

文官體制之比較研究

彭錦鵬

主編



中央研究院歐美研究所

文官體制之比較研究

Civil Service Systems:
National Comparisons

主編

彭 錦 鵬

Editor

Thomas C. P. Peng

中央研究院歐美研究所

中華民國八十五年三月

文官體制之比較研究

Civil Service Systems: National Comparisons

© 民國八十五年／本書版權屬於中央研究院歐美研究所

發行人／許嘉猷

主編／彭錦鵬

助理編輯／楊筱萍

校對／黃錦香・劉詠萱・鍾曉芬

劉玉燕・劉立欣・單寶蕙

封面設計／黃虎曄

出版者／中央研究院歐美研究所

出版地／中華民國臺北市

初版一刷／中華民國八十五年三月

初版二刷／中華民國八十五年十月

國立中央圖書館出版品預行編目資料

文官體制之比較研究 = Civil Service Systems:

National Comparisons／彭錦鵬主編. --臺北市：

中研院歐美所，民 85

336 面；22.7 公分

含索引

ISBN 957-671-392-7 (精裝)

ISBN 957-671-393-5 (平裝)

1. 人事制度—比較研究—論文，講詞等

572.407

85002464

天翼電腦排版印刷股份有限公司承印 ☎(02) 705-4251

定價／精裝新臺幣 400 元・美金 15 元 (含平郵)

平裝新臺幣 300 元・美金 11 元 (含平郵)

序

本書是中央研究院歐美研究所於民國 83 年 12 月 16 日舉辦「文官體制之跨國比較學術研討會」後的論文專集。該次研討會是本所法政組所規劃的一系列研討會之一，也是一次出席及討論均非常熱烈的研討會。法政組在民國 77 年 6 月設立以來，曾積極籌備了有關美國總統制、國會、最高法院、政黨與利益團體、國務院等的研討會，也陸續將論文集結成書。自從本所在民國 80 年 8 月由原來的「美國文化研究所」擴充改名為「歐美研究所」之後，有關法政的研究領域也相對的加大，而陸續舉辦了有關歐美選舉制度、歐洲統合、中西社會政策之比較等研討會。

我們從勞動就業人口來看，政府是最大規模的服務業，也是最大的單一雇主。威權政治下的政府，相對於人民來說，是明顯的統治階級，政府組織與人事任用，因此就具有高度的政治性與權威傾向。人民對於政府而言，只是臣屬的關係，政府的文官體制運作如果不良或是貪污腐化，人民只能逆來順受。

但是在民主社會中，文官體制應該積極回應人民的需要，很有效率、效能地把政府事務做好。不過，正因為現代工商社會越來越複雜、分化、專業化，如何使政府的公務員能夠趕上時代與人民的需求，就需要有全新的設計。這其中就包括了政務官與事務官選用、人數多少、如何培養、訓練，甚至給公務員相當的獎勵措施等等。文官體制如何能設計得週到、合理、有效率，也就因此變成一個很重要的課題。

我國在過去幾年中，很迅速地從威權式的政治環境，轉變為相當民主的境界。文官體制在政務官的設計與運用方面，由於省縣自治法、直轄市自治法的頒布實行，引起了廣泛的討論。民主時代中，文官在政治中立上應該如何扮演好角色、可不可以參加政治活動、有沒有不參加的自由、會不會受到政治上的壓力等等，也變成各界輿論關注的焦點。我們是不是藉由「行政中立法」的

制訂就可以解決這些問題？很顯然是值得進一步探討的。地方自治法制化後，地方公務員是否在位階上一定要比中央公務員低一些，他們的權利、義務是不是有所不同？也是我國政治轉型期必需解決的問題。

文官體制的改革，因為牽涉到公務員的權利、義務變動，都是相當複雜而不易推動的。不過，文官體制應該因應時代與民意的需要而改變，也是必然的情形。因此，世界各國究竟如何推動文官的改革、改革動力何在？國外的經驗實在值得我們引為借鏡。

本論文集的完成是本所法政組同仁共同策劃籌辦研討會的結晶。研討會的籌劃及論文集的編纂由彭錦鵬先生負責，法政組主任焦興鎧先生及研究同仁、助理均出力甚多。我們希望此一論文集能對國內行政機關與學界有相當的助益。

許嘉猷

民國八十五年一月

目 錄

序	許嘉猷	ix
中華民國、美國、英國三國文官制度改革之 比較研究	陳金貴	1
文官體制的彈性管理理念——美國經驗 及其啓示	彭錦鵬	43
政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示	施能傑	79
高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究	賴維堯	115
英美公務員政治中立之研究——兼論我國 公務員政治中立應有之作法	許濱松	151
地方文官體制之研究——我國問題暨 德國制度之比較	黃錦堂	173
德國公務員之勞動權——兼論我國公務人員 基準法民國八十四年一月草案	林明鏘	223
行政官僚貪污防治之理論與實務：亞洲各國 肅貪措施之比較	江岷欽	263
索引		317

表目錄

政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示

表 一	先進國家中央政府高級主管職位性質的設計	81
表 二	英國政府政務職位人數（1945-1989）	83
表 三	美國總統政治任命種類及人數（1983）	87
表 四	美國聯邦政府各部副助理次長以上之 政治任命人數（1991）	89
表 五	聯邦政府政治性任命高級主管制職位和 C 俸表職位數	91
表 六	聯邦政府內 30 個機關政治性任命高級主管制 職位和 C 俸表任命職位數（1981-1991 年度）	92
表 七	美國聯邦政府政治任命者平均任期 （1933-1984）	99

高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究

表 一	中外高級文官中之女性比率	121
表 二	我國中央高級文官籍貫	121
表 三	我國中央司處長之父親主要職業及 社會階層分佈	124
表 四	中外高級文官之社會階層分佈	125
表 五	我國中央高級文官之最高學歷	126
表 六	我國中央高級文官最高學歷之主修領域	127
表 七	我國中央高級文官最高學歷之畢業學校分佈	129
表 八	我國中央高級文官社會背景概要	130

表 九	我國明星文官初任行政機關公職之年齡分析	132
表 十	我國中央高級文官初任行政機關公職之 等級分析	133
表十一	我國中央高級文官第一次擔任司處長級主管 之年齡	133
表十二	我國中央高級文官第一次擔任司處長級主管 以前在行政機關服務之年資	135
表十三	我國中央高級文官任現職之年資	137
表十四	我國中央高級文官曾經服務之 政府機關（構）數	138
表十五	我國中央高級文官之地方政府專職經歷	141
表十六	我國中央高級文官之公職年資	142
表十七	我國中央高級文官之年齡分析	143
表十八	我國中央高級文官公務生涯概要	144

地方文官體制之研究——我國問題暨德國制度之比較

表 一	台北市政府與台北縣政府相關局、室 編制員額之比較	181
表 二	地方機關薦任第七職等以下職務列等調整表	199
附件一	台灣省各縣市政府員額設置標準及員額計算表	215
附件二	台灣省各縣市政府員額計算表	217
附件三	德國（西德）全職公務員、雇員、工人在 公部門之數目	218
附件四	德國（西德）各項業務之就業人員	220
附件五	德國（西德）全職與非全職人員	221
附件六	德國（西德）鄉鎮市與邦轄市行政首長之職等	222

行政官僚貪污防治之理論與實務：亞洲各國肅貪措施之比較

表 一	我國肅貪機構演進歷程紀要	300
表 二	肅貪機構之比較	304
表 三	貪污懲處之法律依據比較	306
表 四	相關行政措施之比較	307

圖目錄

文官體制的彈性管理理念——美國經驗及其啓示

圖 一 美國聯邦人事行政四個時期	48
圖 二 公私部門人事管理之異同範圍	52
圖 三 績效薪俸制的類型	63
圖 四 政府實施績效薪俸制失敗的原因	66

政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示

圖 一 雷根總統初期所採行的政治任命流程	94
----------------------------	----

高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究

圖 一 我國明星文官行政機關生涯發展路徑	136
----------------------------	-----

德國公務員之勞動權——兼論我國公務人員基準法 民國八十四年一月草案

圖 一 德國公務員聯盟組織	234
圖 二 德國整體協商法共同決定之流程	247

《文官體制之比較研究》

彭錦鵬主編

臺灣，臺北，一九九六年，頁 1-42

©中央研究院歐美研究所

中華民國、美國、英國三國 文官制度改革之比較研究

陳 金 貴

國立中興大學公共行政學系

壹、前言

在八〇年代，美國的雷根總統和英國首相柴契爾夫人有鑑於該國官僚體制呈現無效率、抗拒改革和對政策的過度影響力等現象，不約而同地大力推動文官制度的改革（Peters & Savoie, 1994）。中華民國政府在此風潮中，也進行了重大的文官制度改革——新人事制度的建立。九〇年代，中華民國行政院院長連戰推動行政革新方案，要建立廉潔、效能及便民的政府；美國總統柯林頓則推動「國家績效評估」（National Performance Review），以重新改造政府（Reinventing Government）；英國梅傑首相推動政府的管理改進——「續行方案」（The Next Steps Program）。這麼多重大的文官制度改革驟然出現在同時段，只有一個現象可以說明：世界各地的民眾普遍對政府不滿，執政者急著以改造的行動來挽回民眾對政府的信心。

文官制度改革的目的是使文官系統更能回應管理和民眾的需求，它所進行的方式包括組織的重組、建立合宜的薪資系統、改進徵募人員的方式、結合有效的企業管理方式等。不管是用何種

方式，其結果不外是更健全的文官制度、更有效率的行政運作及更好品質的公共服務。這種改革的結果，使得政府的公務員更能適應變動的社會，且有足夠的能力去回應這種挑戰，也惟有如此高素質的公務員才能有效的完成政府的政策規劃和執行。因此，文官制度改革成為行政改革的核心，它的成敗關係著整個政府行政效能的運作。然而在我國因為文官的運作一向由人事單位負責，而且主管單位也非常小心的處理，所以在過去曾經進行過的文官改革，並未引起公務員本身、民間團體或民眾的熱烈關懷，也因此缺少吸引學者研究的動機。

由於前述文官制度重大改革的出現，促使探究此三國文官制度改革的興趣，但是文官制度的改革是一種持續不斷的工作，而且常常反應當時的社會情況，所以要選擇那一次改革來比較，均非妥當。為了使文官制度改革的問題能夠較有系統的展現，本文採取分別說明三國文官制度改革的沿革，以建立清楚的文官改革架構後，再以問題導向的方式，將三國改革的情形加以分析，最後歸結出整個文官制度改革的趨向，並以此探討我國文官制度與其他兩國之相較，提出未來文官制度改革的省思。

貳、中華民國文官制度的改革

台灣地區在近年來，由於經濟的成長以及政治的開放，使得人民生活水準和民主素養均有顯著的提高，因此對於政府服務的要求也愈趨昇高。政府面對此種壓力，必須要針對民眾需求及國家進步需要，發展出現代化的行政能力，講求行政效率及服務的品質，而擔任推動此項工作的執行者，是政府組織中的公務人員，他們的工作表現直接影響到政府的形象。因此，如何培養出有正確的服務觀念、熟練的工作能力和自我期許的工作意念的現代公務員，是我國政府所要努力的。良好的人事制度是培養良好公務員的基礎，要想改進人事制度使之能符合時代的需求，必須經由不斷的改革，才能趨向於理想的人事制度，而目前我國行政院正在推動行政革新，有效的人事制度正是行政革新成功的基礎，因

此人事制度改革在目前的我國是值得注意的問題。

我國的人事制度源遠流長，而完備的文官制度出現在秦始皇廢封建行郡縣之後，民國成立，才建立我國的現代文官制度（張金鑑，民 55）。民初國務院下設銓敘局，掌理文官考試及其任免恩給撫卹等事項，由於局勢一直未能安定，所以未能建立完整的政府組織；民國 17 年，國民革命軍北伐成功後，於 10 月公布國民政府組織法，分訂五院職掌，確立五權分治的政治規模；民國 19 年 1 月，考試院正式成立，下設考選委員會及銓敘部，分辦考試及銓敘事宜，至此，我國人事大權才完全獨立。考試院先後訂頒各種考銓法規數百種，逐步推行現代人事制度，一直到民國 36 年行憲後，在憲法的規定下，考試院享有其權，使文官制度更為堅固，並於民國 38 年元月頒布公務員任用、俸給、考績三法，因大陸變色未即實施。在這一段的歷史過程中，我國現代文官制度正在萌芽、創建，因此未能視為改革，直到國民政府遷台後，各項人事法規的公布才真正顯示出文官改革的跡象。趙其文委員將我國近代文官改革分成三個時期（趙其文，民 82），不過由於時代的演變、民眾的期待以及政府的因應，第四次文官改革正在醞釀和出現，筆者綜合上述的說法，將我國的文官改革分為四個時期，分別說明如下。

一、第一次改革（民國42年至民國58年）

民國 38 年，國民政府遷台，為完成中興大業，勵精圖治，進行各項革新，考試院及其所屬考選及銓敘兩部為配合國策，加強文官制度的作用，將民國 38 年元月頒布之公務員任用、俸給、考績三法加以修正，而於民國 43 年元月 9 日，由總統頒行公務員任用法、俸給法及考績法，習稱新三法（趙其文，民 82）。這改革的重點乃是確立考試用人為中心的文官制度，使得任何人欲取得公務員任用資格，必須透過正式的考試過程，在當時阻絕許多欲透過學經歷審查而取得公務員資格的人，使我國文官制度奠下良好的基礎。同時新三法的實施，承襲民國成立以來，眾文官所沿用

的簡薦委制度，其基本結構沒有重大改變，但運用方法則有重大改變，例如任用資格、俸級區分、俸給差額等（徐有守，民 73），顯示這種制度有足夠的彈性去適應不同時代的不同需求，如果有所變動，只需修改法規即可，不必大費周章，也不會引起重大不安，這種彈性的調整，是簡薦委制度的最大特色。

二、第二次改革（民國58年至民國76年）

第二次改革主要是指民國 58 年 8 月 25 日總統令修正公布職位分類法，並於 10 月 16 日由考試院頒行施行細則，使中央與地方各級政府開始分期實施職位分類制度（徐有守，民 61）。由於我國政府原用的簡薦委制度不能配合專才專業社會需要，而且勞務價值與俸給不能平衡，乃有以事為中心的職位分類制度的設計。職位分類係依據職位的工作性質、工作的繁簡難易、責任的輕重以及所需資格條件的高低，將職位區分為若干具有共同特徵和運用上便利的類別，以作為人事業務處理基準的一種科學方法（許濱松，民 79）。職位分類制度最早在 1911 年由芝加哥政府正式實施（徐有守，民 73），後經學者介紹傳入我國，民國 25 年，行政院設行政效率研究會，從事調查工作（許南雄，民 82）。考試院在民國 45 年成立職位分類計劃委員會，46 年改設職位分類督導委員會，銓敘部並增設一司，專掌職位分類有關工作，民國 47 年 10 月 30 日，總統公布職位分類法（繆全吉等，民 79）。

整個職位分類大致可區分為兩大部份：(1)分類結構體系；(2)在人事管理上之運用方法。前者包括職系、職等、職級之構成，屬於一種靜態結構；後者即以此結構體系為基礎，而進行考試、任用、遷調、俸給等方面之管理，屬於動態運用（徐有守，民 75）。我國在職位分類實行之初共設 159 個職系，列分 14 個職等，兩者相乘即得 2,226 個職級，不過到民國 71 年 7 月底，實有職級數為 1,266 個。依法所有公務機關均應實施職位分類制度，但是有五種機關不宜實施職位分類制度，他們分別是：司法機關、外交機關、警察機關、衛生機關、民意機關，因為各該機關之性質與人員選

用與一般機關不同，不適用職位分類制度，因此造成簡薦委制度與職位分類制度兩制併行的分歧狀態。

職位分類制度實施後，社會上的批評毀譽皆有之。由於它是中國文官制度史上一個劃時代的人事改革，有其值得稱許的貢獻，其重要貢獻為：(1)重視職務，爭取工作；(2)揚棄官治，崇尚服務；(3)同工同酬，計值給薪；(4)因事設職，組織精簡；(5)考試用人，素質提高（張金鑑，民 74）。然而在當時推行過猛，而公務員又缺乏共識，甚至對現職人員的權利造成傷害（趙其文，民 82），因此招致許多批評，分述如下：(1)不適合我國國情；(2)不可「以夷變夏」；(3)歸級辦理不當；(4)考試用人過嚴；(5)職系區分太細；(6)一表決定終身；(7)職級規範簡略；(8)公務難作評價（張金鑑，民 74）。

三、第三次改革（民國76年起）

第三次改革是指簡薦委制度和職位分類制度兩制合一的新人事制度，在考試院的命令下，於民國 76 年元月 16 日正式施行，此新制涉及的考試、任用、俸給、考績四法，先後於 75 及 76 年間分別制定和公布。新人事制度的出現乃因簡薦委制度與職位分類制度兩制併行，各成體系，建制精神及等級結構各不相同，有關公務人員之各項權益規定，如進用、升遷、轉調、考績及俸給等，未能完全平衡，在人事行政實務上造成差異，產生人事管理上的困擾（卜達海，民 75）。遂在民國 71 年，由人事行政局、銓敘部、考選部會同成立「兩制合一研究小組」積極研議（陳炳生，民 76）。經多次會議，兼採兩制之長，去兩制之短，訂出公務人員考試、任用、俸給、考績四種法律草案，送請立法院通過，由總統公布實施。

新人事制度建立之原則，乃是參酌兩種制度之實況，採長捨短，並適應教育水準之提高及國家公務之發展，重新規劃新人事制度，避免作不必要的變更，以利改行新制時之轉換及維護公務人員之權益。新制將過去兩制之各項法律，合併修訂為考試法、

公務人員任用法、俸給法、考績法，並力求其法典化。新制之適用，除法律另有規定外，以政府機關為範圍。至於公營事業及公立學校人事制度，協調主管機關配合新制，另以法律定之。各機關公務人員於新制實施後，分期分批改任換敘，限期納入新制（許濱松，民 79）。

新人事制度在研擬修訂後，一共有八個要點分列如下：(1)採用並簡併職系；(2)官等與職等併採；(3)依官等辦理考試；(4)一職務得跨列二至三個職等；(5)任用資格兼依官等職等而定；(6)同官等內職等均依考績晉陞；(7)官等依考試或其他條件晉陞；(8)薪俸依官等、職等和俸級標準（徐有守，民 75）。

新人事制度施行後，雖能有效消除原簡薦委制度與職位分類制度兩制併存之權益不平衡現象，推行以來能為各機關和公務人員所接受，但各機關在實際執行時，是否有窒礙難行之處，必須加以檢討。人事行政局遂於 77 年行政院人事主管會報討論後，研擬具體修正意見函送銓敘部參考。銓敘部除於全省各地舉辦法規檢討座談會，廣泛聽取意見外，並會同考選部及人事行政局，組成新人事制度法規修正審議小組，於 78 年 7 月至 10 月，召開 15 次會議後，提出相關法規之修正案，送交考試院院會審查通過，再函送立法院審議通過，經總統於民國 79 年公布，使得新人事制度法規更趨完整，更符合實際運作，確立了新人事制度的時代性。

四、第四次改革

筆者認為如果正在考試院審議中的公務人員基準法通過的話，第四次改革應以此為中心。因為我國現行人事制度雖有各種人事法律 50 餘種以為依據，但是這些法律乃是因應各階段之特殊需要而制定，以致多軌並行、複雜分歧、寬嚴不一、缺乏統一標準，使我國人事制度難以健全，執行上常感困擾，因此極需要公務員之基本權利義務及管理事項，建立統一之共同標準，成為全國人事法規之依據，公務人員基準法之訂定乃由此而生（吳庚，民 82；游至宏，民 82）。公務人員基準法之訂定將可統攝全盤人

事法規，確立全國公務員共同適用的基本規定，若是此法完成後，對我國文官制度的運作，將有莫大影響，因此以其做為一個文官改革的重要分際，應是無庸置疑。然而此法目前仍在考試院審議中，其主要內容包括：(1)明定本法之立法目的；(2)界定公務員定義與範圍；(3)保障公務員之基本人權；(4)明定公務員權利之保障；(5)明確規範公務員之義務；(6)建立人事管理基準；(7)公務員得組成工會。該草案審議完成後，尚需經立法院之審查立法，整個法案之通過恐需一段時間，就現階段而言，改革的重點，應從另一角度來思考。

行政院連戰院長上任後，在民國 82 年 9 月宣示「行政革新方案」，其目標是建立廉能政府，並以廉潔、效能、便民為重點要求，其革新要項分別為檢肅貪瀆、增進行政效能、加強為民服務等三部分（行政革新方案，民 82）。方案中與公務員最直接有關的是廉潔，也就是檢肅貪瀆部份，根據法務部馬英九部長的報告，民眾對貪瀆愈來愈不能忍受，已嚴重影響對政府施政的信任（馬英九，民 82），針對公務員的貪污行為進行矯正，是政府刻不容緩的事。因之法務部也訂定「肅貪行動方案」藉此檢肅貪瀆，澄清吏治，使公務員不敢貪、不能貪、不願貪。相對於行政院積極防治公務員的貪污，立法院也於 82 年 7 月通過公職人員財產申報法，並於當年 9 月 1 日正式實施。其目的在端正政風，建立公職人員清廉之作為及建立公職人員利害關係之規範。依法有總統、副總統、五院院長、副院長等 11 類公職人員每年定期向監察院申報一次。由於強制財產申報並公開的作用是讓社會大眾了解官員及民代在服公職期間，財產變化幅度的大小，此法消極面防止公職人員因財產的公開不敢有不法的收入，更在積極面顯示公職人員的自我負責，保持廉潔的形象。此外，原設於行政院各人事單位的人事查核單位或「人二」單位，在民國 68 年「端正政風整肅貪污方案」頒布後依法案分工，負責各該機關貪瀆案件之預防與舉發工作。民國 81 年 6 月立法院通過「政風機構人員設置條例」，使得政風機構正式成為法制部門，負責政風及貪瀆不法之預防（沈昆興，民 81）。上述三種行政及法規現象，適以說明政府防止公務員貪污