

# 《各國人事制度》

## 試題評析

今年地方特考各國人事制度的考題可算是較為平易近人，前三題都是相當好發揮的題目，第一題考旋轉門條款，考生主要將設立旋轉門條款的意義和美國旋轉門條款的規定寫出即可，可參閱柯三吉老師公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究。

第二題與第三題考公務人員核心價值與功績制，算是基本題型，公務人員核心價值出現於討論公務倫理的制度中，功績制則為各國人事制度的基本學理類型之一。

最後一題則為日本特地勤務津貼，此津貼與我國地域加給制度類似，考生可將兩種加給制度進行介紹後，從日本的制度提供我國加給制度一些制度設計的建議。

一、旋轉門（Revolving Door）條款為各國杜絕公務員離職後不當利益輸送的重要手段，請評述美國聯邦政府的相關規定。（25分）

**答：**

(一)設立旋轉門條款的意義與目的

- 1.公務人員在職期間的業務時常會與私人營利事業有所接觸，往往會基於業務機會累積許多資產（像是人脈或關係），又加上公務人員對於行政法規具有高度的熟悉度，離職後擔任私人營利事業的職務，可以從過去擔任公職的管道謀取不當利益，進而產生許多違反行政倫理的不法情事。
- 2.因此，為了杜絕上述違反行政倫理的不法情事，許多國家設立了旋轉門條款，限制公務人員離職後的職業選擇，以避免藉由過去的公職累積的資源獲取不當利益。我國公務人員法第14條之1即為公務人員旋轉門條款，規定公務人員離職的三年內，不可擔任離職前五年內與業務有直接相關的營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，以杜絕不當利益輸送。

(二)美國聯邦政府旋轉門條款的規定與評述

1.美國聯邦政府旋轉門條款規定

美國聯邦政府旋轉門條款主要出現在三項法條：聯邦法典第18章第207條、聯邦法典第18章第208條與廉正採購法第40章第423條，分別說明三項法條對旋轉門條款的規定：

(1)聯邦法典第18章第207條：

- A.限制公務人員離職後在「特定案件」上，終身不可與現任公務人員有所接觸或遊說活動。
- B.限制公務人員離職兩年內，不可與其離職前一年內的業務（特定案件除外）進行接觸與溝通。
- C.不同的職務與業務性質所規定的迴避年限不同，有終身限制、二年限制、一年限制等不同限制程度。

(2)聯邦法典第18章第208條：

- A.該法條主要防止美國聯邦公務人員圖利特定的營利事業。
- B.禁止和本人、配偶與子女等任何與其協商或安排有關將來工作的人有財務利益的輸送。

(3)廉正採購法第40章第423條：

- A.禁止洩漏契約當事人資格相關資訊。
- B.禁止決標前洩漏契約當事人相關資訊。
- C.禁止採購業務負責人離職一年內擔任投標者公司之職務。

(4)違反規定罰則：

- A.若離職未進行利益迴避，依據聯邦法典處一年以下徒刑或是最高五萬美元罰款，或是兩者兼處。
- B.若故意違反者，依據聯邦法典處五年以下徒刑或最高五萬美元罰款，或兩者兼處。

2.美國聯邦政府旋轉門條款評述

- (1)特定行為之禁止規定不同：美國聯邦政府旋轉門條款制度設計會依據不同的職位與業務性質，和所牽涉利益大小規定不同的行為禁止，有終身禁止、五年禁止、兩年禁止與一年禁止等規定。
- (2)行政部門與國會部門分開規定：對於行政部門限制事項有終身限制、兩年限制與一年限制等規定。國會部門人員離職後的限制，依據其職務不同亦有不同程度的限制。
- (3)高層官員有額外的限制：禁止高層官員進行遊說等特定活動。

二、「核心價值」為落實公務倫理的引導標準，請概述英、美二國倫理法制核心價值的內涵，並與我國考試院頒布內容比較分析。（25分）

**答：**

(一)核心價值的意涵與公務倫理

- 1.核心價值為引領組織與個人進行決策、優先順序與行動方向的信念與準則，不容易受到影響改變，也就是說組織或個人進行決策或行動的信念、原則與基礎。
- 2.然而，公務人員在處理公務時會面臨多元行政責任的課責（政治責任、專業責任與個人責任），陷入決策與倫理的困境，而核心價值即成為公務人員面對決策與倫理困境時的行動依據與基礎，因此公務人員的核心價值的確立是落實公務倫理的基礎。

(二)英國公務倫理法制的核心價值

英國公務倫理法制相關規定主要集中在《公共服務守則》與《政府倫理法》中，而其中《公共服務守則》指出廉潔、誠實、客觀及中立為英國公務倫理法制的核心價值，以下進行說明：

- 1.廉潔：公務人員行事要把公共利益放置私人利益之上。
- 2.誠實：公務人員進行決策與處理業務要真誠且公開。
- 3.客觀：公務人員決策與處理業務時要基於專業與客觀分析，不可以主觀或私立來進行決策。
- 4.中立：公務人員處理業務要秉持中立的立場，不能因為對象不同有不同標準，嚴守行政中立與政治中立。

英國的《政府倫理法》對公務人員的行為從應為行為與禁止行為進行相關規範，像是對政治活動有所限制，即是要落實中立的核心價值，該法的相關規定即是落實英國公務人員公務倫理的核心價值。

(三)美國公務倫理法制的核心價值

美國公務倫理法制規定主要集中在《政府倫理法》與《倫理行為守則》中，而無私公正、依法行政、廉潔誠實、透明公開、效率、平等、嚴守秘密、利益迴避、善用國家資源為美國公務倫理法制的核心價值，以下進行說明：

- 1.無私公正：處理業務要以公共利益為優先。
- 2.依法行政：公務人員行事要以法律為準則。
- 3.廉潔誠實：公務人員處理業務要開誠佈公且以大眾為主。
- 4.透明公開：公務人員的決策與業務進行都能被大眾清楚了解。
- 5.效率：處理公務要用最少的成本獲得最大的產出，不浪費公帑。
- 6.平等：處理公務要一視同仁。
- 7.嚴守秘密：有關國家的機密不可隨意洩漏。
- 8.利益迴避：要主動迴避與自身利益有關的業務
- 9.善用國家資源：對於國家的資源要好好運用，為民創造福祉，不可浪費。

(四)我國考試院頒布的核心價值

考試院於2009年通過「文官制度興革方案」，確定我國公務人員核心價值為廉正、忠誠、專業、效能、關懷等五項核心價值，說明如下：

- 1.廉正：公務人員行事要清廉、公正、行政中立為行事基礎，並且主動利益迴避，且公平執行公務。
- 2.忠誠：公務人員要忠於國家、人民、憲法與法律，具有道德感與責任感，並且重視榮譽與誠信。
- 3.專業：積極充實職務相關知識，並且了解業務法令規範與措施，並且不斷進行學習，終生學習為目標，不斷創新，提供優質的公共服務。
- 4.效能：用有效的方法處理公務，簡化行政程序，除了強調成本效益的要求來提升決策品質，亦要用對的方法，積極處理公共事務，提升國家競爭力。
- 5.關懷：處理公共事務要主動關心民眾的需求，以民眾的福祉為念，主動且親切地提供公共服務，並且適時提供需要幫助的人民協助。

(五)綜合比較

- 1.廉正與忠誠都是三國皆有的核心價值：無論美國、英國或我國，廉正與忠誠都是三國公務人員所需具備的核心價值。
- 2.嚴守秘密為美國特有核心價值：嚴守國家機密為美國公務人員核心價值特有的部分，英國與我國並未對

該項特別明文要求。

- 3.我國更重視積極性的公務倫理落實：美國與英國的公務人員核心價值主要是消極性的公務倫理落實，強調公務人員要廉正、忠誠與中立，禁止不法情事，但我國核心價值多加入關懷價值，認為公務人員要秉持專業，積極地提供公共服務，協助人民，這是我國與英美兩國最大的差異。

三、何謂「功績制原則」(merit system principles)?請就其對文官制度改革的主要意涵加以論述。(25分)

**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

功績制則有下列幾點原則：

- (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，而該法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.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。

四、日本俸給制度有所謂的「特地勤務津貼」，請說明其內涵並評析其對我國地域加給改革的意涵。(25分)

**答：**

(一)日本特地勤務津貼的內涵

日本地域加給主要分為四大類：

- 1.地域津貼：依據地區民間企業的薪資水準與物價水準訂定不同等級的津貼標準，意旨希望能讓公務人員的薪資與民間企業員工相近。
- 2.跨域異動津貼：當公務人員因業務需要調職或是機關搬遷到其他地區，新任機關的地理位置或距離對公務人員可能會產生不便或負擔，該津貼即彌補前項的不便與負擔，而津貼補助期限為三年。
- 3.特地勤務津貼：主要為提供離島與偏鄉地區公務人員津貼補助，依據地理區域情況分為六個等級，訂定不同的津貼標準。
- 4.寒冷地津貼：針對冬季寒冷地區或職務處於寒冷標準的職位，於冬季發放的津貼補助，共分五級。因此，可以了解特地勤務津貼為公務人員地域加給，主要針對離島或偏鄉地區的公務人員進行津貼補助，而共有六個補助等級：
  - 1.一級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的4%。
  - 2.二級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的8%。
  - 3.三級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的12%。
  - 4.四級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的16%。
  - 5.五級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的20%。
  - 6.六級地：每月津貼的數額，每個月俸給與扶養津貼總數的25%。

(二)我國地域加給

我國地域加給分為兩大類：

- 1.山關地區：山關地區又分為偏遠地區與高山地區兩類，偏遠地區依據偏遠程度分為三級，級數越高加給越多，而高山地區分依據高度分為四級，級數越高加給越多。
- 2.離島地區：針對我國離島地區職務進行加給，依據離島屬性分為四級，級數越高加給越多。

(三)特地勤務津貼對我國地域加給改革的意涵

- 1.日本特地勤務津貼與我國的地域加給的性質類似，皆是針對偏遠或離島地區的職務進行補助，鼓勵公務人員到偏鄉或離島任職。但我國的地區加給的分類較為陽春，用任職地點與交通站的距離來分級，但有些區域任職地點離交通站雖近，但是仍屬於偏鄉地區，可以學習日本特地勤務津貼的分類，進行更細項的區分。
- 2.日本的津貼制度中的地域津貼，主要依據地區的物價與民間企業員工的薪資作為津貼標準，但我國的地域加給則是偏向日本的特地勤務津貼。而我國在設計地域加給時，可以參考日本的地域津貼，考量不同地區的物價與民間企業員工的薪資，進行加給制度的改善，而非將地域加給侷限在偏鄉地區或離島地區。
- 3.綜合上述，我國的地域加給主要針對偏鄉與離島的職位，類似的日本的特地勤務津貼，而缺少考量不同地區的物價水準，我國地域加給制度可以參考日本的地域津貼與特定勤務津貼，將地域加給制度分成兩類，一類依據地區的物價作為加給標準，另外一類則就針對偏鄉地區與離島地區進行補助，可讓加給制度更為彈性。

【版權所有，重製必究！】