

## 【各國人事制度】總複習

張傑老師提供

### 一、幕僚制與獨立制

「幕僚制」與「獨立制」見諸於許南雄教授的人事行政學、各國人事制度等著作，後來國內許多學者也跟著採用：

#### （一）幕僚制

幕僚制的內涵為：

- 1.人事(職)權隸屬於行政權。
- 2.人事機構隸屬於行政機關的組織體系,即人事機構係所屬行政機關的幕僚單位。
- 3.人事主管機構與各級行政機關所轄人事單位並無「監督—隸屬」關係，而具有聯繫協調的關係。

上述三點互為關連，凡合乎三項條件，不論其為部外制或部內制均稱為「幕僚制人事機構」，如英國「內閣事務部」、美國「人事管理局」、法國「人事、國家改革暨地方分權部」、德國「聯邦人事委員會」皆隸屬於最高行政權體系，亦即屬於最高行政首長的幕僚機關。就隸屬體制言，前述三種體制之人事主管機關均隸屬於行政權，所不同的只是各該機關的組織職掌未盡相同。

#### （二）獨立制

獨立制則專指我國考試院，其為全國最高公共人力資源管理機關，獨立行使人力資源職權。考試院不僅在行政院之外，且與行政院分立制衡，故無法與部外制或部內制相比，而應稱之為「院外制」，即脫離於行政院體系之外的機關體制，或稱之為「獨立制」。此一獨特的體制具有下述特徵：

- 1.人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。
- 2.人事行政總機關獨立於行政機關之外，二者不具「監督」與「隸屬」關係，而係「分立」與「制衡」關係。
- 3.行政機關所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」關係，如人事行政總處隸屬於行政院，但其考銓業務並受考試院的監督，各部會人事處室隸屬於各部會，但人事業務受上級人事機構監督，人事主管也由上級人事機關任免。

## 二、英國「快速升遷方案」的考選方法，對我國公務人員「優先陞任」機制的參考

### (一) 快速升遷方案的考選採「第二種考試方法」，其考試分三階段進行

1. 第一試一年二次於全國各城市舉辦，為期一天半的客觀性向及才能評分測驗，以問卷的形式進行，及格者參加第二試。
2. 第二試為時二日，於位在倫敦的評鑑中心，由文官考選（遴選）委員會負責進行一系列各種測驗。由主席一人、心理學家及觀察者各一人，組成測驗小組，一組處理五至六名考生。測驗內容包含鑑識能力(筆試)、文書起草、團體討論，會議實習，智力測驗、口試、相互評分。各測驗人員分數相加若考生達二百分以上者，可至決選委員會參加決選。
3. 第三試由決選委員會五位委員組成，包括高級文官、大學代表、婦女或工業團體人士組成，歷時 35 至 40 分鐘之口試，以決定錄取與否及名次。

### (二) 對我國公務人員「優先陞任」機制的參考

依我國公務人員陞遷法觀察，我國公務人員「優先陞任」機制，係以「功績」為主要考慮因素，英國快速升遷相關做法，係以重視個人「能力」為主，因此可供我國借鏡參考說明如下：

1. 在各國文官快速升遷相關做法中，英國是最具代表性的，其文官體制設計與我國相近，且最早將快速升遷發展成一套完整的制度，在行之有年的過程中，也逐漸發展成熟，如能加以深入研究，對我國相關之改革亦能有所建議。
2. 雖然英國快速升遷制度亦是培育高級文官的來源之一，但其設計目的並非取代傳統逐級升遷制度獨立存在，而是提供不同的取材管道，使政府在人力資源的運用上，特別是高階人力的運用更加靈活而已。換言之，快速升遷制度並非英國高級文官的甄補的唯一方法，而僅是其中之一而已。
3. 快速升遷制度的設計，是以能力為導向，給予有實質工作能力或潛能的年輕文官發展的機會，除能有效達到激勵效果外，亦能在人力的運用上更加彈性、靈活，應可有效補強傳統制度不足之處。
4. 透過能力模型的甄補，能有效遴選出具備核心潛能或已具備相關能力者，除了避免初期的甄補錯誤造成日後更大的損失外，亦能提昇整體高級文官的素質。

### 三、英國及美國公務員考績制躡強調之功能，值得我國借鏡之處

英、美二公務員之考績制度，均強調「發展性功能」，其依據績效考評的結果，以作為公務員升遷、調遣、訓練、進修的依據，各國在這一方面之作法情形及有無值得我國借鏡或參酌之處，分別說明並論述其理由如下：

#### （一）英國

##### 1. 考評報告表

- (1)自 1972 年起，以考評報告表作為考核之依據，考評項目明確，包含 A 表及 B 表，各適用不同等級公務員。
- (2)考評報告表所包含之考評因素，即包括約談者對該員發展訓練與安置的意見、個人素質評估、對能否勝任高一層級職務之評估。

##### 2. 採行「永業發展面談」

面談範圍強調「發展性功能」，就公務員前一年工作情形，永業前途及如何執行其工作為主。

##### 3. 自評制度

個人是否適合目前職務，藉能力分析瞭解作為是否接受訓練或調整工作之依據。

##### 4. 個人考評

自 1996 年起，除高級文官外，各部與各執行機構有權決定其人員之考績制度，稱為「個人考評」，包括「績效評價」與「個人潛能評量」，強調與績效關聯報償制度相結合。

##### 5. 考績之作用

綜合言之，考績作用如下

- (1)考績與獎懲無關：僅作為瞭解受考人是否勝任職務。
- (2)考績與晉俸無關：公務員考績之主要作用不在決定需否晉俸（因為晉俸多是按年按例的），雖對工作表現完全不合格不得加薪，但很少有發生，故晉俸與考績並無密切關係。
- (3)考績之作用在考評是否適任現有職務，及有無尚待發揮的潛能，與宜否晉升職等或職務，考績結果作為人事處理，如調遷、訓練等參考依據。

#### （二）美國

##### 1. 各機關自訂考績制度

自 1981 年 10 月 1 日起，聯邦政府各機關自行建立本機關的考績，以適應各機關實際之需，富有彈性。定期考核屬員的工作執行情況、鼓勵屬員參與工作標準的制訂、將考績結果作為採取對該屬員人事措施的基礎參考資料。



## 2.訂立工作標準

實現精確的考績，並鼓勵員工參與工作標準的制訂。包括工作因素，即組織上的因素及個人工作因素，對於各工作因素應達到之水準或要求，在程度上作五種區分，即不滿意(U)、最低滿意(M)、完全成功(F)、超過完全成功(E)、特優(O)。

## 3.保持考核記錄

主管人員對所屬工作者訂定工作標準後，於考績年度開始後，應即作考核與記錄，定期舉行考核檢查，並保持考核記錄。

## 4.辦理年度考績

年度考績是考績年度內最後一次的考核檢查，而後在各工作因素中分別評擬 U、M、F、E、O。考評完畢後，應即訂定時間與所屬工作者商談。

## 5.在人事管理上之應用

考績結果，將作為人事措施的依據，其中包括晉俸、降調、解職、升遷、裁員等。符合考績強調「發展性功能」，亦即應依據績效考評的結果，作為公務員升遷、調遣、訓練、進修的依據。

## 6.實施功績俸制度

以 GS 俸表 13 至 15 職等之管理人員、監督人員為對象，該等人員俸給之晉敘，直接以其工作成績為基礎，而非憑年資辦理。

### (三) 值得我國借鏡或參酌之處

- 1.各機關自訂考績制度，以適應各機關實際之需，富有彈性。
- 2.不同等級公務員各有不同之考績項目，使各類人員皆能適合各自發展，另各機關亦可配合職務特殊性質規定各機關之考績項目因素。
- 3.考績結果可作為採取晉俸、指導、工作調整、降任或免職或其他人事管理上之應用與作用之依據，與我國考績結果丁等者僅有免職一種不同。
- 4.英國之「自評制度」、「永業發展面談」、「個人考評」、「意見溝通」；美國之「保持考核記錄」、「與所屬工作者商談」皆為良好的溝通管理，值得學習。
- 5.考績結果不一定與獎懲晉俸有關，尚包括考評是否適任現職、有無尚待發揮的潛能、宜否晉升職等或職務，另作為人事處理，如調遷、訓練等參考依據，亦值得學習。

#### 四、美國聯邦政府評鑑中心的運用情形

美國聯邦人事管理局為因應聯邦政府人力資源老化及離退的挑戰，以保持管理人才的經驗傳承，設計了領導人才接班計畫(Leadership Succession Planning)，以建立高級行政主管(SES)候選人的評選制度，發掘高潛力的領導人才，施以準備接班的培訓課程與活動。主要特色是採為期 1 天的評鑑中心(assessment center)：

- (一) 採用「多關卡式」的篩選過程。
- (二) 針對候選人的應徵資料進行初選。
- (三) 建立「領導能力評鑑中心」
  1. 模擬聯邦政府高級文官 1 天之中的各項活動，設計成演練。
  2. 要求候選人在評鑑期間扮演「處長」角色。
  3. 採用 4 個相互關聯的演練。
  4. 設計演練時針對各機關業務屬性，將機關的特別需求納入評核題本中。
  5. 採用多位評鑑人員，評量候選人的行為，以判斷管理能力具備的程度。
  6. 採用結構式面談(意指評鑑人員須與候選人互動)或其他「單獨作業」型態(意指候選人單獨進行分析或決策)的評鑑工具。
- (四) 結構式面談
  1. 候選人必須答覆與高級主管工作內容相關的標準化問題。
  2. 面談的問題焦點在於瞭解候選人的行為表現方式。
  3. 口試官根據「行為定錨尺度」(behavior anchored scale)，對候選人的行為反應加以評分。
- (五) 將各機關提出的特殊要求列入評鑑過程，例如增加評鑑方式。
- (六) 作成候選人「通過與否」的決定。



## 五、美國「公平就業機會法」(The EEO Act)的立法精神，以及我國相關制度的設計

### (一) 公平就業機會法的立法精神

為避免人才甄補產生歧視，美國聯邦政府作了許多努力，以及頒布了一些規定：確立「平等就業機會原則」與「公開競爭原則」，其立法精神如下：

1. 聯邦職位出缺應甄補合格人員，以達成能公平代表美國社會之工作力量。
2. 以與職位有關之知識、技能與能力為基礎，從事選拔與晉升，並使用公平與公開競爭，以確保平等機會。
3. 為免人才甄補產生歧視，公私機構人才甄補應著重資格條件要求及評量程序、方法之效度，究竟是否與應徵職位真正具有關聯。
4. 人才之甄補亦應符合「公開競爭原則」，以確保功績制度之實施。

### (二) 我國相關制度設計

我國現行對於平等就業機會的相關法律規定，梗概舉述如下：

#### 1. 性別工作平等法

為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神，91年公布實施「性別工作平等法」，並明文規定公務人員、教育人員及軍職人員，亦適用之。

#### 2. 公務人員考試法

依據公務人員考試法第2條規定，公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。其他法律與公務人員考試法規定不同時，適用本法。

#### 3. 公務人員任用法

依據公務人員任用法第2條規定，公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。

#### 4. 公務人員陞遷法

依據公務人員陞遷法第2條規定，公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。

#### 5. 公務人員保障法

依據公務人員保障法第2條規定，公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用公務人員保障法之規定。

## 六、法國高級文官與國家行政學院的關係及特色

### （一）高級文官與國家行政學院的關係

國家行政學院直接隸屬於人事主管機關，設院長一人，負責該院行政事務，內設若干研究所，專責各類高等文官之考選與訓練，兩者關係如下：

- 1.法國文官凡屬 A 類文官之考選，由國家行政學院負責考試，考選及格人員須在該學院受訓兩年半，訓練及格後始行分發任用，訓練期間之費用均由政府負擔，擔任授課人員多為大學著名教授，受訓嚴格，而成就尤佳，實為高等文官之理想搖籃。
- 2.國家行政學院之教學分為實習及學業研習兩階段，訓練期間即為修業期間，訓練期間共 2 年至 2 年半。教學考試與實習成績之總平均即為研習成績，而後依名次順序及擬任工作（意願）決定分發之職務。國家行政學院受訓結束接受分發後，依規定須在政府機關服務 10 年。

### （二）制度的特色

由上可知法國高等文官之甄補任用與國家行政學院關係密切，可謂法國國家行政學院負責高等文官之訓練與發展，具有以下特色：

- 1.法國高等文官主要來自 ENA 之嚴格考試與長期訓練，具有「教、考、訓、用」密切配合之性質。
- 2.由於考試與訓練均為嚴格淘汰，故 ENA 結業之學員素質頗為優異，足為法國政府之精英。
- 3.ENA 之考試與訓練內容以實用之行政通才知識為主，故可培育出中高階行政主管人才。

## 七、法國及德國將訓練作為考試程序之一，主要理由與成效。

### （一）理由

從德、法兩國之考試程序觀察，訓練均為其考試程序之一，其目的在加強對人才之鑑別，何以在一般考試程序外，尚需透過訓練，對應試者加以評量，其理由如下：

- 1.學校教育並非完全為培育公務員而設，儘管考試科目與考試方法的設計再周密，依據過去的學校教育之學習成就予以評量，以推斷考生擔任公務員，履行公務職責的學識能力，實屬危險，極可能發生錯誤。
- 2.目前考試方法雖已較過去進步，但仍有缺失，難以正確評量。何況，考試科目的配置，方法的選擇，以及主試者本身的學識經驗，這些不穩定的因素，都可能影響到考試的信度與效度。



- 3.行政能力具有多面性。傳統的考試方法，即使配合上心理測驗的使用，仍有其力有未逮之處，難以對行政人才，達到精確之鑑別。
- 4.見習或實習所從事之工作，與將來所任職務相同或密切相關，據此評量，精確性高。
- 5.公務人員考試之方法、內容及格標準，以及主試者都和學校教育關係密切，使公務人員之考試適應一般教育的主要形成。
- 6.考試僅注重一般教育知識，重公務員之普通能力及適應能力，亦即只完整之人格與平衡之思想。
- 7.訓練課程可導入一般課程及專業課程，並可加強案例實習，這些有關公務之經驗，非學校教育或考試制度可達成的。

## (二) 成效

- 1.以訓練作為考試程序，可彌補考試之不足，足以遴選或拔擢到真正的行政人才。不過，為使訓練階段具有淘汰作用，初試錄取名額應較實際所需為多，且應避免占缺實習。
- 2.國家可以真正獲致優秀公務人員新血。
- 3.訓練過程中淘汰受測者，並不破壞對公務人員身分保障制度，因其在受訓時尚未正式取得公務人員資格。
- 4.通過公務人員甄選者能從訓練中獲得實務經驗。

## 八、日本人事院與我國考試院之異同(補充)

### (一) 相同點

- 1.均為部外制的人事機構，應具有獨立超然的地位獨立行使職權。
- 2.兩者之組織均採委員制，且採多數決故無人能夠代表考試院或人事院至國會作政策發言。
- 3.考試院之決策機構為考試院會議，人事院之決策機構為人事院會議，係屬人事行政之決策機構，均具有人事行政之決策權。

### (二) 相異點

- 1.日本人事官的任命均考慮政治背景與黨派關係，以能獨立超然的行使職權；而我國考試委員的任命及提名過程則無考慮上述因素，其能否獨立超然的運作其職權，頗值得商榷。
- 2.日本人事院具有獨立向國會提出預算案之權限；而我國考試院則無，而考試院之預算編列在中央總預算中，曾有被刪減的情況。故不具有獨立向國會提出預算案之權。

## 九、日本人事院具備獨立超然地位條件

### (一) 獨立超然人事機構應具備條件

作為獨立超然的人事行政機構，應該具備下列之條件：

- 1.人事機構獨立於行政系統之外，因此並非行政機構的一部分，具有獨立超然的地位，所以受到行政元首的控制較少，甚而全無。
- 2.人事機構的組織採委員制，委員中通常不得有半數屬於同一政黨，而且委員的任期採參差設計，並非同時屆滿，以避免此一人事機構受到政黨及行政元首的影響與干涉。
- 3.文官委員屬於副業性質，都不是具有人事行政專業知識與技術的專家，祇是具有普通知識的通才。
- 4.委員會所管轄業務，不僅具有行政性質，而且尚辦理各類準立法（Quasi-legislative）及準司法（Quasi-judicial）性質的工作。

### (二) 日本人事院獨立條件

- 1.日本人事院設立的目的，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。由於人事院之任務特殊，所以，由法律賦於相當超然，獨立之地位及廣泛之職權，依法律之規定，除具一般行政機關之機能外，尚具有制訂人事規則之準立法機能及審查裁定對公務員不利益處分之準司法機能。
- 2.日本為走上民主化之途徑，不為官僚所操縱，特加強中央人事機關之權限，使其能獨立行使職權，具有相當之獨立性，國家公務員法第三條第三項規定：「依法律規定，授予人事院處置權限之部門，人事院之決定及處分，僅人事院有審查之權」此項規定，即承認人事院權限之自主性，表示其他機關不得干涉人事院權限之行使。
- 3.人事院對於公務員不利益處分不服申訴之審查判定，祇有人事院得依人事院規定加以審查，此項審查為最終判定，縱有不服，亦無上級機關可以申訴，又如司法方面，亦須尊重人事院權限之獨立性。

## 十、日本公務員「懲戒處分」與「身分處分」異同比較

### (一) 相同點

- 1.受處分人均可提出申訴救濟，受理機關為人事院。
- 2.兩者處分均由機關首長決定。
- 3.均係國家公務員法規定，對於公務員之不利之處分。



## (二) 不同點

### 1. 發生原因不同

#### (1) 身分處分

係公務員因身心障礙，工作實績不佳，欠缺適任資格，因刑案被起訴，官制或名額之修改；廢除、削減預算而發生裁撤單位及冗員等，並不涉及違反法令或職務義務。

#### (2) 懲戒處分

依國家公務員法規定，公務員有左列各款情事之一，應受懲戒：

- ① 違反本法及基於本法之命令者。
- ② 違反職務上之義務或懈怠職務者。
- ③ 有不適為國民公僕之不良行為者。

### 2. 處分種類與效果不同

#### (1) 身分處分之種類與效果

##### ① 降級及免職

公務員工作實績不佳，身心障礙難以勝任職務，欠缺擔任職務必要資格或因預算關係裁減單位時，得予降級或免職。

##### ② 休職及復職

公務員因身心障礙需長期修養，因刑案案件被起訴，因災害至下落不明等原因得以休職，俟原因消滅後再予復職。休職不得超過三年，復職並非必須回復原職。

##### ③ 降薪

其事由應以人事院規則定之，惟迄今尚未作成規定，故目前並無降級制度。

#### (2) 懲戒處分之種類與效果

##### ① 免職

受免職者，喪失公務員身分，並自處分之日起二年內不得擔任官職，亦不得依退職津貼法規定支領退職津貼。

##### ② 停職

受停職者，雖仍保有公務員身分，但不得從事職務，停職期間自一日以上至一年以下，不支付任何給與。

##### ③ 減俸

受減俸者，減俸期間為一年以下，自俸給中扣減月俸額五分之一以下的金額。

##### ④ 申誡

確認其違反義務之責任，並促其將來更謹慎之處分。

## 十一、日本俸給制度的「特地勤務津貼」內涵及值得我國參採之處

### (一) 特地勤務津貼內涵

日本國家公務員加給及津貼，其名目繁多，計算方法亦甚瑣碎；一般而言，各種加給及津貼多可適用至一般職，其中有關「特地勤務津貼」包括：

1. 通勤津貼：路程在二公里以上者支給之。
2. 邊遠地區津貼：對離島或交通顯著困難之地區服務者支給之。
3. 寒冷地津貼：指在寒冷地工作者支給之。

### (二) 對我國地域加給改革意涵

我國公務人員俸給種類之地域加給，係對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。其給與應衡酌服務處所之地理環境、交通狀況、艱苦程度及經濟條件等因素訂定。其加給之目的與日本類似，係為鼓勵公務員至偏鄉服務，此項加給又分二類，且另有年資加成、服務山僻、離島地區年資加成，每服務滿1年按俸額加2%計給。而參酌日本「特地勤務津貼」支給與規定，對我國地域加給改革的具有如下參考價值：

1. 本加給之偏遠地區係以任職地點與交通站距離分級，惟有些機關雖與交通站不遠，仍屬偏鄉，因無法支領加給，致無誘因提升公務員至該地服務之意願；又高山地區以海拔高度區分，反而無考量交通因素，依比照日本採以地區狀況分類。
2. 我國地域加給係以一定數目金錢輔以俸額比例加計，似略顯複雜，應參酌日本以總數一定比例給與，並配合公務人員之俸額變動，方為妥適。

## 十二、各國政務官的管理

### (一) 政務官管理的主要內涵

各國政務官的管理，如進退任免、薪俸福利、退休職撫恢等事項，未必與事務官相同，政務官有其適用的法令及慣例，而事務官則皆適用文官法。關於政務官的管理主要如下：

#### 1. 政務官的產生與離退

政務官的產生方式為政治任命（元首或政治首長之特任、特派，特命）、選舉（民選如省市長）提名經同意後任命，如美國政務官係如由總統提名經參議院同意後任命。在離退方式，政務官有免職、徹職（此指公務員懲戒法之撤職）、退職（如我國政務官退職撫卹條例）、辭職（包含個人請辭與內閣總辭）、罷免（民選政務官遭罷免）等途徑。



## 2.政務官的政治活動權利

政務官具有黨政取向，擔任黨政職務（如英國首相必為執政政黨黨魁，各部分政務次長兼任國會黨鞭），其政治權力極為明顯，而不受限制，如參加政黨活動，甚至政爭政潮，為黨籌款、補選，不受行政中立體制約束（但若干司法、憲政情治人事之政務官需遵守憲法「司法獨立」、「軍隊國家化」、「人事獨立」制約束，此與事務官行政中立屬性有別）。

## 3.政務官的權責體制

政務官居於黨政要職，就政治職位而言，皆屬政務首長，如院長、部長、政務次長，擔任政務，多為機關或單位之首長或主管。事務官則係居於行政職位，不論為主管或員工，皆受政務首長的政策與政務領導，故事務官必須執行政務官的政策。也因此，政務官如果領導統御失當、政策失誤、監督不周，則必負起責任（含去職、自動融職、或被迫請辭，均不予慰留）。

## 4.行為規範

各國政務官的個人行為或其發言與公務行為最易引起課責的是：

- (1)公務貪瀆腐化行為。
- (2)洩漏重大機密。
- (3)誹聞案的不名譽事件。
- (4)重大政策或發言失當，導致信任為基或能力危機。

## （二）應加強的積極性管理

對於政務官的管理，除訂定政務官專法來據以管理之外，尚可增加責任體制、政策倫理等層面之管理如下：

- 1.政務官不得同時兼任全國性職業代表、其他一切公職或參與職業性活動。
- 2.有義務提供國會及大眾有關政府之政策方針、決策決定及行政活動的各項完整資料，而且不得欺瞞國會及社會大眾。
- 3.不得擔任任何其他有給職務、經營商業或執行業務，並不得兼任營利事業之董事，或未經聯邦議會之同意而馮營利事業之監事。
- 4.應決定一般政策並負其責任，在一般政策範圍內，政務官應各自指揮專管之部而負其責任。

### 十三、政務官與文官間的互動及緊張關係

- (一) 政務官被賦予行使國家意志的責任，選擇政策的走向，但仍無法避透過管理工具對行政行為進行直接或間接的干涉；事務官被賦予執行國家意志，分析並執行政策，但執行過程中，也會運用裁量權力進行選擇，代表了政治與行政之間的互動關係牽涉著彼此能夠運作的權力空間關係。
- (二) 事務官賦予永業的保障，為的是不讓政黨的利益凌駕在公共利益之上，以確保行政中立；但政務官卻是因為政黨勝選後獲得任命，本就有其政治定位，必須落實政黨政策以回應選民期待，兩者之間不可避免的價值衝突。
- (三) 決策過程為政務官與事務官不同價值的互動場域，兩者明顯衝突的契機來自於決策點的展開，政務官會是為了繼續獲得政治任命，以及滿足選民需求而贏得下次選舉勝利，而堅持的「政治利益」，或是為社會大眾的「公共利益」，又或者只是純粹為了己利的「個人利益」；事務官會是偏向行政部門都能長久永續運作的「行政利益」，又或者是「公共利益」、或「個人利益」。

### 十四、現代國家高級文官考選與甄補遵循原則

各國高等文官管理之基礎，首在確立其考選與甄補制度，此一關鍵攸關高等文官之服務素質與其工作績效。現代各國之考選與甄補，係以下列三項體制為其基準：

#### (一) 功績制原理(Merit system)

「功績制」係現代各國打破分臧制與恩給制的取才用人體制，首重「才能」與「成就」(achievement)因素，而不計家世、門第、派閥、黨政等背景，功績制已為各國文官法所確認，但各國實施成效未必相同。

#### (二) 代表型文官制(Representative Bureaucracy)原則

指多元化或多族群社會之取才用人應著重「公平就業機會」體制(Equal Employment Opportunity)，對各族群或團體(如女性)均無歧視而相容，當前各國政府則更進一步謀求顧及「弱勢優先」(認可行動，Affirmative Action)原則，以保障少數族群、弱勢團體(如殘障人士)之考選錄用，並維護人事制度民主化與公平性理念。

#### (三) 績效管理制(Performance Management)原則

「官僚型政府」與現代「企業型政府」主要差別在前者固守官式官規，而後者則強調企業精神(創新、權變、競爭、品質、顧客導向)所彰顯之績效與成果。美國於 1993 年通過「政府績效與成果法」、德國於 1997 年頒行「人事改革法」，皆以績效管理為重點，即其顯例。



## 十五、各國公務人員初任考試與我國制度之比較

英美德日日本等國公務人員初任考試制度之共同特色，皆針對特定對象、定有相關限制條件(年齡、學歷、經歷)、並有負責的考試機關，以及有相關的考試方式、分試制度，而與我國目前考選制度之異同比較：

### (一) 限制條件之不同

以高等級考試應考資格之學歷與年齡為例說明之：

#### 1. 英國

即「行政見習員」(AT)考試，年齡在 36 歲以下，大學畢業。

#### 2. 法國

類文官初任考試，年齡在 27 歲以下，大學畢業。B 類升等 A 類考試，年齡則限在 36 歲以下。

#### 3. 德國

即「高職等(高級職)」初任考試，大學畢業會考，實習勤務二至三年後再參加文官考試，年齡限在 32 歲以下。

#### 4. 美國

即「行政永業職考試(ACWA)」，大專學歷以上，應考及格取得七或九職等資格，年齡在 18 歲以上，65 歲以下(年齡規定極寬)。

#### 5. 日本

第 I 種錄用(上級)考試，大學畢業(未明定，但慣例如此)，年齡限制在 21 歲至 35 歲。第 II 種錄用(中級)考試，專科學校畢業，年齡在 21 歲至 29 歲。第 III 種錄用(初級)考試，中學畢業，年齡限在 17 至 23 歲。

#### 6. 我國

「現行公務人員高考」，依公務人員考試法規定，博士得參加高考一級，碩士以上得參加高等二級，大學畢業得參加高考三級。

### (二) 考試方式之不同

#### 1. 英國

分為考試與甄選，前者適用於一般行政人員，後者適用於科學技術人員：

#### 2. 法國

A 類行政人員由國家行政學院考選；A 類技術人員則由技術學院甄選。

#### 3. 德國

簡易職得以甄選為之。

#### 4. 日本

專業技術人員係以甄選(選考)為之。

#### 5. 我國

無採用甄選制度，無論行政人員或技術人員一律以考試為之。

### (三) 考選獨立之不同

- 1.各國考試原則為考選獨立，在行政體系下依法獨立行使考試權，公開競爭與考用配合。
- 2.我國考試採用「考試權獨立制」(獨立於行政權之外)與「考試權集中制」(試政試務集權於考選機構自行監督辦理)，有待改進。

### (四) 分試制度之不同

- 1.英國  
含筆試、測驗(心理測驗、智力測驗等)與口試。自二十世紀以來已實施分試制度，現行「分權化」與「民營化」考選制亦如此。
- 2.美國  
現行「行政永業職考試(ACWA)」包含筆試、測驗(考生學經歷評估與造詣測驗 IAR)與口試。
- 3.法國  
A 類考試分初試與複試(含體能測驗)，初試與複試各含筆試與口試。
- 4.德國  
採分次(高級職初任考試分大學畢業會考與第二次文官考試)與分試(筆試與測驗、口試)方式辦理。
- 5.日本  
第 I、II、III 種試驗均採第一試(教養考試與專門試驗)、第二試(專業試驗與綜合試驗)，兩試計算成績而後用人機關舉辦口試。
- 6.我國  
現行高、普考曾採第一試與第二試方式(仿效日制，但有差異)，若干特考及高考一、二級採筆試與口試，亦有分試制性質。

## 十六、各國公務人員升遷標準

各國人事法規對公務員的升遷，或以服務年資為準，或以升等考試為準，或以考績為準，亦有將此三種標準合併運者，但其各有利弊，試分析如下：

### (一) 以服務年資升遷

按照年資久暫，循序升遷，此種方式，雖能鼓勵久於其位，但忽視工無能力、工作效率及個人服務品德等因素，顯失公平，且易養成公務員因循苟且，敷衍塞責的習氣。



## (二) 以升等考試為準

現職人員升至更高職務者，以升任考試決定，可以選拔學識豐富的人才，且可避免主管對於升等人員的操縱，致使有失公允，並且藉以促進公務人員進修，增進服務知能；惟升遷對工作努力者為一種報償，僅憑考試成績，而未注重其工作成績又服務品德，易失升遷原意。

## (三) 以考績升遷

以考績決定升遷確可鼓勵公務人員盡忠職守，增進行政效率。惟公務員考績雖極重要，但卻不易辦好，且考績的方法雖有多種，但沒有一種被認為真正有效，同時主管對所屬的考評，如從寬考評則趨於浮濫，如從嚴考評又可能影響人際關係和諧。

## (四) 將年資、考試、考績合併運用，以為升遷標準

將此三種標準合併運用，確可顧及大體，不失公允，惟施行上較困難。

# 十七、現代國家績效俸給制度產生原因及共同趨勢

## (一) 產生原因

1. 績效俸給制度可以產生對個人的激勵。
2. 引進績效俸給制度才能和私部門競爭最優秀的人才，特別是在管理階層。
3. 績效俸給制度可以控制人事成本：透過減少自動的逐年加薪，政府可以控制薪水成本。
4. 績效俸給制度具有重要的政治意涵：透過對於公務人員績效的檢驗、績效俸給制度可以反駁公務人員難以課責和薪水太高的批評。

## (二) 共同趨勢

OECD 國家採行的績效俸給制度在設計上及應用上之基本的共同趨勢則包括以下三點：

1. 長久以來的標準化績效俸給制度逐漸演變成為部會分權的制度：如英、美就有這種趨勢。
2. 近年來績效俸給制度也從資深管理階層擴展到非管理階層。
3. 2000 年開始，許多國家開始鼓勵績效俸給制度朝向團隊途徑發展。

## (三) 對行政改革助益

績效俸給制度還能夠有助於下列各項行政改革工作：

1. 引進更為彈性的工作方法（例如工作時間）。

- 2.鼓勵團隊工作：透過績效考核時，團隊合作的表現而得到團隊獎金或嘉獎。
- 3.強化資訊通訊科技的聚焦工作。
- 4.訓練政策的聚焦。
- 5.績效俸給制度也可以成為徵募人才的誘因。

## 十八、歐洲國家將訓練作為考試程式之理由與成效

### (一) 理由

從各國情況來看，大體上各國公務員因考選的對象不同，而對訓練的重視程度亦有所不同。例如歐洲國家中英、法、德等國非常重視遴選學校剛畢業青年，再由政府加以訓練培育蔚為國用，其所以將訓練作為考試程之理由如下：

- 1.學校教育並非完全為培育公務員而設，因此對考試及格人員，予以適當訓練，以充實其從事公務之思想觀念及知識技能，使其足以勝任公務之職位要求。
- 2.目前考試方向固已較過去進步，但仍有缺失，難以正確評量，故必須施以訓練以彌補考試之不足。
- 3.傳統的考試方法，即使配合心理測驗的使用，仍難以對行政人才達到精確之鑑別，故可從訓練中從事實際考察，以鑑別人才之優劣。
- 4.見習或實習所從事之工作與將來所任職務相同或密切相關，據以評量精確性高。

### (二) 成效

歐洲國家中之英、法、德等國均將訓練作為考試程式之一，至其成效歸納如下：

- 1.考試及格人員參加訓練時，可以達到淘汰的目的，使不適宜擔任公職的人員，借此予以淘汰。
- 2.透過訓練充實公務員的工作知能，增強其執行職務的能力，以提高公務員素質及行政效率。
- 3.訓練內容與方式具有理想與遠見，可以培育優良的公務員，並成為往後高級文官的主要來源，如英國的行政見習官、法國的 A 類人員及德國高級職等均是。
- 4.具有專責的訓練機構，專門培訓公務員，如此才能培育其正職的服務觀念，及做事的態度與方法，不致敷衍塞責，徒具訓練之名而無實際成效。



## 十九、各國退休制度的設計目的及其方式

### (一) 退休制度設計之目的

#### 1. 促進新陳代謝

政府為公務人員所組成的有機體，藉退休的執行而促進其新陳代謝，使年老久任者得以退養，青年精壯者得以登進，則機關始能充滿朝氣，行政效率亦隨之提高。

#### 2. 澄清吏治道德

政府採行退休制，對公務人員的晚年生活與經濟負擔，預為籌措打算，以免公務人員因晚年的膳養無著，而不惜以非法手段先行請求搜刮，故退休制度可使公務人員因其將來生活有保障而奉公守法，則官箴自必修明，吏治得以澄清。

#### 3. 建立永業制度

政府推行適當有效的退休制度，則公務人員因其將來生活有一定保障，必將安心任職，樂其所事，進而視其所任公務為終身職業，願以其畢生精力貢獻於所任公務，故退休制度可促進公務職位的永業化。

#### 4. 引進新技術、新觀念

退休人員之職缺、可逕行進用新人，進用新人之同時，常會引進新技術與新觀念。

#### 5. 減輕用人經費負擔

退休人員由於任職年資久，俸級較高，其俸給經費亦較多，當退休職缺補進新人時，其年齡較低、年資較淺，俸給不高，故用人經費負擔亦可因而減輕。

### (二) 退休的種類

#### 1. 自願退休

指公務人員達到一定之條件、自動請求退休之謂，此種退休之退休金往往遠較薪給為少，一般公務員為求增多其收入，故自動退休者並不踴躍。英國曾採行此制。

#### 2. 強迫退休

指公務人員達到一定之條件時，由政府主動命令其退休之謂。此種退休如硬性的施行，有時優秀人才因政府必須借重者，不得不因年齡關係而退休，亦有雖達到退休年齡，仍堪為政府借重者，在強迫退休制下，淘汰必須人才則實為一缺點。

#### 3. 混合退休

乃同時兼採自願退休制與強迫退休制兩者，我國行之。

### （三）退休金經費籌措方式

各國公務員退休金籌措來源，大別之可分為三種：

#### 1.政府籌款制

退休金所需款項由政府負擔，英國採行此制，如政府負擔退休金，往往在定薪時合併計算所擔負退休金額，從而減低定薪數目。另德國之制度及日本之「退職津貼」亦為此一制度。

#### 2.公務員負擔制

退休金由公務員薪金中扣除，維持此制所需之費用則由政府負擔，受雇人並自行管理退休基金，其缺點為捐款數額如不預加限制，則受雇人在負擔方面將因而加劇，此制較為少用。

#### 3.共同籌款制

退休金由政府與公務員共同負擔，在理論上既正確，實施上亦方便，主要為美國、法國、韓國。

### （四）退休金制度及名稱

#### 1.年金制度

多數國家均採此一名稱，如英國、法國、德國、美國、新加坡等國。均有年金法(或稱退休年金法)之訂定，對經費來源，退休條件、退休金、撫卹金種類及其計算標準等，均有明定。

#### 2.儲蓄基金

新加坡除年金法之外，尚有儲蓄基金條例之訂定，公務員在職期間採用儲蓄方式(政府亦補助儲蓄金額)，於退休或不能繼續工作或死亡時，將儲蓄金額本利一次付清。

#### 3.互助制度

日本除退職制度外，原有之公務員恩給制度，現已為互助制度所代替；互助制度中規定有經費負擔、互助項目及發生互助項目事故時之互助給付，其情況與一般國家之退休撫卹制度極為相似。

#### 4.保險制度

公務員均參加保險，保險制度中規定保險基金來源、保險項目及各種保險給付之標準；除保險制度外，並無公務員退休撫卹制度。

#### 5.災害補償制度

部分國家對公務員因公傷病或死亡者，對其退休撫卹金之給付另有加給之規定，以示撫卹；但部分國家（如法國、英國、美國、日本等），對此種因公傷病或死亡之加給，不在年金制度中規定，而另以災害補償制度定之，其補



償之項目以因公傷病、殘廢或死亡者為限，其給付標準與年金制度中之規定亦有不同。此兩種制度係可同時並用。

#### 6. 社會安全制度

公務員與一般勞工同樣的適用社會安全制度，於退休時可領取年金。

## 二十、現代各國人事政策與人事革新的趨向

現代各國各國人事政策與人事革新的趨向，分述如下：

### (一) 各國人事政策的趨向

1. 現代各國人事政策範圍頗廣，不論屬人力資源管理政策(如人力甄補、人力培訓、待遇獎懲、人力服務與退休養老)或人性化管理政策(如潛能激勵、權益保障、態度士氣管理)等，必有其基本策略與管理理念，諸如行政改造或再造的創新與企業化精神，管理者主義與績效管理，機關與員額精減體制，便民服務品質的提升，既能提高行政績效而又具國家競爭優勢，且能維護工作生活品質。
2. 人事革新政策由政府以政策導航之策略管理由上而下推動，但亦需公務人員、社會團體與公民輿情由下而上的相互輔成，人事政策是全國性與策略性而又多元化因素促成的人事革新體制。

### (二) 各國人事革新的趨向

各國人事革新政策，具以下共同特性與趨勢：

1. 最高行政首長居於行政革新理念，提出具創新性與策略性之「行政改造人事革新」施政計劃與方案，如英國柴契爾夫人的新階段革新、梅傑首相的公民憲章服務體制。美國柯林頓總統的國家績效政策評估改進，日本橋本龍太郎首相的行政再造方案等等皆如此。
2. 人事革新政策的主要內容在行政組織管理調整改組、行政效率效能提升、公共服務品質提高、國家行政績效與競爭優勢、公務人力素質強化、破除官僚化演變為績效化之新體制。
3. 人事革新政策由消極性(保守、限制)趨於積極性(創進、激勵、績效、品質)，使永業制、功績制與績效管理制緊密結合，有助於政府人事施政績效，亦能照護公務人員權益與工作條件品質，故現代各國人事政策的革新皆趨於積極化、幕僚化、功績化、保障化、品質化與績效化。