

本報告僅供委員參考

消防人事法制相關問題探討

法制局 賴怡瑩 撰

中華民國 113 年 10 月

消防人事法制相關問題探討

目 次

摘 要

壹、前言.....	1
貳、問題研析與建議.....	1
一、警察人員人事制度特性	1
二、消防人員人事法制	4
三、警消人員待遇及退撫權益較一般公務人員優厚.....	8
四、消防人事法制維持現行雙軌任用制度研析.....	11
五、依「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用研析	14
六、消防人事一條鞭制度研析	15
參、結論.....	18
參考文獻.....	20
附錄：「消防人事法制相關問題探討」專題研究報告（初稿）座談 會紀錄及參採情形	22

摘 要

內政部消防署於 84 年成立後，警察機關與消防機關確定分立，警消分立後採取「各級消防機關人員之人事事項，列警察官者，適用警察人員人事條例等有關規定辦理」之雙軌任用制，經本報告檢視相關法制脈絡，係出於「保障現職人員權益及兼顧機關發展需要」之理由，所採取之立法選擇，上述制度除未立專法及未有完整之人事任命權外，其餘與警察人員管理制度差距不大。

本報告梳理相關文獻資料後，發現現行雙軌任用制有人事管理之困擾及人員權益失衡、消防機關首長職務及列等設計似有違專業領導之虞及消防人員適用警察人員年中考核制度未盡合理等情。如政策確立回歸「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用，亦得藉由相關人事制度設計予以適度衡平待遇、退撫權益，並依其業務特性設計管理措施；如消防人員比照警察人員另制定專法，以一條鞭制度管理，則涉及地方制度法第 55 條第 2 項及第 56 條第 2 項有關地方首長之人事任免權規定；以及在簡併特種人事法律之政策及未有任用法授權制定特種人事法律前提下，是否得另制定消防人員人事專法等情考量。綜上，為符警消分立初衷，確立消防機關及人員之主體性，消防主管機關應定調消防人事法制方向，以上探討供委員問政或立法之參考。

消防人事法制相關問題探討

壹、前言

消防機關原係警察機關之所屬機關及內部單位，為健全防災體系、強化救災救護功能，使民眾生命財產安全更加獲得保障，內政部消防署組織條例於民國¹（下同）84年1月28日制定公布，內政部消防署（以下簡稱消防署）於84年3月1日成立²，其後各縣（市）政府原隸屬警察消防（大）隊，亦陸續在幾年內升格成為消防局³，警消分立於焉完全分立。

在警消分立之情形下，消防機關列警察官人員之人事事項，仍係依警察人員人事條例規定辦理⁴，實有違政策初衷；鑑於近年重大消防事件頻仍，消防人員之勤休制度、勞動三權亦獲得重視與討論，惟消防人事法制之立法方向目前仍未確立；本文擬檢視消防人員人事法制研議過程及其人事任用制度相關問題加以探討，以供委員問政或立法之參考。

貳、問題研析與建議

一、警察人員人事制度特性

（一）警察人員人事制度特性

警察人員適用之人事分類制度為「官職分立制」，所稱「官」是指官位、官等和官階，例如：監正幾階，所稱「職」是指擔任的職務，例如：刑事偵查科科長。明白區分任官與任職二事，任官不必同時任職，免官也不必同時免職，但官與職亦可同時免官免職，以保障警察人員身分，利於調任指派不同職務，以資靈活運作⁵。

一般公務人員適用之人事分類制度係「官職併立制」，所稱「官」是指官員、官等和官稱，是簡薦委制度移用過來，所稱「職」是職務（位）、

¹ 本報告有關年份之使用，以民國紀年表述。

² 呂秋慧，〈消防機關人事法制研議情形概述〉，《公務人員月刊》，178期，100年4月，頁8。

³ 黃富源，〈消防人事制度之現況探討與改進〉，《公務人員月刊》，178期，100年4月，頁1。

⁴ 參照內政部消防署組織法第6條第1項：「各級消防機關人員之人事事項，列警察官者，適用警察人員人事條例等有關規定辦理。」及警察人員人事條例第39條之1：「海岸巡防機關及消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依本條例之規定辦理。」

⁵ 徐有守原著，郭世良增修，《考銓制度》，五南圖書出版，108年7月，頁88-89。

職等和職系，是從職位分類制度中移用過來，任職同時任官，免職同時免官，並以職為主體，官隨職來，例如：簡任第 12 職等司長，「司長」這一職務是主體，「簡任第 12 職等」所稱之官等及職等只是司長一職之附屬品⁶。

另警察人事制度最大特色係採警察人事一條鞭制度；警察人員人事條例係依公務人員任用法第 32 條授權制定之特種人事法律，依該條例第 9 條⁷、第 16 條⁸及第 21 條⁹規定，警察人員之管理、任官、警察職務之遴任權限等，均係由內政部主管相關人事權限；在業務面之指揮監督而言，內政部組織法第 5 條規定，該部之次級機關警政署，業務為全國警察行政事務之規劃及執行；全國警察機關之統一指揮及監督。亦即警察機關之業務及人員之任用、管理、指揮監督係以一條鞭制度運作。

（二）警察人員職務較多單軌任用，消防人員職務較多雙軌任用

我國消防人員人事法制目前係採雙軌任用制，所謂消防人員「雙軌任用制」，有兩種意義。第一種意義係指消防機關同時適用「警察人員人事條例」及「公務人員任用法」相關規定。第二種意義則指消防機關內同一個職務，可以依據擬任該職務人員之資格條件，選擇適用前開兩種人事法制之一種¹⁰。惟在警察人事管理一條鞭之情形下，亦有部分職稱有雙軌任用情形，得依擬任該職務人員之資格條件，選擇適用人事法制。

茲以內政部警政署（以下簡稱警政署）、消防署編制表各職稱人事任用情形（如表 1）為例，警政署副主任及副組長以上層級為警察官單軌任用，消防署則為雙軌任用；二機關之專門委員、科長、專員均為雙軌任用，技正、技士、技佐、辦事員及書記則為公務人員任用法之單軌任用；至於

⁶ 同前註，頁 91-92。

⁷ 警察人員人事條例第 9 條：「警察人員由內政部管理，或交由直轄市政府管理。」

⁸ 警察人員人事條例第 16 條：「警察官初任各官等及警監各官階時均應任官，程序如左：一、警監、警正由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後，呈請總統任官。二、警佐由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後任官，或由直轄市政府核轉銓敘部銓敘審定合格後，報內政部任官。」

⁹ 警察人員人事條例第 21 條：「警察職務之遴任權限，劃分如左：一、警監職務，由內政部遴任或報請行政院遴任。二、警正、警佐職務，由內政部遴任或交由直轄市政府遴任。」

¹⁰ 彭錦鵬、唐雲明、李俊達，《消防機關組織與人事制度評估及因應策略之研究》，內政部消防署/綜合規劃/人事室/人事制度，105 年 11 月，頁 136，網址：

<https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?code=list&ids=846>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 24 日。

資訊、人事、主計（會計、統計）、政風相關單位人員均為公務人員任用法之單軌任用。亦即警消機關目前在職稱適用之人事制度上，最大區別僅係警察機關職稱配置較高比例適用警察人員人事條例。

表 1：警政署及消防署人事任用一覽表

機關別及 官等職等 職稱	警政署	消防署
署長	警監	簡任第 13 職等或警監
副署長	警監	簡任第 12 職等或警監
主任秘書	警監	簡任第 11 職等或警監
主任、組長	警監	簡任第 11 職等或警監
副主任、副組長	警監	簡任第 10 職等或警監
專門委員	警監或簡任第 10 職等	薦任第 9 職等至簡任第 10 職等或警正至警監
科長	警正或薦任第 9 職等	
秘書	警正	薦任第 8 職等至第 9 職等或警正
專員	警正或薦任第 7 職等至薦任第 9 職等	薦任第 7 職等至第 8 職等或警正
技正	薦任第 8 職等至第 9 職等	
科員	委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等	委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等或警佐或警正
技士	委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等	
技佐	委任第 4 職等至第 5 職等	
辦事員	委任第 3 職等至第 5 職等	
書記	委任第 1 職等至第 3 職等	
資訊、人事、主計 （會計、統計）、政風 相關單位職稱	均為官等職等併立制	

備註：警政署之警政委員（警監）、警務正（警正），助理員（委任第 4 職等至第 5 職等）及消防署之室主任（薦任第 9 職等至簡任第 10 職等或警正至警監），視察（薦任第 8 職等至第 9 職等或警正）因二機關未有相同職稱，不列入比較範圍

資料來源：本報告自行整理

二、消防人員人事法制

（一）消防人員人事法制規定

內政部消防署組織條例第 14 條第 1 項：「各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例等有關規定辦理。」復因行政院組織改造，依中央行政機關組織基準法立法體例，於 112 年 6 月 9 日重新制定公布「內政部消防署組織法」，仍維持「各級消防機關人員之人事事項，列警察官者，適用警察人員人事條例等有關規定辦理¹¹」之規定。另，警察人員人事條例亦於 96 年 7 月 11 日公布增訂第 39 條之 1 條文，明定「海岸巡防機關及消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依本條例之規定辦理。」爰此，消防署公務人員中，具警察官身分者，仍得依警察人員人事條例之各項人事規定任用及管理，其餘則屬一般公務人員，依公務人員任用法規定任用及管理。

（二）消防人員人事法制研議過程

我國消防人員人事法制目前係採雙軌任用制，惟在警消分立之前提下，是否回歸公務人員任用法任用？另制定消防人員人事專法？繼續適用警察人員人事法制及其雙軌任用制度？迄未有定論，簡述消防人員人事法制研議過程及意見如下：

1、配合行政院組織改造進度之前階段¹²

- （1）考試院 84 年 6 月 29 日第 8 屆第 230 次會議，審議消防署適用之警察官職務等階表時附帶決議，建議行政院於 5 年內將消防人員之進用，調整為依公務人員任用法任用之單軌制。
- （2）考試院 88 年 9 月 9 日第 9 屆第 147 次會議通過，考試院改進消防人事法制專案小組擬具「考試院改進消防人事法制專案研究報告」，其主要建議事項如下：

¹¹ 內政部消防署組織法第 6 條第 1 項，同註 4。

¹² 呂秋慧，同註 2，頁 9-12（參考左列資料予以分類及摘要）

- ① 消防機關應改採單軌任用制。
 - ② 消防機關改採單軌任用制之擬案：**建議採行適用公務人員任用法之單軌任用制**，並視實際需要修正相關法律，準用《警察人員人事條例》第 33 條優惠考績、第 35 條及第 36 條退撫等相關優厚規定。
 - ③ 為應實際需要，同意消防機關於 5 年內改依公務人員任用法單軌任用制決議之執行期限，配合中央機關組織基準法草案之立法進度，及配套措施之實際需要，酌予展延。
- (3) 行政院於 88 年 12 月 15 日函致考試院表示，內政部為強化消防指揮體系等理由，**建議制定「消防人員人事條例」**。案經銓敘部於 89 年 2 月 1 日函陳以，因該條例涉及一條鞭管理體制，與地方制度法第 55 條、第 56 條規定未合，將影響地方首長人事權限，並認為制定該條例尚非最適當之方式，並經考試院 89 年 3 月 2 日第 9 屆第 172 次會議通過銓敘部意見。
- (4) 內政部於 94 年 2 月 3 日、6 月 16 日函致銓敘部，**建議消防機關改依公務人員任用法單軌任用制時程**，配合中央政府機關組織改造再行研議。案經銓敘部於 94 年 7 月 15 日函陳考試院，建請同意中央與地方消防機關改依公務人員任用法單軌任用制時程，均俟行政院組織法修正草案完成立法程序後，再一併刪除現行組織法規中雙軌任用制相關規定，並經考試院 94 年 8 月 4 日第 10 屆第 145 次會議通過。
- (5) 行政院於 95 年 10 月 3 日函致考試院，就人事制度、任用遷調及權益保障等方面研議後，建議再衡酌消防機關改依公務人員任用法單軌任用制之決議，**在未有更良善制度前，仍維持現行雙軌任用制**。案經銓敘部於 95 年 12 月 7 日函陳考試院，考量各級消防機關基於業務需要，絕大多數職務仍單列警察官，僅少部分內勤職務係列官等職等併立制、警察官制雙軌，且因警察官之權益較優厚，消防機關 9 成以上係以警察官任用，尚符單軌精神等，並經考試院 96 年 1 月 11 日第 10 屆第 218 次會

議決議，基於行政院組織法尚未完成修法程序，**暫行同意行政院之建議。**

- (6) 行政院於 97 年 3 月 17 日函致考試院，**仍建議維持現行雙軌任用制**，案經銓敘部於 97 年 4 月 11 日函陳考試院，衡諸相關政策背景、考試委員前所提示意見、消防機關運作情形及未來發展需要等因素，如改依公務人員任用法任用，將造成現職人員之衝擊等理由，建議同意行政院意見，並經**考試院 97 年 5 月 22 日第 10 屆第 285 次會議決議**，基於 96 年 7 月 11 日修正公布之警察人員人事條例第 39 條之 1，業已規定消防機關列警察官者可依該條例之規定辦理。且消防機關中以警察官任用者已達 9 成以上，無法於短期內改依公務人員任用法任用，並基於保障消防人員既有權益及消防勤（業）務推動，爰**暫行同意消防機關維持現行雙軌任用制**。惟為促使消防業務專業化，建立完善之消防人事制度及人員培訓體系，**消防機關仍應朝單軌任用制之方向規劃**。至其建置，究宜依警察人員人事條例之單軌制任用，抑或依公務人員任用法之單軌制任用，請銓敘部會商消防署等相關機關予以通盤檢討研究。銓敘部爰據於 97 年 6 月 6 日書函，請消防署配合行政院組織改造進度預為規劃研議。

2、配合行政院組織改造進度階段

(1) 內政部消防署組織條例提案情形

行政院組織法於 99 年 2 月 3 日修正公布；**99 年 4 月 26 日**研提「內政部消防署組織條例修正草案」函送立法院審議。依該草案第 3 條及第 4 條規定署長、副署長及主任秘書仍為列警察官及官等職等併立雙軌任用制；第 6 條第 1 項仍規定「各級消防機關人員之人事事項，列警察官者，適用警察人員人事條例等有關規定辦理」，該次提案僅止步於二讀，嗣因屆期不連續，行政院於 101 年 2 月 16 日重新研提該條例修正草案，其中第 3 條、第 4 條及第 6 條第 1 項仍維持列警察官及官等職等併立雙軌任用制，僅再增訂署長職務得以政務職進用，惟該次

提案亦僅止步於二讀。

(2) 考試院（銓敘部）意見

前述「內政部消防署組織條例修正草案」相關條文仍維持雙軌任用制，不符考試院 97 年 5 月 22 日第 10 屆第 285 次會議決議消防機關仍應朝單軌任用制之方向規劃；銓敘部於 99 年 5 月 21 日函陳考試院，衡諸消防機關現行運作情形、消防署改制為災防署所增業務及未來發展需要等因素，考量消防機關基於用人需要，仍沿用警大、警專教育及訓練體制，並以警察特考取才。歷年現職人員均維持 9 成以上依警察人員人事條例任用，僅少數內勤職務依公務人員任用法任用，且消防人員依警察人員人事條例任用，其俸表、考績、退休、撫卹及照護等權益保障較為周全及優厚，亦符合專業需求，仍有繼續適用警察人員人事條例之必要。考量消防署承接及擴增業務亟須延攬各類專業人才辦理，而部分技術類職系於現行警察特考並未設置相關類科，須自一般公務人員管道取才，並依公務人員任用法等規定任用。如僅從單一警察官管道取才，實難符合災害防救業務實際需要，爰其尚無法完全適用警察人員人事條例單軌任用制度。為利消防署改制後勤務及業務推動及人力運用，並保障現職人員權益及兼顧機關實際需要，銓敘部爰建請同意行政院意見，維持消防機關現行雙軌任用制度。經考試院 99 年 10 月 7 日第 11 屆第 106 次會議決議，請行政院、消防署等相關機關於 5 年內審慎研議合宜之災防用人制度，以肆應未來災防業務之遂行¹³。

3、近期

前揭行政院及考試院暫時達成消防機關維持雙軌任用制之共識；其後，行政院並未再就消防人員之人事制度提出不同之意見，是現行各消防機關人員仍採雙軌任用制度，並以警察

¹³ 呂秋慧，同註 2，頁 12-14。

官進用為主¹⁴。

三、警消人員待遇及退撫權益較一般公務人員優厚

(一) 警察人員之待遇

警察官等分為警監、警正、警佐。警監官等分為特、一、二、三、四階，以特階為最高階；警正及警佐官等各分一、二、三、四階，均以第一階為最高階¹⁵。另依據警察人員人事條例第 22 條第 1 項規定，警察人員之俸給，分本俸（年功俸）及加給。在本俸、年功俸之俸級及俸額，配合其官等官階訂有俸表¹⁶。

警察人員之俸表如下表（表 2），在本俸、年功俸部分，警察各等階的本俸級數較少，但年功俸級數大部分多於一般公務人員相當職等的級數，以警察四等特考及格之警員為例，核敘俸級為警佐三階（相當委任第三職等）三級本俸 150 俸額（元），年功俸級數高達 21 級，而一般公務人員委任第三職等年功俸級數則為 8 級¹⁷，此等制度設計有利於沒有獲得晉升者久任。再者，警察人員初任各官階起敘之本俸都高於同職等公務人員¹⁸（例如警察四等特考及格核敘俸級分別為警佐三階三級本俸 150 俸額（元），公務人員普通考試及格，核敘俸級為委任第三職等本俸一級 280 俸點，惟警佐三階三級本俸 150 俸額（元）相當於 290 俸點），且因年功俸級數較多，所以最主體警員從警佐三階（相當委任第三職等）至警正四階（相當薦任第六職等），最高年功俸均可達 525 元，相當於其他公務人員薦任第八職等最高年功俸 630 俸點¹⁹。在加給部分，警察人員都可再支領警勤加給或危

¹⁴ 立法院第 10 屆第 8 會期內政委員會第 3 次全體委員會議，「從屏東消防大火，檢討相關法制(含警消人事專法、警消組織工會權利、公安檢查、廠房建照管理、勞動法遵)」專題報告-考試院書面報告，112 年 10 月 4 日。

¹⁵ 警察人員人事條例第 5 條。

¹⁶ 警察人員人事條例第 22 條第 2 項。

¹⁷ 銓敘部臉書/111.08.16 警察人員小常識—警察俸表特色，網址：

https://www.facebook.com/photo.php?fbid=373563164951716&id=100068941068390&set=a.285454053762628&locale=zh_TW，最後瀏覽日期：113 年 9 月 24 日。

¹⁸ 立法院第 11 屆第 1 會期司法及法制委員會第 1 次聯席會議，併案審查警察人員人事條例第 35 條及其附表案-銓敘部書面報告，頁 3，113 年 6 月 13 日。

¹⁹ 同前註，頁 3-4。

險職務加給（最高級每月 9700 元，六都都再加倍或加成，中央部分警察也有加成），這是一般公務人員沒有的加給項目²⁰。綜上警察人員俸給待遇制度較一般公務人員優厚。

表 2：警察人員俸表及其特色

警 察 人 員 俸 表														
警佐(委任)			警正(薦任)				警監(簡任)				警察人員		一般公務人員	
三階 (三職等)	二階 (四職等)	一階 (五職等)	四階 (六職等)	三階 (七職等)	二階 (八職等)	一階 (九職等)	四階 (十職等)	三階 (十一職等)	二階 (十二職等)	一階 (十三職等)	特階 (十四職等)	警察人員	一般公務人員	
												770	800	
									740	740	740	740	790	
									710	710	710	710	780	
									680	680	680	680	750	
									650	650	650	650	730	
							625	625	625	625	625	625	710	
							600	600	600	600	600	600	690	
					575	575	575	575	575	575	575	575	670	
					550	550	550	550	550	550	550	550	650	
525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	630	
500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	610	
475	475	475	475	475	475	475	475	475	475	475	475	475	590	
450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	550	
430	430	430	430	430	430	430	430	430	430	430	430	430	535	
410	410	410	410	410	410	410	410	410	410	410	410	410	520	
390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	390	505	
370	370	370	370	370	370	370	370	370	370	370	370	370	490	
350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	475	
330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	460	
310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310	445	
290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290	430	
275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	415	
260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	260	400	
245	245	245	245	245	245	245	245	245	245	245	245	245	385	
230	230	230	230	230	230	230	230	230	230	230	230	230	370	
220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	220	360	
210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210	350	
200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	340	
190	190	190	190	190	190	190	190	190	190	190	190	190	330	
180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	320	
170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	310	
160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	300	
150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	290	

圖片來源：Yuki Carol、かわいいフリー素材集いらすとや(www.irasutoya.com)

資料來源：同註 17

(二) 警察人員之退休撫卹

警察人員之退休，除適用公務人員退休資遣撫卹法規定外，警正以下擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，其退休年齡，得依照公

²⁰ 同註 18，頁 4。

務人員退休資遣撫卹法之規定酌予降低；在執行勤務中遭受暴力或意外危害，致身心障礙，不堪勝任職務並依公務人員退休法命令退休者，其退休金除依規定按因公傷病標準給與外，另加發 5 至 15 個基數，基數內涵均依所任職務最高等階年功俸最高俸級計算；領有勳章、獎章者，亦得加發退休金²¹。除上述因應警察勤務性得降齡退休、增給退休金基數之規定外，因前述之俸表設計，警察人員退休金支給數額亦較一般公務人員高。

警察人員之撫卹，卹除適用公務人員退休資遣撫卹法規定外，在執行勤務中殉職者，其撫卹金基數內涵依其所任職務最高等階年功俸最高俸級計算，並比照戰地殉職人員加發撫卹金；領有勳章、獎章者，亦得加發撫卹金²²。

另外，警察人員在執行勤務中遭受暴力或意外危害，致全失能或半失能者，應給與醫療照護及安置就養，並由主管機關編列預算，給與終身照護²³；警察人員因公受傷、失能、死亡或殉職者，應從優發給慰問金；全失能者，比照殉職之標準。其在執行勤務中遭受暴力或意外危害致全失能、死亡或殉職者之慰問金不得低於公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給標準之 2 倍²⁴。

（三）小結

警察人員工作屬高危勞特性，警察人員人事條例業已明定在俸給待遇設計上優於一般公務人員；因俸給制度之設計亦連動退休所得優於一般公務人員，再者，因適用危勞降齡退休之規定，退撫基金繳費年限相對較短，但相對支領退休金年數更長；另在退休、撫卹及因公傷亡慰問金相關規定上，亦因因公受傷等情，明定優於一般公務人員之給與規定。消防人員具警察官身分者，亦適用警察人員人事條例相關規定，因之，消防人員在俸給待遇、退休、撫卹之給與部分，與警察人員適用相同之規定，亦即警消人員待遇及退撫權益較一般公務人

²¹ 警察人員人事條例第 35 條第 1 項。

²² 警察人員人事條例第 36 條第 1 項。

²³ 警察人員人事條例第 35 條之 1 第 1 項。

²⁴ 警察人員人事條例第 36 條之 1 第 1 項。

員優厚。

四、消防人事法制維持現行雙軌任用制度研析

消防人事法制雙軌任用制度最大優點係可透過多元管道遴用人才及充分保障具警察官資格人員之權益，惟該制度亦存有相關爭議研析如下：

（一）人事管理之困擾及人員權益失衡

承前所述，消防機關業務單位職務多為雙軌任用制，可以依據擬任該職務人員之資格條件，選擇適用「警察人員人事條例」或「公務人員任用法」，幕僚單位則多為適用公務人員任用法，以內政部消防署編制表為例，除人事室、政風室、主計室以外，計有 232 個編制員額，署長、副署長、主任秘書、組長、主任、副組長、副主任、室主任、專門委員、科長、秘書、視察、專員、科員等 185 個編制員額均列雙軌任用；技正、分析師、設計師、技士、助理程式設計師、辦事員、書記等 47 個編制員額則為公務人員任用法任用；另以內政部消防署特種搜救隊為例，隊長、副隊長仍適用雙軌制，中隊長、副中隊長、分隊長、小隊長及隊員職務，則單軌適用「警察人員人事條例」。

雙軌任用制目的，係為保留用人彈性視機關業務需求遴補人員，惟亦有可能因人設定適用之人事制度，是以，論者有謂，此制度易造成投機取巧之徒有機可乘，輾轉透過人事關說升職，形成不公平之情事²⁵。再者，雙軌制亦造成同一職務人員同時適用不同之人事制度，各項人事管理制度及權益有其不相同之處，致生援引比較等情，因之，銓敘部認為其因法令適用範圍不盡明確及規定殊異，造成人事管理之困擾及人員權益失衡，確屬事實²⁶。

（二）消防機關首長職務及列等設計似有違專業領導之虞

地方制度法第 55 條第 2 項：「直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、

²⁵ 彭錦鵬、唐雲明、李俊達，同註 10，頁 137。

²⁶ 銓敘部特審司，〈改進消防人事法制之研究〉，《公務人員月刊》，42 期，88 年 12 月，頁 5。

人事、警察及政風之主管或首長，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。」同法第 56 條第 2 項：「縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，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，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。」所稱「比照簡任第十三職等」及「比照簡任第十二職等」即係以政務職進用，亦即直轄市消防局局長為政務官；縣（市）消防局局長得為政務官或常任文官。

依內政部消防署組織法第 1 條規定，內政部為規劃與執行全國消防行政及災害防救事務，統一指揮、監督全國消防機關，執行消防及災害防救任務，特設消防署，亦即消防署署長在消防業務上，具有指揮督導權限，惟在官職等設計上，消防署署長職務為簡任第 13 職等常任文官，直轄市消防局長為比照簡任第 13 職等政務官，論者有謂，此等設計，違反指揮體系及組織倫理之不合理現象²⁷。

另在消防機關首長遴用標準部分，內政部消防署組織法第 6 條第 2 項規定，各級消防機關人員之遴用，除法定任用資格外，並應具備擬任職務所需專業知能；其遴用標準，由內政部定之。「各級消防機關（構）人員遴用標準」第 2 條規定該標準適用對象，除未有直轄市消防局局長之資格條件外，直轄市消防局副局長、縣（市）消防局長之資格條件，依第 4 條²⁸第 1 款及第 2 款及第 5 條²⁹第 1 款及第 2 款規定，雖以現任或曾任消防機關（構）之警察官資格相繩，惟未具消防外勤資歷者，亦得擔任上開職務，論者有謂，消防屬於高危險性的專業救災工作，由缺乏消防經常性訓練的警察來擔任較高層的行政管理

²⁷ 彭錦鵬、唐雲明、李俊達，同註 10，頁 213。

²⁸ 各級消防機關（構）人員遴用標準第 4 條：「直轄市消防局副局長應具有下列資格之一：一、現任或曾任消防機關（構）警監四階以上主管職務。二、現任或曾任消防機關（構）警監四階以上職務二年以上。三、現任消防機關（構）科長，並曾任直轄市消防局中隊長，或縣市消防局大隊長，或特種搜救隊中隊長，或港務消防大隊隊長職務三年以上。」

²⁹ 各級消防機關（構）人員遴用標準第 5 條：「縣（市）消防局局長應具有下列資格之一：一、現任或曾任消防機關（構）警監四階以上主管職務。二、現任或曾任消防機關（構）警監四階以上職務一年以上。三、現任消防機關（構）科長，並曾任直轄市消防局中隊長，或縣市消防局大隊長，或特種搜救隊中隊長，或港務消防大隊隊長職務三年以上。」

職，原本即屬不合理，更別說局長還可以政治任命，被用來當成酬庸的職位³⁰。爰此，基於消防業務之高度專業性、危險性，政務職務進用之消防機關首長是否應具備消防外勤資歷？抑或者政務職得改為常務職？各級消防機關（構）人員遴用標準有關直轄市消防局副局長、縣（市）消防局局長之資格條件，是否應具備消防外勤資歷等，允宜進一步研議。

（三）消防人員適用警察人員年中考績制度未盡合理

某直轄市政府消防局隊員考績年度中，平時考核獎懲互相抵銷後，累積已達二大過，由行政機關為免職處分，聲請解釋憲法，並經憲法法庭 111 年憲判字第 10 號判決宣告警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：…… 一、同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。與憲法第 7 條、第 18 條保障人民平等服公職權及第 77 條司法院掌理公務員懲戒之規定，均尚無抵觸³¹。

在適用年中考績部分，判決理由要旨說明，警察人員於累積已達二大過者，即予免職，若為一般公務人員，則適用於累積已達二大過者，並不當然免職，應至年終考績時，仍累積已達二大過，方可能考列為丁等而免職。二者在累積已達二大過者，是否即予免職之層面，確有所差別³²。該規定係為對於違紀已達法定免職標準之警察及時予以汰除，以避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害，積極保護人民生命、財產、自由之安全與維護社會秩序，其目的自屬為追求重要公益³³。警察人員之紀律要求較一般公務人員為高，對其違紀失職之容忍程度亦較一般公務人員為低。系爭規定考量警察執行職務與一般公務人員不同之特殊性，就警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者，採即時予以免職

³⁰ 桂宏誠，從屏東消防局長看出消防體制難健全的兩大關卡，獨家日報，112 年 9 月 26 日，網址：<https://www.scooptwnews.com/focus/62392/>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 25 日。

³¹ 參考憲法法庭 111 年憲判字第 10 號判決內容撰寫。

³² 憲法法庭 111 年憲判字第 10 號判決要旨第 24 段。

³³ 憲法法庭 111 年憲判字第 10 號判決要旨第 26 段。

之手段，可認與達成其所追求重要公益之目的間具有實質關聯³⁴。黃虹霞大法官提出不同意見書，認為本件判決要判的是「警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定適用於消防人員是否違憲」，不是「警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定是否違憲」，並提出年中考績之立法理由為「警察執勤攜帶警械」，該特別規定應限縮其適用範圍，不得任意擴大適用，乃一般法律原則，蔡明誠大法官之不同意見書，亦提出「未論述非武裝且未攜帶警械、以消防、災害防救為任務之消防人員，為何同有即時汰除，若不即時汰除可能使人民生命、財產、自由即社會秩序受到威脅或危害之情狀」，爰此，消防人員在警消分隸之前提下，列警察官者仍依警察人員人事條例管理，在適用年中考績制度上，確有未盡合理之處。

五、依「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用研析

依前述消防人事法制研議過程觀之，考試院之政策立場向係適用「公務人員任用法」之單軌制度，以使同一機關人員適用相同之人事法規及避免增加特種人事法制制度；論者認為改採依「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用，鑒於消防業務與用人之特性，如專業性、紀律性、服從性及危險性等方面之落實及維繫，實際上與其採行之人事制度本質並無絕對之必然關係，故可由主管機關針對消防業務特性及用人需要，再進一步研議相關之特別規範或措施，以資補強制度功能³⁵。

論者以為，行政機關依法定權責，需執行外勤工作者所在多有，例如關務、移民、建管、環保、衛生等機關之稽查、取締、測量等外勤工作皆屬之，消防人員兼具內外勤職務，此與一般公務人員並無差別；消防人員固然相較於一般公務人員更強調紀律與團隊精神，惟消防機關仍得藉由公務人員考績法之管理制度貫徹領導統御與團隊紀律³⁶。茲以內政部移民署（以下簡稱移民署）人事任用之立法政策選擇

³⁴ 憲法法庭 111 年憲判字第 10 號判決要旨第 28 段。

³⁵ 銓敘部特審司，同註 26，頁 5。

³⁶ 林石猛、張羽誠，〈消防人事法制、公務員懲處及懲戒制度相關問題之思考：評憲法法庭 111 年憲判字第 9 號及第 10 號判決〉，《月旦律評》，18 期，112 年 9 月，頁 49。

為例，「內政部入出國及移民署組織法草案」係於 94 年 6 月 2 日以台立法字第 0942600230 號函請立法院審議，由原警政署入出境管理局整合僑務委員會管轄的華僑證照服務、內政部戶政司的移民照顧輔導及機構管理等業務、警政署航空警察局及各港務警察局的證照查驗業務、警政署與各縣市警察局的外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機構的部分員額；審議過程中銓敘部表示，因目前按雙軌制任用只有警察機關、消防機關及海巡署 3 個機關，其中消防及海巡機關考試院曾作成決議，建議不要採雙軌任用制，宜採官等職等併立的單軌任用，所以移民署不宜擴大採雙軌任用制，因為雙軌任用會造成用人機關內部人事管理的不衡平、升遷產生窒礙，以及不同制度間升遷不一，相互比較引起不必要的困擾³⁷。因行政院及考試院政策立場一致，該署組織法順利完成三讀（按，102 年 8 月 21 日修正公布「內政部移民署組織法」，該署名稱變更為內政部移民署），其機關屬性，自此亦從警政機關轉為一般行政機關³⁸。

前揭說明，消防人員待遇及退撫權益較一般公務人員優厚，亦得藉由制度設計予以適度衡平，及消防人員與一般公務人員之任務內容並無事務本質上差異³⁹。基於警消分立及消防人員各項人事管理事項並非不能適用「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用；另參照移撥至移民署之警察官改制為一般公務人員之政策研議及實施過程，如政策確立回歸「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用，亦難謂不可行。

六、消防人事一條鞭制度研析

（一）消防署有完整之業務指揮權，無完整之人事任命權

地方制度法第 55 條及第 56 條有關一條鞭人事管理制度，於 87 年研擬地方制度法草案時，依當時考試院所提意見，因消防人員並無專屬人事管理法律可茲辦理任免，爰未納入除外範圍，屬地方首長任

³⁷ 立法院公報，第 94 卷第 63 期院會紀錄，頁 214-215，94 年 11 月 18 日出版。

³⁸ 內政部移民署網站/關於本署/沿革與願景，網址：

<https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/5388/7169/15869/>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 25 日。

³⁹ 林石猛、張羽誠，同註 36，頁 49。

免權⁴⁰，依該法第 55 條第 2 項及第 56 條第 2 項及內政部消防署組織法業務職掌相關規定，消防署無完整之人事任命權，但有完整之業務指揮權。

（二）一條鞭制度之法源依據

我國之人事一條鞭制度除前述警察人事制度外，其餘尚有人事、主計、政風人員亦採人事一條鞭制度，主計人員與警察人員一致，係依公務人員任用法第 32 條授權制定之各該一條鞭之特種人事法律，即「警察人員人事條例」及「主計機構人員設置管理條例」；人事人員及政風人員部分，任用法並未有授權規定，該類人員任用規定及其機構設置，另制定「人事管理條例」及「政風機構人員設置管理條例」規範。如消防人員採一條鞭制度，則與人事人員、政風人員一致，並無任用法之授權規定。

（三）簡併特種人事法律之政策

98 年 6 月 18 日考試院第 11 屆第 39 次會議通過之文官制度興革規劃方案第 2 案，統整文官法制、活化管理體系之現況說明略以：現行特種人事法規採分散立法，主管機關不同，法規研修不易，無法切合人事法制專業發展之即時需求，且部分特種人事法規內容多所重複，實無另為規定之必要；又相關法律因修正時間不一，易產生立法時差問題及造成法條規範衝突之困擾，爰提出「簡併其他不合時宜之專業人事制度」⁴¹。茲以依公務人員任用法第 32 條規定制定之特種人員任用法律⁴²而言，銓敘部認為，「司法人員人事條例」、「審計人員任用條例」及「駐外外交領事人員任用條例」因僅係就部分職務之特別任用條件另定規範，整體人事制度仍以任用法體系為基礎，爰如透過修正任用法相關條文之授權規定，將部分職務之任用條件，改為法規

⁴⁰ 立法院第 10 屆第 8 會期內政委員會「從警察法及地方制度法修法，看提升警消機關地位，以及強化警消體系尊重人權文化」公聽會-內政部消防署書面報告，112 年 10 月 19 日。

⁴¹ 蔡耀鋒，〈簡併特種人事法律之芻議〉，《公務人員月刊》，第 201 期，109 年 3 月，頁 18。

⁴² 依公務人員任用法第 32 條制定之特種人員任用法律「司法人員人事條例」、「審計人員任用條例」、「主計機構人員設置管理條例」、「關務人員人事條例」、「駐外外交領事人員任用條例」及「警察人員人事條例」

命令形式規範，影響層面有限，且有利於日後及配合研修作業，可減少立法時差或法規衝突問題。另「關務人員人事條例」、「警察人員人事條例」各自成立特別之人事制度，前者經評估其人事法制規定及實務情形，亦有整併之可行性；後者則**毋需簡併**；至於一條鞭之「主計機構人員設置管理條例」則可考慮簡化內容之複雜程度⁴³。

銓敘部探討特種人事法律範疇，並未包括未有任用法授權之人事人員、政風人員管理法律；在任用法授權得制定之特種人事法律部分，考試院及銓敘部仍採簡併立場；消防人員並未有公務人員任用法第 32 條之法源規定得另制定特種人事法律，欲採取消防人事一條鞭制度之正當性，仍有待商榷。

（四）消防人員人事條例之立法研析

學者認為，中央機關雖有統一指揮監督地方消防機關執行任務之權，惟缺乏人事任免權，致無法落實統一指揮監督機制，消防人事一元化指揮體系，有助於消防救災效能⁴⁴，另外，可以建立消防人員考試訓練與任免合一制度，亦即可以據以請辦消防特考，依職務需求結合教育訓練設計陞遷條件，並以職務所需知能規劃訓練課程，以維持消防人事之專業性⁴⁵。爰此，制定消防人員人事專法，對於消防人力資源管理及業務推動確有正面效益。

消防人員如要比照警察人員另制定專法，以一條鞭制度管理，在人事任用部分，現行警政署副主任及副組長以上層級為警察官單軌任用，消防署則為雙軌任用，其餘二機關差異不大，消防署僅需在將部分職稱改制為消防人員單軌任用，即與警政署人事任用方式相近；在待遇及退撫權益部分，現行消防人員以警察官進用者，適用較一般公務人員優厚之待遇及退撫權益，如以專法規定，亦有可能制定類同規定或準用警察人員相關規定。

⁴³ 蔡耀鋒，同註 41，頁 24-26。

⁴⁴ 黃富源，同註 3，頁 4。

⁴⁵ 黃富源，同註 3，頁 5。

惟是否制定專法，主要涉及地方制度法第 55 條第 2 項及第 56 條第 2 項有關地方地方首長之任免權；以及在簡併特種人事法律之政策及未有公務人員任用法授權制定特種人事法前提下，是否得另制定消防人員人事條例等情，因涉及內政部、銓敘部等機關權責及消防人員之意見，目前尚待凝聚共識。

參、結論

消防署於 84 年成立後，警察機關與消防機關確定分立，警消分立後所採取之雙軌任用制，經本報告檢視相關法制脈絡，係出於「保障現職人員權益及兼顧機關發展需要」之理由所採取之立法選擇⁴⁶，上述制度除未立專法及未有完整之人事任命權外，其餘與警察人員管理制度差距不大。

再者，現行雙軌任用制亦造成因人設事及同一職務人員同時適用不同之人事制度，各項人事管理制度及權益有其不相同之處，致生援引比較等情；另在直轄市消防局局長及消防署署長之職務列等設計恐不利業務指揮、地方機關消防首長如以政務職進用易有酬庸之虞及遴才條件是否應有消防外勤資歷；以及未如警察執勤攜帶警械之消防人員是否適用警察人員年中考績制度等，均有待再予釐清檢討。

另，經檢視現行消防人員人事制度，發現消防人員待遇及退撫權益較一般公務人員優厚；另有論者指出，消防人員與一般公務人員之任務內容並無事務本質上差異⁴⁷，惟考量其勤務具有高度危險性，如政策確立回歸「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用，亦得藉由相關人事制度設計予以適度衡平待遇、退撫權益，並依其業務特性設計管理措施，制度上並非不可行。

又，消防人員如要比照警察人員另制定專法，以一條鞭制度管理，涉及地方制度法第 55 條第 2 項及第 56 條第 2 項有關地方地方首長之人事任免權規定；以及在簡併特種人事法律之政策及未有公務人員任用法授權制定特種人事法律前提下，是否得另制定消防人員人事專法等情。消防署

⁴⁶ 林石猛、張羽誠，同註 36，頁 49。

⁴⁷ 同前註。

定調政策為「消防一條鞭人事制度，期能廣納各方意見並廣泛蒐集各界及專家學者等意見後，俾供本署未來持續研議之參考，以符社會大眾之期待」⁴⁸。似未明確定調政策方向，亦未見消防人事法制研議進度，本報告認為內政部消防署組織法第 6 條第 1 項及警察人員人事條例第 39 條之 1 建構之雙軌併用制，有違政策分立初衷，無法確立消防機關及人員之主體性，建議主管機關積極研議消防人事法制之方向。

⁴⁸ 同註 40，頁 1。

參考文獻

一、政府出版品、圖書

1. 立法院第 10 屆第 8 會期內政委員會第 3 次全體委員會議，「從屏東消防大火，檢討相關法制(含警消人事專法、警消組織工會權利、公安檢查、廠房建照管理、勞動法遵)」專題報告-考試院書面報告，112 年 10 月 4 日。
2. 立法院第 11 屆第 1 會期司法及法制委員會第 1 次聯席會議，併案審查警察人員人事條例第 35 條及其附表案-銓敘部書面報告，頁 3，113 年 6 月 13 日。
3. 立法院公報，第 94 卷第 63 期院會紀錄，頁 214-215，94 年 11 月 18 日出版。
4. 立法院第 10 屆第 8 會期內政委員會「從警察法及地方制度法修法，看提升警消機關地位，以及強化警消體系尊重人權文化」公聽會-內政部消防署書面報告，112 年 10 月 19 日。
5. 徐有守原著，郭世良增修，《考銓制度》，五南圖書出版，108 年 7 月。

二、期刊論文

1. 呂秋慧，〈消防機關人事法制研議情形概述〉，《公務人員月刊》，178 期，100 年 4 月，頁 8-17。
2. 林石猛、張羽誠，〈消防人事法制、公務員懲處及懲戒制度相關問題之思考：評憲法法庭 111 年憲判字第 9 號及第 10 號判決〉，《月旦律評》，18 期，112 年 9 月，頁 43-56。
3. 黃富源，〈消防人事制度之現況探討與改進〉，《公務人員月刊》，178 期，100 年 4 月，頁 1-6。
4. 蔡耀鋒，〈簡併特種人事法律之芻議〉，《公務人員月刊》，第 201

期，109 年 3 月，頁 18-31。

三、網路資源

1. 內政部移民署網站/關於本署/沿革與願景，網址：

<https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/5388/7169/15869/>，

最後瀏覽日期：113 年 9 月 25 日。

2. 桂宏誠，從屏東消防局長看出消防體制難健全的兩大關卡，獨家日報，112 年 9 月 26 日，網址：

<https://www.scooptwnews.com/focus/62392/>，最後瀏覽日期：113

年 9 月 25 日。

3. 彭錦鵬、唐雲明、李俊達，《消防機關組織與人事制度評估及因應策略之研究》，內政部消防署/綜合規劃/人事室/人事制度，105 年 11 月，頁 136，網址：

<https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?code=list&ids=846>，最

後瀏覽日期：113 年 9 月 24 日。

附錄：「消防人事法制相關問題探討」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 10 月 17 日（星期四）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：盧組長焜鑫

紀錄：賴怡瑩

參加人員：

一、學者專家：

銘傳大學犯罪防治學系兼社會科學院院長黃富源教授

二、銓敘部

蕭簡任視察麗蓉

洪專員聖鈞

三、內政部消防署

許科長岫烟

伍專員庭葦

四、本局出席人員

林研究員鈺琪

吳副研究員欣宜

楊助理研究員蕙如

發言要點：

銘傳大學犯罪防治學系兼社會科學院院長黃教授富源：

消防人員是很特殊的人員，是受公務人員保障與規範的公務人員，但由於工作性質特殊，消防人員和警察人員一樣是特種公務人員，所以在許多的人事規範中，又必須與一般公務人員不一樣，有些規定必須參考警察人員的規定，然而，在 84 年警消分立後，消防人員走向自己專業化的道路，又必須有自己的人事規範。茲就三面向提出建議：

一、組織上

內政部消防署為三級機關，面對目前天然及人為災害防救、輻射災害應變等複合式災難及國土安全相關人力動員事項，為強化複合式

災難處理量能及國土安全維護，消防機關可以考慮整併相關業務，參照美國成立國土安全「部」，提升消防主管機關為「部」層級。

二、人事上

（一）任用

消防人員人事任用不宜適用警察人員人事條例，消防人員雙軌任用制是警消分立初期之權宜措施，同一職務以不同之人事法制進用，因各項權益規定不同，難以衡平因之而生之怨懟。再者，消防人員工作具高度專業性、危險性，新進人員應均以統一之國家考試規範，在應考資格、考試內容均應以專業化為導向並兼顧術科表現。

（二）制度

中央機關雖有統一指揮監督地方消防機關執行任務之權，惟缺乏人事任免權，致無法落實統一指揮監督機制，消防人事一元化指揮體系，有助於消防救災效能，另外，可以建立消防人員考試訓練與任免合一制度，亦即可以據以請辦消防特考，依職務需求結合教育訓練設計陞遷條件，並以職務所需知能規劃訓練課程，以維持消防人事之專業性，爰此，應以一條鞭方式運作為宜。另基於專業性考量，各級消防機關首長應非以政治任命為宜。

（三）法律

應制定消防人事專法，本研究所提現行雙軌任用制亦造成因人設事及同一職務人員同時適用不同之人事制度，各項人事管理制度及權益有其不相同之處，致生援引比較等情；另在直轄市消防局局長及消防署署長之職務列等設計恐不利業務指揮、地方機關消防首長如以政務職進用易有酬庸之虞及遴才條件是否應有消防外勤資歷；以及未如警察執勤攜帶警械之消防人員是否適用警察人員年中考績制度等，均得於該專法予以適度處理。

三、其他

基於上述分析，在立法選擇上，制定消防人事專法應為可行，建議內政部消防署不能再予拖延，應定調立法政策選擇，並與相關機關積極協調，並依消防人事專法規劃相關配套措施。

參採情形：

本報告旨在梳理消防人事法制相關資料，並據以研析消防人事法制不同之立法選擇途徑相關問題；所提應循制定消防人事專法相關意見，極具參考值，錄供內政部消防署及本院委員參考。

銓敘部蕭簡任視察麗蓉：

一、消防人事法制維持雙軌任用制度一節

(一)查配合行政院組織改造，內政部消防署及所屬機構組織法規有關消防機關人員之人事事項，仍採行警察官官職分立制及簡薦委官等職等併立制併行之雙軌任用制度，且考試院對於上開消防人員人事制度之政策立場，業分別經本年4月25日、8月22日考試院第13屆第183次會議、第199次會議決議同意在案。

(二)茲以目前消防機關人事法制維持雙軌任用制度下，機關內同一職務同時併列警察官制及簡薦委制時，本係由機關審慎考量其業務屬性及其實際人力配置需求，就該職務選擇依警察人員人事條例或公務人員任用法任用，從而，本報告所提二制人員適用上開2種不同人事制度規定致生人員權益有別之情形，仍宜由機關本於權責就各該職務職掌核實檢討內部組設型態及合理人力配置，俾確保以最適切之人力安排完成消防業務。

二、制定消防人員專屬人事法律並以一條鞭制度管理一節

(一)查警察人員人事條例第39條之1業規定消防機關列警察官人員之人事事項，可依該條例之規定辦理，爰現階段法制適用尚無扞格之處；另查目前與消防機關同依該條規定，適用警察人員人事條例相關規定之海巡機關，並無推動制定其專屬人事法律。。

(二)據前，是否將消防機關納入一條鞭人事管理制度及另定消防人事專

法，為消防人事制度之變革，且因涉警察人員人事條例及地方制度法有關消防業務及人事權限規定，係屬內政部主政權責；又另定專法能否符合消防勤業務之特性及其專業用人需要，以及改革能否獲得消防機關認同及支持等因素，仍宜由內政部就消防人員特殊性及個別性需求，以及與海巡機關作整體人事制度之通盤考量，以確認何種人事制度較能契合其業務需求，並避免引致其他人員要求援引比照之疑慮。

(三) 至後續倘內政部就消防人事法制會同各地方機關研議後確立明確政策方向並獲得共識，均認另定專法有其必要性且確有助於提升消防人員之專業，擬比照現行警察人員人事條例立法程序，函報行政院後送請考試院會銜，屆時經考試院交下本部研議時，本部將再視其研議結果並就主管法規須併同調整部分，適時配合研議辦理相關事項。。

參採情形：

- 一、 第一點意見及第二點意見(一)(二)已在本報告梳理資料及研析意見範疇，錄供參考。
- 二、 第二點意見(三)屬如制定消防人事法制專法後，人事主管機關之行政作業流程，錄供參考。

內政部消防署許科長岫烟：

- 一、消防機關雙軌任用制度：考試院目前係同意消防機關維持現行警察官及簡薦委官等職等併立雙軌任用，且警察人員人事條例第 39 條之 1 已規定消防機關列警察官人員之人事事項，可依該條例之規定辦理，現階段法制適用尚無扞格之處。
- 二、地方消防機關首長任免權責：因涉及地方制度法部分條文修正，事涉各層級機關權責，且影響地方政府用人權，能否獲得地方政府、立法委員之普遍支持，須併予考量。又制定專法是否有助消防人事政策推動，抑或維持現行機制較可彈性運作並保障消防人員相關權益，仍須

審慎評估。

三、消防人員待遇及退撫權益：鑑於警察人員人事條例就待遇福利部分均較一般公務人員較為優渥，未來即便訂定專法，亦難有較為不同或更佳之規劃，爰在現行制度下，本署將持續關注相關權責機關修法動態，並適時徵詢地方政府意見，供後續提升消防人員權益福利事宜。

參採情形：

內政部消防署意見已在本報告梳理資料及研析意見範疇，錄供參考。

林研究員鈺琪：

- 一、本報告針對消防人事法制方向，是否依「公務人員任用法」官等職等併立制之單軌任用，抑或是比照警察人員另制定專法，以一條鞭制度管理，進行相關的檢視與建議，或可做為消防人事制度的參考依據。
- 二、就國外消防人事制度觀之，美國因實施地方分權，故對於消防人員人事法制因各州規定或有差異，在各郡（市）消防人員之考選、任用、陞遷皆自行獨立作業。英國國家消防工作現由 2006 年 5 月 5 日成立之地方事務部負責，在地方層級部分，英國地方消防組織，係各地方政府一級單位，消防人員之進用與離職原則上依該國公務員管理條例規定辦理。而日本除中央政府之總務省消防廳之人員係依國家公務員法規定外，其餘日本消防工作因屬地方政府事務，故有關日本消防人員之人事管理多係依地方公務員法規定辦理。雖國外做法並非適合我國國情，但仍可做為機關研議消防人事制度之借鏡。
- 三、84 年消防機關自警察機關分立後，行政部門與考試部門歷經多次商議，惟時至今日，已將近 30 年之久，針對消防人事制度仍未獲共識，是否另立專法？或依公務人員任用法任用之單軌制？抑或是維持維持現行雙軌任用制？誠如報告所提，主管機關應明確政策方向，積極研議消防人事制度方向，以保障消防人員權益。

參採情形：

- 一、第一點意見及第二點意見有關本報告參考價值及外國消防人員人

事法制部分，錄供參考。

二、第三點意見，錄供內政部消防署參考。

吳副研究員欣宜：

本報告係討論消防人員人事制度現況及其面臨挑戰，並提出相關建議。首先，本報告回顧警消分立之歷史背景，自 84 年內政部消防署成立後，消防機關開始從警察系統中獨立出來。然而，基於保障現職人員權益及兼顧機關發展之需求所採行之雙軌任用制，在實際運行上卻有有人事管理困擾及人員權益失衡、消防機關首長職務及列等設計有違專業領導，以及消防人員適用警察人員年中考核制度未盡合理等問題。

針對上述問題，報告提出幾個可能解決方案。其一是全面改採單軌任用制，讓所有消防人員依公務人員任用法管理，從而確保管理上一致性及提升專業化，這一方案可以借鑒移民署從警察體系轉為一般公務機關之經驗。另一個可能選項是制定專門之消防人事條例，以消防專業為基礎設計符合該職務需求之人事法規。不過，這涉及到與地方制度法之衝突，尤其是地方首長對消防人事任免權之問題。

總結而言，這篇報告對於消防人事法制現狀與改革需求提供完整探討。無論是回歸公務人員任用法之單軌任用制，抑或是比照警察人員另制定專法，未來的制度變革都應充分考量消防工作之特殊性，俾平衡消防專業需求與公務人員權益的保障，確保消防人員能在一個公平且合理制度下工作，並進一步提升消防救災之專業性與效率。

參採情形：

摘述及總結本報告內容，錄供參考。

楊助理研究員蕙如：

一、我國擔任消防人員須經消防特考，因此我國消防人力甄補來源，除了中央警察大學及臺灣警察專科學校畢業生通過消防特考後分發，亦有一般大專院校畢業生通過消防特考並經訓練合格後分發。警大及

警專系統之消防人員一般而言在「術科」表現及工作配合度及服從性更佳，來自一般大專院校之消防人員，則涵及多元學科領域之背景，似各有其優點。以上兩大消防人力系統，在職涯升遷及火災任務成效（包括減緩火災發生趨勢、執行緊急救護、救災任務）等面向，國內是否已有系統性的追蹤研究，若無，建議主管機關進行相關研究以作為未來消防人力甄補之參考。

- 二、本報告第 12 頁述及我國現況，未具外勤資歷者，亦得擔任縣市消防局長職務。相較於各縣市政府警察局長，由警政署遴選；而各縣市消防局長，是由各縣市長指派。由於消防署對縣市消防局沒有人事權，恐壓縮其資源及指揮權。倘若人事權受縣市之地方派系影響，是否會影響各場所之安檢嚴謹度、公平性以及消防安全之維護，值得探究。
- 三、地方政府消防人員人力有限，執行救火勤務往往須賴義消協助。各縣市正式消防人力不足之因素，其一為各縣市囿於人事經費，消防人力編制並未補足；其二為消防隊員任務過於龐雜或救災資源遭到濫用，例如消防隊員除了救火、搶救各類天災人禍外，尚執行緊急救護工作，以及擔負五花八門的業務，此等問題似可透過於相關法令明定暫停「行政協助」，以減少拆蜂窩、捉蛇、救受困的貓狗等野生動物之驅趕或救援相關業務（本屬農業單位業務），以及落實救護車收費制度來降低救護資源遭濫用情形。

四、本報告所提其他意見，敬表贊同。

參採情形：

- 一、第一點意見及第三點意見屬人力甄補問題，錄供參考。
- 二、第二點意見闡述本報告內容，錄供參考。

散會：下午 3 時 50 分