

一、研究範圍

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(二)

目錄：公務人員訓練進修與升遷制度結合問題之研究

章節：貳、研究範圍與方法

本研究主題雖以公務人員訓練進修與升遷制度之結合作為主要研究對象，惟經檢討現行法規重要規定與實際運作狀況發現，訓練進修，就法制言，以往雖有公務員進修及考察選送條例之制定，但多年來卻未有實施，故目前只以行政規章或要點規定，致若干重要改革要項，因缺乏法的效力，致成效無法彰顯；另升遷目前亦尚無專法之制定，只在公務人員任用法中作若干條文的規定，顯屬不夠周延。是以，在上開訓練進修及升遷二者本身制度猶未健全之情形下，僅單純研究將二者強行結合，將無法充分發揮結合之效果。為期周延，本研究之範圍爰擬予擴大，就訓練進修制度、升遷制度及二者結合等三方面通盤性的加以檢討，並就檢討結果提出公務人員訓練進修、升遷及相關改進措施等加以納入。本文擬就公務人員、訓練、進修、升遷、制度等五個概念，先予界定其意涵及範圍，以利研究之進行：

（一）公務人員（Civil Service）

我國憲法有關公務員規定的用語，可歸納為公職、公務員、公務人員、文官、官吏、文武官員等六種，其意義與範圍各有不同。其中公務人員，依憲法第八十五條：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，...」又第八十六條規定：「下列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二.....。」係指公務人員任用法所定的狹義公務員（註四），復依「公務人員考試法施行細則」第二條及「公務人員任用法

施行細則」第二條之規定，應以考試是其任用資格之公務人員，涵蓋下述各機關：1．中央及地方政府及其所屬各機關公務人員；2．各級民意機關公務人員；3．各級公立學校職員；4．公營事業機構從業人員；5．其他依法組織之機關之人員（註五）。鑑於升遷制度係屬任用制度之一環，本文所稱「公務人員」，擬依「公務人員任用法施行細則」之規定，將政務官、民選人員及武職人員等排除在外；另教育人員、公營事業人員交通事業人員等亦與本文探討範圍有別，故此之所謂「公務人員」係指「中央及地方行政機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之文職人員。」

（二）訓練（**Training**）訓練一詞就字面上之意義，係「教其所短，練其所長」之意，茲就中外學者與專家之定義較具代表性者加以界說，臚列如次：

1．比奇（**Dale S. Beach**）所著「工作中人的管理」一書中，認為「訓練乃是工作人員針對某十項特定目的，而學習某項知識與技能的一種有計畫的的序。」（註六）

2．郭思汀（**Irwin L. Goldstein**）將訓練定義為有系統的獲得在另一環境中增進工作績效的技巧、規則、概念與態度（註七）。

3．亨曼三世和舒瓦（**Hebert G. Heneman III & Donald P. Schwab**）視訓練為組織所提供有計畫學習經驗，以增加員工對組織目標貢獻的過程（註八）

4．張潤書先生認為：「訓練乃是政府機關對其所任用之公務人員，為了增進其工作知能，提高其工作效率與服務品質，由具有實際經驗與學識之人，對其做一有系統、有計畫的教導與指引，此一方式與過程之謂。」（註九）

綜而言之，訓練乃是政府機關提供現職人員學習所必要的知識、技能與態度，使其現任或未來在工作上獲得成效的過程。

（三）進修（Advancedstudy）

進修一詞之意義，就相關學者專家及現行規定所作之界定，略述如下：

1．張金鑑先生認為：「進修指對工作人員知能的進一步補充與發展，藉以促進其素質與工作效率。公務人員進修計有二種：一是特定公務人員進修，一是一般公務人員進修。前者乃指某一部分公務人員，合於法律規定之要件，由服務機關選送國內外進修或考察；後者係指不分職等，或機關性質，一般公務員之進修。」（註十）

2．管歐先生認為，所謂進修，其主旨係著重公務人員主動的自我研究；所謂訓練，其主旨則係側重公務人員被動的接受集訓，方法雖有不同，其為進德修業，提高知能，加強事功之效果則所相同（註十一）。

3．依行政院頒「公教人員出國進修研究實習要點」第二點規定：「（一）進修：1．各機關基於業務需要，甄選至國外大學研究院、所攻讀與業務有關之學科。2．各機關與外國政府機關、學校或民間團體訂有協約或交換契約，並由各該機關或外國政府機關、學校、民間團體輔助出國入學進修。3．各機關基於業務需要，准許所屬人員參加國內外政府機關、團體設有獎學金或全額補助費用，並經考選出國之入學進修。」（註十二）

綜合言之，所謂「進修」係指現職公務人員自行或由機關薦送，在國內外一般大專院校、研究院所選修學分或攻讀學位或至有關機關考察的過程，以有別於參加政府機關訓練機構辦理之「訓練」（註十三）。

(四) 升遷 (Promotion & Transfer) 「升遷」一詞，亦寫成「陞遷」。對於其意義中外人事行政學者專家曾作不同的界定，茲舉較具代表性者如次：

1 · 張金鑑先生認為：「升遷係指職責的加重，及地位的提高，從而在薪給上亦得以加多。」 (註十四)

2 · 惠特 (Willian W. Waite) 認為：「所謂人員升遷，是指機構內部任用人員於較高等職位，較高技術或較重的職責的一種人事措施。雖然其前途較好，但不保證待遇增加，而人員獲得升遷對其是一種榮譽，也是需求的滿足，藉此可增進工作人員的工作意願與情緒，為該組織的經營目標而努力。」 (註十五)

3 · 傅肅良先生認為：「升指升任，遷指遷調，係各機關首長為應業務、管理及個人需要，對現職人員之職務或職位，仲有計畫的升任、平調或降調以加強人力運用，增進工作效率。」其中所稱「升任」，則指「由原職調至職等、地位、職責程度或可支俸給較高之職務或職位。」 (註十六)

茲就本研究主要係探討升遷與訓練進修結合之研究需要而言，鑑於公務人員所重視及關注的焦點，在於能否藉訓練進修以獲致職位的調整，並視其為一種歷練或榮譽，進而滿足其尊榮與自我實現之心理需求，是以，本研究所稱升遷，即係採廣義的說法，包括升任和遷調，其區別分述如次：

1 · 升任 (Promotion)：即一般說法，指職責的加重、地位的提高，從而獲致薪俸的增加。在實務上，現行升遷法規亦係基於相同精神界定升遷的意義。依「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」第二點第一款規定，所稱升遷，係升任職務列等表所是較高職等之職務。列等較高之認定標準，先以各職務列等之最高等為準，以最高等列等較高者為較高職務，最高列等相同時以最低等列等較高者為較高職務。

2·遷調 (Transfer)：亦稱調任，僅為工作或工作部門之變換，不必具有較強之能力或較優之技術，因未加重責任，恆不加薪（註十七）。故遷調指平調至列等相同之職務，列等雖非相同但非屬較高職務時，仍視為遷調。

（五）制度 (System)

所謂制度一詞，謹就中外學者專家所著之界定，略述如次：

1·布萊克 (Henry Campbell Black) 認為，制度係根據一些原理（則）。有秩序的將各事項、部分或要素結合（整理）而成為一個完整體（註十八）。

2·依「辭海」之定義為：「制定之禮法；又指團體內共同遵守之辦事之章程秩序。」（註十九）

3·張金鏗先生認為：「制者法也，度者尺度也」標準也。因之，制度就是人群的生活規範或行為法則。」（註二十）

4·徐有守先生認為：「所謂制度，意思是指一套用來處理事物而體系完整的方法與程序結構。」（註廿一）

由以上四種說法，可以歸納出：制度係指處理事務或解決問題所行的方法與程序，足供團體內共同遵守之一套完整體系。