

大學用書

考銓制度概論

增訂二版

許南雄 著

大學用書
考試適用

考銓制度概論

增訂二版

附錄：「考銓制度」術語詮釋
主要人事法規條文

國立中興大學法商學院公共行政學系
許南雄 著

1996年2月第一版

1997年3月25日

增訂二版

考銓制度概論

著 者：許 南 雄

發行人：廖 雪 鳳

登記證：行政院新聞局局版台業字第5221號

出版者：商鼎文化出版社

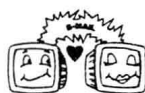
地址／台北市金山南路二段138號2樓

電話／(02) 395-2248

傳真／(02) 396-2195

郵撥／第18185210號 本社帳戶

INTERNET 網際網路站址：



<http://chienhua.com.tw/chienac.htm>

E-Mail: leo@chienhua.com.tw

法律顧問：呂沐基律師

編輯主任：甯開遠

執行編輯：林禮寧

排 版：華琪電腦排版公司

製 版：群美照相製版公司

印 刷：加盟美術印刷公司

裝 訂：義明裝訂廠

定 價：450元

ISBN：957-9563-00-4

• 版權所有 • 翻印必究 •

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換

序

考銓制度即人事制度，故研究上多稱：英國人事制度、日本人事制度等等，而對跨國的人事制度比較，便稱「各國人事制度」（Comparative Civil Service）。我國則因人事權與行政權分立，又將人事權分為考試與銓敘（廣義，指考試以外之人事事務）兩大部分，故稱之為考銓制度。正如我國的人事主管機關「考試院」，並非只管考試，而是職掌考試及其他（若干）人事職權。由此可知，考銓制度應指人事制度，考試院涵義為人事院，這是獨特的「考銓文化」背景下之制度實質。至於自「人事一條鞭制」以至「人事雙重隸屬監督制」、「人事行政雙重首長制」，更屬現行制度的特色。

「考銓制度」與「人事行政學」關係密切，但有其差別在。人事行政學是人事制度的根本原理之學，偏重人事學理的探討，惟其相關之實務則涵蓋各國實例。考銓制度則偏重我國現行人事制度實務之分析，包括考銓法規（即人事法規）、人事體制（如簡薦委制或職位分類制）、人事措施（如有關考用訓練的原則、方式、方法……）與人事生態環境（本土化國情、理念、運作、適應形態）等，其範圍甚廣；足見「考銓制度」與「人事行政學」有其相關性，而範圍不盡相同。

由此又可引申說明「考銓制度」與「考銓法規」的不同之處，考銓法規只是人事法令規章；考銓制度，除考銓法規外，尚包含上述人事體制、人事措施與人事環境，即有關人事行政的法令、體制、管理、技術、行為與環境，此等因素逐步結合形成人事制度（grows not made），故「考銓制度」之論述最忌與「考銓法規」之分析相混淆。本書第一章即先說明並比較「考銓法規與考銓制度」之同異，

其理在此。

各國「人事制度」，或我國現行「考銓制度」，亦可稱之為「文官制度」，即指事務官而非政務官之管理制度。事務官即公務人員，而公務人員與公務員或公職人員，甚至「公務人力」(Public employments)涵義不同，即令適用於一般公務人員的制度，也因分屬任用或聘用、派用、僱用等等而有別，顯然，公務員或公務人員的分類體系極繁複，故考銓制度的各類適用對象，應先釐清，此為本書第二章「公務員與公務人員」所探討之內容。

現代公務人員稱為事務官或常任文官，但事務官與政務官是否需要區分？如何區分？何以有分有合？我國現行體制又如何？本書第三章「政務官與事務官」特予研討。其次，研究考銓制度自不能忽略人事行政機關，何況我國的人事機關又具獨特性，為各國人事獨立制之典型，與其他國家人事幕僚制有其差別，其敘述應自「考試權獨立說」、憲法「人事權獨立制」，以至憲法增修條文形成「人事行政雙重首長制」之情況詳論之，第四章「人事機關的組織與職能」主要內容在此。本書自第五章以下，係探討現行永業制與功績制之概況，亦即分別論述人事分類制，考試、銓敘、任用、俸給、福利、保險、考績、訓練、服務、考勤、行政倫理、退休撫卹、權益保障、公務人員協會(工會)以至激勵管理等等制度實質。

本書對以上所列舉人事問題的論述，在學理方面參照拙著「人事行政學」一貫而來，制度層面涉及我國或其他各國實例引證，則參採拙著「各國人事制度」，而考銓業務原屬行政管理範疇，為期見樹見林，其相互關係之學理實務，則兼採拙著「行政學概論」與「行政學術語」，此為本書立論體系之由來，而仍以現行制度之分析為主，力求學術研究體例，對於現行制度不予無謂褒貶。

對考銓制度之論述，每不免論及人事制度之應興應革，惟任何國家人事革新，確立制度重於制定法令，尤應顧及「機關本位主義」(Parochialism)與「知識抗拒症」(Organizations resist intellect)之阻力，而我國公務人員素質雖日漸提高，惟行政習性因受政治文化與組織行為影響，仍不免困於官僚化、人情化與形式化之積習中，習焉而不察，形成革新阻力，行為管理與制度改進，應使相輔相成，否則，難期成效。

本書附錄，除分列二十五種「主要人事法規重要條文」外，並附著者編撰之「考銓制度重要術語詮釋」，以與正文各章節相互配合，正文與附錄所參考其他著作之處，均詳註出處，以存其真，並供鑽研。本書僅屬概論，拋磚引玉；誠然，學然後知不足、書付梓知所缺；書中管窺之見，疏陋之處，敬祈先進方家有以教正為感。

一九九五年十二月一日序於臺北市

許南雄

增訂二版序

「考銓制度」（人事制度）與「人事行政學」兩科，在各大學公共行政學系均列為必修，高普特考與升等升資之人事行政類科，則列為必考，但一般所講所寫或所考，多指考銓「法規」的要點，而未必是考銓「制度」的內容。此二者，在範圍與層次上有同有異，不僅「橫看成嶺側成峰」，而且「一層樓上一層風」，耐人尋味。

本書第一章已說明「考銓法規」、「考銓制度」與「人事行政學」之同異與交集處。而再論我國現行人事機關與人事制度。此次增訂，除修改前所誤植字句及過時法規文字外，更著重（一）人事行政「法制化」與「人性化」管理體制，（二）公務人員「勞動三權」，（三）公法上職務關係，（四）公務人員權益保障，（五）人力素質與人力發展。疏陋之處，仍待教正。

公元一九九七年二月（丁丑立春）

許南雄

考銓制度概論

目錄

序

第一章 考銓法規與考銓制度

第一節 考銓法規與考銓制度的比較

第二節 考銓法規的體系

第三節 考銓制度的體系與範圍

第四節 現行考銓制度的演進

第五節 考銓制度的困境

第六節 考銓制度的發展類型

第二章 公務員與公務人員

第一節 公務員、公務人員與公職人員的涵義

第二節 公務員的類別

第三節 各國公務員的分類與特性

第四節 公務員的量與質

第五節 公務員角色的演變

一 一
一 五
八 五
一四 八
二〇 一
二三 二
三四 三
三四 四
四一 三
四七 四
五六 五
六〇 六

第三章 政務官與事務官

第一節	政務官與事務官的區分與特性	七三
第二節	政務官與事務官的比較	七三
第三節	事務官與行政中立	七七
第四節	政務官的範圍	八二
第五節	政務官與事務官的相互關係	九二

第四章 人事機關的組織與職能

第一節	考試權獨立說與人事權獨立制	一〇五
第二節	現行考銓機關的演變	一〇五
第三節	考試院與行政院人事行政局	一一三
第四節	人事機關的組織與管理特性	一二四
第五節	人事機關與行政機關的關係	一三二

第五章 人事分類制度

第一節	品位分類制與簡薦委制	一四七
第二節	職位分類的體系	一四七
第三節	我國實施職位分類制之經過	一五五
第四節	新人事分類制	一六二

第五節	新人事制以外之人事分類體制	一七〇
第六章	考試、銓敘與任用	一八二
第一節	現代考選制度的由來與特性	一八二
第二節	現行考試體制	一九一
第三節	銓敘制度	二〇〇
第四節	公務人員的任用原則與途徑	二〇五
第五節	現行任用體制	二一一
第七章	俸給、福利與保險	二二五
第一節	俸給結構與體系	二二五
第二節	俸給政策與俸給管理	二三二
第三節	現行公務人員俸給體系	二四一
第四節	公務人員福利體制	二四五
第五節	公務人員保險體制	二四九
第八章	考績、獎懲與懲戒	二五八
第一節	考課、考績、考成與考核	二五八
第二節	考績的原則與方法	二六四
第三節	獎懲方式	二六八

第四節	現行公務人員考績與獎懲體制	二七四
第五節	公務人員懲戒體制	二八一

第九章 訓練、培育與人力發展

第一節	教育與訓練的結合	二九一
第二節	訓練的種類與方式	二九六
第三節	公務人員訓練體制	三〇三
第四節	人力資源與人力發展	三〇九
第五節	公務人力與人力發展體制	三一五

第十章 服務、倫理與退休撫卹

第一節	服務	三二五
第二節	公務人員的權利、義務與責任	三二八
第三節	考勤與紀律	三三六
第四節	官箴與行政倫理	三四〇
第五節	退休制的特性	三四六
第六節	公務人員退休與撫卹體制	三五三

第十一章 公務人員協會與工會

第一節	從「勞資關係」到「員工關係」	三六四
-----	----------------	-----

第二節	勞動三權制度	三六九
第三節	國家與公務人員之關係	三七四
第四節	公務人員的申訴權、訴訟權以至結社權	三七九
第五節	公務人員協會與工會的展望	三八八
第十二章	永業制、功績制與激勵制	三九七
第一節	永業制與保障制	三九七
第二節	功績制與人才激勵	四〇七
第三節	人羣關係與人性化管理	四一二
第四節	激勵管理體制	四一七
第五節	公務人員態度與士氣	四二一
附錄		四三二
壹、考銓制度重要術語（詞彙）詮釋（一～五〇則）		四三二
貳、現行主要考銓法規條文		四六七
參考書目		五一八
索引		五三三

第一章 考銓法規與考銓制度

「考銓法規」與「考銓制度」，或「考銓機關」，皆係我國慣用的獨特用語，各國通例稱之為「人事法規」、「人事制度」、「人事機關」……。何以我國慣以「考銓」代替「人事」（行政）？而考銓法規與考銓制度之不同涵義何在？考銓法規與制度之基本原理又何在？其發展趨向為何？本章將先予說明。

第一節 考銓法規與考銓制度的比較

考銓法規，即有關考試與銓敘（廣義）的各種法規，亦稱人事行政法規，簡稱人事法規。

考銓制度，即有關考試與銓敘（廣義）的制度，亦稱人事行政制度^①，簡稱人事制度。

由上所述可知：兩者相同之處在「考銓」，而不同之處在「法規」與「制度」之差異。「考銓法規」只是「考銓制度」的主要部分之一，而非其全部，兩者不宜混淆，故應予釐清。

一、考銓法規與考銓制度相同之處

不論考銓法規與考銓制度，皆以探討「考銓」或「人事行政」為其主要範疇，依我國現行法制體系，考銓即考試與銓敘（廣義），而銓敘慣指考試以外的人事職權或業務^②，如銓審、任用、俸給、考績、調遷、服務、褒獎、退休、養老、撫卹、公保、福利等等體制及措施^③。由此可見「考銓」的

範疇即一般人事行政職權事項，故考銓法規包含各種考試法、任用法、俸給法、考績法等等的法令規章，而考銓制度亦概括區分為考試任用制度、俸給福利制度、考績獎懲制度等等。

其次，考銓法規與考銓制度皆係以「公務人員」或「常任文官」之管理法制為其特性。換言之，所謂「考銓法規」或「考銓制度」，並不涉及「政務官」(Political Officials)之管理體制，而係以「事務官」(Civil Servants)即常任文官、公務人員之管理體系為主。政務官之管理屬政黨政治範疇，事務官之管理才是考銓法規或考銓制度之主題，故考銓法規亦稱「公務人員法規」、考銓制度亦稱「公務人員制度」或「文官制度」(Civil Service System)，道理在此。

再者，不論「考銓法規」或「考銓制度」，其基本原理皆與「人事行政學」(Personnel Administration)有關。人事行政學偏重學理，而考銓法規與考銓制度則係依據學理所形成之實際法制。學理與實務原本相互推移，故人事行政學與考銓法規、考銓制度實屬密切相關，相互聯貫。人事行政學包含人力資源管理(Human Resources Management)與人性化(Human Behavior Management)兩大範疇④，前者諸如：人才延攬、遴選、任免、考績、俸給、訓練、考勤、官箴以至退養、撫卹等人力問題的管理。而後者則含人性尊嚴的管理體制、專業化與人性化之兼顧、員工權益地位的保障、集體協議體制的實施、人羣關係的管理措施、激勵管理的制度、態度與士氣的管理等等。現行考銓法規與制度，皆為人力資源管理與人性化管理之法制規範與應用，足見有其共通性。

以上所說的是考銓法規與考銓制度相同之處，但兩者同中有異，而且範圍之廣狹也不同。

二、考銓法規與考銓制度相異之處

「考銓制度」極易被扭曲為「考銓法規」體系，其實未必盡然。「法規」只是制度的一環，而非其全部；制定法規，亦未必即確立制度；兩者的關係雖極密切，但有不同之處，故應說明之：

(一)考銓法規是「法令體系」之層次，考銓制度則是「人事制度化」之層次，後者比前者的層次高、範圍亦較廣。

考銓法規即人事法規或公務人員管理法規之體系，是人事法制化（legal structure）的基礎，但此一基礎尚需實施適應與社會環境的配合，才形成「制度化」，這是法令層次與制度層面之不同。另就各國人事制度觀點，各國皆有其人事制度，但未必有其人事法規，英國迄無「公務人員法」（Civil Service Act），卻有其穩固之人事制度，美國最早之「公務人員法」（文官法）係於一八八三年訂頒（Civil Service Act, Pendleton Act, of 1883），但其前早已形成其人事制度。且如現代各國幾皆有「考試法」——公開競爭之錄用考試方式，但各國的考試制度未必與其考試法的內容完全一致，其餘人事法令體制亦多如此，更可見法規與制度有不同的層次與範疇。

(二)考銓法規具「規範性」（Normative），是靜態的法令規定，而「考銓制度」則具「生態性」（Ecological），是動態的或實證的體制功能。

任何法規均具規範性功能，此即法令規範的特性，但法令的規定未必盡得實效，因其適應與其環境未必相互配合之故，此即「徒法不足以自行」的道理。一般法令規章訂頒後，其實施過程涉及依法行政、人為適應與社會環境等項條件，此即「生態性」與「實證性」的層面，而所形成之法制結構、

適應成效與「社會化」形態，便稱為「制度」。法令規範偏重靜態與形式，制度體系則顯示動態（適應）與實質。學者的研究指出：「開發中」國家之法令規章多半具有「形式主義」（Formalism）特性^⑤，此即未盡崇法務實之弊。即令「已開發」國家之若干法制亦如此^⑥，美國於一九七八年修訂頒布「文官改革法」（Civil Service Reform Act of 1978）詳載「功績制」九大原則，但功績制之確立，係在其後之逐步適應與實施成效。由此可知：考銓法規以規範性功能為主，考銓制度則以「社會化」、「生態性」功能為主。

（三）考銓法規是制定的（made），考銓制度是成長的（grows）。

法令規章以至制度之形成，皆有其實際需要與背景，但法規必經制定，即依立法程序訂頒，此即法規的正當程序（Due Process of Law）特性^⑦；而制度是「成長的而非造成的」（grows not made），即法令、政經、社會、環境與行為之適應，逐步成長所形成的法制形態。我國歷代的科舉制度，除「官法」的規定外，實由君主政治籠絡英才、社會人心尊賢重能與官僚文化的背景等因素揉合形成的取才制度，官法可以制定，官制卻需逐步成長；前者或可於一朝一夕之間訂頒（如君主之頒求賢詔），後者則需待以時日顯其實效；不論古代的官法官規或現代的人事法令，必依「法理」制定或修訂，但人事制度則是適應環境事實的產物，故自古即有「考選其外，蔭任其內」的說法，由此可見「法規」雖為制度的「次級體系」（sub-system）之一^⑧，但不能僅從法規的內容看出制度的實質。

依照上述的比較，考銓法規與考銓制度，有其相同相異之處，不應混淆；而敘述考銓制度，與分析考銓法規也自應有別。

第二節 考銓法規的體系

考銓法規或人事法規，是公務人員法制的主要部份，現時之考銓法規，古時稱為官法官規，如我國歷代規範文官法制的典、律、令。現代政府建立人事制度初期，幾均有公務人員法規之制定。各國適用之人事法規約可分類如次：

一、中央人事法規與地方人事法規

人事法規僅適用於中央公務人員之管理者，稱為中央人事法規，如日本「國家公務員法」（1947），美國、德國聯邦政府人事法規（美「文官改革法」（1978），德「聯務公務人員法」（1953），凡人事法規僅適用於地方公務人員者，則稱為地方人事法規，如日本「地方公務員法」（1950），聯邦制國家地方人事法規等是。但若干單一制國家（如法國、我國）之人事法規，其效力適用於中央與地方，如法國「文官法」（1946），我國各種考銓法規……，此則為全國性人事法規。

二、「公務人員法」（文官法，Civil Service Law）與各種人事法令

所謂公務人員法或文官法，是指所規範之人事行政與管理事項如人事機關、考試任用、俸給福利、考績獎懲以至退撫保險等基本原則規定，均集中於一整體性法規，如以下各國之實例^⑨：

（一）法國於一九四六年訂頒「文官法」（A general code for the Civil Service Act of 19th, Oct. 1946），迄今已修訂及補充多次。