

一、研究發現及結論摘要

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、研究發現及結論摘要

根據前面各章之歸納分析，本研究得到數點主要結論：

- (一) 當前我國各級政府機關人事機構設置與人事人員管理的主要法律依據，是民國三十一年九月國民政府所制定公布，同年十一月開始施行之「人事管理條例」。此項法律內容頗為簡略，且長期以來甚少配合實務運作而修正。因此，現行有關人事管理體制的運作規範，主要係以行政院人事行政局所訂定、發布之「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」作為依據，其規範內容涵蓋：人事機構之設置，人事人員任用，人事主管甄審、培育，人事主管職期調任，人事人員之考核、獎懲與訓練進修，績優人事人員選拔，人事機構業務績效考核，人事主管會報，加強人事服務等面向。
- (二) 人事管理條例乃訓政時代產物，故有特殊歷史背景需求，就其相關條文規範內涵，未盡符合民主憲政理念，實務上亦難真正落實執行。民國十九年考試院與銓敘部成立之前，我國各級政府機關並無專責人事機構的設置，一般人事業務均屬總務範圍之內。考試院成立後，因首任院長戴季陶為黨國元老，考試權範圍遂從考選逐漸擴至包括銓審及人事管理等事項。民國三十年國防最高委員會通過「黨政軍各機關人事機構統一管理綱要」，具體規範政府各機關之人事機構與人事管理人員應受銓敘部之指揮監督。民國三十一年九月國民政府公布「人事管理條例」，同年十一月施行，我國正式進入全面實施統一人事管理的階段。中央政府藉人事一條鞭管理體系，透過人事機構設置，以及人事人員的任免、遷調、考核等制度規範，均可對各級行政機關、公立學校與公營事業，發揮一定的指揮監督功能。
- (三) 在嗣後之制憲與行憲過程中，人事一條鞭這種統一指揮監督或所謂「集權式」的管理體制，不免引發爭議與批評；實務運作上也常有若干窒礙難行之處，其中尤以對地方政府的人事管理尤然。因此，中央政府遷台以後，原有人事一條鞭集權管理體制，遲至民國五十六年九月，才因行政院人事行政局的設置與政府大力推動行政改革，重新受到重視。人事行政局成立之後，基於統籌辦理行政院所屬各級行政機關及公營事業的人事行政業務，除偶建議考試院或會銜銓敘部訂定、發布各種人事機構設置規則、人事管理應行注意事項之外，更常自行發布或核定各種有關的人事管理的原則、標準、要點等法令；並且，透過審議特定個案時所作各項訓示、函釋、解釋等，積極掌控各級人事機構的組織設量、員額

編制與人事人員之管理事項。銓敘部僅負責統籌行政院以外的其他四院與總統府、國民大會的人事管理；但實務運作上，各機關均享有相當大之自主運作空間。

- (四) 人事一條鞭導致各機關人事機構與人事人員角色、身分上的「雙重」隸屬關係，考銓主管機關諸多人事管理法規，不免限制機關首長的組織權與人事權，因而引發若干反彈聲浪，尤以解嚴之後、非國民黨執政的地方政府較常見而嚴重。在一黨獨大、行政權優位與中央集權的時代，國家機關採取人事一條鞭運作模式，有其特殊政策需求；而且，透過各種黨政協商管道，實務運作問題不大。然而，隨著民主憲政、政黨競爭、依法行政、地方自治、政府再造等國家發展趨勢，既有人事管理體系繼續存在的正當性已不斷遭受衝擊。其中，尤以民國八十三年底省市長民選之後，引發主計、人事、警政及政風等「四首長」任命權之爭，最受朝野各界重視。未來，人事一條鞭運作體制應從威權統治轉型到民主法治，重新尋求統一規範與分權彈性兩者間的新平衡點。
- (五) 民國八十一年五月國大修憲，已將考試院的職掌，由原來憲法本文第八十三條包括考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，修正為掌理：一、考試；二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。要之，考試院職權範圍一來已從原有「例示」規定，改為現行「列舉」規定；二來減少養老一項；三又區分執行與法制兩種不同層面。據此，考試院對各級政府機關的人事機構設置與人事人員管理等事項，似乎應僅享有「法制」權。
- (六) 加就中央與地方權限劃分言之，根據憲法本文第一〇八條第十一項規定「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。」顯然，訓政時期所制定的人事管理條例是否符合憲法明文保障地方自治之精神？不無商榷餘地。而且，民國八十三年七月地方自治法制化完成之後，根據省縣自治法第三十五條與直轄市自治法第三十條的規定，省、市政府一級機關首長均改為政務任命。雖然，其又特別規定副省、市長一人，以及主計、人事、警政及政風等四首長由省、市長「依法任免」；但對此四類人員之「一條鞭」管理體系，顯已產生相當大的影響。而且，在前述二法之第四十二條與第三十一條更分別規定，省、市政府組織規程皆可自行擬訂，只須報經省、市議會同意；固然，該條後段特別強調「省、市政府組織規程，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規」。惟值得附帶說明的是，這兩法的第二十六條與二十一條同時規定，省、市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿（民國八十七年七月）後，省、市議會議決自治事項（顯然包括省市政府組織規程之同意權）與法律牴觸者無效。所以，明年七月以後，行政院人事行政局所發布之「行政院所屬

各級人事機構人員設置管理要點」等相關法令，能否繼續規範地方政府之組織及人事運作？值得審慎檢討。

- (七) 今(86)年七月國大修憲，曾於現行憲法增修條文第三條後段增列兩項，一是「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」；二為「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」。據此，行政院刻正積極研擬「中央政府機關組織基準法」與「中央政府機關總員額法」兩項草案，這應是朝向組織編制及人事管理法制鬆綁之前置作業。而在行政院經建會主編之「跨世紀國家建設計畫」中，考試院方曾明確列出修正人事管理條例、政風機構人員設置條例、主計機構人員設置管理條例及警察人員管理條例，作為因應地方自治發展，健全人事法制的重點措施。因此，考試院宜在近期之內，積極與行政院與立法院取得相關修法共識，順利將此四項「一條鞭」運作法制合理修正，才能凸顯改革形象，維護憲法職權。
- (八) 對於是否應該繼續維持現行「人事一條鞭」制度，學術界與實務界的看法，大致可歸納成正、反兩種不同意見。主張「全面改弦更張」者認為，各級政府機關人事機構及人事人員的統一管理制度，確實已經不合時宜。雖然，人事行政主管機關對此不斷加以改進，現制已與原有統一管理精神相去甚遠；但其形式存在，仍與事實不符，不若直接了斷，根本廢止「人事管理條例」。而且，廢除人事一條鞭僅涉及相關法令之廢止與修訂，對於考銓主管機關職權及人事人員權益影響不大。未來，人事行政主管機關宜從大處著眼，前瞻規劃建立制度、訂定標準、激勵士氣，提升專業協助與諮詢；而將人事機構設置及人事人員管理權限，歸還各級政府機關首長。相對地，亦有不少抱持「宜修不宜廢」觀點者，其強調的理由包括：我國憲法係屬五權分立，須有人事管理體系始能有效落實考試權之運作；因應政府再造、行政革新需求，人事管理體系正可扮演積極推動角色；而人事一條鞭制度所受挑戰，可從法制化、合理分工及授權等方式解決；政府組織分工日趨專業化，人事人員專業知能宜予強化，始能善盡專業幕僚職責，提供機關同仁完善之服務。