

地方政府用人需求與考選制度的革新

引言人：潘孟安
屏東縣縣長

很榮幸能接到考選部的邀請，擔任這場「新思維新方向-如何考選現代政府所需的治理人才」研討會下午場次『地方政府』用人需求與考選制度的革新的與談人；另一方面，也高興考試院、考選部願意舉辦這個研討會來聽聽地方政府的想法，比如像我一處理上任以來常遇有組設與官職等列等困境的屏東縣，有機會參與，希望我們這次的討論，能引動思考出一套解決政府部門人力資源新問題的方向。

一、縣市政府不是人才培訓所

首先，我先來談談縣(市)級政府重要關鍵性職務官職等提升部分，屏東縣幅員遼闊2775平方公里(全國第五)，地形狹長南北距離超過100公里，有高山也有離島，但過去地方行政機關組織一直有著「重直轄市而輕縣市」之情形，且縣市政府組織主要是依人口數、管轄面積及年度預算為基礎，計算劃分內部單位及配置人員數的標準，卻未能加入地方業務特性和城鄉化比率，以求因地制宜之特色和需求，其公平性有待斟酌。長期以來縣(市)政府公務人員職務列等，較中央為低，即使地方制度法第56條及62條條文自民國96年公布施行至今，內政部已配套修正「地方行政機關組織準則」並精簡縣市政府部分局(處)，惟依法需配套調整之職務列等表，卻不見通盤討論。精省之後地方政府權責增加，又因各縣市地理環境及產業發展不同，縣政亦有不同推動重點與特色，實不應分屬直轄市政府或縣(市)政府而有所區別認定，但考試院常以政府財務負擔及涉及整體列等衡平等理由，未支持地方新設機關主管職務列等提高設計，忽略地方特色發展之需求

。 依據地方制度法第18、第19條規定，直轄市政府與縣(市)政府之自治事項，與所承擔之政治責任及託付無分軒輊，故公務人員職務列等應有相當之平等性。但直轄市政府不管是職務數量抑或職務列等，均優於縣(市)政府。縣(市)政府薦任第9職等職務配置較少，易使科長級人員陞遷遇到瓶頸，導致優秀主管人員為求職務生涯發展，待職務歷練及陞遷到一定職位後，請調至職務列等較高的中央機關或直轄市政府，此等情形造成地方政府在人才流動與運用上難有平等基礎，常使非直轄市地方政府在競爭人才上處於弱勢，形成地方縣市政府變成「人才培育所」，也易使公務體系有人才斷裂的危機，更阻礙了縣政的推動與發展。

統計本府在職務列等未調整前三年(104年至106年)，共有79人調出至他縣市，其中有71人(89.88%)是調往六都及中央機關，8人(10.12%)調往其他縣(市)，可見得本府人員外調以調往六都及中央為主，磁吸效應不言可喻。經過107年7月16日職務列等調整後，再統計本府108年度調出資料，顯示108年共有63人調動(排除辭職及退休)，因縣府人員組成以薦任比率較高，因而調動數以薦任佔87.88%較高。然縣外調動佔全部調動者的52.38%(33人)，可知縣內調動(30人)與縣外調動數額相近，而縣外調動33人中有87.88%(29人)是調往六都及中央機關，僅12.12%(4人)調往其他縣市，磁吸效應仍然存在。

再以官等來看，薦任以上調往六都及中央機關人員佔所有薦任調動者的47.06%(24人)，委任調動六都及中央機關人員佔所有委任調動者41.67%(5人)，可知職等較高調動六都或中央的意向並不特別顯著，但薦任職務人員調動仍然以臨近六都之高雄市與中央機關為主。

但有一個值得高興的事，將107年、108年與104年資料相較

，他機關調入本府的資料104年薦任8職等以上人員3人調入，107年就增加為8人。至於薦任以上人員調入者104年有18人，107年增加為27人，108年為22人，可見得高職等人員有回流縣府，也代表著職務列等的調整，使得本府在遴用人才上較為有利。

以本府推動各項工程計畫來看，進度因受專業人力不足而有所延宕，受限地方機關員額控管限制，而中央機關委辦及下授工作又增加，編制人力狀況下再加上地理上的限制，國境之南的屏東，建築與土木等工程人才難覓，且工程人員待遇與私部門相較並不具吸引力，造成縣府也有不少是考上公職後再辭職去私部門的現象。

我們以工作量數字來比較看看，統計顯示，非直轄市每名公務員服務人口是直轄市83.03%，但服務面積卻高達4.08倍。以屏東縣為例，每名公務員服務人口是直轄市77.38%，但服務面積卻高達3.67倍。以平原面積較廣的屏東縣而言，服務標的牽涉土地面積及人口結構差異，如僅以「服務人口」為組織設計編制之唯一考量基準，難以說明公務人員職責程度狀況，職等如還有差別設計這對人才留任非常不利。

我自103年上任以來發現問題的嚴重性，只能不斷地爭取，期間多次向蔡總統、賴院長及銓敘部等多方反映。包括在107年行文銓敘部建議檢討調整縣市政府一級單位副主管及科長等關鍵職務列等。107年也由縣府發布新聞稿說明，107年再提供職務列等提高建議說帖，最終在賴院長力促之下，107年7月16日考試院會終於同意修正，將副處長及科長列等提升，這一步~~~好難、好久。

近年來，本府因應縣政發展新趨勢及外部環境新的挑戰，成立的一些新的科別，比如105年環保局新增「低碳環境發展科」成立綠能辦公室，縣府農業處106年則新增「動物保護及保育科

」，教育處107年成立「教學發展科」、傳播處107年成立「國際事務科」及108年成立「多媒體事務科」。本府更於107年12月成立交通旅遊處，刪除原觀光設施科，成立兼負交通與觀光設施的「設施工程科」。108年更將勞工處更名為勞動暨青年發展處，並成立「青年事務科」。這些舉例再再顯示，地方治理的態樣在轉變，地方政府的用人需求也在轉變，如何吸引這些專業人才願意來屏東服務，已在本縣服務的公務人員則願意繼續為縣民服務，考選制度的革新刻不容緩。

二、二級機關的提升

台灣因各縣市地理環境與產業發展的不同，而縣政各有不同的推動重點與特色，但核心皆係為地方發展、促進人民生活品質而努力。縣市政府各因地方特性，及整合中央下授地方業務，近年來逐步更新組織設計，整合為一作戰團隊，例如本縣因食安問題、高齡化長期照護、海洋資源、文化資產保護及體育發展等問題，所成立之檢驗中心、長期照護管理中心、海洋及漁業事務管理所、文化資產保護所及體發中心等等二級機關。這些二級機關均在縣政特色發展至為重要，而推動各項業務當中，主管人員扮演傳達上級理念、協助屬員執行業務及協助上下行溝通協調，考試院所定之職務列等表未通盤檢討前，現行臚列適用機關標準已不符現行組織所需，至因新增業務所設機關實不應依分屬直轄市政府或是縣市政府而有所區別認定，所幸於107年7月16日縣(市)級政府重要關鍵性職務(副處長、科長)官等職等提升之後，已有了新的處理方式，否則這部分是鐵板一塊，難以撼動。

(長照中心)

以本縣長期照護管理中心為例，該中心101年與108年度相較，預算(含中央補助及縣款)已成長近11倍，至服務案件數量亦已成長近4.8倍，長期照護服務提供家數亦成長近9倍。可見本縣長期照護中心主任管轄業務激增外，並增加複雜程度，但與考試院

僅以公務人員數額列為主管職責程度的思維方式顯有出入。本府長照中心正式編制員額(含工友1人)雖僅13員，惟配合行政院長照十年計畫2.0，以109年度為例，衛生福利部109年上半年補助計畫人力，包含偏遠地區照管中心分站佈建計畫行政人員10人，長期照顧十年計畫2.0-照顧管理中心照顧管理督導11人，照顧管理專員57人、行政人員17人，強化整備長期照顧服務行政人力資源計畫行政督導人員2人、行政專員15人，外籍看護工申審流程與國內照顧服務體系接軌方案計畫專案助理2人，該中心實際管理人員已擴增到117人，長照中心主任職責程度提升，但因其為衛生局(一級)所屬，參依職務列等表，該中心主任職務列等僅能列薦任第8職等，這樣的列等說真的「攬才不易」，所以從我上任後就不斷爭取，直到109年才終於提升職務列等，整整5年讓我們的負責長照業務的副縣長，為留任傷透腦筋。

補充一提的事，考試院會同行政院於108年9月23日修正發布「各機關適用醫事人員人事條例職務一覽表」，已經依據衛福部建議，增列各縣(市)衛生主管機關掌理長期照護之主管，得列以醫事人員擔任，惟仍漏列專設二級長照機關的縣市需求，因為各縣市組設不同所以需求不同，期待考試院能有更彈性的做法。

(體發中心)

另外，本縣為整合規劃本縣體育發展業務及資源統籌運用，結合執行性質之體育場管理業務成立體育發展中心，該中心兼管學校體育、全民運動及國際交流等業務，業務量及預算金額大幅增加，且須統籌管理學校編制外運動教練，體發中心主任較之前縣府體健科科長，管理職責程度大幅提升。若與「地方機關職務列等表十」所列機關—高雄市立體育場(直轄市附屬機關)場長相較，高雄市立體育場場長職務列等為薦任第9職等，雖然高雄人口數多，但僅體育場館的業務與縣市政府統籌體育事務而言，業務相對單純專一。惟現本縣體發中心主任業務性質，與高雄市體育處(處長列簡任第10職等至第11職等)相當，若能跳脫以機關層

級為單一考量因素，現行體發中心主任列等始能合理扣合業務性質、職責程度等因素。

三、機關整併效能提升

過去本縣執行各項農漁畜產品、學校營養午餐食材、市售食品及相關環境汙染源頭監測之檢驗，分散於農業處、教育處、衛生局、環保局，故105年4月整合縣內公部門檢驗資源，整併衛生局檢驗科及環保局環境檢驗科成立屏東縣檢驗中心，全方位提昇檢驗量能服務，為全台首創地方政府的多功能檢驗中心。

中心推動各項實驗室品質提昇及實驗室認證作業，以提供具公信力的檢驗報告，逐年增加檢驗項目及新增精密檢驗儀器並加強人員專業訓練，強化檢驗機制以提供最優質的檢驗品質保證。通過全國認證基金會(TAF)及食品藥物管理署(TFDA)認證，109年度通過TAF 505項認證、TFDA 488項認證，認證範圍包含動物用藥殘留、農藥殘留、重金屬、食品添加物、微生物、酒品質檢驗、醫學檢驗及環境檢驗等項目，經由認證可以展現檢驗專業性同時與國際接軌。

為鼓勵農漁民自主檢驗，執行養殖水產品推廣動物用藥自主管理計畫(105-109年8月執行總計710件)、農藥殘留自主管理計畫(106-109年8月執行總計1490件)，針對設籍本縣農漁民及農漁民團體提供專案補助，此專案計畫也是全國獨一無二計畫，縣府與農民共同打造屏東優良農產品。

109年本縣更為有效減少相關臭異味污染陳情案件的發生，衛生局檢驗中心與環保局攜手合作，於8月26日揭牌啟用「異味污染物官能測定室」，民眾陳情的案件由檢驗中心聞臭師出馬，「臭氣」樣品來源為環保局採樣，檢驗中心執行聞臭、數值分析，最後交由環保局判定是否有違規，期許透過整合性的專責檢驗中心的努力，提供縣民更優質的生活環境。

近年來新興毒品層出不窮，儼然已成為社會治安重大議題，109年中心規劃「濫用毒品篩檢實驗室」，協助解決近年來本縣警

察局毒品犯嫌尿液、毒物委外檢驗面臨問題(南部檢驗機構不足、檢驗品類型不同需送不同檢驗單位、檢體需高雄市耗時)，中心與本縣警察局合作快速精確篩檢煙毒犯尿液檢體或毒品篩檢，希望打造屏東成為一個無毒的城市！

檢驗中心業務是全台獨一無二跨局處組織業務性質，考選部對於這種新興組織是否仍要用以前的標準來衡量？

四、偏遠加給

接續談談恆春地區納入地域加給發給地區的合理化方案。

對組織來說，待遇是影響組織運作非常重要的因素之一，我國一般行政機關公務人員是實施俸給制度，公立學校教育人員待遇結構亦是類似制度，因此，俸給的公平性，不僅攸關著組織人力資源的結構，也是實現組織目標的重要因素，薪資除了可以吸引優秀人才，激發員工工作士氣，並且觸發動機追求更好的表現。

現行「各機關學校公教員工地域加給表」自79年訂定，因過度簡化偏遠地區定義，長期以來與現況脫節。本縣恆春半島地區沒有被納入地域加給表，但其實際距離屏東市區100多公里，該地區地處偏遠，導致公教人員缺額率及流動率頗高，常陷入留才不易之困境，更遑論吸引人才。本人過往在擔任地方民代的時候，時常接獲居民抱怨學校的老師經常換人，以恆春地區的國中為例，該校教師編制數平均約為82人，但現職平均數為約62人，光是缺額數約為20人，比率非常高，每學年調出的教師數總是比調入還要多人，因此代理教師也非常多，這種亂象居然是個常態，大家平心而論，恆春半島地區四鄉鎮國中小教師近5年之平均缺額率一直維持在2成左右，這難道不會影響學童的受教權嗎？當然造成這種現狀非一日之寒，想要改變也非一蹴可幾，因此在我上任屏東縣縣長後，便成為首要解決的問題。

如何解決恆春地區公教人員留才的問題？坦白說，其涉及多面向的原因，需抽絲剝繭釐清問題所在。在一開始談論這個議題

時，本人就提出薪資是組織在人力資源發展中非常重要的角色，恆春半島四鄉鎮(枋山鄉、車城鄉、滿州鄉及恆春鎮)地處偏遠，甚至比現行依規定有在支領偏遠加給的地區都還要偏遠，竟然不得支領偏遠加給，基於立法原意，顯然失去政府原要照顧偏鄉公教人員而規劃支領地域加給之美意，也有違公平性原則，因此積極向行政院爭取修正地域加給表核發標準，將恆春半島地區四鄉鎮納入偏遠加給適用範圍，以提高恆春半島公教人員留任意願，俾利地方公務推展及學生受教權得以獲得提升改善。

為積極解決恆春半島地區機關學校長期師資不足及鼓勵留任意願之問題，縣府研議相關配套措施，在爭取恆春半島地區納入地域加給表支給範圍尚未達成前，即著手規劃以交通費補貼方式，並於104年8月3日訂定「本府恆春半島地區各機關學校補助員工交通費注意事項」，凡符合補助規定者，每月最高補助新臺幣3,000元。另就解決教職員住宿問題，在硬體建設部分也斥資新臺幣1億8000萬元興建「恆春地區教師集中宿舍」，希望藉由多管齊下之措施，提升公教人員留任意願。

在爭取恆春半島地區納入地域加給漫漫長路中，終於在今(109)年元旦起正式兌現，實現本人上任以來積極爭取恆春半島公教人員納入支領地域加給的政策，落實本人百分之百照護偏鄉公教人員的決心，也為本縣公教人員打了一劑強心針，聽到幾位自今年起開始支領地域加給的公教同仁分享感言，均表示很高興能領到地域加給，雖遠在國境之南服務，卻能感受到縣府對他們的重視與關懷，日後將更努力致心於公務上；另外恆春鎮陳姓國小校長也回饋指出，全校老師全部來自外地，多數老師在任教期限到，多因家庭等因素申請調動，少數老師願意久留，如今有了偏遠加給，至少讓老師們覺得有受到政府重視和鼓勵。校長表示，恆春半島的孩子非常需要照顧，不少老師都用心在照顧學生，也希望政府能像老師們照顧學生般，照顧偏遠地區公教人員。

縣府雖經過幾番波折的努力與永不放棄的爭取，恆春半島地

區公教人員終於自今年起支領地域加給，本縣支領地域加給人數新增1123人，中央機關新增752人，然而實施「各機關學校公教員工地域加給合理化調整方案」所增加的經費並非如人事費般一樣，全部納入基本財政收支差短設算，由中央全額補助，而是以本縣105年至107年3年度地域加給實支數（含基本數額及年資加成）之平均數加計60%範圍內，納入基本財政收支差短設算補助，換言之，只補助6成，如有不足部分，縣府必須自行負擔，對一個財政狀況較不佳的縣市，恐排擠到縣政建設，難謂不是一項挑戰嗎？因此，本人非常期盼，希望中央政府能夠修正規定，將補助提高至100%，新增的經費全額由中央政府補助。

因為恆春地區外地公教人員占了逾7成，縱縣府致力地方創生吸引在地人願意留在恆春，但外地調來的老師，仍恐難敵與都會有大段落差的生活機能、醫療、教育和遠距交通等現實問題，但至少我們努力讓仍待在這裡工作的公教人員，能感受政府的關心，安心服務在地百姓。

四、結語

最後，人力資源管理講求待遇薪酬與工作職責程度相符，但任用法第7條規定依「職責程度」、「業務性質」及「機關層級」訂定職務列等的條件運用至今，但縣(市)級地方政府已扮演各項政務的主管機關，地方創生也需要更多優秀人才下鄉，「機關層級」因素的影響應檢討弱化，才能公平合理。又多位居偏鄉的縣(市)地區，政府應該給與更多的資源與彈性，鼓勵人才留任，均衡區域發展，才能面對未來的挑戰。希望全國人事法規主管機關考試院及人事總處都能儘速調整因應，如通盤調整職務列等表，又或配合地方自治之精神，提高縣(市)政府層級之列等，並在職務列等表未通盤檢討前，能尊重地方自治之精神，衡酌縣(市)政府一、二級機關首長職務列等提高，避免磁吸效應，弱化地方政府治理效能。