

中華叢書

美國文官制度論

國立編譯館主編

中華叢書

美國文官制度論

謝有爲著

中華叢書 美國文官制度論

中華民國七十五年十月初版

全一冊 定價

精裝新台幣貳佰叁拾元
平裝新台幣貳佰元

主編者 國立編譯館

編審者 國立編譯館中華學術著作編審委員會

著者 謝有為

出版者 國立編譯館

地址：臺北市舟山路二四七號
電話：三二一六一七一

印刷者 三軍大學印製廠

自序

民國六十一年春，作者兼中國職位分類學會祕書；嗣主編「中國人事行政月刊」，得有機會瀏覽各國文官制度資料，隨時介紹一些各國人事行政的新措施或專文，以充實該刊「名著選譯」欄內容，供作人事革新的參考。其時，正值我國推行職位分類制度，所譯介者，自以美國文官制度之有關論述爲多。本書之作，大部份完成於此一段時間。

美國聯邦文官制度的建立，爲期不久，僅有百餘年的歷史。嚴格的說，應自一九二三年訂頒「職位分類法」後，各種人事管理法規，方稱逐次完善。學者有推崇職位分類制度者，認美國之能贏得二次大戰勝利，以「功績原則」爲基本精神的分類職位文官制度，功不可沒。緣功績原則，在進用人員方面，雖訂有一定的原則，但仍具有甚大彈性；因而在國家處於戰爭之緊急狀態，需用大量人員，能動員人力，依「適才適所、專才專業」原則，分配工作，發揮政府之總體力量；而於戰爭結束後，可裁減員額，順利復員。故戰後民主國家，咸以美國聯邦文官制度，爲一符合民主精神，亙古未有嶄新之人事管理制度。

職位分類爲文官制度之新設計，是科學管理運動和行爲科學理論發展的產物，亦爲二十世紀初葉社會科學新思潮的結晶。我國研究職位分類制度，亦有多年，而於民國五十七年付諸實施。惟以

科技進步，文官所担負之職責，一方面要求高度的專業，他方面則要求科際的整合；在時代浪潮的衝擊下，許多舊有規定，爲適應情勢變遷，必須加以修訂，即美國，亦不能例外。職位分類制度的基礎是功績原則，其意義一如我國憲法所定「公務人員非經考試及格者不得任用」相當。因之美國文官法規，時有修訂，甚至因政權之更迭，大肆變革，然若有違功績原則，則必大張撻伐，羣起而攻。是以本書敘述美國文官制度，以功績原則爲主體；並以文官制度之演進及待遇理論的探討，作爲架構；以明美國文官制度實具有一貫的精神。進一步言，美國的功績原則與我國自漢唐以下考試用人原則，實多相似之處，其是否借鑑於我國，固無蛛絲馬跡可尋，但足可證明政府取士，以「考試」爲唯一之典則。因此，本書雖只介紹美國文官制度，實則是文官制度的一般性理論，可供規劃人事管理的參考。

本書所運用的資料，皆爲第一手資料，資料來源，均詳爲註明。由於譯作經過，前後已歷十餘年，部份曾發表於「中國人事行政月刊」、「人事行政季刊」和「研考月刊」等期刊。惟當時所發表者，於新資料到達時，內容往有不同，均經修訂增補，故於結集時，已非舊日原來面目。

行年六十，浮生若夢，雖好弄墨，輒不自斂帶。蓋治事之暇，讀書所以養氣，非敢以著作自鳴也。昔亭林先生有言：「君子之學，廓然而大公，物來而順應；故聞一善言，見一善行，若決江河，沛然莫之能禦。」余於學嘗如是，於治事亦爲是。

十餘年來，承美國人事管理局浩夫先生（Mr. J. Douglas Hoff, Chief, International

Visitor Division, Office of Public Affairs, OPM) 數度函寄資料，並於前文官委員會改組後，代向功績制度保護委員會索寄有關該會資料，本書內容，得以充實完整；其服務熱誠，良堪敬佩。在撰寫期間，復承考試院考試委員傅肅良先生之審正，考選部李參事廣訓，行政院研究發展考核委員會林研究委員克昌，多所鼓勵，尤深銘感。

作者學殖未深，不自量力，率爾操觚，謬誤之處必多，尚乞博雅君子，幸以教之。

謝有為 自序於台北

民國七十五年九月

美國文官制度論目次

自序	一
第一章 美國文官制度的基礎	一
第一節 概述	一
第二節 功績制度的剖析	二
第三節 功績制度的堅持	一四
第四節 功績制度的重要法規	二九
第五節 結語	三三
第二章 文官制度的演進	三五
第一節 概述	三五
第二節 立國初期文官任命概況	三六
第三節 分職制度的回顧	三八
第四節 功績制度的萌芽與成長	四二
第五節 功績原則的新涵義	四八

第六節 聯邦人事制度的改革	五二
第七節 結語	六六
第三章 人事主管機關	六九
第一節 概述	六九
第二節 人事管理局組織體系	六九
第三節 功績制度保護委員會組織	八五
附錄 美國前文官委員會的組織	八八
第四節 文官制度的成就	一〇四
第五節 結語	一〇七
第四章 職位分類	一〇九
第一節 概述	一〇九
第二節 職位分類的意義和分類標準	一一二
第三節 職位分類的改進	一一七
第四節 職位分類的問題	一三四
第五節 結語	一四三
第五章 文官選拔	一四五

第一節	概述	一四五
第二節	選拔程序	一四七
第三節	應考人注意事項	一五三
第四節	考試及格	一五五
第五節	選拔技術	一五八
第六節	結語	一七三
第六章	常任文官	一七五
第一節	概述	一七五
第二節	常任文官的涵義	一七七
第三節	常任文官的條件	一八〇
第四節	除外職位	一八二
第五節	常任文官制度的特有規定	一八四
第六節	高級常任文官任用制度	一八七
第七節	常任文官的訓練	一九一
第八節	常任文官的貢獻	一九五
第九節	結語	一九七

第七章 文官待遇和福利.....一九九

第一節 概 述.....一九九

第二節 文官待遇問題及其改革.....二〇〇

第三節 文官待遇原則及其運用.....二〇四

第四節 高級文官待遇的改革.....二一〇

第五節 一般俸表.....二一六

第六節 績效待遇基本技術.....二一九

第七節 文官福利.....二二五

第八節 退休與年金.....二二八

第九節 結 語.....二三二

附錄 待遇理論剖析.....二三三

第八章 文官的考績.....二六五

第一節 概 述.....二六五

第二節 考績的涵義及範圍.....二六五

第三節 考績的理論.....二六七

第四節 考績制度.....二六九

第五節	績效評審方法	二七一
第六節	潛能評審	二八一
第七節	考績與獎懲	二八五
第八節	結語	二八六
第九章	視察制度	二八七
第一節	概述	二八七
第二節	建立視察制度的緣起	二八八
第三節	視察工作的發展	二九一
第四節	視察工作範圍的擴大	二九四
第五節	視察工作的改進	二九七
第六節	總體管理概念	三〇二
第七節	總體衡量觀念	三〇五
第八節	視察制度的貢獻	三一二
第九節	視察制度的變更	三一六
第十節	結語	三一八
第十章	人事管理資訊系統	三二一

第一節 概述	三二一
第二節 系統概念	三二二
第三節 目標與目的	三三一
第四節 人事資訊的需要條件	三三三
第五節 設計人事管理資訊系統途徑	三三七
第六節 人事管理資訊系統特徵	三三八
第七節 資料傳遞流程及重要工作里程碑	三四三
第八節 聯邦自動化專業系統	三四五
第九節 結語	三四七
第十一章 美國文官制度的評價與展望	三四九
第一節 概述	三四九
第二節 功績制度的評價	三四九
第三節 人事管理改革法案的評價	三五四
第四節 績效待遇制度的評價	三五七
第五節 文官制度待解決的問題	三六〇
第六節 文官制度的展望	三六七

第七節 結 語……………三七二

圖表目次

圖二—1 (一九七八年以前文官委員會與各部關係示意圖)……………	五八
圖二—2 (現行聯邦政府人事制度示意圖)……………	六一
圖三—1 (美國人事管理局組織系統一覽)……………	七一
圖三—2 (管理室組織系統)……………	七五
圖三—3 (勞工管理關係室組織系統)……………	七六
圖三—4 (人事室組織)……………	七六
圖三—5 (計畫評估室組織)……………	七七
圖三—6 (政府間人事計畫室組織)……………	七八
圖三—7 (人事服務處組織)……………	七九
圖三—8 (工作力效果發展處組織)……………	八〇
圖三—9 (待遇處組織)……………	八一
圖三—10 (行政人事管理處組織)……………	八三
圖三—11 (機關關係處組織)……………	八四
圖三—12 (功績制度保護委員會組織體系一覽)……………	八六

圖三—13 (政策標準局組織)	九三
圖三—14 (人員選拔局組織)	九四
圖三—15 (高級文官人力局組織)	九五
圖三—16 (人事調查局組織)	九六
圖三—17 (訓練局組織)	九七
圖三—18 (退休保險職業保健局組織)	九八
圖三—19 (事務管理局組織)	九九
圖三—20 (人力資訊系統局組織)	一〇〇
圖三—21 (人事管理評估局組織)	一〇〇
圖三—22 (政府間人事方案局)	一〇一
圖三—23 (人事分局組織)	一〇三
圖四—1 (職位分類系統)	一一八
圖七—1 (速率因素和績效俸最高額關係)	一二一
圖七—2 (馬思婁與馬哈拔理論比較)	一二五
圖七—3 (工作滿意雙因子理論的基本架構)	一二九
圖七—4 (勞動與波特的理論模式)	一五八

圖九—1 (生產力與效果關係圖)	三一〇
圖九—2 (總體衡量關係圖)	三一—
圖十—1 (管理控制系統)	三二四
圖十—2 (資訊處理)	三二五
圖十—3 (訊息層次)	三二五
圖十—4 (資訊層次)	三二五
圖十—5 (事件處理過程)	三二六
圖十—6 (實時圖)	三二七
圖十—7 (變異性影響圖)	三二八
圖十—8 (事務之決定)	三二九
圖十—9 (人事管理資訊系統一般流程示意圖)	三四三
表一：工作考評制度因素評估關係表	一二二
表二：印地安那州書記及技術員 (COMOT) 評分指南表	一二五
表六 1 中央與地方文官人事管理分權情形表	一八五
表七—1 首長俸表	二一一
表七—2 高級文官俸表	二一一

表七——3 行爲準則評分表實例·····	二二三
表七——4 一般俸表·····	二一七
參考書目·····	三七三
參考期刊·····	三七四
英名中譯索引·····	三七五