

二、制定人事管理條例的時代背景

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(三)

目錄：人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究

章節：二、制定人事管理條例的時代背景

民國十九年考試院及銓敘部成立之前，我國各級政府機關並無所謂「人事管理機構」的設置，可說係屬典型「部內制」運作模式；即使考試院建制初期，中央機關仍僅偶有設置人事科或人事股，但均屬總務範圍，其

工作限於職員之簽到、請假登記及派令轉發等業務。當然，此一時期各機關之人事管理，在縱的方面既無統一主管機關，在橫的方面亦乏相互聯繫

協調的運作機制。考試院成立之後，由於戴季陶院長在國民政府中頗具強勢地位。加上作為國父遺教之主要闡釋者，有關五權憲法推行方向，戴氏無疑擁有關鍵性影響力；因此，嗣後考試院之職掌範圍，遂從獨立的考選

權擴充到獨立的銓審權，最後發展到涵蓋獨立的人事行政權（陳德禹，民

七十一年：一〇一—一〇三）。基本上，這是訓政時期國民黨政權強化國家機關統治功能的重要手段之一，中央政府藉由普設人事管理機構，並採

統一甄選、訓練、調派、考核並指揮、監督所有的「人事管理人員」，要求其依照中央法令，某種程度獨立於機關首長之外，負責推行考試院所制

定的相關文官法制規範與人事管理政策。民國二十五年六月，國民政府公布「銓敘處組織條例」（此一條例嗣於三十五年二月改由「考銓處組織條例」取代），規定銓敘部得於各省設置銓敘處，辦理各該省及鄰近省市委任職公務員之銓敘事宜；這可說是人事一條鞭體制建構之前奏。

抗戰軍興，民國二十八年十一月蔣中正總統（時任國防最高委員會委

員長）曾經指示：「實行考銓制度與健全人事管理，為推進法治的基礎」；並且主張，「主持此項要政之各機關人事處職員，必先予以統一而嚴格的訓練，再經過銓敘部分派下去，才能收到效果……：今後應切實注意培

奏人事管理的人才，健全人事處科的組織，已設立人事處或人事科的應

力

求改進，未設立的應迅速設立」（銓敘部，民八十三年：六五）。民國二十九年一月，銓敘部據此研擬「各機關人事管理暫行條例草案」，呈報國防最高委員會核議；同年三月考試院舉辦之「中央人事行政會議」中，亦有「設立中央各部會人事行政機構」及「於考試院設立人事行政集中研究機構」等建議；該年十二月，國民政府公布「各機關人事管理暫行辦法」，作為全國實施統一人事管理之法源依據。不過，此項辦法內容要點，最初僅在確立各機關應設專任人事管理人員，並明定人事管理七項職掌，以

及規定銓敘機關得指導、聯繫各機關人事管理章則之制定、修改與實施等，基本上，此一時期的考試院地位與職掌，尚與美國文官委員會職能類似

，雖然機關獨立成為「部外制」，但具體權限仍屬人事「幕僚制」的運作模式。

對於人事一條鞭運作架構之底定，真正發揮關鍵性影響者，乃民國三十年十二月蔣委員長提請國防最高委員會通過的「黨政軍各機關人事機構統一管理綱要」，此一綱要並經國民政府以訓令施行。此綱要特別明定中央黨部秘書處、考試院銓敘部及軍事委員會銓敘廳，分別為黨政軍各機關人事機構及其人員之統一管理機關；而其具體管理辦法則為：（一）各機關之人事機構或人事管理人員，應分受各管理機關之指揮監督；（二）人事人員之任免考核，應由各該管理機關依法辦理；（三）人事人員應一律予以訓練。而且，該綱要詳細列出各種實施步驟，主要包括：（一）各管理機關為實施統一管理，得擴充或增設專管機構；（二）先由中央機關實施，再推行於地方；（三）人事人員任用資格，得由各該管理機關另擬標準，現任者均應分別考核，定其去留；（四）人事人員之訓練，由考試院統一辦理，並限於三年內辦理完竣；（五）各機關組織法規中未定人事機構，或其機構與法定組織不合者，應即修正其組織法；（六）本綱要通過後，於民國三十一年開始實施（銓敘部，民八十三年：六六 六七）。

民國三十一年九月，國民政府公布「人事管理條例」，上述綱要中屬

於政府機關部分，正式進入全面實施統一人事管理的階段。同年次月，考試院據此訂定發布「人事管理機構設置規則」，其內容第四、五兩條分別規定，各機關人事處之「關防」，由銓敘部呈請考試院轉請國民政府頒發；各級人事主管人員為簡任與薦任者，其「官章」由銓敘部呈請考試院轉請國民政府頒發，委任者由銓敘部頒發，均列入交代。此種規範模式，明白確立人事權的獨立運作，不再單純屬於各機關首長之幕僚。國民政府隨後又分別於民國三十一年十月及三十二年六月兩度頒發「訓令」，通令各級行政機關遵照辦理，並同時廢止前項「各機關人事管理暫行辦法」；而考試院復於民國三十五年三月訂定發布「公營事業機關人事管理機構設置規則」，同年十一月銓敘部訂定發布「人事管理人員會報辦法」等。相關法制規範發展至此，「人事一條鞭」體系的運作架構，可說大致已告完備（註4）。

「人事管理條例」內容雖然僅有十一條，但其對我國人事行政體制之影響，無疑既深且遠。就其施行範圍而言，中央及地方各級行政機關，甚至包括國立省立中等以上學校及國營、省營事業機關之人事管理，皆準用本條例之「統一」規範（第一條、第九條）；而以實施時間來說，此一人事管理基本架構，施行迄今已逾五十餘年，仍未有重大變革。本條例第四條明定各機關人事管理機構（人員）之職掌包括：擬訂人事規章、職員銓敘、考勤與訓練、考績考成、撫卹福利、任免遷調與獎懲登記、俸級、考試用人、人事調查統計等。另又規定：（一）由銓敘部擬定或審核各級機關人事機構的名稱、編制，與人事管理人員設置、列等之基本準則；

（二）

人事管理人員由銓敘部指揮監督，各機關人事主管人員之任免由銓敘部依法辦理。透過這些運作機制的安排，「人事一條鞭」管理架構因而具體形成；此外，再透過定期全國（考銓）人事行政會議之舉行，要求各機關人事管理人員列席參加人事主管會報，考試院得以完整掌握各機關的人事業務狀況、人事規章之增修廢止、對人事制度及業務之革新意見等，而有助統一管理全國人事行政業務。

由於上述人事一條鞭管理架構的建立與維持，間接造成公立學校與公營事業這二類機構長期比照行政機關人事管理模式，因此並未形成獨一套的人事管理體系（特別是有關考試、銓敘制度與若干管理基準等），進而影響其相關法制的健全發展。舉例而言：從訓政時期考試院即曾積極建議，擬將各級學校考試及人事制度納入為國家官吏之一環，惟對此問題

考

試院與行政院（教育部）頗多歧見，嗣後一直未能正式定案；故「教育人員任用條例」遲至民國七十四年五月才制定公布。另外，有關公營事業機構人員的人事管理，除交通部所屬事業機構早於民國三十六年十二月制定

公布「交通事業人員任用條例」外，民國三十八年一月雖曾公布「國營事業管理法」，但並未付諸施行；政府遷台後，也遲至民國五十六年八月才由考試院核定「台灣地區省（市）營事業機構人員遴用暫行辦法」，至今包括經濟部、財政部及地方政府所屬公營事業機構，猶無明確法律規範，以作為相關人事管理依據。

進入下節歸納我國人事一條鞭體制運作的演進以前，值得一提的是，

人事與主計並稱兩大「一條鞭」幕僚管理體系，二者皆自訓政時期即已建制，實務運作上彼此也偶有相互援引比照之處。例如，「人事管理條例」自民國三十一年公布施行後，長期未曾修正；直到民國七十年十二月「主計機構人員設置管理條例」制定公布以後，由於部分主計人員職等調高，以致形成同層級機關之人事人員與主計人員彼此間職等出現不平衡現象，

因而促成七十二年七月本條例之首度修正（銓敘部，民八十三年：六八）。