

96 年度考銓業務國外考察心得報告

報告人：蔡璧煌

- 一、 時間：中華民國 96 年 11 月 23 日至 12 月 13 日
- 二、 地點：南美（智利、阿根廷、烏拉圭、秘魯）四國
- 三、 主題：公務人員人事制度及相關因素
- 四、 摘記及感想：

這次南美洲的考察行程，總共走訪了智利、阿根廷、烏拉圭及秘魯等四個國家。短短幾天浮光掠影式的訪問，除了試圖瞭解其政府用人制度之外，並對這些國家的政經情勢、風土民情、教育制度等等層面有了初步的認識。

概括而言，這些國家都有很好的自然條件，人民友善且熱情，在地緣上十分接近北美洲。觀察所得的印象中，雖然有些制度的發展有足供我國借鏡之處，但整體政治經濟的發展卻遠不如我國，其中，固然有其歷史及社會因素使然，然而根據當地人的說法，政治的不穩定常常是許多明顯可見的原因之一。

智利（Chile）位在太平洋岸，銅礦豐富且盛產葡萄，是韓廷頓（Samual Huntington）所稱的第三波民主化最早的國家之一，但民主的鞏固並不成功。皮諾契特（Augusto Pinochet）的上台下台之間固然有許多改革，也給智利人帶來希望，但在人民的印象中褒貶參半，尤以違反人權的記錄、修憲指定自己為終生國會議員，並耗費大量公帑

以建設其家鄉 Varpalraiso 最受爭議。

令人印象最為深刻的是普及的住宅政策。智利總人口約 1,600 萬中，只有 75,000 人沒有住屋。政府甚至大量建造國民住宅，免費提供低收入者居住，但社會的觀感並不見得全部領情。在 Puerto Montt 地區，我們甚至看到兩個相鄰的社區，有全然一樣的二房一廳設備，同樣有超市、有學校；私有的一邊秩序井然，但公有的一邊則治安敗壞，甚至鄰居互偷互搶，萬戶人家僅有六個警察照顧。當地社會稱之為「失敗的免費住宅政策」，甚至將之比擬為美國民主黨總統候選人希拉蕊（Hillary）的一項具爭議性的競選承諾。這一點，頗值得我們深思。

另一項值得注意的是公務人員退休基金的民營化管理制度。智利在 1981 年制定新憲後也立法通過社會保險民營化措施，建立強制性私人管理退休年金制度，以取代原先瀕臨破產的公營確定給付隨收隨付制。目前公務人員退休基金提撥金額為每月薪資 10%，健康保險費 7%，殘障及家屬保費約 3%，成立基金而委由政府指定的民營資產管理公司負責經營，稱之為民營年金基金管理公司（Administradoras de Fondos de Pensiones, 簡稱 AFP），目前這種公司約有 20 餘家，除可避免公營管理的低效率外，更可將部分資金投入經濟體系，活絡資本市場以刺激經濟發展，基金為可攜式且參與者得自

行選擇並容許更換資產管理公司。此種制度的變革不僅成功解除了政府的財政壓力，更因實施成效卓著而獲世界銀行推薦為各國學習的對象，帶動了鄰近國家如烏拉圭、巴西、墨西哥等的仿效。

烏拉圭 (Uruguay) 在 1930 年代被認為是南美洲的瑞士，風光秀麗。位處巴西與阿根廷兩個大國之間，也是西班牙文與葡萄牙文兩種語文交會的地方。歷史上由於曾與阿根廷組成一個國家，所以兩國國旗都有藍、白色和「五月的太陽」。1777 年曾是西班牙的殖民地，1820 年葡萄牙占領烏拉圭，並於 1821 年將烏拉圭併入巴西。1825 年 8 月 25 日脫離西班牙宣布獨立。所以其國家體制上不僅有西班牙與葡萄牙的影子，而且也深受阿根廷與巴西的影響。

在公務員人事制度上，烏拉圭與阿根廷曾經同被學界認為是缺乏章法的國家。在烏拉圭，特殊化的契約用人往往避開法規；在阿根廷，例外的規定則常常超越法律。不僅人事不透明，而且基於政治理由的解聘也時常發生。對於公務員的考績評鑑與工作分類，阿根廷被批評為缺乏現代化的專業能力評鑑制度、缺乏效率，薪資的差異也不公平；烏拉圭雖明文訂有公務員六個月的試用制度及三個月的陞遷考評，但實際上並未真正實施。兩個國家不論在人事任用上或銓敘考績上，都被批評有缺乏穩定制度、為特定人事量身訂做之現象。這一點，頗值得我們警惕。

造訪阿根廷 (Argentina) 首都 Buenos Aires 之日，正好是其新選出的首位女總統 Cristina Fernández de Kirchner 就職前夕，總統府外面還正在搭建典禮台，佈置非常樸素。由於她是上一任總統的夫人，競選過程也爭議不斷，但就職前夕的街景倒是十分平靜。Cristina 在競選中力圖喚起民眾對於傳奇性的前總統 Peron 夫人 Eva 所留給國人的懷念，但人民還是認為 Eva 的親民形象無可取代。

阿根廷實施九年的義務教育，公立的大學教育完全免費，不僅對其國人如此，即使外國留學生仍一樣免繳學費，私立大學教育也很發達，但有些貴族學校只收有錢階級的學生。全國有 98.3% 的識字率，是一個教育十分普及的國家，歷史上曾經出過三位諾貝爾獎得主。

阿根廷是一個採行兩輪式總統全民普選的國家。在 1994 年新修訂的憲法中規定，在第一輪選舉中若能取得有效選票的 45%，或者達到 40% 但與第二高票的差距達 10% 以上，即取得勝選；若未達此標準，則須進行第二輪投票，取最高票的前兩組總統、副總統候選人，以簡單多數決定勝負，其上一任總統 Néstor Kirchner 即是在第二輪投票中獲選。

在這次參訪行程中，秘魯 (Peru) 是一個令人印象最為深刻的國家，不僅因為其具有絕佳的人文歷史條件值得欣賞，更因為其國家的發展受到政治不穩定的影響至深且鉅而值得吾人警惕。

走在秘魯首都利馬 (Lima) 街上，兩種截然不同的景觀立刻呈現在眼前。都市核心是一些諸如開發中國家都可以看到的高大建築和熙攘的人群，夾雜著年輕人的喧嘩聲和車輛的廢氣味，但在這些熱鬧街道的周邊卻是一些破敗的房舍、塗鴉的高牆、堆積的垃圾山和看來十分粗糙的公共建物。

來往的車輛尤其是計程車，多為其他國家已經淘汰的廢舊老爺車，噪音污染嚴重，馬路坑洞不平，甚至左右兩邊高低不一，中間亦無分隔島，到處可見狀似監獄的混凝土牆壁及未完成的建築。甚至，貧困人家的兒童在車輛間穿梭乞討，或者在馬路中央以倒立、翻滾等各種表演，以博取路人及車輛駕駛人的同情施捨，令人不忍卒睹。

民間流傳著一些諷刺社會狀況的順口溜，當地華人把它們押韻組合，諸如：「馬路補釘一塊塊」、「香煙支支拆開賣」、「富人的狗跑得比車快」、「搭建房子不加蓋」(註：以節省稅金)、「交警屁股磨得快」(註：偷懶坐著指揮交通)、「窮吃海鮮富吃菜」(註：Lima 很少下雨，菜較貴) 等等，十分傳神，但也聞之令人鼻酸。

當地人分析這些現象的原因主要在於政治內耗和人民太安於現狀。秘魯是一個多黨制國家，目前國會中有 120 個常次，分由 7 個政黨或團體所組成，沒有任何一個政黨超過 1/3 席次。本屆總統 Alan García 於 2006 年當選，也是經由第二輪投票產生。

秘魯於 1821 年脫離西班牙的統治而獨立，其間經過一段相當長的政治不穩定及經濟危機時期，也自 1968 至 1980 年代之間歷經多次軍事政變。1980 年代以後，民主制度雖然建立，但也遭逢龐大外債、通貨膨脹、毒品氾濫以及巨大的政治動亂。藤森（Alberto Fujimori）在位（1990-2000）統治期間，雖有經濟改善之實，但也隨即捲入獨裁、貪污、違反人權等指控。自此政治動亂頻仍，政客互相指摘貪污、私生子，醜聞滿天飛，國家內耗嚴重，民生凋敝，國民所得目前每人約只 3,300 元美金，全國有 51.6% 人口被聯合國認定在貧窮線以下。

秘魯人常自豪於其古印加文化及西班牙殖民文化，而十分安於現狀。事實上，庫斯克（Cuzco）古城及馬丘比丘（Machu Picchu）遺址的保存，堪稱舉世獨步，也是這次參訪的行程中最可觀之處。

秘魯由於文化背景特殊，除了受西班牙和美洲印地安人影響之外，也受非洲、亞洲、歐洲等不同族群文化的影響，根基深厚，在人事任用上相對較有制度。公務人員的考選與任用，十分強調學校教育文憑及系統化的知識，在陞遷上，則較南美其他國家更重視正式考評。勞動的關係上，教師團體的協商能力相當強勁，私部門工會則反而較弱。

綜觀此次參訪的四個南美國家，有幾點感想頗值得我們深思：

1. 智利在 1981 年開始實施的公務員退休制度改革，從法律面、

制度面及財政面，一舉化解了政府多年來的包袱，頗值參考。尤其在政策的過渡及制度的銜接上並沒有引起太大爭議，是世界銀行心目中成功的典範，其作法值得我們再深入瞭解；

2. 阿根廷人民對裴隆（Juan Peron）夫人 Eva 的親民形象印象深刻，至今還不斷投射在現實政治上。可見，為政者若能真正深入社會瞭解民間疾苦，人民都會直接感受得到，而會給予一定的歷史評價；反之亦然。為政者能不慎乎？

3. 秘魯的歷史人文條件可稱豐厚，但由於政治鬥爭，內耗嚴重，導致資源錯置，十分可惜。可能其民族性過於安於現狀，「富人很樂意，窮人也很自在」，沒有改變的企圖心，讓政客反而有可乘之機。

4. 烏拉圭的公務員退職給付，一向約為私部門員工的 20 倍，不僅不公平而且幾乎拖垮國家財政，後來也是仿效智利的改革措施才見好轉。但在人事任用及陞遷上的不透明，仍為許多學者所關切，並認為是未來強化其國家競爭力所需努力的目標之一。

5. 南美這些國家都曾經有過軍事政變、強人獨裁的經驗。時至今日，智利的皮諾契特將軍在人民心目中仍貶多於褒；烏拉圭的總統府外面仍有兩部巨型坦克全天候隨時警戒；秘魯在 1968 及 1975 年兩次軍事政變，對國家民主所造成的重創，仍然在人民生活中投下陰影；阿根廷的裴隆將軍也是經由軍事掌權，雖然有其出身勞工的藝人夫人

Eva 為其贏得勞工階級及婦女的支持，但後來也是被軍事政變所推翻並流亡海外。民主鞏固在南美洲幾乎成為一個必須隨時提心吊膽的現代化課題。

此外，南美這些國家與我國均無邦交，不僅國人參訪簽證取得困難，廠商投資機會也十分有限；而且駐外人員非常辛苦，駐各國的代表處同仁，除了必須時時提防中共的干擾與打壓之外，尚須在有限的外交空間中，協助我們的廠商取得商機，保護我們的僑民與旅人的安全。這次參訪中，駐阿根廷代表謝俊得大使及夫人對當地僑社的充分掌握，駐智利代表柯吉生大使對智利整體情勢的瞭解，均令人印象深刻。在參訪報告中都必須記上一筆，以表彰這些辛勞備至的駐外人員對國家所作的貢獻。