

《各國人事制度》

- 一、「功績原則」(Merit System Principles)與「人事禁止規定」(Prohibited Personnel Practices)是美國聯邦公務員管理的基礎，試說明其內涵，並說明在健全我國考銓制度上可供參酌之處。(25分)

試題評析	本題基本考題，把功績制九大原則與禁止事項寫出即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第一回，金盈編撰，頁73-76。

答：

(一)功績制的原則

1.功績制的意涵

功績制始於美國，其主要意涵為政府職位用人必須用人唯才，以才能與成就為用人的依歸，強調政務官與事務官分離，事務官以考試晉用，確保文官的專業能力，並且建立相關法令規範保護永業制度，對公務人員任用到退休進行保障，推行以才能為依歸的人事行政措施，使得文官體制專業化與永業化。

2.功績制的原則

(1)公開考試：功績制的用意在於公開考試，以競爭的方式選拔人才。

(2)文官制度去政治化（行政與政治中立）：功績制使得文官體制運作具有政治中立與行政中立的精神，公務人員應基於專業能力執行政策，不受政治力影響。

(3)職位任期保障：功績制認為政府職位的任期應基於工作上的表現而非政黨或政治上的酬庸，透過功績甄選來完成，並且提供公務人員一個合法與保障的任期，避免公務人員執行公務受到政治力的影響。

(4)公務人員權利保障制度建立：功績制強調人事行政應由中央人事機構監督，像是文官委員會，並且一個獨立的機構可以保障公務人員的權利。

(二)功績制對文官改革的影響與意涵

美國的功績制對文官改革的影響與意涵可以從 1883 年的《文官法》與 1978 年的《文官改革法》來探討：

1.1883年《文官法》對文官改革的影響

《文官法》對文官改革有下列幾項影響意涵：

(1)使得文官制度從分贓制轉變為功績制。

(2)公務人員的甄選以公開考試為基礎。

(3)公共服務去政治化。

(4)文官制度的永業制與任期制的確定。

(5)成立獨立的文官委員會來保障公務人員的權利。

2.1978年《文官改革法》對文官改革的影響

1978 年卡特（Carter）總統任內推行了《文官改革法》，促進美國人事制度革新，而該法明訂功績制的原則，對文官改革有下列幾項影響意涵：

(1)才能取向與公開競爭。

(2)人事措施對任何求職者採取平等的地位。

(3)同工同酬與績優獎賞。

(4)維護公務人員忠誠與紀律。

(5)持續工作效能。

(6)用人要取優汰劣，賞罰分明。

(7)訓練培訓措施要健全。

(8)保障文官進行業務不受政治力影響。

(9)保障公務人員揭發不法不受報復。

3.規定禁止措施，以免行政濫權

(1)禁止歧視任何公務人員或職位應徵者

(2)禁止推薦正在處分或研議中的人員。

- (3)禁止利用職權強迫推廣政治行動或要求政治捐獻，或對拒絕者予以報復。
- (4)禁止對於任何人就其參與競爭以取得聯邦政府職務之權利予以阻撓與欺騙。
- (5)禁止超越法定權限，對於職位應徵者或職員給予任何特殊優惠或利益。
- (6)禁止在機關內任用、進用、調升或晉敘其親屬。
- (7)禁止對弊端揭發人進行報復。
- (8)禁止對公務員或申請職位者因訴願、作證或揭露信息而受到不利之人事決定。
- (9)禁止對公務員或申請職位者其影響自己或他人績效的行為有差別對待。
- (10)任何違反功績制的事項與行為都予以禁止。

功績制的主要價值在於經濟、效率、效能與文官中立的落實，希望藉由用人唯才，並且以工作績效作為升遷的標準，行政機關方能有效率、效能與中立地達成組織目標，功績制是一種理性的用人選才的方法，與科學、行政中立、效率、效能與生產力為相互關聯的概念，也更能精進政府的運作與發展，也對現代各國的人事制度改革造成很大的影響，紛紛從貴族制與分贓制的人事制度，變革為功績制的人事制度，並確立了文官永業化、專業化、去政治化與保障化的特性。

二、2013-2014年英國下議院公共行政特別委員會（Public Administration Select Committee）調查報告：「向權力說真話」（Truth to power: how civil service reform can succeed），著墨政務官與文官間的緊張關係，試先敘述英國傳統文官的特質，再討論造成緊張關係的可能原因及對照評論我國的情形。（25分）

試題評析	這題的內涵要考英國文官長制度，文官長作為政務官與事務官溝通的橋梁，為英國文官最重要的職位。該題先寫出英國文官的特色，再說明英國文官長制度即可。
考點命中	1.《高點·高上各國人事制度講義》第一回，金盈編撰，頁21-24。 2.《高點·高上各國人事制度講義》第五回，金盈編撰，頁84-86。

答：

(一)英國文官的特色

英國為內閣制國家，其立法權、司法權分屬國會及法院，行政權則由首相領導的內閣負責綜攬全國政務，決定重要決策，並指揮監督各行政機關執行各項決策；至於人事主管權責則隸屬於內閣行政權之下。早期因受到君主政治之影響，英國人事制度充滿貴族制、恩惠制的色彩，俟代議政治的發展及平民政治的興起，才逐漸發展為民主制、功績制的文官體制；經過一個多世紀以來的發展，英國文官體制在政務官與事務官的分野、文官的考選任用、高級文官的管理、永業化文官體制……制度建立上都具有相當成就。然從一九六〇年代末期起，英國的經濟開始不斷出現問題，直到七〇年代仍無法有效解決，於是英國各界的注意力及批評就漸漸集中在文官體制上，對文官體制變革的呼聲也日益增高，在當時保守黨黨揆柴契爾夫人接替工黨上台之後，即立刻對英國的文官體制進行了大幅度的變革，使得現今英國的文官體制與改革前的文官體制有著相當程度上的差異。現在的英國在人事行政上已經脫離了中央集權、一元化式的管理方式，而完全朝向分權、民主與授能式的方向發展；目前除了高級文官之考選過程須有文官委員的參與外，其餘所有文官的考選、任用、待遇、福利、升遷等等，均授權各部負責，各部之間的文官等級、待遇等均不相同，亦完全授權各部首長決定，在中央政府所制定之公務員管理的標準和原則架構下，各部在實際執行業務上實享有很大的決定空間。

(二)英國文官長制度

1.文官長的特性

- (1)「文官長」一職屬「常任職」或「事務職」，即「事務官」層級之最高職位，與「政務官」有別，亦不能升任為政務官。此一屬性為英國「三長」體制之共同特性。
- (2)「文官長」一職，原由「財政部常次」體制延伸而來，其後皆採「兼任制」，無固定任期，且不論由何者兼任，均享有其賦予之名譽身分地位與職權，且使本、兼職務具相輔相成實效。
- (3)文官長係「文官事務幕僚長」與「人事行政幕僚長」之角色，且具文官層級中最高首長之地位。
- (4)文官長隸屬於首相，由首相任免，係首相在人事行政或文官事務之幕僚長，因具「事務官」身分，而不與首相或其他政務官同進退，由此顯示文官長不受政治或政黨的影響，可維護文官權益地位與行政

中立之體制。

- (5)英國「三長」制中惟文官長無「副首長」職位，可見文官長是「一人職」，且須與本職來搭配，非專人專職，此一特性與「財政部常次」、「文官部常次」（1968~1981）或「內閣祕書長」之「機關」隸屬不同。
- (6)文官長具有「文官事務」職能，須與「財政部常次」、「文官部常次」或「內閣祕書長」維繫和諧密切的關係，「兼任制」亦由此而來，此亦說明「文官事務」或「人事行政」之幕僚體制，不宜採「獨立制」，而須與行政管理層面相互結合，始具「見樹見林」之成效。
- (7)文官長最主要職責之一即「高級文官」任免之遴選與建議權，文官長得與各部次長先行諮商、篩選，而後逕向首相建設核定。其次，為召集並主持各部常次舉行人事會報，協調並監督實施文官法制，以穩固人事制度。

2. 文官長的角色

(1) 常任文官之「行政」首長（the Headship of the Civil Service）

文官之「政治」首長為首相，而文官之「行政」首長則為「文官長」，此一層次高於各部「部長」與常次之角色，故「文官長」服務與監督之對象是全國文官，並不限於某一部會屬員。

(2) 首相之「人事幕僚長」（Chief Headship of the Civil Service）

傳統上，此一角色屬於「財政部常次」，1919年將財政部「常次」體制延伸，並由該部常務次長兼任新設「文官長」一職後，「文官長」職務便成為首相在文官事務或人事行政方面之幕僚長，其後兼任「文官長」即顯示具有「人事行政幕僚長」之角色。因此，文官長不論在人事政策諮詢、人事施政方針或高等文官任免方面，皆須隨時向首相報告並向首長負責。上述與前項所述，「文官長」變成為「首相」與「文官」間「上令」與「下情」之溝通管道。

(3) 「政治」與「行政」分野之樞紐（Separation of Political Appointees & Civil Servant）

「政治」與「行政」之區分，使「政務官」與「事務官」各守分際，此為英國自十八世紀以來的政治傳統，自「文官長」一職設置後，此一界限更為明確，「文官長」以下為事務官級，不受政治、黨派所影響，亦不與政務官同進退，但須執行政務官決策。

(4) 文官事務之「監督者」、「管理者」（Supervising and Administering the Civil Service）

文官事務涵蓋人事法則，管理措施與文官士氣等，過去由財政部常次職掌協調，顯然不夠專業，自文官長設置後，兼任「文官長」職務者，即名實相符的成為文官事務之監督者與管理者，更能發揮監督管理與聯繫協調之職能。

(5) 人事革新的推動者（Development of Modern Civil Service）

文官長是人事革新的「火車頭」，依英國傳統，重大人事革新方案，首相必須為發起者、決策者，而三大幕僚長與各部次長則為管理者或執行者，尤其「文官長」對於政策執行與聯繫協調各部常次之成效，更具關鍵角色。

三、日本人事院對公務員報酬（俸給）有建議權，試述建議權的性質、理念、及程序。（25分）

試題評析	基本考題，把日本公務員可提出俸給建議的內涵與日本俸給調整程序進行說明即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第三回，金盈編撰，頁77-82。

答：

(一) 日本公務人員俸給制度的訂定依據

1. 國家公務員法：該法在俸給方面僅作概括性之規定。
2. 一般職員給與法：主要規定公務員俸給種類及支給標準。
3. 人事院規則：依據前述兩種法律之規定，訂頒技術性補充規則。

(二) 日本公務人員俸給調整考慮之因素(俸給調整原則)

依據日本國家公務員法第 64 條規定，採行職務薪給的原則。所謂職務薪給就是以職務的複雜性、困難性及責任的程度來決定職員的俸給。此外，當考慮如下三因素：

1. 民間薪資水準：日本國家公務員待遇調整標準，主要係以民間企業員工薪資變動情形作為檢討資料，以決定公務員待遇當年度應調整之幅度，所以，「人事院」每年均必須實施一次民間企業薪資調查。
2. 標準生計費：人事院所採取的方法，通常是依厚生省的國民營養調查，決定每一年成年人的營養熱量，

以此熱量為標準，配合各種食物，算出伙食費，然後再加上服裝費、醫療費、交際費等，以確定單身成年人的生活費用。如有必要再視實際情形，計算其他費用，作為家庭的標準生活費。

3.物價指數：係依據總理府統計之物價指數及家庭消費支出情況，作為待遇調整之參考。

(三)日本公務人員俸給的內容

1.日本公務員之待遇稱之為「給與」，係指對職務的主要報酬而支給人員之金錢，然日本國家公務員法另有「俸給」之規定：

(1)涵義：俸給：指服務時間之報酬；給與：除包含俸給，又另包含各種津貼、宿舍及實物配給等。

(2)區分之作用：有其運用上之便利。

A.俸給可與職員的職務及責任相適應，給與係彌補生活費問題，解決理論上之困難。

B.俸給不必太顧慮生活因素，自可保持適當之幅度，使最高與最低之間有相當之倍數，使晉級發揮鼓勵作用。

2.俸給：分為特別職與一般職兩大類：

(1)一般職俸表：一般職俸表依職務性質不同而定，有17種：

①行政職俸表(二)、②稅務職俸表、③公安職俸表(二)、④海事職俸表(二)、⑤教育職俸表(四)、⑥研究職俸表、⑦醫療職俸表(三)、⑧指定職俸表、⑨專業行政職俸表。各俸給表多者分為九等，少者分為四等，等以下再分為俸級。

(2)特別職及特殊職俸表：共有10種。

①內閣總理大臣、國防大臣等適用之俸表、②大使公使俸表、③秘書官俸表、④國會職員特別俸表、

⑤國會指定職俸表、⑥國會行政職俸表(二)、⑦國會速記職俸表、⑧議院警察俸表、⑨裁判官俸表、

⑩檢察官俸表。

3.其他人員之俸給

如非經常服務人員，其俸給係按日計算；休職人員，其俸給依構成休職之事由不同而異，如因公傷病而休職者，仍支全額俸給；因患結核病而休職者，休職二年後支俸給80%；因其他身心障礙而休職者，於休職一年後支俸給80%，因刑案起訴而休職者，支俸給60%；因其他事由而休職者，酌支俸給。

4.專業人員俸給：因事業之性質不同分別規定。

(四)日本公務人員俸給制度可供我國借鏡之處

1.目前我國「公務人員俸給法」對於調整原則與程序均無規定，以至於應否調整？調整多少？均成為欠缺法律依據可循，而且是不明確，並可主觀認定的問題，同時亦容易使行政部門在編制預算、分配資源時，造成延宕合理調整的機會。

2.日本俸給之調整：係由「人事院」向內閣及國會提出建議。我國則由「行政院人事行政局」根據每年政府財政預算情形，擬訂待遇方案，由行政院編定年度待遇預算，經立法院審查定案。

3.我國公務人員俸給法，對於公務人員俸給調整之原則與俸給調整之程序，均未予規定。

(1)目前有關公務人員俸給政策、調整原則，均由行政院隨時以一般政策制定方式宣告，無法定原則可循。當前之俸給政策，有關公務人員待遇之調整，大體上係考量民間企業薪資水準、物價指數與國民所得之變動。行政院人事行政局，每年均從事民間企業薪資水準調查，以為考量軍公教人員待遇應否調整以及調整幅度之參酌依據。

(2)然而實際調整情形，因我國在調整程序上，無明確嚴密之規範，遂常受制於其他政府施政優先順序之考量與預算之限制，未能依據實際狀況之需要予以調整。

4.此一情形，對公務人員人才延攬與保持、人力素質提升，以及士氣與效能、效率之增進，影響甚大。

因此，當前我國公務人員俸給調整之原則與程序，應予以法制化，以使公務人員享有合理的俸給，並確保政府能延攬到優秀之人才，與維持應有的士氣，未來宜於公務員基準法中予以列入訂定。

四、德國公部門機關設有公務員（人事）代表會，試述公務員（人事）代表會的屬性、及共同決定或參與的權限。（25分）

試題評析	今年各國四題都平易近人，把德國公務員共同決定與團體協商的特點寫出即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第五回，金盈編撰，頁5-6。

答：

(一)主管工會之領導組織與參與權限

主管工會領導組織的概念，實際上包含了所有聯邦層級個別工會的聯盟。在實務上，包括德國公務員聯盟及德國工會聯盟。主管工會領導組織之職權如下：

- 1.依德國聯邦公務員法第九十四條之規定，參與德國公務員法中一般規則之擬定。
- 2.依德國聯邦公務員法第九十六條之規定，選舉三位正委員以及三位副委員參與聯邦人事委員會，行使以下任務：
 - (1)共同參與公務員法律關係一般規則之擬定。
 - (2)共同參與公務員之訓練、考試及進修行政規則之擬定。
 - (3)一般考試承認之決定。
 - (4)對公務人員被駁回之求職者異議事項所為之陳述意見。
 - (5)公務員法規運用之瑕疵排除之建議。

(二)公務員人事代表機關

依德國聯邦人事代表法第一條之規定，聯邦所有的官署、行政設施、聯邦直轄法人、聯邦銀行、廣播公司與企業行政單位，都應組成公務員人事代表。可分為下列數點加以說明。

- 1.公務員人事代表之選舉：此處所指公務人員人事代表，係由職工所選任。職工包括受過職業訓練的公務員、雇員及勞動工作者。
- 2.公務員人事代表會之組成：有關公務員人事代表會之組成乃採「分組原則」，由各種不同身分之公務員、雇員及勞動工作者分配代表席次。實施分組原則的目標，在於保障各族群的利益都能充分表達與實現。其中包括：
 - (1)最低席次之保障。
 - (2)分組選舉。
 - (3)個別群組之提名權。
 - (4)人事代表會群組代表之理事參與保障。
 - (5)涉及具群組特殊性之事項，僅得經由群組代表決定之。
 - (6)終止人事代表會決議之請求權。
- 3.公務員人事代表會之業務執行
公務員人事代表會之業務執行，包含所有公務員人事代表意思表示之形式。
- 4.層級代表與中央人事代表會：除了作為職務機關參與組織之人事代表會外，在聯邦人事代表法中另有跨機關之代表組織——層級代表與中央人事代表會。

(三)參與方法

- 1.共同決定：公務員協會於準備程序中共同參與，並且經其同意後，行政機關始能做成決定，否則行政機關原則上不能採取其預定之措施，共同參與為參與規範中效力最強之參與型式，共決事項有機關內部人事措施、社會事項，與人事有關之機關內部措施等。
- 2.協同參與：是整體協商手段中，效力較脆弱的一種參與型式，凡符合法定協同參與之事項者，行政機關於採取措施前，應先與機關公務員協會進行共同討論，以便達成彼此互相諒解之目標，並兼顧公務員協會之共同討論權利，但雙方意思不能一致時，最高行政機關仍得單獨決定該措施。

【版權所有，重製必究！】