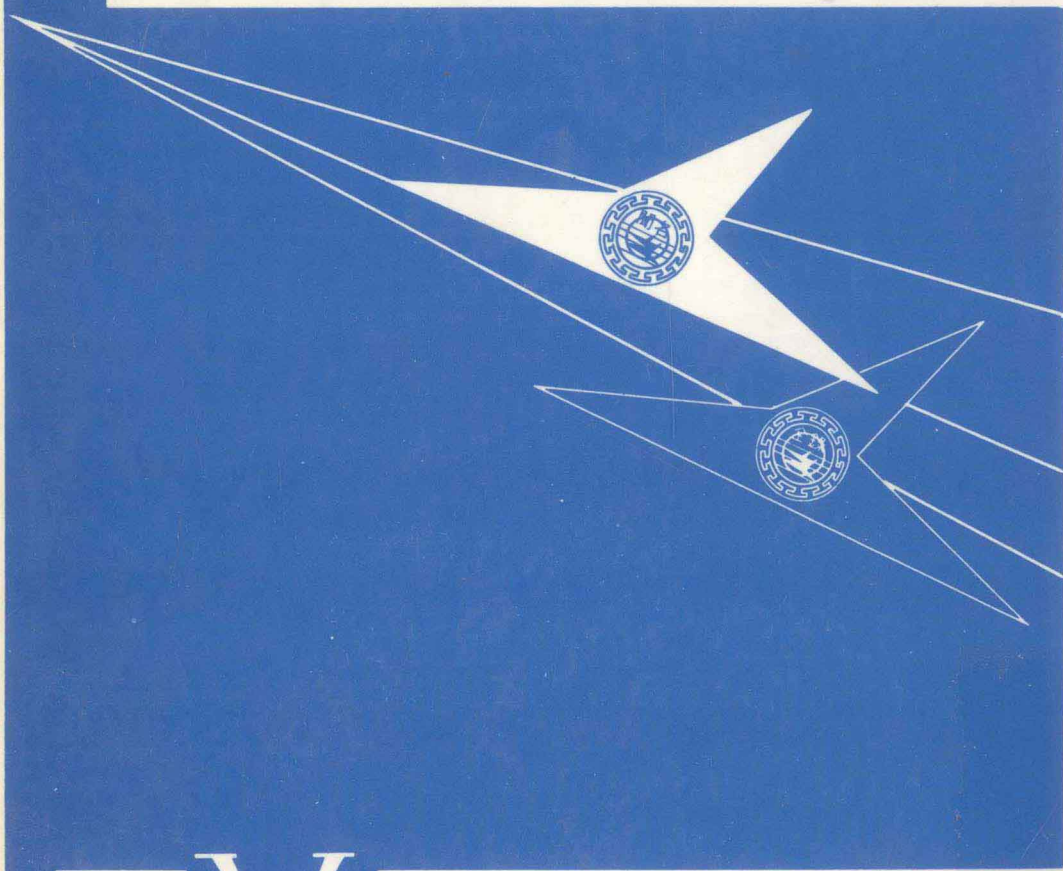


本輔考用書系列特色：命題原著＋補習班講義＋模擬猜題

# 各國人事制度

高普特考  
100%命中



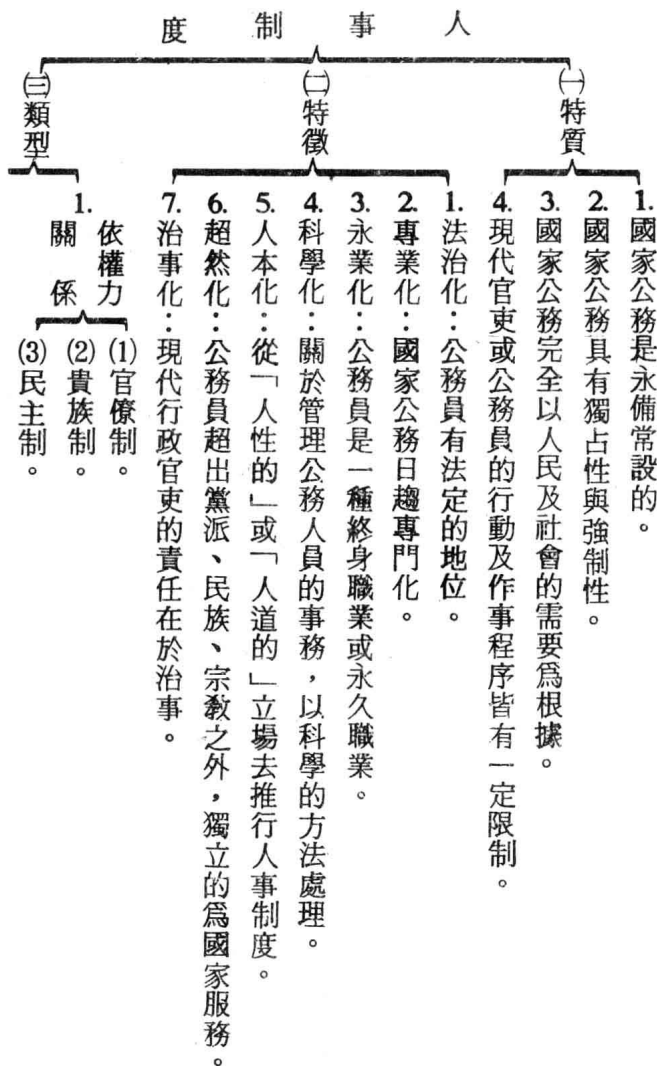
聞名·台北·**名錄**·高普特考·**編輯委員會**·印行

# 目 錄

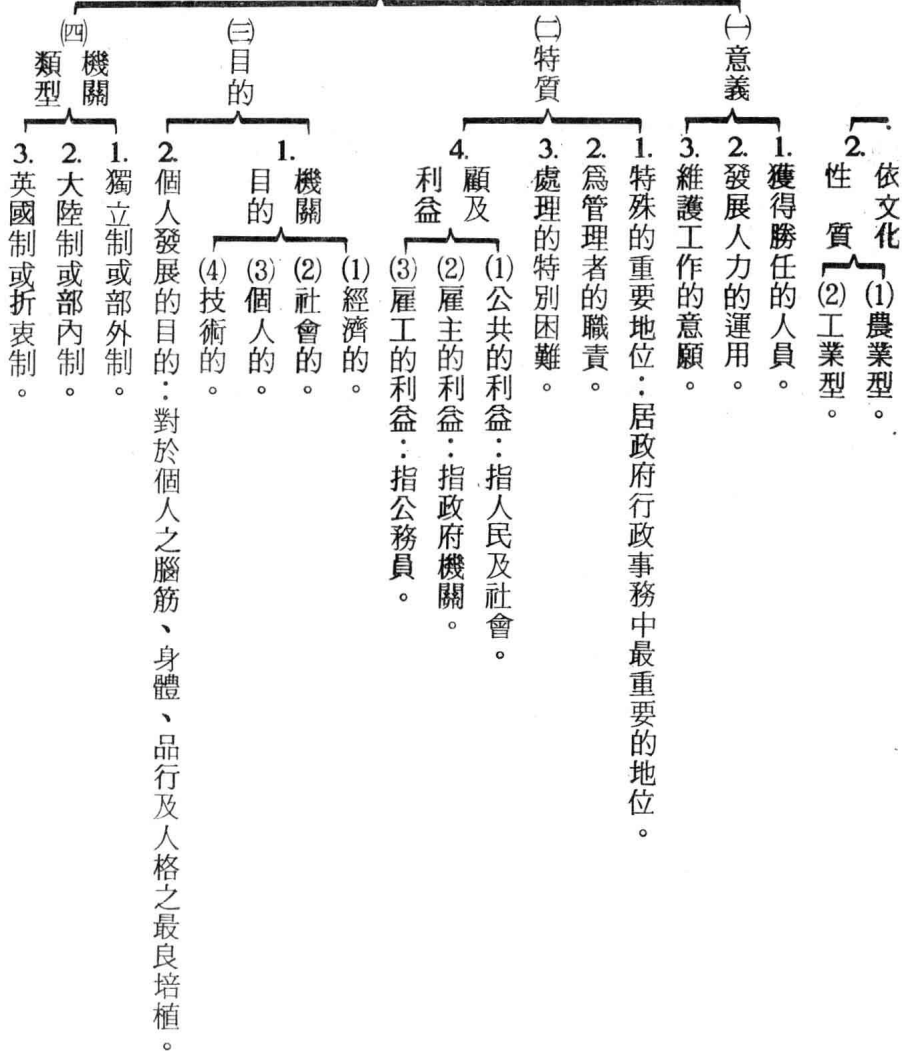
|     |                         |     |
|-----|-------------------------|-----|
| 第一章 | 緒 論                     | 一   |
| 第二章 | 中國人事制度                  | 四七  |
| 第三章 | 美國人事制度                  | 一二一 |
| 第四章 | 英國人事制度                  | 一八一 |
| 第五章 | 法國人事制度                  | 二三二 |
| 第六章 | 德國人事制度                  | 二六八 |
| 第七章 | 日本人事制度                  | 三〇八 |
| 第八章 | 各國人事制度比較                | 三七三 |
| 附錄： | 歷屆高考、乙等特考、升等考「各國人事制度」試題 |     |
| 暨解答 |                         | 四〇四 |

# 第一章 緒論

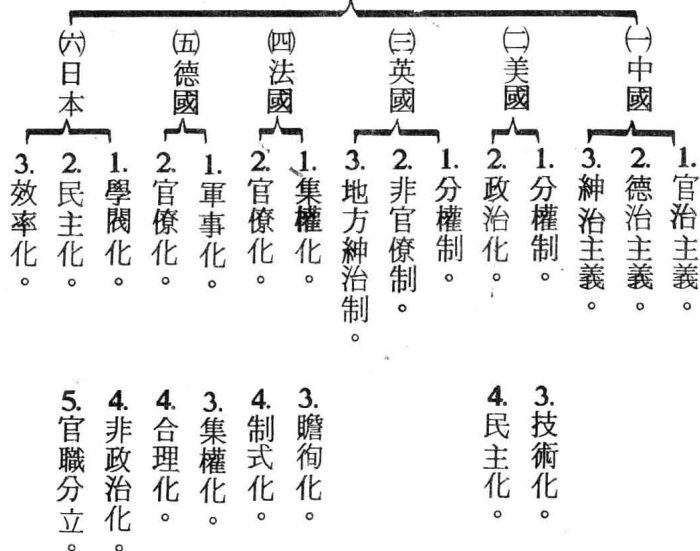
\*\*\*\*\*  
綱要表解  
\*\*\*\*\*



# 人 事 行 政



各國人事  
制度特質



## 一、現代人事制度的本質：

人事制度，在現代的行政管理意義下，乃是機關在執行職務時所持的責任觀念、團體意識、行為常態、生活方式及習慣所構成的組織。

現代人事制度的本質，可從四方面加以觀察：

(一)靜態方面：它是公務員間及公務員與國家政府間的權利與義務的結構、型態。

(二)動態方面：它是公務員執行業務時的行為模式及生活方式。

(三)生態方面：它是公務員為適應政府功能的發展所表現不斷生長的系統。

(四)心理方面：它是公務員在執行任務的過程中，由感情交流，意見溝通所形成的心理狀態。

## 二、現代人事制度所具備的條件：

行政學家費里其和柯爾 (Friedrich & Cole) 在合著之「負責的人事制度」(Responsible Bureaucracy) 一書中指出現代人事制度具有三種條件：

(一)在這行政組織的系統中，各構成員的職權皆有確定的分配。這就是確定的行為能力或管轄權。(Jurisdiction)。

(二)而這些管轄權具有確定的及強制的控制權力關係。這就是所謂層級節制體系(Hierarchy)。

(三)為完成其所擔任的任務或有效的行使其職權，各工作員須具備一定的資格與條件。此即所謂任事才能(Competence)。

### 三、現代人事制度的特質：

人事制度所以有別於私人企業中的人事組織者，在於官吏所主持的事務與工商事務有顯著的不同。其特質可分述如下：

(一)國家公務是永備常設的：政府公務不論其為消極防範性的，如警察、消防；或為積極發展性的，如教育、衛生，皆須組織有常設的機關以供隨時的應用，不能只應一時的緩急而隨置隨罷。公務既是繼續的與永備的，故現代人事行政制度皆努力於公務員任期的保障，並勵行不得擅離職守的規定。

(二)國家公務具有獨占性與強制性：工商企業係以自由競爭及彼此同意為其基礎，而政府則為最高主權的行使者，在推行其事務時自可不必顧及對方或人民是否同意而以強制的方式推行之，如徵兵課稅即是其例。政府對於某些事業如鐵路、漁鹽、煙酒等亦常採獨占經營的政策，而人民所能興辦或經營的事業亦往往須得政府的許可或承認，否則便是違法行為，政府可以懲處以制止之。公務的性質既如此，則推行公務的人事制度必須賴堅強有力的組織及嚴格的紀律，方能擔負其使命。

(三)私人企業係以市價高低決定其生產，而國家公務則完全以人民及社會的需要為根據：對任何人皆為一律平等的待遇，不得有厚此薄彼的歧視。因公務或行政的基本目的在圖謀社會福祉，與以保障個人利益為目的之司法作用不相同。公務員執行法律推行職務時，須嚴格遵守此社會目的與人人平等的原則。

(四)現代官吏或公務員的行動完全受有法律條文的嚴密規定，其作事的程序與實施皆有一定限制，

他們不能任意變更：專制君主的官僚制度，係以君主個人的意志為意志，官僚只須在君主信任之下便可為所欲為，其根本精神為人治。而現代的人事制度下的官吏或公務員則不然。他們的職權地位及權利義務，皆經法律明白規定，越權固不許，遺誤亦不容，界限清楚，其本質則為法治。

#### 四、現代人事制度的特徵：

依照我國行政學者張金鑑的研究，現代人事制度具有下列七大特徵：

(一)法治化：現代國家的公務員都具有其法定的地位。其地位、權力的取得皆依於法律。公務員行使其權利，執行其任務，都須有法律的依據。公務員的行政行為若超出法律的授權範圍或違反法律的規定，便是違法瀆職而要受到司法制裁。同時公務員對國家、對人民、對上司、對部屬，都是一種法定關係，是公平的、客觀的。公務員依法受有一定的保障，非因違法失職不受免職、停職等處分。在封建國家，貴族公卿是對祖宗負責的；在專制國家，官僚是對皇帝負責的；在分職制度下，官吏是對黨派負責的；在現代的福利國家服務時代，公務員只對法或對法定職權負責。

(二)專業化：現代政府的公務已日趨專門化，非具有職務上所需要的專門知識與技能是不能勝任的。這種專門知識和技能的獲得須經由相當長期的正式教育。經政府用公平客觀的考試方法鑑定某些人確具有職務上所需要的知識與技能後，給與合格證書，始能擔任公務。美國第七屆總統甲克生（A. Jackson）所高唱的「平民政治」時代，已經過去了。公務職位不再是瞻恩徇私的應酬品了；不再是政黨角逐的分贓物了。只有具備職務上所需的專門知識與技能者，始能擔

任公務職位。

(三) 永業化：現代的公務員不僅是一種專門職業，同時亦是一種終身職業或永久職業。公務員經依法任用後即取得保障，成為永久職業，非因違法失職或依法定程序，不得免職或停職。政府並採取種種措施，如豐厚其待遇、加薪晉級、內外互調、補習進修及養老退休等等，使公務員能安心服務，久於其任，不致見異思遷或輕率轉業。

(四) 科學化：現代各國政府的公務員為數日漸擴張，於是關於管理公務員的事務亦日趨複雜，自必須以科學的方法與知識以處理之，方能勝任裕如以負荷時代的使命。

(五) 人本化：公務人事制度是以「人」為其管理之對象的，故必須從「人性的」或「人道的」立場去推行這制度，方能成功有效。健全合理的公務員制度之建立與推行，須利用心理學、生理學等科學知識，認識「個性」，適應人性，從「人本的」或「人的」觀點，依「民主」原則，調劑人與人的關係，培養合作的精神，加強團體意識，發揚責任感與榮譽感，促進身心健康，使公務員的內在潛能獲得最高發揮。公務制度的基本關鍵，在於把工作人員當「人」看待，尊重其「個性」，發揮其「理性」，從其身心健康與快樂中始能產生較高的工作效率。

(六) 超然化：為確保公務人員之能公平客觀的為國家服務，近年來各國多建立超然的人事制度，俾使公務員超出黨派、民族、宗教之外，獨立的為國家服務。例如：美國聯邦政府於一八八三年國會通過之品特爾法案，其選任官吏之目標，即在摒除黨派關係，不受種族或宗教之影響，以期達到公平客觀的境地。

(七) 治事化：從前的人事行政觀念在管人，現代的行政官吏，其責任不在於管人，而在於治事。在

行政中雖有所謂「人事管理」，但其主旨是在如何使公務員以最有效的方法，完成其所負擔的任務，其最終目的仍爲「治事」，故曰治事主義。

## 五、各國所採行人事制度的類型：

各國所採行人事制度，可分爲兩大類型：

(一)依權力關係建立的類型，可分爲下列三種形式：

1. 官僚制 (Bureaucratic Type)。
2. 貴族制 (Aristocratic Type)。
3. 民主制 (Democratic Type)。

(二)依文化性質不同而建立的類型，可分爲下列二種形式：

1. 農業型 (Agraria Type)。
2. 工業型 (Industria Type)。

## 六、人事行政的特質：

人事行政的特質有四：

(一)特殊的重要地位：所謂人事行政者僅爲政府行政事務的一部分；此外尚包括財務行政、物材管理、行政組織及工作方法等。但其中以人事行政占著最重要的地位。

(二)爲管理者的職責：人事行政爲各級管理者的職責，一機構的首長應確定該機構的人事政策，各級主管並負有監督屬員解決人事問題的責任。

(三)處理的特別困難：人事行政者，在管人以治事，不能僅憑管理者的立場，或主持者的地位加以

觀察或推動，尚須顧慮到不知或不易知的人事因素，所以比其他行政問題更複雜。造成這種困難的原因，乃：

1. 因為人是萬物之靈，思想複雜，變幻莫測，所以人員的心理狀態、精神變化及行為動機欲以行為科學加以研究並予解決，仍然十分困難。

2. 因人是感情的動物，其行動常有價值觀念的色彩，其行為並不完全以客觀的科學方法加以因果推斷。

3. 人事關係本質十分複雜，不易作客觀的管制分析，使人事行政成為政府行政中最為艱鉅而異於其他行政者。

#### (四)顧及三方面的利益：

1. 公共的利益，指人民及社會而言：所有公民應享受對政府服務的平等機會、權利與義務，建立人人參與的政府行政。

2. 雇主的利益，指政府機關而言：就政府立場而言，則願以最低廉的代價獲致最有能力的工作人員，在雇傭關係上，政府欲站在最有利的地位，不受不利條件的限制。

3. 雇工的利益，即指公務員而言：就公務員的利益而言，則願獲得最優良的待遇與最穩固的保障，此種利益頗多衝突，人事行政者，即在使此相衝突矛盾的利益，得到適當的調和與平衡。

#### 七、研究人事行政的目的：

(一)機構的綜合目的：政府機關或私人企業所以對人事行政的理論、技術、與實施作積極研究者，其目的計有四端：

1. 經濟的目的：即在求以最經濟的手段，換取最大之效果。工商企業的成敗，固係以此爲判斷的標準，即政府的行動效率亦須以此爲測量標準。

2. 社會的目的：人事行政的目的即在使政府（雇主）與公務員（雇工）間，政府與人民間，公務員與公務員間，得到合理關係，使各人皆願樂業從事，共赴事功。在健全的社會關係下使社會的生產成本或工作成本降低至最低限度。

3. 個人的目的：人事行政的目的，在促使各公務員個人的才智潛能可獲得完全的利用與發展，使人盡其才，才當其用。

4. 技術的目的：人事行政的目的即在於利用科學方法，客觀分析，研究得標準化的人事管理技術與方法，使之爲普遍有效的應用。

(二) 個人發展的目的：人事行政學的目的在於使公務員個人之才智潛能爲最大之利用；而此最大之利用，須對個人的智育、德育、體育及群育四方面，作完全之發展。亦即對於個人之腦筋、身體、品行及人格四物之最良培植。

## 八、人事行政所以產生的原因：

人事行政所以產生，其原因可從政治、經濟、社會三方面加以分析：

(一) 政治的原因：亞里斯多德曾說：「人是政治的動物。爲適應事實之需要，人類必須合群合作。但在協作的過程中又不能避免衝突與糾紛；倘使這種衝突與糾紛無限制的發展下去，則整個人類社會必將歸於滅絕。爲挽救這種危機，於是所謂政府乃應運而生，以爲調劑和緩這種衝突與糾紛的工具。」而政府爲何？即官吏或公務員組織成的機關。政府與官吏的存在，不但爲人類

有史以來的事實，而且此等仍隨人類社會的發展而繼續存在。人事行政者乃政府中公務員的管理。政府與公務員既因上述的原因而產生及存在，則人事行政的由來，亦可謂是基於需要而產生。

從消極的功用言，政府與公務員係站在超個人或超階級地位，以排解並調和社會中所發生的衝突；從積極的意義論，公務員的責任在以強迫的社會力量增進國家或社會的公共利益與事業。政府欲推行其功能，完成社會使命時，其第一件事即為優良工作人員的獲得，及發明與運用如何的方法與制度使此工作人員發揮最高的行政效能。因此，人事行政的產生又有其需要。

(二)經濟的原因：經濟者乃人類為滿足其物質慾望時的各種活動。政府者所以使此等活動成功實現時的強制協作。政府及公務員又為此強制協作或政治活動過程中的必要工具與組織。經濟與政治原本相互為用的，彼此絕不能孤立的劃分。擺脫經濟的政治，必然是空洞無實之物。不憑政治而言的經濟，事實也決難成功。是以在前述人事行政產生的政治原因中，也含有經濟意義。

(三)社會的原因：天之生人本不平等，君主諸侯由多種社會因素及環境反應與砥礪而造成的；然賢愚智不肖等甚多亦係與生俱來的天賦結果。社會的構成員或因天賦或由權力常分為領導者（治者）與跟從者（被治者）兩大組別；領導群中便有所謂官僚或公務員的存在。現代的公務員雖漸將治者與領導的成分減輕，而以治事及負擔責任為要務，但其所作的事務中諸多憑藉權力而為強制的執行，亦為不可否認的事實。

再從個人生理或心理上的不同加以觀察，公務員或官僚亦為社會需要所促成的結果。各人的體質強弱，生理構造，及心理興趣萬有不齊，若欲使各人的工作效率發展至於最高的限度，必須

使其所任工作性質與其身心特點或個性完全適應。政府工作具有特別性質與技術，勢須由具有與此相吻合的特別個性與興趣者擔任，方能獲得圓滿結果。社會既有某種特別事宜曰公務，又必須有此公務相適合的人，結果自必有公務員的產生。

## 九、現代國家人事行政發展的四個時期：

(一)專制政治時代的官僚制度：真正人事行政制度的誕生在於統一國家及專制政治形成以後。中國在秦漢以後，歐洲在十八世紀「朕即國家」的專制政治時代便產生所謂官僚型的人事行政制度。

(二)初期民治時代的分職制度：隨著美國獨立革命及法國民權革命成功後，專制君主被推翻，民主政治乃建立。由於民主與選舉不可分，而選舉又須憑藉政黨組織，於是民主政治又為政黨政治。為了確立政黨政治責任，使官吏對人民負責，官吏便隨所屬政黨同進退，此即分職制度（Spoils System）。

(三)民治改進時代的功績制度：以黨派為用人依據的分職制度，既弊端叢生，而基於民主政治行政效率觀念的產生，因此乃有提倡「考試用人」及「人才主義」的功績制度的建立。

(四)服務政治時代的公務制度：自二十世紀以來，法治國家進為服務國家，政府職能日漸擴大，消極性的功績制度，實不足以應付實際需要，積極性的公務制度便應運而生。

## 十、現代人事行政的新觀念：

現代人事行政的新觀念主要有下列三點：

(一)民主與效率的一致：民主精神，着根於人類的性靈深處，永久不能摧毀，可以戰鬥至最後一兵一卒。真正有效率的制度，必然是民主化的制度。所以「民主」與「效率」是一致的，並非衝

列白。

(一)政治與行政的溝通：「政治」是決策的作用；「行政」是執行的功能。決策必須根據事實與經驗；執行必須瞭解政策的意義與內容。二者之間，相互依輔，密切關聯。

(二)中立思想的動搖：近年來，共產黨徒會利用中立思想以為滲透的工具，藉作顛覆政府的陰謀活動，補偏救危，中立思想便發生了動搖。美國近年來厲行忠貞調查，嚴禁公務員參加以武力顛覆政府的政黨或組織，便是中立思想結束的證明。

## 十一、近代人事管理的發展階段：

人事管理，乃是近二、三十年來所流行的術語，依其在工商業的發展，可分為下列四個階段：

(一)勞工管理階段：所謂勞工管理的目的，乃在提高及增進員工的生產量額或在設法防止員工的怠工，或加重其工作分量，或在延長其工作時間，其意義多為消極防範的。其方式亦只是憑藉着權力為由上而下的監督，殊少科學技術與方法的應用，這時人事管理是以站在廠主的利益為出發點。

(二)雇傭管理階段：此時的人事管理之作用，不僅在對員工為勞動力的榨取與消極的防範，對於員工的選用、訓練及考績等均為積極的注意，並知利用科學方法從事工作研究及職務分析等。

(三)工業關係階段：此時期的人事管理工作，除包涵前階段的工作外，更注重人與人間的關係。特別是勞資關係的調整，各生產部門間彼此的合作與協調，並使員工得選代表參加廠方行政管理，使人員獲得心理上的滿足，使勞資關係與利益打成一片。

(四)現代人事管理或人事行政階段。

## 十二、人事行政機關的組織類型：

可分爲下列三種：

- (一) 獨立制或部外制 (Extra-departmental Organization)。
- (二) 大陸制或部內制 (Intra-departmental Organization)。
- (三) 英國制或折衷制。

\*\*\*  
範題解析  
\*\*\*

一、試從靜態的、動態的、生態的及心理的四方面觀察，來解釋人事制度。

【答】：詳見本章內容整理一。

二、費里其和柯爾 (Friedrich & Cole) 在所著「負責的人事制度」(Responsible Bureaucracy) 一書中指出現代的人事制度具有哪三種條件？試述之。

【答】：詳見本章內容整理二。

三、依行政機關的人事制度而言，具有哪些特質？試申論之。

【答】：詳見本章內容整理三。

四、現代人事制度有哪些特徵？試舉所知以對。

【答】：詳見本章內容整理四。

五、論者有謂在現代國家中，人事制度占有極重要的地位，試就理論、人事、要素三者申論之。

【答】：人事制度在現代國家中，實占有極重要的地位。如從理論、人數、要素等方面說明，更可見其一

班：

(一)就理論言：人事制度所占的地位，不僅是完成國家和政府使命的必要工具和手段；實在說，若是沒有這種人事制度，國家和政府能否存在便將大成問題了。所以韋伯（Max Weber）說：「在現代的國家中，真實的政府所以能使其自身發生效力者，既不在於國會的辯論，亦非由於皇帝的敕令，而實繫於有關日常生活的行政事務的推行。這事自必操於公務員的手中。」柏威濟（Sir William Beveridge）說：「民主主義者若真能認識其使命，自無理由畏懼所謂人事制度。」坎茨基（K. Kautsky）說：「最民主化的羣衆組織，若欲解決現代的社會問題，決不能拋離開人事制度（Bureaucracy）而有所作爲。」房納（H. Finer）說：「國會、內閣和總統是統而不治的；公務員是治而不統的。」凡此立論，都在有力的說明，人事制度在現代國家中所占地位的重要和所爲貢獻的偉大。

(二)就人數言：現代政府的職能日見擴張，推行政府職能的公務員亦因之而日見膨脹。據統計，現代各國的公務員人數都呈逐漸增長的現象，而成爲龐大的數字。公務員的人數既大爲膨脹，自必須有健全合理的人事制度以管理之，始能提高效率完成功能。從這一角度觀之，人事制度實不可等閒視之。

(三)就要素言：從來談政治制度者，不外乎兩派。一派主張「人治」，認爲「徒法不足以自行」，法不能在真空中自行運轉，法要人去執行。若無良好的人員去行法，雖有良法美制亦必因之變質。故曰：「人存政舉，人亡政息」。況所謂「法」者亦是人的制作品和發明物。必須有優良的人員才能創造出良好的「法制」。一派主張「法治」，認爲「徒善不足以爲政」。人是無