

WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告

考選部

報告人：林部長嘉誠

曾參事慧敏

黃專門委員慶章

中華民國九十四年三月

目 錄

壹、WTO 架構下的專門職業服務業	1
一、GATS 特定承諾表對專門職業服務業自由化之影響	5
二、專門職業服務業國內規章多邊準則	9
三、相互認許	19
四、各國對於專門職業服務業進一步自由化的要求	28
五、參訪心得	30
參考書目	41
貳、WTO 人事管理業務	45
一、WTO 人力特性	45
二、人事管理規章	51
三、人事制度	52
四、人力甄補之實施	65
五、參訪心得	67
參考書目	72
參、洛桑國際管理學院	73
一、競爭力的研究假設	77
二、競爭力分析方法	81
三、世界競爭力分析之變項	83
四、參訪心得	93
參考書目	95
肆、瑞士聯邦人事局	97
一、人事制度背景	97
二、行政改革	101
三、聯邦人事法之正反兩方意見	104

四、新制聯邦人事法之特色	107
五、考銓制度	116
六、參訪心得	127
參考書目	129
伍、瑞士公證人制度	131
一、瑞士公證制度	131
二、瑞士公證人制度的不同型態	135
三、公證人協會	136
四、自由職業公證人與公職公證人的異同	139
五、瑞士自由公證人考選制度概況	141
六、瑞士公證人制度的發展	143
七、伯恩邦公證人考試制度	145
八、參訪心得	155
參考書目	157
陸、英國文官考選制度	159
一、近年英國文官改造的政治景	159
二、政府機關組織結構的改變	160
三、文官考選機構之演變	163
四、文官委員會	164
五、公務員之招募	167
六、近年文官制度改革重點	181
七、參訪心得	189
參考書目	194
附件：英國文官考試模擬試題	195
附錄一 參訪行程表	207
附錄二 參訪 WTO、瑞士、英國考選相關業務報告 ...	209

圖表目錄

一、圖

圖 2-1	WTO 秘書處組織圖	46
圖 3-1	2004 年世界競爭力評比表	74
圖 3-2	競爭力黃金守則	80
圖 4-1	瑞士聯邦人事局組織圖	117
圖 4-2	瑞士人事評鑑之年度流程	122
圖 4-3	瑞士薪資評鑑及晉陞模式	123
圖 4-4	瑞士績效特優者之薪資晉陞方式	124
圖 4-5	瑞士工作績效每年變動者之薪資晉陞情況	124
圖 4-6	瑞士薪資制度中優秀獎勵之額度	125
圖 6-1	英國文官改革要素架構圖	184
圖 6-2	生涯發展架構圖	187

二、表

表 1-1	WTO 採認之會計部門國內規章準則	33
表 1-2	服務貿易理事會採認之會計部門相互認許協定或安排 指導方針	37
表 2-1	WTO 秘書處職位配置表	48
表 2-2	WTO 秘書處常任性員工按國籍、性別分	49
表 2-3	WTO 年度本薪及可併計年金之酬勞總額表	64
表 2-4	WTO 職員應徵表	68
表 3-1	2004 年世界競爭力排名	75
表 3-2	世界競爭力之各項原則	79
表 3-3	世界競爭力評估標準	84
表 4-1	瑞士各邦名稱對照表	97
表 4-2	瑞士聘僱法律	111
表 4-3	瑞士聘僱關係之管理規範	115
表 4-4	瑞士聯邦政府薪資等級表	126
表 5-1	加入瑞士公證人協會之各邦協會	136
表 5-2	瑞士公證人協會組織表	137
表 5-3	伯恩邦公證人考試典試工作酬勞標準	151
表 5-4	我國民間之公證人高等考試考試統計	155
表 6-1	高級文官核心能力與文官管理價值和現代政府主題間 指標的結合	168
表 6-2	1998、2001、2002 年快速升遷計畫性別分布情形	177
表 6-3	1998、2001、2002 年快速升遷計畫族群分布情形	178
表 6-4	文官系統過去與未來面貌的比較	188

壹、WTO 架構下的專門職業服務業

1994 年簽署的服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, 簡稱 GATS)¹, 是一個國際性的法律架構, 透過以下三種機制促進服務業貿易之自由化: 1.立即授予所有WTO會員(Members)最惠國待遇(most-favored-nation [MFN] treatment); 2.漸進式消除對於市場通路(market access)之數量限制(如配額等); 3.漸進式消除在本國與外國服務及服務供應者之間的差別待遇(國民待遇[national treatment]原則)。每一會員均須就市場通路(第 16 條)及國民待遇(第 17 條)提出特定承諾, 並按照個別部門, 分別在各會員之特定承諾表中呈現會員要求保留在市場通路及國民待遇上的限制(Trollet, 1998)。

在現行GATS談判環境中, 許多國家希望促進模式 4²的服務提供者自然人移動。除了市場通路限制及國民待遇限制外, 尚有其他障礙措施可能影響服務提供者在另一國家市場內提供服務之能力, 這包括護照簽證制度, 以及對專門職業資格缺乏認許制度。

依照世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的服務業部門別分類表(Services Sectoral Classification List)(WTO, 1991;台灣 WTO 中心, 2004), 專門職業服務業(professional services)列在企業服務業(Business Services)項下, 包括:

¹ 本報告引用之服務貿易總協定(GATS)各條條文, 中文部分, 參見經濟部國際貿易局(2004a)。英文部分, 參見WTO(1994)。

² GATS第一條對於服務業貿易採用四種供應模式加以界定, 會員在每一部門所作的承諾, 會因每一種供應模式而有變化:

- (1)模式一: 跨越國界提供服務, 此係發生於服務項目由一個會員的國境提供至任一其他會員的國境。服務提供者並未處於他提供服務之國境內。只有服務本身跨越國界, 獨立於專門職業人員或顧客之外。適用的例子包括: 通信或電話行銷、線上修護等。
- (2)模式二: 境外消費, 此係發生於服務項目在一個會員的國境內直接提供給任一其他會員的顧客。服務本身及專門職業人員均未跨越國界, 只有顧客移動至國外購買該項服務。適用的例子包括: 旅遊、旅館、港口服務業等。
- (3)模式三: 商業呈現, 此係發生於一項服務在一個會員國境內由另一會員之專門職業公司所擁有之子公司、分公司或營業處所提供。跨越國界者並非服務本身或者顧客, 而是專門職業公司, 該公司源自國外, 受到國外供應者在資金、經營權上的有效控制。
- (4)模式四: 自然人呈現, 此係發生於一項服務由一個會員的專門職業人員短期出現在另一會員國境內時提供。跨越國界者並非服務本身或者顧客, 而是來自國外的專門職業人員。這不僅涵蓋專門職業人員的移動, 也涵蓋了在企業或團體內部員工的移動。此種呈現必須是暫時性的, 否則專門職業人員或員工即變成當地供應者; 換言之, 不能超過一定期間, 這可能因會員不同, 短者數個月, 長者可能 5 年。

- a.法律服務業(legal services) , CPC 編號 861 。
- b.會計、審計及簿記服務業(accounting, auditing, and bookkeeping services) , 862 。
- c.稅務服務業(taxation services) , 863 。
- d.建築服務業(architectural services) , 8671 。
- e.工程服務業(engineering services) , 8672 。
- f.綜合工程服務業(integrated engineering services) , 8673 。
- g.都市計畫及景觀建築服務業(urban planning and landscape architectural services) , 8674 。
- h.醫療服務及牙科服務業(medical and dental services) , 9312 。
- i.獸醫服務業(veterinary services) , 932 。
- j.由助產士、護士、復健師及醫療防護人員所提供之服務(services provided by midwives, nurses, physiotherapists, and paramedical personnel) , 93191 。
- k.其他 。

專門職業服務業具有下列三項特性：無形(intangible)且不能儲存(nonstorable)，強調人力資本或技術、提供服務時通常要求供應者與顧客之間的密切互動關係。要在各種行業之間區分出整個專門職業服務業部門，主要是由服務提供者的特徵加以判斷，而非依賴服務的產品。專門職業服務提供者擁有公認的專業(由其教育、訓練、經歷以及證書或執照作為資格證明)，享有相當程度的獨立性及個人自行負責的能力。因此，專門職業服務業跨越許多按照活動、產品或使用者種類而分類的其他服務部門，例如，專門職業服務業是營建及工程等生產者服務業的重要組成項目，也是觀光旅遊、娛樂、健康照護等消費者服務業的重要組成項目。由於這種分類上的重疊性，要將若干服務業活動單獨歸類為專門職業服務業，其先決條件是不論這些服務是提供給生產者還是消費者，其主要的服務內容必須是專門職業人員個人與服務接受者之間的互動關係；最明顯的例子是法律服務業及醫療服務業。

國家發展程度愈高，愈需要專門職業服務業支持整個經濟體製造部門以及影響生活品質的各類社會服務的成長；但在烏拉圭回合談判時，便已經發現，對於專門職業服務業國際貿易的限制，主要在於二方面：對公司而言，設立地方分支機構很困難；對個人而言，外國專門職業人員以自然人方式呈現，也面對諸多障礙(Mallampally, 1990)。目前專業服務業移動之障礙，根據台灣 WTO 中心(2004)的整理，包括：1.對於外國服務提供者有國籍及居留規定(日本、瑞士、歐盟)；2.限制投資及商業呈現形態(瑞士)；3.資格互惠規定(日本)；4.缺少接受國外專門職業資格之法制架構，或國內未能提供此種架構之法律基礎(日本)；5.在建築及工程服務業，限制建立辦事處或分公司、限制資本投入，合資企業之義務，以及限制外國企業的總持股比例(日本)；6.個別專業服務業提供者受到各種法規措施的限制，特別為保護消費者以及確保服務能力及品質所需，然而法規規定及執行的差異性經常造成嚴重貿易障礙(加拿大)；7.限制須使用當地公司名字，因而剝奪從原來國際知名品牌已建立的名聲中獲取利益(歐盟)；8.專業服務業為具有高度法規規範的部門，例如：對於特定部門定有國籍規定、若欲提供服務須在某國居住一段時間、須遵守過多的義務規定、缺少透明化等(智利)；9.各國於執行 GATS 第七條認許規定時缺少透明化，且許多協定係由私人組織所簽訂，以致難以提供其他有利害關係的會員適當機會，諮商以加入該協議，或談判其他類似之協議(智利)。

由於專門職業服務業涉及服務品質、公共安全、國民健康、醫療衛生等重要事項，就執照條件而言，絕大多數國家對專門職業服務提供者，無論是本國人或外國人，均對教育時間與型態以及資格考試有嚴密的規範，以確保服務品質及保護消費者。多數國家不願採認在國外取得的教育及訓練資格，因此有關專門職業服務業的國內規章對於外國人通常較為不利(Mallampally, 1990;台大法律學院 WTO 研究中心，2004)。各國有關資格條件及程序、發照條件及程序，以及技術標準之規定，不盡相同，不免影響專門職業服務業之市場通路，甚至構成不必要之貿易障礙。

基本上，GATS 承認各個國家有權規範資格、證照、及技術與倫理標準，但

其第六條有關國內規章部分亦針對國家的規範行為明定若干必須被遵守的原則，以期不致於形成不必要的貿易障礙。另一方面，在有違最惠國待遇原則下，GATS 第七條同時也認可了雙邊或複邊認許協議。

因此，如果從個別國家在 WTO 架構下推動專門職業服務業開放市場通路的政策方法來看，可以區分成三種途徑：(一)自行對外開放，並在特定承諾表中提出承諾。(二)透過專門職業服務業國內規章的多邊準則或多邊規範(multilateral disciplines)的建立，由 WTO 各會員同步消除專門職業服務業的貿易障礙。(三)透過雙邊談判或多邊談判建立相互認許(recognition)機制，在少數會員之間相互開放專門職業服務業的市場通路。

一、GATS 特定承諾表對專門職業服務業自由化之影響

就專門職業服務業(professional services)貿易而言，各國對於專門職業服務很少會作數量限制，也很少會對外國人採行差別待遇。因為事實上，影響專門職業人員(professionals)或專門職業服務業跨越國界自由流通的障礙，主要在於：專門職業人員及公司進入市場所必備的資格及證照條件及程序，以及在執業時必須遵守的各種技術及倫理標準。故而，雖然許多 WTO 會員對各類專門職業服務業的市場通路及國民待遇提出開放承諾，實際上專門職業服務業之國際貿易卻少見其成長(Trollet, 1998)。

烏拉圭回合談判(Uruguay Round)是在多邊層次(multilateral level)上第一次企圖針對服務業貿易推動自由化，特別是會計服務業的貿易。在談判過程中，對於將會計部門納入服務業貿易總協定適用範圍之內的決定，關稅暨貿易總協定的各簽約國(GATT [General Agreement on Tariffs and Trade] contracting parties)幾乎均無異議。雖然少數人質疑按其依法審計的業務特性，會計部門應該可以依第 1 條第 3 項第(b)款及第(c)款規定³，視為係屬政府職權行使中所提供之服務，而排除 GATS 的適用，但這項主張獲得很少支持。結果，會計服務業貿易適用 GATS 的一般義務及規範，尤其是最惠國待遇(第 2 條)、透明化(第 3 條)、增進開發中國家之參與(第 4 條)、國內規章(第 6 條)、認許(第 7 條)之規定(Trollet and Hegarty, 2003: 149)。

在談判過程中，會計服務業獲得相當重視，並被視為一個很好的研究個案，用以探討服務業自由化貿易應如何兼顧主要貿易障礙來自國內規章對該部門之規定的問題。就一定程度而言，這些問題已經在 GATS 第 6 條(國內規章)及第 7 條(認許)中有所處理，但這些規定本身並未移除國際貿易的任何障礙。而且，對市場通路及國民待遇的限制，係另依第三篇〈特定承諾〉(specific commitment)

³ GATS 第 1 條第 3 項第(b)款：「稱服務者，包括各行業提供之服務，但行使政府權力所提供之服務不在此限」。

GATS 第 1 條第 3 項第(c)款：「稱行使政府權力所提供之服務者，謂非基於商業基礎亦非與一或多個服務提供者競爭所提供之服務」。

下的第 16 條(市場通路)⁴及第 17 條⁵(國民待遇)處理。

根據GATS此種條文結構，等於是根據第 16 條及第 17 條提出承諾的各種限制性措施(measures)，不會因為會員的一般義務而消除。換言之，遇到一項特定的國內規章產生對市場通路或國民待遇的否決效果時，這項規則只能在「要求—報價程序」(request-offer procedure)下透過特定承諾的談判及承諾而作修正；它不能因服務暨貿易協定生效而自動取消。對若干人而言，這種結果令人失望，因為，根據GATS，並不能夠藉由一體適用的一般性法規而處理國境外議題，反而允許各國繼續保留對會計服務業國際貿易的嚴重障礙，直到各國透過談判針對這個部門提出特定承諾，才可能決定取消這些障礙。服務業談判的方法，在 2001 年 3 月明定為「要求—回應程序」(request-offer procedure)，基本上符合上述的趨勢⁶。

烏拉圭回合結束後，共有 47 個會員⁷在會計部門作出特定承諾；連同其後入

⁴ GATS第 16 條〈市場開放〉：

- 1.關於經由第一條所定義之供給方式之市場開放，各會員提供給所有其他會員之服務業及服務供給者之待遇，不得低於其已同意，並載明於其承諾表內之內容、限制及條件。
- 2.會員對已提出市場開放承諾之行業，除非其承諾表內另有規定，否則不得於其部分地區或全國境內維持或採行下列措施：
 - (a)以配額數量、獨占、排他性服務提供者或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務供給者之數量；
 - (b)以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務交易或資產之總值；
 - (c)以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之總數或服務之總生產數量；
 - (d)以配額數量或要求經濟需求檢測，限制特定服務行業得僱用自然人之總數，或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數；
 - (e)限制或要求服務提供者，以特定之法人型態或合資方式始得提供服務；及
 - (f)以設定外國人持股比例或個人總額或全體外資總額等上限方式，限制外資之參與。

⁵ GATS第 17 條〈國民待遇〉：

- 1.對承諾表上所列之行業，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國類似服務或服務提供者之待遇。
- 2.會員可以對所有其他會員之服務及服務提供者提供與其給予自己服務及服務提供者，或者形式上相同待遇，或者形式上有差別待遇之方式，以符合第 1 項之要求。
- 3.如該待遇改變競爭條件，致使會員自己之服務或服務提供者較其他會員之服務或服務提供者有利，則該項形式上相同或形式上有所不同之待遇都應被視為不利之待遇。

⁶ WTO服務貿易理事會(Council for Trade in Services)於 2001 年 3 月 28 日決議通過《服務業貿易談判指導方針及程序》(Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services)，第 10 點規定：對於特殊承諾的談判，起點應為現有承諾表，以及其他會員提出要求之內容。第 11 點規定：自由化之增進應透過雙邊(bilateral)、複邊(plurilateral)或多邊(multilateral)談判。談判的主要方法應為要求—回應程序。參見：WTO(2001)。

⁷ 這 47 個會員分別為安地卡及巴布達(Antigua and Barbuda)、阿根廷(Argentina)、澳大利亞

會者，總數累計 69 個會員⁸。大多數會員參考聯合國中央產品分類(United Nations Central Product Classification [CPC])之定義描述此一部門。絕大多數會員在四種服務提供模式中對一個或以上的模式仍維持若干形式的市場通路限制、國民待遇限制，或二者皆予限制。在會計部門，或針對一般性的專門職業服務業，有 7 個會員⁹維持最惠國待遇義務之豁免(MFN exemptions)，均要求在專門職業之執業上必須要有互惠待遇。即使是在最好的情況下，各種特定承諾內容頂多是各國已經採行的現狀。因此，烏拉圭回合在會計部門的主要正面結果，可以說僅是針對已經在特定承諾表中涵蓋此一部門的國家，在市場通路上增加法制的確定性而已。雖然在烏拉圭回合談判之後，有關國內規章對會計服務業國際貿易之影響獲得更深入的瞭解，但並未因為談判而產生任何有意義的自由化。

至於在整個專門職業服務業方面，總計 71 個會員提出特定承諾，已開發國家會員，因在專門職業服務業方面具有比較利益，因此承諾之項目較多；相對而言，開發中國家會員承諾項目較少；至於若干低度開發國家，因其本國之專門職業服務付之闕如，並無保護之必要，反而採取非常開放之態度。以承諾項目而言，提出承諾最多者為工程服務及會計及簿記服務業，其次為建築服務業(台灣 WTO 中心，2004)。

(Australia)、奧地利(Austria)、巴西(Brazil)、汶萊(Brunei Darussalam)、加拿大(Canada)、智利(Chile)、哥倫比亞(Colombia)、古巴(Cuba)、賽普勒斯(Cyprus)、捷克(Czech Republic)、多明尼加(Dominican Republic)、薩爾瓦多(El Salvador)、歐盟(European Communities)、芬蘭(Finland)、蓋亞那(Guyana)、香港(Hong Kong [China])、匈牙利(Hungary)、冰島(Iceland)、以色列(Israel)、牙買加(Jamaica)、日本(Japan)、南韓(the Republic of Korea)、賴索托(Lesotho)、列支敦斯登(Liechtenstein)、馬拉威(Malawi)、馬來西亞(Malaysia)、馬爾地夫(Maldives)、墨西哥(Mexico)、摩洛哥(Morocco)、荷蘭(Netherlands)、紐西蘭(New Zealand)、挪威(Norway)、秘魯(Peru)、波蘭(Poland)、獅子山共和國(Sierra Leone)、新加坡(Singapore)、斯洛伐克(Slovak Republic)、南非共和國(South Africa)、瑞典(Sweden)、瑞士(Switzerland)、泰國(Thailand)、土耳其(Turkey)、美國(United States)、委內瑞拉(Republica Bolivariana de Venezuela)及尚比亞(Zambia)。資料引自Trolliet and Hegarty(2003)。

⁸ 22 個在會計部門作出特定承諾的新會員包括：阿爾巴尼亞(Albania)、保加利亞(Bulgaria)、中華人民共和國(China)、台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域(Chinese Taipei)、克羅埃西亞(Croatia)、厄瓜多(Ecuador)、愛沙尼亞(Estonia)、甘比亞(The Gambia)、喬治亞(Georgia)、約旦(Jordan)、吉爾吉斯(Kyrgyz Republic)、拉脫維亞(Latvia)、立陶宛(Lithuania)、摩爾多瓦(Moldova)、蒙古(Mongolia)、阿曼王國(Oman)、巴拿馬(Panama)、巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)、卡達(Qatar)、斯洛維尼亞(Slovenia)、索羅門群島(Solomon Islands)及阿拉伯聯合大公國(the United Arab Emirates)。資料引自Trolliet and Hegarty(2003)。

⁹ 此 7 個會員為：哥斯大黎加(Costa Rica)、多明尼加(Dominican Republic)、宏都拉斯(Honduras)、巴拿馬(Panama)、泰國(Thailand)、土耳其(Turkey)及委內瑞拉(Republica Bolivariana de Venezuela)。資料引自Trolliet and Hegarty(2003)。

至於我國承諾情形，分別爲(台灣 WTO 中心，2004)：

1.法律服務業：

(1)允許取得我國律師資格之外國人，以獨資或合夥方式設立事務所提供服務；

(2)允許取得外國法事務律師資格者，以獨資或合夥方式設立事務所提供國際法及其母國法之服務，並於我國加入W T O時，得僱用我國律師或與我國律師合夥設立事務所；

(3)具一定資格之外國人，得以助理或顧問身份，受雇於我國律師或外國法事務律師。

2.會計、審計及簿記服務業：

(1)除涉及會計簽證業務外，開放「跨國提供服務」及「國外消費」；

(2)取得我國會計師資格者得以獨資或與其他會計師聯合執業方式執業；

(3)開放審計(部分審計業務需會計師簽證)及簿記服務業。

3.租稅服務業：除所得稅簽證業務限由取得我國租稅代理人資格者辦理外，其他服務均予開放。

4.建築服務業：除建築簽證業務限由取得我國建築師資格者辦理外，其他服務均予開放。

5.技師服務業：除技師簽證業務限由取得我國技師資格者辦理外，其他服務均予開放。

6.獸醫服務業：允許取得我國獸醫師及獸醫佐資格者，設立獸醫診所提供服務。

從我國提出的特定承諾來看，專門職業服務提供者要在我國執行業務，均有資格條件之限制；其中除外國法事務律師外，其資格之取得均必須經過考試。

二、專門職業服務業國內規章多邊準則

GATS第6條規範〈國內規章〉，其中第4項規定服務貿易理事會應制定多邊準則：「為確保有關資格要件、程序、技術標準及核照條件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙，服務貿易理事會應經由其設立之適當機構制訂必要規範。該規範尤其應確保上述措施係：(a)基於客觀及透明之標準，例如提供服務之資格及能力；(b)不得比確保服務品質所必要之要求更苛刻；(c)就核照程序本身而言，不得成為服務供給之限制。」¹⁰在本項規定中，列出國內規章涉及服務貿易障礙之五項措施，包括：資格要件、資格程序、技術標準、核照要件、核照程序。

根據WTO秘書處提供之背景資料《技術性貿易障礙協定各項規範及輸入執照程序各項規範與服務貿易總協定第6條第4項之關連性》(The Relevance of the Disciplines of the Agreements on Technical Barriers to Trade [TBT] and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 of the General Agreement on Trade in Services)(WTO, 1996a;參見：林寶蓮·徐崇欽，2004)，這五項國內規章措施之內涵，分別為：

1.資格條件(資格要件)(qualification requirements)：包括專門職業服務提供者被要求要符合以便取得證書或執照的實質條件，通常是關於教育、考試資格條件、實務訓練、經驗或語文資格條件等事項。

¹⁰ GATS第6條〈國內規章〉其他項次之規定：

- 1.對已提出特定承諾之行業，各會員應確保其影響服務貿易之所有一般性適用所有措施是以合理、客觀且公平之方式實施。
- 2.(a)會員應維持或儘速制定司法、仲裁或行政裁判或程序，俾在受影響之服務提供者要求時，對影響服務貿易之行政處分即時提供審查及適當之救濟。對該等程序未能獨立於作成有關行政處分之機關者，會員應確保該等程序確實提供客觀且公正之審查。
(b)第(a)款之規定不得解釋為要求會員制定與其憲政結構或法律制度不一致之裁判或程序。
- 3.特定承諾中之服務應先申請許可始得提供者，會員之該管機關，應於依據其國內法令規定，申請案完備後之合理期限內，通知申請人有關該申請案之結果。申請人有所請求者，會員該管機關應提供申請人有關該申請案情況之資訊，不得有任何不當之延誤。
- 5.(a)在會員已提出特定承諾之行業部門，於依照第4項所制訂之規範未生效前，該會員之核照、資格條件及技術標準之適用，不得以下列方式使該特定承諾失效或減損：
 - (i)不符合第4項第(a)款、第(b)款或第(c)款規定之標準；且
 - (ii)於該會員為該等行業提出特定承諾時，所無法合理預期者。
(b)評估會員是否履行第5項第(a)款義務者，應考量該會員所適用相關國際組織之國際標準。
- 6.與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。

2.資格程序(qualification procedures):係指有關資格要件管理之行政或程序法規,包括申請者取得資格所需遵循之程序(含行政作業之要求),至少涵蓋以下事項:應至何處登記教育課程、登記時應考慮之條件、需要提交之文件、規費、是否必須親自申請、其他進行教育課程的方式(如遠距教學)、其他取得資格之方式(如透過同等資格),以及舉辦資格考試等。

3.核發執照條件(核照要件)(licensing requirements):係指資格要件以外之實質要件,服務提供者必須加以遵守以便取得可以提供服務之正式許可,包括設籍之要求、規費、據點設立之要求、登錄之要求等各種措施。

4.核發執照程序(核照程序)(licensing procedures):係指有關執照申請之送件及處理等各類行政程序,涵蓋處理一張執照的時程、申請執照時所需要之文件份數及資訊數量等事項。

5.技術標準(technical standards):係指適用於服務本身之特性或定義以及其服務執行方式的各種要求。例如,一項標準可能規定查帳之內容,這等於是針對服務的定義;另一項標準可能設立查帳人員應遵守的倫理或行為準則。

GATS第6條第4項的規定預設了一項後烏拉圭回合的工作計畫,檢討如何強化第6條及第7條的自由化潛力。就在1993年12月15日烏拉圭回合談判結束之前,各會員同時採納了《專業服務業決定》(Decision on Professional Services)(WTO, 1995)¹¹。這項決定的目的是要確保專門職業服務業自由化工作的持續推

¹¹ 本項決定,其中文部分參見:經濟部國際貿易局(2004b):

《有關專業服務之決議》:

各會員部長,

決議建議服務貿易理事會於第一次會議時採行下列決議。

服務貿易理事會,咸認有關專業資格、技術標準及執照之規範性措施,對擴展專業服務貿易有影響;希望建立多邊規範,以確保於執行特定承諾時,前述措施不致對專業服務之提供構成不必要之障礙;

茲決議如下:

1.第六條第四項所擬之作業程序應立即生效。為此,應成立工作小組對必要之規範進行審查及報告,並提出建議,以確保專業服務領域內有關資格要件及程序、技術標準及執照等規範性措施,不致構成不必要之貿易障礙。

2.工作小組應優先就會計領域內多邊規範之釐清作成建議,使特定承諾得以實際生效力。在作成此等建議時,工作小組應著重於:

(a)就市場開放方面,建立多邊規範,以確保國內法規之要求係:(i)本於客觀及透明之標準,例如,提供服務之資格與能力;(ii)不超過為確保服務品質所需之必要程度,

動，尤其是其中的會計服務業。這項決定也被視為降低烏拉圭回合成果不彰而引發的挫折感。這項決定預見了專門職業服務業工作小組(Working Party on Professional Services, WPPS)的成立，並界定了它的任務。其任務的主要重點與國內規章有關，WPPS被要求的優先工作是就會計部門的多邊準則(multilateral disciplines)提出建議，俾使特定承諾產生實際效果。

WPPS 被要求針對以下事項提出建議：

1.發展有關市場通路的多邊準則，以確保國內規章所定資格條件係基於客觀而透明的標準，諸如勝任能力以及提供服務的能力，而且並未比確保服務品質所必要者還要累贅，以促進會計服務業之有效自由化。

2.運用各種國際標準，並藉此鼓勵與第 6 條第 5 項第b款所定之相關國際組織¹²進一步合作，以利第 7 條第 5 項達到充分之效果。即「於適當情況下，認許應以多邊同意之準則為基礎。會員應於適當個案中，致力與相關之政府間及非政府組織合作，俾建立及採行共同之國際認許標準及要件，以及相關服務貿易及專業實務之共同國際標準。」

3.藉由建立資格採認之指導原則，促進 GATS 第 6 條第 6 項之有效應用。即「與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。」

在研擬這些準則時，WPPS 被要求應注意負責管制專業服務業之政府及非政府機構所具有之重要性。

在 GATS 生效以及 WTO 成立後，1995 年 3 月，服務貿易理事會(Council for Trade in Services, CTS)設立了 WPPS，負責發展各種必要的準則，以確保在專門職業服務業中有關資格條件及程序、技術標準及核發執照條件及程序等各種措施，不會對貿易構成不必要的障礙。

以促進會計服務的有效自由化

(b)採用國際標準，為此，應鼓勵與第六條第五項 (b) 款所列之相關國際組織合作，使第七條第五項之規定得以完全發生作用；

(c)藉著建立資格承認之準則，而促進本協定第六條第六項之有效施行。

於制訂此等規範時，工作小組應考量主管專業服務之政府與非政府組織之重要性。

¹² 所謂「相關國際組織」，係指至少所有世界貿易組織會員皆得成為會員之國際性機構。

WPPS對於技術標準的議題較少探討。在WPPS運作的第一年之中，與會計部門的國際標準設定機構舉辦了二次研討會¹³，並聽取國際證券委員會組織(International Organization of Securities Commissions, IOSCO)¹⁴與國際會計標準委員會(International Accounting Standards Committee, IASC)有關簽署一套國際會計標準(international accounting standards, IAS)的工作計畫簡報。WPPS也考慮將已經在貨品貿易上生效並包含在《技術性貿易障礙協定》(Agreements on Technical Barriers to Trade)中的若干規定移植到會計部門(WTO, 1996a)，諸如以優先考量符合國際標準的措施為原則的必要性假設，但是各會員在國內的法規主管人員卻阻止朝這個方向繼續前進。唯一的結果是，在1996年《新加坡部長宣言》(Singapore Ministerial Declaration)¹⁵中載明以下的文字：「我們鼓勵IFAC、IASC及IOSCO要能成功完成會計部門的國際標準。」但這項宣示並無明確的影響。

1998年12月14日，服務貿易委員會作出《有關會計部門準則之決定》

¹³ 國際會計師聯盟(International Federation of Accountants)研訂《國際審計標準》(International Standards on Auditing)及《國際道德規範》(International Code of Ethics)。參見：IFAC(2001)、IFAC(2005)。

國際會計標準委員會(International Accounting Standards Committee)(現稱 International Accounting Standards Board [IASBI])研訂《國際會計標準》(International Accounting Standards)。參見：IASB(2004)。

¹⁴ IOSCO是整合證券交易規範的國際組織，參見：IOSCO(2003)。

¹⁵ 《新加坡部長宣言》有關服務業談判部分，內容為：

在馬爾喀什(Marrakesh)同意有關增進服務業市場通路的各個目標—在財務服務業、自然人移動、海運服務業及基礎電信業—已被證明很難達成。在其中三個領域，有必要在原定期限之外延長談判。我們決定要在互利的基礎上，並依本總協定規定，讓個別開發中國家會員享有適當之彈性的前提下，在後續至遲應在2001年1月1日展開之各項談判中，使服務業達到更高的自由化程度。在此系絡中，我們希望在改進市場通路承諾及國民待遇的基礎上，獲得完全的最惠國協議。因此，我們將：

- 在1997年2月對成功完功基本電信業的談判；以及
- 在1997年4月恢復財務服務業談判，目標要完成對市場通路承諾的重大改進，在協議的時間限提供更大範圍的參與。

依據同樣的廣大目標，我們也希望再下一回合服務業自由化談判中對海運服務業成功完成談判。

在專門職業服務業中，我們的目標將是在1997年底完成會計部門的工作，並繼續發展多邊準則及指導方針。在此考量下，我們鼓勵IFAC、IASC及IOSCO要能成功完成會計部門的國際標準。有關GATS各項規定部分，我們應展開必要的工作，在1997年底以前完成有關安全防衛的談判。我們同時認為，在緊急防衛措施、政府對服務業之採構及補貼上，需要更多分析工作。

參見：WTO(1996b)。

(Decision on Disciplines Relating to the Accountancy Sector)¹⁶，採行《會計部門國內規章準則》(WTO, 1998b；中文內容參見表 1-1)，這項工作的完成，歸功於許多國際組織及國家提供全球在會計部門的規章及以法規改革的報告資料。本項準則的目的，是確保影響貿易的國內規章必須符合GATS第 6 條第 4 項規定，各項有關核發執照條件及程序、技術標準(包括倫理規範)以及資格條件及程序的措施之研議、採行或實施，不得對會計部門貿易有造成不必要障礙之政策考量或效果，以期促進會計部門的貿易。《會計部門國內規章準則》對於下列事項定有詳細的規定：

1.必要性(necessity)：WTO 會員應確保有關核發執照條件及程序、技術標準、資格條件及程序的各項措施，不能基於對會計部門貿易形成不必要障礙的考量或效果而予以研擬、採行或實施。此類措施不會比達成一項合法目標所必要者更具貿易限制性，合法目標包括對消費者的保護、服務的品質、專門職業勝任能力以及專門職業的道德操守。

2.透明化(transparency)：WTO 會員應公開有關規章之資訊；如被要求時，應提供會計部門國內規章措施的立法理由。在引進對會計部有重大影響的措施時，會員應盡力提供其他會員評論的機會，並在採行措施之前考量這些評論。

3.核發執照條件(licensing requirements)：如有不屬於 GATS 第 17 條應列入特定承諾表的居住地點資格條件，WTO 會員應在成本及當地情況的考量下，研究是否有較不具貿易限制性的方法可以達到相關目的。如果必須取得專門職業組織的成員身分，WTO 會員應確保取得該成員身分的條件並未包含與達成合法目標

¹⁶ 《有關會計部門準則之決定》：

服務貿易委員會根據本委員會於 1995 年 3 月 1 日作成之專業服務業決定(S/L/3)以及專業服務業工作小組在 S/WPPS/4 文件中提出之建議，決定如下：

- 1.通過 S/WPPS/W/21 文件中之會計部門國內規章準則文本。這些準則將適用於在承諾表中就會計部門提出特定承諾之會員。
- 2.專業服務業工作小組應繼續其在專業服務業決定(S/L/3)中賦予之各項權限有關之工作，並考慮本委員會針對第六條第四項工作可能採行之任何決定。在此作為中，此工作小組應將目標設定於發展專業服務業之一般性準則，同時保留進一步發展或修訂部門性準則之可能性，包括會計部門。在下一回合服務業談判結束以前，專業服務業工作小組所發展之各種準則將被考慮納入服務貿易總協定之中。
- 3.從現在開始並持續到這些準則正式納入 GATS 為止，各會員應在完全符合其各自現有法規之情況下，不再採行不符合這些準則之措施。

參見(WTO, 1998a)。

無關的情況。如果必須要有專門職業責任保險，會員應考量申請人現有保險之涵蓋範圍是否足夠及是否符合本國法律之要求。

4.核發執照程序(licensing procedures)：核發執照的程序必須事先訂定，公開客觀，不可造成服務提供的限制。

5.資格條件(qualification requirements)：WTO 會員應在教育、經驗、或考試條件相等的基礎上，對於在另一會員境內取得之資格納入考量。考試或其他資格條件應侷限在與執業活動相關之科目。

6.資格程序(qualification procedures)：對於申請人在其他會員境內取得的資格，其審查程序應在一定合理期間內完成。考試應有合理的間隔，通常一年舉行一次，並應開放給所有符合資格者，包括合格之外國申請人。不屬於依 GATS 第 17 條提列之居住條件限制，不得列為應考資格。

7.技術標準(technical standards)：技術標準僅得依達成合法目的之需要而研議、採行及實施；會員應考量其已參加之國際組織所訂定的國際採認之標準。

在 GATS 架構中，「國內規章」在許多國家是對會計部門各種規章制度的一部分。WPPS 同意有關 GATS 第 16 條所涵蓋的市場通路限制及第 17 條所涵蓋的國民待遇限制，即使涉及資格條件、標準或核發證照，亦均排除在《會計部門國內規章準則》適用範圍之外。根據第 16 條及第 17 條，除非會員主動提列在特定承諾表中，否則這些限制措施只能經由談判才能消除。由於只是經由服務貿易委員會的一項決定予以採行，《會計部門國內規章準則》並無與 GATS 相同的法律地位，GATS 是每位會員批准的國際條約的一部分。《有關會計部門準則之決定》第 2 項表示，在下一回合服務業談判結束以前，專業服務業工作小組所發展之各種準則將被考慮納入服務貿易總協定之中。根據本決定第 3 項，在正式納入前，各會員不應再採行不符合這些準則之措施。但同樣值得一提的是，本決定的第 1 項卻限制本項準則的適用對象僅限定於已在特定承諾表中針對會計部門作出承諾的會員。最後一項的限制規定，並非依據 GATS 第 6 條第 4 款的規定，而是源自《專業服務業決定》第 2 項：「工作小組應優先就會計部門多邊準則之研擬提

出建議，使特定承諾得以實際發生效力。」這項限制，使得各會員未來在會計部門提出特定承諾時更有壓力。

對於《會計部門國內規章準則》能否強化會計部門的貿易自由化，意見分歧，情況與《會計部門相互認許協定或安排指導方針》相同(詳下文)，其支持與批評之意見，分別為(Trollet and Hegarty, 2003: 152)：

1.對樂觀者而言，這項準則對於影響國際貿易的國內規章，具有深遠的潛在影響後果；就界定 GATS 架構下的國內規章的規範而言，這項準則各項規定代表一項重要的進步，因為這些規定包括強制性的必要性測試(necessity test)。依本項準則第 2 項之規定，會員被要求要「確保有關核發執照條件及程序、技術標準以及資格條件及程序的各種措施，即使未列於依 GATS 第 16 條或第 17 條提出之特定承諾表，亦不能基於對會計部門貿易形成不必要障礙的考量或效果而予以研擬、採行或實施。為達成此一目的，各會員應確保此類措施不會比達成一項合法目標所必要者更具貿易限制性。合法目標至少涵蓋對消費者的保護(包括所有的會計服務業使用者及一般大眾)、服務的品質、專門職業勝任能力以及專門職業的道德操守。」

2.批評者雖然不否認《會計部門國內規章準則》第 2 項包含之必要性測驗是本準則最重要的規定，但對於本文件的的其他條文，則認為對既有的GATS條文並無增益之處。批評者認為，必要性測試已經在第 6 條第 4 項規定中已有所提及，亦即《會計部門國內規章準則》各項規定幾乎在GATS均早已預見。然而，本準則各項規定確實臚列出國內規章符合必要性的條件：達成一項合法目標，諸如對消費者的保護、服務的品質、專門職業勝任能力、專門職業的道德操守等。但這些條件比第 6 條第 4 項第(b)款的規定略為狹隘。除了這項法律明確性之外，《會計部門國內規章準則》將自己侷限在只就在常態下可以預期會員在透明化、核發執照、資格或標準等事項上的作為加以說明，並釐清必要性測試適用的措施種種。然而，在若干關鍵點，這項具體法規使用的文字較必要性測試之規範來得軟弱。例如，有關居住條件的規定僅要求會員「應考量」是否有其他較不具貿易限

制性的方法可以使用而達到相同的政策目標；有關資格條件的規定僅要求「一個會員應確保其負責機關在教育、經驗及/或考試條件相等(equivalence)的基礎上，『考量』在另一會員國境內取得之資格。」這份文件許多地方的規定通常不具規範力，雖然大量使用「應」字，但卻被同時使用的「原則上」「儘可能」等文字抵消其強迫性。有關建立以勝任能力測試(test of competence)作為最不具貿易限制措施之假定的提議，僅獲得很少的支持。《會計部門國內規章準則》也能處理各類資格條件的累積效果，每一項資格在單獨考量時，均有其必要，但可能彼此之間有不必要的重複。因此，最後的結果是達成政治上的妥協，但法律效力則屬有限，在許多問題上均未真正挑戰到會計部門的國內規章。目前並無任何會計部門的國內規章因為會員採行這項準則而作修正。服務貿易理事會(CTS)並未收到依GATS第3條第3項¹⁷因採行《會計部門國內規章準則》的結果而進行任何規章修正的通知。

除了在《新加坡部長宣言》中特別提到有關會計部門的國際組織及程序外，WPPS的工作成果並不特定侷限在會計部門，無論是《會計部門相互認許協定或安排指導方針》或是《會計部門國內規章準則》都可以直接適用到其他專門職業服務業部門。在GATS架構下，其不必然是缺點，但缺乏特定性所顯示的是WTO在採行對特定部門量身打造的自由化途徑上能力十分有限。WPPS的討論過程，有助於進一步瞭解GATS第6條第4項與市場通路或國民待遇限制之間的互動關係，但此種法律辯論源自於GATS的正式架構及內部結構所形成的限制，無助於會計部門的進一步自由化。

儘管WPPS僅執行其任務的第一部分有關會計部門準則所擬議，在採行《會計部門國內規章準則》後，服務貿易理事會在1994年4月決定另外成立國內規章工作小組(Working Party on Domestic Regulation, WPDR)取代WPPS¹⁸。WPDR

¹⁷ GATS第3條第3項規定：

各會員應即時且至少每年一次，就重大影響其依本協定對服務貿易所作特定承諾之所有新訂或增修之法律、命令或行政準則，通知服務貿易理事會。

¹⁸ 1999年4月26日，服務貿易委員會作成《國內規章決定》：

服務貿易委員會根據建立世界貿易組織協定第四條及服務貿易總協定第二十四條，考量服務貿易總協定第六條第四項，考量本委員會於1995年3月1日作成之專門職業服務業決定

負責將GATS第 6 條第 4 項的工作計畫擴大至一般服務業，包括評估會計準則可能適用至其他專門職業的程度。WPDR被要求應在現階段談判結束前回報並提出建議。但到目前為止，WPDR的工作尚未產出任何具體結果，而且這項工作將與特定承諾的部門別談判，以及針對服務業的緊急防衛措施、政府採購及補貼研擬進一步的法規等工作併同繼續進行。

目前 WPDR 的工作分為兩個方向同時進行：一為致力發展適用於各個不同服務部門的國內規章一般規範，並就是否針對會計部門以外之服務業特定部門制訂規範進行討論；二為以「會計部門國內規章準則」為基礎，發展可適用於其他專業服務部門的一般規範。因此，WPDR 會議主席於 2002 年 8 月 13 日籲請各會員就《會計部門國內規章準則》適用於其他專業服務業之可行性進行國內諮詢，並將結果回饋供會員討論。但由於此屬於自願性質之問卷，因此僅回收 17 份問卷，其中 5 份：澳洲、美國與烏拉圭(3 份)係屬非正式文件，即表示其仍保留更改的權利。其餘 12 份回覆問卷的會員國有加拿大(2 份)、中國大陸、歐盟、香港、日本、韓國、墨西哥、波蘭、瑞士、泰國及我國。其中，我國於洽詢國內專業服務業相關主管機構及公會結果，普遍認為會計部門國內規章準則適用於獸醫服務業、工程技術服務業及租稅服務業時，須依其個別行業特性予以調整外，其他專業服務業之相關主管機構及公會則表示毋須調整。我國並於 2003 年 1 月 24 日正式提交諮詢結果文件供會員參考(WTO, 2003)。

秘書處依據各會員國回報情形，製作了一份分析表(JOB(03)/204/Rev.1)，至今已至第 7 版，雖然回應都相當正面，認為《會計部門國內規章準則》的文字不

(S/L/3)，及考量本委員會於 1998 年 12 月 14 日關於會計部門各項準則所作之決定(S/L/63)，體認到國內規章對於追求國家政策目標的重要性，期望能確保有關國內規章之各種措施不致於對服務業貿易構成不必要之障礙，決定如下：

1. 應成立一個國內規章工作小組(Working Party on Domestic Regulation)，原專門職業服務業工作小組應停止運作。
 2. 根據 GATS 第六條第四項，此工作小組應研發任何必要之準則，用以確保有關執照核發條件及程序、技術標準與資格條件及程序之各種措施不致於對服務業貿易構成不必要之障礙。此應涵蓋專業服務業工作小組原被賦予之各項任務，包括有關會計部門準則之決定(S/L/63)第二項所要求的針對專業服務業研發一般性準則。
 3. 執行任務時，工作小組應研發一般適用之準則，並得於必要時針對個別部門或團體研發各該準則。
 4. 工作小組至遲應於下次服務業談判回合結束前向本委員會提出報告及建議。
- 參見：WTO(1999)。

須重大修正即可擴大適用至其他專門職業服務業部門，但整體之回應數量仍相當有限，因此會員國認為尚無法用來作為決議之依據(林寶蓮·徐崇欽，2004)。

三、相互認許

GATS 第 7 條的認許(recognition)所處理的問題是非差別待遇的規章措施(non-discriminatory regulatory measures)。亦即，認許並未處理屬於 GATS 第 16 條及第 17 條所規範的市場通路或國民待遇障礙，而是屬於 GATS 第 6 條第 4 項規範之非差別待遇的資格條件及核發執照要件(Nielson, 2003: 8-9)。與 GATS 有關的相互認許(mutual recognition)涵蓋許多作法，諸如：認許財務服務業控管風險措施(其目的可能是促進模式 3 的服務提供)，認許教育資格以便入學更高等級的教育或更高階的進修(以促進模式 2 之下有關教育服務業的消費)，以及認許專門職業資格(以促進模式 4 之下的貿易)。就專門職業資格而言，相互認許通常是指二種情況：認許訓練內容確屬相等，以及認許當事人母國透過證書或其他資格證明文件的授予方式對此類訓練核證的權力。

認許可以視為是將規章權限(regulatory jurisdiction)配置給當事人母國(home state)，而當事人卻在地主國(host state)提供服務或居住(Nicolaïdis and Trachtman, 2000: 242)。大多數的認許是以相等原則(principle of equivalence)為基礎，亦即，如果地主國的規章目標可以由當事人母國規章所滿足，地主國應接受當事人母國規章具有相等效果；如果地主國的規章目標有一部分未能滿足，諸如建築師欠缺有關地震威力的當地知識，或二國對於執業範圍之規定有差異，則地主國應被容許設立額外的認許條件，即補償措施(compensatory measures)。

在實務上，大多數的相互認許協定(Mutual Recognition Agreements, MRAs)需要相當程度在事前及事後的規章合作，包括分析雙方的規章制度以及若干的規章調整。許多相互認許協定保留給地主國相當多的權力，包括相互監測的機制；正式認許的前提條件；在對方改變規章制度時，有權修改或撤回認許等。此外，許多相互認許協定也包括防衛措施，必要時得基於「保護公共福利」等原因回復地主國的規章權限(Nicolaïdis and Trachtman, 2000: 266-267)。

認許是一項高度複雜而且費時的工作。一方面，認許的前提是一個國家已經設有一套規範專門職業的制度。然而，要發展一種專門職業的國內規章制度，是

很困難的工作，需要有負責而健全的機構發展能夠平衡不同政策目標的制度，包括要兼顧專門職業的品質以及專門職業人力的適當供給。若干開發中國家可能缺乏此種規章制度所需要的資源、技術及機構。另一方面，認許的程序要求要比較根據不同文化、社會及經濟環境而設立的不同制度，也十分複雜。認許包括許多階段性的工作，諸如資訊交換、分析雙方的規章制度、評估有無落差、採取何種補償措施、有無不列入認許之事項、地主國規章制度是否需要調整等。雙方在教育制度、標準、規章形式、發展水準等差異程度，以及參與認許之當事人數目，也會影響認許程序進行的速度與效率。一旦簽署之後，相互認許協定還需要持續的投入資源，包括監測及評估各種特殊情況是否應訴諸防衛措施(Nielson, 2003: 9-10)。

GATS第 7 條(認許)規定WTO會員得簽署相互認許協定(MRA)，對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書予以認許。第 7 條第 1 項規定：「為使服務提供者符合該會員所要求之所有或部分應具備之許可、核照或檢定之標準或要件，並符合第 3 項之規定，會員對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書得予以認許。此類經由調和化或他法獲致之認許得依據與相關國家之協定或協議，或單方自主給予等方式達成。」¹⁹

這項規定使得各會員能夠避開GATS第 2 條²⁰最惠國待遇的要求，亦即，可

¹⁹ GATS第 7 條〈認許〉其他項次之規定：

- 2.會員為第 1 項所述協定或協議之成員者，不論其為現存或將來訂立者，該會員應提供其他有興趣之會員適當機會，以諮商其加入該協定或協議，或諮商其他相當之協定或協議。會員係單方自主地給予認許者，應提供適當機會予其他會員，以證明在其境內取得之學位、經歷、執照、證書或所取得之資格，應予認許。
- 3.會員於給予認許時，不得使適用於服務提供者之許可、核照或檢定等之標準或要件，在各國間造成差別待遇或造成服務貿易之隱藏性限制。
- 4.各會員應：
 - (a)於世界貿易組織協定生效日起十二個月內，通知服務貿易理事會其現行認許措施，並說明該等措施是否係以第 1 項所指協定或協議為基礎；
 - (b)於諮商第 1 項所指協定或協議前，應儘早通知服務貿易理事會，以提供適當機會予其他會員，俾於進入實質階段前，表達其參與此項諮商之興趣；
 - (c)當採用新認許措施或對現行認許措施重大修正時，立即通知服務貿易理事會，並說明是否係以第 1 項所指協定或協議為基礎。
- 5.於適當情況下，認許應以多邊同意之準則為基礎。會員應於適當個案中，致力與相關之政府間及非政府組織合作，俾建立及採行共同之國際認許標準及要件，以及相關服務貿易及專業實務之共同國際標準。

²⁰ GATS第 2 條〈最惠國待遇〉：

以將認許範圍適用到某些WTO會員，但其他會員不適用。這項可以避開最惠國待遇的規定是基於現實的考量，因為各會員之間規章制度的差異程度極大，雙邊或複邊的談判比多邊談判較有助於認許的簽訂；此外，如果要求將認許自動擴充適用到全體WTO會員，也可能導致很少會員願意談判雙邊或複邊的相互認許協定。

在 GATS 架構下，第 7 條有關認許的準則留給各會員很可觀的規章彈性，以規範專門職業及簽署認許協定。雙邊談判可以讓相關的會員專注探討關鍵議題及二邊環境的差異點。然而，第 7 條也設定了許多重要的限制；根據第 7 條第 2 項，會員達成相互認許協定後，必須提供適當機會，讓其他有興趣的會員談判加入此一協定，或研訂另一相當的協定。而且，第 7 條第 4 項並要求會員將既存的認許措施通知服務貿易理事會(CTS)；遇有採行新的認許措施，或對既有認許有重大修正時，亦應儘速通知服務貿易理事會。此外，第 7 條第 4 項更進一步規定，會員在展開新的相互認許協定談判時，應儘可能事先知會服務貿易理事會，俾提供適當機會讓其他會員表明興趣，在相互認許協定簽訂前參與談判。最後，第 7 條第 3 項對第三者提供了更廣泛的保護措施，即會員不得因給予認許而使適用於服務提供者之許可、核照或檢定等之標準或要件，在各國間造成差別待遇或造成服務貿易之隱藏性限制。最終來看，第 7 條規定這些義務可以擴展相互認許的範圍。

至於國際標準，第 7 條並未要求必須予以採用，惟第 7 條第 5 項規定：「於適當情況下，認許應以多邊同意之準則為基礎。」此外，並規定會員應「於適當個案中」與相關之政府間及非政府組織合作，俾建立及採行共同之國際認許標準及要件，以及相關服務貿易及專門職業實務之共同國際標準。

根據 GATS 第 7 條第 5 項的規定，1997 年 3 月，服務貿易理事會(CTS)決議採行 WPPS 研擬之《會計部門相互認許協定或安排指導方針》(Guidelines for

-
- 1.關於本協定所涵蓋之措施，各會員應立即且無條件地對來自其他會員之服務或服務提供者提供不低於該會員給予其他國家相同服務或服務提供者之待遇。
 - 2.會員得採行與第 1 項不一致之措施，若該措施已列入有關豁免第二條義務之附件且符合其條件。
 - 3.本協定條款不應解釋為禁止會員，為促進僅限於鄰近邊界地區當地所供給及消費之服務的交易，而給予其鄰接國優惠待遇。

Mutual Recognition Agreements or Arrangements in the Accountancy Sector)(WTO, 1997; 中文內容，參見表 1-2)，作為各政府、談判機構在會計部門相互認許談判時的實務指導。不過，全世界的相互認許協定數量日增，但主要都是由在會計師證書及核發執照上有類似制度的工業化國家彼此締結。本指導方針承認在教育及考試標準、經驗要求、規章影響力及其他各種事項均存有差異，以致於很難在多邊基礎上要執行對外國專門職業資格及執照的採認。本指導方針引言的第二句載明：「本指導方針為非拘束性，可作為會員自願參考之用，並不得影響 WTO 會員之權利或義務。」

有關《會計部門相互認許協定或安排指導方針》對 GATS 第 7 條規定產生多少實質效益的問題，各界並無共識，其支持與批評之意見，分別為(Trollet and Hegarty, 2003: 151)：

1.支持者相信這些指導方針提供政府、談判機構在針對會計服務提供者的授權、核發執照等事項進行相互認許談判時，提供了實質的指引。支持者相信本指導方針因不具拘束力，故能促進自由化，而非強迫自由化。其目標是要讓當事人更容易針對認許協定進行談判，也讓第三者更容易談判加入此類協定。該指導方針雖不具拘束力，惟對會計部門之談判有很大的貢獻。曾有會員國表示，現有的 GATS 第 7 條規範，若適用恰當，應能對各國資格要求透過相互認許達到整合的目的，因此，會員國可參考該指導方針，來發展專業服務之自由化(林寶蓮·徐崇欽，2004)。

2.就批評者而言，這些指導方針是效力極弱的文件，屈從於世界上各區域已存在的不同作法。沒有任何會員會承認自己的方法並非最理想。結果，雖然全世界在會計部門已存在的認許制度性質差異極大，但所有的認許制度均符合指導方針的規定。能夠符合指導方針的規定，是因為本指導方針只是彙整了談判者在討論認許外國會計師資格時可能會希望處理的所有議題，對於如何進行及談判的順序，則未提供特別的指導。即使採取不具拘束力的途徑，卻未因此加強指導方針的內容。Trollet and Hegarty 認為(2003: 151)，這些批評意見並非無的放矢，自從服務貿易理事會採行以來，這些指導方針從未被使用過，沒有任何會員將有關認

許外國會計師資格的談判開始或結束，根據 GATS 第 7 條第 4 項規定向服務貿易理事會通知。

不過，雖然目前尚乏根據《會計部門相互認許協定或安排指導方針》進行相互認許談判的案例，但根據 GATS 第 7 條第 4 項通知的相互認許，數量仍舊不少。依據經濟合作暨發展組織(OECD)於 2003 年 2 月 13 日所發布之報告(Nielson, 2003)顯示，目前 WTO 會員依據 GATS 第 7 條進行通知，計有 19 個國家(阿根廷、澳洲、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、薩爾瓦多、歐盟、德國、瓜地馬拉、拉脫維亞、列支敦士登、澳門、挪威、新加坡、瑞士、美國、委內瑞拉)，提報 39 個通知，包括 144 個協定，涉及的服務行業包括會計師、審計、建築師、工程師、測量員、教育、銀行、保險、健康、運輸、智慧財產權代理商等。

由於 WTO 會員於單一通知文件中，可能包括數個相互認許協定；相同的相互認許協定之會員可能個別進行通知；並非所有洽簽相互認許之 WTO 會員皆履行通知義務等因素，使得該等通知並未實際反映各會員洽簽相互認許協定之情形。

此外，另有二個原因造成根據第 7 條第 4 項通知的相互認許無法正確反映 WTO 會員採行的相互認許協定：

1.相互認許協定包含在區域貿易協定之中

許多會員洽簽經濟整合協定之內容亦包括 MRA 協定或安排，故乃依 GATS 第 5 條(經濟整合)規定進行通知。

相對而言，GATS 第 7 條規定認許談判應對第三國開放，而第 5 條(經濟整合)²¹

²¹ GATS 第 5 條〈經濟整合〉：

1.本協定不得妨礙會員加入或簽署其他以促進服務貿易自由化為目的之協定。但該協定應符合下列條件：

(a)涵蓋大多數行業，且

(b)透過下列方式，對前款所涵蓋之行業，於締約成員間削減或刪除第十七條所規範之大部分歧視性措施：

(i)刪除現行之歧視性措施，且／或

(ii)禁止採行新的或更多的歧視性措施。

上述規定應於該協定生效時或於一合理期間內實施。但第十一條、第十二條、第十四條及第十四條之一所允許之措施，不在此限。

2.評估是否符合第 1 項第(b)款之條件時，得考慮該協定對相關國家間更廣泛經濟整合或貿易自由化過程之關係。

則無此限制。許多認許提案是包含在區域貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)中，並未根據第 7 條規定向服務貿易理事會通知，而是依第 5 條就區域貿易協定作一般性的通知，如歐盟(European Union)。因此，如果只檢視第 7 條的通知，無法窺盡在WTO會員之間所有相互認許協定的全貌。可以說，這種情況損害了第 7 條第 4 項的透明化規定，也因此妨礙各會員根據第 7 條第 2 項談判加入的機會，而這二項規定是平衡第 7 條避開最惠國待遇原則的最重要條文。

2.相互認許協定由專門職業團體互相簽署

許多之相互認許協定係由民間組織自行洽簽，應純屬私部門之商業契約行為，非 GATS 涵蓋範疇，故無履行通知之義務。

各國有關專門職業的規章制度差異甚大，有些國家在聯邦及各州均有規章權限；有些國家除了正式法律之外，另輔以專門職業自行訂定的規範；有些國家的專門職業團體依法成立，享有法律之授權及自主性。因此，認許可能呈現各種形式的協定：國家間的協定、獲得法律授權之機構或團體間的協定、完全獨立於政府之外的專門職業團體彼此間的協定，或這些不同身份的組合。此外，各種協定可能是雙邊性質，也可能是複邊性質，適用的對象可能是國家，也可能只是國家的一部分(如聯邦國家下的若干州)；例如，若干向 WTO 提報的通知是專門職業

-
- 3.(a)開發中國家為第 1 項所指協定之成員者，應依據有關國家之開發程度，就整體及個別行業部門，彈性適用第 1 項中特別是第(b)款所規定之要件。
 - (b)若第 1 項所列協定僅涉及開發中國家者，得不適用第 6 項之規定，而給予該協定會員之自然人所有或控制之法人更優惠之待遇。
 - 4.第 1 項所指各項協定應旨在便利其成員間之貿易，對該等協定以外之本協定會員，於相關之行業部門，整體而言不得設立相較於該協定適用前更高程度之服務貿易障礙。
 - 5.若因第 1 項所指協定之簽訂、增補或重大修正，本協定會員擬撤回或修改特定承諾致與其承諾表所訂內容及條件不符時，應於九十日前提出該撤回或修改之通知，並應適用第二十一條第 2 項、第 3 項及第 4 項規定之程序。
 - 6.本協定其他會員服務提供者依據第 1 項所指協定成員之法律所設立之法人，在該等協定締約成員境內從事實質營業者，應享有該等協定之待遇。
 - 7.(a)本協定會員為第 1 項所指協定之成員者，應將該等協定或其增補、重大修正，即時通知服務貿易理事會。該等相關資訊，經理事會要求者，並應予以提供。理事會得設立一工作小組審查該等協定及其增補或修正，並就該等協定是否與本條之規定相符，向理事會提出報告。
 - (b)第 1 項所列協定係依時間表履行時，本協定會員為該等協定之成員者，應定期向服務貿易理事會報告其履行情形。理事會認為必要時，得設立工作小組審查其報告。
 - (c)若理事會認為合適，得依第(a)款及第(b)款所設立之工作小組所作報告，向各成員提出建議。
 - 8.本協定會員為第 1 項所指協定之成員者，對本協定其他會員自該項協定所獲得之貿易利益，不得請求補償。

團體簽署的雙邊協議，由聯邦國家的州政府執行，但卻是根據區域貿易協定(RTAs)而簽署。不過，即使是根據區域貿易協定簽署的相互認許協定，負責談判相關的專門職業團體如果沒有獲得清楚的授權，無法在國際法的架構下對國家有所拘束。這些團體在設立時所憑據的一般性授權，還不夠具備法律的明確性，因此另外還需要能夠談判國際協定的明確授權。否則，由專門職業團體簽署的相互認許協定充其量只是民間契約的法律地位，而非在國際法架構中足以拘束國家的協定。不過，由於相互認許協定日後的執行還是會有可能由專門職業團體負責，因此，這些團體有必要參與談判過程(Beviglia Zampetti, 2000)。

就目前 WTO 會員簽署的認許協定加以檢視，很多是由鄰近國家簽署，或屬於範圍較大的區域合作或整合計畫的一部分；過去有殖民關係的國家，其語言及教育制度相似，也可能會成為相互認許 MRAs 的簽署國。大多數的認許協定都在已開發國家之間簽署；非 OECD 國家簽署認許協定者，大多侷限在拉丁美洲；由非洲或亞洲國家通知屬於開發中國家之間的認許協定，幾乎是完全沒有。若干非 OECD 國家與 OECD 國家有簽署認許協定，主要是專門職業團體發動之協定，或包含在區域貿易協定(RTAs)中的 MRAs(Nielson, 2003)。

另一方面，許多相互認許協定並未提供對於資格的自動認許機制，有些協定認許的範圍甚廣(如歐盟)，甚至明定教育資格的認許制度(如波羅的海三小國)，但有些僅規定減免資格或程度，甚至有些協定只載明合作關係。雖然部分協定會涉及特定部門(通常是會計師/審計員、建築師及工程師)，大多數的協定卻是對其他簽約國畢業證書的一般性認許，主要是基於對教育制度及課程的相互信任。這種認許方式在拉丁美洲國家簽署的協定中最為常見，其目的主要是讓民眾申請入學到更高學府或訓練單位，但也有認許專門職業資格者(如智利與巴西的文化及科學合作公約)、或准許執行專門職業活動者(如阿根廷與哥倫比亞有關證書、職銜及初等、中等、高等學歷等級相互認許)。

至於區域貿易協定，相互認許的情況差異甚大。以歐盟為例，其相互認許機制已經能讓當事人持其母國核發的專門職業執照在另一簽約國境內執業。至於其

他的區域貿易協定，雖然鼓勵發展部門別的相互認許機制，但完成簽約者通常僅限於已經國際化的專門職業，如建築、工程及會計部門。

而在專門職業團體自行簽署的相互認許協定部分，成果也十分有限，主要還是侷限在國際化的專門職業，即工程、建築及會計等三部門，此外，由於國際需求殷切，護理部門也有若干進展。這些協定的內容也有很大的差異，包括自動取得另一組織的會員身分(如美國及加拿大兩國負責認證工程師的專門職業團體；澳洲及紐西蘭兩國負責建築師登記的專門職業團體)、接受其他組織的考試結果(如新加坡專門職業團體認許通過澳洲及紐西蘭相對團體辦理之考試的會計師)、部分接受資格並要求橋接課程(如針對來自澳洲及加拿大相對團體的會計師，紐西蘭專門職業團體即有此要求)、相對專門職業組織的會員均須接受評鑑及進一步的考試。

鑒於區域貿易協定有利於世界貿易之發展，對於多邊貿易體系具有互補性，此論點於 WTO 第一屆新加坡部長會議亦經再度確認，故 WTO 容許區域貿易協定之成立。然為防範區域貿易協定對第三國可能造成之不利影響，區域貿易協定締約國仍應遵循 WTO 之相關規定。而目前全世界簽署超過 100 個區域貿易協定，主要區域貿易協定有歐盟、北美自由貿易協定等，因此區域貿易協定之經濟力量已不容忽視。世界各國幾乎均已參與一個或一個以上之區域貿易協定，僅餘亞洲地區，如：中國大陸、日本、南韓、香港及我國尚未簽署，而日韓兩國目前亦正研議洽簽自由貿易區中，在此國際趨勢下，我國恐無法置身於外(經濟部國際貿易局，2002)。

我國因國際地位特殊，難以洽簽自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，惟自 2004 年 9 月開始，我國亦開始與尼加拉瓜展開自由貿易談判，並將涵蓋相互認許議題。

此外，自 2003 年起，我國積極加入亞太工程師組織，並爭取負責推動亞太建築師計畫。亞太工程師(APEC Engineer)於 1995 年在亞太經合會人力資源發展工作小組(Human Resources Development Working Group)贊助下成立，目的在促進

亞太地區專門職業人員的自由遷移及服務業貿易。2003 年在紐西蘭舉行之第四次亞太工程師協調委員會結束後，會員已成長至 11 個經濟體，包括澳洲、加拿大、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、美國，以及在該年獲准加入之泰國。該次會議舉行時，我國首度派代表參加，並爭取到準會員身分。為爭取我國在 2005 年 6 月於香港舉行之第五次亞太工程師協調委員會加入亞太工程師成為正式會員，行政院公共工程委員會在去年成立中華台北亞太工程師推動委員會，邀本部、外交部、教育部等機關派員參加，並委託中國土木水利工程學會以土木工程技師、結構工程技師、大地工程技師為優先加入之範疇，負責研提申請入會評估報告書，並與各經濟體工程師領袖密切聯繫，爭取支持我國入會案。

亞太建築師計畫(APEC Architect Project)是 APEC 人力資源發展小組下的特別計畫，該小組於 2000 年在馬來西亞的汶萊會議決定委託澳洲主辦此項計畫，並於 2001 年 9 月在澳洲的布里斯班舉行首次發起會議；第一次指導委員會於 2002 年 6 月在澳洲雪梨召開，第二次指導委員會在 2002 年 12 月於馬來西亞吉隆坡召開，我國建築師公會全國聯合會均全程參加，並爭取由我國主辦第三次指導委員會。亞太建築師計畫第三次指導委員會於 2004 年 2 月 18 日及 19 日在台北舉行後，我國爭取到承接中央議會秘書處的工作，自 2005 年 1 月 1 日起開始運作。2004 年 9 月，亞太建築師計畫在美國夏威夷舉行第四次指導委員會，同時成立臨時中央議會，預定 2005 年 5 月 31 日至 6 月 1 日在日本東京舉行臨時中央議會第二次會議，隨即成立中央議會正式運作。

四、各國對於專門職業服務業進一步自由化的要求

根據台灣 WTO 中心(2004)的整理，各會員對於專門職業服務業的未來進一步貿易自由化，提出以下的要求：

1.建議服務貿易理事會特別會議應對專業服務業進行討論，並檢討四個提供模式：(1)模式一：有關居留規定，唯有為保護消費者以及對於服務提供者之責任之理由下始可接受，建議以具較小貿易限制之規定取代居住規定(例如：代表處的設立)，並可達到相同之政策目標。(2)模式二：檢討任何限制是否合理。(3)模式三：檢討任何限制是否合理，縮小對設立公司的限制，取消與當地合夥人之合夥或僱用的限制，並取消對專業協會會員不合理的限制。(4)模式四：進一步討論如何改善及加速短期自然人移動。(歐盟)

2.國民待遇及市場開放：透過提供模式一、二、三尋求改進承諾之質與量；取消國籍及國民身分之歧視性規定。(加拿大、哥倫比亞)

3.取消國籍及居留規定，並且調整有關當地專業組織的會員資格及建立型態。(瑞士)

4.提供模式四之檢討：(1)加速開放模式四專業服務提供者之進入，包括：改進外國專業人士短期進入及停留(加拿大)。(2)應執行有關經模式四進入之專業服務提供者之承諾，協助外國專業人士之停留(哥倫比亞)。(3)會員討論降低自然人移動障礙的方法，以促進自然人服務形態的提供(瑞士)。

5.認許：(1)資格之相互認證，包括：鼓勵專業管理者間相互認證之發展，以及確保所有 WTO 會員之參與，以作為加速及改進外國市場之進入(加拿大)。(2)要求秘書處報告 GATS 第 7.2 條使用情形，以及申請加入會員間簽訂之認許協定之正確程序(智利)。(3)資格、學歷證明及經驗能獲得其他會員之承認，資格應在合理期間被檢視(哥倫比亞)。(4)會員應確保完全符合並有效執行 GATS 第 7 條認許規定，特別第 2 項規定：會員為第一項所述有關協定或協議之會員者不論其為現存或未來訂定者，應提供適當機會予其他會員以諮商其加入該協議或約定(哥倫比亞)。(5)為達到 GATS 第 4 條增進開發中國家參與之目標，應允許開發中國

家加入現存之相互認證協定，並增進專業人士之服務貿易移動(肯亞)。

6.在國內規章方面，核照制度之執行應透明化。(加拿大、智利)

7.國內規章工作小組持續討論有關規章發展，有助於澄清必要性及透明化。

(瑞士)

8.在國外市場提供服務時，暫准進口所需之專業器材。(加拿大)

9.會員應確保完全符合並有效執行GATS第 4.2(b)²²條規定，已開發國家應建立聯絡點，以協助開發中國家會員之服務提供者就其個別市場，取得專業資格之登記、承認，以及服務技術之取得。(哥倫比亞)

10.討論降低引起貿易扭曲效果的障礙，且不致危害服務品質或消費者保護。(瑞士)

整體而言，各會員對於專門職業服務業提出的要求，並未涉及特定承諾表中的市場通路及國民待遇限制等差別待遇問題，關切的重點主要在於 GATS 第 6 條(國內規章準則之執行及繼續發展)及第 7 條(認許)，尤其是第 7 條第 2 項規定的落實，亦即如何提供適當機會給予其他會員以諮商其加入該協議或約定。

²² GATS第 4 條(增進開發中國家之參與)第 2 項規定：

已開發國家會員及其他會員在可能範圍內，應於世界貿易組織協定生效後二年內建立聯絡點，以協助開發中國家會員之服務提供者就其個別市場取得下列相關資訊：

- (a)服務供給中有關商業及技術層面之資訊；
- (b)專業資格之登記、認許及取得；及
- (c)服務技術之取得。

五、參訪心得

整體而言，WTO 自 1995 年 1 月 1 日起成立，雖然開始推動會計等部門的專門職業服務業開放法規管制、促進專門職業服務業及專門職業人員自由跨越國界，但這些理想大都未能實現。在建立國際化標準(standards)、證書採認(recognition of credentials)、建立國內規章之規範原則(principles of domestic regulation)等方面，WTO 為會計部門特別成立的專門職業服務業工作小組(Working Party on Professional Services)僅在水面上探試水溫，並無實質的進展：

- 1.在國際化標準方面，專門職業服務業工作小組僅鼓勵國際會計組織的努力，但未授予任何權力，對國際會計組織提出的標準也未完全採納；
- 2.在採認方面，專門職業服務業工作小組雖然彙整了各種在談判採認協議時應予考量的因素，但並未提供任何有關如何執行談判程序的指導原則；
- 3.在國內法規方面，專門職業服務業研提的各項準則十分脆弱無力，對專門職業服務業無法造成任何改變，而且遇到任何國內法規被提到 WTO 挑戰時，也無法協助爭議處理機構(Dispute Settlement Body)簡化工作(Trollet and Hegarty, 2003: 147)。

就會計部門而言，IFAC 及 IASB 在發展及執行國際標準上的努力，IOSCO 在採認此種標準上的努力，以及世界銀行在遵守國際標準及規則(ROSC)上的努力，到目前為止均仍留下許多未解的問題。在此情境下，WTO 的角色及目前服務業談判可能產生的影響，都隱諱不明(Trollet and Hegarty, 2003: 148)。

2004 年 8 月 31 日抵達瑞士日內瓦後，9 月 1 日中午經我駐世界貿易組織代表團安排，與 WTO 服務貿易處二位參事 Mr. Dale B. Honeck、Mr. Pierre Latrille 共進午餐，討論專門職業服務業貿易自由化談判議題之未來展望，並特別就區域貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)與貿易自由化之關係、未來有無可能擴大在其他專門職業服務業發展類似《會計部門國內規章準則》等議題，與服務貿易處二位參事深入會談。

WTO 會員於進行服務貿易談判時，係根據 GATS 第 16 條及第 17 條臚列進一步開放服務業市場的承諾，惟會員們於承諾開放市場的同時，對於專門職業服

務業均採行必要之核照條件及程序、資格條件及程序、技術標準等措施，以確保服務品質及國家政策目標，此類非歧視性措施雖可不需依 GATS 第 16 條及第 17 條載入承諾表，卻可能嚴重影響各會員市場開放承諾之有效履行，特別是我國服務業者在出口時，亦曾遭遇其他會員採行此類措施，造成貿易障礙。因此，我國應積極參與 GATS 第 6 條第 4 項多邊準則之談判，致力於發展水平及各業別之國內規章準則，以規範各會員所採行之國內規章措施係為確保服務提供之品質，且係基於合理、客觀、公平、透明之原則，避免造成不必要之貿易障礙(林寶蓮·徐崇欽，2004)。

尤其，我國國際地位特殊，與其他國家締結相互認許協定，難免受到政治上的干預，目前只有在我國與尼加拉瓜正洽簽之自由貿易協定(FTA)中，首次涉及專門職業服務業之認許制度；若能利用我國為 WTO 會員之身分，推動多邊認許協定(台大法律學院 WTO 研究中心，2004)；或以 APEC 經濟體成員之身分，透過民間專業團體，如建築師公會、中國土木水利工程學會、中國工程師學會等，進一步推動亞太建築師資格認許制度，或加以既有之亞太工程師協調委員會，均有助於我國專門職業人員在國外獲得資格認許。

其次，一定程度的制度調和(harmonization)通常是資格認許的前提，因為認許必須要接受外國規章制度；除非能夠確定外國規章可以滿足地主國的規章目標，否則很難直接以外國規章取代地主國規章(Nicolaïdis and Trachtman, 2000: 242)。專門職業各部門，包括會計部門在內，始終無法克服規章(regulation)與自由化(liberalization)之間的對立關係。除非各國政府對其他國家的規章制度有信心，否則就不可能有自由化。貿易自由化不等於去法規化(deregulation)。為確保品質水準及保護消費者，以及基於確保國內經濟及就業的成長等社經因素，國家有權利藉由政府或專門職業團體訂定的法規管制專門職業人員；因此，對專門職業服務業國際貿易形成障礙的各國規章，應重新檢視是否可以在不影響國家政策目標之達成的情況下，減少其中的保護條款，但這並不意謂所有障礙可以在未來完全消除(Mallampally, 1990)。

在此前提下，我國未來不論是推動雙邊認許或複邊認許制度，還是在 WTO、

APEC 等國際組織中推動多邊準則，都應檢討國內專門職業規章，尤其是專門職業人員養成制度，必須要能具備與國際接軌的潛力，否則即無談判的可能，因為其他國家可能無法認許我國專門職業人員的執業能力。

依照W T O七月套案，在明年五月以前，各會員必須就服務貿易業提出優惠提案，由於自然人移動勢將成爲重要議題，爲協助有關國內律師、會計師、建築師、技師等專門職業人員進一步走向國際開放之途，雖然涉及之部會機關、職業團體不一，本部已主動與各機關團體進行協商，並定於 95 年度內分梯次舉行研討會，全面推動各類專門職業人員在教、考、訓、用等制度上與國際接軌的改革工作。

表 1-1 WTO 採認之會計部門國內規章準則

1998 年 12 月 14 日

會計部門國內規章準則

服務貿易理事會於 1998 年 12 月 14 日採行

I. 目標

1. 在考量有關專門職業服務業的部長決定後，各會員同意針對 GATS 有關此部門國內規章之規定所研擬的各項準則。這些準則的目的是藉由確保影響會計服務業貿易的各項國內規章符合 GATS 第 6 條第 4 項之要件，以促進會計服務業的貿易。因此，這些準則並未處理依 GATS 第 16 條及第 17 提出特定承諾表之各項措施，亦即未處理有關限制進入國內市場的通路或限制國民待遇原適用於外國提供者的各項措施。對於這些措施，在 GATS 中係透過談判及提出特定承諾的方式予以處理。

II. 一般規定

2. 各會員應確保不屬於依 GATS 第 16 條或第 17 條列入特定承諾表之各項措施，如係涉及核發執照條件及程序、技術標準、資格條件及程序者，不得基於對會計服務業貿易有意形成不必要之障礙，或有此種障礙效果，而進行研擬、採行或實施。基於此一目的，各會員應確保此類措施不會比達成一項合法目的所必要者還更具貿易限制性。合法目的至少涵蓋消費者的保護(這包括所有的會計服務使用者及一般大眾)、服務的品質、專門職業勝任能力、專門職業的品德操守。

III. 透明化

3. 各會員應公布權責主管機關(即負責核發專門職業人員或公司，或負責會計規章之政府或非政府機構)之名稱及地址，包括經由依 GATS 第 3 條及第 4 條而設立之查詢及聯繫點。

4. 各會員應自行公布，或透過權責主管機關經由查詢及聯繫點公布：
- (a) 描述受到規範、或必須遵守特定技術標準之活動及專門職業職銜的資訊，如果有此類資訊的話；
 - (b) 有關取得、更新或保留任何執照或專門職業資格的條件及程序，以及權責主管機關為確保獲得遵守的監督安排；
 - (c) 有關技術標準的資訊；以及
 - (d) 在被要求時，針對特定專門職業人員或公司領有執照在其境內執業的事實提出確認。
5. 在被要求時，各會員應根據第 2 項所列之合法目的，告知另一會員有關會計部門國內規章措施設立的基本理由。
6. 在引進對會計服務業貿易有重大影響的措施時，各會員應在正式採行前盡力提供評論的機會，並將這些評論納入考量。
7. 有關 GATS 第 6 條第 2 項規定之行政決定檢討程序的詳細內容，應予公開，包括可能納入規定之提出要求檢討的時間限制。

IV. 核發執照條件

8. 核發執照條件(即不屬於資格條件、必須符合以取得或更新執業權利的各種實質條件)必須事先設立、可以公開取得以及客觀。
9. 如果有不屬於依 GATS 第 17 條在特定承諾表中提列的居住條件存在時，各會員應在考量成本及當地情況等因素下，考慮是否有較不具貿易限制性的方法可以用來達到這些條件設立的目標。
10. 如果根據第 2 項為了達成一項合法目標，而要求要具備專門職業組織的成員身分，各會員應確保取得成員身分的條件必須是合理的，而且不包括與達成此一目標無關的情況或前提。如果要求以專門職業組織成員身分作為申請執照(即執業權利)的一項前提，有關在提出申請之前需要具有成員身分的時間長短，應予縮減至最短時間。

11. 各會員應確保，除非是為達成一項合法目標，對於使用之公司名稱不予限制。
12. 會員應確保對外國申請人有關專門職業責任保險(professional indemnity insurance)的條件，如果申請者既有的保險範圍能夠涵蓋其境內或境內相關轄區內之執業活動，且與本國法律規定一致時，應予納入考慮。
13. 權責主管機關收取的規費應反映涉及之行政成本，不能由規費本身形成相關執業活動的障礙。惟此不排除回收因資訊查證、處理程序及驗證而衍生的額外成本；另應考量給予開發中國家申請者折價之規費(concessional fee)。

V. 核發執照程序

14. 核發執照程序(即提出及處理一項執業權利申請案所必須遵循的各種程序)應事先設立、可以公開取得以及客觀，不能由程序本身構成對於服務提供的一項限制。
15. 申請程序及相關的文書作業不能比確保申請者符合資格條件及核發執照條件所必要者還要繁瑣。例如，權責主管機關不得要求比核發執照所嚴格必要者還要多的文件，且不能增設有關文件格式的不合理條件。如果提出之申請案中出現細微錯誤，應給予申請者更正的機會。文件驗證的要求，應循最不繁瑣的程序，而儘量接受申請者能夠以經過驗證的副本取代文件的正本。
16. 各會員應確保，在受理一項申請案後，權責主管機關應儘速通知申請者；如果申請案不完整，申請者應在沒有不當延遲的情況下獲得知會。在收件後，權責主管機關應在合理時間內通知申請者有關申請案的決定，在扣除下文提到的資格程序涉及之時間後，原則上應在 6 個月之內。
17. 在被要求時，對未成功的申請人，應告知拒絕申請案的理由。申請者應被准許在合理時限內重新提出核發執照的申請案。
18. 一旦核發後，執照應依其內定之條件及情況立即生效。

VI. 資格條件

19. 會員應確保其權責主管機關在教育、經驗及考試條件相等之基礎上，考量在其他

會員境內取得之各種資格。

20. 考試的範圍及其他資格條件的範圍應侷限在與合法執業活動有關者。資格條件可以包含教育、考試、實務訓練、經驗及語言技能。

21. 各會員應體認相互認許協定對於促進資格驗證程序及建立教育相等性所能扮演的角色。

VII. 資格程序

22. 對於申請者在其他會員境內取得之資格的驗證，應在合理期限內進行，原則上應在 6 個月以內；如果申請者之資格不足時，應一併決定申請者必須取得之其他額外資格。

23. 考試期程應以合理的舉行頻率予以排定，原則上一年至少一次，且必須對所有合格申請者開放，包括外國申請人及取得外國資格的申請人。申請者應獲有合理的期限以提出申請案。權責主管機關收取的規費應反映涉及的行政成本，規費本身不能形成對相關執業活動的障礙。惟此不排除回收因資訊查證、處理程序及驗證而衍生的額外成本；另應考量給予開發中國家申請者折價之規費。

24. 不屬於 GATS 第 17 條應列入特定承諾表的居住條件，不得作為參加考試的條件。

VIII. 技術標準

25. 各會員應確保有關技術標準的各項措施，均僅為了達成合法目標而研擬、採行及實施。

26. 在判斷一項措施是否符合第 2 項之義務時，應考量該會員適用之相關國際組織的國際公認標準。

表 1-2 服務貿易理事會採認之會計部門相互認許協定或安排指導方針

S/L/38(28 May 1997)

會計部門相互認許協定或安排指導方針

介紹

本文件係提供政府、談判機構或其他機構進行會計服務業相互認許談判之實務指導方針。這些指導方針為非拘束性，用意在於供各會員在自願的基礎上予以使用，並不得變更 WTO 會員之權利或義務。

這些指導方針的目標是使談判當事人更容易進行認許協定之談判，並使第三者更容易談判加入此類協定或另行談判簽訂相當的協定。達成認許最常見的方式係經由雙邊協定。GATS 第 7 條認定這是可以允許的。在教育及考試標準、經驗條件、規章影響力以及其他許多事項上，均有各種差異，使得在多邊基礎下執行認許極為困難。雙邊談判可使牽涉到的當事人將焦點置於與這兩個環境有關的關鍵議題中。然而，一旦雙邊協定達成後，可導致其他雙邊協定之洽簽，而這最終將使相互認許擴充得更為廣泛。

遇有會員願意採行單方自動認許時，基於透明化的目的，建議應知會 WTO 有關這些指導方針中的相關事項。這些事項可以包括諸如 B.3、B.4(a)及(b)、B.5 及 B.6 等各節所涵蓋之項目。

這些指導方針各節所列的例子僅作為舉例之用。這些條列的例子僅為說明性，無意詳盡列舉，亦無意用來支持 WTO 會員採行此類措施。

A. 談判的進行及在 GATS 下的相關義務

根據 WTO 會員在 GATS 第 7 條之下的義務，本節列出在執行這些義務時被認為有用的幾項要點。第 7 條抄本附於本指導方針之後。

1. 開啓談判

提供給 WTO 的資訊應包括下列事項：

- 進入談判程序的意圖；
- 參與討論的機構(如，政府、會計部門的全國性組織、有法律授權或其他授權可以進入此種談判的機構)；
- 可獲得進一步資訊的連繫點；
- 談判的主題(涵蓋的特定活動)；
- 預期的開始談判時間及指定讓第三者表達興趣的日期。

2. 結果

一旦完成一項相互認許協定(MRA)，提供之資訊應包括下列事項：

- 協定的內容(如係一項新協定)；
- 協定的重大修正(如協定已經存在)。

3. 後續行動

對於依第 1 項提供資訊的 WTO 會員，其後續行動包括應確保：

- 談判的進行及協定本身符合 GATS 之規定，特別是第 7 條；
- 基於確保執行及監控協定之需要，他們能夠由自己或由權責主管機關採行任何必要之措施及執行任何必要之行動；或者，依 GATS 第 1 條規定，能夠鼓勵相關的國內邦級主權機關或其他組織採行此類措施及行動；
- 他們能夠快速回應其他 WTO 會員尋求加入相互認許協定談判的要求。

4. 單一談判機構

如果沒有單一談判機構，我們鼓勵各會員予以設立。

B. 協定的形式及內容

本節列出在任何談判中可能要處理的各種議題，以及獲得協議後，應納入最後協定中的各種議題。本節包括會員可能針對尋求相互認許協定利益的外國專門職業人員提出條件要求的若干觀念。

1. 參與者

相互認許協定應明確界定：

- 協定之當事人(例如，政府、全國性會計組織或機構)；
- 除協定之當事人外，如有其他權責主管機關或組織，亦應予列明，並指明它們與這個協定之相對關係；
- 協定之每一當事人的地位及權責範圍。

2. 協定的目的

相互認許協定的目的應予明確陳述。

3. 協定的範圍

相互認許協定應明確列出：

- 有關特定會計專門職業或職銜及其在各談判當事人境內所涵蓋之專門職業活動等事項之協定範圍；
- 誰有資格使用有關之專門職業職銜；
- 認許之機制是否以資格為基礎，或以在當事人母國取得之執照為基礎，或有其他條件；
- 本項協定是否涵蓋短期的及/或永久的進入有關之專門職業；

4. 相互認許條款

相互認許協定應明確定出在每一談判當事人境內進行認許所須符合之條件，以及當事人之間所協議的相等性(equivalence)層級。協定之具體條件依上述相互認許協定所奠立之基礎而定。如果一當事人所屬之不同中央下級職權機構對於相互認許協定設立之條件互不一致時，有關其差異應予明確載明。這項協定應敘明由一中央政府下級轄區所授予之認許，在該當事人另一中央政府下級轄區之適用性。

(a) 接受認許之資格

(i) 資格條件

如果相互認許協定是以認許資格條件為基礎，則遇有下列情況時，應予敘明：

- 要求之最低教育程度(入學條件、求學期間、研課之課程)；
- 要求之最低經驗程度(地點、實務訓練或核發執照之前在監督下進行之專門職業實習的期間長短及情況、倫理架構及紀律標準)；
- 通過之考試(尤其是專門職業勝任能力之考試)；
- 母國資格條件在地主國獲得認許的程度；
- 各當事人準備認許之資格條件，其認許方式諸如：列舉由若干機構核發之特定文憑或證明書，或參考由當事人母國權責機關採認之核發執照最低要求條件，包括是否擁有一定程度的資格者可以獲得某些執業活動的認許，但其他執業活動則否。

(ii) 登錄

如果相互認許協定是以認許執照或母國管制機構所作之登錄決定為基礎，它應明定能夠成立此種認許資格的機制。

(b) 在地主國得到認許的額外要求(「補償措施」)

如果為了確保服務的品質，認為有必要設定額外要求時，相互認許協定應列出這些要求適用之情況；例如，對於地主國資格條件或當地法律、實務、標準、及規章之知識有所欠缺。此項知識必須為地主國執業之關鍵所在，或是由於法定執業範圍有差異才作此要求。

如果額外要求被認為是有必要時，相互認許協定應詳細列出這些額外條件之內涵(例如：考試、能力傾向測驗、在地主國或當事人母國之額外實務經驗、實務訓練、考試使用之語文)。

5. 執行的機制

相互認許協定應敘明：

- 用以監測及執行協定條款的法規及程序；
- 在當事人之間的對話及行政合作機制；
- 針對相互認許協定爭議之仲裁方法；

作為個別申請者之處理指南，相互認許協定應包括下列事項之細節規定：

- 在每一當事人境內可以提供所有與申請案有關議題資訊的集中連繫點(職權主管機構的名稱及地址、核發執照之手續、在地主國必須符合之額外條件資訊等)；
- 地主國相關機關處理申請案的程序所需時間；
- 申請者需要提出之文件及文件呈現之形式，申請時間限制；
- 在母國核發與資格及執照有關之文件及證明書的受理方式；
- 向相關機關提出申訴及相關機關受理審核之程序；
- 合理要求之所有規費。

相互認許協定也應該包含下列承諾：

- 有關各項措施的要求可以獲得快速處理；
- 可以提供必要的適當準備時間；
- 所有考試或測驗可以在合理的時間頻率內安排舉行；
- 對於尋求獲得相互認許協定各條款利益的申請者所收取之規費，應在比例原則下符合地主國或其組織之成本；
- 可以提供地主國對實務訓練之任何協助計畫及地主國任何相關承諾的資訊。

6. 地主國核發執照規定及其他規定

如果下列情況符合時：

- 相互認許協定應列出根據資格規定取得執照之各種方法及情況，以及此執照之內涵(一份執照文件其及內容、一個專門職業團體的成員、專門職業及/或學術職銜的使用權利等)。任何在資格條件以外的核發執照條件均應予解釋，如：
 - 辦公室地址、設立機構的要求或居住要求；
 - 語言要求；
 - 良善行為及財務能力的證明；
 - 專門職業責任保險；
 - 遵守地主國對使用商業/公司名稱的要求；
 - 遵守地主國倫理規範(如獨立性及不相容性)。
- 為確保制度的透明性，相互認許協定應包括每一當事人下列事項的細節：
 - 應適用之相關法律及規章(紀律行為、財務責任、義務等)；
 - 紀律之原則及專門職業標準之執行，包括紀律處分機關及紀律處分對專門職業人員事後形成之所有限制；
 - 對勝任能力持續驗證的方法；
 - 關於廢止專門職業人員登錄資格的標準及程序；
 - 規範因相互認許協定之目的而設立之所有國籍及居住條件的規章。

7. 協定的修訂

如果相互認許協定包含可以重新檢視或廢止的條款，其細節應予明定。

參 考 書 目

- Beviglia Zampetti, Americo, (2000), “Market Access through Mutual Recognition: The Promise and Limits of GATS Article VII”, in Pierre Sauvé and Robert M. Stern, eds, *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Harvard University/ Brookings Institution Press, Washington DC: 283-306.
- IASB (International Accounting Standards Board), 2004, “Summaries of International Financial Reporting Accounting Standards”,
《<http://www.iasb.org/standards/summaries.asp>》, accessed November 20, 2004.
- IFAC (International Federation of Accountants), 2001, “Code of Ethics for Professional Accountants”,
《http://www.ifac.org/Members/Downloads/2003_Ethics.pdf》, accessed November 20, 2004.
- IFAC, 2005, “Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics”,
《http://www.ifac.org/Members/Downloads/2005_IAASB_HandBook.pdf》, accessed February 20, 2005.
- IOSCO(International Organization of Securities Commissions), 2003, “Objectives and Principles of Securities Regulation”,
《<http://www.iosco.org/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>》, , accessed November 20, 2004.
- Mallampally, Padma, 1990, “Professional Services”, in Patrick A. Messerlin and Karl P. Sauvant, eds, *The Uruguay Round: Services in the World Economy*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, United Nations Centre on Transnational Corporations: pp.94-104

- Nicolaïdis, Kalypso, and Trachtman, Joel P., 2000, "From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS", in Pierre Sauvé and Robert M. Stern, eds, *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Harvard University/ Brookings Institution Press, Washington DC: 241-282.
- Nielson, Julia, 2003, "Service Providers on the Move: Mutual Recognition Agreement", paper reported to Working Party on Domestic Regulation by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), JOB(03)/28, February 13.
- Trolliet, Claude, 1998, "The Liberalisation of Professional Services According to the GATS", In Marjorie Peace Lenn and Lenora B. Campos, eds, *Multinational Discourse on Professional Accreditation, Certification, and Licensure: Bridges for the Globalizing Professions*, Washington, DC: Center for Quality Assurance in International Education: pp. 121-124.
- Trolliet, Claude, and Hegarty, John, 2003, "Regulatory Reform and Trade Liberalization in Accountancy Services", in Aaditya Mattoo and Pierre Sauvé, Eds, *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Washington, DC: the World Bank and Oxford University Press: pp. 147-166.
- WTO (World Trade Organization), 1991, "Services Sectoral Classification List", MTN.GNS/W/120, July 10.
- WTO, 1994, "General Agreement on Trade in Services",
《http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.doc》, accessed August 9, 2004.
- WTO, 1995, "Decision on Professional Services: Adopted by the Council for Trade in Services on 1 March 1995", S/L/3, April 4 ◦

- WTO, 1996a, “The Relevance of the Disciplines of the Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 of the General Agreement on Trade in Services: Note by the Secretariat”, S/WPPS/W/9, September 11.
- WTO, 1996b, “Singapore Ministerial Declaration”, WT/MIN(96)/DEC, December 18.
- WTO, 1997, “Guidelines for Mutual Recognition Agreements or Arrangements in the Accountancy Sector”, S/L/38, May 28.
- WTO, 1998a, “Decision on Disciplines Relating to the Accountancy Sector: Adopted by the Council for Trade in Services on 14 December 1998”, S/L/63, December 15.
- WTO, 1998b, “Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector: Adopted by the Council for Trade in Services on 14 December 1998”, S/L/64, December 17.
- WTO, 1999, “Decision on Domestic Regulation: Adopted by the Council for Trade in Services on 26 April 1999”, S/L/70, April 28.
- WTO, 2001, “Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services”, S/L/93, March 29.
- WTO, 2003, “Communication from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu: Disciplines on Domestic Regulation for Professional Services, Results of Consultations with Professional Sectors”, S/WPDR/W/21, January 24.
- 台大法律學院 WTO 研究中心，2004，「有關認許之國際間運作情形及如何推動認許之諮詢意見」，本文件由張新平、楊光華共同撰擬，提報經濟部國際貿

易局 2004 年 9 月 16 日召開之國際經貿策略聯盟佈局小組「服務貿易工作小組」一研商如何推動專業服務業之相互認許，開拓專業服務海外市場會議。

台灣 WTO 中心，2004，〈專業服務業〉，

《http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=24609&context=java:comp/env/jdbc/sqlserver》，accessed December 5, 2004。

林寶蓮·徐崇欽，2004，《WTO 服務貿易國內規章準則之發展》，經濟部 93 年度研究發展專題，編號：35。

經濟部國際貿易局，2002，《「WTO 區域貿易協定之發展」研究報告》，台北：作者。

經濟部國際貿易局，2004a，〈服務貿易總協定〉，

《<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService2>》，accessed August 9, 2004。

經濟部國際貿易局，2004b，〈有關專業服務之決議〉，

《<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService2>》，accessed November 20, 2004。

貳、WTO 人事管理業務

世界貿易組織於 1995 年成立，依據《成立世界貿易組織協議》(Agreement Establishing the World Trade Organization)第六條規定，WTO 應設一秘書處 (Secretariat)，置秘書長(Director-General)一人，由部長會議(Ministerial Conference)任命之，該會議並核布有關秘書長權利、責任、職務及任期之規章(WTO,1994)。

WTO 人事業務原屬行政及總務處(Administration & General Services Division)職掌事項之一¹，2008 年 8 月，WTO 秘書處增設人力資源處(Division of Human Resources)。茲將新的 WTO 秘書處組織架構整理如圖 2-1：

2004 年 9 月 1 日下午，經我駐 WTO 代表團安排，前往拜會 WTO 新成立之人力資源處，新上任之人力資源處處長 Mr. Miguel I. Figuerola 親自率業務主管 Ms. Paola Gramegna 接待並說明。

一、WTO 人力特性

(一)人力精簡而專業

WTO 主要功能為執行許多的多邊貿易協定，其目標係在減少既有的各種貿易障礙，並擴大國際貿易及經濟發展，而且愈來愈強調貿易是促進低度發展國家進一步發展的一項重要因素。秘書處所負責處理的，包括貨品貿易、服務業貿易及與貿易有關之智慧財產及投資事項、貿易與環境問題、農業貨品貿易等。WTO 負責檢查各會員的貿易政策，並負責進行經濟研究以支援其各項活動。它也負責執行有關貿易衝突的一套爭議處理機制。

WTO 由一個小規模的秘書處提供服務，秘書處各辦公室均僅設在日內瓦，

¹ WTO 人事業務原屬行政及總務處(Administration & General Services Division)職掌事項之一。按行政及總務處之工作主要在確保下列事項之有效運作：(a)所有財務事項，包括預算籌備及控制、會計、薪資發放；(b)人力資源事項，有關者包括甄募、契約、員工諮商、發展及人事政策之執行、員工訓練計畫；(c)後勤事項，有關者包括各種硬體設施；(d)各種任務及旅行安排。這包括監督分權化預算以及額外預算基金，並提供各處及時資訊；確保預算、財務及行政委員會之有效行政運作；管理 WTO 特有之薪資及年金制度；提供高階管理職各項資訊；協助承辦國籌備 WTO 部長會議。參見：WTO, 2004a.

共有 601 位常任性員工，首長為秘書長。由於各種決策僅能由各會員決議定之，秘書處並無決策權力。其主要職責係提供各種委員會所需之技術及專業支援，提供開發中國家各種技術協助，監測及分析世界貿易之發展，提供資訊給大眾及媒體，以及組織部長會議。秘書處同時也在爭議處理程序中提供若干形式的法律協助，並向有意成為 WTO 會員之政府提供建議。

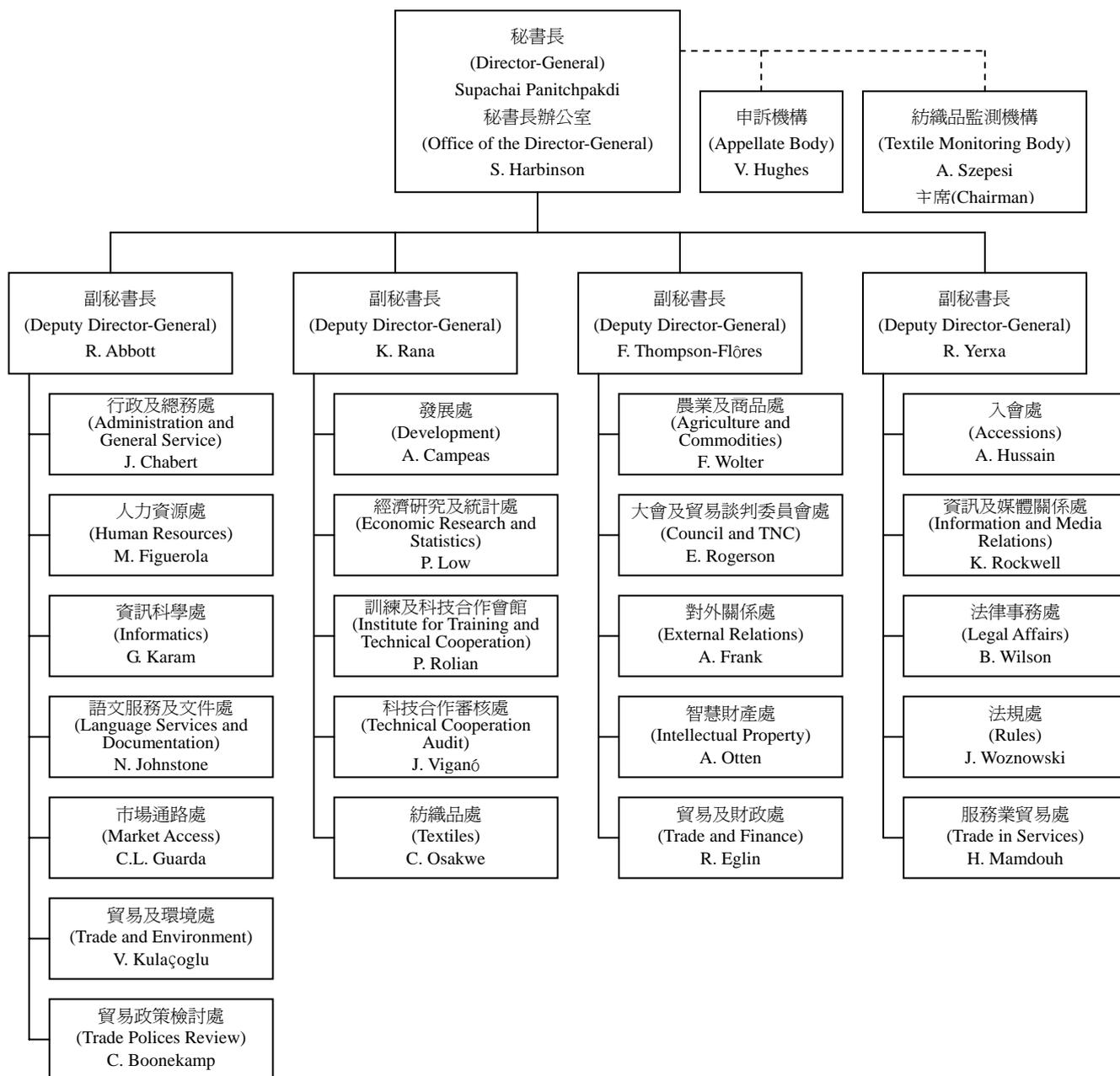


圖 2-1 WTO 秘書處組織圖

WTO 秘書處之專業員工主要包括具有國際貿易政策專長的經濟學家及律師。就專業員工而言，除了公告職缺所定之特別職能外，一般職責包括準備各種報告、研究及分析(包括經濟與法律)、擔任議事工作、與會員國家代表共事等。撰稿技能尤其重要。

除了專業員工之外，WTO 秘書處亦需要諸如行政、資訊科技及翻譯等活動的技術專長，在這些領域的專業人員必須具有某一專業的高等學歷，諸如人力資源管理、資訊科學、翻譯等等。支援性員工如秘書、文書處理操作員、統計助理、手工操作及技術員工等，係在當地甄募；專業員工則採國際甄募。

在 2004 年，WTO 共有 601 位員工，其中，高階管理職計有 6 人，分別為：(1)秘書長：任期四年，得連任一次，其任命程序，必須在現任秘書長任期結束前 9 個月開始進行；現任秘書長 Dr Supachai Panitchpakdi 任期係在 2005 年 8 月 31 日屆滿，因此，在 2004 年 12 月 1 日起即開始辦理新任秘書長任命程序²，預定在 2005 年 4 月 1 日起至 5 月 31 日之間由 WTO 總理事會 (General Council) 選定候選人及任命新秘書長。(2)上訴機構係依《爭議處理有關規範法規及程序之共識》而建立，負責受理有關爭議處理委員會決定之上訴案件。此上訴機構另設有一個秘書處。此一七位成員組成之上訴機構，成員均係在法律及國際貿易聲譽卓著之人。他們的任期係四年一任，得連任一次。其中一人為主席。(3)4 位副秘書長：均屬秘書長政治性任命之職位。除上述之高階管理職 6 人外，其餘員工，包括處長及一般員工，則均屬常任文官。WTO 秘書處職位在各單位之配置情形，參見表 2-1。

² 目前完成提名者計有四人：A. Carlos Pérez del Castillo of Uruguay, B. Jaya Krishna Cuttaree of Mauritius, C. Luiz Felipe de Seixas Corrêa of Brazil, D. Pascal Lamy of France，參見：WTO (2005)。

表 2-1 WTO 秘書處職位配置表

2004 年

部門 (Division)	一般員工 (Regular staff)	處長 (Directors)	高階管理職 (Senior management)	合計
高階管理部門 (Senior management)	15	2	5	20
秘書長辦公室 (Office of the Director-General)	9	5		14
入會處 (Accessions Division)	7,4	1		8,4
行政及總務處 (Administration & General Services Division)	94,1	2		96,1
農業及商品處 (Agriculture & Commodities Division)	15	1		16
大會及貿易談判委員會處 (Council and TNC Division)	11,5	1		12,5
發展處 (Development Division)	6,5	1		7,5
經濟研究及統計處 (Economic Research and Statistics Division)	49	1		50
對外關係處 (External Relations Division)	8	1		9
資訊科學處 (Informatics Division)	27	1		28
資訊及媒體關係處 (Information & Media Relations Division)	22	1		23
訓練及科技合作會館 (Institute for Training and Technical Cooperation)	25	1		26
智慧財產處 (Intellectual Property Division)	14,5	1		15,5
語言服務及文件處 (Language Services & Documentation Division)	143	1		144
法律事務處 (Legal Affairs Division)	16	1		17
市場通路處 (Market Access Division)	14	1		15
法規處 (Rules Division)	16	1		17
科技合作審核處 (Technical Cooperation Audit)	1			1
紡織品處 (Textiles Division)	3	1		4
紡織品監測機構 (Textiles Monitoring Body)	1		1	2

貿易及環境處 (Trade & Environment Division)	9	1		10
貿易及財政處 (Trade and Finance Division)	7	1		8
服務業貿易處 (Trade in Services Division)	15	1		16
貿易政策檢討處 (Trade Policies Review Division)	33	1		34
申訴機構 (Appellate Body)	13	1		14
合計	575	27	6	608*

* 一般性職位總數為 608，實際僱用之全部員工數為 601。

(二)人力組成多國籍化

WTO 之工作語文為英語、法語及西班牙語。秘書處的 601 位員工來自 60 不同的國家(參見表 2-2)。全體員工的結構男女人數相近。

如以員工所屬國籍分析，人數最多者，依序為法國(155 人)、英國(80 人)、西班牙(41 人)、瑞士(37 人)、加拿大(27 人)、美國(24 人)、德國(16 人)、印度(13 人)、義大利(13 人)、澳洲(11 人)、愛爾蘭(11 人)。其他國籍之員工則在 10 人以下。

員工國籍在東亞或東南亞之國家(會員)者，有中國(5 人)、香港(1 人)、日本(4 人)、南韓(1 人)、馬來西亞(2 人)、菲律賓(9 人)、泰國(4 人)。我國雖與中國同時入會，但迄今尚無國人成為 WTO 秘書處之員工。

表 2-2 WTO 秘書處常任性員工按國籍、性別分

2004 年

國家	男性	女性	合計
Argentina	5	2	7
Australia	6	5	11
Austria	3	3	6
Belgium	2	2	4
Benin	1		1
Bolivia	1	2	3
Brazil	3	3	6
Cameroon		1	1
Canada	18	9	27
Chile	3	3	6
China	1	4	5
Colombia	6		6

Congo, the Democratic Republic of the	1		1
Costa Rica		1	1
Cote d'Ivoire	1		1
Cuba		1	1
Denmark	1	1	2
Ecuador	1		1
Egypt	3	2	5
Estonia		1	1
Finland	3	1	4
France	80	75	155
Germany	10	6	16
Ghana	3		3
Greece	2	2	4
Honduras		1	1
Hong Kong		1	1
Hungary	3		3
India	7	6	13
Ireland	2	9	11
Italy	7	6	13
Japan	3	1	4
Kenya	1		1
Korea, Republic of	1		1
Malawi	1		1
Malaysia	1	1	2
Mauritius	2		2
Mexico	5	1	6
Morocco	1	1	2
Netherlands	5	2	7
New Zealand	4	1	5
Nigeria	1		1
Norway	2	1	3
Paraguay		1	1
Peru	3	3	6
Philippines	5	4	9
Poland	3	2	5
Portugal	2		2
Romania		2	2
Rwanda	1		1
Senegal	1		1
South Africa	1		1
Spain	19	22	41
Sri Lanka	2	2	4
Sweden	2	4	6
Switzerland	15	22	37
Thailand	3	1	4
Tunisia	3	2	5
Turkey	1	2	3
United Kingdom	19	61	80
United States	8	16	24
Uruguay	7	2	9
Venezuela	3	1	4
Zimbabwe		1	1
合計	298	303	601

二、人事管理規章

依據《成立世界貿易組織協議》第六條規定，秘書長應任命秘書處之員工，並依部長會議核布之規章，決定所屬員工之責任及職務。秘書長及秘書處員工之職責必須具有完全國際化的性質。在處理業務時，秘書長及秘書處員工不得尋求或接受任一政府或 WTO 以外之任何權力機構的指令。他們必須避免任何可能對其身為國際官員之地位形成負面影響的行為。WTO 會員應尊重秘書長及秘書處員工的國際性質，不應企圖影響他們執行業務(WTO, 1994)。

根據這項規定，WTO 部長會議核布《員工規則》(Staff Regulations)，規範在 WTO 任職的基本條件及秘書處員工的權利、責任及義務，作為秘書長在甄補及管理秘書處人力時的準據，其主要目的係在確保員工符合最高標準的勝任能力、效率及品德，符合 WTO 的需求，同時兼顧員工的需要和期望。秘書長應依《員工規則》所定之各項原則，另訂《員工管理細則》(Staff Rules)，於秘書處成立時提報總理事會(General Council)核可。《員工規則》係規範任職條件及秘書處的人事業務，而《員工管理細則》提供執行《員工規則》各項規定的執行方法。秘書長並得發布《員工管理備忘通告》(Staff Administrative Memoranda)補充《員工管理細則》。

《員工規則》、《員工管理細則》及《員工管理備忘通告》適用對象為僱用契約達十二個月以上的所有秘書處員工。對於僱用契約低於十二個月之員工，由秘書長根據現有《員工規則》、《員工管理細則》及《員工管理備忘通告》另定任職條件。

WTO《員工規則》計分十四節，規範內容分別為：1.職責、義務及基本權利；2.員工協會、代表及管理諮詢；3.甄募政策；4.僱用契約政策；5.工作績效評估；6.薪資及福利；7.職涯發展；8.社會安全；9.旅費及離職費；10.離職；11.紀律方法；12.異議及申訴；13.規章修正方式；14.過渡條款。

WTO《員工管理細則》計分十六節，規範內容分別為：1.職責、義務及基本權利；2.員工協會、代表及管理諮詢；3.甄募政策；4.僱用契約政策；5.工作績效

評估；6.薪資及福利；7.職涯發展；8.任用及昇遷委員會；9.請假；10.社會安全；11.離職；12.旅費及離職費；13.紀律方法；14.異議及申訴；15.一般規定；16.過渡條款。

三、人事制度

(一)人事政策

WTO 對於秘書處員工採行之人事政策，主要分成三項：

1.在對待員工之關係上，WTO 應始終維持公平無私，遵守《員工規則》及國際勞工組織(International Labour Organization)行政法庭之各項裁定。人事業務之運作應清楚反映機會平等及無所歧視之原則。WTO 管理部門應嚴密監人事作業、避免疏誤。

2.WTO 應盡所有合理之努力，提供員工在執行職務時合適的保障及安全，尤其應確保員工避免因發言或文字以及在法定職掌內執行之所有行為而涉入訴訟程序。

3.WTO 應建立並維繫各種合適之安全防衛機制，以尊重員工之個人隱私，保障其個人資訊之機密性。

基於結社自由，WTO 員工得成立協會、工會等組織，並以定期選舉方式成立員工委員會(Staff Council)，在秘書長之前代表員工之利益；秘書長應與員工委員會經常接觸及溝通，確保員工對於人事政策、工作環境、一般員工福利，以及訂定或修正《員工規則》、《員工管理細則》、《員工管理備忘通告》等事項均有參與之機會。為此，秘書長應設立人事業務聯合諮詢委員會(Joint Advisory Committee, JAC)，其組成人選分別代表秘書長及員工，主任委員由秘書長就員工委員會提出之人選圈定一人任命之，並在徵詢主任委員意見後，指定秘書長一人。

同時，對於員工的職務倫理，WTO 除了另訂《行為標準》(Standards of Conduct)予以詳細規範外，在《員工規則》中也有原則性的規定：

(1)員工執行職務應以 WTO 之利益及目標為主要著眼點，並應服從秘書長之

權威、回應秘書長之指示。根據《成立世界貿易組織協議》第 6 條第 4 項規定，員工不得向任何政府或其他 WTO 外部機構或人員尋求或接受任何有關如何執行其職務之指示，而且必須無時無刻尊重本身職位之國際性，及維持其獨立性。

(2)員工應隨時維持適當之作爲，避免任何可能對其身爲國際文官身分，或對該身分所必要之品德、獨立、及無私，有負面影響之行爲。

(3)依《成立世界貿易組織協議》第 8 條及《總部協議》(Headquarters Agreement)之規定，在符合 WTO 利益前提下，員工享有優遇、豁免權及工作設施。如遭遇到優遇及豁免權之問題時，員工應立即向秘書長報告。但員工不能因爲此種優遇、豁免權及工作設施之優待，而免除其私人義務之執行，或免除遵守法律之義務。依《總部協議》規定，秘書長得基於 WTO 之利益，決定是否取消豁免權。

(4)員工執行所有官方業務時，應運有最大的辨識判斷能力。除非秘書長授權，員工不得向任何人透露因公務而獲悉、尚未公開之任何資訊。員工無論何時均不得運用此種資訊圖利個人。此項義務不因自 WTO 離職而消失。

另依《員工管理細則》規定，除了屬於正式職掌事項之內者，或獲得秘書長事先核可者之外，下列行爲如涉及 WTO 時，員工不得爲之：(a)對報紙、廣播電台或其他大眾媒體機構發表意見；(b)接受演講安排；(c)參與影片、戲院、廣播或電視產品；(d)提出文章、書籍或其他出版物。

(5)在任命或調整職務之前，員工應公開在 WTO 職掌事項範圍內可能影響合理分派該員工職務之任何利益事項，尤其是有關爭議處理業務。如被指派負責協助爭議處理機制時，員工應依規定定期公開個人相關資訊。

另依《員工管理細則》規定，如未事先經過秘書長核可，員工不得從事任何可能影響其執行 WTO 官方職務之外界職業或職務。員工不得有任何可能因其 WTO 職位而獲益之企業機構財務利益；員工經辦業務遇有涉及其個人財務利益之情形時，應將該利益報告秘書長。

(6)除經秘書長同意者外，員工不得接受 WTO 以外任何來源之報酬、榮譽、勳章或表揚、或有實際價值之禮品。

對此，《員工管理細則》補充規定：在接受 WTO 僱用之後，員工不得接受

WTO 職務以外所有來源的補助酬勞；員工接受此種補助酬勞者，應受秘書長按規定施予懲戒。

此外，秘書長得基於員工之申請，或員工之同意，將員工借調至其他國際組織服務，或短期調派至此類組織，惟其前提必須是此種借調或調派不致損及員工之契約權利或享受各項福利之資格。

(7)員工得行使投票權，但不得參與任何與其作為國際文官之身分有所不符或有負面影響之任何政治或相關活動或職業或任職。

(8)員工依官定職掌所產出之所有權利事項，均屬於 WTO 所有。

(9)員工在承接職掌時，應依規定宣誓並簽署宣誓詞。

(二)甄募政策

WTO 「甄募政策」，包括 5 項：

1.吸引並留用能提供最高標準之勝任能力、效率及品德的員工，並遵循機會平等原則，不限性別、國籍、種族或宗教，以確保秘書處能達到最大可能的人力多樣化。

員工配偶如果具備職缺所需資格，在甄募時應享有平等之機會。但除配偶以外的其他員工親屬，WTO 不得甄募。員工如係另一員工之配偶，則不得被任命或被指派至與配偶有上下監督關係之職位；且不得參加可能影響配偶職務地位或權利的行政決定程序。員工與員工結婚，不會影響任一配偶的僱用契約，但二人之權利及福利應依《員工管理細則》相關規定予以調整。

2.由秘書長任命 WTO 員工，並根據《員工規則》及《員工管理細則》決定員工之職責及任職條件。秘書長得依員工之資格條件指派其負責 WTO 的任一活動。

3.甄募應以競爭方式為基礎。但確屬不可行者，不在此限。

4.在不影響外補甄募之情況下，職缺之填補應儘可能考量現有員工的工作表現、資格條件及經驗，特別是目前所占職位之職等高於出缺職位所歸職等之現有員工。

5.秘書長應規定員工在任命前必須符合的健康檢查標準。

為辦理人事業務，秘書長另成立任用及陞遷委員會(Appointment and Promotion Board, APB)，負責就第 10 職等以下員工之任用及陞遷事項提出建議；為使本委員會遂行職能，秘書長並得設立其附屬機構。本委員會置主任委員 1 人，其餘成員 6 人，均由秘書長指派；其中成員 3 人應自員工委員會建議名單中圈選；人事主管或其代理人為當然成員，但無投票權。

本委員會應在前述甄募政策(1)及(4)規定之原則下，兼顧外補及內陞，在填補職缺時，只要資格條件相當，應優先考量現職員工。下列事項，由本委員會向秘書長提出建議：

(a)第 4 至第 10 職等一年或更長期限之初次簽訂契約；

(b)原屬定期僱用契約之員工，依規定資格改簽常任僱用契約；本委員會之建議得包括解職，或延長定期僱用契約；

(c)秘書長基於人力縮減、員工個人健康因素、員工工作績效、不當行為等因素，研議停止常任僱用契約時，由本委員會負責審議。

(d)符合陞遷資格之員工。

此外，在 WTO 人事管理上，「當地甄募」(Local recruitment)與「國際甄募」(International recruitment)這二種不同來源的員工，其請假、津貼等福利有許多不同的規定。其內涵，《員工管理細則》分別將之界定為：員工在甄募時居住在日內瓦 Pont du Mont-Blanc 周圍半徑 75 公里以內者，視為當地甄募；但由日內瓦其他國際組織轉任、暫調、借調之國際甄募員工，得保留其國際甄募之地位。甄募時居住在日內瓦 Pont du Mont-Blanc 周圍半徑 75 公里以外者，視為國際甄募。

(三)僱用契約政策

WTO 僱用契約的基本目標係提供員工一項符合本組織各項要求的僱用前景，包括求取在傳承與更新之間的適當平衡，並兼顧員工的需求及期望。要在 WTO 繼續受僱，前提是對該員工職位的持續需求，員工能夠履行職責及義務，

以及在年度評估報告中展現出持續令人滿意的工作績效。

WTO 提供員工定期與常任兩種契約(fixed-term or regular contracts)：

(1)「定期僱用契約」(Fixed-term contracts)：設有一定的期限。定期僱用契約可以延長一次以上。採行定期僱用契約之形式時，任職的最長期限原則不能超過五年。所有初次簽訂的契約均應設有最短一年的試用期間。針對有限期的職務活動，其任職總時間原則上不能超過五年；該期限應於僱用契約中明定。

依《員工管理細則》規定，通過甄募之，員工可獲得一份定期僱用契約。採定期僱用契約的初次僱用最短期限為一年，並視為試用期間。員工不因定期僱用契約而享有延期權利，但可能展延一次以上。除了特殊情況外，以定期僱用契約方式持續任職最長不得超過五年。

如果一份定期僱用契約未展延或轉換成為一份常任僱用契約，應儘可能至遲在生效日三個月以前以書面通知該員工，即使有其他原因，通知期限亦不得逾該生效日二個月以前。

(2)「常任僱用契約」(Regular contracts)：不明定終止期間，但必須依可否繼續僱用之條件，定期進行評估。

定期僱用契約可以轉為常任僱用契約。員工負責之職務如果不是在一定期限後即不復存在，則在定期僱用契約情況下完成五年的任職，原則上即視為改成常任僱用契約。

依《員工管理細則》規定，基於任用及陞遷委員會(APB)之建議，在不違《員工規則》針對有限期職務功能設定僱用期限不超過五年之規定下，秘書長得就定期僱用契約之員工持續服務五年以上者，改訂常任僱用契約，但其前提條件包括：該員工依其資格、績效及行為，在其績效評估報告中充分展現出確實合適於擔任國際文職人員，且符合必要的勝任能力、品德及效率等標準。

員工之僱用期限依契約定之，契約應由員工與秘書長共同簽訂。契約應載明下列事項：

(1)契約遵守《員工規則》、《員工管理細則》及相關的《員工管理備忘通告》之規定，且這些規定係屬契約的一部分。

(2)契約的種類及期限。

(3)職等及薪資。

(4)其他依《員工規則》及《員工管理細則》另訂之特殊情況。

契約應載明健康檢查規定。契約應附《員工規則》、《員工管理細則》及相關《員工管理備忘通告》之抄本一份。其中，初次簽定的契約應經醫療顧問以一份完整的健康檢查先行過濾。員工應接受定期的健康檢查。

無論是定期僱用契約或常任僱用契約，秘書長均得在下列情況下予終止：
WTO 不再需要該項職務活動；員工無法圓滿完成其職責及義務；在年度評估報告中未能展現令人滿意的工作績效。

員工應提供秘書長必要的資訊，據以依《員工規則》及《員工管理細則》決定其身分，以及完成任用所需之行政安排。諸如：

(1)員工就職後遇有可能影響其依《員工規則》及《員工管理細則》所規範之身分的改變時，應立即以書面陳報秘書長。員工改變國籍、或取得新國籍，應立即以書面陳報秘書長。國籍改變或取得新國籍可能對員員權益資格產生不同影響。員工遭到逮捕、被控違法或被傳喚到法庭作為刑事被告、或被判決認定輕罪以上之犯罪、罰鍰或徒刑者，應立即通知秘書長。秘書長得在任何時間要求員工提供任命前與僱用資格、品格、行為或服務能力等相關的事實情況。

(2)WTO 員工不得擁有二個以上的國籍。如果員工獲得一個以上的國家合法授予國籍身分時，員工之國籍認定，以其中最具密切關連性的國籍為主，並以員工提出之資訊作為認定依據。員工之國籍，必須在任命時即予確定，除非員工提出強有力的理由，否則在員工任職期間不能更動。

(3)在員工之住家方面，也必須在任命時即予確定。除非因強有力的理由而作例外處理，否則員工之住家應視同位於員工任命時具有國民身分的國家之中。在員工母國之住家地點，應為員工最常居住或有家庭關係的地方。如未明確標

示，則指定為首都。因此，當地甄募之員工，其住家視同位於日內瓦。員工住家確定後，除非秘書長採認確具強有力的理由必須改變，否則在任職期間不得更動。

員工之僱用，自員工正式擔負起職責之日生效；但員工如係以 WTO 費用支付旅費者，應以員工旅程開始之日作為生效日。

過去曾經在職之員工如果獲得重新僱用(Re-employment)，應重新簽訂契約，但如果是在離職 12 個月以內重新僱用，或依《WTO 年金計畫規則》(WTO Pension Plan Regulations)因身心障礙而離職達更長之時間者，應予復職(reinstatement)。如果是過去曾經在職之員工採重新簽訂契約的方式，除非離職是由於職位刪減或人力精簡所致，其簽約條件不得考慮過去任何期間之任職情況。

WTO 員工之離職，其原因分為 7 種：

A.辭職，由員工發動，必須要有符合程序之書面通知。依此情況離職者，應支付補償金(indemnity)；如係國際甄募之員工，並提供離職後居住在瑞士境者之證明者，或其他員工任職達 10 年以上者，並支付離職津貼(separation grant)。

B.契約依其期限終止而離職，但不視為停止契約。依此情況離職者，應給予員工正式通知，並應支付補償金；如係國際甄募之員工，並提供離職後居住在瑞士境者之證明者，或其他員工任職達 10 年以上者，並支付離職津貼。但定期僱用契約依其期限而終止者，不因此衍生補償金支付問題。

C.由秘書長決定停止契約。下列情事，構成秘書長決定停止契約之理由：(a)人力縮減，或因職務之需要而廢除該員工所占職位且無法另作安置；(b)員工因健康因素無法繼續任職；(c)此項作為符合 WTO 之需要，且與員工之間雙方合意達成停止契約之條件。(d)該員工之績效未達到要求之最低標準，並載明於年度評估報告中。(e)員工之行為未符合《員工規則》所要求之最高品德標準，或《行為標準》規定之職務倫理。(f)員工任職前之事實被發現足以排除其任命機會。因(a)、(b)、(d)、(e)之理由而停止契約者，必須先經任用及陞遷委員會審議並提出報告後，始得將契約停止。

依此情況離職者，應給予員工正式通知；在例外情況下，得以支付金額之方式替代通知。依此情況離職者，應支付補償金；在例外之情況下，補償金得增加最多至 50%。其停止契約之理由屬前述(a)、(b)、(c)、(d)之情事，如係國際甄募之員工，並提供離職後居住在瑞士境者之證明者，或其他員工任職達 10 年以上者，並支付離職津貼。

因業務需要而決定廢除一個職位，或縮減人力時，如果尚有替代職位，以常任契約僱用的員工應比定期契約僱用之員工優先獲得留用，並應妥適考量工作績效及年資，該職位之工作資格條件與員工之專業資格必須要能吻合。

D.退休。原則上，員工年齡超過 62 歲者，不得繼續任職。依此情況離職者，如係國際甄募之員工，並提供離職後居住在瑞士境者之證明者，或其他員工任職達 10 年以上者，應支付離職津貼。如生計困難，得支付補償金，但最多不超過一般補償金之半數。

E.因嚴重之失當行為而予完全解僱。

F.職位被廢除。

G.死亡。依此情況離職者，如任職達 10 年以上者，應支付離職津貼。

(四)績效評估及紀律管理

對於員工績效，應實施年度評估。秘書長應建立客觀透明之程序，一方面用以評估員工績效，其評估基礎或參照事項應包括(1)指派給該員工的任務，即工作說明書載明之各項職責，(2)員工的專業行為，(3)該年度預建目標之達成度，即所完成之任務；另一方面用以評估員工接受其他職責之潛力。員工與主管應就員工之工作績效維持經常性的對話；必要時，員工與主管應以書面列出績效欠佳的領域，及必要之改善作法。員工與主管應共同針對員工績效及工作成就進行年度審核；審核時應著重員工之優點、需改進之處及訓練需求，並提供界定下一年工作目標之機會。主管應對員工之績效及下一步驟之建議(陞遷、訓練、調職等)，提出一份書面評估，提交至主管部門首長。員工有權檢視評估結果，並以書面方式在評估報告中另起一節表示其個人意見；評估結果及員工表示之意見一併列入

該員工永久紀錄，由員工、第一層及第二層主管簽名，抄本應分送員工一份。

對於績效評估報告，員工得提起申訴。

WTO 建立並維持相關的績效獎金制度，以表彰員工貢獻，根據年度評估報告中之員工績效及成就，獎勵員工。績效相關獎金總額不得超過全部薪資淨額預算的 2%，並應由總理事會就秘書長提案審議核可後實施。其績效獎金之發放，分成下列幾種情況：

(1)員工在年度評估報告中被評斷認為績效完全令人滿意(fully satisfactory)者，可獲得併計在年金中的加薪，其上限為員工職等適用薪資級距的最大金額。

(2)員工在年度評估報告中被評斷認為績效卓越(excellent)者，除了加薪外，並可在秘書長規定方式下，獲得一筆不併計年金、一次支付的紅利獎金。但在年度中已獲得陞遷者，不得再領取此項紅利獎金。

(3)員工在年度評估報告中被評斷不令人滿意(not satisfactory)者，無績效獎金。

WTO《員工規則》規定秘書長應針對提供不分性別、國籍、種族、宗教或年齡的所有員工職業發展機會的各項政策及訓練設施，確保人力資源的最有效配置；相對的，員工也要自行負責隨時提昇自身的知識及技能。職業發展政策應包括訓練、調整職務、陞遷、調派至其他組織(secondment)、借調(loan)至其他國際或國家組織等措施；並應兼顧 WTO 之規模及性質，以及僱用契約政策。經核定的訓練活動，視為正式職責。

不過，儘管有此員工職業發展政策，但在參訪過程中，WTO 秘書處人力資源處表示，目前受限於經費，故尚無具體的職業發展措施。

依 WTO《人事管理細則》之界定，陞遷(promotion)是改變員工職等至另一較高職等。陞遷可分為 2 種情況，其生效日期均自秘書長決定後之次月起算：

(a)由於員工績效良好，且該員工所占職位經重新進行職位分類後，調高其職等。

(b)競爭式陞遷(promotion on a competitive basis)：員工獲選填補一個經過辦

理職缺公告程序的較高職等之職位。特定職位經重新分類至較高職等時，秘書長亦得針對該職位發布職缺公告。

在不影響對外甄募的前提下，職位出缺時，可以先辦理內部競爭，但需辦理職缺公告，載明該職位所需資格條件。競爭結果，由任用及陞遷委員會(APB)向秘書長提出建議，並由秘書長決定該職位之任用事宜。

對於行為不令人滿意的員工，秘書長得採行紀律措施。紀律措施應符合比例原則，並可包含以下一個或二個以上的懲處：書面警告(written censure)、取消一次或更多的加薪(loss of one or more salary increments)、在一定期間內暫停加薪(deferment of a salary increment for a specified period)、停職停薪(suspension without pay)、罰金(fine)、降級(demotion)、給予通知或不給予通知或以金額支付取代通知等不同方式停止契約(termination of contract with or without notice or compensation in lieu thereof)、或對嚴重不當行為予以完全解僱(summary dismissal for serious misconduct)。在研議紀律方法時，除了對嚴重不當行為之完全解僱外，秘書長應聽取人事業務聯合諮詢委員會之意見；並應以書面通知員工關於採行之紀律措施所根據之理由，以及提供員工查看研擬之紀律措施草案之機會。紀律懲戒屬於行政決定，應以書面通知員工，並得由員工據以提出申訴。

針對員工關於任職情況的抱怨反應，WTO 應設調解程序處理。針對任職情況之爭議，員工有權依《員工管理細則》所定之正當程序申請救濟。對於不符合僱用契約實質或形式規定，或不符合《員工規則》及《員工管理細則》相關規定之行政決定，員工得向秘書長申訴。在員工提出申訴時，秘書長應設立聯合申訴處理委員會(Joint Appeals Board)負責提出建議方式。對於員工認為有違反僱用契約條款或違反《員工規則》及《員工管理細則》相關規定之抱怨事項，國際勞工組織行政法庭應依其法定職掌予以受理並作成裁定。

(五)薪資及福利

WTO 之薪俸政策，目的是在預算額度內確保留用達到最高能力、效率及品

德標準之員工，並符合同工同酬之原則。

WTO 設專有之一套俸給表(salary scale)，參考聯合國等各國國際組織之薪資水準，每年一月一日調整一次。各國對 WTO 支付給員工的薪資、津貼、補償金或補助金所課之所得稅，均由 WTO 照課稅金額重新支付給員工。因此，支付給員工的薪資是扣除稅額之後的淨額，並以瑞郎支付。依照《員工管理細則》，WTO 員工薪資，在常任文官部分，計分 12 個俸等(表 2-3)，另外，政治任命之秘書長、副秘書長，則適用更高的二個俸等。

WTO 秘書處設置之各種職位，係依各職位之目的、功能、職責範圍及層級進行分類，用意在於提供員工支薪的合理公平之基礎。在 1-12 職等架構中每一個職位的職責，應依秘書長核定之職位分類標準進行評估。員工、主管、或秘書長均得要求對特定職位的職責進行評估，但每次評估時間差距不得少於一年。對於職位分類評估結果，員工或其主管得要求秘書長審核。現職人員如果在審核之後因而獲得陞遷，其生效日期自要求審核之日的次月起算。

遇有陞遷時，員工可以獲得原占較低職等薪資 2% 可併計年金的加薪，但加薪後之俸給不得超過陞任之職等所屬薪資級距的最大金額。如果陞任後之職等最低薪資高於加薪之金額，即以陞任後之最低薪資支付俸給。如果陞遷生效日與俸給表調整生效日相同時，應先以原占較低職等核發可併計年金之加薪後，再計算新的俸給。

除了正常薪俸外，員工享有之其他福利包括：

(1)特殊職位津貼(special post allowance)：陞遷係 WTO 認許員工永久性增加職責的唯一方式。除了因陞遷而承擔更重之職責外，員工亦應接受指派在本職之外的臨時性、無額外酬勞的較高層職位之職責，但如果員工被要求承擔較高層級職位之全部職責，為期超過 2 個月者，得自執行該高階職務第 3 個月起支領不併計年金的特殊職位津貼；特殊職位津貼之金額為假設該員工陞任至該高階職位得支領的加薪金額。如果承擔之較高職位超過本職一個層級時，本項津貼得立即支付。對員工特殊職位津貼之支付，應每 6 個月檢討一次，且不得影響對該職位的甄募及陞遷最後決定。

(2)超時工作補休：1 至 7 職等的員工被要求在正規每週工時以外工作者，得依秘書長規定方式，申請補休或領取報酬；在業務情況許可及秘書長核准之前提下，8 至 12 職等員工被要求經常性超時工作者，得申請部分時段補休。

(3)夜間差額補助：員工被指派擔任夜間旅行任務時，得依秘書長規定之費率及方式支持夜間差額補助，但同一工作已支領超時費用或補休者，或該時段已計入假期或官方旅程者，不予支付。

(4)扶養津貼(dependency allowance)：如有第一或第二扶養親屬者，得支領扶養津貼，包括配偶津貼(spouse allowance)、子女津貼(child allowance)、第二扶養親屬津貼(secondary dependent's allowance)三種。

(5)員工及眷屬旅費、任職前及離職時之搬遷費用等，WTO 亦有補助規定。

(6)薪資預支：官方旅程啓程時，或新員工赴任前缺乏盤纏時。

(7)國際僱用之員工，在其住家所在國家之外的地點任職者，享有子女教育補助(education grant)、家庭假(home leave)、家庭探視(family visit)以及離職補助(separation grant)等福利，其條件及內容由《員工管理細則》另作規範。

WTO 每週正規工作天/時數，係由秘書長決定；現行規定為週一至週五，每年 8 小時，不含午餐休息，每週 40 小時，並得視不同職務需要而調整之。員工享有年度休假(annual leave)，以及病假、產假、育嬰假等；基於進修、長期疾病、照顧子女等特殊原因，秘書長得核准特殊假。其中，員工在離職時年假未休畢者，得按累積年假日數折算核發俸給、績效獎金等各種酬勞；離職時休假日數超過年假者，應按日數繳回折算後之酬勞。

在社會安全方面，WTO 為提供員工及其未亡親屬在身心障礙、退休、死亡等事項的福利，設有一項《WTO 年金計畫》(WTO Pension Plan)。此外，對於員工及其眷屬因疾病或意外事故而衍生的醫療費用，以及員工因公患病、受傷或死亡而衍生的合理補償金額，由秘書長負責訂頒《團體疾病保險計畫》(Group Sickness Insurance Plan)作為處理機制。員工參加《WTO 年金計畫》及《團體疾病保險計畫》，均為強制性規定，其費用於每位員工定期支領全部薪酬時予以扣

繳。

表 2-3 WTO 年度本薪及可併計年金之酬勞總額表
(Annual Net Salary and Pensionable Remuneration Scale)

2004 年 1 月 1 日生效；單位：瑞郎

職等 (Grade)		薪資級距(Range)		調增金額 (Increment)
		最少 (Minimum)	最多 (Maximum)	
1	本薪(Net Salary)	51,086	69,619	2,095
	可併計年金之酬勞總額 (Pensionable Remuneration)	57,297	81,742	
2	本薪(Net Salary)	55,676	75,894	2,227
	可併計年金之酬勞總額	63,160	90,663	
3	本薪(Net Salary)	60,671	82,693	2,366
	可併計年金之酬勞總額	69,689	100,514	
4	本薪(Net Salary)	66,184	90,206	2,515
	可併計年金之酬勞總額	77,012	111,516	
5	本薪(Net Salary)	72,425	98,700	2,680
	可併計年金之酬勞總額	85,791	124,089	
6	本薪(Net Salary)	79,314	108,102	2,855
	可併計年金之酬勞總額	95,732	138,344	
7	本薪(Net Salary)	88,040	119,992	3,081
	可併計年金之酬勞總額	108,397	156,708	
8	本薪(Net Salary)	105,014	140,133	3,150
	可併計年金之酬勞總額	133,708	189,472	
9	本薪(Net Salary)	124,758	161,669	3,244
	可併計年金之酬勞總額	164,415	225,795	
10	本薪(Net Salary)	148,764	180,621	3,422
	可併計年金之酬勞總額	203,759	258,844	
11	本薪(Net Salary)	176,578	201,175	1,942
	可併計年金之酬勞總額	251,786	295,151	
12	本薪(Net Salary)	192,585	209,654	2,118
	可併計年金之酬勞總額	279,839	310,001	
ADG	本薪(Net Salary)	226,702		
	可併計年金之酬勞總額	340,138		
DDG	本薪(Net Salary)	245,606		
	可併計年金之酬勞總額	373,715		

四、人力甄補之實施

由於 WTO 秘書長規模相對較小，員工異動因而較少。職缺出現時，均為公開競爭之標的，並以職缺公告對外廣告，分送給參加 WTO 的各國政府官方代表，並在 WTO 網站上張貼。偶而也在報紙上刊登廣告。

應徵 WTO 秘書處之職位，必須填寄申請表，其格式請見表 2-4。想要申請秘書處職位的人，必須擁有經濟、國際關係或法律等大學研究所、強調貿易議題學門之學歷。學歷資格條件之外，並應具有至少 5 年之一個國政府或國際組織或其他處理貿易政策或國際貿易關係之組織或企業之工作經驗。在 WTO，英語、法語及西班牙語為官方語言，員工被期望最少能以二種官方語言工作，WTO 總部所在之日內瓦地區所通行之法語知識尤其受歡迎。無論是男性或女性，均可提出申請案，並無性別限制。欲申請一項專業職位的人，必須是一個 WTO 會員國的國民，年齡不得超過 62 歲(WTO, 2004b)。

以 WTO 秘書處針對行政及總務處所屬財務及會計科(Finance and Accounts Section)之科長職缺，以及入會處所屬之行政助理二則甄募公告為例，其共同規定為：

(1)男性、女性均可申請，現職員工亦可申請。

(2)獲用人員應適用《員工規則》、《員工管理細則》及《WTO 年金計畫規則》之規定，國際甄募者並享有外籍員工福利。

(3)僱用形式為二年固定任期，並有延長可能。

(4)應徵者必須為 WTO 會員之國民，才會受理。

至於因職缺特性而設之不同規定，包括：

(1)職銜、職等：如職銜為科長，職等為第 10 職等(但如果獲選僱用者未完全符合所有資格條件者，得以低一職等任用)；職銜為行政助理，職等為第 6 職等(但如果獲選僱用者未完全符合所有資格條件者，得以低一職等任用)。

(2)起薪：科長第 10 職等約為 152,900 瑞郎；行政助理第 6 職等約為 79,790 瑞郎。

(3)一般職務內容(略)。

(4)資格條件：科長部分：(a)具備財務或會計類之基本大學學歷或獲採認為專業資格及理論知識；(b)至少 10 年各類管理實務經驗且該期間之職責不斷增加；(c)深入瞭解各種會計原則及作業，精通電腦化會計系統之執行及維修；(d)具有設計及執行最新財務行政系統及程序之能力；(e)具有規劃、組織及指導本科所有業務之能力，尤其是強力的管理及溝通技巧。

行政助理部分：(a)完成高中課程，或相當之秘書或商業學校畢業；(b)具有秘書/行政領域之專業訓練或專長證明；(c)至少 8 年相關經驗且該期間之職責不斷增加；(d)具有在大團隊中勝任工作之能力，良好團隊領導技巧、在最小監督及高度自由裁量下工作之能力，外交技巧；(e)具有運用標準 WTO 軟體(文書處理、表格及資料庫應用)及網際網路之知識。最好能具有 WTO 文件系統之知識。

(5)語言能力：科長職缺之應徵者應具英語及法語能力，最好能說西班牙語。行政秘書職缺之應徵者應具英語能力，並至少能有法語或西班牙語二者之一的流利表達能力，能具第三種語言能力者更佳。

WTO 人事管理處對於逾期收到之申請案將不予考慮；候選人資格條件低於要求者，也不予考慮。收件後，申請案會轉送到該職缺所屬之「處」辦理評估及考選候選人。獲選者會受邀前往日內瓦進一步口試，這部分通常會附加一項筆試。

根據本參訪團現場與 WTO 人事管理處官員詢問結果，其筆試採用之測驗工具內容簡單，且係由人事管理處依各種職位之不同需求自行開發，種類甚多。

秘書長核准考選結果後，任用通知將送達給獲選之申請人。考選及任用程序可能延續達數個月。

五、參訪心得

WTO 秘書處是國際組織的幕僚單位，要能有效支援 WTO 業務，人力素質為其成敗關鍵。為維持精幹之人力資源，除政治任命之職位外，自處長以下之所有職位，均以定期契約方式進用，並同均採公開競爭方式進用之原則。即以新成立之人力資源處為例，處長 Mr. Miguel I. Figuerola 表示其本人亦係透過公開競爭程序始獲得任用。

近年來，我國引進許多歐美各國人事制度改革的新觀念，包括取消文官身分、以契約進用、由各用人機關自行考選及管理人力等，惟透過公開競爭方式進用人力，以維持員工人力素質的制度，仍然為各國人事制度改革中之一貫政策，值得作為我國在推動政府改造時之參考。

WTO 秘書處甄募人力時之考選方法，依依職位所需條件分別設計，概以面談為主，側重候選人之勝任能力及工作經驗，視需要輔以基礎性紙筆測驗，此種彈性多樣之考選方法，可作為國內改進考試技術之參考。

在參訪期間，人力資源處處長 Mr. Miguel I. Figuerola 及業務主管人員 Ms. Paola Gramegna 表示，過去曾有 2 位實習生來自台灣。³不過，我國並無國人在 WTO 秘書處擔任正式員工，未來似可鼓勵國人前往應徵。

³ WTO 秘書處設有一項短期實習方案，可供想要獲得多邊貿易體系實務經驗及深一層知識的研究所學生參加。實習生甄募對象為 WTO 會員之國民，以及已進入入會談判之國家及關稅領域之國民。實習生必須已完成相關系科之大學研究（如經濟學、法律學、政治科學、國際關係），並應開始進行研究所研究。在某些個案中，已經準備進入職場的研究所畢業生，可以被考慮參加實習。實習生年齡不得低於 21 歲，並不得高於 30 歲。支薪的實習生每日可領津貼 CHF60（包括選用期間之週末假日及官方假期在內）。不再支付其他薪俸。實習期間一般最長可達 24 週，實習期間長短取決於實習生被指派處理之計畫，以及各個處的需要。實習資格之授予，不得引申為因此享有延長僱用之權利，亦不得引申為享有受僱於秘書處其他部門職缺之權利。但是實習生可以申請外部職缺。參見：WTO(2004c)。

表 2-4 WTO 職員應徵表

WORLD TRADE ORGANIZATION

Attach a recent photo of yourself



PERSONAL HISTORY

Please answer each question clearly and completely.
Type or print in ink.
Read carefully and follow all directions.

1. Family name		First name		Other names		Maiden Name		
2. Date of birth (D/M/Y)		3. Country of birth		4. Nationality/ies at birth		5. Present nationality/ies		
6. Sex M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>		7. Marital status: Single <input type="checkbox"/> Married <input type="checkbox"/> Legally separated <input type="checkbox"/> Divorced <input type="checkbox"/> Widow(er) <input type="checkbox"/>						
8. Permanent address: Telephone: Fax: E-mail:			9. Present address: Telephone: Fax: E-mail:			10. Telephone no. during working hours: Fax: E-mail:		
11. Have you taken up legal residence status in any country other than that of your nationality If "yes", in which country?				Yes <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>		
12. Have you taken any legal steps towards changing your present nationality If "yes", explain fully:				Yes <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>		
13. Have you any dependants? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> If "yes", give the following information:								
Name		Age	Relationship		Name	Age	Relationship	
14. What is your preferred field of work?						15. Vacancy Notice applied for:		
16. Would you accept employment for less than six months? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				17. Have you previously submitted an application for employment with the WTO? If so, when?				
18. Indicate the name of any relatives working in the WTO Secretariat, missions or representations, or other international organizations: Name: Organization/Mission/Representation: Relationship:								
19. KNOWLEDGE OF LANGUAGES. Indicate your first language; if not the same, indicate also mother tongue:								
Other languages	Read		Write		Speak		Understand	
	Easily	Not easily	Easily	Not easily	Fluently	Not fluently	Easily	Not easily
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. For secretarial positions only: Indicate speed in words per minute:					21. List computer s skills and office machines you can use:			
English		French	Spanish	Other languages				
Typing		Shorthand						

Please return completed form to Director, Administration and General Services Division (Human Resources Section), WTO, rue de Lausanne 154, CH-1211 Geneva 21, Switzerland. Fax: +41-22-739 5772 E-mail: humanresources@wto.org

4.

From Month/Year	To Month/Year	Salary per annum		Exact title of your post:
		Starting	Final	
Name of employer:			Type of activity:	
Address and telephone of employer:			Name of supervisor:	
DESCRIPTION OF YOUR DUTIES			Number and kind of employees supervised by you:	Reason for leaving:
25. Have you any objections to our making inquiries of your present employer? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
26. Have you any objections to our sharing this form with other international organizations? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
27. Are you now, or have you ever been, a permanent civil servant in your government's employ? Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> If "yes", when?				
28. REFERENCES: List three persons, not related to you , who are familiar with your character and qualifications. <i>Do <u>not</u> repeat names of supervisors listed under item 24.</i>				
FULL NAME		FULL ADDRESS		OCCUPATION
29. State any other relevant facts, including membership in professional societies. Include information regarding any residence outside the country of your nationality.				
30. Appointment is subject to a satisfactory medical examination and might entail travel to any area of the world. Have you any disabilities which might limit your work or your ability to engage in air travel? No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Explain:				
31. Have you ever been arrested, indicted, or summoned into a court as a defendant in a criminal proceeding, or convicted, fined or imprisoned for the violation of any law (excluding minor traffic violations)? No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> If "yes", give full particulars of each case in an attached statement.				
32. I certify that the statements made by me in answer to the foregoing questions are true, complete and correct to the best of my knowledge and belief. I understand that any misrepresentations or material omission made on a Personal History form or other document requested by WTO renders a staff member of WTO liable to dismissal. Date: _____ Signature: _____				

N.B. *You will be requested to supply documentary evidence which supports the statements you have made above. Do not, however, send any documentary evidence until you have been asked to do so by the Organization and, in any event, do not submit the original texts of references or testimonials unless they have been obtained for the sole use of the Organization.*

參考書目

WTO, 1994, “Agreement Establishing the World Trade Organization”, Geneva: WTO.

WTO, 2004a, “The WTO: Secretariat and Budget”,

《http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/div_e.htm》, accessed August 5, 2004.

WTO, 2004b, “General information on recruitment in the World Trade Organization”,

《http://www.wto.org/english/thewto_e/vacan_e/recruit_e.htm》, accessed August 5, 2004.

WTO, 2004c, “WTO internship programme”,

《http://www.wto.org/english/thewto_e/vacan_e/intern_e.htm》, accessed August 5, 2004.

WTO, 2005, “WTO: 2005 Press Release”,

《http://www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr393_e.htm#procedures》, accessed January 8, 2005.

參、洛桑國際管理學院

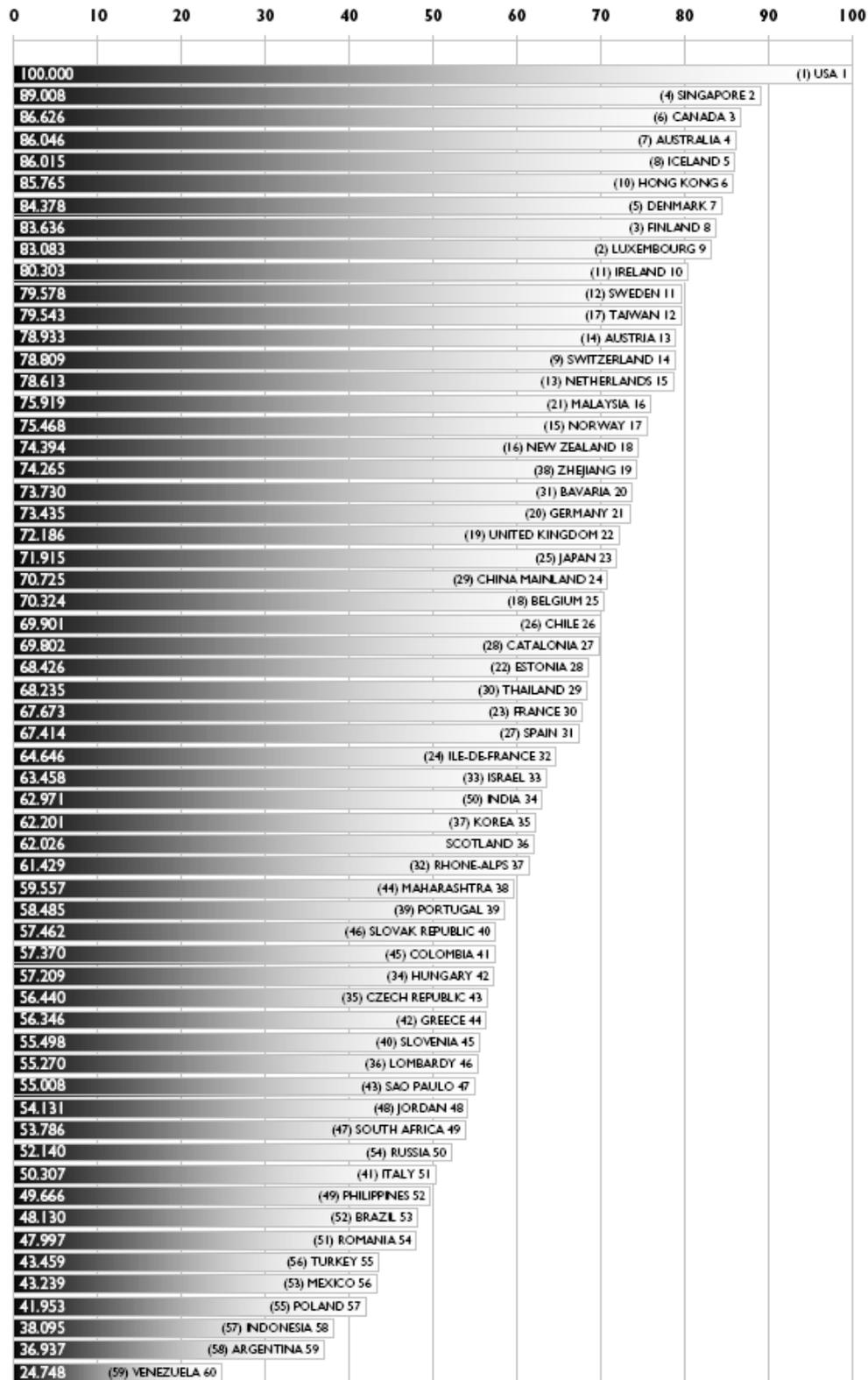
2004 年 9 月 2 日上午，專程由日內瓦轉往洛桑(Lausanne)拜會國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)。國際管理學院為一個獨立非營利機構，成立 50 多年來，主要在訓練國際公司的管理人才。

《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbook, WCY) (IMD, 2004)是每年最早出版的報告，在春季五月時出版。國際管理學院每年寄送約 3000 本《世界競爭力年報》給全世界各個企業、政府及學術團體。一般而言，其寄送對象是足以影響及塑造世界競爭力的最高決策人員。

洛桑國際管理學院自 1989 年開始每年出版《世界競爭力年報》，是世界上有關國家競爭力最著名及最具廣博性的年度報告，此年報根據一個國家的環境如何創造及維持企業競爭力，加以評等及分析。這份報告涵蓋 60 個國家及地區性經濟，使用 323 個評估標準，組合在四個競爭力因素之中，對國家競爭力提供多面向的觀點。調查資料取材自高級主管意見調查(回復件數達 4,166)，整合的資料超過 5 年，最重要的是：這份年報強調客觀具體的數據，統計資料總數達到 700 餘頁，並與全世界 57 個伙伴機構合作，儘可能確保資料可信度及保持最新。

在《世界競爭力年報》中「整體評分表」(Overall Scoreboard)顯示一個經濟體相對於其他經濟體的競爭力評比位置，但並不是在不同時間點的比較。這表示，一個經濟體的評比從今年到明年呈現下降現象時，不必然代表這個經濟體變得較差，而是其他經濟體在同一時段裡進步的速度較快。這種下降可能也是在今年分析時加入新的國家或地區，而且這些新加入分析的國家或地區排名在前面所造成的結果。以 2004 年為例，我國在整體評分表中，排名第 12，由原來的第 17 名前進 5 名。

圖 3-1 是 2004 年的世界競爭力評比結果：



註：括號內為 2003 年評比排名

圖 3-1 2004 年世界競爭力評比表(World Competitiveness Scoreboard)

《世界競爭力年報》備受各界重視，企業界使用《世界競爭力年報》評估國家環境——在一個開放而且全球化的世界中，地點的選擇對企業非常的重要；企業使用《世界競爭力年報》來決定投資計畫及對投資地點進行評估。政府使用《世界競爭力年報》標示其政策的成功，並比較其他國家如何表現。學術界使用《世界競爭力年報》來瞭解及分析各國如何在世界市場上競爭。

2004 年世界競爭力年報提供其他幾種根據顧客需求量身訂作的排名，包括全球性的、按人口規模、按國家財力、按地區等等。例如，在全球性的排名中，美國是第一名，新加坡第二，芬蘭第八，瑞士第十四，荷蘭第十五，德國第二十一，英國第二十二，日本第二十三，中國第二十四，智利第二十六，法國第三十，韓國第三十五，南非第四十九，俄羅斯第五十，義大利第五十一，巴西第五十三，墨西哥第五十六，委內瑞拉第六十。另一方面，排名進步最多的是浙江地區第十九名，巴伐利亞第二十名，印度第三十四名，馬哈拉斯特(Maharashtra)第三十八名。

表3-1 2004年世界競爭力排名(The 2004 World Competitiveness Rankings)

A.前十名(總數 60)			
2004 年分數	國家/地區	2004 年排名	2003 年排名
100.0	美國	1	1
89.0	新加坡	2	4
86.6	加拿大	3	6
86.0	澳洲	4	7
86.0	冰島	5	8
85.8	香港	6	10
84.4	丹麥	7	5
83.6	芬蘭	8	3
83.1	盧森堡	9	2
80.3	愛爾蘭	10	11

B.進步最多者(全球)			
變化程度	國家/地區	2004 年排名	2003 年排名
+ 19	浙江	19	38
+ 16	印度	34	50
+ 11	巴伐利亞	20	31
+ 6	馬哈拉斯特	38	44
+ 6	斯洛伐克共和國	40	46
+ 5	台灣	12	17
+ 5	馬來西亞	16	21
+ 5	中國大陸	24	29
+ 4	香港	6	10
+ 4	俄羅斯	50	54

C.人口超過二千萬者			
2004 年分數	國家/地區	2004 年排名	2003 年排名
100.0	美國	1	1
86.6	加拿大	2	2
86.0	澳洲	3	3
79.5	台灣	4	4
75.9	馬來西亞	5	7
74.3	浙江(中國)	6	14
73.4	德國	7	6
72.2	英國	8	5
71.9	日本	9	9
70.7	中國大陸	10	11

D.人口少於二千萬者			
2004 年分數	國家/地區	2004 年排名	2003 年排名
89.0	新加坡	1	3
86.0	冰島	2	5
85.8	香港	3	7
84.4	丹麥	4	4
83.6	芬蘭	5	2
83.1	盧森堡	6	1
80.3	愛爾蘭	7	8
79.6	瑞典	8	9
78.9	奧地利	9	11
78.8	瑞士	10	6

一、競爭力的研究假設

各國競爭，是因為世界市場已經開放。今天，在世界貿易組織(WTO)會員之間的貨品關稅已低於 4%。此外，OECD 自創立以來即促進發展資本、貨品及服務的自由移動，首先從工業化國家開始，接著就推展到全世界。最後，自由貿易區如 NAFTA，及區域整合組織如歐盟，也強化了這項發展。科技與全球化加速了融合成一個世界的趨勢，這個世界不僅開放，而且公開透明、快速。企業現在已經在選擇公司地點上享受到擁有許多選擇的利益。結果，各國有必要在許多不同領域提昇他們本身的競爭優勢。例如，競爭力過去曾只關注透過輸出及外國直接投資所展現進取世界市場的能力；現在，競爭力同時強調發展出吸引國外及國內企業提供能產出經濟財富之活動的能力。

世上沒有競爭力的單一處方。許多政策可以列為標竿，每個國家則必須根據其自身環境調整這些政策。當競爭策略能將世界市場所強加的經濟壓力與一個國家的歷史、價值體系及傳統所塑成的社會需求加以平衡時，這些策略即能成功。

在一個全球化的世界中，各國競爭著維持並增進其生活水準。但國家競爭力是一個多面向的概念，因此引導出不同的測量方法及定義。世界競爭力(World Competitiveness)的概念提供了一套參照架構，用以評估各國如何管理其未來經濟。它不只測量經濟績效、國家財力或權力。這個概念源自很長一段思想的歷史及極大量的研究結果。目前在《世界競爭力年報》中使用的兩類定義：

1.學術定義(Academic Definition)：「國家競爭力是一個經濟知識領域，分析各種可以形成一個國家創造及維持一個環境，以協助其企業創造更多價值、其人民更加繁榮能力的事實和政策。」¹

這個定義如同所有學術定義一樣，具有涵蓋性但很難讀懂。《世界競爭力年報》同時採用一個較簡短的日常版本，雖然較不完整但卻較能令人理解。

2.企業定義(Business Definition)：「國家競爭力探討國家如何創造及維持一

¹ “Competitiveness of Nations is a field of Economic knowledge, which analyses the facts and policies that shape the ability of a nation to create and maintain an environment that sustains more value creation for its enterprises and more prosperity for its people.”

個支持其企業競爭力的環境。」²

此一定義強調了本質問題：國家競爭力關注的是國家所執行有關塑造企業外在環境的各種政策。據此可知，一個國家與各個企業所追求的經濟目標有所不同。換言之，我們可以發現，在創造一個有助於企業競爭力及鼓勵永續發展方面，若干國家較其他國家更能支持競爭力。

《世界競爭力年報》基本上視國家競爭力為一個經濟知識領域，分析各種可以形塑一個國家創造及維繫有助於其企業創造更多價值、人民更為繁榮的事實及政策。更具體而言，企業必須仰賴它們營運所在的國家環境。有些國家較能支持競爭力，原因即在於能夠創造一個有助於企業競爭力及鼓勵永續經營的外在環境。《世界競爭力年報》所評比及分析的，即是這些環境因素。

一個國家或地區要如何改進其競爭力？這並沒有單一的答案，必須要考慮一個國家或地區的具體環境、價值體系及文化傳承，才能斷定何者為可行作法，判斷什麼是建議方案的後果及政策意涵。

國際管理學院《世界競爭力年報》探討一個國家的國家環境(國家對此可扮演關鍵角色)與財富創造過程(由企業與個人所扮演)二者之間的關係。《世界競爭力年報》將研究重點置於四個競爭力因素互動的結果，這四個因素大體界定了一個國家的國家環境。這些因素是：

- 1.經濟績效(Economic Performance)
- 2.政府效率(Government Efficiency)
- 3.企業效率(Business Efficiency)
- 4.基礎建設(Infrastructure)

以這四個因素為基礎，再加上 320 以上的標準，《世界競爭力年報》假設：在這些面向健康的表現，會創造一個維繫世界競爭力的國家環境。另一方面，各國根據四個基本因素管理他們的環境：這四個面向塑造該國的競爭力環境。他們通常是傳統、歷史或價值體系的產物，而且深植於一個國家的「實作方法」中，

² “Competitiveness of nations looks how nations create and maintain an environment which sustains the competitiveness of its enterprises”.

很難清楚說明或定義。表 3-2 是世界競爭力的主要原則：

表 3-2 世界競爭力之各項原則(Principles of World Competitiveness)

<p>I 經濟績效</p> <ol style="list-style-type: none">1. 一個國家的繁榮程度，反映的是其過去的經濟績效。2. 由市場力量所決定的競爭力，可以改善一個國家的經濟績效。3. 國內經濟越具有競爭力，國內廠商到了國外也越有競爭力。4. 一個國家在國際貿易上的成功，反映的是其國內公司的競爭力（前提是沒有貿易障礙）。5. 對國際經濟活動開放，可增進一個國家的經濟績效。6. 國際投資可以使全世界經濟資源配置得更有效率。7. 輸出導向的競爭力常與國內經濟的成長取向有關連。 <p>II 政府效率</p> <ol style="list-style-type: none">1. 除了為企業創造競爭條件的作為之外，國家應對企業的介入降低到最小程度。2. 然而，政府應提供可預測的總體經濟及社會情境，將經濟企業的外部風險降至最小程度。3. 政府在因應變遷的國際環境而調整其經濟政策時，必須要有彈性。4. 政府應提供一個可以促進公平、平等及正義的社會結構，同時確保人民的安全。 <p>III 企業效率</p> <ol style="list-style-type: none">1. 效率以及在競爭環境中適應變遷的能力，是企業競爭力的關鍵性管理特質。2. 財務能力有助於增加價值活動。3. 一個國家內部的健全發展、國際整合的財務部門，可以支持其國際競爭力。4. 維持一個高品質的生活水準，有賴於與國際經濟的整合。5. 企業家精神對經濟活動的起飛階段極屬重要。6. 一支有技能的勞動力可增進一個國家的競爭力。7. 生產力反映的是價值增加。8. 勞動力的態度會影響一個國家的競爭力。 <p>IV 基礎建設</p> <ol style="list-style-type: none">1. 一個健全發展、包含有效率之企業體系在內的基礎建設，可以支持經濟活動。2. 一個健全發展的基礎建設同時也包含資訊科技與有效保護環境。3. 競爭優勢可以建基在現有科技的有效率而創新的應用上。4. 在基本研究及可創造新知識的創新活動上投資，對一個處於經濟發展較為成熟階段的國家極屬重要。5. 在研究發展上的長期投資很可能增加企業的競爭力。6. 生活品質是國家吸引力的一部分。7. 適當且可以取得的教育資源有助於發展知識驅動的經濟。

在一個新的競爭力世界中，國家的角色與職責，既不變大，也不變小。它們只是變得不同。國家繼續透過課稅、教育及衛生等許多不同的方法塑造競爭力環境。新的職責領域諸如安全或移民等正在發展。先前的職責正在被重新定義中。例如，國家經常捨棄不再直接涉入營建及基礎建設。大多數電信、能源或運輸作業的民營化，都彰顯此一趨勢。然而，在公眾眼中，政府仍舊是一個國家基礎建設完整性的最終保證者，即使它已將營運職責授權給民間部門。

競爭力是一個動態概念。由於每個人幾乎均與其他人競爭，結果迫使一個國家中的每位經濟行為者必須從這個立場重新思考其角色及職責。也許，最困難的一關是跳過傳統經濟理論，亦即傳統所強調的輸出、有形貨品及基礎建設。競爭力同時強調教育、知識、無形財貨及科技基礎建設的重要性。

各國要具備或保持競爭力，必須要做什麼？他們必須遵循下圖的競爭力黃金守則：

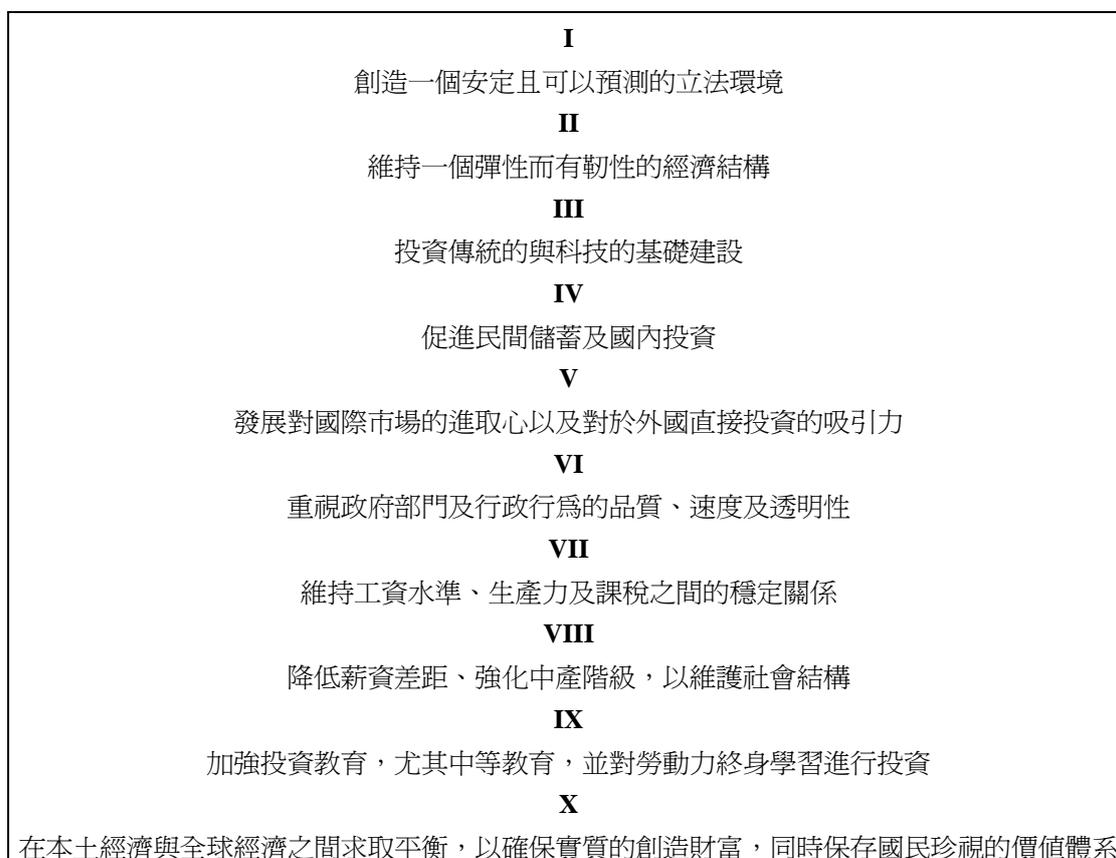


圖 3-2 競爭力黃金守則

二、競爭力分析方法

目前國際間對國家競爭力的研究，除了洛桑國際管理學院的《世界競爭力年報》外，另一個常被引用的是世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)中的《全球競爭力報告》(Global Competitiveness Report) (WEF, 2004)。不過，這二種競爭力報告常會有不同的評等³。《世界競爭力年報》(國際管理學院)與《全球競爭力報告》(世界經濟論壇)的一項主要差異，是後者強調意見調查資料，而《世界競爭力年報》則強調來自國際、國家及地區性的具體統計數據。正因為如此，世界經濟論壇所涵蓋的國家多達 102 個，遠多於國際管理學院所分析的 60 個國家；因為要在這麼多經濟體中找到具體統計數據，幾乎不可能。這同時會衍生完全依賴主觀意見資料進行評比的效率及可靠性問題。國際管理學院偏好依賴具體數據的相對客觀途徑。

《世界競爭力年報》(World Competitiveness Yearbook, WCY)每年就各國創造及維繫足以促進企業競爭力之外在環境的能力加以評比及分析。研究人員的基本假設是財富的創造主要源自企業，不論是私有或國有——此一研究領域稱為「企業競爭力」。然而，企業必然在一個國家環境中運作，此一環境或協助、或妨礙其在國內或國際的競爭能力——此一研究領域稱為「國家競爭力」，由《世界競爭力年報》所涵蓋。

根據頂尖學者及洛桑國際管理學院本身的研究及經驗，《世界競爭力年報》的方法論將國家環境劃分成四個主要因素：A.經濟績效；B.政府效率；C.企業效率；D.基礎建設。接著，每一個因素再劃分為五個次因素，就所分析領域之每一面向進一步強調。總計，《世界競爭力年報》以此 20 個次因素為特色。此二十個次因素包含了 300 個以上的評估標準，其中每一次因素所包含的評估標準數目並不一致(例如，評量「教育」所用之標準數量即多評量「價格」者)。每一次因素，雖其涵蓋之評估標準數量不同，卻在整個結果合算中享有相同的權重，即 5% (20x5 =100)。評估標準可能為採用具體數據(hard data)，即以可以測量者(如 GDP)

³ 台灣在 2004 年《世界競爭力年報》總體排名為第 12，在 2004-2005 年《全球競爭力報告》中排名第 4。

分析競爭力，也可能採用訪談資料(soft data)，以可以感受者(如具勝任能力之管理者是否堪用)分析競爭力。具體的評估標準在整體評等過程中占有三分之二的權重，調查資料則占有三分之一權重。此外，若干評估標準僅作為背景資訊，亦即不納入整體競爭力評等時計算(例如，「人口數低於 15」)。最後，將此 20 個次因素整合後形成總評估，據以作為《世界競爭力年報》的整個評等。

《世界競爭力年報》研究團隊分別蒐集量化及質性兩種資訊：具體數據(hard data)在最後評比中占有 2/3 的比重，其統計數據來自國際、國家及地區性組織，諸如 OECD、世界銀行、聯合國、WTO、UNESCO、IMF 及洛桑國際管理學院的全球伙伴機構；訪談資料(soft data)則來自洛桑國際管理學院的年度高級主管意見調查，占最後評比的 1/3 比重。具體數據分析的是可測量的資料(如 GDP)，訪談資料分析的則是可感受的資料。意見調查主要用來補充具體數據，協助量化若干不易測量的競爭力變項，諸如管理方法、勞資關係、貪污、環境議題或生活品質。由於意見調查資料並無時間落差，基本上較新，較貼近於事實，反之，具體數據可能會有時間落差，所呈現的可能是「過去的圖像」。超過 4000 位高級主管參與《世界競爭力年報》的意見調查。受訪者在每一個國家或地區的企業界具有代表性。

每一個次因素下的評估標準數量不相一致。這是因為，經濟績效因素下的「價格」定義十分清楚，只需要很少的評估標準便可衡量一個經濟體的表現。另一方面，基礎建設因素下的「科技基礎建設」則有多種不同面貌，需要較多的評估標準才能衡量一個經濟體的表現。這是為何每一個次因素下的評估標準數量有所不同的原因，不過，在整體評比時，每一個次因素的權重均為等同。

《世界競爭力年報》採用數量眾多的評估標準，目的在確保能夠對各經濟體的競爭力提供清楚的圖像，並作為一個安全網，避免特定評估標準造成過大的誤差。

《世界競爭力年報》在全球擁有 57 個伙伴機構，提供該經濟體的第一手資訊，因此《世界競爭力年報》對如此多的國家瞭若指掌。這些伙伴機構同時確保意見調查的當地專家樣本具有該企業社區的代表性。

三、世界競爭力分析之變項

洛桑國際管理學院出版的《世界競爭力年報》，分析四項因素：

1.經濟績效(Economic Performance)，包括五項次因素：國內經濟(Domestic Economy)、國際貿易(International Trade)、國際投資(International Investment)、就業(Employment)、價格(Prices)。

2.政府效率(Government Efficiency)，包括五項次因素：公部門財政(Public Finance)、貨幣政策(Fiscal Policy)、制度架構(Institutional Framework)、企業立法(Business Legislation)、社會架構(Societal Framework)。

3.企業效率(Business Efficiency)，包括五項次因素：生產力(Productivity)、勞動市場(Labor Market)、財務(Finance)、管理措施(Management Practices)、態度及價值(Attitudes and Values)

4.基礎建設(Infrastructure)，包括五項次因素：基本建設(Basic Infrastructure)、科技基礎建設(Technological Infrastructure)、科學基礎建設(Scientific Infrastructure)、衛生及環境(Health and Environment)、教育(Education)。

各個次因素分列評估標準，總計有 323 個。請參見表 3-3：

表 3-3 世界競爭力評估標準

因素-I：經濟績效(Economic Performance)	
次因素-1：國內經濟(Domestic Economy)	
Gross domestic product (GDP) US\$ billions	Agriculture sector- real growth Percentage change, based on national currency in constant prices
GDP (PPP) Estimates; US\$ billions at purchasing power parity	Industrial production - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices
Private final consumption expenditure US\$ billions	Services sector - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices
Private final consumption expenditure Percentage of GDP	Resilience of the economy is strong
Government final consumption expenditure US\$ billions	GDP per capita US\$ per capita
Government final consumption expenditure Percentage of GDP	GDP per capita (ppp) Estimates; US\$ per capita at purchasing power parity
Gross domestic investment US\$ billions	Private final consumption expenditure per capita US\$ per capita
Gross domestic investment Percentage of GDP	Government final consumption expenditure per capita US\$ per capita
Gross domestic savings US\$ billions	Gross domestic investment per capita US\$ per capita
Gross domestic savings Percentage of GDP	Gross domestic savings per capita US\$ per capita
Economic sectors Breakdown as a percentage of GDP	Forecast: Real GDP Growth Percentage change, based on national currency in constant prices
Real GDP Growth Percentage change, based on national currency in constant prices	Forecast: Private consumption expenditure - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices
Real GDP Growth per capita Percentage change, based on national currency in constant prices	Forecast: Gross domestic investment - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices
Private final consumption expenditure - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices	Forecast: Inflation Percentage change
Government final consumption expenditure - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices	Forecast: Unemployment Percentage of total labor force
Gross domestic investment - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices	

<p>Gross domestic savings - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices</p>	<p>Forecast: Current account balance Percentage of GDP/GNP</p>
<p>次因素-2：國際貿易(International Trade)</p>	
<p>Current account balance US\$ billions (minus sign = deficit)</p> <p>Current account balance Percentage of GDP</p> <p>Balance of trade US\$ billions (minus sign = deficit)</p> <p>Balance of trade Percentage of GDP</p> <p>Balance of commercial services US\$ billions (minus sign = deficit)</p> <p>Balance of commercial services Percentage of GDP</p> <p>Exports of goods US\$ billions</p> <p>Exports of goods Percentage of GDP</p> <p>Exports of goods - real growth Percentage change based on US\$ values</p> <p>Exports of commercial services US\$ billions</p> <p>Exports of commercial services Percentage of GDP</p>	<p>Exports of commercial services - real growth Percentage change based on US\$ values</p> <p>Exports breakdown by economic sector Percentage of total exports</p> <p>Imports of goods & commercial services US\$ billions</p> <p>Imports of goods & commercial services Percentage of GDP</p> <p>Imports of goods & commercial services - real growth Percentage change based on US\$ values</p> <p>Imports breakdown by economic sector Percentage of total imports</p> <p>Trade to GDP ratio (Exports + Imports) / (2 x GDP)</p> <p>Terms of trade index Unit value of exports over unit value of imports (1995 = 100)</p> <p>Tourism receipts International tourism receipts as a percentage of GDP</p>
<p>次因素-3：國際投資(International Investment)</p>	
<p>Direct investment flows abroad US\$ billions</p> <p>Direct investment flows abroad Percentage of GDP</p> <p>Direct investment stocks abroad US\$ billions</p> <p>Direct investment stocks abroad - real growth Percentage change based on US\$ values</p> <p>Direct investment flows inward US\$ billions</p> <p>Direct investment flows inward Percentage of GDP</p> <p>Direct investment stocks inward US\$ billions</p> <p>Direct investment stocks inward - real growth Percentage change based on US\$ values</p> <p>Balance of direct investment flows</p>	<p>Balance of direct investment flows Percentage of GDP (flows abroad minus flows inward)</p> <p>Net position in direct investments stocks US\$ billions (stocks abroad minus stocks inward)</p> <p>Net position in direct investments stocks Percentage of GDP (stocks abroad minus stocks inward)</p> <p>Relocation threats of production is not a threat to the future of your economy</p> <p>Relocation threats of R&D facilities is not a threat to the future of your economy</p> <p>Relocation threats of services is not a threat to the future of your economy</p> <p>Portfolio investments assets US\$ billions</p> <p>Portfolio investments liabilities US\$ billions</p>

US\$ billions (flows abroad minus flows inward)	
次因素-4：就業(Employment)	
Employment Total employment in millions Employment Percentage of population Employment - growth Estimates: percentage change Employment by sector Percentage of total employment Employment in the public sector Percentage of total employment	Part-Time Employment Percentage of total employment Unemployment rate Percentage of labor force Long-term unemployment Percentage of labor force Youth unemployment Percentage of labor force
次因素-5：價格(Prices)	
Consumer price inflation Average annual rate Cost-of-living index Cost index of basket of goods in major cities, excluding housing (New York City = 100)	Apartment rent 3-room apartment monthly rent in major cities, US\$ Office rent Total occupation cost (US\$/Sq.M per year)

因素-II：政府效率(Government Efficiency)	
次因素-1：公部門財政(Public Finance)	
Central government budget surplus/deficit US\$ billions Central government budget surplus/deficit Percentage of GDP Central government domestic debt US\$ billions Central government domestic debt Percentage of GDP Central government foreign debt US\$ billions Central government foreign debt Percentage of GDP	Central government total debt - real growth Percentage change, based on national currency in constant prices Interest payment Percentage of current revenue Management of public finances improve Total reserves Including gold and official reserves (gold = SDR 35 per ounce) General government expenditure Percentage of GDP
次因素-2：貨幣政策(Fiscal Policy)	
Collected total tax revenues Percentage of GDP Effective personal income tax rate Percentage of an income equal to GDP per capita Collected personal income tax On profits, income and capital gains, as a percentage of GDP	Collected corporate taxes On profits, income and capital gains, as a percentage of GDP Employer social security contribution rate Compulsory contribution as a percentage of an income equal to GDP per capita Collected employer social security contribution

<p>Employee social security contribution rate Compulsory contribution as a percentage of an income equal to GDP per capita</p> <p>Collected employee social security contribution Compulsory contribution as a percentage of GDP</p> <p>Real personal taxes Do not discourage people from working or seeking advancement</p> <p>Corporate tax rate on profit Maximum tax rate, calculated on profit before tax</p>	<p>Compulsory contribution as a percentage of GDP</p> <p>Real corporate taxes Do not discourage entrepreneurial activity</p> <p>Collected capital and property taxes Percentage of GDP</p> <p>Collected indirect tax revenues Taxes on goods and services as a percentage of GDP</p> <p>Tax evasion Does not hamper business activity</p>
<p>次因素-3：制度架構(Institutional Framework)</p>	
<p>Real short-term interest rate Real discount / bank rate</p> <p>Cost of capital encourages business development</p> <p>Interest rate spread Lending rate minus deposit rate</p> <p>Country credit rating Rating on a scale of 0-100 assessed by the Institutional Investor Magazine ranking</p> <p>Central bank policy Positive impact on economic development</p> <p>Exchange rate policy supports the competitiveness of enterprises</p> <p>Exchange rate stability Parity change from national currency to SDR, 2002/2000</p> <p>Policy direction of the government is consistent</p>	<p>Legal framework encourages the competitiveness of enterprises</p> <p>New legislation encourages the competitiveness of enterprises</p> <p>Adaptability of government policy High</p> <p>Government decisions are effectively implemented</p> <p>Political parties do understand today's economic challenges</p> <p>Transparency Satisfactory</p> <p>Public service is independent from political interference</p> <p>Bureaucracy does not hinder business activity</p> <p>Bribing and corruption do not exist in the economy</p>
<p>次因素-4：企業立法(Business Legislation)</p>	
<p>Customs' authorities do facilitate the efficient transit of goods</p> <p>Protectionism does not affect the conduct of your business</p> <p>Public sector contracts are sufficiently open to foreign bidders</p> <p>Export credits and insurance are available at reasonable prices for companies</p> <p>Government subsidies To private and public companies as a percentage of GDP</p> <p>Subsidies do not impair economic development</p> <p>Competition legislation is efficient in preventing unfair competition</p>	<p>Start-up days Number of days to start a business</p> <p>Labor regulations do not hinder business activities</p> <p>Unemployment legislation provides an incentive to look for work</p> <p>Immigration laws do not prevent your company from employing foreign labor</p> <p>Legal regulation of financial institutions Adequate for financial stability</p> <p>Cross-border transactions can be freely negotiated with foreign partners</p> <p>Foreign investors</p>

<p>Product and service legislation does not deter business activity</p> <p>Price controls do not affect pricing of products in most industries</p> <p>Parallel economy does not impair economic development</p> <p>Ease of doing business is a competitive advantage for your economy</p> <p>Creation of firms Supported by legislation in your economy</p>	<p>are free to acquire control in domestic companies</p> <p>Access to capital markets is easily available</p> <p>Investment incentives are attractive to foreign investors</p> <p>Investment protection schemes are available for most foreign partners</p>
--	--

次因素-5：社會架構(Societal Framework)

<p>Justice is fairly administered in society</p> <p>Personal security and private property are adequately protected</p> <p>Protection of the private sphere is enforced in your economy</p> <p>Risk of political instability very low</p> <p>Social cohesion is a priority for the government</p> <p>Serious crime Number of murders, violent crimes or armed robberies per 100,000 inhabitants (not comparable across countries)</p> <p>Income distribution - lowest 20% Percentage of household incomes going to lowest 20% of households</p>	<p>Income distribution - highest 20% Percentage of household incomes going to highest 20% of households</p> <p>Discrimination does not pose a handicap in society</p> <p>Females in parliament Percentage of total seats in Parliament</p> <p>Female positions Percentage of total legislators, senior officials and managers</p> <p>Gender income ratio Ratio of estimated female to male earned income globally</p> <p>Harassment and violence do not destabilize the workplace</p>
--	---

因素-III：企業效率(Business Efficiency)

次因素-1：生產力(Productivity)

<p>Overall productivity (PPP) Estimates: GDP (PPP) per person employed, US\$</p> <p>Overall productivity GDP per person employed, US\$</p> <p>Overall productivity - real growth Estimates: Percentage change of real GDP per person employed</p> <p>Labor productivity (PPP) Estimates: GDP (PPP) per person employed per hour, US\$</p> <p>Labor productivity GDP per person employed per hour, US\$</p>	<p>Agricultural productivity Related GDP per person employed in agriculture, US\$</p> <p>Productivity in industry (PPP) Estimates: Related GDP (PPP) per person employed in industry, US\$</p> <p>Productivity in industry Related GDP per person employed in industry, US\$</p> <p>Productivity in services (PPP) Estimates: Related GDP (PPP) per person employed in services, US\$</p> <p>Productivity in services Related GDP per person employed in services, US\$</p>
---	--

<p>Agricultural productivity (PPP) Estimates: Related GDP (PPP) per person employed in agriculture, US\$</p>	
<p>次因素-2：労働市場(Labor Market)</p>	
<p>Compensation levels Estimates: Total hourly compensation for manufacturing workers (wages + supplementary benefits), US\$</p> <p>Unit labor costs in the manufacturing sector Percentage change</p> <p>Remuneration in services professions Gross annual income including supplements such as bonuses, in US\$</p> <p>Remuneration of management Total base salary plus bonuses and long-term incentives, US\$</p> <p>Working hours Average number of working hours per year</p> <p>Labor relations Productive</p> <p>Worker motivation High in your economy</p> <p>Industrial disputes Working days lost per 1,000 inhabitants per year (Average 2000-2002)</p> <p>Employee training is a high priority in companies</p>	<p>Labor force Employed and registered unemployed</p> <p>Labor force Percentage of population</p> <p>Labor force growth Percentage change</p> <p>Female labor force Percentage of total labor force</p> <p>Foreign labor force Percentage of total labor force</p> <p>Skilled labor is readily available</p> <p>Finance skills are readily available</p> <p>Brain drain does not hinder competitiveness in your economy</p> <p>Foreign high-skilled people are attracted by the business environment of your economy</p> <p>International experience Significant</p> <p>Competent senior managers are available</p>
<p>次因素-3：財務(Finance)</p>	
<p>Banking sector assets Percentage of GDP</p> <p>Financial assets of institutional investors US\$ billions</p> <p>Credit flows easily from banks to businesses</p> <p>Number of credit cards issued Per capita</p> <p>Credit card transactions Number of transactions per capita</p> <p>Investment Risk Euro-money country credit-worthiness scale from 0-100</p> <p>Venture capital is easily available for business development</p> <p>Banking and financial services are widely developed in your economy</p>	<p>Stock market capitalization US\$ billions</p> <p>Stock market capitalization Percentage of GDP</p> <p>Value traded on stock markets US\$ per capita</p> <p>Listed domestic companies Number of listed domestic companies</p> <p>Stock market index Percentage change on index</p> <p>Rights and responsibilities of shareholders are well-defined</p> <p>Financial institutions' transparency is widely developed in your economy</p> <p>Insider trading is not common in the stock market</p>

Retail banking Population /number of bank offices Banking regulation does not hinder competitiveness in your economy Stock markets provide adequate financing to companies	Cash flow Sufficient to allow companies to self-finance Corporate debt does not restrain the ability of enterprises to compete in your economy Factoring Percentage of merchandise exports
次因素-4：管理措施(Management Practices)	
Adaptability high for companies in your economy Ethical practices are implemented in companies Credibility of managers is widely acknowledged in the economy Corporate boards do supervise the management of companies effectively Shareholder value is efficiently managed	Customer satisfaction is emphasized in your economy Entrepreneurship is widespread in your economy Marketing is conducted efficiently by enterprises in your economy Social responsibility high towards society Health, safety & environmental concerns are adequately addressed by management
次因素-5：態度及價值(Attitudes and Values)	
Attitudes toward globalization Positive in your economy Image abroad encourages business development National culture Open to foreign ideas	Flexibility and adaptability High when faced with new challenges Need for economic and social reforms is generally understood by people in your society Values of society support competitiveness

因素-IV：基礎建設(Infrastructure)	
次因素-1：基本建設(Basic Infrastructure)	
Land area Square kilometers ('000) Arable area Square meters per capita Urbanization does not drain economic resources Population - market size Estimates in millions Population under 15 years Percentage of total population Population over 65 years Percentage of total population Dependency ratio Population under 15 and over 64 years old, divided by	Maintenance and development are adequately planned and financed Energy infrastructure is adequate and efficient in your economy Total indigenous energy production Millions MTOE Total indigenous energy production per capita Millions MTOE per capita Total indigenous energy production Percentage of total requirements in tons of oil equivalent Total final energy consumption Millions MTOE Total final energy consumption per capita Millions MTOE per capita

<p>active population (15 to 64 years)</p> <p>Roads Density of the network</p> <p>Railroads Density of the network</p> <p>Air transportation Number of passengers carried by main companies</p> <p>Quality of air transportation encourages business development in your economy</p> <p>Distribution infrastructure Efficient</p> <p>Water transportation meets business requirements</p>	<p>GDP and energy consumption Real GDP growth minus energy consumption growth</p> <p>Energy intensity Commercial energy consumed for each dollar of GDP in kilojoules</p> <p>Energy imports vs merchandise exports Energy imports as a percentage of merchandise exports in US\$</p> <p>Electricity costs for industrial clients US\$ per kwh</p>
<p>次因素-2：科技基礎建設(Technological Infrastructure)</p>	
<p>Investment in telecommunications Percentage of GDP</p> <p>Fixed telephone lines Number of main lines per 1000 inhabitants</p> <p>International fixed telephone costs US\$ per 3 minutes in peak hours to USA (for USA to Europe)</p> <p>Mobile telephone subscribers Number of subscribers per 1000 inhabitants</p> <p>Mobile telephone costs US\$ per 3 minutes in peak hours (local)</p> <p>Communications technology Meets business requirements</p> <p>Computers in use Worldwide share / Source: Computer Industry Almanac</p> <p>Computers per capita Number of computers per 1000 people / Source: Computer Industry Almanac</p> <p>Internet users Number of internet users per 1000 people / Source: Computer Industry Almanac</p>	<p>Internet costs Cost for 20 hours dial-up use per month, (US\$)</p> <p>Broadband subscribers Number of subscribers per 1000 inhabitants</p> <p>Information technology skills are readily available</p> <p>Technological cooperation Developed between companies</p> <p>Development and application of technology Supported by the legal environment</p> <p>Funding for technological development is generally sufficient</p> <p>High-tech exports US\$ millions</p> <p>High-tech exports Percentage of manufactured exports</p> <p>Cyber security is being adequately addressed by corporations</p>
<p>次因素-3：科學基礎建設(Scientific Infrastructure)</p>	
<p>Total expenditure on R&D US\$ millions</p> <p>Total expenditure on R&D per capita US\$ per capita</p> <p>Total expenditure on R&D Percentage of GDP</p> <p>Business expenditure on R&D US\$ millions</p>	<p>Interest in science and technology is strong among the youth</p> <p>Nobel prizes Awarded in physics, chemistry, physiology or medicine and economics since 1950</p> <p>Nobel prizes per capita Awarded in physics, chemistry, physiology or medicine and economics since 1950 per million people</p>

<p>Business expenditure on R&D per capita US\$ per capita</p> <p>Total R&D personnel nationwide Full-time work equivalent (FTE)</p> <p>Total R&D personnel nationwide per capita Full-time work equivalent (FTE) per 1000 people</p> <p>Total R&D personnel in business enterprise Full-time work equivalent (FTE)</p> <p>Total R&D personnel in business per capita Full-time work equivalent (FTE) per 1000 people</p> <p>Basic research does enhance long-term economic development</p> <p>Scientific articles Scientific articles published by origin of author</p> <p>Science in schools is adequately taught</p>	<p>Patents granted to residents Number of patents granted to residents</p> <p>Securing patents abroad Number of patents secured abroad by country residents</p> <p>Patent and copyright protection is adequately enforced</p> <p>Number of patents in force Per 100,000 inhabitants</p> <p>Patent productivity Patents granted to residents / R&D personnel in business ('000s)</p> <p>Legal environment affecting R&D does not restrain business development</p>
<p>次因素-4：衛生及環境(Health and Environment)</p>	
<p>Total health expenditure Percentage of GDP</p> <p>Public expenditure on health Percentage of total health expenditure</p> <p>Life expectancy at birth Average estimate</p> <p>Healthy life expectancy Average estimate</p> <p>Medical assistance Number of inhabitants per physician and per nurse</p> <p>Health infrastructure meets the needs of society</p> <p>Urban population Percentage of total population</p> <p>Human development index Combines economic - social - educational indicators / Source: Human Development Report</p> <p>Alcohol and drug abuse do not pose problems at the work place</p>	<p>Paper and cardboard recycling rate Percentage of apparent consumption</p> <p>Waste water treatment plants Percentage of population served</p> <p>Carbon dioxide emissions CO2 industrial emissions in metric tons per one million US\$ of GDP</p> <p>Ecological footprint Area units per person, hectares of biologically productive space</p> <p>Sustainable development is a priority in your economy</p> <p>Pollution problems do not affect seriously the infrastructure of your economy</p> <p>Environmental laws do not hinder the competitiveness of businesses</p> <p>Quality of life high</p>
<p>次因素-5：教育(Education)</p>	
<p>Total public expenditure on education Percentage of GDP</p> <p>Pupil-teacher ratio (primary education) Ratio of students to teaching staff</p> <p>Pupil-teacher ratio (secondary education) Ratio of students to teaching staff</p> <p>Secondary school enrollment</p>	<p>University education meets the needs of a competitive economy</p> <p>Illiteracy Adult (over 15 years) illiteracy rate as a percentage of population</p> <p>Economic literacy high among the population</p>

Percentage of relevant age group receiving full-time education	Education in finance does meet the needs of enterprises
Higher education achievement	Qualified engineers
Percentage of population that has attained at least tertiary education for persons 25-34	are available in your labor market
Educational assessment	Knowledge transfer
PISA survey of 15-year olds	highly developed between companies and universities
Educational system	
Meets the needs of a competitive economy	

四、參訪心得

在過去二十年之中，科技革命——電腦、電信及現在的網際網路——對國家競爭力產生深遠的影響。科技基礎建設已成為一個國家未來競爭力的重要資財。足夠的價廉而有效的電信體系，與網際網路的連結，行動電話的發展，都只是想要有競爭力的國家必要的少數新科科優先議題。因此，一國具競爭力的國家其優先課題是發展可以操作新科技基礎建設、願意為未來發展站在第一線的人力資源。

企業對新科技的需求，迫使國家將科技視為優先課題。吸引研究中心、在當地大學與企業之間發展合作關係，對一個國家的競爭力的重要性已不下於吸引外國直接投資。網際網路可以讓各個公司發展電子商業、電子採購、拍賣、跨越國境的電子市場。這促使各國發展各先進的科技基礎建設。

競爭力在今天已從有形轉到無形，從多少噸貨物轉到多少位元資訊。競爭力已進入知識經濟。

考試院職掌公務人員考試與專門職業及技術人員考試，在參訪洛桑國際管理學院時，經深入會談，再一次確認了考試制度有助於提昇國家競爭力評比，其中國家公務人員考試所甄選之人才與政府效率、提供基礎建設部分間接相關，專技人員考試與企業效率間接關連；訪談過程中，亦提及雙方合作計畫，包括可研究派遣公務人員到該校受訓。

提昇國家競爭力是政府各部門必須共同致力的目標，多年來，考試制度不僅為國家及社會考選人才，投入國家建設；透過考試公平機制的維繫，考試制度也形成支撐社會安定的重要力量。基於此，未來考選行政應該繼續努力，在確保考試公平性之原則下，配合機關的用人需求，以及民眾對專業服務的需要，舉行各種公務人員考試與專門職業及技術人員考試，同時精進考試技術，提昇考試信度及效度，確保甄選之人才符合國家及社會所需，進而協助提昇行政效率，建構企業競爭力的基礎建設。

參考書目

- IMD (International Institute for Management Development), 2004, *World Competitiveness Yearbook*, <http://www02.imd.ch/wcc/>, accessed October 11, 2004.
- WEF (World Economic Forum), 2004, *Global Competitiveness Report 2004-2005*, <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>, accessed December 5, 2004.

肆、瑞士聯邦人事局

2004 年 9 月 2 日下午拜會瑞士聯邦人事局，由處長 Mr. Thierry Borel 率業務主管 Ms. Gabrielle Merz Turkmani 接待並進行簡報。

一、人事制度背景

瑞士為聯邦國家，包含 23 個邦，或 26 個邦及半邦。自 1848 年起，瑞士聯邦所屬之 23 個邦包括：Zurich (加入聯邦時間：1351)、Berne (1353)、Lucerne (1332)、Uri (1291)、Schwyz (1291)、Unterwalden (Obwalden and Nidwakden) (1291)、Glarus (1352)、Zug (1352)、Fribourg (1481)、Solothurn (1481)、Basel (Town and Country) (1501)、Schaffhausen (1501)、Appenzell (Inner Rhodes and Outer Rhodes) (1513)、St. Gall (1803)、Grisons (1803)、Argovia (1803)、Thurgovia (1803)、Ticino (1803)、Vaud (1803)、Valais (1815)、Neuchâtel (1815)、Geneva (1815)，以及 Jura (1979)(各邦名稱一覽表見下表)。其中，Unterwalden, Basel and Appenzell 等 3 個邦又各分為 2 個半邦，各有其政府。各邦之規模、經濟實力及政治影響力均有明顯不同。所有的邦均有其所屬的國民及憲法。

表 4-1 瑞士各邦名稱對照表

簡寫	德文	法文	義大利文	英文
ZH	Zürich	Zurich	Zurigo	Zurich
BE	Bern	Berne	Berna	Berne
LU	Luzern	Lucerne	Lucerna	Lucerne
UR	Uri	Uri	Uri	Uri
SZ	Schwyz	Schwyz	Svitto	Schwyz
OW	Obwalden	Obwald	Obwaldo	Obwalden
NW	Nidwalden	Nidwald	Nidwaldo	Nidwalden
GL	Glarus	Glaris	Glarona	Glarus
ZG	Zug	Zoug	Zugo	Zug
FR	Freiburg	Fribourg	Friburgo	Fribourg
SO	Solothurn	Soleure	Soletta	Solothurn
BS	Basel-Stadt	Bâle-Ville	Basilea-Città	Basle-Town

BL	Basel-Land	Bâle-Campagne	Basilea-Campagna	Basle-Country
SH	Schaffhausen	Schaffhouse	Sciaffusa	Schaffhausen
AR	Appenzell Ausserrhoden	Appenzell Rhodes-Extérieures	Appenzello Esterno	Appenzell Outer-Rhodes
AI	Appenzell Innerrhoden	Appenzell Rhodes-Intérieures	Appenzello Interno	Appenzell Inner-Rhodes
SG	St. Gallen	St-Gall	San Gallo	St. Gall
GR	Graubünden	Grisons	Grigioni	Grisons
AG	Aargau	Argovie	Argovia	Argovia
TG	Thurgau	Thurgovie	Turgovia	Thurgovia
TI	Tessin	Tessin	Ticino	Ticino
VD	Waadt	Vaud	Vaud	Vaud
VS	Wallis	Valais	Vallese	Valais
NE	Neuenburg	Neuchâtel	Neuchâtel	Neuchâtel
GE	Genf	Genève	Ginevra	Geneva
JU	Jura	Jura	Giura	Jura

瑞士與其他國家最大的不同是，其政治性的決策經常透過直接民主程序。瑞士憲法結合了代議民主與直接民主二種機制，而且其對於直接民主之依賴遠高於其他國家。人民可以透過聯邦議會(Federal Assembly, *Bundesversammlung*)選舉間接行使權力，聯邦議會則有權選舉政府，即聯邦行政委員會(Federal Council, *Bundesrat*)。在聯邦層級的直接民主工具有二種：(1)強制性的公民投票(obligatory referendum)，適用於政府決定的所有各類憲法修正案、若干種類的條約案、瑞士加入跨國組織案。(2)任意式公民投票(optional referendum)：需 5 萬位公民連署或 8 個邦提出要求全國性公民投票(votation)，適用於法律修正案，或一般性聯邦命令的發布。對於大多數的邦及地方事務，也設有類似的直接民主機制，但內容不同。大多數的邦規定得針對國家歲出或歲入進行公民投票，或以公眾創制方式制定法律；有些邦則將公民投票作為召開邦議會或邦政府臨時會議的一項工具。

瑞士聯邦最高權力機關為聯邦議會，包括兩院：眾議院(National Council, *Nationalrat*)及參議院(Council of States, *Ständerat*)，聯邦議會雖是最高權力機關，但其權力並不包括保留給人民及各邦的權力。眾議院計有 200 位議員(deputies)，

每 4 年由直接選舉票選產生，其人數按各邦人口規模比例分配。參議院計有 46 位議員，係代表各邦之議院。各邦不論其人口規模，均有 2 位代表，半邦則有 1 位代表。眾議院與參議院擁有相同的權利與義務，地位並無高下之分；任何法案均必須由兩院以相同的形式通過，才能生效。兩院意見不一時，則進行協商程序，直到最後兩院化解歧見，才通過法案。聯邦議會議員並未支薪，僅在聯邦議會或其委員會開議期間按日支付必要費用。絕大多數聯邦議會議員並非專業從政人員，平日從事其原本的事業。因此，瑞士聯邦議會被稱為義務役國會(“militia” parliament)。

瑞士憲法將聯邦的最高指導及行政權力授予聯邦行政委員會，每 4 年由聯邦議會分別選舉其 7 位成員所組成，為一個聯合領導體制(collegiate body)，並由瑞士聯邦總統擔任主席。聯邦行政體系之特色是結構嚴謹，其核心是 7 個聯邦部會。每年聯邦議會從聯邦行政委員會中選出一位成員擔任總統，第二位成員擔任副總統。瑞士憲法禁止總統、副總統在二年內連任(包括總統及副總統)，慣例上，副總統會繼位為總統，最後這二個職位會由聯邦行政委員會的成員輪流擔任。總統僅具名義上的權力，負責主持聯邦行政委員會及對內、對外代表國家元首。每一位聯邦行政委員(Federal Councillor)均為一個部會之首長，但所有政府決策均由聯邦行政委員會集體作成，因此，對於政府行為係採集體負責方式。聯邦政府由 7 個行政部會組成，每一位聯邦行政委員會的成員擔任一個部會的首長，並為另一部會的副首長。聯邦行政委員必須接受分配到的部會職責；其職責分配係由聯邦行政委員會在其 4 年任期開始時或有聯邦委員人事更替時，以多數決方式決定(Couchevin, 1992)。

聯邦行政委員會討論之法案，係由各負責部會提出；在正式提案前，法案必須經過廣泛徵詢意見的繁複程序，以整合各部會的相關政策。此種徵詢程序分成 2 個階段：在第一階段，負責之局署應與受到法案直接影響之機關內部及外部所有單位協商，避免不同部會之間利害衝突；將其他局署之建議納入考量後，負責之局署最後彙整並向所屬部會首長提出方案，首長則向聯邦總理大臣(Federal

Chancellery)提案。在第二階段，聯邦總理大臣將法案分送所有部會研議(稱為共同報告程序)。各部會之意見由聯邦總理大臣彙轉負責之部會。在法案正式列入聯邦行政委員會討論議案前，此種書面意見交換最多可能達到 4 次；屆時如仍有歧見，由政府解決。

瑞士行政體系分為三個層級——聯邦、邦、地方——每一個層級在執行憲法規定之任務時均自主而獨立。各邦可以自由決定其政府結構，因此基於各邦規模及偏好的不同，有許多不同形態的行政體系。聯邦政府負責的主要領域是外交事務、國防及社會安全；此外，亦統籌管理農業及全國性運輸事項。除此之外的其他所有領域，聯邦法律均由各邦執行。各邦之職責主要在於教育、衛生及司法權的運任。地方社區則負責文化活動、環境保護、水電供應等。警政、區域規劃及社會協助由邦及社區共同負責。

各層級政府分別透過財政歲收及財產稅等歲入來源，負責支應其完成職務所需之各項經費。原則上，聯邦政府徵收間接稅，地方政府徵收所得稅及財產稅；實際上，聯邦政府也徵收直接稅。為使各地方政府能平衡支出，避免對其所屬邦民造成過於沈重的稅捐負擔，聯邦歲入對地方有財政補助之制度。補助之比例係依各邦及各社區財政能力進行分配，每 2 年評估一次。

在聯邦財政部，設有幾個局署負責中央管理職能，分別為聯邦財政局(Federal Finance Administration)、聯邦人事局(Federal Office of Personnel)及聯邦資訊科技署(Federal Office of Information Technology)。其中，聯邦人事局雖然在行政體系上隸屬於財政部，卻負責整個聯邦行政體系的人力甄募及留用事宜；並負責與聯邦員工組成之各工會就工時、薪資政策等進行談判。

與其他歐洲國家不同的是，瑞士文官並無經常性的任期。在 2000 年以前，瑞士文官體系的成員包括二類，一類為文官(civil servants)，另一類為常任性及臨時性員工(permanent and temporary employees)，以 1991 年為例，聯邦所屬員工中約 3/4 具有文官身分。文官具有之特殊身分，主要在於與國家之間具有法律及忠

誠的關係。不過，對於文官，瑞士訂頒的特殊法規為數不多。文官通以 4 年為期予以任命，但實際上他們並無失業的風險，除少數特例之外，通常均可在 4 年期滿後獲得重新任命，直到退休。除了 Jura 邦之外，文官或員工均無權罷工；若干邦則教師及特定公部門員工係由人民選舉產生。

二、行政改革

人事制度的改革，在瑞士係屬行政改革的其中一環。一方面，聯邦人事法的制定，代表的是政府所推動全面及多階段政府及行政改革(Regierungs- und Verwaltungsreform, RVR)此一大型計畫的一環，另一方面，新聯邦人事政策(Neue Personalpolitik des Bundes, NPP)，本身也是多方面的改革計畫。在新聯邦人事政策中，改革重點是在於因應行政、經濟及企業的變遷將人事政策重新導向及重新調適(Bottinelli, 2000)。

自 1990 年代起，瑞士面對全球化、自由化及法規鬆綁等的新挑戰，開始在聯邦及各邦政府推動各種改革措施，這些改革的目標是推動行政現代化(Modernisierung der Verwaltung)，行政必須要更有效率，更符合成本效益原則，即更有效率而且減少花費，同時，也要確保政府提供的公共服務更具效能。它對於經濟及企業的變遷情況必須要更快速及更具彈性的因應。要達成這些目標，引進了市場經濟的概念。建立組織單位間的競爭環境，有助於增加施政成果。同時，也強調目標取向及成就導向。配合各種變遷，必須激勵員工，聯邦則必須成為社會上可信賴的雇主。在聯邦政府推動的改革包括(Bürgi, 1998)：

(一)完成修正聯邦憲法：瑞士聯邦憲法已有一百多年歷史，其 1874 年的憲法，雖然歷經 140 次的公民創制投票通過修正，到 1996 年提出最新之憲法修正案時，已經施行了 126 年(Church, 2004: 36-39)。新憲法於 1999 年 4 月 18 日進行公民投票，投票率僅 35.3%，但以 59.2%對 40.8%的公民支持比率，13 邦對 10 邦的支持比率通過。以及此次全盤修正，重點主要更新憲法體例，以現代化的體例修正其形式及內容，並將過去未形諸文字的憲政慣例納入規範。

(二)政府與行政改革(Die Regierungs- und Verwaltungsreform, RVR; reform of

the government and the administration, RGA):瑞士聯邦行政委員會(Federal Council)對政府及行政的改革動機，源自其決心強化本身作為瑞士最高行政機關的角色。此項改革工作可區分為二階段，第一階段包括聯邦行政權力的重組(稱為「政府及行政改革」，RVR/RGA)，第二階段則就聯邦政府的立法、行政與司法三權進行職責重新調整(稱為聯邦職權改革，reform of the federal authority)。(1)第一階段的政府及行政改革(RVR/RGA)：其主要目標包括：強化聯邦的領導能力、在聯邦行政體系中注入組織競爭力、使行政體系遵循新公共管理(New Public Management, NPM)的原則，解除聯邦行政委員會的各種例行或技術性工作負擔，俾利其在政策議題上投注更多的時間；在聯邦行政委員會各委員之間的工作重新調整。聯邦行政委員會提出 4 項目標：A.「效率」目標：減少或轉移工作；B.「成本效能」目標：避免重複工作並強化整合；C.「節約」目標：節約人力及財政資源。D.「結構最佳化並符合管理要求」目標：重組結構，合理分配各部會首長之職責及工作量。藉由這些措施，將有效重組各部會的任務。本項改革執行至 2000 年。但改革將持續下去。其結果將形成國家方針改革的重要基礎，接續推出的是服務績效及整理預算管理計畫(Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, FLAG; management by means of service mandates and overall budgets, MMOB)。(2)第二階段的聯邦職權改革：其工作重點包括研究強化聯邦行政委員會主席之角色，調整聯邦行政委員之人數，增設專業部會首長等。

(三)執行服務績效與整體預算管理計畫(FLAG/MMOB)：此計畫代表的是聯邦行政體系追求新公共管理。各辦公室均遵循企業原則及方法，績效評估採用可測量的成就目標及成果。本計畫各辦公室的獨立性高於其他組織單位，享有高度的預算自主，剩餘款項可以轉移至下一年度；除了財政領域外，本計畫各辦公室在人事政策及施政目標上都享有較大的自由。此計畫先選擇少數機關試辦，並已展現此種現代化管理方式極具價值的資訊。

(四)平衡聯邦政府與各邦之間的財政：聯邦政府與各邦之間的關係錯綜複雜。主要的問題包括各邦之間財政差距擴大、缺乏財政平衡的具體政策目標、財政移轉制度過度集權化、聯邦與各邦之間管轄衝突、各邦執行任務及運用資源的

自主性縮減、整個補助金制度缺乏效能。1994 年，聯邦行政委員會開始推動財政平衡化，並由聯邦財政部負責推動新制。改革原則在 1996 年 3 月向聯邦行政委員會提出，並即向各界徵詢意見。其重點包括：(1)建立補助原則：屬於邦之任務應由邦負責提供資金，國家之任務則由聯邦負責提供資金；如果邦之任務產生之利益不限於一邦，其費用應由各相關邦聯合支應；如有必要由聯邦與各邦合作時，其各自之角色及權力應予釐清，聯邦之角色應僅限於策略性領導，各邦則應享有較寬廣的運作空間，補助額度應儘量從寬，並應與長期計畫有所聯結；各邦財政能力應予強化，使能符合其職責所需；過去依償付能力分配的補助比例應予廢止，改將重點置於財政最弱之邦，確保他們獲得一定程度的資源。(2)建立各邦之間財政平衡化的新制度：新制必須是政治上可行、有效、能將各邦之間財政不平等的問題納入控制。(3)財政平衡化應建立新的指標，測量各邦的潛在財政資源。整體而言，這些改革的目的是透過一個更有效的財政平衡制度，重新強化聯邦主義，並促進國家凝聚力。此外，將各任務歸屬儘量明確化並改進補助金機制，將有助於聯邦及各邦實質節約經費。

(五)退出過去國營之事業領域，包括：(1)鐵路改革，將瑞士聯邦鐵路轉型為由特別法規之公營有限責任公司，推動鐵路運輸自由化。(2)改革瑞士郵政及電信服務業，將部分電信業務民營化及自由化，並提高郵局之獨立自主性。(3)電力市場自由化。(4)軍事武器製造廠民營化。

至於人事制度之改革部分，繼聯邦行政改革之後，人事管理亦在重新調整之後人事政策架構中檢討改進。引進管理發展的人事措施，是一項重大革新。新制的基礎源自多年前所引進的績效薪俸、目標管理及提昇管理人員變革管理能力。最後一項重點是，成功地由職位的管理轉型至人事成本的管理，強調預算面向。

規範文官身分的法律，制定於 1927 年，其後歷經多次部分條文修正，至 2000 年始全盤修正。自 1997 年起，瑞士聯邦政府即就聯邦人事法草案展開協商，聽取各政黨、工會及企業團體之意見。本次修正最大的改變是，過去配合聯邦議會議員任期任命或重新任命文官的作法，予以取消，改採受僱者與僱主簽訂公法契

約(public law contract)的方式，此種公法契約可能不設終止期限，但可由任一方取消。此外，申訴處理程序將予簡化，聯邦行政委員會得就人事事項進行授權。聯邦鐵路局及郵局因享有較大的自主性，在人事措施上也享有較大的裁量空間，但仍須受公法規範。

公法契約將引進新的薪資報酬制度，並完全取代現行薪俸體制。總之，未來規範人事行政的法律將更具彈性，僅就重點進行規範，細節則由政府發布之命令處理。新法與瑞士的契約法內容已較為接近，使得員工較易在聯邦行政機關與私部門之間流動。聯邦議會定於 1999 年及 2000 年就本法進行審議，並定於 2001 年 1 月生效，但實際生效日延後一年至 2002 年 1 月 1 日。

三、聯邦人事法之正反兩方意見

瑞士原有之文官法律為《官員法》(Beamtengesetz)，制定於 1927 年，隨著時代變遷，民眾對於國家提供各種服務之需求不斷增加；在過去，環境較為安定，可以預見未來長期的發展，到了今天，已經很難對各種挑戰事先預為規劃及快速、有效的因應。1927 年的官員法阻礙了瑞士聯邦採行合乎時宜的人事政策，因此，聯邦行政委員會及聯邦議會決定就本法進行全盤翻修。

瑞士聯邦行政委員會於 1999 年秋天提出研擬完成之新制《聯邦人事法》(德文 Bundespersonalgesetz, BPG; 法文 Loi sur le personnel de la Confédération, LPers)，2000 年 3 月 24 日，眾議院(Nationalrat)以 112:51、參議院(Ständerat)以 36:5 通過聯邦人事法。聯邦政府期望因此達到國家及其企業當今迫切需要的「人事政策彈性化」(“jene Flexibilität in der Personalpolitik”)。

新法將成為文官體系現代化的重要里程碑，甚至可謂為整個人事理念的改變。外在的經濟及社會變遷，使得聯邦人事政策必須作大幅調整。行政體系如果要維持其在勞動市場中的地位，必須提出更具彈性的員工身分模式及薪資報酬模式。各勞工工會顯然也瞭解這種情況，故對新法提出的解決方案均基本上同意。但各工會對於這項人事改革的第一個反應是擔心會發生私部門經濟過去出現的

大規模裁員及減薪。因此，惟聯邦公共行政及企業所屬員工協會(Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe; L'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques)發動公民投票，簽署人數達到 84,000 人，來源主要是 Ticino 與 Berne 等西瑞士各邦。預計 11 月 26 日將就聯邦人事法進行公民投票，而本法預定於 2001 年開始施行(實際為 2002 年施行)。

反對聯邦人事法之立法者主張，本法將使聯邦員工之工作條件趨於惡化，進而對公共服務產生負面影響。公共服務的良窳繫乎人力品質，但新法並未考量到這項前提，反而在法案中擬設了過多的授權規定，不符社會期望。倘本法生效，將連帶使得各邦、社區及私部門經濟縮減工作條件，造成社會紛亂，影響每一個的權益。本法直接衝擊的是聯邦行政機關、鐵路局及郵局所屬約 105,000 位員工，員工協會所持之主要反對理由分別為：(Federal Chancellery, 2004)

- 1.在薪資、工時、社會福利等重要問題上，本法完全未有規範，未來在適用上將有擅斷情事。
- 2.對於非法解僱未能充份保障員工權益，甚至有可能大規模裁員。
- 3.將加深高低階人員之薪資差距，進一步縮減低階人員薪資，不合理的調高高階人員所得。
- 4.未考慮平衡物價的薪資補償制度。
- 5.未保障數萬助理人員的權益。

聯邦行政委員會則認為上述這些憂慮不成問題。行政機關、郵局及鐵路局必須要具備解決各種問題的能力，其中郵局及鐵路局在未來更須面對日益自由化的市場競爭，唯有通過新法，公部門才能在困難的環境中完成高品質的公務績效。聯邦人事法提供了當今雇主及管理人員在勞動市場中不可或缺的組織彈性。聯邦行政委員會的態度是，唯有具備動機及效率的聯邦員工，才能有效完成公部門的各項任務，員工是所有服務業成功的關鍵，因此必須制定合乎時宜的人事政策，才能切合每個人的利益。其支持立法之理由包括：

1.時代已經改變：瑞士舊的官員法是在 1927 年制定，即使在其基礎上再作各種局部修正，也不再能適應現代的動態生活，很難有效回應民眾及經濟的要求，因此必須制定新的聯邦人事法，適用於行政機關、郵局及鐵路局，使這些機構能夠贏取適格而且具衝勁的員工。

2.聯邦仍為具社會責任之雇主：除了聯邦公共行政及企業所屬員工協會外，其他員工組織均支持聯邦人事法。新法要求聯邦體認作為負社會責任及可信賴之雇主的責任。依本法規定，郵局及鐵路局第一次能與其員工組織協商公法性質的集體工作協定(öffentlich-rechtliche Gesamtarbeitsverträge)。藉由此項改革，聯邦將與員工之間形成現代化的平等伙伴關係。瑞士聯邦鐵路局之集體工作協定已經簽署，並自 2001 年 1 月 1 日起生效。郵局的集體工作協定亦正在協商中，本法通過後，此項協定定於 2001 年 7 月 1 日生效。

3.聯邦人事政策追求現代化的目標：新法規定行政機關、郵局及鐵路局必須以合宜、符合經濟原則及社會責任的方式運用員工人力，禁止擅斷。現行俸給制度則將轉型為新的薪資制度。新法明定人事政策目標，要求各雇主必須向聯邦議會提出報告，這些人事政策目標包括：聯邦員工中各語言族群、性別的代表性、增加額外的實習場地、進用身心障礙人員、員工個人專業發展等。工作環境將配合社會需求的改變隨時調整，如部分工時(Teilzeitstellen)、工作分攤(Job-Sharing)等。

4.聯邦人事法對每個人都有利益：聯邦人事法提供了高度就業安全保障。對於非法解僱的保護程度，本法優於契約法之規定。但在同時，本法也強調員工的工作成果，以改進聯邦的服務品質，更具經濟效益及更高的顧客滿意度，因此每個人都將獲益。

2000 年 11 月 26 日舉行的公民投票，計列 5 案，前 4 案為人民提案¹，聯邦

¹ 前 4 項提案為：

(1)民眾提案：彈性放寬男性及女性退休年齡，投票率 41.71%，贊同者 885772 人，占 46.0%；反對者 1038985 人，占 54.0；各邦之間，7 邦支持，13 邦及 6 個半邦中 2 個半邦反對。提案遭到否決。

(2)民眾提案：調整女性退休年齡，投票率 41.66%，贊同者 756337 人，占 39.5%；反對者 1159794 人，占 60.5；各邦之間，6 邦支持，14 邦及 6 個半邦中 2 個半邦反對。提案遭到否決。

行政委員會及聯邦議會均不同意採行；第 5 案為聯邦人事法，聯邦行政委員會及聯邦議會之立場則是呼籲民眾支持。投票結果，均照聯邦行政委員之立場通過。其中，在第 5 案部分，投票率 41.53%，支持者 1253995 人，占 66.8%；反對者 622381 人，占 33.2%。聯邦人事法獲得多數支持通過。

四、新制聯邦人事法之特色

聯邦人事法是一項全盤翻新的法律，適用對象為行政機關、郵局及鐵路局的 105,000 位員工。聯邦人事法的長遠目標，在使聯邦能在未來成為民眾及聯邦員工的可依賴且可信賴的伙伴，並成為社會上的模範雇主。本法在性質上是一套法律架構(Rahmengesetz; loi-cadre)，採用架構性的立法方式，只包含為數不多的條文，主要係有關聯邦員工權益保障事項；這種架構式立法的目的，在使人事政策能夠適用各種實際需求。新法廢止官員身分，改採契約關係。由於本法對非法解僱提供嚴謹的保護，並提供了高度的就業安全，使得聯邦仍舊維持為一位可信賴的雇主。

根據瑞士聯邦人事局(Eidgenössisches Personalamt, 2004)，新制聯邦人事法(Bundespersonalgesetz, BPG; loi sur le personnel de la Confédération, LPers)於 2002 年 1 月 1 日生效，取代歷時超過 70 年的舊官員法(Beamtengesetz; statut des fonctionnaires)，成為聯邦行政機關、郵局及瑞士聯邦鐵路局人事政策的共同架構。其中最重要的改變為：

- 廢止官員身分(Abschaffung Beamtenstatus; le statut de fonctionnaire est supprimé)
- 因此促進現代化的人事政策(Eine moderne Personalpolitik wird ermöglicht; il est désormais possible de mener une politique du personnel moderne)
- 聯邦各雇主(行政機關、郵局及瑞士聯邦鐵路局)獲得更大的行動自由

(3)民眾提案：縮減軍隊及國防支出，投票率 41.71%，贊同者 723047 人，占 37.6%；反對者 1198923 人，占 62.4%；各邦之間，4 邦支持，16 邦及 6 個半邦中 2 個半邦反對。提案遭到否決。

(4)民眾提案：調降學生就醫費用，投票率 41.66%，贊同者 343008 人，占 17.9%；反對者 1574528 人，占 82.1%；各邦之間，均無支持者，20 邦及 6 個半邦中 2 個半邦反對。提案遭到否決。

(Den Arbeitgebern des Bundes [Verwaltung, Post und SBB] wird mehr Handlungsspielraum gegeben; les employeurs de la Confédération disposent d'une plus grande marge de manoeuvre [administration, Poste et CFF])

- 鼓勵符合目標的經濟理性執行工作(Zielgerichtetes und wirtschaftliches Arbeiten werden gefördert; le travail rationnel axé sur des objectifs est encouragé)
- 較佳的工作績效可以獲得報酬獎勵(Leistungen können stärker honoriert werden; les prestations peuvent être mieux récompensées)
- 聯邦及其員工維持在勞動市場上的競爭力(Bund und Bundespersonal werden arbeitsmarktfähig erhalten; la Confédération et son personnel restent compétitifs sur le marché du travail)
- 強化社會伙伴關係(Die Sozialpartnerschaft wird verstärkt; le partenariat social est renforcé)
- 促進聯邦與私部門經濟之間的知識與人力交流(Der Austausch von Wissen und Personal zwischen Bund und Wirtschaft wird gefördert; les échanges de savoir et de personnel entre la Confédération et l'économie sont encouragés)

聯邦人事法使瑞士聯邦政府能夠繼續推動人事政策現代化，繼續作為一個具吸引力、競爭力及彈性的雇主。對其員工而言，聯邦政府在未來也將成為更可信賴、合乎社會期待、更為進步的伙伴。

本法賦予社會伙伴關係一項新的面向：聯邦人事法規定郵局及瑞士聯邦鐵路局應與員工締結新的集體工作協定(Gesamtarbeitsverträge, GAV; conventions collectives de travail, CCT)。同時，對於行政行為的各種規範，也必須由聯邦與其所屬員工協會協商定之。

聯邦人事法建立了新的企業文化、新的工作氣氛，賦予領導及管理更大的職責，在各組織層級之間更密切的對話，以及根據目標設定一致的工作方法。藉由前述最後一項的合乎目標推展任務，將使財政稅收的運用更為有效能。

瑞士聯邦行政委員會在聯邦人事法公民投票案中的政策說帖(Federal Chancellery, 2004; see also, Aeberhard, 2000: 15), 將新法主要創新, 分 5 項說明之:

1. 廢除文官之地位(Aufhebung des Beamtenstatus; Suppression du statut de fonctionnaire): 除了極少的例外(如上訴委員會之法官, Richterinnen und Richter in eidg. Rekurskommissionen; juges des commissions de recours), 不再採行為期四年的文官任命方式, 改以隨時可以中止的公法契約(öffentlich-rechtliche Anstellung; contrats de droit public)取代文官身分。文官體系所屬員工角色的改變, 恐怕不只資深官員才感受到新時代的衝擊, 就年青人而言, 未來將不再享有文官身分, 可以在新的公法契約之下自行決定是否接受聯邦行政體系中的職能。然而, 新法對於服務成果令人滿意、展現出足以勝任專業流動的員工, 也提供強有力的就業安全保障。

不過, 在這項取消官員身分的改革上, 瑞士聯邦僅與鄰近國家相當, 因為事實上, 在瑞士國內, 已經有 16 個邦採行此種作法, 其中蘇黎世是在 2 年前進行改革, 另外有 3 個邦已經做了一半, 6 個邦正在研議推動中。只有 Wallis 邦尚未有任何的動作。因此, 聯邦行政委員會及聯邦議會研議的人事政策現代化, 可謂將各邦人事改革的政策應用在聯邦層級中。

因此, 此項創新, 對於瑞士聯邦政府而言, 被視為一項象徵性的成就(Villiger, 2000a)。不過, 聯邦人事法仍舊可視為一種理論上的革命, 同時也是一種軟性革命: 將國家行政組織的官員(Beamtentum)改變成為員工(Angestellten)。過去, 聯邦依賴法令來建立「職務關係」(Dienstverhältnis), 官員選任後即有四年任期, 屆時再重新選任, 至到退休。就其服職, 員工領取單一「薪俸」(“Besoldung”)。在新法的規範之下, 廢止官員身分, 改適用契約性的人事法律, 將對公共服務產生革命性改革。聯邦政府的員工將不再因握有公共權力而被稱為官員, 而僅會根據工作伙伴關係中協商所得之工作契約執行工作。

2. 保障不受非法解僱(Kündigungsschutz; Protection contre les licenciements): 新的工作契約可由簽約雙方決定是否中止, 雖然不是經由相同的規定。員工可以

自由宣布且不需要陳述理由，身為雇主的聯邦則受到許多限制。相對於文官地位，聯邦人事法明定在行政體系、郵局、鐵路局中可能導致中止工作契約的所有理由；雇主要中止工作關係只能出自第 12 條規定之 6 項理由。原則上，員工工作績效或行為不合乎要求時，聯邦政府得予解僱，但須有書面通知。除非員工犯錯，否則他們只能基於經濟的理由或基於必要的經營情況遭到解僱。在此等情況中，僱主必須提供可接受的替代僱用機會，或提供擔任一份新工作所需之補充性訓練。當無法避免大規模解僱時，行政機關、郵局及聯邦鐵路依法必須會同員工協會，規劃一套社會計畫(social plan)。無法律基礎的解僱將被視為無效(null and void)，而當申訴向法院提出時，舉證責任在僱主身上。

對此，瑞士聯邦政府一再強調，新法確實能對人事管理提供更大的彈性，針對員工保障的問題則賦予重要地位。聯邦人事法對非法解僱提供更強有力的保護，保障之程度甚至高於契約法規定(Villiger, 2000a)。

3.適用民事之契約法(Geltung des Obligationenrechts; Champ d'application du droit des obligations)：當新法及其施行法規就特定事項未作規範時，應適用契約法——如同其他三百萬瑞士領薪者適用者一樣。參見表 4-2。

依聯邦人事法第 6 條第 2 項規定，本法或其他聯邦法律未規定之事項，適用契約法(Obligationenrechts, OR; code des obligations, CO)有關工作關係之相關規定。在此規定之原則下，聯邦政府訂定之各種施行法規，以及其與員工簽訂之集體工作協定、工作契約得就工作關係之細則作補充規定，但不能逾越此一原則。同時，聯邦得針對特定類別之員工，尤其是臨時雇員、實習人員或外籍雇員，直接適用契約法，並得另訂補充規定。適用契約法之工作關係發生爭訟事件時，由民事法庭受理。

表 4-2 瑞士聘僱法律

私部門	公部門		
	聯邦	23 (26) 邦	社區
瑞士契約法(Swiss Code of Obligations)	聯邦任用法律 (聯邦人事法、瑞士 聯鐵路法、郵局組 織法)	邦層級之任用法律	社區層級之任用法律

4.薪資(Lohn; Salaire)：新採行的薪資制度仿倣私部門經濟，聯邦人事法預先規劃了一套以績效為基礎的薪俸制度，新法要求對於員工應實施定期評估。過去被稱為俸給(Besoldung)的酬勞，將改稱為薪資(Lohn)；現行薪資制度中的自動調薪方式，將予廢止。根據新法，薪資係根據「職能、經驗及績效」(“Funktion, Erfahrung und Leistung”)決定，並應符合公平原則。其中，工作績效要素將能鼓勵員工。在伙伴關係的對話中，長官與部屬將共同商討下一年的工作目標；在私部門經濟中，這種領導方式十分普遍。透過此一制度，使員工的服務成果更能反映於薪資報酬之中。

事實上，早在 1996 年，瑞士聯邦行政體系即已引進績效薪資的制度。在新的聯邦人事政策下，瑞士聯邦政府在引進新新的薪資制度時，採行二個階段改革作法：第一階段，將自動調薪(Automatismen)改為成就取向的薪資制度。在第二階段，則對各職能進行重新評價(Bottinelli, 2000)。由於新的薪資酬勞制度將分二階段實施，長官與部屬將有充裕時間適應新制。

績效性薪資(Leistungslohn)與評估制度有關，並於聯邦人事法第 4 條第 3 項中予以明定，形成一套以績效為基礎的員工發展制度。在過去自動增加薪資的體系之上，加入了以目標協議及成就判斷為基礎的薪俸制度。在新制中，雇主的目標與個別員工的能力及需求可以同時獲得考量。人事法在此解決了官員法中結構僵化造成的人員發展問題。藉由新法，可以依員工個別需要調整薪資政策(Hablützel, 2000)。

5.工作契約(Arbeitsverträge; Contrats de travail)：在新法生效之後，國家與員工之間將簽署工作契約，雙方不再是上下關係，而是立足在相同的平台上。聯邦政府當然還是站在較有力的一邊。但本法創設一種平衡關係，因它增設了社會伙伴機制，必要時可以由工會代表簽署集體工作協定。

在新法生效以前，係由聯邦政府依其主權決定僱用。依聯邦人事法，員工可以簽訂個別的工作契約，員工因此將成為與僱主地位平等的伙伴。過去聯邦人員的身分將改為具彈性的職位契約關係，官員地位將予取消，改採可予中止的職位，但同時在個人契約中擴大對於非法裁退的保障。過去四年職位保障的作法，提供了穩固的任職保障。新法中提供了中止工作契約的可能性，要求更強有勁的成就取向及市場導向。而爭議處理程序則予簡化。

根據這項創新，聯邦人事法可謂為符合現代化及未來取向的法令：採取了契約取向，參考私部門經濟，在公部門中引進了工作契約的作法。

此外，新法同時也授權得在公法規定下簽署集體工作協定，因而強化社會伙伴關係；新法在第 33 條明定應與社會伙伴會商人事及組織事宜，這也成為員工協會的一項重要任務。集體工作協定與過往作法不同的是，賦予各工會一項新的重要角色：作為代言人，各工會成為集體工作協定的重要簽約人。事實上，在 2000 年 10 月，聯邦人事法尚未生效前，鐵路局的集體協定已經進行協商，而且獲得超過所屬人員 90% 的同意。而就針對郵局集體協定進行之各種協商而言，也已經有所進展。

聯邦人事政策的目標是要提昇人事及組織績效、行動及工作的市場競爭力；此外，其目的也在於去除官僚結構及促進文化的根本改變。

瑞士推動制定新的聯邦人事法，主要是要因應時局的快速變化。例如，如果聯邦鐵路局及其提供的交通服務，不能因應變遷的需求，將很快失去市場競爭力。郵政服務，同樣已處於新的競爭領域中，必須回應新的要求與顧客，與私部門營運公司競爭，並因應銀行帳務問題。追求競爭力的問題，同時也適用於聯邦行政部門。然而，舊官員法的重點是人事安定。在解決問題時，必須就每一項細

則的命令詳加考究。此種規範提供的是安全性。但這種規範也過於僵化。它嚴重限制了長官與部屬之間尋求共識的空間，限縮了領導決策。因此，官員法不再符合時代需求。另一方面，新的人事法提供了較大的行動自由，並提出符合時代的人事政策。

新法的制定，期望的是國家機關與企業能更具彈性及創新力，這意謂員工雖然訓練有素，但不再享有永任的職涯，而必須不斷學習新知。員工在運用法規時，也應該具彈性及創新性。對於具彈性及創新性的員工，新法希望他們具有負責任的人格，勇於為公共服務作出貢獻。這些員工不只期待受僱機會，而且在工作上追求專業及個人發展。因此，人事政策必須確保：一方面在公部門雇主要能在快速變遷的環境中善於運用所屬人力，另一方面也要促成勞動市場中的互通性，滿足員工的期望，否則，公部門雇主將會失去在勞動市場中的吸引力。這些發展的結果，即是必須在勞動市場的公共服務中採行「工作契約」。這意謂，一方面取消所謂的文官身分及任期保障，另一方面，公部門人事必須更為符合市場導向的期望。在新的聯邦人事法中，特別是其中的第 4 條，將新的人事政策定位為：符合經濟及社會需求的人力運用，提昇聯邦在勞動市場的競爭力。根據這些目標，聯邦人事法是一套規範，適用於聯邦中的所有公部門雇主。新法界定了一個法律架構，相關細節則由各施行法規規範，由聯邦行政委員會參考員工意見及社會有關團體之意見後核布(Hablützel, 2000; Villiger, 2000a)。

瑞士聯邦人事法規範聯邦與其員工之工作關係(*Arbeitsverhältnis; rapports de travail*)(第一條)。依照聯邦人事法第 4 條第 2、3 項，瑞士聯邦政府之人事政策(*Personalpolitik; Politique du personnel*)訂有二項目標：

(1)雇主應以適當、經濟且符合社會期望之態度運用所員員工；雇主並需採用合宜措施，以確保：**A.**爭取僱用及留用適任人力。**B.**促進員工個人專業發展、繼續教育、工作動機及多元工作能力。**C.**發展行政管理能力。**D.**男女機會及對待平等。**E.**不同語言族群之機會平等、促進多語化及各語言族群之互相瞭解。**F.**身心障礙人員之機會平等，促進其獲得僱用及接納。**G.**保護員工人格及健康，確保其工作安全。**F.**重視工作地點的生態環境。**I.**創造良好工作條件，使員工能夠善

盡家庭及社會責任。J.創設實習及訓練場所。K.對員工充分認知(第 2 項)。

(2)雇主應避免在工作關係中有擅斷行爲，並應建立與員工對談的評估制度，並以此爲基礎，建立績效導向之薪資制度，使員工根據組織目標不斷發展(第 3 項)。

簡言之，瑞士聯邦政府認爲，人事政策的必須要滿足(Villiger, 2000b)：

- 甄募適格人員，確保員工的忠誠度，符合機關需求。
- 同時，該員工充分發揮潛能，提昇授權彈性，使聯邦政策更有效達成各項任務。

爲使聯邦政府有提昇在勞動市場中的競爭力，以及達成上述 2 項人事政策目標，聯邦政府得另訂本法之各種施行法規(Ausführungsbestimmungen; dispositions d'exécution)、工作契約(Arbeitsverträge; contrats de travail)以及其他的行政措施及決定(第 4 條第 1 項)。新法的構想，是一套法律架構，由若干基本規範的體系所組成，適用對象爲聯邦行政機關，以及郵局與鐵路局。它明定人事政策的目標，保護員工不受非法解僱。這個規範體系可以讓聯邦行政機關、郵局及鐵路局根據各個不同的聯邦雇主特性，研擬行政措施改進工作時間組合方式、薪資制度。

聯邦人事法因此是同中求異("Vielfalt unter einem gemeinsamen Dach")。適用於聯邦全體員工的規範，構成了同樣的架構。除了保障不受到非法解僱的各種規定外，所有員工也均適用新的人事政策目標。在此相同架構之下，聯邦人事法允許公開採行不同的人事措施。因此，聯邦行政體系、郵政及鐵路局未來可以有不同的薪資報酬制度及工作時間。同時的，聯邦行政體系、郵政及鐵路局採行的人事法施行法規也可以有所差異。鐵路局簽署的是不同的工作契約，由各自的工會依需求與雇主分別進行談判(Hablützel, 2000)。

表 4-3 瑞士聘僱關係之管理規範

	私部門	聯邦文官體系
聯邦議會 (以及可能之公民投票)	憲法及聯邦法律 特別是瑞士契約法	憲法及聯邦法律 特別是聯邦人事法
聯邦行政委員會		聯邦人事法之各施行命令 (聯邦行政委員會扮演國家最高行政機關之角色)
社會伙伴 (員工協會與雇主間之集體協定)	特定部門的集體工作協定 (集體工作協定；瑞士契約法等)	郵政員工集體工作協定，以及 瑞士聯邦鐵路集體協定 聯邦行政委員會得授予其他雇主簽署集體工作協定之權力
雇主與員工 (個別契約)	個別工作契約 (個別工作契約規範法律抽象規定[尤其是契約法]及集體工作契約未涵蓋之事項)	個別工作契約 如有爭議：雇主裁決
雇主 (由雇主單方面訂頒的規定)	一般性及個別性的指導、指示等	如聯邦人事命令 (聯邦行政委員會扮演聯邦行政體系中的雇主角色) 一般性及個別性的指導、指示等

五、考銓制度

在 2004 年 1 月 1 日，瑞士聯邦行政機關總共有 37,932 位員工。此一人數與 2003 年差不多；如與私部門經濟比較，聯邦行政機關的員工流動率並不高。與前一年比較，員工流動率下降 0.7 百分點，維持在 5.8% 的水準。聯邦行政機關所屬員工平均年齡為 42.8 歲，全體員工中，有 18.8% 為部分工時制。瑞士各語言族群在員工中亦具代表性：71.7% 員工之母語為德語，19.6% 為法語，6.4% 為義大利語，0.4 為羅曼語(Rätoromanisch; romanche)，因此，在職場上，每個人都可使用母語。女性員工的比率已增加至 28.7%，主管人員中女性比率較去年增加 2.1 個百分點，成為 28.3%。

此外，瑞士聯邦鐵路局現有員工約 27,000 人(SBB, 2004)，郵局員工約 40,000 人(Die Schweizerische Post, 2004)，連同行政機關員工，全部聯邦政府員工人數約 10 萬 5 千人。

瑞士聯邦政府之人事主管機關為隸屬於財政部的聯邦人事局，其組織架構請參見圖 4-1。

瑞士聯邦人事法第 7 條規定職務甄補用人應採公開競爭原則：職務出缺時，應對外公開，採行競爭方式(Offene Stellen werden öffentlich ausgeschrieben; Les postes vacants font l'objet d'une mise au concours publique)。但各施行法規(Ausführungsbestimmungen; dispositions d'exécution)得規範例外情形。

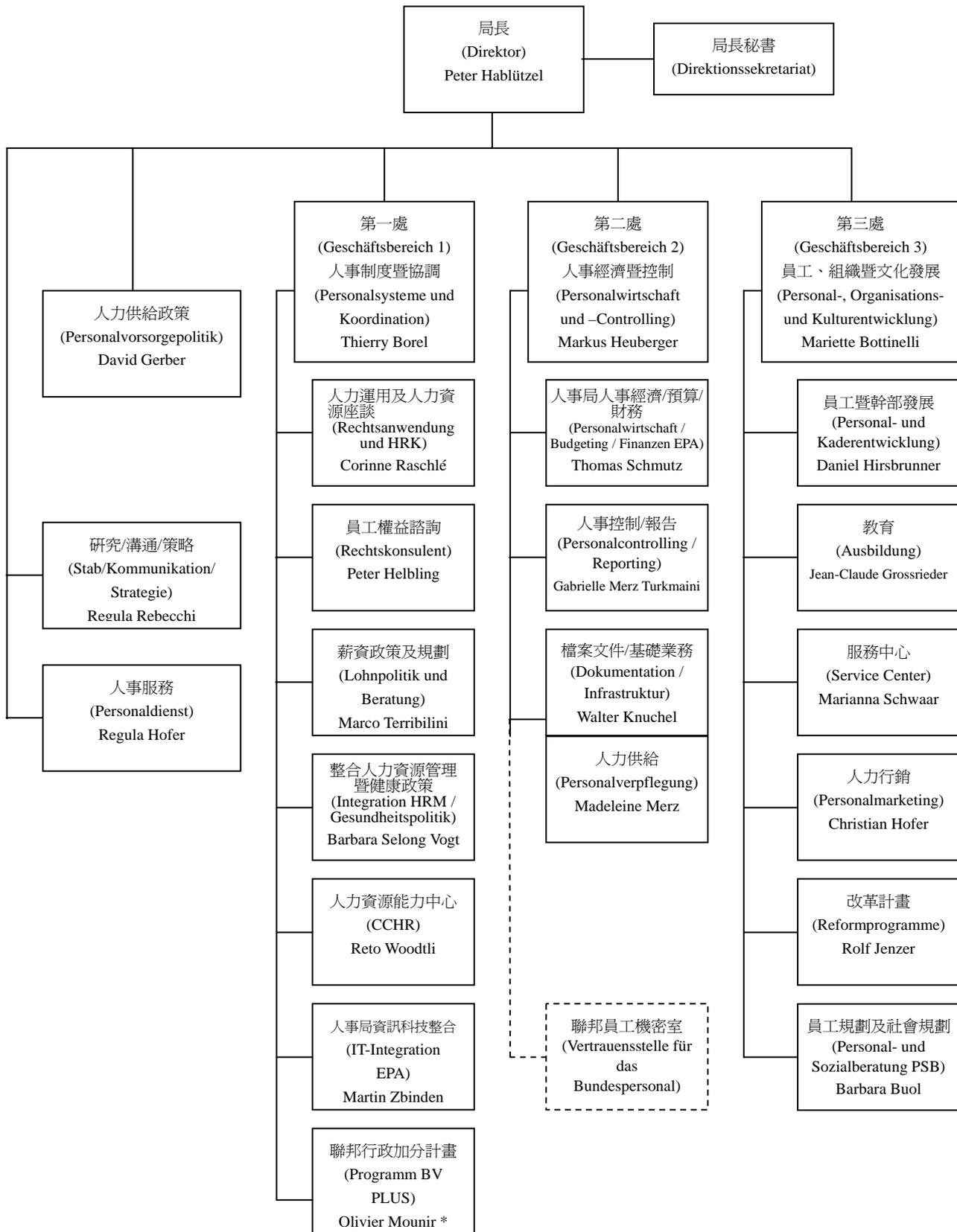


圖 4-1 瑞士聯邦人事局組織圖

註：1.局長及三位處長屬管理層級(Mitglied der Geschäftsleitung)，2.虛線框係行政隸屬關係 (Administrativ unterstellt)，3.* 表示屬於外部伙伴關係(Leitung = externer Mitarbeiter)。

根據聯邦行政委員會依 2000 年 3 月 20 日制定公布之聯邦人事法第 37 條授權規定，於 2001 年 7 月 3 日首次訂頒並於其後多次修正的《聯邦人事準則》(Bundespersonalverordnung; Ordonnance sur le personnel de la Confédération)第 22 條規定，「聯邦行政機關之職缺，應刊載於聯邦職缺公告中，進行公開競爭。」但下列三類職位並無競爭公告義務：A.為期不超過一年之職位；B.供行政單位內部甄募之職位；C.供內部工作輪調之職位。另外，各部會得基於正當理由，在財政部指導下，採行以下兩種特別作法：A.針對個案取消競爭公告；B.在例外情況下，採行其他形式的競爭公告。

在聯邦人事法的新制架構下，工作關係(Arbeitsverhältnis; rapports de travail)具公法性質(öffentlich-rechtlicher Natur; rapports de droit public)。原則上，此工作關係起始於簽訂書面的工作契約(Arbeitsvertrag; contrat de travail)²(第 8 條)；主管部會與受僱者簽訂工作契約後，工作關係即告成立。依聯邦人事準則第 25 條第 2 項規定，工作契約應載明契約各方當事人，並至少規範下列事項：

- A.工作關係之起始及其期間；
- B.負責之職務或業務範圍；
- C.工作地點及職務轉調之情況；
- D.試用期間；
- E.僱用之職等(Beschäftigungsgrad; taux d'occupation)；
- F.薪資；
- G.職涯發展規定。

在不終止工作契約的情況下，雇主得進行下列 2 種變動：A.改變員工之職務或業務範圍，以及其工作地點，其前提是此項變動是基於業務考量且在合理要求之範圍內。B.改變員工隸屬之組織，其前提是此項變動是基於機關改組之必要。

對於負有接受調派義務之員工，得隨時依職務指示將其調派至另一工作領域或工作地點。

² 聯邦人事法第 9 條第 3 項至第 5 項對下列人員定有特殊僱用期限，在簽訂契約時必須依其規定。

關於工作契約，相關規定包括：

1.本法之各種施行法規得規定適用期間(Probezeit; temps d'essai)，其最長為 6 個月(聯邦人事法第 8 條第 2 項)。依聯邦人事準則第 27 條規定，試用期為 3 個月，必要時得延長，延長之期限最長為 3 個月；並得以契約方式另定試用期限，但最長為 6 個月。如係短期之定期契約，或屬單位間之調任者，得免經試用，或縮短其試用期。

2.如係基於完成主權任務之必要，聯邦行政委員會得以命令規定：

- (1)只開放給具瑞士公民權者的工作關係；
- (2)只開放給不具瑞士國籍者的工作關係。

瑞士聯邦政府甄補人力，不以瑞士國民為限，但部分職位如係基於完成主權任務之必要，得限制必須具有瑞士公民權者始得充任；對於這些職位，主管部會應向聯邦財政部報告，並由財政部向聯邦行政委員會報告。在辦理職缺公告時，由各主管部會在公告中敘明本項限制³。

3.《聯邦人事準則》第 24 條規定，各主管部會得依職務功能之需求，規定特定職位之僱用標準 (Anstellungsvoraussetzungen; Exigences liées à la fonction)，如年齡、訓練、行為能力等。聯邦外事部所屬接受職務調派之人員，必須具有唯一的瑞士公民身分時，始得予以無限制僱用；但聯邦外事部得針對基於法律原因不能放棄另一國籍者，另作例外規定。

4.如果工作契約未明定期限，則工作關係為無限期。定有期限之工作契約，最長為 5 年；超過 5 年者，視為無限期之工作關係。連續且未中斷之定期工作契

³ 依《聯邦人事準則》第 23 條規定，這些職位包括：

- A.聯邦司法暨警察部(Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [EJPD]; Département fédéral de justice et police [DFJP])所屬負責打擊國際犯罪及刑罰追訴之警政人員。
- B.聯邦國防、人民防衛暨運動部(Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [VBS]; Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS])所屬負責國家防衛之人員。
- C.聯邦外事部(Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten [EDA]; Département fédéral des affaires étrangères [DFAE])所屬負責瑞士駐外代表之人員。
- D.聯邦財政部(Eidgenössischen Finanzdepartement [EFD]; Département fédéral des finances [DFF])所屬負責邊境警衛之機構人員。
- E.各部所屬在國際談判時代表瑞士之之員。
- F.各部所屬申訴暨仲裁委員會之成員，但如有其他特別規範，則依其規定。

約，累積達 5 年者，亦視為無限期之工作關係。聯邦行政委員會得對特定職位類別另作例外規定⁴。

5. 契約雙方當事人可以隨時共同協議終止工作關係。在下列 3 種情況下，工作關係無需撤銷即行終止：A. 年齡已屆 1946 年 12 月 20 日之聯邦老年及寡居者保障法第 21 條規定者⁵，但對於特定員工，聯邦行政委員會得規定較低之年齡上限；對於特殊個案，雇主亦得規定高於退休年齡之職務。B. 員工死亡。C. 契約期限屆滿(聯邦人事法第 10 條)。

對於工作契約的撤銷，聯邦人事法定有周密的任職保障：

1. 解約期限：基本上，無論定期契約或是不定期契約，如果先有一方提出解約要求，卻無法遵循誠信原則維繫既有的工作關係，另一方得在任何情況下提出要求「立即」解約。但如果是不定期契約，契約的任一方當事人均得通知解約，其解約期限如下：(1) 試用期間，A. 試用開始 2 個月內，通知日之後的第二週週末；B. 試用第 3 個月起，通知日之後的第二個月月底(聯邦人事法第 12 條第 2 項)。(2) 試用期結束後，通知後之實際解約期限為下列月數的月底：A. 任職時間在 5 年以內者，3 個月；B. 任職時間 6 至 10 年者，4 個月；C. 任職時間在 11 年以上者，6 個月(聯邦人事法第 12 條第 3 項)。聯邦人事法之各施行法規得訂定比前述 2 項規定期限更長之期限；但針對特定個案，在未抵觸重要利益之前提下，雇主得縮短所屬員工之解約期限。

2. 解約原因：依照聯邦人事法第 12 條第 6 項，試用期過後，雇主可以提出

⁴ 聯邦人事法第 9 條第 3 項至第 5 項對於工作契約之期限，另作三種特別規定：

A. 聯邦訴願仲裁委員會成員之僱用期限，按 1968 年 12 月 20 日行政程序法第 71c 條第 4 項之規定(第 3 項)。

B. 聯邦議會及聯邦法院得自行決定所屬人員之僱用期限(第 4 項)。

C. 聯邦行政委員會得以命令規定獨立於聘僱機關體制以外之人員僱用期限(第 5 項)。

任命機關基於正當理由，得在僱用期限屆滿前，更改或撤銷適用於第 3 項至第 5 項規定之人員職務關係。

聯邦人事準則第 32 條對於上述第 4 項及第 5 項補充規定：以下工作關係訂為四年任期：A. 軍隊之最高軍事法庭庭長，B. 聯邦刑事檢察官及代理聯邦刑事檢察官，C. 聯邦檢察官及其職務代理人；其任期與眾議院議員之任期相同，並於 1 月 1 日開始，12 月 31 日結束。若任期結束時未進行解約，則工作關係再延長四年。

⁵ 聯邦老年及寡居者保障法(Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants)第 21 條第 1 項規定，以下人員得申請老人年金：A. 男性年滿 65 歲；B. 女性年滿 64 歲。

解約要求的原因，限於以下 6 種情況：

A.違反法律或契約規定之重要義務(die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten; violation d'obligations légales ou contractuelles importantes)；

B.在職務或行為上重複或持續的嚴重疏失，雖然已有書面警告(Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholten; manquements répétés ou persistants dans les prestations ou dans le comportement, malgré un avertissement écrit)。

C.態度或能力不足以勝任工作契約中載明之工作(mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten; aptitudes ou capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat ou mauvaise volonté de l'employé à accomplir ce travail)。

D.不願執行合理要求之其他工作(mangelnde Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit; mauvaise volonté de l'employé à accomplir un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui)。

E.基於經濟或營運的重要原因，雇主無法提供合理的替代工作(schwerwiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe, sofern der Arbeitgeber der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann; impératifs économiques ou impératifs d'exploitation majeurs, dans la mesure où l'employeur ne peut proposer à l'intéressé un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui)。

F.法律或契約規定之聘僱條件已不存在(der Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung; disparition de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans le contrat de travail)⁶。

依據瑞士聯邦人事局在參訪期間的簡報，新的薪資制度主要目標有三項：

⁶ 聯邦人事準則第 26 條針對本款補充規定，適用對象包括各機關首長，各部會機要職人員(如秘書長、新聞處長、與部長同進退之機要人員)，高階軍官等，其僱用期限或離職條件應載明於工作契約中。

- 1.強化主管人員之管理責任。
- 2.增進對工作績效的參照。
- 3.廢除自動加薪制度。

依照瑞士聯邦人事法第 15 條第 1 項之規定，雇主必須支付員工薪資。薪資依職能 (Funktion; fonction)、經驗 (Erfahrung; l'expérience) 及績效 (Leistung; prestation) 而定。瑞士聯邦政府所屬員工之薪資等級，依聯邦人事準則第 36 條規定，計分 38 級。開始僱用時，主管部會應考量受僱者之教育程度、工作及生活經驗和勞動市場之情況，於薪資等級範圍內訂定薪資⁷。

主管人員每年應與所屬員工進行會談及人事評鑑，其中人事評鑑係薪資調整的基礎，評鑑時應依據績效、行為、能力等是否符合既定目標而予決定(聯邦人事準則第 15 條)。其年度評鑑流程如圖 4-2。

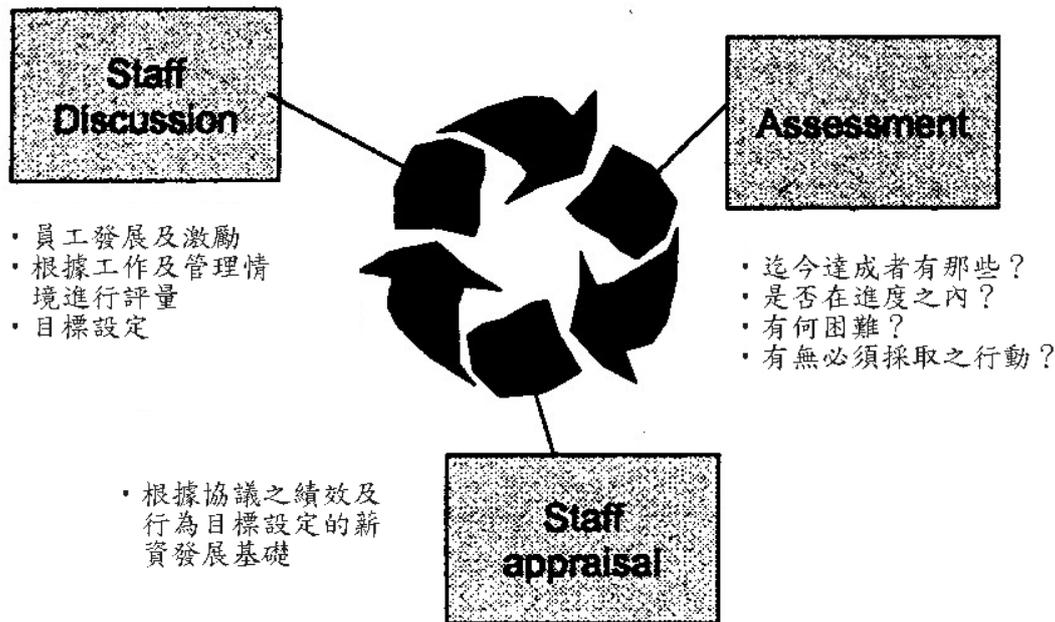


圖 4-2 瑞士人事評鑑之年度流程

評鑑等級區分如下(第 17 條)：

評鑑等級 A++：大為超過要求

評鑑等級 A+：明顯超過要求

⁷ 另依聯邦人事準則第 38 條，對於部分工時之薪資、地點津貼及其他津貼等事項，則依僱用程度分別決定；如係不定期的僱用，可與受僱者協商以日薪、平均薪資、時薪等方式給薪。

評鑑等級 A： 完全符合要求

評鑑等級 B： 符合部分要求

評鑑等級 C： 未符合要求

根據績效及經驗計算薪資調昇時，應以聯邦人事準則第 36 條所定薪資等級表右欄「評鑑等級 A」最高金額作為計算基礎。如果年度績效評鑑等級為 A，則年度調薪幅度為 3%，直到評鑑等級 A 之最高金額；如果年度績效評鑑等級為 A+，則年度調薪幅度為 3.1 至 4%，直到評鑑等級 A 之最高金額；如果年度績效評鑑等級為 A++，則年度調薪幅度為 4.1 至 6%，直到評鑑等級 A 之最高金額；如果年度績效評鑑等級為 B，則年度調薪幅度為 2%，直到評鑑等級 B 之最高金額；如果年度績效評鑑等級為 C，則不予加薪。(聯邦人事準則第 39 條)其整體架構如圖 4-3。

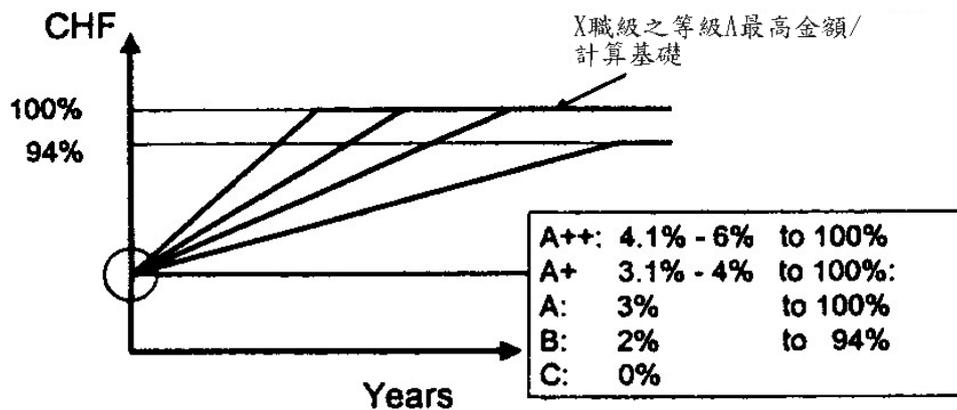
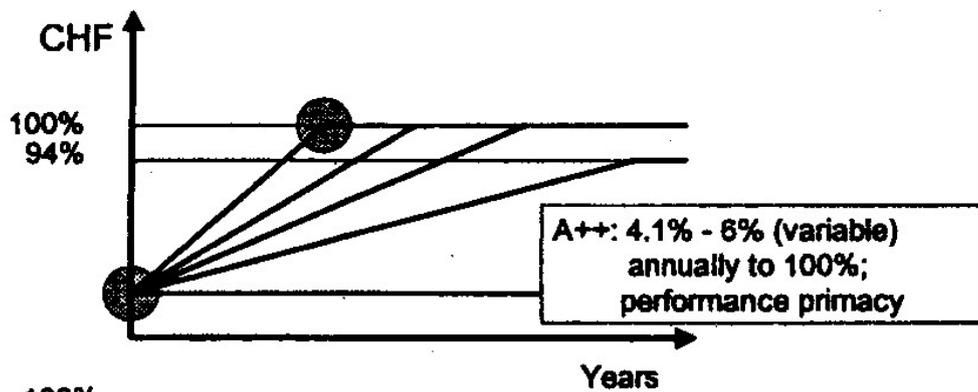


圖 4-3 瑞士薪資評鑑及晉陞模式

如果員工每年績效考列 A++，則將在很短的時間內到達最高金額，如圖 4-4 所示：



• 供評鑑等級A(特優)計算薪資晉陞之基礎

under 100%

• 績效特優者可確保享有4.1%至6%之間的薪資晉陞

圖 4-4 瑞士績效特優者之薪資晉陞方式

如果每年工作績效處於變動狀態，員工之薪資晉陞將不會維持直線，而以曲折方式上升。

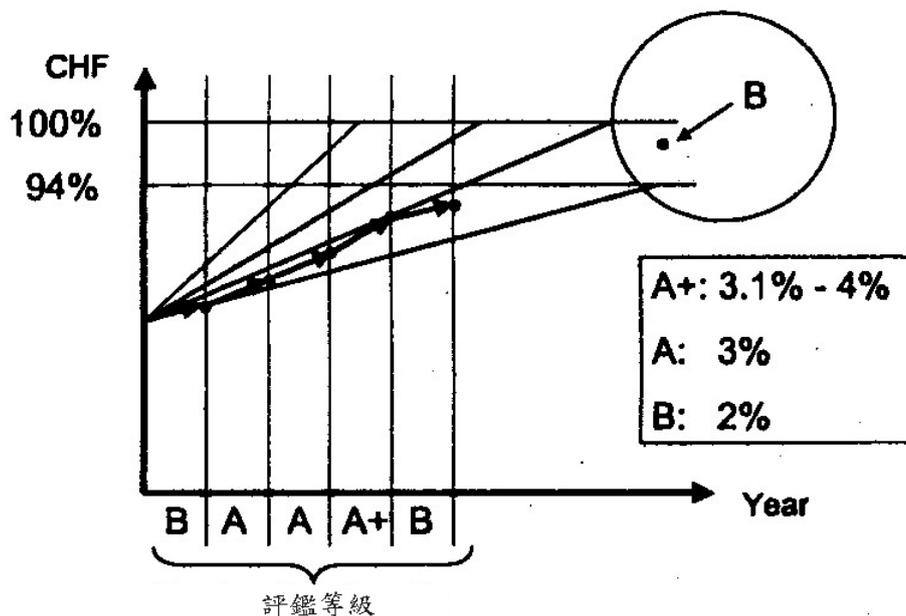


圖 4-5 瑞士工作績效每年變動者之薪資晉陞情況

薪資發展已達到評鑑等級 A 之最高金額，且績效符合評鑑等級 A+或 A++，則可額外頒發優秀獎勵(Prime de reconnaissance)。評鑑等級 A+之優秀獎勵最高為

評鑑等級 A 最高金額之 6%，評鑑等級 A++ 之優秀獎勵最高為評鑑等級 A 最高金額之 12%。各主管部會得頒發評鑑等級 A+ 之優秀獎勵，最多為 15% 員工，評鑑等級 A++ 之優秀獎勵，最多為 3% 員工。

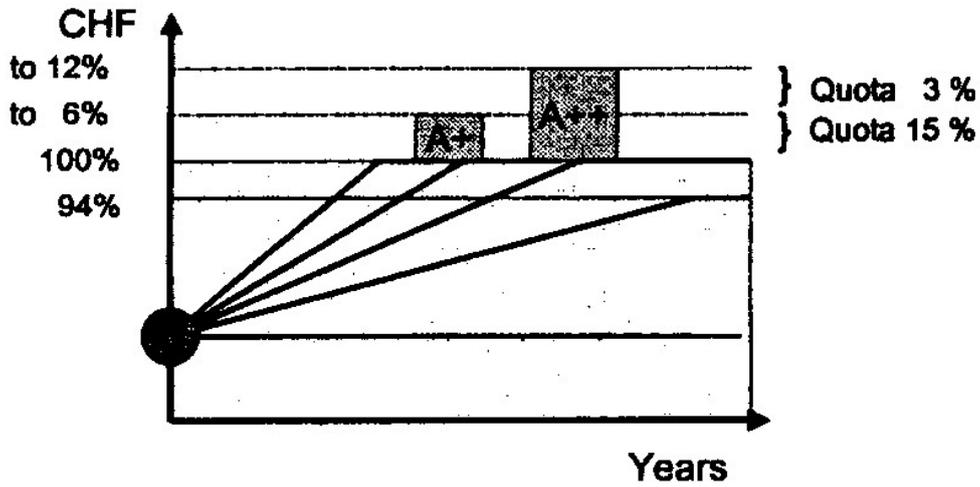


圖 4-6 瑞士薪資制度中優秀獎勵之額度

除了一般薪資之外，瑞士聯邦人事準則中尚規定幾類特殊薪資，如物價上漲津貼、職務津貼、派駐獎勵、家庭照顧津貼，以及配合勞動市場之供需情況，得給付最高 20% 的津貼等，十分多元及彈性，以強化在人力職場上的競爭性。

表 4-4 瑞士聯邦政府薪資等級表

單位：瑞郎

	94%(最高金額) 評鑑等級 B	100%(最高金額) 評鑑等級 A
38	292 784	311 472
37	243 787	259 384
36	228 847	243 454
35	214 056	227 719
34	199 421	212 150
33	184 924	196 728
32	170 598	181 487
31	163 465	173 899
30	156 343	166 322
29	149 260	158 787
28	142 192	151 268
27	136 006	144 687
26	129 846	138 134
25	123 674	131 568
24	117 525	125 027
23	112 295	119 463
22	107 068	113 902
21	102 953	109 524
20	98 849	105 158
19	94 744	100 791
18	90 642	96 428
17	86 524	92 047
16	83 063	88 365
15	79 838	84 934
14	76 657	81 550
13	73 987	78 710
12	71 390	75 947
11	68 837	73 231
10	66 343	70 578
9	63 825	67 899
8	61 292	65 204
7	58 822	62 577
6	56 328	59 923
5	53 821	57 256
4	52 306	55 645
3	51 489	54 775
2	50 671	53 905
1	49 862	53 045

六、參訪心得

根據民調顯示，瑞士人傾向於滿足現狀，對各種制度亦然；既然認為現行制度運作良好，就不太願意作大幅度的改變，因此長久以來，瑞士政治很少出現劇烈的變革(Church, 2004: 224-226)。但至少 1990 年代開始以後，瑞士政治出現了幾項革新作為，修憲固屬之，政府及行政的改革亦然。

經濟及企業要能快速變化，前提是國家擁有精練的能力及改革的準備。因為在全球競爭中，公部門的效率及效能是決定地域主要優勢的因素。面對嚴苛的各種資源，今日的行政組織必須行動快速而有彈性。

公部門或私部門組織轉型的前提條件是現代化的管理工具。作為一位雇主，聯邦政府必須要建立新的法律架構，使其能快速及彈性地因應各種變遷，特別是必須使各項工作具有市場競爭力。如果人事政策不能符合時代所需，行政體系及聯邦企業將無法達成專業及經濟性的變革。人事政策對於行政現代化具有關鍵性的影響，其在制度利益與個人利益之間建立連結關係，同時促成組織與個人的發展。

人事政策本身並非最終目的，人事是一項支援的功能。從經濟學觀點而言，每一個企業或組織的人事政策必須確保三項程序，這不僅適用於私部門，對公部門同樣重要(Hablützel, 2000)：1.生產成品市場，對顧客系統提供最佳服務。對顧客提供加值的服務，可以提昇企業的存在合法性。同樣的道理適用於國家：行政透過價值創造，進而提昇社會利益，可使自己合法化。在科技、經濟及社會的快速變遷時代中，意謂著我們必須要行動有彈性及創新，不會受到組織結構僵化的不利影響。這對公有企業及行政組織均屬重要。2.生產因素市場，確保資源的安全性。如果政府要維持工作環境具有市場競爭力，不僅要以薪資鼓勵適當的工作成就，也需要提供具吸引力的工作；重要的是，要開放員工的潛能，使其具有市場競爭力，並遵循雇主的指揮。理想的狀況是，維持一個良好工作環境所必要的合作關係，並使員工因工作有趣及有前景，而更有工作意願。3.雇主與員工之交易市場，促使組織內部利益均衡。在兼顧工作環境具市場競爭力的前提下，人事

制度應在受僱者與雇主二方之間尋求利益平衡點，雙方將各自的發展前景融合於一個共同的願景，據此調和追求工作穩定、組織彈性的二種需求。

以這三項人事政策的功能作為衡量標準，瑞士在 2002 年施行的聯邦人事法，確實遵循這三項功能作為法案規劃的大原則，聯邦人事法締造了聯邦、郵局及鐵路局的一項現代化人事政策，亦即：1.提供的服務可以受到信賴、有效率、符合民眾需求。2.無論聯邦或受僱者之工作均具市場競爭力。3.公平的社會伙伴關係，以未來願景為導向；聯邦人事法提供了工會及員工協會參與權，使國家維持成為一個社會性的雇主。

因此，雖然在參訪過程中，發現在新制聯邦人事法規範下，對於員工的保障過於嚴密，以致發生有高階主管接獲解約通知後，仍可依法留在原辦公室 6 個月的怪異現象；但是，新法的制定仍可視為瑞士近年來各項行政革新中，符合現代化人事政策的一項開創新作為。雖然員工反對，但訴諸公民投票後，仍舊獲得多數民意的支持。

新法最具象徵性的改革，是揮別官員身分——這等同於終身、穩定的工作。新的國家僱員仍可維持穩定的工作，但未來他必須瞭解本身是公共服務企業的代表。

另一方面，由於新法引進了工作契約的制度，公部門員工遇有人事法律未規範之事項，可以直接適用與一般勞工相同的契約法，此部分如有爭議，同樣由民事法庭裁處；再加上瑞士國民年金制度健全，公私部門之間的福利差距不太，所以，在新的聯邦人事法架構下，能夠促進國家與私部門職業之間更大的交流。

瑞士此次通過新的聯邦人事法，成功引進了新公共管理的理念，一般認為，即使不見得完全走向盎格魯撒克遜模式，至少能與瑞士鄰近國家相比美。

參考書目

- Aeberhard, Jane Hodges, 2000, "Comparative study of contents of civil service statutes",
《<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ilo/unpan006337.pdf>》,
accessed August 1, 2004.
- Bottinelli, Mariette, 2000, "Reform der Bundesverwaltung im Lichte der
Chancengleichheit", anlässlich der Tagung "Wandel der gesellschaftlichen und
betrieblichen Strukturen – Umbau, Ausbau und Abbau: Chancen und Risiken im
Lichte der Gleichstellung", veranstaltet von "TATEN STATT WORTE
Schweiz", 21, September, Olten.
- Bürgi, Beat, 1998, "Public management developments in Switzerland", Paris: OECD.
- Church, Clive H., 2004, *The Politics and Government of Switzerland*, New York:
Palgrave MacMillan.
- Couchepin, François, 1992, "Public Management Profiles: Switzerland",
《<http://www.oecd.org/dataoecd/8/34/1901958.pdf>》, accessed August 5, 2004.
- Die Schweizerische Post, 2004, "Personal im Zahlenspiegel",
《<http://www.post.ch/SiteOnLine/DE/Accueil/1,1727,12172,00.html>》, accessed
October 5, 2004.
- Eidgenössisches Personalamt, 2004, 《<http://www.personal.admin.ch/d/index.htm>》,
accessed October 5, 2004.
- Federal Chancellery, 2004, "Votations populaires",
《<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20001126/index.html>》, accessed October 5,
2004.

Hablützel, Peter, 2000, "Bundespersonalgesetz", presented in Pressekonferenz vom 24. Oktober.

SBB, "Die grösste Reise- und Transportfirma der Schweiz",

《<http://mct.sbb.ch/mct/konzern.htm>》, accessed October 5, 2004.

Villiger, Kaspar, 2000a, "Eine neue Personalpolitik für den Service Public", presented in EPA-Kolloquium, "Modernisierung im öffentlichen Personalrecht", vom 29. Märzj.

Villiger, Kaspar, 2000b, "OUI à un partenariat moderne et équitable entre les employés et les employeurs de la Confédération", presented in Conférence de presse du 24 octobre,

《C:\TEMP\PressKonferenz-JaModFairPartnerschafArbeitNehm-241000-9h00-f_.doc》, accessed October 5, 2004.

伍、瑞士公證人制度

2004年9月3日上午拜會瑞士公證人協會(Schweizerischen Notarenverband; Fédération Suisse des Notaires)，由該會副會長 Mr. Theo Pflüger 率秘書長 Mr. Andreas B. Notter 等公證人熱忱接待。

瑞士由 26 個邦(成員國)組成，25 個邦共同組成了瑞士聯邦。在憲法指定或當需要制定統一規範的時候，就由聯邦來承擔責任行使權力；舉例來說，瑞士民法典和商法典便是全瑞士生效的。與其他中央集權國家如法國不同，實行聯邦制的國家，瑞士各邦的獨立自主權是得到聯邦保護的。邦有權制定自己的憲法，並可確定在他們負責範圍內的事務。就如同許多其他事務一樣，公證機構也由邦來管理(Regierungsrates, 2004)，公證體制所以因邦而異。總體上說，主要有兩種形式：公職公證體制和自由職業公證體制。

在瑞士大約有 1600 自由職業公證人；公職公證人沒有確切的統計數字。如與律師相較，自由職業公證人的人數相對較少；瑞士大約有 7,200 名執業律師，其中 7,065 名在瑞士律師協會註冊。在自由職業體制中，Genf (Geneva)和 Waadt (Vaud)邦的不少公證人僅以公證人為業。而在其他邦，公證人一般同時是律師。

一、瑞士公證制度

(一)定義

Notariat 一詞，在瑞士有二種含意，一為專門職業，一為文書公證(Notter, 2000)。這二種含意有別。

首先，在瑞士，公證是一項專門職業，指的是一種活動，透過法律規範之特定程序，對合法事項進行公證。公證一詞，就狹義而言，指涉下列程序法則：

(1)進入這項職業領域(den Zugang zum Beruf)，諸如公民身分、居住地點、教育、證照(Patent/ Brevet)、任命或選任、執業許可(Berufsausübungsbewilligung)等。

(2)職業組織型態(die Organisation des Berufes)，諸如自由職業、公職公證人或混合型態(freies oder staatliches Notariat, Mischformen)、紀律管理、執業權限

(materielle und örtliche Zuständigkeit)、公證人之權利義務(如：當事人知的權益、職業秘密、利益迴避等)。

(3)主管機關之營業規範(die praktische Ausgestaltung des Betriebs bzw. der Kanzlei)，諸如單獨入口、與公證室區隔、指標等。

其次，公證程序(Beurkundungsverfahren)係規範受理一件公證業務時，必須遵守之程度。這些法律規定一般均非常明確，指引公證人如何製作公證文書，並順利送達當事人及各主管機關。

公證文書(öffentlichen Urkunde)的概念，係上述二種定義結合後之產物。簡言之，公證文書是由一位公證人依循一套法定程序製作完成的公法行為。

(二)聯邦與各邦之管轄權區分

在瑞士，如同其他法律領域一樣，對於公證人及公證制度，聯邦與各邦之間有不同的法律權限，憲法第 122 條及民法附則第 55 條中訂有相關規定。

不過，有關公證文書的內涵，瑞士法律較乏明確規範。因此，學理上及司法實務上對於公證文書的概念，基本上不是根據聯邦民法或刑法等法律條文，因為公證文書出現的時間遠較民法及刑法生效之時來得久遠。

時至今日，聯邦法院對於公證文書仍採限縮的描述性定義，但此一定義基本上已涵蓋了此項文書制度的規範性目的。此定義包括下列幾項要素：

- (1)文字紀錄及保存之檔案(Aufzeichnung und Aufbewahrung)，
- (2)內含具法律效力之宣示(von Erklärungen mit rechtlicher Bedeutung)，
- (3)遵循一套法律規範之特定程序(in einem gesetzlich geregelten, speziellen Verfahren)，
- (4)由國家授權之人員作成(durch eine Person, die dazu vom Staat ermächtigt ist)。

另一方面，聯邦法院在解釋聯邦民法規定時，也儘量將法律規定之適用範圍限縮在對公證文書最低程度的程序要求，尤其是在公證文書應包含之最低程度的內容上。儘管如此，針對公證文書內容之若干具體細節規範，仍係源自於程序法

規。

聯邦民法對公證程序僅就少數要點加以規範，諸如遺囑、續約、情勢變遷之抗告、簽署方式等。

遵循以上的聯邦法律規定，各公證機構得自行決定各類公證文書的形式。此外，各邦得規定各公證機構應採行之公證文書形式，但不能因而妨礙聯邦法律相關公證規定之實施。因此，各邦不能針對動產買賣規定其公證形式，因為這種規定將使未作特殊限制的民法相關規定更趨複雜化。

至於其他有關公證人及公證文書的所有問題，均由各邦法律規範。其結果，造成了法規制度上極上的變異性，這種情況如果以今日在瑞士及歐洲境內日益增加的流動性來衡量，很難加以辯護。基於此，瑞士公證人協會目前正研擬可行的解決方案。

(三)公證文書之形式

公證(öffentliche Beurkundung; L'instrumentation)不僅涉及程序法，亦涉及實體法(公法及強制性規定)；公證程序相當於民事的訴訟程序。

公證程序規範公證文書的作成形式；具體而言，各邦有關公證程序的法律會規範公證的受理方式，準備程序，必須當事人在場完成的主體程序(包括使用之語文、確認所有當事人均在現場、紙張格式、文件形式、紀錄之保存等規定)，以及抗告之方式等。

針對公證程序的最低限要求，係由聯邦法律所規範。有關文件內容的最低限要求，亦係如此；但文件內容或多或少與程序規定有關(當事人及公證人之姓名、註明符合各項程序規定、載明公證之地點及時間)。

公證文書可區分為二種不同形式，其所衍生之程序略有差異：

(1)意願之陳述(Willenserklärung)(單方表述 einseitige Willenserklärung、協議契約 Vertrag)；

(2)事實判定(Tatsachenfeststellung)(如不動產狀態的確認文件、當面或以其他方式使公證人瞭解的各項會晤陳述)。

公證文書會因其內容的不同，而有不同的有效期限。

(四)公證地點

公證地點(Ort der Beurkundung)是公證人簽署公證文書原來的地點。原則上這是在公證人的辦公室。基本上，此一地點必須在發給該公證人執業許可的邦轄區內。在瑞士，公證人不能在其他邦執業；但若干的邦簽署跨邦合作協議，則為此一原則之例外情況。

瑞士聯邦正在研議的公證法律中，則未規範公證地點。原則上，對於地點係完全開放：當事人可以在瑞士境內任一地點公證，不限於居住地點。由此推論，公證文書將可以瑞士全境之內獲得採認。

不過，這項自由選擇公證地點的原則，在適用有二項例外：第一，有關房地產地點的公證必須在其所在之邦進行，因聯邦民法規定各邦得決定其轄區內此一事項之公證程序。第二，Waadt (VD)等邦仍規定此類公證事項僅能由在該邦設有公證辦公室的公證人受理。但此種制度現已由各邦檢討改進中。目前，Bern (BE)、Graubünden (GR)、Jura (JU)、Neuenburg (NE)等邦已經在修正各自的公證法時，將此項限制刪除。僅有 Waadt (VD)仍維持此項制度。

此外，如果公證文書不是源自法律規定，而是應當事人的要求而製作時，仍然必須要尊重公證人的轄區權限。

二、瑞士公證人制度的不同型態

根據公證體制的不同形式，瑞士 26 個邦可作以下分類：

(一)公職公證體制(Amtsnotariat)：Appenzell Innerrhoden (AI)，Appenzell Ausserrhoden (AR)，Schaffhausen (SH)，Schwyz (SZ)，Thurgau (TG)，Zürich (ZH) 等 6 個邦。

(二)自由職業公證體制(Freiberufliches Notariat, oder Berufsnotariat)：Aargau (AG)，Bern (BE)，Basel-Stadt (BS)，Freiburg (FR)，Genf (GE)，Neuenburg (NE)，Jura (JU)，Tessin (TI)，Uri (UR)，Waadt (VD)，Wallis (VS)等 11 個邦。

(三)混合型公證體制(Mischformen)，以上二種制度共存，公職公證人與自由職業公證人之執業範圍有所區分：Basel-Land (BL)，Glarus (GL)，Graubünden (GR)，Luzern (LU)，Nidwalden (NW)，Obwalden (OW)，St. Gallen (SG)，Solothurn (SO)，Zug (ZG)等 9 個邦，但在部分的邦之中，二者之執業範圍仍有重疊部分(如 GR 邦之巡迴公證人[Kreisnotar]及執照公證人[patentierter Notar])。

特定邦採行特定型態的公證人制度，通常係基於歷史因素。瑞士西部及瑞士南部習慣上比較受到法國及義大利傳統的影響，在政治上也較能獲得支持，因此通常採行所謂的拉丁式公證體制(lateinische)，亦即自由職業公證體制。反之，其他德語系的各邦則較傾向於德國傳統；在德國，從過去到現在，其公證行為均保留給各級政府員工，具有公務人員身分。

三、公證人協會(Notarenverbände; associations de notaries)

各邦的自由職業公證人均各自組成邦級的協會組織，代表在邦層級上的公證人組織利益。有 12 個邦級自由職業公證人協會參加瑞士公證人協會 (Schweizerischen Notarenverband, [SNV]; Fédération Suisse des Notaires [FSN])，約 1,550 自由職業公證人以個人會員身分加入瑞士公證人協會。公職公證人一般均未組織協會，這是因為他們同時還負責其他比重更大的業務(如土地登記員、法院書記、社區書記)。

表 5-1 加入瑞士公證人協會之各邦協會

協會名稱	邦名(德文)
Aargauische Notariatsgesellschaft	Aargau (AG)
Notariatskammer Basel-Stadt	Basel-Stadt (BS)
Verband bernischer Notare	Bern (BE)
Association des Notaires Fribourgeois	Freiburg (FR)
Chambre des Notaires de Genève	Genf (GE)
Vorstand Bündner Notarenverband	Graubünden (GR)
Conseil du Notariat Jurassien	Jura (JU)
Chambre des Notaires Neuchâtelois	Neuenburg (NE)
Ordine dei Notai del Cantone Ticino	Tessin (TI)
Notariatskammer Uri	Uri (UR)
Association des Notaires Valaisans	Wallis (VS)
Association des Notaires Vaudois	Waadt (VD)

就地理分布而言，這些自由職業公證人協會所屬之邦主要位於瑞士西部及南部。

瑞士公證人協會以會員大會為立法機關，由七位成員組成行政委員會，為執

行單位，另由各會員邦之主席每年定期召開聯合會。

表 5-2 瑞士公證人協會組織表

會員大會 (立法機關) (Generalversammlung [Legislative])	行政委員會 (行政機關) Vorstand (Exekutive)	主席聯合會 (Präsidentenkonferenz)
所有會員 (集體會員暨個別會員) Alle Mitglieder (Kollektiv- und Einzelmitglieder)	7 位成員： 主席： Philippe Bosset (Präsident:) 副主席： Theo Pflüger (Vizepräsidenten:) Sandro Stadler 出納： Rudolf Fasler (Kassier:) 委員 (Beisitzer:) Martin Lenz Costin van Berchem François Clerc	12 位成員 (會員邦之協會主席) 12 Mitglieder (Präsidenten der Kantonal-verbände)
一年一次	一年六次	一年一次
	委員會： • 諮詢委員會 (Vernehmlassungskommission) • 公證人教育工作委員會 (Arbeitsgruppe Notariatsakademie) • MWST 工作委員會 (Arbeitsgruppe MWST)	
	秘書長 (Generalsekretär) Andreas B. Notter	

瑞士公證人協會負責協調各邦協會和會員，並維護自由職業公證人在瑞士國家層級及國際上的利益。在瑞士，協會經常獲邀參與聯邦行政機關研議法案的諮商程序。在國際間，協會是國際拉丁公證人聯盟(Union Internationale du Notariat Latin, [UINL]; l'Union Internationale du Notariat Latin, [UINL])的成員。這個非政府

國際組織目前在許多國家辦理各式活動，特別是在前東歐共產集團國家(波蘭、匈牙利、捷克共和國、斯洛伐克等)，以及目前仍信奉共產主義教條的國家(中華人民共和國)，協助建立自由職業公證人制度。瑞士公證人協會本身也直接在俄羅斯、摩爾達維亞(Moldavia)、斯洛維尼亞共和國(Slovenia)等國家參與建立自由職業公證人的制度。

四、自由職業公證人與公職公證人的異同

(一)公職公證人與自由職業公證人之相同點

兩種制度雖然有很大的差異，但公職公證人與自由職業公證人仍有幾項重要的共同點。如果沒有這些共同點，這二者不會形成相同的職業，二者所製作的公證文書將不會具有相同的價值。

無論是自由職業公證人或是公職公證人，均須為瑞士國民，並須居住於其執業之邦中，而且必須要具備行為能力及執業能力。公證人有義務保守職業秘密，遵守公證程序，及提供當事人法定資訊。

此外，公證人必須與當事人之間維持獨立身分。

公職公證人及自由職業公證人在辦理公證時，均須遵守各邦依其傳統及聯邦民法相關規定所訂定的法規。

(二)自由職業公證人與公職公證人之不同點

一般而言，自由職業公證人之執業資格係開放給通過完整的大學教育，並完成平均一年半實習課程之申請人。此為自由職業公證人與公職公證人之第一項重要差異所在，公職公證人通常並未要求申請人必須受過法律教育，且很少會要求必須完成大學教育；此外，公職公證人也未必會要求要通過實習課程。公職公證人一般係任職於公證處的地方政府職員，以選舉方式產生，或由地方政府任用，除了負責公證外，尚兼負其他許多業務。在這方面，Zürich 邦是一項例外，其要求所屬公證人必須通過大學課程。法律的養成教育十分重要，因為公證人的角色不只是轉錄當事人的意願，而且也應該要向當事人解釋相關的法律後果及可行的替代方案。

第二個不同點，在於自由職業公證人並不屬於國家行政組織的層級節制體系，雖然仍會受到國家的嚴密監督。這項職業是獨立的，或如其名稱所示，是自由的。對廣大民眾而言，這種特性有其優點，因為民眾的利益不必然完全符合國家利益(例如，就民眾與國家或社區之間買賣契約的公證而言，契約的訂定方式

對民眾的財務會產生不同的影響)。

第三個重要差異，在於自由職業公證人必須接受市場上的自由競爭；雖然收費標準常會受到各邦議會訂頒之規費法令所規範。這項限制可以確保公證人不致以削價方式，而是藉由更好的工作品質及處理速度而競爭。顧客可以自行決定要委託給那一位公證人；法律則未強制指定民眾應向何處辦理公證。

(三)自由職業公證人與公職公證人之執業權限(Kompetenzen)區分

公證人之執業權限，由各邦決定。如果一個邦之中同時有自由職業公證人及公職公證人時，亦由邦政府決定這二種公證人各自的公證權限範圍。

因此，在若干邦，不動產契約的公證係屬公職公證人之執業權限，在其他邦，則歸屬於自由職業公證人。

公證文書的簽署，在美國是公證人的主要職權，但在瑞士卻往往保留給各類官員，有時甚至保留給社區行政首長。

(四)國際執業能力(Internationale Zuständigkeit)

在瑞士周遭的許多國家並無地理轄區執業範圍的概念(Begriff der örtlichen Zuständigkeit)。這些國家完全沒有設限地採認另一國家的合格公證人作成的任一公證文書，前提是此公證人的職能及教育資格與該國的公證人相當。因此，一位瑞士公證人在瑞士境內針對在義大利或德國的土地不動產買賣契約進行有效公證，是有可能的。

五、瑞士自由公證人考選制度概況

對於公證人資格及管理方式，每一個邦都有不同的規範。所以在瑞士共有 26 種不同的公證人制度；以執業期間的繼續教育為例，僅有若干邦有此建制。此種體制與律師相似，對律師資格及管理方式，每個邦均有自己的律師法。以律師執業期間的繼續教育制度為例，因所在邦而異，各有其不同的要求。

各邦之間只有相關的大學學歷得到全瑞士範圍的承認。實習以及國家考試都只有在所在邦有效。在此，公證人與律師則有很大的差異，各邦對於律師資格可以相互採認，根據「律師自由遷徙法」，每個律師都可以在瑞士任何一個邦執業。

瑞士公證人的數量因邦而異。在Vaud邦每 6000 居民中有一名公證人。在日內瓦則是每 10000 人中一名公證人。在瑞士，公證人的數量符合社會對於他們專業服務的需要；而根據瑞士公證人協會的評估，最佳的比例一般是每 6000 人中有一名公證人。至於每年新增加的公證人，各邦有別，惟並無確切的統計數字¹。

欲申請擔任瑞士各邦自由職業公證人，必須首先通過公證人國家考試，然後提出執業申請，一般在 2 到 3 星期內可以得到核准。此部分與律師執業資格相似，對於律師而言，律師證書是註冊律師的前提；在取得律師證書後，從申請擔任律師，到正式取得執業資格，需要時間至多也僅需 2 至 3 星期。

擔任自由職業公證人，必須具備下列幾項積極條件：

1.與公職公證人相同，自由職業公證人必須是瑞士公民，具備法律和行為能力，照例也須具備執業所在邦的戶籍。公證人必須遵守職業守密原則，承擔公證和法律諮詢的義務。除此之外，公證人執業時也必須是獨立於當事人之外。

2.此外，申請擔任自由職業公證人，必須成功完成大學法律實習，以及一般來說十八月的實習，並在此基礎上通過相關考試者。

在此，公證人與律師養成制度相似；律師之申請人首先也必須經過大學法律專業畢業，並進行一年半左右的專業實習，通過律師職業資格考試後，可以申請

¹ 在律師部分，瑞士則有較明確的統計數字，每年新增加之律師人數，大約 200 至 300。

並得到律師證書。申請人在取得律師證書後可以申請記入律師登記簿，得到核准後，便成為註冊律師。至於法學專業能力的考評，通過律師考試是律師專業能力的證明。

3.雖然瑞士是多語文國家，不過，與律師資格一樣的是，各邦對於擔任公證人，並沒有對語言的明確要求。但一般瑞士大學生在進入大學實習前都必須已經掌握至少 2 門非母語的語言。

4.一般來說，外國人不可以申請成為瑞士之公證人但向外國人開放公證人職業的大門已逐漸成為未來的發展趨勢。反之，與公證人不同的是，外國人可以申請成為當地註冊律師。而且，依照「律師自由遷徙法」，持有外國核發之律師證書者可以直接在瑞士執業。

公證人的國家(邦)考試是對申請人是否具備執業資格的全方位考驗。考試必須通過書面筆試，但亦有兼採口試者，如伯恩邦。負責核發、撤銷公證人資格者，即執業監督部門，一般來說是司法部的一個單位。至於律師行業的監督部門，一般則是當地高等法院的一個部門，因此與公證人之職業主管機關有別。

申請取得公證人資格，手續費要求很少，與律師資格相似，一般為 200 至 400 瑞郎不等；但沒有其他特別費用。

在典試制度上，公證人與律師相似，各邦之公證人考試都有其考試規定，其中都有對考試範圍、評分標準、參考文獻等以及其他因素的明確說明，並在考試前公開；至於詳細的內容，不同的邦會有不同的規範。舉行考試時，大都由大學教授負責執行和監督考試。對於監考補貼，每個邦都做出自己的規定，頒佈相應的條例。一般來說，專家根據自己的具體情況，可以最多獲得每小時 100 瑞士法郎的補貼。瑞士各邦公證人考試之試題並未依賴電腦來儲存和管理，也沒有官方的試題收編。此外，對於試題，一般也沒有特別的安全措施。申請人未取得公證人資格時，得提出申訴，其管道根據一般的行政程序以及行政訴訟程序。

六、瑞士公證人制度的發展

繼續教育的制度化和專業化，與外國公證人組織合作，以及文書簽字和歸檔的電子化，是瑞士公證人制度未來的發展重點。爲此，瑞士公證人最近特別成立了自由職業公證人基金，以獨立財源支應繼續教育等活動所需經費。

至於瑞士公證人制度目前面臨的問題，主要是各邦公證人間的協調配合問題；另外，根據參訪期間瑞士公證人協會副主席等人的說明，可分成三項：

1.洗黑錢的問題，近年來經常受到來自美國的改革壓力。

2.公證費用問題。在過去幾年，瑞士公證人在下列幾個領域有些新的變革發展：規費(Tarife)、自由競爭(Wettbewerb)、廣告限制的鬆綁(Lockerung des Werbeverbots)、自由職業公證人制度的擴張(Ausbreitung des freiberuflichen Notariats)。其中，瑞士聯邦公平競爭委員會(Wettbewerbskommission)基於推動競爭的理念，近年來一再倡議將公證人按件計酬的規費制度改爲按工時計酬，這對於廣大消費者而言，並無太大實益。實際上，一個外行人如何能判斷一項婚姻契約的籌備需要費時二、五、或十個小時，並據以計費？畢竟對消費者而言，關鍵不在於如何研訂「時薪表」(Stunden mal Stundenansatz)，而應在計算一位合格公證人執行此項業務的合理支出費用。80年代財產市場的價格大幅增加，公證人之收入相對增加，但其後好景不再，許多邦已經針對財產交易的公證費用研議予以合理調整。不管是在歐洲，還是在瑞士，內部市場目前討論的是若干傳統的合宜性。因此，日益受到重視的問題是公證人可否在全瑞士境內提供服務(自由經濟服務業)；此外，即是廣告法規鬆綁的議題。最後，則是各方共同期待最大的效率。瑞士公證人協會自1998年起即授權組成一個專責委員會，負責研議公證人針對現階段及未來各種需求的因應方案；瑞士聯邦公平競爭委員會支持瑞士公證人協會的這些作法，並期許未來自由職業公證人與公職公證人的發展地位繼續維持均衡。自由競爭委員會也協調部分對自由職業公證人限制較多的邦政府朝向自由競爭發展，但目前尚乏具體成果。

3.人才甄補問題。公證人與律師之來源幾乎完全相同，都是大學法律系畢業

生，但在就業選擇上，法律系畢業生往往優先選擇擔任律師，以致於選擇擔任公證人的畢業生有愈來愈少的趨勢。

最後，瑞士公證人協會目的關注的問題，仍舊回到其過去一再討論的：究竟是自由職業公證人，還是公職公證人屬於較佳之制度。有關這個問題的答案，必須以兩個論點作基礎：1.在瑞士，自從現行民法於 1912 年開始施行之後，直到現在，始終沒有一個邦是由自職業公證人轉型成為公職公證人制度。2.反之，在瑞士有許多曾採行公職公證人的邦，則改採自由職業公證人制度，最近一次的例子是半邦 Basel-Land (BL)在 1999 年的改革，將主要公證業務改由自由職業公證人負責。一般而言，目前的趨勢是朝自由職業公證人擴張的方向發展；因為，這種型態的公證人已開始引介到東歐集團及中共。即使在美國，雖然過去並無拉丁式公證人的概念，也已經在若干邦引進此項制度。可以說，拉丁式公證人現在已受到重視。

此外，伯恩邦政府於 2004 年 3 月提出該邦之公證法修正草案，亦認為自由職業公證人制度在伯恩邦實施成效良好，尤其在法律諮詢、財務諮詢、保密功能等方面，均較公職公證人更具成效；而且，自由職業公證人提供消費者自由選擇之機會，允許公證人彼此自由競爭，較能提供符合需求之服務，因此，伯恩邦此次提出之公證法修正案仍堅持繼續採行自由職業公證人制度(Regierungsrates , 2004)。

七、伯恩邦公證人考試制度

伯恩邦採自由職業公證人制度，公證人之監督機關為伯恩邦之法務、社區暨教會管理處(Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion)。規範伯恩邦公證制度的法規，包括法律(Gesetz)、條例(Dekret)、行政法規(Verordnung)等三類，前二者須經邦議會(Grossen Rat)審議，最後一類則由邦行政委員會(Regierungsrates)核布。有關其法律體系，說明如下：

1.法律：公證法(Notariatsgesetz)，制定於 1980 年 8 月 28 日，於 1982 年 1 月 1 日開始生效，其後歷經 1987、1992、1994、1998 等四次修正，為伯恩邦公證制度之母法。此外，伯恩邦行政委員會於 2004 年 2 月 4 日提出《公證法》修正草案，經邦議會完成一讀程序，惟目前尚未完成立法程序。

2.條例(Dekret)：為公證法之子法，包括：

(1)公證程式條例(Notariatsdekret)：現行條例制定於 1980 年 8 月 28 日，於 1982 年 1 月 1 日生效，歷經 1992、1993、1995、1998 等四次修正。

(2)公證規費條例(Dekret über die Notariatsgebühren)：現行條例制定於 1993 年 6 月 24 日，1994 年 1 月 1 日生效，歷經 1998、2001、2003 等三次修正。

3.行政法規(Verordnung)：為公證法及相關條例之附屬行政法規，重要者包括：

(1)公證規則(Notariatsverordnung)：規範公證人之各項公證行為，現行規則訂定於 1981 年 12 月 17 日，1982 年 1 月 1 日生效，歷經 1987、1993、1998 等三次修正。

(2)公證人考試規則(Verordnung über die Notariatsprüfung)：現行規則訂定於 1994 年 10 月 19 日，1995 年 1 月 1 日生效，於 2001 年修正一次。

(3)律師及公證人證書申請人實務訓練服務關係規則(Verordnung über das Dienstverhältnis der Fürsprecher- und Notariatskandidatinnen und –kandidaten)：訂定發布於 1995 年 5 月 24 日，同年 8 月 1 日生效，歷經 1996、1999 兩次修正。

(4)公證人職業保證金規則(Verordnung über die Sicherheitsleistung der

Notare)：訂定發布於 1982 年 12 月 24 日，1983 年生效，歷經 1993、2000 兩次修正。

(5) 邦行政委員會對於公證人事務所之檢查規費規定(Beschluss des Regierungsrates betreffend die Gebühren für die Inspektionen der Notariatsbureaux)：發布於 1942 年 5 月 15 日，1993 年修正，修正條文於 1994 年 1 月 1 日施行。

(6) 律師及公證人考試委員會委員報酬規則(Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Prüfungskommissionen für Fürsprecher und für Notare)：訂定發布於 1994 年 12 月 21 日，於 1995 年 3 月 1 日生效。

伯恩邦公證人具有下列幾項特性(Verband Bernischer Notare, 2004)：

1. 廣義之公務員(Urkundsperson)：在瑞士民法中，公證文書提供合法的最大安全保證；辦理公證之人員有權決定合法的事實及合法的解釋。因此，伯恩邦的公證人屬於廣義之公務員。

2. 獨立性(Unabhängigkeit)：依伯恩邦公證法第 2 條規定，公證人是自由、科學、公開的職業，獨立於行政及司法體系之外。其執行業務時，不受他人指示，而係自行判斷及自行負責。公證人必須公正、中立地保護顧客的利益；在各當事人之間進行協調，避免各種衝突發生。

3. 正規教育養成(Ausbildung)：多年的法律養成教育，除必須要具備大學法律系畢業資格外，還需要實務訓練，以確保能夠對顧客提供完整的法律諮詢服務。

4. 全方位服務(Full Service)：除了主要公證業務外，伯恩邦公證人包辦所有相關的公證附屬業務，諸如事前說明、協商、執行認證程序、諮詢財務事項、提交公證文書至合法機關等。各項公證行為均受到嚴密監督，且須確保信用。

5. 負責(Verantwortung)：伯恩邦公證人對經手之公證事項必須完全負責，並遵守職業秘密。對於公證人或其助理人員造成之損害，必須負責補救。

在 2004 年 10 月，伯恩邦登錄執業之公證人共有 312 人(Schweizerischer Notarenverband, 2004)。依據現行公證法第 4 條規定，公證人證書(Notariatspatent)

授予之對象，必須要具備行為能力、聲譽良好、通過伯恩邦公證人考試(Das Notariatspatent wird einer Person erteilt, die handlungsfähig ist, einen guten Leumund besitzt und die bernische Notariatsprüfung bestanden hat.)；但不以具瑞士國籍為必要條件。依照伯恩邦的公證人考試規則也規定，欲取得伯恩邦公證人證書者，必須國家考試(staatliche Prüfung)；得否應考，由考試委員會(Prüfungskommission)主任委員決定。

欲參加公證人考試者，必須具備大學法律系畢業且完成實務訓練之資格(Die Zulassung zur bernischen Notariatsprüfung erfolgt auf Grund eines Rechtsstudiums an einer Hochschule und einer praktischen Ausbildung.)(公證法第 4 條第 2 項)；但持有伯恩邦律師證書者，其應考資格之實務訓練期限得予縮短。

實務訓練(Praktische Ausbildung)之參加資格，必須為瑞士大學法律系(8 至 10 學期)畢業(juristische Lizentiat einer schweizerischen Hochschule)。實務訓練為期 24 個月，其中在一公證人事務所(Notariatsbüro)至少訓練 18 個月，在一土地登記事務所(Grundbuchamt)至少訓練 3 個月。領有伯恩邦律師證書者，實務訓練期間可以縮短為 18 個月，其中在一公證人事務所至少訓練 15 個月，在一土地登記事務所至少訓練 3 個月；但在實務訓練期間規定之最低出勤時間內(每工作週不得低於二十八小時)，不得有任何執行律師業務之情事。實務訓練地點，除公證人事務所、土地登記事務所外，亦可在伯恩邦法院、邦行政機關或其附屬行政機關進行；經申請後，由考試委員會主任委員核准者，得採計在商業註冊處、其他各邦之公證人事務所、土地登記事務所或法院訓練，最長採計 6 個月，且須在正規訓練開始前提出獲得核准。

依照公證人考試規則第 4 條規定，取得准考證(Zulassung zur Prüfung)之條件有四：

- 1.經瑞士大學法律系畢業(das juristische Lizentiat einer schweizerischen Hochschule erworben hat)。
- 2.完成規定之實務訓練課程(die praktische Ausbildung)。

3.通過伯恩大學會計預科考試(die Vorprüfung im Fach Buchhaltung an der Universität Bern abgelegt hat)。本科成績與各科成績合併計算。

4.提供刑事犯登記表之摘要文件及行爲能力證明，以證明良好信譽及行爲能力 (durch Vorlage eines Auszugs aus dem Strafregister und eines Handlungsfähigkeitszeugnisses nachweist, dass er gut beleumdet und handlungsfähig ist)。

據此，根據伯恩邦公證人考試委員會在 2004 年 5 月 14 日發布之 2004 年秋季公證人考試公告(Prüfungskommission für Notare des Kantons Bern, 2004)，應考人必須檢具之應考資格文件包括：

1.瑞士大學法律系畢業證明文件(Juristisches Lizentiat einer schweizerischen Hochschule)，如有伯恩邦律師證書(bernisches Fürsprecherpatent)者，亦可繳交。

2.通過伯恩大學會計預科考試及格證明文件(Nachweis über abgelegte Vorprüfung im Fach Buchhaltung an der Universität Bern)。

3.實務訓練證明文件(Bescheinigung über Praktika)。

4.最近二個月以內之行爲能力證明及刑事紀錄正本 (Handlungsfähigkeitszeugnis und Auszug aus dem Zentralstrafregister (nicht älter als zwei Monate), je im Original)。

法務、社區暨教會管理處每四年成立一個考試委員會，並任命該委員會主任委員。每一考試科目均各聘有相當數量之專家，針對個別考試，法務、社區暨教會管理局並得另外增聘考試委員。擔任考試委員之資格條件，包括：大學教師、法院官員、伯恩邦公證人、伯恩邦律師等；遴聘考試委員時，應聽取伯恩邦公證人協會、伯恩大學法律系、經濟科學系法律組之意見。(公證人考試規則第 2 條)此外，法務、社區暨教會管理處每四年任命二至四位會計方面之考試專家；針對個別考試，並得另外增聘會計專家。(公證人考試規則第 3 條)法務、社區暨教會管理處負責本委員會之秘書處幕僚業務。

伯恩邦之公證人考試，一年舉行二次。考試包括筆試(schriftlichen Prüfungen)

及口試(mündlichen Prüfungen)二部分。

筆試應在監考之下舉行，作答輔助方法由命題委員(die Verfasserin oder der Verfasser der Prüfungsaufgabe)定之。(公證人考試規則第 9 條)

口試採公開方式，旁聽者倘有干擾考試行為將被驅離考場。應考人參加口試時，應著合宜之服裝。(公證人考試規則第 9 條)

每科筆試均由二位考試委員負責評分。口試由一位考試委員擔任口試委員，並由一位法律系畢業資深專家陪同口試；應考人如係第二次參加口試，得要求增派一位考試委員參與口試。(公證人考試規則第 10 條)

考試成績分為六級：6= 非常好(sehr gut)；5= 好(gut)；4= 夠好(genügend)；3= 不夠好(ungenügend)；2= 弱(schwach)；1= 完全不合格(völlig ungenügend)。考試成績由考試委員會根據考試委員及會同考試人員之建議予以評定。(公證人考試規則第 11 條)

公證人考試之應試科目(公證人考試規則第 15 條)，筆試科目計列 2 科：

A.2 份公證文件(zweier notarieller Urkunden)。

B.民法或行政法或刑法之判決案例(eines Urteils in einer Zivil- oder Verwaltungsrechts- oder einer Strafsache)。

各筆試科目之考試時間，為六小時。

此外，會計預科考試以筆試方式進行，時間為二小時。筆試成績由考試專家評定，並作為考試成績之一部份，其評分方式適用一般應試科目之規定。

口試科目計列 7 科：

A.公證法規和公證業務(Notariatsrecht und notarielle Geschäfte)。

B.不動產法規，包括土地登記法規(Immobiliarsachenrecht mit Einschluss des Grundbuchrechts)。

C.伯恩邦憲法及行政法，包括行政法上之權益救濟(bernisches Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluss der Verwaltungsrechtspflege)。

D.刑事訴訟法(Strafprozessrecht)

E.民事訴訟法、債務法及破產法(Zivilprozessrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht)。

F.稅法，包括邦際間稅法(Steuerrecht mit Einschluss des interkantonalen Steuerrechts)。

G.婚姻財產法及遺產法(eheliches Güterrecht, Erbrecht)。

各口試科目之考試時間，為 20 分鐘。

考試平均分數之計算包括會計預科考試科目達到第 4 級，且各考試科目中沒有二科成績評定為第 3 級者，即通過考試。筆試科目分數，除會計科目外，乘以二倍以計算平均分數。(公證人考試規則第 18 條)

口試結束後，各考試科目之成績合併計算。考試委員會審議之結果應作成紀錄，並以書面通知應考人。(公證人考試規則第 12 條)

公證人考試僅得補考一次；會計預科考試，亦得補考一次。考試開始後，未具充分理由而退出考試者，視為不及格；是否具備充分理由，由考試委員會主任委員決定。(公證人考試規則第 13 條)

應考人以欺瞞方式或規定以外之輔助作答方式，企圖影響考試成績者，視同考試不及格。考試之監考人員應將應考人違規情事報請考試委員會主任委員處分。(公證人考試規則第 14 條)

考試之報名費用為 600 瑞郎；在考試開始前申請退件者，需繳交 100 瑞郎。證書費為 300 瑞郎。至於考試委員、典試工作人員及陪同考試之專家，其工作酬勞係依律師及公證人考試委員會委員報酬規則(Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Prüfungskommissionen für Fürsprecher und für Notare)辦理。依本規則第 2 條規定，典試工作酬勞依花費之時間計算；如係口試，工作酬勞依考試時間乘以 2 倍計算，考試之準備時間因此係內含在其中，不另計算。在公證人考試部分，工作酬勞由法務、社區暨教會管理處支付；但典試工作如係由伯恩大學教員擔任者，工作酬勞應匯入伯恩大學基金。以下，依據本規則

各項規定，將典試工作酬勞表列說明之：

表 5-3 伯恩邦公證人考試典試工作酬勞標準

身	分	別	工	作	酬	勞
考試委員會委員或增聘委員 (Mitglieder und Ersatzmitglieder)	一般身分		100	瑞郎/小時		
	伯恩大學教員		75	瑞郎/小時		
	伯恩邦政府員工 (且非伯恩大學教員)		50	瑞郎/小時	(如係在上班時間舉行口試，僅依考試時間計酬)	
陪同口試之專家 (Beisitzerinnen und Beisitzer)	一般身分		60	瑞郎/小時	(僅依口試之考試時間計酬)	
	伯恩大學教員		45	瑞郎/小時	(僅依口試之考試時間計酬)	
	伯恩邦政府員工 (且非伯恩大學教員)		30	瑞郎/小時	(僅限於在上班時間以外之工作時間計酬)	
考試委員會主任委員 (Präsidium)	一般身分		除個別考試工作酬勞外，按年支付	1500	瑞郎	
	伯恩大學教員		除個別考試工作酬勞外，按年支付	1125	瑞郎	
	伯恩邦政府員工 (且非伯恩大學教員)		除個別考試工作酬勞外，按年支付	750	瑞郎	

就伯恩邦公證人考試流程而言，依公證人考試委員會之 2004 年秋季公證人考試公告，報名本項考試者，至遲應在 2004 年 7 月 5 日以前向公證人考試委員會秘書處登記，亦即法務、社區暨教會管理處所屬之管理監督室(Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht)，其各項重要考試日程如下：

1.筆試(Prüfungen schriftlich)：8 月 23 日(星期一)、8 月 25 日(星期三)、8 月 27 日(星期五)。

2.口試(Prüfungen mündlich)：9 月 22 日(星期三)、9 月 24 日(星期四)、9 月 25 日(星期五)。

3.評分會議(Notenkonferenz)：9 月 24 日(星期五)。

4.核發證書(Patentierung)：10 月 23 日(星期三)。

對於考試委員會主任委員之決定，或考試委員會之決定，可以向法務、社區暨教會管理處提出申訴。對於考試成績之申訴，僅審查有無違反法律規定，而且法務、社區及教會管理處所作之決定具最終效力。至於其他事項，則適用行政程序及救濟法律之規定。

對於通過公證人考試之應考人，考試委員會將通知法務、社區暨教會管理處辦理核發公證人證書。

領有公證人證書者，可使用公證人名稱。但如要執行公證人業務，則必須取得執業許可(Berufsausübungsbewilligung)。(公證法第 5 條)執業許可由法務、社區暨教會管理處核發，其資格條件為：

- A.領有伯恩邦公證人證書(das bernische Notariatspatent besitzt)
- B.具備執行公證人業務所需之良好聲譽(den für die Ausübung des Notariatsberufes erforderlichen guten Leumund besitzt)
- C.財務狀況良好(in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt)
- D.居住在瑞士境內(Wohnsitz in der Schweiz hat)
- E.提供服務保證及職業賠償保險金(die Sicherheit gestellt und eine Berufshaftpflichtversicherung abgeschlossen hat)
- F.擁有合適之事務所場地(über geeignete Büroräume verfügt)
- G.無與公證職務牴觸之工作或行爲(keine mit dem Notariat unvereinbare Tätigkeit beibehält)
- H.已將簽名樣式遞交規定之邦機關(seine Unterschrift bei der Staatskanzlei deponiert hat)

伯恩邦公證事項之進行，屬於公證人之職權；公證人可以在伯恩邦全境之內執行業務。此外，擔任公證人，不能任職於聯邦政府、邦政府、社區政府或其他公部門機構，不能從事需要占用過多時數的其他不相容的工作，如土地登記、商業註冊、可能影響獨立性或專業聲譽之業務、或受僱於法人組織等；公證人亦不能發生危及公證業務獨立及無瑕疵之行爲，不能有商業投機行爲或不當廣告行

爲。不過，依公證法第 3 條第 4 項規定，公證人與律師二種職業可以同時由一人執行。伯恩邦公證人亦得與律師、代理人等其他職業合組聯合事務所。

職業主管機關法務、社區暨教會管理處負責核發公證人證書及執業許可；在監督公證人執行業務時，可透過調查進而決定：A.撤銷證書及執業許可(über den Entzug des Patentes oder der Berufsausübungsbewilligung)；B. 懲戒 (in Disziplinarfällen)；C.裁定規費、酬勞、費用之爭議(in Streitigkeiten betreffend die amtliche Festsetzung von Gebühren, Honoraren und Auslagen)。在完成懲戒程序以後，職業主管機關得基於公益或私益就違法事項加以更正；對於無其他機關管轄之各種公證業務，職業主管機關均有權介入；而且，職業主管機關也負責對公證人事務所的檢查。公證人事務所每年接受一次的檢查。

對於法務、社區暨教會管理處之決定，公證人針對下列事項，得向行政法院提起訴訟：A.撤銷或重新核發公證人證書或執業許可；B.停止執業及罰鍰至少 1000 瑞郎以上；至於職業主管機關針對規費、酬勞、費用等爭議作成之裁定，公證人在下列情況下，亦得向行政法院提起訴訟：A.降價至少 5000 瑞郎；B.要求降價至少 5000 瑞郎。至於其他事項，法務、社區暨教會管理處之決定具有最終效力。

公證人因故意或過失，未能遵守專業義務、損及執業之獨立原則及誠信，或損及公證之專業信譽時，應在民事及刑事責任之外，另予懲戒。懲戒之種類包括：A.警告(Verweis)；B.最高 2000 瑞郎之罰鍰(Busse bis zu zwanzigtausend Franken)；C.一個月以上、二年以下之停止執業(Einstellung in der Berufsausübung für die Dauer von einem Monat bis zu zwei Jahren)；D.撤銷執業許可(Entzug der Berufsausübungsbewilligung)；E.撤銷證書(Entzug des Patentes)。各類懲戒可以合併裁罰。

未持有執業許可，執行公證人業務者，或未獲瑞士或外國有權機關之核准，擅用公證人名稱者，處以最高 2000 瑞郎之罰鍰。如聯邦法律另定更嚴厲之處分者，依聯邦法律辦理。

伯恩邦於 2004 年 2 月 4 日提出公證法修正草案，依據伯恩邦行政委員會針對公證法修正草案對邦議會所提的法案總說明(Regierungsrates , 2004)，除了闢有專節說明將繼續採行自由職業公證人制度，不再恢復公職公證人之外，並詳列本次立法重點，略為：

- 1.根據實際運作，將 1980 年代制定或訂定之公證法規檢討修正。

- 2.調整公證規費法制、通盤調整公證規費。

- 3.配合伯恩邦憲法於 1995 年 1 月 1 日修正施行，重新檢討現行法制架構。未來在公證法之授權下，將另訂有關公證程序、公證人組織及管理、考試、規費等四種事項分別訂定行政規則。

- 4.配合律師法修正，未來伯恩邦公證人將在現行執業許可制之外，另外增採登錄制(Notariatsregisters)，除方便管理外，並使民眾可以方便查詢合格之公證人。

- 5.明定職業主管機關得授權第三者對公證人事務所辦理定期檢查。

- 6.明定公證人執業年齡上限為 70 歲。

- 7.簡化公證程序。

- 8.法案採全盤修正方式。

- 9.主要內容儘量援用現行法規規定。

本項法案目前已由伯恩邦議會完成一讀。

八、參訪心得

瑞士公證人之法規體系完備周密，以伯恩邦為例，除母法外，對於公證程序、職業管理、規費、考試、訓練等均訂有法制；此種法制可作為我國未來繼續發展公證制度之參考。

另外，瑞士伯恩邦之公證人考試方式多元化，除筆試外，尚有口試，且口試科目多達七科，另外，對於參加公證人考試之應考人，還要求必須通過會計預科考試，對應考人專業能力之考核，堪稱完備，值得參考。

瑞士為聯邦國家，26 個邦或半邦各有其公證人制度，惟自由職業公證人制度漸成趨勢。我國自 89 年開始辦理民間之公證人考試，至 93 年，共辦理 5 次，前 4 次與律師高考同時舉行，報名人數由 5 百餘人逐年下降至 1 百餘人，至 93 年始與律師高考分開舉行，報名人數遽增至 1 千餘人，惟到考率不及 1/4；及格人數，除第一年採 16% 之錄取原則，及格者較多外，其後每年及格人數均為個位數。因此，就現階段而言，如果我國未來仍欲推展自由職業公證人制度，仍須檢討整個專業之人力培養、資格授予、職業管理之制度。

表 5-4 我國民間之公證人高等考試考試統計

年別	報考人數	到考人數	及格人數	及格率%
89 年	514	245	41	16.73%
90 年	399	202	1	0.50%
91 年	206	87	5	5.75%
92 年	129	59	4	6.78%
93 年	1090	254	1	0.39%
總 計	2338	847	52	6.14%

我國公證法第 1 條規定：公證事務，由法院或民間之公證人辦理之。第 24 條規定，民間之公證人由司法院依法遴任，其資格依第 25 條規定為：一、經民

間之公證人考試及格者。二、曾任法官、檢察官，經銓敘合格者。三、曾任公設辯護人，經銓敘合格者。四、曾任法院之公證人，經銓敘合格，或曾任民間之公證人者。五、經高等考試律師考試及格，並執行律師業務三年以上者。第 26 條並規定，交通不便地區無民間之公證人時，得依有關民間之公證人遴任辦法之規定，就曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系、法律研究所或經教育部承認之國外大學法律學系、法律研究所畢業，並任薦任司法行政人員、薦任書記官辦理民刑事紀錄或委任第五職等公證佐理員四年以上，成績優良，經審查合格者，遴任為候補公證人。候補公證人候補期間三年，期滿成績優良者，得遴任為民間之公證人。第 29 條則規定，民間之公證人於執行職務前，應經相當期間之研習。但具有第二十五條第二款或第四款之資格者不在此限。

因此，我國民間之公證人來源較廣，且對部分遴任人員設有職前研習制度，但依民間公證人遴選、研習及任免辦法規定，職前研習分基礎訓練及實務訓練兩項，前者四十小時，後者視資格不同，短者十六小時，長者四個月，與瑞士自由職業公證人之實務訓練必須在考試前實施至少十八個月相較，我國公證人之專業養成時數較少。

瑞士自由職業公證人之人力來源，與律師相同，均為大學法律系畢業生；兼具公證人與律師兩種執業資格者，若干邦允許其同時執行兩種專門職業。不過，律師如欲取得公證人資格，仍須接受為期至少一年半的公證人實習課程，並參加公證人考試及格，始能取得公證人之執業資格。此係認定公證人與律師分屬不同專門職業之結果，亦屬尊重專業之表現，值得我國借鑑。

參考書目

- Notter, Andreas B., 2000, “Das Notariatswesen in der Schweiz”,
《<http://www.schweizernotare.ch/>》, accessed September 15, 2004.
- Prüfungskommission für Notare des Kantons Bern, 2004, “Notariatsprüfungen Herbst
2004”, 《<http://www.jgk.be.ch/site/notariatspruefung.pdf>》, accessed October 19,
2004.
- Regierungsrates , 2004, “Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend
das Notariatsgesetz (NG)”, (31/3),
《http://www.jgk.be.ch/site/vortrag_notariatsgesetz.pdf》, accessed October 9,
2004.
- Schweizerischer Notarenverband ,2004, 《<http://www.schweizernotare.ch/>》, accessed
October 9, 2004.
- Verband Bernischer Notare, 2004, “Notar / Notarin”,
《[http://www.cms.bernernotar.ch/index.cfm/fuseaction/show/path/1-337-342.ht
m](http://www.cms.bernernotar.ch/index.cfm/fuseaction/show/path/1-337-342.htm)》, accessed October 9, 2004.

陸、英國文官考選制度

2004年9月6日拜訪英國最大之民間測驗機構，由業務組 Mr. Colin Welch、評量研發組 Ms. Julia Langridge-John 接待，9月7日拜訪文官委員會由資深顧問 Mr. Fred Jaeger 接待。

一、近年英國文官改造的政治景

英國文官有悠久的傳統，永業（permanent）、公正（impartial）和匿名（anonymous）被認為是英國十九世紀以來「憲政官僚體制」的特性，「永業」是指藉由一種「社會契約」給予文官足夠的收入以保障其職位的安全穩定；「公正」是指文官必須超越黨派利益，以公平的原則服務大眾；「匿名」是指文官應謹守部長代理人之身份，以確立部長責任制（黃臺生，民76）。近幾十年風起雲湧的政府改造運動，新公共管理思維影響英國近代文官制度的發展，這一個鉅大轉變始於柴契爾夫人入主英國白廳。

一九七九年保守黨執政開始，柴契爾夫人以其堅毅而強悍的手腕，大力改變了英國政府組織與管理的面貌，這段時間也正逢世界各國政府改造風潮，面對這個時代柴契爾夫人選擇了管理主義（managerialism）、市場化（marketization）、執行機關化（agencification）、政治化（politicization）的改革理念，這個具有個人主義、自由競爭、市場機能、鼓勵個人擴大自理特色的管理哲學有以下幾個重點（劉坤億，民90）：

1. 對「市場」有獨特的偏好：認為市場的自由競爭機制優於國家的獨占支配機制，政府業務越來越容易面對市場測試，透過民營化或外包業務等方式執行。
2. 選擇理論的管理觀點：公共行政選擇理論的觀點，認為人類的行為是由自利的動機所支配，倡議最小規模國家，而集權化、科層化、強化一致性等古典公共行政概念是不好的。
3. 政府組織具準競爭架構：管理主義認為可以建立準競爭的架構，以革除官僚化之無效率，重新將行政官員定位為協助部會首長達成施政目標的公共經理

人。

- 4 · 績效導向目標具體化：組織和個人目標都加以明確化，以利績效考核，將更多的注意力放在成果的獲致，以及管理者個人的責任上，亦即將文官成員課責的標的從以往的過程模式改變為實際結果為導向。
- 5 · 強調政策功能：管理主義認為機關運作管理的功能藉由訂定績效目標和指標，便可由部會遠距監督，部會功能應專注於政策的發展
- 6 · 文官角色的改變：柴契爾夫人主政時代高級文官是以能做什麼的經理人（' can do' managers）而非提供意見的諮詢者（' wait a minute' advisers）的貢獻被酬賞，他們更傾向於投入執政黨的事務，而非不介入黨派或保持中立，政治化使文官不再如往昔客觀公正，尤其是高級文官，。

二 · 政府機關組織結構的改變

新公共管理思維認為市場機能，企業組織均優於傳統政府機關之管理機能和組織結構，因此政府組織應有很大的變化，在仿效企業講求實益和效能的前提下，凡政府不必親自操作者或運作未必有較佳成效者皆可由民間代而為之，政府只要明訂績效目標和指標，即可由部會遠距監督，部會功能可專注於政策的發展，換言之，政策之制定與政策之執行不必是同一個機構，可分別行之，政府組織因此得以極其精簡，發揮效用之極大化。英國政府在此管理哲學下，各機關之組織和業務之運作因而有了全然不同的面貌。

一九八七年伊伯斯(Robin Ibbs)對英國政府的改善之道，提出著名的「續階計畫」(The Next Step)，這份報告對英國政府管理的走向有歷史性的影響，其中對政府的組織和運作建議三項主要改革工作：

1. 各部會的工作應以任務為重心，成立「政策執行機關」(agency, 亦有學者譯為政署)，專司該部會所屬的服務提供工作，政策執行機關與部會間藉由「架構文件」(framework document) 加以聯繫。
2. 部會須確保政策執行機關人員能受到適當的訓練，並具備提供服務的實際經驗。

3.指定一位相當於常務次長的人擔任專案管理，儘速推動續階計畫。

柴契爾夫人接受伊伯斯所提續階計畫之建議，於一九八八年開始著手設置政策執行機關，以使部會更專注於政策之訂定，政策執行機關則全全負責政策之執行，其設置流程約略如下：(1)各部會先區分政策制定和政策執行，重新檢視政策執行中的業務和方案，決定業務是否由部外單位執行，若是肯定的，則部會即成為政策執行機關之候選機關；(2)財政部原屬部會續階計畫團隊等相關成員依裁撤、民營化、策略性外包、市場測試、個別或與其他單位合併設置政策執行機關等五個前置選項予以評估；(3)決定設置政策執行機關後，即進行政策執行機關架構文件之草擬，此一架構文件主要在規範政策執行機關之運作，內容一般包括政策執行機關之地位、功能、政策目標及績效準則；該執行機關與部會首長、次長及顧問團間之角色和責任關係；規劃相關之財務管理、人事管理，評估與發展，及部會提供之支援等；(4)政策執行機關設「行政執行長」一人，由部長直接任命，採契約任期制（目前一般為五年一任），財務和人事權有相當的自主性，但必須對部長為機關績效負完全之責任（劉坤億，民90）。

部會對政策執行機關基本上有提供政策架構、訂定目標、分配資源及督導四種角色。為使部會與政策執行機關之關係有利於政策之推動，當時委員會討論之結論是在部會與政策執行機關之間設置一位資深官員負協調之責，之後便對擔任這個角色者稱為「弗雷日協調官」（Fraser Figure）（此一稱謂來自當時主持委員會之安格斯·弗雷日“Angus Fraser”）。

政策執行機關自一九八八年開始設置，第一年僅有三個，第三年（1990）時有34個，至一九九六年，已高達127個，所轄文官人數多達387,000人，約占文官總數的72%，至一九九八年因政權轉移，及部分機關轉型為民營化單位，政策執行機關為112個。各政策執行機關規模因業務性質不同大小懸殊亦屬常見，如最小的債務管理局（Debt Management Office）只有23人，最大的社會安全福利署（Social Security Benefits Agency）則高達六萬六千餘人，大部分的政策執行機關人數少於二千人。

目前政策執行機關所轄文官約占總人數之七至八成，比例不可謂不高，因此

其成效究竟如何，向為學者所關注，依目前研究發現，設置政策執行機關實施十餘年來對其成效之論述大約有以下幾項：(彭錦鵬，民90)

1. 是否較節省經費尙有待觀察：依內閣辦公室資料顯示，政策執行機關績效達成率大約在八成，而有三分之二的政策執行機關其工作目標水準並未較前更高，對政策執行機關「績效提升」此一基本理想似乎並未普遍達成。整體而言，政策執行機關傾向於選擇性的、表面的指標做為其績效良窳之依據，較少具體證據支持其所宣稱的優勢，而英國政府主張強制競爭性指標和市場測試所產生的成本節約效果，效率小組於一九九六年的報告則認為市場測試計畫未必可以節省 20-30%的經費，政策執行機關並不以節省經費為其目標，縱有節約之效，也是因為實施品質競爭計畫較有關係，而非採行了政策執行機關制度設計的之故。
2. 改變政府服務文化：政策執行機關模式賦予執行長在人事、經費和執行方案等管理權限上相當大的權限和彈性，對機關人員有更大的壓力，但也有較多創新和改變的空間，對效率的提升和顧客反映也會更在意，從而改變以往政府的服務文化。而政策執行機關在分權獨立的運作下，比較像公司型態的經營，其作為公共機構唯一較明顯的差別只在政策執行機關必須向部會首長和國會負責。
3. 改變文官的自我認知：文官的自我認知因為政策執行機關制度的實施也因而有明顯的變化，以往文官是一整體的，集體的概念，隨著政策執行機關的快速增加，部會和文官的關係漸漸鬆動，文官體由以往龐大的單一服務體轉為許多的小單位，主導政策執行機關制度的坎普（Kemp）以及一九九四年的「特羅沙報告」（Trosa Report）均認為由於政策執行機關半自治的性質，財政、管理和人事規則越來越不相同，文官體的一致性，除了倫理標準外，將只是群擁有「文官」稱謂而已，因此也不會有所謂單一的公共服務「精神」（ethos），故亦無「統一性」（unity）之可能。政策執行機關成員逐漸發展出各自的團隊精神和效忠對象，文官也傾向於視自己為某一特定部會或政策執行機關的成員而非文官體系的一部分。

三·文官考選機構之演變

英國文官雖有長久歷史，但十九世紀以來對文官系統的無效率、聲譽不佳之批評時有所見，一八五四年的 Northcote-Trevelyan Report 之後，認為文官任用之準則必須要改以功績為準則，因此成立文官委員會負責文官考試和任命。一八七〇至一九二〇年是文官委員會穩定的擴張期，幾乎含蓋了所有的任命，直到二次大戰，任命方式主要是筆試，之後對有適當學歷條件者的面談、心理計量測驗、評鑑中心等方式予以補充或取代傳統考試。在一九六八年之前，文官委員會都是獨立的部門，直到 Fulton Committee Report 出來後，在財政部之下成立文官部。一九八二年，樞密院文官令（Civil Service Order in Council）將遴選工作分為二個部分，一在文官委員會，一在部會，文官委員會保留約百分之十五中高階的文官遴選，部會對初階文官進用負全部責任，以功績及公平公開競爭為基礎。

一九九一年訂定二個新的樞密令，成立國內文官和外交職類二個新的部門，這些新增的部會含蓋超過百分之九十五的任用，在此同時文官委員會由二個獨立的組織代替，即文官委員會(Office of the Civil Service Commissioners)和招募及評量服務處 Recruitment and Assessment Services(RAS)。RAS 是在續階計畫（Next Steps）建議下成立的，它的宗旨是為部會和其他公部門提供招募、諮詢及相關的服務。RAS 於一九九六年十月一日在 Capita Group plc 之下，成為一個私部門組織。一九九五年將委員會的任務回復為僅在公平和公開的基礎上對文官進用原則的解釋，包括在該法案中例外情形的界定。委員會只保留對最高階職務任命的直接責任，同時也對一般部會執行人員進用是否遵循招募法之原則負有監督之責。一九九六年起，委員會另外被賦與新的角色，即對公務員提出有關正當性和道德性的申訴案，而在文官法之下不能經由內部程序解決的案件予以聽證、決定並做出報告。

四·文官委員會

(一) 成員

目前文官委員會委員有十二位，其中一位是首席委員，均由樞密院任命，成員背景多元，不過都是學術界或政府部門學經歷俱佳之人選。首席委員 Baroness Prashar 女士，2000 年八月為首任的成員，曾任大學系主任、BBC 世界服務基金的受託人等多項學術和民間組織要職，經驗豐富，其餘成員背景含蓋文官系統之資深文官、財金專家、環境工程專家、人力資源商業發展策略規劃專家、教育訓練等。

(二) 職掌

目前文官委員會主要的職掌在監督各部會人員進用是否遵循公務人員招募法所規範的重要原則，以及高階文官的任命，約略而言職掌有以下幾項：

1. 制定及出版招募法規以利功績原則的解釋和應用，以及例外情形的認可。
2. 監督文官制度的招募政策和實務，以確使招募法規落實。
3. 認可最高階文官和某些特殊高階職位的任命。
4. 對公務員提出有關正當性和道德性申訴案，而在文官法之下不能經由內部程序解決的案件予以聽證、決定並做出報告。
5. 出版年度報告。
6. 二〇〇三年起增列對部會指導他們在就任及訓練活動中促進文官法的執行，並將部會的成果發表於年度報告中。

文官委員會的首席委員另有以下特別的職責：

1. 參與委員會委員的任命。
2. 代表委員會正式向國會、部長、一般大眾做報告。。
3. 對個別委員的貢獻做年度的評估，同時也從其他委員中得到對首席委員年度貢獻的評估。
4. 確保委員會每年至少舉行一次公開會議。
5. 監督文官委員會辦公室的工作。
6. 處理任何有關對委員會及文官委員會辦公室的抱怨，而其他委員（至少三人

) 也會注意任何有關對首席委員的抱怨。

7.出席內閣辦公室高階人員任命遴選委員會。

首席委員每週上班三天，其他委員每個月上班二天到八天，文官委員會的委員基本是兼職性的工作，多有其他的工作，他們獨立於部長和文官系統，也不是公務員，但對委員在執行公共責任的工作時被要求須避免受個人利益影響，委員會對委員在利益方面的迴避有以下的規定：

1.必須對任何利益做報告：不論是直接或間接，是否與金錢有關，包括接受禮物或接受招待，這些對他們在做公共責任的判斷時都可能受到影響，利益的迴避也包括家人或同住的人在內。在有關申訴案或遴選競爭案中，首席委員會考慮利益的性質決定委員是否應予退出，同時會在任何其他情況下因利益性質之故做出後續適當的動作。

2.委員至少三年不可參與監督曾經擔任相關招募顧問工作的部會或政策執行機關，反之亦然，離職後亦至少三年不得任職曾經受其監督的部會或政策執行機關。首席委員對個人類似相關的利益也須向其他的委員告知。

3.上述有關利益迴避的宣告及後續在申訴案或遴選競爭案過程中的退出都會被正式的紀錄，而利益迴避的宣告也會被公開的檢視。

4.文官委員會的申訴功能，除對各部會監督招募政策和實務，以確使招募法規落實外，對公務員提出有關正當性和道德性申訴案，而在文官法之下不能經由內部程序解決的案件特別予以聽證、決定並做出報告。從文官法自 1996 年一月開始施行以來，共有六件，1996-1997 年二件，1999-2000 年一件，2000-2001 年一件，2002 年一件，2003 年一件，六件均未發現部長有不適當行爲。

(三) 規劃公務人員核心職能

英國首相布萊爾曾提出公共生活的七大原則(The Seven Principles of Public Life)，以提升政府機關對人民服務的品質，而文官委員會近年也一直強調文官系統的核心價值乃在清廉(Integrity)、公平(Impartiality)、誠實(Honesty)、客觀(Objectivity)、功績任命(Appointment on merit)等五項。七大原則是指公正 (Selflessness)、清廉

(Integrity)、客觀 (Objectivity)、績效 (Accountability)、公開 (Openness)、誠實 (Honesty) 領導 (Leadership)。這些價值信念構成英國政府施政的一種思維指標。

至於高階文官部分，英國對其核心能力著重在領導能力要求，而且是一種以成果為導向的能力，其能力架構有六大項，提出目標和方向(Giving purpose and direction)、創造個人影響力 (Making a personal impact)、策略性思考 (Thinking strategically)、撰拔最優人才 (Getting the best from people)、學習和進步 (Learning and improving)、服務為主 (Focusing on delivery)。

1.提出目標和方向：創造並傳遞一個未來的願景，他們應知自己現在所處及未來要去的方向，對各種政策有所承諾是重要的。

2.創造個人影響力：以自身為範例引領眾人，要成功只有智識的技能是不夠的，同時必須具備彈性，果斷及個人效能。

3.策略性思考：促動達成目標的想法和機會，必須超越水平線，必須隨時有備選方案及預為思考以資因應。

4. 撰拔最優人才：激勵並推動人民完成高績效表現，廣納不同文化，不同的人，認真了解人民及其需求

5.學習和進步：對改進結果勾勒經驗和新思維，對改進的批評，意見和想法都是有價值的，大多數的人民都能教導我們，我們也有學習的熱情。

6.服務為主：達成金錢和結果的價值，需要持續以提供服務為焦點。

英國文官委員會特別將文官管理價值和現代政府主題如何與高級文官核心能力結合，提出一個做為遴才與發展訓練的指標，二者之結合架構如表 6-1。

五·公務員之招募

(一) 一般中低階公務員

英國文官中低階公務員多已由各部會自行依招募法的規定進用，公務員職缺會在網站、平面刊物、專業期刊和求職中心刊登，由於部會間及各職位的差異性，對公務員應具備的知能或遴選的方法亦多所不同，不過整體而言，所測試或評估的重點多在書寫能力、溝通技巧、數字能力、人際能力、分析能力等項。各部會和政策執行機關在進行人員招募時均須遵守文官委員會制定的招募法

(Recruitment Code)，該法主要在規範人員招募的重要原則及各類人員進用的規定。招募法所規範遴選的重要原則主要有三項，功績原則、公平、公開競爭。該法分為三個部分，一是對樞密院要求的條件一般性的說明，二是文官委員會對基本招募原則的解釋、任命決定的應用原則、部長對人員遴選意見徵詢的規範、出版招募工作相關訊息、應用招募法的責任、對部會及政策執行機關監督工作之進行，三是對招募原則如何應用在不同情境的一般性指導說明，不具強制性，第二部分之各項規範是具有強制性的，各部會和政策執行機關在執行時一定要遵循，只要符合第二部分重要原則，至於所採用的測驗或評量方式和工具並無限制，反而是鼓勵盡量創新，有彈性的使用各種有效的途徑去取才，以找到最適合的人為目標。

英國政府各部會人事甄選工作視需要或自行辦理或經評估認為成立政策執行機構為之，RAS 即是在這此一政策下成立的政策執行機構，受部會委託辦理機關招募人員之各種測驗和面談等作業。以下謹就 RAS 的發展和辦理公務員招募之情形略述之。

1·成立背景：

1984 年於 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy 組織內成立 Capita Group，成立之初只有二人，1987 年為三十三人，嗣後逐年遽增，至 2003 年該集團規模已達 19,000 人，二百多個據點，年營業額達十億八千多萬英鎊，稅前營利一億二千一百多萬英鎊。RAS 在 1991 年時是屬於文官委員會的招募及服務處(Recruitment And Service Agency,RAS)，1996 年時成為民營組織，原屬於

表 6-1 高級文官核心能力與文官管理價值和現代政府主題間指標的結合
(New Senior Civil Service Competences Mapped to Civil Service Management Board Values and Modernising Government Themes)

New Senior Civil Service Competence	Giving purpose and direction	Making a personal impact	Thinking strategically	Getting the best from people	Learning and improving	Focusing on delivery
Civil Service Management Board Values and Modernising Government Themes						
Integrity Propriety Impartiality	▲	▲▲▲▲	▲▲	▲▲	▲▲	▲
Delivery of Results Risk Management	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲	▲▲	▲▲	▲
Leadership	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲
Diversity Valuing People	▲▲	▲▲	▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲
Innovation Creativity Learning	▲	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲▲▲	▲
Outward looking Working in Partnership	▲▲	▲▲	▲▲	▲	▲▲▲▲	▲▲
Communication	▲▲	▲▲▲▲	▲	▲▲▲▲	▲▲	▲
Project Management IT	▲▲▲▲	▲	▲	▲	▲	▲▲▲▲
Financial Management Value for Money	▲▲	▲▲	▲	▲	▲	▲▲▲▲

註：▲表示支持某一價值和主題的核心能力行為指標數目

▲（低）表示 0 – 2 項

▲▲（中）表示 3 – 5 項

▲▲▲▲（高）表示 6 項以上

資料來源：www.cabinet-office.gov.uk

Capita 集團下之一支，2002 年時 RAS 與 Capita Racall 合併，另名為 Capita Resourcing。

2 · 服務項目

Capita 是英國極先端提供公私部門專業性和支援性服務的商業組織，其提供之服務模式有：

(1).委外業務(business process outsourcing, BPO):是目前英國最大的委外業務提供組織 (BPO/partnership outsourcing)

(2).顧客服務 (customer services)

(3).行政及支援 (administration and support)

(4).人力資源 (human resources)

(5).資訊技術 (information technology)

(6).財產及建設諮詢 (property and infrastructure consultancy)

(7).財務 (finance and treasury)

(8).管理諮詢 (management consultancy)

3 · 服務對象

(1).中央政府：Cabinet Office、The Department for Work and Pensions、Department for Education and Skill 等。

(2).地方政府：提供三百多個地方政府各種不同的服務。

(3).教育：為超過 158 個地方教育機構 (Local Education Authorities,LEA) 提供大部分的資訊管理系統

(4).私部門：BBC 及其他民間公司

(5).保險(Insurance)：為保險公司設計更多元的服務項目以增強其競爭力

(6).年金(Life & pension)：2002 年與 Lincoln Financial Group' s UK 簽下一項金額達一億六千萬英鎊的十年合約。

(7).健康(Health)：為國家醫療服務提供員工發展、職業健康服務、工作場所健康風險管理等服務

(8).交通(Transport)：為政府交通部門提供一項十年期的服務計 (The Government' s Transport 2010--- 10 year plan)

4 · 成果例舉

(1).2003 年代表交通部門 (Transport for London) 執行最大的交通管理專案; 被 Royal Bank of Scotland /Sunday Times Business Awards 提名為 2003 年最佳公司 (Company of the Year)

(2).2002 年與 BBC 簽訂金額五億英鎊為期十年的電視執照合約

(3).2000 年被 Cumbria County Council Criminal Records Bureau 選為策略伙伴，是 Capita 最大的地方政府合約

(4).1999 年成為英國代課教師的最大供應者

(5).1998 年與 Westminster City Council 建立第一次人力資源委外合約

(6).1996 年為 Driving Standards Agency 建立並實施新的駕駛測驗服務

(7).1996 年獲得 HM Government 中 Recruitment & Assessment Service 人員招募的業務

5 · Capita Resourcing- -人員招募評量

Capita RAS 於 2002 年移至 Capita Resourcing Capita 之下，是 Capita Business Service 的一部分，Capita RAS 主要在為許多公私部門提供人員招募的相關服務和技術，包含五大類：

(1).大量招募 (**volume recruitment**)：例如設計線上應用格式、提供可用名冊、執行面談、招募廣告和溝通等。

(2).評量服務 (**assessment service**)：評量 (執行評量、測驗實施方案)、訓練、發展 (發展中心和諮詢方案)。

(3).招募服務 (**recruitment service**)：臨時性管理、專家遴選、執行搜尋。

(4).支援服務 (**support service**)：提供管理性、資格認定協助專線、諮詢服務。

(5).臨時管理服務 (**interim management**)：處理特定專案、補充人員缺口、提供附加的專家技術。

6 · 測驗發展與實施

Capita Resourcing 有關測驗部分目前由評量中心二十人負責研發。

(1).測驗種類

現行紙筆測驗有二種，一是初級(Junior Level)的行政遴選系列(Capita Resourcing Administrative Selection Series)，二是管理級(Graduate Level)的管理測驗系列(Graduate and Managerial Test Series)，這二種測驗適用各種類人員。

行政遴選系列包括數字測驗(Numerical Task)、程序序列(Following Procedures)、速度和正確性(Speed and Accuracy)三項，數字測驗考計算能力，不可以用電子計算器，考 18 題，時間 14 分鐘，程序序列係有關邏輯推理的測驗考 15 題，時間 12 分鐘，速度和正確性主要在評量應考人對數字和文字的比對能力考 58 題，時間 6 分鐘；測驗全程約需一小時。管理級測驗包括語文組織測驗(Verbal Organisation Test)和數字測驗(Numerical Test)，語文組織測驗主要評量應考人組織有意義語文訊息及最佳邏輯結構的能力，試題是呈現由四個句子組成的段落，應考人需將四個句子按其邏輯重新排順為一合理的段落，考 21 題，時間 22 分鐘，數字測驗主要在評量應考人的數字敏感度和警覺性，題目提供些數據，圖表，應考人必要能在這些複雜的資料中找出相關的訊息，並用正式的公式據以做出適當的決定，本項測驗與個人的計算能力和數學知識沒有太大的關聯，也不可使用電子計算器，考 19 題，時間 26 分鐘。評量中心每年會更新測驗（試題樣本詳附錄）。

除上述紙筆測驗外，Capita Resourcing 的評量中心尚發展一些心理測驗及設計面談的評量技術。

(2).測驗實施

Capita Resourcing 辦理上述測驗，應考人從報名到知道考試結果，一般大約需要一週的時間，收費標準視考試項目多寡而有不同，從二十五到二五 0 英鎊不等，除口試面談外，均採電腦測驗，針對測驗的實施除了有關測驗的公平性問題，如性別、種族、文化歧視等非關測驗內容或成績外，均不允許應考人提出試題疑義。

(3).政府公務人員性向測驗—多元評量的見證

英國文官委員會一直持續不斷地為文官未來的角色和需要努力，勾勒公共服務的重要原則，制定公平開放的招募法規，所有努力的目標只有一個，為所有公共服務職位找出最適任的人，只要各部會不背離招募法的精神和重要原則，文官委員會積極鼓勵部會盡量採用不同創新，有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具做為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無如我國以學科為名之應試科目，如採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學（算術）推理能力之評量，而其中性向測驗與面談被廣泛的使用，茲以下列略為說明。

航海及海岸局(Maritime and Coastguard Agency)在招募人員時，其評量方法計有心理／能力測驗、團體討論、十分鐘的主題報告、紙筆測驗及面談等不同工具和方式，其中心理測驗使用由民間測驗機構（SHLDirect）發展出來的評量工具，SHLDirect 已有二十六年歷史，目前在全球四十個國家有分部，測驗語文含蓋三十種別，有多種心理測驗可供不同職務需要採用，如人格測驗、動機和價值測驗、興趣測驗；各種測驗又依類別如主管和資深管理者、行政及文書類、資訊人員等。

政府和通訊總部(Government and Communication Headquarters)評量應考人時，在評量中心會進行數項心理測驗。在警察考試中評量中心的四項評量方式之一亦有心理測驗。

國內稅務行政在遴選的第二階段是實施心理測驗，分為三個部分，分別是數字和語文，第三部分為工作型態的問卷，用以了解應試者的行為及與他人的互動模式。

財政部同樣在進用人員採用的測驗除了面談、數字測驗外，也包括人格測驗。

（二）快速升遷制度

功績制是英國文官制度中招募人才的重要原則之一，年資並不重要，發展潛

能才是能否因應未來變遷的關鍵指標之一，宜多拔擢具備發展潛能之公務員，使其能獲得較快速的升遷，因此特別在文官體系統中設置了快速升遷制度，不過近年來以人力資源發展觀點思考文官生涯發展，除了仍然保留快速升遷制度外，也在一般文官系統裏提供更多的訓練計畫，換言之，發展潛能或許是一種任職前已可見之能力，但從長遠來看，亦需由體制中有系統，計劃性的予以訓練。以下就快速升遷制度說明之。

1 · 快速升遷之類別

快速升遷目前有五個類別，分別如下：

(1).一般快速升遷 (General Fast Stream)：包含內閣辦公室、科學和工程、歐洲快速升遷、外交服務、國會。

(2).政府通訊總部 GCHQ(Government Communication Headquarters)

(3).經濟類 (Economics)

(4).統計類 (Statisticians)

(5).國內稅務(Inland Revenue)

2 · 核心能力

快速升遷計畫非針對一般基層人員，各類別除了要求相關專業知識，更強調以下多項人格特質和能力：

(1).挑戰能力(The ability to challenge)：你的觀點是有價值的，有能力處理抽象概念問題並用於實際的人和情境中，能看到爭議的各個面向，並時時挑戰自己。

(2).決斷力(Decisiveness)：快速升遷者是由具領導潛能者所選出的，因此必須扮演意見或諮詢提供者，更需經常在會議或期限壓力下做決定。

(3).流暢力(Lucidity)：必須能將複雜並具技術性的訊息，以及政策細節用簡明易懂的普通英文傳遞給社會大眾和媒體，並能書寫流利或參與會議適當表達。

(4).強韌力(Robustness)：必須能對任務負責，政府工作乃要求具體結果，面對問題和困難是不可以退縮的。

(5).合作態度(A collaborative attitude)：公務員是全體英國政府品質的一部分，快速升遷者要獨立作業但更要能分享、合作、支援、不自私。

(6).好學的(An inquisitive mind)：政治和公共事務是快速升遷者必然的專業領域，但對其他非個人興趣相關的議題亦應均視為一種智識上的挑戰。

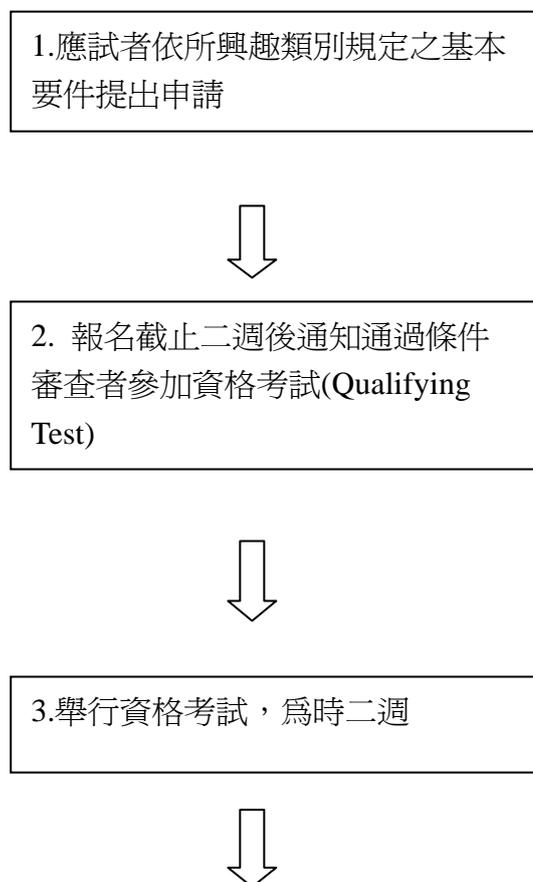
(7).適應力(Adaptability)：快速升遷者永遠不知有什麼工作會在他桌上，他可以隨時為政策出國說明，用手提電腦作業，同時做幾件不同的工作，他必須能處理非預期及超出個人經驗的事。

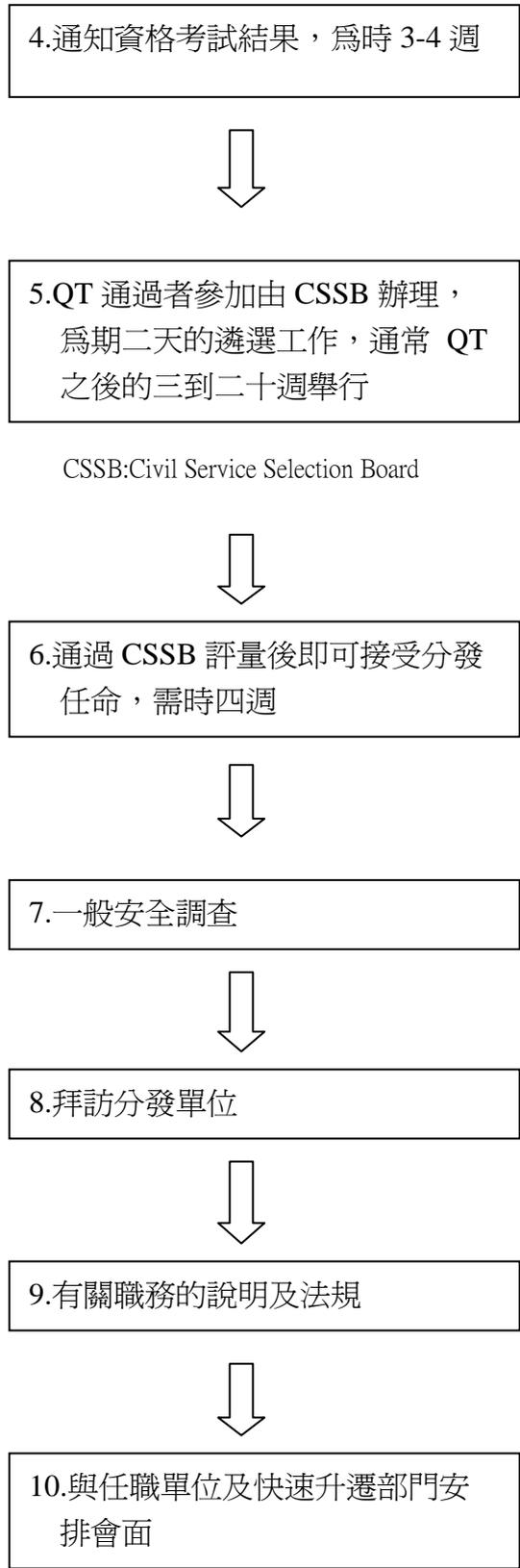
(8).公正(Impartiality)：政府雖然期望看到你在政治和經濟議題有清楚的個人見解，但公眾及部長必須對你提出有關公共事務建議的公正性有信心，而非只是你的個人信念

(9).敏銳度(Sensitivity)：你的工作是挑戰既有的觀念和做事的方法，快速升遷者所作所為動輒可能影響數以千計人的生活，但成就的完成不能靠壓迫他人的手段，必須說服別人接受，應常以此為念。

3 · 辦理流程

快速升遷從應試者申請到參加評量的結果其流程約如下述





任何擬參加快速升遷計畫的人在正式申請前均可在網路上先做自我評估測驗

(Self-Selection Questionnaire)，這份測驗目的是讓有興趣的人先行自我評估是否適合進入快速升遷的競爭計畫，內容有五十個問題，包含八個面向分別是決策(decision making)、計畫與組織(planning and organizing)、溝通(communication)、團隊工作(teamwork)、策略思考和創造力(strategic thinking & creativity)、人力、財務和其他資源管理(management of people, finance and other resources)、動機(motivation)、生涯進入和發展(career entry and development)等。全部作答時間十五分鐘，作答完畢會立即看到分數，得分在 180 分以上者表示其填答者之能力與特質非常適合申請快速升遷計畫，分數在 165-179 者表示其適合快速升遷計畫，但可能在少部分項目不適合，分數在 150-164 有可能適合快速升遷計畫，但宜再次檢視快速升遷計畫與自己的適合度，分數在 150 以下者則不適合參加快速升遷計畫，這個測驗只在對填答者做建議並非禁止其申請。

進入快速升遷計畫者要參加二項考試，一是資格測驗 (Qualifying Test)，二是由 CSSB 辦理的評量中心評估，為期二天；前者是包含三個性向測驗和一個個人背景問卷調查，通常是在地區的電腦測驗站舉行，後者包括書面測驗、團體測驗及面談，在倫敦舉行。

4·錄取情形

快速升遷每年大約有 500 個名額，但錄取率很低，以二〇〇二年為例只有 2.9%，該年共有 14,328 人報名，錄取 411 人（原預定名額 509 人）。一般快速升遷類有 256 人，經濟類有 102 人，統計類 30 人，政府通訊類 5 人，國內稅務行政有 18 人。從應考人教育背景觀之，劍橋大學錄取率最高為 9.7%(545 人報名，53 錄取)，次為牛津大學 9.1%(661 人報名，錄取 60 人)。劍橋大學和牛津大學共錄取 113 人，占全部錄取人數 27.5% (113/411)。從學科背景之分布，社會科學報名者最多，其次為語言類，再其次為人文類，這三者多報考一般快速升遷類，但這一年一般快速升遷類錄取率前三名依序為物理科學、人文類、語言類。至於統計類以數學最多，經濟類以經濟學和社會科學最多，政府通訊類以社會科學和語言類最多。近三次(1998 年、2001 年、2002 年)辦理情形教育背景中劍橋大學和牛津大學報名人數大約都占全部報名人數 10%，而其錄取人數則占全部錄取人數的

30%左右(1998年 34.5%，2001年 28%，2002年 27.5%)。

其次從人口背景來看，在性別方面，從表 6-2 近三次辦理變化可以得知，除 1998 年，男女性存在申請和錄取人數的比例十分接近。

(三) 高階文官任用

文官委員會目前只負責高階文官的任命，如最高階的常務次長，高階的 Pay Bands 2 & 3，以及對 Pay Bands 1& 1A 的認可，由於不會有二個職務是完全相同的，因此每次的作業均會有所差異，但其作業流程大致如下：

1. 確認職務說明及公告：主持遴選委員會之委員對出缺之職務說明的詳細和正確性及公告情形必須滿意，並協助確定任何其他吸引適合人選來參與的步驟都是公開，有效的。這個階段大約需時二至三週。

表 6-2 1998、2001、2002 年快速升遷計畫性別分布情形

性別 辦理年次	男 性		女 性		合 計
	申請人數	錄取人數	申請人數	錄取人數	
2002	申請人數	7181(50.1%)	申請人數	7147(49.9%)	14328
	錄取人數	197(47.9%)	錄取人數	214(52.1%)	411
2001	申請人數	6175(52.4%)	申請人數	5602(48.6%)	11777
	錄取人數	204(48%)	錄取人數	217(52%)	421
1998	申請人數	4931(54.6%)	申請人數	4106(45.4%)	9037
	錄取人數	169(61%)	錄取人數	108(39%)	277

至於參與及錄取者的族群分布，依表 6-3 來看，可以發現百分之八九十都是白種人，少數族群比例很低，但少數族群的比例卻也在實質的增加中。

表 6-3 1998、2001、2002 年快速升遷計畫族群分布情形

族群別 辦理年次	白 人		少數族群		合 計
	申請人數	錄取人數	申請人數	錄取人數	
2002	申請人數	11671(81.4%)	申請人數	2657(18.6%)	14328
	錄取人數	363(88.3%)	錄取人數	48(11.7%)	411
2001	申請人數	9683(82.2%)	申請人數	2094(48.6%)	11777
	錄取人數	383(90.9%)	錄取人數	38(9.0%)	421
1998	申請人數	7884(87.2%)	申請人數	1153(12.8%)	9037
	錄取人數	226(96.2%)	錄取人數	9(3.8%)	277

2. 資訊公開後有二至三週時間受理申請。

3. 遴選委員會開始第一輪的甄選工作，候選人參加遴選諮詢委員的面談，整個過程大約需三至四週。

4. 第二輪的甄選工作通常是與基層經理見面，也可能與職業心理學家會談，大約需二至三週。

5. 遴選委員會做最後的面談

遴選委員會在每個階段會全力確定評選過程對遴選標準的維持，以及考量所有可能的證據。最後將結果告知部會。委員會透過很多的討論來確保遴選的公正。

高階文官遴選案例參考：

1. 身心障礙及照顧服務（Disabilities and Carers Service）執行長

2004 年 1 月英國政府宣布工作和年金部（Department of Work and Pension，DWP）的一個單位，身心障礙及照顧服務（Disabilities and Carers Service）將成爲一個如前述的政策執行機關，其下所管經費逾十一億英鎊，成員七千多人，照顧對象超過四百萬人，同時須和另外二個現有之執行機關（Jobcentre Plus 和 The Pension Service）共同合作，他們需要一位新的執行長。

遴選委員會成員包括文官委員會、Jobcentre Plus 的執行長、DWP 的管理處長、UNID 主席（英國耳聾及聽力困難最大的慈善團體代表，自己本身也是一位聾

人，遴選過程中由委員會另派一位速記打字員在螢幕上翻譯）等人，對這個職務的挑戰、個人特質、政治敏感度、自我投入等加以討論。最後得出候選人必須強調這項職務的四個要點：1.這是一個關鍵的商業轉型角色，以傳遞顧客中心的財務服務；2.更大的效能要表現在事業單位的顯著縮減；3.客戶的易受傷害性；4.關心身心障礙的遊說團體。

這次有十個人參加應試，從2月開始作業，除了審查應甄者的基本條件外，候選人必須在一個半小時中說明何以自己是該項職位的最佳人選，甄選過程到了2004年3月7日當天遴選委員會獲知DWP要裁減三萬個職位，這個消息讓委員會更加強調新任執行長必須具備領導和轉型的能力，3月29日時產生初步人選，但委員中有人覺得不妥，因此再經大家討論二個多小時，並同意徵求DWP秘書長的意見，於4月16將入選名單和簡歷提供給他參考，並詢其是否有需委員會應注意之遴選標準或特殊議題要候選人探討的。

委員會於4月23日舉行最後的面談，由入選的人做七分鐘口頭報告，再備詢，同時要求他們對本次的遴選作業給予評論，最後由原任職Jobcentre Plus西北地區的一位處長獲得該項職位，於5月4日由部長任命。

委員會一直希望有文官以外的人來任此一職位，UNID主席也認為沒有現任文官以外的人入選最後的競爭名單有些可惜，不過委員會仍一貫主張職位的適任性，公平和功績原則仍應是最重要的考量，而不論他來自何方。

2.政府通訊部（Government Communication）常務次長(Permanent Secretary)

文官委員會負責遴選的最高階文官是政府通訊部的常務次長，此一職位的產生是由菲力士公爵(Sir Robert Phillis)主持的一個獨立團隊所提建議之一，菲力士公爵曾經受布萊爾首相之邀擔任政府通訊部的一個重要審議（radical review）。遴選委員會通常由文官委員會首席委員主持，經由其同意加入內閣辦公室內閣秘書長兼文官長、工作和年金部常務次長、媒體管理集團執行長、BT全球產品的通訊專家。2003年10月遴選委員會討論得出此一職位的核心任務是一種策略性的角色，主要在發展及傳遞政府對通訊工作的方式，以確定人民的參與及有效的政策和計畫的服務。因此得以勝任者必須具備建立跨政府的專業通訊功能、建立一個

卓越的支援部會中心、成爲專業領先並扮演顯著的領導角色、確定顧客導向觀點融入政策、與首相及內閣相處融洽以確定建立一個協調及策略性跨部會的通訊部會等五項核心能力。

本項職位共有八十六人申請，2004 年 1 月委員會以面談方式先篩選候選人，主要在看其對該職位的了解，他們對工作的承諾及符合條件的情形。2 月時委員會參考諮詢顧問報告產生六位入選者，再由職業心理學家面談的意見確定各候選人的優劣勢，最後的五個人（有一個棄權）3 月再由委員會面談一次，最後列入考慮的二位，一位是久任文官系統者，可以勝任跨部會及重要行政工作者，但可能需要一個具備通訊專業非常強的人輔助他，另一位是具備廣泛媒體及通訊專業經驗者，但對如何與首相辦公室成功地相處需要協助，委員會最後決定選擇後者。委員會認爲這樣的決定仍是一秉功績原則，公平和公開競爭的結果。

這種高級文官公開徵選在我國民國九十二年亦曾試行，九十二年七月考選部分常務次長退休出缺後，以公開甄選公式產生，首開我國最高階文官公開競爭的案例，茲就其提報考試院之辦理經過略述如下。本項公開遴選係考量廣泛徵才，以求不同菁英參與考選業務，先在本部全球資訊網及相關人才通報系統公告，採分階段方式辦理，第一階段爲資格審查，計有二十人報名，十六人符合資格。第二及第三階段爲面試，分別籌組委員會辦理，由部長、政務次長、公共行政學專家、組織心理學專家、臨床心理學專家五位組成，第一次面試先對考選行政的了解及對考選行政改進之建議做簡報，再進行結構式面談，以公務生涯中之成功與失敗經驗爲內容。第一試選出較優之前五名進行第二次面試，第二次面試以情境面談及外文能力爲主；最後從中選出三位，再做 360° 的訪查之後決定人選。

六·近年文官制度改革重點

英國文官改革自柴契爾夫人時代以來已有相當成果，世界銀行和 OECD 分別將英國名列為政府效能的第一和第二名（2002 年度），顯見其改革受到的肯定，而英國亦未自滿於這樣的成就，仍繼續努力文官制度的改進。

在文官委員會 2003-2004 的年度報告中，我們可以看到該委員會的最近一些發展工作及對文官制度信念的闡揚：（Civil Service Commissioners Annual Report, 2003-2004）：

1. 視公務員招募為一個專案（project）：鼓勵各部會將人員之招募看成是一個專案（project）來進行而不只是一個過程（process），從上到下各個參與的人都能適切地扮演好他的角色。

2. 彈性闡釋文官的核心價值：文官的核心價值乃在清廉(integrity)、公平(impartiality)、誠實(honesty)、客觀(objectivity)、功績任命(appointment on merit)等五項。這些價值不會有太大的變化，但會依時代環境中給予不同的詮釋，這樣做的理由，是爲了堅持原則也鼓勵各部會實務運作時在方法各技術的使用上多些彈性。

3. 部長參與之規定：新修訂之招募法中部長對高階文官任用之參與有更明確的規範，文官委員會會將部長想要用人的重要考量因素列入參考，部長如認爲文官委員所遴選推荐之人選不能符合職務所需之專長、經驗和技能時可邀請遴選委員會檢視其決定，但部長如不想任命首位人選時不可要求重新甄選，委員會如重新考慮部長之需求另行推荐人選需取得集體同意。部長不可對特定的候選人表示偏好，亦不可與其面談，除非是經委員會建議安排。之所以對部長在人選上意見表示的限制（即可以表示希望任用那一類的人，但不可對入選名單自行選擇）是避免傷害二個重要的原則，一是希望遵守功績原則，以維持選擇最適當的人，二是維持長久的文官概念。

4. 部會執行缺失問題：2003-2004 年度中文官委員會監督三十一個機關，大部分均能遵循招募法之規定，有缺失的部分多是在機關的內部監督，紀錄保全不足，以及總體訊息未予出版週知。

5.積極參與最高階文官的遴選：文官委員會為能就最高階文官遴選出最好的人才，積極參與遴選工作，2003-2004 年任命 89 名高階文官，其中 43 人是公務員，19 人從其他公部門進用，24 人從私部門引進，3 人由其他來源。

另外從內閣辦公室的文官改革報告（Civil Service Reform: Delivery and Values）中我們也清楚地看到文官系統的努力方向，信念來自體認到做好今天是不夠的，贏得尊敬是來自每天的努力，一如過去，我們需要不斷改變，以成就明天。這些改變可從以下幾個方面看出其努力的方向。

（一）環境的變化（The changing environment）：環境的變化主要來自公眾的期待、外在檢驗的增加、文官系統的改變三方面。公眾的期待較以往高出許多，只是公平普遍的服務是不夠的，不合時宜的法令是不被接受的，人們期望個人的需求會被更加重視，對權威的挑戰增加，對施政缺失的訴訟增加，人們會以要求私人企業的服務水準要求公部門。外在檢驗的增加是指由於媒體二十四小時的曝光，文官體系被檢驗的機會大大增加，無一部門可倖免，因此個別公務員公共績效是穩定地提升，而這樣的情形快速地發生在複雜的全球環境中，國際的界限變小，潛在的問題變成愈來愈複雜也愈不可預測。文官系統的改變主要是統一的文官系統仍然存在，但是組織的形態、文化和工作的方式有各種不同的模式，以符合委託政府的需求。

（二）重要議題（Issues to be addressed）：

1.人民投入(Bringing in people)

將公部門缺乏的技能由外部帶入或自行訓練及發展人才，特別是在專案管理、財務管理、及人力資源領域，長久以來政府對這些領域的專業性技能都予忽略，但是這些技能卻是任何成功企業的核心，尤其是當此需求快速增加時。

2.與更多公部門建立關係(Relationship with the wider public sector)

部會是政策訂定架構者，並與其他部門或下屬單位建立連結關係，尤其是政策需要透過其他單位執行的部會，部會要讓自己是策略架構和國家標準的制定者，地方的反映和創意可以發揮出來，而部會成員則可以與地方層級的人成為工作伙伴關係，共同因應相關的議題。

3.策略性思考(Strategic thinking)

為達成公部門服務的領導角色，部會需要對目前壓力有效反映，對未來趨勢提出更有力的證據和分析，政府需要正確的分析技能、執行計畫以確保長期目標可以達成。

4.效率(Efficiency)

做任何事情都要具備效率的企圖心，尋求更好的做事方法，挑戰自己及假設，確定策略性的核心功能保留在部會，其餘可以透過共同的服務中心、廣泛的網路使用、委外作業等讓施政效能更為顯著。

5.科技(Technology)

我們也需要快速和焦點集中的途徑去使用科技帶來的好處，但不必因為可能的錯誤而過度謹慎，為了解新科技的潛能和風險，我們必需有能力成為更好的“高知能的顧客”(intelligent customers)，並讓專案管理成為我們思考和操作方法的中心。

(三) 改革的驅動力

改革的驅動力來自永久的文官價值觀，它是廉潔 (incorruptibility)、公正 (impartiality)、誠實 (integrity)、獨立 (independence)、和適應力 (adaptability)。政府施政是連續不斷的，個別的公務員在公共政策的擬定不應受個人利益影響，對長官也應誠實地提出建議以利施政，政治的優先順序會因選舉結果而改變，公務員必須以同樣的活力和快速改變去執行政策。

(四).文官改革要素 (The components of Civil Service Reform)

文官改革涉及的要素很多，英國在進行文官改革時係藉有效率的公共服務讓顧客滿意為終極目標，包括領導、生涯、發展、績效及專業主義等五項構成如下之架構。

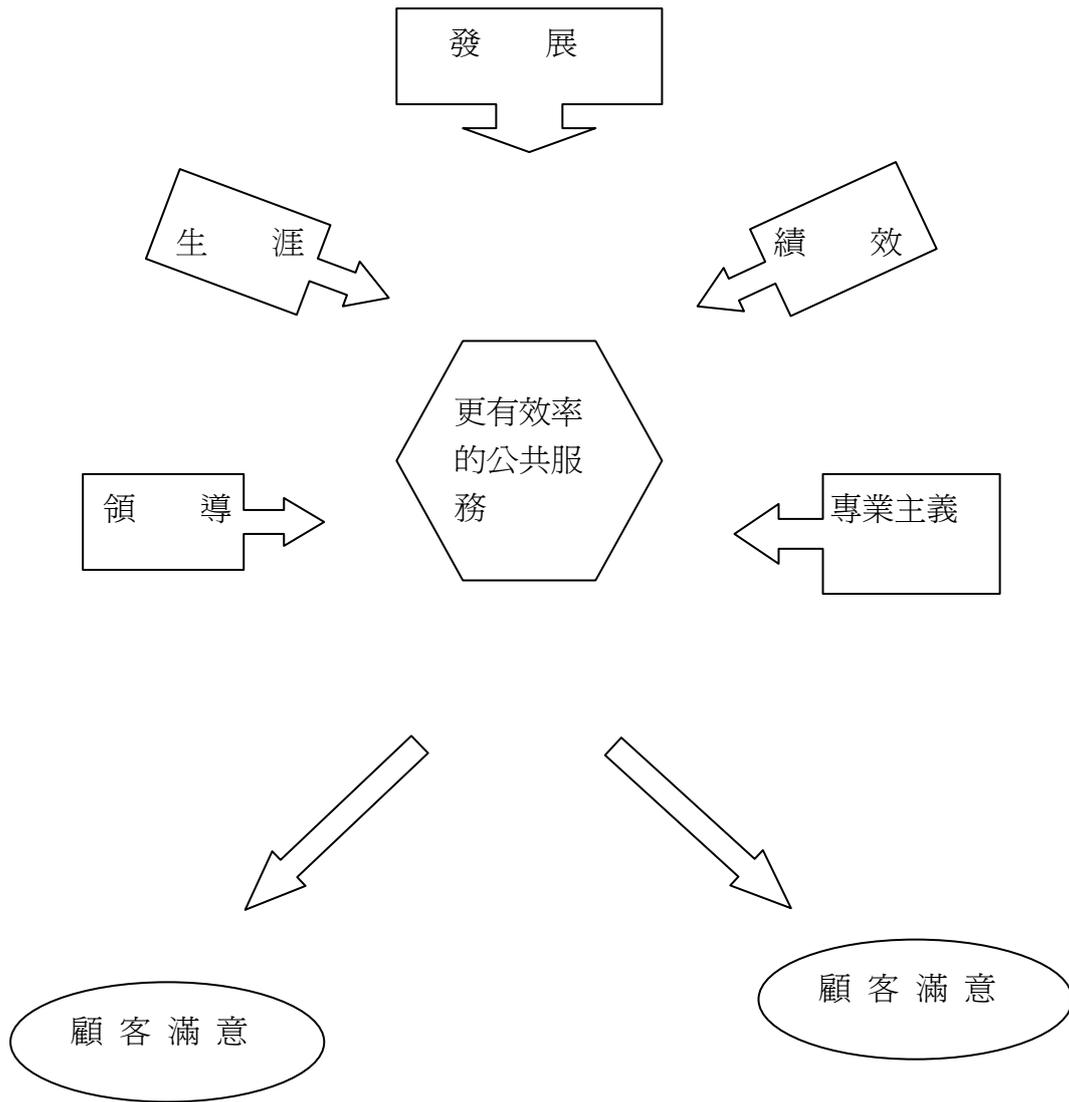


圖 6-1 英國文官改革要素架構圖

1. 領導(Leadership)

高績效組織的一個共同特徵是有好的領導，好的領導人會激發信任、團隊合作，重視策略結果、資源分配符合事情的優先順序，誠實、勇敢的、務實的與員工和部長相處，終身學習。在所有的僱用部門，終身僱用的傳統觀念正快速消失，真正重要的是個人的績效和潛能是否能符合企業需求，不論個人能力或部會的要求是什麼，沒有人有權期望終身是公務員，但是任何人只要具備企業所需

的能力，或可以在變遷的環境中保持領先，便具有長久被僱用的價值。

2.生涯(Carrers)：增加外部人才、人力彈性進用、限期職務

英國文官制度在改變政策制訂與執行分立的取向後，對於機關政策執行的方式及人員的進用管道賦予相當大的彈性，快速升遷的年齡上限已取消，高階文官服務處（Senior Civil Service,SCS）目前約有三分之一是經由公開競爭甄選而來。

經由外部進用公開甄選的方式正快速改變高階文官的面貌，現在 SCS 中大約每六個人有一個是由外部招募進用，這個趨勢會繼續，比例亦會再逐漸增加。

1998-1999 年時新進人員中每五個有一個是由外部招募進用，到 2002-2003 年時已增加到每三個有一個是由外部招募進用，而非執行主管職務在大多數單位已建立此機制，各部會也都反映了更廣泛的成員組成模式，即成員不再是多數從已在部會工作很久的人員中遴選進用。而爲了人力更有效的運用，部分工時的人員，或是限期的任用制已由文官管理局（Civil Service Management Board）和高階文官服務處（Senior Civil Service）進行建立四年期的職務模式（four-year posting norm），這些職位甚至有高至常務次長者。

3.發展(Development)：增加不同工作經驗、提供更多元訓練

公務員面對社會快速變遷及外在期待服務質量不斷增加的環境，僅具單一專長或能力已不足應付，政府必須透過增強其經驗和訓練來因應。在增進工作經驗方面，以擴大橫向工作和學習機會，其方式有在不同部會或單位、第一線服務、企業界擔任非執行職務的主管，或參與志工服務。例如教育和技能部（Department of Education and Skills）鼓勵公務員到學校擔任治理者，此一職務之前被認爲是可能有利益衝突顧慮的；貿易企業部（The Department of Trade and Industry）期望所有的高階文官每年都要到部外組織工作至少一週。

在訓練方面，除了各部會提供的一般訓練外，主要由管理及策略學習中心所有層級的人員提供訓練，課程除包括政府部會需求外，還有來自私部門的學習，同時加強與目前改革重點的專案管理、人力資源、財務。對於具備潛能者，除以往的快速升遷制度外，也另規劃一些不同的訓練課程，例如公共服務領導計劃（Public Service Leaders Scheme），高階管理預備訓練（Preparing for Top Management）

。這些是給目前 SCS 中不具代表性但具潛能的少數族群；公共服務領導計劃是將不同部門的公務員一起訓練，未來私部門人員亦擬合併訓練，以促使不同部門共同提供政府服務。高階管理預備訓練針對有進入高階文官潛力者設計，上述這些訓練是一種有結構性的發展，包括具體的時程、正式的學習、互換機會、三百六十度評鑑等不同的技能。

對目前已是高階文官公務員，設有高階管理發展（Developing Top Management）、高階管理課程（Top Management Programme）二種，包含公私部門，志工部門，發展個人和組織的優勢以提供國家級的策略性領導和服務。二〇〇四年春季，又發展高潛能發展計劃（High Potential Development Scheme），以各部會推薦的五十人為對象，這個計劃主要是以賡續發展及特定職位必須的能力為目標，使得這些具有潛能者可以更快的符合高階領導的要求，但參加不保證升遷或獨特的管道。

4. 績效（Performance）

公務員薪資報酬依其個人工作績效的制度在多數歐盟與 OECD 的國家已行之多年，英國政府希望建立一個人人都能自覺並時時保持學習，使工作成果更佳的新方法，至於表現不佳者應對其問題的原因加以探討，或是應予加強訓練，或增加其他工作經驗等方式給予改善機會。

5. 專業主義 (Professionalism)

英國公務員除一般公務員外，尚有專家職務（specialist），近年來對一些領域專業技能的需求日增，如專案管理、財務管理、法律等，雖已加強公務員該項技能，但短期仍以進用外部人員為主，至於非專家職務的核心能力也因不同時代而有變化，在富頓報告的六〇年代，最重要的能力是良好的分析能力、流暢的書寫能力，以及在部長面前可以明確堅定地討論問題；至八〇年代，管理和財務能力同樣重要，時至今日則強調領導和服務的追求。

文官管理局著手設計發展公務員生涯的生涯發展架構（Career Model，見圖 6-2），以使公務員有更多專業的知能去面對未來的環境要求，這套架構是從高階專業行政訓練計劃而來，其目的不是只為某些升遷時所需管理之行爲而設，也是為

公務員在早期的生涯選擇時發揮影響力，以使更多的人有機會並在有更充分的準備情形下進入高階職位。同時這套架構也盡量能適用在不同的領域，但爲了避免這個原則機械式的應用，便需妥適地區分快速發展的重要先決條件，換言之，這套系統是希望以人力資源較先進的取向確保人員可以獲得必須的經驗與技能的機會，而其最終的結果是在最高階文官的改變。對那些得以進入最高階文官職位的人而言，應該逐步獲有足以競爭部長職位的技能與經驗，他們的背景應較以往多元化，且其關鍵的特徵是個人領導潛能而非其生涯的背景。

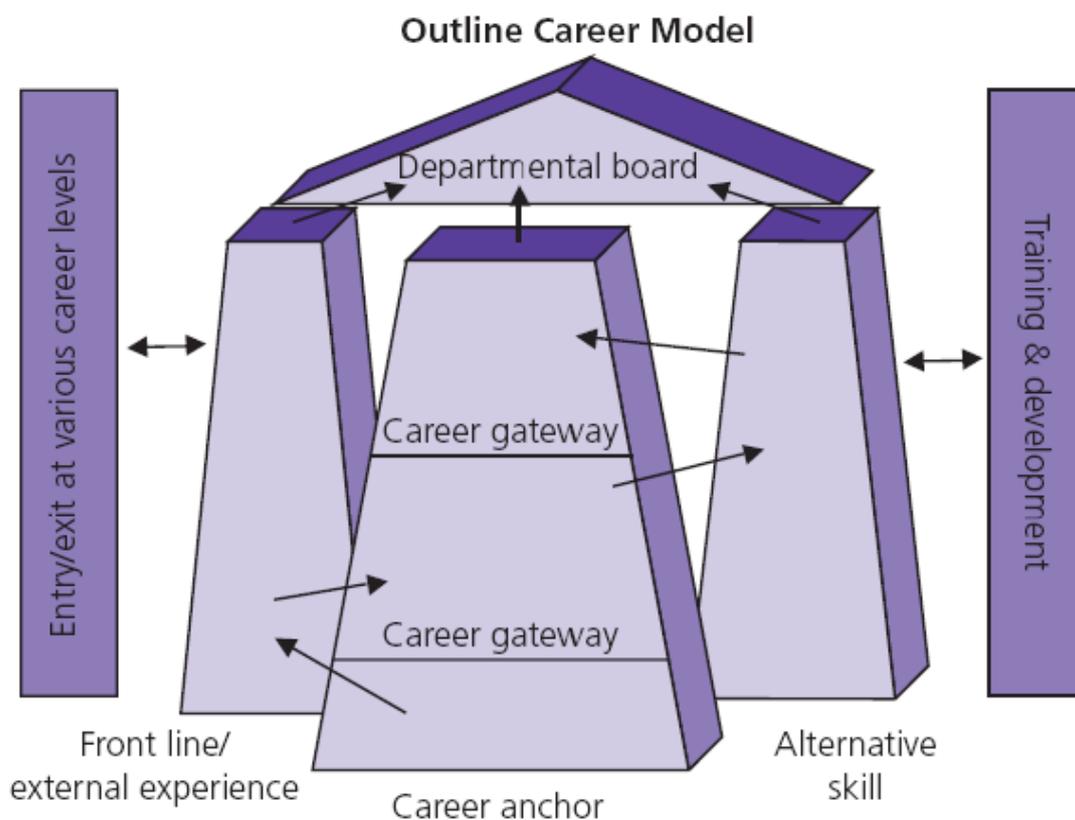


圖 6-2 生涯發展架構圖

任何改革總是會產生新的問題，不過英國文官改革的成效可說是有目共睹，英國文官的改革並非只是爲了改變而改變，而是誠實自我評估後產生一套爲因應未來的新制度，其未來與過去由下列多項特徵對照的差異，可以看出其文官系統將有著完全不同的面貌。

表 6-4 文官系統過去與未來面貌的比較

過 去 的 成 功	未 來 的 取 向
<ol style="list-style-type: none"> 1. 大學以後進入文官系統 2. 對文官制度承諾 3. 核心價值：誠實、清廉、公正 4. 快速升遷訓練 5. 有需要才訓練有才能者 6. 只擔任政策略和部長的支援角色 7. 遵循前例 8. 在公部門內藉短期轉調擴展經驗 9. 以獎學金在美國學習社會政策略 10. 在主要政策領域領先發展為目標 11. 常務次長角色：部長的資深政策顧問 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在各種不同的時點進入文官系統，在不同的部門間可以容易轉換 2. 對公共服務承諾 3. 核心價值：誠實、清廉、公正和服務 4. 長期生涯發展和學習 5. 開展生涯架構，運用和建立有才能者 6. 在運作、政策、特殊技能、部長的支援間扮演各種角色 7. 開創先例 8. 由私部門擴展經驗 9. 生涯可以中斷 10. 在主要政策領域提供成果為目標 11. 常務次長角色：部長的資深服務代理者及政策顧問

七·參訪心得

綜前所述，吾人對英國公務員考試制度及發展可以得到以下幾點發現：

1.明確的文官核心價值

自柴契爾夫人執政開始進行政府改造迄今已二十五年，其成果甚受肯定，且能維持成果不墜，重要的原因之一是英國政府確立了一套明確的文官核心價值系統，英國首相布萊爾曾提出公共生活的七大原則(The Seven Principles of Public Life)，七大原則是指公正 (Selflessness)、清廉 (Integrity)、客觀 (Objectivity)、績效 (Accountability)、公開 (Openness)、誠實 (Honesty) 領導 (Leadership) 以提升政府機關對人民服務的品質，而文官委員會近年也一直強調文官系統的核心價值乃在清廉(integrity)、公平(impartiality)、誠實(honesty)、客觀(objectivity)、功績任命(appointment on merit)等五項。以其做為政府自我要求並廣及所有公務員在提供公共服務時的行為規準，這套核心價值要素不輕易變更，但會依時代環境的變化對各要素賦予新的詮釋，使其以不同的方式依然可以順應時代而維持固有的核心價值。

2.政策制定與執行分立趨勢

新公共管理思潮主張小而美的政府規模是比較符合經濟效益，而且也是較有效能的，政府機關的角色和功能應著在架構的設計，是政策執行的協調者，因此落實政策執行層面的事項，若經評估，政府自行辦理未必成效更好時，則宜委由民間機構代為執行，各機關負責監督其成效。各部會如經評估決定將執行業務委託辦理，則依規定程序設置政策執行機關 (agency)，自一九八八年開始，第一年僅有三個，第三年 (1990) 時有 34 個，至一九九六年，已高達 127 個，所轄文官人數多達 38 萬多人，約占文官總數的 72%，至一九九八年因政權轉移，及部分機關轉型為民營化單位，政策執行機關減為 112 個。各政策執行機關規模因業務性質不同大小懸殊亦屬常見，最小的只有 23 人，最大的社會安全福利則超過六萬餘人，大部分的政策執行機關人數在二千人以下。此一發展雖是不可回頭的政
策走向，但總體成效如何則似尚有不盡一致之看法，仍有待更多資訊佐證。

3.公務員身分與認知的改變

英國文官在實施政府改造後人數巨幅減少，公務員的身分和性質也大異於傳統文官的角色，公務員對自己角色的認知因而改變，他們不再具有永業、匿名、部長諮詢者等特質，文官整體的意識感日漸薄弱，要展現的是個人在工作上、在組織中的如何勝出和高度的貢獻，因為那是個體存在價值的證明。

4.人員進用彈性高

由於政策制定與執行分立趨勢已定，各部會所需人才數量減少，同時因人員之進用除少數高階職位由文官委員會負責遴選外，其餘中低階人均屬各部會之職權，因此只要招募過程合於文官招募法規定之重要原則，不論何種方式均可，而職位所需人員之任期亦可有所不同。就彈性用人之政策來看，英國各部會用人的特色有三，一是高階文官逐漸增加機關以外人員比例，1998-1999年時大約是五分之一，到2002-2003年時已增至三分之一，二是增加各種不同需求的彈性職務，任職政府相關之人員除一般正式公務員外，尚有部分時間兼職的，或任無需管理及領導的特別職務，或任內部諮詢角色，文官管理局則推行四年任期模式（four-year posting norm）使部會可以依其需要進用不同性質的人員。

5.強調發展潛能為取才導向

人力資源已代替傳統有形物資成為新世紀國家間競爭的主要利器，人力素質良窳不論公私部門均直接影響組織的表現，因此一個國家要引進具備什麼能力的公務員自然決定了其所提供公服務的品質，英國文官在規劃公務人力特質時便注意此一趨勢，對一般非特殊性職位的能力要求，在二十世紀六十年代時重視的是良好的分析能力，流暢的書寫能力，到八十年代增加對管理和財務的能力要求，今天則又強調領導和提供服務為重點。為因應迥然不同於以往的環境，英國文官制度設計者不斷強調除了一般知識外，人才最重要的取向是具有快速應變環境要求，反映社會需要，具領導潛能且有解決問題能力與策略的能力，方足以因應腳步愈來愈快的世界。反映這種取才思維在考量要讓一個人進入公務體系服務時，側重的不再是狹隘的現有知識而已，更重要的是能否看出這個人在可見的三五年中能否展現其發展的潛能，因此縱有部分的知能眼前不足，但可透過有系統的訓練計畫予以彌補亦值進之。這也是何以英國文官近年改革重點之一是建立更為

完整且有系統的生涯發展制度和訓練計畫。

6.評量多元化

現行較進步的國家，公務人員之進用多由各部會自行辦理或委託相關單位或組織辦理，加以各種評量工具發展日新月異，因此評量多元化是普遍之情形，藉由不同評量工具，可以獲得應考人不同面向能力的高低綜合考量，才可以為組織所需職位找到最為適當的人才。英國政府招募公務人員亦不例外，大部分的機關很少只用一種評量方法決定人選，一般而言，面談、心理測驗或評量中心是較為普遍的方式，如有紙筆測驗的話也多非特定某一領域的學科知識，而是較為一般性的能力測驗，如數字能力或普通推理能力等。和我國絕大多數考試仍多僅限於紙筆測驗有很大不同。

我國因為政治體制的特殊性，有關公務員和專門職業及技術人員資格之取得均由單一政府機構辦理，因此在參考比較這類制度和方式時，常因其結構性的差異難以直接對照，不過仍可就其制度之精神，採其優勢思考如何轉化，以增益我國考選制度之良性發展，未來我國公務員之考選制度或方式之改進可以從以下幾個方面思考：

（一）逐漸發展能力導向為取才設計

現今和未來的挑戰是一個多樣而複雜的環境，面對它需要廣博嶄新的知識，知識競爭的場域，強調知識管理的重要性，但在如此快速變化的時代裏，知識的有效週期相對縮短，而益趨複雜的環境中要能快速因應外界反應、富於創新、勇於任事、時時精進，更需要知識以外的諸多能力，這些能力和靜態的知識是不同的，專門職業及技術人員因為大都是屬於個人執業型式，且專業知能內涵較為明確具體，固然執業成效之好壞和專業知能以外的能力也有很大關係，但就專業證照考試階段而言，特定的專業知能還是首要考量，而公務員因其服務對象較不特定，情境也較多變化，可以發現先進國家對公務員應變、創新、思考、問題解決等能力要求多於對知識的偏好，基本專業知識以個人教育背景合於所需即可，縱有紙筆測驗也是以語文和數字推理為主，而非狹隘的學科知識導向。國際組織對人力品質評量的指標中較少強調單一領域的知識，而多以個人能否適應腳步愈來愈

愈快的環境、群體合作中的工作態度和技巧、個人對自我的要求和期許等特質。這個人力取才發展是一個趨勢，國家考試如何將這樣的觀念轉化為考試內容的設計，在目前的考試制度中要落實為考試方法和技術上的具體方案，尚有許多可以著墨之處，以期拔擢不只適任現在更能因應未來的人選，增加我國之人力競爭優勢。

(二)評量方式加速多元化

觀察或評量一個人對某項職位的適任與否，能獲得不同面向的訊息愈多判斷的誤差就愈小，我國不論是公務人員考試法或專門職業及技術人員考試法雖都列有多種考試方式可供各種考試採用，但礙於應考人數和諸多客觀因素，筆試之外加採口試者大約有十八種考試，另有採實地考試，其餘多數考試仍多僅限於紙筆測驗，對取得應考人之有關訊息相對狹隘許多，尤其紙筆測驗又多以單一學科名稱為設計依據，使得考試中所能得知應考人的是其學業成就程度，僅就此項決定錄取與否雖稱便利，可惜對判別一個人的適任與否顯有不足，目前公務人員不適任比例，所悉雖極低，然所謂適任性如以較高標準觀之，應不只是任職者可以完成工作而已，因此未來增加應考人不同面向的訊息應是再努力的方向之一。

(三)建立明確之公務員核心價值

核心價值是任何一個組織的指導方針，英國文官委員會在其各項文獻或法規中不斷地強調該國公務員的核心價值，做為各部會或代為執行政策的民間機關，甚至勞務外包單位亦不例外，即所有投入公共服務領域者，不論其身分為何，均應視為整體政府服務的一環，因此無不需時時提醒。我國公務員傳統上有其一定的社會地位和評價，但什麼是我國公務員在從事公共服務時的核心價值呢？目前僅在公務員服務法中簡單地列出應為（努力忠心、保守秘密、誠實清廉等）及禁止事項（冶遊賭博、圖利他人、接受餽贈等），行政院在九十三年三月提出各級行政機關推動核心價值實施計畫，嘗試要建立行政院及地方各級行政機關公務人員之核心價值觀念，該計畫提出之核心價值是「創新」、「進取」和「專業」三項，推動期程以九十三年七月至九十七年十二月分為三期（推動期、增強期、深化期），配合各項活動予以推廣，本項計畫方始實施未來成效如何尚不可知，不過

如果能依其所示，建立並深化為我國公務人員特有的價值體系，應亦有助未來國家考試遴才制度和方法的設計上提供更多的關鍵要素。

（四）增加用人的彈性設計

公私部門的業務性質或目標容有不同，但對如何經營和管理一個組織的表現則有其相似脈絡可尋，公部門所面對環境的複雜和挑戰亦有與私部門趨同之勢，因此如何引進不同優秀的人員進入公部門服務乃各先進國家的努力方向，英國政府體認公務員在某些領域的專業知能確有不如私部門或個別的专业人員，長期來看要從體制中提供不同專業的訓練，但同時要以具備彈性的用人制度來加強公部門的不足。除了短時非正式的工作外（如 casual staff, part-time staff, full-time equivalents），即使正式的人員也在近年設計了四年任期制的職務(four-year posting)，使機關用人更有彈性，而文官委員會負責遴選的高階文官均為公開甄選，從機關外進入的比例逐年增加，在謹守招募法的功績原則、公開競爭和公平的原則下，部外人員的進入有助公私部門的人才流，亦有益公部門行事思維的活絡和組織績效的提升。我國目前人事制度相較之下顯然僵化許多，非正式公務員（以約聘雇言）的比例甚低，又多集中在中低職位，對引進優秀人才不具吸引力。

目前高考一級雖以博士畢業者或低一等考試任滿一定年限者為對象，及格者所任之職位職等並不差，但此對私部門優異之中高階人員或仍乏吸引力，公私部門交流對二方均有其功能，但如何在人事制度中予以建置，才能發揮既可取私部門之長，又不會損及公部門原有人員士氣私表現是一大考驗，而公私門制度如能建置，不但用人可增加彈性，在考試方法和技術自然也會呈現更多的面貌。

參考書目

1. Civil Service Commissioners Annual Report, 2003-2004
2. Civil Service Reform Delivery and Values, Cabinet Office, 2004
3. Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service, Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life.2004
4. 2003 Fast Stream Report, www.faststream.gov.uk
5. Civil Service Commissioners Code Of Practice, Civil Service Commissioners, 2004
6. Combined Familiarisation Booklet: Capita Resourcing Administrative Selection Series, CAPITA RESOURCING, 2004
7. Familiarisation Booklet: Graduate and Managerial Test Series. , CAPITA RESOURCING, 2004
8. 黃臺生 (民 76) 英國文官及其行政(上、下), 人事月刊, 5 卷 5 期, 頁 21-29;5 卷 6 期,頁 31-38
9. 劉坤憶 (民 90) 英國政府治理模式變革之研究, 博士論文,國立政治大學公共行政研究所
10. 彭錦鵬 (民 90) 英國政署制度之革與成效, 人事月刊,32 卷 1 期,頁 6-19

附件：英國文官考試模擬試題

Graduate and Managerial Test Series

Verbal Organisation Test

Test Format

2 example questions 21 test questions

Time Allowed: 22 minutes

The '*Verbal Organisation Test*' assesses the ability to organise verbal information in the way that makes the most sense and has the greatest logical structure. In each question you are presented with a passage of prose consisting of four sentences, in which the original order of the sentences has been changed, i.e. they have been jumbled up.

Your task is to read through the sentences in each set to get a sense of the passage, and then determine the correct sequence of the sentences. Using the digits at the front of each sentence, record the correct sequence on the answer sheet. As outlined, the first column of the answer box should be completed to record the number of your selected first sentence, the second column to record your selected second sentence, the third column the third sentence etc.

Example:

1) There you will be issued with the keys to your bedroom and your training folder. 2) This will normally be in the same building as the reception and your bedroom. 3) Upon arrival at the training centre please book in at reception. 4) The folder will contain a list of the training rooms and, having deposited your luggage in your room, you should go to the first training room listed.

Correct sequence is:

	3	1	4	2
	1 st	2 nd	3 rd	4 th
1	<input type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	2 <input checked="" type="checkbox"/>
3	<input checked="" type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Explanation:

The passage is about instructions for attending a training centre.

1 is followed by 4 - 'The folder' in 4 refers to 'your training folder' in 1.

4 is followed by 2 - 'This' in 2 refers to 'the first training room' in 4.

3 is followed by 1 - 'Upon arrival' in 3 refers to the first event that happens, so it seems reasonable to put the sentence first. Also, 'reception' in 3 provides a reference for 'There' in 1.

Try the following questions:

You should allow yourself approximately 4 minutes to complete the following 4 questions.

- Q1** 1) He approached the door with caution, his heartbeat accelerating. 2) As he got out of his chair he wondered who it could be at this time of night. 3) The piercing sound of the doorbell made him jump. 4) He was much relieved to find it was only his neighbour asking to borrow a cup of sugar.

	1 st	2 nd	3 rd	4 th
1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- Q2** 1) All that is left for you to do then is to wait for the plane and there will normally be refreshments available to help you pass the time. 2) Upon arrival you should check in at the front desk at least one hour before your plane is scheduled to leave. 3) Before leaving for the airport you should check that you have your tickets, passport and currency. 4) You will hand over your luggage at the desk although you will normally be allowed to retain one small piece of hand luggage.

	1 st	2 nd	3 rd	4 th
1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- Q3** 1) These slips have been described by the psychologist Peter Shaver. 2) Human performance is prone to errors or "slips of action". 3) When one considers how often such slips occur in so simple a process as tea making, it is not surprising that they appear in more complicated actions as well. 4) He gives the example of the common experience of pouring boiling water into a teapot without having put the tea in first.

	1 st	2 nd	3 rd	4 th
1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- Q4** 1) If you have inserted an amount greater than that shown the machine will give you change. 2) Firstly, make your selection by keying in the number of the item that you wish to buy. 3) The price of the item will then appear on the digital display. 4) You should then insert your money.

	1 st	2 nd	3 rd	4 th
1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Numeric Test

Test Format

1 example questions 19 test questions

Time Allowed: 26 minutes

The '**Numeric Test**' assesses the ability to understand numerical data presented in tables, and other formats, and to make rapid decisions based upon such information. It provides an assessment of your numerical awareness. Some basic calculation is involved but little arithmetical skill or mathematical knowledge is required. To perform well, you need to be able to select and manipulate the relevant data from a complex data set to decide on the correct answer.

This test consists of six tables of numerical information with questions relating to each table. For each question you are required to select the correct answer from five possible choices which are provided.

You will need to be able to work out percentages in order to answer some of the questions in this test, and practice may be useful. Questions 4, 5 and 6 in this booklet reflect the level of percentage calculation necessary. Please note that, for this test, the potential benefit to you of guessing increases in relation to the number of the potential answers you are able to eliminate. If, for example, you can reduce the number of realistic options to two, then you may benefit from guessing between these two.

The use of calculators is NOT permitted during this test.

Example:

Fuel	Price of Fuel For Heating – October 2002 (Pence per useful kilowatt-hour) p
Butane (room heater)	4.6
Electricity (fan heater)	5.2
Kerosene (central heating)	2.9
Gas (wall heater)	1.7
Coal (open fire)	3.5
Anthracite (central heating)	2.2

Question:

Which heating fuel is approximately twice the price of gas?

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Butane	Electricity	Kerosene	Coal	Anthracite
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

The answer would be coal ($2 \times 1.7p = 3.4p$) and you would complete box 4 as shown.

Try the following questions:

You should allow yourself approximately 9 minutes to complete the following 6 questions.

Table 1

Five classes from the local primary school have managed to raise the following amounts in the 2003 fund raising season:

Event	Classes				
	Red	Blue	Green	Yellow	Brown
Jumble Sale	£15	£7	£12	£15	£10
Raffle	£10	£12	£12	£17	£16
Car Cleaning	£10	£15	£16	£17	£8
Sale of Craftwork	£15	£22	£20	£7	£9
Summer Fete	£31	£4	£9	£21	£11
Sponsored Hike	£0	£12	£12	£14	£7

Q1 Which two classes raised the same amount as each other?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Red & Blue | Yellow & Green | Brown & Red | Brown & Blue | Red & Green |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Q2 If each child in Green Class raised £9 overall with the exception of Tim who raised £18, how many children are there in Green Class?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| seven | eight | nine | ten | eleven |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Q3 If Red Class had only raised half the amount that they did for each event, and Blue Class had not taken part in the 'Sale of Craftwork', which event would have raised the most money?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Raffle | Sale of Craftwork | Car Cleaning | Jumble Sale | Summer Fete |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Table 2

Percentage increase in weekly prices since 1990

Product	Average Family Expenditure (1990)	% Increase on 1990 Rate				
		1991	1992	1993	1994	1995
Food	£70	2.3	4.8	7.8	11.6	15.6
Alcohol	£10	0.3	2.3	7.9	17.1	21.7
Housing	£45	3.3	8.4	14.0	20.5	28.5
Fuel/Light	£12	1.3	6.0	9.9	14.5	20.9
Transport	£18	0.5	0.5	2.1	6.7	9.9
Clothing	£12	2.0	3.5	4.9	7.0	9.9
Others	£36	0.2	1.8	3.4	7.2	11.0

Q4 If the average family bought the same food in 1994 as they did in 1990, approximately how much would their weekly food bill cost in 1994?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| £78.10 | £75.60 | £81.13 | £81.60 | £79.85 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Q5 If the Lee family buy 15% more clothing and 5% less food than the average family, by approximately how much will their weekly bill differ from that of the average family in 1990?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| -£2.13 | -£0.09 | -£1.70 | +£1.60 | +£2.13 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Q6 If the average family income per week was £196 in 1990 and has increased by 25% in 1995, approximately how much will the average family have after paying for housing, fuel and light?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| £151.63 | £158.00 | £170.20 | £172.67 | £198.00 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| <input type="checkbox"/> |

Administrative Selection Series

Numerical Task Test

Test Format

4 example questions 18 test questions

Time Allowed: 14 minutes

This test consists of a number of numerical problems expressed in short sentences. After each question there are 6 alternative answers to choose from, only 1 of which is the correct answer. These are labelled **A, B, C, D, E** and **F**.

Please note: you will **NOT** be allowed to use calculators in this test. You will, however, be able to do calculations on the rough paper provided.

Example

Miss Green claimed expenses of £73.50 for accommodation, £23.50 for travel and £13.00 for meals. What was the total amount of her claim?

A	B	C	D	E	F
£90.00	£90.50	£100.00	£100.50	£110.00	£110.50

The answer to this question is:

$$\begin{array}{r} \text{£} \\ 73.50 \\ + 23.50 \\ + 13.00 \\ \hline = 110.00 \end{array}$$

This answer matches the choice **E**.

Try the following questions:

Choose the answer which you think is correct and mark the box of your choice with a solid, dark cross. The answers are at the end of the booklet.

Q1 Machine failure cut the day's production by 8.4 tonnes. 54.9 tonnes had been scheduled for that day. How many tonnes were actually produced?

A	B	C	D	E	F
44.3	44.5	46.3	46.5	48.3	48.5

Answer:

A	B	C	D	E	F
<input type="checkbox"/>					

Q2 Photocopying costs are £0.18 for each copy. How much would it cost to have 20 copies made?

A	B	C	D	E	F
£3.18	£3.60	£4.18	£4.60	£5.18	£5.60

Answer:

A	B	C	D	E	F
<input type="checkbox"/>					

Q3 A temporary clerk worked 37 hours each week for 5 weeks. How many hours did he work over the 5 weeks.

A	B	C	D	E	F
185	190	215	220	245	250

Answer:

A	B	C	D	E	F
<input type="checkbox"/>					

Following Procedures Test

Test Format

5 example questions 15 test questions

Time Allowed: 12 minutes

In this test you are presented with information of various kinds. The information is followed by a number of rules. Your task is to apply these rules to the information in order to answer a number of questions. The answer to each question will always be either: **A, B, C, D, E, F, G, H, I or J.**

Example of Information

Below is an organisational chart, showing the various sections and members of staff in the Personnel Department. Each member of staff has been given a reference between **A** and **J**. For example, the Section Manager in the Payroll Section is Mr Nazir. His reference is **H**.

Department Manager	A: Mr McKilroy		
	Records Section	Recruitment Section	Payroll Section
Manager	B: Mr Baker	E: Miss Fisher	H: Mr Nazir
Administrator	C: Ms Deal	F: Mrs Pinter	I: Mr Brown
Clerk	D: Mr Carr	G: Mrs James	J: Mr Moran

Example of Rules

- 1) Retraining courses for the staff in different sections of Personnel will take place during separate weeks in January. Staff in Records Section will attend during the first week; staff in Recruitment Section will attend during the second week; staff in Payroll Section will attend during the third week.
- 2) Section Managers will attend the course on Monday and Tuesday of the appropriate week.
- 3) Administrators will attend the course on Wednesday and Thursday of the appropriate week.
- 4) Clerks will attend the course on Friday of the appropriate week.

Example

Who will be attending the retraining course on Friday during the first week in January?

We know from Rule 1) that staff in Records Section will attend the course during the first week of January and we know from Rule 4) that Clerks will attend the course on Fridays. The Clerk in Records Section is Mr Carr. His reference is **D**. The answer is therefore **D**.

Try the following questions:

Choose the answer which you think is correct and mark the box of your choice with a solid, dark cross. The answers are at the end of the booklet.

Q1 Who will be attending the retraining course on Tuesday during the first week of January?

- | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
| <input type="checkbox"/> |

Q2 Who will be attending the retraining course on Thursday during the second week of January?

- | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
| <input type="checkbox"/> |

Q3 Who will be attending the retraining course on Wednesday during the third week of January?

- | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
| <input type="checkbox"/> |

Speed and Accuracy Test

Test Format

10 example questions 58 test questions

Time Allowed: 6 minutes

This is a test of speed and accuracy in checking numbers and letters. For each question you are presented with 4 pairs of numbers or letters arranged in 2 columns. Your task is to decide how many of the pairs have the same sequence of numbers or letters in the first column and the second column. The answer will always be either **All 4**; **3 pairs**; **2 pairs**; **1 pair** or **none**.

Example 62955 62955
 25582 25882
 ashfv ashfv
 wembr webmr

All 4

3 Pairs

2 Pairs

1 Pair

None

In this example the first and the third pairs are the same. Therefore the correct response is **2 pairs**.

Try the following questions:

When you have decided how many of the pairs in each question are the same, mark the box of your choice with a solid, dark cross. The answers are at the back of the booklet.

Q1 23095 23099
 12784 12874
 gmfiy gffiy
 lifvh lifvh

All 4 **3 Pairs** **2 Pairs** **1 Pair** **None**

Q2 85764 85784
 46898 46898
 txljk txljk
 ytjbf ytjbf

All 4 **3 Pairs** **2 Pairs** **1 Pair** **None**

Q3 19865 18965
 80436 84036
 pifri pfiri
 esnhb esnhn

All 4 **3 Pairs** **2 Pairs** **1 Pair** **None**

附錄一 參訪行程表

日期	時間、交通資訊	地點	參訪活動
8/30 (一)	19:55 國泰航空 CX0451 ↓ 21:40 23:25 瑞士航空 LX0139 ↓	台北 ↓ 香港 香港 ↓	啓程
8/31 (二)	06:10 07:20 瑞士航空 LX2800 ↓ 08:10 09:30	蘇黎世 蘇黎世 ↓ 日內瓦 日內瓦	啓程 拜會駐 WTO 代表團暨顏大使慶章
9/1 (三)	上午 12:00 14:30	日內瓦 日內瓦 日內瓦	整理資料 與 WTO Trade in Service Division 官員午餐會報 拜會 WTO 所屬 Division of Human Resources
9/2 (四)	上午 09:21 搭乘火車 ↓ 11:13 14:00 16:00	洛桑 日內瓦 ↓ 伯恩 伯恩 伯恩	拜會洛桑國際管理學院 拜會瑞士聯邦人事局 拜會駐瑞士代表處暨王代表世榕
9/3 (五)	10:00 19:47 搭乘火車 ↓ 21:39	伯恩 伯恩 ↓ 日內瓦	參訪瑞士公證人協會

9/4 (六)	上午 18:30 瑞士航士 LX0356 ↓ 19:15	日內瓦 日內瓦 ↓ 倫敦	整理資料
9/5 (日)	全天	倫敦	整理資料
9/6 (一)	09:30 12:00	倫敦	拜會駐英國代表處 參訪 Capita RAS 並進行午餐會報
9/7 (二)	10:00 18:35 瑞士航空 LX0327 ↓ 21:20 22:25 瑞士航空 LX0138 ↓	倫敦 倫敦 ↓ 蘇黎世 蘇黎世 ↓	參訪 Office of the Civil Service Commissioners 返程
9/8 (三)	16:25 18:20 國泰航空 CX0402 ↓ 20:00	香港 香港 ↓ 台北	返程

附錄二 參訪 WTO、瑞士、英國考選相關業務報告

提報考試院第十屆第 100 次院會
(93 年 9 月 16 日)

考選行政

參訪 WTO、瑞士、英國考選相關業務

爲因應政府改造，提昇政府人力資源及專門職業人力與國際接軌，嘉誠於本（九十三）年八月三十日至九月八日間率所屬同仁赴歐洲參訪世界貿易組織（WTO）、瑞士及英國考選機關及相關組織，謹就參訪心得扼要報告如次：

一、WTO 服務貿易業談判：依照 WTO 七月套案，在明年五月以前，各會員必須就服務貿易業提出優惠提案，由於自然人移動勢將成爲重要議題，有關國內律師、會計師、建築師、技師等專門職業人員如何進一步開放之提案，涉及之部會機關、職業團體不一，本部將先研擬初步方案，主動與各機關團體進行協商。

二、WTO 人力資源管理：按 WTO 自一九九五年正式成立後，業務及人力日趨增加，在秘書長之下設有四位政治任命之副秘書長，其下設二十二個處，現有職員數共六〇一人，自處長以下之職員，均應以公開競爭方式透過定期契約方式進用，其考選方法依職位所需條件分別設計，概以面談爲主，側重候選人之勝任能力及工作經驗，視需要輔以基礎性紙筆測驗，此種彈性多樣之考選方法，可作爲國內改進考試技術之參考。

三、洛桑國際管理學院（IMD）：經深入會談，考試制度有助於提昇國家競爭力評比，其中國家公務人員考試所甄選之人才與政府效率、提供基礎建設部分間接相關，專技人員考試與企業效率間接關連；訪談過程中，亦提及雙方合作計畫，包括可研究派遣公務人員到該校受訓。

四、瑞士聯邦人事局：按二〇〇〇年三月，瑞士修正其邦聯人事法，取消其文官之永業權及薪資架構，引進公法契約與集體協定制，以治理文官與國家間之關係，並自二〇〇一年一月一日起生效。在此新制下，公私部門人力充分交流，人事局扮演之角色以諮詢、規劃爲主，同時，瑞士近年來積極推動新的薪俸制度，採差別待遇制度，嚴格考績評比。

五、瑞士公證人協會：瑞士係聯邦國家，二十六個邦即有二十六種公證人制度，概分爲三類：一爲公職公證人制，如蘇黎世，二爲自由職業公證人制，如日內瓦，三爲混合制。瑞士公證人深受民眾信任，資格取得條件必須先經過養成教育後，歷經一年半的實習，參加國家考試及格始得登錄執業，此種嚴謹之程序設

計，可供我國研究改進專技人員考試制度之參考。

六、Capita RAS (Recruitment and Assessment Services)：RAS 係於一九九一年成立，一九九六年十月一日改隸至 Capita Group plc 之下，成爲一個私部門組織，原則上英國各政府機關除高級文官及快速昇遷職位外，中低階層之職位主要係委由 RAS 辦理甄募及評量，此種考試委外作業採多元化考試方法，並全面實施政府公務人員性向測驗。

七、英國內閣辦公室文官委員會：自一九九五年改組後，英國文官委員會的任務僅在公平和公開的基礎上對文官進用原則作成解釋，一九九六年起，文官委員會被賦與新的角色，處理公務員提出有關正當性和道德性的申訴案，近年來的工作重點，則在規劃公務員核心職能，包括清廉(integrity)、公平(impartiality)、誠實(honesty)、客觀(objectivity)、功績任命(appointment on merit)等。除主任委員外，文官委員均屬兼任性質，而由於文官委員會僅負責政策指導之業務，故編制員額甚少，僅有六人。

此次赴歐參訪，由於各駐外館處悉心聯繫安排，得以順利拜會 W T O、瑞士及英國公私機構，獲益甚多。其中，瑞士及英國兩個國家由於年金制度早已樹立，公私部門人力交流順暢，多數公務員採契約制，但同時也立法明定公務員權益及其保障事項，公務員考試委由各部門自行辦理，其人事局或文官委員會只扮演監督指導之角色，足供我國推展政府改造之參考。

國家圖書館出版品預行編目資料

WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告 / 林嘉誠、
曾慧敏、黃慶章 報告. -- 臺北市：考選部，民 94
面： 公分.

含參考書目

ISBN 986-00-0766-7 (平裝)

1. 人事制度 - 歐洲 2. 考試制度 - 歐洲

574.44

94005613

書 名：WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告

編 印：考 選 部

出版機關：考 選 部

地 址：台北市 116 文山區試院路一之一號

網 址：<http://www.moex.gov.tw>

電 話：(02)22369188 轉 3377

傳 真：(02)22363672

出版年月：九十四年三月 (第二刷加印)

GPN: 1009400888

ISBN: 986-00-0766-7 (平裝)