

# 人事權的地方分權與實踐： 以民國九十六年地方制度法第五十六條 及第六十二條修正為楔子

楊戍龍\*、熊忠勇\*\*

## 《摘要》

民國九十六年七月地方制度法（以下簡稱地制法）的修正，牽動：(1)縣（市）政府單位及所屬機關的精簡及(2)縣（市）政府一級單位主管／機關首長職務屬性及列等的調整兩個後續議題，後者直接影響公務人員利益、關乎選票，才是民意代表關注的問題。事實上，從地方自治合憲化、法制化以來，縣（市）首長、民意代表、地方公務人員所關心者也在於此。本文分析地方政府一級機關首長／單位主管職務屬性之改變與列等提昇的學理基礎及其操作模式，並指出透過立法院主導修正地制法，成為地方政府公務人員職等列等及其他資源提昇的捷徑後，中央人事主管機關對地方政府重要職位的職務列等已失調控權，未來地方政府將會利用此一途徑爭取更多的人事權。

[關鍵字]：地方制度法、職務屬性、職務列等、一級單位主管／機關首長

---

投稿日期：97年11月30日；接受刊登日期：98年4月15日。

\* 高雄大學政治法律學系副教授。

\*\* 考試院專門委員。

## 壹、前言

文官制度的變革，有其理性、專業的一面，也有含混過渡、政治的一面。民國九十六年七月十一日地方制度法（以下簡稱地制法）第五十六條及第六十二條修正，一、將縣（市）政府之主任秘書改為秘書長；二、將原總數二分之一得以機要人員方式進用之縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長，修正為比照簡任第十二職等之政務職；三、將縣（市）政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及所屬一級機關之一級單位定名為科。這項修正牽動：一、縣（市）政府單位及所屬機關的精簡及二、縣（市）政府常任公務人員職務屬性及其列等的調整兩個後續議題。前者為形諸文字的附帶決議，<sup>1</sup> 至少有一點政治拘束力，不過，實際精簡幅度有限，卻無民意代表後續追蹤；<sup>2</sup> 後者只見諸個別討論，須作衡平性、整體性考量，但直接影響公務人員利益、關乎選票，因此民意代表特別關注。事實上，縣（市）首長的人事權向來是立法委員、地方公務人員關注的焦點，特別是職務列等調升的問題。

我國中央與地方政府適用同一套文官制度，地制法規定有關縣（市）政府組織中涉及考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規。不過，縣（市）政府或地方公務人員經常透過地制法的修正，突破中央考銓法規，達到縣（市）政府部分職位職務屬性、職稱及列等的改變，迫使中央人事主管機關（考試院）必須被動回應。為何是這種方式達到職務屬性與列等的改變？對整體人事體制的衝擊為何？地方政府的後

<sup>1</sup> 立法院附帶決議：「現行縣（市）政府組織規模差距甚大，許多縣（市）政府一級單位及所屬一級機關的編制員額不到十人或二十人，其主管或首長二分之一改為政務人員，雖有利於縣（市）首長延攬優秀人才，然為避免大幅增加地方政務人員人數，行政院應修正相關法規，依縣（市）人口及規模，精簡縣（市）政府一級單位及所屬一級機關之數量」。

<sup>2</sup> 依據民國九十六年十二月六日修正的地方行政機關組織準則第十五條規定，有 6 個縣（市）政府的內部組成單位（機關）數不受影響，3 個縣（市）要精簡 1 個，5 個縣（市）要精簡 2 個，5 個縣（市）要精簡 3 個，1 個縣要精簡 5 個，2 個縣要精簡 6 個，合計精簡 44 個單位（或機關）；但許多縣（市）原一級單位 / 機關設置數，未達原規定上限，因此，實際數目只有 25 個；再加上部分縣（市）有向上調整空間，實際數目將更少。

續作為又可能為何？這是本文想要分析的問題。

## 貳、人事權的分權

縣（市）政府向上爭取人事權，在爭取省縣自治合憲化年代便已開始，精省後因為實質地位大幅提昇，更是積極並大有進展。拋開政治人才培養不談，至少有四種分屬不同層次但相互關聯的觀點支持縣（市）政府爭取人事權的正當性。

### 一、自治核心權

這是訴諸地方自治的本質，基本論點是地方自治為憲法所保障之制度，係基於住民自治之理念與垂直分權之功能而來的政治制度；地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。<sup>3</sup> 而地方自治權的內容，法學界通說包括自主立法權、自主行政權、自主財政權、自主人事權、自主組織權等項（黃錦堂，2000；蔡秀卿，2002；蔡茂寅，2003）。<sup>4</sup> 所謂「自主組織權」係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地制法第二十八條第三款）。<sup>5</sup> 不具有自治事項及不具備自主組織權，即非地方自治團體性質之公法人。<sup>6</sup> 至於「自主人事權」，指的是地方自治團體在不違反憲法及中央考銓（人事）法規的前提下，該自治團體對其人員的任免等人事事

<sup>3</sup> 參照司法院釋字第 498 號解釋。

<sup>4</sup> 司法院釋字第 550 號解釋，蘇俊雄大法官協同意見書指出：「按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其在理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度」。

<sup>5</sup> 參照司法院釋字第 527 號解釋。

<sup>6</sup> 參照司法院釋字第 467 號解釋。

項，自治團體之立法及行政機關享有自行決定及執行之權。<sup>7</sup>

## 二、責任政治

地方自治是政治上的分權（decentralization / devolution）。政治分權包含三個面向：政治權威向下移轉於民選地方政府（一般稱為政治分權）、財政分權（將財政權力移轉於民選地方政府）及行政分權（將某類職能之全部或部分移轉於民選地方政府）（U.S. Agency for International Development, 2000）。定期改選的民選地方政府存在是政治分權的前提，否則地方治理官員所承做者，未必是地方居民的意思，自治也將徒具形式。民選地方首長要回應地方居民的需求，兌現競選政見，需要行政組織及人員的協助，並能加以控制。是以，縣（市）政府作為地方自治團體的行政機關，倘若缺乏充分的自治權限（包括組織、人事等），地方民眾與中央政府恐難要求縣市首長為其競爭力高低，負起完全的成敗責任（江大樹，2006：170）。再就國家監督與地方自治團體的關係而言，如果中央機關的監督密度過嚴，地方自治團體將無法發揮「因地制宜」之效，無法就地方的利益做出最佳的決策，有違責任政治的精神，因此地制法第二十三條規定，地方政府對各該自治事項，應全力執行並依法負責，中央機關僅能做合法性的監督，而不能做合理性的監督。

## 三、分權實踐效率

人事管理的分權化與彈性化，被視為政府變革的途徑之一，增加競爭力的重要法門。從一九八〇年代起至二〇〇〇年間，新公共管理被視為一種全球性的改革運

---

<sup>7</sup> 人事權的範圍很廣，包括考選、任用、考績、退撫、薪俸、訓練、懲戒（紀律）等面向，理論上，每一個面向均可能產生中央與地方的權限爭執。實務上，法制面係由中央獨攬，不過並非謂地方政府不能補充規範，只是在中央的細密規範下，補充或彈性應用的空間有限。執行面也非謂地方政府無實質人事權，只是某些關鍵部分，如影響政務領導的高階主管任用、影響取才用才留才的官職等級及員額編制等，因為政經情勢的改變，在縣（市）與直轄市、中央與地方比較之下形成落差而成為焦點。另外，地方政府也非想要完整的人事權，如退撫部分，因為地方財政困窘，許多地方政府期望由中央政府統籌編列預算辦理。

動，其內涵之一便是分權。以美國為例，一九八〇年代雷根總統，想重建二元聯邦主義，認為聯邦干預州及地方事務不僅不適宜，而且會導致無效率（Grant, 2004: 265-8）。一九九三年副總統高爾（Albert A. Gore, Jr.）主持的「全國績效評估委員會」，以 David Osborne 和 Ted Gaebler（1992）所著《新政府運動》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector*）一書理念為基礎，重新定位聯邦政府的職能，其中建議分權政府：權力從官僚組織中釋出、開放參與。書中提到：「除非有特別重要的理由，解決問題的責任，應該擺在政府低層單位身上，愈基層愈好。民意調查顯示，政府與民眾愈接近，民眾就愈會相信它。與民眾愈接近，官員愈肯負責，也愈肯仔細琢磨問題解決，不會令民眾削足適履」（劉毓玲譯，1993：296）。另外在「全國績效評估報告」第一章第六點建議，聯邦政府要授權州及地方政府，其基本理念是某些服務的遞送，由州或地方政府執行比較有效率。

我國自民國八十年代以來推動的行政革新（連戰擔任行政院長任內）、政府再造（蕭萬長擔任行政院長任內）、政府改造（民進黨政府時代），都受新公共管理的影響，要提昇政府運作效率。政府改造策略中的「地方化」，將中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性，即是分權理念的體現。業務下放，必須給予配備，前行政院政務委員、行政院組織改造推動委員會執行長林嘉誠在論行政院組織改造原則時提到，「…業務的下放僅是中央地方關係改造工作的階段任務，更根本的是，重新規劃如何健全我國地方制度，從『錢、權、人、責』等方面的搭配下放，提升地方政府的自治量能，以重新形塑中央與地方的夥伴關係」（行政院研究發展考核委員會，2003：67）。此一觀點在二〇〇八年換黨執政後並未改變，行政院研考會網站「地方發展與治理」分頁中指出：在「全球性思考、在地化行動」（think globally and act locally）思維架構下，世界各國政府再造方案中重要的共同趨勢之一，就是建構分權合作的政府體系（行政院研究發展考核委員會，2008）。

與分權實踐效率相關的另一個論述是全球化下城市競爭的觀點，在全球化下，城市競爭取代國家競爭，為因應全球城市競爭，地方政府需要更多的資源、更彈性的組織權與人事權。例如，高雄市為因應全球城市競爭及長期發展需求，大幅調整既有組織編制的型態，將市府局處在既有的人力條件下重新整編，九十七年六月十

一日市議會決議成立觀光局、資訊處，建設局改名為經濟發展局，都市計畫委員會行政幕僚業務併入研究發展考核委員會，公教人力發展局併入人事處，增列落日條款，要求新聞處及兵役處於兩年內檢討裁併（高雄市議會，2008）。

#### 四、管理課責

成功的人事管理是組織有效運作的關鍵，良好的人事管理是良好行政的基礎（Cayer, 2004: 1）。從管理角度觀察，人事權是縣（市）首長有效運用人力資源及要求所屬公務人員負起行政責任的必要手段，缺乏此一權限，領導權威將受到限制。美國公共行政學者 James Wilson（1989）研究美國的官僚政治後指出，用人權是行政首長有效管理行政體系的四種手段之一。<sup>8</sup> 要確保首長的政策理念獲得落實的方法之一，便是將熟悉、認同自己政策理念的人放在推動該項政策的關鍵職位；要確保組織資源的分配、運用符合首長政策理念的做法，也是同樣的邏輯。

以上四種觀點可以解釋人事權向下分權、職務屬性改變及職務列等調整的必要性，但無法解釋職務列等為何要向上調整至簡任第十二職等或更高，而應有其他理由：（一）夥伴關係：「主張」需要附著於結構予以彰顯，縣（市）政府一級單位主管／機關首長列等的調升，象徵突破機關層次的限制，中央與地方更趨於平等的夥伴關係，而非過去隸屬或上下層級關係；在平等的夥伴關係下，地方政府在資源的取得與獲得分配的比例，不再是仰賴中央鼻息的分配，而應有完整且制度性的新作法。（二）社會地位與成就：行政學者巴納德（Chester I. Barnard）在其一九三八年所出版的管理學名著《主管人員的職能》（*The Functions of the Executive*）一書中提出「貢獻與滿足的平衡」觀點，他認為個人加入組織既為貢獻所能，也因為組織而能滿足個人的種種需要。組織所能夠提供的滿足包括：（一）物質的誘因（金錢、物品）、（二）名望及個人權力、（三）工作條件、（四）心理的享受。而職等高低關係到公務人員的薪俸及社會地位、甚至政治地位，也關係公務生涯的成就，也就是美國人事經濟學家、布希（George W. Bush.）總統首席經濟顧問拉吉爾（Edward P. Lazear）所說「錦標賽理論」（*tournament theory*）中的錦標。

<sup>8</sup> 另外三種權力分別是組織權、協調權及改造工作流程的權力。不過，筆者認為，行政機關資源預算的分配權，才是人事、組織權外行政控制的重要手段。

## 參、縣（市）政府職務列等的調整

### 一、向來的制度設計

我國中央與地方政府適用同一套文官制度，民國七十六年簡薦委制與職位分類制兩制合一後，職務列等是依「機關層次、職責程度及業務性質」三項因素評比。<sup>9</sup> 按照職位分類制的精神，工作愈繁重困難、責任愈重、所需資格條件愈高者，職務的列等就愈高，相對應之報酬也就愈高。

三項評比因素中，過去「機關層次」是影響職務列等的重要因素。人事主管機關考試院品評職務等級之原則中有一條規定：「各機關主管職務之列等，應重視機關層級及指揮系統，高、中級非主管職務，應顧及機關層級，低級非主管職務得不分機關層次採相同之列等」（銓敘部，1997：42-54），在此一因素考量下，中央比地方高、省（市）比縣（市）高便成了自然而然的事，相對的，職責程度及業務性質並非那麼重要。<sup>10</sup>

「機關層次」是組織因應業務複雜化後分工、整合，以獲得管理效率及貫徹指揮命令的必然產物。但在地方自治合憲化，地方政府的職務較中央政府低，以維持指揮監督的考量，就成為中央集權的表徵。因此在九十一年一月修正任用法時，將機關層次改列為三項評比因素的最末項，而「職責程度」則改列為第一優先因素。

### 二、職務列等調整

職位分類制度是以「職位」為整個制度的基礎，以職位上的「工作」（事）為分類的因素（徐有守，2007：99）。為實踐此一制度，有一套文書表件，包括職務

---

<sup>9</sup> 參照公務人員任用法第六條。

<sup>10</sup> 舉例而言，民國七十六年訂定職務列等表時，中央部會的一級單位主管（司處長）為簡任第十二職等，二級單位主管（科長）為薦任第九職等，但地方縣市的一、二級單位主管則分列薦任第九職等、薦任第七職等。即使同為委任第五職等科員職務，中央機關有二分之一可以列為「薦任第六職等至第七職等」，地方機關得列薦任的比例則下降至三分之一或四分之一，因此造成長期以來地方機關職務列等偏低的現象。

說明書、職等標準、職務列等表，其中職務列等表共有數十個表別，分別適用於不同機關，為職務列等的作業基準，每個機關、每個職務的列等，依據上開基準，規定於適用的職務列等表中。原則上，職務列等的調整，要修正「職務列等表」，但在實務上，如果行政機關創設職務列等表所無之職稱，或者認為現行職務之列等偏低，人事主管機關得允許暫行修正編制表調整列等，等到統一修正職務列等表時再予納入。<sup>11</sup> 另外，因為我國傳統上中央機關的組織編制皆以法律定之，並對職稱、職等及內部單位員額為細密規定，而職務列等表及編制表皆屬法規命令層次，因此，中央機關經由組織法律的修正，亦可達到職務列等調升的作用。至於地方政府的職務列等是由「職務列等表」來規範，屬法規命令層次。依據法律優越原則及將地制法視為地方制度基本法，有優於其他法律適用時，職務列等表與地方制度法的規定不一時，須依照地制法的規定，因此，縣（市）政府經由地制法的修正，亦可達到職務列等調升的效果。

對於透過修正組織法律及地制法的方式提昇職務列等，人事主管機關考試院的權限等於是受到立法與行政部門的限縮，特別是當意見歧異，而行政與立法部門立場一致之時。為此，考試院曾於九十六年十月十八日針對立法委員自行提案修正之警察人員人事條例第二十二條附表（警察人員俸表）、學校教職員退休條例第三條及國民體育法第十三條規定，涉及憲法疑義，以有違預算審議權設計目的、權力分立、責任政治及公共選擇權理論等理由，並舉出九十六年七月十一日修正之地制法第五十六條及六十二條亦有類似情形，爰向司法院提請憲法解釋。<sup>12</sup>

### 三、縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長職務屬性與列等調整

我國（台灣）從民國三十九年七月開始實施地方自治，但在民國八十三年七月「省縣自治法」、「直轄市自治法」制定之前，並未依照憲法本文規定實施，而係依據抗戰時期制定的「省政府組織法」、台灣省政府訂定的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、行政院訂定的「台北市各級組織及實施地方自治綱要」（五十六年

<sup>11</sup> 實務上的作法是，在編制表該職稱之備考欄加註「本職稱之職等，在職務列等表未規定前，暫列○職等至○職等」，並送請考試院備查。

<sup>12</sup> 參見考試院第十屆第 256 次院會議程。

升格為直轄市)、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」(六十八年升格為直轄市)等法規命令,實施有限度的自治;嚴格言之,談不上自治。民國八十一年修憲,將憲法第十章及第十一章重要規定予以凍結,即跳過「召開省民代表大會,制定省自治法,召開縣民代表大會制定縣自治法」之規定,另循立法途徑訂定省縣自治之法律,以為國家統一前自由地區省縣地方制度實施地方自治的準據,自此地方自治正式邁入合憲化階段。民國八十五年十二月國家發展會議決議精(廢/凍)省,<sup>13</sup>八十六年修憲實踐,台灣省失去地方自治團體性質公法人之資格,但仍為地方層級,因此,「省縣自治法」與「直轄市自治法」整併修正為「地方制度法」。

從地方自治合憲化、合法化以來,地方政府公務人員職等偏低及一級單位主管/機關首長屬性的問題,一直被提出討論。粗略統計,自省縣自治法(及後續地方制度法)制定後,至九十八年二月二十七日止,政府部門、黨團、立法委員合計提出 109 件修正案(當然其中有些是為個人業績或政黨因素考量的提案),其中 54 件提案的重點或針對、或涉及或隱含縣市政府人事問題。<sup>14</sup> 歷次縣(市)政府一級

<sup>13</sup> 精省、凍省或廢省,民國七十九年國是會議即有討論。民國八十五年國家發展會議達成「共同意見:調整精簡省府功能業務與組織,並自下屆起凍結省自治選舉」結論。八十六年七月憲法增修,於增修條文第九條增列所謂凍省或精省條文。八十七年十月立法院完成「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之立法工作,明定臺灣省政府為行政院派出機關,非地方自治團體。八十八年一月立法院三讀通過「地方制度法」。對於省政府組織與功能調整之正向理由,依據當時業務主管紀俊臣教授(1999:52-53)的說法是:(1)確立中央決策地位、(2)提昇國家競爭力、(3)強化服務行政效能。不過,也有所謂「葉爾欽效應」的顧忌(薄慶玖,1995:62-64)。

<sup>14</sup> 數據來源整理自立法院法律提案系統。省縣自治法/地方制度法制定後有關縣市政府組織、人事權部分的修正提案包括:(1)簡錫堦等 32 人提省縣自治法第三十六條修正案(85/11/08);(2)鄭寶清等 19 人提省縣自治法第三十六條修正案(86/03/14);(3)林濁水等 16 人提縣自治法草案(86/03/28);(4)林濁水等 16 人提省縣自治法部分條文修正案(86/04/15);(5)張俊宏等 38 人提省縣自治暫行條例部分條文修正草案(86/05/13);(6)行政院版省縣自治法及直轄市自治法部分條文修正草案(86/09/25);(7)鄭寶清等 26 人提省縣自治法草案(86/10/09);(8)李俊毅等 24 人提省縣自治法修正草案(86/11/13);(9)陳定南等 29 人提省縣自治法第三十六條修正案(87/10/08);(10)林濁水等 18 人提地制法草案(87/10/13);(11)黃爾璇等 43 人提地方自治法草案(87/10/22);(12)行政院版地制法草案(87/12/11);(13)陳一新等 16 人提地制法草案(87/12/25);(14)廖福本等 48 人提地制法第五十五、五十六條修正案(88/06/15);(15)國民黨團提地制法第五十五、五十六條修正案(88/06/15);(16)民進黨團提地制法第四條修正案(88/11/16);(17)

單位 / 機關首長職務屬性及其列等調整情形整理如表 1。

#### 四、人事主管機關的政策轉變

在省縣自治法實施初期，縣（市）首長的人事權仍受到省的節制。在這個階段，中央與縣市之間，有省做為緩衝，自治焦點在於省（市），因此，縣（市）首長用人權的問題，並未獲得中央政府太大重視。但在精省後，中央與縣市之間已無任何緩衝機制，中央政府必須直接面對聯合的 23 個縣（市）政府，縣（市）首長人事權的問題也就愈來愈政治化。

朱鳳芝等 32 人提地制法第四條修正案（88/12/10）；(18)黃義交等 32 人提地制法第五十五、五十六及八十二條修正案（89/06/02）；(19)營志宏等 32 人提地制法部分條文修正案（89/06/20）；(20)沈智慧等 39 人提地制法部分條文修正案（89/06/20）；(21)盧秀燕等 39 人提地制法部分條文修正案（89/06/27）；(22)李慶華等 37 人提地制法部分條文修正案（89/07/04）；(23)蔡家福等 31 人提地制度法第五十五、五十六條修正案（89/12/26）；(24)行政院版地制法修正案（90/02/20）；(25)李慶華等 41 人提地制法第四條修正案（90/02/20）；(26)盧秀燕等 37 人提地制法第四、七條修正案（91/03/19）；(27)沈智慧等 46 人提地制法第四、七條修正案（91/04/09）；(28)葉宜津等 41 人提地制法修正案（91/05/31）；(29)湯火聖等 31 人提地制法第五十六條修正案（91/10/18）；(30)鄭金鈴等 80 人提地制法第四條修正案（92/05/16）；(31)朱鳳芝等 34 人提地制法第四條修正案（92/06/08）；(32)魏明谷等 46 人提地制法第四條修正案（92/12/12）；(33)魏明谷等 34 人提地制法第四條修正案（93/10/22）；(34)林岱樺等 34 人提地制法第五十七條修正案（94/04/22）；(35)邱創進等 36 人提地制法第五十六條修正案（94/04/29）；(36)魏明谷等 45 人提地制法第四條（94/05/06）；(37)黃敏惠等 41 人地制法第五十六條修正案（94/10/07）；(38)林建榮等 45 人提地制法第五十六、六十二條修正案（95/09/29）；(39)陳朝容等 32 人提地制法第五十六條修正案（95/11/03）；(40)蔡家福等 52 人提地制法第四、七條修正案（95/11/24）；(41)林鴻池等 32 人提地制法第四條修正案（96/03/16）；(42)盧秀燕等 35 人提地制法第四、七條修正案（96/03/23）；(43)台聯提地制法第四條修正案（96/05/25）；(44)蔡錦隆等 31 人提地制法第四條修正案（96/06/01）；(45)謝明源等 43 人提地制法第四條修正案（96/06/01）；(46)行政院版地制法修正草案（97/02/09）；(47)江玲君等 54 人提地制法第五十六、六十二及八十八條修正案（97/06/27）；(48)蔡錦隆等 23 人提地制法第五十六、六十二及八十八條修正案（97/06/27）；(49)賴清德等 21 人提地制法第七條修正案（97/07/16）；(50)盧秀燕等 29 人提地制法第四及七條修正案（97/10/31）；(51)行政院地制法部分條文修正案（97/11/28）；(52)盧秀燕等 29 人提地制法部分條文修正案（97/11/28）；(53)民進黨團提地制法部分條文修正案（97/12/12）；(54)黃志雄等 18 人提地制法第五十七條修正案（97/12/26）。

表 1 歷次縣（市）政府一級單位 / 機關首長職務屬性及列等調整情形<sup>15</sup>

時 間	縣（市）政府一級單位主管或一級機關首長				副縣（市）長	主任秘書（秘書長）
	屬 性	職 等	自由任免	職稱		
八十三年七月二十九日省縣自治法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	0	局長	（無）	十或十到十一職等（人口150萬以上之縣市）
八十八年一月二十五日地方制度法制定	常任文官	九或九到十職等（人口150萬以上縣市）	3到5人得以機要人員方式進用（按人口數增置） <sup>16</sup>	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十二職等	強制規定必須由常任文官擔任，成為縣（市）政府最高階常任職
八十九年十二月十三日職務列等表修正	職務列等表之丁表四「各縣市政府」修正，各縣市政府一級單位主管 / 機關首長均調整為「簡任第十職等至第十一職等」，主任秘書調整為「簡任第十一職等至第十二職等」。					
九十四年十二月十四日地方制度法（第五十六條）修正	常任文官	十到十一職等	總數二分之一得以機要進用	局長	1或2人（人口125萬以上），比照簡任十三職等	
九十六年五月二十三日地制法第四條及第七條修正	增訂縣人口達200萬以上未改制前，人事、組織等準用直轄市之規定，因此，台北縣政府一級單位 / 機關首長的屬性、職等、組織規模得準用直轄市規定。					
九十六年七月十一日地方制度法（第五十六條及第六十二條）修正	政務與常任各占二分之一	二分之一比照簡任第十二職等；另二分之一未規定	二分之一（政務職部分）	處長（單位） 局長（機關）	1至2人 比照簡任十三職等	改稱秘書長

資料來源：作者整理。

<sup>15</sup> 基於比較上的方便，同時將副縣（市）長及主任秘書的變動情形併予列入。

<sup>16</sup> 「以機要人員方式進用」之人員在法制上雖然屬於常任文官，但機要人員並不需要考試及格資格，也幾乎沒有條件限制，可由首長自由任免，實質上是功績以外因素考量而任用的情形較多，因此列入「自由任免」範疇。

在地制法制定時，中央政府考量縣市長推動縣市政之需要、地方行政業務之持續性與安定性、避免影響政務人員與常任文官體制之完整性等因素，稍為擴張縣（市）長之人事權，增加 1 至 2 名副首長及得以機要人員方式進用之一級單位主管 3 至 5 名，但原來得以機要人員方式進用之主任秘書職位，則改由具有公務人員任用資格之常任文官擔任（縣市最高常任職務）。此時，縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長之職等列等仍規範於職務列等表內，人事主管機關仍有很大的控制權。

到了民國八十九年，因逢總統大選競選年及政黨輪替，要求調整縣（市）政府一級單位主管 / 機關首長職等的政治壓力驟增，縣（市）政府一致主張「不分級列等」（即不分人口數多寡）均調整為簡任第十職等至第十一職等（改變過去按轄區人口數為不同列等），考試院罕見地由許水德院長親自主持相關會議，最後體察政治現實予以同意。<sup>17</sup> 此一決定，打破銓敘部向來強調以「職責程度」為主要依據的考量，但反而陷入了「形式平等」的困境，各縣市不分人口數多寡、不論轄區大小，均列相同職等。

至於「以機要人員方式進用」是人事主管機關認為縣（市）應有更大用人彈性但又不願意承認縣（市）政府有設政務職位必要所為變通的作法，其主要考量點是維護常任文官制度的完整性及文官陞遷的權益。而隨著民國八十九年政黨輪替而來的人事主管機關首長更替，為讓縣（市）政府自治權完整，落實「夥伴政府」的理念，行政院（內政部）及考試院（銓敘部）會商定調於：「縣市政府一級主管或所屬一級機關首長，除人事、主計、警察及政風主管或所屬一級機關首長外，其餘全部改為比照簡任第十二職等之政務人員」，並在政務人員法草案中列為「政務六級」，<sup>18</sup> 這可說是考試院面對地方自治合憲化以來，在人事制度上所做比較符合責任政治、地方自治精神的重大突破，也確立政務、常務人員二元管理體系之政策。但最後卻是立法院未能體察此一趨勢，在九十四年的地制法修正中，僅規定一級主管「總數二分之一得以機要進用」。

何以立法院的修正反而比行政部門的提案更窄小呢？可能理由之一是許多縣（市）一級單位主管尚未具備退休條件，如果立即改為政務職位，勢必立即面臨

<sup>17</sup> 過去考試院院長並無參與類此會議的例子，而係由秘書長或相關部會首長主持，向考試院會提出討論案或報告案時，院長才會參與決定。

<sup>18</sup> 相關資料參見銓敘部九十二年九月二日報請考試院審議之政務人員法草案。

「擔任政務官，放棄常任文官的身分（包括優厚的退休金）」或「保住常任文官身分，但從一級主管下台」的兩難選擇。甚至於當考試院希望同時配套增加簡任第十職等至第十一職等的副主管職位時，他們主動希望副主管調降為「薦任第九職等至簡任第十職等」，因為有部分比例的一級主管根本不具有簡任第十職等的任用資格。之二是國會由反對黨控制，站在反對黨的立場，擔心全數改為政務職後，會加速地方文官制度的政治化，損及常任文官的升遷權益。

其後，人事主管機關的政策立場並未改變，只不過在九十五年六月「台灣經濟永續發展會議」後，為回應該會議的共同意見，定調於縣市政府一級單位主管及所屬一級機關首長改為政務人員，應與組織精簡一併配套設計；並預期如未全數改為政務官（一條鞭體系除外），政務、常務二元管理政策將受牽動，引致常務人員列等比照提高，及涉及地制法與傳統一條鞭專業人事管理法律孰應優先適用的問題。這些問題在九十六年地制法修正後，果真成為人事主管機關煩惱的問題。<sup>19</sup>

## 五、小結

有關縣（市）政府一級單位主管／機關首長之職務屬性的調整，人事主管機關早期較偏向維持常任文官性質、公務人員升遷權益的立場思考，但變通以機要人員進用的方式回應政治壓力。九十一年前後，政務與常務人員二元管理政策確定後，則轉向責任政治、地方自治本質，主張除適用專業人事管理法律人員外，悉數改為政務職。在職務列等部分，在八十九年回應政治壓力同意縣（市）政府一級單位主

---

<sup>19</sup> 九十六年七月十一日地制法修正通過後，若干立法委員及地方政府便期待銓敘部能夠配合，將縣市政府常任職的一級單位主管／機關首長列等也調整至簡任第十二職等，以期與政務職的主管／首長列等拉齊。但在考試院的審議過程中，有關縣（市）政府主計、人事、政風之單位組設，究應適用地方制度法或專屬人事管理法律的問題一直沒有定論（詳見九十七年八月二十一日考試院第十屆第 298 次院會議程，內政部於九十七年九月二十五日答覆銓敘部的立場是「應優先適用地方制度法之規定」）。至於政務職與常務職一級主管／機關首長的列等是否比照辦理一節，考試院爭議許久後，最終的結論是「政務職務與常務職務性質及權利義務不同，本應維持現行二元管理體系，不宜相互援引比照，且為本院推動及建構政務人員法制之政策方向，本案因地制宜修正所引發之公務人員職務列等相關問題，宜採政務人員與常務人員分別處理之方式辦理。」（參見九十八年三月五日考試院第十一屆第 25 次院會議程）

管不分級齊一列等之後，人事主管機關對於縣（市）政府的調控權即日益受到限縮，而當地方政府成功透過地制法修正調整職務列等時，考試院（銓敘部）主管的「職務列等表」規定如何已不再重要。

## 肆、人事分權的政治性

從上述縣（市）政府一級單位主管／機關首長職務屬性與職等的調整，可以清楚看到文官制度受政治的高度影響，甚至於可以說地方政府高級官員職等的調整、職務屬性的變更主要是政治力操作的結果。美國雪城大學研究公部門人事管理的學者 Patricia Ingraham (1995: xii) 曾說，文官體系是連結政府與民眾的橋樑，它不可僅視為是技術或管理的層次，它與政治密切相關，因為文官體制的建立是一種政治上的妥協。再者，文官改革通常隱含政治意圖，也因此文官體制內的許多緊張關係，其實反應的是變動的價值與政治現狀。所以人事管理不可避免地是政治系統的一部分，而在民主政治的前提下，文官體制也必須回應政治部門的需求。因此，我們必須先對文官制度中需要政治用人的部分重新思考。

### 一、政治用人 vs. 功績用人

當下歐美先進國家的文官制度係建立在功績制的基礎上，其內涵要以公務員的選任、升遷、待遇、獎懲及去留等人事作為，依據該員所表現的相對才能及績效決定 (Stahl, 1983: 35; Nigro & Nigro, 1994: 22; Shafritz et al., 2001: 97)；與其對立的是依據種族、宗教、政治、性別、個人偏好、或其他與應徵者或受僱者才能或績效無關的因素決定人事作為 (Rosen, 1975: 7-8)。用人與政治結合，嚴重者稱之為分贓，比較中性的用語為「政治用人」。從英美文官制度發展史觀察，功績制等於良善政府 (good government)、效率、效能、公正政府的代名詞，分贓制則代表腐化、無能、無效率。但功績制發展迄今，美國聯邦政府並未將聯邦文官盡納入功績制的適用範圍，顯現政治用人仍具有實存上之價值，亦是政府成就效率、效能的重要手段。就此，我們亦可從美國司法判決中獲得佐證。在一九七六年 *Elrod v. Burns* (427 U.S. 347) 案，儘管聯邦最高法院多數意見判決機關對非決策或非機要性職位之公務員，依政黨因素予以免職，嚴重侵犯公務員之言論及結社權，但也肯定基於

徇私 (patronage) 所為之免職，對政府效率及效能的重要性，政府對於政策制定或機要性職位之公務員，可以基於政黨因素予以免職。大法官 Lewis F. Powell Jr. (首席大法官 Warren E. Burger 及大法官 William H. Rehnquist 加入) 的不同意見，更指出徇私用人對美國政治的重要性，包括：(一) 提供政治參與的誘因，強化政黨政治，促進美國政治的民主化；(二) 確保公務員對民選人員之忠誠，讓政府更向人民負責；(三) 在某些情況下，可以激勵公務員，確保政府的效率及效能。一九八〇年 *Branti v. Finkel* (445 U.S. 507) 案，聯邦最高法院多數意見指出，若機關能證明公務員加入政黨，是某一職位職務有效執行之適當條件，則可以基於政治理由免職公務員。一九九〇年 *Rutan v. Republican Party of Illinois* (497 U.S. 62) 案，聯邦最高法院多數意見指出，基於重大公共利益，政治徇私用人是被允許的。

「分贓 / 政治用人 vs. 功績用人」是文官制度建構中最基本也最持久的衝突。嚴重的分贓用人造成二個結果：(一) 降低了文官的取才標準，及(二) 選舉過後行政的不穩定。但對於政治首長而言，分贓 / 政治用人可說是誘因系統，購買政治活動與政治回應的政治貨幣 (Sorauf, 1960: 63-64)，拿掉指派公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，他相信需要有更多政治性職位的指派，才能控制官僚，才能遂行其政務領導。而當政治首長認為政務職位的數量不足促使其有效推動政務、領導組織時，政治首長很自然地會將目光投向高級文官，增加政治性任命高級文官，以美國為例，一九七八年文官制度改革增置高級主管職，目的之一是要確保永業文官遵循總統及其政治性任命人員之政策指導，確保政策領導者之政策地位及其所代表之利益價值 (Ingraham, 1995: 77-80)。英國在柴契爾 (Margaret Thatcher) 首相主政期間，進行管理革命 (managerial revolution)，推動 3Es (economy, efficiency and effectiveness) 改革，對高層文官進行所謂首相個人化任命，任命具有管理才能、能做事、支持改革政策的人擔任高層職位，以增加政府的回應性 (Richards, 2003: 43-44; Sausman & Locke, 2004)。

根據美國公共行政學者 Robert Maranto (2002)、Joseph A. Ferrara 和 Lynn C. Ross (2005) 的研究指出，認為政治性任命人員的能力低於永業人員，或者政治性任命人員對於組織的忠誠感較低，其實都是一種迷思。R. Maranto (1998: 623-624) 認為從民主政治與治理而言，政治性任命人員的能力或效率未必比功績用人差，因為新政府上台後，同樣關心效率、政府管理的問題，他們不願面對一個無序

的機構，是以新任的政治任命官員會顯得創意、活力十足，亦如同常任文官一樣，也要接受功績的考驗。簡言之，功績與政治用人皆有實存價值，政治用人可以為政治系統注入活力，而行政官僚則是政治系統的壓艙石與平衡桿，若無政治人物的介入，那麼國家這條船，就會以固定的航路前進（浩平、蕭羨一譯，2003：144）。此一道理，同樣適用於民主的次級政府。

## 二、落實地方自治下的人事體制調整

既然落實地方自治是我國政治發展的必選項，對於精省後政治地位大幅提昇的縣（市）政府公務員職等、職務屬性的設計必須有政治分權的思考。施能傑教授（2002：265-266）指出，政府應提供足夠的職位人力，為民選的政治領導者所用，以協助其提出政策、推動計畫、監督計畫的執行。這種為強化政務領導的職位設計，具有幾項特色：

- （一）為落實民主政治的治理責任，政務職位的人力運用應該是跨越黨派性的，任一政黨或政治領導人一旦勝選取得執政權，都能夠調節運用制度化的政治性職位，以強化其政策領導能力。
- （二）雖然政治性職位的設計必然造成對永業性文官職位的排擠效果，進一步影響到公務人力運用的效率性。但反過來說，在政務職位的人選方面，也無排斥由永業文官轉任的必要。如此，則能提供永業文官參與政府治理、政策提議的機會，同時又不會影響到永業文官循序晉升的機會。

當然，政治性職位若滲透過深，亦會影響民主政治的根基。關於縣（市）政府一級機關首長／單位主管的職務屬性與列等，一個可思考的選項是全數改為比照簡任第十二職等的政務人員，並增設簡任第十職等至第十一職等的副主管職位。這樣的設計有二個優點：（一）一級單位主管／機關首長全數改為政務職位，由首長任免，符合責任政治的精神，並有效回應地方政府地位提高的趨勢；（二）政治首長有權選擇是否續用現職常任文官的一級首長／主管，而現職一級首長／主管亦有權選擇是否出任政務職位，如果現任主管不願意放棄常任文官的身分，則可選擇擔任副主管職務，並未損及其原有的官職等級。

另一個選項是將縣（市）政府一級單位／機關首長改為「政務或常任」兼具之職位。按（一）可以兼顧政治回應性及常任專業文官的發展；（二）擔任政務職要

隨政黨進退，有能力的專業文官未必有意願轉任政務職或從中央到地方服務；  
（三）轉任政務職位後的實質所得，將比擔任同職等常任職位少，退撫年資要分別計算，且對離退休年齡尚有一段時間的人而言，並不一定有回任常任職的機會（趙永茂，2008：302）。

對於這樣的建議理念，總會有人認為是走回頭路，使我們的文官體制走向分臧制。但從國家治理的整體角度來看，其實應視為民主政治發展的結果之一。我國過去在威權體制下，政務官與常任文官的區分並不明顯，時常可見常任文官「升任」政務官的情形，政治與行政之間幾乎無縫的連結，但這樣的文官體制在民主政治之下，一方面使得民主政府要求的責任政治難以落實，另一方面使得常任文官高度暴露於政治環境中，文官的政治中立無從建立。

因此，對地方政府更多政務職位的要求，個人寧可認為是基於政務領導，強化行政官僚回應性的需求。政務領導強調的是民選總統或機關政治首長必須有機會擴大政治任命人力的廣度與深度，運用隨時準備同進退的主管人力，協助從事政策規劃與領導，以確保政策能經由行政機器得到忠實推動（施能傑，1996：103-105）。政務領導雖與早期的分臧制度相近，但關切的分臧職位限於高階層，而且並非完全不受功績檢驗，此與早期分臧制涵蓋中低階層文官不同。

## 伍、地方政府人事權的後續發展？

人事權的掌控與否，對地方行政首長的政務領導非常重要，而此可以運作立法委員逕行修正地制法予以實現，那人事分權的後續發展可能為何？九十六年地制法修正後牽動二分之一常務職一級主管職務列等調升為簡任第十二職等的問題，立法委員等不及或不滿考試院暫時不同意其列第十二職等的研議，於九十七年六月二十五日再次提出地制法修正案，逕將常務職一級主管及二級主管職務列等規定於地制法。同年七月二日朝野協商，結論略以：一、關於各縣市政府秘書長、各一級單位主管與科長等常任文官職務列等，銓敘部與考試院應依立法院委員江玲君等五十四人提案內容於九十七年九月三十日前完成修正，送立法院備查；二、未於期限內完成，將銓敘部相關人員送監察院糾彈。雖然此項協商結論並未如期實現，但考試院在九十八年三月五日仍作成決定略以：「一、採地方與中央機關通盤同步規劃調

整，並分兩階段實施。二、第一階段調整原則：（一）調整地方機關薦任第九職等以下之相關職務，地方機關簡任層級以上職務及中央機關相關職務之調整，視相關法律修正情形，於第二階段再行通盤審酌調整。（二）職務列等調整範圍及調整基準：1. 縣（市）政府及其所屬一級機關之副處長、副局長由原列『薦任第九職等』調整為『薦任第九職等至簡任第十職等』。2. 縣（市）政府二級單位主管及其所屬一級機關一級單位主管之科長由原列『薦任第八職等』調整為『薦任第八職等至第九職等』。三、第二階段職務列等調整範圍及調整基準：（一）縣（市）政府秘書長由原列『簡任第十一職等至第十二職等』調整為『簡任第十二職等至第十三職等』。（二）縣（市）政府及其所屬一級機關之處長、局長由原列『簡任第十職等至第十一職等』調整為『簡任第十一職等至第十二職等』。」這項決議立刻引起媒體「自肥、升官加薪」的批評，行政院劉兆玄院長在立法院答覆立委質詢時也表示，調薪的時間點的確要顧及社會觀感，整個政府會審重考慮，必要時會進行院際協商再做決定。九十八年三月二十五日兩院院長協商後仍同意考試院的擬議，<sup>20</sup> 銓敘部將根據考試院的決議提出職務列等表修正草案。

但我們要問，將縣（市）政府常務職的一、二級單位主管分別調整為「簡任第十一職等至第十二職等」、「薦任第八職等至第九職等」（一級單位主管列十二職等或十一至十二職等，在沒有其他相當等級職務及升遷序列的情況下，其實沒有什麼差別），地方爭取人事分權就會落幕嗎？這個問題，我們觀察台北縣依據九十六年五月地制法修正第四條第二項「準用」直轄市規定的「期待」是什麼？<sup>21</sup>升格之後有何資源？即可合理推論。簡單地說，財政收入、組織權、人事權都因為「行政層級提高」而增加，<sup>22</sup> 就本文主題部分，一級單位主管／機關首長便可直接比照直

<sup>20</sup> 行政院究係基於何種考慮轉而同意考試院的主張不得而知，但考試院的這項決議，其實有著立法院的決議為後盾，行政院似無反駁之理；再者，職務列等表的修正權責係屬於考試院，行政院也無權反對。根據媒體的報導是：劉兆玄「充分了解」考試院的作法後，同意此職務列等調整案（李光儀，2009）。

<sup>21</sup> 該項規定：縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

<sup>22</sup> 台北縣政府準用地方制度法有關直轄市政府之規定，副縣長職等由原比照簡任第十三職等提高為簡任第十四職等，最多可設 32 個所屬一級機關，除主計、人事、警察、政風

轄市均改為比照簡任第十三職等的一級機關首長，副首長亦同時調整至簡任第十一職等，以下職務也將因組織層級的調整而獲得調升。如台北縣警察局警察官職務等階調整案，因九十六年七月十一日地制法修正，十月一日台北縣改制準用直轄市相關規定，十月十九日縣政府自行比照北高兩市發布警察人事派令，首波有一百四十名官警職務等階直接獲得調陞，隨後再發布分局長、代理局長的派令，當時的內政部長李逸洋認為人事命令無效。但台北縣多次函請行政院同意比照北、高兩市擁有相同警察人事權，與行政院及內政部、警政署進行多次協商，經過長達十個月的僵持，內政部最終仍得承認現實壓力，同意台北縣政府對於警察官職務等階的調整及派任。

在台北縣之後，我們聽到人口數達一百九十六萬的桃園縣「鼓勵」人民設籍或移籍該縣，以儘快達到 200 萬人口的「準用」標準。台中縣、市爭取合併或單獨升格已不是新聞，馬英九總統與內政部長於九十七年十一月一日宣布，台中縣市將於九十九年十二月正式合併。高雄縣、市及台南縣、市也盼望比照台中縣、市進程辦理。而觀察過往立法委員提案，也不乏「市」人口達一百萬以上地區未改制直轄市前，人事、組織等準用直轄市規定之提案。<sup>23</sup> 顯然，藉由組織層級的提高來獲得更多資源才是捷徑。

這種邏輯與以往縣（市）政府爭取職等的調升並沒有本質上的差異。過去銓敘部以 150 萬人口為區分標準，當時台北縣及桃園縣政府一級單位主管列等為第九至第十職等，其它縣市則只有九職等，但在八十九年修正時全數調整至簡任第十至第十一職等，當時便預測到人口數較多的縣（市）未來必會透過其它方法調高其列等。當「人口規模」成為獲得資源捷徑時，我們還可以預期什麼呢？人口規模較大的「縣轄市」（如板橋市 55 萬餘人、中和市 40 萬餘人、新莊市 39 萬餘人、桃園市 39 萬餘人），要求準用「市」（如嘉義市 27 萬餘人、新竹市 39 萬餘人、基隆

---

外，其餘一級機關首長均為政務人員，由縣長任免，其職等由原簡任第十至十一職等提高為比照簡任第十職等；編制員額上限準用直轄市規定，現有員額 6,900 多人提高到最多可達 15,400 人（包含鄉、鎮、市公所及代表會之員額）（高永光、高美莉：2008）。

<sup>23</sup> 最近一個提案是九十七年十月三十一日盧秀燕等二十九人提地方制度法部分條文修正案，其中第四條修正建議市人口聚居達一百萬以上者得準用直轄市的規定，人口達五十萬以上未滿一百萬者得設市。

市 39 萬餘人) 的規模? 當然, 這個問題若三都十五縣的競選政見實現, 縣市合併後即不復存在。鄉鎮是否也想用同樣的模式呢? 離升市門檻還差 6,600 餘人的楊梅鎮, 爲了早日升格爲市, 擁有更充裕的經費投入地方建設, 鎮公所成立「楊梅鎮升市推動委員會」, 由鎮長擔任主委, 除拜訪轄區內機關學校與工廠, 鼓勵遷戶籍外, 也將透過 35 里評比的方式, 鼓勵里民們大家一起來動員, 第一名十萬元、第二名五萬元、第三名三萬元(楊梅鎮公所, 2008a; 2008b)。

而當「規模」大小成爲主要因素的時候, 「轄區大小」是否可能成爲下一個標準呢? 或許讀者也曾聽過原住民鄉鎮公務員的說法: 由於轄區較大, 但組織員額數反而更少, 平均「服務一位鄉民」所耗費的時間、資源均高於平地鄉鎮, 因此希望提供更多的誘因, 吸引人才到原住民鄉鎮服務, 而「誘因」是否包括著職等的提升呢? 而當縣(市)政府一級單位主管/機關首長職等提升後, 人事主管機關調整中央機關司處長職務列等的壓力也將隨之出現。

## 陸、結語

國內政經環境在民國八十年代前後開始轉型, 從七十九年國是會議共識、八十一年修憲、八十三年省縣自治法與直轄市自治法制定、八十五年國家發展會議決議精省、八十六年修憲精省、八十八年省縣自治法與直轄市自治法合併爲地方制度法, 縣(市)政府自治權持續強化, 特別是在精省後, 縣(市)的地位大幅提昇, 地方政府爭取自主組織權、人事權更有其合理性。但人事權的面向很廣, 地方政府所爭取者主要在於充實民選首長用人權、擴大地方機關組織編制、提昇公務員職務列等、及打破人事、主計、政風、警察等一條鞭人事體制。而自修正地制法成爲獲得人事權的捷徑後, 中央人事主管機關所定政務、常務二元化管理政策已被打亂, 對地方政府重要職務列等已失去控制權。

爲何以地制法修正爲捷徑? 原因之一在於整體衡平的政策邏輯: 政務人員法要規定中央到地方的政務職位, 涉及面廣, 以致立法延宕; 職務列等修正, 人事主管機關一向全盤考量, 以致難有突破; 之二在於影響立法機關比影響行政機關容易: 地方機關重要職務屬性、職等由組織編制表、職務列等表規定, 屬法規命令層次, 受到人事主管機關嚴格的控制, 人事主管機關偏好專業考量, 以致難符合地方期

待，而立法機關偏好選票考量，在滾桶立法（logrolling legislation）模式下，很容易獲得多數支持。

至於另外二分之一常任一級單位主管／機關首長的職等應否調整至簡任第十二職等？如果依循過去台北市、高雄市、前台灣省「常任職比照政務職」、「幕僚單位比照業務單位」的邏輯，很難不予支持；如果回歸人事專業，從職責程度、業務性質、整體衡量，齊一式的調整又不甚合理。不過，此非筆者關注之點，筆者所關注者在於文官制度的良窳，影響民主政治發展及行政有效運作甚鉅，從人力資源管理角度，影響人才流動的因素很多，職務列等的提昇只是原因之一，如何讓地方文官的質與量增加，還需要多面向、策略性的思考，其中關鍵之一是人事主管機關要主動回應政治分權的國內趨勢，並正視行政、立法部門爲了選票，而在職務列等調整意見趨同的事實，考試院如果無法體察這種政治現實，只能屢次地被動跟在政治的選擇之後因應，那未來的人事體制恐怕會更形支離破碎。

## 參考文獻

- 江大樹（2006）。**邁向地方治理：議題、理論與實務**。台北：元照。
- 行政院研究發展考核委員會（2003）。**政府改造**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2008）。地方發展與治理，2009年3月19日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.redc.gov.tw/np.asp?ctNode=9869&mp=100>。
- 李光儀（2009年03月27日）。高考一級及格，簡任十職等。**聯合報**，A2版。
- 紀俊臣（1999）。**精省與新地方制度：始末、設計、發展系論**。台北：時英出版社。
- 施能傑（1996）。政務職位體制的運用：歐美經驗及其啓示。載於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**（頁79-113）。台北：中央研究院歐美研究所。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第十六輯**（頁263-283）。台北：銓敘部。
- 浩平、蕭羨一譯（2003）。**公共行政之政治經濟學**（原著 Murray J. Horn）。台

北：商周。

高永光、高美莉（2008）。行政管理碩士學程獨立研究一個案分析：台北縣改制「準直轄市」個案研究，2009年3月15日取自國立政治大學台灣研究中心，網址：<http://www.tsc.nccu.edu.tw/doc/971115.doc>。

高雄市議會網站（2008）。城市競爭下高雄的挑戰，2009年3月19日取自高雄市議會，網址：[http://www.kcc.gov.tw/ch/magazine/2008\\_06/part6.htm](http://www.kcc.gov.tw/ch/magazine/2008_06/part6.htm)

徐有守（2007）。考銓制度（增修三版）。台北：商務。

黃錦堂（2000）。地方制度法基本問題之研究。台北：翰蘆。

楊梅鎮公所（2008a）。鼓勵遷入戶籍楊梅升格為市指日可待（970415），2009年3月15日取自楊梅鎮公所，網址：<http://www.yangmei.gov.tw/big5/content/Content.asp?cid=293>。

楊梅鎮公所（2008b）。鼓勵遷入戶籍升格為市35里總動員（970421）。2009年3月15日取自楊梅鎮公所，網址：<http://www.yangmei.gov.tw/big5/content/Content.asp?cid=298>。

趙永茂（2008）。地方政府組織改造策略之研究，內政部委託研究報告，未出版。

銓敘部（1997）。職務列等相關法制研究專輯報告。台北：銓敘部。

蔡茂寅（2003）。地方自治之理論與地方制度法。台北：學林。

蔡秀卿（2002）。憲法保障地方自治之意義，載於蘇永欽（編），地方自治--落實人民主權的第一步（頁3-32）。台北：財團法人新台灣人文教基金會。

劉毓玲譯（1993）。新政府運動（D. Osborne & T. Gaebler原著）。台北：天下文化。

薄慶玖（1995）。自治二法對台灣地區政治生態的影響。載於內政部（編），地方自治論述專輯第1輯（頁55-68）。台北：內政部。

Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cayer, N. J. (2004). *Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

Ferrara, J. A., & L. C. Ross (2005). *Getting to Know You: Rules of Engagement for Political Appointees and Career Executives*. Washington: IBM Center for the Business of Government.

- Grant, A. (2004). *The American Political Process*. New York: Routledge.
- Ingraham, P. W. (1995). *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Maranto, R. (1998). Thinking the Unthinkable in Public Administration: A Case for Spoils in the Federal Bureaucracy, *Administration and Society*, 29(6): 623-642.
- Maranto, R. (2002). Praising Civil Service But Not Bureaucracy: A Brief Against Tenure in the U.S. Civil Service, *Review of Public Personnel Administration*, 22(3): 175-192.
- Nigro, L. G., & F. A. Nigro (1994). *The New Public Personnel Administration*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers.
- Richards, D. (2003). The Civil Service in Britain: A Case Study in Path Dependency. In John Halligan (Ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (pp. 27-69). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rosen, B. (1975). *The Merit System in the United States Civil Service*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Sausman, C., & R. Locke (2004). The British civil Service: Examining the Question of Politicisation. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 101-124). New York: Routledge.
- Shafritz, J. M., D. H. Rosenbloom, N. M. Riccucci, K. C. Naff, & A. C. Hyde. (2001). *Personnel Management in Government: Politics, and Process*. New York: Marcel Dekker.
- Sorauf, F. J. (2003). The Silent Revolution in Patronage. In Frank J. Thompson (Ed.), *Classics of Public Personnel Policy* (pp. 63-71). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Stahl, O. G. (1983). *Public Personnel Administration*. New York: Harper & Row, Publishers.
- U.S. Agency for International Development (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington DC: U.S. Agency for International Development.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

# Decentralization of Personnel Authority to Local Governments:

## A Discussion of 2007 Amendment of Local Government Act Articles 56 and 62

Wu-Lung Yang<sup>\*</sup>, Chung-Yung Hsiung<sup>\*\*</sup>

### Abstract

The July 2007 amendment of the Local Government Act (hereinafter referred as the Act) touches upon: (1) the streamlining of county (city) government units and related subordinate agencies; and (2) the attributes of level-1 unit heads (subordinate agency heads) and adjustment of pay grades by job function. Of these, the latter has a direct bearing on the interests of civil servants and voter support, making it a primary concern for elected representatives. Since the institutionalization of local autonomy, i.e. ruled by the constitution and the law, this has become a chief area of concern among county (and city) governments, elected representatives, and local civil servants. This paper offers an analysis of the academic basis for modification of the attributes of major local government positions and elevated pay grade rankings and related modes of operation. Further, it notes that using the Legislative Yuan-led revision of the Local Government Act as a shortcut for the advancement of pay grades and other resources, central government person-

---

\* Associate Professor, Department of Government and Law, Kaohsiung University.

\*\* Senior Executive Officer, Examination Yuan.

nel authorities have lost regulatory authority over major local government pay grades, so that in the future counties (and cities) and even towns and villages will exploit this avenue to gain greater authority over personnel matters.

**Keywords:** Local Government Act, professional position attributes, pay grade, level-1 unit heads/subordinate agency heads