

學術著作 · 大學用書

各國人事制度

— 比較人事制度

Comparative Civil Service

〔增訂12版〕

許南雄 著

【增訂 12 版】

各國人事制度

— 比較人事制度

附錄：各國人事制度綱要
自我評量問題

◎許南雄 著

（國立臺北大學公共行政暨政策學系）



商鼎數位出版有限公司

第一版1992年09月
第二版1994年05月
第三版1997年05月
第四版1999年10月
第五版2002年03月
第六版2005年09月
增七版2006年07月
第八版2007年09月
增九版2008年09月
增十版2009年04月
增十一版2010年04月
增十二版2011年09月

各國人事制度—比較人事制度

著者：許南雄（國立台北大學公共行政暨政策學系）

發行人：廖雪鳳

登記證：行政院新聞局局版台業字第5221號

出版者：商鼎數位出版有限公司

地址／台北市金山南路二段138號2樓

新北市中和區中山路三段136巷10弄17號

電話／(02)2228-9070 傳真／(02)2228-9076

郵撥／第18185210號 本社帳戶

千華公職資訊網：<http://chienhua.com.tw>

千華網路書店：<http://chienhua.com.tw/bookstore>

網路客服信箱：chienhua@chienhua.com.tw

法律顧問：永然聯合法律事務所

主編：楊玉盟

執行編輯：楊玉盟

校對：許南雄、方玉玲、黃群堯

排版：千華電腦排版部（劉子瑩）

出版日期：2011年09月 第12版／第一刷

本教材內容非經本公司授權同意，任何人均不得以其他形式轉用
（包括做為錄音教材、網路教材、講義等），違者依法追究。

• 版權所有 • 翻印必究 •

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換

本書如有勘誤或其他補充資料，

將刊於千華公職資訊網 <http://chienhua.com.tw>

歡迎上網下載。



序（第一版原序）

各國政府或比較行政制度，有許多課題值得再深入研究，人事制度就是其中一項。所謂「為政得人則治」，但問題是如何得人而治？又說「最好的政府須有最好的人才治理」（The best government must have the best men to operate it），問題也是政府機關如何選拔及留用最好的人才？此等問題確實值得探討。惟基本上，現代社會不患無才，患無取才用人之道，而研究政府機關如何取才用人的制度，便是各國人事制度的主題。

現代社會，未必學優則仕，政府不可能使「天下英才盡入吾彀中」，但政府總需有取才的制度，否則濫竽充數，尙且瞻恩徇私，豈不更使人才裹足不前而影響行政效能？試觀晚近各國政府公務人員「數量」已一再劇增，而人力「素質」卻未必相對提高，其原因何在？如何改進？不能人盡其才，也就無法事竟其功。欲使人盡其才，用人行政的制度能不重視嗎？

各國政府如何面對上述情況及如何解決用人行政的瓶頸問題，正是「各國人事制度」自考選任用以至退休撫卹等體制的取材內容。政務官隨政黨進退，屬政治範疇，值得研討，但不在本書範圍。事務官的管理體制，是行政安定、中立與行政發展的基礎，更值得重視，也正是「各國人事制度」所須探討的內容。本書先說明人事制度的學理，包括人事制度的涵義、範圍、特性、研究方法，人事權與行政權、人事機關與人事制度、人事制度的原理與發展類型等基本理論（第一至第五章），並繼之以依序說明英、美、法、德、日本及我國等六國人事行政的法制規範與其人事管理體制情況（第六章至第十四章），期使學理與實務兼顧，其中對我國人事機關與人事制度的探討較詳，此或「他山之石，可以攻玉」，更是探討列國制度仍應重視我國人事制度的特性及相互比較之義。各國傳統、國情與政經社會環境不同，故其

(2) 序 (第一版原序)

人事制度各有千秋，但人事制度的發展亦有其普遍的趨向，如晚近各國政府普遍重視人事機關體制由獨立制趨向於幕僚制（尤其「部內制」），機關組織與員額力求精簡，人事體制由消極性趨於積極性、高等文官的管理體制日趨於強化，及對勞資關係與員工關係的改善等等，凡此亦說明各國人事制度的層面既廣且深，泛泛之談，難盡其堂奧。

著者曾試撰「人事行政」（1980年8月）、「各國人事機關體制」（1992年1月）兩書，從不同的角度分析以上所說的人事問題，惟一得之愚，畢竟微不足道。今勉力試寫「各國人事制度」乙冊約四十餘萬字，原期上述各書相互聯貫，卻因所知所學極為有限，仍不足以深入之，實感愧疚；所謂「書到用時方恨少，事非經過不知難」，惟世事之難，莫過於「才難」；多少良才，由於制度與人謀的不臧而有滄海遺珠之憾，則此書之作，願能拋磚引玉，以期切磋廣益！管窺之見、疏陋之處，更祈有以教正，實所感懷企盼之至。

許南雄 序於臺北市
1992年8月底

增訂12版序

本書增訂12版，事先經大幅度增刪，計廢3章、增7章、刪補10餘章。全書共19章，其中修正部份佔2/3，故改正原書頁碼。書中「國家別」部分僅7章，其餘除首章緒論外，皆屬「制度別」11章，書名雖仍稱為各國人事制度，但實已偏向「比較人事制度」。此書雖經大幅增刪整理，但若干不確定資料仍不易覓取正確新資料取代，將俟下一版再行更正。

各國人事制度之內容，包含政制、法規、國情與生態諸項，故不只是法令層次的內涵，但法規一經修改，卻也牽動制度變革。因此，研究各國人事制度不能抱殘守缺，除須蒐整國外資料外，尚應顧及各國制度生態；本書每版更替，都縈繞此一問題。

本書19章之中，有關中國大陸人事制度、各國政務官管理、各國行政機關幕僚長制度、各國高等文官管理、各國勞動三權、各國政府組織精簡、各國人事機關組織體制以及「開發中」與「開發」國家人事制度比較等章，都是一般著述容易避而不談，此一特色卻是本書所欲特加探討的。

近年來，國內有關各國人事制度之教科書或參考書甚少，而一般補習班有關此一學科之「考試用書」則多，問題是「考試用書」多非「原創性」著述，其內容之正確性多見謬誤。大專院校講授或研修此一學科人士，對此豈能無所感觸？

又本書各章各節有關各國「文官」、「公務員」或「公務人員」等詞，均隨各章節行文方便而定，並無特定意涵。像日本與中國大陸，均僅使用公務員一詞，不像我國僅公務員或文官就有20種稱法（參見著者，考銓制度概論），特予說明。

本書增訂各版，均有增刪，此次修正增補最多，但若干問題及其資料仍有不足，甚至謬誤。敬請先進、讀者不吝指正為感。

許南雄 序於臺北
2011年9月

目錄

第一篇 各國人事制度概述（國家別）

第一章 緒論

第一節	各國人事制度的涵義.....	1
第二節	人事制度的特性與範圍.....	3
第三節	政務官與事務官體制的區分.....	6
第四節	永業制與功績制的確立.....	10
第五節	人事革新與政府改造的衝擊.....	15
第六節	人事制度的相關因素與研究方法.....	20
第七節	各國現代人事制度之發展趨勢.....	24

第二章 英國人事制度

第一節	人事制度的演進與特質.....	32
第二節	人事制度史上重大改革.....	36
第三節	事務官考試制與文官（考選）委員.....	43
第四節	人事機關的組織與職能.....	49
第五節	高等文官管理體制.....	54
第六節	人事管理制度.....	59
第七節	員工關係與勞動三權.....	72

第三章 美國人事制度

第一節	由分贓制到功績制.....	83
第二節	功績制的發展.....	87
第三節	人事機關的組織與職能.....	91
第四節	職位分類與人事管理制度.....	97

第五節	激勵管理制度	119
第六節	勞動三權與勞資關係局	121
第七節	「新公共行政」以至「政府改造」 對人事制度的影響	125

第四章 法國人事制度

第一節	人事制度的演進	138
第二節	人事制度的特色	141
第三節	文官法與人事體制	144
第四節	人事機關的組織與職能	147
第五節	國家行政學院與高等文官的培育	154
第六節	人事管理制度	160
第七節	行政現代化與人事制度改革	166

第五章 德國人事制度

第一節	人事制度的演進	172
第二節	公務員法與人事體制	175
第三節	人事機關的組織與職能	180
第四節	人事管理制度	187
第五節	高等文官的管理	196
第六節	東西德統一後人事制度的調適	199

第六章 日本人事制度

第一節	人事制度的演進	205
第二節	中央與地方公務員法的體制	208
第三節	人事制度的特色	214
第四節	人事機關的組織與職能	217
第五節	人事管理制度	224
第六節	激勵與福利制度	235
第七節	政府改造與公務員制度改革	240

第七章 中國大陸人事制度

第一節	人事制度的演進.....	248
第二節	公務員法（2006-）.....	250
第三節	人事行政機關.....	253
第四節	中央與地方人事集權與分權管理.....	257
第五節	公務員的涵義、分類、範圍與等級.....	259
第六節	人事管理制度.....	263
第七節	機構改革與員額精簡.....	272
第八節	人事行政生態與發展趨向.....	274

第八章 「開發中」與「開發」國家人事制度比較

第一節	各國人事制度的類型與特性.....	280
第二節	「落後」國家人事制度的特性.....	284
第三節	「開發中」國家人事制度的特性.....	286
第四節	「開發」國家人事制度的特性.....	288
第五節	「開發中」與「開發」國家人事制度 的成長與現代化.....	292

第二篇 比較人事制度概論(制度別)

第九章 各國公務員範圍與分類等級體系之比較

第一節	各國公務員範圍、類別與等級.....	297
第二節	各國中央與地方公務人力結構.....	305
第三節	各國政務官與事務官的界限與範圍.....	310
第四節	各國高等文官層級體系.....	320

第十章 各國政務官管理制度之比較

第一節	各國政務官的涵義與特性.....	332
第二節	各國政務官的管理與責任制度.....	335
第三節	英國與日本的政務官.....	342
第四節	美、法、德國的政務官.....	345
第五節	各國政務官與事務官的相互關係.....	350

第十一章 各國行政機關幕僚長制度之比較

第一節	各國行政機關幕僚長特性 及其與人事制度的關係.....	356
第二節	英國中央行政機關幕僚長.....	358
第三節	美國聯邦行政機關幕僚長.....	363
第四節	法國與德國行政機關幕僚長.....	366
第五節	日本中央行政機關幕僚長.....	373
第六節	中國大陸中央行政機關幕僚長.....	376
第七節	各國行政機關幕僚長綜合比較.....	379

第十二章 各國高等文官管理制度之比較

第一節	各國高等文官的範圍與角色.....	384
第二節	高等文官之考選與甄補.....	389
第三節	功績制扭曲與考選甄補之異途.....	391
第四節	高等文官之訓練與發展.....	393
第五節	最高職高等文官「常務次長」之體制.....	405

第十三章 各國公務人員考試任用以至退休制度之比較

第一節	各國公務人員考試與任用制度.....	418
第二節	各國公務人員俸給與福利制度.....	433
第三節	各國公務人員考績與獎懲制度.....	449
第四節	各國公務人員訓練與培育制度.....	460
第五節	各國公務人員退休制度.....	474

第十四章 各國公務人員權義責任與保障制度之比較

- 第一節 各國公務人員的權利義務..... 487
- 第二節 各國公務人員的責任制度..... 494
- 第三節 各國公務人員懲戒與申訴制度..... 497
- 第四節 公務人員權益保障制度的發展趨勢..... 507

第十五章 各國公務人員勞動三權制度之比較

- 第一節 公務人員勞動三權的涵義與範圍..... 513
- 第二節 英、美兩國公務人員勞動三權制度..... 516
- 第三節 法、德兩國公務人員勞動三權..... 523
- 第四節 日本公務員勞動三權..... 530

第十六章 各國公務人員行政中立、行政倫理 與服務法制之比較

- 第一節 各國公務人員政治中立或行政中立的緣起..... 536
- 第二節 英、美公務人員行政中立制度..... 541
- 第三節 法、德、日本公務人員行政中立制度..... 544
- 第四節 各國公務人員行政倫理制度之比較..... 547
- 第五節 各國公務人員服務體制之比較..... 555
- 第六節 各國提升公務人員服務品質之比較..... 561

第十七章 各國政府改造與組織員額精簡之比較

- 第一節 各國政府組織員額之
「擴充期」、「高峰期」與「精簡期」..... 568
- 第二節 組織員額精簡之背景因素..... 570
- 第三節 各國政府「組織員額」精簡概況..... 574
- 第四節 綜合比較..... 588

第十八章 各國人事機關組織與職能之比較

第一節	各國人事機關的種類.....	592
第二節	各國最高人事機關與行政機關的關係.....	596
第三節	各國最高人事機關的體制與趨勢.....	599
第四節	英國與美國現行人事機關組織與職權.....	602
第五節	法國與德國最高人事機關之組織與職權.....	606
第六節	日本中央最高人事機關之組織與職權.....	609
第七節	中國大陸最高人事機關之組織與職權.....	611

第十九章 各國人事制度發展趨向之比較

第一節	各國人事機關體制與管理的趨向.....	615
第二節	各國人事政策與人事革新的趨向.....	619
第三節	各國公務員法（文官法）特性與趨向.....	635
第四節	各國人事管理的發展趨向.....	643
附錄一：	各國人事制度綱要.....	651
附錄二：	「各國人事制度」自我評量問題.....	662
參考書目	673
重要名詞索引	686

第一篇 各國人事制度概述(國家別)

第一章 緒論

探討各國人事制度(Comparative Civil Service)，不論從「國家別」角度(英、美、法、德、日、中……)或從「制度別」角度(比較各國考試、俸給、訓練、考績……)，都有其基本學理在。學理即各國人事制度的基本原理，諸如：人事制度的重要性何在？人事權與行政權的關係是甚麼？各國人事制度的發展趨向包含哪些？此等問題甚為重要，而為本章之主旨。

第一節 各國人事制度的涵義

「人事制度」(Personnel System)及人事行政的法制規範、體制結構與管理措施。所謂法制規範、係指有關人事行政事務的憲政體制(如五權憲法的考試權分立制)、法令規章(如各種人事法規)；所謂體制結構，係指人事行政事務體制(如文官考試任用以至退休撫卹等等的公務員管理體制)；至所謂管理措施，自係人事管理的各種業務措施，如行政首長主管運用人事權責管理屬下的種種行為管理措施。

人事法制規範偏重法令規章與結構體系，屬規範性、靜態的一面，而人事體制與管理措施，偏重於領導監督與激勵管理，屬實務性、動態的一面，凡屬於上述人事法制規範以至人事管理措施的整套系統架構，均稱之為人事制度。

2 第一篇 各國人事制度概述（國家別）

人事制度係屬於政府行政制度的一環^{註1}，而政府行政制度則頗為廣泛，舉凡憲政、選舉、政黨等等體制（以上偏重政治層面，屬政治取向），以及人事、財務、組織管理（以上偏重行政層面，屬行政領域）均屬之，而政治層面事務，涉及政務官體制^{註2}，非此所謂人事制度；若係行政層面之事務官管理體制，始稱之為常任文官制度（Permanent Civil Service），或公務員（狹義）制度^{註3}，亦即本書所指政府機關人事制度，故人事制度的規範對象是事務官而非政務官，但人事制度則係「政治與行政」制度的一環，這就是政務官與事務官體制雖有區分，卻又相互配合的緣故。

如上所述，各國人事制度的規範對象是「常任文官」（事務官），故不包括其他屬性的公務人員，如軍職人員（Military Service）、司法官、民意代表等等。故人事制度，並非泛指「全國大小官吏」或「凡候選及任命官員」的管理制度，而係以行政層級的「常任文官」管理體制為主。

政府行政制度，具一項特性，即所謂「官僚」（Bureaucracy）屬性。德國社會學家威柏（M.Weber）所謂「官僚行政體制」，或現代學者所強調行政中立的「新官僚制」^{註4}，畢竟有其官品（Rank）、官腔（Bureaucrat）、官式（Red Tape）的色彩，仕與農工商有其不同職業屬性，由此也可看出政府機構與非政府機關（如企業或社團）之人事制度互相差別；前者受憲政體制與文官法令之規範多，而後者受此等法令約束少；前者雖自成體制系統，但易於墨守成規，甚且趨於保守僵化，後者受法制規範少，卻便於彈性務實，此亦為政府機關人事制度保守的成因。

人事制度最易被曲解為人事法規體系，人事法規只是人事制度的部分而非全部。而制度又有其環境生態、社會理念及行為管理的範疇，其廣泛性，不容忽略，尤其晚近各國政府因受下列因素影響，人事制度已趨於繁複，亦益受重視：

（一）政府職能日益繁重與專精，公務人員數量快速增加，如何健全公務員法制管理措施，逐漸成為行政機關的人事管理負荷（如員額擴增與人事費高漲）。如何精簡員額，也就成為人事制度重要的一環。尤其自1990年以來，各國「政府改造」運動，對此一問題更具衝擊。

- (二) 科技化、專業化、自動化的環境下，對公務員素質的要求日漸提高，如何兼顧廣泛及專精原則，激發公務員潛能與培育人力素質，漸成為行政首長、主管與人事幕僚的重要職責。
- (三) 民主化環境下，有關公務員權益福利事項，力求尊重員工與多數參與（勞動三權），如何改進政府與文官的關係（勞資關係、公法上職務關係）以解決爭議，已成為行政機關人事管理體制的一項困境¹⁵。
- (四) 現代化環境下，政治因素仍不斷介入常任文官領域，另一方面人才流動性大，高等文官人才外流現象漸成困擾，前者防止「政治化」人事與「黑官」的問題，後者重視「品質化」與留用「人才」，皆現代取才用人制度的焦點。
- (五) 行政機關受新環境與業務需要影響而調整，人事機關亦需隨之變革，惟每每過於僵化（如「人事獨立制」），故如何健全人事組織體制亦已成為確立人事制度的重要工作（如調適為「人事幕僚制」、「人事分權制」）。

第二節 人事制度的特性與範圍

人事制度，亦即取材用人的法制規範與管理措施，此等法制措施，除各國所具本土性（生態性）外，尚有下列各項特性：

一、成長性

即人事制度是成長而來的，不是突變形成的（grows, not made）。美國之實施職位分類制，是來自於企業界「工作評價制」（Job Evaluation）的影響，這是成長性（grows）的實例。我國於民國58年起推行職位分類，則近似突變造成（made），而於76年起實施職位分類與簡薦委混合制（新人事分類制），則又似於成長類型。法、德兩國實施部內制，與其傳統有關。因人事制度具成長性，故各國之國情、傳統、習俗、政經環境與社會理念均構成人事制度的演進背景。

二、功能性

人事制度必具備人事功能，而不能徒具形式架構。人事制度在成長的過程中演進，以應乎需要，英國自18世紀起因受議會政治的影響，逐步區分政務官與事務官，並以考試取才打破恩惠制而形成「事務官考試制」，也率先於1855年設立「文官考選委員會」（Civil Service Commission 1855-），二十世紀初又將考試分為行政級、執行級與書記級等等，論「事務官制度」之初創與演進，均有其功能實效，但並無形式上的「文官考試法」；反觀若干「開發中」國家，文官法令滋繁，也揭示「功績制」之取才方式，但卻形式重於實質，以致造成學者所謂「功能異質」（heterogeneous）現象^{註6}，人事制度如僅徒具形式，便無「制度化」實質可言！

三、比較性

人事制度歷經演變而調適其功能，其演進過程亦受各國相關制度的影響。如美國職位分類制度的「繼續管理」（continuous administration）而增益其實效，即此一例，但美國自實施職位分類以來，亦因「鴿子洞式的分類」陷於僵化而終致取法於歐陸各國的品位分類制以加改進，其「人事分類簡化管理」方式即由此而來，然如英、法、德國之品位分類制亦已採取若干職位分類原理（如同工同酬）而改進其分類體制，此即人事制度相互仿效與激盪之演進特性，各國人事制度經相互比較而使「他山之石，可以攻玉」，此為研究比較人事制度之意義。

居於上述的論點，各國人事制度的範疇，約如下述各項：

(一) 人事制度的演進——古代各國人事制度與官僚政治已難割難捨，政務官與事務官更混淆不分，造成人事制度亦受政治因素影響的禍害，現代國家人事制度則奠基於民主政治發展過程中「政治與行政的區分」，一則確立責任政治，再則維護行政中立，使政治因素不致介入常任文官制度，亦逐步發展文官制度的法制規範與管理措施，用以打破政治分贓與恩惠制，更使永業制與功績制漸形穩固。此為現代各國文官制度演進的軌跡，但各國國情與環境亦有不同，如何由官僚制演進為民主制？由分贓制發展成功績制？文官考選任用以至勞動三權體制又如何趨於健全？這都是值得探討的文官制度演進之問題。

- (二) **人事機關的體制**——人事機關是維護文官制度的樞紐，故人事機關能否具備取才用人職能，勢必影響人事制度的實施成效⁵⁷，現代各國政府職能日益專業化，如何管理數量龐大的公務員以獲致行政效能，更成為政府行政的主要課題，此益使人事機關的角色與地位日受重視。近數十年來，各國政府均於行政機關體系下設立人事主管機關，或為「部外制」——如日本人事院體制，或為「部內制」——如英國「內閣事務部（1998-）」，或混合制，均屬本書所稱「幕僚制人事主管機關」類型，此與我國考試院的獨立制（院外制）類型，頗有差異。各國人事機關的組織與職能，其體制與管理方式，其演變過程與改革等等，亦屬人事制度之重點。
- (三) **永業制與功績制的實施**——現代各國人事制度與永業制、功績制均密切不可分，故永業制與功績制之特質即構成人事制度之主要範疇。永業制含文官考試任用，俸給福利、考績獎懲、訓練培育、以至退休撫卹等人事法制規範——如文官法、一般考銓法令規章及人事管理體制——如分類制（品位制或職位制）、升遷方式（年資制或才能制）、保障制（公務員權益身分地位之保障）、勞動三權管理等等，上述人事管理制度建立在才能與成就取向（*capability & achievement-oriented*）之基礎上，即為功績制。此為打破分贓制與恩惠制，而趨向於積極性人事職能之管理體制，為各國人事制度之主要範疇。其次，人事制度自古有之，取才用人的體制不自今日始，問題只在各項人事制度「徒法不足以自行」，不能單從考銓法規或人事法令詮釋制度特質，亦應兼顧制度的內涵實質功能。
- (四) **各國人事法制的比較**——常任文官法制，各國有之，但亦得失互見，不宜一概而論。現代各國文官法皆重視功績制，如普遍強調「用人唯才」的理念，但各國實況有別，日本的「年功序列制」與其他若干國家「年資重於能力」的體制，不可相提並論。英國的「惠特利委員會」與美國的「集體協議制」，雖皆為勞動三權制度，但形成背景實際成效均有不同。法國「國家行政學院」培育制舉世馳名，但若干國家之模仿方式卻難望其項背！我國「考試院」與日本「人事院」體制，名稱不同，隸屬體系與組織體制（院外制與部外制）亦各有差別。凡此種種接賴比較分析始能得其真相。