

【人事行政】

《現行考銓制度》

試題評析

今年出題有朝向「研究所」考試方向前進，屬於相當有深度之一次考試，值得讚許；不過題目並不困難，考試重點主要在於每題均要考生寫出自己之看法及解決之道（第二題除外）。今後高等考試理應朝此方向發展，乃能測出考生之真正程度。

上課時，老師一直提及「機要人員」一定會考；行政院及考試院兩院之關係亦要非常小心，今年考題果然均命中。由此可知，將來「時事題」越顯重要，同學們要注意才是。

綜觀今年考題，只要考生上課用心、掌握老師命題重點，必能獲得好成績。

一、論者有謂，我國目前之人事行政業務係由考試院和行政院（人事行政局）共理，或可稱為「人事行政雙重首長制」。試就憲法有關人事行政職權之劃分說明其內涵，並論述兩院共享人事權之困境及可能解決之道。（25分）

答：

我國憲法有關人事行政職權之劃分乃採所謂之「人事行政雙重首長制」，其真正之意涵及其困難運作的情形，分別可用下列各點予以詳細說明之：

(一)憲法第八十三條及憲法增修條文第六條之規定差異比較：

我國憲法第八十三條規定：「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。」修憲後，本條文已暫時凍結，現已改列於我國憲法增修條文第六條之中，而我國憲法增修條文第六條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項，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。」

由上列二條文可知，其相同點即仍維持考試院為「國家最高之考試機關」之地位，其主要職掌仍採用明白列舉方式列出。但觀此二條文發現其相異點有

1.憲法八十三條明白列舉之職掌有十一項，但憲法增修條文第六條卻剩十項，少了一項「養老」，可見職權已見縮減。

2.憲法八十三條之列舉項目中並無法分何者為「法制事項」何者不僅為「法制事項」，同時又可以「執行」，但於憲法增修條文第六條中，即予以明顯區分出來。可見考試院之職權在增修條文中又予以縮小。

(二)主要之意涵特色及產生之困境：

由憲法第八十三條改為憲法增修條文第六條，主要之影響乃是將考試院之職權予以縮小及明顯界定可以執行及法制之事項，以及只可法制而不能執行之事項。但就因為如此，造成我國之人事行政走向了「雙行政首長制」且衍生出許多問題出來。

1.「主要人事主管機關」體制

依據我國憲法第八十三條及前述，我們對「院外制」（獨立制）之探討，均認為考試院擁有全部集中之人事權（集權制），故考試院為我國唯一最高的人事行政主管機關，應無疑義。

2.行政院人事行政局的「雙重隸屬及監督」體制

此係指行政院人事行政局依其組織體制，同時隸屬（並受）於兩個監督機關，即「行政院與考試院」；人事行政局組織條例所謂「並受…監督」是雙重隸屬與監督體制之明證，此種體制卻也隱含「雙頭馬車」之問題。

3.考試院與行政院的「人事行政雙首長制」產生之困境制

(1)我國自行憲以來，總統有鑒於我國人事機構不能與行政部門配合的缺點，所以才依據動員戡亂時期臨時條款的授權，命令設立行政院人事行政局，三十年來該局適切的扮演應有的人事機構的角色，彌補了過去「獨立制」（部外制）的若干缺失，所以在憲法增修條文中特別訂定行政院得設人事行政局的

條款，使該局取得憲法的法源，在民國八十二年底正式依組織條例改組，除仍統籌行政院所屬各級行政及公營事業機構的人事行政，同時規定其有關人事考銓業務仍受考試院的監督，這樣使得人事行政局與憲法所規定的考試權保持適當的關聯。

- (2)由於憲法增修條文「第六條」、「第九條」及「第十四條」訂頒後，使人事行政局之關係顯得異常的複雜且難解，因為一方面，行政院人事行政局已成為憲法機關地位；但另一方面，考試院難仍維持其為「全國最高考試機關」之地位，但其職權卻略見減縮。考試院僅對考試、銓敘、保障、撫卹、退休五類事項係有「決策」與「執行」之完整職權。至於對任免、考績、級俸、陞遷、褒獎五項僅掌有法制事項權，而此等事項之運作執行權，勢必由行政院人事行政局職掌。至於憲法所求明定事項，如：訓練、人事分類、保險、福利等，恐將成為考試與行政兩院之爭議點，如此形成考試院與行政院辦理人事行政事務時彼此間若有爭議，恐將產生不易解決之困擾。

(三)可能解決之道

由上可知，我國人事權之行政已不完全獨立於行政權之外，此為考試院與行政院共理人事行政之形態，此乃「人事行政主管機關雙首長制」之真正來源與特有特色。也正因此而產生我國人事運作上「雙頭馬車」之困境，解決之道大致可朝下列方面著手：

- 1.鑒於世界各國朝向「部門制」發展之趨勢，將來於修憲時，應將兩院之職權，再做明確之調整。
- 2.基於「漸進主義」之觀點，考試院之職權應漸漸縮減，有關決策方面，亦應逐漸移至行政院，此不僅可增加效率，且能符合「三權分立」之世界潮流。

二、試說明公務人員任用法中，有關權理之規定。並就權理制度之利弊評論之。(25分)

答：

「權理」乃屬任用制度中「低資高用」之彈性運用，茲將其有關規定，分別說明如下：

- (一)所謂「權理」，即依法指派具有某一官等較低職等任用資格人員，擔任同官等內一較高職等職務，稱之。
- (二)依「公務人員任用法」第九條第三項規定：「初任各職務人員，應具有擬任職務所列職等之任用資格；未具擬任職務職等任用資格者，在同官等高二職等範圍內得予權理。權理人員得隨時調任與其所具職等資格相當性質相近之職務。」
- (三)復依其施行細則第十條亦有下列之規定：「本法第九條第三項所稱未具擬任職務職等任用資格者，在同官等高二職等範圍內得予權理，係指擬任人員所具任用資格未達擬任職務所列最低職等，而具有該職等同一官等中，低一或低二職等任用資格者，始得權理。但職務跨列二個官等等者，不得權理。
- (四)本法修正施行前經銓敘部銓敘審定准予權理高三職等以上職務人員，得隨時調任與其所具職等資格相當性質相近之職務或繼續任原職至離職為止。」（任用法施行細則第十條第二項）

三、公務人員待遇制度必須遵從「同工同酬」原則。試說明公務人員俸給法中有關同工同酬的規定。並論述政府人事制度在設計或實務運用方面是否有違同工同酬之處？(25分)

答：

- (一)「同工同酬」之意涵：有關「同工同酬」之定義，依其字意，所謂「同工」，係指在同樣的工作環境，同樣的人才供求情況及任用條件之下，擔任同等職責程度之工作。而所謂「同酬」，係指待遇幅度及起點與終點之相同，並非實支待遇數額之相同，故係指在同一薪給幅度內之報酬，而非同一報酬之謂。
- (二)「公務人員俸給法」有關同工同酬之規定：
 - 1.我國法制中，對初任人員之起敘規定，均規定依其所具任用資格之「最低一級」開始起敘。如俸給法第六條及第七條之規定即是。
 - 2.試用人員俸級之起敘，依第六條及第七條規定辦理，改為實授者，仍敘原俸級。（第八條）
 - 3.調任人員之起敘規定
 - (1)平調
依據「公務人員俸給法」第十一條第一項前段規定，依法銓敘合格人員，調任同職等職務時，仍依原俸級銓敘審定。
 - (2)升調
依據「公務人員俸給法」第十一條第一項後段規定，在同官等內調任高職等職務時，具有所任職等職務任用資格者，自所任職等最低俸級起敘；如未達所任職等之最低俸級者，敘最低俸級。如原敘俸級

之俸點高於所任職等最低俸級之俸點時，換敘同數額俸點之俸級。

(3) 權理

依據「公務人員俸給法」第十一條第二項之規定，權理人員仍依其所具資格，銓敘審定其俸級。

(4) 降調

一般降調情形有二：①同官等內調任低職等職務；②為調任低官等職務。

①依據「公務人員俸給法」第十一條第一項後段規定，在同官等內調任低職等職務以原職等任用人員，仍敘原俸級。所謂「仍敘原俸級」，依該法施行細則第四條第一項規定，係指仍敘其調任前經銓敘部銓敘審定之俸級而言。

②復依該法第十一條第三項之規定，依法調任低官等職務人員，其原敘俸級如在所調任職等內有同列俸級時，敘同列俸級；如高於所調任職務職等最高俸級時，核敘至年功俸最高級為止，其原敘較高俸級之俸點仍予照支，考績時不再晉敘。

4. 轉任人員之起敘規定

(1) 依「公務人員俸給法」第十二條之規定

①公立學校教育人員、公營事業人員轉任行政機關職務時，其俸級之核敘，除其他法規另有規定外，依其考試及格所具資格或曾經銓敘審定有案之職等銓敘審定俸級。

②行政機關人員轉任公立學校教育人員或公營事業人員時，其服務年資之採計，亦同。

(2) 依「公務人員俸給法」第九條之規定

依特種考試及格資格任用之人員、專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員或公務人員任用法第三十三條之一第二款繼續任用之人員，如另具有公務人員任用資格者，在限制轉調機關、職系或年限內，調任不受限制之職務時，應以其所具公務人員任用資格重新銓敘審定俸級。

5. 再任人員之起敘規定：

再任人員俸給等級之核敘，依「公務人員俸給法」第十四條之規定，其情形分別為

(1) 公務人員俸給法施行前，經銓敘合格人員於離職後再任時，其俸級比照第十條辦理，亦即應在其職務列等表所列職等範圍內換敘相當等級。

(2) 公務人員俸給法施行後，經銓敘合格人員，於離職後再任時，其俸級比照第十一條規定辦理。（請見前列調任人員之規定）但前述人員於離職後再任，且所任職務列等之俸級，高於原敘俸級者，敘與原俸級相當之俸級；低於原敘俸級者，敘所再任職務列等之相當俸級，以敘至所任職務之最高職等年功俸最高級為止。如有超過之俸級，仍予保留，俟將來調任相當職等之職務時，再予回復。

6. 另外有關俸給法第四條俸給區分及俸表結構之規定：

公務人員俸級區分如下（第四條）

(1) 委任分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級。

(2) 薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級。

(3) 簡任分五個職等，第十至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，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。

(4) 俸給表各職等本俸無差額，第一至第五職等為十個俸等，第六至第九職等為十五個俸點，第十至第十三職等為二十個俸長。

(三) 我國俸給設計或實務運用上是否有違同工同酬之爭議：一個良好之報酬之制度，「同工同酬」之原則乃是必要條件，但由上列我國法制規定中，可以看出我國有若干不同此原則之情況，茲列舉如下：

1. 報酬之分級分等，實與職位分類，工作評價有關，俸級之區分，宜考慮「久住」之因素，但俸給多寡之決定，必須調和「鼓勵久住」與「同工同酬」兩大需要，再觀我國公務員之俸給區分，（公務人員俸給法第四條）及俸給表結構來看，每級之級數區分似乎有違此項原則。

2. 有關「俸給差距及幅度問題」方面，我國之法制亦有若干問題，即本來俸等愈高，每等之間之差距宜愈大，才具有激勵之作用，而且俸等愈高，俸級劃分愈小才對，但我國俸表之差距均不符合此項原則，不足以符合激勵之原則。

3. 有關各等別人員雖然由上列法制中，不論初任人員、調任人員、轉任人員、再任人員等，看似合理，但因依我國俸給法制規定「加給」一項，亦不太公平，因為其只看機關，而不管其業務之真正內容，其中以「危險加給」最不公平，另外各機關俸給名目種類繁多，又如公營事業之「績效獎金」亦屬非常不公

平之現象，此均為我國俸給法制表面看似「同工同酬」，實質上卻並非如此。

四、何謂機要人員？機要人員進用之規定如何？並請就我國現行機要人員進用制度之得失加以評論。（25分）

答：

(一)機要人員之定義

公務人員任用法中所稱之機要人員，即為「辦理機要職務之人員」，而所謂「辦理機要職務之人員」，係指擔任經銓敘部同意列為機要職務，得不受法定任用資格限制，並經銓敘審定以機要人員任用之人員。

(二)文官體制設置機要人員制度之理由

公務人員任用法第九條規定，任公務人員必須經過依法考試及格、銓敘合格、升等合格乃具法定任用資格，然而機關長官，尤其以政務官為主，其任用乃不適用公務人員任用法而機關首長於到任後，許多瑣事及較為重要之事務，必須使用其較熟悉且信任之人員來協助處理，但原機關之常任文官雖具決定任用資格，卻不一定為首長所熟悉或信任，因此為利於政務之推動，就必須有機要人員之設置。

(三)各機關機要人員之進用及免職規定

1.機要人員之進用

(1)依「公務人員任用法」第十一條之規定。

- ①各機關辦理機要職務之人員，得不受第九條任用資格之限制。
- ②前項人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。
- ③各機關辦理進用機要人員時，應注意其公平性、正當性及其條件與所任職務間之適當性。
- ④各機關機要人員進用時，其員額、所任職範圍及各職務應具之條件等規範由考試院定之。

(2)機要人員之員額

依「各機關機要人員進用辦法」第三條之規定

- ①各機關進用之機要人員員額，最多不得超過五人。
- ②總統府及行政院如因業務需要，其進用之機要人員員額；最多分別不得超過十八人及十人。
- ③直轄市政府及縣（市）政府以外之機關，得由各主管院依機關層次、組織規模及業務性質，於二人額度內訂其機要人員員額，並送銓敘部備查。

(3)機要人員之所任職務範圍

- ①各機關進用之機要人員所任職務範圍，應以機關組織法規中所列行政類職務，襄助機關長官實際從事機要事物相關工作，並經銓敘部同意列為機要職務為限。但不得以首長、副首長、主管、副主管、參事及研究員職務進用。
- ②各機關之秘書長、主任秘書或直轄市政府副秘書長一人、必要時，報經上級機關核准者，得於第三條所訂員額內以機要人員進用。但直轄市政府之秘書長及縣（市）政府、置有副市長之縣轄市公所之主任秘書，不得以機要人員進用。
- (4)各機關未具任用資格初任機要人員，依所任職務在職務列等表所列最低職等以機要人員任用。如調任或改任其他受法定任用資格限制之職務時，應重新銓敘審定其任用資格。（任用法施行細則第十一條）
- (5)各機關辦理進用機要人員時，應注意其公平性、正當性及其條件與所任職務時之適當性。各機關機要人員進用時，其員額、所任職務範圍及各職務應具之條件等規範，由考試院定之。

2.機要人員之免職規定

各機關辦理機要職務之人員，得不受第九條任用資格之限制。機要人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。（任用法第十一條）

上列所稱機關首長離職時應同時離職，指機關長官退休（職）、卸任、調職、辭職、免職、撤職、去職、解職或死亡時，其所進用之機要人員，應由原（新）任之機關長官或其代理人，於同時將該機要人員免職。機關長官停職或休職時，由其代理人視業務需要辦。

(四)評論

- 1.機要人員之設置，就如前述，為讓機關首長用人之便，不得不有此制之設計，然而，我國員額之限制之部分，並未作嚴格之把關，人數過多，造成首長引用私人之弊，破壞「考試用人」之神聖目標。
- 2.機要人員職位均相當高，雖法制規定要注意其公平性及正當性，但我國實際運用上，並不按此精神，造

成任用不公，影響公務人員之士氣。

3.任用機要人員時，法制規定要注意其條件與所任職務間之適當性。但我國實際運作上，卻常用其來處理首長之私事，猶如首長家人之佣人與設置此人員之原意，大大不同。

由以上各點可知，我國有關此制之設計原意是良善的，但「為政在人」，首長之私心卻曲解了本制度之真意，實屬可惜，將來在此方面應加強監督，勿使其濫用，才不枉費此制之美意。