

第二章 文獻探討

本章依相關文獻整理，可分為陞遷的概念與理論基礎、我國公務人員陞遷制度及陞遷影響因素等三節，茲分節敘述如下：

陞遷的概念與理論基礎

本節旨在說明陞遷的定義、陞遷的考量面向及其理論基礎。

壹、陞遷的定義

公務人員陞遷法（2000）所稱之陞遷，係指下列情形之一者：

一、陞任較高之職務

指依法陞任高一職等、官稱官階、官等官階（以下簡稱職等）以上職務。其職務如跨列二個以上職等時，以所列最高職等高者，為較高之職務；所列最高職等相同時，以所列最低職等高者，為較高之職等。所稱依法陞任高一職等以上職務者，係指依公務人員任用法第十七條或其他人事任用法陞任。例：指陞任高一職等以上職務，如科員陞任股長

二、非主管職務陞任或遷調主管職務

指非主管依法陞任高一職等以上之主管職務或調任同一陞遷序列之主管職務。例：指非主管陞任高一職等以上之主管，或調任同一陞遷序列之主管，如督學陞任科長）。

三、遷調相當之職務

指依公務人員任用法調任相當列等之職務。各機關對職務列等（官稱官階、官等官階）及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，依陞遷法第十三條實施下列各種遷調：

- （一）本機關內部單位主管之遷調。
- （二）本機關內部非主管人員之遷調。

(三) 本機關主管人員與所屬機關首長或主管人員之遷調。

(四) 所屬機關首長或主管人員間之遷調。

前項各種遷調規定，由各主管機關定之。並於訂定發布時，應函送銓敘部備查（陞遷法施行細則第十四條）。

貳、陞遷的考量面向

我國古代文官以銓敘制度維繫，後因兩制合一、官職分立等兼顧法理制度與事實需要而改制。在中華民國教育行政人員依一般公務員之資格，並依公務人員考試及格、學歷、經歷或訓練，合乎職系專長認定者始得進用(林海清，1999)。可見我國教育行政人員比照公務人員一切制度辦理。

我國公務機關設計陞遷制度時，不外乎從公平性、策略性及陞遷制度等面向考量，並整合上開三個面向之思考架構為陞遷的重要課題（賴富源，2002）：

一、公平性

我國政府部門設計陞遷制度時，對公平性考量除了反映在陞遷制度外，亦應特別從程序公平原則與分配公平原則著眼，各原則對應於陞遷政策之意義如下（蔡秀涓，1996）：

（一）程序公平原則（又稱程序正義）

- 1、一致性：係指在一段時間內，每一個人所適用衡量準則是一致的。此一原則包含二個概念，從時間的角度觀之，衡量準則應該儘可能維持穩定，勿在短期內輕易更動，因為頻繁更動可能增加他人對於程序公平的質疑。即使有必要非更動不可，亦應事先充分時間公布，以減低利害相關人疑慮。從人的角度觀之，程序公平指所有的利害相關人均適用相同的準則，亦即含有機會均等的意義。
- 2、無繆誤性：為避免決策者身相關之利害或因其偏狹所導致決策之偏差，影響決策之正確性，故應避免裁判兼球員之現象。
- 3、正確有據性：作成分配決策所使用的資訊，應儘可能完整、客觀與正確，避免用不妥當的管道來蒐集資訊或有瑕疵、不恰當的資訊。
- 4、可改正性：應提供修正及補救機會，以彌補決策的錯誤，在人事制度

上，在人事制度上，最典型的例子是申訴制度的建立。

- 5、參與代表性：陞遷決策過程必須允許利害關係人或團體參與表達意見，或是反映利害關係人與團體關切的焦點，而不應僅以決策者主觀意志為依歸。
- 6、決定理論性：陞遷決策必須基於道德與倫理標準作成，不應受到不當因素之干擾。

(二) 分配公平原則（又稱分配正義）：

陞遷制策是否具有分配公平性，可從衡平原則、均等原則及個人需要等三方面檢驗：

- 1、衡平原則：是指報酬應與貢獻多寡成一定比例，也就是一般所謂的功績原則或貢獻原則。亦即陞遷應以候選人之工作績效與勿作能力為考量基礎，工作表現好的人，應得到較佳的分配結果。
- 2、均等原則：陞遷應是所有的人均享有同等機會且能獲得分配，陞遷決策的基礎不因個人差異而有別。
- 3、個人需要原則：即陞遷決策之基礎應對有特殊需要的個人或團體給予特別的分配與處理。

一般而言，分配公平三項原則間具有潛在的衝突性，因此，每個機關只能透過程序公平的建制與組織成員的互動凝聚所屬的公平認知。

二、策略性

(一) 環境系絡

組織策略性的考量反映在陞遷政策的設計是指，陞遷政策必須考慮環境系絡、組織性質及工作特性等因素。就環境系絡而言，政府部門受到相關法律限制、多元監督者、政治回應性、社會正義的壓力，以及公民對公共服務品質提高之要求等因素影響，這些因素即決定了政府部門的定位、人力需求的型態，以及人力來源等課題。對組織特質的思考，則涉及政府部門不同單位之決策集權程度 (Ferris, Buckley & Allen, 1992)、組織所採的人事制度的類型、專才與通才應否分別生涯系統等課題。至於工作特性，則應針對不同的工作性質與職位層級在陞遷政策有所調整。

- 1、政府部門的定位：防衛者或變遷創新者

政府部門由於受到前述諸多因素影響，所以反映在政府部門的定位則傾向於「防衛者」(defender)組織，此種類型的組織較傾向穩定保守，但在行政革新與政府再造的呼聲下，政府部門已面臨變遷創新的壓力，因此，政府部門的定位已從防衛者逐漸轉向變遷創新者，這種現象將對於人力需求的型態與來源產生改變。

2、人力需求型態：專才或通才

在政府部門面臨創新變革的壓力時，對於人力需求除了需有通才以領導整合不同觀點之外，對於專才的需求亦將日趨殷切，因為許多專業面向的公共問題，如核四問題、環保問題，唯有專業人員方能處理，此種人力需求型態的轉變，亦左右了陞遷政策決定時對人力來源的考量。

3、人力來源：內陞或外補

Forbes 和 Wertheim (1995) 指出，當組織擬採變遷策略時，會傾向外補的陞遷政策，因為注入新血有助於活化組織。此外，就政府業務日趨專業的考量，有許多專業人力已非政府單位在有限的預算下可以培訓產生的，這一部分的人力即須外補。

除了專業性與活化組織的考量之外，政府部門仍須自行培養專屬於公部門而無法從外界甄補的人力，以便在組織變遷時仍能維持穩定運作，這一部分的人力即需要藉助內陞才能獲致，但是，為了避免因內陞而被拔擢者無法勝任，導致「彼得原則」產生，有效度的甄選制度就非常重要。

(二) 組織特質

1、決策集權程度：集權或分權

陞遷決策的集權或分權係指陞遷決策是由人事單位籌辦或由各單位主管自行決定。Fernis 等人 (1992) 指出，當決策越傾向集權則政治性的影響力會較低。以我國政府部門的陞遷決策來說，為了避免落入同屬公部門卻因各單位主管作法差異而產生不公平的陞遷結果之口實，亦是採集權式的決定。此外，於強調行政機關創新與迅速回應民眾需要的現實考慮下，陞遷政策權責應在公平的基礎下，適度授權給各級行政首長與業務主管。

2、人事制度類型：品位分類制或職位分類制

人事制度大致可區分為二種類型；品位分類制以公務員的生涯為基礎，採此種制度者大多是以內陞為陞遷政策類型；職位分類制則是工作性質為劃分基礎，採此種制度者大多是以外補為主（Ridley,1983）。在品位分類制度下之陞遷因較不涉及工作性質的限制，陞遷的幅度較廣，人力運用彈性較大，員工激勵效果較佳，但可能產生被拔擢者無法勝任的「彼得原則」情形（Hays & Kearney,1995）而且不利於專才的培養。衡諸我國目前人事制度採兩制合一制，其所呈現的特色就是：以品位分類制而言，生涯系統的高度不足以激勵公務員；而就職位分類制而言，又無法像其他採此制的國家給予其優渥的俸給以彌補難以陞遷的遺憾。而且，在政府部門逐漸走向專業化的同時，目前我國的人事體制能否在陞遷上配合未來人力需求，此一考量可能是權責機關應考慮的課題。

3、二元生涯體系：專才或通才

隨著政府部門的分工日趨專業，政府部門未來的公務人力將逐漸承現以專才為主的局面，但是通才仍將擔任管理統合的重責。因此，對於組織中一般人員與專業人員之生涯系統就有重新檢討的必要。如果政府部門仍採單一陞遷體系，則專業人員可能因工作性質之限制只能在有限的職位陞遷，如此，相較於通才的陞遷幅度必然較窄，將會形成相對不公平。對此問題之解決可考慮調整以專業加給予以補償。如果擬採二元陞遷體系，則在制度之設計應將二元體系之人才交流與回任機制一併考量。蔡秀涓（1996）指出「雙梯制度」（dual ladder）便是針對這種情況而設計，在歐美先進國家已行之有年。顧名思義，這制度是指組織內設有兩種陞遷管道，一為管理，一為專業；就像兩種梯級一樣，管理類與工程、科技、研究等專業類。員工在到達某一層級之後，可依自己的性向選擇適當管道，拾級而上，不必全擠在管理路徑上。雙梯制度的理想能適才適性，提供有專才的人員相當的薪資、肯定與影響力，同時不必使他們中斷發揮專才的生涯機會，以期專心於所長，而為組織所用。它可以視為獎勵與陞遷管道與升遷制度的結合，也等於為傳統的陞遷管道與績效管理（performance management）加入相當程度的彈性（席玉蘋，1993）

(三) 工作特性

1、業務或幕僚單位

業務單位由於面對群眾，提供各種公共服務，所以公務人力不僅必須，也自然地會朝向專業發展。至於幕僚單位，雖然通常被視為是以通才為主的人力型態，但是為了配合組織的策略目標，亦應對於所在單位之業務有基本的了解，例如人事人員除了應具備基本的人事管理知識外，交通部門與教育部門的人事人員亦需對其所在單位源的專業有基本瞭解。此種針對單位性質不同而反映在陞遷政策之考量是非常重要的。

2、管理職位或一般職位

從文獻回顧顯示，不同職位層級的人對於陞遷標準之認知有所差異；就政府部門的職位而言，較高層級的職位通常是屬於管理性質，此意味著此種職位的人員不僅需具備基本的專業能力，尚需考量其管理統御的能力。而一般職位則專業性可能較高，因此，對於管理職位與一般職位的人力需求反映在政府部門陞遷政策之意義則為。陞遷標準與程式之設計應考量不同職位層級與特性，不應一體適用。美國針對公務人員所發展的「管理才能架構」(The Management Excellence Framework，簡稱 MEF) 即足為我國借鏡(許濱松，1999)。

參、激勵理論

陞遷制度可提供員工在組織中的陞遷機會，使得員工在組織中獲得較好的地位，同時也可以增加薪資所得，因此，良好的陞遷制度對員工是一種重要的工作動機，能促使員工在組織中努力工作，以改進工作績效，達成組織目標，這種情形符合激勵理論運作。

關於激勵 (motivation) 的定義，許多學者提出不同的看法，歸納整理如下：

一、激勵定義與內涵

許濱松 (1981) 認為就學理而言，陞遷係以激勵理論為其理論基礎，因為陞遷具有鼓勵上進，提擢俊秀以及促進員工士氣的作用。

高淑玲 (1986) 將激勵分為 (一) 內在激勵因素：包括工作回餽性、工作變

化性、工作自主性、工作穩定性、職權範圍、責任輕重、社會地位、成就感、歸屬感、參與感、被讚譽尊重等因素；(二) 外在激勵因素：包括組織規範與政策、工作環境的安全與舒適、陞遷機會、薪資、福利措施、與上司關係、與同事關係、領導型態等因素。

江斌玉(1987)認為激勵指「採取行動」(to move)，可分為管理者的活動，做某件事誘使他人以某種方式作為，產生組織所需的結果，即管理者的激勵策略；另一界定為一種內在心理狀態，能引致個人產生行動。激勵本身是一種內在歷程，它賦予行為動力，促使產生行動，並引導朝向組織目標。

陳文彬(1993)認為激勵乃指某些可以激發組織成員的工作意願，產生自動自發的工作精神之事物，包括成長、讚譽、晉升、責任、挑戰性、成就等。

吳復新(1993)應用激勵保健理論(Motivation-Hygiene Theory)以激發員工產生高度的工作意願，並能增進其對工作的滿足感。其認為激勵可分為(一) 內在激勵因素：指與工作本身有關的因素，大多與工作滿足有關的愉悅感受。當這些因素存在時，使員工產生工作滿足感，進而產生良好的工作表現，又稱為滿足因素(satisfier factor)或激勵因素(motivator factor)。包括組織制度(如工作豐富化、改進員工教育訓練、建立合理的晉升制度、建立事業發展制度)、掌握激勵原則(如主管領導型態、工作變化性、工作自主性、工作挑戰性、工作範圍與工作目標)等因素；(二) 外在激勵因素：指與工作外之環境有關的因素，大多與工作不滿足有關的感受。當這些因素不存在時，使員工產生工作不滿足的感受，又稱為不滿足因素(dissatisfier factor)或保健因素(hygiene factor)，包括公司政策管理、主管監督、工作條件、公平的薪資待遇給付原則、人際關係等因素。

簡瑟芬(1994)將激勵分為(一) 內在激勵因素：包括自我實現、工作本身、內在的尊榮等因素；(二) 外在激勵因素：包括組織環境及制度、陞遷與薪水、外在的尊榮。

陳定國(1994)認為激勵是設法激起他人的行動，以達到特定目的之過程。激勵系統包括個人、工作環境及工作本身等三個要素，藉由三者相互作用，而激勵組織成員產生向上的動力。

葉政治(1995)認為激勵因素屬於人性需求的基本假設中的心理成長需求，包括成就、讚賞、工作本身、責任、陞遷及成長等六項因素。

詹益統（1996）認為激勵可分為（一）內在激勵因素：是一種認知的狀態，其反應出工作者認為其工作行為的動力，包括（1）工作特性（如技能多樣性、工作完整性、工作重要性、工作自主性、工作回饋性）；（2）內在酬賞（如自我實現、責任感、成就敢）等因素；（二）外在激勵因素：指一種認知狀態，其反應出工作者認為其工作行為的動力，主要來自於期望得自於外在酬賞因素，包括（1）工作群體（如同事關係、領導型態）；（2）組織環境（如金錢報酬、工作環境、福利制度、工坐作保障、陞遷機會、進修機會、聲譽地位）等因素所提供的酬賞。

徐美玲（1997）認為激勵是一影響力，一種推動力量，藉由激發，導引與維持作用，鼓舞一個人朝向組織目標，產生高度努力的意願，並且能積極付出心力，促使行動朝向目標持續進行，也是一種引發員工提升工作意願及效率之管理活動。

林妙雀及趙心潔（2000）指出激勵是管理者針對員工的需求和目標，採取某些激勵措施，營造出適當的工作環境，激發員工的工作意願而實現組織與員工個人的目標。二人將激勵分為（一）內在激勵因素：包括工作多樣性（如工作輪調或外派機會）、學習與發展（如訓練與進修機會）、參與管理（如提案機會）等因素；（二）外在激勵因素：包括外部財務激勵性報酬（如激勵性薪資、利潤分享、財務性福利）；外非財務激勵性報酬（如組織認同、工作條件、非財務性福利）等因素。

詹明乾（2000）認為激勵指藉由滿足個人的需求，進而引發其行為的動機，以達到特定目的的一種手段。由管理者而言，可視為滿足員工的需求，使其為組織目標而努力的方法。其將激勵分為（一）內在激勵因素：包括工作自主性、工作成就感等因素；（二）外在激勵因素：包括外部財務激勵性報酬（如三節獎金、年終獎金、伙食津貼、交通津貼、員工制度、員工宿舍）；外部非財務激勵性報酬（如主管讚賞、工作環境之空間、安全措施）等因素。

孫令凡（2000）指出報酬性激勵效果是對報酬的期望（報酬之需求度與知覺獲得可能性相乘後之結果）與對報酬公平性知覺（自己與他人投入報酬之比率比較產生的知覺）兩者交互作用後的結果。報酬激勵效果可分為（一）內滋性報酬：指員工知覺其行為的結果，來自於工作本身的程度，亦即報酬來自覺由工作本身獲得多少成就感、責任感及權力感等；（二）外附性報酬：指員工知覺其行為的結果出自於外界環境資源的程度，亦即報酬來自於工作本身以外，如薪資、福利及

歸屬感等。

陳怡如（2001）認為激勵是一主觀概念；一種過程即管理者運用行動的誘因，引起人們產生特定行為的方式，包含內在誘因與外在誘因來刺激人們行動需求；包含生理上及心理上的需求，使其產生動機，進而產生和組織目標一致的持續行為。其將激勵分為（一）內在激勵因素：包括教學成就感、工作本身的挑戰性、教學專業自主、賞識感、個人的學習與成長因素；（二）外在激勵因素：包括薪資待遇、工作環境、學校行政、福利制度等因素。

林澤鴻（2001）認為激勵可分為（一）內在激勵因素：是一種與工作本身連結在一起愉悅或價值，由當事人自己控制，而且是由工作本身的運作所滋生的，凡透過內滋酬賞而激勵員工的工作動機，包括工作特性、內在酬賞等因素；（二）外在激勵因素：指員工完成工作後，由組織所提供的各種誘因，其來源由組織控制，因獲得外在報酬而感受的激勵作用，包括工作群體、組織環境等因素。

Lipman（1983）認為激勵因素包括成就感、工作條件、責任、薪資、人際關係、監督、行政政策、認同感（recognition）、陞遷等因素。

Bellamy（1997）認為內在激勵（internal motivation）是指個人將工作做好的自我激勵程度。內在激勵愈高，可預期個人將工作做好的正向感受愈佳。

Kranzusch（1997）認為激勵是一種過程，以內在激勵或外在激勵方式，引導個人持續用心從事某目標行為。將激勵分為（一）內在激勵因素：包括成就、責任、工作本身、陞遷、成長、認同感；（二）外在激勵因素：包括人際關係、管理技巧、薪資、公司政策、工作安全、工作條件、個人生活、福利制度等因素。

Janssen（1999）認為內在激勵（intrinsic motivation）是指個人獲得內在滿足，而致力將工作做好的意念強度。

Wallace（1999）認為激勵包含認同感、成究感、責任感、工作本身、監督、同事、工作狀況、工作安全及陞遷等。

Smucker（2001）認為激勵是指用某種方式，促使人採取行動，亦指激發一個人朝向工作目標的程度，包含成就感、責任感、被賞識感、個人追求自我實現的工作表現及陞遷等。

Roark（2001）認為激勵包括（一）激勵因素：指工作的內在狀況所獲得的滿足感，包括獲得創造的機會、成就感、陞遷、成長、學習新技能、獲得工作相關

經驗的機會等因素；(二)維持因素：指外在的工作環境情形所獲得的滿足感，包括薪水、工作空間、負荷量、時間、生活品質、和主管關係、同事間關係等因素。

Olanrewaju (2002) 認為激勵包含(一)激勵因素：指工作本身內容可引起一個人由不滿意至滿意的狀態，又稱滿足因素；(二)維持因素：指工作外在環境狀況，包括組織政策、同事關係等，又稱不滿足因素。

綜上所述，歸納激勵定義是指激發、引致個人產生行為動機的驅使力量。激勵可分為內在激勵與外在激勵，內在激勵是一種無法直接觀測的內在歷程，它賦予行為動力，促使產生行動，並引導朝向組織目標，為員工由本身所獲得的滿足狀況。外在激勵則是透過外在酬賞的誘導激發作用，滿足個人的願望需求，引發個人朝向組織期望的目標行動的動機，產生特殊的目標導向的行為反應。外在激勵指由組織機構提供促進員工福利的報酬，分外在財務性激勵與外在非財務性激勵，以達到改善員工的工作品質為目的。

二、激勵的重要性與效用

關於激勵的重要性與效用，許多研究者提出不同的看法，茲歸納理如下：

楊國瑛 (1993) 指出激勵的效用在於瞭解員工的行為動機與需求，以激發其工作潛能，提高工作表現。

程本清 (1998) 認為在內在激勵方面，驅策人們產生行為的動機，外在激勵方面，以誘因使人產生特定行為。

尹祚芊等 (2001) 研究指出由激勵方式以提高工作的動機與意願，除了建立獨立專業自主能力，亦增加工作勝任感，以及合理的待遇、福利制度等，提升其工作職務留任意願。

Irvine, Hinson, 和 Deets (1994) 認為以激勵方式有助於個人因應壓力能力的提昇，可以面對較多的工作壓力，減少離職意念的產生。

Herzberg 的激勵保健理論強調，一個工作情境內可分為滿意與不滿意兩種層面，其激勵因素有成就、認可、工作本身、責任、陞遷、成長的可能性六種 (引自吳復新, 1993)，這些因素通常與工作滿意度有關，對行政人員而言，激勵保健理論具有可使他們瞭解如何提高教育效果的潛力。

Bellamy (1997) 研究結果顯示工作特性內在激勵、工作滿意度顯著關係。保

持心理狀態舒適的感受，並以自我創造內在激勵的方式，對有關工作特性中各項構面加以體驗、感受，如認知工作的重要性、被認同感有助於工作意義感；認知工作自主性有助於責任感體驗；由工作回饋有助於得知工作成效等，建議由各項工作特性構面構思激勵措施，而改善對工作滿意的程度。

Baard 和 Neville (1998) 指出激勵會影響人的行為，其中內在滿足因素、外在滿足因素或合併內在及外在滿足因素會引導個人產生目標行為，內在滿足因素 (intrinsic motivation) 特性在於內在動力的主動性、自我促進動力、不需被監控、自發性行為、強調自主性的經驗感覺，在於工作中獲得滿足感及成就感，並可感受到梓自我決定的專業角色發揮，達到最高層次的自我實現需求。外在滿足因素 (extrinsic motivation) 主要需被推動的力量，過程中感覺有焦慮、壓力、憂鬱情形，目的為獲得報酬、被認同感。

Janssen 等人 (1999) 認為內在激勵與情緒耗竭及離職意願有顯著相關，缺乏社會支持，沉重的工作負荷量導致工作的疲憊不堪，加上被期望的職業角色現帶來的更多的責任感和心理壓力，導致離職意願。所以由加強內在激勵的價值觀及信念，對工作特性的認知，提供工作自主性、技能多樣性的學習機會，以增強對工作投入心力的動機。

Garrett 和 McDaniel (2001) 研究指出藉由激勵個人自我察覺的認知能力，預期在充滿挑戰性的工作環境，可能帶來其情緒耗竭的負向影響，有效預防工作疲憊的產生，以增加個人工作成就感。

Laschinger, Ffinegan, Shamian 和 Almost (2001) 認為對工作越倦怠，越需更多的激勵，提高工作滿意度以促進工作投入程度。而在工作環境中，能認知其工作意義性，獲得工作自主性，工作成就感之正向的工作經驗，達到組織目標並獲得工作成就感，並能因應工作壓力，維持良好生活品質。

綜上所述，由激勵方式提高工作的動機與意願，除了建立獨立專業的自主能力外，亦可增加工作勝任感。員工士氣的高低會受各種工作因素影響，在工作中善用激勵理念，提升員工工作士氣，使員工產生對工作滿足感，是當今組織管理者必須具備的重要認知與信念。

第二節 我國公務人員陞遷制度

有關我國公務人員陞遷制度，民國八十九年四月以前並無單獨統攝之法律，僅由行政命令取代，如行政院訂頒之「行政院暨所屬各級行政機關公務人員陞遷考核要點」、臺灣省政府訂定之「臺灣省政府暨所屬各機關公務人員陞遷考核辦法」、臺北市政府訂定之「臺北市政府暨所屬各機關公務人員陞遷考核要點」及考試院發布之「現職人員陞任甄選辦法」等。另有其他規定，則散見於「公務人員任用法」、「公務人員考績法」及其施行細則的相關規定。前三者就「陞遷」之規定大致相同，均包括陞任較高職等或陞任主管職務，但臺灣省及臺北市所指陞遷意義較廣，除上述二種情形外，同職等職位者調任層級較高機關之同職等職務者亦稱之。以下僅就我國公務人員陞遷制度法制之現況、我國公務人員陞任評分標準規定、我國公務人員陞遷甄選作業程序及我國公務人員陞遷制度之探討等分述如下：

壹、我國公務人員陞遷制度法制之現況

公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）於八十九年五月十七日由總統明令公布，其施行細則亦於同年七月六日訂定發布，並均自八十九年七月十六日起實施，我國公務人員陞遷法制於是建立，教育行政人員則比照辦理。

一、陞遷制度面的意涵

制定公務人員陞遷法，除了代表陞遷議題「法制化」的象徵意義外，也顯示陞遷已成為我國人事行政體系的一個環節，並自成一套制度。

根據陞遷法第二條規定：「公務人員陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才」。由上開條文內容發現，本法設計時，除了職務調動外，尚包括了多重人事考量或目標。此一立論可從銓敘部「公務人員陞遷法暨其施行細則講習會參考資料」（2000）所載，制定陞遷法主要期望包括下列六項原則：

- （一）公開評比選才，活絡陞遷管道。
- （二）妥訂陞遷標準，彰顯功績制度。

- (三) 推動逐級陞遷，有效運用人力。
- (四) 實施職務輪調，增進行政歷練。
- (五) 重視培育訓練，配合職務陞遷。
- (六) 暢通申訴管道，消除陞遷不公。

上開六項原則，闡明了陞遷法所欲達成的多重目標，不僅要維持陞遷管道暢通，也要符合功績原則；既要讓機關有效運用人力，也要重視人員的培育訓練。蔡秀涓、施能傑（1996）與許文傑（1999）指出，此種多元特質，可說是陞遷制度「策略意涵」的具體反映，亦即陞遷是環境系絡、組織特質、工作特質、人事激勵，乃至於公務人員生涯規劃的綜合考量。

換言之，陞遷法在制度上乃許多人事行政或人力運用需求考量下，調和而成的綜合策略。

二、陞遷實然面的意涵

陞遷法的策略考量，主要是透過制度施行結果所產生的影響所致，陞遷法施行細則第二條有更具體的規定如下：「本法第四條第一款所稱陞任較高之職務，指依法陞任高一職等、官稱官等、官等官階（以下簡稱職等）以上之職務。其職務如跨列二個以上職等時，以所列最高職等高者，為較高之職務。所列最高職等相同時，以所列最低職等高者，為較高之職務；本法第四條第二款所稱非主管職務陞任或遷調主管職務，指非主管依法陞任高一職等以上之主管職務或調任同一陞遷序列之主管職務；本法第四條第二款所稱遷調相當之職務，指公務人員任用法律調任相當列等之職務」。

綜上兩法律條文所述，趙其文（2001）指出公務人員一律適用陞遷法，不是將擔任較高職等之職務，就是從事職等相當之職務。若屬前者，由於職等「提陞」，故連帶相關有形報酬（待遇、福利.....等）與無形報酬（地位、尊榮.....等）也將增加；若屬後者，雖然可能只是「平調」，但也可能具有「歷練」的意義，而增進人員未來生涯發展的趨勢。換言之，不論陞任或遷調，都可能產生下列結果：

- (一) 對機關而言：陞遷是一種特別的拔擢及任用人才的方式，機關可藉此自平級或下級職務中甄補適當人員擔任。
- (二) 對接受陞遷的公務人員而言：陞遷除了改變職務與地位外，尚包括了相

當程度的獎勵。

(三) 對未陞遷的公務人員而言：藉由瞭解他人陞遷的經驗，可能提供自己調整現行工作態度，及規劃未來生涯發展努力的方向。

王景槐（2000）認為由於陞遷可以在達成機關甄補人員目的外，同時對公務人員提供正面與實質的報酬誘因，故學者常視陞遷為激勵、提昇士氣之重要手段，亦即藉由陞遷制度的施行，使公務人員更願意投入工作，甚至於做為政府待遇不如企業的補償手段。

三、陞遷過程面的意涵

當陞遷成為人事行政體系的一環，其施行結果可能影響公務人員權益，則確保各項規範、程序都能順利進行，並符合信度（reliability）與效度（validity）的要求，就成為陞遷要考量意涵之一。特別是囿於機關組織編制與生涯發展的限制，使政府施行陞遷時永遠「僧多粥少」的情形，故如何讓機關、首長、公務人員等三方面的需求都能滿足，是辦理陞遷作業時的最大挑戰。

陞遷法對陞遷過程的規範，除陞遷法第二條所稱的基本原則外，主要又可分為二項：

(一) 應履行的條件

即各機關辦理陞遷時，應採行之要件其具體作法如下：

- 1、應劃分「本機關」與「他機關」，並分別進行不同的陞遷方式。即職缺由本機關人員陞遷時，應辦理甄選；如由他機關人員陞遷時，應公開甄選（第五條）。
- 2、各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表（第六條）。
- 3、各機關辦理本機關人員之陞任，應訂定評量標準、評定分數，必要時得舉行面試或測驗。至於擬由他機關人員陞任時，得參酌本項規定辦理之（第七條）。
- 4、各機關辦理公務人員之陞遷，除性質特殊，且經主管機關核准者，其餘應組織甄選委員會，辦理甄選相關事宜（第八條）。
- 5、機關首長圈選陞補人員的限制。即應先由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並經甄選委員

會評審後就前三名中圈定；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之（第九條）。

6、公務人員陞任高一官等之職務，應依法經陞官等訓練；初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練（第十四條）。

7、公務人員對本機關辦理之陞遷，如認有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟（第十五條）。

（二）應（得）排除的規定

陞遷除應遵守的條件外，陞遷法也訂有特殊情形下，機關或人員可排除適用的情形，說明如下：

1、免經甄選：即毋需經由甄審程序即可陞任，其又分為二種：1.由本機關或其上級機關首長核定逕行陞遷。包括機關首長、副首長、幕僚長、副幕僚長，以及機關內部一級單位主管以上之人員（第十條）；2.免經甄選優先陞任。指人員具有重大功績，或表現優異且有具體證明者（第十一條）。

2、不得參加陞任：包括於一定時間內受懲戒者、處於進修或研究期間者、留職停薪者.....等。

公務人員陞遷法（2000）敘明應履行與排除的規定，可說是構成陞遷法的主要內容，除界定公務人員適用陞遷法時應具備的資格外，也規範機關辦理陞遷應採行的配套措施（如成立甄審委員會、訂定陞遷序列表...等），以及首長圈定的原則與程序等。進行上開規定的用意，固然在於提昇陞遷制度的公平性、公開性及公正性，但也可能使整個陞遷問題趨於複雜化，並招致不同意見衝突的主因。

銓敘部（2004）研究指出陞遷各項意涵係在凸顯陞遷在我國人事行政體系中，已非任用的類別之一而已。相反的，單獨立法而形成的制度架構下，其將對機關、首長及公務人員分別形成不同的意義：

（一）對機關而言

陞遷是綜合考量下的人員陞任與遷調策略，亦即機關辦理陞遷業務，除了滿足任用的基本需求外，尚可附帶達成些人事行政目標（如擇優陞任），甚至實現特定的價值。

（二）對首長而言

陞遷代表其在晉用或拔擢人才時，法律所賦予的裁量權與限制，其中權利部分，包括採行「本機關甄選」或「他機關甄選」，對職務列等及職務相當所屬人員的遷調等；而在限制部分，則包括圈定人選、免經甄選等。換言之，首長在本法授權範圍內具有裁量權，但也要相對限制。

(三) 對公務人員而言

陞遷除可以有職務調動責任加重所帶來的報酬外，也是規劃工作生涯，或是參與同儕競爭、展現個人能力與工作績效時的依循標準。陞遷制度就如同一個「遊戲規則」，其不僅具體訂出公務人員應如何努力才能獲得晉升的途徑，更賦予公務人員公平競爭的機會。

四、陞遷的基本原則

各機關辦理陞遷業務時須採行基本原則如下（賴富源，2002）：

(一) 平等原則

憲法第十八條規定：「人民有應考試、服公職之權」。

所謂公職包含各級民意代表、中央與地方機關之公務人員，及其他依法令從事於公務者皆屬之。服公職為人民之權利，但每一種公職有其相當之權責，且需具有相當的知識始能勝任之，因此服公職有其限制，除須考試及格外，須無精神疾病或褫奪公權等消極資格，始可擔任。

(二) 公開競爭原則

憲法第五十八條規定：「公務員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」。

公務人員考試法第二條規定：「公務人員之考試，應本為事擇人，考用合一之旨，以公開競爭方式行之」。

公務人員陞遷法第八條規定：「應組織甄選委員會辦理甄選，甄選委員會每三人應有一人由本機關人員票選產生」；另銓敘部（2000）函釋：「各機關應妥定陞遷序列表，並公告同仁周知」。

(三) 資績並重原則

陞遷法規定陞遷考評以「資」及「績」為主要兩個指標。公務人員陞遷法第五條規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法免經甄選之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績評

定陞遷」；另第七條規定略以：「考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能，均應列入評比項目」。

（四）內陞與外補兼顧原則

公務人員任用法第二條規定略以：「……初任與陞調並重」。

公務人員陞遷法第二條規定略以：「……內陞外補兼顧原則」。

公務人員陞遷法施行細則第三條規定：「各機關人事單位辦理陞遷時，應簽報機關首長決定職缺擬內陞或外補後，再行辦理」。

銓敘部（2000）函釋「各機關辦理外補之公開甄選時，本機關人員不得參加」。

以上說明，各機關職務無非是內陞或外補，內陞有鼓舞士氣及經驗傳承之功能，但外補具有更替新血輪，有創新業務之思維。

（五）人與事適切配合原則

公務人員任用法第二條已明定：「公務人員之任用應適才適所，為人與事適切配合」。另公務人員陞遷法第二條規定略以：「陞遷應本人與事之適切配合」，以上規定可說是陞遷為任用之一環。

（六）考量機關特性職務需要原則

公務人員陞遷法第七條規定略以：「如係主管職務，並應評核其領導能力」；另第八條規定略以：「業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理」等，說明政府機關內職務繁多且性質互異，為使公務人力充分運用，則需考量機關特性與職務所需。

（七）逐級陞遷原則

依公務人員陞遷法第六條規定略以：「各機關應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表」、「各機關職缺由本機關人員陞遷時，應依陞遷序列逐級辦理。但次一序列中無適當人選時，得由再次一序列人選陞任」。顯示陞遷必須在行政倫理體系之層級架構中逐級進行，非有特殊原因，不可越級陞任。

（八）適用客體原則

以各級政府機關及公立學校（以下簡稱各機關）組織法規中，除政務人員及機要人員外，定有職稱及依法律任用、派用之人員為對象（陞遷法第三條）。教育人員、交通事業人員及公營事業人員之陞遷，得準用本法之規定（陞遷法第十七條）。

(九) 主管機關原則

本法所稱主管機關為總統府、五院各部會、臺灣省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府及縣(市)議會。

貳、我國公務人員陞任評分標準規定

依公務人員陞遷法第七條及其施行細則第五條、第六條規定，各主管院應依機關性質、職務特性或任用層級，就考試、學歷、職務歷練、訓練進修、考績(成)、發展潛能等項目分別訂定評定因素、評分標準及最高分數，並得視實際需要，授權所屬機關依其業務特性定之。依行政院所訂「行政院及所屬各級政府機關、公立學校公務人員陞任評分標準表」而言，其規定評比項目包括「共同選項」、「個別選項」及「綜合考評」等三大項目，各占百分之四十、四十、二十；其中「共同選項」及「綜合考評」兩大項為行政院訂定統一評比標準，各機關均適用，至於「個別選項」，則授權各主管機關或再授權所屬機關依其實際需要自行訂定標準：

一、共同選項

包括考試或學歷、年資、考績及獎懲等四小項，其評分最高分別為十分、十四分、十分、六分為限，合計最高四十分：

(一) 考試或學歷

最高十分，國中以下以之一分起直至具有博士學位之六分，高考一級或一等特考及其相當之考試及格者核給七分，考試類科或所學科系如經甄選委員會審查認定與擬陞任職務性質相同者，照上列評分標準加一分；具有擬陞任職務等級相當、工作性質相同之職業證照者，得視職缺之職責程度及業務性質，經甄選委員會審查認定後再加一分。

(二) 年資

最高十四分，以現職或「同職務列等」之職務期間為限，非主管職務每滿一年為一分，主管職務每一年為二分，在半年以上，未滿一年者，以一年計算，同一年內擔任非主管及主管職務者，擇優一項計分；另曾任基層服務

之「同職務列等」職務年資，得視職缺之職責程度及業務性質，經甄審委員審查後另酌予加分，但加分後之分數，仍不得超過最高十四分之限制。

(三) 考績（成）

最高十分，以現職或「同職務列等」之最近五年為限，考列甲等者每年二年，乙等者每年一點六分，考列丙等者不予計分，另予考績（成），照上列標準減半計分。

(四) 獎懲

最高為六分，平時獎懲以現職或「同職務列等」之最近五年內已核定發布為限，嘉獎（申誡）一次增（減）○點二分、記功（記過）一次增減○點六分、記大功（記大過）一次增減一點八分；受懲戒處分者，「申誡」比照記過減分，「記過」比照大過減分，「減俸」減總分二分，「降級」減總分二點二分，「休職」減總分二點四分。

二、個別選項

包括職務歷練、訓練及進修、發展潛能及領導能力及其他自訂項目等小項，其中，職務歷練、訓練及進修、發展潛能等三項，為各職務（含主管、非主管職務）必備之選項；領導能力則列為主管職務之當然選項。各機關得依機關業務性質、職務特性、任用層級及實際需要，另增訂一至五個其他項目為「個別選項」項目。

三、綜合考評

由機關首長就出缺職務需要、受考人服務情形、品德及對國家之忠誠等檢討作綜合考評，其評分標準為十至二十分，機關首長作綜合考評後，應併同「共同選項」、「個別選項」提甄審委員會就各候選人之積分高低，排定名次，送由人事單列冊陳請機關首長圈定陞補。

四、面試或業務測驗

視出缺職務實需要，由甄審委員會決定之；如有舉行面試或業務測驗，本項占總成績百分之二十，其餘「共同選項」、「個別選項」及「綜合考評」三大項合計分數占百分之八十，如無面試或業務測驗，此項即不予計分。

參、我國公務人員陞遷甄選作業程序

陞遷甄審過程是實現程序公平的具體表現，其係指辦理甄審應成立一個由機關主管代表與公務人員非主管代表共同組成的委員會，對符合資格條件的候選人進行甄選，秉持公開、公平及公正原則，甄選出適當的人選予以陞任，下圖為公務人員甄審作業流程圖 2-1 如下。

一、決定陞遷方式

通常機關職務出缺時，應由機關首長決定採行「內陞」或「外補」方式遞補，所謂內陞是指，凡機關職務有空缺或出缺時，由該職務在職的較低人員陞任補充之；而外補則指不由在職的較低職務人員陞補，而由外界挑選合格的人員補充之。這兩種制度均有其優點。內陞制的優點是：1、使在職的公務人員認為陞遷有望，不存五日京兆之心，而肯為組織效力。2、新陞任的上級主管是原來舊同事，對機關的傳統較為熟悉，不致有所更張，易於保持機關的安定。3、晉陞的人員，以經驗豐富，技術熟練，對於新任職務可以從容應付。內陞制的缺點是：1、內陞制不足以吸收卓越的人才；2、內陞制不符合「適才適所」的原則，因為擔任低職務的人，其能力並不一定適合擔任較高職務；3、公務員無新血輪的加入，會使組織陷於暮氣沉沉，較難於改革；4、陞遷選拔的範圍有限，可供挑選的對象不多，自難依「廣收慎選」之原則拔擢所需要理想人才。外補制的優點有：1、足以吸收卓越人才至機關服務，對組織而言，亦於改革與進步；2、因事擇人，符合「適才適所」之旨；外補制之缺點有：1、公務員以晉陞無望，自無法提升工作士氣，導致成員久對組織不滿，而漸滋求去之心；2、新進人員與原來人員毫無關係，易引起不合作現象。因內陞與外補各有其優缺點，機關在決定內陞或外補時，究應如何保持並重，則須視職缺之高低及特性，做不同比重之處理，如高級職缺可內陞為主外

補為輔、中級職缺可內陞與外補並重、基層職缺可以外補為主內部陞遷為輔；特別重視經驗之職缺可以內陞為主、需要新知之職缺可以外補為主。

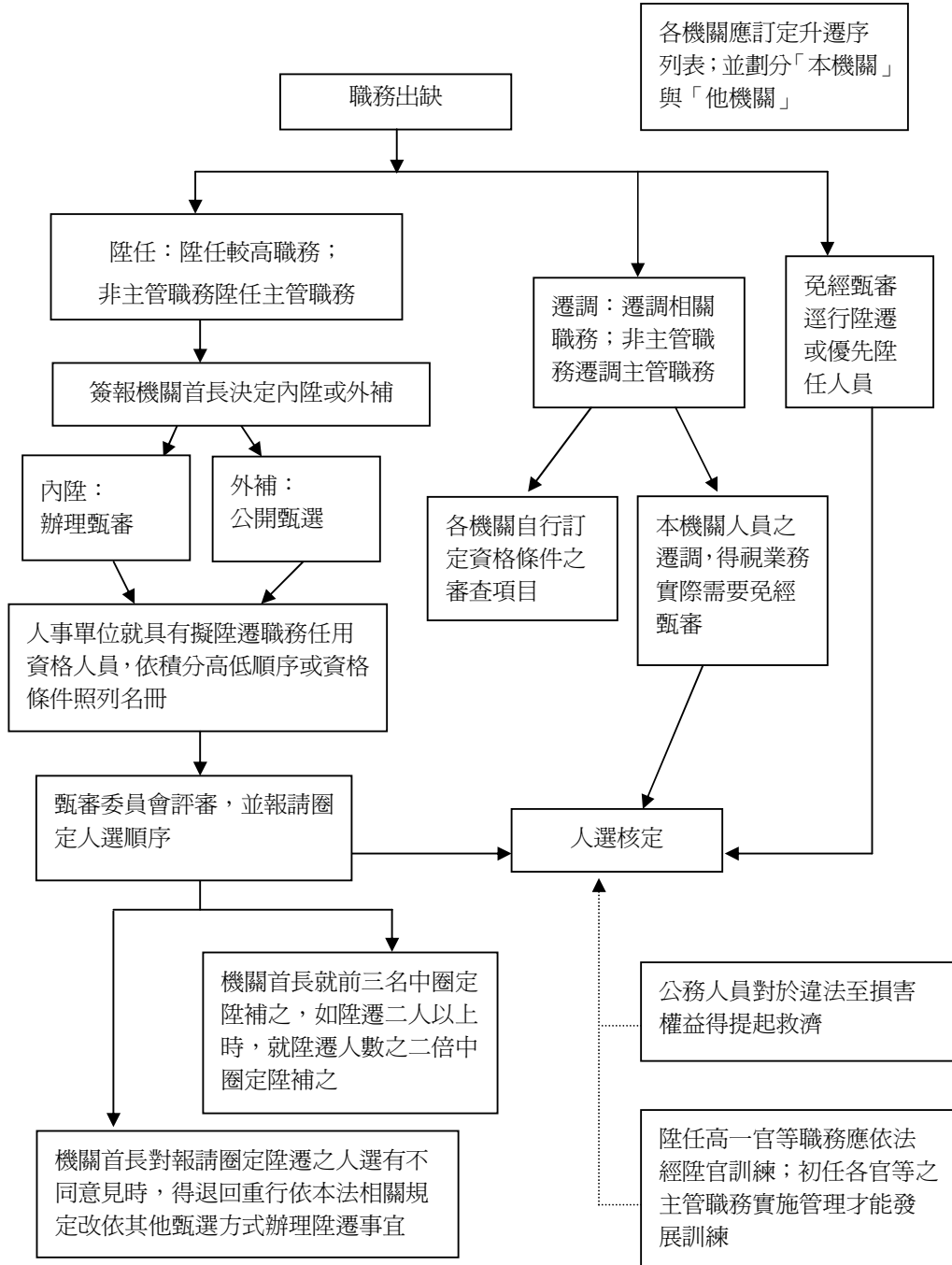


圖 2-1 公務人員甄審作業流程圖

資料來源：研究者整理

二、辦理甄審或甄選事宜

公務人員陞遷法對於陞遷係採廣義的解釋，即將職務之「陞任」與「遷調」均納入該法予以規範，依該法第四條：「本法所稱公務人員之陞遷，係指下列情形之一者：一、陞任較高之職務。二、非主管職務陞任或遷調主管職務。三、遷調相當之職務。」另依該法第五條第二項規定：「各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。」同法施行細則第三條：「本法第五條第二項所稱各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選，指各機關人事單位於辦理陞遷前，應依本法第二條之原則，簽報機關首長決定職缺內陞或外補後再行辦理。如擬外補應將職缺之機關名稱、職稱、職系、職等、辦公地點及報名規定等資料於報刊或網路公告。」從以上條文可知，職缺擬內陞時應辦理「甄審」，擬外補時應「公開甄選」。

三、造列陞遷人員名冊

依陞遷法第九條及其施行細則第十條規定，各機關辦理公務人員陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件，造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審。

四、召開機關甄審委員會審議

依公務人員陞遷法第八條規定，各機關辦理公務人員之陞遷時，應組織甄審委員會，辦理甄審相關事宜，另依該法施行細則第八條規定，甄審委員會應置委員五人至二十一人，由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，人事主管人員為當然委員，但委員每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之，甄審委員會須有應出席人過半數之出席，始得開會，其決議以出席人過半數之同意為之，可否同數時，取決於主席。甄審委員會辦理事項如下：1、陞任候選人資績評分之審查；2、遷調候選人資格條件之審查；3、面試或測驗方式之決定；4、陞任候選人員名次之排定；5、遷調候選人遴用順序之排定；6、機關首長交議事項之研議；7、其他有關陞遷甄審事項。

五、簽請機關首長圈定人選

依陞遷法第九條及其施行細則第十條規定，陞遷名冊經甄審委員會評審後，由人事單位提出候選人員名次或遷調候選人員遴用順序，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之，如陞遷二人時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。

六、退回重行改依其他甄選方式辦理

依陞遷法第九條第二項規定，機關首長對甄審委員會報請圈定陞遷人選有不同意見時，得退回重行相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。所稱改依其他甄選方式辦理陞遷事宜，指如由本機關人員陞遷與由他機關人員陞遷之改變，或增列舉行面試或測驗方式等，依本法規定辦理之事項。

肆、我國公務人員陞遷制度之檢討

我國公務人員陞遷制度，業已訂定公務人員陞遷法，自民國 89 年 7 月 16 日實施迄今，執行四年多以來，唯實務運作仍存在若干缺失，允宜檢討與調整，期能公平、公正地拔擢人員，發現有以下缺失，亟待改進(范祥偉，2001)：

一、有關外補人員應「公開徵選」問題

依陞遷法第五條第二項規定：「各機關直屬如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。」，由於上述規定造成各機關在執行上產生很大之困擾，在陞遷法實施前機關擬外補其他機關現職人員或非現職人員，只要經由內部甄審委員會之審查，依公務人員任用法等相關法規，經由指明商調或自行遴用程式，即可完成人員之外補。陞遷法實施後，擬外補時須辦理「公開甄選」程式，機關無法逕行指定外補人選，如此，的確影響機關首長的用人權；另一方面職缺擬採外補方式辦理時，往往有部分機關已有特定人選，導致人事部門作業之困擾。雖名義上辦理陞遷案件，其程式符合公平、公開之原則，實質上卻以贈成真正的不公平，使得其他報名人員僅得名列陪榜名單，當其知悉有特定人選時，便有受騙之感覺，此種現象嚴重破壞陞遷法的良法美意，也讓人事單位徒增作業困擾。

二、有關「本機關」之定義是否放寬問題

依前述陞遷法第五條規定，只要是外補非「本機關」人員時，即須經由「公開甄選」程式，而依銓述部之解釋，所稱「本機關」之認定標準係依行政院民國69年7月17日台六十九規字第八二四七號函規定，具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「對外行文」均屬上開所稱之「本機關」。由於銓述部對於上開「本機關」之限縮解釋，導致各機關須外補人員時，均須依規定辦理「公開甄選」形式，即使上級機關對下級機關具有任免權責，亦復如此，大大限制上級機關首長對下級機關首長之任免權限。雖銓述部研議將上級機關對下級機關具任免權責，且將下級機關之職務納入該上級機關之陞遷序列表，於辦理該職務之陞遷時，得認定為「本機關」範圍，仍不敷各機關業務需求，即便上級機關首長已指定所屬機關人員調任該職缺時，仍應依規定「公開甄選」，雖報名人選眾多，其中不乏更為優秀人才，亦只是徒具形式，增加人事單位之作業困擾。因此，為符合實際作業需求，實應放寬對「本機關」之定義，諸如上級機關對下級機關具有任免權責者，不論其陞遷序列表是否包括下級機關，均得認定為「本機關」範圍，以解決各機關業務需求，簡化作業程序並提高機關首長用人空間。

三、遷調規定問題

依陞遷法第十三條規定，各主管機關均應訂定本機關及所屬機關人員間之遷調規定，惟依現行規定，得據以實施遷調之範圍，本機關包括「主管人員」與「非主管人員」，至本機關與所屬機關間，或所屬各機關間，則僅限於「首長」與「主管人員」之遷調，往往限制本機關與所屬機關非主管人員間以及本機關副主管與所屬機關副首長之遷調歷練機會。使機關又須依前述之「公開甄選」規定辦理甄選事宜，實際上平增人事單位之作業，不符經濟效益。

四、陞遷序列表訂定問題

依本法第六條規定：「各官應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表。」，上述規定係為使職務出缺時，能依層次逐級陞遷，俾作為逐級辦理陞遷之準據。另查本法施行細則第四條第一項規定，職務列等相同者，應列為同一序列，跨列二個職等以上之職務，其所列最高職等相同最低職等不同者，得視業務需要列為

同一序列，換言之，即職務最高職等不同者，則不得列為同一序列，此依規定大幅限制機關訂定序列表之彈性空間，如科員職務列等為委任第五職等或薦任第六至第七職等，人事管理員職務列委任第五職等至薦任第七職等，該兩個職務分屬非主管與主管職務，如將其列為同一陞遷序列似乎不太合理。且依上述規定陞遷序列表係依「職務高低」及「業務需要」訂定，並非以「職等高低」為主要考量。是以，施行細則第四條第一項所定職等相同者，應列為同一陞遷序列之規定，並不合理。

五、合格甄審人數眾多問題

依陞遷法第九條規定：「各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序照列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定補之。」上列規定對有些機關人數眾多，往往同一陞遷序列合格人員動輒達百人或千人，辦理陞遷甄審作業時，徒增作業時間與困擾，不符效率與成本。因此，為考量人事作業之簡化，實有必要規定無意願參加甄審人員得免列入陞遷名冊。

六、陞遷人員名冊，得否依人員之「合格實授」或「權理」情形，按順序分別辦理甄審

依「公務人員任用法」第九條規定，初任各官等內調任高職等職務而未具任用資格者，得予權理。在同官等內准予權理高職等職務之作法，固然有利於人才靈活調度之優點，但卻有破壞任用制度正軌的嚴重缺失：如未具高職等任用資格，而具有人事背景者，運用關係，鑽營獲得陞遷，將影響機關團體士氣；以未具合格任用者陞遷權理高職等職務，而具有合格資格者卻無法陞任，將使公務員心生不平，影響工作情緒；再者由於權理用人所導致部分職缺的快速陞遷，易產生阻塞陞遷管道的問題。為改進上述缺失，各機關於辦理陞遷時，可先就同一陞遷序列申具有「合格實授」人員辦理，如無適當人選，再就該陞遷序列中之其他僅具擬陞任職務「權理資格」之人員辦理。

另有行政院人事行政局委託研究案指出，我國現行陞遷制度之施行可能潛存

下列問題（陳金貴、呂育誠，2003）：

一、制度面

就制度面而言，我國陞遷制度在整個人事行政體系中的定位，乃是一個涵蓋多重意義的獨立法制，同時，其考量重心也包括機關的（考量機關特性與職務需要）、首長的（內陞生與外補原則兼顧）及公務人員的（拔擢及培育人才）三個層面。

二、過程面

對於施行過程的規定，該研究者認為有下列問題：

（一）本機關與他機關的區隔問題

當機關某一職務出缺，且不適用遷調與免經甄審的條件時，就要由首長從「本機關」與「他機關」兩種範圍中擇一進行人員甄補。由於兩者所採行的選拔方式不同(甄審與甄選)，故在區隔時便會形成下列問題：

- 1、對於相同業務性質相似，或是同一指揮體系間的人員調動形成障礙。
- 2、本機關與他機關的劃分依據不明確。
- 3、本機關人員參與公開甄選問題

（二）陞遷序列之適用。

（三）陞任評分標準以個人條件為中心。

（四）甄審委員會定位模糊。

三、結果面

我國陞遷法可能形成的問題可分述如下：

（一）首長圈定權的適當性

- 1、增加機關陞遷作業過程的不確定性。
- 2、增加參與工作人員的壓力
- 3、增加陞遷作業的複雜性
- 4、增加應徵者的疑慮與不信任

（二）陞官等訓練的必要性

陞遷法第十四條第一項規定：「公務人員陞任高一官等之職務，應依法經

升官等訓練」。陞遷法施行細則第十二條對本條的補充規定則為：「本法第十四條第一項所稱依法經陞官等訓練，指依公務人員任用法律之規定；...」。按「公務人員任用法」（2002）修訂第十七條之規定，公務人員取得晉升官等資格的途徑有二：其一為參加升官等考試及格；其二為符合年資、考績、薪給，以及訓練等規定而取得晉升資格。換言之，公務人員任用法並未將升官等訓練視為是晉升等之必要條件。此外，查「公務人員訓練進修法」（2002）各條文內容，亦未明定升官等訓練的施行時機，因此陞遷法作此一規定，便可能與任用法之規定抵觸。

第三節 陞遷影響因素

在影響陞遷決定的相關文獻中，有不少研究者係從單一向探討組織陞遷的議題，希望能從個體層次瞭解不同面向對於總體組織陞遷的影響，進而促成更為周延完善的陞遷模式。而在這些相關研究中，陞遷標準及陞遷的公平性則是最常被討論的焦點。此外，又可從總體面思考組織陞遷制度設計應重視的議題。本節將從陞遷標準、陞遷公平性及陞遷制度等方面予以探討。

壹、陞遷標準

銓敘部（1996）認為應審慎考量設計一套公平客觀之陞遷評比標準，將公務人員之學、經歷等具體條件及品德、忠誠等抽象條件納入考量範圍中，且隨著任命層級提高，相對提昇工作績效在陞遷中所佔比重，以期辦理陞遷時更加公平客觀，並彰顯功績制度之重要性使優秀人才獲得拔擢。

邱華君（1996）指出實施陞遷作業時，須視該機關或該職位之需要四項重要因素而定，分述如下：

一、個人品格

一個優秀公務人員除需要有其推動工作之知識與技能，同時須有高尙之品格。個人品格是否優良，與自身工作效率有密切關係，在陞遷之基礎上，此為重要條件之一。具有良好品格者一定奉公守法，盡忠職守，所以品格可作為陞遷之

一項依據。惟品格只是抽象之判斷，不易具體測量，長官考核難免受主觀好惡之不良影響，而致失卻公平。

二、服務年資

服務滿一定年限，成績優良者予以陞職，已成為今日大部分公務人員普遍承認的陞遷基礎之一。按年資陞遷雖然緩慢，然卻平穩，不致引發同事相互攻訐現象。支持此制者，認為服務年資最足以判斷工作能力之標準，資深者經驗熟練而有經驗，此外，長官在年資陞遷下無從憑其個人喜惡以為陞遷之判斷。

不過按年資陞遷亦有其缺點，第一不足以鼓勵有能力者的奮發。因所有公務人員不論其才能及有無效率，凡達一定年限，即可照例晉陞，對有特殊才能者自不願盡全力工作，結果難收人盡其才之效；第二使年少有為之公務人員反無發展機會，資深者多具有保守穩固之心理，憚於改革，畏於創新，結果足以造成公務上難以開創。

三、工作效率

以公務人員所表現之工作效率，作為陞遷之依據，自是合理而適當的。不過問題是採用何種方法能對工作效率作準確的測量與記載，如對此不能獲得具體考核標準，則陞遷的實質必難趨於公平。在工作績效的測量上，實須建立一種或數種客觀的具體標準，以為估計其工作成績之衡量。

四、個人才識

個人才識包括領導能力、學識、經驗、人際關係等。而領導能力、人際關係及經驗等在遴選主管人員時，尤為重要。而欲瞭解其才識大小，必須在人事機構或教育機構之訓練、分類、考核與職務活動中，予以協調。而對每一職位之遴陞，除先注意其優良品格外，應以才識最優者遞補，否則將無法拔擢機關所需要之人才，亦無法適才適所。

綜上所述，陞遷標準雖為陞遷制度之一環，但實為組織陞遷政策的具體表現，爰此，有關陞遷標準的討論遂成為研究者重視的焦點之一，不僅論者之間對於組織具體的陞遷標準，究竟應以何者為重？此一議題沒有共識，即使是組織成

員之間，對於陞遷標準的重要性認知也呈現相當的歧異，是以，此議題值得繼續研究。

貳、陞遷的公平性

組織成員對管理決策的公平性認知會影響組織成員的行為與態度，如何使陞遷更具公平性的相關議題，遂成為諸多論者關心的重點。有關陞遷公平性議題的研究，可區分成二類，其一是從程序公平（意指決策過程是否公平）；其二是分配公平（意指某一分配的結果是否公平）探討陞遷公平性相關課題，分述探討如下：

一、程序公平

關於陞遷公平性，許多學者提出不同的看法，歸納整理如下：

林淑姬（1992）指出程序公平對組織承諾及陞遷制度的滿足皆有直接影響的效果。

劉家宗（1999）研究認為績效考核的程序公平在組織的陞遷制度比分配公平更具影響力。

賴富源（2002）研究發現陞遷當事人的互動情形不佳，且陞遷規則因人而異，現行公務人員陞遷制度普遍無法做到公平、公開及公正。

林俊杰（2003）指出陞遷候選人未參與陞遷過程且人事甄審會未發揮審議功能，受到彈性授權及資績因素，易受外力影響，公平性受質疑，不受成員信任。

Folger 與 Greenberg（1985）研究指出，人事決策的程序公平應考慮決策單位的選擇、規則的設定、資料收集、決策結構、申訴管道、課責機制與改變決策的機制等要素。

Gilliland（1993）的研究亦指出甄選制度的程序公平，包括三要項：（一）甄選制度特性，含括甄選方法與擬任工作間的關聯效度、決定前給應試者陳述表達的機會、重行考量已為決定的機會、決策程序的一貫性；（二）決策理由說明，包括對應試者表現的即時回饋、對應試者提供與解釋決定所依據的理由、應試者對負責測試者的誠意與可信任感之覺察；（三）甄選過程兩造的互動方式，包括測試者對應試者尊重態度、應試者與測試者間進行雙向溝通的機會、測試問題的適當

性與無偏見性。

Gilliand (1993) 指出至於陞遷的結果公平，則應考慮員工被陞遷的實際次數、是否有應被陞遷而被錯過的經驗、未來陞遷機會的多寡，以及公正 (equity)、平等 (equality)、個人需要 (needs) 等原則。

從以上的文獻發現，學者對於程序公平著墨較多，此除了程序公平較容易從客觀指標檢測之外，亦是由於研究結果指出，程序公平的影響性大於實質公平，甚且可以單獨發揮公平性的作用。

二、分配公平

分配公平原則是指運用確定準則作成賞罰或資源分配之決定時，此一結果及其準則被人認為是公平且正當的 (Levenyal, 1980)。陞遷政策是否具備分配公平性可從衡平、均等及個人需求等三項原則來檢證，其在陞遷決策之個別意義為 (蔡秀涓, 1996)：

- (一) 衡平原則：是指報酬應與貢獻多寡成正比例，也就是一般所謂的功績原則或貢獻原則。亦即陞遷應以候選人之工作績效與工作能力為考量基礎，工作現好的人，應得到較佳的分配結果。
- (二) 均等原則：是指陞遷應是所有的人均享有同等機會且能獲得分配，陞遷決策的基礎不因個人差異而有別。
- (三) 個人需要原則：是指陞遷決策之基礎應對於有特殊需要的個人或團體給予特別的分配與處理。

一般而言，分配公平三項原則間具有潛在的衝突性，因此，每個機關只能透過程序公平的建制與組織成員的互動凝聚所屬的公平認知。

綜觀以上有關陞遷公平性議題的研究可以發現，決定個人對組織陞遷政策公平性認知的關鍵因素，在於程序公平與分配公平兩個面向。因此，組織在規劃陞遷政策時，應盡量對此兩個面向審慎設計，但是，制度上的縝密規劃，未必保證個人即會對陞遷政策產生公平性認知，因為公平與否的感覺，是因個別差異而有不同。是以，未來的研究即應探討，就陞遷政策公平性認知而言，程序公平、分配公平與個人特質之關係。

參、陞遷制度

陞遷制度可謂組織陞遷政策的具體落實，而且是陞遷各面向的總體呈現，政府部門在設計陞遷制度之時，應著重於組織公平與策略性之觀點反映在陞遷標準的釐定。陞遷制度的目標，即要能適當的運用組織內所有的員工，進而同時極大化組織績效與個人滿足感，而這些目標的達成，均有賴於政府部門設計陞遷政策時對以上公平性、策略性及陞遷制度的審慎考量。

陞遷政策公平性與策略性具體表現在陞遷制度上三個面向，第一、陞遷標準的訂定；第二、決策程序；第三、首長的自由裁量任命，分別說明如下（蔡秀涓，1996）：

一、陞遷標準的訂定

陞遷標準的訂定可以反映公平性及策略性的考量。一般而言，各國政府部門之陞遷標準通常以年資為主，因為被視為較公平的標準，但是沒有一個國家單獨以年資為陞遷標準，不管採取何種陞遷標準，基本上均反映於公平性與策略性。就我國而言，政府部門的人力型態將逐漸以專才為主的情形下，人力來源之外補比重會增加，如此，在陞遷標準的訂定上，除年資的考量外，專業背景及擬陞任職務性質相當之工作經驗均是應該考量的重點。此外，陞遷標準也必須具體明確公告周知，才不致因資訊失衡而有不公平的現象。

二、決策程序

決策程序的首重課題於決策單位的選擇，大致區分為合議制（組成甄審委員會）或獨任制（單位主管或首長），不管採用何種制度，最重要的在於責任應該明確且廣為人知。就公平性考量說，合議制似乎較為恰當，但此制可形成用人較為彈性。為顧及首長的用人考量，在合議制中賦予首長自由任命的裁量權應是可行的。

另人才羅致可透過職位出缺通報制度進行，最重要是讓每一個人都有充分的資訊，成為陞遷候選人的機會。近年來，我國政府部門對候選人的評選走向多元評分指標及多重資訊來源，爰此，政府部門制定陞遷政策時可考慮採多重資訊來源。

以上所述，研究者對於政府部門陞遷制度之考慮，大致是配合組織因素與工作特性做策略性考量，因此，包含對文官體制與文官生涯之考量、職位分類與品位分類制之思考、內升外補之比例配置、通才與專才的生涯系統、文官體制程序化的程度等課題的考量。

三、首長自由裁量任命的權限

由於首長自由裁量任命的權限涉及管理權完整及策略性用人之考量與公平原則的取捨。基本上策略性的考量而言，首長自由裁量任命是必然的現象，但是在兼顧公平原則時，最重要的課題應將首長自由任命的權限與其在陞遷決策中的比例明確訂定，至於比例多少才適當，則應視出缺職位的性質與層級而定，如果屬於較高層級的管理職位，為配合首長政策的推動，可將比例提高。