

行政院所屬各機關因公出國報告書

〈出國類別：考察〉

98 年行政院人事行政局 日本交流訪問暨考察報告

報告人：行政院人事行政局局長	陳清秀
行政院人事行政局考訓處處長	范祥偉
外交部人事處處長	李忠正
公務人力發展中心副主任	鍾振芳
行政院人事行政局考訓處科員	王裕鈺

派赴國家：日本

出國期間：98 年 7 月 28 日至 98 年 8 月 1 日

報告日期：98 年 9 月

目 錄

第一章	考察緣起.....	2
第二章	考察主題及行程.....	3
第三章	日本國情與政府組織.....	7
第四章	考察發現.....	9
	壹、公務人力概況.....	9
	貳、人事主管機關.....	13
	參、中高階文官培訓機制.....	20
	一、日本公務員研修業務簡介.....	20
	二、中央國家公務員培訓制度.....	21
	三、地方公務員培訓制度.....	37
	肆、非常任性或契約性公務人力制度.....	54
	伍、行政法人法立法及推動情形.....	58
	陸、日本公務人員考績制度.....	61
第五章	考察結論與建議.....	69
	壹、考察結論.....	69
	貳、考察建議.....	73
附錄	考察照片.....	76

第一章 考察緣起

行政院人事行政局（以下簡稱本局）為行政院人事行政主管機關，在全球化治理的行政環境下，本局推動各項公務人力資源管理工作，一向致力於世界各國政府改造經驗的瞭解及學習，期能經由各國人事制度的比較，使各項管理措施及實務運作能更臻健全完善。而基於回饋及交流的理念，對於我國人事制度的特色及累積五十餘年的寶貴運作經驗，也積極利用各種機會與世界各國分享，以收相互印證、截長補短的知識效益。因此，與世界各國人事行政主管機關或公務人員的交流與互訪，長期以來均列為本局的重要工作之一。

為積極拓展國際網絡，擴大文官深度互訪，本局前於 97 年 12 月邀請日本中高階公務人員來訪，經日本東京都廳總務局人事部副參事山口真等 2 人訪台後，來函致謝並表達促進雙方友好關係之意願；為促進雙方進一步交流互動，積極推動建立與日本友好訪問及高階文官培訓、人文素養參訪，本局繼赴新加坡、韓國等國參訪考察後，亦規劃訪問日本，以深入師法亞洲強盛國家之經驗。

此外，為因應我國再次啟動行政院組織改造及縣市政府合併升格為直轄市，中央及地方政府組織調整所可能衍生之後續中央及地方人事管理權限劃分議題，及公務人力相關制度檢討，特就日本契約性公務人力制度、中央與地方人事管理相關事項之權限劃分、獨立行政法人立法及推行情形、公務人員考績制度等相關事項一併列為本次考察議題，並於 98 年 7 月 28 日至 8 月 1 日，由本局陳局長清秀率領外交部人事處李忠正處長、本局考訓處范祥偉處長、公務人力發展中心鍾振芳副主任、本局考訓處王裕鈺科員等 5 人前往日本交流訪問及實地考察。

本次考察安排拜會相關重要人士，提供日本政府人力資源管理及公務文化重要資訊，另拜會該國中央及地方人事決策機關、相關訓練機構，如屬於中央機關之人事院、總務省行政管理局、人事院公務員研修所、總務省自治大學校；屬於地方機關之京都府廳、京都府職員研修及研究支援中心、東京都總務局人事部等，對於日本政府人力資源管理的實務運作有更清楚而詳實的認識，有助於我國人事體制的全面檢視乃至於未來創新變革的重要參考依據。

第二章 考察主題及行程

壹、考察主題

本次考察主要希望瞭解日本國家公務員文官制度有關高階文官培訓機制、非常任性或契約性公務人力制度、中央與地方人事管理相關事項之權限劃分、獨立行政法人制度推動情形、公務人員考績制度等近年來實施推動情形：

- 一、高階文官培訓機制：瞭解日本如何強化高階文官培育，其訓練規劃及相關培育實施情形。包括中央及地方高階文官核心能力項目、訓練與核心能力結合程度、培訓重點及年度訓練計畫、透過培訓機制強化高階文官國際視野具體作法。
- 二、日本非常任性或契約性公務人力制度：茲因銓敘部刻正規劃建構契約人力進用制度，雖為減少衝擊，目前以研修「聘用人員聘用條例草案」因應，但該制度似仍為既定之目標，故為期將來立法周妥，將參考日本相關制度之立法例，包括中央及地方機關是否有契約僱用人力？如有，其契約性質為何？係公法契約或私法契約？是否有相關法令規範？是類人員進用方式、考

核淘汰機制及退休給予等如何規範？

- 三、 建立台日交流互訪機制及擴大參與管道：為積極拓展國際網絡，擴大文官深度互訪，本局擬與東京都總務局人事部洽談建立日後互訪機制之可行性，爰與日本東京都總務局人事部洽談互訪之可行性，包括互訪情形、主題、訪問天數及人數、經費負擔等。
- 四、 日本中央與地方人事管理相關事項之權限劃分：現行人事管理於一條鞭體系下，依現行法制架構，如何兼顧地方人事自主需求，包括日本中央與地方人事管理相關事項之權限劃分現況、日本國家公務員與民間企業間人事交流，該國如何規範國家公務員兼顧對國家忠誠與交流企業之利益、日本人事官最長任期得連任達 12 年，其設計之意旨等。
- 五、 日本獨立行政法人推動情形：由於日本在獨立行政法人制度之推動，不論法制基礎或實務推動，均已具成效，期能從制度面，瞭解日本獨立行政法人實質內涵，及獨立行政法人評價機制之運作等議題，包括日本獨立行政法人是否定有相關國會監督機制，其具體規範為何？日本獨立行政法之職員與國家間之關係為何？權利義務與日本國家公務員是否相同？日本獨立行政法人制度推行至今，是否確實達成提升國家行政效率之目的，其具體績效為何，又現階段有何待改進之處？
- 六、 日本公務人員考績制度：因應我國公務人員考績制度變革，銓敘部刻正檢討公務人員考績法，為瞭解外國相關法制，以為修法參考。

貳、考察行程：

本次考察期間為 98 年 7 月 28 日至 8 月 1 日，扣除首尾二日飛行時間，實際考察行程為 7 月 29 日至 31 日三日。

日期	行程	訪談主題
7/28 (星期二)	1、台北飛抵日本關西國際機場。 2、前往京都	
7/29 (星期三)	1、拜會京都府庁聽取該府人事行政業務簡報及座談 2、參訪京都府職員研修・研究支援中心 3、搭乘新幹線前往東京 4、與日本交流協會餐敘	1、中高階公務人員培訓機制、國際交流與選送出國研修情形。 2、日本中央與地方人事管理相關權限劃分。
7/30 (星期四)	1、拜會總務省自治大學校 2、拜會人事院公務員研修所	1、中高階公務人員培訓機制。 2、國際交流與選送出國研修情形。 3、培訓課程規劃及實施情形。
7/31 (星期五)	1、拜會總務省行政管理局 2、拜會人事院 3、東京都總務局人事部 4、拜會我駐日代表處	1、獨立行政法人實施運作現況。 2、中高階公務人員培訓機制、國際交流與選送出國研修情形。 3、日本公務人員考績、非常任契約人力制度。 4、日本中央與地方人事管理相關權限劃分。 5、洽談擴大建立台日交流管道及合作培訓協議。
8/1 (星期六)	1、參訪新宿御院、淺草寺等人文藝術單位 2、日本東京飛抵台北	

本次考察承蒙駐日本代表處、大阪辦事處及外交部亞東關係協會等協助，得以順利參訪相關機構，也感謝駐日代表處馮代表寄台、大阪辦事處黃諸侯處長及相關同仁在規劃行程、接待接送的周妥安排，尤其以駐日代表處王瑞豐秘書及大阪辦事處陳志任秘書全程陪同拜會行程及協助翻譯最為辛勞，也感受外交同仁認真踏實及負責的工作態度。

此外，也感謝本次考察日本相關單位的配合，讓拜會行程圓滿順利，同時獲益良多，在此一併感謝日本交流協會提供會晤參訪場地，及畠中篤理事長熱情款待；感謝日本國京都府庁山田清司職員長慎重接待，並親自簡報，讓考察團深入瞭解日本地方自治團體相關運作；感謝京都府職員研修及研究支援中心小沢修司所長、總務省自治大學校研究部長宍戸邦久、人事院公務員研修所教官室市川茂教授及相關同仁詳實介紹訓練機構實際運作現況及課程規劃；感謝日本人事院職員福祉局國際課長高嶋直人、日本國內閣府總務省行政管理局專門官大嶋一郎等介紹日本中央政府的考績、行政法人、中高階文官培訓制度；感謝日本國東京都儀典長川田司及總務局人事部相關同仁的接待，讓本次考察成果豐碩，有助於作為我國未來推動相關機制之參考。

第三章 日本國情與政府組織

日本自稱立國至今兩千六百餘年，經明治維新及甲午、日俄戰役後躋身世界強國之林，發動第二次世界大戰，卒招敗降。戰敗後受同盟國軍隊短暫佔領，並在盟軍總司令部指導下重訂憲法，明示「主權在民，放棄戰爭」。一九五〇年韓戰爆發後，日本在美國扶植下，經濟力量逐漸強大，目前已成先進八國（G8）之一，在國際上扮演重要角色。日本在戰後採行新憲法，實施君主立憲，皇位世襲，天皇僅為日本國及日本國民之統合象徵，並無實際國政權能。

日本為內閣制國家，內閣由內閣總理大臣與國務大臣所組成，行政權由內閣掌理，立法權由國會掌理。內閣由國會多數黨組成，行政與立法體系合一，司法權則由裁判所掌理。日本近年實施小選區制度後，逐漸邁向兩黨政治。截至2009年6月，自由民主黨仍為眾議院最大黨，與公明黨共組聯合內閣，惟執政黨在參議院席次未過半，形成朝野對抗局面。民主黨為最大在野黨，其餘如共產黨、社會民主黨、國民新黨、無黨籍等政黨團體，僅居少數。

日本內閣分為1府（內閣府）及11省（總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省及防衛省）。此外，為審慎評估相關政策執行影響，日本從2001年開始制定有關行政機關政策影響評估（Regulatory Impact Assessment, RIA）之相關法律，對於預算超過10億元的公共事業，政府開發援助事業(ODA)，研究開發事業三個領域，有義務事前對其費用與效益做預測。根據日本總務省2006年10月發表的資料、試行開始的兩年間12府廳共171件RIA進行試行。試行對象法律大約占了半數，政令與省令不足四分之一，剩下的則

是告示。其要求分析的項目分別為規制的內容目的、預期的效果、可預測看到的負擔、與可想到的代替方案做一比較考量、備註、檢討進行的時間。惟日本 RIA 的導入缺乏足夠的誘因，最後淪為純粹增加紙上工作。

又目前日本政局正面臨史無前例的政權更替，在 2009 年 8 月的全國性國會議員選戰中，中間偏左的民主黨終結超過半世紀的一黨獨大局面，而此一政黨輪替將對於日本文官體系產生巨大變革，民主黨選舉政見將從文官體系「奪權」定為主要政策目標，更有部分國會議員表示官僚體系正在利用政治人物，痛批國會議員已淪為不必負責任的文官制定政策的橡皮圖章，因為日本公務員最高可陞任至事務次官（相當於我國的常務次長），渠等制定政策的權力往往凌駕於隨著國會選舉而政黨輪替的大臣。而在 2009 年 9 月 16 日即將上任的準首相鳩山由紀夫更表明將廢除事務次官會議，改由相關閣員決定重要政策，並新設「國家戰略局」推行政策及編列相關預算，將從 36 萬名常任文官搶回政策主導權，因此，日本政務官與文官間的權力折衝發展，以及對日本文官制度的衝擊，均值吾人關心。

第四章 考察發現

本次考察主要係為通盤瞭解日本政府人力資源管理制度與實務運作，由於政府人力資源管理涉及面向與涵蓋內容極廣，考察團將焦點集中在日本之人事主管機關、中高階公務人力培訓、契約性公務人力制度、中央與地方人事管理相關事項之權限劃分、獨立行政法人運作及推動情形、日本公務人員考績制度等面向。茲就本次考察之發現整理如下。

壹、公務人力概況

一、員額規模—至 2008 年底

日本國家公務員及地方公務員均區分為「一般職」及「特別職」，一般職係指為執行國會通過的法案而進行業務和行政工作的職務，依其所適用之俸表，又區分為指定職、行政職、專業行政職、稅務職、公安職、海事職、教育職、研究職、醫療職等；至特別職係指執行具有政治性業務之重要職務，即屬政治性任命之職務，如內閣總理大臣、人事官、政務次官等。而中央行政機關「總定員法」範圍內之人員共計 32.4 萬人；國立大學法人（非公務員）12.8 萬人；獨立行政法人（含公務員及非公務員）13.3 萬人；特殊法人（非公務員）32.3 萬人。

二、定員管理（員額總量管理）

（一）日本員額管理主要採取「定員管理」，係作為抑制公務人力總額增加的管理機制，日本國家行政機關員額管理，係訂有「行政機關職員定員法」（行政機關の職員の定員に関する法律，最近一次修正為 2004 年）。該法規範者為行政機

關之職員員額，另基於司法機關獨立於行政機關之原則，日本司法機關之員額不為上述「總定員法」所規範，而由「裁判所職員法」規範。

(二) 日本「行政機關職員定員法」共計 3 條文，簡譯如下 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S44/S44HO033.html>)：

第 1 條：(第 1 項) 內閣官房、內閣府及各省所進用設置 1 年以上之恆常職及工作時間相當恆常職的常勤人員，總數為 331,984 人。(第 2 項) 官內廳 (皇官) 人員，自衛官、國營事業、國際平和協力隊隊員等人員，不包括於上開定員內。

第 2 條：上開總員額度內，內閣機關、內閣府及各省進用人數，另以命令訂定。

第 3 條：國營事業職員規定之恆常職員定員，另以命令訂定。

(三) 日本「裁判所職員法」共計 30 條，該法主要規範裁判機關員額之定員高限，有關員額相關規定簡譯如下 (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>)：

第 1 條：下級裁判所之裁判員額數，高等裁判所長官 8 人、裁判官 1,677 人、裁判官候補 985 人及簡易裁判所裁判官 806 人。

第 2 條：裁判官以外 (不包含執行官、非專職職員、僱用期間 2 個月已內之定期人員以及停職者) 之裁判所職員員額數為 22,086 人 (其中 1,007 人為檢查審查會職員)。

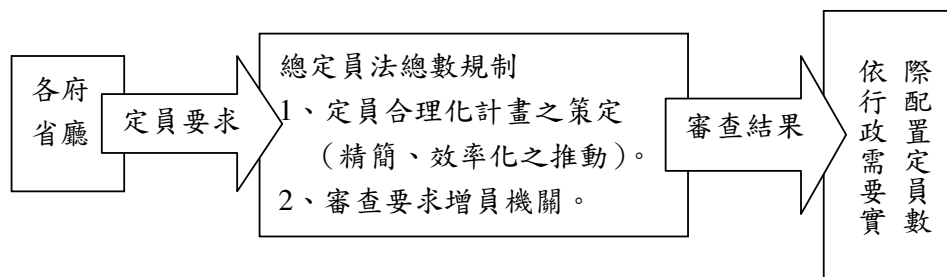
三、日本國家公務員定額管理程序

(一) 內閣府部分：

日本中央各機關年度員額數，是配合年度預算編列，各機關於每年 8 月底提出增員需求，而由總務省行政管理局根據各機關提出的增員計畫進行審查，於每年 12 月底前決定員額增減數後，再由財務省主計局依據審查結果編列預算，主計局對於總務省的審議結果，不會再予刪改，除非認為確有修改的必要，也會在協調獲得總務省同意下為之。年度員額數經總務省審查確定後，除非有特殊重大事件（如 2003 年 SARS 流行期間），得於年度中再增加員額外，年度中並無增減員額的作法，對於有其他業務需求的機關，係採移撥其他機關員額的方式支應。

在考慮增加特定機關員額時，主要是從當時社會對該業務的需求來考量，尤其對於涉及人民生命財產安全之業務領域，基本上都會優先考慮增加配置人力。在優先考量業務的實際需要後，才會進一步考量對人事費支出的影響及對定員總數的影響，決定適當的增員數。

1、員額審查程序



資料來源：行政院人事行政局各國人事業務網站報告資料

2、2009 年中央政府定員額審查結果

以 2009 年為例，相較 2008 年員額，由於原 324,281 人

減為 309,476 人，共減列 14,805 人，相關情形如下：

- a. 主要員額減列原因為機關整併或職務調整，如 社會保險廳改革，獨立法人國立國語研究所廢止等。
- b. 主要員額增列之業務為治安相關業務、消費者行政、防災對策、國稅等。

(二) 司法機關部分：

日本司法機關係與預算編列程序一併處理，主要由司法機關草擬預算及員額編列，最後由行政部門（內閣）統籌送請國會審議，行政部門（內閣財務省）對於司法機關所提建議仍得為合理性審酌，如司法機關不接受行政部門建議，仍以司法機關之意見為準。

貳、人事主管機關

一、設立依據及任務

日本人事院依據日本國家公務員法第三條之規定，屬在內閣轄下所設置之一獨立行政機關，依規定向內閣提出報告，因此日本人事院雖仍為一行政機關，但具有較大之獨立性；此外，日本人事院依法處理之事項，其所作之決定及處分，由日本人事院自行審查；又依國家公務員法第四條第四項之規定：「人事院管理其內部機構，國家行政組織法（昭和二十三年法律第一二〇號）對人事院不適用之。」是以，法律賦予日本人事院相當超然獨立之地位，得不受「國家行政組織法」限制，得就其所掌事務為執行法律，或依法律之授權，制定日本人事院規則，發佈日本人事院指令並規定其程序，並可自設內部組織，自訂員額。

日本人事院之任務乃確保公務員人事管理的中立性、公正性，在內閣制下，不受政黨政治之影響，使國民對行政機關寄予信任，做為獨立、公正、中立、專門的人事行政機關，確實推動施政以因應情勢，並施行有效率的行政運作。日本人事院依法掌理俸給及其他服務條件暨人事行政改善之建議、職位分類、考試及任免、俸給、訓練進修、身份變更、懲戒、申誡之處理、擔任職務倫理之保持，以及其他確保人事行政之公平及保證職員福利之事務。

二、組織編制及職掌

依據日本國家公務員法第二條之規定：「日本人事院依法掌管有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身份、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、

確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。」
 日本人事院由三名人事官組成,其中一人以「人事院總裁」的身分任命。人事官經過國會的同意由內閣任命,並經過天皇認證。日本人事院依其事務業務需要設置事務總局,事務總局之下另設有四局四課及公務員研修所,八個地方事務局及沖繩事務所構成。另外日本人事院根據國家公務員法及國家公務員倫理法,設置國家公務員倫理審查會,如下圖:



資料來源：日本人事院網站 (<http://www.jinji.go.jp/top.htm>)

- (一) 人事官：日本人事院以人事官三人組織之，其中一人為總裁，採合議制。人事官需經兩議會之同意由內閣加以任命，其中兩人不得屬於同一政黨或同一大學系所畢業。人事官得連任，但任期不得連續超過十二年；任命前五年內為政黨幹部、政治顧問，或有同樣政治影響力之政黨黨員者，以及任命前五年內為中央或都道府縣之公職候選人者，依人事規則不得為人事官。至於人事總裁綜理院務，代表日本人事院，總裁因故不能視事或出缺時，由資深人事官代行其職務。

(二) 人事院會議：日本人事院會議係屬合議制性質，出席該會議並有表決權者，僅有人事官三人；人事院會議，以日本人事院規則訂之，至少每週一次，於一定之場所舉行之；事務總長以幹事身分出席人事院會議，擔任議事錄之作成，依慣例，事務總局其他職員得參加報告工作；日本人事院會議之議事，應全部記載於議事錄。日本人事院會議議決之事項包括：(1)日本人事院規則之制定修正及廢止。(2)向有關機關首長或國會及內閣提出建議或意見。(3)向國會及內閣提出報告。(4)決定考選標準及考選機關。(5)臨時任用事項。(6)俸給方案。(7)制定案件或制定處分等。

(三) 事務總局：日本人事院事務總局乃人事院會議之執行機關，處理人事院實際業務，置事務總長一人，綜理事務總局，輔佐人事院總裁並執行人事行政職務，及指揮監督人事院事務方面及技術方面之一切活動，建立有關從事人事院職員募集、配置及指揮之計畫，並為人事院會議之幹事。

依日本人事院規則二之三之二三（人事院事務總局之組織）之規定，事務總局下設四個局（職員福祉局、人材局、給與局、公平審查局）、一個公務員研修所及八個地方事務局（九州事務局、四國事務局、中國事務局、近畿事務局、中部事務局、關東事務局、東北事務局、北海道事務局）與一個地方事務所（沖繩事務所），其各局所屬名稱及職掌如下：

1、職員福祉局：職員福祉局下設總務課、企劃法制課、人事課、會計課、國際課、生涯設計課六課，其職掌如下：

- (1) 關於人事院會議事項。
- a. 關於人事院之機構及員額事項。
 - b. 關於事務總局之事務綜合調整事項。
 - c. 關於國家公務員倫理審查會事務局事務之聯絡調整事項。
 - d. 關於人事管理官之聯絡事項。
 - e. 關於國會之聯絡事項。
 - f. 關於職階制度事項。
 - g. 關於人事院之資訊系統之整備及管理事項。
 - h. 關於人事行政基本施政之策定事項。
 - i. 關於國家公務員制度綜合的調查研究事項。
 - j. 關於人事院職員之職階、任免、給與、懲戒、其他人事服務、教養及訓練事項。
 - k. 關於人事院之衛生、其他福利醫療事項。
 - l. 關於人事行政國際合作事項。
 - m. 關於外國公務員制度綜合調查研究事項。
 - n. 關於職員之生涯設計措施及其他因應高齡社會人事行政措施之策定事項。
 - o. 關於其他高齡職員退休管理制度之企畫、擬定及運作事項。
 - p. 關於退職年金制度調查研究及意見提出事項。
 - q. 關於職員團體事項（公平審查局所掌事項除外）。
 - r. 關於服務及懲戒事項（公平審查局及國家公務員倫理審查會所掌事項除外）。

- s. 關於其他效率之勤務評定事項。
- t. 前各款所揭外，關於事務總局之事務不屬於他局所掌管之事項均屬之。

(2) 人材局：人材局下設企劃課、試驗課、研修調整課、研修指導課四課，其職掌如下：

- a. 關於任免事項。
- b. 關於身分變更事項（總務局所掌者除外）。
- c. 關於派遣制度事項。
- d. 關於附有任期職員制度事項。
- e. 關於附有任期研究員制度事項。
- f. 關於官民人事交流制度事項。
- g. 關於考試事項。
- h. 關於研修事項（國家公務員倫理審查會事務局所屬除外）。

(3) 給與局：給與局下設給與第一課、給與第二課、給與第三課、職員課、補償課五課，其職掌如下：

- a. 關於給與事項。
- b. 關於勤務時間、休息日及休假事項。
- c. 關於保健、休憩、安全保持、福利及育嬰假事項。
- d. 關於災害補償事項。
- e. 前各款所揭外，不屬於他局所掌之勤務條件事項。

(4) 公平審查局：公平審查局下設調整課、審查課二課，其職掌如下：

- a. 關於不利益處分不服申訴之審查事項。

- b. 關於災害補償之實施審查之申訴及福祉事業營運措施之申訴審查事項。
- c. 關於給與決定審查申訴之審查事項。
- d. 關於勤務條件行政措施之要求之審查事項。
- e. 關於苦情處理事項。
- f. 關於給與簿檢查之其他事項（屬於他局所掌除外）。
- g. 關於至營利企業就職、營利企業之職員等之兼職及依公司所有之關係等規定獲致參加營利企業之經營地位之職員之報告等。
- h. 關於管理職員等範圍、職員團體之登錄、職員團體等規約之認證及其他職員團體法令之實施事項。

(5) 公務員研修所：日本人事院公務員研修所之訓練對象係以各府省職員為主，以提高行政官員之素質、國際觀、高尚倫理觀及充實行政執行上必要的知識與能力，為執行上述任務，下設總務課、教務第一課、教務第二課，其職掌如下：

- a. 針對各府省推薦之高級文官舉行聯合研修，以提升其見識，並啟發其高度之行政能力。
- b. 針對各府省推薦之職員舉行聯合研修，使其學習行政必要之高度智識與能力。
- c. 針對各府省通過 I、II、III 種考試之各級職員舉辦聯合研修，以提升素質。

(6) 八地方事務局及一事務所：依日本國家公務員法第十三條第五項之規定，日本人事院得經國會之同意，於必要地區

設地方事務所，該局所在事務總長之指揮監督下，掌理日本人事院業務計畫之執行，目前全國共設北海道、東北、關東、中部、近畿、中國、四國、九州等八個地方事務局及沖繩事務所，主要負責地方公務員相關事項。

(三) 小結：

綜上，日本人事院所掌事項，與國家公務員之間關係相當密切，從公務員身份之取得、職階、任免、給與、懲戒、訓練等業務，均由日本人事院掌理，可說是最重要之中央人事行政機構。日本人事院雖隸屬於內閣總理大臣，但其員額、編制與決策權皆有其獨立之處，因此並不受其行政指導之影響；而日本內閣總理大臣必須在議會同意之前提下任命人事官，使得雙方之間亦有些許相關性，但基本上，如前所述，兩者係分工與協調之角色。至於具體業務上，雙方職掌層次與範圍亦有所不同，日本內閣總理大臣之職掌是各行政機關之人事管理方針、計畫，以求統一綜合調整等業務事項，而日本人事院則是有關給與、各種勤務條件之改善、有關人事行政改善之勸告、職階制、考試與任免、給與、研修、身份、懲戒、苦情處理、保持職務倫理、確保與職員有關之人事行政之公正性、職員利益之保護等事務。

參、中高階文官培訓機制

本次訪問考察的重點在於瞭解日本中高階文官培訓機制，因此，特別規劃參訪中央及地方之政策規劃單位及訓練機構，分別拜訪屬於中央之人事院及公務員研修所，及屬於地方之總務省自治大學校、京都府庁、京都府職員研修與研究支援中心等機關。以下就各該機關辦理中高階文官培訓情形作一介紹。

一、日本公務員研修業務簡介

由於日本公務員法制，與我國不同，除國家公務員外，另有獨立之地方公務員制度。因此，關於其公務人員訓練制度，亦區別為國家公務員訓練制度與地方公務員訓練制度二種，範圍相當廣泛而複雜，分別就中央、地方、鄉鎮及財團法人等擇其具體實施培訓之機關且較具代表性者加以介紹。

日本公務員訓練主管機關及訓練實施機關其組織職掌及運作，一般而言，在研修主管機關部分，日本中央原則除委託研修或國內外派遣研修外，主要在內閣統轄下，基於人事行政之中立、公正、專門性要求，以及作為對國家公務員其勞動基本權限制之代替性措施觀點，所設置具有獨立行政委員會性格之人事院。其具體研修實施機關，除由人事院所屬機關實施者外，主要係由各省廳自行實施，或以委託研修、派遣研修等方式為之。

至於地方自治團體職員研修部分，其研修業務係由各任命權人（主要為各該地方自治團體之首長）主管，至於人事委員會，則有就研修有關計畫之立案或其他研修方法等事項，對任命權人為勸告之權利。其具體研修實施機關，並不限於由各任命權人自行實施者，亦包括委託其他機關（包括本機關、上級自治監督機關或其他地方自治團體）、委託特定私人或教育機關、以及派遣研修等各種方式。例如，派遣人事委員會職員參加縣知事所舉辦之研修、派遣縣職員

參加自治省自治大學校舉辦之研修、派遣都道府縣警察官參加警察大學校舉辦之研修、委託公私立學校對縣職員進行教育等均屬之。

二、中央國家公務員之培訓制度

(一) 培訓規劃：

日本人事院除為國家公務員的研習規劃及構思，以及對於各地方政府所實行的研習，作綜合性的調整及指導外，也以各地方政府之職員為對象來實施各種研習。日本人事院規劃國家公務人員訓練，提供內閣辦公室及各部會辦理訓練之協調及指引，包括高階官員之管理研討會、行政訓練（規劃政策能力）、針對不同階層的訓練、女性訓練、對於由私部門招募之員工所實施之訓練、管理訓練、道德訓練、性騷擾防制、良師發展訓練：提升基本知識、提升溝通技巧、特定主題訓練（服務、志工、外語及其他主題等訓練）、培訓人員訓練、派遣訓練等。

另為重視海外研修及國際交流，日本人事院與中國國家行政學院、韓國中央公務員教育院等策略聯盟，相互選送公務人員進行國際研修及交流，此外，也規劃海外研修制度，分為長期及短期海外研修計畫。長期海外研修係由各部會推薦具有發展潛力的年輕公務人員（約 30 歲，工作未滿 8 年），由人事院審核資格後選送至國外大學攻讀學位（帶職帶薪為期 2 年），2008 年選送 136 位公務人員；短期海外研修同樣由各部會推薦具有行政經驗 6 年以上的公務人員，經過審核後派至國外政府機構進行為期 6 個月至 1 年的帶職帶薪實習研究，2008 年選送 33 人，該制度從 1974 年實施以來已選送 1,253 人至國外進行短期研修，選送國家人次及比例如下表：

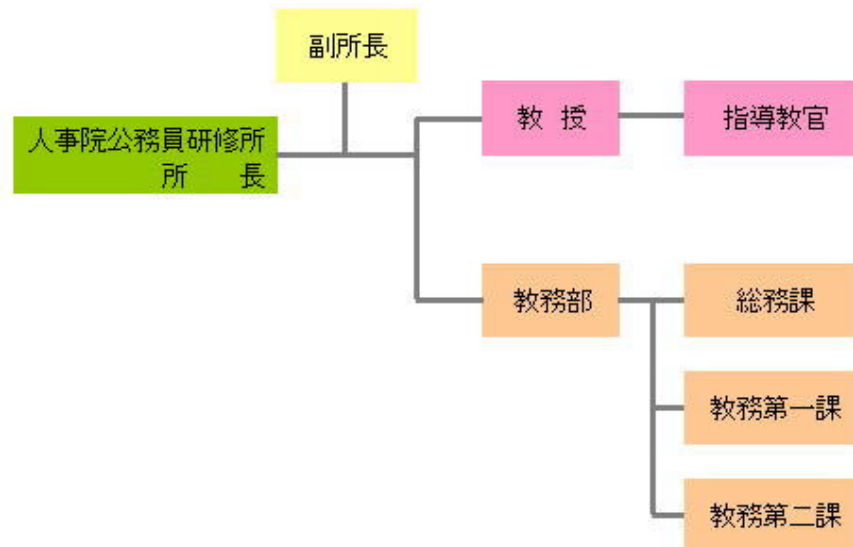
國家	美國	英國	澳洲	德國	法國	加拿大	其他	總計
人次	618	269	80	53	51	49	133	1253
所佔比例 (%)	49.3	21.5	6.4	4.2	4.1	3.9	10.6	100

以上二種海外研習，學員之學費、當地生活費及薪資均由政府支付，惟如返國後未能繼續在原機關服務，則須課予賠償責任。

(二) 培訓執行情形：

日本國家公務員之培訓執行事項係由人事院所屬之公務員研修所辦理，以下就其組織架構、培訓情形、特色、課程內容等逐一介紹。

1、組織架構：日本人事院公務員研修所置所長、副所長，以下為教授及教務部(如下圖)。



資料來源：人事院公務員研修所 2009 年研修別冊

教授：負責督導研修、演練的指導和調查研究的舉行。
指導教官：負責研修、演練的指導及研修所各科教學課程的規劃、教學技法和成效評估、調查研究等的舉行。

教務部：

總務課：負責研修所一般庶務工作、提供學員住宿生活支持及其他不隸屬各課業務。

教務第一課：負責協同初任研修、課長補佐級（包含中國行政學院派遣課程、韓國中央公務員教育院派遣課程，以及科學技術・研究振興課程）、課長級、行政討論會、幹部行政官專題討論會。

教務第二課：負責初任行政研修、年資三年且將來有望成為核心之職員的研修、職員級特別課程、組長級特別課程、課長補佐級特別課程。

2、公務員研修所之培訓情形：

(1) 服務對象、目標及特色：

日本人事院公務員研修所辦理的研習，以各府省肩負行政計畫、統合之核心職員為主要對象，其目的在使各部門公務人員透過集訓的住宿生活、共同研討等活動，培養具國際視野、高度倫理觀念的人才，並拓展個人視野、人際網絡，促進橫向聯繫、團隊向心力，增強其為國民服務的責任感與認同感，並進而提昇政府整體效能。

為達此一目的，研修所較少傳統單向授課方式，而著重於政策課題的討論、研修員的相互啟發、意見交換，且為增加對話的多樣性，部分課程會讓民間企業、地方公共團體以及懂日本語言的外國人士一起參加，其特色為：

- a. 重視日本當前的政策課題、各府省個別政策議題的討論、

意見交換：研修人員七至八人組成一組，針對各項議題、政策相互啟發、討論。

- b. 成為不同領域人員意見交流的園地：因研修人員領域幅廣，來自各省府、地方公共團體、民間企業、外國政府等不同領域，且依據不同議題聘請講師，彼此之間透過研修討論活動，瞭解其他領域的意識型態及對問題的面面觀。
- c. 住宿研修提供研修員課堂內、外的意見交換、經驗交流的機會。
- d. 重視研修者的自主性：研修所的各项設施，提供研修者離開職場後一個良好、自主的生活空間。

(2) 研修情形：日本人事院公務員研修所對於中高階公務員規劃進行之研修課程包括行政研修、幹部行政官研修、人事院式監督人員研修（JST）及派遣研修等。茲分述如下：

- a. 行政研修：主要係對取得第 I 種考試及格（註：日本公務員錄用考試分成 I、II、III 類考試，分別要求報考者具有大學、大專、高中以上學歷），並擔任各省廳行政營運核心之職員，賦予其更廣泛之行政視野、高度之管理能力、體系性及果斷性之社會見識；同時，並利用課堂討論與共同住宿生活等方式，使研修學員跨越各省廳之框架，促進其相互瞭解，培養作為國民公僕政府職員之整體意識，進而藉此培育職員成為適合擔任行政營運核心之公務員。研修課程類別係以階層劃分，課長級是研修所服務對象中最高階層，課長以上更高階人員（例如：局長）因業務繁忙，且已接近退休年齡（日本課長級公務人員年紀約 50 歲），未安排至研修所上課，但會由人事院人事單位在院內舉辦小型討論會或演講。行政研修分為「初任者研修」、「係員

(相當於科員層級) 研修」、「係長(相當於科長層級) 研修」、「課長補佐研修(相當於副處長層級)」、「課長(相當於處長層級) 研修」等五個階層，茲就涉中高階文官培訓之「係員研修」、「係長研修」、「課長補佐研修」、「課長研修」的對象及內容分別說明如下：

- (a) 「係員研修」：研修對象為通過日本第Ⅱ、Ⅲ類考試及格，擔任行政職俸給表(一)3級相當職務，且服務成績優良之將被拔擢的人員。
- (b) 「係長研修」：分為「係長級」、「係長級特別課程」兩種，「係長級」之研修對象為年齡32歲以下之各省廳係長級服務成績優良者，其研修目的為使上述人員將來能晉升為重要管理人員；「係長級特別課程」之研修對象為年齡35歲以下，通過日本第Ⅱ、Ⅲ類考試及格，且經考評深具發展潛能、將被拔擢的人員。研修內容包含：政策課題研究(如：教育問題、少子高齡化社會、都市開發、日本的安全保障等)、個別政策研究、表現交涉能力、公務員倫理、健康管理、學員聯誼活動、訓練適應等活動。
- (c) 「課長補佐研修」：此階層人員係在日本公務體系中負責政策執行之層級，分為「課長補佐級」、「課長補佐級特別課程」等，「課長補佐級」之研修對象為年齡40歲以下之各省府課長補佐級且服務成績優良之人員，研修之目的為培養其將來能晉升為上一級管理人員(課長)。「課長補佐級特別課程」之研修對象為年齡45歲以下，通過日本第Ⅱ、Ⅲ類考試及格之各省府課長補佐級。研修內容包含：政策課題研究(如：少子高齡化社會與家庭的變遷)、個別政策研究、社會關

係事務(related matters，主題：現今追求之心靈教育、社會福祉機構見習、少子高齡化社會下之社會保障)、時事事務(如：21世紀之日本)、文化教養、公務員倫理、健康管理、訓練適應等。

(d)「課長研修」：研修對象年齡50歲以下之各府省課長級公務人員，研修目的為培養其具備上級管理者必要之見識、能力等，每年舉辦5次，每次的議題不同，由研修者擇一議題參加，每一議題的研修內容包含：政策課題研究(如：21世紀之初的國際關係與日本扮演之角色)、政策評價研究、企業經營(如：企業的經營戰略—電力會社經營中心)、國際事務(主題：北東情勢與日本)、政治情勢(如：21世紀日本的政治)、文化教養、公務員倫理(如：新時代的公務員)、健康管理、訓練適應等。

b. 幹部行政官研修：研修對象為各省府局長級、審議官級、審議官課長級及地方機關局部長級人員。

c. 人事院式監督人員研修(JST)：隨著經濟之發展，行政逐趨複雜化與專業化，管理監督人員為因應此一變化，適當管理業務、指導監督部屬，而參加以學習基礎知識及技術為目的之研修，此即「人事院式監督人員研修(JST)」，其研修對象為第一線之管理監督人員。

d. 派遣研修：日本人事院為落實養成足以因應國際化行政業務之人才培育政策，實施有派遣各省廳之行政官赴外國之大學研究所或政府機關從事研修(行政官長期、短期在外研究員制度)；或者派遣至各省廳之行政官至國內各大學研究所從事研修(行政官國內研究員制度—政策科學研究課程、國際經濟法學研究課程、法學政治學研究課程)，

以使其學習足以因應複雜化且高度化行政業務之專業知識與技術；同時，亦派遣人員至司法研習所研修（行政官國內研究員制度—司法研習課程）。此外，亦實施派遣職員至民間企業，以學習民間企業高效能經營業務方法等事項之民間派遣研修制度。

- e. 行政官長期在外研究員制度：本制度被派遣之研究員，以在職期間未滿 8 年之行政官，由日本人事院從各省廳首長所推薦人選中，進行選拔審查後決定之。被派遣之研究員至外國大學研究所等，從事為期 2 年之國際化行政上所需各領域之研究，以達正確因應複雜化且多樣化之國際活動，培育具備國際視野足堪擔當行政營運之行政官之目的。回國之後之研究員，擔任須立於國際視野，就行政對策進行企劃或協調要衝之職務，其在日本國際活動中，扮演重要角色。
- f. 行政官短期在外研究員制度：本制度被派遣之研究員，以在職期間 6 年以上之行政官，由人事院從各省廳首長所推薦人選中，進行選拔審查後決定之。被派遣之研究員至外國各行政機關、國際機關或研究機構等，從事為期 6 個月或 1 年之研修，就其各自研究主題從事調查研究活動，以藉由學習他國之專業知識與技能等，培育能適當且迅速地因應處理日趨擴大國際性業務之相關人才。研究員回國後應向人事院提出研究報告書，其內容係有關外國制度及現狀之最新資訊，並作為相關行政領域之寶貴資料，作為各省廳之參考。
- g. 行政官國內研究員制度（政策科學研究課程、國際經濟法學研究課程、法學政治學研究課程）：本制度被派遣之研究員，以在職期間未滿 16 年之行政官，由人事院從各

省廳首長所推薦人選中，進行選拔審查，並經研究所入學考試後決定之。被派遣之研究員至國內研究所從事為期2年之碩士課程研究：政策科學研究課程，係指派員至筑波大學研究所經營與政策科學研究科，以及埼玉大學研究所政策科學研究科，從事科學領域之研究。國際經濟法學研究所課程，係指派員至橫濱國立大學研究所國際經濟法學研究科，從事研究例如國際性經濟衝突等經濟糾紛之解決或避免發生手段之國際經濟法學。法學政治學研究課程，係指派員至東京大學研究所法學政治學研究科，以及京都大學研究所法學研究科，研究日本之法制與政治，以增進對於高度專業知識及異質文化之深入理解。

- h. 行政官國內研究員制度（司法研習課程）：本制度被派遣之研究員，係從各省廳中選拔司法考試及格之行政官，派遣至司法研修所，從事法律相關理論與實務之研究，藉以學習足堪因應國際化、高度化行政之專業法律知識等。
- i. 民間派遣研修制度：隨著社會環境變革，公共議題的增加，為因應民眾需求，政府所扮演的角色越趨多元化。因此，日本於2000年3月21日施行官民人事交流法，在公開、透明、公正的環境中進行民間企業與政府的人才交流活動，不僅確保公務運作的公平性，亦可強化公私部門之間相互理解，活化組織，提昇競爭力，並達到培育優秀人才之目的。此制度分為「交流派遣」及「交流採用」兩部分，前者係指公務員於一定期間（3年，必要時最多可延長至5年）派遣至民間企業擔任職員工作，民間企業雇用國家公務員為該企業職員，並實際從事業務工作，受派遣者仍具公務員身分，惟受派遣期間不得行使公務員職務，被派遣者的服務義務為保守政府機關機密之義務、不可從

事向原任職省廳申請許可等業務、禁止利用國家公務員地位之影響力，俸給則改由民間企業支給，摒除年金及雇用保險外，均適用民間企業職員之制度。後者係指民間企業職員接受政府採用擔任公務員工作，又分為「退職型」及「雇用繼續型」兩種，職員自企業離職接受政府採用者為「退職型」，職員仍保留原企業職員身分從事公務者為「雇用繼續型」，兩者均由政府與原企業機構預先就該職員之雇用及復職等擬訂契約，由於採「退職型」之職員不僅原本雇用保險年資須中斷，且無法享受企業提供之福利待遇，大幅降低參加意願，因此，日本政府修正官民人事交流法（2006年6月21日公布，同年9月20日施行），改採「雇用繼續型」，職員之雇用保險年資可接續，且在不妨害公務運作公平性的條件下，仍可享受原企業給付之福利待遇。

3、公務員研修所之研修規劃：

職務層級	研修名稱與對象	
錄取人員	聯合初任研修	
(1年約700人)	未來備受期待的核心公務人員錄取者(適用行政職俸給表(一)2級人員)	
	〔1年實施1次〕 期間/3天 (住宿)	
	人數 約700人	
初任人員	初任行政研修	

(1 年約 520 人)	未來備受期待的核心公務人員初任者(適用行政職俸給表(一)2 級及行政、技術職務人員)	
	[1 年實施 1 次] 期間/5 週 (住宿或通勤)	
	※地方自治團體、社會福利養護機構等之體驗實習	
	人數 約 520 人(每班約 130 人, 共 4 班)	
係員級人員		行政研修(係員級特別課程)
(1 年約 620 人)		
※3 年追蹤課程中包含部分係長級的研修課程	3 年追蹤研修	陞任係長前已通過國家公務人員養成計畫第 II、III 階段考試人員
	未來備受期待的核心公務人員初任者後 3 年者【2007 參加初任行政研修人員】	[1 年實施 2 次] 期間/2 週 (住宿)
		人數 每次約 50 人
	[1 年實施 1 次] 期間/5 週 (住宿)	
	人數 約 520 人(每班約 130 人, 共 4 班)	
係長級人員		行政研修(係長級特別課程)
(1 年約 100 人)		日本各府省年齡 35 歲以下陞任係長前已通過國家公務人員養成計畫第 II、III 階段考試人員

		[1年實施2次] 期間/2週 (住宿)
		人數 每次約50人
課長補佐級 人員	行政研修(課長補佐級)	行政研修(課長補佐級特別課程)
(1年約430人)	年齡40歲以下日本各府省課長補 佐級人員	年齡45歲以下日本各府省已通過 國家公務人員養成計畫第Ⅱ、Ⅲ階 段考試人員課長補佐級人員
	※開放民間企業及外國政府人員參 加	
	[1年實施5次]	
	期間 3天(通勤)+1週(住宿)	[1年實施2次]
	※一部份課程於週末實施(9天)	期間 1週(通勤)+1週間(住宿)
	人數 每次約50人	人數 每次約35人
	行政研修(課長補佐級)	行政研修(課長補佐級)
	中國行政學院薦派課程	科學技術、研究振興課程
	年齡40歲以下日本各府省課長補 佐級人員	年齡45歲以下研究機構室長級人 員和日本各省府與科學技術相關部 會職務有關的課長補佐級人員
	※開放地方公共團體人員參加	
	[1年實施1次]	※開放獨立行政法人、民間企業人 員參加
	期間1天(國內通勤) +8天(國外)	[1年實施1次]

	人數 約 50 人	期間 3 天 (通勤) + 1 週 (住宿)
		人數 約 50 人
	行政研修 (課長補佐級)	
	韓國中央公務員教育學院派遣課程	
	年齡 40 歲以下日本各府省課長補佐級人員	
	※開放地方公共團體人員參加	
	[1 年實施 1 次]	
	期間 1 天 (國內通勤) + 6 天 (國外)	
	人數 約 20 人	
課長級人員	行政研修 (課長級)	行政論壇 (日本各府省課長級)
幹部級人員	年齡 50 歲以下日本各省府課長級人員	日本各府省課長級人員
(1 年約 175 人)	※開放民間企業及外國政府人員參加	※傍晚於人事院會議室 (霞關) 實施
※希望參加行政論壇者	[1 年實施 4 次] 期間 1 週 (住宿)	演講與意見交換 (3 小時)
	※一部份課程於週末實施 (4 天)	[1 年實施 6 次]
	人數 每次約 30 人	人數 有意願參加者
	幹部行政官研討會 (思索型研修)	行政論壇 (日本府省幹部級)
	日本各府省審議官、資深主管之課長級人員	本府省局長、審議官相當層級人員

	※開放民間企業人員參加	※傍晚於人事院會議室（霞關）實施
	[1年實施1次]	演講與意見交換（3小時）
	期間 4天（住宿）	[1年實施2次]
	人數 約15人	人數 每次約20人

（三）研修課程介紹：

1、初任行政研修課程規劃

初任者行政研修為期 5 週，2009 年參與訓練人數約 520 人，分 4 梯次，第 1、3、5 週安排課堂授課，如第 1 週重點為公共政策分析與研究，包括政策課題研究、政策形成實務解析、人權法治等，第 3 週則著重於通識教育，如公務員倫理、古典文學導讀、人際關係、國際情勢介紹等；較為特別的是，第 2、4 週則規劃行動實習課程，分別為志工服務及縣市政府實習，以下就該 2 週課程介紹如下：

（1）志工服務實地體驗（第 2 週）

為期 1 週，將學員分組（1 組 3~5 人）到養老院、弱智兒童照護所等社福機構（約 100 處），實地體驗深入基層，親自協助弱勢團體及與工作人員交流互動，促使其思考體認社會實際的需要，學習以國民的眼光來看待社會事務。課程規劃如下：

	週一	週二	週三	週四	週五
上午	致詞、整體說明、準備午餐	清掃浴廁、房間、輔助洗衣	疊尿布、照顧日常生活、準備午餐	清掃浴廁、房間、協助上街購物、準備午餐	疊尿布、照顧日常生活、準備午餐
下午	協助用餐、輔導巡迴服務、整理衣物、與社工人員對談等	協助用餐、輔助康復訓練、輔助文康活動、與相關人員對談等	協助用餐、陪伴散步、協助排便洗澡、與相關人員對談	協助用餐、陪伴散步、協助排便洗澡、與相關人員對談	協助用餐、輔導巡迴服務、整理衣物、與社工人員對談等

(2) 地方政府實地實習

地方政府實地實習規劃於第 4 週辦理，分組（每組 3~5 人）分派至大城市區以外的鄉鎮市（約 160 處），學習清運垃圾、分類回收、修剪花木、維護市容等里民服務工作，以瞭解地方政府第一線工作情形，並透過與政府政府職員、當地居民交流，加深對地方多元性、居民意識及需求等認知，相關課程規劃如下：

	週一	週二	週三	週四	週五
上午	致詞、整體說明、拜會行政機關、財務情形說明	地方政府業務體驗、協辦居民服務窗口業務	業務體驗、清掃垃圾、下水道設施觀摩	縣市議會旁聽、與地方政府及非營利組織交流	與地方政府職員意見交流
下午	個別說明、地方發展策略、地區實務	個別說明、中小學教育發展、與中小學職員交流	縣市議會旁聽見習、業務體驗、與當地中小企業交流	天然災害防護對策意見交流、參訪公共事業機構	賦歸(返回研修所)

2、三年追蹤回流訓練課程規劃

(1) 將來期待能作為本府省行政布局政策企劃調整的折衝擔當角色，以大約對錄用後超過兩年的職員為其對象，使其確認自己應有的立場、使命與任務。了解行政官應有的方向與今後的課題。研修員之間能夠對政府全體的施策能有更深的理解與信賴。

(2) 課程內容：

a. 政策研討會

由各府省所提供的政策課題，研修員獨自提供及政策案，並透過其討論，摸索出有效且現實的解決方案，藉由與府省合作體驗其政策決策過程，獲得對行政課題有更廣泛的知識與更寬廣的視野，謀求行政官能力的向上發展。

b. 問題分析與解決

由研修中各班的效率性、效果的討論，以一問題解決型的方式進行問題解決、達成合議進行授課。

c. 行政官應有的作為

由專門經驗（各府省事務次官）者，講述自己作為行政官時的經驗與心證，使其更加確定作為國家公務員應有的作為與使命感，重新思考行政官應有的作為。

d. 回顧兩年間的公務員生活，思考今後的公務員生活

藉由小組間的意見交換與發表，回顧各研修員錄用後所負責面對到的事情，使其再度確認自己職務上的意義，對其職務與問題產生更高的工作意願與新的方法，並思考未來的職涯生活。

e. 思考與市民社會之間的合作關係

聽取為了解決社會問題等自己自行起身行動創業的創業家經驗，並依據其經驗認識了解到未來社會問題解決時，公共政策行政部門應有的腳色、並了解領導力的重要同時，對與非政府組織等相關的合作的重要性有更深刻的理解。

3、行政研修核心課程

公務員研修所辦理之各項行政研修，除依各級別階層需要，配置部分講授課程外，均以「政策課題研究」、「個別政策研究」為其核心課程，配當時數比例最高。主要目的在於透過分組討論公共政策應然規劃，以宏觀的角度看待問題，同時親自體驗政策對立者的想法，培養更周全的邏輯思考能力。

(四) 培訓特色：

- 1、培訓對象的調訓強調走精英路線：公務員研修所培訓的對象一般都經過組織的選拔，此一調訓方式，一方面取決於培訓機構設施的限制，另一方面是因為日本公務員走的是精英路線，因此培訓機構的培訓不是全員培訓，主要是造就精英式人才的培訓，故各個組織自身在日常工作中的自主培訓便成為補強公務員培訓重要的一環。
- 2、按對象實施分級分類培訓：在公務員培訓過程中，根據任職的不同階段和職位的高低不同予以詳細的分級分類，如行政研修之「初任者研修」、「係員研修」、「係長研修」、「課長補佐研修」、「課長研修」等五個階層，使每一級類的培訓目標明確，針對性強。
- 3、培訓內容重素養和能力：注重提高公務員的職業倫理素質。

- 4、重視政策研究與政策能力的培養：日本政府十分重視在培訓中進行政策研究，將培訓和工作予以結合，培養公務員政策研究和制定能力，充分體現日本公務員培訓以能力為本、注重實務的特點，是一種研究式培訓。
- 5、提倡個別政策研究：係指學員把本人所在單位或本人所從事的行業當前面臨的某項政策議題作為案例，拿到培訓班上介紹、交流、研討的培訓方式。

三、地方公務人員培訓制度介紹

在地方公務員的研修方面，依照職級分為初任者研修、係長研修、管理職研修等，並依實施場域分為職場研修（On the job training）及職場外研修（Off the job training），地方政府可依其需求規劃，以職場研修方式實施相關訓練計畫，另總務省自治大學校（性質類似本局地方行政研習中心，隸屬於中央機關，提供地方政府訓練服務）則針對地方政府之係長以上人員，提供職場外研修。

以下則分別針對二種不同的地方政府人才培訓方式，介紹總務省自治大學校及京都府庁培訓規劃及內容。

（一）總務省自治大學校

- 1、簡介：地方自治機關公務員的研習進修單位，以總務省自治大學校為主。自治大學校設立於西元 1953 年 10 月，為日本地方公務員唯一的中央進修機關。
- 2、課程內容：總務省自治大學校的主要研習課程分為「一般研習課程」及「專門研習課程」兩類。『一般研習課程』是以地區綜合行政為主體的地方公共團體，訂立並實施具全面性觀點之政策，以培養做為該團體之幹部、擔任行政核心職員為目標，其

課程內涵又分為第一類課程、第二類課程、第一、二類特別課程及第三類課程；『專門研習課程』則是與特定的行政領域專業的專門知識和技能有關的學習課程，以培養專門領域指導人才為目標，研習課程有3種，一為稅務專業課程，一為研習專門課程，另一為監察專門課程。

(1)「第一部課程」

「第一部課程」乃都道府縣及市（包含特別區，以下同）的課長輔佐，係長相當職作為其對象，各期人數130名，研修期間約六個月期間，一年實施兩次。此外對於以前沒有列入對象的鄉鎮村職員，如有特別需求的狀況下，也可當作其訓練對象。主要的研修科目如下：

法制・經濟	憲法、行政法、民法、政策法務、自治體訟務、財政學
地方行政財政論	地方自治制度、地方公務員制度、地方稅財政制度、行政改革的課題
公共政策總論	公共政策的基礎理論、NPM的理論與實踐、PFI・PPP、住民參加論、政策形成的手續與戰略、自治政策體評價、基於定量資料分析政策形成、日本的地理與行政
公共政策各論	地域政策論、產業政策論、環境政策論、福祉政策論、骨太方針與經濟成長戰略、社會保障改革的動向與課題、公共投資（事業）改革、教育改革的動向與課題、IT革命與地方行政、男女共同參與社會的實現、媒體與地方自治體、人權行政
行政管理論	自治體行政學、人際關係論、領導力論、情報公開與個人資訊保護、地方自治監察論、NPO與行政、危機管理論、民間企業經營論
教養科目	經濟情勢、金融問題、時事問題
演習	政策課題研究、政策事例演習、地方行政演習、ファミリーデーター演習、事務事業評價演習、條例立案演習
講師養成課目	庁內講師 step-up 研修、演講訓練演習、授課演習

(2)「第二部課程」

「第二部課程」乃以市鎮村的與係長職相當職位以上的職員為對象，每期 200 名、研修期間三個月，每年實施三次。

此課程乃為了能確實回應地方分權與構造改革的要求，設有 1.以養成高度的政策能力為重點的「公共政策重點課程」2.以政策立案所需要專門的法律知識修得與政策法務能力養成為重點設置的「法務重點課程」兩個選擇課目。另外、隨著地方分權的進展，市鄉村的角色日漸重要，以現在地方自治的動向與課題，確實養成其對應的能力。主要的研修科目如下：

法制・經濟	憲法、行政法、民法、經濟學
地方行財政論	地方自治制度、地方公務員制度、地方稅財政制度、行政改革的課題
公共政策總論	公共政策的基礎理論、NPM 的理論與實踐、PFI・PPP、住民參加論、自治政策體評價 ※政策形成的手續與戰略（公共政策重點課程）
公共政策各論	地域政策論、產業政策論、環境政策論、福祉政策論、IT 革命與地方行政、鄉市鎮合併辦隨的諸課題、人權行政
行政管理論	情報公開與個人資訊保護、自治體訟務、危機管理論、地方自治監察論、民間企業經營論、媒體與地方自治體
演習	※政策立案演習、政策事例演習 ※條例立案課題、條例事例演習
講師養成課目	庁內講師 step-up 研修,演講訓練演習、授課演習

※ 法制・經濟當中的「政策法務」，以「政策法務重點課程」為對象進行、公共政策總論當中的「政策形成的手續與戰略」則以「公共政策重點課程」進行。此外政策立案演習與政策事例演習以「公共政策重點課程」為對象進行，條例立案演練與條例事例演練，以「政策法務重點課程」為主要進行對象。

(3)「第一部・第二部特別課程」

「第一部・第二部特別課程」，以長期間的住宿研修有困難的職員為對象依此考量出發點的研修。以都道府縣與市鄉鎮

係長職相當職等以上的職員為對象，員額 120 名，一年實施一次。此課程乃活用網路包含 e-learning 三個月的「通信研修」與三週的「住宿研修」組合所組成。主要的研修科目如下：

a.通信研修

<必修課目> 地方自治制度 地方公務員制度 地方稅財政制度	報告的提出 及 e-learning 研修
<任意課目> 憲法 行政法 民法 經濟學 自治體經營的基礎知識 地域經營的基礎知識	e-learning 研修

b.住宿研修

地方財政論	地方自治制度、地方公務員制度、地方稅財政的課題
公共政策論	公共政策的基礎理論、地域政策論、產業政策論、環境政策論、福祉政策論、男女共同參與社會的實現、IT 革命與地方行政、人權行政
行政管理論	自治體政策評價、管理者論、人際關係論、溝通論、由媒體來看自治體改革
演習	政策事例演習

(4)「第三部課程」

有關「第三部課程」乃以管理職為對象進行實施，分為「都道府縣及所指定都市等課程」「市鄉村課程」及「新時代・地域經營課程」等三個課程，其對象範圍以相當於係長職以上的職等為其範圍對象。

a.「都道府縣及指定都市課程」

「都道府縣及指定都市課程」乃以都道府縣、指定都市、

中核市等相當於課長職級以上的職員為對象，員額 40 名，研修期間三個月，一年實施一次，有關研修內容，朝向培養管理者，管理理論等講義，實施危機管理演習，培養作為幹部職員不可欠缺的素質。主要研修科目如下：

目前面對的課題	地方行財政的課題、行政改革的課題、經濟情勢、中央政局的動向與地方行政
公共政策論	公共政策的視點、NPM 的理論與實踐、自治體政策評價、地域政策論、環境政策論、福祉政策論、男女共同參與社會的實現、IT 革命與地方行政、國際形勢、人權行政
管理理論	管理者論、自治體組織管理論、人事戰略、危機管理論、民間企業經營論、溝通論
演習	政策事例演習、危機管理演習

b. 「市鄉村課程」

「市鄉村課程」乃以市鄉村相當於課長職以上的職員為其對象，員額 100 名，研修期間 3 週一年實施 1 次。研修內容同「都道府縣及指定都市課程」，以培養幹部職員所不可欠約的資質為重點。主要的研修科目如下：

目前面對的課題	地方財政的課題、行政改革的課題、市鄉鎮合併的促進、經濟情勢、中央政局的動向與地方行政
公共政策論	公共政策的視點、NPM 的理論與實踐、自治體政策評價、地域政策論、環境政策論、福祉政策論、住民參加論、男女共同參與社會的實現、IT 革命與地方行政、人權行政
管理者論	管理者論、自治體組織管理論、人事戰略、危機管理論、民間企業經營論、溝通論
演習	政策事例演習、危機管理演習

c. 「新時代・地域經營課程」

「新時代・地域經營課程」乃關於國家之地方分權改革與地方稅財政改革，並進行與地方公共團體有密接相關聯之制度與事項之改革，以養成能確實保握國家動向，能面對地方公共團

體所面對的各式各樣課題的職員，使地方公共團體的地域經營能夠圓滑的順利進行。

此課程乃以都道府縣及市鄉鎮相當於係長職等以上的職員為對象，研修人員為 80 名，研修期間為 3 週，一年實施 1 次。其有關研修內容，除了各式各樣與改革與動向相關的知識，並包含促進綜合的政策形成能力與行政管理能力的 NPM 基礎理論、自治體經營改革、人事管理、地域力創造等有關地域經營相關的知識。此外並加上公會計改革、資產・債務改革、目前所面對的新的行政經營手法。主要的研修科目如下

總論	第二次地方分權改革的方向性與其實現的方向、今後地方財政改革的展望、稅制根本改革的展望與地方稅制的課題、公務員制度改革的動向與自治體行政
行政經營論	NPM 的基本理論・實踐與課題、自治體經營改革的實踐、公會計改革的理論與實務、PPP 與住民合作、人事評價的方法與實踐
目前所面臨的諸課題	住民自治與社區的振興、地域力創造與創造有魅力的城市、新健全化法的 4 指標與自治體財政的未來、資產・債務改革的實踐、市場化試煉與 PFI、山間農業地域應有的方向
管理者論	媒體觀點的自治體改革、自治體的公關戰略
演習	行政實務演習、地域經營事例演習

(3) 「監察專門課程」

「監察專門課程」乃對都道府縣及市鄉鎮相當於課長輔佐、係長職等的監察擔當職員（包含會計事務、預算調制事務的擔當職員）為其對象、研修人員 30 名、研修期間 3 個月一年實施 1 次。

本課程的研修，乃以養成與公認會計士等具有同等高度的監

察事務處理能力之人及監察事務的領導者，其內容除了考量公認會計師的考試科目，對於監察制度的體系，監察實務的手法有關的監察實務課目、行政評價、法制經濟、地方行財政、簿記、會計學等廣泛的各方面，其包括理論與實踐總合的體系內容，並為監察事務指導者所不可欠缺的有關監察、會計、及預算調整事務之理論與實踐。

2008 年 4 月施行地方公共團體財政健全化法，加入審查健全化判斷比例的監察委員，監察的重要性日趨重要，監察專門課程的研修也變的更為重要。此外、此課程對都道府縣、指定都市及中核市的職員，總務內閣大臣所指定的研修（地方自治施行法令第 174 條 49 之 21）。主要的研修科目如下

監察的基礎	地方財務會計、會計學、簿記、公益事業論、經營分析論、金融問題、行政法、民法、會計法、經濟學、地方自治制度、地方稅財政制度、地方公營企業制度
監察的實務	監察論、財務監察、工事監察、公營企業會計監察、行政監察、財政的援助團體等監察、住民監察請求監察、住民訴訟、政策評價、行政評價
演習	監察事例實務演習(財務監察・行政監察事例、住民監察請求監察事例、外部監察事例)、決算審查實務演習

(二) 京都府廳的人才培訓策略及作法

1、簡介：

京都府面積為 4,613.13 平方公里，人口數約 263 萬 2,659 人（2009 年 6 月 1 日統計），職員數約為 30,000 人，分別為知事部局等行政部門約 5,000 人、警察官等約 7,500 人、學校教職員等約 17,500 人。受到世界金融危機的影響，在京都經濟方面一方面擔

心景氣急速的惡化，另一方面對未來的不安持續擴散中，在京都府財政方面，稅收的降低或有關地方交付稅的抑制等都陷入極端嚴重的狀況。

而在地方自治體與國家對等協力的關係中，基於地方自治精神的原則，與非營利組織或大學等地域多元化主體間的共同合作互動，解決相關課題有其必要。為了對應此一狀況，藉由將府內有限的人才、資金、設施做最大的利用，建立安和樂利的行政結構，則須策定能讓市民滿足最大化的計畫。

較為特別是，有關於研修業務，有鑒於強化人才培育的重要性，為與時俱進及提升所必須的能力，制定下列訓練之基本方針：
1.對於新進職員，提供與其對應職級所需要的知識與技術的職務基本研修。
2.提供職務上直接必要的知識與提高管理能力的研修。
3.以實際演練的方式提高其政策作成的能力。

2、培育人才基本方針：

(1) 依職員的能力與實績進行適當的評價

導入新的人事評價制度，根據其能力、成果、過程、努力進行適當的評價，並同時在人事配置與升遷管理進行中，依照績效反應其薪資，提高職員的工作動機。

(2) 培訓多元化的人才及依職員個人專注的項目的能力開發

除了努力確保有寶貴經驗與具有高度專門知識的人才，並提供適合各個職員的能力與個性的研修機會，並支援其自我啟發，強化開發個人的潛力。

(3) 製造有挑戰氣氛的組織

進行尊重職員討戰意願的人事配置，職員設定其想要挑戰

的目標，並依照其目標給予機極的評價

(4) 創造培育人才、能力開發的職場

活化職場的溝通，建立年輕職員能夠與週遭輕鬆討論諮詢的職場氣氛，將組織目標與課題共有化。為求各專門項目的職務順利執行，充實職場的教育訓練。

3、具體的方法

(1) 重視多樣能力的人事管理：

a 確保多樣化的人才

(a) 多元化人才的進用

推動多元化人才進用方案，採用民間企業、非營利組織等有經驗的人員，或從大學研究所畢業的專門職。

(b) 採用民間企業有工作的經驗者

進行與民間企業的人才交流或訂定聘任期間，採用在民間企業有經驗、成果的人才。

(c) 擴大契約職人員

對於在特定領域需要有研究或高度知識的業務，在一定的期間內，擴大定期契約人才，確保所需的人才。

b 複線型的人事管理

採用在特定的專門領域有豐富經驗與知識及有高度的事務能力處理能力人才，多軌道的人事管理。

c 採用女性職員

對於有能力與意願的女性職員積極的任用或賦予管理職。

d 中高年職員的活用

(a) 擴充再任用職員

活用已經退休的人員再任用，確保其專門的知識技術或業務經驗能夠有效的活用並傳承給現任的職員檢討管理職的再任用。

(b) 設置活用京都府職員的職涯中心

為了回饋當地社會，京都府職員在工作其間所培育的知識與經驗，可貢獻其對當地重建工作、藉由此職涯中心，提供其民間企業與非營利組織、法人等關係團體所需要人員。

e 部分工時與臨時職員的能力開發

有關部分工時與臨時職員，在錄用後能夠獲得其所負責業務所需要的知識，進行有關京都府的組織或業務內容、公務員倫理、服務、個人情報保護、人權問題等的研修。

(2) 培育分權治理的人才

a 積極推動縣市政府與非營利組織間的人才交流。

b 推動各省廳與當地機關的人力資源交流。

(3) 導入新的人事制度評價

a 對職員導入新的人事評價制度。

b 對於人事評價中明顯考績較差的職員及現任的職位明顯欠缺適當性的狀況，適當的運用行政處分機制。

c 建立對於困難課題挑戰有實績的職員表彰制度。

(4) 適才適所的人才配置

a 為了應新的課題，在年度中彈性調整及實施職務置換配置。

b 積極的實施對於一般職員的職務調動（經特別認可的業務為三年，其他業務五年）。

- c 建立人才資料庫，對於各部局職務執行所需要的人才進行配對，並導入類似公募及自由球員之選員機制。
- d 推動以能力與業務為導向的升遷考核管理機制。例如，與其他團體進行人事交流獲得優良成績或派遣研修留有優秀的成果，給予較高的升遷評價。又主管人員之升遷，也將其研究所學歷與社會人經驗納入考量。

(5) 職涯規劃的研修制度

a 職員研修・研究支援中心的研修

充實支援生涯規劃設計的研修，對於一定職位所要求的能力養成，設定研修科目，並與府立大學的公共政策系所合作，充實府內的標竿事業，對於收到優良成果的例子，進行案例研討研修。

b 職場研修

對於實施業務所必要的專門的知識・技術等，在職場內計畫的實施其教育訓練，並藉由人事評量的面談，各所屬長官對於職員能力開發的目標及應發揮的能力進行建議指導。

c 自我啟發

提供各種對自我啟發有用的資訊，支援職員自主性的能力開發支援職員自主研究的活動，同時利用留職制度的自我教育、於獲得學位復職後，在升遷時考慮其在職年數。

d 派遣研修

繼續有關公共政策研究所、自治大學校、民間企業的派遣研修。派遣研修結束後，讓其從事對於一定期間的研修內容有較相關的業務，使其可立即運用。

(6) 建立可培育人才的職場

職員互相分享，共有其專門的知識或技術，促進自我啟發，推進行互相支援的職場。

(7) 工作及生活平衡得以實現的健康管理

- a 營造友善的工作環境，促使同仁減少加班，及給予育嬰照護假，特別是對於男性職員育兒休假的獎勵。
- b 對於職員加班的勤務進行適當的管理，徹底的進行健康診斷，並充實其心理的健康訪談。
- c 對於新進職員、異動前後的職員、長期病假或自育兒假返回工作的人員，建立完善的訪談機制，並實施返職的相關研修。

(8) 職員及管理監督者的機能

a 職員的任務

對於自己的優點，個性，客觀的把握其應該努力的方向進行能力開發，描繪自己未來的生涯規劃，思考自己現在應有的態度能力，努力開發其能力。

b 管理監督者的任務

觀察職員的職務行動，與職員頻繁的溝通，適當的評價其職員的能力與個性。賦予部屬比目前能力稍高的業務，對於應該增強的能力給予指導建言。

4、研究支援中心辦理訓練情形

為了具體化其提示目標的具體方針，依照下列列舉的事項為其重點事項，展開其研修與研究支援。

(1) 訓練方向的确立

除了遵守法令，使組織能夠更敏銳應對社會的要求，並使

其擁有將目的實現能力，有關於職務的基本研修，實施相關訓練的研修。

(2) 管理監督者管理能力的提升

為了尋求管理監督者能力的向上提升，在職務基本研修方面，除了實施新的副課長研修外，並擴充新任管理者的研修。

(3) 依據公共市場（marketing）確實分析服務對象的需要

確實把握民眾的需求，並使其擁有分析的手法，有關於實務支援研修，實施公共市場研修。

(4) 合作型人才的培養

有關於民間企業對應顧客的方法、服務民眾的實務與思考方式、民眾的滿足的最大化、為強化職員為民服務的意識的，更須加強與民間合作，實施民間企業的短期派遣研修。此外、將職員短期派遣至非營利組織，藉由活動現場的體驗、實際感受現場的問題與解決。

(5) 實踐的政策研究支援

活用其研修中所培養的政策作成能力，職員在其可以實踐其政策研究的場所（FIELD）在府內實施志工服務，藉由與府立大學的公共政策學部等的合作、大學研討的合作研究事業的實施，依據職員的主體政策研究，形成更高度的政策形成能力。

(6) 透過案例研究以解決現有問題

以擁有優良成果的新政策的事例作為其研究範本，關於其問題的設定，政策的立案、與民間合作等相關具體的作法，

活用當作其案例研討，以利資源共享。

(7) 培養充滿人權意識的職員

為實現尊重人權的社會，職員應隨時意識到人權的重要性，並經常以尊重人權的觀點來執行其職務。因此、基於京都府的人權教育，啟發推動教育，以強化其對於人權課題有更深認識，並培育出解決其問題擁有高度的人權意識的職員。

(8) 推動職場研修（OJT）與合作研修機制

為強化職員政策制定的能力，依據各個職員的個性、資質、能力，通過日常的業務，機動的、實踐的、繼續的進行職場研修乃人才培訓的重點。隨著行政的複雜化與多樣化，並因職務內容在個別化專門化之中，職務研修的重要性與日俱增，藉由業務為了提高年輕職員的能力與主管人員的管理技巧，將持續規劃精進相關課程設計及訓練方案。

此外對應各個職員的職務與能力，推進其主體的能力開發，並支援職員其自我啟發、教育。

5、研修實施內容

(1) 職務基本研修

於錄取職員及其升遷時，依照各個職位所需求的基礎知識，以提升其專業能力作為規劃訓練課程的重點。

- a: 基於職務所需之基本研修，並實施相關訓練。
- b: 新進職員之基礎訓練著重於能落實推動縣市首長施政理念及橫向人際溝通，並據以規劃相關課程。
- c: 考量分權型社會，應及早規劃培訓接班人才，其目標為新

人採用後在五年間可習得基本的政策形成能力來實施。

- d: 以新擔任主任的職員為其對象，強調分析個人的行政經驗與執行職務的能力、並根據未來人才培育的願景，以自律性的自我管理學習啟發向上為其目標。
- e: 加強提升管理監督者的管理能力，除了以各部局推薦的副課長（主管級）為對象實施其研修，並擴充到對新任管理職的職員為對象進行研修課程。
- f: 針對管理職，對於府的行政政策推行者，使其對於今日的課題有更深的認識，並能提升其對應時代的行政敏銳度。

（2）實務支援研修

- a: 基於異動與業務分擔的變動，提供其所需要的新的公共市場、政策法務、各種電腦的操作技術、決算書的理解等實務能力取得的研修科目
- b: 與職位跟經驗年數無關，根據其必要性自主的選擇研修科目
- c: 為了提升北部工作職員之便利，改善研修環境，一部分的研修科目在北部的訓練中心進行研修。

（3）能力開發研修

對於一般職員所要求的「業務執行」、「人際關係」、「業務管理」等能力，或主管職所需要的「課題設定」、「政策立案」、「人際關係」、「領導力與團隊合作」能力等建構具有體系的研修課程，職員自行根據其需要與所需要的能力，選修其相關科目。

（4）合作研修

a:有關於民間企業對應顧客的方法、設身處地的考量實務與思考方式、民眾的滿足的最大化、為了企求能擁有上述意識的職員，與民間的合作，實施民間企業的短期派遣研修。

b:透過非政府組織活動現場的體驗、實際感受現場的問題與解決，共同分工合作實踐促使其發展相關意識與行動，實施非營利組織的短期派遣。

(5) 人權研修

a:對於人權問題職場研修指導者與主任，實施其研修使其能對各職場的職員能各提供適當的指導與建言。

b:實施關於人權問題的特別研修，以培養對於人權問題的現狀與課題有更深認識的與抱有高度人權意識的職員。

c:職員個人以人權問題為主體，回顧過去的授課並作自我見證，作成「人權研修筆記」

d: 為了提升北部工作職員的利便性，改善研修環境，一部分的研修科目在北部的訓練中心進行研修。

(6) 職場學習研修

為加強職場研修的效果，以研修指導者為對象所提供的研修。

(7) 自己學習支援

a;為了回應充滿高度意願提高自主的能力的職員，努力提供有關自我學習相關的學習情報。

b: 藉由研修的情報、提供各種講演、講座、派遣研修的成果報告，以支援職員的能力開發、發展。

(8) 研究支援關係

a: 基於研修中所培養出政策作成能力的職員，藉由廳內的志願事

業，養成其政策作成能力，使其研修與政策研究達成有機的相互聯結。

b: 幫助對於廳內的志願事業參與的個人或團體，協助提供其研究活動。

c: 藉由與府立大學的公共政策系所的合作、派遣職員參與大學研討，與其學生共同進行政策的企劃立案。

肆、非常任性或契約性公務人力制度

日本的文官體制是以永業化人員為主，所以基本上是不太用所謂的非常任人員。依據日本人事院規定，為因應機關臨時性或緊急性任務之需要，得經該院承認可進用一批所謂常勤職員或非常勤職員，以因應非常任人員所能負擔之任務。日本的文官制度的建立是始於1869年的改革，確立了功績主義的原則，建立了完整的文官制度，而在第二次大戰時的一些不具文官身分的臨時性人員，在此時快速的增加，甚至超過了正式的人員。而在二次大戰後，於1949年至1951年間開始了大規模的員額精簡，而到1990期間日本進行了九次的人力精簡計畫，也因為如此，日本成為OECD會員國中公務人員最少的國家，但日本臨時人員的數目卻未受到人力精簡計畫而有產生明顯的影響，這可能是因為日本政府有意以臨時人員來彌補因精簡計畫而造成常任人員的不足缺額。

根據日本人事院1996年（平成八年）3月出版的國家公務員任用實務手冊所載，所謂臨時任用，係指因應緊急需求，或是臨時性的職位，或是不採用人事院後補名冊所列人員，經人事院承認者，任期在六個月以內的任用行為。

至於臨時任用的職員就稱為臨時職員，也就是國家公務員法內所規定的臨時性人員，這也包含在定員法所規定的用人範圍內，主要是指常勤之臨時性人員（正常上班時間內上班者稱為常勤之臨時性人員，部分工時或不定時勤務者稱為非常勤之臨時性人員），但非常勤之臨時性人員或任期在兩個月以內的常勤勞務者，也屬臨時人員範圍。

一、非常任人員之種類

日本主要的臨時人員僱用模式，計有部分工時人員、臨時或按日計酬（Temporary and Day Workers）、派遣勞動人員（Dispatched Workers）、自由工作者（Self-employed Workers）以及在宅工作者（Family Workers）等型態。但在公部門，則以臨時人員、按日計酬及部分工時人員為主。而根據相關學者的分類，日本的臨時性公務人力大致可分為四大類

（一）試用期間之臨時人員（Probationary staff）

此種是指參加國家文官考試及格，在成為常任人員之前須經過六個月之試用期間，屬於學理上之分類。

（二）專案性之臨時人員（Research staff）

部分研究性人員被賦予專案性之研究工作，任用期間可能長達五年。

（三）臨時性任用之人員（Temporarily appointed staff）

此種人員任用期間至多不得超過六個月，得延長一次任用期間六個月。

（四）額外之臨時性人員（Supernumerary staff）

此種人員依其任職期間可區分為二類：「daily employed staff」及「other staff」，前者以「天」為任用基礎，一天不得超過八小時，並以會計年度為檢討期限。後者一星期工作時數不得超過常任人員的四分之三，近年來日本臨時人力增加之比例約有 80% 以上屬此種臨時性人力。

但在日本實務上所指的臨時性人員多是指臨時性任用之人員（Temporarily appointed staff）和額外之臨時性人員

(Supernumerary staff)，而前者是屬常勤之臨時性人員，後者則屬於非常勤之臨時性人員。

二、非常任人員之任用

(一) 常勤之臨時性人員

常勤之臨時性人員的僱用需要依據國家公務員法之規定，並受總定員法之限制，比較不具彈性，所以人數成長有限。

而臨時人員的任用需經要由人事院承認，但是不必經由競爭考試或考選，特別重視「成績主義」，以受僱者的能力表現來判斷其僱用與否的篩選要件，但是在災害或經客觀認定的重大緊急事故時，人事院必須無條件承認臨時人員的任用。

(二) 非常勤之臨時性人員

非常勤之臨時性人員之僱用較具彈性，並且他並沒有列入員額管制，所以僱用亦不需要經過人事院核備。

依據日本國家公務員法第 36 條及人事院規則第 8114 條規定，非常勤職員的任用，是不需經過競爭考試或選考的，但需經過國家公務員法嚴密的能力實證之成績主義審查，不過具任命權者，亦可決定採用考選制。此種人員不在國家定員法所定公務員額範圍內。

三、非常任人員之升遷與升等方面

(一) 常勤之臨時性人員

一般來說，常勤之臨時性人員的權益跟常任人員是幾乎無差別的，也就是說國家公務員法、職務時間法、給與法都適用於此類臨時性人員。但另外有規定，臨時性人員不管在何種情況之下，他都不能有任用的優先權，亦不適用常任文官任用規定，如升、降、調、轉、兼任，也不能夠適用降任、休職以及降級這類

的制度。

(二) 非常勤之臨時性人員

- 1、非常勤之臨時性人員如果在人事院後補名冊中有被列出者，經過選拔考試的過程後即可升任、降任、調任或轉任為常勤人員，但這需經過人事院承認後並任命之。
- 2、低階的非常勤之臨時性人員經過選考程序可調職到較高階的非常勤之臨時性人員。
- 3、常勤人員及非常勤之臨時性人員的任期是在兩個月之內的，他們的異動，是不需要經過競爭考試及選考行為。

以終身僱用為主要用人原則的日本，在近幾年來基於用人成本及彈性等因素的考量下，在逐漸進用臨時性人員方面也已經佔有一定的比例，可明顯看出日本公務人力資源也逐漸邁向彈性化及多元化的方向。

伍、行政法人立法及推動情形

(一) 日本獨立行政法人制度特色

日本獨立行政法人制度的推動，是整體行政改革措施的一環。日本於 1997 年 12 月 3 日提出「行政改革最終報告」，正式倡議將獨立行政法人制度納入「中央省廳等改革基本法草案」，1998 年 6 月 9 日「中央省廳等改革基本法」通過立法，同年 23 日內閣成立中央省廳等改革推進本部，積極研擬包括獨立行政法人在內相關改革法案，並同時檢討其現行行政機關，宜移轉為獨立行政法人之 87 項業務。於進行業務檢討同時，並致力於法制的整備，於 1999 年 7 月 8 日立法通過「獨立行政法人通則法」；2000 年 12 月 4 日通過「獨立行政法人關係法整備法」及「獨立行政法人個別法」。

日本獨立行政法人的設置，是以所提供的服務性質作為依據，而根據本團訪談對象所提供的資料，根據所提供的服務領域，目前日本所設置的獨立行政法人，主要可區分為以下四種類型：

- 1、研究發展型：如國家資訊通訊技術機構、宇宙航空研究開發機構、國立健康營養研究所等。
- 2、教育指導型：如水產大學校、教員研修中心、雇用能力開發機構。
- 3、公共設施管理型：如綠資源機構、鐵道建設運輸設施整備支援機構、國立美術館、日本體育振興中心等。
- 4、財務支援型：如日本學生支援機構、中小企業基盤整備機構、福祉醫療機構、農林漁業信用基金等。

除了從服務性質來區分獨立行政法人外，日本對於獨立行政法人的類型，可進一步從「成員是否具有公務員身分」及「原本的組織屬性」等兩個面向進行劃分：

- 1、依成員屬性區分，法人成員基於任務需要保有公務員身分，為「公務員型」獨立行政法人，而其餘則為非公務員型的行政法人。
- 2、依原本組織屬性區分，當獨立行政法人是由政府機關改制轉型，

則為所謂「典型的獨立行政法人」，而當獨立行政法人是由公營事業轉型而來，則為「轉換型獨立行政法人」。轉換型的行政法人，其成員多數為非公務員型，其組織的設立，與 2001 年公營事業轉型計畫有高度關聯性，因此可視為是公營事業轉型為獨立行政法人的結果，而在財務及人事規模上，則比由行政機關轉型的典型獨立行政法人來得大。至於其辦理的業務，通常並非基於特定且固定的職掌，而是政府基於特定政策目的而制定的計畫，為了落實該特定計畫的需要而設置。

從以上三個層面來觀察日本獨立行政法人，顯示出各法人之間所呈現的相異面。如從組織及管理的面向觀察，則獨立行政法人有下列共通的特性：

- 1、強調公共服務效率及品質的增進：被選擇採行獨立行政法人的機構，均是經過評估，認為同樣的服務，如果是採用行政機關的組織型態來運作，其績效及效率將無法獲得有效的產出。而為了要確保彈性，能達到提升公共服務品質的目的，有關獨立行政法人的制度安排，均是採取績效結果導向的設計，包括由獨立公正的第三者組成的委員會進行績效評估，強調運作必須合乎公司治理的原則，以及領導階層的極小化，除了依據法人設置法律必須設置的領導及主管人員外，人員越少越好。
- 2、管理的自主性：獨立行政法人在業務上仍隸屬於特定的主管省廳，但在實際運作上，則與一般行政機關上下層級間的指揮監督關係不同，主管省廳大臣對獨立行政法人管理及運作的過度涉入，是被禁止的。
- 3、運作的透明性：獨立行政法人仍然為整體公共組織體系的一部分，因此，有關其運作及財務狀況，均要求必須向各界公開，而對於法人內部文件，也必須要讓外界能夠取得，以確保其運作不

致偏離公共利益。

(二) 日本獨立行政法人運作現況

自 2001 年開始設置獨立行政法人以來，已針對所設置之行政法人進行 2 次較大規模的檢討（依「日本獨立行政法人通則法」規定，獨立行政法人設置後每 3 至 5 年須進行中程檢討），分別是 2003 年推動特殊法人整合合理化計畫（大幅設置獨立行政法人，由 59 個擴增為 95 個），及 2006 年推動獨立行政法人職員非公務員化，並為保障相關人員身份權益，允許於改制時得累計公務人員年資，未來亦得選擇恢復公務人員身份，截至 2009 年止，計設置有 99 個獨立行政法人。

為發揮獨立行政法人之功能，日本更於導入獨立行政法人制度後 7 年，推動強化獨立行政法人機制，並修正通則法相關條文，重點在於推動獨立行政法人評核機制及人事制度一元化、強化充實監事職務權限、明定非特定獨立行政法人職員再任職規範等。

在國會監督方面，日本獨立行政法人仍有部份預算來自政府補助，其相關經費均編列於業務主管部會之年度預算書內併送國會審查，而董監事毋需至國會備詢，僅須於預算年度結束後 3 個月（每年的 6 月）向主管部會提出決算報告書，並通過其審查即可。

陸、日本公務人員考績制度

(一) 日本考核制度：

- 1、日本國現行公務人員考績制度，除外務省外，各省廳均係依據日本人事院「勤務評定根本基準」、「勤務成績評定手續及記錄相關政令」及「勤務成績評定手續及記錄相關之內閣府令」辦理，每年辦理考核 1 次。各省廳機關首長或其指定之高階職員須就職員考績作最後考評，其考評基準須依職員職務之複雜性及職責程度，平均分布於每一同級之職員或每一同等級之單位，考評成績最優人數，應在受評職員總數之 30 % 以內，其考核結果應作成紀錄保存，不對外公開。考核表格並無一致格式。
- 2、日本人事院自 2009 年 7 月起配合公務員制度改革，計畫導入「具公平、透明性並能展現能力及績效」之新人事考核制度並自該年起試辦，又該計畫預定於 2009 年 12 月正式實施。

(二) 新考績制度簡介

依據平成 19 年(2007 年)日本修訂其國家公務員法 27 條之 2、進行根據其能力、績效的人事管理導入新的人事評價制度。法令規定自公佈之日(2007.07.06)起兩年內必須實施、因此最遲在平成 21 年(2009 年)7 月將採用全面新的考績制度。新的考績制度其考核分為兩大方向：

1、能力考核：

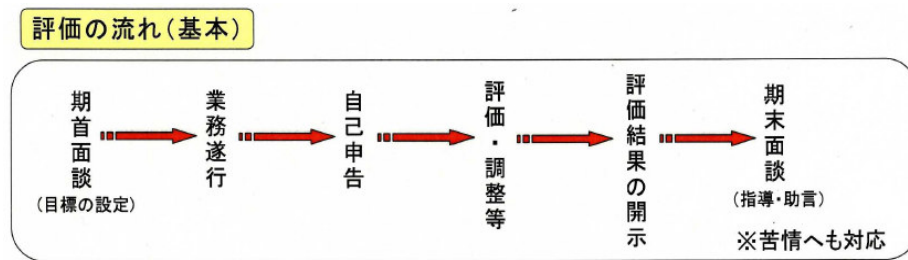
- a.考核期間：10 月 1 日~9 月 30 日一年一次。
- b.評價內容：職務執行上實際所發揮的能力、根據職務所需所採取的行動。但潛在的能力或者與業務無關的能力、人格則不屬於評價的範圍。
- c.考核分為：全體評價分為 s、a、b、c、d 五等。

2、業績考核：

- a.考核期間：考核期間4月1日至9月30日、10月1日至3月31日一年兩次。
- b.評價內容：就職務上列舉的業績項目作評價，並針對其流程、業務品質達成水準作評價。
- c.考核分為：全體評價分為s、a、b、c、d五等。

3、評價流程：

日本考核制度如同美國在期初時就期許上司與下屬進行充分的溝通，使屬下了解組織的目標，上司對業務的要求。其流程如圖所示。流程如下：進行期初面談→平時業務的執行→進行自評→上司進行考核→考核結果→對其考核結果提供業務指導或建議（下屬若有疑問也可提出申訴），相關基本評價流程如下圖所示：



日本考核制度流程

(三) 新考績制度 2007 年試行考核表介紹

為能於 2009 年能順利全面採取新的考績制度，從 2007 年試行了對中央機關各部會一般行政職不同的職等的四個等級各府省課長級、各府省課長補佐級、各府省係長級、各府省係員級試行設計不同職等評價制度與要求。茲就試行版本列舉說明如下：

1、各府省課長級

分為兩大部分 1.工作達成度評價（業績）2.相關職務行動評價（能力）

(1) 工作達成度評價：分為業務內容、達成目標（時間、內容、達成水平）、困難度、自我評價（達成狀況、狀況變化及其他應該特別註明事項）。

別紙		人事評価シート(第2次試用:本府省課長級)				課長1/3	
評価期間	平成 年 月 日～平成 年 月 日	評価対象者	所属	職名	氏名		
期前面談	平成 年 月 日 面談者:	評価者	所属・職名	氏名	評価日: 平成 年 月 日		
期末面談	平成 年 月 日 面談者:	調整者	所属・職名	氏名	調整日: 平成 年 月 日		

(I 役割達成度評価部分)

【1 役割達成状況】							
番号	業務内容	達成目標 (いつまでに、何を、どの水準まで)	困難 重要	自己評価 (達成状況、状況変化その他特筆すべき事情)	評価者		調整者 (任意)
					所見	評価	
1							
2							
3							
4							
5							

2、各府省課長輔佐級

分為兩大部分 1.工作達成度評價（業績）2.相關職務行動評價（能力）

(1) 工作達成度評價：分為業務內容、達成目標（時間、內容、達成水平）、困難度、自我評價（達成狀況、狀況變化及其他應該特別註明事項）。

(2) 相關職務行動評價：分為五大部分：

a. 規劃立案能力：根據收集的情報與對相關議題的認識下實行企劃方案、並能根據行政需求與事實，再多數的選擇方案中訂定最適當的方案。

- b. 溝通能力：能根據理論與信賴關係進行圓滑的溝通，與相關部會建立良好的信賴關係，簡潔明確的說明自己的意見，並且能在尊重對方的意見下、對於應該主張的部分不予動搖。
- c. 責任感：能夠清楚了解自己的任務，並對相關課題與問題負起對應的責任。
- d. 工作的進行方法：能夠有先見性的判斷其業務，採取正確的工作順序流程、並能在緊急有變化的時候柔軟的應對採取不同的對策、並對於其擔當的業務提供改善意見。
- e. 部屬的培育、應用：對於下屬每個人工作量能夠確實的掌握、分配。並能給予部下適當的建議、並在問題發生時，給予適切的指導。

3、各府省課長係長級

分為兩大部分 1.工作達成度評價（業績）2.相關職務行動評價（能力）

- (1) 工作達成度評價：分為業務內容、達成目標（時間、內容、達成水平）、困難度、自我評價（達成狀況、狀況變化及其他應該特別註明事項）
- (2) 相關職務行動評價：分為四大部分如下：
 - a. 問題對應：對於自己所負責的部分能充分掌握其專業知識，並能確切掌握新的問題點，並針對問題提出良好的對應政策。
 - b. 溝通：能與上司部下其他單位建立和諧良好的關係，並能將要點言簡易賅的表達。
 - c. 責任感：能充分了解自己的工作範圍，並充分的負起責任，並對於困難的工作狀況能夠堅持到最後。
 - d. 工作的進行方法：能夠確實管理自己的工作進度，注意

到工作期限，與部下跟同事共同有計畫性的進行業務，並能避免在自己的業務範圍內發生過失，並努力改善作業效率。

人事評価シート(第2次試行用:本府省係長級)

別紙		係長1/3
評価期間	平成 年 月 日～平成 年 月 日	評価対象者 所属: 職名: 氏名:
期首面談	平成 年 月 日 面談者:	評価者 所属: 職名: 氏名: 評価日: 平成 年 月 日
期末面談	平成 年 月 日 面談者:	調整者 所属: 職名: 氏名: 調整日: 平成 年 月 日

(I 役割達成度評価部分)

【1 役割達成状況】

番号	業務内容	達成目標 (いつまでに、何を、どの水準まで)	困難 重要	自己評価 (達成状況、状況変化その他特筆すべき事情)	評価者		調整者 (任意)
					所見	評価	
1							
2							
3							
4							
5							

4、各府省課長係員級

分為兩大部分 1.工作達成度評價（業績）2.相關職務行動評價（能力）

(1) 工作達成度評價：分為業務內容、達成目標（時間、內容、達成水平）、困難度、自我評價（達成狀況、狀況變化及其他應該特別註明事項）

(2) 相關職務行動評價：分為四大部分如下：

- a. 情報整理、知識：能夠迅速正確的整理分類業務相關資料情報、並掌握業務範圍所需知識。
- b. 溝通：能夠正確的理解指導上司和周圍同事的指示與指

導、並正月的傳達消息，在問題發生時，能夠迅速的向上司報告。

- c. 積極性：不僅積極參與自己份內的業務工作、對於未經驗的業務也積極的參與。
- d. 工作的進行方法：能夠確實遵守工作流程，在指定期限內完成工作，並檢查自己的工作內容是否有錯誤的情形保持其正確。

人事評価シート(第2次試用:本府省係員級)

係員 1/3

別紙	評価期間 平成 年 月 日 ~ 平成 年 月 日	評価対象者 所属:	職名:	氏名:
期前面談 平成 年 月 日 面談者:	評価者 所属・職名:	氏名:	評価日: 平成 年 月 日	
期末面談 平成 年 月 日 面談者:	調整者 所属・職名:	氏名:	調整日: 平成 年 月 日	

(I 役割達成度評価部分)

【1 役割達成状況】

番号	業務内容	達成目標 (いつまでに、何を、どの水準まで)	困難 重要	自己評価 (達成状況、状況変化その他特筆すべき事情)	評価者		調整者 (任意)
					所見	評価	
1							
2							
3							
4							
5							

(四) 日本新考績制度之運用(與陞任、免職、降任等關係)

1、陞任

根據下表基準，決定陞任者的候補人選，並且根據以往數年的考核績效及整個人事計畫等決定陞任者的人選。

	未達課長級職缺的陞任	課長級以上職缺的陞任
能力評價	施行日開始3年間適用 前2年的全體評價無C以下	施行日開始3年間適用 前3年的全體評價無C以下 最近一次的評價都在A以上
	施行3年後適用 前2年的全體評價無C以下 且有超過平均的標準	施行3年後適用 前3年的全體評價無C以下 且有超過平均的標準 最近一次的全體評價在A以上
業績評價	全體評價無C以下	

2、免職、降調、降級、降給

- (1) 能力考核或者業績考核的全體考核等第最差的情況之下，管理者適當的給予指導、建議。
- (2) 相關人事單位對於上述職員，根據狀況，檢討、調配該人員負責的職務、使其改善業務不良的狀態。
- (3) 如經上述措施，該人員相關業務實績仍然繼續不良時，交付該人員警告書，並且跟據過去的人事考核成績判斷作成下列處分。
 - a. 降調：以目前任命的官職等職制上，下位的階段職等等級官職降任如課長→課長輔佐。
 - b. 降級：職員的職務的職級的下降。
 - c. 降給：現在職員職務的等級兩個下位的俸點調降。

3、給與

(1) 陞格：(無陞任的狀況)

原則上根據前兩年的能力評價與業績評價的結果來活用、另外到最近一次10月1日考評陞格日為止作綜合的判斷後決定，並必須滿足下列的條件：

- a. 「施行日開始三年間的適用」：最近的能力考核及業績考核

都無 C 以下。

- b. 「施行三年後的適用」：最近的能力考核及業績考核都無 C 以下，且前兩年的能力考核與業績考核都超過平均標準。

(2) 昇給區分的決定：

- a. 在上位的昇給區分能力考核與業績考核兩邊的評價都在 B 以上、或都在 A 以上的人員，則根據考核結果的高低來區分昇給。
- b. 能力考核與業績考核雙邊的評價都在 C 或者有 D 的人員則給予下位區段的昇給。或能力評價與業績評價其中一種，考核為 C 也有可能給予下位區段薪俸的昇給。
- c. 在考績考核期間遭到懲戒處分的人員也則給予下位區段薪俸的昇給。

第五章 考察結論與建議

壹、考察結論

(一) 中高階公務人員培訓機制：

- 1、中央公務人員培訓體系有明確的分層架構，根據任職不同階段及職位高低不同，予以詳細分級分類，如「初任者研修」、「係員研修」、「係長研修」、「課長輔佐研修」、「課長研修」等五個層次。
- 2、導入公務人員體驗學習及回流教育，於初任公務人員訓練階段即規劃安排至縣市政府參與實習及社福機構擔任義工（訓期5週，其中各1週至縣市政府及社福機構），並於任職後3年實施回流訓練。
- 3、強調政策研究與規劃能力之培養，緊密結合培訓與工作，培養公務人員政策研究及制定能力，也提倡個別政策研究及發展，鼓勵學員將實際面臨的政策議題作為案例，體現日本公務培訓機制以能力為本及結合實務之特點。
- 4、課程規劃方面，在提升公務人員專業知能外，日本也重視主管人員倫理規範、法治教育及人文素養能力的提升，例如在中央公務員研修所2009年的課程規劃中，即安排有公務員職業倫理（課長輔佐級、課長級研修內容）、古典文學導讀（如論語、易經、歎異抄等）等課程，在總務省自治大學校則安排一系列的憲法、行政法、民法等法治教育選修課程。
- 5、重視海外研修及國際交流，日本人事院與中國國家行政學院、韓國中央公務員教育院等策略聯盟，相互選送公務人員進行國際研修及交流，此外，也規劃海外研修制度，分為長期及短期海外研修計畫。長期海外研修係由各部會推薦具有發展潛力的青年公務人員（約30歲，工作未滿8年），由人事院審核資格後選送至國外大學攻讀學位（帶職帶薪為期2

年)，2008 年選送 136 位公務人員；短期海外研修同樣由各部會推薦具有行政經驗 6 年以上的公務人員，經過審核後派至國外政府機構進行為期 6 個月至 1 年的帶職帶薪實習研究。以上二種海外研習，學員之學費、當地生活費及薪資均由政府支付，惟如返國後未能繼續在原機關服務，則須課予賠償責任。賠償原則為研習期間公務員薪資不須追回，而學費及當地生活費部分，返國須強制於原機關服務滿四年，如服務未滿四年，則依服務年資比例追回相關費用。

- 6、日本人事院公務員培訓所對公務員所實施的訓練，特別著重學員之間的相互啟發、多種不同領域的交流、是以學員為主的培訓模式。以對中央機關處長級的培訓內容為例，有關「學習古典作品」的課程，在小班研究之前必須讀完古典作品，再就這些作品與講師和其他學員交換意見，而進行深入思考。再如「行政論壇」的實施方式，每次 3 個小時的時間配置，講演及討論交換意見各佔一半時間。頗值我國訓練機構進行課程規劃時參考，避免以講座為主的課程設計。
- 7、日本人事院對於國家公務員訓練有關人文素養方面的教材，除了本國古典作品外，並兼採外國著作，例如中國的易經、論語、貞觀政要等亦列其中。另如西方古典名著「君主論」、「沉思錄」等亦均列為中高階公務人員的訓練教材，不但有助於提高作為一個機關首長的見識，亦可增進對各國文化的了解，有助於國際觀的養成。
- 8、在參觀日本人事院公務員培訓所及自治大學校訓練設施時，發現均設有所謂「談話室」，是供學員們在課外時間進行相互交流的場所，簡介資料譯為「recreation room」，可見具有提供學員放鬆互動，休閒交談，增進彼此了解的功能。此種重視非正式交流所提供之設施，我國訓練機構似較欠缺。

(二) 民間人才交流機制 (京都府廳)：

- 1、 為延攬民間優異人才，除考試用人制度外，另創設 3 種招募民間人才管道，第一，針對 22~28 歲有志投身公部門服務的青年進行考試測驗 (包括 3~4 個項目，考試內容包括一般教養及專業科目)，對象包括大學畢業生、研究生、已至民間機構服務一段時間的民眾等；第二，針對 35 歲以下具有體育、公益服務等特殊領域專業知識者進行考試測驗，並取消專業科目測驗；第三，取消年齡限制，新增須在民間企業服務滿 10 年，且擔任中階管理幹部職等資格條件，今年將有 13 個政府部門對是類人員提出用人需求。
- 2、 規劃民間派遣研修制度，分為「交流派遣」及「交流採用」，前者係指公務員於一定期間 (3 年，必要時最多可延長至 5 年) 派遣至民間企業擔任職員工作，民間企業雇用國家公務員為該企業職員，並實際從事業務工作，受派遣者仍具公務員身分，惟受派遣期間不得行使公務員職務；後者係指民間企業職員接受政府採用擔任公務員工作，又分為「退職型」及「雇用繼續型」兩種，職員自企業離職接受政府採用者為「退職型」，職員仍保留原企業職員身分從事公務者為「雇用繼續型」，兩者均由政府與原企業機構預先就該職員之雇用及復職等擬訂契約。
- 3、 延攬學者進入公部門服務，例如京都府廳職員研修與研究支援中心的主任即自京都府大學公共事務學院延攬，有助於結合學術與政府實務，擴大資源分享。

(三) 中央與地方人事管理相關事項之權限劃分

- 1、 中央政府對於地方政府有人事員額及薪資待遇的管理監督機制，但無強制規定，以京都府廳為例，除警察及教師有法令明文規定外，目前並未就公務人力數目有特別規定，人事院

定期會就各地方政府幅員、經費、業務情形等估算所須人力，如地方政府晉用高於平均標準人力，人事院則會以行政指導方式要求檢討改進。

- 2、 在薪資待遇方面，人事院將會召集縣級人事委員會、政令指定市人事委員會等共同調查薪資數據後，由各地方政府各自決定薪資範圍，但如有發現地方政府發給超過標準之薪資，人事院亦會採用行政指導要求檢討調整。

(四) 獨立行政法人實施運作現況：

- 1、 自 2001 年開始設置獨立行政法人以來，已針對所設置之行政法人進行 2 次較大規模的檢討（依「日本獨立行政法人通則法」規定，獨立行政法人設置後每 3 至 5 年須進行中程檢討），分別是 2003 年推動特殊法人整合合理化計畫（大幅設置獨立行政法人，由 59 個擴增為 95 個），及 2006 年推動獨立行政法人職員非公務員化，並為保障相關人員身份權益，允許於改制時得累計公務人員年資，未來亦得選擇恢復公務人員身份，截至 2009 年止，計設置有 99 個獨立行政法人。
- 2、 為發揮獨立行政法人之功能，日本更於導入獨立行政法人制度後 7 年，推動強化獨立行政法人機制，並修正通則法相關條文，重點在於推動獨立行政法人評核機制及人事制度一元化、強化充實監事職務權限、明定非特定獨立行政法人職員再任職規範等。
- 3、 在國會監督方面，日本獨立行政法人仍有部份預算來自政府補助，其相關經費均編列於業務主管部會之年度預算書內併送國會審查，而董監事毋需至國會備詢，僅須於預算年度結束後 3 個月（每年的 6 月）向主管部會提出決算報告書，並通過其審查。

(五) 公務人員考績制度：

- 1、 日本現行公務人員考績制度，係由各省廳依據人事院「勤務評定根本基準」等相關規定辦理，每年辦理考核 1 次，由各省廳機關首長或其指定之高階職員就職員考績作最後考評，並無設置類似我國的考績委員會等機制。
- 2、 人事院自 2009 年 7 月起配合公務員制度改革，規劃新的考績制度，預計 2009 年 12 月起實施，根據其能力、績效的人事管理導入新的人事評價制度，新的考績制度其考核分為能力考核及業績考核兩大方向，分為五個等第，並作人數比例的原則性規範，如最優等第不超過 10%，次優等第以上不超過 30%，最劣及次劣等第合計不低於 20%，與我國甲等人數比例不超過 75%之規定類似。
- 3、 在評核流程方面，日本考核制度如同美國在期初時就期許主管與屬員進行充分的溝通，使屬員了解組織的目標，主管對業務的要求。流程如下：進行期初面談→平時業務的執行→進行自評→主管進行考核→考核結果→對其考核結果提供業務指導或建議（屬員若有疑問也可提出申訴）。

貳、考察建議

- (一) 日本公務人員訓練注重體驗學習、社會關懷、分級訓練、回流訓練等，且注重互動討論及政策分析研究，由政府補助團體或個人針對當前政策議題進行研究發展，並有系統的將研究成果落實於政務推動上，實值我國借鏡參考。
- (二) 日本訓練課程內容生動活潑，融入公務倫理、法治教育、人文素養等概念與我國目前推動方向一致，惟日本更將易經、論語等古典文學讀本列入課程規劃，可作為我國規劃相關措施之參考。

- (三) 本團於參訪京都府職員研修及研究支援中心當天，安排參觀學員上課情形，參觀課程為「學習能獲得信賴的談話技術」，除邀請當地知名電視主播擔任講師外，透過學員互動及實際演練，提升學員學習興趣及參與程度，亦值得我國規劃相關課程之參考。
- (四) 日本京都府廳對公務人員訓練的內涵，融入對業務研究創新的鼓勵機制。此類似我國目前實施的參與建議制度，不過我國對於建議案的獎勵係以「經採行、具效益」為前提，京都府廳則將其做為訓練之一環，公務員可以團隊名義提出創新研究計畫，向京都府「職員研修·研究支援中心」(原研修所於 2005 年改制) 提出計畫申請經費補助，並進行期中、期末、最後向知事提報的程序。今年已有 20 個團隊提出新的計畫。此可鼓勵公務員以學習的態度，勇於研究創新，強化對業務的檢討反思，而將訓練與業務緊密結合，值得我國參考。
- (五) 此外，未來可參考日本開設政策分析與規劃課程，並以評估分析方法及實務案例分析為重，以利中高階公務人員於規劃相關政策時更能切合實際情形。
- (六) 日本為提供公務人員國際觀，97 年度選送出國研習人數為 136 人，相關規劃可作為我國規劃選送公務人員出國進修參考，中長期以每年選送 100 名為目標。
- (七) 總務省自治大學校為 EROPA (The Eastern Regional Organization for Public Administration) 亞洲培訓中心，除經由我國外交管道積極爭取加入該組織外，亦可協請總務省自

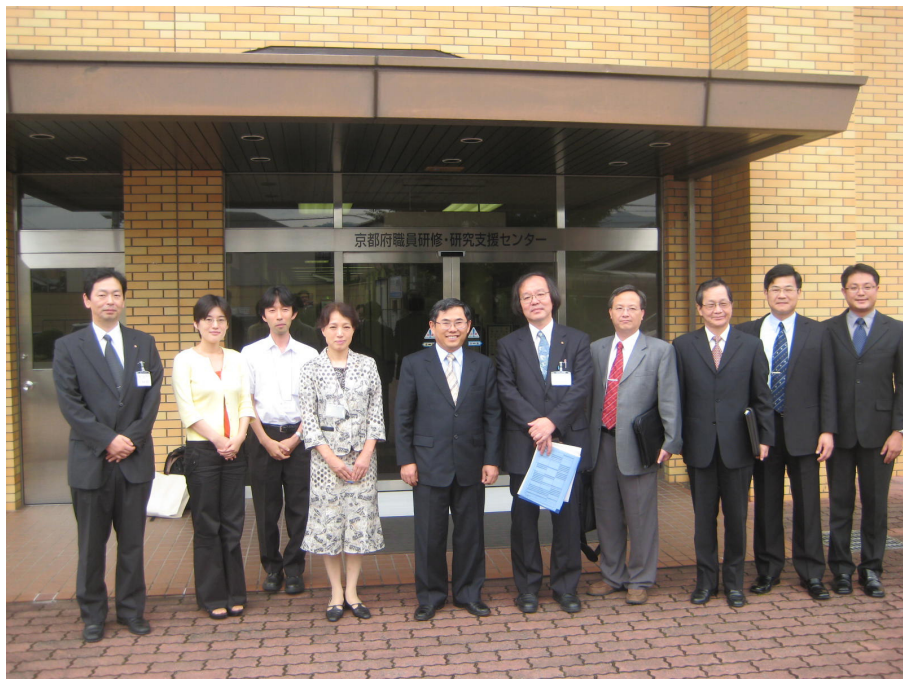
治大學校於適當時機給予協助。

- (八) 日本民間人才交流制度規劃完善，有助於引進民間人力資源活化政府動能，相關作法可作為我國規劃參考，另我國於辦理中高階人員訓練時，建議邀請民間企業管理幹部參與，透過公私部門管理幹部交流互動及腦力激盪，一方面瞭解民間需求，另一方面則可擷取民間企業創新作為，提升政府施政品質。
- (九) 加強與日本交流互訪，研議推動台日公務人員互訪及選送我國中高階公務人員赴日研修，公務人員互訪部分，建議可循台德互訪機制，請亞東關係協會協洽日本地方政府建立互訪機制，並與日本知名大學合作。

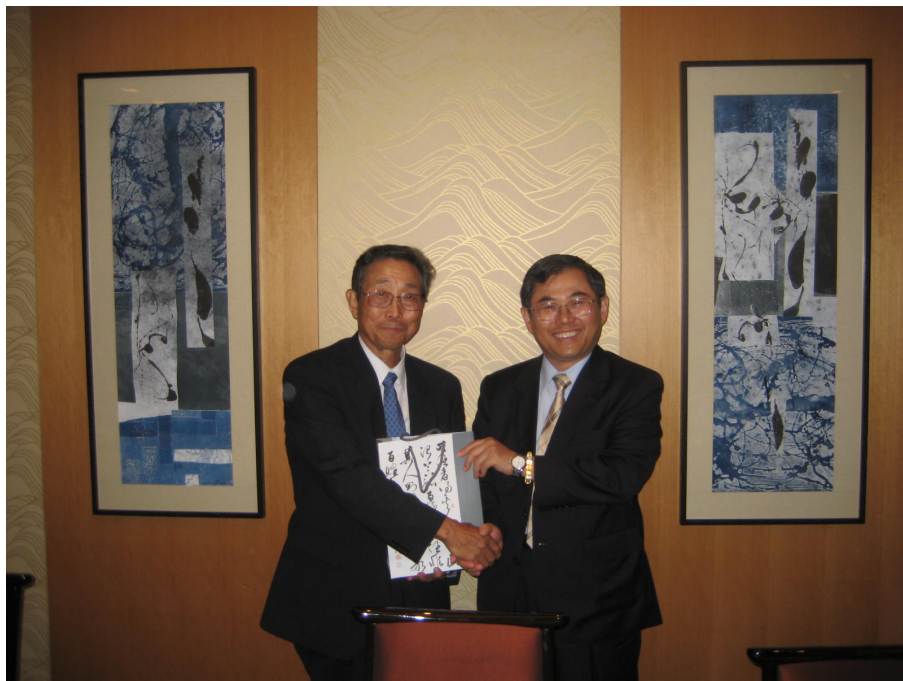
附錄 考察照片



本團拜會日本國京都府庁並聽取該府人事行政簡報，並由陳清秀局長致贈禮品予該府職員長山田清司（右一）。



本團拜會日本國京都府職員研修及研究支援中心，並由陳清秀局長（左五）率本團團員與該中心所長小沢修司（右五）及相關職員合影留念。



本團與日本交流協會餐敘，並由陳清秀局長（右一）代表致贈禮品予該協會理事長畠中篤（左一）。



本團拜會日本國內閣府總務省自治大學校，並聽取其業務簡報。



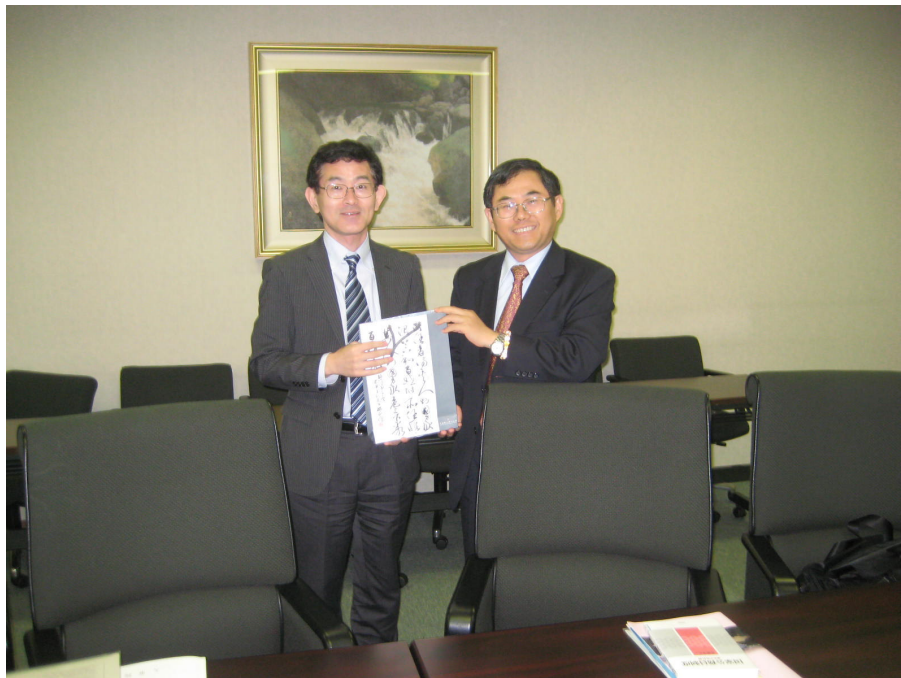
本團拜會日本人事院公務員研修所。研修所人員（右一）正向陳清秀局長（左二）介紹研修所空間規劃。



陳清秀局長（右四）率本團團員與人事院研修所教官室教授市川茂（左三），於研修所大門合影留念。



本團於日本交流協會與日本內閣府總務省行政管理局官員會晤，並與該局大嶋一郎課長（右三）合影留念。



本團於日本交流協會與日本人事院官員會晤，並由陳清秀局長（右一）代表致贈人事院職員福祉局國際課長高嶋直人（左一）禮品。



本團拜會日本東京都總務局人事部，並與該部同仁合影留念。



本團拜會我駐日本代表處，並與馮寄台代表（右三）合影留念。