

# 《各國人事制度》

## 試題評析

- 第一題：美國聯邦政府高級行政主管職（SES）需具備的「主管人員核心資格條件（executive core qualifications, ECQ），是考過多次的考古題，曾出現於高考二級及三級、特考二等及三等中；這次併同「核心資格條件如何應用於我國高級文官之培訓」是較新的考法，需另參考：行政院所屬機關核心價值及中高階主管職務管理核心能力選定分析(行政院人事行政局/中高階主管職務管理核心能力的設定/高階主管管理核心能力)之文章。
- 第二題：英國文官學院組織演變沿革，至今改制為國家政府學院(NSG)，此為98年公務人員薦任升官等各國人事制度試題之第一題，在此之前也出過類似題(文官學院近來之發展)，本班正式課程及總複習課程中均再三強調本題的重要性。本題尚有相關延伸議題可能考出，靜觀其變。
- 第三題：法國公務員考績制度相關內容，亦是常見的考古題，其他像美國、日本的考績制度(96、97、98年)皆出現過，值此我國公務員考績制度改革之際，更要加以注意。各國公務員考績制度皆邁向「發展性」功能，考績結果已不再只是決定去留之依據，應朝向延伸發展性，所以本題未問考生，法國考績制度對於我國修正公務員考績法值得借鏡之處，即是要寫出有別於「定去留」之功能。
- 第四題：各國公務員勞動三權相關內容，亦是常見的考古題，包括團結權(結社權、工會權)、協商權(參與權)及罷工權，本題僅考德國與日本之結社權，可說是範圍狹窄了些，就其各自結社權之內涵及範圍引據相關制度法規分別說明，再就二國結社權之差異敘述即可。

一、美國聯邦政府對高級行政職位（Senior Executive Service）訂有所謂「核心資格」（core qualifications），請說明其內涵及其如何應用於我國高階文官培訓。（25分）

**答：**

美國聯邦政府人事管理局（Office of Personnel Management）極為重視各階層主管人員的能力發展，1990年初提出「領導效能架構」，規劃不同層次主管人員應具備的特殊能力與共同基本能力。並列出擔任高級行政主管職（SES）需具備的「主管人員核心資格條件」（executive core qualifications, ECQ），隨著時代調整，至1997年更新的「主管人員核心資格條件」，包括五大面向的能力，分別說明如下：（參考施能傑著，《美國政府人事管理》，第317~318頁）

(一)核心資格條件之內涵：

### 1. 變革領導（leading change）：

- (1)能力定義：整合主要的國家與計畫目標、優先次序、價值和其他因素後，發展組織願景的能力，並予以執行。變革領導能力的核心重點是在持續與變革之間取得平衡，即能致力於改善對顧客的服務與計畫的績效，建立鼓勵創造性思考的工作環境，以及在逆勢環境中仍能維持其集中力、熱誠與耐力。
- (2)要素：需要具體的能力，包括：創造力與創新力、持續學習力、掌握外界環境變化力、接受變革彈性力、服務動機力、策略思考力、願景力、抗壓力。

### 2. 員工領導（leading people）：

- (1)能力定義：將員工潛力發揮至極致，並要求員工具備高度倫理標準，以符合組織願景、職掌與目標的各項策略設計與執行之能力。
- (2)要素：需要具體的能力，包括：衝突管理力、文化差異掌握力、廉潔與誠實力、團隊建立力。

### 3. 成果導向（results driven）：

- (1)能力定義：作成即時、有效的決定，並經由策略規劃、計畫和政策執行與評估途徑，產生成果的能力。成果導向能力強調責任性與持續改善。
- (2)要素：需要具體的能力，包括：責任性、顧客服務力、果斷力、企業精神、問題解決力、技術專業力。

### 4. 業務敏銳（business acumen）：

- (1)能力定義：以贏得大眾信任和達成組織職掌的方式，獲致人力、財務、物品和資訊資源，並予以管理，以及運用新科技強化決策的能力。
- (2)要素：需要具體的能力，包括：財產管理力、人力資源管理力、科技管理力。

### 5.聯盟建立與溝通 (building coalitions/communication)：

- (1)能力定義：運用說服力方式解釋、倡導和表達事實與想法，與內外環境中的個人與團體協商，並與其他組織建立密切的專業網路，以及發掘影響組織工作的內外部政治力。
- (2)要素：需要具體的能力，包括：影響說服與協商力、口頭溝通力、人際互動技巧力、夥伴建立力、文字溝通力、政治洞察力。

#### (二)核心資格條件如何應用於我國高級文官之培訓：

- 1.建立高級文官之核心能力，作為訓練、任用及陞遷之依據。歐美先進國家建立高級文官核心能力，作為培訓人才的作法，值得參考借鏡。尤其晉昇官等與主管職務，規定必須參加之訓練課程，如在國軍陞遷制度中，有必須歷練之「高級班」、「指參班」、「將官班」、「戰院班」等訓練班次，已充分落實「先訓後升」之理念；高級文官培訓，可參考建制類似制度。
- 2.成立「國家文官學院」有計劃地培訓高級文官。將行政院人事行政局之「公務人力發展中心」、「地方行政人員研習中心」與保訓會之「國家文官培訓所」，合併成為「國家文官學院」，負責全國高級文官之培訓工作。美國之「聯邦行政主管學院」(Federal Executive Institute)、英國之「文官學院」(Civil Service College)、德國之「聯邦公共行政學院」(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)、法國之「國家行政學院」(Ecole Nationale d'Administration)、日本之「公務員研修所」，以及中國大陸之「國家行政學院」等均是高級文官之培訓搖籃，我國亦應儘速促成合併，俾統籌高級文官之培訓。
- 3.設定中高階主管管理核心能力項目：考量高階主管之職責特性，應具備的管理能力比重順序，由高至低分別為前瞻規劃、人際互動及執行實踐。因此，設定屬於前瞻規劃性質之項目三項、人際互動性質的項目二項與執行實踐性質之項目一項，分別如下：

#### (1)前瞻規劃性質之項目：

##### A.創意型塑願景：

不斷以創意追求進步改革，是公務人員應該要具備的核心價值。因此，如何開發自己及部屬的創意，設定具有創意的業務發展願景，以有效的措施鼓勵創新，是每個高階主管都不可或缺的基本能力。

##### B.策略分析：

策略分析是高階主管擔負的主要職責。要規劃有效的策略，要有系統性、整體性之思維能力，分析環境變化及相關的因果關係，評估策略實施可能的影響後果；這種系統分析能力，使政府的政策，能在有效達成政策目標的同時，亦能兼顧本土性、永續性及對弱勢族群的公平正義性。

##### C.變革與危機處理：

不論是組織業務的變革改造，還是危機事件的有效處理化解，高階主管人員能否由上而下帶動，並採取適當的處置，是關鍵因素。正確判斷環境的變化，帶領單位採取必要的變革調整，以因應外在環境的變化；或是對危機的發生有所預見，並採取有效的防範措施，危機發生時能正確應對，減少負面影響，均是劇烈變動環境下，高階主管要具備的關鍵能力。

#### (2)人際互動性質之項目：

##### A.團隊激勵與領導：

政務推動需要團隊的力量，在人際關係的領導上，團隊的激勵與整合是高階主管必須具備的重要能力。要把背景不同、各自具有差異性的部屬凝聚成一個整體，將智慧與力量有效整合起來，發揮最大的可能性，不論在創意還是執行力方面，都會因為團隊的有效整合而提升。

##### B.跨領域協調與人際互動：

政府的組織架構，係以專業分工為基本原則，但在當前公共事務牽涉面向複雜的環境下，專業部門之間的合作與協調，更形重要。高階主管必須要具備與其他部門溝通協調的能力，拋棄本位主義，在業務推動的過程中，如有需要，能迅速獲得其他部門的支援。而跨領域的腦力激盪，在政策規劃過程中，更能兼顧多面向的觀點，減少盲點，促成不同部門之間資源的有效運用，對政策周延性、執行力及經營上的成本效益，均有助益。

#### (3)執行實踐性質之項目：

##### A.績效管理：

在業務的經營管理上，要落實講求成本效益的核心價值，最重要的就是要有績效的觀念，凡事講求效果，以工作的成敗確定責任，以實際的工作表現對部屬施予獎懲。就高階主管而言，績效導向成功的關鍵，就是要做到有效的授權與授能，給予部屬完成任務必要的權限及自主空間，同時注重能力的提升與發展。

## 【參考書目】

1. 高點各國人事制度講義第二回(9572-A40A2-AA)，第74~77頁。
2. 高點各國人事制度總復習第一回(9572-A41Z1-AA)，第12~14頁。
3. 高點各國人事制度99年補充資料B3(9572-A41B3-AA)，第47~49頁。
4. 行政院所屬機關核心價值及中高階主管職務管理核心能力選定分析(行政院人事行政局/中高階主管職務管理核心能力的設定/高階主管管理核心能力)

二、英國文官學院(Civil Service College)歷經變革，於西元2005年更名為「國家政府學院」(National School of Government)，請略述其組織演變情形，並評述國家政府學院的職掌與功能。(25分)

**答：**

有關英國文官學院組織演變沿革及其職掌與功能，分別說明如下：

(一)英國文官學院組織演變沿革(CSC→CMPS→NSG)：

1. 文官學院CSC→執行機構(政署) Executive Agency

英國政府為在文官體系中注入專家的角色，自1970年6月成立文官學院(Civil Service College)，從產官學各界聘請專業人員擔任教學活動。1989年6月在續階計畫(The next step)下，基於政策與服務分離，文官學院轉型為Executive Agency(執行機構或稱政署，與我國行政法人之組織設計相似)，經營的業務朝向企業化發展，1995年4月政府不再撥款，自給自足。

2. 執行機構→內閣辦公室／管理及政策研究中心CMPS

2004年4月文官學院在布萊爾政府發表「現代化政府白皮書」之後，併入內閣辦公室(The Cabinet Office)之下新成立的「管理及政策研究中心」(Centre of Management and Policy Studies, CMPS)，而文官學院全名為 Civil Service College Directorate，隸屬於CMPS四個機構的其中之一，也是CMPS最大的一個機構。

3. 管理及政策研究中心CMPS→國家政府學院NSG

2005年6月，配合英國政府實施文官改革(civil service reform)計畫，「管理與政策研究中心」又更名為國家政府學院(National School of Government)。

(二)國家政府學院職掌與功能：

1. 職掌：

- (1) 依部會政策需要，規劃、設計訓練課程或推薦訓練方法及施訓機構。
- (2) 專業證照：透過專業證照的認定，檢定文官是否具備所需的專業能力。
- (3) 與國內外學術界及培訓組織保持高度合作，不只透過文官交換計畫分享在國際事務上的需求和經驗，也透過國際研討會獲得最新資訊議題。
- (4) 諮詢服務：提供各界關於組織發展、策略領導、部門服務及國際性組織團體資訊等各類型諮詢服務。

2. 功能：

(1) 多元角色：

A. NSG不僅扮演傳統訓練者(trainers)的角色，也扮演Consultants(諮詢者)、Brokers(中間人)、Advisers(顧問)、Contract managers(契約管理人)等角色，協助政府宣導優先業務和政府改革之行動計畫。

B. 積極拓展與國內外學術界合作(如英國的Warwick大學、美國的Harvard大學甘迺迪學院、瑞士的IMD等)，及舉辦各種國際性會議(如今年6月剛舉辦公共服務改革研討會，計有20多個國家參加。)

(2) 單純訓練功能轉為智庫(think-tank)功能：

A. 2004年4月文官學院，隸屬於CMPS四個機構的其中之一，也是CMPS最大的一個機構。

B. 依據英國議會的備忘錄記載，CMPS成立改組的目的包括以下幾個原因：(a)能專注於公務人員訓練的技巧與文化，以及尋求有效執行本業的途徑。(b)為使政府政策執行者能透過學院，取得最好的研究材料，與吸取國際經驗。(c)幫助政府機構在現存的政策下學習成長。其角色從單純的訓練機構轉變成提供政府政策規劃的諮詢部門，具有智庫(think-tank)的功能。

(3) 促進發展，建立文官體系的領導地位：

- A. 國家政府學院以做為全世界最好、最成功的文官學院而自居，目的在建立有效能的政府，它以公部門（Public Sectors）為主要服務對象。
- B. 業務主軸有四大項，分別是領導(Leading)、學習(Learning)、顧問(Consulting)、研究(Researching)，國家政府學院將觸角伸向國際，並與知名大學合作開發課程。內閣秘書長Andrew Turnbull，在開幕致詞時表示，這是一個全新的學院，是為了促進任何人與組織在這裡得到發展，建立文官體系中的領導地位。

### 【參考書目】

1. 高點「各國人事制度」99年補充資料B3(9572-A41B3-AA)，第1-4頁。
2. 高點「各國人事制度總複習第」一回(9572-A41Z1-AA)，第14-15頁。

三、考績為人事制度重要環節，請就考績項目（內容）、程序、等次及結果應用，說明法國公務人員考績制度，並論述其對我國公務人員考績法修訂有何值得借鏡之處。（25分）

**答：**

有關法國公務員考績制度相關內容，分別說明如下：

(一)考績項目：下述考績項目中，必要時得再增加一個或兩個項目。

- 1.A類公務員適用之考績項目：包括(1)職務上之知能、(2)職務上之一般教育程度或領導能力、(3)效率、(4)公正感。
- 2.B類公務員適用之考績項目：(1)職務上之知能、(2)組織能力與工作方法、(3)效率、(4)勤惰。
- 3.C類公務員適用之考績項目：(1)職務上之知能、(2)工作上之審慎、(3)勤惰、(4)職務行為。
- 4.D類公務員適用之考績項目：(1)適任能力、(2)工作上之審慎、(3)勤惰、(4)職務上之行為。

(二)考績程序：

1.直接主管初評報告：

(1)各受考人的考績，均由直接主管就商其上級主管後，作初評報告。

(2)考評採用既定公式的記分方式，在報告中特別敘明專業的適合性、效率與組織力、及適合於晉升至何種職等及何類的有關資料。

2.通知受考人：受考人接到考績通知書，如有疑義，可向人事管理協議會申訴。

3.人事管理協議會審議：如認為考評不公平，可要求修正。

4.首長核定考績報告：考績分數應通知受考人。

5.考績救濟：職員對考績分數有異議時，可向人事管理協議會提出申訴，協議會認為必要時，得建議機關首長更改考績分數，由首長作最後之決定。

(三)考績評分與等次：考評係以三分表示正常，以四分與五分分別表示「超出正常」與「遠超出正常」，以二分與一分分別表示「低於正常」與「遠低於正常」。考績以一百分為滿分，故總成績分為五等，此即：

- 1.一百四十分者為「遠超出正常」。
- 2.一百十五分者為「超出正常」。
- 3.一百分者為「正常」。
- 4.八十五分者為「低於正常」。
- 5.六十分以下者為「遠低於正常」。

依一九四九年命令的規定，以一百分為平均數，考績的最終評分，以該項平均數為中心加以評定，如層級人數少於三十人者，可另適用特殊的平均準則。

(四)考績結果應用：

- 1.考績成績達於「正常」者，可按規定期間晉俸一級。
- 2.如超出正常標準，可縮短晉俸期間，提早晉俸。
- 3.如低於正常標準者，延緩晉俸期間。
- 4.長期低於八十五分或考評分數在六十分以下者，得予免職。
- 5.考績結果除具有上述影響外，尚可作為爾後調職之參考。

(五)法國考績對於我國修正公務員考績法值得借鏡之處：

- 1.各機關自訂考績制度，較為彈性：國家公務員法僅作原則性規定，其餘由人事院以人事規則頒訂考績基

- 準等政令，而各機關長官與內閣總理大臣協議訂定規程辦理，以適應各機關實際之需，富有彈性。
- 各機關可就考績十四項因素中，配合職位之特殊性質，規定其各自之考績因素，惟至少須包括上述因素中之六項，並須由各部部長與文官主管機關的負責長官以聯合命令，始得為之。考績項目富有彈性，對不同類別職等人員，適用不同之考績項目。
  - 不同等級公務員，各有不同之考績項目，使各類人員皆能適合各自發展，另各機關亦可配合職務特殊性質規定各機關之考績項目因素。
  - 考績由各機關組織之人事管理協議會辦理，其任務為決定考績標準，並就考績分數向機關首長提出建議，以供採擇，並由機關首長最後決定。
  - 考評程序在主管做總評之前須交受考人閱覽，使主管在考評時須謹慎從事。
  - 考績須經各機關人事管理協議會審議，而不由主管專斷自為，故較公正、客觀及審慎。
  - 考績結果作為採取人事措施之依據，即作為晉俸、免職、調職等依據。
  - 對考績有救濟規定，公務員對考績分數有異議時，得向人事管理協議會提出申訴，協議會認為有必要時，得建議機關首長更改考績分數。
  - 與功績俸精神類似，即將績效不佳的人之分數轉給績效佳的人。

**【參考書目】**

- 高點「各國人事制度」講義第三回(9572-A40A3-AA)，第13~15頁。

四、請就德國聯邦公務員與日本國家公務員勞動結社權的內涵與範圍，加以比較說明與評論。(25分)

**答：**

勞動結社權即勞動三權之首的「工會權」，有關德國聯邦公務員與日本國家公務員之勞動結社權內涵與範圍相關內容，分別說明如下：

(一)德國聯邦公務員勞動結社權之內涵與範圍：

1.內涵：

- 德國聯邦公務法第 91 條：公務人員基於結社自由，有參與工會或職業團體之權利，公務員享有結社自由權。公務人員不因其其在工會或職業團體之行為，而受到職務上之處罰。
  - 德國聯邦公務法第 94 條：有管轄權之工會最高機關，應參與擬訂公務權益關係之一般規定。
  - 德國基本法：為維持勞動、經濟條件及為改善該等條件，無論何人及何職業，均有組織團體之權利，並予以保障，凡限制其權利或妨害之協定，均屬無效。
  - 公務員工會分為兩大類別：即「職業工會」與「機關協會」。前者通稱職業聯盟，後者即公務協會（工會），兩者各由所屬會員選出代表組成全國「公務協議會」，以與政府協商。上述職業工會或聯盟計有七大系統（煤礦能源、鐵路、教育學術、園藝農業、公共服務、郵政與警察工會），合組「全國公務聯盟」。「全國公務聯盟」與各機關「公務協會」，組合形成「全國公務員協議會」之組織關係。
  - 組織種類及其性質：
    - 種類：工會、職業團體、職員協議會。
    - 德國憲法及公務法，賦予公務員結社自由，有權結合為工會或職業團體。又依職員代表法之規定，各工會及職業團體得設置職員協議會。
    - 公務員透過工會與職業團體，可與服務機關辦理交涉，透過此種職員協議員，可參與公務員權利關係一般規定之擬訂。
  - 職員協議會：
    - 組織：分中央職員協議會及地方職員協議會，協議會之委員係由各服務機關具有選舉資格的職員所推選，委員人數並無固定，最多以三十一人為限，視職員人數多寡而定；先按公務員、雇員、勞動者三種集團比例分配，再按男性與女性比例分配，委員任期為三年。
    - 職掌：協議會對人事行政之參與，有交涉、策劃、協議、決定、權利保障與仲裁之權。
- 2.範圍：德國職員協議會之職權範圍如下
- 交涉權：目的維護公務的權益，提高公務員地位。

- (2)策劃權：為謀公務員之福利策劃有關之事項。
- (3)協商權：與政府共同議定有關大事案件。
- (4)決定權：對於交涉協商事項，具有同意或不同意的意見。
- (5)權利保障權：係保障職員協議會委員應有之基本權益，如受不利處分等之保障。
- (6)仲裁權：由職員協議會與聯邦文官委員會共同成立仲裁機關，以協調解決政府與公務員之爭議事項。

(二)日本國家公務員勞動結社權之內涵與範圍：

1.內涵：

- (1)日本憲法第二十一條規定，集會結社之自由應予保障，第二十八條也規定：「勞動者的結社權、團體交涉權及其他集體行動的權利，應受保障」。
- (2)國家公務員法規定，公務員不得罷工，為維持及改善服務條件而組織之公務員團體或聯合會，無締結團體協約之權利。
- (3)國家公務員法「職員團體」一節中規定：「本法所稱職員團體，係指職員以維持及改善其服務條件為目的而組織之團體或聯合體」。
- (4)所以公務員團體(即「工會」)係指公務員為促進其工作條件繼續獲得改善為目的，而組織之團體或由公務員團體結合而成之聯合體。

2.範圍：

- (1)公務員團體分為全國性、中央級與地方級三類，又依會員屬性分為：
  - A.職員組合：行政機關之公務員組成。
  - B.勞動組合：公營企業之一般職公務員組成。
  - C.聯合體：職員組合與勞動組合組成較大的團體，一般稱為「官公廳關係組合」。
- (2)公務員得組織或不組織公務員團體(工會)，但下列人員有例外規定：
  - A.警察人員及在海上保安廳或監獄服務之人員。
  - B.適用公共企業體等勞動關係法之現場作業人員。
  - C.擔任管理者、監督人員或處理祕密事物之人員。

(三)比較評論：

1.結社權廣狹之不同：

- (1)德國公務員之結社權較廣泛：德國憲法及公務法，賦予公務員結社自由，有權結合為工會或職業團體。又依職員代表法之規定，各工會及職業團體得設置職員協議會。
- (2)日本國家公務員法「職員團體」一節中規定：「本法所稱職員團體，係指職員以維持及改善其服務條件為目的而組織之團體或聯合體」，並未包括其他團體。

2.參與結社公務員之限制：日本國家公務員中，警察人員及在海上保安廳或監獄服務之人員、適用公共企業體等勞動關係法之現場作業人員，及擔任管理者或監督之人員或處理祕密事物之人員，依規定不得組織公務員團體(工會)。

3.德國公務員之結社權較自由，可加入「職業工會」與「機關協會」，職業工會或聯盟計有七大系統(煤礦能源、鐵路、教育學術、園藝農業、公共服務、郵政與警察工會)，合組「全國公務聯盟」。「全國公務聯盟」與各機關「公務協會」，組合形成「全國公務員協議會」之組織體系。

4.日本公務員登記或解散公務員團體(工會)，須依法定程序向人事院登記。(國家公務員法108條)

【參考書目】

- 1. 高點「各國人事制度講義」第四回(9572-A40A4-AA)，第13~16頁。
- 2. 高點「各國人事制度」總複習第二回(9572-A41Z2-AA)，第22~23頁。