

101年公務人員高等考試三級考試試題

代號：30670

全一頁

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、從組織設立的歷史背景、地位特性、體系架構及職權範圍等面向，依序比較日本人事院與我國考試院之異同。(25分)
- 二、英國 1995 年開始建立「高級文官職位新制」，其建制背景、甄補與管理規定為何？對我國建構高階主管特別管理制度，有何值得借鏡參考之處？(25分)
- 三、美國自獨立建國後，聯邦政府文官制度演進歷經那幾個不同階段？每個階段人事政策的時代背景、法律架構、改革措施及追求的價值觀各為何？(25分)
- 四、從組織設立的歷史背景、地位特性、體系架構及職權範圍等面向，依序比較法國國家行政學院與我國國家文官學院之異同。(25分)

□ 申論題解答

一、【擬答】

(一)日本人事院：

- 1.歷史背景：1947年國家公務員法設立，人事院為隸屬於內閣之獨立機關。
- 2.地位特性：人事院依據國家公務員法第三條之規定，屬在內閣轄下所設置之一獨立行政機關，依規定向內閣提出報告，因此人事院雖仍為一行政機關，但具有較大之獨立性；此外，人事院依法處理之事項，其所作之決定及處分，由人事院自行審查；又依國家公務員法第四條第四項之規定：「人事院管理其內部機構，國家行政組織法對人事院不適用之。」是以，法律賦予人事院相當超然獨立之地位，得不受「國家行政組織法」限制，得就其所掌事務為行法律，或依法律之授權，制訂人事院規則，發佈人事院指令並規定其程序，並可自設內部組織，自訂員額。
- 3.體系架構：日本人事官三人，任期四年，經國會兩院同意由內閣任命，其中一人為「人事院總裁」，綜理院務，出席國會，為內閣之人事機關首長。
- 4.職權範圍：依據國家公務員法第二條之規定：「人事院依法掌管有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身份、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。」

(二)我國考試院：

- 1.歷史背景：在五權憲法下，考試權獨立，使與行政、立法、司法、監察四權立於平等地位。
- 2.地位特性：考試院為國家最高考試機關，獨立於行政權之外之設計。
- 3.體系架構：考試院設考正、副院長各一人，考委十九人，任期六年，由總統提名經立院同意任命，考試院的政策及有關重大事項，都需經過考試院會議討論決定。考試院包括四個所屬機關，分別是考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及公務人員退休撫卹基金監理委員會。另依行政院人事行政局組織條例規定，該局有關考銓業務，應受考試院監督。
- 4.職權範圍：掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。

(三)日本人事院與我國考試院的差異：日本人事院為部外制，內閣人事局為部內制，其皆屬於行政權的範疇之下，而我國考試院獨立於行政權之外之設計，人事行政局近乎部內制。

此外，日本人事主管機關之間多以「分工」做為最基礎之組織設計精神，人事行政業務十分繁複，但經過功能性的區分，使得各機關（或單位）皆有明確之事項與業務得以執行。

二、【擬答】

(一)建制背景：新的高級文官群於 1996 年 4 月建立，1996 年正式單獨建制的高級文官制度。

(二)甄補與管理：

- 1.高級文官的甄補改變以往由現職人員甄補的模式，採開放競爭，允許非現職文官參與高級文官職位的甄選，希望從外界新血引入公部門，以協助推動管理績效改革，但實務上仍以內部人士升任為主。而對於高級文官的養成，則是透過實施有年的「快速發展計畫」(fast stream)，甄選優秀大學畢業生加以培育，現職公務員亦可參加甄選，甄選由「文官選任委員會」(Civil Service Selection Board) 依文官委員訂頒的甄選準則辦理，

即要符合才能、公開、公平競爭原則。英國高級文官的甄補是以另訂的「文官委員對高級職位甄補準則」做為依據，增加政府外部的甄補來源，賦予了甄補方式的彈性。

- 2.其中，並強調其「政治性」，在一定重要的高階職務中，或得先與部長（大臣）討論，或在實際辦理甄補的過程與中，向部長（大臣）報告進度，以期消弭將來部長（大臣）與高級文官間的隔閡，提高高級文官的凝聚力，讓高級文官有能力為任何執政政府來服務。此外，為提升高級文官的核心能力，因此另輔以學伴、師徒、聯繫（或討論）型團隊等機制，以強化專業分工中的互助合作精神。
 - 3.發展計畫為外部及現職人員分設名額，但標準相同，公開競爭，任何學歷背景者皆可參加甄選，沒有年齡限制（快退休者除外），但有學業成績的限制。獲得錄取後在不同部會、不同計畫或方案間、國外歷練。
 - 4.高級文官的管理權責在各部、政署，但依在內閣事務部（人事主管機關）所建立的架構下進行管理，即有些工作條件係由統一決定。內閣事務部也要協助各部及政署開發高級文官的專業及凝聚力，經由一個共同、廣泛的管理架構，及鼓勵他們在部際、署際間流動。
 - 5.高級文官依「高階職位工作評估法」，將高級文官之工作，依所管理之人數、職責程度、裁量權限、影響力及專業能力等五大衡量指標，加以計算每一工作職位之分數，以作為任用、陞遷、薪俸等人事管理之依據。
- (三)以英國之例來看，或許可以考量在我國部會增設次長級或政策參議職位，一方面提供人才歷練的機會，另一方面增加政務團隊的內容，強化政策領導職能，增加行政官僚體系的回應力。再者，或應研議建立新的高級文官制度，其任命與管理由中央集中管理，以確保高級文官能力及服從政務領導。

三、【擬答】

美國自獨立建國後的聯邦政府文官制度：

(一)第一階段（1789年～1829年屬贍徇制（徇私制）時期）：

- 1.贍徇（徇私）制之意義：在君主時期，君主是國家的統治者，政府職位是國家的名器，均當作其個人的恩物，完全由他的好惡利害、恩怨關係來封官授爵，並無客觀之任官標準及保障。
- 2.美國實施贍徇制情形：
 - (1)美國在殖民地時代，總督由英皇直接委派，均為群主所偏愛的個人親信，各總督所任用的佐治官僚，亦完全隨時以私人好惡進退。在獨立革命成功後，雖有很多措施，一反專制總督之所為，然因立國之初，經濟條件不足及受社會環境的限制，吏治上的個人贍徇主義仍未能完全剷除。在獨立初期的五十年代中，歷任總統在政府立場上雖分屬於不同的黨派，但對於閣員及其他官吏的任用，均非以黨籍隸屬為標準，其重要因素係以個人關係為轉移，純為以私人為中心的人治主義，實質上仍未脫離個人贍恩徇私精神。
 - (2)美國在1789年至1829年間因美國是英國殖民地後，獨立革命成功，其時聯邦政府重要職位都是英國貴族，形成特殊階級，因均由總統依其好惡任命，故稱贍徇制。
- 3.此一期間尚無專責之人事機構。

(二)第二階段（1829年～1883年屬分贓特別期）：

- 1.分贓制之意義：西方國家在政黨政治初期政黨就是政治的操縱者，而政黨互相競爭、選舉，把政敵打敗獲得政權時，政府所有職位即為戰利品，政府職位一起分配予其他同黨之人，使它成為黨的恩物，也說是黨取得政權時所得的贓物。由選舉勝利之政黨分配政府職位。
- 2.美國盛行分贓制之原因：

- (1)四年法之制定：西元 1820 年制定了一種法案，名為四年法，該法案規定公務員於四年終了時，須自動退休，以免行政首長感到困難，必須免去合格官吏的職務，該法案向來被稱為多年來所制定有關總統任用權的「最不平等法案」。
- (2)傑克遜總統之鼓吹：1829 年總統傑克遜就任時，即認為「服官者，屬於選舉勝利者。」主張「官職輪換」與「平民政治」，由於傑克遜的鼓吹，至 1829 年間分贓制度已成美國政黨制度的主要部分。
- (3)民主主義的勝利：美國政治學者費雪（Carl Fish）指出分贓制度被介紹至聯邦政府的真正原因是由於「民主主義的勝利」，因民主政治領袖，不會是有錢有閒的階級，他們都要自謀生活，那麼勢必就要使政治活動能維持他們的生活，故必須使參與政黨活動者分配政府職位，以為酬報，而促進民主政治的參與。
- (4)大眾公民漠不關心：當時美國大眾公民正忙於開發新大陸的資源，無暇特別注意到黨派管理的問題，故黨務的責任遂落在職業政客的肩上，一般政客終年不斷在黨派的園地工作，他們自有理由要求對於這種勞務的正當酬報。

3.分贓制的流弊：分贓制所滋生之弊害則甚為劇烈，舉其要者計有五點：

- (1)官箴不修，行政道德日趨敗壞。官吏進退既以選舉勝敗為依據，而選舉勝敗則又視競選金錢多寡為轉移，於是在競選期間捐輸多者，將有較多的任官機會。此一情形無異是賣官鬻爵，自然形成貪污舞弊。
- (2)任用非人，行政效率日見低減。政府用人不依其治事的才能與學識，祇視對政黨的關係如何。長於政治鬥爭不一定是優良的行政人才，何況這些黨人都熱中利祿與勾鬥，馳志外騖，不會安心工作，行政效率自然減低。
- (3)政府支出的增加，形成財政上的浪費。由於用人不當，行政效率低減，用人費用增加，復又貪污舞弊，政府在財政上所蒙受的損失，所發生的浪費，當極為重大。
- (4)政黨相互傾軋，明爭暗鬥，致政潮迭起，造成政治的不安定。
- (5)忠誠方面的矛盾。政府官員為社會公僕，在執行職務時，必須遵守大公無私的原則，然其又應對政黨效忠、奉獻，遂導致在忠誠方面的矛盾。

4.此一時期仍無專責之人事機構。

(三)第三階段（1883 年～1978 年屬於功績時期）：

- 1.功績制之意義：即用公開考試之方法，選拔有才能之士，希望能到政府機關能有功績表現，使政府職位有專才專業實學的人擔任，使政府職位成為專業化、永業化。功績制度（Merit system）的主要內容為：
 - (1)國家官吏劃分為政務官與事務官兩大類。前者隨所屬政黨的勝敗為進退；後者之任職須經考試及格，以職務上所需的知能為基準。
 - (2)主持考選的文官委員會，地位獨立超然，客觀公平，不受政爭或黨爭的影響。
 - (3)經考試及格任用的官吏，其地位獲有保障，非依法定程序，長官不得免職或懲罰。
 - (4)行政長官如侵害公務員的權利，可依法求取有效的救濟。
 - (5)公務員以公正的地位，效忠國家，恪盡職守，不得利用職權，參加政黨鬥爭。
- 2.美國於 1883 年制定文官法（又稱潘德頓法 Pendleton Act）奠定功績制之基礎。潘德頓法之內容如下：
 - (1)成立文官委員會（三人組成）負責推動功績制及從事人員案件之調查。
 - (2)舉行公開競爭考試，並按考試成績高低順序任用。
 - (3)任用前須經考試。

(4)在聯邦政府任職務者，應按地區人口平均分配。

(5)對退役軍人依法給予優待。

(6)嚴禁行政人員向政黨捐獻。

3.此一時期之聯邦人事機構為聯邦文官委員會。

(1)組織：由委員三人組成，均由總統提名，參議院同意後任命，其中不得兩人屬於同一政黨，任期六年，其中一人為主席，二人為委員，地位超然獨立，為部外制之人事機構。

(2)職掌：

①制定聯邦文官規章——人事立法權。

②處理聯邦公務員之申訴之決定——人事司法權。

③主持聯邦公務員之考選、任用、保障等事項——人事行政權。

(四)第四階段（自 1978 年起迄今，屬於強化功績制時期）：

1.其主要精神：

(1)加強人事管理措施，提高聯邦公務員之工作績效。

(2)加強公務員權益之保護。

2.依 1978 年文官改革法實施，文官改革法之改革背景（原因）：

(1)缺乏專責人事機構來協助總統完成人事管理，保證功績制「弊端的揭發人」。

(2)人員過於浮濫，士氣低落，少數民族失業人口甚多。

(3)不論是美國國會或總統均無法有效控制主管職位之種類。

(4)文官進用考試過分集權，退伍軍人優待法案規定不合理。

(5)文官委員會處理平等雇用機會認可方面遭受批評。

(6)職位分類方法有待改進，報償與福利缺乏彈性與激勵。

(7)在聯邦人事管理制度中，集體協議尚未能如同其他人事管理職能一樣，成為一項單獨的職能。

(8)聯邦工作人員發展前途缺乏明顯的政策。

(9)聯邦各州與地方在人事管理工作上之相互交往遭受批評。

3.文官改革法之目的：

(1)加強人事管理措施，以提高聯邦公務員工作績效。

(2)加強公務員權益的保護。

自 1977 年起，美國前任總統要求改革文官制度，以促進人事制度的革新，聯邦政府於 1978 年二月正式宣布文官制度改革計畫目的在改進美國聯邦政府公務員之工作績效，使管理權力與公務人員之保護兩者取得平衡，並使工作優良與管理有方者，予以重大的獎勵。

四、【擬答】

(一)法國國家行政學院：

1.歷史背景：法國戴高樂將軍於 1945 年創辦的一所國家級行政公共事業機構，創辦的目的是為了培養國家的高級行政官員，使他們能夠勝任法國政府行政部門最高職系的工作。

2.地位特性：國家行政學院是一個國立行政性公務機構，直接隸屬於總理之下，乃是一個公法人，得以自己的

名義享受權利負擔義務，並且具有獨立的財務預算與人事編制。

3.體系架構：設院長，負責一般行政事務。

內設若干所，各所置所長，分別負責各種人員之考試訓練事宜。

4.職權範圍：A類人員之初試及再試均由國家行政學院辦理，舉行考試時，其主考人員由內閣總理任命資深行政人員及大學教授擔任之。

負責政府高級行政人員（即A類行政人員）之考選及錄取後之訓練。

(二)我國國家文官學院：

1.歷史背景：立法院於二〇〇九年十月二十三日三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院。雖然各界對於高階文官培訓職責之歸屬迭有爭議，但經考試與行政二院協商結果，在維持原有人事行政局高階文官培訓前提下，考試院國家文官學院承擔規劃辦理高階文官之中長期培訓的責任。

2.地位特性：國家文官學院發展願景，在於「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效以達成善治」，結合文官核心價值—廉正、忠誠、專業、效能、關懷。彰顯其使命，衡諸其願景、使命與核心價值，以及高階文官培訓與國際交流之任務，國家文官學院應定位為國家級公務訓練機關。立法院在三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院的同時，為配合政府組織再造，也要求國家文官學院在成立一年內，完成「行政法人化」的可行性評估。

3.體系架構：文官學院隸屬保訓會，置有院長（由保訓會主任委員兼任）、副院長及主任秘書各1人，下設研究發展組、訓練發展組、交流合作組、評鑑發展中心、數位學習中心、秘書室、人事室、會計室及政風室等9個內部單位。另為應地區公務人員培訓需要，設立文官學院中區培訓中心，負責文官學院相關培訓業務之執行。

4.職權範圍：國家文官學院辦理文官培訓業務，其職掌具有高度公權力性質。依文官學院組織法規定，文官學院法定職掌如下：

- (1)關於高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項。
- (2)關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練之執行事項。
- (3)關於公務人員終身學習之研究及執行事項。
- (4)關於公務人員培訓國際交流與國內學術機構合作之執行事項。
- (5)關於受訓學員研習輔導及訓後服務事項。
- (6)關於公務人員培訓技術、方法與教材之研究發展及推廣事項。
- (7)關於公務人員數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、發展事項。
- (8)關於培訓機關（構）數位學習網路平台之推動事項。
- (9)關於接受委託辦理培訓事項。
- (10)其他有關公務人員培訓之研究發展事項。