

# 《各國人事制度》

## 試題評析

- 一、本年試題之出題方式，較為傳統，並無多大技術性思考及困難性，整體而言是近三年以來最簡單的一次，考生以平常讀書心態即可應付，一般答題中肯，架構完整者應有70分以上之分數，不出意外者也應有55分以上之水準。
- 二、各題簡評：
- (一)第一題：本題較屬論述型題，以往較少出題，屬歷史沿革題型，「續階方案」為英國近代重要人事變革，只要循上課教本，擇要背誦即可。
- (二)第二題：日本考績向來都很重要，尤其是日本以特殊名義「評定」稱之，舉凡考績因素、步驟、等級、人數限制、特別晉俸、考績結果之作用、強調績效與工作之關聯…等，是本題答案重點。
- (三)第三題：各國人事機構原始設計之類型，分有部外制、部內制及折衷制三種，其中有關「部外制」人事行政機構係早期各國之趨勢，我國目前的考試院及日本人事院皆屬此例，本題論述其意義、特色、優劣得失，這樣的題型屬傳統出題方式，為民國80年以前的考古題，屬歷史沿革題，出此題並無多大意義，出題人應出有變化較符制度變革之題才對。
- (四)第四題：法國公務員義務，本題亦屬傳統題型；其他類屬題型，例如德國公務員義務，美國公務員新義務(依據倫理法)，英國公務員新義務(依據文官管理法典)等；一般而言，本國「公務員服務法」搭配，有些內容是否大同小異，考生們可能已發覺了。

- 一、西元1988年，英國政府提出「續階方案」(The Next Steps)，試述其主要內容及其對文官制度之影響。

## 答：

有關英國「續階方案」(The Next Steps)，其主要內容及其對文官制度之影響，分別說明如下：

- (一)緣起：
- 1.一九八八年「伊布斯」繼雷納之後出任領導效率處，提出「改進政府的管理－續階方案(The Next step Management)」，其目的是在創造政府管理的持續改進。
  - 2.英國在一九八八年推動續階管理，初期選定三機關作為執行機構，文官學院並未之在內。文官學院之所以未納入，主要係由於文官委員坎普(Sir Peter Kemp)的反對，其後坎普與其他人均認為，政府部門須有訓練文官的機構。
  - 3.此後即由政府各部門推動人事機關改組，政府業務民營化，減少浪費，人力精減，提高效率等等措施，其中最重要的一項改革即「新階段革新」(亦譯：續階改革)方案的實施。
- (二)「續階方案」主要內容：
- 1.核心部門與執行機構：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。
  - 2.政府機關民營化、分權化：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、公權化」體制，其執行機關亦得逐步轉變為民營。
  - 3.執行機關「績效化」：各執行部門的行政人員，其人事管理(如升遷，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。
  - 4.執行長：執行長負責執行部門的人事權、財政權(預算權)與管理權，聘任以契約為依據，任期通常為三至五年，內閣閣員(政務官)去職時，無須隨同辭職，故非屬政治職位。
  - 5.工作綱領。
- (三)「續階方案」對文官制度之影響：一九九二年起之人事制度變革，英國政府自實施「新階段革新」、「公民憲章便民服務」等各項「政府改造」新策略措施外，尚有由前首相梅傑與工黨籍現任首相布萊爾之「人事制度變革」(一九九二～一九九九)，此項人事制度變革包括
- 1.「文官管理功能法」之訂頒：一九九二年首度制定「文官管理功能法」，強化各機關首長人事權責，實施人事分權化與績效俸等重點。
  - 2.一九九四年發表人事政策白皮書：此即「文官制度永續(持續)與改革」政策，強調文官制度仍致力追

求公民憲章服務體制與「民營化」之目標，政治首長與所屬文官相互配合，貫徹公民憲章服務體制，提升公共服務品質，強化授權管理，各部會自理人事業務，組織員額精簡，實施高等文官新制（SCS），加強人力素質與發展等革新措施。

- 3.頒布「考試規則」（一九九五年起），「文官考選機構」為因應新情勢而予改組（一九五五年至一九六八年），併入人事主管機關所轄（一九六八年起），自一九九五年起，原名稱「文官（考選）委員會」改為「文官（考選）委員辦公室」。
- 4.發表「一九九五年樞密院令」：原由財政部職掌之人事權歸由各部首長（部長）管理、部長得制定人事規則或命令加以規範（如分類等級、考選資格、薪給、假期、工時、輪調、退休、文官行為範圍……均屬各部部長職掌），並提高「文官委員」之角色功能，賦予「文官委員」依「文官服務規則」範圍受理文官申訴之調查與裁定權。
- 5.制訂「文官服務規則」規範部長與文官之責任分際與服務行為：規定政務官（部長）行為規範（對國會負責、接受公務員建議制定政策……）、公務員（事務員）須向部長負責，須廉潔公正忠實、有效率執行職務等行為規範。公務員如受違法或不適當之命令所威迫，得提出申請，「文官委員」受理申訴而後調查裁定，公務員離職後仍應保守公務機密。除上述「文官服務規則」外，並另訂「文官管理規則」，係依一九九五～一九九六年樞密院令規定而訂頒。
- 6.高等文官新制（SCS，一九九六一）：（Senior Civil Service）英國自一九八四年以來便已實施「開放層級」（一九八五年至一九九七年）以規範高等文官，即自常次（一等）以下至科長（七等）為其範圍，自一九九六年四月一日起則將上述一至五等（常次以下至各部助理司處長）稱為高等文官，為英國高層級文官精英，此層級皆為「常任文官」。
- 7.「企業化」與「民營化」人事管理制度：一九九〇年代英國人事制度之變革受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，一九九五至一九九六年英國文官考選服務處改制為民營，即為顯例。
- 8.「文官訓練政策白皮書」（一九九六年）：。此即「人才投資計畫」，強調各部會負責所屬文官訓練，應針對個人發展需要及機關組織需要而及時辦理訓練，訓練措施以「績效化」導向為基礎，規劃實施策略性、技術性、高品質與管理發展之訓練培育課程。

【參考書目】見本班各國人事制度教材第一回：P.42～45；考題補充Q1：P.4，第四題

二、試述日本國家公務員考績制度，並就已見評述其得失。

**答：**

有關日本國家公務員考績制度，分別說明如下：

(一)考績之性質與法令依據

- 1.性質：考績係人事行政公正基礎之一，對職員之服務成績予以考核，並作成紀錄之謂。
- 2.法令依據：人事院制訂考績之根本基準（1951年之「勤務評定規則」），有關職員服務成績之評定及記錄，則由內閣總理大臣以政令規定；至各機關實際辦理考績之程序等，則由各機關自行制訂單行規章辦理。
- 3.目的：在於發揮及促進公務員的工作效率，並以之作爲晉俸、升級、調職、調整工作、降任、免職的公平可靠依據。

(二)考績種類（評定種類）

- 1.定期考績（評定）：對常任公務員在每年一定期間實施，通常在四月、六月、九月或十二月舉行者最多，每年舉行一次。
- 2.特別考績（評定）：以試用人員（附條件任用期間之人員）及考績機關認為必要之人員為對象，辦理期間並不一定。認為必要之人員，由辦理考績機關視需要隨時辦理。

(三)考績應具條件：日本公務員的考績，係分由各省廳長官與內閣總理大臣協議訂定規程辦理之，但應具之條件如下

- 1.考績的實施，應對職員完成其所擔任職務與責任的實績（即工作成績），按照該職務的完成基準加以評

定，以期在與工作發生關聯之下，公允地顯示職員的性格、能力及性向。

- 2.考績應有事前的試驗與其他調查，以確定評定結果是否具有識別性、信賴性及妥當性，以及是否易於實施。
- 3.工作實績的評定方能通盤考慮職員之人數、職務之種類、複雜與責任程度。

(四)考績因素及考評步驟

1.考績之因素有四項

- (1)勤務實績：包括：A.工作實績。B.工作態度。C.領導方法(限主管職位)。
- (2)性格。
- (3)能力。
- (4)適應力。

2.考評之步驟：分為「評定」、「調整」及「確認」三步驟，並採取「再評定」及「再調整」的方法。分述如下

- (1)評定：由機關首長指定直接主管(如：科長)辦理之。
- (2)調整：由機關首長指定評定者之主管(如：司長)辦理之。
- (3)確認：由機關首長辦理之。
- (4)「再評定」或「再調整」係單位主管(如司長)或機關首長認為上述評定或調整不適當時，命令評定者或調整者重新辦理之。

(五)考績等第及影響(獎懲)：除附條件任用期間之人員(試用人員)其考績，區分為「優良」或「不良」兩個等次外，其餘人員定期考績優劣通常區分為四等，將職務難易、責任程度相當之職位歸納為一個範圍，在同一範圍內實施考績(評定)

1.A等(最優)

- (1)為服務成績超群。
- (2)人數不得超過15%。
- (3)獎懲

准予特別晉俸，即縮短晉級之期間(三~六月)或一次晉二級。

2.B等(優)

- (1)為服務成績優良。
- (2)人數與A等合計不得超過30%。
- (3)獎懲：特別晉俸。(同A等)

3.C等(普通)

- (1)為服務成績普通。
- (2)獎懲：依例晉級，即一年晉一級。

4.D等(劣)

- (1)為服務成績低劣。
- (2)獎懲：不予晉級，惟對此類人員作指導或工作調整、降任或免職。

(六)評論其優劣得失：

- 1.各機關自訂考績制度：國家公務員法僅作原則性規定，其餘由人事院以人事規則訂頒考績基準等政令，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。
- 2.考列A、B等級人員有人數限制，故考列AB等級人員實際也有輪流現象。
- 3.考績結果之作用：
  - (1)作為採取特別晉俸、晉俸、指導、工作調整、降任或免職之依據：考績結果獲A、B等可特別晉俸(縮短晉俸期間或一次晉二級)；獲C等可依例晉俸(一年晉一級)；獲D等，不予晉級，但對此類人員須作指導、工作調整、降任或免職。
  - (2)考績結果與升職或升等無關。
- 4.對於服務成績不良者，不硬性規定免職，僅規定予以實務上之指導、工作調整、降任或免職，較為彈性，易鼓勵改過向善。
- 5.績效考評強調職務及責任，即須與工作發生關聯，所以不僅考評其擔任現職之績效，亦考評其是否適任目前之工作。

【參考書目】見本班各國人事制度教材第三回：P.16~18；考題補充Q3：P.60，第二十題

三、何謂「部外制」人事行政機構？其具有那些特色？又其優劣得失如何？試說明並論述之。

**答：**

各國人事機構原始設計之類型，分有部外制、部內制及折衷制三種，其中有關「部外制」人事行政機構之意義、特色、優劣得失，分別說明如下

(一)部外制之意義：(獨立制)

- 1.意義：於行政組織之外，另設一地位超然獨立的人事機構，不受政黨及行政首長的控制，掌握一切人事行政事宜。
- 2.適用之情形
  - (1)美國：一九七八年以前之「聯邦文官委員會」。
  - (2)日本：一九四七年之「人事院」。
  - (3)我國：一九三〇年成立「考試院」。

(二)部外制之特色

- 1.具超然獨立之地位，不受政黨或行政首長的控制。
- 2.組織採委員制，委員不得有半數屬於同一政黨之人員，而委員通常只具通才，而非專才。
- 3.人事機構之業務範圍功能，具準立法及準司法之人事權。

(三)部外制之優劣得失

- 1.優點
  - (1)不受政治影響、不受首長干涉、立場超然中立。
  - (2)可集中其人力、財力、設備，對人事行政事宜審慎設計與執行。
  - (3)易於延攬專才以對人事行政問題作研究與改革。
  - (4)公務員地位得到法律保障。
- 2.缺點
  - (1)對實際情形及需要，並不瞭解，所為措施亦不能切合時需。
  - (2)人事機構管轄的事權，原屬於行政機關之範圍，將其強行分出，違反了行政組織機構一致的原則。
  - (3)人事機構之超然獨立，立法機關與行政機關牽制或抵制，使人事機構不能充分發揮其功能。
  - (4)部外制人事機構，具有消極性之防弊功能，實不符時代之需求。

【參考書目】見本班各國人事制度教材第一回：P.1~2；考題補充Q1：P.1，第一題

四、試述法國公務員應負之積極義務與消極義務。

**答：**

有關法國公務員應盡之義務，分別說明如下

(一)積極義務：

- 1.負責執行職務  
依文官法第十一條及第十二條規定：「不論任何公務人員，亦不論其官階為何均應負責執行其責任，並應就其主管事項之權限及命令之實施，向其上級長官負責。」又「公務員不因其僚屬之責任，而免除其本身應負之責。」
- 2.服從命令  
公務員對於上級長官之命令應予服從，惟公務員對於明顯違法或有重大瑕疵之命令，應予拒絕遵行。
- 3.保守機密  
依文官法第十三條規定，在職務上或與職務關聯而獲悉之事實、情報，有保守秘密之義務；除非部長之許可不能非法傳達文書，亦不能阻止文書之傳達，對文書並負有保守秘密之義務。
- 4.公正與中立處事  
要求公務員在運用自由裁量以處理其主管事項之時，不得以其私人動機為出發點；公務員在遂行職務時，應依服務法令，以中立之立場，專心公務。

## (二)消極之義務

## 1.不得利用職務取利

文官法第九條規定，公務員不得藉職務上之便利，從事可獲取私利之活動，但法規另有除外之規定者，不在此限。

## 2.不得對所監督事業取利

文官法第八條規定，任何公務員，不論其職位為何，均不得以其本人或他人名義憑藉任何口實，在本機關所監督之事業中，享取任何利益或與本機關進行交易，以免損害其地位之獨立。

## 3.私生活不得有不當言行

為保持公務員清譽，在私生活方面禁止有可能妨害執行公務之不當行為，如行為濫漫與酗酒，拒絕按照私法履行其法定義務，均認為生活言行不當；又如對其政治意見所作之言論，必須溫和適度，不僅不可有含侮辱上司的語句，也不得對政府機關直接攻擊。

## 4.不得有營利活動

公務員不問其性質如何，不得有營利活動；公務員配偶參加營利活動，應報備；公務員離職者，在離職後一定期間內，仍不得為營利活動。

## 5.特定官員對政治行為之限制

## (1)參與政治活動

一般官員之參與政治活動，並無明文限制，只要不妨礙執行職務即可；對公職選舉可自由參加，在競爭選國會議員期間，可支原俸給並給休假；對參加政黨亦無任何禁止或限制，加入反對黨亦可。

## (2)限制

法官及軍官均禁止參加政治活動，如司法官不得討論政治上問題，不得參與反對共和國政府方針及形態之各種示威運動等。

【參考書目】見本班各國人事制度教材第四回：P. 39~40；考題補充Q4：P. 77，第三十八題