

【現行考銓制度（公務員法）①】講義

第一章 緒論

★內容大綱

★基礎篇

★進階篇

★歷屆精要考題

壹、內容大綱

★基礎篇

- 一、考銓制度的意義
- 二、人事行政的範圍
- 三、人事行政的特質
- 四、人事行政的原則
- 五、人事行政發展的趨勢
- 六、人事行政與人事管理之區分
- 七、人事行政與人事管理的比較

★進階篇

- 一、人事行政的產生的原因與發展
- 二、我國人事行政的現代化
- 三、人事行政的未來變革與挑戰
- 四、各國人事行政的發展類型：
- 五、人事管理制度追求的價值
- 六、分臧制度與功績制度
- 七、人力資源管理

★歷屆考題精要

貳、基礎篇

一、考銓制度的意義

考是考選，銓是銓敘，考選銓敘是人事行政的主要內容，所以考銓制度就是人事制度。凡政府未達成任務或目標，對於所需要的人員從事有效的求才、用才、育才、留才的管理措施與學術理論，即為人事制度，又稱為「文官制度」或「公務員制度」。

(一)就實務而言：

憲法增修條文第六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：

- 1.考試。
- 2.公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 3.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，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

由以上條文可知考試院不僅是考試機關亦是人事行政中央機關。考試院下設考選與銓敘兩部，分掌全國人事行政事宜：

- 1.考選部掌理考試或考選行政事宜，旨在求如何選拔政府所需各類人才。
- 2.銓敘部掌理憲法增修條文第六條所列考試以外之各類事項，包括：公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。旨在如何使公務員發揮其才能，為政府與人民服務，作最大貢獻。故所以考銓制度就是人事制度亦可稱為「文官制度」。

(二)就學理而言：

「考」就是考試，考察人才為國所用，亦即古時「選用賢能」，今之「選拔人才」的方法。

「銓」乃銓敘，為敘資授官之稱，為古時「分官設職」，今指公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

因此考銓制度即指為我國人事制度而言，乃辦理公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項與謀求公務人員適才適所，及確保公務人員優良之品質等機能之總稱。

二、人事行政的範圍

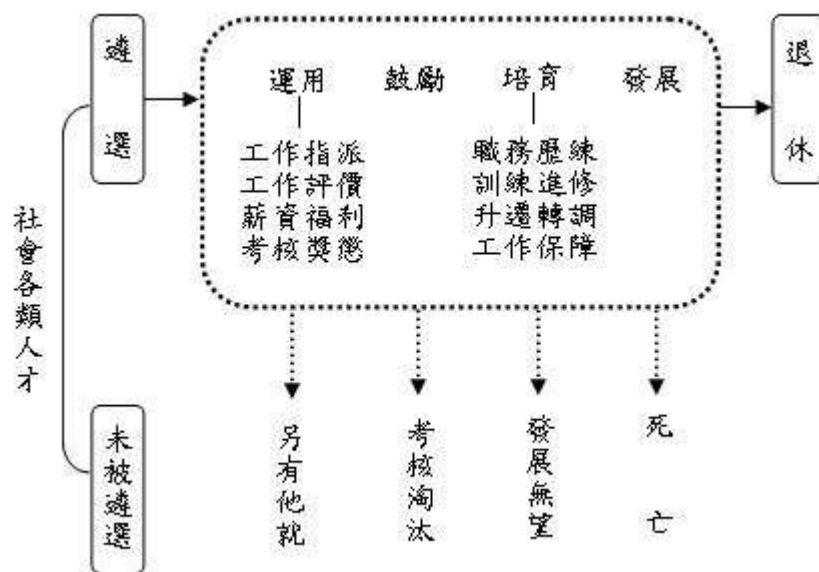
(一)人事行政的範圍，學者見解不一，茲據趙其文老師觀點說明如次：

- 1.人力規劃：人力規劃係指為配合組織未來之發展，預測所需人力，並適時、適質、適量予以羅致及培育之一種過程。現代人事行政將「人」是為一種珍貴的資源，必須做最有

效與最經濟的事先規劃，因此，現代人事行政學者也把人力規劃稱之為「人力資源規劃。」

2. **人員羅致**：係指人員遴選之前置程序，目的在吸引廣大的社會人士對政府機關或企業組織所需要的人才，產生興趣，因而參與競爭。在工商業發達的國家，「羅致」為公私組織人事行政上必採的措施。
3. **人員甄選**：人員甄選係指遴選最優秀的工作人員之方法、技術及程序。
4. **職務之陞遷調補**：包括職務之升調、平調及降調。升調係指由原來的職務，遷調至另一個職責程度較高的職務，或由非主管職務調為同層次的主管職務。平調係指由原來的職務調至另一職責程度相當的職務。降調則指調至職責程度較原來職務為低之職務，含有懲罰的意味。
5. **俸給及福利**：係指如何給與工作人員公平合理的薪資，及優渥的福利照護，以激勵工作人員工作精神的一種制度。
6. **工作人員的分類定等**：各類人員的資格要件與各類人員之薪資多寡，必須經過客觀科學的品評，始能劃分類別，確定等級，以為任用及給薪之依據。
7. **績效評估**：績效評估為對於工作人員之工作績效，作客觀的評估與考核，依據考評結果，採取必要之獎懲及人事調適。
8. **訓練與發展**：求發展為人類進步的一種動力。為滿足工作人員「發展」的需要，管理當局應有合理與制度化的訓練培育計畫，使組織中的工作人力，不斷提高素質。由以現代科技之日新月異，專業分工之日趨精密，訓練工作自更隨之備受重視。
9. **公務人員的權利、義務與責任**：公務人員一經正式任用，即與國家發生一定的公法關係。此項關係的實質內容，包括：(1)公務人員應享的權利，亦及國家對公務人員應有的義務。(2)公務人員應相對克盡的義務。(3)公務人員違反義務時應負的責任，亦即國家對公務人員之制裁。
10. **公務人員的行政倫理與行政中立**：現代民主國家的人事行政，對行政倫理與行政中立之講求，至為重視。討論的主題包括：(1)行政倫理的意義即應有的內涵與作法。(2)行政中立的意義即應有的內涵與作法。
11. **退休與撫卹**：對於年老或傷殘而喪失工作能力之人員，給予退休金，使其離開工作崗位，頤養天年，並藉以促進新陳代謝，謂之退休。對於在職亡故之工作人員，給予其遺族撫卹金，以酬庸其在職時之貢獻，並藉以安老卹孤，謂之撫卹。
12. **人事行政組織**：人事行政為公私組織中不可或缺的一種功能。執行此項工作者，稱之為人事管理人員；人事管理人員服務之單位，通常稱為人事管理單位。人事管理單位及人員，稱之為人事管理組織，亦即人事行政組織。

(二)人事行政的整個程序，得圖示如下



三、人事行政的特質

人事行政業務之處理，具有下列五大特質：

- (一)**特殊重要地位**：管理雖涉及金錢、物料等，但如無人力資源，組織將不足以達成其目標，組織人力資源與鼓舞工作動機為管理者之中心責任。可見人事行政在政府行政事務中佔有特殊重要地位。
- (二)**處理特別困難**：人事行政業務之處理，往往涉及員工之個性、興趣與情緒，很難透徹了解並予以控制。由於人的心理狀態與情緒變遷，瞬息萬變，無法捉摸，故人事行政工作較其他行政工作具有更大的困難。
- (三)**管理者的職責**：人事權為政機關行政首長及各級主管履行其職務時重要權力之一，故人事行政為各級管理者的重要職責。人事管理乃事管理上最重要的一環，缺此則各級主管將無從負起責任，機關亦無從產生效率。
- (四)**不易客觀**：人事問題在本質上及具有不易客觀之缺陷，因此人事行政工作有特別多的困擾。人事行政工作不易客觀公平之主因有三：
 - 1. 易受主觀的好惡偏見所左右。
 - 2. 難免情面與權勢的影響。
 - 3. 易受一時感情衝動所蒙蔽。
- (五)**各方利益難於協調**：就政府機關而言，人事行政業務常感於下面三方利益難於協調：
 - 1. 政府與公務員間之利益難於兼顧。
 - 2. 高低員工間的意見常不一致。
 - 3. 社會大眾與從業人員間的衝突。

四、人事行政的原則

人事行政的對象是「人」，而人不但複雜多變，而且人之不同各如其面，因此，人事行政的實際運作，牽涉層面甚廣，偶有不慎，小者引起個人困擾，大者影響國家大政。根據學者的研究，人事行政有若干重要原則，如能加以注意掌握，常可收事半功倍之效，否則往往徒勞無功，甚至治絲益棼，增加困擾。人事行政的重要原則經趙其文老師歸納如次：

- (一)**注重發展**：人事行政的措施必須能適當滿足工作人員發展的需要，所謂發展，大體上可分為名與利兩者。所謂的名的發展職位的陞遷，績效的表揚和獎勵、成就感的滿足等；所謂利的發展，指薪津的增加，生活的照顧，工作環境的改良等。
- (二)**人才第一**：人事行政的最大功能，即在為組織獲致最優秀的工作人員，因此，在人員進用方式方面，如何羅致優秀人才，一直是人事行政學者，所努力研究的重心之一。
- (三)**顧及人性面**：最好的人事行政，就是最符合「人性」的管理。如果人事行政能夠注意共通的人性面，而予以適度的滿足與調和，則工作人員當能知所奮發，竭智盡忠，為事業效力。
- (四)**功績主義**：所謂功績主義，係指人事行政不是基於私人恩寵，亦無種族、膚色、宗教及信仰之歧視，而是基於績效及才能等客觀因素。功績主義另一主要意義，是用人需經公開競爭的考試制度。
- (五)**彈性原則**：由於人事行政的對象為人，而人事複雜而多變的動物，因此，人事行政雖有若干原則，必須依循，但並非一成不變，有時則須因人、因事、因時、因地而制宜。因此，人事行政固須制度化與科技化，但更需人性化與藝術化。

五、人事行政發展的趨勢

- (一)**人事行政運作上的趨勢**：在現代人事行政由消極性邁向積極性的潮流中，人事行政在運作上有下列明顯的趨勢：
 - 1.**人事行政法制化**：現代文官或公務員只對法律或法定職權負責，各國法律明確規定文官的法定地位、權力、責任、義務。文官的行政行為如果超出法律授權範圍或違反法律規定，便是違法失職，要受到司法制裁或行政制裁。簡言之，人事行政趨勢之一是由人治趨向法治。
 - 2.**人事行政功績制**：這是文官制度最重要原則之一，是為反對封建特權、個人賄賂制和政黨分贓制的弊病，實現擔任公職「機會均等」的原則而建立的。功績制體現了「任人唯賢」和「獎優罰劣。」它包括兩方面：
 - (1)公開考試、擇優錄用。
 - (2)嚴格考核，論功行賞。簡言之，人事行政由關係取向邁向功績取向。
 - 3.**人事行政專業化**：現代政府的功能中，管理與服務的比重越來越大，政府公務日趨複雜而專門化。除少數高級職務外，大量的中級、下級職務非有所需的專門知識和技能不能勝任，而這種專門的知識和技能，往往須經較長時間的正規教育方能獲得，故人事行政

的知識化、專業化已為當前普遍的趨勢。

4.人事行政科學化：現代各國的文官數量均甚龐大，管理文官之工作日趨複雜，非用科學的人事管理方法不能應付裕如。人事的科學管理方法主要包括下列四項：(1)人員分類，(2)統一管理，(3)智力開發，(4)動機誘導。

5.人事行政民主化：民主已成當前人類普遍肯定的價值，民主不僅被視為一種政治制度，而且已視之為一種生活方式，企圖落實於政治、經濟、社會、文化各生活領域，人事行政亦難免受此影響。過去人事行政工作多為機關首長個人決定之集權制度，其後演進為少數主管之集思廣益的分權制度，近年則更演進為共同參與之集體管理，使每一員工均有充份發表意見共同參與之機會，並且為保障自己權益而有申訴的機會。

6.人事行政人性化：自行為科學發達以來，人性化管理已成為普遍趨勢，員工尊嚴與地位已漸受重視，行政管理者須深入了解員工行為本質，而採適當措施，以激發員工工作意願，從而提高工作效率與效能，使人事行政成為調適群己利益及發展組織目標之有效途徑。人性化強調者是「人為管理的中心」，人力資源居一切行政資源之首要地位，「機器受制於人，而非人隸屬於機器。」更重要者是不能以處理科技的方法來處理人事問題，不能用操縱機器的方式來管理人員。惟人性化並不否定科技化之重要性。

7.人事行政現代化：人事行政事宜漸由公務人力資源管理代替，尤以各縣市政府公務人力訓練及發展中心為代表。

8.公務倫理之強化：當前公共行政理論，甚強調行政價值及倫理。認為對公務員最直接而有效的控制，是內在控制而非外在控制。所謂「內在控制」，即指由自己內心控制自己的行動，這主要是指職業道德或行政倫理。所以，公務倫理成為今日人事行政之主要課題。「公務倫理」，係指公務員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾，還有公務員所應有的態度及行為規範。公務員與這些人員除了存有法律關係外，尚有以道義為基礎的倫理關係。

六、人事行政與人事管理之區分

(一)「人事行政」與「人事管理」在性質與功能甚為相近，以致有時學者或實務者將兩者混同使用。其實，兩者概念內涵所指涉及範圍、層次及適用領域均有所不同：

1.政府機關之人事業務龐大，乃有區分人事行政與人事管理之必要性，人事行政之範圍較廣、層次較高，係指政府機關中，對人事政策、方針及制度之制定，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動；至於人事管理，在政府人事業務中，是指對既定人事政策之具體執行及依制度實際運作應用而言，所涉及者為處理人事之各種方法、技術與實施，在性質上乃是人事上的事務性工作，故人事管理所涉範圍較窄、層次較低。

2.其次，人事行政概念在法律、學理與習慣上，為政府機關專用之名詞，在私人(民間)組織中，幾乎僅稱之為「人事管理」，故在私人組織中的人事管理概念，其意涵包括有關人事之政策、方針及制度之制訂，及業務之規劃、調整、協調，以及具體的執行方法與

技術等工作；而在政府機關，人事管理僅用以指涉人事行政之事務層次的工作。

(二)兩者之主要不同如下述：

1.從學理上區分而言：

- (1)所謂人事行政者，其範圍較廣、層級較高，係指一組織中人事上全盤關係的調整，以及大體政策的決定，其作用在制訂人事政策、方針與制度，具有若干立法之意義，以及大量之自由裁量，其性質為政治的、行政的。
- (2)至於人事管理是指既定的人事政策之具體執行及實際應用而言，所涉及者為人事處置上的各種立法、技術與實施，其性質為實行的、技術的。

2.從實務上區分而言：

(1)從政府機關內部工作而言：

- ①人事行政則包括公務人員之管理(人事管理)及公務人員之選拔，通常為全國性之人事事項。
- ②至於我國現行之人事管理乃以銓敘部所主管知全國各機關公務人員之考試以外各項管理措施，通常為各機關內部之人事事項。

(2)由組織機關設置區分而言：

- ①人事行政機關為考試院、行政院人事行政局，掌理全國性之人事事項。
- ②人事管理機構係指各機關內部單位性質，如人事處、人事室、人事管理員，掌理各機關本身之人事事項。

3.其他區分：

- (1)人事行政就是一個機關或團體為完成其使命，對其工作人員作適切最有效的選拔、使用、教養、維護、督導、考核時所需的知識、方法與實施；其目的是使人盡其才，即人的內在潛能的最高發揮與利用，使事竟其功，即以最經濟的手段獲得最大的效果。
- (2)人事管理就是運用科學方法和原則去管理一切關於人的事務。
- (3)人事管理是為研究一個機構在工作過程中，如何設計、監督、指揮與協調，期以合作精神，最少的人力，並以科學管理方法來處理一個組織內之一切人事活動，來實現該事業所規定的目的。
- (4)人事管理，係各機關為達成人盡其才，事竟其功的目的，在設立組織體制、選用考訓人員、激發潛能意願、保障生活安全方面所採取之各種措施。

(三)綜合可知，兩者主要區分如下述：

- 1.所謂人事行政者，係指一組織中人事上全盤關係的調整，以及大體政策的決定而言；其作用在於訂立大政方針及應走路線，具有若干立法之意義，以及大量之自由裁量，其性質為政治的、行政的。
- 2.人事管理是指既定的人事政策之具體執行及實際應用而言。所涉及者為人事處置方法之決定及實施程序之改良，其性質為實行的、技術的。

由此可見，人事管理與人事行政有其不同之處，前者著重實務，後者著重理論；前者偏於技術性，後者偏於政策性；前者範圍較小，後者範圍較大。在理論之解釋上，雖有若斯之

區別，然在實際之運用上，其彼此分科又殊不易為明瞭之確定與劃分。是以，在普通應用上，多將人事行政與人事管理是同一事。

七、人事行政與人事管理的比較

(一)人事行政常與人事管理一詞通用。人事管理為「管理」的一部分；人事行政則是「行政」的一部分。一般而言，管理與行政的原理原則，應屬相通，惟一般而言，人事行政涉及政策、原則的層面較多，而人事管理則涉及技術及執行的層面較多。茲將兩者的關係，圖示如右：

(二)人事管理與人事行政各有其發展背景及不同的意義。但在第二次世界大戰之後，兩者時有相互使用之情形，逐漸成為一種同義的名詞。惟人事行政通常形容政府機關中的人事運作，人事管理則通常是用於公私營企業組織中的人事運作。

(三)無論政府機關或企業組織，在人事管理方面的原理原則，雖是相同的，不過，如深入觀察，兩者亦有不同處，茲據趙其文老師觀點分述如次：

1.政府機關與企業組織性質不同

(1)政府機關，尤其是行政機關，在行政法學上認為是代表國家行使統治權的組織，其對外之意思表示，具有公定力及強制力。

(2)企業組織是一種企業或商業性組織，以營利為目的。

2.與工作人員間的維繫關係不同

(1)政府機關與公務人員間的關係，為特別權力關係之一種，政府機關基於國家利益，得對公務人員給予若干約束，但近年有學者主張應減低特別權力關係之概念由法律關係代替較為適當。

(2)企業組織與工作人員間是一種契約性的平等對待關係。

3.工作人員的身分地位不同

(1)政府機關的公務人員，代表國家行使統治權，為免違法濫權，因此，憲法中規定公務人員有違法失職時，應負刑事、民事及懲戒責任。

(2)企業機構的工作人員，僅係依國家一般法令，從事本身業務，與一般國民之權利義務相同。

4.組織結構不同

(1)政府機關在組織結構上，建立層層節制的命令指揮系統，依分工原理，將全國各種不同的機關聯為一體。

(2)企業組織係因主持人或所有人之不同，而各成體系，不但互不相涉，且同類企業，常具高度競爭性。

5.經費來源不同

(1)政府機關之經費，主要係來自稅收，國民依法均有納稅之義務。

(2)企業組織之經費，主要係來自企業主之投資及業務經營所得。