

《各國人事制度》

試題評析

本年高考二試「各國人事制度」試題，出題較為靈活，擺脫往事考古題方式出題，但考生仍可依書本或講義內容來組織答案之內容。本年難易度適中，並無艱深題目。第一題為綜合、整合內容之題目，在公務員權利義務內容中；第二題屬於考績制度，而對於缺乏效率之文官，英國有特殊處理方式，為其特色；第三題美國的功績制也好，功績俸也好，為美國之特色，不可不注重；第四題法國之ENA為其特色，為重點考古題。綜觀論之，本年考題出題適中，分配英、美、法各一題，五國綜合一題，出題範圍亦為普遍。

一、試分別說明英、美、法、德、日等國有關公務員行政(政治)中立之相關規定。(25分)

答：

各國對於公務員行政(政治)中立皆有所從事活動範圍之限制，屬於公務員之權利(可從事之範圍)亦為義務(不可從事之範圍)，英、美、日等國採取限制公務員政治活動，以達行政中立之要求，法國係限制最寬鬆之國家，並無明文規定不可參加政治活動，只要不妨礙執行公務即可，茲將各國關於公務員行政(政治)中立之限制，分別說明如后：

(一)英國

1.所謂政治活動，係指從事下述活動

- (1)為國會議員候選人。
- (2)擔任政治團體事務並從事全部的或主要的國家政黨政治工作。
- (3)對國家政治爭議事項向社會公眾發表演說。
- (4)在全國政治事務上，在致報館的信函中，或者在書本、論文或小冊子中表示意見。
- (5)為國會議員助選。

2.在上述政治活動中，英國公務員由於等級高低之不同，所能從事之活動與所受之限制亦有所不同，一九五三年白皮書之規定如下

- (1)政治自由類：實業公務員及次要的、與擔任操作技藝工作之非實業公務員，得自由參加政治活動，不受任何限制。
- (2)中間職等(如助理書記、書記官職等)公務員：凡打字、文書或與其類似之人員經由服務部門的核准，除不得為國會議員候選人外，可以參加政治活動。
- (3)受限制類：高職等公務員(即執行官職等以上)，根據服務部門之特殊責任，可參加地方性的選舉，但在國家性選舉中仍不得參加任何政治活動。

(二)美國：有限制政治活動之法案

1.赫奇法案為一種對公務員政治活動的限制，主要分有

- (1)不得運用職權或影響力去干擾或影響選舉結果。
- (2)政治參與活動須經特許。
- (3)禁止政治捐獻的請求或收取。

2.美國於一九三九年八月二日制定「赫奇法案」，禁止常任聯邦公務人員參與某些政治活動，並禁止政治任命之首長利用職權引誘或強迫部屬支持政黨。

3.至於實際具體之規定，其內容如后：

(1)不參與法令禁止之政治行為與營利行為之義務：美國政治活動法及公務員規則對公務員政治行為之限制

- A.公務員不得為政治目的而要求受領或支付捐獻，或經收其款項。
- B.不得利用公務職權強制政治行為或干涉選舉。
- C.在選舉運動上，不得擔任積極任務及公職候選人。
- D.禁止加入破壞性政治團體。

(2)對於具體政治行為之禁止，有下列各項

- A.在政黨大會登記為議員候選人。
- B.任政黨幹部會之要員。
- C.組織並經營政治性團體。
- D.為政治性委員會之候選人。
- E.參與政治運動之企劃。
- F.發行或編輯有黨派性之新聞。
- G.散布選舉運動之文書或傳單。

H.對於政黨管理事務或政治活動，以扮演積極角色之方式，表明意見。美國對公務員營利企業之限制，法令無明文

確定，但依一九七三年總統致文官委員會之箋函：政府職員不得直接或間接以投機目的，參與股票證券或商品之買賣。

(3)另有道德行為之規定。

(三)法國

- 1.參與政治活動：一般官員之參與政治活動，並無明文限制，只要不妨礙執行職務即可；對公職選舉可自由參加，在競爭選國會議員期間，可支原俸給並給休假；對參加政黨亦無任何禁止或限制，加入反對黨亦可。
- 2.限制：法官及軍官均禁止參加政治活動，如司法官不得討論政治上問題，不得參與反對共和國政府方針及形態之各種示威運動等。

(四)德國：對於公務員，希其能自制政治活動義務，公務員對政治活動應儘量自制、減少或採取保守之態度。

(五)日本：日本為確保國家公務員達到政治中立，對於公務員的政治行為有嚴格的限制，分別於「國家公務員法」及「人事院規則」中規定如下

- 1.國家公務員法規定：公務員不得為政黨或政治目的，謀求捐款及其他利益或收領或以任何方法參與此種行為，不得有人事院規則所規定之政治行為外，並禁止公務員有公職選舉之行為(包括禁止公務員競選活動，成為候選人等)及擔任政治團體的幹事。

2.人事院規則規定

(1)政治目的：包括

- A.在公職選舉中支持或反對特定候選人，支持或反對特定政黨及其他政治團體，意圖對政治方向給與影響而主張或反對特定政策，妨礙國家或公家機關所決定政策之實施。
- B.在最高法院裁判官之政治方向給與影響而主張或反對特定政策，妨礙國家或公家機關所決定政策之實施。
- C.在最高法院裁判官之國民審查階段支持或反對特定裁判官等。

(2)政治行為：包括

- A.利用公私影響力，對捐款及其他利益之提供或不提供而在任用、俸給等方面給予利益或不利益。
- B.參與捐款之要求或收領，對國家公務員提供捐款。
- C.策劃、主持指導簽名運動或示威運動。
- D.利用或讓人利用官署房舍或設施、發行、傳閱、散發帶有政治目的之文書。
- E.在辦公時間內戴用表示有政治主義、主張或政黨等之旗幟、臂章或徽章。
- F.在集會場所或利用擴音器公開發表帶有政治目的之意見。
- G.策劃或參與政黨及其他政治團體之結成。
- H.發行、編輯、散發政黨及其他政治團體之機關報導等。

(3)公職選舉之行為：包括

- A.禁止公務員競選活動、事前活動及培養地盤。
- B.公務員不得為參眾院議員、地方公共團體首長、地方公共團體議會會員之候選人。
- C.在職公務員提名為候選人時，在其提出之日視同辭職等。

違反國家公務員法及人事院規則所定之政治行為限制者，將受刑事處分，並均構成懲戒處分之原因。

二、依據1996年英國文官管理法典(Civil Service Management Code)之規定，英國政府對於缺乏效率的文官之處理方式為何?試分述之。(25分)

答：

英國文官之考績制度依據一九九六年文官管理法典之規定，對於缺乏效率之文官，有特別規定處理之方式，包含1.無效率及

2.效率有限二種情形，茲分別說明如后：

(一)無效率：各部與各執行機構之考績制度必須有其程序以便處理無效率人員。

1.所謂無效率係指

- (1)績效欠佳：人員的工作績效變差，達到無法接受的標準。
- (2)出勤率差：人員經常缺席，對辦公室之有效運作產生負面影響。

2.各部與各執行機構在決定無效率人員之處理程序時，必須符合下列要求

- (1)已經注意到ACAS顧問手冊中「工作中紀律」之規定。
- (2)當管理單位或人員考慮到績效欠佳或出勤率差的原因，認為以健康理由令其退休是適當的，不會傷害到「文官職業健康與安全機構」(The Civil Service Occupational Health and Safety Agency, 簡稱OHSA)之任何決定，此時應將案子提交文官職業健康與安全機構。
- (3)告知當事人，其案子業已提交文官職業健康與安全機構，並要求其申請醫療退休。如該人員之績效與出勤不可能改善，而且醫療退休是不適當的，此時可將該人員免職。

(二)效率有限：各部與各執行機構之考績制度必須有其程序以便處理效率有限之人員。

1.所謂效率有限係指

- (1)績效經評量不再達到職位的要求。
- (2)人員不能滿意地履行其完整職責。

2.在決定處理程序上，各部與各執行機構必須注意到ACAS顧問手冊中「工作中紀律」之規定。如該人員之績效不可能

改善，可使該人員退休，或以效率有限令其提早退休。

三、美國政府的人事制度強調功績制(Merit System)，其涵意為何?而在1978年的文官改革法中，也規定功績制原則，其內容為何?分別說明之。(25分)

答：

美國政府自一九七八年文官改革法後，除了在人事組織上作了重大變革外，另外頒布了「功績制原則」及「被禁止的人事措施」，以作為聯邦政府之人事措施及處理程序之遵守依據，現將功績制之涵意與功績制原則內容分別說明如后：

(一)功績制之涵意(內涵)：

- 1.係政府之用人採取公開競爭考試用人之人才主義，並使所任用人員之職位受終身保障，非有正當理由不得免職，並嚴禁其從事政治活動，保持行政中立之一種人事制度。
- 2.功績制的主旨與內容，包括下列幾點：
 - (1)國家官吏劃分為政務官與事務官兩類，前者隨所屬政黨的選舉勝敗為進退；後者的任職則須經考試及格，以職務上所需的知能為入選標準。
 - (2)主持考選的機關，處於超然獨立的地位，以公平立場，客觀方法，為國家選拔人才，不受政爭或黨爭的影響。
 - (3)行政首長任用新人或填補空缺，須就考試及格人員中遴用之，不得於此外任用不合格的人員。
 - (4)經考試及格依法任用的官吏，其地位獲得保障，非依法定程序，長官不得免職或懲罰。
 - (5)行政長官如侵害公務員的權利，後者得依法求取有效的救濟。
 - (6)公務員以公正的地位，效忠國家，恪盡職守，不得利用職權，參加政黨鬥爭。

(二)功績制原則：

美國聯邦政府的人事措施及其處理，必須合於下列之原則：

- 1.人員之增補，必須取材於社會之各階層：其選用與升遷，均須基於才能，知識與技巧，以實施公正、公開之競爭。
- 2.一切人事管理事項，無分政治、種族、膚色、宗教、祖源、性別、婚姻、年齡或殘障情況，其處理均應公正而衡平，且應適當尊重其個別之隱私與憲法所定權利。
- 3.同等價值之工作，必須給予同等之待遇，不論全國或地區之私人企業薪俸率，均應參酌，對於服務成績優異者，並應加以激勵或表揚。
- 4.對於廉正、品行及公德心，應取高度之標準。
- 5.聯邦政府工作人員人力之運用，必須經濟而有效。
- 6.凡屬工作良好之人員，應保持其繼續留用；工作情形未盡適當者，應改正；其有不應或不求符合工作標準者，革除其職務。
- 7.應運用有效之教育與訓練，以達改善工作之目的。
- 8.應確保公務員勿受專斷處分，偏私不公或政治強迫。
- 9.公務人員所為之合法之揭露，應保護之，以對抗所遭受之報復。

四、試述法國國家行政學院(ENA)成立的目的和職權，及其對法國政府的影響。(25分)

答：

法國對於公務員最高之訓練機構，即為國家行政學院，其係針對高級公務人員之甄選(考試)與訓練，構成完整之考訓合一制度，包含B類公務人員升A類公務人員，以及A類公務人員之考選與訓練皆由其負責，茲就其成立目的，職權及對法國政府之影響，分別說明如后：

(一)成立目的(背景)：國家行政學院(簡稱ENA)係法國二次大戰後改革的結果，負責高級文官之甄選與訓練。成立目的之一，即在於減少高級文官傳統來源之偏失，使較低經濟階層的人士，祇要有能力，即使缺乏大學學歷，仍有機會進入政府擔任負責性質的職位。

(二)職權：國家行政學院負責A類公務人員之甄選(考試)及訓練，及B類升A類公務人員之甄選(考試)及訓練工作，A類行政人員初試及格者，即進入國行政學院訓練，並按編制內受訓人員支俸，訓練期間合為二年半，其分配情形為：

1.實習階段：

- (1)進入行政學院後，即先派往各地方政府實習，必要時並可至駐外使館實習，在資深人員之監督下，從事實習訓練，其期間為一年，其目的在使受訓者與以往的社會關係與觀念隔絕，使在都市中成長的人能瞭解鄉村社會之組織結構及需要，以期正式開始公務員生涯後，能顧及國家整體的需要與發展。另外再以三個月期間，以外調方式至公營及民營事業工作。
- (2)在實習將近結束之際，國家行政學院則向負責監督實習者分送一種實習情況調查表，要求負責監督的主管對實習人員之一年的工作活動，能力及吃苦耐勞的情況等，作詳細的考評。

2.學習階段：

- (1)二年半之其餘期間，係在國家行政學院內學習。行政學院內部分四個主要部門，即一般行政部門，財經部門，社會行政部門，外交事務部門。
- (2)在此期間之訓練課程，則分為一般課程與專業課程兩類：
 - A.一般課程：主要討論國家之重要問題，未開發國家問題、開發中國家問題、法國的農業問題、個人權益之保護問

題等。

B.專業課程：所討論之問題，有統計技術、人口研究，國防及行政管理技術等問題，至授課的方式，則先由行政專家就所定問題報告一至二小時，而後即由學生們進行討論。

(3)在二年半將近結束之前，要舉行嚴格的再試，並組織考試委員會辦理，再試的內容分筆試及口試。

(4)二年半訓練的平時成績與最後的再試成績，為訓練之總成績，成績及格者，按總成績高低排定名次，分送服務機關作為派職之依據。派職時並須簽約至少服務十年，否則賠償訓練費用，成績不及格者，如原係公務員，可回任原職。

(三)對於法國政府之影響：

1.建立了高級文官之考選與訓練體制。

2.對於有能力之人員，不一定要有大學學歷，亦可藉此一機制成為高級文官，對文官體制造成極大之改革。

3.然而法國高級文官之組成分子並未產生變化，低級文官在入學考試之成績上，仍比不上有大學學歷之畢業生。

4.法國的政務人員，例如超類公務員，係由A類人員升遷，故法國政府之高級集團(GC)係將畢業於國家行政學院之高材生入選GC後再有計畫之調職訓練，最後晉升至司處局長之職務，此為高級行政人員之考試訓練、任用三者合一制度。