

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-347 ~ III-363

變動時代公務人員陞遷法之興革

考試委員 黃錦堂

考試院法案助理 林彥超

* 本文民國 102 年 2 月發表於《公務人員月刊》，第 200 期。

壹、前言

我國「公務人員陞遷法」於民國 89 年制定，迄今修正乙次。該法區分陞任與遷調，並各有下位之種類。我國早年公務人員陞遷規定散見於行政命令中，沒有統一規範，而且實踐上常被質疑「黑箱作業」，所以陞遷法制定當時首重透明性，講求公平、公正、公開的程序；陞遷法之建制植基於四個原則（歐育誠，2009）：1. 以「陞遷序列」及「逐級陞遷」，建立晉升的基本秩序；2. 以「評議甄審」及「公開甄審」建立透明正義的環境；3. 以「資績並重」及「彈性配分」建立評比的客觀標準；4. 以「職務陞任」及「職務遷調」貫穿人員的任使運用。

陞遷制度涉及公務員的權益與行政首長的用人權，須隨著時代變遷而有所調整，為公共行政學門與法學所關注，有許多文獻。國內常見的批評為：內陞外補法制面向之限制、優先陞任未予落實、職務遷調受到侷限、組織陞遷政治問題、陞遷之公平性、陞任評分標準過細、績效文化未建立、陞遷與考績訓練連結未明、中央部會與地方政府都各有陞遷的特殊問題¹。「考試院文官制度興革規劃方案」與「考

¹ 就中央部會內公務員之陞遷問題：部會機關之職務列等較高及預算職缺較多，陞遷情形從而較為良好，惟仍出現部分職務如科長升專門委員、專員升科長職缺之壅塞。就地方政府陞遷問題，在直轄市政府及所屬機關而言，主要為簡任編制職缺，員額相對集中於薦任職位，且陞遷序列層級又多，造成陞遷不易；另由於職缺數及職務列等較中央部會為低，造成高普考試分發 1 年後即往中央部會商調，使直轄市政府成為各部會之訓練中心。就縣市政府及所屬機關而言，職務列等偏低是普遍的現象，地方特考及格符合遷調者之離職率高，即使高考及格也會儘可能商調到其他機關。再者，地方機關首長難免政治考量用人，工作表現優秀不一定獲得陞遷機會。參見蔡秀涓，1998，《我國政治部門升遷現象之研究：從組織政治之觀點分析》，台北：政治大學公共行政學系博士論文；賴富源，2002，《我國公務人員陞遷制度之研究》，台北：中國文化大學政治學研究所碩士論文；陳金貴，2003，《公務人員陞遷制度之研究》，行政院人事行政局委託研究；葉華煥，2003，《公務人員陞遷法制之研究》，台北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文；蔡正村，2003，《我國現行公務人員任用制度之研究》，高雄：中山大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文；邱建輝，2004，《我國公務人員升遷制度之研究》，台北：世新大學行政管理學系碩士論文；吳家業，2005，《我國地方機關公務人員陞遷制度之研究》，南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文；葉素惠，2006，《公務人員陞遷法運作問題與變革之研究—中央機關人事人員觀點》，台北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文；

試院強化文官培訓功能規劃方案」也針對陞遷問題，提出如下的主要建議：建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制：（1）重新設計晉升簡任官等資格條件；（2）修訂取得同官等內高一職等資格之條件；（3）限期廢止升官等考試；（4）明定簡任官等職務整體性訓練為任用陞遷資格；（5）擴大職務遷調範圍；（6）適度規範內陞與外補比例；（7）建立快速陞遷機制；（8）建構高階文官特別管理制度；（9）建構完整之高階文官、主管培育歷練體系；（10）研修公務人員考績制度—配合研修公務人員陞遷法優先陞任規定。

本文目的，在於針對以上通說與興革意見，檢視我國的政經社文歷史與所面臨的變遷衝擊，並些許參考德國法，而為討論。本文的基本立論為，在全球化衝擊下，公務員的陞任與遷調應進行自由化、分權化之改革，前者指陞遷的管制應更為鬆綁，後者指決策主體與決策標準應更下放給用人機關²。

許南雄，2006，《人事行政學》，台北：商鼎文化出版社；黃煥榮，2009，《強化績效導向及核心能力評量陞遷制度之研究》，台北：行政院人事行政局委託研究報告，（國科會 GRB 編號）PG9811-0116；張瓊玲 2010，《公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議》，考試院委託研究；林家銘，2011，《地方機關公務人員陞遷法制之研究—以彰化縣政府及所屬機關學校為研究對象》，雲林：雲林科技大學科技法律研究所碩士論文。以上文獻及有關討論，見詹益龍，《我國公務人員陞遷法制之研究》，台大政研所博士論文計畫書初稿，2012年12月，未正式發表。

² 就時代變遷下之政策實質拿捏與制訂過程，學界有許多流派，重點不一，根本言之，外國流派只是參考。當前世界各國政府均面臨環境的多重變化，包括現代化、後現代化、全球化、民主深化、人權保障深化、資訊暨網路化等，尤其後者與全球化所帶來的資訊與理念乃至施政成敗之傳播、觀念與作法的觀摩創新、競爭與衝突等。在如上的政經社文傳播結構的變遷下，每個國民，以及非政府組織（NGOs）、非營利組織（NPOs）等各層次的利害關係人，在資料的搜集上、彼此的連結或甚至結盟上、與政府對話乃至施壓的能力、對政府施政之滿意度拿捏上，都更為增強。政府的施政不僅要能快速有效回應民意，而且也要具備與利害關係人溝通、對談的機制和能力（一定程度內也可稱為「妥善界定系爭案件之公共利益」）。而且對於重大或新型態之重要案件，不論個案（例如台北市政府之師大路夜市案或士林文林苑案）或通案（指法律、法規命令、重要行政規則之制頒），公務員首先應嫻熟法令與專業領域期刊文獻，也應有台灣「一路走來」之當今歷史結構（歷經「威權體制」、「威權轉型」，而進入「民主鞏固中之階段」）以及變動中的結構之理解，才能找到可行的方案。

貳、現行陞遷法之問題

陞遷法區分「陞任」與「遷調」，而且廣義者包括考績升等、陞官等訓練及格之升官等，以下分別討論。在比較法上，若參考德國法，將可發現，其文獻上將（國家考試筆試通過而接受訓練之人員）訓練及格而成為「試用人員」，此種也得視為廣義的陞遷；進一步言之，由試用及格後成為「永業文官」，也是陞遷；機關裁撤或整併後之「移撥」，也是一種類型；經機關核定於一定期間到其他機關擔任某項職位，性質上為「借調」，也是一種陞遷。這些類型的寬嚴要件與程序保障等，各有不同。因限於篇幅，以下僅討論我國之陞任與遷調。

一、就公務人員之陞任

陞遷法第 4 條規定，「陞任」係指陞任較高之職務、非主管職務陞任或遷調主管職務，而與單純之遷調相當之職務（遷調）不同。陞任從而對公務員是一種莫大的激勵，而對行政首長而言，為人才進用上的拔擢決定，屬人事權之一環。

（一）內陞或外補之選用，不無任意性

陞遷法第 5 條規定，各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審（選）之職缺外，應就具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷（第 1 項）。各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由本機關以外人員遞補時，換言之，當採行外補模式時，除下列人員外，應公開甄選：1、因配合政府政策或修正組織編制須安置、移撥之人員。2、職務列等、稱階、等階、級別（以下簡稱職務列等）相同且職務相當，並經各該權責機關甄審委員會同意核准對調之人員。3、依主管機關所定遷調法令，實施遷調之駐外人員（第 2 項）。

批評者指出，若行政首長決定採外補模式，則本機關人員不得參加甄選，有失公平，也使得機關首長忌諱採用外補模式；內陞外補之比例未明確訂定，端憑機關首長好惡，也有不妥。

在全球化競爭之下，德國聯邦與各邦原則上所有公務員職位，於出缺時都經由

公開甄選，機關內外人員都可前來角逐，例外職缺須由政府以法規命令加以規定（見德國聯邦公務員法第 8 條）。這模式可擴大競爭者範圍，使人才拔擢更具激烈性與彈性，至於原機關內部的公務員陞任受到壓抑，雖然是不可避免，但機關內部公務員擁有「主場優勢」，衝擊應不至於難以接受。

（二）陞遷序列中之陞任序列表，其重要性及可能的缺失

陞遷法第 6 條規定，各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表，並得區別職務性質，分別訂定（第 1 項）。各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理陞遷。如同一序列中人數眾多時，得按人員銓敘審定之職等、官稱官階、官等官階、級別（以下簡稱職等）高低依序辦理。但次一序列中無適當人選時，得由再次一序列人選陞任（第 2 項）。本條並未區分陞任序列表與遷調序列表，從體系安排而言並無不妥，但在實質問題的討論上仍得區分。

陞任序列表的制訂，有助於陞任秩序的建立，避免跳階，也得使我國現行職務列等有跨 2-3 職等的制度（例如部會的薦任專員列 7-9 職等）獲得控制，堪稱妥當。但進一步言之，我國應否廢除職務列等制，改以類如德國聯邦與各邦公務員法之「職位暨俸點制」（將所有職位歸納並整理與排序，於公務人員俸給法中規範，但仍維持官等之設置，計有四個官等），從而在縱深上有較多之職級可供職位等階差別安排，以避免類如我國現行 14 職等架構下職等評定之相對粗疏性與各利益方之激烈爭取提昇職等，值得討論。

以現行「內政部人事陞遷序列表」為例，稱「薦任專員」者分別有 7-8 職等及 7-9 職等，另 7-9 職等中還有編審一職；另跨 8-9 職等者計有七種職稱，秘書、視察、技正、督察、組長、室副主任、視導。該表雖進一步規定陞任序列，建立秩序，但同一職稱竟跨職等安排，仍有粗疏性。

精密的陞任序列表，有助於公務員之循序陞任，避免長官恣意拔擢，對文官的中立性與公平性乃至生涯規劃的可預見性，具有正面意義，從而應予高度肯認。至於另一方面，其是否造成激烈變動時代下之我國公務員甄補的僵化，本文採否定說，蓋這得於陞遷法與序列表中規定充分的靈活機制，而為解決。

我國真正的問題，在於實踐上，陞任序列表多屬參考用？以北部某縣政府為例，其業務處之高考三級科員陞任序列表依序為「薦任 7 等科員－薦任 8 等專員－

薦任 8 等科長」，但在某一案例中卻發生由 7 等科員越過 8 等專員而直接陞任 8 等科長，顯示地方行政首長有越序列表而為拔擢的情形。但識者也另方面指出行政首長的困難或在於，縣政府的職缺當中的專員職缺很少，若不出缺，則優秀的科員難獲拔擢。於此顯示，對於中央、五都一準直轄市、縣市、鄉鎮市，陞任序列表與靈活調動的空間，應針對各自的公務人力結構，妥為調查與設計。本文建議，序列表的順序應求其實質妥當，然後，對於違反序列表之陞任，制度上應設計一個檢查點，這裡得有多種的制度設計可能，強度不同，最強者如得送請公務人員保障暨培訓委員會審查（許可制）；較弱者，例如此等案件須上網公告，經由資訊公開而達成「公共課責」³？

（三）儘管陞任已有參考指標並有分權規定，但下位規範與實踐難謂落實

這個問題，已為我國學界所普遍指出。按公務人員之陞任基本規定，主要為該法第 2 條、第 7 條與第 9 條。

第 2 條規定，公務人員之陞遷，「應本人與事適切配合之旨」，「考量機關特性與職務需要」，「依資績並重、內陞與外補兼顧原則」，「採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練」，「以拔擢及培育人才」。第 7 條第 1 項規定，「各機關辦理本機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。必要時，得舉行面試或測驗。如係主管職務，並應評核其領導能力」。第 9 條規定，陞任由甄審會評審，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之。

以上的主要問題，不在於個案陞遷決定所應衡量之指標太多。而是既稱「考量機關特性與職務需要」，顯示本法授權各機關自主決定，該法施行細則第 5 條第 3

³ 民主政府的運作是一連串的課責機制，一般最為常見者為上級機關對下級機關的課責。而公共課責則為更廣義的課責，在此涵義下的課責者主要非為有權機關的監督者，而是一般社會大眾（general public），其中最為重要之手段是要求機關最大限度地「公開」內部資訊，在這公開原則下受高標準的民主價值與道德規範之公共檢視（public scrutiny），經此檢視才算是對公共負責。

項也規定：訂定前述第一項標準時，「應依機關業務性質、職務特性或任用層級，就各項目分別訂定評定因素、評分標準及最高分數，並以一百分為滿分」。但這些良善構想受到兩個限制：首先，以行政院制頒「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」⁴為例，其區分共同選項、個別選項與綜合考評項。共同選項（總分 40 分）當中，學歷（7 分）、考試（7 分）、年資（10 分）、考績（10 分）、獎懲（6 分）；個別選項（總分 40 分）部分，區分「職務歷練與發展潛能」、「訓練及進修」、「語言能力」、「領導能力」。綜合考評項，佔 20 分，係「由機關首長就出缺職務需要、受考人服務情形、品德及對國家之忠誠等檢討作綜合考評」，以及在必要時辦理面試或業務測驗（如有舉行面試或業務測驗，本項占總成績百分之二十，其餘「共同選項」、「個別選項」、「綜合考評」三大項合計分數占總分百分之八十）。

該表性質上為「行政規則」⁵，而且因前述陞遷法第 7 條第 1 項已經有分權的規定，所以旨在提供參考。真正的問題在於，各部會與地方政府多不積極爭取突破，而單純繼受如上之評分架構，頂多只作個別選項上之些許配分上之調整。結果陞遷法雖強調功績原則，但按照上述各項評比指標，非功績標準卻佔大多數，年資毋寧為陞任的主要決定因素。

更根本的政經背景因素，或在於我國各級主政者仍然強調平等之價值觀，因一般機關內有資格參與九職等或更高職等之陞任競爭者眾，背後之黑函、夾地方議員或立委召開記者會以為抨擊以及「多一事不如少一事」等之結構，因此而以年資作為陞任的主要考量。在實務運作上，以本人過去擔任人事行政局（現為人事行政總處）政務副局長為例，要晉升一個 7-9 職等的專員職缺人員時，局內有資格參與競爭者竟然高達 39 人（均為科員），競爭無比激烈，一定程度內限縮首長的自主空間，蓋「眾目睽睽」，最終乃淪於基本評比項目（尤其年資與考績）為主要之決定因素。

⁴ <http://weblaw.exam.gov.tw/LawContent.aspx?LawID=J060173002>

⁵ 其附則一指出，其係依據「公務人員陞遷法」第 7 條暨其施行細則第 5 條、第 9 條規定訂定，並依據行政院 99 年 9 月 1 日院授人力字第 0990064272 號函修正；附則五則再進一步指出各機關如因業務性質特殊，確實無法依本表規定辦理陞任評比，得依據「公務人員陞遷法」第 7 條第 1 項、第 19 條及其施行細則第 5 條第 3 項規定，另訂陞任評分標準，報經主管機關核定及副知行政院人事行政局，並送銓敘部備查後實施。

另一方面，就強勢性格之政治人物（部長、政務次長）而言，在陞遷法的運作之下，其要拔擢的人最後總是能夠勝出，所以也不必特別在乎。

（四）「優先陞任」之管道，仍嫌不足

陞遷法第 11 條引進「優先陞任」，為人才拔擢的有效措施，而為該法第 7 條之例外。其規定，各機關人員滿足下列要件之一者，得經甄審委員會同意，優先陞任：1、最近三年內曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。2、最近三年內經一次記二大功辦理專案考績（成）有案。3、最近三年內曾當選模範公務人員。4、最近五年內曾獲頒勳章、公務人員傑出貢獻獎。5、經公務人員考試及格分發，先以較所具資格為低之職務任用（第 1 項）。合於前項，而得優先陞任條件有二人以上時，如有第五款情形應優先陞任，餘依陞任標準評定積分後，擇優陞任；其構成該條件之事實，以使用一次為限。同時兼具有兩款以上者亦同（第 2 項）。第一項第一款之專業獎章不含依服務年資頒給者（第 3 項）。應注意者為，於此仍有第 9 條依程序報請機關首長就前三名圈定之適用。

本條為「裁量」條款，公務員難以據此主張「權利」，即使就個案提出申訴或行政訴訟，一般也因涉及主管「高度屬人性之判斷」，而難以勝訴。其次，若吾人查閱勳章條例或其他相關得獎規定，而且從實際結果以觀，將可發現，因整體名額有限，無一定職等（職權）與資歷之公務人員一般難以勝出。

以民國 101 年公務人員傑出貢獻獎為例，此獎項之選拔涵蓋所有的中央與地方政府，而今年各機關共計推薦 78 位人選，但獲獎名額總共才 10 名，獲獎者之官等比例分別為簡任 6 位、薦任 3 位、委任 1 位，其中 8 位為主管職務，僅 2 位為非主管⁶。另「一次記二大功辦理專案考績（成）有案」，固然不失為一個較可採用之管道，且其要件抽象而有空間，但我國每年由一般各部會與各地方政府所提出者有限，以 98 年至 100 年間共提報 1,085 件，警察機關就佔了 885 人次，比率達 81.57% 之高⁷。顯見一般部會以專案考績為優先陞任之管道使用率偏低。

⁶ 參見考試院第 11 屆第 216 次會議銓敘部重要業務報告，網址 http://192.6.1.35/exam_conf/concise_11.asp

⁷ 參見考試院第 11 屆第 205 次會議銓敘部重要業務報告，網址 http://192.6.1.35/exam_conf/frameset.asp?motid=011205E01001006

二、就公務員之遷調

陞任為升高職等或佔主管缺，與之不同，我國陞遷法所稱的「遷調」，性質上為「平調」。

遷調一方面為公務員職務歷練所需，另一方面有助於機關首長之用人空間，但無可諱言其也影響公務員之就近工作、具體職位之得喪、未來陞任更高職等之評分、與高階文官或甚至與層峰之接近性等。公務員的遷調，從而應細分種類，並規定不同的要件與裁量。

（一）我國之分類

從形式法制面而言，德國法區分同一機關內部之同一單位間之調任（對公務員的權益影響最小），同一機關內部不同單位間之調任，不同機關間之調任，最後一項包括我國所稱由部會內部調任至所屬三級機關、機構。再者，即使屬於同一機關（例如縣政府），也應注意地點差別，例如從縣政府所在地之戶政事務所調任到該縣邊陲鄉之戶政事務所。

我國陞遷法第 13 條規定，各機關對職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施下列各種遷調：1、本機關內部單位主管間或副主管間之遷調；2、本機關非主管人員間之遷調；3、本機關主管人員與所屬機關首長、副首長或主管人員間之遷調；4、所屬機關首長、副首長或主管人員間之遷調；5、本機關與所屬機關間或所屬機關間非主管人員之遷調（第 1 項）。前項各種遷調，得免經甄審（選）；其遷調規定，由各主管機關定之（第 2 項）。

由上觀之，我國規定只及於同一部會之內，並沒有處理其他類型，非無缺失。

（二）現行職務遷調規定，從全球化觀點，開放性與速度非無討論餘地，尤其針對具有潛力的年輕公務員

到底職務遷調應該有多高的開放性與速度，為遷調的實質面問題，最值得討論。

全球化衝擊國內見解非一，但公共行政學者咸認為重大，而在「遷調」之因應策略上，乃強調應有一定幅度以上之開放性與速度，尤其重視跨機關之遷調，蓋全

球化帶來快速的或甚至無邊際的資訊、創意、制度興革的流動，非有相當的歷練及所建立的全觀型理解，難以成就中高階文官的核心能力，而且越是高階者越需有相應高的水平。這見解固然無誤，但各部會內部公務員之合宜陞遷的保障或甚至公務體系的穩定性與傳承性，也要顧及。

妥善之道為，首先，一般而言，遷調規定對於候選人的職務歷練，應給予更高的評分比重。其次，應區分不同的業務領域或公務員類型，例如對於高度全球化衝擊之領域，對於複雜且重大從而須跨不同主體並靈活搭配使用諸多政策手段而為治理的領域，對於具有高發展潛力之年輕公務員，以及對於我國向來「中央官不懂地方事」缺失，作出應有的特別安排或回應。

（三）中央與五都一準直轄市的職缺與職等，優於縣市政府，形成特殊的「遷調路徑圖」

陞遷法的前提，在於必須有充分的職缺、職等或甚至待遇等之安排。國內文獻多指出，現行實踐上遷調有限的原因，包括職缺之專業性，以及職系、職組所設下的調任限制（公務人員任用法第 18 條第 1 項第 1 款，簡任 12 職等以上除外），以及各部會在職務遷調上的本位主義。

在原先只有北高兩直轄市時代，縣市政府一級主管最高列簡任十職等者，民國 86 年「精省」修憲及後來制定地方制度法後，調高為十至十一職等，而且只有環保、警察等部門定性為行政機關，其他則為內部單位，而直轄市政府所設置者均為一級機關，內有人事、會計、政風等單位，主管列十三職等，而且有一位或兩位的副首長與一位主任秘書。儘管有這些差距，但當時只有兩個直轄市，縣市政府剝奪感尚不強烈，人才也還能夠留住，但五都一準直轄市成立後，因為個數的增長及區位的散佈，乃對鄰近縣市政府公務員的陞遷造成嚴重的「磁吸效果」。

最新的發展情形，以彰化縣政府為例，該縣於民國一百年至一百零一年十月止，已有 131 位公務員調到中央與外縣市政府，其中 53 位到台中市⁸。再以彰化縣政府農業處為例，一位官員指出，其員額編制應有 57 人，但經常出缺達 15 人左右，理由也在於磁吸下「留不住人才」，及另一方面與國家公務員考試的報缺與分發

⁸ 民國 101 年 12 月 25 日考試院考試委員實地參訪彰化縣政府座談會資料，由彰化縣政府所提供之數據。

到任之落差⁹。

除了縣市公務員向直轄市湧進之外，直轄市政府公務員亦不無出於職務列等與職缺考量，而積極想要調往中央政府。整體從而形成「縣市政府-五都一準直轄市-中央」之公務員特殊遷調路徑圖。

（四）具特殊學經歷者之陞遷或待遇與職務列等之安排，也具有重要意義

另外與陞遷有關的職缺問題為，應考試及格人員中具有博碩士學位者，或領有專門職業技術人員證照而且已經執業若干年，類如公職建築師，或考選部擬議中之公職律師等，具特殊學經歷者，在現行的陞遷法下，並未加以區別，而難以吸引人才或留住人才。但以教師為例，依公立學校教職員敘薪辦法規定，「教師在職進修取得較高學歷申請改敘時，得改按新學歷起敘」，如大學畢業以 190 薪元起敘，在職期間進修取得碩博士學位後則可提高，碩士敘 245 薪元，博士敘 330 薪元。

從而，對於具有特殊學經歷者，應可考慮在職務列等、陞遷快速、俸點起敘或獎金的提供上（例如醫師之不開業獎金），予以相應之特別安排。

（五）、現行爭訟制度之保障，仍有限制

就公務員之調遷案，該當事人並無拒絕權利，且程序上得不經甄審委員會（陞遷法第 13 條第 2 項）；另外，對於違反遷調序列表（若有之）之調動，權益受影響及有意爭取該職位之公務員固然能提起申訴、再申訴，但在「判斷餘地」之理論下，「高度屬人性」案件，司法機關實務上向來尊重行政機關之判斷（參見大法官解釋第 553 號解釋理由書），從而除非該遷調決定係具有重大瑕疵，否則當事人勝訴機率不大。

⁹ 有關地方政府的職務列等問題，以彰化縣政府為例，參見前註資料。有以下的修改建議，非無可參考之處：1、縣（市）政府科長職務之職務列等修正列為薦任第八職等至第九職等；2、縣（市）政府副處長職務之職務列等修正為薦任第九職等或簡任第十職等，並適度調高縣市政府列簡任官等比例；3、縣（市）政府處長、參議職務之職務列等修正為簡任第十一職等至第十二職等；4、縣（市）政府秘書長職務之職務列等修正為簡任第十二職等至第十三職等；5、縣（市）其他職務由考試院通盤檢討一併修正。其次，縣市政府內部列薦任第 8 職等之關鍵性非主管職務（如專員、技正、視導、督學…等職稱）比例僅 8.5%，與直轄市及中央機關 30%~50% 相差甚遠。

全球化競爭下人才拔擢必須有靈活性，高階文官的調動從而應尊重部會首長之人事權，但另一方面，也應注意當事人實質上欠缺充分的行政爭訟保障的困境。相關制度之改良，從而也非全然無討論空間，例如對於當事人有較大權益影響的案型，例如調往邊陲地區等，都可再進一步強化有關的要件或正當法律程序。

三、升官等訓練之擇優汰劣功能有限

陞遷法第 14 條第 1 項規定，「公務人員陞任高一官等之職務，應依法經陞官等訓練」，這也是一項廣義的人才擇優汰劣的控管工具。

我國雖有考試與陞官等訓練，但有關簡任陞官等考試，考選部已於民國 101 年提出公務人員升官等考試法修正草案，修正公務人員升官等考試法第 2 條規定修正為，公務人員升官等考試（以下簡稱簡任升官等考試），分簡任升官等考試及薦任升官等考試。但簡任升官等考試於本法修正之條文施行之日起「五年內辦理三次為限」¹⁰。並已於考試院第 11 屆第 175 次會議通過，送立法院審議中（中華民國 101 年 2 月 29 日，考臺組壹一字第 10100017862 號）。從而簡任升官等考試於修法通過後不再辦理，而完全改經簡任升官等訓練方式取得任用資格。

而究竟以陞等考試或陞官等訓練及格，作為最適當的中階與高階的文官拔擢方式，趨勢上多走向後者，但這也要注意兩個因素。首先，我國實際上不乏從普考一路獲得長官拔擢而陞任到簡任官者，其中不無欠缺相應之學識才能者。其次，陞官等訓練之及格與否的標準，也應相應強化。實踐上，我國簡任陞官等訓練合格率高達 90%¹¹；薦任陞官等訓練合格率 81%¹²，及格率偏高，不無喪失調控或篩選的功能。

四、考績升等規定之人才拔擢彈性，仍有界限

考績升等與調任，也具有一定的陞遷關聯性，從而也得納入討論。

¹⁰ 參見考試院第 11 屆第 174 次會議議程，網址

http://192.6.1.35/exam_conf/frameset.asp?motid=011175J03002004

¹¹ 參見考試院第 11 屆第 216 次會議公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告。

¹² 參見考試院第 11 屆第 212 次會議公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告。

我國公務人員考績法第 11 條第 1 項規定，「各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格，而這也是一種廣義的陞遷：1、二年列甲等者。2、一年列甲等二年列乙等者」。問題在於，考核甲等、乙等者均可獲得提高職等，只是年限不同，難有充分的升等彈性落差之「人才拔尖」功能。此外，我國公務人員考績向來有甲等輪流等非依實際工作績效考核之情形。

針對以上之欠缺激勵或靈活性，考試院已經通過兩個法律修正案，正由立法院審議中（中華民國 101 年 10 月 18 日，考臺組貳一字第 10100089671 號）。其中，考績法修正草案第 7 條於甲等之上，新定「優等」，規定獲此等第者晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金；列優等者的人數比例為 5%。而陞遷法修正草案第 11 條規定，最近三年內連續二年考績（成）列優等者，得經甄審委員會同意優先陞任，其次，刪除上述「一年列甲等二年列乙等」可取得同官等高一職等之任用資格之規定，這也是另一項激勵機制。

以上修法，具回應全球化競爭與人才拔擢策略化發展之意義，值得稱許。問題在於，此激勵性是否已經足以回應時代挑戰？例如 5% 優等者比例，顯然沒有激勵性，非不得參考先進國家針對前 30% 設為第一等第，並只有此等第才納入陞遷之考量？

展望未來，若吾人擬將考績等第與比例，更朝向激勵化的方向挺進，則進一步的問題為，考績委員會成員之組成、評定標準、評定程序，尚非無進一步民主化與法治化改革之空間。

參、就高階文官的陞遷

高級文官負責專業政策之制訂與推動，在全球激烈競爭與民主深化、人權深化、現代性繼續分化而後現代性也不斷發展之（我國）社會中，其專業知能、政經變動眼光及行銷與溝通協調能力，對於政策成敗，具有無比重要性。其次，高階文官在職權範圍內，決定政策與資源配置，在民主尚未成熟國家容易為政黨所爭取與圈劃，而高階文官之候選人也多想積極勝出，如何建構公正之選拔機制，值得關

注。

一、高級文官之陞遷，仍得適度強化成本與公正性

有關院之組長與部會之司處長的陞遷，或甚至包括三級機關、機構之首長，首先得略指出，我國以上職缺，相較於非主管職之參事、技監、顧問者，職等並無差別，最多只有主管加給及職位影響力高低的差別而已。在比較法而言，德國為聯邦國家，聯邦及各邦間之規定未必完全相同，但主要係採「限時任用」與「限期試用」。約言之，被拔擢上任者並非永久在任，而是出於新任部長階段性就該業務司施政所需之策略性人才進用，其工作的重點與獎金等之內容一般得經由雙方簽訂「績效協議」，而為決定；若干邦甚且有試用的規定，最長期間各邦不一，例如有長達三年者。簡而言之，獲拔擢者非一旦陞任後就不再變動，任期屆滿便回歸原職等相應的職位。

我國司處長的陞任與遷調具有較高的靈活性，蓋十二職等以上不受同一職系職組的限制，不必經過甄審委員會之審議，部會首長有高度的裁量權。我國制度的缺失，一方面在於未規定強制性的跨部會或中央地方間輪調，二方面，儘管法令與實踐上有司處長陞任序列表，但沒有限制擔任副司處長的最短期間，不無出現「過水」的案例。由於我國被撤換者「下台」後仍然保有十二職等的職缺與待遇，差別不大，從而抗爭也不大，但結果為，部會內充滿 12 職等的非主管職，加上蓄勢待陞的副司處長或甚至專門委員，連同三級機關、機構首長也是司處長人選，部會首長的用人範圍非常寬廣，但代價為人事成本高，而且司處長與參事的薪水差距不大而有「不同工而同酬」之問題。

二、考試院的規劃方案，提出訓練作為陞任要件

考試院於民國 98 年提出「考試院強化文官培訓功能規劃方案」¹³。其對於高階文官，提出兩項制度，首先為「特別管理制度之培訓」，對象為現任簡任第十二職

¹³ <http://www.exam.gov.tw/public/Data/26716164871.pdf>，最後造訪日期：2012 年 12 月 24 日。

等以上非主管及簡任第十一職等且最近二年考績甲等之人員；本制度的核心在於「培訓」，亦即此等人員須經培訓及格，始得納入「國家高階主管人才庫」，供「全國高階主管遴選培育委員會」遴選人才之來源；部會如有高階主管職務出缺，應先經由「全國高階主管遴選培育委員會」於人才庫遴用；學員在未經遴用前，仍應由委員會持續加以觀察評估，倘列入人才庫逾 6 年而仍未經遴用，則應自動從人才庫剔除，必須重新參加訓練合格，始得再行納入人才庫。換言之，這是一個高階文官的培訓與納入人才庫之制度，受納入者獲有陞遷拔擢上的壟斷性資格，其他非人才庫人員無緣競爭。本構想頗有先進國家高級文官(團)的意涵，但差別得在於部會首長用人之絕對或相對取自於人才庫，以及人才庫管理委員會之管理權力之絕對性或相對性¹⁴。其次，係對已經 12 職等的高階文官進一步再細分訓練的種類，並將此訓練設定為往高一職等陞任的門檻。約言之，其建立「發展性帶狀訓練」，一方面區分管理發展訓練、領導發展訓練、決策發展訓練，另一方面則建議修改公務人員任用法第 17 條及公務人員陞遷法第 14 條第 1 項，規定「簡任第 10 職等至第 11 職等職務，須經參加管理發展訓練合格，始得升任簡任第 12 職等（非主管）職務；任簡任第 12 職等職務，須經參加領導發展訓練合格，始得升任簡任第 13、第 14 職等職務；任簡任第 13、第 14 職等職務者，須參加決策發展訓練等」，亦即將如上訓練當作公務員陞任的門檻要件，跨不過便無緣陞任。

三、討論

針對以上階層化的訓練與陞任門檻構想，吾人得有如下的省思。首先，就實質內容面而言，將簡任 11 職等或非主管職之 12 職等公務人員一概納為培訓的候選人，固然公平，但是否過多，應如何進行培訓對象之界定或遴選，以及就此的制度又應為何？第二，非經保訓會所辦的訓練不得陞任如上高階文官（例外情形下得先陞任而後補訓），則訓練的科目、考評的方法、主體與程序，均應詳為討論。第三，訓練作為強制性之陞任要件，有無重訓練而輕職務歷練--例如德國聯邦與各邦便不採之，有無侵犯行政首長的用人權，保訓會的訓練能量是否充足，均非無疑

¹⁴ 外國文官團制度請參見彭錦鵬等，2005，《高級文官考選與晉用制度之研究》，考試院研究發展委員會。

問。第四，在如上方案下，全國高階主管遴選培育委員會具高度重要性，其成員來源與保障，以及於五權憲法體制下如何適度納入考試院代表，或直接設置於考試院，也有待討論。

其次，就形式法制面而言，事涉高階公務人力的重大改革，而且涉及中階公務員的陞遷權益，有法律保留原則之適用，主要內容甚且應由立法者直接規定，始符合狹義的法律保留原則¹⁵。因為本方案影響頗大，加上我國國會內外呈現藍綠對峙、對立情形，朝野間互不信任，相關立法期程較難掌握。

肆、結語

陞遷的目的不只是人員激勵與回饋，而是涵蓋優秀人才之拔擢；陞遷制度不能只重視公平價值的維護，而亦應將「功績」、「效率」及「潛能」等因素納入。

激烈變遷時代，政府施政必須更快速有效回應，吾人應採行「策略性之人力資源管理」立場，授予用人機關制訂充分的陞遷評比標準與優先陞遷機制。

我國的改革議題為：首先，就晉升性質之「陞任」而言，其原則上應採公開競爭模式，機關內外人員都可前來報名。陞任序列表的制訂，有助於陞任秩序的建立，但實踐上陞任序列表在若干案例上呈現出純屬參考用；展望未來，序列表的順序應求其實質妥當，然後，對於違反序列表之陞任，制度上應納入一個檢查點，這裡得有多種的制度設計可能，強度不同。我國儘管有「優先陞任」規定，但名額有限，無一定職等（職權）與資歷之公務人員一般難以勝出。陞官等訓練在實踐上，無法發揮擇優汰劣功能。考績升等規定之人才拔擢彈性，也欠缺篩選性。

就屬於平調性質之「遷調」而言，從全球化觀點，現行遷調規定之開放性與速度非無討論餘地，尤其針對具有潛力的年輕公務員或對於全球化衝擊嚴重的領域或案型，或對於中央地方間公務員的有效交流；中央與五都一準直轄市的職缺與職等，優於縣市政府，形成「縣市政府-五都一準直轄市-中央」之公務員遷調路徑

¹⁵ 若訓練具有如此重要的比重，則科目、講座、評分的方式，以及有關的評選委員的組成、獨立性、評分所應進行符合的正當法律程序，都必須有法律的依據，但細膩處得以法規命令為規範。

圖，不利於地方之留才；具特殊學經歷者之陞遷或待遇與職務列等之特別安排，對人才的吸引也具有重要意義，但我國的規定不足。

就高階文官而言，「考試院強化文官培訓功能規劃方案」提出兩項興革，首先為「特別管理制度之培訓」，對象為現任簡任第 12 職等以上非主管及簡任第 11 職等且最近二年考績甲等之人員；本制度的核心在於「培訓」，亦即此等人員須經培訓及格，始得納入「國家高階主管人才庫」，供「全國高階主管遴選培育委員會」作為遴選人才之來源。其次，係建立「發展性帶狀訓練」，對已經十二職等的高階文官進一步再細分訓練的種類，並將此訓練設定為往高一職等陞任的門檻。以上之階層化訓練與陞任門檻構想，影響中高階文官深遠，相關制度須有法律明文，內容上則須有政經可行性。

以上議題，仍屬一般性，應進一步區分不同階層乃至不同類型的公務機關，以為決定。