

107 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等別：三等考試

類科：人事行政

科目：各國人事制度

一、英國傳統文官體制被稱為「白廳模式」(Whitehall model)，試說明其內涵?又曾有學者質問「白廳模式還在嗎」(Has the Whitehall model survived)，或用「白廳之死」(The End of Whitehall model)形容，試分析其意涵?(25 分)

【擬答】

(一)英國白廳模式之內涵

指英國 1970 年文官部成立時之辦公處所，當時依富爾頓委員會建議改革推動之文官體制，其改革推動要點如下：

1. 成立文官部，由首相兼任部長，使英國之人事機關步入部內制之形態，可使人事政策能配合行政機關的需要，使政府的行政職能更得以發揮。
2. 成立文官學院：負責公務員之訓練事宜，以提高公務員之服務品質。
3. 建立了英國公務員之級類區分，由純粹的資格分類變為有職務性質與職責程度之分類。此種分級後之優點為：
 - (1)減少轉級困難，增加文官工作機會。
 - (2)方便有能力者之升遷。
 - (3)使管理更有效、人力運用更經濟。
4. 將行政職由原四個職務改為十個職級，而高級主管職級予以開放，（即開放級），使行政職形成「開放級」、「閉鎖級」、「競爭級」等完整之三個層級。在任用上，高級人員以開放為主，使任用更具靈活有效，中級人員以內升為主，低級人員以外補為原則。
5. 由傳統重視行政通才進而兼重「專業化主義」(Professionalism)：即兼重通才與專才。所謂「專業化主義」是指行政人員與專技人員均須提升專業能力與顧及專業發展體制。
6. 採用較具彈性之行政與組織型態，使專家有擔任較多管理工作機會，及使公務員可以處理新的任務。
7. 擴大公務員的工作指派範圍，以期充分運用其才能，高級公務員之進用途徑予以放寬，只要具有特優才能者，均可羅致擔任。
8. 對英國人事體制上做了一次評鑑工作，具有深遠之影響，因此對日後初任考試、晉升政策及退休制度等亦發生了若干影響。

(二)白廳模式是否還在之意涵

1. 由於 1980 年代起，首相柴契爾夫人推動一系列改革，尤其 1988 年起政署模式的推行迄今使得約 8 成文官逐漸脫離原來統一型態的文官制度，因政署制度的運作，致使英國人事制度全面分權化與鬆綁，包括職等、待遇政策放棄一致化的規定。
2. 由於上述原因，英國學者 Colin Campbell 和 Graham Wilson 甚至用「白廳之死」(The End of Whitehall，白廳為倫敦市英國文官部會所在的通稱)為書名，來形容舉世欽羨的文官白廳模式(Whitehall model)正遭遇空前的變革(Campbell and Wilson, 1995；另外，Richard Chapman 也寫了一篇“The End of the British Civil Service”的論文，見 Chapman, 1997, 23-37)。一直到 1970 年代都很少變化的文官體系，在柴契爾夫人有意的排斥與改革下，不論在考選、俸給、常任制、管理、法規等各方面，都在其長達十一年(1979-1990)任期中逐步、持續的改變。
3. 1990 年代的文官體制則呈現了以下的面貌：文官人數只有 50 萬人不到，有許多臨時性機構及一百多個政署，考選工作透過徵募及評量服務公司(Recruitment and Assessment Services, RAS, 此政署機構於 1996 年 10 月 1 日民營化，為 Capita Group

plc. 所購入)或各部會辦理(文官委員會在1991年廢除,而其功能部分由文官委員 Civil Service Commissioner 取代),薪俸及工作條件由部會及政署在一定限額下自行訂定,惠特利制度雖然仍存在,但大部分被部會及個別的契約所取代,永任制文官制度不再為主流,文官進出文官體系的情形越來越普遍,定期工作契約也越來越多,績效目標、政署架構文件、營運計畫、分權化的成本中心(cost center)成為常態,詳細的程序規定漸被企業型作法取代,而「共同瞭解」則逐漸轉變為成文法規。

4. 由於政署制的創設,傳統的文官體和1990年代以後的文官體,在本質上產生了根本的差異。政署制的運作模仿企業界的做法,政署成員逐漸用契約來規範薪俸與工作條件,而且各政署之間互不相同,政署員工各有具體目標需要達成,他們的薪水和目標的達形成激勵的機制。傳統的文官體是統一而且一致的群體,並已形成為光榮並傲視全球的代表性產物。但是政署制則打破此一傳統。曾任文官長(Head of Home Civil Service)的巴特勒(Sir Robin Butler)認為文官體仍是「統一但不一致」(unified but not uniform)(Treasury and Civil Service Committee (TCSC), 1989, Q. 320)的群體。巴特勒歸納英國文官體的原則是,正直(integrity)、公平(impartiality)、客觀(objectivity)、以功績選用和晉升(selection and promotion on merit),以及透過部長對國會負責(accountability through Ministers to Parliament)(Cmd 2627, 1994, para. 2.7)。1994年英國政府白皮書The Civil Service: Continuity and Change也認同此一說法並主張:「(英國)文官體作為一協合實體(coherent entity)之重要性,而不僅僅是職掌不同角色的各部會員工之總合,一百五十年以來均被肯定。」官方的說法自然比較保持正面的評價。

二、保護揭弊者(Whistleblower)是美國功績原則之內涵,試從相關法律、適用機關及人員、不法情事(弊端)範圍、揭發管道、保護救濟等面向、說明美國(聯邦)公務員揭弊保護制度。(25分)

【擬答】

美國聯邦政府之防貪機制,主要分有1989年之弊端揭發人保護法及2012年11月歐巴馬總統簽署之揭弊者保護強化法,相關重點如下:

(一) 1989年之弊端揭發人保護法

1. 由於文官制度改革法所提供的保護,不足以鼓勵公務員揭弊,害怕受報復的公務員並沒有減少,特別檢察官亦無法提供揭弊公務員協助或救濟,並認為其職責在保護功績制,而非保護揭弊公務員。因此,一九八九年弊端揭發人保護法係為補救文官改革法運作成效不佳而制定,該法重點包括:
 - (1) 在組織建制上,讓特別檢察官辦公室獨立於功績制保護委員會,成為聯邦政府中之獨立機關。
 - (2) 在舉證方面,不要求受報復公務員舉證主管有明確的報復意圖。
 - (3) 建立揭弊而受報復公務員的個人申訴權,即不服特別檢察官辦公室決定的公務員,仍有權向功績制保護委員會申訴,進而向聯邦巡迴上訴法院聲請司法審查,以增加公務員對自己申訴案件掌控的權利。
 - (4) 將行政機關對揭弊或行使法定申訴權公務員威脅採取或不採取某一人事處分之行為,納入人事禁止之規定,行使個人申訴權或其他因揭弊報復而申訴之公務員,在功績制保護委員會審理階段,得申請暫緩人事處分之執行。
 - (5) 機關首長得對因揭弊受報復公務員調職或重新指派工作為優先考量。
 - (6) 將行政機關不得拒絕服從違法命令之公務員採取不利人事處分之行為,納入人事禁止規定。
2. 然而弊端揭發人保護法仍未能達成目標,其原因在於解釋法律的機關對該法採取敵對的態度,或不願意加以執行。為了改變相關機關保護揭弊公務員的責任及結構,填補機關法定權責間之鴻溝,減少揭弊公務員對特別檢察官辦公室濫用裁量的情況,以及提供揭弊公務員正當程序條款保護等考量,美國於一九九四年通過特別檢察官辦公室重新授權

法以保護弊端揭發，其內容如下：

(1) 允許特別檢察官及行使個人申訴權的公務員訴諸情境證據，只要證明為處分之官員，對於該項揭發具有事實的或推定的理解，並在一段時間內作成處分，揭弊受報復處分案即可立案。

(2) 保護範圍擴大適用至某些政府企業員工。

(3) 將補發薪資與相關福利、醫療成本、差旅支出、合理與可預見後果的損害賠償納入矯正處分的項目。

3. 另外在運作程序部分，要求特別檢察官辦公室發布執行弊端揭發人保護法的政策，要在為事實及法律認定十天之前通知申訴公務員，以該其有回應的機會，並要在二百四十天內對違反人事禁止規定之申訴作出決定，以回應外界對申訴案件處理遲延之批評。

(二) 二〇一二年十一月歐巴馬總統簽署揭弊者保護強化法，立法重點依揭發保護範圍、救濟機制、行政權限三項歸納如下：

1. 揭發保護範圍：

(1) 將法條用語「違反」修正為任何違反，及明定不能將：A. 向主管或涉及參與不法情事人員揭發、B. 揭發曾經被揭發過的資訊、C. 因揭發者的動機、D. 非以書面揭發、E. 下班後的揭發、F. 逾時的揭發、及G. 履行正常職責的揭發，排除於保護範圍外，以填補聯邦巡迴上訴法院判決所產生的保護漏洞（第 101 條），以致限縮弊端揭發人保護法的保護範圍及阻擋公務員揭發的意願。

(2) 將揭發界定為正式或非正式的溝通或傳遞訊息，但不包括合法行使裁量權所為政策決定的溝通，除非公務員或應徵者合理認定有應予揭發之不法情事（第 102 條）。及揭發的內容必須是特定、具體的弊端，而非一般性、具爭辯性、或政策上的意見歧異。

(3) 要求總統基於國家安全例外規定剝奪公務員揭發保護權利的裁量權。必須在他質疑人事作為之前行使，即總統應在對該揭弊公務員為不利人事處分前，已先將其排除於適用範圍之外（第 105 條）。

(4) 將原被航空運輸安全法（Aviation and Transportation Security Act）排除於保護範圍之外的運輸安全局（Transportation Security Administration）公務員（約 45,000 人）納入適用範圍（第 109 條）。

(5) 提供弊端揭發人保護法上的權利給揭發不法或不當進行科學研究審查的公務員，將處罰或報復為此一揭發公務員的行為視為濫權（第 110 條）。

2. 救濟機制：

(1) 揭發不法的合理性判斷（Reasonable Belief Test）只要符合實質證據標準即可（第 103 條）。

(2) 將損害賠償列入救濟項目（第 104 (c)、107 (b) 條）。

(3) 降低特別檢察官辦公室對報復公務員請求為紀律處分的舉證標準。只要證明揭發是申訴公務員受到報復的重要激勵因素即可（第 106 條）。

(4) 暫時中止聯邦巡迴上訴法院對揭弊者保護申訴案件的專屬管轄權（第 108 條）。

(5) 賦予特別檢查官法庭之友之權，得在功績制保護委員會的申訴審理程序中提出意見，支持申訴公務員（第 113 條）。

(6) 將「反閉口條款」納入法律規定並提供救濟（第 104 (a)、(b) 及 115 條）。

(7) 闡明重大基礎設施資訊的保護，不得凌越「弊端揭發人保護法」的保護（第 111 條）。

3. 行政權限：

(1) 要求各機關政風主管／督察長室指定揭弊者保護監察官（Whistleblower Protection Ombudsmen），以教育公務員有關揭弊者的權利（第 117 條）。

(2) 要求政府課責署（Government Accountability Office）研究功績制保護委員會、聯邦巡迴上訴法院、或其他任何法院審查案件數量及結果改變的影響及可能性，並提供國會有關是否應授與功績制保護委員會簡易判決權限、及聯邦地區法院對某些弊端揭發人保護法案件想有管轄權的建議（第 116 (a) 條）。

- (3)要求功績制保護委員在其提交國會的年度報告中，說明揭弊申訴案件在各救濟階段的審查結果（第 116 (b)條）。

三、日本有非正規公務員(即非典型人力)制度，試說明「非正規」的意義、類型及近年人數增加的原因?(25 分)

【擬答】

(一)日本非正規公務員制度的意義

根據學者之研究歸納，正規公務員係「未定有任期」、「全時間服勤」，並從事「正式、恒常性」核心業務之人員。其薪俸來源為中央及地方自治團體之人事費用，為適度加以控管，因此受到定員規定之管制。所謂「非正規」用人制度，係相對於正式公務員之概念，亦即在正式任用之公務員以外，以不同方式或不同之法令依據進用於公部門從事業務之人員，其服勤型態及各種管理方式亦有別於正規人員，其目的在於因應各種臨時性或需要專門知識人才等特殊情形，或為補充正規公務員因留職停薪等情形而暫時無法辦理業務之人力空缺，得以較為彈性之方式即時進用人力。由於日本係採二元制之公務員制度，亦即國家與地方自治團體所屬公務員係分別屬於不同法制規範，其國家與地方之非正規公務員亦略有不同。

(二)非正規公務員之類型

非正規國家公務員依其進用依據、任期長短及服勤方式等要素之不同，可分為以下各類：

1. 臨時任用人員：

為辦理緊急性、臨時性業務時採用。全時間服勤之臨時人員任用期間每 6 個月更新 1 次，任期最長為 1 年。由於此類人員之定位係在補充正規公務員之員額，因此必須適用定員規定，計入總員額當中。另外，如係依據公務員育嬰留職停薪相關規定，於正式人員育嬰留職停薪期間，亦可進用替代性臨時人員辦理留職停薪人員之業務。此類臨時性任用人員任期亦在 1 年以內，並且毋須於 6 個月更新任期，但不計入員額當中。

2. 退休再任用人員：

自願退休或屆齡退休公務員（原則上屆齡退休年齡為 60 歲），在年滿 65 歲之前可再任用為公務員。此種再任用人員又分為 2 類：

(1) 退休再任用之專任人員：

亦即再任用後以全時間服勤人員，其每週勤務時間為 38 小時 45 分鐘，與正規公務員或其他全時間服勤人員勤務時間相同。此類人員任期為 1 年，原則上在屆滿 65 歲以前，期滿均可更新任期。由於其全時間服勤時間與正規公務員並無二致，亦須適用定員規定，計入總員額當中。

(2) 退休再任用之短時間服勤人員：

亦即再任用後以每週工作 15 小時 30 分鐘至 31 小時之方式服勤之人員。其任期亦為 1 年，原則上在屆滿 65 歲以前，期滿均可更新任期。

3. 限定任期人員：

顧名思義，限定任期人員係任用時即定有任期之人員。又可分為以下 3 種：

(1) 限定任期研究員：

此類人員係依「限定任期研究員法」之特別法所進用，主要係進用具有專門知識、經驗之人員從事研究性業務。此類研究員之又分為 2 類，其一為資深優良之研究員，任期以 5 年為原則；其二為培育資淺研究員，任期原則為 3 年。由於其係全時間服勤，並依據特別法從事專門性業務，亦須適用定員規定，計入總員額當中。

(2) 限定任期人員：

此類人員係依「限定任期職員法」之特別法所進用，主要係進用具有專門知識、經驗之人員從事相關之業務。此類人員之任期以 5 年以內為原則。由於其係全時間服勤，並依據特別法從事專門性業務，亦須適用定員規定，計入總員額當中。

(3) 限定任期代替育嬰留職停薪人員：

依國家公務員育嬰留職停薪法之規定，於正規公務員育嬰留職停薪期間代替其辦理業務之人員，其任期即為正規公務員申請留職停薪之期間，又可分為全時間服勤以或短時間服勤 2 種。

4. 兼任人員：

兼任人員係依人事院規則進用，擔任正規公務員所未從事之勤務。依照兼任人員服勤方式，又可分為全時間服勤及短時間服勤 2 種。

(1) 期間業務人員（全時間服勤兼任人員）：

期間業務人員制度係自 2010 年 10 月開始，在此之前類似之兼任人員稱為「逐日雇用人員」，亦即在預定之任用期間內逐日雇用。由於預定任期僅為一種概念，實務上並未明確加以設定，以致於逐日雇用人員實際上等同於每日自動更新雇用，長久以後就等同於沒有固定任期之任用，導致兼任人員與正規人員界線模糊之缺失。因此，2010 年 10 月開始實施之「期間業務人員」，與過去逐日雇用人員最大之差異，即在導入明確之任期規定。根據人事院規則規定，其任期以 1 年內為範圍，任期屆滿後可以更新任期，但仍以 1 年內為範圍。

採用期間業務人員時並不舉行考試，但需經面試、經歷評定、作文、體力檢查、健康狀況確認等各種足以證明其任職能力之方式，且儘量以公開招募為原則，以選用適任之人員。如任期屆滿，且經採用之人員以其勤務實績證明其工作表現與能力足以繼續勝任，則可以不經公開招募而繼續採用同一人任職，但最多僅能連續 2 次不經由公開招募而任用之。

至於期間業務人員因屬全時間服勤人員，因此係以每天不超過 7 小時 45 分鐘和每週不超過 38 小時 45 分鐘為勤務時間之範圍。

(2) 其他兼任人員（短時間服勤人員）：

其任期與招募方式與期間業務人員並無二致，最大之差異在於服勤時間係以不超過正規專任人員 1 週勤務時間之四分之三為範圍。至於確定之服勤時間則係由各部會首長自行決定。

(三) 日本非正規公務員近年人數增加的原因

根據學者之研究，非正規公務員增加之主要原因有三，在其相互作用之下，產生了非正規公務員快速增加之現象：

1. 定額人員之削減：

日本早在 1969 年即訂定行政機關公務員定員法律，設定公務人力高限為 33 萬 1,984 人，此後更於 2009 年訂定「定員合理化計畫」，明確規劃中央政府應於 2010 年至 2014 年之 5 年內進行員額規模之合理檢討。在此員額管理方向之下，日本國家行政機關公務員之員額數在平成 13 年（2001 年）時仍高達 81 萬 7 千餘人，至平成 17 年（2005 年）已減為 33 萬 2 千餘人，其後亦逐年削減，至平成 28 年（2016 年）已減為 29 萬 7 千餘人。

2. 人事費之削減

在經濟之起伏波動影響下，面對財政之緊縮問題，最直接之因應對策即在削減人事經費。

3. 行政需求增加

隨著社會結構之改變，民眾對於政府所能提供之行政服務需求，不但種類逐漸增加，需求亦日益提升。綜合以上原因，在政府財政狀況受到經濟景氣與國際局勢影響而面臨緊縮時，為節省人事費成本，政府爰以削減正規公務員人數並嚴格管制員額之方式加以因應；然而面臨著社會大眾對政府行政需求量之增加，爰以逐年增加非正規公務員之進用方式，在可行之範圍內替代正規人員人力，同時亦能繼續維持行政之運作與服務。

除了以上學者所歸納之 3 種原因外，中央或地方政府面臨重大事件時，亦會以增加臨時性人員之方式因應階段性之人力需求。例如 311 震災之後，東部地區即增加臨時人員之進用以支援救災、重建等人力，而東京都政府目前為積極籌辦即將到來之 2020 年奧運

會，亦以增加進用臨時性之非正規人員以資因應。

四、紐西蘭公職署(State Services Commission)公布的「廉正與行為標準」(Standards of Integrity and Conduct)要求公務員“Fair、Impartial、Responsible、Trustworthy”；又根據國際透明組織近年公布的「清廉印象指數」，紐西蘭均名列前茅(2017年名列第一)。試說明“Fair、Impartial、Responsible、Trustworthy”的內涵，並對國內情況進行分析與反思?(25分)

【擬答】

(一)紐西蘭廉正與行為標準之意涵：

1. Fair：誠實
2. Impartial：公平公正
3. Responsible：承擔責任
4. Trustworthy：值得信賴

(二)據上意涵，紐西蘭政府據此推廣公務員守則（確立公務員行為守則）如下：

政府部門法第 57 條規定，文官委員會主任委員應於政府公報或報章雜誌等媒體上發布公務員行為準則，現行紐西蘭公務員行為準則原則如次：

1. 公務員應本專業及公正之形象去執行政府於法律上所賦予之義務。
2. 公務員應誠實地履行職務，忠誠，效率，尊重市民的權利。
3. 公務員之私人活動不得對政府公部門之聲譽有不利影響。

紐西蘭公務員的核心價值，如誠信、忠實、政治中立、專業、服從法律、尊重民主體制、勇於提出建言等。

(三)我國相關情況之分析

1. 現行依據考試院頒訂文官制度興革規劃方案中建議：

(1)確定並公布文官之核心價值

以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值。重要內涵如下：

核心價值	重要內涵
廉正	以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
忠誠	忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
專業	掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
效能	運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。
關懷	時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

(2)建制各類公務人員服務守則

依文官之核心價值訂頒各類公務人員服務守則，以強化組織文化與加強個人信念，並作為人員行為準則，守則中亦應建立適當之課責機制，以期貫徹。

2. 又依行政院「國家廉政建設行動方案」辦理推動反貪、防貪、肅貪之措施

(1) 依據

依據聯合國反貪腐公約施行法第四條：「各級政府機關行使職權，應符合公約之規定，並積極加強落實各項反貪腐法制及政策。」規定。

(2) 目標

- ① 不願貪：型塑誠信反貪意識，健全國家廉政體制。
- ② 不必貪：完善員工福利待遇，激勵提升服務品質。
- ③ 不能貪：強化公私部門治理，促進決策程序透明。
- ④ 不敢貪：打擊公私部門貪腐，維護社會公平正義。

(3) 具體策略

為實現「廉能政府、透明臺灣」，奠定廉政堅實基礎，提升國家競爭力，國家廉政建設以落實聯合國反貪腐公約要求為主軸，展現各級首長清廉執政之決心，厚植民眾對公部門之清廉信賴，同時引領私部門誠信經營，共同實踐本行動方案，具體策略如下：

- ① 強化機關廉政經營責任制度，落實風險控管作為。
- ② 促進公開透明，防止利益衝突。
- ③ 持續指標研究，掌握民意脈動與國際趨勢。
- ④ 落實公務員行為規範，建立政府典範。
- ⑤ 鼓勵社會參與，促進透明與貪腐零容忍的共識。
- ⑥ 推動校園誠信，深化學子品格教育。
- ⑦ 強化企業誠信，凝聚私部門反貪腐共識。
- ⑧ 增修肅貪法令，強化肅貪能量，落實揭弊者保護。
- ⑨ 推動國際合作與資產追繳，建構國家間互惠機制。

3. 公布實施「公務員廉政倫理規範」主要規範如下三種型態：

- (1) 受贈財物。
- (2) 飲宴應酬。
- (3) 請託關說。