

張金鑑著

中國現行人事行政制度

臺灣商務印書館發行

張金鑑著

中國現行人事行政制度

臺灣商務印書館發行

中華民國六十一年二月二版

中國現行人事行政制度 一冊

基本定價壹元正

著作者 張 金 鑑

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及
臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：內版臺業字第〇一三號

版權所有
翻印必究

自序

中國的人事制度具有悠久的歷史，佔着重要的地位，並曾發生廣大的影響。漢朝的鄉舉里選制，魏晉的九品中正制及隋唐迄明清的科舉制度，均有其大足稱述的價值與貢獻。其設計的周詳，規制的完整，實有足多者。中國的人事制度在政治史上實扮演着極重要的角色。歷代的治亂興衰莫不與人事制度有直接關係。凡吏治清明之時，即是昇平治隆之世。反之，則出現政治的混亂現象。中國的人事制度或文官制度，不僅爲日本、朝鮮諸國所仿行，就是英國於一八五五年採行文官考試制度亦是從我國學過去的。由此足見中國人事制度所生的影響是十分廣大與深遠的。

民國成立，人事制度進入新階段，設置銓叙局，推行新制文官高等考試與文官普通考試，以恢宏民治精神。民國十七年北伐成功，重新制訂國民政府組織法，依國父遺教，採五權分立制，以考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試及銓叙職權。民國十九年一月，考試院正式成立，下設考選委員會及銓叙部，其地位與立法、行政、監察、司法四院平等，人事行政大權至此始趨於超然獨立。民國三十六年，實行憲政之治，依憲法規定，考試院掌理考試、任用、銓叙、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、養老等事項，並設考試委員以超然獨立的地位行使職權。其後，相繼頒行公務人員考

試法、任用法、俸給法、考績法、保險法、退休法等。中國現行的人事制度，於是燦然大備。

這一人事制度不僅與二十餘萬的現任公務人員及萬千有志仕途的青年士子有着密切關係，就是各級政府能否有效的成功的達成其任務，完成其使命，爲國家謀利益，爲人民造幸福，亦端視此項制度的優劣爲轉移。因之，國人對我國現行的人事制度，實不可不有所瞭解與研究。惟有關心人事制度的法令規章頗爲浩繁，實施事例亦甚爲複雜，查閱確非易事。著者不揣棉薄，願供勞力與智慮，就此繁複資料，加以整理與耙梳，並略抒管見評其利弊得失，寫成此書，自信簡明扼要，系統井然，可便於讀者閱讀，費力少而收穫多，事半功倍。此書既可供一般人士的參閱，復爲參加高等考試及普通考試應試者準備「考銓法規」「考銓制度」及「中國人事制度」等科目之最佳參考書籍；因其能以極少的精力與時間窺見問題的全貌與底蘊。

本書曾列爲國立政治大學公共行政研究所研究叢刊之一印行，分送學生參閱及作爲與有關學術機關交換之用。因所印數量有限，早已用罄，而各處需索仍爲數甚衆，乃加以修正與補充，交由臺灣商務印書館發行以適應社會需要而廣流傳。承王雲五先生慨然賜助，予以承印，不勝感荷，特表謝忱。著者不敏，未敢自是，書中錯誤，恐所難免，尙望讀者及海內賢達，不吝珠玉，惠予指教，便能於再版時修正之。

中華民國五十七年三月二十日 安陽張金鑑謹序於臺北市

中國現行人事行政制度

目次

第一章 緒論

第一節 人事制度的概念

一、意義 二、範圍

第二節 中國人事制度的特質

一、悠久的歷史 二、重要的地位 三、盡致的發揮 四、廣泛的影響

第三節 現行制度的歷史背景

一、歷史的淵源 二、近世的發展

第二章 人事行政機構

第一節 中央人事行政機關

一、考試院的組織 二、考試院職權

第二節 各級人事管理機構

一、人事機構的設置 二、人事人員的組成 三、人事人員的考核
四、人事人員與服務機關的關係 五、人事行政局的職責

第三節 現制的改善……………二九

一、關於組織之改善者 二、關於體制之商榷者

第三章 公務人員的考試……………三三

第一節 考試的範圍……………三四

一、應經考試之人員 二、不經考試可以任用之人員

第二節 考試的類別及應考資格……………三七

一、消極的資格 二、各種考試的應考資格

第三節 考試的機關與組織……………四一

一、典試委員會的組織 二、試務小組的成立 三、監試人員指派及其工作

第四節 考試的程序……………四四

一、徵求意見決定類科 二、考試的公告及報名 三、考試的舉行

四、閱卷及成績計算 五、錄取與榜示 六、呈報考試結果及頒發及格證書

第五節 現制的改善……………五〇

一、關於考試方法與內容者 二、關於考試制度者

第四章 公務人員的任用 五四

第一節 任用法的適用範圍 五四

一、適用的機關 二、適用的人員 三、不適用的人員

第二節 公務人員的等級 五七

一、限制任職 二、職務等階

第三節 公務人員任用資格 六〇

一、考試及格 二、考試或考績升等 三、銓敘合格

第四節 公務人員任用的限制 六三

一、任用時應注意的要素 二、消極資格的限制 三、迴避制度

第五節 公務人員任用程序 六七

一、派代 二、送審 三、銓敘 四、請簡呈薦及委任 五、動態登記

六、複審

第六節 現制的改善 七二

一、關於制度改進者 二、關於制度改造者

第五章 公務人員的考績……………七七

第一節 辦理考績的機關……………七五

- 一、主管人員執行考績
- 二、考績委員會執行初核
- 三、機關長官覆核
- 四、銓敘部訂定標準並作最後核定
- 五、各機關轉知考績結果並執行
- 六、考列五等者得申請複審

第二節 考績的種類……………七七

- 一、年終考績
- 二、平時考核

第三節 考績的項目……………七九

- 一、考績的標準
- 二、項目與分等

第四節 考績的獎懲……………八一

- 一、年終考績與獎懲
- 二、平時考核與功過

第五節 現制的改善……………八五

- 一、關於考績制度者
- 二、關於考績實施者

第六章 公務人員的俸給……………九〇

第一節	俸給法適用的範圍·····	八八
一、簡、薦、委人員	二、聘派人員	
第二節	俸給的內容·····	八九
一、本俸	二、年功俸	三、加給
第三節	叙俸的標準·····	九一
一、初任叙俸	二、調任或改敘俸	
第四節	俸給的管理·····	九五
一、規定俸給的機關	二、俸給核敘的程序	
第五節	現制的改善·····	九七
一、關於俸給制度者	二、關於俸給政策者	
第七章	公務職位分類·····	一〇一
第一節	職位分類法的內容·····	一〇一
一、職位分類適用範圍	二、職位分類專有名詞	三、職位分類基本原則
四、職位分類繼續管理	五、職位分類的主管機關	
第二節	我國辦理職位分類步驟·····	一〇六

一、舉辦職位調查 二、區分職系 三、劃分職級 四、制定職級規範
五、職級列等 六、訂定法規 七、職位歸級

第三節 分類職位公務人員四法……………一一四

一、考試法要點 二、任用法草案要點 三、考績法草案要點
四、俸給法要點

第四節 現制的改善……………一九

一、觀念上的改變 二、政策上的考慮

第八章 公務人員的保險……………一二四

第一節 保險對象與內容……………一二五

一、投保人員 二、保險範圍

第二節 保險的給付……………一二六

一、免費醫療 二、現金給付 三、離職退費

第三節 保險費率與負擔比例……………一三一

一、保險費率 二、負擔比例

第四節 保險主管機關……………一三二

一、主管機關爲銓敘部 二、承保機關爲中央信託局

三、監理機關爲監理委員會 四、要保機關爲被保險人服務機關

第五節 現制的改善……………一三五

一、公保權責統一問題 二、罰則之嚴格執行問題 三、補充法規之制定問題

第九章 公務人員的服務及懲戒……………一四〇

第一節 公務員服務制度……………一三九

一、適用對象 二、基本要求 三、公務員責任

第二節 公務員懲戒制度……………一四五

一、懲戒的對象與事由 二、懲戒的種類 三、懲戒的程序及機關

四、懲戒法中的停職 五、懲戒與刑事關係 六、懲戒處分與行政處分的關係

第三節 現制的改善……………一五一

一、關於服務制度者 二、關於懲戒制度者

第十章 公務人員的訓練與進修……………一五六

第一節 我國公務員任職前的訓練……………一五四

一、普通學校的訓練	二、特別學校的訓練	三、考試程序中的訓練與學習
第二節 我國公務員任職後的訓練		一五六

一、特定公務人員的進修	二、一般公務人員的進修	三、任職後訓練的實施
第三節 現制的改善		一六三

一、關於訓練制度者	二、關於訓練實施者
-----------	-----------

第十一章 公務人員的退休與撫卹	一六七
-----------------	-----

第一節 公務人員退休	一六八
------------	-----

一、適用主體	二、退休種類	三、退休給與	四、其他優惠
--------	--------	--------	--------

第二節 公務人員撫卹	一七五
------------	-----

一、撫卹的種類及其給付標準	二、撫卹金的計算方法
---------------	------------

三、撫卹金的領受順序	四、撫卹金權的終止喪失及消滅
------------	----------------

第三節 現制的改善	一八一
-----------	-----

一、關於給與標準者	二、關於撫卹制度者	三、關於退休制度者
-----------	-----------	-----------

中國現行人事行政制度

第一章 緒 論

第一節 人事制度的概念

一、意義 人事制度在政府方面言，可稱爲人事行政制度或公務員制度亦稱文官制度。欲對人事制度的性質有所認識，須先瞭解「人事」與「制度」的含義，費富納(J. M. Pittner)說：「人事行政一詞因各方着重之點不同而各異其定義，但均承認其中包含着每一組織中所必需的由某些人從事的一羣職務或服務。」(見Public Administration P. 265) 由此足見一個機關或團體，是以人員和工作爲「人事制度」的中心。

魏勞卑(W. F. Willoughby)以爲人事行政係指「能以選用並保持最有效能的公務員爲政府辦理公務時，所需的各種程序與技術，及對公務員所爲有效統制與指導的制度。」(見Principles of Public Administration p. 211) 懷德(L. D. White)認爲「所謂人事行政決非僅指人員的雇用與解除的機械工作而言，最重要者尚在分析人類的心理動機與趨向，並採用精巧熟練的方法與手段，使每個人在一

組織中皆得到最適宜的安置，將其內部所有精能，皆得到最完全的實現與發揮。」(Introduction to the Study of Public Administration, Chapter 9. pp. 21-217)故人事行政除了靜態的組織職務分配關係外還兼及動態的運用，以發揮公務員的內在潛能，此為現代「人事制度」的新含義。

要而言之，「人事制度」乃是管人以治事的實施，也就是一個機關或團體為完成其使命，對其工作人員作最適切有效的選拔、使用、教養、維護、督察、考核，以達到「人盡其才」「事竟其功」的目的時所運用的規範與方法。

二、範圍 我國掌理人事行政的最高機關為考試院，依憲法第八十三條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」由此條文可知考試院的職權，不僅以考試為限，是兼行考試和銓敘兩種職權，亦可以說就是全部人事行政事宜。所謂人事行政的範圍，實包括以下各項：(一)人事行政機構。即中央人事行政機關的組織、職權，以及各級人事管理機構的設置、組成和人員的考核等。(二)公務人員的考試。即有關考試的範圍、類別、應考資格、程序以及考試的機關與組織等。(三)公務人員的任用。任用法的適用範圍、公務人員的等級、任用的資格、限制及程序等。(四)公務人員的考績。即考績的機關、種類、項目、獎懲等。(五)公務人員的俸給。俸給法適用的範圍、俸給的內容、管理及敘俸的標準等。(六)公務職位分類，討論

職位分類法的內容，辦理的步驟及有關分類職位人員的考試、任用、考績及俸給等。(b)公務人員的保險，即保險的對象、內容、給付，主管機關及保險費率與負擔比例。(c)公務人員的服務及懲戒。就有關公務員之服務與懲戒制度予以討論。(d)公務人員的訓練與進修，包括在職前的訓練及在職後訓練兩種。(e)公務人員的退休與撫卹。即討論公務人員退休法、撫卹法的內容與實施。

第二節 中國人事制度的特質

一、悠久的歷史——中國立國已有四千多年，為時久遠居於世界首屈一指的地位，故我國的文官制度歷史的長遠亦非他國所能比擬，中國完備的人事制度的出現實在於秦始皇廢封建行郡縣之後。始皇統一全國後，取消割據自雄的封建諸侯，建立中央集權的有力政府，各地方政府的官吏概由中央委派，任期亦由委派權力者決定，人事制度的實質遂得具備。至漢高祖雖一度舉行封建，然景帝、武帝而後則封侯不得治民，都是由中央置內史治之。且受封者不就國，治事權完全被剝奪，中央封侯可任意貶黜，故實際上處理政務者是對中央負責的官吏而非諸侯。東漢勵行集權之制，人事制度又獲長足的進展。

魏晉南北朝時，因政治的紛亂與經濟的逆轉，割據局面又現，九品中正制度成為豪門鉅族壟斷仕

途的工具，人事制度受到相當的挫折。惟爲時不久，隋設進士科，唐行科舉，使中國的人事制度爲更進一步的發展。宋元兩朝的政治集權更甚，人事制度的應用更切，登峯造極，其精神遂有淋漓盡致的發揮。明清時的吏治運用，雖不減往昔，但官僚主義所發生的弊害已有充分的表現，亦即中國人事制度的衰退時期，最近因國家性質的轉變，政府職能的擴張，和外國文化的鼓盪，衰舊的官僚制度漸已過渡爲現代公務制度，使中國人事制度史有新頁的記載，綜觀此述，可見中國的人事制度實具有兩千餘年的悠久歷史，是世界其他國家所不曾有的。

二、重要的地位——中國的政治組織長期滯留在專制制度的階段，而歷代的專制君主，除之少數英明強幹的開國元君外，多是懦弱昏庸之輩，至於實際上推行及管理政務者，確爲輔佐君主的官吏。故中國歷代政治制度名雖爲獨夫至尊的君主政治，實則爲臣僕把權的官僚政治，人事制度在中國政治史上乃佔有最重要的地位。

就中國的史實觀察，歷代官吏所扮演的角色也確極重要，各朝的治亂興衰也無不與人事制度有直接的關係。凡史治清明之時，則表現於政治社會上就是昇平治隆，國富民安的現象，反之，則表現政治混亂、社會凋零的局面。兩漢隆盛之基，得力於「循良官吏」和「氣節之士」者至鉅，自另面觀之，歷史上所謂權臣之亂，朋黨之爭，也演成各朝的亂局或傾覆，而這些禍亂的實質也就是官吏間相互傾