第三章 銓敍行政

依據憲法增修條文、銓敍部組織法及人事管理條例等法律之規定,銓 敍部掌理公務人員任冤、考績、級俸、陞遷、褒獎等法制事項,以及公務 人員之銓敍、保險、退休、撫卹,與各機關人事機構之管理等事項。基於 業務職掌,銓敍部未來將積極推動人事法制整建工作,諸如:賡續推動研 訂(修)重大人事法制,完善文官體制;檢討研修現行人事法制,因應實 務需要;建立彈性用人制度,活化政府人力資源;積極推動文官制度興革 規劃方案,研擬相關人事法制;通盤檢討職組職系及職等標準相關問題; 研究簡併不合時宜之特種人事法制;研究改進我國現行公務人員俸表缺 失;賡續研議退休制度,因應未來變革需要等,俾因應國家發展需要,網 羅優秀人才,以提昇國家競爭力,茲分別說明如下:

壹、賡續推動研訂(修)重大人事法制,完善文官體制

銓敍部原已研擬完成送立法院審議之法案,包括「公務人員基準法草案」、「政務三法」(政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案)、「公教人員保險法修正草案」及「公務人員考績法修正草案」等四案,因未及於立法院第7屆會期結束前完成審議,依立法院職權行使法規定之屆期不續審原則,未來銓敍部將參酌立法院司法及法制委員會審查意見及實務運作情形等重新檢討調整後,再循程序重新函請立法院審議,並賡續與立法委員及相關黨團協調,期能早日完成立法程序。

一、公務人員基準法草案

銓敍部擬具公務人員基準法草案,於民國99年9月30日函陳考試院審議,經考試院提100年1月27日第11屆第122次會議通過,同日會銜行政院送請立法院審議,未來將積極配合辦理後續事宜,早日完成立法程序,俾使整體人事制度更臻健全。

二、政務三法

為就政務人員之進退、行為分際、責任範圍及權利義務等事項作一完整之規範,及改善非由軍、公、教、其他公職或公營事業人員轉任務人員者,不得參加政務人員離職儲金之不合理情形暨解決軍、公、教人員年資無法併計政務人員年資領取退休(職)給與,致政務人員遴選不易等問題,銓敍部前研擬政務人員法草案、政務人員俸給條例草案及政務人員退職撫卹條例部分條文修正草案。上開政務三法經考試院及行政院於98年4月3日會銜函送立法院審議,業經立法院司法及法制委員會於99年12月13日審議通過,並於100年1月5日召開黨團協商會議協商完竣,惟迄至立法院第7屆立法委員任期屆滿,仍未完成三讀之立法程序。未來將繼續研修政務三法,並積極與立法院溝通協調以取得支持,以期早日完成立(修)法程序,俾健全政務人員人事法制及完善政務人員退職制度。

三、公教人員保險法修正草案

因應當前社經環境變遷,以及國民年金法與勞工保險年金之實施,並為建構公教人員第1層年金,同時兼顧部分缺乏第2層職業年金之被保險人老年生活保障,銓敍部前依財務精算結果,並彙總被保險人與相關主管機關所提供之意見所擬具之公保養老給付年金化相關條文,雖未於立法院第7屆立法委員最後一會期完成三讀,然為提供公教人員老年基本生活之保障,並配合考試院文官制度興革規劃方案,銓敍部將繼續依立法程序,本於公平正義原則,積極推動公保年金化之修法工作,俾儘速促成公保法修正施行,落實建立社會安全觀之退休照護體系。

四、公務人員考績法修正草案

為強化考績獎優汰劣,落實績效管理功能,銓敍部擬具公務人員考績 法修正草案,及配套提出公務人員任用法、公務人員陞遷法相關條文修正 草案函陳考試院審議通過後,於99年4月6日函請立法院審議,經立法院召 開公聽會及立法院司法及法制委員會審查竣事,並於同年5月28日完成朝 野黨團協商,惟立法院第7屆立法委員任期屆滿前未完成三讀程序,未來 將積極配合辦理後續事宜,俾期早日完成修法。

貳、檢討研修現行人事法制,因應實務需要

一、研修公務人員任用法及俸給法,健全文官任用制度

配合公務人員考試法第15條修正草案規劃對具有博士學位,並任專攻學科有關工作3年以上,成績優良,有證明文件者,得應公務人員高等考試一級考試,及格人員予以初任簡任第十職等非主管之進用管道,以有效吸引博士級人才,並配合修正其等級起敘規定,爰擬具公務人員任用法第13條修正草案及公務人員俸給法第6條修正草案,預計考試院會議審議通過後,將儘速送請立法院審議。

二、研修公務人員陞遷法,建立快速陞遷機制

為鼓勵公務人員能於工作崗位上盡忠職守,追求卓越表現,銓敍部自 98年10月起即配合考試院文官制度興革規劃方案,及公務人員考績法修 正草案第6條增列「優等」等次之規定,於公務人員陞遷法修正草案第11 條原得優先陞任要件中增列有關「最近3年內連續2年考績(成)列優等」 得優先陞任之規定,以建立快速拔擢陞遷機制,達成強化公務人員陞遷法 制,激勵公務人員之目標。

三、研修關務人員及警察人員相關法規

我國關務人員人事制度因業務屬性特殊,其人事制度向來均維持較封

閉之體制;另警察人員之勤務及業務屬性有別於一般公務人員,且係採行 一條鞭及重獎重懲之管理制度。故「關務人員人事條例」及「警察人員人 事條例」除應依公務人員任用、俸給、考績等法規研修相關規定外,亦應 配合其特殊專業需要研修相關規定,以強化關務人員及警察人員之管理制 度。

四、研修醫事人員人事條例暨相關附屬法規

銓敍部擬具「醫事人員相關任用問題之檢討」研究報告,經考試院審查完竣,為解決相關法規適用疑義,將依考試院會議決議,組成專案小組檢討研議「各機關適用醫事人員人事條例職務一覽表」與各機關組織法規適用問題,並研修「醫事人員人事條例」及其施行細則及「各機關師級醫事職務級別員額配置進則」等法規。

五、研修專技轉任相關法規

為加強考用配合,滿足機關用人需求,健全專技轉任人事法制,將賡續依公務人員相關考試錄取情形及用人機關需要等,適時研修「專門職業 及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表」。

六、研修人事管理條例

考試院文官制度興革規劃方案並將檢討人事一條鞭之未來走向訂為中程興革事項。銓敍部刻正就人力資源管理發展趨勢、一條鞭管理制度潛在問題、以及我國政府組織改造對人事一條鞭管理制度之影響等面向,檢討人事一條鞭管理制度,並研修人事管理條例,以使人事機構及人事人員成為機關業務推動及運作重要幕僚。

七、研訂法官法相關子法

為配合法官法之公布施行,該法授權考試院須主動研訂之附屬法規涉及銓敍部權責者,包括「法官曾任公務年資採計提敍俸級認定辦法」草案、「現職法官改任換敍及行政教育研究人員轉任法官提敍辦法」草案及「實任法官轉任司法行政人員及回任實任法官換敍辦法」草案等,業擬具相關草案,並積極與有關機關就不同意見或涉及相關配套措施部分持續協商,嗣將陳報考試院審議後,俾作為日後辦理法官提敍、改任換敍等相關人事作業之依據。

八、研修司法人員人事條例

因應法官法之制定公布,司法人員人事條例中有關法官、檢察官之相關事項,應回歸法官法規定辦理,故該條例有關法官、檢察官之相關規定須配合刪除。至其他司法人員之任用相關規定,亦多有不合時宜之處,須配合現況予以修正。銓敍部將配合司法院研議進度,適時提供相關意見,並俟司法院會銜考試院時,擬具研議意見,函陳考試院審議。

參、建立彈性用人制度,活化政府人力資源

一、研擬聘用人員人事條例草案

考試院文官制度興革規劃方案第二案「統整文官法制、活化管理體系」,確立政務人員、常務人員、契約用人三元管理法制體系。銓敍部規劃將目前聘用人員及約僱人員歸納整合為單一聘用人員法制,確立聘用人員與國家間係屬公法上之契約關係,並規範聘用人員之聘用等級、資格、

進用程序、薪給、考核、保險及退休等事項,使聘用機關及聘用人員均有 所遵循,爰研擬聘用人員人事條例草案,期能早日完成立法程序,落實政 府機關三元管理法制體系,活化政府人力資源,進而提升政府機關之效 能。

二、研訂聘任人員人事法規

考試院及行政院於100年5月18日會銜函送立法院審議之公務人員基準法草案第5條,業將聘任人員納入常務人員範疇,並授權另以法律定之。 為因應上開基準法草案之規定,銓敍部將積極研訂「聘任人員人事條例」 草案,初步以學術研究、科技、社會教育、文化、訓練機關等5類機關為 適用範圍,期能建立一套彈性靈活、切合時宜之人事制度,以切符5類機 關對研究及專業人員之用人需求,健全聘任人事法制。

三、建構公私人才交流法制,以加強雙方管理觀念之提升

為有效引進民間具有專精知能、技術與經驗之人才與政府機關人才交流服務,以利政府機關觀念之革新及行政效能之提升。銓敍部將在憲法考試用人之原則下,積極規劃建構公私人才交流之法制,俾各機關得指派具發展潛力之公務人員至績優民間機構學習歷練;另一方面得以約聘方式,自績優民間機構借重具專業性、科技性或特殊性知能人員,以促進公私人才交流,加強雙方管理觀念之提升。

肆、積極推動文官制度興革規劃方案,研擬相關人事法制

一、積極落實文官核心價值深化,型塑政府機關優質組織文化

公務人員具備正確之價值及倫理觀念,乃是建構良好文官制度的基石。為落實文官核心價值,將公務倫理價值觀內化至文官體系之中,型塑優質組織文化,銓敍部刻正依考試院文官制度興革規劃方案第一案「建基公務倫理,型塑優質文化」中程興革事項,會同內政部等16個主管機關組成專案小組,依文官之核心價值,透過法制建立、宣導訓練、組織學習、

參與建議等多種途徑,積極研擬「型塑文官優質組織文化推動方案」草案,預計於101年6月30日前陳報考試院審議,以強化公民性政府的治理結構,型塑政府機關優質之組織文化。

二、建構高階主管特別管理制度,培植全觀型新世代高階主管

國家政務經緯萬端,政府職能日益擴張,面對大環境之變遷,負責政策研擬與推動執行之高階主管,尤需具有專門經驗、學識、技術及能力。為期藉由具有創新能力及高度凝聚力之高階主管,提供維持政府核心價值所需之領導能力,以因應各種挑戰,銓敍部依考試院文官制度興革規劃方案第4案「健全培訓體制、強化高階文官」建構高階主管特別管理制度完成規劃及完成立法之近、中程興革事項,會同行政院人事行政局及公務人員保障暨培訓委員會成立專案小組,共同研撰「建構高階主管特別管理制度規劃報告」竣事,並經100年6月23日考試院第11屆第142次會議決議,照審查會決議通過,銓敍部將依據考試院審查結果,積極推動高階主管特別管理制度法制化,俾培植全觀型新世代高階主管,為政府打造優秀之領導團隊。

三、積極推動研訂公務人員獎勵專法

為整合、建構公務人員褒獎法制,銓敍部前曾研擬完成公務人員褒獎法草案,於91年8月1日陳報考試院審議,茲部分考試委員認為現行已有許多法律規範褒獎事項,似無再另訂專法之必要,經同年月15日考試院第9屆第293次會議決議,請銓敍部通盤研議後再行陳報考試院審議。嗣經邀請相關主管機關,就褒獎法令有無重新整合建構之必要,及其立法技術等相關問題,充分研商後,考量現行褒獎事項,相關規定已足以規範,因此,並未研訂公務人員褒獎專法。

嗣考試院文官制度興革規劃方案第5案「落實績效管理、提升文官效能」,在具體興革建議(二)建構人力發展型激勵制度第1點提出「整建人力發展型之公務人員獎勵法制」,其内容為:「研究整合現行人事制度

有關獎勵部分,因應人力發展需要,建構一套包括心理及物質層面之獎勵制度,並制定專法」;第3點提出「實施階段性多元獎勵」,其内容為:「在專法未制定前,採行: (1)記功、嘉獎之獎勵,研究併發獎金;記大功以上者,並給予公假。(2)提高模範公務人員及傑出貢獻獎之獎金,並採彈性方式發給(3)將記功、嘉獎作為進修、陞任遷調、職務歷練之重要準據」。

鑒於現行各類獎勵制度未能就精神及物質等層面,分別考量設計。如獲頒勳章、獎章係極大殊榮,精神意義大於物質獎勵;至平時考核之記功、嘉獎,如無物質獎勵,其激勵效果有限。是以,銓敍部將配合上開考試院興革規劃方案,對於工作績效表現良好者,未來將研議以多元化方式予以獎勵,並積極研訂公務人員獎勵專法,以期作為各項獎勵法規之基礎。又為配合考試院文官制度興革規劃方案第5案之期程及公務人員考績法之修正,銓敍部刻正積極研訂公務人員工作意願及工作潛能激勵辦法,俾期激勵公務人員士氣,進而提升政府機關之效能。

伍、通盤檢討職組職系及職等標準相關問題

- 二、考試院於76年1月14日訂定發布之職等標準,施行迄今已20餘年未修正,現行職等標準之規範架構,係針對委任第一職等至簡任第十四職等,分別規定各職等之職責程度、所需知能,其中「職責程度」之描述具有高度不確定性,「所需知能」雖具體規定以任職經歷、銓敍等級或考試資格作為進用條件,惟亦無從以人員進用條件作為評量職務列等高低之客觀標準,因此,職等標準訂定以來,實務上並未發揮其

評定各機關職務如何列入職務列等表中適當官等、職等之功能,亟待 全盤檢討研修。

三、依公務人員任用法施行細則第5條規定,職等標準、職系、職組及職 系說明書,應視機關業務之變動及發展情形隨時修正之。為因應中央 及地方組織調整、近年來大學校院科系及國家考試類科專業科目不斷 改變等因素,銓敍部業與相關機關成立職組職系及職等標準檢討改進 專案(工作)小組,將就職組職系及職等標準相關問題通盤檢討。

陸、研究簡併不合時宜之特種人事法制

現行專業人事法規依公務人員任用法第32條及第33條規定,係採分散立法,致其内容分歧、體例不一,復以主管機關不同,法規研修不易,無法切合人事法制專業發展之即時需求。再者同一機關適用多軌人事制度,易滋生援引比照之困擾,且部分專業人事法規内容多所重複,並無另為規定之必要,爰將研究檢討簡併。

柒、研究改進我國現行公務人員俸表缺失

理想的公務人員俸給制度,除了可以維護公務人員之尊榮,增進其生活福祉外,並能達到延攬人才及提升工作績效之目的。查公務人員俸給法之附表「公務人員俸表」自民國76年施行,並於79年修正後便沿用迄今。該表現行為階梯式結構,並依委任第一職等至第五職等、薦任第六職等至第九職等、簡任第十職等至第十四職等,區分為不同之「本俸」及「年功俸」俸級。惟以目前所有職務僅能於14個職等範圍中匡列其職務等級,且各職等俸級級數不足、重疊率偏高,導致機關陞遷任使運用之空間有限;又因現行公務人員考績升等容易,易快速達到所任職務之最高職等或最高俸級,在無級可晉之情形下,間接影響人力效能;另現今政府機關層級不同、職務種類繁多、性質互異,佔公務人力多數之一般公務人員均適用單一之公務人員俸表,無法適應職務特性,不符職酬相當原則。是以,考試

院文官制度興革規劃方案第6案「改善俸給退撫發揮給養功能」中,為解決上述問題,研究將現行俸表結構規劃設計為矩陣式俸表(包括俸級級數之調整),及按機關層次、職務特性等研究設計不同職務類別之複式俸表,期藉由上述研究,使我國公務人員俸給制度更臻完善。

捌、賡續研議退休制度,因應未來變革需要

我國公務人員退休制度自建制以來,均維持確定給付制之設計,惟在面臨高齡化及少子化之社會發展趨勢,仍存有財政上之隱憂,爰參照世界各先進國家近年來退休制度之改革方向,已逐漸有確定給付制兼採確定提撥制之設計趨勢,俾期藉由兩種制度之互補性,減少單一制度之缺點。據此,銓敍部爰有就新進人員退休制度部分改採儲金制(簡稱第3代退休制度)之擬議方向-亦即在「不增加政府財務負擔」、「不減少個人退休所得」及「維持永業化文官體制」等3大原則下,一方面酌予調降確定給付部分之給付水準,以減輕退撫基金提撥費率不斷調高之壓力;一方面附加採行確定提撥之儲金制度,由公務人員自願性撥繳儲金,並配合施以政府相對提撥、稅賦優惠、提供多元投資管道等配套措施,以兼顧退休人員基本權益保障、退撫基金支付能力及公私人才交流之目標。

