

欣見公務人員陞遷法的修正

考試委員 歐育誠

*本文民國 98 年 3 月發表於《公務人員月刊》，第 153 期。

壹、前言

組織人力管理典範轉移過程中，無論是人事管理時期的「工具觀點」，或是人力資源管理時期的「資源觀點」，以至人力資本策略規劃時期的「資本觀點」，作為組織人力運用與激勵工具的陞遷制度，一直扮演著極為重要的角色。在還沒有一套完整而統一的法律，來規範公務人員陞遷的同時，行政院早於民國六十二年即先以行政命令訂定升遷考核規定，也的確維繫了行政部門數十年的基本陞遷秩序。

依憲法規定，公務人員陞遷法制是考試院的職掌，銓敘部自七十四年起即著手研擬公務人員陞遷法草案，其後在歷經十五年多次進出考試院及立法院後，終於在八十九年五月完成立法，同年七月十六日正式施行。這一部有關我國公務人員陞遷的首部統一法典，不僅為我國人事法制邁進了一大步，對於建立公平、公正、公開的陞遷環境，也開創了一個新的里程碑。

但是，公務人員陞遷法施行不久，執行上即發生許多問題，引發政府用人爭議及人事作業困擾，行政院人事行政局根據考試院的決議，在九十年三月提出一份完整的修正建議，經銓敘部會商有關機關後，提出修正草案報考試院函送立法院審議，歷經多年，終於在今年一月七日經立法院司法及法制委員會一讀通過。

貳、公務人員陞遷法的基礎

公務人員陞遷正式法制化後，雖然在實體或程序上造成若干的爭議，各界常有不同的看法與評價，但筆者認為，公務人員陞遷法至少建置了四個墩基，而穩固了整體結構：

一、以「陞遷序列」及「逐級陞遷」建立晉陞的基本秩序

公務人員陞遷法規定各機關應訂定陞遷序列表，人員必須在序列中逐級陞遷；也就是公務人員的陞遷，要在行政倫理體系的層級架構中逐級進行，不可越級。

二、以「評議甄審」及「公開甄選」建立透明正義的環境

公平、公正、公開是人事管理的最高準則，公務人員陞遷法明定人事陞遷應組成甄審委員會進行甄審，外補人員還要先行公開甄選，在程序正義上有其正當性。

三、以「資績並重」及「彈性配分」建立評比的客觀標準

公務人員陞遷法明定陞遷評比的基本項目，具體評分標準則由各主管院訂定；目前各主管院規範所屬的評分標準，大致採用「共同選項」及「個別選項」，以維持全國基本而一致的標準，也保留適應個別的彈性。

四、以「職務陞任」及「職務遷調」貫穿人員的任使運用

公務人員陞遷法除了「陞任」之外，也把「遷調」納入規範，也就是結合以往陞遷法令及職期輪調規定，強化了公務人員陞遷法在機關人員調度及個人職務歷練上的功能。

參、公務人員陞遷法缺失的改進

公務人員陞遷法的施行，是否有助於政府機關人才的拔擢，使人與事能適切的配合，進一步帶動施政績效的提昇？是否能達到公務人員的激勵效果，以發揮潛能而增強行政效能？事實上仍有其制度及執行上需要面對克服的問題，本次修正案大致改善了一些缺失，例如：

一、在公開甄選方面

公務人員陞遷法引起最大爭議的部分，首推外補人員應先公開甄選的規定。我們可以理解，為了建立公開透明的用人環境，強制規定公開甄選，確為有效的手段，立意應屬正面；但同時限縮了機關用人的自主空間，也影響組織人力的運用（如上下級機關人員間、同一任免權限範圍內同性質機關間人員的調動等）。本次

已針對「公開甄選」及「非主管人員遷調」部分，作了局部放寬的修正。

二、在駐外人員方面

駐外人員有其職務輪調的特殊需要性，駐外外交領事人員任用條例即訂有駐外人員三年輪調的規定。公務人員陞遷法制定當時，沒有特別考慮這一部分，以致增加駐外人員輪調作業上的困擾，本次修正應可適度的解決。另外，人事、主計、政風人員，基於一條鞭任免，其陞遷自成一個獨立體系，本次修正已將之抽離，應可解決權限與程序上造成混淆的情形。

三、在其他實務方面

其他如同一機關得分別訂定不同陞遷序列表、編列甄審名冊的簡化，以及「得免經甄審的職務」、「得優先陞任人員」、「不得陞任人員」所定各款，都有適度的調整，可以適應實際需要。

肆、對於未來進一步研修的期望

本次公務人員陞遷法的修正案，已努力將數年來所產生的問題，儘量納入修正解決，可以看出各有關機關的用心努力。不過，有否進一步改進的空間，筆者試著從幾個具管理意涵的面向，提出一些淺略的思考方向：

一、權衡對策方面

陞遷是組織中頗具行政權力運用的決策領域，是一個具有高度權力性的組織現象，所以在制度的設計上，如何使權力適度的衡平，是不可迴避的一個問題。未來在「防堵以公開甄選條件綁樁」、「增進甄審委員對等關係、強化制衡功能」、「評分者的決定及可以評分的空間」等，在不過度壓縮限制機關用人的前提下，都是可以進一步研究討論。

二、組織功能方面

陞遷不只是人員的激勵與回饋，更重要的是拔擢可用的人才，以達成組織的目標。所以，陞遷應有「功績性」及「潛能性」的思考；功績性隱涵功勞獎酬及階段能力肯定，潛能性則是尋找具培育發展能量的適合者。因此，陞遷條件及評比標準，是陞遷實體上的主要核心。有關評量項目的選擇、配分標準的訂定，例如「職務歷練」、「訓練進修」、「發展潛能」、「領導能力」是否適當？有無其他項目？有無更為具體而量化的空間等，也是可以進一步的研究。

三、程序正義方面

制度性規範包括實質內涵及程序過程，陞遷的制度性規範，在實質上所關注的就是上一節所說實體上的條件及標準，至於在程序上所關注的是公正透明的審議及決定。但是，陞遷公平不是絕對的觀念，而是員工不同角度的主觀認知，所以「絕對公平」並不容易存在。不過，程序上彰顯公平正義，仍是維持此一制度繼續存在所必需的。現階段外補人員公開甄選的設計，所受信賴程度不高，有必要從職務特性及業務需要，再進一步思考排除公開甄選的必要性。另外，在監督機制上，除了救濟、保密、迴避、銓審審查外，也可以考慮建立政府部門陞遷情形的彙報機制。

四、社會功能方面

因應少子化，政府正大力推動鼓勵生育，各部門無不極力思考推出各種配合措施，人事制度在此社會功能中，也當扮演一個角色，例如研議公務人員育嬰留職津貼就是其例。事實上，公務人員陞遷制度也可以具有此一功能，例如考慮讓分隔兩地的夫妻或即將結婚的男女朋友，可免經公開甄選，調至同一地區的機關服務；又如因為育嬰需要而辦理留職停薪的優秀公務人員，在留職停薪期間也有參加陞任甄審的機會等。

伍、結語

陞遷制度的設計，其實有不同面向的著力點。從人員角度思考，所著重的是公平、激勵；從管理角度思考，所著重的是組織人力有效且方便的運用；從策略角度思考，因為陞遷制度是組織支援系統的一環，其所著重的，則是人力資源的發展及組織目標的達成。要將這些面向全盤皆顧，而融入制度的設計之中，確屬不易；所以，呈現出來的規範，常在影響機關首長用人以及民主公平程序間迴盪。

欣見公務人員陞遷法施行八年多之後，在新任銓敘部張部長哲琛的努力及協調下，終於經立法院一讀通過，待下會期完成修法程序後，就可解決多年來執行上產生的一些問題。至於將來有否前述可以進一步改進的空間，則有待主管機關及各人事先進再來一起思考。