

104 年特種考試退除役軍人轉任公務人員考試試題

等 別：三等退除役軍人轉任考試

類 科：人事行政

科 目：各國人事制度

一、由於公務人力的裁減使得美國聯邦政府許多機關因為所需人力的短缺，而造成公共政策執行的失敗。面對此種人力困境，遂有諸多美國學界與實務界人士倡議「應將人力資源管理重新界定為人力資本管理」。何謂「人力資本」？其具備那些特性？

【擬答】

(一)人力資本之意涵

1. 在人力資本理論的發展歷史中，其實多屬於經濟學，尤其聚焦於該學科中的勞動經濟學 (Labor Economics) 領域，相關研究所關注者，則多為國家總體人力結構與經濟成長的關係。人力資本理論真正應用到人事管理，始自1990年代，其主要原因如下：
 - (1) 由於人力資源觀點的不足，引起學術界與實務界的反省。
 - (2) 知識經濟時代的來臨，組織對於能創造績效價值的員工的渴求與依賴，因而強化了人力資本觀點的盛行。
2. 人力資本的重要性真正獲得重視，係由兩位諾貝爾經濟學獎得主—Schultz 及 Becker 的提倡才開始的。Schultz 結合經濟成長問題的分析，提出人力資本的概念，並闡述人力投資的內容及其對於經濟成長的重要作用。Becker 則秉持人類行為的一切，均可從經濟學分析的觀點出發，將新古典經濟學的基本工具應用於人力投資分析，並提出一套較為系統化的人力資本理論架構；Becker 並認為勞動者會投資其人力資本，直到其邊際報酬率等於其邊際成本為止，亦即人力資本投資報酬率相當於人力資本投資對於勞動者賺取薪資能力的貢獻值，Becker 進一步指出，個人天賦是無法改變的，但是後天條件的不同所造成的薪資差異，可以運用更公平的教育機會與教育補助等方式來改善。
3. 除了理論界對於將人視為資源此一觀點加以反思之外，實務界也開始重新界定員工對於組織的意義，思考將人視為成本、因應競爭壓力加以裁減所造成的後遺症。面對組織因人力流失所造成的負面影響，許多組織體認到應重新將人力資源管理界定為人力資本管理，將員工視為資產而非成本，並應持續地訓練與發展。
4. 將組織人力當作資源，甚至將其視為一種成本，最直接的表現即是當組織面臨財務壓力或其他經濟考量時，組織人力往往成為首先裁減的對象—公私組織於推動組織再造時即是如此。
5. 管理學者們發現，過去組織將人力視為成本，是因為忽略了人在組織相關價值與資本創造的角色，也就是說，人力資源觀點過度強調組織本位，忽視組織人力本身的價值。由於人力資源觀點具有上述限制，因此管理學界逐漸開始以「人力資本」概念取代過去強調的「人力資源」。
6. 此外，部分來自會計學領域的研究發現，對於人力資本觀點的提倡則更具影響力，他們認為傳統將員工視為成本與支出項目的會計制度，應重新加以檢討，並應從員工是組織價值的創造者此一概念—亦即人力資本觀點著手，省思並重新規劃全新的會計制度。
7. 總之，人力資本可視為以往將人視為「資源」所隱藏「物化」意涵的一種反彈或修正，人力資本觀點強調：在組織與員工的互動關係中，人力才是創造組織資本與組織價值的重要角色，需要不斷的投資與開發，才能強化人力本身的價值，從而促發組織的價值。

(二)人力資本具備之特性

一般而言，人力資本有如下特性：

1. 強調「人」為組織體中創造組織價值的主體，為創造組織價值的重要角色。
2. 人力資本為動態性，具有可移動的資源，因而須加以不斷的教育與訓練，以增強其對組織的效能。

3.人力資本是建立在人力資源管理的基礎上，綜合人的管理與經濟學的資本投資回報，故可隨著時間增加價值的動態資本，因而具有持久的投資報酬。

二、21 世紀以來，由於外在環境衝擊，各國政府均遭遇前所未有的強烈挑戰，故各先進國家積極有效甄補所需各級文官，以提供高效率、高品質的服務，誠屬關鍵課題。請說明公務人員甄選之意義及其重要性為何？

【擬答】

(一)公務人員甄選之意義

公務人員甄選的意義就是政府組織就其所設之職位，蒐集並評估有關應徵者之各種與工作有關的資訊以便做用人決定的一種過程，主要包括「蒐集並評估資訊」及「甄選與晉升」，分析如下：

1. 蒐集並評估資訊

- (1)甄選最基本的目的，即在於從許多工作的應徵者當中，挑選出且有做好工作之適當知識、技能與能力 (knowledge, skill and abilities, 簡稱KSAs) (KSAs是關於一個人所具有之工作能力以及與工作相關之全部實際資訊的簡稱) 的人。為了區別「夠資格」與「不夠資格」，考選人員便必須有系統地從中蒐集每位應徵者具備KSAs之程度的資訊。
- (2)所謂「有系統的資訊蒐集」，其彈性非常的大，可以是很簡易，也可以是很複雜。例如，有些工作，一個簡短的面談便可能提供足以評估應徵者的所有必要資訊。但有些複雜的工作，如重要主管職位，可能須使用面談、測驗、工作模擬甚至其他方法，方能適切地評鑑應徵者所具備的KSAs。
- (3)總之，甄選是針對某一職位的應徵者，蒐集其具有KSAs之程度的資訊並加以評估，俾決定錄用與否的過程。

2. 甄選與晉升 (內部人員之遷調)

甄選與晉升二者的錄用決定性質都應經過「針對該職位，蒐集並評估有關候選人的各種資訊，俾作最後決定」的過程。甄選與晉升二者實為一體的兩面，前者是對新進人員才能的評鑑，而後者則為對現任人員才能的評估。二者的評鑑基礎均應符合職位所需之KSAs，因此，二者沒有理由不能使用相同的方法或技術。

(二)甄選的重要性

1. 理論上而言，具有界限防守的功能，故能為組織發揮擇優汰劣的功用並使政府組織擁有優秀的人才。
2. 就實務方面而言，有下列重要性
 - (1)政府組織成員應具備多樣且複雜的專業技能以因應快速變化的環境。
 - (2)甄選政府組織成員與組織文化相配與否，為決定工作績效的關鍵因素。
 - (3)良好的甄選措施可增進組織的整體績效。
 - (4)不良的甄選會導致政府組織與員工兩者均受傷害。
 - (5)對於高科技或稀少性科技人才之羅致，更顯示甄選功能的重要，因而需有適當的彈性甄選制度以因應。

三、美國公共行政發展史上於 1970 年代興起倡議的「新公共行政」(the New Public Administration) 觀點應屬里程碑之一。請闡述其對美國公務人事制度的影響。

【擬答】

(一)新公共行政與美國人事行政的關係

1. 明諾魯克會議：

1968年第一次及1988年的兩次會議

- (1)第一次會議強調新公共行政應務實的解決行政問題，重視社會情境，確立民主行政體制。
- (2)第二次會議之內容則主張組織管理擴及公共政策，行政管理應重視社會公平、社會正義、行政倫理與社會責任。
- (3)總結明諾布魯克會議論點如下

- ①主張入世相關的公共行政。
- ②主張後邏輯實證論。
- ③適應動盪不安環境的需要。
- ④建構新的組織型態。
- ⑤發展以服務對象為重心的組織。

(4)總之，新公共行政學者，強烈主張行政應脫離政治、管理等學科，使公共行政成為民主行政。

2. 黑堡宣言：

(1)美國學者萬斯來等5人於1983年發表下列主張，稱黑堡宣言

- ①行政人員應可成為具有自我意識的公共利益受託者。
- ②行政組織是具有專業能力提供特定社會功能，以達成公共利益的制度性寶庫。
- ③公共行政應可成為憲政秩序下政府治理過程的正當參與者。
- ④公共行政的權威實繫於政府治理過程中能夠涵蓋不同的利益，藉以促進公共利益的實現。

(2)總之，黑堡宣言強調行政人員是公共利益受託者，公共行政應符合公共利益，並堅持社會公平與擴大參與，故此一理念可謂奠基於制度的新公共行政，有別於明諾布魯克的個人主義行政理念。

3. 1980年代企業界的全面品質管理，於1988年引進於美國聯邦政府中實施運用。

4. 1990年代的新公共管理：

(1)主張下列七項論點，故又稱公共行政新典範

根據促使「新公共管理」名詞普遍流行的英國學者胡德(Christopher Hood)的說法，新公共管理的主要論點有七項：

- ①公部門應有熟練的專業管理。
- ②政府機關的績效應有標準予以評量。
- ③強調機關產出的成果。
- ④推動分權。
- ⑤引進競爭。
- ⑥向企業管理取經。
- ⑦資源轉少但服務更多(Do More With Less)。

(2)總之，新公共管理主要內容包括政府組織再造、企業化管理、民營化、行政績效化、全面品質管理，亦即強調政府組織緊縮，成果導向及顧客服務的市場機制。

(二)新公共行政對美國人事制度的影響

1. 實現社會正義的用人體制：

- (1)1972年通過公平就業機會法，以消除就業歧視，並於1978年設置公平就業機會委員會。
- (2)1979年訂定弱勢優惠行動方案。

以上措施在於維護少數族群(如拉丁裔、亞洲裔、非洲裔等)、弱勢族群(如身心障礙、退伍軍人)、女性之任公職機會均獲得公平的社會正義。

2. 強化行政倫理體制：

- (1)1977年制定陽光法案，規定聯邦公務員申報財產。
- (2)1978年制定政府倫理法，並於聯邦政府設政府倫理局。

3. 受黑堡宣言之影響，強化公務人員使成為公共利益受託者的角色，亦即行政組織應具有專業能力實現公共利益。

4. 1978年制定文官改革法取代1883年的文官法，強調文官制度以績效為導向。

5. 1993年制定政府績效效果法，更強調政府應採行企業策略管理以提升行政績效及摺節財政，避免浪費。

四、試論述日本與德國公務員保障制度內涵，並比較之。

【擬答】

(一)日本公務員保障制度之內涵

日本政府極為重視公務員福利，而其廣義的福利制度包括身分保障、申訴權利等保障制度及其他福利措施，依其身分保障、公務員團結權及申訴救濟等，分述如下：

1. 身分保障：

- (1)日本基於行政中立法制，對公務員基本權益特予維護，同時要求應符合公平原則，即不分種族、性別、信仰、社會地位或政治意識，皆受到應有之保障，此為維持公務員永業化的基本前提（國家公務員法第27條）。
- (2)公務員任職期間非因責任疏失，其身分權益受到保障，其政治行為受到限制；其相對者即是適度保障公務員免受政治外力之干擾，亦是一種保障措施。

2. 組織公務員團體及交涉權，但限制不得罷工：

- (1)日本憲法第28條規定略以，勞動者團結之權利，暨團體交涉其他團體行動之權利，均應予保障。即依據憲法之基本精神，公務員應享有組織工會之權利。再依日本國家公務員法規定，公務員團體係指公務人員以維持及改善其服務條件為目的而組織之團體或聯合體（第108條第1項）。惟下列人員不得組織團體：①警察人員、海上保安廳人員及監所人員；②適用公共企業體等勞動關係法之作業人員；③擔任管理人員、監督人員及處理秘密事務人員等。
- (2)又依國家公務員法規定，公務員團體有向管理當局提出交涉之權利，其交涉事項包括俸給、服務時間等之人事服務事項（第108條之5）。有關國家之事務管理、營運事項等，公務員團體不得提出交涉。當公務員團體對上述事項提出適法交涉時，當局應予處理。

3. 申訴制度（公平制度）：

日本對申訴係採以消極之救濟與積極之改善工作條件，故稱之為公平制度。

(1)基本原則：

- ①公平原則：國家公務員法規定，對於所有職員之身分變更、懲戒及保障，應公正處理之（第74條）。
- ②職務保障：公務員非依法律或人事院規則所定，不得違背其本意而予以降任、休職或免職（國家公務員法第75條）。
- ③保障之不適用：對臨時性職員、附條件錄用期間之職員依職位分類改辦歸級之結果，發生與減俸或降任同一結果之職員，不適用保障之規定（國家公務員法第81條）。

(2)申訴權（公平制度）之行使：

- ①當公務員受到機關極不利處分，包括懲戒處分、降級、免職、休職等身分處分（第89條）及違反公務員意願之調動、輪調等處分時，得依規定向人事院提出申訴，要求撤銷其處分以謀求救濟。
- ②此外對於俸給及其他一切工作條件，亦可向人事院提出，期使人事院、內閣總理大臣、或機關首長，採取行政上的適當措施（第86條），又人事院認有必要得經調查、言詞審理等（第87條），認其有必要救濟措施者，非其權限，則向有關當局建議，屬其權限，則自為處理（第88條）。

總之，日本公務員申訴保障制度，主要權責由人事院負責辦理，其重視消極性的保障救濟，同時也強調積極性的激勵功能，期以鼓勵人才任使，提高工作效率。日本保障制度而言，包括公務人員個人之身分保障與公務員權利制度（工作條件、俸給事項）之維護與改善。

(二)德國公務員的權利保障制度，其內涵有申訴與訴訟權、結社參與及協商等權限，分述如下：

1. 申訴與訴訟權方面：

公務員的申訴分為三種：

(1)一般申訴案：

如公務員遭到不利之措施，如任用與陞遷案，均得向各部內之申訴委員會申訴。

(2)向公務員協議會申訴或請願：

依公務員代表法規定公務員協議會接受職員之申訴或訴願時，如認為正當者，該會應與公務員所屬長官協商，並謀求改進。

(3)不服所屬長官懲戒處分之抗告：

公務員對所屬長官決定之懲戒處分，得於處分書送達後二週內，向處分之長官提出抗告。公務員對上級長官之決定不服者，得再向其上級提出抗告。對於抗告之決定仍不服者，得向聯邦懲戒裁判所申請受理控訴案件，並決定該案件是否有理由。如認為無理由，聯邦懲戒裁判所對此判決，得予廢棄、退回或自為判決。另外，公務員得向聯邦人事委員會提起訴願（聯邦公務員法第171條），暨公務員關係之訴訟適用公務員權利原則法第126條與第127條之定（同上，第172條），即原則上准許行政訴訟程序。（※註：德國2001年修正廢除聯邦懲戒裁判所，改由行政裁判所受理）

2. 結社參與及協商等權限方面：

德國憲法及聯邦公務員法賦予公務人員結社之自由（第91條）。有權結合為工會或職業團；且公務員不因其在工會或職業團體之行為而受到職務上之處罰。又依公務員代表法之規定，各工會及職業團體得設置公務員協議會，公務員透過工會或職業團體，得與服務機關辦理交涉，並參與公務員權利關係一般規定之擬訂。又公務員法未賦予公務員罷工權，但公務員可經由「全國公務員聯盟」就福利等事項與政府談判，此一作法，值得參考。

3. 其他方面：

有關主管機關之照顧義務方面，主管機關應保護公務員執行職務及其公務員的地位（同法第79條），另有關公務員代表之產生應予特別規定，以加強其功能。

(三)日本與德國公務員保障制度內涵之比較

1. 就保障事項而言：

- (1)日本與德國均分有個別公務員權益事項保障與權利事項之制度性保障。
- (2)日本與德國之個別權益保障均以權益受不利處分為保障標的。

2. 就保障之方法而言：

- (1)個別權益之救濟均設申訴救濟。
- (2)權利制度之保障均透過勞動三權之結社權與協商權，但均限制其罷工權。

3. 就保障之機關而言：

- (1)日本之保障一律由人事院審理並判定。
- (2)德國之保障則分由不同之主管機關或由行政法院審理判決。

4. 日本較德國最大不同在於日本嚴限公務員行政中立，故另予行政中立之身分保障，德國保障則無行政中立之身分保障規定。