

目次

中華民國九十七年四月 第五十四期
April 2008 NO.54

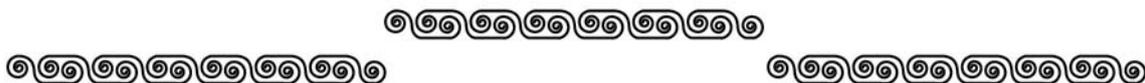
考銓季刊

-
- | | |
|--|-----------------------------|
| 1 我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啟示 ／柯三吉 | 66 國家考試彰顯之人權意義 ／李震洲 |
| 14 全球化與國家考選制度之變革 ／張世賢 | 81 法國專門職業與外國資格認許制度 ／黃慶章 |
| 30 從文官體制改革脈絡論考試權之發展 ／蔡良文 | 106 日本對外國人的公職就任權之爭議 ／蘇俊斌 |
| 54 全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗 ／郭昱瑩 蘇文信 | 117 管制治理之芻議 ／孫本初 鄭國泰 |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／黃炳煌 陳德禹、張世賢、柯三吉、翁興利、張瑞濱、陳春生、蔡志方、林明鏘、李惠宗、劉宗德、湯德宗、董保城、黃俊杰、王麗玉、洪貴參、陳荔彤、陳新民、陳慈陽、周志宏
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
台灣郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款規定，本院自94年5月1日起不另擊發收據，請自行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

我國國家公務員選用制度變革之策略性議題 ：美英日三國改革經驗與啓示



柯三吉*

摘 要

本文旨在比較分析美國、英國和日本等三國政府，為因應全球化浪潮所引發全球新公共管理革命，而所進行文官選用制度之改革。本研究發現可歸納下列共同政策作法：彈性用人、分權管理、中途採用、執行機構化（行政法人）、重視弱勢族群和公平公開的競爭過程。

基於這些美英日之改革經驗，我國為推動政府改造，對於公務員選用制度應可提出下列策略性議題：行政法人、聘用人員制度、漸進廢除升等考試、修改公務員服務法、設立國家考試試務中心、授權各政府機關自辦各類考試和訂定各等級文官之弱勢族群任用比例。

關鍵詞：新公共管理、選用制度、政府改造

* 開南大學公共事務管理學系教授

Strategic Analysis of Civil Service Recruitment in Taiwan , R.O.C : Lessons from USA , UK and Japan

Ke Sun-jyi

Abstract

The purpose of this paper attempts to analyze reforms of civil service recruitment in USA , UK and Japan . This research finds the followings of common policies : promoting public-private personnel exchange 、empowerment management 、agencification 、expanding the recruitment and promotion of female and disabled public employees.

Based on these findings , this paper presents the following strategic issues for reforms of civil service recruitment in Taiwan : executive agency Law 、recruiting private sector personnel 、abolish examination of in-house promotion 、revise civil service performance Law 、establish national center for examination techniques and promotion of female 、disabled and aboriginal people in government management.

Keywords:new public management, recruitment system, government reinvention

壹、前言

1990年代以來，全球各國莫不處於 Anthony Giddens (1999) 所稱「不知來自何處卻到處都是」的全球化 (Globalization) 浪潮，而此一浪潮併隨資訊科技發展和跨國公司的經濟活動，已使國際間資本、知識、技術、理念和文化之交換不斷擴展，結果，形成經濟全球化、政治全球化和文化全球化，彼此相互影響的新世界秩序，對世界各民族國家的公共治理、公共行政和公共服務造成相當大的衝擊，乃引發全球的「新公共管理革命」(New Public Management, NPM)。

然而，無論是「西敏寺模式」(the Westminster Model)、美國模式或日本模式，NPM的主軸就是政府改造，政府改造的策略議題就是文官體制改革，而文官體制改革核心則首在選用具國際視野、高才能和高效能之文官，亦即如何改變傳統文官考選制度，甄拔適任人才，以因應全球化的挑戰，是為政府改造之重要課題。上述NPM的三個模式，雖國情背景不同，然皆有趨同的文官選用制度，實值參酌。惟限於篇幅，本文並非經驗性研究，僅擬從探索性角度，淺論我國國家公務員選用制度變革的策略性議題，以作為未來研究之建議。

貳、美國模式：功績制末日？

美國現代文官制度改革實可溯及1978年的文官改革法 (the Civil Service Reform Act of 1978)，該法主要立法目標在從「官僚迷宮系統」(system which has grown into a bureaucratic maze) 中恢復建立功績制 (restore the merit principle) 之人事管理制度。該法創設聯邦人事管理局 (office of Personnel Management, OPM) 和高級文官制度 (the Senior Executive Service, SES)，並於1974年開辦聯邦初任文官之「專門和行政人員職業考試」(the Professional and Administrative Career Examination) (1982年，該項考試被雷根總統以歧視和不利少數民族為由廢止)，亦授權聯邦政府各部會可有更大彈性考選所需人才。惟歷經十幾年後，在1980年代，OPM雖致力建議各部會可自行選用非競爭性職位 (noncompetitive service) 官員，然對吸引傑出和高才能人士至聯邦政府任職，效果有限。

但隨著全球化發展趨勢和西敏寺模式國家政府改造成效的展現，1992年就任的Bill Clinton總統乃授權Al Gore副總統成立「國家績效評鑑」(National Performance Review, NPR)，啟動舉世注目的美國聯邦政府改造運動，目標在改進政府流程、建立課責制和

分權化管理，以激勵聯邦官員的企業性精神和行為，並恢復民眾對政府的信心。Al Gore 在「從繁文縟節至結果」(From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less) 中 (1993)，提出五項「人力資源管理的再造原則和做法」：

一、創造一個具有彈性和責任性的雇用制度

這項做法的主要內容為：授權各部會建立其引進 (recruitment) 和考試 (examining) 方案、廢除聯邦集權和統一的考試、和准許各部會自行選用所缺人員而不須受考試及格等級名冊限制。

二、改革職位等級和基本薪俸架構

這項作法的主要內容為：消除人事薪俸規定的各級職位標準和各部會可彈性擴大薪俸等級結構。

三、授權各部會訂定增進個人和組織績效的方案

這項作法的主要內容為授權各部會設計其績效管理方案，並自行界定其績效標準。

四、授權各部會發展獎勵和分紅制度，促進個人和組織績效，以符合政府再造的管理目標。

五、加強各部會主管的領導技能，使形成績效文化，以進行處理績效不彰的官員。

為執行此項人力資源管理再造，Clinton 政府於1994年通過「(聯邦)人力再造法」(1994 Workforce Restructuring Act)，准許各部會運用財政誘因，裁減各部會的人力。在成效上，1994-95年間，聯邦政府人力裁減超過十六萬名，並將由聯邦政府OPM統籌集中辦理之「美國文官考試」(the Administrative Careers with America , ACWA) 停辦和逐漸減少「傑出學生方案」(the Outstanding Scholar Program , OSP) 對初任文官的進用員額，亦即授權各部會自行辦理，或向OPM申請公告考選，但准予各部會由及格名單中挑選進用。

然而，事實上Clinton政府的文官改革努力，因來自聯邦公務員工會的強力反對，及Al Gore考量2000年將參與總統大選的壓力，並未獲致預期成果。可是，2001一年，現任美國總統George W. Bush隨即提出「總統管理議程」(The President's Management Agenda , PMA)：競爭性政府採購、改革財務績效、擴大電子化政府、預算與績效整合制度和策略性人力資本管理 (strategic management of human capital)。美國聯邦政府課責總署 (前為會計總署) (The Government Accountability Office , GAO) 將人力資本問題和戰後嬰兒潮的聯邦人員退休

高峰期結合，主張應重建聯邦政府的人力結構。PMA乃將人力資本界定為引進管理彈性的概念（the concept of managerial flexibility），又因2001年的911事件，美國國會遂於2001年11月通過「管理自由法」（The Freedom to Manage Act）和「管理彈性法」（The Managerial Flexibility Act），目標在授予各部會及其主管更大的裁量權，以吸引、管理和留住高品質人才，並修正人事管理系統，俾符合各部會特殊需要。該法的主要內容為：授權各部會採行提早退休誘因方案、用人機關不受三人名單制度（the rule of three）限制、各部會可因需要修改聯邦政府的人事法規和彈性提高高級文官的績效獎勵。

現任布希總統主政期間，美國聯邦政府各部會中，當然以國土安全部（Department of Homeland Security）和國防部獲得最大授權，而其法源就是國土安全法（Act of Homeland Security，2002）。就政策議程的理論而言，911事件正是如Baumgartner和Jones所稱之「主要焦點事件」（major focusing event），而國土安全和國防議題乃形成「政策壟斷」（policy monopolies），並使這項「政策場域」（Policy venue）的變動有利於決策者的主要政治利益：為防止恐怖攻擊，可擴及反擊恐怖性緊急事件、防止

恐怖份子與毒品走私的非法勾結和負責維持國家的經濟安全（Moynihan，2005：175-177）。為達成立法和政策目標，該法的主要工具，當然就是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性（flexibility）和即時性（contemporary），但不違反功績和適才適所的原則，該法主要內容（關於人力資源管理制度部分）為：（1）轉任該部之聯邦員工只保留一年的各項公務員權益（2）該部可直接雇用符合其任務需要的人員（3）如從「等級制度」（categorical ranking system）中遴選競爭性職位（the competitive service）人員可不受「三人名單」限制（4）高級文官可因高績效而獲高待遇（5）OPM應發展評鑑各部會人力資本的工具（6）該部擁有「買斷權力」（buyout authority），可鼓勵自動離職和提早退休（7）該部內容機構應設置「人力資本長」（the post of chief human capital）（8）該部各單位應進行人力的策略規劃。

美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎無非在增進彈性用人措施：彈性是使對的人在對的時間用在對的位置、創造一彈性並負責任的用人制度、運用市場報酬制度支給待遇和確立官員的績效責任。然而，這套新的人力資源管理

制度當然引發現任布希政府各部會要求比照，尤其是國防部，蓋其任務之重要並不亞於國土安全部。間有美國學者認為這將終結美國自1978年文官改革法實施以來的功績制度，Donald P. Moynihan (2005: 171-192) 更認為，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任布希政府將彈性擴充為更集權和由上而下的解釋 (a more centralized and to-down interpretation)。

參、英國模式：持續改革

英國的文官制度不僅影響大英國協國家的發展，更為世界各主要國家進行文官制度改革之重要藍本。然英國文官制度改革之轉捩點應是1968年的「傅爾頓報告」(Fulton Report, 1968)。該報告主要內容為：(1) 設立文官部 (Civil Service Department) 和文官長 (Head of Home Service) (2) 在傳統行政職級 (the administrative-executive-clerical structure) 之外，加入專業和科技職級 (a professional and technology group) (3) 除了高級文官仍由「文官委員會」(the Civil Service Commission) 負責考選外，各部會可直接負責考選新進人員。國內相關文獻皆有深入探討，茲不贅述。

惟英國為因應全球化趨勢，而進行革命性改造文官制度仍屬前首相柴契爾夫人的「續階計畫」(the Next Steps) 和Tony Blair的「現代化政府」(Modernizing Government)，茲擇要論述其與文官選用制度相關部分如下：

柴契爾政府之文官制度改造

柴契爾政府的文官制度改造始於1979年，柴契爾夫人執政後的NPM，雖論者認為柴契爾夫人的文官改革仍有些源自「傅爾頓」報告，但本質上已有相當大的變革。1988年，柴契爾夫人在Robin Ibbs爵士的「效率小組」(The Efficiency Unit) 建議下，認為當時英國的文官制度限制政府的有效和良善管理，遂提出著名的「改革政府管理：續階計畫」(Improving Management in Government: The Next Steps) (簡稱續階計畫)。該計畫提出三項政策原則：(1) 政策導航機構應與操槳的執行機關分離 (2) 操槳的執行機關應擁有更彈性和自主的權力 (3) 執行機關應透過績效契約對績效結果負責。在這三項原則下，英國創立「執行機構」(Executive Agencies)，將各部會的政策執行和服務傳送機關透過架構文件，和各部會訂定營運契約，對於人事和預算賦予更大自主

彈性，這一結構性改革被認為是英國文官現代化的先決條件（a prerequisite for the modernization of the civil service）。根據2002年公務員改革處（office of Public Services Reform）的統計，共有127個執行機構，而有78%的公務員在這些執行機構任職。這些執行機構的文官制度主要改革內容為：（1）機構執行長可經由公開遴選（至1999年計有34%的執行長來自非公務界）（2）執行長對該機構營運負全責，包括人事和預算管理，不受各部會法規限制（3）薪資待遇依市場和績效原則決定，執行長甚至可有20%的分紅（4）執行長的職位必須每三年再申請，而非終身職。

在「續階計畫」執行期間財政部和內閣府（the Cabinet office）負責文官管理，但對各部會及其執行機關充分授權自行辦理甄選文官，文官委員會僅負監督之責，維護考試公平和公開競爭的原則，並授權各部會訂定待遇和列等制度（grading system），該計畫實質展現分權化和授權管理（delegated management）精神。然而，該計畫的績效管理和彈性延攬外界人才，卻嚴重影響英國傳統的文官永業價值，對於英國文官制度的本質造成相當大的衝擊。

1991年英國國會大選，保守黨 John

Major接任首相後，隨即深化「市場測試」（market testing）工具、發表「為品質競爭」（Competing for Quality）白皮書和創設「公民憲章」（the Citizen's Charter）。Major大力推動顧客服務的政府管理，以九項標準運用「憲章標記」（Charter Mark）作為提升公部門服務品質的新象徵。在文官考選進用制度上，Major繼續堅持授權管理原則，1993年的「文官管理法典」（Civil Service Management Code）和1995年的「文官委員進用法典」（Civil Service Commissioners' Recruitment Code）成為英國文官管理制度最重要的法規。「文官委員進用法典」主要內容在規範進用考試公平和公開競爭原則，以及考試方法。至於文官管理法典的主要內容在授權各部會和執行機構決定進用文官的程序作業，並可因應工作需求，自行設定年齡、知能、能力、專業成就、性向、潛能、健康和應變能力等進用資格。該法典規定的文官進用要件為：

（1）各部會和執行機構的進用制度必須符合其單位需求，並能在「身心障礙歧視法」（the Disability Discrimination Act 1995）規範下進行合理調整。

（2）各部會和執行機構的進用標準和合格名單等紀錄應至少保留三年。

(3) 各部會和執行機構可自行決定高級文官 (the Senior Civil Service) 職位，其工作重要 (JESP) 指數，至少需在7以上。但高級文官團 (the Senior Civil Service Group, SASC) 成員，工作重要指數需在18以上，薪資為最高的三個薪資帶 (the top three pay bands)。任何初任高級文官皆須簽訂一項契約 (a personal contract)，以確認職責的變動責任。惟SASC之遴選過程和規則須符合內閣府的規範。

(4) 各部會和執行機構的進用考試和標準必須公開競爭，無論現任文官和外界人士皆可參加，換言之，不可單獨舉辦封閉式的現任人員考試。

1988年柴契爾夫人啟動的彈性用人和授權管理，惟仍維持公平和公開競爭的人事管理制度，逐漸成為新公共管理的新典範 (paradigm)。雖然，1997年新工黨贏得大選，Tony Blair首相對「監獄署」和「兒童保護署」等執行機構運作績效提出批評，然「執行機構化」(agencification) 的政策仍維持不變，只是更加強其運作績效，甚至更放權 (devolution)。1999年3月，Blair首相提出「現代化政府」(Modernising Government) 白皮書，揭櫫「使人民和企業生活更好」(to make life better for people and businesses

) 的願景，對於文官制度改革提出打造二十一世紀文官的承諾，使文官具備應付變遷，創新、團隊合作和優質服務的能力：(1) 新政府將透過公開競爭的過程進用非公務界的各行業專才，並儘量運用短期契約，以適用各生涯階段的人員需求 (2) 新政府將排除各部會間各級文官流動的障礙，非僅限高級文官 (3) 新政府將透過「快速昇遷發展方案」(the in-service Fast Stream Development Programme)，使年輕而有能力的資淺文官快速昇遷至高等職位。

Blair首相對於政府改造是基於「動能政府」(Enabling Government) 的理念，他認為政府的權力不是在控制人民的生活，而是協助人民幫助他們本身的權益。Blair首相在2004年再度贏得大選後，於2月24日的「文官現代化」演講中，強調全球化、科技、世界貿易、移民、大眾傳播和文化交流的交互影響、促使世界更為快速變遷，政府的管理和企業管理革命高度相關。因此，政府的文官應更專業化，更需從非公務界引進專才擔任政府的高級職位，而文官亦可以其專業知能在民間企業任職，政府和民間人員在「離職公務員任職民間企業規則」規範下相互流動，以加速轉換文官體質，使在全球化的時代，成為有能力服務人民的政府。

Blair首相於2006年又再提出「傳送多樣化文官服務－十點計畫」(Delivering a Diverse Civil Service－A 10-Point Plan)，積極地提拔弱勢族群(婦女、黑人和身心障礙人士等)任職政府機關的高層管理職位，強化弱勢族群在政府文官體系中的代表性，可稱為現代文官制度改革的典範。現任首相 Gordon Brown在2007年8月就任後，於2008年3月提出「顧客服務卓越標準」(Customer Service Excellence Standard)，要求政府官員更有效、更卓越、更公平地提供顧客焦點(customer-focus)服務，以符人民的需求。這顯然是Major首相「憲章標誌」的革新版，對於文官體系的彈性用人制度並未改變。由上述可知，英國前後三任首相對於彈性用人的文官進用制度持續改革，並無二致。

肆、日本模式：小泉劇場效應

為因應全球化、知識經濟化、超高齡和少子化社會及國家自我認同再定位和國民主體性等國內外環境因素的影響，現代日本行政改革實應溯至1996年6月，橋本龍太郎首相所推動的行政改革，橋本的行政改革分為六大改革，即指行政改革、財政結構改革、社會安全制度改革、經濟結構改革、金融體

系改革和教育改革。根據野上修市的歸納，橋本首相的行政改革理念可有：行政國民化、行政公共化、行政公正化、行政分權化和行政國際化，而主要內容(公務員進用部分)則為：

(1) 創設「獨立行政法人制度」

行政改革委員會主張中央省廳改革的首要原則是將「政策企劃」和「實施執行」機能分開，以強化行政民營化，因而乃新設「獨立行政法人」制度，使其法人化，由政府全額出資設立，並受所管省廳監督，協助行政業務減量。例如車檢業務、國立美術館、博物館、職業介紹、國立大學、公立醫院、氣象廳、造幣和印刷業務等約一百三十項業務是由這些行政法人來執行，並由各省廳的「營運評估委員會」考核，三、五年後決定其走向民營化或其他營運型態。至於其職員資格則可分為國家公務員型和非國家公務員型。前者身分保障依人事院規章來管理，後者則依就業規則而行。

(2) 國家公務員制度改革

為因應中央省廳的再造，有必要進行國家公務員的晉用、升遷、評估和退休等制度的改革。尤其是應積極引進國外學成碩士和博士人才，以提昇處理國際問題的能力，同時，更應促進官民人才交流。並合理訂定第

I 考試（相當我國高考）的錄取人數，公務員試驗應減少法學部出身的比重，增加經濟類科人才。對於公務員定年退休和延退應原則化，具豐富經驗的退職公務員應檢討再雇用。

（3）擴大公務員「中途採用」制度

為因應社會複雜化和專業化並減少行政部門的閉鎖性，促進活性化行政組織的運作，中央省廳應中途採用國外大學博士和民間企業專門人才，必要時可採取任期任用方式，以強化專業化行政。

（4）「公正的人才活用系統」乃是1998年4月由人事院針對國家公務員至營利事業就職項目所創設的特定目的系統，此一系統標榜具備公正且高透明度，可使幹部職員能夠於在職期間，培養出高度專業的知識與能力，並得於社會中加以活用。人才活用系統的流程乃是企業經由日本經濟團體聯合會向人事院提出人才邀請，人事院則將相關訊息等知會擁有該企業所需人才的部會，受到知會的部會則考選出適合的人才，並在獲得職員的應允後，與該企業進行接觸。由於此系統將促使企業與部會的密切接觸，若屬國家公務員法103條第2項所規範者，人事院將依法進行該再就職案的認可審查。

日本的行政改革在橋本首相後，歷經小

淵惠三首相和森喜朗首相，至2001年4月，小泉純一郎首相就任後，以「小政府」和「民營化奉行」為信仰，大幅度進行各項改革，尤其為推動「郵政民營化」而不惜解散國會，更令人注目。2005年12月，小泉內閣決定「行政改革的重要方針」徹底推行以能力與實際業績主義為主軸的公務員制度改革：

①引進新的績效評量制度，訂定「政府政策評估法」，該法規定除人事院外，每一行政機關皆必須接受評鑑，運用績效評估方法，評估結果作為政策規劃和編列預算的依據。

②進行「第一回合新人事績效評估試驗」，評估標準主要是以工作績效和行為、長官與部屬關係為主，分階段實施，並佐以自我評估。

③基於人力資源管理概念，改進第I種考試（相當我國高考）至研究所應考資格和考試內容，以進用專業人才。同時，設立「震關實習」制度，以促進考試成效。

④增加第II種考試及格人員升任至中央省廳的行政職位。蓋此類公務員被稱為「非高級幹部」，以升任至中央整廳職位。

⑤訂定「官民人事交流法」，建立政府和民間企業人事交流的資訊系統，以強化「中途採用」、活化組織的功能。

⑥訂定「擴大進用女性公務員」要點，增加女性通過第I和II類考試的及格比例。

2006年9月，當小泉首相完成「郵政民營化」理想後，以「像櫻花般，人生在高峰期下臺」的人生觀，堅持首相職務，而由安倍晉三接任首相，翌年（2007年）安倍內閣因國民年金資料消失的危機，造成有利公務員制度改革法在國會通過的契機。6月30日日本國會通過「國家公務員法修正案」，主要內容為：引進「能力與實際業績主義」、「離職後再就職的相關規定與限制」和「獨立行政法人通則法」的修正。簡言之，這項修正案的目標是在績效導向、放寬旋轉門條款的限制和彈性用人。至於2007年7月就任的福田康夫首相，雖於今（2008）年推動「國家公務員改革基本法」，強調人本管理和確立公務員倫理，力促人事管理一元化，以及擬創設「人事廳」，然對於橋本首相、小泉首相和安倍首相等三位前任首相所推動的公務員制度改革的基調和內容，並未有大的變動。

伍、淺析我國公務員選用制度變革之策略性議題

綜合上述美英日三國公務員制度的變革，應可歸納幾點共同的理念和作法：（1）

為因應全球化趨勢，選用公務員的制度走向愈來愈彈性（2）為因應NPM的改革浪潮，選用公務員的制度走向愈來愈分權化（3）為因應專業化和知識經濟的發展趨勢，選用公務員的制度，愈傾向「中途採用」企業人才和高知能人才（4）為因應「小而能」的政府改造趨勢，執行機構化的獨立選用制度，更顯現績效（5）為因應重視人權的普世價值，弱勢族群選用制度的合理化，愈受重視（6）惟為維護公務員的功績價值，仍維持公平、公開的競爭考選過程。

基於這些比較分析的研究發現，筆者檢視李登輝政府和陳水扁政府的公務員選用制度改革措施，與美英日等國的改革實無太大的落差：

（1）李登輝政府的「行政革新方案」和「政府再造計劃」

這兩項改革措施中，有關公務員選用制度改革之主要內容為：

1. 建構多元靈活之考試任用制度
2. 放寬公務員經濟行為之限制（即放寬公務員服務法之條款限制）
3. 研擬特殊公法人制度

（2）陳水扁政府的「政府改造白皮書」

該白皮書中，有關公務員選用制度改革之主要內容為：

1.高級行政主管職位制度：開放民間優秀人才與現職文官公開競爭，活化用人彈性。

2.契約進用人力制度：建制契約用人制度，以提昇政府的績效管理。

3.推動公務人員候用資格制度，使用人機關可以依需要選才。

4.以行政法人方式設置「試題研究中心」暨推動專責試務中心。

5.推動符合原住民族考試制度和身心障礙者及兩性平等應考試權之改進。

儘管如此，筆者在比較分析後，仍認為必須提出以下之策略性議題：

第一、推動特殊公法人制度之「行政法人法」完成立法，為迫切之改革法制。

第二、推動政府機關彈性用人制度之「聘用人員人事條例」完成立法，為迫切之改革法規。

第三、推動仿效美英日之績效昇遷制度，修正「公務人員考績法」，以漸進廢除公務員升等考試。

第四、推動官民人才交流，修正「公務員服務法第十四條之一」，為迫切之改革法制。

第五、考試院應積極設立行政法人之「國家考試試務中心」，以和考試院考選部之導航政策功能分開。

第六、推動中央部會及各級政府自行依其業務功能需要，舉辦各類行政及專門技術人員考試，而試務工作可委託「國家考試試務中心」協助進行。

第七、為保障婦女、原住民和身心障礙者等之服公職權益，應推動「簡薦委」各等級之弱勢族群任用比例。

陸、結語

綜之，本文從美日英三國文官選用制之改革作法，淺析我國公務員選用制度之變革。惟限於時間和篇幅，本文僅作探索性研究，透過比較分析提出若干策略性議題，以作為未來擬定選用制度變革之政策議程。

參考書目

- 日本人事院（1998）。**公務員人事管理の改革**。大藏省印刷局。
- 洪有錫等（2005）。**日本郵政民營化的政經衝擊**。中華郵政公司委託研究報告。
- 柯三吉（1998）。日本政府再造的發展經驗。**考銓季刊**，15，2-16。
- 柯三吉（2007）。**公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究**。考試院委託研究報告。
- 范祥偉（2005）。**英國公共管理與文官制度**

- 改革新論。台北：華泰文化。
- 黃一峰（2004）。從全球化觀點看文官制度改革。載於**全球化對政府治理的挑戰與機會研討會**。淡江大學。
- 黃臺生（2003）。**公共管理：英國文官體制的再造**。台北：揚智文化。
- 陳金貴（1998）。考選機關應如何因應小而能政府的再造需求。載於**文官制度與國家發展研討會論文**。考試院。
- 葉炳煌。美國聯邦文官考選制度的發展與變革。**人事行政**，158，36-43。
- 蔡良文（2005）。新世紀考選體制變革之檢視，**考銓季刊**，42，1-17。
- _____（2006）。**人事行政學：論現行考銓制度**。台北：五南圖書公司。
- Bekke , Hans A. G. M. and Meer, Frits M. van der (Eds.) (2000). *Civil service systems in Western Europe*. Cheltenham , UK : Edward Elgar.
- Cabinet Office (UK) (1999). *Modernising government*. London : TSO.
- Cabinet Office (UK) (2006). *Making government work better*. London : TSO.
- Denhardt , Robert B. and Denhardt, Janet V. (2006). *Public administration : An action orientation*. Belmont, C.A. : Thomson Wadsworth.
- Giddens, Anthony (1999). *The third way*. Cambridge , UK : Policy Press.
- Massey , Andrew and Pyper, Robert (2005) *Public management and modernisation in Britain*. New York, N.Y. : Palgrave Macmillian.
- Moynihan, Donald P. (2005) Homeland security and the U.S. public management policy Agenda, *Governance*, 18(2), 171-196.
- National Personnel Authority (2006). *Annual report (April , 2005-March , 2006)*. Tokyo : Government of Japan.

全球化與國家考選制度之變革



張世賢*

摘要

全球化是超越的現象和資本持續累積的過程。國家之間越沒有界線，競爭越激烈，國家越需要國家競爭力。國家考選制度在充實國家機關的能力。面對全球化的趨勢，國家考選制度當有所變革。本文探討全球化與國家考選制度之變革。採用文獻研究法，以「各國公務人員考試制度比較研究」為主要文獻。研究發現為：考選目的，唯能力是尚，考選對象自由、公平、競爭，開放不限制。考選程序，多樣性。考選項目，廣博化。考選試題題型：多樣性。考選體系：分權化。結論建議修改考選相關法規，以配合全球化，提昇國家競爭力。

關鍵詞：分權化、全球化、多樣性、考選制度、國家競爭力

* 中國文化大學行政管理系教授

Globalization and Reform of National Recruitment System

Chang Shih-hsien

Abstract

Globalization is both a transcending phenomenon and a continuing process of capital accumulation. It has impacted national recruitment system. This paper discusses how globalization impact national recruitment system with documental analysis, based on Comparative Studies on Examination Systems for Civil Services. The study finds that: the selection for appointment is made on merit on the basis of fair and open competition; the processes, techniques and measurements of recruitment are multiple and comprehensive; and the systems of recruitment and selection are on the way of decentralization. The conclusion is that the acts and regulations of recruitment and selection should be revised according to the need of globalization to promote national competitiveness.

Keywords: decentralization, fair and open competition, globalization, multiplicity, national competitiveness, recruitment system

壹、前言

全球化是世界目前必然的趨勢。全球化必然促使各國競爭激烈。國家考選制度亦必然受到巨大影響。各國為因應全球化，應立即改革國家考選制度，以建立具有競爭能力的公務人員體系。本論文旨在探討全球化與國家考選制度之變革。研究方法採用文獻分析法，以考選部試題研究中心，2005年所出版之「各國公務人員考試制度比較研究」為基礎，從全球化的觀點，參酌相關法規，加以分析其變革趨勢。

國家考選制度之內容最主要為考選目的、考選對象、考選程序、考選項目、考選試題題型、考選體系等六大方面，本文分別分析之。探討國家考選制度因應全球化的趨勢，俾為我國國家考選制度改革與學習之參考。

貳、全球化定義

本文全球化的定義採用 Farazmand (1999、2007) 的定義，全球化是超越的現象 (transcending phenomenon) 和資本持續累積的過程 (continuing process of capital accumulation)。

這種全球化觀點認可並建立在下述幾種觀點之上。它把全球化看作全球資本主義積

累的過程。這是一個為了擴大資本積累而在全球範圍內擴展新疆域、獲得新機會的連續過程；同時它又把全球化看作一種由全球資本積累而引起的現象。這種現象幾乎在所有地方都顯露了其正面和負面影響。其影響均受到全世界各強國所感受到。在這些地方，即便不是所有、但也是大多數超級資本積累組織都擁有自己的基地，並得到它們所掌控國家的支援。全球化的概念包含下列各種論述。

一、全球化即國際化

相對於本論文所採用全球化的定義。早期的觀點，將全球化視為國際化。這是對全球化狹義的理解，他們 (Waldo, 1980; Riggs, 1994) 把全球化當作身分和共同體擴展到國家許可權之外的組織間，不斷加強的交互關係。這種理解並不新鮮，國際貿易、經濟與政治等方面國家間的聯繫幾個世紀以前就已經開始加強了，國際關係領域不過更加突出而已。公共行政的國際化亦不新鮮，儘管它在兩次世界大戰後獲得了新動力，其時美國和蘇聯都國際化了它們的衛星國及其相應的公共行政思想和實踐。聯合國和它的會員機構的興起也促進了國際化。

二、全球化即國界開放

另外一種全球化的觀點，是將全球化認為就是國界開放（Scholte,1997）。這指出：經由取消國家管制屏障和保護主義措施，實現大規模的國界開放，為快速的金融交易、通訊、貿易和文化聯繫提供便利。這樣一個無國界的世界，特徵就是統一的全球性經濟、全球性政府、一致的全球性文化。網際網路和其他資訊技術對全球化現象也起了作用。公共行政全球化的意思就是「思考全球化，行動在地化」；「新世界」、「地球村」、「全球治理」等概念似乎突出了這類全球化的特徵以及它對公共行政的意義。

三、全球化即自由化

但是，把這類全球化等同於自由化（Scholte,1997）則是有局限性的和不完善的。19世紀的古典自由主義者使用這個詞來反對中央集權的統制經濟。在20世紀早期，具有自由傾向的國際主義者使用這個詞來對抗均勢原則，而超國家主義者則用這個詞來反對國際關係中民族主義和國家主權方面的「現實主義者」的論調。

這樣的全球化定義是多餘的。因為針對新世界的國界自由化已經存在了幾十年，特別是在那些以美國為首的西方衛星國家中。例如拉丁美洲、亞洲、非洲和中東的發展中

國家。在第三世界，管制、勞工和行政政策總是向操縱商業利潤的跨國公司提供讓步。

「比較行政團體」和其他國際公共行政諮詢組織在未開發國家也一直相當活躍，比較與發展行政學方面的出版物提供了證明這種現象的大量文獻。

四、全球化是一種過程

再說另一種全球化的定義，認為全球化就是一種過程（Sweezy, 1997:1-2）。用政治經濟（political economy）的觀點看，這種理解不是把全球化當作一種現象，而是當作一個過程。一個持續了數世紀的現代資本主義資本積累不間斷的過程。但直到最近，它才因現代科技的有效性而強化起來。所以，這種理解也不新鮮。這種全球化的歷史可以回溯到19世紀和20世紀初期，其標誌是從早期（自由競爭的）資本主義向晚期（壟斷的）資本主義的轉變。這一轉變受到了兩次世界大戰的推動，並帶來了冷戰白熱化期間的資本主義「黃金時代」（1950—1970年）。這類看法認為，資本主義「就其最內在的本質而言，無論對內對外都是一種擴張性制度，它一旦生根，就會在內外兩個方面成長、擴張。」（Sweezy,1997:1-2）從1974—1975年經濟衰退開始的三股潮流促進了全球層面

上的資本積累，即：增長率下降、「壟斷（或寡頭壟斷）跨國公司世界性的擴散」以及「資本積累過程的金融化」。這種觀點沒有告訴我們國家和公共行政角色的變化，特別是在世界新秩序下的變化。

五、全球化是一種意識型態

再其次，將全球化認為是一種意識形態（Lindblom,2001）。西方資本主義民主的意識形態基礎在美國和西歐的自由民主全球化方面起到了重要作用。大量的資訊（包括宣傳）借助媒體、報紙、電腦和衛星通訊系統傳遍世界，它們給其他國家提供了可仿效的理想的政治制度。自由、個人主義、自由企業和多元民主等關鍵字語是這種全球化的意識形態力量的典型代表。但是，這一全球化的規範性力量也許很重要、也很有效，卻沒有揭示國家與公共行政的政治經濟情況。

六、全球化是一種現象

再其次，將全球化認為是一種現象（Farazmand,1999）。這種觀點把全球化看作是晚期資本主義的一種因果現象，認為全球化是70年代滯脹時期、世界資本主義為加速資本積累而不斷開拓國際市場的結果。全球化對國家和其他組織造成了重大影響，即它們的疆界不是被跨越（crossed）或打開的（

open），而是被超越的（transcended）。全球性現象就是廣泛的跨越並同時消解了地區性。地域距離和地域邊界在這樣的環境下，意義不再重要。地球成了唯一的真正的「地方」。這種全球化觀點對於瞭解民族國家政治經濟的全球性變化是有用的，它還將世界視為一個地球村，並提出了具有說服力的解釋。然而，這類觀點對導致全球化的現代國家和公共行政的作用卻重視不夠，也沒有指出在全球性的「地方」中，國家、制度內精英和公共行政的未來角色。

正是由全新的全球化過程所引起的性質變化引起了人們的注意。這種變化還給處於主導地位的西方民族國家帶來了新的後果。因此，本論文所持的全球化觀點有了新意，對全球化概念增加了新成分（超越的現象和資本持續累積的過程），把國家視為在全球化進程中的一個積極的制度性角色，能主動應付全球化帶來各種影響，而其他因素例如資訊技術也發揮積極的作用。

參、考選目的：能力取向，不是資格取向

全球化是一種超越國家邊界的現象，一個國家便很容易受到別國的影響。國家的活動便處於激烈競爭，國家考選制度便以能力

為取向，而不是資格取向。國家考選制度的目的，決定考選內容，而考選內容又決定考選項目。本研究從國家考選制度之考選項目追溯出考選目的。例如：美國最大特色就是ACWA評估表的評量方式，其主要用以評估申請人相關訓練、教育、經驗等能力問題，率先將個人對工作態度與經驗融入考試之中，且內容設計皆以工作能力為考量，而非僅著重於專業科目知識（Farazmand,2007a:15）。英國一般路徑的公務員進用方式大抵為申請、篩選、筆試或工作練習、面試等階段，所著重者為申請者的工作相關技能的表現以及面試的表現；捷徑考試之三階段測驗中，第一階段考試之測驗目的即在於瞭解應考人之辭語推理、計數推理與邏輯推理等能力，第二階段之鄉墅測驗目的在考驗應試者之治事、領導、適應、創造及言談的能力，亦是另一種口試的充實與擴大，使考試方式完全融入生活，兼具生活化與活潑化，並可看出其考試科目與內容，注重一般教育程度及知識，而不著重於特殊或專門技術與經驗（Civil Service Commissioners' Recruitment Code,UK 2008）。

日本考試制度採分試方式，公務員採用試驗之第一試教養測驗主要為評量公務員所需具備之基礎能力與知識，大部分內容為測

驗應考人之文章理解、判斷推理、教的推理及資料解釋等能力，以及包含自然、人文、社會科學等各方面知識(<http://www.jinji.go.jp/>)。

中國大陸之行政職業能力測驗主要測驗應考人從事國家機關工作必須具備的潛能，內容涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等常識判斷、言語理解與表達、數量關係、判斷推理及資料分析等五大部分（<http://www.mop.gov.cn/>）。

香港的綜合招聘考試內容包括中文運用、英文運用和能力傾向測試，目的是評核考生的中、英語文能力及推理能力，除重視語文能力外，能力傾向測試則是著重於中文文字推理、英文文字推理、數字推理、相關資料判斷及圖表分析等五項能力（<http://www.csb.gov.hk/>）。

考選部試題研究中心，2005年整理如表1所示。由各國情形可知，考試內容大都主要以工作能力為主要內涵，與我國習慣以考試科目設計試題內容之方式，明顯有所不同（考選部試題研究中心，2005：105）。

在全球化，考選的目的在充實行政機關的能力（Kellough & Nigro,2006:1），必須能夠測量應考人是否具備職務上所需的知識與能力，考試性質較偏向於實際性、職務性

及技術性；以及應考人在智能上未來可能的發展。我國、美國、日本、中國大陸及香港所注重之處偏向於前者（工作能力），英國捷徑考試與新加坡甄補人員則較注重後者（發展能力）。通常重專家，輕通才，尚技術等考試內容較易使公務員缺乏適應力、創造力、組織力及領導力，以致行政效能較差，統籌兼顧的能力不足（考選部試題研究中心

，2005：105）。因此，就考選目的而言，以英國與新加坡較為可採，其公務員所表現的行政效率與服務精神均為世界各國所稱道。而考選內部細項為何，應是在於考試前即針對各類公務人員所以具備的核心能力與專業或技術能力進行深入探討與研究，再據此設計考試方式與內容，方能收釜底抽薪之效。

表1：各國主要筆試之能力測驗內容

| 國家 | 考試項目 | 測驗名稱 | 測驗內容 | 性質 |
|------|------------------|----------|--|------|
| 美國 | ACWA考試 | 工作能力測驗 | (1)辭語推理(2)數的推理(3)專業學科測驗(4)一般公務測驗 | 工作能力 |
| 英國 | 捷徑考試第一階段 | 能力傾向測驗 | (1)辭語推理(2)計數推理(3)邏輯推理(含資料分析與資訊分析) | 發展能力 |
| 日本 | 公務員I、II、III種採用試驗 | 教養試驗 | (1)時事(2)文章理解(3)判斷與教的推理(4)資料解釋(5)自然、人文、社會科學(6)專業試驗 | 工作能力 |
| 香港 | 綜合招聘考試 | 能力傾向測試 | (1)中文文字推理(2)英文文字推理(3)數字推理(4)相關資料判斷(5)圖表分析 | 發展能力 |
| 中國大陸 | 公共科目筆試 | 行政職業能力測驗 | (1)常識判斷(涵蓋政治、經濟、法律、管理、人文、科技等)(2)言語理解與表達(包括聽力測試)(3)數量關係(4)判斷推理(5)資料分析 | 工作能力 |
| 我國 | 高考三級 | 第一試 | (1)中華民國憲法(2)本國歷史(3)地球科學(4)數的推理(5)英文(6)專業學科 | 工作能力 |

資料來源：修正自：考選部試題研究中心，2005：105

肆、考選對象：機會平等

目前世界各國對於公務人員能力的甄補，均其為強調公平原則與機會均等原則。申

言之，即公民在擔任公職方面，具有平等的權利與機會（Klingner & Nalbandian, 1993）。

。不論個人的政治主張、種族、膚色、宗教信仰等，在服公職的機會都是相同的。以通俗的語句說明，「不管黑貓、白貓，只要會抓老鼠的貓便是好貓」，對於貓的各種狀況不加以限制，大家公平、平等競爭，唯能力是尚。

可是，原先世界各國對於考選對象有國際限制。世界各國考試的應考資格普遍規定需為該國公民或具備該國國籍，甚至亦對居住期間有嚴格的限定，主要皆係考量公務人員行政倫理中重要的忠誠的問題。少部分在安全或便利性的考量下，另有特別規定。例如美國規定無美國公民權或國籍者不得接受競爭考試，且原則上亦不得就任競爭職。但是在提昇業務效率等特別情況、特定事例或有臨時任用必要時，則可任用駐地的外國人，如駐外使館的通譯。英國捷徑考試亦只對具有英國國籍之國民開放，外交事務領域在為確保國家安全下，另規定需為大不列顛公民(British citizen)、前10年有2年居住在英國國內，且至少有1年連續居住12個月的限制。新加坡規定則較為寬鬆，除部分敏感職位規定需由本國人擔任，餘可雇用外國人。香港政務主任則規定必須是香港特別行政區永

久性居民及在香港至少居住滿七年（考選部試題研究中心，2005：98）。

但是國際化之後，最近二十年，先從跨國企業公司開始鬆動，有些頂尖的跨國企業虛位以求，讓非本國籍的能手出任執行長（CEO）的高位。例如，巴西籍的執行長讓日產與雷諾合併重生，意大利籍的總經理為台灣宏碁在歐洲市場攻城掠地。與此同時的是東亞的人才流動，韓國潘基文出任聯合國秘書長，香港陳馮富珍出掌世衛。東亞各地學院也出現不同國籍的大學校長。在全球人才流動的大潮裏，各國的文官體系亦開始全球化。亞洲自1840年以來，就一直為了追趕西方而全體動員，各國的文官一直是勁力的來源。公平而論，在戰後初期積累的時代，跨過社會各種利益集團的官僚體系，的確扮演了指導性的關鍵角色。

但是當世界越來越平坦，現象卻也越來越複雜時，東亞社會如父如兄的文官與學界就捉襟見肘，渾身不自在，根本原因在於，文官體系命定的同質性無法面對快速變化的世界（林正修，2007）。

典型的實例，日本的大藏省與通產省。此二者具有相當大行政權威的官署，既無法避免泡沫經濟的發生，又對長期的蕭條束手無策。面對全球化，「善治」（good

governance) 的動力來自制度性的「異質化」，具體的作法就是開放行政機關，對特定的公職進行全球徵才，引進能手活絡行政體系。這些全是在本國或亞洲聲譽卓越的專業人士。他們都受本地法律的限制，在任期中受到公正的考核。這些職位可以是高等法院的陪審法官，負責警力培訓的總監，港口營運的總經理，證交所的負責人。這些職位以往全由本國人包辦，開放進口公務人員，本國公務人員將與全球人才一起競爭。他們的薪水可能是目前公務人員的三至五倍，但他們帶來的制度革新與效益將物超所值。

台灣在過去二十年民主化與本土化的進程中，並沒有提出因應全球化的改革治理體制的議題。台灣的經濟與全球接軌，但政府治理的機器卻對全球化的發展置若罔聞，表面上口號喊「立足台灣，胸懷大陸，望眼世界」，但其實卻是「自我封閉化」。少數涉外的部門還是以百年前辦洋務的心態來面對全球變遷，於是政治的內向化與細瑣化帶給台灣停滯與內耗。這種現象，論者（林正修，2007）認為只向內看的惡果是民選政治人物造成的，常任文官大多只是替罪羔羊。

事實上，台灣文官品質的落後有著更深的病理學背景（林正修，2007）。也會有人從人事行政的古典理論來說；文官是國家治

理主權的象徵，請外人來做高官，豈不是喪失主權，萬一國家機密外洩，更是得不償失。事實上，跨國企業界對於保密與人員管制早已行之有年，有識者大可不必多慮（林正修，2007）。

面對全球競爭，每個地域與社會都有其優劣勢，只要審時度勢，就可以找到出路與對策。從社會的形成歷史來看，台灣國際化與精幹比不上香港、新加坡，決心與紀律亦比不上南韓，規模與技術亦不如日本。但台灣獨特的歷史經驗與社會氛圍所形塑的生活方式，比香港、新加坡城邦國家的格局，更具有真實的深度與對亞洲鄰邦的說服力。台灣在兩岸與華人世界的彈性網絡，比起困守在民族國家框架下的韓日，更能在亞洲的新一波整合中。催生政治體制創新（林正修，2007）。

以古為例，在春秋戰國時代，只有秦國大膽進用各國人才，用天下人才，才能富國強兵，統一天下。跨國雇用文官對我們毫無損失，但得到的將是文官體系的全面翻修。這既是台灣困局突圍之路，也是介入亞洲的開始（林正修，2007）。

伍、考選程序：多樣性

全球化必然是包容多樣性，具有豐富性

，以及競爭的堅實性。各國文官考選雖然因各國國情與歷史演變的不同，造成了各國公務員甄補程序的差異，但有共同原則，即基於考用配合原則，設計適當的考選方式，以甄補合適的人才。各國目前公務人員甄補程序多趨向採非單一、非集中的考試方式辦理，由考選部試題研究中心，2005年綜合整理如表2所示，各國採行之考試方式略為：

(一)美國現行的ACWA考試除口試外，尚包含筆試(含工作能力測驗與個人成就歷程)與評估表，而評估表實質上亦是一種口試形式的轉換。

(二)英國一般路徑應考人在提出申請後，大都可能需要參加評量，包括筆試、口試及能力評量。捷徑考試則分為第一階段、第二階段、第三階段。

(三)日本國家公務員普遍採用分試制度，分為第一次試驗與第二次試驗，第一次試驗多為教養試驗或／與專門試驗(選擇題)，第二次試驗則為專門試驗(申論題)或／與人物測驗。第一次試驗及格者始能參加第二次試驗，部分考試尚且需經第三次試驗。

(四)新加坡公務員甄選流程，由各部門自行公開招聘，初步篩選符合資格名單後，

再通知面試，以評量是否適任為公務員，各部門可以決定是否採取性向測驗(Aptitude Test)，以便進一步評量其能力。

(五)中國大陸考試包括筆試(公共科目、專業科目)和面試，筆試合格後始能參加面試。

(六)香港則綜合招聘考試與公務員職位的招聘程序分開進行。個別職系或部門會在招聘程序中另設筆試及／或面試。

由此可知，各國之公務人員考選方式仍以競爭考試為主，如美國、英國、日本、中國大陸等，考選方式由於有筆試、實地考試、口試、學經歷評估等不同考試方式，因此多採非單一集中的分試型態，而香港地區僅將綜合招聘考試列為入職條件之一，新加坡則無競爭考試。

我國在1998年以後亦曾為提昇公務人員高普考的閱卷品質，強化考試的信度與效度，並培養公務人員宏觀的視野而採行分試制度，但後來報名人數大幅減少，考選部於2006年起恢復一試制度。從全球化的觀點，不應全面採用一試制度，要多樣性，有些類科採一試制度，有些類科可採用分試制度。要具有多樣性。

表2：各國公務人員考選程序考試名稱

| 國家 | 考試名稱 | 程序 |
|------|------------------|----------------|
| 美國 | ACWA考試 | 筆試或／及評估表→口試 |
| 英國 | 捷徑考試 | 第一階段→第二階段→第三階段 |
| 日本 | 公務員I、II、III種採用試驗 | 第一次試驗→第二次試驗 |
| 新加坡 | 公務人員甄選 | 面試→性向測驗 |
| 中國大陸 | 國家公務員考試 | 筆試→口試 |
| 香港 | 公務人員招聘 | 綜合招聘考試→筆試及或口試 |
| 我國 | 高考三級與普考 | 第一試→第二試 |

資料來源：考選部試題中心，2005：102

陸、考選項目：廣博化

全球化著重在考選真才實學者。考選項目要包含不同方式，不同角度，不同種類，具有信度、效度、易操作性，以考選出真正所要的人才。其中較為顯著者為（一）資格條件審查、（二）學經歷評估、（三）筆試、（四）實作及（五）口試等（考選部試題中心，2005：102-103）。

（一）資格條件審查

資格條件審查的目的在查詢應考人之資格能力與人事資料，以為決定資格條件是否符合機關需求，亦即列為基本門檻，不能列為錄取與否的單獨考選項目，僅是考選公務員門檻之一。一般而言，各國的公務人員資格審查條件大抵除了學歷、年齡、健康、資格、居住期間等項目外，各國依其國情與職

位需求之不同，另設有不同的資格門檻。英國捷徑考試對內部應考人另設工作經驗與經長官推薦等二項目，外部應考人則是要求畢業成績水準(<http://faststream.gov.uk/>)。新加坡的「甄選準則」另考量應徵人員的個人特質，包括應徵人員之領導才能、被激勵性、溝通技巧、才能與擔當等(<http://app.psc.gov.sg/>)。香港的入職條件則要求語文能力(<http://www.csb.gov.hk/>)。中國大陸的資格條件則是偏重應考人的基本政治素質，如擁護中國共產黨領導，熱愛社會主義，與一般民主國家僅對應考人的學、經歷或年齡做一般性的規定迥然不同(<http://www.mop.gov.cn/>)。

（二）學經歷評估

在學經歷評估方面，以英國與美國對此最為重視，其評估方式通常以筆試方式行之

。英國捷徑考試的第一階段簡歷問卷又稱自我評量問卷，主要目的在於瞭解應考人特質、興趣及經驗，主辦機關並有自我評量軟體供作應考人練習。美國的個人成就歷程 (Individual Achieve Record, IAR) 內容為有關應考人在學校、工作或活動之經驗、技能或成就之選擇題問卷，設計目的在於藉由評估應考人在專業工作方面之特質，以作為筆試的輔助工具。

(三) 筆試

筆試係我國自古至今最普遍的考試方式。新加坡無筆試。英、美、中國大陸、香港等皆採用。只在測驗題型、題數、時間、配分比重等方面有所不同。筆試旨在測驗應考人所具備之工作能力或專業知識，與口試目的不同。口試之目的在評選應考人之語言能力、行止儀態及智能反應，以補筆試之不足。筆試與口試併行，是各國的普遍趨勢。例如，英國捷徑考試之第二階段即包括筆試測驗、討論演練及面試；日本的各項公務人員採用試驗亦兼採筆試與人物測驗；中國大陸筆試合格後才能參加各機關之面試，香港亦同。因此，整體而言，各國之公務員考選方式大抵兼採口試與筆試，俾以選拔適當人才成為公務員（考選部試題研究中心，2005：103）。

(四) 實作及口試

各國考選公務員之項目除上述之資格條件審查、學經歷評估等輔助性的評量方式外，對於較基層公務人員的考選，常另配合運用實作測驗、筆試、口試等方式。實作測驗為評估應考人在實地操作時的知識與能力，如打字、繪圖等，美國的打字員、速記員、資料謄寫員、辦公機器操作員以及其他非專業類的文書常採實作測驗。

柒、考選試題題型：多樣化

全球化之後，考選試題題型多樣化，以肆應全球化多樣化需求 (Daley, 2002: 103)。就教育心理測驗的觀點而言，試題是構成測驗的核心部分，試題類型種類繁多，一般可分成二大類，一是選擇反應試題，包含是非題、選擇題及配合題等，二是建構反應試題，包括簡答題、填充題、論文題等，每種試題的測量功能均不相同。我國國家考試通常稱選擇題為測驗題，論文題稱之為申論題。選擇題適用於測量各種學習能力，從簡單到複雜的皆可，並且可以測量是非題、配合題與填充題等所能測量的簡單學習成果，且可設計測量各種複雜的學習成果，適用於各種不同教材內容。因此，選擇題成為目前各國成就測驗或標準化測驗普遍採用的一種命

題題型，但均僅限於辨認的層次，無法測量學生回憶、組織、統整和表達觀念的能力，欲測量這些能力，申論題是最為適合的一種題型，故亦廣泛為各國所採用。因此，就以考試取才為主的國家中，筆試題型雖依各國考試內容而有差異，但各國的筆試題型普遍兼採選擇題與申論題（考選部試題研究中心，2005：104）。

例如，美國文書員、打字員或速記員之測驗題型為選擇題，甚至ACWA考試之評估表已將訓練、教育及經驗等問題以選擇題方式呈現。英國捷徑考試第一階段之三項測驗項目即包含有單題式或題組式之選擇題、排序題、填空題等題型；第二階段之筆試演練則普遍採用申論題，以評量其學科與政策之應用能力。日本公務員採用試驗之教養測驗僅為選擇題，但有必答與選答之分，而專業測驗依考試等級或類科的不同，混合運用選擇題型與申論題型。中國大陸之甲類考試，行政職業能力測驗為選擇題，專業能力部分則為申論題。一般而言，考試等級較低者，以測驗題為主，考試等級愈高者，則較注重申論題型，此與我國初等考試（國文除外）皆為選擇題，普通考試第二試則是純粹申論題或測驗題，亦有混合題，高等三級考試則以申論題為主之運用情況類似（考選部試題

研究中心，2005：104）。

捌、考選體系：分權化

行政機關在全球化過程中必須能夠應付各種隨時來的挑戰，行政機關所需要的人才，亦應隨時彈性考選。考選作業具有隨時性、彈性、多樣性，考選體系所遭受到的挑戰，必須分權化。由於各國國情文化及其歷史背景的不同，人事制度的發展與革新也有所不同，考選職權開始逐漸授權化、分權化、彈性化、機動化，以下一些實例（考選部試題研究中心，2005：96-97）。

（一）美國：為簡化考選任用程序，公務人員考選職權業已逐漸下放至各用人機關自行決定，各機關可以自行決定採用ACWA考試或以其他筆試或實作測驗方式對外招考，或自行審查履歷與面試，或直接指派等方式（US Merit Systems Protection Board,1999）。

（二）英國：行政官及其相當職等以下之公務員競爭考試，係由各部會自行辦理，部分部門或機關尚且委由民間人力資源公司負責辦理甄選作業。

（三）新加坡：新加坡之公務員人事制度亦自1995年起，由中央集權改為各部會分權，在公務員的甄選進用方面，除了極少數

最高級的公務員仍由公共服務委員會辦理外，大部分的公務員均由各級人事局自行招募，僅需經過資格審查與面試，即決定進用人選。

(四) 日本：日本採用試驗之應考人經合併第一次與第二次採用試驗成績後決定錄取名冊，由人事院提示用人機關自行選用，若干機關尚且再予以口試。

(五) 中國大陸：中國大陸之公務員錄用考試的主管機關則由中央與地方各級政府的人事機構負責舉辦各項公務員錄用考試，業已從中央、國家機關推進到省、地(市)、縣、鄉級機關辦理，專業科目考試與面試之內容、方式、時間和地點均由招考部門自行決定與實施。

(六) 香港：綜合招聘考試是跨進公務員職位的一項資格考試，且此項資格考試是與招聘程序分開進行的，除了香港公務員事務局舉辦的考試外，進行招聘的決策局或部門亦可能會另行舉辦考試及／或面試，因此實質上亦是由用人機關辦理招聘事宜。

以上實例(考選部試題研究中心，2005：96-97)，雖然各國人事或考選機關面對的社會環境變遷與挑戰各有不同，但為簡化考選任用程序，美國、英國、新加坡、中國大陸、香港等國之全部或部分考試職權業已

普遍逐漸下放至用人機關自行決定，並非必由中央統一集中辦理單一考試(Klingner & Nalbandian, 1993:147)。考選進用管道呈現多元化與彈性化。由於考選充分授權，用人的時效性及適任性都可以大幅的提升。中國大陸雖有統一、集中的公共科目筆試，但合格後之專業科目筆試與面試也由招考部門負責辦理。

授權各部會自行辦理考試或委託民營機構具有多元化與彈性化等優點，同時配合全球化所帶來的資訊化，一切作業透明化、公開化。考選資訊易取得性，易週知性容易使應考人有所依循，各機關不得各行其是，受到全球監督，維護公務員選拔的公平性、廣博性。台灣目前由獨立的考選機關辦理考試，由於職權統一，應考人較有所依循，考試程序與內容較亦具公平性，可是考試種類的繁多將易形成試務工作的龐大負擔，不易使各項考試的信度與效度獲得提昇，應逐漸分權化。

玖、結論

全球化是超越的現象，和資本持續累積的過程。各國之間必然競爭激烈。國家考試制度在充實國家機關的競爭能力，考選目的，為能力是尚，考選對象是公平、公開競爭

，機會平等，甚至跨越國界，用人唯才。考選程序，多樣性。考選項目，廣博化。考選試題題型多樣性。考試制度要具有考選作業過程中的信度、效度、易操作性，以選用真才實學者。考選體系，分權化，應需要即舉辦，講究時效，實用，務實，與活力。目前有關考選法規不符合全球化需求者，建議即應逐漸修改。

參考書目

林正修 (2007)。進口文官。台北：中國時報，A15版。

考選部試題研究中心 (2005)。各國公務人員考試制度比較研究。台北：考選部。

日本人事院網站 <http://www.jinji.go.jp/>

中國大陸人事部網站 <http://www.mop.gov.cn/>

中國大陸公務人員考選法規，公務人員錄用規定（試行）2007。<http://www.mop.gov.cn/>

考選部全球資訊網 <http://www.moex.gov.tw/>

美國人事管理局網站 <http://www.opm.gov/>

美國人事管理局求職網

<http://jobsearch.usajobs.opm.gov/>

美國公務人員考選網站 Federal USJOBS:
www.usajobs.opm.gov

英國文官考選網站

<http://www.civilservice.gov.uk/iwant/index.asp>

英國公務人員考選法規 Civil Service Order in Council 1995; Civil Service Commissioners' Recruitment Code 2008。

英國公務員網站

<http://www.civilservice.gov.uk/>

英國捷徑網站 <http://faststream.gov.uk/>

香港公務人員考選法規網站

http://www.csb.gov.hk/tc_chi/csr/9.html

香港公務員事務局網站

<http://www.csb.gov.hk/>

新加坡公共服務委員會網站

<http://app.psc.gov.sg/>

Daley, Dennis M. (2002). *Strategic human resource management : People and performance management in the public sector*. Upper Saddle River, NJ: Person Education

Farazmand, Ali, (1999). Globalization and public administration, *Public Administration Review*, 59(6):509-522.

Farazmand, Ali. (2007a). *Strategic public personnel administration : Building and*

- managing human capital for the 21st century volume 1,2*. London: Westport.
- Farazmand, Ali (2007b). Globalization: A theoretical analysis with implications for governance and public administration. In Ali Farazmand and Jack Pinkowski(Eds.), *Handbook of globalization, governance, and public administration* (pp.3-26). New York: Taylor & Francis.
- Kellough, J. Edward & Nigro, Lloyd G. (2006). *Civil service reform in the states : Personnel policy and politics at the sub-national level*. NY: State University of New York Press.
- Klingner, Donald E. & Nalbandian, John (1993). *Public personnel management contexts and strategies*. NJ: Englewood Cliffs.
- Lindblom, C. (2001). *The market system*. New Haven: Yale University Press.
- Patton, W. David et.al. (2002). *Human resource management : The public service perspective*. NY: Houghton Mifflin.
- Riggs, F. (1994). Global forces and the discipline of public administration. In J.C Garcia-Zamor and R. Khator(Eds). *Public administration in the global village* (pp.17-44). Westport, CT: Praeger.
- Scholte, J.A. (1997). Global capitalism and the state. *International Affairs*. 73(3):427-452.
- Sweezy, P. (1997). More (or less) on globalization. *Monthly Review*, 49(4):1-2.
- U.S. Merit Systems Protection Board (1999). *The role of delegated examining units: Hiring new employees in a decentralized civil service*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Waldo, D. (1980/1990). *The enterprise of public administration*. Navota, CA: Chandler & Sharp.

從文官體制改革脈絡論考試權之發展



蔡良文*

摘 要

我國自1980年以來受新公共管理理論等影響，產生政府再造與文官體制變革的風潮，由於考試院有關人事行政與文官體制事項，均為憲定職掌，而任何文官改革，均不可脫離憲法或憲法精神進行，所以，本文先就考試權的歷史沿革做一統整析述，以釐正考試權之概念與範圍；次從文官體制改革的環境需要、實現專家政治的需要、實現民主治理的需要、完成政治發展工程的需要四層面，以宏觀整體角度探討我國文官體制變革的脈絡；進而提出積極強化考試權運作，以及調整文官體制機制的意涵與方向。

關鍵詞：文官體制、考試權、權力分立、專家政治、政府再造、民主治理
政治發展

* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

The Development of Examination Power from the Context of Civil Service System Reform

Tsai Liang-wen

Abstract

The effect of the new public management theories has given rise to the prevailing governmental renovation and civil service system reform since 1980 in ROC. As the functions of the Examination Yuan in respect of personnel administration and civil service system are constitutional, no reform of the civil service system may be proceeded without consideration of the constitution or constitutional spirit. Therefore, this essay is first to provide a comprehensive analysis and exposition of the historical development of the examination power so as to clarify the concept and scope of the examination power. Further, discussions will be focused on the thread of our civil service system reform from an overall and omnibearing perspective in consideration of the environmental need, the need to realize expert politics, the need to realize democratic governance, and the need to accomplish the political development engineering of the civil service system reform. Then, I will discourse on the purport and direction of actively consolidating the operation of examination power and adjusting the mechanism of civil service system.

Keywords: civil service system, examination power, power division, expert politics, reinventing government, democratic governance, political development

壹、前言

自1980年以來，因受新公共管理理論等之影響，而產生政府再造與文官體制變革，帶來文官體制運作上的若干彈性和政府效能的提升，但相較於私部門所提供之服務品質與速度，政府的部分表現仍不能得到人民充分之信任和滿意(Haque,2001：65-28)。而政府文官體制運作，必須考量「行政價值之專家權威」與「政治價值之政治回應」間的平衡。一般而言，行政機關業務涉及行政處分者，係屬公權力事項，業務若不涉及行政處分，較屬公共服務(public service)性質，而整體說來，當前的政府的乃是高度公共服務導向的效能型政府，其所推動的文官改革策略有三個面向，其一、改變文官的行政治理文化，無論政黨如何輪替，整個常任文官的行政治理都是最重要的核心；其二、是引導政府文官不斷學習提高生產力，以提升政府競爭力；其三、則是建立一個學習型的政府組織和人力(施能傑2000：25)。若進一步以總體宏觀角度探討我國文官體制改革脈絡時，常常困於變項過多與牽涉層面複雜，是以面對此議題，學者多採用陳德禹教授(1990：122-125，1992：5-6)之四個分析層面加以探討：

一、環境趨勢的需要：多元化的社會，政府必須處理社會各團體之價值衝突、爭執，以公正、超然地位加以折衝、協調或仲裁，而文官即顯重要。

二、專家政治的需要：專家政治(technocracy)為當前政治發展趨勢，而行政與政治價值衡平，有利於專家政治的發展，兩者相輔相成。

三、實現政治價值的需要：期望政治系統穩定、和諧，尤其是實現行政系統的理性、效率及公平諸價值，此均須賴行政之民主化與中立化。

四、完成政治發展工程的需要：我國民主政治的發展已成全民的願望，並已邁開大步向前發展；故急需建構優質文官機制，以配合政府施政作為。

由於我國有關人事行政與文官體制事項，均為考試院憲定職掌，任何文官改革脈絡，均不可脫離憲法或憲法精神運作，本文爰先就考試權的歷史沿革做一統整析述，以釐正考試權之概念與範圍，同時參照陳德禹教授指出的四項分析層面，就我國國情之需要，以宏觀整體角度探討考銓機關推動文官體制變革的脈絡。申言之，在功能上，須因應環境，切合實際需要改革文官考試方法與技術，以拔擢國家各類人才；在文官發展上，

須能有效改善考績制度，強化功績制原則，並賦予迴避政治力不當干預的行政中立內涵、保障文官權益，進而增強人事行政運作機制，持續維持國家穩定的發展。所以，在探究考試權之沿革發展中，以體制與功能面為出發點，由四個層面來探討文官體制的改革脈絡，藉資研提考試權的發展內涵。

貳、考試權之沿革發展析述

一、考試院憲定職權之分析

1942年制定之「人事管理條例」第1條規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之。」確立考試院具有主掌全國人事行政工作之地位。1947年憲法施行後，考試院乃為憲定機關之一，機關體制趨向合議制，設置考試委員並裁撤考選委員會，改設考選部。考試院的職權主要係依憲法第83條規定，掌管國家考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。1992年至1994年間，為解決自1967年以來，行政院人事行政局與考試院銓敘部均掌人事權之雙軌制窘境，因而有第一次憲改增修條文第9條之出現，當時修憲原意，乃在限縮考試院之職權，而將部分人事行政權及相關業務移轉至行政院人事行政局(以下簡稱

人事行政局)，如：公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之執行事項。然而，自修憲之後，考試院職權與組織不僅未見縮減，反而擴大組織編制，並對相關職權之自我界定與行使方面更積極與擴大，除凸顯其於憲法中的「正統」地位外，更彰顯考試權的價值與意義。

二、考試權功能運作之分析

依現行憲法之設計考試院為一獨立超然的合議制機關，依人事管理條例規定，考試權運作中之人事人員獨立自成系統，為事權統一之管理體系。茲就行憲以來考試權之功能運作，分從權力分立觀點與部局權責分工兩方面，加以分析。

(一)權力分立觀點

考試權落實到實際制度時，是否一定要採「五院平行並立」、相互聯屬、無傷統一的觀點？或是宜採相互制衡或相互合作的觀點？學者間看法不一。依筆者觀察，先進國家之人事職權，多由獨立超然的機關行使，如美國功績制保護委員會(Merit System Protection Board)、英國文官委員會、日本人事院等。惟其組織層級尚非內閣層級。按權力分立之目的，原在防止國家體制中任何屬性權力侵及民權；從分權與制衡的原則，及

中國人傳統思想價值觀而言，將屬於廣義行政權的考試權分出規劃設計，是合理可行的。又五權分立在權力制衡關係上，較諸三權分立複雜，為期憲政運作順暢，理應相互分工與合作，彼此尊重，以維憲政秩序。當然「行政」與「立法」之互動，依然為五權憲政運作之重心與主軸，司法權為紛爭之最後仲裁者；其餘兩權，則扮演輔助性角色。西方三權思想，係基於對統治者之不信賴，因此建構權力分立與制衡的配套設計；而五權分立之說，則著重於機關間相互聯屬，平行並立，各司其職，以建構有效能的政府。五權憲法緣自中山先生之五權分立思想，在憲定權責劃分，乃至歷次修憲後之五權分立情形，其發展脈絡，的確值得進一步釐清。於此，僅先說明五權分立之「權力相互作用與制衡」關係，其間有憲法明文規定者；有經大法官闡釋憲法條文予以釐清者；有大法官依據「憲法之精神」積極匡補、續造者；亦有現制下關係不明，猶待以解釋闡明或以修憲補充者。當然大法官有關五權憲政之「權力分立原則」之解釋，依其發揮之主要作用，可分為「水平分權」、「垂直分權」、「權力相互制衡」、「權力相互尊重」、「維繫憲政體制」以及「司法審查權限」等六大類(湯德宗，2000：280-302)。其中有關權

力相互制衡中，關於「考試、立法兩權關係」之解釋案，在釋字第155號解釋從寬適用「法律保留原則」；釋字第268號解釋則嚴守「法律優位原則」，雖自憲法角度解釋似有不足，但至少進一步強化上述兩權運作原則。總體而言，在行憲60年以來五權憲政運作尚稱順暢，在歷經7次修憲後，已然對立憲精神與架構作了大幅更動。又此時正值國內民主鞏固之際，如何在過渡時期中尋求權力分立之穩定發展，值得關心。

(二)部與局權責的分工

依照人事管理條例規定中央及地方機關之人事管理，除法律規定外，由考試院銓敘部依該條例行之。惟依動員戡亂時期臨時條款規定設立人事行政局以還，人事管理權因之割裂。人事行政局主管行政院所屬各機關之人事業務，雖未全然違法，至少發生權限競合問題。目前有關銓敘行政由銓敘部掌理，與人事行政局之設立，在形式上確實易予人有機關重疊、權責不明、甚至有侵犯考試院職權之嫌。茲就其實際運作情形，分兩方面述之：1、人事管理系統方面：目前銓敘部主管總統府、立法、司法、考試、監察四院及其所屬各機關人事管理業務，係透過各機關人事機構為之，並非直接管理各機關人事業務；人事行政局主管行政院所屬各部會

局署、直轄市、縣(市)政府，及公營事業機構之人事管理業務，亦係透過各機關之人事機構為之。自形式觀之，銓敘部行使之範圍廣，惟實質上則反之，且差距極為懸殊，約莫百分之五。所以考試院如何賡續加強與行政院之溝通，以發揮銓敘行政功能，亦為急務。2、事權劃分方面：考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，具有提案與修改考銓法案權。而人事行政局對人事政策及人事法規，只有研擬、規劃、建議之權，既無決定權亦無提案權。而考試院對人事行政局之工作亦有監督權。此乃關切考試權發展人士所關注的主要問題之一。另就兩者實際職權運作，其共有項目多同，所不同者為職權行使範圍不同、權限不同，且以人事行政局往往依照「行政院所屬各級人事機構設置管理要點」辦理，而忽略「人事管理條例」規定等，在行政程序法施行後，上述要點之效力為何，有必要加以正視。雖然由銓敘部與人事行政局按月舉行業務會談，對雙方溝通、協調有正面功能，但其合憲性之維持值得重視。

三、政府改造對考試權與文官體制之影響

2000年民進黨執政之後，對國民黨推動之政府再造方案未能承續，而另啟「政府改

造」的思維，主張以「三權分立重建小而有效率、權責分明的政府」，擬將五權整合為三權之政府運作體制，認以現在考試院所掌理的考試與銓敘兩種權力，本來就是人事行政權，是行政權所不可分割的一環。將考試行政與其他行政權分開，妨礙行政效率。且以銓敘行政本無獨立行使之必要或可能，需要獨立行使者為狹義之考試行政，只要設立獨立運作的國家考試委員會，就可達其目的。根據上述思維，可以了解到，若在三權分立政府構想之下，考試院的「院」級地位是不需存在的，考試權的獨立只需以「委員會」的層次設立即可，而銓敘與其他人事行政權，本應歸屬行政權，在行政權與人事權相結合的情況下，行政組織才得以更有效率的運作，這是當時以精簡政府，促進行政績效的想法。又廢除考試院之院級地位，乃是從三權分立政府體制思考下必然的邏輯結果；但此推論式的主張，忽略了「三權分立」政府體制的特點與缺點(參照高永光，2006：1-22)，值得審慎衡酌之。

再者，就此時期組織層面而言，考試院組織之調整在「以三權分立重建小而有效率、權責分明的政府」的原則下，即在求合併總統、行政院與考試院的職權，貫徹行政一體。筆者暫不論考試、監察是否應與類如國

外之三權平行，但考試院所有事權是必須獨立、超然運作的，維持以總統為核心的改良五權憲政應最可行。若要再做調整，則考試院之未來設計，同樣可考慮不隸屬於「內閣總理」，而以獨立超然地位，隸屬於總統，其事權除公平、公正、公開的考選、公務人員保障應獨立外，亦可與中央選舉委員會、人事行政局、公務員懲戒委員會之事權合併配套調整，使憲定職掌能更超然、獨立行使，不受任何政治干擾與滲透(蔡良文，2002：62)。另就功能與政策運作層面而言，政府改造之願景為「具全球競爭力的活力政府」，其理念為「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，其欲達成之五大目標為「彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造、興利創新的服務機制」。其中彈性精簡的行政組織與專業績效的人事制度，即是政府人力運作與管理之範疇，而考試院身為最高人事主管機關，有其責任進行相關的考銓革新與調整。因此，在因應憲改後的政治生態與憲政運作上，考試院就考銓制度與文官體制上做了許多的努力與革新，而民進黨也能在現行憲政架構下，讓考銓機關賡續在憲定職掌範圍上運作。在體制上雖有五權與三權之爭議，但在法理事實與民

主的專家政治體制下，確保國家文官體制之穩定，達成善治之理想，才是提昇政府全球競爭力之關鍵所在。

參、文官體制改革的環境需要

21世紀的公務體系呈現不同於傳統的價值與文官體制的風貌，包括：(一)接受多元化制度、制度發展要有策略觀，並能培養核心價值；(二)在功績制度下，鼓勵更佳的績效並給予不同績效俸給；(三)強調績效和結果聯結；(四)引用培養和陞遷人才到適當職位；(五)視人力資源發展為資本與投資；(六)核心與非核心人員均共享核心價值；(七)以成員績效與機關需求決定人才之去留；(八)績效評估(核)基礎為個人對於組織目標之貢獻；(九)夥伴關係立基於組織和成員滿意度的共同目標；(十)中央人事主管機關要協助各機關自行完成其人事功能(參照Ingraham,el, 2000：58)。21文官體制的世紀，擬參照上述理念為基礎中，並輔以穩定之政治環境與開明之政治文化，將可履踐民主價值與建構良善理想之文官體制。

回顧早期國內威權體制為求時局穩定、社會安定，而壓制在野勢力，使得政治菁英的意識型態與共識不足，國家出現整合機能不足的體制，應設法將對立團體置於較為廣

闊的社會架構內，並透過價值轉化(transformation)，使其具有正確的民主價值取向。同樣地文官系統的形成、組織、再生、運作、變遷等均受威權時期黨、政、軍體制的影響與制約，即形成文官制度憲政化、民主化、中立化的前導不足，但經歷政治變遷與發展，使得文官體制改革面臨極大的挑戰與轉化，茲分述如次：

一、政治化文官體制之轉型分析

在我國威權體制時期對文官系統進行意識型態的控制與型塑，無論是選用、升遷、考核……等均與「黨意」有密切的關聯(蕭全政，1994：10-11)。以致於認為對該黨的忠誠即代表對國家的忠誠，模糊了忠誠於國家憲法，其行政作為亦往往偏離功績制與民主化、中立化原則。謹就二元人事法制之發展與人才引進甄補之變革，說明如次：

(一)政務人員與常務人員合理區隔發展

在1996年國發會共同意見中「經濟發展議題」之(一)「改革文官制度—建立一個集全國精英於政府的文官體系」之5—「強調貫徹常任文官制度，擴大政務官範圍，明確

劃分政務官與事務官職責，落實責任政治。」雖無新意，然可謂針對問題勇於改革之表現。按政務人員為決定國家行政方針，負有政治責任的人；凡是依照既定方針執行，負有行政責任的人，稱為常務人員。在法律地位上，無論是任用資格、程序、身分的保障、退休(職)制度、有關違法失職之懲戒，均有不同規定¹。有關政務人員之定義、任免、權責……等均應建立完整的政務人員法制。惟以威權體制之運作與制約，致其界限不甚明確，常有明顯的例子如：1.行政院改組往往看到常任公務人員(尤其是主管人員)也隨同辭職；2.大眾傳播媒體或社會上均有所謂常務次長陞任政務次長的錯誤觀念；3.政治責任與行政責任不明，如發生純行政事故時，竟然部會首長遞辭呈，既遞辭呈又有慰留之情事(繆全吉等，1990：47-48)。而常務人員之責任問題，若有犯罪行為者，須受法律制裁；若有違法、失職行為者，須受懲戒處分；若在專業領域裡，則受其專業社會團體的控制等。惟不應有被迫以去職，來負起政治責任的情事發生。進一步有關建立二元

¹ 1972年2月5日制定，並經1979年12月24日及1985年12月11日修正之「政務官退職酬勞金給與條例」第2條雖規定該條例之政務官範圍，惟似不得依此即謂政務官已獲界說，此條例僅係對於服務公職而未受公務員保障之類人員，使之退有所安而致送酬金的一種概略規定。至於有關政務官與事務官法制內涵之變革，在2000年代改變最多，諸多政務官(人員)的範圍、規範及退撫制度均有大幅的修正。

文官系統法制，均是必須推動思考的課題²，其法律之建構上，除加速完成公務人員基準法、政務人員法、政務人員俸給條例之立法程序外，型塑二元行政文化亦是重要的議題。

(二)人才引進甄補與文官動能之轉化

首先，在政治性人才選用方面：按傳統考試制度向於行政價值之外，重視政治價值，如分區定考試錄取名額，即考量地域分配，使其勢力消長得以取得平衡，各地均衡發展；如退除役軍人及華僑的加分優待制度等，均是傳統政治價值與現實政治考慮下的產物。在分析昔日公務人員的選用上，除每年舉行高等暨普通考試及格者之選用外，尚有十多種其他特種任用法規和考用制度，而為黨、軍系統人員轉任文官大開方便之門。例如1970年以前為國民黨、救國團員工轉任公

職人員而舉辦的社工人員特種考試；為軍職人員轉任文職人員而舉辦的轉任公務人員、交通事業人員、衛生行政人員、鄉鎮區縣轄市兵役行政人員、報務員等特種考試，以及為上校以上軍官外職停役轉任公務人員而舉辦的檢覈等，均有其時代背景與需要。在威權體制時期為具有前述身分人員而舉辦的特種轉任考試之及格率都普遍偏高³。但整體而言，一般民間人才亦可經由長期高普特考的拔擢管道，而大量進入政府體系，在權威體制下，誠屬不易，也為未來的民主化改革立下了宏基。目前之考選政策興革均有明顯的調整，如不定期舉辦山地特考到二年舉辦一次的原住民族特考，到2006年起的每年舉辦特考。另如每年或間年舉辦之身心障礙人員特考，均屬重視政治價值而輕忽功績之行政價值。未來如何在政治與行政價值調和下

² 國內長期以來，事務人員表現優異者或黨性特別強者，均可獲致轉任為政務官(人員)，而政務官之地位、待遇、配備均優於事務人員，致威權政府將渠等升遷管道接通於政務人員系統，以便於執政黨的指揮。當然常任公務人員應忠實貫徹執政黨的政策，惟應符法制。另外，經由上開「政務官退職獎金給與條例」之實施及事務人員年資之採計，使得政務官(人員)與事務人員之區隔，更趨於模糊，間接影響政務官(人員)勇於任事負責暨事務人員易於變成政治的工具化角色。直至2004年1月1日起施行政務人員退職撫卹條例，政務人員與常務人員年資分別列計，使得常務人員轉任政務人員之誘因降低。未來為因應政黨政治之需要，合理區隔兩類人員法制，釐清其權責分際，並儘速完成「政務人員法」之立法程序，以建立政務人員行為規範，落實責任政治；並建立常任人員「文官長」制度使渠負責統籌各部會內部行政事務，以體現文官制度精髓之憲政化、民主與中立化，更有其必要性。

³ 比起高考和普考的及格率，或同屬特考卻為一般身分者而舉辦的(如基層特考)及格率，都顯示此等特種轉任考試及格率之大幅偏高，因為高普考試之及格率平均都低於10%，轉任考試及格率最低的報務人員類仍高達33.8%，而兵役人員與交通事業人員的轉任，竟分別高達97.6%和91.9%。此外，上校以上軍官外職停役轉任公務人員的檢覈及格率，除民國78年以後，以往各年屆均幾達100%，使得我國文官系統簡任級以上外補文官考試有70%是來自軍官轉任者(考銓統計，1995:153, 348)，似乎對民主化文官制度之建立，有不利之影響。

，以及公平與功績制前提下，加強教考訓用之配合，並促進考試方式多元化與彈性化，應是改革重要工作。

其次，在人事任用方面，依徐有守教授指出：我國公務機關在1980年代人事法制之主要特徵為：制度多軌、法據不一、主管分殊及論據各別(徐有守，1984：135-136)。在行政機關、公營事業機構、公立學校人員之任用交流方面，現有「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法」以資運用。有關各類人員之任用，原則上還是分別適用其相關法規，而人事體制則可分官職併立制、品位分類制、職位分類制等；另尚有依「聘用人員聘用條例」(屬契約進用)、「派用人員派用條例」(屬臨時性進用)任使之問題。茲以不同的人事體制，有不同的進用方式，及其相對的權利、義務，包括：俸給、待遇……均有所不同，難免在人才進用上過於多元⁴，有利益者則比附援引，難免形成外力(尤其是政治力)的介入與干預。所以，在策略人力資源運用與多元化管理思維下，亦必須能就各種制度之聯結與基準有一衡平的建構，如推動公務人員基

準法、公務人員任用法、聘用人員人事條例等完成立法或修法程序，方能在多元制度下，有其共通的法源基準，在統整中富有彈性，是其原則方向也。

另現職人員之遷調規定相當寬鬆與粗糙，如：在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用；其同官等內調任高職等職務而未具任用資格者，得予權理。雖謂彈性規定，可利於用人；但相對地，也造成首長(主官)以職等作為控制屬員的工具，不利於公務人員履行民主中立義務。所以2000年公布之「公務人員陞遷法」能否發揮功能合於當初立法目的，值得評析。筆者認為必須加以修正，以取得首長用人與公務人員人權維護間的衡平，讓政務人員與常務人員之互動和諧而有效能。

二、公務人員與國家互動關係之調適

(一)威權體制下的互動關係：由於威權體制下，公務員被定位為具有道德的、敬業的、公正的、理性的形象，暨考量國家的特殊需要，使得公務員的權利相當受限制，然義務則不斷的擴張。就以公務員與國家之特

⁴ 有關人才任使多元化管理(Diversity Management)是 21 世紀用人的主要思潮，但其主要的內涵意旨為強調有效的多元管理，必須深植於組織的基本結構，以改變組織系統與調適核心文化的重心，藉以邁向友善的多元系統(Diversity Friendly System)。詳參照 Klingner & Nalbandian,2003:160-176。

別權力關係言，通常具有以下特質⁵：當事人地位不平等、義務內容不確定、對公務員有特別規則拘(約)束、有懲戒罰、以及不得爭訟等(吳庚，1992：174；林紀東，1980：123；張劍寒，198：42)。究其目的，似為決策當局為期達到安定目的，便於國家機器之操作，遂採特別權力關係體制，以統治文官系統，使其具有高度的一致性與團結力，便於由上而下的權力流動，且具有強化文官系統政治性與工具性的安排作用，使文官系統存在著高度的政黨偏好與一元的意識型態。相對地，阻卻憲政化、民主化、中立化行政的發展。

(二)民主體制下互動關係：公務員義務可分為三種：與執行職務有關者；非與執行職務有關者及忠於憲法之義務(黃錦堂，1994：196-201)。前者，要有忠實的義務、服公法上職務之勤務的義務、服從長官(直屬長官、業務督導長官)的指示義務、中立的義務、守密的義務、自己負責執行職務的義務及對直屬主官加以諮詢、提供意見、支持其裁決或政策的義務。中者，要有：形

象的義務、政治權力方面的自由(主要指政治言論表達的自由、參與或不參與社團、黨派的自由、參與集會、遊行示威等自由)之限制，及禁止兼職(有條件)、不得收受賄賂等義務。後者，忠於憲法之義務指忠於國名、國格、國家基(根)本體制(如民主、自由經濟)，但不是忠於某個黨派或領袖等。所以，在政黨間存在著統獨爭議，且涉及改變現行政治、社會體制的手段、方式時，此一命題顯得特別重要。等而下之，允宜就公務員圖利罪之構成要件，作嚴謹之規定，對於公務員執行職務未圖特定個人、團體之不法利益，且未獲利者，排除圖利罪之適用，俾使渠勇於任事。

要之，就公務人員權利義務關係明確規範後，有關其政治活動的限制問題，必須考量參政權為公民應享權利，若予以剝奪，不符民主體制原則。所以在合法範圍內，應可參與政黨、集會、遊行等活動。此在人事法制上，涉及之價值抉擇應涵括：公務人員在自主性前提下的個人中立範疇、組織體系中立的範疇以及對憲法、國家整體的中立角色

⁵ 在特別權力關係下，公務員必須服無定量勤務，其正面意義，即是公務員必須戮力從公，完成上級或機關交付的任務，但也可能淪為主官任意胡為，滿足個人威權之工具，值得重視。另在屬官的服從義務方面，由於公務員服務法第2條之規定與刑法第21條規定間，有關屬官之陳述，不被長官接受而該命令又非明顯違法時，如何處理，留有模糊帶，成為長官掌控屬官的手段之一，當然不利民主中立的行政文化之形成，更可能有礙依法行政與執法公正的行政作為，如何精密設計，尚待立法補強規範。

範疇(蔡良文, 1992: 11), 以上均須法律的精密規範。

肆、實現專家政治的需要

基於依法行政理念, 公務人員須在法令的規範下作為, 而環境變化迅速, 所以應配合不同時空背景調整相關法制, 以資遵循。在憲政化、民主化、中立化的文官制度思潮下, 科層體制自應配合政、經、社、文、科環境之發展與倫理道德需求, 為適切調整, 而如何妥適因應調整相關作為, 則有賴合理的專家政治體制的建立與發展。

一、確立合理的專家政治體制

從新公共服務的觀點而言, 反對傳統官僚體制由上而下的控制, 以及和公民保持距離的作法, 認為「文官的主要角色是協助公民規劃與達到其共同利益, 而非企圖控制與掌舵(steer)社會」(Denhardt & Denhardt, 2000: 549)。故政府官僚系統之運作, 須考量專家權威與政治回應, 而依法行政則在於能落實相對代表合法性(legitimacy)的提高, 及權威統治的有效性。即政府作為必須考量專業自主性的要求外, 也必須考量國家利益、公共利益。此誠如早期瓦爾多(D. Waldo 1948: 68)指出: 民主政府施政之基本方針, 在

於實現公共利益, 提昇全民福祉, 並協助人民追求正義、安全、安定的工作與生活環境, 而史塔茲(E.B. Staats 1988: 601-605)更進一步強調: 一個欠缺考量人民利益的政府, 國家不可能繁榮, 人民難有保障正義難以伸張。易言之, 在新公共管理思潮期下政府, 比較重視效率與績效管理觀念, 但政府行政運作必須考量技術的可行性(效率), 尤應重視政治的可行性(民主), 亦即是必須同時取得正當性的基礎。按有關行政專家處理公務時, 往往藉由理性、客觀、有效率的資源分配, 達成組織目標, 較少考量政治價值判斷; 甚至藉專業倫理為其不道德、不正義行為辯護(K.G. Denhardt 1988: 66)。當然在建構專業倫理時, 除了考量本身的內在價值(internal values)外, 也應與社會普遍支持的價值, 維持相當程度的價值共識(value congruity) (Laffin 1986: 29), 方可確立專業行政的正當性。

文官體制價值從平衡的角度, 似可概括解釋為: 文官體制價值應是有關政治與行政價值之平衡議題, 亦可說成民主與效率價值之平衡議題, 當然也可說成是民主政治與專家政治之調和問題(蔡良文, 1998: 55-57)。如前述陳德禹教授曾經指出就「專家政治的需要」議題方面而言, 專家政治(

technocracy)為當前政治發展的趨勢，而行政民主中立確有利於專家政治的發展，兩者相輔相成。蓋由於行政之民主化與中立化，才使行政機關在用人上更名為事擇人，選擇有為有守的專業人才，而避免政治的干擾。另一方面也唯有在行政專業中立的情況中，才能使行政專家本著良知、理性而發揮各人所擁有的知識、技能與經驗正確的解決當前問題，並規劃未來的發展。易言之，當專家政治行之有效形成超然客觀的倫理規範時，則行政中立將更能獲得社會及各種勢力的肯定與接納，公務人員之作為，因而不受政爭影響，進而使政治系統能在變動中仍保持穩定發展。

二、專家政治體制的應有發展

在檢視2000年以前，我國政府決策階層在國家(政府)發展過程中，對於國家安全、社會穩定、經濟發展和民主憲政推展等四目標有高度的共識。又為了國家安全和整體經濟發展，臺灣地區的政經體制，一直表現是由政府主導、控制的威權體制。再進一層觀

察，在威權體制時期，由於政府長期強調法統、黨、政、軍、特一元化、政府對民間資源的分配、中央控制地方等原則，必然對政府體系運作與文官制度產生影響，如何重組各種互動關係，有其必要性。再以政府政治發展觀察其體系運作，除呈現威權體制特質外，尚存有國家職能轉變，其政務複雜化，導致政府組織之調整及權力之強化與集中；復以公共事務專業化與科技環境之發展，相對之文官體制扮演主導地位。或謂官僚系統的角色是「政治性」或是「工具性」的？是執行統治者、政府領導者(political leadership)的意志抑或是具「僭取性」的(usurpative)，可能以其本身公能力做為爭取官僚權力(bureaucratic power)的條件？學者間有不同之看法⁶。惟任何型態的官僚(文官)系統，不論是民主式、極權式或威權式，其運作皆是對政府領導者負責，僅其角色或有不同或權責有程度、比重上的差異也。事實上，在現代化的社會中文官體制的政治功能有日益擴張的需求，尤其是該系統擁有資訊的壟斷性及專業性的優勢無可避免的，其政治性更日

⁶ 本議題即使由 Morstein Marx 的靜態面分官僚系統為四個類型：即以某種道德理想自奉的守護者(guardian)官僚體系、以純粹依靠統治者的階級連繫的卡斯特(caste)官僚系統、以政府職位作為酬勞或籠絡手段之酬勞(Patronage)的官僚系統、及以用人唯才、甄選適格人才擔任各種職位的功績(merit)的官僚系統，依江炳倫教授，依據上述分類方式，再輔以 Riggs 的溶合的(fused)、稜柱的(prismatic)、繞射的(diffracted)社會模型，將官僚系統區分為十二類型((江炳倫，1973：156-168))，它們都是理想型，至於其功能，似可由各類型之行政行為特徵之比較，再針對該國官僚系統特色、需要，方能作較廣博深刻之理解。

益重要。至於為避免「僭取性」的擴張與「工具性」的偏差，則強調文官責任與被監督、控制是有其必要的。且必須能針對社會之多樣性、多元化和個別差異性在「專家理性」和「民主需求」之間取得平衡。當然公務人員不能是「單向度者」(one-dimensional person)，公務人員不僅要有「辨證思考」(dialectic thinking)的能力，更要有多元化思考能力，不僅要有理性分析能力(吳瓊恩，1997：5-7)，更要有直觀統合的透視能力，方能應公務發展之需求。相對地，良善的文官體制能相當程度的獨立於政治體系的運作與紛擾，形成創新、持續提供人民最佳服務、解決人民問題的制度(彭錦鵬，2004：11)。

要之，就我國文官體制發展觀察，文官在執行政府政治權威上，不僅主控政府施政方針，亦分享部分規則之擬定與個案之裁決權力。所以，文官體制建構成功與否關係至鉅。國內學者研究指出(黃錦堂，1994：254-255)，文官體制之運作，惟有上下間相互尊重與付出愛心，方能完成文官運作的總體性。所以建立一個維護功績制原則為主，可迴避政治力不當干預，並能保障文官權

利，強化人事行政運作和提昇公務人員公共服務品質的機制，是完備專家政治體制之前提基礎。

伍、實現民主治理的需要

民主政治的運作隱含委託與代理關係，即「委託人與代理人論」(principal-agent theory)(參照許濱松、余政力、金士先，2004；余致力，2006:165-174)；即人民將治理權力委託給民選公職人員(民選首長與民意代表)再轉交政治性任命人員，最後再由常任文官來為社會做權威性價值分配，為構成民主治理的委託代理關係。又民主治理尚須考量行政之公共性，以體現公共利益⁷之意涵。且以常任文官必須忠於委託人民之意旨與利益，致文官體制建立與運作，必須合憲與合乎民意。

一、民主政治體制中的文官體制之定位

通常行政的公共性可以表現在(Haque,2001：67)：(一)有別於私部門的程度：例如公平與公開的服務規範、平等與代表性的原則、單一而又複雜的性質、以及長遠和廣大的社會影響(Coursey and Bozeman,

⁷ 公共利益的概念，在不同行政管理思潮下，其意涵有所不同，在傳統公共行政時期界定為政治的體現，並規範於法律之中，在新公共管理時期則指個人利益的整合；又在新公共服務理論思潮下，界定為是彼此共享價值及其對話之結果。詳參照 Danhardt & Danhardt, 2003:27-32。

1990)；(二)接受服務者的範圍與組成：接受服務者的人數和組成，愈廣泛公共性就愈高；(三)公共服務在社會經濟角色方面的廣度與深度：公共服務產生愈大的社會影響，其公共性就愈高；(四)公共課責的程度：如公聽會、申訴程序、監察制度、陽光法案、立法機構的委員會、國會質詢、司法控制、行為守則、民意調查、利益團體、媒體監督等；(五)公共信任的程度：公共服務在服務人民時，所擁有之可靠度、與因應性。因此，文官執行公務時，須考量公共性，並體現公共利益核心價值，且以依法行政與執行公正為前提。我國近60年來憲政的運作與行政革新，如同先進民主國家之發展，在於建立民主而有效率的行政；而民主政治價值的本質，體現於政治上，即是政治的多元化。又該社會內部自由分殊化後，必將產生政治體系內部與非政府體系之間的「質」、「量」改變，整個政府體系核心的文官系統必然隨之改革；而民主、有效率的文官制度角色與趨流，將具體表現在文官的常(永)業化、專業化及踐行公共利益的行為上。易言之，即先確立文官之體制，並以民主治理為基本原則。文官體制整體建制過程，首重效率與效能之行政價值本質，即是文官經公開考試及格後，政府應予公平任用，給予優厚的待遇，

適當的工作指派，提供以才能成就取向的陞遷發展機會，以及適切的保障與退休等措施，使文官安心工作，完成政治性任命人員之政策作為，以達成追求人民福祉的使命，此涉及民主政治價值與專業行政價值的衡平抉擇與定位。

在民主政治體制中，公務人員不僅需保有其專業知能、有效率、效能的價值外，為因應民主政治，更應保有倫理道德(Kettl,1990：411-419)。就此而言，政務人員(官)與常任人員(事務官)扮演之角色應予釐清。常任人員(事務官)在政府決策作為中，有責任依法辦事，亦應善盡忠告政務人員之責，使國家能維持繼續治理之行為，不因政黨的交替執政而產生決策的搖擺不定與侵害人民權益。常任文官在各黨政綱的爭議中，應維持中立的角色，不應加入辯論的行列，但對於執政黨決策，在合憲合法前提下，應忠實的履行貫徹。即除強調行政效率、效能的提昇外，常任文官的行政作為必須追求合法(legitimate)、良善(good)、有效能(effective)及民主本質的公共服務，型塑公務倫理，樹立現代化官箴，務期循此創新文官體制。

二、政黨輪替對文官體制的可能衝擊與調適

在國家發展過程中，早期執政之國民黨流派之爭、憲政體制改革的缺失，國家認同爭議、省籍情結的糾葛，省(市)縣(市)政府的官僚系統因應選舉輪替的衝擊，終將使影響官僚系統中文官價值機制產生混亂，造成執行事務偏頗。國內各項選舉期間，各政黨候選人特別關注公務員行政中立及動用行政資源等情事(蔡良文，1998：60-64)，均使得政府或文官系統人員所應追求的政治價值與行政價值(民主與專業)平衡模式難以把握。或謂文官體制對於憲法價值、社會正義，及公共利益、政黨利益或個人利益間的平衡，不易掌握，如何釐清、如何導正值得重視。尤其是政黨、利益團體、公眾、大眾傳播媒體等在民主轉型時其轉變如何⁸值得重視。又國內2000年民進黨執政之政黨輪替後對文官體制衝擊最大的是：總統府於2001年成立「政府改造委員會」提出「政府人力運用彈性計畫方案」，包括政治與政策領導人力層

次、高階管理人力層次、專業技術性質人力層次。倘據以實施，理論上是政府的回應性及課責性大幅提昇。但規劃或處理不當，對於文官體制所提供政治體系之安定性、穩定性將相對降低，而在目前的政治文化下，此政策設計之結果等於迫使常任文官提早涉入政治操作，否則其職業性生涯發展堪慮。其他如公法人組織的建置與運作，亦是對永業的文官體制產生衝擊，應慎重規劃辦理。尤其在2008年再次政黨輪替，由國民黨執政時期或謂第11屆考試院政務人員團隊，允宜正視。

要之，在我國因應全球化，提昇國家競爭力之下，政治發展過程與政府施政作為，包括對外排除來自國際政經體制的壓力，及支援民間經濟勢力的往外擴張；對內則在維持各政經社文勢力、團體或階層間的和諧與秩序。目前主要政黨之間尚存有意識型態之爭，固待調和，有關文官體制之變革，其隱

⁸ 其一、政黨方面：在威權時代，一黨獨大，而黨之權威、力量幾可駕馭政府，或謂黨政區隔模糊。但因行政之專業化、複雜化，使政府體系之權威大為提昇，呈現出「以政領黨」的情勢；在野政黨經由各種途徑、方式，也發揮相當大的影響力；其二，利益團體方面：早期各種職業團體表面上在政府管理之下，實質上，係由於國民黨機器的滲透與指揮，目前由於威權體制鬆動與社會力勃興，如何調和利益團體的利害衝突，非國民黨獨力所能擔負，已成為政府重要的職責；其三、公眾方面：基本上，在威權體制時期，我國的政治文化偏向於臣屬的政治文化(subject political culture)(江炳倫，1973：72-75)，政府政策制定，亦是先考量國家安全、政黨利益、再次才是人民利益。面臨民主轉型與鞏固時期，初期人民尋求自力救濟與街頭抗爭的情形經常發生，對政府公權力、公能力、公信力產生極大的挑戰，而後逐漸成熟發展，改為體制內論辯與改革。其四、大眾傳播媒體方面：在威權時代，對大眾傳播媒體採以絕對支配與嚴格控制，對新聞的管制亦相當專斷，直至1987年起解除嚴後，大眾傳播的自由化，除增強人民視聽與知的權利等正功能外，也相對造成社會價值體系混亂等負面結果，未來如何發揮良善功能，值得正視的議題。

含決策階層的價值抉擇與變革，亦必須正視與釐正調和之。

陸、完成政治發展工程的需要

觀察西方民主政治的發展，實與政黨關係密切，而政黨的目的在於彼此以法令為競爭(賽)規則，展開以合法之手段取得政權的行動，以平時競(鬥)爭、選舉競爭與議會競爭等方式進行，來爭取執政的機會、施展政黨的理念與目標，或能參與監督政府運作與審議法令機會(薩孟武，1983：505-510)。所以，政黨利益與國家利益、公共利益，難以完全一致，進而發生文官體制成員原應為憲法價值的保障者、社會正義的執行者及公共利益的促進者，卻難免在面對國家、政府、社會與政黨利益關係糾結中，產生內心的衝突與矛盾，甚或主、客利益互易的情事。因此，有賴公務人員在憲法精神與國家利益下，構築其民主中立素養，並加以落實與提昇，方能解決執行公務時，所面臨之利益衝突。

一、建立政黨政治良性運作的基石

文官體制運作，應考量政黨政治之良性互動，與恪守行政運作之黨政分際。以競爭性政黨制度之建立而言，似應先瞭解我國在民主轉型過程中，政黨制度轉型的因素，包括國際社會因素、政黨政治動員之差異性，以及政治菁英之和諧與否。另就國際政治關係之轉變言⁹，台灣地區在後冷戰時期以來，各項經社發展，達到快速成長，政府配合繼續推動政治民主化，以為疏導民怨、解決內在壓力的出氣口，在野政黨遂應運而生，期能穩定政局，其發展結果，也關涉國家認同危機的統獨爭議等問題。又此若意圖透過制憲或修憲來解決所有問題，乃是超越憲法所能負載的極限(許慶復，1994：61-85)。

我國在邁向民主政治發展過程中，1992年立法委員選舉之後，可謂已建立真正競爭性政黨體系的雛型(高永光，1993：121-136)。惟溯至政黨政治發展初步過程，朝野兩大黨彼此互賴程度不足¹⁰。尤其在2000年民進

⁹ 在1960年代及1970年，我國為民主集團與共產集團中之美國全球防衛策略之一環，國民黨一黨獨大政權的合法性，受到國際社會之肯定；1980年代開始，在全球和解政策影響及我國相繼與日、美終止外交關係，致間接削弱國民黨一黨獨大政權的統治基礎，於此政黨流派之爭，消弱政黨能量，似乎也種下2000年政黨輪替之因，亦未可知也。

¹⁰ 究其根本乃在於國民黨如何重組黨內權力結構、落實黨內民主化理想及邁向民主競爭者體質演進；而民進黨被期待為實應認同於國家體制與憲政規範，揚棄台獨的政治主張，力主公共政策議題，以爭取選民支持，進而達執政之目標，是為追求政黨政治運作之基點。再以新黨的崛起，代表國民黨在1990年代開始積極推動民主化過程，所伴隨世代交替與既得利益階層的替換，產生執政黨內部鬥爭下的部分非主流人士出走的政團，使得國內政局無法穩定。筆者觀察，此種現象無論在1996年2004年總統選舉及2000年總統大選後政黨輪替、2008年的二次政黨輪替因選舉時的黨爭、派系鬥爭夾雜族群情結，使社會的裂痕難以在短期內彌補，不利於共識的形成。

黨執政時期，由於國會朝小野大，而加諸以國家決策階層之價值抉擇與朝野關係信賴程度不佳，致使國務推動遲滯不前，文官體制運作困頓，故一個民主中立的文官體制的建立與強化，將有助於政黨政治之建立，亦是國家穩定與完成政治發展的基礎工程。

要之，政黨之間雖具有強烈的對立性與競爭性，仍應在民主政治之前提下，循常軌正確運作，即應遵守憲法價值、憲法精神，進行和平良性競爭，在憲法共識與法治基礎上，相互監督、相互競爭，確守政黨政治之常規，並應把握黨政分際，落實民主政治，使中立才能的文官體制更健全發展。

二、培養民主的政治文化與民主中立的行政文化

由於我國傳統先賢，雖倡導「民本」思想，但與「民主」有別；復以長期專制思潮，官僚系統只是執行君主利益的工具，即使

是逢明君聖王，官僚系統成員亦是以人民嫫姆或謂父母官自居，其最終的價值亦是以君王利益為鵠的。直至民國以來，中國國民黨等政團共同創建共和，惟經軍政、訓政時期，均是「以黨治國」；在政府播遷來台，亦逢戡亂、戒嚴時期，致「以黨領政」，在威權體制時，黨國一體，所以，缺乏民主中立之價值觀與作為(蔡良文，1993：35-38)；因未能包括民主特質，有關實現維持與保障性、中立性價值的組織設計，僅是聊備一格。而民主中立政治文化的建立、個人基本價值之確立、政府體系與民間社會良性互動關係之建立，則均屬功績制¹¹民主中立文化的軟體建構工程。當然，也要注重其硬體結構的關鍵，如政府分權制衡與合作之制度設計，各級政府體系與非政府體系均應有責推動或協力主管組織之設立。事實上，我國學者宣導民主中立文化多年，且近些年來政府機關

在 1997 年以來對我國的政治情勢觀察，也得到相當的證實。未來尤其是統獨與兩岸關係論爭，亟須政治人物費心思索，並謀和諧共識之達成。

¹¹ 在美國討論公務員中立議題，必須分析功績制度，其彼此間是相互依存的。而功績制度之興起，爰於分贓制度過分濫用，不但未能增進民主精神，更有侵犯民權的現象，其中最大的弊病，即是瞻恩徇私的官職分贓，甚至擴及在野秀異分子之籠絡任命，破壞政黨政治之正常運作。尤其到了美國第 2 任總統戈斐爾 (J. A. Garfield) 為求職不遂的季特 (C. Guiteau) 槍殺，致以全國上下要求改革文官制度，於 1881 年由潘德頓 (G. H. Pendleton) 等提出文官法案，並於 1883 年 1 月 16 日，由亞瑟 (C. A. Arthur) 總統簽署正式通過，並成立聯邦文官委員會 (U. S. Civil Service Commission) 主其事。此一法案，旨在要求聯邦職位，要以「才能」為基礎而任用，爾後人事體制造有改革(蔡良文，1987:15-16)，尤其在 1978 年卡特總統 (J. E. Carter) 簽署文官改革法 (Civil Service Reform Act)，期使「管理權力」與「公務人員保護」能維持平衡，該法案並揭示 9 項功績制原則 (Turner, 1981)：其中與民主中立有關者，如第 4 項，全體公務員應維護公眾之利益；第 8 項，保護公務員不受獨裁行動、個人徇私或政治迫害及第 9 項，公務員有合理證據，依法揭發政府不法事件，須予以保護不受報復等。

加以重視，尤其是考試院的倡導與推動，政黨尤其是在野黨的推波助瀾，與大眾傳播媒體的報導，已然培養出民主中立政治文化與行政文化，未來如何健全發展，值得關切研析。

我國的政治文化有什麼特殊性？如何融入型塑民主中立的行政文化？葉啟政教授在所著「當前台灣社會重利愛財之價值取向解析」中（1991：1001-1002），提及台灣的歷史充滿著悲劇性的曖昧、矛盾和緊張¹²。筆者認為按與民主制度運作之民主行為議題有關的政治文化意涵：包括國家團結意識、人權尊嚴與自主性、相互信任、容忍與妥協意願、信守對民主程序與價值、以及具有公共及參與民主素養與文化，均值得我國借鏡¹³。進言之，在觀察2008年總統大選後，二次政黨輪替，國內政黨與人民展現的高度民主素養，的確可供推動健全。公務人員民主中立法制，以及文官體制變革過程中，有其

助力。

要之，我國早期的政治文化，涵括了中國傳統制度、官僚系統、地方政治派系及日本殖民統治經驗的影響，亦受到西方民主政治價值移植之影響，所以要建立良善民主中立的政治文化與行政文化，也須同時參考公務人員地位中立化、功績制度之發展過程經驗，及英、美等民主國家的政治文化內涵與政治體制運作過程中的核心價值－自由、平等、多元、制衡(袁頌西、陳德禹，1988：313)。當然，自1980年代以來之行政與管理學術思潮、政府再造經驗，以及政治活動限制等中立相關議題與法制經驗，均應併同借鏡，做為政府與文官體制運作上之參考。

柒、考試權未來發展的意涵方向-代結語

文官制度的改革是政治改革的基石，也是一個永續發展的過程。從前述論述中，除國家進程與政府再造需要外，為建立現代化

¹² 台灣本質上是一個移民社會，移民原本就缺乏穩定和安全感，也缺乏明確之社會與文化認同，復因統治者更換頻繁而更形嚴重，尤其1949年後中共佔據中國大陸，國民政府退至台灣，統治政權本身的危機狀態，無形中加深社會的各種問題意識，國民黨為維持政權正當性所施各種外造性的理論與論說修補工夫，儘管其所提邏輯不免有不一致或漏洞，但一般百姓未必認識清楚，且以政府推動各項經濟建設成果相當輝煌；相對地，有助於執政黨統治之正當性的維繫。

¹³ 又在從事政治文化研究時，可以發現，它為一組文化變數，當白魯恂1985年提出「派系」與「共識」的宏觀式特質議題時，相對微觀之重要動態概念：人情、關係、面子，在社會生活互助過程中，亦應受到重視(金耀基，1992；黃光國，1992)，按人情、面子、關係這三種社會互動，資源交換的理論並非只是實證與微觀，由楊國樞的「緣」的概念與喬健的「關係芻議」，乃至文崇一的「報恩與復仇：交換行為的分析」，詳參楊國樞編『中國人的心理』（1992），可印證常見政治、行政運作上，派系爭鬥與某些非完全理性的行為與態度甚或利益團體，或立法機關之關切施壓等，甚且包括科層系統的行政行為等。

官箴、形塑民主中立文化與健全民主的文官體制，筆者認為經由考政機關帶動民主文官體制機制之建立，以公務人員基準法為主軸輔以相關法令規章，並配合文官引進與甄補、激勵、發展，以及維持與保障體制功能等機制，暨道德倫理立法，當可期望公務人員在現代政治發展中，以中立公正的角色，維繫國脈，建立人民對國家政府的信心與信任，進而促使我國民主政黨政治更趨成熟與健全，政府政務運作更為順暢。所以，為符合民主政治之真諦，建立憲政化、民主化、中立化的文官體制，應有其必要。

行憲後，有關考試權的運作，歷經七次憲改，其組織職能日趨擴大且彰顯。面臨政、經、社、文、科環境改變，與民意需求之日益殷切，為調適制度過度負荷(overload)現象，避免造成民主政治發展的危機，甚至對政治的安定發生重大的影響，故必須進行政府再造，調整政府的職能與角色，合理調配各項資源，強化政府效能及治理能力，以提升國家競爭力。

因此，在研析文官體制之改革脈絡後，未來無論五權憲政架構如何調整、分工與制衡，有關考試權獨立行使之意涵，至少應包括以次之原則(參照蔡良文，2002：51-83)。

一、維持組織機能一致、事權統一原則
：自憲法增修後，考試院職權有所變革，並

產生所屬銓敘部與行政院人事行政局分掌人事行政權之雙軌制窘境，復因人事行政局的合憲化，除完整的國家考試職權外，產生所謂的「法制事項」職權與「非法制事項」職權之分類；所以有「考試」與「人事行政權」分立行使之爭論。在行政院組織法修正後，人事行政局可能成為考試院院內單位，惟此變革與討論均無法撼動考試院「獨立制」與「國家最高考試機關」的角色與地位，也凸顯其於憲法中所謂的「正統」地位。未來因應政府再造工程與行政院組織法的修正，考試院宜維持機能一致，事權統一，以彰顯考試權的價值與意義。

二、確保國家選用賢能、考用配合目的
：考選制度重要的核心是甄補到適格人選，而制式的考試方式與技術，如何使所選人才的職能與職務更加吻合，在功能面有待持續尋求改進。尤其在任用考試施行後，為滿足現實人力需求，而演變成考試錄取人數視任用機關所需名額而定，以致原「考用配合」，已變質為以滿足任用需求為優先考量之「用考配合」，加諸基於政治價值進用弱勢族群的政策，是否影響功績用人等問題，均為考試權發展的核心及值得研議改進議題，以期確保國家能選用適格人才，增進行政效率與效能。專技人員考試方法技術改進亦然。

三、避免政府贍恩徇私任用無資文官：

公務人員的選拔應公開、公平、公正，而政務人員的甄補應考量其是才德兼備者，具有政策思維的，是勇於任事的，是能體察自由、民主、有擔當、有格局的代表者，不是特定領導人廣植自己人脈的籌碼。整個文官體系必須建構專業性、代表性、倫理性、回應性(responsive)、負責任(responsible)以及前瞻、反應的公職形象。在考政機關的人力資源政策與管理，雖應引進策略性管理的概念，但仍應採公務人員考試法規定之彈性考試方式，以利各類人才進入公務體系，再配合訓練建立公、私人才交流學習機制，才能活化公務人力體系，同時避免循私任用之情事發生。至於彈性開放政務性職位，亦要考量基本學歷與仁德條件之限制，方能符合民主治理與專家體制之衡平取才政策。

四、配合各機關人事自主與彈性作為：為落實人力彈性化作為，並調整人事一條鞭之體制，可配合人事人員之角色與特質，廣為運用此公務人力資源與各種便利之溝通渠道。未來，考政機關除應訓練利用網路傳遞人事公文與人事訊息，進行意見交流，提出改進建議外，更應協助整合行政資源，以強化溝通與協調功能，並配合各種機關之業務部門人力需求，以推動工作。其具體作為是賡續促進人事業務資訊化，提升人事服務績效，發揮公務人力資源之運用功能，進而強

化文官體制動能。

五、確保政治中立、行政中立之要求：在目前民主鞏固期間，須考量文官系統的民主性格的型塑，並期以民主治理理念能融入行政系統之中，亦即是民主政治與民主治理文化的培養，除有賴民主教育與訓練外，必須能配合設置專責維護中立價值、保障價值的機關來推展。又雖謂文官必須政治中立或行政中立，雖不等同於文官在道德之中立，但為期文官專業倫理與義利裁量之落實，考政機關除應加速推動完成「公務人員行政中立法草案」之立法外，對於政務人員與常務人員施以行政倫理、行政中立課程，並加強相關治理理念之培訓，進而形成一種良善行政文化，實屬必要。

六、強化行政倫理、建立現代之官箴：在政府行政作為中，涉及行政倫理內涵，當然也涉及道德、意識形態、宗教等概念間之釐清，且以行政倫理有關之「權力與環境」本質亦必須注意及之。因此，考試權發展意涵中，必須使公務人員能確立並強化核心工作倫理價值，培養廉潔、正直、創新與卓越的服務倫理觀念和態度，將有助於強化政府治理能力，落實社會仲裁與維護公平正義，同時建立現代之官箴。

七、達成監督制衡作用，確保功績制原則：考試院職掌自訓政時期至憲政時期，始

終維持院外之獨立制之職權範疇，似較諸英、美、日等國發展建制為早。惟在威權體制時期，有關官僚系統之民主化、中立化價值，則為當局與各界所忽略。直至解嚴以後民主轉型，公務人員與國家關係有所調整，公務人員為依法行政、執法公正，避免遭受不當的困擾，尤其是政治力之介入，其權益應受更多的保障，所以，在目前政治生態與政治文化、行政文化之中，無論考試權如何興革，至少應保留獨立考選與獨立超然的人事法制、監督機關，以維持民主、中立與專業形象，亦有必要成立維護公務人員功績制及權益之保障機制。

八、維護公務人員尊嚴，落實維持與保障制度：在民主轉型時期，社會環境亦急速變遷，國家面臨各項挑戰，尤其在政黨政治競爭環境下，文官體制運作方式、價值理念將配合調整，而公務人員之權利意識逐漸抬頭，對建立完備的保障法制的要求日益殷切。公務人員之保障，涉及身分、職位、俸給、陞遷、調任及其他權益之保障暨申訴制度、公務人員團體之協議與仲裁制度等之建制，在公務人員保障暨培訓委員會成立之後，確實發揮了保障功能，未來其組織職能之調整強化，是重要議題。至於廣義保障內涵之退休撫卹體制之強化發展，是公務人員退而有養、能安的保障職能。亦是完備考試權的

基礎工程。

綜之，我國早期在動員戡亂的威權體制時期，為追求由國家、政府主導的統治，在國家機關中，由於政治力對官僚體制之滲透與壓抑，使獨立的考試權無法完全發揮，考試院職權難以提振。嗣經解嚴修憲，考試院職權得以適切發揮且彰顯。茲值全球化衝擊、民主轉型、政府推動改造之際，重構一個具有創造力、生產力、治理能力與倫理特色的文官體制，是迫切需要的。未來為因應新公共行政思潮的流變、政府再造工程等環境需要、及實現專家政治、民主治理與完成政治發展工程之需要，對於積極強化考試權運作，以及調整文官體制機制等課題，尤須再三置意。

參考書目

- 江炳倫（1973）。**政治文化研究導論**。台北：正中書局。
- 余致力（2006）。**倡廉反貪與民主治理**。**臺灣民主季刊**，3(3)，165-175。
- 吳庚（1992）。**行政法之理論與實用**。台北：三民書局。
- 吳瓊恩（1997）。**現代化文官制度的衝擊**。載於**文官制度與跨世紀國家發展研究研討會(二)專輯**（頁88-101）。台北：中國考政學會、考試院秘書處。
- 金耀基（1992）。**從傳統到現代**。台北：時

- 報文化公司。
- 金耀基 (1992)。中國社會與文化。香港：牛津大學出版社。
- 施能傑 (2000)。文官人力資源變革迫切性課題。人事月刊，31 (3)，24-29。
- 高永光 (1993)。臺灣地區政黨競爭之形成與發展。中山社會科學期刊，2 (2)，121-136。
- 高永光主編 (2006)。我國考試權與監察權之發展與變革。台北：時英出版社。
- 徐有守 (1984)。我國當今人事制度析論。台北：台灣商務印書館。
- 孫本初、陳衍宏 (2003)。公共服務對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑。人事月刊，37 (3)，9-23。
- 袁頌西、陳德禹等 (1988)。台灣省縣市民選公職人員民主價值取向之研究。台北：國科會。
- 陳德禹 (1990)。行政中立問題之檢討，載於重建行政體制。105-130。台北：國家政策研究中心。
- 陳德禹 (1992)。文官行政中立的理論與實際，發表於 1992 年 11 月 24 日政大公共行政研究所、政大公共行政學系、台大政治學研究所、台大政治學系、政大公企中心主辦紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會。
- 張劍寒 (1984)。聽證制度，載於台北市議會聽證制度彙集。台北：台北市議會。
- 許濱松，余致力、金士先 (2004)。如何落實公務員利益迴避作為，發表於 2004 年 11 月 3 日臺灣透明組織、臺北市政府法規會、臺北市政府舉辦廉政研討會論文集。
- 許慶復 (1995)。憲法改革與我國的民主化，載於行政管理論文選輯第九輯。62-86。台北：銓敘部。
- 黃錦堂 (1984)。公務員的義務。載於重建文官體制 (頁 193-282)。台北：業強出版社。
- 黃光國 (1992)。台灣社會中兩代間的價值變遷：知識份子之所見。行政院國科會專題研究報告。
- 湯德宗 (2002)。權力分立新論。台北原照出版公司。
- 彭錦鵬 (2004)。建構主動性文官體系之研究。發表於 2004 年 9 月 18-19 日中國政治學會、成功大學政治經濟學系、行政院研考會舉辦「2004 年中國政治學會年會暨學術研討會」論文。
- 葉啟政 (1991)。當前臺灣社會重利愛才之價值取向解析。台灣社會的人文迷思。台北：東大圖書。
- 楊國樞 (1992)。傳統值觀與現代價值觀能否同時並存？。載於中國人的價值觀：社會科學觀點。臺北：桂冠圖書公司。
- 蔡良文 (1987)。五權憲法的考試權之發展—甲等特種考試個案分析。台北：正

- 中書局。
- 蔡良文 (1992)。憲政改革中考試權定位之評析與建議。《人事管理》，337，4-24。
- 蔡良文 (1993)。論中國研究中的政治文化理論。《中山社會科學期刊》，3 (1)，237-251。
- 蔡良文 (1998)。行政中立與政治發展。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文 (2002)。五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展。《政策研究學報》，1，51-83。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文 (1990)。人事行政。台北縣：空中大學印行。
- 薩孟武 (1983)。政治學。台北：三民書局。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文 (1994)。重建文官體制 (頁 1-24)。台北：業強出版社。
- Coursey, David and Bozeman, Barry. (1990). Decision making in public and private organizations: A test of alternative concepts of 'Publicness'. *Public Administration Review*, 50(5), 525-535.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). *The ethics of public service: resolving moral dilemmas in public organizations*. New York: Greenwood Press.
- Haque, M. Shamsul. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.
- Ingraham, Patricia Wallace, Selden, Sally Coleman and Moynihan, Donald P. (2000). People and performance: Challenges for the future public service—the report from the Wye River Conference. *Public Administration Review*, 60(1), 54-60.
- Klingner, Donald E. & Nalbandian, John (2003). *Public personnel management: Contexts and strategies* (5th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Laffin, Martin. (1986). *Professionalism and policy: The role of the professions in the central-local government relationship*. Aldershot, Hampshire, England; Brookfield, Vt.: Gower Pub., Co..
- Staats, Elmer B. (1988). Public service and the public interest. *Public Administrative Review*, 48(2), 601-605.
- Waldo, Dwight. (1948). *The administrative state*. New York: Ronald Press Comp.

全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗



郭昱瑩* 蘇文信**

摘 要

全球化的展現是國家與國家間經濟、政治、社會、文化交流日趨密切，進而相互影響，相互依賴。全球治理是當前追求「善治（good governance）」的重要過程，以全球治理為學習比較的出發點，本文先說明我國考試制度，再簡要鋪陳美、英、日、韓等四國考試制度，提出三項建議：

- （一）彈性進用人才：我國可以逐步開放甄試與非競爭方式取才，也可考慮進用契約性人力或借重民間企業多元人才。
- （二）活化考試方式：強化口試的應用，考試內容可包含成就測驗與適性測驗，並重視邏輯推理測驗。
- （三）創新考試科目：增設國際情勢與外語能力等考試科目或設立外語進用門檻與標準。

關鍵詞：全球化、全球治理、考試制度

* 世新大學行政管理學系副教授兼系主任

** 世新大學行政管理學系碩士

Analysis on Examination System under Globalization: Including Experience of the US, the UK, Japan and Korea

Kuo Yu-ying & Su Wen-shin

Abstract

Globalization represents economic, political, social and cultural interaction and interdependence among countries, and results in the promotion of global governance, which is an important process of good governance. Based on cross-country learning and comparison, this paper first illustrates Taiwan examination system, and then the examination systems of American, British, Japan and Korea. There are three concluding remarks as follows:

1. Flexible recruitment: non-competitive recruitment examinations and recruiting contracting manpower as well as persons from the private or non-profit sectors can be considered.
2. Various types of examination: interviews, achievement tests, adaptive tests and logic, reasoning tests should be enhanced.
3. New subjects of examination: knowledge of international situations and foreign languages should be strengthened and put into examination.

Keywords: globalization, global governance, examination system

壹、全球化與全球治理

20世紀後期，進入了後工業時代，隨著網際網路的不斷延伸以及知識經濟不斷的擴散，知識經濟導致全球化經濟，而全球化的經濟又促進知識經濟的發展，加速知識技術進步（詹中原，2003）。Farazmand（1999）認為全球化是國際化、是國界開放、是意識形態、是一種過程、是一種現象，也造成全球資本的集中，除了經濟全球化之外，林文程(2006)更指出「全球化是國家與國家間經濟、政治、社會、文化交流日趨密切，進而相互影響，相互依賴，形成國際社區的過程。」整體來說，全球化約有下列五項特色（轉引自宋學文、蔡昌言，2004）：

- （一）國際事務之相互依賴日深；
- （二）各國國界之疆域因科際、經貿、交通之穿透日漸模糊；
- （三）國家主權觀念受到侵蝕或挑戰，而必須與國際組織、非政府組織、甚至其他私人企業作某種讓渡或分享；
- （四）公民社會之興起，使許多普世價值直接影響各國之政策（如人權與環保）；
- （五）全球化是一個不斷演進的過程，它的演進速度、深度與廣度因各國國情不同，而有許多差異。

曹俊漢（2003）認為全球化對公共行政的影響與衝擊是相當強烈的，國家原來是治理的權力中心，現在改變為全球治理（global governance），從而公共行政全球化的具體表現為兼容政府組織與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會各階層而形成的網絡。面對全球化的潮流衝擊，政府一方面要去除封閉性的自我中心與意識形態的思考模式，尋求國際間的接軌；另一方面，在面對全球化的問題時，更應強化政府政策的主導性與自主性，並且轉化政府職能，重新思考政府在全球佈局中主動的角色和地位（俞可平、黃衛平，1998）。公共行政理論受到全球化的影響，驅使政府的官僚體制的組織與各項行政作為將因全球化的衝擊而作適度的改變，使其理論與實務界必須去學習多方面且複雜性的思考，以客觀的角度去探討政府的官僚體制因全球化影響而做適當的調整，使其成為能適應全球化影響的公共行政組織（詹中原，2003）。

宋學文、蔡昌言（2004）強調全球治理是一個學習「善治」（good governance）之過程，秉持這個立場，本文先說明我國考試制度，再簡要鋪陳美、英、日、韓等四國考試制度，由比較觀點學習相關國家考試制度的設計與執行。

貳、我國考試制度

我國公務人員之選任，依據中華民國憲法第85條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……非經及格者，不得任用。」另外在憲法第86條也規定，公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定之。因此要想成為我國的公務人員，必須由國家考試方能取得資格（陳金貴，2006）。公務人員考試依公務人員考試法規定，採用公開競爭方式，其考試成績不因身分而有特別規定，這說明公務人員的考試具有公開、公平及競爭的精神，而此項考試係採取考用合一的作法，考試要錄取的人數，依用人機關年度認用需求辦理，以成績高低依序分發任用，並得視考試成績酌增錄取名額，列為備用名冊，供各機關選用（陳金貴，2006）。

公務人員考試分為高等考試、普通考試及初等考試三種，其中高等考試又依學歷分為三級，各項考試及其資格簡要說明如下：

（一）高考一級考試：得有國內外博士學位，或經高考二級考試及格滿4年者分三試舉行。第一試為筆試，第二試為著作或發明審查，第三試為口試。第一試未錄取者，不得應第二試；第二試未錄取者，不得應第三試。第一試及第二試錄取資格均不予保留；

（二）高考二級考試：得有國內外碩士學

位，或經高考三級考試及格滿2年者分二試舉行。第一試為筆試，第二試為口試。第一試未錄取者，不得應第二試。第一試錄取資格不予保留；

（三）高考三級考試：國內外專科以上學校畢業，或經普通考試及格滿3年者；

（四）普通考試：高級中學以上學校畢業，或經初等考試及格滿3年者；

（五）初等考試：年滿18歲之國民即可應試，無學歷限制。

除了上述的考試類別外，為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民之就業權益，得此照高等、普通及初等考試分為一、二、三、四、五等舉行特種考試（陳金貴，2006）。

公務人員的考試方法依考試法之規定，得採筆試、口試、測驗、實地考試，審查著作或發明，審查知能有關學歷經歷證明等方式行之（如上述高考一級與二級考試），除了採取筆試可以單獨為之外，採取其他的考試方式應有兩種以上，考選部為增進考試之鑑別度，新增之考試採取多元考試方法，例如：公務人員一級考試得採筆試、著作或發明審查，團體討論，其中，筆試列考策略規劃與問題解決，以衡鑑應考人之問題解決能力（考試院，2005）。

宋學文、蔡昌言（2004）認為全球化時代下，公務人員的進用方式與考試科目必須做適度的調整，方得以應付快速變動的世局。現階段我國公務人員的進用方式，主要為中央舉辦全國性或地方性國家考試，錄取後再經由實習訓練任用之，進用管道彈性稍嫌不足，無法有效引進真正需要之多元民間人才，若從全球化視野下政府部門急需引進的專才標準衡量之，許多人才無形中被限制住其服務公務部門的機會，公務人員進用方式若予以鬆綁，在若干領域上得以彈性引進民間人才，將更符合全球化潮流。

就考試科目而言，我國現階段國家公務人員考試除了外交領事人員及僑務行政人員需應考國際現勢之外，其他如高考、普考各類科、基層人員特考，乃至各種不同類型的特考考生，都無須準備國際情勢相關科目。長久下來，公務人員在進入政府門檻時，便已不見得具備國際情勢知識。再者，強化英文與外語測驗也有其重要性，英文在高考、普考、特考等不同層級考試中被列為必考科目並不多，在全球化日益迫切下，各級政府加強對「外語」及「國際事務」人才之培訓

或進用，已成為提昇政府競爭力之重要考量。

參、美國國家考試制度

美國的人事主管機關為隸屬總統的人事管理局，同時負責籌劃與指導聯邦機構之競爭考試。美國的公務人員考試，已由人事管理局授權各機關自行建立考選方式。其徵選方式分為競爭職位與非競爭職位兩種，競爭職位之考試主要以美國行政永業人員考試（Administration Careers with America，簡稱ACWA）為主，但不採全國統一實施的筆試，可採個別考試方式；非競爭職位也稱除外職位，依據特定法源規定，無須循競爭職位的公開競爭用人程序，由各機關自訂條件，自行評估選用應徵者（施能傑，1995：47）。

美國公務人員以行政永業職考試（Administration Careers with America，ACWA¹）為主，其理念來自「全人」測驗途徑（Whole Person Approach），著重工作知能、邏輯推理、性向及成就測驗（Individual Achievement Record，IAR），考試方法大致可分為筆試、口試、實地考試、調查訪問、學經歷審查、評鑑中心等六種。其中口試可

¹ Administrative Careers With America (ACWA): A program which offers competitive, entry-level (GS-5 and GS-7 levels) employment, through written examination and multiple choice questionnaire, in several general occupational areas: health, safety and environmental; writing and public information; business, finance, and management; personnel, administration, and computers; benefits review, tax, and legal; law enforcement and investigation.

分為個別口試與團體討論二種，前者由應考人一人與主試者對答，後者則就某一指定之主題，由團體來進行討論，從討論的過程中發現應考人之智力、社會關係、領導性、活動性……等項能力。人事管理局另外發展二種評量方式，供各機關選用，一種是包括工作能力測驗與個人成就歷程IAR筆試，另一種是評估申請人相關訓練、教育、經驗等能力問題的評估表（陳金貴，2006；考選部2004）。

美國公務人員之考選皆依「功績制原則」之精神，徵選優秀人才，以為政府所用。美國聯邦政府公務人員除政務官、一般政治任命人員、高級行政人員（第16至18職等）外，其餘公務人員再分為競爭職位（Competitive Services）與非競爭（除外）職位（Excepted Services），前者佔大多數，均須經參加考試取得任用資格。但各機關中上層階級共同性職務之考試（類似我國高考）始由人事主管機關人事管理局（OPM）辦理，其餘則由用人機關或人事主管機關與用人機關合辦（考選部，2004）。

聯邦公務人員之考試方式，分集合考試（Assembled Examination）與非集合考試（Unassembled Examination）兩種；前者係指應考人必須於指定時間到達指定地點，與其

他應考人共同參加筆試、口試、或實地考試；旨在測試應徵者是否具有成功的完成其工作之潛在能力。後者通常並不舉行筆試，而是以衡量應考人的有關資料為主，必要時亦可舉行測驗；係在衡量應考人之經驗、教育、訓練及其他與工作有關的成就時採行。惟某些考試，在施行的程序上有時是兼採集合考試與非集合考試。凡完成前述報考手續之應考人，都必須經由考試或資格審查之方式以取得「合格」的資格，俾備有關單位任用。一般而言，對於低級或基層職位，多盡量採取集合考試，對於中級以上之職位（Mid-level positions），即指第9職等以上者，則多採用非集合考試。非集合考試係根據申請表所列的訓練和經歷資料而評分，所以美國一般書刊中又稱為「訓練與經歷評審」（Evaluation of Training and Experience）（考選部，2004）。

按美國聯邦政府利用團體討論遠較民營企業為多，但口試之地位，則往往民營企業較重視口試，合格與否多由口試決定，而公務員考試之口試僅是整個考試過程中之一環，所佔比重因考試等級而有所不同，等級愈高比重愈大，反之則小。口試由3人以上之口試委員會，預先制定一套口試試題和參考答案，口試時間為30分鐘，以各委員所評定

的成績加以平均，口試多配合其他方式舉行（考選部，2004）。

肆、英國國家考試制度

英國的人事主管機關為文官委員會（Civil Service Commissioners），局下之文官委員辦公室（Office of the Civil Service Commissioners）負責公務人員之政策與監督，但文官的考選工作，可以由各機關自行辦理，或委由Capita Group及其他民間機關辦理（許南雄，2002）。

英國公務人員選任方式分為公開競爭與甄選兩種。前者屬高級文官層級，採取內部升遷，後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員，採取考試方式進用（考選部，2005a）。現職人員之進升或不同性質職務之轉任，多經由甄選，甄選除有年齡、任職年資及考績條件外，有時尚須具一定之學歷條件。對舉辦公開競爭考試難以羅致之專才或時機緊迫需才孔急或臨時性職務等，亦得以甄選任用，惟須先經文官考選委員辦公室之許可，在文官考選委員辦公室之指導下，由各機關自行辦理。甄選多以口試方式進行。以行政職組為例，行政助理與行政官考試多由負責考試的各機關組織考選委員會辦理，考試方式現多以簡單的測驗

方式和口試方式進行。執行官考試至1971年起採用二種新方法，其一為一系列的客觀測驗，以七十分鐘時間測驗應試者的智力和數字概念；其二為以評等表提供委員會口試時，評審應試者的一個參考架構。行政練習員考試極為嚴格，錄取率極低（考選部，2004）。

公務員的考試選分五大類：行政類（Administration Group）、社會安全類、科學類、專業技術類、其他類。行政類中之行政見習員與執行官由「文官委員辦公室」與執行機關「文官考選服務處」（Recruitment And Service Agency, RAS）主持考試試務，其餘由各機關依考選法令辦理。其「文官考選服務處」在全國設立「甄選小組」（Recruiting Units）多處，接受各機關委託辦理公務人員考選，其餘考選由各機關自行辦理或委託其他民間機構代為舉辦（陳金貴，2006）。

英國公務人員考試內容在一般中上級文官的考試包括筆試、面試兩大部分，筆試以測驗應考人的一般學識能力為主，包括論文、推理測驗、統計測試、簡易測驗，面試則包括遴選委員會的實施觀察測試與聚談面試（許南雄，2002）。英國高級公務人員之考選方法，現分三階段進行，第一階段為資格

考試 (Qualifying Test) 計分六項性向測驗，為時一天，在各區域測驗中心舉行；第二階段為專業才能考試，由「文官考選委員會」集中於倫敦舉行；第三階段為決選—口試。行政見習員考試即採此種考試。第二階段專業才能考試，可分為鑑識能力、起草文書、團體討論、會議實習、智力測驗、口試等項目，其中「團體討論」係由應考人共同集體討論當前或一般有關重要性問題二或三個，而主試人員在一旁觀察與考評。由應試者輪流擔任主席領導討論，藉以觀察其領導技術、人際關係、獲致結論的才能。「會議實習」係由應考人討論一鑑識測驗文件中的問題，輪流擔任主席，文件內容由主試人員作一口頭報告，並限應考人在十五分鐘內提出問題及解決方法，促成並引導討論之進行，而後作結論。此種測驗的目的在測應考人的口才、人際關係、說服能力、應變能力等。「口試」主要以測驗及討論行之，由測驗小組主席、心理學家及觀察官3人分別各予40分鐘的口試，以觀察每個人的智能。觀察官之口試旨在觀察應考人的人格與氣質，以及評估應考人是否具有行政級人員的智識能力。心理家的口試旨在注意應考人的態度、興趣、成就、期望及穩定性。至於測驗小組主席的責任，乃確保使應考人之品質、性格以及

其他重要證據，能夠被注意到（考選部，2004）。

第三階段之口試由「文官委員會」主持，由7位委員組成，並由委員會之首席委員或副首席委員擔任主席，其他委員則由各部人事處長、副司長以上的文官、大學代表、婦女或工業團體人士充任，決選歷時35分鐘的口試，決定是否錄取及排列名次（考選部，2004）。

英國文官委員會積極鼓勵部會盡量採用不同創新，有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具作為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無如我國以學科為名之應試科目，如採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學（算術）推理能力之評量，而其中性向測驗與面談更被廣泛使用（考選部2005b）。

伍、日本國家考試制度

日本的人事主管機關為人事院，舉辦公務人員，考試的機關為人事院與各地方人事局，但人事院也得委託其他機關辦理考試。日本公務人員考試分競爭考試（試驗採用）與甄試（選考）兩種，前者須辦理公開競爭考試，競爭考試中分成I種考試（大專程度

），年齡限制—21歲至35歲，II種考試（專科程度）—年齡限制為19至27歲，III種考試（高中程度）—年齡限制為17至23歲，另外尚有特別考試及地方公務員考試。而不論是I種、II種、III種考試，都採取分試方式。第一試考筆試，含教養考試（一般知識）及專門考試（知能考試），第二試包含適性考試及綜合測驗二種筆試及口試，且第一試不及格者不得參加第二試（陳金貴，2006；考選部，2004）。甄試採口試、學經歷審查或論文評審之甄選方式，如獸醫、造船、林業、原子等技術職位。其考試方式分為筆試、經歷評定、實地考試、勤務評定、口試、體格檢查及其他方式等，視需要選二種以上方式行之。口試係由由3人組成之口試小組進行個別口試，以判斷應考人之個性、能力是否適合擔任公職。口試內容包括學校生活、就職經驗、時事問題、考試動機、專業知識等，委員就積極性、責任感、精神安定性、表現力等項目評定分數。口試成績分為A、B、C、D五等，A、B、C為及格，D、E為不及格，口試時間為15至20分鐘，口試成績頗為重要，成績高者較易被錄取。錄取人員編列於候用名冊，由考試機關（人事院）提示用人機關自行選用（若干機關再以口試甄選

）（考選部，2004）。

陸、韓國國家考試制度

基於功績制原則，韓國文官任用²是透過知識與技能程度的考試所決定，政府部門的任何職缺是藉由招募、升遷、降職，或轉任而補足。公務機關最普遍的招募方式是公開競爭招募考試（open competitive recruitment examinations），不要求任何學術上的條件。必要時採用非競爭招募考試（non-competitive recruitment examinations）以進用符合特定資格要求之公務員。所有的招募考試由文官委員會辦理，一般而言，當公開競爭招募考試不能補足人才時，以非競爭招募考試為替代，通常是組織需要特殊技能的人才時，授權任用的單位透過一般的程序，選任符合資格者。如果各單位自行辦理招募有困難的話，可以與相關局處一起辦理。對於六職等或較低職等公務員的任用可以授權給行政關首長。公務員五職等及以上者由總統任命，資深公務員（三職等及以上）的任用與升遷必須經由文官委員會（Civil Service Commission, CSC）評定，再經由總統任命。

原則上，除了研究與顧問服務（research and advisory service）外，採取公開

² 本文所引用之韓國資料係參閱韓國政府文官委員會官網，<http://www.csc.go.kr/eng/csS/css02.asp>。

競爭招募考試是沒有特定需要學術上的要求。惟通常要求五職等應試者的年齡介於20到35歲之間，七職等介於20到35歲之間，九職等是介於18與28歲之間。

公開競爭招募考試制度根據雇用的職等區分為三種型態：

(一)資深文官考試 (Senior Civil Service Examination)：五職等及以上職位的考試，乃行政機關招募有競爭力管理職位的重要方式，這種考試制度依據職組區分為行政事務、外交事務、以及技術事務三類；

(二)七職等公開競爭招募考試 (Open Competitive Entrance Examination)；

(三)九職等公開競爭招募考試度。

公開競爭招募考試的內容先有複選題，通過此部分的應試者，接著參與短文寫作或實務技術測驗，如果應試者擁有「國家技術資格法 (National Technical Qualifications Act)」及相關法令認定之證照，則給予加分。同時公開競爭招募考試也採用面試、健康檢查以及書面審查來挑選最符合資格的應試者。因為筆試大部分是著重在記憶性的固定知識，CSC正進行考試制度的改革，將理性調整考試的科目與類型，目的是為了挑選出真正能夠在工作崗位上具備必要技能與能力的應試者。此外，公開競爭招募考試也採用「

公共服務適性測驗 (Public Service Aptitude Test, PSAT)」以提升領導能力的評估。有時公開競爭招募考試也輔以實習與密集面試來測驗應試者的工作能力。

通過公開競爭招募考試的應試者將按成績被登錄於合格名冊，他們訓練的分數和專長也會被記錄。五職等應試者資料將被保留5年，六職等及以下者保留2年。若因服役而無法任職者，其服役期間不算入年限，必要時，機關主管可延長保留期。CSC可推薦合格名冊上的任一人給有需要的機關，如果被推薦者不遵守任用機關的規定、或於試用期沒有參加相關訓練、或訓練分數低於標準，則喪失任用資格。

在韓國文官體系中，公開競爭招募考試為招募對象的優先方式。然而，因為公開競爭招募考試對於某些人才的招募並不是最好的方式，因此，採用非競爭招募考試的方式來甄補這些職缺。為了防止偏好主義 (favoritism) 的產生，「國家文官服務法 (National Civil Service Act)」特別說明非競爭招募考試只有在下列情況實施：

1.當公務員因生病或人事精簡而退休，同時任用於同職等職缺，且其工作不算入文官年資；

2.當人才具有專業證照；

- 3.當續聘特定專業人才；
- 4.當任用特定學校畢業具特定專長之人才；
- 5.當任用第一職等之公務員；
- 6.當任用人才其居於環境或特定區域，且難以用公開競爭招募考試招考者；
- 7.當一般公務員轉任技術職或由技術職轉一般職，以及當地方公務員轉任同職等的中央公務員；
- 8.當人才具相當外語能力與嫻熟國際事務；
- 9.當人才被學校推薦，而任用於研究或技術職；
- 10.當人才具研究或技術專業，或其他公開競爭招募考試無法招考之職缺；
- 11.當人才於就學期間領有國家給予之獎學金；
- 12.當機關位於特定區域而需要居住於當地之特定人才。

上述非競爭招募考試任用者通常還是會有一些具相關資格的人才競爭，惟受人力精簡影響而退休者，會被優先進用。上述因(6)，(8)或(12)項進用之公務員5年內不得轉任。經非競爭考試任用之公務員，除非經國家

文官服務法規定或總統命令允許，退休兩年內不得再任職公務機關，。

柒、結論與建議

公共行政學界知名學者Wald (1992) 曾言：互惠學習、相互調整，制度創新會加速，從而世界趨同但並不一致、合諧但不同質化³，了解美、英、日、韓四國的經驗，我們可以有所學習，找尋「趨同」與「合諧」之處，然各個國家國情不同，歷史文化亦不同，不需要力求「一致」與「同質」，參酌上述四國的經驗，以全球治理為思維依據，本文提出下列三項建議：

(一) 彈性進用人才：我國公務人員的進用方式可以適度的調整，現階段其進用管道十分僵硬，參考美、英、日、韓四國的經驗，我國可以逐步開放甄試或非競爭方式取才，甚者，進用契約性人力或借重企業多元人才也是可以考慮的。

(二) 活化考試方式：我國考試方式仍以筆試成績為主要甄補依據，美、英、日、韓四國皆強調口試的重要性，口試又包含個人口試與團體口試兩種，未來可強化口試方式的應用。此外，美國與韓國於考試內容包含成就測驗與適性測驗，美、英兩國也重視

³ Reciprocal learning, mutual adjustment, institutional invention may be speeded, and a world unified but not unitary, harmonious but not homogenized, may develop.

邏輯推理測驗，此部份也是我們可以參採的。

(三) 創新考試科目：面對全球化，順應國際潮流，國際情勢與外語能力等考試科目是可以強化增設的，相關考試可強化國際情勢考科或考題，外語能力部分，英語可藉用全民英檢、TOEFL、TOEIC、IELTS等具信度和效度的考試成績，設立公務人員進用的門檻與標準，其餘外語也可參採相關測驗的標準或增列為考科。

透過上述多重管道的加強與彌補，相信我國公務人員的素質足以迎接全球化潮流，往全球治理與善治邁進。

參考書目

- 考試院(2005)。考銓報告書。
- 考選部(2004)。考選研究系列 6—考選部專題研究報告彙編。
- 考選部(2005a)。各國公務人員考試制度比較研究。
- 考選部(2005b)。考選研究系列 2 —WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告。
- 考選部(2006)。考選部專題研究報告彙編(民國 93、94 年度)。
- 宋學文、蔡昌言(2004)。全球化對我國公務人員公務執行之挑戰。考試院委託研究案。
<http://www.exam.gov.tw/book/reportshow.asp?40>

- 林文程(2006)。全球化下台灣公務人員的國際觀。國家菁英季刊，1(4)，35-48。
<http://wwwc.moex.gov.tw/public/Data/64189133871.pdf>
- 俞可平、黃衛平(1998)。全球化的悖論。北京：中央編譯出版社。
- 施能傑(1995)。美國政府人事管理。台北：商鼎。
- 曹俊漢(2003)。政府改革應以公共行政全球化為思維基礎。國政評論，國家政策研究基金會
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-055.htm>
- 許南雄(2002)。各國人事制度。台北，商鼎。
- 陳金貴(2006)。公務人員考試法制檢討與改進之研究。九十四年度考選制度研討會—公務人員考試法制與人才選拔研討會。台北：考選部。
- 詹中原(2003)。新公共政策：史、哲學、全球化。台北：華泰。
- 韓國政府文官委員會官網，<http://www.csc.go.kr/eng/csS/css02.asp>
- Farazmande, Ali. (1999). Globalization and public administration. *Public Administration Review*, 59(6), 509-522.
- Waldo, Dwight. (1992). *The enterprise of public administration*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers, Inc.

國家考試彰顯之人權意義



李震洲*

摘要

考選部林部長嘉誠自2004年5月起就任，迄今即將屆滿4年，細數其任內重要政績，推動部內知識管理、擴大辦理電腦化測驗、推動網路報名、考選法規鬆綁等都是信手拈來的具體成績。其中尤以法規鬆綁，最具有人權保障之象徵意義，比如考試性別設限多數取消，少數保留分列男女錄取名額者，成立性別平等諮詢委員會嚴格審查其限制必要性；考試程序之體格檢查予以刪除或是放寬檢查標準；應考年齡上限刪除或是予以提高等，如此人權保障得以從理論架構和憲法條文，融入考試規則中落實實施。此外逐步採用代表性文官制度精神，將不定期舉辦之身心障礙人員特考、原住民族特考，協調各用人機關積極查報缺額，俾能每年定期舉行，以落實照顧弱勢族群，並充分反映社會組成之結構比例。換言之，代表性之意義應併同擇優錄取價值來整體思考，所以文官甄補並非以形式公平及行政效率作為惟一檢驗標準。

關鍵詞：人權保障、代表性文官、擇優錄取、弱勢族群

* 考選部參事兼應考資格審議委員會執行秘書

The Significance of Manifesting Human Rights in the National Examination System

Lee Cheng-chou

Abstract

Minister of Examination, Dr. Chia-Cheng Lin, has served four full years since his appointment in May 2004. Among his numerous accomplishments while serving in this capacity, knowledge management (KM) promotion, expanded administration of computerized testing, promotion of online registration, and easing of Ministry regulations come readily to mind.

Easing of Ministry regulations is particularly emblematic of the safeguarding of human rights. For instance, the majority of restrictions related to gender have been eliminated, with explicit quotas for male and female candidates given only in select cases where applicable; the Consultative Committee for Gender Equality in National Examinations was established to carefully review the necessity of restrictions; physical examination requirements were eliminated from examination procedures or standards eased; maximum age restrictions on examination candidates were revoked or raised. In each case, these measures were integrated from theoretical framework and constitutional articles into regulations governing examinations, thereby safeguarding human rights.

Of additional note, the Ministry has progressively enhanced the representative nature of the civil service system, regularly administering Civil Service Special Examinations for indigenous peoples and the handicapped, actively working with employing agencies to report quotas to be fulfilled. The administration of regular annual examinations thereby safeguards the rights of disadvantaged groups and fully reflects their proportionate representation in society. In other words, representative significance should be considered as part of a whole along with selection of qualifiers according to level of achievement, so that civil servant recruitment does not hinge on any given single review criterion such as egalitarian formality or administrative efficiency.

Keywords: human rights protection, representative civil servants, selection based on merit, disadvantaged groups

壹、前言——人權立國之理念

從人權觀念的起源發展來看，人權的內涵歷經三個不同的階段。第一代人權始自天賦人權之觀念，以打破君權神授之迷思，1776年美國的獨立宣言以及1789年法國大革命所頒布人權宣言，都受到這股思潮洗禮；其重點強調精神自由、人身自由及經濟自由等自由權，旨在防止國家對個人的干預。第二代人權則受到社會主義思潮及勞工運動影響，著重在社會、經濟與文化方面權利之伸張，其落實保障有賴國家之積極介入。第三代人權則著重集體人權之出現，其源自於被殖民者地區和被壓迫人民之追求獨立自主解放運動，所以自決權、發展權成了主要表徵，甚至引申出環境權、健康權、和平權、人類共同遺產權等，在此一階段跨國性的區域及國際合作開展出新的人權價值，更涉及到人類全體之共同權利（許志雄等，2000；李以德，2007）。

從此一角度來看，人權不應該是抽象空洞之理論概念而已，而應在日常生活中具體實踐；人權不是個別國家發展的在地產物，而是具有國際化的普世價值，從聯合國憲章揭櫫「基本人權、人格尊嚴與價值」，到世界人權宣言強調「人人有資格享有本宣言所

載一切權利及自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解，國籍、社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。」再到公民與政治權利國際公約設置人權事宜委員會等種種國際性規範，皆可看出人權國際化的發展趨勢。我國自1971年退出聯合國以後，和國際間人權發展產生超過30年的參與斷層，造成我國人權實踐和國際間的隔閡與落差。惟近些年來人權立國理念成了國家重要施政總目標，包括總統府內成立人權諮詢委員會、嘗試建立人權基本法典、對重大人權議題專案研究、對個案人權工作檢討及諮詢等。〈總統府人權諮詢委員會，2006〉另各部會業務興革，亦朝重視人權立國理念方向推動，以考選部為例，近幾年大幅鬆綁法規，強勢與相關特考用人機關溝通，其中考試性別設限多數取消，少數保留分列男女錄取名額者，則成立性別平等諮詢委員會嚴格審查其限制必要性；考試程序之體格檢查予以刪除或是放寬檢查標準；應考年齡上限刪除或是予以提高等，皆是具體維護應考人權益之實例，也能獲得社會各界多數好評。

貳、代表性文官制度逐漸深植人心

我國現行國家考試制度，受中國傳統科

舉制度影響頗深，除了嚴密的防弊措施外（如試卷彌封作業，使閱卷委員在閱卷時不知應考人是誰；如入闈印製試題，以確保考試前試題內容不致外洩；如口試時口試委員與應考人之間，有配偶或三親等內血親姻親關係，或現任機關首長與部屬關係，或論文指導教授與學生關係等，均應行迴避等），對公平正義要求也特別高。社會上長久以來普遍接受的公平正義觀念，反映在國家考試上就是公開競爭擇優錄取，不得因為應考人身分不同而給予優惠措施（如對具特定身分者給予保障名額錄取或加分優待）或是有差別待遇規定（如現職人員應考年齡上限較非現職人員為寬）；既稱擇優錄取，則一切惟考試成績結果是問；甚至連帶的迷信筆試最為公平，筆試以外的口試、測驗、著作發明審查、知能有關之學歷經歷證明審查等考試方式，則被視為容易徇私、不客觀、會受到人情干擾。

早期西方公共行政強調理性與邏輯實證，所以政府在民主社會中的角色相當窄化，公務人員注重服從命令、追求行政效率，而忽略了追求公平正義之價值，與公共利益的達成。申而言之，社會公平正義之實踐，就要檢視婦女、少數民族、身心障礙者等弱勢團體有無被公平對待，否則弱勢者如依循一

般市場經濟法則呈現的雇用程序，將會處於非常不利之地位。歐美各國近些年來，在文官甄補政策中採取代表性文官的制度，其意涵指文官體系的人力組成結構（如政治、經濟、社會等特徵）應該具備社會人口的組成特性，如此才能充分代表社會上各類人員之利益，反映出各類人員之偏好與意見。比如政府的文官成員中都是具有中上階層的家庭背景，則在政策制訂與執行上，便可能忽視中下階層民眾的需求與意見；而一個以男性為主的文官體系，其政策制訂與執行可能欠缺女性觀點，因而漠視了女性的需求與權益（余致力，2007）。由於國家文官考選與錄用者之結構比例，在制度性調整之下，能夠公正反映社會組成之結構比例。其具體可見之實益包括：文官來源反映不同族群、性別、社經地位、教育背景等，回應了人民變動多元之需求；進用文官實現了分配正義與社會平等，使弱勢團體能夠得到比較公道的對待；具有多元價值之文官，研擬政策時可避免單一性思考及本位主義；考試及格進入公務系統之文官即不致呈現出中產階級化、高學歷化之刻板集中現象。

當然，代表性文官制度之推動，多少會和功績制度有所扞格，在人員進用過程中，傳統考試成績較優秀者往往因為性別、族群

、身體機能等條件因素，不符合被保護之價值，因而成了權益平等政策的受害者；所以反對此一政策者，認為這是不公平且無效率的作法。但是肯定此一政策者，則強調對弱勢族群加強照顧，並非針對個人，而是著重在社會團體權益的保護，這才是真正彰顯公平正義。在我國因為社會上長久以來普遍接受的公平正義觀念，是公開競爭擇優錄取的形式平等、機械平等，此從公務人員考試法第3條首度增列身心障礙人員特考辦理之法源依據，並非由考試院主動提出修正條文，而是立法院在審議公務人員考試法修正草案過程中，立法委員反映弱勢族群民意要求增列而被動增加，最後始完成立法程序可以窺知一二。考選部近些年來，大力推動每年定期舉辦身心障礙人員特考、原住民族特考，全面取消性別設限等，皆具有此一反應代表性意義；換言之，代表性之政策考慮應併同擇優錄取之傳統價值來整體思考，所以文官甄補並非僅以公平效率作為惟一標準，仍應有政治安定及社會和諧之全方位考量，此一觀念上的轉變在辦理國家考試過程中已經逐步推動嘗試落實，並且產生了一定的成效。相信此一政策，亦符合辨明事實上之差異及立法目的之不同，且有利於公共利益，即可為不同處置之區別對待的法理原則。

參、身心障礙者考試之舉辦

根據內政部之統計資料，至2007年12月底為止，台灣地區身心障礙者人數為102萬760人，占總人口數2,295萬8360人的4.45%；致殘之成因則包括先天遺傳、疾病、意外、交通事故、職業傷害、戰爭等，其中以疾病所佔比例為最高。中華民國憲法第15條規定：人民之生存權、工作權…，應予保障。第155條規定：人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。憲法增修條文第10條第7項規定：國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予重視，並扶助其自立與發展。另為順應國際趨勢潮流，1980年6月2日制定公布殘障福利法，1990年1月24日該法修正，其第17條規定對殘障者強制定額雇用之就業協助措施為：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在50人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數2%。…未達前項規定標準者，應繳納差額補助費…。」1993年7月16日考試院將公務人員考試法修正案函請立法院審議，其中公務人員特考舉辦之時機明確界定為「為因應特殊性質機關之需要」，但在立法院法制委員會審查時，時任立委之陳水

扁總統發言表示，不贊成對殘障者應考試加分，但應增列舉辦殘障人員特考之法源依據，爰建議其後段增列「…及照顧殘障者之就業權益」文字，使身心障礙人員特考得以單獨舉辦；以利公務機關進用相當比例之身心障礙者。（考選部，1996）1997年4月23日殘障福利法修正公布，其名稱並變更為身心障礙者保護法，原第17條變更為第31條，政府機關（構）、公立學校員工人數規模仍維持50人以上，最低雇用率亦維持2%不變。第32條另同步增列身心障礙人員特考法源依據：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構為進用身心障礙者，應洽請考試院依法舉行身心障礙人員特種考試，並取消各項公

務人員考試對身心障礙人員體位之不合理限制。」2007年7月11日該法再度修正公布，名稱並變更為身心障礙者權益保障法，原第31條變更為第38條，其中政府機關（構）、公立學校員工人數規模從50人以上降低至34人以上，最低雇用率則從2%提高至3%（惟本條文將自公布後2年施行）。

身心障礙人員特考，自1996年起至2003年為止，每2至3年舉行一次，林部長接任以後，2004年起迄2008年，則每年定期舉行一次；本考試迄今共辦理8次，合計報名人數為32,534人，到考人數為24,728人，錄取1,380人，錄取率為5.58%（見表1）。

表1 歷年身心障礙人員特考錄取人數統計表

| 年度 | 考試日期 | 報名人數〈人〉 | 到考人數〈人〉 | 錄取人數〈人〉 | 錄取率〈%〉 |
|------|----------|---------|---------|---------|--------|
| 1996 | 7.28-30 | 7,398 | 5,897 | 474 | 8.04 |
| 1999 | 5.7-9 | 3,535 | 2,750 | 128 | 4.65 |
| 2001 | 8.4-6 | 4,412 | 3,273 | 106 | 3.24 |
| 2003 | 1.25-27 | 4,026 | 3,012 | 219 | 7.27 |
| 2004 | 1.22-24 | 2,848 | 2,101 | 100 | 4.76 |
| 2005 | 11.25-27 | 3,248 | 2,610 | 91 | 3.49 |
| 2006 | 11.4-6 | 3,626 | 2,534 | 119 | 4.7 |
| 2007 | 10.20-22 | 3,441 | 2,551 | 143 | 5.61 |
| 合計 | | 32,534 | 24,728 | 1,380 | 5.58 |

對於身心障礙特考應考人而言，目前優惠及協助措施包括三類：其一、為現有考選法制中已明訂者：如97年1月16日由總統明令公布之公務人員考試法第12條規定：「應考人參加各種考試，應繳交報名費，其數額由考選部定之。身心障礙者、原住民參加各種考試之報名費，得予減少。」同法施行細則草案在研議時，即針對此得予減少之規定界定其義為按原訂數額減半優待。另如試場規則第2條規定，應考人每天第一節15分鐘內，其餘各節3分鐘內，得准入場應試且不扣分，逾時不得應試；性質特殊之考試，應考人每節考試得准入場時間，得由辦理試務機關變更之。目前身心障礙人員特考即依此規定從寬執行，所有應考人各節入場應試時間皆可延誤15分鐘且不扣分，以利部分應考人行動不便、無障礙廁所較少如廁費時之實際需要。其二、為應試科目及轉調限制中隱性優待規定：如本考試等級分為二、三、四、五等，與其他性質相近公務人員高普考試、地方政府公務人員特考相較，其三、四、五等應試科目各減少一科，普通科目中且未列考英文；另本考試及格人員六年限制轉調，幾乎以所有中央及地方各用人機關為限制轉調範圍，所以實質上等於沒有任何轉調機關及時間限制。其三、為考試時在試務工作

範圍內所採行之各項優待及協助措施：包括如視覺障礙、上肢肢體障礙、腦性麻痺身體協調不佳致閱讀試題或書寫試卷有困難者，給予延長作答時間20分鐘，並提供放大二倍之試題及試卡（或提供電腦及磁片）作答優惠措施；輕度視障可使用附放大鏡之照明燈具及擴視機；重度視障及全盲考生，更可使用點字機及盲用電腦，搭配點字試題或語音試題。聽覺障礙者則由熟諳手語人員協助監場工作以利溝通。下肢肢體障礙者或行動不便者，可安排使用特別高度平面桌或斜面桌及輪椅設備。多重障礙者（如嚴重肌肉萎縮），則個案視其狀況，提供適當之協助，如專人代筆或口述錄音後專人謄寫等（考選部，2006）。以上諸多行政協助措施，為能統合規範及法制化，現正研議改以行政規則體例加以整合。至於部分重度殘障朋友，建議能依殘障別分列錄取名額，或是保障重度殘障者一定錄取名額之作法，涉及到考試公平性及不同障別者之錄取權益問題，尚有待積極研究並建立共識始能推動。

根據銓敘部網站統計資料，至2007年12月底為止，身心障礙者任公務人員人數為4,625人，占全國身心障礙者102萬760人之0.45%；占全國公務人員33萬6,872之1.37%；其中男性3,013人；女性1,612人，平均年

齡45.70歲，平均年資17.21年。按教育程度區分，大學以上者占43.65%；專科占30.72%；高中、高職以下者占25.62%。按障礙類別分，以肢體障礙者2,943人最多，占63.63%；其次為重要器官失去功能者572人，占12.37%；第三為聽覺機能障礙者417人，占9.02%，以上合計占85.02%。若以2007年全國身心障礙者人數102萬760人與全國戶籍登記人口數為2,295萬8,360人相比，占4.45%，則身心障礙者任公務人員為4,625人，僅占全國公務人員33萬6,872之1.37%，顯然和人口結構分布尚未能充分反應；好在前述2007年7月11日身心障礙者權益保障法修正公布，第38條將政府機關（構）、公立學校員工人數規模從50人以上降低至34人以上，其進用具有就業能力之身心障礙者人數之最低雇用率則從2%提高至3%。所以未來幾年，考選機關應掌握此一發展趨勢，持續每年定期辦理身心障礙人員特考，以縮減身心障礙之公務人員和其所佔人口比例之落差。

肆、原住民族考試之舉辦

根據行政院原住民族委員會截至2007年12月底之統計數字，全國原住民族人口數總共有484,174人，其中依性別區分，男性239,832人，女性244,342人；依山地平地區

分，山地原住民256,214人，平地原住民227,960人。若依戶政機關有辦理登記之原住民族別來看，則以阿美族172,685人最多，其次為排灣族83,391人、泰雅族81,348人、布農族48,974人、太魯閣族23,492人、魯凱族11,408人、卑南族10,897人、鄒族6,483人、賽夏族5,541人、雅美族3,337人、噶瑪蘭族1,092人、邵族626人。

中華民國憲法第5條規定：中華民國各民族一律平等。第168條規定：國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。2000年4月25日憲法增修條文第10條第11、12項針對台灣地區原住民族特殊狀況，增訂相關保障條文分別為：國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。另依據憲法增修條文制定之原住民族基本法明定，原住民族指既存於台灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行

政院核定之民族。政府提供原住民族優惠措施或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定受益人或應考人應通過族語能力驗證或具備原住民族語言能力（第9條）。政府應保障原住民族工作權，並針對原住民社會狀況及特性，提供職業訓練，輔導原住民取得專門職業資格及技術士證照，健全原住民就業服務網絡，保障其就業機會及工作權益，並獲公平之報酬與升遷（第17條）。

原住民族工作權保障法明定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用約僱人員、駐衛警察、技工駕駛工友清潔工、收費管理員、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務，每滿一百人應有原住民一人。至於原住民族地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用前述約僱人員總額應有三分之一以上為原住民；此外原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用

原住民人數不得低於現有員額百分之二。行政院人事行政局為落實前述原住民比例進用原則，另訂定作業要點加以具體規範。

原住民相關考試辦理期間甚久，從最早1956年台灣省山地人民應山地行政人員特考開始，其後多次更名，包括台灣省山地行政人員特考、台灣省山地行政及經濟建設人員特考、台灣省山地行政及技術人員特考、台灣省山胞行政暨技術人員特考、原住民行政暨技術人員特考、原住民特考，現行考試名稱則為公務人員特種考試原住民族考試。（考選部，2007）總計從1956年至2007年（除1976年至1987年係在台灣省基層公務人員特考設置類科辦理外），其餘共辦理本考試26次，合計報名人數44,254人，到考人數30,233人，錄取2,788人，平均錄取率為9.22%（見表2）。其中自2003年起，每年定期舉辦本考試一次，以照護原住民族就業權益及工作機會。

表2 歷年原住民族特考錄取人數統計表

| 年度 | 考試日期 | 報考人數〈人〉 | 到考人數〈人〉 | 錄取人數〈人〉 | 錄取率〈%〉 |
|------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 1956 | 8.24-25 | 433 | 393 | 137 | 34.86 |
| 1957 | 7.11-12 | 207 | 162 | 53 | 32.72 |
| 1958 | 8.25-26 | 236 | 187 | 56 | 29.95 |
| 1960 | 5.1-2 | 252 | 210 | 46 | 21.9 |
| 1961 | 4.9-10 | 267 | 236 | 41 | 17.37 |
| 1962 | 6.24-25 | 348 | 299 | 49 | 16.39 |

| | | | | | |
|------|----------|--------|--------|-------|-------|
| 1965 | 1.17-18 | 410 | 326 | 53 | 16.26 |
| 1967 | 1.8-9 | 470 | 372 | 58 | 15.59 |
| 1969 | 1.29-30 | 713 | 545 | 93 | 17.06 |
| 1971 | 1.16-17 | 559 | 422 | 150 | 35.55 |
| 1973 | 1.14-15 | 634 | 487 | 51 | 10.47 |
| 1974 | 2.17-18 | 446 | 351 | 119 | 33.9 |
| 1975 | 7.10-11 | 1,225 | 984 | 122 | 12.4 |
| 1976 | 5.1-3 | 994 | 813 | 64 | 7.87 |
| 1988 | 12.3-4 | 1,786 | 1,299 | 83 | 6.39 |
| 1991 | 2.23-25 | 1,571 | 947 | 129 | 13.62 |
| 1993 | 12.18-20 | 1,824 | 1,344 | 150 | 11.16 |
| 1996 | 3.1-3 | 2,702 | 1,925 | 189 | 9.92 |
| 1998 | 3.6-8 | 2,728 | 1,753 | 105 | 5.99 |
| 2000 | 3.4-6 | 2,941 | 1,855 | 116 | 6.25 |
| 2001 | 5.10-12 | 4,381 | 2,945 | 150 | 5.09 |
| 2003 | 12.20-22 | 3,446 | 2,308 | 158 | 6.85 |
| 2004 | 12.25-27 | 3,634 | 2,406 | 158 | 6.57 |
| 2005 | 11.26-28 | 3,526 | 2,251 | 173 | 7.69 |
| 2006 | 11.4-6 | 4,327 | 2,809 | 134 | 4.77% |
| 2007 | 10.20-22 | 4,194 | 2,604 | 151 | 5.8% |
| 合計 | | 44,254 | 30,233 | 2,788 | 9.22% |

根據銓敘部截至2007年12月底之統計數字，全國原住民族任公務人員為6,785人（其中警察人員占53.54% 最多，簡薦委人員占38.05% 次之），占全國原住民族48萬4,174人之1.40%；占全國公務人員人數33萬6,842人之2.01%，其中男性5,237人；女性1,548人，平均年齡40.98歲；平均年資15.63年。按教育程度區分，大學以上者占13.26%；專科占34.75%；高中、高職以下者占51.98%。按族別分以泰雅族1,824人最多，占26.88%；其次為排灣族1,527人，占22.51%，第三為阿美族1,424人，占20.99%，以上三族合計占70.38

%。從前述數字得知，原住民族公務人員人數占全國公務人員人數之2.01%，其比例和原住民族人口數484,174人，占全國人口數2,295萬8,360人之2.11% 相比，仍稍嫌偏低；且原住民族公務人員人數中，警察人員即占了近五成四，同質性甚高，加上每年公務人員都有適度之退離，因此未來原住民族特考之舉辦應仍有每年賡續辦理之空間。

伍、性別設限之大幅取消

2002年1月16日施行之兩性工作平等法第7條規定：「雇主對求職者或受僱者之招募、

甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。」同年3月6日發布之本法施行細則第2、3條規定，母法第7條所稱差別待遇，指雇主因性別因素而對受僱者或求職者為直接或間接不利之對待；母法第7條但書所稱工作性質僅適合特定性別者，指非由特定性別之求職者或受僱者從事，不能完成或難以完成之工作。該法施行後考選部多方協調公務人員特考用人機關取消原女性不得應考或分列男女錄取名額之限制，迄今仍維持分列男女錄取名額者，僅有司法人員特考之監獄官、監所管理員、法警，原住民族特考之監所管理員，基層警察特考，國家安全人員特考及海巡人員特考等五種。此外2004年舉辦之司法人員特考部分類科分定男女錄取名額，被台北市政府勞工局裁罰；同年海巡人員特考，亦因分列男女名額而被台北市政府兩性工作平等委員會裁定構成性別歧視而加以處罰。考試院對此深入加以討論以後，提出兩項建議，作為日後審查限制性別或分定男女錄取名額之參考：一、請考選部建立審查機制，邀請兩性工作平等法中央及地方主管機關參與，於考試規則或用人計畫涉及性別限制時提供意見，並注意現場履勘方法之運用，詳實審查是否符合兩性工

作平等法規定。二、請考選部函知各特種考試用人機關，於請辦考試或研修（訂）考試規則時，如有性別限制之需要，應參考歷年來被兩性工作平等委員會接受性別限制成立之案例，詳細敘明理由且符合比例原則。（考試院，2005）考選部爰根據組織法第19條設立國家考試性別平等諮詢委員會，對各種國家考試涉及性別限制事項進行審議及提供諮詢。

根據內政部統計資料顯示，2007年底我國戶籍登記人口數為2,295萬8,360人，其中按性別分：男性人口1,160萬8,767人，占50.56%，女性人口1,134萬9,593人，占49.44%，性比例為102.28(即每百名女子所當男子數)。依銓敘部統計資料，2007年底全國公務人員中，男性21萬1,350人，占62.74%；女性為12萬5,492人，占37.26%；由於男性較女性多8萬5,858人，致以每百名女性所當男性人數之性比例為168.42。按機關性質別去檢視，行政機關中男性占67.55%；女性占32.45%，若不計入因工作性質進用較多男性之警察人員，其餘行政機關女性比率為46.69%；公營事業機構中之生產及交通事業亦因工作需要，致男性員工所占比率為72.58%；衛生醫療機構與公立學校（職員），則女性人數為男性之3倍餘（銓敘部，2007）。明顯的，女性公

務人員人數與女性同胞人口數，二者比例並不相當；未來在此一方面，只要性別主流化觀念持續推動，男女平權政策繼續落實，女性公務人員數應有相當的成長空間。

其實從考選統計數據來看，以最近十年公務人員高考三級及普考（本項考試為完全公開競爭之考試，也是最主流之公務人員考試，歷來均無任何性別設限或分列男女錄取名額情形）錄取人數來看，每年女性錄取人數之比例和男性接近，也和台灣地區整體人口之性別比例接近，其中六年女性錄取人數甚至超越男性（見表3）。另以公務人員特考而論，許多過去分列男女錄取名額之特考，男性錄取人數一向占多數，但近些年來用人

機關迫於社會整體壓力，逐步取消性別設限規定以後，女性錄取人數很快即超過男性。以2007年調查人員特考為例，調查工作組男性錄取27人（39.71%）、女性錄取41人（60.29%）；法律實務組男性錄取15人（46.88%）、女性錄取17人（53.13%）；財經實務組男性錄取11人（45.83%）、女性錄取13人（54.17%）；化學鑑識組及醫學鑑識組各錄取2人，均為女性（100%）；顯然在去除了性別障礙的原因以後，女性展現出應有的實力並且已經後來居上。所以未來可以樂觀的預估，因為新進女性公務人員人數日益增加，女性公務人員人數應會逐年緩步成長。

表3 最近十年公務人員高考三級及普考錄取人員性別統計表

| 年別 | 合計 | 男性 | | 女性 | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 人數 | % | 人數 | % |
| 1998 | 2,380 | 902 | 37.9 | 1478 | 62.1 |
| 1999 | 2,615 | 1,074 | 41.07 | 1,541 | 58.93 |
| 2000 | 2,412 | 1,069 | 44.31 | 1,343 | 55.68 |
| 2001 | 2,464 | 1,028 | 41.72 | 1,436 | 58.28 |
| 2002 | 1,303 | 622 | 47.74 | 681 | 52.26 |
| 2003 | 1,710 | 896 | 52.4 | 814 | 47.6 |
| 2004 | 1,946 | 912 | 46.87 | 1034 | 53.13 |
| 2005 | 1,935 | 1,051 | 54.32 | 884 | 45.68 |
| 2006 | 2,334 | 1,215 | 52.06 | 1,119 | 47.94 |
| 2007 | 3,260 | 1,712 | 52.52 | 1548 | 47.48 |

陸、體格檢查標準刪除或放寬

為配合身心障礙人員特考之舉辦，公務人員考試體格檢查標準於1996年10月8日修正

，增列如有用人機關提報適合全盲或全聾者擔任之缺額，體檢標準不受限制之除外規定；1999年4月2日前述標準再修正，增列聽障者之聽力，以矯正後之聽力為準。1996年至2003年辦理之4次身心障礙人員特考，應考人需領有身心障礙手冊乃可報名，並仍維持筆試錄取後辦理體檢作法；根據用人機關提報之職缺，對肢體障礙及顏面傷殘幾無限制，而開放給全聾或全盲報考之職缺最少，也因此引起身障團體之不平；2004年開始辦理之本考試，考選部協調分發及用人機關，對各類科均不再限制應考人障礙別，並同步刪除原身心障礙人員特考規則第6條第2項「矯正後優眼視力未達0.1，或矯正後優耳聽力損失90分貝以上者，經用人機關依據考試類科職缺之工作性質，認為其無勝任能力時，就該類科職缺為體格檢查不合格。」（考選部，2006）。爾後並懸為定制，換言之，只要用人機關提報本考試缺額，在榜示以後錄取人員按成績順序依序分發占缺訓練及任用時，用人機關只能接受並不得對本考試錄取人員障礙別有所置喙。

2005年1月考選部提出「專門職業及技術人員考試體格檢查制度通盤檢討報告」報請考試院審議，經考試院第10屆第138次院會決議，自2006年1月起取消專技人員考試程序實

施體格檢查規定，改由各職業主管機關於核發證照時依其執業需求認定。其後律師考試規則等20種相關專技人員考試規則均配合修正，刪除體檢相關規定。同年2月再提出之「公務人員考試體格檢查制度通盤檢討報告」報請考試院審議後，經考試院第10屆第143次院會決議，公務人員考試現行不需辦理體格檢查者，維持現行規定；需辦理體格檢查者，一般性類科刪除體格檢查規定，特殊類科仍維持體格檢查，但參考相關法令規定、行政院衛生署解釋、用人機關意見，對於非必要項目及過嚴之標準，均酌予放寬。其後地方政府公務人員特考等14種考試刪除體檢，司法人員特考等11種考試，放寬體檢標準及項目。目前專技人員考試已經全面刪除體檢，公務人員考試亦有逾半刪除體檢，其餘性質特殊考試（如司法人員、調查人員、警察人員、海岸巡防人員、關務人員、國家安全人員等）維持體檢，但體檢標準及項目則陸續放寬中。也因此專技人員考試早已出現過考試錄取之全盲律師及社會工作師，而公務人員考試也因體檢程序陸續取消，使得多種公務人員考試在辦理試務工作性質上與身心障礙人員特考無異，換言之身障朋友在應考試過程中受到之障礙或限制，現已大幅縮減。

柒、應考年齡上限刪除或提高

2007年5月23日總統修正公布就業服務法第5條第1項規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視（新增出生地、性傾向及年齡）；其他法律有明文規定者，從其規定。」本條文修正通過後，對政府機關用人及新進人員考選產生相當程度衝擊；主要原因在於多數公務人員特考用人機關，對應考人性別、年齡、體能狀況、兵役條件等多有不同設限規範，以現行應考年齡上限規定而言，即有違法之虞。由於現行公務人員特考中類科較多之地方政府公務人員特考、原住民族特考、身心障礙人員特考、交通事業人員特考之應考年齡上限已經刪除，惟仍有外交領事人員、海岸巡防人員、國家安全情報人員等14項特考，在考試規則或附表應考資格表中訂有應考年齡上限規定，考選部先函請就業服務法之主管機關行政院勞工委員會釋示略以：按各項公務人員特種考試規則若符合法律授權明確性，其就應考年齡所為之規範，尚未違反本法第5條第1項之規定。惟憲法第18條規定，應考試服公職為人民基本權利，

考選部及用人機關仍應本諸權責就各該考試所限制之條件，檢討其是否合理及必要，始依法為適當之比例原則限制，以達就業平等之目的。

考選部復邀集相關用人機關研商，建議審酌實際任用需要，檢討應考年齡上限之必要性，刪除或放寬年齡設限。會中做成決議：一、專利商標審查人員特考、稅務人員特考、社會福利工作人員特考、國防部文職人員特考、關務人員特考、海岸巡防人員特考等，刪除應考年齡上下限。二、國家安全情報人員特考放寬至18歲以上35歲以下。三、外交領事人員特考、國際新聞人員特考、國際經濟商務人員特考放寬至18歲以上45歲以下。四、民航人員特考放寬為18歲以上45歲以下（飛航管制科為18歲以上35歲以下）。五、司法人員特考三等維持原規定18歲以上55歲以下，四等放寬為18歲以上45歲以下（執達員科別為55歲以下、法院書記官科別不限）。六、警察人員特考維持原規定，二等為18歲以上42歲以下，三、四等為18歲以上37歲以下。七、調查人員特考以維持現行18歲以上30歲以下為原則。其後並以包裹立法方式，將相關考試規則一次修正後報請考試院審議，並經第10屆第276次院會通過在案。預期相關考試規則在應考年齡部分法規鬆綁以後，對人民工作權之限制可望大幅放寬，

中高齡者服公職之入口障礙相對降低。

捌、國家考試彰顯人權意義——代結語

從近些年來考選機關基於人權保障的角度，對國家考試應考資格進行鬆綁，所以取消或大幅放寬體格檢查標準，取消或放寬應考年齡上限，取消性別設限並設置委員會對用人機關提出之分列男女錄取名額作法，進行嚴格審查，務必要做到限制之最小。同時從代表性文官考量，將不定時舉辦之身心障礙人員特考及原住民族特考改為每年定期舉辦，並懸為定制；爰公務人員隊伍中，女性、身心障礙者及原住民族，均呈現緩步增加趨勢，和其所佔社會人口結構比例，漸漸呈現出對等關係。其中有的措施仍然能夠保有擇優錄取的原則（如性別設限取消，女性錄取人員仍可憑考試成績獲致錄取），有的則以限制競爭考試方式選拔特定條件人才，雖然錄取者未必是社會第一流的人才，也和功績制精神略有出入，但是基於族群和諧、照顧弱勢等理念價值，仍有其重要的社會意義，值得持續推動。

參考書目

考試院（2005）。考試院審查台北市政府裁罰司法特考及海巡特考構成性別歧視案審查報告。

考選周刊（2006）。第1022期、第1050期。

考選部（1996）。公務人員考試法修正案專輯。台北市。

考選部（2005）。國家考試性別平等白皮書。台北市。

考選部（2006）。身心障礙人員考試制度白皮書。台北市。

考選部（2007）。原住民族考試制度白皮書。台北市。

李以德（2007）。我國國家考試應考資格法定限制之研究。中國文化大學政治學研究所博士論文。

余致力（2007）。性別差異對公共管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索。國家菁英季刊，(3)4。

許志雄、陳銘祥、蔡茂寅等（2000）。現代憲法論。台北市：元照出版公司印行。

銓敘部（2008）。中華民國96年銓敘統計年報。台北市。

總統府人權諮詢委員會（2006）。人權立國。台北市：總統府出版印刷。

內政部網站，<http://www.moi.gov.tw/home/>
行政院原住民族委員會網站，

<http://www.apc.gov.tw/chinese/>

銓敘部網站，<http://www.mocs.gov.tw/>

法國專門職業與外國資格認許制度



黃慶章*

摘要

在WTO服務貿易自由化的全球化浪潮中，目前國際間簽署的專門職業資格相互認許協定為數不多，而且幾乎都附屬在各種區域貿易協定之中。國際間「相互認許」的概念，最早是由歐洲有系統的應用在專門職業的領域上。歐盟對於法規管制型專門職業的資格認許制度，依其發展先後，可分為過渡性指令，對於工藝、商業、工業等部門的職業，建立專業經歷自動認許制度；部門性指令，針對醫師、護理師、牙醫師、助產師、獸醫師、藥師及建築師，就其專門職業資格自動認許；一般體系指令，建立相互認許制度。在這種架構下，法國對外國專門職業學歷及執業資格的採認，對不同的專門職業有寬嚴不同的處理方式，對於不同的國家，以是否屬於歐盟或歐盟經濟區域協定簽約國或瑞士為區分，也有不同的對待方式。本文以歐盟專門職業資格相互認許的各種指令為架構，分析法國專門職業的種類、養成方式，以及法國對外國學歷及執業資格的採認方式，藉他山之石，作為我國繼續推動專門職業服務貿易自由化的參考。

關鍵詞：法國專門職業、相互認許、歐盟

* 考選部專門委員

France Professions Systems and Foreign Qualifications Recognition

Huang Ching-chang

Abstract

Although there is a World Trade Organization, we still see regional trade agreements or free trade agreements in many parts in the world. European Union had adopted three kinds of Directives for all Member State nationals wishing to practise a regulated profession in a Member State other than that in which they obtained their professional qualifications. The transitory Directives provide a automatic recognition of professional experience for professions of craft, commerce and industry sectors. The sectoral Directives covering the seven professions of doctor, nurse, dental practitioner, veterinary surgeon, midwife, pharmacist and architect, allow for automatic recognition of professional qualifications. And finally, the general systems Directives rule on mutual recognition which applies to all other regulated professions for which Member States require a qualification. Under this EU framework, France regulated professions have devised different qualification recognition systems for different nationalities and different diplomats delivered by different countries.

This paper studies the regulated professions systems in France, as well as the training systems before the professionals qualified to exercise. Then the author focuses on the France arrangements for foreign qualification recognition. It is hoped that the France experience can be referred when this country tries to proceed in the efforts of globalization.

Keywords: France professions, mutual recognition, European Union

壹、前言

我國於2002年1月1日成為世界貿易組織（Organisation mondiale du commerce, OMC）的正式會員。依據1994年簽署的服務貿易總協定（Accord général sur le commerce des services, AGCS）第VI條「國內規章」（Réglementation intérieure）第6項規定：「與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。」我國向世界貿易組織提出之特定承諾表中，在專門職業服務業中提出特定承諾的行業包括：1.法律服務業、2.會計、審計及簿記服務業、3.租稅服務業、4.建築服務業、5.技師服務業、6.獸醫服務業等6項，因此陸續配合開放外國人報考律師、會計師、記帳士、建築師、技師、獸醫人員等多項考試。

AGCS 第 VII 條「認許」（Reconnaissance）規定，WTO會員得簽署相互認許協定（accord ou arrangement de reconnaissance mutuelle），對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書予以認許。不過，目前國際間簽署的專門職業資格相互認許協定為數不多，大多集中於會計師

、建築師、技師等少數專門職業，而且幾乎都附屬在AGCS第V條「經濟整合」（Intégration économique）意涵下的區域貿易協定之中，如歐盟、美加自由貿易協定（FTA）、北美自由貿易協定（NAFTA）、及澳紐緊密經濟關係貿易協定（ANZCERTA）。我國在2005年分別加入亞太建築師（APEC Architect）、亞太工程師（APEC Engineer）等2項區域性專門職業組織，2007年更與澳洲簽署亞太建築師資格相互認許協定。

國際間「相互認許」的概念，最早是由歐洲有系統的應用在專門職業的領域上。早期在歐洲經濟共同體的時代，即陸續發布各種過渡性指令，促進商業、工業、手工藝等技職人員的流動；其後分別整合醫事人員及建築師的培育制度，以個別的部門性指令，建立此類人員資格自動認許的制度；到1989年以後，再陸續訂頒3個一體體系的指令，歐盟的專門職業資格認許制度遂逐漸趨於完備。最近，歐盟在2005年將過去訂頒的各種資格認許指令整合成為單一指令，並自2007年實施。

在全球化的浪潮下，屬於我國二大類國家考試之一的專門職業及技術人員考試，不

可避免的也將朝向自由化發展。不過，國際間仍以區域經濟為主要的資格認許架構，這是我國在推展服務貿易自由化過程中不可忽略的現實情境。本文以歐盟專門職業資格相互認許的各種指令為架構，分析法國專門職業的種類、養成方式，以及法國對外國學歷及執業資格的採認方式，藉他山之石，作為我國繼續推動專門職業服務貿易自由化的參考。

貳、法規管制型專門職業

在法國，專門職業（*professions*）與自由職業（*professions libérales*）含義相當，並無官方定義或普遍接受之定義，惟根據法國中小企業·商業·技藝暨自由職業部（*Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions libérales*，以下簡稱自由職業部）所採用的定義，自由職業係指任何自然人或法人，以完全獨立性、根據個人名義或社團形式、執行民事性質之活動，其在提供服務時所進行的知識分析，必須達到專業知識的水準；並

且這項執業活動意謂該自然人或法人在執行其藝術或科學活動時，必須遵守道德規範、專業機密及專業責任¹。（*PME, 2007*）

根據自由職業部統計，2004年底法國自由職業執業人數約104萬人（參見表1），約占總人口數1.72%（*PME, 2007*）。（根據法國在台協會公布的資料，法國面積有550,000平方公里，為西歐面積最大的國家，約為歐盟（*Union européenne, UE*）面積的五分之一，如予換算，則約為台灣土地面積的90倍；2005年人口計6,056萬，約為台灣的3倍。）在各類自由職業當中，以醫療類人數最多，計84萬餘人，占全部自由職業的80%；其中最多者為護理師（含少數精神治療人員）45萬餘人，其次為醫師20萬餘人，其他如按摩物理治療師有6萬人，牙醫師有4萬人，藥師有2萬6千人，助產師有1萬6千人，語言治療師有1萬5千人，足部整形師有1萬人。法律類中，人數最多者為律師，計3萬6千餘人，占全部法律類自由職業的比重超過75%；技術類自由職業中，人數最多的為建築師，計2萬餘人。

¹ 自由貿易部採用的是法國「自由職業諮詢國家委員會」（*commission nationale de concertation des professions libérales, CNCPL*）所下之定義：「*Est considéré comme libérale, toute personne physique ou morale, exerçant en toute indépendance, à titre individuel ou sous forme sociale, une activité civile par nature, qui s'analyse en une prestation de services à caractère intellectuel exigeant un niveau élevé de connaissances spécialisées et qui implique que la personne physique ou morale exerce son art ou sa science dans le respect de règles d'éthique, de confidentialité et de responsabilité professionnelle*」。

表1 法國自由職業種類與規模

| 類 別 | 專 門 職 業 別 | 執 業 人 數 | 小 計 |
|------------|--|-----------|---------------------|
| 醫療類 | 醫師(Médecins) | 205,864 | 842,349 (80.93%) |
| | 牙醫師(Chirurgiens Dentistes) | 41,083 | |
| | 助產師(Sages-femmes) | 16,550 | |
| | 護理師(Infirmiers (y.c psychiatriques)) | 452,466 | |
| | 藥師(Pharmaciens) | 26,653 | |
| | 獸醫師(Vétérinaires) | 8,516 | |
| | 按摩物理治療師(Masseurs kinésithérapeutes) | 60,364 | |
| | 足部整形師(Pédicures-podologues) | 10,550 | |
| | 語言治療師(Orthophonistes) | 15,909 | |
| | 老花眼矯正師(Orthoptistes) | 2,588 | |
| | 助聽師(Audio-prothésistes) | 1,806 | |
| 法律類 | 律師(Avocats) | 36,618 | 48,597 (4.67%) |
| | 公證人(Notaire) | 7,489 | |
| | 其他法律專門職業(Autres Professions Juridiques) | 4,490 | |
| 技術類 | 會計師(Comptables) | 9,959 | 32,419 (3.11%) |
| | 建築師(Architectes) | 20,409 | |
| | 測量員(Géomètres) | 2,051 | |
| 教育類 | 技術類及一般教育(enseignement technique et général) | 8,785 | 31,791 (3.05%) |
| | 運動教練(enseignement sportif) | 17,542 | |
| | 其他教育職業(autres professionnels de l'enseignement) | 5,464 | |
| 其他自由 職業 | 其他營建類職業(Autres professionnels de la maîtrise d'oeuvre) | 13,029 | 85,710 (8.23%) |
| | 技術繪圖員(dessinateurs techniques) | 1,982 | |
| | 顧問業(professionnels du conseil) | 38,316 | |
| | 資訊業(activités informatiques) | 8,818 | |
| | 翻譯員及解說員(traducteurs et des interprètes) | 4,713 | |
| | 各種專家(experts) | 4,498 | |
| | 保險代理人(agents d'assurance) | 14,354 | |
| 合計 | | 1,040,866 | (100%) |

資料來源：作者根據 PME(2007)統計資料重新整理。

歐盟各會員國公民享有在歐盟任何地方設立商業據點或提供服務的權利，是歐盟單一市場中的一項基本原則。不過，各會員國的國內法規可能僅採認其轄區內之專門職業資格(qualifications professionnelle)。為消除這項自由移動的障礙，歐盟訂定若干相互認許(reconnaissance mutuelle)專門職業資格的指令，主要包括下列幾項：(1)針對醫師(médecins)、護理師(infirmiers)、牙醫師(dentistes)、助產師(sages-femmes)、獸醫師(vétérinaires)、藥師(pharmaciens)及建築師(architectes)等7個特定部門(secteurs spécifiques)，將養成教育條件齊一化後，就其專門職業資格自動認許(reconnaissance automatique)；(2)針對上述7種資格以外的專門職業資格，以一般體系(système général)建立相互認許制度；(3)對於工藝、商業、工業等部門的職業，建立專業經歷(expérience professionnelle)自動認許制度；(4)針對律師(avocats)，規範其以母國職銜提供服務及設立據點之方式；(5)針對含毒製品的行銷及配送，建立資格認許制度；(6)調和各會員國關於自營商業代售業者之法律，以齊一化代售業者與批發商之法律關係(Commission européenne, 2008)。

為使勞動市場更具彈性、使服務的提供

更自由化、鼓勵資格自動認許及簡化行政程序，2005年9月7日歐洲議會及理事會訂頒了關於專門職業資格認許的2005/36/CE指令，將15個認許指令（包括3個一般體系指令、12個部門性指令，即前述6項的前3項，不包括適用於律師、含毒製品相關活動及商業代售業者之指令）整合成一個單一指令，於2007年10月20日生效。

Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil的目的在設定資格認許的架構，俾地主國(État membre d'accueil)對於在其境內加入或從事一項法規管制型專門職業(profession réglementée)，設有必須具備特定專門職業資格之條件時，針對在母國(État membre d'origine)取得之專門職業資格能夠進行採認，並開放該資格持有者從事相同的專門職業。所謂「法規管制型專門職業」，是一項或一群專門職業活動，根據法律、法規命令或行政規章的規定，加入、從事該活動或其執行模式，以具備特定專門職業資格為直接或間接條件。換言之，如果是地主國未作法規管制的專門職業，從業者即不需要尋求資格認許。

歐盟對於法規管制型專門職業，區分為4類：(1)法律財稅會計類(secteur juridique, fiscal et comptable)，如律師(Avocat)、會計

師(Expert-comptable)；(2)醫療及旁支醫療類(secteur medical et paramédical)，如語言治療師(Orthophoniste)、老花眼矯正師(Orthoptiste)；(3)技術類(secteur technique)，如專利商標師(Conseil en propriété industrielle)、地籍測量員(Géomètre-expert)；(4)社會文化類(secteur socio-culturel)，如小學教師(Instituteur)、社會工作師(Assistant de service social) (參見：Commission européenne, 2001)。

這其中最特別的是教師，歐盟絕大多數的會員國均將教師列為社會文化類的法規管制型專門職業，法國亦然，包括小學教師、中等教育教師(Enseignant du secondaire)、高等教育教師(Enseignant du supérieur)、舞蹈老師(Professeur de danse)等。不過，教師主要為受聘人員，並非自由職業。因此，在自由職業部的法規管制型自由職業(professions libérales réglementées)分類²中，即不包含教師(PME, 2003)。

就法國而言，執業活動不限制其組織方

式(如公會)且不限制文憑資格條件的專門職業，即非法規管制型的專門職業。根據自由職業部的界定(PME, 2007)，法規管制型專門職業指的是經立法機關(législateur)介入的專門職業，一般區分為3種型態：(1)依法組織並由一個部會負責監督的專門職業：這類專門職業以公會(ordre)形式組織而成，立法機關並針對公會規範其登錄條件、代表性機構的組成、執業條件、懲戒及調處程序，如醫師、牙醫師、藥師、助產師、獸醫師、律師、建築師、會計師、地籍測量員等均有公會組織。(2)執業條件受管制的專門職業：這類專門職業以工會(syndicats)或協會(associations)方式組成，法令針對其專門職業執業條件加以規範，特別是關於文憑資格條件(exigence d'un diplôme)的設定。(3)以契約方式組成的專門職業：專指綜合保險代售業者(agents généraux d'assurances)，因其適用勞工法中關於團體契約的特別規定。

根據法國學歷暨資格認許資訊中心(ENIC-NARIC France)公布的資料，目前法

2 自由職業部將法國法規管制型自由職業分為3類：(1)法律專門職業(Professions du droit)：律師、平政院與最高法院律師(Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation)、訟狀代理人(Avoués à la Cour)、拍賣人(Commissaires-priseurs judiciaires)、調解值達員(Huissiers de Justice)、公證人、商業法庭書記官(Greffiers de tribunal de commerce)、破產管理人及清算代理人(Administrateurs judiciaires et mandataires liquidateurs)。(2)醫療專門職業(Professions de santé)：牙醫師、護理師、醫師、按摩物理治療師、足部整形師、語言治療師、老花眼矯正師、營養師、醫事檢驗師(Directeurs de laboratoires d'analyses de biologie médicale)、助產師、獸醫師、藥師。(3)技術專門職業(Professions techniques)：建築師、審計員、會計師、地籍測量員、農林專家(Experts agricoles et fonciers ou forestiers)、專利商標師。

國的法規管制型專門職業共66種(CIEP, 2008) 業，計有42種，其中以醫藥類(23種)最多，
，並不包括綜合保險代售業(請參見表2)；這 超過半數。
其中如再扣除教育人員、商業及技藝類的職

表2 法國法規管制型專門職業

| 適用指令 | 類別 | 專門職業名稱 |
|--------|--|--|
| 部門性指令 | 技術類專門職業 | 建築師(Architecte) |
| | 醫藥類專門職業 | 醫師(Médecin)、牙醫師(Chirurgien-Dentiste)、助產師(Sage-femme)、護理師(Infirmier)、藥師(Pharmacien)、獸醫師(Vétérinaire) |
| 一般體系指令 | 法律專門職業 (Professions juridiques) 8種 | 律師(Avocat)、訟狀代理人(Avoué)、公證人助理(Clerc de notaire)、審計員(Commissaire aux comptes)、拍賣人(Commissaire priseur)、書記官(Greffier)、調解執達員(Huissier)、公證人(Notaire) |
| | 技術類專門職業 10種 | 房地產經紀人(Agent immobilier)、理髮師(Coiffeur)、化妝品製造業者(Cosmétiques)、專利商標師(Conseil en propriété industrielle)、會計師(Expert-comptable)、地籍測量員(Géomètre-expert)、導遊及國家解說員(Guide interprète - conférencier national)、航海專業人員(Professions de la mer)、運輸業者(Transporteur routier)、藥品推廣員(Visiteur medical) |
| | 醫藥類專門職業 17種 | 助聽師(Audioprothésiste)、保育助理(Auxiliaire de puériculture)、營養師(Diététicien)、職能治療師(Ergothérapeute)、醫用放射線技術師(Manipulateur d'électroradiologie médicale)、按摩物理治療師(Masseur-kinésithérapeute)、驗光配鏡師(Opticien-lunetier)、語言治療師(Orthophoniste [Logopède])、老花眼矯正師(Orthoptiste)、足部整形師(Pédicure-podologue)、藥劑生(Préparateur en pharmacie)、心因障礙治療師(Psychomotricien)、醫事檢驗師(Technicien en analyses biomédicales)、助理看護(Aide-soignant)、救護車駕駛員(Ambulancier)、心理師(Psychologue)、社會工作師(Assistant de service social) |
| | 教育人員 3種 | 教師(Educateur)、講師(Enseignant) (含運動教① Enseignant de sport)、運動指導員(brevet Sportif) |
| 過渡性指令 | 商業工藝類 (Commerce et | 汽車修整員(Réparateur d'automobile)、汽車製造業者(Carrossier)、自行車及機車修整員(Réparateur de cycles et motocycles)、農林器械及 |

| | | |
|--|--------------------|---|
| | artisanat) 21 種 | 土木工程修整員(Réparateur de matériels agricoles, forestiers et de travaux publics)、營造業者(Métiers du bâtiment)、水管技術員(Plombier)、空調維修技術員(Chauffagiste)、電氣技術員(Electricien)、空調組裝技術員(Climaticien)、自來水瓦斯電氣管線安裝員(Installateur de réseaux d'eau, de gaz ou d'électricité)、清潔員(Ramoneur)、美容師(Esthéticien)、牙體技術士(Prothésiste dentaire)、麵包師(Boulangier)、糕點師傅(Pâtissier)、肉商(Boucher)、豬肉商(Charcutier)、魚販商(Poissonnier)、製冰業者(Glacier)、馬蹄鐵師傅(Maréchal-ferrant)、工藝業者(Artisanat) |
|--|--------------------|---|

資料來源：作者根據CIEP(2008)公布資料重新整理。

註：CIEP(2008)列有農藝技師(Ingénieur en agronomie)，惟註明非屬法規管制型，爰未列入本表。

參、法國專門職業資格取得方式

從國內法規的角度，法國人欲取得本國專門職業執業資格，一般須透過大學專業養成教育，包括實務與理論課程，學成取得文憑，始具執業資格。在醫藥類專門職業中，醫師在第三循環課程時區分為家醫科與其他專科醫師，有不同的培育時間；牙醫師在第三循環課程時也可以經競爭選擇是否在學校求學1年或擔任實習醫師3年的方式取得資格；藥師在第三循環時，可以經競爭選擇1年或2年培育，取得不同的執業權限；獸醫師及建築師也有類似的不同選擇方式。

大學未設相關養成教育，或仍有不足時，則會有較特別的培育訓練方式，這在醫療類專門職業中偶有其例(如藥劑生採2年實習

方式取得資格)，在法律類中則為常態。具法學士或法律學碩士資格，並不能直接取得法律類專門職業的執業資格；或必須參加專業培育中心的入學考試(如律師)，或必須同時參加專業培育中心課程及跟著執業人員見習一定期間(如訟狀代理人及公證人)，或必須跟著執業人員見習一定期間(如拍賣人及調解執達員)。會計師雖然也有學歷資格的要求，但另需3年的實務經驗始具執業資格。專利商標師則在文憑及實務經歷的條件外，最後還要求通過專業能力考試。表3根據法國國家自由職業資訊、培育及組織型態局(Office National d'Information, de Formation et de Formalités des Professions Libérales)所設之《自由職業培育網》彙整資料，整理出法律類5種、醫療類11種、技術類4種，共20種法國專

門職業資格取得方式，請參閱。

理論上，專門職業考試目的僅在衡鑑當事人有無執業能力，與公務人員考試配合任用需求不同，不宜設定錄取名額。法國以學校作為專門職業培育的主要機構，人數較易受限；不僅如此，法國另有2種特別情況：

1. 法律專門職業中的公證人、調解執達員、上訴法院訟狀代理人、平政院與最高法院律師、拍賣人，均為特許司法佐理人(*officiers ministériels*)，與純粹屬自由職業的律師不同，與純粹執行公務的公務員("Officiers publics")，如商業法庭書記官，性質上也有差異。特許司法佐理人必須執行國家權責機關下達之決定，相對來說享有執業特權，且具有執行公務的性質，但公務之餘，這些人也得以自由職業的形態執業。特許司法佐理人必須購買並持有特許狀(*charge*)，或與特許狀持有人合組專業社團(*société civile professionnelle*)(不得逾3人)，並由法務部長(*Garde des Sceaux*)提名任命始能執業，因此人數不多，且有名額限制；持有特許狀者，有權指定特許狀的繼受人(*Badré, Hermange, Bret et Lagauche, 2005*；並請參見：李錕激，2002)。

2. 醫師及牙醫師教育設有總量管制名額：醫師、牙醫師及助產師，均由各醫學培育

及研究中心(*unités de formation et de recherche de médecine, UFR*)負責培育，具高中畢業會考及格資格(*baccalauréat*)者，或具大學入學文憑資格者，或具抵免高中畢業會考及格資格者，均得經競爭考試入學，入學前須經傳染病篩選及格。其中，95%以上通過醫師及牙醫師入學競爭考試的人，均為科學類高中畢業會考及格者。

醫師及牙醫師教育各包括3個課程循環(*cycles*)：醫師教育第一循環為期2年，第二循環為期4年，第三循環區分為家醫科培育(*formation des généralistes*)3年、專科醫師培育(*formation des spécialistes*)4或5年；牙醫師教育第一循環為期2年，第二循環3年，第三循環區分為1年或3年二種。助產師則區分為2個階段，各為2年。

醫師、牙醫師及助產師入學後，均接受同樣的醫學課程第一循環第一學年(*première année du premier cycle des études médicales, PCEM1*)的課程，包括物理、生物、化學、生化、分子生物及細胞學、人文社會科學等6個模組，各為60至90小時，每個模組至少有30%的必修實務教學。第1學年結束時，根據1971年以後每年決定的總量管制名額(*numerus clausus*)進行分班考試(*épreuves de classement*)，除人文社會科學模組以申論題

進行外，其他模組均採多選項測驗題形式 (questionnaires à choix multiple, QCM)，其中人文社會科學占總分20%。其錄取名額，以2000年為例，26,328名在PCEM1競爭考試及格的學生中，3931人獲准進入醫學系第2學年

，800人獲准進入牙醫學系第2學年。每個人入學醫學系一年級最多只能2次(Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et Ministère de la Santé, 2008)。

表3 法國專門職業資格取得方式

| 區分 | 資格 | 取得方式 |
|-----|-------|--|
| 法律類 | 律師 | 自2006年1月1日起，擔任律師有2條件：(1)法律學碩士一年級以上(學制改革前的法學士 maîtrise en droit)或相當之學歷。(2)通過每一上訴法院轄區內的律師專業培育區域中心(Centre régional de formation professionnelle des avocats)的入學考試，經18個月理論課程及實務見習的訓練後，取得律師專門職業能力證書(Certificat d'aptitude à la profession d'avocat, CAPA)。 |
| | 訟狀代理人 | 具法律學碩士一年級資格，參加訟狀代理人專業培育中心(centre de formation professionnelle des avoués)，第一年的課程與大學結合，第二年則包括在訟狀代理人職務所中見習；見習結束後，依訟狀代理人需求人數進行考試，及格者必須購買特許狀(charge)或與其他有特許狀者合組民間社團(société civile)，始能執業。 |
| | 拍賣人 | 具有法律學執照文憑第2或3級及藝術史、考古學或視覺藝術雙重學位者，始得參加培育訓練，並通過4重測驗：(1)包括筆試及口試的入學考試，每人最多只能參加3次；(2)2年兼具實務與理論的見習，其中18個月在一間自由拍賣公司、6個月在一個拍賣人研究室；(3)取得見習成績優良證明(Certificat de bon accomplissement de stage)；(4)通過能力考試(examen d'aptitude)，包括法律事務、專業規範及拍賣實務的3項考試。及格者購買職務所資格或參加專業民間社團後，始能獲得法務部長核准執業。 |
| | 調解執達員 | 具法律學碩士一年級或相當資格者，應向所屬調解執達員省級職務中心(Chambre Départementale)登記參加見習，在一位調解執達員研究室中接受為期2年的專業見習，期間並應接受全國職務中心督導實施的省級見習培育必修課程，並儘量參加國立程序學校的補充課程，見習結束後，應接受筆試及口試的專業能力考試。最後，經現有調解執達員讓出職務所，或經特別委員會指定填補空缺或新增職缺時，即可由法務部長核准使用調解執達員之職銜。 |
| | 公證人 | 具法律學碩士一年級資格者，得從全國公證人專業教育中心(Centre National d'Enseignement Professionnel Notaria, CNEPN)負責協調的2種培育方式中任選其一，以取得獲得法務部長提名任命之資格：(1)專門職業途徑：經競爭考試進入公證人專業培育區域中心(Centre Régional de Formation Professionnelle Notariale, CRFPN)，一年後取得公證人知能文憑(«diplôme d'aptitude à la fonction de notaire»)，其後，歷經2年在職務所見習及在全國教育中心通過規定課程，取得見習期滿證書(«Certificat de fin de stage»)，即具備被提名的資格。(2)大學途徑：先取得碩士二年級資格，經二年輪流於培育中心及職務所上課及見習後，取得公證人高等文憑(«diplôme supérieur de notariat», DSN)。 |
| 醫藥類 | 醫師 | 科學類高中畢業會考及格者較有機會通過入學考試，並在各醫學培育及研究中心(UFR)接受教育，包括3個課程循環。第一循環為期2年，第二循環為期4年，第三循環區分為家醫科培育3年、專科醫師培育4或5年。醫學課程第一循環的第一學年(PCEM1)結束時，必須經競爭考試進入第二學年，各校均有名額限制。第一循環的第二年與第二循環的第一年課程密切連結，包括理論授課、實務作業及醫院見習。第二循環的第二部分為期3年，以臨床教學為重點，並以醫院實習生(«l'étudiant hospitalier»)的身 |

| 區 | 分 | 資 | 格 | 取 | 得 | 方 | 式 |
|---|---------|--|---|---|---|---|---|
| | | 分參與醫療團隊及接觸病患。第二循環結束後，須參加專科實習醫師競爭考試，以區分其專業科別(包括家醫科)，第三循環除家醫科為3年見習課程外，其他專科實習為4或5年，成績及格者取得專科醫學文憑(diplôme d'études spécialisées, DES)；無論家醫科或專科醫師，均須經論文考試及格且通過第三循環課程，才能以其科別取得醫學博士資格。 | | | | | |
| | 牙醫師 | 須經在各醫學培育及研究中心(UFR)接受至少6年教育，取得國家牙醫博士學位(diplôme d'Etat de docteur en chirurgie dentaire)者始得充任。高中科學組畢業生可以優先入學；牙醫學系一年級與醫學系一年級課程相同(PCEM1)，結束時施以競爭考試，及格後，經5年理論授課、實驗室工作及專業見習後，進入第三循環(troisième cycle)，為期一年，通過論文考試後，取得國家牙醫博士學位；在第三循環教學時，學生可以選擇以3年實習醫師方式取代，接受臨床培育及理論授課，三年期滿並通過論文考試，同樣取得國家牙醫博士學位，但頭銜為牙醫學實習竣業者(ancien interne en odontologie)。 | | | | | |
| | 助產師 | 須入學各醫學培育及研究中心(UFR)接受助產師教育，通過醫學課程第一循環的第一學年(PCEM1)結束後的競爭考試，且接受為期共4年的各種教學單元、見習、通過能力考試後，取得助產師國家文憑(diplôme d'Etat de sage-femme)，始得執業。 | | | | | |
| | 護理師 | 年齡17歲以上，具高中畢業會考及格或相當資格，得應各看護護理培育機構(Instituts de formations en soins infirmiers, IFSI)的競爭性入學考試，經37.5個月以各種理論授課及包含許多醫院內外見習的臨床訓練所組成的模組(modules)課程後，取得國家護理師文憑(diplôme d'Etat d'Infirmie)，始得充任。 | | | | | |
| | 藥師 | 科學類高中畢業會考及格或相關職業較有機會入學12個藥學系，課程內容包括理論授課、實務講習、在醫院及藥師執業處所見習。藥學博士國家文憑(diplôme d'Etat de Docteur en pharmacie)之取得，須經3個循環：第1及2循環各為2年，第3循環則依選擇專業領域之不同而有差異，學生必須通過第一循環第1年結束時的競爭考試，才能繼續完成學業。第3循環第1年為醫院教學(« hospitalo-universitaire »)，除了理論授課外，學生須將一半的時間花在醫院從事看護、藥事及生化業務；通過第5學年後，可以選擇2種課程：(1)僅接受第6學年課程，經論文考試後，取得藥學博士國家文憑，得在藥局或製藥工業中執業；(2)經競爭考試後接受2年實習，通過能力考試及論文考試後，授與專科藥師文憑(diplôme d'études spécialisées, DES)及藥學博士(Docteur en pharmacie)頭銜，取得專科藥師執業資格，得在研究單位、醫學實驗室及醫院執業。 | | | | | |
| | 獸醫師 | 具高中畢業會考及格資格或2年預修教育者，須入學里昂(Lyon)、阿佛屋(Maisons-Alfort)、南特(Nantes)、土魯斯(Toulouse)的4所國家獸醫學校(Ecoles Nationales Vétérinaires, ENV)，大學生物科學系、科技大學畢業或高等技職專科畢業者，或牙醫師、醫師、藥師亦得經競爭考試入學，惟可從第二循環開始就讀。獸醫課程包括3個循環，第一循環2年，第二循環3年，第三循環依選擇之途徑有1至4年之別，取得獸醫博士國家文憑(Diplôme d'Etat de Docteur Vétérinaire)者，始得執業。 | | | | | |
| | 營養師 | 科學類、技術類高中畢業會考及格或相當資格者，申請入學，經2年理論課程、實務作業及見習後，取得以下2種文憑的其中一種，即得申請執業資格：(1)營養學高等技職專科畢業證書(Brevet de technicien supérieur diététique, BTS) (2)生物科技學的科技大學畢業證書(Diplôme universitaire de technologie de génie biologique, option diététique, DUT)，選修營養學程。 | | | | | |
| | 按摩物理治療師 | 應經競爭考試入學各按摩物理治療培育機構(instituts de formation en masso-kinésithérapie)，經3年課程(如加上大學預修1年，為4年)，包括理論授課、實務作業及見習共16個模組的課程，其中見習占44%的時間，取得按摩物理治療師國家文憑(diplôme d'Etat de masseur-kinésithérapeute)者，始得執業。 | | | | | |
| | 語言治療師 | 經競爭考試入學各醫學培育及研究中心(UFR)附設之15個專業培育中心，再經4年1,640小時理論授課及1,200小時實務見習的課程，取得語言治療師證書(Certificat de Capacité d'Orthophoniste, CCO)者，始得執業。 | | | | | |
| | 老花眼矯正師 | 高中畢業會考及格者，應經競爭考試入學12個醫學或矯正科技的培育及研究中心，歷經3年理論與實務授課，及醫院眼科診療見習的課程後，取得老花眼矯正師能力證書(Certificat de capacité d'orthoptiste) | | | | | |

| 區分 | 資格 | 取得方式 |
|-----|-------|---|
| | | 者，始得執業。 |
| | 足部整形師 | 年滿 17 歲並具高中畢業會考及格或相當資格，或具 5 年實務經驗有證明文件者，得經競爭考試入學經衛生部認可之 10 所培育機構，歷經 3 年理論授課、實務教學及各種見習之課程，取得足部整形師國家文憑(diplôme d'Etat de pédicure-podologue)後，始得執業。 |
| 技術類 | 建築師 | 以下 3 種文憑均可取得建築師執業資格：(1)國家文憑(Diplôme d'Etat)，由文化部所轄 20 個建築學校授予，包括 3 個課程循環，第一循環為期 3 年，第二循環 2 年，第三循環依選擇執業方式分為 1 年或 3 年，3 年者可取得建築博士資格。(2)教育部所轄國立斯特拉斯堡藝術及工業高等學校(Ecole Nationale Supérieure des Arts et Industries de Strasbourg, E.N.S.A.I.S)核發之文憑。(3)私立建築專門學校(diplôme de l'école spéciale d'architecture qui est une école privée, D.E.S.A)核發之文憑。 |
| | 會計師 | 高中畢業會考及格後，具(1)先經 1 年會計及財務預修課程並取得文憑後，通過 2 年會計及財務正式課程，再經 2 年會計或財務高等教育課程資格，或具(2)與前項相當之高等技職專科畢業資格，或相當之會計及財務科學學士資格者，均可經過 3 年專業見習後取得會計師公會的登錄資格。 |
| | 專利商標師 | 具大學法律學、科學或技術類第 2 循環國家教育文憑者，應入學工業財產權國際教育中心(Centre d'Etudes Internationales de la Propriété Industrielle, CEIPI)取得文憑，或取得相當之文憑後，經過至少 3 年專業實務歷練，始得參加智慧財產局(Institut National de la Propriété Industrielle, INPI)舉辦之專業能力考試(examen d'aptitude professionnelle)，及格後登錄於智慧財產局的國家名冊中，始得執業。 |
| | 心理師 | 具下列資格者，得使用心理師職銜：(1)大學心理系畢業且具碩士二年級資格者。(2)職業心理學類國家藝術及職業文憑。(3)巴黎天主教學院醫學院心理學文憑。(4)經認許相當之國外文憑。 |

資料來源：作者根據Forma-pl(2008)資料重新整理。

2007)：

肆、歐盟專門職業相互認許架構

歐盟對於法規管制型專門職業的資格認許制度，按其發展先後，主要區分為三種制度(請參見：林宜男等，2003；黃慶章，

1.過渡性指令(directives transitoires)³：在歐洲經濟共同體(Communauté économique européenne, CEE)成立之初，為求過渡到共同市場，理事會訂定關於廢除設立據點、自由

³ 包括：(1)Directive 64/222/CEE du Conseil (訂定關於批發商貿易及商業、工業及小型手工業仲介活動的過渡措施)。(2)Directive 64/427/CEE du Conseil (訂定關於部分製造及生產工業自營者活動的過渡措施)。(3)Directive 68/364/CEE du Conseil (訂定關於零售貿易自營者活動的過渡措施)。(4)Directive 68/366/CEE du Conseil (訂定關於食品製造及酒類工業自營者活動的過渡措施)。(5)Directive 68/368/CEE du Conseil (訂定關於餐廳、飲食店、酒館及其他飲酒及用餐地點；旅館、民宿、宿營及其他寄宿地點人事服務部門自營者活動的過渡措施)。(6)Directive 70/523/CEE du Conseil (訂定關於煤礦批發貿易自營者活動及煤礦貿易仲介活動的過渡措施)。(7)Directive 75/368/CEE du Conseil (規範促進關於各種製造及生產活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法的過渡措施)。(8)Directive 75/369/CEE du Conseil (規範促進關於巡迴表演活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法，及其他活動的過渡措施)。(9)Directive 82/470/CEE du Conseil (規範促進運輸及旅遊機構附帶服務的自營者活動及貯藏業與庫藏業活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法)。(10)Directive 82/489/CEE du Conseil (訂定促進理髮業設立據點自由及提供服務自由的方法)。

提供服務既有限制的相關指令。其中為了促進商業、工業、手工藝等技職人員的流動及在其他會員國設置據點，CEE於1960年代針對此類活動所須具備之一般商業或專業知識等技職資格，規範各會員國如何在過渡期間採認其「工作年資」(不是正規專業養成教育)，並據以認定其執業資格。目前各種相關的過渡性指令已經整合在1999年6月7日的第3個一般體系指令1999/42/CE之中。

2. 部門性指令(directives sectorielles)⁴：1970年代中期，針對醫師、護理師、牙醫師、助產師、獸醫、藥師及建築師等，界定必需的學習時間長度，訂出課程內容的廣泛指導原則，建立專門職業資格的「自動認許」

機制。

3. 一般體系指令(directives relatives au système général)：歷經將近20年的長期談判後，揚棄過去盛行的部門性途徑，引進一套確保大學文憑相等性的一般體系。適用一般體系指令時，只要是歐盟會員國之國民，在任一個會員國中完成所有專業教育及訓練課程後，完整取得某一專門職業的執業資格，欲至另一會員國從事同一職業，而且該職業為地主國訂有法規管制的專門職業，可向地主國提出申請，並由地主國權責機關進行個案審議。一般體系共有3種指令⁵，原則適用於針對資格條件進行規範的所有專門職業(包括律師的資格認許)。不過，受法規管制的專

⁴ 包括下列的理事會指令：(1)Directive 93/16/CEE du Conseil (促進醫師的自由移動及其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許)。(2)Directive 77/452/CEE du Conseil (關於負責一般照護的護理師其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。(3)Directive 77/453/CEE du Conseil ((關於整合各種法律、規章及行政行為有關負責一般照護的護士活動之規定)。(4)Directive 78/686/CEE du Conseil (關於牙醫執業人員文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。(5)Directive 78/687/CEE du Conseil (關於整合各種法律、規章及行政行為有關牙醫執業者活動之規定)。(6)Directive 78/1026/CEE du Conseil (關於獸醫文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。(7)Directive 78/1027/CEE du Conseil (關於整合各種法律、規章及行政行為有關獸醫師活動之規定)。(8)Directive 80/154/CEE du Conseil (關於助產師文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。(9)Directive 80/155/CEE du Conseil (關於整合各種法律、規章及行政行為有關助產師活動之規定)。(10)Directive 85/432/CEE du Conseil (關於整合各種法律、規章及行政行為有關藥學領域活動之規定)。(11)Directive 85/433/CEE du Conseil (關於藥學文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。(12)Directive 85/384/CEE du Conseil (規範建築業文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。

⁵ 包括：(1)Directive 89/48/CEE du Conseil (規範完成3年以上專業教育及訓練後授予之高等教育文憑認許的一般體系)。(2)Directive 92/51/CEE du Conseil (補充89/48/CEE 規範專業教育及訓練認許的第2套一般體系)。(3)Directive 1999/42/CE du Parlement européen et du Conseil (建立有關自由化及過渡性措施之各種指令所涵蓋專業活動資格認許機制，並補充規範資格認許一般體系)。

門職業，應優先適用部門性指令或過渡性指令，不在這2種指令適用範圍者，才適用一般體系(參見圖1)。

2007年10月20日生效的2005/36/CE(規範專門職業資格認許)單一指令，除了整合既有的一般體系指令、部門性指令外，另一主要特色是將受法規管制的專門職業之執業方式區分為2種(Commission européenne, 2005)：(1)臨時性及偶發性的提供服務(*prester des services de façon temporaire et occasionnelle*)：

可以不經申請資格認許，直接以當事人原有專門職業職銜在另一會員國提供服務。但地主國仍舊可以基於職業管理之需求，要求當事人登錄或提出相關文件。(2)在其他會員國長期設立服務據點(*établissement permanent dans un autre Etat membre*)：對於專門職業人員欲在另一會員國境內設立據點，持續執行某項專門職業活動者，新的單一指令整合既有的3種認許制度加以規範。

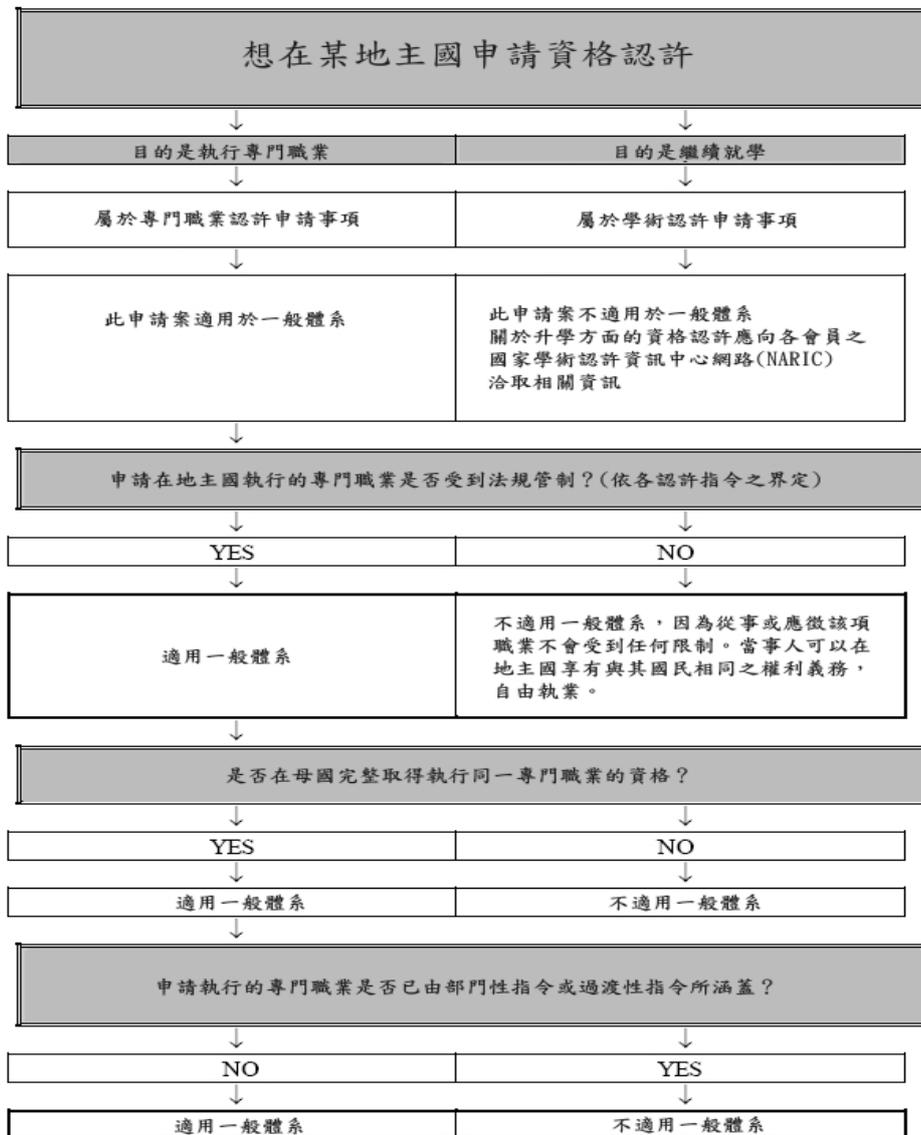


圖 1 歐盟一般體系適用之專門職業認許範圍

資料來源：黃慶章(2006: 16)，參見：Commission européenne (2001: 16)。

2005/36/EC指令整合後的3種認許制度，基本架構如下：

1.認許專門職業資格的一般體系(régime général de la reconnaissance des qualifications professionnelles)：只要不適用過渡性指令及部門性指令等2種認許特別規定者，即適用於此一般體系。一般體系是以相互認許的原則(principe de reconnaissance mutuelle)為基礎，如果遷移者所受之培育(formation)與地主國所要求之培育二者間存在著實質的差異時，並不排除適用補償性措施(mesures de compensation)；補償性措施可能採取的形式，或為一定期間的見習(un stage d'adaptation)，或為一項能力測驗(une épreuve d'aptitude)，除特別情形外，補償性措施究應採何種形式應由遷移者自行選擇。

2.以專業經驗為資格證明的自動認許體系(régime de reconnaissance automatique des qualifications attestées par l'expérience professionnelle)：即原來過渡性指令所規範的認許制度。本指令列舉的工業、手工藝及商業活動，應依規定之不同情況(包括3類部門：1.紡織工業、化學工業等，包括石油工業、印刷、製造工業、營造等；2.交通設備製造、以及運輸、郵政、電信、影視等相關活動；3.餐廳、旅館及其他個人、社區、休閒

服務活動)，以專業經驗作為資格條件予以自動認許。

3.特定專門職業資格的自動認許制度(régime de reconnaissance automatique des qualifications pour des professions spécifiques)：即原先部門性指令規範的認許制度。此種自動認許是以協調最低訓練條件為基礎，自動認許各會員國的訓練資格，涵蓋下列7種專門職業：醫師、一般照護類護理師(infirmier responsable de soins généraux)、牙醫師及專科牙醫師(praticien de l'art dentaire, praticien de l'art dentaire spécialiste)、獸醫師、助產師、藥師及建築師。

伍、多樣化的國外資格採認制度

法國專門職業證照國家委員會(Commission Nationale de la Certification Professionnelle) (CNCP, 2005)將專門職業資格採認(Reconnaissance Professionnelle)區分為3種類型：(1)非管制型專門職業(Professions non réglementées)，法律未規範其進入條件。絕大多數未經法律設定資格條件的職業，都是由雇主判定當事人提出之文憑條件是否符合僱用所需知能條件。雖然並無國外文憑資格採認的問題，但當事人仍可以書面向居住地之大學校長申請資格認許；如係相當於職

業訓練證明(certificat d'aptitude professionnelle, CAP)、職業教育畢業證書(Brevet d'études professionnelles, BEP)、高等技職專科畢業證書(Brevet de technicien supérieur, BTS)的外國文憑，可向教育部(ministère de l'Éducation nationale)申請證明，惟該證明不具法律效力。

(2)教師資格(Enseignement)，針對教師培育學術中心(Institut universitaire de formation des maîtres, IUFM)的入學資格，以及教師甄選考試應考資格所需的求學年資，由教育部負責核發證明。

(3)法規管制型專門職業，包括法律、醫療專門職業等，法律規定其必須具備特定的文憑資格條件。這類專門職業的國外資格採認，並非由教育部統一負責，而各有其權責所屬之正式組織。

有關法國法規管制型專門職業對於外國執業資格的認許制度，根據法國勞工、社會關係暨團結部(Ministère du Travail, des Relations Sociales et de Solidarité) (2007)及法國學歷暨資格認許資訊中心(CIEP, 2008)的彙整，可以區分為下列不同情況：

一、公務員及教師

1.公務員(fonction publique)：專門職業有時受僱於公部門，各國多有類似情形。屬於常任性質的公務員職務，基本上不開放給外

國人充任。不過，若干不涉及主權行使，或未涉及國家公權力的職位，則開放供歐洲各大共同體(Communautés européennes)會員國國民申請。此外，以約聘方式進用或佐理性質的職位，則原則均予開放，且不限於EC會員國國民。

在法國另有一特殊的情況，即法律專門職業中的公證人、調解執達員、上訴法院訟狀代理人、平政院與最高法院律師、拍賣人，均為特許司法佐理人(officiers publics ministériels)，具公務員身分。以平政院與最高法院律師為例，其充任條件中的國籍部分，亦開放給歐盟(UE)會員國國民，但在學位資格、先具律師執業資格、培訓、提名等條件方面，並無特別優惠規定。

2.教育業(professions d'enseignement)：在高等教育部分，開放給外國人之職位有2種：經政令或教育部或大學政策所指定的教師、考選充任教育行政人員。在中等教育部分，公立學校除代課老師、生活語言助教及交換老師外，均不開放給外國人；私立學校則不作禁止，但其資格須經教育機關認許；私立技術學校則只須校長核可。初等教育，外國人中僅有歐洲各大共同體或歐洲經濟區域簽約國的國民可以根據資格條件參加學校教師甄選。

二、各類自由職業

1. 適用部門性指令者

醫師、牙醫師、助產師、護理師、藥師、獸醫師、建築師等7種適用部門性指令的專門職業，對於外國人執業資格的採認，嚴格區分當事人之國籍身分是否為歐盟(Union européenne, UE)會員國、歐洲經濟區域協定(accord sur l'Espace économique européen, EEE)簽約國、以及瑞士(Suisse)合計30國的國民，以及其文憑資格是否為這些國家主管機關所核發。歐盟會員國，連同法國在內共27國，包括：(1)1950年6個創建國：法國(France)、德國(Allemagne)、義大利(Italie)、荷蘭(Pays-Bas)、比利時(Belgique)、盧森堡(Luxembourg)；(2)1973年加入：愛爾蘭(Irlande)、英國(Royaume-Uni)、丹麥(Danemark)；(3)1981年加入：希臘(Grèce)；(4)1986年加入：西班牙(Espagne)、葡萄牙(Portugal)；(5)1995年加入：芬蘭(Finlande)、瑞典(Suède)、奧地利(Autriche)；(6)2004年加入：愛沙尼亞(Estonie)、拉脫維亞(Lettonie)、立陶宛(Lituanie)、波蘭(Pologne)、捷克(République tchèque)、匈牙利(Hongrie)、斯洛伐克(Slovaquie)、斯洛維尼亞(Slovénie)、馬爾他(Malte)、賽普勒斯(Chypre)；(7)2007年加入：羅馬尼亞(Roumanie)、保加利亞

(Bulgarie)。至於歐洲經濟區域協定簽約國中，非屬歐盟會員國者，為冰島(Islande)、列支敦斯敦(Liechtenstein)、挪威(Norvège)等3國。

其中，於2004年5月及2007年1月加入歐盟的其他12個會員國(保加利亞、賽普勒斯、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、捷克、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞)，由於其加入之培育制度被視為不符合部門性指令規定的最低條件，必須另以母國主管機關核發的相關證明文件個案認定是否採認其資格，故這些國家的這7類專門職業人員申請資格認許時，原則上須向地主國主管機關先申請資格認定(參見：Commission européenne, 2007)。

部門性指令適用的7類專門職業，對於UE/EEE/Suisse以外國家的文憑資格均不予採認；而且，醫師、牙醫師、助產師及藥師對於歐盟新成員所屬國民，另要求應先向衛生部(Ministère de la santé, de la Jeunesse et des Sports)認證。

(1) 醫師、牙醫師、助產師及藥師

A. UE/EEE/Suisse所屬國家之國民：2003年以前加入歐盟體系的國家(指德國、奧地利、比利時、丹麥、西班牙、芬蘭、希臘、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、英國、瑞典等14國)、其他EEE簽約國(冰島、列

支敦斯敦、挪威)、瑞士等18國之國民，持有其中任一個核發之執業文憑資格者，即得比照法國持有文憑資格之人，向各該公會理事會(Conseil de l'Ordre)登錄。其他歐盟新成員所屬國民，應先向衛生部認證。

B. UE/EEE/Suisse以外國家之國民：不論是否為UE/EEE/Suisse所屬31國的國民，凡持有其他國家所核發的文憑資格者，均不得據以執業。換言之，即使是法國人，如持有美國、日本、台灣的醫師執照，也不能在法國擔任醫師。

持UE/EEE/Suisse以外國家之文憑資格者，要在法國執業，只有2種途徑：(A)重新求學以取得法國文憑：醫師、牙醫師及助產師之當事人必須在一所大學中登記入學醫學教育第一循環(Premier Cycle des Etudes Médicales)一年級的學生(PCEM 1)，藥師必須入學藥學系一年級，並在第一學年結束時通過各種競爭考試，成功進入總量管制名額後，醫師得以原持文憑資格並經綜合考試後，抵減5年級以下的課程。在第6學年參加國家分科考試後，即可接受第3循環的醫學教育。至於牙醫師、藥師，均得抵減4年級以下的課程；助產師得抵減各學年課程。(B)參加「新執業許可程序」(Nouvelle procédure d'autorisation d'exercice, NPA)，當事人最多

只能參加2次程序，且有名額限制，必須先向衛生社福事務地區中心(Direction régionale des Affaires sanitaires et sociales, DRASS)登記備案，通過專業知能考試及法語測驗(épreuves de vérification des connaissances et de maîtrise de la langue française)後，再經一定期間醫院實務訓練，最後再由權責委員會決議核發執業許可(autorisation d'exercice)，但醫師、牙醫師及藥師只能從事助理工作或擔任護理工作，助產師僅能從事護理或保育助理工作(Ministère de la santé et des solidarités, 2007)。

(2)護理師、獸醫師、建築師

A. UE/EEE/Suisse所屬國家之國民：持有其中任一國家核發之文憑資格者，即取得執業資格，護理師可向衛生部申請；獸醫師得直接向獸醫師公會所屬地區理事會登錄；建築師可向文化部申請執業資格，向建築師地區公會登錄。

B. UE/EEE/Suisse以外國家之國民：持有UE/EEE/Suisse以外國家核發之文憑資格者，不得在法國擔任護理師，亦即必須取得法國文憑始得執業；但若干情況下，看護護理培育機構(Institut de Formation en Soins Infirmiers)所長可以決定受訓者抵免課程。另一方面，持有其他國家護理師資格，但不能

在法國執業者，仍舊可以向衛生社福事務各省區辦公室(Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, DDASS)申請助理看護(aide-soignant)的執業許可。

持有UE/EEE/Suisse以外國家核發之文憑資格者，也不能在法國從事獸醫工作，但可以參加專業知能考試(concours de contrôle de connaissances)，以取得在法國之執業資格。至於持有外國獸醫師文憑，擬在法國從事獸醫以外工作或在獸醫以外領域升學進修者，得向獸醫主管機關申請學位水準證明(attestation de niveau d'études)，以利其求職或求學。

至於建築師部分，持有歐盟以外國家之執業資格者，得由文化部長聽取外交部及建築師公會全國聯合會(Conseil national de l'ordre pour les architectes)意見後，核准向建築師地區公會登錄；與法國簽署國際相互認許協定的國家，也可以由文化部長聽取外交部意見後，核准其執業資格。

2.適用過渡性指令者

對於商業及技藝類的職業，過渡性指令僅規範如何自動採認其工作經驗。但就法國的情況來說，部分的商業及技藝類的職業(如表2所列)，如果是在任職的公司中屬常任性質管理階層者，必須具有一定的學歷條件。

這些商業及技藝類的職業如要求文憑資格時，不限制文憑資格由那一個國家核發。

3.適用一般體系指令者

(1)律師

歐盟(CE)會員國或歐洲經濟區域(EEE)協定簽約國或與法國有互惠協定的國家所屬國民，具有法學士(maîtrise en droit)或相當學歷資格，參加並通過律師專業培育區域中心(Centre régional de formation professionnelle des avocats, CRFPA)的入學考試，訓練期滿測驗合格並取得律師專門職業能力證書(Certificat d'aptitude à la profession d'avocat, CAPA)者，得向律師公會登錄為律師。

未取得CAPA者，得向律師公會全國聯合會申請參加法國法律能力考試(épreuve d'aptitude en droit français)，全聯會根據當事人員養成教育性質，決定至多4個考試領域，由當事人赴其選定之CRFPA應考，除其中1個領域為4小時筆試外，其他每個領域口試20分鐘，均可攜帶參考法條。每位應考人最多只能應3次考試。總平均成績達到10分(總分20分)以上者，即為及格，由該中心主任核發證明，憑以向任一律師公會登錄，並使用法國「律師」的專門職業頭銜。

如係登錄於歐盟以外國家的律師公會者，必須通過法國法律知識能力考試(examen de

contrôle des connaissances en droit français), 其資格限為(a)歐盟以外國家國民, 以國籍屬於和法國存有互惠協定之國家為限; (b)歐盟會員國國民取得歐盟以外國家律師資格者。本項考試在應考人選定的CRFPA舉行, 內容包括: (a)2科筆試, 時間各3小時, 一科為民法, 另一科由應考人自行政法、商法、勞工法或刑法中任選一科; (b)2科口試, 時間各20分鐘, 一科題目由應考人自民事、刑事、行政程序及法國法律組織之題庫中抽選, 另一科以專業規範及倫理為主題。全聯會得根據應考人學經歷決定部分免試。考試時得攜帶參考法條。每位應考人最多只能應3次考試。及格者由該中心主任核發證明, 憑以向任一律師公會登錄, 並使用法國「律師」的專門職業頭銜。

(2)旁支醫療(Professions paramédicales)

包括助聽師、保育助理、營養師、職能治療師、醫用放射線技術師、按摩物理治療師、驗光配鏡師、語言治療師、老花眼矯正師、足部整形師、藥劑生、心因障礙治療師、醫事檢驗師、助理看護、救護車駕駛員等旁支醫療人員, 執業均以文憑資格為條件, 只有法國或UE/EEE/Suisse所屬國家之國民持有各該國核發之文憑資格, 才能在法國執業; 如係資格不相當者, 則以一般體系相互認

許規定, 核定其補償性措施, 如能力測驗或一定期間的見習。

UE/EEE/Suisse以外國家的國民, 或持有UE/EEE/Suisse以外國家所核發之文憑資格者, 均須在法國重新接受教育始有執業之機會, 但已取得之外國學歷仍得抵免相當之課程。

(3)會計師

會計師必須登錄為會計師公會之會員始能執業。歐盟會員國國民欲在法國會計師公會登錄者, 適用一般體系相互認許規定: 必須具3年專業教育, 並在對本職業有法規管制的歐盟會員國中取得執業所需之文憑、證書或職銜; 如果是母國未以法規管制本項職業者, 必須在最近10年當中具有至少2年會計師工作經驗, 並通過一項關於法國法律及專業規範的能力考試, 才能登錄。

如果是歐盟以外國家的國民, 必須具有法國會計師文憑資格, 或以相當文憑資格應考並通過前述的能力考試, 才能登錄。

(4)社會工作師

必須進入培育機構, 經3年實務及理論課程, 取得法國社會工作師國家文憑(Diplôme d'Etat d'assistant de service social, DEASS)後, 始得充任社會工作師。歐盟會員國國民, 得經主管機關考試後取得執業資格。

(5)其他法規管制型專門職業: 適用一般

體系相互認許制度。換言之，除了個別法規可能提供採計當事人在歐盟以外國家取得的資格(如語言治療師、心理師、理髮師、藥品推廣員等)，得在法國執業外；如果在其他歐盟國家，依其國內法規或雙邊協定，取得該國執業資格，經3年或2年執業後，得憑該國主管機關核發之證明，適用一般體系相互認許制度，取得法國的執業資格(Commission européenne, 2001)。

陸、結語

法國專門職業資格，主要循大學專業教育制度進行培育，法律類專門職業則多採培育中心或見習方式，外國人欲取得法國執業資格，首先面臨的是國籍問題，其次的問題是資格由那一個國家授與？對於許多法規管制型的專門職業而言，美國人、日本人或台灣人，因非歐盟會員國，必須取得法國學校或培育機構核發之文憑，始有執業機會；另一方面，縱然是法國人，如果取得的是美國、日本或台灣的證照，也會面臨資格採認的問題，尤其是醫師、牙醫師、助產師及藥師，法國根本不採認歐盟以外學歷，即使通過所謂的「新執業許可程序」(NPA)，也只能從事助理工作或護理師工作，不能獨立執業；持有歐盟以外護理師執照者，僅能在法國從

事助理看護的工作，幾乎都是降一格敘用。甚至由於這種情況，使得許多持有歐盟以外醫師文憑的法國人無法與法國醫師「同工同酬」，集體走向街頭。

在歐盟部門性指令、過渡性指令、一般體系指令的專門職業資格認許架構下，法國適用部門性指令的醫師、牙醫師、助產師、護理師、藥師、獸醫師，均不採計歐盟以外的文憑及執業資格，屬於例外的建築師，主要還是僅採認與法國簽署國際相互協定的國家所授予之資格。適用一般體系指令的法規管制型專門職業雖然數量較多，但旁支醫療人員(15種)也不接受歐盟以外國家的文憑及執業資格，唯有在法國重新接受教育才有執業機會；歐盟以外國家之國民或持歐盟以外國家資格者，欲在法國執行律師業務，國籍上先要確認是否與法國有互惠協定，另外再以能力考試作為資格對等採認的方法；會計師對歐盟以外國家的資格，也是採用能力考試。至於其他法規管制型專門職業，以及適用過渡性指令的職業要求有文憑資格時，原則上可以資格審查方式認定，較為寬鬆。

因此，法國對外國專門職業學歷及執業資格的採認，對不同的專門職業有寬嚴不同的處理方式，凡屬涉及人民身體健康的醫藥類專門職業，一概不採認歐盟以外國家的學

歷及執業資格。對於不同的國家，以是否屬於歐盟或歐盟經濟區域協定簽約國或瑞士為區分，也有不同的對待方式。

我國專門職業及技術人員考試似乎缺乏這種差別對待的制度，近年來開放供外國人應考的考試種類逐年擴增，各種醫事人員考試亦不例外；而開放應考的各種考試，對所有國家也公平對待。不過，我國雖然是世界貿易組織的一員，但近年來也積極透過區域經濟組織，如亞太工程師、亞太建築師等，推動國際接軌，2007年更與澳洲簽署亞太建築師資格相互認許協定，未來有必要參考歐盟架構下的法國作法，對外國資格採行更彈性變化的採認方式。

參考書目

- 李鐸澂(2002)。法國律師制度。法學叢刊，47(2)，107-130。
- 林宜男等(2003)。我國參加 WTO 後專門職業及技術人員考試制度因應之研究。考試院研究發展委員會研究報告。
- 黃慶章(2006)。我國專門職業資格之國際相互認許：出席亞太建築師第 2 次中央議會經過與展望。台北：考選部。
- (2007)。歐盟專門職業資格相互認許之沿革與發展。考銓季刊，50，195-215。
- Badré, D., Hermange, M., Bret, R. et Lagauche, S. (2005). *Que penser de la directive "Bolkestein" ?* Rapport d'information n° 206 (2004-2005) du Sénat.
- CIEP (Centre international d'études pédagogiques) (2008). *Liste des professions réglementées par ordre alphabétique*. 30 janvier 2008 recherché, de http://www.ciep.fr/enic-naricfr/prof_a.php.
- Commission européenne (2001). *Guide pour l'utilisateur du système général de reconnaissance des qualifications professionnelles*. MARKT/D/8327/2001-FR.
- (2005). *Réforme du régime de reconnaissance des qualifications professionnelles*. 30 janvier 2008 recherché, de <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c11065.htm>.
- (2007). *Reconnaissance Mutuelle des Diplômes des Nouveaux Etats Membres*. MARKT/C/3/6925/2004-2
- (2008). *Qualifications professionnelles*. 30 janvier 2008 recherché, de http://ec.Europa.eu/internal_market/qualifications/index_fr.htm.
- CNCP (Commission Nationale de la Certific-

- ation Professionnelle) (2005). *Supplement Certification et Validation des Acquis de l'Experience : Reconnaissance*. 20 février 2008 recherché, de http://www.cncp.gouv.fr/contenus/supp/supp_doc_reco.htm.
- Forma-pl (Le site de formation des professionnels libéraux) (2008). *Formations : Votre exercice libéral*. 27 février 2008 recherché, de <http://www.formapl.org/pages/exer/index.php>.
- Ministère de la santé et des solidarités(2007). *Fiche d'information relative à la procédure d'autorisation d'exercice (PAE) des praticiens à diplômes hors Union européenne (PADHUE)*. Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, Ministère de la santé et des solidarités.
- Ministère du Travail, des Relations Sociales et de Solidarité (2007). *Le travail des étrangers en France : les professions réglementées*. 19 février 2008 recherché, de <http://www.travailsolidarite.gouv.fr/espaces/social/grands-dossiers/migrationsintegration/travailler-france/842.html>.
- Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et Ministère de la Santé (2008). *Les métiers de la santé et du social : des secteurs qui recrutent, des métiers à découvrir*. 18 février 2008 recherché, de <http://www.metiers.santesolidarites.gouv.fr/>.
- PME (Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions libérales) (2003). *Les professions libérales réglementées*. 21 février 2008 recherché, de <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/environnement/proflibreg.htm>.
- (2007). *Les chiffres clefs des activités libérales*. 21 février 2008 recherché, de <http://www.pme.gouv.fr/economie/>.

日本對外國人的公職就任權之爭議



蘇俊斌*

摘 要

在全球化的趨勢下，勞力的國際流動已是非常普遍之事。今日，這些外籍人士不只在民間企業，也在政府機關工作成為公務人員。可是基於國民主權原理，外國人就任公職的權利往往成為一項爭論的議題。所以本文便是以日本為例子，探討外國人的公務就職權之爭議。首先本文以政治參與的權利為中心，探討日本對外國人的人權保障。其次則是針對外國人成為日本之中央及地方政府公務員所引發的爭議做介紹。第三則是分析東京都之外國人與管理職位考試的重要判例。

關鍵詞：外國人、公務員、國民主權、人權、全球化

* 中國文化大學行政管理系助理教授

The Debates on the Foreigners' Right to Take Office as Public Employees in Japan

Su Chun-pin

Abstract

Because of globalization, the international flow of the work force is very common. Nowadays, immigrant laborers work not only in private enterprises but also in governments. Under the principle of national sovereignty, however, whether foreigners can be employed by governments as public employees is an arguable issue. This paper, therefore, takes Japan's cases and studies the debates on the foreigners' right to take office as public employees. Firstly, this paper focuses on the political rights and examines the guarantee of foreigners' human rights in Japan. Secondly, it introduces the debates on the foreigners' right to become public employees both in the central and local governments. Thirdly, it analyzes the case of foreigners and the examination of the managerial class in Tokyo, which is an important judicial decision about this issue.

Keywords: foreigners, public employees, national sovereignty, human rights, globalization

壹、前言

根據韓國「朝鮮日報」的報導，總統當選人李明博在2008年1月18日表示，將修法讓外國人擔任韓國的公務員¹。如果此一創舉能夠成功的話，或許將來在青瓦台內，就算出現碧眼金髮的主管也非稀奇的事情。至於在我國，由於受公務人員任用法28條規定國籍乃公務人員的消極資格所限，外國人幾乎是不可能應考擔任我國的公職，且對此國內也鮮有異見。而一般質疑外國人擔任政府公職所持的理由之一便是忠誠問題²；第二個理由則是「國民主權」原理，因為公務員乃是要行使公權力，基於治者與被治者的同一性下，沒有國籍的人民又豈能為之。

不過隨著全球化的趨勢，不只金錢、物品，連人員也頻繁地國際間流動。扣除短期居留之觀光客，有越來越多因為婚姻、工作

等因素而長期旅居異鄉的外國人，彼等比起自己的祖國，已更融入了居住國的社會。另外，亦有不少的國人擁有外國永住權，甚至雙重國籍³，所以這些理由與限制實有再檢討的必要。尤其將彼等從事公職以及參與公共事務之機會完全剝奪的話，似乎與人權保障國際化背道而馳，甚至也與民主基本原理不相符合。

其實此一人力全球化流動化的趨勢，在我國更為明顯。如剛剛完成的「人口政策白皮書」便明白指出，到2007年12月底合法居留的外僑人數，包括5%而人數為2萬2670人之白領階級，總共為49萬3108人；且從1987年起到2007年底，外籍配偶人數共計39萬9038人（聯合晚報2008年2月27日），而其中也有許多人已投入了民間的各行各業工作。尤其在急速高齡化、少子化下，越來越多

1 由於民主黨議員李承姬曾指出：「美國國際金融領域的重量級人物、香港金融管理局副總裁韋柏康被韓國金融監督院聘為顧問（副院長級），但僅限於特別顧問，所以不能正常發揮作用，請解決這個問題，使其充分發揮作用」。而李明博對此則表示，目前因為還沒有修改公務員法，所以還不能聘用外國人擔任公務員，而只能聘為顧問。因為韓國國家公務員法第26條3項規定，對於非國家安保及技術領域的研究、技術、教育等特定領域的職位，可以定期聘任外國人。也就是說，聘用外國人僅限於合同制教師、教授和研究員等。而修正案則規定除國家安保、機密、保安等特殊崗位以外，原則上都可以任用外國人。請參照新浪網新聞網：<http://news.sina.com.hk/cgi-bin/nw/show.cgi/121/1/1/620916/1.html>。

2 如兩年前的法官釋字第618號中，則認為因為公務員有「忠誠義務」，「鑑於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異」，所以要求在台之大陸人民，要設有戶籍滿十年方能擔任公職之限制乃是合憲的，因而形成了一批被稱為沒有公民權之公民（廖元豪，蘋果日報95年11月8日）。

3 在1930年的海牙條約前文中，雖然揭櫫了要廢除無國籍與雙重國籍的理念，但是隨著時代的變遷，在1997年的歐洲國籍條約中，已放棄了國籍唯一原則，強化了國籍的自由性，所以並不絕對禁止雙重國籍，而是委由各國自主。如要歸化英法等國，也不一定要放棄原有的國籍；而採國籍出生地主義的美加等國，本來就對雙重國籍的限制相當寬鬆，所以日本是少數對雙重國籍限制嚴格的國家（近藤敦，2001：60-64）。尤其在人員的跨國移住增多，以及強調男女平等下，而將父系血統主義改為父母雙系血統主義，此一狀況將會越來越多。

的工作必須仰賴外籍人士⁴。另一方面，也有越來越多的國人因工作長期旅居大陸與國外。

此一外國人就任公職的權利，隨著全球化的趨勢將日形重要，許多觀念也隨著改變。所以日本近年來也逐漸允許外國人進入公家機關任職，只是由於開放政策仍嫌緩慢，仍然存在著諸多限制，也引起了不少的批判與爭議，甚至被訴諸法院。本文則是以日本為例，介紹其政府在適應全球化的趨勢下，如何開放外國人進入公職，以及因此所引起的爭議。尤其外籍人士因受限難以在公家機關服務，國內對此研究也多限於彼等於民間就業狀況。所以日本對此的作法與研究，更可以供我國參考。

貳、外國人的政治參與權利

眾所皆知，日本是一個地狹人稠又缺乏天然資源的國家，所以它一向不積極接受外國移民，反而鼓勵國人向外移民。可是到了1980年代中期，由於全球化造成了人員的國際間頻繁移動，以及日本因經濟高度發展及少子化現象，許多危險、髒亂、且費努力的工作，不得不仰賴外國人⁵。而且近年來，再加上國際通婚的例子增多，旅居日本的外國人則逐年增加，時至今日，大約有200萬外國人居住在日本國內⁶。

而這些外國人，其基本的人權，就算是不法入境者，原則上亦受憲法所保障⁷。不過畢竟內外有別，外國人所享有的基本人權之範圍當然不可能與本國人完全相同。也就

⁴ 此一「人口政策白皮書」同時也指出，2007年的婦女生育率已降到1.1人，出生數僅剩20.4萬人，遠低於人口替換水準所需之生育率2.1人。但是相對地，65歲以上的高齡人口已達到10%，所以15到64歲工作年齡人口扶養高齡人口的扶養比，則是7.2比1。而且此一狀況將會日趨嚴重，在2026年，高齡人口比例將超過20%，成為超高齡社會，扶養比則降到3.3比1。尤其到了2051年，高齡化人口比例更加增至37%，扶養比更降到1.5比1。在沒有具體改善狀況下，屆時也只能接受移民，或允許更多的外國人長居工作，否則實難以維持社會、經濟的正常發展。

相對地在日本，由於比我國更早進入高齡化社會，人民的平均壽命也比我國長，所以2007年時，其65歲以上的高齡人口已達到21.5%，但是出生率在日本政府的努力下，已於2006年時回復至1.32人（日本の論點編輯部，2007：93-95）。

⁵ 雖然時至今日，日本的許多產業已在依賴外籍勞工，但是日本政府仍不願如我國般直接接受來自外國的「單純的勞力工作者」，所以除了日僑外，若要從事純勞力工作的外國人，只能變相以技術「研修生」的名義入境居留（渡戸一郎、鈴木江理子、APFS，2007：10-16）。

⁶ 至2005年底，登錄居住日本之外國人數有201萬1555人，其中擁有永住權者為80萬1713人。另一方面，由於只限於專門及技術性工作，以工作簽證居住日本者，僅有18萬465人，故以白領階級為多（山崎隆志，2006：19-28）。相關數據、資料，或是請參閱日本法務省網頁：<http://www.moj.go.jp/>。

⁷ 最二小判昭和25年12月28日民集4卷12號683頁。

是依照人權的性質而有所差別，如社會權的保障（鹽見事件⁸），在日本居留的期限的保障（馬克林事件⁹）等等。而此一性質說，則為日本學界多數所接受（戶波江二，1998：136）。因此一般而言，社會權，入境居留權，以及參政權的保障，基本上不及於外國人。不過這並不意味著外國人一定不能享有這些人權，而是容許政府有較大的裁量空間。相對地，自由權因其性質，外國人則受到保障，只是同樣自由權中的經濟自由，比起精神自由，在一定的合理理由下，是可受立法裁量而限制之¹⁰（後藤光南，1999，64-65）。

雖然外國人的人權保障範圍，因為人權的性質有所差異，但是問題是所謂的「性質」之界定往往模糊且流動的。如民主主義之最基本的參與公共事務的政治權利，雖然理

論上限制外國人的擁有。不過這是否就要排除所有身份的外國人¹¹，或是限制其對所有公共事務的參與，便是頗具爭議性。尤其是那些長期居住甚至擁有永住權的外國人，比起自己的祖國，更已融入居住的外國社會，難道還要將其一律排除於公共事務的決策之外嗎？

而在政治參與的權利中，最重要的便是選舉權¹²。在基於國民主權的原理下，一國的事務應由該國人民決定，基本上外國人是沒有參與的權利。所以日本的公職選舉法9條1項中，便有所謂的國籍限制，而日本最高法院也認為此一限制並不違憲¹³。

不過隨著全球化的進展下，人民的跨國流動居住既然已是稀鬆平常之事，所以國民主權的概念也逐漸地產生變化。例如就有部分見解將長期居住的外國人視為是「將來的

⁸ 最一小判平成元年3月2日判時1363號68頁。

⁹ 最大判昭和53年10月4日民集32卷7號1223頁。

¹⁰ 在「雙重基準」原則下，因為經濟自由涉及較多的社會、經濟因素，而精神自由則是直接關係著民主原則，所以被視為優越性的人權，應是受到較少的政府限制（野中俊彥、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2001：246）；此一原則亦為日本最高法院所接受（藥事法違憲判決，最大判昭和50年4月30日民集29卷4號572頁）。

¹¹ 根據日本法律規定，外國人則可分為定居（住）外國人、難民及一般外國人三種。其中依照日韓法地位協定與出入國管理特別法之協定永住者，以及主要是指在日朝鮮人及中國人與其子孫依照外務省的一些相關命令而特定居留者，則是被視為特別永住者（蘆部信喜，1994：130）。

¹² 對於外國人是否可以擁有選舉權，日本的學界則是顯得相當分歧（近藤教，1996：259）。除了過去多數意見之全面（國政、地方）禁止說外，尚有全面（國政、地方）容許說（奧平康弘，1993：56；內野正幸，1991：84）、全面（國政、地方）請求說（浦部法穂，1994）、國政禁止但地方容許說、國政禁止但地方要求說（長尾一紘，1985：25-26），以及國政容許但地方要求說（高田篤，1992：92）等等。

¹³ 最一小判平成5年2月26日判時1452號37頁。

國民」，所以也是主權的掌握者¹⁴；另外也有部分見解認為憲法中的國民倒不一定是指「國籍保持者」¹⁵，如此的話，定居外國人亦有可能被賦與選舉權（大塚友美，2006：172）。

另一方面，尤其在地方事務方面，更是能夠區別國家的「國民」與地方的「居民」之相異。所以已有越來越多的國家在一定的條件下，賦與了定居外國人的地方選舉權¹⁶。而日本的最高法院也承認永住外國人與居住區域之地方公共團體具有特別密切的關係，所以做出了憲法並不禁止將地方選舉權賦與這些外國人的判決¹⁷。另外，國會也曾提案修法要賦與永住外國人的地方選舉權，不過強大的反對聲音卻認為，地方事務與國家政務實在是難以區分，所以在現行憲法下，除了讓其歸化外，仍不允許外國人擁有任何

選舉權¹⁸，而此一法案至今尚未通過。

參、外國人的公務就職權

在人民參與政治的權利中，除了選舉權外，最重要的便是服公職的權利。由於一旦擔任政府公職，往往比起行使選舉權更是直接地參與公權力行使，所以除了國民主權的考量外，更有忠誠的因素。不過忠誠的爭議，在日本卻少有著墨¹⁹。

但是話又說回來，也不是所有政府公職皆與政府公權力有關。如公立中小學的教師，根據日本文部省（教育部）的1991年之「通知」，便已廢除了國籍限制，讓外國人與日本人一樣擁有應試的資格。而在高等教育方面，更早在1982年的「外國人任用法」制定時，便允許國立大學可直接聘請外國教員。

至於直接在政府機關工作的公務人員，

¹⁴ 在國民主權原則下的「國民」概念，有所謂的①有權者全體，②現在的具體各個國民的全體，③包含過去、現在、將來所有國民的觀念性、抽象性概念之國民。因此國民主權主要是指國家權力的正統性乃是根源於「國民」全體（野中俊彥、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2001：89）。

¹⁵ 雖然嚴格而言，國民乃是指國籍擁有者；但是日常甚至法律上，往往不一定都是如此嚴格的定義，所以國民主權原理，未必被視為不包括外國人在內（浦部法穗，2006：482）。

¹⁶ 對於賦與外國人地方選舉權，主要是在歐盟及大英國協諸國。不過韓國也在2005年修法，在一定條件下，允許外國人擁有地方選舉權（大塚友美，2006：173-174）。

¹⁷ 最判平成7年2月28日民集49卷2號639頁。

¹⁸ 反對者另外也以德法為例，認為該國家在馬斯垂克條約通過後，為了賦與外國人地方參政權，還特別修改憲法。因為在這之前，兩國的憲法院都曾做出賦與外國人選舉權是違憲的判決（百地章，2005：162-165）。

¹⁹ 畢竟外籍人士是否會比本國籍人士更有忠誠的虞慮，乃是法律論述的次要議題，而且仍是仁智互見。不過早在二千年前的李斯之「諫逐客書」中，對此問題便有所爭辯，只是到最後秦皇仍選擇「泰山不讓土壤，故能成其大；河海不擇細流，故能就其深；王者不卻眾庶，故能明其德。」而讓這些外國客卿繼續留在秦國政府效力，甚至位極人臣。

是否就要排除外國人就任，應該也是要依照其工作性質而定。如最嚴格限制的外交人員，因為要對外代表國家主權，不只本身不許擁有外國國籍或雙重國籍，連配偶也不許擁有（外務公務員法7條1項）。而人事院規則（8-18）也限制著外國人不許參加公務員任用考試，其主要根據是內閣法制局的解釋：「從事公權力之行使及參與國家意思之形成的公務員，必需要擁有日本國籍，此乃公務員相關的必然法理」（関崎勝彦，1983：40）。

不過因為「公權力的行使」而限制外國人成為公務員的話，此一基準又過於曖昧寬鬆；而且就算是公權力的行使，又可分為「因為公權力的發動，而對人民有命令強制內容之職務」，以及「調查、諮詢、以及教育性質的職務」，尤其是後者，應該是允許外國人就任（田中二郎，1976：247）。

尤其是地方公務員的就任權利，應該是與選舉權一樣，在國家政務與地方事務上，是可做一定的區別，讓外國人有更多的權利去參與地方公共事務。可是基於日本人事院規則，其應徵項目，多存在著國籍限制（野中俊彥、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2001：212）。然而在全球化、國際化急速進

展的今日，日本也有越來越多的地方政府，為了符合此一趨勢，廢除了國籍限制（岡義昭、水野精之，1998），不過這些允許外國人就任的職位多是限制在技術性及執行性工作。而此一限制終於在東京都政府限制外國人參加管理職務考試時，引發了嚴重的爭議，甚至上訴到了日本最高法院，形成一個外國人擔任公職權利的重要判例。

肆、東京都政府的外國人與管理職務考試之案例

此一事件源於擁有日本永久居留權之韓國女性，因為國籍限制而無法參加東京都政府的「管理職務」考試所提起的違憲訴訟。雖然原告乃是在日本出生並受教育，而後又被東京都錄用為「保健婦」（東京都政府於1986年撤銷了「保健婦」錄用的國籍限制），可是當她要更上一層樓參與管理職務考試時，卻因為考試資格有限制「日本國籍」之規定而不被允許。所以該女性便認為此一限制乃是違反日本憲法22條1項之「職業選擇自由」及14條1項之「法律之下的平等」的保障，因而提起了違憲訴訟。

首先在一審的東京地方法院判決²⁰，以國民主權為根據，雖然承認定居之外國人可

²⁰ 東京地判平成8年5月16日判時1566號23頁。

以擔任輔佐性的公務以及成為只從事學術、技術性事務的地方公務員；但是此一管理職務因為是可以參與公共事務的決策，乃是與國家的統治行為（作用）具有關聯性的，所以外國人之就職權並不受憲法所保障。

不過當上訴到二審的東京高等法院²¹時，則將公務員的職位依其性質分成三類。首先是直接與國家統治行為相關而行使行政、立法、司法權限的公務員，此類公職，基於國民主權，當然不允許外國人就職。其次是間接參與國家統治行為之公職，這些職務則要依其職務的內容、權限，以及與統治行為之相關程度，做個別的檢討，以分別適合及不適合外國人上任的職務。最後則是輔助性質及專門從事學術及技術性質的公職，這些公職與國家統治行為的關聯性相當的低，所以就算允許外國人上任，也不違反國民主權的原理。

因此，就算是管理職務，也有只是從事專業及技術性質之公職，並非在行使公權力，也非參與公務之決策，是不能因此完全排除外國人就任。所以此類的管理職務，憲法

也有保障外國人就任，如此亦不違反國民主權的原理，東京都政府的國籍限制措施則被判為是違法的。

可是當後來上訴到最高法院²²時，卻又推翻了高院的判決，認為地方公務員中，亦有直接形成住民之權利義務的公職，基於國民主權的原理，在法律的體系上，本來就沒有設定讓外國人就任。所以限制外國人不能升任管理職務，乃是基於合理的理由之區別，且未有違反勞動基準法及憲法的規定。

此一最高法院的判決一出來，在日本引起了不少之爭議，甚至還有將之批評為時代之逆流（長尾英彥，2007：35）。而部分反對意見的最高法院法官，如瀧井繁男法官便指出，就算是基於國民主權的原理，也不一定要求所有的公務員，就必須要有日本國籍。根據法律的規定，在地方政府中，名義上具有執行的權限者，不過是知事（都道府縣首長）、市町村長及行政委員會²³而已。而副知事、助役及其他重要的補助公職，與地方首長性質不盡相同，所以不必要否定外國人的就任。

²¹ 東京高判平成9年11月26日判夕960號79頁。

²² 最大判平成17年1月26日判時1885號5頁。

²³ 根據日本法律，為了執行專門技術性之行政以及維持政治上的公平中立，地方公共團體可以設置獨立於地方首長之外的獨立行政委員會，如公安委員會（警察法）、收用（徵收）委員會（土地收用法）、漁業調整委員會（漁業法）等等（原田尚彥，2003：117-120）。

而且瀧井法官也指出，今日之地方公共團體所從事的職務，與私人企業鮮有差異的給付行政則逐漸增多，這些本來多是非權力性質的行政。所以在全體職務的權力性質減少下，公務員職務的概念也在改變，不應將所有的管理職務，只限定於日本國籍。

另外，泉德治法官則認為特別永住者，在地方公務員的任用上，應該與日本國民有平等的待遇。不過若要做限制的話，就必須要具有嚴格的合理性。然而此次針對「課長級」之管理職務的考試，可說是內容極為廣泛，所以也因過度限制而不得不否定其合理性。

所以從此案的三審判決中，應是東京高院的二審判決，不但落實了人權保障國際化，也符合了全球化的趨勢。所以其以公務性質來區分外國人能否擔任，應該也可供我國之參考。只是反觀最高法院的判決，依然採取保守的態度，儘量地尊重政治機關的決定。其實不只在公職就任權上，如上述的外國人社會權，居留權，最高法院一直採取消極的態度，所以也遭受到不少日本學者的批評。

伍、結論

在全球化的時代，人力的國際流動，已是稀鬆平常之事，許多的民間企業更是大量

地依賴來自國外的人力。這些外籍人士，不只在純粹的勞力及技術層面上，甚至在管理階層做出不少的貢獻。如日本著名的日產汽車在與法國的雷諾公司資本提攜後，便聘請了巴西籍的Carlos Ghosn Bichara當執行總裁（CEO）。所以也沒有確實的理由，這些外來的人才在政府部門不能如在民間企業般做出貢獻。尤其是民間企業已在全球積極徵才的今日，若是外籍人士能在某些專業技術性公職的競爭考試上，表現的相當優異，捨之不用亦是政府的損失。

而對外國人就任公職的爭議，主要還是因公務員對公權力的行使，必須基於國民主權原則之下，這也是政府部門與民間企業在性質上不盡相同的地方。但是另一方面，縱使在直接參與公務決策及執行公權力的公職上，基於國民主權原則而限制外國人就職，應該是可以理解之事。然而若只是技術性或執行性質的公務，就算是某些管理職務，只要在國民仍然掌握最終的權力決定下，應是不違反國民主權原則。況且這也是被視為「職業選擇自由」的保障，除非能舉出合理的理由，應該也是及於（定居）外國人（後藤光南，1999：65）。

另一方面，擴大定居外國人的公共事務參與權利，除了因應全球化趨勢及符合人權

保障國際化外，將之融入當地社會亦是重要的考量。因為一個社會中若存在著一群遭受差別待遇而與社會主流區隔之「化外之民」的話，往往會引起嚴重的社會問題²⁴。所以我國近年來，也積極地從教育、社會救助等方面協助這些外籍人士。不過最重要的參與公共事務之公民權利若被剝奪的話，彼等的聲音就難以受重視，而且對此社會的參與認同感也不會高。

因此，我國籍法10條雖然有規定，如總統、副總統，中央及地方民代，五院正副院長，考試、監察委員，行政院政務委員，特命全權大使、公使，比照簡任第十三職等以上職務之人員，陸海空軍將官等等公職則是不允許外國人擔任。但是此外的公職，至少對於長期居留或擁有永久居留權之外國人，除非基於特殊理由，否則理論上應該是可以開放彼等應考擔任。因而在探討全球化潮流對行政影響的同時，國籍之公務人員的消極資格應該是有再檢討的餘地。

參考書目

大塚友美（2006）。國際人口の移動と政治的行動。吉田良生、河野稠果編，**國際**

人口移動の新時代。東京：原書房。

山崎隆志（2006）。**外國人労働者の就労・雇用・社會保障の現状と課題**。レファレンス。

日本の論點編集部（2007）。**10年後のあなた**。東京：文藝春秋。

內野正幸（1991）。**憲法解釋の論理と體系**。東京：日本評論社。

戶波江二（1998）。**憲法（新版）**。東京：行政。

田中二郎（1976）。**新版行政法中卷（全訂二版）**。東京：弘文堂。

百地章（1995）。**憲法の常識・常識の憲法**。東京：文藝春秋。

近藤敦（1996）。**外國人の參政權～デニズンシップの比較**。東京：明石書局。

近藤敦（2001）。**Q&A外國人參政權問題の基礎知識**。東京：明石書局。

長尾一紘（1985）。外國人の選舉權。**法學教室**54號。

長尾英彥（2007）。外國籍公務員の昇任資格。**中京法學**41卷3、4號。

岡崎勝彥（1983）。外國人の公務教育資格。**ジュリスト**781號。

²⁴ 如法國政府也一直致力於包括移民者與定居外國人之融合工作，可是這些來自北非或中東的人士，許多就算已取得國籍，仍然受到歧視。所以眾所周知的 2005 年的巴黎暴動就因此而起，造成了法國社會、經濟極大的損失。

- 岡義昭、水野精之編（1998）。**外国人が公務員になる本**。東京：ポット出版。
- 後藤光南（1999）。高橋和之、大石真編。**憲法の争点**（第3版）。東京：有斐閣。
- 原田尚彦（2003）。**地方自治の法としくみ**（新版）。東京：學陽書房。
- 高田篤（1992）。**外國人の選舉權**。法律時報64卷1號。
- 浦部法穂（1994）。外國人の人權再論。憲法理論研究會編，**人權理論の新展開**。東京：敬文堂。
- 浦部法穂（2006）。**憲法學教室**（全訂第2版）。東京：日本評論社。
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利（2001），**憲法1**（第3版），東京：有斐閣。
- 渡戸一郎、鈴木江理子、A.P.F.S（2007）。**在留特別資格と日本の移民政策**。東京：明石書店。
- 奥平康弘（1993）。**憲法Ⅲ**。東京：有斐閣。
- 蘆部信喜（1994）。**憲法學Ⅱ人權總論**。東京：有斐閣。

管制治理之刍議



孫本初* 鄭國泰**

摘要

本文旨在釐清管制治理的概念和發展，首先分析管制治理的理由和定位，除了說明公共利益研究途徑和公共選擇的研究途徑的差別。再者，探討民營化的管制和競爭，所衍生的議題和對管制治理的核心價值建構；並且從管制治理研究的主要問題以及未解議題，來做為管制治理的省思，並據此來明晰一些國家間的差異。最後，本文認為政府管制體制改革應該成為公共治理的重要部分，唯有如此，才能在合理確定政府職能的基礎上，合理分配政府機關的管制治理功能，以及強化其管制能力。所以，吾人不應只是著重在特定的管制利益和目的，再者，也應注意不只是國家層級的管制，還應注意超越國家間藩籬的管制機構的影響力。從英國的經驗來看，管制治理的興起不會只是因為民營化運動，也不會只是獨立管制機構成立即可，還應涵括政府內部整體管制的革新，才能型塑真正的管制型國家，才能有效避免現存文官之反抗。

關鍵詞：政府管制、管制治理、管制者、管制

* 國立政治大學公共行政學系專任教授

** 國立新竹教育大學區域人文社會學系助理教授

On Regulatory Governance

Sun Ben-chu & Cheng Kuo-tai

Abstract

The purpose of the paper is to examine the range of regulatory governance that has been so widespread during the last decade. Firstly, it analyses the two approaches, public interest and public choice regulation, in which legal institutions and practices both support, and hold modern systems of government. Secondly, the main focus will be on major questions and unsolved issues of regulatory governance to find out the differences amongst countries. However, learning from some discussion of the application from developed country models to those of developing countries, it is argued that Taiwanese government should reform her government regulation, strengthen regulatory governance, and enhance her regulatory capacity.

Keywords: government regulation, regulatory governance, regulator, regulation

壹、緒論

邇來，管制的治理模式或是管制型國家（the regulatory state）已衍然成為學術界當紅的研究興趣。自從一九八〇年代開始，管制治理雖然在美國行政國家（American administrative state）之下，變成相當古怪的辭語，但卻成為歐盟（the European Union）革新（Majone, 1994, 1997）、拉丁美洲（Latin America）（Levi-Faur & Jordana, 2004a, 2004b; Manzetti, 1999）、東亞（East Asia）（Jayasuriya, 2001），以及發展中國家（developing countries）（Cook, Kirkpatrick, Minogue, & Parker, 2004）的中心特徵，甚至有人提出管制型國家的侷限性，而主張「管制資本主義」（regulatory capitalism），以將國家角色鑲入管制治理過程之中（Levi-Faur, 2006）。這些創新的研究的確造成吾人對管制型國家¹的重新理解（Jordana & Levi-Faur, 2005）。

自20世紀90年代以來，重視管制治理模式的變革，已成為一種引人注目的全球性趨勢。就我國的實際情形而言，最顯明的結果是在一定程度上促成了政府職能與角色的重新定位以及政府與公民社會之間關係的變革

。眾所周知，傳統政府管制的權力運行方向是自上而下的，它運用政府的政治權威，通過發號施令，制訂和實施政策，對傳統公共行政實行單面向度的管理。與此不同，管制治理（regulatory governance）則是一個上下互動的管理過程，它強調顧客導向和結果導向，強調以多元的、民主的、協作的行政模式管理公共事務。

台灣有許多的行政機構被賦予管制的職能，政府機關常常使用方式，例如：進入管制、行政管制，特別是公用事業市場化和民營化後，所同樣面臨著管制制度的建立，凸顯了管理治理制度和能力之重要性，但相當可惜，在台灣管制制度作為一種公共利益的利基結構，卻常被各方力量所左右，使得制度結構變成了管制者心靈的囚籠，然而面對愈發強大的管制壓力，吾人至今尚未看到一個能夠真正跟國際接軌的合格的「管制者」（regulator）。因此，吾人認為有必要為「政府管制」正本清源，重新釐清政府管制應有的定位和走向。

貳、管制治理的理由和方法

公共政策在這些年來，已經有了一些變化，從過去國家所有和國家供給的公共服務

¹ 即使在全球化資本主義之下，管制型國家有了新詮，吾人仍應對一些基本讀物有相當程度的瞭解，例如：Marver Bernstein (1955), Theodore Lowi (1964, 1985) and James Wilson (1980)。

，轉換成私有化和私人提供服務，並由政府管制來進行補強，而被稱為「管制型國家」(Majone, 1997)。或是被認為市場機制中「看不見的手」(invisible hand)，被「看得見的手」(visible hand)之管制者所補救(Jackson & Price, 1994)。換言之，從過去著重由政府直接供給財貨和服務的形式，已轉化成管制私人市場來促成經濟和社會福祉。雖然有許多文獻著重在探討發展中國家和低度發展國家的民營化，但對於競爭、管制和民營化之間的管制治理研究，確實鮮少研究成果和探求，所以有必要強化這一部分的研究。

一開始的時候，管制其實是社會科學研究的一個主題，後來才漸漸地成長，並與其他學科相互整合。在美國的前進時期(The Progressive Era in the USA)不只有成立新的管制機構之需求，也包含學術上對新成立管制機構，以及美國管制型國家之評估(Bernstein, 1955)，這其中包括了法制和政治的創新者，例如：Louis D. Brandeis，係Woodrow Wilson總統的首席經濟顧問，並且是美國從前進時期到新政時期(the New Deal)中，聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)的設計師。

從1960到1970年代，管制研究在美國開

始著重在新形式的消費者、公民權、健康安全，以及環境管制，而這些變化也改變了管制上的研究旨趣。邇來，這種研究旨趣的改變，也從美國移轉至歐盟(European Union)，特別是風險管制(risk regulation)和競爭性管制(regulation for competition)(Moran, 2002)。另外，管制性研究也在公司犯罪中浮現，特別是1970年代早期的「水門案」(Watergate scandal)，吸引了更多頂尖的犯罪學家(criminologists)投身研究。

從1980到1990年代，法律經濟學家脫離法律和社會的區塊，成立了「法律暨經濟學會」，從此，管制變成了主流經濟學之研究主題。諾貝爾獎(Nobel Prizes)得主也多為研究管制學者，特別是芝加哥大學(University of Chicago)的經濟學者，批判一定形式的政府管制。的確，芝加哥學派(Chicago School)也得到了當時美國總統雷根(Reagan)和英國首相奈契爾(Thatcher)的政治支持，也受到知識份子的批判；然而，這些經濟學者確實跨越了社會科學各領域，在制定管制和解除管制(deregulation)具有強大的影響力。伴隨著芝加哥學派的興起，也觸化了維基里雅(Virginia)的公共選擇(public choice)，將管制者視為和官僚一樣，是自我利益的極大化者(self-

interested maximisers of their interests) ，而不是公共利益的捍衛者 (guardians of a public interest) 。

跨越政治光譜，從凱因斯到海耶克可以說有許多具影響力的經濟學家投身管制研究；時至今日也是如此，一些著名的經濟學者也接合全球權力，以進行管制性研究，例如：Joseph Stiglitz(2002) 。民營化 (privatisation) 在全世界的推展，也伴隨著成立新的管制機構之需求，所以在過去的二十年間，也產生了大量使用應用管制經濟學至這些管制機構的政策過程，也有許多經濟歷史學 (economic history) 和產業歷史學 (business history) 領域的研究者投入管制性研究(Levi-Faur, 2007) 。

然而，在近十年來，政治學者也將研究旨趣開始投入管制性研究，這也是因為民營化的全球性推展，讓政治學者和公共政策學者則要求成立新的管制機構；政治學者研究旨趣的改變其實是與其對國家在立法部門和行政部門的專門化和劃分有關，在這其中，有些學者也批判政治科學太過靜態，並主張應將其重心放在全球機構之政治層面，以及當地的非政府機構 (local nongovernmental institutions) (Ostrom 1990) 。因此，非政府組織的研究在政治學裡更形重要，而司法

部門和私人部門治理的政治學研究亦是如此。政治學和社會學則變得更加相關的學科，因為目前大部分的研究議題鮮少放在國家的角色，大都著重於公私治理 (private-public governance) 的層面，例如：國際期刊 (the journal Governance) 。顯然地，因為政府和治理都是泛指供給、分配和管制，所以管制可以視為是治理的一個部分，因為管制係指統領 (steer) 所有事件和行為的流程，但卻與供給和分配相反(Levi-Faur, 2007) 。當然，管制者在管制時，通常也會統領了供給和分配，進而管制了行動者 (actors) 的行為。這也呼應了倫敦政經學院 Julia Black 教授 (Black, Lodge, & Thatcher, 2005) 的主張：管制一般被認為比治理來得狹窄。行政律師也許認為管制者係指一組公共組織，具有權力來推行法規，或是更狹隘地定義為：具有權力來執行法規以反制私人部門。所以，有些政治學者將其研究旨趣放在國家內部的管制，如同審計部的任務，例如：Hood et al. (2000) 。另一方面，也有許多的管制學者認為他們不只是對法規的管制有興趣，他們也想要區分正式法規的管制，以及運用社會規範 (social norms) 的非正式管制等原則。同樣地，有些研究者，則是把市場 (market) 視為管制的機制 (mechanism of regulation)

，這雖挑戰了正統的經濟學，但這卻是新自由的統治論之傅柯學者（Foucaultian scholars of neoliberal governmentalities）的共同觀點。無獨有偶，這樣的相對性，也是發生在環境經濟學領域中的政策選擇，有些人認為為污染量創發一個市場來自我管制，也有些人認為運用法規來進行監管；這樣的對立觀點，也讓吾人思索：是否無管制的市場反而更有效率和效能？時至今日，不同的研究主體產生了不同的研究成果，不同的管制方法也衍生了不同的管制結果。也是因為如此，管制治理這主題就更值得吾人深入研究和分析。

管制（Regulation）其實是一種治理的藝術（art）和技能（craft），亦是一種制度的實體，也是一個研究領域，更可被視為公共對話（public discourse）的領域，由此可知，管制這個概念已經變成比以前更為有彈性的概念。然而，管制所面臨的挑戰也就愈來愈大，而且管制治理所帶來的影響，卻愈來愈重要。

誠如Jacint Jordana 和 David Levi-Faur (Jordana & Levi-Faur, 2005)便指出，管制的治理模式已經被擴及更多的生活領域和政治場域。有四個議題特別重要：第一，在不同民營化（privatisation）和新自由主義的系絡

下，管制在制度上的創新已成為一種弔詭（paradox）。在這個定義之下，管制變成官樣文章（red tape）的同義詞，而解除管制（deregulation）變成了新右派（the New Right）的選舉名詞，管制機構也開始不斷的増加，同時被賦予更多的自主權（autonomy）；第二，為了因應和推展經濟上競爭，所推行的因應政策代表了脫離舊式的管制政策（regulation-for-competition：競爭之管制）。過去在新政時代（the New Deal），管制機構被用來使壟斷正當化，那全世界紛紛新成立的管制機構則是被用來繼續推展競爭，而且使用更為現代化的技術（more rules, more competition）(Vogel, 1996)。而這可能導致管制的制度結構和政策變得較為重商化（mercantilist），甚於自由化（Levi-Faur, 1998）；第三，管制知識和制度的漸進移轉，從經濟到社會領域，而管制機構也變得比部會式機構（ministries）來得有用，而這也使得管制革新在治理上開啟了另一扇門。另一方面，這也使吾人明白社會管制（social regulation）的確是比經濟管制（economic regulation）進展的緩慢。最後，在十九世紀後期，美國式的管制型國家在經歷了四階段的建構和解構（McCraw, 1984），這其中亦帶有明晰的政治聯合(Vogel, 1989; Rose-

Ackerman, 1992), 職此之故, 政治因素促成和擴張了管制型國家, 但其對產業所帶來的成本和效益則仍屬不明。

第四個議題, 是管制型國家 (regulatory state) 的政治基礎, 主要係在探求在管制的社會系絡不斷變遷, 其所導致的衝擊因而促成管制型國家的興起。在這層面上, 乃是因為政治和社會機構的公信力受到了質疑, 而促成了管制型國家興起。深究之, 欲了解信賴 (trust) 和管制型國家之間關係方式之一, 誠如Moran (Moran, 2001, p.10) 所言: 「當人民停止信賴, 就是稽查, 就是管制」 (we audit, and we regulate, when we cease to trust)。另一方面, O'Neill (2002, 9-10) 認為吾人亦可公眾的信賴分布變遷情形來探索。其實, 不論其間的因果關係為何, 管制型國家和信任兩者之間的關係是值得吾人深入探求; 抑有甚者, 管制型國家的浮起不應只是被視為新自由主義 (neo-liberalism) 的副產品。因此, 吾人有必要對管制治理及管制型國家做進一步的釐清 (Jordana & Levi-Faur, 2005)。相對於「管制」(監督治理) 和「規範」(規定制約), 吾人認為「管制」一詞更能說明其精神要義, 儘管它們的英文都是「regulation」, 只因為「管制」更能夠使人感覺到政府公權力的表彰, 保護公共

利益和弱勢團體的責任。總歸來說, 管制型國家有以下的特徵 (Majone, 1999, p.11) :

- 一、決策的制訂委由獨立機構的程度, 甚於政治人物。
- 二、治理結構是否能使機構獨立於政治過程。
- 三、是否有法定的程序架構, 例如: 理智的要件和諮詢過程。
- 四、政治人物推翻機構決策的範圍。
- 五、資金來源的相對自主性。
- 六、事後監測的範圍, 諸如: 法定監督、司法檢查、公民申訴過程。

從上述Majone的分析, 吾人認為他的見解, 已超越了傳統管制工具和程序的概念, 重視更為廣泛的政治層面, 也開始強調管制治理 (regulatory governance) 的重要性。吾人認為管制治理這意涵應超乎現有的制度架構, 來獲致真實世界的公眾行動。正統的模型認為要著重在法令、組織的正式結構、理性的政策抉擇, 以及正式政策的假定執行, 這種思維是有嚴重的侷限, 因為其過度簡化政策論證和決策之複雜過程, 並且忽略了立法和法令應用之間的政治對話; 值得一提, 理念 (ideas)、利益 (interests) 和資源 (resources) 間的交互作用, 以及其間的互動才是決定結果的主要原因。由此可知, 傳

統的模型忽略了政策和組織失靈，或是政策創新和成功，漠視了權力和影響力關係的重要性，以及忽視了公共政策及其結果是由互有衝突的利害關係人之間的衝突和談判所決定。

政府管制是政府機構依據法律授權，通過制定規章、設定許可制、監督檢查、行政處罰和行政裁決等行政處理行為，對社會經濟個體的行為所實施的直接控制。其起源於美國對鐵路的價格管制，在1980年代後，隨著歐洲和日本等許多國家的民營化運動，美國式的管制開始在OECD國家廣泛推展 (Vogel, 1996)。有人將政府管制稱做「第四政府」，這是因為廣義的政府包括三個部門：立法、司法和行政，而政府行政管制機構則同時兼有這三種職能，所謂三權合一：在法律授權下，管制機構可以制定特殊的法令規則來管理具體的主體。同時能夠執法，監督、檢查、處罰行為人；還可行使裁決權，等於是把司法系統的程式般到了行政機關，如價格聽證、醫療事故評量等等 (Baldwin & Cave, 1999)。

傳統政府管制大多是為補救「市場失靈」(market failure)，但仍有些目的也是政府管制的理由，而這些目的大都與政治過程相關，卻與市場失靈的研究有所抵觸，而這

些目的大都被歸納為「管制擄獲」(regulatory capture)和「政治擄獲」(political capture)。

所謂市場失靈係指市場無法產生經濟福利最大化的結果。因為在完全競爭市場之中，消費者可以將其福利極大化，以取得最佳的競爭價格；消費者也可以自由地進出市場，不受任何限制；這種結果被稱為「柏拉圖最適化」(Pareto optimal)。柏拉圖最適化的結果係指在市場中，沒有任何人的得利會造成另一個人的損失。也是因為如此，就不需要再進行資源重分配，來改善經濟效用了。換言之，也就不需要由政府的管制或干預 (intervention) 來補救經濟效用。然而，實際的市場運作，卻沒有產生柏拉圖最適化，而且常常造成經濟效用無法最大化；而市場失靈的主要原因有：

一、市場資訊的不健全，以致於生產者和消費者無法做出最佳決定，來使其福利最大化。資訊不對稱導致了市場失靈，舉例來說，購買特殊的健康保險，消費者可能無法取得完善的資訊，也可能無法理解健康保險的專業辭語。而造成消費者過度使用藥品，而造成醫療的浪費；明顯的例子，便是台灣的全民健保制度。

二、自然壟斷 (natural monopoly) 造成

競爭無法形成。所謂自然壟斷係指經濟規模和範疇 (economies of scale and scope) 相當可觀，而造成其他競爭者無法與其相競利。最顯著的例子便是網絡型產業 (network utilities)，其瓦斯和水力管路、電力傳輸和分配格道，以及電信事業中的用戶迴路等，只要再進行重建或複製，都將屬不經濟之作爲。另一方面，有些發展中國家 (像過去台灣)，由於市場無法容納其他競爭者，也會多少形成自然壟斷或寡占之情事。

三、外部性 (externalities) 也會造成市場壟斷，外部性可分為正面和負面的外部性。舉例來說，市場的生產會導致環境的污染，如果沒有政府的介入和管制，其所造成的環境衝擊之成本，將是由全體人民來負擔。

職此之故，為了改正市場之失靈，政府管制必須適時適切地進行，如此才能得到更高的經濟效用，甚於未受管制的私人市場。而這主張與一些民營化的評估研究相呼應。因為民營化的優點便在於有一個競爭和完善的市場過程；然而，如果沒有時，民營化就可能變成壟斷而不是競爭。因為沒有進行必要的管制革新，來改善市場失靈，避免壟斷被濫用以確保消費者之權益，將使民營化結果更糟。這更凸顯出民營化或許能矯正政府管制中政治擄獲和管制擄獲問題，但市場失

靈的原因仍未予以解決。

再者，其實發展中國家有一些額外的市場失靈。特別是在低度發展國家，私人市場無法生產一定的經濟成長，以有效減少貧窮程度。所以，為了達成柏拉圖最適化，就有必要進行收入的分配。然而，在發展中國家，由於貧富差距很大，而且沒有證據可以說明私人市場會想辦法減少貧窮；因此政府管制的主要目標便是確保市場能協助減少貧窮。深究之，管制關注在促進經濟發展和增加收入 (特別是對貧人)，這也說明了私人市場是無法達成社會之需求。

在此同時，進行政府管制有時是因為一些根本與市場失靈或發展目的無關的原因。例如，以私有優勢來提供公共財。由於政府具有權力 (甚至萬能)，所以容易演變成政治酬庸和利益分配的來源。美國之政治遊說 (political lobbying) 或是肉桶立法等情事，就是最好的例子。此時，政府管制變成了特定利益團體尋求特殊利益的戰場，即使政府管制是為了矯正市場失靈，都可能演變成被特定利益團體給「擄獲」，以尋求其經濟利益 (economic rents) (Peltzman, 1976; Stigler, 1971)。所以在管制型國家中，政府具有決定產出和投入之自由裁量權 (discretionary power)，包含收入和福利的分配；因此，

常常變成利益團體持續地遊說，以確保管制結果能對其有利。

那麼，除了糾正市場失靈（market failure）的目的外，在行政管理技術方面還有如下幾個原因：第一、專業化的管制機構擁有對事業管理的知識和資訊優勢，可以彌補法院單純依靠法庭證詞不足的缺陷；第二、現代社會經濟活動日趨複雜且快速變遷，立法機構的決策過程緩慢，難以適應行政管理的需要；第三、大量由政府直接投資和經營的國有壟斷產業在引入競爭和民營化後，對其過去壟斷的部分，缺乏相對應的管制治理體系；第四、管制機構的行為主動性使得它在保護公民安全健康方面能夠發揮積極預防作用，彌補法院告訴乃論的缺陷。

職此之故，在自然壟斷產業解除管制的同時，並未完全取消管制，而是在進行重新再管制（re-regulation）（Minogue, 2001）；顯而易見，政府近來在安全健康領域（如藥品、醫療、生產安全和環境保護），不但沒有解除管制，反而在加強管制。

政府管制的方法在西方先進國家政府管制經濟的形式，大致可以包括以下五種（Ogus, 1994）：

一、國有化（Nationalisation）。政府依照法令，並運用財政資源成立公營事業，或

者收購民間公司的全部或部分股權。由於政府是公營事業的老闆，所以可以通過對公司的內部控制來直接實現政府的政策目標，而不需要經過反壟斷、管制等外部管理的方法。但是，在西方國家的公營事業要受立法機構和選民和輿論的監督管理，並且參加與其他非公營事業的市場競爭。此外，公營事業多存在於二次戰後的西歐等國家，在美國則比較少。美國也有不少國有資源，但一般來言，政府不會利用國有資源參與和私人公司的市場競爭，所以很少組織成公營事業參與市場營運。

二、總體管控。源自於1830年代大危機之後，根據凱恩斯（M. Keynes）的經濟學說逐漸形成的政府通過貨幣政策和財政政策調節經濟景氣的方法。必須強調，總體管控是政府對經濟活動的間接干預。就是說，政府僅僅改變企業和個人做經濟決策的外在環境因素，但不干預、不限制、更不替代企業和個人的經濟決定和行為。然而，目前許多人把政府的所有干預、甚至政府管制價格和限制市場進入等直接管制行為，都當作總體管控，其實已錯誤理解凱恩斯主義。

三、普通法：管理私人經濟行為。核心是保障所有權的有效界定、不受侵犯。由於所有權在行使的過程中會發生互相作用和影

響，所以需要一套行為的法令規定，來對所有權的利用加以限制。即使如此，所有權執行中還是可能發生很多糾紛，需要公正的判決、裁定和調解。因此，在立法之外，政府管制便是在提供一套法院體系，亦即是專司司法職能的法官。其實，普通法一直是西方管理市場經濟的基礎，亦已形成了其市場經濟的文明。

四、反托拉斯法（anti-trust）。這是1890年後率先在美國形成的新政府管制經濟的傳統。由於大公司市場權力的擴張，美國國會通過這套特別的法案。此後，不但私人可以提出反托拉斯訴訟，而且司法部亦被授予特殊權力，用於審查企業合併（merger）案例、並對違反反托拉斯法的公司提出調查、採證和公訴。值得一提的是，原有的設計係指美國政府被限制活動在公法領域，只能對刑事案件提出公訴（Williamson, 1975）。現在，政府可以因為特別的民事事項（涉及反托拉斯法）公訴私人公司（例如：微軟的訴訟案例），所以反托拉斯也被看作一個公、私法混合的一個領域。不過，政府反壟斷的行政權力，依然受到獨立的司法系統的制衡，因為司法部提出的反壟斷公訴，最後還是由獨立的法院和法官來裁決。在許多案例之中，政府花費了巨額行政經費調查、採證，

但最後還是敗訴。

五、管制（regulation）。政府依法對事業和個人的經濟活動施加的直接的行政干預。管制的型態和發展，會因時因地而不同，但其共同的發生特徵係在普通法、反壟斷和總體管控等方式都無法維持和滿足市場秩序的要求。所以，政府就實行管制的功能，但此方法與反壟斷的做法不同，管制是政府部門依據法律的授權採取直接的干預措施，而不是僅僅充當公訴人；與總體管控不同，管制試圖改變的不是決策因素，而是直接控制決策和行為。另外，我們也要指出，先進國家的管制，仍然植基於深厚的普通法傳統（Newbery, 2001）。其具體作法乃在於，第一、管制需要立法提供法律根據；第二、管制機構必須要得到國會的特別授權；第三、受管制市場的產業和個人，可以根據普通法和行政法對政府的管制行為提出法律訴訟。

以上五種分類，國有化是政府對產業的內部直接控制和干預，管制是政府從外部對產業的直接行政干預，總體管控是間接的干預；反壟斷是間接的司法干預；普通法是對私人所有權最一般性的法律約束。

參、管制治理架構的提出

管制治理（regulation governance），其

實是起源於公共治理的概念，泛指國家權力機構的建制，以及其管理公共事務過程的原理原則。所以，管制治理係指經由一連串正式或非正式的、內部的或外部的制度或機制，來協調管制機構與所有利害關係人（包括政府、國家行政機關、選民、被管制者、使用者、管制機構人員等）之間的相互利益關係，以確保管制機構之決策的公正和效能，來達成管制目標。

其實，大多數的管制研究大多假設管制機構乃是公共利益的捍衛者，能夠制定出符合公共利益的政策方案，並且具有有效地執行政策方案的能力。然而，良好的管制政策確實能提高產業的績效，但如果缺乏適當的管制治理，將造成管制施行的失靈問題。舉例來說，公司治理的目的便在管制或規範產業的行為，公司治理是通過一套包括正式或非正式的、內部的或外部的制度或機制來協調公司與所有利害關係人（包括股東、經理、債權人、供應商、人員、政府）之間的利益關係，以保證公司的決策，能維護公司各方面的利益；其主要特點就是通過股東大會、董事會、監事會及管理階層所構成的公司內部治理結構和權力分配，以來保障公司業務的順利開展。

因此，管制治理所涵括的層面有：

一、制度安排和權力分立：為了大多數的管制研究都會涉及法令規章之探求，就是因為應先明晰管制機構根據什麼法律或行政授權設立；管制機構的首長和其人員是如何產生和任免，應對誰和如何負責；不同的管制機構之間，包括政策制定機構、其他管制和審計機構、經濟管理部門、競爭性委員會（如台灣的公平交易委員會）、國有財產負責機關、中央和地方政府之間的課責系統和權力分立，這也牽動了國家的憲政體制和組織設計上的調和問題。

所以，誠如當事人代理理論（*principal agent theory*）的論點，吾人就可以明白，為何管制機構的獨立性會和其課責系統產生衝突，因為管制機構的首長由最高行政首長直接任命，和管制機構的首長由選民選舉產生，這兩者之間的獨立性和超然性不盡相同，由不同方式產生的管制機構首長，對管制政策的看法，和所應負的責任，也就產生了不同。再者，部間之間權力和課責不均等問題，也嚴重影響管制政策的走向，舉例來說，如台灣國家通訊傳播委員會和交通部之間、和公平交易委員會之間，甚至是和行政院之間的權力課責關係，都牽動了價格訂定、產業發展，和電信競爭秩序。然而，管制機構卻不應該一方面缺乏必要的權力，卻又要承

擔不應有的課責，這將使得管制機構和政策呈現混亂和失靈的現象。

二、管制承諾：管制就是管制者與被管制者之間契約的擬定和執行之承諾落實過程。管制者必須為契約的履行做出必要的承諾。比如，授予私人公司某些區域的特許經營權，或是承諾若干時間內不批准競爭者進入市場，這是典型的管制承諾（但對不同學派的學者而言，則是屬於政府不當干預）。所以，管制承諾旨在防止管制機構濫用管制權力，隨意更改管制契約，去除不當的交叉補貼，讓私人產業能有遵循的遊戲規則，以為其投資預期合理的報酬。反之，如果管制承諾的失敗將使政府和私人業者兩造都承受沉澱成本和投資難以回收的困境（如台灣的ETC的BOT案）。依存管制承諾的則是相關利害關係人之間的信任關係，因為承諾是屬制度面向的信任，但是管制承諾的落實仍有必要營造「默會」的信任，管制機構是否能以身作則，有否言行如一和公私分明，落實對管制博弈中的承諾，讓被管制者能依其經營策略，進行投資和佈局。

三、管制資訊和管制成本。管制過程中的管制資訊和管制成本問題，與管制機構的建制方式有著密切關係。因為從部門式的管制方式，或是國有化的管制方式，轉換成獨

立性高的管制模式時，就是希望能確保更有效益，更能節約交易成本的管制模式，以增加其管制順服的可能性。所以，就制度論而言，管制制度的轉變不只是一種制度取代另一種制度，更是能減少交易成本，營造市場競爭的制度建構。因此，當管制成本大於市場競爭的成本時，管制模式則有必要再重新思索。再者，管制模式在不同的治理結構下（Williamson, 1995），會產生不同的交易成本和管制順服，也涉及內部治理結構設計，以及政策制定和執行的過程，更會涵括管制政策制定和執行時所會牽涉的各種部門，從發現問題、研究、協調、溝通，到討價還價都將耗費大量的交易成本，這也說明了管制治理的制度結構設計上的立基。另一方面，管制治理亦包括了資訊掌握的問題。如果管制是在資訊不對稱下進行的話，管制機構所掌握的資訊（特別是成本資訊和消費者的需求資訊），則會小於被管制者，如此管制政策就會被扭曲。如在涉及當事人代理人之間的委託困境時，資訊的掌握就變得相當重要，更具有關鍵的角色，會讓管制機構比其委託人（選民或行政首長）擁有更多的資訊，這就容易產生管制擄獲和政治擄獲的問題。

四、管制資金。如果管制機構沒有足夠的運作資金作保障，將很難確保管制者不會

被擄獲。如果將現有的管制機構當作一般的政府部門來管理時，則可以通過與其他部會對等和穩定的財政預算資金，但也容易造成政治擄獲的困境，也將難以減少政治的影響（如預算在立法院審核時），也將使其獨立性受到質疑。舉例來說，國營事業在進行投資時，所受到的影響（如中華電信）。由於必須面對科技累進和全球化快速變遷的壓力，所以管制機構的任務是一項複雜且專業化的工作，也常常需要做大量的專業性研究和調查，在本質上，就不同於政府的一般行政機關。因此，如何讓管制機構有足夠的資金來運作，卻能維持其獨立性，確立其課責系統，則是管制治理應先思索的議題之一；目前所運行的方法，從政府編列預算到被管制者來籌措財源，亦即是從Hood教授所提的政府內的管制（regulation inside the government）到所謂自我管制模式（self-regulation），已形成探討空間很大的光譜。

五、人員任免和專業知識：公用事業的管制（例如：自來水、鐵路、電力和電信），雖都需要專業人員和專業知識，但電信事業因為科技快速進步的原因，需要進行特定的訓練，因為這個事業涉及相關的高科技產業，而且科技進步和產業變革在這事業中占有十分重要的關鍵角色。因此，管制機構的

管制能力，需要對其人員進行專業性訓練，另一方面，則是其他相關的專業人才，例如：經濟、法律、公共政策和公共行政，有必要補強目前管制機構主要以技術人員為主的問題，以因應現代管制專業化的要求。

職此之故，管制治理和制定好的管制政策同等重要。因為管制治理的建構會影響到可選擇管制政策的範圍以及管制順服的效果。也就是因為應將管制視為一種決策或治理的特殊模式(Majone, 1999)，所以吾人在探索管制治理時，也必須釐清其和一般公共政策過程的關係。誠如Majone關注在決策權力委託給「非代表多數的機構」（nonmajoritarian institutions）的問題上；這些機構係指在公共部門中主要具有管制、司法和法院式的機關。Majone認為將權力委託於這些非代表多數的機構是相當危險，因為這些機構獨立於政治過程中的課責系統，卻必須完成民選官員之政策承諾(Majone, 1999, p.4)。也就是說，民選政治人物可以將其決策權授予非代表多數機構來行使，但卻無法將其正當性（legitimacy）移轉至這些機構（委員治國或決策外包）；雖然學理上委任可以形成大於代理成本的利益，但根據Majone的分析，這可能造成更大的「代理成本」（agency cost）。因為這些非代表多數機構可以獨立於政

治控制，但並不代表能獨立於公共課責 (Majone, 1999, p.11)。

申言之，管制是針對私人行為的公共行政和政策，它是從公共利益出發而制定的規則；同時他也注意到了利益團體對管制的影響，其認為團體衝突或者以強制或欺詐為手段，或者以爭奪對政策制定的資源和地位的控制為目的；因此，管制既為公共利益服務也受特殊利益團體偏好的影響。政府管制者是代理人，委託人是消費者或利益團體。那種單純用維護公共利益的觀點來支持管制的合理性只是一種藉口，管制行為一方面以消除市場失靈為理由，另一方面又具有再分配的性質；所以由於管制本身是政府行為，這種行為又受到了各種力量的影響，因此管制本身是無法單以公共利益為其主要的目標。

肆、管制治理的定位

管制治理既然從傳統由政府管制體系中獨立出來，就必然涉及與其他行政職能關係的合理調整，否則就會造成公共治理機制的混亂。因此，吾人有必要對政府職能進行予以重新劃分，提供一個更為合理和更具有實際意義的政策架構：

第一，總體經濟管制的職能。政府運用總體經濟政策對經濟活動所進行的「控

管」或「調節」，其係政府通過調控其所掌握的某些經濟係數（如財政支出、貨幣供給），來影響市場經濟中各種變數的預期結果，從而影響私人產業行為的政策過程 (Kirkpatrick & Cook, 2000)。總體經濟政策的目標即是充分就業、價格穩定、國際收支均衡和經濟成長，其的政策工具則主要有貨幣政策、財政政策、產業政策、收入分配政策、匯率政策以及經濟計畫。

第二，個體經濟管制之職能。政府針對個體經濟層面上的部分市場失靈（不完全競爭、自然壟斷、外部不經濟和非價值物品、資訊不對稱和內部不經濟）而制定的公共政策和行政法律制度，係指行政機構通過法律授權，制定並執行的直接干預市場配置機制或間接改變企業和消費者供需決策的一般規則或特殊行為 (Kirkpatrick, Clake, & Polidano, 2002)。其最終目的係在增進公共利益或合法私人利益，並使之避免或減少由個體經濟決策（生產、販售及價格行為）帶來的損害。常見的管制手段主要有以下幾種：制定具體規章；禁止特定行為；行政許可；

認證、審查和檢驗；行政性契約；資訊披露以及行政裁決等等。

第三，行政管制的職能。係指政府以所有權擁有者之立場，依靠行政命令、參與公司治理結構或直接介入市場的方式，對產業經濟主體實施的一種直接管理，就像中央和地方政府對公營事業的直接管理活動。從所適用的法律類型來分析，主要有兩種方式(OECD, 2003)：一是依公法實施管理，政府通過專門立法，對擁有所有權的國營事業之組織結構、經營目標、經營範圍、經營策略等做出明確界定。二是依公司法予以管理，政府按照公司法原理，對政府擁有官股的產業所採取的一種相對間接的管理方式，這種方法主要存在於競爭性的和可競爭性的產業。

按照上述職能劃分，政府的行政指導政策、執法監督和所有權管理在過去常常相混淆，現在有必要進行明確地區分，並且按照不同的經濟社會領域，通過立法將合理分配到相關的政府管制機構。反觀台灣其實已經建立的管制機構，都身兼數種職能，例如：同時具有總體發展、行政管制和管理的經濟職能（如電信總局、郵政總局等），而不少

管理總體經濟政策和發展的部門（如經濟建設委員會、國營會），則兼有行政管制的職能（如定價權、投資審查權等），如此容易造成，爾後建立的專業管制機構，難以對單一產業施以管制權（如能源會和國家通訊委員會等）。由於政府管制的職能尚不明確，政府部會在履行其管制職能時，往往受到總體環境政策和私人產業行為的干擾，從而使政府管制偏離其自身的政策目標。這是台灣近來政府管制革新之最重要原因！

伍、結論

管制治理和制定好的管制政策同等重要。因為管制治理的建構會影響到可選擇管制政策的範圍以及管制順服的效果。所以說，對政府的績效要以有機系統的觀點，從長期、全面的角度來評價考察。不但要看眼前，而且要看未來，著眼於經濟、社會的可持續發展。在科學發展觀提出之前，很多人將發展看成是對政府能力的一種技術性挑戰，他們認為依靠專家精英制定出良好政策並由政府來執行就可以解決好發展問題，而民主和廣泛的社會參與則被視為有礙政府行政執行的效率。然而，事實證明：這種看法過於簡單化了社會之複雜性。這就需要建立與時並進的管制治理理念，建立以經濟發展之水準

和品質、公民文明素質和社會發展水準以及自然生態和諧發展等為重要指標，來評價、考核政府的政績，引導和制約政府的管制行為。惟有如此，才能在合理確定政府職能的基礎上，合理分配政府機關的管制治理功能，以及強化其管制能力。

再者，二分式的管制策略容易造成標準不一的管制模式，例如：新舊藥品汽車之管制，或男女少數族群之平等問題等，更易形成不必要之風險和管制成本；所以，任何一種管制策略都不會只有單一的管制目的，也必須和其他配套措施一起實施，以減緩可能產生之後遺症，例如：最低工資立法應輔以一些福利機構之配合等；另外，參考國外經驗或許能有效地規劃，但必須有系統地檢視當地之文化民情，加以重新思考和釐清系絡；再者，政治制度和民主制度與管制機構之設置確實是吾人在思考管制治理時，必須加以推敲之議題，以免落入去政治化，反而受制於政治派系之圍攻。

最後，管制治理的釐清，說明了傳統控制方法之式微，例如：英國最著名的秀異機構，如醫生、法律、大學，以及金融市場，而這些機構曾被信賴，並以獨立自主的方式，來進行其特定領域的管制。然而，傳統控制方法的式微，代之而起，則是國家管制，

由法律來做為管制之基礎。還有，近年來的許多管制創新（regulatory innovation）都是旨在管理潛在的風險。再加上風險的產生無法有效預測，以及不斷地改變，所以風險就變得日益複雜，例如：狂牛症或是核能問題，而公民則會要求政府加以有效治理並加以防範。所以，風險的風險在於，管制政策不再只是為了管制客觀的風險，也影響了公眾的普遍認知。更有進者，從美國和英國的經驗顯示：公眾在需求和期望的改變，在公共部門內的管制特別明顯。英國有兩個明顯的例子：1944年的教育法（Education Act）和1948年的全國健保法（National Health Service, NHS）。在過去都是由國家來進行服務之供給，但現在吾人卻可以以消費者角色來要求更高標準的服務供給和品質。就是這種公眾在態度上的改變，也使學校、醫院和地方政府必須依公眾之要求來達成設定的標準，所以用指標來進行管制就變得無法避免了。所以，我們不應只是著重在特定的管制利益和目的，再者，也應注意不只是國家層級的管制，還應注意超越國家間藩籬的管制機構的影響力。從英國的經驗來看，管制治理的興起不會只是因為民營化運動，也不會只是獨立管制機構成立即可，還應涵括政府內部整體管制的革新，才能型塑真正的管

制型國家，才能有效避免現存文官之反抗。

參考書目

- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton: Princeton University.
- Black, J., Lodge, M., & Thatcher, M. (2005). *Regulatory innovation: A comparative analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cook, P., Kirkpatrick, C., Minogue, M., & Parker, D. (2004). *Leading issues in competition, regulation and development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C., James, O., & Scott, C. (2000). Regulation inside government: has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*, 78, 283-304.
- Jackson, P. M., & Price, C. (1994). *Privatisation and regulation : A review of the issues*. London ; New York: Longman.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005). *The politics of regulation : Examining regulatory institutions and instruments in the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirkpatrick, C., Clake, R., & Polidano, C. (2002). *Handbook of development policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirkpatrick, C., & Cook, P. (2000). *Privatisation in developing countries*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Levi-Faur, D. (2006). Varieties of regulatory capitalism: Sectors and nations in the making of a new global order. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 19(3), 363-366.
- Levi-Faur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference? *Regulation & Governance*, 1, 1-7.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2004a). *The advance of the regulatory state: Regulatory reform in the Arab world and Latin America compared*. Manchester: CRC.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2004b). *The rise of the regulatory state in Latin America*. Manchester: CRC.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory

- state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Majone, G. (1997). *From the positive to the regulatory state : Causes and consequences of changes in the mode of governance*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Manzetti, L. (1999). *Privatisation south American style*. Oxford: Oxford University.
- Minogue, M. (2001). Governance-based analysis of regulation. Paper for Centre for Regulation and Competition Workshop, February 2001, IDPM, University of Manchester.
- Moran, M. (2001). The rise of the regulatory state in Britain. *Parliamentary Affairs*, 54, 19-34.
- Moran, M. (2002). Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science*, 32, 391-413.
- Newbery, D. (2001). *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. London: The MIT Press.
- OECD. (2003). *From red tape to smart tape: Administrative simplification in OECD countries*. Paris: OECD.
- Ogus, A. (1994). *Regulation : Legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press ; New York : Oxford University Press 1994.
- Peltzman, S. (1976). Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 2(August), 211-240.
- Stigler, J. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 1-21.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and its discontents*. London: W.W.Norton.
- Vogel, S. (1996). *Freer markets more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*. London: Cornell University Press.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. London: Collier Macmillan.
- Williamson, O. (1995). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》民國84年1月由考試院創刊，主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、《考銓季刊》於每年1、4、7、10月出版，凡有關考銓政策、人事行政、公務人力資源管理、公法之論文，均歡迎隨時投稿。來稿必須未經發表之論文，均須經本刊正式審稿程序。為提升本刊品質，自91年5月起來稿均由本刊編輯人員簽請長官核定後送請學者專家匿名審查，審查通過後始刊登。本刊保留對文稿書寫格式及文字之刪改權。來稿經刊登後，依政府相關規定致贈稿酬，並贈送該期本刊2本。
- 三、來稿請以電腦WORD格式繕打，依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要（含關鍵詞），內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以15000字為度並附電腦檔。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第55期：公務人力維持與保障機制之探討（截稿日期：97年5月30日）
 - (二)第56期：退撫基金運用之探討（截稿日期：97年8月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區11601試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

