

RDEC-RES-098-018（政策建議書）

地方公務員職等調整之研究

行政院研究發展核委員會編印

中華民國 99 年 1 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-018 (政策建議書)

地方公務員職等調整之研究

受委託單位：中國地方自治學會

研究主持人：紀教授俊臣

協同主持人：魏律師早炳

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 1 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目次

目次.....	I
表次.....	III
圖次.....	V
提要.....	VII
第一章 地方公務員職等調整的時效性與積極性.....	1
第二章 地方公務員職等設定的基本原則與影響因子	3
第一節 地方公務員職等設定的基本原則.....	3
一、職責程度原則	4
二、業務性質原則	5
三、機關層次原則	6
第二節 地方公務員職等設定的影響因子.....	8
一、地方與中央公務員職等的基本衡平設計.....	8
二、地方公務員層級間職等的行政倫理設計.....	10
三、地方公務員職等調整的合理薪資設計.....	15
第三章 當前地方公務員職等調整的方案研擬.....	17
第一節 地方公務員職等調整的權責機關分工.....	17
第二節 地方公務員職等調整的方案研擬.....	19
一、關鍵職位的職等調整原則規制.....	21
二、地方對關鍵職位的職等調整意見分析.....	22
三、銓敘部研擬的公務員關鍵職位職等調整方案.....	24
第四章 地方公務員職等調整的政策建議.....	29
第一節 近期建議	
地方公務員關鍵職位職等調整的方案實施	30
第二節 中期建議	

縣（市）直轄市化之公務員職稱官職等調整的政策取向.....	32
第三節 長期建議	
中央與地方公務員法制雙軌化的可行性思維	35
第五章 結語與建議：地方公務員職等調整有其儘速辦理的必要性與需求性.....	39
參考書目	41
附錄一：修正公布地方制度法第 56 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議.....	49
附錄二：「地方公務員職務列等調整之研究」研討會議發言紀要	59
附錄三：「地方公務員職等調整之研究」政策建議書審查意見書處理情形.....	61

表次

表一 直轄市議會、直轄市政府及所屬一級機關官等員額配置一覽表.....	12
表二 縣（市）議會、縣（市）政府及其所屬機關、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關官等員額配置一覽表.....	13

圖次

圖一	機關組織職責程度示意圖.....	4
圖二	地方公務員職責程度分派.....	5
圖三	機關水平功能分工.....	6
圖四	中央機關首長職等設定.....	7
圖五	地方機關（單位）首長（主管）職等設定.....	7
圖六	中央與地方機關公務員職等衡平設計思維.....	8
圖七	地方公務員職等調整權責分工.....	18
圖八	地方公務員職等調整爭議經過.....	20
圖九	縣（市）政府關鍵職位職等規劃架構.....	21
圖十	縣（市）政府職務列等序列.....	28

提 要

關鍵字：地方制度法、職等調整、地方公務員、中央公務員

地方制度法係臺灣實施地方自治的基本法，自 1999 年公布施行以來，為維持法制穩定性，除非涉及政策變更，否則甚少修正。因之，2007 年 7 月修正公布第 56 條及第 62 條，即係政策性變更地方公務員關鍵職位之職稱和職等，從而將影響地方公務員職等之調整問題。過去二年多以來，相關下游法制卻未能完成修正，以致爭議不斷。

本研究即係著眼於上揭爭議聚焦，決策過程和嗣後的合理職等調整，研提政策性建議。在方法上採用制度研究法，並有法制內容分析、深度訪談，以及舉行專家座談。經四個月之密集性研究分析，始提出完整的政策性建議書。

基本上地方公務員皆認同地方制度法上揭法條修正之必要性，且以縣（市）政府諸如：秘書長、局（處）長、科長皆係各該縣（市）政府之關鍵職位，其職等調整是否合理，將影響地方公務員職等之調整；如調整有欠合理，亦將嚴重打擊基層公務員之服務士氣和生涯願景。

本研究基於上開研究發現，考量職等設定之衡平性與發展性，爰提出立即可行建議與中長期建議如下：

一、立即可行建議—即地方公務員關鍵地位職等調整的方案宜儘速實施，且宜以下列建議設定職等之調整（主辦機關：銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局）

（一）縣（市）政府秘書長宜設定為簡任第十二職等至第十三職等常務職事務官，此與銓敘部擬案尚無不同。

（二）縣（市）政府非政務職之一級單位主管及所屬一級機關首長宜單列簡任第十二職等常務職事務官。此與銓敘部擬案為簡任第十一職等至第十二職等不同，宜請主管部再加斟酌。

（三）縣（市）政府二級單位主管及一級機關之一級單位主管—科長，宜單列薦任第九職等。此與銓敘部擬案為薦任第八職等至第九職等不同，宜請主管部再加斟酌。

二、中長期建議（主辦機關：銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局）

（一）中期計畫—即縣（市）直轄市化之公務員職稱官職等調整的政策取向

- 1.縣（市）一級單位一律機關化，且採政務職化的組織改造取向。
- 2.縣（市）二級單位改隸一級機關的組織改造取向。
- 3.縣（市）與直轄市所轄鄉（鎮、市、區）基層職稱與官職等適時調整，以激勵基層公務員的組織改造取向。

（二）長期計畫－即中央與地方公務員法制雙軌化的可行性思維。

Abstract

Key words : Local Governmet Act, postional adjustment, local officer-appointed, central officer-appointed

The paper is analyzed the problems about adjustment of positional level for local officer-appointed. Because of officer-appointed of central government and local government is used by same legality, the local officer-appointed is set lower positional level than central officer-appointed, it thinks that the works of local officer-appointed are difference with central officer-appointed, its positional level doesn't be used same legality, especially, its positional level doesn't be set lower than central officer-appointed. The paper is drafted the program of adjusting positional level of neo-machinism for local officer-appointed. We hope that the paper will be took and gave to decision framework about position adjustment of local officers-appointed.

第一章 地方公務員職等調整的時效性與積極性

自民國 88 年 1 月公布施行「地方制度法」以來，我國各級地方政府和議會之有給職公務員，其職位俸給即係依各該職位所設定之職等位階給付；惟現行職務列等表係在地方制度法施行之前即已發布施行，以致職務列等表如因職稱新增，即須因應各該職稱之變動而作適當的調整；尤其地方制度法第 56 條、第 62 條，於民國 96 年 7 月修正公布施行後，對於上揭地方公務員之職稱職等調整，即引起諸多爭議；另該法第 4 條增訂第 2 項有關「準用直轄市之縣」（以下簡稱準直轄市），對準直轄市所屬機關職等固可依直轄市相同職稱之編制調整，但其轄區仍為地方自治團體之各該縣所轄鄉（鎮、市），其公務員之職等究應如何調整，中央機關間迄未作成一致決議，亦衍生許多爭議；甚至學界早已有地方公務員是否應與中央公務員在體制上脫勾，或是否創制如同日本地方公務員之法制等問題，均值得進一步研究。

事實上，地方公務員最為關心者，並非各該職稱職等之高低，而係薪資結構的合理化問題，此乃問題之聚焦所在。此時此刻，中央與地方財政陷入困境，薪資結構變動有其政治之敏感性，自然彼此諱莫如深不敢多所贅言。唯即使單就地方公務員職等調整加以探討，亦絕非如報載，僅限於地方制度法修法所引起的縣（市）政府秘書長、常務職處長或局長及科長之職等調整問題而已。因之，本研究係以下列事項作為研究重點：

- （一）蒐集並檢討我國現行地方公務員職務列等表現況及研析是否應予以適當調整。
- （二）檢視當前我國地方公務員職等問題特質與屬性，並予以研析。
- （三）針對涉及我國地方公務員職等爭議案例予以解析，並提出職等調整之論證與配套措施。
- （四）提出我國地方公務員職等調整之政策性建議。

就上揭研究重點，可以清楚看到，地方公務員職稱職等調整，如僅就已引起爭議之案例分析並提出解決方案，固有其時效性，但似嫌消極。因之，本研究不僅重視已引起爭議尚未得其解的案例，尚

且根本剖析地方公務員職位職等設定的合理性，以及設定原則的發展性，從而凸顯本研究在地方公務員職等調整上所顯現的積極性研究價值。

本研究主要係採制度研究法（**institutional approach**），並就決策過程（**decision process**）進行分析。此外，本研究曾深度訪談（**in-depth interview**），若干縣（市）長及區長，因採非正式方式進行，致未能附錄逐字稿，但相關意見均已在論述中分析。至於新竹市舉行座談之紀錄已列於附錄二，可加參考。

關於文獻探討本擬多所蒐集，但國內相關研究相當欠缺，本研究祇能依法制研究之邏輯法則（**logic method**）加以分析，併此敘明。

第二章 地方公務員職等設定的基本原則與影響因子

關於地方公務員的職等調整，須先行了解究其設定原則為何？尤其是影響職等調整的因子，更該有所認知，始利於研析爭議聚焦。

第一節 地方公務員職等設定的基本原則

雖說地方公務員職等早在民國九十一年八月七日，考試院與行政院會銜發布「各機關職稱及官等職等員額配置準則」以前，已發布有年，但嗣後有關各機關之職稱、官等及職等，即須依該準則辦理。此因該準則為法規命令¹，自可規制之。依公務人員任用法第六條規定：

各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，一職務得列二個至三個職等。

前項職等標準及職務列等表，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院核定。各機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表，函送考試院核備。

前項職稱及官等、職等員額配置準則，由考試院會同行政院定之。

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。

由上揭條文規定，無論中央或地方政府，其各機關之職等皆適用，

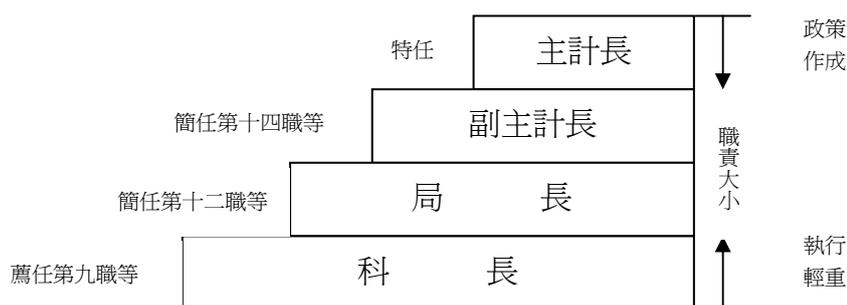
¹ 該準則係依公務人員任用法第六條第四項規定授權訂定之法規命令。在該準則未訂定前，中央與地方職等之設定，基本上分為二政府層級歸類，後再依機關等級設定，與現行準則並無太大不同。

以致地方公務員職等調整亦受其羈束。此對地方政府係公法人之行政機關，本有其組織自主性，卻因官制官規由銓敘部管轄，且為憲法所明定。基於憲政主義（constitutionalism）的法治原則，地方政府自宜依法加強自治組織建設，而不得例外。

茲依上開規定，分別說明地方公務員職等設定基本原則之主要規制旨趣：

一、職責程度原則

公務員之職責程度係依其所分派之行政任務大小而決定之。如會計職之國內最高會計行政人員，係特任之行政院主計處主計長，而其副首長為簡任第十四職等之事務官，至負責實際業務之1~4局局長，列為簡任第十二職等，而該局之業務科長，則列薦任第九職等，其下尚有專員、股長等職位。可圖一示之如下：



圖一 機關組織職責程度示意圖

1. 主計長係統籌人員，國內大小主計事務均由其統籌。
2. 副主計長係主計長之副手；唯其在主計長出缺時，係一方之大員。
3. 局長、科長主要在負責業務之推動，其角色對機關成敗具關鍵職位。

因之，如依其職責程度分析地方公務員如圖二：



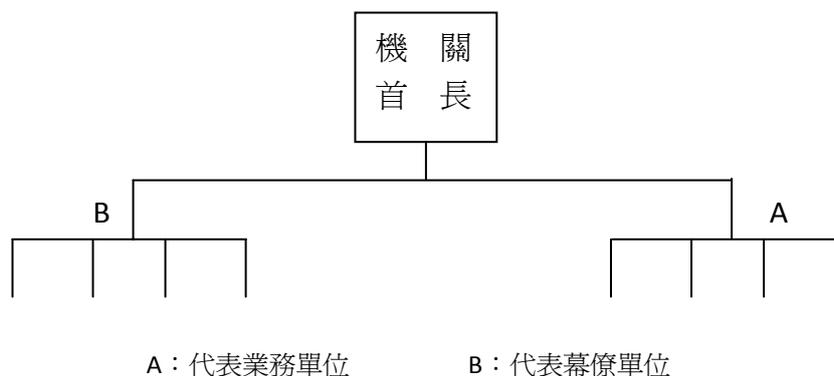
圖二 地方公務員職責程度分派

縣（市）政府之府內一級單位稱處，該處分置處長、科長及股長三類單位主管，處長係政策面之負責人，而股長係該股業務之執行負責人。就職責大小而言，政策面與執行面成逆向，處長政策面責任重，而執行面責任輕；反之，股長執行面之責任大於政策面之責任經驗顯示。但一旦發生執行不力，是否完全依照此原則，則不無疑問；至少可說，科長在行政責任上，常較股長重，而且在獎勵方面亦是科長獎大於股長，此或許是科層體系早將科長列為關鍵職位之定見。

二、業務性質原則

雖然職位分類所劃分之職等，隨著科技發展不斷新增，但其業務性質仍可主觀的認定。蓋屬於水平功能分工的業務，其職等儘量求其相同，但在水平分工上，更有不能設定高職等者，係因該類業務不但不具政策性，而且不具專業性；比較傾向純粹操作的工作，如總收發，其不但不可能有 14 職等，就是 12 職等，亦有其不可能性。質言之，業務性質係就任何一個機關²，在水平功能分工所能承擔之角色而定，其殆可分為業務單位與幕僚單位，如圖三所示：

² 所稱「機關」係指「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織」（中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 款規定）。



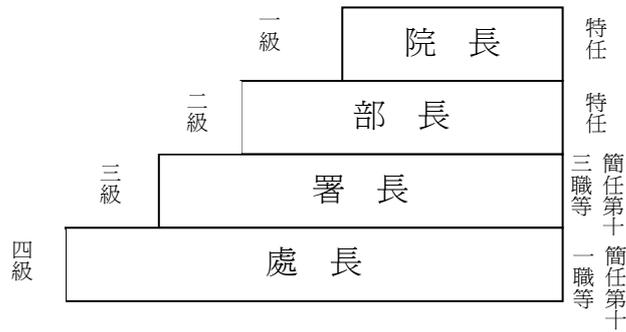
圖三 機關水平功能分工

由於幕僚單位係支援業務單位，而業務單位係機關使命達成之任務編組。因之，業務單位之行政責任大於幕僚單位，以致幕僚單位之職等多半低於業務單位；尤其若干幕僚單位係屬於機關二級單位（如會計、人事），其職等不但不能高於業務單位，甚且低於該業務單位，始符工作與職等相稱之原則。

三、機關層次原則

根據中央行政機關組織基準法第六條規定，中央機關分為四級：院為一級，部及委員會為二級，署及局為三級，分署及分局為四級。至地方機關依地方行政機關組織準則規定，無論直轄市或縣（市）均分為三級：直轄市或縣（市）政府為一級，直轄市政府所屬局、處為二級，處、大隊、所及中心為三級；縣（市）政府為一級，縣（市）政府所屬局為二級，隊、所為三級。至縣（市）政府所屬處為一級單位，科為二級單位或二級機關之一級單位，股或稱課為二級單位。

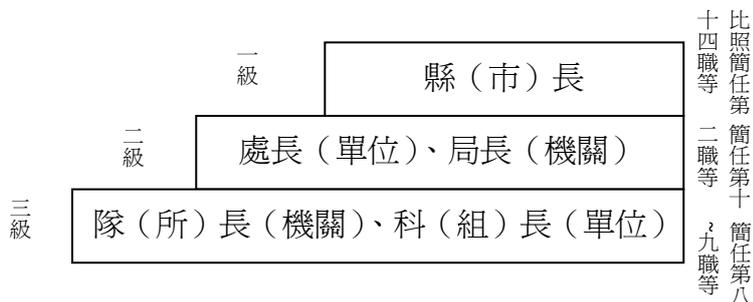
關於中央公務員職等即須依上揭機關，乃至機關內部單位之編排層次（hierarchy）劃分等級，如圖四：



圖四 中央機關首長職等設定

院長為特任政務職，部長亦為特任政務職，署長為簡任第十三職等常務職，其處長為簡任第十一職等常務職。

地方機關亦如同中央機關，就其公務員職等依下列圖五所示設定：



圖五 地方機關（單位）首長（主管）職等設定

由圖五中，可發現地方機關分為三級：其機關首長或單位主管，係以縣（市）長職等（比照簡任第 14 職等）為最高，逐次分級設定。固然地制法業將縣（市）政府一級機關首長之職等連同縣（市）政府內部一級單位主管，二分之一明定為比照簡任第 12 職等之政務職，則各該原本等同設計職等之一級單位主管，以及府外之所屬一級機關首長，如依權責相稱原則，即當設定為簡任第 12 職等之事務官。雖說法定政務職，並不即須有同等之常務職；質言之，即使常務之業務主管，未必即須有同等之幕僚主管之職等設計。但此種理論，如就公務人員任用法第 6 條，所明定職等係依職責程度、業務

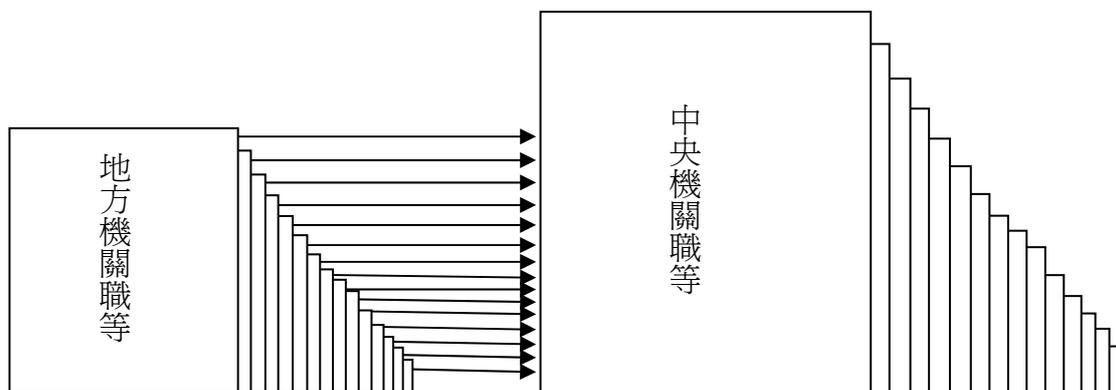
性質及機關層次三原則設定，則縣（市）政府內部一級單位之二分之一政務職，規制為比照簡任第 12 職等，則其非政務職之其他二分之一常務職，亦應以簡任第 12 職等任用，始符衡平法理；何況該二分之一職位係彈性設計；亦即前任以比照簡任第 12 職等任用，後任卻改以簡任第 11 職等任用，豈不矛盾？但行政院與考試院卻因特殊的政治考慮，而推遲核定該職稱官職等之調整。³

第二節 地方公務人員職等設定的影響因子

由於臺灣的公務員法制，並不採用中央與地方分立的雙軌制（dualism），而係一般單一國家慣用的中央與地方公務員一體適用的單軌制（monism），以致地方公務員職等設定，尚須考量中央公務員職等的衡平性，而且即使同屬地方公務員因機關層級的高低，亦須有長幼有序的倫理位階。此外，職等變動之最具實惠效益，就是薪資結構的配合調整。基於上揭認知，可知職等設定的影響因子，包括：

一、地方與中央公務員職等的基本衡平設計

中央銓敘機關在規劃公務員職務列等表時，須考量中央與地方公務員職等之衡平，如圖六所示。



圖六 中央與地方機關公務員職等衡平設計思維

³ 據本研究訪視相關單位了解，關於縣（市）政府內部一級單位主管及所屬一級機關首長明定二分之一以比照簡任第 12 職等政務職任用後，行政院與考試院雖有所爭議，但迄今尚未解決另二分之一常務職之處長職等，亦改為簡任第十二職等之任用，即係考量地方財政不良，而推遲調整時程。

基本上，中央與地方公務員職等之設計，係低職等儘量求其等同，且以科長關鍵職位為分水嶺，科長以上中央公務員愈高階職位，其職等愈高，而在地方則須先確立其最高職位，再逐級下降排序。所謂「衡平設計」(equal design)應係機制設計的思維，而非設計的操作。此由下列規定得知：

- 1.各機關各官等員額之配置比例，依各機關組織編制之官等員額配置。
- 2.委任員額比例，不得低於一覽表所列委任比例。
- 3.簡任員額比例，不得高於一覽表所列簡任比例。
- 4.列委(薦)任至薦(簡)任者，以薦(簡)任員額計之。
- 5.列委任，部分員額得列薦任者，依其編制員額數二分之一，分別委任、薦任計之。
- 6.列薦任，部分員額得列簡任者，按其機關層級，分別依其編制員額數二分之一或三分之一，以簡任計之。
- 7.列委(薦)任或薦(簡)任者，依其編制員額三分之一、三分之二，分別以委(薦)任、薦(簡)任員額計之。
- 8.各機關定有官等職等之員額總數達二十人以上者，應置委任第一職等至第三職等之職稱。其配置員額最低標準，未滿 30 人者，1 人；滿 30 人，未滿 50 人者，2 人；滿 50 人者，3 人。每增加 50 人增置 1 人，但滿 200 人以上，6 人。
- 9.各機關委任官等員額應置委任第三職等至第五職等之職稱。其配置員額比例不得低於委任官等員額比例 20%。
- 10.各機關列委任第四職等至第五職等，部分員額得列薦任第六職等職稱之員額數，不得低於列委任第五職等或第六職等至第七職等職稱員額數之六分之一。
- 11.各機關定有官等職等員額之總數達 20 人以上者，應置薦任第七職等以下之薦任官等職稱，中央機關不得低於薦任員額 50%，但安全機關不得低於 5%；直轄市及縣(市)不得低於薦任員額 60%，

直轄市政府法制機關不得低於 20%。直轄市二級機關及縣（市）所屬機關、鄉（鎮、市）公所不得低於薦任員額 70%。

由上揭於「各機關職稱及官等職等員額配置準則」之規定，可知職等之調整受到官等及職稱的限制，而且中央機關限制較少，就其官等或職等之設定，亦較有利於各該中央機關組織編制的設計。

因之，主管機關在設定或調整各級機關公務員職等時，雖強調中央與地方的衡平設計，但其原始職稱職等配置立足點，並未等同；祇能說「水漲船高」的組織設計，係中央與地方公務員職等調整過程中有待突破，以回歸「實質衡平」的機制設計者。

二、地方公務員層級間職等的行政倫理設計

地方公務員如以直轄市而言，其官等員額配置比例，如表一所示，而縣（市）之官等員額配置比例，如表二。由上揭直轄市與縣（市）之官等員額配置情形，即知即使是地方政府之組織編制，亦有顯著差異，縣（市）不僅官等偏多委任，而且許多極需要專業之法制及工程機關，竟然完全無較高官等（指簡任）人員之員額配置，其專業人力資源自然顯得不足。不但無法提高服務品質，甚至難以達成上級交辦的任務。

地方公務員層級間官職等區隔，固然屬行政倫理（administrative ethics）的必要設計，問題是諸如地方政府幕僚長，如早先的縣（市）政府主任秘書或現改稱秘書長，其職等究應如何設定？或許因自臺灣實施地方自治以來，即在地方行政首長下置主任秘書，且因未置地方副首長，以致長久以來主任秘書即扮演「準副首長」的行政幕僚長角色；其職等亦因而較其他縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長高一職等。此種高一職等現象，不但造成幕僚長常以「副首長」自況，且有可能衍生越權或濫權之嫌⁴。事實上，地方政府之秘書長，在地方自治法制化後，因已專置地方行政副首長，致該幕僚長已無代地方行政首長執行「副首長」角色與功能的事實需要，就應回歸行政幕僚長的角色功能。其職等設定就宜以此職位運作基

⁴ 縣（市）或直轄市在地方自治未法制化前，不論稱主任秘書或秘書長，皆常因無地方行政副首長之編制，而由其扮演協調折衝或代決之角色，致有予人形同準副首長之錯覺。如稍有不慎，該等人員即有逾越幕僚長之行政倫理，而擅專公事之情事。

礎，做合理的調整。臺北市與高雄市改制直轄市，並施行直轄市長直接民選以來，秘書長設定為簡任第 13 至第 14 職等，即已顯著提昇行政幕僚長的位階。蓋各該直轄市之一級機關首長，係比照簡任第 13 職等政務官，彼等與秘書長並無上下的指揮、監督、服從關係；亦即該等一級機關首長係直接向市長負責的政務職人員⁵。

⁵ 直轄市與縣（市）政府之政務職人員，係隨地方行政首長同進退，並不向行政幕僚長負責。事實上，如政務職向常務職負責，亦有違行政倫理之組織設計。

表一 直轄市議會、直轄市政府及所屬一級機關官等員額配置一覽表

各官等比例%機關類別	簡任	委任	備註
議會	30	30	
府本部	25	25	
法制機關	15	15	
工程機關	10	15	
訓練機關	10	20	
行政機關	10	30	
直轄市政府所屬二級機關以下機關（含二級機關）			
國中、國小	—	25	
工程機關訓練機關動（植）物檢疫機關其他各級學校其他機關（本一覽表已有規定者，除外）	—	30	
各區公所地政事務所環保機關社會福利機關	—	35	
社教文化機關戶政事務所稅捐稽徵處集中支付處	—	40	
交通行政機關	—	45	
托兒所	—	50	

資料來源：銓敘部網站（98.7.28 下載）

表二 縣（市）議會、縣（市）政府及其所屬機關、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關官等員額配置一覽表

各官等比例%機關類別	簡任	委任	備註
議會	30	30	
縣市政府	10	30	
各級學校	—	20	
衛生局	—	25	
地政事務所、社教文化機關、環保機關、家畜疾病防治所、動（植）物防疫所、研究機關、風景區管理所、其它機關（本一覽表已有規定者，除外）	—	30	
區公所、鄉鎮市公所、社會福利機關、殯儀館（縣市）交通行政機關	—	35	
戶政事務所、稅捐稽徵處	—	40	
托兒所	—	50	

資料來源：銓敘部網站（98.7.28 下載）

各官等比例%機關類別		簡任	委任	備註
雙軌制機關				
公立醫療機構	國立台灣大學醫學院附設醫院、國立成功大學醫學院附設醫院及行政院退除役官兵輔導委員會台北、台中、高雄榮民總醫院、其他	5 —	40 40	
警察機關		—	30	
消防機關	直轄市、縣市	— —	30 40	

資料來源：銓敘部網站（98.7.28 下載）

對於地方公務員的職等設計，如能基於行政倫理重新規劃和設計，並且重視領導統御的領導（leadership）功能，以建構符合現代公共治理（public governance）的組織體系，自然可以提昇行政服務效能。誠然地方服務工作不一定需要創新，但為提昇服務品質，以及帶動地方發展；尤其際此追求永續發展的環保綠化世代，其人力資源的專業性正需要合宜的職稱及官職等的配置，始克甄補優秀的人才，以為各該社區做出最具發展性的貢獻。此際宜由行政倫理為主幹，建構新的地方官僚體系，實屬刻不容緩的要務之一。

三、地方公務員職等調整的合理薪資設計

固然形式上公務員關注職等的調整，但職等的調整，並非如同立法院祇要修正地方制度法，即可達致。事實上，職稱職等之調整具有直接的效益與間接的效益。前者，呈現個人在官僚體系的角色變動，而且是角色愈來愈重要，可為國家社會多所作為，係屬於名譽上之效益；後者，呈現個人薪資所得的實質增加；此因臺灣的公務員俸給係依其官職等而給付其薪資。設若職等調高，則其每月支領之薪資，甚至包括嗣後退休金給付，皆將全面調高，此乃實質上的效益。

就因公務員職等調整，影響各自的薪資所得，所以在設定職稱職等時，亦須分析合理的薪資結構。此謂「合理的薪資結構」，就是建構策略性待遇（strategic pay）；亦即：

政府部門因應其特有內外環境及其變動下，為尋求與國家發展策略及其他人力資源管理政策之間的最佳匹配程度，所採取各種關鍵性的待遇政策或決定（林文燦 2009：17）

此說明策略性待遇旨在提升服務績效，因應環境變遷及符合組織發展彈性。蓋公務員所以從事公眾服務，係將公眾服務視為一種職業（profession），而且是可為國家和社會多所作為的服務事業。因之，其具有受領薪資的權利，「受薪」係公務員所以須盡心盡力服務的充要條件。

在單軌制的設計下，地方公務員的待遇制度自然全國一致，但全

國一致固有其公平性，卻缺乏其激勵性。此當係地方公務員服務受人詬病的原因所在。為能激勵基層公務員的服務效能，對於地方公務員的官職等如能酌予調整，或許是一種很能看出效果的改革措施。問題是政府已多年來未曾調整待遇，而且正逢行政改革尚未就緒；尤值政府財政困頓之秋，即使調整職等，亦須相對提高待遇，將容易遭致大眾媒體的非議。因之，對於地方公務員職等的調整，如擬由建構合理的薪資結構，固係職等調整的必然效果；反之，建構所謂合理的薪資結構或謂策略性待遇機制，在當下即必然要以職等調整最為簡便。此二者形成套套邏輯（total logic）。唯因受限於政府公共財政（public finance）之困境，地方公務員此時進行職等調整必然受阻，其來有自矣！

儘管地方公務員職等調整之時機並不適當，但地方制度法修正案係由立法委員所提出，其在修正時機上必有所考量。此外。地方公務員法制之建構，已至全面檢討和改造之際，設能由政策面進行整體機制之效能評估，再為合理化之機制設計，甚至逕自設計雙軌制下之地方公務員法制，其實亦非不可。

第三章 當前地方公務員職等調整的方案研擬

依憲法第一百零八條第一項第十一款之規定「中央及地方官吏之銓敘，任用，糾察及保障。」為屬中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項。質言之，公務員之銓敘係中央權限，但其相關機關之權責如何，係探討該等問題首該了解者。此外，解決方案如何研擬，始符事實需要，亦係當前解決該等棘手問題的先決條件之一。

第一節 地方公務員職等調整的權責機關分工

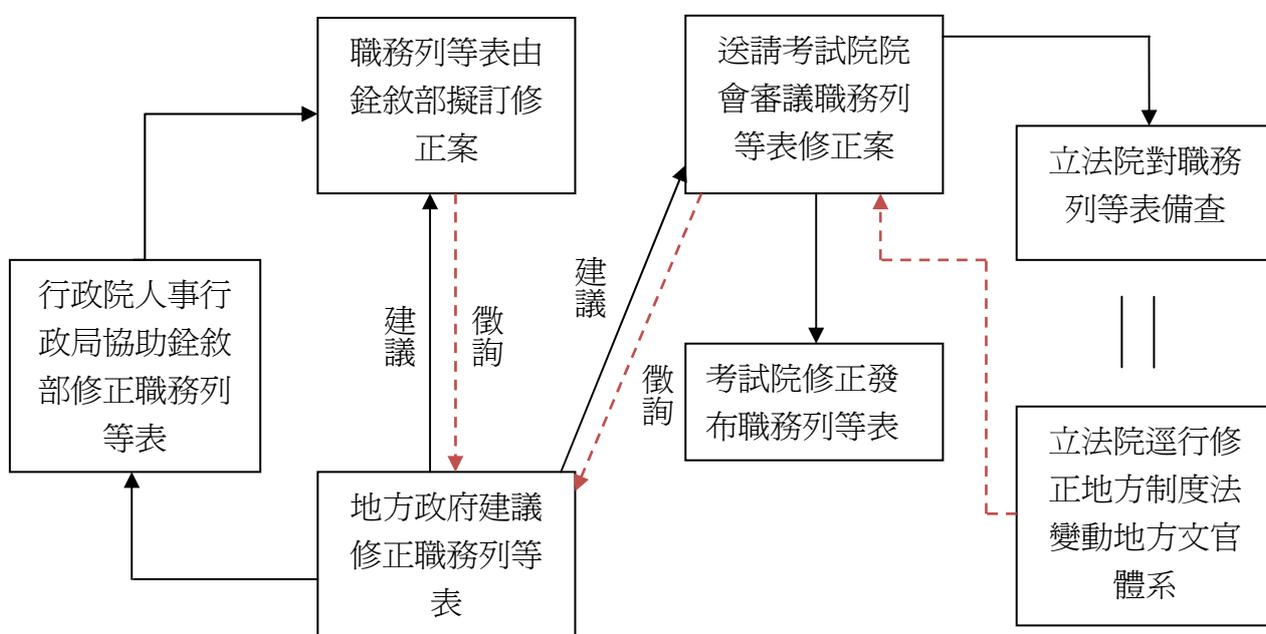
由於職務列等表係依公務人員任用法第六條授權，由考試院訂定，屬行政程序法第一百五十條所稱之「法規命令」；依中央法規標準法第七條須於發布時，「即送立法院查照」。唯該職務列等表係由銓敘部擬訂，提請考試院院會通過。因之，公務員職等之調整，其法定權責機關，包括：銓敘部、考試院；唯公務員職等調整所涉對象，以行政院暨其所屬機關居多，行政院人事行政局在職務列等表調整過程中，亦扮演極為重要的輔助角色。

今就地方公務員的職等調整而言，亦如前述；唯地方政府擁有職等調整建議權，固不待言。在此值得贅言者，即地方制度法公布施行後，地方政府據聞常有經由立法委員提案，修正事涉地方公務員官制官規之情事¹。此種由立法委員提案而非行政院，或非執政黨黨團提案，以變動文官制度的立法例，應非憲政主義之五權分立精神，或有悖憲政核心價值。蓋文官制度係經由嚴密的組織設計，以及多年的績效評估，始加確認，須力求穩定，俾符「組織恆定原則」(the principle of organizational stability)。立法機關受限於專業人力之不足，以及政治立場之偏頗，宜在文官制度上扮演「政策合法化」(policy legitimation)，而絕不宜扮演「政策規劃」(policy formulation)的立法角色 (legislative role)。行政院組織法第六條規定：「行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部、各委員會或其他所屬機關。」即在說明立法院對行政院組織法係被動的行使議決權，而非行使提案

¹ 自民國 88 年 1 月 25 日，公布施行地方制度法以來，該法已歷經八次修正，祇有最近 2 次係內政部或謂行政院提案修正，其餘皆由立法委員或黨團領銜提案。

權，其道理即在此²。地方制度法第六十二條所以賦予地方議會，有對地方政府組織自治條例行使「同意權」之權利，卻不明定其具有「組織法案提案權」，所持的「行政保留原則」，其道理亦在此。立法院經由權利當事人之請託未詳加研析或評估，即逕行提案修正地方制度法事涉地方機關組織的相關規定，實不值為訓。

茲將地方公務員職等調整的權責分工，以圖七示之。



圖七 地方公務員職等調整權責分工

由上揭圖示中可以發現：

- 1.關於地方公務員職等調整的法定權責機關為銓敘部、考試院，而行政院人事行政局係輔助機關，立法院僅具「職務列等表」法規命令之備案角色；至於地方政府對人事官制具建議權，固不待言。

² 正在立法院審議中的行政院組織法第六條，竟將之廢止，而且推拖已於中央行政機關組織基準法明定，實有權力分立認知上之欠缺。

- 2.唯當今地方文官體系，卻因立法院擅自修改法制，且係毫無配套的隨興修正，肇致當今地方文官體系的紊亂，令人不解。
- 3.嗣後公務員體系唯有堅守立法機關係「政策合法化」的機制，儘量依「組織保留」等同「行政保留」之憲政精神，始克維繫文官體系之穩定完整性與體系性。

第二節 地方公務員職等調整的方案研擬

對於本研究的主要爭議問題，係源自於民國九十六年六月，立法院經由二組立法委員分別提案修正通過地方制度法第 56 條及第 62 條後，因事涉地方關鍵職位公務員職等調整，遲延至今尚未定案所引起的爭議事件。關於該一問題緣起，可參見附錄一「條正公布地方制度法第 52 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議」。為便於了解梗概，茲以圖八說明之。

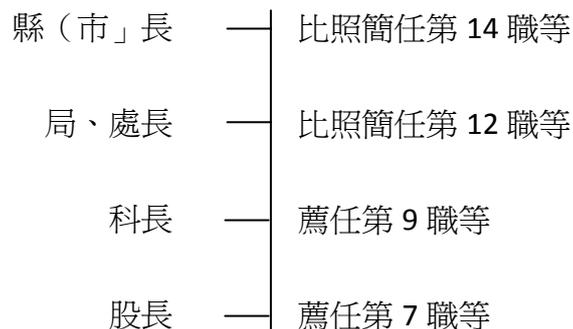
由圖八可以發現下列爭議問題：

- 1.地方公務員關鍵職位秘書長，局、處長及科長之職等，已依立法院修正意旨調整，但生效日期因行政院基於地方財政困難考量，仍然未定。
- 2.地方公務員因地制法修正，而涉及「人事、主計及政風」一條鞭制度是否廢止問題的爭議，行政院雖已有廢止的函釋或說優先適用地制法之解釋，但考試院似有不同看法，仍亟待澄清。
- 3.地方公務員職等調整爭議，多因經由立法委員逕行提案修正地制法引起，嗣後如何堅持組織保留原則之憲政精神，則是值得探討的公共議題。（參照憲法增修條文第三條第三項、第四項規定意旨）

- 95.10.05 研商經續會決議，調整提高縣（市）公務人員職務列等
- 95.10.25 研商調整提高關鍵性職務範圍
- 95.12.04 圖八 地方公務員職等調整爭議經過
立法院內政及民族、法制二委員曾併案討論
- 96.06.08 立法院黨團協商
- 96.06.14 地制法第 56、62 條修正案立法院三讀通過
- 96.07.11 總統公布地制法第 56、62 條修正案
內政部研商地方行政機關組織準則部分條文修正
- 96.8.13 行政院人事行政局召開機關職務列等檢討調整座談會
- 96.09.06 內政部研商地方行政機關組織準則部分條文修正第三次會議
- 96.09.27 行政院人事局規劃縣（市）政府職務架構模擬作業會議
- 96.09.29 銓敘部研商「配合地制法修正通盤檢討職務列等會議」
- 96.10.12 銓敘部擬具縣（市）政府組織結構調整之職務配置
- 96.11.28 銓敘部研商草案會議
- 96.12.06 內政部修正發布地方行政機關組織準則部分條文
- 96.12.11 銓敘部研商各機關職稱及官職等員額配置準則修正第二次會議
- 96.12.27 銓敘部研商縣（市）政府辦理組織編制相關事宜會議
- 97.1.25 內政部函釋地方制度法及地方行政機關組織準則優先適用
- 97.03.25 行政院核釋優先適用地制法
- 97.06.27 立法院 54 位委員提案修正 56、62 及 82 條
- 97.07.02 立法院黨團協商地方公務員職等調整
- 97.07.23 行政院人事行政局檢送修正準則建議表及警察官職務等階
- 97.08.21 考試院院會通過通盤檢討公務人員職務列等
- 97.12.09 行政院人事行政局討論銓敘部書函公務人員職等調整地方政府所需增加
人事經費之負擔意願案
- 98.03.05 考試院院會通過通盤檢討公務人員職務列等及警察官職務等階；唯生效
日期另議
- 98.03.31 內政部函釋縣（市）政府設立人事處、會計處之合法性，但所屬機關一
級單位則須稱科
- 98.04.16 考試院將銓敘部函陳「地方機關職務列等表修正案」交全院審查會審查
- 98.06 考試院備查各縣（市）政府一級機關組織規程暨編制表修正案；唯不同
意行政院先前廢止一條鞭之函釋

一、關鍵職位的職等調整原則規制

所謂「關鍵職位」，法無明定，應係行政體系中扮演機關組織任務達成的負責層級，比如附屬機關係「指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關」（中央行政機關組織基準法第三條第三款）。因之，其附屬機關負責人，以內政部營建署言之，其署長固係關鍵職位，而該署之業務單位一組別，各該組長、科長皆係決定該署專業之負責人，皆屬關鍵職位。就縣（市）政府而言，縣（市）長係地方行政首長，為該地方政府最具關鍵的政策成敗負責人；其次為直接向縣（市）長負責的一級單位主管一處長及所屬一級機關首長一局長；再其次為二級單位主管一科長及一級機關之一級單位主管一科長。此說明縣（市）政府對於特定業務處理成敗，具關鍵職位者為縣（市）長、局長（機關）或處長（單位）、科長。再下尚有股長之設置，亦屬關鍵職位。此可圖九示之：



圖九 縣（市）政府關鍵職位職等規劃架構

由圖九顯示，職稱職等設計係分層規劃，如設定縣（市）長支領比照簡任第 14 職等待遇，則其下屬關鍵職位，如局、處長可以比照簡任第 12 職等政務職任用；再下之關鍵職位，科長則以薦任第九職等設定。其理由包括：

- (一)中央部會及直轄市，其一級機關或單位下之科，皆設定為薦任第九職等，在縣（市）政府職位明定「課」改「科」後，基於「縣（市）直轄市化」之組織設計考量，就宜採取等同之職等設定。
- (二)唯有將「科長」設定為薦任第九職等，始可呈現縣（市）政府一

級單位或一級機關首長之列等比照簡任第十二職等政務職。蓋局（處）長下置副局（處）長及其他參贊職位，如專門委員、參議、秘書、視察等，皆須授予適當的職等調整，始有較顯著的職等區隔之設定。

(三)地方制度法第 56 條，既將副縣（市）長、二分之一一級單位主管或機關首長分別明定為比照簡任十三職等、第十二職等政務職。其立法理由，復說明科長應明定為薦任第九職等，其立論基礎與本研究相同。

由於地方制度法依以往立法例均祇規定政務職之職等，其為事務官常務職，究竟如何設定，法無明定；唯依直轄市自治法及省縣自治法施行時，對於人事、主計、警察及政風等四機關首長，係參照其他直轄市一級機關之比照簡任第十三職等位階，設定上開事務官為「簡任第十三職等」常務職。據此行政慣例，則縣（市）政府中未設定為政務職之一級單位主管，或一級機關首長，即宜以簡任第十二職等常務職任用，始符機關間衡平之職稱職等設定原則。

對於另一引起爭議之職稱，係縣（市）政府之「秘書長」(secretary general) 理論上在專置副縣（市）長後，其已由準首長回復到機關幕僚長 (chief staff) 角色。就幕僚單位而言，其固係關鍵職位，但其位階並不比一級單位主管或機關首長高；就部會而言，其主任秘書設定為簡任第十二等，即與司處長之一級單位主管平行，卻比部會附屬機關首長簡任第十三職等低一職等。目前北、高二直轄市，其秘書長係以簡任第十三至第十四職等跨等設定，副秘書長亦係以簡任第十二至第十三職等跨等設定。此即考量秘書長與副市長、一級機關首長之行政倫理，而為較衡平之設計。因之，依北、高行政慣例，縣（市）政府之秘書長，其職等宜設定為簡任第十二至第十三職等，始符機關層級間之衡平倫理設計。

二、地方對關鍵職位的職等調整意見分析

或許是中央主管部對地方政府公務員職等調整的願景，一直因政

治的考量³，而延宕不決，以致經由立法途徑修法調整，肇致當下地方文官體系的紊亂與失衡。本研究曾經邀集部分縣（市）人事主管研究，或與地方行政首長訪談，以及蒐集地方政府的相關意見反映，地方政府無分藍綠意見，皆一致認同關鍵職位職等調整的必要性。說明如下：

(一)縣（市）政府關鍵職位職等調整宜儘速核定

本研究在今（98）年六月間，曾假新竹市政府邀集部分縣（市）政府人事主管會商，彼等皆主張縣（市）政府關鍵職位職等之調整，不宜再拖延不決。至於該等關鍵職位職等如何調整，殆多傾向：

- 秘書長：簡任第 12~13 職等
- 局、處長：簡任第 12 職等
- 科長：薦任第 9 職等

此與本研究之看法頗相一致。

(二)鄉（鎮、市、區）公所職等相對偏低宜酌予調整

在訪視臺北市士林區長及接到澎湖縣馬公市長來函中，均認為政府長久以來即忽視鄉（鎮、市、區）基層公務員的職等偏低現象。北、高二市依直轄市自治法改革人事制度，但對區長卻未能依其屬市政府之派出機關，而賦予較為合理的職等位階；竟如同省轄市之區，賦予前者 9~10 職等，後者 9 職等之些微不同而已。因之，除鄉（鎮、市）長及縣（市）長、直轄市長之薪資待遇法制化，迄未依地方制度法第六十一條第一項規定完成立法外，對於各基層公務員職等，理論上亦應考量其職責程度、業務性質及機關層次，而做名實相符的適當調整。未來鄉（鎮、市、區）將因應縣（市）合併改制直轄市，而在行政區劃上做適當之整併，其職等自宜朝地方政府一層級或直轄市派出機關之地位，適當提高為簡任級以上之機關首

³ 早在 2000 年國民黨執政時期，政府即宣布地方公務員將與中央公務員在 2000 年大選後辦理職務列等表之調整，不但提昇司處長為簡任第十三職等，而且將解決縣（市）及直轄市副單位主管或副機關首長之職等偏低現象，但大選後因執政黨落敗，選前的職等調整承諾，亦隨之不再提起。

長，且以局（處）副首長為斟酌之上限。其他職位在鄉（鎮、市、區）長職等調整定位後，亦宜酌作合理之調整，以顯示職等設計之階層激勵化作用。

(三)準直轄市或人口較多縣（市）員額酌量增加

今年雖已有 6 縣（市）核定單獨或合併改制直轄市，明（99）年 12 月 25 日改制後，其依地方行政機關組織準則之規定，員額數固將顯著增加，但考量地方財政匱乏及行政作業科技化，其員額數宜以現有規模再酌予增加，並相對減少約聘雇人力，始符政府組織精簡效能化原則。對於未能核准改制，但人口已達 200 萬人之準直轄市，中央主管部應主動而積極規劃新人事制度，促其行政效能如同直轄市般之提昇，而且形塑臺灣七區堆之區域發展領航城市（steering city）或核心城市（core city）的發展地位⁴。

三、銓敘部研擬的公務員關鍵職位職等調整方案

銓敘部於組成「配合地方制度法修正通盤檢討職務列等專案小組」及下屬「工作小組」，並邀集中央及地方相關機關交換意見後，於 96 年 10 月 2 日致函考試院（部法三案第 0962807828 號），就其「檢討範圍以及細部調整原則」陳述如下：

(一)職務列等檢討之範圍

- 1、中央機關及直轄市政府不納入檢討範圍。
- 2、縣（市）議會「主任秘書」改置為「秘書長」，其餘職務不納入檢討範圍。
- 3、鄉（鎮、市）公所、鄉（鎮、市）民代表會、縣（市）政府（不含臺北縣政府）所屬二級機關及省轄市區公所區長不納入檢討範圍。
- 4、併同檢討臺北縣政府、縣議會（即改制準直轄市）相關職務列等。

⁴ 臺北縣於 96 年 10 月 1 日主動改制為準直轄市，中央主管部並未規劃設計「準直轄市」之組織規模和財源分配新機制，此應係臺北縣所以積極申請改制直轄市之理由所在。

(二)調整原則部分

- 1、縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，其常務職之列等宜與政務職比照列等一致。
- 2、業務與輔助單位主管之列等不予區隔。
- 3、地制法有關縣（市）政府組織規定，應優先各該人事、主計等專屬管理法規之適用。
- 4、該次職務列等之檢討調整，不涉及人員留用問題。
- 5、該次相關職務列等之檢討調整，不宜追溯自地制法修正施行日（96年7月13日）生效。

(三)細部調整擬案部分

- 1、縣（市）政府組織結構調整之職務配置評析部分擬案

(1)縣（市）政府

- a.置「秘書長」列「簡任第十二職等至第十三職等」。
- b.置「處長」列「簡任第十二職等」。
- c.置「顧問」作為一級單位主管之調節性職務，列「簡任第十二職等」。
- d.置「參議」，列「簡任第十職等至第十一職等」。
- e.置「副處長」列「薦任第九職等至簡任第十職等」。
- f.置「科長」列「薦任第九職等」
- g.置「技正」列「薦任第八職等至第九職等」。

(2)所屬一級機關

- a.機關首長由現列「簡任第十職等至第十一職等」改列為「簡任第十二職等」。
- b.機關副首長列「薦任第九職等至簡任第十職等」。

c.現行課長、主任職稱改置為「科長」，列「薦任第九職等」。

(3)縣（市）議會

縣（市）議會主任秘書職稱修正為「秘書長」，列「簡任第十二職等至第十三職等」，其餘職務不予調整。

2、臺北縣政府、臺北縣議會如何準用直轄市相關規定擬案

- (1)臺北縣政府部分，建請完全準用直轄市政府相關職務列等表之規定。
- (2)臺北縣議會部分，建請亦完全準用直轄市議會所適用之職務列等表規定。
- (3)臺北縣政府所屬二級機關部分，建請亦準用直轄市相關職務列等表之規定。

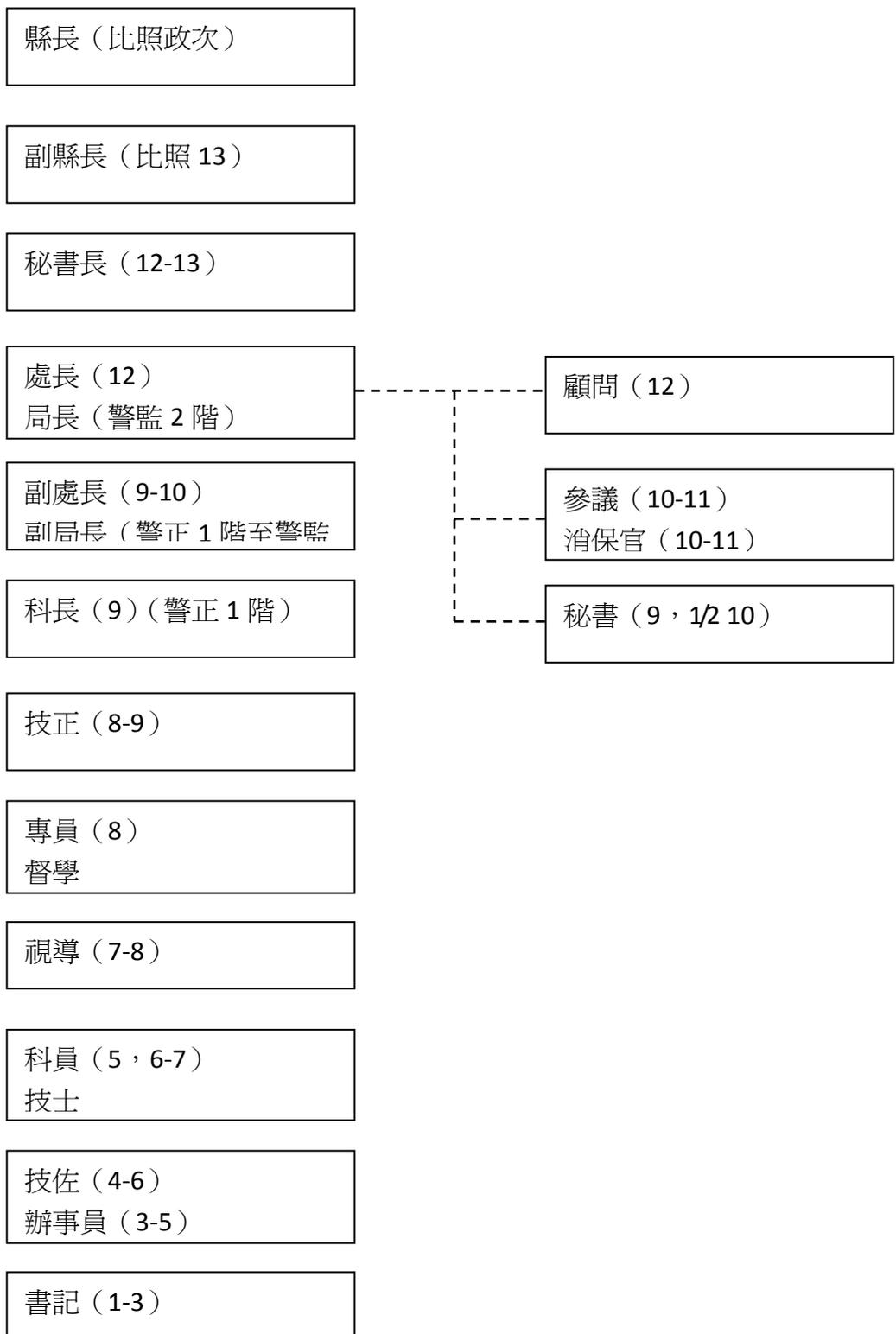
至於警察官職務等階表部分調整如下：

- (一)縣（市）政府警察局及消防局「局長」列「警監二階」，「副局長」列「警正一階至警監四階」，「科長」列「警正一階」。
- (二)直轄市政府警察局分局長及大隊長職務等階，配合縣（市）政府警察局副局長職務等階調整。

依上揭銓敘部擬案之主要內容，可以發現如下之職位調整傾向：

- (一)銓敘部對於久未修正之地方機關職務列等表，尚無全面修正之計畫，正顯示該部對地方機關職等傾向穩定之，消極態度，致無較積極的通盤檢討作為。
- (二)銓敘部祇關注地方政府；尤其縣（市）政府之關鍵職位職等調整，卻完全忽視長久以來即不符衡平設計之直轄市政府一級機關副首長之職等偏低現象；其他諸如區長的定位，亦宜適時檢討。
- (三)銓敘部對於「準直轄市」，祇注意其一級機關，而完全忽略尚屬自治法人的鄉（鎮、市）部分基層公務員職等調整問題。嗣後該部仍宜針對各該準直轄市，設計專屬的職務列等表以為適用準據。

(四)銓敘部對縣（市）政府關鍵職位，秘書長、局（處）長及科長之職等調整尚能充分反應縣（市）民意見，足見該部對地方公務人員職等之縣（市）直轄市化已有定見。關於銓敘部所擬訂之縣（市）政府職務列等序列圖，如圖十，即係顯示該部對地方機關職等調整早有複案，祇是尚未完成擬案而已。



第四章 地方公務員職等調整的政策建議

民國 97 年 8 月 21 日，考試院通過關於「配合地方制度法修正，通盤檢討公務人員職務列等及警察官職務等階，其檢討範圍以及細部調整原則」一案，決議同意聯席審查會建議意見，並請銓敘部據以研議具體可行方案及就應配合檢討修正法規適時報院，供考試院第 11 屆考試委員併同繼續討論決定¹。

關於考試院第 10 屆第 256 次會議決議交付聯席審查會。經聯席審查會召開三次會議，其建議如下：

1. 該案建議採兩階段方式處理，第一階段先採修正職務列等表方式檢討調整地方機關相關職務列等；第二階段再調整中央機關相關職務列等。
2. 縣（市）政府秘書長部分，建議列「簡任第十二職等至第十三職等」；處（局）長部分，建議列「簡任第十一職等至第十二職等」；科長部分，建議列「薦任第八職等至第九職等」。特殊情形一級單位主管建議列「簡任第十一職等」。
3. 人事、主計及政風等人事專屬管理法律與地方制度法第 56 條第 2 項、第 62 條第 3 項間有關機構組設、人員職稱與任免等如何適用及適用範圍等事項，請銓敘部洽同行政院人事行政局及各主管機關應再行釐清，以作為人事、主計及政風等機構設置、人員列等是否適用上項暫擬職稱及列等的參據。
4. 警察官職務等階部分，配合公務人員職務列等調整情形予以相應檢討調整，另循程序報核。

上揭考試院院會決議，新任考試委員於今（98）年三月五日考試院第十一屆第二十五次會議，再行提付討論，所獲決議略以：

照審查會決議修正通過，修正內容：

1. 審查會決議一至六，照案通過。

¹ 詳見考試院電子新聞稿（97 年 8 月 21 日）。依該新聞稿說明，關於地方公務員職等調整形式上通過調整，實質上尚待銓敘部於第 11 屆考試委員就任後再提案決定。

2. 審查會決議七，修正為：同意銓敘部撤回公務人員任用法第六條修正草案。
3. 審查會決議八之首句，修正為：本案第一階段實施日期，於銓敘部第一階段職務列等表修正草案函陳考試院時，併同研議。

如依新近考試院院會該項決議言之，關於地方公務員關鍵職位之職等調整問題，其實已定案，且係依先前所主張者調整；祇是其他非關鍵職位亦須配合修正，須俟銓敘部將地方機關職務列等表完成修正報請考試院核定，再定施行日期，一併施行。

因為地方公務員職等調整引起社會爭議部分，考試院已接近定案階段。今所須探討者實宜再加擴大，以致本研究將地方公務員職等調整方案，分為近、中、長期三階段提出改革建議。

第一節 近期建議——地方公務員關鍵職位職等調整的方案實施

由於此次所涉及地方公務員職等調整者，係因地方制度法第五十六條及第六十二條之職稱修正，從而引發各該新職稱如何設定職等之爭議，經過多次的析議與訪視，本研究認為未來縣（市）政府關鍵職位的適當職等調整，包括：

- 一、縣（市）政府最高幕僚長—秘書長，將設定為簡任第十二至第十三職等常務職事務官

此職位之職等調整，理論上如係依以往行政慣例，因縣（市）政府副縣（市）長已於地方制度法第五十六條明定為比照簡任第十三職等政務職政務官，秘書長既為各該縣（市）政府之最高幕僚長，其位階自以低於副縣（市）長，卻可與縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長二分之一列比照簡任第十二職等政務職，較為衡平之設計，可謂左右上下皆相照顧。

- 二、縣（市）政府二分之一一級單位主管及所屬一級機關首長（即局、處長）職等宜單列簡任第十二職等

由於臺北市、高雄市在改制直轄市後對二級機關首長列比照簡任第十三職等政務職政務官，而人事、主計、警察、政風等四個依專屬人事管理法律任免之常務職機關首長，亦參照由簡任第十二職

等改列簡任第十三職等之慣例，自以將縣（市）政府二分之一一級單位主管及所屬一級機關首長，在其他二分之一已於地方制度法明定為比照簡任第十二職等政務職後，亦一同改列簡任第十二職等常務職事務官。此種職等調整，除因有上揭慣例外，最主要係在縣（市）政府二分之一一級單位主管及所屬一級機關首長列比照簡任第十二職等政務職者，並未固定機關首長或單位主管。此係地方制度法賦予縣（市）長彈性之用人權，如縣（市）長任用具有公務人員相當任用資格者，即以「簡任常務職」任用；反之，如縣（市）長任用不具公務人員相當任用資格者，則以「比照簡任第十二職等政務職」任用。試問同一機關首長或單位主管，祇因其無公務人員相當任用資格，即以比照簡任第十二職等政務職任用；反之，若被任用者係具有公務人員相當任用資格者，反倒以低一職等之「簡任第十一職等」常務職任用，其合理性何在？有公務人員資格究係「專業」之認證，自當多所延用，且以激勵機制設計為宜。因之，銓敘部擬案之簡任第十一職等至第十二職等，實有再加斟酌調整之必要，以符組織公平設計原理。

三、縣（市）政府二級單位主管—科長及一級機關之一級單位主管—科長職等宜改單列薦任第九職等

縣（市）政府二級單位科長及一級機關之一級單位科長，原係由薦任第八職等之課長，在地制法第 62 條經修正改置為科長，卻因過往立法例²，而未明定其職等，致引發爭議。該等中階幹部，係縣（市）政府之職務分工，為各局（處）業務成敗之所繫。對於各局（處）之重點工作，幾乎由各該局（處）長之科編組中擔負，其行政責任負荷雖然比局（處）長低，但對於各該業務之規劃、設計、執行和評估，卻是最具貢獻力和成就力的組織角色。政府長久以來，即設定「科長」為薦任最高級（第九職等），此在中央機關和省（市）政府部分，科長皆係以薦任第九職等任用；唯有些許例外，係臺灣省政府有鑑於科長事繁責重，而常以專門委員兼科長方式，達致實質上提高各該科長之職等。質言之，即使以往臺灣省政府各廳處已實

² 依我國現制，除中央機關因制定組織法，而將各職稱官職等於適當條文中規定外，依往昔立法例，地方機關之常務職稱官職等均不在組織法制中明定，而係註記於各該組織自治條例之編制表中。

質提高科長之職等，但對於定位為「薦任第九職等」的文官機制，卻不敢稍有變動。此一方面凸顯臺灣文官體制的職稱和官職等設定的穩定性；另一方面亦顯示臺灣文官機制對職稱和官職等設定的成熟度，不但不可輕易修正，而且不宜輕易調升。因之，銓敘部擬案將縣（市）政府科長列薦任第八職等至第九職等，容有再加斟酌調整之空間，且以單列薦任第九職等，始較符縣（市）直轄市化之組織設計原則。

基於上揭文官科層機制的官職等中，有關「科長」如單列「薦任第九職等」，因其位處組織體系中之中堅幹部，更可凸顯下列四點組織改造意義：

1. 在縣（市）直轄市化³的組織改造過程中，可實際落實縣（市）二級單位科長與直轄市各機關一級單位科長皆列薦任第九職等的「地方機關間」衡平設計的組織原理。
2. 縣（市）一級單位科長列薦任第九職等，符合地方組織關鍵職位係以「等距」模式設計。蓋薦任第九職等係薦任級的最高階，其具有為基層公務人員設定生涯目標或願景之作用，符合組織激勵化的原則。
3. 科長因位居薦任級常務人員的最高階，對於文官培育具有相當顯著的甄補區隔作用；至簡任級文官係高級文官，須具有領導特質，亦係國家對科長最重要的考核歷煉過程。
4. 科長在各該科具有獨當一面的地位，且係策略性的組織戰鬥獨立體（SBU），能有與簡任或委任不同官職等的實際區隔，此在公務人力的養成教育上，亦可做較為特定的設計與施教。

第二節 中期建議—縣（市）直轄市化之公務員職稱官職等調整的政策取向

今年四、五月間所以有多達七件縣（市）申請改制直轄市案，究係所為何來？一般看法，係改制直轄市後，其組織編制與財源分配會較為合理化，但政府自精省以來，即主張縣（市）與直轄市係平

³ 地方制度法雖因地方財政困難，而未全面規制縣（市）與直轄市的組織設計平等性，但「縣（市）直轄市化」卻是當年起草地方政府組織模式的基本思維框架。

行而對等，為何尚有此質疑和期許。基本上，係因鑑於縣（市）與直轄市平行而對等並未落實，除社會主觀認定直轄市優於縣（市）外，在實際的組織權力分配、組織人力配置；尤其中央統籌分配稅款的分配，確也有明顯的差異。因之，此時應就縣（市）的改造方向，確定為「縣（市）直轄市化」。此所謂「縣（市）直轄市化」，係指縣（市）之任何改造，應以直轄市為學習標竿，將其所轄區域的建設目標，設定在朝向直轄市的發展藍圖，為其參考思維架構。此種思維架構，並不限制縣（市）發展之超越直轄市，卻可形塑縣（市）政府組織的邁向學習型組織（learning organization）模式發展。

當下促動地方公務員職位的調整，就是職位調整可以代表個人服務社稷份量的加重，以及個人服務能量的更加強化。因之，任何公務員除非自甘受限不再發展，否則個人的努力標竿，就是不斷的超越，不斷的往前邁進。縣（市）公務員的優劣，決定縣（市）發展。至如何活化縣（市）人力資源，除須有新陳代謝的活水機制外，就是賦予縣（市）公務員職稱與官職等的合理化機制。

縣（市）公眾服務（public service）對各該縣（市）的貢獻，或是對整個國家或社會的成就價值，主觀上或許與直轄市有所等差，但客觀上或許是完全不同的結果。此項鑑別力，是設定縣（市）直轄市化的政策思維前提，政府對於縣（市）公務人力的養成與任用，如多以此種較為「衡平」的「公平」觀點評量，自可以發現縣（市）直轄市化在地方政府改造作為上的積極功效。

如就現狀，縣（市）朝直轄市化設定和運作，其在公務員職等調整上的努力，以及公務員發揮專業能力上的作為，包括：

- （一）縣（市）一級單位一律機關化，且採政務職化的組織改造取向

直轄市一級機關對「市政服服團隊」（urban team work）的建構，係具有劃時代性的貢獻，此乃民國 83 年 7 月，公布施行「省縣自治法」及「直轄市自治法」以降，甚至「地方制度法」公布施行後，仍然持續不斷的服務社會認知。民國 83 年 7 月，自治二法係在非常

意外的情形⁴下，建構省（市）一級機關首長政務職化，此不但可形塑地方政府組織系統的「團隊精神」（team spirit），而且展現地方政府組織系統的「課責原理」（accountability）。此對促進省（市）政府行政效能之提昇，應有其直接間接的激化作用。縣（市）政府組織系統，因中央財主部門的「財政負擔」考量，一仍舊慣，續將其劃分為內部單位及所屬機關（或稱附屬機關），致其組織之獨立性和自主性受到限縮；責任負擔亦相對減輕。然在地方制度法經修正為傾向單位主管或機關首長一半政務職後，如能將各該內部單位一律改為機關化，應該更為符合機關首長政務職化之組織設計模式；雖然當今縣（市）內部一級單位主管已有二分之一可修改為政務職，其實並不符合組織政務職化的設計原理。蓋內部一級單位主管係依縣（市）長政策指示執行政策；即使參與政策制定，其亦無政策裁決權，如何負其政策責任？當今，實宜由「課責原理」，以建構縣（市）政府組合系統之趨向機關化設計。

（二）縣（市）二級機關改隸一級機關的組織改造取向

當下縣（市）二級機關，如地政事務所、戶政事務所，並不隸屬地政處或民政處，此係因地政處或民政處仍係縣（市）政府內部單位，而非附屬機關，卻因地政處或民政處為縣（市）政府土地事務、戶政事務之主辦單位，而不得不將土地事務、戶政事務歸屬於各該處之業務指導；此在課責及指揮監督效果上，自有殊多限制。嗣後縣（市）政府一級單位如均改制為縣（市）政府一級機關，自可參照直轄市政府一級機關的組織系統建構，將原即具有行政指導或行政督導之二級機關，經由修正各該組織法制，而改隸各該一級機關；其縣（市）政府組織系統，即可完全直轄市化，嗣後不但地方行政管理系統指揮靈活，而且指揮效果亦可更為彰顯。

縣（市）政府二級機關直接與縣（市）民眾接觸，其公眾服務品質，將是縣（市）民檢驗縣（市）政府服務績效的最直接憑據。多年來，為縣（市）民所詬病者，即是二級機關之官僚化過於浮現，其不但缺乏服務方式之創新，亦顯示服務作為之消極。嗣後地方服

⁴ 民國 83 年 7 月 7 日、8 日二天，立法院加速審議該自治二法，在二讀前夕，即 7 月 6 日晚間，主持人獲邀赴立法院研提修正該自治二法草案，始將省（市）一級機關首長全部修正為政務職。

務之治理成效，就依賴各機關組織系統的強化統御能力；縣（市）政府二級機關如能改隸一級機關之指揮監督，此在指揮監督間距縮短的情況下，其課責成效必將更為顯著，且所須興革之事項，亦可在專業化下加速完成。

（三）縣（市）與直市所轄鄉（鎮、市、區）基層職稱與官職等適時調整，以激勵基層公務員的組織改造取向

固然縣（市）宜朝直轄市化調整地方公務員職稱與官職等，俾落實「縣（市）直轄市化」的組織改造原則；唯縣（市）與鄉（鎮、市、區）的基層公務員，除仍為自治體的鄉（鎮、市）長官職等偏低，有待比照縣（市）一級單位主管之調整傾向，酌予提昇職等外，就省轄市及直轄市之區長，是否須有等差的爭議，亦宜就其位階多所斟酌，而做適當的調整。此外，對於鄉（鎮、市、區）的基層服務公務員，亦宜通盤檢討，以進行全面性的調整，務必做到「適才適所」，始能發揮最大的行政服務效能。長久以來，政府職稱與官職等設定，多採愈基層官職等愈低，而且愈基層低官職等所占員額數亦愈多。此種組織設計並不符合地方自治法人化的自主組織模式，而且職位既係以反應職責程度、業務性質及機關層級為設定官職等之準據，則在強化地方服務特色與事業創意下，適時調整官職等，應有其正面激勵作用。

第三節 長期計畫－中央與地方公務員法制雙軌化的可行性思維

當前對於地方公務員職等調整的爭議，前揭近程和中程的調整方案設計，多屬於傾向中央或直轄市機制之改造，其固有其可行性，但機制設計應檢視其設計原理，始得發現問題真相或擬定澈底解決方案。就此而言，地方公務員職等如一昧的往中央組織設計模式傾向調整，可能有過猶不及之處。蓋中央與地方公務員的服務事務與專業能力需求，並非完全一致，甚至可以說應有其必要而適當的差異；否則，地方公務員與中央公務員即無區別之實質意義。其基本上，中央公務員如在單一國家係著眼於全國機制的一體性組織設計；反之，地方公務員則在於呈現地方發展的貢獻度，彼等各有其服務特質和專業能力之特定組織意涵。

如比較客觀的觀察，地方公務員的能力條件，甚至應有別於中央公務員，而且地方公務員的組織系統設計，亦應與中央公務員的組織系統大異其趣。在此組織環境中，如果各有其獨創的組織治理（organizational governance）模式，應較可凸顯其組織之地方治理成效。基於此種組織改造思維，再驗之日本雙軌制公務員法制，殆可發現，此應係澈底解決中央與地方對「公務員職等調整」爭議的較可行方案。

蓋臺灣係行使單一國家之模式，固然有其中央集權的特質，但中央集權係指中央對國家法制的集權，而非指組織模式之一體化或單軌式。日本即係典型的單一國體制，自 1945 年公布「地方公務員法」以來，對於都、道、府、縣及其市、町、村的地方公務員規制，深受研究公務員法制者所關注；數十年來並未發現有主張廢止雙軌制，而改制為中央與地方一體適用的單軌制公務員法制。此種國家公務員法與地方公務員法併行雙軌制，值得臺灣在改革地方公務員法制之思維架構參考。

對於臺灣公務員法制雙軌化，本研究所堅持的新制度主義，即是：

（一）在組織設計上雙軌制符合單一國憲政原理

臺灣現行憲法本文，係依聯邦國體制設計地方制度。質言之，臺灣的憲政體制對於地方制度，係立論在地方自主化的地方分權機制設計上。地方分權（decentralization）係憲法本文所體現的地方組織模式，如將現行地方公務員法制，改制為有異於國家公務員的法制。此在憲政主義的行使上並無違反之處；甚至可說是憲法本文所期許的地方公務員「授權立法」（delegated legislation），即有雙軌制或多軌制的組織設計傾向。

（二）在組織治理上雙軌制符合地方公務員管理需要

地方公務員係直接承受所隸各該地方政首長之指揮監督，地方行政首長不但各有不同的領導特質，而且地方生態亦與中央有顯著的不同，以致管理中央公務員的法制如再一體適用於各自為政的地方公務員，是否有削足適履的問題，或是說是否有過於組織職級機械化問題，應係一個值得多加思索的組織上嚴肅管理問題。臺灣的地方自治經過六十年來的實施經驗，幾乎可以說各該地方自治團體的

自治能力愈來愈高，而且已提昇至可以因地制宜設計組織模式的階段。基於上揭法制環境之確認，主管機關宜善加規劃設計和評估，中央與地方公務員法制雙軌化的可行性。

臺灣的地方公務員先有「以機要人員方式進用」的「特別職」制度，即係參考日本「特別職」的職稱經驗，而加以改良的新職稱，現今一般學界皆能接受。日本地方公務員法制，最可參考者，即係地方自主性之強化。關於公務員法制，中央與地方本當有所不同，比附援引並不是最好的法制觀念，一直以來雙軌制即係臺灣引為立法例的操作參考模式之一。

第五章 結語與建議：地方公務員職等調整有其儘速辦理的必要性與需求性

關於地方公務員職等調整爭議，雖說銓敘部或考試院皆已展現修正的政策取向，但其修正的機制設計，容有再加斟酌的必要。蓋地方公務員職等調整的爭議，既已存在有三年之久，如再因其他不夠堅強的理由之考量，而延宕適當解決作為，勢將更容易為民眾所質疑政府之治理能力，甚至因而削弱地方公務員對中央政策作為的信心與毅力。因之，主管公務員法制的相關機關，應即積極協調和促成合理性之職等調整作業的加速進行與核定。

上開地方公務員的職等調整問題，本研究經理論分析和方案可行評估後，提出下列分為立即可行建議及中長期建議：

一、立即可行建議—即地方公務員關鍵地位職等調整的方案宜儘速實施，且宜以下列建議設定職等之調整（主辦機關：銓敘部，協辦機關：行政院人事行政局）

（一）縣（市）政府秘書長宜設定為簡任第十二職等至第十三職等常務職事務官，此與銓敘部擬案尚無不同。

（二）縣（市）政府非政務職之一級單位主管及所屬一級機關首長宜單列簡任第十二職等常務職事務官。此與銓敘部擬案為簡任第十一職等至第十二職等不同，宜請主管部再加斟酌。

（三）縣（市）政府二級單位主管及一級機關之一級單位主管—科長，宜單列薦任第九職等。此與銓敘部擬案為薦任第八職等至第九職等不同，宜請主管部再加斟酌。

二、中長期建議（主辦機關：銓敘部，協辦機關：行政院人事行政局）

（一）中期計畫—即縣（市）直轄市化之公務員職稱官職等調整的政策取向

1.縣（市）一級單位一律機關化，且採政務職化的組織改造取向。

2.縣（市）二級單位改隸一級機關的組織改造取向。

3.縣（市）與直轄市所轄鄉（鎮、市、區）基層職稱與官職等適合理時調整，以激勵基層公務員的組織改造取向。

（二）長期計畫－即中央與地方公務員法制雙軌化的可行性思維

上揭政策建議，所持之立論基礎，為地方自治團體公法人地位，應列為中央主管部規制地方公務員職等調整時，所須尊重與思維的前提。既然地方制度法業經立法院通過縣（市）政府關鍵職位職稱之修正，且總統公布施行業已屆滿三年之久，主管部或院，就當本諸職稱與官職等設定的「職責程度、業務性質及機關層次」三大原則，為適當的職務列等表之調整。此外，基於國家文官體制的穩定性，應適時通盤檢討長久以來即嫌偏低的地方公務員職等問題，甚至亦至適時規劃採行中央與地方二類公務員雙軌法制之際。謹望中央權責機關適時作為，以因應提振地方組織效能，健全地方組織治理之需求。

參考書目

- 內政部，(2005、2006、2008)，《地方制度法解釋彙編》，臺北：內政部。
- 內政部，(2007)，《地方制度法修正草案》，臺北：內政部。
- 銓敘部，網址 www.mocs.gov.tw。
- 立法院秘書處，(1984)，《省縣自治法案》法律案專輯，第171輯，臺北：立法院。
- 司徒達賢，(1981)，《組織診斷與組織發展》，臺北：商務印書館。
- 丘昌泰，(2007)，《地方政府管理研究》，臺北：韋伯文化。
- 丘昌泰等，(2005)，《政策分析》，臺北：國立空中大學。
- 行政院人事行政局，(2005)，《人事行政法規釋例彙編》，臺北：行政院人事行政局。
- 沈榮華，(2006)，《中國地方政府學》，北京：社會科學文獻出版社。
- 林明晰，(2006)，《公法學的開拓線》，臺北：元照出版公司。
- 林明鏘，(2005)，《公務員法研究(一)》，臺北：新學林出版公司。
- 林明鏘與蔡茂演主編，(2006)，《行政法實務與理論》，臺北：元照出版公司。
- 林鍾沂，(2005)，《行政學》，臺北：三民書局。
- 林文燦，(2009)，《公部門待遇管理：策略、制度、績效》，臺北：元照出版公司。
- 林茂景，(2009)，《人事行政中央集權對苗栗縣地方治理影響之研究》，臺中：國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。
- 吳 定，(2003)，《政策管理》，臺北：聯經出版公司。
- 吳 定等，(2006)，《行政學》，臺北：國立空中大學。

- 吳 庚，(1999)，《公務員基準法之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳 庚，(2008)，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局。
- 紀俊臣，(1981)，《地方自治法規彙編》，臺北：永信圖書公司。
- 紀俊臣，(1996)，《臺灣地方政府轉型與自治法制設計之評析》，臺北：時英出版社。
- 紀俊臣，(1999)，《精省與新地方制度》，臺北：時英出版社。
- 紀俊臣，(2000)，《地方政府再造》，臺北：時英出版社。
- 紀俊臣，(2001)，《行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 紀俊臣，(2002)，《地方政府組織結構與功能之研究》，臺北：內政部委託研究報告。
- 紀俊臣，(2005)，《地方政府與地方制度法》，臺北：時英出版社。
- 紀俊臣，(2006)，《都市及區域治理》，臺北：五南。
- 紀俊臣，(2007)，〈地方民選公職人員停職解職制度之檢討與改進〉，《地方自治論述專輯》，第三輯，臺北：內政部，頁 237-272。
- 紀俊臣，(2008)，《鄉(鎮、市)自治效能檢討與改革配套之研究》，臺北：內政部委託研究報告。
- 紀俊臣，(2008)，《地方民選公職人員停職與解職制度之研究》，臺北：內政部委託研究報告。
- 姜海如，(2003)，《公務員制度比較》，北京：商務印書館。
- 徐仁輝等譯，(2005)，《政策失靈：公共選擇的初探》(Gordon Tullock, et al., *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*)，臺北：智勝出版公司。
- 徐正戌，(1998)，《法國公務人員保障制度及法規》，臺北：公務人員保障暨培訓委員會委託研究。

- 張文郁，(2005)，《權利與救濟》，臺北：元照出版公司。
- 許崇德，(1994)，《各國地方制度》，北京：中國檢察出版社。
- 陳治良，(2007)，〈地方政府政風機構防腐角色與功能之研究—以南投縣政府為例〉，東海大學公共事務在職專班碩士論文。
- 陳春生，(1999)《德國公務人員保障制度及法規》，臺北：公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 蔡良文，(2007)，《考詮人事法制專題研究》，臺北：五南圖書公司。
- 蔡茂寅，(1998)，《日本公務人員保障制度及法規》，臺北：公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 銓敘部，(2009)，《地方公務員職等調整公文及其他研究資料》。
- 黃正雄，(1996)，〈自治法有關自治監督若干問題之探討〉，《地方自治論述專輯》，第二輯，臺北：內政部，頁 293-321。
- 趙永茂，(2008)，《地方政府組織改造策略之研究》，臺北：內政部委託研究報告。
- 蕭文生，(2000)，〈地方自治團體民選公職人員之監督—解職與停職〉，《中正大學法學集刊》，第三期，頁 49-77。
- 蕭武桐，(2000)，《行政倫理》，臺北：國立空中大學。
- 臺灣省政府民政廳，(1980)，《臺灣省實施地方自治三十週年學術論文集》，南投：臺灣省政府民政廳。
- 臺灣省選舉委員會，(1981)，《公職人員選舉臺灣省地方自治法規彙編》，南投：臺灣省選舉委員會。
- 廖婉君，(1999)，〈民選地方行政首長懲戒及其相關問題之研究〉，東海大學法律學研究所碩士論文。
- 羅文璣，(2000)，〈公務員停職問題之研究〉，東海大學法律學研究所碩士論文。

- Ammons, David, and Glass, James J., (1989), *Recruiting Local Government Executives*, Oxford: Jossey-Bass Publishers, Ltd.
- Bailey, Elizabeth E., ed. (1987), *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, Mass.:The MIT Press.
- Brunsson, Nils, and Olson, Joshon P., (1993), *The Reforming Organization*, New York: Routledge.
- Bukowski, Teanie, & Rajagopalan, Swarna, ed., (2000), *Re-distribution of Authority: A Cross-Regional Perspective*, London: Praeger.
- Burton, Richard M., and Borgeobel, (1995), *Strategic Organizational Diagnosis and Design*, Boston: Kluwer, Academic Publishers.
- Cross, Charles, and Bailey, Stephen, (1986), *Cross on Local Government Law*, London: Sweet & Maxwell.
- Daft, Richard L., (1992), *Organization Theory and Design*, Singapore: West Publishing Co.
- Denter, Bas, & Rose, Lawrence E., ed., (2005), *Comparing Local Governance: Trends & Developments*, New York: Palgrave Macmillan.
- Darke, Roy, and Walker, Ray, ed., (1977), *Local Government and the Public*, London: Leonard Hill.
- Denhardt, Robert B. (1993), *Theories of Public Organization*, Monterey: Brooks/Cole Publishing Co.
- Douence, Jean-Claude, ed., (2008), *Code general des Collectivités Territoriales*, Paris: Dalloz.
- Dunn, Christopher, (1995), *The Institutionalized Cabinet: Governing the Western Province*, Buffalo: McGill-Queen's University.
- Fesler, James W., (1989), *The Politics of the Administrative Process*, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

- Fischer, Frank, et al., ed., (2007) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London: CRC Press.
- Fowler, Alan, (1995), *Human Resource Management in Local Government*, London: Pitman Publishing.
- Frederickson, H. George, (2005) ,*Public Administration with an Attitude*, Washington, D.C. : the American Society of Public Administration.
- Frug, Gerald E. , Ford, Raichard T., and Barron, David J., (2006),*Local Government Law: Cases and Materials*, St. Paul: Thomson West
- Gitlow, Howard S., and Gitlow ,Shelly J. (1994), *Total Quality Management in Action*, New Jersey: PTR Prentice-Hall.
- Goetz, Edward G., et al., eds., (1995) , *The New Localism*, Newbury Park : Sege Publications.
- Goldsmith, Stephen, and Eggers, William D.,(2004),*Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Goldsmith, Jack, and Gunderson, Gil, (1973) ,*Comparative Local Politics*, Boston : Holbrook Press, Inc.
- Goldsmith, Michael, ed., (1986) ,*New Research in Central-Local Relations*, Vermont : Gower Publishing Co.
- Gualini, Enrico,(2004),*Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Hants: Ashgate.
- Hampton, William, (1991) ,*Local Government and Urban Politics*, London : Longman Group, Ltd.
- Hanson, Russell L., (1998) ,*Governing Partners: State-Local Relations in the United States*, Boulder: Westview Press.
- Haus, Michael, et al., (2005) ,*Urban Governance and Democracy : Leadership and Community Involvement*, London: Routledge.

- Huber, G. P., and Glick, W.H., eds., (1993) ,*Organizational Change and Redesign*, N. Y. : Oxford.
- Jones, Gareth R., (1995) ,*Organizational Theory*, New York : Addison-Wesley Publishing Co.
- Judge, David, & et al., ed., (1998) ,*Theories of Urban Politics*, London: Sage Publications.
- Leach, Steve, et al., (1994) ,*The Changing Organization and Management of Local Government*, London : The Macmillan Press, Ltd.
- Leach, Steve, and Chris, Collinge, (1998) ,*Strategic Planning and Management in Local Government*, London : Pitman Publishing.
- Lex, Donaldson, (1995) ,*American Anti-management Theories of Organization*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Mckevitt, David, and Lawton, Alan, (1994) ,*Public Sector Management*, London : The Open University.
- Mellors, Colin, and Copperthwaite, Nigel, (1987) ,*Local Government in the Community*, Cambridge : ICSA Publishing, Ltd.
- Michio, Muramatsu, (1997) ,*Local Power in the Japanese State*, Berkeley : University of California Press.
- Nice, David C., (1987) ,*Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations*, New York. St. Martin' s Press.
- Nystrom, Paul C., and Starbuck, William H. ed., (1981) ,*Handbook of Organizational Design*, New York : Oxford University Press.
- O' Leary, Rosemary, (2008) ,*The Ethics of Dissent* , Washington, D.C.:CQPRESS
- Osborne, D., and Gaebler, T., (1992) ,*Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, U.S. : Commonwealth Publishing Co., Ltd.

- Ostrom, Vincent et, al., (1988) ,*Local Government in the United States*, San Francisco : Institute for Contemporary Studies ICS Press.
- Parsons, Wayne, (1995) ,*Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pheysey, Diana C., (1993) ,*Organizational Cultures : Types and Transformation*, London : Routledge.
- Peters, B. Guy, (1996) ,*The Future of Governing : Four Emerging Models*, Kansas : University Press of Kansas.
- Reynolds, Osborne M., Jr., (1982) ,*Local Government Law*, St. Paul : West Publishing Co.
- Rhodes, R. A. W., (1983) ,*Control and Power in Central-Local Government Relations*, Hants : Gower Publishing Co., Ltd.
- Robbins, Stephen P., (1990) ,*Organization Theory : Structure, Design, and Applications*, New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Savignac, Jean-Charis, ed.,(2008),*Code de la Fonction Publique*, Paris: Dalloz.
- Stewart, John, (1995) ,*Understanding the Management of Local Government*, London : Pitman Publishing.
- Stoker, Gerry, ed., (2000) ,*The New Politics of British Political Governance*, London : Macmill Press.
- Tsebelis, George, (1990) ,*Rational Choice in Comparative Politics*, Oxford: University of California Press.
- Wilson, David and Game, Chris, (2006) ,*Local Government in the United Kingdom*, New York: Palgrave.
- 山口道昭，(2001)，《新地方自治制度》，東京：東京法令出版株式會社。
- 原田尚彥，(1992)，《行政法要論》，東京：學陽書房。

鹿兒島重治，(1987)，《地方自治体法》，東京：現代行政法學會。

地方公務員昇任試験對策研究會，(1999)，《地方公務員法》，東京：學陽書房。

日本地方自治法(2000)

新六法(2001)，東京：三省堂。

修正公布地方制度法第 56 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議

	日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
	95.10.05		研商依經續會決議，配合組織精簡，先行調整提高縣（市）政府公務人員職務列等會議		
	95.10.25		研商依經續會決議，配合組織精簡，先行調整提高縣（市）政府公務人員職務列等，有關關鍵性職務範圍會議		
96 年 地方 制度 法		提案	<p>1.林委員建榮等 45 人擬具「地方制度法第 56 條及第 62 條條文修正草案」於 95 年 9 月 29 日第 6 屆第 4 會期第 2 次會議決定，交內政及民族、法制兩委員會審查。</p> <p>2.陳委員朝容等 32 人擬具「地方制度法第 56 條條文修正草案」於 95 年 11 月 24 日第 6 屆第 4 會期第 9 次會議決定，交內政及民族、法制兩委員會審查。</p> <p>3.95 年 12 月 7 日舉行第 6 屆第 4 會期第 1 次聯席會議，會中決議先將二案併送院會，並請行政院儘速將修正草案送立法院審查，俾便併案考量。</p>	<p>提案人：林建榮、唐碧娥</p> <p>連署人：高建智、沈智慧、蔡同榮、羅明才、鄭運鵬、吳成典、葉雅芳、何智輝、林岱樺、林鴻池、邱鏡淳、莊和子、張花冠、潘虛安、呂學樟、鄭朝明、許榮淑、劉盛良、陳銀河、黃昭順、費鴻泰、李嘉進、廖國棟、柯建銘</p>	
	96.06.08	黨團 協商	<p>1.第 56 條照林委員建榮等提案通過。</p> <p>2.第 62 條第 3 項修正為：「前項縣（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為科。」，其餘照林委員建榮等提案通過。</p> <p>3.對第 56 條通過附帶決議一項如下： 現行縣（市）政府組織規模差</p>	<p>協商主持人：吳育昇</p> <p>協商代表： 林建榮、馮定國、曾永權盧秀燕、林岱樺、王拓顏清標、黃適卓、謝明源蔡其昌、郭素春、吳志揚 張慶惠、郭林勇、謝欣霓</p>	

日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
		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。	徐少萍、柯建銘、王幸男、黃義交、林炳坤、曾燦燈、傅蕙、楊宗哲、陳進丁、徐耀昌、何敏豪、李明憲、沈智慧、蔡勝佳、蔡豪、王世勛、楊瓊瓔、趙良燕、魏明谷	
	二讀	1.第 56 條照協商條文通過 2.第 62 條照協商條文通過		
96.06.14	三讀	1.地方制度法第 56 條及第 62 條條文修正通過 2.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。		
96.07.11	公布 施行	華總一義字第 09600087261 號令公布地方制度法修正第五十六條及第六十二條條文		
96.07.11	內政 部	研商「地方機關組織準則」部分條文修正事宜		
96.08.13	人事 行政 局	召開地方機關職務列等檢討調整座談會		

	日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
			編制相關事宜」會議		
	97.01.25	內政 部	台內民字第 0970011283 號函釋規定略以，縣（市）政府主計、人事及政風機構之名稱選用，不論在法律適用上或政策規劃上，均宜優先依地方制度法及地方行政機關組織準則規定辦理		
	97.03.25	行政 院	院臺秘字第 0970008242 號函釋規定略以，為符合當前政府組織改造作用法不宜規範機關之基本原則，並期維護地方自主組織權限之完整性，縣（市）政府主計、人事、政風等單位或機關之組織設置事項，宜優先適用「地方制度法」及「地方行政機關組織準則」之規定辦理		
	97.06.27	提案	江玲君、吳育昇、柯建銘等 54 位委員連署提案「地方制度法第 56 條、第 62 條及第 88 條條文修正草案」	提案人： 江玲君、吳育昇、柯建銘、顏清標、陳亭妃、陳福海、陳啓昱、盧秀燕、鄭汝芬、徐耀昌、謝國樑、楊瓊瓔、邱鏡淳、張花冠、蕭景田、鍾紹和、張嘉郡、朱鳳芝 連署人： 林正二、張顯耀、趙麗雲、鄭金玲、盧嘉辰、蔡正元、黃昭順、李復興、楊麗環、張碩文、紀國棟、陳秀卿、羅淑蕾、呂	

修正公布地方制度法第 56 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議

日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
			學樟、周守訓、賴士葆、李乙廷、邱毅、洪秀柱、蔣孝嚴、廖正井、江義雄、林滄敏、林明濤、徐中雄、黃健庭、孔文吉、黃義交、蔡錦隆、簡明東、江連福、林建榮、翁金珠、曹爾忠、王進士	
97.07.02	黨團 協商	<ol style="list-style-type: none"> 1.有關公務人員列等依法應由銓敘部與考試院為之 2.地方制度法第 56 條及第 62 條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 54 人提案內容 97 年 9 月 30 日前完成修正，送立法院備查 3.前項若未於期限內完成，將銓敘部相關人員送監察院糾彈 4.本案暫停協商，視銓敘部與考試院處理結果後再議 	協商主持人：吳育昇	
97.07.23	人事 行政 局	檢送「各機關對修訂『各機關職稱及官等職等員額配置準則修正草案』建議意見調查表」及配置準則附表三修正建議表各 1 份，惠予提供具體修正意見及修正理由，俾提供銓敘部修法參考		
97.08.21	考試 院新 聞稿	考試院院會通過配合地方制度法修正，通盤檢討公務人員職務列等及警察官職務等階，其檢討範		

	日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
			<p>圍以及細部調整原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.建議採兩階段方式處理，第一階段先採修正職務列等表方式檢討調整地方機關相關職務列等；第二階段再調整中央機關相關職務列等。 2.縣（市）政府秘書長部分，建議列「簡任第十二職等至第十三職等」；處（局）長部分，建議列「簡任第十一職等至第十二職等」；科長部分，建議列「薦任第八職等至第九職等」。另如該單位未符地方行政機關組織準則第 15 條第 3 項編制員額設置門檻時，則該一級單位主管建議列「簡任第十一職等」。 3.人事、主計及政風等人事專屬管理法律與地方制度法第 56 條第 2 項、第 62 條第 3 項間有關機構組設、人員職稱與任免等如何適用及適用範圍等事項，請銓敘部洽同行政院人事行政局及各主管機關應再行釐清，以作為人事、主計及政風等機構設置、人員列等是否適用上項暫擬職稱及列等的參據。 4.警察官職務等階部分，配合公務人員職務列等調整情形予以相應檢討調整，另循程序報核。 		
	97.12.09	人 事 行 政 局	銓敘部書函請就公務人員職務列等及警察官職務等階表調整案有關地方政府所需增加人事經費之負擔意願案		
	98.03.05	考試院 第 11 屆	1.審查銓敘部函陳關於本院民國 97 年 8 月 21 日會議就部 96 年		

修正公布地方制度法第 56 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議

日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
	第 25 次 會議紀 錄	<p>函陳之「配合地方制度法修正，通盤檢討公務人員職務列等及警察官職務等階，有關其檢討範圍以及細部調整原則」決議，請部依院會通過之暫擬建議意見，另行研議具體可行方案報院審議一案報告，請討論。(註：張部長哲琛補充說明時，提議本院同意公務人員任用法第 6 條修正草案撤回。另第 1 階段實施日期建議定自民國 98 年 1 月 16 日生效一節，俟部將第 1 階段職務列等表修正草案函陳本院時，併同研議相關分析陳請本院參酌。)</p> <p>決議：(一)照審查會決議修正通過(修正內容：1.審查會決議一至六，照案通過。2.審查會決議七，修正為：「同意銓敘部撤回公務人員任用法第 6 條修正草案。」。3.審查會決議八之首句，修正為「本案第 1 階段實施日期，於銓敘部第 1 階段職務列等表修正草案函陳考試院時，併同研議。」)。</p> <p>2.媒體報載：</p> <p>A 第一階段：副處長以下(包含鄉鎮市公所科長)職務列等部分</p> <p>B 第二階段：秘書長及處長與中央職務列等(配合公務人員任用法第 6 條)</p>		
98.03.31	內政部	<p>台內民字第 0980057240 號函規定略如下：</p> <p>1.有關縣(市)政府人事、主計</p>		

附錄一：

地方公務員職等調整之研究

	日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
			<p>及政風等機關構名稱，仍依各該專屬法律規定設「人事室」、「會計室」及「政風室」一節，查地方制度法與上開各專屬法律適用競合疑義，業經行政院 97 年 3 月 25 日院臺秘字第 0970008242 號函釋，宜優先適用「地方制度法」及「地方行政機關組織準則」之規定辦理。復查目前已有宜蘭縣等 19 個縣（市）政府依據地方制度法及地方行政機關組織準則規定，設置「人事處」、「會計處」及「政風處」並經考試院備查在案。</p> <p>2.未諳，花蓮縣環境保護局人事、會計及政風等專屬人事管理法律機關（構）名稱有不同的適用標準？再且，依行政院前開函釋說明四略以，現行該等專屬人事管理法律與地方制度法及本準則規定未符之處，為免縣（市）政府辦理組織修編作業滋生法規適用疑義，宜配合修正。故有關此一問題，仍宜修正各專屬人事管理法律以茲因應。</p> <p>3.關於花蓮縣環境保護局組織規程暨編制表案，倘人事、主計及政風等機關（構）之名稱仍設置為「人事室」、「會計室」及「政風室」者，依上開地方制度法第 62 條第 3 項後段「縣（市）政府一級機關一級單位之名稱為科」之意旨，即非為該局之內部一級單位。</p>		
	98.04.16	考試院	銓敘部函陳地方機關職務列等表		

修正公布地方制度法第 56 條及第 62 條後地方公務員職等調整爭議

日期	修法 期程	會議內容	與會委員	備註
	第 11 屆 第 31 次 會議紀 錄	修正草案一案 決議：交全院審查會審查		
98.06.	考試 院	<p>考試院備查各縣市政府一級機關組織規程暨編制表修正案相關意見略如下：</p> <p>組織規程及編制表設「會計科」、「人事科」、及「政風科」，並置「科長」職稱等節；依 98 年 3 月 12 日本院第 11 屆第 26 次會議決議，縣（市）政府所屬一級機關人事、主計及政風等單位之組設，於地方制度法第 62 條明確將縣（市）政府所屬一級機關人事等機構組設名稱定名為「科」之規定予以排除人事等一條鞭管理體制是否維持，以及各專屬人事管理法應否配合地制法第 56 條及第 62 條規定檢討修正等法制及政策問題釐清前，仍適用各該專屬人事管理法律規定，是以，上開組設及主管職稱，不予備查，請修正為「會計室」、「人事室」、「政風室」。以及「會計主任」及「主任」。</p>		

資料來源：高雄縣政府人事處整理（98.7.27）

附錄二：「地方公務員職務列等調整之研究」研討會議發言紀要

時間：98年7月2日 地點：新竹市政府第一會議室

- 1.從企業管理來看，民間企業在追求利潤，政府機關則著重提升效率，因此有兩大面向要注重：即組織架構與人員素質，前者在於合理化機關組織員額，後者在於人員的適才適所。96年7月11日地方制度法第56條及第62條修正後，「地方行政機關組織準則」修正，有關合理機關組織的部分，各縣市政府經克服多方困難，業已據以修訂組織自治條例，惟攸關縣市政府人員素質的職務列等部分，考試院延宕近2年，仍無定論，在地方機關公務員遠較中央機關同層級人員職務列等較低的情形下，縣市政府要延攬優質公務人力及進行人員交流，甚為不易。
- 2.過去中央集權四級政府制度下，中央、省（市）、縣（市）、鄉鎮市之公務員職務列等，顯然逐級降低，造成在中央機關服務，升遷快速，在地方機關服務，則有五進五出的情況。現今以同一年高考及格之人員為例，同榜考試及格資質相當，但經十餘年後，分發中央機關者可能已為簡任官，直轄市政府者為薦任第9職等，縣市政府者為薦任第8職等，但鄉鎮市公所者則為薦任第7職等，仍有落差，且不符民主時代政府機關職務列等設計。
- 3.精省之後，縣市政府公務員的職責程度加重，有關職務列等的調整業經普遍性的討論，並取得共識，擬議將機關首長及縣市政府一級單位主管（機關首長）倚重甚深之第8職等課長層級調整為第8-9職等；第9職等副主管層級調整為第9-10職等。此一結論已具相當前瞻性，惟當時因政黨輪替，而不了了之，現在再提出討論只是延續政策之一貫性，並非無中生有。且查有關職務列等之規定，原以「機關層次」、「業務性質」及「職責程度」訂列職等，民國91年1月29日「公務人員任用法」修正後，其規定修正為以「職責程度」列為第一優先考量因素、其次才是「業務性質」，最後為「機關層性」作為訂列職等之標準。縣市政府為地方主管機關，負責縣市發展之重責大任，與直轄市相較職責程度相當，由「地方制度法」第18條及第19條直轄市及縣市自治事項均為13項，且為一致可見，但公務員主管職等間卻明顯相差懸殊，而且縣市政府預管規模已擴大到精省前的10倍，職責程度加重，職等卻原地不動，背離職務列等之設計。
- 4.中央、地方二級政府，縣市政府公務人員職等長期偏低，主要根源在於有關文官體制未能以未來性的眼光，做前瞻性的思考。
- 5.政府組織扁平化，減少層級節制為目前之趨勢；復以縣市政府在全球化的浪潮中，常以城市交流的名義走入各類型的世界舞台，要提高各級政府的行政效能，中央與地方政府的人才要能均衡發展，而不是只重視中

央政府人才的培育發展，卻輕忽縣市政府中高階人才之培育發展。

- 6.基於行政倫理，相同層級的公務員宜列相同職等，目前在縣市政府政務職一級單位主管比照第 12 職等，遠較同屬一級單位主管之常任文官列第 10-11 職等為高，甚至高於秘書長（第 11-12 職等），造成權責不清之情況。
- 7.精省後，縣市政府的職責程度加重，允宜建立一套具合理性、公平性、平衡性的文官制度。由「日本」人事制度觀之，其中央有「國家公務員法」，地方則依地方自治的規定，有「地方公務員法」，其職務列等均為相當的；惟對於物價指數及消費較高地區公務員，則給予較高給與，跟我國齊頭式給與是不同的。我國倘能比照日本訂定地方公務員法，中央與地方各適其法，就無援引比較的問題，兩級政府在獨立的架構下均能建立健全的文官體制。
- 8.本次座談，與會人事主管人員發言，均係著眼於希望能基於合理性、公平性、衡平性及前瞻性等考量，以提升行政效能與城市競爭力，並兼顧行政倫理等大前提之下，對縣市政府公務員職務列等作一妥適周全考量。中央與地方政府，可按現行二級政府體制，另訂一部「地方公務員法」，採雙軌制進行。在相關法制作業尚未完成之前，縣市政府公務人員職務列等調整已經延宕，且基於地方自治，縣市政府不屬於中央所屬機關，不宜配合中央機關職務列等調整通盤檢討，而應以「地方制度法」之規定優先完成修正，以健全縣市政府組織。

附錄三：「地方公務員職等調整之研究」政策建議書審查意見書處理情形

審查意見	處理情形
一、本研究之文獻探討可予加強，所引資料除內政部、立法院等政府出版品外，另有網路資訊(第 13 頁及第 14 頁)，宜列入參考書目中。並建議將文獻探討分析列專章整理歸納。	因國內相關研究相當欠缺，文獻探討不宜單列專章。
二、建議本研究將「文獻分析」、「座談會」意見分成兩類成果進行比對分析。	相關改進意見已於論述中分析。
三、本研究雖旨在探討地方公務員職等調整，但實際提出的方案卻著重於地方公務員關鍵職位的職等調整(如第 28 頁至第 31 頁)，另所提政策建議包括地方公務員關鍵職位職等、縣(市)直轄市化之公務員職稱官等職等調整、中央與地方公務員法制雙軌化，固然具體可行，建議宜更聚焦於「地方公務員職等調整」之研究主題。	本研究係宏觀研究，提出地方公務員法制，即係就地方公務員職等設計之全面檢討。至相關職等設定應在關鍵職位定位後，始有深入檢討和調整之可能性。
四、本研究之研究計畫書中並未提示研究方法，惟政策建議書中提及「進行地方訪視及邀集地方人事主管研究」，顯係以實地調查和焦點訪談為主要研究方法。其進行之經過，雖於文中(第 26 頁)略作交待，建議於前言先予敘明，俾更清楚其研究方法。	已於第一章中說明。
五、本研究除了目前純就職等分析情形作為研究焦點外，也建議探討直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)三類自治團體職等調整是否應區隔規劃，抑或一體適用。	理論上宜一體適用，始可型塑地方公務員法制之整體性、階層性
六、本研究尚未辦理座談會，如辦理座談會，建議將座談會之紀錄列於附錄中，相關意見並請分析歸納。	已載於附錄二。
七、縣(市)直轄市化將於近一、二年完成，故所提中程建議應縮短時程，建議改列為近程建議。	縣(市)直轄市化與改制直轄市不可混為一談，意見不足採。

<p>八、本研究之參考資料大多屬靜態資料，雖編列 4 萬元蒐集費，但行文中未充分使用夾文註，並未具體表現參考資料的價值，建議作更具體分析說明。</p>	<p>本研究既係政策建議書，即不宜多屬參考文獻，宜由研究者經充分了解後之改革藍圖，其所展現的在地化特色亦在此。</p>
<p>九、本研究第 34 頁第 2 段提及新任考試委員於今年，建議修正為今(98)年或 98 年。</p>	<p>本研究多次提及今年，第一次已列今(98)年。</p>
<p>十、第 32 頁頁碼為圖十遮蓋，建議調整該圖之位置。</p>	<p>已予調整。</p>
<p>十一、本政策建議書初稿內容格式應修正部分：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 封面、內頁及書脊編號應為 RDEC-RES-098-018。 (二) 封面、附錄一之字型建議統一格式為細明體，附錄一請以直式橫書方式呈現。 (三) 本文前應加列「中英文提要」(頁碼延續目次、表次、圖次，以羅馬數字編列)，簡略說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見，並加註關鍵詞(至多五個)；各項建議意見應以表格或條列方式分項條述內容(含做法及理由)，並明列其主、協辦機關。並附政策說帖 1 份。 (四) 建議事項分「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，採表格或條列方式逐條臚列敘述，並請說明理由，但亦得視研究需要另行分類撰擬。 (五) 研究報告每「章」及「附錄」均請自單頁打印；參考書目建議單獨一頁起始，並置於報告附錄之後。 (六) 內文文字固定行高 18pt，段落間距與前段距離 0pt、與後段距離 6pt，每頁請以 30 行(不含頁眉)，每行 30 字方 	<p>已依建議酌作修正。</p>

<p>式書寫；版面橫寬 14 公分，高 19.7 公分（含頁眉、頁碼高 21.7 公分）。</p> <p>(七) 本文註釋若採當頁註方式者，以章為編號單位，於應註記之句末以中文之「註一」、「註二」或 1·2 註記。</p> <p>(八) 期末報告修正本送會時，研究主持人需將報告內容電子檔及原始調查或問卷資料一併送交本會。</p> <p>(九) 附本會委託研究報告電子文書檔案格式及內容撰寫方式資料各 1 份，建議參考運用。</p>	
--	--