

# 地方公營事業人員人事法制之中央與地方分權

## ——以臺北自來水事業處職員人事規章立法爭議為中心

詹鎮榮\*

### 目次

- 壹、問題之提出
- 貳、地方公營事業人員人事管理之法制框架
  - 一、直接適用或準用公務員法
  - 二、另定公營事業人員人事專法規範
  - 三、地方制度法
  - 四、小結
- 參、地方公營事業公務人員人事規範缺漏之填補權限歸屬
  - 一、補充立法權限之團體管轄歸屬
    - (一) 思考理路之辨正
    - (二) 事物關聯性之考量
  - 二、地方補充立法之規範屬性及其位階
    - (一) 規範填補之任務屬性
    - (二) 補充立法之位階
    - (三) 中央對地方補充立法之監督權
- 肆、結論

---

\* 國立政治大學法學院教授、德國科隆大學法學博士

## 壹、問題之提出

我國法制對於公務人員之概念，向來並未作單義之理解；毋寧視各法規之立法目的及規範標的，而容有職務內容各異、涵蓋範圍廣狹之多元認知可能性。就任職機構而言，公務人員不僅存在於行使高權行政之公法組織形式的傳統行政機關（構）內，即使是從事人民生存照顧或社會促進事項之公、私法組織形式的經濟事業機構中，亦不排除配置有公務人員，執行行政私法之行政任務。此等具公務員身分之公營事業人員，無論在中央政府所屬之國營事業，或是由地方自治團體所設立之地方公營事業中，皆有之，構成我國中央及地方公務人員種類之一。在我國法制上，一般將此類人員簡稱為公營事業人員<sup>1</sup>。

根據勞動基準法第 84 條規定，公營事業人員為公務員兼具勞工身分者<sup>2</sup>，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應「適用公務員法令」之規定。然而，公營事業人員之人事管理究應如何適用公務員法令，在現行法下，仍應視各該規範而作不同之理解。尤其，倘現行公務員法有無從適用於公營事業人員，人事規章不備或缺漏時，其應如何填補，部分情形下更是曖晦不明。就國營事業人員而言，國營事業管理法第 33 條規定：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」賦予國營事業主管機關得以法規命令為漏洞填補之權限，固無問題。然對地方公營事業人員而言，因國營事業管理法之適用對象並不及於地方政府所屬之地方公營事業<sup>3</sup>，故地方公營事業人員人事規章缺漏之立法填補權限，究應歸屬於中央或地方？又若為後者，則應以何種地方法規樣態填補，即不無疑義。目前之實務作業，似乎容許地方自治團體就其所屬公營事業之人員自訂人事規章，以為管理。其結果是，地方公營事業人員之人事管理規範，層級上既有中央法令，復有地方法規，而呈現出中央法與地方法交織、彼此間適用關係盤根錯節之現象。

以臺北自來水事業處（以下簡稱北水處）人員人事管理法制而言，其現行進

---

<sup>1</sup> 關於公營事業人員之概念說明，詳可參見詹鎮榮，論公營事業人員之強制資遣——以台北高等行政法院 94 年度訴字第 1764 號判決出發，收錄於：黃舒芃主編，2007 行政管制與行政爭訟，2008 年 11 月，頁 231 以下。

<sup>2</sup> 亦即指依各項公務員人事法令任用、派用、聘用、遴用而於勞動基準法第 3 條所定各業從事工作獲致薪資之人員。參見勞動基準法施行細則第 50 條規定。

<sup>3</sup> 參見經濟部 104 年 4 月 30 日經授營字第 10420357760 號函。

用與考核係依據 2009 年 9 月 17 日發布、2010 年 3 月 17 日施行之「臺北市政府所屬臺北自來水事業處人事管理暫行辦法」（以下簡稱北水處人事暫行辦法）辦理；而退休、撫卹及資遣，則以「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」為據。其中，在北水處人事暫行辦法訂定過程中，行政院於 2009 年 7 月 20 日核復臺北市政府函<sup>4</sup>中，核復事項一指出：「查地方制度法第 27 條第 3 項第 2 款規定，直轄市政府訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。本辦法請依上開規定辦理發布事宜及送本院備查。又本辦法規範事項，涉及該處人員之進用及考核等重要人事管理事項，請於適當時機將本辦法改以自治條例制定。」北水處於 2013 年依行政院前揭函意旨，開始啟動人事管理法制之修法作業，提出「臺北市政府所屬臺北自來水事業處人員進用考核自治條例」草案，擬以此作為北水處人事管理之新規範依據。在與行政院人事行政總處及銓敘部研商之過程中，銓敘部認為我國中央與地方公務人員之人事體制，係採中央統一立法之架構，從而對臺北市擬以自治條例規範北水處人員之進用及考核事項，表達立法權限上之質疑。然而，立法院迄今尚未對地方公營事業人員進用及考核制定有相關之法律。在中央法令尚未完備前，地方公營事業人員人事管理法制應如何因應？公務人員權益事項之法律保留要求與中央與地方立法權限劃分兩者間法益應為如何之衡量？即生疑義！

基上，本文擬以我國地方公營事業人員人事管理法制之現行困境出發，嘗試從中央與地方權限劃分之角度，尋覓出公營事業人員人事體制立法權歸屬及分配之妥適解決方案，俾使我國公營事業人員管理法制能儘速步上正軌。

## 貳、地方公營事業人員人事管理之法制框架

在我國現行法秩序下，公務人員人事管理事項，從任免、薪資、保險、獎懲，到退休、撫卹、資遣等，係分由各該專法規範之。而此等公務員法令，可否適用於地方公營事業人員，則尚須就個別法規分別探究之。觀之我國現行公務員法令，其是否，以及應如何拘束地方公營事業人員，在立法例上，從直接適用，到準用、比照辦理，乃至於另定專法規範者，不一而足。此外，地方制度法對地方政府員工人事管理，亦有若干框架規定。以下就茲各該立法例及地方制度法相關規定分述之：

---

<sup>4</sup> 行政院民國 98 年 7 月 20 日院授人企字第 0980016293 號函。

## 一、直接適用或準用公務員法

可直接適用者，例如公務員服務法第 24 條：「本法於受有俸給之……其他公營事業機關服務人員，均適用之。」至於準用，諸如有公務人員保障法第 102 條第 1 項：「下列人員準用本法之規定：三、公營事業依法任用之人員。」以及公務人員陞遷法第 17 條規定：「……交通事業人員及公營事業人員之陞遷，得準用本法之規定。」而公務人員留職停薪辦法第 12 條則規定，公營事業人員之留職停薪，得由各該主管機關「比照」本辦法之規定辦理。

## 二、另定公營事業人員人事專法規範

除此之外，有鑑於公營事業人員之職務屬性與傳統文官有別，故為數不少之公務員法將公營事業人員與傳統公務員分離規範，採取另定專法之模式。例如公務人員任用法第 33 條：「……交通事業人員及公營事業人員之任用，另以法律定之。」公務人員俸給法第 26 條：「……公營事業人員之俸給，另以法律定之。」以及公務人員考績法第 23 條：「……公營事業人員之考績，另以法律定之。」等。基此，公營事業人員之任用、俸給及考績，依現行公務員法規定，應另以法律定之，而為特別之規範。立法者之所以為如此之形塑，應是考量到公營事業人員與文官間存有性質上之差異性，故以專法另為規範為妥適。司法院釋字第 764 號解釋理由書略以：「公營事業人員中具公務人員身分者是否適用以文官為規範對象之公務人員有關法律，憲法並未明文規定，立法者自得在不牴觸憲法精神範圍內，以法律定之（本院釋字第 270 號解釋參照）。」亦揭斯旨。立法者因此所為之差別規範之設計，原則上與憲法第 7 條所規定之平等原則並不違背<sup>5</sup>。

就任用而言，立法院目前制定有交通事業人員任用條例，以規範隸屬交通部

---

<sup>5</sup> 參見司法院釋字第 614 號解釋：「考試院依據公務人員退休法第十七條授權訂定之施行細則，於中華民國八十七年十一月十三日修正發布該施行細則第十二條第三項，就公營事業之人員轉任為適用公務人員退休法之公務人員後，如何併計其於公營事業任職期間年資之規定，與同條第二項就政務人員、公立學校教育人員或軍職人員轉任時，如何併計年資之規定不同，乃主管機關考量公營事業人員與適用公務人員退休法之公務人員及政務人員、公立學校教育人員、軍職人員之薪給結構、退撫基金之繳納基礎、給付標準等整體退休制度之設計均有所不同，所為之合理差別規定，尚難認係恣意或不合理，與憲法第七條平等原則亦無違背。」

之事業機構從業人員<sup>6</sup>及公營交通事業人員<sup>7</sup>之任用。再者，就公營事業人員考績部分，立法院則定有交通事業人員考成條例，規定交通事業人員之年終考成、另予考成及專案考成相關事項。除此之外，針對國營事業人員，立法院則制定有國營事業管理法，就包含國營事業人員人事管理在內之人事、業務、財務及監督等事項，予以一般性、框架性之規範。其中，該法第 33 條授權國營事業主管機關除法律另有規定外，就國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，得擬定辦法，報請行政院核定後施行，已如上述。綜上所述，就公營事業人員人事管理相關事項，立法院截至目前為止，僅就交通事業人員之任用及考成，依公務人員任用法及公務人員考績法規定，定有專法規範之。對其餘國營事業人員之人事管理，則是透過國營事業管理法第 33 條規定，授權各主管機關以法規命令形塑之。據此，例如經濟部訂定有經濟部所屬事業機構人員進用辦法、經濟部所屬事業機構人員考核辦法及經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法。而財政部則訂定有財政部所屬生產事業機構人員進用辦法<sup>8</sup>、財政部所屬生產事業機構人員考核辦法、財政部所屬金融保險事業機構人員進用辦法<sup>9</sup>、財政部所屬金融保險事業機構人員考核辦法、財政部所屬金融保險事業機構人員退休撫卹及資遣辦法等。

反之，對於地方公營事業人員之任用、俸給及考績，立法院迄今既未依上述公務人員任用法、公務人員俸給法及公務人員考績法規定，制定專法規範之，亦未有比照國營事業管理法之立法例，制定有地方公營事業管理法，就其人事管理為框架性之規範。職是之故，關於地方公營事業人員之任用、俸給及考績，依法雖應由立法院另定專法規範之，然迄今仍處「規範缺漏」之狀態，尚無中央法律可供地方政府遵循與適用。

---

<sup>6</sup> 參見交通事業人員任用條例第 2 條規定：「本條例所稱交通事業人員，指隸屬交通部之事業機構從業人員。」依現況，交通部所屬之事業機構，計有中華郵政股份有限公司、交通部臺灣鐵路管理局、臺灣港務股份有限公司，以及桃園國際機場股份有限公司。

<sup>7</sup> 參見交通事業人員任用條例第 12 條規定：「公營交通事業人員之任用，準用本條例之規定。其任用程序，由主管機關擬定報由銓敘部、交通部會同核定之。」

<sup>8</sup> 本辦法第 2 條規定：「財政部（以下簡稱本部）所屬生產事業機構為臺灣菸酒股份有限公司（以下簡稱菸酒公司）及本部印刷廠，其人員進用事項，除其他法規另有規定外，適用本辦法之規定。」

<sup>9</sup> 本辦法第 3 條第 2 項規定：「各機構職位列等第五職等以上者為公務員兼具勞工身分之職員，職位列等第四職等以下者為純勞工身分之工具。」

### 三、地方制度法

除中央公務員法外，地方制度法對於隸屬地方政府之公營事業機構從事人員人事管理亦設有若干框架規範。所指者，為該法第 62 條第 6 項：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。<sup>10</sup>」以及第 85 條規定：「省政府、省諮議會、直轄市議會、直轄市政府、縣（市）議會、縣（市）政府、鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所員工給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。」就後者而言，各級地方自治團體所設之公營事業人員，而具公務員身分者，應屬本條所稱之直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所員工，其薪給、退休金、撫卹金及資遣金等給與事項，應依「公務人員俸給法及相關中央法令」辦理。觀之行政院版地方制度法草案第 82 條之立法理由，略以：「為合理規範各級政府員工之給與，明定各級政府員工給與事項，應依公務人員俸給法及中央相關法令辦理。<sup>11</sup>」本草案條文嗣經立法院三讀通過，未作修正。據此，立法者應是有意建構公務員給與之全國性一致標準，排除地方自治團體自訂給與條件及金額之可能性。

就俸給而言，因公務人員俸給法 26 條規定公營事業人員之俸給，另以法律定之，而立法院迄今尚未有相關專法之制定，已如上述。因而，地方制度法第 85 條規定，事實上亦無從適用。類似情形，亦發生在退休、撫卹及資遣事項上。根據公務人員退休資遣撫卹法第 3 條第 1 項規定：「本法適用於依公務人員任用法及其相關法律任用，並經銓敘審定之人員。」而地方公營事業人員之任用，依公務人員任用法第 33 條規定，雖應另以法律定之，然立法院迄今同樣地仍未定有相關之法律。故地方公營事業人員，除公營交通事業人員外，皆非屬依公務人員任用法及其相關法律任用。其結果是，地方公營事業人員之退休、撫卹及資遣，在現實上並無法適用公務人員退休資遣撫卹法辦理<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 關於地方公務員職務列等之規範情形，詳可參見楊戊龍、熊忠勇，人事權的地方分權與實踐：以民國九十六年地方制度法第五十六條及第六十二條修正為契子，文官制度季刊第 1 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 119 以下。

<sup>11</sup> 參見立法院公報第 88 卷第 3 期，委員會紀錄，頁 306。

<sup>12</sup> 公務人員退休資遣撫卹法中雖偶有提及公營事業人員，但並非涉及其適用或準用該法之問題，毋寧為公務人員曾擔任公營事業人員年資，得否合併退撫年資問題，例如參見該法第 15 條第 2 項第 4 款規定。除此之外，相同情形亦發生在國營事業人員身上，蓋彼等同樣非屬依公務人員任用法所任用之公務員。參見司法院釋字第 557 號解釋理由書：「台灣省菸酒公賣局為公

唯一例外者，為地方公營事業若移轉民營時，其隨同移轉及不隨同移轉之原從業人員的身分變動、離職給與、退休及資遣等事項，立法院定有公營事業移轉民營條例以資規範。根據該條例第 3 條規定，其所稱之公營事業，係指各級政府獨資或合資之事業。準此，地方公營事業自亦在其規範對象之內。若地方公營事業有移轉民營之情形，其具公務員身分之人員即應適用該條例第 8 條規定所提供之方案，選擇結算年資，隨同移轉，抑或不隨同移轉，辦理離職<sup>13</sup>。在此範圍內，地方公營事業人員之相關給與，即屬地方制度法第 85 條所稱適用中央相關法令辦理之情形。

#### 四、小結

具有公務員身分之地方公營事業人員，其任用、薪資、保險、考績、退休、撫卹及資遣等事項，應適用公務員法令。若干公務員法對此雖亦設有框架性之規定，然除可直接適用或準用中央公務員法令外，在任用、俸給及考績方面，因立法院未就公營事業人員制定對應專法，形成無中央法律可資適用之「法律真空」狀態。同理，因公務人員退休資遣撫卹法僅適用於依公務人員任用法及其相關法律任用，並經銓敘審定之人員，復無將公營事業人員納入得準用之對象範圍內，故而地方公營事業人員之退休、撫卹及資遣事項，無法適用公務人員退休資遣撫卹法之規定辦理。

基於上述事實上無中央公務員法令可資適用之現況，關於地方公營事業人員給與，地方制度法第 85 條雖有「應適用公務人員俸給法及相關中央法令辦理」

---

營事業機構，於六十三年一月一日起實施單一薪俸，六十九年一月一日起實施用人費率，因單一薪俸制已將公營事業機構人員各種生活補助、宿舍供應等因素考量在內，與一般公務人員俸給結構不同。又公營事業機構人員之任用，依公務人員任用法第三十三條規定，應另以法律定之，在此項法律制定前，依公務人員退休法第二條及該法施行細則第二條規定，公營事業機構人員無從依公務人員退休法辦理退休（本院釋字第二七〇號解釋參照）。台灣省菸酒公賣局之職員係依據『臺灣地區省（市）營事業機構人員遴用暫行辦法』任用，並依據『臺灣省政府所屬省營事業機關職員退休辦法』暨『臺灣省政府所屬省營事業機構人員退休撫卹及資遣辦法』辦理退休。是台灣省菸酒公賣局退休人員既非依公務人員任用法任用，亦非依公務人員退休法辦理退休。」司法院釋字第 759 號解釋亦可參照。該號解釋甚至認為公營事業人員依臺灣省政府所屬省營事業機構人員退休撫卹及資遣辦法請求發給撫卹金發生爭議，其訴訟應由「普通法院」審判之。

<sup>13</sup> 關於公營事業移轉民營條例第 8 條第 3 項前段規定原具公務人員身分之留用人員應就原有年資辦理結算是否違憲之問題，可參見司法院釋字第 764 號解釋。大法官認同系爭條款未牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 18 條服公職權之保障意旨尚無違背，亦不違反憲法第 7 條平等權之保障。關於公營事業移轉民營後原事業人員公務員身分去留處理之比較法研究，可參見詹鎮榮，前揭（註 1）文，頁 265 以下。

之規定，然事實上並無相關中央法令可供地方政府遵循辦理之。

## 參、地方公營事業人員人事規範缺漏之填補權限歸屬

地方公營事業人員之人事管理，雖然在現行法秩序下，無合宜之中央公務員法令可資適用。然而，地方公營事業人員確實有執行職務之事實，因公務員身分所生之財產及非財產權益，有依法令予以保障之需要；而且地方自治團體對其進用及管理，亦須有法規依據始符法治國原則。職是之故，地方公營事業人員人事管理法律之規範漏洞，現實上仍有填補之必要性及急迫性。

有疑問者，規範漏洞填補之權限歸屬者為何？司法院釋字第 270 號解釋曾指出：「行政院於中華民國七十年一月二十三日核定修正發布之『經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法』第十七條第二項規定，……，在公營事業人員任用及退休法律制定施行前，乃為促進經濟部所屬國營事業人事新陳代謝及企業化經營而設，不生牴觸憲法問題。」「勞動基準法第八十四條規定……所謂『應適用公務員法令之規定』，亦非使公營事業人員之任用或退休，在上述相關法律未制定前，逕行適用公務人員任用法或公務人員退休法，而排除現行有關法令之適用。」據此，大法官肯定在公營事業人員任用及退休法制未制定前，公營事業主管機關享有規範填補之權限。然因該號解釋所涉者，為國營事業人員之退休事項，在同一政府層級下，由行政立法填補法律缺漏，問題尚屬單純。惟本文之研究標的所關涉者，乃為中央法律缺漏下，地方公營事業人員人事規章之填補。其除水平權力分立外，尚涉及中央與地方垂直權力分立之問題。從而，於探討人事規範漏洞填補權限歸屬時，即更為複雜，亦即：就團體管轄而言，究應為中央抑或地方？又若為後者，復可進一步引發水平權力分立之問題，亦即為地方立法機關，抑或地方行政機關？以下茲就此等問題，分別探討之：

### 一、補充立法權限之團體管轄歸屬

#### (一) 思考理路之辨正

地方公營事業人員人事規章之填補立法權究屬中央或地方，原則上理應從中央與地方權限劃分之角度觀察。在我國現行中央與地方公務員法制採取中央統合



立法模式下<sup>14</sup>，有關地方公務員任免、銓敘、考績、級俸、陞遷、褒獎、保障、退休、撫卹及資遣等事項之「立法」，率歸中央之權限<sup>15</sup>。此觀之憲法第 108 條第 11 款及增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定，可為佐證<sup>16</sup>。然在中央立法者怠於依法行使相關立法權限之情形下，探求填補法制漏洞之權限歸屬者，即應跳脫此等「應然面」之立法權限劃分架構，而另闢蹊徑。蓋填補立法之前提，即是中央未行使其法定之立法義務。若以日本法之法律先占理論描述本處所涉及之問題，即是在中央尚未行使其立法權限時，地方得否就同一事項，先為立法規範<sup>17</sup>？從而，若僅因地方公營事業人事管理法制之立法權限本屬於中央，故理所當然地認為地方無填補立法之權限<sup>18</sup>，或是若欲填補立法，權限自亦應專屬於中央政府者，則此等思考理路即是過於形式且化約，欠缺中央與地方權限劃分相關法理支撐之實質正當性依據<sup>19</sup>。

## （二）事物關聯性之考量

關於地方公營事業人員人事規章之填補立法權歸屬，雖然現行法制上無相關之明文規定，然此議題涉及地方之組織及人事配置，與地方自治團體之自主組織權及人事權難脫關聯性。按地方公營事業為地方政府獨資或與其他各級政府或私人合資所設立，從事地方經濟性或非經濟性自治事項之組織<sup>20</sup>。在歸屬上，為地

<sup>14</sup> 參見程明修，地方自治人事權之探討，收錄於：陳清秀、蔡志方，地方自治法，2017 年 9 月，頁 264-264。

<sup>15</sup> 關於中央統合各級政府公務員立法權限之優劣討論，以及中央與地方在公務員人事「執行權」面向上劃分之探討，詳可參見黃錦堂，地方文官體制之研究——我國問題暨德國制度之比較，載於：氏著，地方自治法治化問題之研究，1995 年 6 月，第五章，頁 201 以下。同氏著，地方制度法論，2 版，2012 年 3 月，頁 504 以下。

<sup>16</sup> 不同見解者，可參見許宗力，中央與地方人事權的分際，月旦法學雜誌第 1 期，1995 年 5 月，頁 18。氏認為憲法第 108 條第 11 款所稱之「地方官吏」，係指中央派駐地方的中央官吏，而絕非指地方自治團體的公務員。至於增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定，充其量只是在處理考試院與行政院兩者間人事權的分際而已，無關中央與地方人事權限的分配。

<sup>17</sup> 關於日本法律先占理論之介紹，可參見陳清秀、許澤天，論地方立法權，載於：陳清秀、蔡志方主編，地方自治法，2017 年 9 月，頁 112-117。

<sup>18</sup> 例如在北水處職員退休撫卹人事法規立法爭議問題上，銓敘部之立場似乎即是認為我國公務人員人事體制係採中央與地方一體適用相同法令之中央立法模式，故地方尚無公務人員法制立法權，臺北市不宜制定自治條例性質之人事規章。惟若此，中央法制不備，復無填補之因應措施，則北水處職員之退休撫卹事項將呈現無法規範之窘境。

<sup>19</sup> 事實上自地方制度法施行以降，中央與地方間就立法權應如何歸屬，爭議不斷；且中央主管機關主張中央享有專屬立法權之理由，在若干案例中是否具說服力，殊值商榷。詳參見詹鎮榮，論自治條例與中央法律之關——地方立法權行使之回顧與展望，中國地方自治第 72 卷第 3 期：地方制度法施行二十週年特刊，2019 年 3 月，頁 3 以下。

<sup>20</sup> 關於地方公營事業之概念說明，詳可參見詹鎮榮，地方公共設施與公營事業，收錄於：陳清秀、蔡志方主編，地方自治法，2017 年 9 月，第六章，頁 174、177 以下。

方之行政組織。若為公法組織型態，則屬事業機構，為地方政府科層行政機關架構下之一環，例如上述所揭之臺北自來水事業處；若為私法組織型態，則屬地方公營公司，仍屬地方政府組織之一部分。而在地方公營事業服務之具有公務員身分的從業人員，職務關係歸屬上係被定性為該地方自治團體之公務員。本於地方自治團體之自主組織權，地方政府對地方公營事業應為如何之人事編制，採行何種規模之人員配置，享有自負責任之決策及執行權。又基於人事自主權，地方政府對其公營事業人員更享有進用、考核、獎懲等人事管理之「執行權」<sup>21</sup>；對其所為之職務上給與（薪資、加給、退休金），亦是透過公務預算支應。綜上，本文認為，基於「事物關聯性」（Sachzusammenhang）之考量，在中央相關法律尚未完備之前，將地方公營事業人員人事規章填補立法之權限，暫時劃歸由對地方公營事業享有自主組織權及人事自主執行權之地方自治團體，應是較為妥適之解決方案。況且，公營事業人員人事法制之建置，與公營事業之經營及管理息息相關。由對公營事業經營及管理享有自治權之地方自治團體<sup>22</sup>，負責其所屬公營事業人員人事規章之填補立法，應有助於立法及行政之一致性，強化地方自治權之保障。

## 二、地方補充立法之規範屬性及位階

在公營事業人員人事管理補充立法權限歸屬地方自治團體之命題下，進一步須探究者，為在現行地方制度法所定之地方任務及法規種類架構下，地方自治團體執行此等補充立法權限，係屬自治事項，抑或委辦事項之辦理？從而，其所為之補充性地方公營事業人員人事規章，性質上為自治法規，或是委辦規則？若為前者，地方公營事業人員人事規章補充制定權，由地方行政機關以命令方式行使即為已足？或是必須由地方立法機關制定自治條例方式為之？以下茲分別析論之：

### （一）規範填補之任務屬性

根據憲法及地方制度法之規範架構，地方自治團體之任務，主要被區分為「自

<sup>21</sup> 關於地方自治團體對其公務員所享有人事立法權及執行權之具體分析，可參見蔡茂寅，自治組織與人事權，載於：氏著，地方自治之理論與地方制度法，2003年2月，頁257以下。

<sup>22</sup> 地方制度法第18條規定：「下列各款為直轄市自治事項：十二、關於事業之經營及管理事項如下：（二）直轄市公用及公營事業。」可資參照。

治事項」與「委辦事項」兩種類型。前者係指地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項；而後者為地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項<sup>23</sup>。基此，從事項取得之來源以觀，在單一國體下，地方自治事項主要係由憲法、法律，或法律授權訂定之法規命令所直接或間接賦予<sup>24</sup>；但在法制上，並不以此為限。根據憲法第 111 條規定，事務若有地域性，而容有因地制宜之空間者，亦可「依其本質」而為地方之自治事項。反之，委辦事項因非屬地方自治團體之固有事項，無法透過事務本質而取得，毋寧端視原權限歸屬者之上級政府有無任務託付之意志。是以，委辦事項之取得，除須有法律、上級法規或規章作為授權依據外，尚須有上級政府委辦之意思表示，始屬合法<sup>25</sup>。

回歸地方公營事業人員人事管理法填補事務，在上述對自治事項及委辦事項概念及權源基本理解之根基上，首先可確認者，為其應無由被定性為委辦事項。蓋公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法，以及公務人員退休資遣撫卹法皆無就公營事業人員相關之特別立法任務委由直轄市或縣（市）政府辦理之相關規定；國營事業管理法第 33 條之規定，亦同。質言之，從現行公務員法中，吾人並無法覓得委辦立法之授權依據。綜上，本文認為，地方自治團體倘擬定，或是實際上確實已就其所屬公營事業人員之進用、考核、俸給、退休、撫卹等事項制（訂）定相關法規，俾填補中央立法之不備，則此等補充立法任務之辦理，因無委辦之法律依據，故至少在法制面向上，尚難被定性為中央政府依法委託地方自治團體辦理之委辦事項。若此項命題可被接受，則思考臺北市就北水處

<sup>23</sup> 地方制度法第 2 條第 2 款、第 3 款參照。

<sup>24</sup> 直接者，係法律明文規定某事項為地方之自治事項。例如殯葬管理條例第 19 條第 3 項將「骨灰海域拋灑及陸域植存」明定為直轄市及縣（市）之自治事項。而間接者，係指法律雖未明文將特定事務定性為自治事項，但綜觀整體規範，輔以所謂的主管機關條款，應可詮釋出立法者有意將其定性為地方自治事項。例如電子遊戲場業管理條例雖未明文電子遊戲場業之管理屬於地方自治事項，然透過該法第 2 條主管機關規定，以及行政與法院實務之發展，則肯認其為地方之自治事項。參見最高法院 103 年 2 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議及司法院釋字第 738 號解釋。

<sup>25</sup> 至於委辦事項是否應刊登政府公報或新聞紙，因地方制度法未有如同行政程序法第 15 條第 3 項之規定，故容有討論之空間。根據一般見解，委辦性質上屬於任務移轉，會有類同權限移轉之法律效果發生（訴願法第 9 條參照），故認為亦應踐行公告及刊登政府公報之程序；實務上亦多遵循此等作業。關於委辦之屬性，可參見黃錦堂，「行政機關」、「委託」、「委任」、「委辦」、「受委託執行公權力」之意義，載於：氏著，行政組織法論，2005 年 5 月，頁 451；詹鎮榮，地方自治團體與委辦機關間之法律關係，收錄於：內政部編印，地方自治論述專輯（第三輯），2007 年 12 月，頁 88-90。

員工人事管理法規填補立法之權限來源時，即不宜依循委辦事項之理路，將相關人事規章定性為地方制度法第 29 條之委辦規則。抑有進者，本文更不建議臺北市政府採取「建請『行政院』委辦訂定北水處人事規章，報請行政院核定後，由臺北市政府發布施行」之解決方案。蓋本案所涉之事項為公營事業人員之特別立法，而非行政事務。根據上述之公務人員任用法等相關法律，立法權限之原歸屬者為立法院，而非行政院。從而，從權力分立角度以觀，行政院實無權越俎代釀，就非屬自身法定管轄之立法權，在無法規範基礎上，委辦臺北市政府填補之。若行政院確實依此為之，而為委辦，恐有侵害立法院職權之違反權力分立原則疑慮。

在定性為委辦事項，從而以委辦規則方式為填補立法不可行之情形下，選擇定性為自治事項，由臺北市政府行使自治立法權限，應是較為適宜，且契合中央與地方權限劃分體系之思考路徑。按地方政府對於其所屬公營事業人員執行人事管理，屬公營事業經營及管理之自治事項的一部分，應受自治權之保障。固然，囿於我國現行法制，將包含公營事業人員在內之公務員法制形塑權限，劃歸由中央政府專屬享有，從而將其排除在地方自治事項範疇之外。然而，此僅係單純因法令規定所使然，而非本質如此；且也與聯邦國或單一國之文官法制無必然關係。準此，若吾人從事務本質角度觀察，人事管理必以人事規章為據，人事上之執行權限與立法權限息息相關，難以切割。地方自治團體就其所屬機關及事業機構人員管理及給與事項之立法，依其性質，理論上應屬地方自治權保障之範圍。縱使公務員體制係由中央統一立法規範，地方就其公務員之人事管理為補充性或填補性之立法，與其對相同人事享有管理執行權限之自治事項間，仍具有高度之事物關聯性，已如上述。綜此，在公營事業人員法制之中央立法尚未完備之前提下，由地方自治團體本於自治權之行使，暫為填補性之立法，乃符合該事項原本擁有之地方特性。從而，臺北市就北水處職員之進用、考核、俸給、退休、撫卹等人事管理事項，本於自治人事權及立法權，制（訂）定自治法規予以規範，應屬正道。

## （二）補充立法之位階

在肯定地方公營事業人員人事規章填補立法係屬地方自治事項之前提下，地方制度法提供自治條例及自治規則兩者可能之自治立法形式。至於地方自治團體究應選擇何種規範方式，涉及法律保留原則之適用問題。除法律另有規定外，首應思考本案所涉事項是否屬於地方制度法第 28 條規定之應以自治條例定之的範

疇。根據該法第 2 款規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應以自治條例定之。依多數見解，自治條例性質上屬於「地方法律」，在地方制度法所容許之界限內<sup>26</sup>，無須有中央法律之授權，即可原生性地限制地方居民之權利，成為法律保留原則適用於地方自治團體層級時，可能之一種「法律」樣態<sup>27</sup>。從而，此規定與司法院釋字第 443 號解釋所揭示之法律保留原則適用情形，旨趣一致，屬憲法保障人民基本權理念在地方立法上之形塑。

公務人員之任用、俸給、退休、撫卹及資遣事項，甚早即被司法院大法官肯認，係屬涉及公務人員身分之重大權益事項，應以法律或法律所授權之法規命令定之，始符法治國原則之精神。在此範疇內，應以一般職務法律關係看待；古典公法學之特別權力關係理論，無適用之餘地。即使是考績事項，因可能涉及公務人員之免職，故亦應以法律定之。基此，具公務員身分之公營事業人員任用、考績、俸給、退休、撫卹及資遣等事項，當亦有法律保留原則之適用，應以法律或法律授權之法規命令定之。司法院釋字第 270 號解釋指出：「公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。」亦揭示旨。

綜上，在綜合考量地方公營事業人員人事規章填補立法權限應歸屬於地方自治團體，以及公營事業人員之任用及退休應有法律保留原則之適用兩項因素後，本文認為，地方自治團體縱使僅是在中央公營事業人員人事管理法制不備前，行使暫時性之填補立法權限而已，亦應盡可能地契合法律保留之法治國原則旨趣。是以，地方公營事業人員之任用、考核、俸給、退休、撫卹及資遣等事項，應以具有地方法律性質之自治條例定之為妥。透過具直接民主正當性基礎之地方民意機關的立法程序，將賦予相關之地方公營事業人員人事規章更高密度之民主正當性；對地方公營事業人員之身分，以及基於身分所生財產權等權益之保障，亦能更臻周延。

在上述思考脈絡下，回歸北水處人事規章立法爭議之問題，本文認為為行政院 98 年 7 月 20 日院授人企字第 0980016293 號函核復事項一明揭：「又本辦法（筆者按：臺北市政府所屬臺北自來水事業處人事管理暫行辦法）規範事項，涉及該處人員之進用及考核等重要人事管理事項，請於適當時機將本辦法改以自治條例

<sup>26</sup> 例如地方制度法第 26 條第 4 項規定，自治條例雖得定行政罰，但其種類限於罰鍰及限制人民權利之裁罰性不利處分，且罰鍰上限不得逾新臺幣 10 萬元以上。

<sup>27</sup> 學說上亦有認為地方制度法第 28 條係屬中央法律概括授權地方自治團體得以自治條例限制居民權利之授權條款。相關討論可參見蘇永欽，地方自治法規與人民權利義務，收錄於：臺北市政府法規委員會編印，地方自治法 2001，2001 年 10 月，頁 144 以下。

制定。」應屬的論。基此，北水處擬將其職員目前所適用之臺北市政府所屬臺北自來水事業處人事管理暫行辦法，改以自治條例方式為規範，並提出「臺北市政府所屬臺北自來水事業處人員進用考核自治條例」草案，擬經法定程序後送議會審議，應屬符合公務員權益保障及地方制度法自治條例保留規定，而可支持之作法<sup>28</sup>。至於北水處職員之退休、撫卹事項，現行適用之規範為「臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法」。此辦法係發布於直轄市自治法施行期間，因程序上有經臺北市議會審議通過，故以地方制度法之觀點而言，法規定性應屬「實質意義之自治條例」。實質上而言，業已符合本文上述所主張之自治條例保留見解。惟根據地方制度法第 87 條規定，本法公布施行後，相關法規應配合修正。從而，北水處遂提出「臺北市政府所屬臺北自來水事業處職員退休資遣撫卹自治條例」草案，擬將現行之辦法，在名稱上修正為自治條例，並且參酌公務員年金改革，予以檢視酌修。此等作法，本文認為亦無可議之處。然而，遺憾的是，本案於 2018 年 11 月 30 日於行政院人事行政總處進行研商會議後，不論係就訂定臺北市政府所屬台北自來水事業處人事管理暫行辦法，抑或就訂定臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法部分，會議結論皆決議由臺北市政府依法定權責以「自治規則」定之。此等決議，將北水處人事規章之補充立法權限定性為臺北市之自治事項，固值肯定。然為何執著於僅能以自治規則訂定，而不得提升民主正當性位階，改由自治條例規範之，從紀錄中無從知悉理由。但基上論述，此會議結論確實與地方制度法第 28 條第 2 款所定之自治條例保留不相契合，而容有商榷之餘地！

### （三）中央對地方補充立法之監督權

在單一國體下，法律雖賦予地方自治團體自治權，或其雖依事務本質而取得，然中央仍得對地方自治權之行使，為適法性監督，以維持中央與地方法秩序之契合性與協調性。就自治法規而言，除法律另有規定外，地方制度法就不同種類之自治法規，定有不同之監督手段。除就定有罰則之自治條例，應採取事前監督措施，經上級監督機關核定後發布外，對於其餘種類之自治法規——亦即無罰則之自治條例及自治規則，則採取事後監督措施，於發布後報請上級監督機關備查<sup>29</sup>。須說明者，備查雖僅屬地方自治團體所為之資訊告知事實行為，並不阻卻自治法

<sup>28</sup> 相同見解亦可參見王韻茹，地方自治監督之界限——以地方公營事業人事事項為例，收錄於：行政院法規會編印，自治監督權行使在地方府會結構下的問題與策略，行政院 107 年學術研討會，2018 年 12 月，頁 106-107。

<sup>29</sup> 地方制度法第 26 條第 4 項、第 27 條第 3 項參照。

規之生效，但仍有可發揮一定程度之監督功能。蓋透過備查，自治監督機關得以知悉地方自治法規之內容，進而審認有無牴觸上位法規。在為肯定時，得可根據地方制度法第 30 條第 4 項規定，將系爭之自治條例或自治規則，予以函告無效<sup>30</sup>。

基上，倘若地方自治團體為填補中央法律漏洞，就地方公營事業人員之任用、俸給、考核、退休、撫卹及資遣等事項制定自治條例，其自治監督機關仍享有監督權限，並於認為有牴觸公務員考銓及給與等相關中央法令之情形下，將其函告無效。在此意義下，中央政府原則上仍得透過自治監督權之行使，在一定程度上捍衛中央公務員法制之優越性，並不因地方制定公營事業人員人事規章，導致中央政府之監督權一併受到侵蝕。質言之，地方行使補充立法權，僅是暫時性地填補中央法律之不備，但中央政府之自治監督權限，全然不受影響或減損。至於事實上是否確實存有「中央法令」，可資作為自治監督機關判斷地方公營事業人員人事管理自治條例有無牴觸之準據，則屬個案認定及詮釋之問題。

然而，在上述 2018 年底臺北市政府與行政院人事行政總處所進行之北水處人事規章研商會議上，決議採自治規則訂定模式，並且就臺北市政府所屬台北自來水事業處人事管理暫行辦法部分，函報行政院「備查」；就臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法部分，則須函報行政院「核定」。此等對同屬自治規則性質之人事規章，卻採取不同自治監督手段及密度之作法，同樣令人費解。姑不論決議以自治規則方式訂定之適法性，即便在肯認得採此等規範種類之基礎上，地方制度法第 27 條第 3 項雖賦予不採行備查之監督手段的可能性，然前提必須是「法律或基於法律授權之法規」另有規定者。就退休撫卹事項而言，因涉及公務員之給與，根據地方制度法第 85 條規定，復連結到公務人員俸給法及相關中央法令。縱此，現行公務人員退休資遣撫卹法並不適用地方公營事業人員<sup>31</sup>，更遑論對於地方政府訂定所屬公營事業人員退休撫卹自治規則時，有何自治監督措施之特別規定可言。職是之故，行政院人事行政總處要求臺北自來水事業處職員退休撫卹及資遣辦法須函報行政院核定，應僅是單純之協商結果而已，而無法令之依據。縱令於行政院人事行政總處歷來函文中，另行提及到全國軍公教員工待

<sup>30</sup> 關於地方自治法規遭函告無效後應為如何救濟之現況，以及憲法訴訟法施行後之變革討論，詳可參見黃錦堂，論地方自治團體之聲請釋憲，發表於：中研院法律研究所、臺大公共事務研究所主辦，吳庚教授逝世週年紀念學術研討會，2018 年 12 月 15 日，臺北市；詹鎮榮，前揭（註 19）文，頁 28 以下。

<sup>31</sup> 參見本文貳、三處。

遇支給要點第 7 點之規定。惟觀其內容，條文中所揭之文義「各機關學校有關員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，應由行政院配合年度預算通案核定實施」，可否被理解為對自治規則採取事前核定之法令依據，本文高度質疑。蓋本要點僅涉及公務員之薪俸、加給及生活津貼之給與事項，而不及於退休及撫卹。再者，第 7 點所規範者，係指年度給與之通案核定，而非抽象法規訂定之核定。綜上，臺北市政府所訂定之北水處職員退撫自治規則，實難以全國軍公教員工待遇支給要點第 7 點規定為據，而負有函報行政院核定之義務。

## 肆、 結論

在中央與地方公務員之人事管理率由中央統一立法之前提下，若立法院針對特別身分公務人員尚未另定專法，導致發生立法缺漏之情形時，地方自治團體應為如何之因應，現行法制並不明朗。有鑑於地方公務員係任職於地方行政機關，執行地方行政任務，其任用、俸給、考績、退休、撫卹及資遣事項之立法，與地方自治團體自主組織權及人事自治執行權關係密切，具有緊密之事物關聯性。基此，在中央公務員法制不完備之情形下，地方自治團體就其所屬公務員，應享有填補性質之自治立法權限。而且，若涉及公務員任用、考核、退休、撫卹等重要事項者，應以自治條例補充立法，始足當之。

就地方公營事業人員之人事管理法規而言，中央公務員法能直接適用或準用者，甚為有限。目前實務作法，多由地方政府以訂定辦法方式暫予規範；中央人事主管機關亦多默許此等立法現狀。然而，當地方自治團體欲嚴正面對地方制度法之規定及要求，步向法制正軌時，中央主管機關卻又各有立場及堅持，且見解未盡一致，造成地方公營事業人員人事規章立法之極大困擾。以北水處職員之進用、考核、俸給、退休及撫卹事項而言，歷經多年與中央權責機關研商，目前行政院人事行政總處最新之見解，雖肯認臺北市政府得以自治規則定之，但在退休及撫卹部分，則要求必須函報行政院核定後，始得施行。其主要論據，不外乎在於中央與地方公務員法，屬中央統一立法之事項。本文認為，若中央權責機關如此看重中央之專屬立法權限，並戮力捍衛，不容地方撼動，其實應積極任事，提出相關法律草案，函送立法院審議，並督促立法院儘速完成立法，完備公務員法制，使地方政府有法可循，始屬正道。否則，中央權責機關一方面長年怠惰專法建置，另一方面又對地方擬制定相關自治條例，俾符地方制度法要求之勇於任事



作為，不斷表達適法性疑慮，冗長研商，或是創設出無法令依據之自治立法監督手段，立場實難予以支持。