

# 中央與地方政府對地方人事制度 的視框衝突

李衍儒<sup>\*</sup>

## 《摘要》

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行迄今已逾十年，開啟我國地方自治的新局面。惟就人事制度而言，我國自威權轉型以來，中央政府對於地方人事制度仍持威權體制時期一條鞭式的管制心態；地方政府則基於民選地方行政首長實踐政策承諾之必要性、人事制度之因地制宜、地方首長人事權之完整性、地方機關職務列等偏低等理由為立論基礎，一方面希冀另訂地方公務員法以為解決之道；另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間所生矛盾弔詭的情形等，均導致中央與地方政府對地方人事制度產生嚴重的視框衝突。因此，本文試圖就問題現況、歷史系絡及國外相關制度加以分析，歸納我國中央及地方政府對地方人事制度之視框衝突，並試圖參酌治理與民主行政等相關理論進行視框批判，以探究我國是否有另訂地方公務員法制之必要，提供後續可行方向。

[關鍵詞]：視框衝突、一條鞭、治理、民主行政

---

<sup>\*</sup> 國立台灣大學政治學系博士生。

## 壹、前言

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行迄今已逾十年，開啓我國地方自治的新局面，大幅提昇地方的自治權能。近年來隨著全球化與憲政民主的進展，我國府際關係呈現前所未有的激烈變遷；而地方自治意識的抬頭，逐漸改變中央與地方政府的互動關係，也發生若干中央與地方一些事權爭議與衝突事件。不可否認落實地方自治爲我國憲政制度之一環，地方政府與中央政府，同負有服務與管理之機能，皆須共同負起提供公共服務的責任。

我國的人事體制隨者歷史系絡下政經發展的進程，於威權、轉型到邁向民主鞏固的當口，在治理理念及民主行政的勃興、公民社會建構逐步完熟的情形下，識者時有要求另訂地方公務人員人事體制的政策議題不斷反芻，然而當地方政府蘊積一定程度的力量，政策窗（policy window）逐漸打開時，中央人事主管機關總會爲回應此一議題，或邀學者專家開會研商，或委託學界進行各類研究報告，抑或研提相關研究檢討報告等，惟每在預設立場下，各自爲政策找理由，其後隨著議題熱度消散，於一陣正反交鋒後，就如同船過水無痕一般，回歸平靜，再等待另一波政治流勢，重新翻攪一番，而形成政治議題的反芻現象（林水波，2007：59）。

若從政府改造的變革途徑來看，人事體制持續分權化與更加彈性化，乃是三種可行途徑之一；其他二種可行途徑，則分別爲私有化（或民營化），以及傳統文官制度的分解（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 253-254）。基於政府乃是一個勞力密集的產業，行政機關所有活動皆賴公務人員推展，故公務人力資源如能有效管理，則政府各項使命或可順利達成；反之，倘若無法有效管理公務人力資源，不僅將導致行政生產力的低落，同時也展現對社會大眾不太負責任的表現（Dresang, 1999: 3）。而人事制度的分權化與彈性化，更是當今政府改造工程的重要興革理念所在（施能傑，2002）。Donald E. Klingner 與 John Nalbandian（2003: 3-5）亦曾指出，公共人事管理原先所要具有的四項傳統文官價值：回應性、效率性、權利保障與社會公平性，因遭遇一九八〇年代新公共管理思潮的激烈衝擊，早已受到另外三項「限縮政府」新價值的嚴峻挑戰：課責性、權限限制與分權政府、地方社群職責。因此，B. Guy Peters 乃將「參與型政府」、「彈性化政府」、「解制型政府」與

「市場型政府」併列為政府未來治理四項重要變革模式（許道然等譯，2000；江大樹，2005）。

再就人事制度而言，長期以來地方政府基於人事制度之因地制宜、地方首長人事權完整性、地方機關職務列等偏低、組織編制及員額的彈性化，以及保障地方公務人員權益等問題，為不同視框建構或立論之基礎，希冀另訂地方公務員法以為解決之道。另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間矛盾弔詭的情形，<sup>1</sup> 實足令人玩味。蓋如以日本公務人員人事制度為例，中央與地方分屬不同制度、互不交流，但目前我國並未訂定地方公務人員法制，尚可依公務人員陞遷法相關規定於中央及地方機關間調動。如另訂地方公務員法制，應作如何區隔，猶未可知。而考試院及銓敘部歷來相關研究報告則大抵以維持現行制度之視框，並為合理化政策找理由。中央人事主管機關與地方政府兩者間所持不同視框，係各自的政策自戀？抑或有促進視框反思、交流、轉化，找尋和諧感通的共識，而得以圓滿解決的機會？綜此，均為引起吾人就此議題再予深入探討之動機。故本文首先就問題現況及歷史系絡加以分析；此外，為瞭解世界上採行中央與地方人事分立制國家之實施情形，並蒐集美國、德國、日本及韓國相關文獻加以參照，復就我國中央與地方政府對人事權爭議之主要政策視框衝突問題深入探討，期藉由橫向參酌各國相關制度的研究，以及縱向歷史分析新近制度變革及其影響，最後參酌治理與民主行政的相關學術理論進行視框批判，期以發揮理論領導實務之功，釐清我國地方人事制度未來發展的趨勢，俾提昇國家整體職能。

## 貳、現況說明

在進入實質議題之論述前，有必要事先說明我國中央與地方人事制度之概況，以我國公務人員法制之現況（實存現況）及地方自治發展與地方政府人事權之演變

---

<sup>1</sup> 按：二〇〇六年七月二十四日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組第八次會議共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及參之五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，也同樣發生邏輯上不甚相容之情形。上開共同意見並經同年月二十六日政府效能組第九次會議確認，且於二十八日全體會議作成共識。

（歷史系絡）為說明重點。

## 一、我國公務人員法制之現況

我國現行公務人員法制並未區分中央公務人員與地方公務人員，均適用相同人事法規，亦即舉凡公務人員之任用、俸給、考績、懲戒、保險、退休、撫卹、保障等事項，原則均適用同一法規。其若有不同之人事管理制度者，係因該公務員職務或業務性質不同之故，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關。換言之，現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規。此外，就適用法規面而言，例如司法人員、審計人員、警察人員等，亦分別制定個別法規或另有特別規定，而不同於一般常任文官所適用之人事管理法規。因此，我國公務人員人事制度可謂相當複雜，其中不乏有待探究之處，<sup>2</sup> 本文所探討地方人事制度未來發展的趨勢，其所涉及是否區分中央公務人員與地方公務人員，而另訂地方公務員法制等事項，即為當前公務人員法制值得深入探究之課題。

## 二、我國地方自治發展與地方政府人事權之演變

我國自一九五〇年四月起施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令，開啓地方自治之時代，惟當時基於國家安全考量，並尋求整體國力之提昇，政府乃採中央完全掌握，以管控地方之手段，以致於地方自治權長期遭受中央之限縮。迨至一九九四年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」、「直轄市自治法」（以下簡稱兩自治法），且於同年十二月五日舉行我國首次省長、直轄市市長的選舉，使得省、市長取得更高與直接的民意支持，嗣一九九九年一月二十五日地方制度法公布施行，爰開啓我國地方自治的新紀元，以下將各時期中央與地方人事權之

---

<sup>2</sup> 參據銓敘部一九九七年委託研究「制訂地方公務員法之可行性研究」，該研究認為我國公務員人事制度有待商榷檢討事項包括：(1)憲法關於考試院之職掌與考試院實際之職掌是否相符；(2)現行各種人事管理制度及其相關法令，是否仍有存在必要，各該制度間之關係如何，應如何調整，以符合政府用人需求並達考選公平之要求；(3)如何就公務人員之考試、任用、服務、宣誓、權利、俸給、休假、考績、退休、撫卹等共通適用之基本事項，予以歸納、整理，以健全現行公務人員人事制度；(4)是否區分中央公務員與地方公務員，而另行制定地方公務員法等事項（劉宗德，1997：52-56）。

演變，說明如下：

### （一）地方自治綱要時期

依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定縣（市）長民選，縣（市）政府之組織依臺灣省政府訂定之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」訂定，報請臺灣省政府核備。依上開準則及各縣（市）政府訂定之組織規程，並未賦予縣（市）長對較高層級主管之人事任免權，僅賦予地方首長對於機要職人員的任免權。依公務人員任用法施行細則第九條規定：機要人員指擔任機要秘書及監印等非主管且非技術性職務之人員。且由於機要人員限於非主管職務，故除機關幕僚長之外，一級單位主管尚不得以機要人員方式進用，又因縣（市）政府一級單位主管均為常任文官，縣（市）長僅能就有任用資格者加以選任，對於所屬一級機關首長或一級單位主管等薦任第九職等主管職務以上及人事、政風、主計、警察各級主管職務之任免、遷調只有參與權而少有決定權。至於以機要人員方式進用之主任秘書一職，必須經由臺灣省政府同意後方可任命，是以，在地方自治綱要時期，縣市長之人事權受到中央極大的控管，其任免權與遷調權未得到應有之授權。<sup>3</sup>（江昭瑩，2004：8-9；蔡良文，2001：3-4）

<sup>3</sup> 民國一九八一年二月一日，台灣省政府為貫徹行政院所頒「積極推動人事革新改善政治風氣方案」，對各縣（市）政府人事業務擴大授權，將下列人事案件授權縣（市）政府自行核定辦理（台灣省政府公報民國七十年春字第 24 期）：(1)七職等或相當薦任人員（含主管）之遷調（不含任免）。(2)六職等或相當薦任以下人員之任免、遷調案件。

一九九〇年六月二十八日，台灣省政府再修正人事業務權責劃分，放寬縣（市）政府職務列薦任第八職等以下暨附屬機關正、副首長以外人員之任免、遷調，得由縣市政府核定。惟縣（市）政府教育局局長、財政局局長及人事、主計、警政主管等除外。

一九九五年一月以前財稅主管之遴派由財政廳辦理；教育主管之遴派，如教育局長、主任督學、督學由教育廳就其具備資格者，遴報省政府任用；主計主管之遴派遷調等，由一級主管主計機關層報行政院主計處核定或授權核定；人事主管之遴派，如人事處長，薦任第九職等以上人事主任，由行政院人事行政局遴定發布，必要時得由主管人事機構遴提人選，報請人事行政局核派；警察局長之遴派，則授權省市政府（吳堯峰，1995：68-69）。除此之外，縣（市）立國中及國小校長之任用程序係依教育人員任用條例第二十三條及第二十四條之規定辦理，國小校長係由縣政府遴選合格人員，報請省政府核准後任用之；國中校長則由省教育廳遴選合格人員，報請省政府核准後任用之。可見國中及國小校長的任用權，在法律（形式）上都是由省政府作最後決定（黃錦堂，1995：241）。

## （二）兩自治法時期

本時期兩自治法中有關地方人事制度之規定，僅於省縣自治法第四十二條第五項及直轄市自治法第三十一條第三項規定：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關於核定後，應函送考試院備查。」其中「考銓業務事項」的範疇，在我國五院體制下，係屬於考試院職掌，考試院所制頒之法規即為中央考銓法規，既然地方政府之人事制度不得牴觸中央考銓法規，足見兩自治法對於地方政府之人事制度仍維持一元化、中央集中管理的精神（紀俊臣，1995a：67）。

省縣自治法未規定縣（市）長之人事任免權，而「台灣省縣政府組織準則」亦未完成訂定，是以，縣市長之人事任免權與兩自治法施行前相同。至於人事遷調權亦未予規定，大抵而言，在兩自治法時期縣（市）長之人事權仍與兩自治法施行前相同。直到一九九六年臺灣省政府為落實地方自治之基本精神，提昇基層行政效率，擴大授權縣（市）長對所屬人員之任免遷調權責，才將薦任第九職等以上職務由原須經縣（市）政府遴報省政府核定之規定，改由縣（市）政府核定，報省政府備查。<sup>4</sup>此一授權大幅增加縣（市）長的人事權，使縣（市）長得以掌握多數一級單位主管的遷調權，有助其公務人力之運用（江昭瑩，2004：9）。兩自治法施行期間，地方首長的人事權主要係省市長之權限最大，幾可操控完整的自治行政權，即報章所稱之籌組「小內閣」；至於其他層級之人事權雖有提昇，仍嫌不足，尤其是縣（市）以下政府，除了人事遷調權外，人事任免權似未見提昇，整體而言，學者普遍認定本階段之特色為：重省（市）、輕縣（市）、忽視鄉（鎮、市）（許宗力，1995：16-22；薄慶玖，1995：7-10；紀俊臣，1996：105）。

---

<sup>4</sup> 臺灣省政府一九九六年三月七日八五府人二字第 146240 號函略以：臺灣省政府為落實省縣自治法之基本精神，提昇基層行政效率，自即日起擴大授權縣市長、縣市議會議長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會主席對所屬人員之人事任免遷調權責。具體內容如下：(1)縣市政府職務列薦任第九職等以上者（含主任秘書、局科室主管、秘書、專員、技正及室副主任），由縣市政府遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(2)縣市政府教育局局長：仍維持由省政府教育廳遴報省政府核定。(3)縣市政府財政局局長：由省政府財政廳遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(4)人事、主計、警政及政風主管：仍依專屬人事管理法律規定辦理。

### （三）地方制度法時期

立法院於一九九九年一月十三日完成地方制度法三讀，並經總統同年月二十五日公布施行。整體上觀察，由於「精省」之故，省政府成為行政院之派出機關，非地方自治團體。兩直轄市首長的人事權，在地方制度法制定後，變動有限；縣（市）長則大幅增加。至於鄉（鎮、市）長部分，除了人口在 30 萬人以上之縣轄市，得置副市長一人外，並無太大改變。有關首長的遷調權方面，直轄市未予變更，縣（市）及鄉（鎮、市）則大幅提高，對於縣（市）與鄉（鎮、市）等地方首長的施政推動及責任政治的落實，有明顯的進步（蔡良文，2001：7）。

其中縣（市）長之人事權，依地方制度法第五十六條規定，與省縣自治法時代相較，除增加 1 至 2 名副首長外，另增加 3 至 5 名得以機要人員方式進用之一級單位主管任命權，但原來准予機要人員方式進用之主任秘書職位，則改為具有公務人員任用資格之常任文官擔任，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長之任免，必須依專屬人事管理法律規定由上級主管機關派免外，縣、市一級單位主管或首長之遷調權，已由中央或省政府以行政命令掌控回歸於縣（市）長，使縣（市）長的人事權責有所擴增，其後二〇〇五年十二月十四日修正公布之地方制度法第五十六條，增加縣（市）政府一級單位主管與一級機關首長以機要職進用的人數（從原本 3 至 5 人，修正為一級機關（單位）總數二分之一），繼於二〇〇七年七月十一日再次修正公布之地方制度法第五十六條，除將主任秘書改為秘書長、並將一級單位主管與一級機關首長改為總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等。是以，在地方制度法施行後，地方政府人事權已有提昇之趨勢。

以下謹就我國地方政府人事管理法制之演變及各階段縣（市）長在人事任免權之比較，綜整如下表 1 及表 2：

表 1：我國地方政府人事管理法制之演變

| 各階段<br>項目     | 地方自治綱要時期                                                           | 兩自治法時期                                | 地方制度法時期                           |
|---------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| 期 間           | 1950年4月～1994年7月                                                    | 1994年7月～1999年1月                       | 1999年1月迄今                         |
| 適用法令<br>名 稱   | 臺灣省各縣（市）實施<br>地方自治綱要、臺灣省<br>合署辦公施行細則、臺<br>北市（高雄市）各級組<br>織及實施地方自治綱要 | 省縣自治法、直轄市自<br>治法                      | 地方制度法                             |
| 法令位階          | 行政命令                                                               | 法律                                    | 法律                                |
| 所屬機關<br>單位名稱  | 統一規定                                                               | 統一規定                                  | 依組織準則自行決定                         |
| 所屬機關<br>單位數額  | 依人口數調整                                                             | 依人口數調整                                | 依「縣（市）政府依人<br>口、面積、自有財源比<br>率」等調整 |
| 人員編制          | 依行政院或省府訂頒之<br>員額設置基準訂定，並<br>須報請上級政府核備                              | 依行政院或省府訂頒之<br>員額設置基準訂定，並<br>須報請上級政府核備 | 依行政院核定之準則訂<br>定；經議會同意後送上<br>級政府備查 |
| 首長彈性<br>用 人 權 | 依法任免                                                               | 省政府及直轄市有限度<br>開放副首長及一級單位<br>主管        | 直轄市、縣（市）副首<br>長開放、一級單位主管<br>多數開放  |

資料來源：整理自呂育誠（1999：42）。



表 2：各階段縣（市）長在人事任免權之比較

| 任免權                                              | 省縣自治法制定前                         | 省縣自治法制定後                         | 地方制度法制定後     |
|--------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 縣市政府職務列等在薦任第九職等以上職務（含主任秘書、局科長、室主管、秘書、專員、技正及室副主任） | 縣市政府遴報省政府核定。                     | 縣市政府核定，報省政府備查。                   | 縣市長任免        |
| 縣市政府教育局局長                                        | 由省政府教育廳遴報省政府核定。（含局長、主任秘書、督學）     | 由省政府教育廳遴報省政府核定。（只有局長）            | 縣市長任免        |
| 縣市政府財政局局長                                        | 由省政府財政廳遴報省政府核定。                  | 縣市政府核定，報省政府備查。                   | 縣市長任免        |
| 縣市稅捐稽徵處人員                                        | 依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。 | 依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。 | 縣市長任免        |
| 人事、主計、警政、政風                                      | 依專屬人事管理法令辦理。                     | 依專屬人事管理法令辦理。                     | 依專屬人事管理法令辦理。 |

資料來源：整理自江明修、李衍儒（2007）。

由上觀之，我國現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關，係屬中央統合地方之一元體系。至於地方政府人事權隨著地方自治發展雖有逐漸鬆綁之趨勢，惟因地方人事制度法制未備，以及人事管理一條鞭體系仍續予存在，使組織高權及人事高權仍由中央政府掌握，因而導致中央與地方政府對此議題產生視框衝突。

## 參、他國制度的比較分析

本節旨在說明各國中央與地方人事制度關係之態樣，以及美國、德國、日本、及韓國之地方人事制度，以作為我國相關實務分析之參考。

### 一、各國中央與地方人事制度關係之態樣

人事制度，指用以處理人員事務之一套完整體系。通常亦稱為「公務人員制度」、或「文官制度」（civil service）。事實上，就政府所任用的人員稱為公務人員，則對於公務人員所施行的一套選拔、任用與管理的制度，可稱之為「公務人員制度」。人事制度的內容包括人事分類、人才培育、考選、儲備、任用、俸給、福利、遷調、銓敘、考核（績）、保險、訓練、進修、資遣、退休、養老、撫卹等有關之管理工作。因此，舉凡人員考選前之培訓、教育，以迄於任用後之退離、養老及死亡撫卹之全部過程均屬之。就公部門而言，包括：人事行政（personnel administration）、人事管理（personnel management）、文官制度（civil service）等各種人事課題。以下就中央與地方人事制度關係之分類態樣，說明如下：

（一）以「中央與地方人事制度適用之法令規章統一與否」區分，可區分為：國家與地方統合制（integrated and local service）、中央與地方人事分立制（separate system for each local authority）、雙軌制或稱為地方政府人事統一制（unified government personal system）。<sup>5</sup> 茲就其內涵分述如下：

#### 1. 國家與地方統合制

所謂國家與地方統合的人事制度，是指中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範，我國目前即是實行這個制度。

---

<sup>5</sup> 轉引自省諮議會專案研究報告「日本的地方公務人員制度」，省諮議員陳福來主持（2002）；以及張永昌（1997）。

## 2. 中央與地方人事任用分立制

此一制度又可稱獨立的人事任用制（independent employment），實行此一制度的國家，佔世界上絕大多數，主要有美、日及一般歐陸國家。所謂獨立的人事制度，是指中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。也就是說，每一地方政府可依自己地方環境之需要，建立適合地方自己的人事制度，地方政府與地方政府間或中央與地方政府間，人員無法互調與流用，每個地方政府有屬於他們自己的任用資格、薪俸制度、選拔標準與任用方法。地方自治團體擁有人事自主權，國家公務員與地方公務員應分別有適用的法規，國家與地方的人事各自管理，此一制度可說是符合地方自治的理念。惟此一制度在人事自主任用權上，仍可再區分為三類型：

### (1) 第一類型（亦即自主立法與完整執行權之類型）

地方對人事有自主立法權，得自定標準，自行任免考銓。理論上此種類型最為合乎地方自治之精神，然而就實際而言，完全地任由自治團體自成體系，對於地方行政之效能，未必具有完全的正面作用，例如由於服務條件的顯著差別，將會使貧困地區更難延攬人才，故人才分布不均，影響地方發展；抑或會產生公務員保障制度不夠客觀等流弊，此皆難謂是地方自治制度原所樂見的現象。因此，例如日本等國家即針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒一個規範地方人事制度的地方公務員基準法律，藉以保障地方自治團體行政之民主與效能，且因該法僅屬於一種原則性立法，因此各地方自治團體仍保有細部之自主立法空間，尤其，人事任用及管理的執行權完整地保留予各地方團體，可謂符合地方自治之本旨。

### (2) 第二類型（亦即完整執行權之類型）

由中央立法統一規定標準，再由地方依該標準自行任免考銓。此類型乃是將人事制度的立法權分配予中央，而將執行權完整歸屬予地方。

### (3) 第三類型（亦即最終任用權之類型）

地方人事立法權仍屬中央，且其任用資格之考試亦由中央為之，

檢定合格人員名冊後，再供地方自行從中挑選任用者。與前二者相較，這是自主範圍最狹窄的法制類型，不過，人事任用的最終決定權仍保留予地方。

表 3：中央與地方人事任用分立制之類型

| 類型<br>權限 | 中央與地方人事分立制           |                 |                  |
|----------|----------------------|-----------------|------------------|
|          | 第一類型<br>(自主立法與完整執行權) | 第二類型<br>(完整執行權) | 第三類型<br>(最終任用權)  |
| 人事立法權    | 地方                   | 中央              | 中央               |
| 人事執行權    | 地方                   | 地方              | 中央<br>(地方僅保留挑選權) |

資料來源：本文整理。

### 3. 雙軌制或地方政府人事統一制

所謂雙軌制就是把統合制與分立制加以揉合，此制主要的特徵，係中央政府與地方政府的人事，基本上還是分開管理，而且也適用不同的基本法規，但爲了彌補獨立人事制度的瑕疵，由中央政府設立一個全國性地方人事機構，統一辦理地方公務人員的考試、選拔、任用、陞遷、調職、薪俸以及撫卹、退休等事宜。此外，並准許較高層次的行政人員及技術人員，可以在地方政府彼此之間互調與流用。

(二) 以「如何達到人才主義或功績制度，完成政府機關之任務與使命」加以區分，可分爲下列三種類型（黃錦堂，1995：212）：

1. 由中央訂定基準並預留空間給地方作彈性設計。
2. 地方政府、議會聯合作成決策。
3. 由地方政府與議會作成決策，但必須送交上級核可，上級持有很寬鬆的審查標準。

(三) 以「地方公務員選任自主權力的強弱」來區分，可區分爲下列五種類型（許宗力，1996；張永昌，1997；蔡良文，2001；蔡碧真，1993；朱真慧，2004）：

1. 由「地方自訂標準，並自行選任，中央只保留司法監督權」的自治準則

型。

2. 由「地方自訂標準，經中央核定或核備後，再自行依此標準選任」的附條件準則型。
3. 由「中央設定原則性標準，地方在不違背該原則的前提下，再自訂標準，自行選任」的大綱準則型。
4. 由「中央設定標準，地方再循此標準自行選任」的準則選任型。
5. 由「中央設定標準，自行檢定合格人員名冊，供地方從中選任」的檢定選任型。

## 二、美國、德國、日本及韓國地方人事制度之概況

本節旨就美國、德國、日本及韓國之地方人事制度加以說明，其中，美國與德國係屬於聯邦制國家，日本及韓國則與我國相同，均同屬單一制國家。

### （一）美國

關於地方政府自主人事權之設計與歸屬，美國係以人事管理局（Office of Personnel Management）為最高人事主管機關，局長由總統提名，經參議院同意後任命，為總統的人事行政幕僚長，下設人力調查、考選與退休、保險等處，所司業務與我國考試院多有類似之處。美國文官制度精神之所在為「功績制度」，並成立「功績制保護委員會」（Merit Systems Protection Board）來維護及保護其文官權益。此外，美國採聯邦制，重視地方分權，對於市與郡等地方政府之人事制度以個別適用人事法規為主，雖與聯邦文官制有相類似之處，惟其仍有不同而自成一格之地方文官制度。對於州政府人事系統之變革主要在強調開放人事過程及去中央集權化，並使人事僱用過程流線化及增加各管理者的管理權限。

至於美國各地方政府之人事管理制度，則與聯邦文官制度完全無關，各自建立考試及格候用名冊，其待遇等管理事項則由地方政府與地方議會決定，工作亦扮演重要角色。以洛杉磯市政府為例，屬於政治性任命人員（指市長辦公室約 150 名職員及一級機關首長），於市長換人時，新市長有權進行人員異動，惟對於一級機關首長之任命須經議會同意；至於其他非政治性任命之人員，則採公開考試競爭之方式進用，受有保障（朱真慧，2004：144）。

## （二）德國

德國地方公務員之人事員額屬於地方權限，須經議會同意，上級無置喙空間，雇員佔有相當之比例。德國雇員與我國的非正式人員，有相當大不同。德國將公務員分為三大類，一是經由國家考試而加以任用，擁有編制上職位的公務員，二是雇員，三是工人。雇員一詞，並非專屬於公務人員系統，民間企業亦可有雇員，基本職能為簿記、抄寫、或一般業務專長。至於工人，係指身體性、勞動性的工作者。

德國鄉鎮市、縣的體制，是由各邦議會以法律規定，各邦議會均頒有鄉鎮市自治法與縣自治法，以巴登符騰堡邦與巴伐利亞邦為例：依巴伐利亞邦鄉鎮市自治法第四十二條，鄉鎮市必須僱用專業而且合格的行政人員以便能夠確保其業務之執行。邦轄市（類似我國省轄市）及較大的鄉鎮市必須至少有一個人員須擁有「較高等」的任用資格或法官的任用資格，所稱「較高職等」事實上是類似我國的簡任官，德國區分為四個職等，與我國簡、薦、委三個官等不同。同條並規定其他之鄉鎮市必須有一個人員係具有高等行政官員的任用資格。以上係就自治事項而作之規定，委辦事項領域則有不同。同條規定，凡經邦政府規定須由公務員承辦之業務，鄉鎮市只能以公務員出任，而不能委由雇員。就縣級而言，巴伐利亞邦縣自治法第三十七條規定縣至少須由邦配置一名類似我國簡任公務員，其受縣長之指揮監督，但有權以法律專責出席縣議會之委員會以及下屬小組；至於其他之公務員、雇員、工人之任用，則由縣議會行使同意權。

依巴登符騰堡邦鄉鎮市自治法第五十七條以及巴伐利亞邦縣自治法第三十九條等規定，鄉鎮市、縣必須於年度預算提出職位表，近似於我國的員額配置表，送交議會同意，議會同意後，除非有類似追加預算等的方式，否則地方機關行政首長不得任意加以變更。由上開規定可知，德國就員額的多寡是由地方行政首長提交地方議會同意，上級沒有置喙的空間。其次，德國對委辦事項領域及對鄉鎮市、縣全體，大致都要求必須任用一定數目具有一定資格之公務人員，但也僅止於此。縣、鄉鎮市就人員之組成有很大之自由。實務上，公務員、雇員、工人之比例約為 1：4：2（轉引自黃錦堂，1996）。

德國地方政府一級單位主管之任命，係以委辦事項與自治事項來區分。德國與台灣相同，並沒有將一個局室區分為自治部門與非自治部門，亦即一局室內主管及人員同時兼辦自治與非自治事項，在此範圍內其任命與邦及縣均有關聯。某些領域

委辦事項的成分重，從而規定就該領域內的人員必須是公務員（不得以雇員充之），且一級單位主管以及課、股長以上人員，須由邦政府任命。就縣政府所承辦業務中屬於委辦事項的部分所必要的公務員須由邦政府來任命，反之，其他的公務員、雇員、工人則由縣政府來任命。德國鄉鎮一般而言並不承擔邦所委辦之事項，從而其一級單位主管都是由鄉鎮任命，但縣則不同。縣大量承辦委辦事項，邦以委託人身分自然有較大之置喙空間。

德國職等等官制官規事項，由聯邦統一規定，但聯邦預留很多彈性，此外，地方政府之人員中有不少雇員，則大大減低了聯邦公務員法之適用範圍與影響程度，同時地方公務員之任命以及員額決定權均歸於地方。是以，德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立，殆無疑義。

### （三）日本

日本近代公務員制度之萌芽係於明治十八年制定「有關各省事務整理五綱領」，明定「仕進須經考試」，其後併同明治三十年之「文官考試、試用、見習規則」、「官吏服務規律」，始有公務員制度之輪廓。第二次世界大戰戰敗後第二年制定「日本憲法」（一九四六年）與「地方自治法」（一九四七年），同時先後制定「國家公務員法」與「地方公務員法」使日本公務人員人事制度有劃時代改革，日本針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒有關地方人事制度的地方公務員法，該法係基準法之性質，屬於一種原則性立法，相當具有分權色彩，對於地方人事制度，日本於中央之自治省設有行政局，內分行政課、振興課及公務員部、選舉部等，掌理有關地方機關組織管理制度及公務員制度、福利互助等之企劃、立案等事項。

地方人事政策單位，於地方都、道、府、縣及人口 50 萬以上之指示都市設人事委員會，其餘之市人口 15 萬以上者應設人事委員會或公平委員會，而人口未滿 15 萬之市、町、村亦得設人事委員會或公平委員會，並依議會議決通過之規約，得與其他設置公平委員會之地方自治團體，聯合設置公平委員會，或委託其他地方自治團體之人事委員會處理地方公務員法所規定公平委員會之事務。其均為地方人事行政政策之獨立機關。日本各地方機關於總務部門內設人事課，為各該地方機關人

事業務執行單位。

日本公務員考試分爲國家公務員及地方公務員兩種，地方公務員考試舉辦之法律依據爲地方公務員法。至於辦理該考試之機關於都、道、府、縣及指定都市之公務員考試，由各該人事委員會辦理。於市、町、村公務員考試，有併都、道、府、縣辦理，或請都、道、府、縣人事委員會技術指導，由市、町、村自行辦理或聯合數單位辦理。地方公務員考試及格後僅具有各該地方自治團體職員之任用資格，並不具有國家公務員或其他地方自治團體之任用資格，因此及格後絕大多數均能久任至退職，未有人才短缺之現象發生。地方公務員之任用，以「成績主義」爲原則，任用之種類包括：進用及陞遷，惟僅初次進用，以考試方式行之，陞遷則依規定由低官職之現職人員以其工作成績甄選辦理。日本地方公務員法第四十八條等規定，任命權者應就職員的職務定期進行考績的評鑑，並採取與評鑑結果相應的措施。至於人事委員會對於考績評鑑有關計劃之擬訂以及其他有關考績評鑑所必要之事項，得對任命權者提出建議。

大抵而言，日本地方人事制度的特色爲：終身僱用制度、年功序列制度、獎勵退職、以團體爲中心之行爲型態、強烈「犧牲小我，完成大我」之團隊精神（吳聰成等，1994）。

#### （四）韓國

韓國的文官系統於一九四九年制定公務人員法時正式建立，嗣爲實行地方自治，一九六三年公務人員法一分爲二，分成國家公務人員法及地方公務人員法，公務人員是由其所服務之政府機關個別任命，同時受國家及地方法令之規範。地方公務人員制度，遵循主要的國家公務人員制度。整體文官體系主要係依據民主制度、功績原則及永業制度三個原則來加以運作。韓國公務員總數爲 86 萬餘人，其中國家公務員 54 萬餘人（含一般公務員 8 萬餘人，教育人員 29 萬餘人等），及地方公務員 30 萬餘人（含地方政府 24 萬餘人，地方教育人員 5 萬 9 千餘人等）。<sup>6</sup> 國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之全體公務員外，地方政府之重要或主管職位，亦由國家公務員充任。其國家公務員係中央政府派任並支薪，地方公務員則由地方政府派任並支薪，因此，除非透過轉任考試，彼此間並無法相互轉任。

---

<sup>6</sup> 外交部二〇〇三年五月六日外人三字第 09240026100 號函有關韓國人事制度資料。



中央人事制度部分，自一九六三年起至一九八八年，韓國之政府行政部（Ministry of Government Administration, MOGA）為中央人事主管機關，其功能類似美國的人事管理局或日本的人事院。一九九八年韓國將政府行政部和內政部（Ministry of Home Affairs, MOHA）合併為行政自治部（Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA）。嗣為推動文官改革，一九九九年五月二十四日中央人事機關又一分為二：中央人事委員會（Civil Service Commission）及行政自治部（MOGAHA）。中央人事委員會主要負責基本人事管理政策和薪資制度的制定和發展、人事相關法制及有關總統命令的制定和修正、高級文官的任命和陞遷事宜（三級以上人員）、<sup>7</sup> 文官改革、監督人事執行工作以及行政機關的人事管理業務等事宜。行政自治部之人事局則負責中、基層公務人員之徵選、福利和訓練等事宜。一般而言，中央人事委員會負責政策的擬定，行政自治部負責政策的執行（考試院研究發展委員會編譯，2004）。

地方人事制度部分，韓國於一九六三年將其公務員分為國家公務員與地方公務員兩大類，分別適用中央及地方公務人員法，於一九九二年十月三十日在內務部下設地方公務員科，分人事制度、教育訓練、考試及給與福利四課辦事，掌理地方公務員人事制度研究規劃和運作指導、教育訓練制度之研究改善、五級以上地方公務員任用考選，以及福利、報酬和津貼制度之研究等事項。<sup>8</sup> 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。此外，韓國國家與地方公務員兩者之俸給結構幾屬一致、法令、評定規劃等亦大多相同，為該國特色。

謹就美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較，綜整如表 4：

<sup>7</sup> 韓國公務人員普通職中，一級為最高職等，九級為最低職等。

<sup>8</sup> 按：一九八八年朴正熙時代增訂地方自治法之附則第五條規定：地方自治團體首長如為市、道知事者，應由內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之；市長、郡守與自治區之區廳長者，則應由市、道知事之推薦，內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之。但漢城特別市市長則由國務總理之提請，總統任命之；自治區之區廳長則由市長之推薦、國務總理之提請、總統任命之。另市、郡、道知事由政務職國家公務員擔任、市長、郡守與自治區之區廳長依總統令之規定，由二級至四級之一般職國家公務員擔任。

表 4：美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較

| 國別<br>項目      | 美國         | 德國                       | 日本     | 韓國                    | 臺灣                       |
|---------------|------------|--------------------------|--------|-----------------------|--------------------------|
| 國家體制          | 聯邦國        | 聯邦國                      | 單一國    | 單一國                   | 單一國                      |
| 地方組織<br>自主性   | 高          | 高                        | 高      | 中                     | 中                        |
| 集權或分權         | 分權         | 分權                       | 分權     | 集權 <sup>9</sup>       | 集權                       |
| 地方公務員<br>考試   | 地方自辦       | 中央統一<br>辦理 <sup>10</sup> | 地方自辦   | 依中央規定<br>辦理           | 中央統一<br>辦理 <sup>11</sup> |
| 地方人事權<br>之自主性 | 高          | 高                        | 高      | 中                     | 中                        |
| 有無地方<br>公務員法  | 無          | 無 <sup>12</sup>          | 有      | 有                     | 無                        |
| 地方公務員<br>之任用  | 地方自行任<br>用 | 地方自行任用                   | 地方自行任用 | 高階中央任<br>用，低階地<br>方任用 | 少數職務中<br>央任用，多<br>數地方任用  |

資料來源：整理修正自銓敘部（2007）。

## 肆、我國中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突

本節旨在說明實務面之政策視框，包括中央與地方政府就地方人事制度問題各別所持的政策視框，以及彼此的視框衝突。

<sup>9</sup> 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。

<sup>10</sup> 德國地方公務員考試中央統一辦理，惟人事員額屬於地方權限，須經議會同意。

<sup>11</sup> 臺灣特種考試地方政府公務人員考試係由考選部特種考試司承辦。

<sup>12</sup> 德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立。

## 一、實務面之政策視框

### （一）中央政府對地方人事制度之政策視框

中央政府就地方人事制度之政策視框，茲以考試院為我國最高人事主管院，銓敘部則為我國最高人事主管部，因此，中央政府就地方人事制度之政策視框，當可從考試院及銓敘部之政策立場加以了解，茲分別說明如下：

#### 1. 考試院部分

考試院（1994）「我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題研究報告」，曾針對 (1)人事制度之因地制宜、(2)地方首長人事權、(3)調整地方機關職務列等、(4)編制員額彈性、(5)保障地方公務人員權益等問題，就其所持人事政策之立場加以說明，以該報告明確點出地方政府希冀另訂地方公務員法制之論點，惟該報告係於一九九五年作成，考試院當時之政策立場及其相關論述，於時空環境遞移之情況下，是否依然妥適，將不無疑問，但因該研究報告係官方研究報告中，直接探討本命題者，且考試院為全國最高人事主管院，爰僅就該報告所持立場說明如次：

##### (1) 在人事制度之因地制宜問題方面

因地制宜之基本原則，在於事權宜屬於中央者，歸諸中央，事權宜屬於地方者，歸諸地方，不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，我國憲法對於人事行政權的歸屬，依據憲法第一百零八條及增修條文規定，雖非不得劃歸地方，但在立法定制時，仍應作因地制宜為必要之考量，準此，在現階段，基於下列因素，似無訂定地方公務員法之必要與條件：

- a. 台閩地區幅員有限，社會、經濟、教育、人文差異不大，在人事制度方面，尚無一國兩制之必要。
- b. 人事制度一旦二元化，必然產生權益差異及相互要求比照等問題，紛爭在所難免。
- c. 如欲制定地方公務員法，為使地方與中央公務員保持平衡，預料其內容將與全國性之人事制度，絕大雷同，形同贅文，地方及中央公務員法區隔空間有限。

- d. 如制定地方公務員法，須配合修正之人事法規繁多，且恐治絲益棼，事倍功半。
- e. 實施地方自治與制定地方公務員法並無必要關係，上開待決問題，並非制定地方公務員法才能解決。

(2) 在地方首長人事權問題方面

- a. 在地方首長人事權方面，現行公務人員任用法規定，係屬各機關首長職權，故目前地方機關用人權問題之癥結所在，並非人事任用法制上的限制問題，純屬省與縣市，或縣市與鄉鎮之間，人事任免權之分配問題。
- b. 人事任免權如不能要適分配，將助長地方選舉惡質化及派系傾軋，對行政中立的推動，恐有負面影響。
- c. 為保障公務人員權益，有關考試用人、任用資格及銓敘標準等事項，應不在地方首長用人範圍。亦即地方首長人事權的運用，仍應受公開公平原則之規範。

(3) 在調整地方機關職務列等問題方面

職務列等問題，依法為考試院主管，職務列等之調整，考試院可依法逕行辦理，既無須修法，更無另訂地方公務員法以調整地方機關職務列等之必要，此由職務列等表自發布以來，曾應地方機關職務列等調整之需要，已作二度修正，即可明瞭，而且事實上，目前銓敘部已在另作通盤研究調整職務列等之中。

(4) 在編制員額彈性問題方面

編制員額係合理性問題而非合法性問題，如冀望從制定「地方公務員法」來解決地方政府編制員額問題，誠不可思議，員額多寡應從組織結構及業務需要考量，可由上級機關訂定員額設置基準，按年機動調整。地方政府編制員額如無適當的限制，民選首長為酬庸選舉功臣，必致增胖容易減肥難，而使組織膨脹，冗員充斥，造成地方政府財政沉重負擔，後果堪慮。

(5) 在保障地方公務人員權益問題方面

- a. 我國是一個五權國家，考試權係五權之一，「人事制度」不僅各院相通，中央與地方亦均相通，在單一的人事制度之下，人員的交流相當靈活。假定另訂地方公務員法，不論國家公務人員或地方公務人員於轉任時均可能

滋生困擾，並使公務人員的發展空間受到限制。

- b. 現行地方與中央行政機關公務員待遇，係採同一標準，即使同為市或鄉鎮層級，其公務員實際待遇所得並無太大差距，如制定「地方公務員法」，容許依地方財政狀況為不同之給與，窮鄉僻壤職務可能乏人問津，影響國家建設整體發展。
- c. 公務人員保險、退休、撫卹制度由中央立法建制多年，基礎穩固，如由地方辦理，不但難以超越，恐亦難期周全。

## 2. 銓敘部部分

銓敘部於一九九四年間亦曾擬具相關分析意見及解決對策，陳報考試院同年十二月二十九日第八屆第 205 次會議，同意不宜另行制定地方公務員法。惟其後就此命題，則均秉持前開考試院研究報告及院會決議，作為政策基調，於地方制度法公布施行後，亦未再予研議。嗣銓敘部為因應二〇〇六年七月二十八日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，與考量地方制度法自一九九九年施行以來業歷經數次修法，地方人事制度相關法令迭遭挑戰質疑，爰由該部法規司研議「建立地方公務人員制度可行性之研究—並兼論人事爭議問題之解決方案」研究報告，提該部二〇〇七年十二月二十八日人事制度改進專案小組討論竣事。該研究報告所持政策視框，對於是否另訂地方公務人員制度之可行性評估結論，仍未脫前舉考試院一九九四年研究報告所持政策立場，茲摘述如下：

綜合本文之檢討分析結果，茲將制定地方公務人員制度之優、缺點，

扼要摘陳如下：

- (1) 優點：解決中央與地方人事權限爭議、<sup>13</sup> 促進地方自治，加強責任

---

<sup>13</sup> 行政院人事行政局前局長陳庚金於一九九四年二月二十一日在總統府國父紀念月會，提出「人事行政努力的新方向」專題報告時，曾建議研究能否制訂「地方公務員法」，並冀望透過地方公務員法之制定，解決或改善下列問題：(1)人事制度之因地制宜問題；(2)地方首長人事權問題；(3)調整地方機關職務列等問題；(4)編制員額彈性問題；(5)保障地方公務人員權益問題。

政治、延攬地方才俊，培養地方人才。

(2) 缺點：

- a. 中央與地方公務人員人事法制如分別訂定，將耗費立法資源（包括時間、財力、人力等）甚鉅，效果亦待評估。
- b. 恐因地方財源不足反致無法羅致優秀人才，並損害公務人員權益。
- c. 不利中央與地方之人才交流。
- d. 中央與地方人員將互相要求援引比照，人事法規更為紊亂，且恐增訟源。

此外，建立地方公務人員制度所欲達成之目的，並非只有制定地方公務員法一途可以解決，且另訂地方公務人員制度所需配合之修法工程，須付出有形與無形之成本相當大，是否具有經濟效益並能達預期目標，仍待商榷；復以中央與地方人事權之配置爭議不應僅從是否制定地方公務人員制度面向思考，如前所述，在台灣幅員不大的地域範圍內，建立二套人事制度，是否符經濟成本效益，又是否可收因地制宜之效，仍有疑義，故應係在現制下朝向建立府際間的協調機制較為適宜，而非另行制定一套獨立的地方公務人員制度，且目前地方政府冀望建立地方專屬公務人員制度，最主要之訴求重點係為解決留才困難、首長無用人實權、列等待遇偏低等人事權問題，至於建制公保、退撫等事項則非其關注焦點，因此，建議可從中央與地方人事權爭議問題去個別處理解決，較為經濟，且變動幅度最小。

## （二）地方政府對地方人事制度之政策視框

就地方政府而言，為求地方政府能順利運作與貫徹地方首長之施政理念，往往要求中央政府應賦予地方政府相當之人事權力，俾地方政府首長推行地方政務，故地方政府首長多期望擁有一定之人事自主權，以遂行地方自治，並認為如能制定地方公務人員制度，相關人事權限爭議問題即可獲得解決。因此，地方政府所持政策視框多認為制定地方公務人員制度之主要目的與功能，可歸納如下：

1. 解決中央與地方人事權限爭議。

2. 促進地方自治，加強責任政治。

3. 延攬地方才俊，培養地方人才。

亦即地方政府認為，如其能因地制宜自行制定地方公務人事制度，即可具有較大之人事權，例如：藉此擁有較為彈性的任用權、可應業務需要彈性調整地方機構的自主組織權、提高地方公務人員的官職等、設立若干調節性職位的權限、明確規定人事權之歸屬、避免中央政府與地方政府在一條鞭人員部分之人事權限爭議，並可使地方政府得任使賢才，有效地推展地方事務，地方自治與責任政治之精神方能予以實踐與貫徹（趙永茂，1998；周賢策，1999；丘昌泰，1988）。此外，臺灣經濟永續發展會議二〇〇六年七月二十七日及二十八日全體會議中共同結論之一為：「為配合地方制度法之修法，應儘速研究建立地方公務人員制度」，其目的之一亦係為解決中央與地方權限爭議問題（臺灣經濟永續發展會議，2006）。

## 二、中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突

中央政府與地方縣（市）政府之間在人事權之爭議，主要問題焦點包括：主計、人事、警政與政風等四首長任免權的歸屬、地方常任文官的職務列等以及縣（市）政府能否增設政務職位等問題，意即中央與地方政府在上述問題所存在的視框衝突。

### （一）主計、人事、警政與政風首長之任免權限爭議

在我國的人事體制之中，一直以來存在著所謂「一條鞭制」；<sup>14</sup> 我國公務人員體系中，屬於一條鞭制之管理與任用者，為主計、人事、警察及政風四類人員，其任用與管理均由中央主管機關統籌管理。該制度之設計主要著眼於業務的專業性及領導統御之考量，雖有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高，惟卻難以因應不同地方人事管理的彈性需求（蔡良文，2001）。

依地方制度法第五十六條第二項規定，縣（市）政府之主計、人事、警察、稅捐及政風等主管或機關首長仍應依專屬人事管理法律任免。此一規定其實仍維持原

<sup>14</sup> 一條鞭制乃係指對於特定公務人員，有其專屬之人事與管理法律規範，公務人員所服務之機關首長僅為公務人員之兼管長官，在中央政府中則另有主管機關長官對其行使指揮、監督及管理，而形成一種中央集權式的人事管理制度（蔡良文，2001）。

一條鞭制之人事管理架構。由於在各專屬獨立的人事系統運作下，主計、人事、警察及政風四類人員之任免、遷調、考核、獎懲等權責仍屬上級機關，而非地方機關首長權責，從而衍生雙重隸屬、雙重指揮監督體系，而引發爭議。尤其在精省及地方制度法施行後，地方政府首長權力大增，地方自主意識亦相對提昇，民選地方首長有來自於選區及政見兌現的壓力，並且挾地方民意之基礎，為有效強化其施政之自主與主導權，遂有向中央極力爭取一條鞭人員之任免權，爰與中央主管機關產生衝突。中央主管機關認為，主計、人事、警察、政風等主管或機關首長之任免問題，應繼續依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜；但就地方政府之立場而言，組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容，兩者爰生爭議（銓敘部，2007：21）。

## （二）縣（市）政府公務人員職務列等之爭議

地方政府所持視框以為，長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低，精省後，其與直轄市同為一級地方政府，但職等上仍有差距。地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。此外，縣（市）政府自精省之後，其業務量加重，一般基層文官職等，並未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才，大多往中央或直轄市政府流動。

中央政府則以，職務列等源自職位分類制，而某一職務所以應該列為某職等，是因該職務工作之繁簡程度，與所需具備的學識能力為列等之依據。故依公務人員任用法第六條規定，中央與地方機關職務，因職責程度、業務性質及機關層次之不同，其職務列等原即有別。近年來，常有部分機關希冀透過修正其機關組織法律，藉以提高職務列等，然而，維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，貿然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平，亦可能牽連各級行政機關及立法機關列等之衡平，更可能因列等與職務設計、職責程度之原則不符，而影響機關內部列等之整體衡平、陞遷序列之處理及全盤職務列等架構之穩定。

其次，職務列等亦涉及行政層級區劃問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如僅一味提高地方公務人員職等，如造成中央政府機關公務人員職等低



於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。再者，提昇地方公務員職務列等，將大幅增加人事經費，且因職等提昇以及員額配置擴大所生之人事費用，均應由地方政府自行籌措。以目前現況而言，地方政府人事經費普遍偏高，甚至有些縣（市）政府人事經費高於自有財源比率，在此情形下，將可能加重地方財政負擔，並可能導致地方政府因人事經費負擔沉重，而影響地方公務人員權益保障，反致無法留住人才。

實際上，考試院自一九九五年一月二十六日起迄今，共進行六次職務列等調整，<sup>15</sup> 其中五次均係調整地方機關人員之職務列等，其後中央與地方公務人員列等始稍見衡平，惟地方政府仍不斷有提高列等之要求，目前銓敘部為配合地方制度法及行政院組織法等之修正，刻正通盤檢討中央與地方公務人員職務列等問題。就職務列等問題，因考試院（及銓敘部）與地方政府間顯現一定程度上之視框交流，因此，列等問題於中央與地方政府間之視框衝突情形漸有緩和之趨勢。

### （三）擴大縣（市）政府政務人員範圍之爭議

就促進地方自治，加強責任政治而言，對於縣（市）長人事政治任命權責，即擴大縣（市）政府政務人員之範圍問題，地方政府所持視框為，縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來

---

<sup>15</sup> 自一九九五年起歷次職務列等調整情形，簡述如下：

- (1) 一九九五年一月二十六日：調整重點為與中央機關列等明顯不平衡之地方機關薦任第七職等以下職務。
- (2) 一九九六年一月二十七日：調整重點為前次未調整之地方機關其他職務，例如課（股）長、專員等職務。
- (3) 一九九六年十一月二十五日：調整重點為中央機關課（股）長、科員職務列等表之修正。
- (4) 一九九八年四月八日：此次調整之職務主要為林務局各林區管理處處長、環保局衛生稽查大隊隊長。
- (5) 一九九九年九月十三日：此次調整原則為不以縣（市）人口數分級列等，各縣（市）政府主任秘書、一級單位主管及其附屬機關首長之職務列等均予調高。中央機關、省及直轄市暫不調整，薦任第八職等以下職務不調整。
- (6) 二〇〇〇年十二月三十日：調整重點包括直轄市議會行政人員職務列等調整、金馬地區職務列等表併入台灣省各縣（市）政府所適用之丁表、以及調整縣（市）政府所屬機關部分列等顯不合理職務。

擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。我國由於長久受到中央集權觀念之影響，對地方政府組織架構多採取統一標準的劃分方式，對於行政首長任命副首長、幕僚，以及單位主管的權力也有所限制。依二〇〇七年七月十一日修正施行前之地方制度法第五十六條規定，除副縣（市）長外，縣（市）政府首長並無政務人員任免權；此種情形對於今日經過激烈選戰產生之首長而言，不僅成為其與中央爭權的重要籌碼，亦不利於其實踐競選承諾，或是回應選民需求，甚至於當地方政府或單位運作產生弊端時，首長更可藉權力遭限制的理由迴避應負責任（呂育誠，1999：47-48）。因此，縣（市）政府為期擁有完整的人事自主權，爭取地方政府得有設政務職人員的權力，爰不斷有將縣（市）一級單位主管或機關首長改為政務職之建議，以達到責任政治之要求。

中央政府所持反面視框則認為，縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會（邱華君、張瓊玲，2002）。惟縣（市）長係民選首長，在現今重視政治回應力之環境下，充分的人事權影響民選首長能否在其執政期間對於行政領導及政治回應能力的有效發揮，故不應僅從「會破壞文官制度」或「政治分贓」來否定其人事政治任命的必要性。此外，機關首長政務官化雖可能衝擊常任文官，使其文官晉陞管道受到阻塞，但相對的，常任文官保障較多，所負政治責任相對較輕，各有利弊（紀俊臣，1995b）。

謹就中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突議題及各自所持政策視框之比較，綜整如表 5：

表 5：中央與地方政府視框衝突議題與所持政策視框比較表

| 視框衝突議題 \ 政府別       | 中央政府政策視框                                                                                                                                                                                                                                                                      | 地方政府政策視框                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 主計、人事、警政與政風首長之任免權限 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 著眼於業務的專業性及領導統御之考量，有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高。</li> <li>2. 一條鞭首長之任免，應依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜。</li> </ol>                                                                                                                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 難以因應不同地方人事管理的彈性需求。</li> <li>2. 組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容。</li> <li>3. 為滿足來自於選區及政見兌現的壓力，民選地方行政首長地方自主意識提昇。</li> </ol>                                                              |
| 縣（市）政府公務人員職務列等     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，冒然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平。</li> <li>2. 職務列等涉及行政層級問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如造成中央政府機關公務人員職等低於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。</li> <li>3. 提昇地方公務員職務列等，將大幅增加地方財政負擔，並可能因此影響地方公務人員權益保障，反而無法留住人才。</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低。</li> <li>2. 地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。</li> <li>3. 精省後，縣（市）政府業務量加重，一般基層文官職等，未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才。</li> </ol> |
| 縣（市）政府政務人員範圍       | 縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會。                                                                                                                                                                                | 縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。                                                                                                                                     |

資料來源：本文整理。

## 伍、從理論對是否另訂地方公務員法制的分析

以往建構地方公務員制度之立論基礎，多係奠基於職務列等、權力劃分、陞遷機制等實務面或政治性考量，相對缺乏理論上正當性與合理性之論辯。而且就問題界定與處理方式，似均未有正確之認定。緣此，本文嘗試從相關理論釐清析論如下：

### 一、政府人事政策不應是憲法層次的權利

地方自治權於學理上的探討，大抵有：固有權說、授權說、制度性保障說以及人民主權說，依我國憲法所揭示的均權原則，中央與地方之權限劃分係以有無「區域一致性」為標準，因此在出發點上乃是採取「下降分配」的方式，就憲法考試權之本旨而言，依施能傑的看法，國父孫中山先生原初的發明其實並不複雜，就是認為應該將政府初任人力的考選獨立成為「考試權」，不屬於「行政權」的影響範圍，讓考試權成為憲法層次上的另一項權力。但是，四分之三個世紀的發展結果，考試權早已變成等同於人力資源管理或人事管理的全部，與孫先生的原意並不一致，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則，因為政府人事政策不需要是憲法層次的權利。<sup>16</sup> 是以，就中央與地方人事權的分野而言，本文以人民主權說為立論基礎，因為國家與一切地方自治團體的存在，均以保障人權為終極目的，而從人權保障的觀點來看，地方自治團體因為其所處理者，均為與居民切近相關的事務，又因組織上與居民最為接近而適於以最民主的方式營運，因此在人權保障上越是狹域的地方自治團體越具有重要性。

再者，二次大戰後，居民受到日益嚴重的都市問題、公害問題、社會問題等的影響，故認為為了保障人權，實現人民的主體性，地方自治係不可或缺的制度（李惠宗，1999：83）。人民主權以個人為中心，藉同心圓說明個人與家庭、地方自治團體與國家的主客、親疏關係，而導出「地方優越」的原則，愈在同心圓外側，愈

---

<sup>16</sup> 二〇〇四年考試院憲政改革與文官體制專題研討會「憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：各國經驗的比較、分析與借鏡」施能傑評論。

具有功能上的「補充性」，僅得於位於內側者無法達成照顧、保障任務時介入。換言之，依此見解，在「住民自治」的層次，地方公民參與乃至直接民主制度的導入即為當然的要求；在「團體自治」的層次，地方自治權既為人權保障上所不可或缺，則凡是地方能自行處理的事務中央不得任意干涉，狹域地方自治團體能處理的事務，廣域地方自治團體亦不宜介入，亦即在權限的分配上宜採地方優先的「上昇分配」方式為原則。

又從治理的觀點中之層級原則來看，強調公共決策的作成與政策的執行，應當以結合相關的民眾為原則，允許民眾直接參與，兼採自我治理的方式，也是一種「由下而上」的決策方式。因此就中央與地方人事權的分野，地方組織與人事權，允宜保留給地方。另就政府人事政策成為憲法層次的權利，如同上述施能傑的看法，或可說一種歷史偶然的產物，因為會形成今日的狀況，除有違孫中山先生的本意，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則。

## 二、地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎

從地方政府運作實務來看，地方人力資源管理體系較不完備是不爭的事實，也影響了地方政府運作的能力。當一個學理正當、論理正當的地方人事制度建構行動，如果將視野聚焦於職務列等、陞遷機會等實務問題，則在當前中央仍掌握權力，且基於維護被動防弊的人力資源管理與制度設計，自然會向地方政府表示，一切實務問題均能獲得解決，並合理化其權力基礎，然而我們要思考的是這權力歸屬應該為何？而不是在地方一次次的衝撞中央權威之後，由中央逐步逐次地釋放權力。

從地方爭取人事高權與組織高權的理論基礎來看，就民主行政的觀點，民主行政理論的基本共識，依 Thomas（1999）的看法包括：公民參與的比例正逐漸增加；公私合產的課題仍被抑制；不但應該鼓勵公民參與，更應該將公民視為行政過程的核心；行政人員應當了解公民的需要，辨別真正的民意。民主的公共行政（即民主行政），誠如在《我們即政府》（*Government Is US: Public Administration in an Anti-Government Era*）這本書當中，提及兩個不可或缺概念，亦即「主動積極的公民資格」及「主動積極的行政人員」；前者意指公民必須關心並分享政府機構的權力，而非單單只是投票、納稅，或使用政府提供的服務；後者意指主動積極運用職

權，加速與公民的合作，並創造有利於公民的行政系絡，其核心意識包括「視公民為公民、分享權力、減少個人及組織的控制、信任合作的效能、追求科學、專業知識及經驗的平衡」等（King & Stivers, 1998: 195-200）。復從社群治理的觀點來看，誠如 Box（1998）所倡議，以公民為基礎的政府，其強調地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，而非顧客，乃是基於歷史、政治知識，與政治哲學及地方社群經濟，建立的社群治理模式（a model of community governance）。換言之，社群治理乃是以公民為基礎，強調公民的自我治理，公民成為政策設定，執行社群計畫及提供服務的主體。此外，新公共行政亦一反強調行政過程管理控制的行政習慣，並倡導民主的公共行政（即民主行政）。

綜此，就民主行政以及治理的觀點來看，如欲實踐公民與顧客優先的民主行政服務行為，地方人事制度的建構有其正當性與必要性，也是有效解決中央與地方公務人員法制分合的重要理論基礎。

### 三、另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度

從法律的觀點來看，地方公務員法制的問題之本質，有學者以為，牽涉到規範面向多少以及每一面向之深度（黃錦堂，1996）。申言之，人事制度，包括考選、考績、退撫、薪俸、保險、訓練等等，在每一面向中均可能產生鄉鎮市、縣與上級之間之權限爭執；就立法技術而言，待規範的客體愈多而且內容愈有所差別，則愈有另成立一部法律之必要，蓋必也如此，才能確保規範內容之清楚、明晰以及合於邏輯之安排。

然而本文以為，就立法經濟的觀點而言，於中央或省府法規中酌量訂下適當基準，並加上足夠的調整空間雖無不可。以分權鬆綁的人力資源管理政策新思維，或許基礎性、原則性法律仍可求其一致，人事政策主管機關和各機關及地方機關人事單位亦可重新作合理定位。然而人事制度與措施一條鞭化和防弊化，影響分權活化之變革係不爭的事實。此外，以中央與地方人事制度關係之態樣來看，如本文第參節所述，除我國目前所採用的「國家與地方統合制」，即中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範的方式以外。尚有

「中央與地方人事分立制」，中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。以及「雙軌制」（或稱為地方政府人事統一制）可作為制度選擇之選項。更重要的是，應否另訂地方人事制度問題之重點不在於是否另訂一部法律，而應在於正確的權力分配與立論基礎。

#### 四、落實地方治理人事制度允宜因地制宜

因地制宜為我國憲法層次均權制之精髓，均權制之理論係孫中山先生所獨創，乃折衷中央集權與地方分權之制度，即凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權（建國大綱第十七條）。要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸，事之非舉國一致者，以其權屬之中央；事之應因地制宜者，以其權屬之地方（孫中山先生講稿，中華民國建設之基礎）。準此，有關地方人事制度宜否二元化，考量的應該是中央與地方之權責劃分、府際關係，乃至地方治理的妥適性。不可諱言的，地方政府層級貼近公民，「地方治理」在府際系統中，涉及政府、非政府等眾多實體，透過網絡進行策略經營、計畫執行與資源交換等活動。因此，以事權性質、功能角色及協力合作等作為區分人事制度是否二分的考量，應屬妥適。此外，如人事制度二元化，另行建立之地方公務員人事制度，其權利義務不必然，也不必須與中央雷同，亦無涉及立法經濟與否之疑慮。

#### 五、基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要

“Who guards the guardians?” 是課責（accountability）的基本意涵，課責狹義的解釋指涉向高層權威（higher authority）負責，要求向某種權威來源「解釋說明」（account）個人或組織行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。廣義的解釋則包括個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公布和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等。

就地方施政良窳的課責問題而言，在未賦予地方首長組織與人事自主權的情況之下，地方首長如何能有效服務人民，實現對選民的承諾，展現施政成效。除不符

政治常理，無法明確地方首長的政治責任外。以目前由中央主導的人事一條鞭與地方機關組織編制核議等規定，如因中央公務人員之誤失，導致地方施政成效不彰；或因遵守中央政策與規定而衍生之無效率，均可能產生無法課責的困窘。是以，基於政治責任明確，以及明確課責的要求，地方人事制度的建構似有其必要。

綜此，從相關理論析論是否另訂地方公務人員人事法制之問題可以發現：政府人事政策不應是憲法層次的權利；地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎；另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度；落實地方治理人事制度允宜因地制宜；以及基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要。

## 陸、結論

有關地方人事制度未來發展的趨勢，以及是否建立地方公務人員人事制度的論爭，涉及中央與地方政府功能權限的「權責再思」、人事體制的「體制再思」、組織編制整併的「組織再思」，本文經由觀察實務面上中央與地方政府就此命題之政策視框、視框衝突，發現此一政策僵局目前仍持續存在，暫無化解的政策窗開啓，而前述中央與地方政府實務上之多元視框衝突，亦無其中之一可以勝出。因此，各該視框如何彼此聽見他方想法，了悟他方想法內容，吸納合理想法，進而使相互想法共趨一致，達成建設性的視框交流，應係地方人事制度未來發展，能否打破政策僵局的重要關鍵。爰本文參酌治理與民主行政的相關學術，進行理論上之視框反省，重新思考中央與地方政府的組織定位、角色及使命，審思在民主行政、公民社會主流價值的追求下，地方人事體制未來較為理性的制度走向，並希冀本文成果能作為實務視框衝突解決之參考，以提昇國家整體職能。

人事制度的設計本應射準世界潮流發展，以及相關理論的內涵，透過係爭的主體進行視框反省的學習旅程，以設身處地的方式，同理傾聽的情懷，理性對話的作為，展現交流反省的魔術功能，而對視框衝突的轉化，進入合作且共同創造雙方皆可接受的制度改革。因為一個負責任的治理，決無任令重大議題持續存在的權利，而要以負責任的態度對議題從事對話、討論及商議的作為，鬆綁衝突的戈旬環結。



## 參考文獻

- 丘昌泰（1988）。再造地方政府：修憲後地方政府組織架構的調整方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 5 期，頁 20。
- 江明修、李衍儒（2007）。地方人事制度未來發展的趨勢。國立政治大學社會科學學院地方政府研究中心專案研究報告，未出版。
- 江大樹（2005）。地方文官甄補制度之分權化與彈性化—兼論地方公務人員特考之改進方向。**國家菁英季刊**，第 1 卷第 3 期，頁 63-82。
- 江昭瑩（2004）。地方縣市政府人事權之探討—兼論台北縣政府實施人事主計集中辦公現況。國立臺灣大學國家發展研究所地方自治與國家發展專題報告，未出版。
- 朱真慧（2004）。縣（市）政府組織權及人事任用之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 呂育誠（1999）。地方制度法施行後地方人事管理的發展途徑。**考銓季刊**，第 20 期，頁 36-51。
- 邱華君、張瓊玲（2002）。政務職位設置之研究。國政研究報告，台北市：財團法人國家政策研究基金會，內政（研）091-084 號。
- 吳堯峰（1995）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 吳聰成等（1994）。中央與地方公務員法制分合考察報告。台北市：銓敘部。
- 考試院（1994）。考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編：壹、研究報告—八、我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題之研究。台北市：考試院研究發展委員會。
- 考試院研究發展委員會編譯（2004）。大韓民國人事制度簡介。台北市：考試院研究發展委員會。
- 李惠宗（1999）。權力分立與基本權保障。台北：韋伯。
- 林水波（2007）。公共政策析論。台北：五南。
- 周賢策（1999）。因應我國地方公務員法制定面臨困境之策略研究。中國文化大學

- 政治研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。**人事月刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-45。
- 紀俊臣（1995a）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 紀俊臣（1995b）。自治法制化後地方人事行政權之運作。**考銓季刊**，第 2 期，頁 48-55。
- 紀俊臣（1996）。臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論——以都市法制為個案。台北：時英。
- 許宗力（1995）。地方自治之研究。台北市：業強。
- 許宗力（1996）。中央與地方人事權的分際，**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 16-23。
- 許道然等譯（2000）。政府未來的治理模式。台北市：智勝。
- 陳福來主持（2002）。日本的地方公務人員制度。省諮議會專案研究報告，未出版。
- 黃錦堂（1995）。地方自治法制化問題之研究，台北市：月旦。
- 黃錦堂（1996）。地方文官體制之研究。載於彭錦鵬主編，**文官體制之比較研究**（頁 173-222）。台北：中央研究院歐美研究所。
- 張永昌（1997）。地方自治人事權之研究。輔仁大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 臺灣經濟永續發展會議（2006）。臺灣經濟永續發展會議政府效能組 7 月 7 日（第 5 次）會議資料及 26 日（第 9 次）會議確認之 24 日（第 8 次）會議共同意見，2009 年 5 月 25 日取自行政院經濟建設委員會，網址：[http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3\\_f4.htm](http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3_f4.htm)。
- 銓敘部（2007）。建立地方公務人員制度可行性之研究——並兼論人事爭議問題之解決方案。銓敘部人事制度改進專案小組研究報告，未出版，台北市。
- 趙永茂（1998）。臺灣地方政府組織調整的理論與政策方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 1 期，頁 20。
- 蔡良文（2001）。我國地方政府人事權之演變與發展。發表於中央與地方關係學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所主辦，台北市。

- 蔡碧真（1993）。**地方自治監督之研究**。輔仁大學法律研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 劉宗德（1997）。**制定地方公務員法之可行性研究**。銓敘部委託研究報告，未出版。
- 薄慶玖（1995）。論中央與地方人事權組織權之爭議。**人事管理**，第 32 卷第 3 期，頁 4-10。
- Box, R. C. (1998). **Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century**. Thousand Oaks: Sage.
- Dresang, D. L. (1999). **Public Personnel Management and Public Policy** (3<sup>rd</sup> Ed.). New York: Addison Wesley Longman.
- King, C. S., & C. Stivers (Eds.) (1998). **Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Klingner, D. E., & J. Nalbandian (2003). **Public Personnel Management: Contexts and Strategies** (5<sup>th</sup> Ed.). NJ: Prentice-Hall.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector** (6<sup>th</sup> Ed.). New York: The McGraw-Hill Companies.
- Thomas, J. C. (1999). Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues. **Public Administration Review**, 59(1): 83-88.

# Frame Conflict on Local Personnel Systems between Central and Local Government

Yen-Ju Lee<sup>\*</sup>

## Abstract

Promulgated on January 25, 1999, Taiwan's Local Government Act has been enforced for more than a decade, ushering local self-government into a new era. After authoritarian transformation of our country, the central government still holds an authoritative attitude, coming from "one-whip" control system toward the local personnel system. The local government, staffed by the elected officials, however argued for its independence of personnel system based on the need to fulfill its policy promises, flexibility of local personnel system, comprehensive power of appointment and employing, and the low ranking of personnel system in local government. The local government therefore calls for the legislation of the Local Civil Service Act on one hand, while on the other hoping that the public employees of central and local governments can be rotated or transferred to a moderate degree. This paradox leads to a serious frame conflict between the central and local government personnel systems. This article attempts to analyze the current situation, the historical context and the related institutions of other countries so as to summarize the reasons for frame conflict between the central and local au-

---

<sup>\*</sup> Ph.D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University.

thorities. In addition, based on governance and the democratic administration theories, the author offers a critical point of view on frame conflict to explore whether our country has to pass the Local Civil Service Act while at the same time providing some clues for further research.

**Keywords:** frame conflict, “one-whip” system, governance, democratic administration

