPM，2019b），內容包含儲蓄與投資的必要性，以及退休金與生活規劃。

美國法典 5 章第 8350 條規定每一個聯邦機關必須指派一位退休諮詢人員，專責提供該機構員工退休福利相關的資訊。OPM 做為聯邦政府的人事主管機關，則負責這群退休諮詢人員的訓練。常設退休諮詢人員的設計，使得聯邦員工的退休訓練成為不是只有退休前才能進行的規劃⁵，而是一旦成為聯邦政府員工，這些諮詢管道就隨時可為聯邦員工所利用（OPM，2019b）。這樣常設的諮詢機制，讓美國的退休輔導機制更具終身學習色彩。

⁵ 過去美國聯邦政府要求員工必須要退休前 1、2 年（偶而會長達 5 年）參加退休前研討（pre-retirement seminar）課程。但是退休前才進行退休金規劃的相關訓練已經太遲，教育的效果不彰。因此 1986 年《聯邦僱員退休系統（FERS）法案》進行大幅度的修法，讓聯邦員工在進入聯邦政府工作的第一天起，就可以獲得與退休規劃相關的教育訓練。

表 4-2-1 美國各項訓練計畫

計畫名稱	相關法規	訓練提供者	訓練內容	參考資料
個人發展計畫 (Individual development plan, IDP)		主管	■ 與個人考績無關 ■ 為部屬與主管之間的夥伴關係 ■ 無制式訓練內容或形式 ■ 常用於新進人員訓練 ■ 主管必須瞭解受訓部屬的特質，包含強項、弱點、發展需求與目標 ■ 重點在於協助部屬發展職涯	<u>參考訓練計畫表⁶</u>
高級文官發展計畫 (Executive Development Plans, EDP)	Title 5, U.S. Code, Section 3396	各聯邦機關 (依法必須為高級文官安排相關訓練課程)	■ 主要內容：高級文官核心職能(Executive Core Qualifications, ECQs) ■ 依法(5 CFR 412.401)必須定期回報 EDP 準備、執行、訓練成果。包含短期、長期的計畫目標，目標設定必須符合機關組織的領導、管理革新以及結果的需要。EDP 計畫每年皆須由 Executive Resources Board or similar body designated by the agency 檢討、更新。	<u>EDP 參考計畫⁷</u>
師徒制 (Mentoring)		自行建立師徒關係或由組織內資深者擔任指導者	■ 協助新進人員適應組織 ■ 創造知識分享環境 ■ 培養任務所需的關鍵技能 ■ 發展職涯 ■ 提升能力	師徒制操作指南 ⁸

⁶ 網址：<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/training-and-development/career-development/>。內含多個機關的個人訓練計畫樣本。但這些樣本僅有表格架構，訓練的內容（例如要培養的能力以及預備受訓的方式）則為空白。因此無法從這些內容當中歸納出學習地圖，但計畫樣本可以參考。

⁷ 網址：<https://www.opm.gov/wiki/uploads/docs/Wiki/OPM/training/Miscellaneous/OPM%20EDP%20Template.pdf>

⁸ 網址：<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/training-and-development/career-development/bestpractices-mentoring.pdf>

業師制 (Coaching)	5 Code of Federal Regulations (CFR) 410.203	首席學習官委員會 (Chief Learning Officer’s Council, CLOC)	■ 領導能力培訓	業師備忘錄 ⁹
個人學習帳戶 (Individual Learning Accounts) 及 終身學習帳戶 (Lifelong Learning Accounts)	31 USC Sec. 1502 Executive Order No. 13111	受訓者主導，可配合機關的受訓經費合併使用	■ 任何對員工職能有幫助的知識、技術與能力訓練	
訓練與發展維基百科 (Training and Development Wiki)		受訓者主導	■ 線上開放訓練資料庫 ■ 有需求者可至資料庫查找訊息 ■ 亦可編輯資料內容，分享知識	網站連結 ¹⁰
其他訓練機構或學校	5 U.S.C. § 4101	● 培訓服務可由下述組織或個人提供： ■ 醫療、科學、技術、教育、研究、專業機構、基金會等類型組織 ■ 企業（商業）、工業、公司、合夥企業、獨資企業等類型組織 ■ 非政府機關文職、軍職員工以外的個人 ● 外國政府或國際組織所屬訓練機構，凡經指定合格便可提供訓練服務		

資料來源：本研究

⁹ 網址：<https://chcoc.gov/content/coaching-federal-government>

¹⁰ 網址：<https://www.opm.gov/WIKI/training/Individual-Learning-Accounts-ILA.ashx>

第三節 新加坡

新加坡政府公務人員在訓練這一方面個體的主導性很強。有意願進修的公務人員可以從文官委員會（Public Service Commission）、文官學院（Civil Service College, CSC）找到相當豐富多元的學習資源，包括獎學金、主題式的訓練課程，以及升官職等所需的訓練課程。

新加坡公共服務署（Public Service Division）隸屬於新加坡總理公署（Prime Minister's Office），主管新加坡公務人員的訓練政策。公共服務署主要透過下屬的新加坡文官學院提供各種類型的訓練課程，包含基礎訓練、升官等訓練、主題式訓練，甚至提供依照機關需求量身訂做的到機關訓練。依公共服務署規定，新加坡公務人員每年最多有 100 小時的訓練時數；其中 60% 必須與現行工作職掌相關，另 40% 與個人發展所需或為未來職涯做準備（PSD, 2019）。訓練成果必須接受 CSC 的評估（王亞男、李選、黃婷婷，2018）。結訓 3 個月後，CSC 會要求受訓者的直屬長官追蹤受訓者的工作表現是否精進，以瞭解受訓成效。

新加坡的公務人員終身學習，從制度上來看同樣嵌於訓練制度內。新加坡政府透過時數比例的調配，讓公務人員同時在職務知識、技能上精進，也擴展職務以外的知識版圖。從 CSC 提供的主題式訓練內容（表 4-3-1），可看出新加坡公務人員能選擇的學習內容其實相當廣泛，可以說是公務人員政府治理的通識學習中心。

表 4-3-1 新加坡訓練體系

訓練機構	機關性質	訓練內容	參考資料
文官委員會 (Public Service Commission)	獨立機關	提供未來優秀文官至合作校院進修。完成學業後，可以選擇：公共行政、專業服務與軍隊服務，並至少服務一定年限。	參考網頁¹¹
公共服務署 (Public Service Division)	隸屬新加坡總理公署 (Prime Minister's Office)	■ 每年最多 100 小時訓練時數。 ■ 60%與現行工作職掌相關。 ■ 40%為個人發展所需或為未來職涯做準備。 ■ 訓練方式包括：CSC 課程、會議、各種研討會，包含國際會議或進修旅遊行程 (study trips)。 ■ 實際訓練機構為新加坡文官學院。	參考網頁¹²
新加坡文官學院 (Civil Service College, CSC)	隸屬公共服務署 (Public Service Division)	■ 基礎訓練課程：提供新任文官或就任新職訓練。 ■ 升官/職訓練：培訓主管 ■ 主題式訓練 (含 e-learning)：提供多元訓練主題，包含 GeBiz 2.0 and Data Analytics。 ■ 到機關訓練：為需求機關提供客製化訓練課程。 ■ 受訓成效評估。	參考網頁¹³

資料來源：本研究

¹¹ 網址：<https://www.psc.gov.sg/Scholarships>

¹² 網址：<https://www.psd.gov.sg/join-us/career-growth-and-development/learning-and-development-opportunities>

¹³ 網址：<https://www.csc.gov.sg/>

表 4-3-2 CSC 主題式教學查詢架構

依主題	依授課形式	依職位身分
● 資料分析 ● 數位化 ● 經濟學 ● 有效溝通 ● 執法 ● 治理 ● 人力資源 ● 國際關係 ● 法律 ● 領導與管理 ● 組織發展 ● 個人發展 ● 公共行政 ● 公共關係 ● 財政學 ● 服務優化 ● 社會	● 教師授課 ● 混成學習 ● 數位學習 ● 演講 ● 會議	● 學習推動人員 ● 高階公務人員 ● 主管 ● 中階主管 ● 高階主管 ● 國際代表

資料來源：CSC，2019a

退休人員與訓練

新加坡 CSC 的主題式訓練，在「個人發展」（personal development）這個類別之下，提供退休訓練相關課程。課程依照官職等的不同，分為一般文官與高級文官的訓練場次。值得一提的是，該系列訓練課程的標題為「現在開始規劃退休與再就業」（Plan Now for Your Retirement and

Re-Employment)；課程目標則有六項：1、管理腦力、情緒與生理變化；2、準備適應在社會與家庭中的新角色；3、管理身心健康；4、瞭解退休財務規劃；5、開發退休後的工作機會；6、學習如何在退休後做小型創業。從課程的標題與課程目標可見，新加坡對於退休人員的教育訓練不僅僅在於財務規劃，尚包含身心靈的整體健康、生活水平的維繫，甚至是鼓勵他們重新發展事業第二春（CSC：2019b）。而這樣的訓練是在 CSC 的開放課程中隨時可為公務人員做選擇，也可以說是新加坡公務人員終身學習中的一環。

第四節 小結

一、各國對終身學習概念界定與操作的差異顯著

澳洲、美國、新加坡 3 國的公務人員訓練進修、終身學習制度，在制度設計上各有不同的偏重，相關比較可見表 4-4-1。澳洲由於教育部已有完備的全民終身學習系統，公務體系的訓練即排除終身學習的制度設計，而完全以與職務相關的訓練進修制度為主。美國的訓練體系並未強調終身學習，但 OPM 所提供的訓練架構給予各用人機關與受訓者相當程度的彈性，可依照機關與受訓者的需求調整學習內容，因此不少的訓練計畫同時具備與職位相關的訓練進修以及與職位無直接關連的終身學習色彩，可說是訓練與終身學習共榮並存。新加坡的公務人員訓練體系如同大學的課程設計，有必修與選修課程，必修課程與職位相關的知識、技能有關，占總訓練時數 60%；選修課程為個人發展或未來職涯需要，占總訓練時數 40%，受訓者可自由在這個框架下至文官學院或其他政府核可的訓練機構學習，由於課程選擇面向多元，涵蓋與政府治理相關的各項課程，如同為公務人員設立了通識教育。

澳洲	美國	新加坡
• 終身學習屬教育部 • 三者分立	• 用人機關與個人主導 • 三者融合	• 人事主管機關主導 • 三者融合

圖 4-4-1 各國終身學習與訓練、進修關係

資料來源：本研究

表 4-4-1 澳洲、美國、新加坡公務人員訓練進修與終身學習制度比較

國家	澳洲	美國	新加坡
背景概述	1. 澳洲政府沒有特別針對公務人員提供終身學習方案，而是由教育部對全體國民推廣終身學習。 2. 政府對公務人員的培訓是以工作相關知識、技能的提升，以及職涯發展為主。	1. OPM 提供各用人機關訓練參考架構，實際訓練責任由各用人機關負責。 2. 終身學習多與其他訓練進修管道融合。	1. 公共服務署主管公務人員訓練。 2. 文官學院提供訓練課程。 3. 以時數分配訓練與個人自主學習。 4. 主題式課程接近通識教育。
對終身學習的定位與操作	不屬於公務人員訓練	融合在各訓練管道。另開設個人終身學習帳戶。	以自主性高的選課多元的課程設計營造終身學習環境。
中央主管機關	Australian Public Service Commission (APSC)	Office of Personnel Management (OPM)	Public Service Division
政府訓練/進修政策	1. 建立在公務人員職務分類之上，不同職級的公務人員適用不同的進修課程。 2. 學員若完成進階職位的訓練，亦能重新被分派到進階職位，並且領相應的薪資。	1. 訓練可由政府或非政府機構提供。 2. 若員工符合條件，並能改善組織與個人的績效表現，用人機關可支付或事後核銷員工參與學位受訓的費用。 3. 完成受訓員工應當續留原機關，並至少繼續於原機關服務超過受訓時間 3 倍長的時間，除非非自願離職。 4. 員工受訓時，各用人機關可選擇支付全部或部分訓練費用，包含學費、交通費，以及其他雜支。	1. 每年最多 100 小時訓練時數。 2. 60%與現行工作職掌相關。 3. 40%為個人發展所需或為未來職涯做準備。 4. 訓練方式包括：CSC 課程、會議、各種研討會，包含國際會議或進修旅遊行程（study trips）。 5. 提供進修獎學金，可用來攻讀學位。
訓練機構	1. APSLearn, Australian Public Service Commission 2. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)	1. OPM 提供訓練計畫架構： ① Training and Development Policy Wiki ② Individual development plan (IDP) ③ Executive Development Plans (EDP) ④ Individual Learning Accounts ⑤ Mentoring ⑥ Coaching 2. 學校、其他訓練機構	1. Public Service Division 2. Civil Service College (CSC) 3. 其他訓練管道： ① 南洋理工大學 ② 李光耀學院

資料來源：本研究

二、公務人員之終身學習建立在中央主管機關、用人機關與受訓者之間的需求與合作

從澳洲、美國、新加坡 3 國的公務人員終身學習內容來看，各國對公務人員終身學習的設定依然強調工作有或多或少的連結；縱使不強調與現職或未來可見職務的直接關連，但至少須與政府治理所需的知識或技能相關，顯見人力資源培養是推動終身學習的重要目的。以澳洲為例，雖然終身學習制度被排除在政府公務人員的訓練進修之外，但其終身學習制度核心的「資歷架構」（AQF）即是為了打通不同教育系統的資歷認證，便於培養跨領域人才，以及跨領域人才的流動。這個非限定於公務人員的終身學習架構揭櫫政府規劃終身學習制度時，必須思考的一個重點：終身學習的關鍵不在於開放學習途徑、範圍與管道，而在於如何利用終身學習的彈性培養跨領域的人才。

在公部門談公務人員終身學習及公務人力資源的培養，牽涉到中央主管機關、用人機關與受訓者個人的三方關係（見圖 4-4-2）。從中央主管機關、用人機關與受訓者三方的互動關係來看，訓練、進修與終身學習並非能完美切割的 3 種學習方式，而是三方擁有不同主動程度的三維關係。例如：新加坡以時數作為框架，規定公務人員每年 100 小時的學習時數，且學習內容比例必須是現職：非現職=6：4。這 40%的學習時數雖然可與現職工作無直接關係，但依照政府開課的框架，依然與政府治理相關的知識、技能有關。在這個架構下，中央政府的主動在於課程方向規劃、學習資源提供，而個人的主動則在這個框架下選擇自我提升的方向，落在圖 4-4-2 的 X 區。

美國的例子是另一種模式。OPM 作為主管機關所介入的程度相較於新加坡的公共服務署來得低。OPM 提供的僅是訓練模式的參考，實際訓練內容與執行的主動權皆在用人機關手中。但由於不少訓練計畫皆是一個人需求量身定做，因此用人機關與受訓者皆擁有主動權，落在圖 4-4-2 的 Y 區。澳洲則又是另一種模式。由於澳洲政府將公務人員終身學習排除在公務人員訓練架構之外，因此他們的訓練政策中央主管機關與用人機關的主動權大於受訓者個人，落於圖 4-4-2 的 Z 區。

這樣的區塊劃分並非固定、絕對，亦可搭配額外的輔助制度增加原本主動權較少一方的主動空間。例如初任公務人員訓練、高級文官訓練在各國皆是公務人員必修，強化了用人機關與中央主管機關的主動權。而終身學習帳戶、個人學習帳戶，以及訓練維基百科的設計就是增加受訓者個人的主動權。因此各國的政策透過這些方式相互搭配，圖 4-4-2 就不是一個平面的區塊，而是一個立體的空間；各國的制度設計依照中央主管機關、用人機關與受訓者不同的主動權會有不同的落點。甚至每個國家依照訓練模式的多元程度會有不只一個落點。

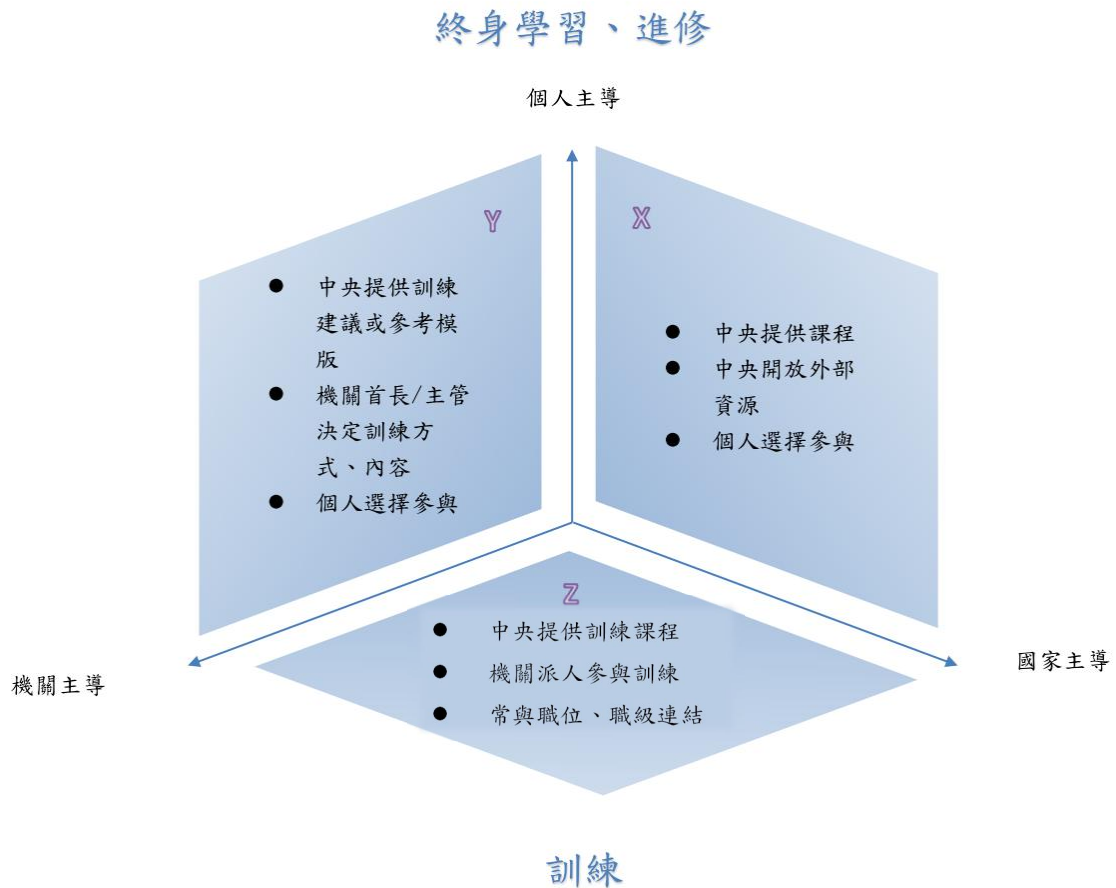


圖 4-4-2 中央、機關與個人的訓練、進修與終身學習三維概念圖

三、外國經驗在我國的適用程度

從澳洲、美國、新加坡 3 國的經驗可知，終身學習就各國而言皆是在一般公務人員訓練之外所提供的額外學習管道。各國對於這個學習管道採取不同程度的強制，同時也以不同的方式使終身學習與一般的訓練融合。這些經驗揭櫫我國公務人員終身學習的精進，首先必須問下列 5 個問題：

- (一) 終身學習與訓練、進修如何適當融合？
- (二) 終身學習的管道有哪些？
- (三) 終身學習的課程如何規劃？
- (四) 終身學習的成果如何評估？
- (五) 終身學習評估的成果如何與人事制度相互配合？

第 1 個問題，終身學習與訓練進修的融合。這個牽涉到我國目前訓練進修制度的規劃與完備程度，以及制度改變所需要的成本。澳洲將終身學習制度排除在公務人員的培訓之外，理由是澳洲的教育體制本身已有完備、成熟的終身學習機制，因此不需要疊床架屋。這個背景與我國現況有很大的不同。無論是公務體系或一般民眾之終身學習，在我國的推動依然屬於起步、制度建立、風氣養成與學習的階段；在這個階段，公務體系的終身學習雖可考量與民間制度互相搭配，但不可過度仰賴。因此，我國不應該將終身學習制度如澳洲般完全排除在公務人員培訓之外。美國的許多訓練機制考量個人職涯、生涯規劃，量身定做，同時具備職位訓練與終身學習特色。這點我國短期內亦難複製。採用此法代表我國公務體系必須培養在機構內個別指導的文化，且主管階級以上必須有協助培養後進的能力。雖然以長期而言不乏是一個好的組織學習文化，但短期而言很可能這樣的訓練計畫制訂完成後卻形同虛設。考量我國目前已臻完備的訓練體系（錄取人員基礎訓練與升官等訓練），研究團隊認為，我國公務人員的終身學習可作為基礎訓練與升官等訓練外的補充；搭配不同職位職等的需求，提升公務人員在政府治理方面的通識能力。

第 2 個問題，關於學習管道。學習管道的問題不在選項，而在於多元管道之間的認證。中央主管機關應該建立篩選機制，與合格機構、平臺建立合作關係，並建立不同系統的資歷認證。使受訓者能依照需求在最合適的地方學習，並能獲得官方承認。

第 3 個問題，可能是最關鍵的問題：課程規劃。這牽涉到我國對於終身學習的定位，究竟是無限制的個人知能、心靈、娛樂、生涯成長？還是

與工作相關的人力資源培養？這個定位一方面可以與原本的訓練架構分工，另一方面則視政府資源提供個人學習的界線。本研究一開始將公務人員的終身學習定位在國家發展、機關訓練的終身學習，亦即表達公務人員終身學習的目的不應該停留在學習本身，而是必須有人力資源發展的目的。換言之，合理將資源集中在國家發展所需的知識、技能範圍內是必須的。關鍵的問題是：國家想要培育出怎樣的公務人員？下一代的公務人員必須具備哪些核心能力？依照各國目前的趨勢，提供與政府治理相關的通識課程，並且依照不同職位、職系需求進行規劃是必要的，然而保留學習者跨領域的學習空間也是必要的。終身學習與訓練最根本的差異，即為終身學習不需要被限制在與現職相關的範圍學習，可以將層次拉至更宏觀的政府治理。因此，課程與職位、職系的連結僅是方便學習者選擇課程時的參考，而非以職位、職系進行選課限制。中央主管機關可以時數比例分配管理，或是建立學程、證照制度等認證系統，更有系統的協助受訓者規劃學習歷程，讓學習資源更能集中利用。

第4個與第5個問題可以一併討論：成果評估及評估結果對人事管理的影響。學習成果的評估可分為兩個層次：一是中央主管機關的評估，一是用人機關的評估。由於終身學習的課程不必然與現職連結，因此完全將評估的權限授予用人機關並不實際。若學習者選擇的課程與現職有關，則用人機關理當評估學習效果。然而若與現職無直接關連，應由中央主管機關建立證照制或學程制，一方面作為評估，另一方面也可作為公務人員升遷、跨領域人才的培育標準。另獎學金的設計，可作為國家重大發展方向、重要公共政策所需培育人才的獎勵措施，鼓勵人員朝特定方向進修。

第五章 焦點座談意見分析

第一節 執行過程與討論題綱

一、執行過程

本研究目前已辦理 3 場專家學者焦點座談會，分別於 108 年 7 月 30 日上午 9 時 30 分、10 月 4 日下午 1 時 30 分及 10 月 4 日下午 3 時 40 分，在保訓會 7 樓會議室召開焦點座談會，係由本研究計畫主持人呂育誠主持、協同主持人林俞君與委託機關代表保訓會培訓發展處宋處長狄揚列席、一位計畫助理籌備行政庶務與聯繫工作，座談時間約為兩小時，此次的詳細執行過程如下：

(一)第 1 場次（108 年 7 月 30 日辦理）

108 年 7 月 30 日前由計畫主持人與協同主持人陸續寄發電子郵件邀請專家學者參與，此場次出席者的專業背景主要以公共行政學者為主，共計 7 位，其姓名與職稱如下（按姓名筆劃順序）：

- 余致力(世新大學行政管理學系教授)
- 胡至沛(中華大學行政管理學系助理教授)
- 許道然(國立空中大學公共行政學系副教授)
- 陳志瑋(淡江大學公共行政學系副教授)
- 彭錦鵬(國立臺灣大學政治學系副教授)
- 黃一峯(淡江大學公共行政學系副教授)
- 蔡秀涓(東吳大學政治學系教授)

(二)第 2 場次 (108 年 10 月 4 日辦理)

108 年 8 月 29 日收到保訓會培訓發展處推薦名單，接著陸續寄發電子郵件邀請參與，此場次出席者的背景主要以培訓者(辦訓者)為主，共計 5 位，如下：

- A(法務部司法官學院)
- B(國家文官學院)
- C(新北市政府人事處)
- D(人事總處公務人力發展學院)
- E(臺北市政府公務人員訓練處)

(三)第 3 場次 (108 年 10 月 4 日辦理)

108 年 9 月 3 日收到保訓會培訓發展處推薦名單，接著陸續寄發電子郵件邀請參與，此場次出席者的背景主要以受訓者為主，共計 4 位，如下：

- F(銓敘部)
- G(國家教育研究院)
- H(新北市立鶯歌陶瓷博物館)
- I(銓敘部)

二、討論題綱

本研究焦點座談之題目，由計畫主持人呂育誠主持、協同主持人林俞君共同擬定，主要是根據本研究目標，並以「精進公務人員終身學習制度之研究」為討論核心，其內容如下：

(一)年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響。

- (二)公務人員終身學習與訓練、進修體系所面臨的困境與挑戰。
- (三)公務人員終身學習與訓練、進修體系的整合。
- (四)澳洲、美國、新加坡 3 國的訓練進修制度於我國未來修法可參酌之處。
- (五)當前辦理(或參與)訓練與進修課程時，您認為有哪些障礙或問題？改進的方向或作法又如何？

第二節 重點意見摘述

一、第 1 場次

本研究將各題項中出席者所提到的重要意見臚列如下：

(一)年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響

年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響，出席者認為年金改革牽涉到高齡化及延退的問題，但要證明高齡化使得工作能力削減卻是充滿爭議性，因此與本研究將先界定「高齡化」的定義。縱使高齡化會引發內部管理的問題，卻未必產生公務人力無效，而是必須在世代差異間找到溝通的方法。

蔡秀涓：「從前提來看，年金改革後，每人必須工作到 65 歲，所以必然延退，而延退又會產生公務人力無效。但我們卻無法證明以下三點：第一，所有人必然延退；第二，高齡化使得工作能力削減；第三，如何去定義高齡化。」

黃一峯：「假定公務人員要延後退休或是高齡化，延後年齡會產生世代差異，又會牽涉到內部管理的問題。也未必高齡無效，而是必須懂得跟年輕溝通，一般而言，資深處於高階所以必須在退休前找到代理，最理想的狀態是當事人能在退休前做相關課程的準備，但學習費用並非全由機關負責，而是部分由當事人負責。」

余致力：「確實現今許多東西皆與年金改革有關連性。從終身學習法中可以知道 55 歲以上是樂齡學習，所以談及終身學習必須從公務人員進入職場到退休後都必須算進去。」

彭錦鵬：「公務體系訓練的制度裡面又分為高級文官的體系與非高級

文官的體系，再過 10 年，臺灣會面臨超高年齡化與全球化帶來的改變。」

(二)公務人員終身學習與訓練、進修體系所面臨的困境與挑戰

出席者認為終身學習還是必須結合工作職能與未來職能，才能避免終身學習淪為形式上的操作，若能透過強制性的法規約束，較能改善公務人員對於終身學習心態上的認知。因此，機關首長擔任執行終身學習的角色，並結合跨領域的學習，以整合各部會機關協調的能力。

許道然：「為了防止終身學習淪為形式主義，導致在作法與關連性上產生模糊。因此，終身學習還是要回歸到與工作職能與未來職能有相關的，並透過強制性的誘因實行。」

蔡秀涓：「終身學習不應該由保訓會去執行，而是要回到機關首長。另外，課程皆採自願參與的方式，若覺得課程重要，例如之前服務的機關，該首長認為薦任第七職等以上的公務人員都必須去上法制課程，這樣才能達到效果。反之，只為了時數刷卡就無法達到效用。」

黃一峯：「終身學習應該是結合各部會機關跨領域的學習，因為這部分會牽涉到協調的能力。從經驗發現這些跨領域的通識課程若無法跟工作相關，學員們會產生排斥，但據個人觀察發現公務人員的素質愈寬的話，在決策思維上是有幫助的。因此，個人較贊成將終身學習導向另一個全觀的學習，並非是終身學習而是整個學習的一環。」

胡至沛：「保訓會要切入的點是終身學習在往後 5 年、10 年的走向是什麼？如何因應環境的變動？專業訓練的能力？」

陳志瑋：「在臺灣的公務人員終身學習最大的挑戰主要是心態的問題，對於固定心態的人再大的誘因都使他排斥，還是必須採用法規強制性

的手段。」

(三)公務人員終身學習與訓練、進修體系的整合

站在公務人員終身學習與訓練、進修體系不需要整合的立場，出席者認為雖然終身學習是貫穿整個部會，但保訓會所屬行政權以外的機關，若擔任主導的角色可能導致權責劃分上的衝突。另外，組織與個人績效是息息相關，若將訓練、進修體系相互連結，是可以整合終身學習的，但非公務本身則須由學員自行付費學習。

蔡秀涓：「站在公務人員終身學習與訓練、進修體系不需要整合的立場。首先，終身學習本身就是國家的體系內所完成的事；再來，保訓會所屬行政權以外的機關來主導是不合理的。假使必須整合，要從國家教育的觀點來看，每個人都必須要終身學習，而非由考試院主導。」

黃一峯：「終身學習是貫穿整個部會，只是要切割是否與工作有關連，才能防止模糊不清的連帶關係。」

余致力：「終身學習應該改變的是態度，而各機關又能做什麼更是最重要的主要因素。」

陳志瑋：「組織與個人績效有關，就是將整個訓練機構相互結合，直接接在訓練制度含括終身學習即可；另外，非公務相關的(運動、理財)，公務機關不必特別提供的前提之下，學員必須自己處理。」

(四)澳洲、美國、新加坡 3 國的訓練進修制度於我國未來修法可參酌之處

出席者認為可參考美國實行的學習帳戶，將一部分的個人薪資作為終身學習的課程費用，當學員選修完成，機關同樣會將當時的薪資補發至個人帳戶。亦有出席者認為澳洲、美國、新加坡 3 國主要是由訓練、主管機關與彈性為導向，較與臺灣的性質為不相同，無法完全作為終身學習的尺

規。

許道然：「效仿美國個人學習帳戶。每一年從公務人員薪水扣 1% 的錢，以及服務機關相對的提供相對的錢撥進去個人帳戶中，讓學員們去修需要收費的學分。」

蔡秀涓：「澳洲、美國、新加坡 3 國主要是由訓練導向、主管機關導向、彈性。但目前考試院還是做好份內的工作即可，而不該擴及到其他領域。」

黃一峯：「美國的部分皆屬於高階文官的訓練，並不能算入終身學習，所以個人認為還是必須釐清。」

二、第 2 場次

第 2 場次出席者重要意見整理如下：

(一) 年金改革影響公務人員職涯發展的生態趨向

面對年金改革的衝擊，公務人力產生延後退休的情形也顯而易見，出席者認為此一現象較常反映在公務人員投入職務的程度。由此可知，主管機關應該正視公務同仁的個人心態，進而調整心態因素所造成的負面影響，並降低往後公務體系培育出現斷層的風險。

D：「由於年金改革，公務人員延後退休的情形也顯現出來，個人認為是心態的因素所造成，因為在等待退休所以在職務上的課程不會積極投入，因此一方面機關要強化個人心態的調整。」

B：「當年金改革後，其中九職等人員還需要漫長才能退休，65 歲才能退休使得人員產生『要錢還是要命』的心態，當主管誘因變少，反而趨向非主管的職位任職，進而引發公務體系培育出現嚴重的斷層。」

(二)各機關辦理公務人員終身學習與訓練、進修體系的方式

以新北市為例，出席者認為終身學習的定位要考慮個人與組織需求，藉由溝通的方式重新調整跨世代的差異；臺北市政府公務人員訓練處則舉辦公務人員關懷座談會，提供退休職涯訓練；法務部司法官學院採用一致性課程、網站或程度分級作為訓練、進修體系的基礎。

C：「從需求觀點可分為公務人員需求(個人需求)與組織的需求，若中間遇到制度的轉換，能跟同仁職涯規劃交換意見，亦能照顧員工的身心發展。因此，機關的人才培育要重新思考，還有跨世代職場溝通需要做些許的調整。」

E：「臺北市政府公務人員訓練處亦辦了幾場公務人員關懷座談會，並且提出八大方案，給予公務同仁優惠。其中就業訓練專長(第二專長)，即是退休職涯訓練，本處與職訓局分工，會幫忙引薦。」

A：「司法官學員訓練為長達兩年，若能提供一致性課程、網站或程度分級，讓課程的優劣點發掘出來，並凸顯平臺整合後的方便性。回歸於學院本身，透過數位的方式讓學員自行點閱，否則全部都排進去沒人上，只能盡量去精進而不要寄望透過課程能改變什麼。」

(三)將終身學習的實體訓練轉換為數位學習課程

出席者認為目前公務機關所推展的數位學習平臺能增加終身學習與訓練、進修體系的整合性，便於公務人員在不限時空與背景下修習課程，以不重複主題的前提開放教材交流，使得各機關透過平臺的整合，達到互通有無的學習方式。

D：「讓公務人員可以在不限時空的情景下做學習，例如『e等公務園』的學習平臺，包含原版的e等公務園、e學中心、港都e學苑、臺南e

學補給站與文官 e 學苑五大平臺，以及 33 個文官學院在不重複的情況下合作製作課程。」

E：「目前持續都有在做整合的動作，有公務發展學院的『e 等公務園』與國家文官學院做密切的空中平臺，只要對方有開的教材我們就不開，作為互相交流的一種方式(平臺整合)。」

(四)當前辦理(或參與)訓練與進修課程所遇到的障礙或問題

由於近年來數位化的趨勢，訓練與進修的課程較普遍以數位學習平臺為主，長時間下來累積不少課程，但課程的發展亦幾乎達到飽和的狀態，使得主題重複性過高，學員們無法單從課程網站上看出教材的差異性，因此造成教育資源呈現浪費的現象。

B：「在數位學習創立時，每個單位都想建構自己的平臺，但是時間一久課程發展已到達極限，因此課程主題重複發展，呈現浪費素材的現象，雖然課程很多，但時常無法從主題知道內容面向有何差異。」

A：「本院面臨到課程老師的延聘有問題。若能透過數位課程延聘老師就能解決此項困擾，個人認為同仁都有點進去時數，希望教育資源能用到痛處。」

三、第 3 場次

第 3 場次出席者重要意見整理如下：

(一)終身學習與訓練進修制度需求的誘因

由於終身學習時數是需要被考核的業務，導致公務人員面對一般公務之餘，還必須參與終身學習與訓練、進修的課程感到無以適從。出席者認為提供誘因固然重要，但仍然須考量課程的規劃時間與教材內容是否能符合公務人員的需求，並且試圖瞭解公務同仁的個人需求。

H：「若要吸引同仁上課，誘因就會是很重要的一部分，不然會造成同仁反彈的效果。一般而言，大家都知道此項政策所帶來的利益是良善的，但還是必須考量到同仁本身的工作負荷量與時間的配合。」

F：「人事單位開的課程與同仁實際需求落差較大；而業務單位開的課程則是比較是同仁需要的。若我是一般業務人員，個人認為誘因固然重要，但若課程既無個人幫助或興趣不相符就容易成為負擔。」

(二)終身學習應採取多元化的連結

出席者認為終身學習的操作方式應該跳脫原有的框架，在資源充裕的情況下，開發更多元的形式實施終身學習，例如：與大專院校簽訂契約，提供公務人員進入課堂學習；各機關自行建立社團；舉辦跨部門的實地參訪，以利建立長期而遠程的職涯培訓，達到多元化且因地制宜的實施方法。

H：「在政府推動政策有足夠經費與人力的前提下，讓機關與學校簽訂契約並且提供合作的機會，會更能發揮效用。」

G：「利用機關的彈性去自己規劃，例如開社團與組讀書會；舉辦私部門、國內外實地參訪，機關建立機制提供自費組團，並結合縣市、跨部會合作。鼓勵同仁進修長期性課程(學位)、跨領域學習、實作課程，以及與大學合作，除了使公務人員視野打開，還能培訓生涯的不同面向。」

(三)終身學習必須皆具考核與延續性規劃

出席者認為終身學習的考核仍然存在必要性，但考核機關若能定期追蹤落實的程度，不僅能掌握學員的學習狀況，還能瞭解終身學習中訓練與進修所帶來的效果。另外，對於未來終身學習的規劃上，仍然必須衡量工作與學習的機制，避免僅透過考核的量化指標作為終身學習的品質界定。

F：「若保訓會扮演評比各機關考核的角色，而保訓會需要建立長期追蹤制度，才能每年對機關同仁做公開評價；若要確切落實，還是需要長期的追蹤，同時瞻前顧後，才能讓同仁看到願景。」

G：「雖然量化指標無法產生品質的效果，但至少同仁去上課或多或少還有些許的印象，個人認為可以提供幾個空白課程，讓機關自己去填專業課程，讓學習類型更多樣化。」

I：「本人認為訓練進修是隱藏性成果，透過數位學習因應趨勢一直走到至今，事實上對訓練進修有制衡的作用；為了平衡工作的機制，仍然必須先以單位主管為優先，再以基層開始。」

(四)主管機關為終身學習與訓練、進修體系的重要角色

出席者認為終身學習與訓練、進修中，機關首長居於重要的角色，各機關會因首長所帶領的方式，進而影響組織的學習風氣。由於首長為機關的高階層，較能掌握同仁的職務狀況與時間安排，因此在學習上，首長若能妥善規劃學習時間，同仁亦能降低學習所帶來的壓迫感。

F：「學習時間還是要回歸組織風氣，機關首長要懂得規劃同仁時間，而不是把大家綁在那。」

I：「本身屬於基層公務人員，個人認為終身學習不單純只是訓練進修，在一天工作 8 小時中，雖然業務繁忙但若首長能帶領大家去學習就更有說服力。」

第三節 小結

綜合上述說明，此次焦點座談的重點意見主要可歸納為以下 3 點：

一、終身學習應賦予更具體的參與誘因

年金改革後，愈來愈多延後退休的情形發生，因此間接產生公務人力的老化現象，而逐漸影響整個公務人力的配置。若能透過法規的強制性誘因，將終身學習納入法治的準則，能使得原本無心在職務上的公務人員，能因為訓練進修而有所改變。由於終身學習最主要的目的是希冀藉由跨領域的學習培養有效的工作職能；反之，若是非公務相關的訓練進修課程，則必須由學員自行付費。在合理的規範下，能降低公務人員面對終身學習時所產生的心態問題，藉此提升公務職能學習的誘因。

二、規劃終身學習的權責歸屬問題

出席者認為保訓會擔任的角色應該以規劃政策為導向，而執行的部分則應該回歸於各部會機關。原因在於保訓會隸屬於考試院，而考試院為行政權以外的機關，且真正瞭解其機關內部需求的則是各部會機關首長，所以若將執行的權力交由各機關較為合適。因此，在避免權責劃分不清的情況下，要先明確界定終身學習與工作職能之間要如何切割與磨合，才能防止法制上模糊不清的界線。

三、終身學習課程的多樣性

目前各機關所辦理的終身學習與訓練、進修課程均以數位平臺為主，採用線上課程服務提供公務同仁修習。然而，多數出席者認為終身學習課程應跳脫框架的限制，希冀將實施方式做大幅度的改變，例如機關與社會各個機構合作，產生更多元化且因地制宜的實施方式。

第六章 結論

第一節 研究發現

綜合前面各章資料蒐集整理與分析，研究團隊認為終身學習在概念上與實作上，已成為今日一般公務人員普遍認同與參與的活動，同時各機關也多已建立常態性的運作流程，因此未來制度建立過程中，除了參考國外經驗外，或也應以現行制度為基礎，即整合訓練、進修等人事管理措施，從而成為一個完整的公務人員終身學習體系。同時，為因應年金改革後的環境變遷，也應據以調整相關因素。以下說明之。

一、法制部分

訓練進修法第 17 條雖然規定了各機關應辦理終身學習，但卻只是「提供公務人員終身學習之機會」。或許因為如此，終身學習對各機關而言，或是人事單位的業務，或是要求人員到各訓練機構「上課」，而沒有連結或內化到機關實際工作中。而訓練進修法施行細則第 24 條雖然界定了終身學習的 5 項內涵，但卻性質互異、內容不明確，從而難以提供各機關實際執行時的指引。基此，目前公務人員終身學習在制度上呈現下列特性：

第一，僅有原則性的規定，沒有具體的指引。

例如雖然規定機關要辦理，並提供學習機會，然而到底是自辦？或是委外？或是公務人員自行決定？等法制並沒有明確的指引。

第二，內容與執行方式不明確。

例如「塑造組織終身學習文化」如何定義？如何評估？如何落實？對機關人事單位或決策主管而言，可能都難以將此抽象概念具體化。

第三，機關間或單位間權責歸屬不清。

雖然終身學習的主要重點是反映機關實務業務需求，但實際上各機關多視為是「人事業務」，當用人單位與人事機構權責未能釐清時，業務需

求自然難以反映在學習內容，從而就易出現「為學習而學習」的現象。

第四，參與人員的權利義務不明。

承上，參與學習對人員而言，哪些是權利？哪些是義務？而參與後又可以能會有哪些正向效益？或是學習成果不佳又會有什麼責任？這些問題不明確，將可能產生「不知為何學習？為誰學習？」的窘境。

第五，欲達成的目標與效果模糊。

欲避免產生「為學習而學習」的現象，除了釐清機關權責外，更需要明確設定學習目標與預期成果，如此一來，除有利於評量成效外，尚可具體連結其他人事管理作為。

另外，在終身學習的實務運作現況上，目前各機關普遍依據「行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點」來辦理，且人事總處也建置「公務人員終身學習入口網」提供各類學習資源，因此整體而言，終身學習已經成為常態性的活動。但是相關規定除了只是人事總處頒布的行政命令外，研究團隊認為在制度設計上亦可能有下列問題：

第一，課程規劃僅區分為優先課程與自行選讀兩類，較無系統性。

優先課程與自行選讀的劃分方式雖然簡易可行，然而對於不瞭解終身學習意涵的公務人員而言，當優先課程較屬於一般政策性，而與本身業務或職責沒有直接關連的情形下，面對數量龐大且性質多元的選讀課程，可能更不瞭解如何規劃安排，如此不僅可能影響整體學習成效，也更不易與業務需求連結。

第二，只以時數統一規範，無法反映不同機關差異與業務特性。

承上項，目前以時數為基本規範的方式固然方便，但是當學習內容沒有建立系統性，則反而可能產生「目標／手段」錯置問題，即參與者以滿足時數為優先目標，至於學到了什麼？能不能符合工作需求？…等反而不重要，特別是當學習基本時數降為 20 小時後，因為通過門檻更容易，各學習課程的系統性規劃可能更不重要。

第三，選課缺乏適當指引與規範，無法確定是否符合人員需求。

由於一般公務人員任用根據特定職系與資格，故對於所屬職系所規範專業知能自然是合格且瞭解如何應用於工作，但是對於其他專業，則反而形成「隔行如隔山」的本位障礙。終身學習原先用意正是解決此問題的對策，但是在沒有適當指引與規範下，將難以期待公務人員自行達成此目標。因此即便終身學習入口網站提供豐富選擇，但也無法確定是否能找到應該修習本課程的人員。

第四，學習成果限於各課程，無法評估整體學習成效。

目前學習成果除了時數規定外，主要評量方式均是以個別課程為單位，而為了配合線上學習，評量方式的選擇空間也極有限，因此除了學員滿意度之外，課程設計者，或是機關管理者，實在不易瞭解參與各課程的具體成效，更難以評估下一個學習週期的需求，以及學習與日常工作間的關連性。

第五，自行選讀偏重線上課程，從而排擠實體課程或其他學習方式。

歷經多年倡導與經營，目前線上學習入口網站不論是使用便利性或是內容豐富性，都有具體的進步，從而也成為公務人員方便的學習管道。但是當前述終身學習的定位，以及學習系統未能有效建立的情形下，線上學習反而可能排擠各訓練機構彈性設計課程的風險，例如許多耗費時間精力安排的實體課程，可能因為報名參加的情形不理想，而可能遭到質疑而使承辦人「兩面不是人」。故與其冒吃力不討好風險規劃課程，還不如讓人員直接上網選課較輕鬆保險。

上述各問題產生不只是個別規定或作法上的問題，而更是環環相扣、相互影響的，故同時基於機關管理目標與人員發展需求，進行整體性的定位與規範，應是未來法制面與執行面的變革途徑。

二、年金改革對公務人員終身學習及培訓制度的影響

民國 105 年政府開始推動年金改革及各項修法作為，至 106 年 6 月立法院陸續審議通過公務人員退休資遣撫卹法，以及相關法案後，除引起社會各界關注外，對我國政府人事管理亦產生一定影響。此論點可由圖 6-1-1 與 6-1-2 來表示：

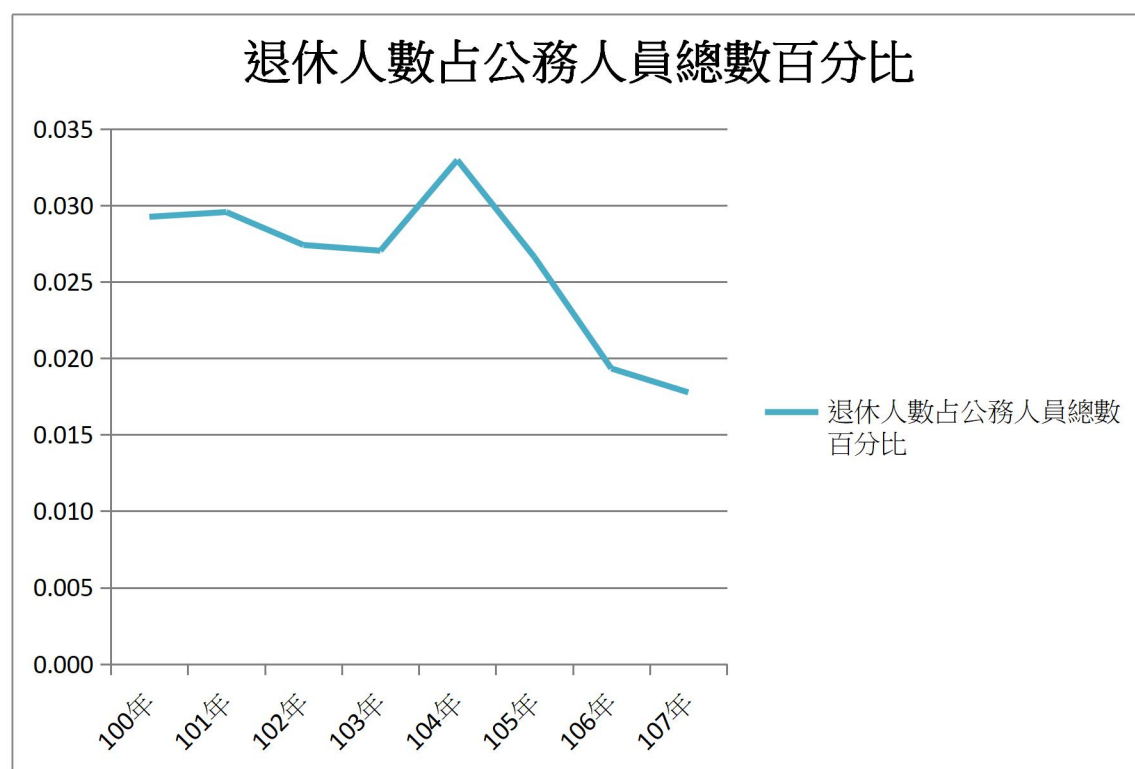


圖 6-1-1 100 年至 107 年公務人員退休人數比例

資料來源：銓敘統計年報(100 年~107 年)。本研究自行計算繪製。

https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4

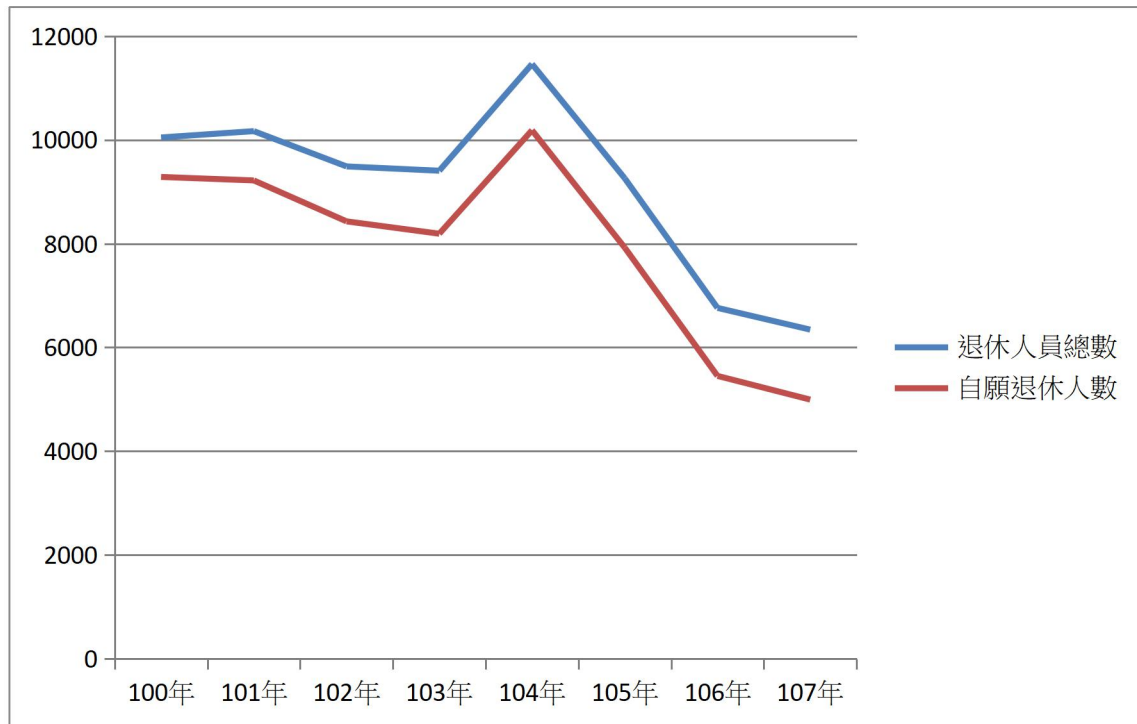


圖 6-1-2 100 年至 107 年公務人員退休人數與自願退休比例

※資料來源：銓敘統計年報(100 年~107 年)。本研究自行計算繪製。

https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4

圖 6-1-1 顯示出 100 年至 107 年退休人員數與公務人員總數的比例，在 104 年退休人數達到高峰¹⁴，隨後則逐年下降，至 107 年退休人數甚至較 100 年少 3000 人以上；再從圖 6-1-2 內容可知，自願退休人數與整體退休人數之比例，在 100 年至 107 年間並沒有太大變化。雖然人員退休的原因相當多元，而不能純就單一因素解釋，然而對照前述年金改革推動時程，研究團隊認為或可做出下列推論：

第一，年金改革推動後，公務人員退休(含自願退休)人數有顯著減少。

第二，承上，公務人員任職期間相對延長。

第三，因此，機關中公務人力的年齡分布更多廣；同時人員本身的生

¹⁴此部分的數據可能要考量自民 105 年起，警察、消防等危勞職務得依規定支領一次或月退休金，所產生的離退因素。請見銓敘部年金改革專區。
(https://www.mocs.gov.tw/pages/services_list.aspx?Node=473&Index=6)。108 年 12 月 5 日下載。

涯發展路徑也更多樣化。

依據上述 3 項推論可知，建立整合性的公務人員訓練進修與終身學習體系，對未來健全我國人事行政實屬重要，因為當較多人員選擇屆齡退休時，便自然產生下列訓練進修，乃至於終身學習的需求：

(一)人員需要充實更多知能

當人員生涯發展的時程愈長，自然相對需要補充更多樣性的知能，同時，當人員需要更多樣的生涯規劃或選擇時，其對於取得各項知能的自主性也相對提高，亦即除了來自於機關的提供外，也需要更多自主學習。

(二)機關需要有更彈性的培育途徑

為符合不同類別人員提升知能需求，機關自然也要相對提供更多訓練進修選擇，然而由於資源有限，機關與各訓練機構可能無法滿足人員需求，故乃需要尋求外部協助，以更彈性提供培育途徑。

(三)主管機關更需要整合現行訓練進修與終身學習體系

基於我國人事行政與人事管理的一體性，當人員學習需求變多、機關也需要提供更多元學習管道時，整合現行訓練進修工作並建立整體終身學習體系，除了在消極面可避免重複與資源浪費外，在積極面更有助於提供學習與生涯發展的指引。

上述推論可以從本研究所辦理的 3 次座談中，與會者的發言重點來支持。3 次座談參與者涵蓋了專家學者、訓練業務辦理機構，以及受訓人員等 3 類，與會者普遍的共同主張有下：

第一，應採整合性的觀點

整體而言，與會者多數認為終身學習應該是與訓練、進修及工作相互整合的公務人力資源發展策略。至於年金改革所產生對人事管理的若干改變或許可能與本議題有關連，但是仍應從整體制度角度設計，較符合長期以來訓練法制規定與實務運作，並符合機關與人員需求。

第二，應具體界定終身學習定義與範圍

各國終身學習之所以有不同作法與關注重點，根本性的差別在於定義與範圍的不同，此部分除涉及終身學習概念本身意涵詮釋外，更可說是一國人事管理制度、公務人員角色與職能，乃至於整個人事行政體系運作的特性。例如終身學習可以視為是公務人員擔任特定職務所需資格條件，也可以作為公務人員自發性提升自我需求的選擇。

第三，終身學習與訓練應密切配合

與會者普遍認為終身學應該與訓練作為相互搭配，終身學習基本上可以基於更宏觀、更長期，以及更整體的原則，來補充訓練較強調具體性、即時性，或是個別需求所可能產生的不足，同時，在跨機關、跨專業等跨域協調更加重要的未來環境中，終身學習可以更彈性的滿足不同人員或組織的需求。

第四，終身學習應是配合個人職涯發展的長程規劃

與會者普遍認為與其說年金改革會影響終身學習，不如說未來公務人員漫長生涯發展過程中，所處機關內外環境將更快速變遷，從而不論在工作知能、方法，乃至於工作態度，都要隨時調整，於是未來終身學習制度建立，就應該要是能持續反映人員需求的長期規劃。簡言之，人員可以透過不斷學習的過程，持續保持良好適應力，並維持優良工作表現。

第五，參與終身學習機關多元化

既然終身學習的特性強調多元彈性，則其實際落實方式也應相對有多重選擇，故用人機關或政府對於相關事務主要採取規劃策略、研究可行作法，以及激勵、協助公務人員參與的立場，而非包辦各項工作，甚至將終身學習融入整體國民學習中，使成為全觀型的學習。

第二節 國外終身學習制度及啟發

澳洲、美國、新加坡 3 國的公務人員終身學習制度，在制度設計上、課程規劃、學習成果評估與應用上皆有不同。本節將整理這 3 國的制度特點，並分析 3 國制度可為我國借鏡參考之處。本節最後將以各國終身學習制度為參考指標，提出我國公務人員終身學習制度建立的建議方向。

一、 國外終身學習制度特質整理

研究團隊分析澳洲、美國、新加坡 3 國，初步認為談我國公務人員終身學習之精進，必須考量與目前訓練制度的融合、學習管道、課程規劃、學習成果評估，以及學習成果對人事管理的影響等 5 個面向，且各國的制度設計各有異同，茲將值得注意之處臚列如下：

（一） 各國終身學習與訓練體系基本上互不隸屬

首先，各國公務人員終身學習與訓練體系的融合程度不同。這個不同來自於社會文化及中央主管機關的控制幅度。澳洲因為已有全國性完備的終身學習系統，因此公務人員的培訓以訓練為主，並未額外建立終身學習系統。美國因其幅員廣大，各用人機關所擁有的訓練權限較大，因此創造了許多為受訓者量身定做的訓練空間，有訓練與終身學習結合的色彩。新加坡的中央主管機關相對在終身學習制度的掌握程度較高，一方面透過時數限制分配訓練與終身學習的比例，另一方面從課程內容的分類將學習課程與職位需求連結。

（二） 學習管道皆追求多元

學習管道是澳洲、美國、新加坡 3 國雷同處最高的地方。3 國都有線上的學習平臺，都有開放民間、大專院校提供課程。澳洲全國性的終身學習系統另有資歷架構的認證設計，是其獨到之處。研究團隊認為多元學習平臺的設計符合終身學習的廣博特質，值得我國參考。而澳洲資歷架構的認證設計，有助於多元管道的整合，也值得學習。

（三）課程規劃開放程度有別

課程規劃各國的開放程度亦有差異。美國的個人學習帳戶與終身學習帳戶在課程規劃上並無特殊限制；澳洲和新加坡皆有針對不同的職位提供不同的課程，但從制度上來看，澳洲的分類屬於強制性的，但新加坡則是建議性的。研究團隊初步認為，終身學習的目的依然是為國家培育需要的人才，其培訓方向必須有策略性，因此完全不受限的課程規劃缺乏策略價值，新加坡和澳洲將課程分類值得參考，然而研究團隊同時主張，這個分類不應該成為選課上的嚴格限制，以提供跨領域學習的空間。

（四）成果評估主導權不一

學習成果評估的設計各國皆有，差異在於由誰來評估。澳洲和美國的中央主管機關在成果評估上的角色吃重，但新加坡則是交由受訓者的直屬長官評估績效的變化。研究團隊初步認為，由誰來主導評估的關鍵在於學習的目的。若為國家培養未來跨領域的治理人才，則課程的設計會有跨域、通識的需求，應交由中央主管機關評估；若為與現職或下一職位相關的知識、技能，用人機關應為主要的評估者。

（五）學習成果不一定與績效陞遷結合

至於評估的成果是否會影響績效與陞遷，各國網路資料的著墨不多。僅澳洲明文規定將影響績效與陞遷，但這是澳洲本身就是以訓練為主的設計。

總結而論，各國最相似之處在於學習管道的多元開放，除此之外的制度設計皆因各國不同的國情而有或大或小的差異。我國談公務人員終身學習之精進亦必須考量現有的訓練制度，以及對未來公務人員必備能力的規劃。

二、國外經驗對我國的啟發

各國皆高度重視終身學習議題，應是相當普遍的共識，然而可能由於國情與基本人事行政制度設計差異，澳洲、美國、新加坡 3 國終身學習制度皆與訓練體系區隔，或不相統屬，研究團隊認為此現象在若將終身學習概提升至終身學習法的位階，則我國與 3 國作法其實並不衝突，亦即將終身學習視為全民皆應參與之活動，如此則不必然與公務人員訓練進修體系連結，至於公務人員基於人事管理特定需求而與訓練進修相配合，則屬於另一個議題。

而除了制度設計的根本差異外，各國對終身學習的作法與推動經驗，還是有下列值得未來我國制度建立參考：

（一）多元學習管道與學習內容

為因應不同人員需求與公務環境特性，提供多元學習管道與學習內容可說是 3 國共同作法，甚至可說是「想當然爾」的推論，但是研究團隊認為多元並非是無所限制或放任人員自行決定，而仍應加以適度規範或指引。另外，政府資源有限的現實問題，也不可能無限制提供學習機會或完全考量成本的學習內容，基於此，本項未來應考量的問題在於設定「多元」的範圍，包括：

1. 個人需求與工作需求的比重。
2. 當前需求與未來發展的優先性。
3. 必需性課程與自由選擇學習的配置。
4. 上班與下班時間的設定。

（二）開放課程規劃

開放公私部門參與課程規劃，除了是 3 國經驗的共同點，似乎也是近年辦理公共事務的基本常識，不過研究團隊認為未來我國若仍然將終身學習置於公務人員訓練進修體系，而且是「有目的、有目標」的學習，則開

放也不是完全不設限，或是直接交由市場供需來決定。相對地，主管機關應根據終身學習的定位與功能，預先設定下列原則：

1. 課程需求的決定或評估標準。
2. 課程內容應納入的基本要素。
3. 參與課程的人員來源與資格條件。
4. 課程執行的範圍、場域與方法。
5. 學習結果的評估與應用。

(三) 用人機關與業務主管機關間動態分工

除了學習者外，終身學習主要涉及人事機構與用人機關，兩者目標雖然都是營造良好學習環境，但卻可能因為本位考量的不同，以致對於同一議題有全然不同的解讀，例如對人事機構而言，學習時數愈多將更能彈性設計學習課程；但對用人機關而言，學習時數愈多則意味著排擠日常業務推動。基此，除了採行國外經驗的動態分工原則外，人事機構與用人機關可能還要針對下列議題進行分工：

1. 參與學習的時機與時程。
2. 參與學習者的遴選。
3. 學習內容與職務或工作的配合方式。
4. 學習資源(經費)的分配與運用。

(四) 需求導向的學習成果評估

各國普遍採行認證或評鑑等方式，來評估學習成果。不過評估工作雖然重要，過於繁瑣則可能影響學習意願，過於寬鬆則又無法瞭解學習成效，因此未來相關評估方式的設計，應配合前項多元性的配套，基於下列需求來考量：

1. 學習應用於工作或職務上的程度。
2. 學習經費來源是自費或公費。

3. 學習過程享用政府資源(如公假)程度。
4. 學習內容的技術專業程度。

(五) 學習與職涯發展的結合

儘管各國經驗普遍將學習與陞遷脫勾，以期在設計與執行上更自由且彈性，然而並不表示與個人職涯發展完全無關，甚至於研究團隊認為基於我國人事體系特性，終身學習實在應更密切結合公務人員職涯發展。基此，在兼顧彈性設計與高度整合的需求下，未來應考慮下列面向：

1. 學習課程與工作知能(competence)的配合設計。
2. 不同官等學習內容的區隔與聯繫。
3. 學習在不同職系間的跨域連結。
4. 學習資歷認證機制的建立。
5. 不同性質之中央與地方機關間的學習連結與交流。

三、我國公務人員終身學習制度建立的思考方向

表格 6-2-1，研究團隊從個人、用人機關、與人事主管機關的角度，分析各國公務人員終身學習制度可供我國參考之處。澳洲、美國、新加坡 3 國共同的特色即是擁有線上學習平臺，以及個人學習帳戶的設計，同時開放多元訓練管道，包含政府與非政府的訓練機構。多元訓練管道的設計符合終身學習範圍廣博的特質，比較容易滿足不同個人、機關的學習、訓練需求。線上學習平台與個人學習帳戶，則是提供一個可由學習者個人主導的資訊平臺，讓學習者可自由透過平臺選擇學習內容，並且透過學習帳戶記錄學習歷程，方便用人機關或人事主管機關針對學習歷程進行下一步的人力規劃。

表 6-2-1 各國作法對我國制度精進參考建議

	個人	用人機關	人事主管機關
三 國 共 同			●線上學習平臺個人學習帳戶建立。 ●開放多元訓練管道，包含政府與非政府訓練機構。
美 國	●主動尋求學習資源，例如找到職場業師。 ●個人發展計畫。	●若學習有效改善工作績效，可補助學習費用。	●提供各級機關參考學習架構。
澳 洲	●個人職涯發展規劃、建立個人職涯學習地圖¹⁵。	●依照完成的訓練層級調整職位。 ●影響績效、陞遷。	●依照管理職階、職等、職系設計課程。 ●資歷架構建立。
新 加 坡	●個人職涯發展規劃、建立個人職涯學習地圖¹⁶。	●評估學習成效。	●時數運用比例規定（例如 60%與現行工作執掌相關，40%與個人發展所需或為未來職涯做準備）。 ●提供跨領域的多元化訓練課程。

資料來源：本研究

¹⁵ 澳洲公務人員的學習地圖係建立在官職等的差別之上。然而本研究無法呈現澳洲公務人員的學習地圖，係因為澳洲政府網站沒有將這些資訊圖像化。但在 APSC 所設置的 APSLearn 網站（<https://apslearn.apsc.gov.au/Course/Browse>），所有的課程皆有相對應的職位級別，公務人員亦可以依照自己的職位級別進行課程搜尋，因此可見這些課程可自成一個學習地圖系統，只是非以圖像形式展現。

¹⁶ 新加坡公務人員的學習地圖亦是建立在官職等的差別之上。然而本研究無法呈現新加坡公務人員的學習地圖，係因為新加坡政府網站沒有將這些資訊圖像化。本研究前述之表 4-3-2 CSC 主題式教學查詢架構，呈現的即為 CSC 的課程查詢系統（<https://www.cscollege.gov.sg/Programmes/Pages/Default.aspx>）。公務人員可依照其身份（學習推動人員、高階公務人員、主管、中階主管、高階主管或國際代表）進行搜尋。可見 CSC 的課程系統亦可以依照學習者的身份有不同的課程安排。換言之，學習地圖存在，只是不以圖像方式展現。

個人部分，各國制度對於個別學習者的部分比較沒有太多著墨，主要是主動學習習慣的建立，以及對於個人職涯發展的規劃。以美國為例，美國擁有許多由學習者個別發起的訓練模式，諸如個人發展計畫、業師制、師徒制等。這樣的制度設計重點不在於個人發展計畫或業師制或師徒制本身，而在於建立學習者能夠主動搜尋、規劃學習資源與學習主題的能力與意願。同理，澳洲與新加坡是透過開放的學習資源與學習管道，鼓勵個別學習者建構自己的職涯規劃，並依此建立自己的學習地圖。我國在規劃公務人員終身學習制度，必須同樣思考，如何提供個別學習者的主動誘因。

個人的主動學習能力或許在一開始難以建立，必須靠用人機關與人事主管機關建立有利個別學習者主動學習的環境。以用人機關而言，各國採取的做法不一，但核心是對學習的效果進行評估。美國採取若學習能夠有效改善工作績效，可補助學習費用的方式；一方面鼓勵學習，另一方面則是將進修視為提升工作績效的工具。澳洲以完整的層級訓練制度，依照學習結果調整工作職位、影響績效與升遷。新加坡雖然沒有直接將學習成果與工作績效連結，但用人機關依然會對學習效果進行評估。

由用人機關進行學習成效評估對於鼓勵、塑造個人與機關終身學習的文化環境相當關鍵。首先，這樣做能夠表明機關重視知識與技能的加值型學習。其次，能確保個別公務人員所投入的學習資源確實與工作有直接或間接相關。

各國的人事主管機關在公務人員終身學習上的角色，主要以建立制度框架、打通學習管道、提供多元學習資源為主。澳洲、美國、新加坡3國的人事主管機關皆為公務人員的學習設有線上學習平臺以及個人學習帳戶，並開放多元訓練管道，包含政府與非政府訓練機構。美國提供各機關參考的學習框架構；澳洲的人事主管機關則是依照管理職階、職等、職系設計課程，並輔以全國終身學習系統的資歷架構。新加坡主要以時數比例（60%與40%）建構學習系統的工作、個人發展相關的比重，並且提供多

元課程。從各國經驗來看，人事管理機關在規劃終身學習制度的框架時，必須思考：（1）建立學習管道；（2）規劃課程架構；（3）提供學習指引。其中最關鍵的就在於提供學習指引。這個內涵可以包括學習內容工作與個人發展的比重；對不同機關、職系、官職等的學習者，提出不同的學習建議；以及建立一個可以跨機關、跨領域的政府治理資歷架構，協助學習者依照學習歷程規劃職涯。

上述3國人事制度雖然與我國不同，然而藉由終身學習以培育優秀公務人力的目標則是一致的。故各國經驗也可以作為未來建立我國公務人員終身學習制度的參考。本部分將於下一節再行論述。

第三節 策略建議

綜合前面各章資料蒐集整理與分析，研究團隊認為終學習在概念上與實作上，已成為今日一般公務人員普遍認同與參與的活動，同時各機關也多已建立常態性的運作流程，因此未來制度建立過程中，除了參考國外經驗外，也應將現行訓練、進修，以及終身學習之觀念與作法加以整合，以期提供機關與人員明確的規劃與指引。

一、終身學習概念體系

儘管各國終身學習制度設計差異極大，但從各類資料分析成果卻可發現下列議題乃是各國所共同關切，而也應作為未來我國建立終身學習制度的重要議題：

（一）釐清與訓練間的關係

不論終身學習是否要與訓練整合，或是成為提升知能的兩種不同途徑，都應釐清彼此定位與功能，以期不相互混淆，同時也才能發揮互補或累積的效益。

（二）反映人員長期職涯需求

除了學習之外，「終身」更是應呈現的重要特色。換言之，終身學習不只要滿足人員短期工作需求，也要能基於長期與未來觀點，反映不同階段職務特性。

（三）重視跨域與整體性

終身學習也應超越職務或機關本位，提供不同專業領域間彼此協調與瞭解的機會。

（四）多元內容與選擇

終身學習應是「量身訂作」的，即根據不同需求或特性，提供不同選擇或參與的時機、方式，以及學習管道。

（五）配套激勵與誘因措施的輔助

為鼓勵人員積極參與意願，同時確保學習成果，機關應設置適當的協助或激勵作為。

綜上論點，研究團隊認為未來我國公務人員訓練、進修，以及終身學習，可以整合如圖 6-3-1 所示：

圖 6-3-1：我國公務人員訓練進修與終身學習的整合概念

以下說明圖 6-3-1 的內涵：

1. 官等間的區隔與連貫。

隔出不同任用資格與類別；另方面 3 者對人員生涯發展也是相互連貫的，因此設計整合性訓練進修與學習架構時，首先便要能反映此特性：

(1)委任(增加訓練頻率、減少學習選擇)：由於委任職位於機關基層，主要為依法執行上級交辦事項，故主要為藉由訓練充實專業知能，相對的，個人學習的可選擇彈性則相對較小。

(2)薦任(均衡考量組織需求與個人需求)：薦任職位居機關中層，負有承上啟下職責，也是擔任簡任職務前的預備階段，故訓練進修與學習內涵便要同時兼顧組織(業務)與個人(生涯)的雙重需求，從而提供更多的選擇性。

(3)簡任(減少受訓頻率、增加學習選擇)：簡任職位已累積相當工作經驗與能力，故訓練進修與學習設計更應基於「客製化」理念提供多樣且彈性的選擇空間，以激發人員發揮更大潛能。

藉由上述設計，研究團隊認為可以一方面區隔出 3 個官等間的訓練進修與學習差異，同時彼此也能相互連貫運用。

2. 兼顧組織與個人需求的學習選擇

我國人事行政體系中每位公務人員一方面是具有法定地位，且受相關法令保障以行使職權的個體；另方面卻也是歸屬於各機關，受機關首長指揮監督的成員，故訓練進修與學習的設計，也要能兼顧兩類特性並尋求不同程度的互補：

(1)個人需求：指基於職務、生涯，或是興趣等個人考量，而從事的學習活動。

(2)組織需求：指基於政策需求、目標達成，或是首長指示等組織運作考量，而從事的學習活動。

上述兩類需求的組合可能因為個別差異或環境條件而有多樣化的組合方式，但需要同時納入兩類考量則是一致的原則。

根據上述兩類基本考量，研究團隊認為未來整合性的訓練進修與學習

架構，便可以分為下列 3 類重點：

1.委任：(專業訓練)+(工作需求加值導向的進修與學習)

委任人員居於組織基層，主要承上級之命依法辦理各項業務，故所應以專業訓練，即充實各項執行業務所需專業技能為重點；同理，在進修與學習上雖然尊重個人意願，但也應鼓勵能結合工作需求，或是能增進工作效率效能者，總之，本層級的訓練進修與學習，主要目的在於使人員更勝任工作。

2.薦任：(專業訓練、發展性訓練)+(個人職涯發展、工作加值導向的進修與學習)

薦任人員居於組織中層，除負有承上啟下的職責外，也是晉陞簡任職務前的準備階段，故訓練與進修應有較平衡的運用空間。在訓練部分，除了延續委任階段的專業訓練外，也應提供發展性訓練，以儲備下階段職涯所需能力；而在進修部分，也是工作與個人發展並重，即一方面鼓勵人員基於工作加值原則持續進修，另方面也提供其適性發展學習機會。綜言之，本層級的訓練進修與學習，主要在提供人員更多樣且均衡的選擇機會。

3.簡任：(高階專業訓練、發展性訓練)+(跨領域、廣博學識、教育傳承等多元導向的進修與學習)

簡任人員位居組織高層，不論知能與經驗均已累積相當成果，故應著重於開發個人潛能，或是具備更宏觀而整體性的知能。於是在訓練部分的比重可適度降低，且主要是促使人員具備宏觀與跨域領導的能力；相對地，進修與學習的空間應更加擴大，即基於自主學習的精神鼓勵人員根據本身的興趣或需求，選擇適當的主題與途徑。

必須說明的是，上述 3 種分類主要是基於「適用最大化」，亦即公務人員最普遍的官等類別來設計的，未來實際運作時，主管機關則可再依機關別、職務別，乃至於政府層級或環境需求等配套考量，進行適當的調整。同時，基於考量即便屬於同一官等人員，也可能因為到任時間不同，而有

資深與資淺之差異，從而形成獲取知能需求的不同，由於此現象亦是各級機關普遍會面臨的現象，故可以考量在圖 6-3-1 各官等區別基礎上，再進一步細分。研究團隊建議初步可以先分為 3 類：

1.第一類：任同一官等 3 年以下

此類人員任官等年資較短，故在從事訓練、進修或終身學習過程中，主要以適應職務或職等需求，或是機關需求為主。

2.第二類：任同一官等 3~10 年

此類人員任同一官等已有相當經驗，故在從事訓練、進修與終身學習過程中，則可以進一步納入個人層面的考量，如提升專業知能、結合未來生涯發展等。

3.第三類：任同一官等 10 年以上

此類人員已累積相當豐富的官等經驗，故從事相關終身學習活動主要在為進入下階段官等晉升，或是生涯發展作準備。

二、國外經驗可以參考的建議

綜合前述研究成果，以下將以各國終身學習經驗為基礎，提出我國公務人員終身學習制度建立的策略建議：

（一）訓練進修法修法建議

從建立學習型組織的角度來看終身學習制度的建立，訓練進修法的修法，必須考量以下關鍵：

第一，終身學習與訓練進修的區隔與整合

若以建立學習型組織為目標，終身學習制度或可作為公務人員訓練的總體架構，而訓練與進修則是構成終身學習制度或體系的要素。其中公務人員訓練，主要以協助公務人員培養與職位相關的核心職能為主，例如行政中立訓練與基礎訓練；而訓練目標則以組織與職位的需求為主。終身學習的重點則在於提供任何與工作相關的加值型學習。這個加值型學習可納入傳統進修的範圍，亦即包含進入學校獲取學位的模式，亦可包含不以學

位取得為目的的任何形式的學習。

第二，與終身學習法的配合

值得注意的是，由於終身學習法已明定終身學習的定義為：「指個人在生命全程，從事之各類學習活動」（第 2 條）；且終身學習範圍包括「正規教育之學習」、「非正規教育之學習」、「非正式教育之學習」（第 5 條），簡言之，本法係採取廣義且彈性的界定方式，以期儘可能納入各類不同的學習活動，此其一。訓練進修法不僅在名稱上明訂是訓練進修，且本法第 1 條明定：「公務人員之訓練及進修，依本法行之…」，故若將終身學習置於上位制度來涵括訓練進修，又可能與現行體例不合，甚至可能因為會衍生與訓練進修間的法定區隔問題，要須大幅修訂或另訂專法，此其二。

綜上分析，研究團隊認為較可行的方式，是將終身學習界定為是獲取各類知能的方法或途徑，而非特定的制度。基此，未來訓練進修法的修法變動幅度可以最低，但又可以反映終身學習的重要性。具體如下：

1.修訂訓練進修法第 1 條為：「公務人員之訓練、進修及終身學習，依本法行之。但其他法律另有規定者，從其規定。」

2.訓練進修法第 9 條至第 14 條內容，均加入「終身學習」，即一方面藉由終身學習擴大進修的認定彈性；另方面也可因應未來環境各種類型的學習方法(如線上學習、虛擬實境學習…等)。例如第 9 條可修改為：「各機關學校選送進修或終身學習之公務人員，應具有下列基本條件：…」；第 10 條則可修改為：「各機關學校選送國外進修及終身學習之公務人員，其進修期間如下：…」，其他條文則依此類推。

3.修訂訓練進修法施行細則第 3 條，具體界定公務人員終身學習的意涵，乃是包括訓練、進修，以及各類有關於充實個人工作技能、發展生涯，以及增進機關績效為目標，由機關提供、協助或個人自行選擇的知能獲取途徑。

(二)委託單位可採行的配套作為

由於訓練進修法主管機關為保訓會，故未來將終身學習體系法制化後，主管機關自然毋須改變。不過參考前文各國經驗，研究團隊認為保訓會仍應採行下列因應配套作為：

第一，界定與學習相關的權利與義務規範

由於學習內容可能由機關提供，於是自然產生參與人員應履行的義務與應獲得的權利，其範圍包含3類：

1.個人。亦即個人從事終身學習應遵循的規範。包括與學習相關的請假、學習費用的負擔、學習成果的評估、評估結果與人事管理的連結等；

2.機關。指機關能指派或推薦適當人員從事適當學習，並達成預期目標。例如人員選送、學習成效評估，以及與機關人事管理作為連結等。

3.訓練機構。指將各類訓練進修與學習作為相互連結成一個完整體系，一方面彼此區隔出不同特性；另方面也可因應機關或學員需求相互連貫，以形成一個完整的學習歷程。

第二，界定學習管道

從各國經驗來看，學習管道皆以多元為導向。多元開放的學習管道所指涉的並非只是訓練、學習的場域，甚至可以包含進入公部門服務之前的學習歷程認證。管道愈多元固然豐富了學習選擇，但從公務人員生涯發展、機關用人需求，乃至於整體訓練進修與終身學習體系而言，則也意味著可能有重疊競合，或是相互採計比照等問題，因此主管機關自然應界定學習管道或路徑，以合理配置有限資源並發揮最大效益。而配合訓練進修法的規定與現況，研究團隊認為基於圖 6-3-1 的內容來界定，應是最具體而可行的方式：

1.委任：以機關或職務需求為主、以個人需求為輔。亦即各項學習管道認定以配合各項訓練需求，或是能增進個人工作能力或績效為認定標準。個人即便有彈性選擇，也要以不排擠前述需求為前提。

2.薦任：兼顧機關、職務，以及個人生涯發展。本階段雖然仍然重視機關需求或從事職務所需能力，但也應提供人員職涯發展的空間，因此訓練進修主要在於符合基本工作需求，相對地則提供個人更多因地制宜或「客製化」的學習選擇。

3.簡任：以精進工作效能、開發個人潛能為導向。高階公務人力累積相當豐富工作經驗後，除了持續精進提升外，也可能有開發不同潛能的需求。故此類人員應儘量基於個人需求，提供彈性選擇的學習空間。

第三，與各訓練機構及用人機關的協調

研究團隊認為保訓會在公務人員訓練進修與終身學習體系中，除了是法定主管機關外，也是執行政策的規劃者，以及執行標準的制定者，至於各級訓練機構與用人機關，則是基於因地制宜原則落實各訓練進修與終身學習政策。基於此論點，未來保訓會可持續強化下列功能：

1.規劃跨機關、跨領域且能與非公務人員終身學習制度整合的學習認證制度。

建立跨機關、跨領域的學習認證制度，有助於政府培養跨領域的高階治理人才。由於高階治理人才的培養並非一夜之間，因此一套能夠整合非公務人員終身學習系統的認證制度，允許公務人員無論在哪個階段進入公部門服務，其過去所受的訓練能一併被政府所承認，且有益於自身的公務人員職涯發展。

2.建立各官等或是各職系的學習地圖。

學習地圖的建立是人事主管機關掌握公務人員終身學習範圍的工具。透過學習地圖，人事主管機關可以確保公務人員的學習範圍不會離題；並且提供學習者足夠的方向感，經由學習的方向預測職涯的發展方向，進而提升主動學習的動機。

3.輔導各主管機關建立個別學習地圖。

終身學習不僅是個別公務人員生涯發展的歷程，也是各主管機關達成

公務人員任用法「用人唯才」、「適才適所」目標的助力，故除了前項基於個人需求的學習地圖外，研究團隊認為保訓會應協助各機關配合陞遷序列表，規劃本機關學習地圖，以利人員適時充實知能以符合機關需求。

上述建立學習地圖的意義，乃是將公務人員職涯發展過程中，各階段所可能需要的訓練、進修，以及相關知能補充活動，整合成一個終身學習地圖，如此一方面可避免有限訓練進修資源的重疊浪費；另一方面也能對公務人員的職涯發展提供積極的指引。至於具體作法上，保訓會或可採行下列 3 階段：

階段一：建立終身學習地圖之基本架構與原則。

此階段可邀集公私部門學者專家，針對公務人員職涯發展需求，訂定終身學習地圖的基本構成內涵，以及在規劃或施行時應遵循的原則。

階段二：各訓練機構進行分工

在主管機關(保訓會)統合下，各訓練機構(構)可依職掌及未來業務發展目標進行分工，甚至可以納入民間企業、非營利組織，乃至大專院校共同參與。

階段三：建構整體與個別的學習地圖

因應人員不同專業與任職機關、層級，學習地圖可以是整體的，即基於整體國家公務人力發展需求來設計，並適用於全體公務人員的；也可以是個別的，即各機關基於本身人員職涯發展特性來規劃，這些不同範圍的學習路徑，將更可以豐富公務人員生涯發展過程中的選擇。

參考文獻

- 王亞男、李選與黃婷婷，2018，《考試院 107 年度新加坡公務人力培訓制度之考察》，臺北市：考試院。
- 呂依蓉，2018，〈澳洲資歷架構經驗：現況與更新〉，《評鑑雙月刊》，（75）：18－21。
- 劉佳慧，2008，《公務人員終身學習動機與障礙之研究》，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 蔡璧煌、陳秋政與林宏宇，2014，〈我國公務人員終身學習制度之省思〉，《T&D 飛訊》，（192）：1－22。
- APSC (Australian Public Service Commission). 2003. *Building capability: A framework for managing learning and development in the APS*. Retrieved 2019/06/03, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN021322.pdf>.
- APSC (Australian Public Service Commission). 2015. *The Australian Public Service Commission Enterprise Agreement 2015-18*. Retrieved 2019/06/03 from <https://www.fwc.gov.au/documents/documents/agreements/fwa/ae414903.pdf>.
- APSC (Australian Public Service Commission). 2019. Training Classifications. Retrieved 2019/06/03, from <https://www.apsc.gov.au/training-classifications>.
- Aspin, D. N. and Chapman, J. D. 2000.“ Lifelong learning: concepts and conceptions.” *International Journal of Lifelong Education*, 19(1)：2-19.
- AQFC. 2013. *Australian Qualifications Framework*. South Australia, Australian Qualifications Framework Council. Retrieved 2019/06/05 from <https://www.aqf.edu.au/sites/aqf/files/aqf-2nd-edition-january-2013.pdf>
- Bagnall, R. G. 1990.“ Lifelong Education: The Institutionalisation of an

- Illiberal and Regressive Ideology?" *Educational Philosophy and Theory*, 22(1) : 1-7.
- Cropley, A. J. 1979. *Lifelong education, a stocktaking*. Hamburg: Unesco Institute for Education.
- Cross, K. P. 1981. *Adults as Learners: Increasing Participation and Facilitating Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CSC. 2019a. *Learning at CSC*. Retrieved 2019/6/20, from <https://www.csccollege.gov.sg/Programmes/Pages/Default.aspx>.
- CSC. 2019b. *Plan NOW for Your Retirement and Re-Employment for Support Officers*. Retrieved 2019/12/7, from <https://www.csccollege.gov.sg/programmes/Pages/Display%20Programme.aspx?ePID=wtejm5b1ltrqflpjmj9ou5ua5i>
- Jorgensen, B. 2004. Individual and organisational learning: a model for reform for public organisations. *Foresight*, 6(2) : 91-103.
- Keep, E. 2000. Learning Organisations, Lifelong Learning and the Mystery of the Vanishing Employers. *Economic Outlook*, 24(4) : 18-26.
- Kulich, J. 1982. Lifelong Education and the Universities : A Canadian Perspective. *International Journal of Lifelong Education*, 1(2) : 123-142.
- Lengrand, P. 1979. Prospects of Lifelong Education. In A. J. Cropley (Ed.), *Lifelong education, a stocktaking*. Hamburg: Unesco Institute for Education.
- Longworth, N. and Davies, W. K. 1996. *Lifelong Learning: New Vision, New Implications, New Roles for People, Organizations, Nations and Communities in the 21st Century*: Kogan Page.
- OPM (Office of Personnel Management). 2019a. *Training and Development*

- nt. Retrieved 2019/06/10 from <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/training-and-development/career-development/>
- OPM (Office of Personnel Management). 2019b. *Benefits Officers Center*. Retrieved 2019/12/7 from <https://www.opm.gov/retirement-services/benefits-officers-center/training/#url=model>
- Peña-Borrero, M. 1984. Lifelong Education and Social Change. *International Journal of Lifelong Education*, 3(1) : 1-15.
- PSD (Public Service Division). 2019. Learning and Development Opportunities. Retrieved 2019/06/15 from <https://www.psd.gov.sg/join-us/career-growth-and-development/learning-and-development-opportunities>
- Stock, A. K. 1979. Developing Lifelong Education: Developing Post-School Perspectives. . In A. J. Cropley (Ed.), *Lifelong education, a stocktaking*. Hamburg: Unesco Institute for Education.
- White, J. 1982. *The Aims of Education Restated*. London: Routledge & Kegan Paul.

附錄

附錄 1

「精進公務人員終身學習制度之研究」第 1 次焦點團體座談會議紀錄

壹、會議資訊

- 一、開會時間：108 年 7 月 30 日(星期二)上午 9 時 30 分
- 二、開會地點：公務人員保障暨培訓委員會 7 樓會議室
- 三、計畫主持人：呂育誠(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)
- 四、協同主持人：林俞君(國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)
- 五、出席人員（按姓名筆劃順序）：

余致力(世新大學行政管理學系教授)

胡至沛(中華大學行政管理學系助理教授)

許道然(國立空中大學公共行政學系副教授)

陳志瑋(淡江大學公共行政學系副教授)

彭錦鵬(國立臺灣大學政治學系副教授)

黃一峯(淡江大學公共行政學系副教授)

蔡秀涓(東吳大學政治學系教授)

六、列席人員：

宋狄揚(公務人員保障暨培訓委員會培訓發展處處長)

洪淑姿(公務人員保障暨培訓委員會培訓發展處副處長)

呂宜樺(公務人員保障暨培訓委員會培訓發展處科長)

陳龍智(公務人員保障暨培訓委員會培訓發展處專員)

陳薇安(國立臺北大學公共政策暨行政學系碩士生，本次紀錄人員)

貳、討論事項

- 一、年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響。
- 二、公務人員終身學習與訓練、進修體系所面臨的困境與挑戰。
- 三、公務人員終身學習與訓練、進修體系的整合。
- 四、澳洲、美國、新加坡 3 國的訓練進修制度於我國未來修法可參酌之處。

參、會議發言情形紀錄如下：

一、宋處長狄揚

- (一)謝謝各位學者專家參與，此研究主要目的是希冀透過對終身學習法制的研究，進而因應年金改革，而可能導致公務人力無效的問題。
- (二)年金改革後會有延後退休的情形發生，所以間接產生公務人力的老化現象，而影響整個公務人力的運用。希望透過終生學習使得原本無心在工作的人，能因為訓練進修而有所改變；另外，由於國內的年金改革算是發展的較緩慢，也會有上述所發生的相似問題。因此，想藉由本次的委託研究案獲得一些寶貴的建議。

二、許道然老師

- (一)為了防止終身學習淪為形式主義，導致在作法與關連性上產生模糊。因此，終身學習還是要回歸到與工作職能與未來職能有相關的，並透過強制性的誘因實行，例如：效仿美國個人學習帳戶。每一年從公務人員薪水扣 1% 的錢，以及服務機關提供相對的錢撥進去個人帳戶中，讓學員們去修需要收費的學分。

三、蔡秀涓老師

- (一)剛剛聽了處長的意見，以及仔細看了題目，發現題目有些爭議。近年來所有的委託案幾乎都與年金改革有關，因此，從前提來看，年金改革後，每人必須工作到 65 歲，所以必然延退，而延退又會產生公務人力無效。但我們卻無法證明以下三點：第一，所有人必然延退；第二，高齡化使得工作能力削減；第三，如何去定義高齡化。

(二)終身學習不應該由保訓會去執行，而是要回到機關首長。另外，課程皆採自願參與的方式，若覺得課程重要，例如之前服務的機關，該首長認為薦任第七職等以上的公務人員都必須去上法制課程，這樣才能達到效果。反之，只為了時數刷卡就無法達到效用。

(三)站在公務人員終身學習與訓練、進修體系不需要整合的立場。首先，終身學習本身就是在國家的體系內所完成的事；再來，保訓會所屬行政權以外的機關來主導是不合理的。假使必須整合，要從國家教育的觀點來看，每個人都必須要終身學習，而非由考試院主導。

(四)澳洲、美國、新加坡3國主要是由訓練導向、主管機關導向、彈性。但目前考試院還是做好份內的工作即可，而不該擴及到其他領域。

四、黃一峯老師

(一)假定公務人員要延後或是高齡化，延後年齡會產生世代差異，又會牽涉到內部管理的問題。也未必高齡者無效，而是必須懂得跟年輕人溝通，一般而言，資深處於高階所以必須在退休前找到代理，最理想的狀態是當事人能在退休前做相關課程的準備，但學習費用並非全由機關負責，而是部分由當事人負責。

(二)對終身學習的建議

1.終身學習就是成人教育，要界定是個人需要(興趣取向或是娛樂)還是工作需要，但個人認為還是必須回到以職能為主的，若是附帶的就必須是受訓者自行付費。

2.終身學習應該是結合各部會機關跨領域的學習，因為這部分會牽涉到協調的能力。從經驗發現這些跨領域的通識課程若無法跟工作相關，學員們會產生排斥，但據個人觀察發現公務人員的素質愈寬的話，在決策思維上是有幫助的。因此，個人較贊成將終身學習導向另一個全觀的學習，並非是終生學習而是整個學習的一環。

3.保訓會的角色是做政策規劃，不必擔任執行的角色，承如上述秀涓老

師所述，各機關是最能瞭解其內部所需。保訓會透過政策指導提供各機關執行的建議，較能清楚之間的分工。

(三)終身學習是貫穿整個部會，只是要切割是否與工作有關連，才能防止模糊不清的連帶關係。

(四)美國的部分皆屬於高階文官的訓練，並不能算入終身學習，所以個人認為還是必須釐清。

五、余致力老師

(一)確實現今許多東西皆與年金改革有關連性。從終身學習法中可以知道 55 歲以上是樂齡學習，所以談及終身學習必須從公務人員進入職場到退休後都必須算進去。

(二)終生學習屬於生命全程，若假定公務人員從進來到出去的前提，各類的學習都屬於終生學習。所有的東西都能漸進式的運用，最主要的是這些課程要如何促成。

(三)最後，終生學習應該改變的是態度，而各機關又能做什麼更是最重要的主要因素。

六、彭錦鵬老師

(一)公務人員年齡比例增加，必須注意下列事項：

1.要先從價值觀著手。在 1980 年代後開始有很大的改變，直到 2000 年後又有更大的改變，包含英國把整個公務體系的訓練制度變成簽約外包，因此也減少了課堂的上課次數，卻大幅度增加線上的學習課程，雖然這些都是被迫的學習，但方向是確定的。

2.部會自己接管訓練，訓練皆是分職務的層級，而訓練最核心的重點是職能。

3.公務體系訓練的制度裡面又分為高級文官的體系與非高級文官的體系。再過 10 年，臺灣會面臨超高年齡化與全球化帶來的改變(例如：氣候變遷、私菸案、國家競爭力、AI)。

(二)如同英國民營化下的線上教學，都能放進更多元的資訊進來，除了
是對於高階人員才需要用課堂講課，其他都能線上教學。

(三)建議可以去參考 OECD 公務人力未來的價值。未來必須把公務人力
看成國家競爭力。

七、胡至沛老師

保訓會要切入的點是終身學習在往後 5 年、10 年的走向是什麼？如何因應
環境的變動？專業訓練的能力？

八、陳志瑋老師

(一)在臺灣的公務人員終身學習最大的挑戰主要是心態的問題，對於固
定心態的人再大的誘因都使他排斥，還是必須採用法規強制性的手
段。

(二)對終身學習的建議

- 1.應該將終身學習納入到整個進修訓練體系裡面。
- 2.學習成就的認證制度直接移到終身學習認證裡。

(三)針對訓練、進修體系的整合可分為兩點

- 1.組織與個人績效有關，就是將整個訓練機構相互結合，直接在訓練制
度含括終身學習即可。
- 2.非公務相關的(運動、理財)，公務機關不必特別提供的前提之下，學
員必須自己處理。若將分層做 3 個構面的矩陣可分為：
 - (1)第 1 部分主導權在個人、訓練在機關、進修在個人。
 - (2)第 2 部分在資源，可公又可私。
 - (3)第 3 部分是效果，工作績效與職能的補充。

肆、臨時動議：無

伍、散會：11 時 30 分

附錄 2

「精進公務人員終身學習制度之研究」第 2 次焦點團體座談會議紀錄

壹、會議資訊

- 一、開會時間：108 年 10 月 4 日(星期二)下午 1 時 30 分
- 二、開會地點：公務人員保障暨培訓委員會 7 樓會議室
- 三、計畫主持人：呂育誠(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)
- 四、協同主持人：林俞君(國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)
- 五、出席人員：
 - A(法務部司法官學院)
 - B(國家文官學院)
 - C(新北市政府人事處)
 - D(人事總處公務人力發展學院)
 - E(臺北市政府公務人員訓練處)

六、列席人員：

陳薇安(國立臺北大學公共政策暨行政學系碩士生，本次紀錄人員)

貳、討論事項

- 一、年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響。
- 二、公務人員終身學習與訓練、進修體系所面臨的困境與挑戰。
- 三、公務人員終身學習與訓練、進修體系的整合。
- 四、當前辦理(或參與)訓練與進修課程時，您認為有哪些障礙或問題？改進的方向或作法又如何？

參、會議發言情形紀錄如下：

一、呂育誠老師

- (一)首先非常謝謝大家前來參加本次的焦點座談，此次研究案受於保訓會委託，而主要是規劃終身學習制度。研究目的其一，是希望透過

法理清楚定義如何去操作與執行；其二，未來若要修改訓練進修法時，可能終身學習需要給它一個定位。

(二)原先希望蒐集外國經驗作為參考資料，但學習定義與內涵不同，所以與保訓會討論後發現還是應該回歸於臺灣本身的狀況。因此，未來終身學習概念要如何界定？訓練機構該如何妥善的分工？希望各位在此提供意見，幫助終身學習的落實性。

(三)總體而言，可分為以下：

- 1.對於終身學習的定位要考慮個人、機關需求、差異性(因地制宜的需求)、大家同意整合(數位平臺的建構)。
- 2.應用上中下游的概念，把主管機關、人事主管機關與用人機關三者不同層級，還有業務方面去做整合。
- 3.整合的方式主要還是必須配合人員的特性與機關獨特的差異性。
- 4.整合過程中，機關避免強制考核而是採取鼓勵的方式實施，讓大家正面主動學習。

二、C

(一)年金改革的確有影響公務人員職涯發展的生態趨向，以新北為例，會舉辦理財的課程，請民間專家前來授課。希望同仁在職時就能做好理財的準備，顛覆以往公務人員不會把理財作為議題的經驗傳授。以下將從需求觀點切成兩層面：

- 1.公務人員需求(個人需求)：在職時，理財規劃固然重要，但並非馬上能有所成就。若中間遇到制度的轉換，能跟同仁職涯規劃交換意見，亦能照顧員工的身心發展。
- 2.組織的需求：目前從警察可看出，以往都傾向做好做滿，但我聽到基層與中層的經驗，做滿是必要但做好就不一定，就要看個人認知。因此，此現象對於組織不是良善的影響，所以機關的人才培育要重新思考，還有跨世代職場溝通需要做些許的調整。

- (二)在地方政府中可以將終身學習分為分中下游的一個概念，像公務人力發展學院、國家文官學院屬於領頭羊的角色；地方政府屬於中游，只有考訓科的這一階級，年度訓練要考量進去，要配合中下游；而兩個學院派去的則是下游。沒能整合之前，只是塞到不同學院。

三、D

- (一)由於年金改革，公務人員延後退休的情形也顯現出來，個人認為是心態的因素所造成，因為在等待退休所以在職務上的課程不會積極投入，因此一方面機關要強化個人心態的調整；另一方面為個人課程規劃，必須強化教材內容與講座的強度，增加吸引力以利同仁能獲得協助。
- (二)對於整合的部分，本人建議可以將訓練的實體課程轉換為數位學習課程，讓公務人員可以在不限時空的情境下做學習，例如「e等公務園」的學習平臺，包含原版的e等公務園、e學中心、港都e學苑、臺南e學補給站與文官e學苑五大平臺，以及33個文官學院在不重複的情況下合作製作課程。另外，也可與大專院校進行課程上的合作；而個案教學的部分提供平臺，以利主題吸引人又能不限職務關係。

四、E

- (一)面對年金改革，公務同仁都受到衝擊，本機關亦辦了幾場公務人員關懷座談會，並且提出八大方案，給予公務同仁優惠。其中就業訓練專長(第二專長)，即是退休職涯訓練，本機關與職訓局分工，會幫忙引薦。目前針對在職人員，或是開放少部分退休的人員；主要是自辦，若要委辦，不太可能大規模，只能挑選主題去實施。
- (二)談到終身學習的整合，比較容易做到的是數位化這區塊，亦是目前持續都有在做整合的動作，有公務人力發展學院的「e等公務園」與

國家文官學院做密切的空中平臺，只要對方有開的教材我們就不開，作為互相交流的一種方式(平臺整合)。由於資源有限，所以地方治理與跨域地方皆成為目前重視的訓練主題；而個案發展聯盟，則是透過 CC 授權的方式提供給更多人使用；另一方面，還有與企業界合作，例如業師的引進與安排各地參訪。

五、B

(一)當年金改革後，其中薦任第九職等人員還需要漫長才能退休，65 歲才能退休使得人員產生「要錢還是要命」的心態，當主管誘因變少，反而趨向非主管的職位任職，進而引發公務體系培育出現嚴重的斷層。年金改革的制度，我試著統計理財規劃，而 60%以上的公務人員沒有理財觀念的準備，使得需求跟實際規劃有差別。因此，公務人員半退休，要如何培訓他們使命感與個人成就感？人待久沒升遷就會往國營企業，所以培育制度要如何讓公務人員有發展性？而人力資源無法讓每個人知道未來適合什麼位階？

(二)在數位學習創立時，每個單位都想建構自己的平臺，但是時間一久課程發展已到達極限，因此課程主題重複發展，呈現浪費素材的現象，雖然課程很多，但時常無法從主題知道內容面向有何差異。數位教材需要分工，才能讓公務同仁可以針對課程系列去修習，並且瞭解其學習的內容。而本機關的訊息是用 4 個禮拜決定一個人有沒有過關，但評鑑出來很不客觀，因為職系不一樣，卻學習同一個課程，導致學員上完課程還是無法吸收。若能透過分工去設計課程，會比較有好的銜接方式。

六、A

(一)對於年金改革一定會對公務人員產生影響，內部公務人員的課責化不符合需求，使得課程設計無法即時更新，導致轉往民間去學習，包括 YouTube 頻道、研習會，以及收費的管道去學習。在有限的時

間需要有資訊管道，而年金改革要分層面，即將退休的人沒有差別；若是延緩退休的人，當然希望能做多久就坐多久。由於目前面臨國際社會變動的壓力下，公務人員的課程平臺也應該加入政策的課程，並非只重視表面化的 KPI，若能優化課程內容，不但能貼近需求也能讓外界使用。

(二) 司法官學員訓練為長達兩年，大家對於司法官的改革也很期待，若能提供一致性課程、網站或程度分級，讓課程的優劣點發掘出來，並凸顯平臺整合後的方便性。回歸於訓練機關本身，透過數位的方式讓學員自行點閱，否則全部都排進去沒人上，只能儘量去精進而不要寄望透過課程能改變什麼。

(三) 本機關面臨到課程老師的延聘有問題。若能透過數位課程延聘老師就能解決此項困擾，個人認為同仁都有點進去時數，希望教育資源能用到痛處。

肆、臨時動議：無

伍、散會：下午 3 時 30 分

附錄 3

「精進公務人員終身學習制度之研究」第 3 次焦點團體座談會議紀錄

壹、會議資訊

- 一、開會時間：108 年 10 月 4 日(星期二)下午 3 時 40 分
- 二、開會地點：公務人員保障暨培訓委員會 7 樓會議室
- 三、計畫主持人：呂育誠(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)
- 四、協同主持人：林俞君(國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授)
- 五、出席人員：
 - F(銓敘部)
 - G(國家教育研究院)
 - H(新北市立鶯歌陶瓷博物館)
 - I(銓敘部)
- 六、列席人員：
 - 陳薇安(國立臺北大學公共政策暨行政學系碩士生，本次紀錄人員)

貳、討論事項

- 一、年金改革對於公務人員終身學習與訓練進修制度需求的可能影響。
- 二、公務人員終身學習與訓練、進修體系所面臨的困境與挑戰。
- 三、公務人員終身學習與訓練、進修體系的整合。
- 四、當前辦理(或參與)訓練與進修課程時，您認為有哪些障礙或問題？改進的方向或作法又如何？

參、會議記錄如下：

一、呂育誠老師

- (一)在資源有限的情況下，相對於民間課程，訓練機關所提供的教材較不受到公務人員喜愛，導致花很多時間卻無法達到效用；其二，涉及的機關包含保訓會、人事總處、各部會，以及中央與地方各個不

同的類型，要如何劃分權責？而終身學習在公務人員職涯發展中所扮演的角色是什麼？

(二)總體而言，可分為以下：

- 1.人員有意願，但要如何更有彈性的反映需求。
- 2.操作方式要做大幅度的改變，與社會各個機構合作，產生更多元化且因地制宜的實施方式。
- 3.回歸於公務人員本身，終身學習應該長期延續性的規劃。
- 4.相關主管機關的角色，而考核仍然是必要的，但盡量避免逼迫與壓制的監督方式。

二、H

(一)身為人事人員而言，終身學習時數是被考核的業務，亦是目前最關鍵的問題，因為被考核所以必須辦終身學習，所以它被管制考核住，不得不辦此業務。若要吸引同仁上課，誘因就會是很重要的一部分，不然會造成同仁反彈的效果。一般而言，大家都知道此項政策所帶來的利益是良善的，但還是必須考量到同仁本身的工作負荷量與時間的配合。

(二)個人認為，在政府推動政策有足夠經費與人力的前提下，讓機關與學校簽訂契約並且提供合作的機會，會更能發揮效用。反之，終身學習的線上課程，對於不熟悉電腦的人是有困難的，而對機關推動者來說，還必須讓同仁克服電腦的操作；或者是變相掛網，甚至尋求e等公務園外掛，使得無法要求大家都做到而不排斥。

(三)事實上學習範疇很廣，但上級只考核量不是考核質，使得同仁想學的課程不適用於時數。個人認為不要用時數來評量，若保訓會可以辦訓練競賽，營造由下而上的學習方式，而非以逼迫的方式變成形式上的成果。

三、F

(一)人事單位舉辦的課程大家都不感興趣，但業務單位舉辦的大家都愛。

總而言之，人事單位開的課程與同仁實際需求落差較大；而業務單位開的課程則是比較是同仁需要的。若我是一般業務人員，個人認為誘因固然重要，但若課程既無個人幫助或興趣不相符就容易成為負擔。

(二)個人認為人事單位若有因應個人屬性去規劃，試圖瞭解同仁到底需要什麼，但絕非限於人事室所辦理的那些選項。在同仁入職前就應該做好前述規劃，而非等到做很多年再談誘因，此時再多的誘因都不會有。另外，學習時間，還是要回歸組織風氣，機關首長要懂得規劃同仁時間，而不是把大家綁在那。

(三)對於考核的內容，保訓會要拉高終身學習的目的去考核，讓目的成為指標，或是各機關自己去訂立。若保訓會扮演評比各機關考核的角色，而保訓會需要建立長期追蹤制度，才能每年對機關同仁做公開評價；若要確切落實，還是需要長期的追蹤，同時瞻前顧後，才能讓同仁看到願景。

四、G

(一)自從年金改革確立之後，就本機關來說同仁比較願意去學習，由於不限於業務單位舉辦，而是能透過撥款讓同仁組團到外面上課，相對來說也變得彈性許多。以下個人建議：

- 1.不要把課程丟給人事單位，而是利用機關的彈性去自己規劃，例如開社團與組讀書會。
- 2.舉辦私部門、國內外實地參訪，機關訂立機制提供自費組團，並結合縣市、跨部會合作。鼓勵同仁進修長期性課程(學位)、跨領域學習、實作課程，以及與大學合作，除了使公務人員視野打開，還能培訓生涯的不同面向。

(二)個人不贊成競賽的方式，但為了達到目的卻跟業務不同，使得同仁產生厭煩感。雖然量化指標無法產生品質的效果，但至少同仁去上課或多或少還有些許的印象，個人認為可以提供幾個空白課程，讓機關自己去填專業課程，讓學習類型更多樣化；未來也希望能和大學合作，讓同仁能去進修。

五、I

(一)本身屬於基層公務人員，個人認為終身學習不單純只是訓練進修，在一天工作 8 小時中，雖然業務繁忙但若首長能帶領大家去學習就更有說服力。本人認為訓練進修是隱藏性成果，透過數位學習因應趨勢一直走到至今，事實上對訓練進修有制衡的作用；為了平衡工作的機制，仍然必須先以單位主管為優先，再以基層開始。

肆、臨時動議：無

伍、散會：下午 5 時 30 分

行政院 函

地址：臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-23975565
承辦人：江直育
電話：(02)23979298#522
E-Mail：fina@dgpa.gov.tw

受文者：如正（行政院各部會行總處署等）、副本

發文日期：中華民國105年12月19日
發文字號：院授人培字第1050062475號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：有關公務人員每人每年最低學習時數、數位學習時數及業務相關學習時數規定調整如說明，請查照。

說明：

一、自106年1月1日起，各機關（構）公務人員每人每年學習時數規定將聚焦於業務相關之學習活動，業務相關學習時數仍維持20小時，其內涵如下：

（一）其中10小時必須完成當前政府重大政策、法定訓練及民主治理價值等課程，並以數位學習為優先：

1、當前政府重大政策（1小時）。

2、環境教育（4小時）。

3、民主治理價值課程（5小時）：

（1）性別主流化（1小時）。

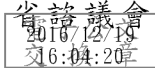
（2）廉政與服務倫理、人權教育、行政中立、多元族群文化、公民參與等（4小時）。

（二）其餘10小時由公務人員自行選讀與業務相關之課程，各機關並得依施政重點、業務需要或同仁職能發展自行規劃辦理相關課程。

二、上開「當前政府重大政策」課程，將由本院人事行政總處會同相關機關提供，以利公務人員選讀。

- 三、除上開公務人員每人每年必須完成之課程外，如有基於相關計畫或方案之推動，須請其他機關配合辦理所屬人員相關教育訓練時，請以鼓勵方式實施。
- 四、另現行每人每年最低學習時數40小時及數位學習時數不得低於5小時之規定，自106年起不再實施。
- 五、至各機關辦理數位學習成果評量部分，仍請依本院96年7月11日院授人考字第0960062703號函送之「行政院及所屬各機關辦理數位學習成果評量實施原則」辦理。

正本： 行政院各部會行總處署(含行政院秘書長)、福建省政府、臺灣省政府、臺灣省諮議會、各直轄市政府、各縣市政府、各直轄市議會、各縣市議會



副本： 公務人員保障暨培訓委員會