

## 相似的現象、不同的認知與回應：韓國文官制度 改革之回顧與分析\*

蘇偉業\*\*

### 摘要

韓國與我國文官制度發展歷程十分相似，其官制也以品位制作為基礎。惟品位制產生的頻繁職位調動，及人員以官職晉升作為工作目的等現象，這種韓國稱之為「循環任職」形成一種「Z型任職制度」，並被認為造成專業化不足。故近年韓國的文官制度改革強化職位分類元素，以達至專業化，其稱之為「韓國式職位分類制度」。韓國也開始探索 Y 型人事管理模式，進行通才與專才之職涯分途。韓國對問題認知及改革趨勢與我國近年改革的方向是剛好相反，我國在 1987 年建立新人事制度後，並沒有強化文官的專業化，反而以彈性化為由，透過職系整併，促進專業流動。故本文嘗試回顧與剖析韓國的改革歷程與邏輯，給予我國學術與實務界參考。本文會以韓、英文相關韓國文官制度之學術文獻及韓國人事法規為資料來源，依此探討官方政策及韓國公行界的學術討論。韓國一直被認為是與我國相近的東亞文化國家，有著相似的發展經驗與路徑，相對不存在與西方國家「國情不同」之系絡觀點，其文官制度改革經驗將有助於反思自身的改革思維與策略。

關鍵詞：韓國、公務員制度、品位制、職位分類、專業化

\* 本文為科技部研究計畫成果之一 (MOST 109-2410-H-004-059-)。在此特別鳴謝韓國高麗大學公共行政學系朴種旻教授及延世大學全球行政學系韓友成助理教授提供韓文學術文獻資料，以及國立政治大學韓國語文學系碩士生林怡均協助翻譯本文所使用的韓文資料。

\*\* 國立政治大學公共行政學系教授

# Analogous Phenomena with Different Perceptions and Responses: Review and Analysis of Civil Service Reform in South Korea<sup>\*</sup>

Bennis Wai Yip So<sup>\*\*</sup>

## Abstract

The development paths of civil service systems in South Korea and Taiwan look quite analogous. Both are founded on a rank-in-person system. However, the rank-in-person system generates a frequent job deployment and the staff tends to be motivated by rank promotion. This phenomenon of “job rotation” is conducive to a “Z-shaped deployment” in South Korea that is considered as a way to cause a lack of professionalization. As a result, the recent civil service reform in South Korea has been trying to absorb the elements of rank-in-position system, which is called “Korea-style rank-in-position system,” in order to enhance the degree of professionalization. South Korea is exploring a “Y-shaped personnel management model,” dividing career paths of civil servants into generalists and specialists. South Korea’s perception over the problem and reform trend is just opposite to Taiwan’s, where Taiwan has not strengthened professionalization since the founding of the new personnel system in 1987, but reversely has amalgamated class series to boost professional mobility for the sake of flexibilization. This paper aims to review and analyze the development path and logic of South Korea’s reform as a learning lesson for Taiwan’s academia and practitioners. This paper relies on the sources from Korean and English literature concerning South Korea’s civil service, and personnel rules and regulations of South Korea to examine its government policies and local academic dialogues in the field of public administration. South Korea and Taiwan have been considered countries of East Asian culture, sharing analogous development experiences and paths. They are free from the challenge of the viewpoint of “different national context” in comparison with western countries. South Korea’s experience can help self-reflection of reform line and strategy in Taiwan.

Keywords: South Korea, civil service system, rank-in-person, rank-in-position , professionalization

<sup>\*</sup>This paper is part of the output of a research project granted by the Ministry of Science and Technology (MOST 109-2410-H-004-059 -). The author particularly acknowledges help from Prof. Chongmin Park (Professor, Department of Public Administration, Korea University) and Dr. Youseung Han (Assistant Professor, Department of Global Administration, Yonsei University) for providing Korean academic literature, and from Yi-chun Lin (Master’s student, Department of Korean Language and Culture, National Chengchi University) for translating Korean materials.

<sup>\*\*</sup> Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University

## 壹、緒言

我國與韓國有著太多近似的地方，特別是在戰後經濟發展的軌跡上，是西方學術界指稱的國家領導 (state-led) 「發展型國家」 (developmental state) 的典型 (Amsden, 1989)，也是被理解為文化類同的儒教國家 (Confucian state)。此外，文官制度也有不少相似之處，惟不為我國學術實務界所注意。縱然我國近年也頗為關注韓國文官制度之改革，但官方考察與學術討論上較多關注其多元考選制度，特別是口試之強化利用，以及在亞洲罕見的高級文官團建置 (考選部，2016；彭錦鵬，2016；彭錦鵬、李俊達，2018)。而這些局部性的議題背後實涉及更為根本的官制變革，但我國相關討論對此是有所闕漏，官方考察大多僅對官制作當時的簡單靜態描述，無法反映其縱深的動態制度變遷 (考試院，2019)。

韓國傳統官制屬於品位制 (rank-in-person)，在戰後建國初年仍持續這傳統。在朴正熙執政時代 (1961~1979) 曾企圖引進職位分類制度，但並不順利。在全斗煥執政期間 (1980~1988)，確立了類似我國 1987 年變革所實施的「官職併立制」，現行的 9 級官制框架。然而，自 1990 年代中起，韓國卻正式朝向職位分類制發展，迄今形成一種類似我國官職併立制確立前的「官職併行制度」狀態 (銓敘部，2014)，即職位分類制之任用有所擴大，但並沒有取代品位制，形成兩制同時併行。這趨勢發展剛好與我國情況形成相反之對比。為何會出現這不同變化實值得我們去探究，並能給予我國改革一些啟示。

本文會指出，以品位制為基礎的韓國式的官職併立制被認為產生了欠缺專業性及升遷不公平等問題。我國也發生類似現象，但對現象的問題認知卻與韓國方面並不一致。這差異導致韓國的學術討論及改革方向朝向以職位分類為導向，目的是提升專業性，降低品位制帶來的升官積壓問題。

本文主要是透過回顧韓國學者所撰寫的韓、英文學術文獻，以及檢視韓國的人事法規來分析上述之變化，並與我國經驗作比較討論。過去國內相關韓國文官制度的研究大多是形式制度之介紹，欠缺對制度形成的因果關係說明，更不用說與我國對應制度做比較。為補救上述分析缺點，本文會從韓國學者視野理解他們的現代文官制度觀念，以及他們如何檢討自身制度的問題，為何在類似的制度脈絡下提出與我國不同取向的改革方案，與我國制度做比較。

## 貳、韓國文官的制度背景及近年發展

### 一、制度背景

大韓民國在 1948 年成立，在 1949 年就通過《國家公務員法》，建立以品位制與功績為基 (merit-based) 的現代公務員制度，並開始以考試方式進用公務員。但在建國初期，功績制度並沒有被落實，只有 5% 的公務員是經公開考試進用，恩庇用人十分盛行，殖民地時代的官僚習氣仍影響著當時。直到 1961 年軍人朴

正熙政變執政後，剛好大量從美國訓練的軍人在這時候回來，將美式軍事管理帶進文官體制內，再加上其他留美學生回國進入官僚系統，韓國才真正開始落實功績制，在體制上將政治與行政分離 (Kim, 2001; Jang, 2012; 박종민, 윤건수, 2014)。雖然是軍人獨裁時期，永業制的公務員體制卻是在這時期確立，其也改革了公務員考試制度，並開始對公務員實行考績，在 1963 年頒布新的《國家公務員法》與《地方公務員法》。<sup>1</sup> 同時，也與我國時間相若，引進職位分類制度，但由於無法與當時的品位制兼容，終告失敗，於 1972 年廢除該制之實施 (Jang, 2012; Lee & Lee, 2014)。全斗煥執政後，在 1981 年修訂《國家公務員法》，建立了縱向 9 級，橫向區分職群、職列及職類的現行官制框架，並確立了針對 5、7 及 9 級公務員的公開考試進用制度 (Lee & Lee, 2014; 유상엽, 김지성, 2018)。

相對於我國，韓國文官管理制度經歷較多的制度變遷。首先，人事管理部門經歷多次更迭。立國初年由政府行政部掌管人事，但最初僅隸屬於總理辦公室，後改隸國務院秘書處。在 1963 至 1998 年，政府行政部正式成為中央人事主管機關。1998 年，政府行政部與內政部合併為行政自治部，後在 1999 年進一步成立隸屬於總統府的中央人事委員會，負責政策制定與推動人事改革；而行政自治部負責人力規劃與執行工作，因此形成雙系統體制。惟 2004 年又將體制轉為單一由中央人事委員會負責。2008 年中央人事委員會卻被整併為行政安全部，人事管理僅為該部之部分功能 (Jang, 2012)。2014 年再次重新建立專責人事之機關——人事革新處，維持到現在。

其次，在官階等級設置也極其波動。最早是採用 15 級制（數字越小，位階越高），到 1949 年 8 月改採 5 級制，及後 11 月又在第 3 與第 4 級下設兩級副階，1950 年取消了第 4 級的副階。1961 年，又在第 2 至 5 級下設副階，實質形成 9 個級別。最後在 1981 年確立 9 級制 (Lee & Lee, 2014)。2006 年引進高級文官團，廢除了國家公務員一般職 1~2 級的官階，高級文官改採職務等級，最初分為甲至戊 5 級；後 2009 年改採甲至乙 2 級 (김기형, 진종순, 2018) (參看表 1)。

公務員的職種分類方面也經歷了一定之變化。從 1949 年《國家公務員法》實施起，便以適用功績制及身分保障與否來區分公務員為一般職與別定職（即非永業制公務員）。1963 年在一般職公務員內設立技能職公務員，並在公務員職種中增加了技能職公務員（如我國的技術人員）。1981 年 4 月大幅修訂《國家公務員法》後，公務員改劃分為現行的經歷職公務員（即永業制公務員）和特殊經歷職公務員兩大類。經歷職公務員內再劃分為一般職公務員和特定職公務員（如我國的特種人員，其包括外務、警察、消防、檢察及教育等）及技能職公務員，特殊經歷職公務員內再劃分為政務職公務員、別定職公務員（即政治幕僚職位，包括秘書官及秘書）、專門職公務員（屬於契約性人員）、僱傭職公務員（屬於勞務性工作人員）(김기형, 진종순, 2018)。當中，專門職在 1998 年被變更為契約職公務員。

<sup>1</sup> 1949 年版本的《國家公務員法》已有相關公務員身分保障之條文（第 39 條：公務員除依據刑罰宣告、懲戒處分或不在本法規定內的理由外，不得違反其意願被休職、停職或免職），但在 1963 年的版本則加入排除非自願辭職的條文——「公務員不受勸告辭職」（第 68 條），以及對免職處分作具體條件規定（第 70 條）。

表 1 韓國公務員官階變化

年/月	官階轉變
1948/11	15 級（1 級~15 級）
1949/ 8	5 級（1 級~5 級）
1949/11	7 級（1 級、2 級、3 級甲類、3 級乙類、4 級甲類、4 級乙類、5 級）
1950/12	6 級（1 級、2 級、3 級甲類、3 級乙類、4 級、5 級）
1961/ 4	9 級（1 級、2 級甲類、2 級乙類、3 級甲類、3 級乙類、4 級甲類、4 級乙類、5 級甲類、5 級乙類）
1981/ 6	9 級（1 級~9 級）
2006/ 7	9 級（1 級~9 級）非高級文官團的國家一般職公務員跨 3 至 9 級

資料來源：Lee & Lee, 2014, p. 56；김기형, 진종순, 2018, p. 100.

最近一期的變更是在 2010 年代。首先是 2011 年廢除了僱傭職公務員。最後在 2012 年 12 月 11 日再對《國家公務員法》進行大幅修訂，廢除技能職公務員類別，將其合併入一般職中；廢除契約職公務員類別，將當中的屬於政策性的官員（如長官政策輔佐官）歸入別定職，其餘歸入一般職公務員（成為任期職公務員）。這分類於 2013 年 12 月 12 日實施，並成為現行公務員職種類別（김기형, 진종순, 2018）（參看圖 1）。

就一般職公務員內的橫向分類上，建國初年制度僅對職位分級，並沒有歸類。1961 年開始對職位進行分類，將 2 級以下人員二分為事務系和技術系，事務系下分 3 個職部，技術系下分為 29 個職部。這些職部細分為職群、職列。1963 年取消職部，也不再分事務系與技術系，僅設職群、職列；技能職劃入不同的 8 級職級表，以下亦是分為職群、職列。直至 1981 年前，職群及職列數目皆不斷調整增減，這裡不作細述。而技能職的級別數在 1971 年調整到 15 級，1978 年又調降為 10 級。1981 年在職群及職列下新增第三層的職類，形成現行架構。如上所述，技能職在 2013 年改為技術職併入一般職公務員，也實行 9 級體制。

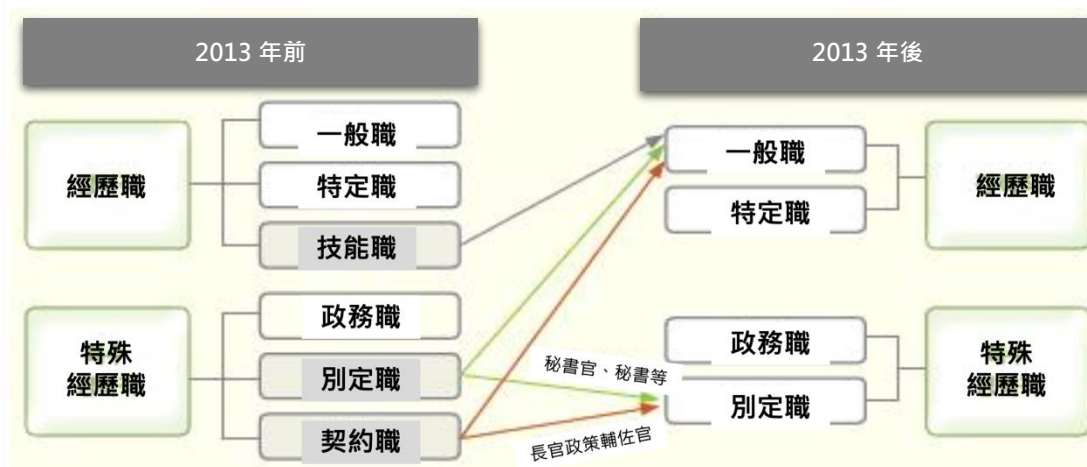
目前一般職公務員主要分為 3 個職群（行政、技術、管理營運），裡面共含 61 個職列、127 個職類。行政職群含 15 職列，23 職類；技術職群含 23 職列，78 職類；管理營運職群含 23 職列，26 職類（參看表 2）。<sup>2</sup> 另外，經歷職公務員還包含郵政職公務員（9 級）、研究職公務員（2 級）、指導職公務員（2 級）<sup>3</sup>、專門職公務員（2 級）（下文會說明）及專門經歷官（3 群）。<sup>4</sup> 這些都歸入一般職公務員的大分類內，但實行不同的人事管理及職級體制。

<sup>2</sup> 上述相關職務分類的資料是來自各年的《公務員任用令》。

<sup>3</sup> 指導職公務員是在農業部門擔任顧問工作。

<sup>4</sup> 專門經歷官是專家型人員 (specialist)，依照工作特性及難易度分成甲、乙、丙三群。

圖 1 2013 年前後的公務員職種分類



資料來源：김기형, 진종순 (2018, p. 99).

表 2 現行韓國國家公務員一般職公務員職群、職列、職類及官階結構摘錄 (2020 年 9 月 22 日修正)

職群	職列	職類	官階						
			3 級	4 級	5 級	6 級	7 級	8 級	9 級
行政職群	行政	一般行政	副理事官	書記官	行政事務官	行政主管	行政主管補	行政書記	行政書記補
		人事組織							
		法務行政							
		財經							
		國際通商							
		僱傭勞動							
		文化宣傳							
		教育行政							
	會計								
	稅務	稅務						稅務主管	稅務主管補
關稅	關稅			關稅主管	關稅主管補	關稅書記	關稅書記補		

表 2 續

職群	職列	職類	官階						
			3 級	4 級	5 級	6 級	7 級	8 級	9 級
技術職群	工業	一般機械	副理事官	技術書記官	工業事務官	工業主管	工業主管補	工業書記	工業書記補
		農業機械							
		駕駛							
		航空宇宙							
		電器							
		電子							
		核能							
		造船							
		金屬							
		纖維							
		化工							
		資源							
		物理							
	農業	一般農業	副理事官	技術書記官	農業事務官	農業主管	農業主管補	農業書記	農業書記補
		植物檢疫							
		畜產							
		生命遺傳							
	醫務	一般醫務	副理事官	技術書記官	醫務事務官				
		齒務							
藥務	藥務	副理事官	技術書記官	藥務事務官	藥務主管	藥物主管補			
管理營運	土木營運	土木營運				土木營運主管	土木營運主管補	土木營運書記	土木營運書記補
	建築營運	建築營運				建築營運主管	建築營運主管補	建築營運書記	建築營運書記補
		木工營運							
	通信營運	通信營運				通信營運主管	通信營運主管補	通信營運書記	通信營運書記補

資料來源：韓國法制處國家法令情報中心網站

<https://www.law.go.kr/LSW/lsBylInfoPLinkR.do?lsiSeq=200518&lsNm=%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90%EC%9E%84%EC%9A%A9%EB%A0%B9&bylNo=0001&bylBrNo=00&bylCls=BE&bylEfYd=20171229&bylEfYdYn=Y>

## 二、韓國式的職位分類制度

與上述變革之同時，韓國也於過去二十多年逐漸在其公務員制度中加入職位分類的元素。所謂職位分類元素主要是指採取職位開放進用制度，及為優秀專業人才或具工作經驗者另闢進用管道——經歷競爭考試制度。經歷競爭考試是針對職位需求而安排的考試，依工作經驗、專業或特殊要求，分成多類，各類考試以書面審查、面試或術試為主，部分仍會採用筆試方式進行。

上述改革目的主要是提升公務員的專業性。其中，外務公務員更於 2000 年底全面採用職位分類制，廢除原 9 級官階制，改行職務等級，<sup>5</sup> 除採用經歷競爭考試外，也引進對外務公務員的週期性資格審查及領事館長資格審查制度，建立以能力和專業性為基礎的任職競爭體制 (최순영 et al., 2015)。此外，韓國特設三類有別於上述經歷職公務員的人事制度：專門職位、專門任期制及專門職公務員：

- (一) 「專門職位」是金泳三政府在 1994 年引入的制度，其指將一些需要專業性的國際業務及長期職務經驗的核心領域職位指定為「專門職位」。這些職位有調任年期之限制，<sup>6</sup> 可採開放型進用制度，並利用津貼鼓勵一般公務員轉任。
- (二) 「專門任期制」是指為執行決策或特定領域專知識或技術要求的工作而在預算範圍內任用的全職任期制公務員，其就是上述從契約職轉化而來的「任期職公務員」的一種。<sup>7</sup>
- (三) 這裡的「專門職公務員」並非上述在 1998 年被廢除的前「專門職公務員」。這是在 2017 年重新建立的新制度，其是指在一般職公務員職務中，就為需要高度專業性、需要長期專注該工作所進用官階 5 級以上之人員，其有自己的職群、職列、職類和職級名稱。「專門職公務員」是近年較為重大的，趨向職位分類制的改革，下文會進一步說明討論。

此外，比較為世界觸目的是 1999 年的改革，將過去高階職務僅取內升之制度，改變為中央行政機關 1~3 級司、局長全體職位的 20% 向公職內外開放的進用制。如上述提及，2006 年更進一步成立高級文官團，以職務等級代替原本的官階。

以上之變革大部分並非是替代原本的品位制，其只是在品位制之基礎上添加職位分類之元素。但官制設計仍擺脫不了與品位制官階之對應性，非職位為基。所以有韓國論者並不認為這是嚴格意義上的職位分類制擴大，而是一種韓國式職

<sup>5</sup> 所謂職務等級是以 14 等級為最高，接下來為高級文官團職務，再接下來為 7 到 9 等級職務，底層為 1 到 8 等職務 (依《外交部與其所屬機關職責》第 59 條)。參看韓國法制處國家法令情報中心網站：

<https://www.law.go.kr/LSW/lsLawLinkInfo.do?lsJoLnkSeq=1012766933&chrClsCd=010202&ancYnChk>

<sup>6</sup> 按《公務員任用令》第 43-3 條，人事革新處可指定專門職位之調任限期，最多可限制 4 年內不得調任其他職位；8 年內不得調任專門職位群以外職位。

<sup>7</sup> 任期職公務員分為一般任期制與專門任期制兩種，後者是在專門領域內任職的。

位分類制。而且，品位制與職位分類在整體公務員制度之元素比重是 7 比 3，品位制成分仍然占很高比重（起碼在 2015 年時）(최순영 et al., 2015)。上述三類「專門」人員至今之實際數目仍然非常少（下文會說明）。無論如何，以我國的經驗而言，這可說是我國曾經歷的「官職併行制度」（1969~1986）之韓國版本。

### 參、我國與韓國文官制度之相似性

縱然韓國公務員制度截然分成國家與地方公務員兩套系統，<sup>8</sup> 也沒有像我國五權憲法下獨立於行政部門的考試院作為人事機關（考試院，2020），但其官制與我國之相似度比任何其他國家都高。首先，我國與韓國皆採用品位制（韓文為 계급제，直譯為「階級制」）作為基本官制框架。<sup>9</sup> 注意，韓國國家與地方公務員皆採用相同框架，所以國家與地方公務員系統分立並不影響其與我國之相似性。在職種上，韓國的經歷職公務員就如同我國須經考試或銓敘的公務人員；當中，特定職就如同我國的特種人員。而特殊經歷職就如同我國不須考試資格任用之人員；當中，政務職就如同我國的政務官，別定職就如同我國政府機關內的機要人員。

就縱向分等上，我國的簡薦委十四職等與韓國 9 級制皆是依附在人 (rank-in-person) 而非在職位 (rank-in-position) 的官階。而兩國的公務（人）員考試皆以固定官階作為公開進用的入口：韓國為 5、7、9；而我國的高普初考也以薦六、委三、委一作為主要固定入口，縱然也設有高考一、二級（薦九、薦七）作為非經常性的入口。當然，中國大陸也是採用類似的 12 職務級別的品位制，但其並沒有設定多個固定官階作為公開進用的入口，更沒有像我國與韓國利用公開考試方式進用中階公務員。更重要的是中國大陸 1993 年建立公務員制度至今，仍未實施如我國與韓國細緻的橫向職務分類，只有粗略大分類。

就此，我國與韓國皆是在嘗試引進職位分類制時開始對職務進行系統性分類。縱然兩國皆試驗失敗，但並沒有拋棄分類體系，與職位分類制之差異在於沒有進行嚴格的職務分析。以韓國而言，其分類主要是一種依便利性及新需要的職業來增加職群、職列及職類，在沒必要時就廢除這粗略的手法 (유상엽, 김지성, 2018)。而我國現行「官職併立制」的職務分類方式縱然名稱不一樣，但層次上與韓國公務員之分類是頗對應的。其職群就如同我國第一層的行政與技術類別；職列就如同我國第二層的職組；職類就如同我國第三層的職系。同一職列內各職類

<sup>8</sup> 截至 2020 年年底韓國公務員總數為 1,134,995 人，其中在行政系統中的國家公務員為 746,267 人；地方公務員為 362,355 人。參看韓國政府人事革新處公務員 2020 年的統計，頁 I。取自於：<https://www.mpm.go.kr/mpm/lawStat/infoStatistics/hrStatistics/hrStatistics03/>

<sup>9</sup> 本文認為我國文官制度的基本框架為品位制，原因是品位制之核心是官階依附在人 (rank-in-person)。縱然 1987 年採用新人事制度，但仍不脫這基本框架。這反映在兩方面：1) 公務人員保障法對文官銓敘審定之官等職是有所保障的（第 13 條）；2) 公務人員降調或權理高職等職務仍依其所具資格銓敘審定俸級（公務人員俸給法第 11 條）。這些都表明我國公務人員的官職等是一種官階依附在人的品位性質。

的職務是互通的，這與我國同職組內各職系之間可互調的設計相同。

韓國一般職公務員職群有三類，比我國行政與技術兩大類為多，具公務員身分人員涵蓋範圍也較廣。但仍有一點類似，就是行政職群／類占人員公務（人）員隊伍之絕大部分，且較能晉升高階文官級別。截止 2020 年底，韓國行政職國家公務員（4 級及以下）約占所有一般職人力之 74%；<sup>10</sup> 我國行政職系公務人員則占所有納入職系分類人員的 76%，<sup>11</sup> 兩者非常貼近。而韓國的技術職人員相對於行政職人員晉升情況較為不利，罕有晉升到 4 級以上（하태권 et al., 2000）。我國高階文官也多列為行政職系人員。

韓國上述問題涉及一項與我國職系設計不同的地方，就是各職列與職類之跨列官階範圍不一；各職列、職類也有固定的升遷階梯，而技術職的晉升受限較多（하태권 et al., 2000）。這比較類似我國過去實行「職位分類制」時的官制設計（王賢等，2019）。此外，職列之間調任（法律上稱為「轉職」전직）必須經過考試（參看《國家公務員法》第 28-3 條）。這做法也與我國過去「職位分類制度」規定雷同。而現行我國「官職併立制」並沒有為各職系設定固定的升遷階梯，且容許不同職組特定職系之間相互或單向調任，較富彈性。所以我國的技術職系人員可以透過轉調到行政職系來迴避韓國技術職公務員所面對的問題。

縱然雷同於我國「職位分類制」之設計，但如同上述指出，韓國之論述並不認為這是職位分類制。更進一步而言，由於公務員會在同一職列內頻繁調職，這種韓國稱為「循環任職」（순환보직）設計被批評為破壞公務員專業性（유상엽, 김지성, 2018；최순영 et al., 2015）。而上述三類「專門」人員制度正是為了補救這問題而設的。韓國政府人事革新處也正在試圖導正「循環任職」所帶來的所謂「Z 型任職制度」，即在毫無關聯的工作中來回變動所造成的欠缺專業化問題（박해욱, 윤영근, 2016）。

於此，從比較角度而言，韓國的「循環任職」已侷限在職列內，且職務調動多發生在機關內（김영우, 권우덕, 2012），而公務員跨職列調任限制較我國嚴苛，但其改革方向並沒有採取更為寬鬆之做法。而我國「官職併立制」在 1987 年建立時已容許跨職組調任，彈性較大。近年的職組職系整併更縮減職組職系數目，意味著我國中低階公務人員的調任彈性是持續擴大。我國也有出現類似「循環任職」之問題，但只有少數研究認為這會導致「專業流失」問題（王賢等，2019；蘇偉業，2018）。其實，韓國的「循環任職」或我國的彈性調任是「品位制」思維衍生的共通結果（下文會說明），也進一步顯示出我國與韓國之相似性。不同的是，為何我國不認為這現象會產生負面效果，而韓國卻認為會？而且，我國與韓國正在往相反方向推進改革。本文認為問題之核心涉及認知差異。

<sup>10</sup> 參看韓國政府人事革新處公務員 2020 年的統計，頁 8-9。

<https://www.mpm.go.kr/mpm/lawStat/infoStatistics/hrStatistics/hrStatistics03/>

<sup>11</sup> 參看銓敘部 2020 年公務人員概況統計，網址：

<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1420&Page=6960&Index=1>

## 肆、韓國對文官制度問題的認知及改革回應

### 一、對品位制與職位分類制之認知

上述的官制討論涉及兩國對品位制與職位分類制之認知差異。本研究認為這認知差異也衍生出兩國在改革路徑上取態之差異。品位制（或我國的簡薦委制）與職位分類制是人事行政學的基本議題，教科書或在人事制度之研究中必然提及這面向。而本研究在檢視韓國相關研究文獻時，發現兩國在理解兩制之特徵及差異時，縱然彼此沒有矛盾，但韓國的理解框架跟我國並非相同，且涵蓋一些我國沒有觸及的面向，而這些面向會影響到對兩制之評價。

我國一般對品位制與職位分類制之特徵差異上主要是強調前者是以「人」為中心，後者是以「事」為中心。前者是賦予人員縱向等級「名分」，透過晉升等級作為激勵；為了方便調動，人員種類劃分較為簡單。後者是科學化劃分職務，以責任輕重、繁簡難易與資格條件來劃分高低之等第，並以此給與相應報酬；故此，人員分類較為複雜，強調專才專業（參看表3）。

因此，品位制之優點就是管理簡單，具彈性，利於培養通才。此外，我國文獻常會強調，品位制較符合國人的品位觀念及傳統強烈通才通識觀念（徐有守，2006；許濱松，1991；銓敘部，2014）。相對地，其不能達到職位分類制的專才專業，以及同工同酬，也不能做到為事擇人，考用合一（吳宗憲，2013；銓敘部，2014）。

表3 我國對品位制與職位分類制的特徵比較

品位制	職位分類制
1. 以「人」為中心，就公務人員個人所具的資歷作為分類標準與依據。	1. 以「事」為中心，就職位的職責內容以及工作的性質加以區分，亦即區分職位的工作性質以及品評職務的責任輕重、繁簡難易與資格條件高低之等第。
2. 以「名分」鼓勵公務人員，使之努力工作，因為只要取得較高的名分，便可得到較多的報酬與尊敬。	2. 以工作性質鼓勵公務人員，因為只有多擔負責任，工作的職資較為繁重，方能得到較高的報酬。
3. 公務人員種類的劃分較為簡單，僅作大體的分類，為數甚少。	3. 公務人員種類區分較為複雜，分工極為細密，具有高度的專業精神。
4. 等級劃分較少，晉升的幅度較大。由於晉升的機會多，故對於公務人員是一大鼓勵。	4. 職等劃分較多，且採專才專業原則，故非經考試不能升等。

資料來源：整理自許濱松，1991，頁115、135。

相對地，韓國的論述較從人力資源管理角度動態地拆解對比兩者之差異。以人力進用而言，品位制是按級別選拔；職位分類制是按職位選拔。品位制是選拔

具普遍常識型及有高度潛力的年輕人，透過循環任職，優先培養其管理能力，來使其成為所謂通才 (generalist) (韓文為일반행정가，直譯為「一般行政家」)；職位分類制是選拔專業人員，長期負責特定業務，優先培養職務能力，累積到一定經驗後才培養管理能力。此外，品位制採用封閉型的晉升制度，職位分類制是開放型晉升（所有職務皆可內外開放）；而前者之培訓是按級別規劃；後者是按職位需求規劃。更重要的是，前者之考績較難客觀進行，故此報酬會以年資與級別作為基準；而後者則較容易進行，可以實績來衡量成果，並給與相應的報酬。最後，人員的投入 (commitment) 方面，前者是組織；後者是職務（參看表 4）。

我們不能說我國的相關論述完全沒有提及以上的韓國觀點，但說法頗為籠統模糊及靜態。縱然我國論述有提及職位分類是「專才專業」，但並沒有表示，這類人力必須長期在專業領域任職，反而認為不應過度限制人員調任到其他專業。顯然地，韓國論述並不認為「專業化」就僅及在補缺時的「專才專業」，也需要長期在該專業耕耘才是。此外，我國論述上有提及職位分類有助考績達到「綜覈名實」，但並沒有提及品位制不利考績（銓敘部，2014，頁 97）。

表 4 韓國對品位制與職位分類制之特徵比較

區分		品位制	職位分類制
進用	確保人力資源	按照級別選拔	按照職位選拔
晉升及任職管理	採用資格要件	普遍常識型的能力及思考。 偏好具有高度潛力的年輕人。	具體職務的專業性
	晉升的路徑	封閉型	強調開放型（公職內外皆開放）
	人事異動	考慮以循環任職來流動	長期負責該業務
	教育訓練	一般來說，各階級分別進行任用或晉升	按照個別職位的需求實施
	經驗培養	重視一般行政家 (generalist) 的多樣經驗 以培養管理能力為優先。 在工作現場強調培養專業性。	重視專門領域的經驗 培養職務能力為優先。 依照經驗培養制度的設計，培養管理能力的重要性。
評價及補償	成果評測	較難測定	較容易被測定
	成果基準	年資／序列／能力（潛在能力以職級來表示）	職務的難度與責任度。實績主義（已實現的成果）。
	報酬評測	各階級號俸制（強調生活給與／年功薪資）	以職務給與／成果給與為主
賦予人事管理內在動機的強調重點		投入組織	投入職務

資料來源：Cho, 2016, p. 87; 박해욱, 윤영근, 2016, p.10; 최순영 et al., 2015, p. 28.

當我國也承認品位制是培養通才時，對通才之定義及在人力資源管理之意義說明並不清晰。我國的確理解通才是透過轉任或調任措施來培養（徐有守，2007，頁 359），但並沒有類似「循環任職」的概念，也沒有指出通才是一種「普遍常識型」的能力。甚至認為通才是相對概念，各專業領域相對於其下的次領域，也算是通才（徐有守、郭世良，2019）。我國之論述並沒有強調通才是通盤性或一般性的上位管理者，即「通才在上位，專家在下位被發掘利用」（generalist on top, expert on tap）之西方管理哲學（Mansharamani, 2012）。<sup>12</sup> 而韓國之論述是明確指出通才通向成為高階性的一般管理者；而專業性人員就算培養管理能力後也不會分類為通才。

此外，我國所指的一些職位分類制特徵並非是必然的。我國批評職位分類制升等必經考試，但這並非職位分類制之必要設計，這僅是我國採用職位分類制時的本土設計。而我國實施職位分類所採用的職等考試用人，也沒有跳脫品位制按級別而非按職位進用之邏輯。

而韓國的認知上，也提及了一些我國完全沒有提及的面向，包括職位分類制採開放型的進用及晉升，這是現今韓國式職位分類改革的重要特徵，但我國在實施職位分類制時其實仍是採取封閉型的晉升。而我國的論述也沒有提及人員投入之面向，但明顯地，我國的公務人員在簡薦委或現行官職併立制下都不是投入於組織，而是整個國家。

## 二、對品位制之批評與改善策略

韓國的學術討論也承認品位制的優點，主要是人力資源運用的靈活性，並能引導文官長期投入工作，培養其具有整體組織的視野，確保其對組織的忠誠，因而有利培養通才能力（박해육, 윤영근, 2016；최순영 et al., 2015）。不過，針對實踐中的公務員制度，學術界普遍認為當中的品位制元素是問題所在。

- （一）彈性與合理性不足：9 級體系級數太少，且所有職務必須列入這單一 9 級體系，欠缺彈性；這階級制無法準確反映職務的種類、責任度、難易程度，因此職級與職務很難一致；也很難以職務為中心進行成果管理。這種以人為本構成的階級制，合理性較差，也會造成晉升的積壓（김명식, 2003；박해육, 윤영근, 2016；유상엽, 김지성, 2018；조경호, 주효진, 2005；진재구, 1993）。
- （二）行政職群的優勢：各職列、職群之間晉升機會不均。行政職群，特別是行政職列所屬公務員的任職途徑較多，事業發展機會較廣；而技術職群所屬公務員事業發展機會有限。行政職列公務員可在職務性質相差懸殊的職位任職，交流比較自由，但其他職列公務員（特別是技術職群內的）則不能靈活利用這機會（김기형, 진중순, 2018）。

<sup>12</sup> 一些西方管理名言也常提及這說法，參看：<https://quoteinvestigator.com/2019/01/26/expert/>

- (三) 循環任職問題：由於系統性重視通才，因此公務員一旦有機會就會變更職務，形成一種頻繁調動的「Z 型任職制度」。縱然這帶來晉升機會，組織內人員皆大歡喜，但降低工作的連續性及專業性。而在當今複雜的時代，需要比過去更多時間掌握職務時，頻繁調動對業務會更為不利 (김영우, 권우덕, 2012; 유상엽, 김지성, 2018; 최순영 et al., 2015)。
- (四) 過度重視階級晉升：上述問題涉及品位制促使以階級晉升作為公務員的主要工作動機，現在的職務僅是作為下一個職務的過渡。縱然中央人事機關已定有最短任職期限 (권용수, 2010)，但機關大多不太遵守，因為長期留在一個職位上會被視為專家，這反而不利晉升 (유상엽, 김지성, 2018)。

為回應上述現象問題，韓國公行學者有提出一些改革建議。針對官階過少問題，最直接的手法就是增加級別，例如從 9 級擴大到 11，甚至 17 級 (하태권 et al., 2000)。但這不見得能解決組織金字塔內的晉升積壓問題，更不能解決專業化不足之缺點。因此，河泰權等學者就建議不同專業或不同部門的公務員應各自有自身的官階體系及報酬體系，甚至以報酬等級代替官階級別，這才能達至彈性的人力管理 (하태권 et al., 2000)。類似上述的建議，學者劉尚燁與金智晟建議將公務員隊伍分成三個集團：實務團、政策團及高位公務員團，各團有自身的職務等級，並引入寬帶 (broadband) 薪資制度 (유상엽, 김지성, 2018)。為降低行政職列不夠專業化之問題，學者金基亨與陳鍾順就建議將一般行政職類再細分職列和職類，以提升專業性 (김기형, 진중순, 2018)。

比較受到官方重視，也開始落實的方案是以「Y 型人事管理」修正「Z 型任職制度」。「Y 型人事管理」意指從中階公務員開始區分為「專才」與「通才」，各自有自己的事業軌跡，並以特殊措施鼓勵公務員進入專才軌，以提升公務員的整體專業性 (박해육, 윤영근, 2016; 최순영 et al., 2015)。這改革就涉及以下討論的專門職公務員制度。

### 三、專門職公務員制度之改革

專門職公務員是人事革新處在朴槿惠總統時期 (2013~2017) 就開始規劃，並在文在寅剛上任總統後不久正式推行的人事革新試驗。這類公務員涵蓋國際通商、災難安全等對國家及民生極為重要，但因循環任職而難以累積專業性的領域，將其指定為專門職範圍，任專門職者只能在專業領域內終生工作及晉升職務 (박해육, 윤영근, 2016)。

依 2017 年 7 月 26 日頒布的《專門職公務員人事規定》，專門職公務員分為兩級：首席專門官與專門官；前者相當於一般職的 3 或 4 級，後者相當於一般職的 5 級 (第 3 條)。因此，專門職公務員是對應中階以上的公務員職務。依上述規定所附的職級表，現行專門職公務員共包含 33 個職列及 94 個職類，範圍其實相當廣泛。除上述國際通商、災難安全外，也涵蓋一般及人事行政、稅務、醫務、

工農業、環境等多個範圍。<sup>13</sup>

人事進用上可透過經歷競爭考試或由一般職公務員轉職任用。若是透過經歷競爭考試，任專門官者最少具相關領域碩士學位加上四年研究或工作經驗，或具相關領域博士學位；任首席專門官者則最少具相關領域碩士學位加上八年研究或工作經驗，或具相關領域博士學位加上四年研究或工作經驗。<sup>14</sup> 一般職公務員轉職，則需要通過由轉職考試委員會舉辦的考試。考試以書面審查及面試方式進行，必要時可加入筆試或技能測試。上述轉職者必須為 5 級以上的公務員。若為 5 級者，必須最少任職 1 年（第 7~9 條）。

為達至專業化，主管不得調任他們到非專業或其他專業領域的職務（第 13 條）。而從一般職轉職者，七年內不得轉任其他職列，五年內不得轉任專業職群內的其他職列（第 7 條）。配合上述的專業化原則，機關長官可與人事革新處長協商其業務中需要高度專業性和長期在職的業務領域，將其指定為專業領域，並同時制定專門職公務員的任職路徑（第 5 條）。

此外，專門職公務員考績是實施成果契約評價制度，以成果目標的達成度，以及履行職務上的專業性或能力作為主要評價對象。若長官認為有需要，可納入部門績效作為評價之一部分。專門職公務員之晉升就以成果契約評價為主，並考慮各機關平均晉升所需年限，累計超過長官規定的年限，以成果契約評價累計分數超過 80 分以上，工作年限評價累計分數超過 20 分以上者，作為列入晉升候選人名單的基準（第 17 條）。

為鼓勵進入專門職公務員，在管理設計上，首席專門官在能力被認可時，可優先擔任自身專業領域的科長，並根據專業能力和職務成果，可以晉升到司、局長，為提高部門的專業性作貢獻（박해욱, 윤영근, 2016）。此外，專門職公務員採彈性年俸制，其年俸上下限皆比同級一般職公務員高。<sup>15</sup>

透過以上制度安排，韓國政府將國家公務員隊伍從中階開始進行分途，一般公務員為通才軌跡，可透過循環任職累積多樣經驗（即持續 Z 型任職制度），建立綜合性視野；專門職公務員為專才軌跡，重視專業性，會長期在特定專業領工作。這就是「Y 型人事管理」的具體落實方法（參看圖 2）。

誠然，專門職公務員至今仍處於初步發展階段。根據最近一次的官方統計，直至 2020 年年底，專門職公務員人數僅達 220 人，其中首席專門官 64 人；專門

<sup>13</sup> 參看韓國法制處國家法令情報中心網站：

<https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%A0%84%EB%AC%B8%EC%A7%81+%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90#liBgcolor0>

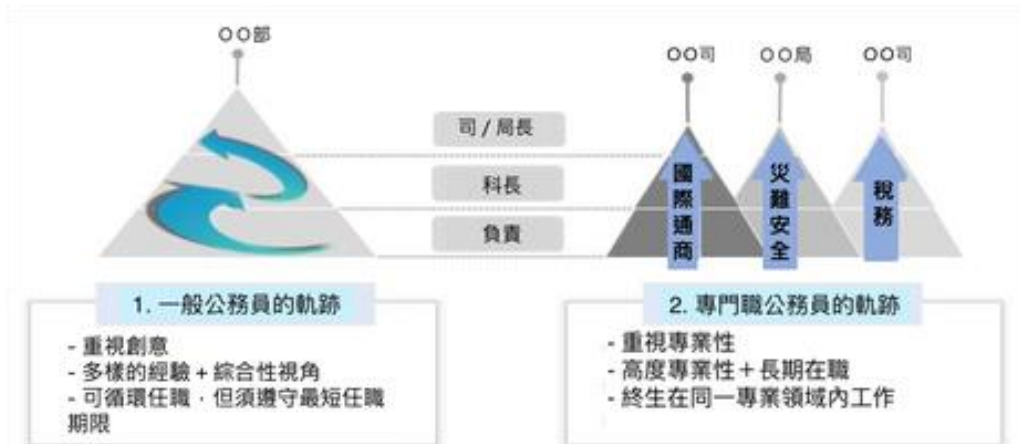
<sup>14</sup> 同上註。

<sup>15</sup> 依法規資料，專門職公務員採年俸制，只設首席專門官與專門官上下限俸額。首席專門官相當於一般職 3 至 4 級公務員，其年俸額上限高於 3 級公務員的最高俸號 12 個月金額，下限高於 4 級公務員的最低俸號 12 個月金額；同樣地，專門官相當於一般職 5 級公務員，其年俸額上限高於 5 級公務員最高俸號 12 個月金額，下限高於 5 級公務員最低俸號 12 個月金額。參看《公務員報酬規定》附表 3 與 33，取自韓國法制處國家法令情報中心網站：

<https://www.law.go.kr/법령/공무원보수규정>。

官 156 人。縱然專門職公務員的法定職列專業範圍甚廣，但在 51 個主要中央機關當中，只有 11 個機關任用專門職公務員，包括金融委員會、氣象廳、防衛事業部、產業通商資源部、食品醫藥品安全處、外交部、人事革新處、統一部、海洋水產部、行政安全部、環境部。<sup>16</sup> 因此，專門職公務員的人數與涵蓋機關範圍皆微不足道，而地方公務員仍未實施這制度。故其未來發展動向仍有待觀察。

圖 2 一般公務員與專門職公務員的事業軌跡



資料來源：박해욱, 윤영근, 2016, p. 35.

## 伍、討論與反思

我國自 1987 年採用「官職併立」的新人事制度後，實務與學術界對官制設計之討論就幾乎處於停頓狀態，可以說核心公務人員之制度框架已成定案，不用進行修正。但與我國制度類似的韓國，其學術界仍一直對其官制（特別是職務分類）持續評估，提出改革建議，政府也不斷進行制度變革及各種人事改革試驗。而這些改革皆是企圖引進更多的職位分類元素，主要是職位開放型進用，並在傳統品位制以外另立專業導向的人事制度，以提升政府機關人力的專業水準。這類議題從來都沒有進入我國政府人事改革的議事日程上，因為我國的論述相對低估專業化之重要性，也欠缺上述韓國學者對品位制之批評，對職位分類之認知偏重於其欠缺靈活用人之問題，而忽視其與人才管理之關係。結果，正當我國與韓國仍可被分類同為職涯為基 (career-based) 之制度時，其實韓國已企圖向職位為基 (position-based) 制度靠攏。

這裡無意誇大上述韓國改革的成就。縱然已有二千多名外務公務員及一千餘名高級文官團公務員納入職位分類制度，<sup>17</sup> 但上述各類「專門」人員占韓國總體

<sup>16</sup> 參看韓國政府人事革新處公務員 2020 年的統計，頁 6、16-19。

<https://www.mpm.go.kr/mpm/lawStat/infoStatistics/hrStatistics/hrStatistics03/>

<sup>17</sup> 參看韓國政府人事革新處公務員 2020 年的統計，頁 13、16。

<https://www.mpm.go.kr/mpm/lawStat/infoStatistics/hrStatistics/hrStatistics03/>

公務員人數之比例仍相當小。<sup>18</sup> 還有一些改革試驗，亦沒有成功。例如盧武鉉總統時期（2003～2008）曾推動「經歷開發制度」（career development program），對公務員的專業任職路徑加以規劃（如同上文提及為專門職公務員設定任職路徑）。但是，2008 年李明博政府上台後，隨着政權變動、國政優先順序的變更，加上公務員對制度的理解和共識不足，且對任職安排的靈活性受阻等因素，而沒有落實執行（최순영 et al., 2015）。而根據一份 2015 年進行的文官及專家調查，絕大部分受訪文官樣本仍支持傳統公開考試進用（注意：因為絕大部分樣本來自傳統公開考試進用的公務員），對開放型進用與經歷競爭考試支持度仍然很低。而絕大多數受訪人事行政專家也抱類似看法，認為傳統公開考試對吸收優秀人才貢獻最大（최순영 et al., 2015）。這正好反映我國與韓國制度系絡之相似性。不論實際情況及改革效益如何，韓國在推動上述改革上肯定遇到很大的阻力。但反過來看就是，縱然遇到不少阻力，似乎韓國的執政者仍不斷逆流而上。

本文也無意就我國應否移植韓國式變革作出論斷，因為要作出合理論斷仍必須做更詳細的分析。然而，韓國一些人事管理上的觀念理解是值得我們關注的。首先，循環任職現象並非是韓國獨有，我國也有出現。我國採取的「專才進用、通才管理」，容許通過高普初考各專業類科入職的公務人員，跨職組職系流動，正是臺式循環任職現象（王賢等，2019；蘇偉業，2018）。這反映了「品位制」傳統在臺韓兩地的共同影響力。不過，韓國的循環任職僅發生在職列內，而我國的更發生在職組之間。而韓國學者認為這種職列內的職務流動仍會破壞人員的專業性，這反映職列僅是一個很籠統的職務分類。但我國的職組職系又何嘗不是？更重要的是，在我國，這種循環任職並不被認為是一種問題，且是一種彈性用人的表現。

另一方面，我國官方論述認為「官職併立制」已考慮到現代專業化的需求，實施「專才專業」的補缺原則，但這原則僅以考試、學歷、訓練符合相關職系專長作為補缺基準就算是專業化（法規司，2013）。而韓國則進一步強調人員長期在專業領域任職才算是專業化，且認為這種專業化有利於績效管理。我國的「專才專業」觀念是否需要修正？我國的公務人員考績制度改革是否也應納入專業化因素呢？

此外，循環任職現象背後是文官以官階或品位晉升作為工作動機。很多文官必須離開原本專業領域，才有機會晉升官階。這涉及到各專業必須擠壓在單一品位序列且為金字塔式的科層設計中，使某些專業必須被犧牲，只有較少機會晉升。為了晉升，文官必須離開專業。韓國文官制度縱然部分地採用職務等級，但實際上仍與品位無異，例如專門職公務員仍然對應著 9 級官階制度，即品位制仍然是

<sup>18</sup> 除了上述專門職公務員之人數外，截至 2020 年年底，全國專門任期制人員之總數達 1,058 人，參看韓國政府人事革新處公務員 2020 年的統計，頁 27。

<https://www.mpm.go.kr/mpm/lawStat/infoStatistics/hrStatistics/hrStatistics03/>；而專門職位人員人數並沒有顯示在上述官方統計資料中。但根據一份人事革新處公報的資料，直至 2017 年 1 月，這類人力在中央政府內共有 4,463 人。參看 <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148830697>。

核心框架。因此，才有韓國學者調侃認為這只是韓國式職位分類制度。我國採用的具有保障性的十四職等制又何嘗不是？故此，才會有上文韓國學者主張不同專業或不同部門的公務員應各自有自身的官階體系及報酬體系，甚至以報酬等級代替官階級別，採用寬帶薪資制度等。以此擺脫臺韓兩地皆習以為常的升官主義。

當然，無須將所有文官皆變成專才，所以韓國採取「Y 型人事管理」，將通才與專才分途，是一項頗為合理的觀念。而這觀念並不算創新。香港的公務員制度從殖民地時代就已區分一般職系與專業／部門職系，即通才與專才之分，並進行分途職涯管理（蘇偉業，2020）。與韓國「Y 型人事管理」不同的是，香港所有公務員從第一天入職起，就進行人才分類；而韓國方面，除了從中階入職（5 級）的公務員外，一般職公務員則可能要晉升到中階後才開始分類。相對地，我國政府機關的人事管理從來沒有對人員（不含特種人員）進行通才、專才區分，或在「專才進用、通才管理」模式下，將所有人力都隱含假設為通才。我國是否需要引進上述的人才管理觀念呢？

最後，韓國採用的經歷競爭考試，使有專業工作經驗者可以非傳統考試途徑入職，也是專業化的重要手段。韓國並非為採職涯為基文官制度國家中唯一採用這類制度的例子，保守的日本近年也建立經驗者中途任用考試制度（考選部，2017）。這種吸收職涯中途（mid-career）者之做法可降低傳統文官的同質性，使其更為多樣化（diverification）。我國雖然沒有像日本在傳統公務員考試上偏好剛畢業者（畢業三年內），也沒有在制度上妨礙職涯中途者投考公務人員，但我國也並沒有為具經驗的專業人士另闢考試途徑，吸引他們投考公職。故此，除一般高普初考外，我國是否需要有不同的考試管道或方式來吸收專業人士呢？

韓國與我國文化及制度系絡有很多相似之處，公務員制度也沒有例外，我國所面對的問題在韓國也有一定的對應性，其改革經驗的參考價值是無疑的。不同的是兩者之間有存在著一些問題認知差異。本文正是嘗試將這差異揭示出來，並帶出新的問題定義與框架，希望可以啟發未來的改革可能性。

## 參考文獻

- 王賢、蘇偉業、賴怡樺（2019）。我國行政機關公務人力流動之初探：以跨職系流動為焦點。《行政暨政策學報》，69，49-84。
- 考試院（2019）。《考試院108年度考銓業務國外考察：韓國考察報告》。考試院。
- 考試院（2020）。《中華民國考試院院史》。考試院。
- 考選部（2016）。《韓國公務人員考試及保健醫療人國家試驗所推動平板設備考試相關制度考察報告》。考選部。
- 考選部（2017）。《日本公務人員考試相關制度考察報告》。考選部。
- 法規司（2013）。《職組職系研修方向芻議》。銓敘部人事制度改進專案小組研究專題報告。

- 吳宗憲（2013）。**職務分類制架構檢討改進之研究**。考試院委託研究報告。
- 徐有守（2006）。**官職併立制度的理論與結構：現行公務人事制度析論**。商務印書館。
- 徐有守（2007）。**考銓制度（增修三版）**。商務印書館。
- 徐有守、郭世良（2019）。**考銓制度（增修四版）**。五南。
- 許濱松（1991）。**人事行政**。華視文化事業股份有限公司。
- 銓敘部（2014）。**銓敘部與文官制度發展**。銓敘部。
- 彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。**文官制度季刊**，8（2），1-23。
- 彭錦鵬、李俊達（2018）。公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。**文官制度季刊**，10（3），29-54。
- 蘇偉業（2018）。我國政府內部人力市場行為之初探：個人利益與組織利益之權衡。**文官制度季刊**，10（1），21-58。
- 蘇偉業（2020）。論香港公務員職系設計與管理及其對我國公務人員制度設計之啟示。**中國行政評論**，26（4），1-22。
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Cho, K-H. (2016). Korean public personnel management. In K. K. Park et al. (Eds.), *Understanding Korean public administration* (pp. 79-99). Routledge.
- Jang, H. (2012). Public personnel management. In E. K. Park et al. (Eds.), *Discover Korea in public administration (2nd ed.)* (pp. 287-303). The Korea Institute of Public Administration.
- Kim, Y. (2001). The South Korean civil service system. In J. P. Burns and B. Bowornwathana (Eds.), *Civil service systems in Asia* (pp. 249-279). Edward Elgar.
- Lee, S.-Y., & S. Lee. (2014). Civil service reforms and the development of Korea. *The Korean Journal of Policy Studies*, 29(1), 47-67.
- Mansharamani, V. (2012). "Keep expert on tap, not on top." *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2012/07/keep-experts-on-tap-not-on-top>
- 권용수. (2010). 최소근무연한제와 업무인수인계의 합리적 개선방안. **한국회입법조사처 세미나·간담회 자료**. Kwon Yongsu (2010)。最低勤務年限限制與業務交接制度的合理改善方案。韓國國會立法調查處研討會。
- 김기형, 진종순. (2018). 공직 전문성 강화를 위한 공직분류체계 개선방안에 관한 연구: 국가 일반직 공무원의 직군, 직렬, 직류를 중심으로. **한국인사행정학회보**, 17(3), 89-116. Kim Keehyung, Jin Jongsoon (2018)。為了強化公職專業性的公職分類體制改善方案之相關研究：以國家一般職公務員的職群、職列、職類為例。**韓國人事行政學會報**，17(3)，89-116。

- 김명식. (2003). 우리나라 공직분류체계의 개편방향. **한국행정학회 하계학술발표논문집**, 551-572. Kim Myeongsik (2003). 韓國公職分類體系的改善方案。韓國行政學會夏季學術發表論文集，551-572。
- 김영우 · 권우덕. (2012). 공무원 전문성 향상을 위한 인사관리 방안. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 1976-2001. Kim Youngwoo, Kwon Woodeok (2012). 提升公務員專業性的人事管理方案。韓國行政學會冬季學術發表論文集，1976-2001。
- 박종민, 윤건수. (2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통. **한국행정학보**, 48(1), 1-24. Park ChongMin, Yoon GyunSoo (2014). 韓國國家官僚制的三個傳統。韓國行政學報，48(1)，1-24。
- 박해육, 윤영근. (2016). [정책연구 2016-20]: 지방공무원 직위분류제 확대방안. 한국지방행정연구원 정책연구과제. 한국지방행정연구원. Park Haeyug, Yoon Younggeun (2016). [政策研究 2016-20]: 地方公務員職位分類制的擴大方案。韓國地方行政研究院政策研究課題。韓國地方行政研究院。
- 유상엽, 김지성. (2018). 우리나라 공무원의 경쟁력 및 전문성 제고를 위한 공직분류체계의 진단과 혁신방안. **한국인사행정학회보**, 17(4), 233-259. Ryu Sangyub, Kim Jisung (2018). 為了提高韓國公務員的競爭力及專業性的公職分類體制之診斷與改革方案。韓國人事行政學會報，17(4)，233-259。
- 조경호·주효진. (2005). 공직구조 재설계 방안 연구: 직종·직렬체계를 중심으로. **행정논총**, 43(1), 99-129. Cho Kyungho, Ju Hyojin (2005). 重新設計公職構造的方案研究：以職種、職列體系為例。行政論叢，43(1)，99-129。
- 진재구. (1993). 직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계개선방안. KIPA 연구보고서 92-03. Jin Jaegu (1993). 以確立職業公務員制為目標的人事行政機關及公職分類體制之改善方案。KIPA 研究報告書 92-03。
- 최순영, 조임곤, 이이삭, 민보영. (2015). 직위분류제 확대와 연계한 공무원인사관리의 개선방안. 기본연구과제. 한국행정연구원. Choi SoonYoung, Cho ImGon, Lee Issac, Min BoYoung (2015). 與職位分類制的擴大相關之公務員人事管理改善方案。基本研究課題。韓國行政研究院。
- 하태권, 이선우, 조경호, 강인호. (2000). 한국정부 공직분류체제의 실태분석 및 대안모색 -공무원의 종류구분과 직급체계를 중심으로-. **한국정치학회보**, 34(3), 103-128 쪽. Ha TaeKwon, Lee SunWoo, Cho KyungHo, Kang InHo (2000). 韓國政府公職分類體系的現況分析及對策思考：以公務員的種類區分及職級體系為例。韓國政治學會報，34(3)，103-128。