

建立我國人事制度應有的趨向

陳丹忱

一、兩制並行似不宜久

我國的文官制度，自民國創立以還；一直是以簡薦委任制爲其主體，迄民國五十七年四月，考試院令銓兩部開始實施職位分類後，乃漸改變。截至目前爲止，已實施職位分類的機關約爲依法應實施機關之百分之三十六，職位不及百分之五十（註一），其餘百分之六十四機關及約百分之五十職位人員，仍舊適用簡薦委任制；至於教育人員及公營事業人員，依法均不在法定實施職位分類範圍之內。由於職位分類與簡薦委任制度的理論和實質根本不同，以致形成了雙軌並進各行其道的一種奇怪現象；因此，也滋生許多無謂的困擾和抵牾。就常理言，任何制度的演變和遞嬗，都難免有一段重疊過渡的時間，當然，過渡的時間不宜太長；然而，就當前的情況判斷，這種雙軌畸形，如不及早採取措施，恐非短時間所能結束，可能還要繼續延長。如果延長過久，恐非國家之福；因此，如何從速處理這一問題，以求妥適解決，應該是人事有關當局面臨的一個非常重要的課題。

此次我國文官制度的轉變，亦即將薦委任制轉變爲職位分類，自五十七年下令實施時起，至今業已經過了五年多的時間，不但尚無所成，反而還招致了各方面嚴厲的批評；許多公務人員對於我國文官制度究將何去何從，不免感到迷惘；今後，究竟是按照預定計劃繼續擴展推行職位分類？還是知難而退仍然走向簡薦委任制的老路？或者改絃易轍，另闢蹊徑？頗值考慮。雖然，也有些人公開表示了些意見，但是各說各話，大多是一種本位主義，公說公有理，婆說婆有理，看來似乎都能說得頭頭是道，並且亦能自圓其說，但究竟誰是誰非？一時令人還不容易辨別清楚。因此，筆者不揣鄙陋，試依據可靠資料，對簡薦委任制和職位分類，分別作客觀的

剖析和透視，從而比較研究，以資顯示問題的真相及其癥結之所在，並進而提出正確的評論和判斷。

二、簡薦委任制檢討

（一）簡薦委任制的沿革：簡薦委任制由來已久，民國元年，中華民國臨時政府初創此制，其訂頒的「各部暫行官制通則」中規定各部職員分爲簡任、薦任、委任，實爲其濫觴（註二）。簡、薦、委三字在此應爲動詞，而簡任、薦任、委任的原意，似爲任官權責的劃分（註三）。北伐以後，國民政府任官，仍沿用簡任、薦任、委任體制；但並無所謂「簡薦委任制」之名稱，迄近年因實施職位分類後，爲資稱呼便利，以示有別起見，在無以名之情形下，一般人士乃通稱其爲「簡薦委任制」。原非法定名稱，亦非正確名稱。此制已有六十餘年的歷史，在內容方面，時有損益，當然有其優點亦有其缺點。

（二）簡薦委任制的優點：

第一、其於人員的任用與升遷，可在職務等級表規定的範圍內按其具有的法定資格，因材器使；例如：中央各部司長的職務等級是由簡任六級至簡任一級，科長是由薦任八級至薦任一級，科員是由委任十級至委任一級，（其中有三分之一可達薦任五級），辦事員由委任十五級至委任六級等是；因爲每一職務的等級，皆具有較大的彈性，所以運用較爲靈活。

第二、對於官等和俸級的核敘，是根據當事人的資格條件，在職務等級表和俸表規定範圍內決定，作業簡單方便，既易銓衡，又無爭議。

第三、僅有簡任、薦任、委任三個官等（註四），因爲官等不多，所以舉辦高等及普通考試，即已足用，再輔以升等考試及甲、乙、丙、丁四

等特種考試，試務較為單純，而公務人員因為官等少，所予晉升時心理上的壓力不大，易於滿足其進取向上的願望。

第四、我國文人一向受士大夫無不好名的傳統觀念影響，由於有官等的羈縻，縱然俸給非薄，仍願安於其位。

這些都是它的優點，並且也是它所以能够繼續存在數十年的主要原因。

(三)簡薦委任制的缺點：

第一、設官分職，多是由上而下事先預為策定的，未必盡能合於實際需要。

第二、考試是側重賦予及格人員的任用資格，並未密切配合各機關實際用人的需要，因而不易分發。

第三、主管指派屬員的工作，每出於主觀的需要與好惡，沒有一定的標準，難免勞逸不均。

第四、俸給是按照級定的等級核支，同職務的人，多勞者未必多支俸給，責酬不盡相當。

但這些缺點，尚非不能補救者。

(四)簡薦委任制被人詬病的原因：抗戰勝利，繼之動員戡亂，政治環境日趨惡劣，在政府機關中的人事方面，亦因受到此種非常因素的影響，慢慢地滋生了許多問題。譬如：部份中央機關，在大陸時期，依簡薦委任制用人，一向都是按照組織法的規定，而播遷來臺以後，為求緊縮，則另有預算總員額的限制；但是各機關對於人員的任用與升遷，在職稱、官等方面，仍多參照組織法原定分員額中較高者辦理（註五），由於積資累升的結果，高職稱和高官等的人員日漸增多，低職稱和低職等的人員則相對減少，以致機關組織在頭重腳輕的情況下，慢慢變成一種倒金字塔形。但另一方面，一般機關因為受到人事凍結的束縛，縱然事實必需亦不得增加員額，因而又產生了額外和臨時人員，以及以工代職，低資高用等不合理的形勢；同時，為了安置回國留學生，大陸來臺反共義士，和退除役軍人等，又產生了所謂政策性分發的臨時編制人員；益以環境和人為的種種因素，在人員的工作指派方面，不無混亂，人與事既不能完全配合，名與實自難免日相背離；加之，若干主管人員的鄉愿作風，因循敷衍，是非混淆，

以致惡惡不敢去，善善不能用；諸多人事問題，交相鬱結，機關組織，難臻健全，行政效率，隨之低落。上述種種，揆其癥結，可謂：緣於人事制度者少，肇因人為者多；當時，惜未即對症下藥，誤視其為不治之症，失望之餘，乃全部歸咎於簡薦委任制，並主張將其「遺棄」，另向國外引進時髦的職位分類取而代之。誠所謂差以毫釐，謬以千里。

三、職位分類制檢討

(一)職位分類的由來及其意義：職位分類一詞譯自英文 Position Classification，首倡於美國，原由科學管理的職務分析演進而成，由於待遇要求而對職位作價值的評定，標榜計值給酬、責酬相當，並對各機關同等職位，要求同工同酬。職位分類是對預定範圍內的職位，使用一定的方法與標準，分門別類的分析其性質、品評其程度，用歸納的方法，從異中求同，以確定其應屬的職系、職級、職等，作為人事上同一處理的程序。

(二)職位分類的效用及其限度：基於職位分類精神，職位是甚麼，就分為甚麼類，一律皆以其「既成事實」為依據；至於職位的既成事實合理與否？以及現職人員稱職與否？其所具資格條件高低如何等等，以其皆不屬於職位分類所事，故概不過問。足證職位分類只是用於人事管理上的一種工具，其本身原無目的。至對機關人事問題，僅能像體檢一樣，容或測出若干病狀，但不能處方治療；這是它先天性的最大缺點。職位分類之正確與否，通常繫於下述三個先決條件：第一、要有正確完備的職位職責資料，第二、要有明確劃一的職位分類標準，第三、要有客觀公正且嫻熟業務的職位分類人員；但是這三個條件縱然都已具備，而分類結果仍難保證其絕無差池。因為職位分類與物品分類不同，由於職位的性質、程度、完全相同者極少，分類時如不相互選就，則多數職位即無法併為一類，況且職位的職責程度，大都取決於「質」，能以數量計算者不多，品評時，於量容易衡定，於「質」則難以評估；——何況評估又不免近於主觀。再者，職位分類就是對於職位本身的有關問題，也不能全部解決；例如：如何設置職位？如何分配工作及權責？如何調整工作指派？如何重組職位？……等，皆非職位分類能力所及，故其效用有它一定的限度，絕非無所不能；

如果盲目地用以治療人事上所有的病症，那會令人失望的。

(三) 職位分類的標準：所謂職位分類標準，在我國政府機關通常係指職系說明書、職級規範、職等標準三種書面文件而言。我國公務職位目前區分為一百五十九個職系，一千一百九十九個職級，十四個職等，（並以第十四職等為最高職等。）關於職系區分的精粗、多寡，本應與各學校所分系（科）及機關所需行業相配合，而我國現有職系，尚未完全合於此一要求。例如：人事行政、職位分類技術、員工訓練三個職系，學校中迄無此類系（科），而在業務各方面皆屬於同一單位，合為一個即可；由此可知，職系區分失之過細。關於職級、職等的區分，基於事實所必需，亦有酌加合併或作適當減少的必要。按公務職位分類法第九條規定：「各機關職位，應由歸級機關依本法及職級規範，歸入適當之職級，……」是以各機關辦理職位歸級，皆依職級規範為基準，因此，職級規範的內容，也就受到各方面的注視。職級規範的形式及內容，原仿自美國與日本，現行內容，包括：1. 職級名稱，2. 職級編號，3. 職級特徵，4. 工作舉例，5. 所需資格與專門知能，6. 其他必要事項等。在職級特徵方面，表示學識程度的用語，是用「極為廣泛、甚為廣泛、頗為廣泛、較為廣泛、非常專精、極為專精、甚為專精、頗為專精、專精、專業、初步專業、基本學識、初步基本學識」等詞形容，表示職等程度的術語，是用「最艱巨、甚艱巨、艱巨、稍艱巨、最繁重、甚繁重、繁重、稍繁重、最複雜、甚複雜、複雜、稍複雜、稍簡易、簡易」等詞形容；但何為廣泛？何為較為廣泛？何為繁重？何為最繁重？何者應列第幾職等？這些問題，對一般人而言，真是有莫測高深之感。因此，反對職位分類的人，即據以批評說：憑此模稜兩可的分類標準辦理職位歸級，其能不發生偏差者幾希？此種批評，幾為絕大多數人所接受。

(四) 職位分類的法規：職位分類法規約分兩種，一是據以辦理職位分類的法規，如公務職位分類法及其施行細則、職位歸級授權辦法、職位管理辦法……等等；一是對於分類後的公務人員管理的法規，如分類職位公務人員考試、任用、俸給、考績四法及其施行細則、以及調任辦法……等等；由於法規內容複雜，姑就其聲聲大者，分兩部份加以評述：

第一部份——在據以辦理職位分類的法規中，現存下述幾個非常嚴重的問題：

1. 將職位歸級機關一分為二，徒增紛擾。歸級機關原定為銓敘部一個機關，五十八年八月修法，分裂為銓敘部及行政院人事行政局兩個機關（註六）。自此以後，行政院所屬各級機關的職位歸級由人事行政局負責，行政院以外的各機關職位歸級由銓敘部負責。其實，政府機關的職位歸級無論由那一個機關主管，都無關宏旨，最重要的是應該統一；否則，其歸級結果就很難劃一；如今，兩個歸級機關，各自為政，試問歸級結果又怎能保持平衡？

2. 將職位歸級的依據定為兩種，製造亂源。職位歸級的依據，原規定為「職位調查表」，五十八年修法後，又增列「職位說明書」，以致辦理歸級時，或用職位調查表，或用職位說明書，這一個奇怪的構想，無論在理論上或事實上，都說不過去；因為職位調查表係在獲知職位的現有職責事實，依現有的職責事實歸級，合於職位分類的精神與要求；而職位說明書依公務職位分類法第八條規定，其於職位職責的說明，是「應賦予」而不是「已經賦予」，是「應有」而非「既有」，所以，只能說是「理想」的職責，還不是「事實」；因此，依職位調查表歸級者，其依據為事實，依職位說明書歸級者，其依據為理想，從而歸級時或依事實或依理想，其結果不但不能一致，而且必有出入與不平，甚至於南轅北轍，背道而馳。同是政府機關，同是辦理職位分類，其歸級依據何以不要劃一？明知兩種依據必然製造亂源，又何以故犯？這是令人大惑不解的地方。再者，實施職位分類的機關組織法所定的職稱職等範圍，因其幅度過寬，導致紛擾；例如：若干機關的組織法，將其秘書定為第六至第九職等或第十至第十四職等，科員定為第一至第五職等或第六至第七職等，此種情形，不勝枚舉，在辦理歸級時，當事人每每主觀地堅持歸列組織法所定的最高職等，這也是增加歸級困擾的一個難題。

3. 允許職位職責變動時得調整歸級，助長投機。公務職位分類法第十條規定：「職位歸級後，如……職位之職務與責任有變動時，由歸級機關調整之，……」復因歸級機關將第九職等以下職位歸級權授與各機關，

因而有些機關主管爲了成全其部屬，不惜假公濟私，隨意調將某人職責加重，（實際上並未加重）而提高其職等，不但破壞制度，更是助長投機風氣。

第二部份——在分類職位公務人員的管理法規中，現存下述幾個相當困擾的問題：

1. 考試等次過多，增加公務人員精神壓力。分類職位公務人員的考試，現依職系分十職等舉行，初任第一至第十一各職等人員，除第四職等外，均須經考試及格；現職人員第一職等升任第二職等、第二職等升任第三職等、第四職等升任第五職等，須經升等考試及格；考試的等次過多，不免增加公務人員精神上的壓力。同時，亦因考試等次過多，於是在試務方面，又規定第五職等以下的考試亦得委託有關機關辦理，此不但破壞考試權超然獨立的精神，且目前事實上並無此必要。

2. 排除曾經銓敘合格者的任用資格，違情悖理。社會上曾經銓敘合格的人頗多，即以軍人爲例，曾經銓敘合格者亦不在少數，一旦退役或除役，轉任分類職位公務人員，因現行法排除其既有的任用資格，不得其門而入，殊屬違情悖理；尤其是在當今動員戡亂時期，更不相宜。

3. 實施職位分類機關，不再適用技術人員任用條例，甚感爲難。技術人員之羅致，本來就不容易，值茲工商業發達時期，更須多方爭取；技術人員任用條例對於技術人員之任用，有若干變通規定，各機關用人尙稱便利，而實施職位分類後，依法不得繼續適用，因此，各機關遇有技術人員出缺，無法覓人遞補，甚感爲難。

4. 調任法規寬嚴不一，各方交相指斥。按分類職位公務人員任用法第十二條規定：「除特定職系外，第十三職等以上及第三職等以下人員，在各職系同職等職位間，得予調任。其餘各職等人員，在工作性質及所學相近職系同職等間，得予調任。」這一條規定，在各職系同職等職位間得予調任，「有兩個矛盾的問題：第一個問題是高層人員僅限於「第十三職等以上人員，」未免過嚴，因爲第十三職等的職位極少，而第十四職等爲各機關副首長或常務次長，實際上需要放寬調任的人員是第十二及十一職等人員，亦即是司長、參事、秘書、副司長等之調任需要放寬。第二個問題是

擴及「第三職等以下人員」，又失之過寬，因此類人員，資歷尚淺，正應磨練其專才專業精神，如任其不受職系限制隨意調任，則職位分類的精神，爲之減色不少。此外，分類職位公務人員調任辦法第三條規定：「除特定職系外，第十二職等以下第四職等以上人員，具有左列資格之一者，得予調任。」所稱左列資格計列有七款，各款規定依次放鬆，至第七款規定：「凡在本機關服務滿二年以上經銓敘機關審定有案，且知能足以勝任者，得調任本機關其他非技術性職務之職位。」按此款寬濫程度，幾使職位分類爲之面目全非；所謂知能足以勝任，僅屬一種遁詞，殊少實質意義；所謂非技術性職務，在現有一百五十九個職系中，除幾十個技術性職務外，約有一百左右的職系都可以列爲非技術性職務；依照該款規定，現職人員只要在本機關服務兩年，即得隨意調任，似此方便，無異賦予每一個人一百個左右的專長，（按軍職專長賦予時尚有若干條件，且一人可以獲得的專長通常約在三個左右，）果真一個人賦予近百個專長，那也等於一無所長了。這樣，不僅有違「專才專業」之旨，抑且有意毀壞制度的隄防，是以於法理於情，皆有未洽。又：分類職位公務人員任用法第六條後項規定：「前項考試及格人員，取得性質及所學相近職系同職等職位任用資格。」同法第十二條規定：「十二職等以下第四職等以上人員，在工作性質及所學相近職系同職等間，得予調任。按諸現行「工作性質及所學相近職系名稱一覽表」，其中有若干職系，彼此之間既非工作性質及所學相近，甚至於風馬牛不相及毫無關係，而係勉強湊合者；如：編輯與人事行政、兵役行政與地政、漁業行政與林業行政、礦業行政與畜牧行政、博物管理與員工訓練……等等，皆於表內列爲工作性質及所學相近職系，這簡直是對於職位分類一大諷刺。但此原爲遷就現狀而不得不然，足證職位分類之本質，不能適應政府機關的實際需要。

(四)職位分類的實施：在職位分類實施方面，問題最多，其要者，約如下述：

1. 快而不實，失諸草率。當初，對於職位分類實施的範圍、程序及進度，曾有許多意見，有人主張採用「碉堡政策」，即各機關一個一個地依次實施，這一個切切實實辦好，再辦另一個，踱步緩行，雖然穩健，究嫌

太慢。有人主張：全面準備，逐次實施；即將各機關按先地方而後中央的順序，分爲若干梯次，第一梯次辦好了，再推及第二梯次，如此逐次推進，終底於成，這樣，比較適中。但是有人認爲都不快，基於急功近利，主張一批接一批迅速地全面展開，像鋪地毯一樣，在極短期中，要各機關在名義上都已經開始，宣傳起來很好聽，但是實際上如何，則不計及。語云：「欲速則不達。」要快，要過份的快，措手不及，則惟有草草了事。例如：第一批指定中央六個機關，包括兩個院的秘書處、三個部、一個局，自五十八年十月十六日真正開始實施，至年底尚未完成職位歸級與現職人員改任；第二批又指定三十五個機關於翌（五十九）年元月開始實施，不旋踵，第三批又指定二十二個機關於同年三月開始實施，第四批十七個機關定於同年六月開始實施，第五批五個機關於同年九月一日開始實施，第六批一百八十八個機關於同年九月十六日開始實施，第七批二百八十七個機關於六十年元月開始實施，第八批一百八十七個機關於同年七月開始實施，第九批六十八個機關於同年四月開始實施。由於實施過快，準備工作做得不夠，臨其事者，自不免於敷衍塞責。首先，在歸級機關方面，就對職位歸級採取大量授權的辦法，將九職等以下的職位歸級，授權由各部（會、處、局）或其所屬機關及省（市）或縣（市）政府，分別自行核定；職位歸級分層授權，在理論上似乎可以說得通，但是事實上各機關對於職位分類的歸級作業頗爲生疏，即人事人員亦不太熟悉，可謂授權時機還未成熟，而勉強授權，焉能不發生偏差？據悉：各機關辦理歸級時，發生許多奇怪現象：有按職稱歸級者，有依工作人員所具資格條件列等者，有隨長官好惡命定高下者，有囿於人情而有所遷就者，……形式不一而足，遂致：對於等級之決定，頗多牽意舉列，……且復遷就現狀，未能通盤考慮，上下在心，寬嚴不一，既不合理，更失公平。」（註八）

2. 名實不符，徒亂人意。職位歸級之後，接着是現職人員由簡、薦、委任改任爲分類職位的職等，因此，又引發一種職稱與職等不相稱而亟待通盤改正的混亂現象，例如：某機關，有九等主任、九等副主任，四等辦事員、四等雇員，……等等，名實不符，徒亂人意。

3. 同工同酬，流於空想。在俸給方面，因爲受到未實施職位分類人員

的影響，勢必兼顧簡薦委任制的人員，無法計值給俸，以致同工同酬的目標，流於空想。

4. 考績浮濫，多送甲等。在考績方面，原以爲可依「工作標準」評定分數及等次，所以考績法對考列甲等人數的比例就不再規定，以致五十八年實施職位分類的機關年終考績的結果，考列甲等的人數竟有高達百分之六十五甚至到百分之八十者（註九）。當然，一個機關的工作人員，絕大多數都很努力，都能趕過預定的工作標準，都考列甲等，應該是一種可喜的現象；可是，聽說各機關的工作標準，由於技術上的困難，迄今還沒有定出來，（少數也有定的，但是都不切實際，聊備一格而已。）那麼沒有標準僅憑考績人主觀的印象拿「甲等」來大量的送禮，就未免浮濫，也失却考績的意義了。爲此，聽說有關機關對各機關今後考列甲等人員，特以默契方式協定，以三分之一爲原則，若有超過，以二分之一爲最大限度，這雖說是一種迫不得已堵塞漏洞的辦法，但究非法律規定，在公務人員心理上難免有所怨對。

5. 檢討結論：「窒礙尤多。」據悉：考試院六十一年度工作檢討會議對上述種種曾作成一項檢討決議說：「關於實施職位分類，於茲三年，成效未著，窒礙尤多，今後除對已實施部份，應針對缺失，研究改進外；至尚未實施部份，尤當面對現實，實事求是，穩步前進，不宜強行硬施，徒增紛擾。」這無異是一項政策性的宣示，值得重視！

6. 實施機關，紛紛叫「停！」據悉：有些業經核定實施職位分類的機關，基於「窒礙難行」的理由，紛紛要求暫緩實施；同時，考試院應行政院要求轉請立法院修改公務職位分類法第三條，擬將司法機關、外交機關、警察機關、衛生機關、民意機關任用職位、安全職位及其他性質不宜分類之機關及職位，列爲不予分類的範圍（註十）；這些都是不容忽視的事實。由此可見，欲以職位分類取代簡薦委任制的企圖，業已成爲不可能的事。由此可見，欲以職位分類取代簡薦委任制的企圖，業已成爲不可能的事。由此可見，欲以職位分類取代簡薦委任制的企圖，業已成爲不可能的事。

「夢想」了。

（四）美國行將結束職位分類的鏡鑑：職位分類創始於美國，自一九二三年分類法公布後，其聯邦政府開始實施，後以分類結構及俸給計劃不盡理想，經國會廢除該法，另定一九四九年分類法，後來，雖經不斷修正，但

仍然受到各方面不少的批評，批評的重點，多集中於分類的原則、方法、及分類標準；因為職位分類強調以「職位」——以「事」為中心，而忽略「人」，與現代人羣關係、行為科學的理論相扞格。又：職位分類是以書面的職級規範作為分類標準，由於書面的敘述抽象而不明確，使職位歸級的判斷失其準確性。因此，反對的聲浪，與日俱增，國會終於從善如流，於大前年毅然決然地通過了「一九七〇年職務評審法案」(Job Evaluation Policy Act of 1970)，當即責成文官委員會依法組織「職務評審及俸給計劃檢討專案小組」；按該專案小組業於前(一九七二)年底達成任務圓滿結束，並經提出「美國聯邦政府之統合職務評審與俸給計劃」(註十一)，建議將受聯邦政府管理的人員，分為六個範圍，採用六個制度管理，即：

1. 聯邦高層文官評審制度。
2. 監督與主管評審制度。
3. 行政、專業及工技評審制度。
4. 書記、辦公機具操作及技佐評審制度。
5. 統合聯邦工資制度。
6. 特殊行業評審制度。

綜觀此一改變，可以獲得以下幾個概念：

第一、美國聯邦政府「職位分類」的名稱，將要取消，另以「統合職務評審與俸給計劃」一詞取代。(名稱之改變，是因為實質上有了根本的變化的緣故。)

第二、放棄職位分類一向以事為中心的傳統觀念，將另行確立或以人為中心、或以個人才能為主、或以事為中心的彈性實用的觀念。(如：高層文官改以人為中心，特殊行業除保安人員外以個人才能為主，其他則以事為中心。)

第三、廢止書面的職級規範。(對於一部份職務，另用「因素計點法」及「代表性職位」為決定俸等的依據。)

第四、取消原定的十八個職等。(而另按各個制度中的個別情況，分別列為若干等。)

由此可見，美國聯邦政府對其行之有年的職位分類，在「名」與「實」兩方面都將作根本上的改變。語云：「他山之石，可以為錯。」雖然，人家這些改變，未必對我們會發生必然的影響，但是，在我們對職位分類進行澈底檢討的時候，仍不失其參考的價值。

四、綜合兩制之長建立我國新文官制度

綜上所述，可知我國當今的文官制度，正陷入迷惘之中：一部份機關在實施職位分類，而另一部份機關則仍適用簡薦委任制，兩套法規，兩種制度，雙軌並行；因此，令人大惑不解的是：何以一國的政府機關，允許長期地出現這種分歧的現象？而問題之嚴重，更在因此而產生的許許多多的困擾，令人不勝其憂慮。例如：

(一)在考試方面——考試機關既要為簡薦委任制舉辦高等及普通考試，雇員及委任人員升等考試，甲、乙、丙、丁四等特種考試，同時，又要為分類職位舉辦第一、二、三、五、六、七、八、九、十、十一等十個職等的初任人員考試，以及現職人員第一、第二及第四職等的升等考試(註十二)。考試重疊，不勝其煩。

(二)在任用方面——簡薦委任制的公務人員任用法所規定的職務等級，和實施職位分類機關組織法所定的職等範圍，彼此桎梏，迥異其趣；如中央各部的科長，職務等級為薦任八級至一級，凡具有薦任八至一級任何一級任用資格的人，皆得任用；而所定職等範圍為第六至第九職等，表示科長可在此範圍內歸列任何一等，然而實際上各部科專依職級規範的規定，皆歸九等，是則六至八三個等形同虛設，已無必要；但因科長歸列所定範圍的最高等，不致發生糾紛。另一個極端的例子，是專門委員，職等範圍則有高達十至十四職等者，歸級時，通常皆歸十等，為所定範圍的最低等，因而紛紛希望歸列法定範圍的最高等，即十四職等，否則，不免心有戚戚焉！此外，由於兩制並存而發生的晉級機會不同的問題，亦值得研究，茲以專門委員為例，少數或因無固定工作而暫不歸級仍適用簡薦委任制，依職務等級表按年遞晉，最高可至簡任一級，而多數歸級已列十等者，最高可晉至十等年功俸三階，相當簡任五級；是則，同為專門委員，暫不歸

級者的晉高級機會反優於已歸級者，由此可見問題嚴重之一斑。

(三)在俸給方面——依六十年軍公教人員待遇調整辦法，同一職務的簡薦委任人員與分類職位人員，彼此的待遇，間有懸殊。據統計：分類職位公務人員有四十三個俸階的月俸額，較同列簡薦委任人員為低，試以中央部(會、處、局)及省(市)政府的科長為例，同為薦任一級支簡七年功俸，歸級後的月俸額為二、〇二三元，未歸級的月俸額為二、一八〇元，歸級者反而少支一五七元，既不能同工同酬，更予人一種新制不及舊制的感慨。

從上述諸事例中，對兩制並行的困擾，當可見其一斑；但這些問題的任何一環節，都足以導致人事上的紛擾，影響工作情緒；所以，這種不正常的現象，不宜任令拖延，必須亟謀解決之道。

職位分類，經過三年多來正式實施的結果，對其原欲取代簡薦委任制而單獨挑起「我國文官制度」重擔的期望，證明其力有未逮，難以勝任，——並且已不可能；再就其現狀而言，凡是實施職位分類的機關或職位，利未見而弊先生；如果再往深一層看，幾乎處處都是由於歸級、改任而留下的「爛攤子」，隨在都可以見到因職位分類而製造的人與事的「混亂」；所以，立即停止實施，乃是各方面普通的要求。但是，假如再全部轉回簡薦委任制，事實上也有不少考慮；因此，許多明智之士，都主張把握住這一有利契機，兼攝兩制之長而棄其糟粕，再予充實，而另行建立一套新的文官制度，確有必要。關於這一主張，記得執政黨第十次全國代表大會就早經決議：「切實檢討職位分類及簡薦委任之利弊，根據實際需要，妥定制度，迅速付諸實施，全面推進人事革新。」去(六十一)年六月，國家建設計劃委員會曾就其研究所得，編印「改進我國文官人事制度之研究」一書，建議：「由各文官人事主管機關指派高級主管，並聘請對人事制度深具研究之專家學者，共同研討，進行周詳設計，完成文官人事制度革新方案。」同(六十一)年十月，行政院研究考核發展委員會遵奉蔣院長的指示，在其預定的研究計劃中，列有一項「檢討現行文官制度，並針對缺點，研擬建立一套新的文官制度」之計劃(註十三)。今(六十二)年元月，聲譽卓著的人事行政學家張金鑑教授曾以立法委員身分在立法

院議席上鄭重向行政、考試兩院提出意見說：「我們現行的人事制度有品位制和職位分類制兩種，是否可以考慮有第三種的折中制度？是否將品位制和職位分類制混合在一起，姑稱謂折中制或混合制，來建立一個新的人事制度？希望行政、考試兩院來通盤檢討一下。」(註十四)在輿論方面，中華日報今(六十二)年四月二十九日的一篇題為「亟應建立我國的新人事制度」的社論可為代表，該報主張：「應綜合兩制之長，建立適合我國的人事制度。」以上所引述的決議、建議、計劃、意見和主張，均極具權威性；準此，筆者願意願請我們有關當局，應該從善如流，面對此一有利的趨向，以高瞻遠矚的眼光，發揮對歷史負責的勇氣，考量國家當前的需要，配合行政院蔣院長建立大有為政府的決心，服從「求新、求行、求本」的原則，本着實事求是的科學精神，彙集學者專家的智慧，羣策羣力，迅速研擬一套切實可行的新文官制度，俾以真正的人事革新，促進政治革新，進而帶動全面革新，國家幸甚！

附 註

註一 考選部長鍾峻光向立法院法制委員會報告說：「職位分類迄為先後分批實施，自五十八年十月十六日起，至六十年四月一日止，計共九批，合共八一六個機關，計佔全機關總數百分之三十六；：職位數之百分率則為百分之五十五。」(載立法院公報第六十二卷第二十二期委員會記錄第二十八頁)。實際上不及百分之五十。中華民國元年的「各部暫行官制通則」第九條：「各部置職員如下：次長一人，簡任；參事薦任，秘書長薦任，秘書薦任，司長薦任；科長薦任；科員委任，錄事委任。……」

註二 中華民國元年臨時政府公佈的任官規則，第十一條：「簡任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理副署後，以親任式交付之。」第十二條：「薦任官由內閣總理或主任之國務卿，及其他有推舉職權者，經由內閣總理或主任之國務卿推薦之。薦任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理或主任之國務卿副署後，由推薦者交付之。」第十三條「委任官之任狀，由有委任職權者署名鈐印後，自交付之。」又：現行公務人員任用法第十條：「各機關擬任簡任、薦任

註四

、委任人員，先派代理，於一個月內送銓敘機關審定後，由原機關依法分別請簡、呈薦、委任。」

依公務人員任用法第二條規定：「……其等級依公務人員職務等級表之規定，……」按現行公務人員職務等級表，係按總統府、五院、部會處局及其附屬機關、省（市）政府各廳處局、縣（市）政府、及其所屬機關等分別規定。如各部常務次長為簡任一級，參事、司長為簡任六級至一級，科長為薦任八級至薦任一級……。俸表規定：簡任分為九級，薦任分為十二級，委任分為十五級。

註五

例如：某機關組織法中規定，設參事五至九人、司長七至十一人、秘書三至七人，視察三至五人，編纂三至九人，均簡任；科長十二至二十五人，視察九至十五人，科員五十一至八十一人，均薦任；其下各設委任職務及雇員各若干人。

註六

民國四十七年十月公佈的公務職位分類法第九條規定：「機關實施職位分類之職位，應由銓敘部依本法及職級規範，歸入適當之職級……」五十八年八月修正為：「各機關職位，應由歸級機關依本法及職級規範，歸入適當之職級，……前項所稱歸級機關為銓敘部，但行政院所屬各級機關為行政院人事行政局。」

註七

參見監察院、國防部及衛生署等機關組織法。

註八

見考試委員陸錫光等「視察行政院所屬第一、二批實施職位分類績效報告書」中之甲四。

註九

關於五十八年實施職位分類機關公務人員考績列甲等人數統計數，引自李華民撰「我國當前人事制度何去何從」一文，載人事行政第三十五期第二十九頁。

註十

詳見立法院公報第六十二卷二十二期法制委員會紀錄。

註十一

詳見張建之翻譯銓敘部編印之「美國聯邦政府之統合職務評審及俸給計劃——專案小組之完整政策方案」一書。

註十二

參見分類職位公務人員考試法第三條及任用法第六條。

註十三

見六十年十月八日聯合報的本報訊。

註十四

見立法院公報第六十二卷第二十三期委員會紀錄第二十四頁。

中國文化史叢書

王雲五 傅緯平 主編

已出四〇種四六冊

合計新台幣一、二、三、三二

中國目錄學史……姚名達著二八元	中國文字學史二冊胡樸安著五二元
中國經學史……馬宗霍著一六元	中國訓詁學史……胡樸安著三二元
中國倫理學史……蔡元培著二〇元	中國音韻學史二冊張世祿著四八元
中國遠學史……賈豐臻著二〇元	中國算學史……李人言著二四元
中國道教史……傅勤家著二〇元	中國度量衡學史……吳洛著三四元
中國政治思想史……楊幼炯著二八元	中國漁業史李士豪屈若華著二〇元
中國稅制史二冊吳兆莘著四〇元	中國建築史……陳清泉譚補二八元
中國田賦史……陳登原著二四元	中國商業史……王孝通著二八元
中國鹽政史……曾仰豐著二六元	中國醫學史……陳邦賢著二八元
中國法律思想史……楊鴻烈著四〇元	中國陶瓷史吳仁敬辛安潮著二二元
中國水利史……鄭肇經著三二元	中國繪畫史二冊俞劍方著五二二
中國救荒史……鄧雲特著四二二	中國音樂史……陳清泉著二〇元
中國教育思想史……任時先著三六元	中國韻文史……王鶴儀著四四元
中國交通史……白壽彝著二四元	中國散文史……陳柱著二六元
中國日本交通史……王輯五著二〇元	中國駢文史……劉麟生著一四元
中國南洋交通史……馮承鈞著三二二	中國小說史……郭箴一著四四元
中國殖民史……李長傳著三〇元	中國俗文學史二冊鄭篤著五六元
中國婚姻史……陳顯遠著二二二	中國地理學史……王庸著二四元
中國婦女生活史……陳東原著四〇元	中國考古學史……衛聚賢著二六元
	中國民族史二冊林惠祥著五〇元