

考試院 98 年度考銓業務俄羅斯 聯邦考察團報告

報告人

黃富源 邱聰智 吳泰成 邊裕淵 胡幼圃
陳皎眉 何寄澎 詹中原 歐育誠 李繼玄
曾慧敏 洪國平 邱永森 張美娟 葛振敏

中華民國九十八年八月

目 錄

壹、前言.....	2
一、俄羅斯聯邦一般概況.....	3
二、俄羅斯聯邦政治狀況.....	3
貳、俄羅斯聯邦公務人員人事制度變革.....	7
一、蘇聯解體前的幹部制度（1991 年以前）.....	8
二、蘇聯解體後的文官制度（1991 年以後）.....	9
參、俄羅斯聯邦公務人員概況.....	11
一、俄羅斯聯邦公務人員相關統計數據.....	11
二、俄羅斯聯邦層級與公務人員之分類.....	12
三、衛生暨社會發展部公職司暨其職掌.....	14
四、俄羅斯聯邦文官制度改革的特色.....	15
肆、俄羅斯聯邦公務人員進用與升遷制度.....	15
一、公務人員之競爭進用及升遷方式.....	15
二、俄羅斯聯邦外交人員之進用及訓練.....	17
三、永業性公務人員之升遷.....	17
伍、俄羅斯聯邦公務人員之培訓.....	18
一、培訓法制機構.....	19
二、培訓執行機構.....	19
陸、結語.....	22
一、俄羅斯聯邦人事制度變革面臨之問題.....	22
二、俄羅斯聯邦公務人員進用與培訓對我國之啓示.....	24
參考資料.....	26
附錄一、考試院 98 年度考銓業務俄羅斯聯邦考察團成員.....	28
附錄二、考察團行程.....	29

考試院 98 年度考銓業務俄羅斯聯邦考察團報告

壹、前言

近半個世紀以還，「自由經濟」無疑是主導全球的主要經濟發展理論，社會思想也傾向於務實、效率與功利。由於自由經濟與民間經營的思潮影響所致，公部門也受到極大的衝擊，廿年來各種不同經營治理的理論與學說，不斷地刺激公務機關的變革（克魯曼著、吳國卿譯，2008），諸如「小而美」、「民營化」、「行政法人化」等理念，相繼引進；公部門在這種氛圍之下，也有了回應。我國曾經在近十年來對於政府的治理，有過與以往極為不同的思維，其中「裁併組織」、「精簡人事」、「轉公為民」、「與民眾同為夥伴關係」等觀念，成了上一波公務機關變革的主要策略。然而在金融風暴之後，世界上的政經潮流開始有了顯著的變化，曾經是計劃經濟為主的國家，在金融風暴中，似乎復原得較諸毫無節制自由市場經濟國家為迅速，國家政府與行政在幾經「民營與小而美」大幅改革後，也逐漸發現了其中與公共行政有所扞格之處，於是全球的政經鐘擺又有了「世界向左轉」的說法：計劃經濟有了新的詮釋，對放任型的自由經濟提出挑戰（陳添壽與蔡泰山，2009）；「大政府」的觀念又重回政治舞台（克魯曼，2009），和「民營與小而美」相互頡頏。

依據憲法及其增修條文，考試院為我國最高考銓機關，掌理考試、公務人員銓敘、保障、撫卹、退休、及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。雖然「大政府」與「小而美政府」的爭論，各有其理論基礎和實務證據，不過要立刻驟下結論，決定孰是孰非？恐非易事，不過，在此一國際間對政經改革觀念有所變化的關鍵時刻裏，就考試院的職掌：多方了解各國之文官體制與運作；訪問俄羅斯聯邦確實是一個恰當的時機。

我國與俄羅斯聯邦的外交關係，在蘇聯解體後，由葉爾欽總統在 1992 年簽署「關於俄羅斯聯邦與台灣關係」之行政命令後而定調，基本上俄羅斯聯邦對外將我國與俄羅斯聯邦的關係定位在「非官方」的層次上（淡江大學國際研究學院，2008），之後，同年九月成立「莫斯科—台北經濟文化協調委員會」，1993 年我國於莫斯科成立「台灣駐俄代表處」，1996 年俄羅斯聯邦於台北成立「俄羅斯聯

邦駐台代表處」，雙邊關係發展迅速。

在我們的教科書中，雖然歷史與地理課本都把俄羅斯聯邦列為重要的國家，但是，事實上我們對於俄羅斯聯邦的歷史與文化仍舊是非常陌生的，對於重組後的俄羅斯聯邦更是了解不多。復以俄羅斯聯邦或許是基於民族情感的原因，與歐洲各國相比，英語化的程度較小。因之想要透過我們熟悉的語言去了解俄羅斯聯邦並不容易，訪俄團在行前即與我國外交部聯絡，經外交部同仁之協助共取得了五本俄文資料，於回國後又因亟需考績有關資料，急電駐俄外館增購俄文書本乙冊。此次訪俄得以成行在我與俄羅斯聯邦並無外交關係之下，能夠拜訪到想拜訪的單位，見到想見面的人，並能取得六本俄文資料：「公務人員之評鑑與專業水準」、「俄羅斯聯邦公務人員服務法評論與說明」、「國家公務彙編」、「國家公務理論與制度」等¹，實屬不易。

一、俄羅斯聯邦一般概況

俄羅斯聯邦在解體之後，其面積仍舊為世界第一（劉必全，2008），共有一千七百〇七平方公里，人口卻只有一點四億人，是一個典型地廣人稀的國家，其人口多集中於歐陸西半邊、黑海、高加索山脈與東部沿海區，西伯利亞、近北極圈區，與中亞部份沙漠區則人跡罕至（賴富蘋，2008）。

二、俄羅斯聯邦政治狀況

（一）、獨立國協議會

就俄羅斯聯邦的利益，在蘇聯解體後，俄羅斯聯邦，仍企圖與九個獨立國家成立獨立國協議會²保持良好關係，因之於聖彼得堡設有獨立國協議會；獨立國協議會協助十一個獨立國協，設置各該獨立國之憲法、議會，與政府運作之基本模式。

由於俄羅斯聯邦憲法，為這些會員國的初始參考版本，經此運作後，獨立國協之憲法，因而與俄羅斯聯邦憲法有許多相同或相似之處。這種無論是在形式或

¹我國駐俄代表處自陳俊賢代表至全館人員，與我國亞西司同仁與陳科長瑩莉的鼎力相助，不但突破以往考試院赴俄訪問的規格，也參訪到極為特殊的單位，其中不但在訪問前受到外交部的協助，訪問中外館的殷勤安排陪同，更於訪問後，受到外交部與駐俄外館的持續協助，尤其所有的重要參考書籍也全由外交部提供，考試院參訪團能順利完成考察，外交部實居首功。

²由於政治演變極為快速，獨立國協議會之會員國，時有變動，本處之獨立國協議會之參與國家，以實地參訪時俄羅斯聯邦自己所擺陳出之國家國旗為準，計有：亞賽拜疆、亞美尼亞、白俄羅斯聯邦、喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、摩爾多瓦、塔吉克、烏克蘭、烏茲別克，和俄羅斯聯邦共十一國（據外電喬治亞於2009年8月18日聲明退出獨立國協議會）。

是實質上的相似，對於俄羅斯聯邦而言在前蘇聯解體之後，無疑是提供了一個溝通與協調的最好平台，對俄羅斯聯邦而言確實是符合其國家利益的。其中，透過獨立國協，俄羅斯聯邦也提供部分獨立國協會員國公務人員的訓練，經由這些訓練，對俄羅斯聯邦與這些獨立國協會員國的關係，一方面產生了緊密的公務聯繫網絡，一方面也提供了較好的「共識產生」機制。



照片一：考試院考銓業務俄羅斯聯邦考察團於俄羅斯聯邦獨立國協議會

獨立國協議院係依據亞美尼亞共和國(Republic of Armenia)等七國於 1992 年 3 月 27 日在阿馬阿塔市(Alma Ata)簽訂之協議所成立，在 1993 至 1995 年之間，另外有三個共和國成為議院之會員國，於 1999 年烏克蘭共和國(Ukraine)亦正式成為議院會員國之一。

依據阿馬阿塔協議規定，非獨立國協會員亦可參加議院。阿富汗(Islamic Republic of Afghanistan，阿富汗尼斯坦伊斯蘭共和國)利用此一規定，成為獨立國協議院之觀察員身分，利用此種機制，可協助議院對獨立國協之影響力。獨立國協各國領袖於 1995 年 5 月已簽定相關文件，規範議院之運作，此一協定在 1996 年 1 月 16 日由參與之獨立國協議會簽署並正式生效(Krotov, 2007)。。

獨立國協議院主要之合作事宜為：交換法律相關資訊、獨立國協關心之協議，以及改進各會員國之立法技術。議會較引人注意之活動，是如何促使會員國

恢復和好及增進彼此之和睦，基本法律均能獲得各會員國議會順利通過。獨立國協議院自 1992 年設立以來，至 2007 年之 15 年期間，已通過 3,200 個基本法令。獨立國協議院通過之基本法令，均會公告於大部分歐洲國家，其立法標準為獨立國協所接受。也就是為何獨立國協各國議會採納為各國之法律，不但支持獨立國協立法之協調，而且依照歐洲法律最好之立法程序來改進獨立國協之法律制度。

獨立國協議院一年召開二次會議，主要由獨立國協議會與政府機關代表，以及國際組織之觀察員等人員參與，俾能建構有關法令、協助環保議題及解決彼此之爭議以及維和工作等。

獨立國協議院之經費由各會員國繳納，主要經費來源係俄羅斯聯邦，目前有 270 位職員，主要適用俄羅斯聯邦公務人員人事制度。由此顯示獨立國協議院成立之目的，即透過各領域之合作，以增進彼此之利益，尤其在經濟和政治方面所達成之成就，讓獨立國協更具有生產力。總而言之，獨立國協議院是促進發展獨立國協之法律與民主的機構，而且持續增進與強化獨立國協人民間之友誼 (Krotov, 2007)。

(二)、國內政治體制與政黨

無論蘇聯或是俄羅斯聯邦，俄羅斯聯邦的政治體系都是十分龐大且複雜的，以政治體系而言，在聯邦裡面有根據民族與歷史而形成的民族共和國、邊疆區、自治州和自治專區；在政黨方面，則除了現在執政之俄羅斯聯邦黨與共產黨外，仍有許多個小黨，但超過 7% 門檻的政黨則共有四個。

A、民族共和國和自治體

除了與十四個獨立國家的國協，俄羅斯聯邦的聯邦體制，共八十九個政治主體，其中包括了二十一個民族共和國（阿迪格共和國、阿爾泰共和國、巴什科爾托斯坦共和國、布里亞特共和國、達格斯坦共和國、印古什共和國、卡巴爾基諾—巴爾卡爾共和國、卡拉切沃—切爾克斯共和國、卡累利阿共和國、科米共和國、馬里艾爾共和國、莫爾多瓦共和國、卡爾梅克—哈利穆格坦格契共和國、薩哈共和國、北奧塞梯共和國、韃靼斯坦共和國、圖瓦共和國、烏德穆爾特共和國、哈卡斯共和國、車臣共和國、楚瓦什共和國）（葉自成，1997）、六個邊疆區（阿爾泰邊疆區、克拉斯諾達爾邊疆區、克拉斯諾亞爾斯克邊疆區、濱海邊疆區、斯塔夫羅波爾邊疆區、哈巴羅夫斯克邊疆區）、兩個直轄市（莫斯科市、聖彼得堡市）、一個自治州（猶太自治州）和十個自治專區（阿加布里自治專區、自治專區、科

米—彼爾米亞克自治專區、克里克亞自治專區、涅涅茨自治專區、泰梅爾自治專區、烏斯季—奧爾登斯基布里亞特自治專區、漢特—曼西自治專區、楚科奇自治專區、埃文基自治專區、亞瑪爾—涅涅茨自治專區），和莫斯科州、佛拉基米爾州等四十九個州（趙竹成，2002）。

B、俄羅斯聯邦政黨

俄羅斯聯邦下院任期四年共有 450 席，2007 年舉行最近一次的大選，以百分之七為國會門檻，共有四個政黨跨越。梅德韋傑夫總統(Dmitry Medvedev)所屬的「統一俄羅斯聯邦黨」共獲得 315 席的席次（得票率為 70.0%）；「俄羅斯聯邦共產黨」獲得 57 席的席次（得票率為 12.67%）；「自由民主黨」獲得 40 席的席次（得票率為 8.88%）；「正義俄羅斯聯邦黨」獲得 38 席的席次（得票率為 8.44%）；執政的統一俄羅斯聯邦黨是於 2001 年，由「統一黨」、「祖國黨」與「權俄羅斯聯邦黨」結合而成的政黨，在國會因超過半數，以 70.0%的穩定多數與俄羅斯聯邦總統梅德韋傑夫優勢執政俄羅斯聯邦。「俄羅斯聯邦共產黨」雖然仍為俄羅斯聯邦在野之第一大黨，但是由於時勢所趨以致無法單獨左右俄羅斯聯邦政治，而其他兩個跨越門檻的政黨則更無實力，因之「統一俄羅斯聯邦黨」為當前俄羅斯聯邦政治之唯一大黨，穩定執政。

C、俄羅斯聯邦國會「友台小組」

俄羅斯聯邦國會中支持我國，對我國最為友善之次團體為「友台小組」，該小組成立於 2004 年 11 月，2008 年國會選舉後再次改組壯大，由國會議員自發性組成，跨越「統一俄羅斯聯邦黨」、「俄羅斯聯邦共產黨」、「自由民主黨」，與「正義俄羅斯聯邦黨」等四大政黨成員超過 40 位議員，該小組係除「俄羅斯聯邦駐台代表處」以外，與我國發展關係之重要窗口，民國九十七年初，我國曾對俄羅斯聯邦捐贈人道物資，59 只大型貨櫃，總值超過兩千萬美元，即是透過友台小組協調辦理清關、運輸與配發等事宜（外交部亞西司，2009）。



照片二：考試院考詮業務俄羅斯聯邦考察團第一組於俄羅斯聯邦國會與友台小組合影

小組主席切爾尼咸科(Igor Chernishenko)，對我國十分友好，積極倡導兩國之文經政商交流，曾於民國 94 年應邀來我國訪問。切爾尼咸科主席為統一俄羅斯聯邦黨黨員，並兼任俄羅斯聯邦國會「北方暨遠東事務委員會」主席。今年八月我國南部遭逢水災，友台小組即與駐俄代表商議，亦立刻表達意願提供相關人道支援我國災區。此次訪俄考試院成員仍具官方身分，能夠參訪重要之公務部門，切爾尼咸科主席亦協助良多。

貳、俄羅斯聯邦公務人員人事制度變革

政府人事與政府之型態，與意識形態是息息相關的，有怎樣政體的政府，就

會有與其意識形態一致的政府行政體系，也就會有配合其行政體系而來的文官制度，俄羅斯聯邦的公部門人事，自然與其政治變化無法分割，大致而言，蘇聯解體前為「幹部制度」，俄羅斯聯邦成立後，逐漸建立現代化的「文官制度」（趙竹成，2002）。

俄羅斯聯邦於 1991 年解體後，面對快速變遷的社會與經濟新情勢，積極建構新的公務人員人事制度，與過去蘇聯時期所強調的「幹部」制度是有所不同，在文官制度改革的過程中，俄羅斯聯邦總統扮演極為重要的角色與關鍵地位，因此，如何創建一個具有現代化、效率化及績效導向的人事制度，是歷任總統的重要施政目標，但是因為文化與社會的改變無法一蹴可及，亦面臨許多改革的阻力。所以雖然俄羅斯聯邦對於文官制度的改革不遺餘力，但是無可諱言的，由於仔細觀察俄羅斯聯邦公務人員體系，老蘇聯「幹部」制度的遺傳，至今仍有部份影響，使得西方的經驗和模式無法完全移植至俄羅斯聯邦公務人員體系。

不過，在此次訪談過程，藉由與俄羅斯聯邦公務人員的接觸，發現俄羅斯聯邦公務人員，均有著濃厚的愛國意識³，目睹西方各國在現代化過程中的進步，對分解後的俄羅斯聯邦也有著強烈的使命感，也因此縱使改革的過程不易，俄羅斯聯邦自 1991 年以來，即不斷進行各種政治制度與文官制度的改革。茲略述其公務人員人事制度變革之如下：

一、蘇聯解體前的幹部制度（1991 年以前）

以蘇俄共產黨一黨專政，所成立的「俄羅斯聯邦蘇維埃聯邦社會主義共和國」，只有少數特權所維持的幹部制度，而無民主現代化的文官制度，幹部制度從軍事制度的統一指揮沿用而來，而幹部制度具有以下特色：人事由領導階層專斷決定、政治與思想決定人事之任用、實質上級任命制度、幹部長期甚至終身任用、幹部獨享特權、幹部傳承由一黨專擅培訓（許濱松等，1999）。

這些幹部制度的特色，在運作了七十多年以後，由於與現代化的民主社會相距過遠，與同一時期的先進國家，在競爭上亦有力有未逮之所，漸漸地產生了問題，直接造成了前蘇聯的解體，也間接在蘇聯解體之後，附帶在政治體系改革之

³ 我國駐俄羅斯聯邦代表處，於 2009 年 7 月 15 日安排與俄羅斯聯邦政、學、文、教、商界重要人士與考試院考銓業務俄羅斯聯邦考察團深度晤談，考試院參加成員為：吳泰成委員、邱聰智委員、邊裕淵委員、歐育誠委員、何寄澎委員、詹中原委員、陳蛟眉委員、胡幼圃委員、黃富源委員、李繼玄副秘書長、洪國平司長、邱永森處長、曾慧敏參事、人事行政局張美娟主任，及葛振敏法務秘書。

下，有了重大的變革。

二、蘇聯解體後的文官制度（1991 年以後）

俄羅斯聯邦文官制度的真正建立，已如前述是在蘇聯解體之後，就其發展歷史有幾個較為明顯的階段即：過渡期（1991 年-1993 年）、法制初定期（1994 年-2002 年）與法制推動期（2003 年以後）三個時期。

（一）、過渡期（1991 年-1993 年）

蘇聯於 1991 年解體後，俄羅斯聯邦成爲新的獨立國家，蘇聯時代在國家政府機構服務者多以「幹部」名之，並無先進國家「文官」或「公務人員」之概念（許濱松等，1999），俄羅斯聯邦成立後，傳統幹部人事制度逐漸朝向一般先進國家公務人員制度改變。在葉爾欽時代進行有關公務人員制度的改革訂定法令，於其任期內解散了以往由菁英組成的人事甄選和訓練團體（稱爲 ROSKADRY）。在與俄羅斯聯邦國會合作之下，俄羅斯聯邦總統透過頒布命令的形式，決定俄羅斯聯邦公務人員的基本原則與方針，甚至規定國家機構中公務人員的員額與俸給（Gray,2003）

1993 年 10 月 27 日，葉爾欽簽署總統令，對俄羅斯聯邦國家反壟斷政策和
支持新經濟結構委員會的人事制度下達命令，規定組織員額爲 3100 人，並規定
委員會相關人員之俸給，俾穩定該委員會的工作團隊，總統辦公室並設有國家公
務人員培訓總局，係由總統直接領導，專門管理有關國家公務人員的具體事務。
由於總統與其辦公室在公務人員任用決策上具有重大決定權，總統辦公室所屬機
構之公務人員成爲俄羅斯聯邦主要領導幹部的「後備庫」，是以，總統親信與辦
公室幹部後來均占據政府機關之重要職務。

1993 年 12 月 22 日葉爾欽總統簽署「聯邦國家機關條例」，明確規定，國家
機關必須服從法律、接受社會監督與不帶任何黨派政治色彩。所有俄羅斯聯邦公
民都擁有在平等的基礎上競爭進入國家機關的權利，同時規定已在聯邦代表權力
機關，執行權力機關和司法權力機關工作之人員是聯邦國家機關的工作人員，應
按照公務人員的原則對其個人責任、職業素質、權力、社會保障以及職業技能考
核，評定、試用等具體問題予以規定，並確實施行公務人員制通行的官階制，以
確保文官制度能從聯邦「幹部」制度順利平穩過度。

（二）、法制初定期（1994 年-2002 年）

1995年7月31日葉爾欽總統又簽署「俄羅斯聯邦國家公務人員原則法」，明訂國家機關的法律基礎及公務人員之法律地位。將公務人員定義為：「以促進國家主權運作爲目的之專業活動」，明訂公務人員的法制地位、專業穩定的生涯架構、被雇用權利、懲戒行爲、公務人員責任、甄選及升遷程序等；又繼而規範相關的禁止事項，例如除教學和有創造性工作外，不得從事其他有償工作、禁止遊說及商業活動、不當使用國家資產、收受禮物、罷工、洩漏機密、雇用親人爲部屬。並區分政務人員與一般公務人員，公務人員之職務分A、B、C三類五個層級，A類爲政治性任命之政務人員，B類爲直接促進政務人員權力之執行與運作之副手或代理人，其範圍侷限在由政務人員指派、托付或任命之公務人員，其餘公務人員是屬於C類，而五個層級(supreme, key, major, senior and junior civil service positions)的公務人員之資格分類，透過考試或鑑定評定等級，由此顯示，該原則法之訂定，明確規定俄羅斯聯邦國家機關的法律基礎和公務人員的法律地位，並使俄羅斯聯邦公務人員制度朝向「功績制」邁出一大步，俄羅斯聯邦公務人員透過考試或鑑定評定等級，以建立統一之公務人員人事制度，稱爲公務人員名錄。

1995年通過「俄羅斯聯邦國家公務人員原則法」，葉爾欽第二任期主要在鞏固之前的改革重點。普丁繼任總統後，在2001年8月於總統辦公室成立一個改革文官的小組，其工作重點包括：透過一個定義更清楚的文官，如職責、行政法令、公民權等來改進文官績效；訂定薪給水準；建立人員甄選的機制；使公務人員成爲具有吸引力的職業。「政府服務」(government service)的概念到2002年1月成型，所謂「政府服務」含括三個層級，分別爲聯邦政府(government of Russian Federation)、部會(ministries)、及署(局)、(service, supervisory organs and agencies)。在這段時間改革的重點包括改進政府的策略趨向，建立經濟成長，提供有品質的公共服務，有效管理政府資產。2002年6月30日及8月21日分別簽訂了公務人員加薪及倫理規範的法令。2002年重新界定政府服務的公務人員包括聯邦文官(Federal government civil services)、軍職人員(Military services)及執法人員(Law enforcement services)。政府服務是中央集中式的管理，這三類彼此的關係、職位的名稱、紀錄的保留、公務人員分類表及名稱都是由總統辦公室決定的。

(三)、法制推動期(2003年以後)

2003 年，俄羅斯聯邦杜馬國會通過「俄羅斯聯邦國家公務人員體制」，明定國家行政由俄羅斯聯邦國家和地區民選官員及專家所組成之公務人員作決定，也就是賦予公務人員對政府機關之管理權限。惟此種制度與其他國家是有所不同，公立學校教師、大學教授及衛生專家未包括在公務人員體系。國家公務人員包括軍人及執法人員。2003 年此一新的法律通過後，正式對公務人員類別與等級予以界定，並區分聯邦與地方政府公務人員之地位。

參、俄羅斯聯邦公務人員概況

公務人員是政府執行公權力的最基本人力，各國政府無不在公務人員之甄選、培訓與任用竭盡心思，俄羅斯聯邦的公務體制，編制龐大、人員眾多，且為求國家建設之現代化，改革亦極用心，甚多值得參考之處。

一、俄羅斯聯邦公務人員相關統計數據

俄羅斯聯邦公務人員以數量而言，是一個龐大的官方機制，整體的數量均維持在一百萬到一百四五十萬人之間，公務人員的平均年齡略長，公務人員的性別則絕大多數為女性，茲分述如下：

(一)、公務人員人數

A、2002 年 1 月 1 日為 1,140,600 人：聯邦 697,600 人、地方 443,000 人。

B、2003 年 1 月 1 日曾經增至 1,252,300 人：
聯邦 728,800 人、地方 523,500 人 (每 1000 位人民有 9 位是公務人員)。

C、2005 年 1 月 1 日為 984,800 人：聯邦 684,200 人、地方 300,600 人。

在 2004 年 3 月行政改革之前公務人員總數雖有短暫之減少，但在 2005 年年底，由於許多新的政府機關設立，在 2006 年 1 月，公務人員(含聯邦與地方)總數 1,462,000 人，由此顯示，在俄羅斯聯邦公務人員人數是增加的。而行政改革更重要的目標，是期望公務人員更專業化，而且在中央政府之決策決定與實施上，更具有影響力。由上述統計數據顯示，俄羅斯聯邦希望透過行政改革使行政系統更有效率，惟公務人員總數並未配合大幅度的精簡 (Barashev & Straussman,

2007)。

(二)公務人員年齡

俄羅斯聯邦公務人員有很大比例曾在蘇聯政府服務過，與俄羅斯聯邦無法順利推動革新行政系統有關。

2005年1月1日有47.3%公務人員年齡超過40歲，72.1%高級公務人員年齡超過40歲。根據俄羅斯聯邦改革計畫(2003~2005)，此一趨勢如繼續存在，在未來10年，超過一半占據政府重要職位之公務人員將會退休，就人事管理的實務面，此一現象有如雙面刀刃，一方面可能將導致具有知識與經驗之高素質高級公務人員短缺，另一方面，亦可能使得曾在蘇聯時代接受訓練之公務人員，但仍留用於現政府內的人員屆齡離退，因而創造了俄羅斯聯邦新公務人員進用的契機，是一個正面的結果。

(三)公務人員專業程度

30.8%公務人員具5~10年之工作經驗，12.2%具11~15年之工作經驗，和39%公務人員超過15年之工作經驗。由此顯示，公務人員具有11~15年工作經驗者傾向離開政府機關至私人部門工作，造成工作經驗傳承之代溝。

(四)公務人員性別

2002年資料顯示，女性公務人員占70%，而男性公務人員占30%。2005年1月1日，女性公務人員占71.2%，而男性公務人員占28.8%。雖然女性公務人員在部分聯邦政府機構比例高達77.1%，但高級公務人員主要仍是男性公務人員的天下。

(五)公務人員俸給

根據2002年資料，公務人員年均俸給是7,200盧布(大約240美元)，聯邦中央政府機關公務人員是地方政府公務人員俸給的1.4倍。根據最近2005年資料分析，聯邦高級公務人員俸給待遇加上所有津貼與私部門比較已稍有改善。

二、俄羅斯聯邦層級與公務人員之分類

依照俄羅斯聯邦法律凡由聯邦預算或相當之聯邦預算給薪，執行公務之人員即視為廣義的公務人員。俄羅斯聯邦公務人員之進用可以從五個面向來看：

(一)、國家政治制度(Branches of State)

包含立法、司法及行政，俄羅斯聯邦之立法機關包括：上下兩院，上院由「聯

邦會議(Federal Assembly)」，下院則由「國家杜馬(State Duma)」組成，其人員包括上下院國會議員與立法行政人員，其人事制度除國會議員另有法制外，行政人員亦定義為國家之公務人員（外交部亞西司，2009）；俄羅斯聯邦之司法機關包括：俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院、俄羅斯聯邦高級仲裁法院、一般管轄權法院與仲裁法院，其人員包括司法審判人員與司法行政人員，俄羅斯聯邦對司法人員之保障十分重視，1999年之資料顯示，司法人員在執行公務或解除職務之後死亡，若係為公務所影響之結果，死者家屬可獲得該司法人員平均月薪之一百八十倍的補償金（許濱松等，1999）。

（二）、政府機構層級(Level of State power)

國家權力分散在聯邦(federal)、區域(regional)、地區(district)、及地方(local organs)（葉自成，1997），聯邦級官員除了經由選舉而來的總統，包括總理與部會首長和聯邦非部會機關之行政首長（A類職位），相當於我國之特任官；其次任職於中央之官員亦有由總統與特任官任命之高層級公務人員（B類職位），相當於我國之政務官。區域與地區行政首長除依憲法產生之官員外，最高級官員多半為中央派任，其餘永業性官員（C類職位）則由聯邦政府以外的機構提名，此類官員則為與政治較無關係之職位，相當於我國之事務官。

（三）、公務人員分類(Civil service categories)

公務人員分為替代 A 職位類(substitutes for category “A”, 類別 B)、永業職位類(career servants, 類別 C)。

A類:職位是聯邦直接任命或經由選舉而來，包括總統、總理、部會首長及在聯邦層級的行政首長

B類:由 A 類機構提名，也包括了可以代替 A 層級職位的人，此類職位多是非永業性的，其異動是繫於政治權力關係的改變

C類:聯邦政府以外的機構提名，此類別職位是永業性的，且和政治核心關係不那麼密切，相對地是較為獨立的文官，和政治事件較無直接關連。

（四）、職位類別(Categories of posts)

分為 higher、principal、chief、senior、junior 五個等別。其中最低階的 junior 不需工作經驗，接受 senior 任命者如在其領域有相當顯著的經驗可以不需具備公務人員經驗;其他三類必須具備個人領域及公務人員的經驗。

(五)、層級結構(Hierarchy of ranks)

官僚層級分爲 full State advisors 、State advisors 、advisors of the RF 、advisors of the State civil service 、experts in the civil service 五個層級。

三、衛生暨社會發展部公職司暨其職掌

俄羅斯聯邦採行政、立法、司法三權分立之體制，依據 2004 年 3 月 9 日政府改革方案，將衛生暨社會發展部分爲三個層級：部(ministry)、局(federal service)、署(agency)，部負責政策、方案之制定，局負責執行有關檢查、監督業務，而署主要提供相關之服務，例如公務人員退撫基金之政策是由部來作決定。



照片三：考試院考詮業務俄羅斯聯邦考察團第二組於衛生暨社會發展部公職司

俄羅斯聯邦衛生暨社會發展部公職司之職掌在確保國家機構發揮有效功能，並依據國家公務制度培訓現代化之公務人員。爲達成上述目標，須從事有關提升公務人員專業技能及專業知識之工作。公職司之業務職掌爲：負責公務人員之監控與發展、專業技能再教育、保障，以及進用與培訓等業務。

依據 2004 年 7 月 27 日俄羅斯聯邦公務人員法規定，凡經法院裁定不具行爲能力者、判刑確定服刑者、罹患重病、違反迴避規定者，及不具俄羅斯聯邦國籍者均不得任用。進用公務人員必須舉行甄試，凡具俄羅斯聯邦國籍、年滿 18 歲並通曉俄文者，可依據職缺之條件提出應具備之證件填表申請參加甄試。通過甄試者須依規定繳交各類證件完成錄用程序。

四、俄羅斯聯邦文官制度改革的特色

俄羅斯聯邦改革公務人員人事制度，面臨許多的問題，也是在大多數國家轉變的過程中亦會面臨的問題，俄羅斯聯邦希望能模仿西方國家的經驗。根據普欽總統 2001 年 8 月 15 日所簽署的「俄羅斯聯邦國家公務人員制度改革構想」，整合公務人員體系，幾乎都是針對以往蘇聯時代僵化、不顧及民眾、不講求制度的現象所做的針對性原則。

其中最重要改革最希望達成的原則有：

第一、專業精神：實施「功績制」，作為公務人員甄選與陞遷的基礎。

第二、社會需求：確保公民的人權與自由，與公民社會機構的合作，以及公務人員的公開與透明。

第三、效率：在成本效率原則下，維持公務人員能力，以完成政府施政目標。

第四、穩定：維持公務人員任期、永業與俸給的穩定。

仔細研究這四項原則，事實上即是當代行政管理對所有組織系統所歸納之重要原則，因之俄羅斯聯邦，所制定的公務制度改革方針，基本上吻合了西方當代社會對文官政府與制度的改革期待，此點在考察俄羅斯聯邦對文官所做的一系列變革，更深層了解無論東西社會，縱有其文化社會上的不同，民眾對於政府改革的期待，則無相左。

肆、俄羅斯聯邦公務人員進用與升遷制度

已如前述俄羅斯聯邦公務人員之分類（Civil service categories），可分為：公務人員分為替代 A 職位類（substitutes for category “A” ,類別 B）、永業職位類（career servants， 類別 C）(United Nations, 2004)。

一、公務人員之競爭進用及升遷方式

俄羅斯聯邦成立後，公務人員進用制度已學習西方公共管理模式，部分職位採用公開競爭的方式，至於涉及機密職務和初階職位中（junior）負責決定佃農代表（tenant representative）者則不在公開競爭範圍內。

職位競爭進用方式主要分為下述二個階段進行。

第一、必須符合基本條件：年滿 18 歲、懂俄羅斯聯邦語、符合職缺所列條件。

第二、分階段篩選

(一) 第一階段：一般條件及程序如下

- A、公開職缺一定期間，同時在國家的公共資訊及通訊網站（public information-and-telecommunication network）上公告。
- B、公告的訊息包括職缺名稱、所需條件、繳交時間及地點。
- C、有意申請競爭職位者須親自填寫及簽名附相片並繳交。
- D、繳交護照或相關之代替文件。
- E、專門教育、工作或資格之證明文件。
- F、無影響獲得職位許可或及格之疾病證明。
- G、審核申請人文件的真實性、合格性。
- H、被拒絕進入競爭範圍者有權提出申訴。

(二) 第二階段：審核申請人的適任，決定獲得職位人選

- A、對第一階段審查合格者進行評比
- B、至遲在第二階段開始前 15 天告知申請人第二階段的日期、時間及地點。
- C、評選委員會的組成包括用人機關代表、聯邦政府管理單位、獨立的專家（科學及教育機構、其他組織代表，這些專家的專長是和擬任職位之議題有關），通常其人數不得低於委員總數的四分之一。
- D、第二階段審查的項目包括教育證明、過去的公務工作經驗、其他工作經驗，這些用來做為競爭評比過程的基礎(專業及個人特質)和方式，必須與聯邦法令及俄羅斯聯邦的規定一致，例如使用個別面談、問卷調查、團體討論，與執行擬任職務行政責任相關問題的論文撰寫（essay writing）或考試。
- E、每一職位之競爭不得少於二人，決定人選若無共識，可用投票，正反同數時取決於主席。
- F、人選決定之結果必須在評選會議結束一個月內於國家公共資訊及通訊網站公告，並以書面方式通知當事人。
- G、個人資料可在評選結束後三年內，以書面申請退還，未取回者期限到後予以銷燬。

二、俄羅斯聯邦外交人員之進用及訓練

俄羅斯聯邦外交人員之進用程序一般是由應考人提出申請，須主修相關學系，如國際關係，外交學系等，具備二種外語能力，再經考試，外語能力部分考試方式為書面翻譯及面談，將語文能力分為 basic、functional、applicable、professional、expert 五個等級，及格標準須達 professional。據受訪單位表示外交人員除須具備一般組織及活動能力外，負責情資之蒐集，撰寫報告提出結論之工作亦為其關鍵能力之一，因此對語文及寫作能力須有較高程度的要求。

及格之新近人員必須在外交學院受訓，除了新進人員外，新任大使、公使及總領事於任職前亦須短期訓練。

俄羅斯聯邦外交部的外交學院是 1934 年外交事務人民委員會之外交領事人員學院之前身，在 1939 年改制為高等外交學院，到 1974 年時改為蘇聯外交部外交學院，1991 年蘇聯解體後改為俄羅斯聯邦外交部外交學院（State Educational Institute，Diplomatic Academy of the Russian Ministry for Foreign Affairs）（外交部亞西司,2009）。

外交學院專任教職人員約 170 人，39 位教授及博士，55 位助理教授，48 位研究人員，46 位外交部高層人員。目前外交學院可供 1400 位學員受訓。提供三種訓練課程：一為外交部及政府機關人員短期在職訓練；二是外國學生參加之俄羅斯聯邦現勢及俄語短期教學課程；第三種為提供三年制國際關係與世界經濟第二學位的課程；目前有 10 個碩士班課程。課程的安排上亦會隨著時代需要調整，如近年極著重世界經濟或是一些比較特別的領域，如裁減武器數量，俄羅斯聯邦遠東問題等。

外交學院的經費來源政府及自籌大約各占一半，學院本身必須藉由開設課程籌措經費，因此課程有許多是針對非政府組織，如一般企業需要之交涉、談判技巧，或是國際合作。

三、永業性公務人員之升遷

俄羅斯聯邦之一定規範之升遷方式，主要係針對具永業性類別的公務人員，俄羅斯聯邦 C 類五個等級公務人員，分別為：最高階(Higher)、高階(Principal)、中高階(Chief)、中級(Senior)與初級(Junior)，其升遷之基本條件分為：服務年限與特別領域年限兩種，除了中級與初級公務人員在服務年限上沒有界定外，其他

各等級之公務人員一定要在前一職級服務滿 2 年的期限，而除了初級公務人員外，所有等級的公務人員，在特別領域中，也必須要服務滿 3 年至 5 年的年限。C 類五個等級公務人員的升遷是透過繼續教育，每 3 年評估一次，實務上這個制度並未如預期發揮功能，但對較為高階職位是有效的。一般升遷則至少在任職後 3-5 年才會產生 (Aarrevaara, T., 1999 黃倩如, 2006)，其等級與服務年限如表一。

表一：C 類五個等級公務人員基本條件表

條件 \ 職位類別	Higher/ <i>Vyshie</i>	Principal/G <i>lavnye</i>	Chief/ <i>Vedustchih</i>	Senior/ <i>Starshie</i>	Junior/ <i>Mladshie</i>
服務年限(Length of State service)	一般在前一職級不可少於 2 年	在前一職級不可少於 2 年	在前一職級不可少於 2 年	沒有界定	沒有界定
特別領域年限 (Length of experience in the specialization)	至少 5 年	至少 3 年	至少 3 年	至少 3 年	沒有界定

來源:Ohotskiy and Ignatov, 1998; (引自 Aarrevaara, T., 1999)

伍、俄羅斯聯邦公務人員之培訓

在蘇聯解體的過程中，隨著蘇共領導地位的削弱及喪失，傳統的幹部制度逐漸被打破，新的文官制度逐漸形成。蘇聯解體後不久，俄羅斯聯邦隨即設立一個直接由聯邦總統領導的國家公務局，專責管理國家公務人員的具體事務。

俄羅斯聯邦對公務人員的人才選拔和繼續教育十分重視，政府除主動加強與高等院校（尤其是重點大學）合作，以廣招人才、超前選拔、超前培養外，更將公務人員的繼續教育制度化，定期進行培訓，不流於形式，針對性強、普及率高、實效性強，高級公務人員甚至還定期赴國外進修學習，以增長知識及豐富才幹。

俄羅斯聯邦與公務人員培訓業務有關之機關，大致可分為法制與執行機關二類，其中法制機構有俄總統公務局、俄總統人事和國家獎勵局，以及俄羅斯聯邦衛生暨社會發展部公職司等；執行機構則主要有俄羅斯聯邦總統國家公務學院、

莫斯科公務訓練學院，以及俄羅斯聯邦外交部外交學院等。

一、培訓法制機構

俄總統公務局負有向總統提交關於加強公務人員培訓、提高公務人員專業水準等建議，並具有登記、選派公務人員赴外國進修之權力；俄總統人事和國家獎勵局負責提高國家公職人員業務水準組織培訓，挑選國家公職人員赴國外進修學習，考核赴外進修人員之進修效果，並有與外國和國際組織商簽協定，交換人才培訓等任務；至俄羅斯聯邦衛生暨社會發展部公職司之職掌，則為確保國家機構發揮有效之功能，並依據國家公務人員制度培訓現代化之行政管理人員，其工作內容主要為國家文職公務人員的監控與發展、國家文職公務人員的專業技能再教育、完善國家對文職公務人員的保障制度、國家文職公務人員的進用與培訓等。

二、培訓執行機構

俄羅斯聯邦的公務人員培訓，主要係由俄羅斯聯邦政府認定有資格的高等院校或培訓機構負責執行，其中，隸屬於聯邦政府的培訓機構如俄羅斯聯邦國家公務學院、莫斯科公務訓練學院、聖彼德堡公務訓練學院等。此外，各州、自治共和國和邊疆區也有為當地公務人員服務的培訓中心。俄聯邦政府制定了培訓和再培訓方面的法律，普通公務人員每 5 年進修 1 次，以利於知識的更新。若公務人員因任職部門職能發生變化，亦可隨時可以提出進修、培訓申請，並得到批准。聯邦政府、州（自治共和國、邊疆區）、杜馬（上、下院）每年還挑選年富力強的幹部赴美國名校，如普林斯頓大學等進修和培訓。同時，為鼓勵公務人員在職進修和參加高層次、多學科的學歷教育，公務人員常規培訓進修的費用，全部由任職單位負擔。而公務人員失業後，亦可享有免費的再就業，並可獲得聯邦政府助學金，助學金的標準和等級，則由聯邦政府財政部統一制定。

（一）俄羅斯聯邦國家公務學院

為了推行國家公務人員制度，僅將過去的幹部轉變為公務人員是遠遠不足的。為此，俄羅斯聯邦於 1994 年 6 月成立國家公務學院，其前身係培養黨的高級領導幹部的蘇共中央科學院，是全俄羅斯聯邦公務人員教育與培訓的重要基地，亦是研究培訓方法及進行培訓方面資訊分析的中心，依據《俄聯邦公務人員條例》組織起各項活動，包括對目前中央、省、地方三級行政機構（含法院、檢察院，不含國有企業）100 多萬公務人員的培訓工作，其中聯邦機關的公務人員

40 萬人，共和國、邊疆區、州和直轄市一級的 33 萬人。

俄羅斯聯邦國家公務學院直屬總統領導，在教學和財政方面亦聽從總統指揮。學院院長同時擔任總統委員會委員，負責全俄羅斯聯邦公務人員的管理，並且具有舉薦的權力，向總統推薦政府、軍隊高層領導以及駐外大使的人選，足見該學院在俄羅斯聯邦政治生活的重要地位。

該學院設立之宗旨包括：對現任高級文官及儲備高階文官提供專業教育、培育訓練及升級訓練；就公共行政領域議題進行理論與應用性研究；對國家重要政策提供建議；對行政改革與依法行政提供建議；就公共行政領域議題推動國際性的計畫與方案；對地區性公務人員教育與訓練活動進行協調等。

該學院提供之訓練並非制式的教育，而係於政府部門工作所需之技能訓練、工作時遭遇之問題及所需之技術等，亦提供企業付費之訓練課程。該學院並將公務專業訓練分為升級訓練、培育訓練及專題研討會三種，主要設定以聯邦政府副司處長以上之高階文官為參訓對象，其機構運作所需的基本費用由政府編列預算支應外，並採行收費制，每年入學人數中約有四千人的費用是由國家預算支付，其他則為自費。

該學院相當重視與派訓機關間夥伴關係之建立，除可依據政府機關之個別需要量身訂做課程外，亦定期辦理以政府機關為行銷對象的課程說明會，並邀請外國相關組織與專業人士進行交流合作，至俄羅斯聯邦擔任課程講座。

（二）莫斯科公務訓練學院

莫斯科公務訓練學院成立於 1970 年，當時僅為學校院所，現為俄羅斯聯邦的國家教育機構，主要三大發展方向為：職業訓練、轉業訓練及進修訓練。不僅國家和市政公務人員，企業組織的領導者及專業人士，亦於該學院研習專業課程；同時，該學院亦注重後備軍官及其家庭成員的轉業訓練及適應情形。



照片四：考試院考詮業務俄羅斯聯邦考察團第一組於莫斯科公務訓練學院

莫斯科公務訓練學院目前執行中的職業訓練、轉業訓練及進修訓練計畫超過 45 項，且於每年重新審核與擬定。該學院持續進行的工作有：完善及更新教學計畫、提供更多元的教育服務項目，以及尋求新穎的教學組織形式等。該學院進行之教育創新計畫，目的在於建立大規模科學研究、遠距教學並運用新式科技教學法的創新教育體系，以及就一系列與俄羅斯聯邦國家及市政管理相關的迫切發展方向，展開基礎應用科學研究。

據瞭解，每年於該學院接受職業訓練、轉業訓練及進修訓練課程的人數超過 7000 人次，且於該學院進修之公務人員，均能於學院裡接受兼顧品質與全方位的教育訓練及諮詢服務。該學院目前開設的教學方案計有：國家與市政管理、組織管理、會計與審計、財務與帳務、財務行政、法律、企業活動管理、員工管理、生態學、職業安全與健康、管理心理學、電視與廣告專家訓練、智慧財產權保護、現代辦公室工作、行銷、拍賣、物流、管理的資訊科技、有效溝通的技術、俄羅斯聯邦公共服務、行政倫理與文化、稅與稅收、保險、壓力預防的心理學方法、危機管理、國有財產管理等各式課程，修課期數自 2 週至 5 週不等，修課形式有

函授、面授或混合式，修畢學分後發給證書。

（三）俄羅斯聯邦外交部外交學院

俄羅斯聯邦外交部外交學院的前身係 1934 年外交事務人民委員會成立之外交領事人員學院，1939 年改制為高等外交學校，嗣根據 1974 年政府決議改為蘇聯外交部外交學院；1991 年蘇聯解體後改為俄羅斯聯邦外交部外交學院，是俄羅斯聯邦訓練外交人員、提供外交人員在職訓練、以及培養各單位涉外事務人才之教育訓練機構，依法得授與學位。根據俄羅斯聯邦外交部的規定，新任大使、公使、及總領事等，於赴任前，均須參加該學院短期訓練及講習（外交部亞西司，2009）。

外交學院提供 3 種訓練課程：國際關係與世界經濟之第二學位 3 年期課程、供俄外交部及政府機關人員之短期在職訓練講習、專供外國學生參與之俄羅斯聯邦現勢及俄語教學短期課程。

陸、結語

縱使俄羅斯聯邦，在蘇聯解體之後，順應世界潮流，無論是在政治、經濟與社會上，都有了重大的改革，俄羅斯聯邦在嶄新的社會政治氛圍下做了十分令人讚賞的改變，但是，「冰凍三尺，絕非一日之寒」，就改革的過程與績效上仍有一些值得探討的問題。

一、俄羅斯聯邦人事制度變革面臨之問題

俄羅斯聯邦在葉爾欽時代的政府行政上被視為較屬於韋伯式（Weberian）而非管理式的（managerial）。自 1995 年到 2002 年間雖已立有多項文官改革法令，但是因為總統主導權力仍然過大，致使政府有許多資訊是很難取得的，總統的諸多秘密決定，不論就意識型態或實證都是如此發現。

其次，因學術界，尤其是西方學者，多有將俄羅斯聯邦行政革新，視為純粹政治管理，而非真正公共行政管理的案例；所以俄羅斯聯邦的行政管理或革新，很少獲得學術上的關注，進而使得俄羅斯聯邦及其聯邦的半總統制

（semi-presidentialism）的特色，被視為深具非民主色彩，而少有學者和社會的參予；由於沒有深入的探討，因而產生不利的影響，因為學者與社會角色沒有加入改革的過程，更進而對改革懷有敵意，進而使得要實施的改革，在實際環境上

變得更加困難。

雖然俄羅斯聯邦近年的大力改革受到各界，包括研究俄羅斯聯邦改革外國學者的稱許，但在俄羅斯聯邦公務人員體系中，仍由許多的缺失，對其國家文官制度之改革或有障礙，總結本次收集、訪問與考察之資料，可歸納如下：

第一、聯邦與地方公務人員之不平衡。

第二、公務人員平均年齡偏高。

第三、具有活力的公務人員(11~15 年工作經驗)嚴重流失至私部門工作，產生工作經驗傳承之代溝。

第四、女性公務人員雖然較高，但在高級公務人員比例卻偏低。

第五、公務人員俸給偏低，無法與私部門競爭。

第六、聯邦公務人員與地方公務人員所支俸給不平衡。

一般公民對公務人員印象不佳，依據 2003 年 10 月俄羅斯聯邦國家服務研究機構所作之問卷調查顯示，一般公民對公務人員的信賴度很低，不相信公務人員有能力為人民提供有效的服務，公務人員對於仲裁事件之行政決定，人民亦無法獲得合理的保障。調查結果顯示，對行政改革計劃以增進俄羅斯聯邦人民生活品質，人民亦信心不足。

缺乏透明度是另外一個重大的挑戰，超過一半的公民認為公務人員有關計劃與行動之決定不夠透明，當人民或利益團體被動要求政府機關提供資訊，高階公務人員亦不願意提供。

貪污仍舊是一個挑戰，而阻礙公務人員人事制度之改革，依據透明國際貪污組織索引之排名，2004 年俄羅斯聯邦在 145 國中排名 90 名。

另外的問題為：俸給與工作績效未能有效結合、沒有充分的陞遷機會及因為領導的更替而造成工作不穩定。由此顯示，在公務人員體系中，公務人員工作士氣不高。以上這些問題，主要是歷史因素造成的。

根據以上的說明，歸納俄羅斯聯邦公務人員改革所面臨的問題，主要根源於蘇聯舊制的影響、輿論對官僚體系的負面評價，公務人員俸給偏低以及行政系統缺乏透明度等。

法制與實務之落差，俄羅斯聯邦是否模仿西方國家的模式或尋求自己的發展模式，仍未獲致共識。俄羅斯聯邦於 1992~1993 年期間，為徹底解決以上改革面臨之問題，特成立國家公務學院，有其三大目標：

第一、提升公務人員教育水準。

第二、模仿西方國家標準，創造一套公務人員人事行政制度。

第三、評估公務人員專業程度。

由於公務人員不願接受評估，因此遭到抗爭，另外政府機關亦未強力引導公務人員接受評估，導致第二與第三之目標均未能順利實施。雖然大多數政治與官僚體制之精英均瞭解，俄羅斯聯邦政治官僚體制必須轉換為一個新的人事制度，惟現代化俄羅斯聯邦公務人員應建立什麼樣的人事行政體制，迄今仍未獲致共識 (Gray, 2003)。

二、俄羅斯聯邦公務人員進用與培訓對我國之啓示

雖然俄羅斯聯邦在改革文官制度的過程，有如上述可能較為明顯的障礙，但是「他山之石，可以攻錯」，俄羅斯聯邦國家公務人員之制度在進用與培訓上都有可觀之處，足以為我國參考，茲簡述如下：

第一、俄羅斯聯邦國家公務學院之宗旨，包括對現任高級文官及儲備高級文官提供專業教育、培育訓練及升級訓練，並對地區性公務人員教育與訓練活動進行協調等功能，以及該學院院長亦具有向總統舉薦人才之權力等，其角色及地位與目前考試院規劃成立國家文官學院之功能相似，該學院對派訓機關夥伴關係建立、高級文官培育及舉薦之重視，以量身訂做方式規劃課程，並邀請外國學者專家至學院擔任授課講座等具有前瞻之培訓方式及制度，應可作為規劃成立國家文官學院之參考。

第二、俄羅斯聯邦國家公務學院及莫斯科公務訓練學院極為重視核心課程，訓練機構之價值在於核心課程以及優質的訓練人員，如此才能兼具有說服力及影響力。對此，公務人員保障暨培訓委員會亦致力於建構公務人員核心能力及設計相關訓練課程，並以建立符合我國特色及與時俱進之培訓課程為重要目標。

第三、俄羅斯聯邦國家公務學院及莫斯科公務訓練學院之講座皆為專任職，但必要時，為確保訓練品質，以達成理論與實務兼具之成效，亦採用雙講座方式，邀請資深官員與專任講座共同授課之作法，似可作為我國辦理公務人員訓練及未來成立國家文官學院之參考。

第四、俄羅斯聯邦之公務人員培訓，主要係由俄聯邦政府認定有資格的高等院校或培訓機構負責執行，雖缺乏統籌辦理之訓練機構，惟其與高等院校合作辦

理公務人員培訓之方式，及高階公務人員定期赴海外進修之培訓制度，亦可作為我國規劃辦理公務人員培訓之參考。

第五、目前俄羅斯聯邦並未規定公務人員每年訓練進修之時數，亦未就每人每年平均訓練進修時數作統計，此部分仍有待制度化；另目前我國研擬於各項公務人員訓練中，訂定適當之淘汰機制，以拔擢優秀人才，對此，俄羅斯聯邦公務人員訓練亦未有淘汰的概念，尚無法作為我國規劃訂定淘汰制度之參考(Gray, 2003)。

參考資料

中文部分

克魯曼著、吳國卿譯，(2008)，下一個榮景－政治如何搭救經濟，台北：時報出版社。

克魯曼，(2009)，躲過終極慘禍，多虧大政府，台北：經濟日報：經濟日報克魯曼專欄：(2009/08/11)。

外交部亞西司，(2009)，考試院赴俄考察團參考資料一，台北：外交部未公開資料。

許濱松等，(1999)，考試院俄羅斯聯邦東歐考銓制度考察團報告，台北：考試院。

淡江大學國際研究學院，(2008)，風雲留歷史：俄羅斯聯邦葉爾欽總統之政績，台北：時英出版社。

黃倩如，(2006)，俄羅斯聯邦、瑞典中高階公務人員訓練現況及其對我國之啓示，人事月刊 42:5，頁 41-47。

陳添壽與蔡泰山，(2009)，台灣經濟發展史，台北：蘭臺出版社。

葉自成，(1997)，俄羅斯聯邦與政治，台北：韋伯文化出版社。

趙竹成，(2002)，俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突，台北：韋伯文化出版社。

劉必全，(2008)，俄羅斯聯邦，台北：川流出版社。

賴富蘋，(2008)，神秘俄羅斯聯邦，台北：華城出版社。

外文部分

Aarrevaara, T., (1999), Restructuring civil service in Russian Public Administration , Ministry of Finance, Public Management Department , Helsinki Research Reports.

Barashev, A. & Straussman, J.D., (2007), Public service reform in Russia,1991 — 2006 , Public Administration Review:67(30)。

Gray, P., (2003), Hard cases and improving “Governance” :Putin and civil service reform in the Russian Federation, Paper presented at the 11th NISPAcee Annual Conference : Enhancing the capacities to govern : Challenges facing the CEE countries. Bucharest 10th -12th April , 2003.

Krotov, M.I., (2007), The Interparliamentary Assembly of member Nations of the

commonwealth of independent states ,(To 15th Anniversary of Foundation) °
United Nations, (2004), Russian Federation : Public administration country profile,
Division for Public Administration and Development Management (DPADM) ,
Department of Economic and Social Affairs (DESA) .

網路

On competition for filling a post of state civil service of the Russian Federation.
Decree passed by President of the Russian Federation (signed on 2005.01.02 ,
Document number 112.), <http://eng.kadastr.ur/documents/docs/3431> °

附錄一、考試院 98 年度考銓業務俄羅斯聯邦考察團成員

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| 01. 黃富源
HUANG,FU-YUAN | 考試委員（團長） |
| 02. 邱聰智
CHIU,TSONG-JUH | 考試委員 |
| 03. 吳泰成
WU,TAI-CHENG | 考試委員 |
| 04. 邊裕淵
BIAN,YU-YUAN | 考試委員 |
| 05. 胡幼圃
OLIV ER YOA-PU HU | 考試委員 |
| 06. 陳皎眉
SHIEH CHEN,JEAW-MEI | 考試委員 |
| 07. 何寄澎
HO,CHI-PENG | 考試委員 |
| 08. 詹中原
JAN,CHUNG-YUANG | 考試委員 |
| 09. 歐育誠
OU,YU-CHAN | 考試委員 |
| 10. 李繼玄
LEE, JIH – SHYUAN | 考試院副秘書長 |
| 11. 曾慧敏
TSENG,HUI-MIN | 考選部參事 |
| 12. 洪國平
HUNG,KUO-PING | 銓敘部銓審司司長 |
| 13. 邱永森
CHIU,YUNG-SEN | 公務人員保障暨培訓委員會培
訓處處長 |
| 14. 張美娟
CHANG,MEI-CHUAN | 人事行政局人事室主任 |
| 15. 葛振敏
GER,JENN-MIIN | 考試院第三組科員（隨團秘書） |

附錄二、考察團行程

日次	日期	地點	預定活動項目	交通工具	住 宿
1	98.7.11 (星期六)	台北→仁川 →聖彼得堡	啓程至俄羅斯聯邦	巴士前往 機場、飛機	RENISSANCE ST. PERTERSBURG BALTIC
2	98.7.12 (星期日)	聖彼得堡	1. 參觀市政建設 2. 拜會行前會議	巴士	RENISSANCE ST. PERTERSBURG BALTIC
3	98.7.13 (星期一)	聖彼得堡	1. 拜會獨立國協會員 國國會議院 2. 參觀活動	巴士、船	RENISSANCE ST. PERTERSBURG BALTIC
4	98.7.14 (星期二)	聖彼得堡	1. 整理拜會資料 2. 參觀活動	巴士	RENISSANCE ST. PERTERSBURG BALTIC
5	98.7.15 (星期三)	聖彼得堡→ 莫斯科	1. 參觀市政建設 2. 代表處邀俄羅斯聯 邦政界、國會及學界 與訪問團深度晤談	飛機、巴士	HILTON LENINGRADSKAYA
6	98.7.16 (星期四)	莫斯科	1. 拜會莫斯科公務學 院、外交學院、衛生 暨社會發展部、國會 杜馬 2. 整理資料或參觀活動	巴士	HILTON LENINGRADSKAYA
7	98.7.17 (星期五)	莫斯科→蘇 茲達爾	1. 整理拜會資料 2. 參觀活動	巴士	RUSSIAN VILLAGE
8	98.7.18 (星期六)	蘇茲達爾→ 莫斯科	1. 參觀市政建設 2. 整理拜會資料	巴士	HILTON LENINGRADSKAYA
9	98.7.19 (星期日)	莫斯科→仁 川	賦歸	巴士、飛機	機上
10	98.7.20 (星期一)	仁川→台北	台北	飛機、巴士	返家