

# 公共性人力資源發展的概念與實務意涵

蕭 鈺<sup>\*</sup>

## 《摘要》

本文以公共性及人力資源發展兩項概念為基礎，參考管理學領域有所謂「基於社會意識之人力資源發展」的概念，提出公部門應具有「公共性人力資源發展」的概念。根據此一概念，公部門的人力資源發展應定位為培能性的公共學習過程，其目的在於增進公務人員對於公共利益與社會價值的體認，及提升其從事公共服務的能力與績效。是以，公部門的人力資源發展不僅在制度設計上要符合「培能」與「公共課責」的要求，運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」亦不可或缺，本文爰據以就我國公部門人力資源發展的制度設計與運作過程提出實務改革的具體建議。

關鍵詞：公共性人力資源發展、公共學習、培能、公共課責、公共對話

---

\* 作者為國立政治大學公共行政學博士，現任公務人力發展中心研究組組長。

## 壹、前言

長久以來，公共行政與企業管理之間存在明顯差異的說法幾已成為公共行政學界的共識，諸多的學者並指出公共行政與私人管理之間的明顯差異在於公共行政具有「公共性」(publicness)。儘管如此，當「治理」概念的日益正受到重視時，意謂著公部門與私部門之間的界限將有可能變得愈加模糊不清。再者，公、私之間有相通之處亦無可否認，例如，所謂「公民」應該是指具有公共精神或公共意識的人民，而公部門、私部門、第三部門都分別可以於其中有公共論壇的存在，此等描述均涉及「公共性」概念的適用。進一步來看，在企業管理的領域，亦有所謂「企業社會責任」(corporate social responsibility)的概念，它意指企業組織並非純然是為其股東所存在的經濟體，除了有效率地生產財貨與服務之外，它還應該主動遵守法令規範，公平對待顧客與員工，以及承擔某些社會責任。這些年來，「企業公民」(corporate citizenship)的概念又成為管理學領域中處理企業社會角色的另一重要字眼。

隨著「企業社會責任」與「企業公民」等概念日漸受到重視，在管理學的領域，Laura L. Bierema 與 Michelle L. D'abundo (2004 : 449) 曾提出「基於社會意識之人力資源發展」(socially conscious human resource development) 的概念，其定義如下：

「基於社會意識之人力資源發展」扮演的是教育性與支持性的角色，它幫助組織運用其資源以使利害關係人獲益。它的範圍包括（但並非僅限於）：支持組織的內隱性契約與對於組織的期待，強化倫理性的管理與領導，倡導利害關係人的概念，寬廣地界定與衡量組織績效，挑戰與修正缺乏社會意識的政策與實務，分析與調和權力關係，促進組織資源的利用以創造社會利益與改善社會福祉。

從上述「基於社會意識之人力資源發展」的內涵中，吾人不僅著實可以感受到人力資源發展在當代社會發展上所扮演角色的重要性，更引人深思的問題是：當企業界的人力資源發展已經發展到可以用社會意識做為其實務運作的指導理念時，原本就應該根據公共理念進行制度規劃的公部門人力資源發展，其實務運作究竟是否符合公共性的要求？基此，本文將針對「公共性人力資源發展」的概念內涵進行探討，並進而就我國公部門人力資源發展的制度設計與運作過程提出實務改革的具體建議。

## 貳、公共性人力資源發展的概念

所謂「人力資源發展」(human resource development，簡稱 HRD)，根據 Patricia McLagan (1989: 52-53) 在接受美國訓練與發展協會 (American Society for Training and Development) 委託主持一項有關「人力資源發展實務模型」(Models for HRD Practice) 的研究之後所做的界定，它是「整合性地運用訓練與發展、組織發展及職涯發展，用以增進個人、團體與組織效能的作為。」在人力資源發展所涵蓋的三個主要領域中，實務上是以訓練與發展 (training and development) 為核心，其焦點在於確認與協助個人在執行目前或未來工作時所需的重要職能，得以透過計劃性學習獲得發展；至於組織發展 (organization development) 的焦點在於確保單位之間與單位內部具有健全的關係，並協助團體展開與管理變革；而職涯發展 (career development) 的焦點則在於確保個人的生涯規劃與組織的職涯管理過程能夠接軌，以獲致個人需求與組織需求的最佳結合。

傳統上，「訓練」、「發展」、「教育」與「學習」這四個相關概念被視為內涵應予區別的概念。相對於教育主要是發生於學校系統（包括職業教育系統）的活動，訓練則是由特定的組織為了特定的目的而實施，且各行各業的訓練各不相同，多數的訓練活動是在工作中實施；至於發展此一概念，通常將其視為個人興趣的領域並係利用個人時間進行。由諸多人力資源發展模式所做的探討，一般的員工在被選用之前都應該是已接受過工作所需的完整教育，訓練只是針對特定的工作需求，而其他的學習活動並不在雇主所關注的範圍內 (Garavan, 1997: 47)。

依據學者的研究，以上的傳統看法目前已有所改變。除了教育與工作之間的界限不再像昔日般明確之外，訓練、發展、教育與學習四個概念的內涵之所以日趨模糊，其原因主要是現今商業世界的變化極為迅速，資訊的數量與速度更是日益成長，而組織對於員工的要求則是更具生產力、創意及變革取向。吾人從當代興起的組織學習典範中，清晰可見這四個概念之間分界模糊化的現象，因組織學習典範已經能夠將成人學習理論、變革管理理論及組織理論等統整到一個策略性整合的人力資源發展模式中。在強調「培能」(empowerment) 與「全面品質」(total quality) 的文化中，個人所被期待的是接受更重要的責任

以及持續不斷改善。此種轉變的核心在於了解到員工所能提供的並不只是執行工作而已，員工的貢獻也可以將創新包括在內。因而組織必須重視的是增進員工的學習能力及員工對於學習過程的投入，此一將焦點置於學習而不明確區隔訓練、發展與教育的思維相當符合當前的發展趨勢（Garavan, 1997：47-48）。

隨著以上所述當代人力資源發展以學習的概念為其核心，並重視培能以追求持續發展的新近趨勢，本文認為公部門的人力資源發展應定位為培能性的公共學習（public learning）過程，而其目的在於增進公務人員對於公共利益與社會價值的體認，及提昇其從事公共服務的能力與績效。此處所謂「公共」（public），其內涵實即「公共意識」（public consciousness），亦為公共行政的本質所在。詳而言之，公部門的人力資源發展不僅在制度設計上要符合「培能」與「公共課責」（public accountability）的要求，運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」（public dialogue）亦不可或缺。謹依據此等核心概念，將公共性人力資源發展的內涵說明如下：

## 一、培能

從人力資源發展所要處理的課題來看，其範圍不脫「人」的學習活動，因而訓練與發展工作的本質可說是在於對人培能，期使人的能力能夠不斷提昇。至於培能的範圍，就人力資源發展實施過程所須進行的需求分析而言，其分析的面向除了要能涵蓋組織分析（organization analysis）、工作分析（job analysis）、人員分析（person analysis）等三方面之外，其分析的內容實質上包括知識、技能與態度（knowledge, skill and attitude，簡稱 KSA）等三類。由此可見，人力資源發展部門在推動培能時，其需求內涵的分析範圍並非侷限於知識與技能的層面，態度的層面所指涉的價值、倫理乃至心靈等與社會意識相關的概念亦有適度納入的必要。

值得注意的是，近年來在國際訓練與發展組織聯合會（International Federation of Training and Development Organizations）所舉辦的年度研討會中，除了二〇〇一年第三十屆年會觸及「全人管理」（holistic management）、「心靈資本」（spiritual capital）、「心靈智能」（spiritual intelligence）等議題外，二〇〇四年第三十三屆年會復有目前任教於維也納經濟與企業管理大學（Vienna University of Economics and Business Administration）的 Frank Brueck，在其針

對企業公民相關議題所發表的演講中指出，做為一個能負起社會責任的管理者，他所要具備的特質包括：能確認社會需要的同理心，能因應社會需要變動的適應性與彈性，能根據價值體系做出倫理性判斷，與價值觀關係密切的情緒智能，能成功參與國際活動的跨文化性智能。Brueck 特別根據來自於印度傳統與瑜伽科學的說法，提醒人力資源發展專業人員要重視人的脈輪（chakra，亦即生命能量中心）對於身心健康與發展的影響，他並主張以靜坐做為培養管理者能負起社會責任的重要途徑。

當企業管理領域已針對企業組織管理者社會意識的培養，提出人力資源發展活動的規劃時，培能在公部門的人力資源發展方面有何意義呢？作者認為，基於公共行政的角色定位在培能性的公共服務，就政府而言是在培養民眾自主發展以享有理想公共生活的能力，是以，理想上公務體系對其成員實施培能的目標，應該是要讓所有的公務人員能夠成為「公民行政人員」（citizen administrator）。根據 Terry Cooper 的看法，所謂「公民行政人員」兼具公民與公民託付者的身份，其最終的義務乃是以各種方式增進社群生活的良善，並於其中形塑德性與公民美德。詳言之，公民行政人員除了應清楚地體認個人與社群之間的互依性，因而能有「正確理解的自我利益觀」（self-interest rightly understood）之外，並須具備以下三種美德（Cooper, 1991 : 163-167）：

- (一) 公共精神（public spiritedness）：它是一種自制（self-control）與自治（self-government）的表現，意指能夠節制個人的情緒與意見，以獲致廣大的共識而確保社群內部的祥和。
- (二) 深思熟慮（prudence）：它是一種實際的智慧（practical wisdom），意指運用良善方法（good means）以達成良善目的（good ends）的能力，亦即在具體情境中將原則轉化為特定行動所需的思慮過程。
- (三) 實質理性（substantive rationality）：它是一個相對於工具理性（instrumental rationality）的概念，意指公共行政人員能針對公共決定與作為的目的及價值進行理性的思辨，而非只是技術分析工具的運用者。

## 二、公共課責

課責概念之所以受到重視，大致可用「三 R」的價值觀予以說明，意指有為的民主政府應當具有「三 R」的特性，即回應性（responsiveness）（回應人民

的需求)、代表性( representativeness )(代表民眾的利益)、責任性( responsibility )(負責完成人民所託付的任務)。從當代公共管理理論所主張的「行政課責模式」( administrative model of accountability )來看，公共課責的內涵可包括以下面向：1.以方向為基礎的課責( direction-based accountability )：確保組織目標與目的的建立以政治體系目標與選民利益為依據；2.以績效為基礎的課責( performance-based accountability )：要求組織的產出予以明定，使其結果得以衡量並與組織目標扣合，且符合管理實務的標準；3.以程序為基礎的課責( procedure-based accountability )：明定法律與行為規則，以確保機構活動符合高水準的要求，特別是機構如何在達成目標的過程中公平與公正地管理其人力及物質資源 (Roberts, 2002 : 659)。

根據以上公共課責內涵的說明，公部門的人力資源發展必須具備目標導向、績效導向及程序導向的特質。詳而言之，公部門的人力資源發展工作者首先必須思考：職場中所實施訓練、發展與學習的目標與目的為何，究竟是否符合公共目的？當此一先決問題獲得釐清之後，接下來有關績效導向的特質方面，依據施能傑等 (2002) 的研究，績效導向的訓練發展計畫必須掌握策略層次、計畫層次及執行層次等三大由上而下的環節，亦即須根據組織策略的評估發展訓練計畫，再據以有效執行訓練計畫。至於有關程序導向的特質方面，公部門人力資源發展的實施顯然要有法規及作業程序做為依據，而其著眼點係置於作業品質與資源運用的管理。綜合而言，公部門的人力資源發展面對公共課責的議題，勢須在其業務的規劃、執行及評估等方面均符合正當性與妥適性的要求。

### 三、公共對話

雖然，以上所提「行政課責模式」對於當今蔚為風潮的政府再造具有深遠的影響，但由於其偏向重視行為控制及法規與技術的理性，模式的實施若無配套作法，相當容易如同以往的改革遭致失敗的結果。根據 Michael Harmon 的說法，改革事實上是一種對於那些構成政治與組織生活之互相矛盾的動機與力量所進行的智慧性處理，而為了避免當前課責機制所產生的病態現象，對話乃成為必要的作為 (Roberts, 2002 : 659-660)。此正如 Curtis Ventriss (1994 : 200-201) 所說：「公共的行動按其定義是具有互動性的，而且能產生各種公共性的結果或

影響，因此所謂的『公共』，必然展現於政策行動規劃與思辯過程中的公共學習能力。」

事實上，對話原本就是公共事務運作過程中不可或缺的要素。在公共對話的過程中，公共事務的處理將能經由交互溝通性的討論，使參與者建設性地相互學習，並能將當中遭遇的衝突矛盾予以整合，而彼此的知識與能力亦因而不斷增長，終能以協力性的實踐行動，積極邁向達成公共目的的目標。因此，對話不僅可以強化傳統課責機制，使其更加透明與顯而易見，而且創造了參與者學習與思辯（deliberation）的空間（使公共理性得以發生），並進而基於當中存在的互惠與信任關係，發展出社會網絡與未來協力工作所需的社會資本（Roberts, 2002 : 666）。

Corinne McLaughlin 與 Gordon Davidson（陳蒼多譯，1998：105-118）在他們所著的《心靈政治學》（Spiritual Politics）一書中指出：「最深層的真理經常在一種較高的統一中包容對立的狀態。」他們認為，人們需要進行意識方面的改變，植基於一切生命與事物都有所關聯的「系統思考」（systems thinking）之上，才能創造出一種真正嶄新的「轉化性政治」（transformational politics），努力超越顯然的二元性和弔詭，將問題提昇到較高的層面，創造出兩邊的精華的整合（它不同於妥協）。他們曾舉「階層」與「民主」的整合為例，當中所進行的轉化性整合是既要粹取「階層」的最佳層面——愛與責任（而不是權力與支配），又要粹取「民主」的最佳層面——參與性的包容（而不是最低共同特性），然後將兩者提昇到一種超越的層面。依據他們的說明，在「階層」與「民主」的新整合之中，由於個人會為全體的利益負更多的責任，所以人們會獲得相稱的權威與力量。

當此「整合圖像」正成為公共行政的重要發展趨勢之際，如同企業界的人力資源發展實務已開始主張以利害關係人（stakeholders）的概念取代股東（stockholders）的概念，做為推動企業社會責任理念的重要途徑，公部門的人力資源發展亦應認知到利害關係人的概念在強化公共意識與增進公共對話上的重要影響。因而，對於在公共組織內部及外部與組織績效有利害關係（對其造成影響或是受到影響）的個人與團體，公共性人力資源發展功能的運作目標不僅是要直接滿足首長、員工等內部利害關係人（internal stakeholder）的需求，而且應該是要能間接滿足民眾、社區等外部利害關係人（external stakeholder）的需求。為落實此一想法，公部門人力資源發展的實務推動，無論是制度層面、

政策層面及執行層面，均有必要參考「公民會議」（citizen conference，或稱共識會議 consensus conference）的實踐經驗，讓「公共性」真正成為利害關係人之間進行公共對話後的成果。

## 叁、公共性人力資源發展的制度設計意涵

根據以上針對「公共性人力資源發展」內涵所進行的探討，以下擬就我國公部門人力資源發展的制度設計面提出實務改革的三項具體建議。

### 一、強化實施以公共性概念為基礎的相關訓練課程

蕭鉅（2003：56）曾於檢閱國內相關文獻後發現，我國公務人員雖然在決策時存有維護公共利益的意願，但實際上對於公共利益的內涵欠缺清楚的認識與了解，亦無進一步就互有衝突的價值觀進行辯證整合的能力。雖然，行政院曾於民國九十年六月訂定「建立行政核心價值體系推動方案」，揭露其目標與推動重點（實即核心價值的內涵）在於建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷情、對政府的向心力、對民眾的服務心及對公務的責任感，但作者在此要強調的是，要將公共性概念內化至行政行為當中，其成功的關鍵除在於行政體系內部應就業務處理真正地進行公共對話以外，以公共性概念為基礎的訓練課程實有必要參照行政中立訓練的實施，以法規明訂其為各機關公務人員必須定期參加學習的課程，並以適當的教學方式實施。

在實際作法上，為能有效增進公務人員對於公共性與相關理念內涵的認識與了解，此類以公共性概念為基礎的訓練課程除可包括「行政倫理」、「民主行政」、「行政與社會」、「公民參與」等主題外，亦可就原有相關的通識性課程融入公共理念後，以「組織學習與公共對話」、「全人發展與公共學習」、「永續發展與公共倫理」、「生命內涵與公共意識」、「身心健康與公共關懷」等為其課程名稱，讓各機關可在公共意識、公共倫理、公共價值、公共參與等與公共性概念有關的範圍內自訂課程主題，並將授課師資來源擴及於學術界與政府部門之外的社區組織與非營利組織。作者深信，此類公共性概念相關訓練課程的有效實施，對於我國行政文化所存在的本位主義病症應可產生漸進改善的效果，而當公務人員因而能夠認知公共理念的意義，產生一種個人小我與社會大我關聯

互依的社群意識時，則其以同理心真誠關愛公眾並樂於從事公共服務，將會是自然而然產生的結果。

## 二、依據目標與績效導向理念重整公務人力資源發展運作系統

從世界主要國家辦理公務人員訓練的實務經驗來看，訓練的規劃與執行仍屬政府機關策略管理的一環，其重要功能是在支持政府機關施政目標的達成。施能傑（2000：19）曾指出，現階段美國聯邦政府對於訓練的核心角色有很清楚的定位，其做法不僅是鼓勵各機關、全國性專業與教育機構和其他機構間建立訓練夥伴關係，及避免重複性訓練，更重要的是，將訓練發展規劃列入機關策略管理的一環，整合人力資源發展策略與機關策略計畫各項活動的方法，藉以使人力資源訓練發展的哲學、政策與目標能支持機關職掌的達成。同樣地，我國公務人力的培訓與發展不僅不應與國家及社會的發展脫節，各機關辦理的人員訓練也必須與機關的施政計畫相結合。

對此，有關主管機關可針對一般公務人員職能的提升如何與政府的全盤業務推動加以結合進行規劃，而各訓練機構則可就各項訓練的辦理與機關需求之間的扣合予以加強。一旦公務人員執行職務所需核心職能能夠妥為訂定，即應將之做為各機關辦理公務人員考核及公務人力資源發展之準據，而公務人員每年學習護照時數的要求則須與政府機關業務及職務核心能力高度結合。另在訓練實務方面，公務人力發展中心為加強公務人員訓練規動作業，近年曾分別委託學者專家完成「績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究」、「政策性公務人員訓練需求評估與訓練規劃之研究」等研究，今後除了此等研究所獲結論與建議宜適度採擇實施外，更重要的應是強化訓練機構訓練作業方式的策略性與系統性，使年度訓練計畫的訂定扣合本機關及上級機關施政計畫，各訓練班期並應依據調訓機關業務需要、參訓人員職務所需核心能力及專業能力等面向，會同相關機關辦理訓練需求評估，規劃訓練內容及辦理成效評估。此外，在兼顧系統化與彈性化的原則下，各訓練機構可在課程規劃方面除既有的「套餐式」服務之外，也能加上「點菜式」服務，以量身訂做的方式針對某些機關的特殊業務需要規劃與執行課程。

長期而言，公務人員訓練活動應予逐步推動回歸由各機關規劃辦理（規劃後得自行辦理或委託訓練機構、民間機構辦理），各級人事機構的角色在於承辦

訓練進修業務的專業幕僚工作，並協助機關內部各級主管人員執行所屬人員參加訓練進修及學習活動的管理事宜。若根據行政院人事行政局於民國九十二年十一月提報行政院組織改造推動委員會審議的「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」，行政院所屬訓練機構將以整併、行政法人化、去任務化、訓練機構改制及民營化等方式辦理轉型，有關公務人力資源發展體系未來將朝向公私協力市場機制發展，使政府訓練機構資源能夠在開放、競爭環境下運用，達到多元發展、各具特色、人盡其才、物盡其用之理想。又依據公務人員訓練進修法第十八條規定，各項訓練所需經費除編列預算支應外，得向受訓人員或其服務機關學校收取費用，其收費標準由各主管機關定之。由此可以預見的是，未來的公務人員訓練機制，將逐漸由以訓練機構供給為主導，轉型為以機關業務需求為主導，而訓練經費則改由機關編列，提供所屬人員繳費參訓（公務人員亦得自費參與其他學習），訓練機構將轉型改採自給自足或委外經營的方式運作。此一參訓收費的作法相當符合國外已有的世界性趨勢，且有助於訓練課程與機關需求及個人需求間的結合，因而有必要循序漸進予以推動。

### 三、建立以職能為基礎的訓練與發展制度

所謂「職能」( competency，或譯為能力)的概念，依據國際訓練、績效及教學標準委員會 (International Board of Standards for Training, Performance and Instruction，簡稱 IBSTPI) (2005) 的界定，它是「一種知識、技能、或態度，能使一個人在執行一項既定職業或任務的活動時，符合工作上所期待的標準」，其主要內涵實即知識、技能與態度。在實務運用上，職能尚可區分為下列三類：  
1.核心職能 (core competency)：係指組織依據其願景與發展策略，要求組織所有成員應具備的職能；2.管理職能 (managerial competency)：係指組織各層級的管理人員應具備的職能；3.專業職能 (professional competency 或 functional competency)：係指組織內各個員工在其職位上應具備的專業知能。

以國內外公部門實際所建構的管理職能模式來看，除了我國於民國九十三年二月已訂定行政院所屬中高階主管職務管理核心能力，其內涵在高階（第十二職等）主管管理核心能力部分包括創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理，中階（第九職等）主管管理核心能力部分包括顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與

溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行等以外，最具代表性的管理職能模式應屬美國聯邦政府的作法。美國聯邦政府除曾在一九九〇年代初提出「領導效能架構」(Leadership Effectiveness Framework)，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力外，復針對擔任高級行政主管職（Senior Executive Service）職位共同必備的資格條件，訂有「主管人員核心資格條件」(Executive Core Qualifications) 的規定。目前這些核心資格條件已為許多機關在實施主管人員的甄選與管理發展時所採用，其內涵包括變革領導、人員領導、成果導向、企業敏銳、聯盟建立與溝通等五大面向。

一般組織之所以建構職能模式，其重點不僅是確認每個職務應具備的知識、技能及態度，而且期待每個員工都能充分具備這些知識、技能及態度以勝任工作要求。因而，職能模式建構之後除可做為組織選用員工的重要依據外，其更是組織與員工雙方在實施訓練與發展方面的共同平台。所謂以職能為基礎的訓練 (competency-based training) 與發展，就是透過組織（主管人員）與員工雙方的共同評估（作業時機可考慮與績效評估或工作考核的辦理結合），找出員工實際具備職能低於要求水準的落差 (gap)，進而針對這些職能不足之處，共同商定員工後續應參加的訓練及學習活動（及其預定期程）。同時，為落實公務人員訓練與學習活動的辦理，各個訓練機構與訓練工作者必須根據職能模式的內容訂定訓練成效的評量指標，使其涵蓋 Donald Kirkpatrick 所提出的訓練成效評估模型，分別針對學習者的反應 (reaction，即滿意程度)、學習 (learning，即了解程度)、行為 (behavior，即應用程度) 及結果 (result，即影響程度) 等四個層次進行評估。

## 肆、公共性人力資源發展的運作過程意涵

根據以上針對「公共性人力資源發展」內涵所進行的探討，以下擬就我國公部門人力資源發展的運作過程面提出實務改革的三項具體建議。

### 一、加強利害關係人在公務人力資源發展運作過程的參與

John Forester 曾提出「思辯型實作人員」(deliberative practitioner) 的概念，主張政策規劃人員可透過以下三種方式培養公共思辯與學習：1.鼓勵針對可用

策略進行技術性探究及運用多元的政策分析方法；2.鼓勵進行顯性價值的探究，針對特定規劃過程中的成本與利益、義務與責任、特許與授權、目標與價值等進行審慎的分析；3.培養針對受影響民眾的憂慮與恐懼、期望與配合、承諾與自我形象等進行思辯。他相當強調的是，有效的規劃與公共思辯必須要能針對工具性的策略、政治的目的、社會的認同等進行行動取向的學習（Gill, 2001：189-190）。吾人可以想見，在此一公共學習的進行過程中，利害關係人在學習內容與方法方面的實質參與及協力合作，是公共學習得以有效運作的主要關鍵。若從微觀的角度來看訓練運作過程的各個重要利害關係人，其中學員的主要責任在於積極參與學習，學員任職機關的主要責任在於確認訓練需求及選送適當人員參加訓練，而訓練機構的主要責任在於提供專業的訓練資源及有效的學習情境，這些重要利害關係人的參與程度均影響及訓練實施的最終成效。

在實際作法上，公務人力資源發展的運作過程能否讓利害關係人的意見充分表達，並進而反映公共利益，均應加以考量。詳言之，公務人力資源發展的運作過程（包括需求分析、課程規劃、內容執行、成效評估等階段）實應從公共學習的角度考量如何運作，並於重要階段主動邀集利害關係人進行公共對話，而對話的過程亦確保是由這些當事人以通俗語言（*popular language*）進行交互溝通性的公共討論。舉例而言，為使數位學習課程的製作切合業務主管機關及學習者雙方的需求，該類課程的規劃除應於年度開始時，邀集相關機關召開需求研商會議決定製作主題外，各項課程的製作過程並宜實施兩階段審查，分別以召開課程綱要審查會議及課程成品審查會議的方式，邀請主題內容專家（*subject matter experts*，簡稱 SMEs）、教學設計專家、主管機關代表、講座、學員代表等共同參與討論。

同樣地，今後公務人員訓練與學習活動的辦理也必須留意教學過程中的互動性，盡可能使講座與學員之間以及學員彼此之間以實例討論、經驗分享、意見交流及模擬實作等方式進行。再者，未來尚可參考國外公務人員訓練中列有探討立國精神課程的作法，加強提供公務人員如何在行政體系內部與公民參與過程進行公共學習的訓練課程，期能有效強化我國公務人員基於實質理性進行公共對話的能力。另外，有鑑於在多數訓練活動是將員工暫時調離工作崗位進行（此即職外訓練，*off-job-training*）之外，事實上亦有部分訓練活動是在工作場所中進行（此即職內訓練，*on-job-training*），此等學習過程中的互動性是否能符合公共對話的要求也值得吾人留意。

## 二、落實公務訓練機構內外部夥伴關係網絡的建立

為加強公務人員訓練進修計畫的規劃與執行成效，公務人員保障暨培訓委員會已會同行政院人事行政局訂定有關規定，定期召開公務人員訓練進修協調會報，用以協調解決訓練進修相關問題及整合訓練機構資源，同時舉辦觀摩學習活動，以增進機構間的聯繫交流與相互學習。再者，訓練機構間透過刊物的發行、網站專區的建置、研討會及研習班的舉辦，都提供了訓練業務人員共享訓練工作相關資源的可用管道。今後在目前已有的訓練業務交流機制之外，一方面可研議在公務訓練機構間建立策略聯盟的可行性，另一方面則可逐步推動公務人力資源發展學習型社群的成立。前者的目標在於藉由策略聯盟的建立，具體有效地整合某些訓練機構的相關資源，其具體作法可包括合作辦理訓練課程、聯合發行刊物與資訊、共同進行行銷活動等。後者的重點則在於透過學習型社群的成立，進一步提昇公務人力資源發展的專業水準，其具體作法可由對某一主題（如數位學習、混成學習）具有共同成長需求的訓練業務人員組成社群，以觀察、討論、實驗等方式，獲取知識與分享理解並採取行動。

在公務訓練機構外部夥伴關係網絡的建立方面，為能落實依據業務需求辦理訓練的理念，未來訓練機構除了可透過相關研習會的持續舉辦，以期強化訓練機構與人事單位之間的協力合作關係之外，尚應適時辦理訓練課程說明會及訓練需求評估會議等活動，讓訓練機構與派訓機關間的夥伴關係網絡成為提昇訓練績效的有力推手。另外，政府訓練機構藉由與學術及民間訓練機構之間的協力與合作，提供參訓者廣泛的訓練與發展課程及終身學習機會，俾能以整體觀點因應處理日趨複雜公共事務之所需，已成為現今的重要趨勢。是以，今後在結合學術與民間教育訓練機構資源方面，可透過相關資源與資訊的共享（包括講師支援、書刊交流、網站連結、專業圖書館的建立等），以及共同性活動（如研討會、觀摩訪問）的舉辦，有效提升公務人力資源發展業務的品質。又在與民間教育訓練機構交流方面，公務訓練機構辦理交流的對象除應包括企業訓練機構外，亦宜將非營利組織考量在內，期能不僅吸取私部門的企業精神改進訓練方法，更可同時參考第三部門的公益理念精進訓練內容。

## 三、形塑能實踐公共對話的學習型運作機制

我國政府機關今後的運作如何公共化，真正轉型成能形塑共同願景與解決實際問題的學習型組織（learning organization），乃至主管人員和員工教學相長的教導型組織（teaching organization），確實值得吾人留意。詳言之，行政體系內部除了管理應民主化與公開化，以有效凝聚機關內部共識外，如何讓所有的運作過程成為主管與所屬人員的共同責任，以常態性機制提供所有的組織成員務實面對問題、解決問題、相互對話與相互學習的機會，並課以各級主管人員帶動學習型團隊落實業務績效目標的責任，這原本應是強化政府機關施政績效與增進公務人力資源發展的重要途徑。其中在人力資源管理機制方面，公務人員考核與訓練的辦理過程如何公共學習化，以緊密扣合各項業務的處理，可說是增進政府內部公共性的必經之途。在具體作法上，作者認為可參考英美等國辦理公務人員考績的作法，修正我國公務人員考績法及公務人員平時考核相關規定，增訂各機關各級主管人員辦理所屬人員年終考績及每季平時成績考核時，應與所屬人員實施面談以共同檢討各項工作的實際成果，並依據績效落差分析，共同商定所屬人員後續應參加之訓練進修或學習活動。

上述機制的變革雖然將使各機關的主管人員於業務推動過程中，除原有的工作指派、工作監督與工作考核職責外，加重了其在工作指導方面的責任，但確實可使整個業務推動過程創造出既能提昇施政績效，又可增進人員發展的雙贏局面。當此等訓練與發展活動逐步回歸由各機關規劃辦理後，學習的進行應遵循互動對話而非單方灌輸的原則，並適度參採情境學習（situated learning）的理念，讓參與者透過類似情境的實際互動來學習知識技能，俾將學習成果有效轉移至工作情境中運用。同時，為有效結合政府機關施政工作的推動，一方面可培訓中高階或資深的公務人員擔任政府內部與業務相關訓練課程之講師，使這些人員於業務推動過程中同時扮演工作教練（coach）甚至於業務引導的導師（mentor）角色；另一方面則鼓勵各機關公務人員成立行動學習（action learning）工作圈，針對機關績效目標與實際執行成果之間存在落差的實務問題，由相關的當事人共同反思與提出有效解決的行動方案，讓學習與績效之間產生有力的連結關係。

## 伍、結語

本文提出公部門應具有「公共性人力資源發展」的概念，並針對此一概念及其實務意涵進行探討，所觸及的正是公部門人力資源發展的核心議題。就公共事務運作的本質而言，「公共性」原本即是公部門人力資源發展不可或缺且應列為首要的概念，特別是當企業界的人力資源發展已經發展到可以用社會意識做為其實務運作的指導理念時，公部門人力資源發展的制度規劃與實務運作究竟是否符合公共性的要求，勢須予以高度重視。因此，建立具培能性的公共學習機制實已成為當務之急，而其重點即在於根據「培能」與「公共課責」的要求進行制度設計，並使運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」得以實踐。

再者，如同基於社會意識之人力資源發展所要培養的是能承擔社會責任的企業組織成員，公共性人力資源發展所要培養的則是能承擔公共責任的公共行政人員，這當中所強調的公共意識事實上是與社會意識高度重疊的。吾人不難想見，心繫社會需要的公共行政人員必然要能對於公共利益與社會價值具有清楚地體認，而其從事公共服務的能力亦須與社會網絡中的協力合作關係緊密扣合。是以，公共生活中所需的公共意識實即一種心靈高度擴展的社群意識，此種意識可以同時存在於公部門、私部門及第三部門，而公共性人力資源發展所期待的則是「小我」與「大我」之間得以接軌與整合的理想狀態。對於「公共性人力資源發展」此一蘊含生命真諦，而可在人類社會發展進程中發揮重要功能的概念，深盼所有關注公共事務與人力資源發展的人士體認其意義，並朝理想目標共同邁進。

## 參考文獻

施能傑

2000 〈績效導向的訓練〉，《公務人員月刊》，45期：頁 16-25。

施能傑、黃一峰與陳薇如

2002 《績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究》，台北：公務人力發展中心。

陳蒼多譯（Corinne McLaughlin 與 Gordon Davidson 原著）

1998 《心靈政治學》，台北：國立編譯館。

蕭鈺

2003 《「公共性」概念意涵之探索性研究》，台北：政治大學公共行政學系博士論文。

Bierema, Laura L. and D'abundo, Michelle L.

2004 “HRD with a Conscience: Practicing Socially Responsible HRD”.  
*International Journal of Lifelong Education*, Vol.23, No.5: pp.443-458.

Cooper, Terry L.

1991 *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Garavan, Thomas N.

1997 “Training, Development, Education and Learning: Different or the Same?” *Journal of European Industrial Training*, Vol.21, No.2: pp.39-50.

Gill, Norman N.

2001 “Book Review: ‘The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes’”. *Perspectives on Political Science*, Summer: pp.189-190.

International Board of Standards for Training, Performance and Instruction

2005 <http://www.ibstpi.org/> (5.20).

McLagan, Patricia A.

1989 “Models for HRD Practice”. *Training & Development Journal*, Vol.43,

No.9: pp.49-59.

Roberts, Nancy C.

2002 "Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox". *Public Administration Review*, Vol.62, No.6: pp.658-669.

Ventriss, Curtis

1994 "The 'Publicness' of Administrative Ethics". in Terry L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp.199-218). New York: Marcel Dekker.

# **The Concept and Its Practical Implications of Public Human Resource Development**

**Yu Hsiao\***

## **Abstract**

This article discusses two concepts: one is publicness; the other is human resource development. Based on the concept “socially conscious human resource development” from business administration, the author proposes the concept “public human resource development”. That is, the human resource development of the public sector could adopt public learning process to empower public administrators. It might not only promote the public administrators’ ability to beware public interest and social values, but also upgrade their performance in delivering public service. The author also suggests that both empowerment and public accountability are the key components in the institutional design of the public human resource development. The public dialogue among internal stakeholders and external stakeholders is inevitable too. Some specific suggestions on Taiwan’s public human resource development are also proposed.

**Keywords:** public human resource development, public learning, empowerment, public accountability, public dialogue

---

\* Ph. D. in Public Administration, National Chengchi University; Director of Research Division, Civil Service Development Institute.