

四、公務人員任用的問題

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(四)

目錄：公務人員教、考、訓、用配合制度之研究

章節：參、問題分析

在公務人員教、考、訓、用的配合中，有關公務人員的任用方面，亦存在諸多問題，分述如下：

(一)政府用人體制過於多元分歧

目前各國公務人事體制，大體可區分為常任之永業制人員與非常任之臨時人員兩大基本人力架構，以因應不同業務需求(考試院，民 88:38)，我國亦然。

對政府之延攬用人，考銓機關在人事法制上，雖亦配合研採相關措施，惟仍不足以因應實際用人需求。各機關難依循法定考試途徑取才用人，因而各自另闢用人管道，導致人員之進用形成「多軌併行、多元管理」現象。非但未能克服其用人問題，更使人員權利義務失衡，且競相比較援引，在法制及實務上紛擾不已。

在常任人員管理體制部分，呈現少數人適用、與考用政策不符或有無單獨立法必要之特種人事法規，如：「技術人員任用條例」之存廢宜予檢討；「關務人員人事條例」、「駐外外交領事人員任用條例」及「蒙藏邊區人員任用條例」等已無單獨立法必要；科技機關、學術研究機關、文化機關、社會教育機關及訓練機關專業人員之進用問題，應另行建構聘任人員人事法律；在非常任人員部分，包括聘用人員、派用人員、約僱人員、機要人員及職務代理人員等，由於其設置目的、進用法令依據、考核制度、敘薪標準及權益保障等均有待建立。總括目前缺失實包含（考試院，民 88：40-55）：(1)法令紛歧、權益寬嚴不一，缺乏因應用人需求變遷彈性；(2)進用資格寬鬆，人員素質無法掌握；(3)缺乏完備之管理考核制度，難以發揮獎優汰劣功能；(4)缺乏防止常任化機制，易形成長期僱用，違反原建制目的；(5)部分人員敘（支）薪標準過於優渥，影響機關人員工作士氣；(6)退離撫卹給與不平。

(二)權理制度過於寬鬆

權理制度係公務人員任用制度上之一種法定方式，其產生係為因應公務人員考試或任用資格等級未能與所任職務之列等完全配合之權宜措施，使機關內職務出缺，於擬任各職務時，可暫准由僅具較低任用資格

之人員權理該職務，以靈活任使，有人稱之為「低資高就」之制度，似與任用法標榜四項原則之「適才適所」原則相悖。

原簡薦委制，由於所列等級幅度較寬，甚至一職務可跨列二個不同官等，低資可以高就，故不須有權理之規定，而職位分類制，因一職位只許歸列一職等，低資不能高就，故須有權理之措施。新人事制度之「職務列等表」，一職務可以跨列二至三個職等，甚至可以跨列二個官等，原無須有權理，但為保留職位分類制之優點，經權衡得失之後，爰修正為現行規定—「公務人員任用法」第九條第二項規定「未達擬任職務職等者在同官等內得予權理」〔註47〕。

權理人員，必須取得權理職務最低職等之任用資格後，始予實授。權理人員於日後依其考績（以同一職等年終考績連續二年列甲等或連續三年中一年列甲等二年列乙等），即可取得同官等內高一職等合格實授之任用資格。由於權理制度未限制其最高權理職等範圍，致有僅具委任第一職等任用資格者權理委任第五職等職務，或僅具薦任第六職等任用資格者權理薦任第九職等職務等不合理之情事。且迭有反映，現行權理規定過於寬鬆，賦予機關首長過大之權力，因而產生任用之流弊及破壞公務人員升遷之公平性〔註48〕。或有認為不宜由任用資格等級未能與所任職務列等相符者權理，而應取消權理制度者。

然而，權理制度有利各機關之靈活用人，且具激勵作用，如予廢除，在職務列等設計下，將致機關用人陷入僵性，除檢討其存廢外，有無合宜改進之道？

(三)試用規定流於形式

根據「公務人員任用法」二十條的規定：「初任各官等人員，未具與擬任職務權責相當之經驗一年以上者，得先予適用一年……適用成績特優者，得縮短試用期間，惟不得少於六個月。」，換言之，對於初任各官等人員應先予試用。試用規定之立法意旨，在對未具行政經驗之初任各官等人員，為免其因缺乏與擬任職務職責程度相當之經驗，影響工作效率，期藉由試用觀察其能否勝任工作，並適時予以指導，期滿考核其工作成績，俾藉此學習及歷練機會，獲得應有之工作知能，並防杜不適任人員之產生，達到汰劣目的。立意雖佳，惟依據銓敘部編印之銓敘統計年報（八十六年），自四十五年起至八十六年止，經銓敘審定先予試用者，計有一三四、〇一八人。其中試用成績不及格予以解職，銓敘部有案可稽者僅二人，且因爭議不斷，其中一人最後仍經銓敘部審定合格實授。故實際上已流於形式，無法發揮汰劣功能〔註49〕。

另公務人員考試法規多有類似試用之訓練或實習等規定，爰有縮短試用之規定，惟各機關對縮短試用規定執行寬嚴不一，致產生權益不平

衡現象；又其他特種人事法律進用人員，如聘用人員、派用人員及各類轉任人員均無試用規定。現行試用成績評分欠缺客觀標準等，均造成權益不平衡現象。基於公平性、合理性及「公務人員考績法」對於不適任人員已有相關淘汰規定，可資適用考量，似可刪除現行試用規定。

(四)陞任前未經訓練

公務人員之陞任常與訓練相配合，尤以主管人員為然。主管人員在陞任主管職務之前，通常業已接受相關之訓練。另有一種做法，即將「訓練」一項做為主管人員陞任主管職務時考慮之因素之一，受有相關訓練者可得較高評分，有較優之陞任機會〔註50〕。就實務狀況而言，「先訓練後陞任」，抑或「先陞任、後訓練」的爭議，一直存在。

就「公務人員陞遷法」第十四條規定言之，係以「先訓練、後陞任」為原則，以「先陞任、後訓練」為例外之設計。目前已實施之委任公務人員晉升薦任官等、警佐警察人員晉升警正官等及自八十八年下半年起即將辦理之關務員晉升高級關務員訓練，均屬「先訓練、後陞任」之作法。

另按陞遷法第十四條規定：「公務人員陞任高一官等之職務，應依法經陞官等訓練。初任各官等之主管職務，應完成管理才能發展訓練。未經訓練或訓練成績不及格者，不得陞任。但如無適當人選時，得由具有任用資格人員甄審陞任，並應於二年內完成訓練程序，未參加訓練或訓練成績不及格者，應調整為非主管職務。」其中第二項之但書規定，係考量目前訓練機關容量有限，各機關如無已完成訓練之適當人選陞任主管職務，而強制採行未經訓練或訓練成績不及格者不得陞任之作法，恐將影響機關業務之推展，爰彈性規定初任各官等之主管職務者得由具有任用資格人員甄審陞任，惟應於二年內完成訓練程序，即為「先陞任、後訓練」。

有關「公務人員陞遷法」中升遷與訓練之間的先後問題，保訓會與人事行政局，因不同的立場，而有不同的見解。立法院法制委員會於八十八年五月三日，舉行第四屆第一會期第六次全體委員會議，審議「公務人員陞遷法草案」時，行政院人事行政局代表於會中提出報告，建議刪除陞遷法草案第十四條，後經協商，將該條文修正為：「初任各官等之主管職務應由各主管機關實施管理才能發展訓練。」〔註51〕其所持理由有三：1. 陞任高一官等職務均一律應經陞官等訓練始得升任，對於機關高級人員之任用選拔將大有影響；2. 恐將造成公務人員不求工作表現，但求參加訓練之情形，而與陞遷法拔擢優秀人才要旨相違。因此毋需立法限制，以免造成機關首長對所屬人員陞遷調派之困難，影響政務推展；3. 基於政府再造，擴大授權政策，不宜規定未經訓練者不得陞任主管職務，限制機關首長用人職權。

保訓會則基於三項理由主張維持原條文：1. 人才培育為政府再造之重要內涵：為達到政府再造之主要目的，政府機關唯有透過訓練與發展

制度，並結合以功績為主之陞遷制度，才能提高培訓品質，有效激勵公務人員充分發揮潛能，並持續自我成長，奉獻心智，增進政府效能；2. 我國現行文官體制，以訓練進修為最弱之一環，在行政運作中，一向較不受重視，該會自成立以來，積極配合考選部、銓敘部研修相關法令，亟盼公務人員訓練、進修能與公務人員考試、任用、陞遷制度相結合；3. 有關升官等訓練，早於八十六年五月一日考試院「對國家發展會議相關議題之建議與意見」有關人才培育部分，即提出建立簡任、薦任升等人員之訓練進修制度。目前委任公務人員晉升薦任官等、警佐警察人員晉升警正官等及關務員晉升高級關務員訓練，均分別規定於「公務人員任用法」、「警察人員管理條例」及「關務人員人事條例」。又薦任公務人員晉升簡任官等訓練部分，進行專案研究後，研究結論認為薦任公務人員晉升簡任官等必須經過訓練之政策，應屬可行，但在實際施行上，仍要考量用人機關的靈活性，如規定最遲在升官等一年之內，必須接受完相關的訓練。

保訓會據上主張，「公務人員陞遷法」第十四條規定，可落實訓練與陞遷相結合，希望將來「公務人員任用法」亦配合修正，俾建立教、考、訓用配合之文官制度（蔡文斌，民 88:296-297）。

(五)任用與教育之間的問題

1. 所受的學校教育未必能學以致用

教育乃啟發智慧、增進智能之主要方法，亦作育人才、培育人力資源之唯一途徑。學校則為施教陶冶之場所，故學校教育與公務人員之養成有密切關係(王同堯，民 61:4)。學校教育為國家、社會發展需要，普遍而廣泛培養多元化之人才，然而一般而言，學校教育以傳授理論知識為主，對於實務技術較不重視，因此對於離開校園，甫通過公職考試之公務人員，並不一定能馬上將知識轉化，勝任其所擔任的職務。

2. 專業倫理教育普遍不足

專業的素養包含兩大部分，一部分是專業學術的養成；另一方面則是專業倫理的內化。因此，學校教育除了重視專業知識外，對於專業倫理更應強調。以公務人員為例，在專業倫理教育普遍不足的情況下，行政倫理首重全民公共利益，以捍衛立國及憲法精神為職責，然在實際的官場中，卻常被狹化為上下之間的服從關係，是非不清，然習而不察。公務機關以服務民眾為使命，自人民之角度衡量，公務人員之服務態度及倫理道德，相對而言更顯得重要，故在學校教育上，應鼓勵各級學校增開有關就業服務態度及工作倫理道德等方面之課程。

3. 考試類科及應試科目未盡配合學校教育課程

公務人員各項考試部分考試類科之設置及應試科目之釐定，係參照用人機關之意見擬訂，惟用人機關多係基於實際業務需要，少能考量國內教育現況，因此部分考試類科之應試科目，尤其專業科目部分，均非

一般學校所開設之課程，造成取才困難；或者，應試科目，尤其專業科目部分，過於學術理論，僅重學識，影響機關之專業用人，致考選出來的人員，無法適任實務需求。對此而言，考選機構在訂定應考科目時，用人機關與學校代表之間，應充分協調溝通，共同商訂，以避免上述的這些問題。

(六)任用與考試之間的問題

1.特考特用規定未盡週延

「公務人員考試法」第三條第二項有關「特考特用、限制轉調」之規定對於八十五年一月十七日該法修正公布前，各等級特種考試及格人員，依各該原有考試法令對其任用之特別限制辦理，並未涵括任用法規之特別限制規定在內，於適用上滋生疑義。又該法修正公布後，特考及格之人員，嗣後升官等考試及格，是否仍受「特考特用、限制轉調」之限制？有欠明確。

2.文官體系活絡性不足

考試及格的人員，固然需要保障，但並非經考選出來之人才進入公務體系後，即終身耗留，為讓更多有志服務公職的人，能進入政府部門服務，透過制度性的設計，似宜有一套開放性之離退制度，使那些考試及格，但無意留在公務體系之公務人員，可以提前離職或辦理退休，俾有意服務公職者得以進入，以活絡整個公務體系。

3.考試部分類科錄取不足或無人錄取

公務人員各項考試仍有部分類科錄取不足額或無人錄取之情形，各機關亟需用人爰提報缺額，但因應考意願較低或報名及到考人數不多，加上考試成績須受錄取標準等之限制，致有部分類科錄取不足額或無人錄取的現象。

4.考試時程過長，無法滿足用人機關的迫切需求

總體考試流程過長，難以及時滿足機關用人需求。以公務人員高普考試為例，從查缺、考試、分發，時間長達一年；而用人機關提報任用需求後，缺額即受管制，等待考試分發。自用人機關職務出缺提報缺額，至錄取人員榜示分發報到，時程太長無法即時配合用人機關用人迫切需求。換言之，考試取才與用人時效難以充分配合。

(七)任用與訓練之間的問題

1.晉升簡任官等資格要件不足

八十六年五月一日考試院「對國家發展會議相關議題之建議與意見」有關人才培育部分獲致決議：「建立簡任、薦任升等人員之訓練進修制度研究薦任晉升簡任官等人員比照晉升薦任官等訓練制度，研修公務人員任用法，明定晉升簡任官等人員須經訓練合格程序，以提昇升等人員之

能力素質。」簡任官等職務偏重領導及管理 etc 知能，現行僅以「考績」、「考試」及「學歷」等為資格要件，未經過訓練，能力似有不足。

2. 升任主管職務未經訓練

此現象雖然在訓練的部分已經提及，但仍然有必要再加以強調，擔任主管職務與非主管職務，其所應具之才能及工作職責程度必有不同。升任主管職務者，應先經過訓練，使其具備該職務之專業知能及領導能力，使訓用之間得以配合，以提升公務人力素質。

[註 47] 第九條第二項規定「未達擬任職務職等者，在同官等內得予權理」

權理之狀況有三種：(1) 權理以一個職等為原則，如確因業務需要，須由低二職等以上者權理時，除權理委任官等各職等職務者外，餘應報經主管機關（中央部會處局署或直轄市政府）核准；如係權理簡任第十二職等以上職務者，因屬高層次職務，須報經主管院核准。(2) 在同官等內者始得權理，不能超越官等範圍。(3) 職務跨列二個官等者，不得權理。

[註 48] 因而產生任用之流弊及破壞公務人員升遷之公平性

八十八年三月十一日考試院第九屆第一二二次會議，銓敘部函報簡任第十職等以上人事正副主管人員〇〇〇一員請任名冊案，曾有考試委員發言建議銓敘部就本案〇員低職等權理高職等〇長職務之合宜性（按：該員係以初任簡任第十職等資格權理簡任第十二職等至第十三職等），及為利日後該機關人事業務協洽辦理，請銓敘部與該機關協調遴派適當人選接補該機關人事處副處長職務，並請檢討改進權理制度與人事陞遷。

[註 49] 無法發揮汰劣功能

參考銓敘部前揭函，頁三十一及三十二。

[註 50] 有較優之陞任機會

請參考趙其文著，前揭書，頁一五一至一五二。

[註 51] 應由各主管機關實施管理才能發展訓練

此與考試院於八十八年六月二十九日送請立法院審議之「公務人員訓練進
修法草案」第九條規定：「公務人員初任各官等內主管職務，應接受管理才能發
展訓練。」近似。
