

# 中華民國建國一百年文官制度 的回顧與前瞻

委託單位：考試院

研究單位：臺北大學

主持人：呂育誠教授

研究助理：許峻嘉、蘇維軍

中華民國 100 年 12 月



## 摘 要

本研究係透過蒐集第一手文獻資料、法規與記錄，歸納並敘述建國百年以來我國文官制度發展歷程，以探討下列議題：

- 一、中華民國建國百年文官制度的演進與現況—文官制度的內涵與貢獻。
- 二、由我國現代文官制度發展脈絡，瞭解影響現代文官制度演變的因素。
- 三、當前文官制度的問題、改革的重點及未來的影響。
- 四、考試院應扮演的角色及健全文官制度發展之前瞻看法。

為了使各項資料能有效聚焦，同時使讀者能瞭解文官制度不同發展階段的特性，研究團隊乃將百年來文官制發展歷程，區分為「制度創建」(民 17~36 年)；「遷台奠基」(民 37~55 年)；「兩制分合」(民 56~81 年)；「轉型發展」(民 82~97 年)；「整合前瞻」(民 98~目前)。五個時期同時每個時期均分析當代重大事件與政策，文官制度的調整與變革、法制規定內容的調整，並探討此時期文官制度的意涵與影響。

而為深入瞭解文官制度未來發展，本計劃也對考試院第 11 屆考試委員暨考試院長，以及考選部長、銓敘部長、公務人員保障培訓委員會主任委員，以及行政院人事行政局局長進行訪談，瞭解其對未來文官政策的期許，研究團隊並將訪談結果進行綜合整體，提出未來文官制度發展的可能途徑，以及可以注意的問題。

本研究除了希望完整呈現建國百年我國文官制度的演變外，也希望提供學術界與實務界意見交流與擘劃未來興革策略之基礎資料。

## **Civil Service Development of Republic of China: Centurial Review and Prospect**

This study describes and analyzes the centurial Civil Service development history of ROC by collecting legislations, records and other first-hand data. The research objects include:

1. The evolution and state of art of Civil Service of ROC, its characteristics and contributions.
2. Clarify factors that influence Civil Service from the process of development.
3. Challenges, change agents and impacts of Civil Service in the future.
4. Role of Examination Yuan and its future prospect.

In order to consolidate arguments and provide clear focus, the author separates the development process of Civil Service into five stages: “Initiation & Beginning” (1911~ 1947), “Migration & Founding”(1948~ 1966), “Twin-institution & coordination”(1967~1992), “Transform & Development”(1993~ 2006), “Integration & Prospect”(2009~ ). The author had collected important events, policies, adjustments, changes, and relevant legislations in every period of time and analyzed meanings and possible effects toward Civil Service institution.

In another aspect, for understanding future development deeply, this research also had interviewed the 11<sup>th</sup> Ministers without portfolio and president of The Examination Yuan, Minister of Ministry of Examination, Minister of Ministry of Civil Service, Minister of Civil Service Protection and Training Commission, and Minister of Central Personnel Agency, Executive Yuan. By concluding their opinions, the author had profiled Civil Service characteristics in state of art and speculated possible ways of future development.

According to this process, this study try to provide whole picture of Civil Service institution development and following research clues for research collies and change strategies for practitioners.



## 目錄

第一章 前言 .....	1
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究目的 .....	3
第三節 研究方法與進度說明 .....	4
第四節 重要名詞或概念界定 .....	8
第二章 制度之創建 (民國元年~民國 36 年).....	11
第一節 文官制度源起 .....	11
第二節 孫中山與文官制度 .....	17
第三節 考試院成立 .....	23
第四節 戴傳賢院長的開創奉獻.....	37
第五節 公務員相關法制建立 .....	41
第六節 公務員考試的舉辦 .....	63
第七節 各界的反應與建言 .....	73
第三章 遷臺奠基(民國 37 年~民國 55 年).....	91
第一節 考試院的改制與遷徙 .....	91
第二節 行憲後的考試制度 .....	106
第三節 公務人員銓敘 .....	120
第四節 職位分類制的籌備 .....	139
第四章 兩制分合(民國 56~81 年).....	159
第一節 行政院人事行政局的成立.....	159
第二節 考試制度「兩制併行」.....	178
第三節 銓敘制度 .....	196
第四節 兩制合一 .....	224
第五章 轉型發展(民國 82~97 年).....	277
第一節 修憲後文官制度的變革.....	277
第二節 推動公務人員基準法立法.....	301

第三節	組織面的變革 .....	317
第四節	相關法制的增修 .....	333
第六章	整合前瞻(民國 98 年~).....	387
第一節	近五年文官制度相關期刊文獻分析.....	387
第二節	政策整合與定位 .....	403
第三節	第十一屆考試委員暨機關首長對文官制度未來發展期許 .....	420
第四節	結論 .....	431
參考書目	.....	443
附錄一	訪談記錄.....	455
附錄二	策勉意見書.....	505
附錄三	考試院文官制度規劃方案架構圖.....	532
附錄四	文官制度相關中文期刊文獻.....	533
附錄五	中華民國與文官大事記(民國元年~100年) .....	563

## 表目錄

表 1-0-1 研究進度與工作項目（甘特條型圖） .....	6
表 2-0-1 文官俸給條例之俸給 .....	49
表 3-0-1 行憲前後考試院組織法規對照表 .....	96
表 3-0-2 《公務人員俸給法》之俸表 .....	127
表 3-0-3 職位分類研究機構之演變 .....	145
表 4-0-1 「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」 ...	181
表 4-0-2 第二次「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」 .....	182
表 4-0-3 簡薦委制與分類職位制之考績法規比較表 .....	201
表 4-0-4 分類職位公務人員俸給表 .....	203
表 4-0-5 公務人員職位階級改任表 .....	206
表 4-0-6 公務人員任用分發權力歸屬表 .....	214
表 4-0-7 兩制合一前、後之考試法規比較表 .....	237
表 4-0-8 兩制合一前、後之任用法規比較表 .....	245
表 4-0-9 兩制合一前、後之考績法規比較表 .....	259
表 4-0-10 歷年公務人員考績等次、比例限制規定一覽表 .....	265
表 4-0-11 兩制合一前、後之俸給法規比較表 .....	269
表 4-0-12 改制後之公務人員俸給表 .....	271
表 4-0-13 俸階數比較表 .....	273
表 5-0-1 民國 80 年之人事制度類型及其人數比例 .....	279
表 5-0-2 《考試院組織法》修正前、後比較表 .....	290
表 5-0-3 行政院人事行政局組織法源之比較 .....	293
表 5-0-4 公務人員基準法草案研擬過程 .....	305
表 5-0-5 草案歷次修正對基本概念的不同規範條文 .....	312
表 5-0-6 《公務人員保障暨培訓委員會組織法》修正前後比較表 .....	324

表 5-0-7 《國家文官培訓所組織條例》與《國家文官學院組織法》比較 表 .....	328
表 5-0-8 《公職人員財產申報法》主要法規內容整理 .....	337
表 5-0-9 《公務人員保障法》修正前後整理 .....	344
表 5-0-10 訓練種類、性質與專責機關之整理 .....	360
表 5-0-11 進修方式與時間之整理 .....	361
表 5-0-12 政務人員退職撫卹法規之整理 .....	363
表 5-0-13 政務人員退職撫卹制度之變遷 .....	371
表 6-0-1 民國 95 年至今已發表之文官制度相關期刊 .....	388
表 6-0-2 考試院歷任院長、副院長姓名及任期 .....	403
表 6-0-3 院文官制度興革規劃方案名稱及內容 .....	411

## 圖目錄

圖 1 文官制度架構圖 .....	283
圖 2 考試院組織法前、後之考試院組織比較圖 .....	292
圖 3 考試院強化文官培訓功能規劃方案架構圖 .....	415
圖 4 公務人員培訓體系架構圖 .....	417



## 第一章 前言

中華民國建國一百年，文官制度在歷史的系絡中，佔有舉足輕重之角色。文官制度之良窳，攸關國家整體的發展，而健全的文官制度，亦為提昇國家競爭力之關鍵，回顧過去百年文官制度的發展，不僅為中華民國制度發展寫下經典的一頁，期許能更具前瞻性的邁入另一個里程碑。

### 第一節 研究背景

民國 17 年 10 月國民政府成立考試院籌備處，我國文官制度遂依照 國父五權憲法的主張，開始發展出不同於英、美等國「部內制」或「部外制」的「獨立制」，除了各機關人事管理基本上採行相同標準與制度外，亦沒有區隔中央與地方人事體系，簡言之，國家各級政府機關運作的主體，就是一個規模龐大、彼此關連影響的文官體系。

然而經過時空轉變，文官體系也配合時代潮流不斷調整適應其關懷焦點：就概念層面而言，早期文官制度就是「考銓」問題，然後隨著行政管理思維與技術的引進，而成為「人事行政」，而當企業普遍重視人力資源，強調人員是組織最重要資產時，「公務人力資源發展」也成為熱門議題，時至 21 世紀的今日，「公務人力資本發展」、「策略性人力資源管理」...等概念，更是豐富且擴大了文官制度的內涵。

上述概念投射在法制上，則是體系的逐步建立與完備，例如國民政府時期的文官制度，主要是考試法、公務員懲戒法...等個別法律的頒布施行，隨後配合政府機關增設與員額擴充，個別法律已不足因應，為求更有系統的法制架構，因而採行「職位分類制」，民國 76 年則再將兩制合一，成為「官職併立制」，今日在此基本法制架構上，文官制除了傳統的考試、任用、

考績、俸給、退撫等基本法制外，更涵蓋了陞遷、保障、培訓、行政中立、組織協會……等各項兼顧組織與人員、短期與長期的管理規範。

為瞭解建國以來文官制度發展沿革，並探討不同時期時空環境、法制規範，以及執行管理間的關連性與交互影響，本研究將以第一手的文獻與史料，進行公正客觀地回顧過去百年文官制度發展，以期發掘影響現代文官制度演變的因素，探討我國文官制度的演進脈絡，以及當前文官制度所面臨的問題，最後提出改進文官制度的構想與作法，以供決策參考。

## 第二節 研究目的

根據委託單位需求，本計畫研究目的有四：

一、中華民國建國百年文官制度的演進與現況—由歷屆對文官制度的貢獻談起。

二、由我國現代文官制度發展脈絡，瞭解影響現代文官制度演變的因素。

三、當前文官制度的問題、改革的重點及未來的影響。

四、考試院應扮演的角色及健全文官制度發展之前瞻看法。

基於上述目的，研究團隊將以一百年來考試院發展過程為經，歷屆考試院會重大決議或法律公布施行為緯，來探討下列議題：

一、文官制度發展所歷經的重要階段及分期。

二、各發展階段的時空背景，或是當代社會重大事件。

三、各階段重大政策內涵與特性分析。

四、各重大政策對文官體制與人事行政業務推動的影響，以及可能產生的問題。

五、回顧整個文官制度演進歷程，考試院未來可採行的角色定位與前瞻作為。

### 第三節 研究方法與進度說明

本研究計畫主要採取「文獻分析法」、「開放式問卷」，以及「深度訪談法」之研究方法，就「文獻分析法」而言，主要以第一手的文獻與史料，進行蒐集、整理與分析，再加以補充其他相關資訊，期許研究團隊本身能公正客觀地回顧過去百年文官制度發展。首先，擬經由圖書館之專書、期刊……等蒐集相關文獻，第一手的文獻與史料，為本研究參考文獻的大宗，來源多是經由考試院典藏之相關文獻為主，成為本研究之參考資料的重要基礎；另一方面尋找與主題相關之研究報告書、新聞報導、網路電子書庫……等等，加以蒐集整理，作為周邊之參考資料。而蒐集的管道為：考試院圖書館、國家圖書館、台北大學圖書館、相關報章雜誌、網路資訊…等，聯合實體與網路之參考資料，廣泛的蒐集官方及民間的觀點，進行整體之分析。

大致可以整理如下：

#### 一、資料蒐集

考試院(編纂室、統計室)及考選、銓敘兩部多年來本已採定期或不定期方式，對各類文官制度或運作概況進行資料彙整或調查，主要包括下列：

##### (一)資料部分

- 1.考試院公報
- 2.考試院大事記
- 3.考試院施政編年錄
- 4.相關期刊(文官制度季刊、文官通訊)
- 5.專書或其他出版品(如考試院 80 週年慶專刊、考察報告)

##### (二)統計部分

- 1.考試院統計年報

- 2.考選部統計年報
- 3.銓敘部統計年報
- 4.公務人員保障暨培訓統計年報
- 5.公務人員退休撫卹基金統計年報

此外，「全國人事法規資料庫」則提供各類文官制度有關法令的檢索資源，這些法令、統計結果、資料整理結果，都將提供研究團隊分析所需的「事件」來源，亦即整個文官制度發展過程所發生的「事實」。

## 二、資料比對

針對上述重要大事，研究團隊在進行整體流覽後，將依時間先後或年代區隔，找出若干「重要事件」(後述)，再針對此事件內容，回溯其發生的原因，以及事後的影響，作法如下：

### (一)回溯部分

商請委託單位協助調閱承辦單位當前簽辦案件的公文、會議紀錄、草案...等，以瞭解當時規劃或決策過程。

### (二)結果部分

查閱事件發生後，考試院會議相關決議，或是從期刊、報紙(聯合知識庫)，以及當時相關期刊論文的發表結果，瞭解後續產生的影響。

此外，「開放式問卷」以及「深度訪談法」主要用於第五章「回顧與前瞻」。其中前者係以書面方式，請第 11 屆考試委員針對文官制度未來展望或期許提供建言；後者則是由研究團隊訪問考試院院長、考選部長、銓敘部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員，以及行政院人事行政局局長，以蒐集首長對文官制度重要性、機關當前重要業務，以及未來政策方針等問題，提供意見。兩研究方法具體進行之流程與結果，請見第五章第三節。

## 三、研究進度

本研究預計進行期間為 100 年 3 月 1 日至 12 月 31 日。執行期間各項進度預計如表 1-1：

表 1-0-1 研究進度與工作項目 (甘特條型圖)

月次 工作項目	第一月	第二月	第三月	第四月	第五月	第六月	第七月	第八月	第九月	第十月
1.舉行期初報告		■								
2.確認文官制度分期與重大事件	■	■								
3.蒐集事件產生之時空背景與問題焦點		■	■	■	■	■				
4.期中報告							■			
5.蒐集事件內容與影響有關資料				■	■	■	■			
6.事件綜合整理並釐清疑義						■	■	■	■	
7.撰寫期末報告							■	■	■	
8.期末報告修改後結案										■

自期初報告至期中報告的具體研究進度，主要分為三方面進行，其一是考試院相關資料蒐集，其二是整理中華民國大事紀，第三則是以兩者為基礎，根據「時期／事件」的基本分類原則進行歸納，再深入探討其產生背景及後續影響，並進行撰寫。

### 一、資料呈現

資料呈現的方式，為避免淪於「流水帳」式的記事方式，研究團隊對各時期資料的分析，主要以事件(主要以組織設立或變革、法令公布施行，或是人事更替為主)為焦點，蒐集下列資料：

#### (一)事件背景

指該事件產生時的社會、政治、經濟...等時空背景因素。

#### (二)事件內容

指該事件具體的內容，如法律、院會決議、行政命令或其他事實。此部分將儘量蒐集第一手的公文書、會議記錄、或是其他具有事實根據的資料。

### (三)事件影響

指事件產生後，各有關機關的執行或回應，此部分仍然是根據法律、院會決議、行政命令，或其他具有事實依據的資料來歸納撰寫，儘量避免研究團隊，或是其他個人的評價或褒貶。

## 二、「時期／事件」分類原則

綜合建國以來文官制度發展歷程，研究團隊基本上根據時空環境之推進，以及重要事件發生的先後次序，區分為五個發展階段：「制度創建」(民 17~36 年)；「遷台奠基」(民 37~55 年)；「兩制分合」(民 56~81 年)；「轉型發展」(民 82~97 年)；「整合前瞻」(民 98~目前)。各章之分期，主要依文官制度發展歷程中，重大事件之開端，或是制度轉換為分期，同時並經本研究期初審查會會議決議辦理。

## 第四節 重要名詞或概念界定

### 一、文官與公務人員

相對於今日普遍使用的「公務人員」、「公務員」而言，「文官」一詞基本上是較模糊的。由於我國人事制度發展許多內涵可上溯至民國成立前的明、清等朝，甚至上溯至周、秦等遠古，再加上近代西方類似用語輸入，故產生許多近似的名詞，如「公務員」、「公務人員」、「官吏」、「文官」、「常任文官」、「文武官員」、「公職」、「公職人員」...等。由於本研究範圍從民國成立至今，早期許多法制仍延續傳統用語，如「文官考試令草案」、「文官任職令」...等，雖然均使用「文官」二字，但內容差異極大；至於行憲後雖然用語較趨於一致，但由於《公務人員基準法》仍未完成立法，故相關規定仍由各法律自行規範。

基上情形，本研究對於文官、公務員，以及公務人員等相關名詞之運用，主要是配合各法制之用語(如法制名稱)；至於行文中之使用，主要是配合不同時代的慣用語，例如行憲以前較常出現「文官」、「官吏」等詞；行憲後則較常用「公務員」、「公務人員」等。

### 二、資料蒐集範圍

如前所述，我國文官制度淵遠流長，且制度設計初期基本上是包涵所有任職於政府之人員，因此今日的「政務人員」、「民選首長」、「聘用人員」、「臨時人員」，甚至「民意代表」等，在不同時代中都可能是「文官」的範圍。為了凝聚研究焦點，以利前後時代連貫，本研究資料蒐集主要仍以今日的「公務人員」(常任人員)為重點，若其他類別人員法制有涉及公務人員者，才附帶蒐集整理。

### 三、法制範圍

我國文官法制經緯萬端，每不同時代同一法律可能名稱不同、內容也不同，若欲一一整理比對，不但耗費時間資源，且系統龐雜反而不利閱讀理解。由於前文在主要探討對象上已設定為公務人員(常任文官)，故不同時期法制資料的蒐集、分析，比對，主要也是以與公務人員最有直接關係的四大法律為主，即「考試」、「任用」、「考績」、「俸給」。亦即各章法制之探討主要以四項法律為中心，其他法令若與此四項法律有密切關係，或是影響文官制度變革或發展者，方加以分析探討。



## 第二章 制度之創建（民國元年~民國 36 年）

雖然民國 19 年考試院成立，是我國現代文官制度建制與施行的正式起點，然而研究團隊蒐集整理相關文獻後發現，今日許多人事行政制度內容，如高考普考制度、簡薦委官等區隔等，在考試院成立之前實已存在，甚至可溯源至明、清等朝代，故為期儘量完整呈現各制度原貌，本章將以民國元年至民國 36 年憲法制定施行期間，論述我國文官制度的發展與重要設計。

### 第一節 文官制度源起

從制度整體成長與發展的宏觀思維而言，在特定時代中的「創新作為」，事實上則是制度整體歷史淵源與基礎綜合醞釀的結果。中華民國文官制度的歷史發展進程，就是此論述的具體表現：「官制官規」本來就是構成中華文化的重要內容，在漫長的時空演變及朝代更替過程中，部分制度固然會經常變動，但也有些部分是固定不變的，前者例如考選用人、官員銓敘的方式或技術。以考試科目為例，考試科目作為選才的一種方式，在中國古代考試科目多為四書五經，以儒生為政府晉用的主要對象；近代考試科目則為政治學、行政學，以熟悉政府運作的公民為政府晉用的主要對象，故考選用人的方式古今明顯是截然不同的。

至於不變的部分，則主要在考試用人、官員銓敘的原則與課題，因為只要有文官制度存在，都必須解決選才、人員銓敘等問題，這些需求不論在清代及至更早的朝代、或是民國建立以後，都同樣存在。因此探索中華民國文官制度的起點，有必要先瞭解其發展的沿革。

#### 一、制度背景

從清朝到國民政府建立，雖然是國體與政治制度的徹底轉換，然而對於文官制度而言，卻是一脈相承的。甚至於學者將文官制度源起追溯至遠古的「商」、「周」時期（楊樹藩，1976：1），然而若從制度傳承而言，清末至民國卻是最具體的，因為許多今日吾人熟悉的文官制度架構，在當時即已出現。基於此，以下將探討從清末到民國初年，文官制度發展的重要內容。

### （一）清末與民國的聯結

清朝文官制度多承襲明朝體制，而明朝的運作又可以溯及至更先前的朝代，因此若要完整追溯我國考試制度源流，則從漢代的察舉制度、魏晉時代的九品中正制度、隋唐的科舉考試...等，歷代官制都具有一定程度的關連性，而正是這些不同制度設計，使今日考試制度逐漸累積出「考選用人」的基本共識。同樣的，在官員銓敘部分，唐代的六部官制可視為代表：考試與任官分別由六部中的禮部與吏部掌理，禮部負責考試取才，吏部則職掌任免與銓敘，爾後朝代制度上雖有更迭，然其架構則無多大改變。

由上可知，我國文官制度的建立，可說就是持續揉合新舊的過程。而在辛亥革命後，在政治上建立民國的同時，文官制度也破除了帝制束縛，開始融入民主的運作思維。在一個新的民主架構下，文官制度自然需要「新的」定位與認識，就如第一任考試院長戴傳賢所說的：「考試院的建立是一個創作的過程」、「考試制度在我國很久歷史，而考試院卻是一從未有的新組織，且過去制度做法不合現代潮流，考試院的一切法令規章都要重新擬定，此事均非幾人能做到，更不是翻舊法能抄襲的。」（朱匯森，1989：45）儘管如此，民國成立後文官制度建制主要還是承襲前清制度基礎，民國元年1月1日，孫中山在南京宣布中華民國成立，並擔任臨時大總統，同時根據《中華民國臨時政府組織大綱》，總統府設置了法制局、銓敘局作為官吏主管機關，而為期迅速建立政府體制，孫中山乃於民國元年2月命令二機關儘速推動下列工作如下：

第一，法制局應儘速研擬制定簡任、薦任、委任三等任用之「任官狀紙程式」及「任官規制」。

第二，研擬「文官考試委員官職令草案」與「文官考試令草案」，並儘快辦理中央與地方文官考試。

第三，銓敘局儘快研擬各類文官銓敘規範。

整體而言，臨時政府建制文官制度的原則，主要係區分考選與銓敘二部分，此與古代禮部、吏部分工相類似，只是禮部吏部歸屬於帝王與宰相之下，而臨時政府的考選與銓敘部則隸屬內閣（當時尚無獨立考試或銓敘主管機關設計）。

值得注意的是，上述孫中山與臨時政府的政策構想，實際並未施行，由於民國肇建、局勢混亂，特別是華北袁世凱勢力巨大，迫使孫中山於 2 月 15 日辭去臨時大總統職務，臨時政府亦北遷成為「北洋政府」，各項文官建制工作亦告中斷。

## （二）南方臨時政府至北洋政府

民國元年 3 月 10 日，袁世凱在北京宣誓就職中華民國第二任臨時大總統，「北洋政府」乃成立並開始運作，此後至國民政府北伐完成（民國 17 年），整個中華民國政權係由袁世凱及其後續繼任的軍閥，如黎元洪、段祺瑞等所掌控。在此時期，北洋政府一方面仍是中國政治主要核心，二方面也是國際上所承認的政府，是故在歷史上有其重要性。然而，北洋政府成立後，一方面對原先南方臨時政府制定的各項法令拒不遵行，或是大幅修改；另一方面在政治上也採取與南方勢力對立的基本態度，在這種對抗情勢下，孫中山乃先後發動二次革命、護法運動、成立軍政府等作為，以整合華南各方勢力。

除了南北分裂對抗，北洋政府本身也處於極不穩定的狀態，而此情形，在之後袁世凱稱帝、張勳復辟、軍閥掌權中更顯加劇，也影響了文官制度的建立與運作。蓋現代代議政府，核心主體為總統(或首相)、內閣、議會三者，三者若不能相互協調，穩定運作，政策制定與實施便不可能；相反的，三者間若能順暢運作，國家內政始有起步的可能。故文官體系的建立

實有賴穩定的政權為基礎，而這樣相對穩定的時期，尚待國民黨完成北伐後方為開始。

### （三）中華民國臨時約法

民國元年3月11日公布施行的《中華民國臨時約法》是民初具憲法地位與效力的一部法律，也提供文官制度的基本規範，然而，它並不是唯一的一部。在國父孫中山就職大總統之時，依據的是《中華民國臨時政府組織大綱》（民國前1年12月2日訂定），該法的內容為總統制；惟為了交與袁世凱大總統一職，並防範其濫用權力，乃修訂了《中華民國臨時約法》，該法以轉向內閣制的制度設計，來限縮大總統一職的權力。但是這樣的設計，並不被後繼的掌權者（如段祺瑞、曹錕、黎元洪等）所遵循，《中華民國臨時約法》甚至一度受《中華民國約法》所取代，並採用行政權獨大的「總統制」。

由於軍閥擅權，似乎反而增加了《中國民國臨時約法》的重要性，甚至孫中山為對抗北洋政府所推動的二次革命與護法運動，均使《中國民國臨時約法》在某層面上成為了政府法統的象徵。雖然《中國民國臨時約法》尚無五權思想以及具體的條文，甚至內容規範的縝密程度還遜於北洋軍閥所頒布之《中華民國約法》（如後述）；但是《中國民國臨時約法》的意義，仍在於將文官制度提升至憲法層次，同時與當時憲政主義精神相互融合，而不只是政府行政部門的統治作為而已。

## 二、制度內容

在風雨飄搖的環境下，本時期文官制度主要在於基本架構的建立，具體作法如下：

### （一）銓敘局

根據《中國民國臨時約法》規定，國務院於民國元年4月21日成立，以國務總理為行政體系最高首長。而銓敘局則直接隸屬於國務總理，主要掌理：1.薦任官以上的任免及履歷事項；2.文官考試；3.文官恩給及撫卹事

項；4.官吏榮典授與、外國勳章受領。由此可知，銓敘局就是整個政府文官制度的負責機關，不過由於其隸屬國務總理，故此時文官的考試與銓敘，基本上是歸屬於行政權底下的職能，而未有獨立考試權的運作設計。

## （二）文官考試

本時期文官制度最具體的成果，為民國 5 年 6 月 12 日舉辦民國肇建後首次文官高等考試，同在民國 6 年 4 月 1、2、3 日舉辦了首次文官普通考試。這兩次文官考試，對於考試用人精神的貫徹與延續，別具意義。然而，文官制度許多相配套的措施仍未發展完全，各首長與機關的用人，也不一定以考試為主要管道。另外，此時的文官考試也與考試院成立後舉辦的高等公務員考試、普通公務員考試有所區別，從考試舉辦的單位、法令規章與後續的任免錄用過程，皆不相同。簡言之，兩次考試只是當時政府選才的管道之一，但並不是主要的管道。

## （三）特簡薦委制

民初北洋政府對文官等級的分類，以民國 2 年 1 月 9 日發布的「文官任用法草案」、與民國 3 年 12 月 16 日頒布「文官任職令」為代表。兩者都將文官任用區分為特任、簡任、薦任、委任四等(簡稱特簡薦委制)，特任官與今日概念類似，主要指國務總理、各部總長(相當於部長)等政務官職位，職位不同，月俸額也不同，如國務總理月俸 1500 元、各部總長 1000 元；簡任官分三級，月俸分別為 600 元、500 元、400 元；薦任官分七級，月俸最高 360 元、最低 200 元；委任官分十二級，月俸最高 150 元、最低 50 元。這種藉由垂直分等，來界定文官任用與俸始的架構，乃成為今日文官任用制度的基礎，以後制度雖然歷經多次變動，但此基本原則仍然不變。

## 三、制度意義與影響

就制度施行而言，本時期因為民國建立、政局不穩，各項規定或是僅處於研議階段即告夭折，或是制定未施行，即便是高等考試與普通考試已

施行，但其他制度仍持續使用，從而降低了考試效用。簡言之，此時期文官制度特色就是「沒有制度」，完全取決於掌權者的考量與偏好。

不過即便如此，包括《中國民國臨時約法》對政府設置銓敘局的規定、銓敘局的職掌，高普考試的辦理，以及特簡薦委制度設計，都因為承襲傳統官吏考選與銓敘的制度精神，故即便當時未落實執行，但卻在日後一一融入文官制度架構，並形成我國人事行政體系特色。具體而言，研究團隊認為本時期各項制度設計具有下列重要性：

第一，確立文官制度成為立國的基本要素，並配合以憲法層次的制度規範。

第二，確立「考試用人」的基本原則。

第三，文官制度由中央政府單一機關掌理並執行。

第四，文官銓敘業務乃是整體性的制度性設計，即任用、俸給、陞調...等，都是環環相扣、相互連結的。

## 第二節 孫中山與文官制度

民初許多思想家，如康有為、梁啟超、胡適等人，出於歷史的使命感，皆對政府體制提出一套自己的願景與想法，也建立許多組織與政黨，在合縱連橫過程中企圖尋求實踐的機會，國父孫中山先生亦不例外。然而，這些理想抱負雖高，但是在民初政局不穩定的環境裡，如袁世凱稱帝(民國五年)、段祺瑞干政(民國 6 年)、直奉戰爭(民國 11 年)等，時常受到軍閥或強人的箝制與干擾，致使無實現的可能。是故孫中山先生痛定思痛，決定改組國民黨，建立可以掃平軍閥的武力，在軍政、訓政、憲政三階段中，實現國家統一與憲政理想。在國家統一的情況下，文官制度方能有所建樹，也只有在政局穩定的環境中，考試權方有萌芽發展的可能。

### 一、背景說明

革命建國後的孫中山，雖曾擔任臨時大總統一職，但之後始終被拒於北洋政府的政治運作之外，也無機會從體制內實現其治國理想。而北洋政府又受制於政治鬥爭與軍閥野心，國家建設無從開展，於是孫中山開始在海外與南方展開反對運動。同時在這段時間，孫中山也開始構思「五權」之制，並在建國大綱中，提出實踐的時程與步驟，其中，「獨立的考試權」，乃是其中重要主張之一。雖然建國大綱是國父對考試權內容較具體的闡釋，但相關概念與理論基礎，則是從其歷次演說與談話中逐漸形成的，以下研究團隊乃歸納其中要點如下：

#### （一）民國 5 年 7 月 20 日國父於歡送兩院議員大會演講

該次講題為「採用五權憲法之必要」，國父認為美國等民主國家，大都採行三權分立的政府體制，但仍未盡善盡美；所以雖然改變分權理論並不容易，國父仍欲趁我國制定憲法之時，「即當乘機採用五權之制」。國父在演講中談到了：

「...此之所謂五權者，如立法、司法、行政三權，固可弗論。其它二種，各國之所無者，我國昔以有之：其一為御史彈劾，即皇帝亦莫能干涉之者；其二為考試，即盡人所崇拜者也。此彈劾權及考試權，實我國之優點...」

國父強調五權的結合雖是新創，但五權的來由早有基礎。在立法、司法、行政三權上，已有美國等民主國家的實行經驗；監察、考試則是我國固有的歷史資產。監察權在過去是御史的職責，由御史大夫對失職官員進行彈劾，連皇帝也無法干涉，透過御史的中立與監督，即使是皇帝親愛的近臣也不能怠忽職守、或貪汙營私。考試權在過去即為科舉選士制度，在科舉考試制度下，即使是平民也能入朝為官，一旦取得功名，除了光耀門楣以外，也是眾人所欽羨之事，並成為鄉里所崇拜之人。然而，國父提倡五權之制，並非延續御史官制、或科舉考試，而是希望藉由御史及科舉背後中立客觀的精神，獨立而為監察、考試二權，以建立新式民主政府。

## （二）民國5年8月20日國父於陸軍同袍社演講

本次講題為「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」，國父認為三權分立雖有利益，但也有其弊害，加入考試、監察將使民主制度更臻完整。「...何謂五權分立？蓋除立法、司法、行政外，加入彈劾、考試二種是矣。...至於考試之法，尤為良善。...此制最為平允，為泰西各國所無。」蓋對照古代西方國家用人舉才，多以世襲貴族為優先，平民鮮有擔任公職的機會；而中國古代便已發展出成熟的考試用人制度，無論貴族貧民皆可以經由考試任官。故以相對具有中立性質的考試制度錄用人才，是我國特有的文化資產，不但具有公平公正的優點，也能防止任用私人的弊端。

此次在陸軍同袍社演講，國父也談到了考試制度若應用於選舉人的遴選，也有助於候選人素質的提升，進而提升民主政府的效能。他認為共和國家最重要的便是選舉，然而吾人並未能知道所選之人真實學問如何，所以如果能先以考試給予候選人選舉資格，再進行選舉，便能「真才輩出」。事實上國父此番構思，可以與日後考試院成立後，縣長資格是採考試方式確立

的制度相連結(內容將於後文再述)，亦即擔任地方行政事務的首長，需先經過考試定其資格，方得以任職。

一般人常以《孫文學說》、《國民政府建國大綱》(以下簡稱《建國大綱》)作為國父孫中山先生提出五權制主張之起點，誠然此二部著作發表時的五權理論可謂已相對成熟，然而，在上述更早的談話紀錄中，已陸續出現五權制主張，事實上已有初步雛形。

## 二、主張內容

《孫文學說》與《建國大綱》可謂確立五權分立的基本文獻。其中除了將國父建國理想以計畫宣言的方式呈現，也預設了未來發展五院制的立國方針，故二者可說是我國今日文官制度的理論基礎與概念指引，以下分述之。

### （一）孫文學說

孫文學說發表於民國 7 年 12 月 30 日，內容除了自序外，共分為八章，其中第六章「能知必能行」<sup>1</sup>，具體提出了五權憲法概念：

「...組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制為中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，...。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也。...」

上述內容雖然只有短短數語，然而卻已勾勒出考試院在整個政府中的獨立地位，以及考試權的基本內容。

### （二）建國大綱

---

<sup>1</sup> 孫文學說各章內容為：第一章，以飲食為證；第二章，以用錢為證；第三章，以作文為證；第四章，以七事為證；第五章，知行總論；第六章，能知必能行；第七章，不知亦能行；第八章，有志竟成。

民國 13 年 4 月 12 日國父手書公布《國民政府建國大綱》。在〈制定建國大綱宣言〉中，孫中山先生闡揚了軍政、訓政、以至憲政的三階段論。國父認為，從《臨時約法》不生拘束效力的例子中，得到兩個憲政不行的主要原因：一為反革命勢力未被消除；二為民智未開，不知民主制度如何運作。是故軍政的目的便在消除反革命勢力，訓政的目的則為教化人民適應民主的施行，以為憲政的最終目標前進。



戴傳賢(左三)與國父及友人在神戶合影（民國 13 年）

《建國大綱》內容共計二十五項，可謂孫中山先生實現理想的進程計畫書，其中對文官制度的主張，乃是確立了考試院的地位與職權，茲摘錄如下：

十五、凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。

十九、在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院；曰立法院；曰司法院；曰考試院；曰監察院。

上述二項內容與孫文學說是一致的，我們可以歸納二者的重點如下：

第一，政務官候選人和事務官皆必須由「中央」考試，銓定資格。

第二，中央與地方官員的考試銓敘皆由「中央」主導；

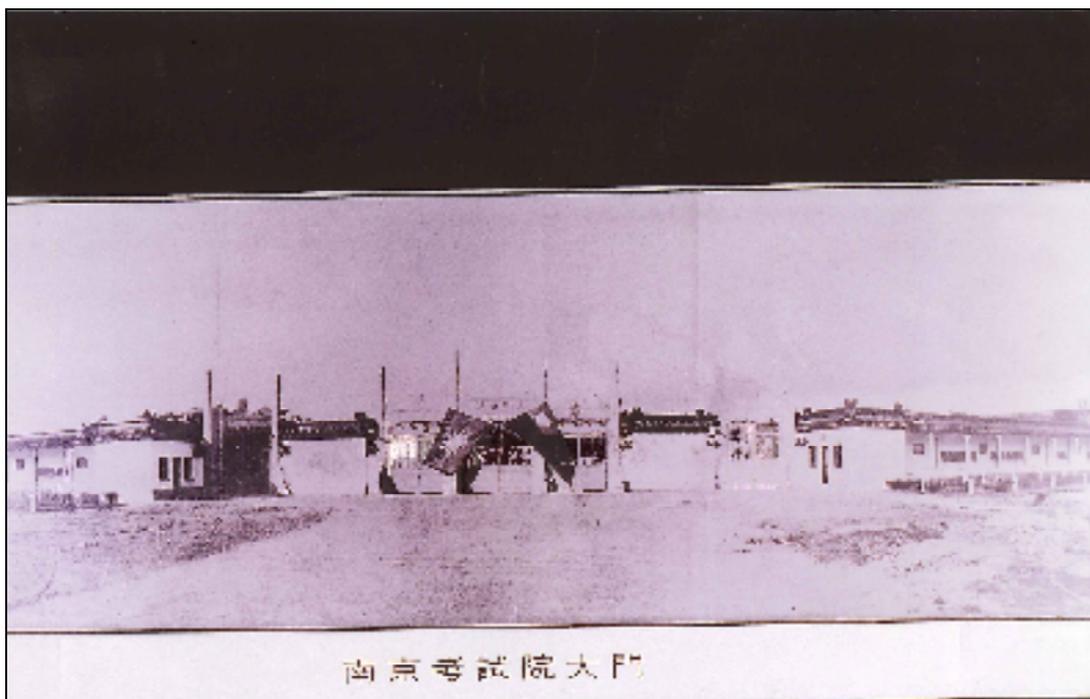
第三，該「中央」在憲政開始後，即為考試院。

### 三、制度意義與影響

「五權分立」可說是中華民國建國的基本制度架構，而五權主張則是國父自民國成立後，為對抗北洋政府軍閥專擅，並期望成為實踐三民主義、建設現代化國家的基本架構。雖然在孫文學說與建國大綱中，國父並未進一步提出文官制度的內涵與運作方式，然而確立考試院作為五院之一，並主張中央及地方各級政府官員，均須經由考試銓定資格，則具體界定了考試權行使的基本範疇。研究團隊認為國父相關主張的重要性有二：

第一，國父相關主張建立了民國以來文官制度與傳統官制的連繫。國父提及考試權乃是傳承自歷朝考試取才任官制度，故即便民國建立採行憲政體制，打破了中國數千年來的政治框架，然而由於文官制度仍是一脈相承，故中華民國承接傳統中華文化的「道統」，便取得了合理正當地位。

第二，確立考試院的獨特地位。考試權不僅是五權之一，其更掌理考選中央與地方官員，並銓定其資格的權利。固然民國初年臨時政府及北洋政府，均設有銓敘局，並辦理高等及普通考試，然而均只是因應當時業務需要的權宜之計；相對地，國父對考試院及考試權的主張，則具有完整的理論基礎及功能定位，且能與傳統文官制度相互呼應，故較能獲得共識，並成為日後考試院及文官制度建立的基本指引。



南京考試院大門

南京考試院大門



南京考試院辦公大樓

### 第三節 考試院成立

民國 17 年 6 月 8 日，國民革命軍克復北京，北伐軍事結束，國家乃進入喘息發展的另一階段。北伐完成後，戰事稍歇，政局也相對穩定，進入我國歷史上所稱「黃金十年」（至民國 26 年 7 月 7 日蘆溝橋事件，中日戰爭全面爆發）。北伐完成代表訓政時期的開始，考試院的籌備與成立工作也正式啟動，而在民國 18 年 9 月 11 日考試院呈國民政府所擬定的〈訓政時期考試進行方案〉中，將考試院相關法制進程，分為籌備（民國 18~19 年）、實施（民國 19~20 年）與完成（民國 20~21 年）三個時期，並將考試院未來的發展做了詳盡的規劃，而考試院的法令發布亦大抵遵循此一進程，循序漸進。考試院在此一階段開始萌芽生根，也為我國文官制度的發展奠定了基礎。

#### 一、成立背景

依據考試院編年錄記載，雖然晚至民國 19 年 1 月 6 日考試院與考選委員會、銓敘部才正式成立，但其實從民國 17 年的下半年開始，隨著《建國大綱》、《中華民國國民政府組織法》、《考試院組織法》的制定，考試院的存在，得到了組織法上的確認，並且得到了實際運作的法律基礎。到了民國 20 年，政府公布具憲法性質的《中華民國訓政時期約法》，經由該法確立了國父五權分立的政府體制。以下茲簡述各法過程：

#### （一）建國大綱與政府組織法

如前所述，《中華民國臨時約法》並未受到北洋政府遵循，因而孫中山先生改組國民黨，並按《建國大綱》中的軍政時期構想，來掃平反革命勢力。然而，在軍政與訓政初期，並沒有取代《中華民國臨時約法》的新約法（憲法），且《中華民國臨時約法》顯已不符合國民黨政府繼承國父遺志

的訴求<sup>2</sup>，故訓政初期的考試院概念，基本上僅是《建國大綱》中的主張，而未取得合法地位，也沒有具體內容。

北伐完成，國內情勢漸趨穩定，國民政府乃於民國 17 年 8 月 14 日五中全會決議進入《建國大綱》中的訓政階段，同時《建國大綱》內的五院制度，應逐步建立。

民國 17 年 10 月 8 日，國民政府公布《中華民國國民政府組織法》，該法規定了國民政府組織體系與權職劃分，其中也包含了考試院的設立，其第 37 條規定：

「考試院為國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜，所有公務員均須依法律，經考試院考選、銓敘，方得任用」。

民國 17 年 10 月 20 日國民政府公布五院的組織法，包含《考試院組織法》，該法規定考試院組織由考選委員會、銓敘部、秘書處、參事處組成，至此考試院的組織有了基本的法定地位與保障，也開始其籌備與運作。

## 〈二〉中華民國訓政時期約法

在訓政初期，臨時約法已不適用於當時的局勢環境，故國民黨政府需要一部新的約法以為憲政之基礎，但「真正的」憲法在《建國大綱》中明言需待憲政階段方能頒布施行，故在訓政時期，國民政府另外設計了《中華民國訓政時期約法》，以應現實所需。

民國 20 年 6 月 1 日，《中華民國訓政時期約法》正式施行，可說是為訓政時期位階最高的法律，本法與考試院較為相關的規定為第 28 條、及第 32 條：

**第 28 條：**訓政時期之政治綱領及其設施，依建國大綱之規定。

**第 32 條：**行政、立法、司法、考試、監察五種治權，由國民政府行使之。

---

<sup>2</sup>民國初年所制定的《中華民國臨時約法》，內容僅有基本的內閣制制度設計，並無三民主義、五權分立等概念，故對於軍政、訓政時期的國民黨政府而言，並不適用。

上述條文可說是在憲法層次上，確立了五院分立的設計原則，然而，五院各自職權內容，此時並未規定，五院職權主要仍由《中華民國國民政府組織法》規範之。而隨著《中華民國訓政時期約法》的制定，《中華民國國民政府組織法》也進行了修正，在民國 20 年 12 月 30 日增定了：

**第 42 條：考試院為國民政府最高考試機關，依法行使考試銓敘之職權。**

綜言之，此時在約法上雖已明文五權分立設計，同時賦予考試院明確地位；然而考試院職權內容，仍由以組織法位階之法律來規定，即使如此，考試院在政府實際運作上，已經具備了不可替代的功能、扮演不可或缺角色。

民國 25 年 5 月 5 日，國民政府宣布《中華民國憲法草案》，本草案對於考試院的職掌，有了更具體的規定：

**第 83 條：考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試銓敘。**

**第 85 條：左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、公職候選人資格。三、專門職業及技術人員執業資格。」**

相較於《中華民國訓政時期約法》只規定了五院的存在，而未規範各自的職權內容，《中華民國憲法草案》可謂更加清楚地界定了考試院的地位與職權，然而，由於抗日戰爭之故，後續《中華民國憲法》並未能付諸實行。但即使如此，經過了 17 年至 25 年的努力，考試院終於在正式的憲法中，得到應有的定位。

## 二、重要事件

考試院之成立，可為我國文官制度重要之里程碑。因為我國現代文官制度發展，基本上自此有了主管機關，以及較具體的政策方向，同時，考試院各項施行也影響涵蓋文官制度與政府人事管理各層面。由於相關法令規定甚繁，故研究團隊試圖將考試院成立區分為五大主題並分別討論：首先由考試院內部組織開始，介紹決定考試院組織的相關法令；其次，再延

伸至考試、銓敘兩大部分的基礎性法制；第三，將介紹以公務員為核心的相關條例；第四，簡述考試院在各省設置辦事處之緣由、過程；最後，以憲法草案中的考試院相關規定作結。

### （一）考試院組織

依據民國 17 年 10 月 20 日公布之《考試院組織法》，考試院組織由考選委員會、銓敘部、秘書處、參事處組成，其中考選委員會與銓敘部，更是分掌考試與銓敘的主要機關。國民政府先後在民國 17 年 11 月 8 日公布《考試院編譯局條例》；民國 17 年 12 月 17 日公布《銓敘部組織法》；民國 18 年 8 月 1 日公布《考選委員會組織法》，分別確立了初期考試院的內部組織，包含考選委員會、銓敘部與編譯局在內的組織編組。其要點有下：

#### 1. 考試院

考試院設院長一人、副院長一人，分別由中央執行委員會選任。首位考試院長由革命元勳戴傳賢（字季陶）先生擔任；副院長由孫科先生擔任。

#### 2. 考選委員會

考選委員會設置委員長一人，副委員長一人，委員五至七人。主要職責即為辦理各項考試。首任委員長由戴傳賢院長兼任。

#### 3. 銓敘部

銓敘部設部長一人，副部長一人，秘書長一人，其下則分為若干司。首任部長為張難先。

除了上述分工，民國 17 年 11 月 8 日國民政府尚公布《考試院編譯局條例》。由於文官制度尚處於草創階段，故基於蒐集古今中外及各國相關資料的考量，希望設置一個專門機構，以研究相關議題、擬定現在需要之各種法令規章、編譯關於各國行政制度之著作文件及儲備考試人才，也因此特別設置了編譯局，來負責考試相關法規的草案設計。編譯局設置主任一人，編譯員若干人。

然而，後來在實際運作上，編譯局存在似乎有疊床架屋之嫌，因為其未必能夠比考選委員會、銓敘部了解考銓實務運作中的問題，所以也未必能制定真正符合需要的法律草案。所以在民國 19 年 3 月 17 日修正《考選委員會組織法》、同日廢止《考試院編譯局條例》，將編譯局併入考選委員會，以收簡便整合之效，而編譯局的存在只維持了將近十六個月。

考試院建立初期由於處於摸索(或創造)的階段，所以在內部組織編制、法令修改，變動較為頻繁。在內部組織編制的變動上，除了編譯局的廢除，還有公務員甄別初審委員會的增設(民 20 年)、襄試處的裁撤(民 22 年)等；在法令推行修改上，在此暫不討論，可參照後段「相關法律」之敘述。從組織變遷與法令修改的事實，可知在此時考試院的發展過程中，除了按照原先國父五權主張勾勒文官體制的圖像外，也必須保持著相當高的彈性，符合現實狀況來進行調整、改變編制，並且逐步地摸索最適的架構組合、法令規範。

## 〈二〉建立基礎法制

在考試院基礎法制部分，由於考試、銓敘一向為文官制度的主軸，故研究團隊便以此基礎來歸納整理考試院成立初期的一些基礎性的法律建制，以說明這些法制在文官體系初期所扮演的角色、發揮的影響與功能等。在考試部分，吾人將以《考試法》、《典試委員會組織法》、《襄試法》及《監試法》作為討論重點；在銓敘部分，吾人將以《現任公務員甄別審查暫行條例》及其所延伸的相關法律進行討論。

### 1. 考試法制

在正式舉行考試前，除了考試本身外勢必先要釐清考試進行方式、誰來辦理考試等試務問題。因此初期的基本考試相關法令的制定，可謂至關重要，本段試就考試的基礎法規《考試法》、《典試委員會組織法》、《襄試法》及《監試法》，摘述其中要點：

#### (1) 《考試法》(民國 18 年 8 月 1 日公布)

本法是考試舉辦的核心法規之一，內容主要規定考試的資格、考試種類的劃分、以及考試的程序等等，要點有下：

- a. 考試分為普通考試(中學程度)、高等考試(大學程度)、特種考試三種。
- b. 參加不同類別考試，均有不同的積極資格(以學經歷、著作為主)，以及消極資格(例如「有反革命行為經證實者」、「虧空公款，尚未清償者」。
- c. 普通考試與高等考試各分三試，其中國文及中國國民黨黨義為第一試、分科(專業)考試為第二試，面試及成績審查為第三試。

## (2) 配套法令

指民國 18 年 8 月 2 日發布的《典試委員會組織法》，規範典試委員之組成方式；民國 19 年 11 月 25 日公布《襄試法》與《監試法》，前者規定考試「烏試制度」；後者則是關於監考實施的規定。所謂烏試制度，乃在考試舉行之時，安排每位考生一人一個小房間，進行考試，並以監試員巡視，防止考生夾帶小抄舞弊，相較於今日的考試制度，顯然繁複許多，且花費成本極高。也正因為如此，民國 21 年 12 月 10 日，考試院提出了《考試法》、《典試委員會組織法》、《監試法》的修正案，並且擬廢止《襄試法》與《特種考試法》。其中《典試委員會組織法》、《襄試法》與《監試法》的修正與廢止，與主要是配合廢止烏試制度，而《考試法》的修正是為了增設臨時考試；而《特種考試法》的廢止，則是因為頒布施行後，發現特種考試之「特殊情形」難以一法加以概括，故將其廢止，轉而在《考試法》中作原則性之規定。

綜合上述考試方面的相關法規，可說就是今日吾人所熟知的高考、普考、特考舉辦之基礎；而其間增刪改變之處，反映了當時環境的考量與需要、或是制度施行後的重新定調，如烏試制度的廢止、特種考試的增修、臨時考試的設立，皆在一定時間內便進行相當程度的修正。似乎顯示出文官制度草創時期的摸索過程，是藉由經驗的累積，以及不斷的修正，來找出適合的制度軌跡。

## 2. 公務員資格審查

公務員銓敘是考試院二大職掌之一，而在訓政開始，文官制度初步建立的階段中，辦理銓敘的首要工作，就是確認政府官員的資格，於是民國 18 年 8 月 1 日，國民政府公布了《現任公務員甄別審查暫行條例》，開始進行目前在政府單位服務者的公務員資格之審核，民國 18 年 10 月 30 日，本條例更再名為《現任公務員甄別審查條例》，以下簡述本條例相關內容：

所謂公務員甄別審查，便是對中央及地方政府各機關的「現任人員」，進行身分、資格、經歷等資格的調查，以確認其是否具有公務員資格。具體而言，甄別審查含有下列兩層重要意涵：

第一，「區別現任機關服務者是否為公務員」。由於機關內部的「現任人員」，可能是前朝(清廷)或各地軍閥所任命之官員，當國民政府北伐統一中國後，有必要對各地及各機關的官員作一整編，以「收歸」為國家公務員。

第二，「給予資格合適者公務員身分」：經銓敘部審定合格者，便擁有中華民國公務員的身分，依其身分享有公務員的權利、也負有公務員的義務。

另外，國家經由甄別審查，也才能確認公務員員額數，來發給機關預算，避免機關浮報預算；也為之後的考績、升遷、俸給等制度的推行，立下基礎。

銓定公務員資格除了鑑別身份外，尚產生一個立即且重要的效果，亦即公務員身分保障。吾人可以從民國 20 年 3 月 6 日國民政府所發布的命令中得知，該命令內容並沒有標題，只有短短 21 個字，內容為：

「各機關甄別審查合格人員，不得任意更調，無故撤換。」

上述命令明白要求各機關必須尊重具備公務員身分的人員，所有職務更動必須依法而行，不得隨長官個人喜好而任意撤調。吾人也可由反面推知：在銓敘制度未成熟時，在政府各機關服務的人員，其工作權益保障將是相當有限的；在帝制威權的遺緒下，機關長官可能握有絕對的權威，決

定人員的去留。故此時法制理性的確立，與甄別審查的施行，更有其特別意義。

此外，銓定公務員資格，在長期上的效果，便是作為人事管理之基礎。蓋只有先銓定公務員資格，辨明文官體制內的公務員人數、編制，其後的考績、升遷、俸給、獎懲、撫卹、補習等制度方能進行<sup>3</sup>。由於後續銓敘制度的推行迫在眉睫，考試院希望公務員甄補程序能夠盡快完成，於是在民國 19 年 6 月 5 日，訂定《京內外各機關填送現任公務員甄別審查限期表》，以限期方式期待儘快得到各機關的回覆資料。

儘管如此，在實際運作上，根據研究團隊查閱考試院施政編年錄卻發現，甄別審查作業施行時程卻不斷推遲，且實際的成果也相當有限。所以發生此現象原因主要有下：

#### (1) 當時政府尚無力貫徹權力

雖然北伐，形式上已完成，然而國家內憂外患仍未停止，例如民國 19 年各地軍閥仍然相互攻擊，即所謂「中原大戰」；而日本也積極從事侵華準備。種種變動情勢下，國民政府自然難以有效貫徹各項銓敘法制規定。

#### (2) 時空限制

由於中國國土面積廣大，且當時科技資訊未如現代發達，通訊傳播仍受時間、空間的阻礙，政令在中央與地方往返需要耗費相當時日。本論點從民國 21 年 12 月 22 日國民政府頒布的《法律施行日期條例》與《法律施行到達日期表》可以證明：本條例主要規定首都(南京)及各部會的法律到達日期基本上應在 7 天以內完成，然而，隨著地區愈處偏遠，寬限天數也隨著提高：如江浙、山西地區在 20~30 天之間；廣西、寧夏、四川為 60

---

<sup>3</sup> 民國 20 年 6 月 4 日考試院呈國民政府，希望將公務員考績延後至 21 年度舉行。原因即為原定公務員甄別審查，應於 19 年度辦理完竣，各機關任職人員在確實甄別後，方能進行考績；然而隨著甄別審查的延展，考績的實施也因此順延。

日；至於西藏、蒙古、新疆則為 120 日，故地域空間的隔閡，造成法令施行上時間落差，在公務員甄別上亦同。

### (3) 公務人員數量龐大

中國國土面積遼闊，為了達到穩定的統治與管理，自然需要相當多的人力在政府服務，因此需接受甄別人數也相當巨大，非銓敘部一部之編制可以吸收所有業務，有鑑於此，民國 20 年 7 月 18 日國民政府公布《公務員甄別初審委員會組織條例》，增加了專責審查的組織。另外，也在民國 22 年 4 月 26 日頒布《各省公務員任用委託審查辦法》，授與各省對於公務員任用資格的審查權力，公務員任用資格審查之意涵與甄別審查相類，該項措施使得各省能以對公務員進行初步的審查，以減輕中央考試院的負擔。但這種權宜措施，也使中央更難掌控甄別審查的進度與成果。

由於甄別進度緩慢，國民政府一方面延展甄審期限，一方面也延長《現任公務員甄別審查條例》的施行期間，因為該法具時效性，在公務員甄審完結，即告失效。如民國 20 年 7 月 6 日國民政府便曾下令，將公務員甄審延展至民國 20 年 12 月底；在民國 21 年 10 月 7 日，更將《現任公務員甄別審查條例》的施行延展六個月。儘管如此，依據甄別遲滯的三大原因，完成「全面」甄別審查的日子，仍然遙遙無期，故為求解套，在民國 23 年 3 月 19 日，考試院與審計部商定《合作推進敘政辦法》，該辦法計畫在審計核銷預算支出時，只對組織內部已有甄別人員之費用進行核銷，而未甄別人員視同非政府人員，其費用一概不予承認。此作法一方面給予了各機關配合進行公務員甄別的動機，一方面也使得公務員人事費用支出更趨明朗化，所以部分達到了當初推行甄別審查的目的。

本節首段曾談到，公務員甄別審查，在文官制度的人員甄補上，重要性不遜於考試，因為國民政府方完成北伐統一中國，政府亟需足夠的公務人力來執行政策，除了從考試選才以外，賦予原本就在政府機關或政黨內服務的人才正式公務員資格，將更簡易且具實際效益。例如從數量上觀察，考試選才多則百人，少則數十，公務員資格甄別少則上百，多則近千；由

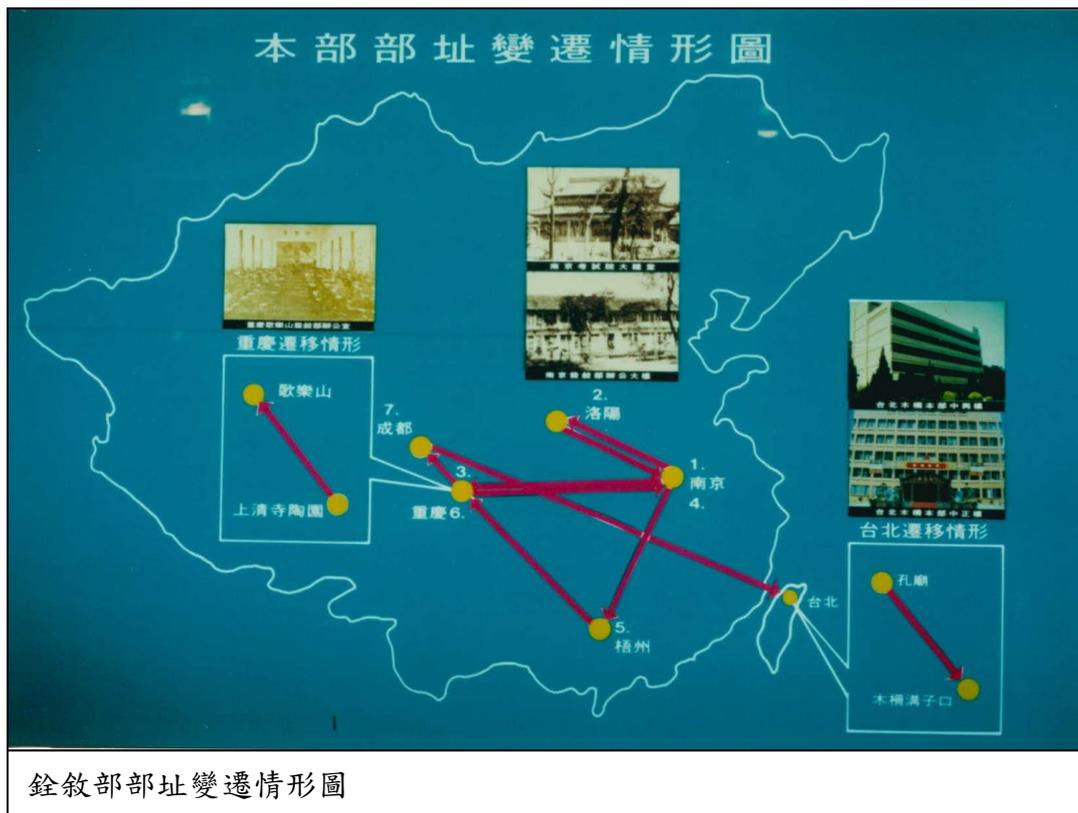
次數上看，基本上考試舉辦為一個種類，固定一年一次，但公務員甄別則無此限制。故公務員甄別在國民政府建立初期，扮演著穩定文官體系的重要角色，然而，隨著公務員資格問題的改善，公務人員甄補之後仍以考試為核心，而銓敘部門的焦點，也將回到公務人員的敘級與保障之上。

### 〈三〉院址變動與業務調整

戴傳賢先生於民國 17 年 10 月 10 日獲任考試院院長後，因無辦公處所，故先於戴院長南京羊皮巷自宅，成立考試院籌備處，民國 18 年始遷至改建完成之關岳廟並正式成立。民國 21 年日本進攻上海，是史上所稱「一二八事變」，因為戰事靠近南京，國民政府決定遷移至洛陽辦公，於是考試院也隨之搬遷，僅於南京設一辦事處，原有人員除隨院遷移及南京辦事處人員外，一律留職停薪。民國 21 年 12 月 1 日，由於戰事較歇，國民政府與各院才重回南京，留職停薪人員亦陸續回復辦公。

民國 26 年 8 月，日本正式侵華，國民政府鑑於南京勢將成為重要攻擊目標，故開始疏散辦公人員，考試院亦令非辦公必要人員留職停薪，向各地疏散。民國 26 年 11 月，考試院乃再隨國民政府遷移至四川重慶，並選定歌樂山靜石灣設置辦公廳舍及員工宿舍，此後至民國 34 年 4 月日本戰敗，考試院始再遷回南京。

好景不長，民國 38 年中共勢力擴大，並逐步向南進逼，於是考試院又再度開始遷移之路：38 年 1 月，先由南京撤退至上海；2 月再由上海遷廣州，當時中樞因為李宗仁與蔣中正政爭而產生分裂，故中央政府在民國 38 年 6 月後，遂形成二類遷移路線，其一為由廣州遷回重慶；其二為由廣州遷移至臺灣臺北，12 月 7 日，時任國民黨統裁的蔣中正令國民政府暨五院遷移臺北，於是考試院一方面飭令臺北辦事處儘快運作，另一方面也從重慶撤退人員，然而當時戰事緊急，交通斷絕，多數留川人員及文獻檔案，均無法撤出而告淪陷。



考選部於中央政府遷台初期，一度於台北市大龍峒孔廟辦公，民國40年12月始遷木柵現址。

遷臺人員，則於民國39年1月1日於臺北孔廟開始辦公，然而占居孔廟自非常態，於是民國40年2月10日，考試院函行政院「疏建簡要說明書」，內容為向民間租用臺北縣木柵溝子口仙公石山下土地(考試院現址)一

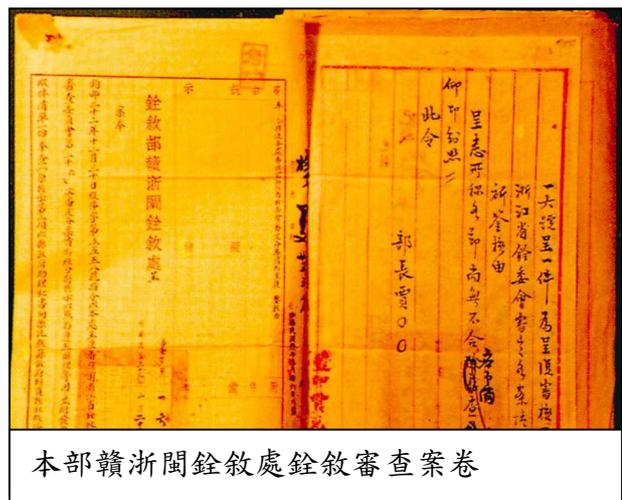
萬餘坪，作為考試院暨考選、銓敘二部辦公處所，40年12月1日正式完工啟用迄今。總計考試院自民國17年成立至100年，共有3次重大遷移，

其不僅是人員、房舍、圖書資料的變動，也顯示考試權成立及運作受時空環境影響，在困境中艱苦成長的奮鬥歷程。

此外，在考選銓敘業務上，考試院成立亦開始較有系統的推動各項業務。其中在考試部分，民國 36 年行憲之前，主要由考選委員會負責，辦理高等考試、普通考試、特種考試，以及參與高等及普通考試資格的檢定考試；而銓敘業務則由銓敘部負責，主要負責公務人員資料登記、任用資格審查、成績與考績審查、俸給審查、獎卹審查，公務人員補習教育(訓練)等事項。值得注意的是，當銓敘業務在全國範圍下開始進行，考試院與銓敘部漸感難以負荷，因為中國地域遼闊，不論是銓敘業務集中彙整回考試院、或考試院發布命令回覆全國各機關，文件往來經常曠日廢時，並且業務龐大不易處理。故考試院乃計畫設計一個類似省級機關位階的辦事處，以便對銓敘業務在各省先進行初步彙整，以減輕考試院的工作負擔。

民國 20 年 7 月 18 日，考試院呈請國民政府公布施行《公務員甄別初審委員會組織條例》，對於地處偏遠的省分，均設置甄別初審委員會進行審查作業；而民國 22 年 4 月 26 日公布施行的《各省公務員任用委託審查辦法》，公務員的資格除了由考試院本身、偏遠地區的甄別初審委員會進行甄審以外，受「委託」的各省也能對公務員的任用資格進行審查；民國 25 年 2 月 21 日《各省委任職公務員銓敘委託審查辦法》，各省對於公務員銓敘審查範圍更加擴大。

然而，各省對於公務員銓敘審查範圍的擴大，也代表著省政府機關得到了更多對公務員進行銓敘的權力，相對的也稀釋了原本屬於考試院的權力，故民國 25 年 6 月 15 日國民政府公佈《銓敘處組織條例》，將在全省設置直隸於考試院的銓敘分機關，即銓敘處，將原本「暫時」過渡予省政府的銓敘權力，重



新歸還考試院與銓敘處，於是銓審業務仍回歸由考試院統籌管理。

### 三、考試院成立的意義與影響

考試院成立可說是我國文官制度發展的正式起點，雖然民國元年臨時政府即開始推動各項考選銓敘工作，但是囿於時局動盪，各項規定連正式的權限劃分與管理機制都無法建立，遑論落實執行。考試權係國父五權主張的一部分，考試院為主管機關，同時與行政、立法、司法、監察同列為構成中華民國政府的基本架構，不僅有國父主張作為論述基礎，也於《中華民國訓政時期約法》與《中華民國國民政府組織法》明文規定而取得合法地位，故文官制度各項規定，乃可以由考試院來整合規範並運作。

考試院設置初期以考選委員會與銓敘部為二大主軸，分別負責考選與銓敘二業務，考選部分主要辦理高等考試、普通考試、特種考試，在國家用人之際，適時提供了一個公平公正的取才途徑；而銓敘業務初期則主要在公務員資格銓定，使任職政府人員取得適當資格，以利辦理任用俸給遷調等後續作業，對於現代化政府組織設立，更有重大意義。儘管北伐完成後時局依然變動，加上日本侵華而使各級政府機關無法正常運作，然而考試院所設定的法制規模與運作程序，則已成為文官制度發展的標準規範。

考試院從抽象的五權概念，到正式設立並開始運作，首任院長戴傳賢先生實功不可沒，戴院長不僅參與考試院成立的每一項軟硬體細節，更以身作則樹立最高決策者與管理者的行為典範，甚至於將個人薪俸公費都捐助考試院的作法，戴院長可說是將其一生全部奉獻給考試院。由於戴院長的無私奉獻、積極任事，考試院方能從模糊抽象的國父遺教中，迅速成為國家最高人事制度主管機關。

考試院自民國 17 年籌備成立，至民國 40 年遷移至臺北現址辦公，3 次院址變動不僅見證了局勢動盪下政府運作的艱苦，也呈現出當時建制並落實文官制度的困難性，研究團隊認為這其中最難能可貴之處，在於儘管戰事不斷、人員與圖書資料大量散失，甚至於考試院因為高層政爭而被迫

分隔於重慶與台北兩地辦公，然而各項考試仍照常辦理、銓敘制度研擬與人員銓審工作亦未中斷，且每一事件在《考試院編年錄》中都有詳細記載，足見創院前輩對工作的忠誠與嚴謹紀律，正是上述這些踏實作為，整個考試權與考試院，乃至於文官制度，具備今日的宏大規模，並在各國人事管理體系上獨樹一幟。

#### 第四節 戴傳賢院長的開創奉獻

民國 17 年考試院組織法雖然賦予考試院法定地位與職權，但卻也同時產生一個基本性的問題：考試院要設置在何處？如前所述，北伐完成，百廢待舉，各機關都在整編建制中，欲設置一院級機關，其難度可想而知。幸好首任院長戴傳賢先生為開國元勳，在國民黨內擁有一定地位與影響力，因此各項意見較可獲得決策高層重視，但即便如此，考試院初期選擇院址也只能因陋就簡。民國 17 年 11 月 29 日，考試院選定位於南京雞鳴寺東的關岳廟作為院址，並獲國民政府核准撥款修建，民國 18 年 5 月 20 日落成啟用，於是考試院就在原先奉祀岳飛與關公的大殿中開始辦公，正式成為我國行使考試權與建立文官制度的最高機關。往後至民國 20 年間，再陸續增建圖書館、武德樓等辦公館舍。

上述考試院選址籌設過程中，戴院長的巨大貢獻實值得後世景仰與學習，若無戴院長無比的魄力與無私的奉獻，則考試院將難以如此快速成立並運作，研究團隊參考相關文獻，認為戴院長在建制初期至少有下列重要決定，足以為後人典範：

##### 一、在傳統中求創新

考試制度雖然是傳統中國的古制，然而要如何融入現代民主政治中？各方仍有不同意見，特別是當時普遍以美國的「行政、立法、司法」三權分立制，作為政府建制的基本觀念下，採行國父「五權制」顯得更為扞格。戴院長長期追隨國父，對五權分立本有相當理解，但他卻並不盲目死守教條，也不完全拋棄傳統。試舉民國 18 年戴院長對考試院成立的幾段講話原文為證(陳天錫，1968)：

「...考試制度在中國固然實行了很久，而考試院卻是一個從來不曾有的新的組織。況中國過去的考試制度、考試方法，已經不合現代的潮流，考試院的一切

法令規章，都要重新釐訂起來。這一個新制度新組織的設立，...決不是幾個人所能作的事，更不是用幾多人翻書抄錄所能夠完事的。做這一個新創的工作，一定要集合大家的意見，要按部就班慢慢地做去，才可以免去將來的困難。...」

「...東方、西方治國的道路不同。因為中國歷朝注重以人治國，對於用人特別注重，所以考試權與監察權，得與行政權並立為三。因為外國以法治國，對於法令規章的規定特別嚴密，所以外國的立法權和司法權，得與行政權並立為三。...採用五權政治，這五權政治，是合併兩種不完備的三權政治而成功的，...」

「...五權政治真正完全施行，一定要各院部相互為用，在分工中，兼收合作之效。...五權政治在運用的時候，是互相管理，互相幫忙的。各院部不單要隨時隨地互相管理，互相幫助，並且要在整個的主義之下，統一的組織之下，向著共同的目標來一致努力。...」

上述三段話分別節錄自「考試院的籌備成立和五院制的運用講詞」（發表於18年10月的總理紀念週）與「考試院創作工作的困難講詞」（發表於民國18年的考試院）。從講詞中戴院長所流露的包容與創新胸襟，或許正是考試院能從無到有、快速成立的關鍵因素。

## 二、兼顧理論實務

考試權雖然具有傳統科舉制度的文化傳統，以及國父五權制的論述基礎，然而兩者仍與實際文官制度設計內涵有所差異，為了解決此問題，戴院長在考試院成立經費拮据之際，於民國20年仍決定派員至日本考察現代文官制度，包括：

- (一)「日本官制官規之研究」（沈觀鼎／考試院參事）；
- (二)「日本銓敘制度調查報告」（馬洪煥／銓敘部秘書）；
- (三)「日本考試制度調查報告」（陳有豐／考選委員會專門委員）。

日本文官制度與中華文化有相當淵源，故派員赴日考察不僅可以具體瞭解文官制度建構的範圍與內容，也可充實考試權的內容。考試院歷經多

年輾轉遷移，目前此三本赴日調查報告的原件仍有幸保存於考試院圖書館內，實屬難得，研究小組建議院方實應將此三份珍貴文獻特別保存，作為考試院的鎮院之寶。

另外，民國政府為健全文官體制，於民國 22 年 4 月成立「行政法規委員會」，並由戴院長擔任委員長，以考試院為會址，針對各部會運作所需之官制官規，進行整合草擬，整個工作至民國 23 年底始告完成，共計整理出 2,000 件以上之方案，如此超高效率，若無戴院長積極主持推動，殆無可能。

由以上論述可知，戴院長對各項文官制度推動，並不拘泥於口號理念，且更重視具體成效，此一周延詳密的治事方式，實令人敬佩。

### 三、個人自律與無私奉獻

考試院成立之初，由於編制分工均為新創，不免招來各方倖進之徒，希望藉由各種「關係」獲得進用。戴院長以身作則，不僅強調依法用人，對於考試院內部管理也極嚴明。例如民國 29 年戴院長於「致考試院同人(仁)書」中，即有下列談話：

「本院自籌備至今，無一事不是賢一手創建，用人亦是全權物色。人之有過，過在己身，豈敢規避者哉...本院建立已滿十年，每一念及責任之重大與全黨全國矚望之殷切，誠寢不能安，食不能飽。...日前賢擬本屆考績法之一部，與政府學術並考之原則，擬成實用規章，期行之有效，希望在短期使本院會部之風尚丕變，一洗多年來敷衍因循不求進步之積習。...蓋此一、二年來，每展閱本院公文，便百憂焦急，不知所以自處耳。...」

上述談話一方面展現戴院長公正無私態度，另一方面也有對同仁深切期望之情，可見其對考試院期望與投入之深切。而除了要求同仁外，戴院長自我要求更是嚴厲，民國 20 第一次全國高考產生試務缺失(內容如後文所述)，國民政府對此案本決議免予追究決策疏失，然而戴院長獨排眾議，堅持認為此首次考試有此過失，院長應帶頭受懲，方以儆將來。於是最後承辦科長記過一次、考試院秘書長罰俸一月，而院長本人則以主考官身份，

罰俸三個月。此案後來傳誦全國，不僅一般民眾稱讚院長任事態度，也為考試院樹立良好形象。

另外值得一提的是，考試院設立圖書館，然而受限於國家經費不足，始終無法充實圖書設備，故戴院長自民國 26 年 4 月起，便將個人應領薪俸及公費，全部捐給圖書館作為購買圖書之用，今日考試院圖書館名為「傳賢圖書館」，即為紀念戴院長此義舉。

本研究計畫雖然旨在進行文官制度之回顧與前瞻，理應不針對個人事蹟作述評，然而戴傳賢院長於公於私對考試院及考試權的努力，實樹立後來文官制度發展的重要架構及典範，故研究團隊認為上述內容實整個文官制度發展歷程，不可忽視的重要環節。特以誌之。

## 第五節 公務員相關法制建立

在考試院建立的初期，其相關法律主要分為考試、銓敘兩大主軸，考試部分雖然類別繁多，然執行原則基本上相同；銓敘部分則涉及人員從事職務的權利義務等多元層面，故本部分將針對考試院成立初期研擬公布的重要銓敘法令先行歸納，考試部分則留待下一節再處理。

由於文官制度以公務人員為首要，故研究團隊先以「公務人員」為核心主題，來整理介紹相關法令設計，主要分為任用、考績、俸給、退休撫卹、公務員中立、補習六項來說明。必須說明的是，由於建制初期，許多用語並未有明確界定，如公務員、公務人員、文官、官吏...等，或與今日習慣用語不同，如「補習」事實上就是「教育訓練」。研究團隊對各項法令均採「原文照引」方式，呈現原貌。茲分述如下：

### 一、公務員任用

有意進入政府服務的公民，在經過考試及格後，便能接受國家的任用，成為公務員。在今日，對於初任公務人員而言，透過考試可說是取得任用資格的主要途徑，但是考試院成立初期，卻只是其中途徑之一，甚至於不是主要的途徑。故瞭解其間時空背景因素，當更有助於瞭解任用制度設計的初衷或基本考量。

民國 18 年 8 月 1 日，考試院便向立法院提出《官吏任用暫行條例》；立院審查後，於民國 18 年 10 月 29 日更名為《公務員任用條例》並呈請國民政府公布施行，本條例可說是今日公務人員任用制度的「原始版」，其中重要內容主要有下：

**第一條** 凡公務員之任用，除法律別有規定外，依本條例行之。

**第二條** 簡任官，除政務官外，須就具有左列資格之一者，遴任之。

- 一 現任或曾任簡任官，經甄別審查合格者，得有證書者。
- 二 現任或曾任最高級薦任官二年以上，經甄別審查合格者，得有證書者。
- 三 對黨國有特殊勳勞，或致力革命十年以上者。
- 四 在學術上有特殊著作經驗、或發明者。

第三條 薦任官須就具有左列資格之一者遴任之。

- 一 經高等考試及格者。
- 二 現任或曾任薦任官，經甄別審查合格者，得有證書者。
- 三 現任或曾任最高級委任官三年以上，經甄別審查合格者，得有證書者。
- 四 對黨國有勳勞，或致力革命七年以上者。
- 五 在教育部認可之國內外大學畢業，且有專門之研究者。

第四條 委任官須就具有左列資格之一者遴任之。

- 一 經普通考試及格者。
- 二 現任或曾任委任官，經甄別審查合格者，得有證書者。
- 三 曾致力革命五年以上者。
- 四 在國內外大學或高等專門學校畢業者。

第六條 曾有反對國民革命之行為或言論者，不得為公務員，其已任公務員者，喪失其資格。

第八條 各官署遇薦任官委任官出缺時，應將考試及格人員，儘先敘用。

由上述條文可以發現，雖然通過高等考試或普通考試，是取得任用資格的「首要」要件，但是只要具有教育部認可的大學學歷，甚至是「致力革命」，就取得了任用資格。從今日的標準來看，此種任用資格的設定可能

太過鬆散，但實際上，當時中央及地方機關尚且認為如此標準仍過於「嚴苛」、或「不符合需要」，希望在任用標準上再行放寬，以利機關之用人。於是民國 22 年 9 月 23 日，國民政府又修正《公務員任用法施行條例》，將「特殊勳勞」、「參與革命」等證明資料的出具認定條件予以放寬。

除了調整放寬任用條件外，推動其他輔助性的法令亦為解決之道，例如民國 22 年 12 月 21 日，中央常會決議通過《現任黨務工作人員經甄審合格者轉官敘俸辦法》，於是從事黨職人員也可以經由此辦法，取得公務員任用資格。

另外，從公務員任用資格規定亦可發現，任用與前文所述甄補審查有著密切的關聯。由於當時在中央或地方各機關服務的現職人員，在更早之前可能是為前朝(清廷、北洋政府)或各地軍閥所服務的人員，因此為了維繫業務不中斷，而又可獲得「正名」，人員只要經過公務員資格審查通過後，政府便重新(或正式)給予「任用」資格，並納入國民政府正式編制中，是故當時甄補審查與任用可謂一體兩面，具有密切的連帶關係。

綜觀此時的公務員任用，可說是在兩方面考量的角力中尋求折衷：建立公平公正的文官制度，或是專業化人事管理的角度下，公務員任用理當建立一套嚴格的界定標準與資格條件，來確保政府雇員有良好的素養與能力；但是從國府以及各機關需要儘速收編現任人員，以維繫各項政務的考量下，公務員任用資格則應當盡量放寬，或是接受現狀，方得以解決政府求才之渴，並有助於政權穩定。

## 二、公務員考績

對於公務人員平日所承辦經手的工作，是否達到應有之水準、效率之要求，機關應給予評價，以作為獎懲的依據，即為考績，此項工作亦是戴院長成立考試院時極力強調之作為。民國 18 年 8 月 1 日，考試院向立法院提案《官吏考績法》；立法院則在民國 18 年 11 月 4 日修正更名為《考績法》並通過，此即今日公務人員考績制度的源起。以下就《考績法》重要內容簡錄如下：

第一條 凡公務員之考績，除法律別有規定外，依本法行之。

第二條 公務員考績之標準，依其所執行之職務，分別以表定之。考績表，由考試院定之。

第三條 公務員之考績，每年分為二次，於六月、十二月行之。

第四條 公務員考績分初覈覆覈，以其直接長官執行初覈，主管長官執行覆覈。但其長官僅有一級時，即由該長官考覈之。

第六條 公務員執行職務因特殊情形，不能依照正常規定考績者，得由其主管長官陳明銓敘部，舉行特種考績。

首部《考績法》內容雖然相當簡略，然而卻已勾勒出今日公務員考績的主要輪廓，包括了考績類別有平時、年終，以及專案的區隔；初核複核等。不過由於實際執行方式並未具體規定，再加上當時局勢不穩，故民國20年6月4日，考試院主動呈請國民政府，將公務員考績展延至民國21年施行。

由於初期的考績獎懲規定較為簡略，故考試院於民國23年4月開始擬定新的考績法制，即《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績獎罰條例》、《公務員考績獎罰條例原則》，並於民國24年開始陸續公布施行，以下簡述各法令內容：

(一)《公務員考績法》(民國24年7月16日公布，民國24年11月1日起施行)

本法係整併原《公務員考績獎罰條例》與《公務員考績法施行條例》，主要重點有三：

- 1.公務員考績分「年考」(每年12月辦理)與「總考」(3年工作成績)二項。
- 2.公務員考績執行分為「初覈」與「覆覈」二階段。
- 3.各機關得設考績委員會。

(二)《公務員考績原則》(民國 24 年 7 月 16 日公布)

本原則主要是對辦理考績流程與分工提出補充說明，主要有下：

- 1.「年考」與「總考」的意義。由於原先考績是每年六月、十二月各辦理一次，然而對於偏遠省分來說，可能時程過短，且作業無法週延恐流於形式，所以將考績重新分為「年考」與「總考」，年考為一年期的考績，總考為三年期的考績，如此便可節省文件往來，手續繁複之困擾。
- 2.配合考績辦理，考試院計畫在各省設立銓敘分支機關，並將委任職公務員之考績交由各分支機關審核，而在銓敘分支機關未設立以前，可由省政府辦理。

(三)《公務員考績法施行細則》(民國 24 年 10 月 30 日公布)

相對於前公務員考績原則的概略性，本細則乃是對公務員考績內容的實質規定，重點有下：

- 1.考績標準分「工作」(50 分)、「學識」(25 分)、「操行」(25 分)。
- 2.年考 80 分以上(一等)、70 分以上(二等)、60 分以上(三等)、不滿 60 分(四等)、不滿 50 分(五等)、不滿 40 分(六等)
- 3.總考 90 分以上(一等)、80 分以上(二等)、70 分以上(三等)、60 分以上(四等)、不滿 60 分(五等)、不滿 50 分(六等)、不滿 40 分(七等)
- 4.年考總成績以 60 分為合格，但工作分數不滿 30 分，仍為不合格

(四)《公務員考績獎懲條例》(民國 24 年 11 月 1 日公布施行)

本條例是作為考績執行結果進行獎懲的依據，具體有下：

- 1.考績獎勵分「升等」、「晉級」、「記功」三類。
- 2.考績懲處分「解職」、「降級」、「記過」三類。

- 3.年考獎懲區分為六類：一等晉級、二等記功、三等不予獎懲、四等記過、五等降級、六等解職。
- 4.總考獎懲區分為七類：一等升等、二等晉級、三等記功、四等不予獎懲、五等記過、六等降職、七等解職。
- 5.各機關依考績結果升等人員應受比例限制，其中薦升職不得超過 1/10；委任不得超過 1/20。
- 6.同樣地，考績結果成績過劣應解職人員，各機關也要有明確的淘汰比例，其中年考不得少於員額 2/100；總考不得少於員額 4/100。
- 7.薦任公務員特優應予升等者，在機關若有職缺，應依法任用，若無職缺，得予以簡任待遇；委任亦同。

由於各項法制大體完備，且民國 21 年 12 月以後，國民政府遷回南京辦公，運作也較上軌道，因此辦理考績也成為整頓機關運作、促使公務員積極任事的重要手段，因此民國 24 年 11 月 2 日，國民政府發布命令，要求各機關應於本年度一律依法舉行考績，其中特別對於《公務員考績獎懲條例》中有關考績結果應淘汰人員比例之規定，「尤須嚴厲執行」。同時，為展示考試院整頓文官系統的決心，民國 24 年 12 月 5 日在一中全會上，便有「厲行考績以淘汰成績過劣人員案」的討論議題，最後本議題的決議為「通過」並將交國民政府辦理<sup>4</sup>。

雖然國民政府有落實考績制度的決心，然而時局變化又再一次阻礙相關工作推行。民國 26 年「七七事變」起，國民政府又處於戰爭動盪情勢，各項政務自然都以支持戰務為主，考績自不例外。民國 28 年 12 月 8 日，

---

<sup>4</sup> 考績除了與獎懲緊密相關以外，與公務人員的甄別也有著連動的關係。從民國 20 年 6 月 4 日考試院呈國民政府，「請將公務員考績延後至 21 年度舉行」一文中，便明確指出，考績施行必須有完整的公務員甄補為先，而沒有公務員甄補，則無法落實考績制度之執行。故研究團隊認為，雖然在民國 18 年便有〈考績法〉的存在，但事實上在民國 24 年以前可能是無考績制度的，故本段言考試院有「整頓」公務人員體系之心，緣由於此。

國民政府公布《非常時期公務員考績暫行條例》，大幅簡化前述考績制度，其重要內容如下：

- 1.公務員考績以年考為主。
- 2.考績標準仍分「工作」(50分)、「學識」(25分)、「操行」(25分)。
- 3.考績獎懲以60分為及格，60分至79分不予獎懲；80分以上者晉級；60分以下降級或免職；考績結果工作不滿30分、操行或學識不滿15分者，均以不及格論，酌予懲處。
- 4.考績分初核覆核，考績委員會執行初核；主管長官執行覆核、決定獎懲。

此一「簡化版」的考績制度，便是整個抗戰期間國民政府辦理考績的依據，其間民國32年02月26日雖然有部分修訂，但主要原則及內容則不變。有趣的是，民國32年12月26日國民政府公布《縣長考績條例》，將縣長考績自公務員考績中獨立出來。由於自國民政府成立開始，縣長一職係由考試院所辦理的考試中甄才(如後述)，而非今日地方自治架構中的民選首長，故身份較類似公務人員，故與公務員同樣適用考績法令，但隨著抗戰日趨激烈，各縣縣長在不同地區(如淪陷區與非淪陷區)、不同幅員的環境中，工作內容與特性均不相同，因此有另訂考績制度的必要。

從早期國民政府考績制度建立過程與內容，可以看出「工作」、「操行」、「學識」，一直都是從事公職所應具備的基本資格與能力，其中工作能力發揮更是最重要的考核項目。而考績與獎懲的連結，則也是制度設計的重要考量，甚至於為了使獎懲能產生具體效用，乃要明確訂定各類分數的等第，以及獎優汰劣的比例，雖然考績法歷年修訂至今，對等第與比例的訂定方式，常有不同意見，但藉由密切結合考績與獎懲，以期激發公務員效能效率的思考方向，則是古今皆同的。

### 三、公務人員俸給與福利

我國公務人員俸給基本上是與任用制度合而為一的，如前文所述，公務員任用主要依層級高低，區分為「特」、「簡」、「薦」、「委」四類，故俸給也是依此架構來設計。

文官制度建立初期，我國公務員俸給以《文官俸給暫行條例》為主，本條例從民國 14 年 11 月 1 日施行，歷經民國 16 年 7 月 13 日、民國 16 年 10 月 25 日二次的修正，最後在民國 19 年 6 月 27 日，考試院核准銓敘部將公務員俸給統一依照《文官俸給暫行條例》發給，至此《文官俸給暫行條例》成為我國文官敘薪的主要憑依，本條例全文只有 6 條，內容如下：

第一條 各機關官俸之支給，均依照本條例及附表之規定。

第二條 特任官俸一級 800 元。簡任官俸共分六級，每級相差 40 元。薦任官俸共分六級，每級相差 30 元。委任官俸共分十二級，前六級每級相差 20 元、後六級每級相差 10 元。

第三條 各機關職員、應由銓敘部按照其工作成績、在職久暫分別敘級。

第四條 各機關職員、初任職者，自初級敘起，俟著有勞績時，按級進敘至最高級為止。簡任之司長局長廳長參事秘書技正，以簡任第三級為最高級；薦任者得由六級至薦任第一級。

第五條 凡在職滿一年有勞績者，得酌予進級。

第六條 各機關職員，已進至最高級後，經一年尚未升遷者，得存記遇缺先補。

至於俸給表附表，則如表 2-1 所示：

表 2-0-1 文官俸給條例之俸給

職 別		薪 級	俸 額
特任	部長、委員會委員長	一級	800
簡 任		一級	600
	次長、副委員長	二級	560
	技監	三級	520
	秘書長、署長	四級	480
		五級	440
任	司長、局長、參事、秘書、技 正	六級	400
薦 任		一級	370
		二級	340
		三級	310
		四級	280
		五級	250
	任	秘書、科長、技正、技士	六級
委		一級	200
		二級	180
	一等科員	三級	160
		四級	140
		五級	120
	二等科員、技佐	六級	100
		七級	90
		八級	80
	三等科員	九級	70
		十級	60
		十一級	50

任	書記官、辦事員、書記	十二級	40
---	------------	-----	----

※資料來源：考試院施政編年錄(民國 19 年)

《文官俸給暫行條例》內容雖然簡短，但卻已呈現出今日公務人員俸給制度的基本架構，如各職等不同分級、俸級與級距等，有趣的是，當年並未有俸點之設計，是以實際金額作為俸給，而且特任官俸額，恰好等於今日簡任第十四職等之 800 俸點。

不過就如同前述各項人事管理制度一樣，在國民政府成立初期的混亂局勢下，各機關常會依過去先例，或是本位考量，制定使用屬於本機關的單行規定，而不必然依《文官俸給暫行條例》規定行事，於是民國 22 年 5 月 17 日，考試院依據銓敘部所呈，發布以下決定：「在《文官俸給條例》為核定公布以前，除《修正文官俸給暫行表》、《文官俸給暫行條例》、《警察官等官俸表》、《司法官書記官監所職員各種俸給條例》、《外交官領事官官俸表》以外，其餘各機關單行規定，概不適用」。可見當年俸給制度的混亂情形。

混亂的俸給制度，固然會傷害公務員權益，但更嚴重的問題，則是當時公務員待遇偏低的問題。由於時局混亂，加上戰事緊張，政府經費困窘不難想像，於是公務人員便成為最直接的受害者。以《文官俸給暫行條例》為例，委任最低等級(十二級)每月俸額是 40 元，研究團隊查到民國 30 年期間，有所謂「平價米」的政府配給(如後述)，每市石為 60 元，由此推論，一個書記每月的俸額，約只能購買 6 斗米(一斗米約 7.5 公斤)，此推論尚未計算民國 19 年至民國 30 年間因社會動亂所造成的物價飛漲問題。依此微薄收入，可想像當時公務員生活之困苦情形。

為了紓緩此種困局，國民政府於民國 30 年 6 月 26 日公布《改善公務員生活辦法》，主要重點有下：

(一)公務員每人每月得購領平價米二市斗，其配偶及扶養家屬每人每月亦可購領二市斗。

(二)公務員實支薪給，不論多寡，一律每人每月另給生活補助費 60 元。

(三)各機關應籌設公共食堂、其所需之燃料水電工資等費，由各該機關另行供給之。

(四)各機關應籌設合作社，以廉價供給必需品、減輕公務員生活負擔。

上述內容應可為當時公務員生活困難作見證：一個人每月購米二市斗（約 15 公斤），等於一天要吃半公斤米，以 21 世紀的生活標準而言，可能根本吃不完，但是若以當時物資缺乏，食品種類有限的情形下，則可能根本吃不飽，所以才需要食堂、合作社等輔助設施，且本辦法適用對象只限「中央黨政各機關及其附屬機關、中央所屬國營事業機關」，地方公務員則無此待遇。產生這種窘境固然是時空背景所致，與今日情形不能相比，然而遙想當年從事公職之辛酸，今日全體公務員實應惜福。

民初俸給制度雖顯示政府財政困頓，卻也奠立今日公務員俸給與福利制度的架構，例如加給、餐飲、購物福利...等，許多項目雖早已廢除，如平價食糧，但仍可藉此理解今日公務人員俸給福利制度設計的緣由。

#### 四、公務人員退休撫卹制度

今日人事行政常將退休與撫卹二者合併，稱之為「退撫制度」，然而有趣的，兩制原先不僅是分開的，且是撫卹制度先於退休制度訂立。

由於國民政府成立初期，積極招募人才，故較無人員退休的問題，相對地，當時戰亂頻仍、時局動盪，公務員因公傷亡情形反而更多，特別是警察人員(余鍾驥，民 46: 32)，因此訂定撫卹制度實更為迫切。

公務人員撫卹制度之法源依據，為民國 16 年 9 月 9 日國民政府公布之《官吏卹金條例》，以及當時內政部司法行政部會同公布之《官吏卹金條例施行細則》。但隨著時空變遷，原有條文已不再適用，是故在民國 18 年 9 月修正《官吏卹金條例》，主要內容有下：

(一)凡服務中華民國之文官、司法官、警察官吏給卹事項，適用本條例之規定。

(二)卹金分為「終身卹金」、「一次卹金」、「遺族卹金」三種。

(三)官吏有下列情形之一者，得按其退職時俸給五分之一，按期給予終身卹金。但受卹者，屬委任警官或長警時，其終身卹金，得按其退職時俸給之半額至全額酌給之：

- 1.因公受傷，致身體殘廢，不勝職務。
- 2.因公致病，致精神喪失，不勝職務。
- 3.在職十年以上身體衰弱或殘廢，不勝職務。
- 4.在職十年以上，勤勞卓著，年逾六十自請退職。

上述條例內容雖名為「卹金」，但實際上已有「退休給付」的性質。

《官吏卹金條例》開啟了撫卹之門後，相關問題也接續而來，特別是除了正式的公務人員，各政府機關尚包含一些有給職、無給職的聘任人員，以及學術機關聘任人員，當這些人同樣「有功於國家」時，是否也應該給予撫卹？又如何進行？為了解決這些問題，民國 22 年 12 月 26 日，國民政府發布了相關的議卹辦法，該辦法的議卹原則如下：

第一，無給職者除有特殊勳勞，原則上不給卹。

第二，有給職者依其俸給，比照官吏給卹。

第三，在學術機關服務者，若為無給職，除非有特殊勳勞，否則不給卹；若為有給職，則依其俸給，比照官吏給卹。

民國 23 年 3 月 26 日，原《官吏卹金條例》正名為《公務員卹金條例》，並略作修改，在卹金形式中加入了「公務員年卹金」；另外在請領卹金資格上，將在職時間提高為十五年。

民國 32 年 11 月 6 日，抗戰情勢日漸明朗，相關人事法制也陸續修訂，原《公務員卹金條例》也更名為《公務員撫卹法》，重點有下：

(一)適用對象為除長警以外，以組織法規定有員額等級並經銓敘合格或准予任用派用有案者。(按：長警與警察人員撫卹已另訂)

(二)撫卹金類別如下：

1.年撫卹金：有下列情形者，公務員遺族得支領年撫卹金：(1)因公死亡；(2)在職 15 年以上病故；(3)依法領受年退休金中而死亡者。

2.一次撫卹金：有下列情形者，公務員遺族得支領一次撫卹金：(1)因公死亡之公務員已核定給予年撫卹金者；(2)在職 3 年以上未滿 15 年而病故者。

配合上述撫卹金發放以因公死亡或病故為主要理由，國民政府亦於同年月日公布施行《公務員退休法》，本法適用對象與《公務員撫卹法》相同，主要內容如下：

(一)公務員有下列情形得聲請退休：

- 1.任職 15 年以上且年齡已達 60 歲者。
- 2.任職 25 年以上成績昭著者。

(二)公務員有下列情形者應命令退休：

- 1.年齡已達 65 歲者。
- 2.心神喪失或身體殘廢致不勝職務者。

(三)公務員有下列情形者給予年退休金：

- 1.任職 15 年以上已達聲請退休年齡而聲請退休者。
- 2.任職 25 年以上成績昭著而聲請退休者。
- 3.任職 15 年以上已達命令退休年齡而命令退休者。
- 4.任職 15 年以上心神喪失或身體殘廢致不勝任職務而命令退休者。

5.因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務而命令退休者。

(四)公務員有下列情形者給與一次退休金：

1.任職5年以上未滿15年，已達命令退休年齡而命令退休者。

2.任職5年以上未滿15年，因心神喪失或身體殘廢不勝職務而命令退休者。

(五)年退休金之數額，按公務員退職時之月俸額合成年俸，依不同百分比率定之；最低(任職15年以上，不滿20年)40%；最高(任職30年以上)65%。

(六)一次退休金之數額按該公務員服務年資計算，每滿1年給予退職時月俸1個月之退休金，其未滿1年而達6個月以上，以1年計。

《公務員退休法》與《公務員撫卹法》之不同處，主要是以公務員服務屆齡而聲請自願退休或命令退休，不過二法共同點都是將服務年資與年齡作為基本計算條件，發放方式也都分為「年領」與「一次領」，同時在發放過程也有交集之處，故乃成為今日普遍將二法並列考量規範之基礎。更重要的是，由於二法架構完整，現行《公務人員退休法》(民99年8月4日修正)與《公務人員撫卹法》(民國99年7月28日修正)，仍然繼續沿用，只是將部分條文加以修訂而已。

## 五、公務人員服務紀律

基於特別權力關係，公務員必須承擔部分特別的義務，例如忠誠、保密、行政中立等等。在文官體制建立初期，我國對於公務人員的忠誠、行政中立、以及操守行止便已作出明確規定。

對於公務員特殊義務的規定，在民國19到20年之間，考試院對此制訂了一些相關的法令。民國19年3月25日《官吏兼職限制令》，該命令內

容主要有：「中央官不得任地方官、各院部會官吏不得兼任其他院部會官吏、各省市官吏不得兼任其他省市官吏、事務官在本機關之外不得兼職」四項。上述官吏兼職之限制，乃為使公務員專心於本身工作，並減少其它外務干擾所設。更進一步來說，使公務員不在業務範圍外兼職所設的種種規範，是為了減少公務員在擔任多項職務之下，產生利益衝突的可能；當公務員在職務上產生利益衝突時，其行動可能放棄以「公共利益」為考量，轉而為其私益服務，故須對兼職行為有所防範。另外，在該命令最後一項「事務官在本機關之外不得兼職」，雖未直接指稱私部門組織，在制度上與現代「旋轉門條款」之精神有若干相符，可見此時對於官吏兼職限制之思維，已可謂相當進步。

民國 19 年 5 月 27 日《宣誓條例》，其中分別規定了文官、軍職、自治職員與教職的宣誓誓詞；在文官部分，只要是委任職以上者，皆須宣讀下段誓詞：

「余敬宣誓、余恪遵總理遺囑、服從黨義、奉行法令、忠心及努力於本職、余決不妄費一錢、妄用一人、並決不營私舞弊、及接受賄賂，如違背誓言、願受最嚴厲之處罰，此誓。」

在《宣誓條例》中，強調的是公務員的忠實義務；公務員必須盡到效忠國家、服從黨的領導、確實執行法令等義務，方為良善的公務員。

民國 20 年 6 月 2 日，國民政府公布《官吏服務規程》，對於公務員義務做了詳盡的規範，從忠誠、廉潔、服從、保密、不得兼營商業、利益迴避等，對於公務員之行止，進行具體而微的要求與規範，重要內容有下：

(一)官吏應依法律命令所定，忠心努力、恪守誓言、執行職務。

(二)官吏須誠實清廉謹慎勤勉，不得有驕縱貪情損失名譽之行為。

(三)官吏不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會以加害於人。

(四)長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務，但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述；官吏對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管長官同時所發之命令，以主管長官為準。

(四)官吏對於本機關機密及未公布事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。

(五)官吏應依法定時間到署辦公，其有特別職務經長官許可者，不在此限。

(六)官吏除左列情事外，不得請假：1.疾病；2.正當事由。請假規則，另以法令定之。

(七)官吏無論直接間接均不得兼營商業、或公債交易等一切投機事業；官吏除法令所訂外，不得兼任他項職務，其依法兼職者，不得兼薪；官吏不得兼任新聞記者。

(八)官吏對於屬官，不得推薦人員，並對其主管事件，不得為親故關說或請託；官吏有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得餽受財務；官吏於所辦事件，不得收受外間餽遺。

(九)官吏執行職務時，遇有涉及本身或家族之利害事件，應行迴避。

(十)官吏在職務內所保管之文書財務，應盡善良保管之責，不得遺失、毀棄、私用、變更，或借供私人營利之用。

(十一)官吏對於左列各項與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立私人間互惠契約，或享受不當利得：1.承辦本機關或所屬機關工程者，2.經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊，3.承辦本機關或所屬事業公用物品之商號，4.受有官署補助費者。

從上述規定內容，可看出當年對公務員的規範，已包括了在職、私人範圍，同時公務員親屬也受相關限制。

民國 20 年 10 月 17 日，為了強化公務員紀律，國民政府頒布下列命令：

「公務員不得參加各種民眾運動及一切非法團體之組織。」

雖然當時尚未制憲，不過從本命令內容可知，作為公務員的基本人權，即集會結社自由，也要受到政府限制。表面觀之，此命令不僅限制公務員權利，甚至是剝奪其基本人權，同時命令內容也不明確，例如「民眾運動」、「非法組織」...等，雖然此命令在當時環境下，作為政策宣示，而非徹底落實的可能性較高，然而卻仍可能成為執政者控制公務員的工具。儘管如此，研究團隊認為吾人對此問題不應「以今非古」，而是要從當年的時空背景來理解：民國 20 年正是整個國家「內憂外患」的危機時刻，對內有各地軍閥混戰；對外則有日軍侵華的「一二八事變」，甚至導致中央政府遷往洛陽辦公，在此交迫情形下，約束公務員行為實為穩定政府運作的必要作為。不過也因為如此，對公務員行為進行一定程度的限制，乃逐漸成為文官制度的傳統。

為了強化公務員紀律，國民政府另陸續公布《懲治貪污暫行條例》(民國 27 年 6 月 27 日)、《告誡公務人員敦行節儉令》(民國 27 年 8 月 12 日)，甚至兼任職務也不得兼薪，例如民國 27 年 8 月 27 日公布《公務人員兼職不得兼薪》辦法，明定兼職不得兼薪；兼職者除得依法支領一職之公費外，不得在其他機關支領公費或類似費用。而為了統合相關規範，民國 28 年 10 月 23 日，國民政府公布施行《公務員服務法》，本法適用至今，期間雖經過數次修訂，然而基本架構、規定，乃至於名稱，都是沿用傳承，故本法可說是我國文官制度史上「最長壽」的法律。

## 六、公務人員補習教育

訓政時期的公務人員補習教育，指公務人員在經過考試或其他管道取得任用資格，並受政府機關正式任用後，為加強其專業知識與素養，所進行之補充教育。從今日人事行政概念觀之，當時公務人員補習教育與今日公務人員教育訓練的意涵相當接近，二者皆是對政府晉用的人員，提供各種的知識課程，以期公務人員在職務工作上的表現更為傑出。不過儘管如此，二者之間仍有不同：補習教育的對象為專業知識不足的人員，目的是

對專業知識缺乏之彌補；而訓練的對象則是已具有一定知識、技能水平之人員，目的在於使其能勝任更高層次或艱難的任務。此差別從今日角度觀之雖然仍相當模糊，但若回溯到建國初期新舊教育制度轉換所產生的落差，便可以理解(如後述)。因此研究團隊認為民國初年公務人員補習教育的推展，就文官制度的歷史演變來看，可視為現代公務人員訓練之先聲，而值得歸納撰述。

公務人員補習教育產生的背景因素，主要來自二個背景，第一為「新式教育未普及」，第二則是「銓審任用的舊有機關人員」，由於上述二者的影響，使得民初時期的官僚對現代政府行政與管理系統並沒有清楚的理解與掌握，甚至於仍是依據中國傳統的朝廷官僚習慣，來看待新職務的工作，因此辦理公務人員補習教育主要理由，就是為解決當時公務員缺乏行政知識的問題。以下就教育、銓審任用人員兩面向做說明：

### (一)教育

清末中國便開始派遣留學生引進西方知識，但中學與西學之間孰輕孰重、如何結合的問題，在政界與學界內部皆存在著極大的分歧，故對於當時教育的走向並沒有一致的意見。至民國肇建，國父孫中山曾命蔡元培為教育部長，以西方制度為範本，開始著手本國教育的改革，但隨後袁世凱任大總統，提出了尊孔讀經的主張，新式教育之開展旋即受阻。直至民國11年當時北洋政府公布《學校系統改革案》，採取了美國「六三三」的學制分段，即小學六年、中學三年、高中三年、大學四至六年的區分，新式教育的推動方為開始。

民國17年國民政府北伐完成後，雖新舊教育制度交錯的混亂情形已有所改善，但新式教育推展並不普遍，連帶也使得考選用人以選拔菁英的目標出現根本之困難。換言之，在學校教育提供的訓練不足情況下，即使舉辦考試甄選人才，考生也難有傑出之表現，因而考試機關必須降低錄取標準才得以錄用足額的人員(見第一次高考辦理結果，如後述)，如此不啻斷傷了考試原有的功能。

有鑑於此，於民國 21 年 12 月 13 日，考試院便提出「改革與考試銓敘制度有關之行政制度教育制度五項建議」如下：

1. 中等以上學校置畢業考試，宜由政府主持；
2. 學位制度宜早日制定頒行；
3. 官制亟宜整理；
4. 中學以上國立公立學校宜制定官制；
5. 文官俸給宜重行釐定。

民 22 年 3 月 18 日，考試院又向中央提議：「為養成各種人員特設之學校，其科目課程、修業期限、入學資格、訓練方針，均須交由考試院核定」，如法官訓練所、警官學校、地方行政人員訓練所等。考試院向中央的建議與提案，目的皆為建立政府考試用人與教育之間更緊密的連結，因為惟有二者之間能互相協調與銜接，教育方能培育「有用」之才，而政府才可得「有用」之人以為用。可見當時考試已注意到新式教育與政府用人間的銜接問題。

然而，人才培育結果必須經過十數載方可見效，教育與考試之間的連結亦同，需待新式教育基礎之結實，考試才可由競爭中選擇優秀人才。在等待教育樹人的過程中，國家考試並不能停止舉辦，於此青黃不接的時期，便需要應用公務人員的補習教育，對新進人員再施予教育訓練，以作為過渡階段之調適。

## （二）銓審任用人員

如前面章節所說過的，在國民政府北伐統一中國以前，雖然南北政權幾經交替，但維持政府運作的行政官員並未隨著政權移轉而徹底更換；在官員願意認同並且效忠新政府的前提下，反而新政府必須吸納和重新編制舊有人員，一來可作為穩定新政權的基礎，二來可維持政府運作的持續。

因此，國民政府運用甄別審查等措施，在各省區對既有的人員進行銓審，一旦符合應有條件，便給予公務員任用資格。但是銓審任用的文官，並未受過新式教育的訓練，也未具有公共行政的相關智識涵養，在職務上，只能勝任舊政權延續下來的工作，卻未必能適應由新政府建立的現代行政管理制，故公務人員補習教育的實施有其必要，即從改造人員知能來逐步進行政府的革新。

民國 22 年 03 月 23 日，考試院公布《公務員補習教育通則》，可說前述二背景問題的因應策略，其重點如下：

1.各機關公務員補習教育，按左列方法籌設：(1)中央及各省政府或行政院直轄市政府所在地之各機關應分別籌設，或聯合籌設；(2)市縣各機關應聯合籌設，並得採用講習辦法，輪流到省補習，或巡行各地講授。

2.凡公務員應一律受補習教育，但曾受專門學校以上教育或其任務上有特殊情形者，得緩免之。

3.公務員補習教育分基本科及專門科，基本科注重一般公務員應有之學識、專門科注重各機關特殊需要之專門學識。

4.公務員補習時間每週至少 4 小時。

5.公務員補習教育，每半年考試一次。

本通則內容值得注意的問題有二：首先，是籌設資源配置的問題。由於中央政府、省政府、直轄市政府等機關層級較高、所分配資源亦較多，故可分別或聯合籌設，但是縣市層級的地方政府，所擁有之資源相對較稀缺，因此以聯合籌設的方式興辦補習教育，並採輪流的方式進行。

其次，是補習教育施行的範圍與內容。根據本通則，所有公務員一律皆須接受補習教育，除非受有一定教育或正在從事特殊任務者，得暫緩參加；進行方式則為每周上課至少四小時、每半年考試一次，銓敘機關有權派員參與監督考試。

另外，補習教育的內容主要分為基本科目、專門科目，前者類似大學中的通識教育，給予一般性的知識之補充，後者則似大學各科系的分殊化，以專業知識的訓練與補強為主。

推動公務人員補習教育雖然立意良好，但由於政府機關與組織數量龐大，難以徹底落實，所以在民國 24 年 9 月 10 日，考試院修正公布《公務員補習教育通則》，主要改變有下：

1.時數減少。公務員補習時間由原本的每周至少四小時，減少為每週至少二小時。

2. 搭配考績與獎勵。公務員補習教育，每半年考試一次，考試成績作為考績之一部分，各學科成績 80 分以上者，發予獎狀或獎金、獎品。

時數減少，除了相對減少機關投入補習教育資源外，也可提高機關與人員的配合意願，增加補習教育本身的可行性；而考試成績納入考績之評選，也使銓敘機關有介入影響補習教育實施之機制，並加入適當的獎勵措施，以鼓勵人員在補習中積極學習，惕勵自強。

綜言之，補習教育的目的，在為新式教育普及前，考試所晉用的公務員、以及銓審合格的人員，進行一般性與專業性知識上的補強，藉由一定時數的上課課程與定期的考試，逐步提高文官體系中公務人員的素質。然而，隨著教育制度的改良、教育與考試的相互銜接，和公務人員新舊汰換的流動，使整體公務員的水平漸漸提升，故補習教育的重要性亦隨著下降，取而代之的是公務人員的訓練進修。民國 32 年 6 月 10 日，國民政府公布《公務員進修及考察選送條例》，重要內容如下：

1.進修及考察分為國內與國外二種。

2.現任簡任薦任或高級委任公務員在同一機關繼續任職滿 5 年，最後 3 次考績總分數均在 80 分以上，並合於下列條件者，得選送進修或考察：

(1)對於工作有特殊表現。

(2)學識堪資深造。

(3)品行優良。

(4)體格健全。

3.每年應派進修考察之總員額，派赴地點或國別，主要研究科目或考察事項，由考試院會商行政院定之。

《公務員進修及考察選送條例》雖然性質上與公務員補習教育不同，然而與人員考績相結合，以及考試院參與主導等規定，則又有相似性。可見提升公務人力知能，並提供其個人生涯之發展與成長路徑，也是我國文官制度發展過程的重要考量。

## 第六節 公務員考試的舉辦

考試舉辦作為國家甄選公務員的主要管道，亦是考試院的核心業務，自有其特殊意涵；且今日公務員考試參試者動輒上萬名，數萬名考生爭取相對有限的名額，故對於考試制度的完善與公平，不論過去與現代，其重要性不言可喻。本部分將探討考試院成立後，文官考試舉辦的情形。

自民國 17 年考試院成立運作後，初期頒布的法規性質多為基礎性、原則性、組織性的條文，隨著法規基礎的完備，「考試」法規也逐漸進入實行的階段。如民國 20 年 1 月 21 日國民政府令各省考試舉辦，應逕行停止，統一由考試院規劃舉辦、或是向考試院申請，由考試院派人監督舉辦之；以及高普特考、縣長考等實施，考試制度的實際運作於焉開展。

### 一、事件背景

因為政府處理的事務遍及社會各層面，業務繁雜龐大，自然需要各種不同專業的人力以為之。考試作為政府晉用人才主要途徑，自然也分殊出許多不同的考科試別，進行試務運作。以下就考試院成立初期最常舉辦的三類考試，即高普考試、縣長考試、特種考試做簡要敘述。

#### 〈一〉高普考試

如同今日普遍的認知，民國初年高等考試是政府任用薦任官的主要管道，普通考試則為任用委任官的主要途徑。至於兩種考試的法源依據，同為民國 18 年 8 月 1 日政府所公布的《考試法》(如前文所述)。高等考試基本上由中央統一舉辦，一年一次，第一屆高考則於民國 20 年 7 月 15 日舉辦，此後高考多半於每年 7 月中旬舉行，已成為了一項考試院的歷史傳統。普通考試部分，當年主要是由各省分區舉辦，並將全國分為九個區域，並無統一與固定的考試時間，各省在舉辦考試以前，須先行文向考試院申請，

考試院也會派員前往舉辦省分監察試務。不過民國 20 年 06 月 19 日的第一屆普考較為特殊，係在南京由考試院舉辦，且不進行分區。



第一屆普考及格人員分發憑證(民國 23 年)



第一屆高考及格人員分發案卷

## 〈二〉縣長考試

考試院成立後主辦的考試業務，其中較特別的是縣長資格考試，以今日的觀點來看，縣長考試似乎不合民主邏輯，但在當年則是常態性的考試類別。

縣長考試的性質，在於確定縣長候選人(按：此處「候選人」係指預計擔任縣長一職的人，而非欲參選縣長的人)擁有擔任縣長的資格。從孫中山的五權理論中，考試權的運作其實有助於民主品質的提升，提升的方式便是對候選人進行資格考試，以確定候選人擁有足夠的學識基礎。

民國 19 年 1 月 27 日，國民政府公布《縣長考試暫行條例》，事實上該條例更早在民國 17 年 10 月 8 日便由內政部呈准公布。縣長考試由各省舉辦，考試院有權核派典試委員至該省主持，故考試院仍有縣長考試的主導權。考試分為四個階段(如後述)。不過值得注意的是，通過考試者並未必

能接受分發取得縣長職務，而是只有擔任縣長的資格，至於實際任免仍由中央選擇。

### 〈三〉特種考試

「特種考試」之名，源自民國 20 年 3 月 21 日公布《特種考試法》，該法為總括性的規範，企圖確立特種考試的基本原則。然而，由於各種特種考試性質、情況殊異甚大，基本原則難以涵蓋拘束，故該法在民國 22 年 2 月 23 日廢止，其後特種考試法案制定也維持著較大的立法彈性。

特種考試顧名思義是為性質特殊的考試，通常是為專業性質較高、或從事特殊職務者而設的考試。前者如引水人、河海航行員等，以特殊專業技術為主；相關法令如民國 20 年 3 月 5 日公布的《引水人考試條例》、以及民國 20 年 3 月 6 日公布的《河海航行員考試條例》。後者如警官、司法官、檢察官、外交領事官、郵務人員等，因其工作內容異於一般行政職務，故以特種考試為之；相關法令有民國 20 年 7 月 6 日公布《特種考試郵務人員考試條例》、與民國 21 年 8 月 13 日公布修正之《法官初試暫行條例》為代表。

另外，專業技術資格的認定，除了以「考試」的方式為之外，其後考試院還發展了相關的「檢覈」方式補充之。「考試」與「檢覈」雖然同樣有「檢定的過程」（即考試），但「考試」是為尚未具有技術資格者所設；「檢覈」是為已執業一定期間，可能具備技術知識但尚未有資格認證者所設。故「考試」與「檢覈」二者性質略有不同，但某種程度上，「檢覈」也可算是特種考試的一種。

## 二、事件內容

由中央舉辦的全國性考試可謂考試權獨立的重要象徵，故研究團隊將歸納第一屆高等考試的經過。另外，縣長考試在今天已不復存在，然而其特殊的性質恰好可作為當時大環境的最佳側寫。故本節將核心置於第一屆高等考試、以及縣長考試的主題上。

### 〈一〉第一屆高等考試

對於曾參加高等考試的人來說，4月份可說是高考報名的固定時節，今日人們可以從網路下載報名表、參考考試資訊，而在過去則必須依賴政府的公告程序，方知詳細內容。民國19年12月27日，國民政府公布將舉辦高考，錄取包括「財務行政」、「教育行政」、「衛生行政」、「會計人員」、「統計人員」、「外交官」、「司法官律師」、「監獄官」、「西醫醫師」、「藥師」等人員，考試方式如下：

**第一試：國文(論文、公文)、黨義。**

**第二試：分為必試(一般科目(國民政府組織法)與選試(專業科目))。**

**第三試：面試。**

不過受到作業不及的影響，民國20年4月16日，始正式確定第一屆高考考試種類、考試日期、報名日期、考試地點，內容相當於今日的考試簡章，於高等考試也如火如荼地展開。

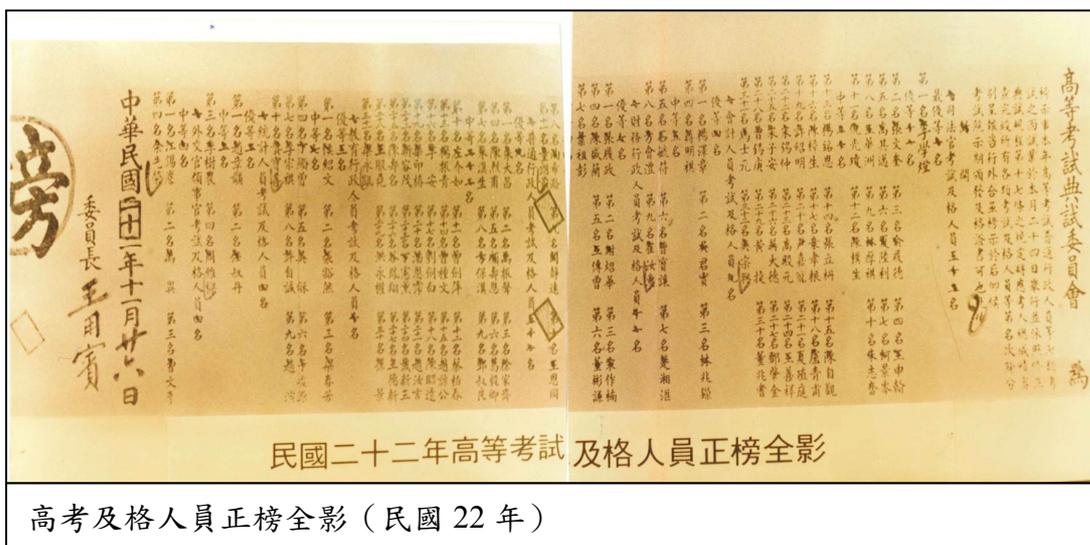


民國20年7月15日，第一屆高考正式舉行，共分普通行政、外交、領事、教育行政、財務行政、警察行政六類。然而考試結果並不理想，與試者分數大都未達六十分最低錄取標準，於是考試院權變以全體加分方式處理，卻又意外引發一段插曲，即外交領事官考試考生陳錫章，平均分數少加5分，以致未能錄取，事件發生後，時任考選委員會主任委員，也是第一屆高考典試委員長的考試院院長戴傳賢，認為茲事體大，為提醒後世謹慎從事，勿重蹈錯誤，戴院長乃向國民政府提出自請

處分，並堅持處分應「上嚴下寬」，以示負責，本案經多次討論，最後於民國20年8月29日處分確定：院長處罰最重，即罰俸3月；秘書長陳大齊罰俸1月，典試委員會承辦科長記大過一次，其餘有關職員記過一次。

由這段插曲中可以發現，考試院對第一屆高考的重視，絲毫不容錯誤的產生，然而百密一疏，因為加分的失誤，使得一位考生應錄取而未錄取。但考試院立即的回應也使吾人深刻感受到當時知識分子的使命感，自院長以下不待追查即自請處分，也不在乎個人榮辱或政治前途，其承擔錯誤與責任的勇氣，令吾人感佩。

民國24年11月26日，高考普通行政人員第二試「國際公法」又出現試務疏失，本科某題目內容原為「地役」，被誤繕為「地域」，結果誤導考生作答。此事發生後，典試委員長，即當時的考試院副院長紐永建，亦自請處分，最後決定罰俸一個月。經由戴院長與紐副院長所樹立勇於承擔的典範，考試院辦理考試嚴謹週密的形象乃得以確立，並持續傳承至今。



## 〈二〉 縣長考試與任用

公務人員須經考試方得任用，早期縣長亦然。民國19年1月27日，國民政府公布《縣長考試暫行條例》，參與縣長考試資格與考試內容如下：

### 1. 應考資格

(1)年滿 25 歲以上，在國內外大學或專門學校，修習法律、政治、經濟文哲、社會科學 3 年以上畢業且有證書；

(2)黨務學校 1 年以上畢業、領有證書；

(3)中學或同等學校畢業有證書，且任行政職務 3 年以上；

(4)有應各種文官法官考試及格者。

2.應試人須受體格檢查

3.考試科目

(1)第一試：三民主義、建國方略、建國大綱、中國國民革命史。

(2)第二試：法學通論、經濟學原理、政治學原理、中外百年史、中國人文地理。

(3)第三試：現行法令概要、國際條約概要、本省財政、本省實業及教育、本省路政及水利。

(4)第四試：關於學科之問答、關於經驗之問答。

4.各科考試以 60 分為及格；平均 80 以上為甲等、70 以上為乙等；60 以上為丙等。

5.考試及格人員應分配「學習」，若分數在 80 分以上者則免予學習。

上述規定，顯示縣長考試之嚴格與相關配套作為之設計。而根據本暫行條例，綏遠省乃首先於民國 19 年 4 月 7 日辦理縣長考試。

民國 21 年 7 月 30 日，配合各省陸續辦理縣長考試，國民政府進一步公布《縣長任用法》。其第一條第一項



高考縣長考試（民國 36 年 9 月）

便明定：「依法受縣長考試及格者」方得任用。不過在實際上，國內外局勢動盪並無法落實相關規定，同時各省條件不一、人才能力差異也大，故只透過考試為選才的唯一管道亦不切實際，故民國 22 年 6 月 3 日政府公布修正《縣長任用法》，在縣長任用資格中加入了簡任官、薦任官、委任官的任用資格，亦即只要是擔任一定時間的公務員，便具備縣長任用的資格，在簡任官為 1 年、薦任官為 3 年、委任官為 7 年。修正後的《縣長任用法》放寬了中央任用縣長的限制，也使得縣長資格考試的重要性相對下降；縣長候選人的資格轉變為多元、不再以考試為取得資格的主要途徑。

民國 23 年 9 月 6 日，國民政府再度修正了縣長任用資格標準，只要具備下列條件之一，即可擔任縣長：

1.具公務員任用法第三條簡任職公務人員資格。

2.其他合格條件：

(1)在教育部認可之國內外大學、獨立學院、專門學校、研究政治、法律、經濟、社會各學科 3 年以上，得有畢業證書，並任薦任職 3 年以上。

(2)任縣長 2 年以上，確著政績，有公文書足資證明者。

(3)任薦任職 5 年以上，卓著勞績，有公文書足資證明者。

(4)現任最高委任職，有異常勞績，受有升級獎勵者。

(5)曾任委任職 7 年以上，成績優異，於縣政確有研究，有公文書足資證明者。

從縣長考試與任用資格法令的變動過程，可理解文官制度與現實環境妥協的無奈情形。儘管「考試用人」是立國精神與各界對甄拔人才的基本共識，然而還是要遷就各地方政府的「供」、「需」問題，就前者而言，包括人員的能力與資格條件；後者則是機關用人的質與量，因此唯有制度與環境相互妥協，各項規定方能真正施行。當然，當時縣長制度與今日吾人

普遍認知的民選行政首長，且作為地方自治團體的代表，是完全不可比較並同日而語的。

環境影響考試制度，尚可以從下列轉變中瞭解：

(一)民國 24 年 3 月 7 日，中央政治會議通過：對於受教育人數較少省分之應考人，應另訂從寬錄取辦法；邊遠地方省份普通考試之應考資格與考試科目亦應另行變通。

(二)民國 24 年 3 月 19 日，考試院通過專門職業及技術人員考試法修正案，規定專門職業及技術人員考試方法，分為「檢選」與「考試」二種，其中檢選除審查證件外，必要時得舉行面試。

(三)民國 24 年 4 月 20 日，考試院會修正考試法，重點有下：

1. 候選人、任命人員、依法應領證書之專門職業或技術人員，均應經考試定其資格。

2. 候選人考試分為甲、乙、丙三種。

3. 任命人員考試分為高等、普通、特種考試。

4. 候選人與專門職業或技術人員考試，得以檢選行之，檢選除審查證件外，必要時得舉行面試。

5. 高等考試、普通考試，各分為第一、二、三試，或第一、二試；特種考試亦一併修正。

(四)民國 27 年 8 月 8 日，考試院提出《非常時期考試暫行條例》草案，重點如下：

1. 各種考試，由考試院依事實上之需要，隨時舉行之。

2. 考試之分類分科考試科目應考資格，由考試院以各種考試條例定之。

3. 檢定考試，得與各種考試，合併舉行。

從今日眼光來看，上述法令修訂可說破壞了考試制度的嚴謹性，甚至於是否能符合公平、公正、客觀的要求也不無疑問，然而若考慮當時抗戰局勢緊張，許多地方受敵方占領而政府根本無法正常運作的窘境來看，彈性與妥協的權宜手段，可能是不得已且重要的選擇。

### 三、建國初期考試制度的意涵與影響

考試制度是我國歷史悠久的取才途徑，也是國父所積極倡導的治國理念，故自民國成立後，北洋政府與國民政府均積極推動相關工作，以甄拔各方人才。考試院成立，建立考試制度更是重要施政項目，不僅積極制定各項法制，考試院長更兼任當時考選委員會委員長，實際督導試務，從而建立國家考試公平、公平的良好形象，即便距離近百年後的今日，考試方式與內容更為多元複雜，但社會各界鮮少懷疑考試的公平性，當年先賢建立的良好典範，實為重要基礎，此其一。

訓政時期辦理的考試，最重要的殆為高等考試、普通考試、特種考試三大類，其中高考與普考主要配合簡薦委分等的任用制度，而特考則是針對各機關專門職業及技術人員辦理，故彼此區隔明確，簡言之，高普考是基於機關「垂直」的分工需求，以甄拔不同層級人員；特考則是基於機關「水平」分工需求，來甄拔具有特定專業條件人員，此其二。

國民政府時期不論高考、普考，或是特種考試，均非「一試定結果」，而是分階段的多元考試，且考試方式除了筆試外，也有口試設計。可見藉由多元評量技術，以提升考試過程的「信度」與「效度」，是古今皆然的，此其三。

縣長考試可說是民初考試制度的特例，訓政時期地方事務運作基本上仍由中央行政部門主導，故縣長角色主要是中央或省政府施政的「代理人」，故為能貫徹上級指示，自然需要經由考試來確定其資格條件。此種限定擔任縣長資格的規定，日後轉換為縣長候選人參與競選前，需經考試院檢覈資格的規定(公職人員選舉罷免法)，最後民國 89 年 10 月 13 日，立法院才在公職人員選罷法修正案中，將此資格條件與檢覈規定刪除，此其四。

雖然考試院成立後，即積極規劃各類考試制度，且嚴謹辦理各類考試，然而環境變化卻使各項法制不得不修正配合。從考試制度本位而言，各時期修正不僅模糊了考試內容，更可能影響施行過程的公平性，然而若從機關用人需求，以及各地方條件差異性而言，固執統一標準或運作方式，不僅窒礙難行，也是實際上的「不公平」，簡言之，訓政時期考試方式的修正，顯示在「一體適用」的獨立原則之餘，也應顧及「因地制宜」的環境變數，此其五。

## 第七節 各界的反應與建言

考試院成立並正式運作後，雖然積極建立各類文官制度，同時累積優良形象，但卻也面臨了新的問題與挑戰。如前文所述，民國 17 年至 34 年期間，國家內憂外患不斷，中央各部會與各級地方政府組織需不斷配合局勢在組織、人員，以及各類管理上採行權宜作為，因此考試院試圖建立的考試銓敘制度，儘管已完成了條文規範，但實際施行上卻面臨不同性質、地位、條件...等因素差異機關適用上的障礙，因此協調彼此狀況並凝聚共識，更日益迫切。在此種背景下，民國 23 年舉行的「全國考銓會議」，以及民國 29 年舉行的「中央人事行政會議」，便代表各界對當時各項文官制度意見的折衝與互動，值得吾人注意。

### 一、事件背景

文官體制的建立，猶如一個「創作」的過程，雖一樣有考試銓敘的業務，卻必須擺在不同的組織架構中，如民主政治、五權制度等。這樣一個創作過程，同時也乘載了許多人的期待，這些期待與理想引導著當時人們創造文官體制的方向；然而，在實際運作過程中，遭受到了許多現實的挫折、衝擊，如公務員甄補、新式教育的不足等等，這些衝擊事實上反映了當時文官體制在法規與實務間的落差。為了處理這些衝擊，考試院分別在民國 23 年與 29 年召開了「全國考銓會議」與「中央人事行政會議」，此二會議可謂文官制度的「總體檢」，會議中廣泛蒐集來自中央地方各級機關的意見，並在大會審查決議後，依據決議的方向繼續改進，以修正當時考試制度不足之處。以下就兩次會議背景分述之：

#### 〈一〉全國考銓會議

自民國 17 年考試院成立以來，考銓業務的運作已近六年，六年期間公布了許多考試、銓敘的相關法令，為文官制度著實累積了許多寶貴的經驗。

然而，法令本身並無法完美無缺，頒布後也可能面臨實行上的困難，故在當時許多法案必須不斷修正或補充。這六年之間，文官制度的確有了相當可觀的進展，也有許多待解決的問題，或許是為了邁向下一階段(憲政階段)作準備，或許是為了做一次總檢驗，因此考試院在民國 23 年 7 月 6 日呈中政會議，擬召開「全國考銓會議」。

隨後在民國 23 年 8 月 2 日發布了《全國考銓會議規程》、《全國考銓會議秘書處規則》，《全國考銓會議規程》決定了會議的進行方式、流程；而在《全國考銓會議秘書處規則》中，則特別設置了暫時性的秘書處組織，負責籌劃整體會議事宜。由此可見，不論是國民政府或是考試院，皆對該會議相當重視。至於正式的會議則在民國 23 年 11 月 1 日至 5 日召開，舉行為期五日的全國考銓會議。



考銓會議在南京考試院舉行（民國 23 年 11 月）

## 〈二〉中央人事行政會議

中央人事行政會議的召開，有其特殊的時空背景與目的。民國 26 年 7 月 7 日盧溝橋事變，我國與日本正式開戰；是年底 12 月 13 日國民政府遷至重慶。面對外敵壓境，國府必須傾全力作戰，文官制度此時也作出了轉

向與調整，以配合戰時需要，例如用人管道的放寬、更嚴格的考績評比，一方面以求機關擁有用人彈性，另一方面又加強裁撤冗員，進而節省資源。

民國29年3月4日至10日中央人事行政會議正式召開，為期6日。會議首先重申了人事制度的重要性，其議文以：「治平之道，得人為先，為政在人，昭垂謨訓」為引論，說明人事制度可為「治平之基礎」，並希望以此此次中央人事行政會議的召開作為第二次全國考銓會議之前導；後續部分則開始對中央各部的意見與提案作正式的審查與整理。

## 二、事件內容

全國考銓會議與中央人事行政會議的舉行，兩者雖同樣進行廣泛的意見蒐集與回饋，但由於面對的時空環境有所差異，其性質也有所不同。全國考銓會議舉行之時，處於建國初期歷史上所謂「黃金十年」（北伐完成至對七七事變日抗戰）之末，政局相對穩定，故會議中能與「全國」省政府機關的代表們互動，聆聽其意見；考試院本身也能更清楚認識到，考銓工作在各地實行所遇到的困難。然而，中央人事行政會議舉行之時，處於我國「八年抗戰」前期，戰事頻繁，沿海與東北城市淪於日軍之手，故會議上以中央各部會之間的討論為主，會議方向以調整人事行政以應戰時之需為主。

### 〈一〉全國考銓會議

全國考銓會議與會者除了中央部會外，還包含各省級機關代表，以蒐集來自全國範圍的考銓業務意見，以期在文官制度上力求突破。議案共分考選、銓敘二類，議案數量內容龐大繁雜，研究團隊試圖選出較為重要、或具特別意義者，茲分別敘述如下：

#### 1. 考選類

(1) 考試院、綏遠省、甘肅省、河北省分別對偏遠地區的考試問題，做出提案。相關改進辦法包含放寬考選標準、規定各省錄取員額、重新設計考科等。因為當時的教育也存在著所謂「城鄉差距」，在首都或指定區域進

行高普考試時，邊省地區錄取者數目明顯偏低，故為了調整此一情形，便建議以放寬考選標準等方法來提升邊省地區錄取人數。然而放寬考選標準的種種措施，屬於治標而非治本，故中央人事行政會議舉行之時，有對普通考試分區進行的提案。

(2)審計部、綏遠省、甘肅省、河北省分別對我國教育問題做出提案，審查統稱〈考試科目與學校課程之聯絡辦法案〉。提案指出，教育與考試二者關係緊密，若無適當的教育學習，考試本身並不能達到育才的效果，故教育課程內容應與考試科目、內容作一定程度的連結。由於當時教育制度，雖有新式教育課程，但各地區院校課程內容規劃並不一致；且大學通識教育課程略嫌不足；也有重理論而輕實務的現象等等問題，使得教育與考試產生了無法銜接的狀況。

(3)中央大學提議〈確定公務員考選制度，並實行抽考現任公務員，以刷新政治、安定社會、促進教育案〉。該案認為國家運作要上軌道，就必須實行嚴格公正的公務員考選制度，在政治上，杜絕分贓制度的弊害，在行政上，淘汰不適任的公務員。該案痛苦的指出：

就制度來說，現在用人的制度，缺陷實在太多了，從國民政府成立以來，高等考試舉行，不過兩次，特種考試由中央舉行的，也不過五六次。人數不過數百人，而中央公務員數目，根據民國二十年之調查，就在四萬六千以上。在舉行考試以前所用的人，當然是不曾經過考試的，再舉行高考以後，還是有多少委任狀，由不曾經過考試的人奉到的，至於正式由高考錄取的人，反而感覺到分發的困難。

這一段話指出了當時幾個重要的問題，第一、考試用人並非機關主要或唯一的途徑，從公務員任用方式的多元便可推知，若循一般程序用人當然合理，但機關中可能存在許多以「特殊需要」晉用的人員，而這些人員可能是不合乎規範的；第二、考試制度的困境，考試制度有著繁複嚴格的程序，以篩選人才，但是考試程序所需時間較長、得到人員數目較少，短

期內難以見到效果，加上我國地域遼闊、政府組織龐大，需要大量的公務人力，使得考試反而成為一種用人的輔助角色。

面對上述問題與困境，中央大學提出以「抽考」公務員的方式，對機關內部現任的公務人員進行檢查。除了要求高考每年務必定期舉行，期待以一次抽考全體十分之一公務員，分十年期全數考試完畢。考試不及格者，即進行淘汰解職，以空出職缺，給予其他後進與考試及格者。如此立意雖高，但顯然會遭到公務體系強烈地抵抗，從後續發展觀察，雖該案審查通過，但不見具體實施之動作；但即使如此，直至今日，是否汰選以及如何汰選公務員的議題仍然存在，故抽考方式的建言也值得吾人深思。

(4)考試院交議〈任命人員考試完成辦法案〉的丙項子案三，〈各省普通考試應尅期依法舉行案〉。該案指出許多地區的普通考試並未如期舉辦，或甚至仍未舉辦過，皆應定期與儘速舉辦，以利各地畢業學生得有出路。案中提到了普考在當時只有山西、綏遠、河北、河南等省舉辦；陝西省因報考人數過少，曾經延後考試；其他各省因為地方不靖、經費難籌、以及種種障礙原因，紛紛申請緩辦。

普通考試所面臨的問題，反映當時考試制度所遭遇的困難，除了有上段所述「考試非唯一用人管道」、「考試選才時間成本較高」二大因素，本案顯示了第三個問題，即「考試的資金成本」。蓋中央與地方舉辦的考試，分別由中央與地方各自負擔考試支出，在當時時空背景中，戰亂頻仍，地方財政不一定有充裕資金舉行考試，使得考試用人的美意不見得能夠徹底落實。

## 2. 銓敘類

(1)教育部提議〈請試行特種考績制度，以圖擴充考試任官範圍，增進行政效率案〉。教育部所提特種考績，非指特種人員之考績，而是嚴格執行淘汰機制的考績制度。教育部認為考績制度有獎懲，但無罷黜之機制，如

此無法汰換曠廢職務之公務員，更無法使組織活化，促進「新陳代謝」，讓更優秀的新進人員進入政府服務。教育部主要理由摘要如下：

一、現時各機關公務人員大率非依考試或其他嚴密方法選拔而來。在考銓制度實施以前，各機關用人固無適當之標準，即考銓機關成立以後，各級公務員於法亦非經考試始能任用，現時均有不少低能庸鈍人員……二、現時一般機關、對於考績一事，未能嚴格執行，往往有獎敘而無黜陟，不稱職人員因獲濫竽公職、曠廢職務……三、考試院每屆對於錄取人數，往往苦無一定標準可循，因實際上各機關究能容納若干新進人員，事前殊難估計。而每次考試完畢，銓敘機關將錄取人員分發各機關之時，各機關往往以無缺位、或無預算為辭，不能給予該項人員以適當之工作或位置……四、各機關之用人，現既仍多出自薦舉，而不基於公開的考試，各學校在校學生，近亦往往不甚重視其在校之成績……

上述理由揭示了當時官僚體系面臨的困境，首先，政府絕大部分的官員在考銓制度實施前便已任用，所以其資質良莠參差不齊；其次，考試仍非任用主要途徑，各機關自行任用的結果，反而排擠真正考試及格人員的分發；最後，上述的現象反饋回教育單位，造成學生在校不認真學習求知，因考試制度不行。故教育部直指問題核心，希望以每年淘汰至少總員額百分之四的考績落後之公務員，來重新整頓公務體系。

然而，如前面所提過的，淘汰公務員的議題甚為敏感，牽涉到不只公務員本身，還包括其背後的家庭親人，故當時雖有此提議，也得到審查通過，但並無實際執行。近年來，我國政府推動政府總員額法的改造，與此亦有異曲同工之處，可見公務員汰換的問題是持續存在於我國文官制度之中，故反觀過去的經驗，或能為今日改革的借鏡。

(2)在公務員任用辦法上，會議中也出現一系列相類的提案。如內政部、銓敘部提議〈各官署技術人員應另定任用辦法案〉、蒙藏委員會提議另定〈蒙藏人士任用資格標準，以資登進蒙藏人才案〉、北平市政府提議〈北平市警察官吏未能盡合公務員委任登記資格，請予變通案〉、河南省政府提議〈擬

請特定縣教育局、縣督學任用資格，以其是合實際需要案）。上述提案分別針對技術人員、蒙藏人士、警察官吏、縣教育局與縣督學四者，提出另定任用方式的需求。

這些提案指出了公務員任用發展趨勢上的一項重點，雖然當時的機關用人相當具有彈性，可以容忍非經合法任用程序的人員存在，但長期來看，還是需要一個合法的任用管道。但一個合法的任用管道不能僅限於「一個」，也就是一體適用的任用標準；而必須根據各種不同性質的機關，來設計多元的任用途徑。

然而，這種用人方式上的多元與彈性之趨勢，仍應與機關任意用人的多元與彈性有所區別，蓋前者是有法律規範的合理用人程序，後者則是法律未有規範、或機關便宜行事，遊走法令邊緣的用人手段。雖然當時環境背景，能夠容忍便宜行事的用人手段存在，但長遠來看，文官制度的用人仍需在法律規範的基礎上，逐步建立彈性與多元的任用途徑。

總計在 5 天短暫會期內，考選類原案通過者 5 案、原則通過者 3 案，合計 8 案；銓敘類原案通過者 7 案、原案修正通過者 17 案、原則通過者 15 案，合計 39 案，議事效率可謂驚人。而除了上述考選與銓敘二部分的意見外，研究團隊認為本次會議尚有二項結論，與今日文官制度建制有較大關係，其一為「秘書」職務界定；其二為公務員保障制度。以下分別簡述經過。

首先，關於秘書一職，源自於北洋政府時代，基本上為機關首長基於處理個人事務而設置，因此其日常工作以服務首長為主，絕少參與機關事務，也不適用文官任用制度，秘書任期取決於首長進退，也不涉及機關人員。然而國民政府成立後，各機關秘書也配合任用制度分別歸類於簡、薦、委等層級，相對地，也被賦予其其他事務官相同的權利義務。於是產生了秘書進用時毋需循考試或其他正式甄選途徑，但任職後卻享有與文官相同的權利義務。

針對此情形，考試院乃於本次會議中交議「各機關秘書應分特務秘書及秘書」案。另外，包括河北省、福建省、湖北省也都有類似的提案，故審查會將此4案合併處理，最後大會通過下列處理方式：

第一，各機關設置特務秘書，不受文官之保障，其員額應在組織法中明白規定。

第二，特務秘書，得不受資格限制，但於任用後，報銓敘部備查。

第三，特務秘書，照現行原官署組織法規定，受文職相當之待遇。

本決議保留「特務秘書」甄選的彈性，但也要求納入機關編制，並以法律方式定其員額。今日各級政府機關「特務秘書」一職，已為「機要秘書」所取代，但全國考銓會議的決議，可說是此設計產生的制度源起。

其次，關於公務員保障制度，隨著考試院成立、各類文官制度漸具規模，欲進入政府服務不僅要具備相當條件，也要經過考試篩選，然而進入公職接受任用後，卻往往因為機關職務調整、組織變遷而影響其權益，甚至於首長可能憑私人好惡任意作為，致人員喪失工作權。為了因應這些情形，浙江省政府、安徽省政府、青島市政府、河南省政府均提案制定公務員保障制度。以下將審查會作成之審查報告完文引述如下：

我國舊時習俗，各機關事務官每隨長官之進退而更易。國府肇建、厲行法治，此項事實、已漸減少。惟為使在職人員安心服務、並增加行政效率起見，應制定公務員保障法。在未制定公布施行前，各機關應切實遵照國民政府十七年三月一日第六二號通令，事務官不隨政務官進退；暨二十三年三月六日第一三〇號通令，甄別審查合格人員，不得無故免職，兩次明令辦理。除一部份依法應由長官自行任用者外，其餘人員，均應予以保障。如有出缺，並應以考銓合格人員銓補。

本審查報告最後由大會決議：「照審查報告通過」。研究團隊認為從本提案與審查報告內容中，可以發現當時公務人員保障問題有下：第一，任職地方政府公務人員，較任職中央者，具有更大的威脅；第二，機關雖然已建立新組織，但內部文化可能尚未改變，因而產生保障問題；第三，政

務官與事務官職責分際仍然模糊；第四，公務員既經由銓敘取得合法資格，自然其權利義務也應獲得法律相對保護；第五，保障不是絕對的，除了應依法行政外，部分由長官自行任用者，也應排除保障範圍。

儘管《公務人員保障法》，遲至民國 85 年 10 月 16 日始公布施行，然而上述全國考銓會議的提案與決議，則確立了保障的對象、範圍與內容。

## 〈二〉中央人事行政會議

民國 29 年 3 月 4 日舉行之中央人事行政會議與會者以中央各部會為主，無地方機關的參與提案。由於正式對日抗戰已歷經近 3 年，政府許多人事制度受到戰亂影響，長期採行權宜作為的結果，反而混亂了制度設計原意及未來發展方針，故本次會議與前次全國考銓會議最大的差異，就是在重新界定各文官制度未來發展方針，甚至提出新構想或建議。至於會議舉行方式則沒有太大差異，會議期間包括主管機關(考試院)、各機關代表，以及學者專家等共計 68 位出席人員組成大會，為各議案最終決策機制，大會並指定出席代表 11 人擔任審議委員會，負責各議案先期整理與審查工作。

中央人事行政會議審議效率亦極高，10 日會期內共計審查通過 56 案，各提案並不再行歸類，而是直接根據決議結果送交有關單位辦理。以下研究團隊乃就幾項具代表性之議案進行歸納說明：

### 1. 考試院提出〈規定考試及格人員在各機關逐年遞增辦法〉交付討論。

本辦法主要希望各個機關每年應最少以在職人員百分之二的比例，增用考試及格人員。該項議案透露出，當時考試制度雖以運行十年有餘，然而各機關所用人才不一定是考試及格者。雖然此現象不一定是考試任用制度問題，因為從公務員甄別的人員數目與過程來看，當時文官體系中的公務員，許多為「前朝」或北洋政府便已在政府服務的「官吏」，而隨著國民政府成立，他們也重新被甄別為「公務員」。這些公務員可能熟悉機關的作業流程，而能立即應付各類例行性或突發性任務，但是相對卻也排擠了考

試用人的名額，故有本議案之提出。本案審查結果為通過。而由此問題之嚴重，也可印證前文所述，推動公務員補習教育，賦予公務員新式教育的知識，如政治學、行政學的重要性。

2.考試院、交通部與財政部分別提出了制定保舉辦法案。

儘管考試用人是國家主要取才管道，然而在非常時期下，仍需保留一定彈性，所謂「保舉」，即對有特殊學識、才能、功勳、需求者，經由一定程序之推薦，使當事人得免於相關考試、任用法令，而直接任用或晉升。審查會對本議案的意見為不論平時戰時，保舉的辦法均為必要，然而保舉辦法有其風險，為杜絕浮濫，任意用人，保舉制度仍須配合考銓手續，方予任用，並且輔以保證人員作為擔保，以期能適開倖進之路。同時具備保舉資格者，應限於下列四種：

- (1)有特殊學識或才能者；
- (2)有特殊功勳或勞績者；
- (3)適合特殊需要者；
- (4)生長邊地具有相當學識或才能者。

3.考試院交議〈檢查各機關公務員任用情形〉討論案。

本計畫預計由銓敘機關每半年或一年對各機關公務員任用情形進行檢查，若發現有未依法銓審合格者、或已送審但資格不符者，則立即予以解職，並懲處機關負責者。該辦法可謂對公務員甄別審查進行最後的檢查動作，並有益於考績、獎懲的統一推行。

4.審計部提出〈國立各校院教職員之任用薪給待遇，應規定一適當辦法，以為各院校之依據，而免審核上之困難案〉；也提出〈公營事業機構的職員，包含專門技術人員、普通事務人員，其職務等級薪額標準，應分別予以規定，以便審核案〉。

此二案均是針對非服務於一般行政機關，但具備公務員身份所提出的，前者專指教師，後者則針對公營事業機關的職員，二者都希望對薪給分配做出明確的規定，也似乎反映了當時銓敘制度不足的地方。蓋此時公務員敘薪是以〈文官俸給暫行條例〉所附〈文官俸給表〉為主，對於教師、公營事業人員則無有另外的敘薪規定；即使比照公務員的俸給進行發放，也不一定合理、或方便審計的進行，所以在此時有分別制定薪給規範的呼籲。而此二提案，也提供今日相關特種人事行政體制，如《教育人員任用條例》、《交通事業人員任用條例》...等法制基礎。

5.考試院、文官處、中央公務員懲戒委員會、財政部分別提出「官職區分」案。

「官職區分」一案，考試院、文官處與中央公務員懲戒委員會分別提出了不同的辦法，但主要仍是在簡薦委制中，對官等與職務進行適度的分割與調整。原有的簡薦委制只有官等與相應的俸給，而官職區分的概念，是將初任公職人員先區分為不同官等(簡、薦、委)後，然後再任職。此制當時基本上已施行於軍官任用上，同時將官職區分與俸給制度相結合，人員先任官、再定職，最後依職務責任輕重定俸。

今日《警察人員人事條例》，可說就是官職區分的具體代表，本法第三條規定：「警察官、職分立，官受保障、職得調任，非依法不得免官或免職」。此精神基本上與「官職區分」提議相似，都是希望一方面兼顧人員在機關上下層級間的基本地位(官位)，另一方面透過定職方式，使職務內容能依責任輕重，反映不同的報酬。

除了上述議案外，研究團隊認為尚有二項提案，對今日文官制度具有重大影響，其一是建議實施職位分類制；其二是中央與地方人事機構連繫案，前者影響了民國 50 年代職位分類任用制度，乃至於今日「兩制合一」制的產生；後者則是形成了「人事一條鞭」的制度。以下簡述提議內容：

首先，職位分類制部分，本案原案名為「實施職位分類制重訂公務員俸給案」，係由內政部提議。本提案重點有下：

(1)先行調查各機關之現有職位及職務，分為若干門類，並訂定職位分類法。

(2)職位分類法應釐定每一職位所需之學識經驗標準，以及連帶之最低最高薪額及人事管理重點。

(3)俸給之規定，須本於同工同酬原則；俸給之高低，以職務難易繁簡及責任輕重為斷，避免純取官等差別之辦法。

對於上述提議，審查意見如下：

查關於職位分類制之實施，現已由國防最高委員會秘書廳會同考試院組織一職位分類調查委員會，進行職位分類應有之調查工作，...，經決定原則擬予通過，請政府採擇進行。

大會的決議，則是「照審查意見通過」。雖然自此以後因為戰亂，各項研議推動工作至民國 40 年代始接續進行，然而本建議案無疑確認了文官制度採行職位分類制的基本方向。在職位分類制已廢除，而由「兩制合一」制取而代之的今日，一般雖然多認為職位分類制失之於瑣細，且不符合我國以品位制為主的傳統，然而檢視內政部提案之理由，對照當時局勢混亂，政府急需拔擢人才的急迫性而言，似亦有相當重要性。傳統上以特簡薦委制度作為任用依據，主要是從機關層級高低來定其任用職位與報酬，此舉雖有利於鼓勵久任，然而對於資淺或具有專業知能的新進人員而言，則無法產生誘因，甚至可能形成「不同工卻同酬」的不公平現象，因此在當時環境下，主張職位分類制以職務難易繁簡，以及學識經驗為分類標準，或正是救濟傳統品位制之缺失，且更能反映「職務需求」的良善建議。

其次，關於中央與地方人事機構連繫案，事實上是二案，即內政部分別提出「建立中央人事行政機構連繫案」與「建立地方人事行政機構連繫案」，前者交通部亦有類似建議，故併案審查。由於中央與地方各機關均有人事行政之業務，然而彼此主管單位名稱地位、權責，運作方式各不相同，且對於全國一致性人事管理法令的解釋或執行也常不同，以致形成藉由相

同考試程序錄取的人員，分發至不同機關後卻面對不同的權利義務情形，故內政部建議應設置中央與各省人事行政連繫機制，提案要點如下：

(1)中央應於行政院或考試院，設置常設研究機構研究整套人事管理技術，以便訂立人事法規施行案。

(2)前述機構主要負責：增進各機關人事行政之連繫；促進教育、考試、行政三方面之連繫；研究設計中央及地方人事行政制度之改進；釐定職位分類及其必要法規；研究釐定各機關之員額及俸給；研究改進人事行政之技術；指導各省人事管理委員會之工作。

(3)各省政府設置常設之人事管理委員會，省政府主席為主任委員、民政廳長為副主任委員。

(4)本會掌理各級地方行政人員之資格審查、檢定、登記、訓練、分發、考績、撫卹，及人才之儲備，人事制度之改進等事宜。各廳對於所屬主管人員，仍有遴選任用考核之權，惟需提會決定後，始得分別執行。

對於上述提案，審查會意見對中央部分為「原則擬予通過，送考試院採擇施行」；地方部分為「本案所列辦法，與各省銓敘分機關有關，送考試院參考」。至於大會對二案意見均為「照審查意見通過」。於是在此決議下，統合中央與地方人事行政業務，並設置具有上下指揮監督關係的常設性研究與管理機構，乃成為基本政策方針。

由於本案茲事體大，中央人事行政會議決議後，國防最高委員會乃交法制專門委員會審查，結論有下列四點：

第一，關於人事管理，各機關應有專門負責之人員，至於或添設單位專管，或組織委員會處理，或僅指定專員經辦，可由各機關依其人事管理事務之繁簡，及其現行組織法規定之。

第二，各機關斟酌情形，實施上項規定時，以不另增經費為原則。

第三，機關人事管理人員，固不必以會計人員相與比擬而另立系統，但為發生聯繫及促進效能計，可由銓敘部在其職權範圍內加以指導。

第四，以上所陳，擬請將本案交考試院根據上列三點擬定辦法，呈送備案。

基於上述決議，考試院乃於民國 29 年 1 月 17 日提出《人事管理暫行條例(草案)》，並於同年 12 月 20 日，由國民政府公布《各機關人事管理暫行辦法》。本辦法主要重點有三：

(1)各機關人事管理，依本辦法行之。

(2)各機關人事管理，應視事務之繁簡，就原有經費及人員中，設置人事處、司、科、股，或指定專任人員負責專辦，其組織法規中已有規定者，從其規定。

(3)各機關人事管理事項如下：職員送請銓敘案件之查催及核擬；職員進退、遷調、考核、獎懲，及其他人事登記事項；訓練及補習教育事項；撫卹及公益事項；人事管理建議事項；人事調查統計；銓敘機關委辦事項。

民國 31 年 9 月 2 日，國民政府再修正《各機關人事管理暫行辦法》，公布施行《人事管理條例》，其第一條明定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院、銓敘部依本條例行之」。自此開始，我國文官制度中的「人事一條鞭」制乃告形成，而《人事管理條例》則是各類人事運作的基本依據，本條例自施行後，僅於民國 72 年 7 月 22 日修正了人事單位名稱及人事主管人員之職等，其餘條文均未改變，故亦可說是我國文官制度發展史上，與《公務員服務法》、《公務員退休法》相當，都是歷史悠久的法律。更重要的是，「人事一條鞭」制度形成，使我國各級政府人事管理機構與人事管理制度，產生「牽一髮而動全身」緊密連結關係，並且也影響主計、警察，以及政風人員人事管理，均採行相同的「一條鞭」管理原則。因此民國 29 年中央人事行政會議的建言與決議，可說是今日人事一條鞭制度的重要催生者。

三、二次會議的意義與影響

就今日觀點而言，針對機關考試與銓敘問題召開會議研商解決，似乎是平常的作法，然而召開於民國 23 年與 29 年的全國考銓會議與中央人事行政會議，除了是考試院成立與文官制度施行初期，只有對各項制度建立與運作的檢討修正意義外，更影響未來文官制度的發展方向。以下分別從會議本身與議決結果二方面分析之。

（一）會議本身：「考試權」與「行政權」的調和

考試權獨立行使雖然是國民政府成立基礎，也是國父極力倡議的「中國特色」，然而選才、用才，以及相關人事管理作為，也都是各級政府機關推動政務的基本輔助作為，故自然要配合機關業務特性與政策目標進行調整，因此便產生一致性的考銓法令與差異性的機關需求間，可能產生矛盾的問題，此其一。考試院成立後，在戴院長及全體成員積極任事下，逐步建立考銓制度的規範性與崇高地位，然而行政機關迫於時局動亂、組織與運作需隨時配合變革的環境壓力，則需要更多的彈性與權宜處理空間，從而挑戰了考試院貫徹法令的意志，此其二。國民政府成立固然提供考銓制度，以及與創新人事管理政策的施行空間，但是公務人力卻仍有大部分是自北洋政府時代，甚或更早期即已進入機關服務，這些人在新式考銓法制架構下，可能不一定符合任職資格條件，然而在機關中卻可能負責重要業務，且時局動盪下也難以在短時間內進行汰換調整，於是機關中便可能形成這些既有人力與適用新考銓制度進用人力間，在權責配置與報酬待遇等法令與實務間的落差，此其三。

上述問題若不能妥善處理，不僅將形成考試權與行政權間的衝突，也將使努力制定的考銓法制無法落實，故二次會議召開本身的意義，就是提供考試權與行政權調和妥協的平台。亦即藉由議案提出、審查與討論，使與會者瞭解彼此問題所在，進而有助於捐棄本位堅持來謀求可行解決途徑。可貴的是，二次會議議事過程均極有效率，且從審查與決議結果來看，也多能針對問題提出具體對策，而非「存查」、「參考」等敷衍處理，故今

日考試院與其他各院能在考銓業務上能相互協調整合，二次會議實開創一個良好的起始與典範。

## (二)會議決議：兼顧「適應」與「創新」

二次會議所討論的各類提案，基本上各機關適用考銓法制後產生障礙，所提出的因應或解決對策。就常識而言，各機關基於本位思考，必然會尋求對本身最有利的解決途徑，或是堅持本身作為的重要性，然而從各議案內容觀之，對問題的處理建議都能自我克制，且能夠基於五權制的立場進行思考，在此種建設性的氣氛下，各類問題獲得解決的同時，也確立了今日我國文官制度的幾項基本原則，研究單位認為至少有下列：

第一，考試院是各類文官法制的主導與規劃者。

第二，「考試用人」為政府進用人才的基本原則。

第三，考試與銓敘法令，應儘可能適用不同類別、性質，以及業務之機關與人員。

第四，同理，考試與銓敘法令，也應同時適用中央與地方政府。

由於上述原則獲得共識，許多文官法制，如《公務員服務法》、《公務員退休法》，才能長期適用數十年，而不改變其基本內容，而我國文官制度也才能在西方的「部內制」、「部外制」之外，另外自成一套體系。

另外，二次會議也新創了許多制度，包括「特務秘書」、「公務員保障」、「官職分立」、「職位分類」、「人事一條鞭」...等，這些創新雖然也是為了解決實務問題而提出，然而卻更擴大了考銓法令，乃至於整個文官制度的範圍與核心議題，儘管今日許多當年的創新已經又再次轉型，甚或消失，但其出現都豐富了我國文官制度的內容，簡言之，二次會議召開等於會當年文官制度發展注入了新生命：與會者在解決實務問題的同時，也提供了更多樣化的見解、巧思與「另類想法」，如此文官制度才能在日後常保變革與活力。

## 第二章 制度之創建（民國元年~民國 36 年）



### 第三章 遷臺奠基(民國 37 年~民國 55 年)

民國 38 年，由於國共戰爭上的失利，考試院隨國民政府播遷來台，並在木柵溝子口建立了新院區，以安頓院內的員工作業，文官制度在台奠基與發展於焉開始。此時雖然國民大會已通過憲法，進入「行憲」階段，但因時局動盪，為適應需要，乃於民國 37 年 5 月 10 日，制定《動員戡亂時期臨時條款》，俾使國家政務仍得正常運作。考試院在此期間，對於我國文官制度，繼續在原有基礎上，不斷推陳出新，除定期舉行各類國家考試，選拔人才外，並先後完成考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹及保險諸法之修訂。舉其犖犖大者，如憲法所定考試用人之實現，職位分類制度之研究規劃，及保險制度之建立等，已逐漸形成我國現代人事行政之基礎。本章重點即在歸納行憲以後考試院組織調整，與前述相關的變革作為。

#### 第一節 考試院的改制與遷徙

隨著八年抗戰進入尾聲，國民政府一方面開始收復失土，一方面與各黨派開始政治上的協商；在黨派的協商過程中，制憲是其中最重要的議題。戰後國民政府積極推動五權憲法的實施，經過立法院與制憲國民大會的通過後，我國進入了憲政時期。相較於五五憲草，正式的憲法對考試院的組織和職權做了一些調整，其中考試院設置考試委員的入憲，使得考試院院會的性質產生轉變，並形成院內最高的決策機構。然而行憲後旋即爆發的國共內戰，使得憲法受到凍結，社會又陷入了動亂，最後國民政府與五院撤退來台，在海峽天塹的對峙下情勢逐漸地穩定。如前章所述，遷徙來台的考試院，先暫時於台北孔廟恢復運作，最後在木柵溝子口覓得一地，就此深根奠基，於是我國文官制度在台灣，開始邁入了一個新的階段。

##### 一、憲法制定的背景

民國 34 年中日戰爭結束後，國家不再處於非常時期，故按國父《建國大綱》之階段性計畫，我國應著手進行脫離訓政並進入憲政時期之準備，而欲步入憲政階段，首要工作便是憲法的制訂。事實上，在過去黃金十年(民國 17~26 年)之間，我國便通過了《中華民國憲法草案》，當時隨著五院制的穩定發展，訓政時期也逐漸進入尾聲，故於民國 25 年 5 月 5 日，國民政府宣布《中華民國憲法草案》(即史稱五五憲草)，在本憲法草案中，對於五院的職掌，做了正式的規定，其中與考試院相關者，摘錄如下：

**第八十三條** 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考試銓敘。

**第八十五條** 左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、公職候選人資格。
- 三、專門職業及技術人員執業資格。

雖然在民國 25 年的憲法草案中，對於考試權之行使與考試院之職掌僅有兩項條目的規定，但實際上已經確認了考試權與五院在中華民國政體中不可或缺的地位。相較於同一時期《中華民國訓政時期約法》，其內容只規定了五院的存在，而未規範各自的職權內容，顯然《中華民國憲法草案》是更加清楚地界定了考試院的地位與職權；然而，由於中日戰爭的爆發，《中華民國憲法草案》未能付諸實行，憲政的推展也暫告停止。

直至中日戰爭結束後，國民政府積極推動憲政的進行，而《中華民國憲法草案》亦重新交付議會審議，故於民國 35 年 11 月 23 日立法院通過憲法草案，11 月 25 日再交由制憲國民大會三讀通過，為確保政府如期行憲，國民大會緊接著在民國 35 年 12 月 24 日制定「憲法實施之準備程序」，其前言明確宣示：

「本大會此次通過之憲法，應由國民政府於中華民國三十六年一月一日公布，...」

於是國民政府便於民國 36 年 1 月 1 日元旦公布憲法，並訂定民國 36 年 12 月 25 日施行。《中華民國憲法》(以下簡稱憲法)對考試院職權共有四條規定：

第八十三條 考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十五條 公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。

第八十六條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之。

一、公務人員任用資格。

二、專門職業及技術人員執業資格。

《憲法》自公布施行後，雖然在《動員戡亂時期臨時條款》的特別規定下，以及自民國 80 年起，為配合台灣政治民主化的過程，如開放黨報禁、解除戒嚴、總統直選等，開始對憲法條文開始一連串的增修(即民國 80、81、83、86、88、89、94 年的增修)，但對考試權而言，並未直接對原有的基本精神進行修改，而是利用條文凍結的方式和提出補充規定加以修正，俾以適應現實需要。基於此，民國 36 年正式由立法院和制憲國民大會審議通過的憲法，可謂對考試院的基本架構作出基本的定調，研究團隊認為可歸納出以下重點：

#### (一) 具體規範考試權的適用範圍和掌理事項

在西方的分權制度中，僅有行政、立法、司法三權，由於考試權並未獨立存在，故考試銓敘等工作悉數屬於行政權之中人事管理的範疇。然而，在我國五權制度下，考試權與行政權間雖然關係緊密，但卻也因此常容易

在事權劃分上出現混淆不明的情形，而五權制係屬國父首創，並無他國例證可供參考，於是由憲法作一原則性的說明有其必要，即清楚區隔出彼此專職的領域。在憲法規定中，將公務人員相關的至少十一項職權歸考試院管轄，即考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等，如此等於確認考試權的地位與範圍。

## （二） 決策機關的組成

憲法第 84 條設置考試院院長、副院長、考試委員等職務，使得考試院決策模式產生重大轉變，新設置的考試委員與院長、副院長並列，使考試院運作成為典型的「委員制」；相形之下，原本由考試院院長、副院長、和考選委員組成的考選委員會，則轉變成院會下的執行機關(即考選部)(詳見後述)。

## （三） 考試「分區定額」之制度設計

分區定額的意義，即為劃分出數個特定地方區域，各個區域再依照人口比例、當地機關缺額等標準定出一定之錄取數額，雖然《憲法》第 85 條以「省」作為分區標準的規定，在後續修憲中因不符現實情形而予以停止適用，然而此原則仍然獲得保留，今日地方特考即採行此一精神，甚至若將分區概念擴大解釋為區隔不同族群、應考人條件差異等「代表性官僚」(representative bureaucracy)因素，則更為今日許多特種考試所採行，整體言之，分區定額原則增加了考試的彈性，也使各級政府機關在甄選人才上更能兼容並蓄、廣收天下人才。

## （四） 人員資格考選銓定

《憲法》第 86 條所規定的公務人員任用資格、專門職業及技術人員執業資格須由考試院考選銓定之，換言之，此二者的資格皆必須透過考試院和相關法定程序方能得到。而考選銓定實為「考選」與「銓定」二種方式，前者透過考試篩選取得資格，後者則是透過證書資歷的審核檢驗給予資格，在早期這些資格的取得在數量統計上主要以銓定為大宗，如第一章所

歸納之公務員的甄別審查，但隨著環境演變，愈接近現代則愈以考選為資格賦予的標準，如高普考與特考。因此，憲法賦予考試院擁有人員資格考選銓定權，基本上等於更確認國父所主張的，考試權獨立，以及「考試用人」的主張，亦即由考試院擔任公務人力篩選與資格認定的主要負責機制。

綜言之，憲法作為位階最高之法源，和國家之根本大法，《憲法》的頒定對文官制度產生了深遠的影響，表面視之，並不容易發覺憲法與文官制度之間的連結，但細加觀察，便可知憲法對文官制度運作的模式和方向具有決定性的規範作用。

## 二、事件內容

### 〈一〉考試院的改制

民國 36 年《憲法》通過，為了合憲，考試院自然要在組織上作相對應的調整。憲法中較直接影響考試院組織的條文，即為憲法第八十四條：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之」。在該項規定中，考試院院長、副院長、及考試委員的任命程序相同，皆由總統提名，並經監察院之同意始得上任。三者依據相同的任命程序，意謂三者在法律地位上的平等。然而，在行憲前的考試院組織運作，委員會的組織設計是在考選行政事務，也就是考選委員會的組織與運作上，同時院長、副院長



行憲後首屆院長張伯苓(左)在南京考試院之就職典禮中為戴院長傳賢，右為賈副院長景德(民國 37 年 7 月)

對考選委員實際上具有監督指揮之權，易言之，二者屬於上下隸屬關係，在法律地位上並不相等。對照行憲前後的規定，可知新設立的考試委員，不僅與之前的考選委員名稱不同，法律地位與職責內容也完全不同。

在憲法條文中，設置考試委員似乎只涉及考試院組織層級架構的變動，但實際上卻改變了整個考試院的決策模式。茲將行憲前與行憲後考試院的運作模式作一對照(如表 3-1 所示)：

表 3-0-1 行憲前後考試院組織法規對照表

行憲前	行憲後
17.10.08.《中華民國政府組織法》	36.01.01.《中華民國憲法》
第三十八條 考試院設院長、副院長各一人。院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。	第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。
17.10.20.《考試院組織法》	36.03.31.《考試院組織法》
<p>第一條 考試院以左列機關組織之：</p> <p>一 考選委員會</p> <p>二 銓敘部</p> <p>第十條 參事處掌撰擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項。</p> <p>第十一條 考試院院長綜理全院</p>	<p>第二條 考試院行使憲法所賦予之職權。</p> <p>第三條 考試院置考試委員十一人(民國 36.12.25 日改為十九人)。</p> <p>考試委員之任期為六年。</p> <p>第四條 考試院會議，以院長副院長及考試委員組織之，統籌有關</p>

<p>院務。</p>	<p>考試事項。</p> <p>前項會議，以院長為主席。</p> <p>第五條 考試院設銓敘部及考選處(按：36.12.25.考試院組織法將本條考選處修正為考選部)。</p>
<p>18.08.01.《考選委員會組織法》</p>	<p>37.07.21.《考選部組織法》</p>
<p>第一條 考選委員會掌理全國考選事宜。</p> <p>第二條 考選委員會以委員長一人，副委員長一人，委員五人至七人組織之。</p> <p>    委員長，特任；副委員長、委員，簡任。</p> <p>第三條 考選委員會之行政事務，經考選委員會議議決，由委員長執行之。</p>	<p>第一條 考選部掌理全國考選行政事宜。</p> <p>第二條 考選部對於承辦考選行政事務之機關有指示監督之權。</p>

(資料來源：研究團隊自行整理)

根據表 3-0-1 的比較，行憲前考試院運作模式是由《中華民國政府組織法》、《考試院組織法》、《考選委員會組織法》三法的頒布過程中逐漸形成。研究團隊在第一章曾經提及，訓政時期最接近憲法位階的法令為《中

華民國訓政時期約法》，但該法並未對中央及五院等政府組織內容加以規範。因此，訓政時期關於政府組織的最高法源依據，應為民國 17 年 10 月 8 日公布之《中華民國政府組織法》，該法規定：「考試院設院長、副院長各一人」，可知此時尚未有考試委員的設置概念；接著，在民國 17 年 10 月 20 日公布的《考試院組織法》中，規定了考試院由考選委員會、銓敘部二大機關組成，而由院長綜理院務，參事處掌理考選、銓敘法令研擬與審核；最後，民國 18 年 8 月 1 日公布《考選委員會組織法》，規定以考選委員會掌理全國考選事宜，委員會由五至七人組成，相關考選行政事務皆須會議議決，而會議決定則由委員長負責執行，在當時委員長由考試院院長兼任。

承上言，行憲前的考試院運作模式，偏向以院長為核心的獨任制，決策權主要集中於院長一身，其他部門則是負責行政作業，或是以幕僚角色佐理院務。其中考選委員會與銓敘部兩大機關，主要業務便是考選行政和銓敘行政的興辦；而或許是基於考試選才須力求客觀公正，在考選行政中，為加強考試程序設計之客觀理性，故不行銓敘部之獨任制，而以委員會之合議制度行之。考選委員會的試務工作，均需由各考選委員議決，決議後的執行再交由委員長辦理，此時委員長又由院長兼任，故不論在執行面上、或決策面上，考試院的權力集中於院長，也以院長的影響力為最大，相對考試委員的職權僅限於試務上的合議討論。在獨任制的情形下，為了確保院長在綜理院務時，又能兼顧決策品質，幕僚機關的設置即顯得重要，因此，參事處的成立便是為了幫助院長在擬定與審核法律時，更快速與精準地作出判斷。

行憲後考試院運作模式的改變，可由《憲法》、《考試院組織法》、《考選部組織法》三法與舊法之間的對照而知。如前面所提過的，《憲法》將院長、副院長、及考試委員並列，須由總統提名、監察院同意方可任命。根

據憲法的規定，國民政府也在民國 36 年 3 月 31 日，公布《考試院組織法》，將考選委員會改制為「考選處<sup>5</sup>」其職掌如下：

- 1.關於辦理考選公務人員事項。
- 2.關於辦理考選專門職業及技術人員事項。
- 3.關於辦理組織典試委員會事項。
- 4.關於考取人員之冊報事項。
- 5.關於舉行考試其他應辦事項。

由上述五項內容可知，考選部性質就是考試行政的辦理機關。

至於考試委員一職，民國 36 年 3 月 31 版的《考試院組織法》，對其任職條件並無明確規定，僅在第 4 條規定：「考試院會議，以院長副院長及考試委員組織之，統籌有關考試事項。前項會議，以院長為主席」。不過民國 49 年 11 月的修正版本中，第四條即增列考試委員應具有下列各款資格之一：

- 1.曾任考試委員聲譽卓著者。
- 2.曾任典試委員長而富有貢獻者。
- 3.曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。
- 4.高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。
- 5.學識豐富，有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓著者。

---

5 如表 2-1 所示，最早之考試院組織法(民國 36 年 3 月 31 日)之第五條，是規定考試院設置銓敘部與考選處，但考試院組織法第一次修正(民國 36 年 12 月 25 日)，就將原考選處改為考選部。至於權責內容則不變。

同時，民國 49 年 11 月的《考試院組織法》修正，亦在第 7 條增列：「考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及考選、銓敘兩部部長組織之，決定憲法第八十三條所定職掌之政策，及其有關重大事項。前項會議以院長為主席。」

從此一立法歷程可知，考試委員實為憲法新設置的職務，而與昔日考選委員完全不同：原先的考選委員只是簡任人員，主要是辦理全國考選事宜；而考試委員不僅具有與院長、副院長相當地位，同時也要具備特定資格條件，更重要的是，考試院會議議決事項，乃是憲法第 83 條規定的考試院職掌，簡言之，考試委員的身份、條件、職責均與考選委員完全不同。

相對於考試委員、考選部，銓敘部的組織與職掌則較為固定，根據民國 36.12.31.版的《考試院組織法》第 7 條，銓敘部之職掌如下：

- 1.關於公務人員之登記事項。
- 2.關於考取人員之分類登記事項。
- 3.關於公務人員之成績考核登記事項。
- 4.關於公務人員之任免事項。
- 5.關於公務人員之升降轉調及敘資之審查事項。
- 6.關於公務人員俸給及獎勵之審查登記事項。
- 7.關於公務人員之保障撫卹退休及養老事項。
- 8.關於各機關人事機構之管理事項。

由上段所談的法令規範中，可知行憲後的考試院運作模式，明顯轉變為偏向合議制的進行，由考試院會議(院會)負責決策，考選銓敘二部則作為執行機關。過去院長一人綜理院務，享有決策與執行大部分的權力，行憲後必須與副院長、考試委員們分享，以院會合議的方式對考銓議案逐一討論，作成決定，再交與考選部、銓敘部執行。而考試院院會成立後，原

考選委員會改以考選部替代之，也代表考選行政由部長獨任制的方式運作，而非繼續沿用委員會式的合議組織，使之作為執行機關的性格更為明顯。

綜上所述，憲法的頒布，對考試院決策性質的轉換，具有關鍵性的影響，使得過去偏向院長獨任制的設計，轉變為以考試委員為主的合議制進行。而考試院的相關改制，似乎又與當時的環境背景有關。在行憲前，國家方見統一，政局不穩，百廢待興，政策命令需要快速執行與實施，故賦予考試院院長獨任之權。但是在制憲之時，制憲者預想中華民國之民主，當需以人民福祉為最高目標，故以合議制之設計取代獨任制，一者委員間相互牽制平衡，可避免激進的政策產生，以保障人民權利；二者委員會之間的意見討論，有益於集思廣益，使政策品質提升，讓考銓行政能更徹底發揮為民服務的精神。

## 〈二〉、考試院址的遷徙

民國 34 年 8 月 6 日中日戰爭結束，日本戰敗投降，雖然太平洋戰爭勝負已定，但我國的內戰方要展開。對日抗戰結束後，民國 35 年 1 月 10 日國民黨與共產黨及其他政黨旋即展開政治協商會議，對戰後政治體制問題進行討論，雖然在會中有達成部分共識，但由於領土回歸與制憲問題上的分歧，終於使國共衝突越演越烈，並展開全面性的戰爭。在經歷遼瀋、徐蚌、平津三戰以後，國民政府在軍事上的頹勢已現，最後不得以在 38 年 12 月 8 日通電各政府組織撤退來台。

民國 39 年 1 月 1 日，考試院到達台灣的全體人員，在台北市孔廟崇聖祠，舉行中華民國開國紀念典禮，並暫假孔廟為院部及考選銓敘辦公地點。此時的考試院由於匆促來台，並無正式的作業與辦公空間，故只能借台北市大龍峒之孔廟，以為院務辦公之用。在孔廟之內興辦院務終非長遠之計，故於 40 年 1 月 6 日考試院組織「考試院部防空疏建委員會」，著手進行新院址的尋覓以及防空措施的規劃，據《考試院編年錄》之紀錄摘要如下：

...當派員在區外以南，偏僻山嶺空曠區，選擇適當地點備修建院部辦公房屋及員工宿舍之用。十二月間，在台北縣屬木柵鄉溝子口仙宮石山下，尋就空地一區適合疏建條件...

在十二月間，委員會終於在今台北市木柵(文山區)找到了新院址，購得當時現有房舍及土地，在民國 40 年 12 月 01 日，考試院正式從台北大龍峒孔廟遷移至新建院址，並開始辦公，其後院棟雖有增建，但院址未有改變。



木柵舊辦公房舍  
(現址已改建為中正樓)及後棟銓衡樓

### 三、時代意涵

民國 36 年憲法制定公布，除了象徵我國從「訓政時期」進入「憲政時期」，也是國家體制、人民權利義務，以及各項基本國策建構確立的起點。對文官制度而言，雖然自民國成立即陸續進行規範，且因國父孫中山先生的五權創見，促成考試院成立，並規劃制定各類考銓法制。然而在國家情勢處於內憂外患的艱困情形下，許多法制不是延後施行，就是配合局勢變動而被迫採行權宜措施，簡言之，行憲前的文官制度，基本上是處於變動而不確定的狀態中。

然而憲法制定後，明確賦予考試權正式地位，同時也一併規範考試院的組織與職權，因此在此憲法架構下，昔日各項文官考銓規範遂獲得最崇高而明確的校正基準。具體而言，研究團隊認為可以從組織面與功能面歸納出下列意義：

(一)組織面：確定考試院為全國人事行政最高主管機關

憲法第 83 條明訂考試院為國家最高考試機關；第 84 條規定考試院設院長、副院長、考試委員；第 88 條規定考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。此三條規定等於界定考試院在我國政府體制中的特性：

1.考試院與其他四院併立，且具有專屬職掌與權利

考試院成立初期由於傳統文化與時局動亂影響，許多文官制度規劃常直接由行政部門(行政院或各省)權宜施行，甚或由行政部門決定(國防最高委員會)方得以施行，這種權宜設計固然符合當時環境需求，然而卻可能混淆考試院與其他各院的角色，於憲法第 83 條關於考試院地位的規定，等於是確認國父「五權分立」主張，即考試院具有獨立地位與專屬職掌。

2.考試院長、副院長、考試委員地位相當，是考試院運作的主導機制

訓政時期考選委員會雖然採合議方式運作，然而其業務僅限於試務行政，至於其他銓敘及文官管理制度設計，主要仍取決於院長意志。儘管第一任院長戴傳賢先生大公無私、積極維護考試院的地位，然而畢竟「人治」色彩濃厚。憲法 84 條考試院長、副院長與考試委員設計，一方面將合議制的理念擴大至銓敘及各類考試院職權範圍內；另一方面也更呈現出「法治」精神。亦即使考試院組織及運作更為制度化並能充分採納各方意見。

3.考試院獨立於黨派之外，依據法律行使職權

國父主張考試權獨立的基本要旨，就是希望文官甄選與任用能有客觀途徑，從而能「用人唯才」。因此作為考試院重要運作主體的考試委員，自然應先立於超然客觀立場，方能以身作則、制定並推動各項文官制度。於是憲法 88 條的規定，正是對此概念的確認。另外，本條文也可解釋為從決策人員組成方面，強化考試院在五院中的崇高且獨立運作地位。

(二)功能面：詮釋並設定考試權的內容

憲法 83 條規定考試院為全國最高考試機關，若僅從字面觀之，易令人產生考試院只是負責試務而已，不過同條後段具體列舉出考試院掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，則等於詮釋了「考試」在本條文應是廣義的，即包涵考試、銓敘以及相關人事管理事項。另外，憲法第 85 條關於公務人員選拔，應實行公開競爭之考試制度，以及第 86 條規定公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之，則更進一步規範了考試權行使的對象，基於此，憲法對考試權的功能或可歸納出下列特性：

### 1. 考試權為廣義的人事行政權

在憲法採列舉方式規定考試院職掌，即等於界定「考試」內涵應是廣義的人事行政事項。此外，憲法第 83 條最末尚有「...退休、養老等事項」之文字規定，可見在列舉項目外，相關事項也可以是考試院職掌。然不論從字義或建國以來考試院的業務內容，考試院主導全國文官制度，應毫無疑問。

### 2. 公務人員應由考試院選拔

辦理公務人員考試本為考試院成立以來致力維繫的重要傳承，雖然考試方式、類別、等級等日益多元，然而由考試院主導辦理的方式卻沒有改變。憲法第 85 條的規定等於更確認此傳統，同時也意指各機關不得自行選拔公務人員。

### 3. 公務人員及專門職業技術人員資格，應由考試院銓定

同前項，資格銓定也是考試院成立以後的重要業務(見第一章)，各機關用人固然各有條件或考量，然而欲將人員納入組織編制，則要先經由考試院銓定其資格與等級，之後才能依銓定結果賦予權利義務。至於專門職業及技術人員雖不一定任職於政府機關，但由於其執行結果可能影響社會運作或他人權益，故也一併由獨立超然的考試院認定其資格。

憲法對考試院功能面的規範，除了界定考試權內容外，尚有一項重大的連帶影響，即形成「一體適用」的文官體制：由於考試院不僅是各級政府機關人事行政事項(政策)的主要決策者，也是全國公務人員考選與資格銓定者，故其所制定之人事法制，原則上自然通用於全國各機關，於是文官體制乃趨於一致化、標準化，也因此其中任何環節的調整，都將「牽一髮而動全身」。

## 第二節 行憲後的考試制度

延續訓政時期的優良傳統，行憲遷台後的考試制度之運作，在制度與運作等方面皆更臻成熟，故本章欲探討的重點共有以下四者：首先，五權分立雖在遷台初期受到挑戰，但五權分立的正常運作，即考試的照常舉行，仍為五權證明了自身的價值。其次，《考試法》修正後，讓在試務上的規定更為具體全面，與銓敘之間的聯結更加深一層；第三，高普考試雖然受到試區變化的影響，仍透過全國性、台灣省二試的區分，以在現實與理想二者間取得衡平，進使考試取士得按常例進行；最後，特種考試的蓬勃發展，以及高普考試在考用分離後受到的限制，使得二者之間的地位產生易位與偏離。

### 一、考試制度運作的背景

在運作的背景中，研究團隊首先將介紹在政府遷台初期，考試制度施行產生了「穩定民心」的經過；其次，將以《考試法》的修正為主題，歸納此階段《考試法》修正後對於考試系統主要的貢獻與影響。

#### 〈一〉「穩定民心」的考試

民國 38 年底，國民政府因戰事上的失利，被迫遷往台灣，政府內部也出現反省的聲浪。在反省與檢討失敗的過程中，部分人士認為是政府的組織結構產生了問題。而政府組織結構的問題，似乎就在於過度龐雜、指揮系統紊亂等，因此必須加以精簡。依據編年錄的記載，考試院於民國 39 年 2 月 7 日第三次院會會議中，便討論了將考選銓敘兩部縮減為處的議題，照錄原議文如下：

本院第三次會議討論關於簡化中央政府機構，有關本院兩部縮改為處案，決議成立修正考試院組織起草委員會，並訂二月十五日開委員會討論之。

事實上，將考試院的兩部縮減為處的作法，便是在不違背憲法中五權分立的前提下，移除獨立的考試權。因為將考選銓敘二部縮減為處後，其編制與資源必定減少，而無法負荷全國公務人員考銓行政業務；這些考銓業務，可能由行政或其所屬機關接辦，考試權在實質上則復歸於行政權之下，一如國外之制。

然而，中央政府機構的簡化，仍需五院院長會商決定，方能進行。考試院方面，雖已成立修正考試院組織起草委員會，準備配合政府機構的簡化案，但五院院長的會商遲遲未見舉行，故簡化案似乎陷入停頓之中。中央政府簡化案雖未進行，但不代表對於考試權的質疑已消弭於無形，較可能是支持與反對的雙方陷入了僵持或辯論的局面。

對於考試權存續與否的論爭，直至民國 39 年 6 月 15 日方漸平息。考試院在民國 39 年 6 月 15 日，公告舉行本年度的全國性公務人員、台灣省公務人員、及專門職業及技術人員三大考試，此一舉措，似乎發揮了穩定時局的效果。由於考試的照常舉辦，在動盪不安的情境中，恰好是對人心的一種鼓舞，也使得人民對政府重拾信心，考試權也再次證明了自身的價值，故縮減之聲遂亦停止。在編年錄的記載原文如下：

自六月十五日本院公告九月十五日舉行三十九年全國性公務人員高等及普通兩種資格考試、專門職業及技術人員高等普通特種三種考試，台灣省公務人員高等普通兩種考試後，當時受時局影響，岌岌之社會、惶惶之人心頓形安定，於是各方對於此一舉措乃一變其觀感，認為主管機關在政治上有其作用，而本院兩部縮改名稱之觀念，無形中亦趨消逝不再提及矣。

綜上所言，國民政府在國土淪陷上的失敗，部分人士歸咎於五院制運作不良，故必須對中央政府機關進行簡化，而簡化之途，便是走向三權制甚或獨任式政府的改制。這樣激進的作為顯然也引起許多質疑，就在政府內部展開辯論之時，考試院一如往常地在台舉辦考試，反而在此時安頓社會人心，遂使各方的改制意見逐漸消弭。所以，面對五院分立的懷疑聲浪，

考試院以其堅定的信心和照常的試務舉辦，一方面穩定了社會，一方面也弭平了反對的意見。

## 〈二〉考試法

在民國 37 年至 55 年之間，《考試法》總共進行了兩次全面的修正。第一次在民國 37 年 7 月 21 日、第二次為民國 51 年 8 月 29 日，前者係隨著行憲而作的修正；後者則是對原有規範再進行的調整。

民國 36 年公布行憲後，《考試法》在民國 37 年 7 月 21 日也作了大範圍的修正，並從原本的 19 條擴增至 31 條，茲將修正的重點與相關法規摘要如下：

1. 第一條：「公務人員之任用，與專門職業及技術人員之執業，均依本法以考試定其資格」。

本修正條文主要產生兩方面的影響：第一，將「任命人員」正式改以「公務人員」一詞稱之，使今日的「文官考試」有了更明確的界定<sup>6</sup>；第二，辦理考試的範圍，明確區分為公務人員、專門職業及技術人員兩種類別。

2. 第九條：「普通考試於首都及各省區或考試院所指定之省區，高等考試於首都或考試院所指定之省區，每年或間年舉行一次，但遇有必要時得臨時舉行之。」

本條除了將高普考試每年或隔年舉行一次的條文，作了省區地域上的調整之外，另外加入了遇有必要時，得臨時舉行高普考試的但書。臨時舉辦高普考試的規定，在當時似乎難以顯示其重要性，然而民國 48 年 8 月 7 日，台灣中南部遭遇風災侵襲，史稱「八七水災」，致使許多考生因交通阻

---

<sup>6</sup> 另外，由於民國 39 年台灣已開始實施地方自治，縣長係由民眾選舉產生，雖然仍有資格規定，然而已不同於訓政時期需經由考試篩選，故考試法第一條之修改，也應有此項意涵。

斷無法應試時，該規定方見其效果。當時的嚴重災情，依據考試院編年錄的記載如下：

台省中南部地區一日之間暴雨成災山洪驟漲，宜蘭、新竹、台中、彰化等各縣市均淪為澤國，交通阻斷，廬舍蕩然，損失生命財產不計其數，造成百年來嚴重災害。

由於災害導致交通中斷，許多考生根本無法趕到台北參加考試(因為當年考場只設於台北市)，因此，為表示對應考人的體恤和關懷，依據第九條中但書，考試院便在該年 10 月 9 日至 11 日舉辦高普考試之補考。

3.第十一條：「各種考試，應以筆試口試測驗或實地考試等方式行之」

之前的《考試法》並未對「施測方法」作明確的規定，在修改後的《考試法》中，則清楚地將筆試、口試、測驗、和實地考試等四種方法納入規範，其中又以「測驗」(選擇題)成為施測方式之一的原因較為特殊。蓋傳統中國考試取士，多以策論詩賦為主，即筆試而未有測驗題之實施。直至近代中國開始與西方交流，學習其思想、制度；加上當時考試院所推動的試務科學化，受此二方面的影響，方使選擇題也成為考試篩選的方式之一。

4.第十二條：「普通考試高等考試及特種考試，均得分試舉行」

舊之《考試法》將高普考試分為三試(一般科目筆試、專業科目筆試、面試)、或二試(三試中取二者進行)，新的《考試法》則將此規則打破，此後考試得以選擇分試或不分試進行，換言之，考試可以在一個階段完成，例如今日的高普考試，將一般科目及專業科目之筆試合併完成。

5.第十五條：「舉行普通考試或高等考試前，得先舉行檢定考試，檢定考試規則，由考試院定之」。

本條文正式規定了檢定考試的舉辦，並明文在高普考試舉行前，可先辦理檢定考試，以利考生應試。檢定考試的目的在於取得高普考試的「應試資格」，故檢定考試隨著高普考試的定期舉辦，對於在戰亂中散失學歷資

格證明者，便可透過檢定考試重新確認其學力，參加國家考試。值得注意的是，檢定考試概念類似於訓政時期的「資格銓定」，都是要確認人員的資格，只不過資格銓定是針對已經擔任公職者，而檢定考試則是以未擔任公職者為對象。

6.第二十條第二項：「全國性之公務人員考試，應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額，由考試院於考期前三個月公告之，其定額比例標準，為該省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人」。

本項條款明列了分區定額的比例標準，對人口數較少的省區，給予五名的額度保障，對於人口較為稠密的地區，以三百萬人口為基準，每一百萬人可多配置一名名額。雖然時空背景不同，不過此種設計無疑已經有「代表性官僚」(representative bureaucracy)的意涵。

7.第二十一條：「公務人員之升等，除法律別有規定外，應經升等考試，升等考試法另定之」。

原先《考試法》中並沒有公務人員升等考試的規定，故遇機關內部人員有升等考試需要時，多以特種考試暫代之。然而，在簡薦委制的公務體系之中，升等應非屬「特殊情況」，而是正常的人員年資累積，故以特種考試行之非久遠之計，所以正式的升等考試之制定，實有其必要，並且使文官體系內的陞遷制度更臻完備。

由上述歸納可知，民國 37 年修正的《考試法》，於許多層面上充實了舊法的內容；相對的，民國 51 年 8 月 29 日，對於《考試法》的再次翻修，雖然調整、更動了每一條法令，但實際內容增添新要素並不多，比較重要的是在特種考試與分區定額兩條文上，以下將重點歸納如下：

1.第二條第二項：「前項特種考試，分為甲乙丙丁四等，分別舉行之」。

在原法中，特種考試與高普考試使用同樣的等級區分與應試資格，即高等、普通之別；但特種考試因隨特殊需要而設，故可在事後選擇該考試

適用之級別與應試資格，而高普考試則已事先規範了二者的等第。在新法則將特種考試再細分為甲、乙、丙、丁四等，在新規定中，甲等是為高於高考等級之考試，乙等即屬高考等級、丙等則相當於普考等級，丁等則為低於普考等級之考試。

2.第六條第一項：「各種考試得分試、分區、分地舉行，其考試方式為筆試、口試、測驗、實地考試及審查著作發明等」。

本條文除增加審查著作發明為考試方式外，更進一步在分區定額的「分區」之下，加入了「分地」的概念。蓋原憲法中對於分區定額採取的是以省為單位，進行各區域的劃分，但由於國民政府實際掌握的領土僅有台灣一省，故在現實的試務運作上並無多大意義。輔以「地方」(縣市)為考試區域劃分單位後，各種考試便得以視其需要在各地方政府舉行，而非侷限於台北首都，一者有利於後續地方特考的興辦，二者則免去南部考生往返台北舟車之苦。

## 二、在台舉辦的考試

高普考試與特種考試自訓政時期開始，便有許多屆次與各省的舉辦經驗，但隨著憲法頒布、政府播遷來台，和環境的大幅度改變，驅使在台舉辦的考試也逐漸生出新的面貌。研究團隊在台灣第一次高普考試一節，主要介紹高普考試如何因應現實而進行調整，以及經常要求與非常時期要求之間的調和；至於在台的特種考試一節，則以就業考試為引，兼述高普考試與特種考試之間的互動與發展。

### 〈一〉在台第一次的高考和普考

考試院於政府遷台後的第一年便如常舉行了考試，但由於國家處於非常時期，故考試規格上也進行了相對應的調整。在考試院所舉辦的考試之中，依據等級區分主要可分為「高等考試」、「普通考試」、及特殊情形舉辦的「特種考試」；而依據考選對象則可分為「公務人員考試」(任命人員考試)、與「專門職業及技術人員考試」。但由於當時國家處於非常時期，政

府並未放棄在大陸地區的主權，隨時有跨海反攻的準備，故考試院在考試類別上也另外以特殊的區分方式處理。

考試院對於在台舉辦考試進行的變更，主要是將原本的公務人員高等考試、普通考試，再區分為「全國性」、「台灣省」兩大類，並與專門職業及技術人員考試一同舉辦。依據編年錄的記載，在民國 39 年 6 月 3 日考試院便有以下決定：

「...本年度台灣省公務人員考試及格人員，係分發台灣省政府任用，考試類別及錄取名額俟商定再行呈核；全國性公務人員考試係資格考試，考試及格人員暫不予分發任用，關於按省區分別規定名額仍應依法辦理，擬先向內政部查詢最新之各省人口調查統計資料，以便依法核算錄取名額，如無最新資料，即依照三十七年第二次高普考試時，業經核定各省區錄取定額比例標準辦理。」

在上段陳述中，歸納共有以下重點：

### 1. 法律疆域與實質疆域並存

考試院將公務人員考試特別作「全國性」與「台灣省」之區分，即是為兼顧法律疆域與實質疆域二者所為之權宜措施。全國性公務人員考試便是原始之高普考試，以全國各省區(法律疆域)為考試範圍，但因為大陸失陷，不能如常接受各省考生報名，而隨國軍來台人數亦有限，故就台灣地區額外開設「台灣省」公務人員考試，在實質疆域範圍內甄拔人才。

### 2. 分區定額的規定

而全國性公務人員考試(原高普考)，由於受到憲法第八十五條「分區定額」之規定的影響，必須依據各「省區」的人口比例定出錄取額數，因此需要各省人口統計資料，以核算錄取名額；相對的，台灣省公務人員考試即不受此限，但究竟要錄取多少名額？因為當時統計資料也不週全，便無定數。

### 3. 具公務人員資格而暫不予任用

公務人員考試通過後，代表該生具有公務人員任用之資格，但並非立即成為政府機關之一員；尚需經過政府相關單位的「任用」程序，該員方正式具有公務人員之身分。而由於前述法律疆域與實質疆域之落差，國民政府僅保有台灣地區之領土；加上分區定額的限制，各省區名額依據比例有固定數字，不得作其他增減；種種原因致使全國性公務人員考試及格者，並無法進行錄用與分發，而僅保有公務人員任用之資格，並等待大陸再度統一後，方得就任。故全國性公務人員考試成為了一種「資格考試」。

在考試院作出了上開決定與規劃後，旋於民國 39 年 6 月 15 日公告舉辦考試。而正式的考試，也在民國 39 年 9 月 15 日台北市舉行，即全國性公務人員高等及普通考試、專門職業及技術人員考試、台灣省公務人員高等及普通考試三者，其後每年便依照此一模式舉辦考試。較為特殊的是民國 39 年 9 月 16 日，考試院在臨時會議上作出決定，在榜示後的錄取人員一律要參加心理測驗，通過心理測驗者方得錄用，而心理測驗也隨著高普考試的舉辦每年施測。

在實際的舉辦過程中，受到國土疆域和分區定額的影響，使得高普考在為政府舉才的效果上受到了一定的限制，對此考試院也作出改善與回應。若從法律疆域來看，依據分區定額的規定，雖然在考試的過程中，與試者是以台籍人口居多，其他省分人數較少，但仍不能任意增加錄取名額，甚至必須對錄取人數進行衡平，即減少台籍人口的錄取，方為公平。但考試院顯然是反其道而行。因為從實質疆域來看，台灣地區係屬國民政府實質握有之領土，又分區定額本意在於產生代表性官僚，以達政權之穩定，反而增加台灣地區的錄取名額方為可取。

因此考試院基於上述理由，在民國 40 年 10 月 17 日呈予總統的文書中便表示，當屆的全國性公務人員考試，台灣省籍到考人數幾乎達到全部人數的三分之一，如依定額錄取未得其平，似應將台灣省另劃試區擇優錄取，以期宏獎人才，其原文書摘錄如下：

「查本屆全國性公務人員高等及普通考試全部試卷業以評閱完畢，台灣省籍到考人數幾達全部人數三分之一(總到考人為二四零九，台籍佔七七四人)應考成績亦佳，如依分區定額規定辦理只能各取九名，按之其他各省應考人少取額數多者殊未得其平，台灣為反攻大陸基地，值此非常時期似應顧全事實將台灣省另劃試區，擇優錄取，以期宏獎人才儲備收復大陸時本省急切之需要...」

將台灣省「另劃試區」擇優錄取，並非真的「另劃試區」，況已有台灣省公務人員考試，實不必再劃試區，而是將台灣視為一特殊區域，增加其可供錄取的名額。考試院的政策方向得到了蔣總統的認可，而其後台灣省籍的錄取人數亦逐漸地增加與放寬。

綜上所言，來台以後的高普考試為因應時局變遷，作出了二方面的調整與貢獻：將高普考試一分為二，區分為全國性公務人員考試、和台灣省公務人員考試二類，在不違背分區定額的憲法原則之下，兼顧政治疆域與實質疆域之平衡，此其一。不堅守法律疆域上之硬性規定、亦未嚴守分區定額的原則，而是在可容許的範圍之內，廣納台灣省籍的人才，以達選士招賢與維持官僚代表性之目標，此其二。

## 〈二〉在台舉辦的特種考試

在民國 18 年 8 月 1 日公布的《考試法》中，便規定考試共分為：高等考試、普通考試、特種考試三種。然而，此時的《考試法》並未明言特種考試因何而「不同」，使得舉辦特種考試的條件不明，與高普考試之間的界線也未予清楚解釋。直至民國 22 年 2 月 23 日《考試法》修正公布後，方對特種考試作了初步的界定，其第 4 條規定：「考試院認為有特殊情形者，得舉行特種考試」。基此，特種考試便是在考試院判定係屬「特殊情形」下，在高普考試之外另設的考試選才管道。

從《考試法》的規定中，可知特種考試與高普考試是同一時間開始在我國文官制度發軔成長，而特種考試本身與高普考試也同樣在古朝代的歷史中有著長遠淵流。從兩漢的徵聘、唐宋的制科、元明的訪隱、到清朝的

詔舉和特科，在中國歷史上，除了一般正式的考試用人管道外，針對政府特殊的職位或需求，便會以特考的方式舉用人才。

幾乎自有考試興辦開始，便有一般考試與特種考試的存在，二者皆為取士而設，故可稱系出同源，然而，由於特種考試所隱含的「特殊性質」，也使其與一般考試有所不同，試比較二者之異同如下：

### 1. 相同之處

(1) 試務主辦：由於我國有獨立的考試權，故高普考試和特種考試的舉辦，皆須由考試院主持；而除非有考試院之授權或同意，否則政府其他機關無權舉行考試。

(2) 過程：高普考試和特種考試在試務運作上，也適用同一套系統，即《典試法》、《監試法》之規定。

(3) 目標：特種考試雖為政府特殊需要而舉辦的考試，但與高普考試同樣服膺於為國家廣納賢才的目標之下。

### 2. 相異之處

(1) 時間與次數：依據《考試法》的規定，高普考試必須每年或隔年舉辦一次；相對特種考試便無此規定，得一年間辦理數次，亦可不予舉辦。

(2) 系統性：高普考試雖分科取士，但科別之間較有連繫，並自成系統。相對特種考試在類科上顯得細瑣繁多，類科之間也較無關聯；因為特種考試多為政府機關特殊用人需求舉辦，故幾乎每種特種考試皆可自成一類，而涉及機關與面向亦廣，故難以歸類。

依據上述比較，可知特種考試種類紛多雜沓，若逐一檢視說明則顯得破碎而繁瑣，故研究團隊僅就具有代表性與特殊意義的考試加以介紹，並兼論特考與高普考試之間關係的轉變。

國府遷台後，由於在國策上有反共抗俄的「特殊」需要，必須廣泛地招收並儲備人力；因此為配合此政策的落實，便有「就業考試」的舉辦，

而該考試即屬特種考試之一。就業考試實是當時國家為反共復國之需，故針對高級職業學校、及專科以上學校之畢業生所舉辦的考試，藉以招收應屆的優秀畢業生進入公務機關服務。民國 41 年 7 月 7 日，考試院便公告於該年 7 月 20 日起在台北、台中等地區，舉行「特種考試台灣省四十一年高級職業學校及專科以上學校畢業生就業考試」，其公告事項原文如下：

「本院為奉行國家總動員，拔擢青年，建設台灣，配合反共抗俄國策起見，特舉辦特種考試台灣省四十一年高級職業學校及專科以上學校畢業生就業考試...分在台北、台中、台南、高雄、新竹、花蓮等六區同時舉行...」

就業考試的舉行，除了為收復大陸的國策需要以外，另一個目的便是穩定社會人心。由於大陸上連年戰亂，工商業無法發展，許多學生畢業即失業，政府為了解決此種失業問題，特以就業考試吸收畢業青年進入政府機關服務，以達安定社會之效。

自民國 41 年至 46 年，就業考試每年錄取人數皆為上千人，後雖隨著基層政府機關人員飽和而停辦，但以錄取人數論，已經凌駕於高普考試之上。雖然就業考試與高普考試不論在應試科目，或考試性質上皆不相同，但是此種人數之差距，顯露出特種考試似乎有逐漸取代高普考試的趨勢，成為政府機關的主要用人管道。

特種考試逐漸取代高普考試的地位，主要原因有二：特種考試舉辦條件較為寬鬆，又能符合特定機關需求，此其一；高普考試舉辦條件較為固著，又因考用分離逐漸形成資格考試，而失去用人之能。上述原因可從考試院編年錄在民國 53 年 6 月 20 日，程天放副院長在行政院新聞局記者招待會報告：「政府遷台以來考試院工作與在大陸時工作的比較」中窺見一二，該報告便談論到：

「...自政府遷台後，政府機關及員額均大為減少，而高普考仍每年舉行，因此錄取人員不再分發，只由銓敘部列冊送各機關備用，高普考事實上成為一項資格考試。各機關如需要特種人才，考試院則舉辦各種特種考試與之配合，及格者均立即任用。...十四年來，考試院已舉辦公務人員高普考試十四次，錄

取九千五百五十三人，公務人員特種考試一百零四次，錄取二萬八千二百九十三人(包括專科以上學校畢業學生就業考試五次，錄取六千二百九十二人，高級職校畢業學生就業考試六次，錄取一萬零五百三十三人，台灣省經濟建設人員考試六次，錄取一千八百四十四人)…」

從上述談話中，可歸納以下兩大重點：

### 1. 列冊備(候)用制

在前段曾談過，民國 39 年 6 月 3 日考試院在台舉辦第一次高普考試時，便決定全國性公務人員考試錄取人員暫時不予錄用，而在民國 43 年 1 月 9 日修正《公務人員任用法》以後，對高普考試及格者，採「列冊候用制」，同樣在考試錄取後，僅具公務人員任用資格，但不予分發任用，而是將相關資料編冊送予機關候用，但真正錄用與否，由該機關自行決定。停止分發改採列冊候用，代表著考用之間的分離，致使高普考試等於只是資格考，遂失去應有之功能。

### 2. 錄取人數上的落差

在過去十四年間(民國 39 年至民國 53 年)，高普考試舉辦 14 次，錄取 9553 人，特種考試 104 次，錄取 28293 人，可見不論在次數上或人數上，特考在錄取人數皆遠高於高普考試。但就業考試(即專科以上學校畢業學生就業考試、高級職校畢業學生就業考試之合稱)與台灣省經濟建設人員考試係屬國家政策需要，而非個別機關因特殊需求而設，故在減去最大宗的就業考試和台灣省經濟建設人員考試之後，特種考試共舉辦 87 次，錄取人數 9624 人，由此觀之，以機關需求為主的小型特種考試之累計，在錄取人數上也可與高普考試相媲美。

綜言之，由於政府變遷來台初期，人事凍結停止任用分發，以及採取列冊候用等措施，斷傷了高普考試在考試用人上原有的本質，雖然特種考試也必然受到影響，但由於特種考試可能出於該機關需求而辦理，故錄取後的人員即使列冊候用，其後受到正式任用的機率也較高。另外，在民國

51年9月1日公布修正《公務人員任用法》、與民國55年8月2日公布《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》後，逐漸恢復了分發任用的制度，以及考試、用人之間的聯結，但是由程副院長的報告中，仍指出了一項重要的趨勢，即特種考試由於其制度上的優勢，逐漸在考試用人功能的發揮上凌駕於高普考試，從最初以高普考試為主、特種考試為輔的制度設計來看，似乎漸漸地在考試系統的運作上，產生了變化與偏離。

### 三、制度意涵與影響

今日每年定期辦理的高普考試，已經成為眾多社會人士選擇工作的「年度大事」，甚至於受到近年國內外經濟波動，從事政府公務人員對社會大眾具相當吸引力，以致報名參加高普考人數屢創新高。由此可見，高普考試制度不僅是政府選才的手段，更對社會人力運用與就業，具有重要的影響力。

而從政府遷台後辦理高普考所產生的「穩定民心」作用，則更能瞭解其中的重要性。如前文所述，早期考試院成立，首任院長戴傳賢先生，就將辦理高普考試視為是考試院的重大事件，甚至於不惜以自己「罰俸三月」的嚴厲處分，展現維護考試崇高性的決心，此後維繫考試順利並按時辦理，乃成為我國文官制度的優良傳統，即便抗戰期間軍事緊張，都未曾間斷。這種持續而穩定的作為，賦予辦理高普考試代表政府正持續施政的重要象徵意義，甚至於能在各界質疑考試院組織適當性的聲浪時，成為平息爭議的重要關鍵因素。

基上現象，今日吾人討論考普考試，乃至於各種國家考試時，實不應僅單純地將其視為是人事行政上的篩選工具而已，而更應同時考量其在整體文官制度，乃至於政府運作上的多元意義，簡言之，國家考試不僅可能決定政府人事行政，更可能影響整個社會運作。

上述從國民政府遷臺後，分區錄取與將臺灣「另劃試區」的決定，以及辦理特考提供就業機會等，正可以作為印證。就台灣省以外各省人士而言，由於大陸已淪陷(至少在當時是暫時淪陷)，故理應修改考試法取消分區錄取規定，但是為彰顯政府「反攻大陸」決心，即便錄取人員無法立即分發，但卻提供穩定民心的作用，至於分發問題再透過特考方式解決；至於臺灣省民眾部分，另劃考區顯然是配合前者的妥協作法，然而配套作為中的增加錄取名額，則在實質上增加臺籍人士成為公務人員的機會，同樣地增加民眾對政府施政的信心。由此可推論，考試辦理時程、錄取名額增減，乃至於考區劃分設定，固然是涉及考試制度公平、公正性的重要技術問題，但也同時是一個社會問題，乃至政治問題。

另外，政府遷臺後產生的高普考試與特種考試競合問題，則呈現「公平」與「效率」二種價值在辦理考試過程的衝突性。依據《考試法》的規定，特種考試是因應「特殊需要」的臨時性、補充性作法，與高普考試的區隔應相當明確，然而用人機關為能快速反映環境變遷與業務特殊需求，自行辦理特考自然是最有「效率」的作法，然而過度依賴特考的結果，卻相對排擠高普考試的「普遍性」與「優先性」。雖然就用人考量而言，多元考試管道應比單一管道理想，然而我國人事行政體制採行「全國一體適用」的根本原則，透過特考方式進用的人員，雖然也是通過國家考試，但未來可享受的權利可能因為考試類別的差異而不同，換言之，雖然在法律地位上，高普考及格與特考及格者，都是「公務人員」，然而在權利義務等實質條件上，特考及格者卻有不同的待遇，如此公平問題便會形成，不僅如此，由於特考亦需由考試院辦理，特考辦理過於頻仍，也將一方面增加試務負擔，另一方面浪費高普考的試務資源。故今日時空環境已全然不同的情形下，實應儘速處理高普考與特考競合問題，並重新釐定兩類考試的定位與功能。

### 第三節 公務人員銓敘

研究團隊將此時期的公務人員銓敘制度發展，主要分為兩部分作介紹。第一部分將以公務人員任用法、俸給法、考績法(合稱**公務人員三法**)為主軸，由於三法於訓政時期便已開始實施，故此部分以前後法之差異比較為主，並兼述新增重要法規。第二部分則介紹公務人員保險法實施之制度淵源、內容、與相關議題。

#### 一、公務人員三法

公務人員任用法、俸給法、考績法三者合稱為公務人員三法，公務人員三法是銓敘法規中最基礎的法令，代表政府對公務人員的任職、給薪、和考評三個基本作為。此三法最早於民國 38 年 1 月 1 日修正公布，但並未實施；直至民國 43 年 1 月 9 日再次修訂後，始正式施行；而在民國 51 年 4 月 9 日又為配合職位分類制的實行進行調整。由上述可知，公務人員三法除了係屬銓敘之基礎事項，在修法過程中，也因為彼此連動影響，需同時進行修訂，故以下將三者的修訂歷程一併作介紹：

民國 36 年政府行憲後，基於邁入憲政時期，公務人員三法也特別予以修訂，以配合憲法意旨。新修正的公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法在民國 38 年 1 月 1 日正式通過，是為行憲後最早之人事立法。然而，其後因為時局巨變、國共內戰，國家進入動員戡亂時期，公務人員三法遂被凍結未能實施。

民國 38 年底，政府遷徙來台，依憑海峽天塹，得以阻絕共軍的進逼，國府軍民於是在台休養生息，以待時機。戰事稍歇後，民國 39 年 9 月 12 日銓敘部召開銓政檢討會議，提議將公務人員三法重新落實；重新修訂的公務人員三法草案於該年 10 月 14 日開始院內審查；11 月 30 日送交立法院完成立法程序。但此時的立法院以國家處於非常時期為由，暫緩審議，

因此，直至民國 43 年 1 月 9 日公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法才正式通過，並付諸實施。

民國 47 年底，政府公布《公務職位分類法》，職位分類制的施行正式有了法源依據，也預告文官制度將朝向職位分類作改革。對此公務人員任用法、考績法亦於民國 51 年 4 月 9 日進行修正，以配合職位分類制的推展。

受此時期外環境因素變動的影響，公務人員三法也產生數種版本。為對照出該階段公務員法規的特色，故研究團隊將以民國 43 年 1 月 9 日頒布並且實施最久的公務人員三法為基礎，與訓政時期的法令進行比較，輔以民國 38 年或民國 51 年版本之法規作為補充，其比較說明如後述。

### 〈一〉公務人員任用法

本段落共分三部分。第一部分以民國 43 年頒布的《公務人員任用法》，和訓政時期的《公務員任用條例》之比較為主軸；第二部分則討論民國 43 年版本的《公務人員任用法》中，與舊法相比，新增加的重要規定；第三部分為摘述《公務人員任用法》在民國 51 年修正後所增加的主要規範內容。

首先，民國 43 年 1 月 9 日修正公布的《公務人員任用法》，與民國 18 年 10 月 29 日公布的《公務員任用條例》(最初的公務人員任用法)相較，在「簡薦委制、忠誠義務、任用資格、不適任條件」四個面向上作了不同的規定：

#### 1. 簡薦委制

《公務人員任用法》第二條第一項規定：「公務人員之等階，除法律另有規定外，分為簡任、薦任、委任三等，每等各分為三階，必要時得設副階，委任下設同委任級」。

在舊法中，簡薦委制和任用資格是一併規範(參考第二章第五節)，在新法中則將二者分開制訂。另外，新法還將簡薦委制三等內各再區分三階級，形成所謂「三等九級制」，與古代九品中正制相似。

#### 2. 忠誠義務

《公務人員任用法》第三條第一項規定：「公務人員任用時，應注意其對國家之忠誠」。

新法以正面立法的方式，要求公務員需對國家有相當之忠誠，方具有成為公務員之資格；相對的，舊法則以反面立法的方式，規定曾具有反對國民革命之行為或言論者，不得為公務員。雖二者立法角度相異，但同樣是對國家忠誠義務的要求。

### 3. 任用資格

《公務人員任用法》第四條規定：「公務人員之任用資格，以左列各款為限：一、考試及格者。二、依法銓敘合格者。三、依法升等任用者。具有前項任用資格之人員，應由銓敘部分類分等編列候用人員名冊，送各機關備用，名冊編列辦法，由考試院定之。」

如前所述，新法將任用資格另外予以規範，並歸納為考試及格、銓敘合格、及升等任用三類。另外，新法也改變了公務人員的任用方法，改以「列冊備用」的方式進行。即由銓敘部編造考試合格者之名冊，送交各機關備用，待機關有缺額需求，再行任用。

### 4. 不適任條件

《公務人員任用法》第十七條規定：「有左列情事之一者，不得任為公務人員：一、犯內亂罪外患罪，經判決確定或通緝有案，尚未結案者。二、曾服公務有貪污行為經判決確定或通緝有案，尚未結案者。三、依法停止任用或受休職處分，尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅者。四、褫奪公權尚未復權者。五、受禁治產之宣告尚未撤銷者。六、有精神病者。」

在舊法中是以「反對國民革命之行為或言論」作為不適任之條件，因此國家忠誠之有無，似乎是適任與否的唯一標準；在新法中，除了更具體地將國家忠誠轉換為內亂外患罪之條件外，亦增添了其他不適任的資格，如貪污、受停職休職處分、褫奪公權、禁治產宣告、精神病等五項。

以上四面向，是為新法從舊制之沿襲中所為之延伸。其次，隨著銓敘經驗的累積，及立法技術的進步，《公務人員任用法》也在以下四方面，增加了舊法所無的規定：

### 1. 考用合一

《公務人員任用法》第七條第一項至第四項規定：「高等考試及格者，取得薦任三階任用之資格；但其成績列中等者，得先以委任一階任用，其期限不得超過二年。普通考試及格者，取得委任二階任用之資格；但其成績列最優等者，得以委任一階任用。高於高等考試及格者，取得簡任三階任用之資格，但其成績列中等者，得先以薦任一階任用，其期限不得超過二年。低於普通考試及格者，取得委任三階任用之資格。」

該條文特別以任用資格中的「考試」部分，與「任用」的各階級作一銜接與連結，目的即在於落實「考用合一」。雖然在當時受到政府機關人事凍結、列冊候用取代統一分發等影響，考用二者實為分離，但二者合一的理念迄今依然不變；因此，隨著公務人員退撫制度的實施，政府人員得以汰舊迎新，考試與用人方逐漸回到相互接合的正軌。

### 2. 升等任用

《公務人員任用法》第十一條第一項規定：「經銓敘機關敘定薦任或委任最高俸級後，任職滿三年以上，總考列一等以上者，取得升等任用之資格。但依第七條規定，先以薦任一階或先以委任一階任用人員，不在此限。」

民國 37 年修正的《考試法》中，正式納入了升等考試的規定，據此，《公務人員任用法》也增加了「升等任用」的條文。在升等任用的條文中，薦任或委任職參與升等考試的條件共有三項：第一，需達到最高俸級；第二，任職滿三年以上；第三，總考列一等以上。具備上述三條件者，方得應升等考試。

### 3. 利益迴避

《公務人員任用法》第十六條第一項規定：「各級主管長官對於配偶及三親等以內之血親姻親，在其主管單位應迴避任用，各機關主管長官對於配偶及三親等以內之血親姻親，不得在本機關內任用，或任用為直接隸屬機關之長官。」

民國 28 年 10 月 23 日公布的《公務員服務法》中，第十七條便有：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避」之規範，說明公務員在從事與其職務相關的行為時，需遵守利益迴避的原則。依據此一原則，《公務人員任用法》也作出具體規定：只要是主管長官的配偶、三等以內的血親姻親，該單位即應迴避任用。

#### 4. 公務人員任用之範圍

《公務人員任用法》第二十條規定：「技術人員、教育人員及公營事業人員之任用暨派用人員之派用、聘用人員之管理，均另以法律定之。雇員管理規則，由考試院定之。」

在舊制中，只要是受政府任命之人員，皆被視為國家公務員。然而，隨著文官制度的發展，這一群「廣義的」國家公務員，內部人員的性質仍存有極大的差異性，因此各種銓敘法規不一定可以一體適用，因而有必要限定其行使範圍，或排除其他類型的公務員。所以《公務人員任用法》便是針對「狹義」的公務人員進行規範，並且在該項條文中，排除了技術人員、教育人員、和公營事業人員之適用。

綜上所言，《公務人員任用法》所增加的規範，部分來自於其他考銓法規的影響，如《公務員服務法》的利益迴避、《考試法》的升等任用，可見考試銓敘雖是各自獨立的系統，但二者間仍有緊密的連結，此番道理亦見於銓敘制度下的各法規範之中。而民國 43 年版本的《公務人員任用法》，也再次於條文中強調了「考用合一」的原則，以及適用的範圍。

最後，民國 51 年修正的《公務人員任用法》，則加入了公務人員試用的條文，並於該法適用的範圍上作了更詳盡的規範，茲分述如下：

##### 1. 公務人員之試用

《公務人員任用法》第九條第一項規定：「初任各職等人員，先予試用一年，試用成績及格，予以實授，不及格者，由銓敘機關分別情節延長其期間，最長以六個月為限，延長後仍不及格，得停止其試用，在試用前依其職務有學習必要者，得予以學習，其辦法由考試院定之。」

在公務人員的任用上，也納入了試用期的概念，給予一年至一年六個月的試用期，並給予試用成績之考評，若經過一年六個月仍不能勝任其職務，便得以停止試用。

## 2. 適用範圍

《公務人員任用法》第十七條至二十三條，分別列舉了得以另訂任用法規、或不適用的人員類型，茲歸納如下：

(1) 司法、審計、主計、駐外外交領事人員及警察官之任用，均得另以法律定之。(第十七條)

(2) 技術人員、教育人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。(第十八條)

(3) 邊遠地區有特殊情形者，其公務人員之任用，得另以法律定之。(第十九條)

(4) 在非常時期內，因特殊需要，在特殊地區，得對於一部分公務人員之任用，另以法律定之。(第二十條)

(5) 臨時機關與因臨時任務派用之人員，及各機關專司技術性研究設計工作而以契約定期聘用之人員；其派用及聘用均另以法律定之。(第二十一之一條)

(6) 實施職位分類之機關或職位，其人員之任用，不適用本法之規定。(第二十二條)

(7) 本法對於政務官不適用之。(第二十三條)

## 〈二〉公務人員俸給法

由於公務人員俸給法在此時期僅有民國 38 年與民國 43 年兩次修正，故本段將民國 43 年公布的《公務人員俸給法》與訓政時期的《文官俸給暫行條例》之比較和新增規定作綜合之討論。

以民國 19 年 6 月 27 日考試院核准統一實行的《文官俸給暫行條例》(見第二章第三節)而言，民國 43 年 1 月 9 日修正公布的《公務人員俸給法》，主要在「俸給類別、加給類別、薪俸表、分區制宜」四方面作了不同的規定，茲分述如下：

### 1. 俸給類別

依據《公務人員俸給法》第二條，俸給共分為以下三類：

(1.)本俸

(2.)年功俸

(3.)加給

### 2. 加給類別

依據《公務人員俸給法》第五條，加給共分為以下三類：

(1.)職務加給：對主管人員或職責繁重者給予之。

(2.)技術加給：對技術人員給予之。

(3.)地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者給予之。

### 3. 俸表

依據民國 43 年修訂的《公務人員任用法》之規定，簡薦委制共分可為「三等九階」，在三等九階的架構下，《公務人員俸給法》再加以分級、制定本俸俸額(見下表)。在舊法《文官俸給暫行條例》中，由於尚無「九階」之概念，故無職階上的區分(參第二章第三節)，而僅有職等與俸級之規定。

表 3-0-2 《公務人員俸給法》之俸表

職等	職階	本俸俸級	本俸俸額
簡任	一階	一級	680
		二級	650
		三級	625
	二階	四級	600
		五級	575
		六級	550
	三階	七級	525
		八級	500
		九級	475
薦任	一階	一級	450
		二級	430
		三級	410
		四級	390
	二階	五級	370
		六級	350
		七級	330
		八級	310
	三階	九級	290
		十級	275
		十一級	260
		十二級	245
委任	一階	一級	230
		二級	220
		三級	210
		四級	200
		五級	190
	二階	六級	180
		七級	170
		八級	160
		九級	150
		十級	140

	三階	十一級	130
		十二級	120
		十三級	110
		十四級	100
		十五級	90
同委任			80

(資料來源：立法院法律系統網，lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw。)

(附註：該表未含年功俸之計算，故俸額偏低。)

表 3-2 除了「階」與「級」的區分外，尚有一個有趣現象，即當時階數與級數愈低，地位較高；今日則相反：數字愈高、層級也愈高。

#### 4. 分區制宜

《公務人員俸給法》第十七條規定：「俸給遇有必要時，得分區加成或減成支給，其辦法由考試院會同行政院定之。」

該條文之規定類似「地域加給」，皆是以地方或區域為單位，給予薪俸的調整；但是二者仍有不同，地域加給係薪俸額數的增加，至於本條文則是原薪俸與一定比例之相乘乘積，故可能為加成，亦可能為減成。

#### 〈三〉公務人員考績法

在訓政時期的考績法規，以《公務員考績法》(民國 24 年 7 月 16 日)、《公務員考績原則》(民國 24 年 7 月 16 日)、《公務員考績法施行細則》(民國 24 年 10 月 30 日公布)三者為主(以下合稱訓政時期考績法規)，由於訓政時期考績法規與民國 43 年修正公布的《公務人員考績法》之間差異性不大，故研究團隊另以民國 51 年版本之《公務人員考績法》與訓政時期考績法規作比較。

事實上，公務人員考績在細節上雖有不同，但大致仍沿用相同的架構與思維，以進行考核的程序。故民國 51 年修訂之《公務人員考績法》與訓政時期考績法規主要在「考績種類、考績標準、考績獎懲、考績評價之比例、平時考核」五方面有部分之差異(可參照前一章第五節)，茲分項討論之：

### 1. 考績種類

在《公務人員考績法》中，考績僅有「年考」一類，即任職滿一年之考評，而刪除了「總考」的相關規定；相對的訓政時期考績法規中則包含有年考和總考二種考績程序。蓋當時國民政府已失去大陸疆土，以台灣省作為政府機關考績施行範圍，便不必有偏遠地區時程遙遠之考量，基此而將三年為期之總考規定予以刪除。

### 2. 考績標準

在《公務人員考績法》之考績等第，共分為五等，即年考 80 分以上(一等)、70 分以上(二等)、60 分以上(三等)、50 分以上(四等)、不滿 50 分(五等)，亦刪除了總考之規定。在訓政時期考績法規中，年考共分為六個等級，總考則為七個等次，故新法在考績標準上可謂進行了相當的簡化。

### 3. 考績獎懲

在《公務人員考績法》中考績獎勵為：「晉俸」、「獎金」；考績懲處則為：「降級」、「免職」，所以，在配合考績的等第之後，考績獎懲則為：一等晉俸與獎金、二等晉俸或獎金、三等留原俸級、四等降級、五等免職。對照訓政時期考績法規將年考分為六等第、或總考區分七等次制度下之獎懲，新法相對較為簡易。

### 4. 考績評價之比例

在《公務人員考績法》內之考評比例，規定考績列為一等的人數，不得超過同職等各該職務受考人數的三分之一。在訓政時期考績法規中，由

於總考一等的獎勵是「升等」而非「晉俸與獎金」，故在考評比例上規定薦任職考績列一等者不得超過十分之一、委任職則不得超過二十分之一；另外，舊法在考評比例上也有設定淘汰標準，其中年考淘汰比例不得少於員額百分之二、總考不得少於員額百分之四。

從考評比例的新舊法規比較可知，二者對獎勵部分仍有著一定的限制，使考績得有高下之分，避免主管以「大家樂」的方式進行考評，也就是將全部人員並列一等。然而，固定比率的淘汰機制卻遭到刪除，或許是為了保障公務人員的身分權與工作權，並落實官僚永業制；亦可能是實務運作上遭到公務人員的反對，故不再設定汰換基準，只是於此同時，文官制度也失去了汰除不適任者的管道。

## 5. 平時考核

在《公務人員考績法》中，主管對部屬的平時成績，認為有特殊事蹟值得獎勵者，可以「嘉獎」、「記功」、「記大功」為之；認為有失職情事應為懲處時，得以「申誡」、「記過」、「記大過」為之。而平時的功過可以相抵，功過之有無亦會影響年考的成績。在訓政時期考績法規中，則無功過獎懲的相關規定。

## 二、公務人員保險制度

公務人員退撫與保險制度，可謂公務人員生活照顧的主幹，而保險制度的源流，又來自於退休、撫卹之發展。故本節將由退撫制度及保險制度發展的過程談起，接著介紹《公務人員保險法》的內涵，以及優惠存款利率之由來，最後談公務人員醫療保險當時所存在的問題。

### 〈一〉從退撫制度到保險制度

在民國 16 年 9 月 9 日，國民政府公布《官吏卹金條例》、內政部司法行政部會同公布《官吏卹金條例施行細則》，此二法之實施可謂退撫制度之始。按《官吏卹金條例》之規定，卹金類型可分為：「終身卹金、一次卹金、遺族卹金」三種，至於請領卹金的資格為：「因公受傷致身體殘廢、因公致

病致精神喪失、在職十年以上身體衰弱或殘廢、在職十年以上勤勞卓著」四者。其中「在職十年以上勤勞卓著者」，是為當時公務員申請退撫照顧的主要法源依據，而公務員退休與撫卹此時也並未區分。

直至民國 29 年在 3 月 4 日召開的中央人事行政會議裡，撫卹與退休才被分開來討論(如第二章所述)。在為期一個禮拜的中央人事行政會議討論中，內政部、與交通部分別提議了改進「撫卹與退休」制度，在提案中始有退休與撫卹分離的雛形。內政部所提案的辦法如下：

一 凡年滿六十、工作在十年以上請求退休者，與在職病故及因公傷亡者，應予撫卹。

二 中央及地方政府，每年應撥若干元為撫卹基金，組織保管委員會，並將基金委託國家信託機關，穩妥投資生息。

三 各公務員每月須就其應得薪金抽提若干成，存入國家指定銀行，優予利息，非因退休傷亡或重病，經政府核准者，不得提取本息。

四 支付卹金，可由主管機關委託國家指定銀行及郵局代辦，並將領卹程序、力求簡便。

交通部的提案辦法如下：

一 分別服務年限之多寡、及年歲之上下，詳訂養老退職及養老金支給辦法，並釐定合理之養老金數目。

二 分別積勞及因公亡故，改訂撫卹辦法，並釐定合理之卹金數目。

三 確定養老金卹金之來源。1 採用公司參半之儲蓄制度。2 採用公務員壽險制度。

由上述兩部之提案，就退撫制度之關係而言，可歸納以下重點：

1. 從內政部所提案的辦法第一項中，談到年滿六十、工作十年以上請求退休者，應給予「撫卹」，可見此時撫卹與退休在概念上並沒有嚴格的區分，而是通用且互相指涉的一組概念。

2. 內政提案辦法第二項中，也以「撫卹基金」為名，但以今日觀點來看，實際上即為公務員的「退休基金」。

3. 在交通部的提案辦法第一項、第三項中，用「養老金」一詞來指稱公務員的「退休金」，與內政部的用法有著相似的意涵。

綜上三者，可知雖然在概念上逐漸產生退休與撫卹之區別，但是在沒有嚴格的定義與區別之下，仍時常相互混用。惟隨著退撫制度的發展，二者漸漸成為兩個不同的系統，故民國 29 年的中央人事行政會議可謂退撫二制之間的分水嶺。

此外，在中央人事行政會議的提案裡，似乎也能見到公務人員保險制度的影子。由於退撫制度與保險制度係屬一體之兩面，退撫制度著重資格請領的規範，而保險制度則強調資金的籌設與管理，故在退撫制度的相關提案中，亦有公務人員保險概念的形成。如內政部的提案辦法第三項中，各公務員每月須就其應得薪金抽提若干成，存入國家指定銀行，並且「優予利息」，該項優予利息的建議，即屬公務人員保險制度之範圍。

然而，中央人事行政會議所進行之討論，性質上仍屬於「會議議程」，而非「法令研擬」，故意見雖得到審查通過但實際上並未落實。直至民國 32 年 11 月 6 日《公務員退休法》、《公務員撫卹法》的制定，退休與撫卹制度方正式分離。藉由公務員退休、撫卹二法的制定，方使得公務人員保險有發展之基礎。然而，由於中央政府在民國 26 年以後，相繼面臨對日抗戰、國共內戰、政府遷台等動亂，故囿於財政上的限制，公務員退撫制度並無法具體落實，也使得公務人員保險制度暫時無法繼續發展。

## 〈二〉公務人員保險法

雖然在民國 32 年便有《公務員退休法》、《公務員撫卹法》的頒布，但時值對日抗戰，故財政上未有餘力實行，在公務人員保險上亦同。至政府遷台後，為穩定行政內部官僚的運作，以及促進人員的新陳代謝，便開始真正籌設退休、撫卹及保險制度的落實與發展。

在民國 40 年 2 月 9 日，考試院便研擬了《公務員工保險辦法草案》，後於該年 6 月 9 日審查通過，並更名為《中央公務員工保險辦法》，是最初期的公務人員保險法規。一方面由於該辦法係屬首創，二方面政府財政亦未寬裕，故納保範圍僅限中央政府機關之員工，而無法遍及全體公務員，或甚至教育人員、公營事業人員等。

民國 47 年 1 月 29 日總統公布《公務人員保險法》後，適用全體公務人員的保險法規方見成立。該法雖原則上適用於全體公務人員，但實際上必須是法定機關編制內之有給人員，才可以參加公務人員保險，故也排除了一些非正式員工的適用，如聘任人員。然而，相較於民國 40 年實施的中央公務員工保險，新法仍已相當程度擴大了納保範圍。

茲將《公務人員保險法》之內容重點摘要如下：

1. 公務人員保險事項：共有生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬七項。(第三條)

2. 公務人員保險相關組成機關：第一，主管機關：銓敘部；第二，監理機關：由銓敘部會同有關機關，組織公務人員保險監理委員會；第三，承保機關：中央信託局，內部有公務人員保險處專責承辦；第四，要保機關，公務人員所屬機關或學校。(第四條)

3. 保險費率：被保險人每月俸給百分之七。(第八條)

4. 保險負擔比率：被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。(第九條)

從上述《公務人員保險法》的規定中，可知保險制度的規範與退撫制度實有相當程度的共通性。在公務人員的保險事項裡，傷害、殘廢、養老、

死亡此四者所給予之保險給付，與退撫制度的「退休金」、「撫卹金」的性質相近，也因此退撫制度的發展上，為配合政府減輕財政上的負擔，也逐漸採用「基金」的方式運作。也就是公務員與政府以一定比例數額投入基金，待公務員符合退休或撫卹資格時，再由該基金提撥退休金或撫卹金。故公務人員退撫基金的概念，即來自公務人員保險制度，而公務人員的保險事項，又多與退撫照顧範圍相互重疊。

### 〈三〉優惠存款利率

公務人員保險與退撫制度在事項範圍上的重疊，使得公務人員在生活照顧上多了一層的保障，也讓保險與退撫制度有相互結合的機會。如民國53年3月20日公布的《退休人員保險辦法》，目的即在公務人員保險的被保險人依法退休時，能夠依該辦法規定繼續參加退休人員保險，而《退休人員保險辦法》即同時具有保險與退休制度雙重的性質，既是退休照顧、亦為保險保障。

公務人員的「優惠存款利率」，亦是公務人員保險與退休結合的另一個例子。公務人員優惠存款利率，即是針對退休之公務員，若為支領「一次退休金」者，為保障其老年生活，故特予優惠之利率，俾使其儲蓄金錢足以支應所需。依據民國49年1月1日公布之《公務人員退休法施行細則》，優惠存款利率之法源如下：

**第三十一條 退休人員支領之退休金自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會商財政部定之。**

前項優惠儲存以所領一次退休金為限。

根據上開規定，民國49年10月31日，銓敘部與財政部便會銜發布《退休公務人員退休金優惠存款辦法》，其中第五條對定：「存款利率特予優惠，由財政部專案呈請行政院核定之」，故此時的條文中尚未定出利率之成數，

需待行政院核定之後方才得出利率基準。最後行政院核定比較一年期定期存款利率加百分之五十優惠利率計算，且最低不得低於年息「百分之十四點二五」。

綜上所言，優惠存款利率即屬公務人員退休制度之一環，亦屬公務人員保險之業務範圍，而其主要目的為保障支領「一次退休金」之公務人員退休生活無虞，藉由提高其退休金的儲蓄利率，以增加其退休金的實質所得。

#### 〈四〉醫療保險問題

前面談過，在《公務人員保險法》中，公務人員保險事項包含「疾病」部分，故公務人員醫療保險的興辦亦為公保業務之一環。

民國 50 年 5 月 25 日，銓敘部核定施行《公務人員保險醫療辦法》，公務人員醫療保險正式實施，其重要條文如下：

**第三條** 本辦法所稱免費醫療，除健康檢查及疾病預防由主管機關督飭承保機關另行辦理外，以被保險人本人之生育助產、傷病醫療、暨被保險人配偶之生育助產為範圍。

自上開規定可知，公務人員醫療保險的施行，目的即在於提供公務人員「免費醫療」的服務，被保險人本人之生育助產、傷病醫療、及至配偶之生育助產，皆在保險的範圍內，亦得享有免費之服務。

公務人員醫療保險的推動，在當時係屬首例，而當時的台灣醫療水平較低、資源亦較不足，故依據考試院編年錄記載，民國 49 年 11 月 15 日，當時考試院院長莫德惠(第四任)於動員會議中，報告其巡視高雄區公保醫療機構中，便指出以下問題：

1. 特約醫院在報價時暗中加成，或開立高價藥品、維生素、其他不必要的補藥。
2. 特約醫院醫師人數少、或訓練不足，使得醫療品質低落。

3. 公務人員視醫療診察為特權，要求使用特效藥品或動輒請求住院。

就上述問題來看，除了第二項陳述以外，過去的公務人員醫療保險與今日的全民健康保險似乎遭遇到了同樣的問題，即醫療資源的無端浪費。蓋現今的台灣醫療技術經過半世紀的發展，其專業與技術已可與其他先進國家媲美，故醫療品質有長足之提升；但是全民健康保險的持續興辦，卻成為政府財政上的極大負擔，而原因則與過去的公務人員醫療保險類似，皆來自於具有「公共財」(public goods)特性的問題。

或許就如經濟學者所指出的，政府公共財之提供，由於具有「非排他性」等特質，在人民競相使用而不考慮其他人的狀況下，常使其陷入「公共財之危機」，即公共財被耗損殆盡或無法再被使用。這樣的情形發生在醫療保險之上，便是公務人員或全民不斷濫用醫療資源之結果，並造成資源上的浪費與損失。但若欲取消公共財的提供，又可能遭受到社會的反對。

已經施行一定時間的社會福利措施，政府通常難以取消之。蓋社會福利措施經過一定時間使用，人民已經習慣其存在；若後續政府以財政困難等原因，欲收回或取消福利制度，人民將會產生「相對剝奪感」而加以抗拒，或產生反彈聲浪。公務人員醫療保險與今日的全民健康保險似乎也陷入了同樣的困境之中。

然而，問題並非無改善之法，在民國 50 年 12 月 20 日，考試委員與銓敘部次長實地視察公務人員保險實施情況時，便針對當時的醫療保險提出相關建議與討論，茲歸納改善辦法如下：

1. 從承保機關、要保機關、監理機關三方面同時進行改善。
2. 加強監理機關之職權。
3. 制度面的補強。

上述三項辦法內容雖然仍屬原則性，但也可見當時醫療保險財務問題必已相當嚴重，以致主管機關需進行回應。

### 三、制度意涵與影響

相對於考試制度在政府遷臺後對考試院，以及社會大眾所形成的實質與象徵影響，銓敘制度由於影響範圍只限於政府內部人員，似乎較不「醒目」，但是若從作為考試制度的後續工作，以及對整體政府運作、甚至日後財政負擔等角度而言，則此時期銓敘制度的轉變，對整體文官制度的發展實具有極關鍵性的意義影響。

整體而言，行憲後至職位分類制施行期間銓敘制度的轉變，一方面是更充實訓政時期《公務員任用條例》、《文官俸給暫行條例》，以及《公務員考績法》的內容；另方面則配合當時情勢提出若干創新作為，雖然三法規範內容互異，然而研究團隊認為可從中歸納出共同的修法方向：

#### (一)更具體規範權利義務內容

行憲前為配合戰爭與各省情境巨大差異的需求，銓敘制度內容或較採原則性規定，或保留機關相當裁量空間，以期能發揮最大彈性；然而權宜行事結果勢必產生更多適用上的疑問與爭議，因此從行憲後公務員三法的修正方向，可看出採行更多具體列舉或界定的規定方式，如此將有助於減少爭議，同時釐清權利義務關係。

#### (二)更反映機關特性與績效要求

考試權雖然具有獨立性，但實務上與機關運作密不可分，而在動員戡亂、反攻大陸的時代環境中，藉由銓敘制度激發公務員貢獻專才、積極任事更是最直接的方法，故此時期公務員三法修正方向，如「考用合一」、「升等任用」，或是考績法的各項等第計分規定，都反映出銓敘制度不只是作為銓定公務人員身份與資格的標準而已，其更發揮「棍棒」與「紅蘿蔔」作用，促使公務員行事符合機關需求。

#### (三)更考量多元的個人因素

訓政時期銓敘制度主要是從機關本位立場，來界定相關任用條件，因此對公務員相關銓敘問題，基本上是根據簡薦委的「垂直」層級不同，作為區隔的標準。而行憲後公務員三法的修正方向，則明顯納入更多公務員

本位的考量因素，例如任用法中的試用規定、俸給法中的加給規定，納入這些多元個人差異後，將有助於使銓敘制度在「一體適用」的大原則下，反映處於不同地位、類別、專業，乃至於工作地點的公務員特性。

而除了上述轉變外，研究團隊認為公務人員保險制度的建立，更是此時期文官制度發展值得重視的課題。近年社會大眾屢屢質疑部分退休公務人員享有優惠退休存款利率的合理性與公平性，也就是「十八趴」的問題，並促使考試院採行相對的因應修正作為。然而各界在論辯之餘，往往未深入思考：「此制度當時為何有此制定？」此一根本性的問題，以至各方眾說紛紜，雞同鴨講。

從研究團隊歸納相關資料後發現，在當年環境下，「十八趴」不僅不是公務員特權，反而是政府因應艱困環境下，照顧公務員的良善美意。如前文所述，公務員退休法與撫卹法雖早於訓政時期即已制定施行，然而在戰事吃緊、政府財源困窘下，自難期望有效貫徹；政府遷台初期，局勢依然緊張，然而訓政時期開始任用之公務員，已有因年齡或年資原因而產生退休需求，在俸給微薄的情形下，為讓請領一次退休金者能安養天年，提高銀行存款利率不失為兩全其美的辦法：一方面政府可按年支付利息，免去一次支付巨大金額的財政壓力；另一方面退休人員也獲得較優厚的照護條件，得以安養天年。

當然在時空環境變遷下，實施優惠存款的條件已經消失，且法令也進行修改，然而今日探討「十八趴」問題處理時，應考量當年施行背景，以及不同時期適用者的生活條件差異：「食古不化」，以不變應萬變固然無法為今日社會大眾接受；然而「以今非古」，完全不考慮當年施行因素而逕行全盤推翻，恐將形成更大爭議及問題，因此分階段、分類別，針對不同條件退休人員採行不同調整幅度，或是較務實而可行的作法。

## 第四節 職位分類制的籌備

延續民國 29 年中央人事行政會議的決議，國民政府遷台以後，推動職位分類制乃成為文官制度的主要重點之一。然而，欲拋下沿用多年的官階官等制，而以職位分類制取而代之，並非一朝一夕之事。因此，經過近十餘年的籌設，從制度的研究、計畫、調查、實驗、以至法令頒行，可謂歷經層層的關卡與挑戰，本時期相關籌設工作終於接近可施行的階段。儘管如此，雖然制度上的法令設計已接近完成，但距實際施行似乎尚餘臨門一步，這一步便是公務人員的信任與接納。

### 一、制度背景

在職位分類的制度背景中，研究團隊主要從二方面來進行介紹：首先，於「職位分類籌畫的背景」小節，研究團隊將回顧職位分類制在訓政時期的源流，至戰後第一個職位分類研究單位的設立。而在「美國的經驗與幫助」一節中，則討論美國對於當時國民政府實施職位分類的引介及影響。

#### 〈一〉職位分類籌畫的背景

職位分類制應用於我國文官制度的構想，最早見於民國 29 年的中央人事行政會議，會中內政部便曾提議以職位分類制的實施，改善簡薦委制的不足，即希望以「職務」(工作內容)為基準，來設定人員薪給，同時據以評定考績，而非以「官等」(階級高低)決定收入多寡。在當時與會機關中，考試院、文官處、中央公務員懲戒委員會、財政部四部門也提出了類似的議案，希望以「官職區分」的進行，使簡薦委制的俸給與考績標準更為精確。雖然簡薦委制的品位區分概念，從封建時代至民國建立，已沿用千年以上，但這些議案的提出與討論，顯示了對文官制度的一種反思與改善的渴望，並形成了一股趨勢，成為引入職位分類制的主要基礎與理由。

然而，戰時的中央人事行政會議，雖然對簡薦委制的改善存有共識，卻沒有多餘的資源推動改革，直至國民政府播遷來台，職位分類制的籌畫方始進行。政府遷台後，考試院於民國 39 年度的施政方針中，便以「職位分類研究委員會」之籌設為主要施政目標之一，企圖爭取設立專責的委員會組織，來推動職位分類制的推行。因此，在民國 39 年 12 月 1 日，考試院便擬具《職位分類研究委員會組織條例》草案，送交立法院審議，但該項提案並未得到通過，立院希望該案能夠暫緩提出。未審議通過的「條例」草案，便得不到成立之法源，故考試院轉而以「行政命令」的方式自行公布之，在民國 40 年 6 月 7 日發布《職位分類研究委員會組織規程》，最初的職位分類制研究機構於焉成立，職位分類的籌畫便由相關制度的研究開始。

## 〈二〉美國的經驗與幫助

民國 39 年 6 月 25 日韓戰爆發，南北韓之間的戰爭，實為蘇聯、中共為首的共產勢力與美國領導的民主國家之間的對抗與角力；為了防堵共產勢力的擴張，以及對美國領土可能的侵犯，台灣在環太平洋島鏈上的戰略地位因此更顯重要，而美國與國民政府的建交與合作也由此重新展開。在雙方的合作關係中，我國積極汲取美國經驗以進行各方面的民主化與現代化；美國亦因台灣的民主化與現代化有助其鞏固東亞的區域安全，而樂意提供經濟上與技術上的援助。因此，在文官制度的改革過程中，對於職位分類制的各種考察，台美間也展開密切的交流活動。

職位分類研究委員會成立以後，我國開始進行相關的研究，美國方面也針對我國當時的文官制度進行調查，並提出報告和建議。民國 42 年 8 月 4 日，美國公共行政服務社提出「中國人事行政研究報告」<sup>7</sup>，對我國考試、銓敘制度做了綜合性的研究，並特別專章討論了中國職位分類制的現況與問題，並提出了建議與興革方向。美國的報告對職位分類中「職位」

---

7 〈中國人事行政研究報告〉一文引自《考試院編年錄》民國 42 年 8 月 4 日之記載。

的概念採取較廣義之定義，即職位分類不只有「工作職位」的分類，尚可有許多分類方法，故我國在當時亦有職位分類，只是報告認為：「...其範圍與用途均屬有限」。當時報告中所臚列之我國職位分類型態，茲簡單介紹如下：

#### 1. 職務地位之分類

依據工作性質較為廣泛的分類。如(1)教育類；(2)技術類；(3)顧問及專家類；(4)正規職員類。

#### 2. 職務依機構而分類

依據工作機構作為分類標準。如(1)中央政府機構；(2)省政府各廳；(3)縣市政府或鄉公所；(4)國營事業；(5)省營事業；(6)稅收事業；(7)教育機關；(8)軍事或國防機關。

#### 3. 正常之官階及等級

依據官階與等級制度作為分類標準，即(1)特任官；(2)簡任官；(3)薦任官；(4)委任官。報告中認為此種制度特別注重個人及其資格，而不注重其所從事之工作，故可視為一種職員分類，而較不屬於職位分類。

#### 4. 依職位階層之分類

依據工作責任的一般層次所做之分類，同官銜排列。如(1)部長；(2)次長；(3)廳長；(4)司長；(5)科長；(6)顧問；(7)專員；(8)科員；(9)辦事員；(10)事務員；(11)雇員。

#### 5. 特別分類制度

若干政府機構已訂立之職位分類制度，與西方制度有一定程度之相似。如基層警察機關的職務分類，(1)崗警；(2)警官；(3)督察；(4)股長；(5)科長；(6)分局局長。

上述我國職位分類方式的整理中，並沒有以「工作本身」作為分類基礎之項目，即沒有西方制度中的職位分類標準存在，此缺點即是當時所公認的文官制度上之瑕疵。明白制度上的缺點後，重點仍在未來改進的方向，故該報告亦提出了未來全面推行職位分類計畫應注意的事項和建議，如建立職位分類或工作分析計畫、建立相應的俸給準則、確立職位分類計畫的範圍、相關人事、經費、時間問題的克服等。「中國人事行政研究報告」對當時文官制度做出了綜合性的評析，也提出了進行一些未來執行上的建議，除了研究報告以外，美國尚提供國民政府實地考察的機會與專案補助的資源，對職位分類的籌畫給予實質的幫助。以下茲就職位分類實施的相關國外考察及專款補助作一介紹：

### 1. 國外考察

我國的文官制度是以官等官階分類為主，部分輔以職位工作之劃分，故欲在台灣全面推動職位分類，有必要前往該國作實地訪查，以汲取和學習他國的實際經驗。我國當時限於經費，並未直接前往美國進行考察，而是先就鄰近日本的經驗，作為研究對象。民國 42 年 11 月 13 日，考試院派職位分類計畫委員會設計組組長佟迪功、調查組組長吳浴文前往日本，考察該國政府辦理職位分類情形，以半個月至一個月為限期。其簽呈原文摘錄如下：

...本院對於該樣制度經設置研究委員會從事研究，現已搜集各國有關資料多種，研究人員亦多具心得。惟為辦理切實有效，似應實際考察其他國家辦理技術經驗，以資借鑑。查日本政府人事制度與我國最相類似，最近五年辦理職位分類業經完成，其牽涉問題與我國較為切合，且辦理期間較近，經驗最新，跡象易於觀摩。

蓋日本自我國唐朝開始，便有「遣唐使」之使節團體，來中國學習文字、官制，藝術等各項知識，故其人事制度也與中國的文官體制有許多相似之處，而其五年間的人事改革成果，也成為當時考察國家之首選。

雖然日本在文化上與我國有若干共同性，其改制成果也最為新近，但職位分類的起源仍來自於美國，故美國仍是國外考察的最主要重點。民國 44 年 5 月 25 日，職位分類計畫委員王撫州在赴歐洲出席國際勞工會議之時，趁此機會，考試院亦特准補助考察旅費，請其前往美國考察職位分類實施情形。王撫州在考察期間先後與巴魯區(Baruch)、達爾頓(Dalton)晤談<sup>8</sup>，討論職位分類制可能面臨的困難與解決之道。在王撫州與美方官員的會面中，所提出的幾個重大問題與回答摘述如下：

(1)職位分類推行的範圍問題：巴魯區認為推行範圍應盡可能擴大，重點在於保持薪給待遇的彈性，針對其職業內容給與應有的報酬。

(2)薪給表如何適用中國廣大地區之問題：巴魯區指出中國各地生活水準不同，雖同一職務使用同一薪給表，仍可以不同的「薪給率」(Pay Rate)調整之。

(3)職位分類制如何與官吏身份制調和之問題：巴魯區談到在一個重視官吏身份的國家，在推行職位分類制度的初期，為不讓不滿情緒過度升高阻礙改革，需盡可能保持官員已有的官銜。

另外，在王撫州與達爾頓的晤談之中，王氏亦歸納了達爾頓的建議摘要如下：

(1)推行初期，採用新制的範圍不宜太廣。

(2)推行初期應當較集權中央，以統一標準和運作步調；至各機關已熟悉新制度後，再行分權。

(3)推行職位分類的程序或步驟應具有充分的彈性。

---

8 依據考試院編年錄，民國 44 年 5 月 25 日之記載，兩位美方專家皆採原文直譯，而未見全名。據查證：巴魯區全名為：Ismar Baruch，當時為聯邦文官委員會（Civil Service Commission）職位分類局長，亦為 1949 年美國通過分類法（Classification Act）的職位分類設計人，美人尊之為：職位分類之父。另一位達爾頓，尚待查證。

(4)機關編制和管理方法由各機關自行決定，中央只控制人事。

綜合兩次會談所言，在職位分類推行上適合由小範圍的區域和中央政府主導開始，再逐步擴及各級機關政府，最後涵蓋所有政府雇員；整體過程中應保持制度上的彈性，以因應各種需求與意見；並儘量不去損及官員既有之利益。上述會談所提及之重點，也成為後續職位分類籌設中主要的思考面向和議題，並成為籌設計畫的一部分。

## 2. 專款補助

國民政府經過抗日戰爭、國共內戰，國力嚴重消耗，故財政資源有限，播遷來台後，由於台灣的經濟結構受到日本殖民的影響，以經濟作物的種植與出口為主，因此政府有必要再投入資源進行工業基礎的建設，方能成為「反共復國」的基地，並使民生經濟逐漸復甦，而美援的挹注(美援)即成為國民政府久旱後的及時雨。其中，考試院職位分類制的籌設，也受有來自美國的補助，於民國43年1月13日，考試院便去函行政院美援運用委員會，要求將考試院職位分類計畫委員會之美援申請書轉交駐華共同安全分署，以提取第一次的撥款；至該年7月28日，考試院與美援運用委員會簽訂相對基金合約，得到八十八萬七千元補助推動職位分類計畫。

綜言之，從人事行政研究報告、以至實地考察和專款補助，我國職位分類制的推行過程可謂在許多層面上皆受到美國的助益與影響。事實上，從民國44年3月14日與美國簽署共同防禦條約後，國民政府與美國的合作便涵蓋了軍事國防、政治經濟等面向，而文官制度的交流亦屬其一。故職位分類制推動的背景中，我國將美國的公共行政體系視為一個標竿學習的角色，積極引入職位分類的相關經驗與理論系統；因此美國公共行政的觀點、和人事行政上的舉措，也成為我國文官制度此時期主要的學習對象與變革方向。

## 二、籌畫過程

在職位分類制的籌畫過程中，研究團隊將聚焦於「職位分類研究機構的演變」、「職位分類制的試行」、和「職位分類法規的制定」之上。首先，職位分類研究團隊在籌畫過程中一直扮演著吃重的角色，並依據不同的階段與需要，進行各式改組與調整。其次，職位分類的實驗過程，代表著對職位分類初步研究成果的應用，在職位分類的實驗中，便能見到職位分類相關法律的雛形。最後，在職位分類的法制頒布中，許多政府機關開始浮現適應上的問題，也使得推行的進度受到阻礙而幾乎進入了停滯狀態。

### 〈一〉職位分類研究機構的演變

職位分類制在我國係屬新制，過去並無經驗可循，故推行過程需要有專責組織對其進行研究，以供法案研擬的參考，職位分類研究機構於焉產生，而職位分類研究機構也成為主導整個籌畫過程的角色。然而，職位分類研究機構的性質，近似為特定目標而成立的專案組織，因而在不同時期、因應不同的需要，其組織經歷多次的調整與改動。(見下表整理)

表 3-0-3 職位分類研究機構之演變

成立時間	相關法源	主要功能	備註
民國 40 年 6 月 7 日	《職位分類研究委員會組織規程》	國外制度文獻之整理。	
民國 41 年	《職位分類計畫委員會組織條例》	1.擬定職位分類實施計畫； 2.職位調查； 3.職位分類實驗。	1.由於經費限制，實際上於民國 43 年 10 月 9 日成立。 2.限定四年內完成職位分類之計畫。

民國 46 年 7 月 31 日	《職位分類督導 委員會組織規程》	督導職位分類制 的施行。	原職位分類計畫委員 會的業務工作悉數由 銓敘部接掌。
民國 48 年 1 月 12 日	《考試銓政研究 發展委員會組織 規程》	從事考試與銓敘 相關議案的研究。	不再專責對職位分類 制進行研究。

(資料來源：研究團隊自行整理)

職位分類研究委員會的成立，可謂職位分類研究機構設置的開始。民國 40 年 6 月 7 日，考試院公布《職位分類研究委員會組織規程》，開始了職位分類研究的工作。甫經成立的職位分類研究委員會，開始為考試院的法案擬定，搜集職位分類的相關法規、和經驗資料，並加以整理成冊，作為籌設計畫之用，其中包含各國實際運作情形、相關理論探討、和法律制訂研析等等。



考試院職位分類計畫委員  
舉行職位分類討論會後留影紀念(民國 44 年)

在資料搜集達到一定程度後，便邁入職位分類研究的第二階段，接續的重點即為實行計畫的擬定、職位調查進行、與小規模職位分類的試行。在民國 41 年，蔣中正總統公布《職位分類計畫委員會組織條例》，將「職位分類研究委員會」改制為「職位分類計畫委員會」，並令由該委員會主導職位分類計畫的施行，限期以二年時間完成工作；然實務上，改革計畫所需之時間甚長、人力甚多，考試院亦無成立該委員會之預算，故當時只能先籌措所需經費、並進行工作進度擬定。在實質條件滿足以後，職位分類計畫委員會方於民國 43 年 10 月 9 日正式成立，成為推動職位分類制之主要核心，而原本二年的完成期限也延長為四年。

職位分類計畫委員會的工作，除了對職位分類制擬定階段性的推動計畫之外，也負責各機關職位調查、以及進行職位分類制實際運用在機關上的實驗。所謂職位分類的調查便是對該機關所有職位數目、屬於何者職組、職級、職系等作一分類與整理。民國 43 年 12 月 1 日，考試院頒布《職位分類計畫委員會調查規則》，由職位分類計畫委員會專責對各機關進行職位調查，該調查屬於「非正式的」職位分類，亦可視為在正式分類之前的「預分類」。由於職位的分類涉及人員的薪給待遇之高低多寡，對於公務人員權利有重大影響，故考試院在民國 43 年 12 月 11 日，另外發布了《職位分類計畫委員會職位分類討論會辦法》，透過討論會的進行，以及意見的交換，確保在職位分類中的客觀與公正性。相關職位調查的初步結果，與過去職位分類研究委員會所整理的文獻資料，雖然對職位分類的推動有相當程度的認識，但立即推行新制仍有其風險存在，故局部而小範圍的實施(實驗)便是可欲的選擇。

職位分類推行的計畫在擬定完成後，便進入職位分類研究的第三階段，也就是以督導責成性質的組織，即「職位分類督導委員會」，來敦促職位分類的進度能夠依照計畫排定日程推行。在職位分類計畫委員會在成立之時，便有四年完成職位分類計畫之期限，故於民國 46 年 6 月 30 日，考試院正式結束職位分類計畫委員會之運作，其發布命令如下：

考試院六月二十九日令，略以四十五年度即將終了，職位分類計畫委員會應於六月底結束。所有業務，自七月一日起由銓敘部接辦。其有關考試事項，由考選部籌辦，並由院另行組織職位分類督導委員會以資督導。除督導委員會組織規程另行公布外，該會所有人員應分別由本院及兩部另行派用。

該命令中指示，職位分類計畫研究委員會解散後，其原有業務，由銓敘部修正組織法，增設「職位分類司」加以吸收。而關於考試事項則由考選部承辦，另外，也將成立職位分類督導委員會以監督後續職位分類的進展。因此，在民國46年7月31日，考試院公布《職位分類督導委員會組織規程》，成立督導委員會。然而，在實際運作上，督導委員會似乎與考試院院會產生功能上的重疊，有疊床架屋之嫌，因考試院院會屬於考選部、銓敘部之上級機關，對於銓敘部所掌理的業務，包含職務分類制的推行，亦有指揮監督之權。故民國48年1月12日，考試院將原本職位分類督導委員會改制為考銓研究單位，廢止《職位分類督導委員會組織規程》，改以《考試銓政研究發展委員會組織規程》代之。

職位分類研究的第四階段，似乎又回到了研究之上，但此時職位分類只是其研究中的一個子項。在《考試銓政研究發展委員會組織規程》中，考試銓敘發展委員會的職掌共有以下五項：

1. 關於現行人事政策及法規之研究事項
2. 關於公務職位分類實施程序之研究事項
3. 關於公務人員保險及福利之研究事項
4. 關於搜集及選譯有關銓政之資料事項
5. 關於院長或院會交議其他之研究事項

此五大研究事項，涵蓋了當時在考試與銓敘上的幾個重要議題，除了職務分類本身以外，尚有人事政策與法規、公務人員保險及福利之研究等。

而職位分類研究機構的演變，也從負責職位分類制單一目標的研究，即職務分類研究委員會，逐漸演變為職掌多項議題的考試銓政研究發展委員會。

細究職位分類研究機構之產生背景，似乎與民國 17 年成立的「編譯局」有若干雷同之處。但如上述所言，職位分類研究機構在不同階段，性質與功能產生部份的轉換，故研究團隊以職位分類研究委員會為代表，試與民初考試院編譯局之比較分析如下：

### 1. 相同之處

(1)資料搜集之功能：搜集既有的文獻資料、或外國的學說理論，加以爬梳編輯，以利考試院在草擬法案時有其根據與基礎。

(2)暫時性的幕僚組織：二者皆具有幕僚組織之性格，為形塑法案或推動法令而設，但又非常設性的正式幕僚，故當資料搜集飽和或法案業已完成，便會受到裁撤與整併。

### 2. 相異之處

(1)專門目的之有無：職位分類研究委員會有專門探究的標的，以職位分類為核心；編譯局則否，編譯局並未針對特定領域的法案作研究。

(2)替代性之高低：職位分類研究委員會有特殊而具體的職責與目的，不易受到其他機關的替代；然而，由於編譯局未有特定的研究範疇，故隨著考試院各部會功能的分殊化，法案制訂的專業性質提高，編譯局在法案研究的功能與重要性逐漸被稀釋。

質言之，欲對一個未知的領域進行法案的草擬，專案性質的組織有其必要性，以針對政策的需求作研究，故編譯局與職位分類委員會性質相當類似，只是職位分類研究委員會所承擔之任務，相較編譯局更為具體，有特定的目標與範疇，然而，在經驗資料逐漸飽和以後，必須再進行裁撤或整併，故職位分類研究委員會在民國 41 年改制為「職位分類計畫委員會」，後又於民國 46 年併入銓敘部，由銓敘部接掌其業務。

就以上的討論之中，可歸納出二個主要的重點：在職位分類研究機構與編譯局的比較中，可知不論在任何時空中，欲對新興領域進行法案的草擬，皆須經過一段時間的資料文獻搜集與整理，以專責組織對其進行各方面的評估與研究，以利法案的推行，此其一。而職位分類研究機構的演變，更在各階段不同的時期，對於職位分類籌畫分別產生特殊的貢獻，從資料搜集、擬定計畫、職位調查、職驗試行、督導責成、最後回到更進一步的研究，一步步嚴謹而有次序地將職位分類的推行接續完成，故研究機構作為一種幕僚單位的存在，在職位分類的籌設中扮演至為重要的角色，此其二。

## 〈二〉職位分類制的試行

我國的文官系統數千年皆是建立在官階官等的區分之基礎上，即簡薦委制。官階官等的區分雖然在等級上的劃分與排列井然有序，但卻可能發生同工不同酬、或重視年資而不考慮能力的情形。換言之，在簡薦委制中，擔任同樣職務的人，由於進入政府服務的時間長短不同，享有的待遇將有高低之分；而陞遷也以年資是否足夠為主要考量，能力的好壞則非其所考慮之重點。

在近代中國與西方的交流漸為頻繁的情況下，面對西方在政治、經濟、軍事等各方面的挑戰，深刻感受到西方在科技之進步、與國力之強盛，因而產生了學習西方器物科技、或制度法律的「現代化」的潮流。從今日的角度觀察，現代化一詞存在著諸多的爭議，其中最主要的問題，便是現代化概念的背後，隱含著西方的諸多作為皆為正確、或各種措施便是進步的看法。但即使如此，作為一國的統治者，通常採取實用主義或現實主義的觀點，將現代化當作提升國際地位、或競爭力的手段，以脫離被西方支配的景況。

在現代化的思維下，除了追求器物與技術方面的提升，制度規範的改革也是另一項重點，職位分類制即為其一。職位分類制的系統是以「工作」本身為基礎，在任用、薪俸、考績等公務人員的銓敘事項上，皆以人員所

在職位為考量，而非階級年資等因素，故能達到同工同酬、銓敘的公平性等優點。

然而，推行職位分類新制並非易事，尤其新制度將大幅影響全體公務人員生計和待遇。因此，謹慎而有計畫地逐步實現職位分類便是成功與否的關鍵，在當時，小規模的職位分類制之實驗，亦為計畫之一部分。經過職位分類研究委員會的文獻整理、職位分類計畫委員會的職位調查後，考試院對於職位分類之關鍵要素已有一定程度之掌握，亦能進行法案之草擬，透過小範圍的試行，有助於將初步成果應用於實際運作之上。

民國 44 年 5 月 5 日考試院院會通過了《職位分類計畫委員會舉辦職位分類實驗辦法》，該辦法中選定了數個將進行職位分類實驗的機關，受選機關如下：

1. 台灣省宜蘭縣政府及其所屬各機關。
2. 台灣省農林廳及其所屬各機關。
3. 台灣省衛生處及其所屬各機關暨各縣市衛生院縣市立醫院。
4. 台灣省警務處及其所屬各機關暨各縣市警察局。
5. 中央通訊社。
6. 招商局。

上述實驗機關之產生，似無一定之標準，但由結果觀察，符合了美國學者達爾頓之建言，即「推行初期，採用新制的範圍不宜太廣」；職是之故，在實驗機關的選擇上，以小範圍並易施行為主，俾以取得初步成果和經驗。

這些受選的實驗機關，將適用另一套新的文官系統與規則，這些規則首見於民國 45 年 2 月 29 日，考試院所公布《職位分類計畫委員會實驗職位分類實施辦法》，該辦法的重要條文摘要如下：

**第二條** 本辦法所列各用語，其定義如左：

- 一、職位，係指分配與每一工作人員所應處理之任務與職責。
- 二、職級，係指工作性質、工作繁簡難易、責任輕重、及資格條件充分相似之若干職位。
- 三、職系，係指工作性質充分相似之若干職級。
- 四、職等，係指工作繁簡難易、責任輕重、及資格條件高低相等之職級所列之等。
- 五、職級規範，係指職級工作性質、工作繁簡難易、責任輕重、及資格條件之書面敘述。
- 六、歸級，依指職位歸納於職級。

第三條 職位應依其工作性質、工作繁簡難易、責任輕重、及資格條件，予以分類。

第十二條 實驗機關辦理各職級人員考試、任用、俸給、考績等辦法另訂之。

在該辦法的規定中，新的文官系統是以職位、職系、職級、職等所組成，與過去的簡薦委制完全不同，簡薦委制以垂直的官階等級區分為主，而職位分類雖也有職等的劃分，但更強調各種職位之區別。這些職位的區分，皆來自「分類」的概念，分類的概念相當簡明易懂，但實際操作，難度甚高。例如職位是分類的基本單位，先要依職位所任工作的性質，區分職系，有時一個職位的工作性質，屬於兩個以上不同的職系，便要有一定的標準（如工作的重要程度與所需時間等）來判斷其應屬職系；職系確定之後，還要依其所任工作之繁簡難易與責任之輕重以及所需專業知能等條件，判斷其應屬職等。此種將一個職位歸入應屬職系及職等之動作，稱為「職位歸級」，因為職系與職等的結合，即形成職級。受實驗機關除了將適用新的文官系統外，考試院也將實驗機關的考試、任用、薪給、考績四者，分別另予規範。在45年4月20日，考試院核定《職位分類實驗機關人員考試辦法》、《職位分類實驗機關人員任用辦法》、《職位分類實驗機

關人員薪給辦法》和《職位分類實驗機關人員考績辦法》，事實上，新的職位分類四法較原法簡要許多，而職位分類四法與原法的核心宗旨並無不同，只是在考試、任用、薪給、考績的實行上修改成為以「職位分類」為基準。

## 〈二〉職位分類法規的制定

職位分類法規即是指《公務職位分類法》的制定，以及在職位分類制之下的考試、任用、俸給、考績四項法令的公布。在職位分類計畫委員會結束後，其工作悉數由銓敘部接辦，在職務的交接過程中，負責職位分類制推行的層級逐漸提高，並成為銓敘部正式的業務項目之一。另一方面，計畫委員會的解散，也代表著計畫、調查、實驗等工作逐漸告一段落，而進入正式的法令研擬與施行之階段。

在法案研擬過程中，正式的法規仍沿用在實驗階段中的所設定的法律架構，即先以職位分類法為基礎，再配合其他適用於職位分類制之考銓法令。易言之，先在職位分類法中定出職位分類制主要的原則，再利用其他新制的公務人員法規補足各方面的細節，前者如骨幹，後者則似血肉，二者相合即為職位分類之系統。

民國 47 年 10 月 30 日，總統公布《公務職位分類法》，該法重要條文摘要如下：

**第一條** 公務職位分類依本法行之。

**第二條** 本法中之專用名詞其意義如左：

- 一、職位，係指分配與每一工作人員之職務與責任。
- 二、職級，係包括工作之性質繁簡難易、責任輕重、及所需資格條件相似之職位。
- 三、職系，係包括工作性質相似之職級。

四、職級規範，係每一職級工作之性質繁簡難易、責任輕重、及所需資格條件之書面敘述。

五、歸級係將職位歸入適當之職級。

六、職等係指工作性質不同，而工作繁簡難易、責任輕重、及所需資格條件程度相當之各職級所列之等。

第三條 適用職位分類之機關或職位應經立法程序公布之。

《公務職位分類法》的頒布，可謂奠定了職位分類制推行的基礎，也是其他法令依循的骨幹，其主要意涵歸納如下：

### 1. 職位分類系統：

職位分類制度的主要特色，是作業程序與方法上的較為合於科學與客觀原則，先作各機關各種職位的調查，然後根據各職位的工作性質，分門別類，形成職系；再就各職位所任工作與責任的繁簡輕重，依據較為客觀的標準（共有七個因素）來品評各職位的高低層次，形成職等；職系與職等之結合，形成職級。因此，凡列在同一職級內的職位，即表示其性質相似與程度相當，即可依同一的任用與俸給標準處理。

### 2. 工作的標準化：

各機關依規定應對所屬各種職位，撰寫職位說明書，說明書之內容，主要包括：工作內容（採列舉式）、工作方法及所負責任等，促使工作標準化，作為機關內部工作指派及新進人員訓練之用，亦可作為考核依據之一。

### 3. 歸級

職位歸級是職位分類計畫中最後一個步驟；歸級之後，一個職位應屬的職系與職等即已確定，因其影響一個職位的職等高低，所以最為公務人員所關心，所引起的爭議亦最多。

依照實施職位分類的步驟，是先對各機關的職位進行調查，然後依各種職位的性質，統一區分職系，製作「職系說明」，再依各種職位所任工作的難易與責任輕重，根據客觀因素，評定統一之職等，製作「職等標準」，同一職系與同一職等結合為一個職級，製作『職級規範』。所謂職位歸級，即將每一職位，經過分析與品評程序，歸入適當職級。因全國須要歸級之職位數目龐大，故銓敘部規定，較高職等（八至十四職等）由該部歸級，較低職等（七職等以下）由中央各部會及省（市）政府自行歸級。

#### 4. 職位分類制度遲遲未能付諸實施

在該法第三條中規定，適用職位分類制的機關或職位，需經立法程序方得適用，意謂《公務職位分類法》頒布後，對現有文官制度並未產生任何實質的影響，尚需立法程序的公布，才能落實到特定機關。該條文的制定，可謂一時權宜之措施，一者因為職位分類係屬新制，於我國舊制又相距甚遠，故為保持推行上之彈性，加具立法程序的但書；二者其他考銓法令尚在研擬，無法一步到位，考慮立法時程等因素，而以該條文暫緩實際之實施。

《公務職位分類法》頒布之後，推行職位分類的速度似乎慢了下來，因為距離《公務職位分類法》公布五年之後，職位分類的其他相關法案才相繼誕生。民國 52 年 3 月 14 日擬定《分類職位公務人員考試法草案》，4 月 25 日《分類職位公務人員任用法草案》，5 月 2 日《分類職位公務人員俸給法草案》、《分類職位公務人員考績法草案》，上述四者即為職位分類制中的公務人員考試、任用、俸給、考績法。但即使有了考試、任用、俸給、考績上的規定，職位分類制也未見進一步落實，而是進入了遲滯的階段。

職位分類制施行的停滯，事實上來自公務人員的質疑與不適應，這些質疑與不安也反映在職位歸級的進度上。在頒布《公務職位分類法》後，歸級作業並未順利地在短時間完成，由於歸級涉及公務人員的種種待遇，故容易引起爭議與不滿，這些爭議與不滿也經常演變為質疑與不安。一方面為使歸級作業能夠繼續進行，一方面又考量歸級作業的可行性，故前段

談過，考試院決定將歸級作業進行分工，由考試院負責職系的分類、和高階官員的歸級作業，並授權較基層的機關則自行辦理歸級。在職系的分類上，民國 50 年 2 月 21 日公告「公務職位分類職系說明」，將政府機關劃歸為 159 個職系；在歸級授權上，民國 53 年 7 月 6 日公布《職位歸級授權辦法》，規定「中央各機關及省(直轄市)政府所屬各級機關第七職等以下之職位，及其所屬公營事業機關第十三職等以下之職位，由中央各機關及省(直轄市)政府(以下簡稱各機關)自行辦理歸級及覆核，其餘職位之歸級及覆核應報由銓敘部辦理」。

雖然考試院對歸級作業作出了上述的處理，並試圖解決相關的問題，但顯然職位分類的進程已經趨緩，而《公務職位分類法》第三條的權宜規定，正好使得簡薦委制的持續有了暫時的庇護所，相對也使職位分類制的徹底實施更難確定。

### 三、制度意涵與影響

如第二章第四節所歸納，早在民國 20 年考試院成立初期，為了使新建文官制度更符合時代潮流，當時戴院長即派遣沈觀鼎、馬洪煥，以及陳有豐三位先生至日本考察文官制度，因而吸收國外新知與經驗，遂成為我國文官制度發展的傳統之一。對日抗戰期間乃至於戰後經營臺灣，政府與美國關係密切，因此引進美國人事行政經驗，不僅為美方所支持(提供研究經費)，自然是當時環境下的正常選擇。

然而從職位分類工作的發起、研議，以及試行等各階段，卻可發現遭遇重重障礙，這其中固然有可能因為對制度內涵不瞭解所形成的疑慮，但從事件發展過程，研究團隊認為主要原因應在於二個，一是與傳統簡薦委制的衝突；二是施行過程中各方共識未能建立，以下分述之。

首先，在與簡薦委制的衝突上，儘管職位分類制自成一套完整的邏輯與作法，然而長期以來，各級政府人事制度基本上是建立在以垂直官等差異為基礎的簡薦委制，即「品位制」上，各項人事制度都是以「人」為中心，同時在時局動亂下，機關更需要彈性的權宜措施；相對地，職位分類

制則是以「職務」為中心，各項權利義務都是基於職責內容、工作輕重來設計的，人的因素則儘量排除。就用人機關而言，推動職位分類應可以達到「因事擇人」、「用人唯才」的理想，同時也更容易進行人員考績及其他人事管理工作，然而此種考量卻忽略了我國文官制度的一項重要傳統，即從事公職不僅是「工作」，更是一種身份地位的象徵，同時一般人選擇公職等於是一生投入公職，因此層級間的晉升將更為重要。這些「特殊國情」若無法反映在新制中，則注定難以落實。

其次，在各方共識建立上，雖然推動職位分類是由總統親自下令執行，甚至於成立了「計畫委員會」、「研究委員會」、「指導委員會」負責推動，但是前二者較偏重於職位分類法制訂定與職位調查等技術性工作，後者則產生與銓敘部間權責的競合，相對地，各用人機關、當事人的意見，卻相對顯得不受重視，雖然在當時戒嚴體制下，各類決策採行「由上而下」的集權方式本屬正常，然而因為此事涉及機關用人權，並直接影響公務人員切身權益及未來生涯發展，在主事者未能提出有力的變革理由，以及對後續文官制度的影響下，自然會引起各方疑慮，甚至於即便採行試辦，也無法據以說服不同性質、層級機關及人員配合採行。

除了上述二項與職位分類制度有關的因素外，研究團隊認為尚有一項雖無直接關連，但意義卻極重大的因素值得注意，那就是我國文官制度設計強調「一體適用」，即不同類別、機關公務人員基本上均適用同一套法制體系，即便法令不同，彼此間也可以相互對照比較，因此任何變動都是「牽一髮而動全身」的，基於此，要一方面區隔不同職務的差異性，另一方面又要彼此取得衡平對比，遂成為極繁瑣而不可能的任務，相對地，美國聯邦政府雖然也設有人事主管機關，但各部會仍擁有相關彈性與自主性，故較能進行職位分類並建立特有的人事制度，因此若從體制上的根本差異觀之，職位分類推動失敗，應是可以預期的必然結果。

雖然從今日 21 世紀的時空，我國文官制度已進入「二制合一」的時代，回顧職位分類制度推動過程似乎已「無關緊要」，然而從制度變革與發展的角度而言，此段歷史卻極為重要而值得引以為鑑：一般引用國外制度時，「引

進先進國家成功經驗」與「橘逾淮為枳」，是常見的二種相反觀點，二者雖各言之成理，但也有過度簡化問題的缺失，本節歸納職位分類制推動過程，主要是在主張下列論點：

第一，職位分類制度本身無關「好」、「壞」，而是以「職位」為中心，自成一套邏輯與作法的人事行政制度設計。

第二，我國文官體系經過多年施行，則形成以「人」為中心的制度原則與文化。

第三，引進新制度的重點，不是在「移植」，即技術上的改變；而是「融合」，即新舊制度間的適應與折衷。

觀諸日後職位分類制的施行與「二制合一」的形成，似也是朝上述路徑進行，故若引進國外經驗仍是未來我國文官制度發展的重要策略，則此時期推動職位分類制的經驗，就殊值吾人學習與反省。

## 第四章 兩制分合(民國 56~81 年)

本章主要介紹人事行政局的成立及影響，以及職位分類制施行的過程。在第一節中，將介紹人事行政局的設置由來、及其與考試院之間的互動關係；第二節與第三節，則主要介紹兩制並行時，分類職位考試和分類職位銓敘法規之特色與內涵；最後在第四節，將說明兩制合一、新人事制度建立之過程，亦附帶說明兩制合一後的考試、銓敘法規之內容。

### 第一節 行政院人事行政局的成立

民國 36 年 3 月 31 日，《考試院組織法》隨著《中華民國憲法》的實施而進行修正後，直至民國 50 年代中期，考試院的組織架構與職權皆未有改變。然而，在民國 56 年 7 月 27 日行政院人事行政局(以下簡稱人事行政局)成立，使得考試院的部分職權產生移轉；即是將銓敘業務的「實際執行之權」歸人事行政局轄屬，而考試院銓敘部則保留銓敘制度的「法規政策研擬之權」。因此，本節將由人事行政局的成立，探討考試權在此期間產生的變化；以及考試、行政兩院之間的合作與折衝。

#### 一、從動員戡亂至人事行政局成立

##### 〈一〉動員戡亂臨時條款

人事行政局的成立，其中最主要的依據，便是來自於總統「設制動員戡亂機構」及「調整中央行政機構及人事機構」的權力；而這兩項權力又源於當時《動員戡亂臨時條款》之修訂。在民國 55 年 3 月 19 日，當時國民大會為選舉第四任總統，同時適應在無法立即反攻大陸，但政府各項施政又要能延續的特殊需要，故乃針對《動員戡亂臨時條款》進行增修，而賦予了總統上述之權，其增列條項摘錄如下：

「動員戡亂時期，本憲政體制，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。」(第四條)

「總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區或光復地區，均得訂頒辦法實施之。」(第五條)

藉著《動員戡亂臨時條款》的修訂，當時蔣中正總統便有「設制動員戡亂機構」及「調整中央行政機構及人事機構」之權，並且開始著手進行行政機構的改革、和人事行政機構的增設。依據〈人事行政局紀要〉，茲將民國 55 年 12 月 6 日，蔣中正總統之手書摘述如下：

「行政機構之現有組織，必須徹底做一次總檢討與修正，希對院本部與各部會組織全盤提出，由行政院組織研究會詳加檢討後，限於四中全会前提出意見之總報告候核。」

「行政院設立人事考核任免局，並賦予設計人事儲備與退休業務等職掌。」

從蔣中正總統的手書中，可見人事行政局最初的概念為「人事考核任免局」，就字義上觀察，其職權主要為人事考核與任免，以及後述的人才儲備與退休業務的設計權。

民國 55 年 12 月 21 日，行政院依照總統指示，提出了《行政院對行政機關檢討改進意見綱要》，該綱要中建議：

「增設人事行政機構，綜理行政院及所屬各機關人事業務，並依據施政需要，配合考銓機關，統籌人力發展、人才儲備、訓練，以及人事任免、考核、退休等業務之設計與執行」

由綱要中可知，當時的行政院尚未對人事行政局的正式名稱作出決定，而以「人事行政機構」指稱之。然而，在該綱要中，已對人事行政局的基本的角色與職能進行定調，其一為「配合考銓機關」；其二為統籌人力發展、人才儲備、訓練，以及人事任免、考核、退休等業務之設計與執行。

對於此角色與功能定位方式，研究團隊認為堪稱巧妙之舉，因為其一方面避免了與考試院的權責衝突，另一方面也顧及行政院人事管理的實際需要，理由有下：

首先，就第一項而言，此人事機構仍然屬於考試體系，且要配合考銓機關(當然是指考選部、銓敘部)，故本機構設立並未挑戰考試院的憲法地位。

其次，就第二項而言，本人事機構主要為統籌(行政院所屬)人力發展、人才儲備、訓練，以及人事任免、考核、退休等業務之設計與執行，簡言之，其功能是執行為主的，而非政策制定與法制主管機關，因此也與考選、銓敘兩部業務有所區隔。

其後在民國 56 年 3 月 18 日，行政院研擬了《行政院人事行政局組織綱要草案》，在呈總統府初審與複審，並提交國家安全會議報告後，該年 7 月 7 日行政院正式擬提《行政院人事行政局組織規程草案》，在中常會報告後，於 7 月 27 日由總統公布施行。

從上述《行政院人事行政局組織規程》草擬審查到公布實施的過程中，可歸納以下重點：

1. 雖未經立法程序，但仍經過多次的審查。

《行政院人事行政局組織規程》之性質屬行政命令，一般在行政院會通過之後，行政院便可逕行公布實施。但是在《行政院人事行政局組織規程》的訂定中，卻經過總統府初審、複審，以及國家安全會議和國民黨中常會的提報，可見其重要性遠超過了一般行政命令。

2. 性質為行政命令，但是由總統公布。

一般行政命令，在行政院院會通過後，便由行政院長公布施行，但《行政院人事行政局組織規程》卻是由總統公布實施。據此可知，該組織規程表面上是法位階較低的行政命令，但實際的法律效果與影響，可能超越了行政命令位階所能規範之範圍。而事實上亦為如此，因為該規程涉及了兩

院權限之變動與移轉，已經屬於「憲法保留」之範圍，所以必須藉由《動員戡亂臨時條款》所授總統之權，由總統來對人事行政機構之組織進行調整。

## 〈二〉人事行政局權責

民國 56 年 7 月 27 日蔣中正總統公布《行政院人事行政局組織規程》後，接著任命王正誼為首任的行政院人事行政局局長，並由台北市政府撥借懷寧街 109 號房舍作為辦公處所，於是人事行政局乃於該年 9 月 16 日正式成立。

《行政院人事行政局組織規程》的條文中，規定人行局主要職責為「統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政」，並主要由「四處二室」所組成(不包含會計室、人事室)，其重要法條摘要如下：

### 第一條

行政院在動員戡亂時期，為統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，加強管理，並儲備各項人才，特設人事行政局。

人事行政局有關人事考銓業務，並受考試院之指揮監督。

### 第二條

人事行政局設左列各處室：

第一處

第二處

第三處

第四處

秘書室

安全室

### 第三條

第一處掌理左列事項：

- 一、綜合統籌各級行政機關及公營事業機構之人事管理事項。
- 二、關於人事政策及人事法規之研議及建議事項。
- 三、關於行政院所屬各級機關人事機構設置變更之擬議或審核事項。
- 四、關於行政院所屬各級機關及公營事業機構內人事人員派免、遷調、考核、獎懲之擬議事項。
- 五、關於戰地及收復地區人事制度之規劃研擬事項。
- 六、關於各項人才之儲備事項。

### 第四條

第二處掌理左列事項：

- 一、關於各級行政機關簡任以上人員派免、遷調之研議審核事項。
- 二、關於各級行政機關組織法規及編制員額之研議事項。
- 三、關於行政院所屬各公營事業機構首長及董監事派免、遷調之審核事項。
- 四、關於行政院所屬各級機關需用人員之統籌分發擬議事項。

### 第五條

第三處掌理左列事項：

- 一、關於各級行政機關考核制度之規劃及增進工作效率之擬議事項。
- 二、關於各級行政機關現職人員之調查、考核、統計、分析事項。
- 三、關於各級行政機關考績、獎懲之核議或審核事項。
- 四、關於各級行政機關及公營事業機構之政績、業績考核資料之整理事項。

五、關於各級行政機關公務人員職前訓練、在職訓練、工作講習、公餘進修、公費考察之規劃擬議事項。

六、關於各級行政機關請頒勳獎、榮典及褒揚案件之擬議事項。

#### 第六條

第四處掌理左列事項：

- 一、關於員工待遇、獎金及福利之規劃及擬議事項
- 二、關於各級行政機關公務人員保險業務改進之建議事項。
- 三、關於各級行政機關公務人員退休、撫卹之規劃核議事項。
- 四、關於人事資料之調查、統計、保管及分析運用事項。
- 五、關於人事簿冊、卡片之編造登記事項。
- 六、關於人事業務研究發展及有關刊物編譯出版事項。

上述條文內容可以歸納下列重點：

1. 人事行政局是隸屬於行政院之下，統籌辦理行政院所屬機關及公營事業人事管理之組織；其中涉及人事考銓業務，同時並受考試院之指揮監督。
2. 第一處主要統籌行政機關與公營事業之人事管理，並有人事法規的研議之權，其功能偏重於人事政策的統籌與規劃。
3. 第二處掌理人員的派免、遷調之審核；組織法規、員額編制之研議；以及各機關需用人員的統籌分發，其功能著重於組織和人員的管控與調度。
4. 第三處掌理考核制度之規劃；人員的考績獎懲和相關統計分析；以及各種訓練措施之擬議，故其功能偏向公務人員之考績、訓練等相關事務之推展。

5. 第四處掌理員工待遇福利；公務人員保險、退撫制度之規劃，以公務人員的福利照顧為其核心業務。

綜言之，《行政院人事行政局組織規程》的制定，對考試權的影響主要有二大面向：第一，行政院人事行政局的成立，將行政院人事管理機制的定位，由「獨立制」轉換為「部外制」。依據四個處室掌理之事項，可知當時行政院所屬公務人員的派免、遷調、考績、獎懲、訓練、福利、待遇、保險、退休、撫卹之規劃與執行權，皆歸人事行政局辦理執行，由於行政院所轄機關眾多(包括各級地方政府)，因此人事行政局的各項措施都會影響數量龐大的公務人員，故其影響力之大不難想像。不過儘管如此，人事行政局在許多事項仍須與考試院「研議」、「擬議」、或「建議」；換言之，若行政院有人事法規欲推動或研修，仍要與考試院相互討論、交換意見，並透過考試院或會同考試院進行法案的草擬與送審。

第二，行政院人事行政局雖隸屬行政院，然而其辦理考銓業務尚受到考試院指揮監督，故形成了「雙重隸屬」之特性。當時對此雙重隸屬現象以及人事行政局的定位問題，產生了正反兩面看法。持正面態度者認為，人事行政局所處的地位，剛好可以作為行政與考試兩院於人事管理上，一座溝通與協調之橋樑，並促進院際間的合作與對話，以齊力解決當時的人事問題。相對的，持負面評價者則認為，人事行政局的成立，雖提高行政院在人事管理上之自主權利，但行政院人事管理需求，與考試院所擬定的政策方向，不一定相互契合，因此若在人事政策方向尚不明朗的狀況下，人事行政局本身應支持何方？或是能否提出本身特有政策主張？皆是未定之數，這些都可能形成行政與考試二權的矛盾與衝突。然而，不論人行局究竟是考銓事務上的助益或阻力，可以確定的是，就文官制度整體而言，行政院內部新設了一個「人事管理機關」後，將使原先考試院及考選、銓敘二部功能及運作產生改變，且考試院依憲法 83 條規定，作為國家最高考試機關，對各類人事制度負有指揮監督之責，因此人事行政局成立後，考試院與行政院在人事行政上需更密切的溝通與合作，將是必然的趨勢。

## 二、考試院與人事行政局的互動

如前節所述，人事行政局的設置，由於其職權與地位的特殊性，似乎在行政權與考試權之間，另闢了一塊「中介的區域」，其機關歸屬於行政權，但職務內容卻歸屬於考試權；易言之，同時擁有行政、考試二權之屬性與職權，又有別於單純之行政、考試二權。

人事行政局特殊的地位，固然當時有正反兩方不同的看法，不過即便如此，其設立確實為考試和行政二權的溝通創設了一個平臺或場域。回歸人事行政局最初的設置目的，即是為了促進兩院之間人事管理問題之改善；而在實際的運作中，院際間的合作協調、與衝突矛盾本是可能同時存在的。也因此，研究團隊試圖分別由合作與協調、衝突與矛盾兩面向，藉由〈考試院編年錄〉、和〈人事行政局紀要〉之首長談話資料，勾勒考試院與人事行政局互動之原貌。

### 〈一〉合作與協調

在人事行政局成立初期，各方多抱持著樂觀的期待。希冀在人事行政局的創設後，能夠在「考用合一」、「職位分類」、「考績評量」、「福利待遇」、「退撫與保險」、「訓練進修」等人事問題上，有更進一步的突破與改善。而從當時多位首長的談話或訓勉的紀錄中，部分人事問題確實透過院際間的合作與協調，而得到了解決或是改進。因此，以下研究團隊將以當時的副總統嚴家淦、考試院院長孫科、考試院副院長楊亮功之講話為代表，歸納此時考試院與人事行政局互動合作之初步成果。

民國 57 年 2 月 12 日，人事行政局所舉辦之公務人員訓練班第一期訓練開訓，當時的副總統嚴家淦、和考試院副院長楊亮功皆到場訓勉受訓人員，並對說明考試院與人事行政局之關係，作出了簡單的界定。二者講談內容茲摘要如下：

嚴家淦(副總統)：「...行政院成立人事行政局之後，有個最大的改進，那就是考試院與行政院之間有了一個橋樑，考試院有許多政策可以透過人事行政局來推行，行政院有什麼意見也可透過人事行政局向考試院提供...」

楊亮功(副院長)：「我覺得行政院對於這次高普考試有兩大措施，實值得大書特書的。一、這次高普考試及格人員行政院全部錄用。本來高普考試即所謂文官考試就是任用考試。在政府未遷台以前，歷屆高普考試及格人員，皆分發各機關儘先任用。來台灣以後，因為各機關人事緊縮，以致高普考及格人員未能及時分發任用，根據統計自三十九年至五十六年六月高普考試及格總計為 12985 人。除考選部推介 1488 人外，銓敘部分發任用僅 203 人，佔總數百分之十二。因此歷屆高普考試形成為一種資格考試...二、過去在政府未遷台以前，對於高普考錄取人員，亦有職前訓練之辦法。不過是由考試院自行辦理。來台以後，這種訓練就一職直未能舉行。因為既未確定錄用，所以亦不需要舉行這種訓練。這次人事局對於高普考及格人員給予職前訓練，亦可以說是一種必要的措施...

...考試院是選拔人才機關，行政院是任用人才機關，選拔與任用必須配合。如果只是選拔，而不經任用，則選拔是等於零。亮功常常想到學校是一種製造機關，考試院是採辦機關，行政院是應用機關，這三種機關必須有適當之配合。製造機關必須產品優良，採辦機關必須精於選擇，並且注意於應用者之需要。任用機關不僅要應用，尤須用得其當。換言之，就是學那種科目，就要分配到那種適當的地方。」

另外，民國 59 年 6 月 1 日，人事行政局舉行職位分類實施績效第一次檢討會報時，考試院院長孫科亦到場致詞，發表有關對行政、考試兩院合作之看法，其談話內容摘述如下：

孫科院長：「自人事行政局成立，依規定隸屬於施政用人的行政院，而其有關考銓業務，則依規定應並受考試院的指揮監督。當初有人擔心，人事行政局幾乎是處於兩院的夾縫之中，其處境是很艱難的。但兩年多以來，事實證明，

人事行政局以成為兩院最直接的橋樑，和最有力的紐帶，使得兩院合作協調的理想具體化。據王局長對兄弟報告，兩年以來，行政院分發任用的考試及格人員，已達八千多人，不但是近年考試及格人員都有了出路，就是過去多年考試及格的人員，也獲得分發任用的機會，已使考試院多年來主張的考用合一政策，得到迅速有效的推行。兩年來退休資遣的人數，在比例上亦較過去增加了四倍。更顯然的，是考試院籌議多年的職位分類，亦經人事行政局的努力規劃，從加強職位功能以至修正職位分類法規，一氣呵成，為時不及兩年，終獲順利實施。這是行政、考試兩院高度合作協調的成就，足見五權政治之下，合作協調，決無難事，亦無事不可成功。」

在以上嚴家淦副總統、孫科院長、以及楊亮功副院長的論述中，可以歸納幾項重點如下：

#### 1. 人事行政局扮演考試院、行政院間溝通橋樑的角色

副總統嚴家淦以「橋樑」來比喻人事行政局在考試、行政兩院間所扮演的角色，認為考試院的政策可以透過人事行政局來推行，而行政院的意見也可透過人事行政局向考試院提供，因此有助於二者之間的溝通與合作。

考試院副院長楊亮功也以製造機關、採辦機關和應用機關來類比學校、考試機關和行政機關；易言之，學校是一種製造機關，考試院是採辦機關，行政院是應用機關。若這三種機關配合得當，國家人才資源便能得到充分的使用；反之，若無法相互合作，不但浪費國家所培育的優秀人才，也可能進一步影響政府運作的良窳。特別在考試用人上，行政機關與考試機關的合作，事實上便是人事行政局和考試院的相互配合。因此，人事行政局在採辦與應用的銜接上更顯其重要性。

#### 2. 公務人員錄用率的上升

回顧先前章節所言，在文官制度建立之初，公務人員之任用，考試係屬其中一環，雖形式上應為任用之最正式管道，但實務上仍有許多途徑可為之；又政府遷台後，公務人員考試任用採列冊候用，及格者並未給予分

發，而是列冊送各該機關候選。諸多因素使得「錄用」率相當低落，甚至有高考及格而十餘年未得分發之例。

「考」、「用」之間無法配合的問題，在人事行政局成立後的第一年，即有顯著的改善，楊副院長對於該年度高普考及格人員全數任用之事實，特別予以肯定；對比民國三十九年至五十六年之間，考試及格人員分發任用之比率僅有百分之十二，該年度在「考用合一」的落實上，可謂有重大之突破。

人事行政局成立兩年後(民國 59 年)，孫科院長亦對考用合一的進展甚為嘉許。因為兩年多以來，透過人事行政局的統籌與整合，行政院分發任用的考試及格人員，達到了八千多人。不僅使得後來的考試及格人員，皆能進入政府機關任職，連過去多年前的考試及格人員，也獲得分發任用的機會，讓考試院一直以來所主張的考用合一政策，得到迅速有效的推行。

### 3. 公務人員職前訓練的落實

楊副院長指出，由於早先考試及格後，人員能否任用分發常是未知之數，因此公務人員的職前訓練無法推展實施。若在榜示後，將及格人員全數召集進行訓練，但其後大部分人員卻不進行錄用，勢必造成行政資源上的浪費；而以列冊候用制論，在整個分發的過程中，考試院也無法事先預料某行政機關將有幾個缺額，而將錄用哪幾位及格人員，故最後公務人員的職前訓練便顯得窒礙難行。但在人事行政局成立後，隨著考用問題的改善，公務人員的錄用與分發變得更有可預期性，而考試院方面，在公務人員職前訓練上，也逐漸得以落實。

### 4. 職位分類制的實施

自國民政府遷台後，考試院便開始著手進行職位分類制之籌備，雖然在民國 47 年便有《公務職位分類法》此一原則性法規頒布，但是職位分類的推展速度似乎放緩了下來，至民國 52 年方有分類職位公務人員考試、任

用、考績、俸給四法之「草案」，而分類職位公務人員四法之實施，尚須待到民國 56 年 6 月才由總統明令公布。

職是之故，對於職位分類考試院可謂已籌畫多年，雖然最後終使法案得到通過，但真正在行政機關內部的推動才正要展開。因此，在職位分類制的實施上，人事行政局成立後，對此亦著力不少，從加強職位功能、修正職位分類法規、以及後續的分批實施職位分類制度等等，相對減輕了考試院之負擔，也加強了推動執行上的效率。

## 〈二〉衝突與矛盾

除了正面功能，人事行政局和考試院之間，由於雙重隸屬關係的變動性，也難免產生摩擦和衝突。事實上，人事行政局成立雖然如前所述改善了部分人事行政問題，但仍然無法消除所有人事革新之障礙；甚至，在其解決問題的同時，新的挑戰亦隨之出現。於是負面評價與懷疑便隨之而至，同時在與考試院之關係上，也將產生矛盾與衝突。

上述現象可用第二任人事行政局局長陳桂華上任後，所召開的第一次局務會議；與考試院院長楊亮功之談話為佐證，以呈現考試院和人事行政局之間所存在的衝突與矛盾。

第一任人事行政局局長王正誼，於民國 61 年 6 月 1 日，將局長之職移交予時任陸軍中將的陳桂華先生。陳局長接任後，旋即於民國 61 年 6 月 14 日，召開第一次局務會議。本次會議主要討論未來幾年人事行政局的施政方針與重心。而依據〈人事行政局紀要〉所附會議記錄，其中「應立即研辦之重要事項」之第六項即為：

「改善與考試院、銓敘部間之關係，應先從檢討自己開始；下列事項，希各處室同仁共同身體力行：

1. 尊重考試院權責，服從考試院之政策領導。
2. 不可侵犯考試院之職權。
3. 尊重考試院、考選部、銓敘部之各級長官，應視為自己之長官。

4.不可批評、攻訐考試院、考選部與銓敘部。

5.一切人事行政措施，均須與院、部密切配合。勿唱反調，針鋒相對。

6.本局業務單位與院部業務主管單位間，應加強協調聯繫，密切合作。」

除此之外，在民國 65 年 8 月 12 日，考試院舉行六十五年度工作檢討會議第一次大會時，楊亮功院長針對「對外工作配合」(主要為行政院之間)之問題，也有以下闡述：

「我們的一切工作必以國家利益為前提，配合當前國家需要，但所謂配合，並不意味著離開政策方向與法律立場。我們絕不遷就一部份人的便利而犧牲公開競爭原則，所謂配合必須彼此配合，即以高普考試而論，高普考試每年錄取名額為配合任用需要，皆以(行政院)所送來調查統計數字為依據。去年高普考報名者五萬八千人，錄取名額約二千餘人，今年高普考試報名為五萬七千餘人，而今年所送來需要名額為五百人，但據所知一年退休人員有三千至五千人之多，何以被視為全國性最重要的高普考試所錄取人員，竟不能遞補退休人員缺額呢？還說什麼新陳代謝呢？假使不依所送需要名額錄取，勢將被認為不能考用合一，如照(行政院)所送名額錄取勢將使應考的青年失望，因此今年高普考試所面臨的，將是極大的困擾。」

由上述的記載中，可見考試院與人事行政局之間的關係和合作機制，在經過若干年的運轉與互動後，已不如當初的和睦，尤以陳桂華局長在局務會議中作成之相關記錄，最為明顯。陳桂華局長上任後所召開的第一次局務會議中，考試院與人事行政局的關係即被列為「應立即研辦之重要事項」之一；加上數點內容皆再三強調了「不可侵犯」考試院職權、和「不可批評、攻訐」考試院，以及應「尊重」考試院之長官等語，可知當時二者的關係可能存在了不滿的情緒。同時，在行政與考試兩院之間的合作上，似乎不完全盡如對方期望；更重要的是，二院間的關係似乎正面臨新的挑戰，而考試院院長楊亮功(當時孫科院長已卸任)的談話內容，便是一例。

楊亮功院長在考試院的工作檢討會議中，針對「對外工作配合」，以考試用人的問題為例，提出了當時行政、考試兩院在工作配合上的問題。在「考用合一」制度化後，考試用人大抵依照「行政機關呈報缺額」、「考試機關依照缺額錄取相當人數」、「分發考取人員至各該機關」之次序進行，在此制度下，考試與用人之間的隔閡與落差被減至最小，一方面考試機關能發揮其功能，另一方面又能滿足行政機關之需求；但於此同時，在兩院的合作上，也衍伸出新的問題。

在楊院長的論述中，該年度行政機關所呈報之缺額突然大幅減少，致使考試院陷入在考用合一與考生權益之間的兩難。楊院長認為，高普考作為國家最主要的取士途徑，應為考試晉用的主要管道，而行政機關在當時一年的退休人員約有三千，但該年所報的缺額只有五百名，在此情況下，若主要晉用管道只取五百員，其餘數額以特種考試或其他方式填補，似乎未甚妥當。又每年報考高普考試之考生皆在五、六萬以上，面對錄取人數的驟減，可能對國家考試失去信心，因而希望行政機關方面能夠重新評估晉用的員額數。

但是若由考試機關要求行政機關提高缺額人數，又違背了當初考用合一所設計的制度程序，即行政機關先呈報缺額之數字，再以此為基礎，決定將從考試錄取多少員額；換言之，考試機關係在考用合一的制度設計中，係為配合行政機關用人政策而舉試，如果以考試機關來主導或決定人員錄用多寡，將與考用合一之旨相違背。

誠如楊院長最後所言，考試院在該年所面臨的，「將是極大的困擾」。因為欲在「考用合一」(接受現有缺額數)與「貫徹高普考試功能」(提高現有缺額數)之間取得平衡點，實屬不易。也因此，楊院長一開始便強調，「一切工作必以國家利益為前提」，但以國家利益為前提的配合，並不意味著將「離開(考試院既有)政策方向與法律立場」，因此楊院長認為「我們絕不遷就一部份人的便利而犧牲公開競爭原則」。由此觀之，楊院長似乎傾向提高行政機關所呈報之缺額數，即便有著違反「考用合一」原則之危險。而在民國 65 年 11 月 11 日高普考試放榜的結果觀察，該年乙等錄取 397 人、丙

等錄取 528 人，總計 925 名，其錄取人數已為最初缺額之兩倍，或許楊院長當時的努力與斡旋，最後終於有了成果，而考試機關和行政機關兩者對於「考試用人」的期待，也暫時取得平衡。

綜上所言，從陳局長的會議記錄與楊院長的言談論述中，可以歸納此時期院際間的關係和人事行政局的角色上，有以下兩點重點：

### 1. 務實的評價與判斷

在人事行政局成立之初，對於舊制度中考試與行政二者之間存在的某些問題，確實帶來突破，政府各界對於人事行政局與兩院間的互動關係也抱持著樂觀的期待。但經過若干年後，人事行政局與兩院之間的關係開始產生轉變，並可能有互相攻訐的情形產生，而文官制度的運作上，也逐漸浮現一些新的問題，因此，對於院際間的關係和人事行政局的角色，開始有了較為務實的評價與判斷，例如陳桂華局長在局務會議上公開明定局內人員應對考試院停止相互攻訐、並加強合作之數項要點，便是基於人事行政局和考試院間可能產生衝突的潛在問題，所採之應變方法。

### 2. 新問題的產生

承上段所言，對於人事行政局和兩院關係，除了觀點與評價上的轉變以外，在實務運作上，亦有新問題的浮現與產生。對照楊亮功先生在擔任考試院副院長和院長兩段不同時空所作之論述，其立場與姿態之轉變，除了可說明前述在「觀點與評價上」的轉變之外，亦可作為「新問題浮現」之表述。

在早期人事行政局成立之初，楊亮功副院長便曾對「考用合一」的推動的進展多加稱讚，認為這是當時人事管理上的兩大突破(另一項為公務人員職前訓練)，可見當時人事行政局確實解決了橫互於兩院間考用無法協調的問題，並為兩院關係帶來了新的契機。但在若干年後，楊亮功院長同樣談起「考用合一」，但此時的「考用合一」卻對考試院和高普考試制度帶來了「極大的困擾」。事實上，考用合一亦為考試院長期以來的政策目標，然

而為何產生極大的困擾，根本原因仍在於院際間的溝通與合作出現新的障礙，而需要重新進行調整。

雖然人事行政局成立後，有助於行政機關人事員額調配之統籌，配合考用程序的制度化，「舊的」無法分發之問題，藉由人事行政局中介協調之角色，得到了適當的解決，但隨之而來的「新的」問題，關鍵似乎也在於人事行政局此一中介協調之角色。行政機關與考試機關二者在「人員缺額」的期待上，似乎有著不小的落差，因而產生了「新的」問題。在行政方面，行政機關多半希望壓低「缺額數」，由特考或其他方式來晉用更適合之人才，以保持用人之彈性；但在考試方面，考試機關卻希望提高「缺額數」，讓高普考試成為用人的主要管道，以合乎憲政規範。

故「舊的」考用合一問題雖已解決，但「新的」考用合一問題亦跟著產生；換言之，人事行政局的出現一方面解決了考用配合上的困難，另一方面卻也在考用程序的制度化後，使得兩院間「員額開缺」的期待落差凸顯了出來，而即使如此，我們亦不能將問題與錯誤歸咎於人事行政局、或考試行政的某一方之中。事實上，幾乎每一種新的制度，皆可能帶來新的問題，因此，面對新的問題與挑戰，便需要開始進一步的溝通與整合

### 〈三〉小結

從上述歸納內容，可見人事行政局(或行政院)與考試院之間的關係，其實是一種動態的關係。在彼此互動過程中，制度的變遷又是其關鍵。由於人事行政局設置，重新為兩院合作搭起橋樑，也為當時的「考用合一」與公務人員訓練等制度落實帶來突破；然而，藉由制度變遷與調整來解決既有問題的同時，卻也衍伸出新的問題，如考試院與人事行政局對部分人事業務權責歸屬不明確，或是錄取缺額無法達成共識...等。

基於此，回溯人事行政局成立的最初目的，即此制度設計的最主要考量，來詮釋此一動態關係的意義，或將是釐清問題的根本之道：人事行政局成立的理由，或許由考試院第六屆院長劉季洪的談話可知一二。民國 67

年 9 月 15 日，劉院長、副院長張宗良率全體考試委員至人事行政局巡視，劉院長曾發表過以下談話：

「...鑒於多年來，我們經過戰亂之非常時期；各種制度已相當分歧紊亂，有許多問題已脫離考試院各種法規制度的常軌，各有自己許多分歧的辦法。考試院已無法顧及，而本身各自為政的結果，亦感到愈演愈烈，需要一個專責機構來加強管理...」

劉院長指出在過去戰亂頻仍之時，行政院為配合全國動員與戰爭需要，在人事上必須有許多便宜與彈性之措施，以因應各種突發狀況；相對在考試院方面，雖也配合行政機關在考選銓敘法規上加入許多彈性與空間，但其主要工作仍是建立一套嚴謹而統一的人事系統，以對全國公務人員進行最適之管理。

在此種時空條件下，兩院的政策考量顯然有所落差：考試院欲建立嚴密的人事法規體制；行政院則希望有更多彈性用人空間。由於兩者對文官制度的運作邏輯與期望各不相同，使得考試院似乎已「無法顧及」行政院及其所屬機關之人事規範與活動。因此，有必要再設立一個專責機構來加強管理，或是突破此僵局。

由此觀之，人事行政局成立之初，帶來兩院溝通與合作問題改善，事實上正符合其建立的初衷與目的，也達到了當時所預期之效果；而新問題之產生，則代表文官制度又進入了一個新的階段，在此動態的互動之中，必須重新找尋人事行政局(行政院)與考試院關係的平衡點。

### 三、影響與意義

儘管人事行政局設立，是「動員戡亂」特殊環境下的產物，是行政院為整合所屬機關混亂的人事管理業務，所作的權宜設計，然而由於該局組織規程是由總統公布，且涵蓋全國絕對多數公務人員，故其成立對整體文官制度發展的意義，可以從下列三層面分析：

#### (一)人事業務統合

憲法確立五院制的政府架構後，固然確保考試權的獨立地位，然而文官制度「定於一」的結果，卻也形成各級機關執行時，與實際環境及需求上的落差，此問題從當年高普考試及格者無法完全順利分發，且許多機關自行經由其他管道遴用人員可得到驗證。因此人事行政局設立，可說就是行政院人事業務的「專責機關」，一方面可以統合行政院所屬人事業務混亂的問題；另方面也可強化「人事一條鞭」的運作效能。

## (二)行政與考試兩院的溝通橋樑

作為行政院人事業務的專責機關，人事行政局自然成為行政院與考試院間的溝通橋樑；對考試院而言，可藉由人事行政局的「單一窗口」功能，推動各項文官制度；對行政院而言，也可以經由人事行政局向考試院反映人事業務的實際需求。此種合作方式一方面確保了考試權的獨立性；另方面也有利於各項人事法制能符合行政機關需求，故可說是一項巧妙的制度設計。

## (三)制度建立與執行的分工

憲法第 83 條雖賦予考試院掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，然而除了考選外，其餘事項除了直接影響公務員本身權益外，也涉及政府各用人機關的政策目標、財政狀況、組織規模...等多元因素，簡言之，這些項目在進行法制化的同時，也要考慮執行機關的能力與條件，才得以真正落實，因此人事行政局設立可說就是扮演制度執行的角色，亦即考試院制定各類官制官規後，人事行政局將其轉換為行動方案，並責成各級行政機關遵行。如此將有利於文官制度落實至最基層的政府機關。

誠然，人事行政局設置初期，因為各方對其組織定位與功能認知不同，以及處理業務本位考量，難免形成與考試院間的衝突，但是從民國 80 年 4 月 22 日，憲法增修條文第 9 條第二項規定：「行政院得設人事行政局。」正式賦予人事行政局憲法地位的結果觀之，人事行政局設置確實有其必要

性，故其或也可說是我國五權分立政府體制下，文官制度發展的重要特色之一。

## 第二節 考試制度「兩制併行」

政府遷臺後，除了設置行政院人事行政局外，另一項文官制度重大變革就是施行分類職位制，本制施行的背景如第二章所述，然而在開始實施後，原有簡薦委制之下的考試制度並未受影響，也仍照常與考選人才，因而在當時形成了兩套考試制度並行的奇特現象。故本節第一部分將介紹分類職位考試之內涵及其運作情形；第二部分將逐一回顧簡薦委制之中，高普考試、地方特考、和甲等考試在此時期之發展；最後第三部分則分析制度之影響與意義。

### 一、分類職位考試

本段主要介紹分類職位制之下，相關的考試法令及其意涵，並對考試運作情形作簡要之介紹。

#### 〈一〉《分類職位公務人員考試法》及相關法令

民國 56 年 6 月 8 日，除了《公務職位分類法》(民國 47 年公布)外，分類職位公務人員考試、任用、考績、俸給四法同時公布實施，我國文官制度在實務上正式納入職位分類系統的運作。在職位分類制的思維下，對於「考用」自然有不同的觀點與詮釋，其著重的部分亦有所不同，由《分類職位公務人員考試法》中，便可明顯見到，茲將該法重要條文摘述如下：

#### 第二條

分類職位公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之。

#### 第三條

分類職位公務人員考試，依職系分十職等舉行，其應考資格如左：

- 一、初級中等學校畢業者，得應第一職等考試。
  - 二、高級中等學校畢業者，得應第二職等考試。
  - 三、高級中等學校畢業後，曾受專業訓練一年以上者，得應第三職等考試。
  - 四、專科學校有關學科畢業者，得應第四職等考試。
  - 五、大學有關學系畢業者，得應第五職等考試。
  - 六、大學有關學系畢業後，曾受專業訓練一年以上者，得應第六職等考試。
  - 七、研究所、所有關學系畢業者，得有碩士學位者，得應第七職等考試。
  - 八、得有有關學系碩士學位後，曾具有一年以上專業訓練或經驗者，得應第八職等考試。
  - 九、得有有關學系博士學位者，得應第九職等考試。
  - 十、得有有關學系博士學位後，曾具有一年以上專業經驗者，得應第十職等考試。
- 具有高一職等相同學歷，而未具其訓練年資者，服務滿兩年，得應高一職等考試。
- 未具相當學歷，而有低一職等三年以上之經驗者，得應高一職等考試，但第七職等以上之考試，應並經專科以上學校畢業。

#### 第八條

分類職位公務人員考試，視任用需要、得合併或分別辦理，並得分試舉行。

從上述規定之中，可以歸納重點如下：

##### 1. 為事擇人的考試

職位分類制與簡薦委制之考試，其中最大的分別，便是前者以「職位」為重點，後者以「品位」為核心。因此，職位分類制考試，即為「為事擇

人」的考試，基於某個機關存在的某職務缺口，為這個職務挑選最為適任的人員與專才。

## 2.分類細密的考用系統

基於「為事擇人」的思維，分類職位系統將考試區分為十個職等<sup>9</sup>舉辦，每個職等有相應的考試資格與學經歷需求，相較於簡薦委制中的公務人員考試，只區分為高等考試與普通考試二類，分類可謂更趨細密。在實際的考試上，若干職等尚須加上特定職系舉行，因此配合在「公務職位分類職系說明」中所劃分的 159 個職系，便形成一套分類非常精細的考用系統。

## 3.考試得視需要合併或分別辦理

由於分類職位考試有十個職等級的劃分，若一個職等級便只單獨辦理一次考試，以試務運作的觀點而言，易造成資源的浪費。因此，為了方便試務運作，以及舉試的經濟，各個職等級的考試只要時間上允許，皆能夠一齊舉辦。

在公布《分類職位公務人員考試法》之後，考試院於 59 年 1 月 27 日，亦公布《分類職位公務人員考試典試委員會會議規則》、《分類職位公務人員考試閱卷規則》、《分類職位公務人員考試委託辦法》、《分類職位公務人員考試命題規則》、《分類職位公務人員考試典試法施行細則》等規定，就職位分類制的試務運作進行具體的規範。

《分類職位公務人員考試法》與其他相關法規中，在試務運作的部分，簡薦委制之考試與職位分類制之考試並無太大之區別，大抵皆遵循共同的考試方式。惟分類職位考試十個職等級的區分較細，易造成舉試上的負擔，因此考試院以《分類職位公務人員考試委託辦法》，將較低職等的考試委由有關機關辦理，而考試院則進行監督與指揮，其相關規定如下：

### 第三條

---

<sup>9</sup> 職位分類制共有十四個職等。職位分類考試中，只招考一到十職等的人員。

第三至五職等考試，由考選部辦理，但第三職等考試，於必要時得委託有關機關辦理。

第一、第二職等考試，委託有關機關辦理。

綜言之，分類職位考試係基於「為事擇人」的基礎進行人員的考選，但行政體系中的事務工作龐雜紛歧，相對也使得分類職位制必須作更為精細的職位調查與工作劃分，連帶在考試上形成十個職等級的類別。在這套職位分類考試系統之下，由於每個職務都能夠為確實地與人員的專業媒合，因此機關得以晉用具有相當專業素養的人才，其用人需要更能滿足；但是，也因為個人專業與機關職位的緊密結合，相對的逐漸使人員遷調與人事變動變得愈趨困難，此問題將於後文再述。

#### 〈二〉分類職位考試運作之情形

《分類職位公務人員考試法》與其他相關法規陸續完備後，考試院在民國 59 年 3 月 10 日舉辦了第一次的分類職位考試，即為「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」。該次考試所開設之職等、職系與錄取人數整理如下：

表 4-0-1 「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」

職等	職系	人數
第一職等考試	一般行政管理職	錄取 30 名
	打字職	錄取 14 名
第二職等考試	一般行政管理職	錄取 15 名
	一般財政及財務管理職	錄取 9 名
第三職等考試	一般財政及財務管理職	錄取 30 名
共 98 名		

(資料來源：研究團隊自行整理)

在第一次的職位分類考試中，其考試以較低職級的第一、第二、第三職等之考試為主，且錄取數額僅 98 名，故本次考試可謂係試驗性質之小規模推展，而真正較具規模之分類職位考試為當年度 10 月 25 日開始舉行的第二次職位分類考試，即第二次「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」，其開設之職等、職系和錄取人數整理如下：

表 4-0-2 第二次「五十九年行政院暨所屬各機關分類職位公務人員考試」

職等	職系	人數
第五職等考試	一般行政管理職	錄取 30 名
	文書職	錄取 5 名
	事務管理職	錄取 5 名
	出納職	錄取 5 名
	社會行政職	錄取 30 名
	人事行政職	錄取 50 名
	會計職	錄取 50 名
	稅務職	錄取 100 名
	衛生行政職	錄取 5 名
	土木工程職	錄取 20 名
	機械工程職	錄取 10 名
第六職等考試	一般行政管理職	錄取 30 名
	文書職	錄取 2 名
	事務管理職	錄取 3 名
	出納職	錄取 3 名

	社會行政職	錄取 30 名
	人事行政職	錄取 10 名
	會計職	錄取 50 名
	衛生行政職	錄取 5 名
	機械工程職	錄取 10 名
	土木工程職	錄取 30 名
	法制職	錄取 30 名
第七職等考試	一般行政管理職	錄取 20 名
	人事行政職	錄取 3 名
	商業行政職	錄取 2 名
	衛生行政職	錄取 3 名
	土木工程職	錄取 5 名
	機械工程職	錄取 5 名
	新聞行政職	錄取 5 名
第九職等考試	一般行政管理職	錄取 5 名
	衛生行政職	錄取 3 名
	土木工程職	錄取 3 名
	機械工程職	錄取 3 名
	新聞行政職	錄取 3 名
共 573 名		

(資料來源：研究團隊自行整理)

在第二次的分類職位考試中，錄取的人數員額有明顯的增加；在考試的職等級上，有第五、第六、第七與第九職等，故其職等較第一次考試有

明顯提高。除此之外，第九職等之考試屬於高級文官的考試，因此其試驗方式採「著作審查」，而非一般之筆試。

此時職位分類考試雖然已經開始施行，但其他考試如高普考試、各類特種考試等，並未廢除或停止舉辦，故職位分類考試並未取代或汰換既有的簡薦委制考試。因此，從分類職位制的考試實行以後，至「兩制合一」以前，在文官制度上便同時存在著兩套考試系統之運作，一為新式職位分類考試，二為舊有的高普考試、和各種特種考試。

### 〈三〉分類職位考試與高普考試並行

分類職位制的推展，係為修正簡薦委制之不足而在當時實施的新制。但分類職位制考試法、和分類職位公務人員法公布後，既有的簡薦委制法規並未加以廢除。當時的決策者可能考量到新制的適應問題，為求在新舊交替之間，尋求一些緩衝之空間，故沒有在新制實行後立即廢止簡薦委制相關法規。也因為如此，在考試制度上，呈現兩套系統並行的情況，甚至產生一齊舉辦考試的現象。

在61年12月22日，考選部公告將在隔年的3月10日，於台北市舉行「六十二年特種考試公務人員甲等考試」及「分類職位公務人員第九職等以上考試」之第一試。二者雖分屬職位分類制與簡薦委制兩個系統，但由於考試方式相同，又為節省舉辦成本，因而一齊舉辦。「甲等特考」與「第九職等以上考試」皆屬高級文官的選拔，當時對高級文官的考選方法，主要將考試分為二試，第一試為著作或發明審查，第二試為口試。除了在高級文官的考試上，產生兩試得以一齊舉辦的情形，在後來的升等考試中，亦可見到職位分類制與簡薦委制升等考試一同舉行的現象。

綜言之，雖然「甲等特考」與「第九職等以上考試」應分屬職位分類制與簡薦委制兩個系統，且新制尚有汰換舊制之可能，但由於兩者考選方法上的相同，為求試務運作的簡便經濟之效，出現一齊舉辦的特殊情形。即使如此，參與「甲等特考」和「第九職等以上考試」兩項不同考試的考生，將進入兩套截然不同的文官系統之中；雖然兩制中有若干改敘或換敘

的機制存在，但是在兩制正式合一之前，兩制間所屬人員實際上難以相互遷調與交流。

## 二、其他考試的運作與發展

本段將聚焦於簡薦委制之中，高普考試、地方特考、甲等考試三者之發展與運作過程。

### 〈一〉高普考試運作之情形

在政府遷台以後，高普考試包含「全國性公務人員高等暨普通考試」與「台灣省公務人員高等暨普通考試」兩大考試，並與「專門職業及技術人員高等暨普通考試」於每年七至九月間舉辦。由於當時的高普考試同時包含了三大考試，故與今日的高普考試概念有明顯的不同。然而，隨著時間與制度的演變，在此時期的高普考試也逐漸產生變化，而慢慢地接近今日的樣貌。此時期高普考試的運作，主要有「台灣省公務人員高等暨普通考試之停辦」、「增設高雄市為考區」、「分類報名、分類錄取」、「與專門職業及技術人員高等暨普通考試分開舉試」三大轉變，茲分別敘述如下：

#### 1. 停辦台灣省公務人員高等暨普通考試

在民國 59 年 8 月 18 日所舉辦高普考試之中，並無「台灣省高等暨普通公務人員考試」，亦即取消了台灣省公務人員考試。公務人員高普考試，之所以進行「全國性」與「台灣省」之區分，一方面係希望能符合憲法第 85 條「分區定額錄取」之規定，並以省區作為錄取單位；另一方面又為兼顧在實際上，台灣考生居於多數之現狀，所採取之應對之制。

但是在民國 51 年 8 月 29 日修正公布《考試法》後，由於其二十一條第二項規定：「全國性之公務人員高等考試、普通考試應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額...但仍得依考試成績按定額標準比例增減錄取之」，使得全國性公務人員考試能夠有彈性的增減錄取名額，故台灣省公務人員考試作為「台灣省籍」考生特有之錄取管道，逐漸失去其功能。

另一方面，台灣省公務人員考試，雖名為「台灣省」，但性質並非地方機關之考試，而係屬中央機關的公務人員考試，換言之，錄取人員多列冊送與中央機關候用<sup>10</sup>、或由分發機關分發至中央機關<sup>11</sup>，而鮮有至地方任職者。事實上，當時的地方政府機關，有許多人員的缺額亟待填補，而台灣省公務人員考試及格者，其實亦有資格前往地方任職。然而，這些考試及格的考生通常不願意前往地方任職，因為其待遇和官等位階較中央為低。是故台灣省公務人員考試也無法為地方機關解決人才需求，待特種考試台灣省地方行政人員考試正式實施後，台灣省公務人員考試也失去了為地方選才用人的機會，而終於走入了歷史。而今日的高普考試，便是此時的全國性公務人員考試之延續。

## 2. 增設高雄市為考區

不論是在民國5年6月12日，民國肇建後首次文官高等考試、或是民國20年7月15日國民政府舉辦的第一次高等考試，數十年來，高普考試一直維持著在「首都」舉辦的傳統。直到民國70年8月23日舉行「全國性公務人員高等暨普通考試」及「專門職業及技術人員高等暨普通考試」，在高雄市增設南部考區，方打破了長久以來的傳統規則，而朝服務考生的方向邁進。

增設考區雖然並不改變各項試務進程序，然而卻反映考試院重視並回應民眾需求的積極態度。此論點可由民國70年9月9日，考試院七十年工作檢討會議第一次會議中，劉季洪院長的談話來印證：

---

<sup>10</sup> 民國51年8月29日之《考試法》，對錄取人員採「列冊候用制」，參第二十二條之規定：「考試及格人員由考選部函送銓敘部，列冊候用其應各機關聲請舉行考試者，並函送原聲請機關任用。」

<sup>11</sup> 民國57年12月12日之《考試法》，採「分發制」，參第二十二條之規定：「考試及格人員由考選部呈報考試院，轉交分發機關分發任用，其應各機關聲請舉行者，函送原聲請機關任用。」

「過去一年來本院秘書處、考選、銓敘兩部業務增加很多，社會大眾對我們也格外重視，並且有許多批評，其中有許多善意的，本院也加以採納力求改進，類如本年高普考試，為因應社會要求，增設高雄考區，雖然在行政上增加許多困難，但是為方便考生，我們盡量克服，達成任務...」

事實上，在當時的部分特種考試，已有採各縣市分區考試的方式舉行者，特別是特種考試台灣省地方行政人員考試(及更名後的基層公務人員考試)，其後來發展之分區形式與今日幾乎相同，大抵為一縣市一考區。相較之下，高普考試仍堅守只在「首都」舉辦之習慣，似乎相對造成南部考生交通上的不便。因此，民國 70 年考試院對高普考試進行改革，增設高雄市為第二考區，實為後來的考區增設開啟了先聲。

### 3.分類報名、分類錄取

在傳統的高普考試中，對於報名考試者並未作進一步的分類，使得部分正在服兵役、就學、或在職的考生，在考試錄取後，往往要求考試機關延後分發。然而辦理延期之後，卻也連帶使得當年機關所列之人員缺額無法完全補足，使得考用上出現漏洞與瑕疵。為了解決這部分考生的問題，考試院在六十八年度的高普考試開始加入「分類報名、分類錄取」的新程序，在報名考試時，便對考生的在職、在學、以及兵役情況作一調查與分類，如此便能預估實際報到之人數，並適當地調整當年錄取的員額。

民國 71 年 7 月 30 日，考選部唐振楚部長在總統府國父紀念月會中，提出「考選工作」報告，該報告便談到「分類報名，分類錄取」措施的實施，改善了考取人員不能到職的問題，茲摘要如下：

「由於高普考試的法定應試資格，除學識程度外，別無限制，以致錄取人數中，有不少在役、在學、在職的青年，要求延期分發，使當年到職人數減少。六十七年到職人數僅佔分發總人數的三分之一，不能配合任用需要。因此自六十八年起採取『分類報名，分類錄取』辦法：『應考人無在役、在學、在職等情形者報考第一類，錄取後應即接受分發；有在役、在學、在職等情形者報考第

二類，錄取後俟不能到職之原因消失，遇缺分發。」試辦結果，六十八年第一類錄取人員到職率高達百分之八十八...使『考用配合』向前邁進了一步」

今日的高普考試，除了有「分類報名，分類錄取」之措施外，尚有「分類報名，分類待遇」之措施，所謂「分類待遇」指的是當考生具備某些特定之資格，便應給予報名費減免、或輔助考試進行之待遇，例如清寒家庭之學生，報名費便得以減半之；而身體殘障或有其他特殊情形，致無法正常應試之考生，在分類報考後，也能另外準備考試場地、或其他特殊工具以輔助考生進行考試。因此，該階段「分類報名，分類錄取」之方法，可謂其他相關分類待遇措施發展之源頭。

#### 4. 專門職業及技術人員高等暨普通考試分開舉辦

在過去部分專門職業及技術人員(以下簡稱專技人員)欲取得「完整的」執業資格，除了要通過專技人員考試外，還需要公務人員考試合格，即依民國 24 年 10 月 25 日公布施行的「技術人員任用條例」(現已廢止)規定施行。以醫師為例，當時醫事人員尚未有一套獨立的人事系統，故也被視為國家公務員之一種，因此在醫事法規修正前，考生必須兼有兩種考試合格，方得成為醫師。

對於此種現象，民國 51 年 8 月 29 日修訂的《考試法》中，便明定若二考試之應考資格和應試科目相同，可以一次「兼取」二種資格，其第七條規定如下：「公務人員考試與專門職業及技術人員考試，其應考資格及應試科目相同者，其及格人員同時取得兩種考試之及格資格。」

但是當專技人員有獨立的人事系統，不再沿用公務人員之人事法制時，便不需要再考取公務人員資格，因此專技人員法規逐漸完善後，於民國 72 年 9 月 1 日開始的「全國性公務人員高等暨普通考試」，即不與專技人員考試共同舉行，而單獨舉辦。

對此，在民國 73 年 8 月 9 日，考試院七十三年度施政計畫考選部分執行情形檢討結果中，對全國性公務人員高等暨普通考試有以下檢討紀錄：

「公務人員高普考試暨專門職業及技術人員高普考試多年來均係合併舉行。由於社會結構變遷、分工日益專精，為配合公務人員之任用與專門職業技術人員之職業需求，此兩種考試之及格資格，實不宜相互兼取。且為改進該兩項考試之試政、試務有關工作，自七十二年起，將該兩項考試分開舉行，應考人及社會反映均稱良好...」

綜言之，公務人員高等暨普通考試的以上改變，代表著專技人員制度的相對成熟、考用銜接上的改善、逐漸納入考生服務的機制，也讓高普考試愈趨接近今日所見的樣貌。至於專門職業技術人員考試，則在《專門職業及技術人員考試法》(75年1月3日)，以及《技術人員任用條例》(80年10月15日)分別完成立法後，自成一獨立的考選與任用體系。

## 〈二〉地方特考

地方特考即是為地方自治團體所特別設置之拔擢人才考試，希望達到「就地取才與任才」的理想，同時也使地方優秀的青年，得以服務和回饋自己的鄉里，並使地方行政運作更為順暢，促進地方之發展。

地方特考最早可追溯至民國 41 年開始舉辦的「就業考試」<sup>12</sup>。當時政府遷台以後，由於連年戰亂使得經濟凋敝，連帶產生青年失業問題，政府為維持地方發展與安定，便希望透過就業考試的舉辦來改善此問題。接著，在民國 48 年至 51 年間，開始每年舉辦「台灣省建設人員考試」一次，其類科與錄取名額皆配合地方上之需要，以加強地方公務人員編制上之完整。至民國 52 年起，台灣省建設人員考試更名為「台灣省經濟建設人員考試」，亦是一年舉辦一次。

而正式以「地方」為名，係在民國 60 年 2 月 14 日舉辦之「台灣省地方行政人員考試」，首見地方一詞。本次考試更加強「分區報名、分區考試、

---

<sup>12</sup> 全名為「特種考試台灣省○○年高級職業學校及專科以上學校畢業生就業考試」，該考試包含主要「專科以上學校畢業學生就業考試」和「高級職校畢業學生就業考試」二項考試。該考試於民國 47 年 4 月宣布停辦。

分區錄取」之原則，可謂對就地取才、任才的真正落實，俾以健全基層組織，並促進地方自治。

事實上，在「台灣省經濟建設人員考試」便已具備若干地方特考的特徵，即分區舉辦，並就地取才、任才。但由於一般人對於地方基層公務人員存有輕視之心(地方官)，且基層人員職級編制偏低、陞遷較慢、待遇較薄，以及地方機關所提供的福利較差等因素，故常使得基層人員的招收效果仍有限。

基於上述理由，才於民國 60 年以「台灣省地方行政人員考試」替代之，並於民國 63 年 8 月更名為「台灣省基層公務人員考試」。自台灣省地方行政人員考試轉換至台灣省基層公務人員考試的過程中，分區數目也由「四區」(北、中、南、東)增加到「十一區」(主要縣市)<sup>13</sup>。期待藉由台灣省基層公務人員特種考試之舉辦，和分區考試之推展，解決在當時基層公務人員之不足。而台灣省基層公務人員特種考試，即為今日「特種考試地方公務人員考試」之前身。

在民國 63 年 8 月 27 日所舉行的考試院六十三年度工作檢討會議第一次會議中，考試院院長楊亮功院長在致詞時，便對該年的台灣省基層公務人員考試有以下的敘述：

「在考試方面為補救基層人員的缺乏，最近曾舉行台灣省基層人員的特種考試。目的在就地選拔人才，報考人數多達兩萬六千多人，分十一地區舉行，動員了十一位考試委員和十一位監察委員分別主持各區考試，這是本院過去從未有過的一種措施，各地方政府對於本院重視地方基層人才之選拔，反映極為良好...」

---

13 依《特種考試地方政府公務人員考試規則》(100 年 8 月 18 日)第 3 條規定，目前共有臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園縣、基宜區(包括基隆市、宜蘭縣)、竹苗區(包括新竹縣市、苗栗縣)、彰投區(包括彰化縣、南投縣)、雲嘉區(包括雲林縣、嘉義縣市)、屏東縣、花東區(包括花蓮縣、臺東縣)、澎湖縣、金門縣及連江縣等十五個錄取分發區。

雖然在政府遷台初期，便已有具「地方性質」之考試，但這些考試尚未能解決地方人才缺乏之問題。因為基層人員在職級編制、陞遷、待遇、以及福利上似乎較中央機關的人員為低，故除了在人事法規上須進行再調整以外，透過更細緻分區考試作業，在台灣省基層公務人員考試開始實施舉辦後，終於逐漸達到「就地取才、任才」的理想。

### 〈三〉公務人員甲等考試

公務人員甲等考試係為簡薦委制中，專為國家高級文官之招收而設立的特種考試。在現代社會中，由於各式專業與科技日益發達，而行政機關在進行各種公權力的履行貫徹、或政策性的管制時，其機關的職能自然也必須更為專業與分殊化；在此情況下，雖然在民主體制下，行政人員應由政務官來進行領導，但政務官並不一定有相應的專業背景或知識，能夠對現有的行政業務有通盤之理解。

在這樣的情況下，在政府的行政管理上，便需要一群高級常任文官來領導與統籌，一方面配合政務官之施政方針，一方面又對行政業務及法規有相當之掌握，能對政策的落實與推動做綜合性的考量與判斷。而高級文官的產生，主要有培訓與考試晉用二種，故公務人員甲等考試即是為國家晉用高級文官之考試。

在民國 51 年以前，國家高級文官並無考試錄取之管道，加上並無相關的文官訓練措施，因此，高級文官通常係基於一定的年資歷練，並憑藉個人的行政專業，以及長官的保舉與推薦，方可能達到高級文官的階層。而民國 51 年 8 月 29 日《考試法》修正公布後，甲等考試之舉辦方有法源之依據，其第十八條即規定：

「具有左列資格之一者，得應公務人員特種考試之甲等考試：

一、在公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有博士學位，並任專攻學科有關工作三年以上，成績優良，有證明文件者。

二、在公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有碩士學位，並任專攻學科有關工作五年以上，成績優良，有證明文件者。

三、曾任公立或立案之私立專科以上學校教授，或曾任副教授滿三年，經教育部審查合格，成績優良，有證明文件者。」

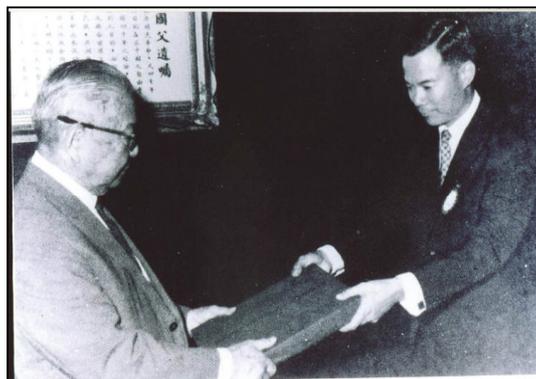
但如何進行高級文官之甄選，在《考試法》中並無明確規定，《考試法》僅規定了應試之資格，故考試之方法與舉行，在民國 57 年 3 月 28 日公布《五十七年特種考試公務人員甲等考試規則》、《五十七年特種考試公務人員甲等考試口試辦法》以後，高級文官考試制度方得到了確定。

民國 57 年 8 月 24 日，第一次公務人員甲等考試放榜，共錄取了 39 名考生，對當時的高級文官制度而言，可謂是一項突破。對此，當時的考試院院長孫科，便對考試院成立四十年來首次舉辦甲等考試特別發表了相關談話，其內容摘述如下：

「甲等特種考試，為高於高等考試的考試...此次考試依各類科任用需要，擇優錄取，其標準較一般考試為高，計錄取三十九名，內男性三十七人，女性二人，且博士學位者九人，碩士學位者二十七人，教授一人，副教授二人，均為學有專長之士...」

上述談話特別強調了各個錄取人員的學歷背景，蓋當時的高等教育並未普及，能受有碩博士訓練者、以至擔任教授一職者，皆為社會中的菁英幹才，故第一次甲等考試便為政府錄取了近四十名的高級專業人才，其意義與成就均可稱非凡。

然而，甲等考試經過若干年的



前孫院長科於特種考試工務人員甲等考試頒發證書典禮，代表領證者為台大教授繆全吉（民國 60 年）

運作，也出現了一些質疑與批評的聲浪。這些質疑的觀點認為，由於甲等考試應試資格偏高，只有少數人得以應考，因此行政機關與考試機關可能事先「量身打造」特考的錄取標準，以晉用特定人員；或者是為解決機關內部之既有成員，但未具公務人員身分者的任官問題。因此，在民國 71 年 7 月 10 日，考試院發言人便對當時報紙所載，對該年將舉辦甲等特種考試，是為解決未具任用資格之高級「文官」問題之批評，發表了相關談話，其答覆記者內容記述如下：

「一、考試院每年舉辦各種考試，除高等及普通考試，係按照考試院施政計畫舉辦外，其他特種考試包括甲等特考，均係由用人機關擬具任用計畫、類科、人數等，向考選機關申請舉辦考試分發任用。惟本年截至目前為止，尚未接到有關機關請辦甲等特考公文，短期內本院並未準備舉辦此項考試。

二、考試院舉辦各種考試，依憲法規定，均係公開競爭。甲等特考，係現行公務人員最高考試，凡具備規定應考資格者，均可報名應試，並悉依考試成績為取捨標準。并非外間所傳此項考試專為某種人而舉辦。即使其具備應考資格報考，如成績未達錄取標準，同樣不能錄取。

三、自民國五十七年至七十年先後舉辦甲等特考七次，計錄取各類科及格人員二五七人，現大部分均已在公務機關擔任高級職位，亦有少部分及格人員尚未分發任用，如教育行政類科尚有若干人。故甲等特考實不能與『黑官』問題混為一談。今後舉辦甲等特考，當視過去及格人員分發情形及用人機關需要，設定類科配合辦理。」

雖然上述發言重申了「考用配合」、「公開競爭」等觀點，但實際上並未能消除大眾對甲等考試之疑慮。對於社會上的質疑，當時的考選部長王作榮先生便曾在考試院院會上提案廢除甲等考試，然而，欲廢除甲等考試並不容易，因為該考試在《考試法》有相關條文規範，必須透過立法院審議方能更改。故甲等考試之存廢，考試院尚需由《考試法》作根本之調整。

民國 74 年 5 月 16 日，考試院第七屆第三十三次會議中，通過「為甲等特考宜予廢止，另擬新考選辦法以解決當前高級文官任用問題案」，該案通過後，在民國 74 年 5 月 29 日，考試院便重新修正了《特種考試公務人員甲等考試規則》、《特種考試公務人員甲等考試口試辦法》、以及《應考人著作發明審查規則》；並在民國 74 年 9 月 11 日，公布《特種考試公務人員甲等考試筆試辦法》。

從上述法案的修訂與公布中，除了重新修正原有的考試方法，即著作發明審查與口試，另加入了筆試的相關規定，期待藉由更為嚴密的考試程序，消除外界疑慮。因為既有的著作發明審查與口試兩階段的考試，主試者的主觀判斷似乎對考試結果有相當程度之影響，因



公務人員甲等特考分組口試情形(民國 77 年)

此增加相對客觀的筆試成績之評定，以期望對人才能力之優劣作更全面性的觀察與評判。

但即使做了相對應之修正，甲等考試自 78 年後至 84 年止，並未再舉辦，而民國 85 年 1 月 17 日修正公布後的《公務人員考試法》，則正式取消了甲等考試的相關規定，而甲等考試亦走入歷史。但是甲等考試之終止，並不等於高級文官考試之結束，在民國 85 年的《公務人員考試法》中，增加了高等考試一、二、三級之規定，其中高考一級、高考二級考試便具有相當於過去的甲等考試的精神與內容，可見高級文官的考試制度仍是文官制度所需要的重要項目。

### 三、制度影響

《分類職位公務人員考試法》訂定與施行，標誌著我國文官制度正式進入「分類職位時代」，也就是基於個別職位的職責輕重與專業需求，選用符合資格條件的人員，以取代簡薦委制以層級高低為取才標準。不過，由於各方對新制並未取得一致共識，且簡薦委制已施行多年而難以立即轉變，故分職職位施行初期係採「漸進方式」，即先由低層次職務開始逐步推廣，再慢慢擴大規模。於是此時期形成二種考試併行的奇特現象。此種妥協設計固然是制度變革過渡期的穩建作為，但是卻也增加應考人的選擇上的負擔，以及考試及格後權利義務不對等的問題。研究團隊認為從理念而言，「為事擇人」、「專才專用」在分工日趨精密，以及更重視效能效率的公務人力運用上，應屬正確，然而在我國考試權獨立的五權架構下，卻會產生執行上的困難，因為各機關公務人力都歸屬同一人事體制，故各項人事行政制度都要取得一致性，不同機關人員的權利義務方能衡平；簡言之，整個文官制度是建立在「以人為中心」的基礎上，自然與「以職位為中心」的分類職位制度相衝突，因此二種考試併行現象，實已埋下日後二制合一的動力。

另外，由於政府遷臺後為因應實際運作需求，此時期考試制度內涵也更加豐富，包括一般行政人員與專門職業及技術人員考試的區隔、地方特考與甲等特考舉辦等，都顯示考試制度「因地制宜」的重要性，不過當考試類別多元化後，也自然會形成與高普考試間的競合作用，亦即考試管道更多元，高普考試的重要性與崇高地位將受到挑戰，且多元考試管道也使機關用人更為混亂，並可能增加應考人員的負擔，因此進行調和折衷乃成為後續制度發展的重要課題。

### 第三節 銓敘制度

分類職位制相較於簡薦委制，係以「職位」或「職務」為基礎的人事系統，但我國長久以來實施的品位制度，是以「人」或「品位」為核心的人事體制，因此欲從簡薦委制轉換(或過渡)至分類職位制，需要新的一套分類職位公務人員法規為基礎，並必須有相關的輔助辦法使新制更具可行性。故本節第一部分將介紹分類職位公務人員任用、考績、俸給法之主要內涵；第二部分將探討分類職位制的其他相關法規，以公務人員的改任換敘、分發任用為主題，並兼敘技術人員法規的發展與變革；第三部分則綜合論述制度的影響與意涵。

#### 一、分類職位三法

《分類職位公務人員任用法》、《分類職位公務人員考績法》、《分類職位公務人員俸給法》之制定和施行，是銓敘制度中，分類職位制實施的重要法源。以下將分別就分類職位制中的公務人員任用、考績、俸給之規範內容作一介紹與說明。

##### 〈一〉公務人員任用

在分類職位制中公務人員任用相關規定，主要是56年6月8日公布之《分類職位公務人員任用法》中，茲將重要法條摘要如下：

##### 第二條

分類職位公務人員之任用，應本專才專業，適才適所之旨，為人與事之適切配合。

##### 第三條

實施職位分類之機關或職位，其分類職位公務人員之任用，依本法行之。

#### 第五條

公務職位分類之職級，分為十四職等，以第十四職等為最高職等。

#### 第七條

分類職為公務人員之任用，須經分類職位公務人員考試法考試及格。但第十一職等以上之職位，按考績升任。考績升任辦法，由考試院定之。

前項考試及格人員，取得所學相同、性質相同、職系同等職位之任用資格。

依其他法律之規定，取得任用資格之現職人員，改任分類職位公務人員；其改任辦法，由考試院定之。

#### 第八條

經分類職位公務人員考試法考試及格人員，應由銓敘機關分發各有關機關任用；經任用未遵照規定期間到職者，取銷其資格。

#### 第九條

分類職位公務人員經銓敘機關審查合格後，六職等以上者，呈由總統任命；五職等以下者，由各機關任命。

#### 第十四條

有左列情事之一者，不得為分類職位公務人員：

- 一、犯內亂罪、外患罪，經判決確定者。
- 二、曾服公務有貪污行為，經判決確定者。
- 三、依法停止任用，受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅者。
- 四、褫奪公權，尚未復權者。
- 五、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。

六、經合格醫師證明有精神病者。

#### 第十五條

各機關任用分類職位公務人員，違反本法規定者，銓敘機關應通知該機關改正；情節重大者，得呈報考試院依法逕請降免，並得核轉監察院依法處理。

#### 第十六條

實施職位分類之機關或職位，其機關組織法與本法牴觸者，優先適用本法。

#### 第十七條

公營事業機關分類職位人員之任用，另以法律定之。

由以上的規定，可以歸納之重點如下：

##### 1. 以分類職位為任用基礎

分類職位任用的基礎便是在於「專才專業、適才適所」之旨。由於我國傳統的文官制度設計，是以「人」為中心的品位制度，故對於各工作職務的區別，並不作精細劃分，如此雖有助於人員在機關內部或機關間進行調遷，但專業性相對顯得較為不足。故分類職位之任用，便是重新建構一套新的人事任用系統與架構，使人員專業能力與其職務得以密切配合。而這個人事系統主要配合《分類職位公務人員考試法》，由十四個職級所組成，最低為一職等，最高為十四職等。

##### 2. 任用的條件

分類職位任用之條件，主要有考試任用，以及現職人員依法改敘二種，其中考試任用之職等最高只至十職等，十一職等以上的文官只能由依法經由考績升等或改敘而任用，各職等區隔的條件，主要以學識及工作性質為標準。至於任用的消極條件，大抵與簡薦委制之任用相類，凡是犯有內亂、外患、貪汙、褫奪公權尚未復權、禁治產尚未撤銷、具精神病、休職尚未復職或停職原因尚未消滅者，皆不得為分類職位之公務人員。

### 3. 分發與任命

分類職位之公務人員，係由銓敘部分發至各機關任用。而任命則由總統或各機關為之，在六職等以上之公務人員由總統任命，而五職等以下由各該機關任命；銓敘部本身雖無任命之權，但在任命之前，銓敘部掌有資格審核之權。

### 4. 分類職位任用之適用

政府內部各級機關，在分類職位制的適用上，採「分階段、分批」實施，即在一定的時程中，將分類職位制推展至所有行政機關。故若依規定在特定時點後適用分類職位法規者，則必須受到分類職位任用法之拘束。其機關組織法有與分類職位任用法牴觸者，任用法具有適用的優先性；而機關若有違反分類職位任用法而進行任用者，銓敘部有糾正之權，屬情節重大者，更得由考試院逕行降免，或交由監察機關處理之。

## 〈二〉公務人員考績

民國 56 年 6 月 8 日，總統公布《分類職位公務人員考績法》，分類職位之公務人員考績，其相關程序及方法，即由該法定之，茲將重要法條摘要如下：

### 第二條

分類職位公務人員之考績，應本綜覈名實，信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。

### 第四條

分類職位公務人員考績，分為年終考績及專案考績。年終考績每年年中舉行；專案考績於公務人員平時考核，有重大功過時，隨時辦理。

### 第六條

分類職位人員之年終考績，應以同一機關同職級人員為比較範圍。

### 第七條

年終考績分工作、操行、學識、才能四項。各項應分定細目或標準，由銓敘機關統一訂定。但各機關認為必要時，得會同銓敘機關另定標準。

### 第十條

年終考績以一百分為滿分，分為甲、乙、丙、丁、戊五等，各等分數如左：

甲等：八十分以上。

乙等：七十分以上不滿八十分。

丙等：六十分以上不滿七十分。

丁等：五十分以上不滿六十分。

戊等：不滿五十分。

考績列甲等或戊等者，應列舉優劣之事實

### 第十一條

年終考績獎懲，依左列規定：

甲等：晉本俸或年功俸一階，並給予一個月俸額之一次獎金。

乙等：晉俸一階，其已晉至本職等最高俸階，或已給予年功俸者，給予一個月俸額之一次獎金。

丙等：留原俸階。

丁等：降等任用。

戊等：免職。

已晉至本職等最高俸階，或本職等年功俸最高俸階，或依分類職位公務人員俸給法第十二條規定敘高職等俸階暫不晉敘者，考列甲等人員，給予二個月俸額之一次獎金；考列乙等人員，給予一個月俸額之一次獎金。

### 第十三條

實授人員任現職至年考時不滿一年，而已達六個月者，應另予考績。

前項人於考績，列甲等者給予一個月俸額二分之一之一次獎金；列乙等者給予一個月俸額三分之一之一次獎金；列丙等者，不予獎懲；列丁等者申誠；列戊等者免職。

綜合觀察上述分類職位考績法之規定，實際上與簡薦委制之考績制度相當類似，基於此，試將二者之考績獎懲比較如下：

表 4-0-3 簡薦委制與分類職位制之考績法規比較表

	簡薦委制	職類分類制
法規名稱	公務人員考績法	分類職位公務人員考績法
法規版本	民國 51 年 4 月 9 日	民國 56 年 6 月 8 日
考績種類	年終考績	年終考績
		專案考績
		另予考績
考績標準	工作、操行、學識、才能	工作、操行、學識、才能
考績分數與等第	一等：八十分以上者。	甲等：八十分以上。
	二等：七十分以上，不滿八十分者。	乙等：七十分以上不滿八十分。
	三等：六十分以上，不滿七十分者。	丙等：六十分以上不滿七十分。
	四等：五十分以上，不滿六	丁等：五十分以上不滿六

	十分者。	十分。
	五等：不滿五十分者。	戊等：不滿五十分。
考績等第與獎懲	一等：晉俸一級...	甲等：晉本俸或年功俸一階...
	二等：晉俸一級...	乙等：晉俸一階...
	三等：留原俸級。	丙等：留原俸階。
	四等：降級...	丁等：降等任用。
	五等：免職。	戊等：免職。
功過相抵	可	可

(註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」一項作簡述處理。)

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上述比較中，可以發現除了「考績種類」一項，《公務人員考績法》規定較為簡略外，其他關於考績的架構與內容，在簡薦委制與分類職位制之間，並無明顯之差異。在分類職位考績中，其評比的面向也包含了「工作、操行、學識、才能」四大面向；而考評的分數、等第與獎懲方式，也遵循著相同的架構與原則；並且在功過之間得有相抵之轉圜。

故就以考績之進行而言，分類職位制可謂承襲了簡薦委制之若干要點，兩者亦使用相類之考績系統。需要注意的是，雖然二制的考績方法相似，但是在兩制之中的考評者、受考評者，仍係處於不同的文官系統之中；故雖二者之執行方式與過程相近，然其所處的環境背景與脈絡卻完全不同。

### 〈三〉公務人員俸給

民國 56 年 6 月 8 日，總統明令公布《分類職位公務人員俸給法》，分類職位公務人員之俸給，即以該為主要準據，茲將重要法條及俸給表整理如下：

#### 第二條

分類職位公務人員之俸給，應本同工同酬，計值給俸之旨訂定之。

第四條

分類職位公務人員之俸給，分為左列二種，均以月計之。

一、本俸：係指各職等俸階之幅度

二、年功俸：係指本俸晉至各職等最高俸階後，依年資及功績，晉敘高於本俸之俸給。

第五條 本俸分為十四等，各等及年功俸之俸階、俸點，依所附俸表之規定。

前項俸階，係指各職等本俸及年功俸所分之階次；俸點，係指計算俸給折算俸額之基數。

俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院訂定之。但得視地區情形，及職務性質之危險性或稀少性，差別規定之。

表 4-0-4 分類職位公務人員俸給表

	本俸							年功俸		
	一階	二階	三階	四階	五階	六階	七階	一階	二階	三階
十四等	800									
十三等	670	700	730	760	790					
十二等	604	626	648	670	692	714		736	758	780
十一等	538	560	582	604	626	648		670	692	714
十等	472	494	516	538	560	582		604	626	648
九等	424	440	456	472	488	504	520	536	552	568
八等	376	392	408	424	440	456	472	488	504	520

七等	328	344	360	376	392	408	424	440	456	472
六等	280	296	312	328	344	360	376	392	408	424
五等	250	260	270	280	290	300	310	320	330	340
四等	220	230	240	250	260	270	280	290	300	310
三等	190	200	210	220	230	240	250	260	270	280
二等	160	170	180	190	200	210	220	230	240	250
一等	140	144	148	152	156	160	164	168	172	176

註：數字單位為俸點，而非實際金錢數額。

(資料來源：立法院法律系統網，lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw。)

從上述規定中，可以歸納重點如下：

### 1. 俸給種類

在分類職位制中的俸給類型，與簡薦委制相同，主要分為「本俸」與「年功俸」二種，本俸即是為各職等級內俸階之幅度，以一職等為例，其本俸的總俸階幅度為 24 個俸點<sup>14</sup>，而俸階的增加幅度為 4 個俸點。年功俸則是本俸已達到各職等最高俸階後，依其年資及功績，額外再晉敘高於本俸之俸給。

### 2. 俸等與俸階

在分類職位俸給中，從一職等到九職等，每一個職等都包含七個俸階；在不包含年功俸俸階的情況下，一職等至十四職等計共有 87 個俸給的階層，相對於簡薦委制下的公務人員俸給階層，可謂多出許多。在民國 43 年 1 月 9 日公布的《公務人員俸給法》<sup>15</sup>中，公務人員之俸給以「三等九

14 一等七階減去一第一階，即 164 減 140，為 24 個俸點。

15 至民國 76 年 1 月廢止前，未再修訂過。

階制」為架構<sup>16</sup>，其中簡任俸階有 9 級，薦任俸階 12 級，委任俸階 15 級，共 36 個俸給階層，故分類職位制的俸給劃分，在層級上較簡薦委制多了將近二點五倍。

### 3. 俸點

在俸點增加的幅度上，一職等每上升一個俸階，便增加 4 個俸點；二職等至五職等，每上升一個俸階，增加 10 個俸點；六職等到九職等，每上升一個俸階，增加 16 個俸點；十職等至十二職等，每上升一個俸階，即增加 22 個俸點；十三職等每上升一個俸階，增加 30 個俸點；十四職等僅有一個俸階，享有八百個俸點之最高待遇。因此，伴著職等階級的提升，俸點的增加幅度亦隨之提高；換言之，在分類職位俸給的設計中，愈高等第之文官，能享有更好的待遇，此點亦與簡薦委制之俸給設計相同。

綜言之，在俸給類型、和俸點的增加原則上，分類職位制與簡薦委制之俸給設計並無二致；但是在俸給階級上，分類職位制明顯高出簡薦委制之俸給階層許多。

## 二、分類職位相關法規

分類職位的任用、考績、俸給法的公布，為分類職位制的實行奠定基礎，而分類職位實際的運作，尚需其他相關規定之補充。舉凡公務人員之改任換敘、分發任用、調任、考績升等、資遣給與等等，皆須另外訂定辦法以行之。基於此，研究團隊將以改任換敘、分發任用之相關法規為代表，介紹在此一時期中，這些制度的發展與演變。

### 〈一〉現職人員之改任換敘

在實務上，施行分類職位制度，最重要的工作與最大的挑戰，便是現職人員之改任。因為我國文官制度沿用品位制度已久，如今欲以分類職位

---

16 可參考本文第二章第三節。

制替代之，其如何完善地將二者銜接改敘，完成制度轉換之過渡，實為至關重要之問題。而在改任的過程中，雖然其公務人員之身分資格不變，但所適用的法令與制度系統將完全不同；即從簡薦委制的公務人員，轉換為分類職位制之公務人員，因此對公務人員來說，其所面臨之衝擊亦是巨大。

民國 57 年 2 月 6 日，考試院公布《現職人員改任分類職位公務人員辦法》，即為現職人員改任之依據，其重要法條摘錄如下：

### 第三條

現職人員之職位應依職位歸級之規定辦理歸級之職等與簡薦委雇等級之對照，依左列規定：

一、第十四職等相當簡任一級，第十三職等相當簡任四、五級，第十一職等相當簡任六、七級，第十職等相當簡任八、九級。

二、第九職等相當薦任三至一級，第八職等相當薦任六至四級，第七職等相當薦任九至七級，第六職等相當薦任十二至十級。

三、第五職等相當委任三至一級，第四職等相當委任六至四級，第三職等相當委任九至七級，第二職等相當委任十五至十級。

四、第一職等相當雇員。

從上述規定中，可見公務人員之改任係以簡薦委制中的「三等九階制」為基礎，再進一步區分為 36 個俸給階層，再與分類職位制內的十四職等逐一作銜接之動作。研究團隊試將兩制階層之改任整理如下：

表 4-0-5 公務人員職位階級改任表

		簡薦委制		分類職位制	
職等	職階	本俸俸級	職等	職等*	
簡任	一階	一級	十四		
		二級		十三	

		三級		十三
	二階	四級	十三	十二
		五級	十三	十二
		六級	十一	
	三階	七級	十一	
		八級	十	
		九級	十	
薦任	一階	一級	九	
		二級	九	
		三級	九	
		四級	八	
	二階	五級	八	
		六級	八	
		七級	七	
		八級	七	
	三階	九級	七	
		十級	六	
		十一級	六	
		十二級	六	
委任	一階	一級	五	
		二級	五	
		三級	五	
		四級	四	
		五級	四	
	二階	六級	四	
		七級	三	
		八級	三	
		九級	三	
		十級	二	
	三階	十一級	二	
		十二級	二	
		十三級	二	
		十四級	二	
		十五級	二	
雇員			一	

註：「職等\*」是研究團隊參考《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》之規定後，所作之推論與修正。

(資料來源：研究團隊自行整理)

由上述整理以及法規中可見，簡任一階二級與三級在分類職位制中並無對應之職等，而分類職位制中的十二職等亦似乎漏未規定。職是之故，研究團隊參考《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》之規定，重新調整十三職等之位置，並加入了十二職等可能所在之相應等級。

同樣在 57 年 2 月 6 日公布的《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》，其性質與本法相似，然其更詳細地將十四職等內含的 87 個俸給的階層、及年功俸的 36 個階層，再作配置，而其中十二職等之第五、第六階(本俸最高階)恰好對應簡任四級、五級；十三職等之第四、第五階(本俸最高階)亦與簡任二級、三級相對，故以《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》來看，研究團隊之推估尚稱合理。

透過《現職人員改任分類職位人員辦法》與《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》，確立了簡薦委制的公務人員改任換敘過程中，互相對應的地位階層；而只有清楚明白的改任換敘制度，才使分類職位制的實施變得可行。因此，在公務人員的改任換敘方式確定後，在 58 年 10 月 16 日，開始有首批機關適用分類職位制，即財政部、行政院秘書處及人事行政局等三機關。

## 〈二〉公務人員之分發與任用

公務人員經過考選合格後，經過分發與任用，便進入了銓敘制度的管轄與照顧範圍，故此一程序可謂銜接考選與銓敘兩大制度；換言之，考試及格人員在分發任用前，尚未具公務人員身分與資格，屬於考選部之主管業務，而在經分發任用後，確定了公務人員身分與資格後，便屬於銓敘部之主管業務範圍。

然而，公務人員之考試分發制度，一直到民國 55 年 8 月 2 日公布《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》後方為確立。在政府遷台後至民國 55 年之間，公務人員的任用主要採「列冊候用制」，故只有少數極優秀之考生，受考試院之推薦、又得行政機關之應允，方得立即分發；而大部分考生則必須等待行政機關產生缺額、並得到挑選，才能成為公務人員。至於在更早的政府遷台以前，考試制度本身並非主要之用人管道，而多半仰賴銓敘審查，故公務人員之分發更為少有。

因此，分發制度的建立，實為「考用合一」政策之落實與改善，對文官制度具相當重要之意義。而考用合一政策之落實，除了來自於法規制度的逐漸完備外，人事行政局與考試機關之合作亦是重要關鍵(如本章第一節所述)。然而，由於分類職位制實施後，在考試制度上與簡薦委制之高普考兩相並行，於分發任用上亦延伸出兩套程序。因此，研究團隊將從分發制度之始：《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》作介紹，再分別說明分類職位制與簡薦委制中的相關分發辦法，最後試從分發、任用、考試缺額調查三點作一比較。茲分述如下：

### 1. 分類職位制實施前，高普考試之分發

「考用合一」雖為考試院長久以來的政策目標，但過去礙於戰亂無法施行；遷台後，由於以列冊候用作為考試及格人員之分發方式，及格人員只能「消極」等待挑選，制度上無法發揮「積極」分發任用之功能，故距離「考用合一」之理想仍有相當大之距離。

至民國 55 年公布《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》後，考試院長久以來「考用合一」的政策主張終於得到突破，人員之分發與任用有了初步的辦法與依據，茲將其重要條文摘述如下：

#### 第二條

高普考試及格人員，由銓敘部分發政府機關及公營事業機關(以下簡稱各機關)任用。

### 第三條

高普考試及格人員之分發任用，考選部銓敘部應於高等考試及普通考試舉行前，會同調查各機關本職最高俸級為薦任中級以下、委任中級以上或相當等級人員需補員額，於考試放榜後，由銓敘部按員額就高普考試及格人員分發任用。

### 第四條

各機關臨時缺額或新增員額，其本職最高俸級為薦任中級以下、委任中級以上或相當等級而未在前條需補員額之內者，除各級主管及機要人員外，應由銓敘部分發高普考試及格人員任用。

各機關得商同銓敘部規定補用輪次，並以分發之考試及格人員優先輪補。

### 第五條

各機關有退休及死亡人員缺額時，除各級主管及機要人員外，本職最高俸級為薦任中級以下、委任中級以上或相當等級者，應申請分發高普考試及格人員。

前項人員本職最高俸級為薦任高級以上或相當等級者，除本機關確無適當人員另行遴選者外，應由本機關現職人員升補，遞遺之缺，依前項規定辦理。

由於在此時，人事行政局尚未成立，故在上述法規中，可知分發與任用之權皆由銓敘部負責，甚至在行政機關的人員缺額調查上，也是由考選部銓敘部兩機關會同對各行政機關進行調查。在這樣的情況下，雖然確立了考試分發制度，但由於行政機關內部缺乏人事統籌之機關、以及合作溝通之窗口，因此使得考選銓敘兩部對人事缺額的調查較難有全盤之掌握，在考試與用人上尚無法緊密作配合。

## 2. 分類職位制實施後，分類職位考試之分發

而在民國 56 年 6 月 8 日公布分類職位考試、任用、考績、俸給法後，配合分類職位制的實施，考試院亦於 57 年 2 月 6 日公布《分類職位考試及格人員分發辦法》。由於在考試制度上，高普考試與分類職位考試逐漸形成並行不悖的局面，連帶也使得高普考試與分類職位考試之分發能兼容並存。另外，此時人事行政局亦業已成立，故在分發與任用的權力歸屬上，也產生了一些變動。茲將《分類職位考試及格人員分發辦法》重要法條摘要如下：

### 第三條

分類職位考試及格人員之分發以第一職等至第十職等考試及格者為限，由銓敘部按職系、職等、考試年屆及成績依次分發。如係本機關現職人員考試及格者，優先分發本機關任用。

行政院所屬各機關由銓敘部分發，行政院人事行政局任用。

另外，《分類職位公務人員任用法》第八條、第九條亦有相關規定如下：

### 第八條

經分類職位公務人員考試法考試及格人員，應由銓敘機關分發各有關機關任用；經任用未遵照規定期間到職者，取銷其資格。

### 第九條

分類職位公務人員經銓敘機關審查合格後，六職等以上者，呈由總統任命；五職等以下者，由各機關任命。

從上述規定中可知，在分類職位的考試後，行政院所屬人員的分發與任用分為二部分，由銓敘部負責分發，而任用之權歸於人事行政局；至於正式的任命，在六職等以上者，由總統任命，五職等以下者，是為各業務主管機關任命。不過在行政機關人事缺額的調查上，上述法律並無明確之指示。

### 3. 《公務人員任用法》修訂後，高普考試之分發

雖然在民國 55 年即有《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》，但當時的《公務人員任用法》尚未修訂，在任用法中考選人員仍採列冊候用制，故子法與母法所規定之制度並不相同。在分類職位制實施、人事行政局成立後，《公務人員任用法》亦於民國 57 年 12 月 18 日修正公布，正式取消列冊候用之規定，而增列人員分發之條文；其後在民國 59 年 8 月 14 日，考試院與行政院會同公布新的人員分發辦法，即《考試及格人員分發辦法》，至此高普考試之分發制度更為完整與一致。茲將《考試及格人員分發辦法》之重要條文摘要如下：

#### 第二條

本辦法所稱考試及格人員，係指公務人員高等考試、普通考試(以下簡稱高普考試)及適應需要舉辦之公務人員特種考試及格人員。

前項高普考試及格人員之分發，以當年考試及格者為優先。

#### 第三條

考試及格人員，由分發機關分發行政機關及公營事業機關(以下簡稱各機關)任用。

#### 第四條

各機關本職最高俸級為薦任或相當薦任中級以下，及委任或相當委任非主管人員需補員額，應於高普考試舉行前，由考選部及分發機關會同調查，以為分發之根據。

#### 第六條

各機關主管人員、機要人員及安全人員之進用，專案分發人員之補用，暨本機關編制內現職人員晉升或遷調，得不受前項之限制。

#### 第七條

各機關之缺額，如分發機關無適當考試及格人員分發時，應隨時聲請舉辦特種考試。

各機關之缺額，應由人事機構按月列報分發機關。

另參考《公務人員任用法》之相關條文，摘述如下：

#### 第四條

公務人員之任用資格，以考試及格或依法考績升等或在本法施行前，依法銓敘合格者為限。

各機關擬任人員，於本機關以外選用時，以考試及格者為先，無適合與擬任職務相當之考試及格人員時，以依法考績升等或在本法施行前，依法銓敘合格而適合該職務需要者任用之。

具有第一項任用資格之考試及格人員，應由銓敘部分發各機關任用。但行政院及所屬各機關任用人員，由行政院人事行政局分發，其分發辦法，由考試院會同行政院定之。

從上述的條文規定中，可見在人事行政局成立之後，在高普考試的分發與任用上，便分別由銓敘部與人事行政局兩機關各掌理一部分。但是在《公務人員任用法》修正後，對照《分類職位公務人員任用法》，銓敘部所掌有人員分發之權，又再一步限縮。關鍵即在於《分類職位公務人員任用法》中，規定：「經分類職位公務人員考試法考試及格人員，應由銓敘機關分發各有關機關任用...」，但是在《公務人員任用法》中，則是：「具有第一項任用資格之考試及格人員，應由銓敘部分發各機關任用。但行政院及所屬各機關任用人員，由行政院人事行政局分發...」。

因此，在高普考試中，原則上銓敘部仍有分發之權，但若是行政院及所屬各機關任用人員，其分發則由行政院人事行政局進行。又行政院所屬之各級機關，實際上佔了所有國家機關之大部分，故銓敘部在人員分發上的權限相對減少。

至於在行政機關的缺額調查方面，依據《考試及格人員分發辦法》之規定，是由「考選部及分發機關會同調查，以為分發之根據」。因此，回顧《公務人員任用法》之規定，可知該分發機關原則上為銓敘部；但若缺額調查對象係屬行政院所屬機關，因其分發機關是人事行政局，故在考選部所須會同之機關，亦應為人事行政局。

綜合上述三段所談，研究團隊以分發、任用和缺額調查為觀察之焦點，將此三階段中法令規範所定之權力歸屬整理如下：

表 4-0-6 公務人員任用分發權力歸屬表

	分發	任用	缺額調查
分類職位制實施前，高普考試之分發。	銓敘部	各機關	銓敘部與考選部
分類職位制實施後，分類職位考試之分發。	銓敘部、人事行政局	各機關	未規定
《公務人員任用法》修訂後，高普考試之分發。	原則上銓敘部、人事行政局	各機關	原則上為考選部與銓敘部
			若為行政院所屬之機關，則為考選部與人事行政局

(資料來源：研究團隊自行整理)

由上表的整理中，可知在人事行政局的成立後，在整個考用的程序中，在分發、任用、缺額調查三大事項中，皆與考試機關分享了部分的權力。就權限範圍的變化來說，考試機關之權力明顯有部分的退縮與消滅；但由分發與任用制度本身的目的來看，其功能係為了達到「考用合一」之結果，因此雖權力歸屬有所變動，只要在取才、用才上，一方面能滿足行政機關之需求，二方面又能發揮考試機關之職能，其制度的調整便有其價值。

#### 〈四〉技術人員相關法令

在政府組織中，除了公務人員以外，技術人員亦佔有一定之比例。蓋政府組織所需處理的公共事務，其性質主要可分為一般行政業務與其他專業性質較高之工作，前者即由公務人員負責，後者則需要技術人員的襄助。

我國早在民國 24 年 11 月 8 日，便有《技術人員任用條例》公布，該法僅有 7 項條文，故屬於原則性之規定，而較無細部的規範。茲將該法重要條文摘要如下：

#### 第一條

各官署之技監、技正、技士、技佐及其他技術人員之任用，除法律另有規定外，依本條例行之。

#### 第二條

簡任職技術人員，應就具有左列各款資格之一者任用之。

- 一、現任或曾任簡任職技術人員，經甄別審查或考績合格者。
- 二、現任或曾任最高級薦任職技術人員三年以上，經甄別審查或考績合格者。
- 三、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在國營事業機關曾任與簡任職相當之技術職務二年以上，著有成績者。
- 四、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在各官署曾任與簡任職相當之技術職務四年以上，著有成績者。
- 五、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在主管官署登記具有聲譽之營業場廠繼續擔任技術上主要工作六年以上，著有成績者。
- 六、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，依法領有專門職業人員證書，並繼續執行職務八年以上，著有成績者。
- 七、在學術上有特殊著作或發明，經審查合格者。

### 第三條

薦任職技術人員，應就具有左列各款資格之一者任用之。

- 一、經高等考試各種技術人員考試及格，或與高等考試相當之特種技術人員考試及格者。
- 二、現任或曾任薦任職技術人員，經甄別審查或考績合格者。
- 三、現任或曾任最高級委任職技術人員三年以上，經甄別審查或考績合格者。
- 四、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在國營事業機關曾任與薦任職相當之技術職務二年以上，著有成績者。
- 五、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在各官署曾任與薦任職相當之技術職務四年以上，著有成績者。
- 六、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，並在主管官署登記之營業場廠繼續擔任技術工作四年以上，著有成績者。
- 七、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，依法領有專門職業人員證書並繼續執行職務五年以上者，著有成績者。
- 八、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業，而有專門著作，經審查合格者。

### 第四條

委任職技術人員，應就具有左列各款資格之一者任用之。

- 一、經普通考試各種技術人員考試及格，或與普通考試相當之特種技術人員考試及格者。
- 二、現任或曾任委任職技術人員，經甄別審查或考績合格者。

三、在立案之中等以上職業學校畢業，並在國營事業機關曾任與委任職相當之技術職務二年以上，著有成績者。

四、在立案之中等以上職業學校畢業，並在各官署曾任與委任職相當之技術職務四年以上，著有成績者。

五、在教育部認可之國內外專科以上學校畢業者。

六、在認可之中等以上職業學校畢業，並在主管官署登記之營業場廠實習四年以上，或繼續擔任技術工作二年以上，著有成績者。

七、各種專門職業人員，經依法領有證書，並繼續執行職務三年以上，著有成績者。

八、在認可之中等以上職業學校畢業，或具有同等學力，並曾任與所擬任職務相當之職務一年以上，著有成績者。

九、曾任有關技術之雇員五年以上，成績優良者。

由上述規定可知，當時的技術人員主要分為「技監、技正、技士、技佐」四類，並且亦適用簡薦委制之官等區分。此時期的技術人員任用亦與當時的公務人員任用相似，並不以考試為唯一管道；因此只要專科學校畢業(4-5)、在國家機構服務一定年限(4-3, 4-4)、甄別審查或合格者(4-1)等，皆能夠取得技術人員之任用資格。

《技術人員任用條例》頒布後，直至民國 80 年以前，未再進行修正。雖然《技術人員任用條例》此後經歷相當長時間未作改變，但配合環境之需求，仍有《戰時全國技術員工管制條例》、與《專門職業及技術人員考試法》等相關法令之修訂。在民國 26 年中日戰爭開始後，為配合戰時國家總動員之需要，於民國 32 年 7 月 9 日公布《戰時全國技術員工管制條例》，規定技術人員必須配合國家之調查、登記、分配、限制、調整、徵調、招致、訓練、獎勵等事項，該法至民國 61 年 3 月 18 日明令廢止。

而在政府遷台後，隨著民國 56 年人事行政局成立，和考用政策的落實，考試逐漸成為政府用人的主要管道；並且伴隨著分類職位制的推動，公務人員(包含技術人員)的專業知能愈來愈受到重視，因此，在民國 75 年 1 月 24 日，公布《專門職業及技術人員考試法》，將專門職業與技術人員之考試由《考試法》中獨立出來<sup>17</sup>；同時舊有的《考試法》亦廢止，同於民國 75 年 1 月 24 日頒布《公務人員考試法》。

在民國 75 年後，公務人員考試、任用、考績、俸給的修正，以及《專門職業及技術人員考試法》的頒布，意謂著「新人事制度」(兩制合一)的實施，文官制度正式走進「官職併立制」。受到官職併立的影響，舊有的《技術人員任用條例》亦需要作進一步的修正，將簡薦委制之規定刪除，在官職併立的架構下重新修法。故於 80 年 11 月 1 日廢止《技術人員任用條例》，同日公布同名之新法《技術人員任用條例》(以下稱新技術人員任用條例)，以因應制度變遷之需。茲將新法的重要條文摘要如下：

### 第一條

本條例依公務人員任用法第三十三條規定制定之。

### 第二條

技術人員之任用，依本條例之規定。本條例未規定者，適用公務人員任用法及其他有關法律之規定。

### 第三條

---

<sup>17</sup> 民國 18 年 8 月 1 日公布之《考試法》第二條即明定：「凡候選及任命之人員及應領證書之專門職業或技術人員，均須經中央考試定其資格。」

本條例所稱技術人員，指各機關組織法規中定有官等、職等，歸列技術職系之技監、技正、技士、技佐等及其他技術職務專任人員。

#### 第四條

技術人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。

職等分第一職等至第十四職等，以第十四職等為最高職等。

委任為第一職等至第五職等；薦任為第六職等至第九職等；簡任為第十職等至第十四職等。

#### 第五條

技術人員之任用資格，依左列規定：

- 一、依法考試及格。
- 二、依法銓敘合格。
- 三、依法考績升等。

初任各官等技術人員，依前項第一款規定，就具有擬任技術職務所列職等之任用資格者予以任用；未達擬任技術職務職等任用資格者，在同官等內得予權理。

#### 第六條

初任技術人員，應經考試及格。

技術人員考試，依公務人員考試法之規定，其屬高科技或稀少性工作類科者，得依公務人員考試法第七條之規定，除筆試以外，另採二種以上方式行之。

前項高科技或稀少性工作類科標準及其考試規則，由考試院會同行政院定之。

第二項之筆試，以有關技術科目為限；其筆試所佔成績，不得逾百分之三十。

#### 第七條

依前條考試及格之技術人員，按其考試及格類科，分別取得同職組各職系左列技術人員任用資格：

一、特種考試之甲等考試及格者，取得簡任第十職等技術人員任用資格。

二、高等考試一級考試及格者，取得薦任第七職等技術人員任用資格；高等考試二級考試或特種考試之乙等考試及格者，取得薦任第六職等技術人員任用資格。

三、普通考試或特種考試之丙等考試及格者，取得委任第三職等技術人員任用資格。

四、特種考試丁等考試及格者，取得委任第一職等技術人員任用資格。

前項第一、第二兩款各等別考試及格人員成績列中等者，得先以低一職等任用。

#### 第八條

技術人員晉升官等及職等，適用公務人員任用法及考績法有關規定辦理。

在新技術人員任用條例中，除了將任用級等由簡薦委制改為官職併立制外，亦將原本多元的任用方式，縮減為「依法考試及格」、「依法銓敘合格」和「依法考試升等」三種。從任用方式的限縮中，可知隨著時代環境的改變，考試亦成為技術人員任用的最主要方式。

而技術人員雖與公務人員(狹義)有著性質上的不同，但由於二者同屬廣義之「公務員」，故長久以來技術人員的考試、俸給、考績、陞遷、訓練等面向，皆無獨立之立法，而多沿用公務人員相關法令系統。職是之故，在確定了技術人員以「考試」作為任用資格取得之主要方式後，由於新技術人員任用條例與《專門職業及技術人員考試法》規範上有若干重疊性；加上技術人員得適用公務人員法體系之慣例，故於民國 91 年 1 月 29 日廢止新技術人員任用條例，僅留有《專門職業及技術人員考試法》將考試部分獨立作規範，其他方面則適用公務人員相關法律。

從以上技術人員法令發展的過程中，可以歸納以下幾項重點：

### 1. 技術人員以考試作為晉用的主要管道

在早期的《技術人員任用條例》中，技術人員的進用方式多元、具彈性。但隨著環境時空之變化，技術人員的所受之專業訓練是否足以勝任其職位，愈來愈成為政府用人之主要考量，因此，在兩制合一的改制中，特別將技術人員之考試獨立立法，廢止舊有之《考試法》，改頒《公務人員考試法》、《專門職業及技術人員考試法》，以為區別。受兩制合一與考試用人政策之影響，《技術人員任用條例》亦在 80 年進行全面之修正，然由於技術人員多沿用公務人員法令之傳統，該法最後於民國 91 年廢止，而考試作為技術人員晉用的主要管道仍然不變。

### 2. 技術人員多沿用公務人員法令

最初的《技術人員任用條例》規定技術人員以簡薦委制作官等之區分，在簡薦委制的系統下，意謂著技術人員與公務人員在考試、考績、俸給等面向上有相當大之「共通性」，即技術人員得以沿用公務人員之相關立法。也因此，即使在分類職位制的推行階段，或是兩制合一後的「新人事制度」相關立法，技術人員法規上並未有明顯之變動與調整<sup>18</sup>。蓋技術人員多沿

---

<sup>18</sup> 僅在考試、任用方面有《專門職業及技術人員考試法》(75 年)與《技術人員任用條例》之修正(80 年)。

用公務人員法令，而無獨立之法規範系統，故公務人員由簡薦委制轉換到官職併立制後，民國 80 年之《技術人員任用條例》亦作出相對應之修正。故技術人員在法令規章上，基本上與公務人員適用同一套體系。

### 三、意義與影響

分類職位制採行以「職務」為中心的理念，固然與簡薦委制完全不同，然而在制度建構時，卻無法進行全盤的變革，而是要與施行已三十多年的簡薦委制進行接軌，以確保政府人事管理能延續，並保障原有公務人員的權利。而從本節銓敘三法轉變過程的敘述可知，分類職位制是在簡薦委制的基礎上，修改調整而成的。此種兼顧現狀的變革方式，固然可以確保各項人事管理工作能不間斷的正常運作，也可以減少對舊制的衝擊，然而卻也相對會形成下列問題：

第一，變革幅度嚴重受限，只能進行技術上的調整

《分類職位公務人員任用法》第二條雖然揭示「本專才專業，適才適所之旨，為人與事之適切配合」之職位為中心的精神，然而為了遷就原有簡薦委制的特性，第 5 條仍然要基於層級高低設定 14 個職等，如此不僅減弱了職位基於專業考量定位的設計空間，也限制職位配置的範圍。簡言之，技術上的調整不易具體表現分類職位的特色。

第二，為與舊制接軌，必然增加法規複雜性。

為了不影響既有人員權益，同時過渡至新制，各項銓敘法制都要規範轉換規定，固然就技術上而言，各類改敘或年資、俸給之換算，只是多一道程序而已，但是對不同類別、層級機關，乃至於個別公務人員，將可能是整個人事作業方式的改變。

第三，新制與舊制同時適用，產生人員權利義務的不平衡。

新制與舊制之基本精神，原本不同，兩者同時併行，寬嚴之間，兩制人員均時有不平之感，或競相比附攀高，增加各機關及人事主管機關之困擾。

第四，新制與舊制併存，難以確認變革成效。

本項可說是最重要的問題，採行分類職位制之原意，本是希望藉由引進專才專業的理念，扭轉長期以來人事制度以「人」為中心的問題，但是新舊制併存的結果，除了限制分類職位制變革的空間外，也更使外界不易評估新制的成效，甚至由於新舊制同時運作時所產生的複雜性與衝突，會形成「未見其利、先見其弊」的印象。

當然，此時期銓敘制度變革也有正面成效，例如考績方式從原先以年考為主，增加了專案考績與另予考績，以及分發與任用的分工即是。就前者而言，事實上在民國 24 年公布的《考績法》中，就有「年考」與「總考」之多重設計(見第一章)，故《分類職位公務人員考績法》等於是將此種多元觀念更具體化，且更結合職務上的專業表現，此種設計理念延續至今，已成為公務人員考績的基本原則。

就後者而言，原先初任公務人員從缺額調查，至分發與任用，都是由考選部與銓敘部自行完成的，如此雖然收專責之效，但是卻可能與用人機關(特別是行政院)需求脫節，從而產生考試名額不足，以及考試及格後不易立即任職的問題。新制則配合人事行政局成立，將其納入分發與任用的分工體系中，不僅更能精確調查考試職缺，也更能發揮「即考即用」的功能。表面上銓敘部的權力似因此而減弱，然而實質上卻使分發任用制度更能落實，從而建立考試權的權威地位。

#### 第四節 兩制合一

在分類職位制實施之後，雖然一度有九成以上的一般行政機關適用該制，但由於本制度對於人員升遷、調任限制較嚴，從而使各機關反彈與抗拒聲浪不絕。基於此，分類職位制亦做出多次放寬之修正，並逐漸形成兩制並行。但兩制並行並非長久之計，故經過考試院一番努力，推動新人事制度，促使兩制合一，終使得人事制度之問題得到解決。因此，本節首先將討論分類職位制在施行後，逐步走向兩制合一之過程，以及兩制合一所蘊涵的基本理念；其次，將聚焦於討論新人事制度之法規，及考試、任用、考績、俸給四法及其特色；最後，以兩制分合之影響與意義作結語。



考試院考銓研究發展委員會成立攝影（民國 56 年 3 月 13 日）

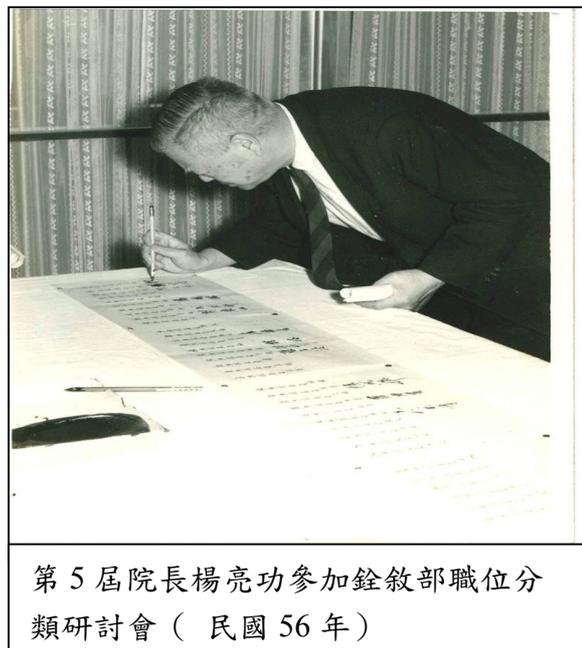
##### 一、走向兩制合一

分類職位制施行後，並未完全取代簡薦委制，成為我國人事制度之主體，反而形成了兩制並行之勢。然而在兩制並行之下，亦產生了人員銓敘施行時的不公平，以及人事調度上的困難等問題，故兩制走向合一乃是必然的趨勢。以下首先將介紹分類職位制實施後，至確立兩制並行之過程；其次為新人事制度產生之經過；最後，則是新人事制度產生之背景與其原始構念。

#### 〈一〉修正《公務職位分類法》，確立兩制並行

分類職位制係為全面取代簡薦委制之人事制度，然而，在實際施行改制的過程中，卻不斷地受到許多機關反彈與抗拒。部分機關可能僅適用新制數天、或數月之久，便改回簡薦委制的模式，或甚至根本不願適用之。在推行與反彈的拉鋸中，民國 62 年《公務職位分類法》的修正，正式將特定屬性之機關排除於分類職位制之適用，確立了兩制並行之局。

在民國 47 年 10 月 30 日公布的《公務職位分類法》，是分類職位制中最重要之法案，蓋分類職位考試、任用、考績、俸給四法皆以之為母法。在民國 47 年頒布之時，其第三條規定：「適用職位分類之機關或職位應經立法程序公布之」，即適用分類職位之機關、和開始適用之時點，都必須經過立法程序的審議通過。但行政機關對分類職位制多存有疑慮，因此後續數年之間，未



第 5 屆院長楊亮功參加銓敘部職位分類研討會（民國 56 年）

見立法機關有再行公布適用分類職位制之機關與時程。而該條項之規定，在56年6月8日公布分類職位四法後，於該年12月19日修正刪除<sup>19</sup>。



政府為期職位分類早付實施，特於民國五十七年底提出四法修正案，將窒礙難行之處，予以剔除，立法院迅即審議通過，於五十八年八月公布實施。繼由考試、行政兩院會同核定分批實施。首批核定實施的機關，考試院為秘書處、考選部及銓敘部；行政院為秘書處、財政部及行政院人事行政局，共為六個機關，實施相當順遂。至民國61年4月1日第八批實施職位分類制機關為止，中央及地方各級機關多已納入分類範圍，只有少數性質特殊之機關，如外交、司法、警察、衛生、民意機關及退除役官兵輔導機關，尚在「宜否分類」未決階段。民國61年6月14日，人事行政局陳桂華局長，在上任後所召開的第一次局務會議中，在「應立即研辦之重

19 刪除《公務職位分類法》第三條規定，其他條文內容未作更動，僅有條文次序之遞補。

要事項」中的第七項，便聚焦於討論分類職位制所面臨的問題，該項條目為：「職位分類制度，應否全面實施？是否可與簡薦委制併行？利弊得失何在？應如何確定此一政策？希職位分類小組與銓敘部主管單位協調研商。」

這些性質特殊機關的問題，終於在民國 62 年 11 月 6 日，於《公務職位分類法》之修正中得到解決。其第三條規定如下：

### 第三條

職位應依公作之性質、繁簡難易、責任輕重及所需資格條件，予以分類。但左列機關得不予分類：

- 一、司法機關。
- 二、外交機關。
- 三、警察機關。
- 四、衛生機關。
- 五、民意機關。
- 六、其他經立法程序規定不宜分類機關。

新修正的《公務職位分類法》，將「司法、外交、警察、衛生、民意」五種機關，在分類職位制的推行上，做了得排除適用的規定。據此，此五大機關便得以回歸簡薦委制(或原制<sup>20</sup>)，而其他機關若經立法程序通過，也可比照上述機關排除分類職位法規之適用。至此，由於《公務分類職位法》的修正，使部分機關得以繼續沿用簡薦委制之規定，故確立了兩制並行之局。

在此之前，雖然簡薦委制之法規在分類職位公務人員法公布後，並未見廢棄，因而於法令上同時保有兩種制度之存在，可謂「兩制並存」；但由

---

20 如警察機關應適用「官職分立制」。

於分類職位制之施行，其最終目的係要建構一套以「職位」為中心的人事體系，而取消舊有的「品位」制度，故形式上應沒有兩制並行之空間。然而，在《公務職位分類法》修正後，可謂打破了原先全面推動分類職位制之預期；也由原本保留兩套制度法規的「兩制並存」，轉而成為「兩制並行」之關係。

職是之故，若以民國 56 年分類職位四法之公布作為分類職位制正式推動之時點<sup>21</sup>，至民國 62 年《公務分類職位法》修正，確立兩制並行，分類職位制之推動在經過六年的具體實施後，便進入重新檢討與評估的階段。雖然前述特殊機關之問題業已解決，明定無分類職位制之適用；但其他「一般行政機關」能否適用、適用狀況如何、如何處理機關的抗拒與反彈？種種問題仍是懸而未決之狀態。

換言之，《公務職位分類法》修正後，雖然解決了司法、外交、警察、衛生、民意機關的適用問題，但其他機關的反對意見仍然持續，故行政、考試兩院也開始檢討分類職位制之得失，並醞釀「新人事制度」之推展。在民國 63 年 8 月 27 日，考試院舉行六十三年度工作檢討會議第一次會議時，楊亮功院長便有以下的談話：

「自公務職位分類法第三條修正後，明定民意機關、外交、司法、警察、衛生等類人員得不實施職位分類，因此使我們人事制度成為職位分類與簡薦委兩制並行之局，實際上兩種制度之不同只是在分工粗細而已，大家所不滿意於職位分類者是限制太嚴，如何加以放寬方便實行，如何使簡薦委與職位分類兩種制度設法溝通也是目前我們所當檢討的問題。」

楊亮功院長指出了，分類職位制之「限制太嚴」，是大部分機關所不滿意之主要原因，所以需要在簡薦委與分類職位二制間作一折衷。其實，所

---

21 雖然在民國 56 年公布分類職位考試、任用、考績、俸給四法之前，即有《公務職位分類法》之存在，且該法又為分類職位公務人員四法之母法；但考量到民國 56 年 9 月 16 日人事行政局成立後，由於人事行政局對行政機關統一進行監督與管理，使分類職位制的具體施行能夠配合考試院之法制，並且做更有效之推動，故在此研究團隊以民國 56 年作為分類職位制正式實施之始。

謂「限制太嚴」，即是指十四個職等級與 159 個職系劃分出的各種職位類型，在這些職務系統的區分中，由於強調各個職位的專業與殊異性，致使在人員的遷調、流動上產生許多的困難與障礙；又我國長期適用的簡薦委制中，由於主要以「品位官等」為區分，而職務內容其次，恰好能夠在人員調任上，產生靈活、彈性等優點。另外，當兩制正式並行之後，兩制間的人員由於人事系統之差異，亦使得人員在兩制間的遷調出現許多問題，其中又以年資銓敘最具爭議。是故，欲在兩制間「設法溝通」，找出折衷之方法的同時，也逐漸醞釀了「新人事制度」之產生。

## 〈二〉新人事制度<sup>22</sup>

分類職位制的特徵，便是其分類細密的人事系統，在這個系統中，人員的調任、升遷皆必須經過考試才能取得資格，或證明其知能。但這樣的制度設計，顯然使人員的流動受到相當的限制，因此受到許多機關的反彈與抵制。為了回應各方的反對，分類職位公務人員法及相關法規亦多次做出放寬之修正，最後在民國 62 年修正《公務職位分類法》，確定兩制並行的現象。

《公務分類職位法》的修訂，雖已作了相當大的放寬；但在兩制並行的情況下，易浮現新的問題。由於簡薦委制與分類職位制二者的考試、任用、考績、俸給、升遷的規範不同，寬嚴不一，因此可能使同樣的條件的兩個公務人員，其善鑽營者，可利用制度間的不同，迂迴往返而得到快速的升遷；其不善者，則可能數年久任一職而未遷，因而在升遷上產生極大的差異與不公平。(徐有守，1999：60)職是之故，兩制並行表面上雖似乎互不影響、干涉，並且有法律上明定各機關所適用之制度，但實務上，由於兩制間銓敘結果的落差，與制度的漏洞，造成許多的不公平與不滿。

面對分類職位制限制過嚴的問題、以及兩制並行後產生的不公平之現象，驅使考試院重新去檢討人事制度的得失、定位新人事制度的走向。而

<sup>22</sup> 「新人事制度」是一般形容兩制合一後的人事新制，雖然就今日(100 年)眼光而言，本制也已歷經多次修正而不再「新」，但本文仍沿用本稱呼以利行文敘述。

「新人事制度」的提出，以及「兩制合一」的法制研究，最早應源自當時的銓敘部部長石覺之推動。在民國 61 年 9 月，時值考試委員屆次交替(第五屆與第六屆)，銓敘部亦有人事更動，此時銓敘部政務次長由徐有守接任；由於徐有守對當時的分類職位制度有深入的研究，故石覺部長在其接任政務次長後，便與之商談人事制度的改革方向、基本原則。而此基本原則，便是將簡薦委制、分類職位制二合為一。(徐有守，1996：271-272)

民國 62 年春，在石覺部長的支持下，加上次長徐有守之積極推動，銓敘部正式向考試院提出「我國人事制度改進方案」，該方案內容便是廢除「並行之兩制」，而另立「合一之新制」。該案在考試院院會得到通過後，由於新制的推行係屬重大政策事項，尚需國民黨中央黨部審議，便交由黨部進行討論，但由於某些政治上的情境與因素<sup>23</sup>，該案即在中央黨部的議程中，遭到擱置。其後於民國 65 年，第二次提出「人事制度檢討改進報告」，然因阻力仍未消除，故於院會通過後便無下文。直至民國 71 年檢送「建立新人事制度之原則及要點」，因為政治環境改善，時機成熟，並且得到當時考試院院長劉季洪與考試委員之支持，終於在國民黨中央黨部會議中得到通過。(徐有守，1999：54-55)

「建立新人事制度之原則及要點」得到通過與支持，可謂實行兩制合一的重要契機與轉捩。對此，民國 71 年 8 月 12 日，在考試院七十一年度工作檢討會議中，劉季洪院長亦對「建立新人事制度之原則及要點」有相關談話：

「過去一年本院秘書處、考選、銓敘兩部業務增加甚多，所作成果也大體完善，其中尤以公務人員人事制度兩制合一原則方案，本院在避免影響公務人員現有權益，減少紛擾之方針下，歷經多次院會討論，現已初步作成決定，『建立新人事制度之基本原則』已送請有關機關協調。今後公務人員人事制度將使簡薦委、職位分類兩種制度，合而為一，對於我國人事制度，可謂具有歷史性之創舉...」

---

<sup>23</sup> 徐有守在「考試權的危機」(1999)一書中，稱之為「某種微妙障礙」。

在考試院院會與中央黨部審議的「新人事制度案」通過後，銓敘部便開始進行法案的規劃與草擬。在民國 72 年 7 月 7 日將相關草案送交立法院，而新制的考試、任用、考績、俸給四法，先後於民國 75 年 1 月 24 日、4 月 21 日、7 月 11 日、7 月 16 日公布；並定於民國 76 年 1 月 16 日為新人事制度施行之日，原簡薦委制、分類職位制之相關法令皆一併廢止。

### 〈三〉新人事制度之構想

新人事制度之原始構想，以及主要的原則要點，皆始於銓敘部所提出之「建立新人事制度之原則及要點」中；而當時對於兩制合一的實施，在「建立新人事制度之說明」中，亦有官方版本之記錄，故本段茲就新人事制度的原始構思、背景記錄二者，作歸納與介紹。

在新人事制度得到國民黨中央黨部的認可後，考試院開始著手法案的擬訂與送審。民國 72 年 4 月 7 日，考試院院會紀錄中，在討論「建立新人事制度，以發揮人事功能案」和「建立新人事制度之基本原則」兩案，作成考選、銓敘兩部應儘速研擬有關法案報核之決議。會議記錄亦附有「建立新人事制度之說明」、及「建立新人事制度之原則及要點」，其中「建立新人事制度之說明」對於兩制的背景、目前的困難、未來的改制作了綜合的評述；「建立新人事制度之原則及要點」則是兩制合一的重要改革方向，茲將二者內容分述如下：

#### 1. 「建立新人事制度之說明」

在「建立新人事制度之說明」中，對實施新人事制度的背景因素，作了一番說明與整理，主要內容分為兩制實施經過、並行所生之問題、與建立新制之擬議三大段落，茲摘錄如下：

##### 「一、現行簡薦委制及職位分類制之實施經過

我國自民國十八年國民政府公布考試法及公務人員任用條例開始<sup>24</sup>，即將公務人員任用資格區分為簡任、薦任、委任三等，逐步實施簡薦委制，其後人事法制雖歷有修訂，但其體制及精神，迄未更張。嗣以社會進步，經濟發展，政府公務日趨專業化，人事制度遂有實施職位分類，以增進效率之必要。因而自民國四十七年起，陸續公布公務職位分類法及職位分類公務人員考試法、任用法、俸給法、考績法，並於五十八年十月起分期分批實施職位分類。其間為因應實施過程中部分機關之特殊情況，又於六十二年修正公務職位分類法，明定司法、外交、警察、衛生、民意及其他經立法程序不宜分類之機關，得不予分類。自是厥後，部分機關實施職位分類制，部分機關仍沿用簡薦委制，遂形成兩制並行之分歧狀態。

## 二、兩制並行所發生之問題

簡薦委制重視資格的分類，調度靈活；俸級以資歷及考績為給予標準，有利久任；但設官分職缺乏明確標準，人與事固難適切配合，工作與俸給亦不易兩相對稱，影響工作效率甚大。職位分類制重視工作的分類，符合專業分工之要旨，其調度有一定範圍；俸級則以職責及考績為給予標準，同工同酬得以實現；但現行分類細密，辦理手續繁複，人員調度範圍狹小，以致部分機關及人員感受不便。又以兩制之體制及精神原有不同，使同一資格人員，進入另一制度之機關擔任同等職務時，有關人事管理及公務人員權益，有時發生差異；對兩制人員之調任，亦常遭遇困難，自有衡情度勢，加以改進之必要。

## 三、主管機關對兩制之改進及建立新制之擬議

主管機關為解決兩制並行所發生之問題，嘗就現行兩制有關法規多次修正，使兩制原有差異漸趨減少。目前兩制人員之權益大致已獲平衡，惟兩種制度並行，其間差異之處仍難完全消除。茲以兩制統合之條件及時機已漸趨成熟，為符合各方期望，針對國情需要，爰對現行兩制詳加全盤檢討，根據過去實施經

---

<sup>24</sup> 徐有守在「考試權的危機」(1999)一書中，認為簡薦委制應在民國建立之初便開始實施，時稱「特簡薦委制」。

驗，取其所長，去其所短，綜合設計為一新的人事制度，藉求人事制度之統一，以利公務之推行。」

上述所言對簡薦委制與分類職位制的發展，作了簡要且完整的說明。質言之，簡薦委制係我國文官制度肇建之時，便開始使用之制；然而因社會環境之進步，欲提高官僚之專業性，而開始籌設分類職位制；但分類職位制於人事流動上造成諸多不便，因此受到機關反對而漸與簡薦委制相互並行；又人事制度的兩制並行，造成公務人員權益上的不平、兩制間人員調任的困難；故此時需要採取新人事措施，以綜合兩制之所長，並突破現況。

## 2. 「建立新人事制度之原則及要點」

在新人事制度之原則與要點中，勾勒兩制合一最初的圖像，以及一些最原始的概念，並附帶說明了許多重要的規範原理與準則，其中共有「建立新制之原則、人事體制、考試、任用、俸給、考績、改任及換敘」七項，由於前兩項「建立新制之原則、人事體制」與兩制合一的改革方向較具關聯，故在此僅將前兩項摘述如下：

### 「一、建立新制之原則：

〈一〉參酌政府機關現行的簡薦委與職位分類兩種制度之原則，採長捨短，並適應教育水準之提高及國家公務之發展，重新規劃一新的人事制度，並避免做不必要的變更，以利改行新制度之轉換及維護公務人員之權益。

〈二〉現行兩制之考銓法律，合併修定為考試法、公務人員任用法、俸給法、考績法，並力求其法典化。

〈三〉新制之適用，除法律另有規定者外，以政府機關為範圍。

〈四〉公營事業及公立學校人事制度，協調主管機關配合新制，另以法律定之。

〈五〉各機關公務人員，於新制實施後，應分期分批改任換敘，限期納入新制。

## 二、人事體制

### 〈一〉官等與職等區分及配置

1. 官等係公務人員等級及任用程序之區分；職等係各職務工作職責與所需資格程度之區分。

2. 官等區分為簡任、薦任、委任三等。職等區分為十四等，第一至第五職等與委任相對應，第六至第九職等與薦任相對應，第十至第十四職等與簡任相對應。

3. 官等取得後應予保障，不因職務之調動而改變。

4. 職等標準，由考試院定之。

### 〈二〉簡併職系職組

1. 凡工作性質及所需學識相似之職務稱職系；工作性質相近之職系稱職組。職系、職組歸併為行政與技術兩大類，並將現有一五九個職系及二十三個職組合理調整，加以簡併。

2. 各職系公做主管機關，認為某職務，需由特定知能人員擔任，有加以特別規定之必要時，得報請考試院增設職系。

3. 職系說明書，由考試院定之。

### 〈三〉職務列等

1. 各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責與所需資格，依照職等標準，列入適當之職務。職務列等得具彈性，即一個職務可列兩個或三個職等。

2. 職務列等表，依機關層次及業務性質等，由考試院定之。

### 〈四〉職務歸系

1. 各機關對組織法規所定之職務，應依其工作繁簡難易及責任輕重，訂定職務說明書，作為該職務人員工作指派及考核之依據。

2. 各機關組織法規所定之職務，由銓敘部及行政院人事行政局依職系說明書歸入適當之職系，列表送考試院核備。」

從上述「建立新制之原則、人事體制」兩項方針中，可以歸納新人事制度推動之主要準則有以下數點：

### 1. 官等與職等之結合

簡薦委制與分類職位制的合一，最明顯的特徵，便在於官等與職等的銜接與組合。而官等與職等之合併，由於屬於縱向的等級劃分，也就是將簡薦委制的「三等九階」轉變為「三等十四階」，保留了簡薦委制之基礎，而又有分類職位制的精神<sup>25</sup>。

### 2. 簡併現有職系職組

兩制合一的最主要挑戰，便是如何在「專業分工」與「調動彈性」間取得平衡。因此，分類職位的概念不能完全捨棄，但亦不能再使用原本龐大而精細的工作區分，必須適當予以簡化整併，賦予人員在職位間調動的空間與彈性。

### 3. 職務彈性列等

在分類職位制中，調動職位與升等皆必須再透過考試測驗，以確認人員之知能足以勝任另外一個職務、或升等後的工作，這樣的規定使得人員遷調僵化而失去彈性。鑑於此，兩制合一後的其中一個改革方向，便是給予職務彈性列等，使其能橫跨二至三的職等級，在此職等級內人員得以由

---

<sup>25</sup> 三等十四階的分類職位制精神在於各官等間之晉升有嚴格的限制與條件，如需通過升官等考試，或是一定考績要求，而不像簡薦委制基本上依年資晉升。

年資積累升遷；而若人員欲再升至更高之職等級，則必須透過訓練或考試等方式為之。如此既保留簡薦委制之精神，又維繫了分類職位制之特色。

#### 4. 保障官等

由於我國文官制度長久以來皆重視「官等」、「品位」階級上的劃分，並強調對公務人員的身分地位須有相當之保障，故有利於文官之久任、及常任文官的培養。然而，分類職位制則試圖打破這樣的框架，另以專業與科學化的職務劃分取代之，使公務人員更像一種「職業」，而不再強調其「身分」，相對亦降低「特殊權力義務關係」之色彩。但我國文化上對「官等」、「品位」之資格，似乎有著較深厚的情感與偏好，故兩制合一亦重新強調保障官等之精神，亦重視公務人員之身分保障。

綜言之，在「建立新人事制度之說明」中，分析了兩制在人事制度中發展的過程與衍伸之問題，由於兩制在人事制度上，各有其優劣，又無法長久並行，故需要在進行修正與合併。而「建立新人事制度之原則及要點」，便是企圖將兩制之優點重新整合，其主要興革之方向有「官等與職等結合、簡併職系職組、職務彈性列等、保障官等」四者。

## 二、相關法制修訂

民國 75 年，新人事制度(官職並立制)之考試、任用、考績、俸給四法相繼公布，並共同定於民國 76 年 1 月 16 日施行，而簡薦委制、分類職位制之相關法規也將廢止。於是我國文官制度正式走入兩制合一階段。研究團隊以下將對改制後之考試、任用、考績、俸給四法內容重點予以介紹，並與簡薦委制、分類職位制之相關法規相互比較對照其間異同，以凸顯新人事制度的特徵與要點。

### 〈一〉公務人員考試

民國 75 年 1 月 24 日，《公務人員考試法》公布，象徵新人事制度(兩制合一)的考試制度正式確立。就內涵而言，「兩制合一」就是指新舊兩制

之結合，因此，在新的考試法中，許多內容皆與簡薦委制相類、或甚至相同；當然亦有部分條文源自分類職位考試，但其比重相對較少。

回顧我國考試法規的發展，自民國 18 年 8 月 1 日《考試法》公布起，至民國 75 年時間已將近 60 年，期間考試院亦舉辦無數考試為國家選拔人才，故不論在法規成熟度或實際舉辦的過程上，皆已累積相當可觀的經驗與智慧。因此，雖然考試法在細節上有所變遷，但其基本原則、思維、價值等則相當一貫，也就是在五權分立的基礎上，建構超然獨立的公務員考選機制。

基於此，研究團隊乃將民國 75 年 1 月 24 日公布之《公務人員考試法》、民國 69 年 11 月 24 日修正公布之《考試法》<sup>26</sup>、民國 67 年 10 月 27 日修正公布之《分類職位公務人員考試法》<sup>27</sup>，作兩制合一前與兩制合一後之比較，觀察其異同。茲將三上述三法之重要法規比較整理如下：

表 4-0-7 兩制合一前、後之考試法規比較表

	《公務人員考試法》 (民國 75 年 1 月 24 日)	《考試法》 (民國 69 年 11 月 24 日)	《分類職位公務人員考試法》 (民國 67 年 10 月 27 日)
代表制度	兩制合一	簡薦委制	分類職位制
公開競爭	第二條 公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之。 前項考試，應配合任用計畫辦理之。	無規定	第二條 分類職位公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之。

<sup>26</sup> 係民國 75 年該法廢止前，最後之版本。

<sup>27</sup> 係民國 75 年該法廢止前，最後之版本。

<p>主要考試種類</p>	<p>第三條 公務人員考試，分高等考試、普通考試二種。高等考試必要時，得按學歷分級舉行。 為適應特殊需要，得舉行特種考試，分甲、乙、丙、丁四等。</p>	<p>第二條 公務人員與專門職業及技術人員之考試，分高等考試、普通考試兩種。遇有高等及普通考試及格人員不足或不能適應需要時，得舉行特種考試。 前項特種考試分為甲、乙、丙、丁四等，分別舉行之。</p>	<p>第三條 分類職位公務人員初任考試，依職系分八個職等舉行，其應考資格如左： 一、具有國民中學同等學力者，得應第一職等考試。 二、在國民中學、初級中等學校畢業者，得應第二職等考試。 三、在高級中等學校畢業，或普通檢定考試及格者，得應第三職等考試。 四、在專科學校有關學科畢業，或高等檢定考試及格者，得應第五職等考試。 五、在大學有關學系畢業者，得應第六職等考試。 六、在大學或獨立學院有關研究院、所得有碩士學位者，或在大學有關學系畢業並任專攻學科有關工作二年以上成績優良者，得應第八職等考試。 七、在大學或獨立學院有關研究</p>
---------------	--	---	--

			<p>院、所得有博士學位者，或得有碩士學位並任專攻學科有關工作二年以上，成績優良者，或在大學有關學系畢業，並任專攻學科有關工作四年以上，成績優良者，得應第九職等考試。</p> <p>八、在大學或獨立學院有關研究院、所得有博士學位，並任專攻學科有關工作二年以上，成績優良者，或得有碩士學位，並任專攻學科有關工作四年以上，成績優良者，或在大學有關學系畢業，並任專攻學科有關工作六年以上，成績優良者，或曾任公立或立案之私立專科以上學校有關科目副教授二年以上，經教育部審查合格者，得應第十職等考試。</p>
<p>應試資格之限制</p>	<p>第六條 中華民國國民，具有本法所定應考資格者，得應本法之考試。但有左列各款情事之一者，</p>	<p>第五條 中華民國國民，具有本法所定應考資格者，得應本法之考試，但有左列各款情</p>	<p>第七條 中華民國國民具有本法所定應考資格者，得應本法之考試。但有左列各</p>

	<p>不得應考：</p> <p>一、犯刑法內亂罪外患罪，經判刑確定者。</p> <p>二、曾服公務有侵占公有財物或收受賄賂行為，經判刑確定者。</p> <p>三、褫奪公權尚未復權者。</p> <p>四、受禁治產宣告，尚未撤銷者。</p> <p>五、吸食鴉片或其他毒品者。</p>	<p>事之一者，不得應考：</p> <p>一、犯刑法內亂、外患罪經判決確定者。</p> <p>二、曾服公務有侵占公有財物或收受賄賂行為，經判決確定者。</p> <p>三、褫奪公權尚未復權者。</p> <p>四、受禁治產之宣告尚未撤銷者。</p> <p>五、吸食鴉片或其他毒品者。</p> <p>專門職業及技術人員考試，應考人除依前項規定外，並應受各該職業法所定之限制。</p>	<p>款情事之一者，不得應考：</p> <p>一、犯內亂罪、外患罪，經判決確定者。</p> <p>二、曾服公務有侵占公有財物或收受賄賂行為，經判決確定者。</p> <p>三、褫奪公權，尚未復權者。</p> <p>四、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。</p> <p>五、吸用鴉片或其代用品者。</p>
<p>考試舉行方式</p>	<p>第七條</p> <p>公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明或知能有關學歷、經歷證明及論文等方式行之。除筆試外，其他應採二種以上方式。筆試除有特別規定者外，概用本國文字。</p> <p>第十二條</p>	<p>第六條</p> <p>各種考試得分試、分區、分地舉行，其考試方式為筆試、口試、測驗、實地考試及審查著作發明等。舉行考試時並得按考試之等別、類科，酌採二種以上方式行之。除有特別規定者外，筆試概用本國文字。</p>	<p>第四條</p> <p>分類職位公務人員考試，得就筆試、口試、實地考試及著作發明審查等方式，選擇舉行。除筆試得採用一種方式外，其他應以二種以上方式行之。</p> <p>分類職位公務人員第十職等之考</p>

	<p>公務人員各種考試，得合併或單獨舉行，並得分試、分區、分地、分階段舉行。其考試類、科、區域、地點、日期等，由考選部於考試兩個月前公告之。</p>	<p>專門職業及技術人員考試，除適用前項規定外，並得以檢覈行之。</p> <p>第十二條</p> <p>各種考試得合併或單獨舉行，舉行高等考試、普通考試時，其考試類科、區域、地點、日期等，由考試院於考試兩個月前公告之。舉行特種考試時，由考選部於考試一個月前公告之。</p>	<p>試，準用特種考試公務人員甲等考試有關之規定。</p> <p>第八條</p> <p>舉行分類職位公務人員考試，其考試職等、類科及錄取人數，應根據任用機關之需要定之。</p> <p>前項考試得合併或分別辦理，並得分試舉行。</p>
<p>分區定額</p>	<p>第十三條</p> <p>全國性之公務人員高等考試、普通考試，應按省區分定錄取名額。其定額標準為省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人。但仍得依考試成績按定額標準比例增、減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區，得降低錄取標準，擇優錄取一人。但降低錄取標準十分，仍無人可資錄取時，任其缺</p>	<p>第二十一條</p> <p>各省區之公務人員考試，分別在各該省區舉行，應考人以本籍為限。</p> <p>全國性之公務人員高等考試、普通考試應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額，由考試院於考期前三個月公告之，其定額標準為省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人。但仍得依</p>	<p>無規定</p>

	額。(※本條文於民國84年12月26日已刪除)	考試成績按定額標準比例增減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區，得降低錄取標準，擇優錄取一人，但降低錄取標準十分仍無人可資錄取時任其缺額。	
錄取人員分發	<p>第二十一條 公務人員高等考試與普通考試及格者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。</p> <p>前項訓練辦法，由考試院會同關係院定之。</p> <p>其他公務人員考試，如有必要，得照前兩項規定辦理。</p>	<p>第二十二條 考試及格人員由考選部呈報考試院，轉交分發機關分發任用，其應各機關聲請舉行者，函送原聲請機關任用。</p>	無規定
撤銷錄取資格	<p>第二十二條 考試後發現及格人員有左列各款情事之一者，由考試院撤銷其考試及格資格，並吊銷其及格證書。其涉及刑事者，移送法院辦理：</p> <p>一、有第六條規定各種情事之一者。</p> <p>二、冒名冒籍者。</p>	無規定	<p>第十一條 對於考試及格人員，事後發現有第七條各款情事之一，或冒名、或潛通關節、或偽造、變造證件情事者，由考試院撤銷其考試及格資格，並調銷其及格證書；如涉及刑事，得移送法院辦理。</p>

	三、偽造或變造 應考證件者。 四、自始不具備 應考資格者。 五、以詐術或其 他不當方法，使考 試發生不正確之結 果者。		
--	--	--	--

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上述三個考試法規條文比較中，可見《公務人員考試法》有部分法規分別繼受《考試法》、與《分類職位公務人員考試法》之規定，但亦隨時空變換作了調整與修正，茲將比較重點分述如下：

1. 「主要考試種類」、「應試資格之限制」、「考試舉行方式」

在「主要考試種類」、「應試資格之限制」、「考試舉行方式」三項上，三法皆有相類似的規定，但細節與內容上有所不同。於《公務人員考試法》與《考試法》之間，《公務人員考試法》刪除了有關專門職業與技術人員之規定，蓋當時專門職業與技術人員已單獨立法，故不再與公務人員考試共同作規範。

至於《分類職位公務人員考試法》在「主要考試種類」上，則與《公務人員考試法》、《考試法》有較大之不同，因為分類職位考試法以職務等級作區別之基礎，相較於簡薦委三級之區分更為繁複細密。另外，祛除《考試法》中專門職業與技術人員之規定外，由於《公務人員考試法》與《考試法》皆以簡薦委制中高等、普通、特種考試為主要考試類別與架構，故於其他未摘錄之法規亦有較高之相似性。因此，綜合觀察三法之規定，雖有共通規定之部分，但整體而言，《公務人員考試法》與《考試法》之性質較為相近，相似程度亦較高。

另外，在考試技術上，三者基本上沒有太大差別，都包括了筆試、口試、實地測驗等，且要採行二種以上的考試方式，可見考試技術在當時基本上已相當成熟而穩定。

## 2. 「公開競爭」、「撤銷錄取資格」

在「公開競爭」、和「撤銷錄取資格」兩部分，於《公務人員考試法》與《分類職位公務人員考試法》皆有類似規定，故《公務人員考試法》在此可謂承襲《分類職位公務人員考試法》之規範原則與精神。特別在「公開競爭」的部分中，兩者皆規定考試必須本著「為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之」，其中「為事擇人」即為分類職位制精神代表。故兩制合一之後，新人事制度之考試雖於架構上運用簡薦委制之高等、普通、特種考試之區分，但其精神上亦涵容了分類職位制之要點。

至於撤銷錄取資格部分，《公務人員考試法》則是將《分類職位公務人員考試法》內容作更具體的規範，而《考試法》中則無此規定，可見此規定是累積多年實務經驗後的進步規範。

## 3. 「分區定額」、「錄取人員分發」

在「分區定額」、「錄取人員分發」兩項上，《公務人員考試法》與《考試法》亦有相似之規定。特別在「分區定額」部分，該項條文係源自民國36年公布之《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，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試」；在憲法施行後，相關法令亦需配合修正，故其後落實於簡薦委制的《考試法》中。故「分區定額」於《公務人員考試法》中的再現，可謂《憲法》中「分區定額」意旨之實踐，亦顯示《公務人員考試法》與簡薦委制之間有著緊密的關聯<sup>28</sup>。

綜言之，兩制合一後的公務人員考試法，與過去簡薦委制之考試制度較為相似，且其規範模式與架構較為相近；相對與分類職位之考試法規則

---

<sup>28</sup> 不過為了符合環境現狀，分區定額規定已於民國84年12月26日考試法修訂中，予以刪除。

差距較大，惟新法仍納入了分類職位制之若干精神與規範，即「為事擇人」之考量。固新制的《公務人員考試法》可謂兼容了舊有兩制之特色與優點，而成為一個新的獨立之考試機制。

## 〈二〉公務人員任用

兩制合一後的公務人員任用之法制，同樣定於民國 75 年 4 月 21 日公布之《公務人員任用法》中。在考試法的部分，由於考試系統在實務運作上，其方法相通，故新制之特色較不顯著，反而與簡薦委制相當類似；但是在任用法上，便能夠較清楚見到兩制合一後、官等與職等融合為一的新特徵，其制度上的突破亦較為明顯。

為凸顯新制之特色與內涵，本段試將兩制合一後，民國 75 年 4 月 21 日公布之《公務人員任用法》；與兩制合一前，民國 69 年 12 月 3 日修正公布之《公務人員任用法》<sup>29</sup>(為與前法區隔，以下用舊《任用法》稱之)、民國 67 年 11 月 10 日修正公布之《分類職位公務人員任用法》一齊作對照與比較，茲將三法之法律條文摘述如下：

表 4-0-8 兩制合一前、後之任用法規比較表

	《公務人員任用法》 (民國 75 年 4 月 21 日)	《公務人員任用法》 (民國 69 年 12 月 3 日)	《分類職位公務人員任用法》 (民國 67 年 11 月 10 日)
代表制度	兩制合一	簡薦委制	分類職位制
人與事之	第二條 公務人員之任	無規定	第二條 分類職位公務人

<sup>29</sup> 為了區別兩個《公務人員任用法》，兩制合一後之任用法，以全稱《公務人員任用法》稱之；兩制合一前簡薦委制之任用法，以簡稱《任用法》稱之。

<p>適切配合</p>	<p>用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。</p>		<p>員之任用，應本專才專業、適才適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。</p>
<p>官等 職等 說明</p>	<p>第三條 本法所用名詞意義如左： 一、官等：係任命層次及所需基本資格條件範圍之區分。 二、職等：係職責程度及所需資格條件之區分。 三、職務：係分配同一職稱人員所擔任之工作及責任。 四、職系：係包括工作性質及所需學識相似之職務。 五、職組：係包括工作性質相近之職系。 六、職等標準：係敘述每一職等之工作繁、簡、難、</p>	<p>直接規定於相關條文中，不另作定義。</p>	<p>無規定(訂於公務職位分類法中，包括下列： 一、職位：係分配與每一工作人員之職務與責任。 二、職位說明書：係說明每種職位之職務與責任及其有關事項之文書。 三、職級：係包括工作之性質、繁簡難易、責任輕重及所需資格條件相似之職位。 四、職級規範：係規定與敘述每一職級之工作性質、繁簡難易、責任輕重及所需資格條件之文書。 五、職系：係包</p>

	<p>易，責任輕、重及所需資格條件程度之文書。</p> <p>七、職務說明書：係說明每一職務之工作性質及責任之文書。</p> <p>八、職系說明書：係說明每一職系工作性質之文書。</p> <p>九、職務列等表：係將各種職務，按其職責程度依序列入適當職等之文書。</p>		<p>括工作性質相似之職級。</p> <p>六、職系說明書：係說明每一職系工作性質之文書。</p> <p>七、職等：係指工作性質不同，而工作繁簡難易、責任輕重及所需資格條件程度相當之各職級所列之等。</p> <p>八、職等標準：係敘述每一職等之工作繁簡難易、責任輕重及所需資格條件程度之文書。</p> <p>九、歸級：係將職位歸入適當之職級。</p>
<p>官等 職等 區分</p>	<p>第五條</p> <p>公務人員依官等及職等任用之。</p> <p>官等分委任、薦任、簡任。</p> <p>職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職</p>	<p>第二條</p> <p>公務人員分為簡任、薦任、委任三等，其等級依公務人員職務等級表之規定，但法律另有規定者，從其規定。</p> <p>前項職務等級表</p>	<p>第四條</p> <p>公務職位分類之職級，分為十四職等，以第十四職等為最高職等。</p>

	<p>等。</p> <p>委任為第一至第五職等，薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等。</p>	<p>由考試院定之。</p>	
<p>公務人員任用資格</p>	<p>第九條</p> <p>公務人員之任用資格，依左列規定：</p> <p>一、依法考試及格。</p> <p>二、依法銓敘合格。</p> <p>三、依法考績升等。</p> <p>初任各官等人員，須具有擬任職務所列職等之任用資格者始得任用；未達擬任職務職等者，在同官等內得予權理。</p>	<p>第四條第一項</p> <p>公務人員之任用資格，以考試及格或依法考績升等或在本法施行前，依法銓敘合格者為限。</p>	<p>第六條</p> <p>分類職位公務人員之任用，依左列規定：</p> <p>一、初任第一、第二、第三、第五、第六、第八、第九及第十職等人員，須經考試及格。</p> <p>二、現職人員之升任，除第一職等升任第二職等須經第二職等升等考試及格，第五職等升任第六職等須經第六職等升等考試及格，第九職等升任第十職等得經第十職等升等考試及格外；其餘各職等人員已具分類職位公務人員考績法第十</p>

			<p>一條規定資格者，取得升等任用資格。於升等任用時，須經各該機關或其上級機關甄審合格；其具有基層服務年資者，得予優先升任。</p> <p>任第九職等職務滿三年，最近三年考績，一年列甲等，二年列乙等以上，並具有左列資格之一者，取得第十職等升等任用資格。</p>
<p>考試及格之任用</p>	<p>第十三條 考試及格人員之任用，依左列規定： 一、高等考試或特種考試之乙等考試及格者，取得薦任第六職等任用資格。其必要時按學歷分級舉行考試者，分別取得任用資格之職等，由考</p>	<p>第六條第一項 考試及格人員之任用，依左列規定： 一、高等考試及格者，取得薦任職任用之資格，其成績列中等者，得先以高級委任職任用。 二、普通考試及格者，取得中級以上委任職任用之資格。 三、特種考試之甲</p>	<p>第六條第一項第一款 分類職位公務人員之任用，依左列規定： 一、初任第一、第二、第三、第五、第六、第八、第九及第十職等人員，須經考試及格。</p>

	<p>試院定之。</p> <p>二、普通考試或特種考試之丁等考試及格者，取得委任第三職等任用資格。</p> <p>三、特種考試之甲等考試及格者，取得簡任第十職等任用資格。</p> <p>四、特種考試之丁等考試及格者，取得委任第一職等任用資格。</p> <p>前項一、三兩款各等別考試及格人員，成績列中等者，得先以低一職等任用。</p> <p>第一項各等別考試及格者，取得同職組各職系之任用資格。</p>	<p>等考試及格者，取得簡任職任用之資格，其成績列中等者，得先以高級薦任職任用。乙等考試及格者，取得薦任職任用之資格，其成績列中等者，得先以高級委任職任用。丙等考試及格者，取得中級以上委任職任用之資格。丁等考試及格者，取得初級委任職任用之資格。</p> <p>四、升等考試及格者，分別取得簡任、薦任或初級委任職任用之資格。</p>	
<p>升等考試及格之任用</p>	<p>第十五條</p> <p>升官等考試及格人員之任用，依左列規定：</p> <p>一、雇員升委任</p>	<p>第七條</p> <p>公務人員之升等，須經升等考試及格。</p> <p>經銓敘機關審查合</p>	<p>第六條第一項第二款</p> <p>二、現職人員之升任，除第一職等升任第二職等須經</p>

<p>考試及格者，取得委任第一職等任用資格。</p> <p>二、委任升薦任考試及格者，取得薦任第六職等任用資格。</p> <p>三、薦任升簡任考試及格者，取得簡任第十職等任用資格。</p> <p>第十七條</p> <p>現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及格。</p> <p>經銓敘機關審定合格實授敘薦任第九職等本俸最高級後，任職滿三年，連續三年考績一年列甲等、二年列乙等以上並具有左列資格之一者，取得升任簡任官等之任用資格，不受前項規定之限制：</p> <p>一、經高等考試</p>	<p>格實授敘薦任最高俸級後，任職滿三年，連續三年考績一年列甲等、二年列乙等以上，並具有左列資格之一者，取得簡任職升等任用之資格，不受前項規定之限制：</p> <p>一、高等考試及格者。</p> <p>二、特種考試之乙等考試或相當於高等考試之特種考試及格者。</p> <p>三、分類職位第六至第九職等考試及格者。</p> <p>四、薦任職升等考試及格或分類職位第六職等升等考試及格者。</p> <p>五、大學或獨立學院以上學校畢業者。</p>	<p>第二職等升等考試及格，第五職等升任第六職等須經第六職等升等考試及格，第九職等升任第十職等得經第十職等升等考試及格外；其餘各職等人員已具分類職位公務人員考績法第十一條規定資格者，取得升等任用資格。於升等任用時，須經各該機關或其上級機關甄審合格；其具有基層服務年資者，得予優先升任。</p> <p>第六條第二項</p> <p>任第九職等職務滿三年，最近三年考績，一年列甲等，二年列乙等以上，並具有左列資格之一者，取得第十職等升等任用資格：</p>
--	---	--

	<p>及格者。</p> <p>二、經特種考試之乙等考試或相當高等考試之特種考試及格者。</p> <p>三、於本法施行前經分類職位第六至第九職等考試及格者。</p> <p>四、經公務人員薦任職升等考試或於本法施行前經分類職位第六職等升等考試及格者。</p> <p>五、經大學或獨立學院以上學校畢業者。</p>		<p>一、高等考試或第六職等考試及格者。</p> <p>二、特種考試之乙等考試或相當於高等考試之特種考試及格者。</p> <p>三、第六職等升等考試或薦任職升等考試及格者。</p> <p>四、大學或獨立學院以上學校畢業者。</p> <p>第一項考試及格人員，取得工作性質及所學相近職系同職等職位任用資格。</p>
現職人員調任	<p>第十八條</p> <p>現職人員調任，依左列規定：</p> <p>一、簡任第十二職等以上及委任第二職等以下人員，在各職系之職務間得予調任。</p> <p>二、簡任第十一職等以下及委任第</p>	<p>第十二條</p> <p>各機關不得任用其他機關現職人員，如有特殊需要時，應指名商調。</p>	<p>第十七條</p> <p>各機關不得任用其他機關現職人員，如有特殊需要，應指名商調。</p>

	<p>三職等以上人員，在同織組各職系之職務間得予調任。</p> <p>三、經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用；其同官等內調任高職等職務而未具任用資格者，得予權理。</p> <p>前項人員之調任，必要時得就其考試及格、學歷、經歷、訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。</p> <p>第二十二條 各機關不得任用其他機關現職人員。如有特殊需要時，得指名商調之。</p>		
任用	第二十六條	第十三條	第十八條

<p>之迴避</p>	<p>各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。</p> <p>應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。</p>	<p>各機關長官對於配偶及三親等以內血親姻親，不得在本機關任用或任用為直接隸屬機關之長官，對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親姻親，在其主管單位應迴避任用。</p> <p>應迴避人員之任用，在各該長官接任以前者，不受前項之限制。</p>	<p>各機關長官對於配偶及二親等以內直系血親、四親等以內旁系血親、姻親，不得任用為直接隸屬機關之長官。但在各該上級長官接任以前任用者，不在此限。</p>
<p>任用之限制</p>	<p>第二十八條</p> <p>有左列情事之一者，不得為公務人員：</p> <p>一、犯內亂罪、外患罪，經判刑確定，或通緝有案尚未結案者。</p> <p>二、曾服公務有貪汙行為，經判刑確定，或通緝有案尚未結案者。</p> <p>三、依法停止任</p>	<p>第十五條</p> <p>有左列情事之一者，不得為公務人員：</p> <p>一、犯內亂、外患罪，經判決確定或通緝有案尚未結案者。</p> <p>二、曾服公務有貪汙行為，經判決確定或通緝有案尚未結案者。</p> <p>三、依法停止任用或受休職處分尚未</p>	<p>第十九條</p> <p>有左列情事之一者，不得為分類職位公務人員：</p> <p>一、犯內亂罪、外患罪經判決確定者。</p> <p>二、曾服公務有貪汙行為，經判決確定者。</p> <p>三、依法停止任用，受休職處分尚未期滿，或因案停</p>

	<p>用或受休職處分尚未期滿，或因案停止職務，其原因尚未消滅者。</p> <p>四、褫奪公權尚未復權者。</p> <p>五、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。</p> <p>六、經合格醫師證明有精神病者。</p>	<p>期滿或因案停止職務其原因尚未消滅者。</p> <p>四、褫奪公權尚未復權者。</p> <p>五、受禁治產宣告，尚未撤銷者。</p> <p>六、經合格醫師證明有精神病者。</p>	<p>止職務，其原因尚未消滅者。</p> <p>四、褫奪公權尚未復權者。</p> <p>五、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。</p> <p>六、經合格醫師證明有精神病者。</p>
<p>資遣規定</p>	<p>第二十九條</p> <p>各機關公務人員，具有左列情形之一者，得由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣：</p> <p>一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者。</p> <p>二、現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者。</p> <p>三、經公立醫院證明身體衰弱不能</p>	<p>第十五條之一</p> <p>各機關公務人員，具有左列情形之一者，得報經主管機關核准，予以資遣：</p> <p>一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者。</p> <p>二、現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者。</p> <p>三、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。</p> <p>資遣人員之給與，準用公務人員退</p>	<p>第十九條之一</p> <p>各機關公務人員具有左列情形之一者，得報經主管機關核准，予以資遣：</p> <p>一、因機關裁撤、組織變更，或業務緊縮而須裁減人員者。</p> <p>二、現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者。</p> <p>三、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。</p>

	<p>勝任工作者。</p> <p>前項第一款因機關裁撤、組織變更或業務緊縮須裁減人員時，應按其未經或具有考試及格或銓敘合格之順序，予以資遣；同一順序人員，應再按其考績成績，依次資遣。</p> <p>資遣人員之給與，準用公務人員退休之規定；其辦法由考試院會同行政院定之。</p>	<p>休之規定；其辦法由考試院定之。</p>	<p>資遣人員之給與，準用公務人員退休之規定；其辦法由考試院定之。</p>
--	--	------------------------	---------------------------------------

(資料來源：研究團隊自行整理)

由上表的對照中，可以歸納以下重點：

1. 「人與事之適切配合」

在《公務人員任用法》與《分類職位公務人員任用法》中，皆強調公務人員之任用，必需本著人與事適切配合之原則進行，相對在舊《任用法》中便無此規定。可知人與事的適切配合，實源自分類職位制之思維，必須讓職務與人員之專業才能互相契合，如此方得提升官僚之效能、促進執行之效率。而在兩制合一後，《公務人員任用法》亦延續使用此一規定，以保留分類職位制之精神。

2. 「官等職等說明」、「官等職等區分」

在「官等職等說明」一項中，《公務人員任用法》對官等、職等、職務、職系、職組等概念進行定義，而這些概念事實上分別來自於簡薦委制與分類職位制，如官等一詞可在舊《任用法》中見到、而職等、職務、職系等語在《分類職位公務人員任用法》中亦有使用。故「官等職等說明」一項可謂集合了兩制重要的概念，而在「官等職等區分」中進行重構。

至於在「官等職等區分」部分，簡薦委制僅有「官等」之區分，分類職位制則只具「職等」之區分，而在新制中，則將二者之「官等」、「職等」重新組合。在《公務人員任用法》中，文官系統之重新建構，係以簡薦委之架構、填入十四個職等級作為區別，即「委任為第一至第五職等，薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等」之規定，以形成縱向之官職位階。除了縱向的位階結合外，在橫向的分類上，亦保留了各個職位、職系之區隔，惟鑒於過去分類職位制區分過於細密而容易產生僵化，故在實務上亦對職系作必要之整併，以減少類別數量，增加用人彈性。

### 3. 「公務人員任用資格」、「考試及格之任用」、「升等考試及格之任用」

在「公務人員任用資格」上，《公務人員任用法》與舊《任用法》皆規定任用資格主要有「依法考試及格」、「依法銓敘合格」、「依法考績升等」三種。雖然《分類職位公務人員任用法》並未明文規定任用資格之種類，或特別進行分類，但其第六條仍有「考試及格任用」、和「升等考試及格任用」的詳細規範，所以，分類職位任用法中，實際上亦有此二種類別。又任用資格中的「依法銓敘合格」者，指的是文官制度實施早期，為接收前朝(清廷)或其他各地軍閥之既有官員，所作之銓審任用，在當時已未再實施，故實際上任用三法在「公務人員任用資格」一項，並未有太大差異。

而任用三法之真正差異，其實在於於簡薦委制、分類職位制、兩制合一的脈絡下，「考試及格之任用」、「升等考試及格之任用」兩項細部規範所顯現之不同；換言之，在簡薦委制、分類職位制、兩制合一之間，各自的位階基礎相異，所以不論是考試及格之任用、或升等考試及格之任用，其依憑之位階準據亦不相同，如簡薦委制為「官等」、分類職位制係「職等」、

兩制合一則為「官職等」。是故，在三系統性質迥異的情況下，「考試及格之任用」、「升等考試及格之任用」雖然同為任用資格之一種，但在實際執行上則有明顯不同。

#### 4. 「現職人員調任」

由於分類職位制受到反對的其中一個重點，便是在現職人員調動上的不利，故揉合兩制的《公務人員任用法》，亦特別對「現職人員調任」部分作了規定。若為第十二職等以上、委任第二職等以下之人員，可以在各職系間調任；若係第十一職等以下、委任第三職等以上人員，則得於同職組各職系之間調任。因此，大多數的公務人員都能夠在範圍相當大的「同職組各職系間」進行調任，而少數最高階、與最低層之人員，則無同職組之限制。以職組作為調任之限制與範圍，相較於分類職位制，調任新職位可能需要再次考試的規定，可謂相對的寬鬆；而相較於簡薦委制，人員調任時僅考量官等位階是否合適，又相對較為嚴謹。因此，兩制合一後在人員調任上，可謂取舊有兩制之折衷，希冀「用人彈性」與「人員專業」能夠在此平衡與調和。

#### 5. 「任用之迴避」、「任用之限制」、「資遣」

在「任用之迴避」、「任用之限制」、與「資遣」上，三法皆有相似之規定。因為此三者較不涉及「官職等」合併後，所產生的變化；或是簡薦委制與分類職位制之間的差異與區別，故在三法中皆有訂定相同之條文。由此觀之，雖然簡薦委制、分類職位制、兩制合一在文官系統的架構上，有著極大的不同，但是在文官任用的思維中，仍有部分的規範是可以共用與相通的。

綜上所言，在三部任用法的比較與對照中，可知《公務人員任用法》整合並汲取了簡薦委制、分類職位制的核心概念，重新建構出一套人事系統；亦揉合兩制之精神，企圖在「彈性」與「專業」間取得折衷。而由於新制在架構上與舊制相異，其考試任用、升等考試任用之內涵亦與舊制產

生區別；然而，若除去三者之間架構上的差異，其實在若干細部的任用思維，仍存在著共通點與相似處。故以制度的發展過程觀之，三者雖然各自獨立，但又是緊密相關的。

### 〈三〉公務人員考績

民國 75 年 7 月 11 日公布《公務人員考績法》，是為新人事制度中考績評比的主要法源依據。由於考績法較偏向考績程序與技術層面，故兩制合一前與合一後的考績系統，其評比的項目與結構大抵相同。換言之，考績法較不因制度的轉換而作巨大的調整與更動，但可能因考評技術的發展而進行改變。

本段亦將兩制合一後，民國 75 年 7 月 11 日公布之《公務人員考績法》；與兩制合一前，民國 69 年 12 月 3 日修正公布之《公務人員考績法》<sup>30</sup>(為與前法區隔，以下用舊《考績法》稱之)、民國 67 年 11 月 20 日修正公布之《分類職位公務人員考績法》一齊作對照與比較，茲將三法之法律條文摘述如下：

表 4-0-9 兩制合一前、後之考績法規比較表

	《公務人員考績法》 (民國 75 年 7 月 11 日)	《公務人員考績法》 (民國 69 年 12 月 3 日)	《分類職位公務人員考績法》 (民國 67 年 11 月 20 日)
代表制度	兩制合一	簡薦委制	分類職位制
綜覈名實 信賞必罰	第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之	無規定	第二條 分類職位公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀

<sup>30</sup> 為了區別兩個《公務人員考績法》，兩制合一後之考績法，以全稱《公務人員考績法》稱之；兩制合一前簡薦委制之考績法，以簡稱舊《考績法》稱之。

	考核。		之考核。
考績 種類	<p>第三條 本法所用名詞意義如左：</p> <p>一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。任職不滿一年，而已達六個月者，另予考績。</p> <p>二、專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。</p>	<p>年終考績、專案考績、另予考績皆散見於各條文中</p>	<p>第三條 分類職位公務人員考績，分為年終考績及專案考績；年終考績每年年終舉行；專案考績於公務人員平時考核有重大功過時，隨時辦理。</p>
考核 標準	<p>第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。</p> <p>前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。</p>	<p>第三條 公務人員考績，就其工作操行學識才能考核之。</p> <p>前項考核之細目或標準，由銓敘機關訂定。但遇職務性質與規定細目或標準不適宜時，得由主管機關商請銓敘機關另定之。</p>	<p>第六條 年終考績，應以平時考核為依據。平時考核，應設置工作、勤惰及品德生活紀錄。工作考核，應依據工作項目，訂定工作標準，並應注意其學識及才能。勤惰及品德生活考核，應分訂細目或標準，並送銓敘機關備查。</p>
考績 等次	<p>第六條 年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：</p> <p>甲等：八十分以</p>	<p>第四條第一項 考績總分數以一百分為滿分，其等次如左：</p>	<p>第七條 年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：</p>

	<p>上。 乙等：七十分以上，不滿八十分。 丙等：六十分以上，不滿七十分。 丁等：不滿六十分。 考列甲等及丁等之條件，應明訂於本法施行細則中，以資應用。</p>	<p>一、甲等：八十分以上者。 二、乙等：七十分以上，不滿八十分者。 三、丙等：六十分以上，不滿七十分者。 四、丁等：不滿六十分者。</p>	<p>甲等：八十分以上。 乙等：七十分以上不滿八十分。 丙等：六十分以上不滿七十分。 丁等：不滿六十分者。</p>
<p>考績獎懲</p>	<p>第七條 年終考績獎懲依左列規定： 一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸額之一次獎金；已敘本職或本官等最高職等本俸最高俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸額之一次獎金。 二、乙等：晉本俸一級；已敘本職或本官等最高職等本俸最高俸級者，給與一個月俸額之一次獎金，次年仍考列乙等者，改晉年功俸一級，其餘類推；已晉敘至年功俸最高俸級者，</p>	<p>第四條第二項 前項考績等次之獎懲如左： 一、甲等：晉俸一級，給與一個月俸額之一次獎金；已晉至本職最高俸級者，晉年功俸一級，給與一個月俸額之一次獎金；已晉年功俸最高額者，給與二個月俸額之一次獎金。 二、乙等：晉俸一級，晉至本職最高俸級者，給與一個月俸額之一次獎金。 三、丙等：留原俸級。 四、丁等：免職。</p>	<p>第八條 年終考績獎懲，依左列規定： 甲等：晉本俸一階，並給予一個月俸額之一次獎金；已敘本俸最高階者，晉年功俸一階，並給予一個月俸額之一次獎金；已敘年功俸最高階者，給予二個月俸額之一次獎金。 乙等：晉本俸一階，已敘至本俸最高階或已敘年功俸階者，給予一個月俸額之一次獎金。 丙等：留原俸階。 丁等：免職。</p>

	<p>給與一個月俸額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級。</p> <p>四、丁等：免職。</p>		
考績升等	<p>第十一條</p> <p>各機關參加考績人員，任本職等考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：</p> <p>一、連續二年列甲等者。</p> <p>二、連續三年中一年列甲等二年列乙等者。</p> <p>薦任第九職等人員，敘薦任第九職等本俸最高俸級後，任職滿三年連續三年考績，一年列甲等，二年列乙等以上，除依法須經升官等考試及格者外，其合於公務人員任用法第十七條第二項規定者，取得簡任職升官等任用資格，給予簡任存記。</p>	<p>第七條</p> <p>各機關參加考績之薦任職人員，經銓敘機關審定合格實授，敘薦任最高俸級後，連續三年考績，一年列甲等，二年列乙等以上，除經升等考試及格者外，如合於公務人員任用法第七條第二項規定者，取得簡任職升等任用資格，無缺可補時，給與簡任存記。</p>	<p>第十一條</p> <p>各機關參加考績人員，任原職等職務，連續二年列甲等，或連續三年中一年列甲等二年列乙等者，除依法須經升等考試及格者外，取得升等任用資格。</p>

(資料來源：研究團隊自行整理)

從以上的比較，可以歸納下列重點：

1. 「綜覈名實信賞必罰」

在「綜覈名實信賞必罰」一項上，在《公務人員考績法》與《分類職位公務人員考績法》皆有規定，於舊《考績法》則無。由於分類職位制特別重視「人與事之配合」，即人員專業必須與職位工作契合得當，因此工作的考核評比，自然便強調人員專業在其職位上是否有相稱之表現，此為「綜覈名實」；而若有優異之表現，則給予獎勵與優遇，若工作結果不符理想，則必定實施懲罰，此即「信賞必罰」。職是之故，兩制合一之後，由於新制亦有分類職位制之內涵，故在考績上，亦承襲了「綜覈名實信賞必罰」之規範，要求人員需與工作搭配合適，並於此基礎上進行考績評比。

## 2. 「考核標準」、「考績種類」、「考績等次」、「考績獎懲」

在「考核標準」、「考績種類」、「考績等次」、與「考績獎懲」四項上，《公務人員考績法》、《考績法》、《分類職位公務人員考績法》皆有相似之規定。雖然「考績種類」一項中，《考績法》並無單一條文特別針對「年終考績、專案考績、另予考績」予以規範，而是散見於各條文之中；所以這些考績的種類，分別出現在《考績法》的各個法條當中，如第五條第一項：「公務人員任現職，經銓敘合格至年終滿六個月者，應另予考績」、第八條第二項：「平時考核及專案考績，分別依左列規定...」、第十四條前段：「年終考績結果，應自次年一月起執行；專案考績應自銓敘機關核定之日起執行」。因此，在考績種類上，上述三部考績法的區分並無二致。

而在「考核標準」、「考績等次」、「考績獎懲」三項上，三部考績法規之相似程度則更為明顯。蓋於考核標準上，三部考績法皆以「工作、操行、學識、才能」四項為準據。至於考績等次中，三部法規則都以「甲、乙、丙、丁」四個等第作為考評主要級次，其四個等第所對應之分數範圍亦相同，即 80 分以上為甲等、70~79 分為乙等、60~69 分為丙等、59 分以下為丁等。由於分數決定等第、等第決定獎懲，故考績獎懲上，三部法規於原則上亦作相同之規定，即考績列甲、乙等者，皆給予晉本俸、或年功俸一級，並給予獎金；丙等皆留原俸級，無添加之獎勵或懲罰；丁等則予以免職。

### 3. 「考績升等」

在「考績升等」一項上，由於較直接受到簡薦委制、分類職位制、職務分立制(兩制合一)三者人事系統差異之影響，在升等條件與基礎上有較大不同的規定。其中簡薦委制以「官等」為升等基礎；在分類職位制中則以「職等」為核心；職務分立制則同時具備前二者之特徵，在一般情況中以「職等」為升等基礎，但高級文官(薦任升簡任)的部分又與簡薦委制之規定較為類似，即以「官等」為主要考量。易言之，在簡薦委制中，升等僅有委升薦、薦升簡兩類，其中考績升等適用於薦升簡，也就是人員必須在三年內至少一年列甲等、兩年列乙等，方有考績升等之資格；而分類職位制中，共有十四個職等、十三個升等階層，於是人員必須連續二年列甲等、或三年內一年列甲等二年列乙等者，方有考績升等之資格；職務分立制在一般情形下，與分類職位制之規定相同，但九職等升十職等時，由於同時代表從薦任官升簡任官，故對此亦增加了與簡薦委制相同之規定。

綜言之，在《公務人員考績法》中，由於考績之進行本身並不直接受到人事系統更替之影響，故在基本架構上三者皆呈現相當高之相似性。僅有在考績升等的部分上，由於官等、職等、官職等在三個人事系統中有重大之區別，故於考績法上有較明顯之不同。

公務人員考績制度在實施合併後，考績上雙軌並行所存在的問題便迎刃而解，然而，由於此時期的法規修正，著重於讓雙軌「合流」，至於對考績制度「獎優汰劣」的深化，其實著墨不多。但考績制度的最終目的，係為使行政人員的工作績效能夠忠實呈現，作為升遷拔擢之基礎，以及懲罰淘汰之參考，故考績獎懲之落實乃勢在必行；加上國外「新公共管理」、「政府再造」等理論潮流之影響，公務人員考績制度如何發揮「獎優汰劣」的機制，逐漸成為後續文官制度改革之核心政策之一。

然而，由於我國文官制度的傳統上，「永業文官」的信念深植人心，故考績制度的「獎優」面之改革較無疑議，但「汰劣」面卻產生極大之爭論。雖然「汰劣」的辭退機制似乎是一個新的概念與作法，但是從過去文官制

度的發展歷史中，其實便曾短暫地實施過，即民國 24 年公布的《公務員考績法》、和《公務員考績獎懲條例》(參照下表)。惟當時汰除不適任的公務人員，與今日的目的略有不同，當時的淘汰機制係為配合考試用人，逐步將舊時代官僚(未受新式教育)汰換為專業的行政人員(受過新式教育)；而今日的目標則是提升政府運作效率、效能、回應性等。

因此，雖時空環境變遷，考績目的有所轉換，但其實獎懲淘汰機制仍為類似，有其一貫之脈絡可尋，而考績的「汰劣」機制亦早深植於我國的文官制度之中。事實上，「汰劣」應為中性之概念，只要能有助於考績制度之完備，即有其實施之必要性；然而，由於淘汰機制涉及公務人員身分、財產權之變更與剝奪，故必須有細膩的制度安排，保障績效的「公平性」、「正當性」，公務人員的汰除方能順利落實。

表 4-0-10 歷年公務人員考績等次、比例限制規定一覽表

年度	規定	內容摘要
24 年	公務員考績法、公務員考績獎懲條例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 考績分為年考及總考，年考每年舉行 1 次，總考 3 年 1 次。</li> <li>2. 年考獎懲分為 6 等，獎至晉級，懲至解職；總考獎懲分為 7 等，獎至升等，懲至解職。各機關晉陞各官等人數，每年有最高限額；年考及總考後因績劣而必須解職人數，有固定百分比。</li> </ol>
28 年	非常時期考績暫行條例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 廢除總考，僅留年考。</li> </ol> 廢除每年各機關晉陞各官等人數最高限額及必須解職人數之固定百分比規定。
32 年	非常時期公務員考績條例	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 考列 80 分以上(即後來甲等或 1 等之最優等次)之人數，不得超過本機關考績總人數 1/3。</li> <li>2. 考列 80 分以上者，晉俸 2 級。繼續服務同一機關滿 10 年，有 5 次考績列 80 分以上者，授予勳章，並給與 1 個月俸額之 1 次獎金。</li> </ol> (註：按 28 年取消陞官等人數限制及應解職

		人數百分比之措施，歷年考績結果各機關名列績優者過多，流於寬濫，引起最高當局蔣公關切，並有具體指示。)
34年	公務人員考績條例 (抗戰勝利結束)	1. 考績等次分為5等，考列1等人數，不得超過本機關考績總人數1/3。 獎懲規定：考列1等者，晉俸1級或2級；2等晉俸1級，或給予1個月俸額之1次獎金，或晉年功俸。3等無獎懲，留原俸級；4等降俸1級；5等免職。
38年	公務人員考績法 (行憲後)	1. 考績分為年考及總考2種併行，年考每年舉行2次，總考3年1次。 2. 年考、總考均各以分數定為5等，考列1等人數，不得超過本機關考績總人數1/3。 獎懲規定：年考考列1等晉階並給予1等獎狀，2次年考列1等者給予獎章；2等晉階並給予2等獎狀；3等晉階，4等停止晉俸，2次考列4等者免職，5等免職。總考1等晉階並升職；2等晉階並得升職；3等留原階仍留原職或調職，4等降俸1級，並調職；2次考列4等者，免職；5等降一階，免職。
43年	公務人員考績法	1. 考績仍分為年考及總考2種併行。 2. 考績優劣定為7等，亦即於原定5等之上及之下，分別增列特等與劣等各1等。年考特等晉俸2級，並給獎金，已至最高俸級者，給予年功俸及獎金、獎章；劣等降2級，並免職。 年考各職等均得考列特等人員，50人以上得加1員，100人得加2員；考列1等人數，不得超過本機關考績總人數1/3；2年考列4等以下者，於第3次列5等者，其總考應列為5等者(降1階免職)。
51年	公務人員考績法	1. 廢除總考，僅留年考。 關於考績等第，廢除特等與劣等，恢復5等。考列4等者降級後另調職務或另調單位；5等免職。
56年	分類職位公務人員考績	1. 考績分為年終考績與專案考績。 2. 關於考績等第，區分為甲、乙、丙、丁、

	法	<p>戊 5 等。</p> <p>獎懲規定：甲等晉俸一階，給予 1 個月俸額之 1 次獎金；乙等晉俸一階，已晉至最高俸階或已晉至年功俸者，給予 1 個月俸額之 1 次獎金；丙等留原俸階；丁等降等任用；戊等免職。</p>
58 年	分類職位公務人員考績法	<p>1. 考績等第刪除戊等，成為 4 等次。</p> <p>廢除考列甲等人數不得超過本機關考績總人數 1/3 之規定。</p>
59 年	公務人員考績法	<p>簡薦委制度同時於眾多機關施行，為配合職位分類之考績法內容，避免內容分歧，59 年亦修正公佈施行，考績等次改為 4 等；廢除考列甲等人數限制規定。</p>
60 年		<p>總統府及五院秘書長第 58 次會談決定：「考績考列甲等者，以參加考績（成）人數 1/3 為原則，最多不得超過 1/2」，並以此行政命令規範各機關考列甲等人數比例。</p>
76 年 1 月 16 日	公務人員考績法（實施新人事制度）	<p>取消甲等人數比例限制，改於考績法施行細則訂定考績甲等之標準。</p>
79 年	修正公務人員考績法	<p>1. 原擬於第 9 條增列第 2 項有關「各機關公務人員之考績，其考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之五分之三為原則，但最高以不超過五分之四為限。」惟因立法委員反對，該次修正公布之考績法，乃未明定考績考列甲等人數比例。</p> <p>2. 修正考列乙等者之考績獎金獎勵，縮小甲、乙等之差距。</p>
90 年	修正公務人員考績法	<p>將考列丁等之條件及 1 次記 2 大過之標準由考績法施行細則規定，提升法律位階至考績法規定。</p>
90 年後迄今		<p>由銓敘部及本局首長依 90 年 9 月 6 日總統府及五院秘書長會談共識，以聯名箋請各主管機關配合依考績考列甲等人數比例以 75% 為上限之原則辦理。</p>
94 年	公務人員考績法修正草案	<p>1. 考績等次及分數：</p> <p>修正草案第 6 條規定：「(第 1 項) 年終考</p>

<p>案</p>	<p>績以 100 分為滿分，分優、甲、乙、丙、丁五等，各等分數如下：一、優等：90 分以上。二、甲等：80 分以上，不滿 90 分。三、乙等：70 分以上，不滿 80 分。四、丙等：60 分以上，不滿 70 分。五、丁等：不滿 60 分。(第 2 項) 考列甲等以上及丙等之條件，應於施行細則中明定之。但公務人員在考績年度內，有下列情形之一者，不得考列甲等以上：一、受刑事或懲戒處分者。二、參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者。三、平時考核獎懲抵銷後，累積達記小過以上處分者。四、有曠職紀錄者。五、事、病假合計超過十日者。六、服務態度惡劣，影響政府聲譽，有具體事證者。(第 3 項) 除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有具體事證，足認有下列情形之一者，不得考列丁等：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效者。二、不聽指揮或破壞紀律，情節重大，經疏導無效者。三、怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成重大不良後果者。四、品行不端或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽者。」。</p> <p>2. 考績比例：</p> <p>修正草案第 9 條規定：「(第 1 項) 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。(第 2 項) 各機關公務人員考績考列甲等以上人數，以各該機關受考人數總額 75% 為限；其中考列優等人數，最高不超過 5%，考列甲等人數，以各該機關受考人數總額 60% 為原則，最高不超過 70%。(第 3 項) 各機關公務人員考績考列丙等人數，以各該機關受考人數總額 2% 為原則；受考人數總額不足 50 人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達 50 人以上時，該年度之考列丙等人數以 2% 為原則。其受考人數並自該受考</p>
----------	--

		列丙等人數比例限制之次年度起，重行起算。 (第 4 項)各機關公務人員各官等受考人數 5 人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過 80%。...」
--	--	---

(資料來源：銓敘部法規司)

#### 〈四〉公務人員俸給

民國 75 年 7 月 16 日公布《公務人員俸給法》後，官職並立制的俸給體系正式確立。在《公務人員俸給法》中，由於人事系統的位階等次重新經過調整，官等、職等並立為一，故俸表內容與簡薦委制、分類職位制皆不相同；然而，從俸給的分類、給薪的原則觀察，於俸給的三部法規中，仍有一貫的規範方式。

本段亦將兩制合一後，民國 75 年 7 月 16 日公布之《公務人員俸給法》；與兩制合一前，民國 43 年 1 月 9 日<sup>31</sup>修正公布之《公務人員俸給法》<sup>32</sup>(為與前法區隔，以下用舊《俸給法》稱之)、民國 67 年 12 月 6 日修正公布之《分類職位公務人員俸給法》一齊作對照與比較，茲將三法之法律條文摘述如下：

表 4-0-11 兩制合一前、後之俸給法規比較表

	《公務人員俸給法》 (民國 75 年 7 月 16 日)	《公務人員俸給法》 (民國 43 年 1 月 9 日)	《分類職位公務人員俸給法》 (民國 67 年 12 月 6 日)
代表制度	兩制合一	簡薦委制	分類職位制
俸給種類	第三條 公務人員之俸	第二條 公務人員之俸	第三條 分類職位公務人

<sup>31</sup> 民國 43 年 1 月 9 日《公務人員俸給法》(簡薦委制)修正公布後，至民國 75 年廢止前，未再修正。

<sup>32</sup> 為了區別兩個《公務人員俸給法》，兩制合一後之俸給法，以全稱《公務人員俸給法》稱之；兩制合一前簡薦委制之俸給法，以簡稱《舊俸給法》稱之。

	給，分本俸、年功俸及加給，均以月計之。	給，分為本俸、年功俸及加給，均以月計之。	員之俸給，分左列二種，均以月計之： 一、本俸：係指各職等俸階之幅度。 二、年功俸：係指本俸晉至各職等最高俸階後，依年資及功績晉敘高於本俸之俸給。
俸級區分	<p>第四條 公務人員俸級區分如左：</p> <p>一、委任分五個職等，第一職等本俸為七級，年功俸為五級，第二至第五職等本俸各分五級，年功俸各分四級。</p> <p>二、薦任分四個職等，每職等本俸各分五級，年功俸各分四級。</p> <p>三、簡任分五個職等，第十至第十二職等，本俸各分五級，年功俸各分四級，第十三職等，本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。</p> <p>前項本俸、年功俸俸點，依所附俸給表之規定。</p>	<p>第三條 簡任本俸分九級，薦任本俸分十二級，委任本俸分十五級，另加同委任級一級，各級俸額，依附表之規定。</p>	<p>第四條第一項 本俸分十四等，各等及年功俸之俸階、俸點，依所附俸表之規定。</p>
加給	第五條	第五條	第四條第三項

種類	加給分左列三種： 一、職務加給：對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。 二、技術或專業加給：對技術或專業人員加給之。 三、地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。	加給分左列三種： 一、職務加給：對主管人員或職責繁重者給予之。 二、技術加給：對技術人員給予之。 三、地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者給予之。	俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院配合預算訂定之。但得視地區情形及職務性質之危險性或稀少性，差別規定之。
----	---	---	--

(資料來源：研究團隊自行整理)

除此之外，將《公務人員俸給法》所附俸給表照錄如下：

表 4-0-12 改制後之公務人員俸給表

		本俸						年功俸					
		一級	二級	三級	四級	五級	六級	七級	一級	二級	三級	四級	五級
簡任	十四職等	800											
	十三職等	710	730	750					780	790	800		
	十二職等	650	670	690	710	730			750	780	790	800	
	十一職等	610	630	650	670	690			710	730	750	780	
	十職等	590	610	630	650	670			690	710	730	750	
薦任	九職等	490	505	520	535	550			590	610	630	650	
	八職等	445	460	475	490	505			520	535	550	590	

	等												
	七職等	415	430	445	460	475			490	505	520	535	
	六職等	385	400	415	430	445			460	475	490	505	
委任	五職等	330	340	350	360	370			385	400	415	430	
	四職等	300	310	320	330	340			350	360	370	385	
	三職等	280	290	300	310	320			330	340	350	360	
	二職等	230	240	250	260	270			280	290	300	310	
	一職等	160	170	180	190	200	210	220	230	240	250	260	270

註：數字單位為俸點，而非實際金錢數額。

(資料來源：立法院法律系統網，lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw。)

從上述法規對照與俸給表中，可以歸納重點如下：

1. 「俸給種類」、「加給種類」

以「俸給種類」、「加給種類」兩項規定而言，三部俸給法原則上皆有相同之規定。在俸給種類上，即本俸、年功俸、與加給；在加給種類上，則為職務加給、技術加給、地域加給。雖然在分類職位俸給法中，沒有明文「加給」之存在；但實際上，於第四條第三項後段的條文中，明定俸點可以：「視地區情形及職務性質之危險性或稀少性，差別規定之」。易言之，在分類職位制的理想情境中，人才與事務必能適切配合，自然無須再以「技術加給」獎勵特定專才；但是在特定具危險性或稀少性之職務、偏遠之地域，仍有給予加給補償之空間，於是便以「俸點」之增減為貼補，而其性質與加給無異。所以在俸給、加給種類，以及給薪的原則上，三部俸給法均有相似之特徵。

## 2. 「俸級區分」

在俸級區分上，由於受到官等、職等重新建構之影響，職務分立制的俸表與簡薦委制、分類職位制有明顯之不同。在前一節，研究團隊曾將簡薦委制與分類職位制之俸給階層作一比較，其中簡薦委制的俸給系統，以「三等九階」為代表，簡任俸階有 9 級，薦任俸階 12 級，委任俸階 15 級，共 36 個俸給階層，相對於分類職位制和官職並立制，其俸階數目較少。

雖然分類職位制與新制在俸階數目上，明顯皆較簡薦委制為多，如分類職位制總俸階(包含年功俸)為 123 個、官職並立制為 118 個，惟二者在俸階的結構與比例上，仍有不同。分類職位制之本俸設計為七階、年功俸三階；但職務分立制於本俸僅有五級<sup>33</sup>、年功俸四級<sup>34</sup>，故若將二者之本俸、年功俸之俸階分開比較，試表示如下表：

表 4-0-13 俸階數比較表

	本俸	年功俸	俸階數目
分類職位制	87	36	123
職務分立制	66	52	118

(研究團隊自行整理)

上表所示分類職位制在本俸上有 87 個俸階、年功俸有 36 個俸階；職務分立制於本俸有 66 個俸階、年功俸則有 52 個俸階。因此，在俸階的結構與比例上，以二者之比較而言，職務分立制除了一職等外，第二至第十二職等的本俸均只有五個俸階，而第十三職等只有三個俸階、第十四職等則僅有一個，年功俸則以五階為原則；分類職位制則第一至第九職等均為七個俸階、第十二職等六階、第十三職等五階、第十四職等一階，年功俸則以三階為原則。表面觀之，二制之階數相差不大，但卻表示出不同的設計理念：就分類職位制而言，由於各職等均代表一個專業職務、彼此遷調

<sup>33</sup> 僅一職等有七級，其他多為五級。

<sup>34</sup> 僅一職等有五級，其他多為四級。

有較大限制，因此本俸俸階較多且較一致，則可以涵蓋不同類別的職位，而年功俸俸階較少，也意味各職位專業具有差異性，故彼此俸點不應有太多重疊性；相對地，新制是以官等作為基本區隔，於是本俸俸階就不必太多(可藉由晉陞取代)，至於較多俸階的年功俸設計，則對無法晉陞官等者，提供待遇上的補償，故新制俸表可說是融合分類職務制與簡薦委制的巧妙設計。

綜上所述，在《公務人員俸給法》所建構的俸給系統中，其給薪種類與原則皆未有太大之變化，惟在俸級區分與俸給表上，則呈現其獨特之性格，並與分類職位制、簡薦委制迥然相異。

### 三、意義與影響

從「兩制併行」到「兩制合一」，可說是行憲後我國文官制度最重要的蛻變過程。自民國建立以來，我國文官制度一直延續傳統「品位制」，作為人事制度的基礎，然而當政府事務日趨多元、對公務員專業能力需求日般的環境下，品位制的適應力顯然不足，於是民國 29 年召開的「中央人事行政會議」中，考試院、文官處、中央公務員懲戒委員會、財政部分別提出「官職區分」案(見第二章)，希望政府研究職位分類的可能性，此提案歷經抗戰勝利、憲法制定、政府遷臺...等時期，變革需求並未停止，最後在蔣中正總統親自督促下，終於付諸實踐。

就常理而言，分類職位制歷經如此長期的蘊釀，以及反覆的討論研究，應可以形成共識並獲得支持，但是事實卻恰好相反，分類職位制自 58 年 10 月 16 日正式施行，至 62 年 11 月 6 日《公務職位分類法》修正，允許 5 類機關不必適用而成為「兩制併行」，中間只有 4 年時間，即便至 76 年 1 月 16 日新人事法律施行而成為「兩制合一」，也不滿 20 年。職位分類制難以全面施行，除了初期對於司法、外交、警察、衛生、民意等機關，因為性質特殊難以適用，以及後期兩制併行期間，所產生的人員權利義務不均等、轉任困難，以及作業複雜等技術性障礙(陳炳生，民 76：20~21)外，研

究團隊認為最根本的理由，還是在於與我國文官體制採「獨立制」的特色相衝突所致。

按我國文官體系自民國 18 年考試院正式成立運作後，就遵循國父孫中山先生五權分立的主張，發展成一套由考試院主導，涵蓋中央與地方各級政府機關的獨立人事體系，在此體系下，各個人事基本法律(考試、任用、考績、俸給...等)，都要適用全國各機關公務人員，即便有無法適用者，彼此也都建立有比照標準或轉換機制，以達衡平效果，於是在此基本架構下，「一體適用」便是各人事制度建立的最基本原則。

相對的，分類職務制的設計理念卻是重視「個別差異」的，也就是不同職位都應屬於不同繁簡程度與職責輕重的專業，彼此間既不能(應)相互流動，權利義務也不同，連帶的，相關考績、俸給等措施也會有差異。這種差異性設計理念對單一機關而言，或較容易區隔鑑別，但是若要將全國各機關都納入同一比較範圍，則會陷入兩難的困境：若一定要將各職位進行比較，則由於各機關性質與層級差異巨大，實難以建立客觀的基準；反之，若不加以整合而完全將各職位視為一分類單位，則將形成巨大而無法作業的人事體系。因此民國 62 年 5 類機關不適用分類職位制，可說就是此推論的最佳印證，純就技術面而言，將 5 類機關納入分類職位制並非不可能，但如此將等於重新建立一個人事體制，其間的得失不問可知。因此在「個別差異」與「一體適用」根本性的矛盾無法解決下，自然注定分類職位制無法全面適用。

然而，正也因為經由分類職位制的衝擊，才促使各界重新省思文官制度適應實際需求的必要性，且最後獲致「兩制合一」的結論。表面觀之，「兩制合一」就是簡薦委制與分類職位制的妥協，然而若從本節各法內容比對，則可發現新制是以原有簡薦委制架構作為基礎，再根據類位分類制「繁簡難易、職責輕重」的標準，作為區隔不同層級(官、職等)、類別(職系與職組)的依據，如此整體架構仍然符合「一體適用」需求，但也以較精確的標準進行考選與銓敘，從而使新制擁有最高的可行性，而可一直沿用到 21 世紀的今日而不必改變其基本架構與原則。

基上分析，分類職位制從全力施行，到兩制併行，最後兩制合一的過程，不只說明了文官制度是不斷發展且變化的生命體外，也更確認五權制與考試權獨立，是我國文官制度最根本的原則，亦即不論引進何種觀念或作為，都要能符合此基本原則，或至少要調整到能與其相容，方得以落實；反之，再崇高或可欲的理想，都只是虛幻而不切實際的主張而已。

## 第五章 轉型發展(民國 82~97 年)

本章將探討我國在民主化的轉型過程中，文官制度所作的改革內容及影響。首先，研究團隊將介紹文官制度整建計畫之背景、最初的設定與架構，以及修憲後考試院組織之主要改變。其次，將文官制度整建之主軸，《公務員基準法》之起草與審議作一整理與回顧。第三，逐一檢視考試院此時期新設立機關之組織法主要內容與意涵，並進行討論。第四，介紹文官制度整建過程中，在法制面所產生之影響，即新修訂之法規的內容與意涵。

### 第一節 修憲後文官制度的變革

台灣自解除戒嚴，開始推動各項民主化政策，如開放黨禁、開放大陸探親...等，文官制度在「兩制合一」的基礎上，也尋求更能與時俱進，並跟隨民主發展腳步而成長，當時考試院亦擬定了一套文官制度架構，以作為後續變革之藍圖，而許多法規及組織之頒布與成立，皆源自於該計畫之設定與架構，因此本節第一部分依據本架構內容，介紹文官制度變革的起始構想；在民國 81 年修憲後，隨著考試院職權在憲法增修條文上的重新確立，前述文官制度整建架構更具有法定地位，而得以加速文官制度改革，朝向民主化、現代化之方向發展，故本節第二部分將說明 80 年代修憲過程考試院與行政院人事行政局在組織法上的公布與修正；至於第三部分仍將綜合討論制度、法令變遷之意涵與影響。

#### 一、「整建現行文官制度之構想與做法」的引導

自民國 76 年解除戒嚴後，為因應台灣民主化之轉型，當時考試院亦對文官制度之民主化、現代化等問題，開始研擬因應與變革方案，其中研究團隊發現民國 80 年時任銓敘部部長陳桂華所發表之「整建現行文官制度之

構想與做法」一文最具代表性，因為該文不僅檢討了當時文官制度現況、挑戰，並提出了未來改革方向。而該文所提出的文官制度架構，更對後續文官制度之變革方向，有重大之影響，因此該文可說是修憲後文官制度變革的基本藍圖，以下歸納摘述其中要點。

### 〈一〉當時文官制度的問題分析

民國 80 年 8 月 14 日，銓敘部部長陳桂華在中國國民黨中常會上報告，提出「整建現行文官制度之構想與做法」一文，期待以「公務員基準法」作為文官制度改革之主軸，並配合其他法令的修訂，重新建構一個權利義務關係更為明確與完備的文官系統。該文前半部主要點出當時文官制度所處之現況、以及面對的主要問題；後半部則提出了未來改革的方向、法案內容。而本段將介紹該文前半部之論述，以說明文官制度改革之背景；至於文官制度改革的具體內容，則留待下段再做討論。

「整建現行文官制度之構想與做法」共分為「我國文官制度之回顧與檢討」、「有關整建文官制度幾個較具爭議性的主要問題」、「今後努力方向」三部分。以下先將文中「我國文官制度之回顧與檢討」、「有關整建文官制度幾個較具爭議性的主要問題」兩部分之主要內涵摘述如下：

#### 1. 「我國文官制度之回顧與檢討」

自民國 76 年分類職務制(兩制合一)的公務人員考試、任用、考績、俸給等法頒布施行後，雖然解決了一般行政機關簡薦委制與分類職位制併行所產生的各種矛盾與問題，但是在現代社會問題愈趨複雜、多元，以及各種工作也逐漸分殊化的環境特色下，行政機關執行業務時的分工與轉業需求也更趨細密複雜，因而造成不同機關之間，同一職務名稱可能在實際工作與權責配置上，產生極大的差異，從而發展出多元化的人事管理制度乃日益需要。此情形若再納入各級政府內部不同來源、身份，以及工作內容的「廣義公務員」範圍，則問題更為複雜，簡言之，在「兩制合一」架構

下，政府人事管理制度需要更多樣性的配套作為，甚至多種人事制度併行的需求空間，也日益增加。

基上問題在「整建現行文官制度之構想與做法」一文中，即將我國各種人事制度之類型、人數、比例、適用機關做了整理，如下表：

表 5-0-1 民國 80 年之人事制度類型及其人數比例

現行人事制度 類型	適用機關	人數		主管機關	所佔全國公務人員百分比
一、官等職等併立	一般行政機關	130,016 人		銓敘部	52.67%
二、官職分立制	警察機關	67,341 人			
三、資位職務分立制	交通事業機關	89,755 人	93,808 人		
	關務機關	4,053 人			
四、職位分類制	金融事業機構	40,583 人	78,314 人	財政部	7.34%
	國營生產事業機構	28,769 人		經濟部	5.21%
	省市營事業機構	8,962 人		省市政府	1.62%
五、聘任派任制	公立學校	183,307 人		教育部	33.16%
合計		552,786 人			100%

※人數統計日期：79 年 12 月 31 日

(資料來源：考試院編年錄\_民國 80 年，第 593 頁)

從上表可知，雖然當時官等職等併立制已成為文官制度基本架構，且全國有 52% 以上的公務人員適用本法制，但是整個政府人事管理仍有近半人員適用不同的人事管理制度，即「官職分立制」、「資位職務分立制」、「職位分類制」、「聘任派用制」等四種，且此四種制度分別應用於「警察機關」、「交通事業機關與關務機關」、「事業與金融機構」，以及「公立學校」。雖然各類機關(構)採行特有人事制度或是基於歷史傳承(如警察與關務人員)，或是基於業務需求(如事業機構與公立學校)，但是從整體人事制度而言，各制度間卻等於形成封閉性的壁壘，不僅不利於人才交流與運用，彼此間權利義務也可能產生差異，這對於我國考試權獨立，以及整體性的文官管理制度建構，自然形成障礙，因此實有必要建構適用於全國的、一致性的「公務員基準」，作為各類人事管理制度建立、調整，以及各制度間能相互交流的共同依據。

## 2. 「有關整建文官制度幾個較具爭議性的主要問題」

除了因為適用法制不同，而產生人事制度類型上紛歧外，回顧過去文官制度施行經驗，該文也提出當時一直存在的，困擾人事制度建構與機關人事管理的四項重大問題：

### (1) 管理制度應採一元化或多元化的問題

該文指出，教育人員、司法人員、至公營事業機構人員就本位立場而言，自乎希望訂定各自適用之人事法規，並脫離公務人員法律管理之範疇，使人事法制規範可以更為彈性多元，並適應其間的差異與需要，然而，法令多元化的結果，相對可能造成彼此適用上的紛歧，以及制度間難以溝通整合的現象產生。

### (2) 人員進用應採彈性(破格)用人或考試用人問題

在一般情況下，行政機關需經過客觀、公正、公開的考試過程選拔人才，以防止任用私人或其他不公平的情形產生，但考試用人也往往較不能符合機關立即的用人需求，其缺額填補有一定的程序並較為緩慢；而行

政機關基於各種理由，需要進行彈性用人(破格任用)、或放寬資格條件以爭取各種專業人才時，在未經一般考試程序的情況下，其錄取人員容易被指稱為「黑官」，使彈性用人之正當性、合法性受到質疑，故而在彈性用人、考試用人之間形成兩難。

### (3) 人員陞遷調補應採開放式或封閉式問題

在以機關現有人員為範圍，「封閉式」的人員陞補架構中，人員晉陞主要依資歷考績逐步推行，由於路徑具體且可預期，故機關士氣較易穩定，並符合永業文官之精神；但是當機關職缺只能由內部具資歷條件者進行選擇，自然也可能面臨找不到真正適任者的問題。相對地，不限制機關現有人員為範圍，而採行「開放式」的人員陞補制度，各職缺是對「所有人」開放，不一定以機關內部人員為必要，故只須具備相當的專業，經過一定的甄審遴用制度，便應予以任用，如此職缺即可由最適任者填補，但此舉打破永業文官之精神，亦使機關內部人員產生不滿之情緒，不利於組織之穩定。

### (4) 人才培育訓練權責應屬用人機關或考試機關問題

因為憲法本文未將「公務人員訓練」之權責明列於考試權之職掌範圍內，故使公務人員訓練究竟係屬行政機關或考試機關之職權？未有明確定論與依據。該文認為應將訓練依性質進行區隔，其中公務人員之「教育訓練」應屬行政機關掌理，以符合機關與業務需求；而「職前訓練」因屬於考試程序之一環，故應為考試院所管轄。

上述的問題，除了公務人員訓練職權歸屬，在後來的考試院與人事行政局實務運作中(即公務人員保障暨培訓委員會與行政院公務人力發展中心相繼成立)，而逐漸找到各自定位、分工與管轄範圍，其餘爭議至今仍然持續存在。當然，在人事管理實務日新月異的情形下，要一次為這些爭議訂立標準並不容易，特別在前段人事制度類型各自紛歧的情況下，這些問題的處理方式更可能因為處理者的本位或立場不同，而使答案更為多元。

但也因為這些問題影響攸關整體文官制度的運作，從而促使考試院與各級政府機關應加以正視，並在文官制度的一元與多元、彈性與硬性、開放與封閉之間尋求適當的標準與折衷。而考試院面對此問題，則開始研提整建之架構，並以《公務員基準法》為基礎，配合共同適用之法規、各別適用之法規，以期對這樣爭議問題逐一釐清(如下節所述)。並在此基準法的架構下，統合各機關分歧的人事法制，並對新興的人事管理議題，包括公務人員行政中立、保障、訓練等，具體規範其內容，同時進行法制化工作。

綜上所述，銓敘部陳桂華部長在「整建現行文官制度之構想與做法」一文的前半部，回顧了當時我國文官制度多軌併行、法令紛雜的現象，亦點出了文官制度中持續存在的幾項爭議點與問題；至於突破這些困難的方向，主要是在法制面上重新進行增修與整建，以建構更為完備的文官體系，以應民主時代之需求。研究團隊認為該文對當時文官制度與運作問題的分析的重要性，在於具體指出問題的範圍，並提出修訂相關法制為變革基本方向，而證之後續包括修憲，考試院職掌與組織調整，以及相關法令之增修，可說都是在陳部長本篇報告的問題範圍中來進行的。

## 〈二〉文官制度改進與整建構想

「整建現行文官制度之構想與做法」一文之後半部，即文中「今後努力方向」一段，陳桂華部長具體提出了改進之目標與方向。內容共分五大項，茲分述如下：

### 1. 整建法規，建立文官完整體系

由於文官制度面臨到前述各項問題，對此銓敘部從「一元管理」和「多元管理」、「折衷案」三大方向中，選擇「折衷案」作為未來改革之指標。所謂「一元管理」即參酌美、法、德、日等國以「聯邦公務員法」、「國家公務員法」之模式，制定涵納所有公務員之單一法律規範；「多元管理」則順應目前我國人事制度各類型之發展，讓各行政機關發展其相關法制，而各類人員亦相互獨立互不交流；「折衷案」則同時兼取「一致性」和「個

別性」之特點，並訂定最高層次的《公務員基準法》，作為所有公務員普遍適用與共同的規範；而在基準法之下的次級層次上，則給予各種人事制度類型有專屬法令系統發展之空間，並在某些共通的事項上建立共同適用之規定。此折衷之文官制度架構圖示如下：

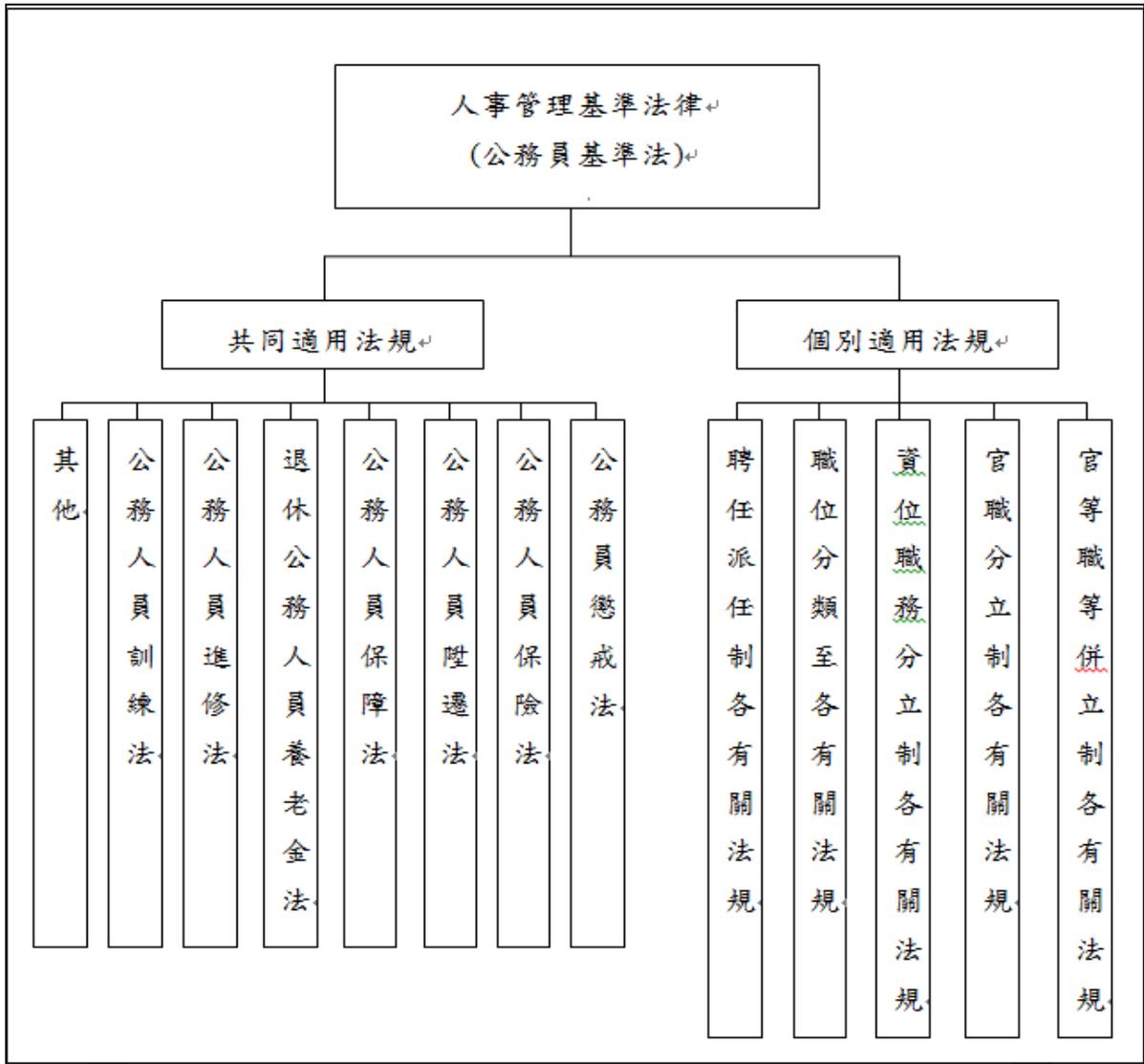


圖 1 文官制度架構圖

(資料來源：考試院編年錄\_民國八十年，第 600 頁)

由上圖內容可知，在《公務員基準法》的統攝架構下，整體文官管理體系區隔為二部分：其一是「共同適用法律」(共 8 類)，這些法律由於涉及人員基本權利義務，以及任職條件，故為各機關所有人員所共同適用；

其二為「個別適用法規」，即各機關基於業務特性或需求，所訂定的特別或單行規範。而二類法律之規定，都不可以違反《公務員基準法》的根本規範。

## 2. 用人宜嚴守政務官與事務官之分際

未來民主政治中，政務官與事務官之分立，是勢之所趨。政務官負責政策之得失，事務官則負責政策之落實，二者應各司其職、各守分際，故其有所區別，以確保常任文官之永業精神、與行政之中立。

## 3. 放寬所需特種人才進用限制，解決羅致不易之困難

由於在國家重要建設及尖端科技發展上，在行政機關內部現職人員中不一定有適任之人才，又可能無法從一般考試程序中選拔任用，故宜賦予較具彈性之用人管道。

## 4. 擴大人才公平甄選範圍，建立文官升遷甄審制度

配合彈性用人政策的同時，為能維持甄拔過程之公平、公正、客觀等要求，建立文官升遷甄審制度有其必要，因此各機關均應設置「人員甄審遴選委員會」，也就是藉由合議制的運作方式，一方面避免首長擅權；另一方面也為機關挑選最適任之人才，同時在「封閉式」和「開放式」兩種升遷調補的方式中取得平衡。

## 5. 設置文官訓練機構，明確劃分訓練權責

公務人員僅依憑學校習得之知識，實不足以應付繁雜艱鉅的實務問題，所以必須加強文官訓練。陳桂華部長特別指出：「考試及格人員之職前訓練，宜由考試院負責，為落實此項訓練，考試院應成立一訓練機構，負責執行。行政人員之在職訓練，則統由行政院成立一個『國家行政學院』，負責調訓全國各類行政人員。至各種專業訓練，則仍由各主管院部，自行負責規劃實施」。

上述五點改革方向，大抵回應了前文所提出爭議問題，亦即在一元與多元、彈性與硬性、開放與封閉之間提出折衷之衡平點與可行之方案，至於公務人員訓練之職權，則是採分工合作方式進行。而政務官與事務官應嚴守分際的建議，亦影響政務人員法、行政中立法草案等之研擬。

綜上所述，在「文官制度架構」裡所列出法案，皆成為考試院所推展的重要法制事項，雖部分條文迄今未完成立法，但仍是考試院持續推動法案之一。而在後續修憲與政治民主化的逐步實施中，文官制度可說就是遵循此一架構來進行變革。

## 二、修憲與考試院組織的改變

台灣欲澈底實施民主轉型，根本之道便是憲法相關條文配合臺灣環境現況進行調整，而修憲與廢止《動員戡亂臨時條款》乃成為當時的首要工作。而在第一次與第二次的修憲中，分別確立了考試院所掌之職權範圍，以及行政院人事行政局成立的法源，這些都影響二機關組織法之修訂與公布。而考試院的組織與職掌在重新調整後，配合文官制度整建之架構，前文陳部長所提之改革構想，也陸續進行修訂並完成法制化作業，以下便敘述其過程及重要事件。

### 〈一〉民主化與修憲

台灣在經過 1950、1960 年代經濟起飛的階段，人民物質生活條件逐漸得到改善，社會也開始出現政治開放與民主化的呼聲，民眾希望在政治事務上，能有更大的參與空間，並發揮更實質的影響。而民國 36 年制定施行的憲法，固然訂有相關的規範，但是與臺灣的施政條件畢竟有所落差，且經過數十年的環境轉變，許多內容已不適用。此外，民國 38 年以後國民政府播遷來台，兩岸長期處於對峙與僵持之局，為方便戰時動員並控制局勢，臺灣自民國 36 年起便施行戒嚴，整個社會長期處於「動員戡亂」的情形下，故憲法相關規定實際上也無法施行。

民國 67 年 3 月 21 日，蔣經國先生當選中華民國第六任總統，臺灣進入嶄新的治理階段，蔣經國總統在任內不僅積極推動「十大建設」等經濟發展措施，也著手民主化的設計，賦予民眾更多參政權利與空間。而其中最具體而重要的作為，莫過於民國 76 年 7 月 15 日的解除戒嚴令，以及民國 77 年 1 月 1 日取消報禁。戒嚴令與黨禁報禁的解除，可說提供了民眾參政最實質的基礎，也開啟了後續各項民主化之先聲。

民國 77 年 1 月 13 日，蔣經國總統病逝，由副總統李登輝繼任總統；李總統上任後，便召集國民大會代表，著手進行修憲。民國 80 年 4 月 8 日至 24 日，第一屆國民大會於第二次臨時會中，決議廢止《動員戡亂臨時條款》，並增修部分必要憲法之條文，賦予第二屆中央民意代表(國民大會代表與立法委員)產生之法源。隨後在同年 5 月 1 日，李登輝總統宣布終止《動員戡亂臨時條款》，並公布我國於行憲後第一次修憲的增修條文共 10 條。

在第一次的修憲中，主要係對中央民意代表之產生，作適度之調整，使民意代表能夠進行改選<sup>35</sup>，並未對文官制度有太多的著墨。惟增修條文第九條作出以下規定：

#### 第九條

總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。

行政院得設人事行政局。

前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。

如本研究第三章所提到的，人事行政局之成立，是在動員戡亂臨時條款的規定下，由總統公布之《行政院人事行政局組織規程》(行政命令)作

---

<sup>35</sup> 憲法第二十六條(國民大會代表)以及第六十四條(立法委員)所規定之中央民意代表之選舉，皆以中國大陸地區為選區範圍，在一國兩區的現實下無法進行選舉，遂成「萬年國代」。因此，在增修條文中，將大陸地區排除在外，改以「自由地區」為選區範圍，方便民意代表選舉得以行之。

為法源依據。就《行政院人事行政局組織規程》而言，雖然名稱上應屬於「行政命令」，但實質上，是一種高於行政命令位階，卻未經過一般正常立法程序之「法律」。因此，當動員戡亂臨時條款廢止時，人事行政局的法源消失，其設立與運作的合法性便立即產生問題。於是當時憲法第九條的規定，可說澈底解決人事行政局的法源問題，同時使其過去各項運作具備合法性，並能延續其有關運作。

人事行政局之保留及法制化，固有其必要性，然而基於考試權獨立的五院制精神，以及文官制度整體性的制度設計，人事行政局與考試院及其所屬兩部，勢須進行更精細的分工與法制化作業，以確保文官制度順利運作。職是之故，民國 80 年的第一次修憲與動員戡亂之廢止，除了作為台灣將步入民主憲政新紀元之宣告外，也揭示了既有行政院與考試院在文官制度中的定位與職掌，需要重新加以調整的後續立法需求。

基上問題，民國 81 年 5 月 28 日公布的第二次憲法增修條文，便對考試院之職掌作了明確的規範，相對地，也區隔了考試院與人事行政局之定位與職掌。本次憲法增修條文第十四條規定如下：

#### 第十四條

考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一、考試。
- 二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

上述條文主要有三項重點，分述如下：

## 1. 列舉考試院主要職掌

在憲法本文中，對於考試院之職掌係規範於第八十三條，其內容為：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項」，考試院掌理了上述十個項目在政策上、和執行上的主導權。而在增修條文中，則特別將「任免、考績、級俸、陞遷、褒獎」五項限縮規定為「法制事項」，即考試院針對此五項目工作，負責法制事項之研擬，至於實際執行之權則交由各主管機關掌理。

相較於過去考試院在「任免、考績、級俸、陞遷、褒獎」五項職掌上擁有完整之權力，但在憲法修正後僅保有「法制事項」的政策擬訂之權，似乎縮小了考試院的權責範圍，將部分考試權「割讓」予行政機關，但事實上未盡如此。銓敘部陳桂華部長在民國 82 年 6 月 18 日於台北市政府人事業務檢討會中談到：

「...從表面上一般人可能會誤會銓敘部原有之職掌，已因憲法條文的修改而大幅萎縮。但其實不然，就本部的業務而言，在憲法增修前與增修後實質上變動十分微小，此乃由於過去多年以來，本部在辦理任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等事項時，除非明顯於法不合，始予退還重加考量外，否則本部向來均尊重機關首長的決定...綜上說明可之，此次憲法增修條文對於考試掌理事項所作之修正，係僅將政府人事行政實際分工現況，予以進一步釐清並予法制化，期使考銓機關與行使用人機關各守分際，密切配合...」

由上引述，憲法增修條文對考試院之職掌雖有所變更，但其實際權責基本上並無改變，只是回歸現實面而已。由於各級人事主管機關在作業過程中，考試院對人事執行業務之決定，除非有違法之虞，否則皆予以尊重和同意；因此修憲對考試院職權之調整，係將二者在執行、法制兩面頂上之分工，進一步為法制化之動作。

## 2. 考試院長、副院長、考試委員之產生方式

在憲法本文中，對於考試院長、副院長、考試委員之產生方式規範於第八十四條：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之」，而在增修條文中，則將監察院之同意以「國民大會」替代之。

由於憲法本文中監察院之監察委員，係人員選舉產生<sup>36</sup>，是為「中央民意代表<sup>37</sup>」之一，但於第二次修憲中，監察委員之產生改由「總統提名、經國民大會同意任命之」，故監察委員實已失去「民意代表」之性質。因此，在總統提名、經民意代表同意任命之合法要件下，原監察委員之同意改由國民大會替代之<sup>38</sup>。

### 3. 停止適用分區定額之適用

對於公務人員之考選，在憲法本文第八十五條中規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用」，故凡公務人員考試，皆須由各省區人口數分配適當錄取名額，並分區考試。但因為「按省區」進行分區定額，在兩岸分治的政治現實下無法實現；又長期以來考生以台灣籍佔絕大多數，考試院雖作彈性錄取之變通，以應實際之需要，然而，制度上仍需要調整以符合現實情境，故將分區定額停止適用。

綜上所述，第一次修憲時，雖已明令行政院得設人事行政局，但由於考試權之內容與範圍尚未重新進行界定，即與行政機關之人事執行權未見區隔，故人事行政局的組織法規並未立刻得到通過。待第二次修憲，憲法增修條文以正面列舉的方式定出考試權之職掌，而人事行政局之管轄亦相

---

<sup>36</sup> 憲法第九十一條第一項：「監察院設監察委員，由各省、市議會，蒙古、西藏地方議會及華僑團體選舉之。」

<sup>37</sup> 從憲法規定中，我國由人民直選之中央民意代表共有國民大會代表、立法委員、監察委員三者。

<sup>38</sup> 不過民國 89 年 4 月 24 日公布之憲法增修條文，配合國民大會體制改變，考試院院長、副院長，以及考試委員任命方式，則再改由總統提名，經立法院同意任命之(第 6 條第 2 項)

對明朗，職是之故，二者之組織法規也隨著憲法的修正，而相繼頒布、與修正完畢。

## 〈二〉考試院組織法

在民國 81 年 5 月 28 日第二次修憲後，由於考試院之職權已重新釐清，並在第十四條中列舉其職掌事項；因此，「任免、考績、級俸、陞遷、褒獎」執行權之歸屬，即應屬各級行政機關，而人事行政局之成立與主要工作，便是對行政院轄下各級行政機關之人事作業(上述五項工作)，作統籌之管理。而受到此次修憲之影響，人事行政局之組織法源《行政院人事行政局組織條例》在民國 82 年正式公布、考試院亦於民國 83 年重新修正其組織法，茲將二者分別介紹如下：

### 1. 考試院

在第二次修憲後，為配合憲法上之規定，《考試院組織法》在民國 83 年 7 月 4 日修正公布。新修的《考試院組織法》除了增加公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)的設置外，其他規定並無太大之更動；而保訓會之成立，也是此次《考試院組織法》的最主要特徵。茲將考試院組織法修正前、後之重要條文摘錄如下：

表 5-0-2 《考試院組織法》修正前、後比較表

	《考試院組織法》 (56 年 6 月 19 日)	《考試院組織法》 (民國 83 年 7 月 4 日)
考試院 之職權	第二條 考試院行使憲法所賦予 之職權。	第二條 考試院行使憲法所賦予之 職權，對各機關執行有關考 銓業務並有監督之權。
考試院 組織	第六條 考試院設考選部、銓敘	第六條 考試院設考選部、銓敘

	部；其組織另以法律定之。	部、公務人員保障暨培訓委員會；並組織另以法律定之。
考試院 會議	<p>第七條</p> <p>考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及考選、銓敘兩部部長組織之，決定憲法第八十三條所定職掌之政策，及其有關重大事項。</p> <p>前項會議以院長為主席。</p>	<p>第七條</p> <p>考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及前條各部會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及有關重大事項。</p> <p>前項會議以院長為主席。</p> <p>考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有關機關會商解決之。</p>

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上述對照可知，在職權上，新法除了原本「行使憲法所賦予的職權」以外，更強調了考試院對「各執行機關有關考銓業務並有監督之權」；換言之，《考試院組織法》再次強調了考試院在全國公務人員考銓業務上，所具有的監督地位。至於在組織上，為因應國家民主化之潮流，而帶來對於公務人員保障、培訓的需要，以建立更專業及中立的文官體系，故除了原有的考選、銓敘二部，考試院增設了公務人員保障暨培訓委員會，以負責相關的法制事宜之研擬與執行。連帶也在考試院會議上，從原本「以院長、副院長、考試委員及考選、銓敘兩部部長組織之」，改為「院長、副院長、考試委員及前條各部會首長組織之」，將保訓會首長也納入考試院會議的必要成員之一，其重要性便可見一斑。茲將考試院組織架構示意如下：

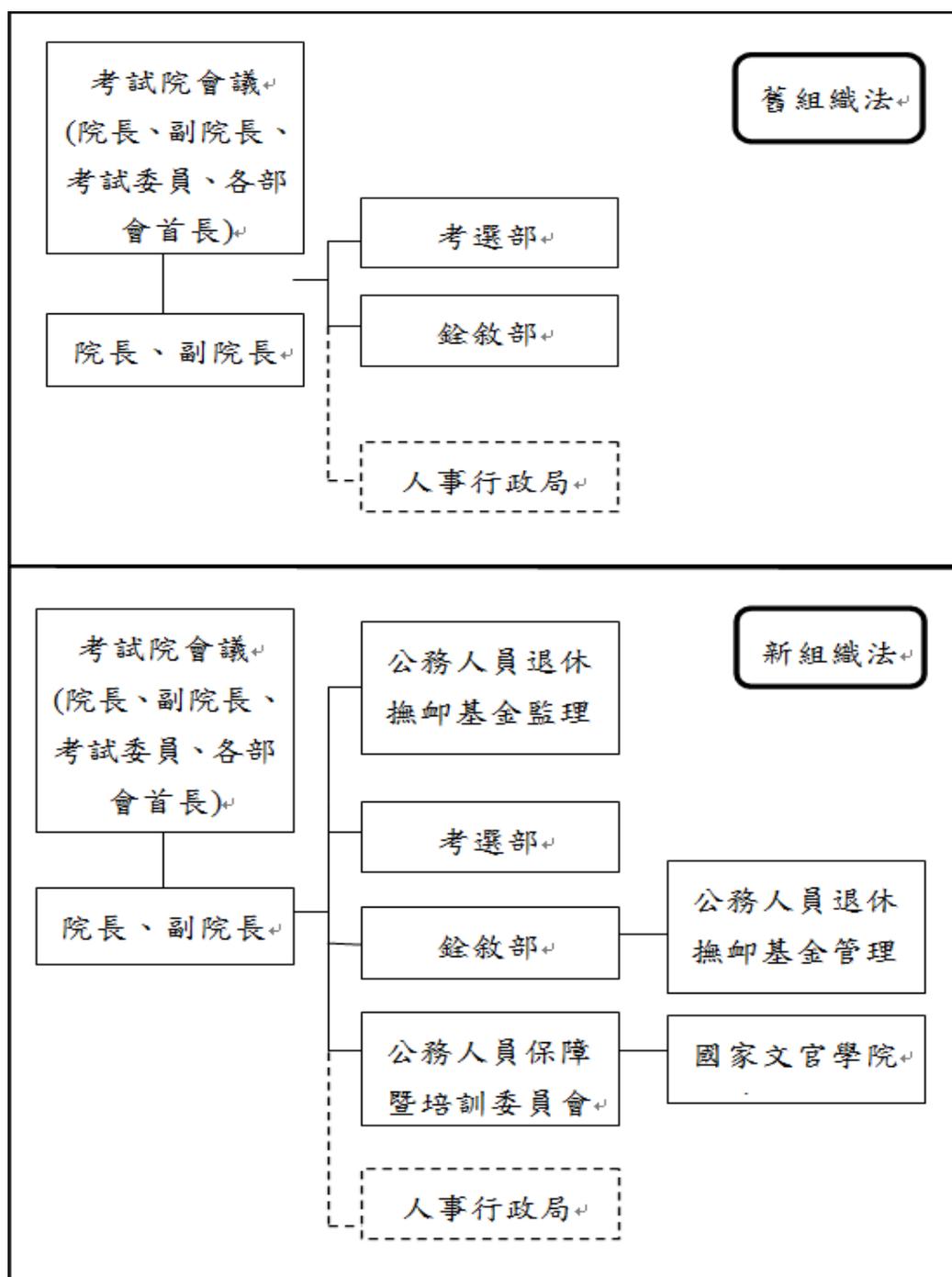


圖 2 考試院組織法前、後之考試院組織比較圖

(資料來源：研究團隊自行整理；考試院全球資訊網：  
<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=13684&ctNode=530&mp=2>)

註 1：實線為行政體系關係，虛線為業務監督關係。

註 2：國家文官培訓所成立於民國 88 年 7 月 26 日，民國 99 年 3 月 26 日改制為國家文官學院；公務人員退撫基金監理委員會、公務人員退休撫卹基金管理委員會皆於民國 84 年 5 月 1 日成立。

## 2. 人事行政局

在第二次增修憲法後，由於確定了考試院的職權範圍，人事行政局的管轄也相對明晰，並於民國 82 年 12 月 30 日公布《行政院人事行政局組織條例》。在此研究團隊將動員戡亂時期之《行政院人事行政局組織規程》與民國 82 年公布之《行政院人事行政局組織條例》二者重要條文整理對照如下：

表 5-0-3 行政院人事行政局組織法源之比較

	《行政院人事行政局組織規程》	《行政院人事行政局組織條例》
設立宗旨	<p>第一條</p> <p>行政院在動員戡亂時期，為統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，如加強管理，並儲備各項人才，特設人事行政局。</p> <p>人事行政局有關人事考銓業務，並受考試院之指揮監督。</p>	<p>第一條</p> <p>行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局（以下簡稱本局）。</p> <p>本局有關考銓業務，並受考試院之監督。</p>
內部單位之設置	<p>第二條</p> <p>人事行政局設左列各處室：</p> <p>第一處。</p> <p>第二處。</p> <p>第三處。</p> <p>第四處。</p> <p>秘書室。</p> <p>安全室。</p>	<p>第二條</p> <p>本局設左列各處、室：</p> <p>一、企劃處。</p> <p>二、人力處。</p> <p>三、考訓處。</p> <p>四、給與處。</p> <p>五、資訊室。</p> <p>六、秘書室。</p>

<p>內部單位之職掌</p>	<p>第三條</p> <p>第一處掌理左列事項：</p> <p>一、綜合統籌各級行政機關及公營事業機構之人事管理事項。</p> <p>二、關於人事政策及人事法規之研議及建議事項。</p> <p>三、關於行政院所屬各級機關人事機構設置變更之擬議或審核事項。</p> <p>四、關於行政院所屬各級機關及公營事業機構內人事人員派免、遷調、考核、獎懲之擬議事項。</p> <p>五、關於戰地及收復地區人事制度之規劃研擬事項。</p> <p>六、關於各項人才之儲備事項。</p>	<p>第三條</p> <p>企劃處掌理左列事項：</p> <p>一、關於行政院所屬人事行政業務之綜合規劃事項。</p> <p>二、關於綜合性人事行政法制業務之研究建議事項。</p> <p>三、關於行政院所屬各級人事機構之設置、變更之擬議及人事人員之派免、遷調、考核、獎懲事項。</p> <p>四、關於各國人事行政資料之蒐集、編譯事項。</p> <p>五、其他有關企劃事項。</p>
	<p>第四條</p> <p>第二處掌理左列事項：</p> <p>一、關於各級行政機關簡任以上人員派免、遷調之研議審核事項。</p> <p>二、關於各級行政機關組織法規及編制員額之研議事項。</p> <p>三、關於行政院所屬各公營事業機構首長及董監事派免、遷調之審核事項。</p> <p>四、關於行政院所屬各級機關需用人員之統籌分發擬議事項。</p>	<p>第四條</p> <p>人力處掌理左列事項：</p> <p>一、關於行政院所屬各機關之公務人力規劃及人才儲備事項。</p> <p>二、關於行政院所屬各機關編制及預算員額案件之擬議事項。</p> <p>三、關於行政院所屬各級行政機關簡任以上人員及公營事業機構首長、董監事派免、遷調之審核事項。</p> <p>四、關於行政院所屬公務人員任免、級俸、陞遷之研究建議及執行規劃事項。</p> <p>五、關於行政院所屬各機關考試用人計畫及考試及格人員之分發事項。</p> <p>六、其他有關行政院所屬</p>

		<p>各機關員額編制、人員任免之研議事項。</p>
	<p>第五條            第三處掌理左列事項：            一、關於各級行政機關考核制度之規劃及增進工作效率之擬議事項。            二、關於各級行政機關現職人員之調查、考核、統計、分析事項。            三、關於各級行政機關考績、獎懲之核議或審核事項。            四、關於各級行政機關及公營事業機構之政績、業績考核資料之整理事項。            五、關於各級行政機關公務人員職前訓練、在職訓練、工作講習、公餘進修、公費考察之規劃擬議事項。            六、關於各級行政機關請頒勳獎、榮典及褒揚案件之擬議事項。</p>	<p>第五條            考訓處掌理左列事項：            一、關於行政院所屬公務人員考績、考成、考核、獎懲之研究建議及執行規劃事項。            二、關於行政院所屬公務人員訓練及進修之協調、審議及執行規劃事項。            三、關於行政院所屬公務人員勳獎、榮典、褒揚、表揚、激勵之擬議及執行事項。            四、關於行政院所屬公務人員懲處、停職、復職、免職之擬議及執行事項。            五、關於行政院所屬公務人員服務、差勤之研究建議及辦公時間之擬議執行事項。            六、其他有關行政院所屬公務人員考勤及訓練之執行事項。</p>
	<p>第六條            第四處掌理左列事項：            一、關於員工待遇、獎金及福利之規劃及擬議事項            二、關於各級行政機關公務人員保險業務改進之建議事項。            三、關於各級行政機關公務人員退休、撫卹之規劃核議事項。            四、關於人事資料之調</p>	<p>第六條            給與處掌理左列事項：            一、關於員工給與之規劃及擬議事項。            二、關於政務官退職酬勞金給與之擬議及發放事項。            三、關於行政院所屬公務人員退休、撫卹之核轉及研究建議事項。            四、關於行政院所屬公務人員資遣案件之擬議事項。</p>

	<p>查、統計、保管及分析運用事項。</p> <p>五、關於人事簿冊、卡片之編造登記事項。</p> <p>六、關於人事業務研究發展及有關刊物編譯出版事項。</p>	<p>五、關於行政院所屬公務人員保險業務之研究建議事項。</p> <p>六、其他有關員工給與之規劃及擬議事項。</p>
		<p>第七條</p> <p>資訊室掌理左列事項：</p> <p>一、關於行政院所屬各機關人事行政資訊系統之統籌規劃及推動事項。</p> <p>二、關於行政院所屬各機關人事資料之蒐集、彙整及運用事項。</p> <p>三、關於本局資訊業務之規劃、設計及辦公室自動化之推動事項。</p>
<p>行政院所屬機關之人事業務受考試院監督</p>	<p>第十四條</p> <p>行政院所屬各級人事機構組織、編制、人員派免核定後，均報送銓敘部備查。</p>	<p>第十七條</p> <p>行政院所屬各級人事人員派免、遷調核定後，均報送銓敘部備查。</p>
<p>掌福利、人力發展事項</p>	<p>(無規定)</p>	<p>第十八條</p> <p>本局設公務人員住宅及福利委員會、公務人力發展中心；其組織均以法律定之。</p>

(資料來源：研究團隊自行整理)

由上述兩項人事行政局的組織法規比較中，可歸納以下幾項重點：

### (1) 設立宗旨

從新舊法規內容對照中可知，人事行政局的設立宗旨並未有多大的改變。仍是以統籌行政院所屬各級行政機關之人事業務為主，並在考銓業務

上受考試院之監督。而由於在考銓業務上，考試院有監督之責，因此在舊法第十四條、新法第十七條中，皆有人事人員之指派、遷調，需要資料送交銓敘部備查之規定。

## (2) 內部單位與工作事項

在內部單位與工作事項上，可見舊法規定的第一處至第四處，分別與企劃、人力、考訓、給與四處之工作相似。是故在新組織法規訂頒後，各處之核心職能與主要工作並未改變，僅在細部職務進行調整；並依據時代之進展，增加了資訊室的設置，而刪除了有關動員戡亂時期之規定。由於憲法對考試院職掌已有具體明確之界定，故人事行政局在執行權限的範圍也更為清楚；而人事行政局雖沒有政策法令的制定權，但仍有規劃與擬議的權力。

## (3) 公務人員福利與人力發展

雖然舊法中並未對公務人員之福利事項與人力發展作有關規定，但事實上，自人事行政局成立後，公務人員的福利與人力發展便係人事行政局的主要業務之一。具體來說，人事行政局成立後，在公務人員的福利上，便有公教人員福利中心、國宅的興建等等；在公務人員的人力發展上，則有各種課程與專業訓練的推動等等。以解決公務人員生活上之問題、以及訓練上的需求。因此，在新法頒布後，也納入了公務人員福利與人力發展之相關規範，使人事行政局得成立「公務人員住宅及福利委員會」、以及「公務人力發展中心」。

綜上所述，在《行政院人事行政局組織條例》中，多承襲舊有之規範，僅就執行事項上重新作一整編，並將原有的第一至第四處以「企劃、人力、考訓、給與」名之，再新設一「資訊室」以應公務人員資料彙整之需求。至於在受考試院監督、以及人事人員管理需送銓敘部備查等事項上，仍維持相同之規範。而在人事行政局的組織架構上，人事行政局則成立了「公

務人員住宅及福利委員會」、和「公務人力發展中心」，以專門負責公務人員福利、人力發展之工作事項。

至於《考試院組織法》上，由於其第二條規定：「考試院行使憲法所賦予之職權」，故其規範內容可隨憲法更易而變動，故法條上雖仍維持原規定，但實際上考試院的職權範圍已有變化。除此之外，《考試院組織法》主要的改變即在於「公務人員保障暨培訓委員會」的成立；保訓會之成立，代表著台灣在民主轉型的過程中，開始對於文官保障、訓練、中立等議題之重視，使文官制度能夠在民主化中與時俱進。而為了使文官制度能夠隨著民主潮流加強文官保障、訓練、中立等面向之建制，從上圖考試院的組織架構圖中，可見除了保訓會的成立外，後續考試院亦逐次增加了「公務人員退休撫卹基金監理委員會」、「公務人員退休撫卹基金管理委員會」、以及「國家文官學院」（國家文官培訓所）之設置。

因此，在憲法增修的影響下，對於考試院職權的界定，使考試院與人事行政局之組織法重新修正或頒布，並影響了其所屬機關的增設。然而，從考試院與人事行政局在初期所增設的機關當中，以保訓會與公務人員發展中心而言，似乎在「訓練」職權上有所重疊。其實，憲法雖已對考試權所含之公務人員「考試、銓敘、保障、撫卹、退休、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎」事項作了清楚的劃分，但是在公務人員「福利、訓練、待遇」上仍留下了「灰色地帶」，民國82年6月18日銓敘部長陳桂華在台北市政府八十二年人事業務檢討會議講話中，便談到：

「我國憲法對於考試、行政兩院間，有關執行人事行政事項之職權，過去缺乏明確的劃分，經常導致爭議和困擾。但自憲法增修條文第十四條公布後，已經明確界定了考試院所主管之事項，將任免、考績、級俸、陞遷、褒獎五項之執行權，劃歸用人機關。但憲法增修條文仍有未明確規定之其他人事行政事項，如訓練、福利、待遇等所謂『灰色地帶』的權責...」

當時陳桂華部長認為，該「灰色地帶」在考試院與人事行政局之組織法修正與頒布後便得消弭；但實際上這樣的「灰色地帶」似乎仍持續存在，

即保訓會與公務人員發展中心兩者相互並存，也同樣負責公務人員訓練之有關事項。因此，雖然憲法以重新將部分銓敘事項的法制權、執行權作一劃分，但仍有一些工作的權責歸屬並不明確，而這樣的「灰色地帶」需待實務運作過程的互動與折衷，方能逐步地加以釐清。

### 〈三〉小結

在憲法修訂和廢止動員戡亂後，我國可謂朝民主化又邁進了一步，同時考試院在職權上之界定亦更為明晰，在此條件下，配合文官制度整建之架構，考試院考試推動文官制度之變革，以建構一個適應現代化、民主化之文官制度。因此，在法制面、組織面上皆陸續有新的法令頒布、和組織成立。由於這些法制與變革內容相當多，為避免篇幅過大，研究團隊將其留待後續節次討論。

### 三、意涵與影響

憲法於民國 36 年公布施行後，雖然確立五權分立的政府體制，以及考試為國家最高考試機關的地位，但是在時局動盪、政府遷臺等因素影響下，憲法所規定的考試權並未能完全落實，連帶地，文官制度也欠缺具體的法制依據。民國 56 年人事行政局成立，固然解決了行政院所屬機關執行人事管理政策的問題，但是卻也形成考試院與人事行政局權責再定位的法制問題。而民國 76 年「兩制合一」文官制度的變革，更顯示文官制度已發展至需要全面檢討調整的階段。

上述這些背景因素，使得民國 80 年、81 年的修憲至為重要，憲法增修條文不僅賦予人事行政局設立的法源，也具體界定了考試院的職掌，以及因應臺灣現況在考試上所應進行的必要調整。雖說在實務上考試與行政兩院對人事政策制定與執行，已逐漸形成固定模式，但在憲法明文規範下，彼此均更具有合法性與正當性。

憲法增修除了界定考試院職權外，另一個重要的意義是重新界定了文官制度的範圍。傳統文官制度的考試、銓敘兩大項目，考試基本上歷經多

年施行經驗，已趨於成熟，然而銓敘業務在環境轉變，以及國外人事管理思潮的發展下，內容與範圍乃逐漸擴充，憲法增修條文除了仍維持考試與銓敘外，尚規定了保障、撫卹、退休、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等事項，於是提供了後續各主管機關(如保訓會)設立的依據，以及相關人事法制增修的基礎。故民國 81 年修憲實具有「承先啟後」的重要意義：一方面對過去考試院與文官制度的進行再定位；另一方面則開拓後續文官制度變革的法定依據與動力。

## 第二節 推動公務人員基準法立法

當「兩制合一」文官制度的走向日益明確，各項人事法令也逐步趨向整合。然而各法令由於訂定時間不同，規範對象也互異，再加上不同階段的修訂，於是乃出現基本定義混亂的問題，其中最根本、也是最重要的，非「公務員」莫屬了。長期以來，類似的稱呼「公務人員」、「官吏」、「文官」、「常任文官」、「文武官員」、「公職」、「公職人員」等，此情形不僅使各項法令難以整合，更會因為解釋上的不同而影響人員與機關的權責關係。有鑑於此，訂定基準性的法律，應是解決此問題的根本之道，但正因為此問題不只是統一用語而已，更涉及許多不同類別機關所屬人員權利義務之變更，因此至今(100年)日尚未完成立法，故亦是百年文官制度發展的「另類奇蹟」。本部分就將歸納不同階段推動的內涵與過程。

### 一、立法背景

長期以來，公務員與國家之關係，深受歐洲大陸法系觀念的影響，彼此間形成「特別權力關係」<sup>39</sup>，也就是(一)當事人權利不平等；(二)當事人權利不確定；(三)可進行特別之規範；(四)對違反者可加以懲戒；(五)遇有爭執時不得提起民事訴訟及行政爭訟以圖救濟。然而當社會日益開放、民權更受重視時，此特別權力關係規定在實務上也逐漸產生適用上的不合理問題。

<sup>39</sup> 本主張在實務上的依據，是民國 52 年 7 月 6 日，行政院所作成的《判字第 209 號》判例，其判決要旨主要內容如下：「...公務人員受主管官署就人事行政範圍所為有關職位之處分，則非官署對人民之處分可比，受處分之公務人員除有正當理由得向該管監督長官呈請糾正外，自不得依行政爭訟程序予以救濟。被告官署對原告所為之免職處分，係基於其對原告之公務人員特別權力關係所為之人事行政處分，與官署基於一般權力關係於人民所為之處分，迥然不同，自不涉行政爭訟範圍，雖原告提起訴願時業被免職，已無公務人員身分，但其爭執之事件，既屬主管官署對所屬公務人員本於特別權力關係所為屬於人事行政範圍之處分，原告對之，自仍不得提起訴願。」

民國 73 年 5 月 18 日，大法官會議針對「退休公務員請領年資等證明被拒，得行政爭訟？」之聲請案作成《釋字 187 號解釋》，其解釋理由書有下列主張：

「...公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地（參照公務員服務法第一條、第二條及本院院字第三一一號解釋）。從而除有此類特殊情形外，憲法或法律所保障之公務員權利，因主管機關之違法或不當之行政處分，致受損害時，尚非均不得循行政或司法程序尋求救濟。...」

本項解釋明顯突破了特別權力關係的概念，而認為公務員基於憲法或法律保障的權利，在受主管機關違法或不當處分時，得以循行政或司法程序尋求救濟。此後，大法官會議在《釋字 201 號解釋》、《釋字 243 號解釋》、《釋字 266 號解釋》、《釋字 298 號解釋》、《釋字 312 號解釋》、《釋字 323 號解釋》、《釋字 338 號解釋》等解釋中，均採行類似的見解。最後在民國 85 年 2 月 2 日，《釋字 395 號解釋》解釋中，對「公懲會不許對再審議議決聲請再審議之案例違憲？」之聲請案，更具體的將公務員與國家的關係，界定為「公法上職務關係」，本解釋理由書的重點有下：

「...公務員憲法上保障之權利，雖基於公法上之職務關係，在其職務上服從義務範圍內，受有相當之限制。惟除此情形外，公務員因權益受損害而尋求法律救濟之權，如有必要加以限制時，應以法律為之，...」

大法官會議歷次解釋不僅重新界定公務員的法定地位，也揭示人事制度在實際施行上，已因時空環境變遷而愈來愈可能與公務員權利主張產生衝突，故進行具體規範的必要性也日益增加。

民國 74 年 3 月 28 日，考試院第 7 屆第 27 次院會，通過了〈考試院第七屆施政綱領〉，本綱領第十三項內容如下：

「研訂公務人員管理基準法律，就政務官與事務官範疇及各種事務官之共通事項制定法律，並確立以考核為中心之人事管理制度」

根據上項內容，銓敘部乃開始研擬草案，由於茲事體大，社會各界尚無明確共識，加上「兩制合一」施行在即，故一開始只進行本國與國外資料蒐集，並委託學者專家對相關議題進行研究，至民國 77 年初新人事制度施行已告一段落，方責成法規司進行研究，並成立「公務員基準法草案研擬作業小組」，開始起草初稿，並於 78 年 6 月完成第一次初稿。而為了廣徵各界意見，銓敘部也自 79 年 2 月起辦理各種研討會與諮詢會議，以提供建立並凝聚共識。最後於 79 年 5 月 30 日完成《公務員基準法草案暨總說明》，報請考試院審議。

考試院收到本草案後，開始進行審查，然而各方對本法內容見解分歧極大，在歷經內部與外部的意見徵詢與折衝後，最後才在 5 年後(84 年 12 月 7 日)第 8 屆第 251 次會議審議通過，並於 12 月 23 日函請行政院同意會銜送請立法院審議。

行政院收到草案後，也進行了廣泛的討論與意見徵詢，由於涉及許多部會人事管理業務的變動，故當時院長連戰先後責成孫震及涂德錡兩位政務委員為召集人，召中央部分與地方政府開了 9 次審查會，最後到了民國 86 年 8 月 30 日，才回函考試院，並提出七項修正意見：

- (一)本法草案建請仍以「公務員基準法草案」作為法案名稱。
- (二)公立學校教師建請仍予排除於本法草案適用範圍之外。
- (三)對於公務員分類，建議將司法審檢人員、教育人員，以及公營事業人員併入常務人員；另增列民選地方首長一類。
- (四)對於常務人員之分類應配合前項重新律定，如增列醫事人員等。
- (五)公務人員離職後擔任職務限制規定，宜請適度放寬。

(六)關於公務員俸給之支給調整，請修改為由考試院與行政院以會商方式辦理。

(七)就公務員協會問題，可僅就有關公務員協會之基本事項，如宗旨、基本任務...等規定即可，至於其組織、活動...等事項則授權另以法律規定。

由於兩院意見差距頗大，考試院再請銓敘部針對行政院修正意見進行研議，於是整個草案又進行銓敘部考試院內部意見徵詢程序，同時為凝聚考試院與行政院共識，民國 87 年 7 月 16 日由時任考試院副院長關中，邀請時任行政院副院長劉兆玄先生召開協商會議，針對草案名稱、以及兩院意見不同處進行協商，在歷經多次院、部、局協商後，考試院會終於在第 9 屆第 77 次會議決議通過第二次修正草案，並於民國 87 年 8 月 21 日發文行政院，函請同意會銜送請立法院審議。然而行政院對草案第 31 條有關政務人員參與政黨活動之限制，以及草案第 40 條有關公務人員上班時間規劃之權責機關仍有意見，故又提出修正意見，於是院、部、會又進行協商修正過程，此後在民國 87 年、88 年間，兩院又進行二輪(第 3 次、第 4 次)的函請會銜與修正過程，最後在民國 88 年 12 月 16 日考試院第 9 屆 161 次會議中，終於通過了與行政院協商後的修正版本，並於 89 年 3 月 13 日第 5 次函請行政院同意會銜送請立法院審議。隨後於 89 年 4 月 24 日，考試、行政兩院乃正式會銜函請立法院審議。此時距離銓敘部第一次研擬之草案已歷 10 年(79 年至 89 年)。

雖然兩院取得共識，但是立法院卻仍有不同意見，致草案在立法院法制與司法兩委員會間反覆討論，又因立法委員屆期轉換的限制，以致自民國 89 年起至 95 年間，考試、行政兩院三次會銜函請審議，而立法院歷經第 4、5、6 三屆委員，仍無法通過法案。

民國 97 年 11 月 18 日，銓敘部鑑於時空環境歷經多年變遷，許多草案中的規定，如公務人員保障、公務人員協會等，已陸續完成立法，故實有再進行修正之必要，故乃再度函請中央與地方機關徵詢修正意見並提送考

試院審議，最後經考試院第 11 屆第 122 次會議審議通過，並於 100 年 05 月 18 日，再由考試院、行政院第 4 次會銜函送立法院(第 7 屆)進行審議中。

總計自 74 年考試院通過施政綱領要求制定，至 100 年為止，整個草案共計歷經 5 屆考試委員、4 屆立法委員、4 次考試與行政兩院函請，至於中間的參與人員，以及所召開的協商與會議可就不計其數，然至今本法尚未能通過，可見其過程之繁複與艱辛。以下將草案制定過程之重大事件，整理如下表：

表 5-0-4 公務人員基準法草案研擬過程

時 間	重 要 事 件
74 年 3 月 28 日	考試院第 7 屆第 27 次會議通過施政綱領，要求擬訂。
79 年 5 月 30 日	銓敍部完成第一次《公務員基準法》草案，並函陳考試院審議。
81 年 7 月 18 日	銓敍部完成第二次《公務員基準法》草案，並函陳考試院審議。
84 年 12 月 23 日	考試院第 1 次函請行政院同意會銜送請立法院審議
87 年 7 月 14 日	考試院關中副院長，邀請行政院劉兆玄副院長召開兩院副院長協商會議
87 年 08 月 21 日	考試院第 2 次函請行政院同意會銜送請立法院審議
87 年 12 月 30 日	考試院第 3 次函請行政院同意會銜送請立法院審議
88 年 06 月 04 日	考試院第 4 次函請行政院同意會銜送請立法院審議
89 年 03 月 13 日	考試院第 5 次函請行政院同意會銜送請立法院審議
89 年 04 日 24	考試院、行政院第 1 次會銜函送立法院(第 4 屆)審議

日	
91年10月30日	考試院、行政院第2次會銜函送立法院(第5屆)審議
95年06月16日	考試院、行政院第3次會銜函送立法院(第6屆)審議
97年11月18日	銓敘部重新研擬草案函請中央暨地方各主管機關表示意見
100年.01月27日	考試院第11屆第122次會議審議通過
100年05月18日	考試院、行政院第4次會銜函送立法院(第7屆)審議

※資料來源：研究團隊自行整理

## 二、各時期草案重要內容

公務人員基準法歷經多年研擬修正，包括名稱與內容均有變動，由於涉及內容浩繁，以下研究團隊謹摘述其中要點，並比較其中差異：

### (一)銓敘部第一次報院審查草案初稿(民國80年10月17日)

自74年考試院第7屆第27次會議通過施政綱領，通過研擬公務員基準法後，銓敘部便開始相關作業，民國80年10月17日，草案初稿完成，當時陳桂華部長乃向考試院孔德成院長暨全體考試委員，並邀請考選部長王作榮率政務次長與常務次長，以及行政院人事行政局局長卜達海進行簡報，本次簡報要點有下：

#### 1.主要內容

草案名稱定為「公務員基準法草案」，共分 9 章<sup>40</sup>、94 條，主要內容如下：

(1)揭櫫本法立法目的，確立本法為人事基準法律之地位，使具有優於所有其他人事法律之適用的效力(第 1 條)。

(2)界定公務員範圍及分類(第 2~8 條)。

(3)修正「特別權力關係」為「公法上職務關係」(第 9 條、第 46 條)。

(4)規範公務員之義務，明定政治中立原則、適度禁止公務員從事政治活動(第 12~28 條)。

(5)合理保障公務員之權利(第 29~46 條)。

(6)建立各類型公務員所應共同遵守之人事管理基本事項(第 47~66 條)。

(7)規範公務員結社事項，明定公務員得組織「公務員協會」(第 67~88 條)。

## 2. 涉及爭議性的人事法制政策問題

由於草案涉及問題範圍龐大，且與既有體制差異甚巨，故銓敘部也向與會者報告初稿中涉及的爭議點與其建議方向，具體有下：

(1)關於「公務員」之定義及分類問題。初稿整理了各界對公務員定義見解與認知，而將公務員分為政務人員、公務人員、司法官、教育人員及公營事業人員 5 類。

(2)關於本法適用範圍。初稿擬具甲、乙兩案，甲案將公營事業人員視為公務員，並納入本法適用對象；乙案則是將公營事業之大部分人員(高層經營管理者除外)排除本法適用。

---

<sup>40</sup> 第一章，總則；第二章，義務與服勤；第三章，權利與保障；第四章，考試與任用；第五章，待遇與福利；第六章，考核與獎懲；第七章，退撫與養老；第八章，公務員協會；第九章，附則。

(3)關於政務官人事法制問題。初稿僅訂定政務官定義、範圍，以及政務官法制之法源，至於其他事項則另行研擬「政務官法草案」。

(4)關於公務員組織團體問題。初稿儘可能將應以法律規定之重要事項，全部納入本草案以予明定，至於其餘事項，則授權另以命令作補充規定。

## (二)銓敘部第二次報院審查

對於銓敘部的報告，與會者發言熱烈但意見卻極為分歧，且對初稿內容有不同看法，故最後主席並未作成具體裁示，只是要求銓敘部記錄各項意見並整理。不過考試院會隨後即決議召開審查會議，由全體考試委員、考選部長、銓敘部長及院部相關主管參與，81年4月14日，審查會在4次開會後，提出審查報告，重要決定有下：

(1)本法草案應將公立學校教師納入適用範圍。

(2)公營事業人員，除董事、理(監)事、總經理、及其相當職位以上人員外，均排除本法草案適用對象。

(3)「政務人員」一詞改為「政務官」，並應納入本法草案規範對象，但範圍可再斟酌。

(4)本法體例仍維持「公務員基準法」。作為統攝全國人事法規之基準。

(5)關於公務員定義及公務員組織團體問題，採行銓敘部初稿意見。

根據上述決定，銓敘部再對初稿進行修正，並於民國81年7月18日完成第二次初稿並報院審查，院方也再度展開幕僚作業，同時配合「84年全國人事行政會議」召開(民國84年1月16日)，草案內容也列為「建立公務員基準法制統攝全盤人事法規健全人事制度案」之中心議題第一案，請與會人員討論。相關討論議題中，各方意見較分歧的主要是本法體例及名稱問題：就前者而言，本草案採統攝性方式規範，固為方式之一，但亦有主張應草案內容實包括「公務員法」(制定)、「公務員基準法」(制定)、

「公務人員基準法」(制定)、「公務員權利義務法」(制定)、「公務員服務法」(修定)等 5 種法制，且彼此各有獨立規範之必要而不宜以單一法律概括；後者則是對「公務員」及「公務人員」兩者定義與內涵認知不同。

綜合各方意見，考試院第 8 屆第 251 次會議於 84 年 12 月 7 日，終於審議通過「公務人員基準法草案」全文共 6 章<sup>41</sup>、70 條。根據全院審查會的審查報告，本草案主要研議與決定重點如下：

1. 關於草案名稱。由於各方對「公務員」及「公務人員」二詞爭執不下，最後採與會出席人員表決方式，決定將草案名稱更改為《公務人員基準法草案》。

2. 關於公務人員定義及分類問題。採跳脫傳統界定方式，以「公務人員」一詞涵蓋原先「公務員」及「公務人員」，原草案之「公務人員」則改稱「常務人員」。

3. 公立學校教師亦納入本法規範。

4. 醫事人員不單獨分類。

由上述全院審查委員會之決定，可知草案研議過程意見的分歧與堅持，所幸最後全體考試委員仍能取得共識，使草案得以順利完成。

### (三)兩院第一次會銜送請立法院審議

如前文所述，考試院會通過草案後，函請行政院會銜送請立法院審議時，又面臨各部會不同意見的挑戰，在歷經 5 年的兩院協商後，最後才在民國 89 年 5 月 24 日完成會銜送立法院審議。此時草案內容又變成 7 章<sup>42</sup>、65 條。以下將當時兩院會銜的《公務人員基準法草案》總說明內容要點摘述如下：

---

<sup>41</sup> 第一章，總則；第二章，權利保障；第三章，義務與服勤；第四章，管理基準；第五章，公務人員協會；第六章，附則。

<sup>42</sup> 第一章，總則；第二章，權利與保障；第三章，義務與服勤；第四章，管理基準；第五章，公務人員協會；第六章，罰則；第七章，附則。

1.本法所稱「公務人員」，並不侷限於憲法第 85 條、第 86 條應實施公開競爭考試及考選銓定之人員，而是包括政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員及地方民選首長等 5 類。

2.公務人員與國家之關係，界定為「公法上職務關係」，公務人員依法可行使權利履行義務，同時也允許其權利受到不法之侵害時，得依法定程序尋求救濟。

3.明定公務人員權利及其保障，期使公務人員於執行勤務時，不致瞻前遲疑，進而落實永業化制度，同時允許公務人員有組織或加入公務人員協會之權利，期能透過團體之力量促進聯誼合作，改善工作條件、協調公務人員與國家關係，以有效維護各項權益。

4.本法將取代《公務員服務法》，對公務人員之義務詳予規定，並明文排除公務人員義務不定論，相對確定公務人員義務範圍。

5.本法一方面將各類別公務人員應共同遵守之人事管理事項，如考試、任用、陞遷，...等，作整體規範；另一方面並規定本法優於其他人事法令之適用，期有效統攝各種紛歧之人事法令。

6.為適應特殊需求，本草案一方面規定，本法未規定者，適用其他法律之規定，同時也允許依各類別公務人員之特性需要，分別另定有關任用、俸給、考核、退休、撫卹等法律，以兼顧現狀，並因應未來發展需要。

儘管考試、行政兩院完成會銜，然而對草案 2 個條文仍有歧見，故是以加註「行政院另有不同意見」方式，並於草案說明欄中陳述，送立法院審議。此 2 條文如下：

第四十一條 公務人員於離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業發起人、董事、監察人、經理人、執行業務之股東或顧問。

(※行政院意見：公務人員於離職後二年內，不得就與離職前五年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任機關接洽或處理相關業務)

第四十九條 公務人員之俸(薪)給，應依其工作與責任，兼顧資績與人才延攬需要，依法律訂定公平合理之標準支給。

前項(薪)給，得依各類別公務人員特性需要，分別以法律定之。

(※行政院意見：公務人員之級俸，應依其職務之工作及責任，兼顧資績及各類別公務人員特性需要，分別以法律定之。)

上述 2 條文的不同見解，反映出兩院對於人事管理政策，尚有不同的差異考量。

#### (四)兩院第四次會銜送請立法院審議

由於立法院審議進度的延宕，加上時空環境變遷，銓敘部於民國 97 年 11 月重新進行《公務人員基準法草案》的意見徵詢，不過由於過去兩院密集協商，對基本問題已建立共識，故本次修訂工作相對較為順利。民國 100 年 5 月 18 日，兩院就完成第 4 次會銜函送立法院審議。而經過此次修正後，草案名稱不變，但內容又變為 5 章<sup>43</sup>、71 條。以下將本次修正重要內容歸納如下：

1.本法適用範圍，排除了軍職人員、公立學校教師、派用人員、聘用人員及民選地方行政首長及依地方制度法規定以機要人員方式進用之人員。

2.公務人員分為政務人員、常務人員、法官與檢察官公務人員範圍。

---

<sup>43</sup>第一章，總則；第二章，權利與保障；第三章，義務與服勤；第四章，管理基準；第五章，附則。

3.配合《公務人員協會法》已完成立法並公布施行，原草案相關條文則配合刪除。

4.為整建公務倫理、充實專業知能、提昇服務效能及增進公共利益，草案增列考試院應頒布公務人員核心價值。

5.為加強公務人員自律、建立行為準則、型塑文官優質文化及提升政府行政效能，考試院應訂定公務人員服務守則。

6.為激勵公務人員士氣，獎勵特殊工作績效，以達成施政目標，提升行政效能，政府得視財政狀況發給公務人員獎金。

7.公務人員之退休(職)、撫卹及保險，應兼顧國家資源分配、社會公益及公務人員經濟安全保障等原則，並以激勵公務人員奮勉從公、貫徹服務民眾之理念，合理建構完善制度。

8.公務人員之訓練與進修，應與任用、考績及陞遷有效結合。

9.為提升政府施政效能，各機關應充分運用公務人力資源並重視公務人員職涯發展。

由上述內容可知，本次草案雖然因為部分法律已另訂施行而條文數目減少，然而內容卻較過去版本更重視公務人員的激勵、潛能開發、訓練進修，乃至於職涯發展，簡言之，今日的《公務人員基準法草案》，除了發揮界定公務人員身份，以及作為文官制度統攝性的法律外，也強調積極性的公務人力運用，故不論涵蓋範圍或基本規範，均已超越過去歷次版本。

以下將草案歷次修正時，爭議性最多的定義部分條文，整理如下表：

表 5-0-5 草案歷次修正對基本概念的不同規範條文

79年5月30日第一次報院草案 (公務員基準法)	第二條 本法所稱公務員，指經依法進用或選舉產生，於各級政府機關、公立學校、公營事業擔任編制內職務且支給俸給之人員 前項規定不包括軍職人員及各級民意代表。
-----------------------------	---

	<p>第三條 公務員分為政務人員、公務人員、司法官、教育人員及公營事業人員。</p> <p>第五條 公務人員指左列人員： 一、各級政府機關組織法規中，除政務人員及司法官外，定有職稱及官等職等之人員。 二、公立各級學校人事、主計人員。 三、各級政府機關組織法規內之雇員。</p>
81年7月18日第二次報院草案 (公務員基準法)	<p>第二條 本法所稱公務員，指經依法進用或選舉產生，於各級政府機關、公立學校、公營事業擔任編制內職務且支給俸給之人員 前項規定不包括軍職人員及各級民意代表。</p> <p>第三條 公務員分為<b>政務官</b>、公務人員、司法官、教育人員及公營事業人員。</p> <p>第五條 公務人員指左列人員： 一、各級政府機關組織法規中，除<b>政務官</b>及司法官外，定有職稱及官等職等之人員。 二、公立各級學校人事、主計人員。 三、各級政府機關組織法規內之雇員。</p>
84年12月7日考試院第8屆第251次會議審議通過 (公務人員基準法)	<p>第二條 本法所稱<b>公務人員</b>，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之人員。 前項規定不包括軍職人員及各級民意代表。</p> <p>第三條 公務人員分為政務人員、常務人員、司法審檢人員、教育人員及公營事業人員。</p> <p>第五條 常務人員指各級政府機關組織法規中，除政務人員及司法審檢人員外，定有職稱及官等之人員。</p>
87年4月16日考試院第9屆第77次會議審議通過 (公務人員基準法)	<p>第二條 本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員。 前項規定不包括軍職人員及公立學校教師。</p> <p>第三條 公務人員分為政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員及地方民選首長。</p> <p>第五條 常務人員指各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員及司法審檢人員外，定有職稱及依法律任用、派用、聘任之員。</p>
100年1月27日考試院第11屆第	<p>第二條 本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領</p>

22次會議審議通過 (公務人員基準法)	俸(薪)給之人員。 前項規定不包括軍職人員、公立學校教師、派用人員、聘用人員及民選地方行政首長及依地方制度法規定以機要人員方式進用之人員。 第三條 公務人員分為政務人員、常務人員、法官與檢察官。 第五條 常務人員指各機關組織法規中，除政務人員、法官與檢察官外，定有職稱及依法律任用、聘任之員。 前項聘任人員之範圍、職務等級、資格條件、薪給、考核、陞遷、退休及撫卹等有關事項，另以法律定之。
------------------------	--

### 三、意義與影響

我國文官制度雖然有悠久的歷史傳承，並自民國建立起即逐步依據國父孫中山先生五權主張，逐步建立考選與銓敘各法令，但是基本上都是從國家或政府本位，來規範官制官規，以及相關人事管理制度。《公務人員基準法草案》則是從公務人員的定義與範圍為基礎，希望訂定一部統攝性的法律，來規定公務人員的權利義務，以及各項人事行政措施的基本標準，故其涉及人數之多、層面之廣，從而形生即使條文內容巨大龐雜，但仍有模糊及不週延的問題，此其一。我國文官體系歷經多年發展，雖然考試權獨立已於憲法明文規定，且成為普遍共識，但是各級機關為因應業務特性或需求，仍然發展出許多特有人事行政體系，且各有其銓敘與人事管理特性而難以在統一的框架下進行調整，此其二。各類型機關人事制度都是歷經長期演變而形成固定模式，故欲配合全國一致性的基準法制進行調整，勢必會招致排斥抗拒，此其三。

基於上述三項理由，導致本草案發動研擬訂過程，雖然各方意見均認為立意良善，也具有重要的意義，但是實際立法過程卻是困難重重，包括考試院、部會要進行多次的諮詢與意見整合外，考試與行政兩院更是對體

例、定義，以及適用範圍等基本規定，要進行多次的折衝，甚至於即便兩院完成會銜，在立法院則又有不同的考量，以致遷延至今日(民國 100 年)已近 30 年，卻仍未能完成立法。

面對此現象，研究團隊認為除了與民國 55 年推動分類職位制時，均同樣面臨「一體適用」與「因地制宜」兩理念的衝突外，尚顯示各界對公務人員的基本權利義務，以及與國家間的關係，尚未能有明確的共識。雖然大法官會議早在民國 73 《釋字 187 號解釋》，即突破公務人員與國家傳統的「特別權力關係」，然而要如何重新界定身份與權利義務，並適用哪些機關，卻不易形成共識，再加上行政與考試兩院立場與認知上的不同，更增加本草案研擬的困難度。

儘管如此，也因為本草案長時間、大範圍的討論，促使各界能正視相關問題，並尋求其他解決途徑。具體而言，研究團隊認為本草案研擬過程有下列效益：

第一，廣納政府內部與外部學者專家共同參與討論。

第二，強化考試院、部之協調，並建構與行政院人事行政局之連繫機制。

第三，建立考試與行政院副院長協商機制。

第四，兼從不同角度，提供本草案制定的不同思考路徑、觀念突破，以及策略選擇。

由於上述效益的相互激盪，故即便本草案到目前未能完成立法，但許多重要法律，如《公務人員協會法》、《公務人員保障》等，均已先完成立法施行，本草案開討論風氣之先並先行凝聚各方共識的功勞，實為重要。最後，從歷年草案修訂內容，也可看出外界對公務人員定位與功能的期望，也在逐步改變中，草期本草案設計重點，仍然是從機關本位，來建構公務人員身份與權利義務的範圍，簡言之，主要是從人員工作上的需求來設計，但是民國 100 年兩院第四次會銜草案可發現，除了履行工作職責外，也包

括了個人激勵、訓練進修、生涯發展...等，可見未來「公務人員的管理基準」是全方位的，也就是除了要從機關需求，界定所屬人員的權責與報酬外，也要同時顧及人員本身特色與長期發展。

### 第三節 組織面的變革

受《考試院組織法》修正與整建文官制度政策之影響，考試院在組織面上亦進行了相當大的調整，並設立了數個新機關，以因應未來的人事政策之需求。故本節首先將介紹公務人員退休撫卹基金監理委員會與公務人員退休撫卹基金管理委員會之成立；其次，將延續本章第一節《考試院組織法》之討論，說明公務人員保障暨培訓委員會設立之法源依據和主要職權；第三，將討論國家文官學院及其前身國家文官培訓所之設立與主要功能；最後，以組織變革之影響與意涵作結。



關部長主持退撫基金監、管委會成立酒會(民國 84 年)

#### 一、公務人員退休撫卹基金監理委員會與公務人員退休撫卹基金管理委員會

過去公務人員退休、撫卹之給與，乃是採「恩給制」之方式，即公務人員不需負擔任何費用，由國家提撥預算全額支付公務人員退撫所需之金錢，以彰顯國家對於公務人員辛勞付出之「恩賞」。然而，在恩給制下的公務人員退撫制度，容易為國家帶來財政上的沉重負擔；且民主化後公務人員與政府間應為「公法上之職



務關係」，故「恩賞」之制實已不符合時代之潮流。因此乘此文官制度整建之機，退撫制度朝向「基金制」之改革亦被納入其中；而「基金制」之特色，類似於公務人員保險制度之運作，係由公務人員與政府共同提撥部分比例之金額，成立一個獨立之基金，由基金來負責支應退休、撫卹之開銷，並且政府必須負最後給付之責任<sup>44</sup>。

民國 83 年 12 月 28 日公布《公務人員退休撫卹基金管理條例》、民國 84 年 1 月 25 日公布《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》、《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》之後，我國公務人員退撫制度正式改採「基金制」<sup>45</sup>。由於《公務人員退休撫卹基金管理條例》屬於法制面之變革，故其內容留待下節再予詳述；而《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》、《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》之定頒，使考試院和銓敘部之下分別設立了「公務人員退休撫卹基金監理委員

<sup>44</sup> 當公務人員退休撫卹基金之運作，出現財務上之困難或缺口，無法支應公務人員退休金、撫卹金時，必須由政府提撥預算補足之，即負有「保證」退休金、撫卹金照常給付之責任。參《公務人員退休撫卹基金管理條例》第八條後段：「如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

<sup>45</sup> 公務人員退休法於 82 年 1 月 20 日修正訂定退撫新制共同儲金制，並自 84 年 7 月 1 日施行。

會」和「公務人員退休撫卹基金管理委員會」二組織，以妥善監督和管理公務人員退撫基金之運作。茲將二者主要意涵分述如下：

1. 《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》



第 63 次監理委員會議 1 (民國 97 年 10 月 24 日)

公務人員退休撫卹基金監理委員會隸屬於考試院，主要負責退撫基金運作上的審議、監督及考核；委員會之主任委員由考試院副院長兼任，並由中央及地方各級機關、軍公教人員之代表組成委員會。其重要條文列舉如下：

**第二條**

公務人員退休撫卹基金監理委員會（以下簡稱本會），隸屬考試院，負責公務人員退休撫卹基金收支、管理、運用之審議、監督及考核。

**第三條**

本會掌理下列事項：

- 一、關於公務人員退休撫卹基金收支、管理及運用計畫之審議事項。

- 二、關於公務人員退休撫卹基金委託經營年度計畫之審定事項。
- 三、關於公務人員退休撫卹基金管理年度預算、決算之覆核事項。
- 四、關於管理委員會管理退休撫卹基金整體績效之考核事項。
- 五、關於管理委員會所提退休撫卹基金提撥費率及其幅度調整案之審議事項。
- 六、關於公務人員退休撫卹基金給付爭議之審議事項。
- 七、其他有關公務人員退休撫卹基金業務監督事項。

#### 第五條

本會置主任委員一人，由考試院副院長兼任，綜理會務，並置委員十九人至二十三人，由中央與地方政府有關機關代表及軍公教人員代表組成，均由考試院院長聘兼；其產生辦法另定之。

前項軍公教人員代表不得少於委員總額三分之一，任期二年。

#### 2. 《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》



公務人員退休撫卹基金管理委員會成立，請主任委員用印（民國 84 年 5 月 1 日）



公務人員退休撫卹基金管理委員會 國外委託附約簽約（民國 94 年 5 月 13 日）

公務人員退撫基金管理委員會隸屬於銓敘部，負責退撫基金各項業務之運轉；委員會之主任委員由銓敘部部長兼任，成員則由各部會主管及專家學者組成。其重要法條摘要如下：

## 第二條

公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱本會）隸屬於銓敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用。

## 第三條

本會掌理下列事項：

- 一、關於公務人員退休撫卹基金之收支、保管、運用及規劃事項。
- 二、關於公務人員退休撫卹基金之收支、保管及運用機構之決定事項。
- 三、關於公務人員退休撫卹基金受委託運用機構所提基金運用計畫之審核事項。
- 四、關於公務人員退休撫卹基金年度預算及決算報告之編製事項。
- 五、關於公務人員退休撫卹基金收支、保管及運用機構績效之考核事項。
- 六、關於公務人員退休撫卹基金調整提撥費率及其幅度之建議事項。
- 七、關於公務人員退休撫卹基金資訊作業之整體規劃、系統分析、程式設計、資料處理及其他有關資訊管理事項。
- 八、其他有關公務人員退休撫卹基金業務管理事項。

## 第六條

本會置主任委員一人，由銓敘部部長兼任，綜理會務；副主任委員一人，職務列簡任第十三職等，襄理會務。

## 第七條

本會置委員十三人至十七人，由銓敘部遴聘國防部、財政部、教育部、行政院主計處、行政院人事行政局、臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府業務主管各一人，及專家學者組成之。

前項委員均為兼任，其由專家學者擔任者任期為二年。

從上述兩條例內容之規定，可整理出下列特點：

### 1. 機關屬性

日本、韓國在基金管理上，皆透過設置法人組織來管理基金，以收基金操作靈活之效，與行政機關在財產帳目之登記上亦較不易混淆。然而，從我國公務人員退休撫卹基金監理委員會、公務人員退休撫卹基金管理委員會的組織與編制來看，二者皆屬於行政機關，因此，基金運作可能將受到法規之限制，惟優點則是基金之穩定性與安全性較高。

### 2. 機關設置

公務人員退休撫卹基金監理委員會設置於考試院之下，與考選部、銓敘部、保訓會並列同一組織層級，其重要性可見一斑。然而，公務人員退休撫卹基金雖將監理與管理分開成立兩組織，一者負責運作，一者負責監督，並分屬於考試院及銓敘部之下，此種組織地位的差異，一方面可使基金管理與銓敘業務密切結合；另一方面也因為監督層級較高，而具有較大的影響力。

### 3. 成員組成

公務人員退休撫卹基金監理、管理委員會二者雖皆由委員組成，但二者成員之性質與功能上有明顯不同。由於監理委員會之核心職能為「監督」，其委員必須要有某種程度之「代表性」，故法規即規定委員可來自中央、地方、亦或是軍公教人員；而管理委員會之主要工作為「執行」，其成員必須要有相當之「專業」背景，方能有助於基金業務之進行，故成員多為各部之主管、及專家學者。

由於兩條例之公布施行，使我國公務人員退撫制度正式邁向「專業運用」與「透明監督」的新時代。

## 二、公務人員保障暨培訓委員會

公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)之設置，主要受《考試院組織法》修正影響，以及當時人事政策之需要。《考試院組織法》在民國 83 年配合憲法作修訂後，其第六條規定：「考試院設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會；其組織另以法律定之」，該法條明文了考試院轄下除考選、銓敘兩部以外，尚有保訓會之設置，因而確定了保訓會的組織與誕生。此外，保訓會之設立，亦有其政策上之目的與意涵，蓋一方面隨著國家民主化轉型、以及公務人員與國家關係的改變，對公務人員之權利必須加強在法規和程序上的保障；另一方面，在實行政黨政治後，由於政務官會跟著民意走向而輪替，使常任文官成為政府持續運作最重要的推手，故公務人員素質之提升，以及訓練的施予，成為重要的人事政策目標。



公務人員保障暨培訓委員會主任委員林基源主持揭牌典禮(民國 85 年 6 月 1 日)



公務人員保障暨培訓委員會主任委員林基源(左四)與考試院長邱創煥(左三)、副院長毛高文、秘書長伍錦霖在揭牌典禮上合影(民國 85 年 6 月 1 日)

民國 85 年 1 月 26 日公布《公務人員保障暨培訓委員會組織法》，並於該年 6 月 1 日成立；民國 98 年對該法有較大幅度之修正，茲將修正前後之《公務人員保障暨培訓委員會組織法》重要法規整理如下：

表 5-0-6 《公務人員保障暨培訓委員會組織法》修正前後比較表

	《公務人員保障暨培訓委員會組織法》 (民國 85 年 1 月 26 日公布)	《公務人員保障暨培訓委員會組織法》 (中華民國 98 年 11 月 18 日修正公布)
職權	<p>第二條</p> <p>公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱本會）設下列各處、室：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、保障處。</li><li>二、培訓處。</li><li>三、秘書室。</li></ul> <p>第三條</p> <p>保障處掌理下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。</li><li>二、關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。</li><li>三、關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。</li><li>四、關於公務人員再復審案件之審查及擬議事項。</li><li>五、關於公務人員再申訴案</li></ul>	<p>第二條</p> <p>公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱本會）掌理下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、關於公務人員保障與培訓政策、法制之研擬、訂定及其執行事項。</li><li>二、關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給與其他公法上財產權等有關權益保障之研議及建議事項。</li><li>三、關於公務人員保障事件之審議、查證、調處及決定事項。</li><li>四、關於公務人員保障業務之宣導、輔導及協調聯繫事項。</li><li>五、關於高階公務人員之中長期培訓事項。</li><li>六、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練事項。</li></ul>

	<p>件之審查、擬議及協調聯繫事項。</p> <p>六、關於各機關公務人員保障業務之協調、聯繫事項。</p> <p>七、其他有關公務人員保障事項。</p> <p>第四條</p> <p>培訓處掌理下列事項：</p> <p>一、關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。</p> <p>二、關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。</p> <p>三、關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項。</p> <p>四、關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。</p> <p>五、關於公務人員培訓制度之研究事項。</p>	<p>七、關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。</p> <p>八、關於公務人員終身學習推動事項。</p> <p>九、關於培訓機關（構）之資源共享、整合之協調事項。</p> <p>十、關於公務人員訓練評鑑方法與技術之研發、各項培訓需求評析及績效評估事項。</p> <p>十一、關於公務人員保障與培訓之國際交流合作事項。</p> <p>十二、其他有關公務人員之保障及培訓事項。</p>
<p>主任委員、與副主任委員</p>	<p>第六條</p> <p>本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處</p>	<p>第三條</p> <p>本會置主任委員一人，特任；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。</p>

	理會務。	
委員	<p>第七條</p> <p>本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；餘五人至七人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為三年，任滿得連任。但兼任委員為有關機關副首長者，其任期隨職務異動而更易。</p> <p>前項專任委員具有同一黨籍者，不得超過其總額二分之一。</p>	<p>第四條</p> <p>本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；餘五人至七人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為三年，任滿得連任。但兼任委員為有關機關副首長者，其任期隨職務異動而更易。</p> <p>前項專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一。</p>
委員會議	<p>第九條</p> <p>本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之；必要時得召開臨時會議。</p> <p>有關公務人員再復審、再申訴案件及公務人員培訓政策、法規之審議決定事項，需經委員會議決定之。</p> <p>本會委員於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。</p>	<p>第六條</p> <p>本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之；必要時得召開臨時會議。</p> <p>有關公務人員保障事件及公務人員培訓之政策、法規之審議決定事項，應經委員會議決定之。</p> <p>本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。</p>
國家文官學院	<p>第十三條</p> <p>本會為應國家文官培訓需要，得設訓練機關，其組織另</p>	<p>第九條</p> <p>本會為應國家文官培訓需要，設國家文官學院；其組織</p>

	以法律定之。	另以法律定之。
--	--------	---------

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上表的整理中，可歸納以下要點：

### 1. 主要職掌

在舊法中，基本上並未明文「保訓會」之權責，僅規範保訓會轄下設有「保障」、「培訓」兩處，分掌公務人員保障和培訓的政策、法規等事項；因此似乎出現兩處職掌明確，但上級主管單位(委員會)之權責漏未規定的情形。修法後，改以明定保訓會之職掌，刪除有關兩處之規定，將原本兩處之工作內容納入保訓會之下。而雖然規範保障、培訓兩處之條文在組織法中刪除，但並不代表此二單位受到裁撤，只是將其組織改以行政命令定之，而其職權亦未變動。

### 2. 委員制

保訓會的決策單位採委員制，設主任委員一人、副主任委員二人、委員十至十四人；委員半數為專任、半數為兼任。其主要工作為公務人員保障及培訓政策之審議、公務人員保障案件之審理等。

### 3. 文官訓練機關

為滿足文官訓練之需要，於保訓會的組織法中，亦特別規範了公務人員訓練機關之設立。即後來於民國 88 年成立之「國家文官培訓所」(民國 99 年正式改制為「國家文官學院」)。

綜上所言，保訓會之成立，代表當時公務人員保障、培訓是為文官制度整建重點之一。事實上，公務人員保障、訓練事項原屬於考試院銓敘部及考選部之職掌。而人事行政局成立之後，由於考用合一落實，連帶使公務人員訓練得以開展，自此公務人員之專業訓練便常委由人事行政局統籌執行，故人事行政局亦掌有部分公務人員訓練之權。保訓會的設立，實是將銓敘部及考選部原有之保障、培訓事項特別獨立出來，投入更多人員及

資源來進行公務人員保障、培訓業務之推動；也因此，保訓會和人事行政局在公務人員訓練的工作上，也需要重新進行分工與釐清。

### 三、國家文官學院



國家文官培訓所成立揭牌，公務人員保障暨培訓委員會主任委員林基源（左二）與國家文官培訓所所長蔡榮桐（右一）（民國 88 年 7 月 26 日）

由於《公務人員保障暨培訓委員會組織法》規定，基於文官培訓之需要，保訓會得設公務人員訓練機關，因而使《國家文官培訓所組織條例》有訂定之法源依據。《國家文官培訓所組織條例》於民國 87 年 11 月 11 日正式通過，國家文官培訓所成立於民國 88 年 7 月 26 日。《國家文官培訓所組織條例》至民國 98 年 11 月 18 日修正為《國家文官學院組織法》，而國家文官培訓所也於民國 99 年 3 月 26 日正式改制為「國家文官學院」。茲將《國家文官培訓所組織條例》與《國家文官學院組織法》重要法條摘要如下：

表 5-0-7 《國家文官培訓所組織條例》與《國家文官學院組織法》比較表

	《國家文官培訓所組織條例》 中華民國 87 年 11 月 11 日公布	《國家文官學院組織法》 中華民國 98 年 11 月 18 日公布
職權	<p>第二條</p> <p>國家文官培訓所（以下簡稱本所）隸屬公務人員保障暨培訓委員會，掌理下列事項：</p> <p>一、公務人員考試錄取人員訓練事項。</p> <p>二、公務人員升任官等訓練事項。</p> <p>三、公務人員政治中立訓練事項。</p> <p>四、公務人員訓練之國際交流事項。</p> <p>五、公務人員訓練相關圖書資訊之蒐集、分析及服務事項。</p> <p>六、接受委託辦理訓練事項。</p>	<p>第二條</p> <p>國家文官學院（以下簡稱本學院）隸屬公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會），掌理下列事項：</p> <p>一、關於高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項。</p> <p>二、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練之執行事項。</p> <p>三、關於人事人員訓練、進修之執行事項。</p> <p>四、關於公務人員終身學習之研究及執行事項。</p> <p>五、關於公務人員培訓國際交流、與國內學術機構合作之執行事項。</p> <p>六、關於受訓學員研習輔導及訓後服務事項。</p> <p>七、關於公務人員培訓技術、方法與教材之研究發展及推廣事項。</p> <p>八、關於公務人員數位學習與其他多元學習及圖書資訊之管理、發展事項。</p> <p>九、關於培訓機關（構）數</p>

		位學習網路平台之推動事項。 十、關於接受委託辦理培訓事項。 十一、其他有關公務人員培訓之研究發展事項。
首長	第五條 本所置所長一人，職務列簡任第十三職等，綜理所務；副所長一人，職務列簡任第十二職等，襄理所務。	第三條 本學院置院長一人，由保訓會主任委員兼任；副院長一人，職務列簡任第十三職等。
分支培訓中心	(無規定)	第七條 本學院為應各地區公務人員培訓需要，得設區域培訓中心；其組織另以準則定之。

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上述整理中，可歸納重點如下：

### 1.職權之演變

在《國家文官培訓所組織條例》第二條第一項至第三項中，規定文官培訓所掌理「考試錄取人員訓練」、「公務人員升任官等訓練」、「公務人員政治中立訓練」三項訓練之辦理。前段曾談到，保訓會在成立後，與人事行政局在公務人員訓練業務上，因有若干職權重疊之可能，故需要再加以釐定，而上述三者於民國 91 年公布之《公務人員訓練進修法》第二條第二項中，即被明定為保訓會所掌管之公務人員訓練事項。故在《國家文官培訓所組織條例》頒布之時，保訓會與人事行政局在職權歸屬的問題上，便已相當明確之劃分。

又《國家文官學院組織法》公布後，國家文官學院掌理事項由六項增加至十一項，其中最重要者即為「高階公務人員中長期培訓之研究及執行事項」。蓋近幾年國外的文官制度改革，皆注重高級文官之培訓，由高級文官來帶動、引領政府的創新與變革；職是之故，我國高級文官之培訓，亦是保訓會的核心政策之一。因此，高階公務人員中長期培訓納入《國家文官學院組織法》的規定中，顯示出未來文官訓練之主要趨勢，及高階文官訓練對文官制度的重要性。

## 2. 首長的產生

在《國家文官培訓所組織條例》中，規定置所長一人，屬獨任制，但並未明定產生方式為何；至《國家文官學院組織法》，依然設院長一人，仍為獨任制，但院長則由保訓會主任委員兼任。在國家文官學院院長由保訓會主任委員兼任的情況下，主要監督者與執行者係為同一人，故從政策方向的決定到實際訓練的執行較易控制、保持一致，其優點也有較容易隨需要進行調整，指揮命令系統較快速確實等特質；但缺點即為在政策推動的過程中，可能缺少適當之監督機制，然而，由於保訓會(委員會)本身即為合議制，尚有其他專任、兼任委員之控管，故仍能發揮一定的制衡功能。

## 3. 地方培訓中心

政府組織遍及全國，以單一國家文官學院，恐難以滿足全國幾十萬公務人員訓練之需求。故在新法中，亦增加了區域訓練中心的規定，由各地地方培訓中心的設立，便可以推展公務人員訓練業務的落實。

## 四、影響與意涵

《公務人員撫卹法》、《公務人員退休法》分別制定於民國 32 年 11 月 6 日與 16 日，可說是我國文官制度歷史相當悠久的法律，然而受限於時局變動，以及政府財政困難，其所能發揮照顧公務人員退休生活或撫卹慰助的功能，並無法完全發揮，因此政府常需採行其他方式以為輔助(如公保儲金)。但是當文官制度隨時代調整，以及公務人員身份轉變為「公法上的職

務關係」時，健全退撫制度乃成為急迫性的重大議題，因此民國 83 年《公務人員退休撫卹基金管理條例》，以及民國 84 年《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》、《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》的公布施行，除了是回應憲法增修條文對考試院職權的規定外，也是重新建構我國退撫制度的轉捩點。透過基金管理委員會與監理委員會的分工，使有限基金能在公開透明的監督機制下，作最佳的經營與利用，如此不只是消極面保障公務人員退撫權利的正確作法，更在積極面可發揮最大經營績效，使整個退撫制度不致於完全依賴國家財源挹注，而較能永續經營。

另外，儘管《公務人員基準法》無法順利完成立法，但在民主開放時代，為避免公務人員合法權益不受侵害，並能維持行政中立，實有必要建立保障制度；同時，因應政府工作環境日新月異的轉變，公務人員也要能與時俱進，不斷自我充實。此二因素使得保訓會的設立，兼具傳承與創新的重要意義，就前者而言，在保障機制運作下，各項人事制度所賦予公務人員職權方能真正落實，因此保障制度施行將使文官制度更穩固，也更有權威性；就後者而言，訓練制度提供公務人員自我提升的機會，並使政府人力能持續具備治力與專業知能，而能因應環境需求而不斷創新變革。

綜上分析，退撫新制與保障培訓制度的建立，不僅更充實文官制度的內涵，也賦予更主動積極的運作依據。

#### 第四節 相關法制的增修

由於《考試院組織法》完成修訂，文官制度與分工遂有必要配合調整，雖然院方希望以《公務人員基準法》作為統攝性的法律，以作為各類文官法制建構的基準或核心，然而因為各方意見差異與立法程序遲未完成，從而使改革未能「畢其功於一役」。不過儘管如此，此時期在個別法制上，仍有許多重要突破與變革，包括《公職人員財產申報法》、《公務人員退休撫卹基金管理條例》、《公務人員保障法》、《公務人員陞遷法》、《公務人員訓練進修法》、《政務人員退職撫卹條例》、《公務人員協會法》、《公務人員行政中立法》等八項法律均先後完成立法，這些法律或是原先《公務人員基準法》的部分內容，或是配合考試院職權改變的新訂法律，故基本上可以彌補《公務人員基準法》未完成立法的缺憾。以下本節將依立法時間次序，歸納各法重要內容與特色，最後再探討這些法制變革的影響與意義。

##### 一、公職人員財產申報法

在台灣修憲廢除動員戡亂臨時條款後，雖逐步開放民眾參政的管道，但政治與行政的分際也常趨於模糊，因此公務人員的清廉問題，更成為社會大眾關注的焦點。基於此，訂定《政治獻金法》、《公職人員財產申報法》等「陽光法案」，乃成為防止不當政治力量干預政府運作，同時提供外界監督的基礎性法律。

對公務人員而言，《公職人員財產申報法》可說是提供外界監督其清廉程度的重要依據。本法於民國 82 年 7 月 2 日公布施行，包括各級政府首長、政務官、高階主管、將官等，都列入財產申報之對象，雖然一般非主管公務人員不在本法規範範圍內，但透過對首長、高層主管人員的財產申報規定，也等於間接明定了其與一般公務人員的分際，並讓各界更易進行監督。以下將本法重要內容列舉如下：

### 第一條

為端正政風，確立公職人員清廉之作為，建立公職人員利害關係之規範，特制定本法。

### 第二條

左列公職人員應依本法申報財產：

- 一、總統、副總統。
  - 二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。
  - 三、政務官。
  - 四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。
  - 五、簡任第十職等或相當職等以上各級政府機關首長；公營事業機構相當簡任第十職等以上首長及一級主管。
  - 六、公立各級學校校長。
  - 七、少將編階以上軍事單位首長。
  - 八、依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。
  - 九、縣（市）級以上各級民意機關民意代表。
  - 十、法官、檢察官。
  - 十一、警政、司法調查、稅務、關務、地政、主計、營建、都計、證管、採購之縣（市）級以上政府主管人員及其他職務性質特殊經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員。
- 縣（市）級以上公職候選人準用本法之規定，應於選舉登記時申報。

### 第三條

公職人員之財產除應於就(到)職三個月內申報外，並應每年定期申報一次。

#### 第四條

受理財產申報之機關(構)如左：

- 一、第二條第一項第一款至第四款、第八款及第九款所定人員之申報機關為監察院。
- 二、第二條第一項第五款至第七款、第十款及第十一款所定人員之申報機關(構)為申報人所屬機關(構)之政風單位；無政風單位者，由其上級機關(構)之政風單位或其上級機關(構)指定之單位受理。
- 三、公職候選人之申報機關為各級選舉委員會。

#### 第五條

公職人員應申報之財產如左：

- 一、不動產、船舶、汽車及航空器。
- 二、一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產。
- 三、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。

公職人員之配偶及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。

#### 第六條

受理申報機關(構)於收受申報四十五日內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。縣(市)級以上公職候選人之申報機關(構)應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。

總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、立法委員、國民大會代表、監察委員、省(市)議員、縣(市)長等人員之申報資料，並應定期刊登政府公報。

申報資料之審核及查閱辦法，由行政院會同考試院、監察院於本法公布後三個月內定之。

#### 第七條

總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、立法委員、省（市）議員、縣（市）長應將其個人及其配偶、未成年子女一定金額以上之不動產及上市（上櫃）股票，信託與政府承認之信託業代為管理、處分。其他公職人員因其職務關係對特定財產具有特殊之利害關係者，亦同。

受託人對委託人之財產，應依本法之規定，替代公職人員向受理申報單位申報。

信託法及信託業法應於本法公布後一年內完成立法，如屆時未完成立法時，得由律師、會計師擔任受託人。

上述規定可以歸納下列 3 項重點：

#### 1. 公職人員的類型與財產申報之機關

《公職人員財產申報法》中所舉之人員主要可分為三類，分別為「政務官」、「廣義公務員」、「選舉候選人」，此三者財產申報機關依序則為「監察院」、「政風單位或指定機關」、「選舉委員會」。

#### 2. 財產申報的次數與內容

公職人員財產申報原則上一年一次。其申報內容包含動產、不動產、存款、外幣、各式債權等。財產申報後，皆由受理申報機關整理成冊以供人查閱、或刊登於政府公報之上。試將上述公務人員財產申報類型、受理機關、次數、內容、揭露方式整理如下表：

表 5-0-8 《公職人員財產申報法》主要法規內容整理

《公職人員財產申報法》第二條所舉人員	人員類型	受理機關	申報次數	申報內容	揭露方式
一、總統、副總統。	政務官	監察院	一年乙次	一、不動產、船舶、汽車及航空器。 二、一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產。 三、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。	刊登政府公報
二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。					刊登政府公報
三、政務官。					刊登政府公報
四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。					彙整列冊，供人查閱。
八、依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。					刊登政府公報(限縣、市長)
九、縣（市）級以上各級民意機關民意代表。					刊登政府公報(限省、市議員)
五、簡任第十職等或相當職等以上各級政府機關首長；公營事業機構相當簡任第十職等以上首長及一級主管。	廣義公務員	政風單位或指定			彙整列冊，供人查閱。
六、公立各級學校校長。					彙整列冊，供人查閱。

七、少將編階以上軍事單位首長。		機 關		彙整列冊，供人查閱。
十、法官、檢察官。				彙整列冊，供人查閱。
十一、警政、司法調查、稅務、關務、地政、主計、營建、都計、證管、採購之縣（市）級以上政府主管人員及其他職務性質特殊經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員。				彙整列冊，供人查閱。
縣（市）級以上公職候選人				選舉候選人 選舉委員會

(資料來源：研究團隊自行整理)

### 3. 配偶與親屬財產之信託

除了公職人員本身的財產需要申報，以避免有不當的金權交易、或對價關係，對公職人員配偶及直系血親，在法規中亦要求將其財產信託與信託機構，以代為管理，防止有心人士透過公職人員之親屬、配偶，來進行各種非法之交易與請託。

綜上分析，公職人員財產的意義在於使申報人及其眷屬的財務狀況，必須公開並接受各界檢視。其中將官、公立學校校長、公營事業機構主管、警政稅務等主管職務人員，雖然不具民選人員或政務人員身份，但一樣要

申報財產供各界監督。故研究團隊認為本法施行的意義，在於突破傳統上將文官視為是封閉體系的觀念，當個人職務可能涉及利益輸送，或是影響機關運作時，就要公布財產並接受各界課責。

## 二、公務人員退撫基金管理條例

本章第三節討論「公務人員退休撫卹基金監理委員會」與「公務人員退休撫卹基金管理委員會」時，便談到公務人員退撫基金成立，代表著我國退撫制度從「恩給制」朝向「基金制」的變革。而我國退撫制度朝向基金制之轉型，除了代表公務人員與國家之間逐步邁向「公法上的職務關係」外，亦有減輕國家財政負擔的考量。民國 84 年 1 月 16 日，副總統李元簇便曾在全國人事行政會議致詞時曾提到：

「現行公務人員退撫制度實施迄今已有五十餘年，由於退撫經費累積，致國家財政負擔沉重，加上客觀環境變遷甚大，為澈底解決現制所產生之困難，確實亟待早日實施退撫新制，達成安老撫孤目標。」

由於國家的財政支出當中，人事費一向佔相當大比例，在恩給制之下，公務人員的退撫支出悉數由國家吸收，長久下來可能造成財政上的沈重負擔，甚至危及既有的退撫制度。因此，為健全國家財政體制之發展，退撫制度便嘗試改以基金方式運作，即由國家與公務人員共同提撥一定比例之金額做為退撫基金，一方面由公務人員本身分攤籌措退撫金的責任，以維持社會公平；二方面又能使國家財政負擔更為減輕。

基於此，民國 83 年 12 月 28 日，《公務人員退休撫卹基金管理條例》公布施行，同時相關法律，即《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》、《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》，也在民國 84 年 1 月 25 日公布施行。《公務人員退休撫卹基金管理條例》主要條文有下：

### 第一條

為辦理公務人員退休撫卹基金（以下簡稱本基金）之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第八條第六項及公務人員撫卹法第十五條第三項規定，制定本條例。

政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。

## 第二條

本基金設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理及運用。

本基金設公務人員退休撫卹基金監理委員會負責基金之審議、監督及考核。

本基金管理委員會及監理委員會之組織均另以法律定之。

本基金之運用得委託經營之。有關委託經營辦法由考試院會同行政院以命令定之。

## 第三條

本基金之來源如下：

- 一、各級政府依法撥繳之費用。
- 二、公務人員及第一條第二項所定人員依法自繳之費用。
- 三、本基金之孳息收入及其運用之收益。
- 四、經政府核定撥交之補助款項。
- 五、其他有關收入。

前項第一款各級政府依法撥繳之費用，應按年編列預算直接撥繳本基金。第二款所定人員依法自繳之費用，應由各服務機關按月彙繳本基金。

## 第四條

本基金之用途，限於經各該主管機關依法核定支付第一條所定人員之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與及中途離職者之退費。但下列各項加發仍應由各級政府另行編列預算支付：

- 一、因公或作戰傷病成殘加發之退休（職）（伍）金。
- 二、因公死亡加發之撫卹金。
- 三、勳章、獎章及特殊功績加給之退休（職）（伍）金、撫卹金。
- 四、公務人員於年滿五十五歲時，自願提前退休加發之退休金。
- 五、依公務人員退休法第十六條之一第五項、第六項規定加發之一次補償金。
- 六、依軍人撫卹條例規定加發之撫卹金。

#### 第五條

本基金之運用範圍如下：

- 一、購買公債、庫券、短期票券、受益憑證、公司債、上市公司股票。
- 二、存放於本基金管理委員會所指定之銀行。
- 三、與第一條所定人員福利有關設施之投資及貸款。
- 四、以貸款方式供各級政府或公營事業機構辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或投資。
- 五、經本基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目。

本基金之運用及委託經營，由基金管理委員會擬訂年度計畫，經基金監理委員會審定後行之，並由政府負擔保責任。

本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。

### 第八條

本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。

### 第九條

第一條所定人員依第四條規定領取之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與、中途離職者之退費及其孳息部分，免納所得稅。

由上述法規中，可以整理以下幾項重點：

#### 1.適用範圍

公務人員退撫基金之適用範圍，不僅只有狹義的「公務人員」；而係將「政務官」、「教育人員」、「軍職人員」之退職(退休、退伍)撫卹基金亦一併納入管理。

#### 2.管理組織

公務人員退撫基金之組織，主要分監理委員會、管理委員會二者，一者負責監督控管，一者負責營運執行<sup>46</sup>。

#### 3.基金來源

基金來源，主要有「公務人員自行負擔之費用」、「各級政府依法撥繳之費用」、「政府核定撥交之補助款項」、「基金孳息與收益」四者；其中，

---

<sup>46</sup> 可參考第四章第三節，公務人員退休撫卹基金監理委員會與公務人員退休撫卹基金管理委員會之介紹。

依據民國 82 年 1 月 20 日修正公布之《公務人員退休法》第八條第三項之規定，政府與公務人員共同撥繳之比例為：「政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五」。

#### 4. 基金用途

基金之用途，即為對公務人員退休、撫卹事項之支付，共有「退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與及中途離職者之退費」九類；而以上九類之退休金、撫卹金享有免稅之優待。

#### 5. 基金管理

基金的運用上，主要透過存款孳息或投資收益來達到自給自足(而非獲利)的目標，例如購買公債、股票、債券、存放於指定銀行、或貸款與各級政府等，皆有助於基金達到法定目標之收益；而若基金運作不良，致使虧損或無法支應公務人員退撫金時，則必須由政府編列預算補足之，即由政府負最後支付之責任，以保障公務人員的退休生活。

綜上所述，公務人員退撫基金之成立，不僅改革既有「恩給制」的退撫制度，更提供其能維持收支平衡並長期營運的基礎。在基金制的基本架構下，不但能維持公務人員退休生活獲得合理的給付，更能減輕國家財政支出上的負擔；而惟有健全的退撫制度，才可讓公務體系內人員新陳代謝正常，維持文官制度的活力。

### 三、公務人員保障法

《公務人員保障法》於民國 85 年 10 月 16 日公布，顧名思義其立法目的即在給予公務人員法律上之保障，使公務人員之身分地位、工作條件、官職等級、俸給等不受任何不當之侵擾或剝奪。過去國家由於處於非常時期，公務人員與國家為「特別權力關係」，然而當台灣逐步邁向民主化，公務人員與國家成為「公法上的職務關係」時，其履行職務自然需要更明確的保障，此也是《公務人員基準法草案》所欲規範的重要內容。

依據《公務員服務法》，公務人員對上級長官命令應為「有條件之服從」，該條件即為「適法」之命令。但實際上，由於上級長官握有足以左右公務人員身分權之權力(如考績、遷調)，故當上級長官做出違法之命令時，公務人員可能陷入行政倫理的兩難困境。此困境即為，若公務人員執行違法之命令，便破壞了依法行政原則；若公務人員不執行上級之命令，可能受到長官在考績上的懲罰，甚至可能連帶影響其考績陞遷。因此，為使公務人員於工作上維持客觀、合理之判斷，不受外力之干擾，以維持依法行政之旨，必須對公務人員之權利給予更完善之保障，而有《公務人員保障法》之擬訂。

《公務人員保障法》於民國 85 年 10 月 16 日公布後，在民國 92 年 5 月 28 日曾進行修正，將原法 35 項條文擴增至 104 項條文，以下將新舊《公務人員保障法》之重要內容對照如下：

表 5-0-9 《公務人員保障法》修正前後整理

	《公務人員保障法》 (民國 85 年 10 月 16 日公布)	《公務人員保障法》 (民國 92 年 5 月 28 日公布)
宗旨	第一條 為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。	(未改變)
保障範圍	第二條 公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。	第二條 公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。
公務人員的定義	第三條 本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。 前項人員不包括政務官、民選公職人員。	第三條 本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。 前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。
救濟	第四條	第四條

方式	<p>公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。</p>	<p>公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。</p> <p>公務人員提起之復審、再申訴事件（以下簡稱保障事件），由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）審議決定。</p> <p>保障事件審議規則，由考試院定之。</p>
不得為更不利之處分	<p>第二十條</p> <p>公務人員保障暨培訓委員會對於再復審案件，不得為較原處分不利於該公務人員之決定。</p>	<p>第五條</p> <p>保訓會對於保障事件，於復審人、再申訴人表示不服之範圍內，不得為更不利於該公務人員之決定。</p>
保護公務人員之措施	<p>(無規定)</p>	<p>第六條</p> <p>各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。</p> <p>公務人員提起保障事件，經保訓會決定撤銷者，自決定書送達之次日起三年內，該公務人員經他機關依法指名商調時，服務機關不得拒絕。</p>
身分保障	<p>(無規定)</p>	<p>第九條</p> <p>公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。</p>
官等職等保障	<p>第十五條</p> <p>公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。</p>	<p>第十三條</p> <p>公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。</p>
俸級之保障	<p>第十六條</p> <p>公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。</p>	<p>第十四條</p> <p>公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。</p>

法定加給之保障	第十七條 公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。	第十五條 公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。
依法執行職務	第十二條 公務人員長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為。	第十六條 公務人員之長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為。
報告義務	(無規定)	第十七條 公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。 前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。
應有之設備與環境	第十條 各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。	第十八條 各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。
執行職務安全之防護	第十一條 公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施。	第十九條 公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。
復審(及再復審)	第十八條 公務人員對於服務機關或人事主管機關(以下均簡稱原處	第二十五條 公務人員對於服務機關或人事主管機關(以下均簡稱原處分

<p>程序</p>	<p>分機關)所為之行政處分,認為違法或不當,致損害其權利或利益者,得依本法提起復審。</p> <p>第十九條 公務人員不服復審機關所為之復審決定,得於收受復審決定書之次日起三十日內,向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。</p> <p>不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者,仍適用前項之規定。</p> <p>第二十一條 公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定書應附記如不服決定,得於決定書送達之次日起二個月內,依法向司法機關請求救濟。</p> <p>前項附記錯誤時,應以通知更正之,並自更正通知送達之日起,計算法定期間。</p> <p>如未依規定為附記,或未依規定通知更正,致再復審申請人遲誤法定期間者,自再復審決定書送達之日起一年內,視為法定期間。</p>	<p>機關)所為之行政處分,認為違法或顯然不當,致損害其權利或利益者,得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身份之請求權遭受侵害時,亦同。</p> <p>公務人員已亡故者,其遺族基於該公務人員身份所生之公法上財產請求權遭受侵害時,亦得依本法規定提起復審。</p> <p>第二十六條 公務人員因原處分機關對其依法申請之案件,於法定期間內應作為而不作為,認為損害其權利或利益者,亦得提起復審。</p> <p>前項期間,法令未明定者,自機關受理申請之日起為二個月。</p> <p>第六十條 復審人對保訓會於復審程序進行中所為之程序上處置不服者,應併同復審決定提起行政訴訟。</p> <p>第七十二條 保訓會復審決定依法得聲明不服者,復審決定書應附記如不服決定,得於決定書送達之次日起二個月內,依法向該管司法機關請求救濟。</p> <p>前項附記錯誤時,應通知更正,並自更正通知送達之次日起,計算法定期間。</p> <p>如未附記救濟期間,或附記錯誤未通知更正,致復審人遲誤者,如於復審決定書送達之次日</p>
-----------	--	--

		起一年內請求救濟，視為於第一項之期間內所為。
	<p>第二十三條 公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。 前項申訴向服務機關提出。不服函復者，得於函復送達之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴。</p>	<p>第七十七條 公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。 公務人員提起申訴，應於前項之管理措施或處置達到之次日起三十日內為之。 公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前二項規定提起申訴、再申訴。</p> <p>第七十八條 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起三十日內，向保訓會提起再申訴。 前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準。</p>
調處	(無規定)	<p>第八十五條 再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處。 前項調處，於多數人共同提起之再申訴事件，其代表人非徵得全體再申訴人之書面同意，不得為之。</p>
再審議	(無規定)	<p>第九十四條 復審事件經保訓會審議決定，除復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於復審決定確定</p>

	<p>後，有下列情形之一者，原處分機關或復審人得向保訓會申請再審議：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、適用法規顯有錯誤者。</li><li>二、決定理由與主文顯有矛盾者。</li><li>三、決定機關之組織不合法者。</li><li>四、依本法應迴避之委員參與決定者。</li><li>五、參與決定之委員關於該復審事件違背職務，犯刑事上之罪者。</li><li>六、復審之代理人或代表人，關於該復審有刑事上應罰之行為，影響於決定者。</li><li>七、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者。</li><li>八、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。</li><li>九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者。</li><li>十、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。</li><li>十一、原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。</li></ol> <p>前項申請於原行政處分、原決定執行完畢後，亦得為之。</p> <p>第一項第五款至第八款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限。</p>
--	--

(資料來源：研究團隊自行整理)

從上述比較整理可知，二法在基本架構上仍然相同，但新法不但增修了多項條文，亦在保障事項與救濟程序上增列許多規定，茲將重點歸納如下：

### 1. 立法宗旨、保障範圍與適用範圍

在立法宗旨、保障範圍與適用範圍上，新法與舊法之規定幾乎相同。首先，在立法宗旨部分，二者的立法目的皆為保障公務人員之權益，並同屬於保障事項上原則性之法律。其次，在保障範圍中，在舊法中列舉了公務人員「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」四項，在新法中則增添了「管理措施」；而其中公務人員身分、官職等級、俸給三項之救濟途徑復審程序，至於工作條件與管理措施則必須由申訴、再申訴程序進行救濟。第三，本法的主要適用於「狹義」之公務人員，即必須是法定機關依法任用之有給職人員、或公立學校編制內之職員，而不適用於政務官與民選人員。

### 2. 列舉之保障內容

在二法所列之主要保障內容中，新法在「不得為更不利之處分」、「官職等保障」、「俸級保障」、「法定加給保障」、「依法執行職務」、「機關應提供適當設備與環境」、「職務安全之防護」七項上與舊法有相同之規範，但多增加了「保護公務人員之措施」、「身分保障」、「報告義務」三項規定。

其中「身分保障」屬於舊法漏未規定，新法加以填補，但由於舊法第二條便有原則性之規定，故實質上並無改變。而「保護公務人員之措施」一項，實為防止公務人員在提出復審、或申訴程序後，受到機關不利之行政處分、管理措施或工作條件以為報復；或公務人員提起保障事件經保訓會撤銷者，為避免受機關同仁間排擠孤立，在他機關依法指名商調情況下，服務機關必須同意此商調要求。蓋公務人員提起保障事件之行為，容易破壞機關單位的和諧，加上該請求受保訓會撤銷，代表其理由不充分、或事

實不存在，因此即使該員未受到明顯之報復，仍可能受到同仁間的孤立與漠視；故若於他機關願意提出商調的情形下，其服務機關不得拒絕此要求，而必須讓該員調往新機關任職。

至於「報告義務」此項，可謂《公務人員保障法》中最具代表性之規定。本段曾談到公務人員在執行上級命令時，可能陷入倫理兩難之困境，而本條文則企圖為此問題提出解決之途徑。即上級命令有違法之虞時(可能違法)，公務人員有向長官報告與說明之義務，若長官仍認為該命令未違法，則必須以書面下達該項命令，在書面下達後，公務人員即該服從，而其所產生之責任，則由上級長官承擔，公務人員可以免責。至於有明顯違法之實者，如違反刑事法律，則公務人員無服從之義務；除此之外，公務人員對於長官所下之命令仍應確實遵守與服從。

### 3.救濟程序

在救濟程序的規範中，新法與舊法之間有明顯之不同。以新法第二條所列「身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施」五大保障事項而言，舊法在關於公務人員身分、官職等級、俸給上之救濟，係由「復審、再復審」程序進行，而工作條件和管理措施之救濟，則以「申訴、再申訴」為之。蓋有關公務人員身分權、官職等級、俸給權之保障事項，與公務人員的身分權、財產權、生計之維持有極大關連，故以相當於訴願程序的「復審、再復審」程序救濟之，若公務人員不服最後再復審之決定，可向行政法院提起行政救濟；而工作條件和管理措施由於屬於行政機關內部管理之作為，其保護的密度較低，公務人員踐行完「申訴、再申訴」程序後，便須接受保訓會所作之決定，而無法提起行政訴訟。

新法在架構上仍延續舊法之規範，但除去「再復審」程序，讓公務人員在復審完畢後，能直接進入行政訴訟程序，以使公務人員權利上之爭訟，盡快從法院得到最後的判決，在時間上給予及時之權利保護，避免拖遲與延宕；而復審的內容或過程上有明顯之錯誤或瑕疵時，公務人員得例外提出「再審議」，請求保訓會重新審理該案件。新法並於「申訴、再申訴」救濟程序中，加入了「調處」之規定，即再申訴階段中，得由保訓會依職權或依申請人之申請，就再申訴案件進行「調處」；以保訓會作中立之第三者，就行政管理事項上，為申訴人和行政機關作協調與折衷。

綜上所言，不論是新舊之《公務人員保障法》，皆為公務人員權利之保障，設立了相對應的救濟管道；而惟有適當地保障公務人員之權利，方能使公務人員無後顧之憂，並進一步能要求公務人員遵守「行政中立」、「依法行政」等原則。在民國 84 年 1 月 16 日的全國人事行政會議上，副總統李元簇亦曾提到：

「民主先進國家對於公務人員身分、地位及權益，均有法律明文保障，當其權利受到侵害時，有正式之申訴管道以求救濟，為符合時代潮流，維護法定權益，公務人員保障法制之健全，自為當務之急。」

在文官制度不斷發展，且內容日趨豐富時，完善的保障制度可謂至關重要。因為唯有排除公務人員不受外力不當干預，並提供具體有效的救濟管道，公務人員方能專心從事工作並發揮專業知能。因此公務人員保障法可說是建立中立文官制度的重要核心法制。

#### 四、公務人員陞遷法



保障事件審查會（於羅斯福路舊址）(89年3月1日)

在傳統的永業制下，公務人員按照資歷高低依序陞遷，以維持官僚系統之穩定；但隨著時代演進與現代管理思潮影響，公務人員年資不再是陞遷的唯一考量，相對地，其專業與學識等面向的重要性日益提高。因此，機關職缺不只由機關內資深人員遞補，也要開放給外部具備專才、專業的人員參與競爭。然而「內陞」或「外補」兩種原則應如何運用？其實並無一定規範，且長期存在著不同的意見。在本章第一節亦曾談到，銓敘部陳桂華部長在「整建現行文官制度之構想與做法」一文裡，將公務人員內陞制與外補制之論爭，歸納為我國文官制度「長期」存在的問題之一。

事實上，內陞制與外補制各有優點、亦各有缺失，無法擇一為之，故實務上，二者皆為機關用人途徑之一，端視現實需要於二制中進行選擇。因此，內陞制與外補制論爭之重點，已不在應以何者為先後，而是在文官制度隨著民主社會進行變革時，如何讓二者制度化、法治化，同時使機關不論採行何者，皆有客觀、公平、公正之程序以遵行。職是之故，為使公務人員的陞遷方式、陞遷管道制度化，需有公務人員陞遷法律以為規範。《公務人員陞遷法》89年5月17日制定公布，至其施行日期，由考試院以命令定自89年7月16日施行；嗣於98年4月22日修正公布全文。而《公務人員陞遷法》(以下簡稱陞遷法)正是解決此問題的具體規範。本法重點如下：

## 第二條

公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。

## 第三條

本法以各級政府機關及公立學校(以下簡稱各機關)組織法規中，除政務人員及機要人員外，定有職稱及依法律任用、派用之人員為適用對象。

## 第四條

本法所稱公務人員之陞遷，係指下列情形之一者：

- 一、陞任較高之職務。
- 二、非主管職務陞任或遷調主管職務。
- 三、遷調相當之職務。

#### 第五條

各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。

各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。

#### 第六條

各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表。

各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理陞遷。但次一序列中無適當人選時，得由再次一序列人選陞任。

#### 第八條

各機關辦理公務人員之陞遷，應組織甄審委員會，辦理甄審相關事宜。但本機關人員之遷調，得視業務實際需要，免經甄審程序。

編制員額較少或業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理，不受前項之限制。

#### 第九條

各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。

機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。

#### 第十條

各機關下列職務，得免經甄審，由本機關或其上級機關首長核定逕行陞遷，並不受第十二條第六款至第八款之限制：

- 一、機關首長、副首長。
- 二、幕僚長、副幕僚長。
- 三、機關內部一級單位主管以上之人員。

#### 第十四條

公務人員陞任高一官等之職務，應依法經陞官等訓練。

初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練。

#### 第十五條

公務人員對本機關辦理之陞遷，如認有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟。

從以上法規中，可以歸納重點如下：

##### 1.立法目的與適用範圍

本法於立法目的上，規定公務人員之陞遷，基本上需以機關特性、職務需要為主要考量，依人與事適切配合之原則，選擇適當之陞遷管道填補職缺(內陞與外補兼顧原則)，採公開、公平、公正的方式進行遴選。並主要適用於各級政府機關與公立學校組織法規中，定有職稱及依法律任用、派用之人員；而不包含政務人員與機要人員。

##### 2.陞遷意涵與程序

依該法規定，陞遷意指「陞任較高之職務」、「非主管職務陞任或遷調主管職務」、「遷調相當之職務」三種情形。而陞遷由於主要有內陞與外補兩種方式，故亦有不同之程序為之；其中內陞制為透過「甄審委員會」，對適任人員進行挑選，外補制則由「公開甄選」，開放機關外之適任者參與競爭該職位。

在內陞制中，機關平時應訂定「陞遷序列表」，當機關出現職缺時，便依職務高低及業務需要，由陞遷序列中區隔出適任者(在一序列中可能有數名人員)。而內陞制陞遷之辦理，需由人事單位就具有陞遷資格者(陞遷序列上合格者)依積分高低、資格條件造列名冊，並檢附資料送予甄審委員會評審；甄審委員會評選完後，再由機關首長就甄審結果之前三名圈定陞補之。此外，在特殊業務需求之前提下，機關內部人員之陞遷可免經甄審程序；而機關業務性質特殊、或編制員額較少的情形下，其人員陞遷亦可交由上級機關統籌辦理。

在外補制中，本法並未詳細規定其進行之程序。但是由本法施行細則中，規定公開甄審之方式即為：「如擬外補，應將職缺之機關名稱、職稱、職系、職等、辦公地點、報名規定及所需資格條件等資料於報刊或網路公告三日以上」(施行細則第三條第一項後段)，再由報名者中挑選適任者遴用之。

依據本法第9條第2項之規定：「機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜」、以及內陞制與外補制之間規範密度的差距、並考量中國官僚文化上向來對永業精神較為青睞，可知我國對公務人員之陞遷，原則上仍以「內陞制」為主，而兼採「外補制」為補充。

### 3. 陞遷與訓練、保障

在本法公布施行前，陞遷有關規定基本上只見於考績法之中，即依照公務人員年度的考績表現，來決定能否晉俸、晉階，故以我國早期的文官制度而言，考績可謂公務人員陞遷的最主要之依憑。

然而，隨著時代潮流之演進，公務體系愈來愈重視人才與職務之配合，也就是人員之職能是否能夠勝任特定的職務；故於陞遷上，人員是否具備高一等級職位之知能，亦成為評量該員是否適任之重點，而不僅以資歷年數為準據。基於此，本法亦將陞遷與訓練作結合，規定公務人員陞任高一官等之職務，須經「陞官等訓練」；而初任各官等之主管職務者，則由各主管機關實施「管理才能發展訓練」。「陞官等訓練」與「管理才能發展訓練」在下段將介紹之《公務人員訓練進修法》的法規範中，即為「升任官等訓練」與「一般管理訓練」，前者由保訓會辦理，後者則由各機關負責。

而由於陞遷亦關乎公務人員權益之變動，所以當陞遷程序有違法事實或瑕疵，致使損害公務人員權利者，陞遷法中亦規定可經由公務人員保障程序提起救濟。

綜上所言，《公務人員陞遷法》可謂將公務人員之陞遷由考績法中獨立出來，擬定其應踐行之法律程序，以達陞遷公平、公正、公開之目標。同時陞遷制度亦與訓練、保障制度相結合，例如機關未依照法定程序實施陞遷之甄選，公務人員可依法提起救濟；又為使陞遷之公務人員得以勝任高一等級的職務，對該公務人員須施予陞官等訓練等，而由於制度之間的相互配合，將使陞遷制度落實更能作全面性的考量。

### 五、公務人員訓練進修法

在訓政時期，新式教育較不普遍，公務人員亦鮮有現代行政管理之訓練，故當時對公務人員施予之訓練稱為「補習教育」，目的在於補強公務人員行政管理知識(見第二章)。而政府遷臺後，國民教育水準提高，考試與用人乃逐漸能相互配合，政府所晉用人員皆已具備相當知識條件，自然不用再予以「補習」；相對地，依照公務人員個人多元的職涯發展目標，提供公務人員不同層次與內容的「訓練」需求，則日益增加。

此外，由於台灣邁向民主化，執政黨輪替將成為常態，故公務人員勢須負起政府持續運作之重要責任，因此，除了前述保障規定外，提升公務人員的專業訓練與素養，以及日常從事各項工作時能維持中立不偏頗的立

場，都將影響政策結果的良窳，以及社會大眾對公務人員「依法行政」、「行政中立」等價值的期待。

基於上述「配合職涯發展」、「提升文官素質」、「灌輸中立思想」三大理由，公務人員的訓練制度之完備亦為此時期文官制度發展的重點之一。對此考試院除了在組織面上，增加了公務人員保障暨培訓委員會的設置外，在法制面上亦研擬了《公務人員訓練進修法》，該法並於中華民國 91 年 1 月 30 日公布施行，使我國的公務人員訓練進修政策得以統合。本法重要內容如下：

## 第二條

公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。

公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之。

公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府（以下簡稱各主管機關）辦理或授權所屬機關辦理之。

各主管機關為執行本法規定事項，有另定辦法之必要者，由各該機關以命令定之。

## 第三條

為加強公務人員訓練進修計畫之規劃、協調與執行成效，應由行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會會同有關機關成立協調會報，建立訓練資訊通報、資源共享系統；其辦法由協調會報各相關機關協商定之。

## 第四條

為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程；其訓練辦法，由考試院定之。

## 第八條

公務人員進修分為入學進修、選修學分及專題研究，其方式如下：

- 一、國內外專科以上學校入學進修或選修學分。
- 二、國內外機關學校專題研究。
- 三、國內外其他機關（構）進修。

前項進修得以公餘、部分辦公時間或全時進修行之。

以上規定可以歸納重點如下：

### 1.訓練事項之分工

在前一節談保訓會、國家文官培訓所之成立時，曾論及保訓會與人事行政局的職權，在公務人員訓練之執行事項上之分工較不明確(訓練之法制事項屬保訓會之管轄)；但由於《國家文官培訓所組織條例》第二條第一項至第三項與本法第二條第二項所列之訓練事項的職權歸屬相同，故研究團隊認為民國 87 年時二者在訓練事項上的分工大致底定，至民國 91 年本法頒布則正式明文化。

《公務人員訓練進修法》將訓練事項分為訓練的法制研擬(包含進修)、與訓練的舉辦執行；前者屬保訓會之職掌，後者則分別由保訓會與各主管機關辦理。在訓練的執行權責分工上，保訓會主要負責「考試錄取人員訓練」、「升任官等訓練」及「行政中立訓練」之舉行；至於「公務人員專業訓練」、「一般管理訓練」、「進用初任公務人員訓練」及「其他訓練事

項」則由各主管機關(各中央二級以上機關、直轄市政府或縣市政府)掌理。茲將訓練執行上的分工整理如下表：

表 5-0-10 訓練種類、性質與專責機關之整理

訓練種類	職前與在職	負責機關
考試錄取人員訓練	職前	保訓會
進用初任公務人員訓練	在職	各機關
專業訓練	在職	各機關
一般管理訓練	在職	各機關
升任官等訓練	在職	保訓會
行政中立訓練	在職	保訓會

(資料來源：研究團隊自行整理)

## 2. 協調整合

雖然「公務人員專業訓練」、「一般管理訓練」、「進用初任公務人員訓練」及其他訓練事項由各該主管機關辦理，但行政機關之人事措施，事實上皆由人事行政局負責統籌，故實際上係屬於人事行政局的職權範圍。而保訓會與人事行政局雖已在訓練事項的執行上進行清楚之工作分配，但由於人員的訓練實有著「整體連貫、不可分割」之特性，故各類型的訓練之間仍需要由保訓會與人事行政局來積極協調與整合。因此，訓練進修法第三條亦規定保訓會與人事行政局之間，必須建立「資訊通報」、「資源共享」等系統，使公務人員訓練能成為一套首尾連貫之體系，成為輔助公務人員職涯發展、提升文官素質的重要媒介。

## 3. 行政中立訓練

如本段開頭所言，在國家走向民主化、法治化之時，文官必須脫離舊制(威權體制)中的習慣，不再為特定的政黨、個人效忠或服務，而係本著

「行政中立」的原則為民選的官員忠實執行政策。為確保公務人員之行止作為能符合民眾對於行政中立之期待，訓練進修法特別於第四條中再次規定由保訓會辦理行政中立訓練及有關訓練、開設相關之課程，使行政中立之觀念能普遍內化至每一個公務人員的行為之中。

#### 4. 進修類型

《公務人員訓練進修法》中，將進修事項分為「國內外專科以上學校入學進修或選修學分」、「國內外機關學校專題研究」、「國內外其他機關(構)進修」三種方式，並可以公餘、部分辦公時間或全時進修為之。試將進修方式和時間整理如下表：

表 5-0-11 進修方式與時間之整理

進修方式	國內與國外	時間分配
入學進修、選修學分	國內	公餘、部分辦公時間或全時進修
	國外	全時進修
專題研究	國內	公餘、部分辦公時間或全時進修
	國外	全時進修
其他機關(構)進修	國內	公餘、部分辦公時間或全時進修
	國外	全時進修

(資料來源：研究團隊自行整理)

綜上所述，《公務人員訓練進修法》之頒布，主要希望在公務人員個人、文官制度、政府運作三個不同的層次上，能夠發揮三種不同功能之影響。首先，於個人層次上，即透過訓練進修之各種管道，滿足公務人員自我提升之需求，以完成其職涯發展之目標；其次，文官制度層次上，則是透過訓練課程的學習，傳達公務人員行政中立的理念，以回應民主社會對行政體系中立而不偏倚之期待；第三，在政府運作層次上，由各種訓練措施，

提升公務人員職務上、管理上之技能，以達到行政效率、行政效能提升之目標。



公務人員保障暨培訓委員會辦理高階文官研究班第一期開班典禮  
(民國 88 年 5 月 13 日)

#### 六、政務人員退職與撫卹條例

我國文官制度經過數十年之發展，在法制上已形成一套嚴密之系統，舉凡公務人員考試、任用、考績、俸給、退休、撫卹等等，自公務人員年輕時進入行政體系開始、及至老年退休離開公務機關，都有詳盡細膩之規範。相形之下，有關政務人員之法規便寥寥無幾，但我國進入民主社會後，除了常任文官之外，包含政務官在內的各種人員，其權利義務也應該重新界定與釐清，特別是為政府制定政策，領導國家走向的政務人員，其權利義務的法治化似乎更有其急迫性。在民國 84 年 1 月 27 日，時任考試院長的邱創煥先生曾於歲末記者會致詞中談到：

「政務人員法之制定與施行，對建立完備的文官體系，是極為重要的一環。而目前有關政務人員知相關法令，僅有『政務官退職酬勞金給與條例』一種，另有『公職人員財產申報法』、『宣誓條例』、與『公務員懲戒法』規定事項適用外，迄無針對政務人員

之界定、任免、行為規範、權利義務等事項...我國近年來政黨政治迅速發展與形成，對於政務人員的若干規範與要求亦日漸殷切，因此，儘速完成政務人員之基本法，是未來考試院的另一重點工作。」

從上段敘述可知，直至民國 84 年為止，僅有《政務官退職酬勞金給與條例》係針對政務人員而立的法律，至於將政務人員納入規範範圍的只有《公職人員財產申報法》、《宣誓條例》、《公務員懲戒法》三部法令，因此，政務人員的定義、內涵、行為規範、權利義務等事項，雖在學理上有所界定，但法律上則無明白之規範<sup>47</sup>。簡言之，我國並未建立一套以政務人員為核心之法制體系。

基於此，考試院雖然開始研擬政務人員相關法制，但由於法案在立法上的共識取得不易，迄今日仍未通過。故研究團隊本段將對目前唯一的政務人員法規：《政務人員退職撫卹條例》(民國 93 年)進行介紹，並一併介紹該法之前身《政務官退職酬勞金給與條例》(民國 61 年)、《政務人員退職酬勞金給與條例》(民國 88 年)。茲將三者重要內容整理對照如下：

表 5-0-12 政務人員退職撫卹法規之整理

	《政務官退職酬勞金給與條例》 (民國 61 年 2 月 5 日公布)	《政務人員退職酬勞金給與條例》 (民國 88 年 6 月 30 日公布)	《政務人員退職撫卹條例》 (民國 93 年 1 月 7 日公布)
立法宗	第一條 政務官退職酬勞金之給與，依本條例行之。	第一條 政務人員退職酬勞金之給與，依本條例行之。	第一條 政務人員之退職、撫卹，依本條例之規

<sup>47</sup> 《公務人員基準法草案》中，曾對政務官(人員)進行定義，然而本法未通過，使政務官(人員)範圍無法有明確界定。

旨			定。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。
適用人員	<p>第二條 本條例所稱政務官，指左列人員： 一、特任、特派之人員。 二、各部政務次長。 三、特命全權大使及特命全權公使。 四、蒙藏委員會副委員長、委員及僑務委員會副委員長、常務委員。 五、省政府主席、委員及直轄市市長。</p>	<p>第二條 本條例適用範圍，指下列人員： 一、依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。 二、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。 三、特任、特派之人員。 四、各部政務次長。 五、特命全權大使及特命全權公使。 六、其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。 本條例適用範圍，除前項人員外，包括副總統、臺灣省省長及直轄市市長。</p>	<p>第二條 本條例適用範圍，指下列有給之人員： 一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。 二、依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。 三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。 四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。</p>
退職酬勞金與	<p>第四條 政務官服務二年以上，得給與一次退職酬勞金，每滿半年給與一個基數，未滿半年以半年計，最高以六十一個基數為限，服</p>	<p>第四條 政務人員服務二年以上退職時，依下列規定給與退職酬勞金： 一、服務未滿十五年者，給與一次退職酬勞金。</p>	<p>第三條 政務人員退職時，給與離職儲金；在職死亡者，離職儲金由其遺族請領。 前項人員非由軍、</p>

<p>離職儲金</p>	<p>務未滿二年者，仍得以曾任事務官之年資，依公務人員退休法之規定辦理退休。</p>	<p>二、服務十五年以上者，由退職人員就下列給與擇一支領之：</p> <p>(一)一次退職酬勞金。</p> <p>(二)月退職酬勞金。</p> <p>(三)兼領二分之一之一次退職酬勞金與二分之一之月退職酬勞金。</p> <p>一次退職酬勞金以退職生效日在職同職務人員之月俸額加一倍為基數，每服務一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。</p> <p>月退職酬勞金，以在職同職務人員之月俸額加一倍為基數，每服務一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。政務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而退職者，不得擇</p>	<p>公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不適用之。</p>
-------------	--	--	---

		<p>領月退職酬勞金或兼領二分之一之月退職酬勞金。</p> <p>第一項第二款第三目規定之退職給與，依其應領一次退職酬勞金與月退職酬勞金按比例計算之。</p> <p>政務人員服務未滿二年者，仍得以轉任政務人員前曾任軍、公、教人員之年資，依其原適用之退休（伍）規定辦理退休（伍）。但政務人員之年資，應予併計。</p>	
<p>共同提撥</p>	<p>(無規定)</p>	<p>第八條</p> <p>政務人員退職酬勞金，應由政府與政務人員共同撥繳費用建立之基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。</p> <p>依第五條規定辦理因公傷病成殘退職者，其加發之退職酬勞金另由各級政府編列預算支付之。</p> <p>第一項共同撥繳費用，按政務人員月俸額加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，政務人員繳付百分之三十</p>	<p>第四條</p> <p>政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額百分之十二之費率，按月撥繳百分之六十五作為公提儲金，政務人員繳付百分之三十五作為自提儲金，由服務機關自行在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一次核</p>

		<p>五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。</p> <p>政務人員離職時不合請領退職酬勞金者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任政務人員，該部分年資不得再行核計年資領取退職酬勞金。</p> <p>第一項基金之撥繳、管理及運用等事項，依公務人員退休撫卹基金管理條例之規定辦理。</p>	<p>發公、自提儲金本息。</p> <p>前項所稱退職，指政務人員經免職或任期屆滿未續任，且未接續派任政務人員職務。</p> <p>政務人員接續派任其他機關之政務人員職務時，其原儲存之公、自提儲金本息，應由原服務機關轉帳至新任機關帳戶繼續儲存孳息。</p> <p>各機關對於公、自提儲金之管理，應盡善良管理人之注意義務。</p> <p>本條例所稱俸給總額，指政務人員月俸加一倍。但政務人員俸給法律公布施行後，依其規定辦理。</p>
<p>因公傷病</p>	<p>(無規定)</p>	<p>第五條</p> <p>政務人員因公傷病致心神喪失或身體殘廢而退職者，不受服務二年以上年資之限制。</p>	<p>第十一條</p> <p>政務人員因公傷病致不堪勝任職務而退職者，除依本條例給與公、自提儲金本息</p>

		<p>前項人員請領一次退職酬勞金者，服務未滿二年，以二年計。如係請領月退職酬勞金者，服務未滿二十年，以二十年計。</p>	<p>外，並按最後在職時之俸給標準，加發五個月之俸給總額。</p> <p>前項所稱因公傷病，指下列情事之一：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、因執行職務發生危險，以致傷病者。</li><li>二、在辦公場所發生意外，以致傷病者。</li><li>三、因辦公往返途中遇意外危險，以致傷病者。</li><li>四、因盡力職務積勞過度，以致傷病者。</li></ul> <p>因公傷病，應提出服務機關證明書，並應繳驗中央衛生主管機關評鑑合格地區醫院以上之醫院證明書。</p> <p>第一項因公傷病，係指已達公教人員保險殘廢給付標準表所定之半殘廢以上標</p>
--	--	--	--

			準。
因公死亡	(無規定)	(無規定)	<p>第十四條</p> <p>政務人員因公死亡，除依本條例給與公、自提儲金本息外，並按最後在職時之俸給標準，加發十個月之俸給總額。</p> <p>前項因公死亡，指下列情事之一者：</p> <p>一、冒險犯難或戰地殉職者。</p> <p>二、執行職務發生危險以致死亡者。</p> <p>三、公差遇險或罹病以致死亡者。</p> <p>四、在辦公場所發生意外以致死亡者。</p> <p>五、於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者。</p> <p>前項因公死亡情事之認定標準，於本條例施行細則定之。</p>
一次撫慰	(無規定)	<p>第十四條</p> <p>依本條例支領月退職酬勞金或兼領二分之一之月退職酬勞金人員死亡</p>	(無規定)

<p>金 與 月 撫 慰 金</p>		<p>時，另給與遺族一次撫慰金。</p> <p>前項一次撫慰金，以其核定退職年資及其死亡時同職務之現職人員月俸額暨第四條之規定，計算其應領之一次退職酬勞金為標準，扣除已領之月退職酬勞金，補發其餘額，並發給相當於同職務之現職人員六個基數之撫慰金。其無餘額者亦同。</p> <p>遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退職酬勞金之半數或兼領二分之一之月退職酬勞金之半數，改領月撫慰金。</p> <p>領受月退職酬勞金人員死亡，無遺族或無遺囑指定用途者，其撫慰金由原服務機關具領作其喪葬費，如有剩餘，歸屬國庫。</p>	
--	--	--	--

(資料來源：研究團隊自行整理)

從以上三者之比較，可以歸納以下重點：

1. 政務人員

上述政務人員退職撫卹三法，並未進一步定義政務人員的特徵、條件、意涵等等，而係以列舉方式定出適用之範圍。以列舉的方式定出適用之政務人員，使吾人故可從所列人員之增刪，見到政務人員適用範圍的改變；而政務人員適用的改變，亦反映出當時政治環境之特色。如動員戡亂時期的《政務官退職酬勞金給與條例》，政務官包含了「蒙藏委員會副委員長、委員」等；至於終止動員戡亂後、精省前的《政務人員退職酬勞金給與條例》，其政務人員則尚有「台灣省省長」一項。

## 2. 由「退職」至「退職與撫卹」

早期的政務人員退職撫卹法規，其規範僅有「退職」部分，而未涵蓋「撫卹」事項。民國 61 年的《政務官退職酬勞金給與條例》中，規定政務官領有「退職」酬勞金，並無有關撫卹事項之條文；而退職酬勞金亦只有「一次退職酬勞金」一種類型。

近代的政務人員退職撫卹法規，除了原有的「退職」規定外，其規範範圍也逐漸擴大到撫卹事項上，對政務人員之退撫照顧更為完備。民國 88 年的《政務人員退職酬勞金給與條例》，雖其法規名稱無「撫卹」二字，但該法第四條便對「因公傷病」的撫卹事項上，有明確之規定。然而，此時的政務人員撫卹制度仍與現行制度有所不同，蓋其條文中並無「因公死亡」之撫卹規定；但政務人員退休後死亡時，其親族可以請領「一次撫慰金」或「月撫慰金」。至於退職酬勞金部分，則發展出三種請領方式，即「一次退職酬勞金」、「月退職酬勞金」、「兼領領二分之一之一次退職酬勞金與二分之一之月退職酬勞金」三者。

而現行的《政務人員退職撫卹條例》(民國 93 年)，則同時具備政務人員的「退職」與「撫卹」事項的規定。在退職部分，將退職酬勞金改稱「離職儲金」；在撫卹部分，則刪除前法關於撫慰金之條文，而增加「因公死亡」事項之規範。茲將本段政務人員退職撫卹制度變遷整理如下：

表 5-0-13 政務人員退職撫卹制度之變遷

	《政務官退職酬勞金給與條例》	《政務人員退職酬勞金給與條例》	《政務人員退職撫卹條例》
退職	一次退職酬勞金	一次退職酬勞金	離職儲金
		月退職酬勞金	
		兼領領二分之一之一次退職酬勞金與二分之一之月退職酬勞金	
撫卹	(無規定)	因公傷病	因公傷病
		(無規定)	因公死亡
		退職後死亡之撫慰金	(無規定)
制度	恩給制	基金制	基金制

(資料來源：研究團隊自行整理)

### 3. 由「恩給制」轉變為「基金制」

民國 84 年後，我國公務人員退撫制度改以基金制運行，而由於《公務人員退休撫卹基金管理條例》第一條第二項規定：「政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、撫卹基金一併納入本基金管理」，故政務人員之退撫制度亦與公務人員合併管理。易言之，政務人員退職撫卹制度也從「恩給制」轉變為「基金制」。

從法規上看，《政務人員退職酬勞金給與條例》(第八條)與《政務人員退職撫卹條例》(第四條)皆規定了，政府與政務人員必須共同撥繳固定比例之費用，以建立退職撫卹基金，並由該基金來支付政務人員的退職酬勞金(或離職儲金)；而其比例與公務人員相同，即政府負擔百分之 65，政務人員負擔百分之 35。

綜上所言，首先，就退(休)職撫卹制度而言，現今的政務人員退職撫卹制度與公務人員的退休撫卹制度基本相同，皆囊括「退(休)職」、「撫卹」

兩面向之照顧，並以「基金制」的方式進行給付。其次，就政務人員法而言，由於政務人員退職撫卹法並未涉及政務人員身分、權利義務之界定，又退職撫卹係屬於國家對政務人員之「照顧」與「福利」，故其爭議性較小，立法的誘因較大，成為至今唯一的政務人員法規範。最後，回歸至政務人員法體系的發展上來說，政務人員法制化的進程，並不能以退職撫卹法為滿足、或就此停滯，蓋政務人員與公務人員性質上並不相同，其權利義務亦有差異，需要一套獨立之系統管理，而非只是沿用公務人員的制度，或者乾脆不加以規範，所以政務人員與公務人員退職制度上呈現幾乎相同之情形，並不一定合理、妥適。雖然，落實政務人員權利義務法制化的過程，仍是艱鉅挑戰，惟民主社會中，只有建立「法理型」正當性，完備相關規定之建制，方為國家長治久安之基礎。

#### 七、公務人員協會法

在西方社會中，「契約」是用來解釋社會關係與結構常見的概念，例如 John Locke 的政府契約論<sup>48</sup>、勞方與資方間的勞動契約。而經過一定時間後，這個「契約」可能不再令當初的締約者滿意，又撕毀契約重新約定的成本可能非常高昂，故必須尋求「體制內」的修正管道，以修正此項契約，例如公民運動、勞工團體的抗爭。而這些團體運動的基礎，即為憲法所保障的集會與結社之權。

先前曾提到，公務人員與國家之間的關係，在台灣民主轉型過程中，逐步由「特別權力關係」，演變為「公法上的職務關係」，於是公務員乃是一種「職業」，國家與公務人員之間亦是一種「契約」、或「雇傭關係」。因此，公務人員在集會結社權上，亦應受憲法之保障，而可以透過類似工會團體等組織形式，形成集體之意見，為自己爭取更好的待遇或福祉，並修正與政府之間的契約。

---

<sup>48</sup>John Locke 的政府契約論認為，政府是立基於人民的同意之上，人民與政府之間，如同有一紙契約，當政府不再服膺於人民福祉時，人民可以推翻政府，以新政府替代之(即訂立新契約)。

因此，在政治民主化的過程中，公務人員的集會與結社權首度受到重視，並基於保障公務人員集會結社自由之旨，而有《公務人員協會法》的訂定，該法並於民國 91 年 7 月 10 日正式公布施行，主要內容如下：

#### 第一條

公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。

公務人員協會之組織、管理及活動，依本法之規定；本法未規定者，適用民法有關法人之規定。

#### 第二條

本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構（以下簡稱機關）擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。

前項規定不包括政務人員、機關首長、副首長、軍職人員、公立學校教師及各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員。

#### 第四條

公務人員協會之組織分為下列二級：

- 一、機關公務人員協會。
- 二、全國公務人員協會。

前項機關公務人員協會包括：

- 一、國民大會、總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會。
- 二、各部及同層級機關之機關公務人員協會。
- 三、各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會。

### 第五條

公務人員協會之主管機關如下：

一、全國公務人員協會、國民大會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部。

二、各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會，其主管機關為各該直轄市政府、縣（市）政府。

公務人員協會所興辦之事業應受各該目的事業主管機關之指導、監督。

### 第六條

公務人員協會對於下列事項，得提出建議：

一、考試事項。

二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。

三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

四、公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。

五、有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。

六、工作簡化事項。

### 第七條

公務人員協會對於下列事項，得提出協商：

一、辦公環境之改善。

二、行政管理。

三、服勤之方式及起訖時間。

有下列各款情形之一者，不得提出協商：

- 一、法律已有明文規定者。
- 二、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。
- 三、為公務人員個人權益事項者。
- 四、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。

#### 第八條

公務人員協會得辦理下列事項：

- 一、會員福利事項。
- 二、會員訓練進修事項。
- 三、會員與機關間或會員間糾紛之調處與協助。
- 四、學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版。
- 五、交流、互訪等聯誼合作事項。
- 六、接受政府機關或公私團體之委託事項。
- 七、會員自律公約之訂定。
- 八、其他法律規定事項。

#### 第二十八條

全國公務人員協會或機關公務人員協會依第七條規定提出協商時，應就協商事項之性質向各該事項主管機關提出。

接獲協商案件之機關如非協商案件之主管機關，應將協商案件移轉至該案件之主管機關。

#### 第三十一條

公務人員協會依第二十八條規定提出協商，而受理機關未於期限內進行協商，或協商不成，或未完全履行協商結果時，公務人員協會得向其主管機關申請調解。

### 第三十八條

全國公務人員協會或機關公務人員協會之主管機關於接獲調解申請後，未依期限進行調解或調解不成立時，原申請調解之公務人員協會得於期限屆滿後或收到調解不成立證明書之日起七日內向其主管機關申請爭議裁決。

全國公務人員協會或機關公務人員協會申請爭議裁決時，全國公務人員協會、國民大會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起十四日內組成爭議裁決委員會處理之。各直轄市、縣（市）機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起十日內提出爭議裁決申請書，函請銓敘部組成爭議裁決委員會，銓敘部應於接獲爭議裁決申請書之日起十四日內組成爭議裁決委員會處理之。

### 第四十四條

爭議裁決委員會之裁決送達後，有拘束爭議當事人及其他關係機關之效力。爭議當事人及其他關係機關對於爭議裁決委員會之裁決，不得聲明不服。

爭議裁決委員會裁決應為一定行為之關係機關，應於接獲裁決書之次日起二個月內，將辦理情形回復銓敘部。必要時，得報請銓敘部同意延長一個月。

### 第四十六條

公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動

從以上規定中，可以歸納重點如下：

#### 1.協會設立目的、適用範圍

公務人員協會設立之宗旨，即希望透過協會的成立，達到「加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作」之目標。本法主要適用於各級政府機關、公立學校、公營事業機構中依法定編制、支領俸(薪)給之人員。

## 2.協會種類與主管機關

公務人員協會主要分為「機關公務人員協會」與「全國公務人員協會」兩種類型；而機關公務人員協會依據其層級又可再區分出「國民大會、總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會」、「各部及同層級機關之機關公務人員協會」、「各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會」。在主管機關方面，除了「各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會」其主管機關為各直轄市、縣(市)政府；其他全國公務人員協會、中央機關公務人員協會的主管機關皆為銓敘部。

## 3.協會功能

公務人員協會主要有三項功能，即「建議權」(第六條)、「協商權」(第七條)、與「辦理活動」(第八條)，又以協商功能最為重要。在整個協商程序中，公務人員協會可對依據協商事項的性質，向該事項的主管機關提出「協商」，例如人事行政局；若協商不成或未有結果，可向公務人員協會的主管機關提出「調解」，例如銓敘部；若調解未舉行或不成立，則得再向公務人員協會的主管機關提出「爭議裁決」，此時銓敘部並需要組成「爭議裁決委員會」對協商事項進行裁決，爭議裁決委員會所作之決定具最後決定之效力，不得再聲明不服，亦不得對裁決內容提起行政救濟。

## 4.運作限制

公務人員協會運作的限制，便是協會「不能發起、主導、幫助或參與任何罷工或怠職之活動」。蓋公務人員職務與工作，高度影響社會秩序穩定，以及各項公共服務維持等等，若公務人員集體罷工、怠職，而不正常工作，社會上許多由國家扶助的弱勢團體與個人，其福祉可能受到嚴重之

影響。故雖然法律明定公務人員協會不得組織罷工，但經由前段所述之「協商程序」，透過協商、調解、爭議裁決等措施，仍可讓公務人員與決策者進行互動與溝通。

值得注意的是，本法對公務人員協會所能提出之協商事項範圍，作了相當限縮，協會僅能就「辦公環境之改善」、「行政管理」、「服勤之方式及起訖時間」進行協商，至於「為公務人員個人權益事項者」反被規定在不得提起之範圍。所以，制度上雖以協商程序填補公務人員不得罷工之缺陷，但現行法中，協商程序與範圍，都與一般民間工會有相當大的不同。

綜上所論，《公務人員協會法》之頒布，代表對公務人員集會結社權益之肯定，雖然在國家集體利益之保護考量下，排除公務人員發起罷工之權利，但仍賦予協商權以作為維護權益的手段，然不可否認的，目前可提起協商程序之事項仍相當有限，故本法未來落實成效仍待實務經驗來補充。

#### 八、公務人員行政中立法

本節多次提及，台灣政治民主化後，公務人員維持明確的黨政分際，是確保文官制度順利運作的重要基礎，也是保障公務人員權利時，公務人員應遵守的相對規範。《公務人員基準法草案》中，對行政中立議題也有所規定，但在不能完成立法程序下，考試院只好另訂法制以為因應。民國 98 年 6 月 10 日，《公務人員行政中立法》公布施行，象徵公務人員參與政黨及政治活動規範正式法制化，此時我國政治也正完成「第二次政黨輪替」，故本法恰提供具體的行動依循標準。茲將本法重要內容摘要如下：

##### 第一條

為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。

公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。

##### 第二條

本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。

### 第三條

公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。

### 第四條

公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。

### 第五條

公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。

公務人員不得介入黨政派系紛爭。

公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。

### 第六條

公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。

### 第七條

公務人員不得於上班或勤

公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。

### 第九條

公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

一、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。

二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。

三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。

四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。

六、公開為公職候選人站台、遊行或拜票。

七、其他經考試院會同行政院以命令禁止之行為。

前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。

#### 第十條

公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。

#### 第十二條

公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。

#### 第十三條

各機關首長或主管人員於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處所張貼禁止競選活動之告示。

#### 第十四條

長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。

長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。

#### 第十五條

公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利處分。

公務人員遭受前項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。

#### 第十六條

公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。

#### 第十七條

下列人員準用本法之規定：

- 一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
- 二、教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
- 三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員。

四、各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。

五、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。

六、公營事業機構人員。

七、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。

八、行政法人有給專任人員。

九、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。

#### 第十八條

憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法之規定。

以上條文可以歸納重點如下：

##### 1. 立法目的與適用範圍

公務人員行政中立立法的主要宗旨，即是為使公務人員能夠「依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」，而訂定該法。主要適用於法定機關依法任用、派用之有給職專任人員與公立學校依法任用之職員，並準用於公立學校校長、公立學校兼任行政職務之教師、公立社會教育機構專業人員、公立學術研究機構研究人員、軍訓教官、聘用人員、僱用人員、公營事業機構人員、行政法人中有給職的專任人員、政府出資成立之私法人的董事及監察人、依法獨立行使職權之政務人員。由上述列舉可知，行政中立法的涵蓋範圍可謂相當廣闊，除了政府內部的人員以外，許多半官方機構的人員亦適用此規定。

##### 2. 公務人員參與政治的界線

行政中立法以多項條文之列舉，釐清公務人員參與政治的適當界線；研究團隊試將各項條文規定，歸納為「公務人員不得利用職務上之身分、權力，影響政策或選舉之結果，以圖利自身或其偏好之政黨」之原則，在此原則之下，公務人員仍有參與政治的空間與機會。蓋公務人員雖然為公務體系之一份子，但同時也是社會的公民，具有「雙重之身分」。如公務人員在上班、值勤時，公民身分將暫時褪去、公職人員身分浮現，此時即必須嚴守中立原則；至於下班後、未值勤時，則換公職人員身分隱沒、公民身分浮出，此時參與政治即是一件合法與可欲之行為。故公務人員參與政治可謂存在一定之限度，即在其上班、值勤之時，政治活動應予禁止，而行政中立法即是試圖將此原則加以規範與法制化。

### 3.行政中立與公務人員保障

為使公務人員行政中立能夠澈底落實，除了規定公務人員在違反中立的禁止規定時，必須依《公務員懲戒法》、《公務人員考績法》或其他法規進行「懲戒」或「懲處」外；行政中立法亦配合《公務人員保障法》之規範，明定當公務人員因遵守中立規範，而拒絕上級長官或其他人士的不當之請求，而招致不利益、或不公平之對待時，公務人員得由保障程序提起救濟。

綜上所言，《公務人員行政中立法》試圖將公務人員之中立行為具體法制化，使公務人員有所遵循，並釐清其參與政治的界限。而行政中立的最終目的，除了為保護國家不為特定政黨所把持，而侵害到全體民眾之利益外；同時亦是對於公務人員之保障。因為如果公務人員不嚴守中立，任意向特定政黨團體傾斜、輸送利益，在敵對政黨執政後，公務人員將很可能受到報復與攻擊。因此，行政中立法的頒布實施，將使文官制度更不輕易受政治之干擾，而能在中立的原則之下，朝向專業、服務、效能等方向前進。

### 九、意涵與影響

若吾人將民國 76 年施行的「兩制合一」，視為是修憲後文官制度的再定位，則上述 8 項法律的修訂，則象徵文官制度的成熟。

整體而言，此 8 項法律並未改變公務人員的基本地位，但是卻對其權利義務，作更詳細的規範：其中《公職人員財產申報法》、《公務人員行政中立法》，可視為是《公務員服務法》的延伸，即針對黨政分際與公務人員參與政治活動進行規範，並主動揭示財產資訊；而《公務人員保障法》與《公務人員協會法》，則是分別從被動與主動層面，保障公務人員合法權益不受侵害；至於《公務人員退休撫卹基金管理條例》、《公務人員陞遷法》、《公務人員訓練進修法》、《政務人員退職撫卹條例》，則是使公務人員從事公職生涯過程，能兼顧機關績效要求、個人能力提升，以及社會公平正義等多元需求。由此可知，今日文官制度不只是落實考試權獨立，或是滿足政府用人需求即可，而是要能配合國家社會環境特性，在下列考量間取得平衡：

### (一)內部與外部

文官制度不再是封閉的體系，其各項運作也要力求公開透明，並接受民眾監督。因此除了制度本身要建立具體的行為規範外，也要提供外界瞭解並課責的機制。

### (二)整體與個人

公務人員固然是一個整體性的概念，並受到一致性法令的規範，但是基於不同地位與職務特性，也要受到不同的約束，以及享有不同的發揮空間。故在考試與銓敘的基本法制上，也要對不同類別人員的權利義務、遷調晉陞，乃至於訓練進修，作更進一步的規範。

### (三)消極與積極

除了消極保障公務人員合法權益不受侵犯外，公務人員協會法更提供公務人員積極爭取權益的管道；而除了權責關係外，也要藉由訓練與進修來提升公務人員的知能。這些消極與積極作為的搭配，使公務人員在文官

體系的不同生涯階段中，都可以專心投入工作而不受干擾，也可以發揮個人才智而提升機關效能效率。

#### (四)短期與長期

文官制度除了處理短期問題外，也要兼顧長期永續性。當俸給與離退制度愈成熟，政府所需支付的財政負擔就愈重，因此配合特別權力關係概念轉變，退撫基金由政府與公務人員共同負擔，將可確保制度長期延續，如此公務人員各項權益也才能獲得有效保障。

儘管《公務人員基準法》尚未完成立法，但上述 8 項法律之修訂，事實上已取代其部分功能，而使修憲後文官制度更為充實。而更重要的是，文官制度在此 8 項法律帶動下，將更能貼近社會脈動，也更能維持現代化的專業文官團隊。

## 第六章 整合前瞻(民國 98 年~)

2009 年考試院第 11 屆委員就任，文官制度發展亦即將邁入下一個百年，因此規劃未來制度轉型與發展的策略方針實屬必要。另一方面，我國文官制度歷經民國肇建、訓政時期、行憲初期、政府遷臺、兩制合一、憲法增修...等階段回然已經建構出完整的架構與穩定的運作機制，但是展望未來，仍需要不斷精益求精，方能永續發展。

本章內容主要是從前瞻未來的角度，探討我國文官制度未來發展的可能途徑。而為能銜接過去的演進經驗，同時提供具體可行的指引。本章共分四節：第一節採用文獻分析法，歸納近五年(民國 95 年~100 年)期刊文獻中所發表的文官制度與相關議題研究成果，以歸納各家關注重點與研究方向；第二節則分析第 11 屆考試委員所提出的「考試院文官制度興革規劃方案」與「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，並論述兩方案的重要性及對文官制度發展的意義；第三節則採意見調查法，研究團隊實際訪問第 11 屆考試委員，以及考試院長、考選部長、銓敘部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員、行政院人事行政局局長，蒐集其對整個文官制度的經驗分享、工作成果，以及未來展望意見；第四節則由計畫主持人綜合各方資料蒐集所得，提出文官制度未來值得關注的發展課題。研究團隊認為經由此論述方式，應更能呈現文官制度未來發展的清晰圖像，並提出具建設性的可行建議。

### 第一節 近五年文官制度相關期刊文獻分析

#### 一、資料蒐集方法

研究團隊認為要預期文官制度未來發展方向，首先就要瞭解當下各家的關心與探討重點為何。而國家圖書館「臺灣期刊論文索引系統」，收錄了

自民國 59 年以來，由國家圖書館收藏的臺灣地區出版的中西文學術期刊、學報以及部分港澳地區出版的期刊約 4800 種，逾 220 萬筆資料

(<http://readopac.ncl.edu.tw/nclJournal/index.htm>)，正可以提供便捷的蒐集整理平臺。

由於研究資源及時間有限，加上蒐集整理的目的，在於掌握目前文官制度的研究現況，故研究團隊蒐集文獻的年代是以近 5 年(民國 95 年 1 月至 100 年 6 月)為範圍，並以「文官制度」、「公務人員」、「人事制度」等詞為關鍵字，檢索國家圖書館中文期刊目錄，來蒐集此期間內各家對文官制度相關問題的研究成果，並加以製表及歸納分析。整個檢索過程共整理出 277 篇期刊論文，主要重點如下表所示，至於完整篇名及作者，請見附錄。

表 6-0-1 民國 95 年至今已發表之文官制度相關期刊

年代	篇數	主要議題
2006(民國 95 年)	56	公務人員教考訓用配合制度 公部門知識管理 公務人員考績 行政倫理 聘用人員人事條例草案 政務人員法制 組織再造
2007(民國 96 年)	35	公務人員退休制度改革 公務人員俸給制度 公務人員防弊機制 公務人力資源管理與培訓
2008(民國 97 年)	38	公務人員考選制度 公務人力保障與培訓 公務人員退休撫卹基金運用 公務人員退休法制改革

		公務人員任用法 公務人員終身學習
2009(民國 98 年)	50	公務人員考選制度(高普考與特考之消長) 公務人力資源發展培訓(高階文官) 公務倫理(法治教育與公務人員素養)
2010(民國 99 年)	71	公務人員退休撫卹制度及退撫基金管理 公保養老給付年金 公務人員考績制度(公務人員考績法修正草案) 公務人員考選制度 公部門數位學習 政務人員法草案 高階公務人員特別管理制度 公部門個案教學 績效評估制度 行政中立
2011(~6 月)(民國 100 年)	27	文官制度興革 公務人員撫卹制度 公務人員考績丙等制度 高階公務人力

※資料來源：本研究自行整理

### 一、整體概述

整體來看，從民國 95 年到 100 年 6 月所發表與文官制度及相關主題有關之期刊文獻共有 277 篇。從發表數及發表主題，研究團隊認為有下列值得注意的現象：

(一)發表數目與議題逐年增多

除民國 95 年、96 年外，自民國 97 年起，發表數便逐年遞增，至民國 99 年已有 71 篇，幾乎是民國 96、97 兩年的總和；發表內容也相對豐富化，95 年、96 年基本上仍以法制評析或研究為主，然而近年則結合人力資源管理觀點，而有更多的研究主題，如「性別主流化」、「全觀型治理」...等。

(二)發表園地基本上由相關機關支持

由於期刊出版需要一定人力與經費支持，故目前各期刊除〈人事行政〉係由人事行政學會出版外，其餘均由各機關負責編務，如〈人事月刊〉、〈公務人員月刊〉、〈文官制度季刊〉、〈考銓季刊〉、〈研習論壇〉、〈國家菁英〉均是。至於其他刊物之發表則較有特別偏重於特定主題，如〈月旦法學〉發表者較為法律內容之分析；〈教學科技與媒體〉則是與媒體有關者。

(三)發表人包括學術與實務界

文官制度議題除涉及人事行政、人力資源管理等學理外，相當大比例是法令規劃、制定、執行等實務問題，因此發表人兼有理論(大專院校師生)界與實務界(各級政府機關人員)，同時由於人事機構常負責執行相關法令，因此人事人員亦有相當發表比例。

(四)發表內容涵蓋制度面與執行面

從各論文標題及關鍵字檢視，內容主要分為兩大類：其一是研究法制或草案內容；其二是評估或探討法制施行過程或結果。不過不論何種研究方向，基本上均與現行人事法制有所關連，鮮少純理論之研究。

## 二、各年代期刊主題特色分析

### (一) 2006 年

在 2006 年的相關主題裡，主要的議題包括：公務人員教考訓用配合制度、公部門知識管理、公務人員考績面談、行政倫理、聘用人員人事條例

草案、政務人員法制、組織再造……等，內容相當豐富。研究團隊經整理後，發現有下列值得注意的現象：

### 1. 相關法令草案研究

本年度相關法制草案之研究與作者計有：「論我國政務人員法制之建構與運作」；「政務人員法律規範之探討」；「公務人員退休法修正草案簡介」；「特殊人事法制之建構、功能與限制」；「公務人員面談執行辦法草案芻議簡介」；「聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議」；「政務人員退職撫卹條例之探討」。可見政務人員法制在本年度是相當受重視的主題。

### 2. 人事管理措施

相關法制的施行，一直是各期刊發表的大宗。本年度在考績、行政倫理等議題上多有發表，如「考績面談機制的規劃與執行」、「淺談考績面談的功能」、「績效面談內容與方法之初探」、「公務人員教考訓用配合制度之析探」、「公務人員核心價值與行政倫理」、「我國公務員行政倫理規範之探討」、「現代公務人員公民倫理的強化」。

### 3. 新興議題

「知識管理」可說是本年度出現相當多的發表作品，可見文官制度已與近代人力資源管理思潮密切結合。如「公務機關對知識管理之實踐與應用」、「社會網絡與公部門個人知識管理之分析」、「績效評估知識生產在政府知識管理上之產權意涵」、「考試院推動知識管理與人力資源運用之分析」、「知識管理與創新--以公務福利為例」、「從知識管理到組織學習--行政院人事行政局的經驗分享」、「公務機關對知識管理的實踐與應用--國家文官培訓所之經驗分享」。

## (二) 2007 年

本年度主要主題有：公務人員退休制度改革、公務人員俸給制度、公務人員防弊機制、公務人力資源管理與培訓，而數量最多的則是針對公務人員退休制度改革之探討，因在前年(2006 年)時，考試院通過公務人員延退方案，為因應高齡化社會，未來公務人員年齡須達 60 歲以上、服務年資須滿 25 年；或是年齡滿 55 歲、服務年資滿 30 年，才能支領月退休金，而

新的退休制度從 2007 年開始實施，將影響 60 多名公務員，40 歲以上公務人員的退休金，因此關於此主題在當時引起廣大的討論。其他值得注意的現象歸納如下：

### 1. 相關法令草案研究

本年度主要法制探討就是退撫制度，包括：「現行公務人事制度之檢討與改進芻議」、「公務人員退撫體制的現況與變革分析」、「當前公務人員退休制度之問題及其改革」、「公務人員升官等考試法及公務人員考試法修正草案簡析」、「公務人員退休制度改革之探討」、「我國公務人員退休制度改為 85 制後對退休行為之可能影響」。

### 2. 人事管理措施

本年度公務人員的福利待遇，是較受重視的主題；此外，因應國際反貪腐潮流，透明化議題也有相當比例，如：「公務人員待遇調整制度化--勞資關係觀點之借鏡」、「我國公務人員俸給與福利制度相關議題之分析」、「公務人力終身學習之策略」、「彈性福利--員工福利發展的新趨勢」、「公務員迴避義務及其範圍之探討」、「公務人員貪瀆與防弊對策之研究」、「從資訊公開與課責管理觀點探討公務機關廉政與防弊機制之建構」。

### 3. 新興議題

近年公務人員知能提升除了訓練進修外，也需要多方面的學習。故本年度各類學習途徑受到相當重視，如：「數位學習與公務人力培訓」、「數位學習與文官體制動能」、「公務人力終身學習之策略」。

## （三）2008 年

2008 年的相關主題是主要關於：公務人員考選制度、公務人力保障與培訓、公務人員退休撫卹基金運用、公務人員退休法制改革、公務人員任用法、公務人員終身學習……等，在這年度中多數是對於於公務人員考選制度提出研究，例如公務人員考試法及相關配套法律、從文官體制改革脈絡論考試權之發展；亦從全球化與參照國外經驗與考選制度作連結，例如我國國家公務員選用制度變革之策略性議題、全球化與國家考選制度之變革、全球環境政策行銷趨勢下我國公務人員考試的變革。另一多數討論的

則是關於公務人力的資源管理，包含中央與地方政府公務人力的保障與培訓，著重於公共性人力資源發展、公務人員彈性運用、多元化管理……等。具體歸納如下：

### 1. 相關法令草案研究

「公務人員考試法及相關配套法律(公務人員任用法、俸給法及專門職業及技術人員轉任公務人員條例)修正簡介」、「我國公務人員任用法制之探討」、「我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：英美日三國改革經驗與啟示」、「全球化與國家考選制度之變革」、「公務人員退休法制改革的新思維」、「平等在公務人員考試制度中之作用」、「公務人員任用法之探討」、「論我國公務人力培訓發展--從培訓法制與訓練體系分析」、「公務人員俸給法制相關議題之探討」。

### 2. 人事管理措施

本年度人事管理措施議題相當多元，較無一致性的主軸，值得注意的發表成果有：「地方公務人員核心能力訓練」、「我國公務人員晉升官等訓練課程之探討」、「典試倫理」、「當代地方公務人員的職能發展與培訓工程」、「公務人員退休撫卹基金運用之探討」。

### 3. 新興議題

本年度新興議題除了人力資源管理理論外，也有運用地方治理、政策行銷等概念，另外，原住民族權益保障問題也受到重視，如：「尋找公共服務新活力：長尾理論的應用」、「我國公部門原住民工作權保障之研究」、「地方治理與公務人員專業形象再定位」、「全球環境政策行銷趨勢下我國公務人員考試的變革」。

## (四) 2009 年

2009 年期刊篇數較前兩年有逐漸增加之趨勢，主要議題關注於：公務人員考選制度、公務人力資源發展培訓、公務倫理……等。而公務人員考選制度重點在於，公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長的相關問題，提出公務人員特考應適度簡併回歸高普考、簡併考試類科等議題；而公務人力資源發展培訓此主題的方向更為多元，從職能訓練網路化、建

立公務人員核心職能的角度分析此議題，其中也強調中高階人力之培訓。最後則是建立公務人員的公務倫理，包含提升公務人員人文素養、從公務倫理觀點重建廉能政府，延伸至探討我國公務人員貪污檢舉制度、文官制度防弊功能與法制上之困境、公務人員法治教育之建構與實踐、公務人員行政中立法評論……等。值得注意重點如下：

### 1. 相關法令草案研究

由於「兩制合一」人事制度施行已有相當時間，故本年度各項法令的檢討與分析相當多，同時除了純法制內容研究外，也融入當代人力資源管理的新觀念，如「我國公務人員貪污檢舉制度之研究--增強途徑之分析」、「考選制度的觀念革新--以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例」、「我國公務人員獎金制度之探討」、「考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點」、「改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀」、「公務人員退休制度之困境及改革思辯」、「從公務人員退休法修正草案論退休政策方向的調整」、「公務人員考選體制的新發展方向」、「公務人員給與制度之回顧與前瞻」、「公務人員行政中立法評論」、「公保年金化制度之我見」、「我國公務人員保險及退休制度晚近變革之介紹」。

### 2. 人事管理措施

相對於法制面的檢討，人事管理議題的發表數量也相當多，且各具特色，如：「公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究」、「如何規劃合理的公務人員待遇結構」、「公務人員訓練變革與價值意義」、「現行公務人員高普初等考試增額錄取人員依序分配作業運作現況」、「公務人員考試「限制轉調」規範之探討」、「國家高階人才培育與輔導--以國家政務研究班為例」、「論公務人員核心職能與培訓」、「個案教學方法在公部門訓練中之運用--以公務人力發展中心為例」、「論我國公務人員行政中立訓練與訓練績效評估(2002年6月至2009年6月)」。

### 3. 新興議題

公務人員除了要在工作上表現專業外，個人也要具有相當的涵養，以追求更高發展境界，故「人文素養」乃是本年度新興議題，如「提升公務

人員人文素養--啟動公務美學新紀元」、「公務人員與人文素養」。此外，鑑於各界對傳統國家考試採筆試方式的適當性多有質疑，故亦有作者嘗試討論引進心理測驗之可行性，如「心理測驗納入國家考試之可行性探討」。

#### (五) 2010 年

2010 年為在這五個年度中，期刊篇數最為豐富、主題亦最為多元的一年，主要的研究主題有：公務人員退休撫卹制度及退撫基金管理、公保養老給付年金、公務人員考績制度（公務人員考績法修正草案）、公務人員考選制度、公部門數位學習、政務人員法草案、高階公務人員特別管理制度、公部門個案教學、績效評估制度、行政中立……等。其中最多的為關於公務人員退休法修正草案的議題，包含退撫基金的經營管理、退撫權益之合理保障、公務人員多層退休年金……等，尤其是公務人員保險制度之養老給付年金制更有多篇討論。同樣受到關注的，還有公務人員考績制度，不管是從法制面的「公務人員考績法修正草案」、考績丙等比例的問題來探討，亦或是從制度面給予評議，皆擁有相當多的篇數。公務人員考選制度變革，包含探究部分公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試、分析公務人員考試法…等，提供考選制度一個思考的新方向。

在後半年度，則出現關於公部門個案教學的議題，提出公部門導入個案教學的應用，及公務人員訓練實施個案教學，這是首次較為頻繁出現個案教學與公部門作連結之時間點，顯示個案教學在公部門逐漸受到重視，意味著公務人員的培訓確實朝向更為多元的方向前進。最後則是關於政務人員三法的議題，從政務人員法草案及政務人員俸給條例草案簡介、政務人員績效管理等，政務人員相關法制建立的議題再次引起關注。至於值得注意的成果，整理如下：

##### 1. 相關法令草案研究

本年度法制研事範圍極廣，包括考績、退撫、政務人員等，都受到相當重視，如：「行政中立的建制與實踐」、「公務人員保險制度之養老給付年金制之探討」、「國家文官學院組織法修正評議」、「我國公務人員保障法申訴制度之研究」、「銓敘法制討論」、「公保養老給付年金化規劃案的政策思

考」、「公務人員考選制度的變革與未來展望」、「公務人員考績法修正草案簡介」、「公務人員行政中立法制化相關問題之研析」、「考績法修正草案的爭議與展望」、「公務人員考績制度改革評議」、「公務人員考試法之探討」、「公務人員退休法修正草案簡介」、「評估公務人員行政中立法之禁止行為對公務人員基本權利之影響」、「政務人員法草案及政務人員俸給條例草案簡介」。

## 2. 人事管理措施

配合文官學院成立，本年度關於公務人員訓練的發表也相對豐富，如：「行政中立訓練之關鍵議題」、「日本中高階公務人員培訓現況及其對我國之啟示」、「公部門教育訓練與組織學習成效的評鑑策略」、「公務人員參與數位課程影響因素之探討」、「以績效導向建構我國高階文官特別管理制度之探討」、「談公務人員退撫權益之合理保障」、「公部門管理個案教學與應用」、「我國公部門數位學習推動之現況分析與建議」。

## 3. 新興議題

21世紀已進入第10年，我國文官制度亦要因應新興環境的發展與挑戰，故除了引進新知能外，也要讓既有的法制更靈活運用，或是整合更多元的因素，如：「平等原則對公務員執行公務的意義」、「由企管規劃與教學技術淺談公務人員訓練」、「二十一世紀文官制度改革的重點」、「淺談退撫基金投資管理」、「高齡化社會對公務人員退撫制度發展的啟示」、「政府推動整合型服務之探討--以單一窗口為例」、「跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析」。

### (六) 2011年(1~6月)

在2011年1~6月間，蒐集到的重要主題有：文官制度興革、公務人員撫卹制度、公務人員考績丙等制度、高階公務人力……等面向。其中文官制度興革恰好回應了此屆考試院之施政重點之一——「文官興革規劃方案」——但文官興革為一宏觀概念，內容相當多元，因此文獻中多以不同的角度觀之，例如從政府改造及為民服務的觀點、公務人員俸給制度，或以整體文官制度改革面向討論，皆為目前頗受重視之議題；同樣關於高階公務人

力的培訓，亦是文官興革的內容之一，從前面年度延續至今。另外，由於公務人員考績法修正案重新訂定考績三丙的制度，2011 年初即有多篇期刊提出關於考績三丙制度的相關討論，包括公務人員考績三丙強制退休或資遣處分合憲性之分析、公務人員考績制度變革後考績丙等救濟程序興革之芻議……等文獻，考績丙等的比例與處置為一新興的議題，顯示不管在學術界或實務界，將會持續受到關注。以下整理值得注意的重要成果：

### 1. 相關法令草案研究

本時期配合各項法案之修訂，亦有相關的研究發表。值得注意的是，配合建國 100 年，也開對文官制度進行回顧與評價，如：「公務人員基準法草案簡介」、「重整文官興革制度的引擎--公務人員俸給制度的省思」、「文官興革：我們需要什麼樣的文官制度」、「公務人員撫卹制度修正之簡介」、「文官制度與興革--從政府組織改造與為民服務觀點論述」、「文官改革」、「兩制合一 25 年的回顧與評析--談官等職等、職組織系與俸級結構」。

### 2. 人事管理措施

落實各項人事體制，同時兼顧機關與人員的雙重需求，仍時本時期人事管理措施的主軸，具體發表成果有下：「公務人員考績制度變革後考績丙等救濟程序興革之芻議」、「公務人員行政中立訓練的回顧與展望」、「人事人員陞遷調補培訓體制之現況與展望」、「公務人員特種考試特殊應考資格設限之研究」。

### 3. 新興議題

本期有更多元的管理、政策、社會等議題，紛紛被介紹至文官制度中，如：「公務人員人格發展與公共服務」、「協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立」、「長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點」、「公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式之分析」、「公務人員撫卹制度再改善的芻議--公平正義的觀點」。

## 三、持續受關注的研究課題

在各年度之間，有些議題沿續發展，隨著修正草案的提出、通過或公布施行，皆影響至主題討論的方向及關注焦點。藉由歸納整理過去相關之

文獻，了解未來可能的研究趨勢，關於未來仍持續受到關注的議題，大致有以下幾個主題：

### （一）公務人員退休撫卹

「公務人員退休撫卹制度」可說是歷年普受重視的研究課題。不過其研究焦點隨著時空環境不同而有所轉移。關於「公務人員之退休撫卹制度」係一熱門主題，擁有相當多的研究文獻，幾乎每一年度皆有學者提出相關議題，尤其在民國 99 至 100 年間文獻數量漸增，應是與公布修正公務人員退休法、公務人員撫卹法有關，公務人員撫卹法於民國 99 年 7 月 28 日修正公布、100 年 1 月 1 日施行；公務人員退休法則是於民國 99 年 8 月 4 日修正公布、100 年 1 月 1 日施行。而關於退休的研究文獻較以撫卹為主題稍多，但研究重點隨著時空環境的不同而有所改變，在民國 95~97 年的退休議題研究，多數是關於退休制度與機制的探討；而在公務人員退休法修正草案通過後，研究重點則聚焦於退休撫卹基金的問題，包含公務人員多層退休年金、保險制度養老給付年金、公保制度等，因這些制度尚在執行之初，尚未成熟穩固，故可以預期退休撫卹的議題在之後仍是熱門之研究主題。

### （二）公務人員考績

關於公務人員考績法及相關議題，不同年度間討論的方向有差異，首先，由於「公務人員面談執行辦法」草案的提出，在民國 95 年的研究文獻裡，有相當多關於公務人員考績面談的機制探討，包含其規劃、執行方法與功能，而在民國 98 年後，研究的重點則轉為公務人員考績法的修正，從一開始考績法的簡介、爭議及建議，到近兩年，由於公務人員考績法修正草案的提出，則聚焦於考績丙等之適法性與妥適性、考績丙等的比例、救濟程序等，此成為公務人員考績法修正草案中最受關注之議題，同時也因為係一新興的制度，待最新的公務人員考績法修正案審議通過後，必引起持續性的關注。

### （三）政務人員相關法制

我國現行文官制度，如同民主先進國家，分為政務人員與常務人員，惟在體制上並不盡明顯。現行公務人員法制有關公務人員考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對象，而政務人員適用之法律，則僅有政務人員退職撫卹條例一種，專為政務人員退職撫卹事項詳作規定，而政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項尚付闕如，迄無統一完整之法律規範，因此後來擬訂政務人員法草案，以期完備文官法制體系。

關於政務人員相關文獻，在民國 95 年始出現政務人員法制之建構與運作、政務人力體系的新制度設計、政務官培訓、政務人員法草案簡介、政務人員退職撫卹條例之探討等，而至民國 98 年 4 月 2 日行政院院會通過由考試院會銜的「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」及「政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案」等政務人員三法，完整規範政務人員權利義務、行為規範及俸給等事項，爾後的研究重點則朝向政務人員績效管理、三法理念建構之研究等。目前政務人員法尚未完備，政務人員法之制定、施行仍舊是未來可供探討之議題，政務人員相關法令的推行將持續受到關注。

#### (四) 公務人力資源管理與培訓

政府部門面臨趨於複雜、多變的環境，關於治理也呈現多元面向，如同其他國家之經驗，世界各國政府普遍重視從高階文官的培訓議題著手，思考如何從領導的角度，符合「跨部門治理」的公共服務潮流，養成高階文官前瞻規劃的治理能力，因此「高階文官培訓」的重要性愈趨重要。

考試院亦於 2010 年也成立「國家文官學院」，並將學院功能重點聚焦於高階公務人員的培訓、終身學習及國際交流，便是重視高階文官培訓的積極作為。高階文官的培訓重點不在於考選與晉用，而是其治理能力，因此未來的研究重點，應是在未來跨部門治理的趨勢下，如何培養除了專業職能外，更具有協調與整合之能力，以及所面臨的挑戰與危機為何，可能為未來研究之發展方向。

文官制度乃是一個國家對其公務人員之人事政策、法規及實務運作之總稱，文官制度之良窳，端視能否適應當時之時空環境需要而加以改進，因此對於其文官制度，理應持續改革、與時俱進。對於議題的研究、探討，有助於我們了解問題的核心，以正確的途徑有效的解決問題。回顧過去5年文官制度之相關期刊文獻，大致的研究方向包含公務人員考試制度、公務人員退休撫恤制度、公務人力資源管理與培訓、文官改革、公務人員考績法、公務人員行政中立、政務人員相關法案……等，為數相當龐大，且隨著各項法案的修訂，同時研究重點亦隨之改變，尤其是尚未制定公布之法規草案，未來更是研究之趨勢。藉由各專家、學者之看法及建議，對問題有更深層之探討，藉以歸納分析，大致可以推測出未來發展之方向，回顧過去文獻以達前瞻之效。

#### 四、意涵與影響

由於資料內容極為巨大，而研究團隊之時間資源極為有限，故僅能以5年為範圍，蒐集國家圖書館期刊文獻索引中，各家對文官制度與相關議題的研究成果。不過儘管範圍有限，然而仍可看出學術界與實務界對文官制度研究的積極投入，且內容與數量都有日益豐富且擴大的趨勢。此現象固然可解讀為由於文官法制日益增加，以及新興人力資源管理理論不斷推陳出新，故產生更多待解決的課題；但是研究團隊認為更積極的意義，是可從中看到文官制度議題研究的旺盛生命力：不僅研究素材更多元，且由於學術界與實務界能共同耕耘，使各類研究成果更具建設性與可行性。

而綜合本節從整體面與各年度對各研究成果的比較，研究團隊認為未來文官制度發展或有下列議題值得重視。

##### (一)在研究主題上：深度與廣博研究的並駕齊驅

從過去五年各家研究主題，可明顯發現兩類選題取向：其一是針對特定法制或人事行政議題進行深度研究分析，以期釐清內涵、要素，或是解決方案；其二是不同領域或性質議題相互對話，以提出創新見解或概念建構。研究團隊認為此二種方式正代表文官制度議題的傳承與創新，即一方

面不斷調整既有架構；另一方面則不斷尋求突破。在兩種力量的交互增益下，文官制度應較可以穩健成長。

(二)在研究方法上：質化與量化的綜合運用

傳統文官制度研究較傾向法制分析，即針對草案或法令內容進行評述。近年則由於公共行政研究日益成熟，各類質化與量化研究方法自然也被應用於文官議題研究中。研究團隊認為研究方法多元化，除可以提供對單一議題不同面向的理解外，也更有助於引進不同學科的知能，提供不同角度的詮釋。此外，採行不同研究方法也可以從不同資料蒐集來源中，更深入理解問題重點與解決可能性，從而避免「為立法而立法」、「為執行而執行」的本位弊病。

(三)在成果運用上：積極性與消極性相輔相成

文官制度議題研究基本上是實務導向的，即希望藉由引進新觀念或整合不同概念架構，提供法令制定與執行順行的依據。而正如同前項研究主題選擇，成果運用也可能具有消極與積極的意涵：前者主要是解決當前法制規定上的矛盾，或是排除執行上的障礙；後者則是提出不同的思維與方案，來指引文官制度的發展。研究團隊認為此兩種途徑均屬重要，且無孰優孰劣的問題，重點是如何整合兩種途徑，以創造更具具效能效率，以及公平透明的優質文官制度。

(四)在跨域與科技整合上：確立以本土為中心的經驗與知識交流

今日人力資源管理及各類公共行政、公共管理論與主張多元廣泛，毋庸贅述，此現象固然更豐富了我國文官制度的研究內涵與範圍，但卻也可能會產生「水土不服」、「橘逾淮為枳」的問題，由於我國文官制係基於憲政體制中五權分立的架構，加上傳統中華文化的悠久歷史，因而演進出一套獨特的制度架構與運作模式，此時若貿然套用國外制度不僅難以落實，甚至會連帶衝擊整體制度，民國 50 年代引進分類職位制的經驗可為殷鑑。因此在今日全球化、國際化已成為普遍常識的時代中，進行不同制度、概念，或是策略間的交流自然必要，只是在思考過程中，必須維持我國文官

制度的「主體性」，同時關照今日臺灣社會不同政府層次、族群分布，以及自然與人文社會條件的差異。

## 第二節 政策整合與定位

邁入 21 世紀的文官制度，既要延續自孫中山先生主張、並於憲法明文規定的「考試權獨立」傳承，也要因應時空環境改變、各界期望公務人員主動積極的變革主張，故凝聚共識並整合制度與政策發展方針，便成為未來文官制度發展的基礎性工作。民國 98 年 6 月 18 日，第 11 屆考試委員就任後，所提出的「考試院文官制度興革規劃方案」(以下簡稱興革方案)，以及民國 99 年 12 月 2 日提出的「考試院強化文官培訓功能規劃方案」(以下簡稱培訓方案)，正具有此項意義，故本節將簡述兩方案內容及其意義。

### 一、突破性的創新思維

考試院自民國 17 年 10 月 10 日，戴傳賢先生受命擔任院長，以及 19 年 1 月 6 日，考試院與所屬考選委員會、銓敘部正式成立迄今(民國 100 年)，已逾 80 餘年，其中歷經戴傳賢院長在開創時期的苦心經營，奠立文官制度的穩固基礎與社會信賴，而行憲後即使時局動盪，致憲法相關規定未能落實執行，然而歷屆考試院長、考試委員，以及各主管機關長官仍能延續此優良傳統，維持文官制度正常運作，並因應環境變遷需求作必要調整，於是有分類職位制、行政院人事行政局成立、兩制合一，以及憲法增修條文制定後考試院組織與職權的變革...等，足見我國文官制度一直是不斷成長的有機生命體。以下將歷任考試院長、副院長姓名整理如下表：

表 6-0-2 考試院歷任院長、副院長姓名及任期

院長 (副院長)	屆 別
戴傳賢	國民政府時期 (民國 17 年 10 月~民國 37 年 6 月)

張伯苓〈鈕永建(代理院長)、賈景德〉 (賈景德、鈕永建、羅家倫)	第一屆 (民國 37 年 7 月～民國 43 年 8 月)
莫德惠 (王雲五、程天放)	第二屆 民國 43 年 9 月～民國 49 年 8 月
莫德惠(連任) (程天放)	第三屆 民國 49 年 9 月～民國 55 年 8 月
孫科 (程天放)	第四屆 民國 55 年 9 月～民國 61 年 8 月
孫科(連任)〈楊亮功〉 (楊亮功、劉季洪)	第五屆 民國 61 年 9 月～民國 67 年 8 月
劉季洪 (張宗良)	第六屆 民國 67 年 9 月～民國 73 年 8 月
孔德成 (林金生)	第七屆 民國 73 年 9 月～民國 79 年 8 月
孔德成(連任)〈邱創煥〉 (林金生、毛高文)	第八屆 民國 79 年 9 月～民國 85 年 8 月
許水德 (關中)	第九屆 民國 85 年 9 月～民國 91 年 8 月
姚嘉文 (吳容明)	第十屆 民國 91 年 9 月～民國 97 年 8 月
關中 (伍錦霖，民國 97 年 9 月至 11 月 代理院長)	第十一屆 民國 97 年 9 月～至今

註：〈 〉內為繼任者。

資料來源：考試院網站

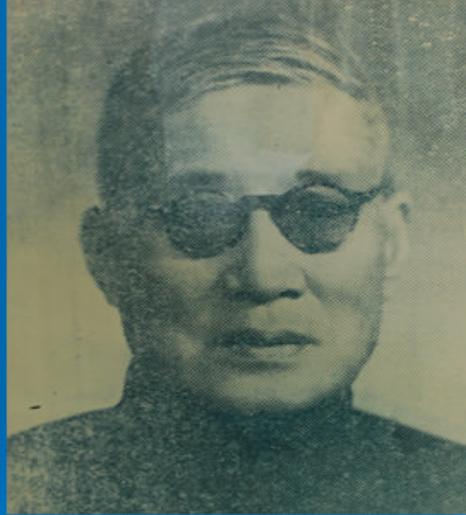
([http://history.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=841&CtUnit=235&BaseDSD=58&mp=10&xq\\_xCat=A](http://history.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=841&CtUnit=235&BaseDSD=58&mp=10&xq_xCat=A))

戴院長傳賢



四川廣漢人，清光緒16年11月生。  
於民國17年10月就任院長，37年  
7月卸任。

張院長伯苓



河北天津人，清光緒2年3月生。  
於民國37年7月接任院長，38年11  
月卸任。

紐代院長永建



江蘇上海人，清同治9年2月生。於民  
國38年11月代理院長至41年4月卸任。

賈院長景德



山西沁水人，清光緒6年7月生。於民國  
41年4月接任院長，43年9月卸任。

莫院長德惠



吉林雙城人，清光緒9年3月生。於民國43年9月接任院長，55年9月卸任。

孫院長科



廣東香山人，清光緒17年9月生。於民國55年9月接任院長，62年9月13日病故。

楊院長亮功



安徽巢縣人，清光緒22年6月生。於民國62年10月接任院長，67年9月卸任。

劉院長季洪



江蘇豐縣人，清光緒30年3月生。於民國67年9月接任院長，73年9月卸任。

孔院長德成



山東曲阜人，民國9年元月4日生。  
於73年9月接任院長，82年4月卸任。

邱院長創煥



台灣彰化人，民國15年7月25日生。於  
民國82年4月接任院長，85年8月卸任。

許院長水德



台灣澎湖人，民國20年8月1日生。  
於85年8月接任院長，91年9月卸任。

姚院長嘉文



台灣彰化人，民國27年6月15日生。於  
91年9月接任院長，97年8月卸任。

### 關院長中（現任）



安東鳳城人，民國 29 年 6 月生。於民國 97 年 12 月 1 日接任院長迄今(97 年 9 月至 11 月一伍錦霖代理)。

自行憲以來，每屆院長、副院長暨考試委員就任後，均會提出施政綱領或施政計畫，以作為工作願景，同時責成考選、銓敘等各主管機關單位負責推動。然而第 11 屆考試委員民國 97 年 9 月 1 日就任後，隨即於民國 98 年 1 月 15 日第 19 次院會決議成立「考試院文官制度興革規劃小組」，並指派時任考試委員的吳泰成先生擔任召集人，小組成員包括考試委員、考選部長、銓敘部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員，以及行政院人事行政局局長。小組除針對當前文官制度問題及未來發展方向蒐集資料、進行討論外，也同時採行下列有別於昔日類似會議的創意作為：

- (一)於考試院成立網際網路信箱，並公告公開徵求各界興革意見。
- (二)邀請國內學者專家參與，並分二梯次提供建言，以期深入週延。
- (三)參與小組之考試委員除得於會議發表意見外，小組亦主動發送意見調查表，請其提供書面意見。
- (四)發送「意願調查表」，調查各考試委員參加分組討論之意願。

除了上述作為外，小組亦發文函請考選部、銓敘部、保訓會、基金監理委員會及人事行政局提供興革意見。規劃小組尚成立 4 個分組，以期對當前重點問題進行更深入的討論，包括「公務倫理及官制改革」、「人才考選及公務績效」、「考核陞遷及培育歷練」，以及「俸給退撫及績效」，各分組分別由考試委員擔任召集人及參與成員，而以院、部、會、局等主管機關為幕僚單位。

由於考試委員全程投入，故各項議題能快速獲得結論，總計整個小組自民國 98 年 2 月 11 日召開第 1 次會議起，至民國 98 年 6 月 18 日提出興革方案，並經第 39 次考試院會議通過止，共計 4 個月餘即完成規劃方案，其間共召開 15 次小組會議，以及多次分組會議，提案內容之廣以及規模之大，均屬空前，也足見本屆委員對規劃方案的高度重視。

培訓方案之提出與研議，基本上也採行興革方案的進行模式。民國 99 年 6 月 10 日，時任考試委員的蔡壁煌依馬英九總統元旦祝詞及關中院長於國家文官學院揭牌儀式講話，提議成立「國家文官學院功能發展小組」，經院會決議請蔡委員擔任小組召集人，並於民國 99 年 6 月 15 日召開第 1 次會議，同時將小組名稱定為「考試院強化文官培訓功能小組」(以下簡稱培訓小組)，小組成員包括考試委員、考選部長、銓敘部長、保訓會主任委員，以及人事行政局局長。培訓小組亦針對當前文官培訓 4 大議題(包括「增加錄取名額落實選訓功能，完善考選機制」、「結合培訓任用考績陞遷，有效提升文官行政效能」、「健全培訓體系完備運作機制」、「建構高階文官發展性培訓制度」)，成立 4 個分組，也分別由考試委員擔任分組召集人及參與成員。

培訓小組運作方式也是以小組會議、分組會議，以及相關幕僚工作會議作為研討的平臺，運作期間共計召開 6 次培訓小組會議與多次分組會議，最後於民國 99 年 12 月 2 日，考試院第 114 次會議通過「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，總計共 5 個月餘。

考試院第 11 屆委員就任後，於 2 年內便先後完成上述二項重大方案，除了展現本屆委員對文官制度興革的積極企圖外，也可推論出其對未來我國文官制度發展能有突破創新的殷切期望。

## 二、方案內容

以下歸納興革方案與培訓方案的重要內容及其特性。

### (一) 考試院文官制度興革規劃方案(架構圖示請見附錄)

#### 1. 方案目標

興革方案的目標至為簡潔：「再造國家新文官」。不過此目標設立並非獨立的，而是下列構想中的一個環節：

##### (1) 對時代背景的認識

- a. 掌握時代脈動
- b. 因應國家需要
- c. 順應人民期望

##### (2) 政策思維

- a. 遵循憲法基本政策
- b. 落實功績制原則
- c. 參酌各國興革經驗
- d. 運用現代管理技術

##### (3) 興革規劃方案目標

#### **再造國家新文官**

##### (4) 終極目標

- a. 建立一流政府
- b. 提昇國家競爭力

由上述內容可知，興革方案目標設定乃居於「承上啟下」的地位：一方面是審度國家需求與環境特性，以及不同政策思維構面的結果；另一方面則是作為未來提升政府效能與國家競爭力的起點。

#### 2. 方案內容

興革方案內容共分 6 項建議案，其中第一案與第二案可說是基礎建議，第三案至第六案則是針對公務人員人事制度問題與未來發展，基於問題導向方式提出建議。每一方案內容並依性質提出不同層次的具體建議。以下將各方案名稱及其內容整理如下表：

表 6-0-3 院文官制度興革規劃方案名稱及內容

建議案	名稱	主要內容
第一案	建基公務倫理 型塑優質文化	確定並公布文官之核心價值：廉正、忠誠、專業、效能、關懷。 建制各類公務人員服務守則 加強公務倫理宣導 落實公務人員行政中立法之施行 加強公務倫理考核 統整公務倫理法制體系 型塑文官優質組織文化
第二案	統整文官法制 活化管理體系	推動基礎性法律（公務人員基準法）完成立法 確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系
第三案	精進考選功能 積極為國舉才	改進考試方法與技術，提昇考試信度與效度 因應機關用人需求，改進考試制度
第四案	健全培訓體制 強化高階文官	建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制 建立完善培訓體系 建構高階主管特別管理制度
第五案	落實績效管	研修公務人員考績制度

	理 提昇文官效 能	建構人力發展型激勵制度
第六案	改善俸給退 撫 發揮給養功 能	推動績效靈活的俸給改革 健全公平合理的退撫保險制度

※資料來源：考試院文官制度興革規劃方案，研究團隊整理。

另外，每一方案提出均採一致的格式，即分成「一、現況說明」、「二、具體興革建議」、「三、推動步驟與分工」。其中「現況說明」係說明方案提出問題、理由，以及相關背景，以提供各界對方案內容完整瞭解；「具體興革建議」則是方案主體；「推動步驟與分工」則根據各方案內容，列出主辦與協辦機關，並分別依預計推動次序而區隔為「近程」（1年內，指至民國99年6月止），「中程」（3年內，指至民國101年6月止），以及「遠程」（5年內，指至民國103年6月止）。以第一案為例，其推動步驟與分工如下表：

表 6-0-4 案之期程與辦理機關

議題	期程	興革事項	辦理機關	
			主辦	協辦
第一案：建基公務倫理型塑優質文化	近程	1.確定並公布文官之核心價值。	考試院 (銓敍部)	各主管機關
		2.建制各類公務人員服務守則。	考試院 (銓敍部)	人事行政局 各主管機關
		3.加強公務倫理宣導。	保訓會 人事行政局	各主管機關
		4.落實公務人員行政中立法之施行。	銓敍部	保訓會 人事行政局
	中程	1.加強公務倫理考核。	銓敍部 人事行政局	各主管機關
		2.完成「型塑文官優質組織文化推動方案」。	考試院 (銓敍部)	各主管機關
		3.建構公務倫理法制體系(完成公務人員基準法之立法)。	銓敍部	人事行政局
	遠程	完成型塑文官優質組織文化。	考試院 (銓敍部)	各主管機關

附註：近程：一年內(民國99年6月止)完成；中程：三年內(民國101年6月止)完成；遠程：五年內(民國103年6月止)完成。

※資料來源：考試院文官制度興革規劃方案，頁 10。

藉由此格式規範，不僅更清晰呈現興革方案內容，可更有助於各主管機關落實，以及事後的管制考核。

## (二)考試院強化文官培訓功能規劃方案

### 1.方案目標

培訓方案目標設定，除了配合國內外公務人力資源與培訓思潮的轉變外，主要是依據下列規範或決議：

(1)考試院第 11 屆施政綱領中，針對培訓業務提出「強化培訓機制及整合訓練資源，以培訓優質及具競爭力之公務人員」之願景

(2)考試院文官制度興革規劃方案之第四案，即「健全培訓體制，強化高階文官」之興革建議。

(3)民國 99 年 3 月 26 日，國家文官學院成立所形成的，我國文官培訓制度轉型的需求。

基於上述背景，培訓方案的總目標訂為「打造優質文官團隊」，並分為下列 4 項方案目標：

- (1)建置考訓結合新制，篩選適格公務人員。
- (2)透過訓用考陞合一，拔擢優秀公務人才。
- (3)強化培訓體系功能整合，提升培訓資源使用效能。
- (4)建構高階文官發展性培訓制度，厚植優秀施政人力。

由上述內容可知，培訓方案目標不僅在改革現行培訓制度施行問題，更是從宏觀人力資源發展觀點，納入「培育」概念，亦即政府單方面「灌輸」公務人員工作所需知能外，也期望公務人力素質能相對提升，並產生更積極的效益。

### 2.方案內容

配合 4 項方案目標，培訓方案內容也分為 4 項建議案，各建議案之下再列出具體建議內容。各方案目標、建議案內容之關係如下圖所示：

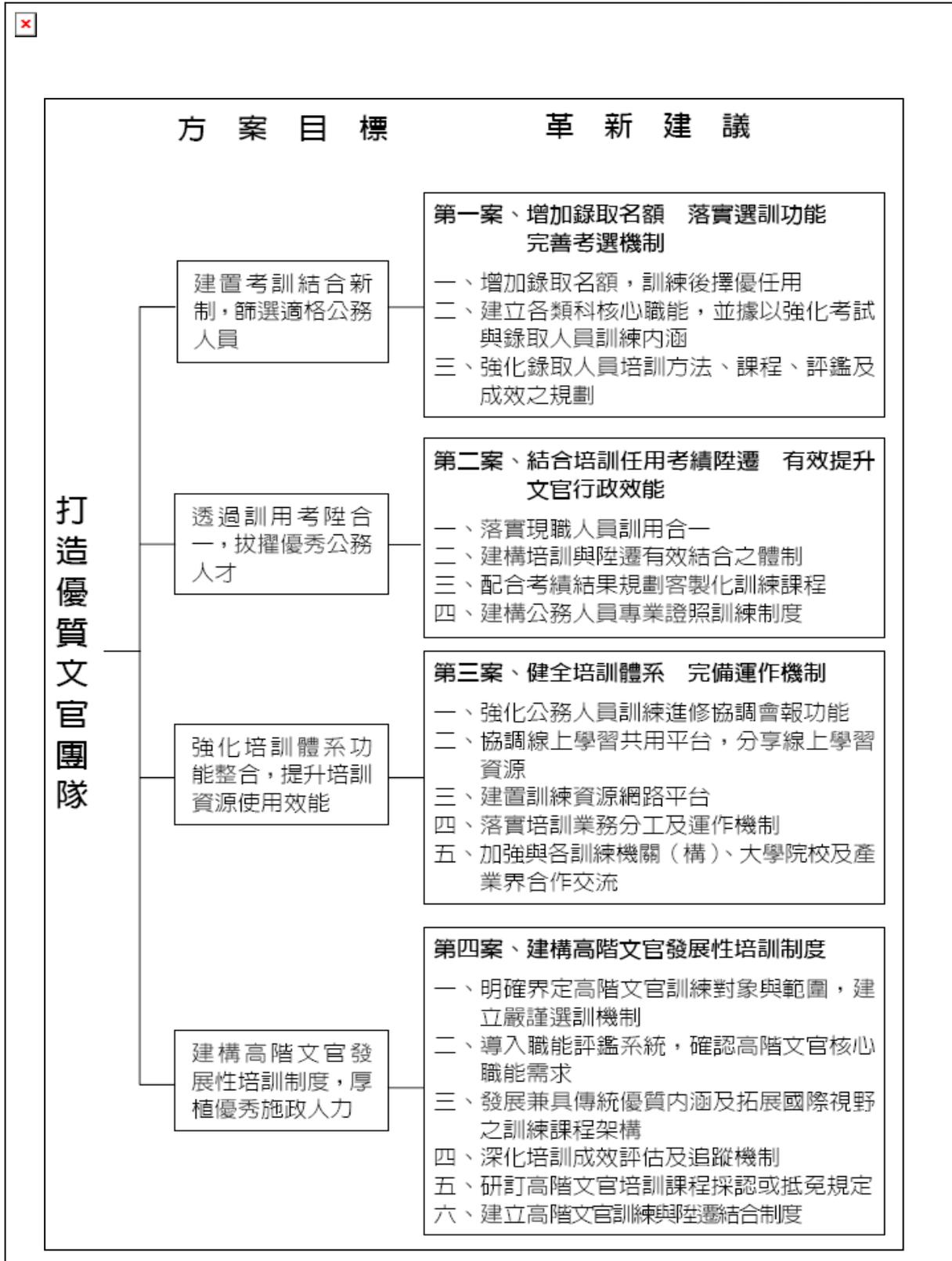


圖 3 考試院強化文官培訓功能規劃方案架構圖

※資料來源：考試院強化文官培訓功能規劃方案，頁 5。

與興革方案相同，培訓方案各建議案內容呈現亦採三段式論述，即「一、現況及待改進議題」、「二、具體建議」，以及「三、推動步驟、分工及期程」。其中「現況及待改進議題」均再分為「現狀說明」與「待改進議題」2部分，以分別論述建議案提出的原因與相對應欲處理的問題；「具體建議」除了提出解決方法外，更具體列出應配合研修之法規；「推動步驟、分工及期程」乃對各方案建議具體列出應行配合推動事項負責機關，至於推動時程則亦分為「近程」（指至民國100年止）、「中程」（指3年內，至民國102年止）、「遠程」（指5年內，至民國104年止）。推動事項與時程關係並以「甘特圖」方式顯示。

值得注意的是，建議方案第三案「健全培訓體系，完備運作機制」中，提出了「落實培訓業務分工及運作機制」，並對公務人員訓練進修體系內容提出具體的界定與分工，其重點有下：

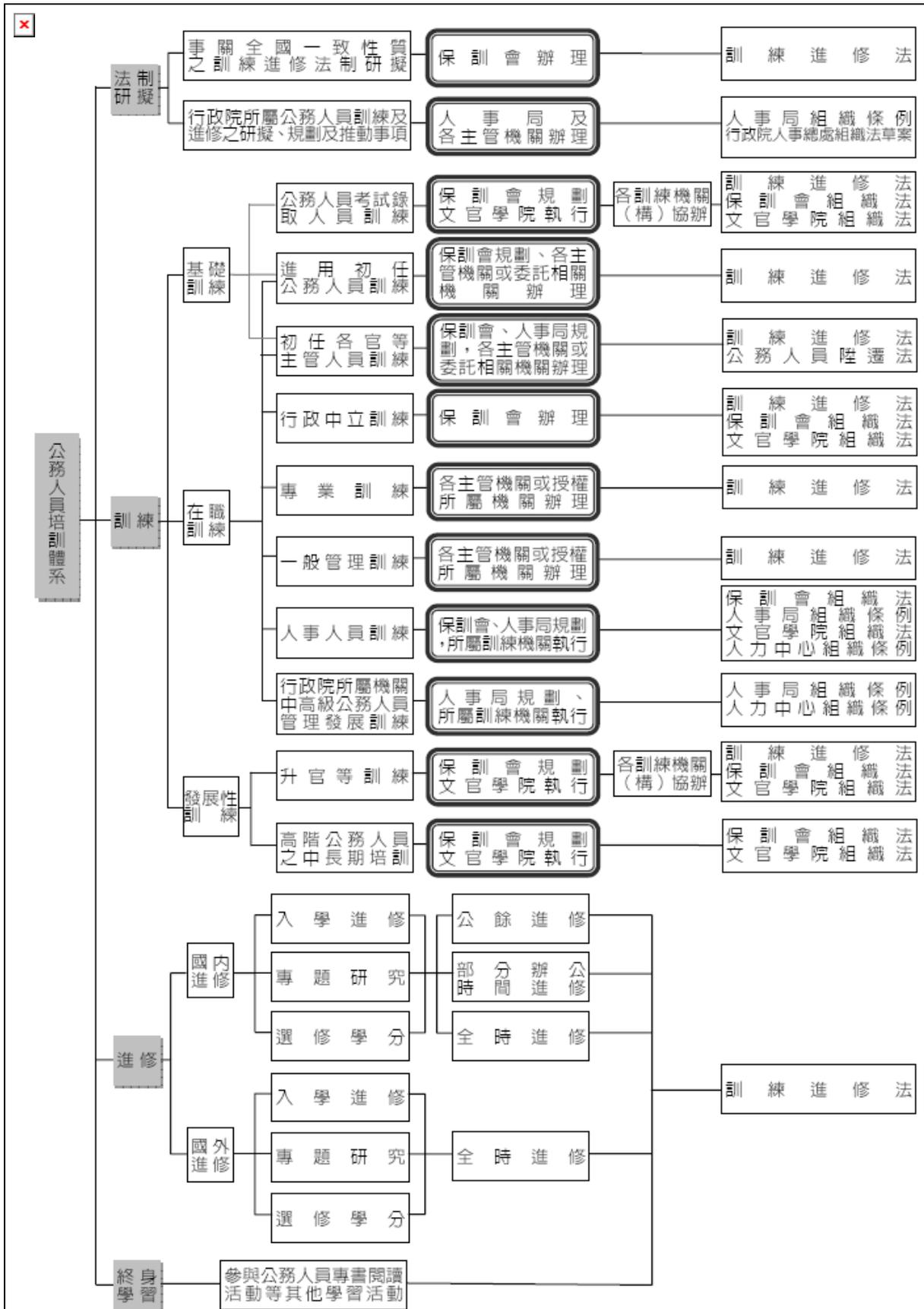
(1)公務人員培訓體系分為「法制研擬」、「訓練」、「進修」，以及「終身學習」等4大構面。

(2)法制研擬區分為「事關全國一致性質之訓練進修法制研擬」，以及「行政院所屬公務人員訓練及進修之研擬、規劃及推動事項」，分別由保訓會與行政院人事行政局主管。

(3)訓練分為基礎訓練、在職訓練，以及發展性訓練3類；進修則分為國內及國外進修2類。

(4)參與培訓之政府機關包括考試院(保訓會、文官學院)、行政院人事行政局，以及各級主管機關。

整個培訓體系概念如下圖所示：



#### 圖 4 公務人員培訓體系架構圖

※資料來源：考試院強化文官培訓功能規劃方案，頁 28。

研究團隊認為圖 4 的意義，除了在於整合現行公務人員培訓體系外，也等於為憲法，以及憲法增修條文中因為未規定「訓練」權責歸屬，以致考試院與其他機關辦理相關務所產生的模糊空間，提供了具體解決方案，同時也藉由彼此相互區隔與分工，使國家培訓資源能作更有效的統合運用。

綜上興革方案與培訓方案內容，實已對未來我國文官制度發展目標、策略，以及工作重點，提出了極為詳細的指引，同時由於各方案均訂有辦理時程，各界也可據以考察推展進度與成效。

### 三、意涵與影響

表面觀之，本節所歸納的「考試院文官制度興革規劃方案」與「考試院強化文官培訓功能規劃方案」，雖然只是兩個規劃方案，類似西方政府定期或不定期公布的「白皮書」並無太大差別，然而若對照行憲後考試權的運作，以及我國文官制度發展軌跡，則可發現此兩方案的重大歷史意義，以下分述之。

#### (一) 賦予考試院會更積極的政策發動角色

自憲法賦予考試院獨立地位與相關職權後，考試院會議由於採合議制，基本上扮演審查與決策的角色，即各主管機關先研提法規草案，送院會討論後確定基本方向，再責成主管機關辦理；或是由院會決議完成法律草案，送立法院完成立法程序。

由第 11 屆考試委員所完成的興革方案與培訓方案，可說是將院會的消極地位注入了主動而引導性的功能。兩方案都是由委員自行提案、自組規劃小組、自行邀請內部與外部人員參與意見討論，最後提出規劃方案並完成審議，簡言之，院會主導整個政策的形成與決定過程。而也由於院會自行主導，故雖然兩方案涉及複雜的制度變動與新興課題，但卻都可以在極短時間內獲致共識並作成結論。故研究團隊認為此兩方案提出實可能建立了未來考試院會運作的新典範：

第一，新屆考試院會成立時，除了施政綱領與施政計畫外，也會建立本屆考試院的整體性目標或願景。

第二，考試委員更主動參與法制規劃與研議。

第三，藉由訂定「推動步驟與分工」，以呈現本屆考試委員的具體成效。

## (二)建立文官制度發展的整合性策略架構

傳統文官制度建構，主要是以各個法律為主體，先完成基本立法後，再頒布施行細則與相關的配套規定。於是文官制度就是架構在公務人員「考試」、「任用」、「考績」、「俸給」等 4 大法律之上，再衍生出其他相關法制。

兩方案的形成則是問題或目標導向的，即根據問題或目標，提出興革意見與推動步驟，故方案內容是跨法律、跨部會、跨院際，乃至於跨中央與地方，此規劃方式雖然不如研擬法律草案具體明確，但卻提供更完整的圖像：對各業務主管機關而言，其更能從整體角度調整本位心態，並與其他機關單位合作；對文官制度而言，則更能全盤性的審視各層面的交互關係與可能影響，並有助於不同法令間的整合。

基上理由，第 11 屆考試委員研提兩方案的作法，極可能成為未來各屆考試委員就任後的慣例，以及考試院會的常態性工作。

### 第三節 第十一屆考試委員暨機關首長對文官制度未來發展期許

委託單位設定本研究目的最後一項為：「考試院應扮演的角色及健全文官制度發展之前瞻看法」。若依一般研究計畫執行方式而言，本問題應由研究團隊整理研究過程所蒐集的資料後，提出綜合性結論與短、中、長期執行作法。然而就我國文官制度此一宏觀重大課題而言，前述一般性的結論方式不僅太過技術性，更無法對未來趨勢提出權威性的前瞻建議。

基上理由，研究團隊於本計畫期中報告時，便提出「蒐集整理第11屆考試委員、考試院長，以及考選、銓敘、保訓會、行政院人事行政局首長意見，以作為本報告前瞻意見內容與結論」之建議，並獲得與會委員同意施行。故本節內容就是遵照本決議執行之結果，至於執行方式主要有下：

首先，就考試委員部分，考慮本研究時程緊迫，故採「開放式問卷」方式，由研究團隊委請考試院研究發展委員會發函各委員表示意見。而為了保留委員意見真實原貌，並提升本研究之歷史價值，研究團隊乃敦請委員採「手寫」方式回覆，再由研究團隊掃描存檔。總計至100年11月10日止，計有李選、林雅鋒、高永光、高明見、浦忠成、黃俊英、張明珠、詹中原、蔡良文、歐育誠、邊裕淵等11位委員回覆，相關意見內容請見附錄。

其次，首長部分則採深度訪談方式。為了凝聚焦點，計畫主持人於訪問前先提供下列題綱供參考：

- 第一，近年本院(部、會、局)對文官制度發展的重要成果或貢獻。
- 第二，當前本院(部、會、局)的工作重點。
- 第三，對未來政策方向的期許及展望。
- 第四，其他對文官制度的建言。

團隊經連繫後，首長們對本計畫均表示支持且願意受訪，故研究團隊先後完成銓敘部張哲琛部長(10/07)、人事行政局吳泰成局長(10/18)、考選部賴峰偉部長(10/25)、公務人員保障暨培訓委員會蔡璧煌主任委員(11/04)，以及考試院關中院長(11/16)之訪談，至於訪談成果，均錄音並整

理成逐字稿，同樣地，為保留各首長之手跡作為歷史記錄，訪談結束後均請首長提供手寫訓勉意見(如附錄)。

不論是藉由書面或訪談，皆可發現委員們與首長對我國文官制度期望至深，同時也提出許多具體務實的珍貴建言，研究團隊認為這些正是本研究結論之最佳內容。以下茲整理之：

#### 一、委員意見

由於採「開放式」回答方式，委員們的意見內容與格式差異頗大，為求行文流暢，本部分整理方式分為二部分：其一是一般性意見或背景陳述意見；其二是具體建議或政策構想。為求行文流暢，各意見均不特別標示個別委員姓名，請讀者自行對照附錄原文。

整體而言，委員均認為文官制度發展是與時空環境變遷或時代脈動，具有密不可分的關連性，而在 21 世紀的今日而言，其更對內與社會內部變化、台灣特色中華文化；對外則與國家競爭力、全球化、創新經濟時代之競爭等因素相互牽動，因此制度運作與變革不僅影響國家人事行政業務，更是未來國家治理、民主政治、乃至於下一世代民眾幸福的構成要素。

基於上述環境特性，委員們所提出的具體意見，主要可分為下列二類：

##### (一)今日文官制度的重要性

文官制度除了反映時代特性與社會需求外，尚具有下列意義：

- 1.藉由融入台灣特色，反映最高決策階層的價值抉擇。
- 2.是國家安定和進步的重要基石。
- 3.反映各族群文化特色及需求。
- 4.提升國家軟實力並產生正面效果。
- 5.支持地方自治推動。

##### (二)文官制度未來應達成之目標

文官制度未來所應達成的目標，主要包括「制度發展目標」與對「文官本身能力的提升」二類，前者包括：

- 1.納入「世代正義」主張，用心提升下一代幸福指數。
- 2.建立彈性靈活的機制，並時時檢討以發揮極高的服務效能。

3. 調整治理觀念、加速人事興。
4. 增進民眾和公務人員對文官政策的認同和支持。

至於文官本身能力部分，則有下列3點：

1. 提升人民對文官的信賴。
2. 激發文官效能新能量。
3. 提升文官團隊的服務能力。

### (三) 未來發展途徑與應採行作為

委員對本部分所提意見最豐富，以下分別就制度本身，以及考選、銓敘二部分整理之。

首先，就制度本身而言，持續落實廉正、忠誠、專業、效能、關懷等核心價值、活絡文官管理新通路，仍是首要工作，但也應針對環境特性，對內因應中央與地方雙層運作體制形成，重建文官體制新架構；對外則與歷史脈絡，乃至於兩岸差異進行比較，以期與時俱進。

其次，在考選部分的意見，主要有下：

1. 拔擢民族各類自治人才。
2. 精進考試功能與技術。
3. 推動考試及格人員不占缺訓練。
4. 考選錄取人員倍增，並建立公務人才庫。

至於銓敘與其他人事管理作為部分，委員們建議有下：

1. 加強進用民族各類自治人才。
2. 落實文官考核，貫徹教、考、訓、用合一原則。
3. 推動公務人員行政中立，重建公務人員倫理。
4. 建立公平合理退休制度，一方面與國民年金、社會保障制度配合考量；另一方面檢討軍、公、教薪俸結構與退休之關連性。
5. 提高職務列等之職等等級。
6. 完成政務人員法制，著重其領導性、政策性。
7. 制定聘用人員法制，把握其靈活性、前瞻性與趨勢性。
8. 強化高階文官能力並納入開放競爭機制，未來可建立「高階文官團」。

上述意見除與前節所述「考試院文官制度興革規劃方案」相契合外，委員也根據個人的專業與深入觀察所得，提出各自見解。研究團隊認為這些意見都是未來文官制度發展應納入的議題或範圍。

## 二、首長意見

雖然研究團隊進行訪談前已準備題綱，但實際進行時並不硬性請首長針對題綱內容回答，而是請受訪首長依個人觀察、多年來的經驗，以及業務發展脈絡，綜合提出對文官制度的感想與期許。以下整理便是將首長們所提同類意見加以歸納，至於訪談內容則請見附錄。

### (一)文官制度的重要性

訪談開始，主持人均會邀請首長先從宏觀角度，評論文官制百年來的發展歷程，所產生的價值或重要性，以及首長目前所負責業務與文官制度的關連性。整體而言，首長們均認為百年來文官制度發展，一方面承襲了傳統中華文化，另一方面也跟國家制度同步成長：

...考試權考試用人，選取具有能力和學識之長才，同時也要具備德行，...  
中華民國和其他西方國家不同，他們是先有民主制度，而後才建立文官制度。我們則相反，當時民國建立之後，雖然國民政府還在訓政時期，但就已積極建立文官制度。因此，考試院成立迄今將屆 82 年...(關中院長)

「五權分立」是我國政府體制的一大特色，在此制度之下，考試院主要目的便是為國家「選才」、「用才」、及「育才」，因此考試院與公務人員間的關係著實密不可分，其中除了「依法行政」，也就是提供政府人事管理相關法令外，更重要的是提升公務人員的素質(張哲琛部長)。

而文官制度在臺灣的發展，除了提供臺灣社會安定的基礎，使政府歷經政黨輪替仍維持正常運作，同時多年的發長亦累積下列重要成就(吳泰成局長)：

#### 第一，貫徹憲法考試用人

第二，文官制度改革符合社會期望與需求，並不斷成長，例如完成「兩制合一」、「公務人員特別權力關係轉變」...等。

第三，人事法制逐漸完備。

第四，持續進行前瞻性規劃。

## (二)機關角色與定位

至於院、部、會、局在文官制度中的角色定位，首長們也多有提及：

### (考試院)

中華民國的文官制度為一非常特殊之制度，將考試權提升至「院」的層次，其源自國父的五權思想，也是對中華文化的一個接納和尊重(關中院長)。

### (考選部)

考選部作為一個上游的機關，定位的角色就如同「不動的推動者」，作為為國掄才之基準，選取出優秀之公務人才以服務國家(賴峰偉部長)。

### (銓敘部)

銓敘部最重要的職責，便是在於各項「官制官規」的建立。...使公務人員在權利義務履行上有所遵循...(張哲琛部長)。

### (公務人員保障暨培訓委員會)

公務人員保障暨培訓委員會為一正持續發展中、功能尚待充分發揮的機關，不過主要業務範圍已依法賦予兩大面向，分別為公務人員的保障及培訓方面(蔡璧煌主委)。

### (行政院人事行政局)

1.將憲法中，考用配合的精神予以落實，從原本的資格考試，改成任用考。將考試和用人合而為一。

2.積極推動施職位分類制。

3.目前為止，待遇調整仍是人事行政局的重要功能。

4.辦理公務人員在職訓練。

5.推動工作簡化與員額控管。(吳泰成局長)

(三)各機關近年工作成果與貢獻

自第 11 屆考試委員就任至今，時間雖短，但首長均提及所屬機關同仁近年的努力投入，對文官制度發展已具有下列成果與貢獻：

1.考試院

關中院長一開始便極度推崇第 11 屆考試委員們的專業與熱忱投入，使考試院能在有限時間內就獲致許多重大成果，具體有下：

- (1)成立文官制度興革規劃小組
- (2)重視公務人員，特別是高階文官的訓練。
- (3)隨時注意國際潮流，採行即時因應作為。
- (4)因應突發災害，主動辦理相關人員特考以因應需求。
- (5)建立警察特考雙軌分流制。
- (6)公務人員行政中立法完成立法。
- (7)修正公務人員退休法。

2.考選部

考選部近年主要工作成果在於改進各類考試辦理的信度與效度，同時以更即時而簡便的方式來服務考生。具體成果有下：

- (1)實施司法官新制考試，提昇考試信度及效度。
- (2)警察考試實施雙軌分流新制，強化教考用與考訓用之連結。
- (3)公務人員考試全面加考英文，拓展公務人員國際視野。
- (4)精進國文科考試制度，使其評量更臻公平客觀。
- (5)調整公務人員考試增列需用名額及增額錄取機制。
- (6)建立公務人員考試設置新增類科標準，強化考用配合政策。

### 3.銓敘部

銓敘部的基本職責，就是為國家建立「官制官規」，而配合近年國內外政府改造的需求，制度與環境相互契合更顯重要，故近年主要成果有下：

- (1)建立公務人員服務守則。
- (2)公務人員行政中立法完成立法。
- (3)推動「政務人員三法」之法制作業。
- (4)改革公務人員退休制度(八五新制)。
- (5)持續推動公務人員基準法之立法工作。
- (6)倡議公務人員養老給付年金化。
- (7)推動公務人員考績制度改革。

### 4.公務人員保障暨培訓委員會

公務人員保障法與訓練進修法相繼完成立法及修訂，以及文官學院成立，都是保訓會近年重大成果。除此之外，尚有下列具體成果：

#### (1)保障部分

- a.研修(訂)公務人員保障法及相關法規，健全公務人員保障法制。
- b.積極審議保障事件，保障公務人員權益。
- c.加強宣導保障制度，激勵公務人員勇於任事。
- d.召開公務人員保障法制研討會及座談會。
- e.委託研究公務人員保障法制相關問題。
- f.辦理公務人員保障法實施成效及意見調查。
- g.辦理原住民公務人員對保障與培訓制度之認識及需求調查。
- h.辦理視訊陳述意見新措施及成效調查。

#### (2)培訓部分

- a.成立培訓評鑑處及國家文官學院。
- b.精進考試錄取人員基礎訓練。
- c.落實兩人權公約，擴大辦理身心障礙人員考試錄取人員基礎訓練。

- d.創新多元化宣導行政中立。
- e.試辦高階文官發展性培訓。
- f.改進升任官等(資位)訓練成績評量作業。
- g.簡化各項訓練請證作業流程。
- h.推動兩岸及國際交流。
- i.建構數位學習共用平台，強化學習資源運用綜效。
- j.建構高階文官培訓搖籃。

#### 5.行政院人事行政局

近年由於行政革新，人事制度正面臨新舊觀念轉換與調適的整合階段，因此人行局主要工作在「提升公務人員素質，強化公務人員之見識、知識與知能，同時因應社會環境發展及變遷，合理規劃公務人員學習環境、資源、方法及運作機制，塑造優質學習環境，強化公務人員之專業能力」。至於具體成果有下：

(1)配合組織改造，落實總員額法、行政法人法，以及公務人員權益保障相關法制。

(2)辦理公務人員訓練，責成公務人力發展中心、地方行政研習中心，規劃辦理「政策」、「管理發展」、「人力資源管理」、「人力資源發展」、「法制」、「國際觀」及「身心健康與諮商輔導」等7大類訓練。

上述訪談結果除了顯示各機關近年工作成果外，也可瞭解今日文官制度內容之多元與豐富：除了制度本身要符合環境需求，並與其他制度作整體規劃外，執行上也要兼顧公平、效能、效率等多元價值。簡言之，即便考選與銓敘仍是文官制度的基本項目，但其內涵與所衍生的法制與執行議題，則更為擴大與深化。

#### (四)未來展望與工作重點

除了回顧過去工作成果外，展望未來文官制度與機關施政方針，也是訪談的重要項目。整體而言，配合時代潮流、因應國家整體發展需要，是首長們的基本共識：

(考試院)

第一，公務體系要大的變革，就是分權和彈性，分權化與彈性化，實際上是一體二面，人事管理的分權化，是達成彈性所不可或缺的。...其次，在變化快速的時代，...改革的重點在於將其簡化，不在於廢止既有的法令，而是希望人事管理法令中保留給管理者彈性操作的空間，刪除繁瑣的限制或程序規定。...另外，...地方政府要有因地制宜的空間，...必須增加其彈性。

(考選部)

本部將配合政府政策、審酌國際環境情勢，在國家考試公平原則下，積極規劃各項考選制度興革方案，以肆應社會發展及國家創新之需要，建立具全球競爭力的活力政府。

(銓敘部)

銓敘部肩負著建立「官制官規」的重要責任，而此責任在今日政府改造與變革潮流中更因注意與環境配合，並進行通盤考量規劃。

(公務人員保障暨培訓委員會)

(保障部分)主動宣導及輔導保障業務，非僅被動受理案件，主要在讓公務人員知其權利所在，充分拓展公務人員之保障管道。

(培訓部分)訂定各官職等所應具備職能；完備各機關的「學習地圖」；訂定強制規定，強化職涯帶狀訓練；建置「文官學習系統」，統整訓練課程；結合「雲端科技」，建制線上訓練課程；重新思考訓練定位與內涵；實施多面向評鑑，追蹤訓練成效。

除了基本理念的闡釋，首長們亦提出了對機關未來工作推展的方向：

1 考選部

(1)推動考訓結合新制，篩選適格公務人員。

- (2)推動行政院各機關建立各職系職能指標，落實教考訓用連貫性。
- (3)採用多元評量方法，提升考試信度及效度
- (4)逐步取消各項公務人員特考特殊類科體格檢查規定，落實憲法照顧身心障礙者就業權益之意旨。

## 2.銓敘部

- (1)契約用人的法制化。
- (2)高級文官制度的建立。
- (3)退休制度的改善。

## 3.公務人員保障暨培訓委員會

### (1)保障部分

- a.賡續辦理研修保障法規，完善保障法制。
- b.賡續強化審議程序，提升決定品質。
- c.賡續辦理追蹤執行成效，健全人事法制。
- d.加強預防機關人事行政行為缺失，疏減訟源。
- e.擴大復審標的，強化公務人員權益保障。
- f.賡續辦理運用視訊系統，提升程序便利。

### (2)培訓方面

- a.研修培訓法規，建立完善培訓法制。
- b.規劃選定部分特種考試錄取人員不占缺訓練。
- c.研議辦理專門職業及技術人員高等考試、律師考試錄取人員訓練。
- d.規劃辦理 100 年公務人員高等暨普通考試人事行政類科錄取人員基礎訓練訓後人事法令研習試辦計畫。
- e.辦理高階文官發展性帶狀訓練。
- f.提升訓練評鑑之公平與公正，檢討改進訓練淘汰機制。
- g.研發公務人員專屬人格測驗量表。
- h.強化公務人力核心職能需求調查及評估，提升培訓效能。
- i.積極開發訓練方法及技術，提升培育成效。
- j.建構優質培訓資訊中心。

k.朝「成為全球文官培訓交流中心」努力。

#### 4.行政院人事行政局

##### (1)理想和實務

調整放寬職系、職組，在這兩個制度(品位與制職位分類制)中間找出平衡點，以符合後來環境的發展。

##### (2)均權和集權

因應地方制度法及地方自治的精神，特別針對地方的人事事項進行若干彈性的調整。

##### (3)彈性和一致性

中央負責原則性的規範，但依然留給地方運作上之彈性，使其在實際執行上能更切合需要及符合效率；運用不同的機制，在中央與地方之間、機關與機關之間達成一種互相協調、互相責成的方式。

##### (4)保障和績效

保障和績效為一體兩面，保障公務人員保障其權利時，亦要確保能執行其作為公務人員之義務，因此績效的呈現就變成另一個必須審視的問題。

落實文官制度可說經緯萬端，而在環境不斷改變的影響下，其未來發展亦可預期是動態而充滿挑戰的，機關首長的訪談結果，可說已描繪出一個具體的輪廓。儘管如此，這些期望與願景的達成的根本，應是基於憲法五權架構下，由考試院主動發揮功能，來引領各機關與全體公務員共同實踐。茲引關中院長訪談記錄的結語，也作為本節的結語：

「健全文官制度、改革文官制度是考試院的職責之所在」。考試院作為國家最高考試及文官制度主管機關，對於文官改革具有使命感和急迫感。我們秉於憲法所賦予的職責，自當盱衡世局，配合國家建設發展需要與回應人民之需求，按部就班地改革與整健文官制度，以期建立一個趨於完善的文官體制，為國家打造出個一流的文官隊伍。

## 第四節 結論

我國文官制度的演進，可說是中華民國成立百年以來政府因應環境變動，並調整機關運作方針的具體投射。而從本研究各章內容歸納，更可發現制度成長的延續性：亦即各類制度形成或轉換，固然是為了處理當代政府人事問題，但卻也常是既有法制規範的再定位或新詮釋。因此文官制度就像是具有生命的有機體，不斷因應環境特性而成長並適應。基於此，未來延續此有機體生命力的途徑，就應在於一方面強化既有構成因素的活力；另一方面則吸收新的養份與能量，以能持續進化。

本節內容即是基上理念，研究團隊在回顧文官制度發展軌跡，並蒐集各方賢達專家對未來發展建言後，乃嘗試將各類意見再予整合，以期描述文官制度發展過程中的基本因素，並展望未來應重視或納入考量的觀念與議題。

### 一、百年文官制度發展的構成骨幹

儘管文官制度源起可追溯至歷朝各代，且民國肇建後南京政府或北洋政府都立即公布施行若干考選銓敘法制，但是今日文官制度的起始，還是應以國父孫中山先生提出的「五權分立」、「考試權獨立」等主張為根本基礎。而國民政府北伐完成後成立考試院暨考選委員會、銓敘部，則是前述國父主張的具體實踐，於是整體文官制度乃在此主軸上開始日後的成展之路。

基於上述起源，我國文官制度發展歷程便可歸納出下列三大構成骨幹：

#### (一)機關體制

民國 19 年考試院正式成立，除了確立五權分立的政府架構，也使項文官法制有了統一的規劃、執行，以及解釋機關。雖然國父在《建國大綱》中，對「考試權獨立」的解釋為「凡候選及任命官員，無論中央與地方，

皆須經中央考試、銓定資格者乃可」。但是實際內容與作法並沒有明確的界定，因此考試院設立後，便成為各項法制與政策的推動者；而考選委員會與銓敘部則是實際執行者。此種兼具決策與執行的機關設置，使我國文官制度形成下列特色：

第一，不同專業、層級、中央與地方的文官制度，均納入全國一致性的法制架構中。

第二，文官制度內涵與規範，由單一機關(考試院)主導。

第三，各級政府機關僅具有人事管理或人事制度執行權，不能自行訂定人事法制。

簡言之，在考試院主導下，使我國形成「單一」且「獨立」的文官制度，即便日後歷經民國 36 年制憲，以及民國 50 年代行政院人事行政局成立，但上述基本架構依然不變，甚至民國 80 年代配合修憲而成立的公務人員保障暨培訓委員會、公務人員退撫基金監理委員會，乃至於國家文官學院...等，使考試院機關分工日趨細密，其主導範圍也更為擴大。

## (二)考選制度

「考試用人」乃是我國歷史悠久的傳統，更是政府取才的基本途徑，考試院成立之初，首任院長戴傳賢先生至為重視且嚴格執行的，也是高考、普考，以及各類考試舉辦時，能達到公平、公正、公開等標準，以建立權威地位。而民國 18 年公布施行的《考試法》，事實上已奠立了今日各類考試的基本原則：

1.凡長期任職政府人員，以及各類專門職業及技術人員，均應透過考試取得任用資格。

2.各類考試都由考選委員會(考選部)專責執行，或是授權有關機關執行。

4.各類考試均依劃分不同等級，應考人則要具備一定資格條件始得應考。

5.考試除了筆試外，也包括面試、資格審查等多元方法。

6.考試及格後，仍要接受實習、學習或訓練。

誠然，今日公務人員考試與各類特考、專門職業技術人員等考試，其內容、程序、方法...等，其多元複雜性均與昔日考試不可同日而語，但是考試的基本原則與目標，卻是不變的。

### (三)銓敘制度

作為考試權的另一支柱，銓敘制度顧名思義就是「銓定資格」與「敘薪」，然而不同於前項考選制度常年維持穩定性，銓敘制度內涵卻是隨時代環境改變而不斷調整的，例如訓政時期至政府遷臺初期的民國 40 年代，是以「品位制」為基本原則；民國 56 年又採行了以「職位制」為理念的分類職位制，使文官制度成為「兩制併行」；民國 76 年又進行「兩制合一」，而成為今日的通用的銓敘基準，從本報告各章之歸納，可瞭解在不同理念主導下，相關法制內容變動之差異情形。

整體而言，「任用」、「考績」、「俸給」三項法制，可說是銓敘制度的主軸，三者與「考試」一樣，都自民國 18 年前後開始施行，並歷經不同時期環境的轉變而修正，以下簡述三項法制內容轉變的要點：

#### 1.任用

任用制度源自民國 18 年 8 月公布施行的《官吏任用暫行條例》；民國 22 年 9 月又改為《公務員任用法施行條例》；行憲後遭逢政府遷臺，民國 38 年始稱《公務人員任用法》。大體而言，行憲前任用制度主要在進行各級機關人員資格之「銓審」，也就是根據人員的學經驗、條件，認定其從事公職的資格；行憲後的任用制度，則較致力於任用程序的公平、公正、公開，例如強調「考用合一」、「利益迴避」、「不同類別人員任用制度區隔」...等；民國 56 年《分類職位公務人員任用法》，則是基於職位制精神，強調「專才專業、適才適所之旨，為人與事之適切配合」；民國 75 年配合「兩制合一」公布施行的《公務人員任用法》，則是融合品位制與職位制精神，強調「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」。由此可見，行憲前的任用制度主要在確立公

務員「依法任用」的基本原則，而行憲後則是建立任用體系，並與考試、考績、俸給、升遷等相關法制進行整合。

## 2. 考績

民國 18 年 8 月，《官吏考績法》公布施行；民國 24 年 7 月改為《公務員考績法》；民國 43 年再修正為《公務人員考績法》；民國 56 年配合分類職位制，改為《分類職位公務人員考績法》；民國 75 年又改為《公務人員考績法》。由於重視績效，可說是古今中外文官制度的重要主張，因此早期考績法制度內容事實上就已經相當完備，甚至於超過今日的規範，例如每年有「年考」之外，每 3 年還有「總考」；依考績結果升職者，薦任不得超過 1/10、委任不得超過 1/20；反之，各機關也要訂定考績過劣應淘汰比例，年考不得低於 2/100、總考不得低於 4/100。

民國 56 年的《分類職位公務人員考績法》，配合分類職位精神，將考績種類由原先的年考為主，區分為「年終考績」、「專案考績」、「另予考績」，於是今日公務人員考績的基本架構乃告成型，整體而言，分類職位制施行後的考績，制度化程度更高，且更重視符合機關特性與職務需求，且隨著對公務人員權利義務規定的明確化，考績結果與獎懲的關係也更加細密。

## 3 俸給

現代俸給制度更早於其他銓敘制度，民國 14 年 11 月《文官俸給暫行條例》即已公布施行；民國 43 年修正公布《公務人員俸給法》，民國 56 年又修正為《分類職位公務人員俸給法》；民國 75 年則再修正為《公務人員俸給法》。

早期俸給制度依照品位制的精神，俸給數額高低取決於簡、薦、委任三個官等，各官等內部再區隔為若干級，每級支領若干元。但是將數額明確設定後，卻反而不能彈性配合物價波動，以致早期公務人員待遇普遍偏低，甚至於僅憑微薄待遇根本不足支應生活所需，而要配合實物配給、公共食堂...等輔助辦法，才能勉強生活。

民國 43 年修正公布《公務人員俸給法》，由於時局已較穩定，故今日俸給制度的基本要素開始出現，例如俸給分為本俸、年功俸、加給等 3 類，

俸表在原有簡薦委制基礎上，將「本俸俸級」與「本俸俸額」加以區分，使俸給制度更能符合不同條件、職務的特性。民國 56 年的《分類職位公務人員俸給法》，則是配合職系與職務之劃分，將本俸與年功俸再區隔為若干階，且俸給數不再硬性規定，而改採以「俸點」方式，增加了最終數額的給予彈性。而 75 年的《公務人員俸給法》，則是融合了簡薦委制與分類職位制的特性，亦即在不同官等區隔下，將各職等本俸與年功俸級數作更精細的劃分，同時也採用「俸點×折算率」方式來算實際俸額。

除了述任用、考績、俸給三制度外，文官制度發展至今，已形成一套細密的法律體系。依據銓敘部民國 100 年三月所編印之「常用考銓法規彙編」，屬於銓敘類的法制包括了組織、任用、陞遷、俸給、考績、獎懲、服務、保險、退休、撫卹等 10 類，可見其分化之細，已與考試院成立之初，不可同日而語。

除了機關體制，以及考選、銓敘兩大法規體系外，文官制度百年發展的骨幹，尚有一項極為重要的因素不能忽略，亦即許多積極投入制度建立與變革的志士先賢。考試院首任院長戴傳賢先生以身作則，無私無我，其後半身之精力幾乎都奉獻給考試院與文官制度建立，故可說是樹立了後世參與文官制度建立與施行的標竿。爾後每次文官制度建立與興革，均可看到許多具高度熱忱與使命感人員投入其中，例如從訓政時期即開始舉辦的中央(全國)人事行政會議，可說就是各方提供建言、積極提升文官制度的典型寫照。除此之外，歷年藉由獨立考試制度甄拔進入各級政府的人員，每位都是落實文官制度的重要成員，由於考試競爭激烈，故能通過錄取者均為優秀人才，這些人員執行相關法制，並代代傳承，文官制度也得以逐漸成長茁壯。

## 二、未來發展應重視或納入考量的觀念與議題

儘管本章第一至三節，研究團隊已分別從近 5 年研究成果、第 11 屆考試委員所提出之 2 項興革方案，以及 11 屆考試委員與院部會局首長的訪談，展望未來文官制度成長的可能路徑，但是基於研究計畫內容的完整性，

以及綜覽百年文官制度發展特色後的心得，研究主持人認為或仍可在本報告最後，依據文官制度成長軌跡提出未來值得關注的問題，與可能需處理的問題以供各界參考斧正。以下分別從內外環境分析、基本理念再定位，以及制度傳承與演化 3 部分論述之。

#### (一)內外環境分析

文官制度發展已百年，人類歷史亦進入 21 世紀的第 2 個 10 年，近年不論是自然界的氣候異常、溫室效應、資源耗竭...等，或是人類社會的景氣波動、族群對抗、發展失衡...等，均使各國政府無法避免這些「全球化」因素的影響，同時也要積極爭取優勢地位。有鑑於此，OECD 於 2011 年對各會員國政府發展議題進行調查，並發表「2011 政府檢視」(Government at a Glance 2011)報告書

([http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en\\_2649\\_34139\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#indicators](http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34139_43714657_1_1_1_1,00.html#indicators))。其中政府人力資源運用與發表，占本報告書內容相當篇幅，可見效發揮人力潛能以提升政府效能效率，已成 OECD 國家的普遍共識。以下茲將本報告書中與政府人力資源運用相關議題條列如下：

1. 策略性人力資源管理(Strategic human resource management)。
2. 高級文官(Senior civil service)。
3. 資深人力受政治影響問題(Political influence in senior staffing)。
4. 各級政府組織人員任用問題(Employment in general government and public corporations)。
5. 府際人力運用問題(General government employment across levels of government)。
6. 中央政府人力老化問題(Ageing central government workforce)。
7. 公務人力特殊職能再建構(Special feature: Public workforce restructuring)。
8. 中央政府各類人員報酬問題( Compensation of senior and middle management, professionals, administrative/secretarial staff in central government)。

9.人力資源管理授權( Delegation in human resource management)。

10.績效管理(Staff performance management)。

11.中央政府工作條件(Working conditions in central government)。

上述 11 項內容所顯示的，不僅涵蓋了激發人員工作能力、提升工作效能效率問題，也關切基本的任用、工作條件、職能，甚至於年齡老化等前瞻性議題，這些都可作為未來我國文官制度發展的參考。

除了國際趨勢外，文官制度發展自然也要配合國家未來需求，從行政院經濟建設委員會所提出的「新世紀第三期國家建設計畫(民國 98 至 101 年四年計畫)」(<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011413>)中，便可大體瞭解此情勢：本計畫是以「活力創新、均富公義、永續節能」為國家願景，其下再分為 3 大政策方向，分別是「加速重建與鬆綁，擴大經濟附加價值」、「體現互信與關懷，擴大社會資本價值」、「推動節能與減碳，擴大環境永續價值」，各政策方向再細分若干行動方案。由政策方向內容可知，未來我國政府發展方向不僅多元，且將面臨許多新興課題，如綠能產業、社會資本、低碳城市...等，由此推論，未來實際負責推動相關政策的各級公務員，自然也要更擴展工作視野，同時具備相當的知能。當然，第 11 屆考試委員所提出的「文官制度興革規劃方案」中，所規劃的自民國 99 年至民國 103 年的發展時程以及具體工作內容，自然也是公務員未來調整發展的重要指引。

綜合國內外環境分析可知，未來公務員面對的將是高度動態且富挑戰性的工作特性，「依法行政」固然仍然是基本原則，但是許多新興議題及社會需求，都可能無先例可循，更要發揮更多創意並整合各方專業，方有機會謀求適當因應策略。

## (二)基本理念再定位

如同內外環境因素日益動態且多元，文官制度歷經百年發展，各議題性質與內容自然亦與民國初年大不相同，基於此，儘管五權分立、考試權

獨立等，仍是一切設計或規劃的根本前提，但是在議題特性的界定上，因應新世紀的環境變遷，卻可能需要權衡下列觀念：

### 1. 制度本身

本部分指文官制度應面對未來環境特性與政府運作需求，重新詮釋自我定位與基本立場，具體有下：

#### (1) 制度主體性的再建構(品位與職位分類的再融合)

「兩制合一」經過 20 餘年的運作，證明是能兼顧品位制與職位分類制的適當整合，然而後續相關法制變動正逐漸改變其內涵，例如官等間晉陞除了升官等考試外，也可循訓練方式取代，甚至亦有倡議應引進「快速陞遷制度」，加速層級間的流動；在職位分類架構上，除了職系簡併外，同職組各職系可以相互交流任用，也增加了橫向間的彈性。由此可知，未來實有必要重新詮釋文官的「層級」與「專業」兩概念意涵，並調整「兩制合一」制度架構。

#### (2) 文官工作倫理的再定位(獨立運作與滿足需求的再調整)

在「五權制」的憲政架構下，公務人力自考選至退休均有法令規定，此方式固然較可確保行政中立與獨立運作，但卻也相對可能衝擊民選首長用人彈性，並形成落實民主行政的阻礙。現行《公務員服務法》與《公務人員行政中立法》固然對公務人員個人操守、參與政治活動進行規範，然而基本上屬於消極的限制，對於激發公人員發揮個人專才、產生積極貢獻，則較為不足。基於此，實有必要重新界定 21 世紀的文官工作倫理(ethic)，以期在維持獨立性與滿足機關需求間取得平衡。

#### (3) 確保世代交替並永續經營(多元進用與自我提升的再出發)

新科技與知能不斷創新，以及民眾自主意識提升，均使公務體系要持續對外開放，並維持高度競爭力；另一方面，永業制與退休年齡延後，卻也可能產生機關人力代謝的問題。近年銓敘部推動《聘用人員法》草案立法，固然可增加機關多元用人管道，然而作為機關運作主體的公務人員，也應注入「活化」的機制：一方面維持世代正常交替，不斷補充新血加入；另一方面則持續提升現有人力知能，使其能與時俱進、常保活力與熱情。

## 2. 制度運用

本部分指未來文官制度運作時，需要在下列價值或需求間取得平衡，方得以在人員與機關雙重需求間形成「雙贏」，進而產生效用：

### (1) 「一體適用」與「因地制宜」

長期以來文官制度設計常基於「一體適用」原則，儘量納入不同類別、等級公務人力，即便適用不同法制者間，也建立「比照」或「準用」的規定，此舉當然便利管理與人員交流，但卻也常難以兼顧特殊情境或職務需求，前者例如偏鄉地區普遍有人力不足情形；後者如現行俸給制度難以吸引高層經營創意人才，此外，不同機關屬性與組織編制，在人事管理上所形成的先天限制，也需賦予更大彈性調度空間，以因應實際需求。

### (2) 「管制」與「開放」

當文官制度建構愈細密，相對也就形成更多的規定與程序，而在「依法行政」的政府運作基礎上，法令往往只能產生「管制」作用，反而不利彈性與創新。例如臨時性、契約性人力進用，或是公部門與民間企業、非營利組織的人才交流...等，簡言之，未來文官制度實有必要在「防弊」與「興利」兩價值間，尋求更細緻的平衡。

### (3) 「常態」與「例外」

「功績制」向來是各國人事行政的基本原則，也是維繫文官體制的重要穩定力量；但是在今日環境下，常態性的制度可能需要更多「權宜」、「例外」考量作為的輔助，方能具有快速反應力與回應力。例如「快速陞遷」、「跨機關、跨專業交流」，以及各種的「垂直」與「水平」整合機制，這些傳統上視為「專案性」、「臨時性」的組織設計，未來極可能成為機關運作的常態，因此如何與「逐級晉陞」、「久任其職」的功績制文化契合，自然也應深入考量。

## (三) 制度傳承與演化

歷經百年試鍊，足可證明我國文官制度具有生命力與成長力，因此展望未來，其自然會在現有基礎上不斷演變進化。而綜合前述環境影響與基本理念的闡釋，研究團隊認為在可預期的將來，文官制度發展可能需處理下列議題：

### 1. 制度本身

基於「政府一體」施政需求下，未來文官體制除了既有的規範功能外，實應賦予更積極的效益與創新意涵，成為推動國家發展的重要助力，故下列議題或宜儘早規劃：

#### (1) 公務人力體系組成與功能發揮

依照銓敘部規劃，政務官、公務人員、契約用人將是我國政府機關三大人力來源，故未來應對三者進用比例、層級配置，以及彼此權責劃分與功能整合等事項，建立執行機制。

#### (2) 各級人事機關(構)的角色功能的再定位

「人事一條鞭」制度自民國 29 年施行至今，不僅已成為我國文官制度的特色，各級人事機構也是各機關人事管理的專責單位，然而配合政府組織改造，人事機構已與秘書、總務、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等單位或機構，被界定為支援機關服務事項之「輔助單位」《中央行政機關組織基準法》(第 23 條)，因此未來應在「人事一條鞭」制度傳統，以及各政府機關需求下，重新界定各級人事機構角色與功能。

#### (3) 跨層級、跨機關，以及跨專業的人才交流

由於現行公務人員考選是以職系為基礎，故後續公務人力任用便自然彼此區隔為各個專業類別，雖然目前同職組間可以相互調任，但在新概念、新問題不斷出現的未來環境，實應建立一套更問題導向與績效導向的跨域人力甄選與運用機制，使政府機關在面對新興施政問題時，既不需大幅新增人力，也可以更充分開發既有公務人員的潛力。

### 2. 制度運用

本部分指文官制度施行過程中，應考慮的配套議題。由於傳統「人力資源」(human resource)已逐漸為「人力資本」(human capital)所取代，故文官制度施行也更應注意用人機關與人員間的雙重需求，具體有下：

(1)人員本身——提升職業倫理

今日從事公職，除了「依法行政」外，更要面對組織內外多重壓力，隨時調整工作方式與步調，因此要作為一個「稱職」的公務人員，除了遵守各類法令規範外，更需要增進職業倫理，例如更多社會關懷、使命感，以及多積極的服務熱忱。

(2)工作投入——適性生涯發展

近年能通過各類國家考選機制，進入政府服務的公務人力，都是各領域菁英，因而依據本身條件與興趣，建立個人在機關中生涯發展路徑，並據以不斷充實相關知能，將可使其長期維持顛峰狀態，持續因應機關業務需求。

(3)對外互動——建立專業形象

今日公務人員普遍給外界「鐵飯碗」的形象認知，此情形雖然可解讀為是對其工作與收入穩定的欽羨，但卻也可能有保守、封閉的隱喻，當未來政府施政與民眾生活高度關連時，實應扭轉既有刻板印象，重新建立專業新形象，因為如此不僅可使公務人員各項作為更易取得民眾信任，個人工作也將更有尊嚴、更受社會肯定。

對我國而言，文官制度不僅是一套政府人事管理制度，更是國家發展的基本憑藉。回首百年歷史，文官制度歷經不同階段成長與調適，而有今日廣博規模；展望未來前景，更需要學術界與實務持續研究與實踐，使此一歷史傳承能求續經營，並常保活力。



## 參考書目

### 一、考試院施政編年錄

1. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 17~23 年》，考試院秘書處。
2. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 24~28 年》，考試院秘書處。
3. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 29~30 年》，考試院秘書處。
4. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 31~32 年》，考試院秘書處。
5. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 33~34 年》，考試院秘書處。
6. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 35~37 年》，考試院秘書處。
7. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 38~40 年》，考試院秘書處。
8. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 41~42 年》，考試院秘書處。

- 院秘書處。
9. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 43~44 年》，考試院秘書處。
  10. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 45~46 年》，考試院秘書處。
  11. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 47~48 年》，考試院秘書處。
  12. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 49~50 年》，考試院秘書處。
  13. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 51~52 年》，考試院秘書處。
  14. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 53 年》，考試院秘書處。
  15. 考試院秘書處，民 57 年，《考試院施政編年錄：民國 54~55 年》，考試院秘書處。
  16. 考試院秘書處，民 58 年，《考試院施政編年錄：民國 56 年》，考試院秘書處。
  17. 考試院秘書處，民 59 年，《考試院施政編年錄：民國 57 年》，考試院秘書處。

18. 考試院秘書處，民 60 年，《考試院施政編年錄：民國 58 年》，考試院秘書處。
19. 考試院秘書處，民 61 年，《考試院施政編年錄：民國 59 年》，考試院秘書處。
20. 考試院秘書處，民 62 年，《考試院施政編年錄：民國 60 年》，考試院秘書處。
21. 考試院秘書處，民 63 年，《考試院施政編年錄：民國 61 年》，考試院秘書處。
22. 考試院秘書處，民 64 年，《考試院施政編年錄：民國 62 年》，考試院秘書處。
23. 考試院秘書處，民 65 年，《考試院施政編年錄：民國 63 年》，考試院秘書處。
24. 考試院秘書處，民 66 年，《考試院施政編年錄：民國 64 年》，考試院秘書處。
25. 考試院秘書處，民 67 年，《考試院施政編年錄：民國 65 年》，考試院秘書處。
26. 考試院秘書處，民 68 年，《考試院施政編年錄：民國 66 年》，考試院秘書處。
27. 考試院秘書處，民 69 年，《考試院施政編年錄：民國 67 年》，考試院秘書處。

秘書處。

28. 考試院秘書處，民 70 年，《考試院施政編年錄：民國 68 年》，考試院  
秘書處。

29. 考試院秘書處，民 71 年，《考試院施政編年錄：民國 69 年》，考試院  
秘書處。

30. 考試院秘書處，民 71 年，《考試院施政編年錄：民國 70 年》，考試院  
秘書處。

31. 考試院秘書處，民 72 年，《考試院施政編年錄：民國 71 年》，考試院  
秘書處。

32. 考試院秘書處，民 73 年，《考試院施政編年錄：民國 72 年》，考試院  
秘書處。

33. 考試院秘書處，民 74 年，《考試院施政編年錄：民國 73 年》，考試院  
秘書處。

34. 考試院秘書處，民 75 年，《考試院施政編年錄：民國 74 年》，考試院  
秘書處。

35. 考試院秘書處，民 76 年，《考試院施政編年錄：民國 75 年》，考試院  
秘書處。

36. 考試院秘書處，民 77 年，《考試院施政編年錄：民國 76 年》，考試院  
秘書處。

37. 考試院秘書處，民 78 年，《考試院施政編年錄：民國 77 年》，考試院秘書處。
38. 考試院秘書處，民 79 年，《考試院施政編年錄：民國 78 年》，考試院秘書處。
39. 考試院秘書處，民 80 年，《考試院施政編年錄：民國 79 年》，考試院秘書處。
40. 考試院秘書處，民 81 年，《考試院施政編年錄：民國 80 年》，考試院秘書處。
41. 考試院秘書處，民 82 年，《考試院施政編年錄：民國 81 年》，考試院秘書處。
42. 考試院秘書處，民 83 年，《考試院施政編年錄：民國 82 年》，考試院秘書處。
43. 考試院編纂室，民 85 年，《考試院施政編年錄：民國 83 年》，考試院。
44. 考試院編纂室，民 86 年，《考試院施政編年錄：民國 84 年》，考試院。
45. 考試院編纂室，民 87 年，《考試院施政編年錄：民國 85 年》，考試院。
46. 考試院編纂室，民 88 年，《考試院施政編年錄：民國 86 年》，考試院。
47. 考試院編纂室，民 89 年，《考試院施政編年錄：民國 87 年》，考試院。
48. 考試院編纂室，民 89 年，《考試院施政編年錄：民國 88 年》，考試院。
49. 考試院編纂室，民 90 年，《考試院施政編年錄：民國 89 年》，考試院。

50. 考試院編纂室，民 91 年，《考試院施政編年錄：民國 90 年》，考試院。
51. 考試院編纂室，民 92 年，《考試院施政編年錄：民國 91 年》，考試院。
52. 考試院編纂室，民 93 年，《考試院施政編年錄：民國 92 年》，考試院。
53. 考試院編纂室，民 94 年，《考試院施政編年錄：民國 93 年》，考試院。
54. 考試院編纂室，民 95 年，《考試院施政編年錄：民國 94 年》，考試院。
55. 考試院編纂室，民 96 年，《考試院施政編年錄：民國 95 年》，考試院。
56. 考試院編纂室，民 97 年，《考試院施政編年錄：民國 96 年》，考試院。
57. 考試院編纂室，民 98 年，《考試院施政編年錄：民國 97 年》，考試院。
58. 考試院編纂室，民 99 年，《考試院施政編年錄：民國 98 年》，考試院。
59. 考試院編纂室，民 100 年，《考試院施政編年錄：民國 99 年》，考試院。

## 二、日本考銓調查報告書

1. 馬洪煥，民 22 年，《日本銓敘制度調查報告書》，考試院。
2. 陳有豐，民 22 年，《日本考試制度調查報告書》，考試院。
3. 沈觀鼎，民 20 年，《日本官制官規之研究》，考試院。

## 三、陳天錫所著之回憶錄

陳天錫，民 56 年，《增訂戴季陶先生編年傳記》，作者自印。

陳天錫，民 59 年，《遲莊回憶錄：第一、二篇》，作者自印。

陳天錫，民 60 年，《遲莊回憶錄：第三篇》，作者自印。

陳天錫，民 60 年，《遲莊回憶錄：第四篇》，作者自印。

陳天錫，民 62 年，《遲莊回憶錄：第五篇》，作者自印。

陳天錫，民 62 年，《遲莊回憶錄：第六篇》，作者自印。

陳天錫，民 86 年，《戴季陶先生文存：再續編》，商務印書館。

#### 四、行政院人事行政局紀要

1. 行政院人事行政局，民 68 年，《行政院人事行政局紀要：籌備成立至民國 67 年》，行政院人事行政局。
2. 行政院人事行政局，民 71 年，《行政院人事行政局紀要：民國 68 至民國 70 年》，行政院人事行政局。
3. 行政院人事行政局，民 83 年，《行政院人事行政局紀要：民國 77 至民國 79 年》，行政院人事行政局。

#### 五、考銓叢書

1. 考試院考銓叢書指導委員會，民 70 年，《建國七十年之考銓制度》，正中。
2. 考試院考銓叢書指導委員會，民 72 年，《中華民國考選制度》，正中。
3. 考試院考銓叢書指導委員會，民 72 年，《中國考試制度史》，考試院秘

書處。

4. 考試院考銓叢書指導委員會，民 73 年，《中華民國特種考試制度》，正中。
5. 考試院考銓叢書指導委員會，民 73 年，《中華民國高普考試制度》，正中。
6. 考試院考銓叢書指導委員會，民 73 年，《中華民國公務人員退休撫卹制度》，正中。
7. 考試院考銓叢書指導委員會，民 73 年，《戴季陶先生與考銓制度》，正中。
8. 考試院考銓叢書指導委員會，民 74 年，《中華民國公職候選人考試制度》，正中。
9. 考試院考銓叢書指導委員會，民 79 年，《中華民國銓敘制度》(上冊)，正中。
10. 考試院考銓叢書指導委員會，民 79 年，《中華民國銓敘制度》(下冊)，正中。
11. 考試院編纂室，民 84 年，《中華民國公務人員保險制度》，考試院編纂室。

## 六、其他著作

1. 足立忠夫，考試院職位分類計畫委員會譯，民 45 年，《近代官吏制與職位分類》，考試院職位分類計畫委員會。
2. 余鍾驥，民 46 年，《現行考銓制度》，中國自治學會。
3. 國防研究院，民 52 年，《國父全書》，國防研究院。
4. 陳鑑波，民 54 年，《現行考銓制度》，三民。
5. 考選部，民 55 年，《全國考試要覽：民國 20 年至 40 年》，考選部。
6. 考試院銓政研究發展委員會，民 55 年《中華民國職位分類史稿》，考試院銓政研究發展委員會。
7. 謝瀛洲，民 60 年，《中華民國憲法論》，作者自印。
8. 陳振榮，民 63 年，《職位分類新論》，作者自印。
9. 楊樹藩，民 65 年，《中國文官制度史》，三民。
10. 考試院秘書處，民 66 年，《考試院概況》，考試院秘書處。
11. 考試院考銓詞彙編輯小組，民 66 年，《考銓詞彙》，考試院秘書處。
12. 徐有守，民 68 年，《公務職位分類的理論與實務》，正中。
13. 行政院人事行政局，民 68 年，《公務職位分類法規》，行政院人事行政局。
14. 張玉法，民 69 年，《中國現代史論集》第四輯，聯經。
15. 近代中國出版社，民 71 年，《中國近代大事年表》，近代中國出版社。
16. 鄧嗣禹，民 71 年，《中國考試制度史》，台灣學生書局。

17. 李華民，民 72 年，《中國考銓制度》，五南。
18. 中央研究院近代史研究所，民 75 年，《石覺先生訪問紀錄》，中央研究院近代史研究所。
19. 張國治，民 75 年，《中國人事制度的方向》，作者自印。
20. 蔣永敬等人，民 77 年，《楊亮功先生年譜》，聯經。
21. 徐有守，民 77 年，《我國當今人事制度析論》，台灣商務印書館。
22. 朱匯森編，民 78 年，《戴傳賢與現代中國》，國史館。
23. 考選委員會，民 78 年，《考選法規輯要》，考選部。
24. 沈兼士，民 79 年，《中國考銓制度論叢》，台灣商務印書館。
25. 國史館，民 79 年，《中華民國史公職志(初稿)》，國史館。
26. 考選部，民 81 年，《考選部考選制度研究小組總結報告》，考選部。
27. 考試院考銓研究發展小組銓敘分組，民 82 年，《公務員銓審範圍之研究》，考試院考銓研究發展小組銓敘分組。
28. 考試院考銓研究發展小組銓敘分組，民 82 年，《公務人員行政中立規範之研究》，考試院考銓研究發展小組銓敘分組。
29. 邱創煥，民 84 年，《八十四年全國人事行政會議紀錄》，考試院第三組。
30. 考試院研究發展委員會，民 84 年，《考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編》，考試院研究發展委員會。
31. 徐有守，民 85 年，《考銓新論》，商務印書館。

32. 銓敘部，民 85 年，《公務人員基準法專輯》，銓敘部。
33. 銓敘部，民 85 年，《公務人員基準法草案之說明》，銓敘部。
34. 江大樹，民 86 年，《國家發展與文官政策：台灣經驗分析》，憬藝。
35. 銓敘部，民 89 年，《公務人員基準法專輯·續編》，銓敘部。
36. 考試院研究發展委員會，民 86，《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)》考試院研究發展委員會。
37. 徐有守，民 88 年，《考試權的危機：考銓制度的腐蝕與改進》，商務印書館。
38. 陶晉生，民 94 年，《中國近代史》，新陸書局。
39. 徐有守，民 94 年，《我的危機與契機》，商務印書館。
40. 林桶法，民 98 年，《1949 大撤退》，聯經。
41. 高明士主編，民 98 年，《中國近現代史—大國崛起的新詮釋：古老帝國的崩解和現代國家的崛起》，五南。
42. 考試院，民 98 年，《考試院文官制度興革規劃方案》，考試院。
43. 薛化元，民 99 年，《戰後臺灣歷史閱覽》，五南。



## 附錄一 訪談記錄

### 考試院關中院長 訪談紀錄稿

時間：100 年 11 月 16 日上午 10:00

地點：院長辦公室

訪談人：呂育誠

紀錄：蘇維軍

訪談要點紀錄：

Q.1：請問院長認為，近年考試院對文官制度發展的重要成果或貢獻為何？

中華民國的文官制度為一非常特殊之制度，將考試權提升至「院」的層次，其源自國父的五權思想，也是對中華文化的一個接納和尊重。中華民國以前的專制時代，並無現在民主時代分權的概念和制衡制度，也無民意代表和國會的壓力，更無媒體的監督。即使如此，但卻發展出兩個獨特的權力，一為考試權，另一為監察權，兩者皆擁有相當的獨立性和超然性。這兩種制度的建立，反映了當時的兩個現象：第一，代表當時的政府重視教育、重視知識分子，招攬有能力及有品德的人進入公部門，使其能為國家服務。另外，考試權和監察權是相輔相成的，考試權考試用人，選取具有能力和學識之長才，同時也要具備德行，考試權和監察權配合，才能達到選賢與能的功用。第二，中華民國和其他西方國家不同，他們是先有民主制度，而後才建立文官制度。我們則相反，當時民國建立之後，雖然國民政府還在訓政時期，但就已積極建立文官制度。因此，考試院成立迄今將屆 82 年，當時是先成立考選部，再成立銓敘部，保訓會則是在民國 85 年成立，為目前考試院最晚成立之機關。

臺灣近 20 年來民主制度發展過程中，雖然歷經國會改造、政黨輪替等過程，但是政府運作大致維持正常，其中部分理由應歸功於我國有歷史悠久

且穩定的文官制度。今日很多文官制度的基本法律，都是在民國二、三十年間就已建立，例如「公務員服務法」為民國 28 年制定，沿用至今，源遠流長，是相當特殊的現象。

然而，目前中華民國文官制度也並非沒有問題與隱憂；例如，文官制度的腳步並沒有跟著臺灣民主制度發展而成長，反而是處於相對落後的情形。過去三十年來，全世界推動政府再造運動，對過去「大政府」的概念也造成一定的影響，政府管的事太多，反而可能產生不能治理的危機；昔日的冰島、今日的希臘和義大利，都是具體的例子。不過，在這一波民主政府再造的過程中，亦有成功的例子，政府人事制度也能與時俱進，最有成就的是 OECD 國家，他們在政策鬆綁、彈性用人、績效管理及建立高階文官制度等方面，都有很大的進展；例如，英國、美國、日本、新加坡和韓國等都有很明顯的進步。反觀我們雖有些進步，但較為緩慢，且著重於枝節，在高度競爭時代，我們就顯得落伍。

儘管如此，本(第十一)屆考試委員就任後，對文官制度發展，仍有下列重要成果或貢獻：

### 1.執行成果

本人對於本屆考試委員們給予高度的肯定，每位除了深具各領域的代表性外，更具有高度專業性，更難能可貴的是委員們皆非常熱誠，積極投入考試院的相關事務。例如，過去考試委員們基於制度上的規定，所需參與的會議並不多，主要以院會、全院審查會、小組審查會...等為主，但本屆考試委員們主動任事、積極投入的結果，迄今已有以下成果：

#### (1)訂定「文官制度興革規劃方案」

民國 98 年，總統的元旦文告裡面提到了關於文官制度改進的問題，盱衡國家當前需求及人民之要求，因此考試委員們主動提議成立一個文官制度興革規劃小組，擬定為期六年之計畫，作為本屆考試院六年工作的計畫藍圖。該方案提出六大建議案，並對具體的興革作法依其困難度及重要性，分為短程、中程、長程需完成的時限。大家共同努力追求的目標，即是「再造國家新文官」以建立一流政府，期待能夠快速地提昇國家競爭力。

## (2)訂定「強化文官培訓功能規劃方案」

配合政府組織再造，將保訓會所屬「國家文官培訓所」改制為「國家文官學院」，以完備培訓系統，分享培訓資源，提昇文官訓練效能，成為國際培訓機構交流之主要平臺。另一方面，考試委員也組成了專案小組，研訂「強化文官培訓功能規劃方案」作為文官培訓政策的指導綱領。考試院積極建構完整之高階文官及高階主管人員培育歷練體系，由國家文官學院開設相關之帶狀訓練課程，對於將任高階主管人員實施中長期之訓練。文官學院的成立，就是啟動強化文官培訓的樞紐，也代表文官培訓新里程碑的來臨。

## (3)成立「考試院及所屬部會人權保障工作小組」

在總統公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」後，本院院會決議組成「檢視文官人權保障與國際接軌工作推動小組」，經該「工作推動小組」多次會議，並提出了「檢視相關業務之人權保障與國際接軌報告」。「工作推動小組」的階段性任務完成後，另外成立了結合本院暨所屬部會共同參與的「考試院成立人權保障工作小組」，專責人權保障政策及法規之研議，人權保障措施之籌劃、推動、執行及改進，政府機關間之協調聯繫及人權組織合作交流，人權報告書撰擬等任務。

## 2.改革方面

一般而言，文官制度是較靜態且相對保守之制度。因此，文官制度改革的難處在於：第一，牽涉多人的既得利益；第二，國家公務人員本為文官體系之主體，牽一髮動全身，若國家公務人員能維持穩定，則國家便可以順利運作，反之，國家也可能隨之癱瘓。以近兩年的比利時政府為例，由於該國政黨體系為多黨政治，雖然政府長時間不能成立，但是靠著文官制度運作，各安其位，其國家尚能穩定發展即是。

至於我國考試院雖然是採「合議制」的運作模式，且任何決策都要本於「超然」與「獨立」原則，經院會討論決議，但是本屆考試委員在高度熱忱與主動參與下，已具有下列成果：

### 1. 主動協助「八八水災」後之重建人才需求

民國 98 年莫拉克颱風造成八八水災，對於災後重建所需之水土保持和水利人員的人才需求大量增加。為此，考試院立即召開臨時院會，並和人事行政局通力合作，考試委員們並親自至地方勘察政府之需求人力，隨即在同年 11 月辦理了第一次的公務人員三等特種考試水利人員暨水土保持人員考試，錄取分發到地方做國土復建和國土維護的工作。由此可見，今日的考試院不僅不閉門造車，更可以扮演積極主動解決政府問題之角色。

## 2. 建立警察特考雙軌分流的考試制度

為改進警察人員考試制度，以拔擢適格專業人員從事治安維護工作，自 100 年開始實施警察特考及一般警察特考雙軌新制考試。有關警察特考及一般警察特考需用名額之合理比例部分，經考試院綜合審酌 94 年至 98 年警察特考一般生與警校生應考人錄取、結訓情形、警校生淘汰機制、用人機關未來用人需求、人力規劃等因素，並維護警察核心價值及兼顧一般生權益，考試院院會決議三等考試一般生與警校生之錄取比例為 14% 與 86%；四等考試一般生與警校生之錄取比例為 30% 與 70%，並以 3 年為期，重新檢討分流比例。雙軌制的目的不是要保障警校生，而是要使警校教育回歸正常，強化淘汰機制，同時也使一般生應考人因應試科目設計不同而更符實質的平等。

## 3. 通過公務人員行政中立法

民國 83 年 9 月 1 日本人出任銓敘部長後，便將制定「公務人員行政中立法」作為首要政策目標。此後參與本法研擬，前後達 15 年之久，終在民國 89 年通過公務人員行政中立法。此法的通過，是建構文官制度現代化、民主化非常重要之里程碑。雖然提議之初遭遇一些反對，例如部分人士意見認為只有政治中立沒有行政中立、世界各國並無此法之先例，或是認為行政中立是種文化思想，並非靠法就能完成...等。但本人認為，正是因為我國並無行政中立的文化，所以才需靠法制來達成，要靠法律規範作為行為的標竿。這部法律的內容雖然還不盡完善，但未來可以在現有的基礎上，再配合執行狀況逐漸修正與改進。

中華民國民主發展至今，政黨彼此常互不信賴，故如果沒有這個法來規範常任文官與政務官的權責和行為分際，是對民主政治很大的傷害，受苦的還是人民。本人雖然相信「徒法不足以自行」，但我國的情形卻是「沒法萬萬不行」。

自從這部法律公務施行後，考試院就在各種訓練中辦理行政中立的講習課程。事實上，保訓會及文官培訓所成立時，即已將「行政中立」列為法定訓練課程。所以，在本法尚未施行之前，公務員參加行政中立訓練已超過一百萬人，幾乎所有公務人員都曾參加過不止一次的此種訓練。行政中立的意義在於，第一，它是保障常任文官的法；第二，它是約束政務官的法，即政務官不能違背行政中立，使其部屬不能做違反行政中立的事情。從這兩方面的意義來看，本法對常任文官體系不受政治干擾，具有防火牆的效果。

本人認為行政中立不是一個很複雜的問題，基本上有權力才会有行政中立的問題，沒有權力就沒有行政中立的問題。此法對中華民國、對民主化、對整個文官制度的健全，都是一部非常重要的法律。現在完成立法，雖然不代表完成行政中立文官體系的建構，但卻能藉由法制化促使行政中立政治文化的養成，並為建立民主化的政府向前邁進很大的一步。

#### 4.修正通過公務人員退休法

修正之公務人員退休法從「七五制」改為「八五制」，原本「七五制」之退休條件為年齡屆滿 50 歲，服務年資達 25 年即可申請退休請領月退休金。但現今國人平均壽命提高，50 歲屬於中壯年人力，若 50 歲就退休，對於國家培養公務人力是個浪費。據了解，公務人員平均年資 29 年，退休之後的餘命亦約為 29 年。因此「八五制」指的是任職滿 25 年申請自願退休，須年滿 60 歲以上，或是任職年資超過 30 年以上申請自願退休，年滿 55 歲者，才可以自退休日起請領全額月退休金，比「七五制」延後 10 年退休時間。

公務人員退休制度進行改革後，不僅讓政府的退休基金減輕壓力，還可以提供更多的保障。我們的退撫制度從第一代、第二代、第三代都還在不斷

地改進，目標是希望將來能夠具有三層的保障，同時可幫助政府節省相當大之財政支出。同時，修正通過後公務人員退休法，對未來公務人力資源的分配，勞動參與率的提升與調節，都有相當大的貢獻。

Q2：當前考試院的工作重點為何？

目前考試院正在推行的工作重點如下：

1. 修正「公務人員考績法」及制定「公務人員基準法」和「政務人員三法」中華民國的文官體系龐大，狹義的公務人員是指在中央及地方機關任職和在公立學校擔任職員的事務性文官，人數約為 34 萬人，這也是文官體系主要構成的部分；至於廣義的公務人員，還包括機關學校工友、技工和司機等約僱人員，以及軍人和教師等，共約為 82 萬人。文官體系是個龐大的組織，必須建立一套完善的制度加以管理，故推動公務人員考績法的修正有其必要，以作為人民之榜樣，上行下效。而在「文官制度興革規劃方案」的六大項建議案中，其中一項為「落實績效管理，提昇文官效能」，而考績法修正草案的研擬，就是這個方案的「近程」目標。

雖然績效管理與員工保障都是人事管理的重要政策，但這一次考績法的修正，我們的主軸是「強化績效管理，增加保障配套」。總之，如果不改革考績制度及不建立有效的淘汰制度，在無法區別工作好壞及落實獎優汰劣的工作環境中，公務人員就容易缺乏主動學習和提高工作績效的動機，造成回應環境變遷的能力不斷降低。因此，藉由推動考績制度的改革，使文官制度能更加完善，實有其必要性。

其次，考試院研擬完成的「公務人員基準法草案」，是為了確立文官法制的共同基準，這也是公務人員的基本大法。該法草案的內容要旨，包括規範公務人員身分、功能、權利義務及如何發揮績效管理等，且該法通過後將取代民國 28 年施行至今的「公務員服務法」。當然，制定公務人員基準法和推動其他人事法律的制定或修正，在時程上是併行不悖的，因為這些法律的草案都是希望解決目前法制上的不足。例如，過去政務人員常是被稱

羨的行業，但今日卻相對缺少保障，故在基準法草案中規定，政務人員的任免及權利義務事項應該另予以法制化。

第三，所謂的「政務人員三法」，亦即指「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」及「政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案」三項法律草案。制定或修正這三項法律的目的，正是要讓政務人員的任免、權利義務、行為、俸給及退撫等事項，予以趨於完備的法制化規範。以長期的觀點來看，未來要為國家的公務人力建立三元化的管理法制體系，此三元分別為「常務人員」、「政務人員」及「契約用人」。這三者人力的來源、條件、工作、保障和待遇結構皆不一樣，功能也不相同，目前研擬完成的「公務人員基準法草案」之規定即是如此，所以我們將推動「政務人員三法草案」的制定與修正，列為當前考試院的重要政策及工作重點之一。

## 2. 強化公務人員發展性訓練

這屆考試院有兩項重大政策須推動，除了「考績」制度的改革外，另外一個就是「訓練」制度的精進，而我也把這項制度的改革與精進，視為提升公務人員素質的兩個翅膀。我非常強調公務人員的訓練應該與時俱進，培訓制度也要隨之改進，而且要與其他制度的改革相結合，多管齊下。因此，考試院除了訂定「文官制度興革規劃方案」，包括成立國家文官學院、建立高階文官制度……等外，另外還訂定了「強化文官培訓功能規劃方案」，提出了「建置考訓結合新制，篩選適格公務人員」、「透過訓用考陞合一，拔擢優秀公務人才」、「強化培訓體系功能整合，提升培訓資源使用效能」及「建構高階文官發展性培訓制度，厚植優秀施政人力」四項政策目標。

考試院主管的公務人員培訓種類，可分成「基礎性訓練」和「發展性訓練」二大類。基礎性訓練是針對全體文官共同應具備基本知能與行為規範，並在初任文官時提供這項訓練；「發展性訓練」是基於目前及未來職務發展需要而施予之訓練，目的在使員工有更好的能力面對目前或未來職務的要求。考試院當前列為重要政策的培訓種類，即是高階文官的發展性訓練，尤其是高階主管的發展性訓練。

高階主管是政府人才管理的重心，我們希望高階主管可以有宏觀的視野、卓越的管理能力和民主行政的素養。因此，公務人員保障暨培訓委員會目前已試辦了二次「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱 TOP—SCS)試辦方案，目的在於要培養具有「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階主管，因此培訓課程分成了「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」三個訓練班。公務人力素質攸關公部門服務效能，更影響政府決策良窳與國家永續發展。上述提到的培訓制度改革與精進方案，仍然需要一點時間形成共識。我認為，推動方法的重點在於觀念的推廣，才能在未來獲得落實以達到文官訓練的新境界。

### 3.推動養老給付年金化的制度

公保養老給付制度為過去照顧公務人員的設計，由於國民年金及勞工保險年金都已分別在民國 97 年和 98 年相繼施行，故我們也將推動公保養老給付年金化。現行公教人員退休只能一次領完養老給付金，未來年金化新制上路後，公教人員還可以選擇按月領取的養老給付年金。

強化公務人員的退休安養的年金制度，目前理想中的規劃，包括依據退休法請領的月退休金、依據公教人員保險法請領的養老給付年金，以及可選擇參加的商業保險退休年金等至少三層保障。基本上，目前公保養老給付年金加上退休法的月退休金，大約可以達到在職所得的 82%；如果再加上自由選擇的商業保險退休年金，預估可以超過九成。但基本上來說，公保養老給付和職業上的退休金相較，制度精神上仍有其有基本的不同。公保是保險制度，由雇主和投保人共同負擔保費、共同承擔財務的制度，財務不足時就須調高保費。畢竟，保險的財務是自給自足，到目前為止，公保的基金是非常健全的。

### Q3：對未來政策方向的期許及展望？

在全球化時代，任何國家都不能自外於世界的趨勢和發展。中華民國在台灣必須要國際化，我們國家的生產總值 85%靠對外貿易，在這種情況

下國際化不是單面向的，不只是貿易、經濟要國際化，公務體系亦要國際化，俾吸收其他國家之所長能為我所用，這是必要而不是選擇的問題。因此，本人認為未來有幾樣要做的事情：

第一，公務體系要有較大的變革，就是分權和彈性。分權化與彈性化，實際上是一體二面，人事管理的分權化，是達成彈性所不可或缺的。我國的文官制度歷經長期演進，大致上雖已規模具備，並為民主政體的運作奠定穩定的基礎，但制度內涵卻未能與時俱進。

目前我國文官制度的特徵是「高度法令化」、「高度集權化」和「高度一致性」。政府的各種人事措施幾乎都有相對應的人事法律或法令規定，而且幾乎各機關需均「一體適用」(one size fits all)，以維持形式的公平性。並且，我國幾乎所有的人事法令都由考試院主管，而且法令內容規範密度相當高，各機關擁有彈性運用的空間不多。

這些繁雜的法令規章，過去是確保人事業務穩定運作，以及人事業務上步伐一致的有效工具；在威權時期，甚至是避免文官體系落入徇私用人的重要機制。我們肯定過去嚴謹的法規所帶來的效益，但時空環境的變遷，若干法令變成繁文縟節 (red tape)，過多的規章造成人事措施無法及時因應變化與需要，不但影響政府的效率和競爭力，也造成人民對公務人員的負面觀感。尤其遭遇重大災難時，更加凸顯政府的應變能力不足。因此，我們必須推動文官制度的革新與活化，目的不是否定過去，而是要面對現實，創造未來。

其次，在變化快速的時代，「高度法令化」可能會成為進步和改革的阻力，複雜的法令體系，讓政府運作陷於程序的泥沼而動彈不得，法規反而成為管理的阻礙。因此，改革的重點在於將其簡化，不在於廢止既有的法令，而是希望人事管理法令中保留給管理者彈性操作的空間，刪除繁瑣的限制或程序規定。例如，公務人員基準法即將過去有關公務人員的法整合成一個法，訂定其基本原則，避免法規繁複，難以執行。

第二，我國中央與地方政府目前適用同一套文官制度，雖然台灣地狹無分別訂定中央和地方人事條例之必要，但是地方政府要有因地制宜的空間，「人事一條鞭」是落伍的觀念，必須增加其彈性。

推動文官制度的彈性化和分權化，我相信首要重點都在於觀念的改變，也就是說，任何制度的改變要從觀念開始。因此，考試院要從這兩方面推出這新的觀念，透過分權和彈性，期能再造國家新文官，為政府打造優秀的文官團隊，這些都是我們今後要努力的方向。

#### Q4：其他對文官制度的建言？

作為國家機構的一份子，我們只有政策構想，提出具體方案、計畫，並且進一步著手執行，而非僅是建言。我對於文官制度所持的基本理念，總歸結於一句話：「健全文官制度、改革文官制度是考試院的職責之所在」。考試院作為國家最高考試及文官制度主管機關，對於文官改革具有使命感和急迫感。我們秉於憲法所賦予的職責，自當盱衡世局，配合國家建設發展需要與回應人民之需求，按部就班地改革與整健文官制度，以期建立一個趨於完善的文官體制，為國家打造出個一流的文官隊伍。

## 考試院考選部賴部長峰偉訪談紀錄

時間：100 年 10 月 25 日下午 15:00

地點：考選部部長辦公室

訪談人：呂育誠

紀錄：蘇維軍

Q1：請問部長認為，近年來考選部對文官制度發展重要成果、貢獻為何？整體的社會發展，為一動態性的過程，而這動態性要取得平衡，重點在於建立一穩定的立足點，作為「不動的推動者」，在此狀態下，才能維持一個穩固、長期之發展。而考選部作為一個上游的機關，定位的角色就如同「不動的推動者」，作為為國掄才之基準，選取出優秀之公務人才以服務國家。具體之施行細節，以下分成六點來討論：

### 1. 實施司法官新制考試，提昇考試信度及效度

本部自 100 年開始實施新制司法官考試，其考試程序、應試科目、成績計算方式，均有所變動。相關配套措施包括訂定新制司法官考試各應試科目命題大綱、進行預試與公布試題範例、建置優質題庫試題、精進命題及閱卷技術、向各大學法律系所宣傳等，均配合積極推動進行。新制優點包括：筆試程序改採二試，提昇閱卷品質，節省考試資源；配合法學發展趨勢，調整應試科目內容，拓展法律人國際視野；成績計算由百分制改為總分制，符合實務需求；命題融合實體法與程序法，兼備理論與實務；第二試採行平行雙閱，落實閱卷品質，確保考試公平。新制司法官考試之實施，對於篩選優秀法律人從事司法工作，將有相當助益。

### 2. 警察考試實施雙軌分流新制，強化教考用與考訓用之連結

為拔擢適格專業人員從事治安維護工作，以保障人民之身體及財產安全，爰配合用人機關需求，經考試院會議決議，自 100 年起，警察人員初任考試制度，採中央警察大學、臺灣警察專科學校畢業生教考用及一般大

學、專科、高中畢業生考訓用雙軌分流方式實施，前者參加公務人員特種考試警察人員考試；後者參加公務人員特種考試一般警察人員考試，俾警察教育回歸專業化，強化在校期間淘汰機制，並使警校生與一般大專院校畢業應考人因應試科目設計不同而更符實質平等精神。

### 3.公務人員考試全面加考英文，拓展公務人員國際視野

為提升公務人員全球競爭力並加強其國際觀，本部研訂公務人員考試全面加考英文案，報經98年2月19日考試院第11屆第23次會議審議通過。短期目標為公務人員考試普通科目全面列考英文，中期目標為逐步提升普通科目英文占分比率，並視各項公務人員考試之類科性質及職務屬性，研議將英文或其他外國文列為專業科目，長期目標為規劃將英語能力檢定合格列為公務人員考試之應考資格條件。前述方案短期目標已完成，中期目標逐步推動中，長期目標則已納入專案委託研究，並列為100年本部系列研討會主題之一，俾聽取社會各界意見，以期周延。

### 4.精進國文科考試制度，使其評量更臻公平客觀

公務人員考試列考國文之目的，在於測驗應考人之語文應用、邏輯思考及文字組織能力，俾將來擔任公務人員，在執行公務時，能妥為運用，發揮所長。為研究改進國文科考試，本部研擬之國家考試國文科考試改進專案報告，報經98年4月30日考試院第11屆第33次會議通過，改進內容包括試題題型及配分、命題技術及試題品質、閱卷方法等。本部業配合完成命題規則、各相關考試規則有關試題題型及配分之修正，其中公務人員初等考試及五等考試題型由作文、公文與測驗，改為全採測驗題，以使國文科評量更趨公平。至命題技術及試題品質、閱卷方法之改進不涉及法規修正，均作為國文科目實務命題及閱卷時之重要參考。

### 5.調整公務人員考試增列需用名額及增額錄取機制，兼顧機關用人需求並維護應考人權益

鑒於公務人員考試各類科需用名額影響應考人報考與否或報考時選擇考試類科之判斷，增列需用名額過多或增額錄取比例太高並影響國家考試公信力與公平性，為求周延合理，本部報經考試院審議通過公務人員考試提報增列需用名額、增額錄取人數相關規定，各類科增列需用名額以占原公告需用名額 50% 為原則(其後修正為 70%)，增額錄取名額以占正額錄取名額 50% 為原則。為兼顧機關用人需求並維護應考人權益，100 年報經考試院審議過通，重新調整公務人員考試增列需用名額及增額錄取處理機制，其中增列需用名額部分，增訂不受比例限制之除外規定，以因應政府處理緊急危難、天然災害或其他重大事故之臨時用人需求；增額錄取部分，增訂高考三級暨普通考試同時錄取人數，得以外加方式納入普考比例計算，俾確實補足機關當年度提報之用人需求。

## 6. 建立公務人員考試設置新增類科標準，強化考用配合政策

公務人員考試類科多數係依附職系設置(特殊人事制度除外)，配合 93 年 8 月 27 日修正發布、95 年 1 月 16 日施行之職系說明書及職組暨職系名稱一覽表，職系由 60 個職系修正為 95 個職系，本部於 94 及 95 年陸續研修各項公務人員考試規則，基於人才應具流通性並避免浪費考試資源，類科係以一職系設置一類科為原則。惟近 5 年基於用人機關需要，各項公務人員考試復增設不少類科，為使新增考試類科有一致標準可循，並利人才流動，本部爰訂定公務人員考試設置新增類科處理要點，報經 100 年 5 月 26 日考試院第 11 屆第 138 次會議通過，未來新增類科除因應政府政策等需要外，必須符合教育已有人才培育、與現有類科具相當專業差異性、一定出缺數等 3 項要件，始可設置，將可有效強化考用間之配合。

Q2：當前考選部的工作重點為何？

1. 配合社會發展進程並因應機關實務需求，加強整建各項考選法制

(1) 研修典試法

典試制度歷經長期發展，業奠定良好基礎，惟隨著社會環境變遷及實務運作需要，現行規定已無法完全符合實際需求，經審酌實際情勢及呼應各界對於本法之意見，經參酌 96 年考試院函請立法院審議之典試法部分條文修正草案、考試院會議相關決議、考試委員意見等，研擬典試法修正草案，於 100 年 2 月 24 日報請考試院審議，考試院業於 7 月 21 日、8 月 18 日、9 月 22 日召開 3 次審查會，本部將持續積極配合考試院審議進度，辦理後續作業，早日完成立法程序，以具體落實各項典試制度改革措施。

### (2) 研修公務人員考試法

為精進考試制度，強化考用配合政策，並因應機關實務用人需求，本部經通盤檢討，擬具公務人員考試法修正草案，業於 100 年 8 月徵詢機關意見竣事，刻正就機關研提意見進行內部討論，將適時邀集機關開會研商後，辦理後續法制作業。另鑑於各衛生機關進用醫事人員需求及配合行政院組織法修正，具有急迫性之第 19 條、第 23 條及第 25 條條文業配合先行修正，100 年 6 月 22 日報請考試院審議，將配合考試院審議進度，研提說明，俾全案早日函請立法院審議，完成立法程序，以符應衛生行政機關用人需求。

### (3) 研修通用性法規命令及各項考試規則

為精進考試方法與技術，本部研修命題規則、閱卷規則、口試規則、著作發明審查規則等，均已於 100 年陸續陳報考試院，將配合考試院審議，研提說明，俾早日修正發布，以利各項改革措施之執行。另因應各項考試用人機關需求，修訂各該考試規則，均將持續進行。

## 2. 研議各項試務改革措施，提昇工作效能

本部全年度辦理之國家考試多達二、三十種次，近年各項公務人員考試報名人數均呈現成長趨勢，而各項試務工作相當繁雜，在政府員額精簡政策下，如何從試務程序及技術研議改進，以提昇行政效能，為本部當前工作重點之一。

舉例言之，本部自 99 年地方政府特考開始，於成績及結果通知書載明應考人各應試科目申論式試題各題題分及測驗式試題答對題數，實施迄今，已

有效降低應考人申請複查成績案件。國家考試試題疑義處理自 100 年 6 月起突破以往採用紙本申請，應考人可在網路報名系統線上申辦並上傳佐證資料，原命(審)題委員則透過線上釋復意見，試題疑義會議在數位會議室以無紙化方式進行，凡此種種均簡化試題疑義作業程序。又為提升國家考試試題品質，本部積極興建題庫大樓，預定 101 年正式啟用，除可提供已建置試題題本優質、隱密之儲存空間外，並建置加速題庫電子化，配合線上命題、線上審題、試題入庫、電腦抽題乃至電子供題等一貫化作業，以達成題庫數位化及落實政府節能減碳政策。

### 3.推動無紙化網路報名、線上命題及閱卷，節省人力物力成本

網路報名無紙化具有節能減碳、簡政便民的優點，是提升 e 化報名的服務指標。本部以網路報名系統介接內政部戶役政系統查驗基本資料，並建置學歷交換平台，委請大專院校提供資料以利本部查驗應考人學歷。初期以 100 年專技普考不動產經紀人考試、101 年公務人員初等考試先行試辦，未來將全面推動網路報名無紙化。另將推動線上命題，由命題委員以點對點方式加密傳輸命妥試題至本部，未來並朝數位化典藏試題方向努力。現行申論式試卷紙本，透過快速掃描設備轉換為影像資料檔，應考人作答原樣呈現在電腦螢幕，供閱卷委員進行線上閱卷。預期效益除能縮短管卷、理卷、登分、核校之流程，節省人力成本外，並得以擴大採行平行兩閱措施，以確保閱卷的客觀與公平性。

### 4.維護身障應考人權益，確保考試實質公平

為落實政府照護身心障礙者之政策，保障身心障礙應考人公平應試權利，本部自 82 年開始即已採行對身心障礙應考人之相關權益維護措施，並於 98 年 2 月訂定國家考試身心障礙應考人權益維護措施要點。為鼓勵身心障礙人員報名參加公務人員考試，本部刻正研修公務人員考試法施行細則，101 年身心障礙人員參加身心障礙人員特考將免繳報名費。另並成立公務人員考試體格檢查改進專案小組，100 年 8 月召開 3 次小組會議，業獲致

初步結論，將逐步推動，以具體落實憲法增修條文第 10 條維護身心障礙人員就業權益之意旨。

#### 5. 以現有服務措施為基礎，結合創新作法，提升服務效能

在增設考區部分，100 年起，公務人員高考三級暨普考以及地方政府特考除原設置之考區外，另增設桃園、臺南考區，101 年起，公務人員高考三級暨普考以及專技人員普考導遊人員、領隊人員考試將配合增設澎湖、金門、馬祖考區。

在提供應考人諮詢服務部分，更新本部全球資訊網訊息提供方式，以方便查閱及搜尋；強化部長信箱及意見看板回覆速度及品質，俾即時解決問題；推動電話禮貌運動，以同理心積極服務應考人；利用 FACEBOOK 回覆應考人詢問，提供與應考人即時互動的資訊交流平台，高度發揮大型考試報名資訊支援的功能，此舉在政府機關中係首創，媒體及應考人均給予高度評價。

在應試環境部分，自 100 年起，凡於 7、8 月舉行之國家考試，均洽借有冷氣之學校作為試場，以提供應考人更貼心的服務。100 年包括公務人員高考三級暨普考；第二次專技人員高普考試醫事人員考試；公務人員特種考試司法人員考試；專技人員高等考試律師、會計師等考試，應考人均能夠於備有冷氣之試場應試，免於夏季高溫炎熱環境揮汗應考之辛苦。

在考試宣導部分，除原編印出版較偏向學術性質之國家菁英季刊，仍持續發行外，100 年開始發行者選論壇季刊、考選通訊月刊，主要由考選部同仁執筆，針對當前重要考試興革措施，撰寫短文，以有效達到傳播考選改革理念之目的。另應邀派員分赴大專院校進行國家考試演講座談，及參與大型就業博覽會，解答學生各項疑義，以擴大應考人來源，為國家社會提供優質人力。此外，配合重大考試興革政策，適時辦理全國說明會，如 98 及 99 年辦理之司法官及律師新制考試說明會。

Q3：對未來政策方向之期許與展望？

### 1.推動考訓結合新制，篩選適格公務人員

99年12月2日考試院第11屆第114次會議審議通過考試院強化文官培訓功能規劃方案，所列革新建議第1案：「增加錄取名額 落實選訓功能 完善考選機制」，係從政府整體用人需求加以思考，採前瞻性思維及創新作法，結合考試與訓練制度，打造與時俱進之考訓機制。新制將併計考試成績及基礎訓練成績以決定正額增額錄取及順序，亦即藉由近身觀察，瞭解錄取人員之品德、才能及生活表現等，俾確實篩選適格公務人員。全案已配合研修公務人員考試法納入法源。如能順利完成立法，當能有效篩選適格公務人員，強化公務人力素質。

### 2.推動行政院各機關建立各職系職能指標，落實教考訓用連貫性

為精進考選技術，提高考試信度與效度，本部將「推動並建立職能指標」列入中程施政計畫(98至101年度)，俾提升公務人員工作知能與專技人員執業能力，並期透過分析各類職務及職業所需具備之核心能力，據以檢討改進各種考試類科設置、應考資格與應試科目，落實教考訓用合一。為達成本案目標，採三層推動架構（國家考試職能分析推動委員會、職能評估小組、職能分析工作小組），自100年4月起進行至102年4月止，所有職系、類科共分5梯次辦理，將逐步推動行政院各機關建立各職系職能指標。

### 3.採用多元評量方法，提升考試信度及效度

國家考試以筆試作為主要考試方式，但一次性評量仍有其侷限性。尤其對於核心職能有特殊要求之公務人員考試類科，則需評估在筆試之外需增加何種評量方法，以提升考試信度與效度。未來本部除將確認各類公務人員核心職能，並進一步選用適切的多元評量方法，例如實地考試、結構化口試、著作審查、外語口試、體能測驗或心理測驗，多面向衡鑑應考人的專業知識、技能、體能或心理特質，以期為公務機關選拔優秀適任之人才。

#### 4. 逐步取消各項公務人員特考特殊類科體格檢查規定，落實憲法照顧身心障礙者就業權益之意旨

憲法增修條文第 10 條第 7 項規定，國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。公民與政治權利國際公約第 25 條規定，凡屬公民，無分第 2 條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會，以一般平等之條件，服本國之公職。身心障礙者權益保障法第 39 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構為進用身心障礙者，應洽請考試院依法舉行身心障礙人員特種考試，並取消各項公務人員考試對身心障礙人員體位之不合理限制。

本部自 94 年起即取消公務人員考試一般性類科體格檢查規定，98 年至 100 年特殊性類科體格檢查規定亦持續檢討修正或取消。目前仍有 13 項公務人員特考列有體格檢查規定，基於人權保障之最大可能，如何於工作必要之最小範圍，審酌與公共利益之密切相關性，就體格檢查規定做合理適當之調整與修正，仍屬未來重要檢討及省思之課題。本部將與相關用人機關持續協調，取消或放寬體格檢查規定，讓身心障礙者有更多機會擔任公職。

#### Q4：其他對文官制度之建言？

行政院組織法於 99 年 2 月 3 日修正公布，並自中華民國 101 年 1 月 1 日開始施行，部會組織重新調整並強化功能，以建立更具國際競爭力、高效能的政府。值此改革關鍵時刻，公務人力素質亦須相應提昇，以達成政府改造之目的。而隨著社會民主化程度增加，為民服務事務日趨多元、複雜，民眾對於政府施政的期望日益殷切，負責執行政策的公務人員，必須具有創新思考、彈性應變及適應等能力，才能活化組織運作，主動積極為民眾解決問題。本部將配合政府政策、審酌國際環境情勢，在國家考試公平原則下，積極規劃各項考選制度興革方案，以肆應社會發展及國家創新之需要，建立具全球競爭力的活力政府。

## 銓敘部張部長哲琛訪談紀錄

時間：100年10月7日上午9:30

地點：部長辦公室

訪談人：呂育誠

紀錄：許峻嘉

訪談要點記錄：

**Q.1**：請問銓敘部在文官制度中的重要性與特色為何？

銓敘部的主要功能可以從五權體制以及考試院的職能談起。「五權分立」是我國政府體制的一大特色，在此制度之下，考試院主要目的便是為國家「選才」、「用才」、「育才」及「留才」，因此考試院與公務人員間的關係著實密不可分，其中除了「依法行政」，也就是制定政府人事管理相關法令外，更重要的是提升公務人員的素質。今日在考試院領導之下，銓敘部職掌的業務範圍，主要在於用才及留才兩方面，其工作內容可說相當多元；易言之，除了考選及訓練以外，從公務人員的分發、到機關上任服務、直至最後的退休，公務人員生涯的每個階段，幾乎都與銓敘業務有所關連，也皆在銓敘部職掌範圍之內，故銓敘部對文官制度健全的重要性，不言可喻。

而銓敘部最重要的職責，便是在於各項「官制官規」的建立。公務人員可謂文官制度的核心，所以公務人員的良窳、以及執行公務的效率，常常左右著政策能否落實和執行的結果。因此銓敘部有必要設立一套規則，即官制官規，使公務人員在權利義務履行上有所遵循，如此一方面得藉此法制達到多重目標，例如公務人員依法享有的各種權益均應受到保障，另同時也要使公務人員能在受保障的基礎上激勵其為人民服務的決心，而各項作為最終目的，都要能有效提升國家競爭力。

自廿世紀八〇年代以來，由於政府再造運動的興起，許多國家皆對其文官制度進行大規模的改造，我國文官制度雖然有其獨特性，但也不能違

背此潮流。然而過去二十年來，我國在文官制度所作的興革，卻是停滯不前的。這樣的情形一方面必須歸因於過去銓敘部及相關主管機關本身不夠積極，一方面則是立法機關立法進度的緩慢。而隨著外環境的轉變，以及台灣國內的政經變遷，對文官制度進行調整與改造實已刻不容緩。

如前所述，銓敘部肩負著建立「官制官規」的重要責任，而此責任在今日政府改造與變革潮流中更應注意與環境的配合，並進行通盤考量規劃，基於此，個人認為下列課題是極為重要而值得注意的：

### 1. 公務人員行政中立

政務官有隨著民意向背而更動的特性，通常扮演釐定政策方向的角色；相對的事務官則有著永業的特性，非依法令不得任意調動其職務，而主要的工作即是落實政務官所設定的政策目標。而隨著我國民主化的完備，以及兩次的政黨輪替，政務官與事務官之間的關係正常化、明確化，顯得特為重要。故如何在政策執行的過程中，讓事務官與政務官能夠密切配合，又不失其中立特性，實為一大課題。對此，銓敘部已研擬了《公務人員行政中立法》，期待藉由具體法令的施行，使得公務人員在與政務官的互動中，對於中立問題有規則可循。除此之外，關於政務官的行為分際，也應予以適度規範。

### 2. 公務人員核心價值

現代民眾對於公務人員普遍抱持著負面的觀感，諸如效率不佳、官僚作風、服務態度不好等等，為了重塑公務人員的形象，並增強公務人員對自己的信心，有必須重新界定公務人員的核心價值，如此才能吸引優秀人才投入公職，並使從事公職成為年輕人生涯發展的理想。個人認為，公務人員的核心價值應包含「廉正」、「忠誠」、「專業」、「效能」，以及「關懷」等，其中尤以「關懷」最為重要，因為只有以「同理心」來處理人民的事務，方能全心投入為人民解決困難；而只有真正為人民解決各種公共問題，公務人員的形象才有可能提升，故公務人員的核心價值，是以「關懷」為關鍵。

### 3. 配合外在環境轉變，對現有官制官規進行通盤檢討

前面談到考試院幾乎綜理了公務人員的相關事務，其中又以銓敘部之職掌最為廣泛。由獨立的院(部)來管理人事系統，成為我國人事制度上的特點。由於我國人事制度係屬「獨立制」系統，雖在人事規範上能收統一同步之效，卻也容易產生停滯而不易創新的問題。而在面對環境變動快速的社會，為了使文官制度更能隨環境變動而進行調整，便有必要就人事管理進行鬆綁、分權；藉由分權與鬆綁的措施，有助於提升人事管理上的彈性，以因應環境的各種變化。例如配合地制法施行，中央便應基於分權授予地方首長更多權限，如此才能因應不同需求。

## Q.2：請問部長到任後有哪些施政重點與成果？

個人到任後，深感建立官制官規的重要性，以及許多法案歷經長時間研議都沒有具體成果，故乃針對當前最具急迫性的幾項法案積極推動，目前大約有下列具體成果：

### 1. 公務人員服務守則

前面提到公務人員核心價值，與公務人員形象及自信有著緊密的關連。因此為確立公務人員的核心價值，銓敘部與行政院人事行局會商後，擬訂了《公務人員服務守則》，期待藉由服務守則的規範，讓公務人員在從事業務工作時，力行體現其核心價值，提升公務人員之形象。

### 2. 公務人員行政中立法

對於常任文官行政中立的落實，銓敘部訂定了《公務人員行政中立法》，並已於98年6月開始實施，期待藉由本法規範，有助於行政體系在國家事務運作中保持中立。雖然就條文內容而言，本法是一項規範或限制，但其實相對來說也是一種保障，因為本法並不是要阻絕公務人員參與政治的權力，而是在上班或從事公務的時候，不能涉入政治活動，或幫助候選人從事競選行為；只要在下班或休假期間，公務人員自然可以參與政黨活動，如此就可以使政務官與事務官面對政黨或政治活動時，具有更明確的區隔。而也只有行政體系保持中立，才能確保國家正常運作，國家的如常

運作，同時也保障了公務人員的工作權，故《公務人員行政中立法》對公務人員而言是規範，亦是保障。

3. 政務人員三法（包括「政務人員法」、「政務人員俸給條例」及「政務人員退休撫卹條例」）

民國八十六年，蕭萬長先生任行政院院長時，便提出了我國進行政府再造的相關措施，而政府再造的過程中，文官制度的變革亦是其中重要環節。在政府再造的運動中，負責文官制度變革的機關主要有行政院研考會、行政院人事行政局、以及銓敘部三個機關。個人認為，就政府再造的角度而言，文官制度最重要的興革方向，便是建立「政務官、常任文官、契約人力」三套人事規範，以進行有效的管理。我國文官制度經過百年的發展，在常任文官的制度基本上可稱完備，但政務官與契約人力上的規定便明顯不足，二者不是比照常任文官的法規，就是只有簡要的條文與法令規範，因此在人事管理上，常出現模糊地帶與漏洞。對此，銓敘部事實上已研擬「政務人員三法」，並送交立法院審議，期待能充實相關規範之不足；若政務人員與契約人員相關立法都能儘快完成立法，那麼我國文官制度的基本架構就可算完成，其他相關法令自然就可以在此基礎上順利推展。

#### 4. 退休制度改革(八五新制)

在一國經濟得到發展之後，政府在財政較為充裕的情況下，便開始建立各式社會福利措施，以幫助弱勢或對所得進行重分配；但是在國家經濟發展趨緩或是衰退時，社會福利卻可能成為影響國家財政平衡的重要因素。台灣從民國 50、60 年代開始，經濟逐漸起飛，社會上私部門與中小企業蓬勃發展，此時的公務人員待遇相對偏低，故除了開始對公務人員的薪資待遇進行調整以外，為了文官制度的新陳代謝、以及給予公務人員退休生活適度的保障，也建立了公務人員退撫制度及相關的福利措施。

目前國際經濟發展普遍趨緩，當企業獲利衰退時，政府公務人員的待遇常會成為被檢討的問題，近日發生的歐洲政府財政危機就是典型的例子，此現象對我國而言也是警訊，當社會逐漸面臨人口結構老化以及少子

化等問題時，經濟發展勢必受到衝擊，但公務人員退休常會在「依法行政」的固定法制規範下，無法彈性調整因應，因此為了減少國家財政負擔，並且維持退休金與公務人員個人提撥二者間的公平性，個人就任後就積極推動公務人員退撫制度改革，並推出「八五新制」，使公務人員延長其服務年限。本制實施後，除了公務人員退休年限將逐步延後的表面現象外，事實上還有三大優點：第一，公務人員提撥的退撫基金數額增加，領取退休金的時間相對縮短，退撫基金收支自然更能平衡；第二，公務人員延後退休等於就是為國家留存了寶貴且擁有豐富經驗的公務人力；第三，政府在公務人員退休上的整體支出壓力也可望減輕。

#### 5. 推動《公務人員基準法》立法

民國 28 年 7 月 8 日制定的《公務員服務法》，主要規範了公務員對國家應盡的相關義務與責任，但自民國 28 年以後，該法的內容便無大幅度的修訂，只有部分條文略作增刪，故現今的《公務員服務法》幾乎與民國 28 年的版本相同。但經過數十年間的時空環境之轉換，單憑《公務員服務法》顯然不足以對現代社會與行政作為之間產生的複雜互動作出完整規範；相對公務人員之權利義務也有必要再重新界定與釐清。對此銓敘部研擬了《公務人員基準法》，對各種公務人員作一區別與分類，以重新定出相關的責任與義務範疇，並將部分《公務員服務法》的規定再作更詳盡與完整的規範。

個人之所以強調本法重要性，可以用以「公務員」和「公務人員」二詞作說明，一般人在使用上並不會對二者加以區分，但實際上二者指涉的範疇並不相同。凡依法執行公權力者便可稱為「公務員」，此類「公務員」在台灣約有八十萬人；而只有經過銓審任用取得資格者方可稱「公務人員」，此類「公務人員」約有三十萬人，故「公務員」和「公務人員」雖僅一字之差，所稱範圍便差距五十萬人之多。因此，《公務人員基準法》之立法宗旨，便是對公務人員之類別進行界定與區分，以便對其義務與責任作更為完整的規範。

#### 6. 倡議公務人員養老給付年金化

目前公務人員退休以後，可以選擇支領「一次退休金」、或「月退休金」二種給付，支領「一次退休金」者，其舊制的退休金及公保養老給付，均可辦理優存；而選擇「月退休金」者則能每月領到一定數額之金錢。隨著衛生與醫療水準的進步，台灣人的平均年齡逐漸提高，公務人員選擇月退休金的比例也漸漸增加，因為月退休金的金額雖相對較小，但經過一段時間將可能超過一次退休金所給予的數額。但是值得注意的是，政府的財政資源有限，請領月退休金人數不斷增加，也代表著政府財政支出的增加。對此，個人近年也倡導公務人員養老給付「年金化」的改革，希望透過調整公務人員保險制度，從公務人員薪資中提撥一部分(政府亦負責一定比例)投入公保準備金，待公務人員退休後，每月便可以領取年金，一則公務人員除月退休金外，另可享有公保養老給付之年金給付，二則由於國家不必一次支付大筆金額，故亦有助於國家財政負擔之減輕。

另外，養老給付年金化概念，也有助於解決近日社會爭論的優惠存款(18%)的問題，先前媒體大肆報導選擇支領「一次退休金」的退休公務人員，普遍都有優存利率的適用；而「18%」相對於一般民眾在銀行偏低的利率，似乎成為了一項不甚合理的福利措施。但其實民國 84 年後的新進人員，便不在優惠存款的適用範圍內；至於享有優存的公務人員，銓敘部業已向下修正了優存的「額度」，因此，銓敘部一方面維持了對於公務人員優存利率的承諾，一方面也已經將優存利率的福利修正至合理範圍。因此，未來若能再配合養老給付年金化之政策，則一次提領轉存的誘因將消失(不如按月請領划算)，所謂「18%爭議」自然將提早結束。

### 7. 公務人員考績的改革

文官制度的革新當中，公務人員考績亦是重要的一環。目前公務人員的考績，雖然列有獎懲相關規定，但是長期施行下來，逐漸無法有效激勵公務人員在工作業務上努力奮發。因此，銓敘部研擬了一套新的「獎優汰劣」之機制，企圖為公務人員注入更積極的行動誘因，改變行政機關的組織氣候。然而，草案中「汰劣」的機制，即淘汰一定比例的公務人員，卻招致了部分公務人員疑慮與反彈，進而使得改革延宕。對於這些疑慮，其

實社會大眾更應注意其配套作為，也就是新制是將「獎優汰劣」概念建立在「同官等」的比較之上，因此評比基礎更為公平；另外，其實大家也常忽略了「獎優」面的革新，銓敘部不但提高了能夠得到獎勵的整體比例，也提供了績效獎金的制度，還有「面談」制度，也是增進考核公平性的重要作為。不過儘管目前有這些障礙，但是展望未來，當各級政府逐步推動變革，而需要對員額與職務作更精確的評量時，相信目前所推動的各項作法在環境、時機等因素的需求配合，自然可水到渠成。所以，考績制度改革雖然在短期內施行有困難，但就長遠來看，為了公務體系人力的活化，更具競爭性的考績制度是一個必要的元素。

### Q.3：請問部長對未來文官制度的展望。

個人對於我國文官制度未來之展望，共可歸納出下列三項重點：

#### 1. 契約用人的法制化

政務官、常任文官、以及契約用人三者，可謂目前我國行政機關中三種最主要的人員類型。文官體系經過多年的建制，在常任文官的法制規範上，已有相當豐碩的成果，但相對於政務官、契約用人上便較為薄弱。目前銓敘部已將政務人員三法送交立法院審查，故對於政務官法制化可謂取得了初步的成果；而契約用人方面則尚在研擬階段。契約用人地方基層或第一線服務機關，經常被用來填補暫時性人員空缺，或補充實作人力上的不足，但由於契約用人相關法規的不完備，使得人員與機關間權利義務相對模糊；在情況不明下，機關雖然能夠更有彈性地訂立契約內容，以符合機關需求，卻也使人事管理上容易出現漏洞、並難以監督管控。因此，契約用人的相關法令之法制化及實施，將是未來文官制度的興革重點。

#### 2. 高階文官制度的建立

高階文官制度的建立，在各國已經形成一種趨勢，如美國的「資深文官職」(SES)。高階文官制度建立的核心要旨，便是培訓一批文官菁英，以

領導整個文官系統，處理各種政治需求，轉化為具體的政策實行。對於這些高階文官，也必須訂定不同的管理方法及待遇，才能延攬並留住優秀人才。近幾年個人與新加坡官員接觸的經驗，發現新加坡的部分高階文官，年齡方四十見長，可見其高階文官制度已經突破年資的限制，對優秀人才另闢了一條升遷的道路；相反若以目前我國之制度，欲達到高階文官任級之年資，該員可能已五、六十歲。故為了提高社會優秀人才進入公部門的意願，並提升我國行政競爭力，我國實有需要研擬高階文官相關拔擢培育的法案，建立完善的高階文官制度。

### 3. 退休制度的改善

前面談到社會福利制度在國家經濟趨緩的時候，很可能成為國家財政之重大負擔，歐洲國家便是一個明顯的例子，在其經濟成長的時候，政府財政對於社會福利尚可支持，但隨著其經濟體的成熟，人口結構的變遷，致使經濟成長趨緩，社會福利反而成為國家經濟發展之重大問題，因此才有希臘等國的債信風暴。個人認為，我國已逐漸邁向老年化社會，伴隨著目前生育率的低落，未來勞動人口將大幅減少，相對的，經濟產值和國家稅收必定銳減。基此，公務人員退休制度，係屬公務人員福利制度之一環，實有必要儘早進行調整與改造，例如法令規定應儘量減少硬性的規範，並納入更多彈性的機制，使得國家的財政負擔得以減輕，又可以長期保障公務人員應有的退休權益。

## 公務人員保障暨培訓委員會蔡主任委員璧煌訪談紀錄

時間：100 年 11 月 4 日下午 15:00

地點：主任委員辦公室

訪談人：呂育誠

紀錄：蘇維軍

Q1：近年公務人員保障暨培訓委員會對文官制度的重要成果與貢獻為何？

公務人員保障暨培訓委員會為一正持續發展中、功能尚待充分發揮的機關，不過主要業務範圍已依法賦予兩大面向，分別為公務人員的保障及培訓方面。以下就此分別敘述：

### 一、保障方面

在保障方面，公務人員和國家的關係，已從特別權力關係轉變為公法上職務關係，所以，涉及公務人員重大權益事項允許公務人員提出救濟。像本會實地走訪機關學校主動宣導及輔導保障業務，非僅被動受理案件，主要在讓公務人員知其權利所在，充分拓展公務人員之保障管道，主要積極作為簡述如下：

#### （一）研修（訂）公務人員保障法及相關法規，健全公務人員保障法制

公務人員保障法經總統於 92 年 5 月 28 日修正公布，對於公務人員權益之合理保障，建立更為周妥之制度。本會後續配合訂定「復審扣除在途期間辦法」、「復審文書使用收費標準」、「公務人員保障暨培訓委員會保障事件視訊服務試辦作業規定」、「公務人員保障暨培訓委員會保障事件陳述意見及言詞辯論作業要點」等 4 種法規命令；修正「復審扣除在途期間辦法」、「公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則」、「公務人員因公涉訟輔助辦法」及「公務人員安全及衛生防護辦法」等 4 種法規，以及廢止「各機關復審審議委員會組織規程」1 種法規。

#### （二）積極審議保障事件，保障公務人員權益

本會近年來保障事件受理件數持續增加，經統計 93 年至 100 年 10 月 31 日止共受理 8,056 件。

(三) 加強宣導保障制度，激勵公務人員勇於任事，促使機關依法行政

1. 辦理公務人員保障法分區宣導座談會及巡迴研習宣導活動
2. 辦理中央及地方機關公務人員保障業務宣導暨輔導活動
3. 派員講解公務人員保障制度

(四) 召開公務人員保障法制研討會及座談會

本會適時召開公務人員保障法制研討會及座談會，使公務人員保障制度之實務運作與學術研究成果相輔相成。

(五) 委託研究公務人員保障法制相關問題

本會 8 年來業完成「公務人員因公涉輔助之研究」、「公務人員返還公法上金錢給付相關法律問題之研究」、「公務人員陞遷之救濟」、「信賴保護原則在公務人員保障事件的適用」、「公務人員保障法實體保障項目之檢討與發展」、「公務人員保障法修法研議－保障對象與救濟類型之研究」、「公務人員保障救濟程序中暫時權利保護制度之研究－以保訓會之停止執行為中心」……等委託研究案，以檢討我國現行法制及規定之不足，作為日後法制興革之參考。

(六) 辦理公務人員保障法實施成效及意見調查

為了解公務人員對公務人員保障法之認識及保障制度之推行成效，以及各機關人事人員對於保障制度之執行問題及法制建議，本會於 94 年 8 月以問卷調查方式，辦理公務人員保障法實施成效及意見調查。經分析並召開座談會後，於 94 年 12 月完成調查報告 1 冊。

(七) 辦理原住民公務人員對保障與培訓制度之認識及需求調查

基於政府照顧原住民公務人員之意旨，本會於 95 年 9 月以各機關原住民族公務人員為對象進行全面性意見調查，經統計分析，於 95 年 12 月完成調查報告。

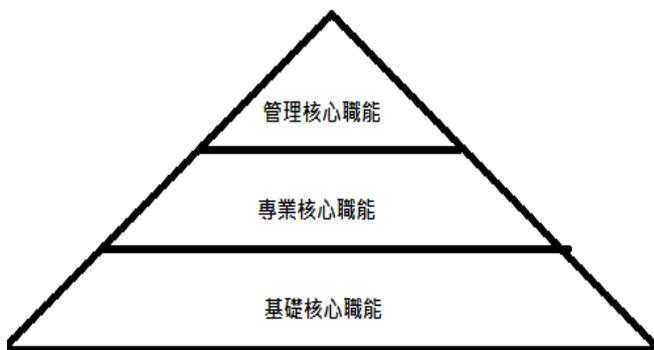
(八) 辦理視訊陳述意見新措施及成效調查

本會為加強服務公務人員，與審議保障事件時，提供利用視訊會議方式進行陳述意見之創新服務措施，自 99 年 5 月開辦至今，計 94 個機關、211 人，及當事人 26 人參與，辦理成效相當良好。

## 二、 培訓方面

保訓會在培訓方面有 4 項法定訓練，包含考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練，以及高階公務人員之中長期培訓，其中考試錄取人員訓練包含基礎訓練，重視訓練成果與評鑑，這也是 99 年本會設置評鑑處後，主要的工作重點項目之一；升任官等訓練重點除了著重於前述的評鑑外，更重視積極面的「增能」，也就是有效提升受訓人員的能力；行政中立訓練則是保訓會法定的在職訓練，表面上似乎與行政院人事行政局的功能有所重疊，不過卻是「公務人員保障暨培訓委員會組織法」明確賦予本會的職權，因為從憲法上五權分立的角度來看，由獨立機關考試院來訓練應較為妥當；高階文官訓練乍看之下也有重疊，不過本會主要規劃與執行的重點是發展性訓練，和人事行政局的在職訓練亦有本質上的不同。而除了辦理上述訓練外，近年本會尚強調訓練資源的整合，包括數位化功能的努力，希望將各訓練機構網站加以整合，以提供單一入口，並成為共用平台，同時也積極進行國際交流，透過策略聯盟及辦理各項研討會來提升訓練單位與人員的知能。

整體而言，個人認為公務人員訓練的內涵可分為三個職能層次，即管理核心職能、專業核心職能、基礎核心職能，如下圖所示，本會主要負責辦理的重點以管理核心職能及基礎訓練核心職能為主，基於此概念，本會與其他訓練機構的分工是相當明確的。



除了上述法定業務，近年本會尚致力於推動下列工作：

(一) 成立培訓評鑑處及國家文官學院

本會組織法及國家文官學院組織法於 98 年 11 月 18 日修正公布，本會培訓評鑑處於 99 年 2 月 10 日成立。另國家文官學院（以下簡稱文官學院）及其中區培訓中心同時於 99 年 3 月 26 日成立。

(二) 精進考試錄取人員基礎訓練

增加訓期、調整課程、調整考核配分、統一命題、落實訓練篩選。

(三) 落實兩人權公約，擴大辦理身心障礙人員考試錄取人員基礎訓練

自 98 年起開辦身障基礎訓練，由錄取人員依個人意願並斟酌身心障礙程度，採自由報名方式參加「網路線上學習」或「實體基礎訓練」，以保障身障人員訓練權益。

(四) 創新多元化宣導行政中立

為因應 98 年公務人員行政中立法之施行，本會加強辦理行政中立宣導，採「分眾宣導」、「廣徵創意」、「全民參與」等多元方式，爭取民眾對於公務人員嚴守行政中立的認同與支持。

(五) 試辦高階文官發展性培訓

本會依據考試院通過之「文官制度興革規劃方案」，規劃辦理高階文官發展性培訓制度，並據以訂定「高階文官培訓飛躍方案」99 及 100 年試辦實施計畫，依職等分別開辦「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」。

重要成果與貢獻包含：

1. 建立嚴謹選訓機制，充分運用訓練資源
2. 導入職能評鑑系統，確認高階文官核心職能需求
3. 發展高階文官跨域系列課程架構
4. 辦理國外研習課程
5. 開發高階文官專屬人格測量表

(六) 改進升任官等（資位）訓練成績評量作業

1. 精進成績評量作業
2. 落實訓練篩選功能

(七) 簡化各項訓練請證作業流程

本會自 100 年 7 月起，請證作業全面改採多元化繳款方式，受訓學員可自行前往便利超商及銀行等管道繳納證書費用，取代以往購買匯票作業方式，已大幅縮短作業時程，提升行政效能。

(八) 推動兩岸及國際交流

1. 開辦「國際人力資源發展研習班」、「兩岸四地人力資源發展論壇」，擴大參與國際培訓組織（如 ASTD、ARTDO、IFTDO 等）有關活動。
2. 辦理公務人力資源發展國際研討會。

(九) 建構數位學習共用平台，強化學習資源運用綜效

文官學院於 100 年規劃建置數位學習共用平台，以購物商場為營運模式，提供國內訓練機關（構）及主管機關運用，避免平台重複建置，以節省公帑。

(十) 建構高階文官培訓搖籃

本會自 92 年依法開辦簡任升官等訓練及警正晉升警監官等訓練，晉升簡任官等人數已逐年增加，逐步建構文官學院成為我國高階文官培訓搖籃。

Q2：當前公務人員保障暨培訓委員會的工作重點為何？

一、保障方面

(一) 研修公務人員保障相關法規

辦理「公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則」之修正事宜。

(二) 強化保障事件審議程序

適時增加當事人陳述意見或言詞辯論之參與機會。

(三) 積極審議保障事件

迅速辦理本會審議之保障事件，促均能於法定處理期限內完成，確保公務人員權益能及時獲得救濟。

(四) 追蹤保障事件執行成效

持續列管追蹤原處分機關、服務機關，將本會決定確定撤銷保障事件之處理情形回復本會，以落實機關依法行政。

(五) 辦理國際交流合作業務

為使公務人員保障業務與國際接軌及發展國際交流合作，本會將持續辦理邀請外國學者、專家作專題演講。

(六) 積極宣導、輔導及聯繫推動公務人員保障制度

為協助各機關人事機關(構)正確辦理保障業務，提升保障事件品質，以貫徹依法行政，保障人權，並疏減訟源。本會將持續辦理年度中央及地方機關公務人員保障法制宣導暨輔導活動。

(七) 編印公務人員保障業務相關書刊

定期就所辦理保障法制研討會、座談會與保障法制講座紀錄，以及歷年保障事件決定書要旨予以彙整並編印，另適時編印公務人員保障法百問及公務人員行政救濟法規彙編，發送各機關作為辦理保障業務之參考。

(八) 加強推動保障業務資訊化服務

推動保障事件便民化及資訊化服務，並提升當事人及機關代表參與保障事件程序之便利性，並提高審議效率，本會將持續與機關完成視訊連線測試作業，以利使用視訊會議方式進行陳述意見。

(九) 強化研究發展

持續辦理專案委託研究公務人員保障制度、賡續舉辦保障法制專題講座研究，以掌握行政法實務運作及學說理論之發展現況，定期舉辦保障法制研討會及座談會，以聽取各專家、學者之見解，及時解決審理保障業事件所生疑義。

二、 培訓方面

(一) 深化公務人員行政中立觀念

配合公務人員行政中立法之施行，及因應選舉期間之需要，辦理各類行政中立訓練，利用多元媒體宣傳方式，深化公務人員行政中立觀念，以逐步塑造公平競爭之選舉環境。

## (二) 改進公務人員考試錄取人員訓練

加強考用配合，規劃優先選定部分特種考試，由原先占缺訓練，試辦不占缺訓練，並落實公務人員考試錄取人員訓練淘汰機制，提升公務人力素質。研究改進輔導機制，訂定「公務人員考試錄取人員基礎訓練雙輔導員試辦實施計畫」，邀請退休公務人員擔任「助理輔導員」，並辦理「實務訓練輔導員講習」及編製「輔導員工作手冊」以提升學習成效。

## (三) 規劃實施考績丙等人員再教育訓練

配合新考績法修正後，規劃實施考績考列丙等人員的再教育，針對需加強改進部分，由主管機關統一辦理訓練，以改善工作績效表現。

## (四) 建構高階文官發展性培訓體系

### 1. 精進以職能為基礎之發展性訓練

本會針對參訓人員實施職能評鑑，採用「評鑑中心法」及「360度職能評鑑回饋」方式，俾瞭解參訓人員訓前及訓後之職能差異及成效追蹤，並逐步建立評鑑中心法評測之標準化流程。

### 2. 檢討試辦成果，正式開辦「高階文官培訓飛躍方案」

本會針對「高階文官培訓飛躍方案」99年及100年試辦訓練情形，就「參訓條件」、「訓期規劃」、「遴選作業」、「職能評鑑」、「課程模組」、「國外研習」、「師資安排」、「成績評量」及「教學方法」等項，邀集講座及相關人員召開檢討座談會，蒐集各方意見，俾據以研訂「高階文官培訓飛躍方案」，於101年正式實施。

## (五) 規劃建立「公務人員訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制」

本會委託專家學者設計訓後「行為追蹤問卷」，藉以衡量訓練移轉成效，並提出本項訓練成效評估網絡追蹤及回饋機制之建議。

## (六) 落實各項訓練期間生活考評及輔導諮商

### 1. 配合訓練課程及培訓方法，加強訓練期間考評機制

辦理班務輔導員考評講習，訂定本質特性成績考核標準表及評分表，以齊一各班之考評標準。

### 2. 研究改進輔導機制

辦理「班務輔導員輔導工作職能講習」、訂定「受訓學員輔導作業要領」及編寫「異常學員案例」，作為輔導工作職能講習之參考案例。

(七) 加強推動文官學院國際交流業務

文官學院逐步透過積極辦理國內外研習活動、參與國際培訓組織及研究機構或其所辦理之活動等作法，未來以成為「亞太地區」最優質之國際文官培訓交流平台為最終目標。

(八) 個案教學之運用與推廣

為增加公務人員多元思考能力，擇定薦任公務人員晉升簡任官等訓練之「政策制定、執行及評估實務」、「危機管理」、「變革管理」及「跨域協調」等課程採個案教學，並辦理相關研習及講座培訓營，與國內、外推動行政個案教學之專家學者進行交流。

Q3：對未來政策方向的期許及展現？

一、 保障方面：

(一) 賡續辦理研修保障法規，完善保障法制

為完備保障法制，落實公務人員權益保障，本會將賡續蒐集實務運作上所累積之適用法規疑義，召開保障法制研討會、座談會及辦理專案委託研究，聽取各專家學者建議，並逐步規劃公務人員保障法及相關法規修正方向與重點。

(二) 賡續強化審議程序，提升決定品質

為恪遵正當法律程序，保障當事人之程序正義，提供更多當事人陳述意見、言詞辯論或查證之程序參與機會，使保障事件之審議程序更為周妥，並提高審議品質。

(三) 賡續辦理追蹤執行成效，健全人事法制

為貫徹保障事件決定效力，促使人事法規更完備健全，並落實公務人員權益保障，凡經本會決定撤銷（實體撤銷及命應作為）之保障事件，以及在審理保障過程中，發現之相關疑義作成附帶決議，均將持續列管追蹤。

(四) 加強預防機關人事行政行為缺失，疏減訟源

定期就保障事件較為常見之撤銷原因予以類型化分析，提供各機關參考，並促使各機關依法行政。訂定保障業務宣導暨輔導實施計畫，進行輔導，以協助各機關解決其辦理保障業務時遭遇之難題，精進各機關辦理保障事件之品質，並疏減訟源。

(五) 擴大復審標的，強化公務人員權益保障

通函中央及地方各主管機關人事機構，對於各機關內部性騷擾處理委員會所為公務人員因性騷擾事件成立與否之決定，納入本會保障事件管轄範圍，並依復審程序處理。

(六) 廣續辦理運用視訊系統，提升程序便利

為便利公務人員參與保障事件陳述意見，擴大以視訊方式陳述意見，以提升行政效能，並縮短審議時程。

二、 培訓方面

一方面將培訓和其他措施作整合，包含培訓內容、體制的解釋和統整。以職能為核心，採行「職能本位」，如具體訂定職能定義、行為指標等，並將考試科目、課程、訓練作整合，達到考、訓、用配合之目標。另一方面，建立「學習地圖」，具體擬出每個機關、職位須具備之職能，不足之處則以訓練來補足，藉由此公開的制度，吸引人才，循著地圖找尋適合本身之職位及相應之訓練，以達到適才適所。

(一) 研修培訓法規，建立完善培訓法制

將參考國內外實施潮流及實際需要，適時檢討研修公務人員訓練進修相關法規，以充實培訓內涵，完善培訓法制。

(二) 規劃選定部分特種考試錄取人員不占缺訓練

現階段已選定 100 年司法特考(監所管理員類科)、外交及國際新聞人員特考、101 年移民特考試辦不占缺訓練，本會將依上開考試訓練實施情形，作為日後擴及其他考試錄取人員訓練之參考。期能進一步發揮選訓功能，持續精進考試錄取人員訓練及落實淘汰機制，提昇公務人力素質。

(三) 研議辦理專門職業及技術人員高等考試、律師考試錄取人員訓練

配合考試院政策理念並落實律師訓練成效，規劃將律師訓練改列為律師考試之一環，律師考試及格證書改為經過訓練程序後發給，本會將偕同考選部、法務部、中華民國律師公會全國聯合會等相關機關(構)，參酌考試委員意見並配合相關法制規定及實際需要，積極審慎研議配套訓練機制。

(四) 辦理高階文官發展性帶狀訓練

1. 擬採訓練與陞遷結合之政策，配合銓敘部修正公務人員任用法第 17 條及公務人員陞遷法第 14 條相關規定，據以訂定「發展性帶狀訓練」。

2. 訂定高階文官培訓課程採認或抵免規定

本會將與人事局針對高階公務人員之培訓課程架構、時數配當及教材內涵等方面，進行通盤檢討與審視，俾確認相似之課程內涵是否有採認或抵免之空間，並將研訂採認或抵免相關機制，以避免重複調訓，發揮培訓資源最大功效。

(五) 提升訓練評鑑之公平與公正，檢討改進訓練淘汰機制

為確保公務人員考試錄取人員基礎訓練與升任官等訓練之品質與成效，將提升評鑑作業之公平性與公正性，以及加強淘汰機制。

(六) 研發公務人員專屬人格測驗量表

建立新量表之常模，以穩定其參照標準，作為國家選才、培訓及任用之參考。

(七) 強化公務人力核心職能需求調查及評估，提升培訓效能

依據核心職能，研修升任官等訓練需求調查機制，結合用人機關及調訓人員需求，提升訓練效能。

(八) 積極開發訓練方法及技術，提升培育成效

爭取行政院國家科學委員會 101 年度至 105 年度政府科技發展計畫，設置文官教學實驗室，以孕育斷代性創新及改進公務人員訓練制度，並逐

步發展具有效能之培訓需求評析、績效評估、訓練評鑑方法及技術之研究發展等訓練與評鑑體系，以提升培訓成效。

(九) 建構優質培訓資訊中心

未來文官學院內部將規劃利用資訊通訊科技(ICT)，統合各項管理機制，加強訓練資源之整合系統。對外將廣續充實文官學院全球資訊網站內容，提供全國公務人員完整培訓資訊；適時導入雲端科技，以型塑無所不在的(Ubiquitous)終身學習園地。

(十) 朝「成為全球文官培訓交流中心」努力

本會業已擬定「公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院國外訓練進修及交流合作計畫」之中、長期計畫，將積極辦理國內外研習活動、華人人力資源發展論壇、國際人力資源發展研習班、參與國際培訓組織、研究機構或其所辦理之活動、建置國際公務人力培訓知識交流平台、國際遠距視訊同步教學，以及建構國際培訓夥伴地圖等，提升文官學院國際知名度與建立文官培訓國際品牌，成為亞太地區最優質之全球文官培訓交流中心。

Q4：其他對文官制度的建言？

一、 陞任高階主管須經「特別管理制度之培訓」合格

配合「高階文官特別管理制度」之建立，規劃「高階主管特別管理制度之培訓」，經「特別管理制度之培訓」評量合格之學員，將列入「國家高階主管人才庫」供「全國高階主管遴選培育委員會」遴選人才之來源，各機關如有高階主管職務出缺，將由「全國高階主管遴選培育委員會」人才庫遴用。

二、 強化並建立以職能為導向之陞遷發展制度

公務人力資源係提升國家競爭優勢之原動力，為有效提升行政效能，公務人員之培訓內容，應結合各職務屬性所規劃不同之核心職能訓練，俾使培訓與任用、陞遷結合。

三、 擘劃文化培訓新藍圖

- (一) 訂定各官職等所應具備職能。
- (二) 完備各機關的「學習地圖」。
- (三) 配合訓練與陞遷結合政策，強化在職訓練。
- (四) 建置「文官學習系統」，統整訓練課程。
- (五) 結合「雲端科技」，建制線上訓練課程。
- (六) 重新思考訓練定位與內涵。
- (七) 實施多面向評鑑，追蹤訓練成效。

## 行政院人事行政局 吳局長泰成訪談紀錄

時間：100 年 10 月 18 日下午 14:00

地點：局長辦公室

訪談人：呂育誠

紀錄：蘇維軍

訪談要點紀錄：

Q.1：請問局長認為，近年考試院及人事行政局對文官制度發展的重要成果或貢獻為何？

首先以整體考試權來說，考試院自民國 17 年開始籌備，民國 19 年 1 月 6 日正式成立，除了前期 20 餘年的變遷發展外，民國 36 年 12 月 25 日憲法公布施行後，主要就是依憲法運作，隨即政府遷台，因此主要成果是在台灣展現出來，個人認為以下有幾點值得重視與肯定：

### 1. 貫徹憲法考試用人

早期在民國 20 年代的公務人員考試分發，皆屬於「資格考」方式，在政府遷台初期亦採資格考的方式辦理，也就是只需要有一定學經歷證明，即取得擔任公務人員資格。此情形一直到民國 43 年修法後，才逐漸走向正規的高普考制度，並回歸到憲法層面，將國父的「考試用人」精神，在台灣貫徹。

「考試用人」和人事局其實有密切關係，人事局在民國 56 年成立，57 年就開始辦理分發，而此時期台灣社會也開始步入一個覺醒的年代，政府業務因逐漸擴張而需要延攬更多人才。因此將資格考變成正規的任用考的動力也因此越來越強化。譬如，起先退除役官兵特考是資格考，後來有一部分改為考試分發，王作榮擔任考選部長後將此特考名額緊縮，全部改為考試分發；同時也因為人數減少，越來越精幹的人才能考進來。同樣的，從民國 20 年開辦，國家最重要的掄才大典—高普考在這階段從資格考變成分發的考試，並配合建立不同考試類科，這個部分人事局的貢獻非常重要。

還有值得注意的是，從訂定兩個公務人員之分發辦法，進而合併成一個分發辦法；依用人計畫設置類科錄取人員；增列佔缺實務訓練；以至到後來的辦理基礎訓練，考試分發制度一路擴大、強化。尤其民國 80 年廢除不需考試的技術人員條例，至今只剩下派用人員不需考試用人，尚未廢除，目前全國剩下約幾千位派用人員，尚待努力加以併銷，整體而言，考用配合使我國 60 年代起，優秀的青年得以源源不斷地進入政府各部門，並改變了所有政府機關的生態，即便歷經政黨輪替，公正取才的制度，是公務體系穩定發展的重要關鍵。

## 2. 文官制度改革符合社會期望與需求，並不斷成長

文官制度在考試院及行政院人事行政局的努力之下，從制度面的改革，不斷的精進成長，其中有幾個關鍵轉折：

### (1) 民國 58 年實施職位分類制

職位分類制是 20 世紀 30 年代美國帶頭的現代文官管理制度，當年我國將公務人員職位分成 14 職等，159 個職系。20 世紀以來，原本是立意良善的制度，結果因為當時的設計沒有顧慮到現實，於是產生了諸多的扞格，造成許多不便，因此就出現了反彈。我國雖然在民國 58 年就分批實施職位分類制，但是到了 62 年即踩煞車，並進行修法變成職位分類制與簡薦委制兩制併行，一直到 76 年 1 月 16 號才完成兩制合一，在職系部分，從民國 58 年前的兩大類，到 58 年分成 159 個職系，折衷成 53 個直系，現今則又應需要增為 95 個職系，由此可以看出改革工作其實是不斷在寬嚴兩端中來回擺盪。

以職等來說，本來一個職位只能有一個職等，現在一個職位可以跨三個職等，而司法人員更可以橫跨六個職等，此為考試院贊成盡快將法官法通過的原因之一，也是希望法官制度不要干擾行政體系之文官官制。

進一步說，兩制合一改以「職務」為管理基礎，應稱之為「職務分類制」，這套制度較以前好，但是仍有不妥之處，兩個最明顯的例子，一為醫事人員法，另一為法官法。這兩套制度皆有雷同之處，類似於學校教授的制度。

醫事人員的部分，分成師級及士級，師級再分三級。當時另一個突破是，憲法考試用人將考試分為兩種，一為公務人員考試，另一為專門職業及技術人員考試，早期一個榜可取得兩個資格，後來憲法將其分為兩款。之後就造成一個問題，當年技術人員任用條例廢除後，醫事人員必須要考兩個執照，一是公務人員的醫事執照，另一是專技人員的醫事執照滋生甚多問題，爰有醫事條例之制定，另外還有法規終身職，但卻有職等太短的問題，因此近日法官法對法官改為不列等，且採用特別的晉用方式。法官、檢察官適用公務員考試制度，但卻不列官職等，而醫事人員則採認專門考試用人，這個都是突破之舉，亦是對現行職務分類制的成長修正。

## (2) 公務員與國家之關係從特別權力關係轉變為公法上職務關係

從簡薦委的品位制到純粹的職位分類制，再到 76 年兩制合一，這是制度面的改變。而民國 85 年的另外一個改革，即是公務員與國家之關係從特別權力關係改變為公法上職務關係，這是一個很大的突破，雖然此兩種關係皆是特別的法律關係，與國家有特殊的權利義務關係；亦即有別於一般公民與國家的憲法上權利義務關係。特別權力關係的概念是源於大陸法系。上述公務員與國家關係轉變，在民國 85 年為關鍵的一年，因有下列重要事件值得注意：

- a. 民國 85 年 1 月，考試院將第一次研訂〈公務人員基準法草案〉會銜行政院送立法院審議，其中即明定以公法上職務關係做為公務員和國家的關係，雖然是特別的法律關係，但基本上公務人員既有憲法賦予公民權，另外因職務之關係，故其行為要受到若干的約束。此種屬於一種公法關係，與像勞資之間的關係不同。當年 2 月司法院亦通過 395、396 兩號大法官解釋，也是使用「公法上職務關係」一詞，換言之，行政、考試及司法三院有一致的看法。同年 6 月 1 日保訓會成立，在權利義務的要求之下，再加上保障，公務員與國家在法律上的關係就更為明確。

- b. 雖然民國 85 年草擬的公務人員基準法草案到現在還沒立法通過，但特別權力關係的觀念已經轉變了，例如後來陸續完成的〈公務人員行政中立法〉、〈公務人員協會法〉……等。不過，當公務人員保障愈強化後，也就會伴隨著如何呈現績效的問題，換言之，公務人員接受保障之餘，也要能證明其工作是有績效的，這也就是目前考試院積極推動修正公務人員考績法的重要理由，簡言之，人事制度應隨著時空環境變化作修正。

### 3.人事法制逐漸完備

如前所述，由於取得憲法依據，同時隨著政府遷台局勢逐漸穩定，我國人事法制也逐漸完備，各項法制也能配合時空環境進行修訂，不過，這個過程中還是曾遇到一些阻礙，具體有下：

1)民國 59 年〈中央法規標準法〉制定後，過去許多因為環境因素或施政權宜考量所設置的機關，都因此產生法定程序不完備，不過這也促使這些機關加速修法轉型。

(2)民國 88 年〈行政程序法〉公布施行。由於過去許多文官制度在特殊環境下，常是用一紙命令（行政院院函或銓敘部的函等）就作規定，然而在〈行政程序法〉的規範下，以往的方式即可能產生適法性的問題，簡言之，過去不合法定程序所訂定的規定，不僅會造成政府施政有侵犯人民權利的問題，也會增加機關運作的困難度。

(3)立法院修法困難。在民意高漲情形下，民眾對政府運作常有許多不同意見，而民意代表為反映民意，對許多人事法案內容也就有許多不同主張，從而行政部門所提法案常因此而遲遲無法通過。

不過儘管有上述問題，還是有些重要法律得以通過，如〈公務人員協會法〉即是。

### 4.持續進行前瞻性規劃

院部會對文官制度發展一直進行前瞻規劃，文官制度需要不斷的成長，若文官制度跟國家需要脫節、跟人民期待脫節，則須不斷的修改，例如民國 82 年起，院部會就開始全面檢討人事行政法制，而 98 年第十一屆考試委員提出的「文官制度興革規劃方案」，就是對未來文官制度發展作全面性的規劃。

除了上述成果外，在人事局的部分，個人認為有下列重點可以提出：

### 1. 考試用人

如前所述，人事局負責辦理考試分發作業，將憲法中考用配合的精神予以落實，從原本的資格考試，改成任用考。將考試和用人合而為一，針對不同業務範圍的職缺進行考試。

人事行政局成立之前，考試院和行政院雖然在考用的議題上必須互相合作，但在歷史發展的過程中，因為戰爭、動亂之因素，所以兩者無法完全配合。行政院因現實的需要，而必須有彈性、便宜之用人措施以利業務的進行。但考試院方面，不斷的加強公務人員法制上的規範密度，所以考試院考用合一的政策變成無法達到的理想。此時，人事行政局之成立，對行政院及其所屬各機關之人事行政進行統一之管理；配合公務人員分發制度的重新修訂，使得考用合一有了突破，這也就是由人事行政局統籌呈報各機關的缺額，再由考試院舉辦考試掄才，補足缺額。終於使得考用合一得到落實，而考試用人之程序亦制度化。

### 2. 職位分類

自民國 56 年行政院人事行政局成立後積極推動施職位分類制，發現前所通過之公務職位分類法、分類職位公務人員考試法、任用法、俸給法、考績法，有若干地方未盡切合當時國情，不無窒礙難行之處，亟須加以全盤檢討修訂。於是，人事行政局、銓敘部、考選部，乃針對此等問題，深入研究並提出修法建議，然後由考試院於民國 58 年 6 月向立法院提出上述各法修正案。

民國 58 年 10 月 16 日，考試院修正公布公務職位分類法及分類職位公務人員考試法、任用法、俸給法、考績法等五法施行細則。同時，行政、考試兩院會同核定財政部、行政院秘書處及人事行政局等三機關，實施職位分類制。12 月 3 日，訂定「行政院所屬各級行政機關職位歸級實施要點」、「行政院所屬各級行政機關分類職位管理辦法」及「行政院所屬各級機關職位歸級授權辦法」，做為各機關辦理職位歸級及管理之依據；訂定「行政院各機關所屬公營事業機構職位等級校正及管理實施要點」，作公營事業機構職位列等及管理之依據。後來行政、考試兩院會同訂定「分類職位公務人員考績升等任用甄選辦法」，規定各機關應組織甄審委員會，辦理考績升等任用人員甄審事宜。12 月 18 日行政、考試兩院會同訂頒「分類職位考試及格人員分發辦法」。

所以可以看出人事行政局推動職位分類制，除了上述實施初期的籌劃，爾後的實務上執行，人事行政局仍是主要推動者，包含向各機關解說、實際推動施行，皆是由人事局負責，直到民國 76 年，才改由銓敘部接手。

### 3. 待遇調整

從民國 61 年經國先生一共有 3 個 6 年計畫，一直到民國 70 幾年這階段的調薪情形都是過去所未見的，在此期間對公務人員待遇之調整，幅度大、頻率高，對軍公教人員之生活，明顯改善。而到目前為止，待遇調整仍是人事行政局的重要功能，隨著時空環境的變化，根據公務人員俸給法令規定，綜合衡量民間企業薪資水準、物價指數變動情形、平均每人國民所得、經濟成長率及政府財政負擔等相關因素審慎決定軍公教員工待遇標準之調整，給予公務人員合理的待遇。又目前軍公教員工待遇調整已建立制度化運作機制，須經過相關產、官、學界代表組成之「軍公教員工待遇審議委員會」審議並提出建議後，提報行政院決定。

另一方面，伴隨著待遇調整的是關於公務人員績效的問題。鑑於部分國外的案例，為減輕政府財政負擔之壓力，同時能吸引及留任優秀的公務人才，以加強政府管理績效，已陸續師法民間企業實施績效待遇制度。而我國在歷經多年來的薪俸改革，雖然公務人員薪資待遇大幅改善，但其所具績效

性並無明顯成效，尤其我國是採取身分性給與的待遇結構，係隨年資而逐年晉級，並非是依績效給薪之制度，因此參考其他國家績效待遇之經驗，實有建立績效導向的公務人員待遇政策，落實依個人實際工作績效敘薪精神之必要。故為合理規劃公務人員待遇制度之改進方案，期透過辦理我國公務人員待遇態度調查及分析，瞭解我國公務人員待遇制度現況及問題，所以人事行政局自 97 年度起，便陸續辦理我國公務人員對現行公務人員俸給制度態度之調查作業，以作為研擬規劃公務人員待遇制度改進事宜之參考。

#### 4. 公務人員的訓練

從民國 56 年到 85 年之間所有公務人員訓練皆由人事局負責。直到民國 85 年保訓會成立文官培訓所(現改為國家文官學院)，人事局和考試院的分工乃越來越明確，簡單的說，二者可說是「分進合擊」，且彼此重疊性不高，因為人事局不辦基礎訓練和升官等訓練，故與國家文官學院的性質是不同的。具體而言，人事局做的是在職訓練，增加的不是一般性的知識，而國家文官學院成立後，增辦發展性之訓練。此分工在考院院的文官訓練功能規劃方案中相當具體，日後有關立法或修法，就會更清楚。

而為培育優秀的公務人才，目前將重點放在加強中高階公務人員的培訓發展，並於民國 97 年 9 月簽奉行政院核定行政院所屬中高階公務人員培訓計畫，以建構完整中高階公務人員培訓體系，並據以依層級別及中央、地方施政需求，辦理不同之培訓班別，98 年規劃開辦簡任第 12 職等以上(國家政務研究班)、簡任第 11 職等以上(高階領導研究班、地方政務研究班)、薦任第 9 職等以上(卓越管理研習營)及薦任第 8 職等以上主管人員(中階主管培訓班)等不同層級之班別，以培訓通才型之中高階核心文官。99 年起並將依據行政院修訂之中高階主管人員管理核心能力項目，配合規劃對應之訓練班別。

#### 5. 員額之控管

在民國 60、70 年代，公務人員之員額快速成長，後來則是由人事局推動精簡工作，控管政府人力。進一步來說，人事局後來也擔負起工作簡化之推

動及有關公務人力運用的業務。而在今日政府組織改造過程中，包括執行總員額法、行政法人法、人員權益照顧、官等職等調整等，都是屬於人事局之業務範圍。

而為加強公務人力上之運用，重要的工作項目包含：「審議編制員額及控管公務人力」以及「辦理公務人員任免陞遷」。

(1)「審議編制員額及控管公務人力」，主要實施內容：

- a.推動中央政府機關總員額法之各項管理措施；
- b.合理規劃機關員額配置；
- c.辦理各機關組織編制之審議及整體員額調整作業；
- d.針對行政院核定之機關超額人力，持續以出缺不補及統籌運用方式，精簡各機關預算員額；
- e.配合員額總量管理機制之施行，辦理員額評鑑，合理配置人力。

(2)「辦理公務人員任免陞遷」，主要實施內容：

- a. 辦理行政院及所屬各機關政務人員及高階主管(各主管機關常務副首長、主任秘書、司處長及所屬一級機關職務列簡任第 12 職等以上首長、副首長人員、國營事業董事長、總經理、副總經理或相當職務以上)之任免遷調、借調，及各部會首長之兼職案件。
- b. 協助各機關進用身心障礙人員、原住民族達法定進用比率。

Q2：當前人事局的工作重點為何？

就如同前面所述，人事局主要的工作重點有兩方面：

#### 1. 配合組織改造

在這次組織改造中，人事局扮演很重要的角色，關於組織改造的法案，包括「中央行政機關組織基準法」部分條文修正草案、「行政院組織法」修正草案、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」草案、「中央政府機關總員額法」草案及「行政法人法」草案等組織改造五法。組織改造，係由行政院副院長召集之組改小組，下設組織調整及綜合規劃（行政院研考會召集）、員額及權益保障（行政院人事行政局召集）、法制（行政院法規會召

集)、預決算(行政院主計處召集)、財產(財政部國有財產局召集)、資訊(行政院研考會召集)及檔案(行政院研考會召集)等7個工作分組。而與人事行政局有關的為總員額法、行政法人法及公務人員權益保障的部分。

## 2. 公務人員之訓練

進行公務人員之培訓作業，主要目的係為提升現今公務人員之素質，以符合當今環境之需要。特別是前面所述的加強中高階公務人員培訓發展，更是人事局目前的重點政策。

為提昇公務人力素質，人事局下轄公務人力發展中心及地方行政研習中心，規劃辦理「政策」、「管理發展」、「人力資源管理」、「人力資源發展」、「法制」、「國際觀」及「身心健康與諮商輔導」等7大類訓練，為公務人力提供一個多元化學習的管道，在公務人力資源的運用上，能更符合公務人力的需求。

最終期許能提升公務人員素質，強化公務人員之見識、知識與知能，實行的管道之一為積極推動公務人員終身學習，因應社會環境發展及變遷，合理規劃公務人員學習環境、資源、方法及運作機制，塑造優質學習環境，強化公務人員之專業能力。

## Q3：對未來政策方向的期許及展望？

### 1. 考試院兩方案

考試院在今年的年度計畫裡，提出兩個規劃方案，一個為「文官制度興革規劃方案」，另一為「強化文官培訓功能方案」，對於未來文官制度有相當前瞻性之規畫。以下就這兩方案來簡略說明：

#### (1) 文官制度興革規劃方案

此方案的目標在於「再造國家新文官」，文官制度具有：因應時代需要、漸進成長、改革不易及永難滿意等特性。各國文官制度之良窳，端視能否適應該國當時之時空環境需要，是否能建構國家所需的文官群為全民服務。

而此方案共有六項建議案，由上而下，首先第一案擬奠基文官制度的公務倫理之核心價值，進而型塑優質之組織文化；其次第二案擬全面統整

文官法制，以活化管理體系，興革檢討建議就政府部門內性質迥異之三類人員構築分流管理制度，既重視常任文官體制之穩定性，並兼顧政府用人之靈活性。進而依序以第三至第六案，針對常務人員人事制度之興革建議，以問題導向方式分就四類目前文官體制具改革急迫性之議題，提出興革建議，各案均跨涉部會局之業務範圍，需跨部門之通力合作，始收興革之效。

## (2) 強化文官培訓功能方案

此方案的目標在於「打造優質文官團隊」，我國現行文官培訓政策法制，已就培訓事項之分工及運作方式有所規範，惟於實務上仍有若干亟待改進與釐清之處。如何完備培訓體制、充實培訓內涵、統籌運用訓練資源及透過考訓用之適切結合，培養兼具專業與競爭力之人才，進而打造優質文官團隊，為此方案努力之方向。

而此方案有四個建議案，分別為：第一案，增加錄取名額落實選訓功能完善考選機制；第二案，結合培訓任用考績陞遷有效提升文官行政效能；第三案，健全培訓體系完備運作機制；第四案，建構高階文官發展性培訓制度。

### 2. 建構高階文官特別的管理制度

應速立專法推動，對高階文官進行嚴格篩選，待遇方面相對也要進行加強。另外可以針對任期的問題、增加誘因……等方面進行探討。針對高階文官進行特別的管理，高階文官將會煥然一新，整個公務體系才會逐步改變。

另為為提升中高階文官素質，人事行政局積極推動中高階公務人員培訓發展計畫，分別培訓簡任第 12 職等以上、薦任第 9 職等至簡任第 11 職等人員及薦任第 9 職等，以儲備國家中高階領導人才。依據「行政院所屬中高階公務人員培訓計畫」，針對中高階公務人員培育發展之需要，分層規劃整合性、系統性、永續性之中、高階文官培訓班別，以透過班期規劃建構符合中高階文官需求，並可提升其橫向溝通及國際視野之培訓課程，期以營造廉潔、公正、高效能的行政團隊。

#### Q4：其他對文官制度的建言？

分成四個面向說明：

##### 1. 理想和實務

例如職位分類制是理想，但當時忽略了實務面，所以我們尋求平衡點，因制度是隨著時空在移轉，因此需要多方客觀的討論。在理論與實際間取得平衡點的首要作法，即是方向要正確，朝著正確的方向去推行，避免理想和實務脫節。

職位分類係依據職位的工作性質、工作的繁簡難易、責任的輕重以及所需資格條件的高低，將職位區分為若干具有共同特徵和運作便利的行，以作為人事管理業務處理基準的一種科學管理制度。因此職位分類的特點為人盡其才、同工同酬、採取專才專業原則，這是它的理想層次。但當時忽略了現實層面，在實際運作上的困難，例如：職系區分過細，調用困難，影響機關長官的人事權；職位歸級之程序繁複；調任資格限制過嚴，阻礙了人員交流及通才的發展；以工作為建制中心，忽視人的因素。

因此後來尋找的平衡點，即是在民國 76 年 1 月 16 號，開始施行當年將兩制合併為一所謂「新人事制度」，即是將簡、薦、委制度與職位分類制予以融合，採取以職務為分類管理基礎之制度；訂定職務列等表、對各職務所列職等，採較彈性作法；調整放寬職系、職組；在這兩個制度中間找出平衡點，以符合後來環境的發展。這就是理想與實務求其平衡的最明顯例子。

##### 2. 均權和集權

為因應地方制度法及地方自治的精神，特別針對地方的人事事項進行若干彈性的調整。但中央和地方之間仍有問題需解決。例如地方特考，其本意在於各地方機關能基於職務上之不同需求，或是希望更貼近實際需求而釋放職缺，進行招才。但現今的情況卻使得高普考試的權威性逐漸減弱，因此如何使各機關能真正選擇適用人才，但又不至於使中央機關失去其應有的職權，也就是在均權與集權之間必須取得平衡。再者十多年來地方職務列等明顯調高，也是重要轉變。

### 3.彈性和一致性

作法在於，中央主政機關規範原則性的事項，留若干的彈性給地方機關及不同的機關，增加其彈性。我們不能使用硬性的規範來操作，但卻可以不同的機制做合理之運用。因為目前的制度設計，不只是層級節制的制度，實務面的運作更講求水平層面的溝通和協調，尤其在以職務作為分工的單位時，更需要有彈性的處理方式，才能事務的執行更為順暢、有效率。

但另一方面，過度的彈性則會造成各機關標準不一，給予的自主裁量權過大，則容易造成公務人員，甚至是人民無所適從，失去一套公正、客觀之準則。因此良好的做法，中央負責原則性的規範，但依然留給地方運作上之彈性，使其在實際執行上能更切合需要及符合效率。運用不同的機制，在中央與地方之間、機關與機關之間達成一種互相協調、互相責成的方式，才能使得職務運作順暢也符合人民之期待。

### 4.保障和績效

憲法增修條文第六條中提到，考試院為國家最高考試機關，包括掌理公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。這是針對公務人員的身分權做規範，代表不只是保障，還包括要維護文官之形象、達成對人民及法制面的義務要求，最後才能給予退休的權益。

如同前述，保障和績效為一體兩面，保障公務人員保障權利時，亦要確保能執行其作為公務人員之義務，因此績效的呈現就變成另一個必須審視的問題。關於保障，其實至目前為止，保障的制度已趨於完善。但相對地，對於並無盡到公務人員職責者，過度的保障就失去意義。因此我們須和考績制度做配合，監督其能盡到做為公務人員之義務。我國現行公務人員績效規範於「公務人員考績法」，本「綜覈名實、信賞必罰」之旨，作為準確客觀之依據。保障和績效的問題，要同時思考，期許有一個完善的制度，一方面使公務人員獲得保障，另一方面使行政機關能正確、有效率的執行職務，以達到人民之需求。

當然，上述四個面向涉及相當複雜的法制研修，不過只要公務人員觀念能隨時代環境調整革新，則應可以逐步推動實踐。

附錄二 策勉意見書

<p>「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」</p> <p>考選部部長對中華民國文官制度未來發展之策勉意見</p>		
部長簽名		日期
		100.10.31
<p>部長意見(請橫式書寫):</p> <p style="text-align: center;">在汰弊平穩過程中 找問題 求創新</p> <p style="text-align: center;">精益求精，邁向卓越</p> <p style="text-align: right;">賴峰偉 白年十月卅一日</p>		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」

銓敘部部長對中華民國文官制度未來發展之策勉意見

部長簽名

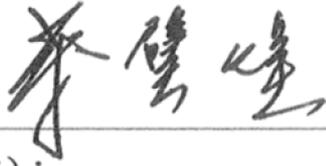
張哲榮

日期

100年10月31日

文官制度是國家發展的基石，面對全球化趨勢的各種衝擊與挑戰，我認為未來仍須不斷革新及活化，並應注入以下六大要素，始能有效因應：

- 一、掌握全球動態、強化應變作為
- 二、提昇人力素質、厚植國家實力
- 三、深化人文關懷、贏得人民信任
- 四、擴大彈性分權、適應特殊需要
- 五、強調績效導向、提昇政府職能
- 六、高度e化管理、注重成本效益

<p>「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」</p> <p>公務人員保障暨培訓委員會蔡主任委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見</p>		
<p>主委簽名</p>		<p>日期</p>
		<p>100年11月20日</p>
<p>主委意見(請橫式書寫)：</p> <p>在講求國家競爭力的廿一世紀，政府的效能與民間的活力，相互程度取決於文官素質。</p> <p>文官如何選拔？如何歷練？如何陞遷？其中一個關鍵的概念就是職能，而文官的核心職能可以靠培訓來評鑑或增長。</p> <p>文官培訓在本質上是一個階段性的帶狀歷程，其成效並不可能一蹴而反、立竿見影。從進入初職開始，一路必須歷經考試錄取人員訓練、初職訓練、升官等訓練、行政中立訓練、專業訓練、一般管理訓練，乃至於高階文官中長期訓練，其訓練歷程穿越整個公務人員職涯，因此，培訓體制必須建構完整、配套周全，才能讓文官職能不斷與時俱進。</p> <p>理想中，新的文官培訓制度藍圖在現階段可以</p>		

目標描繪：

1. 釐清各官職等所應具備的職能；
2. 以職能為本位，完備各機關的「學習地圖」；
3. 訂定強制規畫，強化職涯帶狀訓練；
4. 建置「文官學習系統」，統整訓練課程；
5. 結合「雲端科技」，建置無時空限制的線上訓練課程；
6. 重新思考各項訓練的定位、內涵與實施方式；
7. 實施多面向評鑑，追蹤訓練成效。

完整的文官培訓制度，必須從選拔符合職能要求的優秀文官開始，一方面對於其應有的權益與發展給予適度保障，一方面持續不斷地給予必要的考核、歷練、陞遷與培訓，才能打造出一支具備全球競爭力的國家文官團隊。

朱瑞峰  
100年11月12日

<p>「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」</p> <p>行政院人事行政局吳局長對中華民國文官制度未來發展之策勉意見</p>		
<p>局長簽名</p>	<p>吳春成</p>	<p>日期</p>
		<p>100.11.16</p>
<p>局長意見(請橫式書寫):</p> <p style="text-align: center;">                 文官制度具有:因應時代需要、漸進成長、改革困難及永難滿意等特性。各國文官制度之良窳,端視能否適應該國當時之時空環境需要。要能「再造國家新文官」為全民服務,乃吾輩之職責,盼能共同努力以期有成。             </p>		

### 考試委員勛鑒：

本人很榮幸擔任 貴院民國 100 年委託研究案「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」之計畫主持人。本項研究案包括「回顧」與「前瞻」二大部分，其中「回顧」部分，業獲初步成果，並提交 100 年 9 月 23 日之期中報告審查會議。有關「前瞻」部分，基於考試委員乃文官制度決策團體之最主要成員， 貴委員之意見對於文官制度未來走向具有重大影響力，本人爰於期中報告審查會議，建議蒐集本(第十一)屆考試委員對文官制度未來發展之卓見，並獲審查會議同意。

茲為了解 貴委員對於文官制度未來發展之卓見，敬請協助於「策勉意見表」(附件一)中，親筆書寫對我國文官制度之建言，以及未來發展之意見。研究團隊將歸納各考試委員之意見，於本研究計畫結論中呈現。另為彰顯本研究案之歷史意義， 貴委員之手跡將以掃描方式保存原貌，置於本研究報告附錄。研究團隊期望藉此方式，以豐富本研究報

告之內容，並保留 貴委員手跡，成為後世參考建國百年文官制度時之珍貴歷史見證。

如蒙俯允，敬請 貴委員於兩週內(10/22)填妥「策勉意見表」，並擲回 貴院研究發展委員會彙收。相關聯絡事宜，請電貴院研發會。肅此奉懇，  
敬頌  
勛綏

研究計畫主持人

國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

呂育誠 謹啟

中華民國 100 年 10 月 7 日

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究計畫		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	李選考試委員	日期
		100.10.24
委員意見(請橫式書寫):		
對國家文官制度之期勉		
廉正為己念		
忠誠思愛國		
專業為核心		
效能重方向		
關懷勤助民		
李選 敬題		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」

第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見

委員姓名	林雅鋒	日期
		100.10.24

委員意見(請橫式書寫):

我國文官體系目前面對兩大挑戰：一是國際競爭壓力，另一是社會內部變化。現今政府所處的行政環境，每日均需面對複雜且艱難的公共事務議題，不但服務對象從單一轉向多元，人民對文官的服務態度及專業能力的要求，比起以往亦嚴峻許多，因此，我國政府不僅需要從法制面強化法規之完備，更需要全面提升文官團隊的服務能力，以有效執行文官任務。

考試院第十一屆考試委員於2008年9月1日上任時，已深切體認提出完整文官發展制度之急迫性，經9個月餘之共同研商，務求在現行基礎上，提出可行作法，經不斷腦力激盪，終在2009年6月18日第11屆第39次會議，提出「考試院文官制度興革規劃方案」(以下簡稱興革規劃方案)並獲通過，興革規劃方案乃成為本屆考試委員之任期內之努力方向。

該方案恰如建築房屋之結構，依序從奠定文官制度之倫理基礎開始，其次以統整文官之法制、精進考選之功能、健全培訓之體制、落實績效之管理等途徑作為房屋之棟樑，最後一筆以改善文官俸給退撫之給養功能，使文官對國家之奉獻得獲適當回報，彷彿房屋屋頂覆蓋完成，如此即完整建構考試院對文官制度未來發展之藍圖。

茲本屆委員任期進入第3年，興革規劃方案業已推動二年。

往下紮根奠定基礎之工作，大抵均按照規劃進度陸續完成，接下來本人認為最急迫者為應儘快完成政務人員法、政務人員俸給條例之制定及政務人員退職撫卹條例部分條文之修正。考試院雖已於2009年2月24日及同年3月13日分別將上述3個法案函請行政院同意送請立法院審議，但立法時程難以掌握。盱衡近年來我國政黨政治迅速發展，民眾對民主政治體系下之政務人員期許甚高，因此就政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項，急需有一定整規範。

次急迫者為應儘速研訂聘用人員法制，本筆因涉及文官制度結構性調整，並與政務、常務人員及契約用人三元管理體系之建制有關，且目前政府機關內約聘、約僱人員為數不少，其等要求權益保障之呼聲甚囂塵上，如何進一步整合並研訂法律加以規範，實為急要之務。

就精進考選功能部分，本人對於應考人應公務人員考試筆試及格後，即立刻分發占缺，然後再施予考試錄取人員訓練之現行模式，深感不妥。本人認為應加速推動上開訓練為不占缺訓練（現在僅少數類科如法官、檢察官、調查人員等採此模式），使用人機關可確實經由訓練時期之觀察，了解筆試及格人員在其他方面的表現，是否符合用人機關之需求，始決定是否予以進用。若未訓練前即使之占缺，衍生後續難以憑訓練成果予以淘汰的難題，考選功能即大打折扣。

另於興革規劃方案第四案中「建構高階主管特別管理制度」一案，提出之原因原本希望藉由跨機關交

流、公私部門交流，達到增強高階文官之政策規劃能力、管理能力、領導能力等目的。但目前經相關單位研究結果，傾向遵循考試用人之基本規範，故並未朝公私交流方向辦理。本人認為在制度實施初期，確實應考慮改革腳步不宜過快，但為引進私部門的活力、快速節奏及效率，仍應以漸進改革方式，逐步評估有無必要納入開放外部競爭機制，朝吸納各界優秀人才蔚為國用之方向邁進。

又在落實績效管理方面，公務人員考績制度應儘速改善。現行公務人員考績法雖規定甲、乙、丙、丁等考績評等，但多年來流於形式，機關首長以考績等第淘汰公務人員之實例少之又少，使公務人員之職位猶如鐵飯碗，早被社會大眾要求檢討。雖然公務人員考績法的修正案在立法院尚未完成修法，但至少應要求各機關落實執行現行公務人員考績法之規定。

文官制度經緯萬端，可說是一個內容複雜的總體，為利於運作這個制度，在設計制度之初就必須考慮將來運作時的方法與可行性。以上意見，只不過是文官制度問題的冰山一角，有待大家共同努力之處仍多，共勉之。

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	浦忠成	日期
		100.10.27.
委員意見(請橫式書寫):		
<p>1. 相較於歐美與紐澳等國家的文官制度，我國的考銓與人事任用、考核、退休、撫卹等制度是較為剛性的，其結構內涵設計周密，有完整的法規可據以依循，國家考試每年吸引數十萬人，照理可以遴選甄拔最優秀的人才進入公務體系，依據完密的制度法規，應可發揮極高的服務效能，惟國人常質疑公務機關整體效率不如民間企業，國家最稱優秀的人員進入公務部門，如因制度、習性、文化的影響而變得保守、退縮、推諉，致無法發揮個人的才力，有助公務推動，這是國家的損失。藉此，國家文官制度允宜時時檢視，對照不同國家文官制度之長處，取其適於我國之需求者，並建立彈性靈活的機制，與剛性的規定交互運用，真正提升公務效能。</p>		

2. 台灣擁有多族群與文化，為了尊重不同的族群文化，國家的文官制度應該適度反映各族群文化的特色及需求。原住民族考試及其先前的機制已實施數十年，通來更增列原住民族相關考試科目，這是正面的發展；行政院原住民族委員會於1996年成立，原住民族相關法律如《原住民族基本法》、《原住民族工作權保障法》、《原住民族教育法》、《原住民族傳統智慧創作保護條例》等陸續研修、立法，成為國家法律的部局，基於公務員執行公務時必須了解國家法律，其面臨原住民族事務之際，應當充分理解有關原住民族的法規，因之，所有的考選、銓敘、考績等事項，宜與上述諸法規連結，讓公務人員擁有更寬廣的視野，運用多元文化的理念，提升服務的效能。另，「原住民族自治」已是原住民族對未來發展的共識，總統已明確宣示進行「實驗性民族自治」的規劃與立法，在這樣的願景下，民族各類自治人才之培養、自治制度設計、人員配置等均與國家文官制度有關，允宜及早規劃。

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	高 永 光	日期
		2011年11月11日
委員意見(請橫式書寫):		
<p>國家文官制度的發展攸關國家整體競爭力的提昇。未來我國文官制度的發展，特朝向政務人員、事務人員及聘用人員等三層結構的人力資源配置。</p> <p>政務人員的性質，重在其領導性、改革性及緊急應變之可管理性；政務人員可訓練其具有以上之特性，以強化之。政務人員與事務人員之間的疆界，將來可依「高階文官團」之建立，產生連繫。政、事務人材之緊密連繫，可為國家培育更多之高階領導人材，有助於國家競爭力之提昇。</p> <p>契約用人應把握其靈活性、前瞻性與趨勢性，以契約方式聘用，惟配套措施亦需同時考量。</p> <p>期盼我國國家文官制度對我國之軟實力及巧實力之提昇，產生正面效果。</p>		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究計畫		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	高明見	日期
		2011年 10月28日

委員意見(請橫式書寫):

打造下一個百年基業的文官考選培訓制度：  
 考選錄取倍增構想以及適當培訓淘汰機制

基於多次前往政府各部會及地方政府用人機關參訪之經驗，得知這些用人機關往往受限於目前公務人員考試用人制度缺乏彈性之弊病，無法達成適才適所之目標。因考量每年報考高普初等考試者眾，但錄取率都只在1%-5%之間，且我國公務人員考選制度絕大部分以筆試為主，並採一試定終身之形式，但國際則有用人分權的趨勢，即給予地方政府、用人機關有甄選用人的機會。環顧當前國際潮流多為中央、地方分權辦理公務人員考試，為給予地方政府及用人機關甄選適所之優秀人才機會。爰存在考試院院會中多次建議我國各項公務人員報考人數眾之考試皆可採以錄取倍增構想，成為有期限的資格錄取，以建立公務人才庫。其內尚可由職前訓練適當篩選，並由用人機關成立遴選委員會再行從篩選合格中遴選之。以兼具建立適當培訓淘汰機制。由於及格人員均非常優秀，其筆試成績差距極微，尚不須顧慮人情關係之弊。此種打破以往需用名額僅限於一個蘿蔔一個

坑的考訓方法，將能提升而配合地方政府及用人機關之需求，且節省每年大量的考選資源，避免每年大批考生因不符志趣而重複報考、備考，耗費國家整體人力資源；此種擇取及格者候用方式，而非即以直接分發，讓地方用人機關至少能實質參與人才的甄選，以種模式在歐美英、日等先進國家施行多年，似可成為我國公務人力甄選之借鏡。以下分述以種構想之優點：

一、經多次實地參訪考察，發現各用人單位時常反應每年高普初等考試分發人力是依需用名額一個蘿蔔一個坑，用人機關毫無選擇餘地，因此不論是考生意願、志趣、用人機關特殊需求，皆針對以種考訓分發制度頗有怨言。

二、我國公務人員考選均由中央一試定終身，且大部分都依據筆試成績，但眾所周知，單次筆試的成績，其甄別度則值得質疑，而用人機關則毫無選擇的餘地，反觀國際情勢則給予地方用人單位有遴選的機會：假設每年高普考有十萬人報考，結果只錄取數百至一千人。本屆（第廿一屆）考試委員均一再強調要培養公務人員核心職能，可是每年至少有極多數優秀精英可能因著極微小分數而落榜，則喪失接受核心職能之培訓，不<sup>能</sup>成為國家人才庫。爰建議考量加倍增額錄取，在期限內若未能被分發任用則自然失效，但這些優秀之志考人宜應給予高普考及格之名。當然須待修改相關法制而配套，才能實施。此與專技資格考試不同，專技考試及格均證照取得，原則上為終身有效，而括大加倍

增額錄取則限於一定期限內有效。基本上，十萬人報考，排名前六百之考生成績，與排名在一千名內的成績，可能只差幾分而已，都是很優秀的人才，為何不能納入國家公務人才資料庫，讓他們有機會接受職前訓練，培養核心職能並融入核心價值。

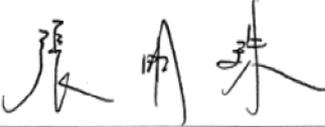
三、考量錄取者的志趣與意願，將其在分等化用時，譬如說有人住在台北，剛帶好命帶到東南地區而不符合其意願，則可將其資格讓給其他合適錄取者，但他仍有其他或下次的好機會。而地方用人機關則有二個人選可供遴選。考量避免用人機關有人情面說的疑慮與壓力，可以成立遴選委員會來決定，成員則包括中央與地方等適當人選，則能以公正、公平、公開的方法遴選，可供社會大眾好評。有鑑於地方政府對於大型工程之招標，亦成立委員會評選決定公平、公正方式遴選，同樣可避免人情面說的壓力與顧慮，而獲得適當的結果。

四、根據考選部的統計資料，錄取人員中重考三次以上者約佔40%，如果調查沒考上的人，可能高達八成重考三次以上，在此情形下，是否宜將大將前百分之五的優秀人才納入培訓範圍。何現以往公務人員訓練沒有淘汰機制，因為需用名額已經限定一個蘿蔔一個坑，分發即保證任用，導致受訓人員有時無感受訓不夠用心，反正絕大部分都會通過。假設加倍增額錄取，則於訓練期間可以有適當淘汰的空間，而不必擔心因淘汰致用人機關一時

無人可用，如此可以有效提升訓練成效，且可提升我國公務人員多元化進用效能。

五：環顧英國和美國、紐澳的文官甄選制度，雖由中央人事主管機關訂定基本框架原則，並設立多樣性用人管道，命權由用人機關負責遴選人力。即使是日本，雖維持統一式考試，但卻採取倍增錄取以備候用遴選，而非直接命發，由用人機關因業務需要人才而從中遴選最適當的人選，但這些候用人選的資格則有一定的年限，作為新陳代謝的機制。此種用人機關實質遴選的制度，以甄選最適當人才，似可為我國公務人員考選方法之借鏡。

綜合以上優點，公務人員考試採取倍增錄取之構想及建立培訓適當淘汰機制或不佔缺培訓方法，亦可謂我國精進考選功能及健全培訓體制的創新思維，可達到考考人、用人機關與國家場才改革三贏的局面。在符合國際經濟人力資源與精進人事管理的潮流趨勢下，為提升適才適所之公務環境營造最大效果，才能活化文官制度，提升文官效率與政府效能，提高國家競爭力。為下一個百年的文官制度奠基。

<p>「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究計畫</p> <p>第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見</p>		
委員姓名		日期
		100.10.26
<p>委員意見(請橫式書寫)：</p> <p>在考試選才方面，精進考試功能與技術，提升考試信度與效度，為國家考選真正的人才。在銓敘官制官規方面，完備文官法制，建構文官管理體系；落實文官考核，提升文官效能；貫徹教、考、訓、用合一原則，以符合人民期望；配合國家財政發展需要，建立公平合理退休制度。在保障培訓方面，推動公務人員行政中立，重建公務人員倫理，進而建立新的文官價值觀；捍衛公務人員的執法尊嚴，提升人民對文官的信賴；健全文官培訓體系，提升公務人員素質，進而帶動提升國家競爭力。</p>		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	黃俊英	日期
		100年10月20日
委員意見(請橫式書寫):		
<p>健全的文官制度是國家安定和進步的重要基石，文官制度應配合時代的脈動、國家的需要和民主政治的發展，不斷精進調整，使文官制度能與時俱進，更臻完善。</p> <p>同時，也應不斷強化政策行銷與溝通，以增進民衆和公務人員對文官政策的認同和支持。</p>		
黃俊英		

<p>「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」</p> <p>第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見</p>		
委員姓名	張中原	日期
委員意見(請橫式書寫):		
<p>配合環境變遷</p> <p>調整治理觀念</p> <p>加速人事興革</p> <p>支持地方自治</p>		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究計畫		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	歐育斌	日期
		100.10.25
一、開拓文官考選新視野： 面對全球人才競爭之舞台，期以實質 能力與平等精神，放大選才來源及開拓 遴選框架，就應該資格及分發選用機 制進行改革。		
二、重建文官俸制新架構： 面對中央與地方雙層運作體制之成 形，期就職務等級、專長劃分及俸級 結構，研究文官二元俸制新架構。		
三、活絡文官管理新通路： 面對高倍速時代之劇烈變動環境， 期以「彈性、鬆綁、多元」為核心價值， 進行文官管理體制之改革。		
四、激發文官效能新能量： 面對全球化及創新經濟時代之影響， 期就有同效能之考核、待遇及訓練體 系，展開全面性之系統改造。		

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究計畫		
第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見		
委員姓名	蔡良文	日期
		100.10.24
委員意見(請橫式書寫):		
壹、 原則性、架構性意見		
<p>一. 為回顧與建構具有台灣特色的文官制度，建請先探討具有台灣特色的中華文化內涵，乃至東方思維或亞洲或全球，知悉其文化涵化，暨其可能對文官體制之影響。其著眼在於最高決策階層的價值抉擇的議題。(按以，為上正派，下者為正，子率以正，孰敢不正。)</p> <p>二. 台灣地區的文官制度之歷史回顧</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日本統治時期的法制</li> <li>2. 光復初期之過渡作為</li> <li>3. 遷台時期如何融合與變革制度？</li> </ol> <p>三. 中國大陸與台灣地區，可否區分幾個時期的重大改革(與發展)，各瞭解其背後「價值」之區異？</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台灣地區依大陸時期之憲法及法律架構下運作情形，對應於大陸地區社會主義下的人事制度運作情形，可否理出其差異所在？及可能之未來發展。</li> <li>2. 兩岸就彼此之其文官體制大架構或制度比較不易，惟似可從價值進行討論，如績效、效能、個人權益；政治回應、代表性，以及政黨對應民主課責的相關議題。</li> <li>3. 未來台灣地區如何改革，而就中國大陸的變革所在地或比重如何？有無必要考慮原因何在？</li> </ol>		

貳、 拙作「中山先生考試權思想與體制建構」(2010: 21-54)，文中提及：考試院職權變革方向如次，謹供參考。

一. 考試權的基礎法制工程

1. 公務人員基準法草案
2. 政務人員法草案
3. 公務人員行政中立法

二. 考試權發展的結構功能工程

1. 引進與甄補政策功能
2. 激勵性決策功能
3. 發展性決策功能
4. 維護與保障性決策功能

三. 考試權發展的修繕機能工程

1. 重視核心價值與核心能力
2. 建構完備的公務人員倫理法制

參、 關於本院暨所屬部會與人事局如何將「世代正義」主張，融入國家考試與文官制度的興革政策與方案，共同協力提昇下一代幸福指數。

一、 今日人口老化、地球環境被逐步破壞、資源被逐步耗盡，人類必須反思許多重要議題。「世代正義」正是指出世代間資源分配及使用公平性的問題，重要議題至少包括財政(赤字、國債)、環境、政策(治)參與(決策權)等方面，更須深知政府的責任不僅要為這一代努力，更要為下一代著想；不應影響下一代的機會，還要為下一代的幸福打好基礎，才能薪火相傳，永續發展，這就是「世代正義」。馬總統英九就職三周年提出之施政主軸即是「世代正義」，並以此論述「主權、人權、環境」與國家永續發展。民進黨總統候選人蔡英文女士之「十年政綱」也有類此之主張，可見這個議題必將成為未來政府施政重點。

- 二、本院秉持憲法賦予職權，以積極、前瞻、周延作為推動國家考試與文官制度的改革，本屆先後經院會(第 18 次、39 次、114 次及 122 次)分別通過「考試院第 11 屆施政綱領」、「文官制度興革規劃方案」、「強化文官培訓功能規劃方案」、「檢視考銓業務之人權保障與國際接軌報告」四項重大文官興革政策方針，為更能精進其內涵與配合國家政策方針，允宜就「世代正義」融入各項文官制度改革方案與應有作為，應予以全面檢視評估，為下一代的幸福奠定良善基礎。
- 三、就本院文官制度興革規劃方案而言，已實施二年有餘，亦可適度檢討，並納入「世代正義」的主張，包括退撫制度(85 制、退而有養等)及保險制度(公保、健保、國民年金等)等，乃至於文官培訓課程，也應適度反映此項政策主張。此外，「世代正義」理念可納入培訓課程，並非將培訓課程政治化，而是適切反應執政者之政策主張，俾使文官瞭解執政者之施政理念，反有助於政策執行，並落實責任政治的理想，另其他如國家考試之選拔公務人力(含移民行政職系人力進用，以及移民政策)與銜鑑專技人才，以及公務人員陞遷發展等亦然。
- 四、積極落實重倫理道德與良善價值理念傳承的建基工程：除上述「世代正義」基本面向之重視外，公務體系應請用心提昇下一代幸福指數。公務倫理已得到政治領袖參與支持，如增設廉政署等，以建構支持性的公共服務工作環境。未來如何共同協力營造公民社會，並尋求公民積極參與配合，亦為本院施政應有的配套作為。

「中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻」

第十一屆考試委員對中華民國文官制度未來發展之策勉意見

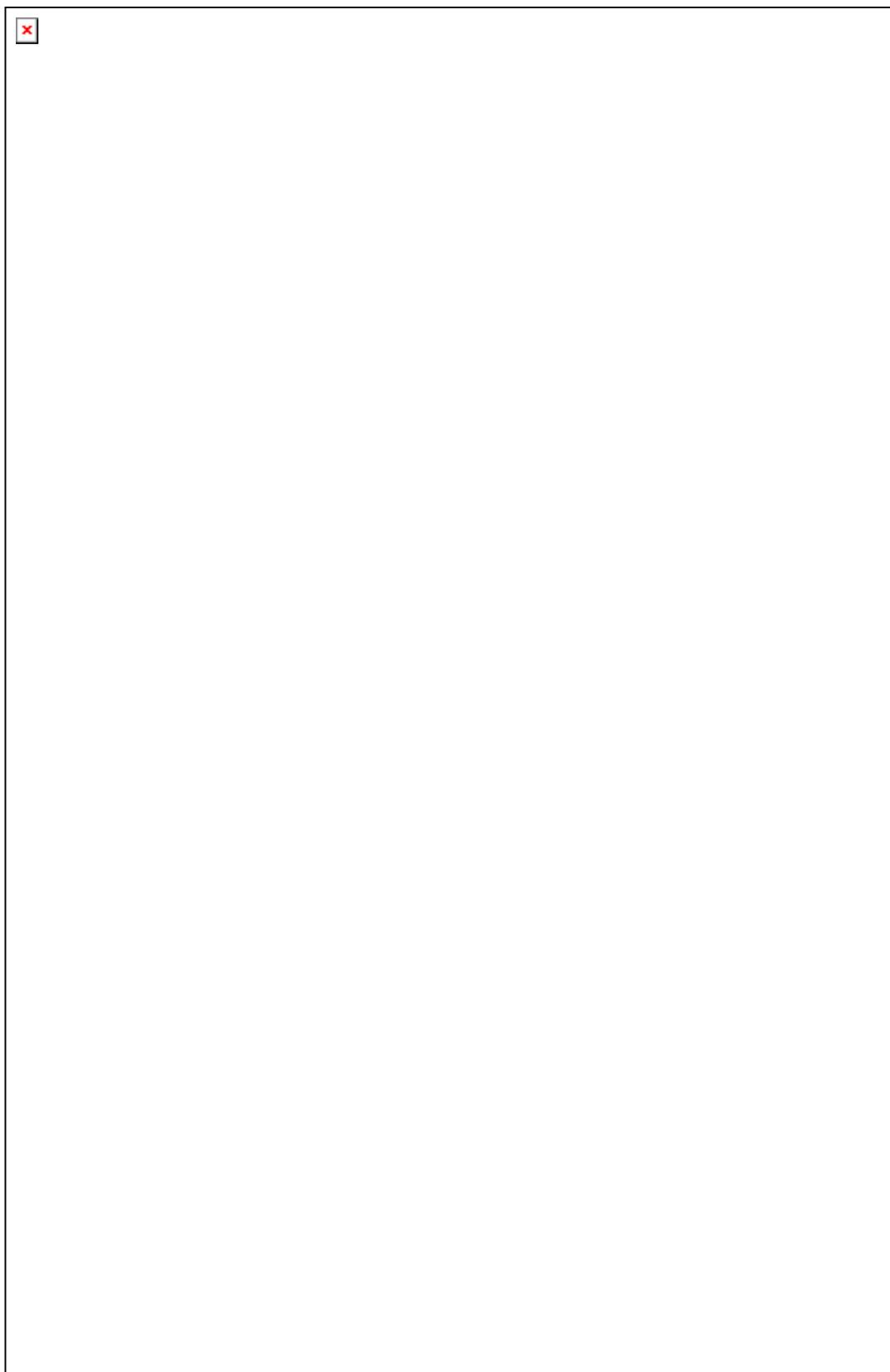
委員姓名	邊裕洵	日期
		100.10.18

委員意見(請橫式書寫):

1. 現行文官職務列等之等級僅 14 等, 已不符合需要, 也缺乏升遷之動力及難收之整合之效力. 應考慮增加至 21 等。
2. 現行退休制度尚有許多不合理之處, 應及早配合國民年金、社會保障制度, 一併考量, 以免跨世代負擔。例如, 退休者之退休金不應以最後一年職務薪俸計, 應以各年加扣計; 又退休者不應分享退休後經濟成長之果實, 但要予補償通膨之害……。
3. 現行軍、公、教薪俸結構不同, 但退休之結構之不同, 也是不合理之處。

分別改量. 改進.

### 附錄三 考試院文官制度規劃方案架構圖



附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

日期	作者	題目	期刊	關鍵詞
2011.06	黃坤祥； 阮毓銘	警察特考晉用人員專業能力評 選因素之探討	國家菁英	警察特考；專業能 力；層級分析法
2011.06	歐育誠	兩制合一 25 年的回顧與 評析--談官等職等、職組 織系與俸級結構	人事月刊	文官制度；兩制 合一；人事制度
2011.06	懷敘	公務人員特種考試特殊應考資 格設限之研究	國家菁英	考試用人；用人政 策；用人機關；應考 資格限制
2011.05	呂明泰	公務人員撫卹制度再改善的芻 議--公平正義的觀點	公務人員月 刊	公務人員；撫卹制 度；公平正義
2011.05	洪震知	警察人員撫卹實務之探討	公務人員月 刊	警察人員；撫卹制 度；公務人員
2011.05	范祥偉	英國高階主管特別管理制度對 我國之啟示	人事月刊	英國；高階主管特別管 理制度；高級文官制 度；人事改革
2011.05	賴威志	公務人員撫卹制度修正之簡介	公務人員月 刊	公務人員；撫卹制 度；撫卹法
2011.04	沈建中	文官制度與興革--從政府組織 改造與為民服務觀點論述	研習論壇	組織改造；新公共服 務；為民服務
2011.04	邱華君	文官改革	研習論壇	文官制度；考選；任 用；培訓；俸給； 考績；服務

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

2011.04	施能傑	政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理	文官制度季刊	政府高階主管；跨業人力交流；議程管理
2011.04	黃煥榮；方凱弘；蔡志恒	公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式之分析	文官制度季刊	性別議題；組織建築；玻璃天花板；性別歧視；性別主流化
2011.04	歐育誠	重整文官興革制度的引擎--公務人員俸給制度的省思	研習論壇	俸給；俸表；品位；待遇
2011.04	關中	文官興革：我們需要什麼樣的文官制度	研習論壇	文官制度；行政中立
2011.03	張瓊玲	建國 100 年公務人員考試制度演進及未來展望	國家菁英	公務人員考試制度；善治；人權觀點
2011.03	湯德宗	論訂定考績丙等比例並命資退之合憲性--公務人員考績法修正草案改進芻議	法令月刊	公務人員考績法；考績；懲戒
2011.02	呂育誠	公務人員訓練運用多元技術之內涵與執行策略	人事月刊	公務人員訓練；人事管理；多元訓練技術
2011.01	江大樹；梁鎧麟	長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點	文官制度季刊	長期照顧體系；組織改造；衛生福利部；全觀型治理
2011.01	何展旭；黃錦堂	公務人員考績三丙強制退休或資遣處分合憲性之分析	全國律師	公務人員；強制退休；資遣處分
2011.01	李昭賢	公務人員考績制度變革後考績丙等救濟程序興革之芻議	人事月刊	公務人員考績制度；考績丙等；救濟程序
2011.01	邱永森	公務人員行政中立訓練的回顧與展望	人事月刊	公務人員；行政中立訓練；依法行政
2011.01	席代麟	人事人員陞遷調補培訓體制之現況與展望	人事月刊	人事人員管理；陞遷調補培訓體制；人力

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				資源管理；公務人員
2011.01	陳怡君	由 100 年人事人員訓練析述當前人事人員訓練趨勢與體系建構	人事月刊	人事人員訓練；人力資源發展；公務人員
2011.01	陳敦源； 蘇孔志； 簡鈺肆； 陳序廷	論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究	文官制度季刊	考績制度；年資倫理；循證途徑；非正式規則
2011.01	曾冠球	協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立	文官制度季刊	協力治理；公私夥伴關係；個體能動者觀點；協力能力建立；跨域管理者
2011.01	劉建宏	公務人員陞遷權益受損之行政救濟途徑--公務人員保障暨培訓委員會相關復審決定之研究	研習論壇	公務人員；行政救濟；陞遷權益受損
2011.01	蔡明華	公務人員人格發展與公共服務	文官制度季刊	公共服務；公務人員人格發展；組織文化；公民導向；公共利益
2011.01	蔡敏廣	公務人員基準法草案簡介	人事行政	公務人員基準法；績效導向；人事制度；文官制度
2010.12	王尹伶； 郭經華	公部門數位學習服務機制分析與規劃	人事行政	公部門；公務人員；數位學習
2010.12	陳俊廷	公部門推動數位學習的領航者--公務人力發展中心數位學習推展實務	人事行政	公部門；數位學習；公務人員
2010.12	賀力行；	我國公部門數位學習推動之現	人事行政	公部門；公務人員；

	林淑萍； 蔡明春； 葉旻璇； 張簡琪玉	況分析與建議		數位學習
2010.11	郭倩茜	政務人員法草案及政務人員俸給條例草案簡介	公務人員月刊	政務人員法草案；政務人員俸給條例草案；文官制度
2010.11	黃一峰	政務人員績效管理	公務人員月刊	政務人員；績效管理；考績
2010.11	劉嘉發	警察行政中立問題之研究	警政論叢	警察；行政中立；政治中立；警察行政中立；公務人員行政中立立法
2010.11	蔡良文	我國政務人員三法理念建構與研修相關議題分析	公務人員月刊	文官制度；政務人員法；政務領導
2010.10	王永大	公務人員消極任用資格條件相關問題探討	公務人員月刊	公務人員任用法；消極任用資格
2010.10	李柏諭	跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析	文官制度季刊	跨域治理；多中心治理；公私協力；社區主義；全局治理
2010.10	林全發	評估公務人員行政中立立法之禁止行為對公務人員基本權利之影響	文官制度季刊	基本權利；行政中立立法；人性尊嚴；人格權；政治團體
2010.10	徐良維	我國獨立行政機關權力分立與行政組織法之觀察	文官制度季刊	獨立行政機關；權力分立；行政一體；釋字第六一三號解釋；行政中立

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

2010.10	翁慧敏	公部門訓練技術與方法之建構與發展--以公務人力發展中心為例	人事月刊	公務人力發展中心；公務人員；教育訓練；數位學習
2010.10	郭倩茜	我國高階主管特別管理制度之規劃策略	公務人員月刊	高階主管特別管理制度；高級文官制度；人才培訓
2010.10	陳正料	公務人員型塑廉能價值及建構廉能政府個案分析：社會判斷法的調查	文官制度季刊	廉能政府；廉能價值；判斷分析；社會判斷理論
2010.10	陳珮婷	我國高階主管制度設計問題之探討--從各國高級文官制度發展概況與英國個案談起	公務人員月刊	高階主管制度；高級文官制度
2010.10	黃子華； 李蕙芬	政府推動整合型服務之探討--以單一窗口為例	研考雙月刊	全觀型政府；單一窗口；一站式服務；臨櫃服務；電話服務；網路服務
2010.10	詹中原	高階主管特別管理制度建構之政策思考	公務人員月刊	高階主管特別管理制度；高級文官制度；人事改革
2010.09	林明鏘	公務人員二〇一〇年考績法修正草案與制度基本問題	月旦法學	公務人員；考績法
2010.09	施能傑	職能理論對國家考試制度設計的啟示	國家菁英	職能；初任人力遴選
2010.09	趙其文講； 韓季妙整理	我國公務人員任用制度的重大改革	人事月刊	公務人員；任用制度；人事制度；銓敘
2010.08	呂育誠	公部門管理個案教學與應用	人事月刊	公部門；公務人員訓

				練；個案教學
2010.08	許書銘； 李誌中	公部門導入個案教學實施現況、研究取向與未來展望	人事月刊	公部門；公務人員訓練；個案教學
2010.08	黃東益； 王憶萍	我國公務人員訓練實施個案教學的挑戰與回應	人事月刊	公務人員訓練；個案教學
2010.07	吳俐澐	公務人員退休撫卹案件網路報送規劃之簡介	人事行政	公務人員；退休撫卹案件；網路報送
2010.07	呂明泰	建構公務人員多層退休年金的思考方向	人事行政	公務人員；退休年金；退休撫卹
2010.07	林雅鋒	談公務人員退撫權益之合理保障	人事行政	公務人員；退撫制度；退撫基金；退休撫卹
2010.07	陳正根	人事行政程序之多階段行為--以程序權之保障為重心	東吳公法論叢	人事行政；公務員制度；文官制度；人事行政行為；人事多階段行政行為；程序權；正當法律程序；行政程序法；任用遷調；考績獎懲；待遇福利；退撫資遣；公務人員保障法；申訴；再申訴；復審；司法救濟
2010.07	余清祥；	高齡化社會對公務人員	人事行政	高齡化社會；公務人

	曾德宜	退撫制度發展的啟示		員；退撫制度；退休撫卹
2010.06	吳淑貞； 林紀慧	公務人員參與網路在職進修之現況、需求與態度調查研究	教學科技與媒體	公務人員；網路在職進修；網路學習
2010.06	周佩芳	公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案評析	公務人員月刊	公務人員；公保養老給付；優惠存款
2010.06	邱德明	公務人員退休法修正草案簡介	公務人員月刊	公務人員退休法；退撫基金
2010.06	范祥偉	以績效導向建構我國高階文官特別管理制度之探討	研考雙月刊	績效管理；高階主管職；公務人員；人事管理
2010.06	張四明	政府施政績效評估制度之實證分析	研考雙月刊	績效管理；施政績效評估；重點管理；政府整體途徑
2010.06	張瓊玲	檢視我國公務人員考試法規中之課責機制--從利益衝突迴避法的觀	國家菁英	利益衝突迴避；新公共服務；陽光法制；行政透明；課責機制
2010.06	陳美紀； 余昇樺； 林美純； 宋美妹	公務人員參與數位課程影響因素之探討	T&D 飛訊	數位學習；公務人員
2010.06	劉昊洲	公務人員考試法之探討	研習論壇	公務人員考試法
2010.06	謝榮堂	我國法制上公務員之定義與適用範圍	軍法專刊	公務員；公務員服務法；公務員保障法
2010.05	黃聰明	依法行政之理論與實務	研習論壇	依法行政；公務人員；行政法

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

2010.05	劉廷揚	落實「公務人員考績法修正案」方案建議--一個個案討論	公務人員月刊	公務人員；考績法；考核
2010.04	朱浩民	淺談退撫基金投資管理	公務人員月刊	公務人員退休撫卹基金；退撫基金；基金投資管理
2010.04	呂育誠	公務人員訓練概念定位與落實之研究	T&D 飛訊	公務人員；教育訓練；公務人員訓練進修法
2010.04	李震洲	考選部 99 年至 102 年實施考選新措施析論	人事行政	考選部；公務人員；考試
2010.04	柯輝芳	試析退撫基金增修委託經營移轉管理項目之影響	公務人員月刊	公務人員退休撫卹基金；退撫基金；經營移轉
2010.04	張四明	公務人員考績制度改革評議	人事行政	公務人員；考績制度
2010.04	陳清秀	公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷	臺灣法學雜誌	考績制度；公務人員考績法
2010.04	黃士釗	模範公務人員及公務人員傑出貢獻獎選拔制度之檢討	人事行政	模範公務人員；公務人員傑出貢獻獎；選拔制度
2010.04	黃臺生	公務人員行政中立立法制化相關問題之研析	國會月刊	常任文官；公務人員；行政中立；政務官；事務官
2010.04	黃錦堂	考績法修正草案的爭議與展望	臺灣法學雜誌	公務人員考績法；考績制度
2010.04	楊國德	公部門教育訓練與組織學習成效的評鑑策略	T&D 飛訊	教育訓練；公務人

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				員；組織學習
2010.04	蔡敏廣	公務人員考績法修正草案簡介	人事行政	公務人員；考績法；獎懲
2010.04	蔡斌仕	軍職人員退撫基金收支失衡問題之剖析	公務人員月刊	軍職人員；退撫基金；退伍
2010.04	蘇偉業	從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革	文官制度季刊	約聘僱人員；彈性化；聘用人員人事條例；地方政府
2010.03	王儷玲	公教人員保險養老給付應採行年金化之財務影響評估	公務人員月刊	公保養老給付年金化；公教人員保險；社會安全
2010.03	呂育誠	部分公務人員特種考試納入公務人員高普初等考試之研究	國家菁英	特種考試；公務人員考試；高普初等考試；考選部
2010.03	呂明泰	公保養老給付年金化規劃案的政策思考	公務人員月刊	公保養老給付年金化；公教人員保險；社會安全
2010.03	彭錦鵬	公務人員考選制度的變革與未來展望	國家菁英	文官制度；公務人員；考試；工作職能；分試制度；口試
2010.03	彭錦鵬	二十一世紀文官制度改革的重點	人事月刊	文官制度改革
2010.03	楊順正	公教人員保險養老給付年金化之規劃簡介	公務人員月刊	公保養老給付年金化；公教人員保險；退休
2010.03	廖永靜	論公務人員培訓的方法	研習論壇	公務人員培訓；教育

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

				訓練；學習型組織
2010.03	褚志鵬	由企管規劃與教學技術 淺談公務人員訓練	研習論壇	公務人員；教育訓練
2010.02	范祥偉； 王裕鈺	日本中高階公務人員培 訓現況及其對我國之啟 示	人事月刊	中高階公務人員培 訓；日本
2010.02	張四明	文官制度興革研討報告	公務人員月 刊	文官制度；公務 人員；考績；績 效管理
2010.02	陳怡祁	建構文官核心價值--從提 昇公務人員人文素養做 起	公務人員月 刊	文官核心價值；公務 人員；人文素養
2010.02	銓敘部人事 管理司	銓敘法制討論	公務人員月 刊	公務人員；考核制 度；考績法
2010.01	仇桂美； 曾德宜	行政中立訓練之關鍵議 題	人事行政	行政中立；公務人 員；公務倫理
2010.01	王文忠	公務人員保險制度之養 老給付年金制之探討	文官制度季 刊	公務人員保險； 養老給付；年金 制度
2010.01	李嵩賢	國家文官學院組織法修 正評議	人事行政	國家文官學院；公務 人員培訓
2010.01	林全發	我國公務人員保障法申 訴制度之研究	文官制度季 刊	申訴；再申訴；控 告；司法救濟；特別 權力關係
2010.01	張哲琛	整建文官法制，邁向廉能 政府--從銓敘部的努力方 向談起	研習論壇	文官法制；文官 制度；人事制 度；銓敘部；廉 能政府

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

2010.01	歐育誠	行政中立的建制與實踐	人事行政	文官體制；行政中立；公務人員
2010.01	蔡明華	平等原則對公務員執行公務的意義	文官制度季刊	新公共服務；公民參與；公共利益；社區建設；平等原則
2009.12	李衍儒	中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突	文官制度季刊	視框衝突；一條鞭；治理；民主行政
2009.12	沈建中	論我國公務人員行政中立訓練與訓練績效評估(2002年6月至2009年6月)	T&D 飛訊	公務人員；行政中立
2009.12	林水波	個體績效問責	文官制度季刊	績效問責；表現意願；表現機會；表現能力
2009.12	邱志淳； 黃榮護	國家文官學院的成立與核心任務的設定	文官制度季刊	文官改革；高階文官培訓制度；核心能力
2009.12	施華恩	我國公務人員保險及退休制度晚近變革之介紹	人事月刊	公務人員；保險；退休
2009.12	胡悅倫； 陳皎眉； 洪光宗	國家考試口試之命題與評分	國家菁英	口試；結構化；面談訓練；定錨評量
2009.12	張秋元	公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究	國家菁英	公務人員；高普初等考試；特種考試
2009.12	黃東益	薦任公務人員晉升簡任	T&D 飛訊	公務人員；晉升；個

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

		官等訓練試辦行政個案 教學過程以及初步評估 --98年度第2梯次學員課 後問卷調查結果分析		案教學
2009.12	黃雅榜	論我國人民應考試權的 公平意涵	國家菁英	應考試權；公平
2009.12	蔡良文	文官體制變革之論證	文官制度季 刊	文官體制；考選 體制；績效考 核；行政中立； 退撫制度
2009.12	鄭夙珍； 林邦傑	心理測驗納入國家考試 之可行性探討	國家菁英	心理測驗；性向測 驗；人格測驗；工作 適配
2009.11	沈建中	公務人員核心職能與培 訓--論以核心能力為基礎 的培訓模式與個案教學 模式建構芻議	研習論壇	公務人員；核心職 能；培訓模式；個案 教學模式
2009.10	江汶珠	公保年金化制度之我見	人事行政	公務人員保險；年金 化
2009.10	李震洲	公務人員特考應適度簡 併回歸高普考	人事行政	公務人員；特種考 試；考試制度
2009.10	范祥偉	行政院中高階公務人員 培訓之業務現況與未來 展望	人事月刊	公務人員培訓；人力 資源發展
2009.10	翁慧敏	個案教學方法在公部門 訓練中之運用--以公務人 力發展中心為例	人事月刊	公務人員；在職訓 練；公務人力發展； 個案教學法
2009.10	陳志瑋	公務員協力能力的建立 及策略契合	文官制度季 刊	協力能力；策略 契合；策略性公

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				共人力資源管理
2009.10	陳嘉祥	中高階公務人員一般管理領導訓練班期之系統性規劃	人事月刊	公務人員培訓；人力資源發展
2009.10	廖永靜	論公務人員核心職能與培訓	研習論壇	公務人員；核心職能；培訓；核心能力
2009.10	蔡秀涓	臺灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較：經驗調查初探	文官制度季刊	新公共服務；民主治理；文官；公共服務價值
2009.10	蔡良文	高級文官進用變革與發展--兼論高考一二級考試類科科目之設計	人事行政	人力資源；公務人員考選制度；文官制度；高等考試
2009.10	蔡逸群	國家高階人才培育與輔導--以國家政務研究班為例	人事月刊	文官訓練；公務人員培訓；人力資源發展
2009.09	范祥偉	公務人員法治教育之建構與實踐	人事月刊	公務人員；法治教育；教育訓練
2009.09	楊戩龍	公務人員行政中立法評論	國家菁英	行政中立；言論自由；集會結社自由
2009.09	劉約蘭	從全球在地化論公務人員應有的思維與能力	國家菁英	全球在地化；全球化；公務人員
2009.09	蔡良文	公務人員考選體制的發展方向	國家菁英	公務人員；考選
2009.09	盧坤城	公務人員給與制度之回顧與前瞻	人事月刊	公務人員；待遇制度
2009.08	黃適卓	探析臺灣公務人員職能訓練網路化之未來發展	國會月刊	全球化；職能訓練；網路化；活化訓練

2009.08	楊鈞池	論文官制度防弊功能與法制上之困境	台灣法學雜誌	文官制度；防弊功能；貪污；檢舉人制度
2009.07	沈建中	從「教、考、訓、用」論地方政府公務人員人力資源發展培訓策略	研習論壇	地方政府；公務人員；人力資源發展
2009.07	施能傑	公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵	文官制度季刊	組織人口學；年齡結構；行政人員；警察人員
2009.07	黃秀美； 廖英掌	臺灣公務人員數位學習使用意向與行為影響因素及差異性探討	人事月刊	公務人員；數位學習
2009.07	劉昊洲	從公務人員退休法修正草案論退休政策方向的調整	人事行政	公務人員退休法；退休
2009.06	林玉華	現行公務人員高普初等考試增額錄取人員依序分配作業運作現況	人事月刊	公務人員；增額錄取人員；高普考試；初等考試
2009.04	卓梨明	公務人員考試「限制轉調」規範之探討	人事行政	公務人員；限制轉調
2009.04	柯三吉	考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究	文官制度季刊	聘用人員人事條例；彈性雇用關係；功績制原則
2009.04	張瓊玲	改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀	文官制度季刊	公平原則；考績制度；考績指標
2009.04	曾明發	公務人員退休制度之困境及改革思辯	人事行政	公務人員；退休制度
2009.04	黃榮源	英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度	文官制度季刊	英國文官制度；契約公務人力；

		途徑的分析		續階計畫；執行機關模式；新制度主義
2009.04	黃榮護； 林建宏	考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點	文官制度季刊	設計評估；政策推介；考績制度；法律保留原則；正當法律程序
2009.04	楊戍龍； 熊忠勇	人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六條及第六十二條修正為楔子	文官制度季刊	地方制度法；職務屬性；職務列等；一級單位主管／機關首長
2009.03	邱華君	公務人員訓練變革與價值意義	國家菁英	訓練；學習；價值與功能；效率與效能；政治回應；社會平等；程序正義；個人權利
2009.03	彭錦鵬	考選制度的觀念革新--以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例	國家菁英	文官制度；公務人員考試；評量中心；臺灣；美國；英國；日本；中國大陸；法國
2009.03	葉俊麟	我國公務人員獎金制度之探討	人事月刊	公務人員；獎金制度
2009.03	董廷璽	如何規劃合理的公務人員待遇結構	人事月刊	公務人員；待遇結構
2009.02	陳清秀	提升公務人員人文素養--	人事月刊	公務人員；人力素

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

		啟動公務美學新紀元		質；人文素養；人本關懷；公務美學
2009.02	黃光男	公務人員與人文素養	人事月刊	公務人員；公務員；人文素養
2009.01	柯三吉； 劉宜君； 曹瑞泰； 張惠堂	公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究	文官制度季刊	公務員服務法「旋轉門條款」；議題網絡理論；英日事前審查委員會
2009.01	張哲琛	從公務倫理觀點重建廉能政府	文官制度季刊	廉能政府；公務倫理；課責；永續發展
2009.01	顧慕晴	我國公務人員貪污檢舉制度之研究--增強途徑之分析	文官制度季刊	貪污；檢舉；激勵；增強理論
2008.12	沈建中	論我國公務人力培訓發展--從培訓法制與訓練體系分析	法政學報	公務人力；培訓；公務人員訓練進修法；人力資源管理；人力資源發展；人力資本
2008.12	洪國平	公務人員俸給法制相關議題之探討	國家菁英	俸給制度；公務人員俸給法；績效俸給
2008.12	孫本初； 傅岳邦	我國公務人員的終身學習與政策行銷能力	研習論壇	公務人員；終身學習；政策行銷能力
2008.12	廖永靜	論公務人員的終身學習	研習論壇	公務人員；終身學習
2008.10	沈建中	論地方政府公務人員考試錄取人員訓練--建構以核心能力為基礎的訓練模式	研習論壇	地方公務人員；訓練
2008.10	柯輝芳	退撫基金運用之我見	考銓季刊	退撫基金；盈餘

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				管理；基金經理人的經理人；資產負債管理；基金負債驅動投資
2008.10	張哲琛	公務人員退休撫卹基金運用之探討	考銓季刊	退撫基金；共同提撥制；確定給付制
2008.10	廖永靜	論地方公務人員培訓	研習論壇	地方公務人員；培訓
2008.10	劉昊洲	公務人員任用法之探討	人事行政	公務人員任用法
2008.10	鄭錫鏞	當代地方公務人員的職能發展與培訓工程	研習論壇	地方公務人員；職能發展；培訓
2008.09	沈建中	建構 21 世紀優質文官--論我國公務人員保障與培訓政策	研習論壇	公務人員；培訓
2008.09	林文燦	公務人員給與制度之現況與發展趨勢	人事月刊	公務人員；給與制度
2008.09	范祥偉	運用數位學習推動錦囊，構築公部門數位學習新視界	人事月刊	數位學習；公務人員
2008.07	王文忠	平等在公務人員考試制度中之作用	考銓季刊	平等；基本權；公務人員考試；人格
2008.07	吳泰成	典試倫理	考銓季刊	典試倫理；國家考試；公開競爭；公平公正；因應需要；強化法制
2008.07	李惠宗	公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利	考銓季刊	恩寵侍從體制；

				特別權力關係； 公法上職務關係； 職的關係；務的 關係；留職停 薪；停職；生活 津貼；公法上財 產請求權
2008.07	邱華君	公務人力資源開發運用 與保障機制之探討	考銓季刊	公務人力資源； 激勵理論；無效 人力；個別差 異；訓練進修； 保障制度
2008.07	傅岳邦； 高文彬	全球環境政策行銷趨勢 下我國公務人員考試的 變革	考銓季刊	全球化；環境政 策行銷；行銷工 具；公務人員考 試
2008.07	劉昊洲	行政中立理念的建構	研習論壇	行政中立；公務人員
2008.07	蕭鈺	公共性人力資源發展 的概念與實務意涵	考銓季刊	公共性人力資源發 展；公共對話； 公共課責；公共 學習；培能
2008.06	呂明泰	公務人員退休法制改革 的新思維	國家菁英	退休法制改革；退休 給與機制；退休金準 備責任；退休改革的 守與變
2008.06	邱華君	我國公務人員晉升官等 訓練課程之探討	國家菁英	晉升官等訓練；課程 設計；共通能力；核 心能力；訓練課程

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

2008.06	張桐銳	公務人員彈性運用之法律問題--公務人員借調與兼職制度之檢討與建議	人事月刊	公務人員；彈性運用；借調；兼職
2008.04	李震洲	國家考試彰顯之人權意義	考銓季刊	人權保障；代表性文官；擇優錄取；弱勢族群
2008.04	邱華君	我國公務人員任用法制之探討	人事行政	公務人員任用法制；公務人員；臺灣
2008.04	柯三吉	我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：英美日三國改革經驗與啟示	考銓季刊	新公共管理；選用制度；政府改造
2008.04	張世賢	全球化與國家考選制度之變革	考銓季刊	分權化；全球化；多樣性；考選制度；國家競爭力
2008.04	郭昱瑩； 蘇文信	全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗	考銓季刊	全球化；全球治理；考試制度
2008.04	彭國華	公務人員考試法及相關配套法律(公務人員任用法、俸給法及專門職業及技術人員轉任公務人員條例)修正簡介	人事行政	公務人員考試法；公務人員任用法；俸給法；專門職業及技術人員轉任公務人員條例
2008.04	蔡良文	從文官體制改革脈絡論考試權之發展	考銓季刊	文官體制；考試權；權力分立；專家政治；政府再造；民主治理；政治發展

2008.03	翁興利;陳文學	我國原住民族文官之研究：消極代表性官僚的測量	國家菁英	原住民族；代表性官僚；消極代表性；原住民族文官；原住民族特考
2008.03	張其祿	公務人力的多元化管理：兼論國家考試之人權保障	國家菁英	多元化管理；國家考試；人權；公共管理
2008.03	許慶復	尋找公共服務新活力：長尾理論的應用	T&D 飛訊	績效管理；文官制度；長尾理論
2008.03	顧慕晴；盧佩綾	我國公部門原住民工作權保障之研究	國家菁英	原住民；原住民工作權；原住民工作權保障；原住民族工作權保障法；公務人員特種考試原住民族考試規則；臺北市促進原住民就業自治條例
2008.02	呂育誠	地方治理與公務人員專業形象再定位	人事月刊	公務人員；專業形象
2008.02	洪昌文	地方公務人員核心能力訓練	人事月刊	公務人員；訓練
2008.01	林文益	縣市政府一級主管及首長進用方式涉及文官制度之研究	人事行政	文官制度；地方制度法；地制法；人事任用
2008.01	蔡良文	政府契約用人制度變革之研析	考銓季刊	策略性人力資源管理；人力運用；

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				契約性人力制度； 民主治理；國家 競爭力
2007.12	洪光宗	全球競爭環境下的國家 文官新定位	T&D 飛訊	文官制度
2007.12	彭錦鵬	高級文官團制度之聚合 趨勢	歐美研究	文官制度；高級 文官；高級文官 團；經濟合作發 展組織；新公共 管理
2007.10	王文忠	公務員迴避義務及其範 圍之探討	考銓季刊	迴避；正義；事 物本質；利益衝 突；禁止偏頗
2007.10	邱華君	公務人員貪瀆與防弊對 策之研究	考銓季刊	反貪污政策；廉 潔政府；反貪政 治文化
2007.10	詹益龍	從資訊公開與課責管理 觀點探討公務機關廉政 與防弊機制之建構	考銓季刊	資訊公開；課責 管理；廉政機 制；政治意志； 反貪行動方案
2007.10	劉昊洲	公務人員行政中立法草 案的比較	人事行政	公務人員行政中立法 草案
2007.10	蘇登林	論析公務人員陞遷法修 正方向	人事行政	公務人員；陞遷法
2007.07	江銀世	我國公務人員福利規劃 執行之研究	考銓季刊	人力資源；公務 人員福利；需求 理論；彈性福利
2007.07	林文燦；曾	我國公部門待遇制度之	考銓季刊	待遇改革；一般

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	惠絹	省思--美國聯邦政府待遇改革經驗與啟示		俸表；示範計畫；績效待遇；寬幅制
2007.07	莊碩漢； 林牧之	臺、美、日三國公務人員俸給制度之比較分析	考銓季刊	政府再造；俸給制度；績效俸給制度；俸給調整
2007.07	許慶復； 李嵩賢	臺灣公務人力管理與發展策略	考銓季刊	玻璃天花板；工作擴大化；工作豐富化；優惠退離；評鑑中心法；自助餐式管理；知識管理；高槓桿式的培訓策略
2007.07	蔡良文	我國公務人員俸給與福利制度相關議題之分析	考銓季刊	公務人員；俸給；待遇；績效俸給；彈性福利
2007.07	蔡祈賢	公務人力終身學習之策略	研習論壇	公務人力；終身學習；公務人員
2007.07	蔡祈賢	彈性福利--員工福利發展的新趨勢	考銓季刊	人力資源管理；邊際性利益；固定福利制；彈性福利制
2007.07	顧慕晴	行政人員界定公眾利益途徑之探討	考銓季刊	行政人員；公眾利益
2007.06	李震洲； 高素真	軍職轉文職考試制度檢討及其未來改進	國家菁英	文武分治；退除役軍人轉任公務人員特種考試；上校以上軍官

				轉任公務人員考試； 退伍軍人優惠制度； 軍文兩用機關
2007.06	劉勤章； 馬心韻	基層警察人員教考訓用 合一之研究	國家菁英	公務人員特種考試警 察人員考試；公務人 員特種考試基層警察 人員考試；招募；遴 選；教考用；訓考 用；考訓用；考教用
2007.05	城忠志	地方公務機關導入數位 學習之策略	人事月刊	數位學習；公務人 員；公務機關
2007.04	王文忠	公務人員退休制度改革 之探討	考銓季刊	公務人員退休； 所得替代率；退 撫改革；退休金
2007.04	吳泰成	現階段退休制度改革方 案之評析與期望	考銓季刊	公務人員；退休 制度
2007.04	李震洲	公務人員升官等考試法 及公務人員考試法修正 草案簡析	人事行政	公務人員升官等考試 法；公務人員考試 法；部分條文修正
2007.04	邵靄如	公務人員退休制度改革 的意義與方向	考銓季刊	公務人員退休制 度；潛藏負債； 正常成本；確定 給付計劃；資金 平衡計畫；雙層 次退休制度
2007.04	高明德	公務人員待遇調整制度 化--勞資關係觀點之借鏡	人事月刊	勞資關係；公務人 員；待遇
2007.04	許濱松	當前公務人員退休制度	考銓季刊	退休；撫恤；恩

		之問題及其改		給制；年金儲入制；確定給付制；展期年金
2007.04	陳正料	全球化與多元民主社會下政府推動行政改革方案之公平衡量研究：以公務人員退休八五制改革方案為例	考銓季刊	退休八五制；公平衡量；變革僵固性；功能衡量
2007.04	黃世鑫	公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦	考銓季刊	公務人員；退休制度
2007.04	黃煥榮	公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析	考銓季刊	升遷；升遷結果；升遷速率；升遷阻礙；升遷滿意；升遷歧視；升遷機會；性別差異
2007.04	楊景倫	我國公務人員退休制度改為 85 制後對退休行為之可能影響	人事月刊	公務人員；退休
2007.04	蔡良文	公務人員退撫體制的現況與變革分析	考銓季刊	公務人員；退休撫卹；公務人力供需；新公共管理；人事機能；功績報償；尊嚴；漸進改革
2007.03	謝錕鈺	從我國憲政體制論考試權之爭議	考銓季刊	考試權；考選權；人事行政權；憲政體制

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

2007.02	沈建中 ; 沈麗山	兩岸公務人員考試錄取 人員訓練模式之比較與 展望	展望與探索	公務人員 ; 人力 資源發展 ; 教、 考、訓、用 ; 考試 錄取人員 ; 訓 練 ; 初任培訓 ; 核心能力
2007.01	陳金福	政務官培訓途徑之探討	考銓季刊	政務官 ; 事務 官 ; 全球化 ; 人 才培訓 ; 政黨
2007.01	劉守成	數位學習與公務人力培 訓	考銓季刊	數位學習 ; 混成 學習 ; 公務人力 培訓 ; 評鑑 ; 線 上學習
2007.01	蔡良文	數位學習與文官體制動 能	考銓季刊	知識經濟 ; 數位 學習 ; 文官體 制 ; 知識社群
2007.01	顏秋來	現行公務人事制度之檢 討與改進芻議	考銓季刊	公務人事制度 ; 文官制度
2006.12	吳三靈 ; 王崇斌	公務人力資源管理導入 核心能力之研究 : 以考選 及培訓為導入策略	國家菁英	核心能力 ; 公務人力 資源管理
2006.12	呂育誠	我國公務人員訓練進修 概念的定位分析	人事月刊	公務人員 ; 進修 ; 訓 練
2006.12	沈昆興	公務人員教考訓用配合 制度之析探	國家菁英	公務人員 ; 人力資源 發展 ; 教育 ; 考試 ; 訓練 ; 任用
2006.12	黃富源	警察人員教考訓用配合 之探討	國家菁英	警察教育 ; 警察特 考 ; 警察訓練

2006.12	盧建旭	當前我國公務人員教考訓用配合制度可行性之評估	國家菁英	可行性研究；策略性 人力資源管理；人力 資源資訊系統；績效 典範
2006.11	陳金貴； 呂育誠	我國人事人員管理制度 變革之研究	公務人員月 刊	人事人員管理制度
2006.10	吳三靈	從知識管理到組織學習-- 行政院人事行政局的經 驗分享	考銓季刊	價值領導；公務人 員；核心價值
2006.10	李宗勳	公務機關如何以『與民眾 改變民眾』的態度創價知 識管理	考銓季刊	公務機關；與民眾改 變民眾；知識管理
2006.10	李嵩賢	公務機關對知識管理的 實踐與應用--國家文官培 訓所之經驗分享	考銓季刊	公務機關；知識管理
2006.10	夏道維	組織及個人因素對公部 門人員知識分享行為影 響之實證分析	考銓季刊	知識分享行為；信 賴；組織認同；報酬 誘因；官僚人格
2006.10	高素真	公務機關對知識管理之 實踐與應用	考銓季刊	公務機關；知識管理
2006.10	劉宜君	社會網絡與公部門個人 知識管理之分析	考銓季刊	知識管理；知識經 濟；社會網絡；知識 網絡
2006.10	劉昭博	績效評估知識生產在政 府知識管理上之產權意 涵	考銓季刊	績效評估；知識產 權；資訊不對稱；知 識管理；政府績效
2006.10	蔡良文	考試院推動知識管理與 人力資源運用之分析	考銓季刊	知識管理；知識經 濟；外顯知識；內隱 知識；組織分享；知

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

				識社群；知識移轉； 組織文化；績效評估
2006.10	蔡祈賢	知識管理與創新--以公務福利為例	考銓季刊	知識管理；公務福利
2006.10	藍夏瑩	公務人員人事制度因應人口老化、少子化趨勢之變革芻議	公務人員月刊	公務人員；人口結構；生育
2006.09	陳金貴； 呂育誠	主計一條鞭人事管理制度因應政府組織再造之研究-下	公務人員月刊	主計人事制度；政府組織再造
2006.09	黃淑芬	公務人員績效考核與俸給制度連結之建議	公務人員月刊	公務人員；績效管理；績效俸給制度； 績效導向俸給制度
2006.08	仇桂美	由組織再造論我國公務人員之權益保障與組織創新	公務人員月刊	組織再造；公務人員保障法
2006.08	陳金貴； 呂育誠	主計一條鞭人事管理制度因應政府組織再造之研究-中	公務人員月刊	主計人事制度；政府組織再造
2006.08	劉昊洲	政務人員退職撫卹條例之探討	公務人員月刊	政務人員退職撫卹條例
2006.07	王精文； 范凱棠	組織發展技術在公務人員核心價值推動之應用	考銓季刊	組織發展；公務人員；核心價值
2006.07	任可怡	績效面談內容與方法之初探-下	公務人員月刊	績效面談；績效管理；公務人員考績法
2006.07	周弘憲	價值領導與公務人員核心價值	考銓季刊	價值領導；公務人員；核心價值
2006.07	林文益	聘僱人員之考核	人事行政	聘僱人員；考核；公務人員考績法

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

2006.07	陳志瑋	考績面談機制的規劃與執行-下	公務人員月刊	考績；面談；公務人員考績法
2006.07	陳金貴；呂育誠	主計一條鞭人事管理制度因應政府組織再造之研究-上	公務人員月刊	主計人事制度；政府組織再造
2006.07	陳炫妙	我國公務人員保障制度之研究	人事行政	公務人員；權益保障
2006.07	詹靜芬	中級主管的行政倫理核心價值	考銓季刊	防制性行政倫理；促進性行政倫理；中級主管；憲政價值
2006.07	銓敘部法規司	公務人員面談執行辦法草案芻議簡介-下	公務人員月刊	面談；公務人員考績法
2006.07	蔡良文	公務人員核心價值與行政倫理	考銓季刊	國家利益；國家忠誠；核心價值；核心能力；行政中立；行政倫理
2006.07	鮑忠銑	我國公務員行政倫理規範之探討	考銓季刊	公務員；課責理論；公共部門；倫理；核心價值
2006.07	顧慕晴	現代公務人員公民倫理的強化	考銓季刊	公民身份；公民倫理；公務人員
2006.06	任可怡	績效面談內容與方法之初探-上	公務人員月刊	績效面談；績效管理；公務人員考績法
2006.06	呂育誠	聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議-下	公務人員月刊	聘用人員人事條例；公務人員
2006.06	許濱松	淺談考績面談的功能	公務人員月刊	公務人員考績法；考績；面談
2006.06	陳志瑋	考績面談機制的規劃與	公務人員月刊	考績；面談；公務人

附錄四 文官制度相關中文期刊文獻

		執行-上	刊	員考績法
2006.06	銓敘部法規司	公務人員面談執行辦法草案芻議簡介-上	公務人員月刊	面談；公務人員考績法
2006.05	呂育誠	聘用人員人事條例草案評析與配套措施建議-上	公務人員月刊	聘用人員人事條例；公務人員
2006.05	呂明泰	淺談公務人員退休給與機制的改革方向	研習論壇	公務人員；退休制度給與機制
2006.04	朱愛群	公務人員特種考試特殊設限與多元考試方式之探討--以警察、消防、海巡特考為例	考銓季刊	公務人員；特種考試；特殊設限；多元考試
2006.04	吳泰成	特殊人事法制之建構、功能與限制	考銓季刊	公務人員；人事法制；特殊人事法制
2006.04	呂育誠	約僱與臨時人員管理制度變革之研究	考銓季刊	約僱人員；臨時人員；人事行政
2006.04	沈建中	臺灣政治發展過程中公務人員行政中立文化型塑之探討	考銓季刊	政治發展；公務人員；政治文化；行政中立；公務人員行政中立訓練辦法；政黨政治
2006.04	張俊彥	核心能力導向之人事制度	考銓季刊	核心能力；策略性人力資源管理；政府改造；文官體制；人事制度
2006.04	熊忠勇	美英文官制度雇用政策變革之研究：政策價值的觀點	人事行政	文官制度；雇用；英國；美國
2006.04	銓敘部退撫	公務人員退休法修正草	人事行政	公務人員退休法修正

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	司	案簡介		草案
2006.04	蔡良文	政府改造與彈性用人政策	考銓季刊	政府改造；國家競爭力；施政綱領；彈性用人政策；政務領導；契約進用
2006.03	施能傑	文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點	東吳政治學報	政府競爭力；能力管理；策略性人力資源管理；文官能力圖像
2006.03	范祥偉	英國文官制度改革與考選制度發展(1979~2004)	國家菁英	文官考選制度；文官制度改革；新公共管理；新公共服務
2006.01	王文忠	政務人員法律規範之探討	考銓季刊	政務人員；賽局理論；囚犯兩難；政務人員法；行為規範
2006.01	任可怡	美國政治任命制度之實施經驗與對我國的啟示	考銓季刊	美國；政治任命
2006.01	江銀世	政務人員法草案及政務人員俸給條例草案簡介	考銓季刊	文官制度；政務人員；常務人員；俸給；退職撫卹
2006.01	施能傑	政務人力體系的新制度設計	考銓季刊	政務人力資源；政治人力體系；政務職位
2006.01	黃一峰； 李右婷	高級行政主管遴用制度之探	考銓季刊	高級行政主管；選用制度；職能模式
2006.01	蔡良文	論我國政務人員法制之建構與運作	考銓季刊	政務人員；政務職位；政務領導；政治責任；全球治理

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

時間	事件	備註
<b>民國元年(1912)</b>		
1月1日	孫中山在南京宣布中華民國成立，並擔任臨時大總統	
1月28日	臨時參議院成立於南京	民國初年出現過兩次臨時參議院。第一次臨時參議院是按照《中華民國臨時政府組織大綱》組建，具有臨時國會性質
2月12日	清帝溥儀(宣統)宣布退位，清政告終	
2月15日	臨時參議院接收孫中山辭臨時大總統職，並舉袁世凱繼任	4月2日臨時參議院議決臨時政府遷至北京，4日議決該院遷至北京。4月29日在北京行開院典禮
2月	孫中山令法制局迅速進行文官考試章程之編纂	2月下旬，國父咨請參議院審議文官考試與外交官及領事官考試令等草案，惟當時適值南北議和，未經參議院審議通過
3月10日	袁世凱在北京宣誓就職中華民國第二任臨時大總統	中華民國政府被以袁世凱為首的北洋軍閥所掌握
4月21日	國務院成立，官制與官規、簡任官之進退皆須國務院決議	
??月	國務院成立後，設立其他直隸於國務總理之機關，包含銓敘局。銓敘局職掌文官之任免、升遷、考試等事項	
8月25日	同盟會擴組國民黨，推孫中山為理事長，旋委宋教仁代理	民國2年3月20日宋教仁為袁世凱所暗殺
10月	北京政府公布《中央行政官官等法》、《官俸法》	公務人員俸給
<b>民國二年(1913)</b>		
1月	北京政府公布《文官任用法草案》，將文官任用分為特任、簡任、薦任、委任四等	公務人員任用
1月9日	公布「典試委員會編制法草案」，其中規定銓敘局為中央考	考試法規

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	選行政主管機關	
7月	二次革命（孫中山指揮南部的幾個省進行了反對袁世凱的叛變）	叛變受袁世凱鎮壓，孫中山及其他發動者逃亡日本
9月12日	討袁軍失敗，「二次革命」結束	
9月27日	中華革命黨開始接受黨員入黨	嚴格控制組織總部和支部，以及各級組織的人事任免權
10月15日	袁世凱成為中國民國大總統	
10月31日	國會通過《天壇憲法草案》，以內閣制制約袁世凱的權力	11月4日，袁世凱下令以參與二次革命之罪名取締國民黨，並將國民黨議員逐出國會
<b>民國三年(1914)</b>		
1月10日	袁世凱明令解散國會	
2月18日	袁世凱下令解散各省省議會	
3月	北京政府公布《文官卹金令》	公務人員退撫
3月18日	袁世凱命令召開所謂的國民大會修改民國元年頒布的《中華民國臨時約法》，改內閣制為總統制	
5月1日	袁世凱頒布新約法，同時廢止國務院官制，組織「總統府政事堂」	銓敘局為政事堂五局之一
6月23日	中華革命黨在日本東京舉行選舉大會，選舉孫中山為總理	
7月8日	中華革命黨在東京正式成立	
7月28日	第一次世界大戰爆發	
8月15日	日本向德國提出最後通牒，要求德國從青島撤退	
8月23日	日本對德宣戰，破壞中國中立，派兵登陸山東半島	
9月20日	國父召集中華革命黨幹部會議，制定革命方略，明定青天白日滿地紅旗為國旗	
<b>民國四年(1915)</b>		
1月18日	日本駐華公使向袁世凱提出二十一條要求	
5月1日	袁世凱頒布《中華民國約法》	總統為終身職並有權提名繼承人
5月9日	袁世凱承認日本二十一條要求，是為「五九國恥」	
8月23日	楊度等發起「籌安會」，為袁世凱鼓吹帝制	
9月30日	北京政府公布《文官高等考試令》、《文官普通考試令》、《外交官領事官考試令》、《司法官考試令》	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

12月25日	雲南護國軍起義討袁	
12月31日	袁世凱定民國五年為「中國帝國洪憲元年」	
<b>民國五年(1916)</b>		
1月1日	袁世凱改年號為「洪憲」	
1月27日	貴州獨立，響應護國軍討袁	
3月15日	廣西獨立，響應討袁	
3月22日	袁世凱下令取消帝制	
4月6日	廣東獨立，響應討袁	
4月27日	孫中山自日返上海，策劃討袁	
4月30號	公布《文官高等考試令》、《文官普通考試令》	高普考試
6月6號	袁世凱病逝	復辟帝制停止，6月7日黎元洪繼任總統。中國形成地方軍閥割據局面
6月12日	民國肇建後首次文官高等考試	高普考試
6月29日	黎元洪令恢復臨時約法，續行召集國會，任命段祺瑞為國務總理	
8月1日	國會在北京重新開幕	
10月30日	國會選舉馮國璋為副總統	
12月26日	蔡元培被任命為北京大學校長	
<b>民國六年(1917)</b>		
2月21日	孫中山完成《民權初步》	《民權初步》，原名《會議通則》，為《建國方略》三書之一。
4月1日	民國肇建後首次文官普通考試	高普考試
6月13日	黎元洪為張勳所脅迫，下令解散國會，毀棄約法	
7月1日	張勳擁清廢帝溥儀復辟，大總統黎元洪出走	
7月7日	副總統馮國璋在南京宣布代大總統職權	
7月12日	段祺瑞部共和軍攻佔北京，張勳敗逃，復辟失敗	
7月17日	孫中山自上海抵廣州，宣布討逆護法	
8月14日	北京政府對德、奧宣戰	1. 中國參與第一次世界大戰(協約國方)。對德、奧宣戰後，派出中國軍隊奔赴歐戰前線。 2. 以段祺瑞為首的北洋派，以參戰為藉口，大借外債，購置軍火，意圖發

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

		動內戰，討伐西南
9月10日	孫中山在廣州就任中華民國軍政府陸海軍大元帥，展開「護法運動」	
11月10日	北京臨時參議院開幕	
12月30日	孫中山發表《孫文學說》於上海	以五權憲法作為我國中央政府之組織型態
<b>民國七年(1918)</b>		
3月23日	段祺瑞復任國務總理	
5月4日	孫中山不滿軍政府重組，辭大元帥職	
5月21日	孫中山離開廣東，經汕頭取道台灣、日本赴上海	
8月12日	北京政府之新國會成立	
9月4日	北京新國會選舉徐世昌為大總統	
10月10日	徐世昌就任北京政府大總統，宣布和平統一	
10月10日	孫中山重組中國國民黨	
11月11日	第一次世界大戰終止	協約各國與德國簽訂休戰條約
<b>民國八年(1919)</b>		
1月19日	岑春煊宣布改稱軍政府為護法政府	
2月20日	南北和平會議在上海開幕	
5月4日	五四運動	周策縱在其著作《五四運動史》中認為，舊的科舉制度取消之後，卻沒有建立一個新的銓敘制度來取代，學生沒有正式的途徑為政府服務，加上學生無法忍受政府的外交舉措，學生運動於是一觸即發。
5月13日	上海南北和平會議破裂	
5月20日	孫中山手著《孫文學說》在上海出版	
10月10日	孫中山通告改組中華革命黨為中國國民黨	
<b>民國九年(1920)</b>		
5月1日	中國共產黨臨時中央秘密組織組成於上海	其後於北京、武漢、廣州、長沙及巴黎皆成立臨時支部
5月29日	中國加入國際聯盟	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

民國十年(1921)		
2月7日	雲南政變，唐繼堯出走	
4月2日	國會非常會議在廣州議決取消軍政府，成立正式政府	
4月10日	國會非常會議選舉，國父為中國民國非常大總統	
5月5日	孫中山在廣州就任非常大總統	
7月1日	中國共產黨成立於上海，陳獨秀任總書記	
10月10日	孫中山手著《實業計畫》完成	
12月4日	孫中山抵桂林，設大本營	
民國十一年(1922)		
3月16日	第一次直奉戰爭開始	
4月5日	奉軍戰敗，直奉戰爭結束	
5月6日	孫中山在韶關誓師北伐	
6月2日	徐世昌辭總統職	
6月11日	黎元洪入北京復任總統職	
6月16日	陳炯明叛變	孫中山主張「中央集權」，以武力「北伐」來統一中國；陳炯明則主張「聯省自治」，建立歐美民主國家相的聯邦政制，透過「南北妥協」的方式謀求中國的統一
7月16日	中共第二次全國代表大會在杭州舉行	
8月1日	舊國會在北京復會	
8月14日	孫中山自廣東抵上海	
民國十二年(1923)		
1月16日	討逆軍擊敗陳炯明，光復廣州	
2月21日	孫中山自上海返回廣州，設大本營於廣州，以大元帥名義統帥軍政	
3月17日	孫中山任命蔣中正為大本營參謀長	
6月	中共第三次全國代表大會在廣州舉行	
10月5日	曹錕以賄選當選總統	
10月9日	孫中山下令討伐曹錕	
10月25日	孫中山下令組織中國國民黨臨時中央執行委員會，進行改組事宜	
民國十三年(1924)		
1月20日	中國國民黨召開第一次全國代表大會於廣州	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

4月12日	孫中山公布《國民政府建國大綱》	第15條規定：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。」
8月	孫中山於大元帥府公布《考試院組織條例》及《考試條例》，規定考試行政事務	
9月16日	第二次直奉戰爭爆發	
10月26日	馮玉祥等擁段祺瑞為大元帥	
11月13日	孫中山離廣州北上，發表宣言，主張速開國民會議及廢除不平等條約	
12月4日	孫中山抵天津	因勞累並受風寒，身體感覺不適
12月31日	孫中山抵北京	扶病至北京，發表「入京宣言」及談話。
<b>民國十四年(1925)</b>		
1月22日	中共第四次全國代表大會在上海召開	
2月1日	黨軍第一次東征開始	
3月12日	孫中山於北京逝世	
5月30日	上海發生「五卅慘案」	上海英租界的學生、工人為聲援同月十五日的「青島罷工」而發起示威抗議，遊行過程中多人受逮捕，引發更多人走上街頭，並在交涉受逮捕人士時，英國籍捕頭下令對開槍射擊，造成多人死亡、受傷，是為「五卅慘案」。而後遂演變為全國性之罷工、罷課、罷市、與反帝國主義運動
7月1日	國民政府在廣州成立	
8月26日	國民革命軍成立	
9月28日	中央政治會議決議任蔣中正為東征軍總指揮，開始第二次東征	
10月16日	直奉兩系軍閥「江浙戰爭」爆發	
11月1日	公布《文官俸給暫行條例》	公務人員俸給
<b>民國十五年(1926)</b>		

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

1月1日	中國國民黨召開第二次全國代表大會於廣州	
3月18日	北京發生「三一八慘案」	北洋政府衛兵開槍鎮壓請願學生，受到全國各地輿論撻伐，最後導致段琪瑞執政府垮臺，北洋政府的時代就此落幕。
3月20日	廣州發生「中山艦事件」	「中山艦事件」是國共兩黨第一次公開的衝突，亦為國民黨對蘇俄與中共「挖心戰術」的首次反擊。中山艦事件促使國民黨通過了「清理黨務案」，毛澤東等人分別被解職、蘇聯軍事顧問亦受解聘。此後國民黨正式掌握國民革命領導權
4月16日	蔣中正任為國民政府軍事委員會主席	
5月15日	中國國民黨舉行二屆二中全会，通過整理黨務案，限制共黨活動	
6月5日	國民政府特任蔣中正為國民革命軍總司令	
<b>民國十六年(1927)</b>		
3月15日	國民政府收回漢口、九江英租界	
3月21日	國民革命軍克復上海	
4月5日	汪兆銘與共黨陳獨秀在上海發表聯合宣言	
4月12日	蔣中正下令「清黨」	國民黨右派向蔣中正靠攏，在南京建立了一個反共的政府，與武漢的左派政府對峙，稱為「寧漢分裂」。此時中國共有三個中央政府：北京的軍閥政府（國際承認）、國民黨左派與共產黨合作建立的武漢政府、國民黨右派組成的南京政府
4月18日	國民政府定都南京	
4月27日	中共在武漢召開第五次全國代表大會	決議武裝黨員農工，準備建立「蘇維埃」政權

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

8月13日	蔣中正為促成寧漢合作，通電辭職	
9月9日	公布《官吏卹金條例》	公務人員退撫
9月16日	寧、漢、滬三方面籌組之「中央特別委員會」在南京成立	
11月17日	共黨成立「蘇維埃」政府	
12月28日	中央特別委員會宣告結束	因寧漢合流，組成中國國民黨中央特別委員會，特委會決定撤銷「中政會」。
<b>民國十七年(1928)</b>		
1月4日	蔣中正返京復任國民革命軍總司令職，繼續率師北伐	
2月2日	中國國民黨在南京舉行二屆四中全會，改組中央黨部及國民政府	
5月3日	五三慘案(濟南慘案)	日本出兵山東濟南阻止「北伐」進行，殺害中國軍民及外交官
6月4日	張作霖於皇姑屯被日人炸死	
6月8日	國民革命軍克復北京，北伐軍事結束	
8月14日	五中全會決議進入《建國大綱》中的訓政階段	
10月3日	國民黨中央常會通過《中華民國黨訓政大綱》	
10月8日	公布《中華民國國民政府組織法》，分定五院職掌，確立五院分治的政治規模	
10月10日	新任國民政府主席、委員、五院院長宣誓就職。國民政府主席為蔣中正	
	戴傳賢任考試院院長，成立考試院籌備處	
10月20日	公布《考試院組織法》	考試院組織
11月8日	公布《考試院編譯局條例》	考試院組織
12月12日	張學良宣布東北易幟，除外蒙古地區，中國已完成形式上的統一，軍閥混戰局面結束。	
12月17日	公布《銓敘部組織法》	考試院組織
<b>民國十八年(1929)</b>		
3月15日	中國國民黨召開第三次全國代表大會於南京，通過《訓政綱領》。	由國民黨黨中央，代替民意機關，領導並監督政府施政。
5月20日	關岳廟改建考試院落成	
5月23日	公布《中華民國民法》	
6月15日	國民黨二中全會決議，訓政時期民 17 至民 24 年，一切公	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

	務人員之考試權，皆屬於考試院	
8月1日	公布《考試法》	考試法規
8月2日	公布《典試委員會組織法》	考試法規
10月29日	公布《公務人員任用條例》	公務人員任用
10月30日	公布《現任公務員甄別審查條例》	銓敘甄審
11月4日	公布《考績法》	公務人員考績
<b>民國十九年(1930)</b>		
1月6日	考試院與考選委員會、銓敘部正式成立：院長兼考選委員會委員戴傳賢、副院長孫科、銓敘部長張難先	
1月17日	考選委員會公布《會議規則》，考選委員會得議決下列事項：關於考試區域劃分、考試科目、考試法規之草擬、典試委員會組織，其他考選行政	
1月27日	公布《縣長考試暫行條例》	
3月4日	三中全會決議：「中央官吏不得兼任地方官吏、各部會官吏不得兼任其他部會官吏、各省市官吏不得兼任其他省市官吏、事務官除在本機關外，不得兼職」	公務人員服務
3月15日	中原大戰	
5月27日	公布《宣誓條例》	公務人員服務
10月13日	國民政府討逆軍結束	
11月18日	中國國民黨三屆四中全會推選國民政府主席蔣中正兼任行政院長	
11月25日	公布《襄試法》、《監試法》	考試法規
12月9日	蔣中正在南昌召開剿共軍事會議，是為第一次圍剿中共之始	
<b>民國二十年(1931)</b>		
1月8日	公布《高等考試普通行政人員考試條例》	高普考試
2月10日	國民政府令，各機關自本年為始，每三個月造送職員進退表、職員名額表、薪額表、於上級機關，並銓敘部審核	
2月28日	公布《高等考試警察行政人員考試條例》	
3月5日	公布《引水人考試條例》	
3月6日	公布《河海航行員考試條例》	
3月21日	公布《特種考試法》	特種考試法
4月1日	國軍對中共第二次圍剿開始	
4月20日	公布《高等考試農林行政人員考試條例》	
5月5日	「國民會議」在南京開幕	制定《中華民國訓政時期約法》

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

5月12日	國民會議通過《中華民國訓政時期約法》	
5月17日	國民會議閉幕，發表宣言，廢除不平等條約	
6月1日	公布《中華民國訓政時期約法》	
6月2日	公布《官吏服務規程》	公務人員服務
7月1日	蔣中正下令對中共實行第三次圍剿	
7月15日	第一屆高考	高普考試
7月18日	公布《公務員甄別初審委員會組織條例》	銓敘甄審
9月18日	日本發動九一八事變	日本佔據中國東北，建立滿洲國。
11月12日	中國國民黨召開第四次全國代表大會於南京，至23日閉幕	
12月15日	蔣中正辭去國民政府主席及其他本兼各職	
<b>民國二十一年(1932)</b>		
1月1日	國民政府主席林森在南京就職	
1月21日	蔣中正自杭州入京，奮赴國難	
1月28日	日軍進攻淞滬，為「一二八事變」 行政院長孫科辭職，中央政治會議推汪兆銘繼任	
1月30日	國民政府宣言遷洛陽辦公	
3月6日	中央政治會議決議，任命蔣中正為軍事委員會委員長	
3月9日	日人扶持之「滿洲國」成立	
3月12日	國民政府宣言否認東北偽組織	
3月18日	蔣中正就任國民政府軍事委員會委員長	
4月7日	「國難會議」在洛陽開幕	
5月5日	中日上海停戰協定簽字	
5月30日	國民政府各機關自洛陽遷返南京	
6月9日	蔣中正宣布「攘外必先安內」	
7月30日	公布《縣長任用法》	
12月13日	考試院提出「改革與考試銓敘制度有關之行政制度教育制度五項建議」：一、中等以上學校置畢業考試，宜由政府主持；二、學位制度宜早日制定頒行；三、官制亟宜整理；四、中學以上國立公立學校宜制定官制；五、文官俸給宜重行釐定。	
12月22日	公布《法律施行日期條例》	
12月26日	第一屆普通考試	高普考試
12月30日	第四次剿共開始	
<b>民國二十二年(1933)</b>		
1月1日	日軍對山海關開始攻擊	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

3月3日	日軍攻佔承德	
3月11日	公布《公務員任用法》、《公務員任用法施行細則》	公務人員任用
3月18日	考試院向中央提議「為養成各種人員特設之學校，其科目課程、修業期限、入學資格、訓練方針，均須交由考試院核定」，如法官訓練所、警官學校、地方行政人員訓練所...	
3月23日	公布《公務員補習教育通則》	公務人員訓練
4月6日	國民政府明令自本日起國幣改「兩」為「元」，確定「銀本位」，統一幣制	
10月16日	第五次剿共開始	
12月21日	中央常會第103次會議決議，通過《現任黨務工作人員經甄審合格者轉官敘俸辦法》	
12月26日	國民政府令《各機關有給職之聘任人員，與明令派充及學術機關政府聘任之無給職人員議卹辦法》	
<b>民國二十三年(1934)</b>		
1月3日	銓敘部設置銓審委員會	
1月21日	國軍克復漳州，「閩變」救平	
1月22日	共黨蘇維埃第二次全國代表大會在瑞金召開	張聞天接替毛澤東成為人民委員會主席
2月19日	蔣中正在南昌發起「新生活運動」	
3月26日	公布《公務員卹金條例》	公務人員退撫
4月23日	公布《公務員登記條例》	
8月2日	公布《全國考銓會議規程》	
10月16日	國軍克復中共最後據點興國、寧都，第五次圍剿結束	
11月1日	全國考銓會議	
<b>民國二十四年(1935)</b>		
1月1日	公布《中華民國刑法》、《中華民國刑事訴訟法》	
4月1日	蔣中正在貴陽發起「國民經濟建設運動」	
7月16日	公布《公務員考績法》	公務人員考績
7月31日	公布《典試法》	考試法規
7月31日	公布《特種考試邊區行政人員考試條例》	特種考試
8月1日	共產黨從莫斯科發出「八一宣言」，主張建立「抗日人民統一戰線」	
9月7日	公布《縣長考試條例》	
10月30日	公布《公務員考績法施行細則》	公務人員考績
11月1日	公布《公務員考績獎懲條例》	公務人員考績
11月4日	財政部實施法幣政策，統一全國幣制	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

11月8日	公布《技術人員任用條例》	
11月9日	公布《警察官任用條例》	
11月12日	中國國民黨第五次全國代表大會在南京舉行	
12月7日	中國國民黨五屆一中全會通過蔣中正兼任行政院長	
12月7日	公布《縣行政人員任用條例》	
<b>民國二十五年(1936)</b>		
2月21日	公布《各省委任職公務員銓敘委託審查辦法》	各省考銓
4月30日	立法院通過《國民大會組織法》	
5月5日	公布《中華民國憲法草案》	
6月4日	政府推行「國民經濟建設運動」，設總會於南京	
6月15日	公布《銓敘處組織條例》	各省考銓
12月12日	西安事變	共產黨與國民黨展開合作談判抗日
<b>民國二十六年(1937)</b>		
1月2日	蔣中正返奉化原籍休養	
1月4日	國民政府特赦張學良	
7月7日	「盧溝橋事變」，中日戰爭開始	
8月	上海淞滬會戰	
9月12日	中共發表「共赴國難宣言」	紅軍受編為國民革命軍
10月31日	上海孤守四行倉庫之八百壯士，奉令撤退	
11月20日	國民政府發表宣言移駐重慶，繼續對日抗戰	
12月13日	南京淪陷，日本發動「南京大屠殺」	
12月14日	北平偽「中國民國臨時政府」成立	
<b>民國二十七年(1938)</b>		
1月1日	蔣中正辭行政院長職務，專注指揮對日抗戰	中央常務委員會決議由孔祥熙任行政院長
3月28日	偽「中華民國維新政府」成立於南京	
3月29日	國民黨在武昌召開臨時全國代表大會	
4月1日	臨時全國代表大會通過《抗戰建國綱領》，並選舉蔣中正為總裁	
4月6日	國軍在臺兒莊大捷	
6月27日	公布《懲治貪污暫行條例》	
8月12日	發布「告誡公務人員敦行節儉令」	公務人員服務
8月27日	公布《公務人員兼職不得兼薪辦法》	公務人員服務
8~10月	武漢會戰，日本攻下武漢市	
9月26日	公布《臨時參議會組織條例》	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

10月21日	廣州淪陷	日軍雖打通了南北交通線，但亦造成戰線過長，無力再發動大型戰役。抗日戰爭遂進入相持階段。
10月25日	武漢撤守	
<b>民國二十八年(1939)</b>		
1月1日	中央常會決議永遠開除汪兆銘黨籍	
2月7日	「國防最高委員會」成立，蔣中正任委員長	
9月1日	第二次世界大戰爆發	
9月19日	蔣中正兼任四川省主席	
10月6日	國軍第一次長沙大捷	
10月23日	公布《公務員服務法》	公務人員服務
11月20日	蔣中正兼任行政院長	
12月8日	公布《非常時期公務員考績暫行條例》	非常時期措施
<b>民國二十九年(1940)</b>		
1月1日	全國實施新縣制	
2月5日	中央政治學校公務員訓練部高等科第一期開學	
3月4日	中央人事行政會議	
3月29日	汪兆銘在南京成立偽「中華民國國民政府」	
7月13日	公布《非常時期戰地公務員任用條例》	非常時期措施
11月20日	公布《公務員臨時生活補助辦法》	非常時期措施
11月29日	日本正式承認汪偽政權	
12月20日	公布《各機關人事管理暫行辦法》	人事管理
<b>民國三十年(1941)</b>		
1月11日	公布《律師法》	
1月25日	公布《縣參議員及鄉鎮民代表候選人檢覈辦法》	檢覈
4月25日	公布《公務員內外互調條例》	公務人員訓練
6月26日	公布《非常時期改善公務員生活辦法》	非常時期措施
11月18日	公布《備用人員登記條例》	
12月9日	國民政府正式對日、德、意宣戰	
<b>民國三十一年(1942)</b>		
1月5日	國軍第三次長沙大捷	
2月10日	公布《非常時期人民團體組織法》	
3月29日	公布《國家總動員法》	
9月2日	公布《人事管理條例》	人事管理
9月24日	公布《專門職業及技術人員考試法》	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

11月6日	公布《非常時期公務員任用補充辦法》	非常時期措施
<b>民國三十二年(1943)</b>		
2月26日	公布《非常時期公務員考績條例》	非常時期措施
4月12日	公布《公務員敘級條例》	
5月17日	公布《省縣公職候選人考試法》	
5月18日	公布《邊疆從政人員獎勵條例》	
5月31日	公布《戰時雇員公役給卹辦法》	非常時期措施
6月3日	公布《高等考試及格人員縣長挑選條例》	
6月10日	公布《公務員進修及考察選送條例》	公務人員訓練
10月10日	蔣中正任國民政府主席	
11月6日	公布《公務員撫卹法》、《公務員退休法》	公務人員退撫
12月22日	公布《公務員進修規則》	公務人員訓練
<b>民國三十三年(1944)</b>		
1月14日	公布《預發高等考試初試及格人員受訓川資補助費辦法》	高普考試
2月10日	公布《公務員退休法施行細則》、《公務員撫卹法施行細則》	公務員退撫
3月14日	公布《駐外使領館人員任用條例》	
4月20日	公布《聘用派用人員管理條例》	
5月2日	國民政府與共產黨雙方代表在西安會談，討論共軍編制、防區及有關政治問題，至10日結束	
6月18日	日軍陷長沙	
8月8日	日軍陷衡陽	
10月14日	蔣中正號召十萬知識青年從軍	
10月18日	公布《軍法人員轉任司法官條例》	
12月26日	公布《縣長考績條例》	
<b>民國三十四年(1945)</b>		
1月8日	公布《特種考試社會工作人員考試規則》	特種考試
3月19日	公布《公務員內外調任條例》	
5月5日	中國國民黨第六次全國代表大會在重慶開幕，至21日結束	
5月31日	中國國民黨六屆一中全會，宋子文任行政院長	
6月30日	公布《會計師法》	
7月21日	公布《抗戰守土傷亡文職人員從優給予退休撫卹金條例》	非常時期措施
7月26日	中、美、英三在波茨坦發表聲明，促日本無條件投降	
8月6日	抗日戰爭結束	國民政府接受日本投降。中華民國因抗戰勝利而成為聯合國創始國和常任理事國

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

10月	國民政府收復台灣，設「台灣省」，成立「台灣省行政長官公署」、「台灣省警備總司令部」	
10月25日	駐台日軍投降，台灣光復	
<b>民國三十五年(1946)</b>		
1月10日	政治協商會議開幕	
1月16日	公布《河海航行員考試規程》	
2月7日	公布《考試及格人員復員辦法》	
2月14日	公布《考銓處組織條例》	各省考銓
3月12日	公布《會計師檢覈辦法》	檢覈
3月26日	公布《公營事業機關人事管理機構設置規則》	人事管理
5月5日	國民政府還都南京	
6月1日	國防部成立	軍事委員會裁撤
6月27日	公布《考試院選派出國考察人員辦法》	
8月9日	公布《偽組織或其所屬機關團體任職人員候選及任用限制辦法》	
8月28日	公布《聘用派用人員管理條例實施辦法》	
10月22日	公布《考銓處銓敘審查委員會組織規程》	各省考銓
11月15日	國民黨在國共分裂的背景下，召開「制憲國民大會」	
12月25日	通過「中華民國憲法」	
<b>民國三十六年(1947)</b>		
1月1日	公布《中華民國憲法》	
2月28日	二二八事件	,
3月1日	行政院長宋子文辭職，由蔣中正兼任	
3月31日	公布《考試院組織法》	考試院組織
4月18日	國民政府任張羣為行政院長	
4月24日	國防最高委員會宣告結束	
4月22日	撤銷台灣省行政長官公署，改設「台灣省政府」	
5月15日	台灣省政府成立，魏道明任省主席	
7月18日	國民政府國務會議通過《動員戡亂完成憲政實施綱要》	進入動員戡亂時期
8月6日	中央常務委員會通過《各級黨團統一組織實施辦法》，實施黨團合併	
10月27日	公布《技師法》	
11月21日	第一屆國民大會代表人民直選	
12月19日	公布《國家銀行職員任免條例》	
12月22日	公布《交通事業人員任用條例》	
12月25日	實施《中華民國憲法》	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

民國三十七年(1948)		
1月9日	公布《特種考試復員軍官佐轉業考試及格人員轉任文職條例》	特種考試
1月21日	全國各地舉行首屆立法委員選舉	
3月28日	國民參政會宣告結束	
3月29日	第一屆國民大會在南京開幕	
4月18日	通過《動員戡亂時期臨時條款》	該年5月9日公布
4月19日	第一屆國民大會集會，選舉蔣中正、李宗仁為首任總統與副總統	
5月18日	行憲後第一屆立法院第一會期開會	
7月10日	戴院長傳賢新任張院長伯苓在考試院舉行交接典禮	第一屆
7月21日	公布《考選部組織法》	考試院組織
9月8日	考試院在南京舉辦第一屆第一次會議	
11月2日	瀋陽撤守	
11月9日	徐蚌會戰開始	
12月11日	公布《公務人員升等考試法》	升等考試
12月12日	考試院開始疏散職員眷屬	
12月29日	行政院任命陳誠擔任省主席	
12月31日	公布《考試院視察規則》	
民國三十八年(1949)		
1月1日	公布《公務人員任用法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》	
1月5日	陳誠正式就任台灣省政府主席	
1月6日	公布《公務人員任用法施行細則》	公務人員任用
1月6日	公布《公務人員俸給法施行細則》	公務人員俸給
1月7日	公布《公務人員考績法施行細則》	公務人員考績
1月21日	蔣中正宣布引退，由副總統李宗仁代行職權	
2月1日	中央政府遷廣州辦公	中國國民黨中央黨部亦移廣州辦公。
2月4日	行政院正式遷至廣州	
4月14日	陳誠宣布實施「三七五減租」	
4月21日	國民政府與共產黨在北平談和破裂	
4月23日	國軍撤離南京	
5月19日	陳誠下達戒嚴令	台灣進入戒嚴時期
5月22日	台灣省發行台幣(舊台幣)	受戰爭影響快速貶值
6月15日	台灣省發行新台幣	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

7月2日	國民政府(於大陸地區)發行「銀元券」	因為受戰爭影響金元卷嚴重贬值
7月16日	國民黨成立非常委員會，蔣中正出任主席，提出黨的改造案	
8月5日	美國國務院發表「中美關係白皮書」	
9月7日	政府由廣州遷往重慶	
10月1日	共產黨於北平成立「中華人民共和國」	
11月	中國共產黨攻佔重慶，政府三遷成都	
12月7日	行政院電令政府遷設臺灣臺北市	12月8日至10日，當時任國民黨總裁的蔣中正、五院院長、各部會首長、中央政府各級官員皆離開成都飛抵臺北，政府宣告大陸淪陷
12月9日	行政院舉行再台灣第一次院會	各級政府單位開始在台北辦公
<b>民國三十九年(1950)</b>		
1月1日	考試院到達台灣全體人員，在台北市孔廟崇聖祠，舉行中華民國開國紀念典禮，暫假孔廟為本院及考選銓敘辦公地點。	
3月1日	勞工保險開始實行	
3月8日	立法院同意陳誠任行政院院長	
3月15日	總統蔣中正核定「國防機構組織系統表」	使軍政軍令系統分立(未正式立法)
4月5日	行政院修正通過《台灣省各縣市實施地方自治施行綱要》	以行政命令實施台灣地方自治
5月17日	舟山撤退	國民政府在戰略上有重大改變
6月25日	韓戰爆發	
7月2日	台灣省開始實施地方自治	花蓮縣首先選舉縣議員
7月22日	國民黨中常會通過「中國國民黨改造方案」	國民黨開始將朝向以組織為核心的所謂「革命民主政黨」轉化，並落實「以黨領政」、「以黨領軍」的精神。
7月27日	「台灣省地方自治督導委員會」成立	
8月5日	中國國民黨「中央改造委員會」成立	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

8月16日	行政院修正通過「台灣省各縣市行政區域調整方案」	將八縣九市，重新劃分為十六縣五省轄市
8月12日	公布《專門職業及技術人員檢覈委員會規程》	檢覈
10月14日	公布《公務人員儲備登記辦法》	
<b>民國四十年(1951)</b>		
1月6日	考試院組織考試院部防空疏建委員會	為找尋新院址
1月28日	台灣省第一屆各縣、市議員普選完成	
5月25日	立法院通過《耕地三七五減租條例》	6月7日公布
5月29日	立法院通過《財政收支劃分法》	6月13日公布
6月7日	公布《考試院考試技術研究委員會組織規程》、《考試院職位分類研究委員會組織規程》	
6月23日	蘇俄聯合國代表，提出韓戰休戰建議	
7月6日	公布《特種考試船舶及航空器電台無線電電信人員考試規則》	特種考試
7月16日	國人簽訂「反共抗俄救國公約」	
8月7日	台灣省首期徵兵一萬二千人	
9月4日	「舊金山對日和會」開幕，有52國的代表參加(中國未參與)，並共同簽訂「舊金山和約」	為解決戰敗後日本的地位問題、領土爭議
9月24日	台灣省政府通過「山地教育實施方案」	
10月1日	政府同意日本在台北設海外事務所	
10月5日	中共「中蘇友好協會」召開第一次全國代表大會	
10月17日	行政院通過《台灣省戒嚴時期軍法及司法機關受理案件劃分暫行辦法》	
10月18日	總統公布《反共抗俄戰士授田條例》	
12月1日	本院從台北大龍峒孔廟遷移至台北縣木柵鄉溝子口新建院址	
12月11日	「台灣省臨時省議會」成立	
<b>民國四十一年(1952)</b>		
1月1日	蔣中正總統元旦文告，號召推行經濟、社會、文化、政治四大改造運動	
3月1日	中共展開「五反運動」	
4月28日	中華民國與日本政府代表在台北簽訂《中日和平條約》	該年8月5日生效
6月18日	行政院通過「台灣省扶植自耕農方案」	
8月31日	行政院裁撤「資源委員會」。該會原有編制、預算等由經濟部接管，並增設國營事業司	
10月10日	中國國民黨第七次全國代表大會於台北舉行，至20日結束	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

10月18日	公布《特種考試警察人員考試規則》	特種考試
10月31日	「中國青年反共救國團」成立	蔣經國為主任
11月1日	中國國民黨第七屆中央委員會成立	
12月10日	政府制定「中華民國第一期台灣經濟建設四年計畫」	計畫時程：1953~1956
12月30日	公布《公布特種考試台灣省建築師技副執業考試規則》	特種考試
<b>民國四十二年(1953)</b>		
1月26日	總統公布《實施耕者有其田條例》	
3月9日	公布《飛航管制人員升等考試規則》	升等考試
7月1日	「行政院經濟安定委員會」成立	
7月2日	公布《交通部電信總局人員升等考試規則》	升等考試
8月4日	「中國人事行政研究報告」	職位分類
9月25日	公布《第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例》	
11月14日	蔣中正發表《民生主義育樂兩篇補述》	
<b>民國四十三年(1954)</b>		
1月9日	公布修正《公務人員任用法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》	
2月19日	第一屆國民大會第二次會議在台北舉行，至3月25日結束	
3月22日	國民大會選舉蔣中正為第二任總統。翌日選舉陳誠為副總統	
5月20日	第二任總統、副總統宣誓就職	
5月23日	公布《現職人員銓定資格考試規則》	公務人員任用
6月15日	公布《考績委員會組織規程》	
6月24日	公布《公務人員高等及普通考試錄取應行學習人員學習規則》	
6月24日	公布《特種考試民用航空事業人員考試規則》	特種考試
8月26日	總統公布《實施都市平均地權條例》	
9月1日	考試院長賈景德卸任，由新任院長莫德惠接任	第二屆
9月26日	公布《台灣省南投縣政府雇員升等考試規則》	升等考試
10月9日	正式成立職位分類計畫委員會	職位分類
11月1日	公布《特種考試台灣省警務處無線電報務人員考試規則》	特種考試
11月1日	行政院設置「國軍退除役官兵就業輔導委員會」	
12月1日	公布《考試院職位分類計畫委員會調查規則》	職位分類
12月3日	中美在華盛頓簽訂《共同防禦條約》	
12月17日	公布《外國人應專門職業及技術人員考試條例》	
<b>民國四十四年(1955)</b>		
2月20日	美國國務院宣布：「任何討論台灣問題會議，倘無中華民國	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	代表出席，美國決不參加」	
4月18日	中美軍事聯席會議在台北舉行，商談協防問題	
5月18日	公布《候用人員名冊編列辦法》	公務人員任用
6月7日	公布《特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則》	特種考試
6月9日	公布《戰地公務人員管理條例》	
6月29日	公布《特種考試社會教育行政人員考試規則》、《特種考試軍法人員考試規則》	特種考試
10月17日	公布《台灣省鄉鎮區長縣轄市長候選人資格檢覈規則》	檢覈
10月21日	我國政府宣布中止對德戰爭狀態	
10月28日	公布《特種考試中醫師考試規則》	特種考試
12月3日	公布《特種考試中央信託局保險業務辦事員規則》	特種考試
<b>民國四十五年(1956)</b>		
1月8日	省政府正式擴大漁民、勞工保險範圍	台灣社會安全制度發展的一大進展
2月29日	公布《職位分類計畫委員會實驗職位分類實施辦法》	職位分類
3月21日	公布《考試院視察規則》	
4月20日	公布《職位分類實驗機關人員考試辦法》、《職位分類實驗機關人員任用辦法》、《職位分類實驗機關人員薪給辦法》、《職位分類實驗機關人員考績辦法》	職位分類
6月1日	公布《博士學位考試細則》	
6月4日	公布《特種考試氣象技術人員考試規則》	特種考試
6月11日	公布《特種考試驗船師考試規則》	特種考試
7月7日	美國副總統尼克森二度訪華 台灣省中部橫貫公路開工	
<b>民國四十六年(1957)</b>		
1月5日	公布《特種考試監所管理員考試規則》	特種考試
2月9日	公布《公務人員獎學考試規則》	
4月4日	「中日合作策進會」在東京成立	
4月4日	公布《特種考試招商局輪船股份有限公司業務及技術人員考試規則》	特種考試
4月24日	公布《特種考試司法行政部調查局電務人員考試規則》	特種考試
5月9日	行政院通過「中華民國第二期台灣經濟建設四年計畫」	計畫時程：1957~1960
6月30日	考試院職位分類計畫委員會結束	職位分類
7月31日	公布《考試院職位分類督導委員會組織規程》	職位分類
10月10日	中國國民黨第八次全國代表大會在台北揭幕	
12月27日	公布《專門職業及技術人員檢覈面試及實施考試辦法》	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

民國四十七年(1958)		
1月29日	公布《公務人員保險法》	公務人員保險
2月10日	「總統府臨時行政改革委員會」成立	推動行政革新。試圖改善省政府與中央政府職權重疊的問題
3月14日	美國務卿杜勒斯訪華，主持美國遠東區使節會議	
6月1日	莫院長撰文概述「行憲十年來考試院之工作」	
7月4日	立法院同意陳誠兼任行政院長	
7月21日	總統公布《勞工保險條例》	
8月8日	公布《公務人員保險監理委員會組織規程》	公務人員保險
8月23日	金門「八二三砲戰」	
10月30日	公布《公務職位分類法》	職位分類
11月22日	公布《台灣省警察機構巡佐升等考試規則》	升等考試
12月27日	西藏掀起武裝抗暴	
民國四十八年(1959)		
1月12日	公布《考試銓政研究發展委員會組織規程》	
1月24日	公務員懲戒委員會對「奉命不上訴案」作出決議	檢察官黃向堅起訴國民黨籍南投縣長李國禎涉嫌貪瀆，一審判無罪後，黃檢察官打算再上訴時，受高層施壓，而在公文上特意寫下「奉命不上訴案」，引發社會關注
2月1日	行政院公布《國家長期發展科學計畫綱領》，並成立「國家長期發展科學委員會」	
2月26日	公布《考選部訴願審議委員會組織規程》	
3月14日	公布《考試院銓政委員會辦事細則》	
6月9日	公布《公務職位分類法施行細則》	職位分類
6月24日	台灣省臨時省議會改稱「台灣省議會」	
7月23日	行政院公布《台灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法》	
8月7日	台灣中南部發生「八七水災」	
10月29日	行政院決議成立「原子能委員會」	
12月24日	公布「公務人員保險殘廢給付標準表」	公務人員保險
12月27日	日本前首相吉田茂訪華	
民國四十九年(1960)		

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

1月3日	公布《特種考試外交領事人員考試規則》	特種考試
2月20日	第一屆國民大會第三次會議在台北舉行	
3月21日	國民大會選舉蔣中正為中華民國第三任總統，次日選陳誠為副總統	
3月27日	行政院核定「省級機關與縣市級機關權責劃分方案」	劃分自治事項與委辦事項；確立省縣財政關係；明定指揮監督系統；提高縣市長人事任免獎懲權責
3月30日	公布《特種考試經濟部所屬事業機構工務員及管理員考試規則》	特種考試
4月15日	公布《獸醫人員檢覈辦法》	檢覈
4月16日	成立「勞工保險局」	
5月9日	中部橫貫公路通車	
6月18日	美國總統艾森豪訪華，與總統蔣中正發表聯合公報	
7月1日	「國民大會憲政研討委員會」成立	
7月26日	公布《技師檢覈辦法》	檢覈
11月1日	台灣省開始實施「農地重劃」	
11月11日	公布《公務人員退休金優惠存款辦法》	公務人員保險
12月19日	公布《特種考試交通事業人員考試規則》	特種考試
<b>民國五十年(1961)</b>		
1月18日	中、菲、韓、越四國外長會議在馬尼拉舉行	
2月21日	公告「公務職位分類職系說明」	職位分類
5月14日	美國副總統詹森來台訪問	
5月25日	公布《公務人員保險醫療辦法》	公務人員保險
6月1日	中央信託局成立公務人員保險處	公務人員保險
6月1日	台灣省政府為貫徹耕者有其田政策，將二萬四千公頃於甲公地公告放領	
7月29日	陳誠副總統赴美訪問	
8月2日	陳副總統與美國總統甘迺迪在華盛頓發表聯合公報，加強合作	
12月1日	行政院通過「中華民國第三期台灣經濟建設四年計畫」	計畫時程：1961~1964
12月20日	考試院全體考試委員暨銓敘部次長實地視察公務人員保險。	公務人員保險
<b>民國五十一年(1962)</b>		
2月1日	公布《交通事業人員升資甄審辦法》、《交通事業人員升資	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

	甄審委員會組織規程》	
3月23日	公布《醫事人員檢覈辦法》、《中醫師檢覈辦法》	檢覈
5月1日	中國大陸人民不堪共產黨壓迫，大量向香港逃亡，是為「五月難民潮」	
6月1日	通過《學校教職員退休條例》	
6月22日	公布《特種考試國軍退除役醫事人員執業資格考試條例》	特種考試
8月20日	公布《特種考試驗船師考試規則》	特種考試
12月1日	公布《特種考試中央銀行行員考試規則》	特種考試
12月25日	政府公布12月25日為「行憲紀念日」	
<b>民國五十二年(1963)</b>		
3月14日	公布《分類職位公務人員考試法草案》	職位分類
4月25日	公布《分類職位公務人員任用法草案》	職位分類
5月2日	公布《分類職位公務人員俸給法草案》、《分類職位公務人員考績法草案》	職位分類
7月23日	公布《台灣省警察人員委任職升等考試規則》	升等考試
9月1日	花蓮國際港開放	
9月6日	行政院政務委員蔣經國赴美訪問	
9月10日	蔣經國在美晉見甘迺迪總統會商中美共同問題	
11月12日	中國國民黨第九次全國代表大會在台北舉行，至22日結束	
12月4日	副總統陳誠因病辭去行政院長兼職，由嚴家淦繼任	
<b>民國五十三年(1964)</b>		
2月10日	我國聲明與法斷絕邦交	
3月20日	公布《退休人員保險辦法》	公務人員退休
5月5日	公布《國軍退除役官兵輔導條例》	退輔會取得許多特許事業經營權
6月20日	程天放副院長於行政院新聞局記者招待會報告：「政府遷台以來考試院工作與在大陸時工作的比較」	
7月6日	公布《職位歸級授權辦法》	職位分類
8月12日	總統府秘書長張羣訪日	
9月10日	公布《特種考試國防部行政及技術人員考試規則》	特種考試
12月16日	公布《應考人著作發明審查規則》	
<b>民國五十四年(1965)</b>		
1月13日	蔣經國出任國防部長	
1月30日	我政府派遣農耕隊赴沙烏地阿拉伯工作	
3月5日	副總統陳誠病逝台北	
4月9日	中美簽訂「設立中美經濟社會發展基金協定」，設立「中美	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	經濟社會發展基金」	
5月5日	公布《考試時遇有空襲警報處理辦法》	
5月6日	公布《特種考試社會工作人員考試規則》	特種考試
6月29日	美國宣布結束對華經濟援助	
8月31日	中美代表在台北簽訂「在華美軍地位協定」	
9月19日	國防部長蔣經國啟程訪美，至10月4日返國	
10月27日	公布《交通事業人員考成規則》	
<b>民國五十五年(1966)</b>		
1月1日	美國副總統韓福瑞訪華，與總統蔣中正會商兩國共同問題	
2月10日	公布《特種考試台灣省稅務人員考試規則》	特種考試
2月15日	韓國總統朴正熙來台訪問	
3月21日	第一屆國民大會第四次會議選舉蔣中正為中華民國第四任總統。翌日，嚴家淦當選副總統	
3月24日	公布《特種考試引水人考試規則》	特種考試
4月2日	公布《特種考試國防部行政及技術人員考試錄取人員學習辦法》	特種考試
4月24日	國防部長蔣經國邀赴韓訪問	
5月17日	公布《公務人員請假規則》	
5月20日	蔣中正、嚴家淦分別就任中華民國第四任總統與副總統	
7月3日	美國國務卿魯斯克來華訪問	
7月19日	公布《僑居國外國民回國應高等暨普通考試獎勵辦法》	
8月2日	公布《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》	
8月30日	公布《台灣省警察人員委任職升等考試規則》	升等考試
9月1日	考試院新舊院長交接。莫德惠院長卸任，新任院長孫科。	
12月20日	公布《特種考試中國農民銀行行員考試規則》	特種考試
12月31日	總統核准台北市(原為「省轄市」)改制為「院轄市」	將於隔年七月升格
<b>民國五十六年(1967)</b>		
1月13日	總統任命高玉樹為台北市長	蔣中正發布人事命令，任命民選產生的省轄市(台北市)長高玉樹擔任改制後的台北市長。使民選的省轄市長成為官派的院轄市長。
2月1日	設置「國家安全會議」	
5月6日	副總統嚴家淦啟程訪問美國	
5月11日	行政院通過台北市改制成為「院轄市」	使台北市成為與台灣省

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

		平等的地方行政組織。同時，台北市市長也由民選改為官派；直至 1994 年《直轄市自治法》公布後才恢復民選。
6 月 8 日	公布《分類職位公務人員考試法》、《分類職位公務人員任用法》、《分類職位公務人員俸給法》、《分類職位公務人員考績法》。	職位分類
6 月 22 日	總統公布《後備軍人轉任公職考試比敘條例》	
7 月 1 日	台北市政府完成改制	
7 月 8 日	考試院公布《特種考試中央銀行行員考試規則》	特種考試
7 月 27 日	公布《行政院人事行政局組織章程》	人事行政局
7 月 28 日	「中華文化復興運動推行委員會」在台北成立	時值中共發動文化大革命
9 月 9 日	公布《台灣省暨台北市公職候選人資格檢覈規則》、《台灣省暨台北市公職候選人資格檢覈委員會組織規程》	
9 月 16 日	行政院人事行政局正式成立	人事行政局
9 月 25 日	「世界反共聯盟」第一屆大會在台北舉行	發起人為蔣中正
10 月 20 日	中日貿易協進會第一次會議在東京舉行	
11 月 26 日	國防部長蔣經國邀赴日訪問	
<b>民國五十七年(1968)</b>		
1 月 4 日	副總統嚴家淦赴泰國訪問	
1 月 16 日	考試院公布《分類職位公務人員考試法施行細則》、《分類職位公務人員任用法施行細則》、《分類職位公務人員俸給法施行細則》、《分類職位公務人員考績法施行細則》	職位分類
1 月 16 日	考試院公布《特種考試漁船船員考試規則》	特種考試
2 月 6 日	考試院公布《現職人員改任分類職位人員辦法》、《分類職位考試及格人員分發辦法》、《現職銓敘合格人員改任分類職位敘階辦法》、《分類職為公務人員考績委員會組織規程》	職位分類
3 月 28 日	公布《特種考試公務人員甲等考試規則》、《特種考試公務人員甲等考試口試辦法》。	特種考試
4 月 2 日	考試院公布《中醫師檢定考試規則》。	檢定考試
5 月 1 日	抄發《貫徹考用合一實施要點》	
5 月 17 日	考試院與行政院會銜公布《高等考試及普通考試及格人員分發辦法》，並同時廢止《高等考試及普通考試及格人員分發任用辦法》。	公務人員任用
7 月 12 日	考試院公布《分類職位公務人員考試應考人著作發明審查	職位分類

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

	規則》、《分類職位公務人員考試應考人體格檢查規則》、《分類職位公務人員考試成績計算規則》	
9月9日	台灣開始實施「九年國民教育」	
11月30日	考試院公布《分類職位公務人員考試典試法》	職位分類
<b>民國五十八年(1969)</b>		
2月24日	國防部長蔣經國赴韓訪問	
3月29日	中國國民黨第十次全國代表大會在台北陽明山舉行，至4月9日結束	
4月28日	公布《聘用人員聘用條例》、《派用人員派用條例》	
5月31日	考選部興建國家考場竣工	
8月12日	公布《聘用人員聘用條例施行細則》、《派用人員派用條例施行細則》、《現職聘用人員處理辦法》	
8月25日	公布《特種考試台灣省體育行政人員考試規則》	特種考試
10月9日	公布《現職派用人員銓定任用資格考試辦法》	
11月15日	改制後的台北市第一屆市議員選舉舉行投票	
11月19日	公布《分類職位公務人員調任辦法》	職位分類
12月18日	公布《分類職位公務人員考績升等任用甄審辦法》	職位分類
12月20日	台灣舉行中央公職人員(國大代表、立法委員)增補選投票	為因應自1948年後，中央民意代表長期未能改選，而台籍人物欠缺參與中央政治的管道，而進行有限度國會改革，也是自1949年後，台籍政治精英第一次透過選舉得以進入中央民意機構。
<b>民國五十九年(1970)</b>		
1月2日	美國副總統安格紐來華訪問	
1月27日	公布《分類職位公務人員考試典試委員會會議規則》、《分類職位公務人員考試閱卷規則》、《分類職位公務人員考試委託辦法》、《分類職位公務人員考試命題規則》、《分類職位公務人員考試典試法施行細則》	職位分類
4月18日	行政院副院長蔣經國赴美國訪問	
5月11日	行政院副院長蔣經國赴越南訪問	
7月6日	副總統嚴家淦代表總統蔣中正應邀赴日本訪問	
8月14日	公布《考試及格人員分發辦法》	公務人員分發
8月21日	外交部聲明：「我國在台灣以北大陸礁層資源有探勘開採權，釣魚台列嶼主權屬於我國」	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

9月29日	公布《特種考試國防部情報局情報人員考試規則》	特種考試
10月18日	副總統嚴家淦赴美訪問	
10月30日	總統公布《國防部組織法》	
11月11日	公布《台灣省政府所屬事業機構試行職位分類原有人員甄審辦法》	職位分類
12月15日	第一屆中美「中國大陸問題研討會」在台北舉行	
<b>民國六十年(1971)</b>		
2月1日	我國第一座自行設計之原子爐建造成功	
4月16日	台北各大學生向美國大使館抗議美政府支持日本釣魚台列嶼之主權要求	
4月28日	公布《考試院訴願審議委員會組織規程》、《銓敘部訴願審議委員會組織規程》	
5月10日	公布《考選部訴願審議委員會組織規程》	
6月12日	外交部聲明：「不滿美國擅將琉球交予日本，並堅決反對美日間轉移釣魚台列嶼」	
10月14日	公布《國軍退除役官兵參加公務人員考試及轉任公務人員優待辦法》	
10月25日	中華民國於聯合國第26屆大會中宣布退出聯合國	
10月26日	蔣總統為我國退出聯合國發表文告，聲明我國主權獨立，不受外來干擾	
<b>民國六十一年(1972)</b>		
2月1日	公布《台灣地區試行職位分類自來水廠現職人員升等專門知能考核辦法》	
2月5日	公布《政務官退職酬勞金給與條例》	
3月21日	第一屆國民大會第五次會議選舉蔣中正為中華民國第五任總統。次日選舉嚴家淦任副總統	
5月29日	立法院同意蔣經國任行政院院長	
6月8日	行政院蔣經國提出「十項行政革新指示」	
7月10日	公布《建築師檢覈辦法》	檢覈
7月26日	公布《政務官退職酬勞金給與條例施行細則》	
12月23日	第一次增額中央民意代表選舉	此後的定期改選，開啟了台灣政治精英參與政治事務的管道
<b>民國六十二年(1973)</b>		
3月7日	公布《中央公務人員生活津貼支給辦法》	
12月16日	行政院長蔣經國提出「十項建設計畫」	十大建設(計畫時程：

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

		1973~1978)
<b>民國六十三年(1974)</b>		
2月20日	公布《民營事業從業人員考試辦法》	
3月5日	公布《特種考試金融事業人員考試規則》	特種考試
5月8日	公布《特種考試有線電話技術員考試規則》	特種考試
7月8日	公布《特種考試台灣省基層公務人員考試規則》	特種考試
<b>民國六十四年(1975)</b>		
4月5日	蔣中正逝世	副總統嚴家淦繼任總統。惟黨、政、軍實權由行政院長蔣經國掌控
5月28日	公布《特種考試台灣省地政人員考試規則》	特種考試
7月5日	公布《特種考試有線電話技術員考試規則》	特種考試
12月20日	第二次增額立法委員選舉	
<b>民國六十五年(1976)</b>		
1月17日	公布《警察人員管理條例》	
3月8日	公布《特種考試醫用放射線技術士考試規則》	
8月7日	公布《台灣省政府交通處公路局、基隆、高雄、花蓮港務局現職差工應士級資位考試規則》	
10月21日	行政院核定「中華民國台灣經濟建設六年計畫」	
11月12日	中國國民黨第十一次全國代表大會在陽明山揭幕	
<b>民國六十六年(1977)</b>		
2月2日	將《實施都市平均地權條例》修正公布為《平均地權條例》	
2月6日	行政院分函所屬各單位，明令除法定及專案報准外，一率不得兼職	試圖解決高級文官兼職過多的問題
2月8日	公布《國軍上校以上軍官外職停役轉任分類職務公務人員核敘職等及俸階辦法》	
3月15日	公布《特種考試衛生保健員考試規則》	特種考試
4月27日	公布《行政院所屬金融保險事業機構雇員升等規則》	升等考試
5月20日	公布《闡場規則》	
11月24日	行政院院會通過將經濟設計委員會改組為「經濟建設委員會」	
<b>民國六十七年(1978)</b>		
2月15日	中國國民黨第十一屆二中全會第三次大會通過提名蔣經國為第六任總統候選人。第四次大會通過提名謝東閔為副總統候選人	
3月17日	公布《特種考試國際新聞人員考試規則》	特種考試

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

3月21日	蔣經國當選中華民國第六任總統。次日謝東閔當選副總統	
5月26日	立法院同意孫運璿出任行政院長	
10月13日	公布《台灣省政府交通處台中港務局現職差工應士級資位考試規則》	
<b>民國六十八年(1979)</b>		
3月31日	公布《公務人員保險醫療辦法》	
5月21日	公布《特種考試港勤公務及公營動力船舶現職副駕駛副司機考試規則》	特種考試
7月1日	高雄市改制為院轄市	
8月16日	美麗島雜誌創刊號出刊	
9月25日	公布《分類職位公務人員資遣給與辦法》	職位分類
12月10日	高雄發生「美麗島事件」	
<b>民國六十九年(1980)</b>		
5月14日	公布《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》	
6月12日	公布《動員戡亂時期公職候選人檢覈規則》、《動員戡亂時期公職候選人檢覈委員會組織規程》	檢覈
6月14日	公布《社會救助法》	
6月29日	修正公布《司法院組織法》	高等以下法院改隸屬於司法院(原隸屬於行政院)
6月29日	修正公布《行政院組織法》	將「司法行政部」改為「法務部」。檢察官體系仍隸屬於法務部
7月7日	公布《公立學校人事管理機構設置規則》	人事管理
8月8日	公布《私立學校教職員保險條例》	
12月24日	修正《特種考試司法行政部調查局調查人員考試規則》為《特種考試法務部調查局調查人員考試規則》	特種考試
<b>民國七十年(1981)</b>		
3月23日	公布《行政人員、教育人員服務年資互相採計辦法》	
3月29日	中國國民黨第十二次全國代表會在陽明山揭幕	
4月28日	立法院通過立法院組織修正案，增訂「立法院院長、副院長任其為三年」	
5月14日	行政院修正通過台灣省、台北市、高雄市議會的組織規程，確定省市議會議員名額	
6月18日	訂定《考試院公報指導委員會設置簡則》、《考試院考銓叢書指導委員會設置簡則》	
7月18日	立法院通過《行政院文化建設委員會組織條例》	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

11月11日	「行政院文化建設委員會」正式成立	
11月14日	舉行地方公務人員選舉	
12月29日	公布《特種考試土地登記專業代理人考試規則》	特種考試
<b>民國七十一年(1982)</b>		
1月23日	公布《公務人員眷屬疾病保險條例》	
2月6日	公布《土地登記專業代理人檢覈辦法》	檢覈
<b>民國七十二年(1983)</b>		
4月7日	考試院院會通過「建立新人事制度，以發揮人事功能案」和「建立新人事制度之基本原則」兩案。	兩制合一之推行
5月6日	公布《應考人申請複查成績處理辦法》	
<b>民國七十三年(1984)</b>		
1月26日	公布《台灣地區省(市)營事業機構分類職位人員甄試辦法》	
2月14日	中國國民黨第十二屆二中全會	
2月15日	通過提名蔣經國競選連任總統，並通過以李登輝作為副總統候選人	
6月13日	公布《警察人員升等考試規則》	升等考試
7月30日	公布《勞動基準法》	
9月1日	考試院院長、副院長交接典禮。新任院長孔德成、副院長林金生	
12月17日	公布《行政院農業委員會現職派用人員銓定任用資格考試辦法》	
<b>民國七十四年(1985)</b>		
2月9日	「十信案」爆發	台北第十信用合作社爆發嚴重違規弊案
3月12日	公布《公務人員升等考試簡任職口試辦法》	升等考試
4月9日	公布《行政院經濟建設委員會現職派用人員銓定任用資格考試辦法》	
5月1日	公布《教育人員任用條例》	
5月16日	公布《退休公務人員疾病保險辦法》、《退休公務人員配偶疾病保險辦法》。	公務人員保險
7月19日	公布《動員戡亂時期檢肅流氓條例通過》	
8月14日	行政院針對十信弊案懲處財經官員	
9月11日	公布《特種考試公務人員甲等考試筆試辦法》	特種考試
<b>民國七十五年(1986)</b>		
1月24日	公布《公務人員考試法》	兩制合一
4月21日	公布《公務人員任用法》	兩制合一

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

6月27日	考試院和行政院會同公布《公務人員高等暨普通考試訓練辦法》	
7月11日	公布《公務人員考績法》	兩制合一
7月16日	公布《公務人員俸給法》	兩制合一
9月28日	民主進步黨成立	
10月15日	國民黨中常會通過修改《非常時期人民團體組織法》的決議	
11月10日	民進黨召開第一次全國黨員代表大會	
<b>民國七十六年(1987)</b>		
1月14日	公布《現職人員升任甄審辦法》、《現職公務人員改任辦法》、《現職公務人員換敘俸給辦法》	兩制合一
1月14日	公布《雇員管理規則》	
2月4日	「二二八和平促進會」成立	
2月13日	公布《人事管理人員獎懲規定》	
4月23日	公布《公務人員資遣給與辦法》	
7月15日	解除戒嚴。實施《國家安全法》	
8月19日	公布《華僑應專門職業及技術人員考試辦法》、《僑居國外國民回國應公務人員考試獎勵辦法》、《僑居國外國民回國應公務人員高等暨普通考試辦法》	
10月15日	開放赴大陸探親	
12月1日	行政院新聞局宣告即將解除報禁	次年1月1日正式宣告解除報禁
<b>民國七十七年(1988)</b>		
1月6日	公布《考試及格人員輔導辦法》	
1月13日	公布《特種考試營養師考試規則》	特種考試
1月13日	蔣經國逝世	
1月20日	公布《集會遊行法》	
6月8日	公布《營養師檢查辦法》	檢覈
7月8日	李登輝當選國民黨主席	
<b>民國七十八年(1989)</b>		
1月27日	修正《非常時期人民團體組織法》為《動員戡亂時期人民團體法》	
2月3日	公布《第一屆資深中央民意代表自願退職條例》	
3月23日	改革司法審閱制度	實任推事所作之判決不再於「宣判前」由院長審閱，改為「宣判後」送閱

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

		即可
8月30日	訂定《考選部法規委員會組織規程》、《考選部工作研究委員會組織規程》	
11月1日	公布《私立學校教職員眷屬疾病保險辦法》	
12月2日	解嚴後首次公職人員選舉	
12月27日	廢止《反共抗俄戰士授田條例》	
<b>民國七十九年(1990)</b>		
1月4日	台灣加入「關稅暨貿易總協定」(GATT)	
3月15日	考試院玉衡樓正式啟用	
4月24日	總統府設置發言人	
5月20日	李登輝就任中華民國第八任總統	同日，總統李登輝頒布美麗島事件涉案者的特赦令
6月20日	國民黨黨營事業員工不再享有公保	
6月28日	「國是會議」在圓山大飯店舉行	政府遷台後首次以政治協商的方式，討論台灣未來憲政改革的方向。會後主要結論為「總統須由全體人民選舉產生」，但仍未有具體方案
8月15日	公布《公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法》	
8月17日	總統令特任孔德成為第八屆考試院院長，林金生為副院長	第八屆(連任)
10月7日	「國家統一委員會」成立	
11月26日	公布《中央研究院現任行政人員任用資格考試辦法》	
<b>民國八十年(1991)</b>		
1月14日	行政院長郝柏村以政府名義通過國軍全面戒備	引發三軍統帥權究屬總統或行政院長之爭議。凸顯二者權責不清的問題
2月1日	公布《關務人員人事條例》	
3月6日	國民黨中常會討論「國家統一綱領」	
4月22日	第一屆國民大會決議通過《中華民國憲法增修條文》及廢止《動員戡亂時期臨時條款》	
4月24日	公布《公務人員保險專案認定要保機關被保險人退保轉保辦法》	
8月14日	銓敘部部长陳桂華於中國國民黨中常會上提出「整建現行文觀制度之構想與做法」	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

10月13日	民進黨通過「台獨黨綱」	
<b>民國八十一年(1992)</b>		
3月6日	各地議會要求總統直選	
7月8日	公布《關務人員獎懲辦法》	
7月13日	公布《關務人員升任甄審辦法》	
7月27日	修正《動員戡亂時期人民團體法》為《人民團體法》	
7月31日	公布《台灣地區與大陸地區人民關係條例》	
8月24日	公布《現職關務人員改任換敘辦法》	
9月20日	GATT 受理台灣入會申請	
11月13日	大法官會議釋字 308 號：「公教分途」	認為除兼任學校行政職務之教師外，公立學校教師不在《公務員服務法》適用範圍內，亦非該法中所稱之「公務員」
11月20日	公布《公立學校職員升等考試規則》	
<b>民國八十二年(1993)</b>		
4月24日	考試院院長、副院長交接典禮。新任院長邱創煥、副院長毛高文	繼任第八屆
7月2日	公布《公職人員財產申報法》	
8月10日	新黨成立	
10月6日	公布《特種考試政風人員考試規則》	特種考試
12月23日	司法院憲法法庭首次開庭	
12月27日	公布《關務人員升等考試規則》	
<b>民國八十三年(1994)</b>		
4月11日	公布《公務人員轉任受託處理大陸事務機構回任時服務年資採計辦法》	
7月1日	「行政院消費者保護委員會」成立	
7月4日	修正《考試院組織法》	增設保訓會
7月29日	公布《省縣自治法》、《直轄市自治法》	地方自治法制化
7月29日	總統直選案正式定案	
8月30日	訂定《考試院研究發展委員會組織規程》、《考試院法規委員會組織規程》	
9月8日	國家考試停考「國父遺教」、「三民主義」	
12月3日	台灣省長與北、高市長民選	
12月5日	公布《獎勵民間參與交通建設條例》	
12月28日	公布《公務人員退休撫卹基金管理條例》	公務人員退撫

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

民國八十四年(1995)		
1月16日	舉行「全國人事行政會議」。	針對「公務員基準法」、「考試分試制度」進行討論
1月25日	公布《公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例》、《公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例》	公務人員退撫
3月1日	開辦「全民健康保險」	
4月7日	公布《二二八事件處理及補償條例》	
4月8日	總統李登輝提出「李六條」	以國統綱領為主軸，強調須以台灣與中國大陸屬於互不隸屬的兩個政治實體為前提，方對國家統一方式進行討論與談判
6月7日	李登輝總統以非官方身分訪美	
6月16日	公布《公務人員退休撫卹基金監理委員會委員產生辦法》、《公務人員退休撫卹基金監理委員會顧問遴聘辦法》、《公務人員退休撫卹基金監理委員會辦事細則》	公務人員退撫
7月1日	實施公務人員退撫新制	公務人員退撫
9月26日	公布《公教員工安全維護辦法》	
民國八十五年(1996)		
1月26日	公布《公務人員保障暨培訓委員會組織法》	保訓會
2月2日	大法官會議釋字396號：「公懲會應採法院制」	懲戒機關應採法院之體制，且公務員懲戒事項應由憲法上的法官為之
2月14日	訂定《銓敘部法規委員會組織規程》	
3月23日	總統副總統首次全民直選	
4月25日	公布《公務人員特種考試殘障人員考試規則》	特種考試
5月7日	公布《特種考試台北市政府所屬捷運人員考試規則》	特種考試
7月6日	公布《公務人員考試試題疑義處理辦法》	
9月1日	考試院院長、副院長交接典禮。新任院長許水德、副院長關中	第九屆
10月16日	公布《公務人員保障法》	公務人員保障
12月31日	大法官會議釋字419號：「副總統兼行政院長違憲」	
民國八十六年(1997)		
2月26日	公布《公務人員退休撫卹基金委託經營辦法》	
5月20日	公布《公務人員留職停薪辦法》	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

5月28日	銓敘部公布「公務員隔週休二日規劃方案」	公務員自1998年1月1日起，率先實施隔週休二日方案。並計畫自2001年1月1日全面實施週休二日
7月18日	國大修憲。政府體制採趨近於「雙首長制」之設計；凍結省長選舉、精簡省府層級	取消立法院對行政院長人選的同意權、賦予立法院倒閣權。
11月4日	公布《各機關復審審議委員會組織規程》	公務人員保障
<b>民國八十七年(1998)</b>		
3月17日	公布《公務人員因公涉訟輔助辦法》	
5月19日	公布《特種考試監察院監察調查人員考試規則》	特種考試
10月1日	公布《各機關人事資料管理規則》	人事管理
10月28日	公布《台灣省政府功能業務與組織暫行條例》	明定台灣省政府為行政院派出機關，非地方自治團體
11月11日	公布《國家文官培訓所組織條例》	公務人員培訓
12月21日	展開精省工作	
<b>民國八十八年(1999)</b>		
6月23日	公布《考選部委託辦理試務辦法》	
6月30日	公布《政務人員退職酬勞金給與條例》	政務人員法
7月9日	李登輝總統提出「兩國論」	
7月15日	公布《醫事人員人事條例》	
7月26日	國家文官培訓所成立	
9月4日	國民大會通過引發違憲爭議的「單一國會修憲案」	
9月21日	九二一大地震	
<b>民國八十九年(2000)</b>		
2月10日	公布《現職醫事人員改任換敘辦法》	
3月18日	民進黨候選人陳水扁、呂秀蓮當選總統、副總統	我國首次政黨輪替
4月24日	通過國民大會虛級化	除了任務型國大外，國民大會多數職權將轉移至立法院。立法院取得大法官、監察委員、考試委員同意權與修憲提案權。
5月17日	公布《公務人員陞遷法》	
7月12日	公布《公職人員利益衝突迴避法》	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

7月19日	公布《災害防救法》	
<b>民國九十年(2001)</b>		
1月1日	台灣和中國大陸之間實施小三通	
1月14日	希臘籍阿瑪斯號貨輪漏油，污染墾丁海域	
1月29日	考試院傳賢樓正式啟用	
2月14日	行政院決定恢復進行中途停工的核四建造工程	陳水扁總統上任後立即停建核四，卻引發一連串之政治風波
2月21日	公布《行政資訊公開辦法》	
3月30日	公布《公務人員加給給與辦法》	
7月2日	公布《公教員工因公傷殘死亡慰問金發給辦法》	
9月1日	小學一年級全面實施九年一貫新課程。	
11月11日	我國以台澎金馬關稅領域名義成為世界貿易組織(WTO)會員國	
12月	為刺激經濟成長，行政院推出「擴大內需建設」方案，以增加台灣本地的工作機會	
12月1日	第五屆立委選舉、縣市長改選	
<b>民國九十一年(2002)</b>		
1月1日	台灣成為世界貿易組織第144個會員國	
1月21日	陳水扁總統宣布政府改組，任命游錫堃為新行政院長	
1月30日	公布《公務人員訓練進修法》	公務人員進修
5月31日	行政院通過「2008國際發展方案」，目標使台灣成為「綠色的矽谷島」	
6月12日	公布《各機關機要人員進用辦法》	
6月13日	公布《公務人員行政中立訓練辦法》	公務人員訓練
6月26日	公布《現職公務人員調任辦法》	
6月28日	公布《薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法》	公務人員訓練
7月10日	公布《公務人員協會法》	
9月1日	考試院院長交接典禮。新任院長姚嘉文	第十屆
12月7日	台北及高雄舉行市長選舉。馬英九當選台北市長，謝長廷當選高雄市長	
12月11日	公布《地方稅法通則》	賦予直轄市及縣市政府開徵特別稅等權限
<b>民國九十二年(2003)</b>		
1月26日	台海兩岸首次「包機直航」飛行	
7月23日	公布《行政院金融監督管理委員會組織法》	

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

8月29日	公布《涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法》	
10月23日	宋美齡病逝	
11月24日	行政院宣布「新十大建設」	以五年五千億擴大公共建設投資
12月9日	公布《公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法》	
12月31日	公布《公民投票法》	
<b>民國九十三年(2004)</b>		
1月7日	公布《政務人員退職撫卹條例》	政務人員法
1月11日	「福爾摩沙高速公路」建造完工開放交通	台灣第二條南北高速公路
2月14日	國民黨總統候選人連戰與民進黨總統候選人陳水扁舉行電視競選辯論	我國首次總統候選人電視辯論
3月19日	總統投票前夕，民進黨總統候選人陳水扁及副總統候選人呂秀蓮在台南遭受到槍擊	
3月20日	開票結果，陳水扁連任當選總統，呂秀蓮當選副總統	
4月5日	公布《政務人員退職撫卹勳績給與標準》、《政務人員在職死亡殮葬補助費給與標準》	
5月13日	公布《公務人員高等考試一級考試規則》、《公務人員高等考試二級考試規則》	公務人員考試
5月20日	總統宣誓就職典禮。任命游錫堃為行政院長	
6月23日	公布《中央行政機關組織基準法》	
6月30日	公布《勞工退休條例》	
7月1日	行政院設立「金融監督管理委員會」	
8月23日	立法院通過修憲案。廢除國民大會制度、立委席次減半、立委選舉改為「單一選區兩票制」	
12月11日	立法委員選舉結果產生。民進黨獲89席、國民黨79席、親民黨34席	總數225席情況下，未有單一政黨過半
<b>民國九十四年(2005)</b>		
2月14日	公布《國家考試闈場安全規範》	
6月7日	國民大會複決民國93年8月23日立法院通過之修憲案	
7月1日	實施「勞工退休金新制」	
11月9日	公布《國家通訊傳播委員會組織法》	
12月3日	首次將地方公職人員選舉合併辦理	縣市長、縣市議員、鄉鎮市長選舉三合一
12月7日	公布《公務人員特種考試國防部文職人員考試規則》	特種考試
<b>民國九十五年(2006)</b>		

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

2月22日	「國家通訊傳播委員會」成立	
2月27日	陳水扁總統宣布終止國家統一委員會之運作、並停止適用國家統一綱領	
5月20日	發表「國家安全報告」	
5月22日	世界衛生組織拒絕將中華民國的入會申請排入世界衛生組織大會的議程內	
8月3日	公布《各機關師級醫事職務級別員額配置準則》	
9月6日	行政院決議，將桃園的中正國際機場改名為「台灣桃園國際機場」	
12月9日	台北市與高雄市舉行市長及市議會議員選舉。郝龍斌當選台北市長，陳菊當選高雄市長。	
12月24日	交通部核准台灣高速鐵路通車	
<b>民國九十六年(2007)</b>		
1月26日	公布《考試院及所屬機關提供政府資訊收費標準》	
2月12日	「中華郵政公司」、「中國石油股份有限公司」分別改名為「台灣郵政公司」、「台灣中油股份有限公司」	
2月13日	馬英九因特別費案，遭檢方以貪汙罪起訴。	12月8日馬英九二審宣判無罪
3月4日	陳水扁總統提出「四要一沒有」。即「台灣要獨立，要正名，要新憲法，要發展；沒有左右路線問題，只有國家認同分歧與統獨問題」	
5月19日	中正紀念堂改名為「國立台灣民主紀念館」	
7月1日	中華民國國軍義務役役期減為1年2個月。	
7月23日	陳水扁致函聯合國秘書長潘基文，要求以「台灣」名義加入聯合國，遭「退件」拒絕處理。	
8月8日	公布《國民年金法》	
9月16日	中國政府發表聲明，嚴詞斥責台灣人民舉行群眾遊行，支持陳水扁總統要求台灣加入聯合國的政策	
<b>民國九十七年(2008)</b>		
1月2日	公布《專門職業及技術人員高等考試專利師考試規則》	
1月12日	舉行中華民國第七屆立法委員選舉及兩項公民投票案。立委選舉結果，國民黨獲得81席，民進黨獲得27席(總共113席)。	公民投票案「反對貪污腐敗」及「討回國民黨黨產」，皆因領票的選民人數未達合格選民人數的二分之一，宣告失敗
3月22日	中國民國第十二任總統副總統選舉。國民黨候選人馬英九當選總統、蕭萬長當選副總統	由民進黨及國民黨分別提出的「加入聯合國」及

附錄五 中華民國與文官大事記（民國元年~100年）

		「重返聯合國」兩項公民投票案，皆因得票比例未達法定標準，而告失敗
5月20日	馬英九總統及蕭萬長副總統宣誓就職。	
5月28日	中國共產黨中央總書記胡錦濤與中國國民黨主席吳伯雄在北京舉行「胡吳會」	雙方同意在「九二共識」下，盡速恢復海基會與海協會的會談
6月5日	行政院院會通過「永續能源政策綱領」	建構「高效率」、「高價值」、「低排放」及「低依賴」的能源消費型態與供應系統
9月1日	考試院副院長交接典禮。新任副院長伍錦霖	第十一屆
10月1日	開辦國民年金保險	
11月3日	大陸海峽關係協會會長陳雲林搭乘專機直接飛抵台灣參加兩岸的會談	
11月6日	舉行兩岸高層的會晤	
11月12日	前總統陳水扁因貪汙及洗錢控告案遭拘禁	
11月15日	海峽兩岸大三通	通郵、通航、通商
12月1日	考試院院長交接典禮。新任院長關中	第十一屆
12月5日	公布《振興經濟消費券發放特別條例》	
12月26日	立法院通過「中央政府振興經濟消費券發放特別預算」857億元	
<b>民國九十八年(2009)</b>		
1月1日	實施勞保年金制度	我國邁入全民社會保險國家
1月7日	台灣海峽交流基金會董事長江丙坤赴大陸訪問	
1月15日	考試院院會決議成立「考試院文官制度興革規劃小組」	
4月7日	行政院會議提出「行政院組織法修正案」	將原有的37個部會縮減為29個部會。
4月15日	修正公布《地方自治法》，	增加縣市升格、改制之規定
4月21日	公布《專門職業及技術人員高等考試語言治療師考試規則》	
6月10日	公布《公務人員行政中立法》	公務人員行政中立
7月2日	行政院通過臺北縣、臺中縣（市）、臺南縣（市）及高雄市縣單獨或合併改制直轄市	
8月8日	莫拉克風災	

中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻

8月31日	公布《特種考試水利人員及水土保持人員考試規則》	
9月10日	吳敦義的新內閣宣誓就職	
9月11日	前總統陳水扁與家人舞弊案，台北地方法院宣布判決	陳水扁被判無期徒刑、褫奪公權終身
9月17日	公布《專門職業及技術人員高等考試聽力師考試規則》	
11月18日	公布《國家文官學院組織法》	公務人員培訓
12月2日	行政院核定「愛臺十二建設」總體建設計畫	
<b>民國九十九年(2010)</b>		
1月2日	開始舉辦考試院80周年慶一系列之活動	
2月3日	公布《文化创意產業發展法》	
2月3日	公布《行政院功能業務與組織調整暫行條例》、《中央政府機關總員額法》	政府組織再造
	修正公布《行政院組織法》	
2月5日	修正公布《中央行政機關組織基準法》	
5月11日	行政院核定「國家節能減碳總計畫」	
5月12日	公布《產業創新條例》	
8月4日	修正公布《災害防救法》	
11月6日	舉辦「2010臺北國際花卉博覽會」	
12月2日	考試院院會通過「考試院強化文官培訓功能規劃方案」	
12月25日	完成新北市、臺中市、臺南市及高雄市之改制	
<b>民國一百年(2011)</b>		
4月27日	公布《行政法人法》	
5月1日	修正後的勞動三法(「工會法」、「團體協約法」及「勞資爭議處理法」)同時施行	
7月6日	公布《運動產業發展條例》	