

第六章 中央與地方人事權限之衝突

中央政府與地方政府之間對於權限方面的爭議固然甚多，而人事問題在近年來尤常成為其中爭辯之主要焦點之一。然則，即使不論國家體制或中央與地方政府權力應如何劃分，就地方政府本身而言，為求地方政府能順利運作與貫徹地方首長之施政理念，均應賦予地方政府相當之人事權力，否則必然造成地方政府在實際執行或推動政務上的極大困難。而在所謂的人事權方面，其範圍基本上應包括任免權、遷調權及考核權等，¹這些權力在本質上均有密切的相關，為地方政府首長推行地方政務及掌控管理地方政府內部所不可或缺的手段與權力。進一步言之，地方自治基本上即是以地方之財與地方之人來辦理地方之事；因此，地方政府之首長必須擁有一定之人事自主權，否則即難以遂行地方自治。

惟中央政府負責推行全國政務，對全國各行政機關均有指揮監督之權，而地方政府又因地方自治之需要，必須擁有一定之人事自主權，因此，中央與地方之間兩者對於人事權應如何加以區分或分配？以及在人事權限的劃分爭議應如何處理？乃是以下探討的主題。

第一節 我國之人事體制

有關我國政府組織中之人事體制，原依憲法本文第八十三條之規定以：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」其後於修憲時修改為：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、及公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法治事項。」²然而另一方面，於民國五十六年總統依據動員戡亂時期臨時條款之授權，公布「動員戡亂時期行政院人事行政局組織規程」，其中規定：為統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，加強管理，並儲備各項人才，特設人事行政局。其後政府又於民國八十二年十二月三十日公布經立法院制訂通過之「人事行政局組織條例」，正式賦予行政院人事行政局之法制地位，由該局負責統籌行政院所屬各機關之人事行政。³因此，我

¹ 蔡良文，「我國地方政府人事權之演變與發展」，中央與地方關係學術研討會論文集，2001年。此外，亦有學者主張地方自治之人事權乃是指地方自治團體得自選人員考試、任用、陞遷，以及免職之權。羅秉成，「從地方自治事項與委辦事項之區分論地方自治權之保障」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，1994年，頁118。又如台北縣縣長蘇貞昌認為：地方自治團體人事權至少應包括任命、指揮、考績、獎懲等四權。參見聯合報，1992年2月5日，第四版。

² 參照憲法本文第八十三條及修憲條文第六條之規定。

³ 參照行政院人事行政局組織條例第一條之規定。

國各級政府機關自總統府以下，含行政院所屬各級機關內部也均建置有人事單位，負責處理各機關之人事問題。⁴

故而從體制運作的角度來看，我國的人事機構一方面為各機關組織的內部單位之一，需受機關長官之指導，另一方面在人事業務上，又分別為考試院銓敘部及行政院人事行政局的派出機關，並受銓敘部及行政院人事行政局的指揮監督。而形成所謂「一條鞭」式的人事管理系統，地位超然獨立，有關全國人事人員的派免、遷調、考核，均由銓敘部及行政院人事行政局依「人事管理條例」及「行政院所屬各級人事機構設置管理要點」統一辦理。⁵

對於地方政府之人事權，依憲法第一百零八條第十一項之規定：「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」根據憲法前述之規定，中央為管理政府之公務人員，固有權制訂相關法規並執行之，但亦不排除地方政府有權管理在地方政府服務之公務人員。惟事實上，對於地方自治團體之人事，自台灣地區施行地方自治以來，由於遷台初期的特殊政治背景，自三十九年起在台灣地區所施行的地方自治，一向為中央監督式的地方自治，採中央集權的方式，地方空有自治之名，而無自治之實。⁶另一方面中央政府又透過各種之人事法規，統一規範管理全國各級政府機關之公務人員，⁷致使地方自治團體之人事權難有發揮的空間，憲法之規定幾成為具文。此種情況至民國八十三年自治二法施行之後方才有所改變，因之，我國地方政府之人事權在自治二法施行之前，地方之自治團體人事可說完全由中央政府來掌控。

惟儘管如此，就理論上而言，地方自治團體係依自主組織權所設立之機關，為做成與表達地方自治團體意思之工具，其職員乃是為地方自治團體服務之公務人員，除特受國家之委任，為國家辦理某種事務外，與國家之間並無權利義務關係可言，故與服務於國家機關之公務員不可混為一談；因此，地方自治團體人員之任用、考核、銓敘、考績等，依照自主組織權及人事權理論，應由地方團體為之，所以有學者主張在省縣正式實行地方自治之後，由於地方自治團體具有自主組織之故，服務於地方政府之公務人員，其任用資格及銓敘不宜由考試院及其所屬機關辦理。⁸

⁴ 如依中華民國總統府組織法第十一條之規定：總統府設人事處，...依法辦理人事管理事項。又依行政院組織法第十五條規定：行政院設會計室、統計室及人事室，依法律之規定，分別辦理歲計、會計、統計及人事事項。以及依內政部組織法第二十條規定：內政部設人事處，...依法律規定，辦理本部人事管理事項。

⁵ 黃錦堂，「地方文官體制之研究-我國問題暨德國制度之比較」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，台北：中央研究院歐美研究所，1996年，頁208-209。

⁶ 趙永茂、孫同文、江大樹主編，府際關係，暨大府際關係研究中心，2001年12月，頁349。

⁷ 根據考試院所編之考銓法規彙編及行政院行政局所編之人事行政法規釋例彙編統計，現行人事管理常用法規數量即高達五百種左右。

⁸ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，台北：三民，1993年，頁90,121。

第二節 中央一條鞭體制

為落實地方自治及有效管理地方政府，地方自治團體對其內部組織及人員的設置，應有相當自主決定的權限，以因應地方事務的需要。但鑑於長期以來，人事權主要由中央掌控，地方行政首長用人常遭掣肘，無法進用合意之人員，以施展地方首長之理想。此外，又受限於機關層級中央高於地方的觀念，地方的公務員職等相對偏低，不易留住人才，致使地方自治團體組織僵化，行政效率低落。

壹、一條鞭制的意義與由來

在我國的人事體制之中，長期以來存在著所謂之「一條鞭制」；成為台灣自威權時期以來在政府中之一種主要人事管理機制，而一條鞭制乃係指對於特定公務人員，有其專屬之人事與管理法律規範，公務人員所服務之機關首長僅為公務人員之兼管長官，在中央政府中則另有主管機關長官對其行使指揮、監督及管理，而形成一種中央集權式的人事管理制度。此一制度之採行，源自於訓政時期，國民政府為追求國家之現代化，所建構並推行一套符合當時特殊政治環境需求的官僚體制運作規範⁹。因此，該制主要係著眼於業務的專業性及領導統御之考量，此種設計固雖有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高，惟卻難以因應不同地方人事管理的彈性需求。¹⁰

貳、一條鞭制的實施及適用範圍

自民國八十三年自治二法施行以來，我國公務人員體系中，屬於一條鞭制之管理與任用者，為人事、主計、警政及政風四類人員，其主要之專屬人事管理法規分別為「人事管理條例」、「主計機構人員設置管理條例」、「警察人員管理條例」及「政風機構人員設置條例」¹¹。此種中央集權式的一條鞭體制，不僅使地方機關人員的任免與管理，完全由中央主管機關掌控；在中央政府之中此四類人員亦由中央主管機關統籌管理。在實際運作上，行政院暨其所屬機關以及各級地方機關之人事人員的任免與管理，均由行政院人事行政局主管；其他四院暨其所屬機關的人事人員，則是由考試院的銓敘部主管。主計人員的主管機關為行政院主計處，警察人員的主管機關為內政部警政署，而政風人員的主管機關則為法務部之政風司。

⁹ 當時基於黨國體制對於地方政府嚴格監控與有效管理之必要性，在人事部分，由考試院(銓敘部)透過人事管理人員的統一訓練與考核，期能促進我國現代文官制度之普遍施行，故有民國三十一年九月人事管理條例之制定公布，同年十一月正式施行。

¹⁰ 蔡良文，「我國地方政府人事權之演變與發展」，中國地方自治，54卷5期，2001年5月，頁25。如台北縣與澎湖縣，二者不僅有地域面積、地理環境之差異，人口數量、成員結構亦均有別，適用同一套管理措施難免有所扞格。

¹¹ 根據地方制度法第五十六條第二項規定：「縣(市)政府置主任秘書一人，由縣(市)長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免。」

參、中央一條鞭制與地方行政權的爭議

在自治二法施行之後，省、市政府對於人事、主計、警察及政風單位主管的屬性及其派免曾與中央發生多次爭議。故民國八十四年三月六日當時之考試院銓敘部部長關中，曾於立法院第二屆第五會期法治委員會第二次全體委員會議，就省及直轄市政府之主計、人事、警政、政風首長之任免問題進行專案報告；報告中分別從法律條文、法理、機關層級及職務平衡、業務運作考量、當前政治生態、我國政務人員之實況等面向進行深入之探討，其內容綜合分析歸納為以下三項：

- (一)派免權責：從「依法任免」或「任免」權之角度來看，四類人員之派免權責應屬省市。
- (二)職務屬性：自治二法條文均明確規定省市政府之「一級機關首長均比照簡任第十三職等」，故該四類機關首長應屬政務官。
- (三)如何依法任免：由於前項職務係需具任用資格之政務人員，因此，省市首長應任用具有該職務任用資格之人員出任四類機關之首長。

其後考試院於民國八十四年三月十六日，考試院第八屆第二一五次會議所通過之決議，則對上述問題做出以下二項結論：

- (一)省政府之人事、主計、警察及政風等四機關首長，依省縣及直轄市自治法第三十條第三項之規定，應由省、市長依法任免。
- (二)省政府之人事、主計、警察及政風等四機關首長之屬性應為事務官。

對於上述考試院之看法，有關四類首長之任免部分，當時省、市政府均表同意，為對於四類首長之屬性，台灣省及高雄市政府認為應屬政務官，台北市政府則同意銓敘部所提「具資格條件限制之政務官」，惟若解釋為「具政務官性質之事務官」亦可接受。其後，主管機關內政部亦提出以下看法：四類機關首長之屬性為事務官，其派免應依「主計機構人員設置管理條例」、「人事管理條例」、「警察人員管理條例」及「政風機構人員設置條例」等相關人事管理法規之規定，其派免應依下列程序進行：

- (一)省、市政府之人事、主計、警察及政風等四機關首長之派免，應先由中央各該主管機關與省、市政府相互協調同意後辦理。及中央主管機關擬調整四類機關主管時，應先洽商省、市政府同意；而省、市政府亦得洽商中央主管機關調整四類機關主管。
- (二)四類機關主管派免令之核發，應先由中央各該主管機關依專屬之特種人事管理法律規定任免後，再由省、市長依省縣自治法、直轄市自治法之規定據以任免。

至此，此項人事任免權之爭議雖暫告平息，惟事實上，依現今地方制度法第五十六條第二項之規定，縣、市之人事、主計、警察、稅捐及政風等機關首長仍應依專屬人事管理法律任免。此一規定其實仍維持原一條鞭制之人事管理架構。因此，在各專屬獨立的人事系統運作下，人事、主計、警察及政風四類人員之任免、遷調、考核、獎懲等權責仍屬上級機關，而非本機關首長權責，從而衍生雙重隸屬、雙重指揮監督體系，向為人所詬病。尤以精省及地方制度法施行後，地方政府首長權力大增，地方自主意識亦相對提昇，對於此類人員之人事任免問題

與中央主管機關權限迭生齟齬。¹²中央主管機關認為，主計、人事、警政、政風等四機關首長之任免問題，應依「特別法優於普通法」原則，繼續受現行主計機構人員設置管理條例、人事管理條例、警察人員管理條例及政風機構人員設置條例等人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜。但就地方政府之立場而言，如台北市政府則認為應依「後法優於前法」之原則，優先適用「直轄市自治法」第三十條第三項：「市政府一級機關首長職務，均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。」而地方制度法第五十五條亦有類似規定，為落實地方自治及健全人事體制，似應賦予市長完全之人事任免主導權。¹³然而，組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容。因此，若將前述條例之性質解釋為優先於直轄市自治法之特別法，從而認為地方首長之任免權只是一種形式上之職權，將使得地方政府之自治權限受到嚴重侵害，¹⁴甚而影響地方政府之運作。

其中最常引發爭議者常為警察首長之人事權，近年來所發生的具代表性的案例為於八十九年八月間，行政院未事先與台北市馬英九市長諮詢協商，即先行公佈台北市市警局局長王進旺調升警政署長，此一警政首長之調動案，隨即引發中央漠視地方首長人事權之爭議。依目前地方制度法第五十五條、第五十六條規定，人事、政風、主計、警政的人事案，仍屬中央。因此，中央不尊重地方而片面宣佈人事案，並未違法。警察人事權由中央遴任，統一警察整體的指揮體系，雖可避免地方首長干預警察人事的問題，惟警察人事權集中於中央，在現行法律制度上亦有甚多模糊之處，¹⁵警政人事權是否具有全國一致性，或者屬地方自治不可或缺之一環，其實仍有討論的空間，因此，人事、主計、警政、政風四類人員之人事權是否可能讓中央與地方共享。就警政人事而言，在一條鞭體制之下，中央固然有權調動，但若尊重地方的建議權，卻也非不可為之事。¹⁶

肆、一條鞭制改進之道

人事權和財政權都是行政權不可分割的權限，在我國文官任用上，一條鞭人事制度有其需要性與歷史性，地方制度法公布施行後，民選縣市首長的權力提升，以首長身負機關目標成敗之責，相對如未能給予機關首長較大的人員任免權限，實顯失公平。權力應當分散，並課以相對職責，俾使權責相符，地方可以做的

¹² 九十年八月間台北市士林區公所政風室主管酒後駕車肇禍，又拒絕警方檢測，使得當事人被法務部明快處分記一大過一小過並調非主管職務，另外市府政風處長及民政局政風主任因督導不周也受到申誡的連帶處分，因而引發法務部與北市府之間「中央不尊重地方人事權」的爭戰。

¹³ 如台北市政府即持此一看法，此一案例並將在本章第五節中討論。另請參閱沈昆興，「地方公務人力管理專論 - 台北市政府個案研究」，商鼎文化，2002年3月，頁36-37。

¹⁴ 沈昆興，前揭文，頁32。

¹⁵ 憲法第一百零八條、一百零九條及一百十條規定：警察制度為中央立法並執行事項；縣警衛之實施，由縣立法並執行之。又警察法第五條規定：警政署執行全國警察行政事務，並掌理全國性警察業務。同條第四款明定：關於預防犯罪及協助偵查重大犯罪之刑事警察業務係屬中央權責。所謂「縣警衛事項」，依警察法施行細則第五條規定，為「警察勤務機構」、「常年教育」、「全縣性警察業務」、「義警、駐衛警」等。

¹⁶ 如民國九十二年六月十六日警政署發布高階警官異動人事命令，刑事警察局局長一職，由桃園縣警局局長侯友宜接任，而桃園縣警察局長一職，基於尊重地方首長人事權，警政署也呈報了多位人選給縣長朱立倫參考，最後由警政署公關室主任王隆出線，此一作法即為中央尊重地方權限善意之表現。

，中央不必獨攬。基於尊重地方組織人事之自主權，落實地方自治精神，此一與自治精神相違之人事、主計、警察及政風等中央一條鞭人事制度，應思檢討改進。其中人事人員之任免權責應如何擴大授權，有以下二途徑：

(一) 中央與地方對於人事任免權責，由中央徵詢地方意思後作最後決定。

基於尊重地方政府首長之用人權，並兼顧人事一條鞭之精神。將人事人員之任免權責擴大授權，直轄市、縣(市)政府人事主管人員，由中央業務主管機關提出適任人員名單，經直轄市長、縣(市)長同意後任用。如此，人事主管仍由人事主管機關派免，能兼顧人事主管之職務歷練，有助於人事主管人員素質之維持。人事主管人員具有專業知能，較能發揮超然獨立之功能，中央人事政令較能落實，且可促進人事公開、維持機關人事安定。現行地方制度法亦應朝向擴大縣(市)長人事任免權之方向修正。¹⁷

(二) 中央訂定遴用標準，由各機關首長依標準自行遴用。

各機關人事人員之任免，由銓敘部會同行政院人事行政局訂定遴用標準，再由各機關首長依標準自行遴用。當可順應時代變遷，符合民主政治發展之趨勢及權力下授、分層負責之現代管理趨勢並滿足機關首長完整人事權之要求。行政院人事行政局為統籌並活絡人事人員之人力運用，前於九十一年三月十九日先行試辦，將職務單列薦任第八職等人事室主任之派免遷調，授權由各主管機關人事機構依規定程序發布，並副知行政院人事行政局及送銓敘部備查。

九十二年十一月二十五日行政院人事行政局修正行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點第九點 - (五)，將人事人員之派免遷調程序，由「職務跨列薦任第六至第八職等以下(不含單列薦任第八職等)人事主管之派免遷調，由主管機關人事機構發布，並報本局備查。」修正為「各級人事機構薦任第八職等以下人事主管之派免遷調，由主管人事機構依規定程序發布，並副知該局。」是以，人事人員任免權之下授，已是未來發展之趨勢。

第三節 地方人事權之沿革

我國地方自治之實施，如前章所述，自政府遷台以來大致可分為三個階段，即：地方自治綱要時期、省縣自治法與直轄市自治法施行時期，及現今之地方制度法時期。而地方政府人事權方面的爭議，也大致依循此一地方自治的變遷發展的過程而有所變化及調整。

¹⁷ 為落實地方自治、擴大直轄市及縣(市)長人事任免權，地方制度法修正草案第五十五條及五十六條均增列第三項條文，明定依專屬人事管理法律任用之主計、人事、警察及政風首長(或主管)，中央業務主管機關應尊重直轄市及縣(市)長人事權，先提出適任人員名單，與直轄市長及縣(市)長充分溝通，經徵得同意後，再由中央業務主管機關依法任用之。

壹、地方自治綱要時期

在未制定省縣自治通則與兩自治法施行前，我國實施地方自治係依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，縣（市）長民選，縣（市）政府之組織依臺灣省政府訂定之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」訂定，報請臺灣省政府核備。依前述該準則及各縣（市）政府訂定之組織規程，除機要人員以外，並未賦予縣（市）長對較高層級主管之人事任免權，因縣（市）政府一級單位主管均為常任文官，縣（市）長僅能就有任用資格者加以選任，對於所屬一級機關首長或一級單位主管等九職等主管職務以上及人事、政風、主計、警察各級主管職務之任免、遷調只有參與權而少有決定權。至於機要人員之進用則限於非主管及主任秘書等職務，又主任秘書一職尚須經由臺灣省政府同意後方可任命，是以，在地方自治綱要時期，地方首長之人事權受到中央極大的管控。因之，以任免權而言，在人事一條鞭的體制下，地方首長除了機要職人員的任免權力外，對於高層公務人員難有寬廣的其他任免權。依公務人員任用法施行細則第九條規定：機要人員指擔任機要秘書及監印等非主管且非技術性職務之人員，由於機要人員限於非主管職務，故除機關幕僚長之外，一級單位主管尚不得以機要人員方式進用，可見對於首長之人事權限制極大。在遷調權方面，依公務人員任用法之規定，首長可就具有資格人員間加以遷動，惟實際運作上，中央以各種行政命令限制首長對於部屬的遷調權，尤其是教育單位、財稅單位的首長（或主管）。易言之，在兩自治法制定前，地方首長對於所屬一級機關首長（或單位主管）之任免權限於參與性質，少有大的決定權，遷調權亦深受上級政府之干預，分別敘述如下：

一、省、市長之任免權與遷調權

兩自治法施行前，省政府主席及直轄市市長係官派職務，其組織依據省政府方面為「省政府組織法」及「省政府合署辦公組織章程」（行政院命令）均為行憲前所制定；在兩直轄市政府方面為「市組織法」及「臺北市各級組織實施地方自治綱要」及「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，兩直轄市雖訂有自治綱要，然其首長仍由行政院任免，省市政府組織亦由行政院定之。此一時期，省市政府雖有地方政府之名，但僅有「半自治」之實¹⁸，甚至可說僅為中央政府的派出機關，其所屬一級機關首長之更動，必須經行政院核定。以臺灣省政府而言，其所屬一級機關之廳長及秘書長係由省府委員兼任，而省府委員係由行政院院長提請總統任命，省主席人事建議權，大致與其政治影響力成正比，而其他一級機關首長則屬常任文官職務，必須依法任用之，人事決定權亦同。

至於兩直轄市政府並無市政委員之設，且一級機關首長職務均屬常任文官，故除秘書長一職外，市長之實質任免權亦與其政治影響力有密切相關。再者，就

¹⁸ 紀俊臣，*精省與新地方制度-始末、設計、發展系論*，中國地方自治學會發行（地方自治叢書第二輯），台北：時英出版社，2000年，頁46-50。

省市長之遷調權而言，省（市）政府一級機關首長之更動，均須經行政院同意，不論實質上行政院是否尊重省市長的建議權，但形式上一級機關首長之遷調權仍掌握在中央，再加上若干一級機關首長因專屬人事管理法律之規定，致使省市首長之遷調權深受干預。

二、縣、市長之任免權與遷調權

相較於省（市）政府而言，縣（市）政府可說較早實施自治，但其自治之依據仍屬中央之行政命令。行政院於民國三十九年即訂定「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，規定縣（市）長民選，縣（市）政府組織由縣（市）政府訂定，報請省政府核備。臺灣省政府並依前項綱要第二十八條規定訂定「臺灣省各縣市政府組織規程準則」，惟該準則及各縣（市）政府依據準則所訂定之組織規程，除了機要人員外，並未賦予縣（市）長對較高層主管之人事任免權；且當時縣（市）政府一級單位主管職務均為常任文官，故首長僅得就具有任用資格者加以選用。另機要人員不得擔任主管，而擔任幕僚長職務之主任秘書一職，亦往往以經上級同意為原則，縣（市）長之人事任免權受到相當之限制。

再者，省、市長的人事權受到中央的干預，同屬地方政府之縣市長之人事遷調權，則受到省政府的干預與限制。

- 1.民國七十年二月一日，台灣省政府為貫徹行政院所頒「積極推動人事革新改善政治風氣方案」，對各縣（市）政府人事業務擴大授權，將下列人事案件授權縣（市）政府自行核定辦理（台灣省政府公報七十年春字第二十四期）：
 - (1)七職等或相當薦任人員（含主管）之遷調（不含任免）。
 - (2)六職等或相當薦任人員之任免、遷調案件。
- 2.民國七十九年六月二十八日，台灣省政府再修正人事業務權責劃分，放出縣（市）政府職務列薦任第八職等以下暨附屬機關正、副首長以外人員之任免、遷調，得由，得由縣市政府核定。惟縣（市）政府教育局局長、財政局局長及人事、主計、警政主管等除外。
- 3.民國八十四年一月以前財稅主管之遴派由財政廳辦理；教育主管之遴派，如教育局長、主任督學、督學由教育廳就其具備資格者，遴報省政府任用；主計主管之遴派遷調等，由一級主管主計機關層報行政院主計處核定或授權核定；人事主管之遴派，如人事處長，薦任第九職等以上人事主任，由行政院人事行政局遴定發布，必要時得由主管人事機構提人選，報請人事行政局核准；警察局長之遴派，則授權省市政府決定。¹⁹

除此而外，縣（市）立國中及國小校長之任用程序係依教育人員任用條例第二十三條及第二十四條之規定辦理，國小校長係由縣政府遴選合格人員

¹⁹ 吳堯峰，「地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革」，考銓季刊，創刊號，1995年，頁68-69。

，報請省政府任用之。可見國中及國小校長的任用權，在法律（形式）上都是由省政府作最後核定。²⁰

三、鄉、鎮、市長之任免權與遷調權

上述「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定包含鄉鎮市，但有關人事權之規定則與縣（市）政府相同，均付之闕如。鄉鎮市長的人事權亦極為有限。

再者，鄉（鎮、市）長的遷調權運作情形與縣（市）長雷同，雖均為民選首長，惟以基本之人事遷調權亦受到相當限制。依上開七十九年六月二十八日臺灣省政府所修正之人事業務權責劃分，除委任第五職等以下暨附屬機關首長以外人員之任免遷調，由鄉鎮市公所核定外，列薦任第六職等以上職務，須由鄉鎮市公所遴報縣市政府核定，報省政府備查。

要之，在兩自治法制定前或謂地方自治綱要時期，地方首長之任免權甚少，遷調權受上級干涉程度甚深，其主要原因乃除省政府之委員兼廳長為政務職務外，地方一級單位主管多非政務職位，地方首長無權逕予任免，再加上各種專業人事管理法律規範及中央行政規章之限制，新任首長必須「編纂理由」才可能對其一級單位主管遷調，但因這些人多半在該級政府中達到最高文官職等，遷調十分困難，多數的作法是將這些人員「換單位」，以便核心局室主管由首長親信接任。²¹這種情形在地方首長黨派更替時，尤其明顯，甚至曾發生民進黨籍縣市長要求中央「接收」原國民黨籍主管的情形，非但顯示出地方首長人事權低落的現象，亦似乎隱含常任文官之專業化、中立化在地方尚未建立及受到應有之重視。

貳、兩自治法施行期間

內政部於研擬兩自治法草案時，基本上，係以單一國的地方自治為法制架構，致立法院審議期間引發許多爭議，經朝野三黨協商後，所通過的自治法，已脫離中央集權的架構，而朝向地方分權的發展。事實上兩部自治法所賦予地方政府的自治權既廣泛又彈性，尤其省市長的「人事權」遠非官派首長所能比擬。而本時期有關地方人事制度之規定，僅於省縣自治法第四十二條第五項規定：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關核定後，應函送考試院備查。」其中考銓法規即為考試院所制定之法規命令，既然地方政府組織規章不得牴觸中央考銓法規，足見兩自治法時代之地方人事制度仍維持中央集權，²²且因省縣市自治法並未規定縣（市）長之人事任免

²⁰ 黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，台北：月旦，1995年，頁241。

²¹ 黃錦堂，前揭書，頁225。

²² 紀俊臣，「地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革」，考銓季刊，創刊號，1995年，頁67。

權，因此，在兩自治法時期縣（市）長之人事權自與自治法施行前相同。直到八十五年臺灣省政府為落實地方自治之基本精神，提昇基層行政效率，擴大授權縣（市）長對所屬人員之任免遷調權責，才將薦任九職等以上職務由原須經縣（市）政府遴報省政府核定之規定，改由縣（市）政府核定，報省政府備查。此一授權大幅增加縣（市）長的人事權，使縣（市）長得以掌握多數一級單位主管的遷調權，有助其公務人力之運用。此外，直轄市自治法第三十一條第三項規定：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關於核定後，應函送考試院備查。」其中「考銓業務事項」的範疇，在我國五院體制下，係屬於考試院職掌，考試院所制頒之法規可說即為中央考銓法規，既然地方政府之人事制度不得牴觸中央考銓法規，足見兩自治法對於地方政府之人事制度仍維持一元化、中央集中管理的精神。²³易言之，地方政府之組織規章之訂定，將不致逾越中央考銓法規；考試院保有人事法制之制約權限，維護五權分立之精神。

一、省、市長之任免權與遷調權

省縣自治法第三十五條規定：「（第一項）省政府置省長一人，綜理省政，並指導監督所轄縣（市）自治，由省民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副省長二人，襄助省長處理省政，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。（第二項）前項職務比照簡任第十四職等之副省長，由省長報請行政院備查，省長辭職、去辭或死亡時，應隨同離職。（第三項）省政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副省長一人、主計、人事、警政及政風主管由省長依法任免外，餘由省長任免之。」直轄市自治法第三十條亦有相關之規定。此條文大幅擴張省、市長的人事任免權，過去一級機關首長之任免、遷調均需行政院核定的情形，均改由省、市長自行任免的政務人員，但由於上開之文中關於主計、人事、警政及政風機關首長職務性質及任免權責之規定有欠明確，致引發各方的爭議，不僅中央與省（市）政府看法不一，考試院與行政院之意見也不一致。

再者，省、市長之遷調權部分，除了四機關首長外，其他一級機關首長均屬政務人員，由省、市長任免，其遷調權歸屬於省、市長，自不待言。至於其他屬於省、市政府之職務，除上開四機關採一條鞭體系，有各自之遷調範圍外，其餘職務在「自治」之名下，已均屬省、市長之遷調權限。

二、縣、市長之任免權與遷調權

省縣自治法未規定縣（市）長之人事任免權，未似省市、長之相關規定，「

²³ 紀俊臣，註 22 前揭文，頁 67。

台灣省縣政府組織準則」亦未完成訂定，是以縣市長人事任免權與自治法施行前同。至於人事遷調權亦未予規定，但臺灣省政府曾於八十五年三月七日以省府人二字第146240號函表示：臺灣省政府為落實省縣自治法之基本精神，提昇基層行政效率，自即日起擴大授權縣市長、縣市議會議長、鄉鎮市長、鄉鎮市民表會主席對所屬人員之人事任免遷調權責。具體內容如下：

- 1.縣市政府職務列薦任第九職等以上者（含主任秘書、局科室主管、秘書、專員、技正及室副主任），由縣市政府遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。
- 2.縣市政府教育局局長：仍維持由省政府教育廳遴報省政府核定。
- 3.縣市政府財政局局長：由省政府財政廳遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。
- 4.人事、主計、警政及政風主管：仍依專屬人事管理法律規定辦理。

本項措施大幅增加縣、市長的人事遷調動權，使縣、市長得以掌握多數一級單位主管的遷調權，有助其公務人力之運用。

三、鄉、鎮、市長之任免權與遷調權

在省縣自治法，中對於鄉鎮市長的人事權，亦無與省市長相近之規定，「台灣省鄉鎮市公所組織規程準則」亦未訂定完成，是以鄉鎮市長人事任免權同於自治法施行前之規定，至於人事遷調權，亦如前開台灣省政府函內容亦包括放寬鄉（鎮、市）長的人事遷調權，使得鄉（鎮、市）公所職務列薦任第六職等以上職務（含主任秘書、秘書、課長、專員及技正），由鄉鎮市公所遴報縣市政府核定，報省政府備查，改為由鄉鎮市公所核定，報縣市政府備查，副知省政府。

要之，兩自治法施行期間，地方首長的人事權主要係省市長之授權最大，幾可操控完整的自治行政權，即報章所稱之籌組「小內閣」；至於其他層級之人事權雖有提升，仍嫌不足，尤其是縣（市）以下政府，除了人事遷調權外，人事任免權似未見提昇，整體而言，學者普遍認定其特色為：重省（市）、輕縣（市）、忽視鄉（鎮、市）。²⁴就實際情況而言，此或許是反映了當時的政治情勢與現象。

參、地方制度法時期

至民國八十八年一月十三日立法院於完成地方制度法三讀，並經總統同年月二十五日公布施行。地方制度法的制訂實為我國之地方自治開創新的里程碑。整體上觀察，由於「精省」之後，省政府成為行政院之派出機關，非地方自治團體。兩直轄市首

²⁴ 國內多位學者均持相同看法。請參閱許宗力，「中央與地方人事權的分際」，月旦法學雜誌，1995年，頁16-22；薄慶玖，「論中央與地方人事權組織權之爭議」，人事管理，1995年，頁7-10；紀俊臣，註22前揭文，頁105。

長的人事權，在地方制度法制定後，變動有限；縣（市）長則大幅增加。至於鄉（鎮、市）長部分，除了人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人外，並無太大改變。有關首長的遷調權方面，直轄市未予變更，縣（市）及鄉（鎮、市）等地方首長的施政推動及責任政治的落實，有明顯的進步。在縣（市）方面，地方制度法第五十六條規定：「（第一項）...置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。（第二項）縣（市）政府置主任秘書一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人外，其餘均由縣（市）長依法任免之。（第三項）副縣（市）長及以機要人員方式進用之一級單位主管，於縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。」此時期縣（市）長之人事權與省縣自治法時代相較，除增加一至二名副首長外，另增加三名至五名得以機要人員方式進用之一級單位主管任命權，但原來准予機要人員方式進用之主任秘書職位，則改為具有公務人員任用之常任文官擔任，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長之任免，必須依專屬人事管理法律規定由上級主管機關派免外，縣、市一級單位主管或首長之遷調權，由中央或省政府以行政命令掌控回歸於縣（市）長，縣（市）長的人事權責大幅擴增，象徵中央重視地方政府職權及縣（市）政府在精省後地位的提升。

而對於爭議不斷的四機關首長任免權責，則明文規定「依專屬人事管理法律任免」，雖明白規定其任免權歸屬於中央，至於其實際運作，中央在行使人事權時，亦多尊重地方首長之建議、同意等實質上之決定權，所以有關首長之任免權，可謂成為中央與地方共同協商決定。茲分述如次：

一、直轄市市長之任免權與遷調權

地方制度法第五十五條規定：「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。

直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。」

與直轄市自治法相較，除副市長一名由常務職位改為政務職位及規定而不應具有公務人員任用資格外，餘可說均維持不變，市長對一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長外，擁有絕對之人事任免權。

再者，直轄市長之遷調權，地方制度法與直轄市自治法時代相較，並未變動。除四機關之一條鞭體系外，首長有極大的遷調權力。

二、縣市長之任免權與遷調權

地方制度法第五十六條規定：「縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表

該縣（市），綜理縣（市）政，縣（市）長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務均比照簡任第十二職等，人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政備查。

縣（市）政府置主任秘書一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式進用；人口在一百萬以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人外，其餘均由縣（市）長依法任免之。」

由上述條文觀之，縣（市）長之人事權大幅增加，與省縣自治法時代相較，除增加一至二名副首長外，另增加三至五名得以機要人員方式進用之一級主管任命權，但原來得准予機要人員方式進用之主任秘書職位，則必須改由具政務人員任用資格之常任文官擔任；即依照考試院會通過之決議，建立類似「幕僚長」制度。據行政院說明，係「考量縣市長推動縣市政之需要，擴大其用人權責，並維持地方行政業務之持續性與安定性，規定縣市政府一級單位主管中部份得以機要人員方式進用，俾免影響政務人員與常任文官體制之完整性」。該法第六十二條第二項規定擬訂之縣市政府組織準則尚在研議中，惟面對地方極力爭取的人事主導權，內政部在邀集相關部會研商後宣布，各縣（市）長可依法任命副縣（市）長及機要主管，並由台中縣長廖永來任命地方自治史上首位副縣長劉世芳。在此同時，為因應地方政府地位的提升，縣長的待遇由原來比照簡任第十二職等本俸五級支薪，跳升至簡任第十三職等本俸三級。副縣長則以簡任十二職等本俸三級敘薪，象徵中央重視地方政府職權及縣（市）政府在精省後地位的提升。

再者，縣、市長之遷調權，由於地方制度法第五十六條規定「其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，……由縣（市）長依法任免之。」據此一級單位主管或機關首長之遷調權屬於縣、市長，縣、市長必須遵守所選用之人員，應符合相關資格條件及公務人員任用法之規定，本條文為地方制度法新增，由於此一規定使得縣、市一級單位主管或首長之遷調權，由中央或省政府以行政命令掌握的時代，回歸於縣、市長，對於人事遷調權，大幅擴張。各縣、市仍得依地方制度法規定之準則訂定組織規程，……，而首長所擁有之人事遷調權亦不容以行政命令加以限制，這對落實地方責任政治有實際助益。

三、鄉（鎮、市）長之任免權與遷調權

地方制度法第五十七條規定：「鄉（鎮、市）政府置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次；其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長

一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。」

縣轄市副市長之列等，依內政部、銓敘部等機關之規劃，擬訂列薦任第九職等。這項規定獨厚縣轄市長，但屬同層級、同為民選之鄉（鎮）長難道便無同樣的需求嗎？未來恐仍將引起鄉（鎮市）長援引比照的困擾。

再者，鄉（鎮、市）長之遷調權，由於地方制度法第五十七條第三項規定：「鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉（鎮、市）長依法任免之。」這項與直轄市長、縣市長類似之規定，使得鄉、鎮、市長擁有一級單位主管的遷調權。相較於省縣自治法制定前，凡薦任第六職等以上職務均須遞報縣政府核定之情形，明顯擁有較大之人事任免與遷調權。（地制法實施之後縣市長之人事權範圍請參見表 6-1）

要之，地方制度法之實行，大幅度放寬地方政府首長的人事權，但縣、市長仍感不足，大多傾向於主張擁有與直轄市市長相同之權力，亦即將一級單位主管均改為政務職位者；有主張先調高一級單位主管之職務列等以利用人等意見。後就鄉、鎮、市長而言，雖同為民選首長，但人事權與直轄市長及縣、市長比較，比例亦相對縮小，由此看來，我國地方首長人事權已大幅提高，然仍存有爭議。

綜上分析，除有關地方政府人事權之規定與實際運作情形外，地方制度法對於地方行政首長之停止職務、解除職權或職務（地制法七八至八十參照）代理與補選（地制法八二參照）設有規定。但就補選設有所遺任期不足二年不再補選，而僅由自治監督機關派員代理之規定，雖說寓有考量選舉之社會成本的含意，但是否過分輕視地方自治而重官，尤值得檢討²⁵。最後，對於人事行政權運作過程，就九十年一月一日施行之行政程序法第三條第三項第七款明定「對於公務員所為之人事行政行為」，不適用該法之程序規定，茲因涉及人事體制之行政行為，亦宜併同參考之。

[表 6-1] 地制法實施後縣（市）長之人事權

任免方式	職稱	人數	備註
以機要人員	副縣（市）長	1 到 2 人	
	一級單位主管或所屬一般機關首長(又稱機要主管)	3 到 5 人(依所轄人口數而定)	主計、人事、警察、稅捐、政風之主管或首長除外(依各專屬人事管理法律任免)

²⁵ 蔡茂寅，「地方自治之基礎理論」，台灣本土法學雜誌，2000 年，頁 65。

進用	機要人員	不得超過 5 人	
依公務人員任用法任免	主任秘書	1 人	
	參議	3 到 5 人(依所轄人口數而定)	
	一級單位主管或所屬一級機關首長	各縣(市)人數不一	除 3 到 5 名以機要人員任用和主計、人事、警察、稅捐、政風之主管或首長除外
	一級單位副主管或所屬一級機關副首長	(單位或機關編制員額在 20 人以上者)1 人	各縣(市)局、室總計有 65.93% 人員編制超過 20 人以上
	課股長及課股員	各縣(市)人數不一	
	市之各區區長	各區 1 人	(基隆市 7 個區、新竹市 5 個區、台中市 8 個區、嘉義市 2 個區、台南市 7 個區)
	市之區公所秘書	各區 1 人	同上
其他	非編制人員	約僱人員	各縣(市)人數不一
		約聘人員	
		臨時人員	
		臨編人員	
	各種委員會委員	各縣(市)人數不一	由縣(市)長聘任

資料來源：李文郎，「精省後縣(市)長權限及其去職規定之探討」，空大行政學報，第 13 期，2003 年 8 月，頁 277。

第四節 中央政府與地方人事權爭議之分析

壹、人事權爭議的處理

近年來有關中央與地方權限之劃分，無論是理論界或實務界，均有甚多之研究，且因修憲工程與地方制度法目前均已完成，未來所應著力者，應是如何在現行的行政架構下，對於目前建立之機制是否允當，以及可能遭遇的爭議問題如何加以解決？易言之，如何建置中央與地方權限良善的運作機制、合理規劃地方人事體制、強化地方人事權功能等皆是未來應努力之方向。對此，我國相關政府機

關包括考時院與行政院人事行政局均曾進行專案研討，對於地方人事權運作，及如何解決地方自治有關人事權爭議等方面問題皆有全面廣泛之討論，尤其對於兩自治法實施之後的人事、主計、政風、警政主管任免問題更有深入及具體的討論。

一、人事、主計、政風、警政主管之任免規定

八十三年七月二十九日公布施行之省縣自治法第三十五條及直轄市自治法第三十條第三項規定：「省（市）政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副省（市）長一人、主計、人事、警政及政風主管由省（市）長依法任免外，餘由省（市）長任免。」由於前述條文中關於主計、人事、警政及政風機關首長職務性質及任免權責之規定有欠明確，各方意見不一，實有必要加以釐清。

二、研商經過

八十四年二月十六日於考院第八屆第二一一次會議中，行政院人事行政局就上列主管職務之職務性質及其派免作業程序提出報告，重點如次：²⁶

1. 省市政府主計、人事、警政及政風主管為事務官：

依「省縣自治法」第三十五條第三項及「直轄市自治法」第三十條第三項之「依法任免」究依何法，在適用上發生疑義，行政院爰於八十三年十一月二十六日以台八十三內字第四四三六三號函釋：「省縣自治法第三十五條第三項及直轄市自治法第三十條第三項所稱之『主計、人事、警政及政風主管』，係主管機關內政部之認定，係屬事務官。」而以上認定主要係基於以下理由：

- (1) 依「省縣自治法」第三十五條第三項及「直轄市自治法」第三十五條第三項後段規定：「除副省（市）長一人、主計、人事、警政及政風主管，由省（市）長依法任免外，餘由省（市）長任免。」上述主計等主管依前述規定既係與列簡任第十四職等之副省（市）長（事務官）職務並列，就法理觀點而言，應同屬事務官性質。
- (2) 上述所稱依法任免，應係指依「主計機構人員設置管理條例」、「人事管理條例」、「警察人員管理條例」、「政風機構人員設置條例」及「公務人員任用法」等有關規定任免之意，而依上述各專屬人事法律規定，省市政府主計、人事、警政及政風主管職務均為事務官。
- (3) 內政部警政署為全國最高警察機關，該署署長之官等現列「警監」，係屬事務官，又依內政部警政署組織條例第二條規定：「內政部警政署承內政部部長之命，執行全國警察行政業務，統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務。」如省（市）政府警務處長（警察局長）係以政務官進用，則不符合指揮監督原理。

²⁶ 蔡良文，註1前揭文，頁95-96。

2. 省市級政府主計、人事、警政及政風主管之派免作業程序：

我國人事制度，對於主計、人事、警政及政風人員之管理，係分別制定專屬法律，並採行一條鞭之建制方式，由中央主管機關統籌管理，依現行之主計機構人員設置管理條例等四項有關人事管理專屬法律規定，台灣省及台北、高雄二市政府之主計、人事、警政及政風主管，其任免係分屬行政院主計處、人事行政局、內政部及法務部等各該中央主管機關權責。惟八十三年七月二十九日制定公布之省縣自治法第三十五條暨直轄市自治法第三十條復規定：「省市級政府主計、人事、警政及政風主管由省市長依法任免。」既規定由省市長任免，又規定應「依法」任免，遂形成法律競合現象。此一問題經有關機關提出後，由行政院邀集中央各有關主管機關及省市級政府開會研商，再經行政院綜合各機關意見審慎考量後，於八十四年二月七日以台八十四人政力字第 0 三六八九號函作成以下補充規定：²⁷

- (1) 省市長民選後，有關省市級政府主計、人事、警政及政風主管之派免，於調整上述主管人選時，應先洽商省市級政府同意；省市級政府亦得洽商中央主管機關調整該四類主管人選。
- (2) 至有關省市級政府主計、人事、警政及政風主管派免令之核發，應先由中央各該主管機關依專屬之人事管理法律任免後，再由省市級政府依省縣自治法、直轄市自治法規定據以任免。

3. 前述補充規定係考量下列理由：

- (1) 就人事法制而言，依憲法第一百零八條第一項第十一款規定：「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，係由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」另查省縣自治法暨直轄市自治法規定，省市級政府主計、人事、警政及政風主管之任免權，並非地方自治事項，應屬於中央主管機關權限。再者，現行之主計機構人員設置管理條例等專屬之人事管理法律已明定省市級政府主計、人事、警政及政風主管由中央各該主管機關派免之。且省縣自治法第六十五條及直轄市自治法第五十五條均規定：「本法公布施行後，各相關法規未制（訂）定、修正前，現行法規仍繼續適用。」是以，前述各有關法律在未修正前，應仍有其適用。中央各該主管機關應得依據各有關法律核定派免省市級政府主計、人事、警政及政風主管。
- (2) 就業務需要而言，由於主計、人事及政風機構均具有監督輔助機關業務正常推展之作用，必須維持超然獨立之客觀立場，始易發揮澄清吏治，提高行政效率之功能，故向採一條鞭之統籌管理建制。另警政業務，由於警察係配備武器之人員，其執行法令必須統一指揮，始能掌握時效，否則將直接影響人民生命財產安全及國家社會之長治久安，是以，必須超越黨派之外，保持中立。
- (3) 就人員管理而言，由於主計、人事、警政及政風等四類人員所掌業務性質較為特殊，故各有其專屬之人事管理法律規定，依行政院八十三年十一

²⁷ 蔡良文，註 1 前揭文，頁 96-97。

月二十六日函釋：「省市政府主計、人事、警政及政風主管職務，依主管機關內政部之認定，係屬事務官。且上開人員之派免，尚涉及考績、遷調、退休等事項，如予割裂，對其業務遂行與人員管理，均恐生窒礙，是以，應依其專屬法律規定，由中央主管機關遴派。」

三、考試院之決議

八十四年三月十六日考試院第八屆第二一五次會議，經就省市政府主計、人事、警政及政風機關首長（主管）職務性質及任免權責決議如次：²⁸

- 1.省市政府主計、人事、警政及政風等四機關首長，依省縣（直轄市）自治法第三十五（三十）條第三項規定，應由省（市）長依法任免。
- 2.省市政府主計、人事、警政及政風等四機關首長之職務屬性為「事務官」。
- 3.附帶決議：本案由於省縣（直轄市）自治法第三十五（三十）條第三項條文前段後段文字規定有欠明確，適用上產生疑義，為解決爭議，考試院基於職掌，特以主管公務人員法制之立場，作以上之決議，惟正本清源之道，仍應修正相關法規，故建議省縣自治法、直轄市自治法、主計機構人員設置管理條例、人事管理條例、警察人員管理條例及政風機構人員設置條例等本案有關之法規，除人事管理條例宜由銓敘部檢討研修外，餘請銓敘部洽請各該法規主管機關檢討研修。

四、後續發展

「省縣自治法」及「直轄市自治法」業於八十八年三月三十日廢止，另「地方制度法」於八十八年一月二十五日公布，依「地方制度法」第五十五條第二項規定：「直轄市政府所屬一級機關首長，主計、人事、警政及政風首長由市長依專屬人事管理法律任免。同法第五十六條第二項規定，縣（市）政府一級單位主管或所屬機關首長，主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，由縣（市）長依專屬人事管理法律任免。」依前述地方制度法、公務人員任用法及主計、人事、警政及政風專屬人事管理法律規定，並循地方自治與責任政治之精神，上述人員之職務性質應為常務人員，其任免由直轄市市長或縣（市）長依各該專屬人事管理法律辦理。

五、問題檢討

- （一）在民選省（市）長就職不久，即發生中央與地方人事權、組織之爭議，前者，指省市主計、人事、警政及政風四首長任免權，所爭為人事主導權

²⁸ 蔡良文，註1前揭文，頁97-98。

，即希冀在法律上確認省（市）長具有最終任免權，而不堅持必須是政務人員；後者，指省府設置具有政務性質之省府委員，為行政組織（人事）權，在民選首長面臨民意期待與政府生涯規劃之時，中央與地方人事權之爭議，非僅政黨屬性考量，即便是同一政黨，同樣發生可能的爭議待決。

（二）我國對於人事、主計、警政及政風機構之運作，向來採取由中央統一任用、遷調、考核……等，而自成一體系，非僅中央各機關如此，地方各級機關政府亦然受到制約，誠是國家為對全國各機關人事等業務產生指揮監督與中央管理協調功能，以提昇行政效率。惟於地方自治之逐漸落實與民選地方首長之責任政治要求，對此人事等一條鞭制度產生極大的衝擊，如何維持民主與效率與平衡軸點，乃是各該主管機關所應重視的問題。

貳、人事權的解決機制：分配與類型的建立

對於我國中央與地方人事權的衝突與爭議，固然在主管機關考試院與人事行政局的研商之後，達成上述的處理方式決議，但基於相關法律規範仍有模糊及衝突之處，似未能徹底解決中央與地方對於人事權之衝突。其實有關中央與地方人事權之衝突，其主要之焦點乃是雙方權力之分配，因此，若能將中央與地方對人事權力予以適當之分配，至少應能大幅減少中央與地方之間對於人事權所引發之衝突。對此，國內多位學者亦曾參考其他國家之作法，提出具體之解決方式，如許宗力教授即認為在聯邦制國家與單一國的兩個極端之間，中央與地方（洲或省）對於地方人事的分配，即存在有多種不同的可能，理論上依地方自主權之強弱與較化約的方式，至少就有如下五種不同可能設計；而可分為五種類型，²⁹依序是：

- （一）地方自訂標準，並自行選任，中央只保留司法監督權；
- （二）地方自訂標準，經中央核定或核備後，再自行依此標準選任；
- （三）中央設定原則性標準，地方在不違背該原則的前提下，再自訂標準自行選任；
- （四）中央設定標準，地方再循此標準自行選任；
- （五）中央設定標準，並自行檢定合格人員名冊，供地方選任。

以上係就中央與地方人事權中之選任自主程度而區分，如此眾多人事權分配類型中，究以何者而當，當然應視各該國憲法的設計而定。倘憲法不自明定，另一方面又規定地方自治基本建構原則屬中央立法事項，中央的立法者對此即擁有很大政策形成的自由空間。我國憲法增修條文第八條授權中央立法者，以明文規定省、縣地方制度，所指的就是這一種情形，亦與憲法本文第一百零八條第一項第

²⁹ 許宗力，註 24 前揭文，頁 17。

一款明定之意旨相同³⁰。

至於我國在中央對地方的人事監督，許宗力教授認為，最低限度應採前述五種人事權分配類型，也就是至少讓地方擁有一定程度的選任權。而在立法政策的考量方面，考試、銓敘、保障、撫卹等各方面，採前述第一與第二類型，固能顧及地方個各的需要與特色，惟一國多制不宜採行。若至第五型，即令合憲，但中央監護程度太強，在歷經長期中央集權，地方自治亟待呵護與推廣的今日，亦不宜採。第三類型，中央制定地方公務人員基準法，就公務人員法制中有必要全國劃一事項，明定於基準法中，供各地方一體遵行，並預留制度與空間，俾地方制定各自的某某省或縣公務人員法時，能夠自由揮灑，以收因地制宜之效，認為最值推介。又最低最低限度也應採第四類型，亦即由中央制定專門規範地方公務人員制度的地方公務員法，再交由地方各自遵行。³¹對於上述觀點，可供作進一步評估與討論，暫不定論。

再者，地方人事體制為地方自治權核心事權之一，如何達到人才主義或功績制度，完成政府機關之任務與使命是必要重視的。上述之分配類型，其核心指標在於地方自主性之程度，而黃錦堂教授則以另一觀點，提出中央與地方人事體制之設計，在立法體制上，可認為三類：

- (一) 由中央訂定基準並預留空間給地方作彈性設計；
- (二) 地方政府、議會聯合作成決策；
- (三) 由地方政府與議會作成決策，但必須送交上級核可，上級持有很寬鬆的審查標準。

對於這三大類模型嚴格言之，並沒有絕對的優劣。黃錦堂教授即認為：若上級政府十分賢明，能夠與時俱進，不斷調整地方所需的員額以及職等，並且考慮到鄉鎮市、縣的不同特色而作類型化的規定，則一切適達成正義；若鄉鎮市、縣政府均十分賢能，沒有派系或政黨的對抗或作梗，而且民意監督有相當好的傳統，則相關權限交由地方政府自行處理也應該可以得到正義；第三種類型也可以實現正義。至於台灣地區，在地方制度法施行之前，是由中央政府或省政府設定基準，雖從「台灣省各縣市政府組織規程準則」常常修改的事實以觀，省政府有考慮地方組織之調整，然就員額以及職等來看，調整幅度並非很大。³²此種情形在地方制度法施行後，即有大幅改善，如此，政府在規劃立法，是考量政治情勢與地方自治實際需要，而採漸進方式改革的。

有關中央與地方權限劃分的決定程序，不外「中央集權」、「各級政府共同決定」、「中央決定但經由地方聽證」或「中央集權而地方有權聽證，並加上專家學者與社會公眾參與」等模型；³³。至於有關各級政府間因權限發生爭議之處理，在我國依憲法第一百一十一條規定，中央與地方權限遇有未列舉事項之爭議時，由

³⁰ 同前註。

³¹ 許宗力，註 24 前揭文，頁 19。

³² 黃錦堂，註 20 前揭書，1996 年，頁 246。

³³ 趙永茂，「中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑」，研考雙月刊，卷 20，期 4，1996 年，頁 19。

立法院解決之；在中央政府與地方自治權發生爭議時，由大法官會議解釋。在現行憲定架構下，如實際運作過程中，再發生人事權上的爭議時，試問宜先建立何種機制，以期合理解決？

要之，有關中央政府與地方人事權之分配類型，無論在理論上或各國的經驗，似無定論可言，均須考量各國政治制度之設計與實際需要而定；上述學者所作分類與建議，有其時空背景與需要，為因應目前政權輪替之新政治情勢與國際地方分權化之思潮，何種改革途徑最為可行，確實值得深思與配套設計，至於人事權爭議解決機制之建立，亦是必要研究的課題。

第五節 實務運作之爭議

中央與地方在人事權方面的爭議，考試院與人事行政局雖已如前文所述，在派免權責、職務屬性以及如何依法任免均達成決議，惟其後在實務的運作上不論就派免、遷調及考核等方面，原有之爭議並未完全平息，以下僅就爭議最多的警政與消防之人事任免及政風人員懲處在實務運作上所發生之問題逐一加以探討。

壹、警察人員的任免與遷調

歷來在警政、人事、政風、主計等四類人員之人事問題方面最常引發爭議的即為警察之人事問題，而有關中央與地方政府機關對於警察人事權之爭議可謂由來已久，近年來更有愈演愈烈之趨勢，以往由於地方自治未臻法制化，地方政府之權限未受到應有的保障與尊重，是以地方首長雖由民選產生，但對於地方政府內部之人事並無太多之自主權，尤其在國民黨長期執政時期，多數地方首長均為國民黨籍，在政黨因素之下，對於警察人員的任免與遷調，幾全由中央統籌遴選與派免，地方首長只能被動接受，而無置喙之餘地。

至民國八十三年地自二法實施之後，省長及直轄市長均改由民選，在強大的民意支持，及「落實地方自治、建立責任政治」的壓力之下，省市政府遂轉而開始積極爭取警察的人事權。³⁴民國八十六年第十屆縣（市）長選舉結果，民進黨在全省二十一縣市中，共贏得過半數的十二個縣市長寶座，並於就任後成立民進黨縣市長聯盟，採取以地方包圍中央的策略，積極向中央爭取包含警察人事權在內之各項自治權力。其後至民國八十八年，在精省與地方制度施行之後，地方縣（市）長亦比照直轄市享有較以往更多之人事自主權，警察之人事權乃更成為地方方向中央爭權的重點。

³⁴ 八十四年二月當時台灣省宋楚瑜省長及台北市陳水扁市長均公開表示堅持對所屬高階警官之調動有完整之人事權。參見中國時報，1995年2月27日，十四版報導。

一、警察人員之任用

有關警察人員之任用，主要係依據「警察人員任用條例」，該條例第二條規定：「警察人員之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用有關法律之規定。」因此，警察人員之派免、遷調等基本上均應依警察人員任用條例之規定，若有未規定者，方依其他相關法律如：公務人員任用法及地方制度法之規定。故依地方制度法第五十六條第二項：「……除主計、人事警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免。」又依各縣市政府組織條例第三條規定「縣市政府置縣市長一人，綜理縣市政，並指揮、監督所屬機關員工。」及各縣市警察組織規程第二條明訂：「……警察局長承縣市長之命……綜理局務，並監督所屬職員。」可見，縣市長為貫徹其領導統御，並為警察局長之主管長官，自有權指揮監督警察局長，另刑事訴訟法第二百二十九條規定：左列各員，（警政署署長、警政廳廳長、警察局局長）於其管轄區域內為司法警察官，有協助檢察官偵察犯罪之職權。

惟依憲法第一百零八條中央對警察制度有立法權，依此規定有關警察官制、官歸、教育、制服、勤務制度及其他全國性警察法制，皆由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。所謂警察官制，係指中央與地方各級警察人員之官等、俸給、職務、等階及官職之任、免、遷、調等事項（警察人員任用條例施行細則第三條）此外警察法第四條又規定：「內政部掌理全國警察行政，並指導監督各省（直轄市）警政之實施。」該法第五條規定「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務。」據此，內政部警政署組織條例第八條乃規定「本屬設人事室……依法辦理全國警察人事管理事項。」故而依前述法律之規定全國警察之人事權應屬於中央掌管，然儘管如此，依警察法第三條第二項規定：「有關直轄市警政與縣（市）警衛之實施事項，其立法與執行，應分屬於直轄市及縣（市）。」而在縣立法事項方面，依其施行細則第五條只規定警察勤務之設置、裁併及勤務實施、警察常年教育及全縣性警察勤務之實施事項，與縣義勇警察、駐衛警察之組設、編練、派遣、管理等事項，並無關於人事之任免事項。

此外，由於許多警察工作與一般政府公務有頗大之差異，故而警察人員不但須具有專業知識及特殊的技術與體能，且還需遵守嚴格之紀律和品德操守，因此，必須經過特殊的選拔與訓練才能符合警察人員之任用標準。而依警察人員任用條例第九條之規定：「警察人員由內政部遴用及管理，或交由省（市）政府遴用及管理。」警察人員之任官及任用權責則分別依該條例第十六條及第二十一條之規定如下：

- 1、任官：警監、警政由內政部核轉銓敘部審定後，呈請總統任官，警佐由內政部核轉銓敘機關審定後任官，或由省（市）政府核轉銓敘機關審定後報內政部任官。
- 2、任職：警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。警政、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任。

綜合以上各項規定，可知各地方警察機關在體制上除警政署外仍應接受各級地方政府之指揮監督，然對於警察人員之任用，原則上仍屬於中央政府之權責。

二、警察人員任免權實務上之作法

對於警察人員之任免與遷調在實務上採取以下作法：

- (一)、由警政署設置「全國警察機關人事甄審委員會」，統籌辦理各級警察機關、學校非授權範圍之陞遷相關事宜。但同序列人員之遷調及各級警察機關、學校一級單位主管以上人員之陞遷，得免經甄審程序。
- (二)、警政署辦理警察機關警政以上重要警職，如各縣市警察局長人事案時，由人事甄審委員會決定後，為尊重地方首長，將適合人選交由警政署與地方首長協商同意後，再由內政部長函請行政院任命。至於警政一階之直轄市分局長、縣市副局長、督察長、分局長、刑警隊長等職務，在甄審委員會決定後，就適合人選由各警察局長向各直轄市及縣（市）長報告同意後，由內政部長任命，兼由該地方政府發佈派令。
- (三)、各級警察機關辦理所屬人員之陞遷，應組成人事甄審委員會，辦理甄審警政署授權之人事案相關事宜，亦即警政二階重要主官以下及警佐人員陞遷或遷調之人事案，再以各警察局名義簽請各直轄市及縣（市）長任命。

三、警察首長任免權爭議原因之分析

中央與地方政府長期以來對地方警政首長任免問題之爭議，固有因其在人事及權責法規制度規定模糊與重疊所造成，惟窺諸實際，則另有其他因素。

(一)、職權廣泛

依警察法第五條之規定：「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：

- 1 關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。
- 2 關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。
- 3 關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。
- 4 關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。
- 5 關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。
- 6 關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務。」

另依第九條之規定：「警察依法行使左列職權：

- 1 發布警察命令。
- 2 違警處分。

- 3 協助偵查犯罪。
- 4 執行搜索、扣押、拘提及逮捕。
- 5 行政執行。
- 6 使用警械。
- 7 有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。
- 8 其他應執行法令事項。」

根據上述規定，可知我國警察之職權極為廣泛，除為司法警察之外，亦成為國家行使公權力之最主要執行者。

(二)、人數眾多、具概括強制力

其次，警察於行使其職權時，得使用各種必要之手段或方式，依警察職權行使法第二條之規定：「警察為達成其法定任務，於執行其職務時，依法採取查證身份、鑑識身份、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。」依前述之規定，可知我國警察在行使其職權時依法律之授權，可採用各種廣泛且具強制力之手段，而對人民或財產產生極大之約束作用。因之，警察所擁有之強大干預力可以想見。

同時，為行使上述眾多職權，警察必須配屬數量龐大之人員，且警察人員亦必須遵守嚴格之紀律及使用武器之訓練，³⁵再加上頗為廣泛之執法權，乃使警察成為紀律嚴明、效率極高、具概括強制力之團體。因而不可避免的成為中央與地方皆欲爭取或掌控之對象，且因警察為維持治安之需要，在地方上各地普遍設置分支機關，如縣市警察局下設分局，分局下設分駐所或派出所。³⁶乃使警察可以全面及深入瞭解其轄區內之民情或其他各種狀況。

(三)、警政預算編列的問題

雖然依憲法之規定，中央與地方對警政事務之管轄有重疊之處，惟導致地方得以能與中央爭奪地方警察首長之任免權的另一因素，乃是有關地方警政預算的編列問題。依警察法第十六條之規定：「地方警察機關預算標準，由中央按各地區情形分別規劃之。前項警察機關經費，如確屬不足時，得陳請中央補助。」依前述規定各地區警察機關預算標準雖由中央規劃，但各地區警察機關所需之經費預算則由各地方政府編列，並送交各地方議會審查。亦即地方警察機關所需之各項經費，如人事費、勤務津貼以致於各項業務

³⁵ 目前我國警察人員總數達七萬人以上，就人數而言為除軍隊以外之第二大武裝團體。另請參閱邱華君，「縣市長對縣市警察局長任命權下放之爭議」，國政評論，2002年2月8日。

³⁶ 如依台北市政府警察局組織規程第八條之規定：本局得於轄境內設分局，下設派出所，並依轄區劃分若干警察勤務區。

費用及裝備採購經費等，皆須仰賴各地方政府編列經費支應，同時並需獲得各地方議會審查通過。惟如此一來，遂使地方政府及民意代表得以藉機過問或干預警察工作之進行，當然亦包括對地方警察首長及其他警察人事之調動升遷等。

縱上所述，可知除權責、人事、經費等制度因素外，警察本身擁有之強大能力，在在皆使警察必然成為各方所極力爭取之對象，近年來更因政黨競爭日益激烈，若中央與地方分屬不同黨派，警察之人事更常成為雙方角力之焦點。³⁷

貳、消防人員之人事管理與體制問題

在自治二法與地方制度施行之後，地方消防機關之首長已可由地方首長任免，惟卻因此衍生甚多問題，以下分別就相關人事之體制與管理問題加以探討：

一、中央與地方消防機關人事管理體制之規定

(一)、組織體系方面：

依消防法第三條規定，消防主管機關，在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府。」災害防救法第四條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」台北市政府消防局組織規程規定：「該局置局長，承市長之命綜理局務，並指揮監督所屬員工。」此外，各縣（市）消防局組織規程亦有類似規定。依上述法規規定，消防署對地方之消防機關似無指揮、監督權限。惟查消防署組織條例第二條規定，該署「承內政部部长之命，執行全國消防行政事務，統一指揮、監督全國消防機關，執行消防任務。」第七條規定該署：「置署長一人，綜理署務，並指揮、監督全國消防機關及人員。」第十五條規定，該署「為執行消防業務，對各級消防機關得發布署命。」依上述規定，消防署又具有指揮、監督地方消防業務之法命依據。

(二)、人事權限方面：

依地方制度法第五十五條第二項規定：「直轄市政府所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務由市長任免之。」第五十六條第二項規定：「縣（市）政府之一級單位主管或所屬機關首長除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三至五人，得由各該縣（市）以機要人員方

³⁷ 近年來地方警察首長之派免，更經常受制於地方政府首長之態度，如最近澎湖縣、桃園縣警察局長之派任，均在地方首長堅持之下被迫調整。另請參見本章註 16 之相關說明。

式進用外，其餘均由縣（市）長依法任免之。」自消、警分立後，消防機關係屬一般行政機關，因無專屬之人事管理法律，故地方消防人員之任免權責為直轄市長或縣（市）長，消防署對於地方消防機關並無人事任免權限。

二、人事管理體制問題

內政部消防署於民國八十九年八掌溪事件後進行檢討，認為現行消防機關未建立一條鞭之人事管理體制，導致消防政策無法落實推行，建議制定「消防人員人事條例」，其所反映之問題可歸納為六項：³⁸

- 1.消防人員採雙軌制任用，致權益失衡、管理不易。
- 2.消防人員遴任標準未能齊一，無法維繫消防人員基本素養。
- 3.消防人員定期請調作業未能統一辦理，且缺乏評比機制，影響請調作業之公平性。
- 4.未能兼顧消防人員職務歷練及期別倫理等升遷因素，致消防人員士氣不振。
- 5.未實施地區調任制度，消防人員職涯發展受限，影響士氣。
- 6.無統一之消防指揮體系，缺乏相互支援功能，致消防政策無法落實推行。

三、因應措施與作為

對此，考試院為改進消防人事法制，促使消防業務專業化，特別成立「考試院改進消防人事法制專案小組」，成員包括考試委員、相關機關首長、考試院及銓敘部相關主管人員等，除參考外國消防人事法制文獻外，並前往消防署等機關實地考察及研究，提出具體結論及建議，提經八十八年九月九日考試院第九屆第一四七次會議審議通過，該專案小組之具體建議如次：³⁹

- 1.消防機關應改採單軌任用制度。
- 2.消防機關適用之人事法律及制度方面，基於簡併特種人事法律原則，並期有效解決消防機關現存問題，及爭取整建消防人事法制之時效，決議適用「公務人員任用法」，採行官等職等併立制單軌任用並視實際需要準用「警察人員管理條例」相關特別規定。
- 3.考試院有關消防機關應於五年內改採依「公務人員任用法」單軌任用制度之決議，其五年執行期限（至八十九年六月屆滿），得視相關配合措施之作業實施需要，酌予展延。
- 4.各特殊單位消防部門宜納入公務消防體系，並請內政部繼續協商交通部等有關機關，以促其成。

依上述結論，制定「消防人員人事條例」，建立消防人員一條鞭之管理體制

³⁸ 蔡良文，註1前揭文，頁103。

³⁹ 蔡良文，註1前揭文，頁103-104。

，雖可解決部分消防機關用人問題，惟制定新法內容尚待整體規劃，且依「地方制度法」第五十五條及第五十六條之規定，消防人員之任免係屬地方政府首長權責，外國消防事務亦多屬地方政府權限，中央政府並不介入，如擬建構一條鞭之管理機制，除於法制及實務上仍有困難或疑慮外，勢將影響地方政府用人權，恐將引起爭議，因而導致立法時程難以掌握，反將使消防人事法制長期處於不確定狀態。可依消防署組織條例規定，強化一元化救災作業體制，包括消防人員之訓練與消防設備之檢驗等，以解決現行消防救災問題。

其後考試院復於八十八年及八十九年召開專案會議決議，消防機關應適用「公務人員任用法」，採行官等職等併立制單軌任用，並視實際需要準用「警察人員管理條例」相關特別規定。考試院並規劃消防機關實施單軌任用相關配合措施，對於現職人員各項既有權益之保障、待遇及訓練等，均予納入；另同意內政部所擬為因應消防機關改採依「公務人員任用法」單軌任用制度規劃方向及配套措施等相關事宜，包括對於消防人員專業水準之提昇、區域調任制度之建立及進用問題之解決等方案。⁴⁰

四、相關問題檢討⁴¹

(一)、人事法制之建立與調整趨勢，係以非必要不同意研定其他一條鞭之人事管理體制。此由考試院研擬「公務人員基準法」草案，即期整併各類人事法制體系，及本次不同意消防機關建構消防人員一條鞭人事管理條例可得明證。且以地方機關推動地方自治業務，往往稍有不順，嘗謂：法規未鬆綁、人事法制僵化，殊不知允宜積極培訓可用人才，提高地方自治之治理能力，提出多項可能解決方案，包括人事法制鬆綁之配套措施等。

(二)、有關用人彈性規定方面：本案消防人員之進用，除高普特考外，另考試院辦理專技人員考試消防設備人員考試，消防設備師（士）從事相當職務二年以上，成績優良，得專任公務人員消防技術工作，對消防人力充實，應有助益。又銓敘部正研究政府與民間機構人才交流相關法制，更有助於人才運用。

參、政風人員考核與懲處問題之分析

政風人員之任免依地方制度法第五十五及五十六條之規定，應依其專屬法律-「政風機構人員設置條例」任免，該條例第三條明訂：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關。」第九條規定：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關

⁴⁰ 參見考試院八十八年九月九日第九屆第一四七次會議及八十九年三月二日第九屆第一二七次會議決議。

⁴¹ 蔡良文，註1前揭文，頁104。

法規，由主管機關辦理。」第十條規定：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機關之指揮監督。」

若從自治權限的分析角度出發，四類公務人員之人事一條鞭機制的運作問題，不僅是一個長期性的問題，更因民國九十年八月，發生台北市政府所屬士林區公所政風室主任遭上級單位懲處一案，市府首長因此與中央政風主管單位間，發生由人事任免權所衍生出的人事懲處權爭議。基此，由於本案例的發生，正是在地方制度法實施後所產生的實際爭議，故以下擬從此案例著手，針對地方自治與四類公務人員之人事一條鞭機制間的相關問題加以探討。

以下，將先就前揭事件的發生經過，分別針對「事件發生及處理經過」及「爭議的焦點」等角度，從事背景式的說明。

一、事件發生及處理經過⁴²

前台北市政府士林區公所政風室主任袁永麟，在民國九十年八月十四日晚間，與友人餐敘後，開車行經光復南路及信義路口時，與華姓工程師駕駛的小客車發生擦撞後，立即駕車逃逸，警方一路追到莊敬路袁某始停車受檢。惟袁某不但拒絕下車，並不斷辱罵員警，辯稱已與對方和解，為何仍需配合酒測？鍾姓等三名員警準備強行將袁某架上警車，但袁某極力反抗，造成鍾姓員警右手掌挫傷。

隨後警方要求袁某接受酒測，袁某和其家人不斷阻撓和辱罵警方，並和警方發生肢體衝突，直到深夜十一時三十分才願配合酒測。此時雖已離事發之時超過四個半小時，袁某的每公升血液酒精濃度仍高達零點一一七毫克，換算成呼氣酒測值更高達零點五八五毫克，已超過法定零點五五毫克移送法辦的標準，故警方在蒐集相關事證後，將袁某依妨害公務及公共危險罪嫌移送法辦。

本案發生後，引起社會一片嘩然，各界多關注各相關單位，尤其是台北市政府，將如何處置袁某。而在刑事責任方面，警方已將袁某依妨害公務及公共危險罪嫌移送法辦，未來靜待司法機關的偵查審判，故此部份較為單純。比較複雜的部分是行政責任。因此，台北市政府會對袁某進行何種懲處，成為各界的關切的焦點所在。

台北市政府政風處在事發隔日（八月十五日）上午，立即召開政風人員考績委員會，通過將袁某記一大過一小過，同時調任非主管職務的懲處建議案，而此建議案在陳報法務部政風司後，該司亦即刻在同日下午召開政風人員考績委員會，並在會中通過了台北市政府對袁某的懲處建議案。此外，政風司亦依據政風人員獎懲標準表第六條第九點，「對屬員監督不周，致生不良影響者」的規定，核定袁某的直屬主管，台北市政府民政局政風室主任陳清正以及市府政風處處長溫新琳，各分別記申誡兩次及一次的連帶處分。

⁴² 參見中國時報，2001年8月15日、16日相關報導。

二、爭議焦點

袁某一案原本在相關機關的明快處分下，原應可圓滿落幕，不料在法務部對台北市政府政風處處長及民政局政風室主任做出連帶處分後，引發了更大的風波。因台北市政府據此強烈抗議法務部未事先告知市府，是嚴重的不尊重地方，而法務部則回應政風人員的懲處權本來就在中央，況且對溫、陳兩位政風主管的懲處祭出後，法務部隨即知會市政府，只是未能即時連絡市府，並非中央不尊重地方。

三、自治權限爭議分析

基本上，政風人員與人事、主計及警察人員相同，在人事體制上同屬一條鞭制。就此體制而言，法務部直接懲處地方機關的政風人員，仍係基於其應有的職權所為，故而台北市政府，也只能指謫法務部不尊重中央與地方的「相處之道」而已。惟台北市政府對於自己所屬的公務人員嚴重違紀，便立即負起監督不週之責任，而透過新聞處長公開向市民表達歉意，這無非是把全市府員工當作一整體工作團隊的概念。但因法務部隨即另外公布民政局政風市主任及市政府政風處處長受連帶行政責任之懲處處分，此一作法乃使台北市政府產生自己部屬受到「其他」機關懲處的感覺。⁴³

可見一條鞭制之人事體制，最常在中央主管機關與地方政府間發生扞格。例如，派任某縣市政府擔任人事室主任者，即使省政府或行政院人事局有權直接派任，但往往為尊重地方政府首長，皆會提供名單讓其選擇。即使如此，也曾在台北縣發生所提名單都未為接受而懸缺多時，直到地方政府首長願意接受某人為止。而這種「相處之道」，其實就是中央政府長期來對地方政府的一種尊重。⁴⁴

但這種尊重，並非本於制度，其能行之經年，一方面是地方自治法制化之後，地方政府首長力爭的結果，另一方面則仰賴中央政府願否釋出善意。以本案為例，政風人員之任免依其專屬法律 - 政風機構人員設置條例，其中第三條明訂：「法務部為掌理全國政風業務之主管機關。」第九條：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關辦理。」第十條：「各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機關之指揮監督。」法務部作為政風人員之主管機關，堅持依法懲處，就法論法，似並無不當，問題在於從四類公務人員之人事一條鞭衍伸而來的任用一條鞭甚至獎懲一條鞭，其存在的正當性應有加以檢討之必要。

整體言之，我國地方自治人事權問題的主要癥結之一，在於地方並未建立一

⁴³ 樊中原、席代麟，地方自治與人事一條鞭體制之研究，台北市政府研究發展考核委員會九十年委託研究案，2001年，頁112。

⁴⁴ 樊中原、席代麟，前揭書，頁113。

套專屬的公務員體制，因之，中央可透過一條鞭體制或各種相關人事法規來掌控或干預地方人事，同時為凸顯中央機關的地位及指揮隸屬的關係，地方政府公務員的職等遂依層級而逐級次於中央或上級機關，於是造成愈是基層，則公務員的職等愈低，為個人升遷或前途發展考量，基層地方政府根本難以留住或延攬優秀之人才在地方長期服務。因此，長期以來，我國地方政府之中普遍存在著員額不足、職等過低、地方首長沒有足夠的人事任免權、調動權和考績權等等；乃是地方人事權的三大核心問題。⁴⁵為求徹底決此一問題，實有必要考慮由中央制訂「地方公務員法」，除詳列最低限度之共同必要規範外，其餘均可委由地方自主決定，以建構一套與中央平行的地方公務員制度，如此方能吸引人才留在地方，以厚植地方自治的根基。⁴⁶

⁴⁵ 黃錦堂，註 20 前揭書，頁 248。

⁴⁶ 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，台北：學林文化，2003，頁 73。