

參、我國文官制度之檢討分析

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編

目錄：壹、研究報告

章節：一、文官制度研究發展專案小組簡報

人事行政乃行政的一環，具有支援或配合其他行政之特質，故必須掌握當前政治、社會與經濟環境的變遷，而調整因應。我國現行人事制度，多年來不斷改革，已大體完備，對今日政經發展的貢獻，實不容否認。或謂：「現行人事制度尚存有若干缺失。」其實任何制度均不可能完整無缺，且執行者之作為對制度之成效，常亦產生影響。又謂：「機關用人頗多不便。」其實制度本身即含有規範及限制之意，「不便」正可反映制度發揮之功能。良以人事制度為一體系完整的規範，建立不易，倘從根本變革〔例如在人事制度方面，是否考慮中央與地方二元化管理問題〕，改弦易轍，因牽動太大，成敗難上，似以將之訂為長程目標為宜。如從效果角度考量，亦不如就現狀加以檢討，去蕪存菁，並加損益，較為切實可行。基於此一認知，本專案小組乃參酌本院考銓制度研究發展小組考試、銓敘、培訓各分組之研究結論，與銓敘部、人事行政局司處長所提之建議以及輿論反映等，予以綜合研討，期能對於現存問題，予以釐清並謀求解決途徑。

人事制度涵蓋考試、任用、考核、級俸、訓練進修、陞遷、保障、退休、撫卹等事項

，範圍甚廣，如一一加以檢討，曠日費時，亦非本專案小組能力所及。復查：有關考試部分，本院甫將公務人員考試法修正草案函送立法院審議中，而退撫改革新法亦已公布，近期即可施行；另保障法草案亦已送請立法；俸給、考績二者須配合任用制度修正，至於時下各界所矚目之文官中立、政務官規範、公務員籌組團體與公務員之定義等課題，由於本院已對公務員基準法草案進行審查，不日當可獲致結論。基上認識，本專案小組遂以目前亟待改革之任用制度及培訓制度兩大端為研究及簡報之範圍。

一、任用方面

〈一〉在高科技、稀少性人才及研究人員之進用問題

在高科技、稀少性人才的進用方面，新的技術人員任用條例第六條規定雖然仍需考試及格，但除筆試以外，得另採二種以上方式行之，亦即得以審查著作或知能有關之學歷、經歷證明及論文等考試方式行之。至於上開高科技或稀少性工作類科標準及其考試規則，則由本院會同行政院定之。惟因何謂「高科技」與「稀少性」，標準甚難界定，至今仍無法訂定該項工作類科標準及其考試規則，

自無從據以辦理此項考試。

在研究人員的進用方面，因此類人員較重學歷及專精之研究，較難以考試方式延攬；復以聘用人員無考績、退休及保障等權益，亦不易以「聘用」方式延攬。各機關為達延攬研究人員之目的，不得不別走蹊徑，即比照教育人員任用條例有關教師之規定，定為「聘任」。其結果，既不必銓敘：白不必「學審」，形成「邊緣人員」。例如行政院國家科學委員會、原子能委員會以及台灣省政府農林廳所屬各農、漁業試驗所等研究人員，即有此種現象。尤有令人感到憂心者，為近年少數機關之組織法，竟然法條明定其研究人員得依教育人員任用條例之規定聘任之，例如民國七十九年一月五日公布的行政院原子能委員會核能研究所組織條例第六條第二項即規定，該所研究員、副研究員、助理研究員、研究助理，得依教育人員任用條例第二十二條第一項規定聘任之。此種情形似不宜任其發展，互應設法改善。

〈二〉臨時機關任務完成後，原有派用人員之去留問題

派用制係為方便臨時性機關或機關中臨時性職務之用人而設，任務一旦完成，臨時機關即行裁撤，人員即應解職。但事實上，臨時機關常為轉變成常設機關之前奏，由於常設機關必須進用具有合法任用資格之人員，而原已在職之派用人員，卻多未具任用資格，以致無法繼續留用，又不能斷然解職，乃用新人，形成極大困擾。

〈三〉專門職業及技術人員轉任公務人員可能產生流弊問題

現行任用制度有兩種轉任管道，一種是不同性質服務機關人員的轉任，另一種是不同性質考試及格人員的轉任。前者依據公務人員任用法第十六條及本院於民國七十九年四月十三日訂定發布之「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法」規定辦理，只要高考或乙等以上特考及格，如在學校或公營事業任職成績優良者，均得依上開規定轉任行政機關性質程度相當職務，對延攬教育及公營事業人才至政府機關任職，具有積極效益。後者依公務人員任用法第三十四條規定：「經高等考試、普通考試或特種考試及格之專門職業及技術人員轉任公務人員，另以法律定之。」本院據此於民國七十六年一月二十六日將「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」草案函送立法院審議，直至民國八十二年八月四日始完成立法程序公布施行。惟因專技人員各種考試種類繁多，考試寬嚴不一，且係著重執業資格之取得，故成績達到一定標準均予錄取，與依用人需要定額錄取之公務人員任用資格考試，截然不同，如一律准予轉任，自有欠公平，同時亦將降低公務人力素質及產生徇私、鑽營之流弊。又依該條例規定，專技人員考試及格原不包括檢覈及格人員，惟本院近日又將醫事人員檢覈及格人員納入得轉任之列，爾後發展將更令人憂慮。

〈四〉公共營造物之職務宜否依一般公務人員之規定進用問題

依行政法學對行政組織之分類，將醫院、博物館、學校等，稱為「公共營造物」，以便與行使公權力之「行政機關」有所區別。其人員之進用有無必要與一般行政機關公務人員採相同的資格條件，常有人質疑。尤以新技術人員任用條例於民國八十年十一月一日公布施行後，因初任技術人員須經公務人員考試及格，而不能如以往由醫院自行遴用僅具專技人員執業資格者充任即可。因此：經專技人員考試及格，仍須再經公務人員考試及格，始得進入公立醫院任職，以致引起八十一年公務人員高普考試醫事人員大量報考之高潮，此原係新技術人員任用條例公布施行後，所引起的一時現象，不意台大醫院、成大醫院等教學醫院竟因誤解訛傳，聯合榮總等大醫院透過媒體指摘政府失策，建請補救。此一事件如探究原因，以現職醫事人員報考人數較多者為台大、成大等教學醫院，此係由於該等醫院過去並未申請分發考試及格人員，致現職人員具有公務人員考試及格之人數較少，為取得公務人員任用資格

，乃踴躍應試。至於省市醫院歷年來均能配合考試用人政策，申請分發公務人員考試及格人員，故所受影響不大。

至於公立醫院與私立醫院之工作性質及內涵，雖然完全相同，但公立醫院負有政府規定之任務，其設備、工作推動及人員之薪俸，均來自公庫負擔，其人員並有公務員服務法及公務員懲戒法之適用，故其人員之進用，允宜與一般公務人員之進用相同。再者，政府部門職務有限，且一經正式任用，即受嚴格保障此與一般私人企業可視市場機制決定人員去留者有所不同，故上開在政府部門公共營造物中執行職務而非行使公權力之人員，仍宜以一般公務人員進用方式進用。自專技人員轉任公務人員條例公布施行，及本院決定修正技術人員任用條例將檢覈及格之醫事人員亦納入轉任範圍後，原先發生之「醫事人員荒」之用人問題，已不存在。

二、培育方面

(一) 缺乏統一完整的訓練進修法律，部分法規已不白時宜，以致權責不明，作法分歧

有關公務人員訓練進修之法制，目前僅有民國三十二年由國民政府制定的「公務員進修及考察選送條例」及同年由本院發布的「公務人員進修規則」兩種，均因時勢推移，已難配合現狀。民國七十九年八月，本院研擬完成「公務人員進修法」草案函送立法院審議，惟迄未完成立法程序。至於公務人員之訓練，亦迄無法律規範。因此，各機關乃自訂單行規章，以致缺乏統一規劃，作法分歧，對訓練資源不無浪費之虞，亦難期發揮訓練功能。

(二) 缺乏訓練進修統籌規劃及決策機關，各級訓練進修機構各行其是，未能發揮統合力

量，浪費有限資源

依憲法規定，本院為國家最高考試機關，掌理考銓行政〔人事行政〕事項，惟有關「訓練」、「進修」事項，憲法中並未明定其職權歸屬，長久以來，該兩項業務係由行政院及本院分別掌理，而「訓練」與「進修」，因屬一體兩面，難以明確劃分，當以由同一機關掌理為宜。目前各訓練機構，除司法院有司法人員研習所外，其餘均設在行政院所屬各部會及地方政府。中央既乏訓練法律加以規範，已如前述，亦無統籌規劃、督導及協調之機關，以致各訓練機構各行其是，不但訓練層次不明，課程內容亦多有重複，遑論訓練體系之建立。

（三）缺乏高級文官之培育歷練法制

所謂高級文官，似可界定為簡任及相當等級人員。當前我國高級文官的進用途徑有六：「1．考績升等。2．簡任升等考試。3．銓定資格考試。4．甲等特考。5．國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員 檢覈。6．依派用人員派用條例派用。在上述各項進用途徑中，係以考績升等者為主流：惟無論何種進用方式，均乏「陞遷訓練」、「職務歷練」等有計畫的培育過程。因此，擔任主管職務者，多憑與所屬長官個人關係之良窳，鮮有制度之作用。因此，一方面長官常感「一才難求」，另一方面部分公務人員亦感「懷才不遇」。對於中高級公務人員的士氣及高級文官的素質均有不良影響。