

《各國人事制度》

試題評析

- 一、提示：英美二國皆實行過「功績俸」制度，美國功績俸乃九十年高考考題，功績俸制度乃重要考題，本題英國功績俸制包含「績效獎金方案」與「自由裁量增薪方案」，其制度原因、內容、成效、失敗原因皆需注意。
- 二、一九七八年文官改革法。促成了美國人事機構之改革，本題乃歷屆考古題，其改革原因、改革情形及利弊得失乃千篇一律之標準答案，故僅需掌握答題重點，必獲高分，其改革主要係將原文官文員會之職權分屬：人事管理局、功績制保護委員會二個單位掌理之。
- 三、日本國家公務員之考試有競爭考試及非競爭考試。競爭考試分為錄用考試、升任考試、錄用升任兼具考試；非競爭考試又稱為「選考」，選考定有選考基準，可用選考的職位亦有限制，本題主要就是要寫出日本考試原則上採競爭考試為原則，以選考為例外，二者之區別，那些職位依人事院規則得以選考為之。
- 四、本題亦為歷屆考古題之一，法國考績制度有許多足供我國借鏡之處，例考績項目因職等高低而不同，人事管理協議會參與考績審議、考績結果作為採取人事措施之依據，各機關可選擇與其工作較密切之考績因素作考評，考績成績定有一分至二十分制 等，本題答案固定好答，係為典型考績之考題。

- 一、英國政府於西元一九八二年至一九八八年之間，試行「績效獎金方案」(performance bonus scheme)與「自由裁量增薪方案」(discretionary increment)，試述其成效，並評析其成敗得失的原因。(二十五分)

答：

自西元一九七九年以來，英國政府為使國家現代化，並且恢復其能力，使其成為中央政策的扮演者，一直將文官改革作為政治方面優先工作之一，此一改革之背景，係肇因於一九六〇年代以來劇烈而持續之經濟危機，即所謂「英國之衰退」(The British Decline)。在提升效率與績效之工具中，「與績效關聯之薪俸制度」(Performance Related Pay, 簡稱PRP)，被一九八〇年代的改革者，認為是一個有價值的管理工具，因之透過於一九八二年至一九八八年之間兩種實驗方案而被引入。一九八二年米高報告推介功績俸制度，其實驗方案包括「績效獎金方案」與「自由裁量贈薪方案」二項，其成效及利弊得失分別說明如下：

(一)實行成效：前述兩項實驗方案，並沒有達到預期效果，其理由有三：

1. 與績效關聯之薪俸制度，對於行政績效之改進，並無任何直接效果。
2. 有關「績效獎金方案」的三年實驗，即遭到「第一等級協會」(The First Division Association)的反對，認為該方案使他們受到專斷與不同待遇。該協會亦抱怨績效標準含混不清，各部門對績效獎金制度解釋亦不一致。
3. 依據英國政府方面所做之調查「與績效關聯之薪俸制度」的原則，雖然為百分之七十九之受訪者所贊成，但由改革者所規劃之試驗方案，卻遭受到百分之四十七的受益者與百分之六十八的潛在受益者強烈反對。

改革者自己也承認，與績效關聯之薪俸制度施行並無任何效果，而且遭受公務員的反對與效視。由於前述的理由，英國所試行的「與績效關聯之薪俸制度」之兩項試驗方案，終於宣告結束。

(二)失敗原因：與績效關聯之薪俸制度之失敗，克魯潤(Philippe Keraudren)認為，是由於組織變革中兩項似乎合理弱點所造成：

1. 第一項弱點是結構上，它涉及到「與績效關聯之薪俸制度」的引進與施行。就結構方面言，它包括內在與外在因素：

(1)內在因素方面，主要問題有二點：

- ①在「與績效關聯之薪俸制度」施行的早期階段存在的問題是：英國政府在施行之前，並沒有去辨明究竟應以那一類或那一階層人員作為適當的施行對象。
- ②另一內在因素是績效評量的問題，它限制了「與績效關聯之薪俸制度」採行的範圍，因為評量標準的模糊，使得評量不正確，不公平。

(2)外在因素方面：對於外在因素考慮，有助瞭解「與績效關聯之薪俸制度」在英國文官實驗的命運，外在因素主要有二：

- ①當「與績效關聯之薪俸制度」施行時，在英國高級文官正擴大統一階級。
- ②當「與績效關聯之薪俸制度」施行時，英國之財政部正努力控制文官的報酬，尤其是低階主管與書記級人員報

酬。職

是之故，當中、低階層的文官，正為政府的限制俸給政策之衝擊感到厭煩時，也敵視「與績效關聯之薪俸制度」，認為此一制度無異獨厚高級文官。

2.第二項弱點雖然是屬於行為方面，更深層地說，應該是行政文化。

(1)在西元一九一一年至一九六一年，英國文官的薪俸制度，是由財政部的官員，依據文官在行政工作中的水平類別與垂直等級來決定。

(2)俸表以及標準化俸給條件，操縱了文官不同類別的行政工作。然而這種標準化的報酬制度，也顯示出文官的倫理性質，這一種俸給制度所代表的行政文化，是缺乏成本意識與競爭性。

二、西元一九七八年美國聯邦政府撤銷「文官委員會」(Civil Service Commission)，設立新機構接掌其職掌，試述改革的原因，改革的情形及其利弊得失。(二十五分)

答：

美國於一九七八年依文官改革法，實行卡特總統批准之第二十重組計畫，將文官委員會職掌分屬於「人事管理局」與「功績制度保護委員會」職掌，另亦成立了許多相關單位，並分別說明其改革之原因，改革之情形及其利弊得失：

(一)改革的原因：

一九七八年，美國聯邦政府文官委員會，改設聯邦人事管理局及功績制度委員會的原因，列舉如下：

- 1.文官委員會的權威與責任，與生俱來即存在角色衝突。因同時擁有人事行政與人事司法之職權，顯有不當。
- 2.美國聯邦政府缺乏關於行政機關管理者地位之人事行政機構，以協助美國總統完成人事管理方面之職責。
- 3.對於保護功績制度，以免政治或行政權力的濫用，以及為保護「弊端的揭發人」，而形成保護過當等不適當的規定，往往妨害到聯邦政府對公務員管理權力的行使。
- 4.非必要的高度中央控制：文官委員會在人事管理上，為防範破壞功績制度等弊端的發生，在某些情況形成不必要的高度中央控制。

(二)改革的情形：

- 1.一九七八年十月十三日，卡特總統簽署了文官改革法，該文官改革法與國會所批准的第二號重組計畫同時於一九七九年元月生效。
- 2.依據第二號重組計畫，將文官委員會之職掌，分別轉屬兩個新機構：
 - (1)一為人事管理局，簡稱OPM。
 - (2)另一為獨立的功績制保護委員會，簡稱MSPB。
- 3.該項計畫並規定新設聯邦勞工關係局(Federal Labor Relations Authority，簡稱FLRA、平等僱用機會委員會)。因此，在一九七九年後，聯邦方面之人事機構及與人事有關之機構有八個，為：
 - (1)人事管理局。
 - (2)功績制保護委員會。
 - (3)特別檢察官室。
 - (4)聯邦勞工關係局。
 - (5)平等任用機會委員會。
 - (6)政府審計局。
 - (7)管理與預算局。
 - (8)各機關之人事監督管理處等。
- 4.文官委員會之原有職責，由左述機構繼承：
 - (1)考選及人事行政由聯邦人事管理局繼承。
 - (2)對功績制度及個別公務員權益之保護，由功績制保護委員會繼承。
 - (3)民權法案之執行，由平等任用機會委員會接掌。

(三)可能造成的缺點：

美國所制定之文官改革法案有關人事機構改組方面，可能造成如下缺失：

- 1.功績制保護委員會難以發揮功能：功績制保護委員會因受制欠缺預算提案權及人員編制，難以發揮功能，將成為被矇上眼睛，而被白宮牢牢繫在一起的一個人事制度監督機構。
- 2.人事管理局幫助長分贓制度：人事管理局首長制，隸屬美國總統，又擁有人事政策訂定及解釋法律，決定體外的權力，可能時長分贓制度。
- 3.考試權的下授將導致不公平：鑑於過去失敗經驗，聯邦人事管理局將考試權下授，將導致不公平。

三、依據日本人事院規則之規定，日本國家公務員之進用，那些官職得不採用競爭考試而以甄試行之？試說明之。（二十五分）

答：

依國家公務員法第四十五條規定：「考試以判定有無執行職務之能力為目的。」可見日本公務員考試係採功績主義。考試在日本國家公務員法上有廣義與狹義種意義。廣義的「考試」，係指廣泛地證實執行職務能力的方法，大致可分為競爭考試及甄試。狹義的「考試」僅指競爭考試。依國家公務員法第三十六、三十七條規定：日本公務員，不論是或進用或晉升，均藉競爭考試辦理。但經人事院准許者，得以甄試方式辦理。

(一)依據日本國家公務員法第三六條第一項但書及第三七條第三項規定，公務員的進用及晉升係以競爭考試為原則，且以甄試為例外。但依目前實驗情況是晉升均以甄試為之，至於進用採用甄試者亦不少。

(二)甄試與競爭考試不同。競爭考試為應試者彼此間需要相互競爭，而甄試為個人問題，僅是對於應考人測度其有無執行官職職務能力，係基於一定基準加以判斷。其判斷視事實需要，得藉經歷評定。依人事院規則八 - 一二第四四條規定，可採用實地考試、筆試及其他方法。又依上述人事院規則第九 條規定。在各省本部科長以上的官職，以人事院為甄試機關，其他官職的甄試，以任命權者為甄試機關，依照規定的基準辦理。

(三)人事院規則第八 - 一二第九條規定，下列官職之進用得不採用競爭考試，而以甄試行之：

- 1.以目前已正式擔任特別職、地方公務員職、公共企業體職及其他相當職務的人來補充的官職，就官職人事院：認為與目前所擔任的職務相當或較低，而由人事院同意以甄試方式進行者。
- 2.以曾當過公務員的人來補充的官職，而與該員曾被正式任用的官職，在職權複雜與責任程度上，認為相當或較低者。
- 3.其官職，預料舉行競爭考試亦不能獲得足夠的競爭者；而由人事院同意以甄試方式進用者。
- 4.其官職係自候問名冊中進用，如應任命以供選擇者未滿五人而由人事院同意以甄試方式進用者。
- 5.除此之外，認為不適合舉行競爭考試的官職而由人事院同意以甄試方式進用者。

四、試扼要說明法國公務員的考績制度，並就已見評論其利弊得失。（二十五分）

答：

有關法國考績制度及其利弊得失，分別說明如下：

(一)考績制度綜述：

- 1.考績依據：依文官法之規定辦理，並無其他考績專法。
- 2.適用對象：A、B、C、D四類。
- 3.考績權責：由各機關之人事管理協議會辦理，其任務為決定考績標準，並就考績分數向機關首長提出建議，以此採擇。並由機關首長作最後決定。
- 4.考績方法：

(1)按A、B、C、D類分訂不同之考績項目；鑒於原有考績項目之過於複雜，隨後乃予以簡化，並按A、B、C、D類分別規定如下：

- ①A類公務員：適用職務上之知能、職務上之一般教育程度（必要時得以領導能力代替）、效率及公正感四個項目。
- ②B類公務員：適用職務上之知能、組織能力與工作方法、效率、勤惰四個項目。
- ③C類公務員：適用職務上之知能、工作上之審慎、效率、勤惰四個項目。
- ④D類公務員：適用適任能力、工作上之審慎、勤惰、職務上之行為四個項目。

又前述四類公務員之考績項目中，必要時得再增加一個或二個項目，如受考人之職務具有與公眾接觸之性質，則考績項目中應包括「對外關係」一項。

(2)考績程序：整理考績的程序，可分下列四個：

- ①直接主管初評報告：各受考人的成績，均由直接主管會商其上級主管後作初評報告，這亦是直接主管之每年的責任。在報告中包括概括的考評及按其考績項目的分別考評，考評係用既定公式的記分方式、分數的多寡可決定受考人晉升的快慢。在報告中特別需敘明專業的適合性、效率與組織力、及適合晉升至何種職等及職類的有關資料。
- ②通知受考人：受考人會接到考績評分的通知，如遇及人事管理協議會請求時，亦可接到一般的考評結果。
- ③人事管理協議會審議：考績需送人事管理協議會審議，如認為考評不公平，可要求修正。
- ④首長核定：考績報告由各部首長核定。考績報告雖不是決定是否列入晉升名單的因素，但當準備晉升名單時，考績報告明顯的是重要資料之一。

5.考績作用：考績的結果，仍以受考人對所選定各考績項目之得分多寡，及實有工作績效或表現有無超過所定標準來表

示，並根據結果予以獎懲。其情形如下：

(1)考績成績以分數表示：考績成績之高低，自一分至二十分的分數表示。一分为最低分，二十分为最高分，十分及格。公務員之考績成績多在十三分至十八分之間。

(2)考績之獎懲：

①考績成績優秀者，得參照以前服務成績，縮短晉俸期間，提前予以晉敘俸級（十八分以上）。

②考績成績及格者，得依俸給制度規定，按期晉敘俸級（十分以上）。

③考績結果不及格者，應予免職。

④考績結果，除依前述規定外，並得作為調整職務之參考。

(二)利弊得失：

1.優點：

(1)考評因素具有彈性，可因高低不同官等（職類）人員訂定不同因素，故因應各類人員需要酌情調整。

(2)考績功能可發揮獎優懲劣之作用。

(3)考績易公正，因各部之公務員考績，均有公務員代表參與組成之人事管理協議會審議。且不服者亦可向該會提出救濟。

(4)考績由首長核定，效能較高。

2.缺點：

(1)由於法國公務員考績並非全國統一辦理，故往往形成各自為政，各機關考評標準不一，形成困擾。

(2)考績由各部自行辦理，欠缺監督功能。