

《各國人事制度》

試題評析

第一題：本題為空中大學99年期末考試題，許南雄教授著作之內文。屬於比較人事制度議題，其他類似問題尚包括：落後地區(Undevelopment)國家之人事制度、開發(Developed)國家之人事制度。

第二題：本題為97年高考二級各國人事制度研究試題第一題、98年高考二級各國人事制度研究試題第三題、98年高考三級各國人事制度試題第二題，為彭錦鵬老師之命題，各國文官制度包含以職涯為基礎的文官體系，是以「人」為核心，及以職位為基礎的文官體系則以「職位」為核心。1980年代以來，經濟合作發展組織(OECD)國家的文官制度逐漸從以職業(涯)為基礎的文官制度，轉變成為以職位為基礎的管理制度。

第三題：本題為彭錦鵬老師之命題，高級文官團制度是近年來在高考及相關特考必考的題目，相關內容散見於彭錦鵬、許南雄、黃一峰、江明修等學者之論著，不可忽略。相關內容亦已彙集於本班教材：各國人事制度補充資料B4。

第四題：本題為許南雄老師之命題，內容見於其著作：《各國人事制度》，商鼎數位。

一、一般而言，相較於歐美先進國家，開發中國家的人事制度有何特性？就人事制度而言，我國是否屬於開發中國家？理由為何？(25分)

答：

開發中(Developing)國家，係指農業型發展為工業型之過渡階段國家體制，一則受傳統社會環境之遺習所影響，再則復受各工業先進國家行政發展之衝擊，新舊雜處，具有異質性；其人事制度具有之特性及我國是否屬於開發中國家，分別說明如下：(許南雄，《各國人事制度》，空中大學，99年8月初版，P.261-262)

(一)開發中國家人事制度之特性：

1. 權位取向(status-oriented)：政務官以官品、權勢為尚，事務官亦熱衷爭取權益、地位，如所謂階梯地位(Scalar-status)即此一例。
2. 親屬主義(Principle of family)：人事任用以親信因素為優先考慮，是傳統社會用人行政的主要法則之一，以現代開發中國家而言，此等崇尚親屬與寵信之現象仍屬可見。引申為特權主義，即用人標準因人而異，受特權威勢左右，使客觀人事法制因之變質，故開發中國家人事體制、人情恩惠與人事法制相互並存。
3. 形式主義(formalism)與功能變異(functional overlapping or heterogeneous)：此係文化背景對人事制度影響的轉型期現象，即人事法制的表裡未盡一致，而體制與功能亦不盡聯貫。每見文官的身分品位與工作職務不盡相稱，法制的實效亦多變質。現代開發中國家雖亦訂頒許多人事法令或強調以功績制為依歸，但功能不彰，形式重於實質。
4. 政治衝激(politics penetrating administration)：文官法制受政治因素影響，所謂政治化人事體制，現代各先進國家亦不能避免。但「開發」國家政治責任觀念與法治行政體制較為明確，政治與行政的權責體制畢竟各有分際。而「開發中」國家，政治與行政仍受官僚體制與形式主義影響，事務官體制多受政治勢力干預，所謂行政中立制、功績體制均帶政治化色彩；泛政治化、黑官問題、官僚腐化均明顯實例。
5. 人力素質不足(Shortage of trained or Skilled Personnel)：落後地區與「開發中」國家常任文官均缺乏有效培育訓練，致人力素質不足以勝任專業化行政工作，尤其專門科技人力更形短缺，或雖有專業科技人力，亦未必能有效運用。此一問題除影響行政效能外，亦阻礙專業行政之確立，此為人事機關苦於規劃人才培育而仍難盡實效之緣故，為「開發中」國家人事制度一大缺口。
6. 管理功能落差(shortage managerial function)：在「開發中」國家，行政管理權責多欠明確，諸多冗員庸吏充斥，人事制度所面臨的是行政管理與人事管理的「有效人力」(適用人才)之阻塞或短缺，甚至人事機關之人事主管與人事人員之專業化管理知識技術能力亦多不足，這是「人缺其才」而難盡人才，為人力管理的一大難題。每見各機關組織員額膨脹，影響人事經費預算(致使待遇改善受到牽制)，而適才適所之行政人才、管理人才與專業人力則又不足，此一矛盾現象說明人力供需及其有效培育運用之管理方式有其失當之處，亦即人事管理功能未能實際彰顯。

(二)我國屬於開發中國家，理由如下：

- 1.以上各項內容皆屬一般「開發中」國家人事制度特性，其中多有與我國人事制度相符合者，亦說明我國仍處於「開發中」國家、地區之印證。
- 2.現今各國中，除少數國家屬開發國家(經濟、社會、法制、生活品質各方面優越型)之外，其餘一百餘國均可歸列開發中國家，故上述人事制度的特性，可以說是一般「非先進(non-advanced)國家」之人事制度共通性特徵。
- 3.基於現代化與創新化要求，多數開發中國家仍強調人事制度邁向功績制、專業制、績效化與民主化，其指標是明確的，但欠缺的是環境、財經、教育、人力素質及方法的配合。

【高分閱讀】

張老師，《各國人事制度：100年課程總復習講義(第一次)》，第32題。

二、經濟合作發展組織(OECD)國家文官制度經過三十年演變，大致上可分為「職涯為基礎(career-based)」和「職位為基礎(position-based)」兩大類別，請評述這兩大類別文官制度的主要異同之處。(25分)

答：

以職涯為基礎的文官體系，是以「人」為核心；以職位為基礎的文官體系，則以「職位」為核心。此一分類最主要的差別是在於管理、甄募和任命的過程上有所不同。1980年代以來，經濟合作發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)國家的文官制度逐漸從以職業(涯)為基礎的文官制度，轉變成為以職位為基礎的管理制度，分別說明如下：(彭錦鵬，〈全球競爭下的高級文官新制構想〉，《考銓季刊》第42期，94年4月)

(一)職涯為基礎(Career-based)之意涵：

- 1.以職涯為基礎的文官體系在分權部分，是引進目標管理的制度，而對於甄募、升遷和訓練則採行集權的作法。
- 2.以職涯為基礎的文官制度(職業文官制度)：公務員在工作生涯開始之際就進入政府服務，且終身為公務員。最初進入公務部門是透過教育資格或是文官初任考試；升遷是基於個人的職等體系，而非基於職位。
- 3.以職涯為基礎的文官體系，在文官篩選方面，早在大學畢業的職涯初期就進行，而且透過競爭性考試。這種文官體系，注重高級文官的發展和生涯，以便培養他們能夠擔當高階主管的職位，因此對於高級文官的管理，經常採用中央集權的方式，並且具有清楚的職涯歷程。政府扮演強力介入的角色，從高級文官的最初培養階段開始，不論是考試、訓練，或生涯管理等等人事行政的環節，都是由中央政府統一管理。最著名例子是法國「國家行政學院」(Ecole Nationale d'Administration, ENA)制度，從1945年以來國家行政學院就扮演了培養法國行政精英，乃至於政治菁英和經濟菁英的關鍵性角色。

(二)職位為基礎(Position-based)之意涵：

- 1.以職位為基礎的文官體系則在人員的任用權、升遷和訓練方面採用部會分權的作法。但是相對的，以職位為基礎的文官體系則在任用標準、人才庫的建立以及跨部會的人員資料庫方面採用中央統籌的方式。
- 2.以職位為基礎的文官制度(職位文官制度)：強調對於每一個職位都要找到最適當的人選，不論這種挑選的方法是採用對外開放、內部升遷，或者是平調。職位文官制度提供更為開放的用人管道，外補的情況因此比較普遍。

(三)職涯為基礎與職位為基礎之主要相同之處：不論OECD國家採用何種文官制度，將各階層的職位開放出來競爭的情況已經變得相當普遍。

- 1.原則上所有政府階層的職位都開放競爭的國家包括：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、瑞士、斯洛伐克。
- 2.只有最高階的職位由政府任命以外，原則上都開放職位競爭的國家包括：澳大利亞、加拿大、義大利、挪威、瑞典。
- 3.高階和中階的職位部分開放競爭的國家包括：英國、韓國、盧森堡。韓國最近也開放高級文官部分名額給來自私部門的人員。

(四)職涯為基礎與職位為基礎之主要相異之處：最主要的差別是在於管理、甄募和任命的過程上有所不同。(如

上述(一)、(二))

1.職涯制的國家：

- (1)一般採用相當多的資源在訓練和發展高級文官，以便讓他們能擔當最高階的行政主管職位，而對於高階文官的管理，通常也都採用中央集權的方式，且提供明確的生涯發展路徑。爲了提高高級文官的競爭力，將會逐漸增加固定任期或契約、績效評量、開放外補人才的作法。
- (2)職涯爲基礎的文官體系，能建立一個和諧的文官制度，使高級主管能夠有相同的文化，能夠打破政府組織的疆界而一起工作，並有利於內部人事的流動。但此種文官制度的缺點則是缺乏對於高階職位的競爭性，比較偏向所謂「通才」、「技能」的重視，同時因爲職涯歷程裡比較封閉的特性，而使得高階文官最後和整個社會的距離越來越遠，甚至於無法達到社會預期他們提供的服務。

2.職位制的國家：

- (1)高級文官的甄募工作是採用出缺職位公開競爭徵才的方式，向內部人才和外部人才進行公開。對於個別的職位而言，候選人必須進行特定知識和技能的競爭。雖然內部升遷仍有可能，但基本上仍然要依賴績效評估，而不是依賴年資的長短。高級主管的管理，通常採用部會分權的方式進行。職位制國家比較強調職位的競爭，但爲了也能夠同時留住人才，因此便必須增加職業生涯的吸引力，並提供在職訓練。
 - (2)職位爲基礎的文官體系，最大優點是能產生比較多的候選人，也就是候選人能夠擁有專才的技能，並且能夠促進競爭、文化的更新、以及整個文官體系的適應調整。不過以職位爲基礎的文官體系，可能會造成在任命和升遷方面，未能基於功績制的原則。因此，這種文官體系就需要在程序規定方面比較嚴格，以便預防任用私人。如果以職位爲基礎的文官體系，能夠建立透明的任用機制，則其主要的缺點仍在於缺乏高階主管之間共同的文化、高階主管在組織間的流動性，以及比較高的更迭頻率。
- 3.職位基礎的文官制度和傳統的職涯制度之間較大的差異是，職位基礎的文官制度強調文官身分來自於公法契約、針對職位個別甄補、職位開放外補、強調終身訓練、強調績效與薪資和升遷的關係、部會分權管理。其所形成的高級文官團制度邏輯，因此就和傳統的以年資制爲基礎的職涯制，呈現完全不同的制度設計。
- 4.在傳統的年資制、職涯制文官體系中，高階文官以相當的教育資格，參加競爭性考試取得公務人員地位，此後不斷透過訓練和升遷而進入高階文官的職位，並受到永業的保障。相對的，競爭制、職位制則是透過競爭性的篩選而取得特定職位，通常允許內部官員或外部人員共同以工作職能之優劣競爭職位。同時可能採取的配套制度，包括：績效管理、績效薪、契約制、任期制，甚至於像荷蘭和英國，設立高級文官的專門辦公室。

【高分閱讀】

張老師，《各國人事制度補充資料B1》，P.16及P.30。

三、1980年代以來經濟合作發展組織國家例如美、英、荷、韓等許多國，都建立高級文官團(Senior Civil Service)的制度，請扼要評述各國的相關制度，並論述我國規劃中之此種制度應吸取何種經驗。(25分)

答：

有關美、英、荷、韓等國之高級文官團(Senior Civil Service)的制度及我國規劃中之此種制度應吸取何種經驗，分別說明如下：

- (一)美國高級文官團(Senior Executive Service)：(許南雄，《各國人事制度》，空中大學，99年8月初版，P.82-83)
- 1.美國SES(Senior Executive Service)：即文官一般俸表(General Schedule,GS)之GS16至GS18職等及主管人員俸表(Executive Schedule,ES)ES5至ES4之五等人員。
 - 2.SES人員之永業類職位(科層出身之公務員)占大多數，其任用途徑有四種：(1)常任任用人員：依人事管理局核定的資格標準，數額不得低於SES總額85%；(2)限期任用人員：任期約三年；(3)限期緊急任用人員：任期約一年半，不得高於SES總額5%；(4)非常任用人員機關首長「政治任用」之人員：不得高於SES總額10%。
 - 3.SES近年來的改革：1998年逐步區分爲Senior Executive Corps(行政人員)與Senior Professional Corps(專業人員)，成爲Senior Civil Service，因包含政治任命人員而仍需具備襄助決策與管理的素質，逐步取消永業人

員之原有比例，強化彈性管理、採行競爭制度、著重績效管理與組織學習，在培訓方面，重視核心能力與領導力歷練，增益高級行政人員的素質條件。

(二)英國高級文官團(Senior Civil Service)：(許南雄，《各國人事制度》，空中大學，99年8月初版，P.47-49)

- 1.自1996年4月起，英國高等文官(Senior Civil Service,SCS)，定義為：「被首相歸類為高級文官之成員」，其層級即開放層級自「常次」(一等)、第二常次(一等A)；助理次長或「助次」、「副次」(二等)；司處長(三等)；副司處長(四等)；助長司處長(五等)，為現行高等文官。
- 2.SCS的來源包括內升與外補，並偏向以「職位為基礎」(position-based)，而非以「職涯為基礎」(career-based)的選任。內升人選主要透過「快速升遷發展計畫」儲備，以行政見習官(A AT)為主要來源，發展計畫為外部及現職人員分設名額，但標準相同，公開競爭。
- 3.高等文官之甄補：中央機關高等文官出缺，須公開延攬，傳統以「內升制」甄補，現則兼採「外補制」(1996年起常次出缺亦採若干聘任...)，高等文官之甄補由「遴選委員會」主持，該委員會由「文官長」擔任主席，文官(考選)委員、財政部常次等十餘人為委員，助次以上由文官長呈報首相，但最後由各部部長任命。任命之前各新任人員須與各部會簽約或辦理銓敘升任手續。

(三)荷蘭高級文官團(Senior Civil Service)：(彭錦鵬，〈高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團〉，《考銓季刊》第37期，93年1月)

- 1.荷蘭政府在1998年所通過的政策方案對於高級文官團的成長和發展帶來了新動力。1999年這些目標更進一步規範成十九職等的秘書長和司長，都屬於內政部長管轄，並且把十六職等的行政主管人員劃歸高級文官團所主管。同時，為了要確保管理發展政策的成功，高階管理的規定也更趨嚴格：
 - (1)所有十六、十七、十八、十九職等的高階主管都是高級文官團的成員，所有這些高級文官的相關經歷資料都必須要提供給高級文官署。
 - (2)任何在高級文官團職等的職位出缺都必須要通知高級文官署。
 - (3)所有高級文官團成員的任命和免職都必須得到內政部長的同意。
 - (4)十九職等的高級文官是由內政部長所任命，任命的基礎是開放的契約，其被指派到某一個部時，最長任期是七年。
- 2.在2000年時高級文官團包括所有十七職等以上的主管。2003年的高級文官團則包括十五職等到十九職等的所有管理領導性職位(也就是不包括十五、十六職等的專業性職位)。

(四)韓國高級文官團(Senior Civil Service)：(彭錦鵬，〈高級文官制度正形聚合〉)

- 1.韓國所規劃成立的高級文官團制度，大致上是吸取歐美先進國家的經驗而重新建構的制度。韓國總統盧武鉉上任之後積極推動設立高級文官團，希望透過高階職位的競爭，以強化高階文官的競爭力，並且建立有能力且值得信賴的政府。
- 2.2003年4月決定建立高級文官團，作為人力資本管理改革的主要議程。隨即對於高階職位進行工作分析，2004年1月開始各政府機關司長級人事交換的工作，32位高級文官參與這個計劃，並做為高級文官團的實驗計畫。2004年2月設立工作編組規劃高級文官團制度，當年11月進行有關高級文官團的公聽會，2005年1月在文官委員會設立高級文官團規劃署進行制度規劃工作。
- 3.整體而言，文官委員會進行全面性職位檢討的過程，最主要就是要避免各部會非法和不合理的人事行政措施。韓國建立高級文官團主要在防止各種形式的恩惠關係之除弊作用和積極的提升文官體系競爭力。

(五)我國規劃中之高級文官團應吸取之經驗：(彭錦鵬，〈全球競爭下的高級文官新制構想〉)

- 1.我國文官體制的立法慣例為，同一項法制採取一體適用的解釋。如另有必要，就採取單獨立法方式，例如：醫事人員、司法人員和警察人員，就將其人力資源管理的課題單獨立法。如果為達成新的高級文官制度政策目標，就必須修改幾乎所有個別的人事法制，如此將產生立法不經濟的問題。
- 2.採取個別法制的修改方式，可能同一套法制上造成差異性，對主管機關而言，容易造成被要求援引比照的壓力。譬如說，政府應該提供更多的資源和機會，規劃辦理高階文官的發展培育工作，但對於中低階文官不必然需要採行類似的方式。同套法制就必須有極大不同的設計，在其他國家採取這種作法或許不成問題，但台灣文官期待被「平等性」對待的認知，會使得問題變得極為複雜。
- 3.如果要修正高階文官俸給制度，將面臨許多技術上的困難。譬如說，各國逐漸採用的俸點制以外的薪資方式在我國就可能遭遇極大的困難。
- 4.現行制度下，要讓政府有機會引用更多具備非政府部門以外工作經驗的高階文官，例如：建立新的公私部門工作交流派遣等制度，難度將甚高，且效果未必顯著。
- 5.為使高階文官具備國際觀、政府整體觀、跨部門工作能力，則現行有關高階文官之升遷和任用法制必須

作根本性的改變。

- 6.總之，修改相關法制的作法，實務上的可行性較低，改採單獨立法建制的作法，除可以避免前述各項問題外，更重要的是，這種方法將能傳遞表現一種「集團」(corporate, corps)的文官概念。「文官團」的專有稱號不但能建立高級文官的獨特性和認同感，也正是許多國家採行單獨建立制度的原因。高級文官一方面獲得名譽上的肯定、更優厚的工作條件和對待，但同時也被課以更嚴格的責任。
- 7.另一方面，集團概念的人力資源管理，也同樣地傳遞給政府所有文官一個生涯發展的目標和挑戰。單獨建立高級文官制度，並非否定現職高階文官的價值，而是強調只有經由競爭性取才，方能建構卓越的文官領導層。

【高分閱讀】

- 1.張老師，《各國人事制度補充資料B1》，P.36及P.50。
- 2.張老師，《各國人事制度補充資料B4》，P.1~P.17。

四、請就初任公務人員之考選制度，扼要評述歐美日等先進國家最少三國之主要遴選機制，並與我國目前考選制度之異同比較評價。(25分)

答：

有關歐美日等先進國家初任公務人員之考選制度，分別說明如下：

(一)英國初任公務人員之考選制度：

- 1.初任考試對象：行政練習員(行政見習官)、執行官、行政官(原「文書官」、行政助理(原「助理文書官」)。
- 2.考試機關：
 - (1)各部與各執行機構：除高級文官及少數高級職位之任命，係由文官委員會特定書面批准外，其餘任期少於十二個月之高級文官或高級職位與一般職位之甄補，由各部與各執行機構決定之。
 - (2)甄補與評量服務中心：除了各部首長之任命外，各部與各執行機構高級職位任命之甄補程序，均由公共服務局建立，各部與各執行機構據此執行競爭考試，其執行可運用私人機構或「甄補與評量服務中心」。
 - (3)文官委員辦公室：遴選中、高階層人員，協助文官委員職責之執行。

(二)美國初任公務人員之考選制度：

- 1.初任考試對象：1990年起「行政永業人員」考試，分五職等及七職等之考試。
- 2.考試機關：
 - (1)依文官改革法規定下授考試權：聯邦人事管理局下授與競爭職位用人機關首長行使考試權。
 - (2)聯邦人事管理局採行「典型競爭用人制度」，人才之甄補與考試，可以：
 - A.人事管理局單獨辦理。
 - B.人事管理局授權各機關自行辦理。
 - C.人事管理局與各機關合作辦理。

(三)德國初任公務人員之考選制度：

- 1.初任考試對象：(1)高級職；(2)上級職；(3)中級職；(4)簡易職
- 2.考試機關：(1)高級職：國家考試委員會；(2)上級職、中級職、簡易職：各部自行辦理。

(四)日本初任公務人員之考選制度：

- 1.初任考試對象：(1)上級考試(I種考試)測驗大學程度；(2)中級考試(II種考試)測驗專科程度；(3)初級考試(III種考試)測驗高中程度。
- 2.考試機關：依「國家公務員法」，考試依據人事院規則之規定，由人事院指定之機關行之：
 - (1)人事院得指定職位，由任用機關為考試機關辦理考試事宜。
 - (2)人事院未指定之職位，以人事院為考試機關。
 - (3)人事院指定之考試機關，須依人事院所定之規則辦理考試事宜。

(五)與我國目前考選制度之異同比較：(許南雄，《各國人事制度》，商鼎數位，民國99年5月11版，P.461-462)

- 1.限制條件之不同：以高等級考試應考資格之學歷與年齡為例說明之
 - (1)英國：即「行政見習員」(AT)考試，年齡在36歲以下，大學畢業。

- (2)法國：A類文官初任考試，年齡在27歲以下，大學畢業。B類升等A類考試，年齡則限在36歲以下。
- (3)德國：即「高職等(高級職)」初任考試，大學畢業會考，實習勤務二至三年後再參加文官考試，年齡限在32歲以下。
- (4)美國：即「行政永業職考試(ACWA)」，大專學歷以上，應考及格取得七或九職等資格，年齡在18歲以上，65歲以下(年齡規定極寬)。
- (5)日本：即第Ⅰ種錄用(上級)考試，大學畢業(未明定，但慣例如此)，年齡限制在21歲至35歲。第Ⅱ種錄用(中級)考試，專科學校畢業，年齡在21歲至29歲。第Ⅲ種錄用(初級)考試，中學畢業，年齡限在17至23歲。
- (6)我國：即「現行公務人員高考」，依公務人員考試法規定，博士得參加高考一級，碩士以上得參加高等二級，大學畢業得參加高考三級。
- 2.考試方式之不同：
- (1)分為考試與甄選，前者適用於一般行政人員，後者適用於科學技術人員。
- (2)法國：A類行政人員由國家行政學院考選；A類技術人員則由技術學院甄選。
- (3)日本：專業技術人員係以甄選為主。
- 3.考選獨立之不同：
- (1)各國考試原則為考選獨立，在行政體系下依法獨立行使考試權，公開競爭與考用配合。
- (2)我國考試採用「考試權獨立制」(獨立於行政權之外)與「考試權集中制」(試政試務集權於考選機構自行監督辦理)，有待改進。
- 4.分試制度之不同：
- (1)英國：含筆試、測驗(心理測驗、智力測驗等)與口試。自二十世紀以來已實施分試制度，現行「分權化」與「民營化」考選制亦如此。
- (2)美國：現行「行政永業職考試(ACWA)」包含筆試、測驗(考生學經歷評估與造詣測驗IAR)與口試。
- (3)法國：A類考試分初試與複試(含體能測驗)，初試與複試各含筆試與口試。
- (4)德國：採分次(高級職初任考試分大學畢業會考與第二次文官考試)與分試(筆試與測驗、口試)方式辦理。
- (5)日本：第Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ種試驗均採第一試(教養考試與專門試驗)、第二試(專業試驗與綜合試驗)，兩試計算成績而後用人機關舉辦口試。
- (6)我國：現行高、普考曾採第一試與第二試方式(仿效日制，但有差異)，若干特考及高考一、二級採筆試與口試，亦有分試制性質。

【高分閱讀】

張老師，《各國人事制度講義(第二回)》，P. 1及P2。