

大學用書

各國人事制度

許南雄 著



大學用書

各國人事制度

許南雄 著

中華民國八十一年九月初版
公元一九九二年

各國人事制度

定價五元

著者・許南雄

國立中興大學法商學院公共行政學系 轉

發行人：廖鳳

出版者：商鼎文化出版社

總經銷：千華出版公司

地址：台北市金山南路二段一三八號二樓

電話：〇三九五二四八

郵撥帳號：〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇
「千華出版公司」帳號

印刷所：雨利美術印刷公司

電腦排版：健呈電腦排版股份有限公司

發
記
證
局版臺業字第
五二二號

版權必究
翻印必究

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，尚且贍恩徇私，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

11/27/01

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」（一九八〇年八月）、「各國人事機關體制」（一九九二年一月）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

一九九二年八月底

國立中央圖書館出版品預行編目資料

各國人事制度 / 許南雄著. --初版. --臺北市
： 商鼎文化出版 ； 千華總經銷，民81

面 ； 公分

參考書目：面

含索引

ISBN 957-8575-51-3 (平裝)

1. 人事制度

572.4

81004662

各國人事制度 目錄

序

第一章 概論	1
--------	---

第一節 人事制度的涵義	1
-------------	---

第二節 人事機關的涵義及其設置背景	4
-------------------	---

第三節 人事權與行政權的關係	11
----------------	----

第四節 人事機關與行政機關的關係	16
------------------	----

第五節 人事制度的範圍	20
-------------	----

第六節 人事制度的相關因素與研究方法	24
--------------------	----

第二章 人事機關的組織體制	39
---------------	----

第一節 各國人事機關的種類	39
---------------	----

第二節 人事機關的職能	45
-------------	----

第三節 人事機關的地位	52
-------------	----

第四節	人事機關的體制與體系	56
-----	------------	----

第三章	人事機關的體制類型	71
-----	-----------	----

第一節	各國人事機關體制的分類	71
-----	-------------	----

第二節	幕僚制	76
-----	-----	----

第三節	獨立制	80
-----	-----	----

第四節	人事機關組織與管理的趨勢	87
-----	--------------	----

第四章	人事制度的類型	101
-----	---------	-----

第一節	消極性與積極性人事體制	101
-----	-------------	-----

第二節	非專業與專業化人事體制	103
-----	-------------	-----

第三節	幕僚制與獨立制	105
-----	---------	-----

第四節	恩惠制與才能制、分臍制與功績制	107
-----	-----------------	-----

第五節	官僚制與民主制	111
-----	---------	-----

第六節	制度化與人性化	113
-----	---------	-----

第五章	人事制度的原理	123
-----	---------	-----

第一節	政務官與事務官體制的區分	124
第二節	永業制的確立	128
第三節	人事制度的改革與發展	132
第四節	人力資源管理與人性化 管理思潮	137
第五節	行政倫理的維繫	140
第六章	英國人事制度	155
第一節	人事制度的演進與特質	156
第二節	事務官考試制與文官 考選委員會	161
第三節	人事機關的組織與職能	165
第四節	高等文官管理體制	171
第五節	人事管理體制	175
第六節	員工關係體制	184
第七章	美國人事制度	199
第一節	由分贓制到功績制	199
第二節	功績制的發展	204

第三節	人事機關的組織與職能	210
-----	------------	-----

第四節	職位分類與人力管理體制	220
-----	-------------	-----

第五節	激勵管理體制	234
-----	--------	-----

第六節	文官協議制度與勞資關係局	239
-----	--------------	-----

第八章	法國人事制度	257
-----	--------	-----

第一節	人事制度的沿革	257
-----	---------	-----

第二節	文官法與人事體制	262
-----	----------	-----

第三節	人事機關的組織與職能	266
-----	------------	-----

第四節	國家行政學院的體制與功能	274
-----	--------------	-----

第五節	人事管理體制	281
-----	--------	-----

第九章	德國人事制度	297
-----	--------	-----

第一節	人事制度的演進	297
-----	---------	-----

第二節	公務員法與人事體制	301
-----	-----------	-----

第三節	人事機關的組織與職能	308
-----	------------	-----

第四節	人事管理體制	316
-----	--------	-----

第五節	人事制度的特點與發展·····	326
第十章	日本人事制度 ·····	339
第一節	人事制度的沿革·····	339
第二節	中央與地方公務員法的體制·····	343
第三節	人事機關的組織與職能·····	352
第四節	人力運用體制·····	361
第五節	激勵與福利制度·····	374
第十一章	我國人事機關的體制 ·····	391
第一節	現行考銓機關體制的特色·····	391
第二節	人事機關體制的傳統背景·····	397
第三節	孫中山先生「考試權獨立」的學說·····	401
第四節	考銓機關體制的演變·····	411
第五節	現行人事機關體制與管理的癥結·····	417
第十二章	我國人事機關的改制 ·····	441

第一節	考試院體制及其改制論	441
-----	------------	-----

第二節	考銓行政的範圍及其獨立方式	449
-----	---------------	-----

第三節	憲法第八章「考試」條文的修正	455
-----	----------------	-----

第四節	憲法增修第九及第十四條條文分析	459
-----	-----------------	-----

第五節	行政院人事幕僚機構	465
-----	-----------	-----

第六節	考銓機關與行政機關的關係	473
-----	--------------	-----

第十三章	我國人事制度的特質	493
------	-----------	-----

第一節	人事制度的傳統背景	493
-----	-----------	-----

第二節	品位制與職位制	501
-----	---------	-----

第三節	新人事制度與人事管理措施	507
-----	--------------	-----

第四節	現行人事制度的檢討	514
-----	-----------	-----

第五節	人事制度的改進途徑	523
-----	-----------	-----

第十四章	各國人事制度的發展趨向	539
------	-------------	-----

第一節	各國人事機關體制革新的趨向	539
-----	---------------	-----

第二節	各國人事機關管理發展的趨向	543
-----	---------------	-----

第三節	開發中國家人事制度的特性與成長	546
-----	-----------------	-----

第四節	人事政策與文官法令的興革	552
-----	--------------	-----

第五節	人事管理體制的發展趨向	554
-----	-------------	-----

參考書目

.....	569
-------	-----

索引

.....	587
-------	-----

第一章 概論

各國人事制度（Personnel System）是其政府行政制度的一環，而人事制度又以取才用人的體制為其核心。取才、用人以至激勵管理，均是人事制度的主要環節，惟用行政與政治制度息息相關；也必見樹見林，而能獲悉全貌。再者，與人事制度之實施具有相關性的，是人事機關的體制與管理形態，故本章先說明人事制度的涵義，再說明人事機關的設立背景、人事權與行政權的關係、人事機關與行政機關的關係、人事制度的特性與範疇及人事制度的相關因素與研究方法，各節內容皆屬各國人事制度的緒論，故先敘述其概念。

第一節 人事制度的涵義

「人事制度」（Personnel System）即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體制）、法令規章（如各種考銓法規）；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

人事法規管理屬下的種種措施。人事法制規範偏重於法令規章與結構體系（structures），屬規範性、靜態的一面，而人事體制與管理措施，偏重於領導監督與行為管理，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。

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（註②），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③），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④），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別，卻又相互關連的緣故（註⑤）。

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，如軍官（Military Service）、司法官、民意代表等等，舉例言之，軍官四十五歲「退役」，司法官「終身職」，民意代表「選舉任期制」等等，均與常任文官的「退休」方式有別，屬性不同，不可混為一談。退休制度如此，其他如考試、任用、考績、訓練等等制度亦各有差別，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，而係僅指行政層級的「常任文官」之管理體制與方式。

但政府行政制度，同具一項特性，即所謂「官僚」（Bureaucracy）屬性。自古之「肉食

者鄙」或「父母官」以迄今之「立志做大官」（或「公僕」），皆有其官僚特性，德國社會學家威柏（M. Weber）所謂「官僚行政體制」（註⑥），或現代學者所強調行政中立的「新官僚制」（註⑦），畢竟有其官階（Rank）、官腔（Bureaucrat）、官式（Red Tape）的色彩，仕與農工商有其不同的職業屬性，由此也可看出政府機關與非政府機關（如企業或社團）之人事制度亦有差別（註⑧）；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，甚且趨於保守僵硬，後者固少有法制規範，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份而非全部，何況靜態的人事法規，端賴動態的人事行政知識技術之運用，始能獲致實效。而制度有其環境生態、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，人事制度易趨於繁複，亦益受重視：

（一）政府職能日益擴充，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（如擴增員額與人事經費）。如何精簡員額，也就成為人事制度重要的一環。

（二）科技化、專業化、自動化的環境下，對公務員素質的要求日見提高，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，如何改善政府與

文官的關係（即勞資關係、員工關係）以解決爭議，已成為行政機關人事管理體制的一項困境（註③）。

（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「黑官」，後者留用「人才」，皆為現代取才用人制度的繁複問題。

（五）行政機關組織受新環境與業務需要影響而調整，人事機關體制亦需隨之適度變革，惟每每過於僵硬，欠缺應變功能，故如何健全人事組織體制亦已成為健全人事制度的重要工作。

第二節 人事機關的涵義及其設置背景

人事機關（Personnel organizations, agencies, Departments, Offices....）是指處理人事行政業務之機構，亦稱人事（行政）機構，其為「部門化」（即機關組織的部門），則通稱人事部門，如人事局、人事處、人事室。人事機關是規劃與維護人事制度的樞紐，與人事制度的運用尤息息相關，宜先說明其概念。

各國政府組織皆設有人事機關，中央政府所屬人事主管機關為最主要之人事機構，其體制形態與管理體系方式，不一而足，要皆與處理人事業務有關。所謂人事業務（Personnel），不論任何公、私機關，皆與「人力」（Manpower, human resources）或「人才」之運用有