

二、民選省市長挑戰「人事一條鞭」

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：二、民選省市長挑戰「人事一條鞭」

其次，再就中央與地方之權限劃分言之。根據憲法第一〇八條第十一項之規定，「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」顯然，訓政時期所制定的人事管理條例，是否符合憲法本文所保障之地方自治精神？不無商榷餘地。尤其民國八十三年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」（以下簡稱「自治二法」），並經總統明令公布施行，我國地方自治已經正式邁入「法制化」階段，（黃錦堂，民八十四年）。不過，因為自治二法立法時效壓力緊迫及審查過程爭議甚多（內政部，民八十四年）；故其若干條文

規範確有未盡完善之處，導致省市長民選後，地方政府與中央政府間相關

權限爭議，陸續不斷發生，不僅改由在野（民進黨）人士主政的台北市時

生抗爭情事，執政黨現任當選的台灣省同樣屢見相關衝突事件發生。其中，有關人事權之爭端，更是首當其衝地爆發，主要問題焦點包括：「主計、人事、警政及政風等四首長的任免權歸屬」、「地方政府能否增設屬於政務職位省（市）政委員」、「警政人事調動權限」及「地方政府相關職務列等高低」等問題。這些爭執往往造成中央與地方府際關係的緊張狀態，直接挑戰或改變既有的「人事一條鞭」運作模式，並曾間接引發考試院與行政院人事行政局兩個人事主管機關，對於人事管理法制出現見解歧異

，甚至也有要求另外制定「地方公務員法」的改革主張。本節擬從地方自治與責任政府等當代民主政治基本運作原則，探討我國中央與地方政府間

，有關人事一條鞭運作模式與相關法制的變遷情形。

眾所皆知，台灣地區雖從民國三十九年七月起開始實施地方自治，然

而並未完全遵照憲法相關規定，而係透過三十九年四月台灣省政府所制定

發布的「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」（以下簡稱「自治綱要」），

及五十六年六月和六十八年六月行政院先後發布之「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，作為施行依據；這些權宜性政策措施，不盡符合地方自治與憲政法治等基本運作原則

則，頗受學界批評（薄慶玖，民七十一年；許宗方等，民八十一年）。民國七十年代中期以後，要求地方自治法制化呼聲甚高，並成為執政黨重要

政治革新課題之一；嗣隨憲政改革步伐，民國七十九年四月，司法院大法

官會議釋字第二五九號曾謂「直轄市自治法律未制定以前，中央頒行之法規應繼續有效」，但又同時強調「為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律」；稍後，乃以釋字第二六〇號解釋明示，「依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逞就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機

關亦無逕行立法之權限」；這兩號解釋首揭地方自治法制化之必要，雖未宣告既有地方自治法規違憲，但主張有關省自治之部分須以修憲（合憲）

程序為之。因此，第二屆國民大會曾於八十一年五月憲法增修條文之中，明定「省、縣地方制度，以法律定之，不受憲法相關條文之限制」；嗣於八十三年七月「省縣自治法」與「直轄市自治法」同時公布施行，同年十二月首度舉行省市長民選，台灣地方自治進入一個嶄新的「合憲化」與「法制化」階段。

中華民國憲法本文有關「中央與地方權限劃分」與「地方制度」兩章之相關條文規定，頗具聯邦制色彩（林紀東，民七十六年（四）：一～一六）

：此固有其制憲時期的特殊政治背景考量，但此一規範模式，並未被實施

戰時體制之中央政府所採行，自不待言。其中，有關人事權部分，憲法第一百零八條第十一項規定，「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」然則，何謂「地方官吏」

？此涉及我國有無國家公務員與自治團體公務員之區分？而且，地方自治

團體人員之考用，是否皆由考試院為之？亦即中央與地方應否適用相同人

事管理規範？這些課題，公法學界早有相關討論（淪懷瑩，民七十九年：

二七二～一七四；林紀東，民七十六年（三）：一五〇～一五一）。惟實

務運

作上，根據「自治綱要」第六十條之規定，「縣市以下各級自治團體（含民意機關與政府部門）之職員，均為公務員，適用公務員有關法令」；第六十一條更有「民選首長，除法令別有規定外，適用公務員服務法之規定」。據此，早期實務論者對於地方自治團體人員，多採「公務人員」與「公職人員（民意代表）」之分（註12），用以取代「國家公務人員」與「自治團體人員」之學理區分；進而主張「地方自治團體除執行自治事務外，也執行國家委辦行政，且上級政府對二者皆有監督權，故無論自治事務

或國家行政，均是公務性質，所以不能稱為自治人員，應當稱為公務人員

」（高應篤，民七十一年：一五九～一六一）。其實，早期台灣地方政府有關「自治事項」與「委辦事項」甚少明確區分，地方公務人員多被視為中央派出機關人員，甚至包括地方民選首長在內，皆一體適用與中央政府

相同的人事管理規範，例如：亦有類似常任文官之職務列等。不過，此種從中央至地方的人事一條鞭體制，隨著時代演進，並因行政權分化程度有

別而各有不同運作模式，亦曾先後出現若干問題與爭議。

台灣光復之初，設置長官公署，採行特殊政治體制，有關一般行政措施，自與正積極推行憲政的大陸各省多所不同：嗣後，中央政府遷台，立即推行地方自治，然其範圍僅侷限於縣市以下，省府以上受限內外政局動

盪，一切運作大致延續戰時體制，並未真正實施憲政。民國四十年代中期以前，中央政府施政重心偏向軍事與治安，除民國四十二年七月開始，透

過調查局組織系統進行各級政府機關內部的安全佈建工作之外，並未直接介入省府以下各級地方政府相關行政運作；故在地方人事制度方面，主要

有民國三十六年十一月公布的「臺灣省政府人事集中管理辦法」，另外又於四十二年三月發布「臺灣省各機關臨時人員管理辦法」，該兩項法規所規範之對象範圍，包括：省政府以下各級地方行政機關，與省屬公營事業

及各級學校人員，所有有關任免、調遣與敘薪等事項，均須經過省府核准（主辦單位為人事處），才屬有效；因此，當時全省各級、各類公務人員

之人事動態，皆操諸省政府主席手中（李華民，民六十三年：一二八～一

三四）。其間，考試院曾於民國三十九年一月設置臺灣省考銓處，負責所有委任職公務員之銓審事項；但同年九月隨即裁撤，原有人員分別歸併考

試院與考、銓兩部之中，相關業務改採中央與省府分工模式，即將省屬三級以下機關之委任職公務員銓敘事項，委託省府另組審查委員會辦理（註 13）。

隨著台海局勢暫告穩定，民國四十年代中期之後，執政當局開始逐漸

重視各級政府行政改革問題；其中，有關中央與地方權限劃分與各級政府

人事行政制度及運作等問題，曾被列為「王雲五委員會」的兩大研議重點，而「憲法第一〇八條研究報告」更是八十八個建議案中的第一案，足見當時有關中央政府（行政院）與台灣省政府二者權責劃分問題，確為行政

改革的重要焦點之一。對此，該委員會曾就當時常生之運作爭端，提出包括人事管理在內的十大項問題（註 14），並建議宜由考試院（經銓敘部）

就憲法第一〇八條所列第十一款事項，擬具「擴大交由省縣執行範圍草案」報核，嗣後並由銓敘部配合修正相關銓審法規（王雲五，民五十二年：一四九～一五四）。由此可知，遷台早期中央政府關於考試權之運作，包括考試用人、資格銓審等，並未完全涵蓋地方，而係透過省府（代理中央）統籌指揮監督，某種程度這也印證或凸顯了當時考試院之弱勢地位。

民國五十年代中期之後，隨著行政院人事行政局之設置，中央政府有關人事一條鞭體制運作，在行政改革需求下轉趨積極。透過行政院人事行政局與省人事處制頒各項相關人事管理法規，中央政府充分掌控實施地方

自治之縣市政府與鄉鎮公所的組織及人事權運作。基本上，對於具有「單一制國家」歷史傳統、而且實施威權統治的台灣地區而言，有關從中央到地方包括人事管理機構與文官人事法制的一條鞭運作模式，可說推行得相當澈底。

然而，中央集權指揮監督的一條鞭人事管理體制，正如「雙面刃」般，雖可消除地方分贓用人之行政缺失，卻也同時削去分權效率之彈性空間

。因此，在中央政府強調行政改革推展過程中，人事一條鞭有其正面價值；但是，隨著體制僵化及官僚習性，相關法規的統一規範模式，往往未能有效肆應地方政經環境激烈變遷後的實際需求，各種運作杆格問題逐漸浮現。然而，解嚴以前囿於執政黨的一黨獨大與威權統治，地方自治實質決策權限甚少，且中央政府又透過各種管道嚴密監督並多方牽制；導致地方民選首長只能各憑本事，往往經由行政程序或黨政關係等管道協商，「個案式」地解決既有規範缺失，個別縣市反對一條鞭的主張難以凸顯成為全國性爭議課題。

這種人事一條鞭的諸多缺失，造成地方政府組織與人事運作僵化，影響行政效率頗大；解嚴之後，隨著地方權力意識擴張與民進黨執政縣市的增多，逐漸出現若干以管理彈性需求主張提高地方人事權自主性的案例。其中，尤以民國七十八年底七位非執政黨籍縣市長當選人組成「民主縣市長聯盟」，希望爭取包括人事權在內的更多地方自治權限，最受社會各界與中央政府主管機關之重視（蔡業成，民七十九年：五～一〇；許立倫，民八十二年：三八～四四）。首先，地方民選首長最常要求擁有的自主人事權，是關於縣市政府警察局長之任免；另對教育、財政、稅捐、衛生、主計、人事等主管，也屢因上級政府對相關人事異動採單向指派，往往引發地方首長的不滿與杯葛。再者，「民主縣市長聯盟」也曾於七十九年二月開始聯合實施每週上班五日制，台北縣政府並自行擬訂一套彈性上下班制度，一度引發社會熱烈討論「週休二日制」之可行性，並有若干政府機關已經開始自行實施彈性上班；嗣因中央政府反對，加上當時主客觀環境仍未成熟，地方政府未能持續施行。其他問題尚有，對各縣市政府組織架構及員額編制採取「齊頭式平等」之失當，以及中央與地方公務人員職務列等不盡公平等（黃錦堂，民八十四年：二〇一～二五五）。

在省市長民選以前，上述各項缺失雖已導致人事一條鞭體制之正當性屢遭質疑，惟在嗣後憲政改革與地方自治法治化的過程中，政府主管機關並未積極主動調整各項相關人事法規以為因應，依然透過個案協調方式來

處理各種爭端。相對地，對於既有運作體制之改革動力，主要源自立法院對自治二法的審議，行政院所提草案被大幅修正，許多應有自治權限逐步

交還地方。而且，省市長民選後，在一省二市的架構下，三位民選地方首長轉趨強勢，不斷質疑現行法規的不合理；其間，透過若干個案之激烈衝

突與折衝妥協，人事一條鞭體制運作，從威權統治到民主法治，重新尋求

「統一規範」與「分權彈性」間的新平衡點。

最初，行政院於民國八十二年四月同時將「省縣自治法草案」與「直轄市自治法草案」函請立法院審議（註15）。在官方草案中（註16）對

於各級地方政府的人事權並無任何規定，應係主張仍然一體適用中央政府

所有人事法規；而且，要求省市議會與省市政府之組織規程，以及縣市政

府組織準則、鄉鎮市公所組織準則等，皆須報請行政院（內政部）核定。然而，立法院並不贊同維持既有中央集權運作模式，要求大幅放寬限制並

授與地方自治團體有充分自主的組織權與人事權；隨後，經由朝野立委與

主管官員之協商，修正並增訂相關條文內容。其中，尤以現行省縣自治法第三十五條第三項規定：「省政府一級機關首長職務均列比照簡任第十三職等，除副省長一人、主計、人事、警政及政風主管由省長依法任免外，餘由省長任免之」。亦即除四個「一條鞭式」單位主管之外，省府一級機關首長均採政務任命，此舉對於擴大民選省長之人事權，無疑具有相當實

質效果（註17）；而第四十二條第一項規定：「省政府組織規程由省政府

擬訂，經省議會同意後，報請行政院備查」。賦予地方自治團體自治組織權，中央政府僅採事後監督，不再擁有事前核定之權限。不過，在考銓主管機關的要求下，同時另於第四十二條第五項增列：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規，各權責

機關於核定後，應函送考試院備查」。此項條文內涵，乃在強調繼續維持人事「法制」的一條鞭。

這些新的規範模式，無疑已對舊有人事一條鞭體制運作產生相當衝擊

；而且，官方草案原擬規定，「省議會議決事項與中央法規牴觸者無效。」此項條文又被立法院修正為：「省議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，省議會議決自治事項與法律牴觸者無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效」。因此，對於權限性質本屬自治事項之組織權與人事權而言，雖然中央法規尚有四年優位期間，但前述賦予地方自治團體的組織權及人事權，其與既有運作模式頗相逕庭，在省市長民選後，潛存衝突可謂一觸即發。

首先浮現之爭端，係以「地方警政首長任免權」為主的中央與地方人事權限劃分問題。議論焦點乃在前述「省府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副省長一人、主計、人事、警政及政風主管由省長依法任免外，餘由省長任免之。」對此規定，地方民選首長（註18）強調擁有包括「四首長」在內的所有一級單位主管之人事任免權，據此要求中央政府不能單向指派特定人選，相關人事異動命令發布以前，應先行取得地方政府的同意，否則將凍結這些人員之薪資；行政院各主管機關則強調，地方政府首長必須「依法」任免（註19），既不可任用無任用資格者（即採政務任命），而且這四類機構所有人員的人事管理權限，仍應歸屬中央統籌主導。嗣後，考試院曾作出以下決議，「省市政府四機關首長，應由省市長依法任免，職務屬性則為事務官」；並有附帶決議表示，應修改自治二法及四個「一條鞭」人事管理法律。至於，在實務運作上，經由中央主管機關與地方民選首長的積極溝通、相互協商，目前大致暫時達成「任免遷調歸中央統籌，地方首長則有建議權、選擇權、同意權和考核權等」之共識（蔡業成，民八十四年：三五～四〇）。

此外，關於地方自治團體的組織權運作，與既有考銓法規有無牴觸之處，省市長民選後，也曾出現若干新生爭議（註20）。例如：現行台灣省政府組織規程中所設屬於政務任命性質（職務比照簡任第十四職等）之「省政委員」一職，雖經行政院「准予備查」，惟最初銓敘部曾以省縣自治法並未明文授權、省府無權自行增設為由，表示對此將「不予核備」；但省政府卻認為台灣省幅員廣闊，有增設省政委員之必要，且現行相關法

律

並無禁止規定（註 2 1），宋楚瑜省長表示對銓敘部意見「不予理會」；嗣

後，考試院並未作成備查與否之決議，僅建議「透過修正省縣自治法賦予法律依據，以解決省政委員設置及其屬性、列等等有關問題」，並請行政院儘速會銜將「政務人員法草案」函送立法院審議；此一爭議性課題，迄今尚未解決。另外，省市政府「秘書長」一職，應屬政務官或事務官？亦曾引起討論。雖然，顧名思義，秘書長職務性質係屬事務性幕僚，惟因現行五院秘書長皆為特任官，且省市一級主管已改採政務任命，故省市府

秘書長的角色機要性實已今非昔比；因之，考試院對此案採彈性解釋，決

議「秘書長列簡任第十三職等至第十四職等或比照簡任第十三職等，由台灣省政府依實際需要，自行擇一適用」。

現行台灣地區「一省二市」的地方自治架構，有其結構性組織運作困境，尤其是省與中央管轄區域高度重疊，極易引發所謂「葉爾欽效應」之權限衝突與緊張關係；省市長民選後，此項課題益加凸顯，前述人事權與

組織權的各項爭端，僅係其中主要環節之一（註 2 2）。然而，這些地方自

治法制化所帶來的新生衝擊，是否必然導致中央與地方間傳統人事一條鞭

運作體制的全部瓦解？亦即在「組織與人員管理」的一條鞭已經弱化之後，未來有無進一步改變現行中央與地方文官「人事法制」的一條鞭體系？申言之，有無另定「地方公務員法」之必要？相關組織及人事法制如何調整（鄭彥信，民八十六年），方能有效肆應地方分權後人事管理的彈性需

求？這些課題皆與人事管理體制的運作息息相關。

持平而論，現行「人事一條鞭」法制體系的確太過僵化，早已不符地方自治發展趨勢，未來除應加速調整既存規範之外，似有必要進一步仿效

先進國家如：法國與日本的運作經驗，另行制定（立法權仍屬中央）一套

地方公務員人事管理法制（陳德禹，民六十八年：一八～二三；江大樹，

民八十三年 b：三一〇～三一三）。許宗力教授曾經指出，地方人事自主權與中央考銓監督權，基本上是兩個互為消長的概念，他並以人員選任為

例、依「地方人事自主權」之強弱，歸納五種可能的不同運作模式：

(一) 地

方自訂法制並自行選任，中央只保留司法監督權限；(二) 地方擬訂相關法制

，經中央核定或核備後，再自行依此規定選任；(三) 中央設定原則性標準，

地方在不違背該原則的前提下，另計具體規範並依此選任；(四) 中央設定一

套運作標準，地方循此自行選任；(五) 中央設定標準並自行檢定合格人員名

冊，再供地方從中選任；據此，許教授強調現制連最起碼的形式任命權亦

未完全下放給地方，地方公務人員仍以中央名義任命，這將混淆地方與國

家公務人員的分際，而且現制由中央統一選考及分發，地方無任何置喙餘

地的運作模式，連最低限度的地方人事自主權亦剝奪之，此二者皆可能涉

及違憲爭議；故其建議未來應由中央制定「地方公務員基準法」，就相關人事管理法制中有必要全國劃一之事項加以明定，供各地方政府一體遵

行，但應預留相當的制度彈性空間，俾各地方政府能依本身需求擬訂組織規

程，以收因地制宜之效（許宗力，民八十四年：一六～二一）。然而黃錦堂教授卻認為，台灣地區幅員較小、地方互動關係頻繁，且公務員體制乃核心制度、不應有太大的地域差異；據此黃教授主張：原則上應放棄另定地方公務員法，但可透過設定或調整各種彈性管理基準，檢討、改進既存人事法規之相關運作缺失（黃錦堂，民八十四年：二四五～二四七）。

至於，政府各人事主管機關對此一課題，所持意見更是南轅北轍；

而

且，不僅只是中央與地方之爭，同時涉及行政權與考試權的本位立場互異

。早在省市長民選後不久，臺灣省人事處長吳堯峰即曾為文主張，「制訂地方公務員法，結束一條鞭人事制度」（吳堯峰，民八十四年 a：六六～七三），省人事處並正式提出「地方公務員法芻議」，針對人員任用、官職列等、考核獎懲、保障法制、辦公時間、訓練進修、待遇福利、退休撫卹等各種面向，建議參考日本及韓國模式，賦予地方政府更大、實質的人事權限（趙永茂等，民八十五年：二二三～二二七）；另外，行政院人

事

行政局前局長陳庚金（曾任兩屆台中縣長）也曾公開表示，一旦「省縣自治法」完成立法之後，擴大地方首長的人事權將是首要課題，故「地方公務員法」應有制定之必要性（中國時報，83.2.22，版四）。相反地，面臨

人事法制一條鞭體系不斷鬆動之窘境，積極研擬「公務人員基準法草案」的考試院（銓敘部）則強調，從現行中央與省之高度重疊、相關法規立法程序繁複、台灣地區幅員有限且自古未有中央地方之分、一元化人事制度的運作模式尚無嚴重窒礙等各種面向加以考量，就目前主客觀環境而言，

似仍不宜另計地方公務員法；並且特別指出，另計地方公務員法反而可能

產生限制轉任、阻礙陞遷、運作紛亂與地方派系介入等諸多人事行政缺失；因此，建議採取擴大地方機關首長之人事任免權、調整並提高地方機關職務列等的改革方案，以解決當前面臨之人事運作問題（吳聰成等，民八

十三年：三三～三八）。未來，在「落實地方自治」與「重視考銓獨立」兩項憲政價值競爭下，我國既有一條鞭人事法制體系將採何種興革模式？

值得密切關注（註23）。