

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

第12期

從日韓地方人事自主權論我國用人機關參與選才機制之建構——以地方特考六年條款為例

陳慈陽 考試委員



“ 日韓兩國採國家公務員法及地方公務員法兩法並行制度，透過國會立法方式，將地方人事權歸於地方自治團體，設立獨立人事委員會。 ”

公務人員為政府運轉之引擎，地方與中央公務人員性質、執行公權力及任務性不同，應針對不同處檢討以利公務體系健全發展，考試院為我國最高考銓人事機關，有義務對地方公務人員做更精緻與公平的規劃。日韓兩國與臺灣位於區域競爭合作之列，互相交流頻繁熱烈，從文化背景及發展過程，為我國比較法制參考重點，期能以日韓法制佐以臺灣特色為目標，建立長遠具彈性之地方公務人員考銓制度規範。

問題提出

日前考選部及行政院人事行政總處針對放寬限制轉調規定調查各機關意見，多數用人機關表示贊成維持現行規定或不同意放寬期限，此雖可暫時解決地方公務員需求的燃眉之急，然地方用人適才適所之改革亦因此無法達成。目

前除了檢討六年限制轉調期限之妥適性外，就地方特考選才制度抉擇，是否有其他可參考的外國制度呢？本文欲就與我國同為單一國家的日韓地方公務員制度作為簡介，探討是否參酌日韓制度，使得用人機關能參與選才程序，以達考用合一，適才適所之目的。

地方人事自主性—日韓 vs. 臺灣

日韓與我國同為單一國家，然而，相較我國人事權政策、法制及執行的中央集權化，日韓兩國就中央與地方在人事權的劃分問題上，均以國家公務員法及地方公務員法兩法併立方式來加以規範。準此，兩國透過國會立法方式，將地方人事權歸於地方自治團體，並設立獨立人事委員會。

就日本而言，各個地方自治團體組成人事委員會，其係由3個委員組成之合議制機關，任期4年。工作內容包含：行政權限（政策立案權限、建議權限及執行權限）、準司法權限（針對地方公務人員勤務條件措施要求、職員不利益處分等之審查權限及裁決）及立法權限（相關人事管理規則制定），具有地方公務員任命權者為地方機關之首長，選才甄試是由各地方之人事委員會獨自舉行或聯合舉行。日本地方自治團體雖有不同層級，如都道府縣市町村之分，然各級政府均有獨立完整人事權（不包含退休基金管轄）。以東京都所屬的目黑區、八王子市及千葉縣人事法制與管理為例，雖然地方人事權在法制上大都參酌人事院依據國家公務員法發布的行政命令與措施所制定的，但執行面卻能依地方實際需求，彈性行使人事權，因地制宜的人事主管機關的設立，處處可見於各該自治團體人事權行使上。由此可見，日本中央對地方政府公務員選任及考績評定等人事行為均不存在「有利或不利」的干涉。

相對於此，韓國制度乃美國協助建立的系統，也區別國家公務員法及基於地方自治所制定的地方公務員法，兩者就公務員的分類類似，不同之處在於後者薪水報酬來自於地方政府。地方公務員事務由人事委員會掌理。由於地方政府所屬功能、職權、組織大小、預算使用決策，大部分需要仰賴於中央政府，延伸到地方公務員法的適用上，仍須根據中央政府部門的指導，落實中央推行的政策與計畫。

韓國地方公務員考試僅有首爾市政府自行辦理，其他16個城市係為共同辦理考試，各地方政府依其所處地域屬性，所辦理考試之職類不盡相同，以首爾

市為例，因其非屬靠海城市，故便無海事領域人才之需求，而距海較近之城市，便可能需要進用海洋技術人員。地方公務員考試之試題大多數仍由人事革新處提供，少部分則由地方政府命題委員會提供。

準此，韓國中央政府或多或少對地方政府有相當程度的「影響」，雖設有地方政府人事委員會，但有關公務員的錄用、晉升、結果評估及薪酬仍由中央統一制定，以利後續監督，惟在地方公務員法中仍有給予地方相當人事自主權。故韓國在落實地方人事權自主性上不如日本，惟相較於我國而言，韓國地方政府仍有較寬廣的人事自主空間。

日韓此種分權立法的優點在於，中央僅在框架法下為合法性監督，一方面可以建立地方自主能力，另一方面更可以因地制宜讓地方依其特色選任適合之人才。

治標不治本六年條款

我國地方特考六年條款之立法理由，係基於公務人員特種考試為特殊性質機關用人需要始得辦理，屬輔助性質之考試，故就是類特考及格人員訂定限制轉調機關規定，以符合特考特用原則，且得避免機關人才流失。然如公務人員之原生活重心非於派任之縣市，或因城鄉差距造成六年綁定期限到期後，有極大可能申請調任其他縣市，地方機關無法留住已培訓六年之久的人才，因此為防止地方人才流失，其最根本之辦法應於選用人才階段著手。

我國地方人事權限制之現況

地方自治團體理論上應是相對於整體中央政府之憲法上自治法人的概念，然我國卻錯誤地將其置於行政院管轄之下，作為內政部執掌事務。且根據地方制度法第55條及第56條規定，直轄市及縣（市）政府之人事主管或首長，依專屬人事管理法律任免，不由縣（市）長依法任免之，形成人事一條鞭制度。另我國在中央又將人事權割裂分配，其中之考選、銓敘法制、退撫及保障訓練歸屬考試院掌理，然行政院所屬機關（含地方自治團體）之人事執行權則為人事行政總處管轄。

綜上所述，在中央層面如此水平割裂人事管轄權，又實施中央地方垂直一條鞭式的管理，造成地方存有雙重上級監督機關（合法性及職務監督），無所

適從，另一方面又無法因地制宜選任適當公務員。故此現制易致選任之人才不符合地方用人機關之期待，且對有志擔任公務員者不具誘因性。

又人事自主性之前提在於自有財源充足，舉地方公務員薪俸為例，其取決於地方自治財源，然以我國目前財政收支劃分法偏中央而輕地方的情形，實難符合憲法中央與地方均權之要求，也看出自治權核心之財政與人事權的不可分之處。

地方公務員選用之改革建議

綜言之，本文認為探討地方留才之首要重點為考用合一，適才適所。地方機關有權選用適合之人才，且考生亦有選擇工作性質、環境及福利之權利。為達此目的，應對地方自治團體人事權在法規及執行層面逐步鬆綁，初步建議：

1. 地方政府應設立獨立人事委員會，該委員會之組成應由中央為框架立法，其成員由地方政府選任一定資格之機關首長及專家學者，任期四年（配合民選首長任期），具選任地方公務員之權力，現在之地方人事機關為幕僚單位，隸屬於人事行政總處，作為人事業務之執行機關。
2. 地方特考分為二試，第一試錄取需用人員之1.5倍至2倍，再由地方人事委員會召集成立甄選委員會進行二試口試。甄選委員會成員建議人選如地方自治團體之文官長（如秘書長）、用人機關之首長（如局處首長）、人事處處長以及人才庫之專家學者等。
3. 用人機關或地方人事委員會於二試口試前，於公開徵才系統（如事求人）公告需用人員之工作內容、條件與相關福利誘因（如針對離島、高山及偏鄉地區之住宿提供或租屋補助等），第一試錄取者再至系統報名第二試口試。
4. 考績及銓敘等事務，在法律上宜為原則性、框架規定，至於實際要件應由地方依其需求，因地制宜具體規範，畢竟臺北市公行政任務內容與屏東縣有相當之差異。
5. 公務人員保障部分仍維持不變，至於公務人員訓練亦可如同考選在地方公務人員錄取後，分為中央之集中訓練及第二階段因地制宜由直轄、縣

(市)政府來辦理。事實上已有幾個直轄市亦自行長期辦理公務人員之訓練，如臺北市(臺北市政府公務人員訓練處)、新北市(新北市公務人員訓練班)，其他直轄市及縣(市)政府也都有經常性的訓練開班。準此，只要制度上精確區分中央執行或地方因地制宜的公務人員訓練課程，應可達成公務訓練的目的，符合地方實際需要。

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)
