

終身學習就是教育訓練嗎？ 從公務人員特質反思公務人力資源發展*

林俞君**

《摘要》

我國公務人員終身學習因為目的與功能的不明確，其重要性與貢獻程度一直被質疑，已經淪為形式上的時數集點活動；相對於在國內不受到重視，終身學習自 1970 年代起即被多個國際重要組織看重且極力推廣，其目的就是為了因應愈來愈明顯的全球化、資訊化、科技化所帶來的快速變遷。終身學習的多元、自主、與彈性學習模式，能培養出這個變遷世代需要的人才。因此我國的公務人員終身學習制度勢必重新規劃與改革。

為了瞭解現狀終身學習制度的問題，並探詢改革方向，本研究將終身學習的參與者與訓練的參與者進行比較，從兩者的特質差異探討訓練與終身學習在公務人力資源管理上的搭配策略。

本研究分析 2002-2012 年政府人事資料庫與 2012 年由政治大學陳敦源教授所主持之「公部門陞遷制度之研究」之調查資料。結果發現，由於訓練的目的與功能明確，訓練的參與者通常有明確的職場目標與良好的績效；終身學習者的參與者，則自認為「工作績效還不錯，但同時也認為自己的專長無法在現職工作獲得表現」，且有較高的職位轉換次數。本文建

投稿日期：109 年 8 月 28 日；接受刊登日期：110 年 12 月 25 日。

* 論文發表於 2020 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會「2020 的新世代願景：全球在地化下公共治理的傳承與創新」（10 月 23-24 日），台南：長榮桂冠酒店。感謝匿名審查人提供寶貴之修正意見，惟一切文責由本文作者自負。

** 林俞君為國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授，e-mail: yuchun@mail.ntpu.edu.tw。

議，終身學習的制度定位應要能明確，並清楚與訓練區隔；建議將訓練定調為組織本位，是與職位相關的培訓；而將終身學習定調為個人本位，著重公務人員職涯發展。

[關鍵詞]：公務人員訓練、公務人員終身學習、績效、職涯發展、官僚人格

壹、前言

終身學習自 1970 年代起，就受到多個重要國際組織（包含聯合國教科文組織、經濟開發暨合作組織、歐盟等）看重並積極推廣。「聯合國教科文組織」（United Nations Education Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、「經濟開發暨合作組織」（The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）、「歐盟」（European Union, EU），皆於 1996 年出版重要終身學習報告專書，提供會員國相關準則與行動綱領參考；這些作為除了宣示效果之外，更是實質意義的推廣（黃月純，2001）。2019 年「國際開放和遠距教育理事會」（International Council for Open and Distance Education, ICDE）更進一步將終身學習與開放教育與遠距學習的概念結合，推廣應透過擴大終身學習機會，提高教育品質、促進社會正義、合作與協調，進而提升法律與政府治理的品質（Ossiannilsson, 2019）。這些重要國際組織之所以如此不遺餘力，考量的是全球化、科技化與資訊化對於人才需求的影響。這些趨勢導致變遷成為常態，單純的學校教育與職場訓練，已經不足以因應快速變遷的環境，必須終身不斷學習精進，才能夠跟上不斷改變的需求。目前國際間以北歐國家的終身學習普遍程度最高，但包括英國、美國、澳洲、新加坡等台灣所熟悉的先進各國，皆已經建立了成熟的終身學習制度。部分國家甚至針對國家公務人員規劃了終身學習。

這些國家針對政府員工設計的終身學習，通常以提供多元彈性的課程為基準，使員工得以在一般以職位為基準的訓練體系之外，還可以依照個人對生涯或職涯的需求，或單純對新知識與技能的渴望充實自己。這些終身學習制度的設計，一方面能夠培養具備多元專長的政府員工，使政府機關擁有跨領域的人才，能夠因應瞬息萬變的情勢；另一方面，終身學習提供的彈性學習環境，也成為各國公務人員職涯

發展的重要輔助管道。以澳洲政府建構的「資歷架構」為例，學習者可以透過這個架構，銜接不同學制和學位的學習經驗，方便學習資歷的積累。有這個架構，學習者在不同地點、不同學制、不同學習體系下的學習成果，經過認證之後可以相互融合、累積，提供轉職或是任何工作上的需求使用（AQFC, 2013；呂依蓉，2018；呂育誠、林俞君，2019）。終身學習制度也因為這個資歷架構的設計，除了原本強調的精進學習功能，開始有了人力資源發展上的價值。

然而終身學習是否能夠產生人力資源發展上的意義，端看是否終身學習的制度設計是否能夠發揮輔導員工進行職涯規劃。這個效果要能發揮，應有兩個要點必須滿足：其一，學習的範圍與方式必須多元、彈性，使學習者能夠不受限制地依照個人的生涯或職涯需求進行選擇；其二，終身學習的制度設計，必須提供類似澳洲資歷架構這樣的認證制度，方便學習者的資歷累積與轉換。我國目前的終身學習制度上缺乏這兩個特色。首先在學習範圍多元、彈性方面，目前的終身學習制度雖然保持 10 小時的彈性可以由公務人員自由選擇學習課程，但依然有 10 小時的內容由國家規範。這 10 小時與其說屬於終身學習，倒不如說更接近公務人員訓練。至於類似澳洲資歷架構這樣的認證制度，目前尚未建立。

由於我國的終身學習在法制上未臻健全，且目的與功能未能良好定義，尚未具備人力資源發展上的意義。相對於訓練是針對職務所需，目的與功能清楚明顯，會參與的人通常能夠依照不同的身份與目的進行預測；反之，不會或不需要參與的人也容易掌握。終身學習則缺乏這樣的特質。當終身學習制度的目的與功能不明，又有較大的學習彈性與自主空間，究竟有哪些人、具備哪些特質、為了達成什麼目的從事終身學習，是難以預料的。當這些人的特質不明，終身學習要發揮人力資源發展的功能就相對困難，因為人力資源管理者無法掌握這些人的需求，制度的設計也就無法針對這些人的需要進行規劃與改革。若期待我國公務人員的終身學習制度未來能有人力資源發展上的意義，首先必須瞭解目前終身學習制度的使用情況，瞭解目前使用終身學習制度的人的特質，是否符合我們所期待的制度所服務的對象的特質相近，或是還差多遠。

本研究以瞭解終身學習對象的特質為目的，並以參與公務人員訓練的人做為參照對象，回答下列研究問題：（1）參與公務人員訓練與公務人員終身學習者，各自有哪些特質？（2）未來公務人員的訓練與終身學習制度該如何搭配以提升公務人力的整體素質？

貳、文獻檢閱

一、終身學習定義與其人力資源管理上的意義

「終身學習理論」(lifelong learning)起源為教育學界，原指一套新的學習框架，甚或是新的學習文化，對應傳統上以學校為教育管道的學習模式(Fisher, 2000; 吳明烈, 2003)。傳統上學習只是年輕人在學校裡做的事、出了社會之後就不需要再學習的觀念，在 21 世紀受到了挑戰。由於全球化、資訊化、科技化時代的來臨，環境的變遷加速，過往從學校畢業、進入職場後即停止學習的模式已經無法適應這個快速變遷的時代，因此打破教育等於學校的框架、將學習視為畢生的功課，成為教育的新思維。「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(Longworth & Davies, 1996: 22)」。¹ Fischers (2000)甚至主張，這個教育的新思維已經不只是教育的新選擇，或者是心有餘力者的休閒活動，終身學習應該成為一項必備的全民運動。

終身學習的功能並非只有停留在個人層次的學習與成長。Cropley (1979)認為終身學習可分為「工具性」(instrumental)與「非工具性」(non-instrumental)的終身學習。工具性的終身學習是為了強化職業技能、增加工作效率或提高生活水平，因此通常指涉在校園或是訓練機構所提供的學習機會，常與「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)等名詞混用(Aspin & Chapman, 2000; Cropley, 1979; Stock, 1979)。工具性的終身學習由於具備強化職業技能、增

¹ 原文：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).”

加工作效率、發展職涯等目的，可與人力資源發展的策略性目的結合，成為人力資源發展的途徑之一。非工具性的終身學習維持以學習本身為目的之目的，主張學習的場域不應該侷限於校園或訓練機構，應該跟著社會的發展，整個社會環境皆是訓練場（Cropley, 1979: 105）；換言之，非工具性之終身學習可以是學習目的不受限、場域不受限、學習範圍不受限的個人學習行為。然而無論工具性或非工具性的終身學習，無論終身學習的目的是否與人力資源發展有關，終身學習的主動者依然強調以學習者個人為主體。

由於工具性的終身學習具備人力資源發展的功能，因此雖然學習主體在個人，但國家或用人機關應扮演資源提供、輔導與諮詢的角色，協助有終身學習意願者透過終身學習管道，達到「個人發展職涯」而「組織發展人力資源」目的。以 OECD 為例，1996 年 OECD 發表了《知識經濟報告書》（Knowledge-based economy），開始呼籲各國政府規劃各種正規、非正規與整合型的終身學習制度，強化勞動者的知識強度，宣告未來的世界經濟將以知識為本位，而這個發展將改變全球的經濟型態。當知識成為提升生產力與經濟成長的主要趨力，並隨著資訊科技的快速發展與高度應用，各國的產出、就業與投資將明顯轉為知識密集，此即「知識經濟」的來臨（楊國賜，2014）。國家的角色在這知識密集的時代中，扮演的是學習環境的制度規劃者，並輔導與推廣這樣的學習行為。換言之，以人力資源發展為目的的終身學習，會是以用人機關、組織提供學習資源、提供學習計劃輔導、扮演學習資源平台（Japor, 2021; Kanwal & Tariq, 2016），而學習者個人主動規劃學習歷程的方向進行。

從 OECD 以及各國政府所推動的終身學習來看，Cropley（1979）的工具性的終身學習又可以分的更細緻。呂育誠與林俞君（2019）依照學習目的與分析單位，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（如表一）。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，符合非工具型終身學習定義。其他的三個類型，則屬於工具性的終身學習。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一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。

第二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，亦即學習範圍以國家發展或是機關的需要為主，亦即終身學習係為國家或機關培養人力資源的途徑。本研究認為，國家發展與機關訓練型其實更適合稱為「人力資源發展型」。在這個終身學習類別中，國家或機關依照發展需求集中學習資源，並提供個別學習者職涯規劃引導；而學習者個人依然保留主動選擇的權利，在國家或機關的指引下，選擇並規劃學習路徑。

表一 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	人力資源發展 (原文：國家發展、機關訓練)

資料來源：精進公務人員終身學習制度之研究，呂育誠、林俞君，2019，臺北市：考試院文官保障暨培訓委員會。

人力資源發展型、職涯規劃型與國民素質提升型的終身學習的差異值得討論。人力資源發展型中的國家或機關有既定的人力資源需求方向，且會依照這個方向設計、提供學習資源，輔導有意願者依循人力資源發展需求方向前進，甚至包含提升職場各種人事政策、對待的品質 (Itzkovich & Dolev, 2021)；而職涯規劃型的終身學習，其學習資源、學習方向完全由學習者自行摸索與規劃，其沒有任何機關以計畫性的資源進行輔導。國民素質提升型的計畫性程度更低。學習者可以不為任何目的學習，國家也不必提供任何計畫性的學習方向，而是廣泛的提供學習資源與場域，讓有學習興趣者得以找到管道。

從這個分類定義來看，公務人員的終身學習，必然以人力資源發展型的終身學習為主，職涯規劃型的終身學習為輔。原因在人力資源發展型的終身學習才是政府能夠以公共人力資源發展方向進行規劃、推廣與評估的終身學習類別；而職涯規劃型的終身學習，則是能夠提供政府的人力資源管理者關於個別公務人員的職涯規劃等相關訊息，並能將這個訊息用於優化政府所提供的終身學習管道與內容，使其貼近個別公務人員所需。因此職涯規劃型的終身學習，在公共人力資源領域是研究人力資源發展型終身學習的輔助面向。基於以上論述，本研究所談論的終身學習為人力資源發展型的終身學習，並將之定義為是一種「以個人為主體，在國家或機關依

其發展方向所設計的框架與提供的資源下，進行的自主學習」。

依照以上定義與分類，本文認為終身學習與訓練是兩種不同的人力資源發展途徑。

二、公務人員終身學習與訓練

終身學習既然含有人力資源發展的意義，其功能、角色和訓練的異同就成了重要的問題。從學理上的差異來看，訓練更傾向依照機關的即時性目的規劃需求，係為了達成機關的組織目的、培養機關所需的人力資源所設（Jorgensen, 2004; Keep, 2000）；因此在此前提之下談的公務人員訓練與發展，係以能夠滿足機關的用人目的的個人績效、升遷為主。換言之，訓練是為了協助個人提升能夠滿足機關需求的績效，並使績效優越者有機會升遷。反之終身學習，雖然終身學習亦能夠帶來能力的提升與發展，但其目的的針對性沒有訓練來的強烈，非以滿足機關短期的組織需求為目標，而是著重個人的職涯發展。

從訓練與終身學習的學理本質考量，本文在參採呂育誠與林俞君（2019）一文後，嘗試提出公務人員訓練進修與終身學習應有下列幾點不同：

- 1、主體不同：終身學習的主體為個人，訓練的主體為機關。在終身學習制度之下，學習者可透過終身學習規劃自己的職涯、改善生活品質、增進知識技能。儘管國家或用人機關基於人才培育目的，提供的學習資源多以培養政府未來人才所需，但相較於公務人員訓練通常有規定的主題或課程，且必須在特定時間內受訓，終身學習提供學習者依照自身需求規劃學習內容與時程的彈性。
- 2、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。
- 3、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。換言之，公務人員不會受限於任職機關、職位，可以依照自己的生涯、職涯需求安排學習進度。
- 4、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，也可以包含與現職工作無關的各種面向的知識、語言、技能。
- 5、結構化程度不同：終身學習依個人學習目的的不同，可能有不同的結構化

程度。僅以個人知能提升或生活調劑為目的者，學習的結構化程度通常較為鬆散。然而若以職涯發展為目的，學習的結構化程度通常較高；因為此時學習者必須依照未來職涯規劃的路徑需求選擇擬定學習計劃、設定學習範圍。相較之下，由於訓練以機關或職位需求為主，目的明確，結構化程度高。

表二 終身學習與訓練的差異

	終身學習	訓練
主體	個人	組織
目的	職涯發展、個人知能提升等多元目的	使人員符合機關單位、所任職位的需求
時間範圍	長期	短期、即時性的需求
學習範圍	多元	以組織或職位需求為主
學習結構化程度	依目的不同變化	高
成效衡量基準	模糊，因目的、時間範圍與學習範圍皆無固定標準	具體，依對組織的貢獻程度評估

資料來源：本研究整理。

從學理上看，終身學習與訓練有明確的差異，然而制度上這些差異卻不甚明顯。本研究分析公務人員訓練與終身學習在法規制度上的規劃，發現至少可以看出以下幾點問題：

1、主體差異模糊

公務人員的訓練與終身學習，主管法規皆為〈公務人員訓練進修法〉。根據該法第 2 條，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）。從主管法規對訓練的定義來看，訓練確實是以用

人機關為主體。

〈公務人員訓練進修法〉僅有第 17 條提及終身學習：「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。」這個條文將公務人員終身學習定位在「各主管機關得視業務實際需要」的基礎上。換言之，其主體是「各主管機關」。

公務人員終身學習的另一項相關法規，係為行政院人事行政總處訂定之〈行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點〉。該要點以〈公務人員訓練進修法〉為母法，第 1 條明白指出「行政院（以下簡稱本院）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，且符合公務人員訓練進修法（以下簡稱本法）第 17 條，廣納公務人員終身學習機會之意旨，訂定本要點」。要點第 7 條規定：「各機關應依據本法第 7 條第 2 項及第 13 條規定，依其核心能力及業務需要，訂定訓練進修計畫，並得依本法第 17 條規定，視業務需要依相關法令規定選擇優質學習資源，提供公務人員學習機會，並作客觀評量」。顯見公務人員終身學習之核心能力重點依然在「業務需要」。

由此可見，公務人員的終身學習法治，從母法到施行細則再到實施要點，其制度主體皆為機關與職務，而非公務人員個人。終身學習在制度上的定位，與學理上係以「個人」為主體的本質互異。

2、目的差異模糊

從〈公務人員訓練進修法施行細則〉可以明確得知公務人員訓練的目的係為了提升工作人員效能，增加工作所需的知識、技能，使人員符合用人單位與職位的需求。然而該法第 17 條針對公務人員終身學習之敘述，亦將之定位於滿足「主管機關業務實際需要」之上。兩者皆以滿足機關業務需求為目的，差異模糊。

在〈公務人員訓練進修法施行細則〉第 24 條有針對終身學習做進一步說明：

「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：

- 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。」

施行細則當中的終身學習目的，與訓練進修法母法當中所闡述的目的稍有出入。施行細則當中的目的不僅現縮於「業務需要」，而是擴大至組織的學習文化的培養。換言之，公務人員終身學習在此出現第二個目的：建立學習型組織。雖然更接近學理上的學習意涵，但其主體依然為組織，而非個人；而且因為其所描述之目的與母法歧異，終身學習在制度上的目的不僅僅是無法與訓練區隔，連其主要目的都無法肯定究竟孰輕孰重。

3、學習範圍差異模糊

公務人員訓練的範圍，係以機關與職務需求所需之知識技能，其學習範圍係由用人機關或人事主管機關決定。公務人員終身學習之學習範圍，則由〈行政院及所屬機關學校推動公務人員終身學習實施要點〉第4條授權行政院人事行政總處訂定每人每年之學習範圍與最低學習時數。依照最新公告，108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。從這些被指定的學習範圍皆被定位於「業務相關」，且有一半的時數已經被限定學習內容，顯見公務人員終身學習在學習範圍上也與訓練差異不大。

由以上分析來看，訓練與終身學習就目前的制度設計而言，在主體、目的與學習範圍上差異模糊；比較能清楚分辨兩者不同的面向係時間範圍、學習結構化程度與成效衡量方式。

1、時間範圍

我國的公務人員訓練係搭配初任人員、升官等、擔任主管等職務變動展開，在時間上有其時效性。終身學習在時間範圍上則較為自由，學習者可以自行選擇學習的時間點。

2、學習結構化程度

公務人員訓練有一套既定的課程、該上課的時間；終身學習除了10小時的必修課程之外，其餘課程可自由安排選擇。

3、成效衡量方式

由於公務人員訓練係搭配初任人員、升官等、擔任主管等職務變動，而職務的變動帶有陞遷的意涵。雖然訓練本身的成效與知識技能的訓練效果無法直接連結，但參加訓練本身卻可以推論受訓者本身的績效應該長期突出。

終身學習的制度設計目前則未能與其他的人事管理功能連結。唯一能衡量終身學習績效的指標為學習時數。依照行政院人事行政總處之最新公告，108 年 1 月 1 日起，各機關（構）公務人員每人每年學習時數規定最低學習時數為 20 小時。由於缺乏其他的衡量項目，公務人員終身學習普遍被認為是一項「時數集點」的活動，與預期的「高品質學習」實有一大段距離（許峻嘉、呂育誠，2016）。

公務人員終身學習與訓練，在最關鍵的學習主體、學習目的與學習範圍上僅呈現模糊的差異，但又在表面的時間範圍、結構化程度與成效衡量方式展現不同。導致一般公務人員甚至是人事主管機關，可能對於終身學習的認知限縮在時數與部分選課自由。這個認知與終身學習實際的概念有不小的距離，而認知的不全可能導致終身學習在人力資源管理上的功能無法盡數發揮。

三、公務人員終身學習與訓練差異的模式建構

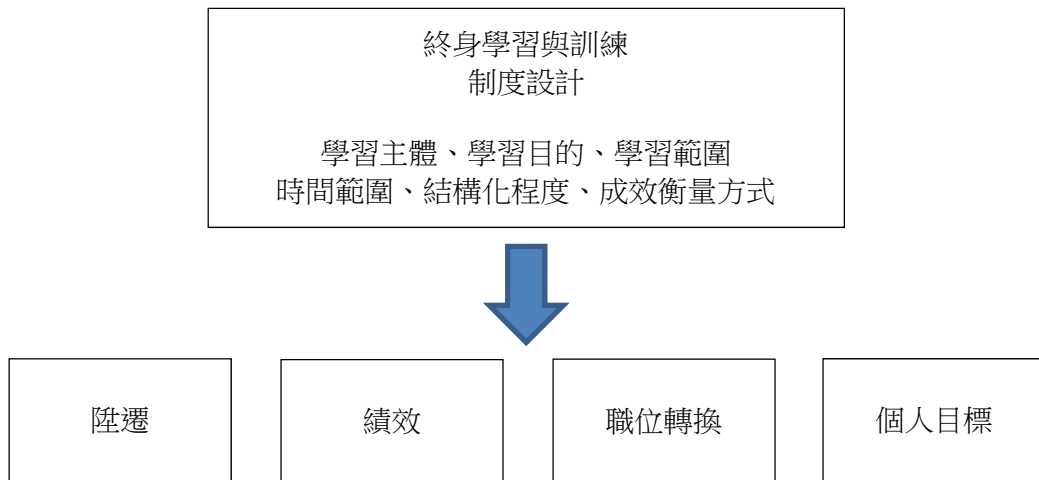
依照上述分析，終身學習與訓練僅能呈現在時數上與部分選課自由的差異，而在核心的學習主體、學習目的與學習範圍上難以區隔；這樣的現象可能會影響終身學習的人力資源發展功能，使原本應該發揮的發展功能打折或扭曲。本研究依照公務人力資源發展最常見的幾個主題進行分析：

- 1、陞遷：訓練的其中一個目的就是協助即將升任主管職或升官等的公務人員，能夠具備陞遷職位所需的知識技能。終身學習則與陞遷沒有直接鏈結。
- 2、績效：終身學習與訓練可能對於公務人員的績效有不同的影響。公務人員訓練的本意就是在提升績效，希望能透過訓練，賦予公務人員在特定職位上所需要的知識與技能；因此我們可以預期，受過良好訓練的公務人員，理應有好的績效。然而終身學習與績效的關連並不直接，因為終身學習並非為了特定職位的需求而設計，也非為了解決短期的知識、技能不足問題。因此終身學習也許長遠來看有助於提升公務人員的績效，但不容易在短時間之內察覺。如果資料無法區分短期與長期的績效變化，則終身學習與訓練對於客觀績效的影響可能不易分辨。
- 3、職位轉換：終身學習在時間範圍、結構化程度上的彈性，提供公務人員跳脫本職限制的機會，而這樣的機會有助於人員的職位轉換規劃。公務人員可依照自己對於職涯的規劃，提前補充相關的知識技能。由於公務人員的

職位轉換多是出自於個人規劃，² 而非組織的人力發展需求，因此相關的培訓也必須由個人主動規劃，而非從訓練途徑補充。因此終身學習與訓練的功能差異，也會表現在公務人員的職位轉換需求上。

- 4、個人目標：依照學理上對終身學習與訓練的定義，我們可以說終身學習提供的是一個彈性的學習架構，學習者自己必須發展學習計劃；然而訓練的主體在組織，因此跟隨組織的訓練計畫即是跟著組織的用人規劃。這兩者的差異會反映在不同公務人員的職涯目標。組織的訓練規劃是跟隨著職位與陞遷；換言之，有意願依循階層陞遷者比較容易跟著既定的訓練結構往上爬。然而終身學習的結構無法對應組織階層的陞遷結構，因此參與終身學習者應該並非以短期的陞遷為目標。本研究認為，關注終身學習的參與者在個人目標上的實現程度，應當有助於瞭解終身學習參與者的特質與行為。

本研究將依照上述四個行為或現象，以實證研究的方式驗證公務人員終身學習與訓練在實務上的異同，並將結果與學理進行對話，最終提出這兩者在公共人資源發展上的策略用途。



圖一 研究概念

資料來源：本研究整理。

² 依照蘇偉業（2018）的研究顯示，我國公務人員職位轉換多以「員工為中心」；亦即以員工個人因素要求調動，而非以機關人力資源規劃或發展目的而調動。因此職位轉換與終身學習的關連應大於訓練。

參、研究方法

一、研究設計

依照上述分析，公務人員的終身學習與訓練雖然在學理上有完全不同的定義與目的，但這些差異並未完全反映在實務上。加上終身學習的法源亦為公務人員訓練進修法，可能不少受訓者或機關，在不瞭解這兩者的差異之下，將兩者之目的混為一談，也因此對終身學習的目的與適合的使用方式產生錯誤期待。本研究希望瞭解目前參與終身學習與訓練的公務人員的特質，用以瞭解目前這兩個制度，因為其主體、目的、時間範圍、學習範圍與成效評估基準上差異，部分清晰、部分模糊，是否能吸引到不同類型的公務人員參與，目前不得而知。因此瞭解哪些差異確實能夠清楚展現，哪些差異無法凸顯，是未來進行制度改革的重要問題。唯有先瞭解現況，才能為未來的改革設計合理的方向，並為公務人力資源管理實務該如何策略的運用這兩個培訓途徑，提供正確的方向。

本研究採用 2002-2012 政府人事資料庫與 2012 年由政治大學陳敦源教授所主持之「公部門陞遷制度之研究」之調查資料。³ 2002 年是我國政府機關開始推動公務人員終身學習的第一年，因此採用 2002 年的政府人事資料庫做為研究起點。2012 年是「公部門陞遷制度之研究」的調查年，做為本研究時間上的終點。之所以要合併這兩個資料庫進行調查，是因為本研究分析的變數同時包含主觀變數與客觀變數。同時使用主客觀變數進行分析，有助於減少研究上的同源誤差，同時也能增加研究模型的全面性。

³ 政治大學陳敦源教授於 2012 年接受考試院委託執行「公部門陞遷制度之研究」一案。該研究案以到 2012 年底為止，登錄在全國人力資料庫和銓審資料庫中的公務人員為研究母群，回推當時已經擔任簡任 10-14 職等人員的平均初任年份，為 1993 年。再以 1993 年以委任 5 職等或薦任 6 職等銓敘起任的公務人員為母體，簡單隨機抽樣 1970 份樣本，請考試院匿名化處理之後寄出調查問卷。總計回收 1,567 份有效樣本，回收率 79.54%（陳敦源等，2013；張鎧如等，2015）。因此這個資料庫同時包含政府人事資料庫的資料以及問卷調查結果。雖然個別受訪者的政府人事資料庫資料與問卷調查結果可以對應，但因為調查之初就以匿名化處理，因此研究人員並無法辨識個別樣本。

二、依變數

本研究之依變數為 2002-2012 公務人員每年所參與的終身學習次數之加總，⁴ 以及訓練次數之加總。從政府人事資料庫可以得到公務人員每年所參與的各種培訓次數，包含國內訓練次數、國外訓練天數、國內進修天數以及終身學習次數。本研究排除國外訓練天數與國內訓練天數，因為參與者數量不及訓練以及終身學習，且分析單位與訓練和終身學習不同，無法比較。

三、自變數與研究假設

為了瞭解參與終身學習與訓練的公務人員特質差異，本研究從公共人力資源管理的角度出發，探討績效、陞遷、職位轉換、個人目標等公共人力資源重要變數在終身學習與訓練參與者上的差異。本研究聚焦於績效與陞遷相關變數，包含升遷速度、是否曾任主管、自評績效；職位轉換相關變數，包含中央年資比，以及機關轉換次數；個人目標部分，包含是不是能發揮所長；另外由於公務人員對於陞遷、職位轉換等期待可能來與自身的官僚人格有關，因此本研究另外探討官僚人格的影響，並控制人口變項等特質。

首先在績效與陞遷相關變數方面，由於訓練與終身學習的目的皆是為了提升公務人員的素質，因此比較參與訓練與終身學習者在績效相關變數上的表現是有意義的。本研究分析公務人員的升遷速度、是否曾經擔任主管，以及自評績效。其中陞遷速度以及是否曾經擔任主管，使用我國政府人事資料庫 2002-2012 的記錄，屬於客觀資料。張鎧如、陳敦源、簡鈺璋、李仲彬（2015）認為，在台灣判斷公務人員績效，除了一般常見的考績之外，另一項可以參考的變數即為升遷速度，也就是在一定時間內職等的變化（張鎧如等人，2015）。本研究之升遷速度，為樣本公務員從 2002 年至 2012 年之職等變化，計算方式為「2012 職等-2002 職等」。由於升遷包含升官等，而我國升官等必須受訓。因此升遷速度快者，受訓的次數應該比較多。本研究假設：

⁴ 雖然公務人員的終身學習時數有最低限制，然而依照保訓會統計，各機關公務人員的學習時數高低不一，且不少機關內人員的學習時數低於規定（蔡璧煌、陳秋政、林宏宇，2004：8）。同時，從依變數的實際描述統計來看，終身學習次數未因為最低時數規定而缺乏變異。

H1：升遷速度快者，傾向參加訓練。

另一個與升遷相關者，是擔任九職等以上主管職位。受測者只要擔任過九職等以上主管，無論是否現職為九職等以上主管，皆會被編碼為「1=有」，反之則為「0=否」。曾擔任主管者，通常必須接受管理職位之相關訓練，預期會有比較高的訓練次數。因此本研究假設：

H2：曾任主管者，傾向參加訓練。

自評績效的變數來源為「公部門陞遷制度之研究」，為 Likert 6 點尺度三個題項的加總：我的工作品質能獲得主管的肯定、我的工作品質能獲得同仁的肯定、我的整體工作表現十分優異。自評績效與前文提及的客觀績效相關變數，最大的差異在於自評績效主要是評估公務人員的自我感受；使用自評績效，研究者關心的並非真實績效的優劣，而是公務人員如何看待自己的表現。從目前的訓練與終身學習制度設計來看，訓練除了初任人員的基礎訓練之外，其餘的訓練皆與升遷有關。換言之，參與訓練次數多者，應在職場上的得意的機率高，應當也有良好的自評績效。相對之下，在目前的制度設計下，終身學習與工作的關係不明確，整體制度的意義與價值不明，公務人員經常面臨機構障礙，影響學習意願（劉佳慧，2008；卓怡君，2010）。同時，終身學習雖然並非為了特定職位需求設計，長遠來說不斷的學習成長應該也有益於提升績效，只是短期內不易察覺。因此綜合來說，終身學習對績效的影響難以推論。因此本研究假設：

H3：自評績效高者，傾向參與訓練

職位轉換相關變數，本文分析中央年資比例，以及機關轉換次數。職位轉換次數的來源為政府人事資料庫，意指樣本公務人員 2002-2012 年職位轉換的次數加總。中央年資比例，則是 2002-2012 年這 11 年來的中央年資除以 11，做為中央年資比例。職位轉換對公務人員而言，除了是績效指標之一，也是職涯、生涯轉換的核心元素。每一次的機關轉換可能代表對新知識、新技能的需求，然而這些需求卻不見得能夠透過常規的訓練獲得，必須自行透過其他管道學習，屬於終身學習的範疇。這兩個變數除了與公務人員的職涯規劃有關，也和績效有關。張鎧如等人（2015）依照 Blumberg 與 Pringle（1982）所建立的模型研究影響台灣公務人員工作績效之變數，發現機關轉換次數、中央年資比對公務人員績效亦有顯著的影響。中央年資和機關轉換次數比對考績甲等比例亦呈現負面影響，但對升遷速度來說卻是正面。這可能是因為中央單位陞遷機會多，但競爭激烈，因此拿甲等不易卻

對陞遷有利；機關轉換則容易被原機關視為忠誠度不足或貢獻不足，或是新進人員考績乙等的潛規則影響考績，但長遠來看卻對升遷是有利（張鎧如等人，2015）。本研究因此假設，機關轉換次數多者，因可能涉及新能力、新知識的需求，因此對終身學習的需求較多。相較於機關轉換次數是以測量工作體系的變動程度，中央年資比則是在體系裡的穩定程度；中央年資比愈高，表示工作環境的變動程度較小，較為穩定，對於訓練的需求可能大於終身學習。因此本研究假設，

H4：中央年資比高者，傾向參加訓練。

H5：機關轉換次數多者，傾向參與終身學習。

在公務人員個人目標部分，本研究分析工作能發揮所長程度以及官僚人格。變數來源為「公部門陞遷制度之研究」，問項評估受測者的發揮所長程度，以 Likert 6 點尺度進行測量。終身學習的其中一項功能是協助學習者進行職涯發展、進行改變。但是相較於訓練，終身學習與升遷的關連性較小，故這樣的學習所求的發展，可能不是為了升遷，而是為了轉換職位或跑道。換言之，學習者能透過終身學習學習新技能，進行職涯發展，而這樣的起因係學習者在目前的工作環境中無法發揮所長。

H6：不能發揮所長者，傾向參與終身學習。

文官特質的另一個觀察點，是官僚人格；官僚人格影響文官在職涯當中的個人目標設定。在本研究中，官僚人格同時具備自變數與控制變項的意涵。變數來源為「公部門陞遷制度之研究」，以 Downs（1967）提出之五種官僚人格為問項，包含：爬升者、保守者、熱心者、倡導者及政治家。爬升者與保守者重視的是個人私利，而非機關或是社會公益。爬升者追求權力（power）、收入（income）與聲望（prestige），愈多愈好。保守者求個人的安全感與便利；雖然安全感也是由權力、收入與聲望組成，但保守者因為害怕失去，所以只會盡力維持現狀，不會想要改變。熱心者、倡導者與政治家的追求目標混合不同程度的私利與公益。熱心者熱衷特定政策領域，會為了在這個政策領域中投入、奉獻，追求權力與影響力。倡議者關注的範圍稍廣，可能是某一系列的政策（例如社會福利），也可能是某特定組織；這些人在他們所效忠、認同的組織內可以做到完全無私，但對外則立場堅定，對抗與組織有任何衝突的立場。政治家效忠的對象是國家或社會整體，他們也會為了增加個人的影響力，追求權力與聲望（Downs, 1967: 4-5）。

已有研究指出，終身學習的動機會影響學習者在組織內的社會化過程以及績效

表現 (Drewery, Nevison, Pretti, & Pennaforte, 2017)。這個社會化過程代表人員在組織內部的自我調整，包含在組織當中的自我定位、發展等，而這些社會化過程也會回過頭來讓人員調整自己的終身學習策略。因此，不同官僚人格所顯現的目標差異，會影響公務人員在組織內的終身學習或訓練策略。

本研究假設，終身學習會吸引兩類人：對現狀滿意者，以及對現有的訓練範圍感到不足者。對現狀滿意者，終身學習對於個人知能提升或改善個人身心靈健康的目的可以幫助維持他們所需要的地位，但與職場權力、收入、聲望的追求無關。至於對現有的訓練範圍感到不足者，通常目標擺放在更遠的高位；而這類職位除了需要專才的能力，也需要廣博的知識；不若訓練是針對特定職位、職務設計，不受限制的學習範圍正是終身學習的強項，有高遠目標者容易自主終身學習。因此本研究假設：

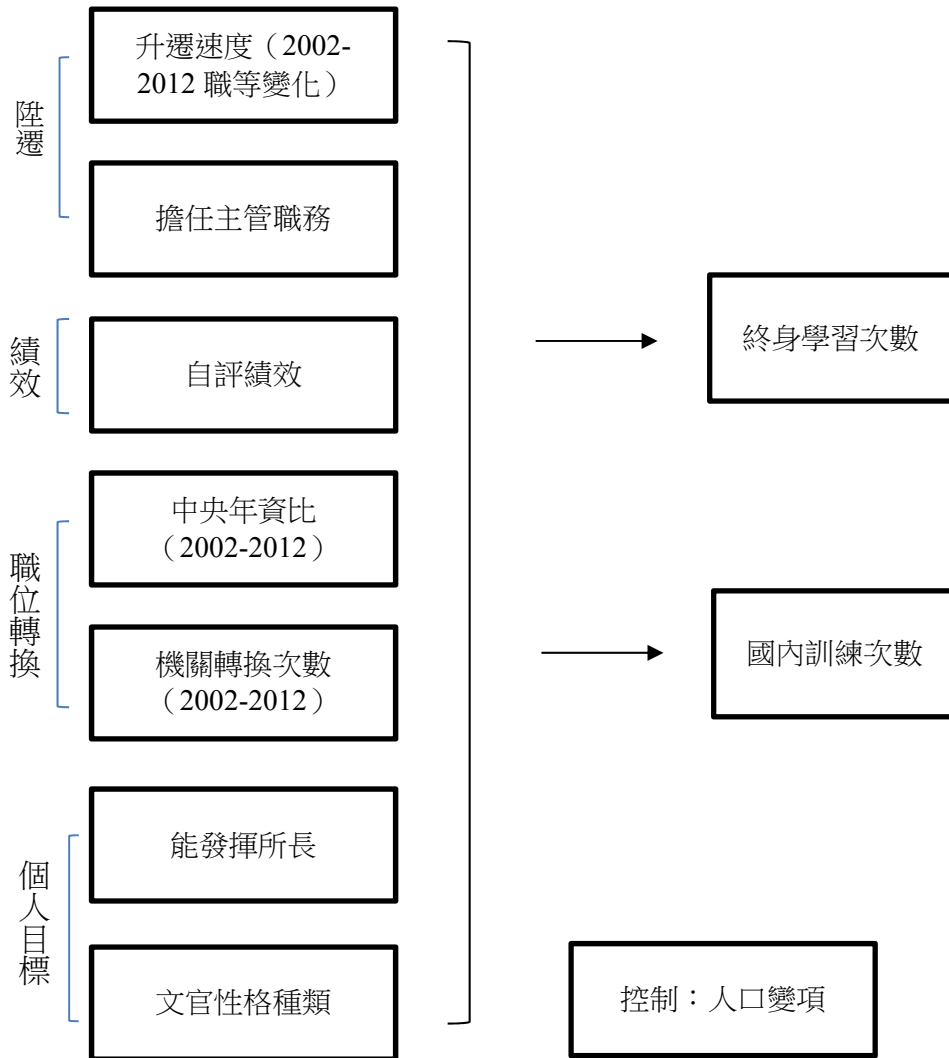
H7a：爬升者傾向參加訓練。

H7b：保守者傾向參與終身學習。

H7c：熱心者傾向參加訓練。

H7d：倡議者傾向參加訓練。

H7e：政治家傾向參與終身學習。



圖二 研究架構圖

資料來源：本研究整理。

由於本研究所關心的兩個依變項單位皆為次數，為可數的連續變項，本研究採用 OLS 迴歸進行分析。除了上述提到的自變項之外，另外控制人口變項，包含性別、教育程度與年齡。過去的研究針對這三個變數對終身學習的影響方向並無定論，但能肯定性別、教育程度與年齡的不同會影響終身學習的參與以及學習行為、學習方式的選擇（王清全，2007；吳昭韻，2009；劉佳慧，2008），因此將這三個變數在模型中加以控制是必須的。

表三 變數之描述統計

變數	編碼	N.	平均數	標準差	最小值	最大值
依變數						
訓練次數	次數	1,492	116.62	82.70	0	751
終身學習次數	次數	1,492	39.62	44.55	0	428
自變數						
性別	男=1；女=0	1,492	0.50	0.5	0	1
教育程度	高中職=1；專科=2；大學=3，碩士=4；博士=5	1,488	3.34	0.79	1	5
年齡	2012 年齡	1,492	46.52	4.09	39	63
升遷速度	2012 職等-2002 職等	1,492	0.92	0.85	-1	5
擔任主管	是否曾經擔任主管	1,492	0.27	0.44	0	1
自評績效	(3 問項加總) 1-6 Likert 尺度	1,492	13.92	1.95	3	18
中央年資比	中央年資/11	1,492	0.58	0.46	0	1
職位轉換次數	次數 (2002-2012)	1,492	1.76	1.62	0	9
能發揮所長	1-6 Likert 尺度	1,492	3.93	1.20	1	6
官僚人格-爬升者	1-6 Likert 尺度	1,472	4.07	0.68	1	6
官僚人格-保守者	1-6 Likert 尺度	1,472	4.33	0.64	2	6
官僚人格-倡議者	1-6 Likert 尺度	1,472	4.16	0.54	2	6
官僚人格-熱心者	1-6 Likert 尺度	1,461	4.04	0.58	1	6
官僚人格-政治家	1-6 Likert 尺度	1,453	4.12	0.62	1	6

資料來源：本研究整理。

肆、結果分析與討論

一、結果分析

圖三展現的是公務人員訓練與終身學習次數從 2002 年到 2012 年的次數變化。菱形和三角形的兩條線，分別為訓練次數的平均數與中位數。正方形和 X 型的兩

條線，分別為終身學習次數的平均數與中位數。同時展現兩種培訓管道的平均數與中位數，即是為了呈現資料次數的合理程度；整體來說，平均數與中位數的差距在個個時期的變化不大，走勢也呈現一致，顯見資料受極端值的影響不大。比較特別的是，在 2010 年，訓練次數的平均數與中位數降低，同時間終身學習的平均數與中位數明顯升高；但 2011 年無論是訓練還是終身學習，皆恢復原本的走勢，呈現平緩上升的態勢。2010 年的突降和突升，本研究猜測和行政院 2010 年 7 月 26 日院授研綜字第 0992261021 號函有關；該行政命令要求終身學習除了最低時數外，尚須較前年度成長 3% 以上，或年度之平均學習時數需達 100 小時以上。雖然無法確認這個規定於何時失效，但可以確定的是其影響未延續太久；在 2016 年以前，各機關公務人員每人每年最低學習時數為 40 小時，2017 以後更降至 20 小時。

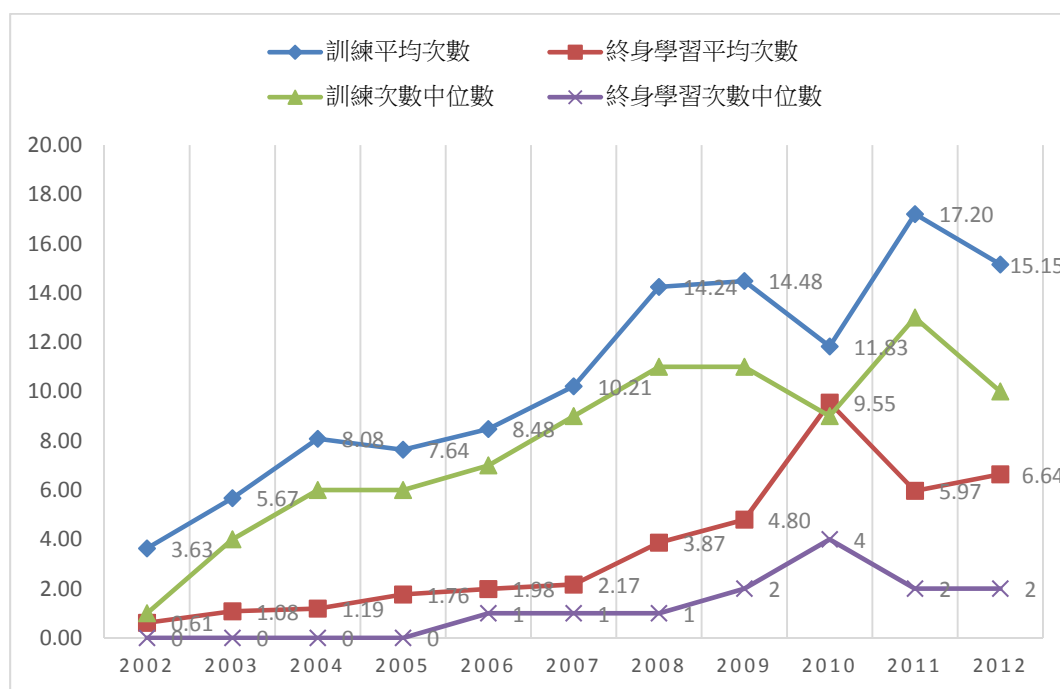
如果 2010 年的突降和突升的原因確實如上所述，可以確定的是公務人員參與訓練或參與終身學習，在一定程度上是互斥的選擇；換言之，在時間等各方面條件的限制下，公務人員只能擇一參與。從次數上看，公務人員參與訓練的次數遠大於終身學習，也說明了終身學習是公務人員自我提升的次要選擇。這可能與終身學習的功能與學習範圍都較為廣泛，與工作或服務機關當下的業務需求連結較低所致。

圖四為 2010-2020 公務人員訓練與終身學習時數的變化。⁵ 公務人員終身學習時數自 2010 到 2020 的變化尚稱平穩，然而 2016 年開始稍有下降趨勢。這個趨勢可能與終身學習時數規範下降有關。依照行政院人事行政總處於民國 105 年 12 月 19 日院授人培字第 1050062475 號函，公務人員之終身學習時數自 106 年起改為不得低於 20 小時。相較於過去的 40 小時，時數縮減了一半。雖然規定的時數減少了一半，但整體時數並未明顯下降，依然比規定的 20 小時略高，也可見終身學習的需求與風氣已有平穩的樣態。

依上述分析，公務人員終身學習的次數變化明顯與法規上對學習時數的規範相關，顯見終身學習時數的多寡受到法規這個外力影響明顯。雖說人事法規對公務人員選擇培訓管道有影響力，但依照過去研究，公務人員在選擇是否參與終身學習上，有許多的機關與意向障礙，意指機關是否支持以及個人意願對參與終身學習相

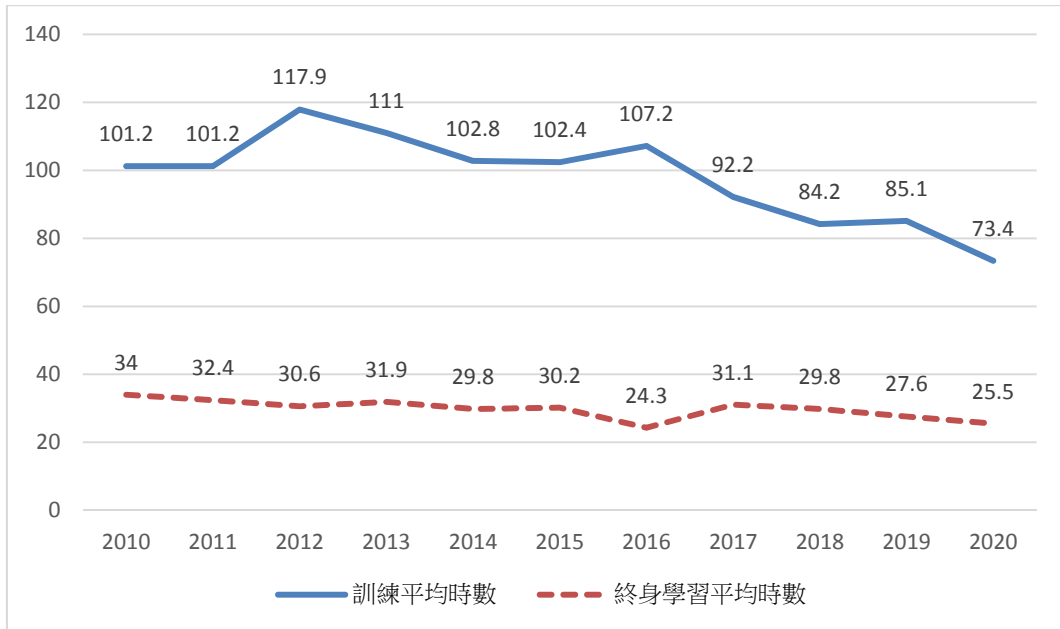
⁵ 依照保訓會網站的年報資料，在 2010 年以前訓練與終身學習是依照「次數」進行統計，2012 年起，依照「時數」進行統計。本研究所使用的政府人事資料，為 2012 年以前，因此僅有「次數」統計，無「時數」統計。

當關鍵。亦有研究指出，雖然自 2008 以來，國內長時間維持每人每年最低學習時數 40 小時的規定，但各機關實際的學習時數高低不一，且不少人低於 40 小時（蔡璧煌、陳秋正、林宏宇，2014）。在時數規定之下個人如何依照不同需要進行選擇，是瞭解真正的學習動機以及如何驅動學習事實的重要議題。2016 年後雖然終身學習規範時數下降，但整體參與時數並未明顯減少，也可以視為終身學習的需求與風氣已有一定的基礎。且 2016 以後的平均學習時數，尚高於規定的 20 小時，可見個人意識所主導的學習行為逐漸重要，法規不再是主要的影響因素。瞭解選擇訓練與終身學習人員背後的不同特質也成為更重要的議題。



圖三 2002-2012 公務人員訓練與終身學習次數變化

資料來源：《政府人事資料庫》；製圖：本研究整理。



圖四 2010-2020 公務人員訓練與終身學習時數變化

資料來源：“年報資料”，公務人員保障暨培訓委員會，2010-2020；製圖：本研究整理。

由於個人的選擇的依據是重要的議題，本文接著探究參與訓練與參與終身學習的公務人員是否有不同的特質。依此，本將訓練次數與終身學習次數做為依變數，並將公務人員績效相關變數、個人感受變數以及官僚人格做為主要的自變數。以下分別呈現影響公務人員參與訓練與終身學習次數的因素。

從 OLS 迴歸分析結果來看（表四），影響公務人員參與訓練的因素，包含了自評績效、中央年資比，以及官僚人格。自評績效對訓練次數有顯著影響，迴歸係數為 3.331 ($p < 0.001$)，顯見自評績效每增加一個單位，訓練的次數會增加 3.331 次，有明顯的影響。中央年資比也對訓練次數的迴歸係是數 14.701 ($p < 0.001$)，顯示研究對象的年資，在中央的比例愈高，參與訓練的次數愈多；且中央比地方每多一個百分比，訓練次數可以增加 14.701 次，影響明顯。能發揮所長的影響不顯著。五種官僚人格對訓練次數則有不同程度的影響。爬升者、倡導者和政治家顯著參與較多的訓練，保守者和熱心者則是顯著較少。

升遷速度和擔任主管沒有影響。升遷速度意指從 2002 至 2012 這 11 年的職等變化，結果顯示，升遷速度對參與訓練次數無顯著影響。擔任主管的經歷對參與訓練次數亦沒有顯著影響。在控制變項部分，無論性別、教育程度或年齡，對公務人員參與訓練次數都沒有顯著影響。

表四 迴歸分析結果

	(1) 訓練次數	(2) 終身學習次數
升遷速度	3.087 (2.814)	0.470 (1.499)
擔任主管	-3.369 (5.470)	-4.369 (2.914)
自評績效	3.331 *** (1.189)	1.286 ** (0.634)
中央年資比	14.701 *** (5.282)	1.724 (2.814)
職位轉換次數	-1.139 (1.441)	1.871 ** (0.768)
能發揮所長	-2.791 (1.937)	-2.267 ** (1.032)
官僚人格-爬升者	9.831 ** (4.041)	1.074 (2.153)
官僚人格-保守者	-8.227 ** (4.096)	1.540 (2.182)
官僚人格-倡導者	11.527 * (6.932)	-1.457 (3.693)
官僚人格-熱心者	-20.430 *** (6.720)	-3.318 (3.580)
官僚人格-政治家	9.830 * (5.565)	1.113 (2.965)
男性	-5.336 (4.707)	4.177 * (2.508)
教育程度	0.367 (3.061)	-4.653 *** (1.631)
年齡	-0.517 (0.584)	-1.462 *** (0.311)
N	1,435	1,435
F	3.22 ***	4.46 ***
R-squared	0.031	0.042

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
VIF=1.59

資料來源：本研究整理。

終身學習次數的結果和訓練次數相當不同。升遷速度、擔任主管、中央年資比對終身學習的參與次數影響皆不顯著。影響顯著的包含職位自評績效、轉換次數以及能發揮所長。自評績效的影響顯著，自評績效分數每增加一單位，終身學習次數增加 1.286 次。職位轉換次數的迴歸係數為 1.871，表示每增加一次的職位轉換，終身學習的次數就會增加將近兩次。能發揮所長的影響是負向的，顯示能發揮所長增加一單位，終身學習的次數會減少 2.267 次；反之，若能發揮所長，終身學習的次數將會減少。五種官僚人格對終身學習次數的影響皆不顯著。男性參與終身學習次數比女性多；教育程度高者，參與終身學習次數較少；年齡較長者，亦參與較少的終身學習。

依結果來看，研究假設獲支持者，包含 H4、H5、H6、H7a、H7d、H7e。未獲支持者，包含 H1、H2。另外 H3、H7b 和 H7c 的結果則與研究假設相反。結果顯示，升遷速度、曾任主管等特質與公務人員參與訓練和終身學習的次數並無顯著關連；與績效相關的指標，中央年資與自評績效高者，顯著參與較多次數的訓練。機關轉換次數與自評績效對終身學習次數有正向影響，能發揮所長則為負向影響。

表五 研究結果與研究假設對應

研究假設	是否成立
H1：升遷速度快者傾向參加訓練。	否。皆不顯著。
H2：曾任主管者，傾向參加訓練。	否。皆不顯著。
H3：自評績效低者，傾向參與終身學習	否。訓練與終身學習皆是自評績效愈高，參與次數愈高。但終身學習的迴歸係數低於訓練。
H4：中央年資比高者，傾向參加訓練。	是。訓練顯著。
H5：機關轉換次數多者，傾向參與終身學習。	是。終身學習顯著。
H6：不能發揮所長者，傾向參與終身學習。	是。終身學習顯著。
H7a：爬升者傾向參加訓練。	是。訓練顯著。
H7b：保守者傾向參與終身學習。	否。訓練負向顯著。
H7c：熱心者傾向參加訓練。	否。訓練負向顯著。
H7d：倡導者傾向參加訓練。	是。訓練顯著。
H7e：政治家傾向參與終身學習。	是。訓練顯著。

資料來源：本研究整理。

二、討論

(一) 訓練與終身學習的參與者皆自我感覺績效良好

從結果來看，客觀績效的各項指標無法準確預測公務人員參與訓練和終身學習的次數。比較有趣的是，雖然自評績效高者的訓練次數和終身學習次數都顯著較高，但是自評績效在訓練次數的迴歸係數明顯比終身學習次數為高；也就是說，自評績效分數的增加，對於訓練次數提升的幅度是比較大的。

我國目前在公務人員專業訓練與終身學習制度上，雖然沒有明確的分別，但至少法定訓練與公務人員的陞遷有較顯著的關連。從本文稍早的分析中也可以得知，終身學習與訓練在時間範圍、學習結構化程度，以及成效的衡量方式有所區別。這些區別應該就是兩者迴歸係數差異的來源。由於訓練的學習結構化較高，成效的衡量方式也與陞遷較有連結；這些訓練對於公務人員的成就感累積有相輔相成的作用。換言之，在工作上有成就感，可以透過參加訓練累積更多的與工作業務相關的知識能量，再依此提高績效。相對的，這個作用在終身學習的次數上雖然也存在，但是因為終身學習的時間範圍較大，連帶降低了影響係數與影響的顯著程度；雖然自我感覺績效良好者也可能透過終身學習管道繼續精進，但相較於訓練與現職較為直接的學習資源，終身學習的成效累積較緩慢長遠，不容易在短期看到效果，也不利短期績效的提升。

(二) 終身學習的參與者認為自己專長無法如預期發揮，職位轉換相對重要

自評績效在訓練次數上的迴歸係數比較大這一點，若搭配能發揮所長這個結果來看，有更有意思的結果。能發揮所長在訓練次數的影響上並不顯著，但對終身學習次數則有負向的影響。不能發揮所長者，終身學習次數愈高；認為目前的工作無法如預期發揮自己的專長的人，比較容易投入終身學習。這點告訴我們，參與終身學習的人，是一群「自認為工作績效還不錯，但同時也認為自己的專長無法如預期在現職工作獲得表現」的公務人員。要知道，相較於訓練有專為升官等、高階人員設計的發展性訓練，充滿公務職涯的「贏家」色彩，目前在制度上目的與功能皆不明確的終身學習，容易成為「自認為工作績效還不錯，但同時也認為自己的專長無法如預期在現職工作獲得表現」的公務人員的寄託。這個寄託可能是源自於他們因為在工作上比較不得志，所以比較有時間多參與終身學習，也可能是工作或生活重心的轉移。更積極一點的，是透過終身學習尋求職涯轉換的可能。例如「職位轉換次

數」這個變項，對參與終身學習次數為正向影響，更呼應了這個推測；在現職工作中自認績效良好但專長無法發揮，確實為調職提供了動力。但是調職有時候需要不同的知識技能，而終身學習恰巧可以提供相關的學習資源。終身學習做為職涯發展、能力轉換銜接媒介，倒是終身學習最常在理論上強調的優勢（Cropley, 1979；呂育誠、林俞君，2019），這點在實務數據上，也展現出終身學習相較於訓練較有優勢之處。

（三）終身學習政策目的與功能不明，官僚人格無法解釋

至於五種官僚人格對訓練次數與終身學習次數的預測，僅有在訓練次數上有顯著的影響，而且不同的人格有不同的影響方向。這樣的結果可能與訓練在制度上的功能與目的明確，但終身學習不明確有關。我國公務人員的訓練體系，很明確分為公務人員考試錄取人員訓練（基礎訓練）、升官等訓練、高階公務人員中長期發展性訓練，以及在職訓練。這些訓練都是為了當下的職務或是立即要接任的職務設計，有相當明確的訓練目標。明確的目標與功能使公務人員訓練可以準確的吸引或是鎖定有同樣目標或需求的人，也能夠排除與這個目標不合的人，因此以維繫目前的工作狀態為目標的保守者，就顯著參與較少的訓練，而以爬升、獲取權力為主要目標的人，參與的訓練次數也顯著較多。

終身學習由於政策目標與功能不明確，參與者本身必須要有很強烈的個人目的，才可能在發散的學習範圍中找到聚焦的學習路徑；然而這點是相對困難的，也是目前制度設計的缺口。五種官僚人格每一種都有屬於這個人格在職涯發展上的明確目的，但是這些目的是否可以透過終身學習完成，在目前的制度設計上較難想像，數據無法顯著也不意外了。

伍、結論與建議

回答本研究的兩個研究問題：（1）參與公務人員與公務人員終身學習者，各自有哪些特質？（2）未來公務人員的訓練與終身學習制度該如何搭配以提升公務人力的整體素質？本研究發現，參與公務人員訓練與終身學習的人員確實有不同特質，而這些特質上的差異，可做為未來終身學習制度調整的參考。

一、結論

首先從特質差異上，本研究發現：

（一）終身學習參與者職涯變動程度高，訓練參與者人格特質明確

公務人員訓練由於目的與功能明確，訓練的參與者除了能夠自我肯定，人格特質也很明確，在職場中有明確追求的目標。公務人員終身學習則因為制度設計的目的與功能模糊，或是因為功能與目的可以多元多變，參與者沒有特定的人格特質或追求的職場目標。但能確定的是，這群人認為自己績效不錯，卻無法發揮專長，且職位轉換的次數顯著較高。

（二）終身學習職涯發展功能應當強化

從參與人員的特質來看，目前的終身學習尚稱能符合理論上的期待，但是在制度規劃上卻未能支持這樣的功能發揮。終身學習尚稱能符合理論上的期待是因為其本身的彈性、對自主學習的依賴，而這樣的彈性與自主性，使得目前的終身學習缺乏人力資源發展上的策略。尤其本研究發現，目前終身學習的參與者，具有「自我感覺績效良好但專長無法發揮」的不滿足感，且有顯著較高的職位轉換次數，可見終身學習已經具備職位轉換的輔導功能，應當繼續強化。

二、建議

依照上述兩點研究發現，本研究認為，我國公務人員終身學習制度的改革，應該可以循兩階段進行。第一階段無涉太多制度上的實質變革，僅為觀點上的改變；第二階段則涉及一些制度設計上的修正。

（一）第一階段：徬徨員工從終身學習系統輔導，穩健員工依訓練體系陞遷

本研究發現，公務人員訓練的參與者，官僚人格特質較為明顯，能自我肯定，且具有較好的績效。這個結果顯示，訓練的參與者可以說是公務職涯中的「勝利組」。他們已經在這個公務人力市場中找到自己可以發揮、實現自我的位置，有明確、可期待的目標。因此，繼續讓這些人在這個訓練體系中成長、陞遷，是合適的。

然而參與終身學習次數較多者，則是官僚人格特質不明確，且自認績效良好，

但無法發揮所長者。這類員工在現職軌道上，相對不得意，且有轉換跑道的需求。終身學習在學習範圍、領域上的彈性，可以幫助這些員工重整專長、培養新技能，探索下一個可能發揮的公職軌道。使人盡其用。

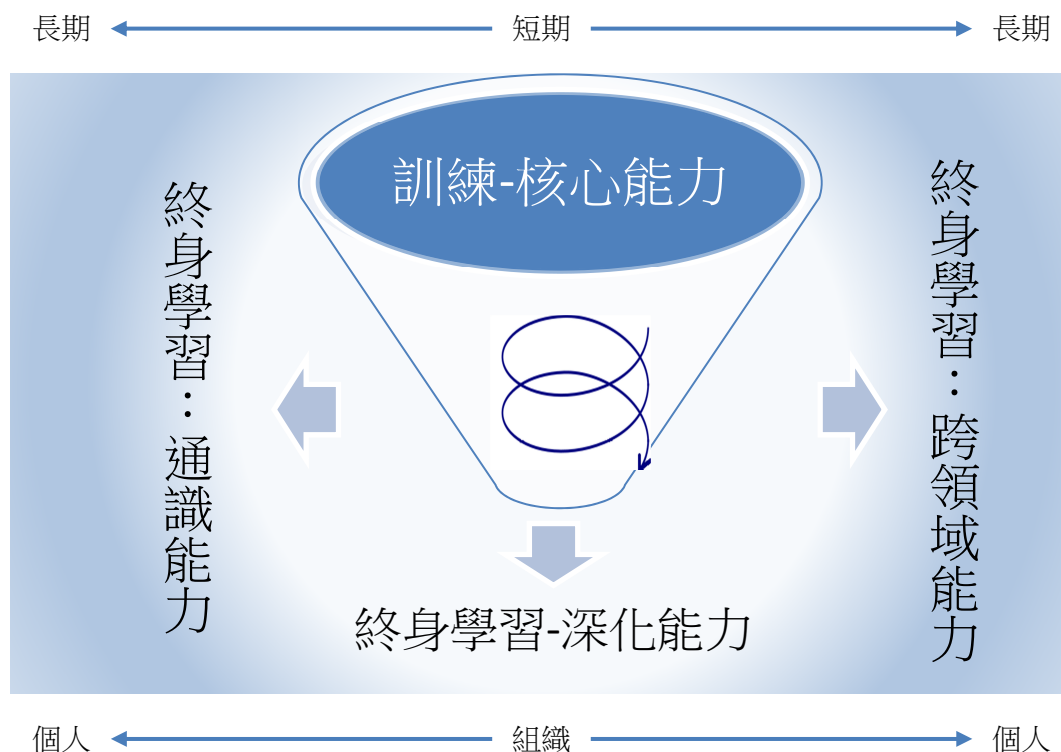
這部分的改變需要主管或人事部門的輔助，透過對員工的輔導或是宣導，使員工瞭解終身學習的資源能夠成為徬徨狀態中的指引，鼓勵其探索、重新尋找重心。

（二）第二階段：終身學習的關鍵在職涯發展，訓練重心在職能建立

幫助迷惘員工重整專長、培養新技能的延伸，就是協助員工職涯發展；換言之，終身學習可以做為一個短期探索、長期發展的學習管道。這個長期發展的學習功能，可以補足一般訓練只著重於短期、以特定職位為核心的學習內容。從人力資源管理的搭配策略來看，訓練應著重於眼前或即將任職職位的核心職能建立，係以短期的職能需求為目標，是以機關、組織、職位的需求為核心（Jorgensen, 2004; Keep, 2000）；終身學習的制度重心應該以長遠的職涯發展為重，著重在職務調動相關職能的先修與補充、跨職系跨領域的多元能力培養、通識能力，以及本職專業的深化與精進，是以學習者個人的需求為核心（見圖五）。可以輔以資歷認證制度建立學習護照，使得能力的累積與學習歷程有清楚的記錄（AQFC, 2013；呂依蓉，2018）；學習歷程清晰有助於系統性的能力培養，使終身學習人力資源發展的功能能夠發揮。一旦終身學習具備真實的人力資源發展功能，蘇偉業（2018）所言我國公務人員職位轉換多以「員工為中心」、非以機關人力資源規劃或發展目的而調動的問題也能夠獲得改善。此為其一。其二，職涯發展的另一項指標，是工作與生活的平衡，達到長期發展的目標；因此終身學習應能提供公務人員在不同階段人生的所需知識與訊息支援。

我們可以說，訓練的重點在於確保每一個公務人員能獲得所在職位或是即將擔任職位的所需知識與技能，是機關／組織／職位本位。而終身學習則是在這個基礎上加廣、加深；至於是往廣度或往深度去延展，端看學習者的個人選擇，是個人本位。

第二階段的改變核心在於整合訓練與終身學習資源。訓練與終身學習的範圍劃分並非絕對，而是相對；對於一些人來說的核心能力，可能對另一群人來說是跨領域或通識學習的目標。因此同一門課程，可以屬於訓練範圍，也可以屬於終身學習範圍，這部分的認定差異在於是否有明確的職涯發展路徑訊息。如果能掌握我國公務人員主要的職涯發展路徑，約略就能夠掌握特定的學習範圍是屬於短期的、職能相關的訓練，還是額外的、補充的、跨領域的終身學習。



圖五 終身學習與訓練的搭配策略

資料來源：本研究整理。

三、結語：終身學習與訓練功能必須區隔

制度修正也許工程浩大，但起點可以很單純。改革最重要的目的就是使公務人員訓練與終身學習有明確的區隔；這個區隔可以從改變終身學習制度的時數限制開始。取消目前業務相關的 10 小時必修時數，公務人員終身學習可以脫離以機關、職位需求為本位的思考，將學習自主權完全交給學習者。業務相關的必修範圍（政府重大政策、法定訓練、民主治理價值）等，應回歸公務人員訓練。終身學習除了維持應有的彈性與多元的學習範圍，也應當建立學習資歷的認證制度，並與調職、升遷等職涯發展相關制度條件結合，使公務人員得以透過彈性的學習規劃自己的職涯發展。訓練可以延續原本的模式，以協助員工建備現職工作所需的知識技能，或是為下一職位的升遷進行準備；目前的新進人員基礎訓練、在職訓練、升官等訓練、高階文官訓練的模式可以持續。

研究限制

本文有幾個研究限制必須言明：

- 1、資料停留在 2012 年。本研究的主要依變數為公務人員的訓練與終身學習次數，這些資料最可靠的來源為政府的人事資料庫。這些資料極少對外釋出。2012 年政大的陳敦源教授因為一次考試院的委託研究而取得相關資料，並將資料與研究案的調查資料合併，才有辦法合併分析。2012 年之後，政府人事資料庫再無釋出。因此雖然本研究所使用的資料時間稍舊，但確實是目前唯一的可及資料。
- 2、橫斷面的資料研究。這個研究的自變數與依變數應該具有時間序列的關係，前一個時間點的個人特質與態度會影響到培訓的選擇，而培訓的選擇又會影響到後一個時間點的個人特質與態度。但這個研究受限於資料類型，只能以橫斷面的資料來探討固定時間點的問題。
- 3、沒有時數，只有次數。本研究使用 2002 年-2012 年的政府人事資料庫。該資料庫在這個期間關於訓練與終身學習的記錄，僅有次數，並無時數。然而若需要分析學習投入的時間多寡，時數是更恰當的分析單位，可惜受限於資料內容，僅能以次數做為替代。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2010-2020）。年報資料，2021 年 5 月 10 日，取自：<https://www.csptc.gov.tw/cl.aspx?n=4022>。Civil Service Protection and Training Commission (2010-2019). Nian Bao Zih Liao [Annual report]. Retrieved 2021/05/21, from <https://www.csptc.gov.tw/cl.aspx?n=4022>.
- 王清全（2007）。地方政府公務人員參與終身學習意願之研究--以宜蘭縣為例。佛光大學公共事務學系碩士論文，未出版，宜蘭。Wang, Ching-Chuan (2007). *Di fang jheng fu gong wu ren yuan tsan yu jhong shen syueh si yi yuan hih yan jiou – Yi yi lan sian wei li [The study on lifelong learning of public servants in the country of Yilan]*. Unpublished master thesis, Department of Public Affairs, Fo Guang University, Yilan.

- 吳明烈 (2003)。新學習文化的塑造與發展：終身學習取向。教育研究集刊，49 (4)，127-152。Wu, Ming-Lieh (2003). Sin syueh si wun hua de su zao yu fa jhan: jhong shen syueh si chyu siang [Creating and developing a new learning culture: Lifelong learning approach]. *Bulletin of Educational Research*, 49(4), 127-152.
- 吳明烈 (2015)。終身學習：理念與實踐。臺北：五南。Wu, Ming-Lieh (2015). *Jhong shen syueh si: Li nian yu shih jian [Lifelong learning: Idea and practice]*. Taipei: Wunan Publishing.
- 吳昭韻 (2009)。公務人員終身數位學習持續意圖之探討。國立高雄第一科技大學國際管理碩士學位學程論文，未出版，高雄。Wu, Chao-Yun (2009). *Gong wu ren yuan jhong shen shu wei syueh si chih syu yi tu jhih tan tao [A study of civil servants' lifelong E-learning continuance intention]*. Unpublished master thesis, Department of International Master of Business Administration, National Kaohsiung University of Science and Technology, Kaohsiung.
- 呂育誠、林俞君 (2019)。精進公務人員終身學習制度之研究。臺北市：考試院文官保障暨培訓委員會。Lu, Yu-Cheng & Lin, Yu-Chun (2019). *Jing jin gong wu ren yuan jhong shen syueh si jhih du jhih yan jiou [The study on improving lifelong learning of public servants]*. Taipei City: Civil Service Protection and Training Commission.
- 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。Lue, Yi-Rong (2018). Ao jhou zih li jia gou jing yan: sian kuang yu geng sin [Australian qualification framework: current and renewal]. *Evaluation Bimonthly*, 75, 18-21.
- 卓怡君 (2010)。公務人員終身學習阻礙及解決策略之研究。政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北。Cho, Yi-Chun (2010). *Gong wu ren yuan jhong shen syueh si zu ai ji jie jieh tse lyueh jhih yan jiou [The learning barriers of public servants and the possible solutions]*. Unpublished master thesis, Department of Public Administration, National Chengchi University, Taipei.
- 張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬 (2015)。探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機與機會的整合觀點。東吳政治學報，33 (4)，1-71。Chang, Kai-Ju, Chen, Don-Yun, Chien, Yu-Chin & Lee, Chung-Pin (2015). Tan suo tai wan gong wu ren yuan gong zuo ji xiao jhih ying siang yin su: neng li, dong ji yu ji hui de jheng he guan dian [Exploring work performance of public

- employees in Taiwan: A compound perspective of capacity, willingness, and opportunity]. *Soochow Journal of Political Science*, 33(4), 1-71.
- 許峻嘉、呂育誠 (2016)。為了學習還是為了時數？—落實公務人員終身學習的商榷。遊於藝電子報，177。取自：<http://epaper.hrd.gov.tw/177/EDM177-0502.htm>。Xu, Jun-Jia & Lu, Yu-Cheng (2016). Wei le syueh si hai shih wei le shih shu ? — Luo shih gong wu ren yuan jhong shen syueh si de shang chyueh [For learning or hours? — Discussion of public servants' implementing lifelong learning]. *You Yuyi Newsletter*, 177, Retrieved from <http://epaper.hrd.gov.tw/177/EDM177-0502.htm>.
- 陳敦源、李仲彬、張鎧如 (2013)。公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點為核心的檢視。臺北市：考試院。Chen, Don-Yun, Lee, Chung-Pin & Chang, Kai-Ju (2013). *Gong bu men sheng chian jhieh du jhieh shih jheng yan jiou: Yi jheng yi guan dian wei he sin de jian shih [The emprirical study of the promotion system of the public sectors': View with the justice as core]*. Taipei City: Ministry of Examination.
- 黃月純 (2001)。重要國際組織推展終身學習之比較。教育研究集刊，46，181-207。Huang, Yue-Chun (2001). Jhong yao guo ji zu jhieh tuei jhan jhong shen syueh si jhieh bi jiao [The comparison of three international organizations on the development of lifelong learning]. *Bulletin of Educational Research*, 46, 181-207.
- 黃富順 (2014)。終身教育的意義、緣起與實施。教育資料集刊，24，1-20。Huang, Fu-Shun (2014). Jhong shen jiao yu de yi yi, yuan chi yu shih shih [Lifelong learning: Meaning, origin and operation]. *Bulletin of the National Institute of Education Materials*, 24, 1-20.
- 楊國賜 (2014)。終身學習的新思維與新方向。台灣教育，689，2-7。Yang, Guo-Si (2014). Jhong shen syueh si de sin sih wei yu sin fang siang [The updated rumination and new directions for lifelong learning]. *Taiwan Education Review*, 689, 2-7.
- 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，未出版，臺北。Liu, Jia-Hui (2008). *Gong wu ren yuan jhong shen syueh si dong ji yu jhang ai jhieh yan jiou [A study on the lifelong learning motivation and barriers of public servants]*. Unpublished master thesis, Department of Public Administration, National Chengchi University, Taipei.

- 蔡璧煌、陳秋政、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。Tai, Bi-Huang, Chen, Qiu-Zheng & Lin, Hong-Yu (2014). Wo guo gong wu ren yuan jhong shen syueh si jih du jih ding sih [The reflection of public servants' lifelong learning systems in this nation]. **Training & Development Fashion**, **192**, 1-22.
- 蘇偉業 (2018)。我國政府內部人力市場行為之初探：個人利益與組織利益之權衡。 **文官制度季刊**, **10** (1), 21-58。So, Bennis Wai-Yip (2018). Wo guo zheng fu nei bu ren li shi chang hang wei zhi chu tan: Ge ren li yi yu zu zhi li yi zhi quan heng [An Exploratory Study of Government Internal Labor Market in Taiwan: Balance of Interest between Individuals and Organizations]. **Journal of Civil Service**, **10**(1), 21-58.
- AQFC (2013). Australian qualifications framework (2nd ed.). Retrieved June 05, 2019, from <https://www.aqf.edu.au/sites/aqf/files/aqf-2nd-edition-january-2013.pdf>
- Aspin, D. N. & J. D. Chapman (2000). Lifelong learning: concepts and conceptions. **International Journal of Lifelong Education**, **19**(1), 2-19.
- Blumberg, M. & C. Pringle. (1982). The missing opportunity in organizational research: Some implications for a theory of work performance. **Academy of Management Review**, **7**(4), 560-569.
- Cropley, A. J. (1979). **Lifelong education, a stocktaking**. Hamburg: Unesco Institute for Education.
- Downs, A. (1967). **Inside bureaucracy**. Boston, CM: Little, Brown and Company.
- Drewery, D., C.Nevison, T. J.Pretti, & A.Pennaforte (2017). Lifelong learning characteristics, adjustment and extra-role performance in cooperative education. **Journal of Education and Work**, **30**(3), 299-313.
- Fischer, G. (2000). Lifelong learning--More than training. **Journal of Interactive Learning Research**, **11**(3), 265-294.
- Itzkovich, Y. & N. Dolev (2021). Cultivating a safer organizational climate in the public sector: Mistreatment intervention using the four pillars of lifelong learning. **Societies**, **11**(2), 1-14.
- Japor, J. E. (2021). Organizational career growth: Literature review and future agenda. **International Journal of Business and Administrative Studies**, **7**(1), 12-24.
- Jorgensen, B. (2004). Individual and organisational learning: a model for reform for public organisations. **Foresight**, **6**(2), 91-103.
- Kanwal, B., & A.Tariq (2016). Organizational environment, job satisfaction and career growth opportunities: A link to employees turnover intentions in university of

- Sargodha, Pakistan. *Jurnal of Resources Development and Management*, 20(1), 8-14.
- Keep, E. (2000). Learning organisations, lifelong learning and the mystery of the vanishing employers. *Economic Outlook*, 24(4), 18-26.
- Longworth, N. & W. K. Davies (1996). *Lifelong learning: New vision, new implications, new roles for people, organizations, nations and communities in the 21st century*. London, UK: Kogan Page.
- Ossiannilsson, E. (2019). OER and OEP for access, equity, equality, quality, inclusiveness, and empowering lifelong learning. *The International Journal of Open Educational Resources*, 1(2), 1-25.
- Peña-Borrero, M. (1984). Lifelong education and social change. *International Journal of Lifelong Education*, 3(1), 1-15.
- Stock, A. K. (1979). Developing lifelong education: Developing post-school perspectives. In A. J. Cropley (Ed.), *Lifelong education, a stocktaking*. Hamburg, DE: Unesco Institute for Education.

Lifelong Learning Equals Training? A Reflection from Civil Service Diversity unto the Government Human Resource Development

Yu-Chun Lin*

Abstract

While it is emphasized by multiple international organizations, such as UNESCO, OECD, and EU, lifelong learning for public employees has earned little attention in Taiwan because it is poorly defined in the Civil Service Training and Continuing Education Act. However, the importance of lifelong learning is being raised due to the continuous and rapid changes caused by globalization and informatization. A single specialty and a lifetime-job have become impossible; interdisciplinary and self-directed learning are necessary. To cultivate employees to be able to survive and serve as leaders for the changing age, a drastic transformation of the lifelong learning system in the public sector in Taiwan is a must.

This study aims to understand the status quo and the problems of the lifelong learning system for public employees in Taiwan by analyzing the traits of participants in the lifelong learning activities and comparing them with those of the participants in the training activities. In order to do this, this study poses two research questions: (1) What are the traits of participants in the lifelong learning and training activities, respectively? Are there any differences? (2) What do the differences mean from the viewpoint of public human resources

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: yuchun@mail.ntpu.edu.tw.

management in terms of elevating the quality of public human resources?

This study analyzes data from the government human resource database in Taiwan from 2002-2012 and survey data from “Research on the Promotion System in the Public Sector in Taiwan,” conducted by Dr. Don-Yun Chen from National Chengchi University in 2012. The results show that training-session participants had higher self-reported performance, and clear career goals; lifelong learning participants viewed themselves as performing well at work but feeling unsatisfied because they do not make use of their expertise on the job. They also were characterized by a higher work transfer rate. The results suggest the importance of a clear function of lifelong learning, which should be individual-oriented, contrary to training, which is organization-oriented.

Keywords: Lifelong learning in the public sector, training, employee performance, career development, types of bureau