

第三章 世界主要國家高級文官考選制度

第一節 英國高級文官考選制度

第一項 歷史背景

英國文官考試制度原受我國之影響，東印度公司（East India Companies）爲了選拔人才，特派傳教士來我國，考察我國之考試制度並瞭解我國文化與政治狀況，考察結果寫成報告，引起英國人對我國考試制度之興趣。1807 年，倫敦教會會長毛利遜至東印度公司擔任譯員工作，編譯中國辭典 1 冊，將我國之考試制度敘述至爲完備，1832 年東印度公司首先採用我國之考試制度作爲選拔人才之依據。（許濱松，1999：116-117）

英國諾斯考特（Sir Stafford Northcote）與脫萊維揚（Sir Charles Trevelyan）兩位爵士於 1854 年提出知名的常任文官組織報告書（The Report on the Organization of the Permanent Civil Service）建議（1）在政府的控制之下，舉行公開公平競爭之考試，以取代傳統由各部會首長一手壟斷的任用大權；（2）從事技術工作與智力工作的人員，應予明確的劃分；（3）應實行全國統一之甄選制度，（4）各部會之間的升遷和調職應根據功績原則，（5）人員根據功績原則之升遷，須有考績紀錄；這些建議去除政府用人贍恩循私與分贓制度，奠定英國後來百餘年文官制度的基礎。（黃臺生，2003：135）同年 11 月麥克萊（T. B. Macaulay）從年齡、資格、考試科目及分數方面，探討印度的文官考試，主張應考者必須年輕，受過牛津、劍橋大學的文學教育且成績優異，並且有良好的品德，考試以競爭者的學識能力的測驗爲主，錄取後尚須接受 1 至 2 年的訓練，並經考試及格後按成績分發工作；（周繼祥，1983：13）鑒於當時英國派遣到英屬印度服務的文官，麥氏主張以大學的高度水準爲標準，而考試科目以文化的學術爲主，對於後來英國本土人事制度產生了不可磨滅的影響。（許濱松，1999：54）1968 年傅爾頓委員會（The Fulton Committee）所提出的各項建議中，威爾遜首相接受設立文官部、文官學院以及各種職級合併爲單一的職級體系等三項建議，使英國文官

制度產生重要的變革；1979年5月至1990年11月柴契爾政府對文官所做的重大改革，使文官制度的體質發生兩項重大實質的變化，其中一項就是導致文官士氣的低落，在柴契爾執政期間，文官遭到貶辱，辭職率因而大幅提高，許多文官不滿以私人企業的方法來從事公務，因而離開政府部門轉入私人企業工作藉以增加個人的收入；加上長期以來一直自外界延攬人才半途進入文官體制，以及任命私人企業的主管來負責屬於續階計畫的執行機關之業務，更加速了文官的離職率，使得文官體制的特質發生重大的變化。1990年11月柴契爾首相被迫下台，梅傑（John Major）繼任首相，1993年4月22日內閣秘書長兼國內文官首長巴特爾爵士提出未來努力的議題：（1）繼續維持文官的凝聚力，（2）應使非政治性的永業文官所享有的基本公務倫理與價值能持續下去，（3）建立永業化的文官，並使高級文官內升與外補的比例保持平衡。（黃臺生，2003：154-155）1997年5月3日新工黨布萊爾首相上任後，於1999年3月及12月分別提出現代化政府白皮書及新的文官改革方案，並未對舊文官體制進行大幅改革，甚至對保守黨政府民營化措施踩煞車。（黃臺生，2003：213）

第二項 文官分類

1700年英國吏治澄清法規定，凡接受皇家薪資及年金之官吏，除各部部長及國務員外，均不得為國會下議員，英國始有政務官與事務官之分別。（許濱松，1999：53）英國公務員原分為普通行政人員與專門技術人員兩類；普通行政人員分為行政、執行、書記（含助理書記）等3類，專門技術人員分為法律、統計、科學、工務專業、醫務、會計專業及郵務人員等7類。（許濱松，1999：105）1919年全國惠特利會議成立改組委員會建議將文官職位分為書記級（writing assistant class）、文書級（Clerical class）、執行級（executive class）和行政級（administrative class）等4級。（周繼祥，1982：30；許濱松，1999：61）1968年傅爾頓委員會（The Fulton Committee）提出報告，建議文官之分級應以工作評價為基礎重新建立統一職級，1971年1月1日將普通行政人員的行政、執行、書記及助理書

記改爲統一職組，(許濱松，1999：106) 1984年規定自科長(7等)以上至常務次長(1等)爲高等文官之層級。(許南雄，2002：107) 1996年4月改變原有文官分級列等制度，自副司處長級(5等)以上至常務次長(1等)另行成立一套新的高級文官制度(Senior Civil Service)，人數大約3,000人，均爲政府高級管理階層，可謂具有高度凝聚力的團體，雖由各部自行僱用與管理，卻共同接受一個特定的管理規範，高級文官出缺，必須公開甄選，並不限於從原有的文官中擢升。(黃臺生，2003：209)

第三項 主管機關

英國於1855年5月21日成立文官委員會(Civil Service Commission)，其主要任務係監督文官的考試，(許南雄，2002：103；許濱松，1999：55) 選拔真才實學之士，使其適任其位，消彌爲人詬病之瞻恩循私制度，以符合公平、公開之競爭考試精神。1968年11月1日成立文官部，設秘書處(Central Group)、文官委員會(Civil Service Commission)、管理司(Management Service)、人力司(Man Power Service)、俸給司(Pay Service)、職級審核司(Structure Service)、電腦作業司(Computer Service)、政府組織司(Government Machinery Service)、人事管理司(Personnel Management Service)、福利司(Superannuation Service)、統計處(Statistics)、醫務顧問司(Medical Advisory Service)、文官學院(Civil Service Collge)等單位。(許濱松，1999：74；黃臺生，2003：56) 1981年11月16日撤銷文官部成立管理及人事部，設秘書處、管理及效率處、政府組織文官行爲退休撫卹及安全處、人事管理甄補訓練及醫務處、國會事務顧問處等單位；(許濱松，1999：79；黃臺生，2003：59-60) 管理及人事部負責文官系統的組織、管理，以及考選、訓練與其他人事管理事項的政策。1987年管理及人事部改組爲文官大臣事務局(Office of the Minister for the Civil Service)，隸屬內閣辦公處，設有職業保健處、資訊管理處、安全處、政府組織處、高級文官與歐洲處、人事管理與發展處、地區辦事處、編制處、文官學院、高層管理計畫處、文官考選委

員會、文官委員會等單位。(黃臺生, 2003: 62) 1992 年改為公職與科技局 (Office of Public Service and Science), 隸屬內閣辦公處, 由內閣秘書長任文官長督導該局業務, 設有公民憲章處、員額編制處、科技處、高級文官及公職任用處、管理發展處、高層管理計畫處、安全行為紀律及政府組織處、文官委員會、資訊管理處、效率處等單位, 轄有甄選處、文官學院、職業保健處與蔡辛頓電腦中心等執行機關。(黃臺生, 2003: 64-65) 1995 年改為公職局, 設有品質競爭處、資訊處、高級文官處、政府組織及標準處、文官任用處、中央資訊技術處、執行機關處、解除管制室、效率與效果處、公民憲章處、資訊人員管理室、文官委員會暨公職任用委員會等單位, 轄有中央電腦及電信處、文官學院、政府資產顧問處、安全設施執行處、採購處等執行機關。(黃臺生, 2003: 67-68) 1998 年改為內閣事務部。(許南雄, 2002: 107)

第四項 高級文官考選

英國公務員分為政務官與常任文官兩大部分; 常任文官分為開放級、閉鎖級、競爭級等 3 級; 行政練習員、執行官、書記官、助理書記等職位, 必須以考試方式進用, 稱為競爭級。(許濱松, 1999: 109)

1983 年起, 除調動性職位人員外, 其餘非調動性職位人員之考選, 概由各部自行負責, 文官委員會集中考選之文官, 僅限於執行級以上職等之文官, 占所有參加文官考選總人數的 10 分之 1。(許南雄, 2002: 117)

文官委員會所舉辦的文官考試, 一向均配合教育制度, 以教育程度作為審核應試者之資格標準, 大學畢業獲有文憑者, 可參加執行級或行政級的考試, 高中畢業有一般學歷鑑定考試 (G C E)、蘇格蘭學歷鑑定考試 (S C E) 資格者, 可參加執行級或書記級之考試。英國公務員分為行政職組、社會安全職組、科學職組、專業與技術職組、其他職組等五個職組。其中行政職組之行政練習員、執行官、書記官、助理書記等職位之應考資格、考試程序和應試科目分項說明如下:
(許濱松, 1999: 108,119-122)

一、應考資格

英國行政助理（助理書記）、行政官（書記官）、執行官及行政練習員之應考資格如下：

（一）行政助理（助理書記）之應考資格：1.應考年齡無限制，2.學歷方面必須會考成績中有 2 科（包含英文在內）在普通水準以上，3.通過文官書記測驗。

（二）行政官（書記官）之應考資格：1.除外交官職位限於 20 歲以下外，餘無年齡限制；2.學歷方面，必須會考成績有 5 科（包括英文在內）在普通水準以上；3.應徵外交官之書記職位具有 1 種外國語文能力更佳；4.通過文官書記測驗。

（三）執行官之應考資格：1.應考年齡在 17 歲半至 45 歲之間，現已放寬至 49 歲，2.學歷分為中學會考及格和大學畢業兩種：

（1）中學會考又分為一般學歷鑑定考試和蘇格蘭學歷鑑定考試兩種，分別規定如下：

（A）一般學歷鑑定考試：必須會考成績中有 2 科在高級水準以上，3 科在普通水準以上。

（B）蘇格蘭學歷鑑定考試：必須會考成績中有 4 科在高級水準以上，或 3 科在高級水準，以及 2 科在普通水準以上，或是 2 科在高級水準以上，該 2 科第 6 年的學習成績合格以及 3 科在普通水準以上（所稱 2 科在高級水準，3 科在普通水準，係指在同 1 次考試中獲得，並且必須包括英文，其他科目也必須屬於規定科目）；外交職位其外國語文成績必須達到高級水準或高級以上。

（2）大學畢業，仍須視應考人會考之成績而定：

（A）一般學歷鑑定考試：必須會考成績中有 2 科在高級水準以上，3 科在普通水準以上。（指在同 1 次考試中獲得，並且必須包括英文，其他科

目也必須屬於規定科目)。

(B) 蘇格蘭學歷鑑定考試，成績限制比照前述情形。

(四) 行政練習員之應考資格：1.應考年齡在 28 歲以下，後已放寬至 36 歲，如因服兵役，得寬延 4 歲；2.學歷必須大學畢業，至少得有 2 級以上榮譽學位，或是相類似之資格或是擁有大學以上之學歷。

二、考試程序及應試科目

行政助理、行政官、執行官、行政練習員考選之程序及應試科目，分別為：

(許濱松，1999：122-125)

(一) 行政官(書記官)或行政助理(助理書記)

各機關在甄試行政官(書記官)或行政助理(助理書記)時，多係由 2 或 3 人組成之考選委員會辦理，考試方式以面談或以簡單的測驗方式進行，經甄試合格，即由各機關自行進用。如應考人數超過缺額太多，則除面談或測驗外，尙就其學歷、學識能力等各方面予以評審比較，而後擇優錄取。

(二) 執行官

執行官之考試則分成 2 個部分，第 1 部分係分布於全國各地區之測驗與面談中心舉行，第 2 部分為口試，由 3 人組成之考選委員會辦理。

(三) 行政練習員

考試係採第 2 種考試方法，考試分 3 試舉行：(周繼祥，1982：99-102)

1.第 1 試

第 1 試為 1 年 2 次在全國各城市舉行為期 1 天的客觀之評分測驗；包括 7 個性向測驗，衡量應考人之文字、數字及邏輯能力，測驗分為(1)文字用法：包括文字類推、混合句、文法關係、模糊不清句。(2)一般推理：包括統計推理、骨牌。(3)貫穿文字與推理之足量資料。測驗總分為文字與推理之和，應考人之文字、推理兩者及其和均須及格。

2.第 2 試

第 1 試及格人員再參加文官委員會之測驗與面試，歷時 2 日。第 2 試為文官考選委員會（Civil Service Selection Board）考試：評分官由 3 人小組組成：包括主委 1 人（現任公職或已自公職退休之高級文官），另 1 人為心理學家，選自人事考選專家，第 3 人為行政首長或相當行政首長級之文官。應考人通常被分為 5 人小組，間或 4 人或 6 人小組。應考人以 2 日之時間回答測驗及練習題，包括：（1）**模擬政策練習（鑑識）**：應考人自相當多的資料中認識出爭論之所在，滿意的解決此問題，然後提出一合理安排之個案以支持應考人之解答。（2）**文書起草**：答復一假想之行政問題，以見其合理、機智地處理敏感問題之能力。（3）**團體討論**：討論當時或一般重要性問題 2、3 個，測驗人員在旁觀察並記錄討論情形。（4）**委員會實習**：測驗人員先口頭報告 1 個鑑識文件中之問題，令應考人提出問題，輪流充當主席，領導大家討論，提出解決問題的方法作成結論或決議，其目的在測驗應考人交涉的能力、說話的才能、常識以及是否固執己見。（5）**智力測驗**：包括瞭解、辨別、口語、矩陣測驗、統計推理及一般知識測驗。（6）**口試**：參加由測驗小組主席、心理學家、觀察者等 3 位評分官中之每一位之一對一之面試。（7）**互相評分**：由同組考生就其他兩人中願意選誰為文官或假期伴侶，以視考生給人印象的能力及瞭解他人之能力。外交人員應考人在進入決選委員會之前，需先參加語言性向測驗，以測量其學習外語之能力。包括聽力、解釋及認出特別創造之書寫及口說符號，而非對特定語言知識之測驗。

3.第 3 試

第 3 試為決選，決選委員會衡量應考人紀錄及考選程序上所表現之智力及德性，對應考外交人員者，並應考量其語言潛力。委員會之決定為最後之決定。

第五項 考試制度的特點

英國文官考試制度，有下列幾項特點：（周繼祥，1982：106-108）

一、選拔通才而非專才

應試者以剛畢業離開學校的青年為主，測驗其一般知識、精神能力、理解力及人格特質，並不要求應試者必須先具備所應試職位的特殊經驗。

二、考試與教育制度配合

考試的方法、內容、及格標準，以及主試者均與學校教育關係非常密切，學校教育帶動考試制度，自 1950 年代引進普通教育證書的考試標準，以學歷取代資格考試，使考試與教育兩者益形密切配合。

三、公開競爭為主

無論通才文官或專才文官的考選，均以公開競爭為主，任何應考人，無論來自文官體系內、外，只要合乎年齡、健康、品性、國籍等規定之限制條件，均有角逐職位的公平機會，程度高者得以不受人情壓力，憑真才實學進入文官體系。

四、易於吸收優秀之人才至政府機關服務

不僅考試的方法與技術、公務員的薪俸待遇，比私人工商企業機關較為優厚，優秀的人才乃易為政府所吸收；其社會上的地位，為一般人士所嚮往與尊敬，在精神上、心理上可以獲得較多的滿足，因之競爭者眾，故能選拔優秀人才至政府機關服務。

五、考取任用後視其職務為終身事業（永業制）。

六、考選制度所吸收之人才，多半限於社會上某種特殊階級，貴族化的色彩過於濃厚，與民主主義之精神不無違背。

第六項 小結

文官通常是不太歡迎外來的空降部隊（outsiders），對於外來者的抗拒，一方面是起源於文官永業化的理念，以及害怕政治任命的外來者成為永業文官與部

長間的一層障礙，並將所有的工作予以政治化；另一方面是因為高級文官間的共同願望，即以功績與年資作為晉升的主要依據，而不是憑著黨派的關係獲得升遷。（黃臺生，2003：114）1996年4月起，自副司（處）長級（5等）以上至常務次長（1等）間之文官，稱為高等文官。值得稱道的是1854年諾斯考特（Sir Stafford Northcote）與脫萊維揚（Sir Charles Trevelyan）兩位爵士提出知名的常任文官組織報告書，建議在政府控制下，舉行公開公平競爭之考試，取代傳統由各部會首長一手壟斷的任用大權。

行政練習員之應考資格：1.應考年齡在28歲以下，後已放寬至36歲，如因服兵役，得寬延4歲；2.學歷必須大學畢業，至少得有2級以上榮譽學位，或是相類似之資格或是擁有大學以上之學歷。考試係採第2種考試方法，分3試舉行，第1試為期1天客觀之評分測驗，包括7個性向測驗，衡量應考人之文字、數字及邏輯能力；第1試及格人員再參加文官委員會之測驗與面試，應考人以2日之時間回答測驗及練習題，包括**鑑識、文書起草、團體討論、委員會實習、智力測驗及互相評分**；第3試為決選，決選委員會衡量應考人紀錄及考選程序上所表現之智力及德性。值得學習的是行政練習員考試分三試舉行，考試過程嚴謹、考選方法多元等，足資我國高級文官考選之借鏡。

1968年威爾遜首相接受傅爾頓委員會（The Fulton Committee）報告的建議，設立文官部、文官學院以及各種職級合併為單一的職級體系等三項改革，其實效果並不理想。1979年5月首相柴契爾對文官所做的重大改革，使文官士氣普遍低落，導致1990年11月被迫下台，是為不智之舉。英國係內閣制的國家，1855年成立文官委員會，1968年11月1日成立文官部，1981年撤銷文官部成立管理及人事部，1987年改組為文官大臣事務局，1992年改為公職與科技局，1995年改為公職局，1998年改為內閣事務部，由於不同的政治原因，造成內閣經常改組，大臣沒有足夠的時間和豐富的經驗來制定更為成熟的政策，政潮迭起任期較短，足以顯示英國內部政局不安定的困境。

第二節 美國高級文官考選制度

第一項 歷史背景

美國於 1883 年通過文官法(Civil Service Act 1883)設聯邦文官委員會(Civil Service Commission)，由委員 3 人組成，委員由總統提名經參議院同意任命，其中不得有 2 人屬於同一政黨，委員會地位超然獨立，對總統及國會負責，其職掌為辦理聯邦官吏的考選、職位分類、銓敘、薪給、福利、訓練、考績、保險、退休、文官之政治活動等人事行政事宜。(許南雄，2002：161)

1978 年制定文官改革法(Civil Service Reform Act)，將文官委員會改組為人事管理局(Office of Personnel Management)，為首長制負責人事政策的訂定與其他人事政策的領導責任，功績制保護委員會(Merit System Protection Board)為委員制負責申訴與調查職能，新設聯邦勞工關係局(Federal Labor Relations Authority)監督有關聯邦勞工之管理政策，並引導此等政策之推行，平等僱用機會委員會(The Equal Employment Opportunity Commission)負責對於聯邦政府有關民權法各條款之主管權與推行權，此外尚有政府審計局、管理與預算局及各機關之人事監督管理處等機構。(許濱松，1999：245-246)

第二項 人事管理局

一、人事管理局的組織

美國 1978 年文官改革法第 1102 條規定，人事管理局(Office of Personnel Management，簡稱 OPM)置局長 1 人，綜理局務並指揮監督所屬單位與人員，為該局最高首長，由總統提名，經參議院同意任命之，任期 4 年。人事管理局置副局長 1 人，由總統提名，經參議院同意任命之，副局長應執行局長交付之任務，並於局長因故不能視事或其職位出缺時，代行職權。除法律另有規定或總統另有指示者外，局長或副局長不得兼任公職，對須經參議院同意始能任命之職位，局長及副局長不得推薦任何人員。助理局長名額由局長定之，但至多不能超過 5

人，助理局長由局長任命之。

同法第 1101 條規定，人事管理局係於行政部門內獨立設立之機關，總局應設於哥倫比亞特區，並於適當地點得設立地區分局。(行政院人事行政局，1990：1-2) 人事管理局自成立以來，其內部單位曾有裁併或增置，現行人事管理局，除局長、副局長外，包括下列幕僚和業務單位：國防高級顧問 (the Senior Advisor on the Department of Defence)，國土安全高級顧問 (the Senior Advisor for Homeland Security)，人力資本及政策高級顧問室 (the Senior Policy Advisor and Chief Human Capital Officer)，電子化政府計畫方案 (the Program Director for e-Gov Initiatives) and 聯邦薪資諮詢委員會 (the Chair of the Federal Prevailing Rate Advisory Committee)，主任秘書 (The Chief of Staff)、督察長 (The Office of the Inspector General)、電子化政府計畫主管 (The Office of e-Government Initiatives)、國會關係室 (The Office of Congressional Relations)、溝通及公關室 (The Office of Communications and Public Liaison)、法律顧問室 (The Office of the General Counsel)、策略性人力資源政策處 (The Division for Strategic Human Resources Policy)、人力資本領導及功績課責處 (The Division for Human Capital Leadership and Merit System Accountability)、人力資源產品及服務處 (The Division for Human Resources Products and Services)、管理及財務處 (The Divisions for Management and Chief Financial Officer)，在各州設有 10 個分局。(美國人事管理局，2004：31-34)

二、人事管理局局長的職權

美國 1978 年文官改革法第 1103 條規定，(第一項) 下列職掌授與人事管理局局長，由局長或其依第 1104 條規定授權人員執行之：

1. 確保人事管理局功能之正確、統一及公正。
2. 任命人事管理局職員。
3. 指揮及監督所屬職員、業務指派及內部管理。

- 4.核定人事管理局之預算編列及經費開支。
- 5.執行管理下列事項：
 - (1) 文官法令。
 - (2) 人事管理局之其他業務，含退休及職位分類業務。前 2 目規定事項，如屬功績制保護委員會或特別檢察官之主要職掌者除外。
- 6.審查依第 87 章規定進行之工作。
- 7.依總統要求及指示，草擬文官法規，並建議總統採取提高文官效率及推廣功績制原則之措施，包括甄選、晉升、調任、績效、俸給、工作條件及離職之政策。
- 8.從事或資助依第 47 章規定之研究進修，以促進人事行政革新。
 - (第二項) 1.局長應將人事管理局所訂法規中之注意事項，刊載於聯邦公報。注意事項應包括第 553 條第 2 項第 1 至第 3 款要求之事項。
 - 2.局長應採取必要措施以確保下列事項之貫徹執行：
 - (1) 聯邦各機關將人事管理局所訂法規，予以公布及彙整。
 - (2) 於適切可行時，將人事管理局所訂法規分送有關民意及職員代表。
 - 3.前 2 款之規定，不適用於處理緊急情況之臨時性法規。(行政院人事行政局，1990：2-4)

人事管理局襄助總統執行其管理聯邦人員的責任，並接掌原文官委員會大部分的職掌，包括考試與任用活動、人事調查、人事計劃評審、行政發展、訓練、退休與保險等業務，對於勞工關係及少數民族及婦女之進用，具有管理上領導之地位，研擬行政部門所屬機關以及立法、司法部門某些機關文職人員之人事管理政策，並協助各該機關進行該等政策之實施，亦得將某些人事權限，授與各機關首長辦理，惟接受授權之機關，必須依照人事管理局之審核。(許濱松，1999：248-249)

三、人事管理之授權

美國 1978 年文官改革法第 1104 條規定，(第一項)除適用第 2 項第 3 款之

規定者外，人事管理之授權依下列規定辦理：

- (1) 總統得將其全部或部分人事管理職權，含舉辦競爭考試之職權，授與人事管理局局長。
 - (2) 人事管理局局長得將其全部或部分人事管理職權，含舉辦競爭考試之職權（行政法官之競爭考試除外），授與行政部門機關首長或其他適用競爭職位機關之首長。
- (第二項)(1) 人事管理局應訂定作業標準，以規範人事管理局及依前項規定授權之機關。
- (2) 人事管理局應訂定及執行監督計畫，以確保依前項規定授權之機關遵守功績制原則及依前款規定之作業標準。
 - (3) 前項規定之授權，不得解釋為減免人事管理局局長訂定法規及維護文官令尊嚴之責任。

(第三項) 人事管理局如由前項第 2 款所訂定之監督計畫中得知，依第 1 項第 2 款授權之機關，違反法規或依前項第 1 款訂定之作業標準時，得要求涉及機關採取矯正措施。(行政院人事行政局，1990：4-5)

第三項 職位分類

必須經由競爭考試選用之職位稱為競爭職位，反之為除外職位，包括勞動人員、機要性質之職位、部分時間工作或臨時職位、向來不宜於用考試方法甄補之職位等為除外職位。1923 年制定職位分類法，1949 年國會通過新的職位分類法，公務職位由 7 大類減併為一般俸表和技藝保管 2 大類，前者分 18 個等級，後者分 10 個等級。

1971 年以前，美國聯邦政府各機關的分類可分為 (1) 一般俸表制、(2) 統合聯邦工資制、(3) 郵政事業人員制度及 (4) 其他品評或俸給制等 4 類；其中其他品評或俸給制度中較著名者有外交部門、國家安全局、原子能委員會、田納西流域管理局、公共衛生部門以及退役軍人總署醫藥處等部門的評價制度。1971

年文官委員會所成立之工作評價與俸給檢討專案小組提出報告，擬定統合工作評價計劃，將聯邦政府除郵政事業人員及其他不納入統合計劃的人員外，公務人員分成 6 大類，建立 6 種工作評價制度：(1) 高級行政職評價制度、(2) 監督與管理職評價制度、(3) 行政、專業及技術職評價制度、(4) 書記、辦公機具操作及技佐職評價制度、(5) 統合聯邦工資職評價制度、(6) 品評職業評價制度，包括法制人員、衛生人員、從事研究發展之科技人員、教學人員、保安人員以及外交人員等，其品評方法係依照行政、專業及技術職評價制度之規定辦理。1978 年 10 月依據文官改革法案，設置高級主管職位，屬第 16 至第 18 職等及行政首長第 4、5 級範圍。(許濱松，1987：195-202)

第四項 文官之考試

美國聯邦政府，政務官約 800 餘人，一般政治任命人員 5,000 餘人，高級行政人員近 8,000 人，其餘再分競爭職位與非競爭職位人員，前者占大多數，均需參加考試而後取得任用資格，各機關中上層階級共同性職務之考試，由人事主管機關辦理，其餘則由用人機關辦理，或由人事主管機關與用人機關兩者合辦。(許南雄，2002：179)

一、應考資格

美國聯邦公務員考試，一般之應考資格包括學歷、公民、居住、年齡、性別以及家庭成員擔任公職人數之限制等項，分項說明如下：(許濱松，1999：302)

1. 學歷：全國性之專業及行政永業人員考試規定以大學畢業或較高的學歷。(1) 一般俸表第 5 職等職位：大學畢業或具有 3 年須負責任之工作經驗或所受教育與所具經驗，二者合併計算與前述規定相同。(2) 一般俸表第 7 職等職位：大學畢業以及 1 年的研究所研究或畢業於認可之法律學校得有法學士或法學博士學位，或具有 4 年須負責任之工作經驗，或所受教育與所具經驗，二者合併計算與前述規定相當者。(3) 大學畢業，筆試成績在 90 分或以上者，以及大學各科成績全部在某一水準以上或名列班上前 3 名，或為美國大學榮譽社團

協會所承認之國家榮譽學術社團之會員。

- 2.公民：具有美國公民資格。
- 3.居住：規定應考者需在轄境內居住達一定期間。
- 4.年齡：應考人年齡在 18 歲以上，65 歲以下。
- 5.性別：性質特殊的工作則有性別的限制。
- 6.家庭成員擔任公職人數之限制：美國對同一家庭擔任公職之人數原有限制，現已取銷。

二、考試方法

美國聯邦公務員之考試方法，大致可分為學經歷審查、筆試、演作法、口試、調查訪問等 5 種，分別說明如下：(許濱松，1999：303；許南雄，2002：179)

- 1.學經歷審查 (assessment)：對應試者之學歷、經歷、經驗與訓練等事項加以審查，以決定其是否符合擬任職位之要求。
- 2.筆試 (written exam)：測驗智力、性向、成就；包括論文式及測驗式筆試。
- 3.演作法 (performance examinations)：以實際演作考試，適用於機具操作之職位。
- 4.口試 (oral exam)：瞭解應試者對某種問題的瞭解與觀點，並觀察其人格、品性、行爲、態度、機智反應，口才以及其他難以用他種考試方式得知者。
- 5.調查訪問：彌補上述考試方法之不足，進一步蒐集與瞭解應考人之資料。

第五項 高級行政主管職位

美國聯邦政府於 1978 年「文官改革法」創設高級行政主管職位 (Senior Executive Service, SES) 使高級文官以政策夥伴 (policy partner) 的角色，協助政務官推動各項政策方案。因此授予機關首長對高級文官有較大的人事權，其獎懲、去留，均取決於績效表現；此一設計充分符合企業專業經理人的任免原則。另一方面，爲了避免「分贓制」死灰復燃，訂定了常任文官的保留比例，並規定 SES 職位由人事管理局統籌管理，訂定編制員額、出缺公告及資格審定。並自 1994 年起針對 SES 應具之管理才能訂定高級主管核心資格 (Executive Core

Qualifications, ECQ)以作為候選人培訓及各機關審定、再審定資格之依據。其著眼點則在強調高級主管的領導才能的必要性。(黃一峰，2001：328-330)

人事管理局近年來對聯邦人事權採取分權化、部門化的政策，該局扮演政策制訂及監督的角色，負責訂定人事制度的準則與模式，而將人事功能下授由各部會執行。因此在聯邦政府公務人員所需才能方面，人事管理局將前述高級文官的核心職能與中、基層主管修定為領導效能架構（leadership effectiveness framework,LEF），針對聯邦之管理職位予以描述，對於擔任主管之人員，在管理行動的採行上，以及在政策與方案的處理及執行上，如欲獲得成功，究竟主管人員應具備那些管理才能，才有可能予以描述、說明。因此，將管理職位分為首長（executives）、中級主管（managers）、基層主管（supervisors）3 個層級。每一階層之主管，應發揮之管理職能，包括瞭解外界、解釋、表達等項，因層級高低之不同，管理職能應具備的程度，亦因之而異。(許濱松，1999：366；許南雄，2002：188) 根據 1991 年的實證研究，聯邦政府各級主管管理才能所需的重要性比較如表 3-1：

表 3-1：美國聯邦政府各級主管管理才能重要程度比較表

管理才能	高層主管	中層主管	基層主管
書面溝通	90.7	85.9	81.4
口頭溝通	95.9	90.6	87.2
問題解決	92.1	87.0	84.1
人際技巧	79.3	77.8	72.0
管理多樣化人力	50.4	56.4	49.1
塑造願景	68.1	51.6	37.3
創造性思考	72.8	57.9	50.2
彈性	80.7	80.3	74.2
決斷	80.8	80.0	74.0
領導	89.2	89.1	79.6
衝突管理	67.2	68.5	62.8
自我指導	76.6	72.5	68.5
影響/談判	74.3	66.9	59.8
計劃與評估	64.2	61.6	51.3
財務管理	44.5	46.7	35.8
人力資源管理	45.8	75.9	62.8
顧客導向	68.2	65.8	62.3

瞭解外界	58.8	45.8	39.8
團隊建立	71.1	70.6	62.5
科技管理	42.5	45.5	43.0
內部控制	42.2	50.9	42.9
技術能力	63.8	63.7	70.9

樣本數：高層主管 1780、中層主管 3442、基層主管 3732，資料來源：黃一峰，2001：329。

人事管理局並分別建立行政及專業人員、助理及技術人員的能力模式，而與前述主管人員的核心能力，併稱為多元目的職業系統分析量表（Multipurpose Occupational System Analysis Inventory-Closed-Ended, MOSAIC）。其中專業及行政人員須具備一般及專業二大類能力，一般能力包括創意思考、衝突管理、顧客服務、決策、財務管理、正直誠實、人際技巧、影響與協商、領導、團隊合作、規劃與評估等，茲摘列有關定義如表 3-2：

表 3-2：美國專業及行政人員能力定義（摘要）

項 目	內 容
團 隊 合 作	鼓勵與培養合作、榮譽、信任及團體認同感；培養團隊精神；與別人協同達成目標。
願 景	瞭解組織的方向及如何有所貢獻；採取長程眼光，找機會協助組織達成目標或邁向願景。
教 導 他 人	協助他人學習經由正式或非正式方法學習；提供建設性回饋；教導他人如何執行工作任務；擔任導師的角色。
壓 力 容 忍 度	平靜而有效處理高壓力情境（例：期限緊迫，有敵意的人，緊急情況，危險情況等）
自 我 管 理	設定明確而實際的個人目標；展現高度主動精神、奉獻力量、與全心投入，以及時達成任務；在極少監督下工作；具備成就動機；展現負責行為。
推 理	找出規則，原理或關係，用以解釋事實資料或其他資訊；分析資訊並作正確推論或導出正確結論。
規 劃 與 評 估	安排工作，設定優先順序，並確定資源要求；決定短程或長程目標及達成目標的策略；與其他組織或部門協調以達成目標；監控進度與評估成效。
問 題 解 決	確認問題；決定資訊正確度與重要性；運用良好的判斷力形成與評估替代方案及提出建議。
口 語 溝 通	有效對個人或團體表達資訊（意見或事實），考慮對象、資訊本質（技術性的、敏感的、爭議性的）；作清楚而有說服力的簡報；傾聽他人，注意非語言訊息，及適切回應。

資料來源：黃一峰，2001：330。

此外，聯邦人事管理局另發展出管理才能量表（The Management Excellence

Inventory) 用以評估不同組織、不同階層管理職位與永業發展階段所應具之管理才能，據以評估管理才能發展需要。此量表一種適用於首長與中級主管，一種適用於基層主管，同樣亦可用以鑑別人才，評估是否擔任管理職位。(許濱松，1999：369；許南雄，2002：188)

第六項 小結

考選機關獨立行使職權：1883 年通過文官法，設聯邦文官委員會，建立考試取才的文官制，是一般性人事行政機關，隸屬行政權體系，為聯邦政府部外制人事主管機關；1978 年文官改革法，改組為人事管理局與功績制保護委員會（部內制為主部外制為輔），惟不影響其依法獨立行使職權之地位。

政務官與事務官之區分：美國聯邦政府，政務官約 800 餘人，一般政治任命人員 5,000 餘人，高級行政人員近 8,000 人，其餘再分競爭職位與非競爭職位人員，前者占大多數，均需參加考試而後取得任用資格，各機關中上層階級共同性職務之考試，由人事主管機關辦理，其餘則由用人機關辦理，或由人事主管機關與用人機關兩者合辦。

多元方法評鑑核心職能：美國聯邦公務員之考試方法，分為學經歷審查、筆試、演作法、口試、調查訪問等 5 種，自 1994 年起針對 SES 應具之管理才能訂定高級主管核心資格以作為候選人培訓及各機關審定、再審定資格之依據，其著眼點則在強調高級主管的領導才能的必要性。人事管理局將前述高級文官的核心職能與中、基層主管修定為領導效能架構，建立行政及專業人員、助理及技術人員的能力模式，而與前述主管人員的核心能力，併稱為多元目的職業系統分析量表，發展出管理才能量表用以評估不同組織、不同階層管理職位與永業發展階段所應具之管理才能，據以評估管理才能發展需要。此量表一種適用於首長與中級主管，一種適用於基層主管，同樣亦可用以鑑別人才，評估是否擔任管理職位。

第三節 德國高級文官考選制度

第一項 歷史背景

腓特烈威廉（Frederick William）主張以考試方式選拔人才，並施以訓練。1713 年德國法官及律師資格的認定已採取考試方法，1737 年復加以推廣，1743 年腓特烈大帝（Frederick the Great）頒布命令，規定大學畢業生在政府機關研習 1 年後，須經考試及格，始能委以官職，1770 年規定高級官吏須具備優良成績並參加筆試與口試及格始能任官。1879 年規定大學畢業生應普通行政類科考試，應試科目除法律學外，尚需加考行政、經濟、財政及政治等學科。1949 年制定基本法，1953 年制定聯邦公務員法，成立聯邦文官委員會，1990 年 10 月東、西德統一，文官制度以西德聯邦公務員法、公務基準法為主要依據。（許南雄，2002：254-256；許濱松，1999：613-619）

第二項 文官分類

聯邦公務員指在聯邦內或與聯邦有直接隸屬關係之公法社團財團，具有勤務與忠誠關係者，直接受聯邦指揮監督者，為聯邦公務員；地方各邦公務員則不在聯邦公務員法規範之內。（許南雄，2002：258）

聯邦公務員分為適用公務員法的一般職和不適用公務員法的特別職；特別職係指聯邦政府之內閣總理以及各部部長，一般職又分為 3 部分：1 為政治職：各部司局長以上職務、高級外交官以及憲法維護局之局長、副局長，均為負責政策之制定者。2 為一般職：擔任各機關科長級以下之各種職務、聯邦會議之公務員、聯邦鐵路的公務員；可分為（1）終身職公務員、（2）見習公務員及（3）試用公務員。3 為名譽職：選舉監察員、陪審官，係兼業性職，並不支領俸給。（許濱松，1999：630-631）

第三項 文官分等

聯邦永業公務員按知能程度、所任職責（李繼玄、劉文隆，1995：29）、等

級高低分爲低級職、中級職、上級職、高級職等 4 種，共分 16 個職等。(許濱松，1999：632-634；銓敘部，1995：71-73)

低級職：1.最低資格標準爲修畢國民學校或相當於國民學校之教育課程，具 1 年之準備勤務。2.屬於第 1 至第 4 等。3.代表性職務爲事務助理員、作業助理員。

中級職：1.最低資格標準爲國民中學畢業或國民學校畢業並擁有一個有效之職業訓練結業證明，或擁有一個屬於公法上訓練，或同等學歷證明，具有 1 年之準備勤務，經中級考試及格者；如屬技術職，須經專門技術考試及格。2.屬於第 5 至第 8 等。3.代表性職務爲助理員、消防員。

上級職：1.最低資格標準爲中等學校畢業或具有同等學歷或具有大學入學資格，具有 3 年之準備勤務，經上級考試及格者。上級職之準備勤務，其訓練即相當於一個專科學校之課程或其同等之訓練。2.屬於第 9 至第 12 等。3.代表性職務爲事務官、護士長、警官等。

高級職：1.最低資格標準爲修畢一般大學、工科大學或其他同等之學院課程，經大學或同等學院之考試及格以及第 1 次國家考試及格，具有 2 年之準備勤務，再經第 2 次國家考試及格。2.屬於第 13 至第 16 等。3.代表性職務爲參事官、醫務官、主任視察官。

第四項 主管機關

第二次世界大戰以前，並無統一集中的機關，負責辦理人事行政之業務，而在各行政部門及機關中，各設有人事行政的官吏及組織，分別處理人事行政的業務。1950 年德意志聯邦共和國頒布暫時性的德意志聯邦公務員法，設置臨時聯邦文官委員會，1953 年，正式制定公布德意志聯邦公務員法，成立聯邦文官委員會，在於求取公務員法規之統一實施，並賦予該會及委員以獨立行使職權，依據德國的傳統，內政部仍執掌一般人事政策之制定與運用。(許濱松，1999：620-624)

一、內政部的職權

內政部實際上負責人事政策的制定與運用，在人事方面之職權如下：1.文官委員會部分正委員、副委員，由內政部長向總統推薦，由總統任命。2.受聯邦政府委託，為文官委員會之職務監督機關。3.掌理公務員法、公務員懲戒法、公務員俸給法等公務員制度基本問題決策之擬定。4.掌理有關公務員分類分級法令之擬定及其實施事宜。5.掌理與聯邦文官委員會關係事務。6.與財政部會同協力執行俸給法。7.掌理關於公務員團體及其代表之關係事項。(許濱松，1999：624-625)

二、聯邦文官委員會之組織

聯邦文官委員會由正副委員各 7 人組成，正委員中聯邦審計部部長與內政部人事處長 2 人為固定委員，聯邦審計部部長並接任文官委員會主席，其餘非固定的 5 位正委員，為其他聯邦最高官署人事部門之主管 1 人，其他聯邦公務員 4 人；副委員為聯邦審計部及內政部各派聯邦公務員 1 人，其他聯邦官署人事單位主管 1 人，以及其他聯邦公務員 4 人。非固定之正委員及副委員，由內政部長簽請總統任命。(許濱松，1999：625-626)

三、聯邦文官委員會之職掌

聯邦文官委員會之職權如下：1.參與制定與公務員法有關之一般規則。2.參與制定有關公務員訓練、考試及進修等之規定。3.有關考試一般承認的決定。4.關於公務員的訴願及被駁回的候補官員，於具有原則上意義的事件，表示其態度。5.建議排除公務員法規運用時所產生的瑕疵。6.處理聯邦政府所委任的事務。7.關於職掌事項執行情形，需向聯邦政府呈報。8.有關出缺職位公告義務免除之決定。9.對非基於學經歷而謀職者，其謀職能力之確定。10.對非基於學經歷而謀職者，其試用期間可否例外之決定。11.公務員俸給之晉升或升等，得作例外之規定。12.對公務員延長退休年齡之同意。13.為執行其職務，得準用行政法院有關規定調查證據。聯邦文官委員會僅負統籌、聯繫、指導與監督責任，並不負擔人事行政實施主要決定責任。(許濱松，1999：626-627)

第五項 高級文官考選

德國公務員的考試，低級職、中級職及上級職之第 1 試，以學校之畢業考替代，高級職之第 1 試由國家考試委員會辦理。第 1 試及格，依公務員法規定，分發各機關完成準備勤務；低級職需時 1 年，中級職需時 2 年，上級職需時 3 年，高級職需時 2 年；如果學習成績欠佳，得延長準備勤務期間，在準備勤務過程中，仍需注意學識之進修；中級職、上級職及高級職，實習期滿成績優良者，參加第 2 試，經第 2 試及格後，分發任用。(許濱松，1999：639)

一、考試程序

第 1 次國家考試：高級職位第 1 試為純理論，以大學課程為範圍，主要在考察其學術是否已獲得以專業科學方法研究之成就，以及是否對所學學科已學得充分而有系統的知識，並考核其對於將來職業所遭遇的問題，能否有明顯的見解及服務上的能力。

考試的方式分為筆試和口試兩種；筆試以論文或申論題為主，在測量應試者文字表達能力、組織能力、思考能力、判斷能力以及創造能力；口試除測量應考人的知識外，並測量其機警、合作、適應、主動以及反應等能力。

分發各機關實習：第 1 次國家考試及格分發各機關實習 3 年，再參加第 2 次國家考試。

第 2 次國家考試：純以行政方法及有關法令規章為範圍，理論與實務兼顧，採筆試與口試方式，及格後始完成考試程序。(許濱松，1999：638)

二、考試特徵

德國公務員考試具有公平競爭、重視發展潛能、先實習(準備勤務)後考試、考試與甄選並行、考試機關因級職而異等項特徵，茲簡述如下：(許濱松，1999：635-636)

公平競爭：公務員選拔應依其資格能力與專門之技能而定，不因其性別、出身、種族、信仰、宗教、政治觀點或社會關係而有區別。(許南雄，2002：260)

重視發展潛能：考試重點不在測度一個人目前在知識方面已有之成就，而係重視其將來發展之潛能，希冀錄用者將來任職後，能對國家作更多之貢獻。德國高級文官之考選甚為嚴格慎重，除公開競爭方式外，對於潛能發展之測驗極為重視，即考試、實習、訓練與任用相互連貫，倍增實效。(陳在櫻等，1994：39)

先實習(準備勤務)後考試：高級職公務員對實習非常重視，在第1次國家考試及格後須經2年有計畫的在不同工作地點與崗位實習，實習期滿尚須經第2次國家考試及格，方予任用。

考試與甄選並行：初任考試與升任考試，有的須經考試，有的採用甄選，考試與甄選2種方式並行，可使人力之進用更為靈活。

考試機關因級職而異：由於級職高低不同，高級職之職位由國家考試委員會統一辦理，其他各級公務員考試，則由各部自行辦理，其結果須經聯邦文官委員會之承認。文官之考選，內政部主管聯邦政府機關公務員之考選任用，各邦政府自行辦理各邦政府機關公務員之考選任用。高等考試由聯邦政府組織考選委員會，聘請資深法官、行政主管、大學教授主持筆試後再施以口試，過程極為嚴謹。(許南雄，2002：262)

高級文官地位優越：德國高級文官考選嚴格，深具能力、享有聲譽、俸給優厚、訓練嚴謹、地位優越。(許南雄，2002：280)

第五項 小結

考選機關獨立行使職權：1953年德意志聯邦公務員法公布，成立聯邦文官委員會，在於求取公務員法規之統一實施，並賦予該會及委員以獨立行使職權，依據德國的傳統，內政部仍執掌一般人事政策之制定與運用，德國在十八世紀中葉普魯士時期是歐洲最早採用考試任官的國家。

政務官與事務官的區分：聯邦公務員分為適用公務員法的一般職和不適用公務員法的特別職，聯邦永業公務員按知能程度、所任職責、等級高低分為低級職、中級職、上級職、高級職等4種，共分16個職等，其中高級職係屬高級文官。

高級文官考選程序嚴謹：德國公務員高級職之第 1 試由國家考試委員會辦理，第 1 試及格，依公務員法規定，分發各機關完成準備勤務需時 2 年，如果學習成績欠佳，得延長準備勤務期間，在準備勤務過程中，仍需注意學識之進修，實習期滿成績優良者，參加第 2 試，經第 2 試及格後，分發任用。

第四節 法國高級文官考選制度

第一項 歷史背景

1789年法國大革命，1791年人權宣言第4條載明，政府官吏之任用，應以才能與品德為根據，平等任用不受其他條件之限制。之後，對吏治改革最有貢獻的是拿破倫（B. Napoleon），首重取才用人，選拔人才任官，執政期間對任官以才及人才培育建樹極多，開啓現代文官制度之先河；第三共和以後，人事制度始大幅改革，文官任官須經考試，考試由各機關自理，文官行政著重專業化等措施；戴高樂領導的第四共和政府於1945年10月設立國家行政學院，將私立巴黎政治學院改制為國立，掌理高等文官的考選及人才訓練培育，設立文官指導處（文官局），以督導各機關人事業務，1946年10月19日通過文官法，對於高級文官的分級與通才教育及專業行政之加強，亦多有建樹；第五共和政府於1959年修訂文官法，將公務員重新分為A、B、C、D四類，確定各類相互間的等級關係，文官考試較偏重通才之甄選，國家行政學院之考試訓練，更加強改進措施。（許南雄，2002：217-218）

法國高級文官考試主管機關、公務員之級類及其考選等，分項說明如后：

第二項 考試主管機關

法國文官考試有關之機關為文官指導處（文官局）、行政及文官指導處（行政及人事總局）、文官部、人事暨行政改革部、人事暨行政現代化部、人事部、人事國家改革與地方分權部、國家行政學院及部內人事單位。

一、主管機關

1945年10月9日，在內閣總理下設文官指導處（文官局），置局長1人，副局長2人，設俸給、法制、任用、行政改革與人事資料5處，其職掌：（1）制定通盤文官政策綱要。（2）編纂或保有已經編纂之文官參考資料與統計。（3）審核有關下列事項之建議：（a）關於改進政府機關之組織者。（b）關於調整政府或

其他公共團體所屬人員之特別規定者。(c) 關於決定公務人員之報酬與保險原則等。(許濱松，1999：539-540；許南雄，2002：228)

1959年，文官指導處易名為行政及文官指導處（行政及人事總局），設俸給福利、法規命令、任用訓練及編制、行政改革、人事資料五處，其職掌：(1) 監視各機關對文官法之適用。(2) 決定遴選公務員之一般規定與公務員訓練之實施。(3) 行政機關之改革與行政事務之改善。(4) 統計與編製各種人事資料之紀錄。(5) 各種有關資料之集中與統一管理。1981年，行政及文官指導處升格成為部級機關（文官部），同年6月29日以行政命令擴增部長職權，直接隸屬於內閣總理，委由部長級閣員兼理，部務由文官權理部長主持，總理為文官事務首長。1988年6月29日改組為人事暨行政改革部，下轄行政及文官指導處（行政及人事總局）、國家行政學院、國際行政學院及地方行政學院。1992年改為人事暨行政現代化部，1993年改為人事部，1995年改為人事國家改革與地方分權部。（許濱松，1999：541-543；許南雄，2002：222，229-231）

二、國家行政學院

第2次世界大戰結束，1945年成立國家行政學院，將私立巴黎政治學院改制為國立，置院長1人，負責該院行政事務，設若干研究所，負責各類高級文官之甄選與訓練；A類文官之考選，由國家行政學院負責考試，考試及格人員須在該學院受訓2年半至3年，訓練及格後始分發任用，訓練期間之費用均由政府負擔，授課人員均為大學著名教授，受訓嚴格，成績尤佳，實為高級文官之搖籃，（許濱松，1999：543；許南雄，2002：231）1981年起改隸人事主管機關。

三、部內人事單位

法國各行政部門各有其人事單位之設置，其職掌如下：(1) 辦理公務人員之考試、任用及資格審查。(2) 記錄並保管公務員服務情形及經過。(3) 協助各部技術委員會辦理公務員的考核及晉升事宜。(4) 向主管提供意見及資料，以為調職、復職及獎勵的參考。(5) 編製公務員薪俸名冊送財政部備用。(6) 辦理公務

員給假、出勤、給卹及獎章式樣之選定等事項。

A職類人員的考試，由國家行政學院辦理，B、C、D等職類人員之考試由各機關自行辦理。(許濱松，1999：547-548，558)

第三項 公務員之級類

法國公務員分爲適用文官法與不適用文官法兩大類，在中央政府各機關從事於國家事務的所有常任文官，大部分適用文官法之規定；其中評政院人員、會計審計人員、外交官、領事官、縣政府人員、教育機關人員、警察機關人員以及專門技術人員等，可作特別之規定；而各級法院之法官、軍官、公營企業機關的職員、地方公職人員及依契約服務的人員則不適用文官法之規定。法國公務員分爲優級、A、B、C、D等五級職類人員。(許濱松，1999：548-552)

優級職位係指各司處長以上高級政治任命之文官及政務官，包括：1.政務參與長官。2.高等政務參與官。3.政府參與官。4.常務次長。5.各部之司長。6.各部之處長。7.廣播局長官。8.大使、公使。9.阿爾及利亞總督及該總督府總務長。10.警察廳總務長官。11.特任行政監督官及行政監察部長官。12.殖民地總督及殖民地總治官。13.大學區總長等。(李廣訓，1981：183-184；傅肅良，1981：184)

第四項 公務員考選

A職類及B職類的選用須經一般的公開競爭考試或限制競爭考試；C職類及D職類職位，除法律別有規定者外，亦應以競爭考試方式行之。(許濱松，1999：552) 法國國家公務員法第5條規定，有下列情形之一者，不得擔任公務員：1.未具有法國國籍者。2.經褫奪公權者。3.有犯罪紀錄，而在第2類通報上對其所記載之評語顯示其不適宜擔任公職者。4.依國民兵役法無服役之資格者。5.不符合執行公務所需之體能條件者。(銓敘部，1995：8) 換言之，公務員進用的一般條件：1.國籍：具有法國國籍。2.具有其個人之各種公民權利及良好的道德行爲。3.具有兵役徵調法上之正規資格。4.身體狀況必須合於執行有關職務之要求。(許濱松，1999：555-558)

A類人員（高級文官）的考試，由國家行政學院辦理，其考試分初任與升類兩種，茲將 A、B、C、D 類人員之應考資格、應試科目分項說明如后：（許濱松，1999：559-561）

一、A類人員的初任考試

初任考試應考資格：1.應考年齡：27 歲以下。2.性別：男女不拘。3.體格檢查：包括跑、逃、爬高、游泳及舉重。4.學歷資格：（1）擁有大學畢業文憑或學位者。（2）具有同等學力，提出研究或工作成果證明，經國家行政學院聽取學院管理會議意見而認可者。

應試科目：應試科目以一般性之學識及理論為主，分初試與分科考試兩種：初試分 4 個部分，其中 3 個部分為申論式之筆試，每 1 部分之筆試歷時 3 小時，第 4 部分為語言測驗，為時 3 小時。第 1 部分：申論 18 世紀中葉之政治、社會和經濟發展史。第 2 部分：討論世界各國之政治制度或法國之行政法。第 3 部分：討論政經問題。第 4 部分：語言測驗（由應試者就德、英、西班牙、意大利、俄、阿拉伯文任選 1 種）。

分科考試：通過初試，始得參加分科考試；在測驗應試者之專業知識，考前應試者就一般行政、財務行政、社會行政及外交等 4 種工作中選定 1 種，考試亦分 4 部分舉行，每 1 部分考試時間為 4 小時。第 1 部分為筆試，考行政法、財稅法、社會經濟、國際關係。第 2 部分為口試，給與應試者一個廣泛的題目，令其事先思考，再進行口試。第 3、4 部分亦為口試，口試內容因應試者所選工作之不同而異，選一般行政者，口試有關社會問題和財稅立法；選財務行政者，口試社會問題、經濟問題及人文地理等問題；選社會行政者口試社會學、人口學及財稅立法等問題；選外交者口試國際法、經濟及人文地理等問題。（傅肅良，1981：189-190）

二、A類人員的升類考試

升類考試即在職人員升等考試，應考資格：1.應考年齡：36 歲以下現職人員。

2.服務年資：服務滿 5 年以上。3.性別：男女不拘。4.體格檢查：包括跑、逃、爬高、游泳及舉重。

應試科目：應試科目以工作上實務之知識為主，升類考試亦分為初試與分科考試兩種。初試分 4 部分：第 1 部分為申論 18 世紀中葉之政治、社會和經濟發展史。第 2、3 部分筆試政治經濟、政治制度及行政法。第 4 部分要求應試者在 4 小時內，將 1 份冗長的公文報告，摘要為 1 千字的報告。

分科考試：初試及格後，再參加分科考試，分科考試分 3 部分：第 1 部分為專業科目之筆試。第 2、3 部分為口試。(傅肅良，1981：190)

三、B 職類人員考試

規定高中會試及格，報考者甚多為大學畢業生。應試科目由各機關視需要訂定。

四、C 職類人員考試

修畢初中 2 年級後轉入專門學校畢業，應試科目由各機關視需要訂定。

五、D 職類人員考試

不需一定學歷，可經由競爭考試或甄選方試行之。應考資格由各機關自行規定，通常由用人機關主管予以口試及體能測驗後，認為滿意後任用。

第五項 小結

法國高級文官之任用，係以公開競爭的考試為主，其考選制度具有下列幾項特點：

人事主管機關變動頻繁：1945 年設立國家行政學院，文官指導處(文官局)，1959 年易名為行政及文官指導處(行政及人事總局)，1981 年升格為文官部，1988 年改組為人事暨行政改革部，1992 年改組為人事暨行政現代化部，1993 年改組為人事部，1995 年改組為人事國家改革與地方分權部。

高級文官考選訓練機關：1945 年成立國家行政學院，負責各類高級文官之

甄選與訓練；A 類文官之考選，由國家行政學院負責考試，考試及格人員須在該學院受訓 2 年半至 3 年，訓練及格後始分發任用，訓練期間之費用均由政府負擔，授課人員均為大學著名教授，受訓嚴格，成績尤佳，實為高級文官之搖籃。

政務官與事務官的區分：法國文官分為優級、A、B、C、D 等五級職類人員，其中優級職位係指各司處長以上高級政治任命之文官及政務官，A 類職類係屬高級文官；與我國相較，優級職位之司處長在我國係屬高級文官範圍，並不屬於政務官系統。

A 類考試初任升等兼顧：A 類人員（高級文官）的考試，由國家行政學院辦理，其考試採初任與升類兩種，類似我國高級文官升等考試與公務人員高等考試一級考試。

第五節 日本高級文官考選制度

第一項 歷史背景

日本人事制度融合傳統與現代、東方與西方、兼具品位與功績制、年資與才能因素的特質，雖得失互見卻兼容並蓄。日本傳統的官制學自我國，明治維新後則受歐美的影響；傳統的文官制是官僚制、恩惠制與品位制的揉和體，現代的文官制則是由官僚制演進為民主制、恩惠制與品位制發展為功績制與專業制。（許南雄，2002：289）

第二項 文官分類

一、政務官與事務官混合體制

1867 年明治維新時代，官吏體制分為高等官與判任官兩類，高等官含敕任官（相當我國特任官與簡任官）與奏任官（相當我國薦任官），由元首任命，官階分 9 等。判任官（相當我國委任官），官階分 4 等。其中敕任官為早期高等文官之芻形，即日本現行上級官職之由來。（許南雄，2002：289，419；許濱松，1999：417）

二、一般職與特別職

1947 年 10 月 21 日公布，2002 年修正之日本國家公務員法第 2 條規定，國家公務員分為一般職與特別職兩類，其中特別職包括（1）內閣總理大臣。（2）國務大臣。（3）人事官及檢查官。（4）內閣法制局局長。（5）內閣官房副長官、內閣危機管理監、候補內閣官房副長官、內閣廣報官及內閣情報官。（6）政務次長。（7）內閣總理大臣秘書官（3 人以內）及其他秘書官（國務大臣或特別職之機關首長各 1 人）。（8）就任以選舉為要件，或需國會兩院或一院議決或同意之職員。（9）宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部（典禮、儀式）官長及侍從次長暨法律或人事院規則指定之宮內廳其他職員。（10）特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員、政府代表或全權委員之代理，以及特派

大使、政府代表或全權委員之顧問及隨員。(11) 日本聯合國教育科學文化組織之國內委員會委員。(12) 日本學士院會員。(13) 日本學術會議會員。(14) 法官及其他法院職員。(15) 國會職員。(16) 國會議員之秘書。(17) 防衛廳之職員(昭和 29 年法律第 164 號防衛廳設置法第 61 條第 1 項規定審議會等之委員及調解職員等，為人事院規則指定者除外)。(18) 為實施失業對策事業，由公共職業安定所介紹失業者而經政府僱用之職員，及為實施公共事業，由政府就失業者中僱用之職員，但以非擔任技術、技能、監督及行政事務之人員為限。一般職指特別職以外包括所有國家公務員之職位，包括(1) 非現業國家公務員。(2) 檢察官。(3) 國營企業職員等。(銓敘部，1995：200-201；許南雄，2002：294)

1950 年 12 月 13 日公布，1987 年修正之日本地方公務員法，地方公務員亦分為一般職與特別職兩類，特別職包括(1) 其他職需民選或地方公共團體之議會予以選舉、議決或同意者。(2) 地方開發事業團體之理事長、理事及監事職位。

(3) 地方公營企業之管理者及企業團之企業長職位。(4) 依法令、條例、地方公共團體規則或其所屬機關之規程設置之委員及委員會(包括審議會及其他同性質者) 職員職位中屬於臨時性或兼任性者。(5) 臨時性或兼任之顧問、參議、調查員、特約人員及類似者。(6) 地方公共團體首長、議會議長及其他地方機關首長之秘書職位以條例指定者。(7) 兼任之消防隊員及防水隊員職位。(8) 為配合失業對策事業、公共事業、或煤礦離職人員緊急就業對策事業，經公共職業安定所介紹，由地方公共團體以失業者或煤礦離職人員而予以僱用中者，除技術員、技能員、監督人員及擔任行政事務者以外之職位。一般職係指屬於特別職以外之一切職位。(銓敘部，1995：249-250；許南雄，2002：297)

第 2 次世界大戰以後，中央各省廳課長、審議官(參議)、部長(組長)、局長(司處長)至事務次官等 5 級屬高等文官，即上級官職，屬行政精英，素享高度的社會聲譽與地位。(許南雄，2002：317)

第三項 主管機關

日本國家公務員法第 3 條規定，內閣所轄之下，設置人事院。人事院(National Personnel Authority) 隸屬於內閣，與各機關平行，依法獨立行使人事權，不受行政首長干預，屬部外制；1965 年國家公務員法修正後，內閣總理大臣亦列為中央人事行政機關，隸屬於總理府之總務廳人事局，為部內制，惟**人事院**為最高人事主管機關，其體制為**部外制**。(許南雄，2002：295) 於內閣下設置總理府人事局以輔助內閣總理大臣有關人事制度之業務；1984 年於總理府下新設總務廳，而將總理府人事局之組織與業務歸於總務廳轄下；該一組織設計於 2001 年中央省廳改造時，依國家行政組織法、總務省設置法及總務省組織令之規定，於總務省下設人事恩給局、行政管理局、行政評價局等人事行政相關機關，協助人事行政業務之推行。(考試院研究發展委員會，2003：00)

人事院以人事官 3 人組織之，其中 1 人為總裁；人事官由內閣提名，經國會兩院同意後，由內閣任命之，並經天皇之認證。2005 年人事院之組織如圖 3-1 所示：

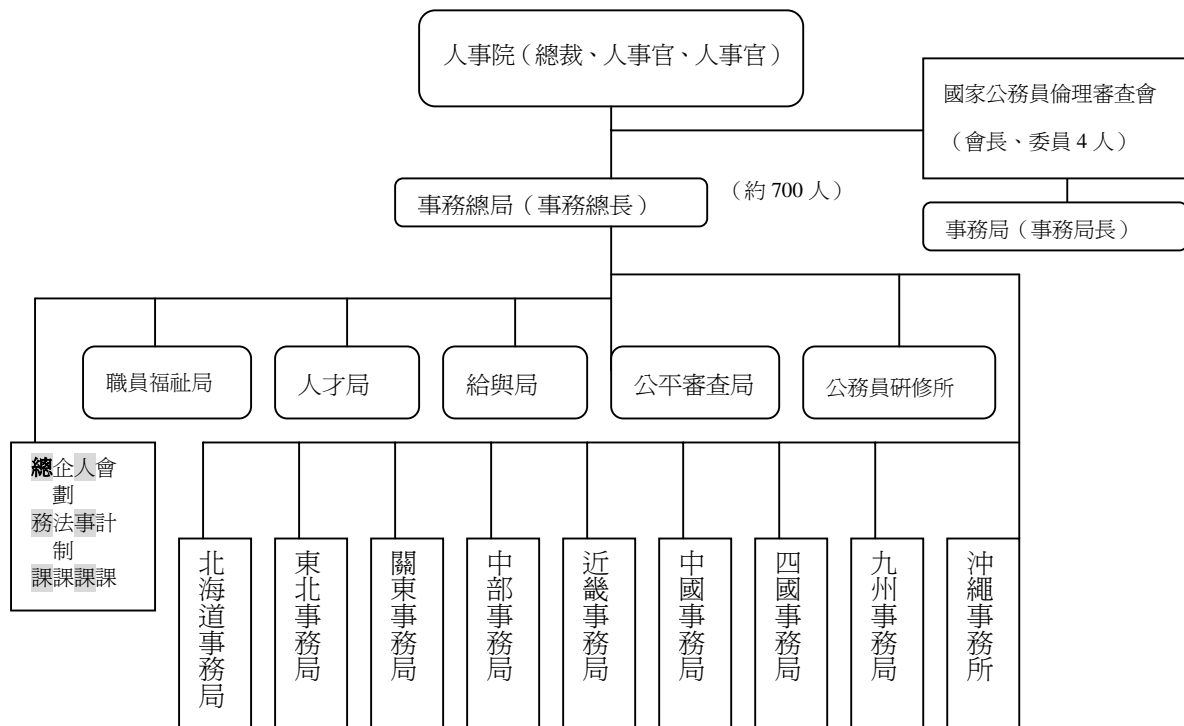


圖 3-1 日本人事院組織圖

資料來源：日本人事院網址 (<http://www.jinji.go.jp/saiyo01.htm>，2005,2,14.)

一、人事院會議之職權

人事院會議之職權：1.人事院規則之制定及改廢。2.關於人事行政之改善，對關係機關之建議。3.為達成國家公務員法實施之目的，有關法令之修改，對國會及內閣提出之意見。4.向國會及內閣作業務狀況之報告。5.關於薪俸、服勤時間及其他服勤條件，對於國會及內閣提出之建議。6.職位分類之起草。7.甄試標準之決定及甄試機關之指定。8.考試機關之指定。9.對於臨時任用及其續用之承認，臨時任用職員名額之限制及其資格條件之決定，以及臨時任用之取消。10.俸給準則之擬訂。11.俸給準則改定案之作成。12.對有關機關長官之建議，褒獎及矯正方法之擬訂。13.職員關於俸給及其他一切工作條件之要求案之判定。14.國家公務員法所規定之處分之判定。15.關於補償之重要事項之擬訂。16.對於異議申訴之決定，以及因而向國會及內閣提出之報告。17.關於年金制度進行之調查研究，因而向國會及內閣提出之意見。18.職員團體登記效力之停止及取消。19.其他人事院會議議決，認為必須經人事院會議議決之事項。(許南雄，2002：305；許濱松，1999：440-441)

二、人事院事務總局

人事院設事務總局，為執行單位；內置職員福祉局、人材局、給與局、公平審查局、公務員研修所等，以及北海道、東北、關東、中部、近畿、中國、四國、九州、沖繩 8 個地方事務局 1 個地方事務所。(許南雄，2002：305)

三、人事院職權

人事院職權：1.對改善給與、其他工作條件及人事行政等提出建議。2.職位分類制、考試及任免、給與、研修、身分、懲戒、報怨處理、確保公務、人事行政之公正及保護人員利益等有關業務。3.制定人事院規則及特令。4.有關人事行政之調查。5.對法令之制定、修改、廢除等提出意見。(許南雄，2002：306；許濱松，1999：443-444)

四、內閣總理大臣

內閣總理大臣：1.有關人事記錄及人事統計業務。2.考績之執行。3.有關康樂活動及調整等業務，以及其他有關增進人員工作效率之調查研究。4.關於福利、衛生保健等計畫之制定與實施等業務。5.有關服務之業務（除人事院掌理外）。6.對各行政機關所施行之人事管理予以綜合調整等業務。此外，根據總理府設置法掌理特別職國家公務員之給與制度以及國家公務員等之退職津貼等業務。（許南雄，2002：307；許濱松，1999：443-444）

第四項 高級文官考選

1918年，頒修文官試驗規則，開始採用考試取才方式，舉辦高普考（試驗），高等考試含高等文官、外交官、司法官等類科。（許南雄，2002：289-290）

考試以鑑定應考人是否具有執行職務之能力為目的，以平等公開原則辦理之；為公開舉辦考試，公告事項多藉大眾傳播媒體廣為報導，以吸引具有公務員之能力者應考。（許南雄，2002：308）

一、考試種類

日本國家公務員考試，分競爭與非競爭考試兩種；競爭考試分錄用考試、升任考試或錄用與升任兩者俱備之考試，非競爭考試即面試，學經歷審查或論文評審之甄選方式。（許南雄，2002：308；許濱松，1999：457）

2005年，日本國家公務員考試，預定舉辦國家公務員 I 種考試、國稅專門官考試、勞動基準監督官考試、國家公務員 II 種考試、法務教官考試、航空管制官考試、海上保安學校學生考試（特別）、國家公務員 III 種考試、入國警備官考試、皇宮護衛官考試、刑務官考試、海上保安學校學生考試、航空保安大學校學生考試、海上保安大學校學生考試、氣象大學校學生考試等 15 種考試。（人事法令研究會，2004：582；<http://www.jinji.go.jp/saiyo01.htm>，2005,2,14）

二、應考資格

I 種（上級甲、乙種）考試：上級甲種年齡在 21 歲至 35 歲間，上級乙種年齡在 21 歲至 29 歲間，大學程度應考，及格後分發中央機關服務，為中上級高等文官之主要來源。**II 種（中級）考試：**中級年齡在 19 歲至 27 歲間，專科程度應考，及格後分發派出地方之中央機關服務。**III 種（初級）考試：**年齡在 17 歲至 23 歲間，高中程度應考，及格後分發各中央機關中下層職務。（許濱松，1999：458-459）

三、考試類科

2002 年至 2004 年，國家公務員**第 I 種錄用考試**分行政、法律、經濟、人間科學 I（心理系）、人間科學 II（教育、福祉、社會系）、理工 I（一般工學系）、理工 II（數理科學系）、理工 III（物理、地球科學系）、理工 IV（化學、生物、藥學系）、農學 I（農業科學系）、農學 II（農業工學系）、農學 III（森林、自然環境系）、農學 IV（水產系）等 13 類科。（日本人事院網址 <http://www.jinji.go.jp/saiyo01.htm>,2005,2,14.）

四、考試程序

2005 年，日本國家公務員**第 I 種錄用考試**分 2 試舉行，第 1 試為 5 月 1 日舉行，包括教養考試、專門考試（測驗式），第 2 試於 5 月 22 日舉行，包括 3 小時（申論式）專門考試，2 小時綜合考試，5 月 25 日至 6 月 10 日舉行人物考試、人物調查。（日本人事院網址 <http://www.jinji.go.jp/saiyo01.htm>,2005,2,14.）

五、辦理情形

2002 年至 2004 年，國家公務員**第 I 種錄用考試**分行政、法律、經濟、人間科學 I（心理系）、人間科學 II（教育、福祉、社會系）、理工 I（一般工學系）、理工 II（數理科學系）、理工 III（物理、地球科學系）、理工 IV（化學、生物、藥學系）、農學 I（農業科學系）、農學 II（農業工學系）、農學 III（森林、自然環境系）、農學 IV（水產系）等 13 類科。（日本人事院網址 <http://www.jinji.go.jp/saiyo01.htm>,2005,2,14.）。

上級官職，大多來自**第 I 種錄用考試**及格後任用，自 3 級 1 號俸起敘，自係員、係長、課長輔佐、準課長、課長、審議官（參議）、部長（組長）、局長（司處長）至事務次官等級。

第五項 高等文官的特性

高等文官量少質優：高等文官總數 2,300 餘人，不論是通才或專才，素質均極為優異，社會評價高，更突顯高等文官的地位。

等文官來自公開競爭取才途徑與內升制陞遷：依循制度化晉升管理，合乎功績制取向。

高等文官之最高職為事務次官，不得升任政務官，政務與常務界線明確，使事務官行政中立制具穩固基礎。

高等文官是技術官僚之中堅精英：具半政治與半行政角色，身分地位與才能成就均極優異，其缺失為偏於保守與官式化，缺少權變與彈性。（許南雄，2002：318）

第六項 小結

考選機關獨立行使職權：國家公務員法規定，人事院隸屬於內閣，與各機關平行，依法獨立行使人事權，不受行政首長干預，屬部外制；1965 年國家公務員法修正後，內閣總理大臣亦列為中央人事行政機關，隸屬於總理府之總務廳人事局，為部內制，惟人事院為最高人事主管機關，其體制為部外制。人事院設事務總局，為執行單位；內置職員福祉局、人材局、給與局、公平審查局、公務員研修所等，以及北海道、東北、關東、中部、近畿、中國、四國、九州、沖繩 8 個地方事務局 1 個地方事務所。

政務官與事務官之區分：國家公務員分為一般職與特別職兩類，一般職指特別職以外包括所有國家公務員之職位，包括（1）非現業國家公務員。（2）檢察官。（3）國營企業職員等。第 2 次世界大戰以後，中央各省廳課長、審議官（參議）、部長（組長）、局長（司處長）至事務次官等 5 級屬高等文官，即上級官職，

屬行政精英，素享高度的社會聲譽與地位。

高級文官考試分試舉行：日本國家公務員考試，分競爭與非競爭考試兩種；**競爭考試分錄用考試、升任考試或錄用與升任兩者俱備之考試**，非競爭考試即面試，學經歷審查或論文評審之甄選方式。第 I 種錄用考試分 2 試舉行，第 1 試包括教養考試、測驗式專門考試，第 2 試包括 3 小時申論式專門考試、2 小時綜合考試、人物考試及物調查。