

《各國人事制度》

一、請從政務官的「產生與離退」、「政治活動權利」、「權責歸屬」、「行為規範」四個面向，探討各國政務官管理的主要內涵？除了上述各項消極性的責任制度之外，您認為還應加強那些積極性的政務官管理要項？（25分）

試題評析	本題主要考政務官管理四大面向，從政務官與事務官的差異下手，就可以進行發揮，班內講義即有針對這四面向進行比較說明，另外第五回講義有針對各國政務官管理建議進行說明。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第一回，金盈編撰，頁10-13。 《高點·高上各國人事制度講義》第五回，金盈編撰，頁72-76。

答：

(一)

- 1.政務官涵義：意指由政治任命或由民眾選出的政府首長或官員，雖然各國政務官定義不同，但多指非常任文官外並具有黨政決策的政治官員。
- 2.政務官種類
 - (1)主要或核心政務官：以中央部會閣員（Cabinet Minister）為主，並包含非閣員等重要政治職位，具有「全國性」政策決策者。
 - (2)政治任命人員：由政治任命方式成為政務官，然而，政務官必定為政治任命或是人民選出，但政治任命人員並非全是政務官。
 - (3)政治角色職：獲得政治任命的高等文官或是外補制高階幕僚。
- 3.政務官特性
 - (1)以政治任命或民選者為主。
 - (2)政務官以中央政府決策範圍之政務職位。
 - (3)文官法無法適用。
 - (4)任期沒有保障。
 - (5)沒有政治中立的問題。

(二)以上說明政務官的內涵後，針對四大政務官管理面向進行說明

- 1.產生離退方式

政務官的產生方式為政治任命（台北市副市長）、選舉（民選首長，像是台北市長）或提名經同意後任命（考試委員）等方式產生，事務官則需要經由各種考試進入文官體系。離退方式上，政務官是免職、撤職、退職、辭職、罷免，事務官則有退休、資遣、撤職、休職、免職（與政務官的不同）、辭職。
- 2.政治權利

政務官有政治取向，亦為黨政取向，擔任政黨的職務，所以政治權利明顯，不受限制，不受行政中立法規範，而事務官政治權利受到限制，受到行政中立法的規範（像是事務官可以加入政黨，但是不可於上班時間參加政黨活動），事務官政治活動受到限制，因為民主型人事制度希望淡化政治色彩。
- 3.責任制度

政務官除了集體與個別責任，尚有政治責任（對政黨、代議士、民意與政策成敗負責）、法律責任（民事責任與刑事責任）。事務官則有行政責任（政策執行或處理公務出現執行的缺失，需負懲處責任與懲戒責任）、法律責任、專業責任與倫理道德責任。
- 4.行為規範

政務官除了在任免離退，並無一套「政務官管理法」，但事務官有「公務員法」及一般人事法規的保障與規範，使得政務官與事務官管理方式不同，像是政務官有任命、官品待遇、懲戒、休假、保險與撫卹，但無考選銓敘、升等、任用、考績、保障、永業化體制與申訴權。

(三)除了上述四個消極面向的管理方法，下列陳列幾點積極性政務官管理方法

- 1.明定政務官管理法

事務官有公務員法可以規範其行為，同理我國亦需要一套管理政務官的管理法令制度，積極規範政務官的行為，英國政務官管理就有一套明確的政務官管理法。

2. 可任命經驗豐富的常任文官為政務官

法國有部分政務官是從常任文官中進行任命，常任文官具有豐富的經驗，比一般民選政務官有更高的專業度，可以增加指派常任文官為政務官的數量。

二、試比較英國「文官長」(Head of Civil Service)與日本「內閣官房長官」之地位、角色、權責，及其與首相間的關係？(25分)

試題評析	本題主要考英國文官長與內閣官房長的比較，屬於比較偏的考題，不過班內講義與書籍都有提到，中規中矩把兩者的內涵寫出即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第五回，金盈編撰，頁78-80。

答：

(一)英國文官長與日本內閣官房長的地位

1. 文官長的地位

- (1)「文官長」一職屬「常任職」或「事務職」，即「事務官」層級之最高職位，與「政務官」有別，亦不能升任為政務官。此一屬性為英國「三長」體制之共同特性。
- (2)「文官長」一職，原由「財政部常次」體制延伸而來，其後皆採「兼任制」，無固定任期，且不論由何者兼任，均享有其賦予之名譽身份地位與職權，且使本、兼職務具相輔相成實效。
- (3)文官長係「文官事務幕僚長」與「人事行政幕僚長」之角色，且具文官層級中最高首長之地位。
- (4)文官長隸屬於首相，由首相任免，係首相在人事行政或文官事務之幕僚長，因具「事務官」身份，而不與首相或其他政務官同進退，由此顯示文官長不受政治或政黨的影響，可維護文官權益地位與行政中立之體制。
- (5)英國「三長」制中惟文官長無「副首長」職位，可見文官長是「一人職」，且須與本職來搭配，非專人專職，此一特性與「財政部常次」、「文官部常次」(1968~1981)或「內閣祕書長」之「機關」隸屬不同。
- (6)文官長具有「文官事務」職能，須與「財政部常次」、「文官部常次」或「內閣祕書長」維繫和諧密切的關係，「兼任制」亦由此而來，此亦說明「文官事務」或「人事行政」之幕僚體制，不宜採「獨立制」，而須與行政管理層面相互結合，始具「見樹見林」之成效。
- (7)文官長最主要職責之一即「高級文官」任免之遴選與建議權，文官長得與各部次長先行諮商、篩選，而後逕向首相建設核定。其次，為召集並主持各部常次舉行人事會報，協調並監督實施文官法制，以穩固人事制度。

2. 內閣官房長的地位

內閣祕書長的性質，主要協助首相，權力和英國文官長相比，其權力地位較小。

(二)英國文官長與日本內閣官房長的角色與權責

1. 英國文官長的角色

- (1)常任文官之「行政」首長 (the Headship of the Civil Service)
文官之「政治」首長為首相，而文官之「行政」首長則為「文官長」，此一層次高於各部「部長」與常次之角色，故「文官長」服務與監督之對象是全國文官，並不限於某一部會屬員。
- (2)首相之「人事幕僚長」(Chief Headship of the Civil Service)
傳統上，此一角色屬於「財政部常次」，1919年將財政部「常次」體制延伸，並由該部常務次長兼新設「文官長」一職後，「文官長」職務便成為首相在文官事務或人事行政方面之幕僚長，其後兼任「文官長」即顯示具有「人事行政幕僚長」之角色。因此，文官長不論在人事政策諮詢、人事施政方針或高等文官任免方面，皆須隨時向首相報告並向首長負責。上述與前項所述，「文官長」變成為「首相」與「文官」間「上令」與「下情」之溝通管道。
- (3)「政治」與「行政」分野之樞紐 (Separation of Political Appointees & Civil Servant)
「政治」與「行政」之區分，使「政務官」與「事務官」各守分際，此為英國自十八世紀以來的政治傳統，自「文官長」一職設置後，此一界限更為明確，「文官長」以下為事務官級，不受政治、黨派所影響，亦不與政務官同進退，但須執行政務官決策。

(4)文官事務之「監督者」、「管理者」(Supervising and Administering the Civil Service)

文官事務涵蓋人事法則，管理措施與文官士氣等，過去由財政部常次職掌協調，顯然不夠專業，自文官長設置後，兼任「文官長」職務者，即名實相符的成為文官事務之監督者與管理者，更能發揮監督管理與聯繫協調之職能。

(5)人事革新的推動者(Development of Modern Civil Service)

文官長是人事革新的「火車頭」，依英國傳統，重大人事革新方案，首相必須為發起者、決策者，而三大幕僚長與各部次長則為管理者或執行者，尤其「文官長」對於政策執行與聯繫協調各部常次之成效，更具關鍵角色。

2.內閣官房長的角色與權責

日本內閣官房者的角色與權責為幕僚性質，主要負責會計、人事與總務，即人事院下的內閣官房單位。

(三)與首相的關係

1.英國文官長

- (1)不與首相相同進退
- (2)作為首相與行政體系溝通的橋梁
- (3)文官的幕僚長

2.內閣官房長

- (1)首相任命
- (2)政務官性質
- (3)與首相相同進退

三、德國的文官制度一向以「才能」、「紀律」、「分工」與「效能」著稱。請問：其獨特的發展背景因素與特色為何？(25分)

試題評析	本題題目看起來非常恐怖，好像要考德國的歷史，其實該題主要考德國的人事制度發展，所以將德國人事制度的發展與特色寫出即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第一回，金盈編撰，頁27-29。

答：

(一)德國人事制度發展

1.集權制與官僚制時期

- (1)腓特烈威廉在布蘭登堡大選後去除了封建行政，建立了有效率的行政組織，組織成員經由考試方式來選拔，政府中的官員要由才能與學識獲得職位，並為民服務，被稱為德國功績制的濫觴。
- (2)1743年腓特烈大帝頒布命令，至政府學習的大學生畢業，期滿一年後，經由國家考試合格，能由政府正式委以官職。
- (3)1770年頒布法令對考試與文官制度加以補充。
- (4)18世紀普魯士文官制度，被視為現代文官制度的第一典型，特點如下：
 - a.官員出身多來自中產階級。
 - b.具有永業化與專業化的特性。
 - c.官員訓練重視理想與一般知識，官員聲譽亦高，社會優秀份子會至政府服務。
 - d.在嚴格法律下，重視對民眾的服務，且具有法治的觀念。

(5)1846年改革考試制度。

(6)1869年訂立新法律案，規定要擔任法官者，法律考試合格後，還要再受四年訓練，行政人員則是在行政機關學習。

(7)1870年規定行政人員的考選制度。

2.分權制與功績制時期

(1)1919頒布威瑪憲法，由專制轉變為共和體制，該法有規範政務官與事務官的分野，亦規定公務員中立體制，永業制的設計也開始確立。

- (2)1930年代希特勒的法西斯政權破壞了文官的行政中立性。
- (3)二戰後西德於1953年頒布德國聯邦公務員法，成立聯邦文官委員會。
- (4)1990年東西德統一，仍適用聯邦公務員法的規定。
- (5)近年文官改革措施
 - a.聯邦政府員額精簡。
 - b.各邦與地方政府進行行政改革與現代化革新。
 - c.縮減各級政府職能。
 - d.民營化措施。
 - e.簡化法規與行政程序。
 - f.改進公務人力管理制度。
 - g.實施聯邦人事改革法。

(二)德國人事制度特色

- 1.傳統「官僚行政」(Bureaucracy)的影響。
- 2.法制行政與組織管理成為文官制度的基礎。
- 3.文官法及其運用。
- 4.考試用人與文官訓練仍為文官制度的骨幹。
- 5.文官制度發展與專業行政極為密切。
- 6.聯邦公務員法與公務基準法為德國公務員管理制度的主要依據。

四、自1990年代起，各國公務員薪酬管理制度有了重大的變革，主張一個現代化的待遇制度，需賦予各機關自行設計其制度的彈性權限。試以英國與美國為例，說明其公務人員給與或待遇制度之改革原則及作法。(25分)

試題評析	本題為近年薪給考題中的重點—彈性待遇，算是熱門考題，同學將英國與美國彈性俸薪制度寫出即可。
考點命中	《高點·高上各國人事制度講義》第三回，金盈編撰，頁27-45。

答：

(一)英國彈性俸段機制

- 1.1996年起各部與各執行機構都有權決定其人員的薪俸與等級。
- 2.一般員工的適用俸段包含13個俸段。
- 3.工作報酬的安排
 - (1)安排人員俸給的遵守原則
 - a.從薪俸清冊衡量金錢價值。
 - b.薪俸清冊要進行財務控制。
 - c.俸給制度必須要有彈性。
 - d.俸給必須要與績效有關連。
 - (2)人員薪俸與等級的安排，要呈報公共服務局（現為內閣事務部），在實行3年後要進行評估。
 - (3)薪俸結構的改變與薪俸相關的服務條件，會對退休金制度產生影響，各部會與執行機構必須要和內閣事務部的「文官養老組」進行協議。
 - (4)除非法律規定，各部會與執行機關不需正規提供員工福利，但若要提供額外的福利，必須經由內閣事務部批准。
 - (5)人員考績若被評定為「低於完成滿意」，無法獲得年度「標準加薪」。
- 4.各部會政署薪俸寬帶數目
 - (1)5~7段：約40%。
 - (2)9與15段以上：約20%。
 - (3)10~14段：約20%。
 - (4)4段以下：約10%。

亦即定俸權限分權化政策實施後，各部會、政署自訂之薪俸寬帶數目甚夥，訂有5段以上薪俸寬帶之部會

政署數佔90%，5~8至段及9段以上薪俸寬帶之部會政署數約各佔一半。可見定俸權限分權化後，透過薪俸寬帶之運用，已賦予各機關薪俸制度相當之彈性。

5.各部會政署俸表績效等第數目

績效等第 (appraisal box markings)，意指文官績效表現考核過後，依據績效優劣分等，依據績效給於適當之績效薪俸。

- (1)5等績效等第：60%以上。
- (2)4等績效等第：20%。
- (3)3、6、7等：10%。

6.特色

- (1)新制更為強化薪俸與績效之關連：新制將薪俸分為基本俸 (base pay) 與年度績效獎金 (bonuses) 二類。基本俸之設計與年度績效表現結合，而不以服務年資之長短為基礎。基本俸以外之年度績效獎金，則是直接以年度績效表現為給付衡量標準。
- (2)新制具有市場導向：即薪俸水準能與私部門相競爭，並優於公部門其他文官之薪俸。從而在徵募高級文官之優秀人才時，容易從私部門幹才 (如企業高階主管) 及公部門其他文官中擇優任用，並有助於日後加以留任。
- (3)新制具有公開性、一致性和公平性：新制具有績效管理且有明確之目標和方法。此外新制亦強調高級文官之競爭力、團隊合作精神、創新能力、專案和風險管理能力等高級文官應具之領導能力。

(二)美國彈性俸段制度

A.功績俸制度

1.建立原因

- (1)1978年前缺少鼓勵工作表現優異者的俸給制度。
- (2)俸給對公務員沒有誘因。
- (3)聯邦政府公務員生產力低落。
- (4)希望建立新制度激勵公務員。

2.制度內容

- (1)對象：一般俸表13~15職等人員。
- (2)以工作成績為敘薪基礎。
- (3)功績俸需要基於成果評價制度。
- (4)成本效益、工作效率、工作適時達成度、生產力與工作服務品質改進為功績俸考量因素。
- (5)支領功績俸不會喪失年薪俸的增加。
- (6)功績俸經費來源
- (7)年度調整薪俸所結餘的經費。
- (8)公務員晉俸所結餘的經費。
- (9)公務員晉等所結餘的經費。

3.優點

- (1)增加工作誘因。
- (2)提升公務員生產力。

4.缺點

- (1)惡性競爭。
- (2)不尊重未獲功績俸者。
- (3)功績俸者可乾領高薪。
- (4)使公務員與政府在薪俸上產生衝突。

5.遭遇問題

- (1)忽略團體績效。
- (2)缺少完善的個人績效評估。
- (3)員工僅注重短期績效。
- (4)破壞組織和諧。
- (5)調薪次數與額度有限。

6.有效推行功績俸制度的條件

【版權所有，重製必究！】

- (1)獎酬必須要符合員工需求。
- (2)依功論酬。
- (3)組織效能是員工個人績效的加總。
- (4)績效必須可以被衡量。
- (5)有適當的資金。
- (6)對俸給制度有足夠信任。
- (7)良好的組織氣候。

B.寬帶制度

1.意涵

「寬帶制度為打破一般俸表的職等區分，各機關可彈性依據不同工作性質（職類）區分，將15職等分為數段級距，並決定員工給薪的方式，通常取決於員工的技術或能力、工作績效及貢獻。以往一般俸表制度下，逐年晉級的情形將不再存在，表現好的員工將依其績效獲得調薪，表現不好的員工，則可能得到較少或甚至無法得到調薪的機會。此代表聯邦待遇制度的結構性轉變，提供更彈性的待遇設計空間。」（行政院人事行政總處，2006）。

2.方法

將原來的18職等依據業務性質合併成5個寬帶。

3.目的

將績效、俸給、組織目標與個人目標加以結合。

4.優點

- (1)簡化職位分類。
- (2)減少公務員在工作生涯中的升遷次數。
- (3)賦與經理主管人員管理的權力。
- (4)進用與保留優秀人才。
- (5)績效不佳者可自行離職。
- (6)組織目標與績效結合。

【版權所有，重製必究！】