



102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、從各國人事制度之特質觀察，其發展趨向為何？試舉五項申論之。(25分)
- 二、美國聯邦政府的政務官包含那些職位？有何主要特性？我國能否參採借鏡？(25分)
- 三、精簡化、民營化、分權化、績效化是英國近期人事制度革新的主要內涵，對我國文官制度興革有無啟示？試申論之。(25分)
- 四、高階文官與政務官之互動關係，學理上有何分析架構？歐美國家實務經驗又如何？請論述之。(25分)



申論題解答

一、

答：因各國憲政制度、文化、歷史與時代任務之不同，而在人事制度上呈現不同程度的變革。綜合各國人事制度之發展趨向，可發現下列五大趨勢：

- (一)政府職能日益繁重與專精，公務人員數量快速增加，如何健全公務員法制管理措施，逐漸成為行政機關的人事管理負荷（如員額擴增與人事費高漲）。如何精簡員額，也就成為人事制度重要的一環。尤其自 1990 年代以來，各國「政府改造」運動，對此一問題更具衝擊。
- (二)科技化、專業化、自動化的環境下，對公務員素質的要求日見提高，如何兼顧廣泛及專精原則，激發公務員潛能與培育人力素質，漸成為行政首長、主管與人事幕僚的重要職責。
- (三)民主化環境下，有關公務員權益福利事項，力求尊重員工與多數參與（勞動三權），如何改進政府與文官的關係（勞資關係、公法上職務關係）以解決爭議，已成為行政機關人事管理體制的一項困境
- (四)現代化環境下，政治因素仍不斷介入常任文官領域，另一方面人才流動性大，高等文官人才外流現象漸成困擾，前者防止「政治化」人事與「黑官」問題，後者重視「品質化」與留用「人才」，皆為現代取才用人制度的焦點。
- (五)行政機關受新環境與業務需要影響而調整，人事機關亦需隨之變革，惟每每過於僵化（如「人事獨立制」），故如何健全人事組織體制亦已成為健全人事制度的重要工作（調適為「人事幕僚制」、「人事分權制」）

二、

答：政務官是各國人事制度的決策者、掌舵者與監督者。各國政務官，一般指各部會政次級以上的政治任命官員，事務官則係常次級以下的公務人員。各國政務官的責任以政治責任為主，其次為法律責任、集體或個人責任、道德責任、倫理責任。

(一)美國政務官體制及其特性：

美國是總統制國家，政治性任命者人數相當多，且分布於整個行政體系。美國聯邦政府在政務職位的設計與運用上迥異於其他國家，美國總統不管是待遇和權力是世界上最被受羨慕的最高行政首長。英國新首相上任後可任命的政務職位人數約在 80 人；法國總統約有 40 人（若部長內閣人員人數約是 150 位）；德國總理約有百餘人的任命機會（今政治性文官職位）；但是美國新任總統可約 4,000 人左右任命為政務職位。美國政務職位制度有四個特徵，即：範圍大、層次廣、變異性大及參議院同意。

- 1.第一特徵是「範圍大」，美國總統有權對聯邦政府所有類型機構進行政治性任命。除了典型內閣層次的部外，尚包括各種獨立性機構（independent agency），如環境保護署等，和管制性機構，如州際商業委員會等。另外，美國總統有權任命駐外大使，在司法部門各級法官出缺時有權任命法官和檢察官。可見，雖然有些機構（如獨立管制性委員會）的首長有固定任期制，總統只有在恰好該職位任期屆滿時方可行使政治任命權，但整體而言，總統的政治任命權是及於聯邦政府內各個部會內的。
- 2.第二特徵是「層次廣」，是美國總統擁有龐大數目政治任命機會更換的主因，內閣制國家的最高行政首長所為之政治任命層級通常僅限於部的最高層級，但是美國聯邦政府各部會部長之下尚設有副部長（deputy secretary）、政務次長（under secretary）、助理次長（assistant secretary）和副助理次長（deputy assistant secretary）



等層級（另外尚有同級的首席法律顧問（general counsel）等人），等於是美國政府中的司處長（director），而副助理次長以上職位均是政務職位。又助理次長層級負責各部會機構的實際工作，包括幕僚性質助理次長（行政、國會關係、公眾關係、計劃評估、法律顧問、國際事務等）和業務單位助理次長，在制度設計上，助理次長們是總統的政策意圖能否透過文官體系落實的重要政治性任命職位。

3. 第三個特徵是各機關「差異性大」。由於總統和部長可運用高級主管職位和 C 俸表進行政治性任命，因此各機關如何將那些職位劃為政治任命職位就不盡相同。

4. 第四特徵是許多政務職位必須經過美國國會參議院的「同意」，根據美國憲法規定，參議員對於部長等重要的總統任命職位有同意權。

(二)我國體制的檢討與借鏡：

我國目前經驗的困境在於，人事體制設計和實際需要仍有盲點。人事體制是採行極嚴格的政務職設置之設計，將政務職位侷限於中央政府，而且每一部會政治任命人數較美國還要少，民選行政首長勢必被迫用間接方式同樣地對高級文官進行政治化運用。為使得人事體制能兼具中立與回應能力，我國政務職位設計勢必要有所調整，以其一方面有利於行政領導力之強化，另一方面又可以貫徹行政中立的價值。因此，美國的政務官職位管理並不適宜全盤用於我國，主要的理由包括：

1. 我國民間部門無法如美國一般吸收大量的「前任」政務職位人員，公私部門高級管理人員間的互相流動也尚非是國人習慣之社會精英流動模式。
2. 美國總統大量任命人員之同時，許多重要職位仍需經參議院的同意，參議院行使同意權的過程大體上稱得上是「專業盡責」，而非完全的政治交易性質。

三、

答：英國政府改造自 1986 年以後，柴契爾夫人執政後期，應用公共選擇與新公共管理理論，先推動公營事業民營化，後推動所謂「續階計畫」(Next Steps, 1998)，強調「政府機關民營化、分權化」，講求的創新、效率、市場競爭與政策導航策略，其重要變革措施為將中央行政部門分為核心部門（core office）與執行部門（政署），前者負責決策，後者則設立執行單位並聘任或選任執行長主持，外聘之執行長未具公務員身份者達三分之一。整體而言，英國政府的人事制度革新重點在於強調授權與彈性管理，並透過民營化及人力精簡以降低政府的人事成本，以下分成法規面及制度面革新分別點列：

(一)法規面革新：

1. 英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用《文官管理法典》(CSMC)。
2. 執行機構之人事管理，仍適用《文官管理法典》，但「非部會公共組織」(NDPBs)之人事管理，則另定於《公共組織機構：給政府部會的指引手冊》(Public Bodies: A Guide for Departments)。
3. CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

(二)制度面革新：

1. 執行機構和非部會公共組織 (NDPBs) 內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。
2. 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速升遷發展方案」甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。



3.執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均適用「文官管理法典」規定，而「行政型」NDPBs人員之招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」，制度相當健全。

(三)對我國文官制度興革之啟示：

當前許多國家政府已將英國彈性化、績效化的制度革新視為提昇政府效率和效能的主要參考，但對我國人事制度興革的學習與參考上，實務上仍普遍存在著許多疑慮。其中主要問題有：是否會動搖長久以來重視之功績用人價值？是否會導致用人浮濫，人事成本不減反增？是否會造成「臨時人員永業化」現象？契約性人力是否會因保障較少，而績效表現較差？契約性人力與永業性人員之間是否會有利益衝突，形成管理難題？由於我國與英國的憲政體制與政治文化不盡相同，故在制度革新措施的參考及學習上必須將以上各種疑慮列入考量，以作為我國人事制度興革時的借鏡與參考。

四、

答：(一)學理上的分析架構：

學者亞伯赫（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：

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。

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：衝突/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：純粹混合關係：

政治人物，尤其是行政機關首長及其他政務官，與高級文官都要扮演結合實質專業與政治承諾的混合角色

(二)歐美國家實務經驗：

以美國為例，其人事體制內設有大量的政務官，與高階文官共同進行決策與規劃的工作，並未有明確的職務或層次劃分，同時加強政務官的專業技能、高階文官的政策認同及機關首長的彈性用人權力，顯現其高階文官與政務官之互動屬於上書分析架構中的「純粹混合」互動關係，認為雖有體制上的政務官及事務官之分際，但二者間在政策決策與規劃的角色上並無嚴格區分之必要，而能就雙方的專知技能與政治智識來共同達成機關的政策目標。