

108 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：人事行政

科 目：各國人事制度

一、請根據美國「功績制保護委員會」(The Merit Systems Protection Board)制度設計與功能內涵，探討今日政府人事管理作為應考量的重要因素，以及這些因素可能產生的影響。(25 分)

【破題關鍵】

主要先說明功績制保護委員會之背景，並分析其缺失，據以說明其人事管理作用及影響

【擬答】

(一)美國聯邦政府之功績制保護委員會，為 1978 年文官改革法人事機構調整後所設置。

1. 設置聯邦功績制保護委員會之設計目的及功能：

功績制保護委員會係依美國 1978 年制定文官改革法，從事人事制度的革新工作，使管理權力與公務人員之保護兩者間能維持平衡；其中，在人事機構的改革方面，將原有的聯邦文官委員會撤銷，改設為「聯邦人事管理局」、「聯邦功績制保護委員會」、「聯邦勞工關係局」三個機關。而設置功績制保護委員會的主要目的在對於功績制與個別的公務員權益皆予以保護，藉以對抗濫權及不公正之人事處分；亦即在保護功績制度原則的推行和免使公務人員遭受不公平和錯誤的人事措施。

2. 據上述可知功績制保護委員會之角色、性質，主要在於發揮人事制度（功績制）監督作用，為準司法性質之功能，具體而言，其業務類別主要包括：負責公務人員對服務機關人事處分所提之訴願案件，審理特別檢察官辦公室提出的懲處案件，審核人事管理局規章，定期提交相關問題的專案分析報告和其他。每年功績制保護委員會需向國會報告其按期完成件數，及未按原預定日期完成的件數及理由。

3. 功績制保護委員會固然扮演了重要準司法之人事制度監督保護功能，惟因欠缺足夠人力與直接向國會提出預算案的權力，故難以發揮功效。理由如下：

(1)人力與權力有限：

功績制保護委員會扮演為人事制度監督的角色，必須獲得切實的付託，擁有足夠的人力，經常去檢察聯邦各機關以及人事管理局對人事管理業務的處理。不過因為功績保護委員會人力有限，而且缺乏權力。功績制保護委員會祇能運用人事管理局的檢察報告，對於功績原則僅能做表面維護。

(2)缺乏獨立直接向國會提出預算案的權力：

要想使功績制保護委員會免於受到管理及預算局以及美國總統之控制，真正能具有獨立超然的地位，與行政機關相制衡，善盡其對功績制度與個別公務員保護的責任，應賦予該委員會有權獨立直接向國會提出預算案的權力。

(3)功績制保護委員會自成立之後，固然是成功地建立了作為聯邦公務員所提出之申訴案件仲裁者的地位，然而卻也持續遭受到其所作決定偏袒管理部門的形象，而未能真正達到公務員權益的保護與人事制度的維護。

(二)美國功績制保護委員會之經驗可作政府人事管理考量之因素及影響

1. 人事制度之維護，應由超然獨立之監督機關為之。

2. 公務員之權益保障應予重視，並由獨立機關全權負責。

3. 設置此一機能之機關，掌理人事司法權，將可能導致妨礙行政首長之人事管理權運作。

【命中特區】

108 年各國人事制度考前叮嚀第 29 頁貳.五及 108 年總複習第 126 頁第 10 題，完全命中！！太恐怖了！！

二、請以日本「人事院」為例，分析人事機構在政府體系中可以發揮的功能，以及可能產生的限制。(25分)

【破題關鍵】

- (一)務必詳述人事院組織職權及運作功能
- (二)據以分析人事機關的功能與運作上之限制

【擬答】

(一)日本人事院之設置，係依據國家公務員法第 2 章第 3 條之規定而成立的。該條規定：「在內閣管轄下設人事院，人事院依本法所之標準，須向內閣提出報告。」此一規定係淵源於日本憲法。

1. 人事院之組織：

(1) 人事官：

① 依國家公務員法規定：「人事院以人事官三人組織之，以人事官中之一人為總裁」。人事官之任用，由內閣提出人選，經國會兩院同意後由內閣任命之，並經天皇之認證。人事官須具備要件如下：

- ① 人事官須年齡在 35 歲以上。
- ② 人事官由內閣提名，經國會兩院同意後任命之。
- ③ 人事官之任期為 4 年，不得連任超過 12 年，依規定不得有二人屬於同一政黨或同一大學畢業者。

② 人事官之身分有強固之保障，依國家公務員法第八條之規定，不得違反其本意予以罷免。

(2) 人事院總裁：

- ① 依日本國家公務員法第 11 條第 1 項規定：「人事院總裁，由內閣自人事官中命之。」
- ② 人事院總裁發生事故或出缺時，由最早任職之人事官代行其職務，如三人係同時任命，則由任期較長之人事官代行。

(3) 人事院會議：

- ① 人事院會議為決策單位，分為定期會議及臨時會議。
- ② 臨時會議由總裁召集，或基於人事官過半數之要求召開之，但均須事前通知人事官。
- ③ 人事院會議以不公開為原則，但經人事過半數之同意得公開之。

(4) 事務總局：

人事院設置事務總局，為執行單位。

2. 人事院之職權：

(1) 人事院依照國家公務員法，一般職給與法、職位分類法等法律之規定，掌理下列各項業務：

- ① 對改善給與、其他工作條件及人事行政等提出建議。
- ② 職位分類制、考試及任免、給與、研修、身分、懲戒、抱怨處理、確保公務、人事行政之公正、及保護人員利益等有關業務。
- ③ 制定人事院規則及指令。
- ④ 有關人事行政之調查。
- ⑤ 對法令之制定、修改、廢除等，提出意見。

人事院可將其權限委任其他機關。人事院除上述權限外，尚享有準立法與準司法權。

(2) 人事院之準立法及準司法權：

① 準立法權：

依國家公務員法第 16 條規定：「人事院就其所掌管事務，為實施法律，或基於法律

之委任，制定人事院規則，頒發人事院指令及規定其程序。人事院認為必要時，得隨時改廢人事院規則。人事院規則之制定及改廢，須於官報上公布之。」可見人事院享有準立法權。

②準司法權：

國家公務員法第3條第3項規定：「依法律授與人事院處理權限之部門，人事院之決定與處分，僅人事院有審查之權。」可見人事院享有準司法權。

3. 人事院職權運作情形（具有獨立性）：

(1) 日本人事院設立目的，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，由法律賦予相當超然、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，具有相當之獨立地位。國家公務員法第3條第3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，即承認為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，亦無上級機關可申訴。又如司法方面，亦須尊重人事院權限之獨立性。日本國家公務員法第92條之2規定：「有第89條第1條規定處分，對人事院提出之審查請求或異議請求取消之訴，其審查請求或異議請求在人事裁判或決定之前，不得提起之。」

(二) 日本人事機構在政府體系可以發揮之功能

1. 附屬行政首長之幕僚角色，以協助行政首長推行人事管理措施（人事行政）之角色。
2. 制定人事政策之角色。
3. 制訂與執行人事法規之角色。
4. 日本人事院兼具文官保護、維護文官制度之人事準司法之角色。

(三) 可能產生的限制

日本人事院雖具有獨立性，但因隸屬內閣下之機關，仍具有幕僚角色，故實以發揮人事決策功能。

【命中特區】

(一) 108年各國人事制度總複習第137頁第20題及第44頁第14題

(二) 108年考前叮嚀第54頁第9題及101頁第8題

完全命中！！太恐怖了！！

三、請探討英國內閣辦公室(Cabinet Office)所轄「文官委員會」(Civil Service Commission)的職責與功能，並據以展望英國文官制度未來可能發展方向，並以此為基礎，討論對我國當前人事制度革新的建議？(25分)

【破題關鍵】

須分析文官委員會發展沿革並據以申論與我國考試院有關之建議意見

【擬答】

英國文官委員會最早成立於1855年，但於1995年及2010年均有重大變革。

(一) 1995年之變革：

原文官（考選）委員會改為「文官（考選）委員」：

1. 文官委員的任命、職責及集體責任：

(1) 文官委員之任命：

①文官委員 (Civil Service Commissioners) 係基於皇家特權由英王直接任命，具獨立地位。每年必須向女王提出工作報告，並將報告予以出版。

②設有 10 名委員 (包括首席委員)，其人選係從公、私部門產生。文官委員之工作係以部分時間為基礎，任期為 3 到 4 年。首席委員每週工作 3 天，其餘委員每年之工作天數，係與首席委員與文官委員會商議後決定。

(2)文官委員之職責與集體責任：

1995 年頒布「考試規則」，「文官考選機構」為因應新情勢而予改組，文官委員會 (Civil Service Commission)，併入人事主管機關所轄 (1968 年起)，自 1995 年起，原名稱「文官 (考選) 委員會」改為「文官 (考選) 委員會辦公室」 (Office of the Civil Service Commissioners)，而成為「內閣事務部」的核心部門之一 (1991 年起)，為配合 1995 年樞密院令而頒訂「文官 (考選) 委員會考試規則」，其主要內容：各機關辦理文官考選必須公開公平，稿試程序依法令規定辦理，各機關依用人需要自行辦理考選，其人事單位應熟習試務。文官 (考選) 委員會對試政與試務擁有獨立監督審核權，各機關職位空缺應對外公開後甄補，甄選標準重點在經驗資格、知識技術與素質。考試錄用之例外情形僅限短期進用、調任、再任、轉任、稀少性用人與殘障人士進用。

(二)2010 年改革後之功能：

1. 任命與職責：

2010 年憲法改革與治理法案 (Constitutional Reform and Governance Act 2010) 將文官委員會變更為非政府部門公共機構 (NDPBs)，設文官委員 11 人，經首相推薦後由英國女王任命，該法案中說明文官委員的職責，主要在確保文官的任用建立在公平和公開競爭的功績基礎上。另依據文官法典中道德行為守則對於每名文官的規範，文官委員會能夠聆聽和決定文官的申訴。

2. 集權責任：

文官委員會並與其他部門合作，推動文官法典與協助形塑文官核心價值。文官委員會主要職掌事項如下：

(1) 維護功績制度用人取才功能：維護用人功績取向、公平公開競爭與公平機會。

(2) 獨立行使考試權：隸屬內閣事務部之下，掌理公務員考試錄用政策與任用進用之資格核准。

(3) 監督考試法令實施：對各機關辦理考試任用升遷的資格認定，具有監督與追任的權限。

(4) 高等文官與執行長任用與進用資格審定：對於高等文官與執行長任用資格具監督職權與諮詢功能。

(5) 受理申訴調查：在考試錄用與服務行為範圍內，可以依照相關法令受理公務員申訴調查，並具有裁定權。

(三)可供我國參考之處：

英國現行 2010 年起之文官委員會負責文官考選之決策與監督文官考試，我國現行文官考試，由考試院掌理，而考試院有關考試決策須由考試院會議決定，而各別考試委員會尚未能獨立受理申訴，故英國現行文官委員會有下列可供參考之處：

1. 英國現行之文官委員會主要在於保持英國文官考試之公平、公正性得以貫徹，故有關文官委員會之文官委員任命方式，具有超然地位值得參考。

2. 又文官委員會之職權，除賦予各別文官委員可受理文官申訴之權責外、尚有文官委員會共同職掌任務，亦值得參考。

【命中特區】

108 年各國人事制度總複習第 113 頁第 1 題，完全命中！！太恐怖了！！

四、法國國家行政學院 (École nationale d'administration, 簡稱 ENA) 傳統上一直是法國文官制度重要特色，但近日卻成為法國總統馬克宏 (Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron) 宣告改革的對

象。請問 ENA 制度設計有那些內容，可能對法國政府人事管理產生負面影響？而您認為那些國家的作法或經驗，可以作為解決這些負面影響的參考？(25 分)

【破題關鍵】

1. 須分析 ENA 1945 年設立目的及 2005 年之改革
2. 分析最近法國總統宣布廢止 ENA 之理由
3. 可參考英國傅爾頓委員會改革行政級進用之意見

【擬答】

(一)法國國家行政學院(ENA)之設計內容

1. 法國國家行政學院係依據 1945 年 10 月 9 日戴高樂總統頒訂設立，依據該總統令第 5 條：「設立國家行政學院以負責任職於下列機構之文官職公務員之培訓：中央行政法院、審計法院、外交職系、中央派駐地方職、財政稽核，以及其他經諮詢中央行政法院意見，並由相關以及財經部會副署而依法定義之機構。」目前透過國家行政學院招考並派任之高級文官，除上述命令所列舉者外，尚有：國際貿易官與高階民事官員等。可知國家行政學院設立的主要目的在於高階進用管道之普級化以及高階公務員養成的專業化。
2. 現今，國家行政學院之任務與業務內容依據時代而有所變異，依據最新之命令，即總理 2005 年 4 月 18 日發布的國家行政學院任務、組織與財政制度命令第 1 條的定義，其內容包括：法國或外國公務員之初始培訓；法國或外國公務員之長期培訓與改革；公務行政領域、法國政府外交政策領域與外國機構或組織進行歐洲與國際之雙邊與多邊合作，尤其透過回應國際公開徵募的方式；研究、鑑定與出版之任務，尤其在行政展望、法律和比較行政方面。

(二)ENA 對法國人事管理之負面影響

由上述之 ENA 設計內容可知，ENA 全權負責法國高級文官之考選與培訓，其特色及缺失如下：

1. 法國國家行政學院考選與訓練 A 類文官情形，可知具有下列幾項特色：
 - (1) 係屬高等行政文官儲備人員之考選與職前訓練，具有考、訓、用合一之特性。
 - (2) 不論考選或訓練均甚嚴格，以取優汰劣原則辦理考、訓工作，故考生與結訓人員素質優異，學理與實務兼顧，能符合行政機關之需要。
 - (3) 考試及訓練內容以實用且通才知識為主，專家技能居次，故國家行政學院所培育者多是出路廣泛的行政通才，具有政經企管以至國際法政之知識背景，對於高等「行政類」文官極具助益，此係彰顯國家行政學院係以培養行政通才為主。
2. 對於國家行政學院之體制與功能持批評意見者則稱：
 - (1) 國家行政學院的訓練體制係屬傳統重視上層社會階層取才任官的方式（故有貴族學校之稱的巴黎政治學院畢業生錄取人數占多數），無法適應當前開放社會的文化取向。
 - (2) 國家行政學院的體制係建立在考試的基礎上，故無意考試或屢試屢敗者便註定不能陞遷，此也影響若干在職人員之士氣。
 - (3) 由 B 類（級）參加之考試，具升等考試性質，但錄取少而受訓時間長，影響在職人員之服務績效。
3. 尤有進者，法國現任總統馬克宏於 2019 年 4 月 25 日宣布改革，將廢除 ENA，理由為近年來法國之高級文官來源被高官子弟占滿，造成體制僵化，平民難以出頭天，形成法國高級文官貴族化，大部分被統治階級把持。

(三)解決之意見看法

1. 參據過去經驗，英國 1966 年首相威爾遜亦發現英國高級文官(行政級)來源同為貴族出身子弟把持，見多為行政通才，欠缺專業才能，因而進行改革，廢止行政級人員之進用，改以行政練習員(A.T.)制度取代
2. 由於行政級官員存在之缺失，遂引起對於行政官員與專家之間的關係，給予特殊注意，對於政府究竟應該遴用通才的行政官員或專家，引起爭辯。最後，由傅爾頓委員會分析認為，在行政與技術方面，主管人員通常應該是一位專家，此一專家應具有政府行政程序的訓練與知識。政府的高級職位，應開放給具有適當資格的專家擔任。職是之故，傅爾頓委員會在其報告中指出，該委員會認為永業文官的分級結構，是文官有效管理的主要障礙，主張應該由以俸給為基礎加以管理、約束的統一的職級結構所替代。這一統一的職級結構，應建立在工作評價上。
3. 以上英國高級文官進用之改革，殊值得法國引以參考。

【命中特區】

108 年各國人事制度總複習第 3 頁壹及 108 年考前叮嚀壹第 10 題及肆第 1 題，完全命中！！太恐怖了！！