

《各國人事制度》

一、從各國人事制度之特質觀察，其發展趨向為何？試舉五項申論之。（25分）

試題評析	此題為許南雄教授之著作中獨家內容，原僅四項發展趨向內容，新版書修正為六項，曾是99年交大期中考試題。
考點命中	1.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁11第7題。 2.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁115-116第57題。 3.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁4-6第3題。
參考資料	《各國人事制度》，許南雄，商鼎數位，2012年9月13版1刷，頁24-28。

答：

各國人事制度的發展型態，若從人事制度的生態觀點，針對制度特質予以區分，人事制度的發展趨向，可區分為「消極性與積極性」、「非專業與專業化」、「獨立制與幕僚制」、「恩惠制與才能制」、「分贓制與功績制」、「官僚制與民主制」、「科技化與人性化」人事制度等發展趨向，分別說明如下：

(一)積極化：人事制度由「消極性」趨向於「積極性」

- 1.消極性人事制度，著重防止政府首長任用私人；而積極性人事制度，則強調廣泛與積極延攬及運用人才，前者防奸除弊，後者廣泛取才用才。其實，這是人事行政功能的兩端，沒有防範徇私用人，也不足以談取才用人，只是二者各有偏重，結果則各異其趣。
- 2.積極性人事制度——配合永業制與功績制的實施，使傳統「用人唯才」的理念，更落實而具成效。

(二)專業化：由「非專業」趨向於「專業化」

- 1.研究比較行政的學者(如F. W. Riggs…)稱古時取才用人之標準係「融合式」(fused)，因人設事的(personality)；現代社會之取才途徑則重專業化(specific)及力求因事擇人(impersonality)，古今異勢時代使然，此即「非專業」與「專業化」取才之分別。
- 2.«非專業»時期，其取才標準重視通識，而人才運用則以通才為主，「專業化」時期因受工業化、科技化與資訊化影響，其取才標準著重專業條件與專業倫理，而人才運用則力求專才專職與專業發展，惟亦不忽略通才與專才之兼顧配合。

(三)幕僚化：由「獨立制」趨向於「幕僚制」

- 1.人事制度並非只是考銓法規，而是包括有關人事行政的法制、體制、措施及管理方式。不僅是靜態的人事法令規章，更是動態的職能運用型態。而其法制及職能，貴乎配合行政首長與業務部門主管的領導監督，故人事策略與業務是否健全，端視其能否為首長與主管考選培育所需人才，確立人才運用制度及健全員工關係、人群關係、激勵士氣等管理措施；此即人事管理的幕僚功能(staff function)，合乎此一體制者，即稱「幕僚制」。
- 2.近數十年來，各國人事行政的領域幾都屬於行政管理的分支體系，故明顯的趨勢是：人事機構體制逐漸趨向於「部內制」，人事職權成為行政權的一部分，而人事管理更屬行政管理的範疇，此皆人事制度以幕僚制為取向的特質。

(四)功績化：由「恩惠制」、「分贓制」趨向於「功績制」

- 1.分贓制與恩惠制相同的是：政府公職的取予係基於政黨勢力、名位財勢及人情因素之考慮，而非依據學識與才能，故就廣義而言，分贓制與恩惠制並無差別，均屬「人情行政」惡習，若就狹義言之，則分贓制專指政黨政治興起後，基於黨派利益的分贓而破壞人事法制的舉措。為打破分贓制的惡行，現代政府逐步採行：(1)政務官與事務官嚴予區分，後者並以考試取才的方式羅致所需人才；(2)健全人才運用法制(如訂頒文官法)，以維護永業制，保障事務官任職至退休期間的權益地位，避免受政黨輪流執政或政潮之影響；(3)積極推動以「才能」(merit)及成就(achievement)為依歸之人事行政措施，後者即功績制的本義。
- 2.功績制涵義實則頗廣，不僅指取才方式，而且強調整體人事制度的健全，如依能力昇遷、同工同酬及改善工作環境等等，期使才能發展與永業體制相輔相成，為當前各國人事制度之發展主流。

(五)民主化：由「官僚制」演進為「民主制」

- 1.傳統人事制度大都帶有官僚制的色彩，現代各國人事制度則多與民主制有關。前者的特性來自「官

治」，後者的特性起於「民治」。

- 2.人才主義與人情因素為歷代官僚制之兩大支柱，官僚制最大特色在官吏集團與庶民百姓脫節，官吏自外於民而自視高人一等，即官僚制易陷於封閉而不理民間疾苦，由此而易沾染人情行政之惡習，亦即歐美古代及近代以來所稱「恩惠制」弊病，此與現代人事行政偏向「法制」之對事不對人頗有不同。
- 3.官僚制重做官，民主制重做事；故現代人事制度必先區分政務官與事務官，政務官之進退屬民主選舉與責任政治及政黨政治之範疇，事務官之管理則確立為永業化與行政中立的文官制度，旨在破除政治勢力的介入，政務官與事務官區分，使文官摒棄官僚的桎梏，而成為「公務人員」(公僕)，遵循依法行政原則，亦受責任政治(政務官)與「文官法」(如事務官行政中立立法則)規範。
- 4.官僚制人事行政體系因每見瞻恩徇私、賣官鬻爵，攀援奔競之惡習，而蒙上人情行政之陰影；民主制人事行政則以打破政治分贓及恩惠私情為先務，並確立以才能及成就為取才用人之標準(功績制取向)，亦使文官在任職期間、其權益地位受保障(申訴權與勞動三權)，其潛能技術更予激勵發展，這便是永業制與功績制相輔相成之趨勢，而成為民主型人事制度之主要特色之一。

(六)人性化：兼顧「制度化」與「人性化」

- 1.人事管理的主要範疇，除人才運用外，尚有「行為管理」的層面，不容忽視，人才運用的目標是適才適所、才位相稱；行為管理目標則是工作意願、工作熱誠，二者兼顧，才能健全人事管理制度。永業化與功績制，無非在激勵、發展員工的才能與成就，優異的才能必輔之以工作的意願與熱誠，才是現代人事制度主要目標之一，而行為管理即人性因素在管理制度上的應用。
- 2.現代管理措施頗重「行為管理」層面的制度，旨在體認人性與心理因素，尤其對良知良能的激勵誘導，員工工作意願的維護，內在潛能的啟發鼓舞、工作情緒與士氣的提振管理，均成為管理的趨向，以期獲致人性化管理的目標。
- 3.人性化的人事管理制度，具體的如：(1)各國人力資源甄補轉向重視性向、造詣與心理測驗；(2)人力培訓著重員工潛能發展措施；(3)人力資源管理與人性化管理合流，尤其員工行為管理層面更受重視；(4)人事領導兼顧員工心理與人性層面的激勵誘導；(5)員工態度與情緒管理成為人力管理的主軸之一。

二、美國聯邦政府的政務官包含那些職位？有何主要特性？我國能否參採借鏡？(25分)

試題評析	此題為許南雄教授之著作中獨家內容，各國人事制度主要探討事務官之制度，如我國的「現行考銓制度」；政務官不需考銓，誠屬政治制度，故考生需多方涉獵有關學科內容，以便應付試委命題之方向。
考點命中	1.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁49-50第36題。 2.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁57-58第43題。 3.《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁69-70第52題。
參考資料	1.《各國人事制度》，許南雄，商鼎數位，2012年9月13版1刷，頁345-346、頁346-347 2.《中央機關政務領導人才之養成》，行政院研究發展考核委員會委託研究，財團法人國家政策研究基金會，趙永茂等人編著，民國98年11月，頁49，71-72，94。

答：

世界各國的政務官或政治任命官員人數最多的國家，即為美國，美國政務官均來自政治任命(總統提名，經參議院同意後任命)，但其中C俸表職位(1953-G7-15，政策執行與機密性職務)，有1千餘名，雖是政治任命，卻是事務官等級，即便是經參議院同意後任命的政務官，亦可將之分為核心政務官與非核心政務人員(或高級政治任命人員)。

(一)美國核心或主要的政務官職位(Political, Executives, Main Political Appointees)包含：

- 1.部長(Secretary)。
- 2.副部長(Deputy Secretary，相當其他國家副部長與政次)。
- 3.次長(Under Secretary，相當常次，每部2-6人)。
- 4.助次(Assistant Secretary < 每部約4-10人)。
- 5.副助次(Deputy Assistant Secretary)(每部約10人以上)(相當一般國家局司處長職務，其下為chief，Directors)。
- 6.駐國外大使(級)150餘名。(以上約9百多人，總統提名經參議院同意後任命)

- 7.聯邦法官與檢察官(約9百多人，總統提名經參議院同意後任命或逕予任命)。
- 8.其他高級政治任命職位，需總統提名而經參議院同意後任命，約1千餘人。
- 9.政治任命職位無需參議院同意後任命(C俸表職位或SES職位，總統任命約10%)約2千2百餘名。

(二)美國的政務官職務，其主要特性如下：

- 1.不論是政務官職位或其他政治任命職位，包含政治首長、幕僚長等，其人數居世界各國之冠(聯邦公務員總數約3百萬人，政務官與其他政治任命總數5千餘人，即政務官或其他政治任命人員佔公務員總數0.18%)，此一比率高於其他國家之政務官數目。
- 2.政務官與事務官界限不明確：一般國家政務官係指各部會政次(或副部長)級以上職位，事務官則指常次以下職位，但美國政務官職位卻涵蓋部長、副部長(政次)、次長(常次)、助次、副助次(局司為長)，即各部會司處長級以上皆列為政務官，且事務官也含政治任命人員(如C俸表：GS7—15與SES：G16以上至ES：IV、V)。
- 3.美國政務官之出身極少來自政治世家(如日本)，也極少出自國會議員(總統制與內閣制不同)，大都來自企業界、教育界或高等文官升任而來，普遍缺少政黨組織運作與國會事務應付之經驗，何況來自民間者，對於政府行政事務之駕馭，頗顯生澀，此與英國或日本的政務官普遍累積10數或20餘年政黨及國會經驗者，迥然有別。更何況美國各部會高級行政人員或高等文官多數欠缺通才(普遍為專才)，能在政黨或國會方面協助政務官聯繫與運作的較為有限。
- 4.政務官與一般政治任命的任職甚為短暫：就政治文化而言，歐陸或日本素受官僚文化影響，學優則仕者多居寵，但美國自20世紀以來，已逐漸遠離政黨分贓陰影而走向企業化階段，社會上並不以入仕為高尚職業，故一時成為政治任命人員，則在2-4年內便又回到民間職務，美國學者遂以「政治過客」(in-and-outers)或「政治候鳥」(bird of passage)稱之。若干企業精英或社會名流便中途離職他去(離職率高達40%)，除有任期制的委員會委員(任期多為3-4年)外，一般政務官或其他政治任命的在職期間約為2-4年。

(三)我國能否參採借鏡：

- 1.政務領導職位是開放競爭的職位，美國政務官主要來自智庫、大學、企業、國會、或州長之類，其被選中考量的因素很多，諸如專業、政治妥協、捐款、徇私等。這些人大部分政治歷練豐富，不過，我們可能無法說他們是政府或政黨刻意養成，而只能說他們透過某種機制脫穎而出。
 - 2.美國提供優秀的高階行政人員有系統的持續性發展計畫，以建立一個以公共利益為指引的高階行政人員制度，其養成制度的精神與特色，可為其他政務領導人才的來源管道所參考。此外，美國在若干知名大學之中，也設置培育政務領導人才的專業學程，提供有意於高階公職的社會人士或在職公務人員，提升自身有關政務領導的專業能力。
 - 3.政務人員主要是經過國會議員選舉的洗禮，政務部會的政務職位、擔任部長或政黨領袖的「個人秘書」、或「政府黨鞭」等職務是政務歷練場域。不過，這是因為國會多數黨領袖組閣、行政閣員由國會議員兼任、部長責任的憲政傳統，使得政黨、國會及政務部會在政務領導上是三位一體。加上全國性政黨、資深制及安全席次的設計，因此，執政黨可以較有計畫的培養新生代議員逐次歷練不同政務職。
- 綜上所述，美國政務官制度的一些內容，不太適合我國參採借鏡。

三、精簡化、民營化、分權化、績效化是英國近期人事制度革新的主要內涵，對我國文官制度興革有無啟示？試申論之。(25分)

試題評析	此題主要係指英國的政府再造之菁華內容，包括續階計畫及公民憲章體制的所有措施，我國深受各國改革浪潮之影響，應吸取他國改革經驗，朝野共同努力，進行人事制度革新。
考點命中	《高點各國人事制度第一回》，張老師編撰，頁38、58-60。
參考資料	考試院《98年度考銓業務國外考察英國考察團考察報告》，民國99年3月，報告人：高明見、李選、黃俊英、蔡良文、林水吉、董保城、葉維銓、張秋元、麥梅嘉、邱建輝、王聰彬、莊家琪)

答：

英國1990-2000年代，因實施續階計畫(新階段革新)及公民憲章體制，受「政府再造」運動影響及人事制度重大變革，中央政府機關之裁併裁撤(如：人事機關之精簡)。政府一方面進行「企業化」、「民營化」與「分權化」之人事革新，另一方面仍需持續傳統以來永業制與功績制之革新，政府非企業，但須與企業同樣具有「績效化」之品質，施政與服務皆以績效為指標。

(一)精簡化、民營化、分權化、績效化的主要內涵簡述：

- 1.核心部門與執行機構精簡化：中央行政機關進行改組，除政策制定人員留在各機關核心部門外，其餘行政人員均轉調其執行部門，前者負責決策，後者職掌執行。中央政府機關之裁併裁撤(如：人事機關之精簡)。自1980年代後期已迄2000年代，約精簡25萬名公務員，而國營事業人員50餘萬名因民營化而改變為企業員工之身分。
- 2.政府機關民營化與企業化：自1991年起，人事主管機關「內閣事務部(內閣辦公室)」形成「核心部門」(政策領航)與「執行機構」(執行事權)兩大系統，續階計畫之主要目標在完成「國營事業民營化」之後的革新措施「政府機關民營化、分權化」體制，其執行機關亦得逐步轉變為政署(執行機構)或民營。企業化係為破除官僚化而實施，而民營化則兼顧國營事業民營與政府執行機構民營，1995至1996年英國文官考選服務處改制為民營，即為顯例。
- 3.政府機關分權化：續階計畫之主要目標在完成「國營事業民營化」之後的革新措施「政府機關民營化、分權化」體制。中央行政機關進行改組，除政策制定人員留在各機關核心部門外，其餘行政人員均轉調其執行部門，前者負責決策，後者職掌執行。中央政府若干人事制度不再集中辦理而以分權授能方式移由各部會自行掌理，如考試、訓練、等級、俸給與行為規範等事項，各部會首長均得訂定規章掌管。
- 4.執行機關「績效化」：各執行部門的行政人員，其人事管理(如陞遷、薪級)著重功績或績效，年資因素相對減少。官僚化的結構與運作方式漸由企業化精神所取代。2000年代人事制度變革之主要取向，政府一方面進行「企業化」、「民營化」與「分權化」之人事革新，另一方面仍需持續傳統以來永業制與功績制之新精神「績效化」與「現代化」。政府非企業，但須與企業同樣具有「績效化」之品質，施政與服務皆以績效為指標。引進企業機構重視策略、競爭與績效之機制。

(二)對我國文官制度興革之啓示：

- 1.英國於推動政府再造時，亦進行文官體制改革工作。改革的主要動力是深切體認：政府效率和效能的提高，和文官的俸給、工作條件、工作方法、態度、工作績效，以及其他人力資源管理的細節學習相關。此外，由於人口結構日益老化，公部門必須要調整人事行政措施，以確保能夠徵募和留住熟練的人力。同時基於勞動市場的壓力、社會衡平和社會正義的考慮，必須遵守公平僱傭機會的原則，與民間爭取人才。再者，政府赤字預算大幅提高，也迫使政府必須要減少佔政府預算最大部分的人力成本。
- 2.英國政府改造、員額精簡與人事制度變革，除提升效率外，尚包含：政策與執行機能分離，分權化、民營化與品質化管理革新，1994年以後人事制度變革，更能確立「績效化」人事新制，由具特色與成就，值得我國參考借鏡。
- 3.「企業化」與「民營化」人事管理制度：1990年代英國人事制度之變革受新右派主義(新公共管理)與政府改造運動之影響，重要的人事變革涵蓋政策與執行機能分離、「顧客取向」服務體制、機關組織員額精簡、分權化、授能化、企業化、民營化與品質化之改革途徑。其中「企業化」係為破除官僚化；而「民營化」則兼顧國營事業民營與政府執行機構民營，1995至1996年英國文官考選服務處改制為民營，即為顯例。
- 4.「公民憲章體制」之主要內容包括：改進便民服務措施、強化「顧客取向」服務績效、提升「公共服務品質」。其主要措施有「文官管理功能法」之訂頒、發表人事政策白皮書、頒布「考試規則」、發表「1995年樞密院令」、制訂「文官服務規則」、高等文官新制(SCS, 1996)、「企業化」與「民營化」人事管理制度、「文官訓練政策白皮書」(1996年)、政署(Executive Agency)制度...，一連串新制的實施，確實值得我國參考借鏡。
- 5.我國考試院於民國98年後，也對於人事制度興革事項，亦朝向績效化(效率化)、精簡化(組織精簡、員額精簡)、分權化的目標進行改革。

四、高階文官與政務官之互動關係，學理上有何分析架構？歐美國家實務經驗又如何？請論述之。
(25分)

試題評析	各國中央（聯邦）政府之高中階文官與政務官的「政策及權力互動關係」，嚴格地講，「政策及權力互動關係」屬行政學考古題，這是101年地特三等各國人事制度考題之第一題，屬於隔年考古題。
考點命中	《高點各國人事制度總複習第一回》，張老師編撰，頁102-103第51題。
參考資料	1.《行政學(下冊)》，吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，空中大學，2012年11月修訂再版七刷，頁170-173。 2.《各國人事制度》，許南雄，商鼎數位，2012年9月13版1刷，頁350-353。

答：

亞伯赫(Aberbach)、普特南(Putnam)、羅克曼(Rockman)等三位學者認為政治人物與高級文官在政策議題的互動關係(行政與政治互動關係的模式或稱政務官與事務官互動關係)，理論上可建構四種不同的模式：

(一)高階文官與政務官之互動關係，學理上分析架構有四種模式論證的內涵：

1.模式一：政策/行政關係(Policy/Administration Model)

- (1)此模式為傳統行政學對政治人物與文官二者關係的古典理論，前者制定政策，後者執行政策，彼此關係截然分立。代表性學者為威爾遜、古德諾。不同國家的政治文化或有差異，但此模式為各國文官推演出幾項共通規範：A.應為執行工具；B.願意並有效回應政治領導；C.可為政治菁英分子，但不可成為統治階級。
- (2)雖然宣揚政治人物的耀眼權威，但遮掩了文官披掛匿名中立外依然參與影響政策制定的現代角色。政務首長當能施展政策抱負，但政策目標轉為具體計畫、計畫執行、新興及未預期問題的政策回應等工作，首長的專業知能、資訊及時間有限，縱非全部，亦須大部分依靠文官完成。

2.模式二：利益/事實關係(Interest/Facts Model)

- (1)政治人物與文官共同參與政策，唯彼此各有不同貢獻和功能，前者引進利益及價值，後者提供事實及知識。政治人物對政策制定的貢獻視其政治靈敏度，重視對標的群體的需求回應；文官的貢獻則為中立才能，重視政策的技術效能。
- (2)政策過程中，政治人物負責多元歧異利益及需求的表達、均衡及協調工作，各自競逐利益的權利立場來反應公共利益；文官以客觀標準及資訊衡量的立場反應公共利益的整體意義，其政治回應不是要成為黨派戰士或者在利益團體中樹立朋友及敵人，而是要提升整體社會利益並維護對各特定利益的公正中立性。

3.模式三：衝勁/平衡關係(Energy/Equilibrium Model)

- (1)不僅承認政治人物與文官均從事政策制定，且認為二者均從事與政治有關的工作，其差異在於政治人物負責表達無組織群眾的廣泛性、零亂性利益，文官負責協調有組織利益團體的拘限性、特定性利益。政治人物是熱情洋溢、黨派運作、理想遠大，甚以意識型態掛帥，慣於公開問題，要求創新，為政策過程及政策視窗注進源源動力；而文官行事謹慎、居中運作、現實取向、務實至上，偏好默默作事，漸進調整，注重政策系統中各方利益的平衡。
- (2)政治人物與文官對政策之不同分工，主要係不同生涯發展管道形成不同個性特質所造成。前者生涯舞台是選舉及黨派政治，使其對政策問題較有理想及黨派見解，後者生涯舞台是功績管理的層級組織，使其對政策問題持以謹慎、務實、溫和、避免風險等態度及作風。

4.模式四：純然混合關係(Pure Hybrid Model)

- (1)亞伯赫等人認為嚴格劃分政治人物與文官彼此角色的模式一，適用於19世紀後半葉；承認文官部分政策制定角色的模式二，適用於20世紀前半葉；1950至1970年代出現讓文官更多政治角色的模式三；20世紀末期為雙方角色重疊純合的第四模式，且模式四的徵兆已陸續浮現，有些學者稱此徵兆為「科層的政治化與政治的科層化」。
- (2)此模式的發展階段，政治人物與文官都扮演結合實質專業和政治承諾的純合角色。歐美先進國家為因應模式四的潮流趨勢，在行政機關的組織設計及人力調用上各有不同制度安排。這些措施均有一個共通特性，那就是人事制度雖有政務官與事務官之分際，但彼此的政策角色並無區別之必要，雙方均能參與政策並代表各方利益，均須發揮專業功能與政治功能。

(二)歐美國家實務經驗：

- 1.英國：十九世紀末葉以迄二十世紀以來，英國的內閣制已深具基礎，基本原則是：「政務官決定政策，事務官執行政策」，決策與執行配合，使政策的制定、執行與評估相互連貫，此即傳統以來英國政務官(決策者)與事務官(執行與評估政策)的分工合作關係。
- 2.美國：
 - (1)1883年制定「文官法」，建立「常任文官制度」，以文官法保障事務官的地位與政務官有所區別；1887年威爾遜發表「行政的研究」一文；1900年古德諾「政治與行政」一書，使「政治與行政二分法」有其理論基礎；20世紀初葉以來，總統制的美國政務官與事務官漸能各守分際，而文官制度與功績制度的結合，亦使常任文官能遵守行政中立或政治中立的體制。
 - (2)1939年的「哈奇法」限制了事務官的政治活動範圍；二次大戰後，「政治」、「緩衝地帶」、「行政」漸成三分法，出現了「準政務官」的角色，1978年的「文官改革法」，建立了「高級行政人員」體制(SES)，包含有政務官與事務官，因而政務官與事務官有分有合，而且二者更有其密不可分之層級。
- 3.法國：
 - (1)自19世紀以迄20世紀，政務官雖多因政局變動而進退，事務官則多基於行政中立體制維繫治理機能，此即政務官與事務官職能的互補關係，尤顯出法國高等事務官中流砥柱的地位。
 - (2)法國政務官的變動性(受「特別職公務員法」規範)與事務官受文官法(公務人員法)約束(穩定、持續)，各有其分際，事務官的中立體制不受政治因素影響。
- 4.德國：
 - (1)政務官僅限於聯邦政府負責黨政決策者，其事務官則受「聯邦公務員法」之規範。
 - (2)德國的政務官範圍較法國體制稍嚴，但共同點則均有政治任命之行政主管(如：各部常次、司處長)，此乃基於政策的決定與執行之緊密配合，而非政務與事務混淆。
 - (3)法德二國之政務官與事務官各適用不同的管理體制(政務官並不適用公務人員法)，但事務官卻與政務官具有「政治一體性」；再者，德國的事務官依其管理體制，並不升任為政務官，此與法國體制不同。
- 5.日本：
 - (1)日本政務官人數少於美國而多於英、法、德，其政務官屬特別職範圍，而稱為「政務官員」，含總理、大臣、政務次官、大使、公使。凡常務次官以下則屬一般職公務員。
 - (2)事務官的政治活動限制極嚴，需嚴格遵守「行政中立」制而受國家公務員法(如第102條)的約束。
 - (3)近年來，日本政局常有變動而異於以往，尤其內閣任期變動頻繁，執政之黨派串連亦極多變，但事務官堅守行政中立，不受政治干預，政務官與事務官的關係仍具分際而和諧。

【版權所有，重製必究！】