

銓 叙 制 度

中華民國三十六年十二月
行政院新聞局印行

銓

敘

制

度

銓敍制度

甲、考試院成立後銓敍制度之創建及推進情

形

一 總說

民國十九年一月，考試院與銓敍部同時正式成立。其時海宇初安，全國雖號稱統一，而各省形格勢禁，中央政令尙未能貫徹地方；益以考試權之提高而獨立行使，與夫由考試權直接發動之銓敍意義，亦均未爲國人所共喻，故建制立法，不得不先從平易入手，藉便推行。然用人爲百政之本，銓敍又爲用人之本，非有嚴密完善之制度，官方何由而肅？吏治何由而清？則於陸續推行之中，卽寓逐步擴展之計。凡足以共守而垂世者，莫不力圖其始，更樂其成。惟久衰粗定之後，根本法制多已隳毀無餘，草創之際，於往代成規自非盡可沿襲，而異邦章制亦難悉加採取，求其切合當時環境，而又不背乎世界潮流，唯有恪遵國父遺教，一以恢復中國固有良法，同時融匯

歐美現行善制，爲敷施之準則。而於通法之外，更因人、地、事、時之特殊情形，廣設別例，以制其宜。山林筆路，艱阻備嘗，國家用人乃得漸納於軌物，而十餘年來藉銓敍力量以導庶績之咸熙者，亦漸收其良效。

二 甄別登記

子、現任公務員之甄別

銓敍部成立之初，籌所以厘訂公務員之任用資格者過寬，不足以防仕途之濫，過嚴，復慮人才之遺，乃先舉行現任人員甄別審查，以重立資格用人之基。現任公務員甄別審查條例於十八年十月公布，關於資格之採取，分爲革命助勞，學校畢業，曾任經歷及考試及格四大類。因顧慮現狀之不可過於牽動，故標準較寬。關於成績之考核分甲乙丙丁四等，定其結果。甲乙兩等認爲合格以原官任用，丙等降等或降級，丁等認爲不合格免職。自十九年六月開辦，原定一年完成。但初則因送請甄別者爲數無多，繼則因公務員任用制度尙有待於通盤規劃，先後呈准展期五次，歷時兩年又九月，始行結束。所有經辦各案，但求大體相合，足爲任用制度之前導而已。

丑、現任及退職公務員之登記

甄別截止，公務員任用法開始施行。因所定任用資格較甄別條例爲嚴，致一般不能合格者，

莫不以喪失機會爲可惜，紛請重行甄別，而地方尤甚，考試院亦以甄別效用未能普及，思有以貫徹原旨，乃改辦登記以資救濟，而補甄別之遺。公務員登記條例於二十三年三月公布，其範圍分現任退職兩部份，中央限於曾任人員，地方則無論現任退職均可登記，蓋此舉重在補救地方公務員也。其條件仍爲考績與資格並重，但資格較甄別條例爲嚴，較任用法則稍寬。此項登記條例施行期間原定六個月，嗣延展於二十五年一月失效。至有特殊情形不及送請登記者，仍准於有效期間內，先造名冊送銓敘部備案，隨後補繳表件付審登記。於是多數不能合於任用法所定資格之人員，均已經過此項審查，而獲補救。

寅、甄別登記之補行

登記截止後，未能參加者猶實繁有徒，致一部份地方機關任用上之困難依然存在，故經中央政治委員會決議，補行甄別登記，仍分別根據前已廢止及失效之甄別登記兩條例辦理。一切條規既仍舊貫，故亦無所更張，惟應予補行甄別登記人員，則以各省市行政區內機關就職在二十五年十二月底以前之現任及退職公務員未經銓定資格者爲限。其限期爲六個月，必要時得延長六個月，並奉中央決定自此次補行甄別登記以後，各省市應嚴厲執行公務員任用送審期限及支給薪俸辦法，不得再持任何理由請求補救。自二十六年八月一日起開辦，適值抗戰軍興，各省相繼進入戰爭狀態，交通梗阻，政事停滯，銓敘部深恐限期屆滿，向隅者仍多，故又會通電各省政府先將名

冊送部，隨後補繳表件一併審查，藉謀補救之普遍。

卯、軍用文職人員之登記

軍用文職人員如祕書、科長、書記官、軍法官、監獄官及技術人員所具學識經驗及工作性質，與普通文職無甚差別，惟以文武異制，兩方均未予銓定資格，前經國民政府公布現任軍用文職人員登記條例，凡從前任用而現尚在職者，如合於一定資格，由軍事委員會核送銓敘部審查登記，比敘等級，將來均得轉任簡薦委任職公務員。但條例雖頒，適值抗戰軍興，未及施行。迨抗戰兩載，此項人員戮力前方者甚多，亟宜有以敘進，藉昭激勸，乃於廿九年十一月開始實施登記，因各軍事機關部隊及學校分駐各地，區域遼遠，各單位軍用文職人員又爲數甚衆，遞轉不免紛繁。經軍事委員會規定一年之中分四期轉送，復以籌備事項及寄遞證件之需時，至卅年一月始得陸續送到審查。登記期間原定一年，至三十年九月底截止。但未能參加登記者尙居多數，故呈准展期一年。所有已轉到銓敘部各案，均經隨時辦結。關於額外人員是否與編制人員一體登記，初商定俟編制內人員登記辦竣後，再辦額外人員登記，嗣以編制人員未登記者尙多，不能久待，故復將額外人員同時登記。迄至三十一年九月底展期屆滿，而未登記人員仍不在少，復經銓敘部與銓敘廳會商將現任軍用文職人員登記條例第一條中「在各軍用文職人員任用條例施行前」一句，改爲「在抗戰復員令頒布之前一日止」，則在二十九年九月底以後任用之軍用文職人員均得依法辦

理登記。經呈准於三十二年三月明令修正公布施行。至三十五年三月間又公布戰時編餘軍用文職人員申請登記辦法一種，旨在對於抗戰期間奉令撤銷或編併有案各部隊機關學校之軍用文職人員，合於現任軍用文職人員登記條例所定資格，未及辦理軍文登記者，同依本辦法申請登記，亦所以廣敘進也。

辰、備用人員之登記

抗戰期間，銓敘部以建國與抗戰並進，各方需才孔亟，關於全國人才之種類數量以及分布情形供應狀況，應有總集之調查登記，庶其盈虛消長盡在冊籍之中，一目了然，可資爲教養訓練分配任使之根據，故經制訂備用人員登記條例，於三十年一月奉准公布。大致爲具有所規定之資格者，均得聲請登記，而本人聲請登記之外，銓敘部亦得調查登記。登記人員達相當數量時，由銓敘部編造各類資格人員姓名表，分送中央地方各機關。姓名表分送後，各機關對於未經登記有案之人員，不得任用，此爲本條例之精神與基本作用所在，尤所以促銓政之展進也。

三 任用

子、任用法之創立

甄別之舉辦原爲建立任用制度之前驅，經五次延期續辦，國人已曉然於資格用人之意，而銓

定之人才亦復不少，故二十二年第五次延期屆滿，公務員任用法即緊接施行。該法係於二十二年三月公布，其適用範圍，初爲普通行政、縣行政、技術、主計等人員及警察官、外交官、領事官，旋以警察官及縣行政技術主計等人員，先後另定單行任用法規，不再適用本法。其原在組織法規中定有任用資格者，則各從其規定。所採資格，除仍分革命勛勞、學校畢業、曾任經歷及考試及格四大類外，又有特殊或專門著作之增訂，而其程度，均較甄別爲嚴。經久大法固應如此，惟各機關祕書長祕書以居於幕僚地位，蒙藏僑務兩委員會委員，以具有準政務官性質，均得不受資格之拘束，但具有資格者，仍予審查。關於考試及格一欸原屬本法主要精神所在，故有分發及儘先任用之規定，而爲減少執行時之困難，又特定輪補之例，以留迴旋餘地。并又規定於中央各機關另設薦任科員，藉爲高等考試及格人員謀其疏通。至任用程序，則分試署及實授。初任人員應爲試署，試署一年期滿成績優良者，始得實授。不良者分別情節延長試署期間，或降免之。簡任公務員由國民政府交銓敘部審查，合格後任命之。薦任委任公務員由該主管長官送審，合格後分別呈薦委用。而在請簡呈薦擬委時期內，均得先派有相當資格之人代理，代理期間以三個月爲限。

丑、單行任用法規之制訂

公務員任用法上之任用資格，原爲一般適用而規定，故不得不從廣泛，然現代政務日進於專

業化，公務員之投身於各種特殊事業，或服務於特殊地域者日衆，其資格亦須特殊，自有分訂各種單行任用法規之必要，故如縣長任用法，縣行政人員技術人員主計人員蒙藏邊區人員估計專員契據專員警察官等任用條例及邊遠省份公務員任用資格暫行條例，均經先後制定頒行。此類法規之精神與公務員任用法大體無殊，所異者唯在專門人才之注重，與特殊需要之適應，但因此不免發生資格寬嚴不齊之弊，尙有待於溝通。

寅、任用制度之變通

抗戰軍興後，各級公務員之工作頗不同於往昔，而戰地人員尤重在適應環境，難以普通資格相繩，故各戰區縣長及各級警察官雖未具有法定資格，但能合於一定標準者，均准予任用。而爲尊重戰區各軍政長官意見，二十九年七月又有非常時期戰地公務員任用條例之頒行，規定戰地行政長官得依抗戰需要，就職務上必需之學識經驗技術體力，另訂各類公務員任用標準，分別派用。旋據戰地各省先後擬訂標準，計十二省共三十三種，均尙能切合情勢，經核准施行，頗收爲事得人之效。此關於任用資格之變通也。其在戰區各省市地方公務員合於法定資格或准於任用標準，而因特殊情形不能於法定代理期間，提出資歷證明文件者，並准俟能提證明時，送請審查。但應由主管長官切實考核，詳報銓敘部備案。此項人員薪俸之支給，且不受代理期間不得逾三個月之限制。而戰時縣長送審證件，復可改用照片，以資便捷。此又關於任用程序之變通也。惟各種

任用法規原定資格在戰地與非戰地仍儘先適用，而變通之程序，則非戰地不屬適用範圍。蓋特例雖行，自亦有空間與時間爲其條件，常法固不能因之而廢也。

卯、任用補充辦法之制訂

現行公務員任用法，計算資歷，限制從嚴。三十一年間，銓敘部以抗戰建國並進，所需人員倍於往昔，且各地方情況不一，求才甚難，爲因時制宜，在各種任用法規尙未通盤修整以前，特擬訂非常時期公務員任用補充辦法，呈奉國防最高委員會核准備案。其要點：（一）從寬承認以往經歷，即按其服務經歷與學歷併其年資定其任用資格予以試用。（二）權理辦法之採用，即以學歷經歷併計僅能敘至低一官等之最高級者，得以低一官等任用或試用，准其權理擬任之職務。（三）轉任職務資格之認可，凡經銓敘合格人員轉任適用他種任用法規之職務時，其原任職務與轉任職務確屬相當者，得就其原有之資格認爲合格。（四）檢定訓練人員之准予任用，即經中央或省市政府行政人員檢定或訓練合格現仍在職者，如未盡合法定資格時，得以原職准予任用。（五）戰區依法准予任用或派用人員資格之承認，即此項人員繼續任職二年以上，成績優良經核定者認爲具有合法資格。（六）高級中學舊制中學及其他同等學校畢業學生任用資格之確定，即此項人員得以十二級以下委任職令派見習滿二年後考核成績優良，得升任本機關九級以下委任職並認爲銓敘合格。凡此數端，雖爲一時補救辦法，但與現行任用法規規定精神既無違背，而用人之困難則解除

大半，似於權宜之中，仍不背經常之計。自適用以來，任用審查案之不合格者較前大減。

辰、互調條例之創訂與修正

內調外放所以溝通中央與地方之政情，且使各級人員交換從政經驗，提高服務效能，歷代成規，斑斑可考。現在公務員改易工作，出於自己之意旨者多，由於政府之命令者少，此固有待於一般官制官規之整理及升降轉調辦法之完成，然爲建立其初步基礎起見，故三十年四月有公務員內外互調條例之公布施行。凡中央與地方之簡薦人員服務三年以上成績優異而堪任所調職務者，得互調任用。至少每三年舉辦一次，經考試院會同行政院商定互調標準，機關職缺人數，及一切有關事項，於三十二年十二月舉辦第一次中央地方公務員互調。惟以制度初創，各方尙未明瞭其作用，而兩缺互調，人事配合亦多困難，故績效未彰。嗣爲改正其缺點，並積極把握制度起見，特將該條例修正爲公務員內外調任條例，以擴展其範圍，而恢宏其作用，於三十四年三月由國民政府公布。依該條例之規定，公務員調任分定期與臨時兩種，定期調任每三年舉行一次，臨時調任則由行政院認爲必要時舉行之。

巳、聘派人員之管理

聘用派用人員管理條例於三十三年四月由國民政府明令公布，依該項條例規定，關於聘用派用人員職稱資格及薪給之標準並實施管理之各項手續，以及本條例施行前各機關原有之聘派人員

如何整理，均應有所籌訂，俾資依據。故由銓敘部將此項人員之管理，分爲兩類進行：一類爲管理條例公布前適用現尚在職者，由銓敘部根據聘用派用人員管理條例之規定，擬定各機關原有聘用派用人員整理辦法，呈由考試院於三十四年一月核定公布。其要點爲各機關聘用派用人員，在管理條例施行前，經適用現尚在職者，由各機關分別填具登記表，加具考語，送銓敘部查核登記。此類登記旨在顧全既成之事實，對於管理條例公布前各機關原有聘派人員之資格員額概予從寬。另一類爲管理條例公布後依法適用者，由銓敘部訂定聘用派用人員管理條例實施辦法公布施行。其要點爲：一、規定聘派人員之適用資格標準。二、規定聘派人員之員額職稱等級應分定於組織法內，並應與各該機關有官等職務之名稱有所區別。三、規定送請適用審查程序。四、規定薪給之核敘標準。五、確定登記之根據。此項辦法於三十五年八月修正呈奉考試院公布施行。

四 俸給

子、官等官俸表之改訂

視職責之輕重繁簡，而定官階之高低；視官階之高低，而定俸給之厚薄。今昔制祿同此原則，故有職官即有俸祿。公務員任用法施行前，國民政府於十六年曾頒行文官俸給表，十八年又公布俸給暫行條例。然如警察官、外交官、領事官，司法官等，均各有單行俸給辦法。支俸之情形

既概複雜，根據之法令亦極紛歧。二十二年九月，乃復制頒暫行文官官等官俸表，以公務員經甄別登記或任用審查合格，其資格職務及官等既已確定，即須同時據以核定其級俸故也。二十五年九月又加修正，其內容大致爲特任一級，簡任分八級，薦任分十二級，委任分十六級。每一級即爲俸額之所差，而差數多寡，則不相同，上自國民政府五院，下逮縣政府各科局，悉列其中。但以機關之多，職名之繁，實難概括於一表，故通制之外，又許特殊性質公務員之主管機關及省市政府，比照此中心標準，各將所屬公務員，依其職務規定應敘之等級及俸額。如因財政支絀，不能按級支俸者，並得減成支給，於是有警察官、外交官、領事官，法官等諸種單行官等官俸表之修正與新訂，及鄂綏閩浙等省市敘俸比照表之核定。

丑、官等官俸表之修正及增訂

各種官等官俸表，大都頒行已久，適用頗多窒礙，亟應通盤整理，以資適應。惟牽涉過廣，屢有計議未能實行，乃於整個級俸制度未改進前，先修正其急者，以應實際需要。如文官官等官俸表中，縣政府及科局欄，初因縣以下之區屬於自治團體，其人員之級俸均未列入，嗣區署之組織已併入地方行政系統，而縣各級組織綱要頒行後，縣與區之地位及範圍復多變動，舊表難再適用，經將新縣制各種職名一併重新配置，改爲縣政府及區署仍屬原表之一欄，其內容則不以縣等分定級俸標準。又如法官及其他司法人員官等官俸表，亦將主科書記官技士加入，并提高新監主

科看守長起敘之級。此外有另定單行之必要者，皆經銓敘部與各主管機關會商增訂，以便分別適用。

寅、敘級條例之制訂

公務員級俸之核敘，除適用公務員任用法及其施行細則外，尚有暫行文官官等官俸表之說明，簡荐委任支俸辦法，調整技術人員待遇辦法，雇員名稱薪額限制辦法，公務員晉級限制辦法，非常時期二等以下委任職改敘級俸辦法，雇員升充委任職人員核敘級俸辦法，以及十餘年來各項級俸事例或基於解釋，或沿自成規，或為招致人才，或為救濟生活，意義既廣，辦法乃歧。且事例積久益多，在銓敘機關考查尚感紛繁，在其他機關自更運用困難，擬敘核敘殊多不便。而自上述各項臨時辦法施行以來，凡經銓定之案，一再申請變更辦理，益臻棘手，寬嚴異趣，前後不侔，為調整各項辦法及每年事例，以謀法令之溝通與合理之運用，並為級俸制度建立初步規模起見，特制訂公務員敘級條例，呈經國民政府於三十二年四月十二日公布施行。關於起敘、提敘、晉敘、降敘、改敘，與待遇人員級俸之核敘，年功加俸之繼續給予，及聘派人員無官等人員之準用，各有詳明規定。前述各條文辦法隨之廢止，其與該條例衝突之各事例亦隨之失效，至是級俸之核敘，乃有統一完整之法可循。

卯、敘級條例之修正

公務員敘級條例自三十二年四月公布施行以來，關於級俸之核敘漸趨公允，惟根據實施經驗，尚有應行修正之點，經訂定修正草案於三十四年十一月一日呈奉國民政府明令公布施行。其修正要點爲：（一）高中畢業者自委任九級起敘。（二）曾經銓敘合格人員在同官等範圍內改任職務再度送審時，仍得重行計算年資核敘級俸，但曾經依法考績者，該年度依其考績結果核敘。（三）銓敘合格實授之委任人員在同官等範圍內升任較高或主管職務時，得敘至升任職務最低級。（四）聘派人員改任有官等職務，得依核定之薪給比敘相當俸給。（五）復審期間限定爲一個月。（六）規定年功加俸之數額及限度。（七）升等任用得按曾經考績核定已得待遇，提一級核敘，此項條例至今適用。

五 考績

子、考績法之創立

國民政府於十七年統一南北，十九年銓敘部成立，迄二十四年始有公務員考績法及其附屬法規之次第實施。關於考績標準，係作概括之規定，分工作學識操作三項，定其分數。關於考績期間，則規定每年十二月舉行年考，每屆三年舉行總考。關於考績獎懲，則規定年考獎至晉級，總考獎至升等，年考總考之懲，均至解職。關於晉級之限制，則規定各機關簡任不得逾現有簡任人

員三分之一，荐任不得逾五分之一，委任不得逾七分之一。關於升等之限制，則規定由荐任職升等者，不得逾現有荐任人員十分之一。由委任職升等者，不得逾二十分之一。關於成績過劣人員之淘汰，則規定年考不得少於該機關總員額百分之二，總考不得少於百分之四，凡此皆屬創制。姑以概括之規定藉作試用之依據，方期二十六年底舉辦總考，大稽百憲以明黜陟，而抗戰事起，政府西遷，各機關職員一再疏散，各省地方亦多相繼淪為戰區，機關遷徙裁併，人事之更動甚劇，故不得不呈准停止舉行。

丑、考績制度之改革及補充

自入戰時，原有考績法及其施行細則暨考績獎懲條例考績委員會組織通則，均以手續繁重，頗不適用。在二十八年準備恢復考績之前，即另制訂非常時期公務員考績暫行條例，於是年十二月公布施行。內容改革甚多，舉其要點：（一）為各項考績法規由分而合，刪節繁重手續，一以簡便為主。（二）為廢除總考，僅採年考制以期易於執行。（三）為增訂平時考核，每月詳實紀錄，以為年終考績之根據。（四）為強行規定考績委員會之組織，並加重其職權執行初核。（五）為直接以分數定獎懲，不別立等次以省周折。（六）為增加獎勵之種類，如勳章、獎章、獎狀、存記、加俸等以便運用。至原考績法則停止適用而未廢止。二十七、八、九年及三十年、三十一年各年度全國公務員考績均依照此項暫行條例舉辦。在辦理之中，發現缺點，皆隨時分別改進。

惟依歷年辦理考績之經驗，考績制度仍須加以改革。在三十一年度考績即將舉辦之前，特先就非常時期公務員考績暫行條例執行困難各點，分別修正，改稱非常時期公務員考績條例，於三十二年二月公布施行。其修訂要點爲：（一）放寬考績年資，不必以任用審查合格後滿足一年爲限，即任現職至考績時滿一年，並於考績核定前依法審查合格者，均可參加。（二）調整獎勵總分數在七十分以上者原無晉級規定，茲改爲簡任給予一個月俸額之獎金，荐任委任均晉一級，已晉至各該官等或各該職務最高級者給予年功加俸，或給予高一官等待遇。（三）最優人員應有最高額之限制，即八十分以上者不得超過參加考績人數三分之一。但三十一年度各機關考績案因時間關係仍未及適用此項條例，至三十二年三十三年則均改用修正之條例辦理。

寅、進修考察選送條例之制訂

行政效率之增進，必根據於豐富之學識與經驗。考績獎勵雖足以鼓舞人才，而培養人才之道，尙有待於充實改進。故先擬訂公務員進修及考察辦法原則，與各有關機關會商後，呈經核定。又根據原則，制訂選送條例，於三十二年六月呈奉國民政府明令公布施行。其要點爲：（一）現任簡薦任或高級委任職公務員具備一定條件者得選送進修或考察。（二）進修及考察分國內外兩種。（三）考察期間國內爲半年，國外爲一年，進修期間國內外均爲二年。（四）各級考績人員滿五十人者得選送一人，每多五十人得加送一人，至多以三人爲限。（五）進修或考察期滿應回原