

### 三、人事管理體制運作的演進

---

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：三、人事管理體制運作的演進

---

人事一條鞭之建制考量，既然同時涉及政治和行政兩個層面，故其運作模式及具體效果，自受政經結構與行政價值等相關變數之影響。其中主要包括：考試院的組織地位在行憲後已有變化，且自中央政府遷台以來其憲政角色漸趨弱勢；而民國四十年代中期開始，國家機關對行政改革有迫切需求，惟因考試院未能積極配合，導致民國五十六年九月行政院人事行政局的設置，並大幅取代考試院（尤其是銓敘部）的原有職能。由於這些外在環境因素的改變，人事一條鞭在歷史發展的不同階段中，其實各有特殊運作模式，而此觀點方可從相關管理規範之制定、修正或廢止，略見演進端倪。

最初，這個直到抗戰後期才真正定型的人事一條鞭體制，因為當時國家內外局勢動盪及抗戰勝利後國民政府積極推行憲政，此項文官政策之實施阻力甚多，正當性亦頗受質疑。當時各級地方政府弊端叢生、貪污腐敗，加上實施組織精簡計畫，考試院欲要求各機關普設人事管理機構與人員，自屬不易；本身欲於全國各地設置分支機構，分區彈性辦理考銓業務，也因國家財政艱難、經費人力有限，而推展進程緩慢（考銓叢書委員會，民七十三年：四八四）。民國三十五年二月國民政府廢止「銓敘處組織條例」，乃定「考銓處組織條例」，除有組織精簡意涵之外，也可看出當時落實一條鞭式人事管理顯有困難。這在當時考試院仍採首長制，且有強勢院長（註5）之際尚且如此；行憲以後，考試院改採合議制，且一再受到內亂、遷徙之苦，雖要求組織精簡之聲不斷，但人事一條鞭的運作成果，卻僅侷限於人事管理機構之設置、人事人員管理與訓練，及人事法制規範

的統籌規劃等。

中央政府遷台早期，透過動員戡亂體制運作，憲政法統僅具象徵功能，考試院相對於行政部門，長期處於弱勢地位，人事一條鞭之推行，情況益加困難。在戰時體制下，銓敘部法定統一管理全國各機關人事行政業務的職權與功能，囿於憲政法治運作尚未健全，而不得不授權給中央各部會及地方主管機關（台灣省政府）的人事機構自行辦理，例如：民國三十九年七月修正三十八年五月令頒之「銓敘部授權中央及地方主管機關人事機構實施程序」（五十三年七月又再修正），以配合三十六年十一月公布之「台灣省政府人事集中管理辦法」及四十二年三月「臺灣省各機關臨時人員管理辦法」，當時台灣全省各級各類公務人員（包括教育與事業人員在內）之動態，皆由省政府人事處集中管理（李華民，民六十三年：一二八

一二九）。嗣後，銓敘部雖曾於民國四十六年十二月發布「人事管理人員遴用原則」、五十三年八月再訂定「銓敘部視察辦法」（民國七十五年三月修正為「銓敘部視察業務實施要點」），規範各機關人事人員的選拔標準，並作為銓敘部考察所屬人事機構工作績效的依據。然而，真正能夠發揮指揮監督功能的「銓審互核實施辦法」，遲至民國五十四年二月才由考試院銓敘部會商監察院審計部訂定實施。因此，民國五十年代中期以前，人事一條鞭體制形式雖在，實務運作卻難真正有效落實；中央政府對於各機關之掌控，反而主要來自民國四十二年七月開始設置、而且同為「一條鞭」運作模式之安全（人二）系統。此系統由法務部調查局統一指揮、監督，任務在於辦理組織內部保防與安全維護工作）沈昆興，民八十一年

由此可知，當時中央政府對於全國（特別走台灣省政府以下地方）各機關的「一條鞭」指揮監督系統，主要運作價值偏向強調所有公務人員思想與行為的忠貞、安全，而非在於「人事一條鞭」所著重之各級機關人事行政業務的統一管理。因此，由調查系統所建構的各機關「人二室」，反而超越銓敘部之外，成為真正掌控文官體系運作的重要「一條鞭」機制。另外，民國五十年代初期，由於國家財政困難，並且大力推動行政改革，

故五十二年七月石覺出任銓敘部長後，即積極建立「銓審互核」機制；藉此，中央政府希望利用考試院與監察院的人事與財政查核權，有效掌控

各級行政機關「俸給」制度之運作情形，故將全國公務人員薪俸納入統一管理，凡未經銓敘者其薪俸不予核銷，藉以避免非法任用未具資格人員，並期公務人員俸給制度能夠貫徹施行（張力，民七十五年：五三〇）。嗣後，隨著政府瘳續推動行政改革，人事管理業務日益重要；行政部門繞過五權憲法架構，改以行政院人事行政局取代銓敘部，作為人事一條鞭的主要指揮監督機關。此項體制設計之原先預期功能，的確充分發揮，而對我國政府機關主導民間經濟發展與提升國營事業運作效能，均產生相當正面的影響。

中央政府遷台早期，大致延續所有戰時體制相關法規，作為國家機關統治基礎；然而，有關政府機關內部各類公務人員的人事管理業務，應否持續維持人事一條鞭的統一規範模式？這在早期政府推動行政改革的歷次建議案中，即曾經被多次提起檢討。例如：民國四十六年的「黃季陸委員會」曾謂，國營生產事業之規模，大小懸殊，且事業性質互異，其內部組織、人事規章、財務會計制度，乃至技術報酬等，自難強求劃一，應准各事業機構，按實際需要與簡化手續原則，自行釐定辦法，報請主管機關核定；其調整要點有三：減少層級、「避免官廳形式」、不強求與其他事業機構一致（黃季陸，民四十六年：九六一〇二）。稍後，民國四十七年「王雲五委員會」所提行政改革建議案，亦曾提及：當時銓敘部所擬「教育人員管理條例」，主張為求人事制度整體化，所有公立學校教授教員，應與學校職員一併納入銓敘範圍，但對此教育部有不同意見；而此一改革會也建議：教員不應採用公務人員之簡薦委分等，並應另定成績考核辦法（王雲五，民五十二年：六六八 六七一）。不過，這種強調行政效率導向的改革觀點，並未取代當時重視集權管理之政治價值訴求。民國五十年代初期之後，執政當局非以透過廢除人事一條鞭，來因應提高行政效率之新興需求；反而先派軍方人士（石覺將軍）轉任銓敘部長，俾求藉由軍事

管理模式，主導整頓文官法制；嗣因效果未見彰顯，故進一步創設行政院

人事行政局，且由曾任總統府人事處長及蔣中正總統的親信秘書王正誼接

掌，並強化人事一條鞭運作體制。

因此，嚴格說來，台灣地區人事行政的集權化管理，是從民國五十六

年九月行政院人事行政局成立，正式接管原有「人事一條鞭」組織架構，以統籌辦理行政院所屬各級行政機關及公營事業機構（後又包括公立學校

）的人事行政業務之後，所謂的「人事獨立制」方告確立並貫徹施行。行政院人事行政局組織設立以後，除常建議考試院或銓敘部發布各種「設置規則」、「應行注意事項」之外，更積極藉由自行發布或核定各種相關的人事管理「原則」、「標準」、「要點」等，以及透過審議特定個案時的「訓示」、「函釋」、「解釋」等，積極掌控各級政府行政機關、公立學校及公營事業人事機構組織編制，並實質介入所有人事人員之管理事項，

包括：任免遷調、考核獎懲、訓練進修考察，及人事服務等。此後，人事行政人員成為我國行政體系中獨立而重要的一個職系，透過人事一條鞭的

運作，行政院人事行政局扮演相當重要的幕僚角色，對於歷次行政革新方

案之推動，發揮頗多規劃與執行的功能。至於，行政院以外的其他四院與總統府、國民大會的人事管理，形式上雖仍由銓敘部負責統籌，惟實務上各機關均享有相當大之自主運作空間。

行政院人事行政局推動統一人事管理，主要政策目標包括以下六大項

：（一）健全各機關人事機構組織編制及合理配置員額、（二）加強人事主管培育候用制度、（三）提高人事人員素質、（四）提升人事服務品質、（五）辦理人事機構年度績效考核、內舉辦人事主管會報。為求達成上述人事管理功能，人事行政局強調應有維持「一條鞭」運作體系之必要，並常訂定各項人事機構設置與人事人員管理相關法令規章，要求行政院所

屬機關遵行）人行局，民八十三年：五六 六四；人事叢書委員會，民八

十年、民八十四年）。然而，「人事一條鞭」造成各機關人事人員身分上的「雙重」隸屬關係，而且諸多人事管理法規，不免限制機關首長的組織權與人事權，因而引發若干反彈聲浪，尤以解嚴之後、非國民黨執政的地

方政府較常見而嚴重。

綜合本章前述探討，「人事一條鞭」之體制運作，確屬我國現行五權憲法特殊產物，尤其是受訓政時期考試院長戴季陶的積極推動考銓法制影

響甚大；而且，中央政府遷台以後，實施威權統治、但又同時戮力行政改革，也是促成本項文官體制得以成為國家機關重要運作機制的主要原因。當然，這種「獨立制」人事管理模式，較諸民主國家強調責任政治，將人事行政權視為機關首長的幕僚功能之一，無疑頗相逕庭；因此，民國七十

年代中期以後，人事一條鞭的實務運作已見弱化與轉向。首先，從「橫向」的公立學校與公營事業機構開始，不斷要求改採不同於行政機關之彈性管理法制，並強調首長應有充分自主的人事行政權；稍後，「縱向」的中央與地方政府間人事運作爭端相繼發生，隨著地方自治與行政分權呼聲日

高，既有人事行政局所掌「人事一條鞭」體制不斷遭受挑戰；而不論是各類公務人員人事管理法制或各級人事管理機構及人員之指揮監督，以往人

事一條鞭對此兩個層次的集中控制，在價值需求與實務運作上，相關政策

措施演進趨勢皆已產生許多明顯變化。