

107 年公務人員高等考試三級考試

類 科：人事行政

科 目：各國人事制度

一、法國人事制度之演變係由集權化而漸趨兼顧分權化，其演變之主要發展趨勢為何？請說明之。(25 分)

【破題關鍵】

本題應以法國二次大戰前後之人事制度轉變說明，係參據學者許南雄所著各國人事制度中摘取。

【擬答】：

(一)法國人事制度的主要傳統是部內制與集權制，前者的發展是由消極性而積極性，後者的演變則是由集權而兼及分權。集權是指中央與地方人事法制均來自中央集權規劃之人事法令規章，分權則是 1983 年由中央集權管理而走向分權下授，分別授權地方自主管理的人事體制；1980 年代，各省級或行政區均傾向於分權自主與管理，中央遂將適合地方政府管理之法制規章分別授權由地方政府掌理，由於地方自治權限擴增，故亦增加地方人事事務的權責管理，包括地方公務員的數量與素質的精簡改進，地方建設發展的績效管理，地方人事規章的訂定等等，但分權管仍受中央集權管理的約束（財政與法制優位）-法國地方層級包括省、郡、區縣、社區等級，近十餘年，地方自治與地方人事體制的興革已使中央與地方人事法制的實施頗具均衡性與務實性。

(二)近十數年來之發展趨勢

1. 法國現代人事制度發展的初期，雖然政治局勢不穩定，但用人行政的體制仍不致紊亂無章，文官制度由考試取才以至其他各種管理體制，均漸有改進。其原因，除了「民主政治與官僚體制」的相輔相成外，取才用人的理想與實際制度的興革，也是重要的因素，顯而易見地，法國文官制度的發展背景是由官僚制演進為民主制，由恩惠制發展為功績制。

2. 近十數年來法國文官制的發展著重於：

- (1) 人事主管機關的革新：除部內制的傳統型態外，隸屬於行政系統的「文官局」改組為「行政及人事總局」、「文官部」...現已改組為「人事、國家改革與地方分權部」。一般人事機構仍屬分權式的體制，但在人事部的督導下，加強聯繫功能。
- (2) 政府組織加強行政改革及現代化。人事業務漸趨分權化與專業化
- (3) 1981 年後公務員數量增加快速。1984 年改革人事制度，始行精簡機關員額及加強地方分權。
- (4) 高等文官之考選、訓練及昇遷措施，密切配合，體制健全，國家行政學院 (ENA) 與地方行政學院及國際行政學院 (I. I. A.P.) 均直隸於「人事主管機關，其考選與培育制度皆著名於世，高等文官之素質甚為優秀。
- (5) 修訂「文官法規」，自第四、五共和以來，「文官法」及其他相關法令均甚為完備。

二、澳洲與紐西蘭政府學院(The Australia and New Zealand School of Government)是澳洲、紐西蘭兩國的高階文官培訓機構。其發展沿革、業務職掌及訓練特質各為何？請說明之。(25 分)

【破題關鍵】

本題係國家文官學院之說明介紹中摘取。

【擬答】：

澳洲與紐西蘭政府學院又稱「澳紐政府學院」，屬於非營利學術協會之組織性質。

(一)發展制度

成立於 2002 年，設在墨爾本，係由澳洲及紐西蘭政府等 10 個政府、16 所大學及商業學校所共同成立的非營利學術協會。

(二)業務職掌

1. 提供政府領導決策層的培訓計畫，以加強公共部門的領導決策和政策制定，落實政府部門政策於公眾服務。
2. 針對太平洋國家、大陸及印尼高階公務人員，提供公共服務高層領導和管理人員相關知能的培訓課程，促進各國公共服務改革，並與國際合作交流。

(三)訓練特質

主要負責澳洲及紐西蘭政府之高階文官培訓，但其組織並不屬公務系統。

1. 作為澳洲及紐西蘭高階文官培訓機構

由澳洲及紐西蘭政府學院負責高階文官培訓，該學院最特別之處在於，係由澳洲及紐西蘭兩國政府共同出資所成立之專責訓練單位，並由兩國 15 所大學共同合作支援。紐澳政府所提供的訓練內容和方式最為特別的是，這個學員並不像其他國家是屬於主管文官體系的機關，或本身就是一個公務機關，而更像是公私合夥的訓練單位。紐澳政府學院的訓練特質，反映了紐西蘭和澳洲在文官體系的運作上。高度遵循私人企業的模式，以及中央部會分權化，由各部會負責各自人力資源的管理和運用。

2. 高階文官培訓內容

澳洲文官委員會 (Australian Public Service Commission) 為高階文官訂定一系列的培訓計畫，其中專業發展計畫以學術研討會及工作座談會等方式辦理，目的在發展高階文官的實用技巧與相關知識。領導能力訓練計畫則包括新任職高階文官職前訓練、高階文官階段性訓練、國際化訓練、亞太議題訓練等。此外，行政夥伴計畫 (Executive Fellows Program, EFP) 係為期 3 個星期的課程計畫，協助高階文官加強指揮公部門所需之核心領導能力和管理技巧。公共行政大師計畫 (Executive Master of Public Administration, EMPA) 乃為現行及潛在的公部門領袖，加強今日公部門所需對於政策領導及管理技巧的深度與廣度。

三、大森彌(日本地方政府行政學者)曾提出日本地方自治行政比中央政府具獨立性之看法。日本在地方公務員內存在民選首長，對於升遷及薪資給予影響等，大多大於國家公務員，其主要關鍵原因為何？請比較說明之。(25 分)

【破題關鍵】

本題主要係因日本國家公務員與地方公務員之制度依據不同，故分析兩者立法要點中可知地方公務員之升遷與薪資可優於國家公務員。

【擬答】：

(一)日本自 1947 年公布實施「國家公務員法」1950 年制定「地方公務員法」，確立中央與地方公務員制度分有不同，且不相隸屬。

(二)日本國家公務員法係於 1974 年依胡佛人事行政顧問團之建議制定，經國會通過後實施。

1. 立法原則有下列二項：

(1) 平等處理原則：

亦即須以功績制為基礎之平等原則，不得因種族、信仰、性別等因素受到不公平之對待。

(2) 情勢適應原則：

對於公務員之俸給等工作條件及各項管理措施，應配合時代變遷需要隨時檢討調整。

2. 國家公務員法主要內容如下：

(1) 明定國家公務員分類，分有特別職與一般職兩種。

(2) 規定中央人事行政機關之設置，分有兩種：

① 人事院，隸屬內閣但具有獨立性，依法行使人事權，不受行政首長之干涉，故通常認為屬於部外制人事機關之性質。

② 又 1965 年於內閣設人事行政局，屬於部內制人事機關之性質。

(3) 明定國家公務員應實施職位分類，但並未全面實施，僅俸給部分，具有職位分類之同

同工同酬實現，其餘大部分均具有品位分類特性。

- (4) 明定國家公務員可依法組織公務員團體，惟其勞動三權予以限制，包括協商事項範圍限制及不得罷工等爭議行為。
- (5) 明定國家公務員之申訴保障（公平制度），公務員如遭到不利處分可向人事院申訴，又如因工作條件或行政措施不合理，亦可向人事院請求審理並判定。

(三) 地方公務員法

1. 日本國家公務員制度與地方公務員制度分別不同：

日本分別訂頒「國家公務員法」（適用中央公務員）與「地方公務員法」（適用地方自治團體職員），「國家公務員法」雖不適用於地方，但其主要規定亦為地方公務員法之立法原則，二者均已修訂多次，惟立法精神並無差異，就一般情形來說，公務員無論在中央或地方，並無人事交流，惟辦事效率均高，重視忠勤服務，而且遵守法紀，兢兢業業，何況地方公務員待遇不比在中央差，也能留用人才，此亦係其特色。

2. 地方公務員法之立法目的、基本理念及其主要內容：

(1) 立法目的：

日本地方公務員法，於 1950 年公布，其立法目的在確立地方公共團體之人事機構及地方公務員有關人事行政之基本準則，藉以維護地方行政之民主與效能，以促進地方自治之實現，故地方公務員法係依據「地方自治法」而訂定，亦為配合國家公務員法而施行。

(2) 基本理念：

日本地方公務員制度的基本理念，日本學者所著「地方公務員制度」說明其基本理念是平等公開原則（如考試取才方式）、能力實證主義、同工同酬（俸給方式）、效率觀念（維持「公務能率」）、行政中立（政治行為的限制）、身分保障體制等，此等理念成為公務員制度的基本指標。此外，日本戰前與戰後地方自治體制最大的不同在由「專制的」變為「民主的」，為配合地方自治民主化的體制，故其公務員制度亦以力求「民主」與「效率」為重要理念。如地方公務員法第 30 條：「所有職員應以全體之服務者，為公共利益而服務，如有關任用、服務、考績、訓練均強調能力與效率的重要性。」

(3) 主要內容：

地方公務員法的主要內容包括地方人事機構及地方人事管理制度。

① 地方人事機構：都道府縣之都市設置「人事委員會」，上述都市以外之市以及特別區別設置「人事委員會」或「公平委員會」，可知地方人事機構為人事委員會或公平委員會，採委員制（非首長制），委員會均由委員三人組成之，由地方公共團體首長提名經議會同意任命，委員互選一人為委員長，處理會務並代表委員會，人事委員會設事務局（置局長及其他職員），公平委員會則設事務職員。人事委員會或公平委員會之職權即處理人事行政事項，如人事資料、俸給、勤務、考試、任免、職位分類、訓練、進修、申訴、懲戒等事務。其職權事項均限於地方公共團體之人事事項，不涉及全國性人事制度與人事政策事務。

② 地方人事管理制度：係依據「平等處理」與「適應情勢」之兩項原則處理人事管理措施。職員之任用仍以考試取才方式錄取分發備用，考試重一般知識、專業知能及適應能力。任用則依據考試成績、勤務成績及工作能力。職位分類則規劃採行，但與中央公務員均未實施此制。俸給採工作報酬制，即按同工同酬方式並比照民間企業團體待遇加以考慮。職員之身分及地方受法律保障，非依法不得降調免職，懲戒則依法處理。服務事項包括服務命令及長官命令、有保密及專心於職務之義務、職責之政治活動受限制，不得參加地方政黨活動而有確定行政中立。職員應予進修機會、定期考績並依其考績結果採取措施。地方公務員之厚生制度、互助制度應予實施。公務員對不利之處分有申訴權。關於職員團體事項，規定甚為詳細，舉凡職員團體之性質、登記、交涉權、結社權均受法律保障。

(四) 由上可知日本政府基於地方自治之落實，且為網羅優秀人才於地方自治團體服務，其地方

公務員之升遷及薪資給與自可依其地方財政情形而優於國家公務員之規定。

四、何謂美國「政治任命公職人員」(Political Appointee)制度？該制度主要之類型為何？請說明之。(25分)

【破題關鍵】

本題係因近期美國總統川普任命之政務人員遭撤換而有新的政治任命公職人員界定。

【擬答】：

2018年3月13日，美國總統川普宣布解除國務卿蒂勒森的職務並提名現任中央情報局局長蓬佩奧接任。至於蓬佩奧能否順利接任國務卿一職，還需要通過一道重要程序——參議院的批准。3月22日，總統國家安全事務助理麥克馬斯特被川普解除職務，美國前駐聯合國大使博爾頓隨即被任命為新的國家安全事務助理。以上僅是川普行政當局頻繁職務調整中影響較大的兩次。這兩次變動的程序顯然不同，但它們均是根據「政治任命公職人員」(Political Appointee)制度來運作的。

(一)美國政治任命公職人員制度之意涵

1. 根據美國聯邦政府道德辦公室的規定，「政治任命公職人員」制度是指由總統、副總統或一些機構負責人任命政府聯邦雇員的制度。換句話說，經該制度而上任的雇員是非民選、非考核而產生的第三類公職人員。

2. 「政治任命公職人員」制度的緣起

(1) 「政治任命公職人員」制度最早可以追溯到19世紀初的「政黨分肥制度」。《美國研究辭典》將該制度描述為：「美國歷史上盛行的一種以黨派關係分配政府職務的制度……大選獲勝的政黨通過任命公職報答該黨的積極支持者，其最能顯示『分肥』特點的是它任命公職不以能力大小為準，而是以效忠程度為據。」1829年，美國第七任總統傑克遜提出「官職應當屬於選舉的勝利者」的口號，並在聯邦政府實行官職輪換制，將大批自己的支持者任命為官員，這標誌著「政黨分肥制度」的大規模運用。此後，「政黨分肥制度」在美國迅速發展，也帶來了諸如政府運作的低效率和政治腐敗等許多問題與弊端。

(2) 在這種背景下，文官制度進行改革的呼聲越來越響。最終一件刺殺事件成為改革的導火索——1881年7月2日，希望在政府內謀取職位未成的查爾斯·吉托槍殺了美國總統詹姆斯·加菲爾德。這促使國會通過了《彭德爾頓法》(Pendleton Act, 又稱《調節和改善美國公務員法案》)。該法案規定政府官員絕大部分由職業文官擔任，僅將聯邦政府中部分高級職位保留為「政治任命」。自此之後，「政黨分肥制度」轉變為「政治任命公職人員」制度。這兩種制度的最大區別在於，在「政治任命公職人員」制度下，公職人員需要接受較高的政治道德倫理要求和嚴格的審查。同時，其規模也受到一定限制。在美國，僅有很小比例的公職人員是通過政治任命產生，大部分公職人員還是通過考試的方式產生的。一般來說，通過政治任命產生的公職人員大部分會隨著總統的變更而改變。而那些通過考試上任的公職人員是不會因為高層的變動而更迭的。他們有著一套自己的績效考核制度。

(二)「政治任命公職人員」制度的主要類型及內容

根據2016年12月美國政府出版辦公室發布的最新版《美國政府政策性和輔助性職位》(United States Government Policy and Supporting Positions)，美國聯邦政府目前擁有的「政治任命公職人員」大約有9000個，主要分屬四種基本類型，即總統提名、參議院聽證確認(Presidential Appointments with Senate Confirmation, 簡稱PAS)；總統提名但不需要參議院確認(Presidential Appointments without Senate Confirmation, 簡稱PA)；非職業高級行政人員(Non-career Senior Executive Service, 簡稱NA)和C表政治任命人員(Schedule C Appointments, 簡稱SC)。其中前兩種是總統任命，另外兩種由各機構長官負責，總統辦公廳批准。內容如下：

1. **總統提名、參議院聽證確認** (Presidential Appointments with Senate Confirmation, 簡稱 PAS)。在美國, 這種類型主要包括聯邦內閣的部長、副部長及部長助理、國務卿、大多數獨立機構的負責人(如聯邦儲備委員會、環境保護署、美國貿易代表辦公室)、聯邦法官和大使等。他們在得到總統提名後, 還必須通過參議院的確認。參議院的確認方式主要為召開聽證會。在聽證會上, 總統提名人經常會受到廣泛而嚴格的詢問, 如蒂勒森曾在參議院的聽證會上作證了 8 個多小時, 回答了 1000 多個來自聽證委員會成員的備案問題。需要強調的是, 並不是所有總統提名人都是可以順利通過參議院的確認。
2. **總統提名但不需要參議院確認** (Presidential Appointments without Senate Confirmation, 簡稱 PA)。在美國, 這種類型大部分是由白宮辦公廳人員所構成, 例如現任的總統國家安全事務助理博爾頓, 還有美國白宮辦公廳主任約翰·凱利。他們是直接由總統提名就可以上任的, 不需要參議院的通過。
3. **非職業高級行政人員** (Non-career Senior Executive Service, 簡稱 NA)。根據聯邦人事管理局 (OPM) 的規定, 聯邦政府高級行政人員 (SES) 是政府各部門內的重要職位, 主要彌合了政治領導人與整個聯邦政府公務員制度之間的差距, 比如副部長助理、各局局長等。而在這些高級行政人員中, 存在著 10% 左右的非職業人員。這些非職業人員就是由各部部長任命, 再經聯邦人事管理局批准所構成的。
4. **C 表政治任命人員** (Schedule C Appointments, 簡稱 SC)。這是「政治任命公職人員」制度中的最低級別。這些政治任命人員主要擔任保密或政策任務, 比如調度員、保密助理、政策專家以及特別顧問等, 比如 2017 年 5 月 17 日, 被司法部任命為調查俄羅斯介入 2016 年大選的特別法律顧問——聯邦調查局前任局長羅伯特·穆勒。