

考試院 107 年度俄羅斯聯邦  
文官制度考察報告

報告人：詹中原

中華民國 107 年 8 月 9 日

## 目 錄

壹、前言.....	1
貳、俄羅斯聯邦政治概況.....	1
一、聯邦總統.....	2
二、聯邦政府.....	3
三、聯邦會議.....	4
參、俄羅斯聯邦公務人力資源概況.....	5
肆、俄羅斯聯邦文官制度.....	6
一、公務人員考選制度.....	7
二、公務人員試用及合約制度.....	8
三、公務體系職位分類制度.....	8
四、公務人員考績及升遷制度.....	10
五、公務人員任職年齡限制.....	11
伍、俄羅斯聯邦政治改革：建立垂直權力結構（Vertical of Power）..	11
一、設立聯邦區，實行總統駐聯邦區全權代表制度.....	12
二、改革聯邦委員會，取消地方行政首長和地方議會議長擔任議 員的資格.....	12
三、賦予總統解除地方行政首長職務的權力和解散不遵守聯邦法 律的地方議會的權力.....	12
陸、俄羅斯公共行政改革之設計.....	12
一、背景及原因.....	12
二、第一階段（2003-2005）.....	13
三、第二階段（2006-2010）.....	13
四、第三階段（2011-今）.....	16
柒、俄羅斯公共行政改革之成敗.....	17
捌、考察心得與借鏡.....	18

一、公務人力發展部分.....	18
二、考選制度部分.....	19
三、銓敘制度部分.....	19
四、訓練制度部分.....	20
五、總結.....	20
參考文獻.....	21
附錄 考察活動照片.....	23

## 壹、前言

本院為全國最高文官制度主管機關，掌理公務人員之考選、銓敘與保障培訓等事項，為藉他山之石，期透過考察汲取各國經驗，提昇我國競爭力，成為本院之重要任務。俄羅斯莫斯科大學（Lomonosov Moscow State University, LMSU）Dr. Tatiana V. Zaytseva 教授，亦為該校國際事務處執行長，與現任俄羅斯總理（the Prime Minister）Dmitriy Medvedev（前俄羅斯總統）合著 Civil Service Reforms 專書，在教學、研究和國際合作方面卓有貢獻。今應其誠摯邀請訪問，於 107 年 5 月 26 日起至同年月 31 日止，安排參訪交流俄羅斯聯邦下院國家杜馬（State Duma）議員、俄羅斯聯邦勞工及社會保障部（Ministry of Labour and Social Protection of The Russian Federation）、俄羅斯總統公共事務局（the Russian Presidential Public Service Bureau）及莫斯科大學（Lomonosov Moscow State University, LMSU），了解俄羅斯推動文官制度之現況、挑戰及展望，俾作為本院因應未來政策研議之參據。

## 貳、俄羅斯聯邦政治概況

1991 年蘇聯解體後，俄羅斯聯邦成為從社會主義制度走向資本主義制度的全新國家。在制定新憲法的過程中，迭經權力鬥爭與流血衝突，1993 年終於公布《俄羅斯聯邦憲法》（下稱憲法），取代昔日的俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國 1978 年憲法，確立了俄羅斯聯邦往後的憲法制度。

俄羅斯聯邦實行權力分立原則，分為行政權、立法權及司法權，國家權力由聯邦總統、聯邦會議（國家杜馬和聯邦委員會）、聯邦政府和法院行使。由於俄羅斯為聯邦制國家，截至 2014 年底，由 85 個聯邦主體組成，各聯邦主體設立自己的行政、立法、司法機關，在憲法及聯邦條約規定的範圍內享有行政、立法、司法權。因此，俄羅斯聯邦的行政、立法、司法機關包括聯邦及地方層級。

俄羅斯聯邦目前政治體制（regime）是一種半總統制（Semi-presidentialism），即「一個政治體制同時擁有一位民選固定任期（fixed-term）的總統和一位對立法負責（responsible to the legislature）的總理與內閣」，但由於執政者掌握了一切資源，並且運用包括控制選舉在內的一切方法來維持執政地位，因此被部分學者認為並非真正的自由民主體制，僅是一種準民主、或半民主的情況（吳玉山，2007）。

以下介紹俄羅斯聯邦權力分立制度：

### 一、聯邦總統

俄羅斯聯邦總統由公民以普遍、平等、直接選舉權為基礎，秘密投票選出，任期六年，採取兩輪投票制，得連選連任一次。但無規定隔任後不得再參選。故現任總統佛拉迪米爾·佛拉迪米羅維奇·普丁（Vladimir Vladimirovich Putin，簡稱普丁），總任期長達 20 年（2000-2008，2012-2024）。歷任總統如表一所示。而俄羅斯聯邦公民，不小於三十五歲，以永久居住俄羅斯聯邦境內為基礎不少於十年者，可被選為俄羅斯聯邦總統。

表一 俄羅斯聯邦總統列表

№	肖像	總統	任期	政黨	當選	總理
1		鮑利斯·尼古拉耶維奇·葉爾欽 Борис Николаевич Ельцин (1931–2007) 	1991 年 -1996 年  1996 年 -1999 年	民主俄羅斯運動支持  無	58.60% 45,552,041 票 1991 年  54.40% 40,203,948 票 (第二輪) 1996 年	維·斯·切爾諾梅爾金 謝·弗·基里延科 葉·馬·普里馬科夫 謝·瓦·斯捷帕申 弗·弗·普丁

2	 <b>佛拉迪米爾·佛拉迪米羅維奇·普丁</b> Владимир Владимирович Путин (1952-)	1999年 -2000年	團結黨	作為代理總統及總理完成了葉爾欽的任期	
		2000年 -2004年	無（統一俄羅斯支持）	53.40% 39,740,434 票 2000年	米·米·卡西亞諾夫 米·葉·弗拉德科夫 維·阿·祖布科夫
		2004年 -2008年		71.90% 49,558,328 票 2004年	
3	 <b>德米特里·阿納托利耶維奇·梅德維傑夫</b> Дмитрий Анатольевич Медведев (1965-)	2008年 -2012年	統一俄羅斯	71.20% 52,530,712 票 2008年	弗·弗·普丁
		4	 <b>佛拉迪米爾·佛拉迪米羅維奇·普丁</b> Владимир Владимирович Путин (1952-)	2012年 -2018年	統一俄羅斯
2018年 -2024年	無（統一俄羅斯支持）			76.69% 56,433,927 票 2018年	

資料來源:整理自維基百科

聯邦總統為國家元首，擁有聯邦政府總理的提名權，獲得國家杜馬同意後任命，但是在實際運作上卻是屬於總統可獨立行使的權力。若國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦總理候選人後，俄羅斯聯邦總統可直接任命俄羅斯聯邦總理，解散國家杜馬並指定新選舉。此外，總統同時也是武裝部隊的首領以及國家安全會議的主席，並可以不經議會通過直接頒布法令。

故現任總統普丁權力極大，由實質功能上看，為一超級總統。除了直接掌握軍隊和安全情報機構外，更多的是承擔一種精神上的象徵意義。

## 二、聯邦政府

俄羅斯聯邦政府由俄羅斯聯邦政府總理、俄羅斯聯邦政府副總理和聯邦部長組成。以總理為首的聯邦政府行使國家行政權，聯邦政府有 15 個部及其他與部同級的總局，其中有 5 個部由總統直接管轄，分別是：聯邦內務部、聯邦外交部、聯邦國防部、聯邦司法部、聯邦民防、緊急情況及消除自然災害後果部（簡稱緊急情況部），其餘 10 個部則是直屬總理。因此，總統實質擁有部份重要行政權。

### 三、聯邦會議

#### （一）組成

聯邦會議由國家杜馬（State Duma）（下院）及聯邦委員會（Council of Federation）（上院）組成。聯邦會議為整個俄羅斯聯邦的立法機關，效力及於全境。國家杜馬，由四百五十名議員組成，全體公民選舉產生，任期 5 年，其中一半議員為單一選區選出，另一半則為政黨比例代表產生。聯邦委員會，共一百七十八名議員，由各聯邦主體任命行政、立法機關各一名代表組成。

#### （二）立法權的行使

聯邦法律草案需提經國家杜馬通過，聯邦委員會同意，並由總統簽署公布。聯邦委員會可以擱置國家杜馬通過的法律草案，但經國家杜馬三分之二以上議員同意，聯邦委員會則必需同意；總統可以擱置法律草案，但經國家杜馬及聯邦委員會三分之二以上議員同意，總統必需簽署公布。因此，主要行使立法權的為國家杜馬。

國家杜馬議員依據其專業分工組成各委員會，並相對應於 1 個或若干個俄羅斯聯邦之政府部門。國家杜馬可以對聯邦政府提出不信任案，但聯邦總統可以宣布聯邦政府總辭或不同意。由此可知，立法權受到總統權的制約。

#### （三）國家杜馬的職權

1. 審議聯邦法律草案，法律草案如下：

a) 聯邦預算

- b) 徵稅
  - c) 金融、貨幣
  - d) 批准和退出俄羅斯聯邦的國際條約
  - e) 俄羅斯聯邦國家邊界的地位和保護
  - f) 動武與和平
2. 同意俄羅斯聯邦總統對俄羅斯聯邦政府總理的任命
  3. 決定對俄羅斯聯邦政府的信任問題
  4. 任免俄羅斯聯邦中央銀行行長
  5. 任免檢查廳主席及其半數審計員
  6. 任免按聯邦憲法性法律開展活動的人權代表職務
  7. 宣布大赦
  8. 提出對俄羅斯聯邦總統犯有叛國或其它重罪的指控

#### (四) 聯邦委員會職權

1. 覆議國家杜馬決議的法律草案
2. 批准各聯邦主體間的邊界畫分
3. 批准俄羅斯聯邦總統的戒嚴令
4. 批准俄羅斯聯邦總統的緊急命令
5. 批准俄羅斯聯邦對外動員武裝力量
6. 頒布俄羅斯聯邦總統當選資格、彈劾俄羅斯聯邦總統
7. 批准俄羅斯總統提名憲法法院、最高法院以及高等仲裁法院的法官
8. 批准俄羅斯總統提名的檢察總長

#### 參、俄羅斯聯邦公務人力資源概況

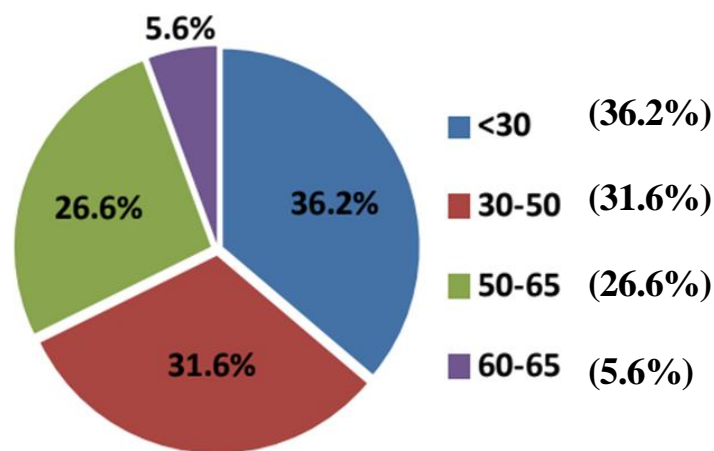
截至 2017 年底，公務人員總數 75 萬 8,775 人。根據 2012 年 OECD 資料顯示，2010 年俄羅斯聯邦公務人員佔全國勞動人口 20.2%，高於 OECD 平均值 15.1%。我國 2017 年公務人員總數為 35 萬 1,805 人，佔全國勞動人口 3.08%。



政府支出項目:2010年以公務員薪酬為主要支出，財貨與服務次之，少數為固定資本消耗，薪酬佔GDP 11.0%，與OECD的11.3%相當。

公共服務人力中，2010年女性佔中央公務人員總數71.7%，遠高於OECD的49.5%，中、高階主管中女性僅佔20.0%，遠低於OECD的34.7%。我國2017年女性佔中央公務人員總數42.55%，中、高階主管中女性佔38.10%。顯見我國女性主管在政府界的比例較高，對決策影響程度也較高。

由年齡結構分析，2010年30歲以下公務員佔36.2%，OECD為11.7%，顯示公務人力年輕化，50歲以上佔32.2%，接近OECD的34.3%。我國2017年34歲以下公務人員佔23.52%，45歲以上佔48.26%。



圖一 俄羅斯聯邦公務人力年齡分布圖

資料來源:OECD(2012)

#### 肆、俄羅斯聯邦文官制度

1991年蘇聯解體後，俄羅斯聯邦進入了文官制度建構的過程，開始了理論與立法的探索，逐步確定國家公務人員的概念及進行相關規範。2004年俄羅斯聯邦公布《聯邦法第79號關於聯邦政府公

共服務》(Federal Law no. 79:On the Civil Service in the Russian Federation)，始確定公務人員考選、任用、考績、升遷等文官制度。

## 一、公務人員考選制度

自 2004 年《聯邦法第 79 號關於聯邦政府公共服務》明文規定，公務人員招募應採公開競爭方式。

### 一、競爭資格

俄羅斯公民、年滿 18 歲、精通俄語及符合職務所需資格條件者，方能參加公務人員公開競爭。

### 二、招募方式

俄羅斯公務人員之招聘與選拔由各用人機關成立甄審委員會，監督指導甄審工作的進行。公務人員的招募途徑可分為二種：

#### 1. 依公開競爭結果任用 (open competition)

根據聯邦法第 79 號第 22 條規定 (Article 22 of Federal Law no. 79)，公務人員進用皆需透過公開競爭進行，但另有規定的除外，例如：

- (1) 聯邦總統直接任免的人員
- (2) 固定任期制的首長 (heads) 及顧問 (advisers)
- (3) 初級公務人員 (junior position of civil service)
- (4) 臨時契約人員 (temporary contract position)

#### 2. 由建立儲備人才庫選任 (selection of candidates into the pool of civil service personnel)

用人機關透過公開競爭，預先將符合資格且初步通過甄選的候選人納入人才庫，建立預期任用名單，於遇缺時由名單中遴選合適者任用。因此，納入人才庫之候選人係已具備因應未來職缺之不同背景和經驗者。由預期任用名單中遴選的方式可能原因如下：1. 靈活人事安排，允許機關在短時間內填補職缺 2. 經濟因素，節省舉辦競爭額外支出的費用。依據官方資料顯示，在 2009 - 2013 年，通過公

開競爭加入公務人員隊伍的比例增加了 30%，而由儲備人才庫名單中遴選比例則增加了 50%(Svetlana Inkina ,2018)。顯見俄羅斯用人機關透過公開競爭錄取公務人員之情況進步很大，比率增加。

## 二、公務人員試用及合約制度

公務人員錄取後需和用人機關簽訂公務人員服務合約，內容包括：公務人員的權利和義務、用人機關的權利和義務、職稱、職務說明、到職日期、試用期、工作時間、薪資、醫療保險、績效指標等；並於簽約時提供有關收入、財產及負債資訊。初任公務人員需經 1 個月至 1 年的試用期，曾任或調職者則需經 1 個月至半年的試用，例外情形可不經此階段。試用期間不合格者，用人機關有權在試用期屆滿前終止與公務人員的服務合約，並以書面敘明理由通知當事人。公務人員不服者可以向法院提起上訴。

因此，俄羅斯聯邦是以合約制聘用公務人員，公務人員並不是所謂的鐵飯碗，若是表現不符合要求，用人機關有權解除合約，終止公務人員工作。此制度對督促公務人員績效表現有一定的助益。另外，國家對公務人員擔任公職前的財產也可做初步的瞭解。

## 三、公務體系職位分類制度

### 一、職位描述 (Position Description)

俄羅斯聯邦為防止過度自由裁量權造成腐敗風氣，詳細規範政府機關及公務人員的活動，如行政程序、職位描述。對公務人員與企業及民眾往來更加關注。職位描述內容包括：

- 1.工作所需的資格
- 2.公務人員的職責
- 3.授權公務人員獨立管理的事項
- 4.規範公務人員與其同事、其他政府機關、民眾及私人企業之間互動的規則。

### 二、職位分類

公務人員職位分為 4 類別 (Categories)：

- (一) 管理 (Managers)
- (二) 顧問 (Advisors)
- (三) 專家 (Specialists)
- (四) 補充專家 (Supplementary)

公務人員職位分為以下 5 組 (Group)：

- (一) 最高級 (Highest Group)
- (二) 高級 (High Group)
- (三) 領導級 (Leading)
- (四) 資深級 (Senior Group)
- (五) 初級 (Youngest Group)

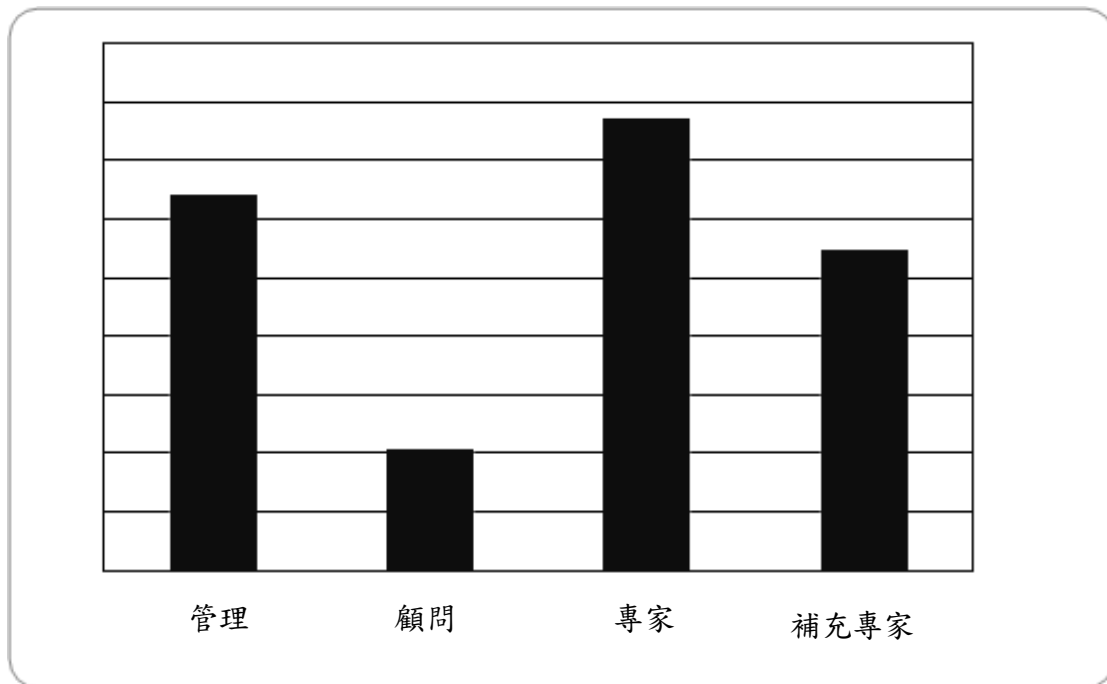
公務人員職位分類如表二所示。

表二 公務人員職位分類表

類別/組別	最高級	高級	領導級	資深級	初級
管理	V	V	V	-	-
顧問	V	V	V	-	-
專家	V	V	V	V	-
補充專家	-	V	V	V	V

資料來源:Alexey Barabashev,2013

圖二顯示聯邦公務人員職位數量有不平衡之情形：管理職位的數量接近專業職位的數量；聯邦政府高階公務人員數量龐大，聯邦顧問職位數量非常有限；且在這種職位分類制度中，存在許多上下從屬關係間矛盾現象，其中一個例子是俄羅斯總統行政部門主管，負責協調不同部門與其他政府機構的活動，其擔任專家類職務，但是政府機構部門正副首長，卻擔任管理職位。顯見俄羅斯聯邦公務人員職位分類因其過於複雜而存在著明顯的結構性問題。



圖二 俄羅斯聯邦公務人員職位統計分布圖

資料來源:Alexey Barabashev,2013

#### 四、公務人員考績及升遷制度

各機關應成立考績委員會，每三年舉行一次考核，評估公務人員是否符合所任職位，根據考核結果，可作出以下決定：1.適任 2. 晉升 3.接受專業訓練 4.不適任，因此，表現良好者可晉升職務，表現較差者需再訓練或被降級。若公務人員拒絕接受專業訓練或調職，用人機關可以將其解雇。因此，政府機關若無考核委員會的評核，不能隨意解雇公務人員。考核結果，也將影響薪水待遇，依據能力的高低，薪資水平也相對不同。此外，公務人員晉升高一類別，需再通過競爭性考試及學歷門檻。因此，考核對公務人員來說影響非常重大，具有一定意義的法律保障作用。

俄羅斯聯邦將薪俸與績效聯結之績效薪俸方案，顯示其採似寬帶式俸給制度（Band Payment System）設計，將每一職位所對應的薪俸範圍拉大，且導入績效概念，由主管人員根據個別公務人員的績效表現，在其寬帶範圍內，對員工之薪俸多寡具有較大的建議或決定權，為較具彈性的俸給制度。

另外，相較我國一年一次考核周期，似更能及時對表現進行評估，而俄羅斯聯邦並未將考核結果等級化，等級化將有利考核公平性，並提供人力資源決策參考。

## 五、公務人員任職年齡限制

公務人員任職的最高年齡為 65 歲。以下三種例外情形可延長服務期間：

- 一、公務人員擔任顧問類別職位雖達到最高年齡限制，因為經驗傳承協助他人需要，經機關首長考量剩餘任期後可決定延長在任期間。
- 二、機關首長已達最高年齡限制，任命者衡酌同意延長首長之任職期限（但不得超過 70 歲）。
- 三、當公務人員達到任職的最高年齡時，他/她可以根據機關首長的決定，雙方簽署合同繼續工作，但非屬公務人員職位之合約關係。

## 伍、俄羅斯聯邦政治改革：建立垂直權力結構（Vertical of Power）

蘇聯的治理方式，係由中央規劃所有決策，地方負責執行。事實上，這種管理模式因中央不可預見到地方層面出現的所有細微差別和需求，特別是需要因應地方快速變化。因此，一些專家主張以地方分權取代中央集權。葉爾欽（Boris Yeltsin）就任總統後，對中央與地方的關係進行了如下的調整：第一階段，從 1990 年到 1991 年俄羅斯聯邦獨立，這一時期葉爾欽為了與蘇聯（共產黨）政治精英進行政治鬥爭及爭取俄羅斯獨立，進行權力下放，倡導地方自治。葉爾欽鼓勵俄羅斯地方政府“有多大能耐，就做多大主”。但未曾料到，很多聯邦主體開展獨立外交政策、簽署國際條約、公開軍事對抗，使俄羅斯聯邦面臨可能走向四分五裂的危險。第二階段是 1992 年之後，葉爾欽開始強調中央集權。普丁執政後對俄羅斯的軟弱政權非常不滿，立即著手建立“垂直權力結構”，調整中央與地方關係，

加強中央集權—將所有政治權力收歸俄羅斯中央政府。主要措施如下：

### 一、設立聯邦區，實行總統駐聯邦區全權代表制度

2000年，普丁宣布將俄羅斯聯邦區域劃分為7個聯邦區，每個聯邦區由總統任命的全權代表負責。負責協調聯邦區內各聯邦主體，促進聯邦和地方政府間的合作。這一措施強化總統對聯邦主體的領導，加強對地方的控制。<sup>1</sup>

### 二、改革聯邦委員會，取消地方行政首長和地方議會議長擔任議員的資格

2000年，普丁宣布聯邦委員會議員將由每個聯邦主體派出兩名代表組成，一名來自地方行政機關，由地方行政首長提名，經地方議會同意，另一名由地方議會選舉產生。此措施一方面減少地方行政首長及議會議長權力，一方面由地方主體選舉代表來組成聯邦委員會，從政治發展理論來說，也是一大進步。

### 三、賦予總統解除地方行政首長職務的權力和解散不遵守聯邦法律的地方議會的權力

2000年以後，如果地方行政首長觸犯有關法令，總統可依法定程序解除地方自治機關領導人的職務，若聯邦主體法令違反憲法時，總統可將法令提交法院審理，立法機關不執行法院裁決時，總統可提交國家杜馬進行解散地方議會。

以上改革確實有助於俄羅斯政局之穩定。

## 陸、俄羅斯公共行政改革之設計

### 一、背景及原因

在普丁主政之前，俄羅斯聯邦雖然進行了一些行政改革，但其行政體制和管理方式並沒有發生實質上的改變，2002年普丁於首次

<sup>1</sup> 2017.12.18 中央集權俄羅斯一文指出,目前俄羅斯聯邦區域劃分為八大聯邦區  
<https://hk.saowen.com/a/84fc5a90692994fc14f984bf93555a3ecccfe7584b093d35a7111de905ef2e39a>

任期內在聯邦會議上大力提議改革公共行政制度，表示國家競爭力因繁瑣、無效、遲緩的政府機關而大受影響，且經濟、社會現代化很大程度上必需依賴有效的國家服務，於是 2003 年起至今以融合韋柏理性官僚（Weberian Rational Bureaucracy）和新公共管理原則（New Public Management）為根基開始著手進行 3 階段行政改革。

## 二、第一階段（2003-2005）

2003 年提出《促進行政改革措施（2003-2004）》（On Measures to Implement the Administrative Reform in 2003-2004），同年成立行政改革委員會（the Government Commission on Administrative Reform）。改革重點為組織精簡與整併。

（一）確定政府核心職能，消除重複和合併類似職能，2003 - 2004 年通盤檢討聯邦政府機構的職能，審查結果，於 5,634 個職能中，1,468 個是多餘，263 個重複，868 個需重新訂定。

（二）2004 年發布《關於聯邦行政機關的系統和結構》（On the System and Structure of Federal Executive Authorities），將原來扁平的 6 類行政機關減少到 3 類，即部（Ministries）、局（Services）、署（Agencies），且劃分行政等級，即部有權管理局和署。三者的職能如下：

1. 部：制定國家相關政策和法律（政策分析、起草立法、監督並評估其實施）、協調監督所轄局、署。
2. 局：國防、國家安全、犯罪控制和公共安全等方面進行監督
3. 署：國家財產、公共服務等職能。

## 三、第二階段（2006-2010）

提出《行政改革計畫（2006-2010）》（The Conception of Administrative Reform in 2006-2010），該構想經歷了多次修訂。該概念的原始版本限制為三年，從 2006 年到 2008 年，後來延長到 2010 年。

（一）目的



提高政府機構效率、提高國家服務質量、限制國家對經濟領域的干預行為。

## （二）改革目標

1. 2004 年，根據公眾輿論基金會（Public Opinion Foundation）進行的一項關於公民對國家服務質量的滿意度調查研究，該研究顯示公民的滿意度很低，只有 14% 的公民對政府所提供服務的質量感到滿意。此階段目標是 2010 年人民對公共服務滿意度須從 14% 達到 70%。
2. 2004 年，世界銀行（World Bank）公布俄羅斯的治理指數（governance index）為 48.1（滿分為 100 分），國家監管質量指數（quality of state regulations index）為 30.5（滿分為 100）。此階段目標是 2010 年兩個指數達到至少 70 的水平。
3. 2004 年，全俄輿論研究中心（All-Russian Center for the Study of Public Opinion，VTsIOM）及俄羅斯中小企業家組織（the Russian Organization for Small and Medium Entrepreneurship，OPORA）估計政府對企業干預度為 8.5%，此階段目標是 2010 年降到 3%。

## （三）改革內容

### 1. 促進行政公開化，推行電子政務建設

為了因應世界全球化、網路化發展新趨勢，因此，聯邦政府加強辦公室自動化建設、政府部門網站建設、實行網上政務公開制度、期改善國家服務提供者和民眾（接收者）之間的互動，提高公民與組織獲取公共服務的水平。俄羅斯的行政公開化改革取得了革命性的進展。

根據聯合國經濟和社會事務部（UNDESA）2003 年發布之《聯合國電子政務調查報告》（World Public Sector Report 2003：E-Government at the Crossroads），報告以電子政務準備指數（E-Government Readiness Index，EGRI），從網站服務範圍和質量、通信基礎設施和人力資源能力三個方面進行評估，針對聯合國

成員國電子政務發展狀況提出報告，俄羅斯聯邦在 173 個國家中名列 58 名。到了 2016 年，根據聯合國對 193 個國家調查發布之《聯合國電子政務調查報告》( United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development ) 顯示，俄羅斯已上升至 35 名，電子政務發展指數 (E-Government Development Index, EGDI) 是 0.7215，達到“高” ( High) 水平，全球平均水平為 0.4623，由此可見，經過 13 年的發展，俄羅斯的電子政務能力已提升到全世界上等水平。

## 2.限制國家對經濟領域的干預行為

在現代化的發展過程中，企業應該實現資本自由化，精英獨立化。因此，為了創建更適合企業發展的行政環境，俄羅斯聯邦政府提出了旨在解除及簡化行政部門對許可限制的企業經營活動及商品認證之規定。此對於提高政府效率，促進企業發展及經濟活動具有重要意義。

## 3.反腐敗治理

2006 年，俄羅斯聯邦分別加入了《聯合國反腐敗公約》及歐洲委員會的《反腐敗刑法公約》，向國際社會彰顯了俄羅斯聯邦加強國際反腐合作的決心，同時也為俄羅斯聯邦通過國內外合作打擊腐敗提供了法律保障。2008 年，俄羅斯聯邦再公布《俄羅斯聯邦反腐敗法》，成了俄羅斯聯邦歷史上首部反腐敗法律，規定公務人員及其配偶、未成年子女必須向稅務機關提交收入和財產等信息。2009 年，俄羅斯開始實施高官財產公開申報制度，除國家與地方行政官員外，法院、檢察院、警察、軍隊、安全部門、選舉機構的工作人員和國有企業領導人都被要求申報財產。2010 年則公布《反腐敗國家戰略》和《2010—2011 年國家反腐敗計劃》。這一時期的反腐制度建設，奠定了反腐敗的法律基礎。

### (四) 成效

此階段由於制定了多項創新計劃，產能最大。

#### 四、第三階段（2011-今）

此階段除持續推動前階段重點項目如：降低國家對經濟領域的干預行為措施外，重要的是厲行反腐清洗行動，一系列措施如下：

2013年，普丁簽署了《禁止國家官員及其配偶和未成年子女擁有海外資產法》，這被稱為俄羅斯聯邦歷史上的第二部反腐敗法律，也是對《俄羅斯反腐敗法》的補充。該法案規定禁止政府公職人員和議員在海外擁有銀行賬戶、持有國外發行的股票和債券。此外，普丁還簽署了《監督國家官員開支法》《禁止官員擁有外國存款法》及《國家採購法》等多項法令，以及禁止國家安全部門官員在國外銀行開設賬戶、禁止政黨接受有“外國代理人”嫌疑的俄羅斯非政府組織的捐贈、擴大財產申報人範圍的總統令。2013年12月，普丁簽署法令成立了直屬總統辦公廳的俄羅斯“總統反腐事務局”。該機構的主要職責是審查政府官員申報的個人財產資料，確保反腐政策落實，監督反腐法律法規的執行，保障國家各反腐機關之間協調運作。2017年12月普丁簽署法令，俄羅斯從2018年1月1日起編製腐敗官員名冊，因腐敗問題被解職的聯邦國家公務員將被列入統一名冊，其信息保留5年，國家機關在招募人員時可以使用名冊中的信息。

根據媒體報導，自2012年以來，俄羅斯聯邦檢查機關向法院提起5萬起腐敗案件公訴，3,500名官員落馬，其中地方一級政府負責人超過千人。俄羅斯總檢察院執法監督與反腐敗局局長亞曆山大·魯謝茨基2017年年底公開表示，近兩年半以來，腐敗給俄造成的損失高達1300億盧布（約合22億美元）。2017年12月15日，俄羅斯前經濟發展部長烏柳卡耶夫因受賄罪被判處8年監禁，處罰1.3億盧布<sup>2</sup>。2017年，俄羅斯在全球清廉指數排行榜上的排名為135

---

<sup>2</sup> 2018年01月04日新浪香港

<https://sinamail.sina.com.hk/news/article/20180104/0/1/2/%E7%B7%A8%E8%A3%BD%E9%BB%91%E5%90%8D%E5%96%AE%E4%BF%84%E7%BE%85%E6%96%AF%E5%8F%8D%E8%85%90%E6%8C%81%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%8A%9B-8331346.html>

位（共 180 個國家和地區），遠落後於其他發達國家。可見反腐在俄羅斯聯邦當前行政改革中，有其燃眉之急迫性。

俄羅斯反腐制度的大方向是正確的，對我國腐敗治理具有很好的借鑒意義。但也不能否認俄羅斯聯邦政府為治理反腐所做的努力其成效的局限性，主要原因在於俄羅斯聯邦政府和民眾對腐敗依然容忍有餘，腐敗甚至已成為俄社會普遍存在的“合法”現象。可見，能否堅守零容忍的反腐底線關係到反腐的最終成敗(羅英杰,2017)。

2017 Rank	Country	2017 Score	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
135	Lao PDR	29	30	25	25	26	21	Asia Pacific
135	Mexico	29	30	31	35	34	34	Americas
135	Papua New Guinea	29	28	25	25	25	25	Asia Pacific
135	Paraguay	29	30	27	24	24	25	Americas
135	Russia	29	29	29	27	28	28	Europe and Central Asia
143	Bangladesh	28	26	25	25	27	26	Asia Pacific
143	Guatemala	28	28	28	32	29	33	Americas
143	Kenya	28	26	25	25	27	27	Sub Saharan Africa
143	Lebanon	28	28	28	27	28	30	Middle East and North Africa
143	Mauritania	28	27	31	30	30	31	Middle East and North Africa
148	Comoros	27	24	26	26	28	28	Sub Saharan Africa
148	Guinea	27	27	25	25	24	24	Sub Saharan Africa
148	Nigeria	27	28	26	27	25	27	Sub Saharan Africa
151	Nicaragua	26	26	27	28	28	29	Americas

圖二 透明國際組織（Transparency International）2017 全球清廉指數（Corruption Perceptions Index 2017）

## 柒、俄羅斯公共行政改革之成敗

有很多因素對俄羅斯的改革進程產生負面影響，如下：

### 一、自上而下的公共管理改革過程

大多數改革思路都由總統制定，並未建立與公民、地方機關有效溝通的機制，致未有任何來自基層的聲音。

### 二、缺乏專責的機構監督和協調改革

改革主要由俄羅斯聯邦總統主導，總統有權通過或否定任何公共行政措施。

### 三、缺乏有資格的專家

在俄羅斯啟動公共管理改革時，90 年代中期，只有少數有

國際經驗的公共行政領域學者參與，並由基於個人關係為基礎組成工作團隊，包括律師、哲學家、經濟學家、心理學家、公務人員等，提出改革理念及起草法令。2000 以來，則由中央政府中來自莫斯科智庫及大學的顧問負責改革準備及作業。

另外，俄羅斯在公共行政典範轉變時開始進行改革。這也加劇了改革在實施過程中面臨的複雜性和艱辛。NPM 明顯主導了俄羅斯的改革理念，雖然現在已經過時了。然而，各種新方法尚未獲得足夠的憑據來完全替代 NPM。因此，選擇新公共管理作為俄羅斯改革的基礎可能被認為是合理的。然而，當我們談到改革的成功和失敗時，由於理論上的不確定性以及俄羅斯政治進程的特殊性，考慮到俄羅斯政府結構複雜性，及公民社會組織發展不足，這些行政改革措施某些領域取得了一定的成功，也有某些領域存在一些失誤(Mikhail Zherebtsov,2014)。

## 捌、考察心得與借鏡

### 一、公務人力發展部分<sup>3</sup>

#### (一) 公務人力占勞動力

俄羅斯 20.2%，OCED15.1%，我國 3.08%。

#### (二) 公務人員薪酬占 GDP

俄羅斯 11.0%，OECD11.3%。

#### (三) 中央公務人員女性比例

俄羅斯 71.7%，OECD 49.5%，我國 42.55%。

中、高階女性主管比例

俄羅斯 20.0%，OECD34.7%，我國 38.10%。

#### (四) 年齡結構

俄羅斯 30 歲以下公務員佔 36.2%，OECD 為 11.7%，我國 34

<sup>3</sup> 俄羅斯及 OECD 資料來源:OECD(2012),資料期間:2010 年；我國資料來源: 行政院人事行政總處(2018.3),資料期間:2017 年

歲以下公務員佔 23.52%；俄羅斯 50 歲以上佔 32.2%，接近 OECD 的 34.3%，我國 45 歲以上佔 48.26%。

因此，俄羅斯公務人力占勞動力高，但公務人員薪酬相對較少，30 歲以下者占了三分之一，可見公務人力年輕化，中央公務人員女性占絕大多數，但女性主管比例偏低。

## 二、考選制度部分

- (一) 俄羅斯自 2004 年開始，始以公開競爭方式招募公務人員，且可由公開招募中建立儲備人才庫。建立儲備人才庫的方式，除了可給予用人機關靈活的人事安排外，亦有經濟上的考量，得以節省舉辦競爭額外支出的費用。整體上，相較 2009 年以前，俄羅斯聯邦採公開競爭方式錄用公務人員比率增高。
- (二) 俄羅斯聯邦是以合約制聘用公務人員，公務人員並不是所謂的鐵飯碗，若是表現不符合要求，用人機關有權解除合約，終止公務人員工作。此制度對督促公務人員績效表現有一定的助益。

## 三、銓敘制度部分

### (一) 考績之解雇淘汰制

俄羅斯聯邦每三年舉行一次考核，表現較差者需再訓練或被降級。若公務人員拒絕接受專業訓練或調職，用人機關有權將其解雇。

### (二) 績效薪俸制

依據考績結果，也將影響薪水待遇，因能力高低不同，薪資水平也相對不同。俄羅斯聯邦將薪俸與績效聯結之績效薪俸方案，似採寬帶式俸給制度 (Band Payment System) 設計，將每一職位所對應的薪俸範圍拉大，且導入績效概念，由主管人員根據個別公務人員的績效表現，在其寬帶範圍內，具

有較大的建議或決定權，為較具彈性的俸給制度。

### （三）任職年齡之彈性

俄羅斯聯邦任職年齡最高為 65 歲，惟有下列情形得延長：

1. 經驗傳承需要
2. 任命者同意延長首長任期
3. 繼續工作之非公務合約

（四）俄羅斯聯邦反腐制度的大方向是正確的，對我國腐敗治理具有很好的借鑒意義。我國在推動廉能建設相關作為上，例如：廉能核心職能及施政目標、反貪日宣導...等，也當關注公務人員及全民零容忍之廉能共識，提升反腐成效。

## 四、訓練制度部分

俄羅斯聯邦正式錄用公務人員前，需經 1 個月至 1 年之試用訓練，對於考試、試用訓練、錄用，在概念及階段上有明確之劃分，與我國之不占缺訓練制度推動，可為進一步之分析及討論比較。

## 五、總結

俄羅斯聯邦行政改革採取以韋伯理性官僚型模與新公共管理為理論基礎，而其中尤甚是新公共管理明顯主導了俄羅斯聯邦之改革理念。但據檢討，亦造成某些領域改革之障礙及失誤，究其原因，即因適逢公共行政典範轉移（Paradigm shift）階段，故加劇了總體改革之複雜性及困難，並降低了改革成效。因此，對我國的行政改革及官制官規改革變遷中，有多少亦是受到政策上游行政典範之無形及無知影響？（如韋伯或 NPM）而俄羅斯聯邦部分領域改革成效不彰，是否亦應為我國之警惕（戒）及殷鑑，值得深思（例如：沒有由下而上的公民社會何能 NPM?）。

## 參考文獻

行政院人事行政總處(2018.3)。中央及地方政府重要公務人力資料彙編。

吳玉山(2007)。顏色革命的許諾與局限。《臺灣民主季刊》，4(2)，67-112。

俄羅斯總統列表。取自：

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%84%E7%BD%97%E6%96%AF%E6%80%BB%E7%BB%9F%E5%88%97%E8%A1%A8>

許菁芸、宋鎮照(2011)。俄羅斯的民主抉擇與統治菁英權力結構變化。《東吳政治學報》，29(4)，117-175。

透明國際組織（Transparency International）2017 全球清廉指數（Corruption Perceptions Index2017）取自：

[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

銓敘部(2017)。105 年度考察美國公務人員寬帶式薪資制度考察報告，未出版。

羅英杰(2017.9.20)。俄羅斯是如何反腐的。中道網，取自：

<http://www.zhongdaonet.com/NewsInfo.aspx?id=15638>

Alexey Barabashev(2013). **Regionalisation of The Civil Service in The Russian federation.** Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference May 16-18, 2013, Belgrade, Serbia.

Alexey Konov。Working Group on Public Sector Quality Public Service and Administrative Reforms in Russia (parts F, L, M of the Country Profile). State University – Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation.

Federal Law No.79-FZ On the public civil service of The Russian Federation. Retrieved from:

<https://eng.genproc.gov.ru/anticor/npa/document-1384310/>



Mikhail Zherebtsov(2014) ◦ **Public Administration Reform and Building of the ‘Vertical of Power’ in Russia: Exploring Incommensurability** , Doctor of Philosophy in Political Science , Carleton University Ottawa, Ontario

OECD(2012) ◦ Human Resources Management Country Profiles Russian Federation.

Svetlana Inkina (2018) ◦ Making Sense of Russian Civil Service Reform: What Matters in Explaining Policy Implementation Process? Basic Research Program Working Papers, the National Research University Higher School of Economics (HSE).

The Constitution of The Russian Federation. Retrieved from:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ru/ru113en.pdf>

United Nations(2003). World Public Sector Report 2003:E-Government at the Crossroads.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for Public Administration and Development Management (DPADM) (2004). Russian Federation Public Administration Country profiles.

United Nation (2016).United Nations E-Government Survey 2016 : E-Government in Support of Sustainable Development.

## 附錄 考察活動照片



與俄羅斯下院國家杜馬教育委員會召集人 Vyacheslav Alekseyevich Nikonov 面談改革經驗



Vyacheslav Alekseyevich Nikonov 國家杜馬議員，代表莫斯科大學致贈「New approaches to Public Administration: modernization of civil service, performance development and accountability」交流感謝狀



參訪俄羅斯教育部



俄羅斯總統公共事務局 Dmitry Basnak 交流後合影



俄羅斯公務人員專題演講：中華民國文官制度



俄羅斯公務人員專題演講：中華民國文官制度



與俄羅斯聯邦勞工及社會保障部官員交流



文官制度交流座談會前



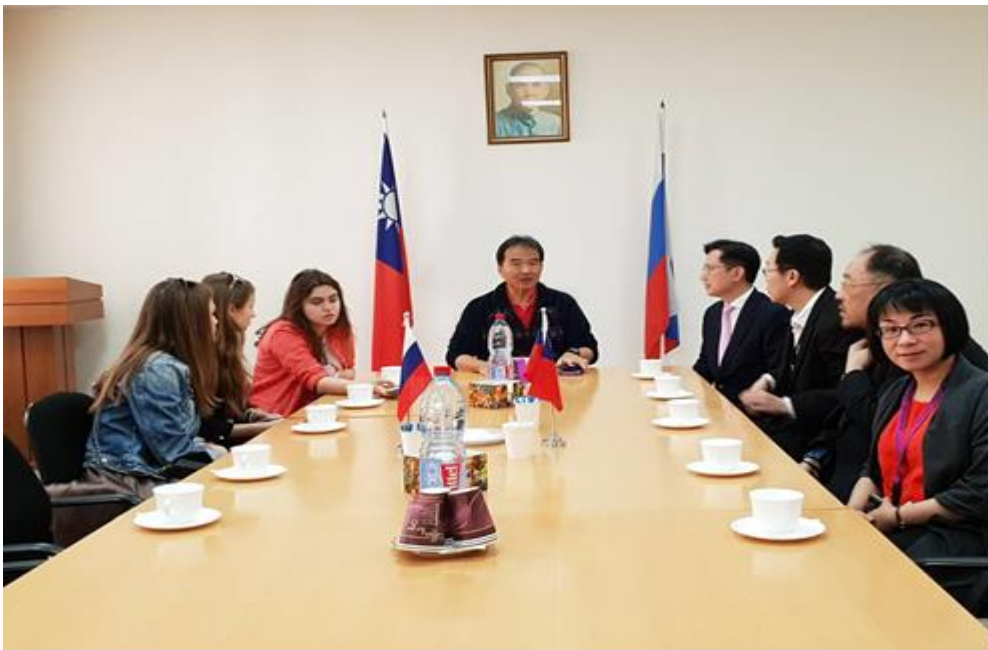
莫斯科大學參訪留影



與駐莫斯科代表處耿代表中庸於台北莫斯科經濟文化協調委員會合影



與駐莫斯科代表處各單位駐外人員合影



主持駐莫斯科代表處與俄方學員座談