

目次

中華民國九十三年四月 第三十八期
April 2004 NO.38

考銓季刊

-
- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 論政治變遷中保訓體制之變革與發展
／蔡良文</p> <p>24 重行審定制度與公務人員權益保障
／李英毅</p> <p>37 我國公務人員因公涉訟輔助制度之新面貌--以法規之修正為重點
／施惠芬</p> <p>53 公務人員人事行政行為事前程序保障之探討
／詹益龍</p> | <p>75 從公務人員與國家關係之演變論一談公務人員權利之限制與保障
／李昭賢</p> <p>96 公務人員升官等考試改進之研究
／李震洲</p> <p>116 司法官之角色定位：就法官法草案與現行法規之比較
／邱冠彰</p> <p>143 台灣政府再造之策略地圖：核心策略組織模式觀點
／張鎧如</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
-

發行人／朱武獻
社長／蔡良文
社務委員／李復甸、周志宏、周世珍、施能傑、翁興利、
陳德禹、張世賢、張瑞濱、張潤書、黃炳煌、
黃俊杰、黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗榮、
劉宗德、劉錦樹
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：漢大印刷股份有限公司
地址：台北縣板橋市中山路2段465巷81號
電話：2955-5282
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321
戶名：考銓季刊社
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

Discussion on the Reform and Development of Civil Service Protection and Training System in Political Transition

By Tsai Liang-wen

Abstract

Civil Service System is the basis for operation of the governing agencies of a nation. In order to facilitate the national development toward modernization, it is indeed necessary to set up a perfect civil service system with supplementary, constructive, encouraging, and protective value. With regard to the protection system concerning the rights and interest of civil servants, the design and planning shall be of both initiative and entirety so as to make the civil servants be comfortable with their duties, bring their potentiality into full play, and exert all their efforts. As for a training system with constructive value, it aims to develop the potentiality of civil servants and enhance their professional knowledge for the purpose of raising the administration efficiency.

In January 1996, the Civil Service Protection and Training Commission Organic Act was promulgated by the President of the Republic, based on which the said Commission was officially founded on June 1 of the same year. In October 1996, the President of the Republic also promulgated for the enforcement of Civil Service Protection Act, the first remedy system specifically for the rights of our civil servants. With the enforcement of Civil Service Training and Further Education Act promulgated by the President of the Republic in January 2002, the complete legal system for civil service training and further education was established. As our first political party rotation was carried out on May 20, 2000, this article is to evaluate the operation and change of the protection and training system before and after the party rotation. Also, I will present my personal view on the direction of its future development. What requires toning up in the protection system includes: institute the organization and function of civil service court, reasonably substantiate the protection system, and realize the substantially fair employment opportunity, so as to crate a harmonious civil

service environment. In terms of training program, discussions may be focused on the training and further education. For the present, the matters requiring our urgent action comprise: who shall be in charge of training and further education, to set up a truly national competent authority to take charge of the comprehensive planning and policy, institute the legal systems regarding training and further education, strengthen the function of National Civil Service Institute, integrate training with promotion evaluation system, place importance on the training result evaluation, and make clear of the training goals and plans, in order to solidify our civil service training system. This article is therefore to solicit the comments of circles and provided as a reference for the relevant authorities.

壹、前言

近年來，為因應社會變遷，政府角色呈現多元化，加以科技發達與人民需求提昇，使得人民不但要求政府要有代表性，更要求具有反應力、肯負責；而文官非僅扮演政府的工具性角色，所以建構一個有績效的文官系統為時勢所需；也惟有文官系統機制健全、文官政策方向正確，方能提供一個有效率、效能的政府（蔡良文，1998：1），當然，希冀邁向預防性，整合性，改變文化與結果取向之「全觀型政府」應是全國文官努力的目標（彭錦鵬，2003,1:23）。

公務人員是執行國家政策，推展各項建設的主要動力，因此，必須使公務人員安心任事，不受政黨輪替政治力之非法干預，使其合法權益獲得充分保障，方能全力以赴，勇於任事；同時，公務人員亦必須時時充實新知，增進專業知能，以提昇行政效能，提

高施政品質。申言之，文官體制是國家統治機關運作的基礎，為加速國家現代化發展，建立一套具有甄補性、發展性、激勵性及保障性價值之周延完善的文官制度，實屬必要。在攸關於公務人員權益的保障制度，其設計與規劃上，必須兼具積極性與整體性，俾使公務人員能安心任事，發揮潛能，全力以赴。至於具有發展性價值之培訓制度，則在開發公務人員潛能，增進其專業知能，以提昇行政效能。

在政治發展過程中，政黨輪替係民主國家之常軌（蔡良文，2000:17-47，2003:1-19，2004:19-40），我國在二〇〇〇年五月二十日完成第一次中央政府之政黨輪替，考試院所屬部會原任首長全部辭職，其中公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）是由周弘憲先生接替林基源先生出任主任委員一職。本文謹就政黨輪替前後之保訓體制，先

略述其變革，再提出未來發展方向，以供各界參考與指正。

貳、政黨輪替前保訓體制之建置與運作

由於民國八十年五月一日總統令公布第一次中華民國憲法增修條文第一條至第十條，嗣於八十三年八月一日又由總統令修正公布，前後二次修憲之增修條文，現行增修條文第六條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」所以，有關公務人員權利之保障事項係屬於考試院之憲定職掌。

吾人認為鑑於大法官會議解釋在體察思想潮流、政治環境，與人事行政價值之鐘擺下，逐次開放公務人員的行政爭訟權。因此，為落實憲法上公務人員權利的保障，並在司法院大法官會議解釋的引領下，考試院開始參酌民主國家公務人員救濟制度，規劃建置公務人員保障制度。首先於八十五年一月二十六日由總統公布施行「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，並於同年六月一日正式成立保訓會，首任主任委員為林基源先生，嗣

於同年十月十六日由總統公布施行「公務人員保障法」，首建我國公務人員專屬之權利救濟法制。九十一年一月三十日並由總統公布施行「公務人員訓練進修法」，將散見個別之訓練進修法規，統合建立完整的公務人員訓練進修法制。

保訓會之成立，為建立我國公務人員保障與培訓組織重要起步，亦為攸關保障與培訓制度健全的重大里程碑。保訓會成立之初之主要功能分為「保障」與「培訓」兩大部分，保障部分係負責公務人員保障政策、法規之研擬規劃，並於公務人員權益遭受侵害時，對其所提之再復審（註一）、再申訴案件，以超越黨派、依據法律獨立行使職權之作法，加以審議決定；於培訓部分則係負責公務人員訓練進修政策、法規之研擬規劃、公務人員考試筆試錄取人員、升任官等及行政中立等各種訓練事宜。所以，現行保訓會在公務體系中所扮演角色為：審理公務人員復審、再申訴案件，以激勵公務人員勇於任事及培養公務人員具備現代化理念，以提高公務人員之素質。

在政黨輪替前之保訓體制，依據考試院各屆施政綱領之大方針推動之。茲以第九屆施政綱領揭櫫之相關要項有：（一）健全保障制度，加強維護公務人員權益，以激勵公務

人員勇於任事，並兼顧權利義務平衡；(二) 研究建立教、考、訓、用結合之制度，提昇公務人員及專技人員素質，以配合機關用人及因應社會需求。又在分綱之政策方案中，有關「保障暨培訓」部分有八項，其重點有：落實公務人員保障法之規定、建立文官法庭制度、建立完整培訓體系、規劃公務人員終身學習制度等。

上述施政綱領之釐定，主要是作為考試院第九屆（八十五年九月至九十一年八月）之施政方針與重點，其所屬部會就其主管部分，積極審慎規劃，並分別列入第九屆六年任期之各年度施政計畫中。茲就政黨輪替前林主任委員基源四年多任期內，業務的推動與施政成效，分從保障及培訓二方面，析述如下：

一、在保障業務方面

文官體制是國家統治機關運作的主體，而文官體制中的主體則為全體公務人員。直接攸關公務人員權益的保障制度，其設計與規劃，必須兼具積極性與整體性，俾使公務人員能安心任事，發揮潛能，全力以赴（蔡良文，1999：459）。保訓會於成立之初，即參酌先進國家的成規，積極充實公務人員保障項目，建立公報制度，研究改進保障案件審議程序，追蹤檢討保障案件執行成效，以

健全公務人員保障制度，使公務人員無後顧之憂，進而勇於任事，其主要施政情形如下：

(一) 建構保障法制，例如：協調立法院完成公務人員保障法立法程序，並訂定保障案件審議規則、公務人員因公涉訟輔助辦法、各機關復審審議委員會組織規程等相關輔助法規，以建構完整之保障法制，奠定公平、公正、客觀審議決定保障案件之基礎；(二) 受理審議保障案件，自八十五年六月保訓會成立起至八十九年五月底止，經統計共受理一、四一一件，含再復審五八九件，再申訴八二二件。經審議決定案件計一、一四四件（其中撤銷二八三件，駁回八六一件）。另移轉管轄九九件、行政函復七二件、當事人撤回二二件。對公務人員法定權益，業已逐步達到合理保障的效果；(三) 改進相關機關管理措施，例如審議決定之保障案件除刊登考試院公報，以便各機關相互借鏡檢討改進外，對涉及保障案件不當之法規，均另請相關機關檢討修正，對改進管理措施有很大的助益。

二、在培訓業務方面

早自民國三十二年政府即公布「公務員進修及考察選送條例」、「公務員進修及考察選送條例施行細則」及「公務人員進修規則」（註二）等三種法規，作為對公務人員施以

相關訓練及進修之依循準據。考試院復於七十九年擬訂「公務人員進修法」草案送請立法院審議，惟該草案僅囿於進修方面，未及於訓練事項，且鑑於政府迄未訂定統一之訓練法典，考試院爰將該草案予以撤回，重新檢討研擬並將訓練事項亦予納入（註三）。八十五年六月一日正式成立的保訓會，即積極推動「公務人員訓練進修法」草案立法工作。此期間，考試院並研議於保訓會轄下籌設一個國家文官訓練機關－「國家文官培訓院」，經積極協調並獲立法院有條件之支持，於八十七年十一月十一日制定公布「國家文官培訓所組織條例」，並於八十八年七月二十六日正式成立「國家文官培訓所」。此一階段，保訓會除協助積極發展國家文官培訓所功能，使成爲一國際化、現代化的培訓機關外，並積極研擬與落實執行相關法令，協調整合訓練資源，建立完整的訓練體系，辦理公務人員考試錄取人員、升任官等及行政中立等訓練，以落實公務人員培訓制度，使公務人員掌握社會脈動，提高專業技能及具有現代化的公共行政與企業管理理念。該階段主要施政情形如下：

（一）完備培訓法制：爲強化公務人員培訓成效，以提升公務人員素質，研擬「公務人員訓練進修法」草案，研訂「公務人員考試

錄取人員訓練辦法」及「公務人員升任官等訓練辦法」等相關法規，使培訓法制初具完備；（二）加強改進辦理培訓：經統計自保訓會成立迄至八十九年八月底止，各項訓練辦理情形如附表 1；（三）開辦升官等訓練：依據公務人員任用法之規定，訂定委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法，於民國八十六年開始調訓基層公務人員，於八十八年前後調訓基層警佐警察人員，使此類人員於訓練合格後，取得晉升官等資格，有助提升基層工作人員士氣；（四）推動公務人員終身學習：掌握社會脈動，創造公務人員終身學習環境，除開辦各項研習訓練外，並推動公務人員研習心得寫作上網活動，逐步灌輸公務人員終身學習之理念與實踐；（五）八十八年七月二十六日成立國家文官培訓所。

另外國際交流方面，保訓會於八十五年成立之初，即先後加入中華民國訓練協會、國際培訓總會（International Federation of Training and Development Organizations, 簡稱 IFTDO）、與亞洲培訓協會（Asia Regional Training and Development Organization），積極參與國際間培訓組織之交流活動。

表1 85年6月至89年8月底止保訓會各項訓練辦理情形統計表

項 目	人 數	調訓（完成訓練）人數
高普考試錄取人員基礎訓練		9,375人
各種特種考試實務訓練		14,084人
晉升官等訓練		8,119人
其他訓練：包括高階人事主管研習班、兼辦人事業務人員講習班等各種訓練		1,245人

資料來源：參考公務人員保障暨培訓統計年報，作者自行編製

參、政黨輪替後保訓體制之變革

二〇〇〇年政黨輪替後，在於保訓會除執行第九屆施政綱領有關事項，再參酌「政府再造白皮書」中揭示有關訓練之改革議題，以及保訓會主任委員周弘憲先生接任後，配合提出新的保訓政策有關之施政方針，茲分述如下：

一、「政府再造白皮書」之政策方向

新政府之「政府再造白皮書」提出：「政府組織再造，建立效能型政府」中有關「政府層級」之改革議題，強調「組織扁平化」，以提昇政府效能，並主張應貫徹精省之改革，但省府員工之權益應予以妥善照顧。也提出：「人力資源再造，建立學習型政府」，其中改革議題與訓練有關的是「倡導學習增進能力」，而其改革策略的重心為：（一）文

官進用的專業證照化和定期的再認證化；

（二）投資更多經費於人力訓練發展，以維持和提昇政府一般文官的專業知能；（三）強調政府高階文官領導與管理能力的發展。其中第二、三項均與公務人力資源的改革密切相關，蓋人力資源是組織競爭優勢的核心要素，政府部門自不例外。

二、政黨輪替後，首任保訓會周主任委員弘憲之施政情形

八十九年五月二十日周主任委員弘憲就職後，秉持嚴謹態度推展業務，在法制面上積極推動相關重要法案完成立（修）法程序，例如保訓會執行業務所據之兩大作用法，公務人員訓練進修法、公務人員保障法修正案分別於九十一年一月三十日及九十二年五月二十八日奉總統公布施行，並配合研（修）訂相關法令規章，使保訓會功能得以依法落

實。在業務執行上，就保障業務部分，賡續以公平、客觀之態度，審慎決定保障案件，合理保障公務人員權益，並促成相關機關因而重新檢視修正或廢止不合時宜之法令規章，發揮保障制度功能；在培訓業務方面，除持續辦理既有之培訓工作外，並開辦多項新增業務，強化公務人員終身學習理念，提升公務人力素質，期為政府團隊隨時提供更優質與具執行力之公務人力。茲就此階段保障及培訓業務之重要作為，略述如次：

(一) 保障業務部分

1. 研（修）訂公務人員保障法規：我國行政爭訟(救濟)制度因民國八十七年訴願法及行政訴訟法之修正而發生大幅度變革，訴願制度部分取消再訴願，行政訴訟部分改採二級二審，即人民不服行政機關訴願決定者，向高等行政法院提出訴訟，如仍不服，再向最高行政法院提出上訴。保訓會爰配合上開修正將公務人員保障法再復審予以取消，並規定復審事件統一由該會審理。此外，保訓會除修正「公務人員保障法」外，另配合公務人員保障法規定，廢止「各機關復審審議委員會組織規程」、訂定「復審扣除在途期間辦法」、訂定「復審文書使用收費標準」及研擬修正「公務人員因公涉訟輔助辦法」及「公教員工安全

維護辦法」等相關法規；2.嚴謹審理公務人員保障事件（註四），並追蹤保障事件執行成效。自周主委就任以來迄至九十二年五月底止，保訓會收辦再復審事件及再申訴事件共計一千六百八十五件。再申訴事件部分，同時期受理再申訴事件計一千零九十八件，已依規定提經委員會議審議決定之事件計八百七十八件，其中駁回者六百三十六件，撤銷者二百四十一件。保訓會並於再復審、再申訴事件作成決定後，持續對各機關之執行情形加以追蹤列管，以確實保障公務人員權益；3.辦理公務人員保障制度宣導活動及編印相關書籍：自八十九年五月二十日迄至九十二年五月底止，共辦理四三一場次之宣導講解說明會，聽講人員逾四萬三千餘人；並編印保障事件決定書選輯等保障相關書籍；4.召開公務人員保障法制研討會及座談會：於九十一年六月舉辦公務人員保障法制研討會，且自八十九年五月二十日至九十二年五月底止，共舉辦十一場次保障法制座談會，期以藉由與會專家學者之集思廣益，提供建言，俾使公務人員保障法制更加健全運作。

(二) 培訓業務部分

1. 健全公務人員訓練進修法制：研擬「公務人員訓練進修法」草案，經總統於九十一

年一月三十日明令公布施行，並訂定發布「公務人員訓練進修法施行細則」，健全公務人員培訓法制；此外，分別修正「公務人員考試錄取人員訓練辦法」、「委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法」、「警佐警察人員晉升警正官等訓練辦法」、「交通事業人員員級晉升高員級資位訓練辦法」，及訂定「薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法」，以健全公務人員考試錄取人員訓練及晉升官等（資位）訓練；另為加強公務人員行政中立方面之訓練，訂定「公務人員行政中立訓練辦法」，灌輸公務人員嚴守行

政中立之觀念，以確保公務人員執法公正、不介入黨派紛爭；另外，為加強公務人員訓練進修計畫之規劃、協調與執行成效，訂定「公務人員訓練進修協調會報設置及實施要點」，成立公務人員訓練進修協調會報；2、推動培訓重要業務：自八十九年五月至九十二年五月底止，計辦理公務人員高等、普通、初等考試及特種考試錄取人員訓練，各項公務人員晉升官等（資位）訓練及其他相關訓練，其調訓人數詳見附表 2：

表2 89年5月至92年5月底止保訓會辦理各類訓練調訓人數統計表

項 目	人 數	調訓（或完成訓練）人數
高等、普通、初等考試錄取人員訓練		33,257人
升任官等（資位）訓練 - 包括委任晉升薦任官等訓練、警佐晉升警正官等訓練、交通事業員級晉升高員級訓練及薦任晉升簡任官等訓練		17,607人
行政中立訓練		22,504人
主管人員管理才能發展訓練		159人
國內訓練進修 - 包括高階主管研究班、主管人員研習班、薦任及委任非主管人員研習班		759人
國外進修研習 - 選送出國專題研究及派赴國外研習		53人
人事主管人員訓練、兼辦人事業務人員訓練		430人

資料來源：參考公務人員保障暨培訓統計年報，作者自行編製

3. 其他與訓練進修及學術交流相關事項：配合公務人員訓練進修法及其施行細則、行政中立訓練辦法等訓練法規之公（發）布施行，辦理八場次全國分區宣導說明會；成立「文官 e 學院」推展終身學習，建置 T & D (Training & Development) 圖書專區，並推出「文官 e 學苑」網站，規劃完成「文官 e 學苑線上學習管理系統」，推動線上學習課程；積極辦理各訓練機關（構）協調聯繫相關事宜；加強與國際訓練進修及人事行政團體（組織）交流聯繫；派員參與 IFTDO（國際培訓總會）年會及 ARTDO（亞洲培訓協會）年會及其相關研討會；辦理公務人員訓練國際交流研討會、專題演講；辦理研究發展專案，計委託學者專案研究「委任公務人員晉升薦任官等訓練成效」等專題。4. 確立國家文官培訓所永久所址：經考試院及行政院兩院副秘書長召集共同組成專案小組研商決定，以原省物資局南港大樓及廠辦大樓兩棟大樓全部房地，移撥為國家文官培訓所永久所址，預計九十三年五月完成搬遷作業。另立法院於第五屆第四會期審查考試院暨所屬部會九十三年度總預算案作成主決議，略以請行政院人事行政局於六個月內移撥其地方行政研習中心之半數場地予保

訓會所屬之國家文官培訓所使用，目前進行順利，爾後將賡續充實相關軟硬體設施，以增強培訓功能。

綜上，中央政府政權輪替後，保訓會自周主任委員就任以來，持續以積極研（修）訂公務人員保障法規，並同樣以嚴謹審慎的立場審理保障事件、追蹤保障事件執行成效與辦理保障制度各項宣導活動；而為汲取外國公務人員保障制度之經驗，經賡續委託學者蒐集編譯各國公務人員保障法規及相關資料，並委託研究學者進行專案研究與派員赴國外考察公務人員保障制度，將公務人員保障制度向更細密度上推進。至於培訓業務上，除落實各項公務人員考試及格人員訓練升官等(資位)訓練、行政中立訓練等，更配合 e 化，落實線上學習，以及確立國家文官培訓所永久所址等，均有助於提高培訓業務績效與品質，對提昇公務人員素質有正面功能。

肆、保訓體制變革之檢視初評

保訓會成立迄今僅七年餘，其中二〇〇〇年雖經歷了政黨輪替，惟對文官體系中的保訓體系似未有太大的衝擊與影響，究其原因，乃文官系統講求的是穩定與永續發展，而其中有關保障及培訓業務，與統治者或執政者的更替並無太大的關聯，因此，無論政

黨如何輪替，基本上其實質內容容有增減惟保障文官與提昇文官素質之核心價值未有改變，對於文官的保訓體系並無多大之影響，政策方向亦尚不致於因人而異。未來方向應該是文官系統在面對國際競爭的壓力及國內社會及民意的要求之外在環境下，思考如何賡續培養一批具有專業素養、積極主動、勇於任事、有應變力、回應民眾需求能力及清廉的公務人員(蔡良文, 1999: 序 1)。易言之，在政治變遷的環境中，包括政黨輪替的過程，如何型塑安定、可信賴、有能力、有回應力、具專業性、中立性及保障合理性的文官體制，毋寧是最重要的課題之一。

誠如上述，保訓會兩任主任委員之施政作為，尚無重大之不同，其因在於公務人員保障及培訓業務本身即具有相當程度之穩定性，其中保障事件之審理係依據公務人員保障法授權訂定之保障事件審議規則之相關規定辦理，具有準司法性質，故政黨輪替亦僅配合新行政訴訟之變革而修正，對於其本質影響不大；而有關培訓業務部分，主要功能在於培育優秀人才，提升公務人力素質，增進行政效能，相關作為係依據公務人員訓練進修法及其相關子法辦理，與政治變遷或政黨輪替與否，關係尚非重大。再以公務人員應嚴守行政中立，忠勤服務，所以，有關行

政中立訓練的落實加強，是培訓工作的重點項目，惟其內涵縱然政黨輪替其變革範圍亦屬有限。至於各升官等訓練之方式，其條件及合格率，值得進一步檢討之。

目前政府正積極推動政府改造，考試院亦全力配合研擬規劃各項文官改革方案。昔日考試院組織法修正時，因考量採取培訓及保障功能整合方式，在立法院審議時較易獲大多數委員支持通過。因此，僅從政治觀點考量的組織設計，造成現今保訓會在組織運作上的功能缺陷。未來應於適當時機予以處理解決，以下謹就保訓會成立以來其運作過程中，有關組織結構與功能等問題加以簡要評析如下(考試院, 2003:72-89)：

一、保障相關制度之組織與職能初評

在保障業務方面存在組織結構之問題，係緣於保訓會組織法第九條第三項規定：「本會委員於審議、決定有關公務人員再復審(註：現行為復審)與再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」但保訓會之組織層級隸屬於考試院，則保訓會委員對保障案件之審議決定，是否應受考試院院會議決之拘束？又保訓會委員於審議決定保障事件時，就考試院發布之法規命令，得否依據法律，表示適當之不同見解？諸多問題均亟須研謀解決之道。保訓會組織具有相當之特

殊性，就其政治任命之過程、任期與委員身分來看，保訓會係介於一般行政機關與人民間之機構，而非僅只是一般訴願委員會之性質。保訓會與一般行政機關之間並不具有隸屬關係，應較一般行政機關之訴願委員會更具超然、獨立之立場行使職權。保訓會在處理行政院人事行政局、銓敘部之保障事件時，曾將個案移送監察院（註五）。監察院亦引用大法官釋字第三六八號解釋，認以上述單位於個案上應受保訓會之拘束。為解決保訓會與人事主管機關間之權限爭議，似宜先釐清保訓會組織之定位，方能有效解決。保訓會在處理復審與再申訴案件時，並無法在個案尚未發生之前就加以審議。因保訓會採不告不理原則，甚難主動發現個案解釋之合理性。復就內部協調而言，銓敘部曾要求保訓會派員參加是否變更見解之會議。再次，保障組織功能之問題，則在於考試院組織法修正時，因考量採培訓及保障功能整合方式，立法委員審議時較易通過，爰將原本功能互異者合而為一，學者有不同看法。加諸以保訓會兼任委員多屬機關政務副首長，多係政治性任命，如何進行保障事件審查值得審酌？保訓會所為撤銷保障事件之決定，如係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關（含就該法律有權解釋機關）是否應受保

訓會之決定拘束？均有待釐清。從相關資料得知，對於保訓會兼具保障及培訓二項功能如何進行改進？保訓會兼任委員的成員、資格如何？是否可就保障及培訓部分再加劃分或兼任委員僅參與審議(查)有關培訓業務等，均有待進一步的研究探討。

二、培訓制度相關之組織與職能初評

在培訓業務方面，則存在組織結構、功能方面及訓練機構整併及資源整合之問題。在組織結構面上，因憲法及其增修條文對於考試院職掌係為列舉，未列「訓練」部分，行政院咸認應將訓練業務劃歸為行政權；然而，考試院則認為訓練業務為人事業務最重要的一環，無法劃歸行政院。故從憲法架構下的五權機制，兩院均設置培訓機關，雖自「公務人員訓練進修法」公布施行後，涉及全國一致性之公務人員訓練進修法制事項之研擬，已由保訓會負責辦理，但兩院設置的培訓機關並未能加以重組，在培訓組織設計上仍屬重疊。我國公務人員培訓機關，在資源運用方面欠缺有效整合，且因先天不良，要達成先進國家培訓機構如法國國家行政學院(ENA)之規模及其所建構的願景，仍有待積極整合克服。其次，功能面問題在於我國公務人員培訓課程的安排，尚未能完全滿足使用者的需求，僅依培訓機關的需求來主導教

學，未能多考量個別機關及公務人員個別的需要，宜加以改善；又公務人員訓練需求評估是否落實，似值審慎評估，以避免有落差情形出現。再為強化培訓機關師資陣容，宜從學術界、企業界及實務界政府官員中聘請於該領域具有學術成就或實務經驗豐富之人士擔任講座，同時訓練課程內容應力求多元，俾培養公務人員多元能力，以充分發揮訓練之成效，及因應知識經濟時代的來臨。往昔機關中常指派工作較輕鬆的公務人員參加訓練，致使有「受訓部隊」的產生，目前因「公務人員陞遷法」通過後，訓練時數納入陞遷考核分數，情況已有改善。惟工作繁重的公務人員，因主管或個人擔心公務無法順利推展，主管均會先指派他人參與受訓，或個人放棄參加受訓機會，形成無時間參與受訓，以提升自我的專業知能。目前我國大多數公務人員訓練計畫僅著重預算的執行，卻未能重視預算支出效益（value for money），允宜檢討改進。當然，保訓會的現行核心職能在於公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練等方面，而行政院人事行政局及所屬訓練機構，則負責公務人員專業訓練、一般管理訓練等，兩者訓練對象似有不同，實則在組織及功能方面仍有重疊之處，如何整合二者資源，俾充

分發揮訓練資源，仍有努力的空間。

再以「績效」是現代公共行政重要的課題之一，績效導向的人力資源管理最主要目的在使政府部門提昇績效。希望文官能經由高績效的激勵（3E economy、efficiency、effectiveness）而達成上級所交付的組織目標。經由適當的人力資源觀念與工具來瞭解一個績效導向的工作環境應指涉如下：（參考施能傑，1993:4-15，Reichard,2002:4）。（一）有效的甄選與用人程序（能選出具有高績效的人才）；（二）教育與訓練，包括管理發展、領導訓練，以建立績效管理必要的技巧與態度；（三）激勵與誘因系統的建立，以激發高績效；（四）適才適所，可使人員發揮其潛能（包括工作輪調）；（五）激勵管理者的領導行為；（六）以績效為基礎的評鑑；（七）對於高績效者，予以物質或非物質報酬；（八）成員的陞遷與生涯發展，凡此亦為培訓所宜置意之課題。

復因陳水扁總統於九十二年九月間發表「新憲說」，並以「催生新憲、推動國會改革、深化民主」為基調，強調新憲的首要問題，為釐清憲政體制「三權」或「五權」。若未來重新制憲將中央政府行政權定位為三權分立的總統制，則已無行政院設置之必要，或改為國務總理或改為類似美國之國務卿，而考試院無論是「縮小規模」或「降低層級」，其

組織均需重新配合調整定位。申言之，考試院要維持名實相符之組織層級與組織規模？或者維持象徵意義大於實質意義之層級與規模？此涉及國家領導精英之價值判斷！相對地，有關保訓會之組織及功能之調整改進，亦宜配合憲政發展及考試院將來的定位走向，作整體通盤的考量。

三、國會對訓練機構整合與資源運用之初評

訓練機構之整併與訓練資源整合問題（註六），緣於立法院審查考試院暨所屬部會九十二年度總預算案時，曾作成主決議請考試院於一年內協調行政院相關單位，整併各訓練機構，並提出具體改造方案。其理由略以，中央政府各機構目前為培訓公務人員各項專業能力，各自設立訓練機構，造成軟硬體設備、人力資源浪費，多年來要求改善，未見成效。公務人員保障暨培訓委員會掌理公務人員訓練進修等業務，因此，考試院應於一年內協調行政院相關單位，整併各訓練機構，並提出具體改造方案，以擷節開支，減少資源浪費。另於審查九十三年度相關總預算案時，作成之主決議：「針對保訓會國家文官培訓所所址問題，為有效整合訓練資源、充分運用現有訓練機構軟硬體設施，發揮公務人員培訓機制與功能，擷節政府財政支出，請行政院人事行政局於六個月內，將

所屬地方行政研習中心現有場所半數移撥該所使用。」考試院為辦理上開決議，經擬具處理建議，擬與行政院責由兩院秘書長共同邀集相關機關首長組成專案小組，惟行政院以該院對所屬訓練機構業已規劃一套推動轉型作法之擬案，未來所研擬作法及各訓練機構相關資料，將一併送該院「組織改造推動委員會」納入政府改造作業辦理。因此，表達了暫無法配合辦理之意向。惟考試院仍本於權責及立法院之要求，函請保訓會依據上開決議妥為研擬具體方案，保訓會爰先後二次邀集行政院相關部會及全國各訓練機關（構）召開研商會議，並依據研商結論協調行政院人事行政局分別據以擬訂整併訓練機構具體方案及有效運用現有訓練機構資源方案等二項方案。其主要內容如下：

1. 中央政府訓練機關（構）整併方案：(1)整併原則：有關訓練機構轉型目標，以「擷節開支、減少資源浪費」為原則，依其訓練業務性質區分為三類型：第一類型為機密性、特殊性及專業性訓練；第二類型為核心能力專業訓練；第三類型為自主學習課程；(2)整併方式：對於訓練機關（構）未來轉型方式已有共識之可能個案優先納入規劃內容；而對於尚未有具體共識或雖有共識，惟尚有困難無法即刻推動之訓練

機關(構)，有關行政院所屬訓練機關(構)部分，由行政院相關部會組成工作小組，定期開會討論，並適時製案提該院組織改造推動委員會討論，俟獲致共識即送行政院核定據以執行。至於行政院以外所屬訓練機關(構)部分，則配合政府改造及憲政發展，由考試院續與各主管機關協商；(3)初步整併構想：將行政院所屬之五十三所訓練機關(構)，依據上述整併原則及推動方式，擬訂「行政院所屬訓練機構轉型初步規劃構想圖」，計將縮減二十四個訓練機構；其餘司法院、監察院、國家安全會議及考試院所屬之四所訓練機關，則基於專業性、保密性等因素考量，均主張維持現制。

2. 有效運用現有公務人員訓練機關(構)資源方案：在訓練機構未整併前本於訓練機關(構)間「資源分享、相互支援」之原則，採取以下三種處理方式：(1) 支援方式：由實訓量偏低之訓練機關(構)支援有訓練需求之機關辦理訓練。其具體作法係將現有訓練機關(構)依所在位置劃分為北、中、南三區，並分為總協調機關、主要支援訓練機關(構)及輔助支援訓練機關(構)；各區均置一個總協調機關；(2) 整合方式：將訓練機關(構)開設類似之

班別、課程及師資予以整合。有關類似訓練班別之整合，將由保訓會協調行政院人事行政局共同辦理；課程之整合，凡屬一般管理與領導、高階主管及政策性質之訓練，由行政院人事行政局、保訓會及其他綜合訓練機關(構)辦理，至於專業性訓練仍由各主管機關辦理；(3) 分工方式：依各訓練機關(構)職掌，選擇發展一至三項具有特色之訓練，如國家文官培訓所辦理行政中立訓練、公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練等，行政院人事行政局公務人力發展中心辦理中高階主管人員訓練等；各專業訓練機構，以其負責之專業為訓練發展特色，俾免重複浪費。

行政院人事行政局地方行政研習中心現有場所半數移撥國家文官培訓所之決議部分，考試院經與行政院及人事行政局積極協調研議規劃，嗣經人事行政局、地方研習中心、保訓會、文官培訓所等有關機關密切協調研商，獲致共識與結論，並已規劃將地方行政研習中心現有場地按區域劃分為 A、B 二個場地個別負責管理。(蔡良文，2004:1-12)

綜之，公務人員保障係對於政府機關依法執行職務之人員予以合法保障，使其安心工作，提高行政效能。所以，保障制度在政黨政治來臨時刻，尤見其重要性，不但要保

障其合法合理權益、發揮有效行政運作及促進準司法運作外，更期藉此能促進機關團結和諧。復以隨著國內外生態環境的快速丕變，政府除應具備前瞻的回應力，因應多元的需求外，當然得到國會之支持，亦是重要助力。尤其是人才培訓已成人事制度的重要一環，而培訓現況尚有諸多改進之空間，值得保訓機關重視與發展。

伍、保訓制度之未來發展

自陳總統於九十二年九月提出「新憲說」後，有關我國未來憲政發展及中央政府體制定位等相關議題，已成爲朝野各界共同關注的焦點。考試院的組織體制與職能，面對未來憲政發展與政治變遷，或將有所變革，其未來之發展及定位如何，均值得密切觀察及進一步深入探討。

回顧考試院成立七十餘年來，選拔人才，蔚爲國用；健全考銓文官制度，增進政府職能，提昇文官素質與效能，加強爲民服務，其績效有目共睹。其中對於保訓制度之整建，成立了保訓會，辦理公務人員再申訴及復審案件之審議，以保障公務人員法定權益，以及主管公務人員培訓制度，並成立國家文官培訓所專責公務人員培訓，以提昇公務人員素質。在未關涉考試院院本部組織之

調整或暫不討論院本部組織變革之前提下，在公務人員保障及培訓層面，可以有列努力的作爲(考試院，2003:28-30，蔡良文，2003:447-510)。

一、建立「文官法庭」之組織機制

美國之功績制保護委員會(MSPB)及其所設置之各地分會，職司公務人員保障救濟案件之審理，功能完善。日本之人事院下設公平審查局，由公平審理官審議公務人員之保障事件，著有成效。我國公務人員保障制度建立開始，公務人員保障暨培訓委員會下設「保障案件審查會」，其功能類似外國之「文官法庭」。宜進一步參酌他國之制度，充實案件審理之機制，建立「文官法庭」之制度。

目前保障事件，係由保障處擬具處理意見，送專任委員審理後，再由保障處簽提「保障事件審查會」審查，審查會由副主任委員一人及專任委員組成，作成決定後，由保障處擬定決定書稿，提由主任委員主持之全體專、兼任委員之委員會議審議決定。茲以主任委員、副主任委員非由專任委員兼任，且以各代表機關副首長與學者專家組成之兼任委員亦參與委員會議審議，尤其是對保障事件之審理，能否超然公正獨立行使職權，似有疑義。吾人以爲允宜參照外國「文官法庭」設計，或參照大法官會議之方式，由主任委

員與專任委員組成審議會議，議決所有保障事件，以符專任委員獨立行使職權之旨意。

二、充實實體保障內涵

我國公務人員實體保障項目，依據公務人員保障法第二條規定，原則有身分、工作條件、官職等級、俸給等事項。對於公務人員應有之保障大致上均已涵蓋，尚稱周妥。惟其中福利事項，因行政院認為「福利」為俸給以外之補助性給與，多由行政規章規範，範圍甚廣，難以界定，且各機關福利措施不一，政策上已逐步檢討併銷，不宜納入保障法內。雖經考試院列舉大法官會議解釋認為福利已屬公法上財產權之行使，且各機關福利措施不一，納入保障規範後，始可朝公平合理方向改善，並在公務人員保障法立法時力爭，但立法院終仍認為考試院刻正研擬「公教人員福利條例」草案，俟完成立法後，再依該條例所定內容辦理保障即可，而未將「福利」納入公務人員保障法所定保障項目，似形成美中不足。

福利事項雖未明列為保障項目，但依公務人員保障法第二十五條規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得提起復審請求救濟。又據同法第二條修正說明，該條所舉應受保障之五種權

利係例示，請領福利互助金之爭執，仍可循求救濟。

三、落實實質平等就業機會

政府對於不同背景團體之人員，應予以平等就業的機會，在美國強調公務部門對於性別、人種、種族、宗教背景、身心障礙者……等，均以修法改善消除一些差別待遇規定(Pynes,1997:42-43)，且能發揮應有的職能，以期建立和諧的工作團隊，如此生產力、競爭力必然提昇。所以，就上述保障的內涵中，除公務人員的身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益，應予保障外，我們認為除應落實兩性工作平等法之規定外，倘能提供更積極公正與合乎正義的平等就業機會，似為未來推動保障制度之方向與重點。

英國在平等就業方面，同樣重視性別之無差異性，尤以增加高級文官女性的比率；改善種族歧視規定，重視少數民族的就業與發展機會；重視身心障礙的就業機會，尤其在陸遷和訓練方面予以加強(Farnham & Horton, 1996:112-116.)。在我國重視女性就業機會，拔擢女性主管；舉辦身心障礙特考，依法進用身心障礙者於政府部門；以及由早期高普考試重視按省分區定額，到舉辦山地特考(目前改為原住民特考)及成立原住民族委員會，進用原住民及培育原住民公務人

力，以照護原住民族的就業機會等，均是合乎時代潮流的人事政策作為。在強調功績原則下，特別強調社會代表性價值之體現，未來應賡續推動，以創造更和諧的公務環境，增進工作效能，提昇公務競爭力。

四、釐清訓練進修業務權責歸屬與發揮統合功能

在民國八十二年六月間，數年前考試、行政兩院為明確劃分公務人員訓練進修業務權責，經多次協商，獲得結論為：「考試院掌理公務人員訓練、進修之政策及法制事項、行政院以外機關公務人員進修之執行事項、公務人員考試筆試錄取人員訓練、升任官等訓練、文官中立訓練及其他有關訓練；行政院掌理所屬公務人員進修之執行事項及其專業訓練、一般管理訓練及其他有關訓練。」現雖已配合分別完成公務人員保障暨培訓委員會，公務人力發展中心以及國家文官培訓所組織之立法，允宜賡續落實運作，解決多年來權責劃分之問題。

復以目前國內六十一個訓練進修機構各自獨立，行政院組織改造委員會積極整併調整中，未來宜由考試院保訓會積極負責、規劃、聯繫、協調等有關訓練進修之政策、法制及訓練法定事項之執行事宜，以建立完整之訓練進修體系。在訓練與發展的內涵上，

吾人建議參採英國政府的做法，即訓練業務中，由各機關自行辦理約占 70%；文官學院（The Civil Service College）約占 5%；外包約占 25%。其中有關管理發展之重點有財務管理、專業資格、訓練具有潛力主管及訓練參加開放架構（Open Structure）；而文官學院則為文官最高訓練中心，主要訓練管理與專業技能；其他如重視高級文官之才能訓練（Training for Competences），結合核心才能與課題設計，以期完成訓練目標，又英國公共管理的再造，亦可供借鏡（Bayiy,1999,抽印本）。

五、結合培訓與陞遷考核制度

培訓之施行不僅應符合機關業務需求，更應激發參訓人員之配合動機，如此方可事半功倍。而激發人員配合，最佳的方式則為訓練與陞遷考核的完全結合。公務人員陞遷法將訓練進修同時列入陞遷考核評分標準，並與其他項目依重要程度予以不同給分之方法是可行的。至於以目前公務典範型的發展模式，再和考試、訓練（包括各官等訓練）及陞遷配合，則可建立公務人員組織發展配合流程模式。Milkovich & Boudreace 認為「即使獲得可觀的預算、良好的意圖及符合組織真正需求，許多訓練計畫仍然無法達成持續性效果，此種現象之原因常常是由於模糊的

訓練目的及拙劣的評估方式所引起的。」(Milkovich & Boudreace,1991:407) 因此應重視持續的培訓績效評估，其意義即在協助機關首長及施訓者找出問題癥結並及時改善。

陸、結論

在探討政黨輪替前後之保訓體制運作，似應證了在國內政治變遷下，對於保訓體制產生之變革影響不大，未來其發展取向受政黨因素影響恐亦有限，而保障組織之設立與調整，應以獨立超然、專業主義角度出發，以確保其能超越黨派、依法獨立行使保障公務人員之職能。因此，如何重新定位保訓會之組織或擴大其功能，宜配合憲政發展及考試院組織定位走向，作整體通盤之考量。此外，保障機關的組織改造，須注意各種組織改造方式及其難易程度，並以循序漸進的方式逐步加以變革。在改造的各階段過程中，對於相關解決方案與配套措施，均應先行預作可行性評估及先期規劃相關措施，以維公務人員之權益。公務人員之保障，除透過保障機關的組織及功能改造之外，對於如何同時權衡保障對象、實體保障項目及保障之程序等議題，均應全盤考量，以研擬出最符合我國憲政體制之保障制度。有關保障組織再造的價值，必須同時體認「維繫保障核心職

能，配合世界先進國家政府再造趨勢」等雙元概念的重要性。並且在維持獨立復審(行政)機關之前提下，復審(行政)機關之組織與程序宜循法庭化、聽證化、專業化等方向發展，方能確實達到實質的救濟功能。

再者，吾人以爲公務培訓機構的資源整合，爲當前最迫切努力的方向。考試院與行政院應基於國家資源充分運用之理念，賡續積極攜手努力，規劃各層級訓練機構之分工，建立完整之訓練體系，以恢宏訓練功能。至於培訓機構的組織改造，是強化組織及功能的不二法門，惟須注意各種組織改造方式，均應作可行性評估及先期規劃措施，並與相關公務同仁作適切的溝通。當然，公務人員的培訓制度，宜與核心能力、考績制度、陞遷制度密切配合，才能真正發揮培訓的功効，並應以展望世界、落實本土的精神，研修相關培訓法規，積極形塑知識型文官的願景。申言之，從微觀的角度觀之，是培養出適才適所的公務人才。但從宏觀的角度觀之，培訓公務人員是在人力資源發展的範疇下，配合知識經濟與資訊時代的趨勢，培養其具有社會關係、強化其成本及問題分析能力、知識管理能力、危機處理能力，以及快速部署、反應機關裡面所產生之問題的能力，如此將有助於形成重視預防性、整合性

的「全觀型政府」。雖不能寄望前述願景，在短時間完成，然至少期望能發揮部分奠基的功能，使公務人員能在培訓過程中，接觸到正面的公務文化。

綜之，在政黨輪替前後，有關保訓政策變革不大，有關其組織結構之調整，可配合保障事項特有性質調整組織與職能，有關公務人員保障法之施行，目前尚有改進的空間，應賡續補強在相關程序與實體規定，以落實照護公務人員之權益。至於公務人員之訓練進修對機關組織或對個人潛能，均是有利的投資。希冀公務人員均能適時接受訓練進修，提昇其知能和服務觀念，有助於改善公務體質與機制，以強化國家競爭力。(本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授)

註釋

註一 民國 85 年 10 月 16 日制定公布之公務人員保障法第四條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」其中「復審」依同法第 18 條規定係向原處分機關提起，「再復審」向保訓會提起。嗣為配合我國訴願制度取消「再訴願」程序，92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法業已取消「再復

審」，並將復審改由保訓會統一受理，以縮減復審案件之救濟審級。至於公務人員對工作條件及管理措施不滿之救濟審級，仍維持向服務機關「申訴」、向保訓會「再申訴」二級制。

註二 因公務人員訓練進修法公布施行，「公務員進修及考察選送條例」業經總統於民國 91 年 5 月 22 日公布；「公務員進修及考察選送條例施行細則」及「公務人員進修規則」業於民國 91 年 3 月 12 日由考試院發布廢止。

註三 依「公務員進修及考察選送條例」等法規內容觀之，筆者認為只是文字用語問題，其實質內容則包括現行訓練、進修及考察，囿於民國四十、五十年代之國家領導人之價值判斷與對政治情勢觀察，考試院才有民國七十九年將擬議「公務人員進修法」草案，以未納入訓練項目為由，而自立法院撤回之議也。

註四 民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第四條規定：「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。公務人員提起之復審、再申訴事件(以下簡稱保障事件)，由公務人員保障暨培訓委員會(以

下簡稱保訓會)審議決定。保障事件審議規則，由考試院定之。」業將保障「案件」修正為保障「事件」。

註五 保訓會 89 年 1 月 11 日公保字第 8812055 號函為行政院人事行政局處理該會有關劉俊信因加給事件再復審決定，核有違失，將該案移送監察院審查。另銓敘部因黃富濤、洪榮欽二人任用事件，未依保訓會八八公審決字第 0184 號再復審決定處理，亦經保訓會移送監察院審查。

註六 參見考試院民國 92 年 10 月 17 日考台組參一字第 0920008387 號函附件一「考試院協調行政院研擬整併中央各訓練機關(構)具體改造方案辦理情形」，頁 6-16。

主要參考書目：

江明修等(2000)，「建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(三)，(台北：考試院研究發展委員會，抽印本)。
 -----(2002)，「公務人員教、考、訓、用配合制度之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，(台北：考試院研究發展委員會，抽印本)。

朱武獻(1998)，「公務人員保障法之實施與檢討」。月旦法學雜誌，32 期，頁 33-46。

周世珍(2001)，公務人員保障之理論與實際，(台北：國立台北大學法學系博士論文)。

施能傑(1993)，「公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策」，重建文官體制論文研討會論文(台北：國家政策研究中心)，頁 4-36。

----- (2000)，「建立公務人員升任官等訓練制度之研究--委任升任官等訓練之規劃」，收錄於考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(三)，(台北：考試院研究發展委員會，抽印本)。

----- (2002)，績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究，(台北：公務人力發展中心委託研究)。

陳金貴(1999)，「人力資源發展的新趨向-公務人員職能的提昇」。公務人員月刊，期 40，頁 6-14。

陳德禹等(2002)，「文官行政中立訓練制度之研究」。考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，(台北：考試院研究發展委員會，抽印本)。

許水德(2000)，「恢宏考試院七十精神再創考銓制度新猷」，考銓季刊，期 21，頁 4-11。

- 彭錦鵬(2003),「全觀型治理：理論與可行策略」,政治大學公共行政學系主辦,「民主治理與台灣行政改革」學術研討會,抽印本。
- 鄭吉男(2002),「制定公務人員訓練進修法的意義與努力方向」。公務人員月刊,期71,頁4-13。
- 蔡良文(1998),行政中立與政治發展,(台北：五南圖書出版公司)。
- (2000),「政黨輪替與文官體制之發展」,考銓季刊,第23期,頁17-47。
- (2003),人事行政學---論現代考銓制度,(台北：五南圖書出版公司)。
- (2003),「論政治變遷中考選體制之變革與發展」,考銓季刊,期35,頁1-19。
- (2004),「論政治變遷中銓敘體制之變革與發展」,考銓季刊,期37,頁18-40。
- (2004),「公務人員訓練機構資源整合及行政院人事行政局地方行政研習中心現有場所半數移撥國家文官培訓所辦理情形專案報告」(台北：考試院)。
- 顧慕晴(2000),「公務人員訓練機構資源整合之研究」。(台北：行政院研究發展考核委員會,抽印本)。
- 公務人員保障暨培訓委員會(2002),中華民國九十年公務人員保障暨培訓委員會統計年報,(台北：公務人員保障暨培訓委員會)。
- 考試院(1986),考試院第九屆施政綱領,抽印本。
- 考試院(2003),「考試院協調行政院研擬整併中央各訓練機關(構)具體改造方案辦理情形」資料,頁6-16。
- 考試院(2003),「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」,抽印本。
- 總統府網站(www.president.gov.tw),民國九十二年八月二十八日總統府網站「阿扁的政策白皮書」。
- Bayly, R. D. (1999), Reformation in Public Governance the British Experience. Conference on Human Resource Development for Public Service. (台北：考試院印)。
- Berman, E. M., James S. Bowman, Jonathan P. West & Montgomery Van Wart (2001), Human Resource Management in Public Service : Paradoxes and Problems. Sage Publications, Inc., USA.
- Denhardt, Robert B. (1999), Public Administration: An Action Orientation. New York : Harcourt Brace & Company.
- Elliott, R. H. (1985), Public Personnel

Administration : A Values Perspective.

Virginia : Reston Publishing Co., Inc.

Farnham, D. & S. Horton (1996), *Managing People in the Public Services*. London:Macmillan Press, Ltd.

Klingner, Donald E. & John Nalbandian (1998), *Public Personnel Management : Contexts and Strategies*, 4th. ed., New Jersey: Prentic-Hall, Inc.

Pynes, J. E. (1997), *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations California*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc.

Shafritz, Jay M. & E. M. Russell (2002), *Introducing Public Administration*. New York: Longman, Inc.

重行審定制度的公務人員權益保障

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

李英毅

摘 要

重行審定制度的我國銓審實務上行之已久，惟公務人員保障法與行政程序法相繼公布施行後，原先重行審定制度的功能，與該二法上所規定復審、程序再開之功能重疊，然而重行審定制度的實務需要考量下仍繼續維持，致形成復審與重行審定併行之雙軌制，並有事實上排除程序再開規定適用之情形，為人事行政程序與救濟之特有情形。

在行政法制日益發展之今日，重行審定制度的應有其法理上之論證基礎，並在法治國原則之下重新省視與建構，非僅以實務需要作為繼續原制度之理由。是以，本文除說明重行審定制度的相關規定與實務運作狀況外，主要在於探討現行重行審定制度的法律適用疑義，並檢討該制度存在之必要性及可能發展方向，以期作為未來修法之參考。

Re-judging System and Protection of Civil Servants' Rights and Interest

By Lee Ying-yi

Abstract

It has been long that the re-judging system has been carried out in the practice of hearing of our civil service case. However, after the Civil Service Protection Act and Administration Procedure Act were successively promulgated for enforcement, the existing functions of the re-judging system came to be overlapping with the re-hearing and re-proceeding as provided for in the said two Acts. Nevertheless, under the consideration of need in practice, the re-judging system is retained and there concurrently exist the dual systems of re-hearing and re-judging and, as a matter of fact, the provision regarding re-proceeding is excluded from application. It forms a special condition in the personnel administrative procedure and remedy.

Nowadays when the legal system of administration is developing, the re-judging system shall have its legal basis and be reviewed and reestablished under the principle of ruling by law, instead of retaining the original system by reason of need in practice. As such, this article, in addition to discussing on the regulations and practical operation about re-judging system, is primarily to probe into the doubt in the legal applicability arising from the existing re-judging system. Also, a review will be made on the need of sustenance and possible development of such system so that it can serve as a reference for the future law amendment.

壹、問題提出

在訴願法修正施行與行政程序法公布施行後，對於行政處分有不服者，於法定救濟期間內，得提起訴願，若有先行程序規定者，自應依法先經先行程序後，再提起訴願。於法定救濟期間經過後，行政處分業已確定，當事人已不得再行爭執，惟若有行政程序法第一百二十八條所定情形，仍得依該條規定申請程序重新開始，請求撤銷或變更原行政處分（註一）。然而，在人事行政處分之行政爭訟上，固已由公務人員保障法規定之復審取代訴願，惟該基本體系因銓審作業尚沿襲原有之重行審定制度的，致發生體系銜接之謬誤。基此，本文首先介紹現行重行審定制度的相關規定，並說明實務運作概況，再探討重行審定制度的衍生之相關問題，並提出與檢討未來重行審定制度的發展之可能方向，期作為未來修法之參考，俾對人事法制健全能有所助益。

貳、重行審定制度的規範基礎

在傳統特別權力關係理論下，基於公務人員關係所生爭議無法提出行政爭訟，或許基於資料不全或錯誤審定之可能性，實務上便產生復審（亦有稱複審，即現在之重行審定制度的）制度，如銓敘部五十年十月十八日

（五十）台特三字第○九○七號函中即有：「……凡經核定之退休案件，退休人對於所核定之年資認有疑義，必須申請復審時，務於收到退休證書之日起一個月以內，檢同有效證件或證明文件，報由原服務機關轉送原核定之銓敘機關予以復審，復審案件以申請一次為限。……」。迄今，雖名稱、申請期限與層級有所更迭（註二），但重行審定制度的仍係人事行政制度一項特色，並散見於各種公務人員法令中或實務操作中：

一、以法律為依據之重行審定

如公務人員俸給法第二十四條規定：「（第一項）公務人員俸級經銓敘部銓敘審定後，如有異議，得於接到通知次日起三個月內敘明事實及理由，並檢附有關證件，依送審程序申請重行審定。但以一次為限。自重行審定之日起一年內，如發現送審或重行審定時未經提出之新證明者，得檢證再申請重行審定。申請人對於重行審定結果如有不服，得依公務人員保障法提起救濟。（第二項）依前項期限申請重行審定人員，其重行審定之俸級，高於原敘之俸級者，自原審生效之日起支給；低於原敘之俸級者，自銓敘審定之次月起改支。但未依限申請者，其重行審定之俸級，如有變動，均自申請之日生效。（第三項）現職人員取得較高考試及格資格，申

請改敘俸級者，應於取得考試及格證書之日起三個月內辦理。其依限申請改敘核准者，其為免經訓練、實習或學習程序之考試及格人員，自考試榜示及格之日改支；其為須經訓練、實習或學習期滿成績及格，始完成考試程序之人員，自訓練、實習或學習期滿成績及格之次日改支；其於限期後申請而核准者，自申請之日改支。」（註三）。

二、以施行細則為依據之重行審定

如公務人員任用法施行細則第二十四條規定：「公務人員經依第二十二條規定程序銓敘審定後，如有異議得於文到三個月內提出確實證明或理由，陳由本機關長官依送審程序轉請重行審定。重行審定以一次為限。但自重行審定之日起一年內，如發現送審或重行審定時未經提出之新證明者，得檢證再申請重行審定，並自原審生效之日生效。」；又如公務人員退休法施行細則第二十四條規定：「退休公務人員對於退休案審定之結果，如有異議，得於接到退休案審定函之次日起三個月內，提出證明文件或理由，由服務機關轉送銓敘部重行審定。重行審定以一次為限。」。

三、無法令依據之重行審定

如公教人員保險法、公務人員撫卹法及其施行細則均無重行審定之規定，實務上中

央信託局股份有限公司基於銓敘部之行政委託為保險給付之核定时，均附加類如以下教示：「……對於本項現金給付案之審定，如有異議，得於接到本函之次日起三個月內，提出證明文件或理由，經由要保機關轉送本公司公務人員保險處重行審定；或依公務人員保障法（訴願法）相關規定，於收受本函之次日起三十日內，繕具復審書（訴願書）經本公司公務人員保險處重新審查後，轉公務人員保障暨培訓委員會（銓敘部）提起復審（訴願）。」；另銓敘部於撫卹案審定時，亦附加類如以下教示：「遺族對於撫卹案審定之結果，如有異議得於接到本函之次日起三個月內，提出證明文件或理由，由服務機關轉送銓敘部重行審定；或依公務人員保障法相關規定，於收受本函之次日起三十日內，繕具復審書經由本部重新審查後，轉公務人員保障暨培訓委員會提起復審。」（註四），事實上亦有重行審定之操作。

參、重行審定制之運作概況

雖然個別規定略有歧異，申請人大體上須於相關銓審函送達之次日起三個月內，填具重行審定送核書表，敘明理由，並檢附證明文件，經服務機關轉陳銓敘部辦理重行審定，銓敘部審認符合重行審定之規定時，即

另以新核定函格式函知該機關與申請人，若認與規定不符時，則以一般行政函文格式函復機關與申請人，並均教示對重行審定如有不服，得依公務人員保障法規定，經由該部向公務人員保障暨培訓委員會提起復審。除俸給之重行審定外，其餘重行審定均以一次為限。

因重行審定須由服務機關轉送銓敘部，申請人不能逕向銓敘部提出申請，過去實務上曾有服務機關於人事人員初步審核後，認與規定顯然不符，拒絕轉送銓敘部或逕予函復之情形。事實上，重行審定准否之權限屬銓敘部，服務機關僅居於轉陳地位，亦有轉陳之義務，且銓敘部未依行政程序法之規定為委託、委任時，服務機關亦無該事務處理權限，故不論申請是否合法或有無理由，服務機關均應將申請轉陳權責機關銓敘部，由其依法予以處理。

再者，重行審定應於相關銓審函送達之次日起三個月內提起之，若逾越申請期限即屬申請不合法，應無實質審究之必要而得逕予否准。惟實務運作上似非如此，逾越三個月期限始提出申請，銓敘部從實質上予以審酌後否准比比皆是，僅在逾越期限過久，始以逾越期限為由而予以否准，致三個月期限之規定形同虛設。甚至，在退休案件之重行

審定上，因公務人員退休法第九條規定：「請領退休金之權利，自退休之次月起，經過五年不行使而消滅之。但因不可抗力之事由，致不能行使者，自該請求權可行使時起算。」，行政程序法第一百三十一條第一項亦規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅」，銓敘部亦有援引該部七十五年一月九日（七五）台華特三字第六一五五四號函釋，認退休人員申請重行審定退休級俸，當事人如有特殊理由補具合法證件者，自核定退休生效之日起，最多不得超過五年（註五），似乎認為退休人員對於退休案經審定後，如有異議，原則上應於接到退休審定函之次日起三個月內提起重行審定，如有特殊理由補具合法證件者，至遲亦應自核定退休生效之日起五年內為之，變相延長重行審定期限（註六）。

重行審定後，不論是否有無理由，銓敘部均教示不服重行審定結果，得向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，並送達服務機關與申請人。此時，重行審定決定被視為一個新行政處分，若提起復審，標的並非原銓審處分，而係重行審定決定本身，公務人員保障暨培訓委員會決定書亦均僅以重行審定結果為行政處分，惟於重行審定維持原結果之情形，在理由中經常說明原銓審結果於法

並無不合，否准重行審定亦無違誤，實質連帶審查原銓審處分之是否合法有當。

另重行審定多屬對於原銓審處分之異議或不服，但如申請提敘俸級情形，由於曾任職等相當、性質相近、成績優良之一定公務年資，得資以提敘俸級，惟申請提敘俸級有時須另待公務人員主張，並非對原銓審處分有異議或不服，然實務上仍係以重行審定之方式為之，實亦擴大重行審定之適用範圍（註七）。

肆、重行審定制衍生之問題

一、法位階問題

公務人員保障法第二十五條第一項規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。」復審之提起，應自行政處分達到之次日起三十日內為之，同法第三十條亦有明文。行政程序法第一百二十八條則規定：「（第一項）行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失

而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。（第二項）前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算，但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請。」。依該二法律條文之規定，對於人事行政處分有不服者，於三十日之法定救濟期間內，得提起復審，於法定救濟期間經過後，行政處分已經確定，當事人已不得再行爭執，惟若有行政程序法第一百二十八條所定情形，仍得依該條規定申請程序重新開始，請求撤銷或變更原行政處分。因公務人員保障法第一條規定：「為保障公務人員之權益，特制訂本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」，行政程序法第三條第一項亦規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之」，若欲改變此基本體系，則應有相同位階之法律為特別之規定，綜觀現行重行審定之規定，已改變此基本體系，除公務人員俸給法第二十四條規定之重行審

定外，其於重行審定僅屬法規命令位階，甚至無任何法令依據，顯不足以排除該二法律條文之適用。

二、性質定位問題

於我國訴願之相關規定上，於提起訴願前固亦得規定訴願先行政程序（註八），此訴願先行政程序復可分為非任意性與任意性二類（註九），前者如依稅捐稽徵法第三十五條第一項之規定，納稅義務人對於核定稅捐之處分如有不服，應於繳納期間屆滿翌日起算三十日內或核定稅額通知書送達後三十日內，敘明理由，連同證明文件，申請復查，並於復查決定後或逾期不為復查決定後，始得提起訴願；後者如教師法第二十九條與三十三條之規定，教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得於知悉措施之次日起三十日內，向各級教師申訴評議委員會提出申訴，不服申訴決定，得於評議書達到之次日起三十日內提起再申訴。若教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。易言之，教師之申訴、再申訴並非強制之訴願先行政程序，可由教師選擇循序依申訴、再申訴、訴願提起行政救濟，抑或直接提起訴願。

現行重行審定制度與復審係採雙軌制，當事人得選擇重行審定後再提復審，亦得直接提起復審，顯屬任意性先行政程序之類型，與教師法之規定較為接近。然而，若採非任意性先行政程序，實應顧及重行審定期間應與提起復審期限一致性，現行重行審定期限規定為三個月，在逾越一個月復審期間後，銓審處分已經確定，當事人不得再行爭執，但卻仍可另闢蹊徑，主張重行審定，再對重行審定之結果提起復審，此將致使復審期間之規定形同具文。再者，對於已具形式存續力之銓審處分申請重行審定，已逸脫先行政程序係對未確定行政處分提起行政救濟之前置程序，涉及請求撤銷、變更已確定之行政處分，應屬行政程序法第一百二十八條所規定之程序再開範圍，故現行重行審定制度並非單純之任意性先行政程序，實亦兼有程序再開之內涵，問題是此兩種性質根本無法同時存在。

三、法安定性問題

若進一步比較行政程序法第一百二十八條之規定與公務人員退休法施行細則第二十四之規定，程序重新開始之申請於符合下列要件時，行政機關始須重啟行政程序，決定是否撤銷、廢止或變更原處分：（一）須原處分已具形式存續力而不得再行爭執；（二）須有行政程序法第一百二十八條第一項第一至

三款所規定之事由；(三)須非因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張該等事由；(四)應於法定救濟期間經過或知悉行政程序重新開始之事由起，於一定期限內提出申請。反之，申請重行審定既無重行審定之事由要求，且不論異議之事由為何，一律以接到銓審處分之次日起三個月作為申請期限，更不論是否因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張，顯過於空洞簡略。若原審定處分已因救濟期間經過而確定，當事人請求撤銷或變更原審定處分，其所涉及為法定安定性與依法行政要求之衝突，行政程序法第一百二十八條之規定即是在調和此種衝突下所為規定(註十)，現行重行審定制度幾無要件限制，期限規定僵化，在申請期限又未確實執行下，已確定之銓審處分效力擺盪未定，實有違法安定性之要求。同時，對已確定之銓審處分，因多數重行審定規定尚無法排除行政程序法第一百二十八條之適用，致一方面可經由服務機關申請重行審定，一方面亦可直接向銓敘部請求程序再開，應如何處理，更滋生銓審作業之困擾(註十一)。

四、復審標的問題

因現行重行審定制度實帶有復審先行程序與程序再開雙重內涵，連帶亦形成重行審定後提起復審時，關於復審標的認定之困

擾。若重行審定屬復審先行程序，應先行程序仍屬行政救濟程序之一環，如同撤銷訴訟之標的為訴願決定所形塑(Gestalt，包含內容與理由)之原行政處分(註十二)，復審標的應為經由先行程序所形塑之原行政處分，先行程序之決定與原行政處分被視為一體之行政決定(註十三)。惟若係涉及撤銷或變更確定行政處分之重行審定，則重行審定之決定應屬第二次裁決，原行政處分已為重行審定之決定所取代而失其效力，復審標的僅重行審定之決定而已(註十四)，兩者情形有別。實務上，在有重行審定之情形，不分屬復審先行程序或程序再開，形式上均僅以重行審定之決定為復審標的，實際上亦審酌原銓審處分，已混淆兩者間在復審標的上之差異。

伍、重行審定制度之可能發展

一、發展方向

重行審定制度固已慣行多年，在傳統特別權力關係之理解下，或有提供類似救濟或程序再開之功能，但在行政法制日趨完備之今日，重行審定制度實有在維持法律體系完整之思考下，重新思考其發展。由於公務人員保障法已提供對未確定銓審處分之救濟管道，行政程序法亦對已確定之銓審處分提供

程序再開之可能，人事行政並無任何特殊理由打破此基本體系，為與其他行政類型不同之規定，故在維持法律體系完整與解決重行審定制度的問題下，重行審定制度的大致有三種發展可能：

- (一) 於法律層次，將重行審定轉變為復審之先行程序，並縮短重行審定期限為三十日，至於已經確定之銓敘審定處分，則回歸行政程序法之規定處理。
- (二) 採雙軌制，於法律層次，縮短重行審定期限為三十日，並規定對重行審定結果得提起復審外，亦得不經重行審定程序直接提起復審，但僅得擇一而為（註十五），至於已經確定之銓敘審定處分，仍回歸行政程序法之規定處理。
- (三) 廢除重行審定制度，完全回歸公務人員保障法與行政程序法之規定。

二、復審先行程序方向之檢討

行政爭訟採取訴願前置主義，其功能在於人民權利保障、行政自我審查與減輕行政法院之負擔，因行政法院僅審查行政處分之合法性，不及於行政處分之合目的性，提起行政訴訟前應先提起訴願，提供人民一個經由行政機關再次完全審查（Vollkontrolle）行政處分合法性與合目的性之可能，原處分機關及其上級機關並有重新省視行政處分之事

實或法律基礎機會，並藉此修正錯誤或不合目的之行政處分，且除原處分機關或其上級機關自行撤銷之情形外，人民對於原處分機關及其上級行政機關之審查結果，亦得依其決定理由作為是否進一步提起行政訴訟之衡酌基礎，並放棄提起較無希望之行政訴訟，減輕行政法院之訟源（註十六）。

若重行審定作為復審之先行程序，應類似訴願前置主義，其功能在於人民權利保障、行政自我審查、減輕公務人員保障暨培訓委員會及法院負擔。然而，重行審定與復審審查範圍均包含行政處分之合法性與合目的性，提供人民權利保障之功能有限，且依公務人員保障法第四十四條第一項之規定，復審人應繕具復審書經由原處分機關向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，原處分機關應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知公務人員保障暨培訓委員會，若自收到復審書之次日二十日內，不依復審人之請求變更或撤銷原行政處分者，應附具答辯書，並將必要之關係文件，送於公務人員保障暨培訓委員會。基此，銓敘部於當事人提起復審時，本即有自我審查可能，似無必要再規定重行審定制度的可能，等同賦予銓敘部二次自我審查之機會。況銓敘

部於提起復審後之自我審查時，若認為復審有理由者，即得自行變更或撤銷原行政處分，若認二十日時間不敷資料查證所需，現行實務上並不禁止銓敘部於將答辯書與必要關係文件送於公務人員保障暨培訓委員會後，由銓敘部自行撤銷或變更原行政處分（註十七），以復審決定實際作業所需時程而論，銓敘部應仍有相當餘裕時間，至於因銓敘部重行審定之理由而放棄提起復審或行政訴訟，鑑於一般人心態上會認為行政體系往往自我偏袒，進入行政訴訟才是開始真正（richtig）之行政救濟（註十八），會折服銓敘部重行審定理由而放棄，恐屬極為有限。

將重行審定作為復審之先行政程序，畢竟是對於公務人員復審權與訴訟權之限制，在公務人員保障法第四十四條第一項規定下，原處分機關應先行重新審查原行政處分是否合法妥當並得自行撤銷或變更原行政處分，其必要性已不如從前，應僅限於具科技性、專業性或大量集體作成之行政處分，始有規定重行審定作為復審先行政程序之必要（註十九）。以銓審處分而言，其困擾主要於年資、經歷查證上，惟此為事實認定問題，亦非需何特殊專業知識，且法令適用上亦多有規則可循，尚非屬此類具科技性、專業性或大量集體作成之行政處分，僅公保給付案件因常

需醫療專業知識，勉強可認具該性質，但亦非不可藉由鑑定方式解決。是以，重行審定制度即使作為復審之先行政程序，其功能亦屬有限，且增加公務人員復審權與訴訟權之非必要限制，實欠缺合理論證。

三、雙軌制方向之檢討

雙軌制固於我國行政爭訟上不乏其例，如前述教師法上所規定之教師申訴、再申訴與訴願雙軌制，或如農民健康保險條例第四條之爭議審議與訴願雙軌制（註二十），惟雙軌制原則上是一般訴願程序外，基於專業或多元性考量，另設一個專門組織，負責審議一般訴願外他軌行政救濟程序，目的在於提供在組織、功能上更適宜且更易贏得信賴之訴願先行政程序，同時為避免對訴願權不當限制，亦得直接選擇訴願途徑以資救濟，如教師法第二十九條第二項之教師申訴評議委員會，應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，負責教師權益之評議事項；又如農民健康保險條例第四條第二項之農民健康保險監理委員會，由有關機關代表、農民代表及專家各三分之一為原則，負責審議保險爭議事項，惟當事人亦得直接選擇訴願途徑尋求救濟。相對地，在銓審實務上採雙軌制，重行審定機關仍係銓敘部，與為原行政處分

時相同，仍由各職掌司負責重行審定，並未於銓敘部內另設專門組織負責，也無專業或多元考量之必要，採行雙軌制顯毫無意義，且在重行審定後提起復審之行政救濟軌道上，仍無法擺脫前述對復審先行程序之質疑。況且，公務人員保障暨培訓委員會已是專為審理基於公務人員關係所生爭議而設置之機關，如仍設計得申請重行審定，再提起復審，除無異忽略銓敘部本即於復審程序中有自我審查可能，亦忽略公務人員保障暨培訓委員會專業與多元之組成，故雙軌制較復審先行程序更不可採。

陸、結語

因現行申請重行審定制度不僅多數無排除公務人員保障法及行政程序法適用之餘地，且規定內容亦不盡相同，復因申請重行審定期限過長，造成重行審定兼具復審先行程序與程序再開雙重性質，衍生諸多難解問題。再者，提起復審時，銓敘部本即有為自我審查可能，此時先提起重行審定後提起復審，徒稽延進入行政訴訟之時程，若於原銓敘審定處分已確定時，則應屬行政程序法第一百二十八條之程序重新開始問題，依該兩法律規定已足因應，應無另行規定重行審定制度之必要，故本文認應採取廢除重行審定

制度之方向。若銓敘部認查證當事人主張內容費時不易，不如思考以正當法律程序，利用陳述意見、聽證與職權調查證據，更進一步提高銓審處分時之正確性與可接受性，而非以重行審定制度提供銓審機關事後補救可能性，如此始能真正兼顧行政效能與公務人員權益確保之要求。（本文作者為公務人員保障暨培訓委員會專任委員）

註釋

- 註一 當事人亦得主張廣義程序再開，亦即依行政程序法第一百一十七條之規定，請求機關為無瑕疵裁量之決定，但尚不得直接請求撤銷或變更原行政處分。Vgl, Erichsen (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1998, § 20, Rn.20ff.
- 註二 重行審定原稱復審、再復審，嗣八十五年十月十六日公務人員保障法制定公布，因名稱重疊，始再更名為重行審定。申請期限原為一個月，現則為三個月，至層級原為復審、再復審二級，現則多數改為以一次為限。
- 註三 公務人員俸給法施行細則第十二條亦規定：「(第一項)現職公務人員對於銓敘部所銓敘審定之俸級俸點，如有

異議或有新證明，得填具公務人員任用或俸給案申請重行審定送核書表辦理俸級重行審定。(第二項)現職公務人員取得較高考試及格資格，申請同官等內改敘俸級者，應於取得考試及格證書後填具公務人員動態登記書表，並檢附相關證件，依送審程序送銓敘部銓敘審定。(第三項)第一項送核書表，其格式由銓敘部定之。」。

註四 撫卹案件原依訴願程序救濟，九十二年五月二十八日修正公布之公務人員保障法第二十五條第二項規定：「公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審」，將撫卹案件納入保障事件處理。

註五 參見公務人員保障暨培訓委員(九二)公審決字第○三五二號復審決定書。

註六 申請重行審定並非請領退休金之權利本身，行政程序法第一百三十一條所稱之公法上請求權係亦指公法上財產請求權，申請重行審定屬程序法面向權利之行使，性質屬申請期間(Antragfrist)，應非時效而係除斥期間問題，自無五年內仍得申請之可能，銓敘部見解恐屬誤認。Vgl,Wolff/

Bachof/Stober,Verwaltungsrecht , Bd.I, 1999, §37 , Rn.18f.

註七 此類申請提敘俸級，應屬一般申請事件，非為對原銓審處分不服，將來行政訴訟應提起為課予義務訴訟。

註八 吳庚，行政爭訟法論，303頁，1999。

註九 李震山，論訴願之先行政程序，收於台灣法學會編，行政法爭議問題研究(下)，855頁以下，2000年。

註十 Vgl, Mauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, §11, Rn.55.

註十一 實務上，因銓敘部向堅持需經由服務機關以重行審定方式提出，幾無向銓敘部申請程序再開之例，惟理論上並非無此種可能存在。

註十二 Vgl, Kopp/Schenke, VwGO, 2003, §79, Rn.1f.

註十三 如稅捐稽徵法上之復查，為提起訴願之先行政程序，一直亦有爭訟標的之爭議。行政法院判決主文中過去僅表示「訴願決定及原處分均撤銷」，近來為釐清疑義，判決主文中有表示「訴願決定及原處分(即復查決定)均撤銷」，如台北高等行政法院九十一年度訴字第三○七二號判決，亦有表示「訴願決定及原處

分（含復查決定）均撤銷」，如台北高等行政法院九十一年度訴字第三二五二號判決，理論上應以後者較為正確。

註十四 Vgl, Mauer, a.a.O., Rn.56.

註十五 若採雙軌制，必須明定僅能擇一為之，否則對銓敘審定處分，一方面提起復審，一方面提起重行審定時，將產生難以處理之困擾。

註十六 Vgl, Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 2000, §5, Rn.16ff.

註十七 然而，此種實務作法是否與移審效力（Devolutiveffekt）相符，頗值探討。

註十八 Vgl, Hufen, a.a.O., Rn,19.

註十九 李震山，前揭著，864 頁。

註二十 李震山，前揭著，853 頁。

我國公務人員因公涉訟輔助制度之新面貌 --以法規之修正為重點

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

施惠芬

摘 要

由於我國公務人員保障制度的變革，因而牽動公務人員因公涉訟輔助辦法的檢討修正。最新一次辦法之修正，業已配合新修正之保障法，明定其授權依據及認定依法執行職務之規定；並增訂機關提供涉訟輔助之範圍、處理方式及期限；對認定權責機關亦予增列；另修正涉訟輔助費用之標準等。我們期盼經由上述制度性的改善，使我國公務人員因公涉訟輔助制度趨向合理化、公平化及具有效能，進而保障公務人員權益，並促使公務人員勇於任事，以營造溫暖、有人性及有效率的公務員保障制度。

關鍵字詞：保障制度、涉訟輔助、依法執行職務、保訓會、保障法、涉訟、法律上之協助、延聘律師、輔助費用、書面下達命令、懲戒、公務人員

New Facet of Subsidiary in case of Civil Servants Involving in Lawsuit due to Public Function-with an emphasis on law amendment

By Shi Huei-fin

Abstract

The change of the protection system for our civil servants triggered the review and amendment of the subsidiary regulations for civil servants involving in a lawsuit due to public function. The latest amendment to the regulations, by matching up with the newly amended Protection Act, has explicitly provided for the basis of authorization and confirmation of performance of duty by law. Also, the provisions regarding the scope, handling approach, and time limit for an agency to provide the subsidiary are added, so is the provision for establishing the agency to be in charge. In addition, the standards for the amount of subsidiary in case of involvement in a lawsuit have been amended. We expect that, through the improvement of the systems, the subsidiary system for our civil servants involving in a lawsuit due to public function will come to be reasonable, fair and efficient. Further, the rights and interest of our civil servants can be protected and our civil servants will be encouraged to take responsibility so as to create a warm, humane, and efficient civil service protection system.

壹、前言

公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)於民國八十五年六月一日成立後，專責處理公務人員權益保障事項為其職掌之一，而公務人員因公涉訟輔助事項，即為其中重要之一環。

每當傳播媒體報導公務人員涉及風紀、貪瀆……等事件或執行職務遭受侵害時，不論該公務人員因此成為民事或刑事訴訟事件之原告、自訴人、犯罪嫌疑人或被告，一般民眾或得僅以社會、司法或警政新聞看待，惟以保障公務人員權益之觀點而言，該等事件實係連動著相關公務人員有無應予涉訟輔助之問題。

由保訓會網站上顯示有關此部分目前仍有效適用之函釋，約有一百件左右，包括機關或公務人員函詢有關究竟何者得請求因公涉訟輔助？如何認定為依法執行職務？機關得予輔助之範圍得否因經費不足而予拒絕……等，在在均涉及公務人員因公涉訟輔助權益之保障。

檢視公務人員因公涉訟輔助(以下簡稱涉訟輔助)規定之法制沿革，雖歷經多次修正，惟在九十二年五月二十八日公務人員保障法(以下簡稱保障法)修正公布前，並無

訂定之法源，不符法律保留原則，在行政程序法施行後，即面臨適法性之挑戰。保訓會為解決此問題，爰在擬具保障法修正草案時，於第二十二條增列訂定涉訟輔助規定之法源，使符合行政程序法規定，並符應現代法治國之原則。

在保障法完成修法程序，涉訟輔助之規定尋得法源依據及因應多年實務運作需要下，原由考試院及行政院會同於八十七年三月十七日訂定之規定，即有檢討之必要。經二院與相關機關之溝通及協商，涉訟輔助辦法已於九十二年十二月十九日經二院會銜發布在案，新修正之內容、係本於公平、合理原則，並兼顧保障公務人員權益及政府行政資源妥慎運用。因新修正之內容較多，實有著文引介之必要。

本文擬先就保障法對涉訟輔助相關規定影響作簡要說明為基礎，進而就涉訟輔助辦法之法制沿革作敘述，以本次修正內容為重點，並作評論，末以對新修正內容之展望為結語。

貳、保障法內容演變對涉訟輔助制度之影響

一、保障法制定公布前(八十五年十月十六日前)

我國公務人員之權利保障，於憲法第八十三條雖規定由考試院掌理，惟公務員與國家之關係，往昔由於受特別權力關係理論之支配影響，所強調者，大都為公務員應盡之義務與應負之責任；其特徵則為當事人地位不平等、義務不確定、以特別規則拘束相對人、有懲戒罰及行政爭訟受限制等。

二次世界大戰後，「特別權力關係」無論在實務上或理論上，均已逐漸修正，認為公務人員之權利亦應如一般人民之權利，給予保障，當其權利遭受侵害時，應有完備之救濟程序，俾保障其權利。世界各主要民主國家，如英國、美國、德國、法國、日本等，亦均早已建立一套健全之公務人員保障制度；惟我國對公務人員之保障事項，在保障法公布施行前，係分別散見於公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法等相關法規中，仍欠缺一套統合性規範。而於司法實務上，則係隨個案發展逐步對特別權力關係作調整，司法院於七十三年五月十八日公布釋字第一八七號解釋之後，逐漸鬆綁准許公務人員得提起行政爭訟之範圍。

至於公務人員於執行職務時，因此涉及民事或刑事訴訟，政府應提供協助，以保障其權益，俾鼓勵公務人員勇於任事，並維護

渠等權益。

法務部爰擬具「公務員工因公涉訟申請核發延聘律師費用辦法」草案，並經行政院於五十年三月十五日訂定發布。施行至八十七年三月十七日，七十九年六月六日並將名稱修正為「公務員工因公涉訟輔助辦法」。此為涉訟輔助規定法制之濫觴，其內容將於本文後段敘述之。

故在保障法制定公布前，政府對公務人員之涉訟輔助係依職權訂定法規執行之。

二、保障法修正公布前(八十五年十月十六日至九十二年五月二十八日前)

考試院為貫徹憲法第八十三條及憲法增修條文第六條公務人員保障之意旨，除依法成立保訓會，以專責處理公務人員權益保障業務外；為勵行民主憲政，確實維護公務人員權益，健全人事法制，亦於八十五年十月十六日制定公布保障法，統合了公務人員救濟權益之遵循依據。

當時保障法第十三條規定：「公務人員依法執行職務涉訟或遭受侵害時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。前項情形，其涉訟或遭受侵害，係因公務人員之故意或重大過失所致者，其服務機關應向該公務人員求償。」上開保障法已明文揭示公務人員之因公涉訟輔助為公務人員權益

保障之一環，為落實規定，保訓會針對上開規定擬具「公務人員因公涉訟輔助辦法」草案，並經考試院會同行政院於八十七年三月十七日訂定發布該辦法。使我國涉訟輔助制度往前邁開一大步。其詳細內容將於後述。

惟因當時保障法第十三條並未明定另訂法規之授權，故在行政程序法九十年一月一日施行後，即面臨欠缺法源依據之困境，此窘況亟待修正保障法之規定予以解除。

三、保障法修正公布後(九十二年五月二十八日迄今)

保障法修正案於九十二年五月二十八日經總統公布，對保障制度作更大幅度之變革，其修正主要重點中與涉訟輔助制度緊密相關者有二部分：

(一) 調和違法命令之責任歸屬

保障法第十七條明定「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認該命令違法，應負報告之義務；該長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。」同條第二項規定「前項情形，該長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該長官拒絕時，視為撤回其命令。」

上開規定或許有人會認為與傳統官場文化唯長官命令是從之情形不符，恐難執行，惟本規定主要之目的係在兼顧公務人員服從義務及所負責任之衡平，有賴全體公務人員之認知及落實執行。

(二) 增列涉訟輔助辦法之授權依據

保障法第二十二條第一項及第二項規定與修正前之保障法第十三條對照觀之，大致相同。

而主要之修正內容即在該條第三項增列規定「公務人員因公涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」其目的除在落實涉訟輔助之規定外，另係為配合行政程序法施行，以符應現代法治國原則、法律保留原則及依法行政原則，故增列訂定辦法之授權依據，俾利遵循。

因應上列二條文之修正或增列，並檢討涉訟輔助制度自施行後實務運作需要，公務人員因公涉訟輔助辦法實應配合修正。

綜上，保障制度之變革，係牽動著涉訟輔助制度。為明瞭涉訟輔助辦法之修正緣由，宜先探究涉訟輔助制度之沿革。

參、我國公務人員因公涉訟輔助制度之演變

以我國涉訟輔助制度之法制變革而言，

涉訟輔助制度大致可區分為下列三階段：

一、第一階段（八十七年三月十六日以前）

按法務部為鼓勵公務員工勇於任事，並維護渠等權益，爰擬具「公務員工因公涉訟申請核發延聘律師費用辦法」草案，並經行政院於五十年三月十五日訂定發布。該辦法歷經七十二年六月十八日、七十九年六月六日、八十四年六月二十六日三次修正，七十九年六月六日並將辦法名稱修正為「公務員工因公涉訟輔助辦法」。

該辦法經過歷次修正後，其主要內容為：政府機關、公立學校及公營事業機構依法令從事於公務之人員，因執行職務而牽涉於民事或刑事訴訟案件者，得於判決確定前檢具事證向所屬機關申請核發延聘律師費用，及各機關（構）於其公務員工因執行職務遭受不法侵害時，應將犯罪嫌疑人函請該管檢察機關偵辦。另規定公務員工應具切結書，於法院判決有罪確定或民事事件全部敗訴確定或受記過以上處分確定者，應返還受領之律師費用等。業為我國公務員工因公涉訟輔助制度設立一個里程碑。

二、第二階段（八十七年三月十七日至九十二年十二月十八日）

依八十五年十月十六日公布之保障法第十三條規定，機關對於公務人員因公涉訟或

遭受侵害，有延聘律師為其辯護或提供法律上協助之義務。

惟當時已施行多年之涉訟輔助規定，係依行政院職權訂定之「公務員工因公涉訟輔助辦法」辦理。其規定內容與保障法第十三條之規定尚有多處歧異，如適用對象規定不限於保障法之適用或準用對象；且限於判決確定前，公務員工得檢具事證向所屬機關申請核發延聘律師費用等。

保訓會爰配合保障法規定擬具「公務人員因公涉訟輔助辦法」草案，經考試院會同行政院於八十七年三月十七日訂定發布，其重點如下：

- (一) 明定該辦法之適用，以當時保障法所適用之對象為範圍。
- (二) 界定機關應為公務人員延聘律師所牽涉案件之範圍。
- (三) 明定機關延聘律師時應徵得公務人員之同意。另公務人員亦得自行延聘律師，並檢具事證向所屬機關申請核發律師費用。
- (四) 明定延聘律師之機關應為公務人員依法執行職務或遭受侵害時之機關。
- (五) 明定延聘律師每一審級限於一人及核發費用不得超過當地律師公會章程所定之標準。

(六) 明定公務人員因故意或重大過失涉訟或遭受侵害，機關之求償方式。

(七) 除該辦法所定之適用對象外，將各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員及公務人員因依法執行職務或涉訟時死亡，其依法律得提起或承受訴訟之人，亦明定為該辦法之準用對象。

上開修正內容使我國涉訟輔助制度往前邁開一大步。

三、第三階段（九十二年十二月十九日以後）

八十七年三月十七日訂定發布之公務人員因公涉訟輔助辦法，至九十二年五月二十八日保障法修正公布時，施行已逾五年。為因應實務運作需要及保障法修正後增列之相關規定，該涉訟輔助辦法允宜配合修正。主管機關保訓會，為審慎修法，力求周妥，於輔助辦法研修過程中，除委請專家學者就現行涉訟輔助制度作專案研究外（註一），並舉辦多場座談會、研討會，廣泛參酌各界意見，擬具修正草案，共計二十三條。經考試院會同行政院於九十二年十二月十九日修正發布，再次為我國涉訟輔助制度邁向一個新的紀元。

其修正重點如下，每一重點後並加註其條次：

(一) 明訂法源依據

按依行政程序法第一百七十四條之一規定（註二），職權命令於九十一年十二月三十一日前，應以法律規定或取得法律授權。修正前涉訟輔助辦法為職權法規，不符合行政程序法規定，面臨著效力存否之重大問題（即職權命令是否有明天之爭論，註三），亟待解決。所幸依修正後保障法第二十二條已明定涉訟輔助辦法之授權依據，爰於辦法中明定其授權依據。（§1）

(二) 明訂認定依法執行職務之規定

因公務人員執行職務行為具有多樣性，其是否依法執行職務，應就具體個案認定，且服務機關知之最詳，自應由服務機關就公務人員職務權限範圍，認定是否依法令規定執行其職務，而所稱依法令則包括法律、法規及其他合法之命令等。（§3）

另為保障公務人員權益，並鼓勵公務人員勇於任事，明定公務人員因其長官依保障法第十七條第一項規定所下達之書面命令執行職務涉訟者，視為依法執行職務。但該命令如已違反刑事法律者，則不得視為依法執行職務。（§4）

(三) 增訂機關提供涉訟輔助之範圍

為求涉訟輔助範圍之周妥及明確，參考法律扶助法草案第二條，明定依保障法第二

十二條第一項規定，延聘律師為公務人員辯護及提供法律上協助之範圍，係指延聘律師為公務人員提供代理訴訟、辯護、法律諮詢、交涉協商、文書代撰及其他法律事務上之必要服務等法律上之協助。(§6)

(四) 明訂涉訟輔助之申請及處理方式

機關依職權為依法執行職務涉訟之公務人員延聘律師，為其提供法律上必要之協助，係課予服務機關應主動提供之義務，為保障公務人員權益，兼顧實務現況，並免爭議，明定服務機關未依職權為依法執行職務涉訟之公務人員提供涉訟輔助時，該公務人員亦得以書面敘明涉訟輔助之事由，向服務機關申請為其延聘律師或自行延聘律師後，請求核發其延聘律師之費用。

另為免機關規避涉訟輔助之義務，久懸不決而影響公務人員權益，課以機關應於受理申請之次日起一個月內作成決定，未能於期限內作成決定者，得延長一次，但最長不得逾一個月。(§8)

(五) 增列涉訟輔助認定之權責機關

公務人員涉訟係因任職期間執行職務所致，於該公務人員調職或離職後，仍應由原服務機關為其辦理涉訟輔助事項；惟若原服務機關組織權限變動，如因「機關裁撤」或「組織變更」等，則應由涉訟業務承受之機

關為辦理涉訟輔助機關。又如僅部分業務移撥他機關辦理者，原服務機關仍然存在時，則涉訟輔助機關究為原服務機關，抑或承受該業務之權限機關，不無疑義，為求明確，爰增列原服務機關裁撤或組織變更者，應由涉訟業務承受機關辦理涉訟輔助 (§12)。

又涉訟者如為機關首長，依公務員服務法第十七條有關迴避規定之意旨，以由具有行政監督權限之上級機關決定為宜。爰明定有關機關首長涉訟輔助之事項，如依法執行職務之認定及是否准予涉訟輔助等，其決定之權責機關為具有行政監督權限之上級機關。(§11)

(六) 增訂各機關得組成涉訟輔助審查小組

按涉訟輔助因涉及公法上金錢給付，應屬對公務人員有重大影響之人事行政行為，對因公涉訟輔助申請事件，如能以組成審查小組之方式決定，除可以解決目前實務上機關首長申請涉訟輔助之迴避問題外（註四），在積極面，亦可解決較易受人垢病之公正性問題。

惟是否組成審查小組，應賦予各機關視實際需要及彈性處理之機制。爰明定各機關得視實際需要，指派機關內人事、政風、法制、該涉訟業務單位及其他適當人員，以任務編組方式組成審查小組，審查涉訟輔助事

件。(§13)

(七) 修正涉訟輔助費用之標準

依修正前涉訟輔助辦法第七條第一項規定，輔助費用由各機關預算內勻支，如機關預算不敷支應時，應依預算法之規定與程序，報請專案核發（註五）。

又修正前因公涉訟輔助制度為職權法規，機關在有限預算下常從嚴審查涉訟輔助案件之申請，以免預算不敷勻支，可能因而影響涉訟輔助制度之執行成效。

復因修正前涉訟輔助辦法第七條第二項規定：「延聘律師之費用不得超過當地律師公會章程所定之標準。」因各地律師公會章程所定酬金標準不一，差距甚大，每一總收酬金，較低者不逾八萬元，較高者可達五十萬元（註六），導致輔助費用因地而異，其公平性亦遭質疑。

為維持公平、合理，並兼顧保障公務人員權益及政府之財政負擔能力，不論由機關延聘或由公務人員自行延聘律師，明定每案每一審級不論延聘律師人數多寡，其涉訟輔助之總金額，不得超過前一年度稽徵機關核算執行業務者收入標準之一點五倍。

並明定延聘律師之費用，應在各機關預算內支應，惟如預算不敷支應時，應報請專案核發。

至各機關首長、直轄市議會議長、縣(市)長、縣(市)議會議長涉訟輔助事項之決定，固係分別依輔助辦法修正後第十一條、第二十二條規定辦理，惟其涉訟輔助費用仍應依本條規定，由各該機關預算內支應。(§11、§14、§22)

(八) 增訂得重行申請涉訟輔助

按公務人員如經服務機關初步認定非依法執行職務而不予涉訟輔助，但嗣後有新事證，宜使公務人員得重行提出申請，服務機關得重行審查，以保障公務人員權益。

爰明定公務人員經服務機關認定非依法執行職務不予涉訟輔助後，其訴訟案件有下列各款情形之一者，得於確定之日起檢具事證以書面向服務機關重行申請輔助其延聘律師之費用：

- 一、經不起訴處分確定。
- 二、經緩起訴處分確定。
- 三、經裁判確定，認無民事或刑事責任。

又服務機關受理上開申請，應依具體事證，例如參酌不起訴處分書、緩起訴處分書、法院判決書等，依規定重行認定。至重行決定之期限，為一個月內。必要時得延長一次，最長不得逾一個月。

至重行申請期限，因涉公法上請求權，參照行政程序法第一百三十一條第一項規

定，明定自得申請之日起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，自該請求權可行使時起算。(§15)

(九) 增訂暫緩認定涉訟輔助

按公務人員如經服務機關移付懲戒者，自係認為該公務人員違法或廢弛職務，此時不宜認定該公務人員係依法執行職務，宜俟公懲會議決後，始重行認定，爰明定公務人員經服務機關移付懲戒者，服務機關應俟公懲會對該懲戒作成懲戒處分或不受懲戒處分議決後，再行認定是否予以涉訟輔助。(§15)

(十) 增訂繳還涉訟輔助費用之情形及方式

依民事訴訟法第四百六十六條之三第一項規定：「第三審律師之酬金，為訴訟費用之一部，並應限定其最高額。」或訴訟案件經和解，約定律師費用由他造負擔者，於上述情形下，不論係依法或依約定，其律師費用若已由他造給付時，已給予涉訟輔助之公務人員，將受有重複之利益，爰增列明訂給予涉訟輔助之公務人員，所涉訴訟案件，其律師費用依法或依約定全部或一部應由他造負擔者，就他造已給付部分應繳還之，其未繳還者，涉訟輔助機關應以書面限期命其繳還。(§16)

另依保障法第二十二條第二項規定已給予涉訟輔助之公務人員，其涉訟係因故意或

重大過失所致者，服務機關應向該公務人員求償，惟該費用如何繳還，修正前輔助辦法未為規範，爰明訂給予涉訟輔助之公務人員，於訴訟案件不起訴處分、緩起訴處分、裁判或懲戒議決確定後，涉訟輔助機關認定其有故意或重大過失者，應以書面限期命其繳還涉訟輔助費用，以資明確。(§17)

為保障公務人員，避免因繳還龐大之涉訟輔助費用，致使生活一時陷入困頓，爰參酌行政執行法第十一條及其施行細則第二十七條規定意旨，增訂公務人員依規定應繳還涉訟輔助費用而未能一次繳還者，經涉訟輔助機關同意，得以分期方式攤還 (§18)。

又公務人員不應受有涉訟費用之輔助，經服務機關以書面限期命其繳還時，為使繳還之執行落實，明定公務人員屆期不繳還時，涉訟輔助機關應依法移送強制執行。(§19)

(十一) 增訂地方自治團體首長及民意機關代表涉訟輔助事項之決定機關

於地方自治事項範圍內，各自治團體仍應依法受國家之監督，爰明定直轄市長、直轄市議會議長涉訟之輔助事項，由行政院決定之。至於縣(市)長、縣(市)議會議長涉訟之輔助事項，其決定之權責機關為具有監督權限之中央各該業務主管機關，例如因

辦理環保事項涉訟時，由行政院環境保護署決定之；又如因辦理營建事項涉訟時，由內政部決定之。

另依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，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。則鄉（鎮、市）自治團體之指導監督機關為縣政府，為求明確，爰明定鄉（鎮、市）自治團體首長涉訟之輔助事項，由縣政府決定。

又因地方自治團體係依法律、上級政府法規或規章規定，在上級政府指揮監督下執行委辦事項，地方自治團體首長因而涉訟者，其涉訟之輔助自宜由該委辦機關決定，爰明定直轄市、縣（市）長、鄉（鎮、市）長因委辦事項涉訟之輔助事項，由委辦機關決定。（§22）

肆、修正後涉訟輔助規定之綜合評論

綜合前述參、之三對涉訟輔助辦法修正重點之敘述，試評論如下：

一、優點部分

- (一) 已明定授權依據，符合法律保留及依法行政原則。
- (二) 配合保障法調和長官違法命令責任歸屬規定，明訂公務人員視為依法執行職務

情形，除保障公務人員權益外，復鼓勵公務人員勇於任事，具積極之意義。

- (三) 增訂機關提供涉訟輔助之範圍，使涉訟輔助之範圍更為具體明確。
- (四) 明定涉訟輔助之申請方式及處理期間，以避免機關對於申請涉訟輔助案件久懸不決而影響公務人員權益。
- (五) 增列涉訟輔助認定之權責機關，避免機關推諉塞責，影響公務人員權益，或機關首長應迴避未迴避而影響認定之公正性。
- (六) 明定各機關得以任務編組方式組成審查小組，審查涉訟輔助事件，以避免機關首長專擅之質疑。
- (七) 涉訟輔助費用之調整，已兼顧政府之財政負擔能力。並促使輔助費用更公平、更合理。
- (八) 增設申請重行審定涉訟輔助之機制，賦予經初步認定非依法執行職務之公務人員，得依規定申請服務機關重行認定是否為依法執行職務，以保障其權益。
- (九) 增設暫緩認定涉訟輔助之規定，避免機關認定與公懲會議決結果不一，衍生執行上困擾。
- (十) 增設繳還涉訟輔助費用之規定，一方面使逾期不繳還之公務人員，機關應依法

將之移送強制執行；另一方面對於無力一次繳還費用者，得分期攤還，以避免公務人員生活陷入困境。

綜上，由於涉訟輔助辦法修正施行，使涉訟輔助制度更趨於公平、合理、妥適、有效，相信亦將更有助於保障公務人員權益，鼓勵公務人員勇於任事。

二、待改進之處

- (一) 修正後涉訟輔助辦法第十二條第二項固規定機關裁撤或組織變更後，涉訟輔助事項之辦理機關，惟對機關或機構整體行政法人化或移轉民營後之情形，未予明訂，仍賴解釋(註七)，稍嫌美中不足。
- (二) 修正後涉訟輔助辦法第十五條第四項固已明定，對於重行申請涉訟輔助之期限為五年。但對於初次申請涉訟輔助之期限則未作規定，固可依解釋予以補充，為免爭議，以明訂為宜。

伍、結語

綜上所述，修正後公務人員因公涉訟輔助辦法已針對制度施行多年之缺失，或修正或增列甚多內容及機制，期盼制度能趨向合理化、公平化及具有效能，更能促使公務人員勇於任事，並保障其權益，且營造出溫暖、有人性及有效率的公務員保障制度。

又因修正內容增加之新功能及機制，應使公務人員及機關廣泛周知，以充分發揮功能，否則將影響所欲達成之目標。故在宣導方面，保訓會應戮力為之。

至制度修正小部分未臻完備之處，併同修正施行後發生適用上疑義之處，保訓會則應適時檢討修正，俾能確實達成此保障制度建置之理想及目標。(本文作者為公務人員保障暨培訓委員會保障處處長)

註釋

- 註一 林明鏘，《公務人員因公涉訟輔助之研究期末報告》。
- 註二 行政程序法第一百七十四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」
- 註三 許宗力，〈職權命令是否還有明天？〉，收於《行政法爭議問題研究》(上冊)，頁三四〇以下。
- 註四 保訓會八十九年七月十七日公保字第八九〇四一三七號函、八十九年九月十九日公保字第八九〇五三〇四號函

及八十九年十二月三日公保字第八九〇六三七三號函均持須行迴避之意旨，但卻又增加「惟上級監督機關是否授權由下級機關自行認定，仍可本於職權酌處。」使得迴避原則有遭受破壞之虞。

註五 保訓會八十九年八月十四日公保字第八九〇四七七〇號函。

註六 附件「各地律師公會酬金」一覽表。

註七 保訓會九十三年二月二十五日公保字第〇九三〇〇〇一二五三號函。

參考文獻：

- 一、公務人員保障暨培訓委員會編印，民國八十六年六月二十四日保訓會召開，《保障法制研討會》會議實錄。
- 二、公務人員保障暨培訓委員會編印，《公務人員保障法規及釋例彙編》，民國九十年十二月。
- 三、公務人員保障暨培訓委員會編印，《公務人員保障法修正草案》，民國九十一年五月。
- 四、公務人員保障暨培訓委員會編印，《新公務人員保障法百問》，民國九十二年十一月。
- 五、考試院，九十二年十一月十三日第十屆第五十九次會議有關「公務人員因公涉訟輔助辦法」修正草案及總說明案審查報告及會議記錄。
- 六、吳庚，《行政法之理論與實用》第八版，民國九十三年一月。
- 七、吳庚、許志雄、湯德宗、林明鏘，《公務人員保障法制問題之研究期末報告》，民國八十七年三月。
- 八、周世珍，《公務人員保障制度之理論與實際》，臺北大學博士論文，民國九十年一月。
- 九、林明鏘，《公務人員因公涉訟輔助之研究期末報告》，民國九十一年十一月。
- 十、林明鏘，〈論行政程序法中對公務員所為人事行政行為之意義〉，收於《公務員法研究(一)》，民國八十九年三月。
- 十、法務部編印，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》，民國九十年十二月。
- 十一、許宗力，〈職權命令是否還有明天？〉，收於《行政法爭議問題研究》(上冊)，五南書局，民國八十九年十二月初版，頁三四〇以下。

各地律師公會酬金

地 區	總 收 酬 金		備 註
	民 事	刑 事	
臺北 律師公會		偵查中 不逾500,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾500,000元	第一審 不逾500,000元	
	第二審 不逾500,000元	第二審 不逾500,000元	
	第三審 不逾500,000元	第三審 不逾500,000元	
宜蘭 律師公會		偵查中 不逾300,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾400,000元	第一審 不逾300,000元	
	第二審 不逾400,000元	第二審 不逾300,000元	
	第三審 不逾100,000元	第三審 不逾300,000元	
基隆 律師公會		偵查中 不逾30,000元(司法警察) 不逾50,000元(檢察)	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾80,000元	第一審 不逾80,000元	
	第二審 不逾80,000元	第二審 不逾80,000元	
	第三審 不逾80,000元	第三審 不逾80,000元	
桃園 律師公會		偵查中 不逾400,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾400,000元	第一審 不逾400,000元	
	第二審 不逾400,000元	第二審 不逾400,000元	
	第三審 不逾400,000元	第三審 不逾400,000元	
新竹 律師公會		偵查中 不逾250,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾250,000元	第一審 不逾250,000元	
	第二審 不逾250,000元	第二審 不逾250,000元	
	第三審 不逾250,000元	第三審 不逾250,000元	
苗栗 律師公會		偵查中 不逾250,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾250,000元	第一審 不逾250,000元	
	第二審 不逾250,000元	第二審 不逾250,000元	
	第三審 不逾250,000元	第三審 不逾250,000元	
臺中 律師公會		偵查中 不逾300,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾300,000元	第一審 不逾300,000元	
	第二審 不逾300,000元	第二審 不逾300,000元	
	第三審 不逾300,000元	第三審 不逾300,000元	

地 區	總 收 酬 金		備 註
	民 事	刑 事	
彰化 律師公會		偵查中 不逾 75,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審不逾250,000元	第一審 不逾 375,000元	
	第二審不逾250,000元	第二審 不逾 375,000元	
	第三審不逾250,000元	第三審 不逾 375,000元	
雲林 律師公會		偵查中 不逾50,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾80,000元	第一審 不逾80,000元	
	第二審 不逾80,000元	第二審 不逾80,000元	
	第三審 不逾80,000元	第三審 不逾80,000元	
嘉義 律師公會		偵查中 不逾100,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾300,000元	第一審 不逾300,000元	
	第二審 不逾300,000元	第二審 不逾300,000元	
	第三審 不逾200,000元	第三審 不逾200,000元	
南投 律師公會		偵查中 不逾100,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾250,000元	第一審 不逾250,000元	
	第二審 不逾250,000元	第二審 不逾250,000元	
	第三審 不逾250,000元	第三審 不逾300,000元	
台南 律師公會		偵查中不逾100,000元(司法警察) 不逾150,000元(檢察)	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾300,000元	第一審 不逾300,000元	
	第二審 不逾300,000元	第二審 不逾300,000元	
	第三審 不逾300,000元	第三審 不逾300,000元	
高雄 律師公會		偵查中 不逾500,000元	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾500,000元	第一審 不逾500,000元	
	第二審 不逾500,000元	第二審 不逾500,000元	
	第三審 不逾500,000元	第三審 不逾500,000元	
屏東 律師公會		偵查中不逾150,000元(司法警察) 不逾300,000元(檢察)	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴案件，收受酬金準用民、刑事案件該審級總收酬金之規定。
	第一審 不逾500,000元	第一審 不逾500,000元	
	第二審 不逾500,000元	第二審 不逾500,000元	
	第三審 不逾500,000元	第三審 不逾500,000元	

地 區	總 收 酬 金		備 註
	民 事	刑 事	
台東 律師公會		偵查中不逾100,000元(司法警察) 不逾150,000元(檢察)	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴 案件，收受酬金準用民、刑事案件該審 級總收酬金之規定。
	第一審 不逾300,000元	第一審 不逾300,000元	
	第二審 不逾300,000元	第二審 不逾300,000元	
	第三審 不逾300,000元	第三審 不逾300,000元	
花蓮 律師公會		偵查中不逾100,000元(司法警察) 不逾150,000元(檢察)	一、前開金額為原則。例外得增加之。 二、辦理民刑事抗告、再審、刑事非常上訴 案件，收受酬金準用民、刑事案件該審 級總收酬金之規定。
	第一審 不逾300,000元	第一審不逾300,000元	
	第二審 不逾300,000元	第二審不逾300,000元	
	第三審 不逾300,000元	第三審不逾250,000元	

公務人員人事行政行為事前程序保障之探討

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

詹益龍

摘要

我國行政法之發展趨勢，可以說是已從權利救濟制度推移到正當法律程序之重視。本文主要研究問題是，探討行政機關對公務人員所為人事行政行為（任用遷調、考績獎懲、待遇福利及退撫資遣等）是踐行何種事前程序保障？而且應保障至何種程度始為適當？如何透過正當法律程序原則進一步作類型建構？以提出具體可行的法律解釋或修法之建議。

本文主要是從美國法上正當法律程序理念，探討在人事行政行為作成前之程序規範，可以作為我國公務人員法制建構之參考借鏡。司法院大法官釋字第四九一號解釋可以說是公務人員人事行政為正當法律程序運用之指標解釋，值得進一步研究。在公務人員法之程序保障法制尚不完備之際，試圖就現行實務檢討得失中，提出法律解釋或修法建議，以建構人事行政行為之事前程序保障類型。

本文探討公務人員人事行政行為事前程序保障，最後提出建構四大類型（任用遷調、考績獎懲、待遇福利及退撫資遣等）人事行政行為之程序保障類型：（一）不需事前程序保障；（二）電話（電子郵件）告知或詢問意見；（三）陳述意見及申辯（說明理由）程序；（四）聽證程序；（五）準司法程序。秉著「大件大辦，小件小辦」之心法，可以達到公務人員權益保障之最適化。

Study on the Procedural Protection Prior to a Civil Service Personnel Administration Action

By Tsan Yi-long

Abstract

The development of our administrative law has moved from the scope of relief of right to the importance placed on the due process of law. This article is primarily to discuss on the issues regarding what prior procedural protection is carried out before a personnel administration action (employment/transfer, reward/punishment based on performance evaluation, pay/benefit, and retirement pension/pecuniary aid/ severance pay) is taken by an administrative agency toward a civil servant?, to what extent the protection should be carried out to be due?, and how to compose its category by the principle of due process of law?, so as to propose the substantial and workable legal interpretation or suggestion on law amendment.

Also, this article is to provide the procedural requirement prior to a personnel administration action from the ideology of the due process of the law of the United States as a reference for the constitution of our civil service legal system. The Grand Justice Interpretation numbered Si-tze-491 of the Judicial Yuan can be deemed an indicative interpretation for the exercise of due process of law for civil service, which deserves further study. At present when the procedural system in connection with the civil service regulations is yet incomplete, I would propose the legal interpretation or suggestion on law amendment through the review of current practice so as to categorize the procedural protection prior to a personnel administration action.

Furthermore, this article is to probe into the prior procedural protection of civil service personnel administration action, and endingly propose the categories for the procedural protection prior to a personnel administration action for the four types of events (employment/transfer, reward/punishment based on performance evaluation, pay/benefit, and retirement pension/pecuniary aid/ severance pay) as follows: (1) no prior procedural protection is required; (2) to inform or to inquire for opinion by telephone (e-mail); (3) the procedure of opinion statement or of defense (statement of reasons); (4) hearing procedure; and (5) quasi-judicial (court) process. Those will enable us to achieve the optimum in the protection of civil servants' rights based on the principle "big action for big matter, and small action for small matter".

壹、前言

近年來行政法之發展趨勢，已從權利救濟制度推移到正當法律程序（due process of law）之重視，在全球化時代的潮流下行政法制之基本理念，也從對基本權利保障的理解，轉移到程序正義行政法制的建構。特別是我國行政程序法在九十年一月一日施行後，可說是行政法法典化的具體落實，進而對於行政機關所為行政行為，建構一套公正、公開及民主之行政程序。行政程序法之目的，即在達到依法行政、適法而為、保障人民權益、提高行政效能及增進人民對政府信賴之目標，以強化行政程序的公開化、透明化、民主化及參與化趨勢的重要性。

當國人已開始重視程序正義原則及強調程序合法的重要性之際，公務人員與國家的關係，從「特別權力關係」到「公法上的職務關係」（註一）之建立，可以說是符合民主開放的步伐，也兼顧政府效率及公務人員之人權，在公務人員權益的維護與公務人員法制之建立，更是不可或缺。尤其是行政機關對於公務人員所為的人事行政行為，仍然應該受到各種行政程序的保障，更須具有程序正義及行政效率的觀念。因此，在公務人員人事行政行為的程序保障等專業法律條款尚不完備之際，行政

程序法可以說是規範最低限度的程序保障（minimum procedural protection）。

本文即是透過對正當法律程序理念的瞭解，並就公務人員程序保障之實踐及檢討，希冀提出我國行政實務上未來法律解釋或修法建議之參考，期進一步建構我國公務人員受到人事行政行為的程序保障類型。秉著維護公務人員相關基本權益及行政效率著想，當行政機關對公務人員所為四大類型之人事行政行為（任用遷調、考績獎懲、待遇福利、退撫資遣等）時，其事前應受到何種程序保障？而且應保障到何種程度始為適當（due）？的確值得吾人進一步深入研究和探討。

貳、人事行政行為程序保障之意涵

公務人員人事行政行為程序保障之意涵，本文先從人事行政行為之意義及類型探討，進而就正當法律程序原則予以論述，以型塑人事行政行為程序保障之意涵。

一、人事行政行為之意義及類型

人事行政（Personnel Administration）也稱為「公務員制度」或「文官制度」（Civil Service Administration），係指政府機關為完成其使命時，對其需要的人員所作的選拔、任用、及管理等制度而言。有學者認為人事行

政，著重在人，有稱為「官僚體制」(bureaucracy)，係指政府機關為達成任務及使用時，對其所需要人員的考試、任用、考績、級俸、陞遷、獎懲、保障、撫卹、退休、訓練等行為與措施。所謂人事行為，為機關組織有關「人力資源運用」及「人員行為管理」之措施(註二)。行政行為(Agency Action)之意涵甚為廣泛(註三)，行政機關為遂行行政目的所為之一切行為，舉凡作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令及行政規則、裁決行政計畫，以及為行政指導等事項，均屬行政行為之範疇。美國一九七六年聯邦行政程序法第 551 (13) 條規定(註四)，「機關行為」包括「行政機關之法規、處分、執照、制裁、救濟、或其他相同行為，或關於前揭行為之拒絕，或怠於行使行為之全部或一部」等意涵。就字義而言，所謂「人事行政行為」乃是服務機關或人事主管機關，就具體事件，對公務員(基於公務員身分)所為直接發生法律效果的單方決定之謂(註五)。我國行政程序法第三條第三項第七款之規定：「對公務員所為之人事行政行為」不適用該法之程序規定。

依歷年來司法院大法官之解釋(註六)，人事行政行為約可分成對公務員服公職之權利(或身分)有重大影響之行政行為與對公務

員服公職之權利(身分)無重大影響之行政行為為二大類。前者包括一次記二大過專案考績免職處分(釋字第二四三號、第二九八號、第四九一號解釋)；公法上財產請求權，包括請領退休金、福利互助金、考績獎金及保險金權(釋字第一八七號、第二〇一號、第二六六號、第三一二號、第四七四號解釋)，任用資格審查不合格或降低原擬任官等或調任低一官等或職等職務致影響其俸級權益(釋字第三二二三號、第三三八號、第四八三號解釋)，皆屬於對公務員服公職(或身分)有重大影響之行政行為，應踐行正當法律程序。後者係指記大過、記過、申誡等懲處處分、任免遷調(調職、法官免兼庭長之行政兼職【釋字第五三九號】(註七)，不含高階低用)、考績評定(乙、丙等)、工作條件、管理不當、職務命令等屬於無重大影響之行政行為而言。是以，本文也進一步將人事行政行為歸納分為四大類型，即任用遷調、考績獎懲、待遇福利及退撫資遣等行為，作更具體而細緻的探討，以釐清公務人員人事行政行為之程序保障的各種意涵。

吾人得知，公務人員人事行政法制之特殊性，往往在公務人員之權益保障、行政效率、專業化、中立化及責任政治等多元價值(註八)發生衝突之際，如何調和最適化之人事

行政體制。當經過民主法治洗禮，治理模式的改變，推動政府改造工作及人力彈性管理運用之型塑，似有必要透過人事行政行為之類型建構－任用遷調、考績獎懲、待遇福利及退撫資遣等四大案型具體而真誠去精密化和細緻化的開展，進一步提出可能的程序設計或未來修法之參考及建議意見。是以，即以權利影響說為主，是否已足夠詮釋人事行政行為之意涵及範圍，似仍須透過類型化之探討，進一步闡明更細緻的論述，期能建構一套人事行政行為之程序保障制度。

二、正當法律程序原則之建立

正當程序條款（due process clause）之理念，在於保障人民之生命、自由或財產，免於遭受國家（含立法、行政及司法部門）恣意（arbitrary）暨不合理（unreasonable）之侵害（註九）。而國家就行政上措施，除了在實體上應符合行政法上一般原理原則外，在程序上亦不可忽視正當法律程序之建構，國家行政行為的合法性、正當性，必須考量實體上之相關原則規定，也應兼顧程序上之正當性。正當法律程序可以說是行政程序的最低限度規定，其他法律如有與行政程序法不同程序規定，仍應受到憲法上正當法律程序的檢證（註十）。是以，正當法律程序之理念，主要是在於人民之基本權利，應該受到國家行

政行為一定之公平合理對待，進而實踐程序保障及程序正義，以獲得人民之信賴和支持。

正當法律程序應包含四項要素，茲分述如下（註十一）：（一）公正作為義務（duty to act fairly）：「公正」（impartiality）原則，亦稱「禁止偏頗」原則（the rule against bias），源於「任何人不得自斷其案」（no man shall be judge in his own cause, Nemo iudex in causa sua）的法諺，與「聽證權」並列為「自然正義」的兩大柱石。為確保行政機關「公正作為」，行政程序中亦有類似要求，如迴避制度、組織適法及片面接觸之禁止。（二）受告知權（right to be informed）：「受告知權」者，行政程序之當事人或利害關係人，有即時獲悉與其利害攸關之事實及決定之權利。其類型有第一、「預先告知」（prior/advanced notice），簡稱「預告」；第二、「事後告知」；第三、「救濟途徑之教示」。（三）聽證權（right to be heard/right to hearing）：「聽證權」即當事人得就「指控」或「不利決定」進行答辯或防禦的機會。可區分為正式程序（formal procedures）的「聽證」（正式的聽證權），與非正式的「陳述意見之機會」（非正式的聽證權）兩種（註十二）。（四）說明理由義務（duty to give reasons）：行政決定應說明決策理由（含所依據之法令），乃為使當事人及利害關

係人不獨知其然（決定為何），抑且知其所以然（何以如是決定），從而於行政救濟時，得為有效之權利防禦。

正當法律程序可區分為程序上正當程序（procedural due process）與實質上正當程序（substantive due process）（註十三），前者為政府限制人民「生命、自由或財產」（life、liberty or property）時，應遵循如何程序方為正當的問題，即旨在確保國家權力行使之程序公平。程序上正當程序之概念，也包括政府對個人剝奪他們的生命、自由、或財產之前應提供給予公平的預先通知（fair notice）和一個公平的聽證（a fair hearing）之義務，而除了提供程序上保護反對政府恣意的（arbitrary）和善變的（capricious）行為，正當程序也同樣地已經持續強加在政府政策的實質上限制（註十四），其功能如我國憲法僅於第八條（關於人身自由之限制或剝奪）著有明文；後者為法院審查法律之內容，確保其為「公平」（fairness）的問題，即旨在確保國家權力作用之實質公平，其功能與我國憲法第二十二條及第二十三條相當（註十五）。

正當法律程序是保障人民權利的重要原則，不僅具有履踐正當程序及民主參與的機制，而且也有公開透明的程序及提升行政效能的功能，進而建立民眾對行政機關的信賴

和支持。所踐行的正當法律程序之內涵及釋字第四九一號解釋意旨（註十六），綜合歸納言之，應視案型需要，具有公正公開的程序作為義務、賦予一個公正客觀的委員會、陳述意見程序及申辯或說明理由的機會、舉行聽證或言詞辯論程序、請求閱覽卷宗及資訊公開的權利、附記處分理由或救濟程序的告知等程序之實施，就影響權利重大與否給與不同的程序選擇，始能對其程序保障意涵有整體的觀察和瞭解。

三、小結

我國行政機關長期以來，對美國憲法上的「正當法律程序」（due process of law）（註十七）觀念較為薄弱，行政程序法的適用面向又非常廣泛，必須藉由公務人員的在職訓練與行政機關相關周邊條件的配合作因應調整，才能順利達成行政程序法所設定的立法三大目的（保障人民權益、提高行政效能及增進人民對行政之信賴）。因此，當行政機關對公務人員所為人事行政行為時，必須賦予一定的程序保障，始能符合正當法律程序之理念。雖然，我國向來未重視行政程序保障相關法制，為能順利推展行政程序法之實施，應採行相關配套作法以為因應，如何衡量到最適化或發揮最大化功能，應依各類型人事行政行為侵害當事人權利所影響的程度

而定。

參、人事行政行為之事前程序保障

公務人員人事行政行為類型約可分為任用遷調、考績獎懲、待遇福利、退撫資遣等四種行為，四大類型的人事行政行為在程序保障的多寡，必須以當事人權利受到影響的程度作判準。而程序保障內涵包括事前程序保障及事後行政爭訟程序保障，本文主要是探討人事行政行為的事前程序保障。爰就現行實務檢討、法律解釋或修法建議等面向，進一步展開對公務人員所為之人事行政行為作類型化觀察和論述。

一、任用遷調

公務人員任用遷調行為應包括任用、陞任、遷調、降調等人事行政行為之調任，試就(一)現行實務檢討、(二)法律解釋或修法建議分述如下：

(一) 現行實務檢討

各機關在實務的人事任用遷調上，我們可以看到各種人事行政行為有值得檢討的現象，析述如下：

1. 明陞暗降：某甲是一位不適任的科長（薦任第九職等），由於績效表現不佳，或無法有效配合執行重大政策，為免影響當事人有降調或減俸之懲戒效果，並受到官等、

職等、俸級的制度性保障。是以，往往機關首長反而會將某甲陞任為專門委員或簡任秘書（簡任第十職等至第十一職等），表面上是調任為較高職務，至多僅是告知某甲，也不待當事人同意與否，即予改調為非主管職務，形同「冷凍」或「邊緣化」某甲之職位。當然就沒有所謂進行事前程序保障。類似此種怪異現象的確值得檢討，不僅造成對於制度性保障之誤解，按制度性保障之目的在於：確保人民獲得更多更好之政府服務；而不是追求公務員個人之福利確保（註十八）。此外也會導致人力浪費，使閒置人力無法有效利用，是以，如何提昇行政機關的行政效率及效能，值得注意。

2. 俸給減少：在職務調整時，如主管職務調整為非主管職務（註十九），如司處長調任為參事職務，雖考量當事人在領導統御、名譽尊嚴（面子）或工作士氣等因素，只要不改調在同一單位即可，而對於俸給部分將減少主管加給。惟一般機關首長在行政管理上，大多仍會維持支給其主管加給（註二十），只是職責繁重程度顯然已不相當，其支給之公平性及正當性的確受到質疑。另如屬職系調任也可能產生專業加給減少時，依法機關首長可以調任，雖不影

響當事人權利，不過會減少當事人每月所支之俸給。因此，職系調任會影響到待遇俸給時，在法律上並無相關程序保障之規定（註二十一），對此每月減少俸給約六千多元（以薦任第九職等法制職系調任一般行政職系為例），不可謂不少，如何進一步維護當事人權益，賦予較簡便之程序保障，似有加以檢討之必要。

3. 指名商調：不同主管機關之調任行為，新職機關往往透過機關間之函請原服務機關同意商調，在商調擬任人員前，一般均會依據公務人員陞遷法規定，提經該機關之甄審委員會審議。實務上有時會出現，商調函到達後未經當事人同意與否，原服務機關即逕行同意或不同意。由於商調之職缺、職系、俸級等恐將均受到影響，且係由新職機關重新予以任用，並必須視其所佔職缺之官職等級。是以，顯然已對當事人權益受到影響。惟目前並未給與擬商調人員適當之程序保障，仍值得檢討原服務機關同意商調與否之決定程序後，再行書面函復新職機關。

(二) 法律解釋或修法建議

本文擬提出未來法律解釋或修法建議意見，供權責主管機關參考：

1. 增訂簡便程序保障類型：公務人員任用法

上之事前程序保障，均以「陳述意見及申辯」之程序為主，似過於制式化，並無較為簡便程序保障之類型設計，是以，建議在「明陞暗降」及「職系調任」之情形，給予「電話通知或詢問意見」；在「指名商調」上，給予「經當事人同意」之程序保障。

2. 機關首長之彈性調任權：公務人員保障制度似已有過度保護之嫌，為了推動政府改造工程，建立績效評核制度，提昇行政效率及效能，應賦予機關首長更為彈性自主的人事調任權，以發揮績效導向的管理文化。當然，並非漫無止境毫無管制的開放措施，而是可以透過修改公務人員任用法第十八條之「現職公務人員之調任」及公務人員陞遷法第十條之「機關首長逕行陞遷之職務範圍」及同法第十三條「擴大遷調職務之範圍」予以規範。
3. 任用及陞遷法律從寬解釋：公務人員之任用遷調之保障及行政機關之行政效率追求，如何兼顧及調和，如能透過法律解釋令函之補充發布或下達。相信可以針對人事個案正義或制度程序上，作輔助法律規範程序保障的不足或遺漏，以發揮達到最適化的利益衡量之判準。

二、考績獎懲

公務人員考績獎懲行為包括考績、免職、獎勵、懲處及懲戒等人事行政行為，試就(一)現行實務檢討、(二)法律解釋或修法建議分述如下：

(一) 現行實務檢討

各機關在實務的人事考績獎懲上，我們可以看到部分人事行政行為有值得檢討的現象，析述如下：

1. 考績：公務人員依據考績法規定之一次記兩大過及考列丁等之專案考績免職，其所踐行程序保障為何？在釋字第四九一號解釋後，已有明確的正當法律程序（註二十二）可循，各機關在當事人主張事前程序保障時，往往在決定前均會通知當事人在考績委員會陳述意見及申辯的機會。惟如此程序保障是否已適當或足夠了呢？是否應再區分案型，以免職處分而言，由於對於重大影響之當事人服公職之權利有所限制；因此，除應踐行陳述意見及申辯之機會、有一公正客觀委員會、資訊公開及卷宗閱覽外，似應進一步進行較為嚴謹的言詞辯論之聽證程序，以保障當事人應享有之權利。而對於較為輕微之處分則應有不同程序之考量，如考列乙等或丙等，是否也應有較簡單程序之設計。
2. 懲處：各機關處理公務人員懲處處分，係

依據公務人員考績法第十二條平時考核之規定及同法施行細則第十三條、第十五條、第十六條等之相關規定，各機關並依上述考績法施行細則第十三條第三項之規定，訂頒「各機關職員獎懲標準表」，辦理嘉獎、記功或申誡、記過等獎懲事宜。並依同條第一項第一、二款之規定辦理一次記一大功及記一大過之情形。其程序保障部分，目前獎勵或懲處案大部分均提經各機關考績委員會審議，惟並無在決定前給予更進一步的事前程序保障，如對於一次記一大過之懲處處分，由於在年終考績不得列乙等以上，即僅能考列丙等（留原薪級）或甚至是丁等（免職處分），其影響當事人權益屬重大之事項，應給予事前程序保障，如陳述意見及申辯的機會。目前在考績法之相關法規並無訂定記一大過程序保障之規定，在實務上則由各機關考績委員決定是否給予程序保障。因此，除一次記一大過外，記過或申誡（雖不是屬於重大影響之處分），是否也應適當的給予較為簡便的程序保障，似值得再深入討論。

3. 懲戒：公務人員之懲戒處分，包括撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡等六種，薦任第九職等或相當於九職等以下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之。記

過，自記過之日起一年內不得晉敘、升職或調任主管職務；申誠須以書面為之。依公務員懲戒法規定，各主管機關認為所屬公務員有違法、失職行為，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。在實務人事行政管理上，大部分機關首長有送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審議，惟卻很少有機關首長逕行予懲戒處分之情形，似值得進一步強化，以收行政機關之正常運作及紀律之維持，可以對屬員之指揮監督及提昇行政效率有立即而有效之效果。而在受到懲戒處分前之程序保障，在各主管機關時只有在考績會時請當事人陳述意見及申辯之機會，在公懲會審議前也有命被付懲戒人於一定期間內可提出申辯書，必要時得通知被付懲戒人到場申辯，被付懲戒人得聲請閱覽及抄錄卷證等事前程序保障，惟是否已足夠？因受到懲戒處分如撤職、休職、降級或減俸之處分有相當嚴重之效果，是否有更嚴謹之事前程序保障之設計，以保障當事人之程序及救濟權。

(二) 法律解釋或修法建議

本文擬提出未來之法律解釋或修法建議意見，供權責主管機關參考：

1. 增訂程序保障類型化：公務人員考績法上之事前程序保障，僅有考績列丁等及一次記二大過處分前給予書面「陳述及申辯之機會」程序為主，由於對於當事人權利影響重大，似應再予更嚴謹言詞辯論之聽證程序設計列入似較妥適；其他行政懲處部分，目前並無較為簡便程序保障之類型設計。是以，建議依懲處程度不同給予適度程序保障，如增加記一大過或考績列丙等時應給予口頭的「陳述意見及申辯」之機會；而記過處分則應予較簡便的書面說明理由提出並經過考績會審議通過即可；考列乙等只要經過考績會審議即可。惟如連續二年被考列丙等時，恐應給予較第一年考列丙等更嚴格之程序保障—書面陳述意見及到場申辯之機會，始符合正當程序之意旨。
2. 機關首長之行政績效管理權：公務人員考績之目的，無非是希望透過平時考核機制，拔擢機關內優秀人才，以淘汰不適任之公務人員，並以績效導向作為評核考績、獎懲、陞遷及任務指派之各種基準。因此，如何進一步強化機關首長之行政管理運用權，提高行政效率，可以說是相當重要且刻不容緩的議題。公務人員程序保障固應按類型作最適化的安排，但在目前

各國政府改造潮流中，效率原則的考量是不可或缺，似應賦予機關首長更多彈性的人事管理權，以發揮宏觀視野及本土關懷的績效管理新文化。

3. 強化懲戒對象及審理程序：公務人員之懲戒案件涉及當事人權益重大，雖然適用對象有政務人員，惟只有撤職及申誡，不是太過嚴厲就是太過於輕微，如何有中間類型的設計，並能實際達到應有懲戒效果，如財產權上除減俸外，如能增加「罰款」之處分設計，以利適用政務人員。其他對象如法官、民選地方首長、軍職人員、公立學校校長、兼任行政職務之教師、其他研究機構之研究人員、專業人員及公營事業機構之負責人或代表人等，也應一併納入適用對象（註二十三）。另對於目前公務人員九職等以下人員之懲戒之實施較屬少數，應回歸正當懲戒之程序體制，又懲戒之審議程序應儘速依司法院大法官相關解釋之意旨（註二十四），如懲戒處分前應遵守正當法律程序之原則，賦予被付懲戒人充分之程序保障，提出修正公務員懲戒法（目前草案已送請立法院審議中）。是以，如何兼顧審議程序之保障及行政效率之調和，並透過法律修正的施行，相信可以針對人事懲戒正義或制度設計上，達到妥當

的規範基準。

三、待遇福利

公務人員待遇福利行為包括薪俸、加給及其他給與等福利措施之人事行政行為，試就(一)現行實務檢討、(二)法律解釋或修法建議分述如下：

(一) 現行實務檢討

各機關在實務的人事待遇福利上，我們可以看到部分人事行政行為有值得檢討的現象，析述如下：

1. 提敘俸級：公務人員曾任職等相當、性質相近、服務成績優良年資提敘俸級之認定，其辦法由考試院定之。考試院並依據公務人員任用法第十六條及公務人員俸給法第十七條第五項規定訂定「公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法」，俾憑作為提敘公務人員相當官職等級之依據。公務人員曾任職等相當之年資及其較高之年資，均得予採計；其性質相近係指曾任職務經銓敘部銓敘審定之職系與擬任職務為同一職組或調任相關規定，或曾任無職系之規定，其工作內容對照職系或職務說明書認定之職系而言；曾任公務年資，其服務成績優良係指曾任經銓敘審定、學校、公營事業機構．．．等之年資，其考績列乙等或七十分以上，繳有證明文件者

(註二十五)。又公務年資，係指曾在政府機關、公立學校及軍事單位編制內專任職務或依聘用人员聘用條例等法規約聘臨時性職務任職之年資(註二十六)。是以，有關提敘俸級之規定是否過於寬濫，基於衡平性考量，除應進一步規範外，是否也應賦予當事人可以提起相關程序保障。

2. 降級減俸：降級人員，改敘所降之俸級，降級人員在本職等內無級可降時，以應降之級為準，比照俸差減俸。經銓敘部銓敘審定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降敘。釋字第四八三號解釋更指出，對於降調低一官等或職等人員即高階低用人員，由於考績時不再有晉敘之機會，則調任實際上已生類似降級或減俸之懲戒效果。因此，公務人員俸給法第十一條業已配合釋字第四八三號解釋之意旨修正相關規定，即在同官等內調任低職等職務人員以原職等任用人員，仍敘原俸級。調任低官等職務人員，其原敘俸級如在所調任職等內有同列俸級時，敘同列俸級；如高於所調任職務職等最高俸級時，敘至年功俸最高級為止，其原敘較高俸級之俸點仍予照支。降級減俸是否應賦予事前程序保障，或只要有事後救濟程序即可，的確有必要再予檢討。

3. 福利津貼：公務人員在薪俸及加給(待遇俸給)部分外，尚有非法定加給(福利津貼)部分，包括生活津貼、房租津貼、眷屬生活補助費、各項獎金、加班費、強制休假補助費、兼職酬勞及其他給與等。支給的種類繁多且紛歧，原來福利津貼幾乎「只加不減」，近年來經濟不景氣及政府財政拮据，也造成部分補助費一直作併銷的動作，似乎也考量到福利津貼流於浮濫及控管不易，進一步作簡併，如房租津貼、眷屬重病補助。而公務人員遇到福利津貼之減少或停支，可否有法制化之設計或適當的事前程序保障，或僅能有事後之復審(上述有部分係屬基於公務員身分所產生之公法上財產請求權，如獎金、強制休假補助費等)或申訴救濟制度即可，有必要再予探究。

(二) 法律解釋或修法建議

本文擬提出未來法律解釋或修法建議意見，供權責主管機關參考：

1. 注入程序參與權：公務人員待遇調整、提敘俸級及福利措施等均影響當事人權益甚鉅，在作成人事行政行為之決定前，應適度給予標的人口，即公務同仁參與研擬或表達意見的機會，透過溝通、協力合作及廣為宣導政策，將更能使公務人員瞭解政

策走向，並能取得共識。特別是限制或剝奪當事人權益重大事項之降級或減俸之行政行為，應有事前程序保障之設計。而轉任人員提敘俸級部分，必須有嚴格審查機制，依據相關提敘辦法辦理提敘俸級，以防止有寬濫之情事。另在福利措施雖是屬於特惠（privilege）案件，則可給予較為簡略之程序保障。是以，事前程序的保障之規範應在相關俸給法及待遇支給要點作進一步規定，以徹底保障公務人員之俸給權。

2. 待遇法制化之建構：公務人員之俸給已有了法制化之建立，如公務人員俸給法及其施行細則、公務人員加給給與辦法及公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法等法律或依其授權制定之法規命令，惟「全國軍公教員工待遇支給要點」則仍是一個職權命令或行政規則，對於關係公教員工待遇之相關重大權利事項之規定，依法務部釋示仍應依行政程序法規定訂之（註二十七），以保障渠等待遇支給權。因此，應透過法規命令或甚至提昇至法律位階之建構，並建立一套公平合理之待遇支給制度，以符合法律保留原則，使公務人員權利重大之事項，應以法律定之的意旨。
3. 績效型獎金制度之提倡：因應全球競爭壓力，行政機關為提昇行政效率及服務品

質，進而激勵員工的工作士氣。是以，提倡績效導向的獎金制度勢在必行。目前行政院各機關推動績效獎金制度，不僅僅是在提高工作績效，引進策略管理及績效管理制度，面對民眾殷切期待及全球化所帶來的結構性變革，期望能藉由積極的實施績效管理，具體規劃一套績效型的獎金制度。當然，必須有程序保障機制之設計，如組成公正客觀的績效評估委員會，不自由各單位成員代表參與，最好應有學者、專家（中立第三者）之加入評比，建立較為客觀可行的評估機制。準此，應可提昇公務人員之生產力，進而提升整體國家的競爭力。

四、退撫資遣

公務人員退撫資遣行為包括退休、撫卹、資遣（專案資遣）等人事行政行為，試就（一）現行實務檢討、（二）法律解釋或修法建議分述如下：

（一）現行實務檢討

各機關在實務的人事退撫資遣上，我們可以知道部分人事行政行為有值得檢討的現象，析述如下：

1. 服務年資採計：公務人員退休或撫卹案件之核敘退休或撫卹等級，屢屢有曾任相當年資可否併計退休年資之疑義。但公務人

員退休法修正施行前之任職年資，仍依原法最高採計三十年。本法修正施行後之任職年資，可連同累計，最高採計三十五年。有關前後年資之取捨，應採較有利於當事人之方式行之。由於年資得否併計影響公務人員權益甚鉅，除有事後救濟程序外，得否給與事前之程序保障，值得予以研析。

2. 專案資遣裁減：有關公務人員之資遣，係依公務人員任用法第二十九條及公務人員資遣給與辦法之規定辦理，資遣制度在實質上幾乎已經成為退休制度之一環。資遣之程序，係由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣，往往並未經過甄審或考績委員會之審議，對當事人在程序保障上較嫌不足。又與退休係同屬對服務一定期間給予退休金或資遣給與之規定，目前資遣給與係比照支領一次退休金給與標準計算其資遣費，較為接近退休制度，是否應移列退休法之規定，有必要作檢討。又政府為提昇行政效率及企業經營理念，降低用人費之成本之考量，公營事業民營化的腳步也日趨快速，惟在民營化過程中，勢將面臨裁減人力之要求，如何保障現有公務人員相關權益之保障，在專案精簡資遣人力過程，裁減人員及裁減會議之組成及其程序有無符合正當法律程序之

理念，有學者提出對專案資遣人員之詳細法律分析之評釋（註二十八），值得必要再深入探討。

3. 彈性退離制度：為配合政府改造時程，積極推動各項政府改造運動之革新措施，如何提昇行政效率及國家競爭力，訂定彈性退休及資遣制度，提供公務人員多樣化的退休及資遣選擇的機會，促進人才新陳代謝。在組織改造的進程中，給與較優厚的退離制度，提出鼓勵優惠權益（退休及資遣）保障方案（註二十九），一次發給七個月之俸給總額之慰助金。另因應政府改造之推動，適度放寬退休或資遣之條件，以配合彈性優惠退離措施。而退休或資遣之相關規定均涉及公務人員權利或法律上利益重大影響之人事行政行為，除應予提昇至法律位階外，仍應依行政程序法之規定為之（註三十）。

(二) 法律解釋或修法建議

本文擬提出未來法律解釋或修法建議意見，供權責主管機關參考：

1. 法律保留原則之運用：由於退休、撫卹及資遣之權利義務之事項關係當事人權益較為重大，其相關規定涉及公務人員公法上財產請求權之事項，依行政程序法及歷次司法院大法官解釋則應予提昇至法律位

階，始符合法制。如現行公務人員資遣給與辦法似也應作配套修正，建議應移至公務人員退休法之本法內規定，使能有完整規劃退休相關制度。

2. 行政程序保障之建立：目前在公務人員退休法施行細則第二十四條規定略以，退休公務人員對於退休案審定之結果，如有異議，得於接到退休審定函之次日起三個月內，由服務機關轉送銓敘部重行審定，以一次為限。至於對重行審定之結果如仍有不服，可依公務人員保障法之救濟程序（復審或申訴、再申訴）提起事後之救濟程序保障。惟是否可區分案型進一步有事前的程序保障之設計，即踐行正當法律程序，如組成立場公正委員會審議，或給予陳述意見及申辯的機會，以保障當事人權益。
3. 彈性退休制度及遺族照護：配合政府改造，增進人力運用及新陳代謝之功能，並給予公務人員更多樣的退休選擇及放寬退休條件。對於撫卹案件之遺族給予優惠的照顧政策，使遺族生活更有助益，尤其年資較為短淺者，給予較為優惠之撫卹金基本給與。執行退休、撫卹、資遣或專案精簡人員之機關，為使進行的更具合法性、便利性及正當性，似應踐行正當法律程序的要求，組成一立場公正的委員會來審

理，並在退撫、資遣或裁減前應給與當事人之陳述意見或申辯之機會，始能符合程序保障。

肆、程序保障之類型建構

公務人員之人事行政行為（任用遷調、考績獎懲、待遇福利、退撫資遣等），對當事人之權益影響程度可以說是較為重大，尤其是陞任或降調、專案考績免職或記一大過懲處、法定加給減少或補助費用的縮減、專案資遣或退休金核算等人事行政行為，將侵害到當事人的身分權、工作權或公法上財產請求權，應區分不同案型給予不同的程序保障。而如屬影響當事人權益較輕微的案件，則甚至可不需給予事前程序保障，只要給予事後救濟程序即為已足。是以，如何透過程序保障及效率原則作衡量，以建構最適化的程序保障類型。

本文以為，可能踐行的事前程序保障之類型，應依權益影響程度不同而有所區別，即秉持著「大件大辦，小件小辦」之理念，茲分述如下：

一、不需事前程序保護

本類型屬極其輕微的案件，即對當事人權益影響程度幾乎沒有，由於有了事後完整救濟程序，則可以不需要事前程序保護。以

獎懲案件為例，如記功、嘉獎之獎勵命令，則可以不須給予公務人員事前程序保障，如有不服，則可以循公務人員保障法之申訴或再申訴程序予以救濟。

二、電話（電子郵件）告知或詢問意見

為快速簡化有效之行政程序，對於案型較輕微之案件，可以電話詢問意見後即可立即決定，也可以給予一定時間回復，否則即作出決定；或可當面口頭告知當事人即作出決定，或給予很短的時間答復，即是一個較簡便有效的程序。也可以節省行政成本，提升行政效率，而且也達到一定的程序保障功能。另可透過通訊設備－電子郵件（e-mail）傳輸給當事人，不僅快速有效且可以留下記錄。如遷調相關職務之派令，或調至不同地區之陞任職務，則僅須有告知程序或電話通知，甚至會給予三天或五天的考慮期間，也可以電子郵件作溝通回復。

三、陳述意見及申辯（說明理由）程序

意見陳述主要目的是要讓行政機關瞭解案情內容，而主要功能也是在維護公務人員之基本權利能受到保障、提高行政效率效能及增進人民對行政機關的信賴。我國意見陳述之程序規範必須以書面記載並應公告之，或言詞陳述意見並應作成紀錄，對於案型較重要之案件是無可厚非，惟似乎太過於高度

制式化，且也過於僵化以致造成行政機關之行政負荷。在實際作法上，如記一大過或連續第二年考丙等時，應給予到場陳述意見或申辯（說明理由）程序之機會。而如僅屬記過或考列乙等則可以較簡略安排之程序。

四、聽證程序

聽證程序似可以包括踐行資訊公開及卷宗閱覽、組成公正客觀委員會進行、專家參與模式及申辯或言詞辯論等程序。行政機關所擁有或保管的資訊，應透過合法程序予公開，行政程序法第四十四條至第四十五條之資訊公開之規定可以作為依據。另行政院發布施行「行政資訊公開辦法」之法規命令，指出以公開資訊為原則，限制公開或提供資訊為例外，並刻正研擬政府資訊公開法草案，以建立更完善的資訊公開法制及固定發行之政府公報制度。另一方面在卷宗閱覽部分，在同法第四十六條規定申請閱覽卷宗，在各部會也均配合行政程序法之施行，先行訂定如法務部頒訂「當事人閱覽行政資訊及卷宗須知」（註三十一）乙種之行政規則可予適用。另外，最近通過檔案法亦有進一步對卷宗閱覽之相關規定。委員會之組成應強調公平性及合比例性，不僅應有機關首長指定之委員名單，而且也應有票選委員名單。審議程序之進行應秉持公正公平之程序，並且

應客觀審理相關案件，如有涉及當事人時，應予遵守利益迴避之相關規定。

而專家參與模式稱專案模式，為顧及當事人基本權利保障和效能效率之調和，得引進一種較為簡單的參與程序，以節省行政成本，並召集學者專家之座談、諮詢之方式或專案會議之召開討論會，獲得相關專家學者的意見，屬一種非正式行政程序，較聽證程序為簡便、經濟，即專家參與模式。另涉及重大案型時，因對人民或當事人的權利影響深遠或造成重大影響，為了法治國原則之法定安定性要求與政策之周延性考量，原則上應舉行聽證程序。例如核能發電廠的興建、高速鐵路 BOT 案及重大開發之方案，對於人民權利與國家公共利益影響較重大，在各相關專業法律應訂入聽證的規定，即使未規定，也將舉行聽證程序。

五、準司法程序

類似法院司法審判之程序保障類型，可以說是最完整的程序且較上述聽證程序更為嚴謹，即程序上不但要公正、公平及公開聽證程序，而且可以進行言詞辯論程序、告知及評論程序。並應有一公正客觀及獨立的委員會予審酌，且給予合理的審理及裁判之程序；也應有訴訟代理人（律師）之提出主張，並有提出證據及要求傳喚證人的權利，且有

對機關指定人員、證人、鑑定人、其他當事人及其代理人詢問的權利。當事人可以提出意見及相關證據作為審判之依據及參考，並提供資訊及卷宗閱覽，裁決也應附記理由並有救濟管道之教示制度。審判結果為使讓當事人或其他人員信服和支持，也應有公開審理及公平審議之結果。如對當事人身分權、工作權或財產權之造成重大損害，則應有準司法程序之保障。

伍、結語

綜上，公務人員任用遷調、考績獎懲、待遇福利及退撫資遣等四大類型人事行政行為之事前程序保障，透過正當法律程序原則之建立，具體就各種類型之人事行政行為探討，並就現行實務檢討及法律解釋或修法建議予以深入的論述，接著並依不同案型給予不同程度的事前程序保障類型。本文毋寧希望透過法律的解釋或提出未來修法之建議，可以供權責機關參考，進而使整體人事行政行為之事前程序保障更為周延和妥適。當行政機關在作成決定前，踐行各項人事行為適當之程序保障時，應依據行政程序法及公務人員相關法規之程序規定。惟程序保障並非沒有行政成本觀念，在保障公務人員權益事項時，如何兼顧行政機關追求行政效率之價

值，可以透過利益之最適化的衡量。最後，本文希冀分析四大類型的人事行政行為，在踐行正當法律程序時，應給予不同程度之事前程序保障始為適當。即是從最輕微案件之不需要給予事前程序保障；經簡單的電話（電子郵件）告知或詢問意見；到陳述意見、說明理由及申辯的機會；進而踐行資訊公開及卷宗閱覽、組成公正客觀委員會及專家參與模式，甚至到進行言詞辯論之聽證程序；最後可進行最嚴謹之準司法程序保障，使程序保障達到最適化的程度。因此，每種程序保障類型在最終即是透過公務人員實體法的修法程序予以納入，在各項法規中予以明訂，始能真正體現程序保障之精神，使公務人員的程序基本權獲得進一步落實。（本文作者為行政院大陸委員會人事室科長）

註釋

註一 所謂「特別權力關係」，Otto Mayer 對特別權力關係之定義為「經由行政權之單方措施，國家即可合法的要求負擔特別之義務。」「為有利於行政上特定目的之達成，使加入特別關係之個人，處於更加附屬之地位。」特別權力關係理論之轉變，表現在三方面：
（1）特別權力關係範圍縮小；（2）涉

及基本權利限制者，亦應有法律之依據；（3）許可提起行政爭訟。而「公法上職務關係」也在公務人員基準法草案第九條中明定：「公務人員自就職之日起，與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。」，請參閱行政院 52 年判字第 209 號判例；吳庚，《行政法之理論與實用》，三民書局，1999 年 6 月增訂五版，頁 204-211。考試院編印，《公務人員基準法草案》2000 年 4 月；司法院大法官釋字第 396、430、433、455 號解釋理由書均有論述「公法上職務關係」。

註二 請參閱蔡良文，《人事行政學：論現行考銓制度》，五南圖書出版公司，2001 年 10 月初版 3 刷，頁 3-5。

註三 請參閱史慶璞，〈政府行政行為與美國行政爭訟制度之研究〉，《輔仁法學》，第十八期，1999 年 6 月，頁 50。

註四 See 5 U.S.C. §551(13): "agency action" includes the whole or a part of an agency rule, order, license, sanction, relief, or the equivalent or denial thereof, or failure to act。

註五 請參閱湯德宗，〈論行政程序法的適用〉，《行政程序法論》，元照出版公

司,2000年10月初版第1刷,頁141。

註六 請查詢司法院法學資料檢索系統之網站 <http://wjirs.judicial.gov.tw/jirs...ame>。

註七 釋字第五三九號解釋文(91/2/8)略以,法官免兼庭長之人事行政行為,僅免除庭長之行政兼職,於其擔任法官職司審判之本職無損,對其既有之官等、職等、俸給亦無不利之影響,故性質上僅屬機關行政業務之調整。司法行政機關就此本其組織法上之職權為必要裁量並發布命令。

註八 請參閱法治斌,〈論行政法院對人事行政裁量及不確定法律概念之審查權限〉,《行政訴訟論文集編—人事行政爭訟》第三輯,司法院印行,2002年11月,頁4-10。

註九 請參閱湯德宗,〈論憲法上的正當程序保障〉,《行政程序法論》,元照出版公司,2000年10月初版第1刷,頁271。

註十 請參閱葉俊榮,《面對行政程序法:轉型臺灣的程序建制》,元照出版有限公司,2002年3月初版第1刷,頁77-78。

註十一 請參閱湯德宗,〈論行政程序的正當程序〉,《行政程序法論》,元照出版公司,2000年10月初版第1刷,頁

11-28。

註十二 正式的聽證權,基本上在模仿司法(法庭)程序,強調程序的「要式性」及「聽證紀錄對行政行為的拘束性」。非正式的聽證權,稱為(給予)「陳述意見之機會」,即「書面答辯」的機會,係由當事人或利害關係人,以「陳述書」提出事實上及法律上之見解。參閱湯德宗,〈行政程序法〉,載於翁岳生編《行政法二〇〇〇》(下冊),翰蘆圖書出版有限公司,2000年3月二版,頁794,823-824。

註十三 請參閱湯德宗,〈論憲法上的正當程序保障〉,《行政程序法論》,元照出版公司,2000年10月初版第1刷,頁271-274。

註十四 See Otis H. Stephens, Jr. & John M. Scheb, II, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW west publishing company Pp479, (1993)。

註十五 美國法制中有關實質正當之引用,與我國憲法第二十三條公益原則及比例原則相一致,其所採方法手段之分析及利益衡量原則,均足資為我國憲法第二十三條判定立法是否過當之參考。正當法律程序之實質正當與我國

憲法第二十三條所定應具相輔相成之作用，援引正當法律程序之實質正當原則，對司法審查違憲法令，當具正面之意義。請參閱郭介恒，〈正當法律程序－美國法制之比較研究〉，《憲法體制與法治行政》，城仲模教授六秩華誕祝壽論文集，第二冊行政法總論，三民書局，1998年8月初版，頁166。

註十六 釋字第四九一號（88/10/15）解釋文略以，免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。

註十七 美國聯邦憲法在西元一七九一年通過第五修正案（Amendment V）規定：「．．．不得未經正當法律程序，而剝奪生命、自由或財產。．．．」（．．．,nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; . . .）是適用美國聯邦政府法律和行爲；至一八六八年通過第十四修正案

（Amendment XIV）規定：「．．．不得未經正當法律程序，剝奪任何州的人民之生命、自由、或財產。．．．。」

（．．．,nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; . . .）是擴展到州政府的正當程序，均通稱爲正當程序條款（Due Process Clause）。

註十八 請參閱林明鏘，〈公務員之權利與保障〉，收錄於《公務員法與地方制度法》，台灣行政法學會學術研討會論文集（2002），台灣行政法學會主編，元照出版有限公司，2003年1月初版第1刷，頁54。

註十九 主管調其他機關主管，以及薪水未減，調較低職等之職位均非行政處分。晚近判決認爲主管職調非主管職並不屬行政處分。請參閱程明修，〈德國行政法學上法律關係論的發展－以公務員法律關係爲例〉，《公務人員月刊》第35期，1999年5月，頁40。

註二十 依公務人員加給給與辦法第九條規定（92/1/17修正）：「．．．（第二項）簡任（派）非主管人員職責繁重，得由機關首長衡酌職責程度，比照主管人員核給與主管職務加給。其支給人

數扣除兼任或代理主管職務之簡任（派）非主管人數後，不得超過該機關簡任（派）非主管人員預算員額二分之一。但機關簡任（派）非主管人員預算員額僅一人，且職責繁重經機關首長核准者，不在此限。」

註二十一 公務人員任用法第十八條第一項第一款：「簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘人員在同職組各職系之職務間得予調任。」；現職公務人員調任辦法第四條規定，得單向調任與原任職組職系視為同一職組職系之職務；同法第十條又規定，於任該職組職系職務滿六個月後，始得認為具有視為同一職組之其他職組職系職務之職系專長。

註二十二 依釋字第四九一號解釋文指出，正當法律程序包括立場公正之委員會決議、處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會、處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等。

註二十三 請參閱司法院大法官釋字第二六二號、第三〇五號及第三〇八號解釋文之相關規定。

註二十四 請參閱司法院大法官釋字第一八七號、第二四三號、第二六六號、第

二九八號、第三九六號及第四三三號解釋文之相關規定。

註二十五 參考公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法第三、四、五、六條之相關規定。

註二十六 請參考公務人員俸給法施行細則（91/8/28）第十六條之規定。

註二十七 請參閱法務部「行政程序法諮詢小組」第五次會議紀錄（2000/3/31），載於法務部印，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》，2001年12月，頁239-241。

註二十八 針對退輔會榮工處為配合移轉民營，訂有榮工處配合移轉民營第三梯次專案裁減人員作業規定及其實施細則，作為裁減人員之依據。其法律屬性及有無符合釋字第四九一號解釋之要求，不無疑義。請參閱陳愛娥，〈強制資遣公務人員之法適用問題—最高行政法院九十年判字第一二二一號判決評釋〉，《台灣本土法學》第33期，2002年4月，頁17-27。

註二十九 請參閱「行政院組織調整員工權益保障方案」及「行政院組織調整及權益保障暫行條例草案」之相關規定。

註三十 請參閱法務部「行政程序法諮詢小

組」第五次會議紀錄（2000/3/31），載於法務部印，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》，2001年12月，頁239-241。

註三十一 法務部民國八十九年九月二十七日（八九）法律字第〇〇〇三九二號函頒，並收錄於法務部公報第二四四期，頁26-27。

從公務人員與國家關係之演變論 —談公務人員權利之限制與保障

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

李昭賢

摘 要

我國經由司法院一連串之解釋，公務人員與國家之關係，似已由特別權力關係修正為公法上職務關係。但經由分析國家與公務人員關係之演變，探討公務人員權利之限制及保障得知，我國目前人事法制及實務運作上，似仍有特別權力關係之色彩，例如法律保留原則之適用受有限制且法制未臻健全；基本人權(尤其參政權)之保障未盡周妥且法制尚未建立；行政爭訟之允許認定從嚴且標準不一。是以，我國公務人員與國家之關係雖已定位為公法上職務關係，但其主要意涵似尚未充分落實於人事法制及實務運作上，期待經由本文研究，提供各級主管機關研修相關法規及調整實務運作之參考，俾助於人事法制之健全，並保障公務人員之權益。

Limitation on and Protection of Civil Servants' Rights-from the Change of the Relationship between Civil Servants and the State

By Lee Chao-shian

Abstract

With the series of interpretation by the Judicial Yuan, the relationship between our civil servants and the state seems to have been changed from one of special power to that of functions in public law. However, it is known that, by analyzing the development of the relationship between the state and the civil servants and by studying the limitation on and protection of the rights of civil servants, currently our legal system regarding personnel and its practice still carry the hue of special power. For example, the applicability of law retention principle is limited and the legal system is yet incomplete; the basic human rights (particularly the right to participate in government) are not completely protected and the legal system has not been set up yet; and the sustenance in permission of administrative litigation is strict and the standards are inconsistent. As such, although the relationship between our civil servants and the state is oriented as one of functions in public law, however, its main purport has not been fully realized in the legal system regarding personnel and the practical operation. It is hoped that this paper will serve as a reference for the study and amendment of relevant laws and adjustment of practice to be made by competent authorities in order to solidify the legal system regarding personnel and protect the rights and interest of our civil servants.

一、前言

我國早期因受德、日法制影響，以特別權力關係來描述公務人員與國家之關係，但經由司法院一連串之解釋，似已有修正為「公務上職務關係」之趨勢，但其主要內涵：1. 法律保留原則之適用 2. 基本人權之保障 3. 行政爭訟之允許，是否均已落實於現行公務人員體制，則仍有疑義。例如涉及公務人員權利事項是否均有法律依據或法律具體明確授權？於我國現階段民主發展進程中，參政權尤為公務人員最重要之基本人權，但如何保障公務人員參與政治活動？及其參與之界限及判準為何？又公務人員對於機關所為人事行政處分，例如懲處、職務調動或考績評定結果，是否均可提起行政訴訟等？均待究明，尤其在我國逐步修正特別權力關係而邁向公法上職務關係之際，從上述公務人員與國家關係之演變，探討公務人員權利之限制及保障，應具研究價值。爰本文提經由分析傳統特別權力關係與公法上職務關係之主要意涵及其演變，探討我國公務人員權利之限制及保障，並對於我國現行人事法制及實務運作提出建言。

二、傳統特別權力關係之概述

公務人員自分發政府機關到職之日起，

便與國家發生公法上忠勤服務關係，必須依法行使職權履行義務。往昔無論學理上或實務上均認為此種公法上職務關係本質上有別於國家與人民間之「一般權力關係」，世界主要法系代表國家雖處在不同的社會、歷史條件之下，均發展出類似之理論，以便支持國家得對於公務人員具有更大之規範權力。此在德國有「特別權力關係」(besonderes Gewaltverhältnis)說；法國有「內部秩序措施」(mesures d'ordre int'erieur)理論；美國亦有「權利／特權區別說」(right-privilege distinction theory)(註一)。我國則倣效德國及日本，以「特別權力關係」理論來描述公務人員與國家間之職務關係。

所謂「特別權力關係」，國內學者普遍認為，乃指國家或公共團體等行政主體，基於特別之法律原因，於一定範圍之內，對於相對人享有無定量、概括的命令強制權力，而相對人則負有高度特別服從義務之法律關係。其間以義務為主要核心，而權利則為其附帶結果。特別權力關係之主要意涵可以歸納為三：

(一) 不受法律保留原則之羈束：

在特別權力關係範圍下，行政機關雖無法律依據，亦可自由及有效為各種指令。此類指令由長官發出，而部屬有接受及服從之

義務。

(二) 基本權利受限制：

認為既為公務人員，取得公務人員身分，則非屬一般人民，自無法保有與一般人民相同之基本權利。

(三) 不得提起行政爭訟：

因行政爭訟限於不服行政處分所提起之救濟程序，而特別權力關係範圍內之指令則不屬於行政處分，不得提起行政爭訟。

從上述特別權力關係之意涵中，可推論其主要之特徵如次(註二)：

(一) 當事人地位不平等：一方有命令強制之權力，他方有絕對服從之義務。

(二) 義務不確定性：公務人員之服從義務無確定之分量，為概括的權力服從關係。

(三) 得以特別規則(Sonderverordnungen)代替法律：權利人得於無法律依據或法律授權下自訂特別法則，以拘束義務人。亦為不適用「法律保留原則」之結果。

(四) 違反義務有特別之懲戒處罰：此種懲戒處罰亦可稱為紀律罰，有別於一般權力關係中的刑罰、行政秩序罰或行政執行罰。

(五) 不得提起行政爭訟：公務人員基於其身分所受處分，不得以訴願及行政訴訟提起救濟。

三、傳統特別權力關係之變遷

上述特別權力關係學說支配我國學界長達半個世紀，直到一九五〇年代中期，始漸有學者著文進行深刻反省(註三)。實務上則遲至民國七十三年司法院解釋一八七號以後，方有所突破。嗣後並經一連串之司法院解釋，諸如釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二八四號、第二九八號、第三一二號、第三二三號、第三三八號、第三八二號、第四一二號、第四三〇號、第四三四號、第四五五號、第四八三號、第四九一號等解釋之努力，終使特別權力關係理論受到重大修正。茲分別就前述特別權力關係三項意涵之修正，說明如次：

(一) 法律保留原則之適用：

司法院釋字第三九五號解釋謂：「公務員憲法上保障之權利，雖基於公法上職務關係，在其職務上服從範圍內，受有相當之限制。惟除此情形外，公務人員因權益受損而尋求法律救濟之權，如有必要加以限制時，應以法律為之，尚不得以行政先例逾越法律之限制。」司法院釋字第四五五號解釋意旨，後備軍人轉任公職時，其軍職年資之採計對擔任公務人員者之權利有重大影響，應予維護。有關機關應逕以法律規定或由法律授權妥為訂定。司法院釋字第四九一號解釋意

旨，中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲戒處分，足以改變公務人員身分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。因此，業已改變限制公務人員公法上權利一概無法律保留原則適用之理論。

(二) 基本人權之保障

關於人民身體的自由，司法院釋字第四三六號解釋謂：「憲法第八條第一項規定，人民身體之自由應予保障，非由法院依法定程序不得審問處罰；憲法第十六條並規定人民有訴訟之權。『現役軍人亦為人民』，自應同受上開規定之保障」。復查司法院釋字第四五五號解釋謂：「國家對於公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。『軍人為公務人員之一種』，自有依法領取退伍金、退休俸之權利。」上開司法院解釋，業已肯認「現役軍人亦為人民」，人民不因其擔任現役軍人而喪失人民身分，及公務人員亦不因其擔任公務人員而喪失人民身分。又縱使於特別權力關係範圍內之人員，仍得享有基本人權。而僅於有限制基本人權之必要時，應具體檢討特定的特別權力關係之本質、目的與特定的基本人權之範圍及內容，依據法律而為最小程度之必要限制。因此，傳統特別權力關

係認為公務人員非一般人民，無法取得與一般人民相同之基本人權之理論，業已受到重大修正。

(三) 行政爭訟之允許：

查上述司法院解釋意旨，業已逐次就下列事項，准許公務人員提起行政爭訟：對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二〇一號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為之免職處分（釋字第二四三號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）、改變公務人員身分或對公務人員權利有重大影響之懲戒處分（釋字第二九八號），請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）、審定之俸級（釋字第三三八號）、服義務役軍職年資之採計（釋字第四五五號）、對於所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者所為之調任（釋字第四八三號）、依公務人員考績法或相關法規對公務人員所為之免職處分（釋字第四九一號）等事項。以上解釋認為凡足以改變公務人員身分關係（參上述釋字第二四三號、第二九八號、第四九一號），或於公務人員權利有重大影響之處分

(參上述釋字第二九八號、第三二三號、第三三八號、第四五五號、第四八三號)，或基於公務人員身分所產生之公法上財產上請求權(參上述釋字第一八七號、第二〇一號、第二六六號、第三一二號)，均可提起行政爭訟。如此業已改變公務人員一概不得提起訴願及行政訴訟之傳統特別權力關係之理論。

據上，由司法院釋字第三九五號解釋理由書中首揭公務人員憲法上保障之權利，係基於「公法上職務關係」；其後於司法院釋字第三九六號、第四三〇號、第四五五號、第四六六號、第四八三號、第四九一號解釋中一再揭櫫：基於「公法上職務關係」，國家有照顧公務員之義務，公務人員得請求保障其憲法所保障之服公職權利(註四)。而「公務人員基準法草案」第九條更明揭「公務人員自就職之日起，與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。」自此，我國實務界見解似有將公務人員與國家間之關係定位為「公法上職務關係」之趨勢。

四、公務人員權力之限制及保障

承前述，「特別權利關係」之主要意涵可以歸納為三：1.不受法律保留原則之羈束 2.基本權利受限制 3.不得提起行政爭訟。我國經由一連串司法院解釋，似已將公務人員與

國家之關係定位為「公法上職務關係」，而上述「特別權利關係」三項主要意涵似亦應修正為：1.法律保留原則之適用 2.基本人權之保障 3.行政爭訟之允許。惟檢視我國現行法制及實務運作上，是否確實與上述「公務上職務關係」之三項主要意涵吻合，仍不無疑義，茲分述如次：

(一) 法律保留原則之適用部分

承前所述，司法院釋字第四五五號解釋意旨，後備軍人轉任公職時，其軍職年資之採計對擔任公務人員者之權利有重大影響，應予維護。有關機關應逕以法律規定或由法律授權妥為訂定。司法院釋字第四九一號解釋意旨，中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲戒處分，足以改變公務人員身分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。因此，業已改變限制公務人員公法上權利一概無法律保留原則適用之理論，各級人事主管機關爰依據上開司法院解釋，積極配合修正相關人事法令：例如廢止原交通事業考成規則，於九十一年六月二十六日以總統華總一義字第〇九一〇〇一二八七〇〇號令制定公布交通事業人員考成條例；廢止行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷

考核要點，於八十九年五月十七日以總統華總一義字第八九〇〇一二〇三九〇號令制定公布公務人員陞遷法，將原屬法規命令或行政規則等人事規範，提昇為法律位階；又如將原公務人員考績法施行細則第十四條對公務人員一次記二大過專案考績免職之標準提升法律位階，而於公務人員考績法第十二條明定；將公務人員年終考績列丁等之標準於公務人員考績法第六條明定；將原公務人員俸給法施行細則有關按年提敘俸級之認定標準，提升法律位階，而於公務人員俸給法第十七條明定；另公務人員保障法主管機關-公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)鑑於部分機關仍有以行政規則逕對公務人員為停職處分之情形，於九十二年五月二十八日修正公布公務人員保障法第十條第一項明定：「公務人員非依法律，不得予以停職。」據上，各人事主管機關似已積極修正相關人事法令，對於足以改變公務人員身分關係或涉及公務員重要權利事項者，業於法律明定，俾符法律保留原則。惟行政程序法第一百五十條第二項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」是以，各級主管機關訂定之「法規命令」除須有法律具體明確授權外，且其所訂定之內容，亦不得逾越「法

律授權之範圍與立法精神」。但人事行政業務中尚大量存在的法規命令，仍有部分系本於概括授權，造成授權不明確之問題；或法規命令訂定之內容，有逾越法律授權範圍之虞者，茲分述如次：

1. 欠缺法律具體授權：

考試院與行政院會銜發布之「各級機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法」，其為攸關各機關學校聘僱人員離職後重要權利事項之規定，但並無法律具體授權，且該辦法於行政程序法公布施行後曾作修正，增加部分適用對象，卻未同時檢討其法源依據。是以目前行政程序法之相關規定，人事主管機關仍有未能完全落實之處，期待能秉持上開行政程序法立法精神，儘速檢討其法源依據，並完成修法程序。

2. 逾越法律授權之虞：

依公務人員俸給法第十七條第一項規定：「公務人員曾任下列年資，如與現任職務職等相當、性質相近且服務成績優良者；得按年核計加級至其所銓敘審定職等之本俸最高級……三公營事業人員年資……。」是以，服務公營事業人員年資，如符合與現任職務職等相當、性質相近且服務成績優良者，即得按年核計加級。惟依同法條第五項授權訂定之公務人員曾任公務年資採計提敘

俸級認定辦法第六條第二款則規定，曾任公營事業機構年資須具公務員身分始得認定為服務成績優良。導致服務公營事業人員年資，除須符合公務人員俸給法第十七條第一項所定職等相當、性質相近及服務成績優良三要件外，另須具公務人員身分，始得按年核計加級。似已增加公務人員俸給法第十七條第一項所無之限制，而有逾越公務人員俸給法第十七條第五項授權範圍之虞。

3. 其他違反法律保留原則之虞：

依公務人員俸給法第十八條第一項規定：「本法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。」惟依該條項授權訂定之公務人員加給給與辦法第五條第一項前段規定：「職務加給、技術加給或專業加給均依其銓敘審定職等支給。……」第六條規定：「地域加給，依第四條第三款因素訂定標準之給。」第七條第一項前段規定：「技術或專業加給各職等支給數額，依第四條第二款評定之。」是以，上開辦法固有公務人員俸給法之授權，但其並未自訂公務人員各項加給之支給標準，而係再授權人事主管機關訂定各項加給標準支給。惟承前述，公務人員俸給為公務人員之重要權利事項，仍須符合法律保留原則，亦即須有法律依

據，或有法律具體授權之法規命令為之。而上開具法規命令性質之給與辦法未自訂各項加給之支給標準，是否符合法律保留原則已非無疑；且依據法律授權訂定之法規命令，可否再轉授權其他行政規則另訂支給標準，亦值再酌。

此外，行政程序法第三條第三項規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：……七、對公務人員所為之人事行政行為。」就此，行政院人事行政局曾函詢法務部該條款所稱「對公務人員所為之人事行政行為」，不適用該法之程序規定，究何所指，經該部「行政程序法諮詢小組」第一次及第五次會議討論後獲致具體結論，並經該部於八十九年四月十二日以法八十九律字第〇〇八三九三號函釋：改變公務人員身分關係、對公務人員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為或基於公務人員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者，仍應依行政程序法之規定為之。惟查保訓會於審理公務人員提起之保障事件時，就對於公務人員權利有重大影響之認定標準，似拘泥於司法院解釋明確列舉之具體個案，而未探究歷次司法院解釋之意旨，作為認定對公務人員權利有重大影響之標準，因而有關公務人員記一大過懲處及年終考績丙等等事件，均經該會認定非屬對

公務人員有重大影響之處分，亦導致上開事項均無法律保留原則之適用，是否妥適，實值再酌。

綜上，各級人事主管機關於人事法制及實務運作上，仍有未能完全落實法律保留原則及行政程序法相關規定之處，爰期待能儘速檢索相關人事法規，凡有類此情形者，應儘速完成立法或修法程序。

(二) 參與政治活動之限制部分

我國過去長期由國民黨執政，導致一黨獨大及以黨領政之傳統，並造成黨政不分之結果，每逢選舉時節，行政體系往往成爲執政黨動員之機制，引起在野黨強烈不滿；選後，公務人員遭受「秋後算帳」或「政治迫害」之情形亦迭有所聞，顯見在西方民主國家中，有關公務人員參與政治活動之界限及保障制度，在我國政治環境及政治文化裡，尙未能建立。

此外，過去由於以黨領政的影響，從某一角度而言，公務人員參與政治活動是極爲自由的。他們可以參選、助選、公開支持某候選人、加入政黨、擔任黨職、募款、發表政治言論，不論是否在上班時間或辦公處所，儼然毫無限制。從另一角度而言，公務人員似乎又極不自由，因爲黨政運作無所不在，長官要求部屬參與政治活動，部屬往往

難以拒絕，而過度參與政治的結果，也嚴重破壞公務人員公正的形象。近年來，隨著民主化的進展，黨政不分現象雖有所改善，但對於公務人員參與政治活動之界限，仍待釐清，尤其攸關公務人員基本人權之「公務人員行政中立立法」，更亟待完成立法。

公務人員基本人權之內涵固甚爲廣泛，而於我國民主化進程中，公務人員政治活動之權利及限制，厥爲其中最爲重要之部分。而關於公務員政治活動之限制，一般而言，概可分爲限制之根據、限制之範圍、限制之程度（內容）及違反限制之制裁等項。從相關研究探討世界民主先進國家及我國公務人員參與政治活動之法制及案例中得知，公務人員參與政治活動之界限，其中最核心之指導原則爲比例原則（註五），比例原則已成爲公法上重要原則。是以，公務人員參與政治活動限制之內容及違反限制之責任，均不能脫離比例原則之制約。因此，似宜藉由闡述比例原則之學理，探討其與公務人員政治活動之限制及違反責任間之適用關係。對於限制公務人員之政治活動，基本上必須遵循下列基準始可（註六）：（1）區分職務重要性而作不同限制；（2）被限制之政治活動須與限制之目的有連貫性；（3）最小限制手段原則；（4）限制所得利益須大於限制所失利益。茲分述

如次：

(1) 區分職務重要性而作不同限制

即限制公務人員參與政治活動之程度或範圍，須依其職務之重要性而加以區分，亦即限制程度之強弱或範圍寬窄，恆受公務人員職務之重要性影響。是以，同受限制者，其程度及範圍，則因其職務之重要性不同，而呈現出差異之狀況。此種情形，類似美國一九九三年修正後之赫奇法案，有關公務人員參與政治活動之法制般(註七)。

關於公務人員參與政治活動之限制，或有主張應依其職務公共性的濃淡而區分限制。亦即職務公共性濃者，則應予以高程度大範圍之限制；而職務公共性淡者，則僅須予低程度小範圍，甚至完全不加限制。但純以公共性的濃淡來區分限制，亦有其困難之處。蓋公共性濃者，其職務未必重要，公共性淡者，其職責未必又不重要。例如僅以公共性作為限制標準而言，則對於擔任交通、清潔、郵電等職員參與政治活動，勢須予以高程度大範圍之限制，但渠等職責並不重要，且渠等參與政治活動與公務遲滯之關聯性，顯然遠低於罷工活動；其因而使民眾產生行政中立之疑惑程度，似顯然不大。是以，本文認為限制之基準乃依其職務之重要性的高低而區分限制，較依職務之公共性的高低

而區分限制來得妥當，因為職務之公共性的高低有時與職責之重要不一定成正比。是以，依職務之重要性之高低為基準較為妥適。但亦有認為以公務人員職務之重要性之高低而區分是很困難的，毋寧以關於政治活動弊害容易波及之職務之人，必須加以限制，來得實際些，併予敘明。

綜上所述，可知限制之基準宜依職務之重要性不同而區分限制，不應不分職務之重要性與否而一網打盡，此對照美國一九九三年修正前之赫奇法案及現行日本國家公務人員法，未區分公務人員職務重要性而作不同限制的立法例，已引起該國學者及部分實務界人士之非難，認為如此限制之立法例，因限制過於廣泛，係屬違憲(註八)。

(2) 被限制之政治活動須與限制之目的具有關連性

對於公務人員政治活動之限制，其目的為何？依日本最高法院猿弘事件(註九)中多數意見，限制之目的，最核心的部分乃在維持行政之中立。因此，被限制之行為如與限制之目的，沒有任何關連，則此項限制實有多餘之嫌，蓋被限制之行為對象，既不負有達成限制目的之關連，則只為限制之浮濫與無端擴大，而無實質之意義與利益，且違反行政法上妥當性之原則，如此之規則乃不能

謂之合理、妥當。是以，被限制之政治行為須與限制目的有關連性始可。

至於被限制之行為與限制之目的間，須具備如何之情形，始得謂有關連性，多數意見認為：「被限制之行為，如有『為防止發生如上述般的弊害，而被認為有損害公務人員政治中立之虞』的話，兩者之間乃可謂為有合理的關連性。」具體性言之，例如日本人事院規則十四~七、五項三款、六項十三款所定之政治行為是屬於政治性偏向較強的行為類型，因為強烈損害公務人員政治中立之故，是以加以限制禁止。因而被限制之政治行為乃與限制之目的間具有合理的關連性，是不言而喻的。因此，此基準於限制公務人員參與政治活動時，具有指標性意義。

(3) 最小限制手段原則 (LRA) (註十)

「最小限制手段原則」(Less restrictive alternative, 簡稱 LRA) 為美國違憲審查基準之一，於日本亦作為檢驗限制公務人員政治活動之立法是否合憲之判定基準。一般而言，最小限制手段原則，不僅適用於公務人員參與政治活動之限制方法，亦適用於公務人員違反參與政治活動限制之制裁(註十一)。其主要內容為：政府為達到公益目的所採行的限制基本人權手段，必須是限制性最小的。誠如 *Shelton Case* 判決所宣示：「縱使

政府目的係正當且具體的，但仍不能以廣泛窒息基本個人自由之手段追求，而應用較少限制之方法達成。」(註十二)此應為限制手段方面。至於對違反限制之制裁方面，日本之解釋為：「較法律所定之制裁方法，有更狹窄範圍之制裁方法，而依後者也能一樣達成法目的之情形，則法律所定之廣泛制裁方法是超越達成法目的之必要最小限度者，而成為違憲之情形。」，在日本猿弘事件中，第一審判決導入「最小限制手段原則 (LRA) 之理論」，但最高法院於適用制裁時，則似又消極的違反「LRA」原則。蘆部教授於介紹 LRA 原理時，認為必須排除過度廣泛基準的限制，並認為日本雖然是以美國赫奇法案之限制為藍本，但是日本卻採取廣泛、嚴格之限制。

據上，「最小限制手段原則」乃要求對任何基本權利之限制手段，須為限制最少者，否則，過度強烈限制將導致公務人員放棄行使「憲法上保障之自由權利」(Constitutionally Protected Freedom)。因此，國家於遂行其公益目的所採之手段必須與其他同樣有效的手段比起來，對基本權的限制或侵害係屬最小，否則應採用其他手段，以避免因違反「最小限制手段原則」而有違憲之情形。

(4) 限制所得利益須大於限制所失利益

此項基準亦為日本最高法院於猿弘事件中，作為對公務人員政治行為限制是否止於合理性且必要最小限度之判斷標準，與美國之「逐案權衡原則」(Ad hoc balancing test)(註十三)，似有異曲同工之處。亦即須衡量由限制所得到之利益與所失去之利益是否均衡，而後始能決定是否加以限制或該限制是否違憲違法。由於據此原則，劃出合憲性限制公務人員政治活動的範圍與界限。因此，以此原則作為決定限制公務人員參與政治活動之基準，實具有重要意義。

日本於昭和三十三年之最高法院判決，雖然揭示政治活動限制之目的或理由，而認為直接於立法上加以具體性之限制，只要符合「公共福祉」之要求，則被認為合憲，但是從猿弘事件第一審判決開始，關於公務人員政治活動限制立法之合憲性審查，已被導入新的基準。亦即對於基本權之限制，乃基本權與公共福祉之間比較考量，且兩者必須保持適當的均衡(註十四)。換言之，所採取限制手段之強度，須與達成目的之需要程度，保持適當之均衡，而且該限制手段所造成之侵害，亦須與其所欲追求之成果，維持適當之均衡，以避免為追求微小公益，而犧牲重大私益。具體而言，限制公務人員之政治活動，如就法益權衡之原則而言，失去之利益

為一定政治行動之限制，即為私益；所得到之利益則為公務人員政治中立之維持，即為公共利益，且欲增進之「公共利益」超過對基本人權限制之「私益」，如此由限制所得之利益與限制所失之利益間，始能維持均衡，則其限制方屬合憲。反之，如果不能維持均衡，即不能加以限制，如仍加以限制，縱屬立法，亦屬違憲。

綜上所述，「法益權衡原則」誠為公務人員政治活動限制立法基準之一，亦為審查限制是否違憲之原則。其次，作為公民之立場從事政治活動，也存在著因公共利益之必要而課予一定之限制。是以，公務人員之政治活動，對於政治中立之影響程度，是依照公務人員之地位，職務之內容，政治活動之種類、態樣、規模及程度之不同而有所不同。因此，為了對公務人員政治活動自由之限制，合於必要及最小限度，確有必要具體性、個別性考慮上述政治活動之類型等因素，並對限制所得利益及限制所失利益加以比較衡量。

此外，就民主先進國家之立法例而言，似宜參酌日本人事院規則有關政治目的及政治行為中，對於限制公務人員參與政治活動具體列舉各種行為類型之詳盡規範(註十五)；及德國威瑪憲法、聯邦公務員法，對於

公務人員參與政治活動「慎重與節制條款」及「尊嚴條款」之概括規定(註十六)；及美國赫奇法案將聯邦行政公務人員區分為三類模式，並分別規定各類型公務人員可以從事或不可以從事政治活動之特色，及公務人員參與政治活動之限制，係由限制嚴格至放寬之演進趨勢(註十七)；並考量各類型公務人員之身分因素及職務特性，並兼顧平等原則及比例原則等法理下，釐清我國公務人員參與政治活動之規範對象及其界限。

為明確規範我國公務人員參與政治活動，考試院雖於九十二年五月二十二日第十屆第三十五次會議，審查通過「行政中立法草案」，並於同年九月十九日函送立法院審議，但尚未完成立法程序，依該草案內容相較民主先進國家有關公務人員參與政治活動之規範及界限，顯然不足之部分，如何檢討增列規定？未盡妥適之部分，如何檢討修正草案內容？俾釐清公務人員參與政治活動之界限，並使公務人員參與政治活動之規範更為周全。

(三) 行政爭訟之允許部分

依公務人員保障法第四條規定：「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。」，公務人員權益救濟之途徑分為復審及申訴、再申訴二種截然不同之

程序，另依九十二年五月二十八日修正通過後該法設有嚴謹之審議程序，由保訓會審議完結後並須作成決定書；反觀公務人員保障法第八十一條固規定，申訴、再申訴原則準用復審之程序。但於同法第八十一條第一項則規定：「服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起三十日內，就請求事項詳備理由函復，……」是以，於公務人員向服務機關提起申訴後，服務機關無須組成審議委員會，亦無須作成決定，而僅須逕行函復即可。故二者之審理機關、審議程序及決定方式顯有不同；另依公務人員保障法第七十二條第一項規定：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向該管司法機關請求救濟。」是以，不服復審決定仍可向司法機關請求救濟（按即為向高等行政法院及最高行政法院提起行政訴訟），惟再申訴決定確定後即無類似之救濟規定。綜上，公務人員如因權益受損而欲尋求救濟時，適用復審程序遠較適用申訴程序有利，以致公務人員保障法之復審及申訴標的如何界定？頗值深究(註十八)。

又公務人員保障法第二十五條規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處

分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」依上開規定，似公務人員對於行政機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，即可提起復審。惟查大法官會議歷次相關解釋意旨，准許公務人員提起行政救濟之事項限於：對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二〇一號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為之免職處分（釋字第二四三號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）、改變公務人員身分或對公務人員權利有重大影響之懲戒處分釋字第二九八號），請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）、審定之俸級（釋字第三三八號）等事項。綜上解釋，即認為須足以改變公務人員身分關係，或於公務人員權利有重大影響之懲戒處分，或基於公務人員身分所產生之公法上財產上請求權，始可提起行政爭訟；至於未改變公務人員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，仍無法以行政爭訟請求救濟。

綜上，對於公務人員保障法第二十五條

復審標的之解釋，是否亦須受上述司法院解釋所拘束，亦即限於改變公務人員身分關係，或公務人員權利有重大影響之處分，或基於公務人員身分所生之公法上財產請求權，即滋生疑義，茲為解決上開疑義，試列舉甲乙二說，分述如次：

甲說：

認為對於公務人員保障法第二十五條復審標的之解釋，除依據訴願法第三條對行政處分之定義外，並應探究前司法院相關解釋所認定得提起行政訴訟之意旨加以判斷及限縮，亦即認為須足以改變公務人員身分關係，或對公務人員權利有重大影響之處分，或基於公務人員身分所產生之公法上財產上請求權，始為復審之標的；至於未改變公務人員身分關係或對公務人員有重大影響之處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，仍非復審之標的。經查保訓會對於公務人員保障法第二十五條復審標的之認定標準，似採此說（註十九）。另該會於八十六年六月二十四日召開之公務人員保障法制研討會，議題二提起復審之標的問題—公務人員保障法第十八條行政處分之定義及範圍，結論似亦採此說（註二十）。理由如次：

(1)查前述司法院相關解釋，係就公務人員對於行政處分得否提起訴願及行政爭訟之

疑義所為之解釋，復查復審之標的與訴願之標的均為行政處分，訴願既受上開司法院解釋之意旨所拘束，復審自亦應同受上開司法院解釋之意旨所拘束。

(2)按公務人員保障法設有復審與申訴兩種救濟制度，兩者審理程序截然不同，不服復審決定者，得提起行政訴訟。茲為避免申訴制度幾無適用之餘地，實有必要就復審之範圍加以限縮，況如非屬復審之範圍，仍可依公務人員保障法之規定提起申訴及再申訴。

(3)如認為公務人員之記大過、記過及申誡處分、考績評定或上級機關所發之職務命令等，屬於復審之標的，則不服保訓會所為之復審決定後，仍可提起行政訴訟，惟行政院於審理行政訴訟案件時，仍須受前述司法院釋字第二四三號、第二六六號、及第二九八號等解釋之拘束，即認為須足以改變公務人員身分關係，或於公務人員權利有重大影響之處分，或基於公務人員身分所產生之公法上財產上請求權，始可提起行政爭訟；至於未改變公務人員身分之記大過、記過及申誡處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，仍無法以行政爭訟請求救濟。是以，對於公務人員保障法第二十五條復審之標的一行政處分之解釋，自宜受前述司法院解釋

之意旨所拘束。

惟此說對於公務人員保障法復審標的之判斷標準—「足以改變公務人員身分關係」、「對公務人員權利有重大影響之處分」、「基於公務人員身分所產生之公法上財產請求權」均甚為抽象，如何加以具體化，俾適用於保障事件，仍不無疑義，茲分述如次：

(1)就足以改變公務人員身分關係而言：

除司法院釋字第二四三號、第二九八號、第四三〇號、第四九一號具體認定之免職處分外，另資遣、辭職亦使公務人員身分喪失，亦足已改變公務人員身分關係，應以認定得提起復審之標的為宜。至解僱及解聘固亦均使公務人員之身分喪失，已足以改變公務人員身分關係，惟依公務人員保障法第一百零二條第四款規定，須各機關依法聘用（任）、僱用人員，始為該法所準用之對象，故如非各機關依法聘用（任）、僱用人員，仍非該法之準用對象，故此等人員如遭解僱或解聘，似仍無法提起復審，惟可依訴願程序循求救濟。至於註銷派令是否為復審之標的，仍宜視其效果是否以改變公務人員身分關係而定，似未可一概而論。例如對初任或辭職再任公務人員註銷派令結果，將導致公務人員身分喪失，似宜認定得提起復審；惟如係註銷現任公務人員之調任命，則未改變

公務人員身分關係，宜否認定得提起復審，仍值斟酌。

(2)就對公務人員權利有重大影響之處分而言：

按依司法院釋字第二四三號解釋意旨，改變公務人員身分關係之免職處分始可提起行政爭訟。惟依司法院釋字第二九八號解釋意旨，改變公務人員身分關係或對於公務人員權利有重大影響之懲戒處分，均得提起行政爭訟，業就司法院釋字第二四三號解釋有所補充。復按懲戒處分依公務人員懲戒法第九條規定，僅有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡六種，惟查對公務人員之懲處，依公務人員考績法第十二條規定，尚有免職、記大過、記過、申誡四種，另依公務人員懲戒法第三條及第四條、公務人員考績法第十八條規定，則尚有停職處分。查上述部分處分對公務人員權益之影響，甚至超過前開懲戒處分，故司法院釋字第二九八號解釋所謂對公務人員有重大影響之懲戒處分，應不以對公務人員權益影響重大且屬懲戒處分為限，否則對公務人員權益保障不僅顯有未周且輕重失衡，固筆者認為所謂對公務人員有重大影響之懲戒處分之意旨，似應指具有懲戒性質之行政處分，且對公務人員權益影響重大者而言。嗣司法院釋字第三二三號、

第三三八號、第四三〇號、第四五五號、第四八三號解釋意旨，並認為對於公務人員服公職之權利有重大影響者，即可提起行政爭訟，再對司法院釋字第二九八號解釋意旨有所補充。準此，司法院對於行政處分之解釋，似有逐步放寬之趨勢。

惟有關對於公務人員權利有重大影響之認定標準，似仍有以下兩種不同看法，茲為論述方便，姑且以（一）形式認定說（即以司法院明確解釋對公務人員權利有重大影響之具體事件，始認為對公務人員權利有重大影響之處分。）依此標準，得認定為復審之標的限於前述司法院釋字第二九八號、第三二三號、第三三八號、第四五五號、第四八三號所具體列舉得提起行政爭訟之事件。及（二）實質認定說（即除司法院歷次解釋具體列舉之項目外，更應探究司法院歷次對公務人員權利有重大影響之相關解釋意旨，作為認定之標準。）按上述形式認定標準，固甚為明確，惟查司法院解釋係採「不告不理」原則，亦即僅就申請大法官會議解釋之具體事件，始作成解釋，對於其他事件，則未予論及。因此，如採形式認定說，將導致大法官會議未作成解釋之事件，均遭認定為非屬對公務人員權利有重大影響而無法適用復審程序，亦無法提起行政訴訟及進行司法審

查，是否與司法院解釋意旨相符，不無疑義。準此，筆者以為，似不宜拘泥於司法院解釋明確列舉之具體個案，而應探究歷次司法院解釋之意旨，作為認定對公務人員權利有重大影響之標準，即採實質認定說為宜。經查公務人員保障法之主管機關—保訓會之相關函釋似採實質認定說，固值肯認。惟查該會於審理保障事件時，就對於公務人員權利有重大影響之認定標準，似仍有形式認定說之色彩，較為保守且似乏明確之標準。例如公務人員記一大過、考績丙等及主管調任非主管事件，保訓會均認定非屬復審之標的，而僅為申訴之範疇。如此，亦導致司法機關（高等行政法院及最高行政法院）無法進行司法審查；我國也因而無類似性質的司法案例。是否妥適，實值再酌（註二十一）。筆者以為，保訓會似宜在審理之保障事件中累積相當案例後予以類型化，並審慎檢討各類型事件之效果，是否將導致公務人員權利實質上之重大影響，並嘗試將各類型案件是否為復審之標的加以表列，俾公務人員因遭機關處分導致權利受損提起救濟時有所依據，及受理機關審理具體個案時有所遵循，以免因救濟程序之誤用，導致審理程序之延宕，並因而影響公務人員之權利。

(3)就公法上財產請求權而言：

所稱公法上財產請求權，依司法院釋字第一八七號、第二〇一號、第二六六號及第三一二號解釋意旨，認公務人員基於確定考績結果依據法令而為財產上之請求遭拒絕，請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭拒絕，核屬機關所為之行政處分，均為復審之標的。則依上開司法院解釋意旨，公法上財產請求權是否限於權利事項，亦即須有法律依據或法律授權所訂定之行政命令，始為復審之標的；至於無法律依據或無法律授權所訂定之行政命令，則僅為機關內部之福利措施，而為申訴之標的，即滋生疑義。

保訓會早期似採權利基礎說（認為除司法院特別解釋外〈例如福利互助金〉，公法上財產請求須限於「權利事項」，亦即須有法律依據或法律授權所訂之行政命令始屬之；至於無法律依據或法律授權所訂定之行政命令，則僅為機關內部之福利措施。）但其後已改變見解，改採公法上金錢給付說（認為公法上財產請求權不限於有法律依據或法律授權，僅須公務人員於執行職務所支出之費用，或其他因公法上職務關係所生之金錢給付均屬之。）經探究上開司法院相關解釋意旨，所稱公法上財產請求權並非「依據法律」，而係「依據法令」因公法上職務關係所生之費用請求。復考量我國公務人員之人事

法制未臻健全，不僅福利措施及公務人員執行職務與國家所生之債權債務關係無法律依據，甚而事業機構之薪級均僅以行政命令定之。如必以有法律依據或法律授權始認為屬公法上財產請求權，將影響當事人權益，亦與公務人員保障法保障公務人員權益之本旨未合。基於上述理由，筆者認為，保訓會改變見解之做法，實值肯認。

乙說：

認為對於公務人員保障法第二十五條復審標的之解釋，應依據訴願法第三條之規定，亦即中央或地方機關基於職權，就公法上具體事件，所為對外發生法律效果之單方行政行為。是以，公務人員對於服務機關或人事主管機關就公法上具體事件，所為對外發生法律效果之單方行政行為，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，即可提起復審，並不受前述司法院解釋認定得提起行政爭訟範圍之限制(註二十二)。亦即以服務機關或人事主管機關所為之相關處置，是否對於公務人員之權利或法律地位造成侵害或變動，作為認定得否提起行政爭訟之準據(註二十三)。理由如次：

(1)依公務人員保障法第二十五條規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害

其權利或利益者，得提起復審，而行政處分依訴願法第三條之規定，係指中央或地方機關，就公法上之具體事件，所為發生法律上效果之單方行政行為。準此，公務人員對於服務機關或人事主管機關就公法上之具體事件，所為對外直接發生法律上效果之單方行政行為，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，即可依法提起復審。

(2)查司法院釋字第三九五號、第四三三號、第四五五號解釋意旨，已多此闡明公務人員與國家關係為公法上職務關係。復查「公務人員基準法草案」第九條規定：「公務人員自就職日起，國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。」可知公務人員基於此關係得依法行使其權利。特別權力關係理論所主張之基礎關係、管理關係分別之說，已屬過去式；因此，公務人員法律上所保護之權益，自應許其有提起司法救濟之機會，與一般人民應無二致；而不應限於足以改變其身分或對其權利有重大影響者，如此方符合「有權利即應有救濟」之權利保護要件。

(3)自二次世界大戰以來，世界主要民主先進國家如美、日、德等國(註二十四)，均已揚棄特別權力關係，而認為公務人員亦應如一般人民，與國家為一般權利義務關係，如

其權益遭受國家非法侵害，自可依法提起司法救濟，是以我國公務人員保障制度，不宜與時代潮流背道而馳，對公務人員之權利另加限制。

3. 小結

綜上所述，甲、乙二說均有其立論基礎，甲說探究司法院相關解釋意旨，並隨其發展而逐步擴大復審之適用範圍，對公務人員權益固較有保障，且可避免公務人員濫控濫訴，俾兼顧公務人員之權益及機關長官之領導，固尚稱妥適，惟似已增加公務人員保障法對復審規定所無之限制，且未考量我國公務人員與國家關係，已由特別權力關係轉變為公法上職務關係(註二十五)，仍不無斟酌之餘地。乙說依據公務人員保障法第二十五條之規定，分析復審之構成要件，且衡酌世界各民主先進國家之立法例及時代潮流，並考量我國公務人員與國家關係已由特別權力關係修正為公法上職務關係，認為復審不應受限於司法院解釋，是否較為可採，實值深思。筆者以為，除上述乙說臚列之理由外，基於公務人員保障法與訴願法係二種截然不同之法規，設有不同之救濟制度，亦各有其不同之立法目的，且公務人員保障法未就復審之標的予以限縮，故對於復審範圍之解釋，似無須以訴願制度及司法院解釋自限，而應考

量公務人員保障法之主管機關—保訓會成立之宗旨及公務人員保障法之立法目的，並基於有權利即有救濟之法理，讓司法機關有進行司法審查之機會，對於公務人員因參與政治活動導致權益受損，提起行政救濟之案例，是否為復審標的之範疇，作妥適之解釋。

五、結語

我國經由司法院一連串之解釋，公務人員與國家之關係，似已由特別權力關係修正為公法上職務關係，則公務人員與國家關係之主要意涵，似亦應由不受法律保留原則羈束修正為法律保留原則之適用；基本權利受限制修正為基本人權之保障；行政爭訟之禁止修正為行政爭訟之允許。但經由探究公務人員權利之限制及保障得知，我國目前人事法制及實務運作上，似仍有特別權力關係之色彩，例如法律保留原則之適用受有限制且法制未臻健全；基本人權(尤其參政權)之保障未盡周妥且法制尚未建立；行政爭訟之允許認定從嚴且標準不一。是以，我國公務人員與國家之關係雖已定位為公法上職務關係，但其主要意涵似尚未充分落實於人事法制及實務運作上，均亟待各級主管機關儘速研修相關法規及調整實務運作，俾助於人事法制之健全，並保障公務人員之權益。(本文作者

爲公務人員保障暨培訓委員會保障處科長)

註釋

註一 湯德宗，〈論美國公務人員不受恣意免職之保障〉，《政大法學評論》，第三十二期，頁 314-315，民國七十四年三月。

註二 湯德宗，〈公務員之權利保護與身分保障－特別權力關係理論之檢討〉，頁 100，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國七十年六月。

註三 翁岳生，〈特別權力關係之新趨勢〉，《社會科學論叢》，第 20 輯，頁 239-290（台北：國立台灣大學，民國五十九年）；楊日然，〈我國特別權力關係理論之檢討〉，《法學論叢》，第 13 卷第 2 期，頁 67-97（台北：國立台灣大學），民國七十三年二月；湯德宗，前揭（註 2）文，頁 111-130。

註四 大法官解釋一系列針對我國特別權力關係傳統理論之修正，請參閱蔡震榮，〈從司法院大法官會議解釋探討我國法律保留原則之發展〉，中研院社科所「憲法解釋之理論與實務」學術研討會論文，民國八十六年三月。

註五 李鴻禧譯，蘆部信喜著，《憲法》，初版，頁 250，台北：月旦法學雜誌社，民國八十四年一月。

註六 顏宏斌，〈公務員政治活動之限制及其違反之法律責任〉，《軍法專刊》，第三十七卷第三期，頁 12-15，民國八十年三月。

註七 李昭賢，《論公務人員參與政治活動之界限及保障》-國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，民國九十一年七月，頁 20。

註八 同前註，頁 48-51。

註九 同註 7，頁 49-51。

註十 關於 LRA 之要旨：第一、政治行為之限制，被認為須採取與公共服務之進一步與提高有關連的。第二、憲法上的權利，被認為應用較沒有破壞性的其他之可選擇的手段，如不能利用則須舉證。第三、依照其限制，公眾所蒙受之利益，被認為是較限制公務員之基於憲法的權利更加重要，亦即公益較私益為重要也。這些向來作為限制之基準，被認為必須止於必要最小限制，亦即如有其他可同樣達成目的，且較不破壞的手段，則應適用其他手段，而不得適用此手段。

註十一 蘆部信喜，〈公務員の政治活動の自由〉，ヅユリヌト No569(1974.9)，有斐閣，頁 21。

- 註十二 Shelton V. Tucker , 364 U.S.479 at 488(1960).引自，曾錦源撰，公法上比例原則之研究，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁 32，民國七十七年七月。
- 註十三 同註 7，頁 25-26。
- 註十四 阿部照哉，〈公務員の政治活動の限制-猿など三事件の最高裁判決契機としへー〉ゾユリヌト No.579，有閔閣。
- 註十五 考試院，《公務人員行政中立規範之研究》，頁 32-33，民國八十二年六月。陳英鈴主持，《各國公務人員行政中立之保障》，頁 55-58，保訓會委託研究計劃期末報告，民國九十一年一月。
- 註十六 同註 7，頁 58-60。
- 註十七 the Hatch Act Reform Amendments of 1993，Pub.L.No.103-94，2，107 Stat.1001，1001-04(1993)，5U.S.C.§7321-7326(1994)。
- 註十八 李昭賢，〈公務人員保障法復審標的之探析〉，《考選周刊》，第六〇八期，頁二，民國六十八年五月。
- 註十九 參保訓會民國九十年五月十四日公保字第九〇〇二一七六號函釋內容。
- 註二十 參閱保訓會編公務人員保障法制研討會會議實錄，頁 21-38（民國八十六年六月）。
- 註二十一 李昭賢，〈析述公務人員保障法復審之標的〉，《人事行政》，第一三八期，頁 44-47，民國九十年十二月。
- 註二十二 此亦為晚進德國學者通說與實務界發展趨勢，如依此見解，關於調職事件，如職位平調，薪水未減，不可提起爭訟；反之，主管職位轉任非主管職位，或調職顯有差別對待之情形，則認為行政處分之存在，而許其爭訟。參見吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂八版，頁 220，民國九十三年一月。
- 註二十三 周世珍，《公務人員保障法之理論與實際》，國立台北大學法律學系博士論文，民國九十一年一月，頁 563-566。
- 註二十四 同註 7，頁 516。
- 註二十五 請參閱本文第二章第一節第二項有關傳統特別權力關係之變遷之論述。

公務人員升官等考試改進之研究

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

李震洲

摘 要

公務人員升官等考試性質極為特殊，它是針對現職公務人員辦理之考試，由於只有現職人員可以參加，所以屬於限制競爭的考試，而非公開競爭之考試。加上在成績計算上採計最近 3 年考績，佔總成績 30%；錄取標準採各等級各類科全程到考人數 33% 擇優錄取保障，相較於其他公務人員初任考試，確實顯得十分厚愛現職公務人員。以公務人員升官等考試類科設置及應試科目訂定來說，歷來考選機關均依據職等標準及職系說明書為基礎加以規劃，研議過程中也會邀請用人機關及學者專家參與；不過囿於機關多基於本位主義的考慮，學者也常從學術分殊化發展角度思考，遂使得公務人員升官等考試類科設置急速膨脹，簡任升官等考試有 101 科別、薦任升官等考試有 134 科別，造成試務工作繁複。考選部爰以公務人員升官等考試之改進為主軸，針對現職公務人員進行問卷調查，問項中包括升官等考試制度存廢、考試方式調整、普通科目列考與否、專業科目數增減等，其中並特別參採核心工作能力觀念，期能透過廣泛徵詢現職公務人員之意見，以確立簡任及薦任官等核心能力，並據以建議改進升官等考試之考試方式及應試科目；另亦參酌銓敘部報請考試院審議之「職組暨職系名稱一覽表」修正草案，對簡任及薦任升官等考試類科設置及簡併提出建言。

Study on the Improvement of Civil Service Promotion Examination

By Lee Cheng-chou

Abstract

The nature of civil service promotion examination is exceptionally special. It is an examination conducted specifically for the incumbent civil servants. As only an incumbent civil servant is eligible to take the examination, it is an examination of limited competition, rather than an examination of open competition. Besides, in the scoring for a participant, his/her performance evaluations of the latest 3 years would be included, taking up 30% of the total score. Further, in terms of the criteria of passing the examination, the best 33% of the all-courses-taking examinees could pass it for each category at each rank in a protective manner. Such an examination, comparing with the civil service examination for initial employment, indeed seems to be quite favorable for the incumbent civil servants. With respect to the institution of category and the decision for test courses of the civil service promotion examination, its charging agency has been for years making plans based on the ranking criteria and instructions on series. It invited the employing agencies, scholars and experts to participate in the course of study. However, due to the egoistic thinking of governmental agencies and the consideration of scholars towards academic specialization, the number of categories for civil service promotion examination is bulking up rapidly. When there are 101 categories for the senior rank, there are 134 categories for the junior rank, which have produced an enormous amount of tiring examination work. The Ministry of Examination, aiming to improve the civil service promotion examination, therefore conducted a questionnaire survey over the in-service civil servants. Among the questions were about the abolishment/sustenance of the examination, adjustment of the way, inclusion/exclusion of the general courses, and increase/decrease of the professional courses. In this regard, the concept of core working capability was specifically adopted. It is anticipated that the core capability of the senior rank and the junior rank would be established through the extensive collection of opinions of the in-service civil servants, and suggestions on the improvement of the way and test courses of the civil service promotion examination may be thereby proposed. In addition, by

referring to the revised “Table of Names of Sections and Series” submitted by the Ministry of Civil Service to the Examination Yuan for review, we have also proposed suggestions on the establishment and merger of categories of promotion examination for the senior rank and junior rank.

壹、前言

從法制面來看，公務人員考試分為初任考試與升官等考試，前者主要目的係招收政府部門需用之新進人員，公務人員考試法及其施行細則對初任之高等考試、普通考試、初等考試及特種考試，有詳盡之規範；後者則對現職公務人員，另闢考試管道以達到其陞遷目的，並藉此激勵現職人員士氣鼓勵其久任，公務人員考試法第 22 條第 2 項並授權「公務人員升官等考試法另定之」。

公務人員任用法第 4 條第 1 項明定：「各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。」因此公務人員品德操守、忠誠廉潔、管理領導等，顯然是應具備之重要能力。公務人員升官等考試法第 6 條規定：「升官等考試之類科、應試科目及考試方式，由考試院依工作性質需要定之。」現行考選部在研訂或修正公務人員升官等考試類科設置及應試科目時，主要依據為職等標準（敘述每一職等之工作繁、簡、難、易，

責任輕重及所需資格條件程度之文書）及職系說明書（說明每一職系工作性質之文書），研議過程中也會邀集用人機關及學者專家參與。不過囿於機關多基於本位主義的考慮，學者也常從學術分殊化發展角度思考，遂使得公務人員升官等考試類科設置急速膨脹，簡任升官等考試有 101 科別、薦任升官等考試有 134 科別，每一類科有 6 個應試科目，扣除相同之普通科目，應試科目達到 940 科以上，使得本考試之試政及試務工作繁複不堪，實在值得加以改進。

本部第 616 次部務會議劉部長裁示事項第一案：「請參事、研究委員於 92 年年底以前，以文獻探討及田野調查方式，分工研究各職系簡任及薦任人員應具備之核心能力及其考評方式，以作為公務人員升官等考試法規修正之參考。」參研室爰由謝首席參事召集全體參事、研究委員，以及考選規劃司、高普考試司、資訊管理處、統計室相關業務科長組成專案小組，先後就核心能力之意義及內涵；美國、英國、加拿大、澳洲等先進國家公務機構建立公務人員核心工作能力狀

況；我國民營企業如中華汽車公司、統一超商、中國信託金控公司等引進核心工作能力用於人力資源管理之現況；行政院人事行政局、公務人員保障暨培訓委員會等政府機關，委託學者研究公務部門將核心工作能力運用於現行人事制度可行性等文獻資料加以探討；會中同時決定以調查問卷方式取代田野調查，並以公務人員升官等考試之改進為主軸，問項包括升官等考試制度存廢、考試方式調整、普通科目列考與否、專業科目數增減等，其中並就簡任及薦任官等建立核心工作能力，廣泛徵詢現職公務人員之意見。本項問卷分送以中央機關及其所屬機關、公立學校，及直轄市、縣市政府、鄉鎮市公所為對象，共計 177 個機關及學校；將相關問卷乙份備文分送各機關學校人事單位代為轉知相關填答問卷人員，其基準為人事處部分（共 14 個）因該機關員額較多，抽樣 30 份，人事室部分（共 163 個），因員額較少抽樣 15 份，並建議簡任薦任及委任人員按 1：3：1 比例處理，如該官等人數不足可改列其他官等，以維持官等分布均衡，以上共抽樣人數為 2895 人。第 629 次部務會議，劉部長口頭指示將本部編制內同仁 185 人亦納入問卷填答對象，以上合計共 3080 人。另為提高問卷回收率及節約郵資，請資訊管理處協助採網

頁式線上問卷填答方式，各機關通知相關填答者依據不同賦予密碼逕上本部全球資訊網，進行線上即時填答。其基本設定有問卷標題、內容及文字，可以單複選，並將與問卷有關之調查問卷填答說明、公務人員升官等考試法及施行細則、簡任及薦任升官等考試類科及應試科目表，以超連結方式供填答人點選參考；其優點為節省郵寄經費，並減少書面問卷回收後人工資料整理登打及校對時間，在時效上更可快速彙整統計。統計數據完成後，本室爰據以撰擬公務人員升官等考試改進分析報告，報告中除依據相關統計數字予以逐項分析說明外，並根據確認之簡任及薦任官等核心工作能力，具體建議改變公務人員升官等考試部分等級及類科之考試方式及應試科目；另亦參酌銓敘部報請考試院審議之「職組暨職系名稱一覽表」修正草案，對簡任及薦任升官等考試類科設置及簡併提出建言。

貳、問卷設計與受訪者基本資料分析

一、問卷共有 14 題，包括現行公務人員升官等考試制度存廢問題；是否贊同以建立簡任及薦任官等核心工作能力後，據以調整考試方式及應試科目；另以複選方式羅列出簡任及薦任官等之共通能力及

特殊管理能力；核心工作能力建構後普通科目應否列考；以及專業科目數之問題。個人基本資料則包括性別、年齡、官等、任公職年資、學歷、服務機關、現任職組及職務性質等。

二、本調查問卷填答至 92 年 10 月 17 日為止，抽樣人數共 3080 人（其中中央及地方機關、公立大專院校 2895 人，本部編制內同仁 185 人），上網填答人數為 1787 人，填答比例為 58.02%。就問卷填答者個人基本資料加以分析，性別方面，男性 866 人（佔 48.5%），女性 921 人（佔 51.5%）；在年齡方面，20 歲至 30 歲有 100 人（佔 5.6%），31 歲至 40 歲有 647 人（佔 36.21%），41 歲至 50 歲有 787 人（佔 44.04%），51 歲至 60 歲有 230 人（佔 12.87%），61 歲以上有 23 人（佔 1.29%）；官等方面，簡任官等 255 人（佔 14.27%），薦任官等 1065 人（佔 59.60%），委任官等 467 人（佔 26.13%）；任公職年資方面，5 年以內 188 人（佔 10.52%），6 年至 10 年 347 人（佔 19.42%），11 年至 15 年 463 人（佔 25.91%），16 年至 20 年 358 人（佔 20.03%），21 年以上 431 人（佔 24.12%）；學歷方面，博士 26 人（佔 1.45%），碩士 377 人（佔

21.10%），大專院校 1272 人（佔 71.18%），高中高職 103 人（佔 5.76%），其他 9 人（佔 0.50%）；服務機關方面，中央部會及其所屬機關 1178 人（佔 65.92%），直轄市及縣市政府 457 人（佔 25.57%），公立學校 152 人（佔 8.51%）；現任職組方面，行政類職組 1540 人（佔 86.18%），技術類職組 247 人（佔 13.82%）；職務性質方面，主管 450 人（佔 25.18%），非主管 1337 人（佔 74.82%）。從此一問卷填答者背景分布來看，男女性人數接近，年齡逾 8 成在 31 歲至 50 歲之間，現任薦任官等最多達 6 成，主管與非主管約 1 比 3，行政類職組有 8 成 6，具博碩士學位者 2 成 2，大專院校畢業者 7 成 1，並以中央部會及其所屬機關佔 6 成 5 人數最多。

參、核心工作能力意義及其發展

一、核心工作能力意義

按核心能力（Core Competency）之研究，最早始於美國哈佛大學教授 David C. McClelland，在 1970 年代初期替美國政府設計優秀人員所需具備之態度與特性，以提高考選程序與錄取人員之關連性；此種作法強調注重實際影響學習績效之能力，而非傳

統以智力及專業為招募人才唯一基準。其後學術界大力推廣核心能力之運用，使得此一觀念逐漸流傳。美國公部門對於核心能力加以重視，從 1992 年 Osborne 和 Gaebler 所倡導的新政府運動，以及 1993 年的副總統高爾報告 (the Gore Report)，多少可以看出端倪。1998 年在倫敦舉行第 3 屆國際能力會議 (The Third International Competency Conference)，來自世界各國 600 多位人力資源專家、企業主管、顧問與學者共聚一堂，就能力概念及能力運動進行討論與經驗交換，顯示能力概念已逐漸普及全世界。

核心能力有組織與個人兩種不同層面探討，組織核心能力指的是組織中的集體學習，包括組織中的知識、技術、能力及其他特性等優勢；其中知識是員工習得並完成工作績效所必備之學識能力，技術指透過工具設備及機械去執行任務之能力；而能力則指透過心理及生理行動，不涉及工具設備之使用，去完成工作之能力。個人核心能力則指組織中個人所擁有及展現之優勢。如學者 Spencer, Jr 依照高階管理者、中階管理者、一般受雇者之分類，分別指出應具備之核心能力；在高階管理者部分，應具備策略思考、變遷領導、人際關係等管理能力；中階管理者則需要彈性、變遷執行、創新精神、人際

關係、授權、團隊精神等能力；一般受雇者則需要彈性、資訊搜尋動機與能力、成就動機、時間壓力下的工作動機、合作、顧客服務等。另 A.D.Lucia 所提之能力金字塔概念與此極為類似，能力中包括與生俱來之性向、個人特質，加上後天學習技能與知識，最後產生行為，成為能力之外顯表現。

核心具有策略選擇之意涵，能力則指將組織資源整合、協調，以從事特定任務與活動。學者對核心能力之概念，定義相當分歧，有的界定為「用以執行某項特定工作時所需具備之關鍵能力，可協助組織降低成本或提昇價值，進而形成組織競爭優勢」；有的定義為「組織中的集體學習，特別注重不同產品的技術協調，以及多重科技之整合」；也有的界定為「知識與經驗的結合，能夠促進策略性資產累積與創造，並構成競爭優勢」；更有的界定為「為實現組織或群體目標任務，所需之最重要、最常用或關連性最高之能力」。不論其切入角度為何，就本研究來說，當以個人層次核心工作能力（即為實現組織目標，所需具備最重要、最常用或關連性最高之能力）較能符合實際需求。

二、核心工作能力之發展

美國聯邦人事管理局在 1997 年建立高階文官 5 項能力面向，包括領導變革、領導員

工、成果導向、對組織敏銳、建立聯盟與溝通等，每一種面向並列有具體所需要之能力共 27 種；如領導變革即需要創造力與創新力、持續學習力、掌握外界環境變化力、接受變革彈性力、服務動機力、策略思考力、遠見力、壓力克服力等；領導員工則需要衝突管理力、文化差異掌握力、廉潔與誠實力、團隊建立力；成果導向則需要責任性、顧客服務力、果斷力、企業精神、問題解決力、技術專業力。英國政府對高級文官，也要求具備指揮、管理與溝通、個人貢獻 3 項能力面向，並應具備領導力、策略思考與規劃、員工管理、溝通、財務及其他資源管理、個人效能、思考力判斷力與創造力、專業知能等 9 種核心能力。加拿大政府提出高階文官核心工作，包括業務管理與推動、政策規劃與建議、參與內閣決策、與國會互動等，因此需具備創造力、願景規劃、行動管理、團隊建立、人際關係溝通、個人抗壓性、服務倫理與價值、行為可變性、自信心等核心能力。澳洲政府則要求高階主管具有領導組織思考、積極及正直之典範、有影響力之溝通、強而有力工作關係、傳遞輸出以達成效果等核心工作，因此需要策略性思考、鼓舞目標及方向、展現專業與承諾行動、具有說服力之談判、重視個人差異及多元、促成合作、

最佳資源調度等核心能力。

就我國而言，企業界早已領先公部門引進核心工作能力。比如中華汽車公司以訪談及問卷方式整理出適用全公司之共通架構，包括持續改善、百折不撓、分析能力、創新能力、積極主動、團隊合作、建立伙伴關係等 7 項核心能力；至於主管級則須再具備工作輔導、面對及解決問題、建立良性工作關係等職能（課長級主管），或提昇績效、變革領導、願景領導、授權、策略決策能力、經營環境敏銳度等職能（經理級主管）。統一超商建立之核心能力計有顧客滿意、工作效率、創新精進、主動領導、有效溝通、啓發潛能等 6 項。中國信託金控公司請國際企管顧問公司，按秘書、總務、財務、法務、業務等內部不同業務分工，除建立共通性核心能力外（包括協調、團隊、組織、溝通、分析、前瞻、決策、創新等），亦有特殊性職位核心能力，如秘書職務即需具備計畫能力、服務客戶精神、合群合作、主動積極、適應力等。財團法人工業技術研究院全體同仁核心能力為規劃與執行、建立伙伴關係、追求卓越、創新等 4 項，課長級尚須具備建立信任、才能發展能力，組長級另需具備策略領導、多元文化、授權領導能力，副所長級以上則需有願景領導、企業洞察力等能力。

至於政府部門迄今才剛剛起步以引進核心能力運用於我國人事制度中。行政院 91 年 5 月 31 日院台經字第 0910027097 號函核定之「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002—2007）」1 之 4 之 4 整合政府終身學習資源中，已經明定「研訂各機關職務核心能力，界定公務人員各階層管理及專業核心能力，實施計畫學習，提高公務人員執行職務之品質及效率」。行政院人事行政局及公務人員保障暨培訓委員會皆曾以委託研究方式，將核心工作能力運用於現行人事管理制度中。其中 91 年公務人員保障暨培訓委員會委託政治大學江教授明修，以「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立」為題進行研究，其建立通案之簡任及薦任人員應有核心工作能力架構初稿，在不探討職組及職系所屬專業能力的前提下，從簡任官及薦任官之核心能力區分為共通能力及基礎能力著手，不分官等皆需具備者為共通能力，簡任及薦任官等所需特別具備者為基礎能力，該架構並以專家學者及企業界訪談結果加以調整修正。本研究中有關核心工作能力之區分，大體參採江教授之分類方法，但以調查問卷方式徵詢公務人員意見。

肆、公務人員升官等考試相關問題改

進意見分析

一、公務人員升官等考試制度存廢問題

公務人員升等考試最早建制於民國 37 年，有委任晉升薦任、雇員晉升委任兩等級，至 52 年再增列薦任晉升簡任等級；至 88 年 12 月公務人員升官等考試法修正，基於雇員由各機關自行進用，非經公開競爭之初任考試進來，且其不屬於公務人員任用法規定之公務人員，不宜經由升等考試取得正式公務人員任用資格。爰以落日條款規範原委任升等考試，於本法修正公布後繼續辦理五次為限。92 年 8 月考試院再修正公務人員升官等考試法，並函送立法院審議中，對簡任升官等考試亦採限期停辦方式處理，在本法修正公布後繼續辦理三次為限以資過渡處理。

本題對升官等考試制度之存廢，認為委任及簡任限期停辦薦任應予改進並繼續辦理者有 808 人（佔 45.22%），認為簡任薦任委任皆限期予以廢除，並回歸公務人員升官等訓練及其他初任考試者有 766 人（佔 42.87%），其他意見者有 213 人（佔 11.92%）。其他意見包括簡任及薦任維持僅廢委任升等考試、簡、薦、委任各等級均應保留等。換言之，4 成 5 受訪者主張在公務人員考試法、公務人員任用法中仍有升官等考試之法源依據下，仍應該維持本部現階段公務人員升官等

考試法改進原則，即簡任及委任限期停辦，薦任應予改進並繼續辦理。

二、簡任及薦任官等核心工作能力問題

(一) 能否以核心工作能力據以調整考試方式及應試科目

本題是問受訪者未來如能參採先進國家之公務體系及國內民間企業作法，建立公務人員簡任及薦任官等之核心工作能力，並將據以調整各等級升官等考試類科設置及應試科目，甚至就考試方式有所更張，是否贊同此種變革？贊同此種變革方向，並依所建構之核心工作能力調整考試方式與應試科目者有 1040 人(佔 58.19%)，反對此種變革方向，認為仍宜維持現行依據職等標準、職系說明書及機關需要調整應試科目及考試方式有 690 人(佔 38.61%)，其他意見有 57 人(佔 3.18%)，包括質疑建立核心工作能力後如何能轉換成考試方式及應試科目，不論核心能力為何業務繁重者永遠不敵工作輕鬆者，簡任者決定政策可以依核心工作能力重新建構所需專業知能、薦任者重在執行專業知識充足即可。顯見近 6 成之受訪者，對傳統模式決定升官等考試之方式及應試科目並不滿意，所以贊同先確定核心工作能力，再來據以決定考試方式及應試科目。

(二) 核心工作能力區分為共通能力及基礎能力

91 年公務人員保障暨培訓委員會委託政治大學江教授明修，以「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立」為題進行研究，其建立通案之簡任及薦任人員應有核心工作能力架構初稿，在不探討職組及職系所屬專業能力的前提下，從簡任官及薦任官之核心能力區分為共通能力及基礎能力著手，不分官等皆需具備者為共通能力(包括資訊文書、生涯規劃、法律知能、問題解決、團隊合作、方案設計、人際關係、協調溝通、行政中立、國家展望、公務倫理、組織學習)，簡任及薦任官等所需特別具備者為基礎能力(其中簡任官等為領導能力、策略思考、願景管理，薦任官等為管理能力、規劃能力、工作諮詢)，該架構並以專家學者及企業界訪談結果加以調整修正。前述核心能力確定以後，並據以評估檢討各項公務人員訓練之訓練目標、課程單元、課程名稱等，其評估指標則為前述公務人員各官等核心能力架構。

本題參採其架構，詢問受訪者是否贊同將公務人員應具備之核心工作能力區分為共通能力及基礎能力，其中不分簡任及薦任官等所需之能力為共通能力，基礎能力則為簡任及薦任官等所需個別具備且層次較高之特殊管理能力，贊同此種分類方式者有 1494 人(佔 83.6%)，反對此種分類方式者有 264 人

(佔 14.77%)，其他意見者有 29 人(佔 1.62%)，包括共通能力與基礎能力名辭容易混淆，除共通能力及基礎能力以外各職系尚應具備不同專業能力，簡任及薦任官等之共通能力亦應有所不同等。

(三) 公務人員不分簡任及薦任官等所共同需要能力

本題就不分簡任及薦任官等所需具備之共通能力詢問受訪者，共列出 26 個選項，得複選 10 項。共通能力按人數多寡依序為，工作熱誠 1262 人(佔 70.62%)、法規知能 1245 人(佔 69.66%)、資訊文書處理 1189 人(佔 66.4%)、注重團隊合作 1155 人(佔 64.63%)、不斷自我學習 1026 人(佔 57.41%)、誠實正直 994 人(佔 55.62%)、整合協調 983 人(佔 55%)、問題解決 982 人(佔 54.95%)、公文寫作能力 955 人(佔 53.44%)、具公務倫理 868 人(佔 48.57%)。其餘未列入者，包括歸納推理、口語溝通、具有親和力、衝突管理、良好體能、具有果斷力、人際關係圓融、有耐心及毅力、有強烈企圖心、服從性高、時間管理、良好環境適應能力、外國語文能力、經驗分享能力、顧客服務技巧等。另選其他能力者，則填寫包括行政中立、危機處理、情緒管理、品德操守、開闊胸襟、思慮周密等。

仔細檢視這入選之 10 項不分簡任及薦任官等所應具備之共通能力，有部分屬於人格特質及工作態度者，如工作熱誠、注重團隊合作、不斷自我學習、誠實正直、整合協調、問題解決等，恐怕不易反映在目前的考試評量方式中；比較可以轉化成應試科目者，有法規知能、資訊文書處理、公文寫作能力、公務倫理等，其指涉之內涵尚稱明確。

(四) 簡任官等需具備之特殊管理能力

本題就簡任官等所具備之特殊管理能力詢問受訪者，共列出 18 個選項，得複選 5 項。按填答人數多寡依序為，領導能力 1533 人(佔 85.78%)、危機處理能力 1133 人(佔 63.4%)、能夠激勵部屬 899 人(佔 50.3%)、策略思考 791 人(佔 44.26%)、願景規劃 758 人(佔 42.41%)。其餘未列入者，包括推動變革、瞭解組織外在環境、與首長配合程度、與民意機關良好互動、善於與媒體打交道、創造力、主持會議能力、談判技巧、充分授權、政策分析能力、知識管理能力、預測變化並謀求因應等。選其他能力者，包括填寫權變領導、外語能力、溝通協調、衝突管理等。

在這入選之 5 項簡任官等所應具備之基礎能力(即特殊管理能力)中，由於簡任官等多為機關領導者，領導能力指領導者面對

組織及成員，透過溝通、協調、激勵，引領組織前進達成目標之能力；危機處理能力則指領導者面對內外環境壓力下，當突發事件發生時，如何能夠掌握問題核心並提出有效對策加以化解，以使傷害減到最低的能力；激勵部屬則意味著領導者如何掌握部屬同理心，以激發其潛能產生更多的創造力；策略思考則指政府政策決策者，應該瞭解如何結合管理思維以強化政策制定決斷力，並提昇政府競爭力之能力；至於願景規劃則指領導者必須能夠提出未來的擊劃發展藍圖，以引領組織成員能朝此一目標邁進。

(五) 薦任官等需具備之特殊管理能力

本題就薦任官等所具備之特殊管理能力詢問受訪者，共列出 16 個選項，得複選 5 項。按填答人數多寡依序為，充分瞭解業務流程與方法 1055 人（佔 59.03%）、方案規劃能力 935 人（佔 52.32%）、貫徹任務 850 人（佔 47.56%）、將理念轉化為具體可行策略 842 人（佔 47.11%）、資料蒐集分析與整理 837 人（佔 46.83%）。其餘未列入者，包括績效管理、政策分析能力、訓練部屬及開發其潛能、有效的管理、充分利用各種資源、政策行銷能力、知識管理能力、瞭解組織外在環境、品質管理、抗壓性高等。另選其他能力者，包括填寫團隊合作、平行溝通能力、技

術人才專業素養更重要、促進組織團結，僅選 5 項尚不足因應薦任相關職務工作需求等。

在這入選之 5 項薦任官等所應具備之基礎能力（即特殊管理能力）中，由於薦任官等在機關中皆為執行層級的中堅幹部，因此充分瞭解業務流程與方法、資料蒐集分析與整理、將理念轉化為可行策略、貫徹任務等，可說是薦任官等必須具備能力條件，但是要轉化為評量方式或內容則難度很高，比較有可能轉化的是方案規劃能力，這包括確認政策問題、確認政策目標、提出備選方案、評估及選擇最適方案等。

三、核心工作能力建立以後可調整考試方式或應試科目問題

本題是問受訪者在簡任及薦任官等核心工作能力建構以後，可以據以調整升官等考試的那些部分，填答考試方式（如筆試、口試、實地考試等）者有 541 人（佔 30.27%），答考試科目（如普通科目、專業科目等）者有 507 人（佔 28.37%），答考試方式及考試科目者有 681 人（佔 38.1%），答其他意見者有 58 人（佔 3.24%），包括填寫維持現行考試方式及應試科目不變、以訓練全面取代升等考試、採行科別及格制可分數年全部考過、核心工作能力用在訓練及陞遷較妥。本題選答可依據核心工作能力據以調整升官等

考試考試方式及應試科目者雖僅三成八一並未過半，但也是三個選項中最多者；如和第二題相比較，有五成八的受訪者贊同依建構之核心工作能力調整考試方式與應試科目，也算是前後有所相呼應。

四、升官等考試可增加那些考試方式問題

現行公務人員升官等考試法第 6 條第 4 項規定，簡任升官等考試，除採筆試外，應兼採其他 1 至 2 種考試方式。現階段簡任升官等考試係採筆試及團體討論 2 種方式併行。本題是詢問受訪者，簡任官等核心工作能力建構之後，您認為除現已採行之筆試及團體討論而外，可以據以增加簡任升官等考試那些考試方式？本題並可複選。按照贊同人數多寡依序為，個別口試 892 人（佔 49.92%）、實地考試 710 人（佔 39.37%）、心理測驗 669 人（佔 37.43%）、知能有關學歷經歷證明審查 584 人（佔 32.68%）、集體口試 363 人（佔 20.31%）、著作或發明審查 331 人（佔 18.52%）、體能測驗 217 人（佔 12.15%）、其他意見 60 人（佔 3.35%），包括填寫參採評鑑中心籃中測驗方法、以實地考試方式處理模擬危機等。

現行薦任升官等考試法院通譯科英文會話、日文會話及飛航管制科英語會話，一般行政科速記等科目，均採實地考試方式進

行；但在成績計算時並未按不同考試方式配分比例計算（因筆試五科佔 60%、實地考試僅一科即佔 40%，似乎不太平衡），而僅依筆試一科計分，因此可謂薦任升官等考試目前僅採筆試一種方式。在此一基礎之下，本題詢問受訪者薦任官等核心工作能力建構之後，您認為除現已採行之筆試而外，可以據以增加薦任升官等考試那些考試方式？本題並可複選。按照贊同人數多寡依序為，個別口試 804 人（佔 44.99%）、心理測驗 659 人（佔 36.87%）、團體討論 630 人（佔 35.25%）、知能有關學歷經歷證明審查 521 人（佔 29.15%）、實地考試 500 人（佔 27.97%）、集體口試 381 人（佔 21.32%）、體能測驗 248 人（佔 13.87%）、著作或發明審查 143 人（佔 8%）、其他意見 66 人（佔 3.69%），其中包括填寫現職人員負擔已很重了不要再增加考試難度、薦任官等屬執行層次筆試即可、如增加口試則口試委員中最偏頗之分數應不予計算以求公平。

五、升官等考試普通科目應否維持列考問題

現行公務人員簡任升官等考試應試科目中，普通科目列考中華民國憲法、國文二科，每科成績佔總成績 10% 計算。本題詢問受訪者簡任官等核心工作能力建構之後，未來簡任升官等考試之普通科目中華民國憲法及國

文等應否仍維持列考？認為仍應維持列考者有 657 人(佔 36.7%)，認為宜予刪除者有 449 人(佔 25.12%)，認為中華民國憲法可改考公法或行政法，國文則維持者有 616 人(佔 34.37%)，至於填其他意見者有 65 人(佔 3.63%)，包括刪除憲法維持國文、刪除國文維持憲法、刪除國文及憲法另改考行政法、加考外國語文等。

現行公務人員薦任升官等考試應試科目中，普通科目列考中華民國憲法、國文二科，每科成績佔總成績 10% 計算。本題詢問受訪者薦任官等核心工作能力建構之後，未來薦任升官等考試之普通科目中華民國憲法及國文等應否仍維持列考？認為仍應維持列考者有 712 人(佔 39.84%)，認為宜予刪除者有 377 人(佔 21.09%)，認為中華民國憲法可改考公法或行政法，國文則維持者有 639 人(佔 35.76%)，至於填其他意見者有 59 人(佔 3.3%)，包括國文僅考公文、加考國內外時事等。

六、升官等考試應試專業科目數問題

現行公務人員簡任升官等考試應試科目中，專業科目列考四科，部分科別並有選試，同一科別如有二科以上之選試科目，應按選試科目排序搭配成套。本題詢問受訪者簡任官等核心工作能力建構之後，未來簡任升官

等考試應試專業科目均仍為四科，您認為是否妥適？認為科目數尚稱妥適應予維持者有 940 人(佔 52.6%)，認為科目數可以增加一科者有 173 人(佔 9.68%)，認為科目數可以減少一科者有 597 人(佔 33.4%)，填其他意見者有 77 人(佔 4.3%)，包括填寫減少二科專業科目、晉升簡任官等可不必筆試增加為兩種以上其他考試方式即可。

現行公務人員薦任升官等考試應試科目中，專業科目亦列考四科，部分科別同樣並有選試，同一科別如有二科以上之選試科目，應按選試科目排序搭配成套。本題詢問受訪者薦任官等核心工作能力建構之後，未來薦任升官等考試應試專業科目均仍為四科，您認為是否妥適？認為科目數尚稱妥適應予維持者有 958 人(佔 53.6%)，認為科目數可以增加一科者有 130 人(佔 7.27%)，認為科目數可以減少一科者有 632 人(佔 35.37%)，填其他意見者有 67 人(佔 3.75%)，包括不同職系科別之專業科目數可以不同、可將科目數觀念打破改成綜合範圍命題。

七、其他改進建議

其他所提改進建議甚多，甚至許多是相互衝突者，包括命題不宜過於理論而應兼顧實務、建立題庫試題以昭公信、專業科目訂定應配合職系說明書、降低考績所佔總成績

比例、提高考績所佔總成績比例、每年舉辦升官等考試、避免採用口試以免人情問題造成不公等。

伍、調查問卷之主要發現

一、有 4 成 5 受訪者主張在公務人員考試法、公務人員任用法中仍有升官等考試之法源依據下，仍應該維持本部現階段公務人員升官等考試法改進原則，即簡任及委任限期停辦，薦任應予改進並繼續辦理。但也有 4 成 3 受訪者主張升官等考試全面廢除，現職人員跨官等升遷改採升官等考試訓練及其他初任考試。其中涵意值得省思。

二、有 5 成 8 受訪者贊同依所建構之簡任及薦任官等核心工作能力調整考試方式與應試科目；但也有 3 成 9 表示反對，認為仍宜維持現行依據職等標準、職系說明書及機關需要調整應試科目及考試方式。有 8 成 3 的受訪者贊同將公務人員應具備之核心工作能力區分為共通能力及基礎能力，其中不分簡任及薦任官等所需之能力為共通能力，基礎能力則為簡任及薦任官等所需個別具備且層次較高之特殊管理能力。就不分簡任及薦任官等所需具備之共通能力部分，在列出

之 26 個選項中得複選 10 項。按人數多寡依序為，工作熱誠（佔 7 成 1）、法規知能（佔 6 成 9）、資訊文書處理（佔 6 成 6）、注重團隊合作（佔 6 成 4）、不斷自我學習（佔 5 成 7）、誠實正直（佔 5 成 5）、整合協調（佔 5 成 5）、問題解決（佔 5 成 4）、公文寫作能力（佔 5 成 3）、具公務倫理（佔 4 成 8）。

三、就簡任官等所具備之特殊管理能力部分，共列出 18 個選項得複選 5 項。按人數多寡依序為，領導能力（佔 8 成 5）、危機處理能力（佔 6 成 3）、能夠激勵部屬（佔 5 成）、策略思考（佔 4 成 4）、願景規劃（佔 4 成 2）。就薦任官等所具備之特殊管理能力部分，共列出 16 個選項得複選 5 項。按人數多寡依序為，充分瞭解業務流程與方法（佔 5 成 9）、方案規劃能力（佔 5 成 2）、貫徹任務（佔 4 成 7）、將理念轉化為具體可行策略（佔 4 成 7）、資料蒐集分析與整理（佔 4 成 6）。

四、在簡任及薦任官等核心工作能力建構以後，可以據以調整升官等考試的那些部分，以答考試方式及考試科目者之 3 成 8 為最多。

五、在簡任官等核心工作能力建構之後，除

現已採行之筆試及團體討論而外，可以據以增加簡任升官等考試那些考試方式部分，按照贊同人數多寡依序為，個別口試(佔4成9)、實地考試(佔3成9)、心理測驗(佔3成7)、知能有關學歷經歷證明審查(佔3成2)、集體口試(佔2成)、著作或發明審查(佔1成8)、體能測驗(佔1成2)。薦任升官等考試目前僅採筆試一種方式。在此一基礎之下，薦任官等核心工作能力建構之後除現已採行之筆試而外，可以據以增加薦任升官等考試那些考試方式部分，依序為個別口試(佔4成4)、心理測驗(佔3成6)、團體討論(佔3成5)、知能有關學歷經歷證明審查(佔2成9)、實地考試(佔2成7)、集體口試(佔2成1)、體能測驗(佔1成3)、著作或發明審查(佔0.8成)。

六、簡任官等核心工作能力建構之後，未來簡任升官等考試之普通科目中華民國憲法及國文等應否仍維持列考部分，認為仍應維持列考者(佔3成6)，其次為中華民國憲法可改考公法或行政法，國文則維持者(佔3成4)，主張二科皆刪除者僅佔2成5。至於薦任官等核心工作能力建構之後，未來薦任升官等考試之普

通科目中華民國憲法及國文等應否仍維持列考部分，認為仍應維持列考者(佔3成9)，其次為中華民國憲法可改考公法或行政法，國文則維持者(佔3成5)，認為二科宜予刪除者(佔2成1)。簡任及薦任官等選擇普通科目改進順序極為一致。

七、簡任官等核心工作能力建構之後，未來簡任升官等考試應試專業科目均仍為4科，認為科目數尚稱妥適應予維持者(佔5成2)，其次為科目數可以減少一科者(佔三成三)，認為宜增加一科者尚不到一成。至於薦任官等核心工作能力建構之後，未來薦任升官等考試應試專業科目均仍為四科，認為科目數尚稱妥適應予維持者(佔5成3)，其次為科目數可以減少一科者(佔3成5)，僅有0.7成認為可增加一科。簡任及薦任官等對專業科目數之選擇順序亦相同。

陸、檢討與建議

一、現階段仍維持簡任及委任升官等考試限期停辦方向，薦任升官等考試則賡續改進辦理；但從中長期發展來看，公務人員升官等考試應全面廢除，並以公務人員升官等訓練及其他初任考試來取代。

二、公務人員升官等考試考試方式及應試科目改革，以簡任及薦任升官等考試為對象，委任升等考試維持不予更張。

88年12月29日修正公布之公務人員升官等考試法第2條，對雇員升委任之升等考試採落日條款方式處理，於本法修正公布後以繼續辦理5次為限。迄今本考試已經辦理3次（90、91、92年分別錄取1166人、748人、447人），將於93年、94年再舉辦2次以後即停辦。由於同條第3項明定「中華民國86年12月31日前依雇員管理規則進用之中央及地方機關組織法規規定之現職雇員，得應原委任升等考試。」由於其中揭櫫「原委任升等考試」原則，因此委任升等考試類科設置、應試科目等均不宜更張，俾以原有制度繼續過渡結束。

三、公務人員升官等考試類科設置，簡任及薦任官等均依一職系設置一科別為原則，如同一職系下仍有相當差異，則視需要採取選試科目配套方式處理；另依各機關職務歸系現況，如某一職系簡任職務甚少，依考績加訓練即可滿足現職人員陞遷需求，則該職系簡任升官等考試亦可不設類科。

銓敘部在本年9月將職組暨職系一

覽表修正案報請考試院審議，其中職系從60個增為94個，職組由31個增為43個。按公務人員任用法第13條第4項明定，公務人員各等級考試職系及格者，取得同職組各職系任用資格；同法施行細則第13條界定其義為初任人員考試及格者，除取得考試及格等級類科之各該職等職系之任用資格外，並取得與考試及格職系等級相當之同職組其他職系之任用資格。故如果公務人員在任用上必須依附職系（公務人員任用法第8條各機關組織法規所定之職務，應依職系說明書歸入適當之職系。）但在考試上又完全與職組及職系脫鉤，自行創設類科，恐將與公務人員考試法第1條「公務人員之任用，依本法以考試定其資格」、公務人員任用法第2條「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，…為人與事之密切配合」規定有所悖離。比較務實可行之作法，是參酌修正後之職組或職系作為調整類科之依據。其中如依一個職組設置一個類科之原則處理，可能區隔太粗，會影響機關專業用人；比如土木工程職組，其下設有土木工程、結構工程、水利工程、環境工程、建築工程、都市計畫技術、水

土保持工程等 7 職系，其個別職系說明書內涵相距甚遠，在專技人員高考中，相對的也有建築師、土木工程技師、結構工程技師、水利工程技師、環境工程技師、都市計畫技師、水土保持技師等不同專業區隔及執業範圍，倘公務人員考試類科設置容納 7 種不同專業於一爐，屆時應試科目將難以訂定，也不符專業分工原則。

因此最適規模之作法，應是一個職系設置一個類科為原則，此次職系數從 60 個增至 94 個，原先粗分者此次按照性質加以細分，比如圖書博物管理職系即分為博物館管理、圖書資訊管理兩職系；會計審計職系也將會計與審計拆成兩個不同職系；甚至最包羅萬象的經建行政職系，更分為經建行政、工業行政、商業行政、農業行政、企業管理、智慧財產權、消費者保護等 7 個職系，此等適度擴充職系之作法應可相當程度滿足用人機關需求，因此一職系設置一類科可行性甚高。如偶有少部分仍嫌區分太粗，採選試科目配套，並分別按照全程到考 33% 加以錄取即可解決問題。另亦應檢討職務歸系狀況，如有的職系職務甚少，比如技藝職系全國共有 574 個職

務歸此職系，其中多數為監獄及看守所、鄉鎮公所、高級職業學校等，列等普遍偏低；依銓敘部之統計資料，其中有 502 個為委任，60 為薦任，派用 5 個，簡任更僅有 7 個（3 個單列簡任第 10 職等，4 個跨薦任第 9 職等至簡任第 10 職等），其少數簡任職務由現職薦任人員依考績加訓練即可陞遷時，則簡任升官等考試即可不設置該一科別。

四、考試方式應朝彈性化、多元化方向改進。比如簡任升官等考試除現行筆試及團體討論外，可視類科性質不同，增列個別口試或外語個別口試或著作發明審查；薦任升官等考試亦應視類科性質不同，除現行筆試以外，增列實地考試或外語個別口試。

就簡任升官等考試之考試方式而論，筆試與團體討論是現階段之作法似仍宜予維持。在其餘考試方式中，雖然根據問卷結果顯示，超過三成支持度之考試方式依序分別為個別口試、實地考試、心理測驗、知能有關學歷經歷證明審查等，但簡任升官等考試層次極高似不宜採用操作級之實地考試；而心理測驗因缺乏本土常模，除民航人員特考針對航管人員體能測驗有使用外，目前尚

無其他考試採用；知能有關學歷經歷證明審查和考績成績列入本考試總成績採計有所重疊，因此皆有不宣。比較可行者，首推個別口試，因簡任升官等考試報考人數較少，採行個別口試難度不高，也可藉此方式評量其領導能力、危機處理、策略思考、願景規劃等多種核心工作能力；再如僑務行政、新聞編譯等科別，應參酌行政院「提高公務人員英語能力計畫」內容，就需具備英語資格之職務加以檢視，並增列外語個別口試；另為因應未來簡任升官等考試將修法限期停辦，原 80 年以前以舊技術人員任用條例進用之技術人員，其未依法考試及格者，無法以考績及訓練取得簡任官任用資格，為使該等人員在過渡期中有更大的彈性選擇，簡任升官等考試建議增加著作或發明審查方式，或許對具學術背景而以技術人員任用條例進用之該等應考人（如農業委員會所屬農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、特有生物研究保育中心等研究性質機關服務者）會更加有利。

根據問卷結果顯示薦任升官等考試，贊同增列考試方式超過 3 成以上者，有個別口試、心理測驗、團體討論等，

其中個別口試及團體討論，用在報考人數眾多且分區舉行之薦任升官等考試，實務上似不可行；心理測驗如同前述穩定程度不夠亦難以服人。比較值得採行者應為實地考試，按實際上現行薦任升官等考試一般行政科速記等科目，均已採實地考試方式進行；只是在成績計算時並未按不同考試方式配分比例計算（因筆試五科佔 60%、實地考試僅一科即佔 40%，似乎不太平衡），而僅依筆試一科計分。未來應該化暗為明，針對相關類科增列實地考試方式，另配合修正公務人員升官等考試法施行細則第八條，將實地考試配分比例適度降低以求其平。另現行薦任升官等考試法院通譯科英文會話、日文會話及飛航管制科英語會話，其實也是以外語個別口試方式進行，但成績計算時也是視為筆試一科，未來宜名實相符稱之為外語個別口試，並依照其應有配分比例計分。

五、應試科目方面，簡任及薦任升官等考試應試科目數均仍維持 6 科，其中普通科目打破原有科目建制，改為綜合性命題，其中一科為「中華民國憲法與行政法」，另一科為「公文寫作、公務倫理與電子計算機概論」，以反應不分官等之共

通能力；而專業科目有行政法者配合改考其他科目以避免重複。另簡任升官等考試專業科目，建議增列「問題處理」一科，薦任升官等考試增列「方案規劃」一科。

調查問卷結果顯示，不分簡任及薦任官等所應具備之共通能力，有部分屬於人格特質及工作態度者，如工作熱誠、注重團隊合作、不斷自我學習、誠實正直、整合協調、問題解決等，較不易反映在目前的考試評量方式中；比較可以轉化成應試科目者，有法規知能、資訊文書處理、公文寫作能力、公務倫理等。因此建議簡任及薦任官等普通科目能打破原有科目建制，改為綜合性命題，其中一科為「中華民國憲法與行政法」，另一科為「公文寫作、公務倫理與電子計算機概論」，以反應不分官等之共通能力。

調查問卷結果也顯示，簡任升官等所具備之基礎能力按填答人數多寡依序為，領導能力、危機處理能力、能夠激勵部屬、策略思考、願景規劃等。在這 5 項簡任官等所應具備之基礎能力（即特殊管理能力）中，其中部分可透過個別口試、團體討論加以評量，不足部分似

可參採國外評鑑中心所使用之籃中測驗作法，因此建議簡任升官等考試筆試專業科目中增加列考「問題處理」一科（亦可採用現行中將轉任公務人員考試應試科目「問題分析與解決」名稱），其內容與現行晉升簡任官等訓練之課程測驗「案例書面寫作」相近似，因為應考者皆久任公職行政歷練豐富，因此實務問題取向除有益於未來職位需求，亦對應考人有利。

薦任官等所具備之基礎能力按填答人數多寡依序為，充分瞭解業務流程與方法、方案規劃能力、貫徹任務、將理念轉化為具體可行策略、資料蒐集分析與整理。在這 5 項薦任官等所應具備之基礎能力中，由於薦任官等在機關中皆為執行層級的中堅幹部，因此充分瞭解業務流程與方法、資料蒐集分析與整理、將理念轉化為可行策略、貫徹任務等，可說是薦任官等必須具備能力條件，但是要轉化為評量方式或內容則很困難，比較有可能轉化的是方案規劃能力，因此建議薦任升官等考試筆試專業科目中增加列考「方案規劃」一科，應考者必須針對問題發展出可行方案，並衡量各種可行方案之利弊得失，最後提

出建議並說明理由，本科目得附發相關法規資料供參。(本文作者為考選部參事)

參考資料：

- 一、江明修(民國 91 年)，「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究」，公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 二、林靖(民國 92 年)，「行政院人事行政局簡任人員及薦任主管人員管理核心職能及專業核心職能選定專案報告」，行政院人事行政局委託研究。
- 三、施能傑、劉宗德等(民國 87 年)，「美國、法國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編」，公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 四、劉宜靜(民國 89 年)，「高階行政人員核心能力之分析——美、英、加、澳、紐五國的經驗與啓示」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 五、楊麗瑾(民國 91 年)，「淺論高階主管人員的職能發展」；趙璟瑄，「中高階公務人員管理發展核心能力之初探」；人事月刊第 206 期。
- 六、王旭統(民國 92 年)，「公務人員核心職能之形成途徑與評選面向」，公務人員月刊第 81 期。
- 七、蕭佳純(民國 92 年)，「知識經濟時代下知識工作者核心能力之初探」；游玉梅，「從組織核心能力談人力資源專業的新角色」；人事月刊第 211 期。
- 八、尙瑞強(中信金控行政長)，「卓越企業的人才招募策略」，92.4.17 在考選部專題演講。

司法官之角色定位：就法官法草案與 現行法規之比較

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

邱冠彰

摘 要

「司法是皇后的貞操」，而司法官是維護這個國家法治與尊嚴的重要防線，如何讓司法官能保有公平、公正、剛正不阿的操守，就必須有一套完備的法規來加以保障。而法官法草案就具備了這些特質，在法官法草案中，就司法官的「任用資格」、「俸給保障」、「考核、獎懲」等，均作了詳盡的規範，這讓司法官的地位與職責有了更明確的依據，而本文將就法官法草案與現行法規間的差異略加比較，並針對工作特質、應考資格、任用、俸給、考核與訓練等部分加以比較之。藉以發覺現制與草案間的不同點，並找出其問題，供後者去討論與修正。

Role of Judge: Comparison of the Draft of Judge Law with the Existing Laws

By Chiu Kuan-chang

Abstract

“Judicature is like the virginity of a queen.” A judge is an important defender for the ruling by law and dignity of a country. A complete set of laws is required to ensure that a judge will have his integrity in respect of fairness, impartiality, and uprightness. In this regard, the Draft of Judge Law has those characteristics. In the Draft of Judge Law, there are exhaustive provisions regarding the “qualification for appointment”, “protection of pay”, and “performance evaluation and rewards/punishments”, which provides an unequivocal basis for the position and function of judge. This article is to make a rough comparison of the differences between the Draft of Judge Law and the existing laws, as well as a comparison in regard to the professional specialty, qualification for participation in the examination, appointment, pay, performance evaluation, and training. Through such comparisons, we expect to find out the differences between the Draft of Judge Law and the existing laws and to seek out the problems, if any, for the discussion and solution of successors.

壹、前言

一個民主法治國家，政府機關之運作應以法制為本，但徒有法制而缺乏其他因素配合，則不足以自行。且法制仍繫於人之運用，所以政府之運作，除以法治為主外，亦需以人治為輔。故如何推行法治並提昇政府的行政效率，落實政策，乃民主國家的重要目標。所謂法治，除了「法」之規範外，尚包含了「人治」，只不過是「人去依循法之規範」來治理，還是「人去玩弄法律之規範」來治理。從古至今，我們從歷史上常可以看到，明君因為法治而昌隆；也可以看到庸君玩法而敗亡。此種的不同，只是在於治事之人的態度罷了；而這也就是主張法治精神最力的韓非子所言：「國無常強，無常弱，奉法者強則國強，奉法者弱則國弱。」，這也簡單說明了法治與人治的關係。再者，制度與法治係乃事務之大經，處事之規範，行政之準則，其有著一定原則、規範、完整、實用及不可分性等特點。且一項制度欲要能健全、具有守經達便及興利除弊等功能，並能成為綱領，執行時能因時、地、事、人及狀況而制宜，則需要一個完善的法律制度來配合。

我國憲法第七十九條、憲法增修條文第五條及司法院組織法第三條、第四條，已明

定司法院院長、副院長及大法官的遴選、任命等規定；而法官代表國家獨立行使職權，地位崇高、責任重大，與一般公務員有異，與國家之關係為法官特別任用關係。惟我國早期關於法官制度之立法例，除憲法第八十條及第八十一條之規定外，分別散見於法院組織法、司法人員人事條例、司法院組織法、行政法院組織法、公務員懲戒委員會組織法、公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法、公務員服務法、公務人員退休法、公務員懲戒法、公務人員撫卹法等法規，並無統一適用之法典，而將法官與一般公務員同視，未能彰顯憲法規定法官職掌審判獨立之精神。為彰顯法官審判職務之獨立特質，司法院特研議擬定法官有關事項之專法—法官法，期建立健全之法官制度，維護司法審判獨立，以確保國民接受公正審判之權利，而法官法草案現已由行政院代呈至立法院進行審理，以下著者便將就法官法草案與現行法規加以論述。

貳、人事行政的理論基礎

在民主體制下的國家機關體質之改善及人事機構之調整，除從事憲政改革外，對於國家機關的主體—文官角色必須重新定位，其有關之甄補、激勵、保障與發展政策，必

須配合調整，始符合該體制之需求，以伸張公權力與重振公能力，積極提供良善的公共服務，達成社會公道之目標(註一)。而司法機構雖然有別於一般行政機構，但其基本精神仍然是一樣，故其理論基礎包括人事行政，管理主義與激勵性決策價值。

一、人事行政之分類可分為

(一) 消極性人事行政

1. 人事行政建制之指導原則，已由消極性趨於積極性。近代國家文官制度建立之初期，均呈現消極性人事制度。其主要特徵為防範與控制。在運用上，人事行政以防止政府任用私人，阻擋劣才入仕為第一要務。故在管理措施上專注於訂定各種法令規章、規格條件作重要限制為能事，嚴格執行人事法規以規範員工權義及控制員工行為，採行嚴厲管束方式處理人事問題等。
2. 消極性人事體制的功能偏重於規範公務員的忠誠、嚴謹及執行人事法規命令；至於實質的內容方面應發揮的功能反而忽略。

(二) 積極性人事行政

1. 現代人事行政轉趨積極性，不僅要防止任用私人，更需要積極延攬人才及培植人才；不僅重視公務員的忠誠，更須發展公務員的潛能提升士氣；一方面重視保障公務員的權益地位，另一方面更重視對人員行

為的誘導。人事制度的建制以配合機關組織之需要為著眼。

2. 換言之，積極性的人事管理，其中心主題在於工作生活品質之改進，其內容在於運用行為科學與管理科學，使工作條件更合乎人性。如待遇之合理改善，工作環境的改良、工作的重新設計、工作的豐富化、決策參與、人才發展等。

(三) 人事行政運作趨勢

在現代人事行政由消極性邁向積極性的潮流中，各國人事行政，在運作上有下列明顯的趨勢：

1. 人事行政法制化：(1)現代文官或公務員只對法律或法定職權負責。各國法律明確規定文官的法定地位、權力、責任、權利、義務。同時，文官對國家、人民、上級、部屬都有法定關係。(2)文官的行政行為如果超出法律授權範圍或違反法律規定，便是違法瀆職，要受到司法制裁或行政制裁。簡言之，人事行政趨勢之一是由人治趨向法治。
2. 人事行政功績制：(1)功績制體現了「任人唯賢」和「獎優罰劣」。它包括兩方面：公開考試，擇優錄用；嚴格考核，論功行賞。(2)功績制根據較為客觀的標準確定業務能力和其他工作素質，決定文官的錄用和獎

懲。總之，人事行政由關係取向邁向功績取向。

3. 人事行政專業化：現代政府的功能，管理與服務的比重越來越大，政府公務日趨複雜而專門化。除少數高級職務外，大量的中級、下級職務非有所需的專門知識和技能不能勝任。而這種專門的知識和技能，往往須經較長時間的正規教學方能獲得。
4. 人事行政科學化：現代各國的文官數量均甚龐大，管理文官之工作日趨複雜，非用科學的人事管理方法不能應付裕如。人事的科學管理方法主要包括下列四項：(1)人員分類：即是使文官結構標準化、明確化，以利管理有所遵循。分類的方法基本上可歸為品位分類和職位分類兩種。(2)統一管理：統一的管理機構根據統一的法律、法規對文官進行統一管理，以使各部門互相協調，減少混亂和勞逸不均，促進人才合理流動。(3)智力開發：即注意文官知識的更新和能力的提高，以各種方法對文官進行培訓。(4)動機誘導：即運用行為科學及管理心理學的理論和方法，調節人際關係、加強團結意識、培養競爭及合作精神，發揚責任感與榮譽心，誘導文官的主動性和積極性作為。
5. 人事行政民主化：過去人事行政工作多為

機關首長個人決定之集權制度，其後演進為少數主管之集思廣益的分權制度，近年則更演進為共同參與之集體管理，使每一員工均有充分發表意見共同參與之機會，並有為保障自己權益而有申訴的機會。

6. 人事行政人性化：(1)自行為科學發達以來，人性化管理已成為普遍趨勢，員工尊嚴與地位已漸受重視，行政管理須深入了解員工行為本質，而採適當措施，以激發員工工作，從而提高工作效率與效能，使人事行政成為調適群己利益及發展組織目標之途徑。(2)人性化所強調者是「人為管理的中心」，人力資源居一切行政資源之首要地位，「機器受制於人，而非人隸屬於機器」。更重要者是不能以處理科技的方法來處理人事問題，不能用操縱機器的方式來管理人員。惟人性化並不否定科技化之重要性。
7. 公務倫理之強化：(1)當前公共行政理論，甚強調行政價值及倫理。認為對公務人員最直接而有效的控制，是內在控制而非外在控制。所謂「內在控制」，即指由自己內心控制自己的行為，這主要是指職業道德或行政倫理。所以，公務倫理成為今日人事行政之主要課題。(2)「公務倫理」，係指公務人員對國家、機關、上司、同事、部

屬及民眾，還有公務所應有的態度及行為規範。公務人員與這些人員除了存有法律關係外，尚有以道義為基礎的倫理關係。

二、管理主義

行政學學者 Christopher Pollitt 將管理主義界定為「信念」與「實務」，並假定良好的管理能有效的處理經濟與社會的問題。而 Christopher Pollitt 更進一步指出，管理主義的信念要素有下列幾項：(1)社會的進步仰賴經濟生產力的持續成長；(2)生產力的增加，須靠純熟的技術應用；(3)技術的應用必須靠專業的訓練與努力的工作；(4)管理者須有專業的管理技能，才能事竟其功；(5)管理者必須管理適宜，才能發揮其關鍵性的地位(註二)。

三、激勵性決策價值

激勵性決策，旨在提昇公能力（行政效率與效能）與工作士氣、工作意願等；此類政策之主體工具是待遇與福利，前者，包括公務人員精神上與物質上所能享有政府機關之給與；後者，乃指附加之福利，旨在給予公務員一些優遇福惠、減輕生活困難、促進團體意職等。

政府機關待遇多不如企業機構，尤其是中、高階層人員，而其能羅致人才及維持人才之最有效利器，除工作成就感外，莫過滿足人員熱衷陞遷之心理。在討論陞遷問題

時，應對於加薪與陞級二者加以區別。所謂加薪者僅係增多公務人員的經濟報酬，對於工作地位並無任何變更。陞級是初級公務人員轉較高的工作地位，其俸給雖隨之轉變而有所增加，但其重要非僅止於此。

參、我國現行之司法官人事法規制度之規定

公務人員之任用依我國現行相關人事法規的規定，係以公務人員任用法為其主要基本法，但因為我國的公務人員所任職務性質不同，為適應性質不一的公務人員之特殊需要，或各地區及機關的需要，所以在任用上便有了特種任用法律的產生。而依據現行公務人員任用法第三十二條之規定，司法人員之任用另以法律訂定之。在我國現行的司法人事法制中，除了「司法院組織法」、「法院組織法」、「行政法院組織法」及「公務員懲戒委員會組織法」中有關任用資格條款外，亦適用「司法人員人事條例」。但是，我國現行的司法人員除了公務人員任用法第三十二條的規定外，其任用、考選、銓敘及獎懲等規定亦可適用其他相關的人事法規。

由於人事法律條文與種類十分複雜，非三言二語可以說明；有鑑於此，著者在此部分僅針對法院組織法對於司法官之人事規定

的法律依據，加以整理、分析。簡單論述如下：

依我國現行法院組織法之規定，我國的法官與檢察官之人員編制可依職務（位）的不同分為下列幾項：

一、法官：

依法院組織法中對於各審級的法官之官等與職等均有十分詳盡的規定如法院組織法第十二條（地方法院法官職等及法官助理之設置）之規定。同法第十三條（院長）規定、同法第十五條（庭長）規定、同法第十六條（民事執行處）規定、同法第三十四條（高等法院法官職等及法官助理之設置）之規定、同法第三十五條（高院院長）、同法第三十六條（民庭刑庭之設置）……。

二、檢察官：

我國現行法院組織法，就檢察官的編制與其職等的規定原則比照法官之編制，其詳細規定於法院組織法第五十八條至第六十六條之一。

肆、法官法草案的緣起

我國的法院組織法自民國二十一年公布施行以來，已經歷經了六、七十年以上，在這段期間雖有些許的修改，但因時空變遷，社會快速的進步，已經不能配合上現代社會

的需求。並且，近年來社會的政治、經濟、文化及價值觀均不同於以往，使得早期制訂的法院組織法已不合時宜。司法院有鑑於此，乃在民國七十二年七月間成立法院組織法修正草案審查小組，全面性檢討舊的法院組織法。其間經專家、學者、現職實務人員及各機關代表的參與，歷經五年的時間，針對法院及檢察署的內部組織、人員的配置、人員的職稱及官等、司法事務的分配、法庭的秩序、法院的用語、裁判之評議、司法的互相配合及司法行政的相互監督制衡等事項逐一檢討；並針對司法人員的任用、遷調、薪俸、保障、進修訓練等人事規定，訂定司法人員人事條例草案。終於在民國七十七年間完成修正草案，並於同年七月二十一日送立法院審議，於民國七十八年十二月八日及十二月十日分經三讀通過，於同月二十二日經總統公布施行。而其大綱簡述如下：

由於我國在司法權的觀念下成立了司法院，但為了執行審判任務遂行，強化獨立審判的精神及中立公平的原則，所以在司法院之下另設審判之機關，即為我國現存的各級法院。但在各級法院之間，如何去規範其管轄的事務內容及區域範圍，使其不相互侵犯或相互推諉，能各自遵守其應守的界限。故司法院便制訂法院組織法規範各級法院的組

組織結構及其行使權力之範圍；所以說，法院組織法是規定國家裁判機關之組織結構其事務權限之法律。

因法官、檢察官之任用資格及任用方式，各國均不甚相同。首先就法官而言，各國有以憲法規定法官之任用資格者，其中又有限於高級法官。至於次級與初級法官，則以普通立法規定之。任用資格約可分為積極資格與消極資格兩種；積極資格方面，通常有國籍、年齡、經歷及專業知識等限制，且有規定候選人須具備崇高道德、議員資格及享有公民權利等條件者；消極資格方面，則有身分限制、職業限制、與犯罪限制等規定。至於法官之產生方式，約可分為兩大類：一為任命，一為選舉。就任命言，有由元首任命，或國會同意任命，或司法機關任命等不同規定；就選舉言，則由人民選舉之。

次就檢察官言之，就各國憲法對檢察官之任用資格及任用方式而言，關於任用資格，規定或須具有法官資格，或須具有律師資格。檢察官之任命方式，約可分為兩種：一為經有關機關任命，二為經國會選舉。其中任命又可分為元首任命、或行政機關任命、或司法機關任命或檢察機關任命等四種方式。我國憲法僅有關於法官之獨立審判及法官之保障規定，而無對檢察官之規定。至

於法官、檢察官之任用資格、任用限制、任用程序等項分述之。

在我國現行法規中有關司法官之任用規定，因法官、檢察官為公務人員，其任用本應適用公務人員任用法之規定。惟該法第三十二條規定：「司法人員．．．之任用，均另以法律定之，但有關任用資格之規定，不得與本法牴觸。」有關司法人員任用之專法，亦即司法人員人事條例，是為一種特別法之地位。依特別法優於普通法之原則，應先適用司法人員人事條例。其無規定時，始適用公務人員任用法。故此兩法實有相輔為用之關係與作用。

目前我國法官、檢察官係透過特種司法人員考試羅致，律師係透過專門職業及技術人員高等考試產生。兩種考試之法律依據、應考資格、應試科目、錄取標準、訓練程序以及考試及格人員取得之資格等均有所不同。而在司法改革中為減輕應考人多次報考性質相近考試之繁複，並培養上述人員協力完成司法任務之使命感及共識，奠定法曹一元制之基礎，助益司法民主化。故法官法草案中採法官、檢察官、律師之考試一元化之作法，亦即三者合考分訓。

一、共用資格

每一法官、檢察官所應共同具有之任用

資格，係指法官、檢察官任用時皆應具備之資格而言，包括積極資格及消極資格兩種：

(一) 積極資格

積極資格即謂法官、檢察官之任用，所必備之資格。亦即法官、檢察官之任用所皆應具備的基本資格。依司法人員人事條例之規定，法官檢察官之任用，係以地方法院或其分院法官，地方法院或其分院檢察署檢察官之任用資格為其起點。所以此等法官、檢察官之任用資格，亦得謂為法官、檢察官任用之基本資格（司法人員人事條例第九條）。

法官法草案中，明文規定凡不具中華民國國籍或具有雙重國籍者、依公務人員任用法之規定不得任用為公務員、因故意犯罪受有期徒刑以上刑之宣告確定，有損法官職位尊嚴者、曾依公務員懲戒法受撤職處分確定者、曾依公務人員考績法或相關法規，受免職處分確定者及受破產宣告，尚未復權者，均不得任法官，以提高法官素質，維持司法形象（草案第十四條）。

(二) 其他資格

如轉任資格、律師充任法官、高等法院法官、檢察官任用資格及任用限制等規定則簡述於後。

而最高法院法官及院長、最高法院檢察署檢察官及檢察總長之任用資格，尚應具更

進一步之資格條件（參考司法人員人事條例第十二條及第十六條）。

(三) 任用特色

各級法院之法官，包括兼任庭長及兼任院長之法官在內，各級檢察署之檢察官，包括主任檢察官、檢察長及檢察總長之檢察官在內，此等人員之官等職等，均於法院組織法有關條文中明文加以規定。

各級法院之法官與同級檢察署之檢察官，職稱雖不相同，惟其同級職稱的官等職等，則彼此一致，茲析述其主旨所在：

(1) 審檢並重、職稱對等

各級法院之法官，與同級檢察署之檢察官，彼此之職務名稱，對立而平等，庭長與主任檢察官之職稱對等，院長與檢察長之職稱對等，最高法院院長與最高法院檢察署檢察總長之職稱對等，以示審檢並重。

(2) 組織體制兼專不同

各級法院之組織體制，法官為其本職，院長，均由法官所兼任，其中最高法院則為院長並任法官，其職務係兼任。即總統發布任命命令時，亦明令庭長或院長由法官兼任，此殆因法官獨立審判，所以應明令其由法官兼任，以便於其行使審判之職權。各級檢察署之組織體制，檢察官雖亦為其本職，惟主任檢察官、檢察長及檢察總長於總統發

布任命時，則並未明令其由檢察官兼任，而係專任，此殆因檢察一體，雖未明令其為檢察官兼任，仍無礙於檢察職權之行使。

(3) 等級高列、重視司法

各級法院之法官，及各級檢察署之檢察官，無論其官等及職等之等級，均係高列，由於法官及檢察官，均以薦任官等為其基點，自無委任官等及委任職等之可言，其為極少數薦任或大多數簡任官等者，其職等亦均高列。最高法院院長及最高法院檢察署檢察總長，均為特任。特任雖未列入官等之內，惟實係官等官階之最高者，對於法官、檢察官有關官等職等之高列，即所以重視司法。

而在法官法草案中，有關法官內部人力調節事項，為使其遴任、遷調符合法官自治精神，明文規定各級法院庭長之遴任及各級法院、公務員懲戒委員會相互間法官、委員之遷調，應本於法官自治之精神辦理（草案第十八條）。且為促進司法人員人事新陳代謝，爰明定高等法院以下各級法院院長、庭長之任期及連任。為落實司法自治精神，明文規定司法院應尊重各級法院法官對各該院院長、庭長任期屆滿宜否繼續連任之相關意見（草案第十九條）。

伍、司法人事制度特色分析

由於司法官之人事制度有其十分獨特之處，為了能將其特色明顯的表現出來，故著者將其與一般公務人員人事制度作一簡單的比較，試以下列各表示之：

一般公務人員的工作性質較為固定，一天正常為上班八小時，所為職務較單純；而司法官因為是負責偵查與審判工作，下班時間不定，且必需輪流值班，工作性質較一般公務人員複雜。茲就工作性質、工作時間、工作方式、工作環境、辛勞危險等五項加以分析，並就法院組織法與法官法草案的不同加以述明(註三)。

表一之一：一般公務人員、司法官工作特性比較表

類別 項目	一 般 公 務 人 員	司 法 官	法 官 法 草 案
一、工作性質	單純執行法令所賦與任務。	實施偵查提起公訴，實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行；其他法令所定職務之執行。	實施偵查提起公訴，實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行；其他法令所定職務之執行。
二、工作時間	每日上班八小時，其餘時間可自由運用。	除特殊狀況外，其餘時間與一般公務人員相同。	除特殊狀況外，其餘時間與一般公務人員相同。
三、工作方式	在辦公處所辦公或外出公務，對象為一般民眾，無干預性。	在辦公處所處理公務，必要時外出偵查犯罪。	在辦公處所處理公務，必要時才外出偵查犯罪。
四、工作環境	工作環境單純，接觸對象為一般民眾。	工作環境較為單純，雖偵查犯罪，惟非屬第一線衝鋒陷陣。	工作環境較為單純，雖偵查犯罪，惟非屬第一線衝鋒陷陣。
五、辛勞危險	上班時間八小時，其餘時間可充分自由運用，遇害危險性小。	具辛勞性。上班時間八小時，其餘時間可充分自由運用，危險性小。	具辛勞性。上班時間原則上為八小時，除開庭外其餘時間可充分自由運用，危險性小。

一般公務人員的甄選途徑為高普考、特考與初等考試為主，而司法官之甄選則為司法人員特考；且一般公務人員的應考資格較不設限，多只以學歷限制報考之等級，司法官的應考資格則有較多的限制，但在法官法

草案中，除了將法官、檢察官與律師之考試改成三合一外，在第七條、第五條亦做其他限制。茲就法令依據、應考資格與資格限制等三項加以分析。

表一之二：應考資格比較表

類別 項目	一 般 公 務 人 員	司 法 官	法 官 法 草 案
一、法令依據	依公務人員考試法第三條第一項之規定，公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三種。高等考試得按學歷分級為高考一級、高考二級及高考三級舉行。再者為適應特殊需要得舉行特種考試，分一、二、三、四、五等。	司法官之甄選係依據公務人員特種考試司法人員考試規則第三條之規定加以甄選。	司法官之甄選係依據法官法案第五條、第七條之規定。

<p>二、應考資格</p>	<p>(一)一般資格 公務人員各種考試之應考年齡、考試類、科及分類、分科之應試科目，由考試院定之。公務人員考試得視需要實施體格檢查。體格檢查時間及標準，由考試院定之。</p> <p>(二)應考資格 具有下列資格之一者，得應公務人員高等考試：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有博士學位或經公務人員高等考試二級相當類科及格滿四年者，得應公務人員高等考試一級考試。 2. 公立或立案之私立大學研究院、所，或經教育部承認之國外大學研究院、所，得有碩士學位或經公務人員高等考試三級相當類、科及格滿二年者，得應公務人員高等考試二級考試。 3. 公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當系科畢業者，或經公務人員普通考試相當類、科及格滿三年者，得應公務人員高等考試三級考試。 <p>公立或立案之私立高級中等學校以上學校相當類科畢業者，或經公務人員初等考試及格滿三年者，得應公務人員普通考試。</p> <p>凡國民年滿十八歲者，得應公務人員初等考試。</p>	<p>(一)一般資格 本考試應考人之一般資格，係依公務人員特種考試司法人員考試規則第三條規定，本考試應考人於第一試錄取通知送達十四日內，應經試務機關指定之醫療機構辦理體格檢查。體格檢查不合格或未於規定期間內繳交體格檢查表者，不得參加第二試，或不予訓練。 前項體格檢查標準，除依公務人員考試體格檢查標準之規定辦理外，另依附表三之規定。 註：附表三之特殊規定為，應考人患有小兒麻痺、四肢不全或其他身體畸形，致不能以自身獨立行走或以手執筆書寫者，為體格檢查不合格。</p> <p>(二)應考資格</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校政治、法律、行政各系、科畢業得有證書者。 2. 經普通考試或相當普通考試之特種考試法院書記官考試及格滿三年者。 3. 經高等檢定考試司法官考試及格者。 	<p>應考資格 依法官法草案第五條規定中華民國國民具有下列資格之一者，得應法官、檢察官、律師考試(以下簡稱本考試)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校法律所、系、科畢業得有證書者。 二、公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校非法律所、系、科畢業得有證書，並修習相關法律學科科目二十個學分以上者，其中每科目最多採計三學分。 三、經司法事務官或檢察事務官考試及格並任職滿三年者。 四、經普通考試或相當普通考試之特種考試法院書記官科別考試及格並任職滿三年者。 五、經高等檢定考試相當類科及格者。 <p>前項第二款相關法律學科科目，由考試院定之。</p> <p>第七條 外國人或華僑，具有第五條第一項各款資格之一，且無第六條各款情事者，得應本考試。</p> <p>前項應考人如獲錄取並經研習期滿成績及格，僅得擔任律師。</p>
---------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>三、資格限制</p>	<p>依公務人員考試法第七條規定，有下列各款情事之一，不得應考： 一、動員戡亂時期終止後，曾犯刑法內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。 二、曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。 三、褫奪公權尚未復權者。 四、受禁治產宣告，尚未撤銷者。</p>	<p>同一般公務人員。</p>	<p>第六條 具有下列各款情事之一者，不得應考本考試： 一、曾服公務有貪污行為，經判刑確定者，或通緝有案尚未結案者。 二、褫奪公權尚未復權者。 三、受禁治產宣告，尚未撤銷者。 本條文係配合公務人員考試法第七條規定訂定。</p>
---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

現行的一般公務人員的任用規定，初任以考試及格為主，司法官則除考試及格任用外，尚有其它甄選方式。在任用程序上，一般公務人員為試用、派代、送審、銓敘審定；司法官則為須經候補、試署及實授三階段。而法官法草案，對於法官之來源及遴選、法

官之消極資格、候補、試署法官之候補及試署暨實任法官之實授程序、法官之遴任及遷調程序，均有明文規定。茲就任用之法令依據、任用條件、任用限制、任用程序及任用特色等五項加以分析。

表一之三：任用比較表

類別 項目	一 般 公 務 人 員	司 法 官	法 官 法 草 案
一、法令依據	公務人員任用法	司法人員人事條例	法官法草案
二、任用條件	(一)初任 1. 依法考試及格。 2. 依法銓敘合格。 3. 依法合格升等。初任各官等人員須具有擬任職務所列職等之任用資格者始得任用，未具擬任職務職等任用資格者，	(一)初任 1. 經司法官考試及格者。 2. 曾任推事、法官、檢察官經銓敘合格者。 3. 經律師考試及格，並執行律師職務三年以上，成績優良，具有薦任職任用資格者。	(一)初任 本考試錄取之人員，應經研習。 前項之研習方針、計畫及其有關研習重要事項，由司法院秘書長為主席，並由司法院、考試院及行政院代表各三人組成委員會議定之，交由研

	<p>在同官等高二職等範圍內得以權理。</p> <p>(二)升等 公務人員官等之晉升，應經升官等考試及格，或依公務人員任用法第十七條第二項或第五項規定，經升官等訓練合格取得晉升簡任第十職等或薦任第六職等任用資格。</p> <p>公務人員年終考績連續二年列甲等，或連續三年中一年列甲等，二年列乙等取得同官等高一職等任用資格。</p>	<p>4. 曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系或法律研究所畢業，而在公立或經立案之私立大學、獨立學院任教授、副教授三年或講師五年，講授主要法律科目二年以上，有法律專門著作，經司法院或法務部審查合格，並具有薦任職任用資格者。</p> <p>(二)升等 高等法院或其分院法官、高等法院或其分院檢察署檢察官，應就實任地方法院或其分院法官、地方法院或其分院檢察署檢察官二年以上，成績優良者任用之。</p> <p>本條例所稱之實任地方法院或其分院法官、地方法院或其分院檢察署檢察官，係指考查其服務成績及格予以實授者。</p>	<p>習機構執行。</p> <p>研習人員研習期滿成績及格者，取得法官、檢察官、律師考試及格證書。</p> <p>(二)升等 依現行司法人員人事條例第九條及第十一條第一項規定，擔任地方法院實任法官二年以上，才有資格擔任高等法院的法官，如此區分高院及地院之法官資格，使之階層化，並非允當。目前我國司法案件負擔過重，嚴重影響裁判品質。如何加強事實審及實行集中審理制度，頗為重要。為了加強事實審功能，應該讓經驗豐富的資深法官，擔任地方法院的法官，提昇裁判品質，提高人民的信賴，減少上訴，以減輕案件負擔。另一方面讓年輕的法官可以在高院合議庭擔任陪席法官或受命法官，隨資深審判長學習經驗，以改善法官太年輕，社會經驗不足之情況。</p>
<p>三、任用限制 (資格限制)</p>	<p>公務人員任用法第二十八條規定，有下列情事之一者，不得任用為公務人員：</p> <p>一、未具或喪失中華民國國籍者。</p> <p>二、具中華民國國籍兼具外國國籍者。但其他法律另有規定者不在此限。</p> <p>三、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者。</p> <p>四、曾服公務有貪污行為，經判刑確定或通緝有案</p>	<p>同一般公務人員。</p>	<p>法官法草案第十四條規定，具有下列情形之一者，不得任法官：</p> <p>一、依公務人員任用法之規定，不得任用為公務人員者。</p> <p>二、因故意犯罪，受有期徒刑以上刑之宣告確定，有損法官職位之尊嚴者。</p> <p>三、曾任公務員，依公務員懲戒法受撤職處分確定者。</p> <p>四、曾任公務員，依公務人員考績法或相關法規之規定，受免職處分確定者。</p>

	尚未結案者。 五、犯前二款以外之罪，判有期徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未畢者。但受緩刑宣告者，不在此限。 六、依法停止任用。 七、褫奪公權尚未復權者。 八、受禁治產宣告、尚未撤銷者。 九、經合格醫師證明有精神病者。		五、受破產宣告，尚未復權者。
四、任用程序	試用、派代、送審、銓敘審定。	任用須經候補、試署及實授三階段。	任用須經候補、試署及實授三階段。
五、任用特色	官職併立制。	官職併立制。	不設官、職等制，改採俸點制。即該法第六十四條：法官不列官等、職等，其俸級依附表之規定。

現行一般公務人員之俸給和司法官俸給種類相同，但司法官的專業加給遠超過一般公務人員之加給。一般公務人員分為委任、薦任與簡任三個官等，而司法官一經任用，

則從薦任六職等起算，但法官法草案已針對其俸給規定加以修正。茲就法令依據、俸給種類、俸級區分與初任各官等之敘俸等四項加以分析。

表一之四：俸給比較表

類別 項目	一般公務人員	司法官	法官法草案
一、法令依據	公務人員俸給法。	司法人員人事條例。	法官法草案。
二、俸給種類	一、本俸(年功俸)及加給。 二、加給分為職務加給、技術或專業加給、地域加給。	適用公務人員俸給法之規定，並給與專業加給及主管加給。	按法官獨立行使職權，不受任何干涉，與一般公務人員應服從上級長官之命令者，迥不相同。因此，各國法例中，鮮有官等、職等之設，均以年資、俸點為計算俸級之基本原則。現行法律將法官與一般公務人

			員等視，適用官職等，有違各國之體例，致各審級間之差距明顯，資深法官不易留任下級審，以致於上訴案件之比例，遠超乎各國，致民怨迭起，影響司法之功能甚鉅，有識之士早以為憂，而全國司法改革會議亦達成應予研究調整之共識。爰於第一項規定法官不設官等、職等，其俸給改採俸點制。
三、俸級區分	<p>公務人員俸級區分如下：</p> <p>一、委任分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級。</p> <p>二、薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級。</p> <p>三、簡任分五個職等，第十至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。</p>	<p>一、同一般公務人員。</p> <p>二、候補司法官，比照薦任第六職等起敘。</p>	法官俸級依草案所定，依公務人員俸給表折算俸額（該法第六十四條），不另支給專業加給、主管職務加給。但公務人員其他給付及福利，仍比照給付。而不設官、職等制，改採俸點制。
四、初任各官等之敘俸	<p>一、高等考試之一級考試或特種考試之一等考試及格，初任薦任職務時，敘薦任第九職等本俸一級，先以薦任第八職等任用者，敘薦任第八職</p>	<p>一、同一般公務人員。</p> <p>二、候補司法官，比照薦任第六職等起敘。</p>	不設官、職等制度。

	<p>等本俸四級。</p> <p>二、高等考試之二級考試或特種考試之二等考試及格，初任薦任職務時，敘薦任第七職等本俸一級，先以薦任第六職等任用者，敘薦任第六職等本俸三級。</p> <p>三、高等考試之三級考試或特種考試之三等考試及格，初任薦任職務時，敘薦任第六職等本俸一級，先以委任第五職等任用者，敘委任第五職等本俸五級。。</p> <p>四、普通考試或特種考試之四等考試及格者，敘委任第三職等本俸一級。</p> <p>五、初等考試或特種考試之五等考試及格者，敘委任第一職等本俸一級。</p>		
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

司法官之考績方式與評比標準，原則上與一般公務人員相近，但因為司法官受憲法保障為「終身職」，故在於免職或考績不及格之方面，有其爭議性，但基於民主之原理，

法官執行職務之績效如何，仍應受適當之考核。茲就法令依據、考績種類、年終考績獎懲、考績程序、救濟方式等五項加以分析。

表一之五：考績比較表

類別 項目	一般公務人員	司法官	法官法草案
一、法令依據	公務人員之考績，依公務人員考績法之規定辦理。	司法官之考績除依司法人員人事條例規定者外，並適用公務人員考績法之規定。	基於民主之原理，法官執行職務之績效如何，仍應受適當之考核。現行考績法對於一般公務人員之考績，雖設有規定，但本法既不採法官官職等之設計，故有關考績法中之晉級及

			獎金部分，自應另為規定。為使法官執行職務能受有效監督，本法對法官雖不適用公務人員考績法相關之規定，但另設勤務評定制度。
二、考績種類	<p>一、公務人員考績，分為年終考績、另予考績及專案考績。其區分如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。 2. 另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。 3. 專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。 <p>二、年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如下：</p> <p>甲等：八十分以上。 乙等：七十分以上，不滿八十分。 丙等：六十分以上，不滿七十分。 丁等：不滿六十分。</p> <p>考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。</p> <p>除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有下列情形之一者，不得考列丁等：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。 2. 不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無 	同一般公務人員。	法官之年終考核依勤務評定制度為主。

	<p>效，有確實證據者。</p> <p>3. 怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。</p> <p>4. 品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。</p>		
<p>三、年終考績獎懲</p>	<p>一、年終考績獎懲依下列規定：</p> <p>1. 甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>2. 乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>3. 丙等：留原俸級。</p> <p>4. 丁等：免職。</p> <p> 所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p> <p>二、另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；</p>	<p>同一般公務人員。</p>	<p>法官任職至年終滿一年，經勤務評定為適任，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已晉至俸級一級者，給與二個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給。</p>

	<p>列丁等者，免職。</p> <p>三、專案考績，於有重大功過時行之；並獎懲依下列規定：</p> <p>1.一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸給者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>2.一次記二大過者，免職。</p>		
<p>四、考績程序</p>	<p>各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核記錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p>	<p>同一般公務人員。</p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理法官之勤務評定，報司法院。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p> <p>法官既已無公務人員考績法之適用，有關責任法官之平時之考核，擬參酌候補法官及試署法官之服務成績考查項目，訂定責任法官之勤務評定項目，其評定結果做為其適任與否及法官人事作業之參考。</p>

五、救濟方式	依公務人員保障法第四條之規定，得提起申訴、再申訴、復審等救濟方式。	同一般公務人員。	依草案第五十五條規定，向法院或行職務監督之機關提出異議。
--------	-----------------------------------	----------	------------------------------

一般公務人員在考試及格後，多先分發至所屬單位，進行在職訓練，日後再補集中訓練；而司法官在考試及格後，則必須先進入司法官訓練所，進行集中職前訓練，再分

配至各司法單位進行實地訓練，期滿後再分發至各法院或地檢署，進行試用階段。茲就法令依據、訓練機關、訓練種類、訓練期間等四項加以分析。

表一之六：訓練比較表

類別 項目	一般公務人員	司法官	法官法草案
一、法令依據	依公務人員考試法第二十條規定：公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。	依司法人員人事條例第二十七條規定，司法官考試錄取人員，應接受司法官學習、訓練，以完成其考試資格。	依法官法草案第九條規定本考試錄取之人員，應經研習。前項之研習方針、計畫及其有關研習重要事項，由司法院秘書長為主席，並由司法院、考試院、及行政院代表各三人組成委員會議定之；交由研習機構執行。研習人員研習期滿成績及格者，取得法官、檢察官、律師考試及格證書。
二、訓練機關	公務人員保障暨培訓委員會	法務部司法官訓練所	草案中明定，除律師之研習委託中華民國律師公會全國聯合會辦理外，其餘僅規定由「研習機構」辦理訓練。
三、訓練種類	(一) 職前訓練 1. 一般性職前訓練：向新進人員介紹組織一般情況，增加對組織的了解與信心。 2. 專業性職前訓練：使新進人員切實瞭解處理業務原則、技術與程序，	(一) 職前訓練：司法官考試錄取人員、律師考試及格者、教授、副教授、講師等人員，於初任司法官者，應施予職前訓練。 (二) 在職訓練：司法人員在職期間，得視業務需要，施予在職訓練。	本法規定司法人員考試及格，經研習結業，如經司法院法官遴選委員會遴選為法官者應先擔任五年候補法官。候補法官第一年擔任地方法院合議案件之陪席法官。其餘四年擔任地方法院合議案件之陪席法官、受命法官或公設辯護人。如此

	<p>以期訓練結束後，對業務的處理能勝任愉快。</p> <p>(二) 在職訓練：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 補充學能訓練。 2. 儲備學能訓練。 3. 人際關係訓練。 4. 運用智慧思考訓練。 		<p>規定，一方面使候補法官的學習循序漸進，候補五年審核通過之後才可擔任普通訴訟程序獨任庭法官，多少可以解決「法官太過年輕，社會經驗不足」之弊端，提昇裁判品質。</p>
四、訓練期間	<p>公務人員考試錄取人員之訓練分基礎訓練與實務訓練兩階段，合計期間為四個月至一年。</p> <p>(一) 基礎訓練：以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。</p> <p>(二) 實務訓練：增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。</p>	<p>司法官之訓練期間為二年，分三階段實施，各階段期間之長短，得適時調整，增減或變更。</p> <p>(一) 第一階段在司法訓練所接受各類課程之講授與研究，為期六個半月。</p> <p>(二) 第二段分發各地方法院及檢察署，學習審判、檢察等業務，為期十六個月。</p> <p>(三) 第三階段返所，接受為期一個半月之綜合研討學習心得及擬判，以及假法庭之演習等事項。</p>	<p>法官、檢察官之研習，除理論之探討外，尤應重視在實際工作中獲取經驗，期間二年，律師為半年。</p>

綜合我國的一般公務人員人事制度與司法官人事制度的特點後，發覺我國的司法官人事制度，因為所適用的對象為憲法所保障為「終身職」之特定人員，故在部分的規定上便與一般之公務員有所不同。尤其在於其初任時的訓練方式與時間、甄選方式與限制、考績考核規定、俸給制度…等規定，與一般公務人員有一定程度的不同，甚至有過度保障之嫌。

陸、試評法官法草案一代結語

法官代表國家獨立行使職權，地位崇

高、責任重大，與一般公務員有異，所以對其相關之權利與義務須以一專門之法律來規範，較符合民主法治國家之精神。而我國雖然在起步比歐美國家較晚，但亦草擬了一部法官法，這也意味了我國人事法制上的一大進步。

茲以「法官法」草案條文計八十七條中，針對「總則」、「法官、檢察官、律師之考試與研習」、「法官之任用」、「法官職務之執行與監督」、「法官會議」、「法官評鑑」、「法官之保障」、「職務法庭」、「法官之給與」、「法官之考察、進修及請假」、「檢察官」及「附

則」等部分加以規範，確實與現行之規定有一定程度之不同，整理如下(註四)：

一、目前我國法官、檢察官係透過公務人員特種考試司法人員考試羅致，律師係透過專門職業及技術人員高等考試產生。兩種考試之法律依據、應考資格、應試科目、錄取標準、訓練程序以及考試及格人員取得之資格等均有所不同。為減輕應考人多次報考性質相近考試之繁複，並培養上述人員協力完成司法任務之使命感及共識，奠定法曹一元制之基礎，助益司法民主化。草案採法官、檢察官、律師之考試一元化之作法，亦即三者合考分訓。

二、為提高人民對法官裁判之信賴，吸引優秀人才（涵括檢察官、律師及學者）投入法官職務，草案規定法官的積極資格，並設司法院法官遴選委員會，以多元人士組成委員會，透過嚴謹之遴選程序遴選法官。並明文規定凡不具中華民國國籍或具有雙重國籍者、依公務人員任用法之規定不得任用為公務員、因故意犯罪受有期徒刑以上刑之宣告確定，有損法官職位尊嚴者、曾依公務員懲戒法受撤職處分確定者、曾依公務人員考績法或相關法規，受免職處分確定者及

受破產宣告，尚未復權者，均不得任法官，以提高法官素質，維持司法形象。

三、有關法官內部人力調節事項，為使其遴任、遷調符合法官自治精神，明文規定各級法院庭長之遴任及各級法院、公務員懲戒委員會相互間法官、委員之遷調，應本於法官自治之精神辦理。並明定高等法院以下各級法院院長、庭長之任期，為促進司法人員人事新陳代謝，爰明定高等法院以下各級法院院長、庭長之任期及連任。

四、法官於其獨立審判不受影響限度內，應受「制止違法行使職權」、「糾正不當言行」、「督促依法迅速執行職務」等職務監督；法官如不服監督，認為職務監督影響其獨立審判職權時，得向行職務監督之機關提出異議。

五、明訂法官之懲戒規定，這是現行法規所欠缺的。當法官有「執行職務違反法令或怠於執行職務」、「審判案件顯然違背職務義務且情節重大」、「違反法官守則，情節重大」、違反第二十四條、第二十六條之規定者等情事之一者，應受懲戒；惟裁判上適用法律見解之歧異，乃獨立審判之結果，則不得據為法官懲戒之事由，並明定對法官懲戒之種類，又

為淘汰不適任之法官，明定法官如有不適任情事，應受撤職之懲戒。

六、法官之俸給制度有重大變革，因為法官必須獨立行使職權，不受任何干涉，與一般公務人員應服從上級長官之命令者，迥不相同，各國立法例中，鮮有官等、職等之設，均以年資、俸點為計算俸級之基本原則。現行法律將法官與一般公務員等視，適用官職等，有違於各國之立法例，致各審級間之差距明顯，資深法官不易留任下級審，導致人民對司法之不信賴。故草案規定法官不設官等、職等，其俸給改採俸點制。關於法官之俸給，其規定之要點如下：

(一) 現行法官之薪俸結構仍依一般行政人員，主要包含本俸、主管加給與專業加給三項，其金額除專業加給外，與一般公務員無異，但基於法官職務之重要性，乃不得不就專業加給特予提高，致形成加給反較本俸為高之不合理情形，且易形成法官薪俸如何與一般公務人員比較之問題，造成諸多作業上之困擾與觀念上混淆。因此，有獨立於一般公務人員之外，另為設計之必要。草案參考先進國家通例採俸點制，並依現時法官實際俸額，擬定其俸點及折算標準。並

明定於全國公務人員調薪時依其平均比例調整之。且為保障法官現有之其他給付及福利，爰規定其他給與事項，適用公務人員相關法令之規定。

(二) 我國各級法院法官並非經由民選或民意機關之同意，基於民主之原理，法官執行職務之績效如何，仍應受適當之考核，現行考績法對於一般公務人員之考績，雖設有規定，但草案既不採法官官職等之設計，故有關考績法中之晉級及獎金部分，自應另為規定。為使法官執行職務能受有效監督，故法官雖不適用公務人員考績法中之相關規定，但另設法官勤務評定制度。明定勤務評定為適任，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已晉至俸級一級者，給與二個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給，以資鼓勵。

(三) 公務人員參加退休撫卹基金、公教人員保險、全民健康保險、中央公教人員福利互助，其應繳納退撫基金費用、保險費、互助金及前述各項應得給付及請領婚、喪、生育補助，均已有相關法律為周密規定。

七、明訂檢察官專章，在現代刑事司法程序中，檢察官係開啓審判之門的鑰匙，基於法院「不告不理」之原則，檢察權是否能夠公正行使，關係審判獨立之目標是否能夠達成及國民與社會對正義之追求是否得以實現。而此牽涉到檢察官在法律上之定位屬性、身分及職務的保障、內部及外部監督是否符合相互制衡的民主原理等問題，實有必要藉由本法之制定予以釐清，爰在草案就檢察官為專章規定。其規定之重點如下：

- (一) 於性質相同部分，規定檢察官準用草案部分規定。
- (二) 為建立健全合理之檢察人事制度，爰規定法務部設置檢察官人事審議委員會之法源，俾日後訂定檢察官人事審議委員會設置及審議規則有所依據。
- (三) 為使各檢察機關關於檢察行政及檢察事務等事項之決定，能充分反應檢察署內檢察官之意見及需求，並提昇檢察機關行政效能，促進內部意見之溝通，爰將目前實務上部分檢察署已採行之「檢察官會議」予以制度化，俾作為日後進一步訂定檢察官會議設置及實施辦法之依據。
- (四) 為使檢察長對檢察官偵辦個案之指揮監

督，能在透明之程序下進行，以確保該指揮監督之正當性及合理性，乃以明文規定建立「書面指揮」制度，以明其權責。但為顧及檢察長如事事以「書面」指揮，不僅會影響檢察權行使之機動及效率，同時會造成內部溝通更形不良，因此檢察長之書面指揮監督命令，係在涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用等較重要之事項時，其命令始應以書面附理由為之。如檢察官對指揮監督長官之書面命令不同意時，為使雙方不同意見得以供事後檢驗，以明責任，故規定檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求檢察總長或檢察長行使法院組織法第八十八條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第八十三條規定處理之，以求權責相符，並昭公信。

- (五) 檢察首長行使「職務承繼權」及「職務移轉權」因已直接剝奪檢察官對案件的偵辦權，涉及案件之分辦及司法正義之實現，應該在一定條件下審慎為之，才能避免外力或行政力量藉檢察首長的「職務承繼權」及「職務移轉權」進行個案干預。爰規定行使此權力的四款事由及行使方式，以避免濫用。同時為使

檢察首長行使「職務承繼」及「職務移轉」之命令，可供事後檢驗其妥當性及合法性，並規定此項命令必須要以書面附理由為之，以符合指揮監督透明化之目的。又為使檢察官之不同意見有明白表達之機會，檢察長命令移轉或承繼案件後，檢察官固應服從，但仍得以書面載明理由陳述不同意見，以供日後檢驗。（本文作者為東南技術學院講師）

註釋

- 註一 蔡良文，人事行政學-論現行考銓制度，臺北：五南圖書公司，2003.11，二版。
- 註二 Pollitt, Christopher, 1993, *Managerialism and the Public Services*. (2nd). Oxford: Basil Blackwell.
- 註三 參照公務員服務法、法院組織法、公務人員任用法及法官法草案等相關法規整理而來。
- 註四 參考立法院公報。有關法官法草案之總說明。

參考書目

網站：

- 一、中華民國考試院網站
<http://www.exam.gov.tw/>
- 二、中華民國考試院公務人員保障暨培訓委

員會網站 <http://www.csptc.gov.tw/>

三、中華民國司法院網站

<http://www.judicial.gov.tw/>

書籍及期刊

- 一、司法院，草擬之法官法草案，台北，2002.07.09。
- 二、民間司改會，司法改革雜誌第 14 期，台北，1998.4.15。
- 三、民間司改會，司法改革雜誌第 15 期，台北，1998.6.15。
- 四、林月娥，公務員懲戒制度之研究，臺北：司法院，1996.06，初版。
- 五、林明鏘，公務員法，收錄於翁岳生編，行政法，1998.07，一版二刷。
- 六、林明鏘，公務員法研究（一），臺北：著者自版，2000.03。
- 七、邱冠彰，我國司法人員人事法制之研究，南華大學公共行政與政策研究所，碩士論文，2002.06。
- 八、翁岳生，「論法官之法規審查權」，載於，台大法學論叢，第二十四卷第二期，1995.06，頁八十七至一〇九。
- 九、翁岳生，行政法與現代法治國家，臺北：著者自版，1990.09，十一版。
- 十、翁岳生，法治國家之行政法與司法，臺北：月旦，1994.08，一版二刷。

十一、詹中原，中共公務員制度之研究（之一），國政研究報告，台北，2003.04.28。

十二、蔡良文，「論行政中立法制建立的背景」，人事行政，第一一八期，1996，頁六至二八。

十三、蔡良文，人事行政學-論現行考銓制度，臺北：五南圖書，2003.11 二版。

十四、蔡良文，我國公務人員行政中立法制之研究，博士論文，政大中山學術研究所，1996.07。

英文：

Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services*. 2nd. ed., Oxford: Basil Blackwell.

台灣政府再造之策略地圖： 核心策略組織模式觀點

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

張鑑如

摘 要

本文嘗試介紹私部門的平衡計分卡管理途徑所衍生出的策略核心組織模式，描繪我國政府再造的策略地圖與相關政策行動，藉由整理台灣近三年來的政府施政計畫，歸結政府的策略核心為「提升我國政府全球競爭力，培養永續發展能力」，本文透過平衡計分卡模式的四個構面，分析達成政府再造的策略目標。第一，就顧客構面而言，政府針對外部顧客的民眾策略目標放在強化民眾對政府的信任感，對於內部顧客的公務人員則是強調公務人員對政府的認同感。第二在財務構面上，合理的財源分配、良好的預算制度以及創造財源是三個主要策略目標。第三，內部流程構面的策略方向主要是由建立中央與地方的夥伴關係、法規鬆綁、強化政府與民間合作，以及加速行政作業構成。第四在學習與成長構面，則是希望藉提升員工能力、正向積極的組織文化和科技能力的提升等策略目標發展。

Map of Policy for Taiwan Government Reengineering: a View on the Core Policy Formation Model

Abstract

This article is in a try to introduce the core policy formation model derived from the management approach of private sector with the balance score card (平衡計分卡), and to map out the policy for our government reengineering and the implementation of relevant policies. By means of consolidating the policy implementation plans of Taiwan government of the latest three years, we can sum up the core policies of our government to be “to enhance the global competitiveness of our government and to foster the capability of sustainable development.” This article is to analyze the goals of implementing the government reengineering policy from four aspects of the balance score card (平衡計分卡) model. First, in terms of the aspect of customers, with respect to the external customers, i.e. the public, the government sets its goal to enhance the public trust in itself, whereas, with respect to the internal customers, i.e. the civil servants, it places emphasis on their identification toward the government. Second, in regard to the finance, reasonable fund allocation, good budgetary system, and creation of financial resources are three goals for the policy. Third, in respect of the internal procedure, the policy primarily comprises the establishment of partnership between the central and local governments, loosening of laws and regulations, reinforcement of cooperation between the government and civil circles, and speed-up of administrative operation. Fourth, with respect to learning and growth, the government works toward the goals of enhancing employees’ capability, positive organizational culture, and technological competitiveness.

壹、前言

關於政府管理的研究，在公共行政學界雖持續探討，但自新公共管理學派的出現後，學者陸續發展出管理政府的相關技術與理論，而一九八〇年代，受到新右派的影響，民營化、小政府的理論思潮盛行一時，希望藉由縮小政府規模，改從豐富的民間資源中求取更大效能。而這個趨勢到九〇年代又有改變，政府的公共管理研究隨著「政府再造」的口號，以及企業型政府概念的出現，公私部門之間對於管理理念的認知，似乎不如以往界線分明，因而產生許多模糊地帶，許多私人企業的管理模式也引進政府機關中，然對私部門而言，企業的經營首重效率和績效表現，以求利潤的獲得，因此，當私人企業管理引進政府管理後，政府績效成爲不容忽視的重要環節。事實上，處於現今多變的環境下，面對全球化的競爭，以及國際政經情勢的變動，政府的管理方式不得不朝更具有實益、更能提升政府行政能力與績效的方向前進，並用權變宏觀的角度去因應大環境的變更，此即世界各國紛紛致力於政府再造的主因。此外隨著策略管理的概念引入公共行政學界，受到政府組織管理領域研究的重視，將策略納入政府組織設計研究的重要面

向，並希望藉此將政府形塑成充滿彈性和應變力的組織，透過策略的設定和實踐達成政府各項政策階段性目標。有鑑於此，本文希望藉由整理我國政府近三年來的政策白皮書，歸納出政府組織當前的策略目標，並嘗試引用私部門的平衡計分卡管理途徑所衍生出的策略核心組織模式，描繪我國政府再造的策略地圖與相關政策行動，促使我國政府朝向更美好的遠景邁進。

貳、政府的策略目標

所謂的策略(strategy)，源自於希臘文戰略一詞，原意指「將軍的作戰藝術」，代表將軍指揮軍隊以打敗敵軍或減輕敗績的藝術及科學，一九五〇年代賽局理論發展，開始將戰略一詞的概念引入企業研究的文獻當中，進而演變成現今一般對策略一詞的認知與定義(吳思華，1999)。而營造一個卓越政府，就必須先確立政府所欲追求的目標爲何，據此設立所謂的策略方針，發展出合適的政府組織架構與管理模式，方能確實達成最初所欲實現的目標，確保政府組織的競爭優勢。觀察我國有關中央政府施政方針的資料，「穩健中尋求創新，變革中謀求公平」行政院所提出的九十一年度的施政整體目標(註一)，其中施政計畫進一步提出有關政府組織管理的方向

是「提高行政效率，建立服務導向的政府型態，擊劃世紀新願景」，詳細的內容含：

- 一、活化機關組織彈性，加速法規鬆綁，推動地方政府跨區域合作，促進地方政府良性競爭，實現以民為尊、人性科技的高素質行政服務；汲取私部門管理經驗，架構公私部門人才交流橋樑，創造互助合作空間。
- 二、充實前瞻性社經發展統計，建立契合國際發展指標體系；建立中程計畫預算作業制度，建構合理資源分配與補助機制；建構完整公務人力資源發展體系，形塑學習型政府，塑造優質行政組織文化；推動媒體結構改造，以新思維、新觀點強化政府行銷，建立中央到地方新聞網。
- 三、落實「綠色矽島」理念，融合科技與生態，創造永續發展新環境；結合政府與民間力量，建立重視人權、人道及人本價值的富庶尊榮生活型態。

而在九十二年的施政計畫中(註二)，行政院提出以「全面提升國家競爭力」的口號，來繼續推動政府改造工程，調整政府體制及組織職能，同時，希望藉由發展中央與地方的夥伴關係，來推動政府資訊公開及服務全面上網，以提升行政效率和服務品質，透過

政府組織體制的調整與改造，建立一個「高效能」、「負責任」與「應變力強」的政府。計畫中也進一步點出策略方針為「建構彈性的機關組織，營造地方政府跨區域合作機制，促進地方政府良性競爭，提供以民為尊、人性科技的行政服務；健全公務人力資源管理，提高人力運用效能；強化績效管理制度，創造學習型組織文化」。

至於九十三年施政計畫(註三)，承襲前一年的「營造全球競爭力的政府」，中央政府希望藉由組織改造四法完成立法，以確立新行政院組織架構，藉由調整中央政府組織職能，進行政府與民間角色的重新定位，營造中央與地方夥伴關係，落實推動「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外」四大改造方向，以及推動獨立機關，整合機關資源，以強化政府功能並有效利用資源積極推動政府改造，落實中央權力下放，細部內容尚有：

- 一、檢討政府職能與角色再定位，精簡部會數；建立政府組織彈性調整機制，總量控管組織員額，建構專業績效的公務人力資源管理制度，強化人事法規鬆綁；創設行政法人制度，推行中央行政機關「去任務化」、「委外」及「地方化」，並籌設通訊傳播委員會與飛航安全委員會

為獨立機關；推動人事行政數位神經系統，增進人力資源管理效能。

二、重建地方制度，落實權力下放，健全地方政府職能；賡續協助地方 e 化建設，整合單一窗口服務共通平台，運籌與開放政府數位資訊。

三、賡續執行掃除黑金行動，實踐廉能政治；推動陽光法案，防杜不當利益輸送，建立廉能政府；整合岸、海、空通連機制，強化專業及司法專長培訓，淨化海防治安。

四、建構公開透明的行政程序，貫徹依法行政，提高行政效能；改革檢察制度，加強人權保障；賡續推動統一發包暨集中採購及政府採購電子化，提升政府採購效能；執行 WTO 政府採購協定，促進政府採購制度化、現代化及國際化。

從以上我國中央政府所提出的施政計畫，可以歸納出我國政府的核心目標為「提升我國政府全球競爭力，培養永續發展能力」，就政府組織架構與管理來說，因應的策略主要欲朝向以下幾個方向：

- 一、強化績效管理並改良公務人力資源管理以提高行政效率與效能，同時公開透明化行政程序，杜絕黑金，樹立廉能政府。
- 二、電子化政府下，以人性化單一窗口的服

務介面，以及開放政府數位資訊，建構服務導向的政府。

三、政府組織彈性調整，法規鬆綁，精簡組織規模，強調組織學習，並落實與民間的合作關係，使政府機關去任務化與法人化。

四、中央政府權力下放地方，建構中央與地方的夥伴關係，以合理的財政分配與補助制度確保地方之間良性競爭。

另一方面政府改造委員會歷經三次委員會議及七次幕僚會議，亦確立了政府改造的理念為(註四)：「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，而政府改造的願景為「具全球競爭力的活力政府」，其改造目標則是「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」。

在確認我國中央政府所欲達成的目標和策略後，以下將從政府組織的結構與管理，介紹核心策略組織法則，並嘗試規劃出中央政府的平衡計分卡機制，發展政府再造的策略地圖以及細部子題內容。

參、政府組織結構與管理

有關於政府組織結構方面的討論，德國學者 Max Weber 所提出的官僚體制型態，一

直以來都是相關政府組織研究的主流，此種金字塔型的理性官僚組織中，擁有大批中層管理人員與專家，所有職位明確劃分、權責分明，待遇、獎賞和升遷都有明定的制度，組織結構的理性表現在目標的特定化與無人情化，因此組織成員應將個人目標置於整體組織目標之下(張潤書，2001)。然而，如此龐大又強調非人性與法規的組織體制，勢必造成許多組織運作上的困頓與僵滯，Downs(1967)就曾指出：政府組織無可避免的將會走向僵化且受到層級的侷限。這是由於政府的產出不具有經濟市場性，而採用層級的法規支持著龐大的政府組織，同時相較於私人企業而言擁有更加細密且集中化的層級(引自 Rainey, 1997)，彼得·杜拉克亦曾言：「在典型的組織、企業或政府裡，一種業務的標準和名聲是由規模和預算來判定，文書、維修和輔助性工作對成本的直接助益，因為無法衡量，更是運用這種方法來判定」(Drucker, 2003: 256)，由此不難發現，政府組織結構確實面臨著重整以及改頭換面的壓力，而且需要發展組織的創造力來因應動態的環境(註五)。因此研究者開始愈發注意到私人企業的組織模式以及管理途徑，希望藉由引「他山之石」進入公共管理界來解決政府組織和管理上的弊病。

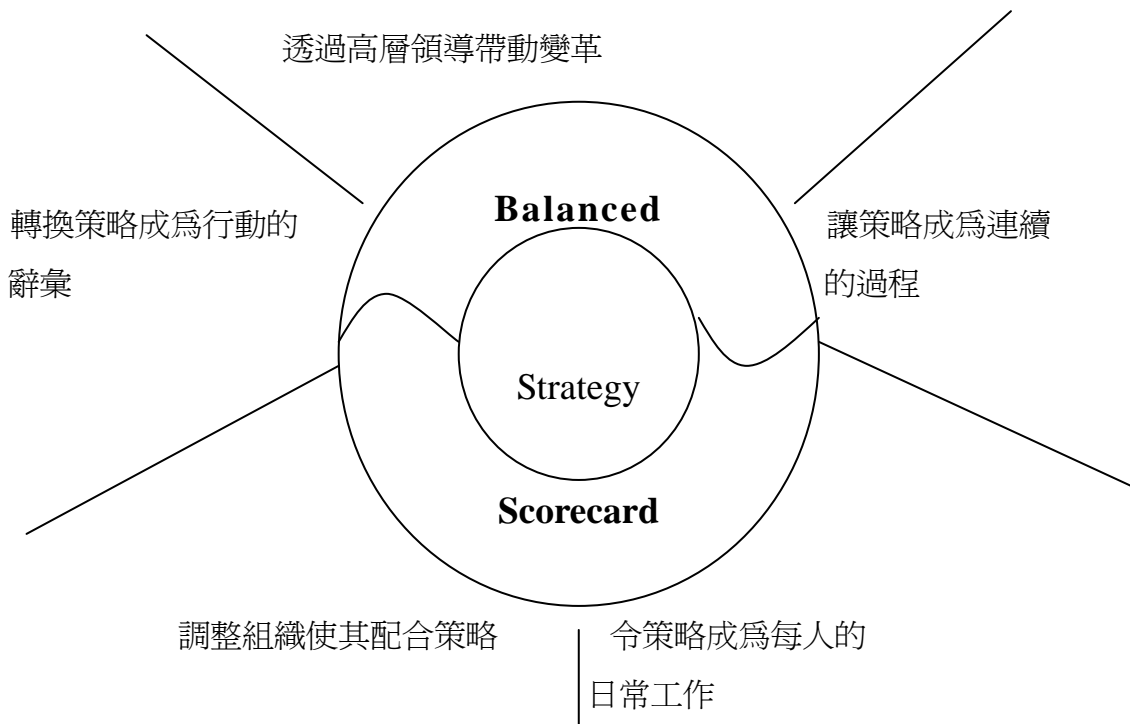
根據學者的歸納，一般而言，探討組織結構時主要從三種特性來切入(Rainey, 1997)：

- 一、集權化(centralization)：以組織權力或權威是否集中在高層來決定集權化的程度，並且觀察組織決策是傾向集權或分權。
- 二、正式化(formalization)：代表組織結構和程序是否有設置正式的書面規則以供員工來遵守，例如組織圖、規則手冊等。分工的程度，也就是組織結構垂直化和水平化的分布。
- 三、複雜化(complexity)：衡量組織當中的次級單位、組織層級數目與專業部門數的多寡。

傳統我國公共行政學界在探討組織結構的議題時，重點多半會放在「複雜化」此特性上，探討組織如何層級分工與專門化。近年來由於環境的變動需求，在政府組織中也引進了企業界專案組織或矩陣組織等組織設計的概念，學習型組織的引介也謂為風潮。然而，在私部門當中，自一九九〇年開始出現了平衡計分卡(balanced scorecard)的概念後，陸續發展許多平衡計分卡的運用技術，一九九二年經 Robert S. Kaplan 與 David P. Norton 於《哈佛商業評論》(Harvard Business

Review)一書中將平衡計分卡加以推廣和介紹後，逐漸受到企業界的重視和採行，之後兩人又進一步發展出策略為核心的組織結構 (Strategy-Focused Organization, SFO)，所謂的策略核心組織，意味著此組織的領導人，採用平衡計分卡的以整合組織的事業單位、功

能單位、團隊和個人，使其共同致力於組織整體目標之實踐。這些領導人以組織的策略作為管理流程的焦點，包括規劃、資源分配、預算、定期報告及管理會議(Kaplan & Norton, 2002)。策略核心組織架構如下圖：



圖一：策略核心組織的五大基本法則

資料來源：Kaplan, Robert S. and David P. Norton, (2001) The strategy-focused organization : how balanced scorecard companies thrive in the new business environment, Boston, Mass. : Harvard Business, p.9.

有鑑於我國政府的施政目標為「提升我國政府全球競爭力，培養永續發展能力」，強調競爭力的訴求，正符合 Kaplan 和 Norton 所提出的策略核心組織模式的理念，即建立具有競爭力的組織，在此組織架構中，採用平衡計分卡的所提出的四個構面，分別為財務構面、顧客構面、內部流程構面以及學習與成長構面，進而以五大基本法則落實組織架構的設計，並且規劃管理流程，本文將簡單介紹此五大基本法則。

肆、策略核心組織卓越運作的五大基本法則

策略核心組織模型乃由五大基本法則組成，Robert S. Kaplan 與 David P. Norton 對核心策略組織的五點法則提出了解釋與看法，分述如下。

一、將策略轉為執行面的語言

在此法則中，Robert S. Kaplan 與 David P. Norton 利用平衡計分卡與策略地圖(strategy map)的概念，替組織建構一套結構化、系統化、一致化的共同語言，用以描述和溝通策略。本文將於下個章節探討我國中央政府之平衡計分卡與策略地圖的運用。

二、以策略為核心整合組織資源

平衡計分卡的觀點來看，組織設計的最

終目標為創造「整體大於部分之總合」的綜合效果，因此他們認為組織必須明確界定並且確保各單位之間職務上的策略具有關聯性和整合性，藉由策略核心組織的概念，讓高階主管以策略主題和策略行動方案的系統性架構，使所有組織中的部門可以在具有跨部門性的策略前導下，對於策略下所執行的行動方案有一致性的認知和優先順序上的共識，因此關鍵點在於組織總部的角色為何，以及組織中事業單位與功能單位的綜效為何。就我國政府組織，中央作為引領政府改造的領導者，以政府競爭力為號召，則必須整合其人力、財力、物力，來全盤使用策略性規劃的角度，分配資源，使政府的業務單位與幕僚單位得以在具有共識的策略前提下，各司其職且能相互合作。

三、將策略落實為每個人的日常工作

關於此點，便涉及組織中的人力資源管理，策略的實現不能單靠組織高層等少數團隊來實行，必須藉由全體員工的參與方能有效落實。利用平衡計分卡實施組織流程上的管理，讓組織全體員工可以認知策略，由組織整體的計分卡發展出各部門的計分卡，最後落實到發展個人計分卡，控管績效，同時設計出激勵性的獎金制度讓部門團隊願意為組織效力。由此可見，組織策略的落實，必

須確實具體化為行動方案，就政府部門而言，就是所謂的政策，而讓政策得以實踐就需要政策中的利害關係人願意投入配合，而利害關係人可能是基層員工，可能是高階主管，亦可能是立法部門的國會議員。而個人計分卡的概念就是績效表現的延伸，促使政府可以採用全方位的角度來衡量員工表現，同時政府組織成員亦可藉此了解個人須加強改進的部分，有助其學習成長。至於激勵的獎金制度，就政府組織而言，在以往常受到制度上的限制導致無法採行，然而，在新的管理概念下，隨著政府法規彈性調整，使得行政機關有發展績效獎勵薪制的可能，如此一來員工願意全心投入工作的機會便將提高。

四、讓策略成為持續性的循環流程

平衡計分卡發展出「雙循環流程」的概念，將日常活動管理(包含財務預算和每月的管理會議)與策略管理，整合成為連續性的流程，執行的步驟上有三項主題，分別為將策略與預算流程相互銜接，預算必須包含策略預算與作業預算，由於政府有自行一套運作的預算制度，且須受到立法單位的監督，因此在策略調整預算上較欠缺彈性，不過，仍可藉由法規的調整以及採行不同的預算運作模式(如零基預算、計畫績效預算)來促使預算

得以合理化運用在政府施政上，相關預算制度的研究便戮力於此；定期進行策略管理會議，基於「策略執行是每個人份內的工作」原則，組織藉由資訊傳達與回饋，強化組織成員實際執行策略的能力；建立策略的學習與調整流程，使組織再執行策略時可以藉由平衡計分卡的衡量與回饋機制，回頭驗證當初組織的策略假設是否正確，得以快速應變，不斷修正策略方針，關於上述兩點雖然主要是針對企業組織的概念發展而來，就政府的管理流程上，亦有相當得以效法的空間。

五、由高階領導帶動變革

前述四項法則是將平衡計分卡作為一種工具或策略架構來幫助組織策略的執行，然而，策略執行的成功，Robert S. Kaplan 與 David P. Norton 認為需將平衡計分卡視為一種變革計畫而非衡量計畫，其關鍵要點在於：(1)動員全體的參與與激發士氣，專研變革管理的 John Kotter(1996)曾提出三點有關領導人應如何引領組織變革和轉型，分別是明確宣示必須變革的迫切性，建立引導變革的管理團隊，以及發展組織願景與策略，之後還提出了大型企業組織變革的八部曲：升高危機意識，建立領導變革團隊，提出正確願景，溝通變革願景，授權員工，移除變革障礙，創造快速戰果，鞏固戰果再接再厲，

和深植企業組織文化(Kotter, 2002)。(2)適切的統御(governance), 意味著在動態的團體運作模式下, 引導組織轉型到新的績效創造方式, 統御流程必須清楚界定、示範和強化企業新的價值創造模式, 運用策略推動小組、全員策略討論會議, 以及各種公開資訊、雙向溝通的機會來協助領導組織轉型, 這便是所謂的策略管理系統。由此可見, 在策略核心組織模式中, 雖然平衡計分卡的概念為管理工具的主幹, 但是領導團體的投入以及強調管理變革創新的態度, 更是左右策略核心組織能否有效運作的關鍵, 而就政府機關中, 要尋求主管的認同, 以及領導高層對組織策略的共識, 除了專業知能與技術考量, 尚深受政治力介入與行政常規的壓力, 如何擺脫這樣的困境, 就必須借重領導與溝通的技巧得以運籌帷幄。

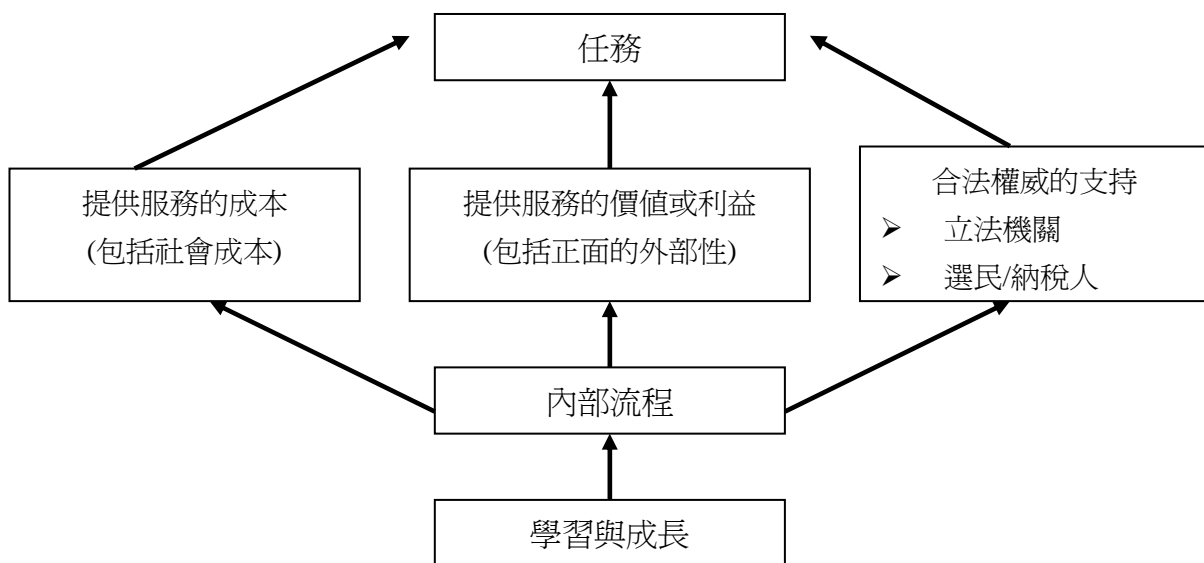
除了中央政府組織內的變革, 另一方面, 由於政府再造口號的提出, 正是感受到政府有需要去變革以促使組織轉型, 透過中央政府施政影響, 使地方政府亦開始正視本身基層政府運作的問題, 而與中央互動來共同調整政府的組織型態, 不僅加速我國整體政府組織變革的速度, 亦可使中央政府與地方政府的組織管理皆有進步而減少人民對政府組織觀感的落差。

伍、我國中央政府之平衡計分卡與策略地圖

一九九二年, 平衡計分卡整體概念的出現, 為組織以及員工績效的評定展開新頁, 成為現今策略管理與評估績效不可或缺的一環, 而平衡計分卡的運用也從原本財務、顧客、企業內部流程與學習與成長四個構面, 不斷發展出許多計分的指標, 在應用上也不只在私部門, 隨著企業精神政府的潮流, 也開始運用在公部門組織單位上, 根據前述我國施政計畫所提出的策略方向—提升我國政府全球競爭力, 培養永續發展能力, 可以規劃出我國中央政府組織的策略主題為政府改造, 其中又可利用平衡計分卡的四個構面來分述其策略目標為: 就顧客構面而言, 政府針對外部顧客的民眾策略目標放在強化民眾對政府的信任感, 對於內部顧客的公務人員則是強調公務人員對政府的認同感; 財務構面上, 合理的財源分配、良好的預算制度以及創造財源作為此構面的三個主要策略目標; 內部流程構面的策略方向主要是由建立中央與地方的夥伴關係、法規鬆綁、強化政府與民間合作, 以及加速行政作業此四點來構成; 至於學習與成長構面, 則是希望藉由從提升員工能力、正向積極的組織文化和科技能力的提升等三項策略目標來發展。

由於政府組織不同於一般企業組織，一切以營利為目標，因此這四個構面相互的關係的設計上，會與企業組織有所不同，因此 Kaplan 與 Norton 認為對政府和非營利組織而言，財務衡量並非是用來度量組織達成目

標的最適指標，而是應該將政府或非營利組織本身所具有的「任務」置於平衡計分卡中的最頂端，他們認為公共部門有三個高階的構面必須考慮，如下圖：

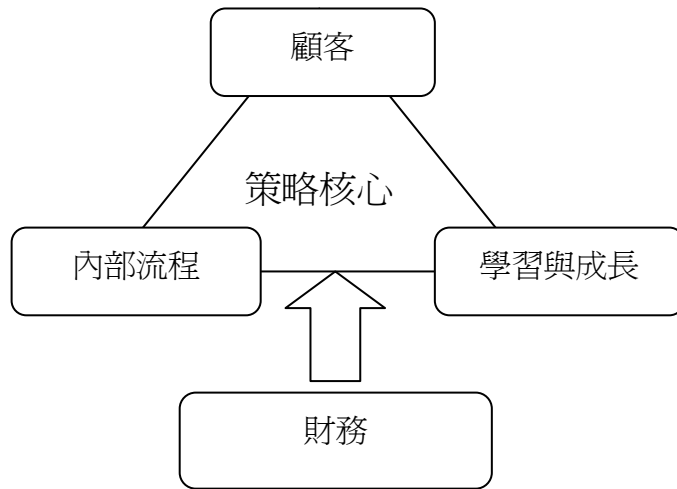


圖二 公共部門機構的財務與顧客構面

資料來源：Kaplan, Robert S. and David P. Norton, (2001) *The strategy-focused organization : how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, Boston, Mass. : Harvard Business, pp.136.

基於公共部門與私人企業有本質上的不同，因此就策略核心組織的設計上，本文將適用中央政府的平衡計分卡之四個構面的關係，重新定位，如下圖(圖三)所示。圖三中，財務構面將成為支持其他三項構面的基礎，

又因顧客優先的觀念為政府提供服務所強調的重點，因此顧客構面在策略核心組織中成為首要核心，藉由內部流程構面與學習和成長構面去共同實踐組織的策略目標。



圖三 政府組織中財務構面與另外三構面的關係

依據我國政府策略所歸納設計出的平衡計分卡，按此平衡計分卡的四個構面，本文設計出以下圖四(見頁 156)所呈現的策略地圖，此策略地圖乃是由圖三的架構和之前所提的計分卡內容衍生而成，以下將分述構面的細部子題，以及政府可以配合的相關政策行動：

一、顧客構面

強調顧客導向、顧客優先的價值，一直是政府推行政府再造的一項重點，也是新公共管理學派認為公務人員應該回應的主要對象。對於政府而言，無論是將提供服務的對象視為公民還是顧客，本質上都是提供服務給民眾，對於企業而言，目的是獲利，但對

於政府而言，則是一種對人民負責的使命感。圖四中的顧客構面，將顧客分成外部顧客的民眾，以及內部顧客的公務員，各自設定的策略焦點為「民眾對政府的信任」以及「公務員對政府的認同」，本文認為，就外部顧客的民眾而言，強調「便民」與「公民參與」是政府在經營與人民之間的關係時，應關注的兩項重點，而便民的相關措施一直以來已是我國政府近年來的重點項目，電子化政府與單一窗口行政，便是最顯著的實例；至於另外所提到的公民參與部分，則是本文認為現今政府必須要再強化的目標。當網際網路的發達，與電子化政府的推廣蔚為潮流後，電子民主與公民參與的議題便越來越

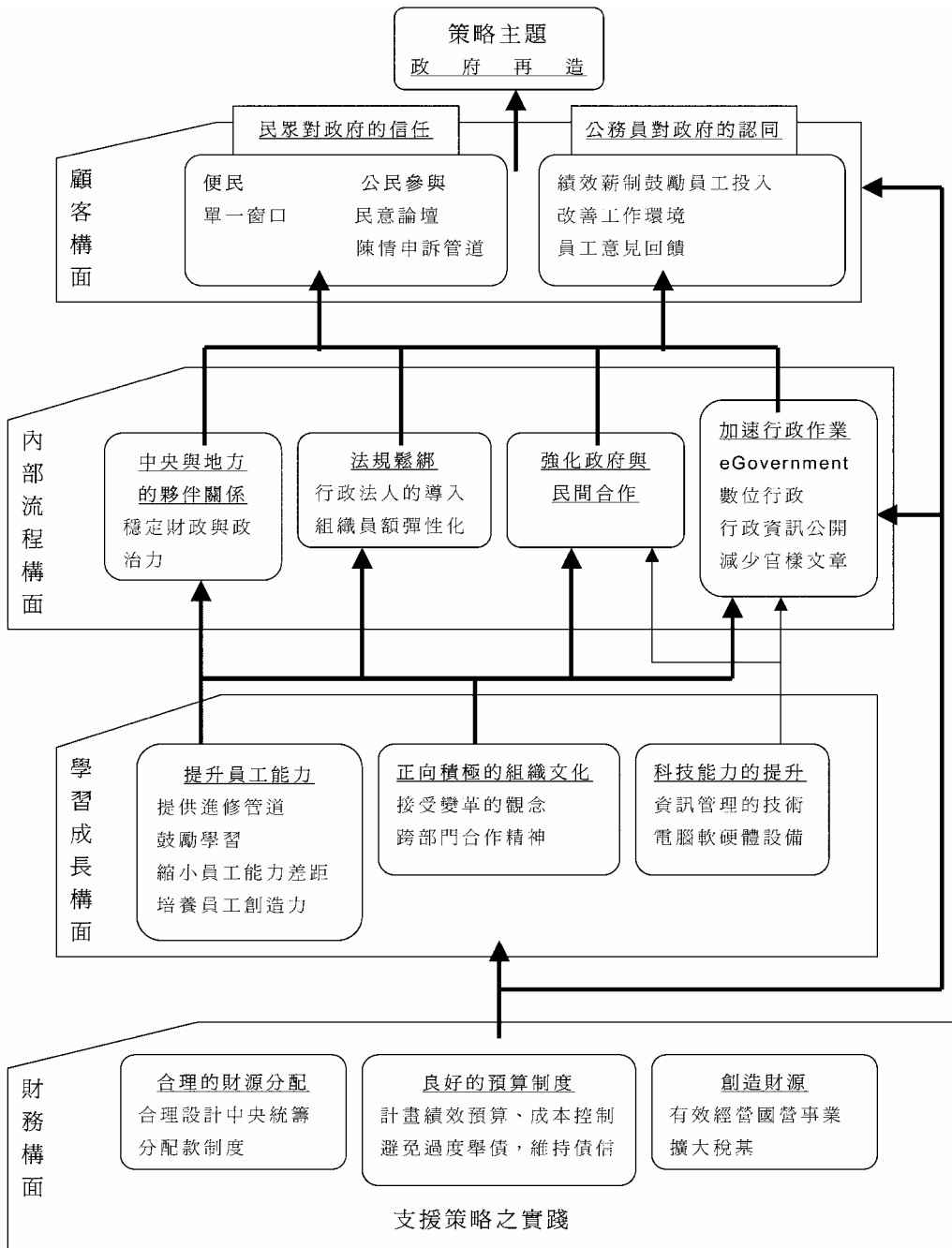
受到討論，政府機關的網站上，民意論壇或相似的機制逐漸受到重視，網站上「阿扁信箱」、「市長信箱」等等的設置也成爲一項蓬勃的申訴陳情管道，由此可見民眾已經逐漸體認到參與和陳述己見的必要性，因此在政府的策略地圖上就必須將公民參與納入考量。再者談到內部顧客—員工的部分，由於政府員工具有雙重身分，既是公務人員也是公民，應該得到相當的尊重和回應，而如何讓員工對政府產生認同感，提升員工滿意度，除了就傳統上公務人員使命感的灌輸之外，尚須讓公務人員對政府機關以及本身的職務有認同感，因此，若能從員工的激勵與參與感來加強，以及改善工作環境等方向讓公務人員願意專心致力投入公職，政府的運作以及推動政策才能更加順利。

二、內部流程構面

由圖四可知，內部流程構面乃是作爲顧客構面的支持要素，透過政府就內部流程構面各項策略的配合，以期達成最高策略目標—政府再造的完成，本文認爲就內部流程上，應該著重在四大方向，分別爲建立「中央與地方的夥伴關係」、「組織法規的鬆綁」、「強化政府與民間合作」，以及「加速行政作業」。就建立中央與地方的夥伴關係來看，在現有的制度下，由於中央政府的施政必須仰

賴地方政府的配合，而地方政府的財源亦有相當的部分必須借助於中央的統籌分配款，爲了確保我國行政措施的順利推動，中央與地方政府需建立起夥伴關係來協調合作，以塑造穩定的政治氛圍，在相互尊重的原則當中，共同推動政策並加以落實，創造公共利益，而非採強制的主從關係，造成中央與地方的緊張和對立。Harold Seidman 已經指出，協調乃是公共管理中的「點金石(philosopher's stone)」，他提到：「如果我們可以發現一種協調的正確形式，就可以調和所有的衝突，協調所有競爭和全然分歧的利益，解決在我們政府結構當中的非理性，並使得困難的政策選擇到最後可以沒有人不同意。」(Seidman, 1998: 36)

至於法規的鬆綁，一直以來是我國政府再造的重點項目，在彈性、解制的訴求下，現今明顯的趨勢就是行政法人概念的倡議與導入，以及組織和員額的法令彈性化，就行政法人導入的層面而言，所謂導入行政法人概念意指，一些原本由政府組織負責之公共服務，從政府部門裡被劃分到新的組織型態—行政法人—當中，讓不適用或毋需經由行政機關執行的公共任務由行政法人來處理經營，使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，且縮減政府組織規模，除此之外也



圖四 中央政府再造之策略地圖

引進企業組織經營的精神，使其業務的推行更具專業和效能，不受限於目前行政機關人事、會計等制度，行政院組織改造推動委員會提出行政法人的概念，乃是爲了提昇政府施政之管理效率與品質，並確保公共任務的確實履行，至於組織和員額法令的彈性化，藉由「中央政府機關組織基準法」草案(註六)和「中央政府機關總員額法」草案(註七)的提出與修正，讓我國政府組織與成員可以在較大的空間下，依政策需要和環境設計組織架構與員額配置。

至於強化政府與民間合作此一層面上，除了前述談到中央與地方政府需建立夥伴關係，政府與民間亦須協同合作，營造夥伴關係的環境。Kettl(2002)認爲這樣的夥伴關係可以提供一種方式讓政府完成其工作但又不用自己親自動手，此外夥伴關係提供政府更多彈性去處理許多困難的管理瑣事，比起更動政府的員額，它們通常可以更容易去雇用和解職其夥伴，並且透過這樣的夥伴關係，比起政府自己甄補和訓練員工，它們可以獲得更多所需的技能。而公共管理目前新經營理念的趨勢也是從活化參與、運用民營化與營造協力此三 P 關係來建立，而三 P 的基礎爲五 D：移轉、民主化、分權化、解除管制與發展(吳英明，1999)，而目前政府和民間的夥

伴關係多半是透過 BOT(興建、營運、轉換)和簽約外包與解除管制的方式進行，藉由這些方式，讓民間可以積極參與政府事務，形成政府與民間的合作關係，彼此截長補短，以夥伴關係的形式共同尋求創造最大的公共利益。

爲了提升我國政府的競爭力，效率和效能的要求便成爲政府行政作業不容忽視的一環，因此就政府內部流程構面的研究分析上，加速行政作業此項要點就須得到相當的重視和實踐，目前我國政府針對電子化政府和數位行政流程的推動已有相當的努力(註八)，希望透過電子系統的整合和幫助，讓民眾可以更快速和便利取得政府的協助和服務，同時讓政府的資訊更加公開，並減少行政作業官樣文章的出現。

然而根據美國布朗大學針對全球一百九十八個國家進行全球電子化政府的調查報告顯示，台灣 2003 年政府網站服務排名爲第五位，(註九)較去年的第一位下降四名，得分由 2002 年的 72.5，降爲 41.3，而 2003 年以新加坡的電子化政府服務網頁排名居冠(得分爲 46.3)，接續排名分別爲美國(45.3)、加拿大(42.4)、澳洲(41.5)，由此可見我國政府針對電子化政府服務的推動和改善尚有須改進的空間，而且必須隨著世界各國不斷精進以免

於被淘汰的危機，不過調查報告對於我國政府網站給予行政手續上的服務給予相當正面評價，特別是財政部的網站，可見我國就施行電子化政府的層面上其實是受到國際的肯定，不過仍需肯定中求進步，精益求精。

三、學習成長構面

自從組織學習、學習性組織的概念在學界逐漸受到重視和研究後，「學習」以及不斷「成長」的觀念已經為提升組織或個人，甚至是國家的競爭力不可或缺的要害根據，學習性組織的五項修練為系統思考、超越自我、改善心智模式、建立共同遠景和團隊學習(Senge, 1990)。而 Robert S. Kaplan 與 David P. Norton(1999)對平衡計分卡的分析上，認為學習與成長構面有三個主要的範疇，分別為：員工的能力、資訊系統的能力，以及激勵、授權和配合度。有關激勵、授權和配合度的部分本文將其併入顧客構面的內部顧客來分析，另外以「提升員工能力」、「正向積極的組織文化」、「科技能力的提升」這三項子策略來進一步分析學習與成長這個構面，以促使我國達成政府再造成功的目標。

提升員工能力方面，政府機關的運行必須仰賴機關組織中的成員共同投入，方能讓整個政府體系順利運行，政策得以落實，換言之，組織成員乃是扮演政府行政是否得以

運行無阻的關鍵。由於時代不斷變遷，身為關鍵點的政府組織成員必須培養環境的應變力，以及與時俱變的工作技巧和處事態度，去處理工作的各項挑戰並提升自我核心能力，以完成政府組織的各項任務，因此政府必須利用提供各種技術或相關知能的進修管道，來鼓勵政府成員不斷學習和進步，尋求自我能力的提升，藉此縮小員工之間的能力差距，培養員工創造力，讓整個政府組織的運作可以更充滿活力和朝氣，除了效率、效能之外，還有創造力和新意。

所謂組織文化意指可以觀察到的組織成員行為規律、工作中團體的規範、組織中所相信的主要價值、組織中用以主導決策的哲學觀點、人際間相處的規則、組織中瀰漫的一種感覺氣氛(Schein, 1985)。正向積極的組織文化便是希望政府當中可以建構一種組織氛圍，讓組織中的成員共同凝聚積極、具有前瞻性的組織文化，藉由共同努力，讓政府成員有相同的目標去達成，以有效率、效能和回應性的方式提升組織競爭力，進而完成政府再造，達成提升國家競爭力、永續發展的長遠目標。

至於科技能力提升方面，處於科技變動日新月異的時代，政府勢必會面臨資訊科技的應用成為不可或缺的一項管理工具，Peter F.

Drucker(2001:277-278)曾指出：「現在網際網路和電子郵件之類的新資訊科技，實際上已經消除了實質的通訊成本，這意味著最有生產力、最能創造獲利能力的是分權式組織。分權的做法已經擴展到愈來愈多的業務，機構的資訊科技管理、資料處理和電腦系統的委外管理，已經是很稀鬆平常的事。」，由此可見，資訊科技不只是提供一個擴展範圍的橋樑，「科技本身更是一個會變動的代理人」。它將不可避免地改變政府做事的方式以及政府員工怎麼去了解己身的角色定位(Kettl, 2000)。因此藉由政府機關資訊科技層面軟硬體設備上的提升，以及組織成員對於科技的認識和操作能力的熟練，使得政府在行政業務的推動上，以及面對大環境和全球化的競爭下，能更掌握時代脈動，採取有效率和方便的處理流程行事，達到「花費更少，做的更好(cost less, work better)」的目標。

四、財務構面

財務構面在傳統的平衡計分卡的設計當中，特別是對於私人企業，是最舉足輕重的一個部分，由於企業以營利為目的，透過財務績效的提升，降低成本、提高生產力，以求最終高利潤的獲得，Robert S. Kaplan 與 David P. Norton(1999)認為對於大部分的企業而言，增加營收、改善成本、提高生產力、

加強資產利用、降低風險這些財務主題，是維繫計分卡四個構面的必要環扣，但是對於政府組織而言，財務乃是作為支持政府施政的基礎，同時也是作為政策成效的監督機制。由於政府並非如同企業以營利為最終標的，而是本著一種使命，藉由政府預算、財政制度上的支持，以順利促成政策的實踐、為民服務，故就財務構面的層次上，政府必須尋求健全的財務制度以順利施政，並藉此要求施政成果的品質和績效，同時另一方面，財務構面的穩定也是促使國家政治經濟安定發展的主要動力，基於上述的原因，本文提出下列三個「合理的財源分配」、「良好的預算制度」、「創造財源」作為我國政府再造策略上財務構面的策略主題。

就合理的財源分配來看，根據我國八十八年修正過後的財政收支劃分法內容中，可以看出政府已經開始試圖將中央和地方的財源有所釐清，特別是統籌分配款的部分，條文中第十六條之一便提到：「第八條第二項及第十二條第二項至第四項規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。」條文中顯示，希望藉由透明化和公式化的原則合理分配財源，由此可見財源的穩定和合理分配的重要性已經逐漸受到

重視，因為它不僅是中央與地方建設和推動政策的經費來源，更是促使中央與地方合作關係可以平穩的重要基礎。因此目前政府必須持續致力於財源分配公式設計的合理性規劃，以及清楚、公平和透明性上，以求財政結構的穩健，以及中央和地方政治操作上的平衡，以便政府施政的順利推行。

而良好的預算制度一直以來都是政府財務行政上關注的焦點，對於政府這個機關組織而言，預算制度的設計可以說是整個財務構面的核心，不管是學界或是實務界都不斷提出各種預算制度試圖改良政府的預算，從原始的項目預算制度(Line-item budgeting)，到早期開始發展的功能預算(functional budgeting)，一九五〇年代後則提出績效預算制度(performance budgeting)、設計計畫預算(planning programming budgeting system/PPBS)、零基預算(zero-base budgeting/ZBB)，一九九〇年代則受到企業型政府概念而提出的企業化預算(entrepreneurial budgeting)，這些都是試圖以改良政府往往習於採取漸進預算(incremental budgeting)而可能產生的弊病，但是我國政府預算制度的改革卻仍顯得較為緩慢，因此就政府改造策略的財務構面上，必須藉由良好合適預算制度配合來達到成本控制，以及效

率效能的提升，因此績效預算、或是設計計畫預算制度都是可以嘗試的修正方向。至於政府舉債的部分，我國於民國八十五年立有公共債務法，並於八十七年及九十一年經過兩次修正。而目前財政部研擬修改公共債務法，試圖提高縣市政府舉債額度，由現在佔前三年國民生產毛額(GNP)的2%提高到3%。這是中央政府在目前各縣市面臨極大財政壓力下所做的因應，然而這樣的因應措施將面臨縣市政府可能會有過度舉債的風險，良好的組織財務體系必須要維持良好的債信，尤其是政府機關有相當的財源需仰賴舉債，因此政府舉債應衡量還債能力而不能無限制提高舉債上限，有穩定的公債體系財務結構方能穩定。

最後提到創造財源的部分，之前提到的績效預算或是內部流程的控管，都是希望藉由降低成本、提高效率、以「節流」為目標，但是事實上政府推行各項政策，或是整個政府組織結構的調整都是需要經費，因此財務上的「開源」其實是相當關鍵的，雖然就政治面向而言可能預期會遭受較大的阻力。至於開源的方式可以朝向「有效經營國營事業」和「擴大稅基」兩方面著手，就國營事業的部分來看雖然目前許多我國不少國營事業朝向民營化的方式邁進，但政府仍有一些國營

產業，例如中國石油、台電公司、台水公司……等等，政府應試圖讓這些國營事業的經營管理更有效率，以期能將公司盈餘提升用來增加國庫收入；至於擴大稅基的部分，政府可以研擬其他稅目，挹注在公共建設以及與人民日常生活相關的政策實施上，以求在擴大稅基的同時，也讓民眾享受到對等的社會福利和保障以減低人民對於政府徵稅的反感，事實上，我國在稅目的研究上還有很多發展空間，而這是相當值得投入的領域，也是我國政府財源中需要開發的一的地帶。

陸、結語

面對私部門對於其組織不斷致力於追求卓越管理的企圖心，政府本身面對大環境的變動、公民對於政府的期望以及全球競爭的潮流下，勢必得朝向建立卓越政府或優良政府的目標前進，因此政府改造方案往往被視為改善政府管理問題的「政策靈藥」或「萬應良方」(Kickert, 1997: 8)，並希望藉由私部門的管理概念和技術的引進解決政府管理的困厄，然因政府組織本身具有獨特性，其負載的社會價值和責任與私人企業是有落差的(註十)，在此情況下，更突顯出策略的訂定對於政府管理的重要性，透過建構合適於政府任務的策略，改善政府管理的整體效率和效

能，以提升我國政府的全球競爭力。政府的管理與策略的訂定應注意下列幾點：

- 一、政府管理需建構明確的策略目標以及政府角色任務的價值定位。
- 二、政府管理上策略目標的實踐需透過完整的計畫，以及各項細節步驟系統性的配合，以相互協調合作完成目標。
- 三、策略目標的實踐需有績效考核的機制，用以衡量策略行動的成效，強化政府管理的效率和效能。
- 四、政府策略的訂立需因地制宜，突顯本國政府的特色，同時感受環境、民眾的需求加以因應，讓政府管理的理論和技術得以配合實際操作的經驗，達到事半功倍的效果。
- 五、運用核心策略組織模式，將其內含的五項法則轉化為可供政府組織管理的原則，實際規劃政府策略地圖，以具體政策行動配合完成策略目標。

在面對當今與時俱變的環境下，而整個核心策略組織模式的關鍵—策略，是最具競爭力的切入焦點，策略本身的變動性和彈性，促使以策略為核心的組織得以迅速找尋到利基點生存，也就是所謂的競爭優勢，同時也強調管理演進和創新的精神，所謂的管理演進，根據彼得·杜拉克的定義，意味使

用一項新產品、程序或服務，以生產出一項更新的產品、程序或服務，至於其核心意義在於不斷精進，至於創新則是有系統的利用改變以帶來契機(Drucker, 2003)。一個卓越政府，必須具備敏銳察覺環境以及人民需求變動的能力，透過不斷修正其策略目標以及管理技術，讓政府運作順利無礙並達成政府機關的使命和任務。因此無論政府的策略目標是採行服務性政府、具競爭力的政府，亦或者是公民參與型的政府，只要能迅速應變，掌握時代的脈動，了解人民的需要，用合時合地合宜的政策或者是執行方式達成政府策略目標和任務，便能朝向卓越政府的標竿邁進，這也是公共管理的領域中，在各式各樣對於政府組織管理以及政府再造等相關議題的研究討論裡，讓私部門的管理概念和技術的引介，與公部門組織的獨特性兩者之間得以平衡的關鍵，也讓卓越政府的管理有不不斷進步的方向。(本文作者為國立政治大學公共行政學系碩士班研究生)

註釋

- 註一 http://www.ey.gov.tw/web/menu_plan/plan900328-1.doc
- 註二 http://www.ey.gov.tw/web/menu_plan/plan91032701.doc

- 註三 http://www.ey.gov.tw/web/menu_plan/plan920326.doc
- 註四 <http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>
- 註五 根據林水波(1994)界定，認為組織創造力是組織能力的一種，有了這種能力才使組織在抉擇因應策略上，與其過往的有異，展現新的風格、新的內容、新的組合。組織創造力又受到想像力、概念力、敏銳力、洞視力、反省力與學習力所影響。
- 註六 草案的提出依據我國憲法增修條文第三條第三項「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」及第四項「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」其之目的在於建立中央政府機關組織之共同規範，以改善機關組織彈性不足、層級過多等問題。
- 註七 依現行法令規定，各機關成員職稱以及需用的員額數均受到嚴密的法規限制，使得行政機關遇到政策或業務要求，需調整組織編制或其他特殊情況時，必須透過立法部門的修法程序進行調整，繁複的程序不僅造成立法部

門審查法案的負擔，亦不見得合乎行政機關的實際需求。

註八

一、推動網際網路行政應用：

1. 自八十九年七月一日起試辦公文電子交換，九十年底各級機關、學校及事業機構全面實施公文電子交換，減少公文傳遞時間，提高公文書資訊化程度。
2. 完成電子採購政府招標資訊公告系統，以及電子型錄、電子報價、電子領投標系統，促進政府採購資訊公開化、透明化。
3. 推動電子法規，完成全國法規資料庫建置，提升政府法規資訊透明度。
4. 推動電子人事、電子計畫管理、電子政府出版等。

二、推動網際網路便民應用：

1. 發展各類所得扣（免）繳憑單資料網路申報、綜合所得稅結算網路申報繳稅、營利事業所得稅暫繳及結算網路申報繳稅、營業稅網路申報繳稅，以及各稅查（核）定稅款網路繳稅，提升企業與民眾更快、更好的稅務服務。
2. 發展「電子公路監理」服務，已提供交通違規罰鍰、汽車燃料費繳交、機車失竊註銷、車籍地址變更等二十一項公路

監理業務線上申辦及繳費。

3. 推動電子就業，完成求才求職資料庫建置；推動電子公共安全、電子工商、電子保健、電子公用事業服務等，提供「二十四小時不打烊」的便民服務。

三、為使各界經由單一網路窗口，連結各機關網站、資訊及服務，建置「我的 e 政府—電子化政府入口網」

(<http://www.gov.tw>)提供蒐尋引擎查詢、網站及網頁索引、機關通訊名錄、民意信箱查詢、個人化網頁，以及政府機關即時新聞等服務，並加速網路申辦服務的推動發展。

四、發展網際網路身分鑑別及安全網路傳輸機制，已建置政府憑證管理中心 (Government Certification Authority, GCA)，應用於網路報稅、電子公路監理、電子支付、電子採購及公文電子交換等業務，供民眾、企業機構及政府機關得以安全無虞地進行網路申辦及資料傳輸。

五、推動「網網相連電子閘門」，促進跨機關資訊整合，逐步達成「一處收件，全程服務」的創新服務。

詳情參見網站

註九 <http://www.rdec.gov.tw/home/egov.htm>

<http://www.insidepolitics.org/egovt03int.pdf>

註十 Rainey(1997)便分析出六項公私部門之間的差異點：(1)管理公部門組織比私部門組織受到更多政治性因素的干擾，同時也須考量更多有關政治性原則。(2)公部門的管理過程受到更多正式、制度性的限制，像是法令、規章、授權過程與政策。(3)公部門組織的目標與績效評定標準常常是很模糊、多層面與充滿衝突的。(4)欠缺經濟市場因素，使得公部門組織追求的是一種理想化的、價值負載的社會目標。(5)公部門常必須處理一些特別困難的社會任務，而且是在立法部門模糊的授權之下。(6)公部門組織必須追求更複雜的目標—像是課責、回應性、代表性、開放與效能等等。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔(Word)磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身份證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一) 第三十九期：公務人員培訓與人力資源管理（截稿日期：九十三年五月三十日）
 - (二) 第四十期：公務人員退休撫卹制度暨基金管理與監理機制（截稿日期：九十三年八月三十日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權屬本刊所有。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路一號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：82366245，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。