

四、公務人員任用的改進建議

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：肆、改進建議

公務人員教、考、訓、用制度的配合，主要的目的就是要改善公務人力的素質，提升政府的施政能力，而公務人員的任用，便是其中最為重要的部分。以下擬對現行公務人員任用制度的缺失，提出改進具體建議。

(一)確保文官中立，維持行政的穩定性

文官中立係指文官對公務的處理保持中立、客觀及公平的立場，以國家、人民的整體或多數利益為考量（陳德禹，民 82:5-10）。在現今國家民主化的潮流中，文官體制和文官系統必須擺脫黨派意識組織與利益的滲透，並且要嚴格釐清政務官與事務官的分際，以確保行政中立的可能性（蕭全政，民 83:21）。文官中立的問題，除了發生在中央政府常任文官外，地方政府亦難免除政治力的干擾。具體來說，我國目前地方政府的人事管理問題就在於過度的人事政治化（施能傑，民 85:80-81）。根據觀察縣市政府面臨的嚴肅課題，就是政治性考量滲透在諸多人事管理面上，人事的政治干預具體的作為主要有兩方面，其一，對於公務人員升遷的干預，最常見的就是對縣市政府一級單位局、科、室人選的任用。其次，就是對臨時性人力的進用，縣市長可利用此一作為，當成政治回報的酬庸。然而這些臨時性人員進入縣市政府之後，便形成特殊的人際網絡，直接衝擊地方行政的中立性，並將危及基層政府行政的穩定性。因此，為維持文官的中立性，根本之道，考試院雖已訂定「公務人員行政中立法草案」，宜早日促其完成立法，俾對於公務人員的政治活動及行為有所規範以免除政治力的干擾。

(二)重新建構政府用人體制

為重新建構人事管理體制，在非常任人員部分〔59〕：除了應與常任人員明確區隔外，更應檢討現行分歧之非常任人員相關法規。政府公務人員的任用政策在憲法第八十五條規定得很清楚，公務人員「非經考試及格者，不得任用」，政府透過公務人員，行使公權力，直接影響人民的權益，若是非政府人員而直接行使公權力，其中所涉及的合法性及合理性的問題，實有爭議，因此，非常任人員的部分應逐步予以導正、縮減；而不應反其道而行，甚至想立法予以規範（規範中常隱含若干權利的保

障），造成臨時人員卻長期雇用；非法任用確有法令保障的矛盾不合理現象。

(三)修正權理規定

基於兼顧機關首長用人彈性及行政倫理，修正現行同官等均得權理之規定，改以限制權理以高二職等為限，且將核准之程序予以簡化，毋庸報經主管院、部（會、處、局、署）、直轄市政府核准。

將權理範圍限制於高二個職等，對於機關首長用人權及現行權理情形之影響層面較小，不但有助於考用配合，並可避免由僅具薦任第六職等任用資格初任公務人員者擔任薦任第九職等主管職務，及僅具委任第一職等任用資格初任公務人員者權理委任第五職等職務之不合理情事，亦可避免因權理過於寬濫，所造成之人事不公情事。

(四)增訂特別限制規定，落實特考特用

為落實考試院特考特用政策，「公務人員考試法」第三條第二項有「特考特用、限制轉調」之規定，但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，則依各該原有考試法令，對其任用限制的相關規定處理。然而，有些特種考試並未冠上職系名稱，而且「職組暨職系名稱一覽表」、「依法考試及格人員考試類科適用職系對照表」也無法將其含括在內，因此，對於任用的相關限制規定，在適用上便產生爭議，為了使規範更加明確，對此項缺失，應予以修正，俾落實特考特用政策。

考試法修正公布後，特考及格之公務人員，日後即使升官等考試及格，為了落實「特考特用、限制轉調」之精神，及維護任用的公平性，也應該受「特考特用、限制轉調」之限制。考試院於八十八年八月二十三日送請立法院審議，並經立法院於同年十二月十四日完成三讀程序的「公務人員升官等考試法」中，並未列入此限制轉調的規定，該法修正草案條文第一條第二項雖然增訂「本法未規定事項，準用其他有關法律之規定。」但是否能據作已涵括「特考特用、限制轉調」之解釋，仍不無疑義，應於下次修正時予以明定。

總之，基於行政專業化的考量，公務人員理應在性質相似的工作崗位服務，俾能累積相關的行政經驗，考用政策應朝此專業化方向努力，故特考特用，限制轉調，理應明確加以規定。

(五)縮短公務人員的試用期限

「公務人員任用法」第二十條規定「初任各官等人員，未具與擬任職務職責相當之經驗一年以上者，得先予試用一年」，若「試用成績特優者得縮短試用期間，惟不得少於六個月」。這樣子的規定，導致機關對初任

各官等人員縮短試用規定之執行寬嚴不一，使得有些機關的試用期間為六個月，有些機關則為一年，因此，為避免試用制度所衍生的不公平，產生權益不平衡現象，可將試用期間予以統一，再者，試用實已流為形式，無法發揮汰劣功能，宜刪除現行試用規定或修正試用相關規定。建議或可比照民間「勞動基準法」的規定，將試用期間統一定為三個月。

(六)主動爭取人才，儲備文官菁英

後資本主義時代，是一個人工智能產業的時代，「人力資源」替代資本主義時代的機械能，成為這個時代一個國家贏得競爭優勢的策略性因素。因此，各機關應致力於「大專關係」之實施。大專關係之實施其主要目的乃在樹立積極性之公務甄補計畫，其主要內容包括學校課程與行政機關配合，提供寒暑期實習名額與實施實習輔導，編印各種公務人員考試簡介或手冊分送各級學校應屆畢業生，定期派員訪問有關學校向學生說明機關概況及人員進用方式，與有關科系品學兼優學生約談等。

(七)初任主管及升任官等職務應接受訓練

不同之官等，其職責程度亦異。簡任官等職務偏重領導及管理。知能現行僅以「考績」、「考試」及「學歷」等為資格要件，似有不足，應增加訓練（先訓練後升任），以提昇領導及管理知能。至其資格要件，可與委任晉升薦任官等之資格要件取得平衡。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」第八條規定：「公務人員升任官等訓練依公務人員任用有關法律之規定辦理。」亦即公務人員升任簡任及薦任二官等，依公務人員任用有關法律規定，除經升官等考試及格外，均必須經過訓練。國內各項研究已肯定應考慮建立薦任公務人員晉升簡任官等訓練制度，訓練取代考試之甄補途徑應可考慮。在學習型組織

（Learning Organization）及知識性社會開展之際，考銓機關如何結合國內外著名大學，以回流教育型態之高級學位訓練作為輔助升官等訓練之方法，似亦應考量其可行性(蔡文斌，民:88)。同樣地，初任主管的人員，也必須要受過相關的主管訓練。「公務人員訓練進修法草案」第九條對此已有規定：「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。」換言之，初任各官等內之主管職務，應施予一般管理訓練，其訓練的主要內容，則應著重於擔任主管應具備之領導能力及相關的才能發展。

[註 59] 在非常任人員部分

此非常任人員部分，主要指的是約聘僱人員，而非政治任命的機要人員。
