

# 《現行考銓制度》

試題評析	<p>第一題：測驗考生對考績法修正草案熟悉的程度，尤其是對於爭議問題的掌握度。</p> <p>第二題：配合行政院組織改造，今年以「中央政府機關總員額法」為命題重點，實質上乃測驗考生對於行政組織的了解程度。</p> <p>第三題：已經很久沒有考公務人員協會法了，本題整合法律與行政學的概念，除說明法律規定外，仍應以行政學的角度加以詮釋。</p> <p>第四題：政務人員是近期熱門的社會新聞，相關法制應一併注意。</p>
高分命中	<p>第一題：《高點現行考銓制度講義》，薛律師編撰，考績法修正草案。</p> <p>第二題：《高點現行考銓制度講義》，薛律師編撰，考績法修正草案問答集。</p> <p>第三題：《高點現行考銓制度講義第二回》，薛律師編撰。</p> <p>第四題：《高點現行考銓制度總複習講義》，薛律師編撰。</p>

一、公務人員考績法修正草案內有關「考績等第各按一定比例分配」及「十年內三次丙等資遣」的設計，並非無所本。實務上，係美國通用電氣公司前總裁傑克威爾許（Jack Welch）所創，微軟、台積電、華碩公司等亦採之；新加坡及韓國首爾市政府等公部門亦採之。請敘明銓敘部為落實「考績等第各按一定比例分配」之整套制度設計為何？學理論述（或政策邏輯）依據為何？（25分）

答：

(一)依公務人員考績法修正草案之規劃，「考績等第各按一定比例分配」除定各考績等第之比例外，另外也規定每三年彈性調整與團體績效評估等規定，制度設計如下：

- 1.各機關受考人考列優等人數比率，最高不得超過百分之五；考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之六十五；考列丙等人數比率，不得低於百分之三。
- 2.各機關簡薦委任各官等受考人考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之七十五；主管人員考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之八十五。但機關全體受考人考列甲等以上人數比率，仍以前項規定為限。
- 3.各機關人事、主計、政風人員之考績，均不列入前四項各機關受考人考列優等、甲等以上及丙等人數比率計算。但其考績辦理原則及等次人數比率限制，仍應依照前四項及前條規定，由各該人員之主管機關或機構統籌辦理。
- 4.司法官考列優等人數比率，最高不得超過百分之五；考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之八十五；並不適用第一項考列丙等人數比率限制。
- 5.各機關受考人考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並送立法院備查。
- 6.主管機關應視所屬各機關業務特性及需要，辦理所屬機關間之團體績效評比，並於每年辦理考績前，依團體績效評比結果，彈性分配所屬各機關受考人考列甲等以上及丙等人數比率，必要時，各官等與主管人員考列甲等以上人數比率及主管機關受考人考績等次人數比率，亦得併入上開調整機制辦理。但甲等以上人數比率以增減百分之十、丙等人數比率以增減百分之三為限，且主管機關及所屬各機關考列甲等以上及丙等人數比率總計，仍以前開所定之人數比率為限。

(二)上開制度設計之學理論述與政策邏輯說明如下：

- 1.現行考績制度僅於考績法施行細則訂定考績考列甲等的特殊條件及一般條件，未訂定考績等次人數比率，致使各機關考績考列甲等人數比率不斷攀高，直至89年為止，全國公務人員考績考列甲等人數比率高達89.9%。為處理考績甲等人數比率不斷攀高問題，自90年銓敘部及行政院人事行政局以部局首長聯名箋函，請各機關首長配合依考績考列甲等人數比率以75%為上限共識辦理，考量考績等次人數比率之限制，允宜透過考績法修法程序以法律明定，以杜絕各界常質疑其未符法律保留原則之疑慮。為落實考績應以同官等為比較範圍並配合增列優等，考量民眾對政府行政績效滿意度始終維持在五成左右，與過去公務人員考績考列甲等人數比率以75%為上限，確實存有落差之事實，又為鼓勵受考人爭取更好之績效表現，爰增列優等，在衡酌優等所增加之考績獎金，不增加國家整體財政支出，且避免日後優等等次

淪為輪流或其考列人數比率偏高之情形，乃訂定考績考列優等人數比率為5%，考列甲等以上人數比率為65%。是以，為鼓勵受考人爭取更好之績效表現，在衡酌優等所增加之考績獎金，且不增加國家整體財政支出，又避免日後優等淪為輪流或其考列人數比率偏高等前提考量下，乃訂定考列優等人數比率為最高百分之五，考列甲等以上人數比率最高為百分之六十五。

2. 為對績效表現不佳者採取適當輔導措施，藉以提升機關整體績效，並落實考績獎懲功能，爰明定考列丙等人數比率，不得低於各機關受考人總數百分之三。
3. 績效表現是常模分布方式，有好就有壞，但在現行制度下，因實務執行偏差與鄉愿文化，近年考列甲等等及乙等人數比率高達99.7%以上，考列丙等占不到0.2%，考列丁等趨近於零，造成公務人員予外界鐵飯碗的印象，本次考績法研修雖已訂定丙等條件，然而等次條件畢竟無法窮盡一切，既然績效表現有好有壞，為免重蹈現制之覆轍，是以，考績法研修乃訂定丙等比率，而訂定比率的目的是找出績效差者，予以輔導改善，如輔導後仍未改善，先予降級，第三次再考列丙等者始予資遣或退休，並非以淘汰為目的，而是希望能以緩和漸進的改革方式，尋求共識，以達成全面改革的最終目標。
4. 公務人員考績等次人數比率法制化後，為避免考績等次人數比率以法明定過於僵化，須透過修法始能變更相關規定之情形，考績法已設計得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並送立法院備查機制。另考績法亦明定主管機關及各機關應實施所屬機關間及內部單位間團體績效評比，未來團體績效評比結果係作為彈性分配主管機關、所屬機關，以及內部單位考績考列甲等以上或丙等人數比率的依據，故各機關考績等次人數比率亦非僵固不變，惟主管機關暨所屬機關整體之考績等次人數比率，仍須符合考績法之限制規定。

二、中央政府機關總員額法立法旨意為何？依該法規定，員額應裁減或移撥其他機關的情形為何？請說明之。

**答：**

(一)中央政府機關總員額法（下稱本所）之立法旨意：

政府機關員額為組織結構之要素，其管理能否適時配合政策與業務需要，發揮彈性調整之功能，攸關政府整體施政效能之展現。中央機關之組織原依中央法規標準法第5條第3款規定應以法律定之，而以往立法體例，對各個職稱需用員額數，均詳作硬性規範，使機關因配合政策及業務實際需要調整編制，或遇有特殊用人需求時，即須修正組織法律，造成立法部門審查法案之負擔，亦欠缺即時適時調整之彈性，有必要制定機關員額總數之基準法律。

為使當前員額管理法制及實務，能因應行政事務多元化發展，達成精簡、彈性、不斷創新、有應變能力之政府改造目標，經審慎檢討現行員額管理相關問題，依憲法增修條文第3條第3項規定，「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」與第4項規定，「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」及中央行政機關組織基準法第7條第5款至第7款明定，除機關首長、副首長、政務人員、幕僚長以外之員額無須於機關組織法規訂定，期從員額管理面之改造，在尊重立法部門透過預算案監督下，活化員額管理、訂定政府合理用人水準之指導原則，建構員額彈性調整機制，故制定「中央政府機關總員額法」。

(二)依中央政府機關總員額法第4條規定：「機關員額總數最高限為十七萬三千人。第一類人員員額最高為八萬六千七百人，第二類人員員額最高為四萬一千二百人，第三類人員員額最高為一萬三千九百人，第四類人員員額最高為六千九百人，第五類人員員額最高為二萬四千三百人。本法施行後，行政院人事主管機關或單位每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告。本法施行後，因組織改制或地方政府業務移撥中央，中央機關所增加原非適用本法之員額，不受本法規定員額高限限制。因應國家政治經濟環境變遷，或處理突發、特殊或新興之重大事務，行政院於徵詢一級機關後，得在第一項員額總數最高限之下彈性調整第二項第三類人員以外之各類人員員額最高限。」

(三)員額應裁減或移撥其他機關之情形：

1. 按中央政府機關總員額法施行後機關年度中預算員額調整作業事項第1項規定：「依據中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）第5條及中央政府機關員額管理辦法（以下簡稱員額管理辦法）第12條規定，機關於年度中須調整預算員額配置時，除因機關改隸、整併或調整之預算員額者報經一級機關核定外，餘由該二級機關就所掌理業務消長情形及實際需要，於原配置各該人力類型預算員額額度內核定之。」
2. 次按行政院院授人力字第1000028171號函釋可知：「中央政府機關總員額法明確規範中央政府機關預算

員額總數上限，個別機關如基於業務上所需人力，無法以淨增員額方式辦理，因此各主管機關應於分配員額總數內，督責所屬確實據以摶節用人，並確依中央政府機關總員額法施行後主管機關落實員額管理原則，提升人力運用效能」。

- 3.於 99 年 2 月 3 日制定公布並自同年 4 月 1 日施行，匡定中央政府機關預算員額高限，員額應裁減或移撥其他機關之方式由個別機關基於業務需要之員額需求，過去為個案審酌核增員額之作法，轉型為授權由各主管機關於分配員額總數內，檢視所屬各機關業務消長及人力運用情形，檢討調配員額支應。

三、公務人員爭取待遇、退休權益每遭致社會負面批判。D. E. Klingner建議，公務人員組織應把焦點放在攸關公務人員而又牽涉一般民眾利益的跨領域議題（cross-over issues）。是以，在現行公務人員協會法制架構下，您認為公務人員協會可以推動那些跨領域議題，以兼顧公務人員權益與社會公益？（25分）

**答：**

(一)依公務人員協會法（下稱本法）之規定，公務人員協會得辦理之事項如下：

- 1.本法第6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。」
- 2.本法第7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。」
- 3.本法第8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。全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體。」

(二)以調薪為例，以往公務員調薪機制不夠健全，屢屢引發聯想與質疑，人事總處決定研議強化俸給決策機制，除納入民間企業薪資水準，包括物價指數、國民所得、經濟成長率、政府財政負擔衡量的指標，最後交由「軍公教待遇審議委員會」議決後，並向政院提出調薪建議。此一決策過程，並未徵詢公務人員協會之意見。

(三)是以，以上開規定而言，筆者認為公務人員協會得提出兼顧公務人員權益與社會公益之跨領域議題，可能包括：

- 1.考試事項。
- 2.公務人員之考績法制事項。
- 3.公務人員人力規劃及人才儲備、待遇調整之規劃及擬議。
- 4.工作簡化事項。
- 5.服勤之方式及起訖時間。
- 6.會員自律公約之訂定。

四、據研究，我國政務人員之延攬大致有由公務人員轉任、大專校院教師及民間人士（含民間企業、社會賢達、退休再任），論者認為現行相關法制造成政務人員延攬困境，部分原因是現行政務人員退職撫卹條例所造成，其規定及原因為何？請試擬改革方案？（25分）

**答：**

(一)政務人員退職制度雖經多次修正，惟為明確釐清政務人員與常務人員之分際，並考量政務人員職務具有高風險、低保障之特性，其退職給與應屬「酬勞」、「慰勉」之性質，與永業性之常務人員為鼓勵久任及保障其退休後老年生活之養老性質應有不同等因素，爰配合將政務人員之退職所得作合理之設計（改採恩給制）並研擬政務人員退職撫卹條例草案。惟所擬修正草案於立法院審議期間，由於朝野立法委員咸認為「政務人員係隨政黨進退之職務，不應享有退職給與之保障」，乃經協商後，獲致採行「確定提撥」及「離職儲金制」之共識，自93年1月1日起施行「政務人員退職撫卹條例」（以下簡稱本條例）。至於原

「政務人員退職酬勞金給與條例」亦因施行期限屆滿而當然廢止。

(二)然而本條例自民國93年1月1日施行以來，因政務人員年資已無法併計軍、公、教人員退休（伍）年資，進而影響其擔任政務人員之意願，使國家掄才不易。另本條例施行迄今4餘年來，亦存有若干不合理而需檢討修正之處，例如：同為政務人員，卻以其是否由軍、公、教、其他公職或公營事業人員轉任而致其領取離職儲金權益上有差別待遇。是以，考試院會同行政院於98年提出本條例修正草案，改革方向分析如下：

1. 為符平等原則，刪除本條例第3條第2項有關「非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不得參加政務人員離職儲金」之限制規定。
2. 依考試院97年7月10日第10屆第292次會議決議，配合修正軍、公、教人員、其他公職或公營事業人員轉任政務人員時，如符合各該退休（職、伍）法令之退休條件者，依其轉任前原適用之退休（職、伍）法令規定核給退休（職、伍）金之請求權時效為於政務人員退職日起5年內均得請領。另為提高軍、公、教人員、其他公職人員及公營事業人員轉任政務人員之意願，使政務人員之遴選更順暢，增訂該類人員轉任政務人員者，於退職或在職死亡時，得以其退職或在職死亡日為生效日，將其於93年1月1日以後之政務人員年資，併計曾任軍、公、教、其他公職及公營事業人員服務年資，辦理退休（職、伍）、撫卹或一次給與，或於回任或再任軍、公、教人員、其他公職人員及公營事業人員時，再行併入退休（職、伍）或撫卹年資。
3. 為配合政務人員俸給制度法制化後，政務人員月俸之支給，係按職務等級規劃，與現行部分政務人員均按相同標準支領月俸之設計不同，而該設計將政務人員月俸比例調高後，亦將影響月退職酬勞金、撫慰金及年撫卹金給與之計算標準。為免外界質疑變相提高已退職政務人員所支月退職酬勞金之數額，爰增訂第13條第3項，規定是類人員之退撫給與，仍依政務人員俸給法律公布施行前之政務人員月俸額計算；但遇軍公教人員年度待遇調整時，得按比率隨同調整。

(三)再者，大法官會議第589號解釋：「為改革政務人員退職制度，乃廢止政務人員退職酬勞金給與條例，而於九十三年一月七日另行制定公布政務人員退職撫卹條例，並溯自同年一月一日施行。依新退撫條例，政務人員與常務人員服務年資係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限（退撫條例第四條、第九條規定參照），而不再有月退職酬勞金之規定。雖該退撫條例第十條規定，九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之退職金及支給機關，適用新、舊給與條例規定辦理，即於新退撫條例公布施行前，已服務十五年以上者，將來退職時仍得依新、舊給與條例，選擇月退職酬勞金。但受有任期保障之政務人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計十五年者，原得依新、舊給與條例擇領月退職酬勞金，而新退撫條例卻無得擇領月退職酬勞金之規定，顯對其應受保護之信賴利益，並未有合理之保障，與前開憲法意旨有違。

又縱依退撫條例第十條第二項及同條例施行細則第八條規定暨銓敘部九十三年七月十九日部退二字第0932334207號函釋「本條例施行前後續任政務人員，.....如九十二年十二月三十一日前之服務年資未滿十五年，且具有軍、公、教人員年資，則九十三年一月一日以後之年資，得選擇不領取公提儲金本息，並按轉任前軍、公、教人員之等級對照軍、公、教人員退撫基金繳費率補繳退撫基金，併計軍、公、教人員年資滿十五年，且年滿六十歲者，亦得選擇支領月退休金。.....」。惟實際上依此規定得領取之月退休金與依新、舊給與條例規定得領取之月退職酬勞金，因計算給與之基準不同（七十四年十二月十一日修正公布之政務官退職酬勞金給與條例第四條第三項、八十八年六月三十日修正公布之政務人員退職酬勞金給與條例第四條第三項、八十四年一月二十八日修正公布之公務人員退休法第六條第三項、八十九年一月十二日修正公布之學校教職員退休條例第五條第三項、九十一年六月五日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第二十五條第一項第二款規定參照），兩者數額相差甚鉅，故依此規定及函釋，新退撫條例第十條之過渡條款規定，對於八十八年六月三十日給與條例修法增訂落日條款前已就任，且受憲法任期保障並獨立行使職權之人員權益而言，尚非合理之補救措施，與憲法上信賴保護原則有所不符。有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」