

110 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、美國 1978 年「文官改革法」以及 1993 年「政府績效與成果法」，各自確立那幾項現代人事制度原則？對我國政府人事行政管理具有那些啟示？(25 分)

《考題難易》：★★★★

《破題關鍵》：

1. 須分別「文官改革法」及「政府績效與成果法」之規定背景及內涵原則
2. 我國相關之啟示為績效管理與高級主管管理制度

《命中特區》：

1. 110 年郭如意考前叮嚀貳. 七. 八題
2. 110 年郭如意總複習 P202 第 2 題

【擬答】

(一)美國 1978 年「文官改革法」及 1993 年「政治績效與成果法」確立之現代人事制度原則，分別如下

1. 1978 年文官改革法之規定

(1)實施背景

1977 年美國總統卡特要求改革文官制度，以促進人事制度的革新，聯邦政府於 1978 年 2 月正式宣布文官制度改革計畫，目的在改進美國聯邦政府公務人員之工作績效，使管理權力與公務人員之保護兩者取得平衡，並使工作優良與管理有方者，予以重大的獎勵，據此制定「文官改革法」，取代 1883 年文官法。

(2)人事制度原則

- ①揭示功績制的原則：即規定聯邦政府的人事措施及其處理的原則，用以強化功績制。
- ②嚴限濫用人事權限：即規定被禁止的人事措施事項。用以維護聯邦公務員任職之權益保障。

2. 1993 年「政府績效與成果法」之規定

(1)實施背景

①前美國總統柯林頓於一九九三年三月三日成立「全國績效評估委員會」(NPR)，任命副總統高爾主持該委員會，並要求於六個月內提出一份完整的聯邦政府改革計畫。同年九月七日，這份重建政府的計畫出爐，定名為〈從官樣文章到實際結果：建立一個運作更好和花費較少的政府〉，這份報告內容的主要理念和理論基礎是源自 Osborne 與 Gaebler 兩人所著的《新政府運動》(Reinventing Government)一書，企圖以企業型政府的理念，重建聯邦政府的職能。由於整個改革計畫與美國過去的行政管理典範不同，因此被稱為「新治理」(New Governance)或「企業型管理典範」(The Entrepreneurial Management Paradigm)

②據上，國會通過實施「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act, 1993)：要求聯邦各機關採行企業界實施之「策略管理」與績效管理，並訂定相關的管理計畫。

(2)人事制度原則

①一九九三年聯邦政府通過「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)引導政府改革工作，該法最重要概念就是要求各機關必須採行策略管理(Strategic Management)，將企業界實施多年的這項管理理念首度全面性引進政府的管理運作過程，希望藉此增進預算財務管理與計畫評估的有效性。各機關必須要擬定中長期策略計畫、績效計畫書、計畫績效報告書，並以此為工作推動的指引。

②人事管理局衡酌該局現有職掌與未來發展後，根據政府績效與效果法規定提出一份跨

越五個會計年度的策略計畫書，稱之為「邁向二十一世紀的聯邦政府人力資源管理」。從該策略計畫書中可以清楚地看到人力資源管理的主管機關如何定位自己，並揭示美國聯邦政府人事政策的應走方向。人事管理局自行勾勒的未來工作重點是：扮演功績制度的守護員，扮演聯邦政府待遇政策與制度的專家，負責管理兩套聯邦公務人員退休制度，繼續加強健康保險福利計劃的財務與其他面向之管理，改善美國人民對美國聯邦政府的觀感，繼續推動兼顧工作與家庭的工作以照護公務人員，持續促進有效的勞資管理關係，扮演培育甄選高階行政主管人力的關鍵角色，以及運用自動化科技改善人力資源服務以確保機關職掌之實現。

(二)對我國政府人事行政管理之啟示

1. 1978 年之文官改革法落實現代文官制度之功績制與強化公務人員權益保障規定，尤其要求文官應遵守行政中立，值得參考。
2. 1993 年之政府績效與成果法，更強化要求聯邦公務人員之績效管理，值得我國現行相關人事制度參考，例如考績制度應朝績效改革即其一例。
3. 該兩法均要求公務人員績效之提升，並強化高級文官之引進與受理，更值得我國建構高階主管管理制度與考績改革之參考與啟示。

二、「英國係由首相與常次所治理」(Britain is governed by the Prime Minister and the Permanent Secretary)說法的意義為何？其所衍伸之當代文官制度的原則有那些？(25 分)

《考題難易》：★★★

《破題關鍵》：

1. 英國常次(文官長)之性質
2. 政務官與事務官之區分功能

《命中特區》：

1. 110 年郭如意考前叮嚀壹. 第 2 題
2. 110 年郭如意總複習拾參. 第 1 題 P187

【擬答】

(一)英國係由首相與常次所治理的說法意義

英國首相為政務官性質，常次為常任文官性質，亦即英國政府推動公共事務由政務官與事務官(常任文官)共同治理；政務官決定政策，此由首相領導之內閣大臣(部長)決定；至於政策之落實執行須由常任文官推動，其中常次具有文官長角色，為文官首長之地位。

(二)英國首相與常次所治理衍生之當代文官制度原則，如下

1. 英國設置文官長制度，扮演政治消毒的功能：

英國自 1919 年設置文官長，文官長成為首相在文官事務及人事行政方面之幕僚長，文官長變成為首長與文官間之溝通橋樑，英國文官長之設計，目的在使永業文官之管理，不受政治干涉，以保持永業文官之政治中立。英國各部部长與其所屬高級文官之間遇有歧見時，亦透過首相與國內文官首長居間調停，使得永業文官獲得完全的獨立，亦即所謂具有文官政治消毒功能。

2. 文官長設計之具體作法與功能：

- (1)英國各部常任文官，統歸常務次長負責管理。至於各部高級常任文官，包括常務次長等，雖然應由各部部長任命，然而，實際上，往昔是由財政部推薦後辦理，故財政部常務次長為英國「國內文官首長」(The Head of the Home Civil Service)。後來英國中央人事行政機構迭經變動，自 1987 年改革之後，是由內閣秘書長兼國內文官首長。1993 年英國中央人事行政機構再次改革，仍由內閣秘書長兼英國國內文官首長。英國此一設計，其目的在使永業文官之管理，不受政治干涉，以保持永業文官之政治中

立。英國各部部长無論在任何情況下，從未企圖破壞此一限制。當部長與其所屬高級文官之間遇有任何歧見發生，亦從不直接加以解決。其解決之道，乃是透過首相與國內文官首長居間調停，只有文官首長才是政治與行政的橋樑。就這樣英國永業文官才獲得完全的獨立，被描述成所謂的「文官的政治消毒」。

(2)英國將各部常任文官統歸常務次長負責管理，且將各部高級常任文官，包括常務次長等，由英國國內文官首長負責推薦，當部長與所屬高級文官間有任何歧見發生時，由首相與國內文官首長居間調停，使文官首長成為政治與行政的橋樑，發揮了文官的政治消毒作用。

(3)英國此一制度設計之意旨功能可發揮文官政治中立之作用，避免永業化之常任文官涉入政治及受政治的干擾影響其升遷、職位調動，確實值得我國實施行政中立法制時重要的借鏡參考。

三、德國高等文官的管理體制之特色有那些？其「政治職高等文官」發展的趨勢與意義為何？(25分)

《考題難易》：★★★★★

《破題關鍵》：

1. 須陳述德國高級文官之範圍
2. 分析特色及趨勢應予分別說明

《命中特區》：

1. 110 年郭如意考前叮嚀肆. 第 8 題。完全命中！
2. 110 年郭如意總複習柒. 第 7 題。完全命中！

【擬答】

德國高等文官指「高級職」與「政治職」之中高級人員，德國永業職文官區分為高級職、上級職，中級職與簡易職。「高級職」（科長以上至參事）與其上層之「政治職」體系中之高級政治任命文官（包括：司處長）均為高級文官。

(一)德國高等文官體制重要特點如下：

1. 高等文官的考選嚴格：著重大學通才教育的嚴格考選方式。此項通才教育又以法律知識為基礎，高級職之初任考選則由聯邦政府考試委員會舉辦，其餘上級職、中級職之考試則由各機關依法自行辦理。
2. 高等文官的俸給優厚：德國中階層公務員的薪給已比一般國民所得程度略高，其上級職與高級職待遇更相對優厚，尤其高級職（副司處長）文官以上（即司處長至常次），其待遇更高。除俸給外，尚有各種津貼、加給、獎金與福利措施，學者指出德國高等文官享有聲譽，其實係來自傳統形象、社會地位與優厚待遇。
3. 高等文官的訓練嚴謹：高等文官初任考試及格後，須在政府訓練機構實習或職前訓練二至三年，完成後再參加考試，及格後經實習試用始獲得任用資格，其後升遷調派則依照年資與能力，但職位晉升之前須參加「聯邦公共行政訓練學院」的在職訓練，高級職在職訓練每次約需四週，如此之職前在職訓練的方式，可謂相當嚴謹。
4. 高等文官的地位優越：德國一般職公務員分為四等級——高級職、上級職、中級職、簡易職。就社會評價與其地位論，高級職最為優越，亦最受器重。由於德國傳統社會對於高等文官之評價甚高，及高等文官之教育、考選訓練與良好家世背景，均使高等文官之社會地位大為提高，學者將德國典型的高等文官比喻為典型的官僚菁英。

(二)德國政治職高等文官發展趨勢與意義

1. 政治職為高等文官之上層身分(比高級職更高)，包括高級政治任命之文官，如常次、局

長、司處長等具有政治角色。

2. 德國高等文官近年來之發展趨勢如下：

(1) 德國高等文官不論在二次大戰以前或大戰以後（西德），甚至 1990 年代統一以來，其所享社會聲譽與地位仍是極顯著的，但有一特殊的背景即多出身官員世家或上層社會。

(2) 高等文官不僅仍有「官僚化」的遺習，且受「政治化」的影響：

高等文官仍有傳統的優點—忠誠、才能、效率與紀律，且亦被批評缺乏想像力、獨尊與墨守成規，凡此都與「官僚化」的積習與「政治化」的影響有關。

(3) 高等文官擔負公共政策的角色與職責日益繁重：

德國的高等文官普遍見長於法律與法制，其次則兼及政治、經濟及外交事務，但德國是一「專業至上」的國家，公務員管理亦然，政治職不僅需具備黨政手腕，亦須具有決策與推動公共政策的功能，科技化與專門技術的政策益形增多，統一後的德國，高等文官不再只是西德的局面，更有其「德國」再發展的宏圖，此為近年來高等文官面臨新情勢之重要焦點。

四、歐美先進國家對於公務員權利保障均甚為重視。試舉法國、德國及美國為例，說明其等對公務員勞動權益的保障情形。(25 分)

《考題難易》：★★★

《破題關鍵》：

1. 須先陳述各國公務員勞動權益保障之勞動三權與憲法基礎關係
2. 須分別本題題意所示之法、德、美三國予以比較，宜以比較表分類較佳。

《命中特區》：

1. 110 年郭如意考前叮嚀伍. 第 18 題。完全命中！
2. 110 年郭如意總複習陸第二題。完全命中！

【擬答】

各國公務員之權利保障，乃運用勞動權之實施，其範圍包括結社權、協商權(團體協商)、爭議權(罷工權)，通稱勞動三權，法國、德國、美國公務員之勞動權益保障比較如下：

法、德、美三國中央（或聯邦）公務員的勞動權範圍之比較

	國別	結社權	團體協商權	爭議權	憲法上基礎
(一)	法國	享有	工會有權就俸給與政府交涉，就服勤條件及形態，與行政當局進行討論，但不包含簽訂團體協約。另有參與諮詢組織的規定。	享有	一九四六年憲法前言規定，任何人皆得依據結社活動，來維護自己的權利及利益，罷工權在法律範圍之內行使之。但罷工權係由一九五〇年法國中央行政法院判決所確認。
(二)	德國	享有	替代性之整體協商法規定公務人員協會與行政機關共同決定或協同參與的事項，但不包含簽訂團體協約。	禁止罷工	憲法第九條規定：「一、所有德國人均有結社之權利。……三、保護並促進勞動與經濟條件之結社權利，應保障任何人及任何職業均得享有。凡限制或妨礙此項權利為目的之約定均屬無效；為此而採取之措施均屬違法。……」。

(三)	美國	享有	享有（但協商範圍不及私部門）	禁止罷工	結社權：憲法增修條文第一條言論及集會自由條款；團體協商權：憲法第一條第三項第八款管理商業權力，肯認政府有權賦予工會團體協商權。
-----	----	----	----------------	------	---

公職王