

一、研究緣起與背景說明

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(三)

目錄：人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究

章節：一、研究緣起與背景說明

最近幾年，我國憲政發展十分快速，歷經數個階段憲法條文增修，順利地從動員戡亂時期邁入民主法治階段。在此期間，國民大會與立法院全面改選、監察院改制為準司法機關、省市長開放民選及總統直選等重大憲政工程陸續進行，且對原有五權憲法運作架構與戒嚴時期相關法規，皆作相當幅度的調整、修正。僅以考試院之組織職權而言，民國五十六年九月行政院人事行政局成立之後，考試院不僅職能多所限縮，組織、人事亦少擴充。然而，自從民國八十一年五月憲法增修條文重新釐定考試院職掌範圍，八十三年七月考試院組織法修正公布，另經立法院三讀通過增設公務人員保障暨培訓委員會，亦於八十五年六月正式成立，同年十月公務人員保障法公布施行；加上原有考選、銓敘二部，考試院作為國家最高考試與文官人事管理機關，對於未來各級政府組織運作效能之提升，無疑扮演相當關鍵的重要角色。

台灣地區由威權統治轉型到民主法治，時間仍短，故許多政策與法規之變革，仍處調適、研修階段，因此，若干機關彼此權限爭議或運作衝突的發生，乃屬自然現象，毋需過度擔憂或無謂批評，惟應速謀合理解決之道。其中，有關人事機構設置和人事人員管理制度，近來亦曾出現若干體制調整與部分運作杆格情事，例如：民國八十一年七月政風機構人員設置條例公布施行，將原「人事室（二）目」改名「政風機構」；八十二年十二月行政院人事行政局組織條例三讀通過，我國考銓組織運作體制顯有相當幅度之調整；八十四年初民選省市長就任以來，一再爆發包括人事、主計、警政、政風等四首長在內的地方人事任免權爭議，衝擊現行人事一條

鞭管理體制的運作；地方自治法制化以後，地方政府組織規程之擬訂和公

務人員的調動、獎懲等，地方民選首長許多強勢作為，大幅削弱原有人事管理體制規範運作模式，這對常任文官的身分保障是否會造成威脅與影響

？值得人事主管機關重視並慎謀合理解決方案。

眾所皆知，我國人事機構設置與人事人員管理之「人事一條鞭」運作體制，源於訓政時期的特殊政治環境需求。當時，基於黨國體制對於地方政府嚴格監控與有效管理之必要性，考試院（銓敘部）透過人事管理人員

的統一訓練與考核，期能促進我國現代文官制度之普遍施行，故有民國三

十一年九月人事管理條例之制定公布，同年十一月正式施行。該條例的規範重點，包括第一條明文規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之。」第六條：「（各機關）人事管理人員由銓敘部指揮監督，——前項人員，仍應遵守各機關之處務規

程與其他通則，並秉承原機關主管長官依法辦理其事務。」第八條：「人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理；佐理人員之任免，由各該主管人

員擬請銓敘部或銓敘處依法辦理。」據此可知，人事人員必須分別向上級人事主管機構與所屬行政機關首長負責，亦即承受「雙重性」指揮監督。基於人事管理人員之任免遷調、考核獎懲係屬「一條鞭」運作模式，故各機關內部的人事機構，基本上具有相當之「獨立性」角色與功能。

而且，人事管理條例第九條又規定：「國立省立中等以上學校及國營、省營事業機關之人事管理，準用本條例之規定。」因此，事實上除行政機關外，包括各級公立學校與公營事業機構，皆屬人事一條鞭體制運作範

圍；其相關管理法規主要包括：公營事業機關人事管理機構設置規則、公立學校人事管理機構設置規則、國立學校人事管理機構設置暨人事管理人員審查標準、經濟部所屬事業及其分支機構人事人員管理要點、財政部所屬金融保險事業機構人事人員管理要點，以及行政院所屬各級人事機構人

員設置管理要點、行政院所屬各級行政機關、學校、事業機構人事人員員額設置標準、人事機構內部科（課）股職掌劃分原則、行政院人事主管會報辦法、行政院暨所屬各機關學校人事主管人員侯用甄審實施要點、行政院所屬各級機關人事機構新進人員遴用標準表、行政院暨所屬各機關人事機構業務績效考核實施要點、人事管理人員獎懲規定等。當然，這些運作

規範，多係民國五十六年九月行政院人事行政局成立後所陸續訂頒。

以上諸多人事機構設置與人事人員管理制度，既屬原有「人事一條鞭」架構下之法令規範；無疑地，未來必須配合威權轉型民主的政經環境變遷，以及政府再造與地方自治等行政效能、彈性分權的潮流演進，儘速深入檢討並予合理研修，才能肆應新的時代需求。對此，考試院基於國家文官法制最高主管機關之立場，自有必要針對包括人事管理條例在內的各項

現行法規及其實務運作，事先合理規劃、研擬妥當方案；並且，適時將相關修正草案函請立法院審議，俾為日後各級政府行政機關、公立學校、公營事業之人事機構與人員，調整其本身角色扮演與發揮應有職能的執行依據。

本項專案研究報告，即是希望對我國現行人事機構設置與人事人員管理制度，透過客觀學術探討，發掘各項問題、評估相關變數，同時試擬具體革新方案，提供政府主管部門作為未來決策參考。然而，囿於時間、人力所限，本項委託研究報告係以宏觀、制度研究取向為主；並未全面深入探究人事管理相關規範每一細節分析，及其實務運作優缺評估。