

101年特種考試地方政府公務人員考試試題

代號：30560 全一頁

等 別：三等考試

類 科：人事行政

科 目：各國人事制度

考試時間：2 小時

座號：_____

※注意：(一)禁止使用電子計算器。

(二)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在試卷上，於本試題上作答者，不予計分。

- 一、關於各國中央（聯邦）政府之高中階文官與政務官的政策及權力互動關係，西方學者亞伯赫（J. D. Aberbach）提出四種模式論：政策／行政關係、利益／事實關係、衝勁／平衡關係、純然混合關係，請說明其論證內涵。（20 分）另就我國而言，較近似那些模式，理由為何？（5 分）
- 二、歐美先進開發國家的人事制度有何共通特性？試舉五則特性說明之。（25 分）
- 三、請就法國與我國公務人員行政中立與勞動三權的主要規範，加以比較說明並予評論。（25 分）
- 四、英國於 2011 年將其文官訓練制度命名為「文官學習（Civil Service Learning）」機制，並於 2012 年啟動全新的民營化訓練體制，請說明該機制的核心課程、民營化主要措施以及官方預期效益。（25 分）

申論題解答

一、

【擬答】

(一)亞伯赫 (Aberbach)、普特南 (Putnam)、羅克曼 (Rockman) 等三位學者認為政治人物與高級文官在政策議題的互動關係，理論上可以建構四種不同的模式：其內涵如下：

1. 模式一：政策/行政關係：即為傳統行政學對政治人物與高級文官兩者關係的古典理論，前者制定政策，後者執行政策，彼此關係截然分立。代表性學者為威爾遜、古德諾。
2. 模式二：利益/事實關係：承認政治人物與高級文官共同參與政策制定，唯彼此各有不同的貢獻或功能，前者引進利益及價值，後者提供事實及知識。換言之，政治人物對政策制定的貢獻是其政治靈敏度，重視對標的群體的需求回應；高級文官的貢獻則是其中立才能，重視政策的技術效能。
3. 模式三：衝勁/平衡關係：承認政治人物與高級文官均從事政策制定，且均從事與政治有關之工作，其間差異在於政治人物負責表達無組織群眾的廣泛性。文官在政策採決前後會與相關利益團體或壓力團體密切聯繫。
4. 模式四：純然混合關係：政治人物（尤其是行政機關首長及其他政務官，至於國會議員則較淡薄）與高級文官都要扮演結合實質專業與政治承諾的純然混合角色。

(二)我國較近似模式二利益／事實關係及模式三衝勁／平衡關係，其理由如下：

1. 模式二利益／事實關係部份：

(1) 政務官部份：

政治人物負責多元歧異利益的表達、均衡及協調工作，是以各自競逐利益的權利立場來反應公共利益。

(2) 高級文官部份：

以客觀標準及資訊衡量的立場來反應公共利益的整體利益，其政治回應是意提升整體社會利益並維護各特定利益的公正中立性。

2. 模式三：衝勁／平衡關係部份：

(1) 政務官部份：

政治人物理想取向、衝勁求新等特質，使其有較寬廣的觸角，較能察覺社會各種公共不滿，並以平等、自由等價值性原則解析公共議題，如居住正義、賦稅公平等。

(2) 高級文官部份：

文官行事謹慎、務實等特質使其較重視現行政策的持續與改進政策採決前後會與相關利益團體或壓力團體密切聯繫。

二、

【擬答】

就英、美、法、德、日本等大工業化民主先進國家之人事制度而言，有其共通性部分，特分述其特性如下：

(一)永業制與功績制相互結合：

「開發」國家人事制度的發展，均與功績制及永業制（Career system）的實施有關，永業制是現代各國文官制度的基礎，常任文官體制自需永業化、專業化；故自考選任使以致訓練培育，幾皆為人事制度重點，有系統的統籌規劃人事法制及推動人事措施，以健全永業化管理，成為各工業化先進國家人士法制及推動人事的主軸。其次，則為功績制之取向，自十九世紀以來，美國人事制度及其人事機關的興革無不以「由分贓制演進為功績制」為歸趨，1978年的文官改革體制即為例證。英、法、德國、日本，其文官制度之演進「由官僚制、恩惠制而趨近於民主制、功績制」，各國人士機關更成為推動功績制之軸心，故永業制與功績制之結合。為「開發」國際人事制度之首要特性。

(二)行政權則體制與認識幕僚體制兼顧：

「開發」國家之人事幕僚制與其行政首長人事權責制相輔相成。1978年美國卡特總統力主「文官改革法」之修訂頒行以強化功績制之發展即其一例，而英國首相柴契爾夫人於1980年代力主精簡政府機關員額及改組人事機關，推動「新階段革新體制」（Next Steps）等，亦屬此例，可見行政領導的重要性。英、美、法、德及日本政府（行政）首長亦兼為文官事務首長，道理在此。行政首長為改進人士及關於人事制度，必須加強行政領導的功能，而人事權責為其基礎。以人事權則發揮行政管理功能，是行政首長與主管的領導職責，而人事主管是首長的幕僚，自需配合首長；此即行政首長人事權責制與人事幕僚體制相互結合的管理制度。

(三)積極性人事行政職能凸顯：

「開發」國家的人事制度都趨向於以積極性人力發展的人事職能為目標，其人事機關依據積極性人事職能色彩，此一特性遠比「開發中」國家之革新更形明顯。傳統的人事登記、人事資料、人事查核、資格審查以至於安全忠貞、紀律管理等偏重消極性人事業務，在不妨礙積極性取才用人及鼓舞工作意願為原則之前提下，仍有其適當性，但現代政府職能日益繁複，組織與管理的改進日新月異，諸如人力資源的規劃與運用、永業體制的確立與發展、功績制度的維護與實施、員工才能的培育與提升、行為管理的措施以及員工關係的和諧與處理等等，都已成為「開發」國家積極性人事職能的基礎。人事制度亦配合行政管理的需要，朝上述積極性認識只能為主要目標。

(四)文官法令兼具規範性與成長性：

各國文官法令均具規範性功能，但「開發中」國家往往形式重於實質，徒以法令的規範標榜制度的實質。「開發」國家則重視文官法令的制度化與社會化（socialization），是文官法令除「規範性」外，尚具成長性與適應性之實際功能，換句話說，「開發中」國家往往可以尋求良法美意，比從法規章程權衡利弊得失，而忽略制度「社會化」之根基，故其文官法令規章，但就依法行政與人事制度之務實與成長而論，則「開發」國家遠非「開發中」國家可比。其結果，「開發」國家之人事制度具有「發展行政」的基礎，能有助於人事革新與行政改革的成效，自非「開發中」國家之「形式改革」可以比擬。

(五)專業體制（Professional Autocracy）深具優勢：

近數十年來，人事制度之發展與「專業行政」觀念極為密切，開發國家均強調文官行政崇尚「專業體制」，故常任文官對於科技、法政、經濟、社會、管理等專門知識技術極為重視，而具備專才的素質，此亦為各國戰後重建與發展的主要基礎。專業體制在英、法、德、美、日等大工業化國家皆有之，也因此，有所謂「專家政治」（Technocracy）的說法，即強調專家（專業技術人才）在機關組織中的角色與地位。在現代科技化組織體系中，專業技術的職位與人力運用極具關鍵性，專技人才在決策過程中亦深具影響力，此稱之為組織的「技術結構」（Techno structure）。在技術體系結構中，專業技術人才，便稱為「技術官僚」或「技術專才」（Technocrat）

(Shafritz, 1985: 297-299), 專業體制是現代人事制度的主要特性之一。

行政文化 (Administrative Culture) 適予維護：

「行政」原與社會的「文化」背景有相關性，而人事制度自亦受行政文化影響，如古代農業文化背景重視倫理關係，由此而形成的行政體制亦重視人情交往與親屬結構，即比較行政學者所謂「親屬主義」(the principle of selection of family)。歐洲各國(如英、法、德等國)在十九世紀前的君主政治時期，亦盛行恩惠制(patronage)瞻恩徇私，特權倖進，此皆行政文化的傳統實例。

晚近「開發」國家，政治與行政體制則已趨向民主，法治、開放、平等(egalitarianism)、尊嚴(human dignity)為歸趨，故現代行政文化頗重視個人潛才能力的發展與成就(self-actualization or self-realization)及「人事功能與組織管理的配合」，前者為功績制(才能制)的背景，後者則為積極性人事管理的體制。「開發」國家的行政特質重視才能與成就而不計家世門第，人事管理崇尚制度化(對事不對人，impersonality)，社會理念對政府行政亦強調民主參與，均有助於行政文化的功能，有利於現代化人事制度的健全。

行政責任制 (Administrative Accountability) 深予強化：

「開發」國家，其政府的特性之一為「責任政治」，政府的職權運用必有其負責人的途徑，(如內閣制行政權與立法權的關係體制)。行政制度亦然，行政組織與職權、行政領導、監督、計劃、授權、協調、溝通以至於行政中立的實施、行政改革的推動等職能管理，均貫徹行政責任的體制、包括法制、組織層面的責任及道德、倫理層面的責任 (Responsibility) (Shafritz, et. Al., 1985: 153)。此為人事管理的主要基礎之一。行政責任體制(廣義)包括下列各項“

1. 行政懲處與懲戒責任—即狹義的行政責任。
2. 民事與刑事責任—即司法或法律責任(屬違法失職的法律途徑)。
3. 行政道得的規範。
4. 行政倫理的約束。
5. 政治責任(政務官)與專業責任(事務官)。

(許南雄 空中大學行政學下 263-266)

三、

【擬答】

(一)法國與我國公務人員行政中立之規定：

1. 法國公務員行政中立之規定作法：

- (1) 法國公務員可以參加地方的及國家的選舉，並得在地方登記為候選人，以及在國家的選舉中要求為候選人。
- (2) 惟如辭職未滿六個月，不得在本機關要求列為國家選舉的候選人。
- (3) 公務員參加選舉當選後，並非必須辭職，可請不定期假，在請假期中，年資照計，惟不得晉升。

2. 我國公務人員行政中立法之定。

- (1) 第 7 條規定：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。」
- (2) 第 5 條規定：「公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。公務人員不得介入黨政派系紛爭、公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。」
- (3) 第 8 條規定：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、

期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。」

(4)第9條規定：「公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- ①動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。
- ②在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- ③主持集會、發起遊行或領導連署活動。
- ④在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
- ⑤對職務相關人員或其職務對象表達指示。
- ⑥公開為公職候選人站台、遊行或拜票。
- ⑦其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。」

綜上所述法國行政中立規定較我國寬鬆，我國為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定公務人員行政中立法。

(二)法國公務員之勞動三權係指「結社權」、「參與權」、「罷工權」，其規定如下：

1.結社權：

依法國文官法之規定，公務員享有工會權，亦即公務員有權組織工會之權，以維護或爭取公務員自身的權益；自此以後，工會主義與行政工作，即正式發生關係，對各種有權提供一般文官政策及意見之建議機構，均有工會的代表參加。

2.參與權：

法國公務員有參與權，乃是來自憲法的明文規定，依據憲法的規定：「凡勞動者，均得透過其代表，參與勞動的決定或企業的經營」，確認勞動者團體有交涉權及參與權，因此，法國公務員具有可推派工會代表參與政府文官政策之籌劃的參與權。

3.罷工權：

(1)依據法國新憲法前言之規定：「罷工權得於有關法律之規定限度內行使之」。惟目前尚無限制法律的公布，故原則上應解釋為公務員具有罷工權。依國務院判例，罷工權的行使有下述四項的規定或限制：

- ①公務員及公共團體職員均有罷工權。
- ②雖無特別法的存在，但如基於保護一般國民利益的必要，仍得限制其罷工權。
- ③政府得決定罷工的性質及範圍。
- ④政府如認為對公益有重大傷害者，得禁止爭議，其不服從者，並得付懲戒處分。

(2)就目前的情形而言，由於憲法的規定，罷工權得在法律所定之限度內行使，在一九六三年法律規定，所有一切的罷工，必須在五日前通知，說明罷工的理由及開始罷工的時間，並禁止各部門員工在不同的時間內罷工，若未予遵守該項規定，會受到懲處。另外，國務院規定行政首長基於行政權，對公務員罷工之行使可以加以限制，以免罷工權被濫用而違反公共秩序；監獄官及安全官員，則依特別規定而禁止罷工。

(3)由於法國公務員有結社權，社團可派代表參與管理，對爭議事項可提出訴訟，必要時可以罷工權為後盾，故公務員的參與人事管理，不但有其堅實的基礎，且可真正的發揮效果。

(二)對我國勞動三權相關規範

1.我國目前之勞動三權情形：

- ①公務人員可依「公務人員協會法」組織公務人員協會，故具有結社權
- ②依公務人員協會之參與權，目前僅具有建議權及部分之協商權，故參與權受限制。
- ③又依公務人員協會法第四十六條規定「公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動。」

2.由上述比較可知法國公務員充分享有勞動三權，而我國則受相當之限制，尤其參與權與罷工權限制最大。

四、

【擬答】

(一)英國「國家政府學院」：

2005 年 6 月轉型而為現今英國「國家政府學院」(National School of Government)的前身是在 1968 年根據《傅爾頓報告》建議 (The Fulton Report) 而成立，自 1970 年正式運作迄今已逾 40 年，其間雖經過多次組織變革發展，名稱從「文官學院」(Civil Service College)、「管理與政策研究中心」(Centre for Management and Policy Studies, CMPS)，到「國家政府學院」，一直是英國公務人員培訓的主要單位。其間較大的轉變在柴契爾首相時期，為了配合「續階計畫」(the Next Steps)，文官學院在 1989 年 6 月轉型為執行機構 (Executive Agency)，成為一個以顧客導向的機構團體，配合政府的需要，致力於提高公部門品質管理與公務人力之專業訓練課程。

(二)核心課程：

自 2011 年 4 月起，英國國家政府學院又進行新一波的改革，所有文官訓練學習課程整合為「文官學習」系統 (Civil Service Learning, CSL)，其核心課程包括培訓課程、線上解決方案和個案研究 3 大部分，在具體的課程規劃上除了文官所必備的技能和準則外，亦重視文官和其它部門、同儕以及社會的關係網絡，在內容上不侷限在行政管理的知識與職能，亦重視私部門運作及個人生涯發展等相關課程。課程內容包括以下幾大綱要：「領導與治理」、「政策制訂與策略」、「政府工作：部長、國會與文官」、「管理發展」、「個人效能/生涯發展」、「溝通、利害關係人管理與客戶關係」、「企業與財務管理」、「專業課程」等，另外也規劃「快速升遷」、「虛擬學院」及「政府方案與挑戰」等相關課程。

(三)民營化主要措施：

1.「整合的單一培訓體系」：

2009-10 年，英國文官培訓制度進入變革的年代，其基本理念是：文官服務是一體的，透過學習和發展來強化公共服務人員的能力，將提供民眾較佳的服務，受惠的不只是個人，也符合國家整體的最大利益 (maximum value for money)。尤其是英國正面臨較為困難經濟情勢，卡麥隆首相所領導的新聯合政府在緊縮預算，裁減各項支出的大原則下，國家政府學院也必須調整作為，以符合政府施政方針，一方面要思考如何符合顧客 (學員) 的需求，另一方面也要讓組織符合政府最佳價值 (best value) 的原則。基本的改革方向是以需求導向 (demand-led) 為主，再配合政府特殊需求的客製化課程。

2.「E 化學習為輔助」：

為精簡人力、物力開支，並符合時代潮流，國家政府學院近年來對 E 化教學能力的加強不遺餘力，在其官方網站中的「虛擬學院」(Virtual School) 專區，提供了各級政府機關之互動學習和線上溝通。

3. 「強調資格取得與證照」：

英國國家政府學院體認到協同關係的重要性，近年來和許多居於世界領導地位的管理學院、大學或專業團體建立夥伴關係，合作設立一系列的課程，以激發學員的發展潛力。這些課程目的在解決公務人員每天所面臨的複雜困境，教學的方式是不提供問題解決簡單的解答，而是由實際模擬、開放討論方式，幫助學員在未來面對最複雜的難題時，能做出對個人和組織發展最有利的決策。

4. 「課程預約與付費」：

英國文官培訓另一項特色作法是課程採取「使用者付費」原（pay-as-you-use basis），CSL 課程預約方式可用上網、電話、傳真或郵寄方視為之，彈性又方便。

5. 「公私協力與社會的結合」：

國家政府學院在 1989 年 6 月轉型為執行機構，所以十分注重顧客的需求為導向，如何和社會緊密結合，是目前發展重點之一。尤其是為了控制成本，更致力於和其他政府機構和民間單位合作開發課程，共享資源。

(四)官方預期效益：

- 1.2012 年 4 月以後，英國文官及公務人力的培訓及進修，全部將整合在「文官學習」系統之中，其中「共同課程」的內涵，突顯當前英國政府部門改革的重心，即：促進行政效率提升，以及拉近政府與公民社會之間的關係。
- 2.文官培訓體系和課程的整合只是制度改革的基礎構面，其成功推動的要件，還需要有一套完整的配套措施加以輔助，這包括 E 化學習、使用者付費原則、公私協力策略，以及專業證照取得等構面，方能達成上述預期效益。