

# 《各國人事制度》

一、請根據美國「功績制保護委員會」(The Merit Systems Protection Board) 制度設計與功能內涵，探討今日政府人事管理作為應考量的重要因素，以及這些因素可能產生的影響。(25分)

試題評析	今年高考三級各國人事制度的四個題目均屬於傳統考題，且均以各國重要的人事機構之制度設計，搭配其產生之影響作為測驗標的。考生除需理解與記憶基本的制度設計內容外，對我國當前的制度設計與實務運作狀況也必須要有一定程度的了解，才能在題目後半段所詢之該制度所可能產生的影響、限制與建議部分獲得高分。
考點命中	第一題：《高點·高上各國人事制度總複習》第一回，李老師編撰，頁6-8、53、58、63。 第二題：《高點·高上各國人事制度總複習》第一回，李老師編撰，頁15、16、59。 第三題：《高點·高上各國人事制度總複習》第一回，李老師編撰，頁2-3、17、25-29。 第四題：《高點·高上各國人事制度總複習》第一回，李老師編撰，頁11、44-48。

**答：**

- (一) 制度設計：美國於1978年文官改革法頒布後，將原先文官委員會之職掌分由聯邦人事管理局(OPM)與功績制保護委員會(MSPB)接收，民權法案則由平等任用機會委員會執掌，並另設聯邦勞工關係局處理公務員公會與政府間之糾紛。功績制保護委員會為合議制獨立機關，公務員得就不公平措施向其申訴，此制度設計之目的在於對抗濫權不公的人事處分，並對於功績制與個別的公務員權益予以保護。
- (二) 主要負責聯邦公務員申訴與懲戒，功績制保護委員會需定期向國會報告其按期完成件數，及未按原預定日期完成的件數及理由，其主要職掌包括：
1. 一般性的不利處分，例如：對考績結果不能接受、裁決受免職、停職、暫時性停薪、降等、減俸等處分之公務員所提起之申訴案件。
  2. 裁決影響退休與福利之申訴案件。
  3. 裁決特別檢察官起訴之案件，受歧視之申訴，例如：降等或免職，被有關人員指為歧視等有關違反人事禁止規定與赫奇法(行政中立)之案件。
- (三) 前所述，功績制保護委員會固然維護了公務員權利並具有監督人事制度之功能，惟在設計上有兩項重要的缺失，包括：
1. 人力不足：功績制保護委員會之組織包括委員3人，1人為主席，1人為副主席，1人為委員，雖在主席之下置有執行長及副執行長，並於全國各地設置11個分會，惟面對大量聯邦機關以及人事管理業務的處理，人力明顯不足，且缺乏權力，因此僅能運用人事管理局的檢查報告，對功績制原則僅能做表面維護。
  2. 缺乏預算提案權：雖然在制度設計上功績制保護委員會唯一獨立機構，但並無直接向國會提預算案之權力，因此實質上會受到管理及預算局以及美國總統之控制，並不真正具有獨立超然的地位，也無法與行政機關互相制衡，善盡其對功績制度與個別公務員保護的責任。
- (四) 可作為政府人事管理考量之因素：
1. 應學習此制度，將人事制度的監督與維護交由超然獨立之監督機關為之，惟須賦予獨立的預算提案權與給予充分的人力編制。
  2. 政府對於所屬員工，也就是公務員之權益保障應予重視，並由獨立機關全權負責。
- (五) 影響方面，設置一獨立的機關來掌理人事司法權，將可能導致妨礙行政首長之人事管理權運作，對於主管之績效考核、獎懲處分上可能帶來不良影響。

二、請以日本「人事院」為例，分析人事機構在政府體系中可以發揮的功能，以及可能產生的限制。(25分)

**答：**

- (一) 制度功能：日本依據1947年國家公務員法第2章第3條之規定，於內閣轄下成立人事院，其組織與功能包括：
1. 以人事官3人組成，由內閣提出人選，經國會兩院同意後由內閣任命之，並經天皇之認證。3名人事官

中，設1人為人事總裁，任務特殊具超然地位，得不受國家行政組織法限制。

2. 人事院內部組織依其自訂規則設置，不受國家行政組織法限制，且其權限具有相當高之自主性與獨立性，其他機關不得干涉人事院權限行使。
3. 設有人事院會議做為日本人事管理之主要決策單位，其會議決議以不公開為原則，但如經人事官過半數之同意，得公開之。
4. 設人事院事務總局做為人事院會議之執行機關，協助人事院總裁並處理人事院業務。

(二) 日本人事院設立目的，在確立有效率之現代化人事行政制度，及確保人事之公平與切實維護公務員之權益，其主要職權包括：

1. 掌理國家公務員身分取得、職階、任免、給與、懲戒、訓練、福利等人事行政權，具有超然、獨立之地位。
2. 除上述一般行政職能外，依據日本國家公務員法第16條規定，尚有制定人事院規則與發佈政令之準立法機能。
3. 另依據日本國家公務員法第3條第3項規定，亦具有審查裁定對公務員不利處分之準司法機能。由於人事院對於公務員不利益處分不服申訴之審查判定，只有人事院得依人事院規定加以審查，因此此項審查為最終判定，並無再上訴機關。

(三) 依據上述人事院職權，其可發揮之功能有：

1. 人事院為一部外制的人事機構，具有獨立地位可超然行使職權不受行政體系干擾。
2. 具有人事行政權，可制定與執行人事政策。
3. 具有人事準司法權，可制訂與執行人事法規。
4. 具有人事準司法，兼具保護與維護文官制度之功能。

三、請探討英國內閣辦公室（Cabinet Office）所轄「文官委員會」（Civil Service Commission）的職責與功能，並據以展望英國文官制度未來可能發展方向，並以此為基礎，討論對我國當前人事制度革新的建議？（25分）

**答：**

(一) 文官委員會沿革與功能：

1. 英國文官委員會於1855年由常任文官組織改革報告書建議而以樞密院令成立，做為舉辦考試的獨立機關，直屬於內閣，與其他部會平等，不受內閣與各部之指揮監督。後於1870年財政部依樞密院令宣布廢止任用私人的慣例，規定公務員須經公開競爭後才能任用，完全確立其獨立舉辦考試之地位。
2. 1995年時考試法與原則確立功績制與公開競爭原則，文官委員會的職掌在於高級文官甄補與督導各部人事考選透過樞密院令設立文官委員，由英王直接任命，具超然獨立地位，每年必須向女王提出工作報告。此時並將各部的任用權限擴增至95%的人事進用，惟仍須遵守文官委員之建議。職掌包括維護公務員遴選原則（功績制）、說明甄補原則與審核各部甄補制度、對高階文官之資格具有監督與諮詢功能。至此專責人事組織僅剩文官委員（且功能多已下放），已無統一掌理全國所有人事行政業務之最高機構。
3. 2009年之內閣事務部為英國現行人事主管機關，由首相兼任文官大臣，並於內閣辦公室設內閣事務委員會、內閣秘書長（兼文官長）、文官考選委員會、文官與內閣事務管理局。2010年憲法改革與治理法案將文官委員會變更為非政府部門公共機構（NDPBs），設文官委員11人，經首相推薦後由英國女王任命，並與其他部門合作，推動文官法典與協助形塑文官核心價值，主要職掌事項包括：維護功績制度、獨立行使考試權、監督考試法令實施、高等文官與執行長任用與進用資格審定、受理申訴調查。

(二) 提供我國借鏡之處：目前英國文官委員會負責文官遴選政策之制定與執行與監督文官，並負責監督與批准部分重要人事政策規章。審酌文官委員會的主要制度設計目的在於保持英國文官考試之公平、公正性得以貫徹，故有關文官委員會之文官委員任命方式，具有超然地位值得參考。此外，英國文官委員會同時亦具有受理公務員申訴案之權責，而我國現行文官考試雖亦由考試院掌理，然考試院有關考試決策須由考試院會議決定，個別考試委員無法獨立受理申訴，此點設計亦可提供我國未來借鏡參考。

四、法國國家行政學院（École nationale d'administration，簡稱ENA）傳統上一直是法國文官制度重要特色，但近日卻成為法國總統馬克宏（Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron）宣告改革的對

象。請問ENA制度設計有那些內容，可能對法國政府人事管理產生負面影響？而您認為那些國家的作法或經驗，可以作為解決這些負面影響的參考？（25分）

**答：**

(一)制度度計：

- 1.沿革：法國國家行政學院係為了高階文官進用管道之普及化以及高階公務員養成之專業化，依據1945年法國戴高樂頒布之總統令所設立，期間於1993年併入人事部，後於2005年進行任務調整。
- 2.功能：法國國家行政學院為一國立的行政性公務機構，除負責 A 類文官培訓外，亦包括外國公務員的訓練，且兼具公行領域、外交領域之國際合作。在組織上直接隸屬總理，並享有獨立的財務預算與人事編列，且全權負責高級文官之考選與培育，與我國國家文官學院位階不可同日而語。
- 3.職掌：包括法國或外國公務員之初始培訓、法國或外國公務員之長期培訓與改革，以及於公務行政領域、法國政府外交政策領域與外國機構或組織進行歐洲與國際之雙邊與多邊合作。
- 4.訓練特點：
  - (1)重視初任文官之養成（時間長、內部實習、外部實習與學習）。
  - (2)行政管轄與支援。
  - (3)相關資源投入。
  - (4)課程設計與政府工作現實具高度關聯性。
  - (5)教學方式多樣而靈活。
  - (6)訓練與職涯結合，屬A類文官之考選與職前訓練，具考、訓、用合一之特性。

(二)負面影響：

- 1.法國國家行政學院之訓練體制為傳統重視上流階層的取才方式，無法適應當前開放社會的文化取向，在人才進用來源上會有偏頗之嫌。
- 2.法國國家行政學院的體制係建立在以考試為基礎之上，因此志不在考試者或不擅長考試者之升遷管道較不暢通，對在職人員之士氣可能會產生不良影響。

(三)參考作法：英國在二戰後經濟未見起色，政府職能擴張而文官效能不佳，在1968年的傅爾頓報告中即指出英國文官有與社會脫節，傳統行政級文官均來自牛津劍橋等名校，在職年輕人缺少機會進入高階文官體系，且原先文官分級方法妨礙人才運用，致使屈居下屬者憤恨不平等現象，因此創設了行政見習官與快速升遷方案、快速晉升發展方案等人才進用方式。其所採用的作法或可做為解決此問題之參考：

- 1.特殊考選：人才進用應透過各種評鑑方式產生，而非僅限於傳統考試方法，且應由獨立、公正之考選機關辦理。
- 2.職務歷練：除傳統訓練課程外，亦應設計與擬任工作內容結合之職務歷練，使表現優秀人員可快速晉升。
- 3.管理訓練：獲得快速升遷人員應由文官訓練機構施予短期的管理發展訓練，以便承接高階管理階層之職務。
- 4.重功績：在升遷序列上應重視功績與才能表現，而非僅重年資與積分。
- 5.淘汰機制：快速升遷候選人如表現不佳者，予以淘汰。

【版權所有，重製必究！】