

考試院文官制度研究發展專案小組第二十六次會議紀錄

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：參、附錄

章節：二、考試院文官制度研究發展專案小組歷次會議紀錄

時 間：中華民國八十三年五月四日（星期三）下午四時

地 點：本院玉衡樓四樓第四會議辦公室

出席者：張鼎鍾 施嘉明 劉 瑋 王執明 吳容明 陳德禹
雷飛龍 張世賢 游玉梅 張聰明 謝幸美 黃雅榜
劉文隆 劉正男 呂海嶠 呂有誠

主 席：趙其文

紀錄：王妙璋

甲、報告事項

一、主席報告（節略）：

（一）立法院法制委員會審議通過本院組織法部分條文修正草案，原則同意本院增設公務人員保障暨培訓委員會。這個機關掌理的業務非常特別，一個是保障，與司法院的職權有關...一個是培訓，與行政院司法院、公務員懲戒委員會、法務部等機關及學者專家參與討論，並獲致共識。另培訓部分，因與行政院有關，本專案小組考慮主管行政院組織的機構有秘書處、研考會及人事行政局，但後來考慮秘書處對於人事業務並不是很熟悉，因此只請研考會及人事行政局派員參加，這就是為什麼請各位來的原因：

（二）上次會議，本專案小組特邀請人事行政局游副處長就「有關本院培

慎，
事
掌究
兩
目前
天特

訓職掌及國家文官學院定位之探討」一案初步交換意見，為期審
並請游副處長回去以後研提書面資料俾供參考。大體上本院及人
事
政局均認為訓練很重要，惟因憲法並沒有明確規定訓練之職
掌究
屬考試院或行政院，因此有關訓練職掌的分配便滋生爭議。雖然
兩
院副院長曾就訓練職掌的分配有過協商，惟因認知上的差距，
目前
對協商結論的解釋亦有不即見解，為期安適解決上述問題，今
天特
別邀請各位從各種不同的角度對本案表示高見。

陳教授德禹第一次發言（節略）：

（一）如何作培訓？第一個要考慮的問題是要把公務人員培養成一個
怎樣
的結果，譬如決策領導能力、規劃執行能力、專業能力或執行職
務
能力，再以此做為考量怎樣分工的一個基礎。

（二）第二個要考慮的問題就是怎樣來分工？我們可以從二方面來考
量，
一個是從面的角度來考量，就是考試院主管的訓練範圍究以包
括五
院或只包括行政院以外的四個院為宜：一個是從層次的角度來
考量，
就是關於決策領導方面的訓練，由考試院負責，規劃執行方面
的訓
練由行政院負責。至於分工前提要件應以怎樣才能對國家公務人
員
的培育最有效，即注意效能原則；其次是考試院和人事行政局
如何
在職權及功能上做一個安適的劃分；再其次應顧及環境及機關
的需
求，然後參酌上述的考慮，把分工的標準找出來，這樣執行上
會比
較有效果。

（三）第三個我們值得留意的問題是人事行政局目前的定位是憲政機
關，

他是憲法賦與產生的機構，與行政院各部、會保因行政院組織法之規定衍生而來的機構有所不同，其地位蠻特殊的，且位階或許高於考試院即將設立之公務人員保障暨培訓委員會，這一點是值得留意的。

張教授世賢發言（節略）：

（一）關於考試院培訓職掌及國家文官學院定位問題一案，提供幾個觀點，俾供參考。第一個觀點是現在的社會對以往凡事講求事權統一，不要各自為政的觀念已逐漸被多元化、市場機制及分權化的觀念所取代。基於這樣的趨勢，將來文官的培訓只要進行的很合理，符合機關的需求，那是否需要一個最高的機關來職掌，就有待考量。

（二）第二個觀點是先要瞭解培訓的來源和動力為何：然後才能就培訓應隸屬何機關主管，做一個合理的考慮，譬如考試院考選一些初任人員進入機關之前，必須辦理職前訓練，為使機關很快用到人才，設計由考試院辦理是合理的：初任人員進入機關一段期間後，因環境的變遷，工作的改變或升遷需要，必須藉由訓練提升這些人的公務生產力，則類此訓練允宜設計由用人機關辦理較為要適，因為惟有用人機關最清楚要辦何種訓練？訓練時間要多長？要得到什麼訓練成果？如果由考試院辦理，個人以為不太適當。

（三）第三個觀點是個人覺得國家訓練機構的角色功能除需配合社會環境的變遷不斷的調適外，並應適時藉由訓練來扭轉行政機關一些不合理的工作態度或觀念，進而落實在工作本身，提高公務生產力，而

這些有關訓練的規劃和執行工作允宜由行政機關自己來做較為適切

可行，若由考試院辦理恐將流於為辦訓練而訓練。

雷教授飛龍發言（節略）：

（一）從學理上的觀點來看，「人事權」應由行政首長主管「考試權」則應獨立，雖然憲法第八十三條將「考試權」擴張的比較大，個人也非常贊同其中的一些部分，如考試的獨立、文官制度的建立、文官的保障等，均可避免行政首長過度濫權。個人就曾寫過一篇有關各國人事行政機關設置方式的文章，提及考試院存在的兩個基本功能，一個是主管考試，一個是主管文官制度，至於其他人事管理事項，如訓練，本來就是各機關的事，因為只有機關本身最清楚自己的需求為何？須辦何種訓練？考試院實不必插手辦理，只要管好法制即可。

（二）報告第一百一十提及「培訓」是廣義任用之一部分，個人覺得這樣的解釋是稍微擴張了一點。行政學上有一個名詞叫 Emp I R eBU I lding，意思就是說我這個機關要建立一個王國，凡與我這個機關有關的事項我都要管，譬如前開報告說訓練是任用的有關部分，兩考試也是任用的有關部分，那銓敘部也可主管考試，考選部就不需要了嗎？不可以做這樣的解釋，因為法律上的名詞是很嚴謹，不能任意擴張解釋。因此，建議考試院將來成立之公務人員保障暨培訓委員會只

要掌理公務人培訓之法制事項即可，不需掌理實際事務。

（三）建議考試院就文官行政中立化問題及公務員倫理規範問題審慎加以研究，俾符政黨政治需求並彌補公務員服務法之不足。

主席引言（節略）：

（一）本專案小組對公務人員保障暨培訓委員會組織及職掌之初步構
想為

審

政

關

關

筆試

面

近代

想是

行，

與；

院來

最終

格條

方式

1 培訓部分：置培訓委員士人，掌理公務人員培訓政策、方案之
議，及培訓執行之協調事項，由司法院副秘書長及內政部、財
政部、教育部、交通部、經濟部、行政院人事行政局等副首長兼任
並隨職務異動更替。另置培訓處，其職掌說明如下，第一個是
於公務人員培育、訓練、進修政策及法令之擬訂事項，就是有
訓練之法制事項由本院掌理；第二個是關於全國性公務人員
錄取人員、文官中立及其他有關訓練事項，這是兩院就訓練方
面之協商結論；第三個是關於各級訓練機構之評鑑事項，這是
訓練中比較重要，也比較缺乏的一個部分，本專案小組的構
想是參考教育部評鑑各大專院校方式，由一個超然獨立機構來執
行，因此評鑑並非由本院閉門造車來做，還是要請行政機關來參
與；第四個是其他有關公務人員培育、訓練、進修之協調聯繫事項
這是概括性規定，即行政院沒有規定辦理的訓練，則由考試
院來做。

2 保障部分：設保障委員會議，其地位中立超然，係行政救濟
機關，由委員七至九人組成之，比照簡任第十三職等，其資
格條件於組織法律列舉規定之，掌理再復審案件之審查，其審查
方式比照監察法第九、十、十一、十三條規定辦理。

（二）本院國家文官學院除了辦理考試及格人員訓練及文官中立訓練

之外，

本專案小組經審慎研究認為高級文官（司處長以上）之訓練允

宜由

本院辦理，茲略述其理由如次：

允宜

1 簡任第十一職等以下人員之訓練因須與機關業務緊密配合，

才，

由機關規劃執行，至簡任第十二職等司處長以上人員係屬通

因

其所需要之規劃、協調能力及對國家政策之瞭解是一貫的，不

勢，

所屬機關之不同而有差異，且徵之各國對高級文官訓練的趨

均委諸最高層機關統籌規劃設計，值得參酌。

交換

2 目前對高級文官的訓練有一個趨勢，就是如何藉彼此經驗的

企

來開闊高層文官的視野。因此，類此階層的訓練常摻雜學界、

好。

業界的人，而其訓練效果通常比同一系統的人在一起要來得

考

3 我國是五權的國家，考試院的職權不能以三權的觀點來衡量，

的：

試權是貫通到其他四個院的，譬如「銓敘」是世界各國所沒有

有

「人事制度」可延伸至立法機構或司法機構，這也是我國所獨

領導

的。雖然訓練，承如各位教授所講的中、低層人員的訓練需求

允

考試院不瞭解，故不能插手，可是有關高層文官的訓練，如

訓練（簡任第十二、十三職等）、決策訓練（次長以上人員）

宜由考試院來做較為合理。

張委員鼎鍾發言（節略）：

（一）專案小組所提的這篇報告並沒有參考本院前考銓制度研究發展小組

研究」

培訓分組及銓敘分組共同研提之「考試院訓練進修體制建立之研

之研究成果，個人頗感遺憾。

(二) 要建立好的文官制度，端賴於培訓工作的良窳，國外將訓練的規劃及執行委之於行政機關，固然有其根據。惟我國是五權架構的國家，與三權國家有別，能否全盤引用，允待考量，更何況現在行政院所屬各機關的訓練都是人事行政局依機關的需求去規劃執行，並非由機關本身來規劃執行，那與由考試院來規劃執行也是一樣的。加以立法院法制委員會在審議通過考試院組織法修正案時，曾作附帶決議將人事行政局的公務人員訓練中心劃歸考試院，個人覺得本院更是責無旁貸了。

施委員嘉明發言（節略）：

(一) 我國是一個五權架構的國家，與國外有別。剛才各位教授拿我國的人事制度與外國比較，甚至主張考試院只要主管考試及保障即可，個人對這樣的看法頗不以為然。因為自修憲以後，考試院的員額並未刪減，且業務非如外界所想被縮減了，反而增加一個公務人員保障暨培訓委員會，既然修憲構想是如此，而考試院又擁有智慧和人力專職來辦這些事情，那為什麼要限制他？這不是很大的浪費嗎？

(二) 剛才陳教授提到目前的人事行政局是一個憲政機關，地位蠻特殊的，這話固然不錯，但個人認為他終究是行政院底下的一個機關，就如同銓敘部是考試院底下的一個機關一樣，相當於部級機關的地位，並不因為他是一個憲政機關就有所不同。

(三) 一般學者將「剩餘權」解釋為凡憲法未列舉規定於其他四院之職權，均屬於行政院之職權。然而事實上，憲法未規定為考試院職權之

事
人
人
於
的
是

項，考試院卻辦了很多，如公務人員保險、進修、高普考試及格人員訓練、中醫師特考及格人員訓練及公職候選人檢覈等，因此個人認為「剩餘權」之歸屬應以事務的性質做為基準，才屬合理。至於公務人員的培訓不知可否定位為人事業務之一，如果答案是肯定的話，那麼考試院是最高人事行政機關，當然可以去辦、去管，只是看管到什麼程度而已。

劉委員星發言（節略）：

（一）個人覺得辦訓練要依國家的需要為著眼，在訓政時期有中央訓練團，辦理一些較低層次的訓練；在憲政時期也辦了若干訓練，其中國防研究院所辦的訓練係屬高層領導人員訓練，是為了因應國家對政務官的需求而辦理，其培訓對象不僅包括政府的公務人員，還邀請教授及民間人士參與，然而類此高級文官的訓練，現今好像沒有，至於將來要不要辦，這是我們第一個要考慮的問題。

（二）如果高級文官訓練確有必要，接著要考慮的是這個訓練機關擺在那個地方較符合國家整體利益的問題。當然若以公務人員數的角度來考量，則把它擺在行政院是一種考慮，惟若從文官中立化的角度來考量，個人認為似乎應該把它擺在一個獨立超然的機關較為合理。

吳秘書長容明發言（節略）：

（一）建議專案小組將剛才各位委員、教授所提意見及人事行政局意見整合於報告中，俾把公務人員保障暨培訓委員會的定位和架構很明確的表達出來。

(二) 建議與開會有關的一些背景資料應準備周全，俾供與會人員參考，

就以本案而言，諸如憲法增修條文第九條、第十四條：銓敘部組織

法及兩院協商結論爭資料均附之厥如。

(三) 第一階段修憲及第二階段修憲後，國家的憲政體制是不變的，乃據

個人瞭解目前李副總統所召集的憲政策劃小組之研究結論也是維持

五權的憲政體制不變。既然五權的憲政體制不變，考試院依然是國

家最高人事主管院，舉凡有關公務人員考選、任用、培訓、退休及

撫卹等所有人事業務允宜由考試院規劃辦理，不能因為有人提出「

剩餘權」或「人事行政局是憲政機關」等觀念就認為它的地位比院

高或與院平行，這是應當加以釐清的。

陳教授德禹第二次發言（節略）：

(一) 剛才個人說人事行政局是一個憲政機關，地位蠻特殊的，但並沒說

它高於院或與院平行，這點是首先要澄清的。

(二) 培訓的角色是服務性的角色，個人覺得這樣的觀念很重要，因此「

統籌」只是整合、服務而已，不是管。

游副處長玉梅發言（節略）：

上次會議紀錄有關本人發言部分內容請作修正。

張副處長聰明發言（節略）：

建議考試院及人事行政局就現有的訓練系統，從需求、業務量做

一個全盤的評估，並將彼此主管範圍區隔清楚，俾免訓練資源浪費。

雷教授飛龍第二次發言（節略）：

機關本身即為利益團體，政府組織應避免機關因手段與目的之混

淆而不斷擴大。

二、宣讀上次會議紀錄

乙、討論事項

案由：考試院保障暨培訓委員會有關培訓職掌及國家文官學院定位之探討。

結論：

一、請劉總幹事文隆參酌與會人員意見修正本報告初稿。

二、修正本專案小組第二十五次會議紀錄如左：

（一）游副處長玉梅第一次發言部分加上「本局對本報告之書面意見，

將於本週五下班前送交貴專案小組參考」

（二）游副處長玉梅第五次發言部分更正為「訓練績效之評估，其層

次可分為反應式（即滿意度）評估、學習評估及對組織成果之

影響評估，惟各種績效評估均與訓練計畫之擬定關係密切，此

處所稱「績效評估」究係何指？」

（三）游副處長玉梅第七次發言部分更正為「組織簡圖所列培訓處職

掌關於公務人員培育、訓練、進修計畫之研擬、規劃、協調、聯繫事項與本局組織條例第五條所列考訓處職掌有所重疊，

與兩院協商決議亦不一致，與各機關事權方可能產生積極的

權限爭議，建請依據兩院協商決議並尊重各主管院與各機關業

務特性及事權辦理」

丙、臨時動議（無）

散會：下午六時十分

主席 趙 其 文