

出國報告(出國類別：考察)

希臘人事政策與法制考察報告

報告人：外交部人事處專門委員陳美智
行政院人事行政總處科長陳雅玲

派赴國家：希臘

出國期間：103 年 8 月 4 日至 8 月 11 日

報告日期：103 年 9 月 4 日

摘要

希臘是歐盟及 OECD 國家之一，除為歐洲文明發源地外，亦是引致歐債風暴的國家，希臘何以陷入財政風暴，又如何獲取歐盟紓困救援，目前政府改革成效為何，均為本次考察的重點，「見賢思齊，見不賢而內自省也」，考察希臘是期汲取希臘教訓及其改善策略，作為我國人事行政相關制度改革之參考。本次考察期間為 103 年 8 月 4 日至 8 月 11 日，共計 8 天，由外交部人事處專門委員陳美智及行政院人事行政總處科長陳雅玲前往考察，並由駐希臘代表處全程協助。

本次考察拜會專研希臘行政改革之帕卓拉斯大學(University of Patras)商業管理系系主任與於希臘勞工部擔任經濟面向顧問之教授，以及希臘國營事業改革實例「希臘公視」(NERIT)，並由理事主席出面接待並偕人事主任、法務主任等參與座談會，介紹改革背景、過程及現況等。另拜會「希臘公務員職業工會」(ADEDY)，由理事主席親自接待，並偕主要幹部參與座談會，以公務員工會立場分析改革之利弊。

經本次實際考察歸納希臘文官制度並提出建議如下：一、加強公務員員額總量控管，嚴予選任適任人才。二、落實選優汰劣考評機制；三、強化公務員薪資與績效連結機制；四、精算分析政府財政狀況並建立預警機制；五、持續推動並精進公務人員協商、調解與爭議裁決之機制。

目錄

壹、考察緣起與目的	2
貳、考察過程	2
參、希臘國情與政府組織	3
一、政治人文.....	3
二、經濟社會.....	4
肆、希臘政府文官制度	5
一、公務員之職位分類及資格條件、職級結構.....	6
二、公務員之任用限制.....	7
三、公務員之甄補.....	7
四、公務員的調任.....	8
五、公務員之陞遷.....	10
六、公務員之停職.....	14
七、公務員之基本權利與義務.....	15
八、公務員之訓練.....	15
九、公務員之休假.....	16
十、公務員之薪資.....	18
十一、公務員之非金錢報酬.....	19
伍、希臘財政危機與政府文官制度改革情形	19
一、緣起.....	19
二、改革方案.....	22
三、目前執行情形.....	28
陸、考察心得與建議	30
一、加強公務員員額總量控管，嚴予選任適任人才.....	30
二、加強落實選優汰劣考評機制.....	31
三、強化公務員薪資與績效連結機制.....	32
四、精算分析政府財政狀況並建立預警機制.....	33
五、持續推動並精進公務人員協商、調解與爭議裁決之機制.....	34
柒、結語.....	35
捌、考察行程照片	37
參考書目.....	40

壹、考察緣起與目的

2008 年全球爆發金融危機後，部分歐洲國家陸續債台高築，希臘債務危機更讓歐洲陷入一片愁雲慘霧，為避免希臘陷入破產窘境，進而影響歐元區大經濟體，歐盟、國際貨幣基金(IMF)，以及歐洲中央銀行有限度地同意提供希臘紓困貸款，以利提高希臘融資能力，然而「以債養債」亦加大希臘債務負擔，更有進者此一紓困貸款挹注的前提是，希臘政府必須壓縮政府不必要的開支，同時增加稅收，因此，裁減公務員與緊縮公務員福利，便為希臘政府改革的重點之一。

從歐洲文明發源地到引致歐債風暴的國家之一，希臘何以陷入財政風暴，如何獲取歐盟紓困救援，又目前政府改革成效為何，均為本次考察之目的與重點，期汲取希臘教訓及其改善策略，尤其是其在公務人力的改革，作為我國人事行政相關制度改革之參考。

貳、考察過程

本次考察期間為 103 年 8 月 4 日至 8 月 11 日，扣除首尾近 4 日航班時間，實際考察行程為 8 月 6 日至 8 日 9 日，考察行程如表 1。又原規劃拜會希臘「行政革新與電子治理部(Ministry of Administrative Reform and e-Governance)」等機關，經駐希臘代表處積極洽獲表同意，惟於到訪前再洽該部卻告以，適逢 8 月暑假期間該部人員多離城度假中，到班人力則為準備 9 月初與歐盟、歐洲中央銀行及國際貨幣基金協商會議，值此時機實無力接待外賓，改以提供相關希臘文資料供參。

表 1 考察行程表

日期	行程
8/4 (星期一)	台北啟程(23:45)飛往希臘。
8/5 (星期二)	1.抵達雅典(16:00)。 2.拜會我駐希臘代表處，瞭解台希雙邊交流情形及外交工作推動進程及困境等。
8/6 (星期三)	拜會專研希臘行政改革之帕卓拉斯大學(University of Patras)商業管理系(Department of Business Administration)系主任 Dr. Ioannis Vogiatzis 及 Dr. Costas Siriopoulos 教授。 其中 Vogiatzis 教授為希臘勞工部經濟顧問。
8/7 (星期四)	拜會希臘國營事業改革實例「希臘公視」(NERIT)，由理事主席 Antonios Makrydimitris 出面接待並偕人事主任、法務主任等參與座談會，介紹改革背景、過程及現況等。
8/8 (星期五)	拜會「希臘公務員職業工會」(ADEDY)，由理事主席 Stavros Koutsiozelis 親自接待，並偕主要幹部參與座談會，以公務員工會立場分析改革之利弊。
8/9 (星期六)	參觀市政建設。
8/10、8/11 (星期日、一)	希臘啟程返回台北。

叁、希臘國情與政府組織

一、政治人文

希臘被視為是西方文明的搖籃，包括西方哲學、奧林匹克運動會、西方神話、戲劇、文學、民主制度、科學和數學原理，及西方戲劇，均源於希臘。希臘共和國於 1947 年成立，1975 年 6 月 11 日生效的憲法包含了保障民權的條款，並授予間接選舉產生的總統作為國家元首的權利，屬虛位總統，任期五年，由議會

選舉產生，可連任一次；2010 年 2 月希臘舉行總統選舉，帕波里亞斯(Karolos Papoulias)總統獲得執政與在野兩黨的支持，在國會 300 席議員中獲得 260 席，成功連任。

希臘為多黨政治，自 1974 年脫離獨裁統治以來，歷次國會大選多由新民主黨 (New Democracy,ND) 及泛希臘社會黨 (Panhellenic Socialist Movement,PASOK) 囊括多數席位，並由兩黨輪流執政。2012 年 6 月希臘舉行大選，新民主黨險勝左派聯盟 (Coalition of the Radical Left, SYRIZA) 贏得大選，總統任命新民主黨主席安東尼斯·薩馬拉斯 (Antonis Samaras) 擔任總理，並授權其組閣。同年 6 月 21 日新民主黨、泛希臘社會黨和左派聯盟成功組建聯合政府。2013 年 6 月 21 日，左派聯盟因反對薩馬拉斯總理強行關閉國家廣播電視公司，宣布退出聯合政府，希臘政府嗣於 6 月 24 日改組為 16 個部會¹，包括 1.內政部、2.財政部、3.外交部、4.行政改革和電子治理部、5.國防部、6.發展和競爭力部、7.環境、能源和氣候變化部、8.教育、終身學習和宗教部、9.基礎設施、運輸和網路部、10.勞工、社會安全部、11.健康及社會團結部、12.農業發展和糧食部、13.司法部、14.公民保護部、15.文化和體育部、16.國務部。

二、經濟社會

希臘為歐盟中之小國，其經濟發展水準比歐盟整體水準落後，和葡萄牙均被稱為「歐盟中之發展中國家」，非屬工業化國家，其經濟產業之主力為紡織成衣、食品加工等製造業。希臘因屬西方文明的發源地及傳統性航海國家，觀光業興盛，運輸、船務業

¹ <http://www.primeminister.gov.gr/English/government/>，2014/8/4。另依 2001 年 12 月 7 日 Governments on the WWW(<http://www.gksoft.com/govt/en/gr.html>)之資料顯示，希臘政府共分為 17 個部（含 1.愛琴海部、2.農業部、3.文化部、4.發展部、5.教育與宗教部、6.環境、硬體規劃與公共工程部、7.外交部、8.健康與福利部、9.內政、公共行政與分權部、10.勞工與社會部、11.馬其頓與色雷斯部、12.海商貿易部、13.國防部、14.國家經濟部、15.印刷與大眾媒體部、16.公共秩序部、17.運輸與溝通部），迄今亦有更迭修正。

務皆十分發達。2013 年該國產業結構中，服務業占國內生產毛額（GDP）比重為 70.6%、工業占 9%、農業占 3%，而旅遊業是希臘的經濟支柱，占希臘 GDP 以及外匯收入大宗（約 15% 左右）。希臘是歐盟經濟援助的主要受惠國，受歐盟援助的資金大約佔總 GDP 的 3.3%，然於 2010 年 2 月時，欠債 3 千億歐元，恐無力償債而導致國家破產。其他歐元區國家擔心希臘的財政危機會對他們造成重大衝擊，因此要求希臘政府應裁減公務員、推動國營企業私有化、改革社會保障體系及稅收體系等，並減少官僚系統的缺失。

肆、希臘政府文官制度

希臘憲法第 103 條即明定公務員在職務存續下受永業保障 (guarantee permanent employment)，使其得以公正執行職務，避免政治干預，而遭受無理由地裁員。

希臘政府的文官制度可分為政務官及事務官兩類。事務官的甄選原由各部自行辦理，自 1983 年後，才改由內政部集中徵才。嗣後於 1994 年成立公務人員最高選才委員會 (Supreme council for the Selection of Personnel)，1997 年首次運作，於 2011 年行政改革後力行，負責新進任命人員的考選。希臘公務人員分為任命人員和約僱人員，任命人員透過公開競爭進用，多為一般行政職位，由公務人員最高選才委員會於距離考試至少 2 個月前公布認可之，依需要進行分級考試；約僱人員則由有法律授權的優先名單中挑選，為臨時性雇用，多為特別的技術或科學職位。又公務員的任用，係以職位存在為前提，職位的設定，須依國會認可之有關法令規定，否則即屬臨時雇用性質。

希臘政府人力大致可分為四類：(一)永久僱用人員：依公法所雇用 (hired under public law)，具永業之職涯體系。(二)無期限之私法雇用人員 (civil servants on an indefinite-term contract under

private law)。(三) 有期限之私法雇用人員(employees hired under private law for a fixed period)：根據私法雇用，有固定期限，以應意外、緊急或臨時(季節性/偶爾)需要。(四) 非終身職雇員(non-tenured employees)：任職於部長級的內閣辦公室(appointed to ministerial cabinet offices)，可隨時解雇且無需特殊保障和補償。

希臘 1999 年第 2683 號法案通過的公務人員法(Code of Civil Servants)，明定公務員之職位、甄補任用、陞遷、基本權利、薪資、休假等²，茲分述如下：

一、公務員之職位分類及資格條件、職級結構

希臘公務員分為以下五類，詳如表 2。

表 2 希臘公務員分類

職位分類	資格	職級結構(rank)		初任年齡限制
特別職位範圍 (special posts category, 簡稱 SP)	法律特別規定的常務次長 (general secretary post)	分為第一級和第二級		
大學學位範圍的職位 (post in the university studies category, 簡稱 US)	需具希臘大學或學院程度畢業證書或國外同等學歷證書	職級結構分類如下： 部會首長職級 (general director's	起始於 D 職級，最後至部會首長職級 (D-GD)。國家公共行政學院畢業生由 B 職級起始(B-GD)。	需為 21-35 歲
技術學位範圍的職位 (posts in the technological studies category, 簡稱 TS)	需具希臘技術教育學院畢業證書或國外同等學歷證書	rank)、司處長職級 (director's rank)、A 職級、	起始於 D 職級，最後至司處長職級 (D-Director)。	同上

² 經考察後確認係該國最新版公務員法。

職位分類	資格	職級結構(rank)		初任年齡限制
中等教育範圍的職位 (posts in the secondary studies category, 簡稱 SE)	需具中等學校或其他同等學校畢業證明或證書或 3 年以上的技術證照	B 職級、C 職級、D 職級、E 職級	起始於 D 職級，最後至 A 職級(D-A)。 例外情形最高可至司處長職級(D- Director)。	須為 21-30 歲
義務教育範圍的職位 (posts in the compulsory education category, 簡稱 CE)	需具義務教育畢業證明或同等級技術學校的畢業證明		起始於 E 職級，最後至 B 職級(E-B)。	須為 20-30 歲

二、公務員之任用限制

包括未完成服役義務者不得任用、犯罪禁止任用及上述任用年齡限制等。

三、公務員之甄補

(一)職缺甄補

任用(職缺甄補)計畫係由內政、公共行政及分權部³(the Minister of the Interior, Public Administration and Decentralization)依據國家政策及實務運作需要所提出，職缺甄補須遵守機會公平、功績、客觀、透明及公開等原則，且需事先公布於官方媒體，以確保候選者均得以取得所有的相關資訊。

經甄選獲選者的姓名將會列在指派清單中，且必須在相關文件提出後 30 天屆滿前指派。公務員的服務係建立在指派與接受上。公務員透過宣誓來表示接受任命。

³ 自希臘政府進行行政改革後，於 2013 年已改由行政革新與電子治理部(Ministry of Administrative Reform and e-Governance)負責。

(二)復職(reappointment)

公務員因生理或心理上之能力障礙而免職，可從被免職日起五年內，依健康委員會提具的「生理或心理上之能力已經恢復得以執行職務」意見復職。

(三)試用期間

公務員經指派後需進行 2 年的試用，試用期間可因服務委員會議(service council)的決定而免職，公務員在試用期間必須遵守相關規定及接受新人訓練(即試用性訓練，introductory training programs)。在前 3 個月的試用期內，服務委員會必須就試用人員之資格、試用期間之評鑑報告內容、個人人事記錄、初步訓練方案執行成果及其所表現的勤奮態度等，決定試用人員是否適任。惟經由特別規定之 A 職級文官或是國家公共行政學院的畢業生，無須進行試用階段。

四、公務員的調任

(一)指派：

服務機關首長可將公務員於機關內進行調遷。服務單位主管可於單位內重新指派至同層級單位，至於機關間調動之考量標準包括公務員的居住地、健康狀態、家庭地位、配偶是否亦服務於公職等。

(二)轉調(transfer)：

1. 當有空缺時，服務滿 2 年的公務員可依個人意願請求轉調或由機關依規定調任。
2. 需求者優先：有提出請調要求者優於未提出請調要求者，而罹患有難以治癒疾病者列第一優先轉調序位。另家庭成員眾多者如無當事人請求，不得予以轉調。
3. 訂有轉調積分標準：包括總年資、各地區服務年資、家庭

地位、年齡、配偶是否服務於公職、出生日等。家庭地位評估標準為，配偶 3 點，第 1 個小孩 5 點，之後的小孩或仍在高等教育機構就讀而未滿 25 歲的小孩 5 點，單身、離婚、寡居或離婚有上述情形並擁有監護權者，每個小孩再加 1 點。

4. 經服務委員會同意後，可由機關主動決定公務員的轉調。
5. 應公務員請求轉調至鄰近配偶的區域，係屬公務人員權利性質爰應予允許。

(三)借調(secondment)：

1. 借調係為處理重大的緊急性公務，經相關服務委員會同意後，可借調其他部門人員至需用部門服務。
2. 借調期間以 2 年為限，借調期滿，須無條件回任原職，而無須其他手續。
3. 借調人員如依法被選任為單位主管，於其擔任單位主管之日起，借調終止。
4. 借調可隨時終止，倘已完成 2 年借調（無論間斷或連續），則 3 年內不能再次被借調。但在例外情形下，可再借調 4 個月。
5. 在試用期間不得借調，又借調文件需載明薪資。

(四)重新任命(reassignment)：

公務員調動至同職位不同職系或調動至較高職位，均須重新任命。原則上以同官等任命，但新職最低職級較現任職級高，改任新職最低職級。由服務委員會辦理 1 年 2 次(分別於 3 月及 10 月)的測驗，通過後重新任命。

五、公務員之陞遷

(一)評鑑(assessment)

公務員是否具有陞任某一職級的資格，係由服務委員會評鑑其專業技能與生產力後，所作決定。其評鑑標準、時間、頻率、類型、程序及評鑑組織，係由內政、公共行政及分權部⁴(the Minister of the Interior, Public Administration and Decentralization)參考希臘公務員職業工會(ADEDY)意見後提出，提請總統以命令決定。

1、評鑑標準：由服務委員會建立一致性的資格條件，並將公務員的個人人事紀錄納入考量，包括經歷、創新進取精神(initiative)、職責表現、動機及增進團隊績效能力等。經查具較高創新進取精神、行政及公務能力較佳者，較容易獲選，另國家公共行政學院畢業生也較容易獲選。

2、部會首長職級晉陞參考指標：著重於候選人的專業訓練及科學知識、官職歷練，創新及履行責任的能力、方案規劃和協調力，激勵部屬達成目標的技巧且精通一種以上歐洲語言等。再者，發表有關公共行政運作的文章、參與進階訓練方案或與業務相關的研究所學位證明等，均會納入考量；在本法案通過5年後，至少精通1種國外語言，將會是部位首長層級晉陞的前提條件。

3、部門主管的選拔：

(1)由服務委員會辦理，參考指標與上述部會首長職級晉陞參考指標相同，將會提供出缺數2倍人數之建議名單供首長挑選，又人選不足時，可將年資較短者列入。

(2)不願晉陞者須以書面表達，如只有1人符合，仍可由服務

⁴ 自2012年起已改由公務人員最高選才委員會(Supreme council for the Selection of Personnel)負責。

委員會進行個別審議。

(3)服務委員會得辦理口試，候選人須提出自己的觀點，展現擔負司處長職責所需之技巧和人格特質，以使委員會找出最合適的候選人(註：2010 年通過的 3839 號法案就高階文官徵選增加了筆試)

(4)職務確定出缺 1 個月前辦理甄拔；又 3 年任期屆滿前 6 個月仍無適當人選時，得改由有意願者申請(須於 15 天前公告)，又在特殊情形下，服務委員會得擇選未申請者。對於晉陞決定不服者，可向國務委員會(Council of State)提起救濟。

(5)部門主管可能因嚴重無效率(如規避主管職責，質量表現不佳等)而在 3 年任期屆滿前被解職。

(6)任期屆滿連任的部門主管，免經服務委員會重新審查。

經本次實際考察拜會希臘公務員職業工會瞭解，於行政改革前所作的評鑑，乃屬形式考評性質，即評鑑結果均呈現優異(excellent)。另自 2012 年起，開始由公務人員最高選才委員會(Supreme council for the Selection of Personnel)落實執行對任命人員的評鑑，評鑑結果之前 5%始可調薪；惟受評者及工會高度質疑評鑑者之行政中立性及公平性，認為該評鑑結果將受政治力所左右，缺乏信效度、公正及合理性等，爰仍持續抗爭中。

(二)職位分類、職級及晉陞所需時間(Time of Promotion)

表 3 希臘公務員晉陞所需時間

職位分類	職級結構(rank)		晉陞所需時間
大學學位範圍的職位 (post in the	職級結構分類如下： 部會首長職	起始於 D 職級，最後至部會首長職級	D 至 C：須在 D 職級服務 3 年。 C 至 B：須在 C

職位分類	職級結構(rank)		晉陞所需時間
university studies category, 簡稱 US)	級(general director's rank)、司處長職級(director's rank)、A 職級、B 職級、C 職級、D 職級、E 職級	(D-GD)。國家公共行政學院畢業生由 B 職級起始(B-GD)。	職級服務 4 年。 B 至 A：須在 B 職級服務 6 年。 A 至司處長職級：須在 A 職級服務 6 年，同時必須擔任至少 2 個 3 年期的部門主管 (department head)。 司處長層級至部會首長職級：必須在司處長職級服務 4 年。
技術學位範圍的職位 (post in the technological studies category, 簡稱 TS)		起始於 D 職級，最後至司處長職級(D-Director)。	D 至 C：須在 D 職級服務 3 年。 C 至 B：須在 C 職級服務 7 年。 B 至 A：須在 B 職級服務 7 年。 A 至司處長職級：須在 A 職級服務 6 年，同時必須擔任至少 2 個 3 年期的部門主管。
中等教育範圍的職位 (post in the secondary studies		起始於 D 職級，最後至 A 職級(D-A)。 例外情形最高	D 至 C：須在 D 職級服務 3 年。 C 至 B：須在 C 職級服務 8 年。

職位分類	職級結構(rank)		晉陞所需時間
category, 簡稱 SE)		可至司處長職級(D- Director)。	B 至 A：須在 B 職級服務 8 年。 A 至司處長職級：須在 A 職級服務 7 年，同時必須擔任至少 2 個 3 年期的部門主管。
義務教育範圍的職位 (post in the compulsory education category, 簡稱 CE)		起始於 E 職級，最後至 B 職級。	E 至 D：須在 E 職級服務 3 年。 D 至 C：須在 D 職級服務 10 年。 C 至 B：須在 C 職級服務 9 年。

(三)加速晉陞期間之條件

在大學學位(US)或技術學位(TS)範圍，如果有 1 年以上研究所學位，其職級晉陞時間可減少 1 年。如果有博士學位，則在大學學位(US)可減少 3 年，在技術學位(TS)可減少 2 年，同時擁有碩士及博士學位者，僅就博士學位減少晉陞時間。

(四)待晉陞清冊(Lists of Promotees)

1、確認個人清冊：

於每年 1 月依前一年度 12 月 31 日在職情形建立機關公務員個人清冊，包括年齡、服務年資、薪給及學歷等。在每年 2 月 10 日前公布，如有更正需要必須在公告後 10 日內提出申請；如果政府部門在更正要求提出後 10 日內不予更正或無法回應，則在前開 10 日時間限制屆滿 10 年內，提交服務委員會於一個月內決定。

2、建立待晉陞清冊：

(1)由服務委員會在 4 月 30 日前提出，內容除包括上述公務人員個人清冊外，還包含個人晉陞至下個職級所需年資達成情形，並由服務委員會依照職級晉陞參考指標排定順序；以書面表達無陞遷意願者，也會明列於名冊中。另外，不建立待晉陞部會首長層級人員清冊。

(2)尚無法晉陞名單：由服務委員會依據事實提出，就資格、能力不符者予以列入，並於待晉陞清冊中註記。

(3)待晉陞清冊的法定效力：部會首長或最高行政組織需在服務委員會提出之 10 日內批准並執行，一般職級在批准後 1 個月內晉陞，司處長的待晉陞清冊則可能在有空缺時才能晉陞。

3、不登記在待晉陞清冊：

處於刑事或懲戒被告者；又如經證明無罪，服務委員會在終審確定後一個月內得重新審議是否列入待晉陞清冊。

4、自待晉陞清冊刪除：

輕罪以上或是處以月薪以上的罰款，均須自待晉陞清冊刪除，除非終審確定無罪。當事人在名冊建立後發生刑事或懲戒案件者，亦同。

六、公務員之停職

(一)因病暫時停職(temporary cessation)：

1、在服務委員會同意下，經由健康委員會的評估，因病停職係屬康復假(convalescence)延長的性質，期限為 1 或 2 年。在因病停職期滿前 2 周，由健康委員會評估當事人身體狀況及承擔職責能力，如不合格，在期滿後將予以解雇。

2、暫時停職期間發給 3/4 薪水。

(二)法定停職(Ipso Jure Placement in Suspension)：

1、經法院命令拘留，即使交保仍將依法停職，並於法院有罪判決確定後解雇。倘停職原因消滅，依法復職。

2、法定停職發給半薪，如停職原因消滅，補足被扣減的半薪。

七、公務員之基本權利與義務

(一)基本權利(fundamental right)：

1、終身職權利：在職務存在下，公務員享有終身職權利；依法停職者除外。

2、表達意見自由：公務員具有對政治、哲學、宗教信仰、科學觀、對上級等表達意見的自由，政府亦不得對文官對上述部分表達意見，有所歧視。

3、在特別規定下，允許參加國家政治活動。

4、組織工會自由及罷工權利：組織工會及透過罷工等手段來達到增進公務員薪酬、工作條件、社會安全利益目的。工會組織得在薪酬、工作條件上，與政府進行協商。

(二)義務：包括服從合法命令(如為違法命令應立即以書面陳述)、盡保密義務、合宜品行、盡財產申報義務等。

八、公務員之訓練

接受在職訓練(service training)是公務員的權利。在職訓練分為試用性(introductory)訓練、人事(personnel)訓練、進階(further)訓練、學士後學習課程(post-graduate studies programs or courses)等，由國家公共行政中心(National Public Administration)執行。

(一)試用性(introductory)訓練為強制性質，在公務員試用階段辦理，

目的使其熟悉共通性的服務事項及角色職責。

(二)人事(personnel)訓練亦為強制性質，於職涯過程中提供屬專業或特殊性的訓練。

(三)進階(further)訓練在於強化公務員執行職務的必要專業知識，在國內外的公私機構(特別是在大學和技術教育機構)舉辦，公務員參加進修訓練也是強制性質。

(四)學士後學習課程(post-graduate studies programs or courses)是指公務員參加希臘所承認的國內外大學進修方案或課程，以取得博士學位或研究所認證學位。

九、公務員之休假

(一)休假資格

公務員實際服務滿一年後，如果每周上班 5 天者，給假 20 個工作天；每周上班 6 天者，給假 24 個工作天；隨年資增加，每年增給 1 天休假，至多至 25 天(每周上班 5 天者)或 30 天(每周上班 6 天者)。對於服務於邊境者，內政、公共行政及地方分權部部長得再增給 4 天休假。

(二)休假核給

在每年 5 月 15 日到 10 月 31 日間公務員提出的 15 天休假須予核給，但於該時期為工作尖峰期或 24 小時日夜不斷工作者排除適用。在這時間之外，可再增加 5 天的休假，但在聖誕節或復活節期間則不被允許。又需允許前年保留的休假。

(三)特別假(accomodation leaves)

- 1、公務員有 5 天婚假，配偶或二等親死亡給予喪假 3 天。
- 2、行使投票權或參與法院開庭前的訴訟程序，得給假 1 至 3 天。

- 3、公務員患有疾病或其子女患有需輸血疾病或定期性住院者，給病假 22 天。
- 4、公務員若有半殘(disability percentage of fifty percent)，再給予 6 天有給假。
- 5、女性公務員產前假 2 個月，產後假 3 個月。比預產期晚生，產後假仍為 3 個月；比預產期早生，所餘產前假併入產後假，合計 5 個月。
- 6、有孕公務員需要特別治療而病假又已用完時，若有內科醫師及婦科或公立醫院臨床證明，允許給有給懷孕假。
- 7、作為母親的公務員，在小孩 2 歲前每天可減少工時 2 小時，小孩 2 至 4 歲每天可減少 1 小時工時。若未使用上述減少工時的措施，則可以享有 9 個月有薪育嬰假。因分居、離婚、喪偶寡居或非婚生子情形，行使雙親責任者，亦享有上開權利。
- 8、公務員生病需要療養時，其療養假(convalescence leave)月份數與服務年資數等同，但以 1 年為限；又服務滿 6 個月未滿 1 年者，以 1 年計。如罹患重病，得獲得療養假的二倍休假。療養假每次核給以 3 個月為單位，重病以 6 個月為單位。
- 9、因公進修假(official studies leave)
公務員因公進修(含進階訓練、學士後課程等)得請休假。相關規定如下：
 - (1)滿 50 歲未服務滿 3 年者，不得申請。
 - (2)超過 55 歲，不得參加進階發展系列訓練課程。
 - (3)為進修學位申請的公假，需有特殊理由始能拒絕。

(4)公假進修原則以 2 年為限。但屬進修博士學位者，最多不超過 5 年。

(5)公假進修仍支薪，如在希臘接受進階訓練或學士後課程的公假時，進修期間薪資增加 15%，但依服務委員會的建議，最高可增加至 75%；如被允許在國外進行進階訓練或學士後課程的公假時，將會獲得兩倍薪資。又如另獲有獎學金或其他報酬時，將降低薪資的增加數，但會給與交通費。

(四)無薪假

1、在公務員提出請求情況下，最多得給 1 個月無薪假。如有重大私人理由，得予留職停薪 2 年。

2、公務員在實際服務 2 年後，若其配偶在國外公部門服務、歐盟或希臘為會員國的國際組織服務，最高得給予 6 年無薪假。

3、公務員如服務於歐盟或希臘為會員國的國際組織，最多可留職停薪 5 年。

十、公務員之薪資

(一) 希臘公務員之薪資以月計薪，以維持公務員生存尊嚴為目的，始於其履行職務之日，以兩週為期，於每兩週開始前發放，由內政、公共行政及分權部、財政部共同決定給薪時間並刊載於國家公報。

(二) 公務員在暫停服務或停職後復職，其薪資始於復職日。

(三) 當公務員因無法治癒疾病而開始免職時，仍會給予公務員薪資直到契約終止，但最多不超過康復假或服務暫時中止屆滿後 6 個月。

十一、公務員之非金錢報酬

- (一) 表揚(commendation)：依據服務委員會的意見，由有權限部會表揚。
- (二) 獎章(a distinguished act medal , with a diploma)：依據主管部會及服務委員會的意見頒給獎章，由總統表揚。
- (三) 服務滿意獎(contentment)：服務 30 年後退休，可獲頒服務滿意獎。
- (四) 研究發展獎(reward of proposals or studies)：公務員自發性提出建議案或研究，足以改善組織或服務品質者，可獲得獎金。

伍、希臘財政危機與政府文官制度改革情形

一、緣起

從 2007 年起，全世界經歷美國次級房貸風暴引發的全球金融危機，至 2009 年中，景氣有逐漸復甦跡象，但在 2010 年上半年，希臘首先爆發債務問題，之後愛爾蘭、葡萄牙、義大利、西班牙陸續因為債務危機而向歐盟求援，引起全球股市多次重挫。希臘國內生產毛額(GDP)雖僅占歐元區經濟體的 2.65%⁵，卻是第一個爆發國家倒債危機的歐元區國家，也是引爆這一波歐債危機的第一張骨牌。

1999 年歐盟進行歐元區整合時，訂出會員國必須遵守「馬斯垂克條約」(Maastricht Treaty)及「穩定成長協定」規定，凡匯率、消費者物價上漲率、名目長期利率、預算赤字與政府負債，都需符合「趨合標準」(convergence criteria)，其中預算赤字不能超過會員國國內生產毛額(GDP)的 3%和政府負債餘額須低於會員國

⁵ 歐元區 16 國中，德國、法國、義大利、西班牙與荷蘭為前 5 大經濟體。2009 年歐元區各國 GDP 占歐元區全體 GDP 的比重，依大小順序分別為德國(26.85%)、法國(21.26%)、義大利(16.95%)、西班牙(11.72%)、荷蘭(6.36%)、比利時(3.76%)、奧地利(3.09%)、希臘(2.65%)、芬蘭(1.91%)、葡萄牙(1.87%)、愛爾蘭(1.82%)、斯洛伐克(0.71%)、盧森堡(0.42%)、斯洛維尼亞(0.39%)、賽普勒斯(0.19%)與馬爾他(0.06%)，引自彭德明、方耀(2010)。

國內生產總值的 60%。歐元區的架構，使發展程度各異的國家均使用同樣的貨幣；各國將貨幣主權交給歐洲央行，但卻無「歐洲財政部」可統籌控管及稽核各國財政狀況。

希臘於 2001 年為納入歐元區，經由高盛公司(Goldman Sachs)的協助，透過「創造性會計」(creative accounting)以換匯交易方式隱藏赤字，逕行調整會計科目或內容，以在表面上符合規範而得以成為歐元區一員，其後又因歐元區國家得以享有低利率的借貸成本，因而助長了更多的借貸及藉借貸促進經濟發展，但卻忽略該國係以服務業為主體(占 70.6%)，工業只占 9%，然社會福利卻與歐洲其他工業發達國家看齊，造成勞動成本過高⁶；在財政收入上，隨著全球貿易一體化，新興市場的勞動力成本優勢吸引全球製造業逐步向新興市場轉移，在入不敷出情形下，導致舉債過高造成主權債務危機。

過去為了換取選票，希臘透過提供福利來討好選民，其中也包括大幅提供公部門就業機會，並將永業制保障明定於憲法內。自 1974 年至 2009 年，公部門人數成長了 5 倍，而勞工就業人數僅增加 1%，公部門的薪資是勞工平均薪資的 1.5 倍。自 2000 至 2009 年，公務員的薪資和社會福利支出升高了國內生產毛額 6.5%，然而民間薪資卻下降了 5%，解決方法是增加舉債因應。

希臘公務員因享有極優渥的薪資、退休福利及終生工作保障，被認定是導致政府過度舉債而發生財政危機的主因之一，包括已去世公務員的女兒，得繼續領取其父母的退休金。希臘公務員們每月額外獎金甚可達 5 歐元到 1300 歐元，獎金名目包括會使用電腦、會說外語、能準時上班等。依據 OECD 2012 年公布的資料，希臘公務員每人每週工時約 37.5 小時，每年平均工時為 1,678

⁶ 店家營業時間有限，每週一週三下午五點半就打烩，週日更是完全不營業，這是政府為保障勞工所訂定的規則，違者受罰。經實際考察發現，週日雅典市中心(神廟附近商店街)，除國際品牌商家外，均休假歇業。

小時，低於 OECD 平均之 1,745 小時，肇因於另有額外的國定假日所致(每年國定假日約 12 天)。

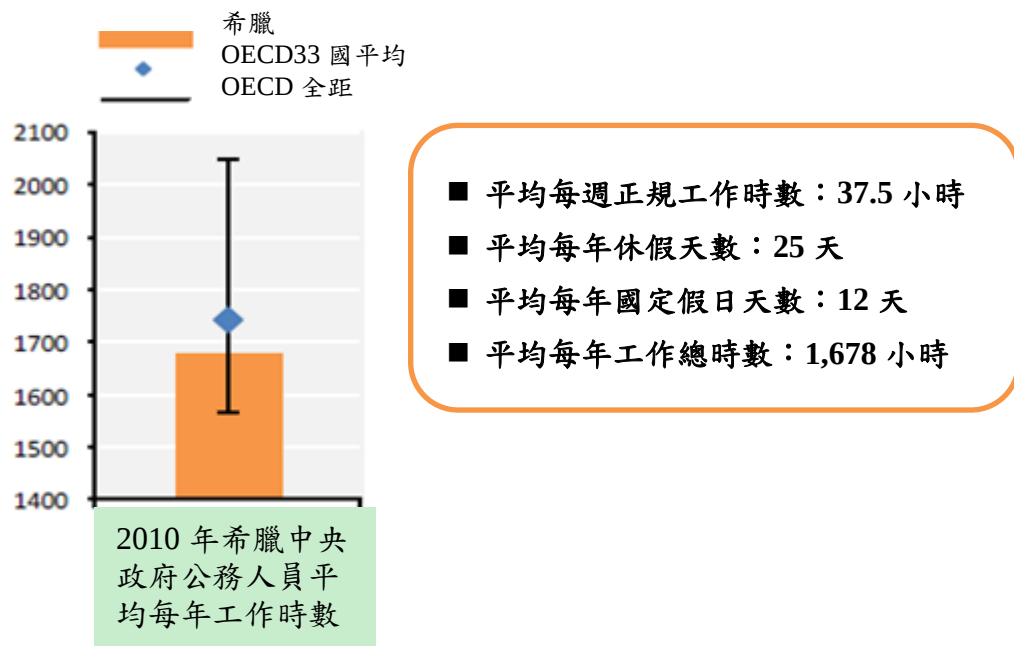


圖 1 希臘公務員之工時狀況

(資料來源：OECD 人力資源管理國家檔案，2012)

表 4 歷年希臘公務員人數表 (1974 至 2010 年) [單位：千人]

年度	公務員人數	年度	公務員人數	年度	公務員人數
1974	112.896	1987	241.455	2000	245.702
1975	114.950	1988	240.748	2001	450.259
1976	118.935	1989	262.560	2002	453.269
1977	126.722	1990	255.438	2003	456.462
1978	129.071	1991	259.159	2004	477.520
1979	133.980	1992	243.911	2005	477.286
1980	139.966	1993	255.113	2006	486.580
1981	121.789	1994	247.746	2007	503.170
1982	208.531	1995	256.466	2008	506.680
1983	217.666	1996	260.063	2009	511.913
1984	221.396	1997	293.281	2010	768.009
1985	233.654	1998	300.509		
1986	238.276	1999	386.144		

(資料來源：Aspridis, G., Petrelli, M. (2011), Civil Servants' Permanent Tenure in Greece. GPSG Working Paper #09, p13.)

2010 年發生的債務危機，主要源於希臘急於鉅額融資來設法支付大量到期公債，以避免出現債務違約的風險，陷入主權債務危機的希臘債務總額與國內生產毛額之比例為 136.8%(另愛爾蘭為 112.7%，而義大利為 115.8%)。為避免破產，希臘向歐盟請求紓困，歐盟、歐洲央行與國際貨幣基金在 2010 年 5 月 2 日同意向希臘提供總值 1,100 億歐元貸款，但條件是希臘需要厲行一系列的緊縮開支措施，針對稅務、退休金制度等公共支出進行改革以利縮減財政赤字。

二、改革方案：

面對財經危機，希臘政府提出國營事業私有化、加重富人課稅及嚴格控管支出、削減社福支出等開源節流方法。

依據 2010 年的統計，希臘公務員數 768,009 人⁷，超越了歐盟各國，是歐洲公務員數最高的國家，因此公部門龐大的薪資成本造成國家財政負擔；除此之外，公務門多在 50 歲退休，和私部門多在 60 歲退休相比，大有不同，這 10 年的退休差距，使得國家須支付龐大的退休金支出。依 OECD 的資料，1999 年至 2008 年間，歐盟公部門薪資每年平均成長約 3%，希臘卻成長 7.7%，也因此造成勞工薪資的上升(希臘勞工平均薪資成長了 5%，歐盟成長率僅 2%，希臘比歐盟高出 2 倍)；由於公務員在政治、經濟及薪資上具優勢，使希臘公部門具高度吸引力，但也因政府的擴張及薪資成本過高，導致被要求大規模改革。

為改善公共財政問題，希臘政府在 2011 年 4 月及 2012 年 4 月所提出的國家改革方案(2011-2014、2012-2015)中，提出了開源節流措施，說明如下：

(一)在增加收入方面，對奢侈品和燃油，煙草和酒精消費稅稅款增

⁷ Aspidris,G., Petrelli, M. (2011), Civil Servants' Permanent Tenure in Greece. GPSG Working Paper #09.

加增值稅稅率；引入累進稅和消除特殊稅收規則；徵收高價值不動產的特別徵費，建立公部門單一薪資制(unified remuneration system)涵蓋薪資及獎金，對高利潤企業實行臨時「危險徵稅」及分階段實施對二氧化碳排放量開徵之「綠色稅」，增進希臘政府稅入。

(二)在縮減支出方面包括：

- 1、減少復活節、暑假和聖誕節提供公務員的獎金和津貼，及上述三節提給退休人員的獎金。
- 2、簡化薪資制度：透過立法簡化薪資系統(涵蓋基本薪及津貼)，以績效導向確保薪資與公務員的生產力及其任務職責密切扣合。另成立單一薪資局(Single Payment Authority)，透過更嚴格的薪資支出控制及薪資統計分析，簡化當前公部門的薪資系統，在 2011 年 11 月完工的 IT 系統將完成流程整合，避免重複給薪情事，以期改善希臘公部門效能。
- 3、減少公部門進用：
 - (1)在 2010 年暫停招募（教育、健康和安全部分得有特殊例外）。
 - (2)2011 年修正為「每離退 5 人始得招募 1 人」，且一體適用無例外，且對臨時人員之僱用設有更高限制，按月公布公部門流動情形(含現有員額、轉調員額及離退數等)，使資料透明化。經實際考察瞭解，希臘政府透過組織重組、整併來達成上述精簡規劃，即就同性質機關或單位予以整併，輔以薪資、退休福利減縮措施等，以之增加符合退休資格人申請退休意願，達成精簡目的。

(3)2012 年起由行政改革和電子治理部執行對公務員的評估審查，評估基於客觀的標準，包含就單位功能及個人能力的評估，以減少公部門員額，並就個人學經歷及優勢等建立電子化系統，期有效進行人力資源管理。

(4)另外也在 2010 年通過了 3839 號法案，由公務人員最高選才委員會負責新進人員招募作業，並與新進人員簽訂開放性合約(open-term contract)，不再提供永業保障。另包含培訓、職業生涯規劃、員工流動性和工作評價等，並增加依績效擇優晉升制度。

4、退休金改革：

(1) 在 2010 年 7 月，希臘政府發表退休金改革，包括估算退休金未來缺口與重新精算調整等，希望能為後代子孫提供足夠的退休金並降低長期隱性債務負債。

(2)退休金新制對於職位、貢獻、退休金的指數等都採取同一規則，公部門和勞工退休金制度一致後，將可使退休金在國內生產毛額的 2.5%下成長，也就是 2060 年退休金的支出只會占國內生產毛額的 14.9%。可降低政府支出超過 10%。如果沒有改革，退休金支出將從 2010 年約占國內生產毛額 12.4%，於 2060 年上升近 2 倍而占國內生產毛額逾 24%。

(3)自 2011 年 1 月 1 日起，新進公務員之退休金將被整併至勞工退休基金。能獲得全額退休金的工作期程增加到 40 年，法定退休年齡自 65 歲增加至 67 歲，重新界定並簡化「危險職業」，並取消性別在退休年齡上的差別規定；社會福利保障將逐年隨消費者物價指數(CPI)及國內生產毛額調整。自 2015 年起將繳納養老金的年限

從 37 年延長到 40 年，自 2020 年起每 3 年根據預期壽命自動延長退休年齡。

(4)另外，醫療保險將與社會保險基金切割，形成單一的醫療保險基金，以對供應商有更高的議價權力，並將國家就健康之支出降低至國內生產毛額的 6%以下。社會福利也將與社會保險分開，以改善財務透明度。

5、整頓國營企業(State-Owned Enterprise)及私有化方案：

(1)要求國營企業財務資料的準確性、及時性、透明度，包括財務報表及薪資資料等。

(2)自 2011 年 1 月起員工減薪 10%。

(3)公司每月毛利至少 4,000 歐元以上。城市運輸關稅提高 30%。

(4)降低支出 15%-25%。

(5)以上措施將使國營事業面臨重組、整併或裁撤。

(6)引進私人投資，使國營鐵路、公路運輸、機場、港口、通信、礦業、銀行、國有財產等私有化，期調整經濟結構、促進經濟增長、健全財政和提高整體生活品質。

6、流程改革：引進新管理觀念(如採取「顧客及成果導向」、推動電子化政府使政府資訊更為透明、簡化流程程序降低人員工作量及行政管理負荷等，以改善政府施政透明度，及增進政府效率及效能。

預期效益如表 5。

表 5 希臘改革之預期效益(2011-2014)

措施	效益
降低公務員雇用(每退離 5 人始得新雇 1 人)	節省至少 6 億歐元
提高酒品稅	增加 3 億歐元
國有財產私有化	增加 2 億歐元收入
地方政府重組	改善 5 億歐元缺口
退休金改革	節省 2.5 億歐元
專業人員的推定稅	增加至少 1 億歐元
國營事業重組	節省至少 8 億歐元
擴大加值稅範圍	增加至少 3 億歐元
執行綠色稅	增加至少 1.5 億歐元

(資料來源：Hellenic National Reform Programme 2011-2014.P.79-P.80)

在 2012 年 11 月 11 日也通過了 2013 年的預算案，內容整理如表 6。

表 6 希臘 2013 年預算案內容

項目	說明	擲節 估計
① 退休年金削減案	在 1,000 歐元至 1,500 歐元區間削減 5%年金；1,500 歐元至 2,000 歐元區間削減 10%年金；2,000 歐元至 3,000 歐元區間削減 15%年金；3,000 歐元至 4,000 歐元區間削減 20%年金；4,000 歐元以上削減 25%年金；停發每年年節之兩個月獎金。	前 5 項 可擲節 92 億歐 元
② 軍、警、大學教授、公立醫院	1.軍警按階級減薪 3%至 20%，每月獎金減 9%至 28%。	

項目	說明	擲節 估計
醫師、法官、外交官等特種公務員薪資削減案	2.大學教授月薪及獎金按年資削減10%至18%。 3.公立醫院醫師按年資減薪2%至19%，每月獎金至多減45%。 4.法官按階級及年資減薪8%至27%，每月獎金減8%至29%。 5.外交官月薪及獎金按階級及年資削減3%至25% 6.國營事業採取新制員工薪資依律不得高於1,900歐元。 7.國會、總統府及國家情報局雇員薪資與中央政府同制度。 8.停發每年年節之兩個月獎金。	
③政府及國營事業員額削減案	嚴格執行退休5人新聘1人原則，於2014年裁撤1萬5千名公務員。採兼職制減少雇用（如代課教師或兼職教師）。	
④退休年齡上調	由65歲上調至67歲。	
⑤公立醫院開藥清單削減案	開藥清單補助削減。	
⑥新稅制(累進稅率)	年薪或年金低於5,000歐元免稅；5,000至25,000歐元課稅21%；25,000至47,000歐元課稅36%；47,000歐元以上課稅45%。	後5項可擲節25億歐元。
⑦自由業新稅制	年收入低於5,000歐元免稅；5,000至	

項目	說明	擲節 估計
	50,000 歐元課稅 26%；50,000 歐元以上課稅 33%。	
⑧ 房屋收租新稅制	年租金低於 1,000,000 歐元 10% 至 30%；1,000,000 歐元以上課稅 45%。	
⑨ 農夫新稅制	年收入低於 50,000 歐元課稅 13%；50,000 歐元以上課稅 16.5%。	
⑩ 免稅額	廢除撫養兒童 2,000 歐元免稅額，廢除房貸、租屋、私立學校免費免稅額待遇。	
備註：上述 10 項合計共可擲節 117 億歐元，需加上 2014 年擲節預算，始可符合歐盟、歐洲央行及國際貨幣基金 IMF 要求的 135 億歐元。		

希臘國會為取得歐盟、歐洲央行及國際貨幣基金 68 億歐元紓困金，在 2013 年 7 月 18 日再通過最新擲節方案，包括 1、要求約 2 萬 5 千名待裁之教師與政府員工於 8 個月內另謀他職、接受減薪整併計畫或失去工作。2、居民少於 5 千人的地方政府員工可免於整併。3、於 8 月 1 日起將加值型營業稅率由 23% 調降為 13%，期能為經濟帶來復甦。

三、目前執行情形

2010 年迄今，希臘政府多次頒布緊急節流方案，並陸續採行提高加值稅率（VAT）（由 21% 調升至 23%）、調高菸酒及燃料稅捐、刪減公務員薪資、出售國營企業等措施，但採取上述緊縮政策的結果，相對降低國民消費能力，不利於經濟前景，或將使債務問題更為惡化，形成惡性循環，爰成效不如預期。

另政府的擲節財政措施使公務員及勞工的工資減少，賦稅加重，高福利不再，因而引發公務員及一般民眾一連串的罷工、示威及街頭抗議(抗議主軸為「明明是政府的錯誤，為何要民眾買單？！」)，社會穩定遭到嚴重考驗。

在2012年11月希臘政府通過前述擲節案後，發生以下事件，1、幼稚園教師齊聚教育部示威抗議，反對政府屈服於三頭馬車(歐盟、歐洲央行及國際貨幣基金)擲節壓力下，擔心其等薪資將被進一步削減。2、希臘警察、海岸防衛隊及消防隊員佔領雅典憲法廣場，抗議政府向三頭馬車低頭，反對其等薪資之削減。3、希臘公共運輸系統員工全面大罷工，抗議擲節方案，地鐵、巴士、電車及計程車聯手進行48小時停駛，雅典全城交通秩序大亂。4、希臘律師、檢察官、市政府員工(包括垃圾收集工)展開一周的罷工行動，抗議政府減薪及裁員措施。另2013年7月再通過的擲節方案，憲法廣場上仍聚數萬抗議公務員多日，但人數與規模與2012年11月相比，已不復當年。

至於裁員部分，依希臘行政革新與電子治理部於本次考察所提供的書面資料，該國截至2013年12月31日公務員數(含教師)已降至675,530人(占該國勞動人口數約18.3%，占總人口數約6.1%)，相較2010年公務員數已精簡9萬餘人，然而2013年廢除的希臘國家廣播電視公司(ERT)，又更名為NERIT於2014年初重新開張，預定於2016年底完成裁減15萬名公務員計畫，得否如期完成有待觀察。惟裁減公務員人數，是否確能挽救希臘經濟？本次考察訪談學者指出，依目前希臘政府執行離退5人始得新聘1人政策，雖有助於降低公務員數量，但該政策除須負擔該5人退休金外，另須增加新僱1人之薪資成本及其後續之退休金，又該退休政策亦造成消費力的降低及社會不安全感，有關該政策執行之成本效益宜作進一步精算。

希臘在接受紓困後，政府的債務狀況未見改善，反更進一步惡化，財政赤字占國內生產毛額比重達到兩位數，2013 年政府負債超過國內生產毛額的 140%，2014 年高達 190%，而公債的市場殖利率屢創歷史高點（10 年期公債殖利率最高達 17%），使希臘未來自行籌資的難度加深，債務負擔加重。

另因希臘公務員具組織工會及罷工權利，除軍人及警察具保家衛民重特殊職責不得參與工會外，其餘公務員(含教師)均可加入工會。經拜會希臘公務員職業工會瞭解，目前工會會員有 45 萬人，其中 17 萬人為教師、8 萬為地方政府公務員，其餘 20 萬人為中央政府機關(構)人員。其罷工主要訴求為裁員及減薪不合理，對家計生活影響過大，質疑政府未提供被裁員者轉職方案影響社會福利保障、裁減對象受政治力所左右未符公平等，又在工會動員抗議及訴諸媒體下，使希臘政府裁員及行政改革的進展不如預期，但抗議行動持續至今，民眾及媒體對於工會訴求似有支持度降低的情形，惟仍將持續籌畫後續的抗爭。

陸、考察心得與建議

位於巴爾幹半島最南端，東臨愛琴海的希臘，承襲歐洲國家豐厚的社會福利保障制度，對公務員的薪資待遇退休保障亦然，然而在全球化競爭及全球經濟不景氣下，以服務業及旅遊業作為經濟主體，國家財政收入與所負擔的公務員薪資及社會福利未能相稱，造成入不敷出及經濟危機。經本次實際考察歸納希臘文官制度之心得，並藉以提出建議如下：

一、加強公務員員額總量控管，嚴予選任適任人才

希臘政府在公務員之員額控管上，於歐債危機發生前未有管控機制，過去為換取選票，大幅提供公部門就業機會，並將永業制保障明定於憲法內。且受選舉政治影響，公務人員最高選才委

員會很難在艱困政治環境中以功績制為基礎選拔公務員，同時政府廣泛使用臨時僱用人員，倚靠裙帶關係(clientelism)即可進用，關係至上。因此，自 1970 年至 2009 年，公部門人數成長了 5 倍，與勞工就業人數僅增加 1%相比，擴增幅度甚大，透過增加公務人員藉以型塑整體就業率提升的假象，造成公務員素質不高，聲望低且行政能力不足現象。

我國於 99 年公布中央政府機關總員額法，管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，並避免政府機關員額無限制擴張，在人才遴選部分，在我國亦訂有公務人員考試法、公務人員任用法、公務人員陞遷法等相關規定，公務人員進用落實公平競爭公開取才，在臨時聘用及約僱人員進用亦有員額管控及規範公開管道甄選，現行係更精益求精思考在公務人員選才制度上再作變革，除傳統筆試或面試外，並研議於部分特殊業務需求人才選用中納入人格測驗，遴選出專業且人格特質兼具之適用人才，達到人才與職務配置最佳化目的，此節我國相關作業較為嚴謹。

二、加強落實選優汰劣考評機制

經查希臘 1999 年第 2683 號法案通過的公務人員法，明定公務員職位、甄補任用、陞遷、評鑑等各項規定，惟經實際考察瞭解，在希臘政黨競爭下，上述規定因缺乏監督機制，流於形式，除甄補任用倚賴裙帶關係外，有關人員考評及差勤管理亦缺乏有效執行。人員考評部分，在希臘以選票為要、關係至上之政治氛圍下，不論實際工作表現如何，其考評均呈現優異(excellent)；差勤部分亦同。據本次考察拜會之專研希臘行政改革學者及協助翻譯者均表示，希臘公務員一般工作時間為 8 小時，上班時間多半為朝九晚五，但實際到班時間往往已經是上午 10 點，又下午 2 點以後即已下班，如有洽公需要，須把握上述核心上班時間，上述

管理鬆散、考評流於形式，也造成希臘政府行事牛步化、缺乏效率，工作效能低落，績效飽受批評，因希臘公民社會發展遲緩，爰上述情形雖受到媒體及公民批評，自身進行變革壓力不大，以致歐洲三巨頭要求其須進行行政改革，方得以獲取紓困資金挹注。

我國公務員亦訂有平時考核、差勤管理及獎懲相關機制，與希臘不同為自國民政府時期即建立人事及主計一條鞭體制，藉以控管「人」及「錢」，避免不當濫用私人、擴張員額及有效管理辦公紀律與稽核管控財政支出，並有本總處本於員額管理及待遇管理機關立場核實審核管控，在防弊貪腐部分，亦有政風一條鞭系統予以查證、監督。另因我國特殊媒體文化，尚有媒體協助公民監督政府，顯少發生上述希臘公務員管理鬆散，考評流於形式及行政效率低落情形。惟參考希臘經驗更行瞭解考核評鑑與淘汰機制重要性，應更進一步思考研議如何再強化考評與淘汰結合機制功能，獎優汰劣，對績效不佳人員經予輔導、訓練後，仍績效不彰者予以淘汰，以提升行政效能。

三、強化公務員薪資與績效連結機制

希臘對公務員照顧充足且待遇優渥，如據本次考察協助翻譯人員表示，其本職為中學教師，曾短暫於公立中學任教，每日教學時數較私立中學少(因公立學校教師數較多)，但薪資卻有私立中學任教的四倍之多，在希臘財政危機爆發前，公務員除一般薪資外，每月額外收入甚可達 5 歐元到 1300 歐元，名目繁多包括會使用電腦、會說外語、能準時上班等均可增加收入；50 歲即可退休，已去世公務員之女兒得繼續領取其父母的退休金，休假福利部分，服務滿一年即可給假 20 或 24 個工作天(每周上班 5 天者，給假 20 個工作天，每周上班 6 天者，給假 24 個工作天)；隨年資增加，每年增給 1 天休假，至多至 25 天(每周上班 5 天者)或 30

天(每周上班 6 天者)等，造成公務員的人事支出約占國家總預算一半之高，復以，公務員受永業保障，又待遇支給亦未與績效考評連結等因素，行政效能仍然低落，且機關行事官僚牛步化情形。

我國軍公教待遇支給項目，除依官職等級核發薪給外，並依公務人員考績法及公務人員品德修養及工作績效激勵辦法等相關規定訂有為激勵士氣，提升政府行政效能，與績效考評結合發給之獎金項目，如考績獎金、模範公務人員獎金、傑出貢獻獎金等，各機關亦另有因業務需要報奉待遇主管機關同意訂定各類績效獎金名目，未來並將於公務人員基準法規定授權下訂定公務人員獎金支給辦法，將獎金支給種類分為激勵性及績效性，激勵並慰勉留任環境特殊工作人員或對國家利益、機構營運提升效能具有貢獻人員，借鏡希臘經驗省思，獎金發給不應門檻太低人人有獎，須與特殊需要或與績效結合，否則失去鼓舞作用，爰上述獎金發給之未來配套措施及標準，宜訂有明確可操作衡量指標、公正、客觀評鑑方式，並應落實有效執行，用以激勵公務人員士氣與工作動能。

四、精算分析政府財政狀況並建立預警機制

希臘政府對公務員薪資、各類獎金及退休福利支出資訊，因稽核控管機制不足、未有效記錄及保存資料，導致資訊透明度低、機關各自為政、中央政府難以有效掌控相關資訊進行有效分析、管理等。此外，有關人口高齡化亦是希臘政府須面對的重要議題，希臘的財政危機已加速該國人口結構變化，人口死亡率已超過出生率，及人口外移影響，人口結構加速老化，造成國家總生產力從 2008 年以來縮水四分之一。另隨著平均壽命的延長，領取退休金的時程也將增加，無論是公務員的退休給付或其他勞工之社會福利養老給付，均將影響國家財政。為爭取紓困貸款，希臘政府在 2011 年所提出的國家改革方案中，建立簡化的薪資系統(涵

蓋基本薪及津貼)，透過 IT 系統將完成流程整合，以績效導向確保薪資與公務員的生產力及其任務職責密切扣合；並成立單一薪資局(Single Payment Authority)，期透過更嚴格的薪資支出控制及薪資統計分析，簡化當前公部門的薪資系統，使支出核給透明化。

102 年我國中央政府總預算將近 2 兆，其中社福支出占 4,380 億，比率為 23%。若再加上退休撫卹(軍公教)支出 1,332 億，占 7.0%，合計有 30%(5,712 億元)的預算用於國民的社會福利，高於經濟發展和國防預算的總和。人口高齡化亦為我國面臨的重要課題，有希臘前車之鑑，宜先行盤點現行政府各項福利支出及公務員人事負擔，再建立相互扣合之政府支出資料庫，包含人員基本資料、薪資、社會保險(含健保、勞保、公保等)及福利津貼等各項政府支出，精算及估算未來政府財政負擔。

五、持續推動並精進公務人員協商、調解與爭議裁決之機制

希臘公務員具組織工會自由及罷工權利，據本次考察瞭解，希臘公務員職業工會目前計有 45 萬名會員，占總人口數 4%(希臘總人口數約 1,100 萬人)，又工會幹部多有政府官員或政黨背景，加上選舉政治因素，致工會連結選票，對於公務員的實質福利及行政改革的速度，具高度的影響力。希臘公務員工會雖曾扮演罷工領導規劃之角色，惟其組織完備，亦常扮演與政府、社會團體協調之角色，消弭多項紛爭，代表性高。惟近年來公務人員與社會團體、政府之間關係亦現緊張情勢，但在工會的抗爭和干預下，改革法案雖然通過但未能被有效執行，政府的無效率仍然持續，龐大的工會力量及公務員長期間散，致使長期關注行政改革的學者，對希臘政府改革是否有效，抱持觀望態度及憂慮心情，對希臘未來仍感擔心。

對照希臘公務員工會動輒罷工癱瘓政府，造成國家行政停擺，

損及人民福祉權利，世界各先進國家如美、英、德、法、日等國中，除法國於其國家公務人員法第 10 條明定，公務人員得依有關法律規定之範圍行使罷工權外，英國對公務人員之爭議權或罷工權，法律上未明文禁止，但依敕令，參加爭議行為者，應受懲戒處分；美國聯邦相關法律，不准公務人員罷工；其餘各國，均本於政府係提供人民公共服務之旨，明文禁止公務人員之罷工權。我國於 91 年公布公務人員協會法，規範公務人員得組織公務人員協會，維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，該法未賦予公務人員協會罷工權，但已參採工會法、勞資爭議處理法之立法體例，設計一套兼顧協商、調解與爭議裁決之機制，爰希臘經驗值得作為公務員協會加強其扮演政府與民眾間居間協調角色、撫平紛爭等功能之參考，及未來我國在探討並精進公務人員與國家間之公法上職務關係之借鏡。

柒、結語

從希臘財政危機反思我國，台灣政府尚無外債償付問題，依據中央銀行本年 5 月公布的 5 月底外匯存底達 426,784 億美元。若以目前各國公布的外匯存底數字，我國外匯存底排名居世界第六，僅次大陸、日本、沙烏地阿拉伯、瑞士及俄羅斯。與債台高築的希臘情形有別(希臘財政危機爆發前，2009 年底希臘的政府外債約 3,000 億美元，但若將中央銀行、一般銀行與民間部門合計，則希臘全國的對外債務達 5,817 億美元)。在公務員數部分，依本次考察希臘行政革新與電子治理部所提供之資料，希臘公務員占該國勞動人口數約 18.3%⁸，占總人口數⁹約 6.1%，台灣公務員所

⁸ 依本次考察希臘行政革新與電子治理部所提供之資料，截至 2013 年 12 月 31 日希臘公務員(包括行政機關、事業機構及公立學校教職員)總數為 675,530 人。又同時期希臘就業人口總數約為 3,689,562 人，公務員占就業人口比率為 18.3%。

⁹ 2014 年 1 月 1 日希臘總人口數 10,992,000 人。

資料來源：<http://greece.greekreporter.com/2014/07/10/greeces-population-decreased/>。

占勞動人口數約為 4.9%，占總人口數則為 2.3%¹⁰。另依據 102 年商業週刊調查的數據，2010 年希臘公務員的薪資及退休金占該國總預算的 51%，台灣 2014 年公務員的人事支出則約佔國家總預算的 21.4%，兩國具截然差距，然而同為選舉政治現況下，台灣政治環境類同希臘，政黨易藉由增加福利(如提高老人津貼、老農津貼等)換取選票，也由於福利具剛性特性，福利待遇易升難降，因此，宜以希臘為鑒及早因應，在提升行政效能上，亦宜以希臘為鏡，避免重蹈覆轍之虞。

著名自由經濟學家海耶克(F.A.Hayek)曾說：「通往地獄的道路，往往是由善意的花朵鋪成 (The road to hell is paved with good intentions)」，希臘政府或因盼望增加國家榮景致力加入歐元區、或為減少失業率故增加公部門僱用等善意，不斷舉債導致陷入破產窘境，本次考察，除深覺台灣政府體質尚稱健全不致陷入希臘財政危機外，亦更加肯定我國現行員額及財政控管機制有其賡續落實執行之必要。

¹⁰ 2013 年 12 月台灣總人口數為 23,374,000 人，公務人員(包括行政機關、事業機構及公立學校教職員)總數為 543,236 人，就業人口總數 11,029,000 人，公務員占就業人口比率為 4.9%、占總人口數 2.3%。資料來源：內政部、行政院人事行政總處、行政院主計總處。

捌、考察行程照片



與專研希臘行政改革之帕卓拉斯大學(University of Patras)商業管理系 (Department of Business Administration) 系主任 Dr. Ioannis Vogiatzis 及 Dr. Costas Siriopoulos 教授合影。



拜會希臘國營事業改革實例「希臘公視」(NERIT)，由理事主席 Antonios Makrydimitris 出面接待並偕人事主任、法務主任等參與座談會。



駐希臘代表處大使張國葆、副參事雲郁菁偕同與「希臘公視」(NERIT)人事主任、法務主任餐敘。



拜會「希臘公務員職業工會」(ADEDY)，由理事主席 Stavros Koutsiobelis 親自接待，並偕主要幹部參與座談會。



與「希臘公務員職業工會」(ADEDY)理事主席 Stavros Koutsiobelis 及主要幹部合影。

參考書目

1. Aspridis,G., & Petrelli, M. (2011), Civil Servants' Permanent Tenure in Greece. GPSG Working Paper #09.
2. Code of Civil Servants, Law 2683/1999, Athens, 2000.
3. Cuts on Greek Public Sector Employees' One-Off Benefit Illegal (2014 Feb)
<http://greece.greekreporter.com/2014/02/24/cuts-on-greek-public-sector-employees-one-off-benefit-illegal/#sthash.c2u3isex.dpuf>
4. Hellenic National Reform Programme 2011-2014, Hellenic RepublicMinistry of Finance, April 2011.
5. Hellenic National Reform Programme 2012-2015, Hellenic RepublicMinistry of Finance, April 2012.
6. <http://neoskosmos.com/news/en/Public-sector-employees-in-crisis-hit-Greece>
7. http://www.nytimes.com/2012/10/11/opinion/the-cost-of-protecting-greeces-public-sector.html?_r=0
8. Human Resource Management in Greece (2013).
<http://patimes.org/human-resource-management-greece/>.
9. Ladi, S. (2012) The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative reform in Greece.
10. OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing,<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.

11. OECD (2012), Greece's Human Resources Management Country Profiles.
12. Public sector employees in crisis hit Greece (2013 November).
13. The Cost of Protecting Greece's Public Sector (2012 October).
14. Theodoropoulos, S. (2012) Seeking a Sustainable Size and Structure for the Greek Public Sector's Activities According to the Fiscal Pact for Euro. SPOUDAI Journal, Vol.62, Issue 3-4, pp.75-92.
15. Vogiatzis, I., Siriopoulos, C., & Frangos, N. (2014) Effects of the Public Sector downsizing on Social Security and Public Finance. SPOUDAI Journal of Economics and Business, Vol.64, Issue 1.
16. 彭德明、方耀 (2010) 歐洲主權債務危機與歐元區的未來，國際金融參考資料第六十輯，第 1 頁至第 26 頁。