

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-461 ~ III-467

特種人事制度走向之政策思考

考試委員 歐育誠

*本文民國 102 年 3 月發表於《公務人員月刊》，第 201 期。

政府機關人事制度亦可稱為「文官制度」、「人事行政」、「公務員制度」、「考銓制度」等，一般涵括政府機關組織編制、公務人員分類、考試、任用、銓敘、俸級、考績、陞遷、保障、訓練、進修、褒獎、待遇、福利、退休、撫卹等有關法制與執行事項；合理與健全的人事制度，是政府機關運作順暢的保證及提昇行政效率的不二法門。

探討特種人事制度政策走向，宜先瞭解「特種」一詞之概念與範圍。茲就國內人事之法制面、實務面及日本公務員法制例，概述如下：

一、法制面：現行人事法律明定「特種」一詞者，僅專門職業及技術人員考試法與公務人員考試法定有「特種考試」，就公務人員之「特種考試」而言，屬考試用人途徑之一，係為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益所舉辦，並以限制轉調、應考資格特殊等條件，與全國性、常態性公務人員之高普初等考試，作為區隔。其次，依銓敘部組織法規定設有「特審司」，其雖非用「特種審查司」之名稱，但就當年立法過程來看，¹ 似有區隔一般及特種人員之意。

二、實務面：民國 99 年 9 月銓敘部編印之「公務人員特種人事法規彙編」例言敘述，該彙編係就公務人員任用法（以下簡稱任用法）第 32 條及第 33 條規定：「另以法律定之」之特種人事法律及其相關法規命令等予以彙編成冊，其適用對象分為：司法人員、關務人員、醫事人員、主計人員、政風人員、審計人員、外交領事人員、專技人員、警察及消防人員、海岸巡防人員、交通事業人員及其他公營事業人員等 12 大類。其次，就考試院通過之「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱興革方案）而言，其第 2 案「統整文官法制，活化管理體系」之具體興革建議相關子項係以「各『專業』人事法制之整修」為名。再從

¹ 民國 46 年之銓敘部組織法原設職位分類、甄核考功、獎敘、典職、登記及總務等 6 司，後因社會環境變遷及公務人員人數增加，甄核考功司之業務量繁重，占當時銓敘部業務量一半以上，為使業務平衡並利指揮控制，因此將該司業務分為 2 個司辦理。銓敘部組織法修正草案於 74 年 12 月 24 日函請立法院審議時，原擬維持 6 司，並改以數字表示，稱為第一司至第六司，其中第二司以職位分類制及簡薦委制之一般行政機關為負責範圍；第三司以司法、外交、主計、審計、警察、公營事業等人員為負責範圍。但於審查過程中，因立法委員建議司應以單位職掌為名，後銓敘部順應立法委員意見，分設銓審司及特審司，並民國 76 年修正公布。

銓敘部 101 年 6 月 1 日撰擬之「簡併特種人事法律之研究報告」說明，其以任用法第 32 條至第 36 條「授權另以法律制定之 14 種特種人事法律任用人員」以及屬一條鞭性質之「人事、政風人員」，總計 16 種特種人員為檢討之範圍。因此，國內現行僅「特種考試」為法律名詞，而「特種人事制度」尚乏明確定義，實務上從不同角度切入，範圍亦有廣狹之別。

三、日本公務員法制例：日本在二次大戰後，分別訂定「國家公務員法」與「地方公務員法」，分別規範中央與地方公務員的範圍及其管理基準，² 者均有一般職與特別職公務員之區分；但在人事任用陞遷方面，中央與地方公務員原則上並不互相交流，各成體系。依「國家公務員法」第 2 條規定，所謂一般職指其所擔任的職務為非屬特別職之國家公務員者，均屬之；² 一般職與特別職公務員之定義與範圍，均在法律中明確訂定。而另外單獨制定人事法律規範其職務之特殊性者，概有「外務公務員法」（相當我國外領人員任用條例）、「國會職員法」、「教育公務員特例法」（相當我國教師法）等，雖仍有多元多軌現象，但所占比例不高；其餘公務員主要係以俸給表作為區隔，概略情形如下：

（一）一般職計分 17 種俸給表：行政職俸給表（一）、行政職俸給表（二）、專門行政職俸給表、稅務職俸給表、公安職俸給表（一）、公安職俸給表（二）、海事職俸給表（一）、海事職俸給表（二）、教育職俸給表（一）、教育職俸給表（二）、研究職俸給表、醫療職俸給表（一）、醫療職俸給表（二）、醫療職俸給表（三）、福祉職俸給表、專門スタッフ（幕僚）職俸給表、指定職俸給表等。

（二）特別職計分 3 種俸給表：第 1 種適用於內閣總理大臣、國務大臣、人事

² 依「國家公務員法」第 2 條第 3 款所列之特別職，包括擔任下列職務之人員：內閣總理大臣、國務大臣、人事官及檢察官、內閣法制局長官、內閣官房副長官、內閣危機管理監、內閣官房副長官補、內閣広報官及內閣情報官、內閣總理大臣輔佐官、副大臣、大臣政務官、內閣總理大臣及國務大臣之秘書官、依據選舉之選任或經國會同意之職員、宮內廳長官、侍從長、東宮大夫、式部官長及侍從次長、特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員、聯合國教科文組織下的日本國內委員會委員、日本學士院會員、日本學術會議會員、裁判官（即我國之法官）及其他所屬裁判所職員、國會職員、國會議員秘書、防衛廳職員、依獨立行政法人通則法第 2 條第 2 項規定設立之特定獨立行政法人之役員等。

官及檢察官、內閣法制局長官、內閣官房副長官等，相當於政務性質之人員。第2種適用於大使、公使。第3種適用於秘書官。

人事制度發展是有其連續性及變動性，基本上是前後朝代相承沿襲，再依據當代環境及事實需要，加以斟酌修正。清初職官制度具一元化之特性，中央與地方文武官員均適用同一套「九品制」³之敘薪等級架構，並為科舉、任官、考課等人事運作之基礎，科舉為當時重要任官途徑之一，常態性三年辦理一次稱為正科，另有臨時舉辦稱為恩科，此外，天子親詔以待異等之才稱為制科，如博學鴻詞科、經濟特科、孝廉方正科等，故清初僅在科舉取才上有一般（正科）與特殊（制科）之別。迄清末因政治環境鉅變，職官制度逐漸產生分化，概略為：

- 一、海關、郵政與電訊，由英國代管，分別建立其人事制度。
- 二、引進西方三權分立方向改革政體，建立政務、常務人員雛型。
- 三、為推行西化與洋務運動，將部分官職改列可聘用外國人（客卿）擔任大使或教師，其與現行聘用、聘任人員制度，具高度相關性。
- 四、部分衙門差役，轉化成巡警，為警察制度之起源。
- 五、故清末官員之敘薪等級架構及考用等人事運作，除以「九品制」為主外，已開始出現其他從屬性多元多軌之用人制度雛形。

民初南京臨時政府取消清朝之「九品制」，一般公務機關任用人員改為「特任」、「簡任」、「薦任」、「委任」4種任命程序，後轉化成「特任官」、「簡任官」、「薦任官」、「委任官」4個官等之等級架構，即通稱之簡薦委制。⁴但因民初政權不穩，舉凡機關之興廢變更與各項用人行政，悉以適應當時革命事實需要為前提；民國18年考試院成立，有關考銓之法規雖即頒行，惟因形勢所限，考試權在事實上仍未能完全獨立，如技術人員、戰地、偏遠、聘用、派用等無需考試之特殊用人制度，逐次分別以立法方式建立；來臺後，一般公務機關引進職位分類制，建立14個職等之等級架構，原擬於58年全面適用，復因司法、外交、警察、衛

³ 清朝文武官員「官分九品，各系正從，級十有八，不及九品曰未入流」，在清朝的職官制度中，尚有「未入流」之官員，故實際上共計19個「官品」。參閱：《清史稿·職官志一》，頁5。另外，吏員、差役與幕友等，以現代概念雖為依法令執行公務之人員，惟均非職官制度之範圍。

⁴ 另稱特簡薦委制。

生、民意等機關具有特殊性，乃於 62 年修正其仍得適用簡薦委制之規定，形成政府機關兩制併行，致生權利義務失衡現象；嗣根據環境及事實需要，順應情勢於 76 年將兩制合一為「官等職等併立制」，惟前述五類機關人員因有其專業與殊異性，故仍沿襲其各別之人事制度；另為因應現代潮流發展需要，陸續再增加新的人事制度，如醫事人員、法官與檢察官等，以致現行人事制度形成有須考試任用者（高普初等考試及特種考試）、有不需考試任用者、有特別規定其任用資格不得牴觸任用法者等，且亦有另成一套敘薪等級架構及其相關人事運作制度者，遂呈現多軌併行狀態。

綜觀我國文官制度，從清朝一元化之架構，歷經清末的分化逐漸轉為多元，沿襲迄今，目前雖以「官等職等併立制」為主，但為因應時代專業分工與機關用人需要，人事制度已呈現更多元多軌之狀態，由於現行特種人事制度之分類尚未明確，筆者嘗試以主從之概念，簡要分類如下：

- 一、以憲法第 86 條規定之角度來看，以其任用資格應經考試院依法考選銓定者，歸列為一般；而其他公職人員，如職業軍人、民意代表、政務人員、教師、醫事人員、公營事業人員、聘用人員、派用人員等則相對特殊。
- 二、以興革方案所確立政務、常務人員及契約用人三元管理之法制體系而言，以常務人員為主，歸列為一般；則政務及契約用人相對特殊。
- 三、如以適用「官等職等併立制」之人員為主，歸列為一般；則「官職分立制」（警察人員）、「官稱職務分立制」（關務人員）、「級別職務制」（醫事人員）、「資位職務分立制」（交通事業人員）、「職位分類制」（公營事業人員）、「聘任制」（教育人員）等，相對特殊。
- 四、就現行任用法之規範，如以直接適用任用法者為主，歸列為一般；則第 32 條至第 36 條「授權另以法律制定之人員」，相對特殊。
- 五、如僅就任用法第 32 條予以分類時，則與前述主從概念之分類又稍有不同，而應改以基本與附加任用資格之關係加以認定，因本條計有司法⁵、審計、主計、外

⁵ 民國 101 年 7 月 6 日法官法施行後，法官及檢察官脫離「官等職等併立制」，已自成另一尚未命名之類型。

交、關務及警察等 6 種人員，且其「『任用資格』⁶ 不得與本法牴觸」，故如將任用法之基本任用資格歸列為一般者，則此 6 種人員因有更嚴格之附加資格條件，故宜稱為特別任用資格；其中關務及警察又自成一套敘薪等級架構及其相關人事運作制度，就此，又與司法、審計、主計、外交等適用「官等職等併立制」者相對特殊。上述簡要分類，或有助於提供實務問題之研析及參考。

有關特種人事制度之發展，原則上並非欲將人事制度推向集權化，而是在現行一般公務人員人事法制已有規範之情形下，減少不必要之重複規定。且就考試院職掌而言，各項組織法規或特種人事法律之內容涉及「官制官規」者，當然不應存在法律重複規定或因立法時差造成法條規範衝突之情事。故短期應以任用法第 32 條之 6 種人員為主要檢討標的，其中之關務及警察人員雖自成一套人事制度，但因其「任用資格」不得與本法牴觸，故在解決立法時差造成法條規範衝突之部分，可參照任用法第 6 條第 5 項之立法例，⁷ 將銓審實務認屬一般性「任用資格」（或任用之基本條件）部分，於任用法、俸給法、考績法等修正時，明定該 2 類人員，適用任用、俸給、考績法，以求統一；另外，就適用「官等職等併立制」之司法（不含法官及檢察官）、審計、主計、外交人員等，因其職務性質較為特殊及為應其業務需要，而於相關法律規定，擬調任各該特定職務時，除基本任用條件外，應同時具備相關學歷、經歷、語言能力等附加條件之部分，類此在實務上，雖法律未有明定，亦為各主管機關之權責，故此部分可考慮排除於銓敘審定範圍，並由各主管機關依權責自行決定，以符責任政治並藉法規鬆綁，達到人力彈性運用之目的，此部分亦可於任用法明定，既不妨礙各權責機關因應各別特殊人事管理之發展，亦不違考試院掌理銓敘審定之主管權責。

長期而言，特種人事制度之走向，仍受考試權及公平正義原則之影響，目前興革方案規劃政務、常務人員及契約用人三元之用人體系，雖有將公務體系相關人事

⁶ 可分為積極及消極任用資格兩種，前者謂公務人員於任用時，必須具備之一定條件；後者謂公務人員於任用時，必須消極的不具備某種情事。積極任用資格依公務人員任用法第 9 條第 1 項規定，依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格。

⁷ 各機關組織法律原定各職務之官等、職等與中華民國八十五年一月考試院平衡中央與地方薦任第八職等以下公務人員職務列等通案修正之職務列等表不一致時，暫先適用該職務列等表之規定。但各機關組織法律於本條文修正施行後制定或修正者，仍依組織法律之規定。

制度進行全盤規劃之意，方向應屬正確，但於區劃 3 者之比例時，至少會牽動 2 項議題，其一，任用法第 33 條至第 36 條所定另以法律規定之教育、公營事業、聘用、派用人員等，體系上似已超越「任用資格應經考試院依法考選銓定之」的範圍，故未來常務人員是否定位為「考試任用」之人員，以彰顯考試權；其二，以日本公務員法制例，明確訂定一般職與特別職公務員之定義與範圍，體系清晰，頗值我國參考；故我國未來常務人員之管理基準如何設計？是否考量回歸統一適用「官等職等併立制」，就如同日本公務員法制之體例，儘量維持單一人事制度，藉以簡化人事法制及平衡各類人員權益。前述 2 項議題，仍需多方深思進一步討論，所確定之三元其所指人員之定義與範圍為何？並在理想與實際間找出平衡點，以客觀務實的態度及具前瞻性的眼光朝著正確的方向研擬推動，避免理想和實務脫節，俾能真正健全我國人事制度。