

《各國人事制度》

試題評析

本年第一題與第四題，為96年地方特考三等試題的相似題。

第一題：部外制幕僚制是96年地方特考三等之考題；有關日本人事院與內閣總理大臣之職權及差異分析屬考古題，但命題者採較新穎的方式出題，以前多是考人事院之職權、人事院職權獨立性、人事院準立法權及準司法權、人事院人事官、人事院與內閣人事行政局...等題目，本題重點強調人事院職權，另內閣總理大臣之權限主要在執行有關人事院權限以外之部分。

第二題：美國的SES制度，向來就是重要必考題之一，包括重賞重罰、任用型式、任免權濫用、難維持中立、演變三種惡性循環現象及近年來的新發展(主要必需寫出SEC、SPC、用人彈性與激勵績效管理)，本題屬考古題，但命題者亦採較新穎的方式出題。

第三題：英國的「文官委員會」組織、地位及職掌之變化，也是考古題，但不常考。1995年時原文官委員會之職權，改由兩個分立之機構取代：一為「文官委員室」(即文官委員)，二為「文官考選服務處」。

第四題：法國「同額代表委員會」即各種協議會組織之型態，此題也是考古題，剛好是96年地方特考三等之考題；各協議會之組織型態、職掌與特色分段敘述即可。

一、以往學者們對日本「人事院」體制之劃分，歸類為「部外制」，惟近年來卻將之劃歸「幕僚制」，試說明其原因？又「人事院」與「內閣總理大臣」，兩者在人事業務上之職掌各為何？有何差異？兩者關係如何？(25分)

答：

(一)劃歸幕僚制原因：

1.以公共人事體制而言，各國政府共同趨勢主要有三項特徵：

- (1)各國人事體制，將人事權包含於行政權之中，使最高人事機構之職權能行使與運作，成為行政體系幕僚角色的幕僚制，最能充分配合政府行政運作所需，發揮策略效能性的功能。也因此，除台灣以外的各國政府，公共人事體制的設計，均採幕僚制(許南雄，2002)。
- (2)由於幕僚制的人事體制設計，將會使人事權隸屬於行政體系之單一最高人事機構，因此，也就會呈現單軌制的特色。也就是說，一個國家之中，僅有一最高人事機構，負責總體人事政策的方向與業務執行的監督。如此，才能收事有專責之效果，而不會形成多頭馬車互相牽制的困境。所以，相對於其他國家而言，台灣現行的人事體制雙軌制，可說是全世界僅有。
- (3)一個具策略效能性的人事體制，最高人事主管機關必須具有專業性，才能配合國家發展與目標達成，制定出所需的各項日趨專業與分殊的人事政策。此種專業性，尤其必須展現在人事政策的最高決策層級，因為任何一項政策的最終走向，均是繫於此一層級的決定。如果一個國家的最高人事機構成員都具有高度專業性，但是最高決策主體卻沒有足夠的專業做決策判斷的基礎，那麼，其所制定的人事政策難免會有專業性不足之虞。

2.各國政府人事體制均採幕僚制設計，主要是因為具有以下幾項優點：

- (1)行政權兼含人事權，職權上不會有所衝突，可以收事權統一指揮運如的功效，使人事政策的執行更加貫徹，以提昇預期效果。
- (2)最高人事機構位於行政體系之中，對於行政機關的業務特性以及人員管理需求較能掌握，得以配合行政機關的實際需要，較容易制定出足以支持行政部門達成目標所需的人事政策，發揮策略性功能。
- (3)幕僚制的人事體制設計，由於事權統一於行政體系中之單一最高人事機構，因此，不會產生因人事權與行政權分立，因而必須在相關人事政策上進行溝通協調，甚至因功能重疊所導致的衝突等交易成本與人力成本的無謂耗費。

(二)人事院與內閣總理大臣之職權：

1.人事院之職權：

(1)人事院會議之職掌範圍：依「國家公務員法」規定，其可分為下列三類：

- ①關於俸給、勤務條件改善及人事行政改善之勸告建議：勸告並非決定或執行，勸告之採納與否，其權在被勸告之機關

- ②關於職位分類、考試、任免、俸給、訓練等事項之決定權。
- ③關於保障、苦情之處理，其他關於職員的人事行政公正之確保，及職員利益之保護事項之決定權。
- (2)職權之獨立性：(人事之判定具獨立不受干涉)依同法規定，「依法律規定授予人事院處置權限之部門，人事院之決定及處分只由人事院審查之」。此即承認人事院權限具自主性，其他機關不得干涉人事院權限之行使，即使司法方面，亦需尊重人事院權限之獨立性。
- (3)權限之委任：(人事權之監督)依同法規定「人事院或內閣總理大臣，各依人事規則或政令之規定，得根據本法，將權限之一部分由其他機關行之，在此場合，人事院或內閣總理大臣關於該事務，得指揮監督其他機關首長」。
- (4)制訂人事院規則：依同法規定，「人事院就其所掌事務，為實施法律或基於法律之委任，制定人事院規則」。
- (5)下達人事院指令：(解釋人事疑義)人事院為實施國家公務員法之規定，為實施人事院規則，及依國家公務員法實行其他措施，均得發布指令。
- 2.內閣總理大臣之職權：依據日本國家公務員法之規定，作為中央人事行政機關的內閣總理大臣，其權限計有效率、衛生保健、服務等有關業務(人事院掌理者除外)，以及對各行政機關之人事管理方針、計畫等，予以綜合調整以求統一等業務，具體言之，可分為下列各項：
- (1)有關人事記錄及人事統計業務。
- (2)考績之執行。
- (3)有關康樂活動及調整等業務，以及其他有關增進人員工作效率之調查研究。
- (4)關於福利、衛生保健等計畫之制訂與實施等業務。
- (5)有關服務的業務(人事院掌理者除外)。
- (6)對各行政機關所施行之人事管理，予以綜合調整等業務。
- (7)除前述各項業務外，根據總理府設置法等，亦掌理特別職；國家公務員之給與制度等業務，以及國家公務員等之退職津貼等業務。
- (三)人事院與內閣總理大臣之職權差異：如上述，其權限屬人事院掌理者除外之業務為限，不能有準立法權(制訂人事院規則及下達人事院指令)與準司法權(公平制度之處理)。
- (四)人事院與內閣總理大臣之關係：如上述，二者皆為人事行政機構，且二者業務有密切往來關係。

【參考書目】

- 1.總復習講義，頁1第2題。
- 2.上課考題補充Q1，頁31第27題及頁34第29題。
- 3.上課講義，第一回，頁26, 27

二、何謂美國聯邦政府「高級行政職位」(Senior Executive Service, SES)?此一制度的內涵為何?其優、缺點為何?近數年來有何新的發展?(25分)

答：

- (一)內涵：高級行政主管人員(Senior Executive Service)其設置之目的，在於使聯邦政府較易徵用及保有高層主管人員，將其才能作極致的應用，從而按其工作情形定期俸給，是政府管理層次的核心，其調和了政治任命與行政永業制，有助於培養高階行政通才與專業人員，此外特殊的獎勵方式也更能有效激勵士氣。
- (二)優缺點：
- 1.優點(特色)：
 - (1)排除退役軍人之優待任用權。
 - (2)永業文官之行政人員方有領取工作獎金，與獲得優良行政人員名分獎勵之資格。
 - (3)人員之留任與否取決於工作表現，由於表現不合格而被革職之永業文官無提出申訴之權。
 - 2.缺點：
 - (1)對SES人員之任免權可能濫用
 - (2)永業SES人員難以維持中立地位
 - (3)在各項重賞重罰規定之下，SES人員可能演變成三種現象
 - ①某些SES人員，將可能極端重視與依賴成果報償以及獎金，並因而不可能成為弊端揭發人，於是演

變成對政治任命之上司表示極端忠誠，或對其上司進行敲詐勒索。

②某些自認可能被上司從SES職位中排除，或者自認無法獲得成果報償或獎金的人，將浮濫地揭發弊端，申訴遭受政治迫害，以致訴訟案件層出不窮。

③某些在為成爲弊端揭發人之前，或已被免除SES職位，或已被拒絕給予成果報償或獎金之人，將致力於破壞主管或機關的形象。

(三)近年來的新發展：美國聯邦人事管理局鑒於即將進入二十一世紀，政府的高級公務員面臨了巨大的挑戰，因而認爲應使美國高級行政職位制度能幫助聯邦政府發展、遴選與管理具備能面對這些挑戰的行政人員。是故，聯邦人事管理局必須對於高級行政職位制度與其他高級人事制度加以評估。

1.SES的結構：

(1)重新建構政府的最高指揮階層爲「高級文官」。

(2)高級文官將被型塑爲具有重要影響，亦即所有高級文官成員對於政府具有重要影響，並且對於政府的主要顧客—美國納稅人，能有重要貢獻。

(3)新的高級文官將包括所有十五職等以上的職位(PAS以及法律排除的職位除外)。包括兩個部分：

①「高級主管職團」(The Senior Executive Corps, 簡稱SEC)

②「高級專業職團」(The Senior Professional Corps, 簡稱SPC)。

(4)對於高級行政職位結構之改革，其改革原因是有鑑於目前某些SES職位並非是真正的主管職位，其職責性質往往是強調技術與專業專長而非領導才能。

(5)由於SES職位將前述職位包括在內，造成難以建立統一的主管職團，也造成SES人員分配的困擾。

(6)建立統一的主管職團則爲文官改革法建立SES職位制度的構想。

2.用人彈性與激勵：給予各聯邦機構管理其主管職位資源之大彈性，但同時保護整個政府的利益，並且鼓勵公務員去接受高度風險之高級主管職團之任命。

3.績效管理：強化主管人員對其績效負責的制度，對於成功者給予報償，對於失敗者使其離職，故應提高報償作爲對於日益增加之風險之平衡。

【參考書目】

- 1.總復習講義：頁42-44第43及44題。
- 2.上課考題補充Q2，頁57-62,第20題至第24題。
- 3.上課講義，第二回，頁68-78。

三、試論述1990年代後，英國「文官（考選）委員會」（Civil Service Commission）在組織結構上的變化，以及文官考選委員職權的發展；並論述這些變化與發展的意義。（25分）

答：

(一)英國於1855年五月二十日設置「文官委員會」，茲依該委員會之組成、地位及職掌分別說明如后：

1.組成：文官委員會設委員三人，由首相奏請國王任命，一人爲主任委員，一人爲主試委員，一人爲秘書，三人分別處理會務，後增六人，以樞密院令派用之。委員會因處於獨立地位，不受內閣或各部的控制，各人對其掌管的事務單獨負責，以示獨立行使職權。

2.地位：文官委員會與各部處於平等獨立地位，爲超然及中立性質，不得與任何政黨發生關係，以免淪入政爭漩渦，或爲政黨所利用，以致有所偏袒，不能爲政府甄選真正人才。

3.職掌：公務員委派時之資格審查；公務員任用標準及各種考試規程，均由文官委員會制定；辦理各機關的考試及分發諸事宜，由上可知文官委員會主要職掌是辦理文官的考試事宜。

(二)文官委員會於1968年時併入文官部中，復於1987年改併入新成立之「文官大臣辦公室」(OMCS)中，1993年改併入「公職與科技局」(OPSS)中，1995年時原文官委員會之職權，並改由兩個分立之機構取代：一爲「文官委員室」(即文官委員)，二爲「文官考選服務處」，自此以後「文官委員」之任命不再強調與保有獨立的地位。

【參考書目】

- 1.上課考題補充Q1，頁2-4，第3題。
- 2.上課講義，第一回，頁7-9。

四、試述法國人事機關中各類之「同額代表委員會」，並說明各自之職掌與特色。(25分)

答：

有關法國「同額代表委員會」即各種協議會組織之型態，各協議會之職掌與特色，分別說明如下：

(一)組織型態：協議會種類共有三種，即

1.最高文官制度協議會：由代表官方與職員雙方之委員共十六名所組成。

(1)官方代表由國務院之部長及評議官各一名，會計檢察院首席檢察官、財政部預算局局長，及各部掌管人事行政之局長七人，總共十一人擔任。

(2)職員代表由職員團體推選擔任應為五人。

(3)尚有預備委員十六人，委員任期均為三年。

2.各部人事管理協議會：由代表官方與職員雙方之委員組成，雙方代表的人數相同，任期均為三年，尚有預備委員。

(1)官方代表由二等參事官或相當之官員，政府自由任命之官員，及A類官員擔任。

(2)職員代表由各類之現任公務員就現任人員中選舉。

3.行政管理協議會：由官方與職員雙方派代表組成，各部協議會之正委員為三十人，其他協議會之正委員以二十人為原則，另尚有同數額之預備委員，任期均共為三年。

(1)官方代表在二等參事官或相當之其他公務員，或對行政管理有研究及經驗之公務員中任命。

(2)職員代表由職員團體推薦。

除最高文官制度協議會只有一個外，人事管理協議會與行政管理協議會，除於中央各部會，甚於其所屬機關，及地方政府亦可設置。

(二)各協議會職掌：

1.最高人事制度協議會：全國只設一個，其職掌係以參與人事制度之規劃及受理部分申訴案為主要職掌。

2.各部人事管理協議會：中央各部會及地方政府均可設置，其職掌係審查各部有關人事管理之規定、措施、晉升及懲處等。

3.行政管理協議會：中央各部會及地方政府均可設置，其職掌係審議行政管理及效率等工作。

(三)法國協議會之特色如下

1.組成協議會之委員，均由官方任命及職員團體所推選，且代表官方與代表職員之委員人數，原則上係屬相等，除正委員外，尚有預備委員，任期均為三年。

2.各有職掌。(如上述)

3.充分鼓勵職員參與文官制度、人事管理及行政管理事務，以加強職員與管理當局間的意見溝通與協調合作。

【參考書目】

1.總復習講義，頁49第50題。

2.上課考題補充Q1，頁28第24題。

3.上課講義，第一回，頁21-23。