《各國人事制度》

一、各國政府強化公務倫理的體制各有其異同，試析論並比較英國、法國及德國三國政府在公務倫理方面的規定。(25分)

試題評析	近年來，公務員常有因違反行政倫理而涉案或損及行政團隊名譽情形發生，故而有關公務倫理之議題凸顯其重要性。各國政府皆有強化公務倫理的體制，但因國情文化差異，實際內容則各有不同，考生在回答時，應加強義務觀點及與我國相關規定對照。
考題命中	高點張老師上課講義第四回：頁9-41～頁9-42、頁9-49～頁9-51。

答：

有關英國、法國及德國政府在公務倫理方面的規定，分別說明如下：

(一)英國政府在公務倫理方面的規定：(許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁550-551)

- 1.強調公務人員須合乎法制行爲：所謂法制行爲是指公務員必須遵守國家的法律(如民法、行法、行政法……)以及一般行政規章，重要的行政法令，如：「公務機密法」(The Official Secrets Acts)、「防止腐化及肅貪法」(Prevention of Corruption Act. 1906)，公務人員須在「法制原則」(或合法原則，Principle of Legality)下成爲「王權的臣僕」之角色(The Legal Position of Crown Servants)，學者稱此爲服務法治的倫理體制。
- 2.強調公務人員須合乎專業責任：
 - (1)法令未規定的不成文慣例與守法、專業、服務精神，則是「專業責任」(professional duty)不可或缺的品德與紀律。
 - (2)英國公務人員的公務倫理守則，形諸法令規範者，如
 - ①公務人員薪俸與服務法規：強調公務人員的忠誠、公益、誠信及行政中立的規範。
 - ②公務人員指引：爲新近公務人員認識公職生涯、行政倫理、公務倫理之理念。
 - ③另有公務人員工會編輯的道德倫理守則，以砥礪公務人員之專業服務行爲。
 - (3)文官服務法(Civil Service Code 1990, 1999修正)，此爲文官管理法(Civil Service Management Code(1996))的一環；政務官法(Ministerial Code 2007)，上述法令皆視政策倫理與行政倫理爲政務官與事務官的服務條件，對於執行職務應保持廉潔與品格，服務長官，保守公務機密，公共服務必以公共利益爲前提，均有明確的規範。
 - (4)內閣事務處(內閣辦公室 cabinet office)頒行「公務七類守則」(The Seven Principles of Public Life)：去私(selflessness)、公忠(integrity)、客觀(objectivity)、責任(accountability)、公開(openness)、誠信(honesty)、領導力(leadership)，都是現代公務倫理與基準。

(二)法國政府在公務倫理方面的規定：(許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁552-553)

- 1.法國公務人員的行政倫理，首在兼重公務人員的權利義務與法律上的責任。尤其下列義務與責任事項，必須遵守：
 - (1)忠於職守，盡力執行職務。
 - (2)除有明顯違法或對公共利益有顯著侵害之虞時，下級公務人員必服從長官之指示。
 - (3)禁止兼差。
 - (4)禁止在執行職務時收受饋贈或利益(違反者得處10年徒刑或1百萬法郎之罰金；或5年徒刑及50萬法郎之罰鍰)。
 - (5)退職(退休)官員在退休後5年以內不得從事相關企業或有30%之持股等商業活動。(違反者得被處2年徒刑與20萬法郎之罰金)。
 - (6)公務人員在職期間意見之表達應受尊重，但行政中立原則必須加以維護。
 - (7)公務人員在工作職務上，對於國民、同僚、部屬或上司，必須盡最適當的禮儀行爲。
- 2.除上述倫理性義務與責任之遵行外，法國政府於1991年設置「倫理委員會」用以審查退休及長期休假中之公務員其私人活動之合法性與紀律性的需求。在中央人事主管機關內的「人事暨行政總局」之下設立此一機構，配置5名委員以審查有關倫理行爲的合法性與紀律性問題。

(三)德國政府在公務倫理方面的規定：(許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁553)

1. 德國與法國同屬大陸法系國家，其文官法（聯邦公務員法）對於公務人員的權利、義務與責任，均有詳細明確的規定，故遵守法律及文官法制的規範，即成為公務人員遵守公務倫理的基礎。
2. 法律與紀律是德國聯邦公務員的行為準則，而公務員是國家的臣僕，故忠於國家，執行長官命令，達成公共職務的使命與績效，又成為一般公務員的倫理規範。
3. 國家與公務員的關係是「公法上的職務關係」，最基本的倫理義務是：
 - (1) 對全體國民奉獻之義務（職邦公務員法§52）。
 - (2) 執行超越黨派之公共職務。
 - (3) 遵行自由民主之基本秩序。
 - (4) 政治活動受法律限制之義務（政治或行政中立）。
 - (5) 不得有介入私人利益之行為。
 - (6) 基於法律規定，遵守禁止兼職兼業之義務。
 - (7) 退休後五年內，兼職營利事業須獲得主管機關之許可，如有侵害職務上利益之虞，則得禁止該項職務。
 - (8) 任職期間須遵行保密義務，且不得未經許可而收受與官職有關之報酬或贈與（聯邦公務員法§77）。
 - (9) 公務員不得於未經許可時，受領與官職有關之報酬或贈與（聯邦公務員法§77）。
4. 德國聯邦公務員法也規定政治（行政）中立的義務，如公務員得參選國會議員或邦、市之議員，當選國會議員後須辭公務員職，但得兼任各邦、市議員，且得享有邦、市議員之休假權利，此等規定與英、美兩國制度頗有不同。

二、試比較英國、美國、法國和德國政府的公務員涵義、範圍及其等級的分類方式。（25分）

試題評析	有關公務員的涵義、範圍等觀念，是研讀人事制度必須先加以認知的，各國公務員皆有包括政務官、事務官、臨時人員及其他分類，本題對考生而言較為簡單。
考題命中	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高點張老師上課講義第一回：頁2-6~2-20、頁2-40~2-44、頁2-47~2-48。 2. 高點張老師上課補充講義B1：頁45。 3. 高點張老師上課補充講義B5：頁38~39。 4. 高點翁明耀講義：第二、三、五、六篇中公務員定義與分類。

答：

有關英國、美國、法國和德國政府公務員涵義、範圍及其等級的分類方式，分別說明如下：

- (一) 英國公務員涵義、範圍及其等級的分類：（許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁61-62,297-299）
1. 涵義：英國「欽命吏治委員會」於1931年定義「公務員」（文官，Civil Servant）為：具有王權的臣僕身分，非屬於政治任命與司法官員的範圍，而以文職人員的能力資格獲得任用，並支領國會所通過的薪給之人員。據此定義，公務員或文官的基本角色是「王權」，亦即國家與政府任用的臣僕。
 2. 範圍：據上述定義，公務員或文官的基本角色是「王權」，亦即國家與政府任用的臣僕，而其範圍指支領國會所通過的薪給之文職人員，但不包括政務官與法官；如此，則國會議員、政務官、法官、地方自治人員等，均不屬之。
 3. 等級分類：分為「國內文官」與「國外文官」，國內文官再分為「高等文官」與「中下級文官」；1996年起，各「類」文官等由各部自行分類，英國常任文官依據1996年起分類兩種：
 - (1) 高級文官：自1996年起稱為高級文官職位(Senior Civil Service, SCS)，共分五等：常務次長(一等)、副次長(二等)、司處長(三等)、副司處長(四等)、助理司處長(五等)。無「類」別之限制。
 - (2) 一般文官：1996年起，各部會文官等級均由各部會首長核定，文官分16類，各類又再分等，若干等再分級，包括優級科長、科長、優級執行官、高級執行官A、高級執行官、行政見習官、執行官、行政官、行政助理。
- (二) 美國公務員涵義、範圍及其等級的分類：（許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁99-100,299-300）
1. 涵義：美國聯邦法典規定：聯邦公務員指受擁有任命權者任命於公務體系，從事聯邦公務之推動並受監督之人員。

2.範圍、等級：

- (1)包括有政務官、高級行政主管人員(S.E.S)、事務官(常任文官)、技術人員、藍領階級(勞工)。
- (2)若依人事管理體系(如俸給)，則區分為：政務官(行政首長Political Executive)、高級行政主管人員(Senior Executive Service, S.E.S)、常任文官(適用職位分類1至15職等人員)、外交人員、郵政人員。
- (3)凡屬職位分類1至15職等人員，稱為「分類職位」(Classified Service)公務人員，其餘則為「非分類職位」(Non-Classified Service)公務員(如立法司法部門)、外交、郵政、退伍軍人部門...
- (4)凡需參加考試而後錄用之人員，屬於「競爭職位」，其餘不需參加考試(採用甄試方式)而可進用之人員則屬於「非競爭職位」(A、B、C、D、E類)
- (5)美國學者(W. C Johnson)將公務員體系的範圍概括分為：
 - ①政務官(Appointed employees)：政治(性)任命為主。
 - ②事務官或公務人員(Merit system employees)：功績制範疇。
 - ③專業技術人員(Professional employees)：專業、科技人才。
 - ④恩惠制或分贓制進用之人員(Patronage employees)。
 - ⑤藍領階層勞工(Wage employees)。
 - ⑥與政府訂定契約而進用之人員(Contract employees)。
 - ⑦自願服務之志工、義工(Volunteers)。

(三)法國公務員涵義、範圍及其等級的分類：(許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁160-161，300-302)

1.涵義：依有關公務員法令包括：公務員權利義務法、國家公務員身分與管理法、地方團體公務員身分規定，公務員涵義計有下列四種：(1)從事專勤之職務者。(2)從事永業性之職務者。(3)依法任命者。(4)在中央及地方機關、公營事業中具有官職者。

2.範圍、等級：

- (1)公務員範圍包括一般行政人員、專業人員、科技人員、公營事業人員、教育人員等廣義體系，凡具備任用資格而在各機關組織法令編制內，稱為「編制內公務員」，其餘則稱「編制外公務員」。
- (2)適用文官法之公務員：包括在中央政府各機關從事於國家事務的所有常任官員，如依品級體系，區分為超類、A類、B類、C類、D類，政務官屬超類，事務官除列超類中者外，則屬A類、B類、C類、D類之中：
 - ①超類係指各司處長以上之高等政治任命文官及政務官。
 - ②A類：即廣義的高等文官，亦稱行政類，主掌決策諮詢及研擬法令監督管理等職權。
 - ③B類：亦稱執行類，職掌執行法令，處理一般事務工作。
 - ④C類：亦稱書記類，職掌書記、打字、速記工作。
 - ⑤D類：亦稱信差類。
- (3)但在適用文官法中，評政院人員、會計審計人員、外交官、領事官、縣政府人員、教育機關人員、警察人員及專門技術人員等，可作特別規定。除前述人員外，其餘均係全面適用文官法之規定。
- (4)不適用文官法之公務員：主要包括法官、武官、公營事業人員，根據契約僱用之人員及地方自治人員。

(四)德國公務員涵義、範圍及其等級的分類：(許南雄，各國人事制度，台北商鼎，2012年9月第13版，頁175-176，302-303)

1.涵義：

- (1)依公務員法，公務員係指在聯邦內或與聯邦有直接隸屬關係之公法社團、營造物或財團，具有勤務與忠誠關係存在者。
- (2)凡公務員直接受聯邦指揮監督者為「直接聯邦公務員」，凡公務員在聯邦政府直接隸屬關係之公法社團、營造物或財團為「間接聯邦公務員」。
- (3)綜合上述，凡在聯邦政府機關、公立學校、公營事業、公法社團、營造物或財團服務任職之人員均為聯邦公務員。

2.範圍、等級：

- (1)政治職：包括政務官，**【其外之政治任命人員與獲政治任命之最高級事務官人員，如常務次長、司處長。】**
- (2)終身職(永業職、一般職)：分為高等(級)職、上等(級)職、中等(級)職、簡易職。

- (3)試用職：試用期間所擔任之職務，成為終身職公務人員前需經試用。
- (4)撤回(銷)職：從事實習服務(準備勤務)，或附帶或臨時從事公務員法第四條之任務者，得於任何時間撤回(銷)而免職者，公務員關係終止。
- (5)名譽職：任命為名譽職而擔任公務員法第4條之任務者，名譽職人員不支領俸給，如：選舉投票監察員、陪審官、政府機關顧問等。
- (6)專業職：具有專業技能而獲甄選錄用。
- (7)臨時職：聯邦公務員法賦予聯邦內政部長，聯邦人事委員會或由其指定之獨立委員會例外批准或決定僱用者，不計資歷而謀職受僱用之臨時人員。

三、各國政府均重視公務人員的俸給，但有不同的考量，試述日本公務人員俸給制度的訂定依據、調整原則、俸給內容等，並提出可供我國借鏡之處。(25分)

試題評析	有關俸給訂定之依據、調整原則、俸給內容等議題，係屬公務員最關心者，各國對於公務人員的俸給均極重視且常需因某些情況予以調整；是故，俸給制度需伴隨政府改革及經濟因素隨時應變，而調整俸給程序之建立亦為各國需加以注意的重要政策。
考題命中	1.高點張老師上課講義第三回：頁5-32~5-33。 2.高點張老師上課補充講義B1：頁18~19。

答：

有關日本公務人員俸給制度的訂定依據、調整原則、俸給內容等及可供我國借鏡之處，分別說明如下：

(一)日本公務人員俸給制度的訂定依據：

- 1.國家公務員法：該法在俸給方面僅作概括性之規定。
- 2.一般職員給與法：主要規定公務員俸給種類及支給標準。
- 3.人事院規則：依據前述兩種法律之規定，訂頒技術性補充規則。

(二)日本公務人員俸給調整考慮之因素(俸給調整原則)：依據日本國家公務員法第64條規定，採行職務薪給的原則。所謂職務薪給就是以職務的複雜性、困難性及責任的程度來決定職員的俸給。此外，當考慮如下三因素：

- 1.民間薪資水準：日本國家公務員待遇調整標準，主要係以民間企業員工薪資變動情形作為檢討資料，以決定公務員待遇當年度應調整之幅度，所以，「人事院」每年均必須實施一次民間企業薪資調查。
- 2.標準生計費：人事院所採取的方法，通常是依厚生省的國民營養調查，決定每一年成年人的營養熱量，以此熱量為標準，配合各種食物，算出伙食費，然後再加上服裝費、醫療費、交際費等，以確定單身成年人的生活費用。如有必要再視實際情形，計算其他費用，作為家庭的標準生活費。
- 3.物價指數：係依據總理府統計之物價指數及家庭消費支出情況，作為待遇調整之參考。

(三)日本公務人員俸給的內容：

1.日本公務員之待遇稱之為「給與」，係指對職務的主要報酬而支給人員之金錢，然日本國家公務員法另有「俸給」之規定：

- (1)涵義：俸給：指服務時間之報酬；給與：除包含俸給，又另包含各種津貼、宿舍及實物配給等。
- (2)區分之作：有其運用上之便利。

①俸給可與職員的職務及責任相適應，給與係彌補生活費問題，解決理論上之困難。

②俸給不必太顧慮生活因素，自可保持適當之幅度，使最高與最低之間有相當之倍數，使晉級發揮鼓勵作用。

2.俸給：分為特別職與一般職兩大類：

(1)一般職俸表：一般職俸表依職務性質不同而定，有十七種：

- ①行政職俸表(二)。
- ②稅務職俸表。
- ③公安職俸表(二)。
- ④海事職俸表(二)。
- ⑤教育職俸表(四)。
- ⑥研究職俸表。
- ⑦醫療職俸表(三)。
- ⑧指定職俸表。
- ⑨專業行政職俸表。

各俸給表多者分為九等，少者分為四等，等以下再分為俸級。

(2)特別職及特殊職俸表：共有10種。

- ①內閣總理大臣、國防大臣等適用之俸表。
- ②大使公使俸表。
- ③秘書官俸表。
- ④國會職員特別俸表。
- ⑤國會指定職俸表。
- ⑥國會行政職俸表(二)。
- ⑦國會速記職俸表。
- ⑧議院警察俸表。
- ⑨裁判官俸表。

⑩檢察官俸表。

3.其他人員之俸給：如非經常服務人員，其俸給係按日計算；休職人員，其俸給依構成休職之事由不同而異，如因公傷病而休職者，仍支全額俸給；因患結核病而休職者，休職二年後支俸給80%；因其他身心障礙而休職者，於休職一年後支俸給80%，因刑案起訴而休職者，支俸給60%；因其他事由而休職者，酌支俸給。

4.專業人員俸給：因事業之性質不同分別規定。

(四)日本公務人員俸給制度可供我國借鏡之處：

1.目前我國「公務人員俸給法」對於調整原則與程序均無規定，以至於應否調整？調整多少？均成為欠缺法律依據可循，而且是不明確，並可主觀認定的問題，同時亦容易使行政部門在編制預算、分配資源時，造成延宕合理調整的機會。

2.日本俸給之調整：係由「人事院」向內閣及國會提出建議；我國則由「行政院人事行政局」根據每年政府財政預算情形，擬訂待遇方案，由行政院編定年度待遇預算，經立法院審查定案。

3.我國公務人員俸給法，對於公務人員俸給調整之原則與俸給調整之程序，均未予規定。

(1)目前有關公務人員俸給政策、調整原則，均由行政院隨時以一般政策制定方式宣告，無法定原則可循。當前之俸給政策，有關公務人員待遇之調整，大體上係考量民間企業薪資水準、物價指數與國民所得之變動。行政院人事行政局，每年均從事民間企業薪資水準調查，以為考量軍公教人員待遇應否調整以及調整幅度之參酌依據。

(2)然而實際調整情形，因我國在調整程序上，無明確嚴密之規範，遂常受制於其他政府施政優先順序之考量與預算之限制，未能依據實際狀況之需要予以調整。

4.此一情形，對公務人員人才延攬與保持、人力素質提升，以及士氣與效能、效率之增進，影響甚大。

5.因此，當前我國公務人員俸給調整之原則與程序，應予以法制化，以使公務人員享有合理的俸給，並確保政府能延攬到優秀之人才，與維持應有的士氣，未來宜於公務員基準法中予以列入訂定。

四、說明美國政府處理公務人員勞資關係和員工關係的組織及其運作，並試述公務人員勞動三權的實施情形。(25分)

試題評析	關於公務人員勞資關係和員工關係，各國皆設置相關機關已作管理，且亦對於運作處理勞工保障與勞資爭議亦有所規定。公務人員勞動三權之相關議題，在「各國人事制度」考科而言，是相當重要的觀念，另亦須對於我國的情形加以注意(曾經考過)。
考題命中	1.高點張老師上課講義第三回：頁9-20~9-21。 2.高點翁明耀講義：第三篇中美國勞動關係局之說明。

答：

有關美國政府處理公務人員勞資關係和員工關係的組織及其運作及公務人員勞動三權的實施情形，分別說明如下：

(一)美國政府處理公務人員勞資關係和員工關係的組織：

1.美國於一九七九年元月一日成立聯邦勞工關係局：係美國政府處理公務人員勞資關係和員工關係的組織，並訂定「聯邦勞工-管理與公務員關係規程」，該局之決定及命令，可由法院強制執行，對於不公正之勞工措施，並得加以司法審核，亦即勞工關係局具有準司法機關之地位。

2.依1978年文官改革法規定聯邦公務員可組織及加入「工會」：由工會出面與管理當局交涉及協商處理有關公務人員勞資關係和員工關係之爭議事件。

(二)處理勞資關係和員工關係組織之運作情形：

1.確認公務員參加工會之權利：公務員有組織、參加及協助勞工團體之權利，惟禁止罷工、怠工、及派人阻止業務正常進行而致妨害政事發展。

2.美國聯邦公務員工會，在協商與仲裁方面享有下列權利：

(1)參與爭議仲裁程序或冤情仲裁程序之訂定。

(2)代表公務員循爭議仲裁程序及冤情仲裁程序，解決爭端及處理冤情。

(3)與人事管理局諮商人事管理局所擬從事的任何具體改革。

(4)工會所代表的公務員，如為過半數的多數，則對於不全屬仲裁範圍之事項，不問其服務機關為何，均

得運行與有關機關談判。

(5)除基於特定管理權力外，所有管理行動，均可進行集體交涉。不過，究竟是否透過集體交涉，各聯邦機關仍保有決定及行動之權力，惟機關首長應於四十五天內決定。

(6)可以集體交涉參與機關業務處理方法、策略、技巧等之訂定。

3.工會得交涉之事項：有關公務員之工作時間、假期、工作條件、晉升政策、考績、訓練機會、申訴處理程序等，可由工會出面與管理者交涉。不過，關於聯邦公務員之俸給與福利、機關之任務、預算、組織、員額、內部保防及職位出缺究採內補或外補，不得列為集體交涉範圍。其詳細交涉事項，聯邦勞工關係局有權決定哪一工會有權代表交涉，以及工會之全權代表之產生由聯邦勞工關係局決定及監督選舉。

4.聯邦勞工關係局對於不公正之勞工措施，並得加以司法審核，亦即勞工關係局具有準司法機關之地位。不公正之勞工措施如下：

(1)干預勞工關係法所賦予勞工之權利。

(2)鼓勵或打擊工會的會員。

(3)贊助或管制勞工團體。

(4)對提出申訴之人員給予報復。

(5)拒絕交涉。

(6)因被禁止的理由而歧視。

(7)工會阻礙職員的生產力。

(8)要求或從事罷工、怠工或派員阻止政府作業的進行。

(9)違背勞工關係方案之規定。

(10)對處理僵局之程序及決定，未能合作或拒絕合作。

(11)強化與協議相抵觸的本機關規章。

5.其他：

(1)工會職員遭致不公或不當人事處分，依規定可予補薪及支領律師費。

(2)應工會之請並基於職員之自動認捐，得代為扣繳款項。

(3)在正規上班時間，職員得以公務時間代表工會進行交涉。

(4)某一事項是否為可予交涉之事項，機關首長應於四十五天內決定之。

(三)美國公務人員勞動三權的運用實施情形：

1.團結權：就大多數事項而言，公務員如隸屬於有組織的勞工團體，即須遵循工會經談判所獲致之爭議仲裁程序，但對公務員之不利行動與歧視事件之控訴案應予除外。對於該等事項，無論選擇仲裁程序或申訴程序進行，均無不可。凡選擇仲裁程序者，不論其是否皆為工會之會員，均應由工會以整體名義代表之。

2.協商權：

(1)凡應經勞工爭議仲裁程序解決之事項，例如：對公務員採取之不利行動與歧視事件等均包括在內。

(2)惟對於聯邦公務員可以制頒通盤適用之規章的人事管理局等機關，在從事任何具體改革前，應與實際上可以代表相當數目的公務員勞工團體先行諮商。具體而言，其協商事項為有關公務員之工作時間、假期、工作條件、晉升政策、考績、訓練機會、申訴處理程序等。

3.罷工權：文官改革法雖確認公務員有或不願組織、參加及協助勞工團體之基本權利，惟禁止罷工、怠工及派人阻止業務之正常進行而致妨害政事之推展。依1955年8月制定之第330號法律規定，有下列各款情形之一者，不得在合眾政府任職：

(1)提倡以暴力推翻合眾國政府者。

(2)明知其組織係提倡以暴力推翻政府之團體，而仍為其構成員者。

(3)參加罷工、或主張罷工權者。

(4)明知其組織係主張罷工權之團體，而仍為其構成員者。

凡有前述各款情形之一者，得併科以一千元以下之罰金，或一年以下有期徒刑。事實上，所有職員團體章程，均否定罷工權。又1978年文官改革法明定禁止公務員罷工、怠工。

【版權所有，重製必究！】