

大 專 用 書

各國人事制度

傅 肅 良 著

各國人事制度

傅 肅 良 著

學歷：中央政治學校畢業

經歷：人事管理專員、科長、專門委員、處長
、參事、司長、副局長等人事職務

現職：政府機關公職

中興大學、文化大學兼任教授

三民書局印行

內 部 參 考

行政院新聞局登記證 警字第一〇二號
 著作權執照內著



作者 傅 肅 良
 發行人 劉 振 強
 出版者 三民書局股份有限公司
 印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
 郵撥：〇〇〇九九九八十五號

中華民國七十一年一月
 中華民國七十二年九月
 中華民國七十二年九月
 中華民國七十五年九月
 初版
 再版
 訂初版
 訂初版
 訂初版

◎ 各 國 人 事 制 度

基本定價伍元捌角玖分

修正三版序

本書自七十一年一月出版後，因部分國家的人事制度已有若干改變，爲使本書內容能保持合時，乃決定予以修正。其要點如下：

一、英國部分：英國人事主管機關，自1981年起又有改變，部分人事事項亦有修正，本書第二章乃予配合修正。

二、美國部分：美國人事主管機關的組織，自1982年起已有調整，部分人事規定亦有改變。本書第三章乃作適度改正。

三、德國部分：德國公務員法，於1982年有相當幅度的修正，爲配合該法的新內容，本書第五章乃作必要的修正。

四、韓國部分：韓國公務員法，於1981年曾有重大的改變，本書第七章第一節，亦須作配合的修正。

五、南非聯邦共和國，與我國邦交極爲密切，爲了解其人事制度，乃根據該國1982年修正的公務員法，在第十章內增列第三節，以爲介紹。

以上修正所依據的資料，主要係以馮信孚、趙其文、陳炳生、徐樹旺、曾正國、吳三靈、楊百島諸先生出國訪問、研究、考察所攜回者，及南非聯邦人事官員來我國訪問所贈送者爲準，作者特此對各位先生致謝，其中如仍有錯失，自當由作者負責。

本書蒙三民書局同意修正出版，特此致謝。又因匆促修正，審閱不週，疏誤之處仍所難免，還請各界先進原諒，並請不吝指正。

傅 肅 良

七十三年八月於臺北市

自序

由於國與國間各種交往之頻繁，使國與國間之關係極為密切，因而國與國間之相互依賴與影響作用亦更為明顯。一個國家之人事制度，固需適應國情及當時需要，但為期能隨着時代進步而不斷謀求改進，並以人事革新帶動行政革新與經濟發展，則研究外國人事制度並酌採取其優點，自有需要。故各國人事制度，不僅為研究及從事人事工作者所應了解，更為人事主管機關於策劃人事制度時所應重視。

多年來，作者就有撰寫各國人事制度之願望，此一願望直到今天才算初步實現，其時間之所以一再被拖延，一為蒐集資料不易，蒐集合時資料更屬不易；二為文字上之困難，如法文、德文等均非作者所能了解；本書在今天之所能完成，實由於親友之鼎力協助。如作者岳父羅萬類先生，對各國人事制度提供資料最多，鼓勵最大，指導亦最多；丁中江先生提供美國人事管理局組織及一九七八年文官改革法資料，馮信孚先生贈送韓國人事制度資料，吳經國先生提供英國人事制度資料，歐育誠先生致送日本人事院各國人事制度資料，許毓國先生借閱新加坡、菲律賓、泰國人事制度資料；均在此深致謝意。本書稿成之時，三民書局董事長劉振強先生即慨允出版，亦特此致謝。

各國之人事制度，可謂經常在變，本書內容，作者雖已盡最大努力以保持合時，但其中不免仍有已屬明日黃花者；再成書匆促，審閱不週，疏誤之處亦難避免；併請各界先進，不吝指正。

傅肅良 七十一年一月於士林

各國人事制度 目次

第一章 前言

第一節	生態理論與人事制度	1
第二節	研究各國人事制度之需要	7
第三節	各國人事制度國別之選擇	11
第四節	各國人事制度之敘述方式	15

第二章 英國人事制度

第一節	人事機關及機構	17
第二節	人事制度之範圍、演變與特性	21
第三節	人事體制	25
第四節	考試	29
第五節	任用	33
第六節	俸給	42
第七節	考績	47
第八節	訓練進修	53

2 各國人事制度

第九節 服務、懲處與申訴	56
第十節 公務員團體與協議	61
第十一節 年金與災害補償	63

第三章 美國人事制度

第一節 人事機關及機構	69
第二節 人事制度演變及公務員範圍	80
第三節 人事體制	87
第四節 考試	100
第五節 任用	107
第六節 俸給	122
第七節 考績	129
第八節 訓練	139
第九節 服務、懲戒與保障	146
第十節 管理者與工會間之關係	156
第十一節 退休、補償與裁員	166

第四章 法國人事制度

第一節 人事機關及機構	177
第二節 公務員範圍與制度演變	180
第三節 人事體制	184
第四節 考試	188
第五節 任用與升遷	193
第六節 俸給	200
第七節 考績	204

第八節 訓練	208
第九節 服務與懲處	212
第十節 結社與參與管理	219
第十一節 退休撫卹與災害補償	223

第五章 德國人事制度

第一節 人事機關及機構	227
第二節 公務員範圍與制度演變	231
第三節 人事體制	235
第四節 考試	238
第五節 任用	242
第六節 俸給	248
第七節 考績與訓練	252
第八節 權利、服務、懲戒與申訴	254
第九節 參與協商	264
第十節 退休撫卹	267

第六章 日本人事制度

第一節 人事機關及機構	275
第二節 公務員範圍與制度演變	282
第三節 人事體制	287
第四節 考試	298
第五節 任用	306
第六節 俸給	313
第七節 考績	324

第八節 訓練	327
第九節 服務、懲處與審查	330
第十節 職員團體與其運用	337
第十一節 互助、退職、恩給與補償	340

第七章 亞洲其他國家人事制度

第一節 韓國人事制度	349
第二節 新加坡人事制度	367
第三節 菲律賓人事制度	388
第四節 泰國人事制度	422

第八章 歐洲其他國家人事制度

第一節 意大利人事制度	445
第二節 蘇聯人事制度	456
第三節 捷克斯拉夫人事制度	460
第四節 南斯拉夫人事制度	464

第九章 美洲其他國家人事制度

第一節 加拿大人事制度	471
第二節 巴西人事制度	482
第三節 阿根廷人事制度	495

第十章 非洲國家人事制度

第一節 迦納人事制度	503
第二節 象牙海岸人事制度	518

第三節 南非聯邦共和國人事制度.....	528
----------------------	-----

第十一章 比較與結語

第一節 人事機關與人事機構.....	539
第二節 人事法制.....	543
第三節 人事體制.....	546
第四節 考試.....	550
第五節 任用.....	554
第六節 俸給.....	560
第七節 考績.....	565
第八節 訓練.....	568
第九節 服務、懲處與申訴.....	573
第十節 結社與參與管理.....	578
第十一節 退休與撫卹.....	581

參考書目

第一章 前 言

第一節 生態理論與人事制度

第一項 生態理論之起源

生態理論係由環境系統理論演變而來，而環境系統理論又是以系統理論為根據。茲簡說如下：

一、系統理論：所謂系統（姑稱為本系統），係指具有規律化的交互作用或相互依賴關係的若干事物（稱為部分或因素），為達成共同目標所構成的整體。但構成此一整體之若干事物，每一事物本身又自成爲一個系統（姑稱為次級系統），每一事物同樣是由具有規律化的交互作用或相互依賴關係的若干次級事物，為達成共同目標所構成的次級整體，故本系統係由各次級系統所構成。再本系統亦不是孤立的，它又與其他具有規律化的交互作用或相互依賴關係的同層次事物，為達成共同目標構成一範圍更大的系統（姑稱為上級系統），故本系統與其他同層次系統又成為上級系統的部分或因素。若此，本系統之內有次級系統，

本系統之外有上級系統；甚至次級系統之內又有更次級系統，上級系統之外又有更上級系統；此種層層的交互作用與相互依賴的關係就稱為系統理論。

二、環境系統理論：係指吾人研究或瞭解某種問題時，必須考慮到外界環境因素，而外界環境又有一般社會環境因素及特定任務環境因素之別，前者如文化環境、教育環境、科技環境、政治環境、法律體制、經濟環境、自然資源、人口特質等；後者如願意的喜好、設備及物料供應情況、公眾的態度、所採用之技術等。此種外界環境因素，與擬予研究或瞭解的問題之間，均具有交互作用與相互依賴的關係，故為研究或瞭解問題時所不可疏忽。

三、生態理論：生態理論原係應用於研究生物與環境的關係者，即發現與瞭解何種自然環境有利於何種生物之成長，如氣溫、土質、水分、濕度等，對生物的成長均有重大影響；雖屬同樣的生物，如在不同的氣溫、土質、水分、濕度的自然環境中，其成長形成亦有不同，如俗語云，「淮河以南的橘，移植至淮河以北則會變成枳」。我國南方宜於生長稻谷，故民食亦以米為主；北方宜於生長麥子，故民食亦以麵為主。

第二項 生態理論應用至行政學術之研究

生態理論原只應用於研究生物與環境關係的理論，但後來漸被延伸應用至行政學術與環境的研究，且大放異彩。茲簡說如下：

一、高斯 (John Gaus) 之開端：高氏於一九三六年曾發表論著「美國社會與公共行政」，於一九四七年又發表「政府的生態學」。在政府的生態學中，認為政府組織與行政行為必須考慮生態環境的因素，換言之，在不同的生態環境中，應有不同的政府組織型態與行政行為，以

適應生態環境。

二、雷格斯 (F. Riggs) 之發揚：雷格氏所著的「公共行政生態學」中，建立一套能解析各種類型社會的行政模式，更創「農業型行政模式」、「工業型行政模式」及「過渡型行政模式」的理論，認為在這三種不同的社會中，各有着功能上及結構上不同的行政模式。如農業型的社會，無太多的分工，象徵農業社會中的功能與結構的混雜一體的現象，其情形與光線在投射稜鏡前之白光一樣；工業型的社會則分工精細，表現出各種功能與結構的高度分化，其情形正如光線透過稜鏡後呈現出各種不同光譜一樣；至過渡型的社會，則在功能與結構上表現出下列三種特徵，即(一)異種並存 (Heterogeneity)，指在一個社會中，同時呈現了不同的制度及不同的行為與觀點，既有農業社會的特性也有工業社會的特徵，既有高樓大廈也有古老平房，既有科學思想也有陳腐觀念，有人主張節育有人主張多產，形成一種新舊皆有傳統與現代兼容的社會；(二)形式主義 (Formalism)，指理論與實際的脫節，如一方面有冠冕堂皇的法律制度，但不太發生規範作用，傳統的特性在形式上雖已被摒棄，但事實上仍發生了影響力；(三)重疊性 (Overlapping)，指組織上及結構上的重疊，傳統社會的結構與現代社會的結構，彼此重疊存在，如一方面設立目標明確分工精細的眾多機關，一方面又保存了目標籠統的同鄉團體。

第三項 生態理論與人事制度

生態理論既可應用至行政模式的研究，似亦可適用至人事制度的研究；如適用至人事制度的研究，則宜注意下列各點：

一、擴大人事制度研究領域：研究人事制度，不但要研究人事制度的本身，更需包括人事制度的四周環境，如考試為人事制度的一個環

節，但研究考試問題時，尚需考慮及其他與考試有關之環境因素，如人力供需情況、教育水準、應徵人之心態、社會對公務員的態度等。根據此種擴大範圍後所研究與設計出來之人事制度，才是適合的制度。

二、人事制度需適合國情：各國的國情常有不同，往往有其獨特的文化傳統、政治制度、經濟基礎、社會風俗、民族性格、教育水準等，由於國情的不同，自會影響及人事制度的設計。再人事制度需在國內推行，為維護機關用人與推動業務所必需，自與國情發生密切關係，欲求人事制度推行順利自需適合國情。人事制度既需適合國情，而各國國情又多有不同，故一個國家的人事制度需在國內慢慢生長而成，不可能突然間產生一種嶄新的制度；同樣的理由在他國行之有效的人事制度，如將之移植至國情不同的另一個國家，自不能同樣的行之有效，甚至不可能生根滋長。故有怎樣的環境就有怎樣的人事制度，環境影響人事制度的力量大，而人事制度影響環境的力量反而較小。

三、人事制度需權變運用：環境是多變的，為期人事制度能推行順利，人事制度需具有相當彈性，包括實質規定的彈性與程序的彈性，如任用資格雖為實質的規定，但仍需具有彈性，以期於特殊情況下無法依正常任用資格羅致人員時，允許降低資格作臨時性的任用；再如考試手續，係程序性規定，如能保持彈性，則可視情況需要作不同的運用。

第四項 各國人事制度之共同性與差異性

人事制度有其基本的目標，及達到目標時所應採取的各種措施，各國的國情雖有不同，但人事制度的目標，卻有較多的共同性，而為達成目標所採取的措施，則差異性甚大。如

一、需有健全之人事制度：此為各國人事制度的共同目標，但在措施上，有者中央及地方適用同樣的制度，有者中央與地方分別適用不同

的制度；有者將人事制度明定於憲法，有者則以法律規定，更有者僅以行政規章規定。

二、需有主管人事制度之機關：此雖為各國共同的目標，但在措施上，有者設委員會主管，有者設首長制機關主管；有者由同一機關主管，有者分由若干機關共管；有者主管機關權力甚大，有者主管機關權力甚為有限。

三、需建立體制以為運作人事行政之依據：但建立體制之程序，有者極為繁複，有者甚為簡易；有者體制架構甚為精細，有者體制架構簡單；有者以工作之性質及職責程度為準建立架構，有者以人員身份地位為準建立架構；有者體制架構需隨業務變更而經常調整，有者體制架構可脫離業務而獨立。

四、遴選優秀人員：亦為各國之共同目標，但有者嚴格採用考試用人，有者考試與甄選方法並用；有者將一小部分人員不列入考試用人範圍之內，有者有相當部分人員可不經考試進用；更有者以考選通才為原則，有者以考選專才為原則；有者考試程序極為嚴密，有者考試程序極為簡單；有者偏向任用考試即考即用，有者偏向儲備考試候缺遞補；有者嚴限應考資格，有者不作應考資格限制。

五、任用適當人員執行職務：此雖為各國之所同，但有者本為事擇人原則而任用，有者本因材器使而任用；有者力求專才專業，有者只求適才適所，有者仍是通才通用；有者調任範圍嚴加限制，有者盡量擴大調任範圍，有者事在人在事廢人去，有者人並不因事之存廢而去留；有者重視人員之勝任現職，有者重視人員之永業發展。

六、建立合理俸給制度：又為各國所共同努力之目標，但有者以所任職責為依據設計俸給，有者以人員資歷為依據設計俸給，更有者以生活費用為依據設計俸給；有者公務員俸給較一般民營企業為高，有者較

一般民營企業爲低，有者力求與民營企業取得平衡；有者一個職務只有一個俸級，有者設數個俸級，有者可多達二十個俸級以上；有者設若干個俸等每一俸等再設若干俸級，即上下俸等之俸級不予重複，有者設數十個俸等，每一俸等再設若干俸級，但上下俸等之俸級有四分之三重複；有者以俸額代表俸級，有者以指數代表俸級而每一指數點折算幣值標準另以行政命令規定；有者俸給外之各種津貼爲數極少，有者各種津貼之所得額可能超過俸給額。

七、根據考績優劣給予適當獎懲：此雖各國之所同，但對考績之原則程序等則差異甚大，有者考績係統一規定，有者讓由各機關自訂考績辦法辦理；有者根據考績結果加薪，有者係依例加薪如考績成績優異另予獎勵；有者考績以考核公務員發展潛能是否合於晉升爲重點，有者考績以考核對現職工作能否勝任爲重點；有者需訂定工作標準以爲考績依據，有者只憑主管判斷；對考績等次之區分及各等次之獎懲情形，各國亦多有不同。

八、公務員在職期間應享有權利、遵守義務及違反義務時需予懲處：此又爲各國之所同，但應享之權利爲何，應遵守之義務內涵，各國卻不盡相同，違反義務所予之懲處種類亦有差異，有者需經嚴密的程序以示保障，有者懲處程序甚爲簡單，有由第三者獨立機關懲處，有者由各主管機關懲處；公務員對所受懲處如有不服，有者需向懲處機關或行政法院申訴，有者可向普通法院申訴，有者規定公務員不得參加政治活動，有者並未予禁止。

九、使管理當局與員工間建立起良好關係：此雖爲各國所共同努力的目標，但所採取的措施則又頗多不同，有者採透過公務員與代表管理當局之代表雙方組織協議會方式，有者採透過工會方式；採協議會方式者對得以協商之事項範圍並不一致，採工會方式者對得以協商或交涉之

事項範圍亦有差別；有者允許有適度的罷工權，有者只允許勞工有罷工權而不允許公務員有罷工權；當工會與管理當局之交涉事項無法取得一致時，有者可交第三者獨立機關仲裁，有者仍需由主管機關決定。

十、增進公務員福利：此亦為共同目標之一，但有者退休撫卹經費係全由政府負擔，有者則以基金方式由政府與公務員共同分擔，至分擔之比例又有區別；退休之條件有者以年齡為主，有者以年資為主；給予退休撫卹金之方式與計算標準亦各有不同；除退休撫卹外，有者尚建立保險制度，有者另建立有災害賠償制度；雖同樣建立有保險或災害賠償制度，但其保險項目、應繳保費、所享保險給付、及賠償的項目與標準，又有差異。

第二節 研究各國人事制度之需要

吾人研究各國人事制度，由於人事制度之重要性、人事制度內涵之多變性及供作改進我國人事制度之借鏡，有其需要，茲分項簡述如後。

第一項 就人事制度之重要性言

政府公務，必須透過公務員去規劃與執行；民眾的需要與願望，必須經由政府的施政來獲得滿足與實現。因此政府公務員素質之良窳、能否安心工作、能否激發其工作意願與發揮其潛能，勢將影響政府公務之成敗，故人事制度實屬為民服務政府所首需重視者。人事制度需：

一、透過制度能從各階層人員中羅致優秀：政府公務員需經由制度從社會各階層人員中，遴選最優秀者擔任，此即考選制度。如遴選人員失敗，則全盤人事行政皆輸；如選遴人員成功，雖在以後環節中發生缺陷，仍可設法補救。故有效的考選制度又為健全人事制度之首要。