

108 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、德國文官制度近幾年有若干重大變革，請就聯邦制度改革、歐盟化、全球化與財政赤字，分述其發展過程及具體作法。(25 分)

【難易度分析】：★★★★★(冷門問題，考生難以知悉)

【破題關鍵】

須引用學者林明鏘論述「德國公務員制度之最新變革」

【擬答】：

(一)德國文官制度事 1990 年兩德統一後，不斷於 1997 年起進行改革背景：

德國公務員制度在近幾年內有重大的變革，其主要原因除德國基本法聯邦制之改革、歐盟化及全球化的影響外，其大量的鉅額財政赤字，也是促使德國改革其公務員制度的原因之一。德國公務員制度的改革，不僅在聯邦層次的法律有重大的變革，在各邦公務員法律，亦有甚鉅大的變化，其改革的目標，在於減少國庫之沉重負擔，強化工作績效，對抗公務員之貪腐行為，以及促進工作的彈性化，乃成為其努力追尋的目標。最令人矚目的是：各邦公務員法，因為中央聯邦權限之下放，而逐漸形成各邦的相互競爭狀況，而且各邦改革幅度亦大，尤其在公務員任用陞遷、俸給及退撫照顧上，各邦立法機關擁有立法權，所以逐漸形成各邦競逐優秀人力的結果。

(二)改革發展過程及具體作法：

1. 德國聯邦制的第一階段改革，其主要內容乃在強化各邦的立法權限，期使得聯邦德國朝向「競爭性的聯邦制」方向發展，在創造各邦相互競爭的客觀條件後，進而提昇各邦的工作效能。德國聯邦制第一階段 2006 年的改革，對公務員制度而言，最重要的是德國基本法第 75 條第 1 項第 1 款，有關聯邦具有對各邦框架立法權的規定被刪除，從而聯邦之公務員法基準法亦一併廢除。取而代之的是；基本法第 74 條第 1 項第 27 款，聯邦具有「競合立法權」。意即：除各邦及地方公務員之「任用法」「俸給法」及「退撫照顧法」外，聯邦有立法權限去統一各邦及鄉鎮公務員的法律地位。此亦稱為「公務員法律地位法」，於 2009 年 4 月 1 日生效，取代「公務員基準法」。此外，基本法第 33 條第 5 項之規定，亦酌增「及持續發展」兩字，使得公務員制度的持續發展，成為德國憲法上的明文原則，藉以彰顯公務員制度除有「保持」舊有傳統外，並具有新的演化要素在內，使其能在「守成」中持續「創新」。此一持續發展條款的增訂，強調公務員的現代化與內容調整成為必要而且是受憲法所允許者，準此以言，立法者及司法裁判更應該考量此一憲法上「持續發展」的要求，比往昔更強烈地考量「創新」立法及「創新」司法的合憲性。
2. 雖然德國基本法第 33 條第 5 項增訂了「及持續發展」條款，但是德國傳統職業公務員制度仍保持不動，簡言之，公務員制度的持續演變並不能悖離職業公務員制度的基本結構或核心內容。因此，哪些公務員法的持續演變是合乎憲法職業公務員制度的要求？德國聯邦憲法法院即扮演著相當重要的角色。最近發生的二個案例：其一為在下薩克森邦公務員法規定，得未經公務員申請而逕行改變公務員身分為「部分工時」公務員案，其二為北萊茵西法倫邦公務員法規定，高等文官得限定期限案，都可以看到聯邦憲法法院在保守與創新公務員制度的諸多考量下，均嚴格且保守地偏向於傳統公務員制度，而認此種改革立法乃屬違憲。由此可知，持續發展與職業公務員制度要保持「守舊又創新」，並非易事。
3. 歐盟化的作用：

隨著歐盟化的逐漸加深，德國公務員制度也必須隨著歐盟條約及指令之要求，作相當內

公職王歷屆試題(108 地方政府特考)

容的調整。歐盟法對德國公務員制度的主要影響有下列二個部分：非德國籍之歐盟會員國人民亦得擔任德國公務員；以及歐盟兩性平等指令對於德國公務員法上之影響。

(三)德國近年來(1997 年以來)文官改革之特色，參據學者林明鏘之意見看法如下：

1. 提升公職的吸引力：制度設計上要能吸引年輕，有專業能力，領導能力者及優秀的女性文官能兼顧家庭。
2. 保持並提升公務素質：終身學習成為常態，並建立公務員的職業上自我發展願景，從工作上能夠自我肯定。
3. 保障公務員之特殊地位：所以不適用勞工法，而應適用「特殊法律地位法」，以符合執行公權力之基本需求。
4. 確保行政任務之適宜性：凡不適合由公務員執行之任務，宜適度加以民營化。
5. 維持傳統文官制度：不作結構性的基礎改革，僅調整公務員法未來的發展方向；不放棄終身職公務員之制度保障，並區別公務員與契約進用之職員及工友。

【命中特區】

郭如意 2020 各國人事制度 AH22 第 155 頁中相關介紹。

二、請說明日本國家公務員(一般職)考試的內容與程序。(25 分)

【難易度分析】：★★★★

【破題關鍵】

引述日本 2012 年國家公務員考試改革中之規定。

【擬答】：

日本 2012 年新考試制度改革，廢止原錄用考試之第一、二、三種考試，重整建構為綜合職任用考試與一般職任用考試，即為新招募考試制度。

(一)一般職考試的內容：

1. 目的：為招募公務官員從事每日行政庶務的辦公室工作。
2. 適用對象及應考資格：

(1)大學畢業生考試：

- ①年齡二十一至二十九歲。
- ②二十一歲以下大學畢業生或短期大學畢業。

(2)中學畢業生考試：

- ①預期中學畢業或過去二年內中學畢業者。
- ②過去二年至五年內自中學畢業者。

(3)中途任用考試（入門等級）：

年齡四十歲以下。

3. 測驗內容：

(1)大學畢業生考試：

- ①筆試目的在測驗考生對科目的了解與文書技巧，包括基礎能力測驗、專門能力測驗、短文申論測驗、專門能力測驗（申論題）。
- ②面談。

(2)中學畢業生考試：

①筆試：

- (A)基礎能力測驗與適性測驗目的在測驗應考者迅速確實執行辦公室工作的能力。
- (B)專門能力測驗（辦公室以外部門）或作文測驗（辦公室部門）目的在測驗應考者，對科目的了解與文書技巧。

②面談。

(二)考試程序：

1. 由上規定測驗內容可知日本之考試進程序係採分試(分階段)，第一階段筆試測驗通過

後再進行第二階段之面談。

2. 又日本公務員考試之分試又稱分階段考試，透過第一階段考選擇題，採用電腦作業方式快速完成評分工作，迅速地篩選掉絕大部分的應考人，同時不必動用到改考卷的高階人力。這種作法對於全國性的考試每每都會有數以萬計的考生參加考試，進行必要的階段性篩選工作，是考選工作合理而務實的作法。

【命中特區】

郭如意 2020 各國人事制度 AH22 第 345 頁及 108 地特考前叮嚀第 47 頁參十一題。

- 三、英國政府自 2008 年起推動「顧客服務卓越標準」(Customer Service Excellence Standard)，要求政府官員提供以顧客為焦點(customer-focus)的服務，滿足民眾的需求。請說明此文官改革方向的內涵與利弊。(25 分)

【難易度分析】：★★★★

【破題關鍵】

本題主要為 1988 年起改革之續階計畫(政署)及配合 1991 年之公民憲章體制之分析。

【擬答】：

(一)英國推動「顧客服務卓越標準」之文官改革方向內涵：

1. 改革源由：

英國文官制度歷經多次改革，正朝向一個私部門人力資源管理的方向演進，尤其是 1988 年起推動之「續階計畫」(the Next Steps)，及因之而建立的「執行機關模式」(Agency Model)為變革策略的核心。從新制度主義的角度分析，英國文官制度變革是在舊有制度和歷史基礎之上進行的，實際上的一連串轉變，仍是以傳統的價值為核心。從實務面看，目前英國公共服務人力，除任職核心部會(department)人員外，有近八成隸屬於各類執行機關(agency)，加上國營事業、非部會公共機構(NDPBs)等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。持正面看法者認為這個現象可以解決公部門人力不足現象，也可使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立；但疑慮者則擔心人事成本會不降反增，一些間接的成本也會隨之出現。同時，也認為過度依賴契約公務人力，對長期公共服務的提供有負面衝擊，最終將會傷害公務單位之屬性和固有能力。

2. 相關推動措施：

過去二十多年來，英國是推動文官制度改革最積極與持續的國家之一，其改革朝向一個以私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，即所謂的「策略性的人力資源管理」。一九八〇年代以來，英國政府也將人事改革列為績效管理策略之一，重點在於強調授權與彈性管理，並透過人力精簡以降低政府的人事成本。從柴契爾夫人的「續階計畫」、梅傑的「公民憲章」，到布萊爾的「現代化政府」(Modernizing Government)白皮書(Cabinet Office, 1999)，「英國前後三任首相對於彈性用人的文官進用制度持續改革，並無二致。」，尤其是一九八八年起推動之「續階計畫」及因之而建立的「執行機關模式」或稱之為「政署制度」為執行該策略最核心的變革。「續階計畫」啟動英國政府彈性用人和授權管理，但仍維持公平和公開競爭的人事管理制度，並逐漸成為公共管理的新典範。

3. 顧客服務之重要規定為 1991 年起之公民憲章體制：

「公民憲章」(便民服務新制)，來自政府施政品質的理念，1991 年 11 月政府發表「品質競爭白皮書」，其目的在「力求施政效能，回應民眾需求」。各機關須先界定服務標準，而服務須符合民眾的期許與需求，各機關須達到服務目標與其績效，民眾如未能獲得所需的服務，政府機關應予彌補。政府為做好服務與便民利民的措施，應深入接觸民眾，改進服務品質與服務績效。「公民憲章體制」即便民服務新制，無異強化政府機關以「顧客」取向(非「機關」或「官僚」取向)的服務品質。「公民憲章體制」之主要內容包括下列各點：

(1)改進便民服務措施：「公民憲章」即各機關便民服務之最高準則，如「消防憲章」、

公職王歷屆試題(108 地方政府特考)

「國宅租戶憲章」等等，標榜服務品質，民眾享用服務時更多選擇機會。民眾得要求服務標準，政府須確保經費支用的妥適性。為此，各機關須確定服務標準、資訊普及、行政公開、服務可選擇性，服務民眾無歧視性。

(2)強化「顧客取向」服務績效：「公民憲章體制」之服務革新措施強調施政與服務必須滿足與回應民眾的需求與願望，改進服務標準，樹立為民服務的明確目標，顧客至上，民意唯尊，提供「服務公共利益的新方式」。凡服務績效顯著之機關可得「憲章標幟獎」。

(3)提升「公共服務品質」：政府自推動「新階段革新」方案，已先後辦理民意調查及評估，稱之為「市場調查評估」，測度民眾的服務需求與對施政的滿意度，「公民憲章便民服務」要在追求品質管理提升良好服務，服務包括普遍性、諮詢性與專業性服務，以期民眾滿意政府之施政品質。

4.顧客服務卓越標準之重要內涵：

二〇〇七年八月英國首相布朗（Gordon Brown）就任後，提出「顧客服務卓越標準」（Customer Service Excellence Standard），要求政府官員更有效、更卓越、更公平地提供以顧客為焦點的服務，以符民眾的需求。這個政策和前首相梅傑所提出的「公民憲章」如出一轍，對於文官體系的彈性用人制度亦未改變。除任職核心部會(department)人員外，有近八成英國文官隸屬於各類執行機關(agency)，加上國營企業、非部會公共機構等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。綜觀整體文官制度改革的方向是將以往永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

(二)以上改革結果，其利弊影響如下：

1.續階計畫之影響包括人事機關改組、政府業務民營化、減少浪費，人力精減等。

2.政署制對於英國文官體制衍生的問題：

(1)原來整體一致而僵硬固定的英國文官運作體系無論在考選、任用、陞遷等方面都受到根本的挑戰。從 1920 年代到 1960 年代中期，英國文官的徵募都由文官委員會中央統籌辦理。但到 1994 年時，將近 90%的考選工作已全由部會及政署自行辦理或委由民間組織辦理。而原來負責考選工作，並取得政署地位的徵募及評量服務署，現在也已民營化了，於是，英國文官考選除了「快速陞遷人員」以外，再也沒有全國一致性的考選制度了。

(2)英國文官人事制度分權化的結果，特別是政署的人事權完全掌握在執行長手中的結果是，政署成員逐漸發展出其各自的團隊精神與效忠對象。研究指出，目前的文官更傾向於視自己為某一特定部會或政署的成員，而不是文官體系的一員。他們不再顯現出整體文官體系團隊的精神，而是在單位內工作，彼此互相競爭，彼此互相批准工作契約，而在此同時，政署以其成員自己所認定的民間企業費率來收取服務的費用。

從英國文官體系的整體而言，政署制度雖然有提高效率、效能的優點，但是其對文官制度最大的衝擊在於對統一、一致的文官精神之打擊，傳統文官體制強調匿名、非金錢激勵、直言不諱、團隊精神等共識，遭到了破壞。

3.公民憲章之影響主要為打破「官僚化」與「封閉化」的官場傳統惡習，而引進「企業化」理念作法以提升服務品質。

【命中特區】

郭如意 108 年地特各國人事制度考前叮嚀臺第四題及第七題內容。

四、請說明法國國家行政學院成立的背景、功能及馬克宏總統(Emmanuel Macron)企圖廢除國家行政學院的原因。(25 分)

【難易度分析】：★★★★本題為 2019 年之考題重點，係因馬克宏總統之國家改革之一。

【破題關鍵】

探討法國國家行政學院(ENA)自 1945 年成立以來之運作得失，尤其 2019 年總統馬克宏宣布廢除之理由係因 ENA 被批評造成法國高級文官貴族化。

【擬答】：

(一)法國國家行政學院(ENA)成立的背景與功能：

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)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。其根本原因乃是 ENA 設立以來發現有以下特色及缺失亟待解決：

1. 法國國家行政學院考選與訓練 A 類文官情形，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如下：
 - (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。

【命中特區】

郭如意各國人事制度解題書第 13 版第 37 題。