

# 兩制合一 25 年的回顧與評析 ——談官等職等、職組職系與俸級結構

考試委員 歐育誠

\* 本文民國 100 年 6 月發表於《人事月刊》，第 310 期。

## 壹、前言

文官制度大致包括「分類制度」及「管理制度」兩個主要層面與範圍。分類制度是人員或職務的類別區分，亦即以人或事為對象，區分種類、訂出標準，以便分類統一管理，是文官制度靜態的、結構的部分，也就是「官制」的部分；至於管理制度則是有關人員運作管理的各種規則，亦即任用、陞遷、考績、獎懲、給與等制度與法規，是文官制度動態的、運作的部分，也就是「官規」的部分。

我國文官制度歷經長期演進，大致雖已發展成熟，並為民主政體運作奠定穩定基礎，但制度內涵卻難依環境變動及時權變調整。以官制來說，從民國初年即實施的「簡薦委制」，到民國 58 年推行的「職位分類制」，以至民國 75 年折衝產生兩制合一的「官等職等併立制」，在歷經民主化及政府改造過程，因跨等職務的增加、晉等條件的放寬，以及俸表結構的年資傾向等等，已使官制既已偏離職位分類架構，也未能保有品位的遺緒；加以各方競逐攀高職等，導致官等、職等，在有限架構下，出現失衡、失調與失控的現象；而職組、職系也在專才專業及彈性用人之間，呈現緊縮與鬆綁的拉鋸。至於俸級結構無論簡薦委的直式、職位分類的橫式或兩制合一的階梯式如何演變，在單一俸表的長期思維下，也未能充分發揮薪酬制度的功能。

兩制合一至今已邁入第 25 年，面對官制的困境，制度的使用者一般公務人員似乎未能有所體認，而制度的設計者人事界先進，也似乎仍未能正視與碰觸，縱如考試院在民國 98 年提出的文官制度興革規劃方案，針對官制方面也僅點出：「現行 14 職等架構必須檢討」、「職組職系之單向或雙向調任應該酌修」的兩項意見，也還不輕易大破大立的開啟重構規劃。有鑑於此，筆者試圖提出這篇有關官制核心議題的評析，期盼未來能獲進一步的討論，讓我國官制能在變動的環境中繼續往前推展。

## 貳、我國官制演變的回顧

中華民族人文主義色彩濃厚，在官制上一向以「人」為核心價值；而呈現出來的，則是一脈相承的「品秩」制度（又稱「品位制」），也就是針對人加以品評，以定其官位。周朝曾實施「九命制」，據周禮春官大宗伯載：「以九儀之命，正邦國之位。」也就是周朝以九個任命層次區分官階等級。秦漢則以「秩」（俸祿多寡）來定義官階等級，俸祿區分從萬石到百石，「石」的多寡就是代表了官階的高低，這就是「粟石品級制」。魏晉改用「品」來分別官階高低，不過，曹魏實施「九品官人法」之初是採「品秩並行」，後來「品」才逐漸取代「秩」；事實上，曹魏實施的九品官人法原為一種取士制度，且隋唐之後改用科舉考試，但九品的區分方法已自然轉型成為「九品官制」，且一直沿用到清朝末年；例如「二品巡撫」、「四品帶刀護衛」的巡撫、帶刀護衛分別是文官、武官的職稱，而二品、四品則代表官階的高低。

### 一、簡薦委制的建立

清末為緩和民情，採取一連串改革措施，其中在官制方面，於民國前一年頒布「內閣官制」，將文官依任官程序分別區分為「特簡官、奏簡官、簡任官、奏任官、委任官」5種。民國成立之後，南京臨時政府在民國元年頒布「中央行政官官等法」，將文官區分為九等，除特任官外，第一等、第二等為「簡任官」；第三等至第五等為「薦任官」；第六等至第九等為「委任官」。訓政時期，國民政府在民國 18 年頒布「公務員任用條例」，將事務官區分為簡任官、薦任官、委任官三個官等，但官等之下則不再區分九個等第。行憲後，於民國 36 年制定公布的「公務人員任用法」，仍沿用三個官等，但刪除各官等的「官」字，而留下當前人事法律所定的「簡任、薦任、委任」。

「簡薦委制」不是法定的名詞，而是出於稱呼上的習慣，也就是有此官制，但沒有針對這個制度命名；直到民國 58 年實施「職位分類制」後，為方便兩者的區別，所以才以「簡薦委制」稱之。事實上，「特任、簡任、薦任、委任」與日本的

「親任、勒任、奏任、判任」都是承襲唐代不同任命層次的「冊授、勒授、判補」。「簡」是指「揀選」，古代是帝王直接授官之意；「薦」為「進獻」，古代是向帝王薦舉為官；「委」為「委屬」，古代是委託下屬逕行任官。因為「簡薦委制」仍溯源自古代的「品秩」精神，所以我們習慣稱為「品位制」。

「簡薦委制」是比較寬鬆的制度，沒有職等，也沒有職系，而且官等只是針對人的區分，與職務工作無關，所以，不同官等的人可能做相同的事，因此簡任官也可能擔任收發的工作，就人力資源管理角度，是比較不具科學觀的。

## 二、職位分類制的引進

美國歷經 19 世紀中葉分職制度的盛行之後，開始重視政府專業與效率的問題，除在政治上力求行政中立的實現外，在官制上也開啟政府職位分類的改革，首先是美國芝加哥市在 1908 年採用職位分類，之後美國聯邦政府在 1923 年制定職位分類法，正式全面推行聯邦職位分類，期以科學管理的方法，在人事管理上建立以職位分類為基礎的新人事制度。

「職位分類制」主要是指依職位的工作性質、繁簡難易、責任輕重及所需資格條件，將職位分門別類，以作為人事管理科學化、合理化的基礎。所以，職位分類必需進行職位調查、客觀分析，品評職位的工作性質與職責程度，以歸納方法，訂定分類標準，公務職位依分類標準歸級後，據以考選、任用人員，並作為全般人事管理的依據，是一種對「職位」的區分，以「事」為中心，與「簡薦委制」以「人」為中心，截然不同。

我國引進職位分類制，最早可溯自抗戰前的黃金時期。根據考試院民國 55 年出版的「中華民國職位分類史稿」，職位分類制的推動，可以包括下列幾個時期：

- (一) 發軔時期：民國 25 年行政院效率研究會首度進行的職位調查，可稱為我國職位分類制的濫觴，之後國防最高委員會在 29 年成立「職位分類調查委員會」再度進行職位調查，但不久併入中央設計局後，調查工作隨之停頓。
- (二) 研究時期：政府遷台後，考試院在民國 40 年成立「職位分類研究委員會」，進行遷台後首次職責資料調查，但因經費問題，進展有限，不過仍廣搜不少職位分類的資料。

- (三) 計劃時期：民國 43 年考試院成立「職位分類計劃委員會」，開始進行調查、設計、實驗、輔導及草擬「公務職位分類法」。其中調查工作部分，收回的職位調查表包括中央、地方及公營事業等，總計 718 個單位、90397 份調查表，分別裝訂成 935 冊，經編號後儲置在 80 個木箱中，為首次大規模的職位調查。另外，並完成「職系定義」、「職級規範」、「職級書表」及「公務職位分類法草案」的研擬，以及展開「職門、職組、職系設置原則」的擬訂。
- (四) 推行時期：民國 46 年考試院成立「職位分類督導委員會」、銓敘部成立「職位分類司」，47 年制定公布「公務職位分類法」，此為實施職位分類的基本大法，自此確立職位分類的基本架構包括「職位、職等、職系、職級」（未納入職組）。50 年核定公告 159 個職系（排除技工與駕駛，實際為 157 個職系）、52 年發布 16 個職等標準（因兩個職系的刪除，最後為 14 個職等），而職等與職系交叉出的職級則有兩千多個，這些都是職位分類正式施行前的準備。
- (五) 正式實施：民國 56 年職位分類基本四法陸續制定公布，58 年 10 月 16 日正式實施職位分類制，自 58 年至 61 年全國中央及地方機關共分九批實施。至 61 年，全國實施職位分類者已達 93%，尚未實施者僅剩 120 個機關、4 千多個職位。

### 三、兩制併行

職位分類的理論基礎來自於科學管理，其設計是以職等、職系、職級綜合構成一個分類體系，每個職位在此結構體系中有其固定位置，人員在職位上的流動，必須符合職位設定的各種條件。此一高度科學化的「職位分類制」正式實施，並經行政院人事行政局開始分批進行職務歸級後，即引起公務人員的強烈反彈及輿論的譁然。因為職位分類每個職等的晉陞都必須考試，職系不同也須經由轉任職系考試，如此讓公務人員在職位上動彈不得，也影響政府機關整體人事運作。

這一排山倒海的聲浪，引起政府高度的重視，為解決職位分類施行帶來的困擾，政府經採取「放寬」及「不斷採取簡薦委制度中的寬疏體制，將之置入職位分類制度中，以取代其本應堅持的諸多嚴峻準確規定。」的原則，除四度修正職位分

類相關法規，以企求緩和抗拒外，並將司法、外交、衛生、警察及民意等界定為難以施行的機關，排除職位分類的適用，自此形成「簡薦委制」及「職位分類制」兩制併行的局面。

#### 四、兩制合一

兩制並行雖暫時緩和職位分類制實施的困難，但因兩制精神與結構完全不同，兩制人員權益有別、調動寬嚴不一，不但造成機關管理不便，也對工作士氣產生影響。民國 61 年考試院全院年度工作檢討會議，首度專案檢討職位分類制，綜合認為職位分類制違反以「人」為本的特性、限制過多、作業程序及手續過於繁瑣，為解決兩制並行困境，因此開啟兩制合一的規劃。

民國 67 年，行政院人事行政局提出「政府機關兩制合一之研究」，到了 71 年兩制合一的時機已趨成熟。在考試院、銓敘部、行政院人事行政局歷經多年的努力，終於完成兩制合一新四法的草擬，於民國 75 年完成立法，並自 76 年 1 月 16 日開始施行「官等職等併立制」；因兩制合一後，在人事制度上是一個全新的面貌，故又被稱為「新人事制度」，但此一「新」又已近 25 年。

兩制合一以「取兩制之長，捨兩制之短」的原則，去除兩制併存及權益不平的問題，期望調合出一個比較能夠符合國情，並適應當時需要的「新」人事制度，使文官一方面可依其資歷區分官等，以符合傳統的固有品位觀念；另一方面又可依其專長及所任職務職責的輕重，定其職等、職系，俾能兼顧現代重視專業分工的要求。其主要特色，在縱向的職務高低方面，是將官等、職等合併設置，且一職務可列 2 至 3 個職等，並放寬每個職等均須考試的限制；在橫向的專業分工方面，除簡併職系外，並置「職組」使部分職系可以相通。因此，兩制合一後的職務結構，包括代表高低的「官等、職等」（官等為「任命層次」、職等為「職責程度」），以及代表專業的「職組、職系」。

#### 參、兩制合一的評析

兩制合一後的「官等職等併立制」，其特色在於每一個公務人員既有代表地位



的官等，又有代表工作職責的職等，其立制除了因應外在環境因素之外，基本理念也是期望經由此一雙軌的設計，維持行政體系職務結構及領導統御倫理，使政府的人事具有穩定性，而有利於政務的推行及國家的安定；同時也考量政府運作對效率效能的需求，所以從管理科學的角度，透過職務列等及歸系的機制，使人才的進用及管理能與業務的推動需要結合，而避免人與事脫節的不合理現象。官等職等併立制施行後，確實在某一程度上達到截兩制之長、補兩制之短的功能，且至今尚能持續運作，對於我國政府效率效能的維繫仍有一定貢獻。

不過，兩制合一實施的背景，立制當時多少帶有解決當時人事管理問題的權宜與妥協意味，並非全然針對我國行政環境、國情需要及政府長久發展運作需要的完美設計，因此，將「地位」與「任務」這兩個屬性不同的概念放在「兩制合一」的制度容器內運作，經過近 25 年的運作之後，必然產生「融合」，進而「化學變化」，甚至發現若干不利的「輻射外溢」效果，成為我國當前文官制度興革與政府組織改造上必須面對的課題。以下分別就官制的核心－官等職等、職組職系及俸級結構三個面向分別探討。

## 一、官等職等方面

面對政府業務不斷往專業化、多元化與複雜化發展，致使部門化的分工愈趨細密，並衍生機關設置的相對增加，以及政府進用人才類別及屬性不可避免的相對多元。在職務與工作分殊發展的趨勢下，兩制合一將代表「地位」概念的官等與代表「任務」及「工作」概念的職等，作了一個連結，其主要貢獻在於達到兼顧政府工作管理需要，同時維持政府人事秩序穩定，且透過官等與職務的結合，使文官的地位能與實際擔任職務職責程度產生連結，要取得較高等級的官等，就必須具備一定背景資格條件及擔任一定職責程度以上的工作才能獲得，並決定其薪點待遇，相當程度也代表了文官制度之核心價值－「功績主義」的實現。

當前官等職等既為文官管理的基本架構，有其重要的核心地位，但此一核心制度在發揮其功能的同時，已產生幾近「失衡」、「失調」與「失控」的結果，以下進一步分析：

### (一) 職等概念官等化的目標錯置現象：

從架構上看兩制合一的概念，可說是一種以「職務」為主體，「官等」為外在框架的組合。職務分類的完整概念，包括代表工作內容相關的職系概念，以及代表工作重要性及難易程度的職等概念之總合；而代表工作難易程度的職等更是橫向貫穿職務結構的核心，因此公務人員任用法第 6 條規定，職務之列等代表工作職責及所需資格，且必須要以職責程度、業務性質及機關層級作為決定特定職務之合理列等的考量因素，在在都顯示「職務列等」是一個絕對附屬於工作的概念，與擔任該工作的人員無關，更與該人員的地位無關。

然而，在我國實際行政運作，兩制合一的官等劃分，是以含蓋數個職等為其範圍，擔任特定職務的任用資格又係以是否具備特定官等的基本任用資格為依據，而職務是否跨越官等又是能否取得晉升高一官等的重要因素，再加上職等高低的區別無可避免容易與地位關係產生連結，以致於「職等」逐漸遠離其代表工作職責程度的本質，而趨近於地位的代表，這種現象可稱之為「職等官等化」的現象。

正因如此，在官等的大架構幾無變動可能的前提下，職等的調整成為公務人員爭相競逐的標的。基本上，職等如果純粹代表職責程度的不同，則應該是一個「相對性」、「比較性」的概念；也就是透過職等的相同或不同，來瞭解不同職務間的差異性，在相對性的概念下，「職等」區分幾個等級並不會構成問題。然而，近年來常出現的「14 職等不夠論」，其背後的意涵正表示職等已經成為一種地位的代表，是人人拿來作為地位比較的指標，因而在不斷往上提升的趨勢下，致使 14 個職等已經無法容納所有職務，以及 14 個職等的架構下使部分職務無法區分職責程度的差異；另一「職等官等化」的結果，在於「跨官等職務的增加」以及「職務跨列職等範圍的擴大」，此皆是列等上限向上調整攀升的結果。

在此一與原本立制目的脫節的趨勢下，將連帶產生若干使政府組織結構不盡合理的發展，諸如為求職務列等的提升而要求提升機關層級或拒絕調整機關層級，或刻意要求寬列員額編制以凸顯機關職責程度，甚至編織職掌以職責程度提升為名行調高列等之實，這些現象在在都不利於政府組織與行政運作的正常化發展。



## （二）誤將職務結構與地位連結的謬誤：

職等的官等化，並非僅止於機關或公務人員認知的偏差、誤解或誤用，其最大的制度問題，在於若干文官制度的設計也已產生混淆，而影響我國政府人事管理效能。首先，可以看到公務人員任用法第 6 條：「各機關應依其業務性質選置職稱並妥適配置各官等、職等職務；官等、職等員額配置準則，由考試院會同行政院定之。」規定的內容，已隱含官等與職等混淆的事實；因上開規定明確揭櫫職務是以「業務性質」為基礎，因此，具有關連者應該僅為「職等」，而不包括「官等」在內，但上開任用法的規定，卻將官等與職等的配置都以「業務性質」為基礎，有其矛盾性。

其次，在上開任用法的架構下，考試院會同行政院進一步訂定「各機關職稱及官等職等員額配置準則」，藉以規範機關職務結構的合理性，但該準則是以「職務配置」為規範對象，卻是以各「官等的比例」作為核心規定，在官等的比例限制許可的額度內，再進一步規範同一官等內各職等職務的配置；此一準則以官等、職等匡定職務配置，已違反組織設計原理。如此說法有何憑藉？其一，「官等」是代表機關人員的地位高低，而機關人員地位的高低，是建立在機關實際上業務的重要性、職責程度及複雜性不同的結果展現，但如今卻以官等先限制職務設置，顯然是一種倒因為果的謬誤；其二，要求各官等職務均需配置達一定設置數，表面上是限制了機關人員地位提升的可能性，但當機關因業務職掌改變進而使整體職務複雜困難程度提升時，由於官等比例的限制，無法完全相對反映在職務列等架構的改變上，也就是實際上限制了機關業務發展及人力素質提升的可能性，進而影響機關進用人力與實際業務需要的契合程度。

## （三）地位觀念作祟導致職務結構錯亂：

當前政府所面對的，是一個快速變動的外在環境，唯一不變的，就是一直在變的這個事實。在單純不考慮品位制的職位分類架構下，職務的列等型態應是固定的，各機關各自審酌其工作性質選擇相對應其職責程度之列等的職務，特定「職務」的列等其實並沒有調升或調降的必要性；當某一個工作的複雜性或困難度增加時，僅需再選置另一個能與變動後職責程度相稱的列等之職務即可，也就是應該只

有「職務調整」的需要，而無「職務列等調整」的必要，如此機關可以彈性因應實際需要調整職務結構，相對進用所需資格條件的人才，展現具有高度的機動性及靈活度。然而，在兩制合一的架構下，地位概念納入了職位分類的制度中，由於職務與人結合，便容易產生人員藉由調整所任職務的列等，以達到提升地位目的之動機，其結果則是所有職務列等的重疊性增加，職務間的相對差異性降低，以及職務列等高低的設計成為現有人員陞遷的路徑，而不是回應因業務變化進用所需人才的需求。

另一個因「地位概念」導入以致職務結構錯亂的現象，就是「援引比照症候群」的迷思；因為地位階級強調穩定性，尤其涉及主觀的感受因素及客觀的指揮監督關係體系運作，以致於當某一政府部門的業務屬性有所改變，而有必要就該範圍的職務之列等予以調整時，往往容易引起其他實質未有變動的政府部門的援引比照調整之問題，致使職務列等的調整，從個案性問題變成牽一髮而動全身的系統性、結構性問題，進而往往當政府面臨組織變革時，在職務結構的相對調整上，容易導致進退維谷、進退失據、進退不得的窘境；如近年來因應地方制度的變革，在地方政府職務列等上的相對調整，就衍生是否導致中央與地方間關係的失衡，以及中央政府是否需相對調整的議題。這種援引比照症候群代表一種非理性的地位情感抗拒，也可能是一種理性自我利益維護的表現，但其結果都是使政府產生了所謂的「組織結構慣性」。

#### （四）職等中心本位影響其他專業人才：

我國文官制度雖以考試任用為核心，但實務上也存在因應專業性用人需要，而採行其他用人管道的必要性。相對於任用制公務人員比較強調地位與領導統御的特性，政府專業人才的進用實在應該關注在功能性的考量上，兩者的取向並不相同。

然而，我國專業用人管道卻深受「職等中心本位」概念的影響，而限制了專業性、特殊性人事管理的彈性。譬如，聘用人員是以其擔任工作內容及資格條件決定其敘薪等級，其用人完全是基於功能及工作導向，但由於其薪點設計是比照公務人員的職等結構，導致實務上聘用人員全然以聘用年資逐年調整薪點的現象。另外，社教機構、研究機構準用或比照教育人員人事法制聘任的專業人員，如聘任職務與任用職務並列的雙軌制，其聘任等級是以並列的職等為基礎比照，而非從專業性的

考量決定，甚至中央與地方機關「政務、常務」雙軌任用的職務，也都以「列等平衡」概念，要求列等及比照列等必須一致，這些現象在在都限制了政府進用專業人才的空間。

## 二、職組職系方面

「簡薦委制」在工作知能的分類因素方面，是比較粗略的；以程度而言，只有三個官等；而性質上，也只有一般行政類，以及司法、外交、警察、關務、主計、審計等特種人員的區分而已，並沒有職系的設置，通才通識的用人觀念相當濃厚。至於「職位分類制」，是企圖以科學化、量化的方式，將國家文官職位作全盤有系統的分類，所以設計出細密的各種職系，但這個理想沒有考慮到「人」的因素，所以導致推行困難。兩制合一後的「官等職等併立制」雖然折衷保留職系，不過，25 年來仍擺盪不定：

### （一）職系與職等各自偏離兩制合一：

職位分類制的價值核心，在於「專才專業、適才適所」的實現，就此角度，職位的專業分工當然越細越好。我國職位分類設計之初，各方曾有不同的見解，有主張因應就業問題、方便工作調度靈活，分類應求粗略；有主張就專業化觀點，要提高行政效率，分類應求專精。民國 48 年銓敘部進行三次職系校訂，最後經考試院公告核定 159 個職系；兩制合一後，鑑於職系太多帶來的用人困境，除將 159 個職系大幅簡併為 53 個職系之外，並設置 26 個職組，讓工作性質相近或經驗可以互換的職系，可以相通。此一兼籌並顧及寬嚴適度的調合，是希望在專才專業的堅持下，也能注意通才識通與靈活用人的目的。

但兩制合一 25 年來，職系又一直朝著擴充的方向發展。民國 85 年國家建設研討會雖曾建言「職位分類應彈性化、人事法規應鬆綁」，但考試院於民國 86 年針對建言研究的結果，卻反而認為肆應專業分工日益精細的現代化趨勢，宜適度增列職組與職系、轉換職系應酌加期間限制、職系專長認定應更為合理，俾免寬濫。」顯見「專才專業」仍然是官制設計的重要核心價值。不過，93 年以前雖有 9 次職組職系修正，但還僅止於局部調整，最多由 53 個職系增為 60 個職系，但 95 年的修正則一次大幅擴增至 95 個職系；而因應行政院組改等組織調整，目前又正在研議新增部

分職系。此一職系再趨細密的現象，代表兩制合一在專業要求下又將走向職位分類的路。

而在職務列等方面，兩制合一後為調合兩制等級的問題，除了放寬升等的限制之外，也破除職位分類制一個職位列一個職等的原則，放寬一個職務可以列二至三個職等。但 25 年來，除了前述「職等官等化」的現象之外，為應 14 個職等不足龐大職務列等所需的困境，而一再增加跨等職務，以及擴大列等範圍，且逐步放寬升等方式，使得等級結構漸趨粗略而走向簡薦委的路。

當年兩制合一折衝結果，是將官等職等、職組職系向中間靠攏；如今實施 25 年後又各自移向兩邊，這是必要的現象？還是有所偏離？還是隱涵官制設計將走向「官職分立」的途徑？

## （二）職系設置與職系相通的正負相關：

誠如前述，變動的年代，唯有「變」才是不變的道理；因應社會環境的快速變遷，政府確有必要擴大職能範圍，以為因應；就此角度，職系擴增有其必要性。但檢視 25 年來職系的增加，並非全然肇於社會進步帶來的必要分工，多少或許只是在既有職務職系中再度細分而已；如民國 95 年大幅擴增職系，是將原社會行政職系拆成社會行政職系、社會工作職系、勞工行政職系；原文教行政職系拆成文化行政職系、教育行政職系；原會計審計職系拆成會計職系及統計職系；原土木工程職系拆成土木工程職系、結構工程職系、水利工程職系、環境工程職系、建築工程職系、水土保持工程職系等等。

據銓敘部在民國 93 年提出的「職組職系名稱一覽表」修正總說明中指出，職系的區分旨在便於「設科取才」，此正點出許多職系的增設，是專業領域以「專業」的神主訴求，力主透過專業職系的設置，以考進「純正科系」的專業人才。然而，一味增加職系固然方便了考試用人，但對於現職人員的調動、組織或人力的調整卻有不利的影響；殊不知職系的擴張，雖應了專業的要求，同時也是綁了法令；同時恐怕也忘了當年職位分類制窒礙難行的原因，以及兩制合一大幅簡併職系的由來。筆者並非反對職系的增設，只是從職能理論觀點，職系的細膩化，雖讓專業知識領域得到更清楚的區隔，但對於處理公共問題的整體能力，卻未有正面效益。

另一方面，職系越多對於類別不同職務的調動限制就會越大，因為限制越大反

過來就會要求放寬職系的相通，甚至透過職系專長的認定，讓人力運用更加方便。考試院 98 年文官制度興革規劃方案，提出「職組職系名稱一覽表有關單向或雙向調任之規定，宜在專才專業、適才適所前提下，兼顧機關用人需要，酌作修正。」的訴求，就是植基在職系擴增下，不得不研究放寬的配套想法。但又回顧考試院在民國 86 年提出的研究報告指出：「兩制合一大幅簡併職系，且將性質差異極大的職系歸入同一職組，甚至訂頒『職系專長認定要點』，使得職系調任過度寬鬆，而偏離『專才專業、適才適所』的要求。」此報告認為簡併職系、增設職組、放寬職系調任都是偏離專業的寬鬆作法。可見 25 年來，除在不同時期對於職系相通有不同的看法之外，另外也產生一方面不斷擴增職系，一方面又要職系儘量可以相通的現象，這兩者是配套的「相輔相成」？還是「互相衝突」？如何在專才專業的訴求與彈性用人的兼顧，精準的拿捏，必需深思。

### （三）職系設定能否導入現代職能理論：

人力資源管理理論晚近逐漸朝向積極性的策略導向管理理論，也就是在組織人力資源的管理及發展方面，強調必須以支援組織策略的達成為管理目標，進而策略層面所需要具備的價值、知識、信念、技能等，便成為人力資源管理的核心議題，也就是所謂「職能」概念的重視。

文官制度設計的價值理想，在於整個制度能邏輯一致、運作接軌，其中「教、考、用、訓」的貫穿即在於核心職能的建立。職位分類制度的職系設計，如欲導向策略性人力資源管理的概念，除了描繪工作內容及擔任職務的資格條件外，更重要的在於必需呈現各該職系所應具備的核心職能，如此才能使職位分類制度與「教、考、用、訓」四個管理階段連貫一致；從學校科系的劃分，到國家考試類科的設計，乃至政府機關用人及培育人才的階段，都能在各職系工作的核心職能明確化的前提下有系統的開展，進而確保機關人力管理運用的效能。

從高教教育方面來看，當前高等教育學系所已朝向精細化與多樣化，如因科技進步，傳統的電機學系已衍生更細的電子學系、通訊學系、光電學系；而應社會多元，目前已有生死學系，甚至模特兒學系都已出現，不過，基本上教育體系未認可的專業學位或學程，很難支撐設置職系的必要，但已認可的也未必對應設置職系。至於政府組織方面，自從地方制度法賦予地方政府組織設計之彈性後，單位組設及



名稱已趨於多元，不再只是傳統的民、財、建、教；如觀光可以併文化、交通、產業；文化也可以併教育、產業、交通等等。這些高等教育及政府組織的多樣化變動趨勢，將使「職能」在職系的設定上，扮演更重要的角色。

另外，精細的專業化分工雖有助於組織人力專注於特定工作的專精，不過隨著組織願景與目標連鎖而更重視整體任務的完成，專注特定的細部工作反而無法更有價值進行組織人力運用及生涯發展。雖然就政府工作領域的劃分而言，專業性的考量乃不可避免的趨勢，但專業分工的界線，仍應以不影響人才的必要流動，以及不影響跨專業領域的協調為前提。然而，當前職系劃分的方式，除了朝向細密的發展之外，考試類科與職系的劃分相互對應的設計，以及上一節所說以職系作為調任方向基礎等制度，也限制了日後人才必要流動的可能性，並不符合現代化政府的需要。況且在行政院進行組織改造之際，行政體系的組織及職能已進行全面性的重整，機關及職掌的整併，代表可能原本屬於不同職系的人員，在組改後必須要整合在同一個機關架構之下工作，如職系未能相對應調整，將使組改後新機關的運作因不合理的官制而難以發揮組改的效能，造成制度限制改革而非促成改革的不合理現象。

因此，在當前組織改造之際，職系的設計，應將目前單純「工作導向」的性質，轉而為「職能導向」來取代，也就是以「職能」作為工作的元素，將具備相同職能要素的職系予以整合，如此才能增進用人彈性，提升人才培養及培育效果，同時更有助於透過人才的統籌運用，減少不同機關人力因不能流通而重複配置的情形，使政府精簡的目標更能有效的加以達成。

#### （四）歸系與專長認定是否為迷失的黑洞：

職位分類制是高度科學化的理想，所設計的職等、職系、職級都分別訂有「職等標準」、「職系說明」、「職級規範」；每個職位都是在經由一連串的調查、分析、評價，以及無數的討論之後，才歸入架構中的適當位置。根據當年的史料，光是描繪 14 個職等、159 個職系、2 千多個職級定義標準的文字，就達到數百萬字，而且每個職位都是經過因素分析及程度評量後，才給了適當的歸類。顯見每個職位的設置，都是希望透過量化的科學途徑，經詳盡調查並比對所定文字敘述的標準之後，才完成歸類。



但職位分類實施，以至兩制合一後，大規模的職位普查已不再復見，目前的職務歸系是以「職務歸系辦法」、「職系說明書」為依據，步驟上是由各機關填具職務說明書、歸系表，經主管機關核定歸系後，送銓敘部核備；核定及核備時，都是根據機關的組織法規、處務規程、辦事細則、分層負責表等書面資料來判斷。據考試院民國 86 年「探鑽文官體系黑洞等兩篇報導專案研究報告」中指出，職務說明書的撰寫，時常誇大不實，容易透過撰寫技巧「因人歸系」；另外，地方機關歸系的核定機制，並沒有隨著地方制度變革而進行調整，已讓地方主管機關的歸系「核定」失去實質意義；至於銓敘部的「核備」，也僅能根據機關所報，對照其機關職掌、權責劃分等來判斷，都是文書作業，不能也不可能進行實地瞭解，況且是由一個司或一個科的層級來決定核備與否，專業度是否足以應付龐大的政府組織與職務，把關是否太緊？或太鬆？能否達到當年職位分類期望的「科學化」理想，都有必要反思。

另外，「職系」衍生的公務人員調任辦法所定 20 學分職系專長，以及公務人員俸給法所定性質相近年資提敘的規定，都必須進行是否合於相關職系的「認定」；但認定的權責機關銓敘部大多僅能依照所修「學科名稱」、所任「工作內容」等文書進行「核對」，在大專院校朝向科系多元化、課程彈性化，以及政府不同部門朝向業務專業化、工作多樣化的趨勢下，能否真正「核對」出所要瞭解的實質內涵，以及所要認定的契合程度，人事行政工作者有無足夠能力獨力進行龐大的專業認定；如果沒有而仍以不甚專業的方式進行認定，恐難令人信服並容易引發爭端，而導致有關職系的爭訟永無終止的一天。

兩制合一後仍留下職位分類制的大量標準文書，也一直據以操作職務的設置，以及職系專長的認定，但我們是否停下腳步省思當前的一些作法，如職務說明書、職務歸系、職系專長認定，是否精進地符合職位分類的科學理想，如果無法達成，是否仍然堅持不具專業、不甚科學的文書作業審查？有無思考藉由組織改造重新全面職務普查、改進職務歸系及職系專長認定方法，甚至釜底抽薪地廢除「性質相近」的提敘要件、變更職系專長認定的元素等等，否則再精密的職系設計，因為操作上的偏離也會變得沒有意義。

### 三、俸級結構方面

「俸給」是國家對於公務人員因執行職務所給的金錢或物質報酬，而「俸級」則是俸給制度中核心的結構，也是一種等級的區分；從另一方面來看，官制是建立在官等、職等構築而成的職務結構，而區分俸級的「俸表」則可以稱為「財務化」的職務結構。「俸級」不但能代表服務年資長短，也具有輔助職務等級區分的次級功能，所以，討論官等、職等的同時，也有必要一併談到俸級結構。

我國公務人員俸表的建立首推國民政府在民國 14 年頒布的「文官俸級表」，但當時只是呈現俸「級」的表，相當於現行的「公務人員俸給表」。民國 18 年訂頒的「暫行文官官等官俸表」，「俸給」才首度出現在法律條文上，不過，官俸表仍然以俸「級」的表為主體內容；至於官俸表所定的等級俸額，則一直沿用到行憲法後公布制定的「公務人員俸給法」。

簡薦委制時期的「官等」與「俸級」同時都可以代表職務等次，如「薦任六級至一級」科長、「薦任十二級至六級」股長；而職位分類制及兩制合一後官等職等併立制，其「俸級」則退居職務等級的輔助地位。至於等級與報酬的關係，在簡薦委制方面，因為品位制的精神在於嚴格區分身分，同一品位等級可以做不同的工作，不同品位等級也可以做相同的工作；所以報酬上表現出「同品同酬」的特性，也就是同一品位官員，無論擔任收發工作或核稿秘書都是相同的報酬。至於職位分類制方面，因為職位分類制的精神在於工作的區分，不同等級的人不可能做相同的工作，所以報酬表現出「同工同酬」的精神，只要是做相同的工作，報酬就大致相同。而俸表結構，不同官制時期也有不同的設計，簡薦委制採「直立式俸表」結構、職位分類制採「橫列式俸表」結構，兩制合一時，遷就合併後俸級對照、改任換敘，以及考量恐因職務列等受到限制，形成公務人員久任一職，無等可升、無級可升的情形，因而必需調整延長年功俸級數，所以，採用「階梯式俸表」結構。以下就俸給學理、俸表現況及未來思考方向，分別探討：

#### （一）俸表結構設計原理：

就薪給設計理論而言，俸表結構設計原理包括「俸階排列」及「晉薪幅度」兩個部分：

1. 在俸階排列方面，大致有 3 種類型：(1)接續型：著眼在職責程度的高低，上、下職等俸階接續但不重疊，具激勵功能；(2)間隔型：著眼在職務特性，各俸階不相連接，可依用人需要彈性運用；(3)重疊型：各職等的俸階連鎖重疊，旨在安定生活，鼓勵久任。各國文官制度多傾向年資，所以俸表多呈現重疊型，但為應不同人員的特性，也有不同的設計，如美國、日本一般人員與司法、外交、科技教師、醫事等都適用不同俸表；我國現行俸表結構也是重疊型，但除了特種人職務等級不同者外，都適用同一俸表結構。
2. 在晉俸幅度方面，薪資曲線勾勒出員工職涯薪資給付曲線，也就是員工公務生涯晉薪的幅度，其型態大致可分為 4 種類型：(1)直線型：以年齡、年資因素作等比晉升，缺乏彈性，無法適應各種不同職務特性；(2)凹線型：初任起薪低晉薪幅度較小，但隨年齡、年資增長及職務晉升而逐漸拉大高低差距，這種類型適用在專業知識需要經驗累積，高低職責程度差距較大的管理職位；(3)凸線型：初任時起薪較高，但達一定年齡或年資以後，其晉薪幅度即趨於和緩，甚至逐漸縮小，這種類型適用在初任時羅致較為困難，專業程度較高，但晉用後職責程度變動不大的職務，如醫師或大學教師。(4) S 字型：年資較淺的階段呈現凹型，其晉薪幅度較小，但晉薪至中段的年資其晉薪幅度加大，等晉到後段年資時其晉薪幅度又會縮小，而呈凸字型。這種類型適用在實作層次的職位，如關務、稅務人員。

## (二) 我國現行俸表的問題：

民國 18 年訂頒的「暫行文官官等官俸表」是讓一般公務人員適用，法官、警察官、外交官、領事官則另外訂有官等官俸專表。政府遷台後，俸表歷經官制三個階段的變革，結構上雖然有所調整，但目前除了職務等級結構不同的警察、醫事等特種人員另有專屬俸表外，所有公務人員都適用單一俸表。這種單一俸表有其困境：

1. 官等職等的限制：兩制合一的「官等職等併立制」，政策上力求「取兩制之長，捨兩制之短」，但誠如前述，仍難掩對當時現實妥協的無奈。目前中央與地方都適用同一套文官制度，因為所有職務都堆擠在 14 個職等結構內，加上職等結構序列的扭曲，導致附麗在職等職務結構的俸給結構，嚴重傾向年資，而無法展現俸給制度應有的功績價值，更遑論造成現職人員人事費用的

沈重負擔，以及退休人員退撫經費負擔等財政排擠的惡果。

2. 俸表結構重疊變形：依前述薪資理論，薪資結構及薪資曲線應依據各類人才專業特性，以及職責程度變動情形而有不同的設計，也就是應該採用「多元俸表結構」。以我國公務體系來說，一般行政（管理）人員進用管道較為寬廣，進用相對容易，起薪較低，之後隨著職務的晉升及職責程度的加重，俸額應該逐漸遞增，高低職等人員的俸額差距宜擴大；而研究人員養成不易，專業程度也高，羅致較為困難，起敘俸額宜較高，之後因為職責程度的變動幅度不大，其晉俸幅度可以相對較小，高低俸額差距不宜過大；至於關稅、金融等人員進用管道較為固定，適合比照行政人員方式起敘較低俸額，但因為專業技術純熟後，中階人才留用較為困難，所以宜隨其職責程度提高其晉薪幅度，以留住中階專業人才，等晉至高階後，其職責程度已趨穩定，變動不大，晉俸幅度又可逐漸縮小。然而，在我國現行俸給制度之下，大多數的專業人員仍適用「公務人員俸表」，以「放諸四海皆準，定於一尊」的制度思維，不問職務特性、人才養成、人才羅致及人才留用的難易，起敘俸額依銓敘法令規定幾近相同，強求一致的結果，導致難以吸收特殊專業人才，也難維繫留用人才，更難達成激勵人才的俸給功能。
3. 品位、專業適用問題：受到政府再造運動的影響，現代政府規模傾向精簡，但 21 世紀以來知識經濟及全球化趨勢，政府面對複雜、變動及多元的環境，職能卻是不斷擴張。而現行官等職等併立制，是著眼在去除兩制併存及權益不平弊端所為的改革，因此，依據資歷區分官等的品位設計，並未能符合現代政府職能分工及區別給薪的需要；而按照職位分類設計的公務人員俸表，又無法因職務差異特性，作有效的差別規定；加以職組職系在專才專業及彈性用人間拉鋸，呈現寬嚴不易拿捏的狀態下，以致形成品位與專業兩者進退維谷的困境，而俸表結構也在官制變革中，連帶產生適用上的問題；而且俸級結構幾個重要的議題，如最高職等與最低職等俸額差距應該多少，每個職等的俸級數目應該多少，哪個職等的年功俸級數應該比較多等等，都繫於官等職等結構的設計，也就是品位制與職位分類制的定調。

### （三）俸表結構改進的思考：

OECD 會員國對於公務人員俸給結構，除新加坡因政府規模不大，仍採用單一俸表結構外，各國政府公務人員俸表結構，大致方式如：日本採多元俸表，且中央與地方分流；英國、紐西蘭及澳洲等國基於授權彈性思維，已授權各機關自行辦理，而無統一俸表；美國則兼採多元俸表及授權部分機關自訂俸表結構。我國行之多年的單一俸表制度，確有必要進行檢討；經衡諸我國國情及評估可行性，除英國採充分授權部會自行訂定的方式，恐牽動過大尚不宜冒進參採外，筆者認為可研究多元俸表制度，至於建構的方式可以：1. 俸給結構的俸階排列及晉薪幅度按照學理設計；2. 必須衡酌關鍵職務的業務需要；3. 參考美國、日本現行俸表的種類；4. 考慮我國特有文官興革環境系絡等 4 個關鍵點作為基柱，以進行設計，比較能兼顧理念、實務及潮流。

另外，考試院 98 年文官制度興革方案在規劃階段，筆者曾主持第四分組有關俸給待遇的議題，在經由深入討論後，歸納出俸表可以朝下列方向研究：「1. 建構複式俸表：將現行多數一般公務人員均適用之單一公務人員俸表，改按機關層次、職務結構特性及人力運用情形，設計『不同職務類別』之俸表。2. 建構高階文官俸表：研究將現行公務人員俸表中簡任第十二職等以上部分抽離，另行設計高階文官適用之『單一俸級』之俸表。3. 重行排列及調整俸級級數：分析政府組織結構、人力配置、人員晉陞、敘級分布及停年情形，設計長效型、發展型之俸級級數，以滿足久任人員晉敘期望，發揮績效俸表之功能。如重新建構矩陣式俸表配合俸級級數之增加，並免重疊率偏高，俸表結構（格式）由現行階梯型改為矩陣式，且不另列年功俸。」這些都是植基在上開論述之下作成的具體改進建議。

## 肆、結語

回顧我國官制原本是在符合民族特性，且一脈相傳品秩官位的常軌下運作，但到了民國 58 年實施職位分類制後，對我國傳統文官體制造成極大衝擊，雖然經多次修正調整，但仍未能全盤適用於我國，幾經折衝之後，才調合出兩制合一的「新」人事制度，但此一「新」也已歷近 25 年，雖尚能運作，但制度的走向誠如前述，除



已偏離職位分類架構，也不能保有品位遺緒，而職系在專才專業及彈性用人之間也呈現擺盪拉鋸。甚至人事業務在一代一代相傳後，可能逐漸淡忘制度的由來及其演變的軌跡，而制度與法規在經由一次一次的局部變動後，也恐怕逐漸失去方向。

現行官制已到了必須全盤面對與處理的時候，否則「職等膨脹失衡問題」及「職系專長認定問題」會讓制度永無寧日，無法長治久安。筆者曾在民國 98 年考試院 80 週年慶專刊中，對當前文官制度提出三個關鍵突迫性議題，其中在靜態的官制方面，筆者即認為：「構成文官體制的經緯架構，除求其系統的穩定之外，也應具備生命活性，在瞬息萬變的外在環境中，提供組織成長必要的能量支持；尤其是中央地方雙層運作體制漸趨明顯，以及組織朝向彈性發展的趨勢下，穩定又不失靈活的文官體制，顯得更為重要；就此思維，開啟文官體制突破性的重構規劃，如是否區分中央及地方，是否將『官等、職等、職稱』重新定位組設等，是未來文官體制能否長治久安的重要關鍵。」

重大的制度變革必需花費很長的時間、成立很多的研究團隊，以及歷經許多的調查研究，才能夠克盡其功。如職位分類從民國 25 年開始到 58 年才正式實施，歷經 33 年；又如兩制合一從民國 61 年開始到 75 年才完成合併，歷經 14 年，這些都是必需耗費很長的時間、成立許多委員會進行研究，才告完成的事實例證。經國先生曾說：「今天不做，明天會後悔」，兩制合一 25 年的未來「前警」既已浮現，官制重構的規劃實在必須即刻開始，或至少先成立一個專責的研究組織來進行，期盼人事先進們互相惕勵，為下一世代的官制盡一份心力與責任。

## 參考文獻

歐育誠（2011）。重整文官興革制度的引擎－公務人員俸給制度的省思，研習論壇第 124 期。

施能傑（2010）。職能理論對國家考試制度設計的啟示，國家菁英季刊，第 6 卷第 3 期。

歐育誠（2009）。當前文官制度突破之關鍵，考試院 80 週年慶專刊「變革中的文官治理」。

徐有守（2006）。官職併立制度的理論與結構，臺灣商務印書館。



考試院研究發展委員會（1997），探鑽文官體系黑洞等 兩篇報導 專案研究報告，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（一）。

趙其文（1997）。論俸給制度中的「俸級」，公務人員月刊，第 16 期。

徐有守（1997）。全盤檢討研訂政府人員俸薪制度，公務人員月刊，第 16 期。

吳泰成（1981）。我國公務職位分類制度檢討與改進之研究。

考試院銓敘研究發展委會（1966）。「中華民國職位分類史稿」。