附錄一

赴芬蘭、瑞典及丹麥參訪報告

關　中

袁自玉　桂宏誠

99 年 8 月 26 日~99 年 9 月 4 日

赴芬蘭、瑞典及丹麥參訪報告

（綱要）

第一章　前言
壹、參訪緣起
貳、行前準備
參、行程概要
肆、報告提要

第二章　芬蘭共和國
壹、國情簡介
一、建國簡史
二、「芬蘭化」的生存之道
三、自然地理與人文環境
貳、憲政體制
一、從半總統制走向議會內閣制
二、現況簡介
（一）總統
（二）國會
（三）聯合內閣
參、行政體制
一、國家行政體系
（一）中央政府

（二）區域行政體系

（三）國家在地方的行政體系

二、行政分區

三、自治市和其他自治行政

肆、人事管理體制與文官制度

一、「財政部人事處」代表政府承擔雇主的角色

二、公部門的受僱者

（一）公務人員和約聘人員

（二）公部門的人力結構

（三）高階公務人員

三、「職位制」的人事制度

四、以「團體協約」決定權利和義務

（一）新統合主義的傳統

（二）公部門受僱者參加工會之概況

（三）「團體協約」的一般情形

五、公務人員的培訓

（一）培訓體制

（二）一般培訓的種類

（三）高階公務人員的培訓

六、「芬蘭公共管理學院股份有限公司」

（一）設立緣起與編制

（二）拓展培訓業務的優勢

（三）參與國際性計畫與活動

（四）培訓的種類和課程領域
（五）行政發展的項目和專長領域
（六）諮詢業務
伍、結語
一、參訪心得
二、研究建議

第三章 瑞典王國
壹、國情簡介
一、建國簡史
二、自然地理與人文環境
（一）地理及氣候
（二）人口、宗教與語言
（三）首都、時差與貨幣
三、瑞典模式
貳、憲政體制
一、瑞典王室
二、國會
三、政府內閣
參、行政體制
一、全國行政層次
（一）「內閣政府各機關」和「內閣政府」的區別
（二）首相府的組織

二、分區行政層次

三、地方行政層次

四、「執行公署」制度

（一）瑞典「執行公署」為英國「政署」的原型

（二）「小部」與「大執行公署」

（三）署長的職銜和聘任

（四）行政體系內的權力分立

（五）監督「執行公署」的方式

肆、公務人員制度

一、公部門僱用的人力

（一）人數

（二）性別結構

（三）年齡結構

二、薪資制度的發展

三、無終生工作保障的「職位制」人事管理制度

四、採行「社會對話」的機制

（一）「社會對話」的意義

（二）政府部門「商議體制」的沿革

（三）政府部門商議進行的層次

（四）協約的內容

（五）「公務人員聯盟」

（六）「政府雇主聯合總署」

伍、結語

第四章　丹麥王國
壹、國情簡介
一、建國簡史
二、自然地理與人文環境
三、丹麥模式
貳、憲政體制
一、王權
二、議會內閣制
（一）國會
（二）少數聯合內閣
參、行政體系
一、中央層次
（一）首相府
（二）內閣政府
二、分區行政層次
三、地方行政層次
肆、公部門人力概況
一、人力數量
二、國家部門人力的類別
（一）公務人員
（二）適用團體協約人員
（三）他種權利義務型態僱用之人員
三、公務人員和非公務人員的差異

四、高階公務人員
（一）高階公務人員的界定
（二）高階公務人員的任期
伍、人事管理體制
一、「國家雇主局」的主要職權
二、團體協商及「團體協約」制度
三、主要的工會組織及架構
四、薪酬制度
（一）薪酬的結構
（二）首長及主管的薪酬制度
五、管理發展
（一）高階管理職能
（二）品質改革
（三）公部門員工行為守則
陸、「城市大學」
一、一般教育內容與課程
二、行政人員培訓
柒、結語
第五章　參訪心得

第一章　前 言

壹、參訪緣起

考試院自第 10 屆起(91 年 9 月 1 日至 97 年 8 月 31 日)，每年爲院長編列了國外參訪之預算，本（11）屆考試院於 97 年 9 月 1 日成立後，仍援前例辦理。本屆考試院長關中係於 97 年 12 月 1 日就職，當年度並未出國參訪，98 年度因國內遭逢「八八水災」之重創，基於響應政府節省經費開支以投入災後重建所需，亦臨時取消了該年度國外參訪計畫。

99 年度關院長之國外參訪行程係由本院第三組負責研擬計畫，並由第三組袁組長自玉及機要室桂代理主任宏誠陪同前往。第三組研擬參訪計畫的立基點，係鑒於北歐國家近年來無論就政府清廉度及國家競爭力方面，在各種國際評比中均能名列前茅，遂規劃參訪芬蘭、瑞典及丹麥三國之文官制度爲主。此外，近幾年來雖然政府機關多所組團赴北歐國家考察，但我國實務界和學術界對其文官制度的介紹仍顯不足，故實有藉國外參訪之機會，多所認識這些在國際評比中擁有亮麗成績表現的北歐國家文官制度。

貳、行前準備

在規劃本次國外參訪計畫時，參訪團已參閱過本院 78 年《考察希臘、瑞典、芬蘭、挪威、美國司法官考銓制度和

公務人員保障制度報告》、81 年《東北歐公務人力甄補暨培訓考察報告》、88 年《考試院北歐考銓制度考察團報告》及 94 年《考試院考銓業務出國考察北歐考察團考察報告》等文獻，並蒐集國內相關學術著作及期刊等中文文獻。經由瀏覽相關中文文獻資料後，除發現既有資料未能介紹參訪國家較為新近的發展外，亦缺乏對這些國家公務人員制度輪廓的介紹與研究。因此，本次參訪之目的除了著重參訪國家公務人員的培訓制度外，同時亦希望了解其整體公務人員制度設計之精神與輪廓。

為期在短暫的拜會時間內獲取最大的效益，參訪團透過駐外代表處與參訪機關（構）預先進行溝通，使參訪機關（構）了解參訪之目的與議題。同時，參訪團在行前也透過網際網路，蒐集各該國家官方介紹之政府制度架構、參訪機關（構）的職權、業務內容及公務人員制度概況等相關資料。

參、行程概要

99 年度考試院長國外參訪團於 8 月 26 日晚上啓程，並於 9 月 4 日晚上返抵國門。9 天之行程中，除旅途時間及逢週休假日外，每日均安排拜會活動。

參訪團除了拜會我國駐該三個國家的代表處外，依序拜會了「芬蘭公共管理學院股份有限公司」（Finnish Institute of Public Management Ltd, HAUS）、芬蘭財政部的「人事處」（Personnel department / The Office for the Government as

Employer）、瑞典「內閣政府行政事務總管理處」（Government Offices for Administrative Affairs）、瑞典「政府雇主聯合總署」（Swedish Agency for Government Employers, SAGE）、瑞典「公務人員聯盟」（Union of Civil Servants, ST）、丹麥「國家雇主局」（The State Employer's Authority）及「丹麥公共行政學校」（Danish School of Public Administration）於 2008 年併入的「城市大學」（Metropolitan University College）等共 7 個機關（構）。

參訪團拜會各機關（構）的時程，除了「城市大學」約 1 小時 30 分外，其餘皆爲 2 小時。拜會活動的進行方式，首先由關院長中簡介本院的憲政地位、職權、我國文官制度的精神與架構，以及前來拜會的目的後，受訪機關（構）隨即針對本團預先提出的議題進行簡報，最後再由我方進一步提問與彼此交換意見。

肆、報告提要

參訪團回國後決定撰寫參訪報告的內容，應就這三國的政府結構及公務人員制度的輪廓，儘可能先勾勒出一個整體性的架構，以爲往後再赴這些國家考察或進行研究時，提供一個初步與概略的指引。茲就參訪報告內容中就參訪國家公務人員制度共同特色之處，擇要介紹如下：

一、「公務人員」的界定較不具實際意義

北歐國家在政府部門工作的員工，雖然可以區分爲「公務人員」（Civil Servants）及「非公務人員」，但由於其進用的方式、決定權利義務的方式及權利義務的內容均差異不大，所以北歐國家所界定之「公務人員」，並不能驟爾以我國「公務人員」的概念相比擬。例如，北歐國家的「公務人員」包括了軍人和教師，故這些國家的 Civil Servants 或 Civil Service 便無法以「文官」來稱呼。

其次，北歐國家不僅政府部門內的「公務人員」和「非公務人員」差異性不大，即使公部門和私部門員工間在就業條件上的相似性，也是僅具我國文官制度的知識背景者所難以想像。簡單說，北歐國家公部門員工也是整個勞動市場運作的一部分，其與我國的公、私部門的情形相較，反而較趨近私部門勞工和雇主的關係。

二、「職位制」（開放制）的人事制度

北歐國家的公務人員制度傳統一般稱爲「職位制」（position-based system, position system），而和我國的「職涯制」（career-based system, career system）不同。「職位制」的特徵在於各機關遇有出缺或新增設職位須甄補時，須完全對外開放給任何人提出申請，所以也可稱爲「開放制」（open system）。至於決定錄取的方式爲何種型態的「考試」，各機關可有各機關的做法，而此已並非該制度的重點。

在採「職位制」的制度脈絡下，並無類似「職涯制」下

的考績制度，且即使現職人員在機關內欲取得另一職位，程序上仍須與各方申請者公開競爭。因此，服務年資並不是「職位制」之下決定加薪或得到更高職位的因素。同時，「職位制」並無爲員工設計一套以長期服務生涯爲前提的制度，故無類似我國的「陞遷」制度，也無強制性的培訓制度，且工作亦無終生的保障。

關於「職位制」和「職涯制」的差異，本報告在第二章介紹芬蘭的公務人員制度中，將有較爲具體的比較。

三、以「社會對話機制」（social dialogue）決定權利義務

「職位制」的公務人員法制較爲簡約，不像「職涯制」的公務人員制度，係由繁瑣的法規所建構。進一步探究其原因，主要是因爲北歐國家的公務人員係適用一般受僱者的就業法規爲原則，只有少部分的事項才另定專屬於公務人員適用的法規。

事實上，北歐國家公務人員或公部門員工的權利與義務事項，大部分並不是由法規所規範，而是由工會團體和政府彼此間居於受僱者與雇主的角色，經由「商議」（negotiation）過程中的「團體協商」（collective bargaining）和簽訂「團體協約」（collective agreements）的「社會對話機制」所決定。例如，儘管政府對員工訂有薪資等級，但相同職位者卻未必擁有同樣的薪資，可能還要視個人的條件與商議的結果而

定。

本報告使用「團體協商」和「團體協約」的中文譯名，係符合我國工會法中類似制度所使用的名詞。此外，北歐國家的「社會對話」機制分成二個層次，第一個層次主要決定進一步協商的架構，或是決定一些共同性的事項，英文稱爲 central 的層次，此爲相對 local 的層次而言。須留意者是，central 的層次並不應該理解爲「中央政府」層次所進行的商議程序，而應該理解爲基於共同事項或集中處理的事項；因爲，local 的層次是依據 central 層次所簽訂「團體協約」的架構，由各中央政府各機關再個別和其員工組成的工會團體，就具體的權利義務事項再簽訂「團體協約」而言。

鑒於「社會對話機制」是北歐國家決定政府雇主和受僱者間關係的重要特色，故對芬蘭、瑞典及丹麥三國的「社會對話」機制均有所介紹，其中並在介紹瑞典的制度時，對「社會對話機制」有較爲進一步的說明。

四、「執行公署」制度（Agency）

國內有學者引介英國的 Agency 制度，並將之譯爲「政署」，用以說明和我國所認知的「機關」未盡相同。事實上，在芬蘭和瑞典也有彼此非常類似的 Agency 制度，而英國的「政署」制度正是學習自瑞典，但本報告將北歐國家的 Agency 譯爲「執行公署」，強調其爲執行政策和實際提供服務的機關。簡言之，瑞典的「執行公署」可謂是英國「政署」

的原型。

芬蘭和瑞典由內閣政府實際掌握行政權及負政策成敗之責任，具體的政策執行和業務推動，則屬於具有相當程度自主性的「執行公署」權責。並且，內閣政府雖有若干監督這些「執行公署」的有限權力，但卻無權干涉其針對具體個案所做的決定。同時，「執行公署」可在固定的預算範圍內自行決定員額、組織編制及薪資等，亦即有其各自的人力資源政策，並能夠充分發揮人事管理上的彈性。

關於「執行公署」的制度特色，本報告在第三章介紹瑞典制度中，將有較為詳盡的說明。

五、公務人員主管機關

芬蘭、瑞典和丹麥三國的公務人員主管機關，最重要的任務除居於政府雇主的立場規畫公務人力政策外，還要在代表政府和員工組成的工會團體進行團體協商以簽訂「團體協約」的過程中，維護政府雇主的利益。芬蘭公務人員的主管機關是財政部，由其內部單位「人事處」負責幕僚作業；丹麥公務人員的主管機關亦為財政部，但實際的權責機關為其所屬「國家雇主局」；瑞典公務人員的主管機關為財政部所屬的「政府雇主聯合總署」（SAGE），而其地位與組織堪稱獨樹一格的「瑞典模式」（The Swedish model）。

瑞典的「政府雇主聯合總署」是以內閣政府所屬「執行公署」（Government agencies）為會員所組成會議型態的機

關，其日常運作所需之經費係來自於會員繳納的會費，並非直接由內閣政府編列預算。同時，「政府雇主聯合總署」的最高決策單位係由 250 個會員機關首長組成的「雇主會議」（Employers′ Council），而負責該聯合總署行政管理與幕僚工作的署長（Director General），則由「雇主會議」任命 15 位會員組成的「理事會」（Board）決定任命。

六、高階公務人員與培訓制度

芬蘭、瑞典及丹麥三個國家中，瑞典明確表示其並無「高階公務人員」或「高級文官」的概念與制度，而芬蘭和丹麥的高階公務人員係以薪級水準來界定，且以機關（構）首長或主管等管理階層人員爲主。基本上來說，芬蘭和丹麥對於管理階層的高階公務人員所設立的制度，係相較於其他公務人員而言更具有彈性，而所謂的彈性則表現在採任期制及薪酬待遇上。在本報告中，對於丹麥的高階公務人員制度做了概略介紹。

在公務人員的培訓制度方面，參訪的三個國家均未針對公務人員的職涯發展，規劃必須強制參與的培訓制度，而這也正是其係實行「職位制」而非「職涯制」的結果。儘管如此，這些國家均非常鼓勵公務人員參與培訓，公務人員甚至認爲這是一項權利，因爲政府雇主往往需負擔員工參加培訓的高額費用。同時，這些國家對於管理階層高階公務人員的培訓方式，經常採行會議或研習的方式進行，重點在於增進

與彼此交流管理的職能。丹麥「城市大學」的「國際合作計畫室主任」（Professional Head of International Projects） Lisa Bronnun 女士告訴我們，丹麥內閣各部對於高階主管或所屬機關（構）首長參加培訓時，由各部支付每人每年約 175,000 丹麥克朗的費用，折合台幣約 100 萬元。她並認爲，培訓費用雖高，但對提昇公務人力素質來說，是件非常值得的事情。

第二章　芬蘭共和國

(Republic of Finland)

行程紀要

參訪團於 8 月 26 日（星期四）晚 20：20 搭機啓程，途經香港轉機飛往芬蘭，並於當地時間 8 月 27 日（星期五）清晨 06：05，抵達首都赫爾辛基（Helsinki）。當日下午 14：00，參訪團由我國駐芬蘭代表鄭天授及廖政豪秘書陪同下，展開此次參訪的首站行程，拜會「芬蘭公共管理學院股份有限公司」（HAUS Finnish Institute of Public Management LTD, 簡稱 HAUS），由其總經理 Anneli Temmes 女士接待，歷時 2 小時。

8 月 28 及 29 日逢星期例假日，鄭代表與代表處同仁林文和組長、江匡時組長和廖秘書等，安排參觀赫爾辛基此一被讚譽爲「波羅的海的女兒」（the Daughter of the Baltic Sea）的港口城市之建設，以及鄰近地區的名勝古蹟與歷史文物，藉以認識其文化特色及民情風俗。8 月 30 日（星期一）上午 09：00，鄭代表與林組長陪同參訪團拜會「財政部人事處」（Personnel Department / The Office for the Government as Employer），由處長 Teuvo Metsäpelto 先生及三位該部顧問接待，歷時 2 小時。

考試院最近一次赴芬蘭考察係於民國 94 年 6 月間，考

察的重點包括了考選、退休及培訓等項目。[1] 由於目前介紹芬蘭政府及其文官制度的中文文獻極為有限，參訪團回國後撰寫的參訪報告內容，除了預定的參訪主題外，另決定應再蒐集相關文獻資料，以對其政府體制及整體文官制度的架構和精神，做個輪廓性的介紹。

參訪團此行惠蒙芬蘭代表處全體同仁預先周詳的聯繫與安排，使得受訪機關（構）提供的簡報資料均能契合參訪團的需要，特此表達謝忱。另外，參訪團於撰寫參訪報告時面臨若干芬蘭文方面的釋疑，係請教僑居芬蘭十多年的台灣同胞李憶琳（Irene Lee-Setälä）小姐，併此誌謝。

[1] 吳容明等，《考試院考銓業務出國考察：北歐考察團考察報告》，台北：考試院，2005 年。

壹、國情簡介

一、建國簡史

芬蘭從 12 世紀到 1809 年以前，因爲遭到瑞典對其發動「北方十字軍東征」，迫使原本信奉多神教的芬蘭人改信天主教，因而大約有 650 年的時間是受瑞典國王的統治。其間，在 1397-1525 年的「卡爾馬聯盟」（Kalmarunionen）時期，丹麥、瑞典和挪威三個王國共組一個邦聯，共同擁立丹麥國王爲共主，並由丹麥國王委任芬蘭的總督。16 世紀中葉開始，瑞典和沙俄、丹麥、德意志、波蘭爭奪波羅的海的霸權，瑞典和沙俄間幾經交戰，芬蘭從瑞典手中逐漸割讓給沙俄。1809 年瑞典與沙俄簽訂了「哈米納合約」後，全部的芬蘭均遭到沙俄所吞併，成爲帝俄的一個大公國。[2]

1917 年俄國發生列寧領導的十月革命時，芬蘭民族主義已不斷覺醒，終而結束了 108 年帝俄的統治，在同年的 12 月 6 日乘機宣布獨立建國。由於芬蘭和瑞典及俄國並非同文同種，但卻長期在瑞典和俄國的統治下，因而其政治、經濟、文化、社會與宗教各方面，受到這兩國的影響甚大，尤其受到瑞典的影響更爲深遠。也因此，除了 93%的芬蘭人所講的芬蘭語爲官方語言外，另有約 6%的人口所說的瑞典語，亦同樣列爲官方語言之一。

---

2 王祖茂，《當代各國政治體制：北歐諸國》，蘭州：蘭州大學出版社，1998 年，頁 95-96。

值得留意者是，芬蘭雖曾受到瑞典及俄國的統治，但在概念上並不應屬若干著作所稱的「殖民統治」。[3] 芬蘭在 19 世紀末興起了民族主義意識，20 世紀初始獨立建國，因而過去應無所謂被「殖民統治」的情形。參訪團在與「芬蘭公共管理學院股份有限公司」總經理Anneli Temmes座談時，曾提及台灣和芬蘭均曾受過「殖民統治」，但Temmes總經理聽到「殖民」的字眼時卻深感訝異，同時強調芬蘭未曾有過被「殖民統治」的歷史。

二、「芬蘭化」的生存之道

2010 年 1 月美國學者季禮（Bruce Gilley）在《外交事務》（Foreign Affairs）期刊上，發表了一篇他認爲台灣正在快速「芬蘭化」（Finlandization）的文章[4]，也引起了我國政壇及學者們的關注與討論。簡要來說，「芬蘭化」是指冷戰時期，芬蘭在外交上採取中立政策，成爲「東」（蘇聯共產集團）及「西」（西方歐美集團）之間的重要緩衝國。並且，這個被他國稱爲「芬蘭化」（Finlandization）的外交政策使該國受益匪淺，國民所得中有近四分之一是來自對蘇聯和東歐國家的貿易。[5] 二次世界大戰後的五十年間，蘇聯是芬蘭最大的

---

3 王祖茂，前揭書，頁 96-97。監察院國際事務小組編譯，《芬蘭監察制度》，台北：2007 年，頁 2。

4 Bruce Gilley, “Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security,”***Foreign Affairs***, Vol. 89, No. 1, January/February 2010, pp.44-45.

5 周陽山，〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷—兼論芬蘭監察使制度〉，《立法院院聞》，第 33 卷第 6 期，2005 年 6 月，頁 23。

出口市場，佔芬蘭對外貿易額的四分之一。蘇聯解體後，芬蘭的國內生產毛額（GDP）兩年內掉了 10%，就業率狂跌 20%。[6] 但後來，芬蘭靠著高科技與資訊產業展現高度競爭實力，很快地即恢復了經濟發展實力。

進一步來說，「芬蘭化」一詞是因芬蘭在 1948 年和蘇聯簽訂的《友好合作與互助條約》所轉化而來，芬蘭在這個條約中同意不加入任何挑戰莫斯科或蘇聯利益的聯盟，或是作爲反蘇聯行動的基地，克里姆林宮則同意維護芬蘭的自治權和民主體制。[7] 雖然芬蘭採取「芬蘭化」的中立政策讓這個夾在東、西強權大國間的小國，獲取了最大的國家利益，但「芬蘭化」這個詞最早是德國媒體用來揶揄芬蘭面對蘇聯這個大國時的態度，而芬蘭人對這個名詞的感受，則覺得是種輕蔑、同情或譏諷。[8]

芬蘭在 1995 年經過公民投票決定，與瑞典、奧地利同時加入歐盟（European Union, EU），並於 2002 年元月 1 日起以歐元爲流通貨幣，並爲北歐地區唯一使用歐元的國家。[9]

三、自然地理與人文環境

位於歐洲北部，北面與挪威接壤，西北與瑞典爲鄰，東面是俄羅斯，西南瀕波羅的海。地勢北高南低。北部曼塞耳

---

[6] 蕭富元等，《芬蘭教育，世界第一的秘密》，台北：天下雜誌，2008 年，頁 45。

[7] Bruce Gilley, ***op.cit***., pp.44-45。另參蘇秀法，《『芬蘭化』和『丹麥化』陰影下的歐洲》，台北：正中書局，1986 年，頁 213-225。

[8] 蘇秀法，前揭書，頁 213；蕭富元等，前揭書，頁 44。

[9] 監察院國際事務小組編譯，前揭書，頁 3。

基亞丘陵海拔 200-700 公尺，中部爲 200-300 公尺的冰磧丘陵，沿海地區爲海拔 50 米以下的平原。芬蘭境內擁有極其豐富的森林資源。全國森林面積達 2600 萬公頃，人均林地 3.89 公頃。全國有 66.7%的土地被森林覆蓋，其覆蓋率居歐洲第一位，世界第二位。樹種以雲杉林、松樹林和白樺林居多，茂密的叢林中到處是鮮花和漿果。

芬蘭的面積爲 33 萬 8 千平方公里，雖然比台灣的面積大了約 10 倍，但人口數根據該國「人口註冊中心」(population register centre)截至 2010 年 7 月的資料，則只有 536 萬多人。[10] 此外，芬蘭素以「千湖之國」著稱，內陸水域面積占全國總面積的 10%，有島嶼約 17.9 萬個，湖泊約 18.8 萬個，內陸水域面積占全國總面積的 10%。

芬蘭有三分之一地區位於北極圈內，北部氣候寒冷、多積雪。在最北部，冬季有 40-50 天看不到太陽，夏季 5 月底至 7 月底晝夜都可見到太陽。屬溫帶海洋性氣候。平均氣溫冬季－14℃至 3℃，夏季 13℃至 17℃，年平均降雨 600 毫米。

貳、憲政體制

一、從半總統制走向議會內閣制

在芬蘭、瑞典、丹麥、挪威及冰島五個北歐國家中，芬蘭和冰島的國體（form of state）屬於國家元首由選舉產生的

[10] 參閱網站：http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/home.nsf/pages/index_eng（上網檢視日期：2010 年 8 月 1 日）

共和國，其他三個國家的國體則屬於君主國。從前述芬蘭的歷史可知，芬蘭並沒有自己的王室，所以在獨立建國後必須採民選方式產生國家元首，作爲主權獨立國家的象徵。然而，芬蘭西邊的鄰國瑞典及南邊的歐洲各國，大都是實施議會內閣制，權力的核心是在總理和國會，芬蘭受到了鄰近國家的影響，儘管後來在 1994 年首度實施了總統直選，但是總統的權力卻仍不大，其地位主要還是象徵性的國家領袖。

芬蘭和冰島的憲政體制，都是被法國政治學者杜瓦傑（Maurice Duverger）歸類在實施「半總統制」（semi-presidentialism）的七個民主國家中。[11] 我國分別在 1994 及 1997 年的修憲時，憲政體制已朝向半總統制的方向發展，而當時除了以法國第五共和爲重要的參考外，由於芬蘭是另一個成功實施半總統制的典型國家，所以也受到了學者的引介。[12] 然而，芬蘭在實際權力運作上，總統的最高權限主要還是在於外交權，這是因爲芬蘭是個多黨制的國家，內閣政府更動頻仍，但芬蘭又與俄羅斯爲鄰，特別需要充分而靈活的外交權運作，才能在國際社會適應生存。

從 1946 至 1981 年的 35 年間，芬蘭內閣平均壽命只有 13 個月，但任期爲 6 年的總統，卻只有巴錫基威（J. K. Paasikivii）和克克寧（Urho Kekkonen）這兩位擔任過。究其

---

[11] Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” ***European Journal of Political Research***, Vol.8, No2, 1980, pp.165-187.

[12] 周陽山，〈「半總統制」概念及其實施經驗的反思--芬蘭模式的探討〉，《美歐月刊》，第 10 卷第 5 期，1995 年 5 月，頁 67-78。

原因，芬蘭總統雖多係政治人物出身，但當選總統後卻能超越黨派囿見，退出政黨活動，保持超然立場而追求國家的整體利益，才使得他們能夠一再當選。2000 年芬蘭完成了修憲，國會成為真正的權力中心，憲政體制替也從「半總統制」走向「議會內閣制」。雖然總統的權力已有所縮減，但總統在外交權上仍然具有相當的角色。芬蘭《憲法》第 93 條規定外交權係由總統和政府共同領導，但總統決定戰爭與和平事務時，則需經國會的同意，說明了總統的外交權是在「國會主權」的原則下運作，[13] 也表示芬蘭已從「半總統制」走向了「議會內閣制」。

此外，芬蘭的「國會監察史」（Parliamentary Ombudsman）制度，專責糾舉行政體系違法或失職的行為，[14] 以及芬蘭在國際評比上具有高度的清廉度，皆常成為我國憲政學者、監察院及相關廉政機構研究與考察的對象。

二、現況簡介

（一）總統

芬蘭的國家元首是民選的總統，但芬蘭並未另設副總統。依據《憲法》第 55 條第 3 項之規定，如遇總統死亡或經政府宣告總統長期不能視事時，將立即舉行改選。

---

[13] 周陽山，〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷—兼論芬蘭監察使制度〉，頁 27。

[14] 參閱芬蘭國會監察使網站：http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/index.htx（上網檢視日期：2010 年 8 月 1 日）

現任芬蘭總統哈蘿妮（Tarja Kaarina Halonen）是第十一任總統，也是芬蘭史上首位的女性總統，2000 年首度當選後，2006 年競選連任成功（2000 年修憲後，總統只得連任一次）。哈蘿妮屬於社會民主黨（Social Democratic Party），具有赫爾辛基大學法律碩士的學位，她在 1970 年擔任「芬蘭工會中央總會」（Central Organization of Finnish Trade Unions）的律師時，開啓了日後的政治生涯。1979 年哈蘿妮首次當選國會議員，其後又共選上過四次，並曾擔任過社會事務暨健康部、法務部和外交部的部長，在她擔任外交部長的 1999 年 7 至 12 月期間，芬蘭首度擔任歐盟的輪值主席國。

（二）國會

芬蘭的國會採一院制，由 15 個選區所選出之 200 位議員組成，任期 4 年。2007 年國會大選結果，共有 8 個政黨依據比例代表制獲得了國會議員的席次，分別是中央黨（Centre Party）51 席、國家聯盟黨（National Coalition Party）51 席、社會民主黨（The Social Democrats）45 席、左翼聯盟（The Left Alliance）17 席、綠黨（Green League）14 席、瑞典人民黨（The Swedish People’s Party）10 席、基督民主黨（The Christian Democrats）7 席、真芬黨（True Finns Party）5 席。

另從性別比例來看，200 位國會議員中女性即有 80 位，[15]佔比例爲 40%，[16]也顯示女性在芬蘭政壇具有相當高的地

[15] 參閱芬蘭國會網站：http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/parliamentarygroups/index.htx（上網檢視日期：2010 年 8 月 1 日）

位。

（三）聯合內閣

芬蘭政府的組成原本即具有議會內閣制的傳統，故其內閣總理係由國會選出後，形式上再經由總統任命。由於沒有單一政黨取得過半數的席次，目前是由中央黨與國家聯盟黨、綠黨和瑞典人民黨共同組成的「聯合內閣」（coalition）。1968 年出生的現任總理姬薇妮蜜（Mari Kiviniemi）屬於中央黨，在 2010 年 6 月 22 日接任因涉及政黨資金醜聞而辭職的同黨總理萬哈寧（Matti Vanhanen），使她成爲芬蘭憲政史上第二位女性總理。

芬蘭中央政府目前設有 12 個部級的機關，分別是：（1）總理府（The Prime Minister's Office）；（2）外交部（The Ministry for Foreign Affairs）；（3）法務部（The Ministry of Justice）；（4）內政部（The Ministry of the Interior）；（5）國防部（The Ministry of Defence）；（6）財政部（The Ministry of Finance）；（7）教育部（The Ministry of Education）；（8）農業暨林業部（The Ministry of Agriculture and Forestry）；（9）交通暨通訊部（The Ministry of Transport and Communications）；（10）就業暨經濟部（The Ministry of Employment and the Economy）；（11）社會事務暨健康部（The Ministry of Social Affairs and Health）；（12）環境部（The Ministry of the Environment）。除了上述

---

[16] 這項數據比例依我國外交部網站資料所載爲 42%，參閱我國外交部網站：http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp? xItem =153&ctnode=1131&mp=1（上網檢視日期：2010 年 8 月 1 日）

12 個中央部級的機關首長外，芬蘭政府的內閣閣員共有 20 位。上屆內閣閣員之男、女比例各爲 50%，本屆聯合政府內閣 20 位閣員中女性即佔 12 位，高達 60%，爲芬蘭歷來內閣中女性成員比例最高者。[17]

參、行政體制

一、國家行政體系

國家行政體系（State administration）包括的範圍爲內閣各部、中央內閣各部所屬「執行公署」（central government agencies）和「公共機構」（public bodies）、中央派駐「行政分區」和「地方自治市」的行政體系（State's regional and local administration），以及大學和工業技術學院等。[18] 中央政府係指內閣各部及其所屬「執行公署」機關和內閣各部和「公共機構」，而這些「執行公署」或公共機構行政分區和地方「自治市」亦設有辦公室。中央派駐「行政分區」和「地方自治市」的行政體系，係指原則上僅在行政分區或地方「自治市」之行政區劃內所執行的國家行政事務體系，但該類行政體系執行政策或提供服務時，也會和當地的政府合作。[19]

---

[17] 參閱我國外交部網站：http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=153&ctnode=1131&mp=1（上網檢視日期：2010 年 12 月 5 日）

[18] 芬蘭的工業技術學院和大學均爲高等教育，參閱芬蘭教育暨文化部網站：http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/?lang=en（上網檢視日期：2010 年 12 月 5 日）

[19] 參閱網站：

（一）中央政府

中央政府係以連同總理府在內 12 個部級機關構成的「內閣政府」（Government）爲主體，負責在國會政治的運作下決定政策，政策執行則由所屬的機關負責。「執行公署」是個較具特色的行政體制，其雖隸屬於各部之下，但卻擁有相當高的自主性。據芬蘭「財政部人事處」的介紹，「執行公署」的署長由內閣決定聘任，任期一般爲 7 年，至多得再續聘 5 年。基本上，內閣及其各部負責政策決定，「執行公署」則負責政策執行，國內有學者將英國類似的行政機關傳譯爲「政署」，但本文爲強調其性質係政策執行機關，故將之譯爲「執行公署」。芬蘭「執行公署」的制度和瑞典非常相似，此類行政機關的特色將留待於參訪瑞典的報告中，再做進一步的引介。

（二）區域行政體系（Regional administration）

芬蘭是單一國，行政區劃上原有「南芬蘭省」、「東芬蘭省」、「西芬蘭省」、「奧魯省」和「拉畢省」等五個屬國家行政的省級（State Provincial Offices），以及一個省級的「奧蘭群島自治區」（Provincial Autonomy of the Åland Islands）。2010 年 1 月 1 日開始，原本中央派駐 6 個省的最高行政機關及其業務，連同主管「奧蘭群島自治區」的相關業務，已改制爲隸屬於財政部的 6 個「國家行政區域執行公署」（Regional

---

http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_local_government/state_administration_and_ central_government/index.htm（上網檢視日期：2010 年 12 月 5 日）

State Administrative Agencies, AVI），以及隸屬於就業暨經濟部的「經濟發展、交通及環境聯合中心」（Centres for Economic Development, Transport and the Environment, ELY）主管。[20]

（三）國家在地方的行政體系（State local administration）

芬蘭將全國分成 90 個「地方行政區」（State Local Districts），負責警察職掌之治安與相關行政管制的業務、檢察官依據警察調查結果進行刑事追訴、有關強制執行事項，以及照護人口及商業註冊等登記業務。2008 年 1 月起，「地方行政區辦公室」（State Local District Offices）的人員和業務職掌，移轉給警察、檢察官及強制執行和地方登記事務等各主管機關。[21]這些設置均屬國家行政的層次（State administration），只是基於行政便利之需要，分區域設立官署或派駐地方執行國家行政，並非屬於地方自治的行政範疇，但會與地方政府充分合作，故所設立的機關均仍屬於中央政府。

二、行政分區[22]

---

[20] 參閱網站：http://www.suomi.fi/suomifi/english/in_focus/functioning_of_public_administration/state_regional _administration/index.html （上網檢視日期：2010 年 12 月 5 日）

[21] 參閱網站：http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_local_government/state_local_administration/ index.html（上網檢視日期：2010 年 12 月 3 日）

[22] 參閱網站：http://www.reg.fi/english/engindex.html（上網檢視日期：2010 年 10 月 23 日）

如前所述，芬蘭原有的 5 個省和一個奧蘭群島自治區，2010 年改制後，5 個省重新劃分成 19 個「行政分區」（Regions）。行政分區的最高機關爲由「行政分區會議」（Regional Councils），係由各「行政分區」之下的各「自治市」所組成，主要職責在於執行與規劃各行政分區的發展與計畫。

行政分區會議的最高決策機構爲通常一年開會兩次的「代表會」（The Assembly of the Regional Council），由各「自治市」於其地方自治選舉時一併選出的代表組成，任期爲 4 年，且只有「自治市」議會的議員才能成爲行政分區「代表會」的代表。行政分區會議的行政管理由所設立的委員會負責，其成員由代表會根據政黨政治運作及反映政黨代表性所選出，委員會至少每月開會一次。此外，行政分區會議設有「行政事務處」（The Office of the Regional Council），輔助委員會處理行政事務，其處長（Regional Manager）除管理所屬職員外，並在委員會中扮演仲裁者（referendary）的角色。

三、自治市和其他自治行政

上述 19 個「行政分區」及奧蘭群島自治區之下共設有 348 個「自治市」（municipalities），其中 16 個屬於奧蘭群島自治區。「自治市」基本上才具有地方自治團體的地位，設有市議會並掌有「自治市」的最高決策權，市議員由普選產生，任期 4 年。

「自治市」的職掌是提供法定基本的服務，較為重要的包括社會福利與健康、教育與文化、環境維護和科技公共設施等。另外，在提供市民基本服務的市政工作方面，還包括基礎的保安工作、健全的基本日常生活服務及社會安全網的建構等。[23]

此外，奧蘭群島自治區和教會（churches）、宗教團體（religious communities）及大學等，均為屬於較為特殊的「自治」（self-government）範疇。[24]

肆、人事管理體制與文官制度

芬蘭獨立建國後，不僅樹立了議會內閣制的傳統，在建構公務人員體制的理念上，也多借鏡英國和許多歐洲國家。因此，芬蘭同樣將中央政府的人事政策權交由財政部主管。

但是，芬蘭和其他北歐國家文官制度的設計理念，和英國及德國等歐洲國家卻有著根本的差異。芬蘭公務人員和政府間關係的定位，相當近似於私部門雇主和受僱者之間的關係，因而和德國和英國等國家，強調以法律規範公務人員與政府間的權利和義務關係，形成了文官制度設計上為迥異的不同類型。

---

[23] 參閱網站：http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_local_government/municipalities_and_local_ government/index.html（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

[24] 參閱網站：http://www.suomi.fi/suomifi/english/in_focus/functioning_of_public_administration/other_ self-government/index.html（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

芬蘭的公務人員大部分的權利與義務事項，係經由所組成的工會（trade union）代表與政府代表進行商議和協商（negotiating and bargaining），達成「協約」（agreement）後，再由用人機關和個別員工間根據「團體協約」的結果，彼此間再經由協商而決定。換言之，個別員工的條件及其與用人機關協商的結果，決定了個別員工的權利與義務內容。

一、「財政部人事處」代表政府承擔雇主的角色

芬蘭中央政府各機關有其各自的人力資源管理部門，負責各該機關的人事管理事項上。財政部配合國家的財政情形與預算，只決定有關的人事政策。因此，各機關在人力資源管理上，擁有相當大的自主權。

財政部的內部單位「人事處」（Personnel Department）是主管人事政策的幕僚單位，也是代表政府承擔雇主角色時的權責單位（Office for the Government as Employer）。根據該國官方網站資料，[25]「人事處」的職掌在於提升中央政府的競爭力，以及支援所有政府機關扮演好雇主的角色。所以，「人事處」無論在與受僱者進行協商以簽定中央政府層次的「團體協商」（collective bargaining），或是在確保國家收入政策和勞動政策的利益，以及在有關工作生涯政策的決定時，均須代表中央政府扮演好雇主的角色。

---

[25] 參閱芬蘭財政部網站：
http://www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/index.jsp（上網檢視日期：2010 年 10 月 21 日）

簡言之，「財政部人事處」是芬蘭規劃與執行中央政府人事政策主管單位，同時還代表政府與公務人員相關工會進行團體協商，並支援與指導其他中央政府機構進行團體協商或其他管理行為。此外，「人事處」內部又分成三個「科」（units），分別是「團體協約科」（collective agreements）、「人事政策科」（personnel policy）和「研究服務科」（research services）。

二、公部門的受僱者

（一）公務人員和約聘人員

根據芬蘭官方文獻，芬蘭中央政府的受僱者分成「公務人員」（civil servants）和「約聘人員」（contract employees）兩類。「公務人員」是指擁有公權力者，其法律地位明定在《國家公務人員法》（State Civil Servants Act）和相關法令中，並可依不定期或固定任期的方式來任用。「約聘人員」的進用是依據《僱用契約法》（Employment Contracts Act）的規定，而以契約採特定時間或採不定期之方式聘用。[26] 在芬蘭的觀念裡，軍人及大學教師等亦屬於公務人員。

參訪團於拜會「芬蘭公共管理學院股份有限公司」時，曾請教總經理 Anneli Temmes 女士，芬蘭人民對於公務人員

---

[26] ***Employment relationships in the Central Government sector in Finland***,參閱芬蘭財政部網站：http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/employment_relationships_in_the_Government_sector_final.pdf（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

觀感及社會地位如何？Temmes 總經理表示，一般來說，擔任公務人員是個較能感到榮譽的職業，或許公務人員的假比較多，也是這項職業吸引人之處。同時，警察在公務人員中是最受到青睞的行業，因爲其得到的社會尊榮感也較高。

另依據參訪團拜訪瑞典時攜回「歐盟行政學院」（European Institute of Public Administration, EIPA）出版的一份研究報告，其將歐盟國家公部門中的「公務人員」譯爲 statutory civil servants，「約聘人員」則譯爲public employees。並且，「公務人員」的概念是指由中央政府依據公法所爲之單方行政行爲所任用者，「約聘人員」則是指中央政府依據私法（勞動法律）以契約所聘用者。[27]

芬蘭對於擔任公務人員的基本條件係規定於《憲法》，該國《憲法》第 84 條規定，除了一些技術類和教學類的職務外，須具有芬蘭公民的身分。其次，對於擔任公務人員的學歷條件，《憲法》第 85 條則授權由相關的法律或命令來規定，另依據《憲法》第 86 條之規定，公務人員的任用著重於「技術」（skill）、「才能」（ability）及「公民素養」（civic virtue），而中央政府公務人員還需熟稔芬蘭語和瑞典語這兩種官方語言。

（二）公部門的人力結構

以 2008 年的情形而言，芬蘭所有中央公部門僱用的人

---

[27] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***Social Dialogue in the Public Sectors of the EU Member States: An Analysis of Different Models at the Level of the Central Public Administration***, EIPA, 2009, p.9.

力超過勞動人口總數的 22％，屬公務人員者約有 100,000 人，約聘人員爲 20,000 人，其中以大學、國防及財務金融等部門，則僱用了較多的人力[28]。另外，地方公部門共僱用了約 430,000 人，其中公務人員爲 170,000 人，約聘人員有 260,000 人，包括中小學教職員、稽查人員、醫療衛生人員、消防人員、教育文化人員、社會福利與社區規劃等部門人員，均屬地方公部門僱用的人力。[29]

根據芬蘭提供的簡報資料，以國家預算支出的中央政府員額有 88,900 人，其中以軍、警、邊防和救災人員合計所佔比例最高，達到 40.9%；其次是佔 16.2%的事業人員（business services），再次爲佔 10.4%的研究人員，其它還有 9 類人員，人數比例均在 8%以下。同時，目前中央政府公務人員的平均年齡爲 45 歲。

芬蘭中央政府事業人員佔有較高的人力比例，應與芬蘭屬福利國家的政經體制有關，而研究人員在公部門所投入的人力比例，則可看出該國對於知識經濟的重視。芬蘭是世界上最進步的知識經濟體之一，每 1,000 個就業人口，約有 24 人與研發有關，是世界之冠，約爲德國的 2 倍。芬蘭在 2005

---

[28] 財政部主要負責代表政府與員工進行集體協商，包括中央、地區以及地方等約 12 萬名政府員工的相關事務，大學則僱用員工人數約 3 萬名。但自 2010 年 1 月 1 日開始，大學將不再受到政府預算補助，因而成立自主的雇主機構（employer organization），並且加入私部門的雇主代表中央組織-芬蘭企業聯盟（Confederation of Finnish Industries）。參 EUPAN, ***Social Dialogue in the public sectors of the EU Member States- An analysis of different models at the level of the central public administration***,2009,p.32

[29] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***., p.12.

年的研發支出約佔其國內生產毛額的 3.5%，僅次於瑞典，遠高於「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）各國的平均，約爲歐盟會員國平均的兩倍。[30]

芬蘭中央政府公務人員雖然另外受到 1994 年所訂之《國家公務人員法》規範，但該法的規定卻旨在使公務人員的地位和私人部門受僱者間取得一致。例如，公務人員並不擁有工作的終身保障，公、私部門間對於免職和解僱員工的原因或規定，相當大程度上也很類似。由於與其他國家傳統型態的公部門相較，受僱於芬蘭公部門的工作保障較低，促使所僱用的人力從 1988 年時的 215,000 人，到了 2004 年降低爲 124,000 人。[31] 但根據芬蘭官方的說法，此段時間公部門人力的減少，大部分是因爲政府機關組織調整爲國營事業機構或公司等原因。[32]

芬蘭公部門中進用公務人員和約聘人員的比例，中央政府層次爲 5 比 1，而地方層次的約聘人員數，則已超過公務人員人數的 1.5 倍。基本上，芬蘭公務人員的職務雖由特定法令所規範，但除了如罷工的權利較爲受到限制外，其他權

---

[30] 林健次，〈芬蘭經濟地特質〉，輯於施正鋒主編，《當代芬蘭民主政治》，台北；台灣國際研究學會，2010 年，頁 36。

[31] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***, p.13.

[32] ***The Finnish Public Sector as Employer***, Helsibki, 2006, p.3。參閱網頁：http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/ho_eupj_enkku_netti.pdf（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

利和義務事項與約聘人員或私部門員工相較，差異皆非常小。[33] 也因此，芬蘭政府基於彈性管理與人力成本的考量，立於和私部門相同的地位以私法契約聘用較高比例的約聘人員，就不難理解其原因。

（三）高階公務人員

芬蘭高階公務人員（Senior Civil Service, SCS）的人數約為 130 人，包括各部的常務秘書長（permanent secretaries）、副秘書長（under secretaries）和處長（director-generals），以及其他「執行公署」的首長、單位主管或高級專家幕僚等。同時，雖然公務人員和約聘人員在男、女性別的比例上相當平等，達到 51%比 49%，但高級文官中女性的比例仍偏低。儘管如此，如前文已介紹，芬蘭的總統、總理及超過一半的內閣閣員均是女性，便足以說明芬蘭是個高度男女平權的國家。

芬蘭高階公務人員須經對外公開的甄選的程序，儘管有些職位實質上為「隱性的」政治任命，但所應具備的一般條件如下：

1.發展潛能：具備充足的技能和進一步發展的能力。因此，要求個人遵從政府給予終身學習的規劃，以保證充足的技能和進一步發展的專業能力。

2.學歷資格：擁有相關領域碩士以上學歷。例如，外交部的高級職務就要求擁有法律、政治學、史學或經濟

[33] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***., p.13.

學碩士學位。

3.管理智能：具備相關政府部門豐富的專業技術和業務能力，以及可證明的管理技能，和在高層政府實施管理的工作經驗。管理技能包括指導和管理經營能力、領導藝術和人際關係能力。有些高級職務還要求具有非政府部門或企業的工作經驗。

4.官箴要求：具備基於獨立、公正、客觀、忠誠、透明的服務意識與責任感等價值觀。

5.溝通能力：跨部門、跨行業的工作經驗，建立與管理網路的能力，良好的寫作、口頭表達及語言能力等。只有將政府高級官員變成精彩的演說家、說客和條理清晰的作家，政府工作才有可能增加透明度。

6.國際視野：芬蘭為了準備輪值擔任歐盟的主席，高級官員具備國際視野和處理國際事務的能力，尤其是其培訓的重點。高級文官要在國際環境中工作，必須具備與不同文化背景的人溝通交流的能力。財政部對所有公務人員除要求掌握精確的芬蘭語和良好的瑞典語兩門國語外，還都有不同程度的外語要求，如外交部官員還需要掌握英語、法語、德語、俄語或西班牙語中的任兩種。

芬蘭的高階公務人員有從私人企業甄補者，未來他們於任期結束後返回私人企業任職時，是否會因類似我國定有「政商旋轉門條款」的限制，而阻礙了進入政府任職的意

願？參訪團曾就此請教「芬蘭公共管理學院股份有限公司」總經理 Anneli Temmes 女士，她表示以她的了解而言，「政商旋轉門條款」的限制曾經成爲討論的議題，但目前尚未決定未來該怎做？

目前芬蘭的高階公務人員也面臨了改革的需求，依據「財政部人事處」提出的簡報內容，包括「管理發展需與內閣的計畫相連結」、「政治領導和專業管理者間需要明確的釐清」、「新管理理念和舊有依法行政文化存在張力」及「目前流行的管理主義之後會是哪種管理理論」等問題。同時，直接與高級文官制度有關的改革難題是：高級文官既是管理者又要是主管業務的專家；既要貫徹決策，又要顧及顧客反應；既要確保行政運作的連續性，又會面臨更換管理者；被賦予有限的權力，卻需承擔管理組織的責任；既要在面對利益時保中立，又要因應政治領域的壓力；既要用心於自己的組織，又要分擔中央政府設定的目標。

三、「職位制」的人事制度

傳統的文官制度屬於「職涯制」（career system），如我國及歐陸的德國即是採行此制，芬蘭和北歐國家的人事制度皆是採行「職位制」（position system），此爲芬蘭公務人員和其他公、私部門受僱者間，無論在身分上或工作條件上，均無太大差異的根本原因。並且，參訪團訪問芬蘭「財政部人事處」及「芬蘭公共管理學院股份有限公司」時得知，他們還

將「職位制」另外慣稱爲「開放制」（open system），就是強調所有新設或出缺之職位須甄補時，均開放給任何人提出申請，而並不限於現職的公務人員。

因此，甄補的「開放性」也應是「職位制」的核心特徵，並由此開展出有別「職涯制」的文官制度設計邏輯。例如，芬蘭既將「職位制」又稱爲「開放制」，自也把「職涯制」稱爲「封閉制」（closed career system）；而「封閉制」的「封閉」所在，當是指遇有職缺可待甄補時，基本上係由現職公務人員「陞任」或「遷調」。相對來說，芬蘭採取「職位制」的人事制度中，儘管原職位較低者可透過申請與公開競爭的程序，另外獲得了較高的職位，但此情形並非如同我國係強調基於「逐級」而「陞遷」的概念。

茲將「職位制」和「職涯制」的主要特徵可區別如下：

1.「職位制」的主要特徵：[34]

(1)甄補人員不限於初級的職位（entry level），而是所有職缺均開放甄補；

(2)認可在私人部門的工作經驗（the recognition of professional experience in the private sector）；

(3)特定的職位要求具備特定的知能；

(4)無制式化的甄補制度（no formalized recruitment system）；

(5)無升職或晉薪等的制度性權利（no right to a

[34] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***., p.8, note 8.

career ）；

(6)非依據年資決定薪資和晉薪；

(7)工作並非永業化（no job for life）。

2.「職涯制」的主要特徵：[35]

(1)人員甄補僅限於最低層級的職務（recruitment only at the lowest level）；

(2)存在著各類型公務生涯發展的制度設計（existence of careers（and/or corps））；

(3)每一特定職涯階段設有最低教育水準的要求(minimum educational requirements for specific careers)；

(4)有限度地認可公職以外的工作經驗；

(5)大多數的工作條件係由法律所規定；

(6)法規明定薪資體系；

(7)永業化的工作保障（a job for life）；

(8)定有一套退休制度。

基本上，芬蘭除了若干在軍隊和處理外交事務裡的職位外，公務人員若要在政府部門裡獲得進一步的發展，年資並不會是個條件或保證，而這也是「職位制」的特徵之一。一般來說，「職涯制」爲初任的公務人員即已設計了一套永業化的工作生涯，且儘管「職涯制」也重視工作績效與競爭，但由於相當程度上屬於封閉式的競爭，年資因而成爲公務生

[35] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit.***, p.8, note 9.

涯進一步發展的重要因素。同時，芬蘭政府甄補公務人員時最主要的取決因素，乃是擔任某職位所適任的特定經歷，不同於「職涯制」在公務生涯的不同階段中，重視應具備相關的學歷條件，而這也是「職位制」與「職涯制」的一項主要差異。

芬蘭採行「職位制」是因爲在其人力資源政策上，深受 1980 年代興起以師法企業爲宗旨的「新公共管理」（New Public Management）理念之影響。並且，芬蘭從 1990 年代起，依循新公共管理的理念採行開放性的人力資源政策，也使其從靜態的官僚體系化模式，朝向更市場取向及以契約爲基礎的管理模式。此一轉變，進而使芬蘭在人事政策上，採取了愈加彈性化、專業化、積極主動和策略性的人力資源管理：而其主要的目標，即是要如同私部門般得以充分發揮人員和資源的效用。[36]

四、以「團體協約」決定權利和義務

芬蘭社會具有「團結合作」的文化傳統，重視以「協商簽訂協約」的方式做出決定。[37]同樣地，芬蘭法律並未對公務人員的權利與義務做出太多之規定，絕大部分與公務人員權利與義務有關的事項，係透過工會和政府經由協商簽訂協約的過程所決定。

---

[36] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit.***, p.30.

[37] 中文的「談判」或「交易」較難表現團結合作的意義，本文爰使用「協商」一詞較爲能夠表達其合作的概念。

基本上，工會和政府進行協商的主要項目為薪資、工作時間、年度請假或休假的種類和差假的情形，另外還有些如雇主和受僱者間爭議解決之途徑等僱用關係，以及有關工作生涯發展的事項。至於退休金和各種職位所需的資格條件，則排除在協商的項目外。

（一）新統合主義的傳統

芬蘭的經濟成長和公平，以及福利國家體制的發展，均和經由組織性的經濟團體代表透過「統合主義式」（corporatist）的諮商、談判或協議來達成有關。例如，工人是否願意節制對工資水準的要求，影響企業投資的意願，但若工人願意節制工資水準的要求，企業也必須對工人承諾將有更好的明天，於是，勞、資雙方找到了發展基本出口產業的雙贏政策。1946 年芬蘭成立的「經濟委員會」（Economic Council）成為勞、資、政三方達成社會契約的溝通平台，而這些社會契約即包括廣泛的工資與物價的協議。[38] 事實上，我國過去取得了高度經濟發展的成就，採取「統合主義」（corporatism）的治理模式，也是重要的關鍵原因之一。

在歐洲國家實施的「統合主義」治理模式，一般稱為「新統合主義」（neo-corporatism），而與我們較熟知的美國「多元主義」（pluralism）政治文化社會不同。在多元主義的政治文化裡，國家對於勞資關係採取消極被動及幾乎不涉入的立場，但北歐國家則會設計出一套制度性的安排，讓公、私部

[38] 林健次，前揭書，頁 42-43。

門得以組成各種工會，來和政府進行廣泛的諮商和協議來決定政策。[39] 而根據參訪團的初步觀察，這也應是高稅賦的福利國家仍可保持高度經濟發展的原因之一。

（二）公部門受僱者參加工會之概況

大多數的芬蘭受僱者均參加工會團體，得藉集體的智慧和政府協商有關的權益事項。並且，這些工會團體不單以公、私部門的分類所組成，許多是依受僱者的專業領域或其他共同職業特徵爲基礎（occupation-based），並主要分成「地方工會」（Local trade unions）、「地方工會全國聯合會」（national federations of member local unions）和性質相關聯合會再組成層峰組織的「聯盟」（confederations）。[40] 因此，工會團體的會員含括了來自公、私部門的受僱者。

公部門員工參加工會的比例很高，達到了 80%。[41] 事實上，大約 80% 的芬蘭人均參加了工會，且根據國際勞工組織（The International Labour Organisation, ILO）的評比，芬蘭的工會是世界上最具效率者。[42] 代表芬蘭公部門受僱者與政府進行協商和簽訂「團體協約」的工會團體，主要是以「公部門學術專業人員協商委員會」（JUKO）、「固定薪制者工會聯合會」（Pardia）及「公共服務暨社福人員工會」（JHL）三

---

[39] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***, p.17, note 24.

[40] 參閱網站：http://www.expat-finland.com/employment/unions.html#top（上網檢視日期：2010 年 10 月 21 日）

[41] ***The Finnish Public Sector as Employer***, Helsibki, 2006, p.2.

[42] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit.***, p.30.

個工會。[43] 茲簡要介紹該三個工會如下：

1.「公部門學術專業人員協商委員會」（以下簡稱JUKO）：

芬蘭文全稱為**Ju**lkisalan **ko**ulutettujen Neuvottelujärjestö，[44] 據久居芬蘭的李憶琳小姐之看法，JUKO應是上述芬蘭文全稱之前二字各取兩個字首所構成的簡寫。JUKO的英文譯名為Akava´s Public Sector Negotiating Commission，而芬蘭文AKAVA是「芬蘭學術專業人員工會聯盟」（The Confederation of Unions for Academic Professionals in Finland）的簡寫，[45] 因此本文將JUKO譯為「公部門學術專業人員協商委員會」。

2.「公共服務暨社福人員工會」（以下簡稱 JHL）：

JHL是該工會芬蘭文名稱Julkisten ja hyvinvointialojen liitto各取其一字首拼成的縮寫，其英文名稱為The Trade Union for the Public and Welfare Sectors。公部門參加該工會的人員，如醫療衛生人員，學校人員、警察人員、道路養護人員、幼兒日間托育人員、老人照護人員、公共服務人員及圖書館服務人員等；另外還

---

[43] 同註 26，及 Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***., p.33.

[44] 參閱「公部門學術專業人員協商委員會」（JUKO）網站: http://www.juko.fi/index.php（上網檢視日期：2010 年 9 月 28 日）

[45] Union of Professional Engineers in Finland （UIL）編印之簡介, ***Union of Professional Engineers in Finland***, p.8. 參閱網站：http://www.uil.fi/pls/portal/docs/PAGE/UIL_VERKKOSIVUT/_IN_ENGLISH/UIL_IN_ENGLISH.PDF（上網檢視日期：2010 年 9 月 21 日）

有一些稅收經費，提供給私部門若干從事社會福利工作的人員參加此一工會。[46]

3.「固定薪制者工會聯合會」（以下簡稱 Pardia）：Pardia是芬蘭文Palkansaajajärjestö Pardia ry的簡稱，其中ry是芬蘭文字的縮寫，意思是指註冊登記有案。因此，在芬蘭官方文獻中提到前述JUKO和JHL時，也會以“JUKO r.y.”和“JHL r.y.”表示。[47] 依據Pardia網站的簡介，該組織的英文名稱爲The Federation of Salaried Employees Pardia，係爲公、私部門受僱者組成 22 個工會的聯合會，參加者大部分任職於政府機關及部分服務於公用與公營事業機構。並且，Pardia亦爲芬蘭三大工會聯盟之一「芬蘭專業人士聯盟」（The Finnish Confederation of Professionals, STTK）的會員。[48]

（三）「團體協約」的一般情形

芬蘭中央政府對於所僱用職員的人事管理，無論其爲依據《國家公務人員法》任用之全時或部份工時的公務人員，或是依據《僱用契約法》以契約進用的約聘人員，均需要政府以雇主的身分和所有受僱者經由協商達成「團體協約」後，規範雇主和受僱者雙方間除法律已明定外的權利和義務關係。公務人員和政府協商以達成「團體協約」的法律依據

---

46 「公共服務暨社福人員工會」（JHL）網站之簡介，***Join the JHL Trade Union***, p.5。參閱網站：http://www.jhl.fi/portal/en（上網檢視日期：2010 年 9 月 15 日）

47 同註 26。此部份感謝李憶琳小姐的釋疑。

48 「受薪者工會聯合會」（Pardia）網站之簡介，參閱網站：http://www.pardia.fi/in_english/（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

爲《公務人員團體協約法》（Act on Collective Agreements for State Civil Servants），約聘人員則依據一般私部門勞工適用的《團體協約法》（Collective Agreements Act）。

最高職務或是如「財政部人事處」的公務人員，由於其係代表雇主的角色，並負責雇主的政策在「團體協約」中有效地實現，因而排除於「團體協約」的適用之外。此外，關於權利事項、協商程序和結果的執行等方面，公、私部門間得以協商的範圍有所不同，而公務人員得以進行協商的議題較爲侷限，在罷工權利上也較受到限制。例如，公務人員的退休金、職位的任務和資格條件等，即排除在協商以達成「團體協約」的範圍外。儘管如此，有些如退休金等雖然不屬於協商的議題，而是由法律所規定，但在研擬法律草案的過程中，公務人員可與政黨及代表國家的「社會事務暨健康部」三方面進行研商。[49]

基本上，「財政部人事處」與代表中央政府公務人員的工會簽訂「團體協約」後，中央政府各機關須依據該「團體協約」，再與各該機關員工的工會組織另簽訂一份該機關適用的「團體協約」。至於各機關個別員工所應享有的權利義務，則係以各該機關的「團體協約」爲依據，各機關再經由和個別員工協商後決定。[50] 例如，薪資即係定在個別機關簽訂的「團體協約」中；因此，相同職位者的薪資待遇或福利

[49] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit.***, p.19.
[50] Danielle Bossaert and Michael Kaeding, ***op.cit***., p.43.

未必相同。

公部門受僱者和政府完成協商程序所得到的結果，會載列在一份稱爲「公務人員及約聘人員團體協約」（Collective Agreement of the Civil Servants and the Employees under Contract）的主要文件中。一般來說，「團體協約」的有效期間爲 1 至 2 年。「團體協約」只要內閣政府認可後即生效，但若牽涉了增加預算支出，則需要進一步移請國會的財政委員會同意。[51]

目前芬蘭中央政府和其僱用的職員所簽訂的「團體協約」,適用期間爲 2010 年 3 月 1 日起至 2012 年 2 月 29 日止。而「團體協約」所協商決定的主要事項，大致情形擇要介紹如下：[52]

1.薪資：請領薪資的權利、薪資給付方式、不足一個月工資之計算，以及全時及部分工時薪資之計算等。

2.差假：

(1)請假期間薪資之計算：包括因一般疾病、因公傷殘、特別因戰傷殘，以及相關津貼給付。約聘人員之計算標準較公務人員嚴格。

(2)無薪家庭照顧假：根據《疾病保險法》（Sickness

---

[51] 同註 26 及 Danielle Bossaert and Michael Kaeding, op.cit., p.33.

[52] ***GENERAL COLLECTIVE AGREEMENT FOR GOVERNMENT 28 March 2010***, 參閱芬蘭財政部網站資料：http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301Genera/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf，這部份係由考試院科員張涵榆小姐整理。

Insurance Act），無論公務人員或約聘人員，除非另有協議，都享有一年 2 次 12 個工作天以上的無薪家庭照顧假，其種類包括產假、陪產假、事親假、子女照顧假等。

(3)其他有薪假種類：一定日數以下之療養假，因傳染性疾病住院隔離假，全部或部分薪水之進修、實習或外派工作，適逢 50、60 歲的生日、結婚紀念日或參加近親喪禮（1 日以下的有薪假）；員工訓練；國家軍事及危機處理訓練；參與有關人事單位或政府集體協商等公務會議；參加奧運、世界盃或歐洲盃等運動比賽（30 日以下的有薪假）；基於職責所需擔任顧問或出席地方法庭；因公傷殘；固定年假。另因詐欺、過失、不確實報導、隱瞞等情事則降低或不給付薪水。

3.其他規定：有關公務人員之解僱期限、離職金計算及停職期間之補償津貼等；有關約聘人員的工作契約簽訂、勞動爭議處理程序及解僱時權益之保護。

五、公務人員的培訓

芬蘭在全球競爭力評比中擁有亮麗的表現，重視公務人員的能力及高級公務人員領導才能的提升，無疑地是個關鍵。根據「芬蘭公共管理學院股份有限公司」（HAUS Finnish Institute of Public Management Ltd，以下簡稱 HAUS）總經理

Anneli Temmes 女士大略估算，芬蘭中央政府各機關運用在公務人員培訓上的經費，每年約 650 萬歐元，約爲人事費的 3%。

（一）培訓體制

芬蘭採取「開放制」或稱爲「職位制」的文官制度，當有新增或出缺職位有待甄補時，由於係向公、私部門全面開放，甄補進來的人選理論上已是最適任者。因此，公務人員所參加的培訓，性質上除了係基於現職工作的知能所需外，政府並未設計一套基於「職涯」發展需要的培訓制度。並且，芬蘭政府並未強制公務人員必須接受培訓，公務人員參加培訓係基於本身的意願。

「財政部人事處」在公務人員訓練體制中扮演領航者和協調者的角色，其基於人力資源政策決定者的立場，除了訂定一般性原則與指導方針外，還負責整合相關的培訓計畫，如管理方面的培訓計畫。基本上，芬蘭公務人員培訓爲高度分權化的體制，各機關組織均依其各自的預算與需求分析之結果等，決定辦理相關的培訓計畫。

芬蘭對於公務人員培訓的辦理採取市場化的政策，可由各方的培訓機構針對政府的需求，設計出培訓計畫與課程來參與競標。一般來說，HAUS 最負盛名與經驗，目前許多政府舉行的培訓計畫，即委由 HAUS 及其他培訓或諮詢顧問機構設計與安排。

（二）一般培訓的種類

雖然芬蘭政府不會強制公務人員參加培訓，但公務人員可視參加培訓爲權利和責任，而在和政府簽定的「團體協約」中商定培訓的計畫及經費的支付。公務人員參加一般培訓的目的，除了培養參與工會與進行協商的知能外，主要是爲了增進現職工作所需的知識與才能，而非針對公務人員本身未來的職涯發展。

例如，對於促進雇主和受僱者間良好合作關係，或是維護受僱者權益的工會代表和員工代表等，在目前簽訂有效的「團體協約」中即規定了其有權和政府共同協商決定應安排提供他們接受何種職業訓練，以確保其維持或強化工作所需之職能。並且，員工代表並可根據其工作經驗，決定訓練內容爲何，包括有關商業課程的訓練，雇主則必須配合辦理。再者，雇主代表以及工會代表每年應定期討論其工作職能，進而促進其合作關係。同時，組織政黨係被允許的，因爲將有助於形成有系統的「集體意識」（union-based manner）。因此，可以藉由提供工會代表的相關訓練課程，以協助發展形成集體意識的能力。[53]

（三）高階公務人員的培訓

HAUS 總經理 Anneli Temmes 女士曾向參訪團強調「We believe in training！」，但參訪團接著問及政務官需不需要參加培訓？以及參加培訓既無強制性，需要接受訓練者若不主

[53] ***GENERAL COLLECTIVE AGREEMENT FOR GOVERNMENT 28 March 2010,*** p.44-45，這部份係由考試院科員張涵榆小姐整理。

動參與培訓，又將如何使培訓成具有意義呢？Anneli Temmes 女士的回答是，當芬蘭內閣總理認爲閣員、高階的機關首長或主管等，若有接受某方面訓練的需要時，總理通常會以軟性的方式，寫封信鼓勵他們參加相關的培訓課程。

芬蘭的高階公務人員主要是指部會常務次長（state secretary）、「執行公署」的首長、中央政府機關的單位主管及若干高級專業幕僚等，故對其所設計的培訓課程，多著重在領導或管理才能。例如，由財政部和 HAUS 及其他合作夥伴設計的「未來領袖計畫」（The Future Leaders Programme），參加培訓的對象是具有高階公務人員發展潛能者及若干現職高階公務人員，每年有 25-30 人參加，培訓的時間爲大約 15 天，並著重參訓者個人領導能力的評估，以及提供諮商和指導。此外，另有針對大約 150 位「高級文官團」（group of SCS）設計的「領導論壇」（leadership Forum），每年召集兩次，並採取小型分組會議的方式進行，目標在於藉由研討交換管理心得與經驗。

一般來說，高級文官培訓計畫的進行方式，多採課程實施的時間分散，但整個計畫完成的時程較屬長期；而在課程內容的設計上，則偏重於具體情境的模擬和多方間的互動。並且，「觀察」是相關高級文官培訓計畫進行過程中，評鑑參訓人員表現的重要評估方式。

六、「芬蘭公共管理學院股份有限公司」

「芬蘭公共管理學院股份有限公司」（HAUS Finnish Institute of Public Management Ltd）是芬蘭是最負盛名，且最常承接公務人員公共管理方面知能的培訓機構。該公司簡稱爲 HAUS，參訪團特別詢問了該簡稱的意義，得知係該公司名稱的芬蘭文縮寫。

（一）設立緣起與編制

根據HAUS總經理Anneli Temmes女士提供的簡報資料及說明，以及芬蘭財政部與HAUS網站的介紹，HAUS最早的前身是芬蘭軍方於 1971 年設立的「國家訓練中心」（State Training Center, VKK），專責芬蘭公務人員的訓練。1987 年該中心改爲「行政發展執行公署」（Administrative Development Agency, ADA），[54] 參訓學員須自行負擔費用。「行政發展執行公署」於 1995 年改制爲非公司型態的國營事業（unincorporated state enterprise），同時改名爲「芬蘭公共管理學院」（HAUS Finnish Institute of Public Management），2002 年再改制爲國家擁有 100% 持股的有限公司型態。2010 年 1 月 1 日起，該公司依法歸屬於財政部管轄下的一個國有公司（State-owned company），使其在財政部的指導下成爲行政體系的一部分。

HAUS 董事會目前由 5 位董事分掌公司的運作，並且與財政部保持密切的聯繫與互動；全盤性的運作管理則由亦爲

[54] 考試院考察團曾於民國 80 年 9 月拜會此機關，見城仲模等，《東北歐公務人力甄補暨培訓考察報告》，台北：考試院，1992 年。

董事之一的總經理（Managing Director）負責，也即是此次接待參訪團的 Anneli Temmes 女士。HAUS 在組織分工上，劃分爲 4 個業務單位以及 1 個幕僚行政單位，共聘請了 40 位專職的世界級專業人士，外聘的師資與專家約有 500 人。

（二）拓展培訓業務的優勢

HAUS 的服務對象以中央政府及歐盟的行政部門爲主，同時亦提供地方政府及大學所需的相關服務。由於經常承接國內的公務人員培訓，從對芬蘭的行政管理具有專業的了解中，也讓他們的服務項目得以推向國際市場，並具備了雄厚的競爭的優勢。究其原因，就在於芬蘭政府的行政成效，使芬蘭在相關的國際評比中擁有高水準的國家競爭力，並在增進善治（good governance）之條件上，又是世界上最少發生貪腐的國家之一；同時，芬蘭的言論自由促成了政府擁有高度的透明度（maximum transparency），以及具有經國際研究最爲卓越的教育制度等，都是重要的原因。

HAUS累積了 40 年的經驗，以提供海內外公部門行政管理的訓練、發展和諮詢等服務爲主，每年安排超過 300 個培訓的項目，並有 8,000 至 10,000 人來芬蘭參加培訓。[55]並且，HAUS經常與外國的培訓機構或學校合作，共同承辦其他國家公務人員的培訓。例如，大陸廣東省的中山大學曾與其簽約合作，在 2007 年 9 至 11 月間爲廣東省公務人員開辦了「公

[55] 參閱「芬蘭公共管理學院股份有限公司」網站：http://www.haus.fi/en/overview/（上網檢視日期：2010 年 12 月 1 日）

共管理芬蘭研究班」，受訓學員則分別在中山大學和「芬蘭公共管理學院股份有限公司」兩處進行培訓課程。[56]

（三）參與國際性計畫與活動

HAUS接受國際間委託的客戶，主要是歐盟及其會員國。自 1995 年開始，承辦過幾項由歐盟提供資金的技術協助方案。同時，HAUS亦受芬蘭政府的授權委託，承辦針對歐盟會員國政府間實施所謂的「孿生計畫」（twinning projects），來協助與扶持一些歐盟會員國及預備會員國的行政發展，提供有關執行訓練、發展和諮詢的各種項目。1999 年開始，HAUS推動超過 20 個「孿生和孿生閃亮計畫」（Twining and Twinning Light Projects），[57] 並與鄰近國家合作推動「交互移地訓練計畫」（bilateral projects）。

HAUS 的國際合作網絡眾多，舉其重要者有各公共行政機構首長或學校校長（Directors of Institutes and Schools of Public Administration, DISPA）、中東歐國家公共行政機關學校網絡（Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern European Countries,

---

[56] 鄭德濤、歐真志主編，《行政改革與社會政策模式的創新》，廣州：中山大學出版社，2009 年。

[57] 該方案係由歐盟於 1998 年開始策劃，目的在為因應不斷擴編的歐盟所可能遭遇的挑戰，希望透過此方案協助歐盟預備會員國家強化其行政及司法能力，具備執行歐盟委員會所訂定法規之能力，進而成為正式會員國家。從 1998 年開始，歐盟已推動超過 1000 個「孿生」協助方案。參閱：http://fgas-monitoring-hu.ing.unipi.it/及 http://www2.thu.edu.tw/~law/faculty/20071112.pdf（上網檢視日期：2010 年 10 月 9 日）

NISPAcee）、公共行政科學國際機構（nternational Institute of Administration Sciences, IIASI），以及和歐洲若干與 HAUS 結盟的機構，合作執行有關訓練及方案。

（四）培訓的種類和課程領域

HAUS 提供的培訓課程的設計，可依照客戶的需求提供客製化的培訓與諮商服務（tailor-made training and consultancy）。培訓內容的性質包括了短期課程（short courses）、長期計畫（long programmes），以及發給文憑的學程（diploma-based programmes）。培訓課程進行的方式，一般有演講、報告、討論、小組工作、個案研討、實作、論文寫作，以及數位化學習等多元方式。

關於HAUS所設計的培訓課程領域，重要者例舉列如下：

1.管理與領導（Management and leadership）

2.行政與法制（Administration and law）

3.人力資源管理（Personnel planning and management, human resources development）

4.財務管理、預算與會計（Financial management, budgeting and accounting）

5.財務管控（Financial control）

6.政府採購（Public Procurement）

7.善治與公務倫理（Good governance and civil service ethics）

8.歐盟事務（EU training）及培訓員訓練（Training of

trainers）。

另外，HAUS爲客戶設計「客製化的培訓課程」時，通常會採取市場行銷的方示，進行以下六個具體的流程：[58]

1.尋找培訓理念：通過大面積縝密的市場調查，並在所獲得資訊的基礎，確立培訓課程的理念與方向。

2.論證階段：運用不同的論證方式，從不同的角度，結合本部門的實際情況，評估該培訓計劃的可行性。

3.成本評估階段：由專業人員對該產品的銷售報酬、利潤率、市場成本、生產成本以及投資成本進行可行性計算。

4.產品開發階段：如果沒有問題和阻力，則會有課程開發人員製作出「雛型產品」。

5.測試階段：測試階段分爲兩部分,即市場測試（培訓需求） 和產品測試（培訓品質）。

6.營運階段：如果一切就緒，即可將產品推向市場及正式生產。

（五）行政發展的項目和專長領域

HAUS 在提供行政發展的項目設計上，同樣提供客製化的計畫內容。這些項目的專長領域，一般包括：

1.行政結構與能力建構（Administrative structures, capacity-building）

[58] 參考孫迎春，〈芬蘭公務員培訓特色〉，《魯行經院學報》，2001 年第 4 期，頁 6。

2.行政革新（Public administration reforms）

3.策略管理（Strategic management）

4.管理與領導開發（Management and leadership development）

5.績效管理（Performance management）

6.品質管理與服務組織（Quality management and organisation of public services）

7.立法過程與技術（Legislation and law-drafting）

8.人力資源管理與開發（Human resources management and development）

9.文官結構和訓練（Civil service structure and training）

10.財政與績效預算的開發（Development of financial administration and performance-based budgeting）

11.歐盟的策略與培訓（EU strategies and EU training）

（六）諮詢業務

HAUS 強調以其 40 年的經驗，並和各中央及地方政府具有深度與緊密的聯繫與合作，近來已完成了許多有關行政改革的項目。例如，中央政府機關組織的改革、績效管理與績效預算、分權化、組織結構與策略管理的發展，以及歐盟行政體系的調整等。

此外，HAUS 對於公共政策、行政改革和組織的績效等方面，在評估方案的設計與指導上，也提供了面向廣泛的服務。

伍、結語

我國對芬蘭政府體系的研究與介紹，以往較偏重於其「半總統制」或直選總統採「議會內閣制」，以及國會監察使和相關的廉政制度，而對該國行政體系及文官制度較缺乏整體性的認識。考試院主管我國的文官制度，過去 22 年來曾四次組團赴芬蘭考察，但一來因時間流逝，芬蘭文官制度已有相當程度的變遷；二來因考察主題必定有限，難以窺其文官制度之全貌。參訪團此行拜訪了芬蘭「財政部人事處」及 HAUS，應屬我國政府官員首度造訪該國文官政策最高主管部門及培訓文官的最重要機構；回國後參訪團依據該二受訪機構提供之資料、座談交流時所得及自行蒐集的相關文獻，撰寫成的參訪報告雖仍難盡周詳，但應屬介紹芬蘭文官制度最新現況的中文文獻。

一、參訪心得

（一）文官制度力求「彈性」與「分權」

參訪團此行拜會及與芬蘭「財政部人事處」及 HAUS 接待人員進行座談時，他們皆強調「彈性」與「分權」是建構文官制度的基本原則。從芬蘭公務人員重視個人工作績效，並採取依績效敘薪及發給年度獎金（bonus）的制度，使得相同職位者未必擁有相同的薪資所得來看，這就是「彈性」與「分權」的結果。然而，類似此種「彈性」與「分權」的作法，是否適用於我國的行政文化中？則尚有待評估。

（二）「職位制」有利於公、私部門的人才交流？

芬蘭公務人員的人事制度採「職位制」，甄補人才時重視專業能力，並力求在工作條件或權利義務上，泯除公務人員和私部門受僱者間的差異，尤其芬蘭公務人員並不擁有終身職涯的保障。因此，就制度上來說，芬蘭公、私部門間人才的交流並沒有障礙，公部門得以隨時從私部門引進人才，當有助於注入創新精神。然而，實際上芬蘭公、私部門人才交流的情形，並不如想像中那麼多，且公務人員雖不具有終身職涯的保障，但久任化的現象也很普遍。

根據OECD研究報告指出，[59] 芬蘭政府人力不僅在公、私部門間的流動率不高，甚至在中央政府各部門間及中央政府與地方政府間，人力交流的比率也很低。並且，芬蘭的「職位制」由於強調人才的專業技術能力，使得政府缺乏具備通才管理知能的管理者或領導者。基本上，芬蘭的高階主管或首長較擁有公、私部門間或各政府部門間的職務歷練，但這些人力目前已有老化的現象。然而，由於芬蘭人具有不願變動的北歐文化特質，造成準備接棒的「培育團體」（feeder groups）成員，仍將缺乏職務歷練而容易各自為政，難以成為適任的領導者或管理者。

我國近來也強調「彈性用人」及「公、私部門人才交流」，但以芬蘭採取「職位制」的人事制度，尚且發生人才流動率

---

[59] ***OECD Public Governance Reviews: Finland 2010 -Working Together to Sustain Success***, p.37

不足的現象，對我國採「職涯制」的人事制度而言，困難度則不容小覷。尤其，芬蘭公務人力流動性低是因其不願變動的民族性使然，並非人事制度或公、私部門工作條件的差異所造成。反觀我國的行政文化，不僅「彈性用人」將遭致「任用私人」的質疑，公、私部門間工作條件的差異及公務人員制度上的限制（如政商旋轉門的限制），也將是暢通「公、私部門人才交流」的困難處。然而，關於重視管理者或領導者的職務歷練與預備人才之培育，則是我國在自己的文官制度脈絡中，得以強化的部分。

（三）強化高級文官的培訓

芬蘭已重視到高級文官缺乏通才的管理能力，強調高級文官應時常參加領導或管理才能的培訓計畫或課程，此對我國採「職涯制」的情形來說，公務人員既要擁有創新精神又要具備管理知能，就唯有不斷地接受培訓。此外，芬蘭因是歐盟會員國之一，處理國際事務的能力也是高級文官培育的重點，但我國面對全球化的發展趨勢及國家發展的需要，高級文官了解國際現勢及具備涉外事務的處理能力，應是強化高級文官培訓的重要項目之一。

此外，HAUS 不僅承辦芬蘭公務人員的培訓，還多所參與國際間的行政發展與聯合培訓計畫，此對我國新改制的「國家文官學院」來說，或可成爲進一步考察與學習的對象。

二、研究建議

本次參訪芬蘭雖得認識該國文官制度之梗概，但畢竟國內對該國行政體系的了解與研究非常有限，參訪團亦難以在短時間內完成全盤性的介紹。因此，建議未來赴芬蘭考察或參訪者，可在下列幾方面多所著力：

（一）芬蘭代表公務人員與政府進行協商與簽訂「團體協約」的工會組織，對於決定公務人員的薪資、差假等權利義務扮演關鍵性的角色，類此工會團體的組織與運作情形，有待進一步認識。

（二）芬蘭公務人員的薪資最終雖是以協商確定，但政府會在政策或法規先設定各等級的標準，這些標準係根據哪些因素所設定？並且，公、私部門員工間的薪資水準是否非常接近？

（三）制度的研究可概分成制度形成的原因、制度的內容和制度的影響，芬蘭爲福利國家的經濟與社會背景，對其文官制度的形成有何影響？更甚者，福利國家對其公務人員的社會及經濟地位，是否造成了特定的認知？最後，芬蘭的文官制度是否對該國在透明度、國際競爭力上的優異表現，扮演極爲重要的角色？

第三章　瑞典王國

(Kingdom of Sweden)

行程紀要

參訪團在 8 月 30 日（星期一）上午結束芬蘭的拜會行程後，於當日下午 16：00 從赫爾辛基搭機抵達瑞典首都斯德哥爾摩（Stockholm）。該段期間由於有醫學團體在斯德哥爾摩召開國際性會議，市區的旅館已被訂購一空，於是參訪團在代表團文化組劉德勝參事及一等祕書申煥武和的安排協助下，宿於距離市區約一小時車程的郊區旅館，晚間並由我國駐瑞典代表團朱文祥代表伉儷設宴接待。

8 月 31 日（星期二）上午 9 時，朱代表及申秘書陪同參訪團展開在瑞典的正式行程，拜會瑞典「內閣政府行政事務總管理處」（Government Offices for Administrative Affairs）。參訪團透過代表團聯繫與安排，該處除指派主管人力資源業務的 Lena Jenee 女士和負責雇主政策業務的 Marcus Jonsson 先生外，另商請財政部負責人力資源政策的主管 Claes Lindgren 先生共同提供簡報及座談，歷時 2 小時。當日下午 12：30，參訪團於午餐及稍事休息後，繼續拜會了瑞典「政府雇主聯合總署」（Swedish Agency for Government Employers），由署長 Goran Ekstrom 先生、統計官 Ake Fagrell 先生和高級顧問 Per Stengard 先生接待及座談，歷時約 2 小

時。

9 月 1 日上午 9 時，參訪團拜會了「公務人員聯盟」（Union of Civil Servants），該聯盟的理事長 Annette Carnhede 女士、秘書長 Gunnar Johanson 先生及負責國際交流事務的 Karin Brunzell 女士接待及座談，歷時 2 小時。座談後 Karin Brunzell 女士並在聯盟辦公室大樓的餐廳，午宴款待參訪團，並結束了在瑞典的行程。參訪團稍事休息後，於在當日下午搭機前往丹麥。

本次參訪瑞典惠蒙代表團同仁聯繫安排，使受訪機關或團體得以提供參訪團所需之資料；同時，朱代表及申秘書全程陪同拜會及參與座談，以及劉參事在交通及聯繫照料上的協助，讓此行得以順利圓滿，特此誌謝。

壹、國情簡介

一、建國簡史

西元 11 世紀初開始形成國家，1157 年兼併芬蘭。傳說瑞典國王在這年遠征芬蘭前，先進行了一次長禱，突然看到如同金色十字架的光芒橫越青空。根據這個傳說，藍底金十字與藍底金王冠的圖案後來成爲瑞典的國家象徵，並設計成了國旗的圖案。[60]

1397 年瑞典與丹麥、挪威組成「卡爾馬聯盟」（Kalmarunionen），受丹麥統治，直至 1523 年脫離聯盟獨立。1654 至 1719 年是瑞典的強盛時期，領土包括現在的芬蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛等，以及俄國、波蘭和德國的波羅的海沿岸地區。

瑞典在 1718 年對俄國、丹麥和波蘭作戰失敗後，逐步走向衰落。1805 年參加拿破侖戰爭，1809 年敗於俄國後被迫割讓芬蘭，1814 年從丹麥取得挪威，結成「瑞挪聯盟」，1905 年挪威獨立。瑞典在兩次世界大戰中均保持中立，並未參戰，目前並爲永久中立國。

二、自然地理與人文環境

（一）地理及氣候

[60] 參全球旗幟網站：http://www.globalflag.idv.tw/zy/swe.htm（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

瑞典位於北歐斯堪的納維亞半島東部，東北部與芬蘭接壤，西部和西北部與挪威爲鄰，東瀕波羅的海，西南臨北海，領土面積約 45 萬平方公里。地勢自西北向東南傾斜，北部爲諾爾蘭高原，全國最高峰克布訥凱塞峰海拔 2,123 米，南部及沿海多爲平原或丘陵。主要河流有約塔河、達爾河、翁厄曼河。湖泊眾多，約 9.2 萬個。最大的維納恩湖面積 5,585 平方公里，居歐洲第三。

瑞典所處緯度較高，北極穿越其北部地區，約 15%的土地在北極圈內，屬大陸型寒帶氣候，南北相差很大，愈北愈乾燥寒冷，冬季酷寒，夏季涼爽。但由於受北大西洋暖流的影響，瑞典的氣候要比同緯度的其他國家及地區溫暖。

1 月份瑞典南部平均氣溫爲攝氏零下 1 度，北部爲攝氏零下 14 度，首都斯德哥爾摩的冬季從 11 月開始到次年的 4 月底結束，冬季的平均氣溫爲零下 5 度，平時降雪較多。7 月份大部分地區的平均氣溫爲 15 到 20 度，斯德哥爾摩的平均氣溫爲 18 度左右。

（二）人口、宗教與語言

瑞典人口依據官方 2010 年 9 月的統計，共有 940 萬人。[61] 居住北極圈內的薩米族（Sami）分布在挪威、芬蘭、俄羅斯及瑞典四國境內，在瑞典境內的人數約有 2 萬人，[62] 也是

[61] 參閱瑞典官方網站統計資料：http://www.scb.se/default____2154.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

[62] 薩米族（Sami）居住地區橫跨挪威、瑞典、芬蘭、俄羅斯四個國家，總人數僅約 69,500 人，其中挪威 40,000 人，瑞典 20,000 人，芬蘭 7,500 人，俄羅斯 2,000 人。參閱挪威官方出版之薩米族簡介，參閱網站：

瑞典唯一的原住民族。

由於瑞典是社會福利國家的典範，而且又非常重視人類的平等，因此不斷吸引外來的移民者，使之成爲外來移民人口比例相當高的國家。根據粗估，瑞典約有包括 200 個不同國籍及或民族的外來移民人口，在 2008 年時，即有 14%的人口係出生於瑞典以外的各地，並有約達 1/5 的人口其祖先是來自於其他國家。[63]

和北歐國家相同，瑞典絕大部份的人口信奉基督教路德教派。在語言使用上，雖然瑞典曾經有意透過立法規定瑞典語爲官方語言，但並未獲得通過。然而，由於最多人使用者是瑞典語，因而瑞典語實際上也具有了官方語言的地位。

（三）首都、時差與貨幣

瑞典首都爲斯德哥爾摩（瑞典語：Stockholm），位於東部沿海，瀕臨波羅的海。市區分布在 14 座島嶼和一個半島上，70 餘座橋樑將這些島嶼聯爲一體，因此享有「北方威尼斯」的美譽。

瑞典在 3 月至 9 月實施日光節約時間，時間較台灣慢 6 小時，其他月份則慢 7 小時。此外，瑞典使用的貨幣爲瑞典克朗（Svensk krona, SEK），匯率以 2010 年 11 月計，約 1 美元＝6.86 克朗，1 瑞典克朗＝4.23 新台幣。

---

http://www.galdu.org/govat/doc/eng_sami.pdf（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

[63] 參閱瑞典官方網站：http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Migration/（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

三、瑞典模式

瑞典在 1960 至 1970 年代左右，瑞典實施社會福利國家制度的成功經驗，被國際間稱爲「瑞典模式」（Swedish Model），並使得瑞典許多獨特的制度，往往也被冠上了「瑞典模式」。「瑞典模式」爲外人對瑞典產生的最簡明印象，即是「高稅率、重平等，福利好，經濟發展」，這個現象相對於英、美等國主張自由經濟促進繁榮與富足的理論而言，無疑因是另外一個模式而受到國際的重視。

1990 年代初，瑞典受到世界性經濟危機影響出現衰退，但 1994 年後經濟開始回升，此後大力發展電子、資訊技術及創意，經濟一直保持 2%－4%的增長速度。除富豪汽車公司（Volvo）、電子通訊產業愛立信公司（Ericsson）及宜家家居（IKEA）等均爲國際知名品牌外，瑞典的「設計經濟學」（design economics）也成爲「極地之光」。[64]不過，2008 年國際金融危機以來，瑞典經濟所受影響日益加深，面臨經濟增長下降、實體經濟遭受衝擊、市場信心持續疲弱、企業倒閉增多、失業率上升（2010 年 6 月已高達 9.5%，7 月爲 8.5％，10 月爲 7.5％）[65]等不利局面。

貳、憲政體制

---

[64] 馬克斯，《極地之光：瑞典設計經濟學》，台北：大塊文化，2009 年。參訪團抵達瑞典後，惠蒙我國駐瑞典代表朱文祥致贈本書，特此致謝。

[65] 參閱網站：http://www.scb.se/default____2154.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

瑞典採行議會內閣制，國王爲虛位元首，實際政務由國會和基於其支持與同意所組成的內閣掌握。根據瑞典國會網站的介紹，[66] 瑞典《憲法》是由四項根本性的法律（fundamental laws）所構成，分別是《政府組織法》（Instrument of Government）、《王位繼承法》（Act of Succession）、《新聞自由法》（Freedom of the Press Act）和《言論自由基本法》（Fundamental Law on Freedom of Expression）。這四項根本性的法律共同構成的瑞典《憲法》，其他普通法律不能與之牴觸，而且其修正的程序也較普通法律困難。《國會法》（The Riksdag Act）雖然並不屬於根本性的法律，其則係居於根本性法律和普通法律之間。

一、瑞典王室

根據瑞典王室官方網站資料之介紹，[67] 瑞典的君主制已有長達一千年以上的歷史，也是世界上少數幾個最古老的王國之一。瑞典的第一位國王已不可考，但可能是在西元 1200 年代開始建立了王國。目前在位的國王卡爾十六世・古斯塔夫（Carl XVI Gustaf），1973 年 9 月 15 日即位至今，是 1810 年由瑞典國會推舉法國人瓊恩・貝納鐸（Jean Baptiste Bernadotte）所建立貝納鐸王朝（Bernadotte dynasty）的第七

---

[66] 參閱網站：http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____5562.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

[67] 參閱瑞典王室網站：http://www.royalcourt.se/royalcourt.4.367010ad11497db6cba800054503.html（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

位國王。

瑞典國王爲虛位元首，是國家最重要的代表與象徵，僅具有儀典性的功能。每年國會新會期開始時，國王會蒞臨國會主持開議儀式，但他不參加內閣議政或涉入政治，也無須簽署任何有關內閣決策的文件。從 1809 年到 1974 年間，瑞典國王皆擁有單獨統治國家的權力（Rule the Kingdom alone），但 1974 年制定新的《憲法》條款後，由於《憲法》規定國家所有權力來自人民（All public power in Sweden derives from the people），王權已僅成爲國家的象徵。

1979 年《王位繼承法》（Act of Sucession）修正通過後，從 1980 年起，只要是國王最長的子嗣即擁有王位繼承權，而不論其爲王子或公主。現任國王育有三名子女，最大和最小的都是女兒，因此瑞典現在的王儲是出生於 1977 年的維多利亞（Victoria）公主。

瑞典王儲維多利亞公主於 2010 年 6 月 19 日與平民威斯特林（Daniel Westling）舉行結婚典禮，這位王儲由於受到瑞典人民的愛戴，整個結婚的慶典活動在 6 月 16 日即已展開。我國駐瑞典代表朱文祥在 6 月 18 日的聯合報副刊中發表〈王室情緣：瑞典貝納鐸王朝兩世紀〉以表祝賀外，並從敘述二百多年前貝納鐸國王與法國拿破崙間的「王室情緣」，介紹了建立貝納鐸王朝較爲人少知的另一段歷史緣因。[68]

---

[68] 朱文祥，〈王室情緣：瑞典貝納鐸王朝兩世紀〉，《聯合報》，2010 年 6 月 18 日，D3 版。朱文祥爲我國駐瑞典代表處代表。

二、國會（Riksdag）

瑞典採單一國會制，議員席次共有 349 席，任期 4 年，而議員候選人必須由政黨提名。參訪團前往瑞典參訪期間，該屆國會的任期係自 2006 年至 2010 年，共有 7 個政黨在國會取得了席次，但沒有任何一個政黨能在國會大選中贏得過半數的席次。2006 年瑞典國會大選後，在國會得有席次的政黨及其席次數，如表 1 所示：

表 1　2006 年瑞典國會各政黨及其席次數

黨　　名	席　次　數
社會民主黨（The Social Democratic Party, SocDem）	130
溫和黨（The Moderate Party, Mod）	96
中央黨（The Centre Party, Cen）	28
自由黨（The Liberal Party, Lib）	28
基督教民主黨（The Christian Democrats, ChrDem）	24
左翼黨（The Left Party, Lft）	22
綠　黨（The Green Party, Grn）	19

資料來源：參訪團查閱相關資料自製

上述七個政黨共囊括了 349 席中的 347 席，另有 2 席其實是因為 2006 年選舉結果後便退出政黨。瑞典國會議員選舉採取較為獨特的比例代表制，349 個席次中有 39 個是調整各政黨應得席次之用，以便使各政黨的得票率和席次更符合比例。並且，能在國會席次的政黨得票率還設有門檻，須要

獲得全國 4%以上的選票，或是在某一選區得到 12%以上的選票，才可在國會分配到席次。[69]

參訪團於瑞典時適逢國會議員大選投票前二週，在斯德哥爾摩的街道上，我們也看到了候選人樹立的競選看板廣告，但或許距離投票日尚有二週，所以並不像台灣選舉時那麼密集。2010 年 9 月 19 日舉行國會大選投票，經過三天的複驗選票、納入海外通訊投票及不在籍選票（兩項選票約爲 17 萬 5 千票）後，於 9 月 23 日公告大選結果（如表 2），執政聯盟（溫和黨、中央黨、自由黨、基督民主黨）取得 49.23％選票，紅綠在野聯盟（社會民主黨、綠黨、左翼黨）取得 43.64%選票。

表 2　2010 年 9 月國會大選結果

政黨	席次數	得票比例
社會民主黨	112	30.66％
溫和黨	107	30.06％
綠　黨	25	7.34％
自由黨	24	7.06％
中央黨	23	6.56％
瑞典民主黨 (Sweden Democrats, SD)	20	5.7％，首度取得國會席次
基督教民主黨	19	5.6％
左翼黨	19	5.6％

資料來源：參訪團查閱相關資料自製

[69] 參閱瑞典國會網站：http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____1065.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

首度在國會取得席次的瑞典民主黨屬於較激進的民族主義政黨，其主要政綱爲反對政府的外來移民政策。瑞典人雖然具有人類平等的胸懷，但面對愈來愈多的外國移民者來到瑞典，並享受國家透過高稅率再平均分配的社會福利，或許可從激進民族主義的瑞典民主黨在本屆國會大選中首度得到席次，在一定程度上反映瑞典人民的想法已有了變化。

三、政府內閣（Government）

瑞典政府內閣是基於國會的同意與支持而組成，國會大選結果後重組政府內閣，但內閣閣員未必一定由國會議員擔任，依據「政府組織法」第 6 章第 9 條之規定，擔任閣員須具公民身分達 10 年以上。國會議長在組成新政府內閣的過程中扮演核心的角色，因爲首相人選須由其向國會提出建議，而在瑞典屬多黨制的情形下，提出能夠儘快地組成政府內閣的首相人選，便是國會議長的重要任務。

參訪團造訪瑞典時的內閣是在 2006 年成立，社會民主黨雖是國會的最大黨，但卻因未過半而無法組閣，甚至未參與內閣的組成，而是由國會第二大黨的溫和黨爲主的「四黨聯盟」組成過半數的執政聯盟。首相賴英菲爾特（Fredrik Reinfeldt）爲溫和黨，1965 年生，男性；副首相爲女性，屬中央黨。

整體來說，瑞典內閣政府設 12 個部，包括首相在內的內閣大臣共有 22 位，其中 11 位爲溫和黨，4 位中央黨，4

位自由黨，3 位基督教民主黨。內閣成員中共有 10 位女性，2010 年時平均年齡 46 歲。首相及內閣政府的組織、閣員性別及出生年簡介如下表 3：

表 3　2006 年-2010 年內閣成員所屬政黨及性別一覽表

內閣主管部	政黨	性別	出生年
首相府	首相，溫和黨	男	1965
法務部 Ministry of Justice	1.部長，溫和黨 2.移民及庇護政策大臣（Minister for Migration and Asylum Policy），溫和黨	女 男	1966 1973
外交部 Ministry for Foreign Affairs	1.部長，溫和黨 2.國際發展合作大臣（Minister for International Development Cooperation），溫和黨 3.貿易大臣（Minister for Trade），溫和黨	男 女 女	1949 1963 1961
國防部 Ministry of Defence	部長，溫和黨	男	1966
健康暨社會事務部 Ministry of Health and Social Affairs	1.部長，基督教民主黨 2.老齡照顧暨公共健康大臣（Minister for Elderly Care and Public Health），基督教民主黨 3.社會安全大臣（Minister for Social Security），溫和黨	男 女 女	1959 1956 1947
財政部 Ministry of Finance	1.部長，溫和黨 2.地方政府及財政市場大臣	男 男	1968 1947

	（Minister for Local Government and Financial Markets），基督教民主黨		
教育暨研究部 Ministry of Education and Research	1.部長，自由黨 2.高等教育暨研究大臣（Minister for Higher Education and Research），自由黨	男 男	1949 1971
農業部 Ministry of Agriculture	部長，中央黨	男	1957
環境部 Ministry of the Environment	部長，中央黨	男	1958
企業、能源暨通訊部 Ministry of Enterprise, Energy and Communications	1.部長，並爲副首相，中央黨 2.交通大臣（Minister for Communications），中央黨	女 女	1955 1958
融合與性別平等部 Ministry of Integration and Gender Equality	部長，自由黨，非洲裔	女	1969
文化部 Ministry of Culture	部長，溫和黨	女	1955
就業部 Ministry of Employment	部長，溫和黨	男	1966
歐盟事務內閣大臣 Minister for EU Affairs	自由黨	女	1975

資料來源：參訪團查閱相關資料自製

2010 年 9 月 19 日的國會大選後，新組成了「中央偏右的少數內閣政府」（centre-right minority government），並同樣是由國會第二大黨的溫和黨，繼續聯合自由黨、中央黨及基督教民主黨共組聯合內閣。然而，新內閣的組成和上屆之不同處，首先在於這四個黨在國會的席次僅爲 173 席，未達過半的 175 席，亦即仍屬少數執政的聯合內閣。其次，組成聯合內閣的政黨在國會 8 個政黨中得到的席次數排名，分別是第二、第四、第五及第七（和第八席次數相同）。

新組成的聯合內閣成員共有 24 人，較上一任多了 2 人，連同首相在內的 24 位閣員中，溫和黨 13 位，自由黨 4 位，中央黨 4 位，基督教民主黨 3 位。同時，新一任閣員性別爲男、女各 12 人，平均年齡和上任內閣相同，仍爲 46 歲（詳如表 4）。

表 4　2010 年 10 月新內閣成員所屬政黨及性別一覽表

內閣主管部	所屬政黨及續（新）任情形	性別	出生年
首相	溫和黨，續任	男	1965
法務部 Ministry of Justice	1 部長，溫和黨，續任 2 移民及庇護政策大臣（Minister for Migration and Asylum Policy），溫和黨，續任	女 男	1966 1973
外交部 Ministry for Foreign Affairs	1 部長，溫和黨，續任 2 國際發展合作大臣(Minister for International Development Cooperation)，溫和黨，續任	男 女 女	1949 1963 1961

	3 貿易大臣（Minister for Trade），溫和黨，續任		
國防部 Ministry of Defence	部長，溫和黨，續任	男	1966
健康暨社會事務部 Ministry of Health and Social Affairs (第四位閣員主管新增業務)	1 部長，基督教民主黨，續任 2 幼老照護大臣（Minister for Children and the Elderly），基督教民主黨，續任（職掌事項變更） 3 社會安全大臣（Minister for Social Security），溫和黨，新任 4 行政與住宅大臣（Minister for Public Administration and Housing），基督教民主黨，新任	男 女 男 男	1959 1956 1963 1960
財政部 Ministry of Finance	1 部長，溫和黨，續任 2 財政市場大臣（Minister for Financial Markets），溫和黨，新任（職掌事項變更）	男 男	1968 1958
教育暨研究部 Ministry of Education and Research	1 部長，自由黨，續任，兼副首相 2 性別平等大臣兼教育部副部長（Minister for Gender Equality, Deputy Minister for Education），自由黨，非洲裔，原爲融合與性別平等部部長	男 女	1949 1969
農村事務部 Ministry of Rural Affairs	部長，中央黨。原農業部（Ministry of Agriculture）即將改名	男	1957
環境部 Ministry of the	中央黨，續任	男	1958

Environment			
企業、能源暨交通部 Ministry of Enterprise, Energy and Communications (第三位閣員主管新增業務)	1 部長，中央黨，原兼副首相 2 基礎建設大臣（Minister for Infrastructure ），溫和黨，新任（職掌事項更名） 3 資訊科技與區域事務大臣兼副部長（Minister for Information Technology and Regional Affairs, Deputy Minister for Enterprise），中央黨，新任	女 女 女	1955 1965 1972
融合與性別平等部 Ministry of Integration and Gender Equality (第二位閣員主管新增業務)	1 部長，自由黨，非洲裔（與教育暨研究部性別平等大臣兼教育部副部長爲同一人） 2 融合大臣兼就業部副部長（Minister for Integration, Deputy Minister for Employment），自由黨，新任	女 男	1969 1972
文化部 Ministry of Culture	溫和黨，續任	女	1955
就業部 Ministry of Employment	溫和黨，續任	女	1963
歐盟事務內閣大臣 Minister for EU Affairs	自由黨，新任	女	1975

資料來源：參訪團查閱相關資料自製

參、行政體制

瑞典的政府行政體制可分成「全國行政」、「分區行政」

和「地方行政」三個層次，以及加入歐盟後愈顯重要的「歐盟層次」。[70]其中關於「全國層次」和「歐盟層次」主要爲內閣政府的職權，本文將對此我國較不熟悉的組織與分工情形，就前三個行政體制層次及「執行公署」制度，再多予介紹。

一、全國行政層次（national level）

如前所述，瑞典是議會內閣制國家，因此其 Government 經常僅指行政部門，不同於美國總統制國家所稱的 Government，還包括了立法和司法部門在內。並且，在瑞典英文版的官方文獻介紹中，Government Offices 和 Government 的涵義並不相同。

（一）「內閣政府各機關」（Government Offices）和「內閣政府」（Government）的區別

1.「內閣政府各機關」（Government Offices）：

已有學者將之譯爲「中央政府辦公室」，[71] 但本文採取的譯名爲「內閣政府各機關」。根據受訪機關簡報資料及瑞典官方網站的介紹，[72] 其係泛指「首相府」（Prime Minister's Office）、12 個部及「內閣政府行政

---

[70] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

[71] 張世杰（計畫主持人），《OECD 主要會員國行政法人制度：英國、法國、紐西蘭、荷蘭、美國、瑞典》，台北：行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯報告，2006 年，頁 133。

[72] 參閱瑞典內閣政府網站簡介：http://www.sweden.gov.se/sb/d/576（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

事務總管理處」（Office for Administrative Affairs）所組成一個整體概念的「政府當局」（public authority）。參訪團在 8 月 31 日上午 9 時拜會「內閣政府行政事務總管理處」，由財政部負責中央政府人力資源的主管及該總管理處負責人力資源和雇主政策事務各一名官員接待，並向參訪團簡報該國人力資源體制與政策，以及進行座談。「內閣政府行政事務總管理處」並不屬於「內閣政府」，其首長也不是閣員，但在層次上可謂相當於部級機關的地位。

簡要來說，「內閣政府行政事務總管理處」負責整個「內閣政府各機關」的行政事務管理與支援的工作，僱用的員工大約有 670 人，其首長同時也是首相府的文官長(Permanent Secretary)。[73]而該處在行政支援上的作爲和提出的方案，皆是爲了使「內閣政府各機關」有效地達成管理國政和落實政策的任務，且最主要的行政支援工作，即構成了內閣政府日常運作的各項環節。同時，內閣政府總事務處也著重於行政發展性的工作，長期目標在於創造協調一致的行政支援及簡化行政的運作。[74]

2.「內閣政府」（Government）：

---

[73] Katarina Strand and Information Rosenbad, ed., ***Facts & Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2009,*** Government Offi ces of Sweden, June 2010, p. 9 .

[74] Ibid**.**

本文譯爲「內閣政府」，其係由首相和 21 位內閣大臣及其主管的機關所構成，並不包括「內閣政府行政事務總管理處」。內閣大臣人數及各部的數目並不受到限制，可由內閣政府視職權如何劃分而定。內閣每週四召開會議集體決定政府政策，且在正式做成決策前，至少需有五位內閣大臣參與「內閣會議」（Cabinet meeting）的討論。[75]

每個部設置內閣大臣 1 至 3 人，其中一人兼任部長。每個部皆有政治任命的幕僚群，通常包括一位政務次長（State Secretary），一位新聞次長（Press Secretary），以及至少一位協助政策制訂的政治顧問（Political Advisers），整個內閣政府中隨閣員進退的政治任命者，大約有 200 人。[76]

（二）首相府的組織

瑞典爲議會內閣制國家，首相爲國家政務的實際領導者，故輔助其決定政策的機關組織型態，可在一定程度上看出首相的領導模式。瑞典首相府內僱用的員工超過一半以上爲政治任命，府內又分成八個輔助首相府日常運作與協助首相決策的幕僚單位。

1.「首相府秘書處」（Prime Minister's secretariat）：[77]直

[75] 參閱瑞典政府網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3145（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

[76] 參閱瑞典政府網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2856（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

[77] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/21621（檢視日期：2010 年 11

接承首相之命，綜理首相府內的幕僚及事務性工作，並由國務大臣（State Secretaries）負責運作之管理。在該處之下，另設有「外交和歐盟事務科」（Foreign and EU Affairs Division）、「機要組」（Political Staff）、「新聞組」（The Press Department）、「聯絡組」（The Correspondence Department）。

2.「歐盟事務閣員辦公室」（Office of the Minister for EU Affairs）：[78]負責協助負責歐盟事務之閣員的日常工作所需，以及統理內閣政府機關內對歐盟的政策與議題。同時，該辦公室還負責協調內閣對波羅的海區域的策略。

3.「歐盟事務聯絡處」（EU Coordination Secretariat）：[79]由非政治性的官員負責本單位的業務，負責內閣政府機關內部有關歐盟事務的協調聯絡事項。例如，協調聯絡「里斯本進程計畫」（Lisbon process）的推動、[80] 涉及各項歐盟條約（EU treaties）的問題、歐盟長期的預算與特定資訊問題、歐盟法律事務，以及促使瑞典公

月 16 日）

[78] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/113967（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

[79] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/129559（檢視日期：2010 年 11 月 16 日）

[80] 這是一項在 2000 年針對歐元區開創知識經濟，以期在 2010 年完成提升經濟競爭力的計畫，參閱網站：http://www.eahep.org/europeanhigher-education/background/lisbon-process.html（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

民進入歐盟所屬的機構等業務。

4. 「黨政協調秘書處」（Political Coordination Secretariat）：[81]

瑞典由於經常由幾個政黨組成聯合政府，在首相府內設有「黨政協調秘書處」，依參與組成聯合政府的政黨各置一名國務秘書（State Secretary），並在各該政黨負責黨政協調事務人員的協助下，依據各該黨閣員主管之事務劃分業務領域，以共同協助首相規劃與決定政策。

2010 年 9 月國會大選後，由「自由黨」、「基督教民主黨」、「溫和黨」及「中央黨」共組新的聯合政府。因此，該處本質上等於由四個小秘書單位構成，在內閣政府中分別協助各該入閣的政黨負責黨政協調的工作。

5. 「常務秘書長辦公室」（Office of the Permanent Secretary）：[82] 首相府置一名常務秘書長（Permanent Secretary），在首相的政務秘書長之下，主要負責首相府的行政與預算等事項。同時，常務秘書長還身兼內閣政府行政事務總管理處長（Head of the Office for Administrative Affairs）。在「常務秘書長辦公室」裡

---

[81] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/12082（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[82] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/22404（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

尚設有一名主任（Director-General），負責整個「內閣政府各機關」內人力資源協調管理的工作。

6.「法務總監辦公室」（Office of the Director-General for Legal Affairs）：[83] 設置有法律專家若干人，輔助法務總監協調整個內閣政府機關內部，在法律議題及法律用語上的一致與統一，以確保首相府發出的文件符合法律規定、前後一貫和用語統一。法務總監同時是首相府的保安主管，連同「內閣會議紀錄室」（Cabinet Minutes Office）均設於該辦公室內。

7.「審計室」（Internal Audit）：[84]設置有審計官若干人，負責整個「內閣政府各機關」內部的審計工作。

8.「危機管理協調處」（Crisis Management Coordination Secretariat）：[85]負責蒐集和分析國、內外與政策有關的情報和情勢，提供各部關於危機管理和危機情資的發展，安排並執行有關的訓練，以及針對可能對國家造成威脅或危險的情勢做出分析。

二、分區行政層次（The regional level）[86]

---

[83] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/21720（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[84] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/22015（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[85] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/3778/a/129557（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[86] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

瑞典行政分區上的「郡」體制，在其民主體制中具有獨特的地位。瑞典將全國分成 21 個稱爲「郡」（county）的行政分區（regions），其行政體系可分兩大系統，一爲中央政府派駐機關執行的「中央行政」，另一爲具有若干自治程度的行政，而本文將之稱爲「郡行政」。

行政分區上的每個郡設有一「郡行政局」（County Administrative Board），一方面係代表國會和內閣，在各郡推動國家政策和監督法律的執行；另方面，「郡行政局」也居於人民和「自治市」（municipalities）及中央政府間連結的重要角色。[87] 「郡行政局」爲隸屬於財政部之下的「執行公署」（government agency, public agency），[88] 其首長稱爲「郡長」（County Governor），並由內閣任命。

「郡議會」（county council）由郡選民每四年選出議員所組成，主要職權事項爲健康與醫療照護（約佔財政支出的 80%），其他還包括牙齒保健、健康保健專業的培訓計劃，郡當地音樂、劇場和博物館等文化事業，以及扶助郡企業部門等。此外，公共運輸服務項目則多與各「自治市」合作。然而，郡議會運用經費須經中央政府同意，徵稅及徵收費用

---

[87] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2102/a/20616。另參考瑞典官方出版介紹「郡」的小冊，***The County Administrative Board : Its work and its role***, p.2。參閱網站：http://www.ab.lst.se/upload/dokument/publikationer/L/Info/lansstyrelserna_engelsk.pdf（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[88] 參閱瑞典財政部網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2062/a/148028（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

等，必須受到《瑞典地方政府法》（Swedish Local Government Act）的規範。

「郡議會」任命一個「郡執行委員會」（county executive committee）來主持或協調郡議會的運作，同時還設有若干委員會負責將各種不同事務提案至郡議會，以及必須執行郡議會所做的決策。21 個郡中除 3 個郡採取不同的制度外，其他的郡議會情形大致相同。[89]

三、地方行政層次（The local level）[90]

瑞典在每個郡以下，又再分成全國共有 290 個的「自治市」，此爲稱爲地方層次的行政。每個市每四年均選出一個「市政會議」（municipal council），決定市政方面的事務。同時，「市政會議」任命組成一個「市政執行委員會」（municipal executive board），由其領導和協調市政的工作。

基本上來說，地方層次的「自治市」具有地方自治團體的地位，而其地方自治事項已多屬服務行政，亦即社會福利國家主要的施政項目。例如，義務教育和高中學校、老人照護、道路、水資源和汙水處理及能源等，其他如新建游泳池設施，或開辦幼兒日間托育中心，亦是市政會議的決策項目。此外，「市政會議」也主管核發營建執照或賣酒執照等

---

[89] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[90] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16196（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

管制行政項目。[91]

四、「執行公署」制度（Agency）

瑞典在中央政府行政體制上，另有一也可稱爲「瑞典模式」（Swedish Model）的「執行公署」（Agency）制度值得介紹。「執行公署」制度的核心特色，係形式上每個「執行公署」均隸屬某個部之下，但卻擁有相當程度的自主性與獨立性。

基本上，內閣政府各部僅職掌政策方針和立法的工作，「執行公署」負責政策執行、具體案件或事務等公共服務的決定與提供，各部無權干涉。並且，除「執行公署」的署長（一般稱爲 Director General）由內閣以契約聘用外，「執行公署」可擁有各自的人力資源管理政策與制度安排。

本次參訪團於出國前蒐集相關資料的過程中，已注意到瑞典「執行公署」的獨特性，並了解國內學術界傳譯成英國「政署」制度的 Agency，實際上就是效法自瑞典及芬蘭等國家，尤其瑞典更應是該制度的原型。因此，參訪團藉拜會瑞典相關機關的機會，曾就教該制度的特色，並帶回了受訪機關提供的簡介與學術期刊論文等資料。茲依據這些較新的資料，簡要介紹如下：

（一）瑞典「執行公署」爲英國「政署」的原型

我國在推動「行政法人」制度時，另有一些以彭錦鵬教

---

[91] 參閱網站：http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame____6608.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

授為先導的學者們，提出相對應的政策選擇方案，主張可效法英國首相柴契爾夫人（Margaret Hilda Thatcher）推動「續階計畫」（Next Steps），而於 1988 年開始建立中文譯為「政署」的Agency制度。[92] 因此，在目前蒐集到的相關中文文獻中，除了少數論著偶爾將Agency稱為「執行機關」，[93] 或將瑞典的government agencies統稱為「政府機構」，但因認為瑞典Agency與英國的「政署」不同，而不另作中文譯名外，[94]大率皆將行政體系中的Agency譯為「政署」，[95] 這應是遵循彭教授最早於民國 89 年發表一篇介紹英國「政署」制度的大作。[96]

考試院在民國 88 年 6 月和 94 年 6 月兩次組團考察瑞典時，曾分別注意到了「瑞典政府組織的一大特徵為規模極小的中央部會及數量與規模龐大的『執行機關』（Agencies）。……」，[97] 以及「中央政府各部為執行業務設

---

[92] 郭冠廷（研究計畫主持人）、黃錦堂、陳志華（共同主持人）、彭錦鵬 （協同主持人），《公法人之組織設計與人員任用管理之研究》，行政院人事行政局委託研究計畫，2002 年 12 月。彭錦鵬，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，第 53 期，2008 年 1 月，頁 21-36。

[93] 黃臺生，〈英國新的政府機制—執行機關〉，《考銓季刊》，第 25 期 （2001 年 1 月），頁 60-71。黃榮源，〈英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析〉，《文官制度季刊》，第 1 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 57-90。

[94] 張世杰（計畫主持人），前揭書，第 7 章。

[95] 黃靖雯、朱鎮明，〈從英國政署經驗檢視我國行政法人制度─以蘇格蘭文物署與國立中正文化中心之比較為例〉，《立法院院聞》，第 33 卷，第 10 期，民國 94 年 10 月，頁 54-67。

[96] 彭錦鵬，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第 30 卷第 3 期，2000 年 9 月，頁 89-141。

[97] 李光雄等，《考試院北歐考銓制度考察團報告》，台北：考試院，1999 年，頁 40。

立執行機關，……執行機關具獨立地位，依據法規執行業務，中央各部不得干涉執行機關業務之處理」，[98] 而這裡提到的「執行機關」，正是當前被學術界普遍傳譯爲「政署」者。

事實上，在彭錦鵬教授最早於國內介紹英國「政署」制度的大作中，即曾指出「英國的政署模式取法自瑞典於 1980 年代所採用的獨立性較高之政府單位」；[99] 亦即，目前學術界所大力介紹的英國「政署」制度，其原型正是取法自瑞典的「執行機關」制度。因此，早在考試院民國 88 年的考察報告中，其實已介紹過所謂的「政署」制度，且儘管因該「政署」制度並非考察重點而未做深入的介紹，但已指出了如前文所引之獨特性與部分的重要特徵。更重要的是，考試院考察報告將Agency傳譯爲「執行機關」，雖然並不足以表達該制度所具有的獨特性，但卻能平實地說明該制度的最基本特徵，係「執行機關」與「政策決定機關」應具有獨特性意義的區分。

本文認爲以「政署」傳譯Agency制度，雖係以獨特的詞彙表達此一獨特的制度，但該詞彙卻讓人難以從字義上，略爲推知其涵義之一二，甚至還易對其屬「機關」的本質產生誤解。[100] 因此，本文避免使用「政署」而改採「執行公署」

---

[98] 吳容明等，《考試院考銓業務出國考察北歐考察團考察報告》，台北：考試院，2005 年，頁 38。

[99] 彭錦鵬，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，頁 90。

[100] Agency 由於僅負責法規與政策的執行，故爲行政法意義上典型的機關，亦即有權根據法規就具體個案做出行政處分者，即爲我國現行法制上的「機關」。

的譯詞，除了是爲強調瑞典的「執行公署」是英國「政署」效法的原型外，至少還能夠突顯Agency的首要特徵，在於其係專責爲「執行」政策或法規所設立的機關。

（二）「小部」與「大執行公署」

瑞典內閣政府各部和大多數國家相比，規模算是非常的小。總理府、12 個部和「內閣行政事務總管理處」共同構成的「內閣政府機關」（Government Offices），其包括政治任命官員和一般職員在內，根據「內閣行政事務總管理處」提供給參訪團的簡報資料所示，人力總數大約爲 4,900 人。[101] 相對來說，中央政府另外設置有大約 250 個「執行公署」，則僱用了佔中央政府絕大多數比例的人力。不過，每個「執行公署」僱用的人力數量不一，少的可以僅數人，多的則達到 26,000 人。[102]

但有若干學者似乎認爲 Agency 不是「機關」，才將之譯爲「政署」。例如，范祥偉將英國的「政署」（Agency）理解並翻譯爲「準自主非機關組織體」（Quasi-autonomous Non-governmental Bodies, Quangos）的一種，見范祥偉，〈英國自主性公共體之組織與人事管理〉，《T＆D 飛訊》，第 59 期，2007 年 7 月 10 日，頁 1。因此，在范祥偉的另一篇大作中指出，英國設立政署制度是爲了「去機關化」，見范祥偉，〈英國文官制度改革與考選制度發展（1979～2004）〉，《國家菁英》，第 2 卷第 2 期，2006 年 3 月，頁 126-127。此外，彭錦鵬教授也有「機關轉型爲政署的分界」的介紹，同樣意味了政署具有「去機關化」的特質，見彭錦鵬，同註 37，頁 125。

101 這項數據在其官方文獻或網站簡介中，亦有記載爲 4,800 人者，參閱自 Office for Administrative Affairs, ***The Sweden Government Offices Yearbook 2009,*** Government Offices of Sweden, 2010, p.6. 根據最後更新日期爲 2010 年 5 月 27 日的內閣政府網頁資料，中央政府人數爲 4700 人，參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2856（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

102 Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***Central government and delegated employer responsibility – the Swedish Model,*** Stockholm: SAGE, 2009,

參訪團此行得到受訪機關提供數項簡報資料，但其中若干數據並不一致。例如，「政府雇主聯合總署」（Swedish Agency for Government Employers, 以下簡稱 SAGE）統計官 Åke Fagrell 以截至 2010 年 3 月 1 日的數據說明，該國「執行公署」的數量爲 245 個，平均每個「執行公署」僱用 960 人。另外，財政部中央政府人力資源政策室主任 Claes Lindgren 提供的簡報資料介紹，直接隸屬於內閣各部之下的「執行公署」約有 205 個，另有 5 個係直接隸屬於國會之下。

（三）署長的職銜和聘任

「執行公署」設置一名由內閣政府決定聘任的首長，根據瑞典財政部 Claes Lindgren 主任的簡介，其英文職銜使用最多的是 Director General，另還有 Chancellor、County Governor、Chairman、Director、Head of Office 等。爲了方便起見，本文原則上均將之泛稱爲「署長」。

署長的聘任是由內閣政府決定，甄補的程序必須公開化，而決定人選的因素，主要是候選人的專業條件。署長任期一般爲 6 年，最多得再延長 3 年。大致上來說，署長的薪資及工作獎金是由內閣政府和署長雙方商訂，而「執行公署」的組織結構、員額設置、個人薪資及其他人力資源管理事項，均屬於「執行公署」內部的管理事項。

（四）行政體系內的權力分立

儘管許多國家也朝向給予各級行政機關更多的自主

---

p.8.

權，但除了芬蘭可能是主要的例外之外，沒有一個國家像瑞典的「執行公署」般，在行政架構內可擁有幾近完全不受其他機關干預的權限範圍。瑞典每個中央政府「執行公署」形式上皆隸屬於某個部，但在《憲法》的規定下，[103] 個別的部不得直接干預「執行公署」日常的運作。[104] 亦即，在許多國家所謂「部長領航」（Ministerial steering）的情形，並不存在於瑞典；因為，內閣政府對於「執行公署」行使公權力適用法律和決定具體的案件時，並無指揮與命令之權 [105]。簡言之，「執行公署」承擔許多在其他國家屬於各部的職能，突顯了該國在中央行政體制上，採行了另一種具有獨特性的「權力分立」（separation of powers）型態。[106]

因此，瑞典中央行政體制最重要的特色，其實並不在於「小部與大執行公署」，也不在於行政的公開、透明和課責，而是內閣政府各部和「執行公署」間的「分權」（separation of

---

[103] 構成憲法之一的《政府組織法》（Instrument of Government）第 11 章第 7 條規定的原文如下：“No public authority, including the Riksdag and the decision-making bodies of local authorities, may determine how an administrative authority shall decide in a particular case relating to the exercise of public authority vis-à-vis a private subject or a local authority, or relating to the application of law. ”參閱瑞典國會網站：http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6328.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[104] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.8.

[105] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/nocache/true/a/127133/dictionary/true（檢視日期：2010 年 11 月 17 日）

[106] Paul T. Levin, ***The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers-The Swedish Style***, JOAAG, Vol. 4 No. 1, p.42

powers）。這種可稱爲「二元體系」（dualism）的分權模式，不僅象徵了政治性的內閣各部和非政治性的「執行公署」間明顯的區隔，且還係基於《憲法》的明定和從實際運作的經驗中所建立。[107]

進一步言，內閣政府若干涉「執行公署」的權限範圍，將被視爲嚴重的犯法行爲，且國會的「常設憲法委員會」（Standing Committee of the Constitution, Riksdag Committee on the Constitution）每年都會調查內閣閣員疑似非法干預「執行公署」職權事務的案件。[108] 同樣地，國會議員和其他公權力機關若想影響「執行公署」對於具體個案的處理與決定，一樣也受到禁止。[109]甚至於，如果內閣政府認爲「執行公署」適用某項法律有所錯誤，他們僅得以提案修改法律。[110]

（五）監督「執行公署」的方式

內閣政府和國會不得干預「執行公署」對於具體個案的處理外，但能夠藉由各自的預算權和審計權進行有限程度的監督。[111] 此外，「執行公署」必須在國會和內閣政府所規制的法律架構內運作，國會可制定的許多法律來規範「行政公署」行使權力的方式。另一方面，內閣則可在「執行公署」

---

[107] Paul T. Levin, ***,op.cit***., p.42 & fn.4.

[108] Government Offices of Sweden，***The Swedish Government at Work,*** Stockholm: Regeringskansliet , 2008, p.17.

[109] Paul T. Levin, ***,op.cit***., p.42.

[110] 參閱瑞典政府網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/nocache/true/a/127133/dictionary/true（檢視日期：2010 年 11 月 18 日）

[111] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.8.

成立之初，即對之頒布與其設立目的有關的「施行細則」（ordinance），[112] 以非常概括的方式限定「執行公署」的制度性結構和原則性的目標，[113] 以及關於如何執行工作的一般性行政作業規定。[114] 然而，「執行公署」確切的組織編制、員額、薪資（依「團體協約」結果再個別商定）等人力資源管理等事項，屬於各該「執行公署」內部行政管理行政事項，而應由首長和其主管決定。

內閣政府僅能就原則性的事項影響或監督「執行公署」，而主要的制度性方法，除了頒佈「施行細則」外，即是運用頒佈年度的「撥款指示」（appropriation directions）[115]。內閣政府在「撥款指示」中設定「執行公署」應達成的工作目標，以及配置執行業務與達成工作目標所需的預算。每一個「執行公署」分配到的經費，運用在如薪資成本和辦公廳舍等，這些經費並可比照私部門的薪資水準或生產力而調整，並非每年當然可獲得調增。[116]

儘管每一個中央政府的「執行公署」均隸屬於某個部的管轄權之下，但每個「執行公署」卻須向整個內閣政府負責，

---

[112] ordinance 是內閣政府發布的行政命令，通常是執行國會新制定一部法律之決策的一部份，其和法律一樣，皆是規範人民和公務機關的法規。參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2861（檢視日期：2010 年 11 月 18 日）

[113] Paul T. Levin, ***,op.cit***., p.42.

[114] 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/nocache/true/a/127133/dictionary/true（檢視日期：2010 年 11 月 18 日）

[115] 「撥款指示」的英文為 appropriation directions，參見：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2861（檢視日期：2010 年 11 月 18 日）

[116] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.9.

這是因爲沿襲了天主教聯合領導的規範。[117] 因此，所有的「執行公署」都要編制未來三年的預算計畫，內閣政府即以此爲基礎來評估其業務和資源。同時，內閣政府爲了深入地進行檢驗，也可要求「執行公署」提供更多元的文件證明。

此外，「執行公署」每年須向內閣政府提交報告，重要內容尤其包括歲出、歲入及成效，以及績效、財務狀況和詳細的人力資源情形等，內閣政府即可依此報告來評估「執行公署」的運作，並配合「執行公署」在報告中提出的預算資料，而成爲下一個年度全國預算編列及頒佈「撥款指示」的基礎。[118] 並且，如果「執行公署」超支了內閣撥付的經費，他們或可能需要去借貸，而不是再獲得額外的撥補。[119]

肆、公務人員制度

瑞典政府由於力求在公、私部門的薪資與僱用條件上減少差異，因而對公部門的受僱者甚少區別是否爲「公務人員」（civil servants），也沒有特別的法律界定與規範公務人員的身份和權利義務等。甚至於，在瑞典公部門人力資源管理的理念裡，並不存在高級文官的概念。

同時，瑞典和「經濟合作與發展組織」（Organisation for

---

117 Paul T. Levin, ***,op.cit***., p.41.

118 參閱網站：http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/nocache/true/a/127133/dictionary/true（檢視日期：2010 年 11 月 18 日）

119 Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.9.

Economic Co-operation and Development，OECD）各國的比較中，其公部門的人力資源管理屬於相當高程度的授權與具有彈性的模式。這也是是說，瑞典每個機關均有其各自的人力資源管理單位，可以規劃各自機關需要的人力資源管理政策，以及自行決定的薪資及僱用條件，甄補各自需要的人力。

一、公部門僱用的人力

（一）人數

瑞典公部門僱用的員工共約有 130 萬人，佔全國勞動市場 1/3 的人口。中央政府行政部門約有 24 萬人（另根據政府網站資料為 21 萬人[120]），首相府、12 個部及「內閣事務總管理處」所構成的「內閣政府機關」整體，共約有 4,900 人，其他則是 250 個「執行公署」所僱用的人數。而整個中央政府行政部門的人力，約為全國勞動人力的 5% ；另外，中央政府僱用的員工中，女性職員比例達到 50%。[121]

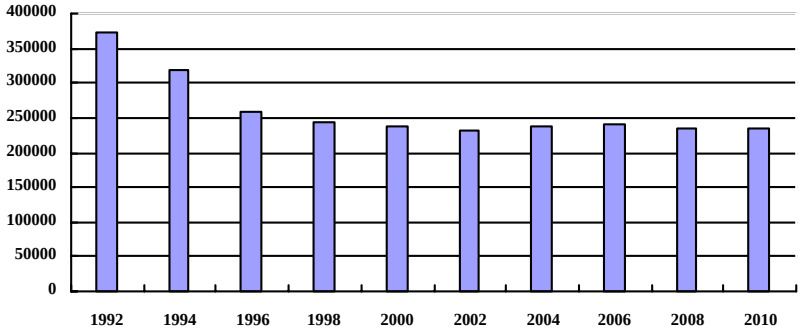
上述為官方網站或出版品所載之數據，另依據 SAGE 提供的統計資料（如表 5），中央政府員工總數約為 235,000 人，佔全國勞動力總數的 6%；同時，從過去 18 年來的人數變化情形來看，10 年前中央政府的人力已有較大幅度的縮減，此後幾年的變化幅度較小。

---

[120] 參閱瑞典內閣政府網站資料：http://www.sweden.gov.se/sb/d/2102/a/20613（該網頁最後更新日期為 2010 年 10 月 5 日）

[121] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.8.

表5 中央政府部門僱用人力數 1992-2010

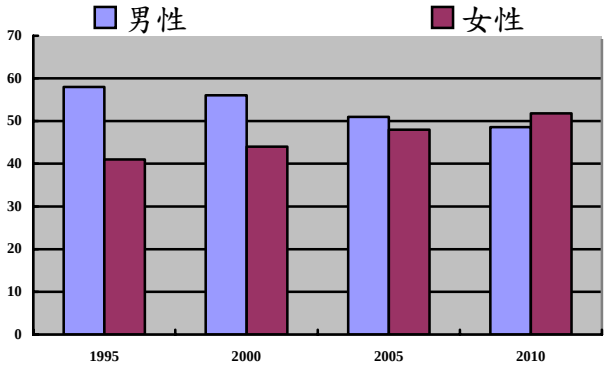


資料來源：參訪 SAGE 提供之簡報資料

（二）性別結構

女性員工有 124,400 人，男性爲 115,100 人，女性的比例爲 51.1%，略大於男性的 48.9%。不過，若就女性擔任主管的比例而言，儘管近十年來女性主管的比例逐年上升，但目前還不到 40%，而與男性仍有一段差距。（如表 6）

表6： 中央政府部門人力的性別比例

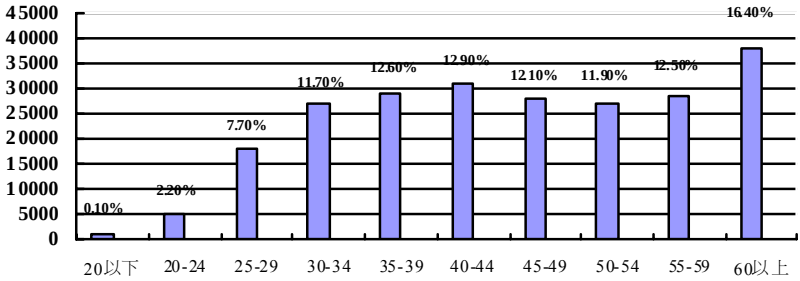


資料來源：參訪 SAGE 提供之簡報資料

（三）年齡結構

瑞典中央政府部門人力的年齡結構，60 歲以上者佔 16.4％，50-59 歲的比例為 24.4％，40-49 歲的比例為 25％，30-39 歲的比例為 24.3％，29 歲以下者佔 10％。由於 60 歲以上者的比例偏高，瑞典中央政府目前也面臨了退休金發給的財政壓力。關於瑞典中央政府人力的年齡結構（如表 7）。

表7 2010年瑞典中央政府部門人力的年齡結構



資料來源：參訪 SAGE 提供之簡報資料

二、薪資制度的發展

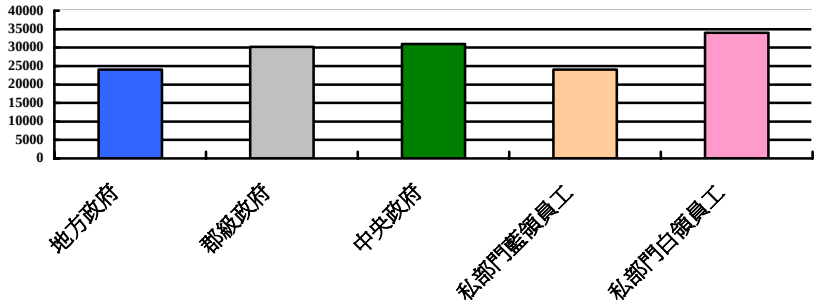
瑞典國會在 1985 年公布了《人事政策法》（Personnel Policy Bill），規定政府體系的人事政策應簡單化、分權化及就業條件市場化。[122] 因此，關於瑞典公部門員工薪資的決定權，逐漸授權至個別的「執行公署」；同時，薪資的規劃須考量國家經濟情況、用人機關的需求及與市場條件間的平

[122] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p13.

衡。[123]

瑞典公部門的薪資及就業條件力求與私部門取得一致，由於公部門員工也有藍領層次者，故將私部門白領和藍領員工合併估計，公、私部門的薪資水準似乎差異不大（如表 8）。

表6：2010年勞動市場各部門每月平均薪資比較



資料來源: 參訪 SAGE 提供之簡報資料

1989 年起，瑞典公部門引進了「個別薪資」（Individual Pay）制度，而不再依據爲各職位預先設定之薪俸等級。簡言之，「個別薪資」是指員工的薪資取決於個別員工和雇主間簽訂的協定；同時，薪資的差異是依據工作的難易程度、所需負擔的職責、績效表現及對就業市場產生之影響等因素而有不同。[124]

---

[123] ST（Union of Civil Servants）, ***Collective Bargaining in the State Sector in Sweden,*** Stockholm: Sts informationenhet, 2008, p.5.

[124] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit*** , p13

目前，除了首長或主管（director general）和少數領導職的高級文官的薪資，內閣政府會預先設定標準外，其他公部門員工薪資的形成，均係透過「商議」（negotiation）制度所決定。大致上來說，薪資的決定過程，係由工會代表和雇主間經由「集中的」或「共同的」（central）和「各別的」（local）兩個層次之「團體協商」（collective bargaining）及和簽訂「團體協約」（collective agreement），並係在用人機關和「各該機關之工會」（local trade unions）代表進行「商議」後獲得具體的決定（詳細過程另見下文）。但近些年來的發展，每個機關和工會可決定是否採行「商議」方式，若決定不採行，便可直接由主管或首長和個別員工談定。目前，有愈來愈多的機關以個別對談的方式決定員工的薪資。[125]

依據 SAGE 統計官提供給參訪團的資料，目前瑞典公部門員工平均每月薪資水準如表 9。參訪團曾請教 SAGE 接待官員，政府官員的薪資差距比為多少？他們以首相和辦事員層次的官員來比，差距大約為 6 倍。參訪團繼續提問，薪資差距不大，如何能夠吸引人才及增加工作意願？他們的答復多半認為薪資不是提高工作士氣和吸引人才的主因。

---

[125] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***Working as a government employee in Sweden benefits and terms of employment,*** Stockholm: Abetsgivarverket, 2009, p.8.

表 9：公部門員工平均每月薪資水準（單位：瑞典克朗）

類　　別	平均月薪
所有受僱者	30,755
主管（Manager）	45,910
署長（Director General）	87,000
內閣大臣（Minister）	105,000
首相（Prime Minister）	135,000
最高薪者	140,000
最低薪者（清潔人員）	13,000

資料來源：參訪 SAGE 提供之簡報資料

三、無終生工作保障的「職位制」人事管理制度

瑞典雖然制定了《公部門就業法》（The Public Employment Act），但絕大多數的人事管理事項，要視政府和公務人員協商簽訂協約後決定。並且，相關適用於私部門僱用關係的法律，大體上也都適用於公部門。因此，《公部門就業法》主要係就公務人員身分之取得或喪失等事項予以規範，具體的人事管理事項則由協商與簽定「團體協約」決定。

瑞典中央政府的就業條件和勞動市場上的其他部門非常相近，且所有僱用的職員均係基於「長期僱用契約」（permanent contract basis）聘用。不過，瑞典近年來在勞動力事務上，公部門和私部門間朝向減少差異的方向發展；因此，公務人員逐漸被視爲和其他受僱者一般，傳統官僚體系

採用的終身僱用制，也將逐漸地淘汰。[126]

瑞典和北歐國家的人事管理制度差不多，除了如法官、外交官員或警察等職務外，其他行政人員的人事管理制度都是採取所謂的「職位制」（position-based system, position system, open system），而和我國及英、美等許多國家採行的「職涯制」（career-based system, career system, closed system）並不相同。「職位制」的首要特徵，係當某個機關職位出缺或有新增的職位而有待甄補時，完全開放給社會上的任何人皆可前來申請應徵，因而並沒有「職涯制」中的陞遷制度。其次，薪資的多寡也沒有法律的制度化與硬性規定，而是依個人的條件及經由商議後決定，且加薪與否要看工作表現，並非依據年資即可每年當然晉薪。

因此，瑞典政府員工在職場上的發展，通常僅係靠在現有職位上的努力，然後可因能力的表現而提高薪資的等級。主管會和個別同仁藉由溝通與互動，來評估員工的績效表現、未來潛能、工作成效及訓練需求等。當然，當遇有空缺待甄補時，公部門員工也有轉換職位的機會，但將和來自其他公、私部門申請者立於平等的競爭地位，並不會給予任何的優待。[127]

由於北歐國家的公務人員制度係「職位制」，公務人員在職場生涯上的發展，主要靠工作上的表現與自我追求發

---

[126] Paul T. Levin, ***,op.cit***., p.41.

[127] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.12.

展，然後再以所具備的競爭實力，透過申請新職位以取得更高的職位。因此，瑞典公務人員並無硬性規定要接受訓練，因爲參與訓練屬於自覺地求發展，以求競爭新的職位，政府沒有爲公務人員職涯發展而設計的培訓。不過，包括政務官及「執行公署」的署長在內，爲了解政府的運作及增進領導能力而接受的短期訓練，則是瑞典政府很重視的訓練項目。

四、採行「社會對話」（Social Dialogue）的機制

北歐國家公部門員工在工作條件上和私部門差異不大，公部門員工的薪資與福利等事項，並非屬於國家以法律所明定的權利，要視受僱者和雇主間的協商而定。這種普遍運用在歐洲勞資關係上的機制，一般稱爲「社會對話」，鑑於我國公部門並非採行此制度，故此處對該較爲陌生的機制略加說明。

（一）「社會對話」的意義

根據「國際勞工組織」（International Labour Organization, ILO）的界定，[128]「社會對話」是指政府、雇主和勞工代表之間，或是其中二者之間，針對經濟、社會政策有關之共同利益議題，所進行之任何形式的協商、諮商或單純的意見交換。「社會對話」或是政府以官方立場參與勞、資、官的三

[128] 參閱國際勞工組織網站：http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm（檢視日期：2010 年 11 月 21 日）

方程序，或是官方不直接或毫不介入，而只是勞方與管理者（或工會與雇主組織）雙方關係間的程序。同時，「社會對話」程序可採取非正式或制度化的方式，而通常則是結合兩者一起進行。再者，「社會對話」可以在不同的層級展開，例如全國層級、地域層級及企業層級，也可以是跨職業專業或職業部門，或是結合不同專業與部門間而進行。

最後，「社會對話」本身的主要目標，在於爲工作職業場域中的利害相關人，增進彼此間共識的建立和引進民主機制。成功的「社會對話」結構和程序，應具有解決重要經濟和社會問題的可能性，有助於善治（good governance），以及促進社會和工業的和平與穩定，並推動經濟成長。

（二）政府部門「商議體制」（system of negotiation）的沿革

瑞典私部門受僱者開始擁有「集體協商」（collective bargaining）、「團體協約」（collective agreements）和「勞工行動」（industrial actions）等權利，是發軔於 1938 年 12 月 20 日時，「瑞典工會聯合會」（Swedish Trade Union Confederation，瑞典文Landsorganisationen,簡稱LO）和「瑞典雇主聯合會」（Swedish Employers Association，瑞典文Svenska Arbetsgivareföreningen, 後來改稱爲現今的Confederation of Swedish Enterprise ,瑞典文爲Svenskt Näringsliv，簡稱SAF），在斯德哥爾摩的薩爾特舍巴登（Saltsjöbaden）鎮上簽訂了處理勞資關係的協定，在瑞典的勞動市場史上便稱之爲「薩爾特舍巴登協定」（Saltsjöbaden

Agreement）。[129] 此後，政府部門員工在這方面的權利，歷經了多年的討論後，也自 1965 年起和其他勞動市場上的團體一般，原則上得以採取相同方法進行協商和罷工。[130]

「薩爾特舍巴登協定」還樹立了「勞工行動」的特定形式，亦即所謂的「薩爾特舍巴登精神」（Saltsjöbaden spirit）。「薩爾特舍巴登精神」最主要的內涵，在於採取所有「勞工行動」的前提，是要秉持「誠摯合作」（willingness to co-operate）、「相互尊重」（mutual respect）及基於妥協折衷和促進勞動市場發展的責任感下，致力於和平地解決問題。[131]

政府部門員工所採取的「集體協商」係基於「部門層次的工會聯合會」（sector-level trade unions'federations）才擁有協議權利的傳統。爲此，政府部門一開始在內政部下成立了「全國集體協商辦公室」（National Collective Bargaining Office）的新機構，來和部門層次的各個工會組織進行協商，且採取「勞工行動」時也須由這些組織決定。

早期行政部門和國會對於政府員工進行商議擁有強大

---

[129] 當時進行商議並達成協定的主要項目，主要爲稅、集體協商、健康與安全、教育與練，以及其他有關經濟成長和收入平等化之經濟與政治方面的議題。參閱 SAF（Confederation of Swedish Enterprise）網站：http://www.svensktnaringsliv.se/english/about-sweden_46257.html（檢視日期：2010 年 11 月 21 日）

[130] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit.***, p.13.

[131] 參閱網站：http://www.eurofound.europa.eu/emire/SWEDEN/ANCHOR-SALTSJ-Ouml-ADSAVTALET- SE.htm（檢視日期：2010 年 11 月 21 日）

的影響力，如上述的「全國集體協商辦公室」是內政部裡原主管商議事務所設立的部門，而國會在協定中也會特別設定所同意的薪資。然而，現今內閣和國會已不再若以往般的介入，任何薪資的協定無須經國會同意，內閣也只會設定首長或主管們（director general）和少數領導職高級文官的薪資標準。

到了 1994 年時，在財政部之下另外設立了一個具有相當獨立自主性地位的機關－「政府雇主聯合總署」（以下簡稱 SAGE），代表政府立於雇主的地位和工會進行商議程序，並負責規劃政府的人事政策。在下文中，將再繼續介紹此一具有獨特性的機關。

（三）政府部門商議進行的層次

根據SAGE提供的簡報資料，瑞典中央政府除了約有 51,000 人未參加工會組織外，[132] 其他員工均參加了各種工會組織。同時，各種工會間的協力合作及再成立各種聯合會，也是瑞典長久以來的傳統。[133] 然而，政府部門員工組成的諸多工會及聯合各種工會組成的「協會」或「聯合會」等組織，其與政府雇主進行商議的層次，又可分成「共同或集中的層次」（central level）和「各別的層次」（local level）兩種。

---

[132] 稍早的官方文獻資料為約 50,000 人，參閱 Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***Central government and delegated employer responsibility – the Swedish Model***, p.15.

[133] ST（Union of Civil Servants）, ***op.cit.***, p.6.

參訪團曾特別請教受訪機關，他們使用 local level 時是否指「地方政府」層次間進行的商議？我們得到的答案則是否定的。經過再研讀瑞典官方相關文獻後，本文遂將之翻譯爲如上兩種層次之商議，並進一步說明其主要的意義。

1.「共同或集中的層次」(negotiations at central level)：[134]

核心層次的商議是決定薪資過程中的第一步，且經由「團體協商」後而簽定的「共同的團體協約」，訂定了進行「局部的」商議程序之期限，以及作爲「各別的」商議決定薪資及最低僱用條件的基本架構性前提。此外，「共同的協約」也簽定了「工作保障」(job security)、退休金制度、工作時間、假期及其他一般僱用條件。

基本上來說，「共同的協約」提供各別「執行公署」等機關進行「機關層次商議」(negotiations at agency level)的架構與範圍，所以其內容較寬廣及屬原則性，以使各機關簽定符合各自條件之「各別的團體協約」(local collective agreements)。同時，只要簽定了「共同的協約」，工會需保證不進行「勞工行動」。

根據SAGE提供的簡報資料介紹，進行「共同的層次」商議的政府雇主代表爲SAGE，而相對的商議對象主要有以下三個工會團體：[135]

---

[134] 同註 73

[135] 此處三個和政府雇主進行協商之工會團體，其會員的職業類別係引自同上註。該份文獻中對於三個工會的英文譯名略有差異，會員人數也與 SAGE 提

(1)「固定薪制者工會中央聯合會」（The Central Organisation of Salaried Employees，OFR）：該聯合會由「全國公共服務人員協會」（National Council of Public Employees）代表參與協商，會員人數約爲 95,000 人，所佔比例爲 39%，主要是行政官員、中級主管、警察和軍人等。

（2）「學術研究人員協會中央聯合會」（The Central Organisation of Associations for Academics，SACO-S）：會員約有 84,000 人，所佔比例爲 34%，主要是擁有大學以上學位的專業人士，尤其以法學者和經濟學者較多。

（3）「全國服務及通訊人員工會」（The Swedish National Union of Service and Communication Employees，SEKO）：該會屬藍領（blue collar）人員組成的工會，會員約有 16,000 人，所佔比例爲 7%，主要是從事監獄或感化工作者及國營事業員工。

2.「各別機關的層次」（negotiations at agency level）：[136] 共同的層次商議經由團體協商及簽定「共同的團體協約」後，各機關在「機關層次」的商議中，須遵循「共同的團體協約」的規定，繼續與相對的工會進行「各

供的簡報資料有所不同。

[136] Swedish Agency For Government Employers（SAGE）, ***op.cit***, p.15.

別的層次」之商議，然後再簽定各別的「團體協約」以決定員工的薪資。當然，如前文業已提及，若干機關對於員工薪資的決定，也可改採雇主和個別受僱者間直接對談後決定。

同樣地，各機關透過這種「各別的」或稱爲「機關層次」的商議過程，其各自簽定之「各別的團體協約」，亦決定了適應其各自情形的僱用條件，如工作時間和保健福利等。或者，在各別的「團體協約」中，也可能簽定雇主和該機關工會（local unions）間更爲詳細的協力合作方式。[137]

（四）協約的內容

根據 SAGE 提供的簡報資料，「共同的協約」和「各別的協約」的主要內容如下：

1.共同的協約（Central agreements）

(1)一般工作條件（general working conditions）

(2)薪資政策（pay policy）

(3)工作保障（job security）

(4)合作事項（co-operation）

(5)其他事項（other matters）

2.各別的協約（Local agreements）

(1)個別薪資（individual pay）

(2)共同的協約之架構內的工作條件（working

[137] ST（Union of Civil Servants）, ***op.cit.***, pp.5-6.

conditions within the framework）

（五）「公務人員聯盟」

參訪團此行拜會了「公務人員聯盟」（Union of Civil Servants, ST），並由該聯盟的理事長（President）Annette Carnhede女士、秘書長（Secretary General）Gunnar Johanson先生及負責國際事務交流業務的Karin Brunzell小姐接待及進行座談。理事長Annette Carnhede女士首先向參訪團簡介該聯盟成立的宗旨與日常運作的情形，並強調促進公務人員的權益和規劃與政府進行協商事務的進行，是該聯盟最主要的任務。另根據 2005 年 5 月該聯盟出版的英文簡介資料，該聯盟的會員有 100,000 人，[138] 但依目前網站上的介紹則是90,000 人。[139]

「公務人員聯盟」是政府部門受僱者組成的工會團體，也是全瑞典由政府部門受僱者組成的工會中，最大一個白領受僱者的工會（white-collar union）。同時，該聯盟不涉入政黨和宗教的關係及組織，並在每個職場均設有一工會的原則下，由各該工會的會員所組成，所以每個政府機關、公用事業機構（public utility）或國營公司（state company），均有該聯盟的分會。

「公務人員聯盟」雖不是代表政府受僱者與政府進行協

---

138 ST（Union of Civil Servants）, ***The Union of Civil Servants,*** Stockholm: ST, 2005, p.9.

139 參閱該聯盟網站介紹：http://www.st.org/st-in-english/（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

商的工會，但由於其另外加入有權與政府進行協商的「固定薪制者工會中央聯合會」，而共同參與其「政府員工商議會議」（Public Employees´ Negotiation Council）的運作，所以對於協商事務的規劃，也是該聯盟的重要工作項目。此外，「公務人員聯盟」還加入了「瑞典專業受僱者聯合會」（The Swedish Confederation of Professional Employees, TCO），並共同參與其運作，以及參加國際性的勞工運動等。[140]

「公務人員聯盟」的最高決策機構是「會員代表大會」（Congress），係由各部門或地區的代表所組成，每四年召開一次。該聯盟的日常運作由 12 位委員組成的「執行委員會」（Executive Committee）負責，且由所設立的「中央辦公室」（Central Office）、一個位於斯德哥爾摩的地區級單位，以及全國六個地區級的單位，共同協助執行委員會處理日常運作所需的支援，共僱有約 130 人的職員。此外，該聯盟另設置一個負責有關工會協商事務的「協商會議」（Negotiation Council），作爲執行委員會就有關進行「集體協商」問題時的諮詢顧問單位。

參訪團曾詢問該國公務人員薪資既是由協商所議定，但如果協商無法達成雙方滿意的結果，是否即維持原有的薪資？或是將採取何種行動？Karin Brunzell 小姐乍聽之下顯露驚異的表情，因爲似乎難以理解爲何提出這個問題？隨後

---

140 參閱該聯盟網站介紹：http://www.st.org/st-in-english//（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

她向我們強調，在瑞典的文化裡，勞、雇之間一向秉持合作的態度，因此不會發生薪資協商無法議定的問題。同時，Karin Brunzell 小姐對於參訪團讚賞瑞典是個兩性非常平權的國家時，她卻不以為然地表示，瑞典公部門在兩性平權方面做得還不夠，因為女性的薪資水準還是低於男性。談到此處，Karin Brunzell 小姐又拿出了一個有缺口的銀色圓形紀念徽章送給參訪團成員，並告訴我們這個徽章的涵義，正是象徵兩性平權仍不圓滿。

根據 SAGE 統計官提供的資料顯示，雖然過去 15 年來，公部門女性和男性員工間的薪資水準已有逐漸縮小差距的情形，但彼此拉近的幅度卻不大（如表 10）。

表 10 公部門男、女每月平均薪資

年度	所有人	男性	女性	男女差距比例
2010	30,773	32,545	29,035	10.8%
2008	27,925	29,625	26,185	11.6%
2005	25,790	27,505	23,925	13.0%
2000	21,700	23,035	19,910	13.6%
1995	17,030	18,070	15,460	14.4%

資料來源：參訪 SAGE 提供之簡報資料

（六）「政府雇主聯合總署」（Arbetsgivarverket ，Swedish Agency for Government Employers, SAGE）

瑞典絕大多數受僱用的藍領職工（90%）都參加了「瑞

典工會聯合會」（Swedish Trade Union Confederation, 瑞典文縮寫爲LO，也稱之爲藍領僱員工會），絕大多數的私人企業主加入「瑞典雇主聯合會」（Confederation of Swedish Enterprise, SAF），這兩大組織分別代表勞工和雇主，而勞資雙方進行商議和協商以簽訂「團體協約」的過程中，卻是將對方視爲合作夥伴而非對手，[141] 這是瑞典社會生活的一個特點。

同樣地，瑞典公部門員工的薪資和僱用條件，也是透過上述程序來決定，而各個機關也如同私人企業雇主一般，以集結各個雇主組織成一團體，來和公部門員工組成的工會團體進行「商議」的程序。形式上隸屬於財政部之下的「政府雇主聯合總署」（以下簡稱 SAGE），即是代表政府雇主的立場，來和公部門員工組成之相關工會進行「商議」的機關。並且，SAGE 不僅屬於「執行公署」，而且還是個組織非常具有獨特性的政府機關。

民國 88 年 6 月考試院組團考察北歐考銓制度，於拜會瑞典司法行政部的場合時，瑞典官員曾對考察團介紹過 SAGE。不過，該次考察報告對具有獨特性的政府人事政策與相關事務之主管機關，並未多加以著墨。[142] 另外，銓敘部委託彭錦鵬教授翻譯「歐洲公共行政學院」（European

---

[141] 粟芳、魏陸 等編著，《瑞典社會保障制度》，上海：上海人民出版社，2009 年，頁 13。

[142] 從考察報告所附之相片中，可看出瑞典官員曾向考察團介紹過 SAGE，見李光雄等，前揭書，頁 107。

Institute of Public Administration）出版之《高級文官制度：經濟合作發展組織國家十四國高階主管人事發展之比較》一書中，將SAGE翻譯爲「政府雇主之政署」。[143] 然而，本文基於對該機關的了解，將其譯名爲「政府雇主聯合總署」。

參訪團在 8 月 31 日下午 12：30 拜會了 SAGE 辦公室，亦即其位於斯德哥爾摩的「秘書處」（secretariat）所在，由署長 Göran Ekström 先生、統計官 Åke Fagrell 先生和高級顧問 Per Stengård 先生接待，並爲參訪團進行簡報和座談。SAGE「秘書處」共有職員 65 人，主要的專長在於協商、制定雇主政策和「團體協約」中的勞動市場法律和規則。

「政府雇主事務總署」英文簡稱爲SAGE，是個以內閣政府所屬 250 個「執行公署」爲會員，以及所組成委員會型態的機關，設立於 1994 年 7 月 1 日，目前在中央政府部門的會員機關，以及基金會的會員，合計共有 270 個。[144] 以下則就SAGE簡述如下：

1.決策機構（Governing bodies）

SAGE 的最高決策單位是「雇主會議」（Employers´ Council），每年召開會議一次，並由 250 位會員機關首長或地方首長所組成（Directors General, Rectors and

---

[143] 銓敘部譯，《高級文官制度：經濟合作發展組織國家十四國高階主管人事發展之比較》，台北：銓敘部，2005 年，頁 72。

[144] 參閱 SAGE 網站：http://www.arbetsgivarverket.se/t/PublicationDetails____2091.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）。另參閱 SAGE 出版之簡介，***SAGE – The member organization for government employers,*** Stockholm: Arbetsgivarverket, 2009.

County Governors）。「雇主會議」決定「僱用政策」和規定會員費用，同時任命 15 位會員組成「理事會」（Board）。理事會在與工會進行薪資協商時，擁有最高的決策權。SAGE 負責行政的署長是由理事會所任命，不像其他機關的首長由政府任命。

2.會員組織（Member Organisation）

SAGE 的會員依據公部門員工的職業類別或任職機關的不同，另分成 9 個各有其專責的部門，對理事會和執行長（Director General）扮演諮詢顧問團的角色。

3.經費來源（Funding）

SAGE 的經費來源是會員繳的會費，依照各會員機關薪資名單上所列的支出，按比例繳交，並不是由內閣直接撥給經費預算。

4.職責（Duties）

(1)與工會進行協商（Negotiations with trade unions）

SAGE 的主要職責之一，在於和中央政府受僱者組成的工會，就薪資和工作條件進行協商。然而，協商僅係就薪資結構和加薪之大原則事項上，在「中央層次」上訂定原則性的基本協議結果，而不是協商出具體的薪資數額。個人的薪資應有多少？是由「局部層次」的各機關自行與員工協議決定。另外，SAGE 也從事中央政府部門的薪資統計工作，以作爲每年或長期之薪資水準調整的基礎。

(2)雇主合作與會員服務（Employer cooperation and member support）

SAGE 的重要職責，另包括促進雇主間的合作和會員的支援服務，以及其他有關僱用事務的諮詢等。例如，協助其他雇主機關解釋相關僱用法規，或是在雇主會員遇到僱用爭訟案件時，提供法律上的諮詢與建議。

(3)維護雇主的利益（Safeguarding interests）

SAGE 還負有增進雇主政策之發展，以及維護政府雇主利益的職責。此外，SAGE 對於政府作爲雇主的角色和其雇主政策面對公眾議論時，也有增進雇主處理這方面事務知識的職責。

伍、結語

此次參訪團訪問瑞典，對於以往較爲陌生的福利國家公務人員制度，有了初步的認識與了解。雖然我國難以直接效法瑞典的公務人員制度，但藉由此次參訪及與瑞典官員交流的過程，卻仍能帶來若干啓發。

首先，合作與妥協的傳統，當是瑞典公部門亦能採取私部門勞資關係制度的主要原因。我國雖然已有「公務人員協會」的制度，但過去在形成此一「團結權」的過程中，卻多半強調公務人員的「權利」，而較少提及「瑞典模式」裡的合作與妥協之精神。

其次，瑞典公、私部門員工的薪資水準和僱用條件力求相同，並採取「職位制」及「契約用人」的人事管理制度，能夠促進公、私部門人才的交流，使政府獲得的人力具有多樣的工作歷練。尤其，「執行公署」的首長是執行政策的骨幹，瑞典內閣政府對其採定期契約聘任，並授予幾乎完整的機關組織權和人力資源管理的權責，此對政府機關注入活力與創新精神，當有一定程度的助益。

最後，瑞典內閣政府機關中得以政治任命比例較高的政治幕僚，協助內閣政府規劃政策，此也是一種「彈性用人」的方式。同時，對於包括政務官在內的領導職官員，內閣政府也會爲其辦理相關的訓練，以增進其等對政治與政府運作的熟悉程度，或提高領導與管理的能力。

瑞典和我國的公務人員制度存在著本質上的不同，此除了和文化背景的差異有關外，還應該從整體政治經濟制度來理解。例如，福利國家的高稅賦及完善的社會福利制度，是否必然是得公、私部門的就業條件差距不大？這是有待進一步研究的課題。

第四章　丹麥王國

（Kingdom of Denmark）

行程紀要

參訪團於 9 月 1 日（星期三）中午結束瑞典的參訪行程，稍事休息及整理後，在下午 15：15 搭乘搭北歐航空班機飛往丹麥，並於下午 16：25 抵達首都哥本哈根（Copenhagen, København）。晚間，陳代表國璜設宴招待參訪團及另一台灣學者訪問團。

9 月 2 日（星期四）上午，參訪團先至位於丹麥皇宮旁的我國駐丹麥代表處拜會，隨後並參觀了丹麥皇宮。中午便餐後，下午 13：30 在陳代表及朱組長俊儀的陪同下，展開了參訪丹麥的首站行程，拜會丹麥財政部所屬的「國家雇主局」（The State Employer’s Authority ），並由該局屬高階主管（Head of Division）職位的 Mikkel Plannthin 先生接待。Mikkel Plannthin 先生除了向參訪團簡報該國的公務人力概況及人事管理體制的發展外，並與參訪團進行座談與意見交流，拜會時間歷時 2 小時。

9 月 3 日（星期五）上午 10：30，參訪團拜會「城市大學」（Metropolitan University College），該校區原本爲「丹麥公共行政學院」（Danish School of Public Administration，DSPA），屬於政府專門培訓公務人員的訓練機構，2008 年 1

月起和哥本哈根地區幾所學院或大學，改制合併成爲現在的「城市大學」。該校由國際合作計畫室主任（Professional Head of International Projects）Lisa Brønnum 女士接待參訪團，並就該校近來的發展與爲公部門員工規劃培訓計畫和課程的情形，向參訪團進行簡報與座談。Lisa Brønnum 女士對台灣較爲陌生，但她非常希望透過與台灣合作文官培訓計畫，能更深入地了解台灣。拜會完「城市大學」後，也結束了此次參訪北歐三國的行程，參訪團於 16：55 搭乘離開丹麥，途經赫爾辛基及香港，於 9 月 4 日晚間 19 時許返抵國門。

本次參訪丹麥惠蒙代表團同仁聯繫安排，使受訪機關或團體得以提供參訪團所需之資料。同時，陳代表及朱組長全程陪同參訪團行程，並提供交通上的協助，讓此行得以順利圓滿，特此誌謝。

壹、國情簡介

一、建國簡史

西元 985 年形成統一王國。西元 8～12 世紀爲強盛的海盜時期，曾征服現英國、挪威、法國萊茵河畔等地區，14 世紀的「卡爾馬聯盟」（Kalmar Union, Kalmarunionen）時期走向強盛。此外，丹麥國旗是世界上最早的國旗，也象徵了該國的宗教傳統。

根據丹麥史詩記載，1219 年丹麥國王瓦爾德瑪二世（Valdemar II）在教皇的驅使下率軍遠征愛沙尼亞，在 6 月 1 5 日時戰況轉爲逆境，隨軍的大主教獨自走上小土坡爲丹軍祈禱，結果一面帶有白色十字的紅旗自天神的指縫飄降而下，這時丹軍士兵聽到一個響亮的聲音：「抓住這面旗幟就是勝利！」一個丹麥戰士立刻勇敢地衝上前抓住了它並高高舉起，丹麥軍隊有如神助般地反敗爲勝。此後，這面旗幟也就被作爲民族的象徵，且直到今天，丹麥每年 6 月 15 日都舉行盛大的「國旗日」慶典，亦稱爲「瓦爾德瑪日」。[145]

1397 年時，丹麥國王成爲丹麥、瑞典和挪威三國結成「卡爾馬聯盟」的共主，疆土包括現丹麥、挪威、瑞典、冰島、格陵蘭、法羅群島以及芬蘭的一部分。主導成立「卡爾馬聯盟」的功臣是瑪格麗特一世（Margrethe I），她是丹麥國王瓦

---

145 參考全球旗幟網站：http://www.globalflag.idv.tw/zy/dnk.htm（檢視日期：2010 年 11 月 15 日）

爾德瑪四世（Valdemar IV）的女兒，並爲挪威國王哈康六世（Haakon VI）。由於歐洲國家王室間的聯姻非常普遍，丹麥、瑞典及挪威三國王室的血緣關係密切，使得聰慧的瑪格麗特一世有機會成爲瑞典國王，並主導成立「卡爾馬聯盟」及成爲該聯盟實際上的統治者。「卡爾馬聯盟」在 15 世紀末開始衰落，1523 年瑞典脫離聯盟獨立，1813 年由於丹、瑞大戰後，戰敗的丹麥於 1814 年將挪威之控制權讓與瑞典。

丹麥在 1849 年建立君主立憲政體，兩次世界大戰中均宣佈中立，但 1940 年 4 月至 1945 年 5 月曾被納粹德國「和平佔領」（peaceful occupation）。1944 年冰島脫離丹麥獨立。1949 年加入北約，1973 年加入歐盟。目前丹麥尚擁有對格陵蘭和法羅群島的主權。

二、自然地理與人文環境

丹麥位於北海（North Sea）和波羅的海間，還包括法羅群島（Faroe Islands）和在北大西洋上的格林蘭島（Greenland）。丹麥的國土有 43,098 平方公里，大部分位於從歐洲大陸突出的日德蘭半島（peninsula Jutland）上，與德國接臨處達 68 公里，其它部份則是由 406 個島嶼所構成，因此丹麥國土的海岸線總長達 7,314 公里。丹麥地勢最高爲海拔 170.68 公尺，任何一處距離海岸不會超過 50 公里。

丹麥屬溫帶海洋型氣候，每年 1 至 2 月氣候最爲寒冷，平均溫度爲攝氏 0°C，8 月氣溫最高，平均溫度爲 15.7°C。

每年平均風力爲每秒 7.6 公尺，這也可說明爲什麼丹麥是世界上最大的風力發電機輸出國。此外，丹麥可耕地面積佔國土的 62%，也是歐洲國家中比例最高者。[146]

丹麥人口爲 550 萬人，外來族裔人口約佔 9.1%，人口密度每平方公里有 128 人，男性平均壽命 76 歲，女性爲 80.5 歲。主要使用語言爲丹麥語，82.1% 的人口信奉基督教路德教派。使用貨幣爲丹麥克朗（Danish krone，DKK）。

三、丹麥模式（Danish Model）

丹麥給國人的第一印象是童話世界，而這正是因爲有名的世界童話家安徒生（Hans Christian Andersen）來自丹麥。不僅如此，安徒生童話中的「人魚公主」，也成爲了丹麥的象徵之一。然而，丹麥人經常自豪於他們擁有許多「世界第一」，包括他們的社會福利制度在內，因此將他們的社會福利制度稱爲「丹麥模式」。

被丹麥人尊奉爲「丹麥人民之父」的詩人葛隆維（N. F. S. Grundtvig），在 1820 年所寫一首民謠的歌詞中，寫著丹麥要邁向成爲一個「鮮有過於豐盈之人，匱乏之人更爲少見」（few have too much and fewer too little）的國度，而這正是丹麥建立福利國家的準則。[147] 丹麥自詡以福利國家的制度著稱，而他們自己稱他們的福利國家制度爲「丹麥模式」，並說明

---

[146] Ministry of Foreign Affairs of Denmark, ***Factsheet Denmark：Denmark- an Overview,***Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009, p.3.

[147] Ministry of Foreign Affairs of Denmark, ***op.cit***., p.1.

其基本的特質如下：[148]

1.每個人的能力資格相當平均，不論男女均高度參與勞動市場。

2.透過累進稅制進行廣泛的再分配，投入在教育、幼兒照顧、老齡照護和健康保健。

3.與其他國家比較，國民間生活水準的差異極小。

4.稅負相當重，尤其是在個人收入和消費上，但並未有害於就業。相反地，稅收透過投資教育、研究發展及良好的公共基礎建設等，以及雇主負擔較低的公司稅和義務性的社會捐助，反而促進了競爭力。

5.在國際間的比較上，擁有高效率和親民與「便民」（citizen-friendly）的公部門，而且還幾乎不存在貪腐。

貳、憲政體制

一、王權

丹麥女王瑪格麗特二世（Queen Margrethe II）出生於剛被德國佔領不久的 1940 年，1972 年 1 月 14 日即位至今。丹麥在 1953 年 3 月 27 日公佈了《王位繼承法》（The Act of Succession）規定公主亦有繼承王位的權利，現任女王瑪格麗

[148] Mogens Lykketoft, “The Danish Model: A European success story,” ***International Policy Analysis***, 2009，參閱網頁：http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06899.pdf（檢視日期：2010 年 11 月 20 日）

特二世便是首位依該規定繼承王位的女王。[149]

丹麥國王所擁有的「元首權」屬於「統」權而不包括「治」權，這也就是說，法律、命令和政策等國家政務的推動，形式上雖然要以國王之名頒布，但國王並沒有統治國政的實際權力。依據丹麥《憲法》第 3 條之規定，立法權歸於國王和國會（Folketing）共同所有，行政權歸於國王，司法權則歸於法院。不過，依據《憲法》其他條文有關對國王的規定，丹麥國王沒有實質上的統治權，只擁有象徵與代表國家的儀典性權力。

丹麥名義上的軍隊總司令是國王，但國王從不參與政治，也不發表任何政治意見。因此，丹麥的國體雖爲君主國，但國王爲虛位元首，政體上屬於議會民主體制。

二、議會內閣制

（一）國會[150]

丹麥國會在 1953 年的修憲之前原本採二院制，「上議院」（Upper Chamber）稱作 Landsting ，「下議院」（Lower Chamber）稱爲 Folketing，修憲後則改爲單一國會制。目前

---

149 參閱丹麥王室網站：http://www.kongehuset.dk/publish.php?dogtag=k_en_fam_oue（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

150 Folketinget , ***The Parliamentary System of Denmark***, København : Folketinget,2009, p.10。參閱丹麥國會網站：http://www.ft.dk/English/~/media/Pdf_materiale/Pdf_publikationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_A4_Opslag_24s%20pdf.ashx（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

丹麥的國會是 Folketing，共有議員席次 179 席，其中 4 席由格陵蘭（Greenland）和法羅群島（the Faroe Islands）兩個「自治領地」（Autonomous areas）各選出 2 席。不過，這兩個屬於自治領地的國家也各有其國會。

丹麥國會議員選舉制度採取較爲複雜的比例代表制，其中有 135 席由劃分成 10 個區域性的「複數選區」（multi-member constituencies）選出；另外 40 席屬於「差額議席」（supplementary seats），也就是用這 40 席依據特定的計算方式，再來分配給各政黨，以使各政黨的得票率和得到的席次率更符合比例性。不過，若是某政黨的得票率未達到 2%的門檻，仍無法分配到「差額議席」。

除了格陵蘭和法羅群島各選出 2 名席次外，其他 175 個席次的政黨歸屬，依其獲得席次多寡分列如下：[151]

1.自由黨（Liberal Party, Venstre）47 席。

2.社會民主黨（Social Democratic Party, Socialdemokratiet）45 席。

3.丹麥人民黨（Danish People's Party, Dansk Folkeparti）24 席。

4.社會主義人民黨（Socialist People's Party, Socialistisk Folkeparti）23 席。

5. 保守黨（Conservative Party, Det Konservative Folkeparti）17 席。

---

[151] Folketinget, ***Who's who in the Folketing and the government***, 2010。參閱丹麥國會網站：http://www.ft.dk/~/media/Pdf_materiale/Pdf_publikationer/Informationsark/Engelsk/Who_is_who_in_the_Folketing_and_the_government%20pdf.ashx（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

6.社會自由黨（Social Liberal Party, Det Radikale Venstre）9 席。

7.紅綠聯盟（Unity List, Enhedslisten）4 席。

8.自由聯盟（Liberal Alliance, Liberal Alliance）3 席。

9. 基督教民主黨（Christian Democrats, Kristendemokraterne）1 席。

10. 議會外獨立派（Outside the parliamentary groups, UFG）2 席。

丹麥是個政黨林立的多黨制的國家，已超過 100 年的時間，沒有一個政黨能在國會取得過半數的席次。長期以來國會在立法上的運作，強調「妥協導向」（compromise-led）和「追求中道」（centre-seeking），因而可用「合作式民主」（collaborative democracy）來說明丹麥的民主模式。[152]

（二）少數聯合內閣

丹麥因沒有政黨能夠取得國會過半數的席次，內閣政府必須組成聯合內閣，但丹麥經常組成的聯合內閣，卻仍然屬未過半數的「少數內閣政府」（minority government）。自從 1945 年之後，後繼的幾個政府內閣絕大多數都是少數政府，即使丹麥政黨曾試圖尋求創建廣泛支持的多數聯合內閣政府，但最終都徒勞無功。1993 年 Poul Nyrup Rasmussen 組閣時，是截至目前為止最後一次的多數政府。

丹麥經常由少數政府執政的現象，外人很難理解其如何

---

[152] Ministry of Foreign Affairs of Denmark, ***op. cit.,*** p.9.

能夠運作？然而，一個可以部分解釋的理由是，當丹麥的少數政府面臨危機的時刻，通常能夠得到至少一個國會內政黨的支持。換言之，丹麥的少數政府所以能夠運作，正是因爲在某些政治運作的關鍵時刻，少數政府的執政黨能夠得到所謂「救援黨」（supporting parties）的奧援，使得少數政府「勉強得到多數的支持」（get a narrow majority）而存續。這種情形，其實已猶如在聯合政府的架構內運作，也可屬於「消極性內閣責任的概念」（negative Cabinet responsibility）。[153]

參、行政體系

丹麥公部門的行政體系和其他北歐國家一樣，皆分成中央（central level）、分區（regional level）及地方（local level）三個層次。大致上，中央行政的職權範圍如了國防、警政和大學教育等，分區行政的重要項目爲醫院和中學，地方層次行政的重要職權則爲小學及幼齡教育，孩童及老齡照護等。

一、中央層次

本屆政府於 2007 年 11 月大選後產生，係自由黨和保守黨組成「少數政府」。2009 年原首相 Anders Fogh Rasmussen 因當選北大西洋公約組織的秘書長而辭去首相職務，原財政部長並爲自由黨副主席的 Lars Løkke Rasmussen 接任首相。目前聯合內閣另設有 18 個內閣部，連同首相在內的閣員共

[153] Folketinget, ***op. cit***., pp.8-9.

有 13 人爲自由黨，保守黨 6 人。

（一）首相府（Prime Minister's Office）[154]

首相府內設秘書處和 5 個組，同時還包括代表丹麥中央政府的兩位「法羅群島事務高級專員」（High Commissioner of the Faeroe Islands）和「格林蘭事務高級專員」（High Commissioner of Greenland）。首相府也像是人數不到 90 人的小型內閣，負責輔助首相處理各項與決定政策有關的幕僚事項及行政服務。茲簡要介紹首相府的組織情形如下：

1.「秘書處」（Minister’s Secretariat）：負責日常的事務性服務工作，如和媒體聯繫等。
2.「外交組」（Foreign Division）：負責國際事務領域幕僚的工作，如編印外交事務或國際經濟方面的資料，包括歐盟、北歐合作組織及北大西洋公約組織（NATO）有關的安全與國防事項。
3.「內政組」（Domestic Division）：負責國內的政治和經濟議題，同時負責閣員會議所需之議事安排，如立法計畫和內閣政府的協調委員會，以及匯集有關北大西洋地區及法羅群島和格林蘭的檔案和媒體報導等。
4.「法律組」（Law Division）：負責有關憲政方面的法規，政府組織和各部主管事務間涉及法律方面的幕僚，以及負責公開首相府主管之相關文件或立法資訊的事

[154] 參考丹麥首相府網站：http://www.stm.dk/_a_2749.html（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

務。同時，法律組也負責爲其它組提供法律諮詢意見。

5.「行政組」（Administrative Division）：負責首相府的行政事務工作，包括人事，預算，會計、資訊技術、紀錄、圖書及雜工等庶務。同時，行政組還承辦閣員們的薪水或退職金，以及王室家庭的一些預算或年俸等。

（二）內閣政府（Government）

1964 年生的現任首相Lars Løkke Rasmussen在 2009 年 4 月 7 日負責組閣，其後又經過三次改組。2010 年 2 月 23 日最近一次改組後的內閣，表現出北歐國家特有的性別平等，18 位內閣部長中 9 位是女性，而且內閣部長平均年齡不到 50 歲，連同首相在內，50 歲以下閣員共有 12 位。各內閣部長的政黨歸屬、女性閣員及出生年如下：[155]

內閣政府	黨籍	性別	出生年
首相	自由黨	男	1964
外交部長 Minister for Foreign Affairs	保守黨	女	1965
財政部長 Minister for Finance	自由黨	男	1947
文化部長 Minister for Culture	保守黨	男	1942
經貿部 Minister for Economic and Business Affairs	保守黨	男	1966

[155] 同註 7。此處「社會事務部大臣」和丹麥內閣網站（http://www.stm.dk/_a_2819.html，檢視日期：2010 年 11 月 25 日）刊載的英文譯名爲 Minister for Social Welfare，而有所差異。

稅務部長 Minister for Taxation	自由黨	男	1976
內政暨健康部長 Minister for the Internal Affairs and Minister for Health	自由黨	男	1944
運輸部長 Minister for Transport	自由黨	男	1953
法務部長 Minister for Justice	保守黨	男	1957
社會融合暨教會事務部長 Minister for Refugee, Immigration and Integration Affairs and Minister for Ecclesiastical Affairs	自由黨	女	1943
就業部長 Ministry of Employment	自由黨	女	1973
環境暨北歐合作部長 Minister for the Environment and Minister for Nordic Cooperation	自由黨	女	1969
氣候暨能源與性平平等部長 Minister for Climate and Energy and Minister for Gender Equality	自由黨	女	1969
國防部長 Minister of Defence	自由黨	女	1969
教育部長 Minister for Education	自由黨	女	1969
發展合作部長 Minister for Development Cooperation	自由黨	男	1969
糧食和農漁業部長 Minister for Food, Agriculture and Fisheries	自由黨	男	1952
社會事務部長 Minister for Social Affairs	保守黨	女	1969
科技創新部長 Minister for Science, Technology and Innovation	保守黨	女	1964

資料來源：參訪團查閱相關資料後整理自製

二、分區行政層次（regional level）[156]

丹麥從 2007 年 1 月開始，將原有的 16 個「郡」（counties, amter）重新劃分成 5 個「行政分區」（regions, regioner），分別是「首都分區」（Capital Region of Denmark, Region Hovedstaden）、「中部分區」（Central Denmark Region, Region Midtjylland）、「北部分區」（North Denmark Region, Region Nordjylland）、「西蘭分區」（Region Zealand, Region Sjælland）及「南部分區」（Region of Southern Denmark, Region Syddanmark）。「行政分區」並非地方層級（local level）的行政區劃，其主要任務係執行中央政府的社會福利制度，「行政分區」之下各設有若干個「自治市」（municipalities, kommuner），才屬於地方層次的行政區劃。

五個分區的最高管理機關稱爲「分區議會」（regional council），各由普選產生及任期四年的議員 41 人所組成，其選舉和地方政府選舉同時舉行。「分區議會」的首長稱爲「主席」（chairperson），由議員選出，任期亦爲四年。同時，每個分區依據法律設立一個「業務委員會」（business committee），其職權爲預算的擬議及各該分區經濟及人事的行政事項，以及其他必須向「分區議會」提出報告的事項。此外，「分區議會」也必須設立一個「聯繫委員會」（contact

---

[156] 參閱丹麥內政暨健康部網站：http://www.sum.dk/English/Municipalities-regions.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

committee），由分區議會主席和該分區轄下「自治市」市長組成，並由分區議會主席擔任該聯繫委員會的主任委員。

各分區的行政組織可由分區議會依據各別的情形設計，各分區的主要職責在於執行健康照顧制度，或是若干特定適合由分區解決的事務，如有關分區的發展和成長，或是專業性質的教育和社會制度等。此外，各分區並無徵稅權，故需要建立一套特別的財政制度。

中央政府的「社會事務部」（Ministry for Social Affairs）在每個分區均設置一中央政府的分支機關，如在「首都分區」設置「中央派駐大哥本哈根區行政公署」（State Administration for Greater Copenhagen），僅負責監督分區政府的處置是否符合法律的規定，並不干涉其處置是否適當或合宜，也不干涉其行政實務作爲上的成效。

三、地方行政層次（Local level）[157]

丹麥在上述 5 個行政分區之下，另再分設共有 98 個「自治市」，而只有「自治市」屬於丹麥的「地方層級權威當局」（local authorities）。「自治市」地方政府的組成依據《地方政府法》（Local Government Act），依據該法之規定，「自治市」設有一「地方議會」（local council），每四年經由普選產生的議員組成，所有「自治市」的地方組織及管理均由地方議會

[157] 參考丹麥內政暨健康部網站：http://www.sum.dk/English/Municipalities-regions.aspx（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

決定。

「自治市」議會的行政組織除了法律所定外，擁有一定程度的自主組織權，可依據各該「自治市」的個別情形自行設計。基本上，所有「自治市」依法須任命組成一「財政委員會」（Finance Committee），以及一個以上的各種「常設委員會」（standing committees），以規劃和執行議會所做的決定及負責地方政府的運作。這些委員會有時也代表議會決定有關事項。「自治市」的地方首長稱爲市長（mayor），由議會議員彼此互選產生，任期爲四年。市長主持議會和財政委員會，並負責議會日常行政管理之工作，以及某些中央委辦的事務，如公證結婚等。

中央政府對於「自治市」的監督機關及方式，即由監督前述五個行政分區的機關負責，其監督的權限和方式亦相同。

肆、公部門人力概況

根據受訪機關丹麥「國家雇主局」（The State Employer's Authority）對參訪團所做的簡介，丹麥國家部門（state sector）人事管理體制的特色，可以下述三項爲代表：

1.在中央政府制定的人事管理政策之架構與指導下，全國各政府機關均應遵循，並據以各自發展一套的人事管理政策。

2.中央政府各機關各自規劃與執行其人力的甄補。

3.「國家雇主局」和勞動市場的團體（parties）間簽訂的「團體協約」（collective agreements），是構成丹麥勞動市場的要素。

一、人力數量

丹麥「公部門」（public sector）人力從 1920 年代占全國勞動市場的 8%，增加至 2004 年的 39%。這段期間丹麥公部門人力大幅成長的主要原因，係因二次世界大戰後丹麥逐漸走向社會福利國家，增加許多以女性爲主要勞動者的職缺，諸如學校、醫院、老人之家、護理人員或幼稚園等。過去近 20 年來，丹麥控制了公部門規模的成長，並進行職掌及功能移轉的結構性改革，將原屬於分區行政層次（regional level）的職責進一步分權化移轉給「自治市」，以及「再集中化」（re-centralisation）。[158]

自 1997 到 2008 年間，丹麥公部門人力約占國內總勞動人口的 1/3，而中央政府人力又約占公部門人力的 1/4。近些年來，中央政府比較顯著的努力成果，在於降低公務人員的人數。丹麥的「國家部門」（state sector）[159] 共僱用 185,000 人力，其中除了首相府和 18 個部及其所屬機關外的人力外，

---

[158] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）, ***The Cooperation and Collective Bargaining System within the Public Sector in Denmark***, pp.1-2。參考丹麥地方政府員工工會聯合會官方網站所載資料：http://www.kto.dk/english/hjo.pdf（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

[159] 「國家部門」（state sector）應理解爲所有由中央政府設立，行使公權力的政府機關，或是學校、社會教育及文化等服務性質的機構等。

更多的是大學、高中（upper secondary school）[160]及國家博物館等所僱用的人力。就比例而言，教育、研究及文化部門僱用人力最多，約有 42%；國防軍隊、警察和司法人員的人力次之，約佔 28%。

二、國家部門人力的類別

丹麥國家部門人力的分類，與人員的進用方式無關，而主要係依據權利義務的內容及其決定的方式有所不同。基本上，人力的類別可概分爲「公務人員」（employment as civil servants）和「適用團體協約人員」（employed under a collective agreement）兩大類。

（一）公務人員（employment as civil servants）

丹麥《憲法》第 27 條規定：（1）丹麥國民始能被任用爲「公務人員」，有關公務人員任用之事項，須以法令明文定之，被國王任用爲公務人員者，需宣誓效忠憲法。（2）有關公務人員的免職、轉任及退休須以法令明文定之。（3）現職公務人員的調任，無須經由其同意，但不得因此減少使其原職務上的收入。同時，公務人員應依據一般原則及規定，擁有轉任的機會或退休金的保障。

公務人員更爲詳細的權利與義務，係規定在《公務人員

---

[160] 就讀這個等級的學校年齡大約 16-19 歲間，故相當於我國的高級中學，北歐國家的學制大致類似。參閱丹麥教育部網站：http://www.eng.uvm.dk/Uddannelse/Upper%20Secondary%20Education.aspx。（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

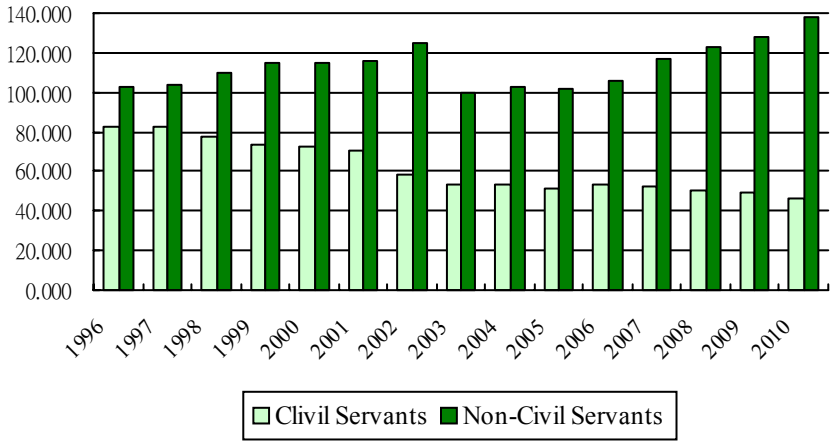
法》和《公務人員退休法》中，以及須經由簽訂「團體協約」所決定。這些法律明定了公務人員所應遵循的公務職責、紀律規範、免職和退休金的規定等，而另關於薪俸事項及其他僱用條件，則由財政部代表中央政府和四個核心層次的工會組織進行商議。

自 2001 年開始，僅有特定職位任用公務人員，諸如高階主管、法官、警察、獄政人員及軍人。自 1996 年至 2010 年間，公務人員人數從約 8 萬人逐年降至 5 萬人，而「適用團體協約人員」的人數及比例則相對大幅增加。

（二）適用團體協約人員（Employment under a collective agreement）

僱用條件係依「團體協約」決定，並規定在由財政部長和各種不同工會組織所簽訂的協定中，中央政府部門依此方式任用者，適用一般勞動市場法律之規範。下圖為 1996 年至 2010 年中央政府部門公務人員和非公務人員人數消長之情形，說明了從 2001 年開始，公務人員的人數顯著下降（如下圖）。

Number of civil servants and non-civil servants 1996-2010



資料來源：參訪「國家雇主局」提供之簡報資料

（三）他種權利義務型態僱用之人員（other status of employment）

1.「以法規明定任職的權利義務者」（regulations employment）

其權利義務由雇主單方決定，且用於若干工作性質不適於採行任何「團體協約」的類別。以法規明定任職時之權利義務者，用人機關和受僱者各自以契約聘任者，均適用一般勞動市場立法的規範。

2.「個別議定權利義務之人員」（individual employment）

這種人員係個人和用人機關間基於簽訂個人契約所聘任，其權利義務由其個人和用人機關個別議定，並多用於進用高階主管人員（high-ranking managers）。

而其原因，是爲了讓用人機關得採取權宜的措施，採行較爲彈性和僅適用該個人的薪資制度，或是得以運用在需要適用「競業禁止條款」（non-competition clauses）161、「特殊解僱」（special dismissal）或「提前退休補償計畫」（premature compensation retirement schemes）的職位上。以這種權利義務內容及其決定方式進用者，僅得運用於不存在「協約」對之有所規定的情形，或是該用人機關所簽訂的協約，同意可依此方式決定這些權利義務的內容。

3.「定期聘任制」（fixed-term employment）

定期聘任制是根據《公務人員法》中的特別規定，因而公務人員和「適用團體協約人員」一般，皆得以固定任期方式聘任。定期聘任制具有一項特別之處，即是可以發給定期獎金及同意給予資遣費或離職金等。定期聘任制是爲了達到增進流動性和彈性的目標，以及擴大甄補對象的來源，尤其是用來任用主管

161 所謂「競業禁止」，是指「事業單位爲保護其商業機密、營業利益或維持其競爭優勢，要求特定人與其約定在在職期間或離職後之一定期間、區域內，不得受僱或經營與其相同或類似之業務工作」而言。同時，「競業禁止」可分爲「在職期間的競業禁止」，係指「勞僱關係存續期間，勞工除有提供勞務的義務外，尚有忠誠、慎勤之義務，亦即勞工應保守公司的秘密及不得兼職或爲競業行爲的義務」；以及「離職後的競業禁止」，係指「勞工對雇主負有守密及不爲競業之義務，於勞動契約終了後即告終止，雇主如欲再保護其營業上之利益或競爭上之優勢時，須於勞動契約另爲特別約定，常見的方式爲限制勞工離職後之就業自由，明定離職後一定期間內不得從事與雇主相同或類似之工作」。參見行政院勞工委員會，*簽訂競業禁止參考手冊*，台北：行政院勞工委員會，2008 年，頁 2-4。

人員。

三、公務人員和非公務人員的差異

基本上，丹麥和芬蘭及瑞典的人事體制精神大致相同，係採取任何職位出缺均須公開對外甄選的「職位制」，或是亦可稱爲「開放制」。這種體制使公、私部門員工在工作條件上的差異不大。

事實上，丹麥中央政府員工中只有人數比例居於少數的「公務人員」，其因受到《憲法》及相關公法的規範，而在少部分的權利和義務上和其他公、私部門員工有所差異。同時，若僅就中央政府的員工而言，公務人員和其他類別的職員工間最顯著的差異，即在於公務人員無罷工（strike）之權利，且如果因爲職位裁撤而遭受免職，可以獲發給相當在職時 3 年期間的薪資給與，以及採行「確定給付制」（defined-benefit plan）的退休金制度。[162] 公務人員雖然沒有罷工的權利，但基於「合作及合作委員會的協約」（Agreement on Cooperation and Cooperation Committees）的規定，仍然擁有集會結社的權利。[163]

丹麥中央政府員工中「適用團體協約人員」和「公務人員」之差別，整理其大要如下表：[164]

---

[162] Sate Employer's Authority, ***Employment in the Danish State Sector,*** Copenhagen: Personalestyrelsen, 2005, p.18.

[163] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）, ***op. cit***., p.2.

[164] Sate Employer's Authority, ***op. cit***., p.19。

	適用團體協約人員	公務人員
管理架構	一般協約、「團體協約」，以及一般勞動市場法規	《丹麥憲法》、《公務人員法》（Civil Servants Act）、一般協約、「團體協約」，以及除《假日法》（Holiday Act）及《固定薪職員法》（Salaries Employees Act）[165]外的一般勞動市場法規
未能完成簽訂協約後所採取的行動或重新簽訂簽訂協約	適用一般僱用法律程序	無罷工（strike）權，但可由財政部長向國會（Folketing）提出議案
試用期	・固定薪職員：根據有薪勞工法，試用期最長為 3 個月 ・其他：無規定	一般為 2 年
違約責任	警告或解僱	《公務人員法》訂定懲戒規定
生病	通常在大部分員工生病期間仍照常給薪，部分人員得依《疾病津貼法》（Sickness Benefit Act）獲得津貼補助	病假照常給薪
受僱者聲明解除僱	・固定薪職員或其他月薪制員工：1 個月	3 個月前聲明

165 《固定薪職員法》明定了哪些類型的職位屬於「固定薪職員」，且該些職位每週至少需工作 8 小時以上。至於這類職員的給薪方式是否為年薪制或月薪制，尚有待查證。參閱網站：http://www.100svar.dk/salaried-employees-uk/（檢視日期：2010 年 11 月 25 日）

用關係	前聲明 ・按時計工資者：0 至 1 個月內聲明	
雇主聲明解除僱用關係	・固定薪職員：視年資長短，須 1 至 6 個月前聲明 ・按時計工資員工：0 至 3 個月內聲明	一般為 3 個月前聲明
退休養老金	基於年紀或疾病而給付保險式退休金	根據《公務人員退休金法》（Civil Servants' Pension Act），基於年紀、疾病或其他不可歸責於公務人員之原因，給付退休金

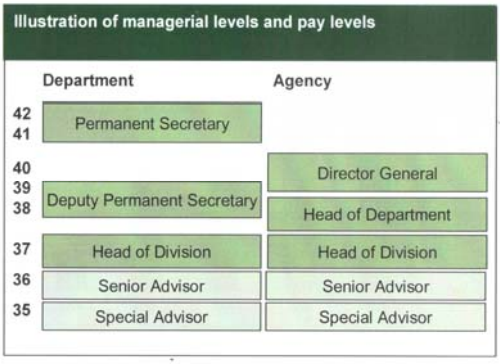
資料來源：參訪「國家雇主局」提供之簡報資料

四、高階公務人員（Senior Civil Service）

由於丹麥的「公務人員」（Civil Service）包括軍職人員，因此 Senior Civil Service 並不適合理解為「高級文官」，而定位為高階公務人員。

（一）高階公務人員的界定

丹麥高階公務人員的界定，以職務層級的而言，係各機關 2 至 3 個管理階層的



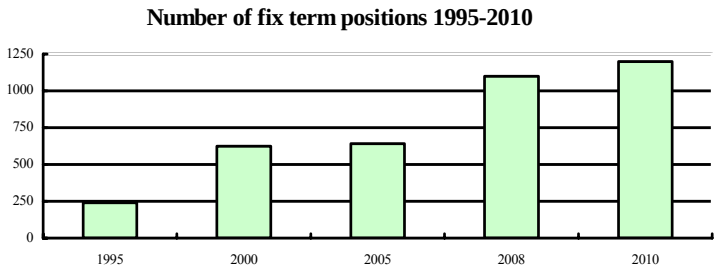
資料來源：參訪「國家雇主局」提供之簡報資料

首長或主管職；相對於這些職務的「基本薪等階」（basic pay levels），則爲支給第 37 至 42 薪階。換言之，丹麥的高階公務人員係指主管職務。大致上來說，諸如內閣各部中支給第 41 至 42 薪階的常務秘書長（Permanent Secretary）、支給第 38 至 39 薪階的副常務秘書長（Deputy Permanent Secretary）及支給第 37 薪階的一級單位主管（Head of Division），均屬高階公務人員職。另外，各部所屬的「執行公署」首長（director general），以及其一、二級單位主管，亦屬於高階公務人員職。

（二）高階公務人員的任期

一般來說，丹麥各部以下機關（構）首長（top-managers）係採定期聘任制，任期爲 3 至 6 年，最多得延長 3 年。聘任契約的內容一般包括任期結束後轉任的協約，任期內發給至多薪資之 25%的獎金，以及任期屆滿後加發的獎金。

根據「國家雇主局」提供的簡報資料，自 1995 年至 2010 年間，任期制職位的數量從近 250 名，逐年增加至近 1,250 名（如下圖所示）。



資料來源：參訪「國家雇主局」提供之簡報資料

伍、人事管理體制

一、「國家雇主局」的主要職權

丹麥財政部下轄機關包括「政府資訊服務執行公署」（Agency for Government IT-services）、「國家雇主局」（The State Employer’s Authority）、「政府管理執行公署」（The Agency for Governmental Management）、「皇宮及財產執行公署」（Palaces and Properties Agency）等。此次參訪團拜會了 2000 年成立的「國家雇主局」（The State Employer's Authority），該局由屬高階主管（Head of Division）的 Mikkel Plannthin 先生接待，並與參訪團進行簡報與座談。

「國家雇主局」目前共有 120 名員工，其最主要的職責爲代表財政部扮演中央政府雇主的角色，而與中央政府約 185,000 名受僱者組成的各種專業工會組織，進行團體協議及簽定「團體協約」或其他協約。同時，「國家雇主局」也負責規劃中央政府關於管理階層人員的薪資、退休金及人事管理等政策，並基於促進政府部門工作的效能及吸引力，負有對中央政府各級機關構提供人事管理上的指導和協助之責。其主要職掌概述如下：

1.團體協約和勞動法律（Collective agreements and labour law）

代表政府立於雇主的地位，和將近 16 萬名中央政府部門員工組成的專業性工會組織簽定「團體協約」或

其他協定。另外，「國家雇主局」並提供其他各部及其所屬機關有關人事制度法規的解釋與適用。

2.薪資和勞動市場政策（Wage and labour market policy）

負責支援各中央政府機關建置新的薪資管理系統，並且提供有關薪資及人事資料等相關統計資料分析工具。同時，「國家雇主局」並致力於提升公部門的「社會責任」（social initiatives）及其工作環境的品質。

3.人事和管理政策（Personnel and management policy）

「國家雇主局」針對有關人事管理、強化職能以及高齡就業政策等相關議題，規劃政策、籌劃相關政策工具及提供政策建議。

4.退休金（Pensions）

研擬有關退休金的法律及其它規定，並與相關工會團體「商議」及解釋這類法規，以及和其它機關共同處理與退休金制度有關的事項。

二、團體協商及「團體協約」制度

丹麥是歐洲最早承認工會組織的國家，[166] 現行以進行「團體協商」並簽訂「團體協約」制度的起源，肇端於私部門勞資雙方在 1899 年達成且現在仍有效的「九月協議」（September Agreement of 1899）。其後歷經了長期和艱難的爭議過程，受僱者和雇主者雙方終而同意，雙方承認各自組

[166] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）,***op. cit***., p.1.

織的團體，並建立一個由這些團體進行制度化的合作方式，乃是件對彼此都有利的事情。

丹麥內閣政府的出發點認爲，只要受僱者和雇主雙方夥伴間能夠經由「協商」程序達成有關受僱者權利義務的「協約」，內閣政府就盡量採取不介入的立場，而這也是丹麥傳統模式的主要特徵。並且，個別受僱者和雇主間的權利義務關係，除了另有相關法律之規定，如《公務人員法》、「假日法」或「固定薪職員法」等外，其餘主要的內容係依「團體協約」所決定。

「團體協約」內容主要包括議題有：薪俸、工作時間、假日、職工委員會（works councils）、工會代表、職能發展、產假或家庭照顧假、子女照顧假、自願退休以及年長員工的照護制度、退休金制度、團體保險、禁止歧視，以及有關健康或社會適應等內容。[167] 「團體協約」的有效期間自 1990 年代後期起，訂爲三年。在「團體協約」的有效期間內，工會團體不得發動罷工，也不得破壞「團體協約」的規定，且不得以廢棄「團體協約」爲由發動罷工。關於「團體協約」的解釋，由勞動法庭（Industrial Court）透過仲裁程序決定。

三、主要的工會組織及架構

丹麥中央政府員工中參與公會組織者大多是「適用團體協約人員」和「公務人員」。大致上來說，每個員工依其專

---

[167] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）,***op. cit***., p.4.

業或工作類別不同，可參加不同的工會組織，而這些工會團體將再依某些共同的職業特徵，以團體會員的身分再組成一些協會、聯合會或聯盟。這類協會、聯合會或聯盟屬於各種工會團體的 central organization，或可稱「中央層次」、「集中層次」、「共同層次」或「核心層次」的工會組織；相對於各別機關和相對應的工會組織進行商議程序，這個層次的工會團體屬於 local 的，而可理解爲個別的或局部的組織，故此與行政區劃上的「中央」和「地方」無關。

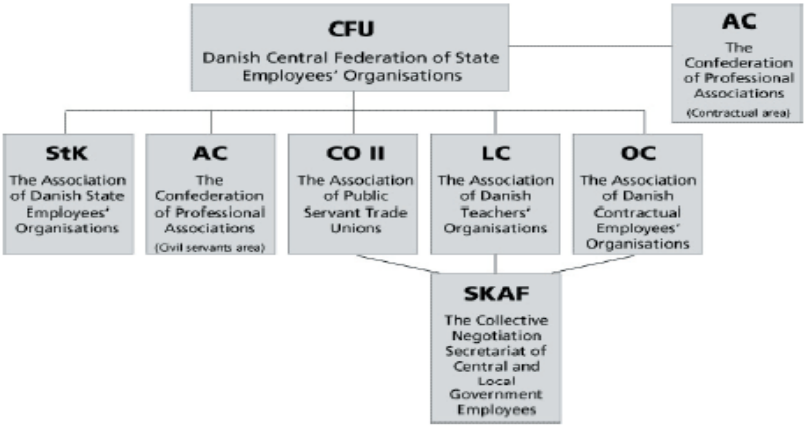
丹麥有三個主要的全國性工會聯盟組織，並均參加了「歐洲工會聯盟」（European Trade Union Confederation, ETUC），其組成的基礎部分係採專業取向，部分則是基於政治立場。這三個工會聯盟分別爲：[168]

1.「專業人員協會聯盟」（Confederation of Professional Association, AC）：由大學以上程度的專業或管理職人員所組成。
2.「固定薪制職員及公務人員聯合會議」（Joint Council of Salaried Employees and Civil Servants, FTF）：由固定薪制職員和公務人員所組成，並爲一個非政治性的團體。
3.「丹麥工會聯盟」（Danish Trade Union Confederation, LO）：由固定薪制職員、公務人員及技術性或非技術

[168] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）,***op. cit***., p.5.

性的勞工所組成，傳統上其與丹麥社會民主黨（Danish Social Democratic Party）關係密切。2003 年 2 月在該聯盟大會上通過決議，將建立新的基本價值及採行新的決策結構，同時也不再接受社會民主黨的資金補助。

代表中央政府員工和「國家雇主局」進行團體協商與簽訂「團體協約」的工會組織爲「丹麥國家部門受僱者工會組織中央聯合會」（Danish Central Federation of State Employees' Organisation，以下簡稱 CFU），而其又係爲三個工會再組成的協會或聯盟所組成。這三個以工會團體爲會員所組成的協會或聯盟，分別爲「丹麥國家部門受僱者工會組織協會」（The Associaiation of Danish State Employees' Organisation，以下簡稱 StK）、由公務人員爲會員組成的「專業人員協會聯盟」（The Confederation of Professional Associations，以下簡稱 AC）及「中央及地方政府團體商議秘書處」（The Collective Negotiation Secretariat of Central and Local Government Employees，以下簡稱 SKAF）。其中，「中央及地方政府團體商議秘書處」係代表「公共服務人員工會聯合會」（The Association of Public Servant Trade Unions）、「丹麥教師組織協會」（The Association of Danish Teachers' Organisations）及「丹麥契約受僱者組織協會」（The Association of Danish Contractual Employees' Organisation）。



資料來源：**Sate Employer's Authority, *Employment in the Danish State Sector***, p.13.

丹麥政府以及政府員工勞資雙方基於自主（voluntarism）而形成一個完善的合作及「團體協約」制度，早期勞資雙方間存在許多衝突與糾紛，現今則係勞資雙方互相理解而共同合作（cooperation）解決彼此間的爭議問題，基於互助合作的精神，工會尊重雇主管理權，雇主則尊重員工的組織權以及其所組成的團體代表。丹麥政府部門已高度工會化，有97-98%的政府部門員工具有工會會員身分，工會與政府所達成的「團體協約」則依內容分別適用於所有政府員工、工會會員、非工會會員，以及其所直接影響的利害關係者。[169]

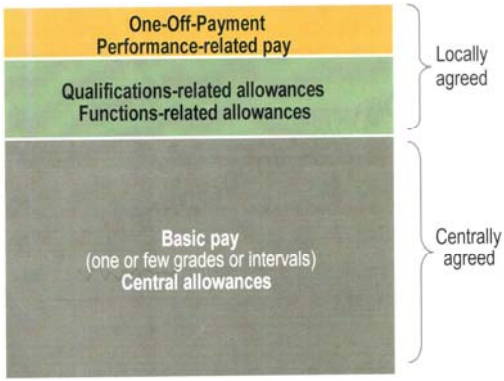
中央政府公務人員由財政府所屬「國家雇主局」及CFU

[169] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）, ***op.cit***., p.3.

簽訂團體協協，以契約聘任的人員則由財政部分別和上述的StK、SKAF和AC簽訂「團體協約」。中央政府所訂定的「團體協約」原則上適用於所有中央機關及各工會組織，但財政部亦可和其他國家部門機關或公司的工會，針對主要內容爲工資和工作時間等事項另外簽訂協約。[170]

四、薪酬制度

基本上來說，丹麥國家部門的各部機關及其所屬「執行公署」除了受限於預算員額，以及其它如大學或職業學校受限於預算總數外，皆可依據各自的需要進用人力。1998年以前，丹麥中央政府所實施的薪俸舊制，基本上和我國實施的俸給表具有類似的結構，即是設計一個長型的薪俸等階，員工隨著年資自動晉敘薪俸。



資料來源：參訪「國家雇主局」提供之簡報資料

1998 年後，國家部門員工實施新的薪酬制度，其主要的改革內容在於依各種類別的員工，而有不同的薪資所得給與

[170] The Danish Association of Local Government Employees' Organizations（KTO）, ***op.cit***., pp.9-10.

方式。國家部門各機關（構）首長職位（highest-ranking managerial positions)的數量和個別職位的薪酬總額，係在「核心層次的商議中所確定」(are fixed centrally)。其它職位則稍有不同，薪酬的分級及「基本薪」(basic pay）在核心層次的商議中決定外，還可能在「各別機關的商議中」(local negotiation）決定給予各種「加給」(allowances)。

簡言之，1988 年前的舊薪俸制度的特色，在於設計許多「薪俸等階」(salary steps)，以年資爲決定薪俸額，以及各機關統一適用等。1999 年以後的薪酬新制的特色，則改革成爲減少薪俸等階，依職責、能力以及績效表現等決定薪俸，並且可由各機關自行決定。

（一）薪酬的結構

國家部員工的薪酬結構，包括了「基本薪」(Basic Pay)、「主要加給」(Central Allowances)、「職務加給」(Functions-related allowances)、「個人能力加給」(Qualifications-related allowances)、「一次性酬勞金」(One-off Payment）和「績效薪俸」(Performance-related Pay)。依上圖所示，僅單一或少數俸階的「基本薪」和一些「共同加給」(central allowances)，係由核心的商議程序中所同意，其他各種加給或給與，則是各機關各自商議程序中所同意。

茲將由各機關各自商議程序所同意的加給或給與，簡介

如下：[171]

1.「能力資格加給」（Qualifications-related allowances）：
通常運用在受僱者的專業及個人資格能力，任務執行的品質，或是基於與勞動市場上其他相當職位取得平衡，以有利於甄補或留住人才。這種類型的加給給與，已被視爲薪酬的固定內涵。

2.「職務加給」（Functions-related allowances）：
這種加給係因職務上特別的職掌，亦即因執行特定職權所發給。一般來說，這種類型加給的發給非屬常態性，而限於行使特定職權的職務，但也有可能成爲薪酬的固定內涵。

3.「一次性酬勞金」（One-off payment）：
特別努力執行某特定事務而有成效時發給的酬勞金。

4.「績效薪酬」（Performance-related pay）：
達成協約所定之績效薪酬在質量上預先設定的指標而發給的薪酬，這項薪酬並可依個人或團體的績效發給。

（二）首長及主管的薪酬制度

從 1995 年起，已對內閣各部所屬「執行公署」署長採用「績效薪酬契約」（performance pay contracts），以在績效表現和薪資所得間建立明顯的關連性。其後，簽訂「績效薪酬契約」也擴及適用在其他管理階層人員。因此，建立各部

[171] Sate Employer's Authority, ***op.cit.,*** p.27.

所屬「執行公署」署長和其他主管等管理人員之「績效薪酬計畫」（performance- related pay schemes），是丹麥國家部門於 1998 年推動薪酬制度改革後，另一個重要的發展。

1999 年時，丹麥中央政府爲主管人員新增了「管理人員薪酬協約」（managerial pay agreement），使得適用在首長或主管的薪酬制度更具有彈性。例如，「一次性酬勞金」（One-off payment）和「固定發給或不定時發給的各種加給」（permanent and temporary allowances），可經由分別和各個首長或主管商議決定。

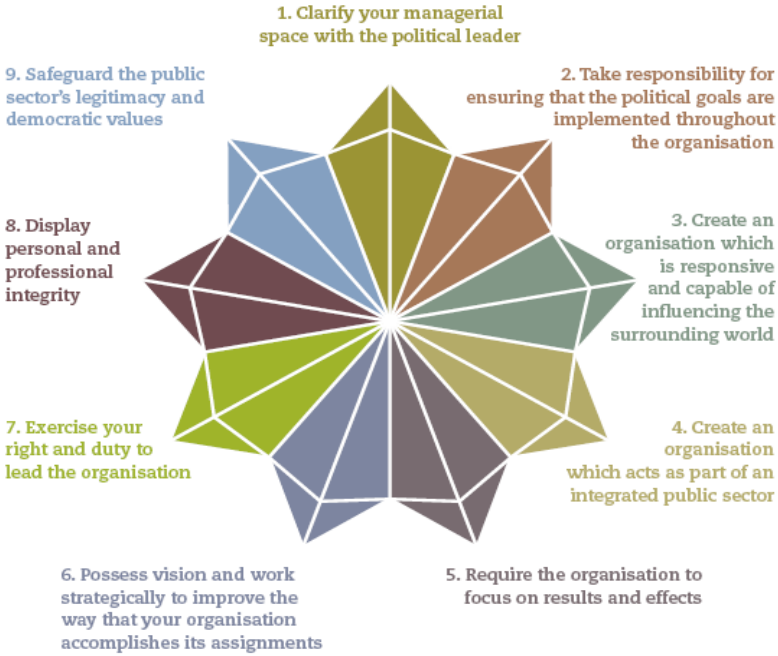
五、管理發展

（一）高階管理職能（Senior Management Competencies）

丹麥政府的特色在於以達成政府任務爲優先，僱用有能力的員工，重視多元化及彈性，並具有專業的管理方式。因此，所有政府機關都須遵守政府所訂定的人事及管理政策及原則方向，再由各機關自主決定執行管理方式。

在 2003 年時，丹麥全國負責公共行政的首長認爲在公共治理（public governance）的前提下，應該發展出一套全國公部門負責人皆適用的管理守則，於是他們發起了「頂尖負責人管理論壇」（Forum for Top Executive Management）。這個論壇經過召開會議研討，並提出了研究計畫，2005 年提出了 9 項「卓越負責人守則」（Code for Chief Executive Excellence），並成爲目前公部門各機關構負責人實務上遵循

的管理職能，茲簡要介紹其內容如下：[172]



資料來源：*Public Governance-Code for Chief Executive Excellence*, p.5

1. 清楚瞭解與政治領導者彼此間的管理權責份際。（Clarify your managerial space with the political leader）
2. 有責確保組織運作得以達成政治性目標。（Take

[172] Forum Board & Forum for Top Executive Management, ***Public Governance-Code for Chief Executive Excellence***, 2005.參閱網站：http://www.publicgovernance.dk/resources/File/FFOT_pjece_UK.pdf（檢視日期：2010 年 11 月 30 日）

responsibility for ensuring that the political goals are implemented throughout the organisation）

3.設計一個具有回應與影響周遭環境能力的組織。（Create an organisation which is responsive and capable of influencing the surrounding world）

4.促使組織成爲整合型公部門的一份子。（Create an organisation which acts as part of an integrated public sector）

5.要求組織重視結果及影響。（Require the organisation to focus on results and effects）

6.具有願景及策略性思維，以達成組織任務。（Possess vision and work strategically to improve the way your organisation accomplishes its assignments）

7.善用職權以領導組織運作。（Exercise your right and duty to lead the organisation）

8.展現個人特質和專業上的健全。（Display personal and professional integrity）

9.維護公部門的正當性及民主價值。（Safeguard the public sector’s legitimacy and democratic values）

概略來說，公部門公共行政負責人應該達到的成果，諸如成功地執行政策及完成組織的變革，扮演政務人員的政策幕僚，發展和傳達組織願景、目標及策略，做好具體個案之決定及組織的日常運作，既做好授權又能建立全盤的管控，

甄補新進的行政人員，以及建立一個理想的工作環境。

因此，高階管理者爲能有效達成其職責任務，其必須具備特定專業知能以及個人特質。在專業技能與知識方面，諸如對政治及政治決策過程的了解、策略性規劃、管理工具、媒體管理與溝通、衝突管理、商議技巧及國際關係等。在個人特質方面，諸如智慧、因果關係式的理解能力（relational understanding）、溝通能力、重視成果、堅毅果敢、自我認識的能力（self-knowledge）及活力等人格特質。

（二）品質改革（Quality Reform）

丹麥內閣政府在 2007 年提出了一個包括 180 個「品質改革建議」的報告，並在 2008 年開始實施。這項爲了提升公部門品質的改革計劃，共分成八大主題分別有：

1.以使用者爲中心（user focus）。

2.營造具吸引力的工作環境。

3.創新制度。

4.強化地方政府角色（包括行政分區和「自治市」）。

5.降低官僚化程序—設置公部門單一窗口。

6.更多人民納入福利體系之服務。

7.投資維繫未來福利體系的服務。

8.管理改革。

有效的管理以及卓越的領導者，扮演影響政府品質革新成敗的關鍵因素。「國家雇主局」在管理發展的過程中亦積極推動各項革新方案，目前丹麥政府新提出的革新方案係開

設有關公共行政的碩士及學分班學程，並持續推行既有的革新方案，諸如領導人才的儲備、強化管理能力、籌辦「頂尖負責人管理論壇」高階管理者論壇等。

（三）公部門員工行爲守則（Code of Conduct for Public Employees）

丹麥政府於 2007 年 6 月公布公部門員工行爲守則，其目的在於訂定公部門的基本規範和合適的條件，避免公部門員工的行爲遭致質疑之情形。該守則所規範的事項，大致上如同我國的《公務員服務法》，茲將其內容九大要簡介如下：[173]

1.公共行政的基本價值與原則。

2.疑似違法指令的處置（Authority to issue direction）。

3.表達意見之自由。

4.對職務上知悉資訊的保密責任。

5.公平對待。

6.接受餽贈的限制。

7.兼職的限制。

8.保持品味的義務（responsibility）。

9.陳述及申辯的權利（the employees' possibilities of reacting）。

各機關得就在守則的基本原則之下，另訂適合其機關特

[173] State Employer's Authority, ***Code of Conduct in the Public Sector -in brief,*** Copenhagen: Personalestyrelsen, 2008.

性的行爲規範。政府員工行爲守則亦自 2009 年夏天開始提供線上學習服務，供各界更爲方便瞭解其內涵。

陸、「城市大學」（Metropolitan University College）[174]

參訪團此行另外拜會了位於哥本哈根的「城市大學」，該校係由原本的「丹麥公共行政學院」（Danish School of Public Administration，DSPA）、「丹麥職業教師訓練機構」（Danish Institute for Educational Training of Vocational Teachers, DEL）、「施沃斯大學」（SUHRs University College）、「CVU 大學奧立桑護理學院」（CVU University College Oeresund）、「哥本哈根社會工作學院」及「佛德列斯伯格教育學院」（Frederiksberg College of Education）等校所合併組成，並在哥本哈根共有九個校區。其中丹麥公共行政學院成立於 1963 年，係專門訓練公務人員的政府訓練機關。1981 年時，丹麥公共行政學院轉型爲丹麥財政部所屬的獨立自主機構，2001 年又轉而隸屬於丹麥教育部之下，2008 年 1 月 1 日起，丹麥公共行政學院併入了現在的「城市大學」（Metropolitan University College），而另有新的規定、董事會及財政系統，同時政府撥補的預算亦已降低。

---

[174] 此段內容主要係依據參訪時該校提供的簡報及城市大學網站資料，由考試院科員張涵榆小姐整理而成。城市大學網站爲：http://www.phmetropol.dk/Videreuddannelser/Diplomuddannelser/Diplom+i+ledelse（檢視日期：2010 年 10 月 20 日）

一、一般教育內容與課程

接待參訪團的「城市大學」國際合作計畫室主任 Lisa Brønnum 女士簡介時說，她原本就在丹麥公共行政學院服務，由於政府將 191 個公務人員的訓練機構整併成 8 個，該學院也改制歸併在「城市大學」。她並表示，丹麥公共行政學院過去即負有盛名，雖然目前他們一樣規劃相關的公務人員培訓計畫，但主要任務則在配合福利國家未來將面臨的挑戰，並且建構未來的福利社會藍圖。因此，目前「城市大學」的教育和培訓的課程方面，健康照護和社會工作爲其強項，而該校主要也設置了「健康照顧與復健」、「科技、營養與健康」及「學習、管理與社會工作」三個學院。

基本上，「城市大學」在課程設計上，分爲三大類型：1.能力建構類方案：包括（1）健康、科技與營養。（2）社會工作。（3）教師及進階職業訓練。（4）管理與行政等。2.諮商與外部訓練類方案，亦即開放性課程。3.管理訓練類方案：管理課程則提供了高階管理發展課程（Senior Management Development Course,KIOL）、跨域管理（Crossing the Boundaries,C-t-B）、管理訓練課程（Management Training Programme,MTP）、歐洲會議-主管訓練（European Council-Executive coaching）、歐洲事務與管理（European Affairs and Management）、管理者儲備教育（Pre-manager education,SFU），以及客製化的職能發展訓練（Tailor-made competence development for principals）。

此外，「城市大學」提供四類學程，包括學士課程、專業科目學程、學士後進修，以及相社會福利關主題之應用研究與發展，如健康、復健、社福科技、管理、教育及社會工作。分別介紹如下：

1.學士學程（Bachelor’s Degree programmes）：修業時間約需 3 年半至 4 年，並修習 210 至 240 學分（European Credit Transfer System, ECTS）。開設科系包括護理系、X 光線系、產學系、物理治療系、職能治療系、生物醫學實驗系、化學及生物科技系、教育系、社會工作系、公共行政系、營養與健康系、全球營養與健康系、危機管理系等。

2. 專業科目學程（Academy Profession Degree programmes）：修業時間約需 2 至 2 年半，並修習 120 至 150 學分。開設科系包括企業與公共行政系、化學及生物科技系，以及營養與科技系等。部分學生可在修完此學程之後進修學士學程。

3.學士後進修及文憑教育方案（Postgraduate studies and Diploma Degree programmes）：「城市大學」針對 25 歲以上且具有學士學歷及數年工作經驗的實務工作者，提供有關學士學程相關課程。進階專業化課程，包括文憑教育方案、課程或研討會等付費學習管道。

4.研究發展應用中心（Centres of applied research and development）：「城市大學」提供研究者以及講座發展

其專業及核心職能的環境，俾便其研究與發展更進一步。該中心所規劃的活動多半是由國內、外專家學者共同參與，同時成員亦來自有關健康或福利領域等公、私部門，提供教學課程更多實務經驗基礎，進而提升教學品質。「城市大學」亦與國內、外其他研究機構或大學共同合作推動方案，並將研究成果做成報告或建議書。

二、行政人員培訓

丹麥公部門員工並無強制性接受培訓的義務，一般視參加培訓課程爲由團體協約議定的權利，因爲參加培訓的費用可由服務機關負擔。大致上來說，公部門各機關構每半年會找公、私部門的訓練機構，商討各該機關構舉辦培訓的需要性，並考量市場需求，然後決定應該受哪些計畫或課程及委託哪個訓練機構辦理。

「城市大學」經常性辦理的培訓課程，對象含括了公部門員工、主管及首長的秘書等。並且，「城市大學」每年安排研討會，提供個人激發並獲取新知的管道，而講座都是從專家、領導者、政治人物或專業的表演者中精挑細選而來。

此外，「城市大學」過去辦理過的「行政人員計劃」（Administration programs），係針對在政府工作的現職人員進修，或有意成爲政府行政人員所設計的行政或管理專業教育課程。目前學程設計爲兩類管理基礎訓練學程以及兩類進

階學程。基礎學程是在哥本哈根授課，包括「管理經濟學學程」（Managing Economist）以及「公共行政學士學程」（Bachelor in Public Administration）；進階學程則在哥本哈根或國內其他地方授課，包括「政府訓練學程」（Academy Training of state）以及「公共行政文憑學程」（Diploma degree in public administration）。

1.基礎學程

(1)「管理經濟學學程」（Managing Economist）

管理經濟學學程對於組織而言是很重要的一環。此學程適用於政府及企業單位，並提供給那些欲解決在不同工作團隊中遭遇問題的人士參與，此學程將有助於公、私部門人才交流。參與者不僅需要專業技能，其特定的個人特質更需具備。針對經濟、法律以及組織等不同領域的任務或問題。此學程訓練將比一般工作訓練更能使員工有效獨立工作。

(2)「公共行政學士學程」（Bachelor in Public Administration）

公共行政專業學程能夠讓個人定位自身在組織中的角色，並勇於挑戰自我及職涯中所面臨的問題，以更有效地因應在政治性環境中所面臨的人事物。取得公共行政系學士學位的人，將能夠具備獨立自主、協調合作、有效溝通、推動管理計畫、分析及策略性思考等能力，而能夠在各級政府部門達

成行政工作任務，發展並分析新的機會，並作出重要決策，公共行政工作也將因此更趨專業化。

2.進階學程

(1)「政府訓練學程」（Academy Training of state）

政府訓練學程是提供給已具有基礎教育的成人所參加的進階教育；申請者必須具備 2 年以上的相關工作經驗。舉凡在部會、執行機關、法院、大學或任何政府機關的政府員工，皆爲本學程的授課對象。授課時間爲每週 1 天，視個人參加情形爲期約 2 年半的時間。

本學程設計目的在於使學生能夠在專業及理論基礎上學習如何分析、評估政府部門的問題；並使學生具備主動、人際互動，以及創新能力，進而勝任其擔任的專員或中階管理層職務。

(2)「公共行政文憑學程」（Diploma degree in public administration）

公共行政文憑學程是提供給各級政府單位管理階層人員的終身教育，此學程希望參訓者得以將其實務經驗作爲理論架構之參考。授課方式爲 2 至 3 年的部分進修時間。本學程設計目的在於強化學生個人及專業能力，將其所學專業理論基礎及分析、評估、解決問題等技巧，應用於重要的政府工作之上。取得此學程文憑者將能在政府部門工作上得以

更有效、獨立且積極地與人合作、溝通。

取得文憑學程需修習必修主題課程（科學理論與方法）、4 門選修主題課程以及論文，共計 60 學分。學生必須先修習必修主題課程後才能開始選修其他主題課程，每學期修習兩門主題課程，透過電腦或網路進行考試及格後始取得學分。學生通常能在 2 至 3 年內完成本學程，而修課期程上限是 6 年。

柒、結語

丹麥雖然與芬蘭和瑞典的人事管理體制大致類似，但若就授權或機關在人力資源管理上的彈性而言，則屬於較爲低度的國家。尤其，以法律規範公部門員工若干的權利和義務之事項，也較芬蘭和瑞典爲多。換言之，公部門員工透過團體協商與簽訂「團體協約」來決定權利和義務的事項，相對也就較爲侷限。

丹麥財政部所屬的「國家雇主局」在人事政策與人事管理上，基本上扮演著指導者的角色。近來面臨全球化的挑戰及因應福利國家的永續發展，「國家雇主局」更主動與積極地規劃人事政策與管理的改革方案。同時，由於丹麥公部門和私部門間的就業條件差異不算太大，且公部門所採行的制度或措施往往影響了整個勞動市場，因此「國家雇主局」也必須熟悉私部門的就業條件與整個勞動力市場的情勢，才能夠規劃出具有宏觀思維的政策。關於這一點，對我國主管人

事行政與法制的機關，應能帶來啓示。

最後，固然因爲福利國家的體制和文化，皆與我國存在極大的不同，但藉由參訪丹麥後得對該國人事管理制度或措施的認識，仍可獲得一些啓發。例如，關於高階主管人員的進用採任期制，以及給予較爲具有彈性的薪酬制度，目的皆是爲了能夠擴大高階主管人員的甄補來源。國內目前有學者提倡建立「高級文官團」制度，丹麥目前實施的高階主管人員人事管理制度，當亦可提供借鏡。

第五章　參訪心得

近年來北歐國家在國際間嶄露頭角，在各項國際評比中均有傲人的表現，也吸引了我國的注意。北歐國家在國際競爭力及政府清廉度方面經常名列前茅，雖然造就這些國家擁有亮眼成績的因素眾多，但北歐國家以社會福利政經濟體制著稱，政府扮演了重要的角色應無疑義。然而，我國學術界或實務界對其他歐美國家的政府體制與文官制度已多所引介，但對北歐國家的認識則顯不足而陌生。

本次參訪芬蘭、瑞典及丹麥三個國家後發現，其文官制度的共同特色，乃為均朝向「授權」與「彈性」兩大主軸發展。所謂的「授權」係指各機關在用人權或整個組織權方面，均有相當高的自主性，每個機關設有自己的人力資源單位及政策。所謂的「彈性」則是指不僅內閣各部擁有數量較多可政治任命的政治性幕僚，內閣各部的內部單位主管、各部所屬機關（構）首長及其單位主管，以及所有其他員工的進用，除需要遵循公開與透明的甄選程序外，可依據個人條件和職位的不同，運用多種及可供選擇的人事管理制度或措施。

以芬蘭、瑞典和丹麥三國在「授權」及「彈性」方面的比較而言，瑞典是「授權」及「彈性」程度最高的國家，而丹麥在這兩方面則是程度最低的國家。儘管如此，若以我國與丹麥的情形相較，無論在「授權」或「彈性」方面均相距甚遠。事實上，「授權」與「彈性」實有高度的聯結性，亦

即「授權」程度愈高，「彈性」的程度也勢將隨之增加。然而，以我國文官制度的精神與法制結構而言，目前仍因長期以來形成的認知與行爲態度，遂在設計上視擔任公務人員爲一項互相競爭的資源，因而重視其「公平性」與「防弊性」遠甚於「授權」與「彈性」。但在我國文官制度的實際運作上，卻往往傾向於只謹守形式上的公平及消極面之最低標準的防弊，而難以在實質公平性與積極面的除弊性上尋求突破。例如，「一試定終身」、「勞逸不均」、「薪資依據年資而非工作內容與績效」及「考績升等流於形式」等，都是目前尚有待突破的現象。

事實上，如芬蘭採「職位制」的甄補制度，公、私部門間人才的流動幾無制度上的阻礙，且公務人員制度屬相當開放與具有彈性。然而，芬蘭目前仍然面臨了具備良好職務歷練之管理階層人才不足的挑戰。因此，除非我們認爲我國「職涯制」下養成的高級公務人員，只需要在政府部門中逐級陞遷即能具備職務上所需的能力，否則我國應該也同樣會面臨高階主管職務歷練不足的問題，而至少要在高階公務人員的培訓上多所著力。

本次考試院參訪團前往芬蘭、瑞典及丹麥三國參訪，藉以了解其高階文官的管理與公務人員的培訓事項，並從拜會政府機關的互動與交流過程中，進一步認識各該國家文官制度的基本精神與架構。參訪團於出發前雖已蒐集相關文獻資料，但受限於準備的時間和文獻蒐集的方向，仍感到尚難以

一窺全貌。因此，參訪團回國後撰寫參訪報告的內容與方向，除以受訪機關（構）提供介紹該國制度與現況的文獻外，另再廣泛蒐集相關較新的官方資料，期能使這份報告爲未來進一步研究各該國家文官制度時，提供一個基本的架構與指引。

制度的研究可概分成制度形成的背景、制度的內容及制度的影響三個層次，本次參訪因對整體北歐文化與社會經濟的了解有限，故僅能就制度內容做初步的報告。然而，我們在認識與評價北歐國家的制度時，仍必須以其文化傳統和社會經濟環境爲基礎，方能獲致較爲深入的了解，這也是未來研究這些國家的制度時，可進一步著力的方向。

附錄二

考試院
強化文官培訓功能規劃方案

中華民國 99 年 12 月 2 日

考試院第 11 屆第 114 次會議通過

壹、緣起

值此全球化及知識經濟時代，國家競爭力之強弱，取決於人力資源，唯有掌握人才培育先機，始能在新世紀佔據有利位置。由於文官係政府運作之重要推手與支柱，是以各國政府莫不重視公務人力之甄拔、培訓與發展。考試院（以下簡稱本院）爲文官政策法制之最高主管機關，更應肩負強化文官培訓之重責大任，以回應馬總統及各界對於提升文官素質與國家治理效能之高度期許。爰依民國 99 年 6 月 10 日本院第 11 屆第 89 次會議決議，成立「考試院強化文官培訓功能小組」（以下簡稱本小組），期就強化文官培訓功能事項，提出具體政策方向，並秉持宏觀前瞻、專業創新之理念，透過跨部會局之協力合作及相關配套措施，依輕重緩急明訂期程，積極推動強化文官培訓功能革新事宜，以厚植國家公務人力資本。

本小組之組成，院會指派蔡委員璧煌擔任召集人，參加之考試委員有：邱委員聰智、邊委員裕淵、李委員雅榮、胡委員幼圃、陳委員皎眉、何委員寄澎、詹委員中原、黃委員俊英、高委員明見、李委員選、林委員雅鋒、歐委員育誠、蔡委員良文、浦委員忠成及黃委員富源；邀請參加之機關首長有：考選部楊部長朝祥、銓敘部張部長哲琛、公務人員保障暨培訓委員會張主任委員明珠及行政院人事行政局吳局長泰成。99 年 8 月及 10 月，考選部及公務人員保障暨培訓

委員會首長分別由賴部長峰偉及蔡主任委員璧煌接任，本小組召集人爰改由何委員寄澎擔任，另加邀本院新任考試委員張委員明珠及高委員永光爲本小組成員。幕僚單位爲本院第三組，考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）及行政院人事行政局（以下簡稱人事局）均指派業務相關人員協助幕僚工作（小組成員及幕僚工作人員名單如附件 1）。

貳、研議經過

本小組於 99 年 6 月 15 日召開第 1 次會議，將小組定位爲強化文官培訓及整合訓練資源，以本院之職掌就跨部會業務作通盤性擘劃，並協助、引導部會之政策擬定與執行，研討議題包括：1.考選與培訓之結合；2.培訓與任用、銓敘、考績及陞遷之結合；3.培訓機關（構）分工及其資源之共享與整合；4.培訓方法、課程、評鑑及成效追蹤之規劃；及 5.高階文官培訓制度之規劃。本小組由院三組擔任幕僚工作，其下設 4 個分組，由部會局就上開第 1、2、3 及第 5 項議題擔任分組幕僚，另各分組研討內容均含攝第 4 項「培訓方法、課程、評鑑及成效追蹤之規劃」。

99 年 6 月 23 日，小組召開第 2 次會議，會中邀請關院長中前來講話，院長肯定本院第 11 屆考試委員積極扮演跨部會政策規劃、協調及統合政策方向之角色，並認爲前開 5 項議題涵蓋目前培訓制度最重要之任務，希望文官培訓工作有

更高之視野，能從國家之高度與整個政府之需求加以思考，從而提出具體可行之規劃方案。本次會議同時確定各分組召集人、成員及幕僚單位（各分組成員及業務分工情形如附件2），並決議各議題現況分析納入本院文官制度興革規劃方案相關部分，議題研討內容則須具前瞻性，毋須侷限目前編制及預算；另各議題建議案之推動步驟，原則分為近程、中程及遠程。

在分組研討階段，為使各分組設定議題能夠深入討論，分組會議之召開時間及次數，由各分組視實際情形而定。自99年7月6日至9月29日，4個分組共計召開14次分組會議，其中第1分組召開2次分組會議，第2分組召開3次分組會議，第3分組召開4次分組會議，第4分組召開5次分組會議。各分組之研討結論及建議，再提小組會議綜合討論。

分組研討期間，有關高階文官中長期培訓業務分工等相關問題，經本院伍副院長錦霖依本院第11屆第93次會議決定，於99年7月9日邀集保訓會、人事局及相關人員召開協商會議，並獲致7項結論。同年7月22日召開小組分組召集人協調會議，議定各分組研討重點。又為期周延完善，各分組除召開分組會議外，另以幕僚會報、會前協商會議及會前會之方式進行研商，俾集思廣益，取得共識。

上開4個分組所提研討結論及建議，經召開3次小組會議審議竣事，幕僚單位並依小組會議決議撰擬革新建議，復由小組召集人邀集各分組召集人及幕僚同仁就其內容先行

檢視，彙整「考試院強化文官培訓功能規劃方案」（以下簡稱本方案）草案，經於 99 年 11 月 16 日召開小組第 6 次會議綜合討論後，提同年 12 月 2 日本院第 11 屆第 114 次會議通過。（本小組大事紀要如附件 3）

參、方案目標－打造優質文官團隊

公務人力素質攸關公部門服務效能，更影響政府決策良窳與國家永續發展，而隨著公共事務益趨龐大與專精，政府所面臨之挑戰與難題遽增，加上國內外情勢瞬息萬變，文官所需具備之知能及涵養不僅愈趨多元，且尚需持續不斷學習、歷練，始能維持競爭優勢，提升政府治理成效，並贏得人民之信賴。爰此，如何精進我國文官培訓功能，乃爲當前刻不容緩之重要課題。

本院第 11 屆第 18 次會議通過之「考試院第 11 屆施政綱領」，即針對培訓業務揭櫫「強化培訓機制及整合訓練資源，以培訓優質及具競爭力之公務人員」之願景；同屆第 39 次院會並通過「考試院文官制度興革規劃方案」，提出「健全培訓體制　強化高階文官」之具體興革建議。99 年 3 月 26 日國家文官學院（以下簡稱文官學院）正式成立，更使我國文官培訓邁入新里程。

我國現行文官培訓政策法制，已就培訓事項之分工及運作方式有所規範，惟於實務上仍有若干亟待改進與釐清之處。如何完備培訓體制、充實培訓內涵、統籌運用訓練資源

及透過考訓用之適切結合，培養兼具專業與競爭力之人才，進而打造優質文官團隊，爲本方案努力之方向。其具體目標如下：

一、建置考訓結合新制，篩選適格公務人員

以前瞻性思惟及創新作法，結合考試、訓練、用人機關，就考試與訓練制度，作整體規劃，同時強化與核心職能之連結，打造與時俱進之考訓機制，俾確實篩選適格公務人員，強化公務人力素質。

二、透過訓用考陞合一，拔擢優秀公務人才

全面檢討改進培訓制度中之人員遴選規定、培訓方法、課程內容、師資素質及訓後評估機制，建立符合公平、效率、卓越、自主原則之優質培訓制度，有效提升公務人員專業知能與工作效能，同時強化培訓與任用陞遷考績之關連性，期能達成訓用考陞合一之目標。

三、強化培訓體系功能整合，提升培訓資源使用效能

完善公務人員培訓體系，增強培訓機關業務協調功能，整合散置之培訓資源，建構網路學習共用平台，明確劃定培訓業務分工及運作，加強產官學界之交流合作，以期提升培訓資源使用效能，培育優質公務人員，增進國家整體競爭優勢，回應民眾對政府的期望。

四、建構高階文官發展性培訓制度，厚植優秀施政人力

導入高階文官職能評鑑系統，運用多元教學方法及新式培訓技術，以充實高階文官核心能力，並建立全球化架

構之培訓藍圖，增進高階文官國際視野，同時透過加強高階文官職務歷練，結合高階文官培訓與任用陞遷制度，期建構高品質、高效能、高競爭力之系統化高階文官發展性訓練體系。

肆、革新建議

本方案共有 4 項建議案，係分就考試錄取人員之基礎訓練、現職公務人員訓用考陞之結合、訓練資源之整合及高階文官之發展性訓練等面向，提出革新建議，各案均關涉部會局業務，需跨部門充分合作，始能達成完善考選機制、提升行政效能、完備培訓運作及強化高階文官發展之目標，進而培育一流公務人才，提高政府施政效能。

爲期體系脈絡分明，各建議案均按「一、現況及待改進議題」、「二、具體建議」及「三、推動步驟、分工及期程」等 3 個部分闡述。其中「現況及待改進議題」係概述現行法令制度、實務運作、政策規劃及當前面臨之困境；「具體建議」則針對待改進之處提出解決方法及應配合研修之法規；「推動步驟、分工及期程」乃對前述具體建議詳列應行配合推動事項及辦理之權責機關，並以甘特圖顯示各推動事項之起迄時程。有關各期程之時間，近程爲短期內（民國 100 年止）完成，中程爲 3 年內（民國 102 年止）完成，遠程爲 5 年內（民國 104 年止）完成。

上述 4 個建議案之名稱如下：

第一案：增加錄取名額　落實選訓功能　完善考選機制

第二案：結合培訓任用考績陞遷 有效提升文官行政效能

第三案：健全培訓體系　完備運作機制

第四案：建構高階文官發展性培訓制度

經綜合整理本方案架構圖如圖 1。

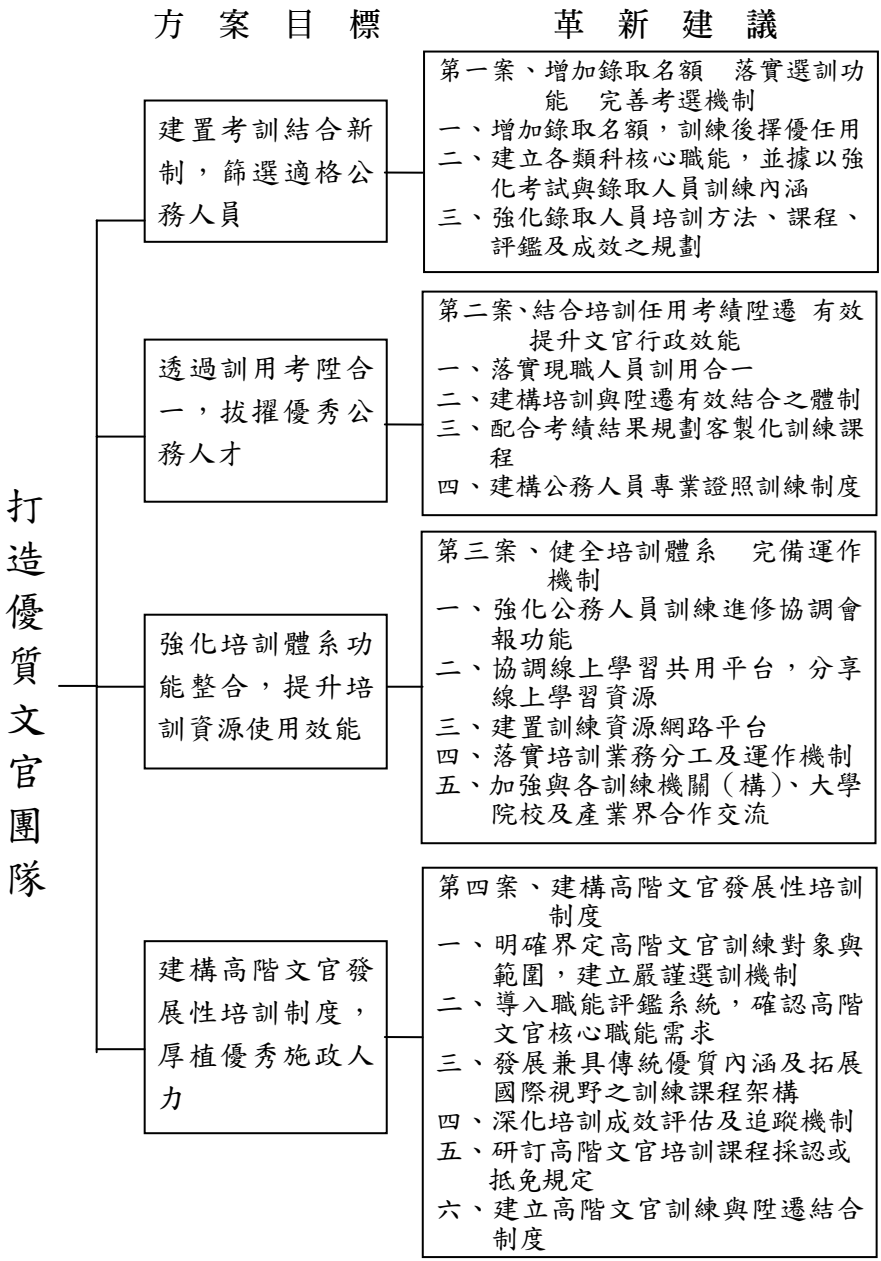


圖 1　考試院強化文官培訓功能規劃方案架構圖

第一案、增加錄取名額　落實選訓功能　完善考選機制

一、現況及待改進議題

（一）現況說明

現行公務人員考試制度，係配合機關用人需求決定錄取人數，嗣經訓練期滿成績及格，再予以分發任用，其相關法制及實務作業說明如下：

1.相關法制

(1)公務人員考試法第 2 條第 2 項規定，公務人員考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用。同法第 20 條第 1 項規定，公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。列入候用名冊之增額錄取者，由分發機關依其考試成績定期依序分發。其訓練程序，與正額錄取者之規定相同。

(2)公務人員考試及格人員分發辦法第 5 條規定，分發機關或申請舉辦考試機關應就用人機關所報職

缺，依據考試錄取人員考試種類、等級、類科、名次、錄取分配區，參酌學經歷、志願服務地區分配訓練。同辦法第 7 條及第 8 條分別規定正額、增額錄取人員分配訓練事宜。第 15 條規定未占缺實施訓練之特種考試錄取人員，經訓練期滿成績及格之分發程序、辦理方式及有關事項，得由申請舉辦考試機關參照本辦法另定之，並函送銓敘部核備。

(3)按 18 年制定之考試法原無訓練規定，考試及格即分發任用（部分特種考試訂有學習或訓練辦法），75 年立法院審議廢止上開考試法，分別制定公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法，公務人員考試法並增訂第 20 條訓練規定，所有公務人員考試錄取人員均須經訓練，訓練期滿成績及格，始爲考試及格，分發任用，惟同法第 2 條有關錄取人員分發之規定，歷經多次修正，均沿用「分發」二字，未予細分，而其意涵實包含「分配」，是以現行經考試錄取即分配占缺訓練者，於訓練期滿成績及格即以原訓練職缺派代任用，未再重新分發，而未占缺訓練者，於訓練期滿成績及格後，予以分發任用，二者作法不同，實均合於公務人員考試法之規定。

2.實務作業

(1)正額、增額錄取人員權益不同

現行公務人員考試均係依據公告需用名額，決定正額人數，用人機關如有用人需求，另視考試成績增額錄取適當人數，考試榜單及錄取通知函均載明錄取人員為正額錄取或增額錄取，俾資明確，並利當事人充分瞭解其錄取身分，及因此衍生之權利、義務。正額錄取人員分發受保障，增額錄取人員則以考試成績高低決定其任用順序，且在下次相同考試榜示前未獲分發任用者，即喪失考試錄取資格。

(2)占缺與不占缺訓練

如以訓練期間是否占缺區分訓練性質，可分為下列 3 種：

①占缺訓練：現行公務人員高考（一、二、三級）、普考、初等考試及大部分特種考試錄取人員均係占缺訓練，並以考試成績高低為分配占缺依據，訓練期滿成績及格後，以原訓練職缺派代任用。

②不占缺訓練：包括司法人員特種考試之司法官、檢察事務官、司法事務官考試、國家安全情報人員特種考試、調查人員特種考試，其中檢察事務官、司法事務官考試係以考試成績占 10%、訓練成績占 90%併計作為分發之依據；司法官考試、調查人員特種考試則以訓練成績為分發之依據。國家安全情報人

員特種考試因僅國家安全局本局用人，爰係參酌訓練成績、個人意願及單位需求分發至局內各單位。

③前階段訓練不占缺、後階段訓練占缺：警察特考、基層警察特考（教育訓練不占缺、實務訓練占缺），其錄取人員中之一般教育體系畢業生係以教育訓練成績高低爲分配占缺實務訓練依據，同分時則依考試成績高低爲依據。

(3)分發任用（含分配訓練）順序

公務人員考試法第 2 條規定正額錄取人員依序分發任用，至所稱「依序」並未明定其意義，惟 82 年函送立法院審議之公務人員考試法修正草案說明欄敘明係按錄取成績先後依序分發任用，爰現行占缺訓練者，係依考試成績高低分配訓練，不占缺訓練者則依訓練成績或考試成績與訓練成績併計爲分發依據，因訓練屬考試程序之一環，不占缺訓練之考試，其分發方式尚符公務人員考試法「依序分發」之規定。另增額錄取人員係依考試成績定期依序分發任用，爰考試成績在前者，有優先獲得分發任用之權利。

（二）待改進議題

1.考訓用尚難完全緊密配合

現行公務人員考試制度，係配合機關用人需求決定錄取人數，訓練期滿成績及格，再予以分發任用。訓練及試用各定有廢止受訓資格、解職條件，惟實務執行時，平均淘汰比率相當低，似難有效淘汰不適任人選；而依實際需用名額錄取，如於訓練及試用期間淘汰，又有進用不足之現象，爰應考人雖經考試、訓練、試用三階段檢驗，考用之間，尚難完全緊密配合。

2.考訓淘汰機制有待強化

現行各項公務人員考試用人機關多未提出增額錄取需求，且多採占缺訓練，錄取人員因已占缺，獲得相當程度保障，致或有未能重視訓練之情形，而基於用人需求，又難以執行嚴格之淘汰機制。

3.訓練容量不足

考試錄取人數與訓練場所容量未能配合，考試等別類科錄取人數較多者若過於集中，則常因訓練場所容量不足，造成需分批調訓。

4.考訓內容無法完全符合機關需求

公務人員考試類科、考試方式、應考資格及應試科目係配合學校教育系科、各類科用人機關需求設置，惟現行初任公務人員職務核心工作知能尚未能完全依職能指標標準作業程序建立，致考試及訓練內容之設計難以完全符合機關實際用人需求。

5.訓練考評標準不一

各項公務人員考試錄取人員訓練，因應任用專業需求及機關工作內容差異，其訓練類別、課程、內容、方式多樣化，考評標準不一。

二、具體建議

（一）增加錄取名額，訓練後擇優任用

爲加強考用配合、提昇公務人力素質及施政品質，宜研修公務人員考試法、考試規則、訓練辦法等相關法規，除配合任用需求人數外，並適當增加錄取人數，訓練階段再就基礎訓練及格人員，擇優錄取爲正額及增額人員，並於考試應考須知及訓練計畫載明相關規定。具體建議如下：

1.規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練

在現行法制下，規劃優先選定部分特種考試試辦不占缺訓練，並增加增額錄取名額，落實訓練淘汰機制。其推動期程訂爲 102 年 12 月前完成，但如情況許可，可提前於 101 年 12 月前完成。

2.研修公務人員考試法及公務人員任用法

檢討考試、訓練、分發相關配套機制，通盤研修公務人員考試法及公務人員任用法，增加得併計考試成績及基礎訓練成績爲總成績，並據以決定正額、增額人員及相關分發之規定。

3.配合公務人員考試法及任用法律修正，研修相關子法

配合公務人員考試法、公務人員任用法之修正，研修其施行細則暨錄取人員訓練辦法、考試及格人員分發辦法及相關考試規則。

4.先就三等特考及高考三級以上考試實施考訓結合新制

配合任用需求，先就三等特考及高考三級以上考試適當增加錄取人數，訓練階段再就基礎訓練及格人員之總成績，決定正額及增額人員。此除配合新修正之公務人員考試法，研修相關考試規則，俾據以實施外，並於各該考試應考須知及訓練計畫載明相關規定，使應考人能充分瞭解個人之權利與義務，以利其生涯規劃。

5.逐步擴增基礎訓練場所與容量

配合考訓結合新制，逐步擴增基礎訓練場所與容量；同時考量訓練容量，調整考試期日，及分梯次（同類科同梯次）訓練。

（二）建立各類科核心職能，並據以強化考試與錄取人員訓練內涵

各類科均須藉由職能評估標準作業程序，建立核心職能，據此，考選部研修改進各類科考試方式、應考資格、應試科目等，保訓會研訂訓練內容，至無法以考試衡鑑者，則於訓練階段，設計適當課程予以強化，具體建議如下：

1.建立公務人員職能評估標準作業程序與宣導。

2.適時研修職系說明書及職等標準。

3.逐步推動各機關建立各類人員職能指標，研修職務說明書。

4.配合各機關職能評估，研修改進相關類科之考試方式、應考資格、應試科目及命題大綱。

5.配合各機關職能評估，調整公務人員考試錄取人員訓練課程、內容與考評機制。

（三）強化錄取人員培訓方法、課程、評鑑及成效之規劃

各項考試錄取人員訓練類別，分為基礎訓練、實務訓練、性質特殊訓練 3 類，因應訓練性質不同，其培訓方法、課程、評鑑等機制各有不同。為強化培訓成效，具體建議如下：

1.配合初任人員通識知能，檢討精進基礎訓練課程。

2.配合初任人員專業知能，請各申辦考試機關檢討精進專業訓練課程。

3.因應訓練性質，推動多元培訓方法，加強訓練效果。

4.配合訓練課程及培訓方法，加強訓練期間考評機制。

5.建立訓練成效評估追蹤制度，研議行為層次與結果層次的評估之可行性。

6.研究部分公務人員與專門職業及技術人員考試訓練重新規劃之可行性。

（四）研修（訂）相關法規

法規名稱	研修重點
公務人員考試法	增加得併計考試成績及基礎訓練成績爲總成績之規定，並據以決定正額、增額人員及相關分發之規定。（第 2 條、第 20 條）
公務人員任用法	修正公務人員各等級考試正額、增額錄取、訓練及分發之規定。（第 10 條、第 12 條）
公務人員考試法施行細則	配合公務人員考試法第 2 條、第 20 條，修正正額、增額錄取之規定。（第 3 條、第 16 條）
公務人員考試相關考試規則	修正正額、增額錄取之規定。
公務人員考試錄取人員訓練辦法	配合公務人員考試法第 2 條、第 20 條之修正，基礎訓練之定位及功能與現制有別，爰整體規範架構須重新檢視修正。
公務人員考試及格人員分發辦法	配合考訓結合新制採不占缺訓練，重新檢視修正。
職系說明書	依據公務人員職能指標，研修職系說明書。
職等標準	依據公務人員職能指標，研修職等標準。

三、推動步驟、分工及期程

議題	推動事項	辦理機關		近程				中程				遠程			
		主辦	協辦	99		100		101		102		103		104	
增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制	1.規劃選定部分特種考試試辦不占缺訓練。	保訓會 考選部	試辦機關 人事局 銓敘部												
	2.研修公務人員考試法及公務人員任用法。	考選部 銓敘部	保訓會 人事局												
	3.配合公務人員考試法及任用法律修正，研修相關子法。	考選部 銓敘部 保訓會 人事局													
	4.先就三等特考及高考三級以上考試實施考訓結合新制。	考選部 保訓會	用人機關 人事局 銓敘部												

	5.逐步擴增基礎訓練場所與容量。	考選部 保訓會	人事局												
	6.建立公務人員職能評估標準作業程序與宣導。	考選部													
	7.適時研修職系說明書及職等標準。	銓敘部	人事局												
	8.逐步推動各機關建立各類人員職能指標，研修職務說明書。	考選部 人事局 保訓會	銓敘部												
	9.配合各機關職能評估，研修改進相關類科之考試方試、應考資格、應試科目及命題大綱。	考選部	人事局 銓敘部 各機關												

	10. 配合各機關職能評估，調整公務人員考試錄取人員訓練課程、內容與考評機制。	保訓會 人事局	各機關												
	11.配合初任人員通識知能，檢討精進基礎訓練課程。	保訓會													
	12. 配合初任人員專業知能，請各申辦考試機關檢討精進專業訓練課程。	保訓會 各申辦考試機關													

	13.因應訓練性質，推動多元培訓方法，加強訓練效果。	保訓會 各申辦考試機關													
	14.配合訓練課程及培訓方法，加強訓練期間考評機制。	保訓會 各申辦考試機關													
	15.建立訓練成效評估追蹤制度，研議行爲層次與結果層次的評估之可行性。	保訓會													

	16. 研究部分公務人員與專門職業及技術人員考試訓練重新規劃之可行性。	考選部 保訓會	各專技人員主管機關 各申辦考試機關												

第二案、結合培訓任用考績陞遷有效提升文官行政效能

一、現況及待改進議題

（一）現況說明

公務人員任用法第 2 條規定，公務人員之任用應本專才、專業、適才、適所之旨。為提升公務人員專業知能，使其具備擬任職務所需之學識素養與能力，公務人員任用法、公務人員陞遷法以及相關人事法規對公務人員應接受何種訓練規定如下：

1.公務人員任用法第 10 條第 1 項規定，考試錄取人員應經訓練（含基礎訓練與實務訓練）期滿，成績及格後始予以任用。

2.公務人員任用法第 17 條及公務人員陞遷法第 14 條第 1 項規定，公務人員晉升官等應經升官等訓練。

3.公務人員任用法第 18 條及現職公務人員調任辦法第 5 條第 7 款及第 8 條規定，公務人員調任時，得就其訓練認定職系專長。

4.公務人員陞遷法第 14 條第 2 項規定，初任各官等之主管職務，應由主管機關實施管理才能發展訓練。

5.行政中立法施行細則第 10 條規定，各機關(構)及學校應加強辦理公務人員行政中立相關規定之宣導或講

習。

另爲鼓勵公務人員積極參與在職訓練，促進專業成長，加速晉升，公務人員陞遷法第 7 條規定，「訓練」爲陞任評分標準表應明定之項目，各機關辦理人員之陞任時，得以其所受訓練資歷，配合擬陞任職務所需知能，依陞任評分標準規定酌予加分，以及公務人員考績法施行細則第 4 條第 1 項規定，參加與職務有關之終身學習課程超過 120 小時爲考績得考列甲等之一般條件之一。

此外，爲配合政府機關組織發展目標及業務推動需要，各機關學校須主動提供訓練，增進公務人員在職所需之特定知識與技能，惟現行法定之公務人員訓練，實務上除考試錄取人員訓練及升官等訓練外，其餘多無強制性，爲強化培訓與任用陞遷之關連性，以及有系統的培訓高階文官及主管，本院文官制度興革規劃方案第 4 案「健全培訓體制　強化高階文官」，已提出「建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制」、「建立完善培訓體系」、「建構高階主管特別管理制度」等項具體興革建議，包括重新設計晉升簡任官等及取得同官等內較高職等資格條件、充實自初任人員至高階主管、非主管至主管之整體性訓練、強化核心職能之訓練以及建立訓練成效評估追蹤制度等建議內容。

（二）待改進議題

1.現行訓練種類多樣，部分訓練信度與效度有待提升

依公務人員訓練進修法及公務人員陞遷法規定，現行公務人員訓練包括考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練、專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及初任各官等主管人員管理才能發展訓練，訓練種類相當多樣，惟部分訓練信度與效度或似不足，難以達成訓練功效，切合機關用人需求。

2.各種訓練之人員遴選、訓練方法、課程內容及評量方式尚待檢討改進

現行訓練制度中之人員遴選規定、訓練方法、課程內容、師資素質以及訓後評估機制應當與時俱進，使訓練內涵更臻完善。

3.訓練單位未能依個人的優缺點或機關用人需求，提供客製化訓練課程

目前各種訓練之課程規劃大多係從政府需求的角度出發，未能依不同參訓者之個別學習需求，提供適性之訓練課程，致影響人員參訓意願，無法完全發揮訓練功效。

4.公務人員多元文化理念與行動能力有待強化

隨著全球化的思潮與地球村的來臨，世界各國開始提倡多元文化理念的重要，惟目前仍有許多公務人員因欠缺對多元文化的認識，致無法將多元族群與文化的觀念落實在政策制定和執行過程中，爲提升政府施政品質，應從強化公務人員多元文化理念與行動能力方

面著手。

5.訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制有待建構

訓練成效之良窳，攸關文官素質甚鉅，惟現行文官學院採行之成效評估方式僅包括反應、學習等二層次之評估，至於行爲及結果層次之評估機制仍有待建構。

6.公務人員初任主管管理才能發展訓練與升官等訓練未能與任用或陞遷有效結合

公務人員陞遷法第 14 條規定，初任各官等之主管職務，應由主管機關實施管理才能發展訓練，惟實務上執行不夠落實，仍有許多公務人員升任主管後並未接受管理才能發展訓練，造成該條文成爲訓示性規定；另現行公務人員升官等訓練係採「先訓後升」方式，少部分爲「先升後訓」，實務有取得升官等資格者眾，獲陞遷者寡之情形，顯見培訓未能與任用陞遷有效結合。

7.高階文官培訓未能與任用陞遷有效結合

目前文官學院及人事局辦理之各項高階文官(簡任第十職等以上)訓練，大多係屬短期訓練且無強制性，未能與任用陞遷緊密結合。

8.缺乏考績結果不佳者之訓練輔導機制

現行公務人員考績法對於工作表現不佳考列丙等人員，僅施以留原俸級之懲處，欠缺訓練或輔導機制，難達警惕或改進之作用。

9.部分主管人員考績評核技巧不足

明確區辨所屬人員工作績效表現差異，並給與受考人覈實考績等次評價，乃是主管人事管理職能之基本要求，爲強化公務人員考績之信度與效度，除相關考績法制之完善建制外，主管人員之考績評核能力亦應施予訓練。

10.公務人員專業證照訓練制度有待建立

隨著公共事務日益複雜，政府職能專業化程度也不斷提升，爲強化公務人員專業知能與多元能力，宜規劃建立公務人員第 2 專長或第 3 專長專業證照訓練制度。

二、具體建議

（一）落實現職人員訓用合一

1.進行現行公務人員訓練種類存續與否之研究

現行訓練種類多樣，參訓對象與資格亦不同，爲使訓練能符合各用人機關需要，與任用緊密結合，保訓會與人事局應彙整現有訓練種類，並召開訓練進修協調會報，邀請中央暨地方各主管機關就現有訓練種類是否有存續之必要或是否須增列其他訓練種類開會研商，並將各機關意見彙整研議，再配合修正相關法規。

2.檢討修正現行法定訓練之人員遴選、訓練方法、課程內容及評量方式

(1)由保訓會及人事局分別組成專案研究小組，就所主管各項訓練之人員遴選方式、訓練內容、訓練期程、評量方式等進行研議後檢討改進，以符公平、效率、卓越、自主之原則。

(2)訓練方法與課程內容：

①爲使公務人員有機會能參與在職訓練進修，增進所需知能，又不致因離開工作崗位受訓而影響其工作進行，針對一般性、基礎性訓練可增加數位學習課程，邀請專家學者將課程內容製作成光碟，分送公務人員學習，或由各用人機關配合業務需要，針對所需之課程使用分送之光碟自行開設網路課程，並提供學習訊息交流交換平台，以分享學習心得。

②一般管理訓練可增加體驗、交流互動及經驗分享之學習機制，如探索訓練（Exploring training）或個案教學（Case Study）等，以培養文官面對問題時能夠立即解決、創造並勇於突破限制之能力。

(3)建立專業訓練、一般管理訓練及進用初任公務人員訓練之控管機制

專業訓練及一般管理訓練皆由各主管機關視業務需要辦理，進用初任公務人員訓練亦由各主管機關分別辦理，惟上開 3 種訓練之訓練方法、課程內容

及評量方式，目前並無統一規範，且亦無控管機制，致對各主管機關是否有辦理上開 3 種訓練以及訓練成效如何皆無從得知；又公務人員訓練進修法第 4 條規定，各機關學校進用初任公務人員訓練，應由各主管機關於進用前或到職後 4 個月內實施之，因此，應由保訓會規劃建立控管機制，以確保非經由考試進用之初任人員均有受過相當期間之訓練，具備擬任職務所需專業知能。

3.強化核心職能之訓練

「職能」是執行工作職務應具備之能力，其與工作績效間具有正向因果關係，因此，爲有效提升行政效能，公務人員訓練內容應結合工作職場所需知識與技巧，依據各職務屬性規劃不同之核心職能訓練，使訓練與任用相結合，並規劃公務人員如經核心職能專業訓練合格後，即可發給訓練合格證明。

4.配合人員任用進行訓練需求分析

一般人員之調訓，應對用人機關及人員進行訓練需求訪談或調查，或根據首長預定陞遷用人計畫、參訓者預定調任職務之核心職能以及參訓者性向，規劃適切及適性之訓練課程，使通過訓練之人才，於訓練完成後即具有目標職務之一般性及共通性核心職能之基本能力，俾使訓練結果得以符合公務人員、用人機關首長及單位之需求。

5.強化公務人員多元文化理念與行動能力

將多元文化理念與行動能力價值，納入公務人員考試錄取人員訓練、進用初任公務人員訓練及各種升官等訓練之課程大綱，與國家重要政策與發展單元課程或人權議題與保障等普世人權關懷相結合，成一完整單元，使參訓學員更加瞭解及尊重多元文化之差異，內化爲政策制定及執行之一環。

6.建立訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制

爲評估訓練成效，保訓會應規劃成立培訓成效評估網絡追蹤及回饋機制，並請參訓者服務機關定期回饋參訓者經培訓後之相關任用、陞遷、考績及工作表現資訊，以改進培訓業務。另針對部分重要訓練（如升官等訓練及高階文官訓練）之核心職能課程，進行行爲及結果層次之評估。

（二）建構培訓與陞遷有效結合之體制

1.強化初任各官等主管人員均須接受管理才能發展訓練

研修公務人員陞遷法，規定「初任各官等之主管職務應於 1 年內參加管理才能發展訓練」，並於公務人員任用法中規定「初任各官等主管如未於 1 年內接受管理才能發展訓練，應予撤銷主管職務任用案，並回任非主管職務」。

2.檢討修正升官等訓練之人員遴選、訓練方法、課程內

容及評量方式

(1)由保訓會就薦升簡訓練之遴選方式、訓練內容、訓練期程、評量方式等組成專案小組進行研議後檢討修正，以強化訓練之信度及效度。

(2)人員遴選：除公務人員任用法第 17 條修正草案就參加升官等訓練人員之職務及考績條件已修正從嚴外，應導入目標職務之職能評鑑，以明確化訓練對象之遴選基準、訓練目的及訓練內容之定位。

(3)訓練方式與課程內容：每位公務人員所具備之基本能力與專業能力不盡相同，所欠缺或須強化之能力亦因人而異，可參考大學修習學分之方式，除將部分課程列爲必修科目，另規劃多元能力之選修科目(可採網路學習)，供參訓者針對個別需求或個人目標職務所需知能選修，以符合學習自主及效率之原則。

3.明定簡任官等職務整體性訓練爲任用陞遷資格

研修公務人員相關任用或陞遷法律，規定初任簡任官等職務，須經參加管理發展訓練合格，始得升任簡任第十二職等職務；任簡任第十二職等職務，須經參加領導發展訓練合格，始得升任簡任第十三、第十四職等職務；任簡任第十三、第十四職等職務者，須參加決策發展訓練，並視辦理成效，檢討是否建立配套法規，規範部分職務或職缺，須完成特定訓練後，方可

陞遷任用。

（三）配合考績結果規劃客製化訓練課程

1.實施考列丙等人員輔導訓練

爲有效結合考績結果與訓練，增訂各機關對考績等次不佳之人員應進行評估，針對其所需加強部分，由主管機關統一辦理訓練(如主管機關認爲人數不足，可委由訓練機構予以彙辦)，以改進其績效表現之相關規定。

2.實施考績評鑑項目及面談機制訓練

配合 99 年 4 月 6 日本院函送立法院審議之公務人員考績法修正草案，除已修正平時考核項目外，並增加面談規定，以該 2 項均屬主管人員權責，因此，有必要對主管人員施予考績評鑑及面談技巧之訓練，以強化考績結果之公正客觀。

(1)公務人員考績法修法完成前：建議將考績評核技巧等納入初任主管職務人員管理才能發展訓練課程，從考績「觀念澄清」及「具體落實」兩面向施以訓練。現行公務人員考績法第 5 條及其施行細則明定，公務人員考績及平時考核皆以受考人之工作、操行、學識及才能等考核項目予以評鑑，其工作之績效表現才是考績評核重點，是故透過訓練建立主管「有協助屬員設定績效目標義務之觀念

（按：績效目標之設計應具備可量化、可評估、可達成、以結果爲導向、有限制的時間等特性）」、「績效管理」、「應就屬員質化、量化之工作表現予以考核」、「應確實辦理屬員考績及平時考核」，以及「失職、責任歸屬、課責」等概念並落實在考績實務上，對考績結果之公正、客觀，乃至於機關工作績效等均有正向助益。

(2)公務人員考績法修法完成後：受考人考核項目修正爲工作績效與工作態度，考核細目由各主管機關或其授權所屬機關依業務特性與實務需求予以擬訂。是以，未來考績法對於主管人員績效表現及其考績評核技巧之要求，將更加嚴格，故相關延伸訓練更有其必要。另爲達成實施面談之目的，主管人員進行面談之態度及面談執行方式等技巧，均應列入相關訓練課程中。

3.公務人員考績法上明定違反應受不利處分項目之訓練

公務人員考績法修正草案將違反行政中立及其他公務倫理相關事項列爲不得考列甲等以上或應考列丙等之事由，爰對該特定事項除於平時應對公務人員加強訓練宣導外，違反而因此考績受不利處分者，應於考績後再列爲訓練對象。

（四）建構公務人員專業證照訓練制度

爲培養公務人員多元能力，並經由訓練取得第 2 專長或第 3 專長之職系任用資格，需比照職業訓練證照制度，建構公務人員專業證照訓練制度，亦即完成某職系相關訓練研習課程，經考評或檢測合格者，即授予各該職系證照（例如法制證照、資訊證照），給予取得相關職組職系之任用資格，或研議得否作爲陞遷加分之條件，並配合研修公務人員任用法、公務人員陞遷法及現職公務人員調任辦法等及其相關子法，以導引公務人員作有效學習，落實「訓用合一」之目標。

（五）研修(訂)相關法規

法規名稱	研修重點
公務人員任用法	1. 初任各官等主管如未於 1 年內接受管理才能發展訓練，應撤銷其主管職務任用案，並回任非主管職務。（第 18 條） 2. 將簡任官等職務整體性訓練定爲任用陞遷資格。（第 18 條）
現職公務人員調任辦法	完成某職系相關訓練研習課程，並經考評或檢測合格者，即授予證照，並取得相關職組職系任用資格，且不受須爲最近 5 年之教育訓練時間限制。（第 5 條至第 8 條）
公務人員陞遷法及其相關子法	1. 初任各官等之主管職務應於 1 年內參加管理才能發展訓練。（第 14 條） 2. 將簡任官等職務整體性訓練定爲任用陞遷資格。
公務人員考績法施行細則	因違反行政中立及其他公務倫理相關事項而受考績不利處分者，應施予各該事項之訓練。
研訂高階主管特別管理制度相關法制	配合高階主管特別管理制度規劃報告研訂相關法制。

三、推動步驟、分工與期程

議題	推動事項	辦理機關		近程		中程		遠程	
		主辦	協辦	99	100	101	102	103	104
結合培訓任用考績陞遷 有效提升文官行政效能	1.完成「現行公務人員訓練種類存續與否之研究」。	保訓會 人事局							
	2.檢討修正各項訓練之人員遴選、訓練方法、課程內容及評量方式。	保訓會 人事局							
	3.建立專業訓練、一般管理訓練及進用初任公務人員訓練之控管機制。	保訓會 人事局							
	4.強化公務人員核心職能訓練。	保訓會 人事局							
	5.配合人員任用進行訓練需求分析。	保訓會 人事局	各機關						

	6.將多元文化理念、行動能力價值與行政中立及其他公務倫理相關事項，納入各項訓練之課程大綱。	保訓會 人事局	銓敘部											
	7. 規劃成立「培訓成效評估網絡追蹤及回饋機制」。	保訓會 人事局												
	8.依據「培訓成效評估網絡追蹤及回饋機制」之回饋資訊，持續檢討精進各項訓練。	保訓會 人事局												
	9.研修公務人員任用法及公務人員陞遷法，強化初任各官等主管人員管理才能發展訓練。	銓敘部	保訓會 人事局											

	10. 檢討修正升官等訓練人員遴選、訓練方法、課程內容及評量方式。	保訓會													
	11. 研修公務人員任用法及公務人員陞遷法，明定簡任官等職務訓練爲任用陞遷資格。	銓敘部													
	12. 研訂高階主管特別管理制度相關法制。	銓敘部	人事局 保訓會												
	13. 規劃及實施考列丙等人員輔導訓練。	保訓會 人事局	銓敘部												
	14. 將考績評核技巧納入相關訓練課程。	保訓會 人事局	銓敘部												

	15.規劃及實施考績評鑑項目及面談機制訓練。	保訓會 人事局	銓敘部											
	16.規劃及實施違反行政中立及其他公務倫理事項而受考績不利處分者之輔導訓練。	保訓會 人事局	銓敘部											
	17.研修公務人員考績法施行細則(明定違反行政中立及其他公務倫理相關事項而受考績不利處分者，應施予各該事項之訓練)。	銓敘部												
	18.建構公務人員專業證照訓練制度(完成規劃及試辦)。	保訓會												

	19. 建構公務人員專業證照訓練制度（配合修正公務人員任用法、公務人員陞遷法、現職公務人員調任辦法及相關子法）。	保訓會 銓敘部 人事局												
	20. 完備培訓與任用、陞遷、考績有效結合之法制規定。	保訓會 銓敘部 人事局												

第三案、健全培訓體系　完備運作機制

一、現況及待改進議題

（一）現況說明

依公務人員訓練進修法第 2 條、保訓會組織法、人事局組織條例、文官學院組織法、公務人力發展中心（以下簡稱人力中心）組織條例及行政院人事行政局地方行政研習中心（以下簡稱研習中心）組織條例規定，公務人員訓練進修業務分工如表 1。

表 1：公務人員訓練進修業務分工表

業務類別	訓練辦理機關	訓練執行機關	協辦機關
事關全國一致性質之公務人員訓練進修法制之研擬事項	保訓會		
行政院所屬公務人員訓練及進修之協調、審議及執行規劃事項	人事局	人力中心 研習中心	行政院所屬訓練機關（構）學校
公務人員考試錄取人員訓練	保訓會	文官學院	各訓練機關（構）學校
升官等訓練	保訓會	文官學院	各訓練機關（構）學校
行政中立訓練	保訓會	文官學院	各主管機關
高階公務人員之中長期培訓事項	保訓會	文官學院	

行政院所屬機關中高級公務人員之管理發展訓練	人事局		
專業訓練	各主管機關	各主管機關及所屬訓練機關（構）	各訓練機關（構）學校
一般管理訓練	各主管機關	各主管機關及所屬訓練機關（構）	各訓練機關（構）學校
進用初任公務人員訓練	各主管機關	各主管機關及所屬訓練機關（構）	
人事人員訓練	保訓會	文官學院(辦理行政院以外機關人員訓練）	
人事人員訓練	人事局	人力中心(辦理行政院暨所屬機關人員訓練）	
初任各官等主管人員訓練	各主管機關	各主管機關及所屬訓練機關（構）	文官學院（辦理行政院以外機關人員訓練） 人力中心（辦理行政院暨所屬機關人員訓練）
其他訓練	各主管機關	各主管機關及所屬訓練機關（構）	各訓練機關（構）學校

依現行公務人員訓練職掌及業務分工，專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及其他訓練，係由各主管機關辦理或授權所屬機關辦理，許多主管機關並未設置公務人員訓練機關，有賴其他訓練機關支援；另中央政府公務人員訓練機關共有 17 所（不含國營事業機構），台北市政府、高雄市政府、台北縣政府及嘉義縣政府等地方政府亦設有訓練機關，因訓練機關均隸屬不同院部會，保訓會與人事局對各訓練機關並無直接指揮監督權限，會局爰依公務人員訓練進修法第 3 條規定，訂定「公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點」，透過該協調會報之建立與運作，加強與各主管機關及訓練機關（構）學校溝通連繫，期發揮資源整合與分享之功能。另爲增進各訓練機關（構）學校相互學習、交流機會以及促進人力資源發展，由保訓會與人事局每年舉辦 1 次全國訓練機構觀摩學習活動。

（二）待改進議題

1.公務人員訓練進修協調會報未能充分發揮功能

保訓會與人事局依公務人員訓練進修法第 3 條規定，會同相關機關成立協調會報，由會局就公務人員培訓重要政策及作業方式進行報告，另各主管機關及訓練機關（構）就執行公務人員培訓事項研提具體興革建議提會報討論，會局並將決議交各業務主管機關參考辦理。惟目前各機關及訓練機關（構）提報議案多屬

執行性、細節性提案，未能充分發揮協調會報功能。

2.線上學習課程未能充分交流分享

各訓練機關為提升培訓成效，除開辦實體訓練課程外，部分訓練機關（構）亦規劃建置線上學習網站，提供公務人員不受時間、地點限制均能從事學習活動，如文官學院建置「文官 e 學苑」、人力中心建置「e 等公務園」、研習中心建置「e 學中心」、台北市政府公務人員訓練處建置「台北 e 大數位學習網」、高雄市政府建置「港都 e 學苑」等線上學習網站。惟仍有部分訓練機關（構）尚未建置線上學習網站。因建置線上學習網站所耗經費甚鉅，為有效運用資源，宜協調訓練機關（構）之線上學習共用平台，提供尚未建置學習網站之機關放置研發之線上課程，以節省建置與後續維運成本。另各訓練機關（構）開發之線上學習課程，亦應加強交流與分享，提升其使用效益。

3.訓練供需資訊網路平台尚未完整建置

公務人員訓練機關（構）大部分均已建置機關網站，並提供所辦理之訓練計畫、訓練課程、場地租借服務、線上學習課程等資訊，其中部分訓練機關（構）為擴大服務，亦提供其他訓練機關（構）之簡介或網站連結，惟目前尚未建置訓練供需資訊網站平台，無法全面提供國內各訓練機關（構）設備、訓練檔期、課程資訊及師資等資訊，造成培訓資訊未能充分流

通，培訓資源不易分享及運用。

4.人事人員訓練、初任各官等主管人員訓練、進用初任公務人員訓練等訓練依個別機關組織法規定，由各機關分別辦理，分工有待釐清，功能有待提升

依保訓會、人事局、文官學院、人力中心及研習中心相關組織法規，有關人事人員訓練、初任各官等主管人員訓練、進用初任公務人員訓練各有其職司，其間分工仍有待進一步釐清，以避免重複開班及調訓，造成訓練資源浪費。另公務人員考試錄取人員訓練部分，考、訓政策有改進之必要，占缺訓練之缺點允宜俟機修正。

5.訓練機關（構）人力、經費、設備有限，致影響培訓成效

各公務人員訓練機關（構）人力經費有限，資源普遍不足，而辦理訓練業務卻不斷增加，對於訓練業務之推動，產生不利影響。同時亦因人力有限及欠缺研發專業能力，導致各機關（構）辦理培訓技術與方法之研發成果受限。宜協調主管機關編列充裕經費，並尋求與其他訓練機關（構）、大學院校及產業界合作與協助，以提升培訓及研發成效。

二、具體建議

（一）強化公務人員訓練進修協調會報功能

爲加強公務人員訓練進修資源協調及相互支援，提升會報實施成效，應配合研修公務人員訓練進修協調會報實施及設置要點，研議採行下列方式辦理：

1.提升會報主持層級，由會局首長或首長指派之副首長主持。

2.明列應提會報討論之重要訓練進修計畫或重大議題。

3.增加舉辦會報頻率，由每年 1 次修正爲每年 2 至 3 次。

（二）協調線上學習共用平台，分享線上學習資源

文官學院、人力中心及研習中心等訓練機關業已建置線上學習網站提供公務人員線上學習課程服務，爲有效分享線上學習資源，應建置線上學習共用平台，各訓練機關（構）間擴大分享線上學習課程：

1.由文官學院或人力中心擴大建置現有線上學習共用平台，並訂定線上課程製作及掛置平台等相關作業規範。

2.協調尚未建置線上學習網站之訓練機關（構），依其職掌分工原則研發公務人員線上學習課程，並連結線上學習共用平台。

（三）建置訓練資源網路平台

爲加強各訓練機關（構）培訓資源共享，保訓會與人事局應協調建置訓練資源網路平台，各機關及訓練機關（構）應將訓練相關資訊登載於網路平台，俾使培訓資訊相互流

通，供各機關規劃訓練課程參考運用，並擴大訓練設施之合作支援，落實訓練容量之有效互補：

1.蒐集訓練機關（構）、大專院校、民間機構及國營事業機構有關訓練設施之相關資訊，並建置訓練場地設施（含軟硬體設備）及開辦訓練檔期等資料庫。

2.建置各機關及訓練機關（構）訓練需求調查資料庫、開辦訓練課程資料庫。

3.建立訓練師資推薦、審核、公告及篩選之作業機制，並建置師資資料庫。

（四）落實培訓業務分工及運作機制

1.落實人事人員訓練業務分工

爲落實人事人員訓練業務分工，參照 99 年 7 月 9 日本院召開之公務人員培訓業務分工協商會議結論，由人事局辦理行政院暨所屬機關人事人員訓練，由保訓會辦理行政院以外機關人事人員訓練。現階段人事人員訓練業務分工應依協商結論辦理。

2.明定初任各官等主管人員訓練之權責機關

依上開協商會議結論，初任各官等主管人員訓練，由人事局辦理行政院暨所屬機關人員訓練，保訓會辦理行政院暨所屬機關以外機關人員訓練。爰本項訓練分由保訓會及人事局規劃，各主管機關、授權所屬機關或委託相關機關辦理，並配合修正公務人員訓練進修

法及公務人員陞遷法相關規定。

3.明定進用初任公務人員訓練之權責機關

依公務人員訓練進修法規定，進用初任公務人員訓練（指依公務人員任用有關法律規定進用或轉任，如醫事人員、聘任人員、派用人員、專門職業技術人員轉任人員等，初次至各機關學校任職人員所施予之訓練）由各主管機關辦理或授權所屬機關辦理。茲考量是項訓練應以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度、行政程序及技術暨有關工作知能爲主，爲符合受訓人員及用人機關之需求，並確保培訓品質，未來進用初任公務人員訓練由保訓會規劃，各主管機關、授權所屬機關或委託相關機關辦理，並配合研修公務人員訓練進修法相關規定。

4.原則性界定「發展性訓練」之內涵

發展性訓練屬公務人員具備晉升下一階段職務所需知能或爲擔任政務性人員預爲儲備及養成所實施之訓練。爲應國家未來發展與實務運作需要，應原則性界定「發展性訓練」之內涵。

5.配合增額錄取計畫，強化選訓篩選功能

配合公務人員考試法修法計畫，增加考試成績及基礎訓練成績併計爲總成績，以總成績決定正額、增額錄取人選。透過增加錄取名額，於訓練後擇優任用，以落實選訓功能，完善考選機制。

（五）加強與各訓練機關（構）、大學院校及產業界合作交流

1.加強運用社會各界資源，以委訓、代訓或選訓方式，引進企業經營理念或專業知識

爲妥適運用培訓資源，除加強辦理公務人員訓練機關（構）間培訓資源之支援及合作外，亦應加強運用大學院校及產業界培訓資源，借助其在教育訓練方面之經驗與專長，經由委訓、代訓及選訓之作法，以引進企業經營理念及專業知識，爲公務人員培訓注入新的觀念與作法，並提升公務人員素質。

2.研議大學教授於「休假研究」期間，至訓練機關（構）協助進行公務人員培訓技術與法規研發機制

依各大學訂定教授休假研究辦法規定，大學教授、副教授服務滿一定年限，得申請休假研究。爲加強與學術界之合作，研議「休假研究」之大學教授、副教授前往訓練機關（構）從事研發工作之可行性，期經由上開人員協助進行培訓技術、課程研發或培訓制度、法規之研究，以提升學術界與培訓機關之合作交流，並達互惠互利之目標。

3.研議法官、檢察官於「休假研究」期間，至訓練機關協助進行公務人員培訓技術與法規研發機制

依 99 年 9 月 8 日本院第 102 次院會通過之法官法修正草案第 80 條第 1 項規定：「實任法官每連續服務滿

7 年者，得提出具體研究計畫，向司法院申請自行進修 1 年，進修期間支領全額薪給，期滿 6 個月內應提出研究報告送請司法院審核。」為加強與司法界之合作，研議「休假研究」之法官、檢察官前往訓練機關（構）從事研發工作之可行性，即由各訓練機關提出有待研發之議題，送請即將「休假研究」之法官、檢察官參考，使法官、檢察官除在國內外進修以外，亦得選擇在培訓機關從事研發工作，經由上開人員協助進行培訓技術、課程研發或培訓制度、法規之研究，以提升司法機關與培訓機關之合作交流，使司法人員得以貢獻學識及經驗，提升公務人員培訓技術研發成效及培訓品質與效能，並達互惠互利之目標。

經綜整上述建議，繪製公務人員培訓體系架構圖、公務人員培訓機關架構圖及公務人員培訓業務分工架構圖，如圖 2 至圖 5。

（六）研修（訂）相關法規

法規名稱	研修重點
公務人員訓練進修法	增訂初任各官等主管人員訓練及進用初任公務人員訓練除由各主管機關辦理外，得授權所屬機關或委託相關機關辦理之規定。（第 2 條第 3 項）
公務人員陞遷法	增訂初任各官等主管人員職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練外，得授權所屬機關或委託相關機關實施。（第 14 條第 2 項）
公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點	修正會報主持層級、會報舉行頻率，並增列重要訓練進修計畫及重大議題應提會報討論。（第 2 點、第 3 點及第 4 點）
公務人員考試法	增加得併計考試成績及基礎訓練成績爲總成績之規定，並據以決定正額、增額人員及相關分發之規定。（第 2 條、第 20 條）
公務人員任用法	修正公務人員各等級考試正額、增額錄取、訓練及分發之規定。（第 10 條、第 12 條）
公務人員考試法施行細則	配合公務人員考試法第 2 條、第 20 條，修正正額、增額錄取之規定。（第 3 條、第 16 條）
公務人員考試相關考試規則	修正正額、增額錄取之規定。
公務人員考試錄取人員訓練辦法	配合公務人員考試法第 2 條、第 20 條之修正，基礎訓練之定位及功能與現制有別，爰整體規範架構須重新檢視修正。
公務人員考試及格人員分發辦法	配合考訓結合新制採不占缺訓練，重新檢視修正。

三、推動步驟、分工與期程

議題	推動事項	辦理機關		近程				中程				遠程			
		主辦	協辦	99		100		101		102		103		104	
健全培訓體系 完備運作機制	1.強化公務人員訓練進修協調會報功能。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												
	2.擴大建置現有線上學習網路平台，並訂立線上課程製作及掛置平台等相關作業規範。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												

	3.協調尚未建置線上學習網站之訓練機關（構），依其職掌分工原則研發公務人員線上學習課程，並連結線上學習共同平台。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												
	4.蒐集訓練機關（構）、大專院校、民間機構及國營事業機構有關訓練設施之相關資訊，並建置訓練場地設施（含軟硬體設備）及開辦訓練檔期等資料庫。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												

	5.建置各機關及訓練機關(構)訓練需求調查資料庫、開辦訓練課程資料庫。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												
	6.建立訓練師資推薦、審核、公告及篩選之作業機制，並建置師資資料庫。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												
	7.落實人事人員訓練業務分工。	保訓會 人事局													
	8.研修公務人員訓練進修法及公務人員陞遷法，明定初任各官等主管人員訓練之權責機關。	保訓會 銓敘部	人事局												

	9.研修公務人員訓練進修法，明定進用初任公務人員訓練之權責機關。	保訓會													
	10.原則性界定「發展性訓練」之內涵。	保訓會 人事局													
	11.配合增額錄取計畫，強化選訓功能篩選。	考選部 保訓會 銓敘部 人事局													
	12.加強運用社會各界資源，以委訓、代訓或選訓方式，引進企業經營或專業知識。	保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												

	13. 研議大學教授於「休假研究」期間，至訓練機關協助進行公務人員培訓與技術研發法規機制。	保訓會	教育部 人事局												
	14. 研議法官、檢察官於「休假研究」期間，至訓練機關協助進行公務人員培訓與技術研發法規機制。	保訓會	司法院秘書長 法務部 人事局												
	15. 建立完善培訓體系(運作及補強)。	銓敘部 保訓會 人事局	各主管機關及訓練機關												

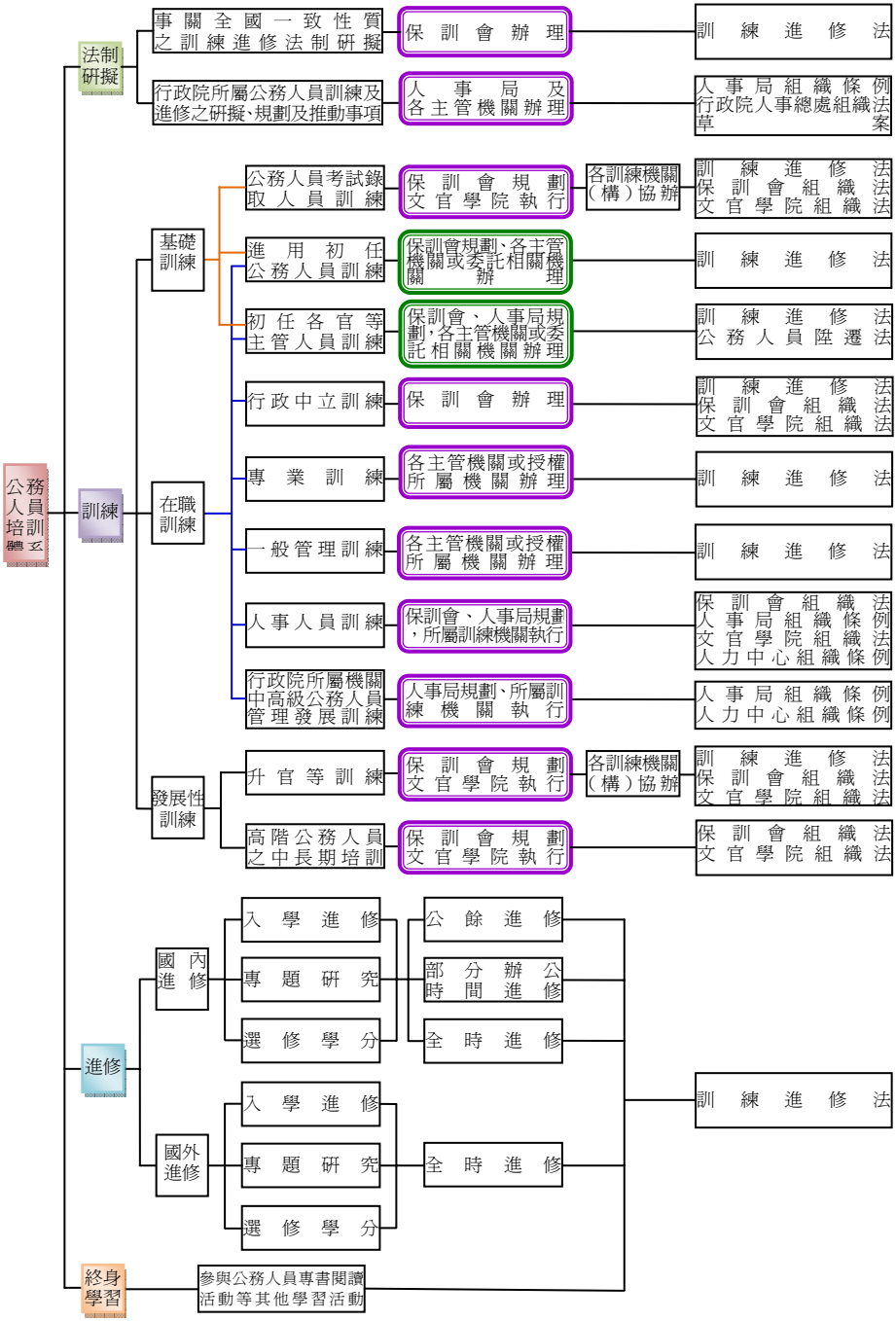
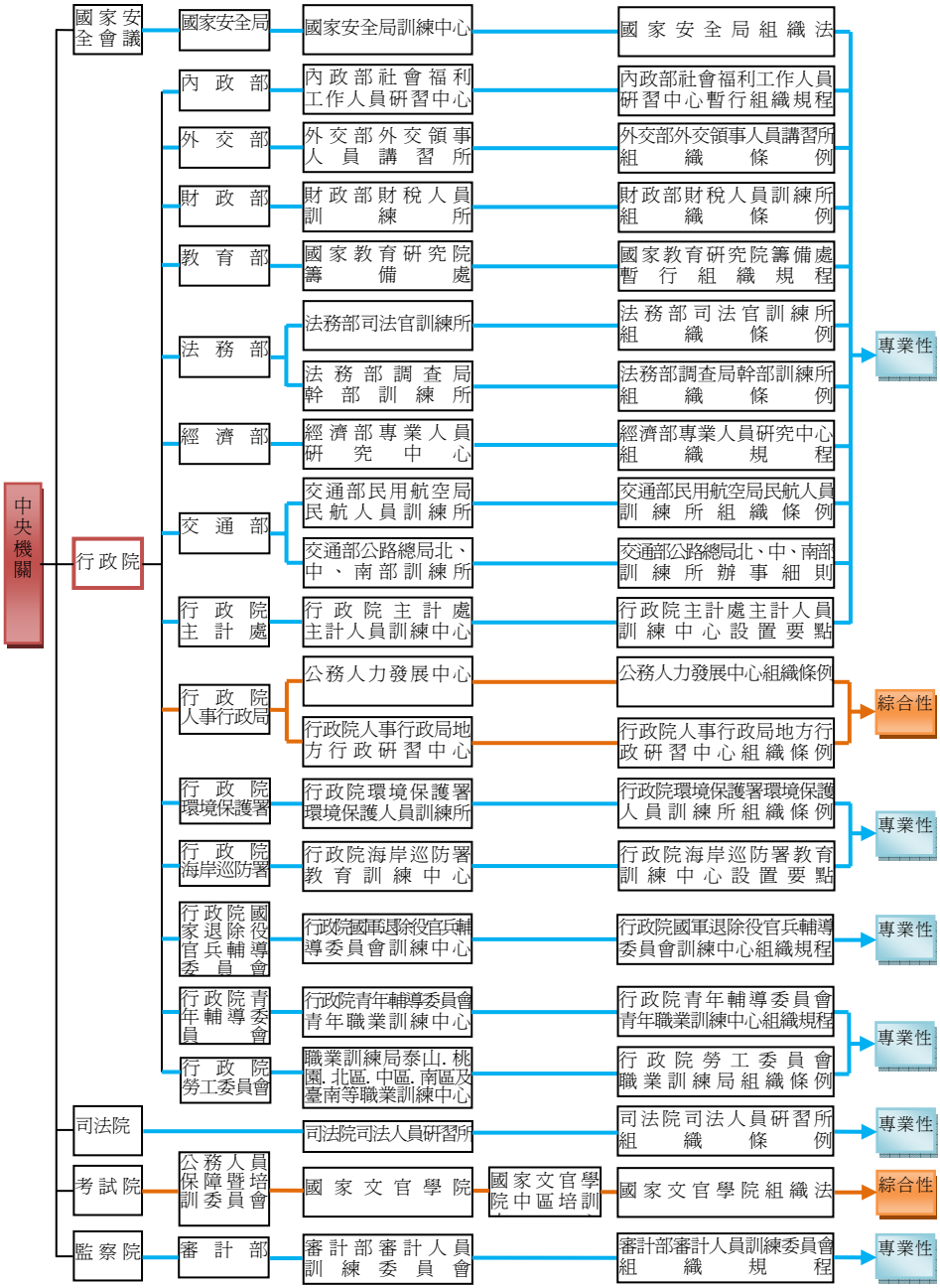


圖 2：公務人員培訓體系架構圖


中央機關
國家安全會議
國家安全局
國家安全局訓練中心
國家安全局組織法
行政院
內政部
內政部社會福利工作人員研習中心
內政部社會福利工作人員研習中心暫行組織規程
外交部
外交部外交領事人員講習所
外交部外交領事人員講習所組織條例
財政部
財政部財稅人員訓練所
財政部財稅人員訓練所組織條例
教育部
國家教育研究院籌備處
國家教育研究院籌備處暫行組織規程
法務部
法務部司法官訓練所
法務部司法官訓練所組織條例
法務部調查局幹部訓練所
法務部調查局幹部訓練所組織條例
專業性
經濟部
經濟部專業人員研究中心
經濟部專業人員研究中心組織規程
交通部
交通部民用航空局民航人員訓練所
交通部民用航空局民航人員訓練所組織條例
交通部公路總局北、中、南部訓練所
交通部公路總局北、中、南部訓練所辦事細則
行政院主計處
行政院主計處主計人員訓練中心
行政院主計處主計人員訓練中心設置要點
行政院人事行政局
公務人力發展中心
公務人力發展中心組織條例
行政院人事行政局地方行政研習中心
行政院人事行政局地方行政研習中心組織條例
綜合性
行政院環境保護署
行政院環境保護署環境保護人員訓練所
行政院環境保護署環境保護人員訓練所組織條例
行政院海岸巡防署
行政院海岸巡防署教育訓練中心
行政院海岸巡防署教育訓練中心設置要點
專業性
行政院國家退除役官兵輔導委員會
行政院國軍退除役官兵輔導委員會訓練中心
行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織規程
專業性
行政院青年輔導委員會
行政院青年輔導委員會青年職業訓練中心
行政院青年輔導委員會青年職業訓練中心組織規程
行政院勞工委員會
職業訓練局泰山.桃園.北區.中區.南區及臺南等職業訓練中心
行政院勞工委員會職業訓練局組織條例
專業性
司法院
司法院司法人員研習所
司法院司法人員研習所組織條例
專業性
考試院
公務人員保障暨培訓委員會
國家文官學院
國家文官學院中區培訓
國家文官學院組織法
綜合性
監察院
審計部
審計部審計人員訓練委員會
審計部審計人員訓練委員會組織規程
專業性

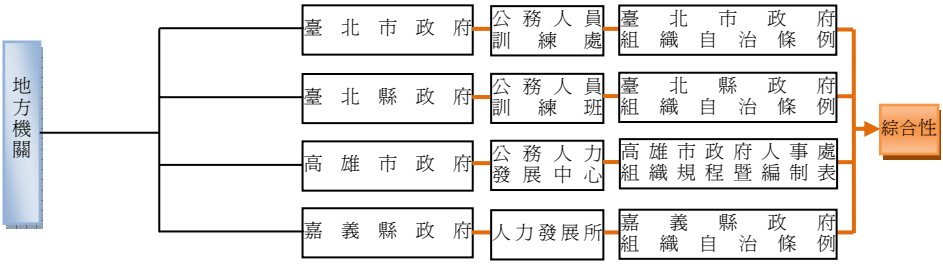


圖 3：公務人員培訓機關架構圖－主辦機關

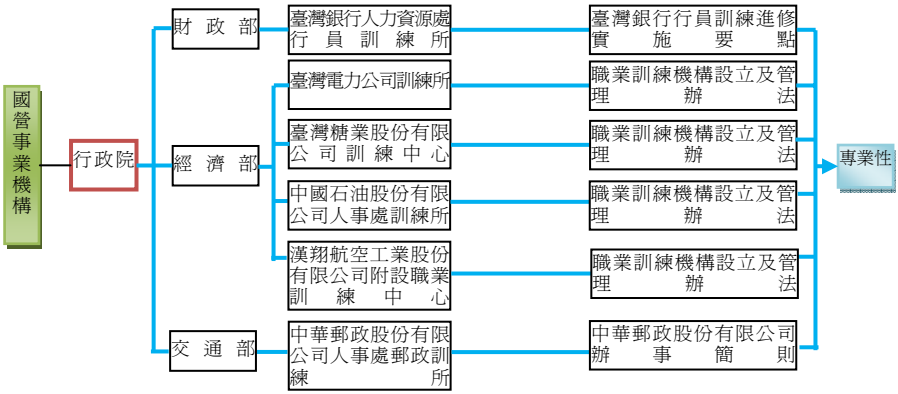


圖 4：公務人員培訓機關架構圖－協辦機關（國營事業機構）

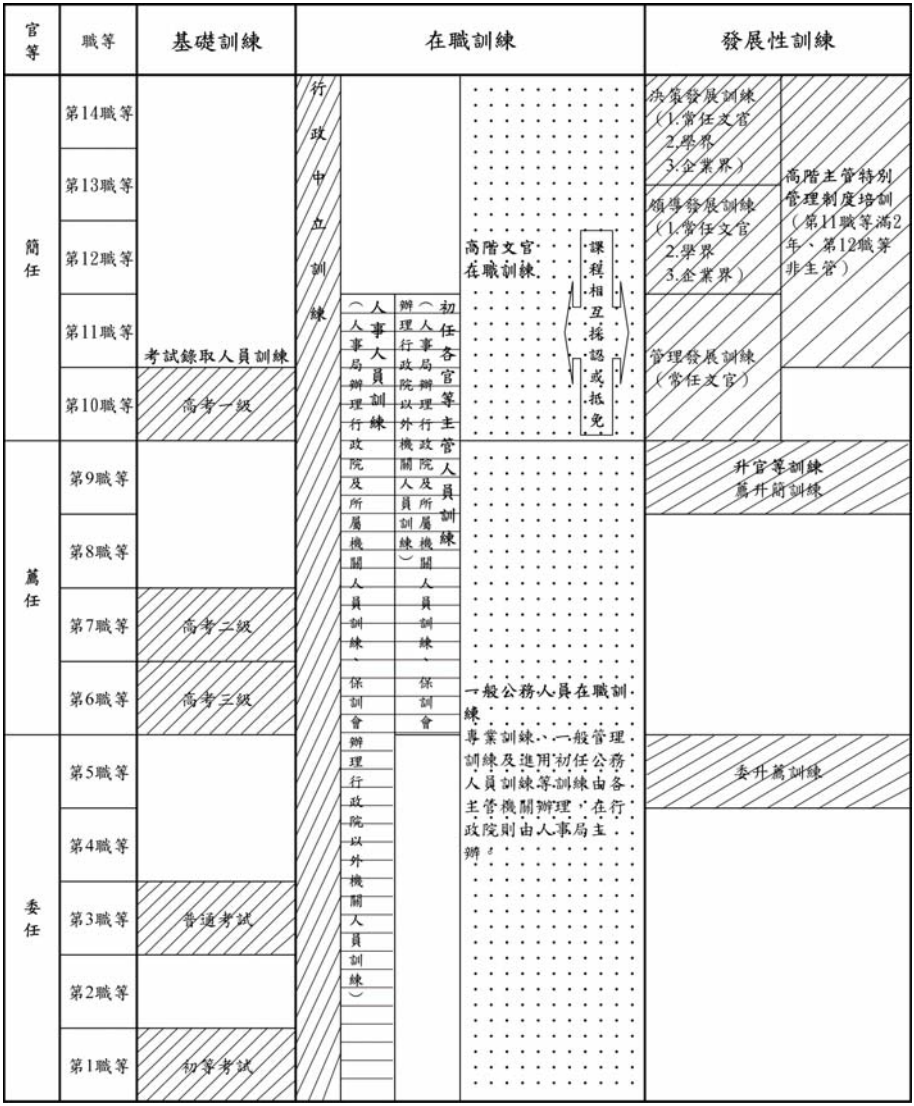


圖 5：公務人員培訓業務分工架構圖

備註：斜線背景表示該項訓練由保訓會主辦。

點點背景表示該項訓練由各主管機關辦理，在行政院則由人事局主辦。

橫線背景表示該項訓練由人事局與保訓會共同主辦。

「發展性訓練」屬公務人員具備晉升下一階段職務所需知能或為擔任政務人員預為儲備或養成所實施之訓練。

第四案、建構高階文官發展性培訓制度

一、現況及待改進議題

（一）現況說明

1.國家競爭力之強弱，繫乎高階文官品德、才識，以及管理、領導、決策能力之優劣，故高階文官之培訓至為重要。本院 98 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過之「文官制度興革規劃方案」第 4 案「健全培訓體制，強化高階文官」，其中（二）之 2.「建構完整之高階文官、主管培育歷練體系」，對於將任高階主管人員實施中長期之訓練；（三）「建構高階主管特別管理制度」，建立有別於一般公務人員之特別管理，經初步甄選進入高階主管人員，應於文官學院接受至少 3 個月之高階主管人員相關訓練。又 98 年 11 月 18 日修正公布之保訓會組織法及文官學院組織法，明列高階文官中長期培訓事項為保訓會及文官學院重要職掌。

2.過去人事局及本院分別辦理高階文官培訓，人事局辦理行政院所屬機關人員之訓練，保訓會辦理行政院所屬機關以外人員之訓練，對於高階文官知識提升及能力培養，著有績效。保訓會依新增之組織職掌，並在

原有績效基礎上，規劃辦理高階文官發展性培訓制度，業著手進行高階文官培訓需求分析（Need Analysis），以瞭解高階文官所需之知能內涵。研究結果顯示簡任第十職等至第十一職等高階文官，以「管理能力」最爲重要；簡任第十二職等至第十三職等高階文官，以「領導能力」最爲重要；簡任第十三職等（機關首長）至第十四職等高階文官，以「決策能力」最爲重要。

3.保訓會於 99 年 6 月完成訂定「高階文官培訓飛躍方案－99 年試辦實施計畫」，同時，依核心職能內涵，委託學者專家進行課程模組開發及講義大綱之撰擬，並著手開發設計「評鑑中心法」及「人格測驗」機制。本年試辦之「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」3 種班別，於 99 年 8 月 30 日聯合開訓，其中，「管理發展訓練」於 10 月 1 日結訓，「領導發展訓練」及「決策發展訓練」則於 11 月 30 日完成訓練。

4.試辦訓練期間，有關高階文官培訓體系，經與人事局協商，依性質區分爲「發展性帶狀訓練」、「高階主管特別管理制度之培訓」（以下簡稱特別管理制度之培訓）及「在職訓練」。其中，前兩者爲保訓會職掌，後者則爲人事局職掌。

（二）待改進議題

1.高階文官欠缺有系統之中長期培訓

我國自從「甲等特考」廢除後，高階文官來源即採取封閉式內陞途徑，僅經由「薦任升簡任官等考試」及格，或「薦任晉升簡任官等訓練」合格，方能取得任用資格，惟高階文官培訓多屬在職短期培訓課程，且培訓課程及訓後職務歷練前後未能銜接，致使高階文官欠缺整體連貫培訓，工作能力與績效未能充分發揮。

2.高階文官培訓對象與範圍尚待釐清

高階文官範圍，包括一般行政機關、警察、關務、醫事、交通、法官及檢察官等各類別人員，雖同屬簡任官等人員，惟其職務屬性並不相同，未來法官及檢察官將有法官法特別立法規範，故高階文官培訓對象有待釐清。復以「發展性帶狀訓練」及「特別管理制度之培訓」，因辦理依據不同，參訓對象與範圍亦應有不同。

3.通識性之人文教育與文化素養培訓有所不足

過去高階文官培訓內涵著重加強高階文官工作行爲面技能之提升，忽略高階文官除具其工作知能外，仍應具備高度的人文思想與情懷；而對傳統文化之優質內涵亦應有基本的理解與體認，俾政策制定與推動能更符合國情。

4.高階文官國際事務知識與宏觀視野有待加強

面對全球化競爭之挑戰，高階文官思維及格局必須提高至全球化觀點看台灣未來之走向。目前我國高階文官因缺少處理國際事務知識和經驗，難以達到「立足台灣、放眼世界」及「全球思維、在地行動」之恢宏壯志。此外，在高階文官相關培訓課程亦因囿於經費，多以國內培訓課程爲主要之規劃方向，無法給予高階文官全球化架構的思維激盪。

5.培訓成效評估之技術及方法尚待提升

過去培訓課程以採用課堂講授（lectures）爲主，欠缺多元化之教學方法，且培訓成效評估，亦以滿意度調查爲之，部分兼採用測驗題進行紙筆測驗，僅達到美國學者柯派催克（Donald L. Kirkpatrick）四層次效標之第 1 層次反應及第 2 層次學習成效之評估，其餘層次之成效追蹤技術及方法，尚有待進一步提升。

6.高階文官培訓資源未能充分運用

目前行政院與本院分別辦理高階文官訓練，對於儲備人才之中長期發展性培育，因院際培訓交流仍甚缺乏，故雖均投注相關培訓資源，惟仍難免有資源重複投入，或資源供給與人員需求存有落差之問題。

7.高階文官培訓成效未能充分彰顯

在培訓需求方面，辦理訓練機關囿於相關限制，未能事先瞭解受訓人員及組織需求；在課程規劃方面，復未能將所需職能轉換成相對應之課程，造成受訓人員

無法將所學回饋於工作績效上；在訓練對象方面，凡符合資格條件者，於容訓量允許的情形下均可參訓，未就受訓人員是否具有發展潛力者進行遴選參訓；上開因素均導致訓練成效無法充分彰顯。

8.高階文官普遍欠缺跨部門跨領域之職務歷練

對於高階文官跨部門跨領域之職務歷練，已是美國、英國、荷蘭及韓國等國高階文官之必要條件。反觀我國，對於高階文官跨機關職務歷練並無特別要求，相較之下，我國尚有許多改進空間。

9.高階文官培訓與任用陞遷未能結合

「考、訓、用」合一是現階段文官體制整體改革之重點，依現行作法，高階文官之訓練培育與陞遷歷練未能有效結合，不僅影響高階文官素質及政府施政品質，亦影響培訓成效及高階文官參訓意願。

二、具體建議

如前所述，高階文官培訓依性質區分「發展性帶狀訓練」、「特別管理制度之培訓」及「在職訓練」。考量「發展性帶狀訓練」與「特別管理制度之培訓」之訓練對象及規劃內容均不相同，下文所提具體建議，倘因訓練類型不同而需加以區隔，則將針對「發展性帶狀訓練」及「特別管理制度之培訓」分別提列相關建議。

至目前高階文官在職訓練，絕大部分係由人事局負責辦

理，依其 99 年度規劃實施之班別，其國內訓練部分，依層級別及中央地方需求，分別辦理「國家政務研究班」、「地方政務研究班」及「高階領導研究班」；其國外訓練部分，其合作對象包括美國喬治亞華盛頓大學、美國研究所（原隸屬農業部），英國劍橋大學、英國皇家公共行政學院及國家政府學院、日本早稻田大學、新加坡國立大學李光耀政府及公共服務學院等國際知名學術機構等。除上述中高階公務人員培訓班別，人事局亦配合國家重大政策，遵照　總統及行政院指示，不定期辦理重大政策性訓練，如 99 年 5 月 11 日辦理之「理念與願景：當前國家政策研習會」，即調訓司處長以上人員計 759 人。上開訓練班別，人事局將繼續加強辦理。考量在職訓練之種類及類型相當多樣，爰不在此特別提出討論。

（一）明確界定高階文官訓練對象與範圍，建立嚴謹選訓機制

1.依訓練類別分別界定訓練對象

(1)發展性帶狀訓練，以簡任或相當簡任第十職等以上人員爲對象，範圍則涵蓋一般行政機關、警察、關務及醫事機關簡任或相當簡任第十職等以上人員爲對象，至其他法官、檢察官及交通事業人員則排除在外。依此界定統計人數如表 2，並依訓練對象之職等及職務重要性考量，分爲 3 種級別之訓練，

如下述：

①簡任第十職等至第十一職等，規劃參加管理發展訓練（Management Development Training，MDT）。

②簡任第十二職等至第十三職等（非機關首長），規劃參加領導發展訓練（Leadership Development Training，LDT）。

③簡任第十三職等（機關首長）至第十四職等，規劃參加決策發展訓練（Strategy Development Training，SDT）。

又為增進公私部門之交流，上述領導發展訓練及決策發展訓練之培訓對象，將視情形適時納入產學界人士參訓。

表 2：高階文官發展性帶狀訓練對象人數統計表

人員別／銓審結果	行政機關				警察人員		關務人員		醫事人員		合計
	中央		地方								
簡任（或相當簡任）	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	
第十職等	1,202	1,469	396	220	64	78	81	40	17	0	3,567
第十一職等	1,066	796	361	127	80	13	25	0	33	33	2,534
第十二職等	639	412	47	32	28	6	3	0	44	15	1,226
第十三職等	180	87	16	0	7	0	0	0	223	75	588
第十四職等	120	35	2	0	2	0	0	0	0	0	159
合計	3,207	2,799	822	379	181	97	109	40	317	123	8,074
總計	6,006		1,201		278		149		440		

單位：人

備註：1.本表資料來源為銓敘部 99 年 1 月 12 日部統字第 0993152085 號

函。
2.表內人數係指現職銓敍審定合格實授之人數（包括同官等內調任低職等職務仍以原職等任用人員）。

(2)特別管理制度之培訓，以簡任第十二職等以上之非主管或簡任第十一等人員，並符合相關條件者爲對象。

①高階主管界定範圍：簡任第十二職等以上正、副主管（含首長、副首長、幕僚長，不含地方政府機關職務及歸入審檢職系之司法官）。依據銓敍部組織編制資訊系統統計，此類職務數計有 774 個（如表 3）。其他涉及國家安全、兩岸關係、涉外事務等總統權責之特定職務，則予排除；各部會以機要人員進用之主任秘書、幕僚長等職務，亦予排除。

表 3：簡任第十二職等以上主管、副主管職務數

列等樣態／職務數	列等樣態					小計
	第十二職等	第十二職等至第十三職等	第十三職等	第十三職等至第十四職等	第十四職等	
職務數	544	72	59	44	55	774

②參訓資格條件：依據本院文官制度興革規劃方案擬議，進入高階主管人才庫，必須先經文官學院訓練 3 個月以上，因此參訓資格擬訂爲：

A、現任簡任第十二職等以上職務合格實授且未

擔任過高階主管職務之非主管人員；現任簡任第十一職等職務合格實授且最近 2 年考績列甲等以上人員。

B、年齡以不超過 55 歲爲原則。

C、以具有碩士學歷或修畢與職務相關之碩士學分班學分，並取得證明者爲原則。惟遇特殊狀況時，得排除上述原則之限制，或將本原則作爲各主管機關薦派人員之參考。

D、最近 10 年中，7 年年終考績列甲等以上。

③參訓名額：依照最近 3 年的高階主管出缺狀況，決定下一年度之調訓人數。

2.遴選具發展潛力者參訓

不論是「發展性帶狀訓練」或「特別管理制度之培訓」，爲能確保受訓人員具有發展潛力，建議各院及主管機關得視需要於辦理推薦作業時進行個別篩選。惟保訓會受理推薦後，應由文官學院辦理統一篩選，方式則參採評鑑中心法及人格測驗等進行評測遴選，以擇優選出具發展潛力者參訓，並可凸顯訓練之可貴。

（二）導入職能評鑑系統，確認高階文官核心職能需求

1.驗證職能定義及職能項目之行爲評量指標

爲系統化規劃研擬高階文官發展性培訓，將開發導入

高階文官職能評鑑系統，並導入職能評鑑模式，以開發客製化之培訓課程及驗證職能模式之行爲評量指標。

2.瞭解各職等及職務所應具備之核心職能需求架構

依高階文官所任職等及職務核心能力，規劃核心能力課程模組、教學方法及教材內涵。

3.運用多元教學方法，編製具有本土化個案之配套教材

「發展性帶狀訓練」或「特別管理制度之培訓」，均應研議發展有效教學方法，除講解（lecture）方式外，應兼採哈佛大學式個案教學、行動學習法（action learning）、角色扮演（role playing）、工作坊（workshop）、田野訪查（field survey）及戶外拓展訓練等教學方式，並輔以導師制（mentoring system），以符合高階文官之訓練需求。同時，建議責成文官學院與國內學術機構、NGO 組織、大學校院合作，積極發展具哈佛大學個案教學特性之本土化教材。

4.加強機關內及跨機關職務歷練

(1)鼓勵內部職務輪調

有關加強高階文官職務歷練分爲兩個層面，一爲機關內部之職務輪調機制，一爲跨機關之職務輪調機制。機關內部之職務輪調於現行公務人員陞遷法已有相關機制，建議先建立機關內部高階文官職務歷練制度，鼓勵各部會於內部加強推動職務輪調（job

rotation）、職務擴大化（job enlargement）及職務豐富化（job enrichment），提供高階文官培訓歷練機會，寓培訓於歷練，以收做中學擴大在職訓練之效果。

(2)配合高階主管特別管理制度立法，增訂跨機關輪調機制

從相關文獻資料顯示，美國、英國、荷蘭及韓國等國均已重視職務歷練，對於職務歷練的要求，已漸成為各國對於高階主管候選人之必要條件；此外，參酌美國「高級行政職位」（Senior Executive Service，SES）及新加坡菁英治理之作法，有關高階主管候選人跨部會輪調機制，係以定期性強制輪調為原則。是以，為增加高階文官職務歷練，培育跨部會治理能力，高階文官培訓應併同「高階主管特別管理制度」修法考量，研究逐步建立高階文官跨部會輪調機制，以培育具備全政府思維及高度行政領導技巧之跨部會優秀團隊。

（三）發展兼具傳統優質內涵及拓展國際視野之訓練課程架構

1.加強具廣博性及智慧觀之「全人培育」訓練內涵

高階文官培訓應著重「培育」與「養成」之訓練內涵，重點除提升其領導人格及管理才能之相關知能，以因

應未來工作與組織之需求外，更應當作是一種中長期之投資，是以，高階文官培訓應是一種「全人養成教育」，應加強高階文官視野的擴展，並能以公共利益爲依歸，以爲民服務爲使命，目標爲培育一位才德兼備、具有廣博知識、人文思想、文化素養、遠大眼光及領導能力之高階文官。

2.發展亞太暨全球架構之高階文官培訓

高階文官應立足臺灣、放眼世界，因此，高階文官應有能力足以快速回應區域及全球環境急遽變遷。面對全球化趨勢與公共行政良好治理要求，高階文官更應有全球化之思維。爲全面提升高階文官國際環境處理能力及國際視野，建議應發展亞太暨全球架構之高階文官培訓。具體作法如下：

(1)選派高階文官培訓績優學員至國內外進行專題研究或實習，包括美國、加拿大、歐洲國家、日本與新加坡等亞太暨全球標竿國家及我國政府立案之機關（構）、NGO 組織、學校從事與業務有關之 1 至 2 個月研究或實習。

(2)依據不同級別之訓練，分別規劃組團前往國外文官學院研習有關管理、領導與決策之相關課程，並將學員依不同群組，規劃政策課題，進行參訪或主題式圓桌會議，爲期 2 週。

(3)邀請亞太或全球標竿國家官員、國際組織代表、智

庫、專家學者，至臺灣共同參與主持高階文官培訓課程。

3.強化執行職務所需之核心職能，並據以設計課程模組分別針對「發展性帶狀訓練」及「特別管理制度之培訓」，依各職等、職務所著重之共通性及行爲核心職能，設計課程模組內容如下：

(1)發展性帶狀訓練：國內外課程內容採模組方式設計以下課程：

①管理發展訓練：包括治理策略思考與公共問題解決、決斷力、領導變革、溝通與行銷、建立協力關係、人力資源管理、團隊建立、衝突與變革管理、績效課責等 9 個模組。

②領導發展訓練：包括治理策略思考與公共問題解決、決斷力、領導變革、溝通與行銷、創新能力、人力資源管理等 6 個模組。

③決策發展訓練：包括治理策略思考與問題解決、全球視野、談判與危機管理、領導變革、溝通與行銷、人力資源管理等 6 個模組。

(2)特別管理制度之培訓，則著重高階主管核心職能，依高階主管所需之核心職能爲需求設計課程，訓練時間擬分階段辦理，訓練期間 12 至 14 週，其中國內訓練 10 週，國外訓練 2 至 4 週。

（四）深化培訓成效評估及追蹤機制

目前國內各種培訓成效評估系統（evaluation system），多係以美國學者柯派催克（Donald L. Kirkpatrick）所提之四個層次之評估爲依據，他認爲訓練方案應該分別從參訓者的反應（reaction）、學習結果 （learning）、行爲改變程度（behavior）、以及產生的結果（results）等四個層次進行評估。

1. 精進第 1 層次及第 2 層次訓練成效評估

上述所提之第 1 個層次「反應」（reaction）及第 2 個層次「學習」（learning）之評估，分別係著重評鑑受訓者之滿意程度及學習知能，目前實務上多半都有針對第 1 層次及第 2 層次成效辦理相關評估。

針對「發展性帶狀訓練」及「特別管理制度之培訓」，有關第 1 層次評估方面，將精進相關問卷調查之內容及方式，另有關第 2 層次評估，則將採評鑑中心法之方式進行評量，其方式包括：籃中演練/案頭練習（in-basket exercise）、無主持人小組討論（leaderless group discussion, LGD）、個案/問題分析（case/problem analysis）、事實發現（fact finding）、簡報（oral presentation）、角色扮演（role-play）、面談（interview）、經營競賽/管理賽局（management game）。

2.研議辦理第 3 層次及第 4 層次訓練成效評估

第 3 層次「行爲」（behavior）之評估，著重受訓者在訓練後回到工作上所產生的行爲改變或學習遷徙，至

第 4 層次「結果」（results）之評估，則指因訓練實施而發生的績效成果之評估，著重訓練對組織產生之績效。針對第 3 層次及第 4 層次之評估，考量於行政機關不易實施，且查世界主要國家，如美國、英國、加拿大、新加坡等，並未及於第 4 層次之評估。惟雖有其困難，但仍應加強訓後學員服務聯繫，定期或不定期發放問卷，以掌握學員訓後職務遷調或陞遷情形，及其特殊貢獻或服務之表現，以爲彌補。

3.發展人格測驗輔助增進培訓成效

爲提升教學成效，將參酌民營企業實施人格測驗以輔助人力資源發展之方式，建議保訓會應委託學者發展公務人員專用之人格測驗，並應建立常模，於高階文官培訓實施，以瞭解其人格之優劣勢項目，俾作爲訓練規劃及個人職涯發展（career development）之參考。

（五）研訂高階文官培訓課程採認或抵免規定

1.檢視人事局及保訓會所辦之課程內涵及配當

保訓會辦理高階文官培訓之發展性訓練，人事局辦理行政院所屬高階文官之在職訓練。爲使課程開設更能切合高階文官培訓之達成目標及職能需求，並謀求課程規劃之完備，避免資源浪費，未來保訓會應與人事局，重行針對高階公務人員之培訓課程架構、時數配當及教材內涵等方面，進行通盤檢討與審視，俾確認

相似之課程內涵是否有採認或抵免之空間。

2.研訂課程採認或抵免機制

承上理由，針對「發展性帶狀訓練」課程，將研擬課程（program）採認或抵免相關機制，以避免重複調訓，發揮培訓資源最大功效。另考量「特別管理制度之培訓」相關課程，因係儲備未來高階主管所必要，且人員訓練合格後係納入高階主管候選人之人才庫，爲嚴格確保受訓人員之訓練成效及學習品質，「特別管理制度之培訓」之課程將與「發展性帶狀訓練」之課程有所區隔，且將不能互相抵免。

（六）建立高階文官訓練與陞遷結合制度

1.建立訓用合一之「發展性帶狀訓練」

爲使高階文官培訓與任用陞遷結合，應依本院「文官制度興革規劃方案」第 4 案「健全培訓體制，強化高階文官」之中程方案，積極規劃「充實自初任人員至高階主管、非主管至主管之整體性訓練」，並建構培訓與陞遷結合制度。建議修正公務人員任用法第 17 條及公務人員陞遷法第 14 條第 1 項，規定簡任第十職等至第十一職等職務，須經參加管理發展訓練合格，始得升任簡任第十二職等（非主管）職務（按：升任簡任第十二職等主管職務，將併同「高階主管特別管理制度」考量）；任簡任第十二職等職務，須經

參加領導發展訓練合格，始得升任簡任第十三、第十四職等職務；任簡任第十三、第十四職等職務者，須參加決策發展訓練等。

2.陞任高階主管須經「特別管理制度之培訓」合格

經「特別管理制度之培訓」評量合格之學員，將列入「國家高階主管人才庫」供「全國高階主管遴選培育委員會」遴選人才之來源，各機關如有高階主管職務出缺，應經由「全國高階主管遴選培育委員會」從人才庫遴用。學員在未經遴用前，仍應由委員會持續加以觀察評估。倘列入人才庫逾 6 年，仍未經遴用爲高階主管者，應予剔除，必須重新參加訓練合格，始得再納入人才庫。

經綜整上述相關建議，並呈現高階文官 3 種性質訓練之關聯性，謹整理高階文官培訓體系如圖 6。

簡任官職等

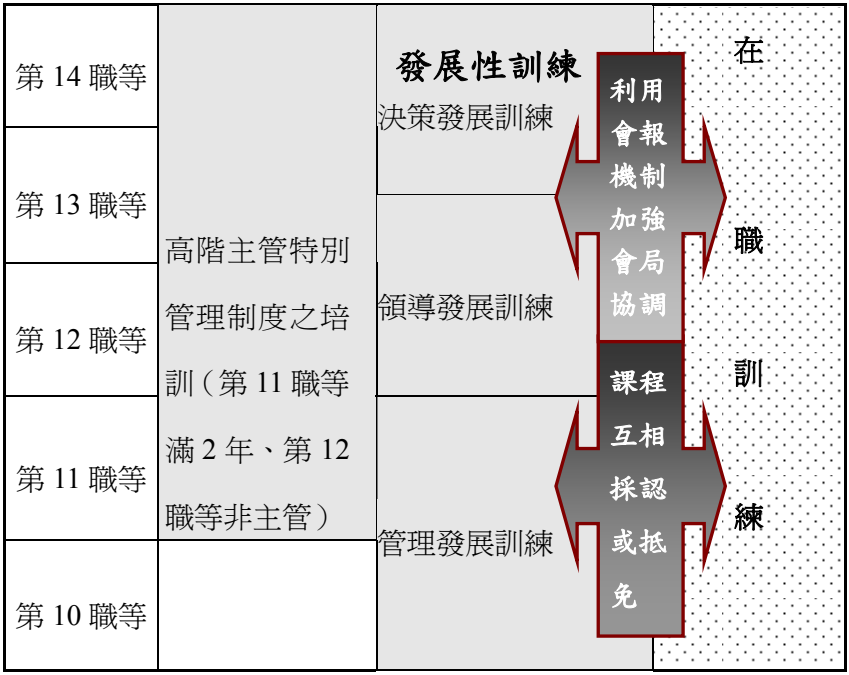


圖 6：高階文官培訓體系圖

備註：網點：人事局主管
灰色：保訓會主管

（七）研修（訂）相關法規

法規名稱	研修重點
公務人員任用法	規定簡任第十至十一職等職務，須經參加管理發展訓練合格，始得升任簡任第十二職等（非主管）職務；任簡任第十二職等職務，須經參加領導發展訓練合格，始得升任簡任第十三、第十四職等職務；任簡任第十三、第十四職等職務者，須參加決策發展訓練。（第 17 條）
公務人員陞遷法	1.研修機關內部定期輪調規定。（第 13 條） 2.規定簡任第十至十一職等職務，須經參加管理發展訓練合格，始得升任簡任第十二職等（非主管）職務；任簡任第十二職等職務，須經參加領導發展訓練合格，始得升任簡任第十三、第十四職等職務；任簡任第十三、第十四職等職務者，須參加決策發展訓練。（第 14 條）
高階主管特別管理制度相關法制	1.規範參訓人員嚴謹選訓機制。 2.規範高階主管及候選人之跨機關職務輪調機制。
高階文官培訓課程採認或抵免辦法	訂定高階文官培訓課程採認或抵免辦法，針對各訓練機關（構）辦理之高階文官培訓課程，研訂課程採計方式、範圍及比例，以避免資源重疊。
高階文官中長期發展性培訓方案或年度實施計畫	規定有關嚴謹選訓之作業方式。

三、推動步驟、分工與期程

議題	推動事項	辦理機關		近程				中程				遠程			
		主辦	協辦	99		100		101		102		103		104	
建構高階文官發展性培訓制度	1.研擬高階文官培訓嚴謹選訓標準化作業規定。	保訓會 人事局													
	2.研訂（修）高階文官中長期發展性培訓方案。	保訓會	人事局												
	3.開發高階文官職能評鑑系統。	保訓會													
	4.擬訂高階文官國際交流中長期計畫。	保訓會 人事局													
	5.研訂高階主管特別管理制度相關法制。	銓敘部	人事局 保訓會												
	6.研訂「高階主管特別管理制度」培訓方案。	保訓會 人事局													
	7.規劃培訓成效評估及追蹤機制。	保訓會													

	8.研訂高階文官培訓課程採認或抵免辦法。	保訓會人事局													
	9.研訂高階文官跨機關職務輪調辦法。	銓敘部人事局													
	10.研修公務人員任用法及陞遷法相關條文。	銓敘部	保訓會人事局												
	11.持續精進高階文官培訓（含發展性訓練及特別管理制度之培訓）。	保訓會人事局													

伍、總結

全球化趨勢促成各種資訊、知識與資源交流，知識係個人之財富，而人才則係組織之重要資產，更是提升整體競爭力之原動力。在此國家政務經緯萬端及政府職能益宜彰顯之際，如要政府施政計畫縝密周延，跨部門協調順暢，各項政策務實執行，端賴高素質之文官。是以，如何在我國憲法所揭示考試用人原則下，完善文官培訓體系及其運作機制，實乃當前整建之要務。雖制度之建立不易、制度之變革尤難；改革無法一蹴可幾，其過程必然備極艱辛，惟本小組體認強化文官培訓功能之急迫性，深信只要改革步伐堅定，逐步策進，必能構築一流之培訓體制、建立優質文官團隊，打造一個創新、利民、高效能之政府，奠定國家長治久安之基礎。

本方案爲提昇公務人力素質，除配合任用需求人數外，並將適當增加錄取人數，訓練階段再就基礎訓練及格人員，擇優錄取爲正額及增額人員；同時建立各類科核心職能，強化錄取人員訓練內涵及培訓方法。又爲妥善運用訓練資源，促使相關機關就現行公務人員訓練種類之存續或增列妥爲協商；同時建構培訓與陞遷結合之體制，規範部分職務或職缺需完成特定訓練後，方可陞遷任用。

在職司文官培訓機關之業務分工方面，本方案亦有所釐清，俾利訓用合一，使訓練資源發揮最大效用；同時配合增額錄取計畫，強化選訓篩選功能。至於身處文官體系要職之高階文官，因係國家政策規劃、協調和執行之主力，故除加

強其訓練內涵及職務歷練外，並將建立高階文官訓練與陞遷結合之制度，以培育優質高階文官，提升政府治理能力。

本方案雖依近、中、遠程訂定推動時程，力求方案之務實可行，惟本小組僅係就強化文官培訓功能之革新，提出原則性建議，相關法制之研修及配套措施之研訂，尚需部會局密切協調合作，審慎規劃推行。

附錄

附件 1、小組成員及幕僚工作人員名單

強化文官培訓功能小組成員
考試院　蔡委員璧煌（兼召集人）　何委員寄澎（兼召集人） 邱委員聰智　邊委員裕淵　李委員雅榮　胡委員幼圃 陳委員皎眉　詹委員中原　黃委員俊英　高委員明見 李委員選　林委員雅鋒　歐委員育誠　蔡委員良文 浦委員忠成　黃委員富源　張委員明珠　高委員永光 **考選部**　楊部長朝祥 賴部長峰偉（99 年 8 月接任） **銓敘部**　張部長哲琛 **公務人員保障暨培訓委員會**　張主任委員明珠 蔡主任委員璧煌（99年10月接任） **行政院人事行政局**　吳局長泰成
幕僚工作人員
考試院　袁組長自玉　林簡任秘書美滿　陳科長起雲 黃專員燕華 **考選部**　盧司長鄂生　蘇副司長秋遠　蔡科長寶珠 **銓敘部**　蔡司長敏廣　吳副司長玲芳　王簡任視察永大 雷科長諶　孫科員怡君 **公務人員保障暨培訓委員會**　黃參事國材　邱處長永森 吳處長瑞蘭　林副處長揚傑　黃副處長秀梅 陳專門委員東欽　黃科長彥達　童科長嘉爲 陶科長紀貞　潘科長宇翔　徐專員月玲　董專員廷璽 劉專員美丹　陳專員嬋薇　施專員佩萱　張專員嘉玲 鐘科員美鳳　賴科員世榮

國家文官學院　宋主任秘書狄揚　許組長秀春　陳組長錦朝
邵組長玉琴　饒研究員健生　黃研究員麗美
洪專門委員淑姿　李高級分析師淑如　張編審書銓
陳分析師志祥
行政院人事行政局　范處長祥偉　蕭副處長鈺
程專門委員挽華　吳專門委員迪文　黃專門委員湘紋
林簡任視察翠玲　黃簡任視察喜敍　邱科長怡璋
高科長亞玫　黃科長弘君　呂科長世壹　楊科長智傑
李科長花書　徐視察嬿玲　范專員妤瑛　張專員毓珊
林專員玉華　趙專員子瑩　姚科員國蕙　林科員秀珍

附件 2、小組各分組成員及業務分工情形

組別	革新建議	規劃重點	參加成員	幕僚單位
1	增加錄取名額　落實選訓功能　完善考選機制	擔任公務人員之初相關訓練，含公務人員考試錄取人員訓練及初任人員訓練	李委員雅榮（兼召集人） 邱委員聰智　邊委員裕淵 胡委員幼圃　陳委員皎眉 何委員寄澎　高委員明見 林委員雅鋒　楊部長朝祥 賴部長峰偉 (99 年 8 月接任) 張主任委員明珠　吳局長泰成	考選部 保訓會
2	結合培訓任用考績陞遷有效提升文官行政效能	銓敘與訓練之全盤規劃，將訓練與任用、考績及陞遷相結合	詹委員中原（兼召集人） 歐委員育誠　浦委員忠成 黃委員富源　蔡委員璧煌 張部長哲琛　張主任委員明珠 吳局長泰成	銓敘部 保訓會

3	健全培訓體系　完備運作機制	培訓體系架構之建立及其分工原則與運作機制	林委員雅鋒（兼召集人） 胡委員幼圃　詹委員中原 黃委員俊英　高委員明見 李委員選　蔡委員良文 張主任委員明珠　吳局長泰成	保訓會 人事局
4	建構高階文官發展性培訓制度	高階文官之帶狀訓練及高階主管特別管理制度	何委員寄澎（兼召集人） 邱委員聰智　詹委員中原 李委員選　歐委員育誠 蔡委員良文　浦委員忠成 張部長哲琛　張主任委員明珠 吳局長泰成	保訓會 人事局 銓敘部

附件 3、考試院強化文官培訓功能小組大事紀要

日 期	紀　　事
99.06.10	考試院第 11 屆第 89 次會議，蔡委員璧煌依馬總統元旦祝詞及關院長於國家文官學院揭牌儀式講話，提議成立「國家文官學院功能發展小組」；經院會決議：「照案通過，並請蔡委員璧煌擔任召集人。」
99.06.11	徵詢各考試委員參加小組意願，連同召集人共 16 位考試委員參加。
99.06.15	召開考試院強化文官培訓功能規劃小組第 1 次會議，決議將本小組名稱修正爲「考試院強化文官培訓功能小組」，其下並設 4 個分組；同時確定各分組研討議題及小組工作期程。
99.06.17	1.蔡召集人璧煌向考試院第 11 屆第 90 次會議提報本小組第 1 次會議情形。 2.依小組第 1 次會議決議，發分組調查表請參加本小組之考試委員及部會局首長認組。
99.06.21	再次徵詢本小組成員認組意願（可跨組）。
99.06.23	召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 次會議，邀請院長蒞臨講話，並確定各分組召集人與成員等。
99.06.24	依小組第 2 次會議決議，發調查表請各考試委員提供分組議題研討內容及邀請學者專家之建議人選與方式。
99.07.02	彙整分組議題研討內容及邀請學者專家之建議人選與方式，並以電子郵件分送各分組聯絡人。
99.07.06	召開考試院強化文官培訓功能小組第 1 分組第 1 次會議（李委員雅榮主持）。
99.07.07	分別召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組及第 4 分組第 1 次會議（林委員雅鋒、何委員寄澎分別主持）。

99.07.08	1.考試院第 11 屆第 93 次會議決定：「高階公務人員中長期培訓業務等相關問題會局不同看法，請伍副院長錦霖協調，並儘速將協調結果提報院會。」 2.召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 分組第 1 次會議（詹委員人中原主持）。
99.07.09	伍副院長錦霖邀集會局相關人員召開「公務人員培訓業務分工協商會議」，並獲致 7 點結論。
99.07.13	召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組第 2 次會議（林委員雅鋒主持）。
99.07.15	召開考試院強化文官培訓功能小組第 4 分組第 2 次會議（何委員寄澎主持）。
99.07.22	1.秘書長向考試院第 11 屆第 95 次會議提報公務人員培訓業務分工協商會議情形。 2.蔡召集人璧煌邀集分組召集人召開協調會議，確定各分組研討議題重點，並決議分組研討完成時程酌予延長，小組後續各階段工作期程順延。 3.召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 分組幕僚會報（銓敘部吳次長聰成主持）。
99.07.23	召開考試院強化文官培訓功能小組第 1 分組會前協商會議（李委員雅榮主持）。
99.07.28	召開考試院強化文官培訓功能小組第 1 分組第 2 次會議（李委員雅榮主持）。
99.07.29	召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 分組第 2 次會議（詹委員中原主持）。
99.08.11	實地參訪行政院人事行政局所屬公務人力發展中心，進一步瞭解人事行政局培訓業務推動情形。
99.08.18	召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 分組第 3 次會議（詹委員中原主持）。

99.08.25	分別召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組及第 4 分組第 3 次會議（林委員雅鋒、何委員寄澎分別主持）。
99.09.16	1.蔡召集人璧煌向考試院第 11 屆第 103 次會議提報本小組歷次會議討論議題、各分組會議召開時間及各分組初步擬提議題等相關進度。 2.召開考試院強化文官培訓功能小組第 4 分組第 4 次會議（蔡召集人璧煌代何委員寄澎主持）。
99.09.21	召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組第 4 次會議第 1 次會前會（林委員雅鋒主持）。
99.09.28	召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組第 4 次會議第 2 次會前會（林委員雅鋒主持）。
99.09.29	分別召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 分組第 4 次會議及第 4 分組第 5 次會議（林委員雅鋒、何委員寄澎分別主持）。
99.10.05	召開考試院強化文官培訓功能小組第 3 次會議，討論第 1 分組研討結論及建議案。
99.10.06	召開考試院強化文官培訓功能小組幕僚工作會議，研商「考試院強化文官培訓功能規劃方案」撰擬事宜。
99.10.08	總統任命張委員明珠、高委員永光爲本院考試委員，經加邀兩位委員爲本小組成員。
99.10.12	1.召開考試院強化文官培訓功能小組第 4 次會議，討論第 2 分組研討結論及建議案。 2.總統任命蔡召集人璧煌接任公務人員保障暨培訓委員會主任委員，本小組召集人改由何委員寄澎擔任。
99.10.19	召開考試院強化文官培訓功能小組第 5 次會議，討論第 3 分組及第 4 分組研討結論及建議案。

99.10.26	召開考試院強化文官培訓功能小組分組召集人及幕僚工作會議，整理各分組幕僚撰擬革新建議之體例與文字等。
99.10.28	秘書長向考試院第 11 屆第 109 次會議提報本小組召集人異動、加邀小組成員及研討情形。
99.11.02	召開考試院強化文官培訓功能小組第 2 次幕僚工作會議，研商「考試院強化文官培訓功能規劃方案」之撰擬體例與文字等。
99.11.16	召開考試院強化文官培訓功能小組第 6 次會議，議決「考試院強化文官培訓功能規劃方案」（草案）。
99.12.02	「考試院強化文官培訓功能規劃方案」提經考試院第 11 屆第 114 次會議討論通過。

國家圖書館出版品預行編目資料

文官治理：理念與制度革新／關中著.
--初版.—臺北市：考試院，民 100.01
面：　公分
ISBN　978-986-02-7004-4(平裝)
1.文官制度 2.行政改革 3.文集
572.407　100001247

文官治理：理念與制度革新

作　　者：關　中
出 版 者：考試院
地　　址：臺北市文山區試院路 1 號
電　　話：(02)8236-6000
印 刷 者：印通彩色印刷股份有限公司
地　　址：新北市八里區觀海大道 245 號
電　　話：(02)8630-3966
出版日期：中華民國 100 年 1 月
版　　次：初版
定　　價：新臺幣 400 元整
GNP：1010000173
ISBN：978-986-02-7004-4