

第一章 緒論

由於法治觀念、憲政人權保障等民主思想隨時代演變而趨蓬勃發展，不僅帶動世界各民主國家政治革新進步，且對憲政基本人權的尊重與時俱增，所以自二次世界大戰後，世界各先進國家公務人員與國家關係亦逐漸產生轉變，從原先早期忽略公務人員的權利及其保障，而一味強調公務倫理與行政紀律之論點的特別權力關係中，逐漸在理論或實務上隨民主思想隨時代演變而修正，進而促使世界各民主國家開始對公務人員工作條件、管理措施及身份職位保障等權利的重視，允許在其權益受到不法或不當等不利益處分時，能夠享有法定救濟之途徑。

壹、研究背景與動機

公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，為民眾服務而負有忠實執行職務之義務，所以我國之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，致僅強調為民服務及忠實執行職務之義務，公務員之權利因而未受相對之重視。直至司法院大法官會議釋字第一八七號解釋，始於實務上對「特別權力關係」加以修正。自該號解釋以降，司法院大法官對有關公務員權益之保障解釋，已愈來愈多，尤其釋字第三九六號解釋對公務員與國家之關係為「特別權力關係」之理論更大幅修正，而強調為「公法上職務關係」，對公務人員重大權益事項，已逐次認為得提起行政訴訟請求救濟。亦即，無論在實務上或理論上，均已從特別權力關係中逐漸修正，認為公務人員之權利應如一般民眾之權利，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。

為合理保障公務人員權益，考試院民國七十九年即已擬具「公務人員保障法」草案，函送立法院審議，嗣因憲法增修條文，調整考試院職權，考試院組織法亦隨之配合修正，考試院於民國八十三年，修正該院組織法，研擬增設公務人員保障暨培訓專責機構，位列院屬一級機關，以推動公務人員保

障暨培訓事宜。經詳慎檢討後，考試院爰將重新擬定之「公務人員保障法」新草案於民國八十三年十一月十四日函送立法院審議，並將民國七十九年原送之草案撤回，案經立法院於民國八十五年九月十九日三讀通過，完成立法程序，並於同（八十五）年十月十六日奉 總統（八五）華總（一）義字第八五〇〇二四九二八〇號制定公布全文三十五條，依中央法規標準法第十三條規定，應自同（八十五）年十月十八日起發生效力，對我國公務人員權益保障法制而言，樹立了一個新的里程碑。（註一）

然隨時代之變遷，加上行政程序法於民國八十八年二月三日總統令公布施行，復以訴願法及行政訴訟法之修正，對救濟制度作了大幅度之改變，而公務人員權益救濟制度，亦屬行政救濟重要之一環，所以公務人員保障暨培訓委員會認為：公務人員保障法僅三十五條條文，且兼涵括實體與程序之規定，實嫌簡略，於實務運作上，實不足以應付日漸繁複之保障案件，原公務人員保障法應參酌訴願法、行政訴訟法及行政程序法之相關規定，配合實務運作之需要，故爰研提公務人員保障法修正條文，該修正後之新一百零四條「公務人員保障法」業於民國九十二年五月二十八日奉 總統華總一義字第〇九二〇〇一〇〇二八〇號制定公布全文，除充實相關實體規定外，並就相關審理程序詳為規定，建構公務人員保障自我之救濟制度，俾確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展（請參閱表 1-1）。（註二）

公務人員保障暨培訓委員會	85 年 6 月 1 日正式成立
公務人員保障法	85 年 10 月 16 日公布【全文 35 條】
公務人員保障法修正	92 年 5 月 28 日公布【全文 104 條】

表 1-1 我國保障機構與法令成立時間表

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會

公務人員保障法自八十五年十月十八日施行迄今（註：九十三年）已逾七年半，其對保障公務人員權益應予正面肯定與一定功效存在，但對公務人

員尤其是地方基層公務人員，仍存在若干公務人員權利保障亟待瞭解或解決的問題，更是政府人事機關及公務人員法制研究者普遍矚目的焦點。

本人身為公務人員，且為地方基層人事業務主管，無論自業務觀點或基於對公務人員法制及公務人員自身權益保障的需要，自然對公務人員保障制度所具之時代性、重要性有深刻的認識，從而引發對此項課題的濃厚研究興趣，此為本碩士論文之研究動機的由來。

貳、研究內容

為政之道，首在得人，人事之臧否，即效能之高下與政治成敗所繫。在側重人治時代，固以「政無大小，以得人為本」，而有「人存政舉，人亡政息」之論；在法治時代，雖有良法仍須有適當之人，為之執行，如孟子所云：「徒善不足以為政，徒法不能以自行」。所以欲實現法治並發揮法治之功能，必先注意相關人事制度之制定、執行與考核；如若不如此，任何法制，不僅無以宏其功效，且亦不能經久維持。

學者陳金貴先生曾經在民國 86 年 10 月份公務人員月刊中為文指出：「近年來，公務人員已成為弱勢族群的代表，不僅不能運用集體的力量為己身爭取權益，更成為政府執行公務失策的頂罪者，每當國內有天然災害發生時，民眾在遭受生命及財產的損失時，常把過錯算計在公務人員的失職，甚至國家競爭力的退步，也是歸罪於公務人員常未能依其職責受到公平的處置，長期所累積的委屈，使得許多公務人員為求自保，消極行事，因此在政府致力行政改革或提昇公務人員活力化時，應從整頓公務人員職責的角度來著手，才會有更好的結果。」

文官保障制度係對於在政府機關依法執行公務之人員在職位上，予以合法保障，方能使其安心任職，謀求國家政治安定與行政效率之提高、為民眾提供最佳服務。亦即，係指公務人員其在職期間依法(憲法及各種相關法規)所享有身分、工作、生活、職務、請假權益、人事處分公正處理及其他權利等項權益，應受法律保障，如其權益遭受違法或不當之不利益處分，得透過

陳述、申訴、復審、行政訴訟、．．等各種法定救濟途徑，以維其權益。

公務人員處理事務，應公正衡平，並秉其中立能力。亦即對政府工作以專業方式處理之能力處理其事務，並做到超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，不受利益團體影響，圖利某一利益團體，更不受個人價值理念影響，以中立、公正、衡平的態度處理事務。學者許濱松先生認為：正常的民主政治，就是政黨政治，成熟的政黨政治，一定是政黨輪替執政。公務人員如不遵守行政中立，導致候選人的報復；朝野輪替後，此種惡質文化週而復始，除拖累行政效率外，更影響國家形象。為因應政治環境的變化，推動公務員中立的推動與法制化，已成朝野的共識。也就是說，公務人員處理公務或各類團體為爭取利益發生之爭執衝突時，須秉持客觀、公正、超然之立場，考量國家與公眾利益或福祉；相對地，國家亦應保障其身分地位及任用、考績、升遷等權益。

公務人員保障法第二條明文規定：「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。」，同法第二十五條規定：「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，得依本法提起復審。」，同法第七十七條規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」。

本文研究內容主要是以公務人員保障法第二條上所保障之項目：身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等五種權益保障項目為基礎，再加上目前社會各界所焦點討論之行政中立點題等，以個案研究之問卷調查方式，欲瞭解受訪的基層公務人員對行政中立之認知與態度、行政中立法制立法之態度看法、對公務人員保障法之個人權益保障內容瞭解態度（註三）、有關陞遷與考績獎懲之公平性與公正性的態度看法、工作是否受人尊重、有尊嚴的態度看法，進而瞭解受訪的基層公務人員對現行文官保障制度整體性滿意態度程度。透過分析調查的結果研究地方基層公務人員行政中立與保障制度態度之問題所在。

參、研究目的

從結構的角度而言，所謂「基層」係指在類似金字塔的結構狀態中，相對於「中層」、「高層」的織層級。在整個組織體系，「基層」不僅是組織結構的基礎，也是中層與高層的支持力量。基層公務人員對一般人而言，常是即熟悉又陌生的概念。熟悉的是，不論當吾人進行組織設計或分類，或是描述行政機關的內涵時，將基層納入應屬簡單的常識範圍。然而陌生的是，在機關架構乃至於龐大的政府體系，「基層」雖然所占的人數最多、分佈也最廣，但是其究竟在機關中其工作士氣如何？工作條件是否適宜？管理措施（職務調任、考核、獎懲）是否令人信服？在以決策者為主體的思考下卻常受到忽略，基層公務人員更可能被視為是「沒有聲音」的一群。

這種對基層公務人員的認知，不僅忽略法令對公務員的定義並無層級之分，也易模糊基層人員在機關中的角色及應有貢獻。在法制上，基層公務人員雖然接受來自於機關內外監督制衡，且在高度層級節制的官僚體系中，其功能與地位似乎相對顯得無關緊要，然而實際上其不僅是各級政府施政目標的最終級解釋者，更是民眾心目中「政府」形象的直接來源。換言之，基層公務人員對組織外在環境的影響即全面且深入的。

在今日政府運作中，基層公務人員雖不是最重要的層級，但卻絕非可以忽視的層級。由於其擁有政策最終的執行權，或是直接參與機關外界因素的互動，故基層公務人員即便不參與政策決定，但卻可對政策結果發揮「促成」或「作梗」的重要影響。特別是當今日政府積極推動各項再造工作，企圖重新調整運作策略與目標的情形下，基層公務人員的配合意願與推動結果，更可能完全改變革新的內涵與成效。基層人員對組織的最大貢獻便在於儘可能發揮生產力，並以最有效率、失誤最少的方式來忠實執行上級所交付的任務。相對地，對基層人員的管理內涵，則在於促使其對組織目標的深刻承諾，進而有利於在上級的領導(控制)下發揮最高的效率，提升行政效能。

在一般民眾的眼裡，中央政府、省（市）政府、縣（市）政府、鄉鎮市區公所行政體具是其眼裡的『政府』，並無太大差別，但是，在政策實際執行運作中，常見「中央有政策，地方有對策」，有時中央政府政策與地方政府

現實存在著扞格不入的情形，不僅嚴重影響政策執行，所造成民怨累積，增加政府無形的負擔。其實，政策執行與地方政府基層公務人員本身及特色有極大關係，通常，上位者可能認為政策一經制定，執行面是很簡單不需要太多的技術、專業知識，認為只要中央制定政策並交由地方基層公務人員執行就能有良好的行政效果（能）產生；但是，現實很多政策（例如：救災、工商管理、消防、選務工作等等）在其執行過程裡，不落實或者不完備甚至於失敗屢屢可見，所導致之影響或社會民怨依舊重演，顯示出政策執行中地方基層公務人員的環節對政策成敗有著關鍵地位、決定性影響。

有關近年來保障事件依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報如下：

公務人員保障暨培訓委員會之保障事件受理情形：

公務人員保障暨培訓委員會自八十五年六月一日正式成立至九十二年十二月底止，保障案件累計受理 3,957 件，其中復審事件自九十二年開始受理，計 373 件，占總件數 9.4%；再申訴事件累計受理 2,224 件，占總件數 56.5%；再審議事件累計受理 7 件，占總件數 0.2%；再復審事件累計受理 1,353 件，占總件數 34.2%。九十二年受理 900 件，與九十一受理之 658 件比較，增加 242 件，約成長 37%。（請參閱圖 1-1）

1.再復審事件按事件別分：

再復審事件審議決定累計 1,072 件，其中任用 116 件，占 10.8%；俸給 333 件，占 31.1%；考績 26 件，占 2.4%；退休 98 件，占 9.1%；資遣 15 件，占 1.4%；涉訟補助 9 件，占 0.8%；公法財產請求 93 件，占 8.7%；停（復）職 53 件，占 4.9%；免職 266 件，占 24.8%；辭（離）職 12 件，占 1.1%；其他 51 件，占 4.8%。（請參閱圖 1-2）

2.再申訴事件按事件別分：

再申訴事件審議決定累計 1,854 件，其中考績 614 件，占 33.1%；懲處 855 件，占 46.1%；敘獎 22 件，占 1.2%；調任 114 件，占 6.1%；差假 49 件，占 2.6%；陞遷 37 件，占 2.0%；工作指派 31 件，占 1.7%；訓練進修 12 件，占 0.6%；其他 120 件，占 6.5%。（請參閱圖 1-3）

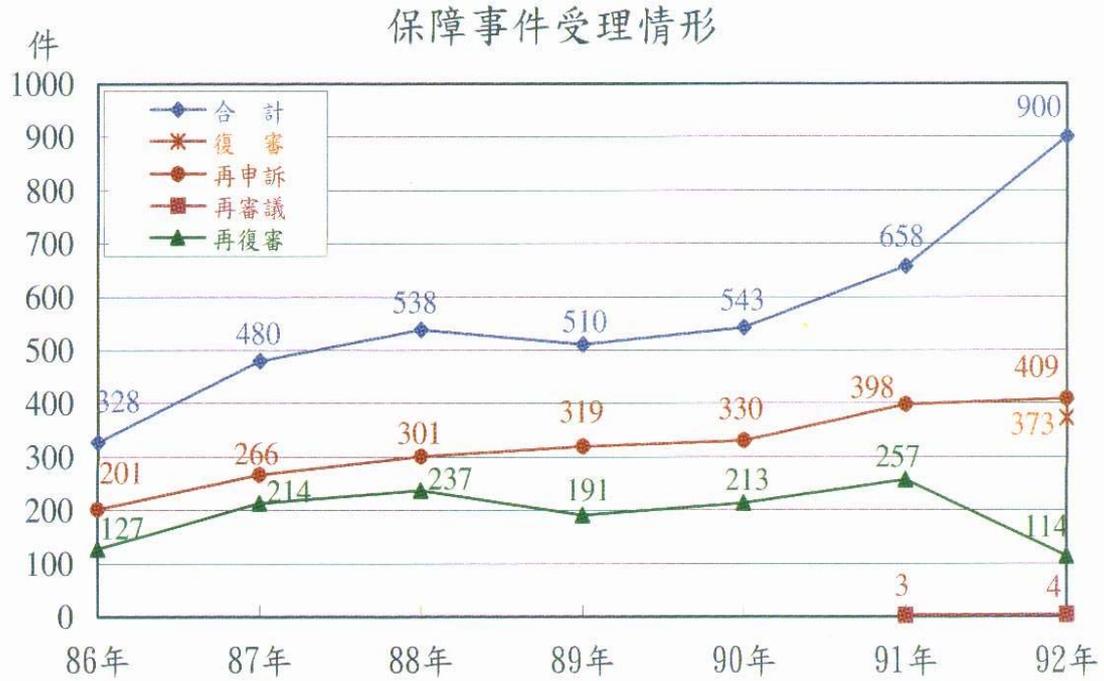


圖 1-1 公務人員保障暨培訓委員會保障案件受理情形

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，頁 5。

再復審事件按事件別分

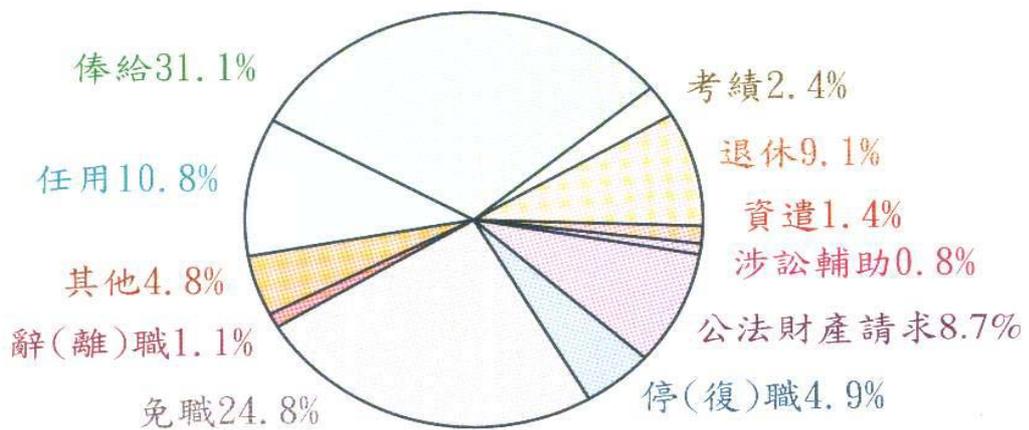
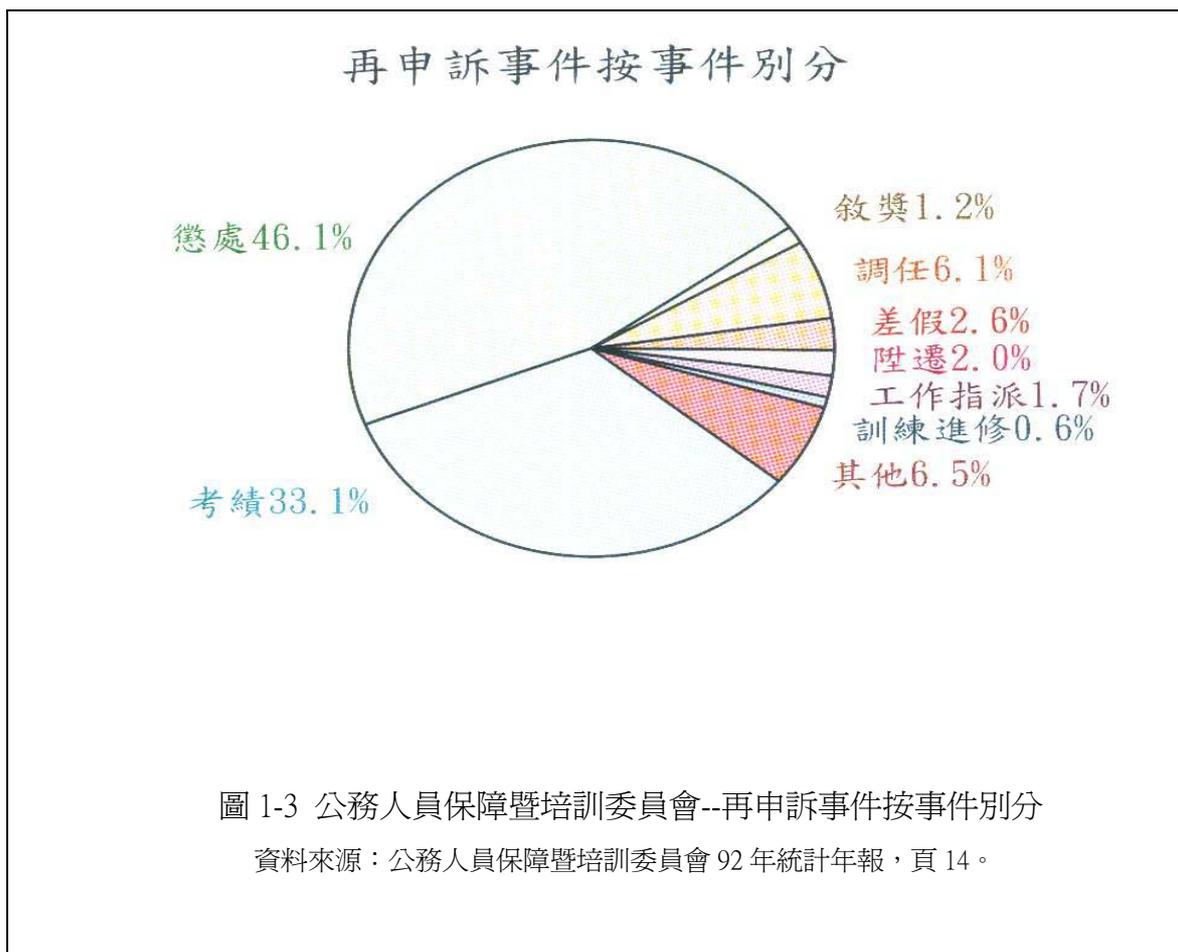


圖 1-2 公務人員保障暨培訓委員會--再復審事件按事件別分

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，頁 14。



依據上圖 1-1、圖 1-2、圖 1-3 中，可以體會到公務人員似乎對目前文官保障制度有逐漸重視與爭議逐漸升高？由圖 1-1 中之曲線圖走向，可以非常清楚保障案件之受理情形有逐年攀登升高的趨勢，且其再復審事件種類很多，有任用、俸給、考績、退休、資遣、涉訟補助、公法財產請求、停（復）職、免職、辭（離）職等等（參考圖 1-2），再申訴事件種類則有考績、懲處、敘獎、調任、差假、陞遷、工作指派、訓練進修等等（參考圖 1-3）。基於上述原因，我們可以清楚瞭解到文官保障制度的重要性與不可忽視。

本文所要研究的是從公務人員之復審及再申訴案件居高不下中，探討地方基層公務人員對公務人員保障制度及行政中立之態度為何？其在機關中其工作士氣如何？工作條件是否適宜？管理措施（職務調任、考核、獎懲）是否令人信服？進而對公務人員保障制度提出改進建議，試圖冀望藉由研究的不容忽視性以落實文官保障及救濟，以激勵地方基層公務人員工作動機與士

氣，使其能忠實、認真確實的執行公務行使公權力，減少民怨，縮短政府與人民距離，展現政府新形象。

肆、研究方法及研究對象

一、研究方法

本論文的研究方法，係先採用資料蒐集、文獻探討的研究途徑，然後再以我國現行保障制度法制研究及問卷調查方式，對論文的主體部份，透過個案研究之間卷調查的結果分析與分析，實證研究地方基層公務人員行政中立與保障制度態度之問題所在。以下僅就所採各種研究方法臚列說明如下：

1、文獻研究法

本論文資料搜集之方式，係以公務人員行政中立與保障制度之態度的探討為研究主題，採用傳統文獻研究法。參酌圖書館等資料中心所典藏相關書籍，廣泛蒐集有關公務人員行政中立與保障制度等相關資料，包含憲法、行政法之一般法律原則、各國人事制度、人事行政學、地方自治與政府、大法官會議決議評釋、政府研究報告、學術論文、期刊及報紙等，從資料的分析、歸納建立本文公務人員行政中立與保障制度之態度的理論基礎架構，並從現有資料加以省思與檢討。

2、比較研究法

本研究選擇民主先進國家美、英、法、德、日五國，有關公務人員行政中立與保障制度的理論及作法，經由比較分析，值得我國借鏡之處，並試圖與我國現行法制與實務相結合。

3、法制研究法

本論文將蒐集及歸納我國現行法規制度資料，加以分析比較，據以針對我國公務人員行政中立法草案、公務員基準法草案的研擬過程、內容範圍立法原則及目的等方面，作一檢討，並試圖討論該行政中立法草案及公務人員保障法等與現行之公務人員任用法、服務法、考績法、陞遷法、懲戒法等等人事法規之配合運作，以期能在制度上截長補短，並能預期其施行的順利。

4、問卷調查法

本研究透過各級公務人員協助方式，以雲林縣政府所屬機關學校及雲林縣二十個鄉（鎮、市）公所之公務人員為問卷調查對象（母體），以亂數表之隨機取樣方式發出問卷，試圖從該問卷問題各題次分配與百分比分配，利用各題與基本資料的交叉分析，透過分析調查的結果研究地方基層公務人員行政中立與保障制度態度之問題所在。（註四：有關隨機取樣方式請參閱）

公務人員保障法第二條明文規定：「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。」，同法第二十五條規定：「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，得依本法提起復審。」，同法第七十七條規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」。

本文問卷之問題研究架構內容主要是以公務人員保障法第二條上所保障之項目：身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等五種權益保障項目為基礎，再加上目前社會各界所焦點討論之行政中立點題等〔如表 1-2 所示〕，以個案研究之問卷調查方式，欲瞭解受訪的基層公務人員對行政中立及文官保障制度之認知與態度。

題號範圍	主要研究內容	備註
第 1 題至第 8 題	有關「行政中立」問題	
第 9 題至第 11 題	有關「程序」問題	
第 12 題至第 14 題	有關「身份」問題	
第 15 題至第 16 題	有關「官等俸級」問題	
第 17 題至第 20 題	有關「工作條件」問題	
第 21 題至第 28 題	有關「管理措施」問題	
第 29 題至第 32 題	其它（第 32 題為開放性問答）	

表 1-2：本研究問卷之問題研究架構

資料來源：本研究整理

本研究問卷之問題研究架構，如上表 1-2 所示（有關問卷內容請參閱附錄三），共發出問卷 361 份，如下表 1-3 所示，回收 339 份，回收問卷中，有效問卷 303 份，無效問卷 36 份。本問卷以百分比分析法分析受訪之公務人員基本資料，再就公務人員基本資料與本問卷之部分題目之態度意見進行交叉分析，以瞭解地方政府基層公務人員對文官保障制度及行政中立之態度如何？

機 關 性 質	人員數	樣本編號	抽樣問卷數量	
雲林縣政府	455 人	001~455	29 份	
附 屬 機 關	雲林縣衛生局	272 人	456~727	26 份
	雲林縣消防局	288 人	728~1015	21 份
	雲林縣警察局	1579 人	1016~2594	111 份
	雲林縣稅捐處	171 人	2595~2765	17 份
	雲林縣體育場	3 人	2766~2768	0 份
	雲林縣風景區管理所	2 人	2769~2770	0 份
	雲林縣環保局	31 人	2771~2801	4 份
	雲林縣家畜疾病防治所	31 人	2802~2832	3 份
20 個鄉鎮市公所	1395 人	2833~4227	81 份	
20 個鄉鎮市民代表會	40 人	4228~4267	3 份	
20 個戶政事務所	191 人	4268~4458	13 份	
6 個地政事務所	211 人	4459~4669	14 份	
30 個國民中學	263 人	4670~4932	19 份	
156 個國民小學	204 人	4933~5136	20 份	
合計	5136 人		361 份	
備註： 本研究問卷調查發放者：呂青展（公所人事主任）、梅秀珠（公所人事主任）、黃秀珍（公所課員）、張安進（國中人事主任）、曾麗雪（公所課員）、陳素真（代表會組員）、黃寶慧（戶政所戶籍員）、林美圭（地政所臨時員）、曾龍昌（稅捐處課員）、王燕玲（縣府臨時員）、黃錦煌（縣府課員）、鄧順廷（縣府課員）、許淑女（警察局書記）、沈瑩娟（警察局書記）、許明棟（消防局人事主任）、黃素秋（衛生局課員）、劉俊男（國小幹事）、許流（環保局技士）、許景照（環保局人事主任）。〈計 19 人〉				

表 1-3 雲林縣政府及所屬機關學校暨鄉鎮市公所、代表會公務人員數
資料來源：本研究整理（公務人員數統計時間：至民國 92 年 12 月 31 日止）

有關雲林縣政府暨所屬機關學校及鄉鎮市公所、代表會公務人員數人員數截至民國 92 年 12 月 31 日止共計 5136 人（不含約僱聘人員、教師身份者），詳如上表 1-3，抽樣問卷數量係以雲林縣政府所屬機關學校及雲林縣二十個鄉（鎮、市）公所、代表會之公務務人員 5136 位為問卷調查對象（母體），以亂數表之隨機取樣方式共計發問卷 361 份。本研究之研究機關範圍（雲林縣政府及所屬機關學校（警察局、衛生局、消防局、稅捐處、環保局、戶政事務所、地政事務所、鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會、國民中學、國民小學等等）之一般正式編制內之公務人員，至於位於雲林縣政府自治轄區內之中央機關省屬機關、公營事業等，則不列入本研究之研究機關範圍內。

二、研究對象

公務人員保障法第三條：「〔第一項〕本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。〔第二項〕前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員」。

公務人員保障法第一百零二條規定：「下列人員準用本法之規定：

- 一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。
- 二、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。
- 三、公營事業依法任用之人員。
- 四、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。
- 五、應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。」

基於公務人員保障法第三條之適用對象及同法第一百零二條規定之準用對象，故本文之研究對象則界定為：係以雲林縣政府及所屬機關學校為研究機關（警察局、衛生局、消防局、稅捐處、環保局、戶政事務所、地政事務所、鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會、國民中學、國民小學等等）為範圍，做隨機抽樣，至於設置位於雲林縣自治轄區內之縣級民意機關、各中央所屬機關學校、各司法機關等，則不列入本研究範圍。本研究之對象係針對上述研

究機關範圍（雲林縣政府及所屬機關學校：警察局、衛生局、消防局、稅捐處、環保局、戶政事務所、地政事務所、鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會、國民中學、國民小學等等）之一般正式編制內具有官等、職等之公務人員為研究對象，至於前上述各機關學校之技工、工友、駕駛、清潔隊員、駐衛警等及國民小學校長、主任、教師等，則不列入本研究之研究對象。

伍、章節架構及研究流程

一、章節架構

本研究之章節架構，臚列如下：

第一章：緒論----說明本研究之研究背景與動機、研究目的與研究內容、研究對象及架構與流程、研究限制，並就相關名詞解析提出說明。

第二章：相關理論與文獻探討----從『公務人員與國家之關係』之演進(由特別權力關係到公法上職務關係)、『行政法一般法律原則』、『人性尊嚴』、『公務人員權利及義務與責任』、『行政倫理』、『行政中立』、『重要激勵理論』等，加以討論，做為公務人員保障制度之理論基礎。

第三章：先進國家公務人員保障制度概況。
探討英、美、法、德、日等國家公務人員保障制度及行政中立等相關規定。

第四章：我國公務人員保障制度現況----就我國公務人員行政中立現況、公務人員權利保障之發展、我國公務人員保障及培訓委員會(簡稱為保訓會)之組織及職權、及該會「公務人員保障案件審理現況分析」等項目，進一步瞭解我國現有之公務人員保障制度現況。

第五章：個案研究

第六章：建議與結語

附錄一：參考文獻

附錄二：公務人員保障法

附錄三：研究問卷調查表

附錄四：統計交叉分析表

二、研究流程

本研究之研究流程如下：

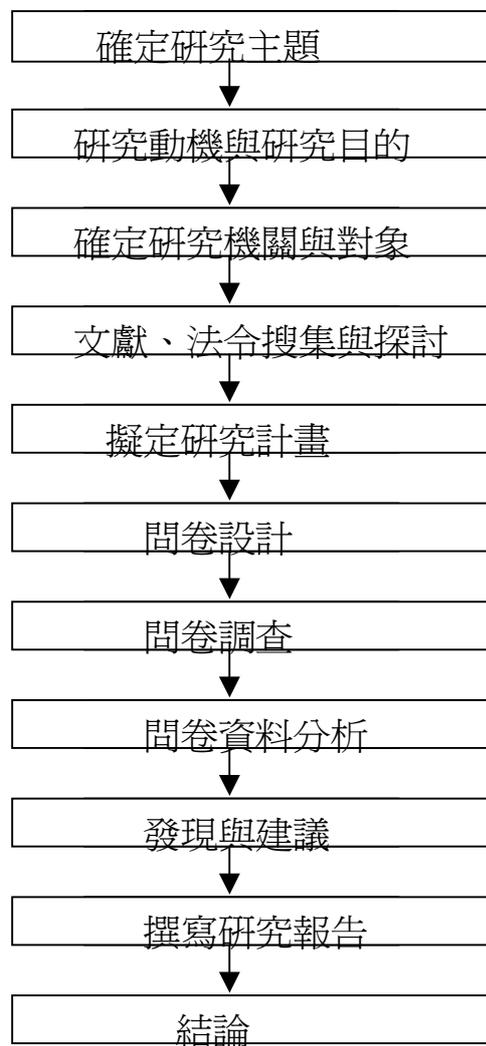


圖 1-4 本研究之研究流程圖

資料來源：本研究整理

陸、研究限制

本研究著重於行政面之文字探討，由於限於時間和人力，僅以一個地方政府基層公務人員為問卷調查對象，對於中央政府、省（市）政府之公務人員亦不列入研究對象。

另因囿於公務人員本位主義及保守作風，問卷調查之相關人員，其填答資料可能會有部分保留（如保守心理、防衛因素、本身之缺點或疏失）或填答無意見，可能無法獲得全部執行資料。另外，研究者個人學識背景與訓練情形下，實難掌握全部的面向，以致在論文內容深度之論述難免有所不足且討論之爭點亦難免掛一漏萬。

再者，資料蒐集的限制，雖然國外探討行政中立及保障制度等文獻有不少資料存在，惟筆者因受到時間的限制及個人能力（如受語文能力）下，僅能以現有國內相關論著作為主要參考依據。是以，在相關論著資料蒐集上，僅能採用國內學者的相關論者及翻譯資料作為參考，此亦為本論文研究過程中之限制。

柒、名詞界定

以下謹就「公務員」、「地方政府」、「基層公務人員」、「公務人員保障制度」、「行政倫理」、「行政中立」等，就其定義逐一說明如下：

1、「公務人員」的定義

我國各個法律對公務員概念之界定，目前是相互不一致的，所以現行法律上之公務員，尚無統一之定義，實務上通常多以下列分類言之：

（1）最廣義：

依刑法第十條第二項之：稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員，及依國家賠償法第二條第一項之規定：本法所稱之公務員者，謂依法令從事於公務之人員。即此最廣義公務員乃不問是否受有俸給、編制內或編制外、文職或武職、政務官或事務官、中央或地方公務人員、長期或臨時、派用聘用或雇用、公營事業機關之服務人員或民意代表、

或受委託行使公權利之人，只要係「依法令從事於公務者」皆屬之。

(2) 廣義：

依公務員服務法第二十四條之規定：本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。

此所指之公務員與最廣義的差別在專指受有俸給之人員而言，且排除掉若干基於法令上或職務性職上的人員（例如：公立學校聘任之教師、依公司法設立之公營事業，除董事長、總經理等負責人、民意代表、或受委託行使公權利之人等）。

(3) 狹義：

狹義的公務員一般係指公務員懲戒法及公務人員考績法上所指之公務員，即專指「具有官等、職等之公務員」而言，應限於文職之特任、簡任、薦任或委任（含一至十四職等）之事務官、政務官及民選縣市長，而不包含武職人員、民意代表、聘任、學習人員及僱員。

(4) 最狹義：

依公務人員任用法第五條及其施行細則第二條第一項規定：公務人員指各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之公職人員：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。公務人員退休法第二條之規定：本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員。可知最狹義之公務員乃指除政務官及民選人員外，定有職等及官等之文職人員而言，即僅指簡任、薦任、委任（含一至十四職等）之事務官而言。係各類法規中，對公務人員之概念所作最嚴格之界定。

依據公務人員保障法第三條：「〔第一項〕本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。〔第二項〕前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員」。同法第一百零二條規定

〔準用人員〕：教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員、公營事業依法任用之人員、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員、應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。」

所以本文所採用為(3)狹義的公務員：一般係指公務員懲戒法及公務人員考績法上所指之公務員，即專指「具有官等、職等之公務員」而言，應限於文職簡任、薦任或委任(含一至十四職等)之事務官(但不含政務官及民選縣市長)。

2、「地方政府」的定義

我國總統府網站([http\www.oop.gov.tw](http://www.oop.gov.tw))，在「中華民國政府簡介／政府組織」欄，對地方政府的說明亦為：「中華民國的地方政府組織，在中央之下設省及直轄市；省之下設縣及省轄市。台灣省在縣之下劃分為鄉、鎮、縣轄市；省轄市之下劃分為區」。故此處所指地方政府乃為具體設置，且具有特定名稱與型式之組織。

學者薄慶玖先生認為政府可能兼有「制度」(institution)「組織」(organization)兩種意涵，前者是指「具有共同類型或特色制度的集合」；至於後者，則是「發揮特定作用或功能的組織」。所以「地方政府」(local government)是：依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關。

學者呂育誠先生則認為地方政府：為「在特定地理域內行使治理權的制度或組織」。

綜合上述三類說法，本文所採用的是學者呂育誠先生之地方政府定義：為「在特定地理域內行使治理權的制度或組織」。換言之，地方政府也可專指特定組織，如台北縣政府、雲林縣政府等。

3、「基層公務人員」的定義

從結構的角度而言，所謂「基層」係指在類似金字塔的結構狀態中，相對於「中層」、「高層」的織層級。在整個組織體系，「基層」不僅是組織結構的基礎，也是中層與高層的支持力量。

「基層公務人員」對一般人而言，常是即熟悉又陌生的概念。熟悉的是，不論當吾人進行組織設計或分類，或是描述行政機關的內涵時，將基層納入應屬簡單的常識範圍。然而陌生的是，在機關架構乃至於龐大的政府體系，「基層」雖然所占的人數最多、分佈也最廣。

所謂基層公務員便同時具備下列兩個意涵：1.單一政府機關或機構中位於較低層級的人員。2.中央與地方政府體系中的下級地方政府中的公務員。

基層人員對組織的最大貢獻便在於儘可能發揮生產力，並以最有效率、失誤最少的方式來忠實執行上級所交付的任務。在法制上基層公務員雖然接受來自於機關內外監督制衡，且在高度層級節制的官僚體系中，其功能與地位似乎相對顯得無關緊要，然而實際上其不僅是各級政府施政目標的最終級解釋者，更是民眾心目中「政府」形象的直接來源。換言之，基層公務人員對組織外在環境的影響即全面且深入的。

在今日政府運作中，基層公務員雖不是最重要的層級，但卻絕非可以忽視的層級。由於其擁有政策最終的執行權，或是直接參與機關外界因素的互動，故基層公務員即便不參與政策決定，但卻可對政策結果發揮「促成」或「作梗」的重要影響。特別是當今日政府積極推動各項再造工作，企圖重新調整運作策略與目標的情形下，基層公務員的配合意願與推動結果，更可能完全改變革新的內涵與成效。（註五）

在本文中指的「基層公務人員」，是行政體系中與民眾直接接觸的第一線公務人員，亦即於縣（市）政府、鄉鎮市區公所基層政策執行人員。亦即是指地方縣市政府及所屬機關學校（警察局、衛生局、消防局、稅捐處、環保局、戶政事務所、地政事務所、國民中學、國民小學等等）、鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會之一般正式編制內具有官職等之公務人員。

4、「公務人員保障制度」的定義

現代歐美各國大多建立永業化之人事制，以保障公務人員之地位，非依法定程序，不得免職、降級處分，確保其人員不受政黨進退之影響，而政治在人事安定中與日俱進。

學者陳鑑波先生認為公務人員之保障有廣狹兩義；狹義之公務人員保障，僅指對於公務人員職位之保障而言，廣義之公務人員保障，舉凡公務人員升遷、調補、退休、養老、撫卹及薪結等制度之確定，均得列入保障之範圍。學者傅肅良先生認為，公務人員之保障是較為消極的一種措施，但亦是最基本的措施，就現行制所定，包括對依法執行職務之保障、對工作之保障、對生活之保障及對人事處分公正處理。學者許濱松先生認為我國公務人員應享有保障，除身分、地位及依法執行職務之保障外，尚包括請求行政救濟之保障，另彭康鎮氏認為公務人員保障係指對依法任用之公務人員，就其生活、工作、職務、身分及人事處理等，予以適度之保護如俸給維持一定之水準，公務人員因法定原因、非基於法定程序，不受免職、停職之處分，如基於工作或行為因素受處分時，應給予申辦之機會，以及對公務人員之進用、升遷、獎懲等措施之公正處理。

是以可見公務人員保障制度或有仁智之見，本文之「公務人員保障制度」定義係採用為：公務人員保障者係對於在政府機關依法執行公務之人員在職位上，予以合法保障，方能使其安心任職，謀求國家政治安定與行政效率之提高、為民眾提供最佳服務。亦即係指公務人員依法為國家所任用，其在職期間依法(憲法及各種相關法規)所享有身分、工作、生活、職務、請假權益、人事處分公正處理及其他權利等項權益，應受法律保障，如其權益遭受違法或不當之不利益處分，得透過陳述、申訴、復審、行政訴訟、．．等各種法定救濟途徑，以維其權益，所規範一套制度也。(註六)

5、「行政倫理」的定義

倫理的內涵，宜重視以下二原則：1.負責任、守紀律、盡忠職守及各種角色的行為分際。2.倫理與道德（規範社會行為的價值系統）、意識形態、宗教（修心與博愛）等概念之釐清。另外，學者蕭武桐先生在（行政倫理）一書指出：「行政倫理或公務倫理是有關公務人員系中，如何建立適當及正確的行政責任之行為，提昇行政的生產力及工作滿足。」

學者陳德禹先生之釋示，其認為行政倫理是指行政生活中，主體（行政

機關及行政人員)間正當關係及正當行為準則之一種規範秩序。或亦可說是行政機關及行政人員在推動政務、處理公事時，應有的倫理與道德規範，從消極的有所不為而無害於人(如不貪污、不怠忽職守)，到積極的有所為而有益於人(如為國效命，為民謀利的各種服務)，並使行政符合公平正義原則，亦即行機關及人員在公務上的道德共識及道德自律。

本文所採之「行政論理」的定義，主要係以學者陳德禹先生之釋示之「正當關係及正當行為準則之一種規範秩序」。

6、「行政中立」的定義

學者許濱松先生認為：正常的民主政治，就是政黨政治，成熟的政黨政治，一定是政黨輪替執政。公務員不遵守行政中立，導致候選人的報復；朝野輪替後，此種惡質文化週而復始，除拖累行政效率外，更影響國家形象。為因應政治環境的變化，推動公務員中立的推動與法制化，已成朝野的共識。

行政中立之基本內涵包括依法行政、執法公正、規範政治活動的範圍；所謂依法行政即法治行政原則，其內涵包括法律保留及法律優位原則，強調行政機關或公務員執行職務必須以法律為依據，一切行政措施均需受法律之拘束，不得逾越法律授權之範圍，否則即為違法，應負起法律責任。

公務員處理事務，應公正衡平，並秉其中立能力。亦即對政府工作以專業方式處理之能力處理其事務，並做到超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，不受利益團體影響，圖利某一利益團體，更不受個人價值理念影響，以中立能力公正衡平處理事務。「行政中立」，係指公務員處理公務或各類團體為爭取利益發生之爭執衝突時，須秉持客觀、公正、超然之立場，考量國家與公眾利益或福祉；相對地，國家亦應保障其身分地位及任用、考績、升遷等權益。

本文所採之行政中立的實質意義為----「依法」：公務員應依據法令執行職務，為全國人民服務；「公正」：公務員應公正執行職務，立場超然，不偏袒任何團體或個人；「忠實」：公務員應忠實執行職務，不介入政黨、派系紛爭；「限制」：公務員之政治活動應予限制。

註釋

註一：參閱新公務人員保障法百問，90年11月，公務人員保障暨培訓委員會編印，頁1~2。

註二：參閱新公務人員保障法百問，92年11月，公務人員保障暨培訓委員會編印，頁1。

註三：本文有關「態度」：係採用.Schermerhorn 博士、Hunt 博士、Osborn 博士原著，劉彥廷譯，管理組織行爲，頁103-112，「態度〔attitudes〕」的定義：態度受價值觀或信念影響，態度是對於周遭環境的人或事之正面或負面反應的傾向；是由人們所說或所做的事件推衍而來。態度的組成前提是信念和價值觀；價值觀是對適當的行爲過程或結果的廣泛偏好，反映個人對於「對」、「錯」、「應該如何」的觀感；信念代表對於某事或某人的意見和結論，表達個人對於“是什麼”的看法。由信念和價值觀產生態度〔感覺〕，而由態度才會造成或影響到個人行爲〔意圖的行爲→結果〕。

註四：有關隨機取樣方式係採用 Stephen Isaac William B.Michael • In Research And Evaluation—For Education and the Behavioral Sciences 中頁192-193中

$$S = \frac{X^2 NP(1 - P)}{d^2 (N - 1) + X^2 P(1 - P)}, \text{ in which}$$

S = required sample size

N = the given population size

P = population proportion that for table construction has been assumed to be .50, As this magnitude yields the maximum possible sample size required

d = the degree of accuracy as reflected by the amount of error that can be tolerated in the fluctuation of a sample proportion p about the

population proportion p --the value for d being .05 in the calculations for entries in the table, a quantity equal to $\pm 1.96 \sqrt{p(1-p)}$
 χ^2 =table value of chi square for one degree of freedom relative to the desired level of confidence, which was 3.841 for the .95 confidence level represented by entries in the table

將雲林縣政府暨所屬機關學校及鄉鎮市公所、代表會等編制內具有官等職級的 5136 位公務人員為一個樣本編號群，樣本編號從 001 依序編至 5136，然後再依該書第 496-496 頁上之亂數表〔Random Numbers〕中，以直列方式隨機取樣〔用後面之四碼、如超過 5136 則捨棄〕，依據前述公式，母體大小〔population size〕為 5000 時，取樣樣本大小〔sample size〕應為 357，母體大小為 6000 時，取樣樣本大小應為 361，因為本文個案研究之調查樣本母體數為 5136 人，故採用取樣樣本大小為 361，亦所以才發出 361 份問卷調查表。

註五：參閱呂育誠著<新世紀的行政理論與實務—張潤書教授紀念論文集>現在政府運作過程中基層公務人員的定位與功能，台北 三民書局 民國 89 年，頁 377-396。

註六：參閱考試院研究發展委員會，「建立公務人員保障制度之研究」，公務人員保障法專輯。台北 考試院印，民國 86 年 1 月，頁 4-5。

第二章 相關理論與原則探討

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。司法院於七十三年五月十八日公布之釋字第一八七解釋以後，有關公務人員權益事項之救濟，逐漸鬆綁，准許提起行政訟。公務人員保障制度有逐漸明確及強化的趨勢，而公務人員保障制度法制化的建立，能促進文官體制之發展更加健全。

本章之目的，係以公務人員行政中立與保障制度為主題，採用傳統文獻研究法。參酌圖書館等資料中心所典藏相關書籍、政府研究報告、學術論文、期刊及報紙等，廣泛蒐集有關公務人員保障制度與行政中立等相關資料，包含憲法、行政法之一般法律原則、各國人事制度、人事行政學、地方自治與政府、大法官會議決議評釋、重要管理理論等等，從資料的分析、希望歸納建立本文公務人員行政中立與保障制度之態度的理論基礎架構，並從現有資料加以省思與檢討。

本章之內容，將從公務人員與國家關係之演進、人性尊嚴與行政倫理、行政法之一般法律原則、行政中立理論基礎、權益保障之實體救濟與程序救濟原則、公務人員權利、義務與責任、重要之激勵理論等七個方面分別敘述探討之：

第一節、公務人員與國家關係之演進

傳統的特別權力關係，淵源於十八世紀末期，而十九世紀初期 Friedrich Schmitthener 提出「公法契約說」認為公務人員與國家間的關係，依據法律之規範，公務人員個人之權利，基於公法上的法律關係，應受法律之保障。此說為 Paul Laband 所承繼，並提出「特別權力關係」一詞，用來描述公務員任公職所具有之忠實與服從關係。繼而 Otto Mayer 集大成，正式提出「特別權力關係理論」。Mayer 認為個人自願進入國家內部，與國家形成特別權力關係，

表示其自由權利亦係自願放棄，故國家得隨時制定內部規範，或命令公務人員作為或不作為，並排除法律保留原則及司法審查的適用，此皆為特別權力關係的「自然現象」。(註一)

壹、特別權力關係的演變

1、傳統特別權力關係理論

Otto Mayer 在十九世紀中末期以建構出了法治國家的理論，他認為法制國家有兩大素：一為國家必須依法行政；二為開放司法機關對國家的一定行為有司法審查的權力。而此司法審查則在審查國家是否確實依法行政，且所審查的一定行為，只限於行政行為中的行政處分。Otto Mayer 為讓得提起爭訟的範圍縮小，以兼顧國家的行政效率及體制的維持，特透過特別權力關係理論，將行政處分行為作了一個很大的限制，即處於特別權力關係中的人們，即使是官署所作公法上當前具體案件的決定而侵害到其權利，為維持國家機關在特別權力中任之履行，該等人民不得提起爭訟。因為在特別權力關係之下，國家機關對該等人民所為並非行政處分。

二次大戰特別權力關係理論迭受批判及修正，於今日的大陸法系國家，已不再完全的適用。我國的大官會議釋字第三九五號、第三九六及第四三三號解釋理由書，也已指明公務人員與國家間的關係為公法上的職務關係。

2、特別權力關係意義

Otto Mayer 對特別權力關係所作的定義為：「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，處於更加附之地位。」

學者張載宇先生對特別權力關係所作的定義為：「特別權力關係，係基於特別的法律原因，當事人之一方對於他方，在一定範圍內有命令強制之權利，他方有服從義務之法律關係。」

學者陳新民先生：「所謂特別權力關係，係相對於人民對國家所負有之一般的公法義務而言。是某特定人民基於特別的關係，而與國家及其他機關產生特別的權力服從關係之謂也。」

學者林以文先生：「特別權力關係之意義為：國家、地方自治團體或其他行政主體，為達成公法上的特定目的，基於特別之法律原因，於一定的範圍內，對於人有概括的支配權，相對人從而負有特別服從義務的法律關係。」

3、特別權力關係形成的原因

依通說，特別權力關係形成的原因，有下述三種：

- (1)、基於法律之規定：因法律之規定所形成的特別權力關係，其範圍以法律規定之範圍為限。此種關係如依法律規定而入伍服兵役；受義務教育而入學等。
- (2)、基於當事人之自由意願；其有基於當事人雙方之合意者，例如公務人員之任用關係，非義務教育階段的學校與學生關係，人民使用公立圖書館等公共機構的關係，其亦有基於人民之公意者，例如經由選而產生的公職人員關係。此皆基於當事人之自由意願而形成的特別權力關係，此種關係除法律規定者外，一般以當事人同意之範圍為範圍。
- (3)、於公法上目的之需要：維持社會治安或公共安全等目的性需要，於特定當事人入獄服刑、入感化院接受感化或入醫院接受治療；或對災害、傳染性疾病採取緊急或管制措施，而對特定人形成特別權力關係。

4、特別權力關係之類型

特別權力的類型，學者之見解不一，界定之範圍亦不一致。一般說係以此種關係之性質與內容為區分標準，常致可歸納為三種類型：

(1)、公法上的勤務關係：係指特定人基於特別之法上原因，對國家或地方自治團體或其他行政主體，以提供概括性無定量勤務的所形成的義務關係。此種關係具有倫理性之忠誠服從義務，如軍人、公務人員與國家間之勤務關係。

(2)、公法上的營造物利用關係：係指公法上之營造物管理人，在實現特定之範圍內，對利用人有適度之支配與管束權力，而利用人則有服從容忍的義務。如監獄與受刑人，學校或感化院與其學生之關係。

(3)、公法上的特別監督關係：係指國家為實現特定目的，授予相對人

特定之權益，並加以監督者是。此種關係之實例有五種：

1. 國家對地方自治團體或其他行政主體之特別監督關係。
2. 國家對特許企業之特別監督關係。
3. 國家對受委託處理行政事務者之特別監督關係。
4. 國家對接受補助者之特別監督關係。
5. 國家對受其保護者之特別監督關係。

5、特別權力關係之性質

特別權力關係的特質，亦即與一般權力關係不同之處，約有下述五種：

(1)、當事人地位不對等：當事人之一方，有概括之支配權力，相對人之服從及容忍的義務。

(2)、義務範圍之不確定性：在設定特別權力關係之目的範圍內，相對人之服從義務，事先並無確定之分量，當概括的權力服從關係。

(3)、允許自訂內部規則：權力人爲維持特別權力關係之秩序，在特別權力關係之目的範圍內。得在國家法律或地方自治法規之外，無須法律之授權，即可制定內部之特別規則，以拘束相對人。

(4)、有特殊制裁措施：對於違反特別權力關係之義務或內部規則者，可加以特殊之制裁。此種制裁謂之懲戒罰、與一般權力關係下對人民之處罰不同。

(5)、救濟手段之限制：相對人不服權力人就此種關係容所爲之行政處分時有，相對人不得依據一般人民的行政救濟方式提起訴願和訴訟，只能依其他法定途徑提出申訴。

5、特別權力關係理論的演變

Mayer 在行政法學上建立了完整的特別權力關係理論，Mayer 於一八八八年出版的「關於公共契約的理論」一文，及其「行政法」教科書第一版中，使用「特別權力關係」一詞，認爲特別權力關係是一種公共關係，「立於與國家相對地位的個人，經由行政權的單方要求，在法律上處於一種特殊的義務性。」Mayer 認爲特別權力關係是一種特殊公權力之發動，

在公法上的勤務關係、以公法上的營造物關係及公法上的特別監督關係上，特別權力關係總是要求人民特別的服從義務，而限制其自由，且不必有個別法規之依據。因在特別權力關係下，除憲法保留應有法律規定行政權始能發動者外，其他事項，行政權得本其本身之作用，自由行使其權力，不必另待法律之規定或授權。且本於行政權之行使而發布的行政規章，僅拘束其相對人，官署本身並不受其拘束。而行政官署此種限制相對人權力的行為，係特別權力關係內部的權力行為，相對人不得提起爭訟。亦即 Mayer 認為在特別權力關係下，依法行政、法律保留、司法審查等原則，並不適用。

二次大戰後，對人權理念的重視，已成為法治國家之思想主流，因此傳統的特別權力關係理論漸受質疑，基於法治國家之憲政理念，對特別權力關係嚴加批判，對其內涵紛紛加以檢討，並逐步提出修正。二次大戰後在民主化及法治國之原則下，特別權力關係理論之改弦更張乃屬必然之趨勢，此演進可歸納為三方面：

一、特別權力關係範圍的縮小：

國家對公共人或私法人授權後之公法上特別監督關係，由於界不明，已置而不論；公法上之勤務關係，仍肯定為維持行政內部秩序所必要存在的特別範圍，故公務人員關係及軍事勤務之範圍仍無改變；至於公法上的營造物利用關係範圍則縮小僅適用於學校關係及刑罰執行關係。

二、法律保留原則的適用：

傳統理論認為行政機關得自訂特別規則並發布特別命令，但修正後認為基本權利限制者須有法律之依據。

三、許可提起行政訴訟：

關於特別權力關係事項，早期的法制可能全然限制其爭訟，唯其界限並不明確，修正後目前已不受採用，而改採以行政措施所產生之法律效果，是否足以影響個人基本權利為準，作為得否提起

行政訴訟之標準。

6、我國特別權力關係理論的演變

我國的行政法學深受德國之影響，遂致特別權力關係論在我國生根，並主宰我國行政權逾半世紀之久。我國自民初以來行政訴訟即已採行概括主義，並未排除特別權力關係爭訟裁判有別於德、日之採行列舉內之範圍始適用行政訴訟。而我國學界未加斟酌即全盤予以引介，並司法實務所廣泛採納與引用，為我國特別權力關係相對人基本權利受限制之肇始。我國自採納特別權力關係理論以來，一向採用傳統理論加以規範與解釋，無依法行政及法律保留原則的適用，幾與德、日之傳統特別權力關係理論無所差異，其微的發展甚較德、日兩國對特別權力關係理論皆有所修正，而我則因行政法學的發展較遲緩，對特別權力關係相對人限制之放寬，亦不如德、日兩國之有較大、較具體的進展。

行政法院成立後，對於因特別權力關係所產生的爭議，亦皆承受司法院之解釋，並遵守傳統特別權力關係之理論。關於特別權力關係下之公務員不得援引訴願法提起訴願之相關解釋，即左右行政法院之裁判。為特別權力關係之事件，不屬於行政裁判之範圍，使得特別權力關係下之公務人員不服上級政府處分時，沒有提起政訴訟之權利。

直至民國七十三年五月十八日司法院大法官會議釋字第一八七號解釋公布後，始突破特別權力關係事項不得爭訟之藩籬。該號解釋謂：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。本院字第三三九號及院字第一二八五號解釋有關部分，應予變更。行政法院五十年判字第九十八號判例，與此意旨不合部分，應不再援用。」民國七十五年一月三日公布之司法院大法官議釋字第二〇一號解釋，亦再重申前述意旨，並闡釋公務人員因其身分受有行政處分，應分別論斷，不能一概認為不得爭訟。

上述兩號解釋，對於觀念上之突破，有劃時代的功業，但對於特別權

力關係理論的突破，具有真正里程碑意義的，乃是民國七十八年七月十九日公布之司法院大法官會議釋字第二四三號解釋，意旨主要包括三項。

- 一、中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，如該公務員已依法申請復審、再復審或類此之程序謀求救濟，即相當於經訴願、再訴願之程序，如仍有不服，自得行使憲法第十六條訴訟之權利，依法提起行政訴訟。
- 二、依公務人員考績法所為之記大過處分，並未改變公務員之身分關係不直接影響人民服務公職之權利，仍不得提起行政訴訟。
- 三、上級機關監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，公務人員不得訴請救濟。

釋字第二四三號解釋，援引了「基礎關係」理論，並對傳統特別權力關係有所突破，其雖具有特殊之意義，但在保障人民基本權利上，其宣示形式性救濟之意義，較實質之身分保障為大。雖然如此，但間接地促使了各機關對於免職處分案件採取了較慎之態度，對公務人員權益的保障及基本人權的尊重，皆具有正面的意義。

民國七十九年司法院大法官會議作出釋字第二六六號解釋，基於「身分關係理論」，對於公務人員因考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，亦得依法提起訴願或行政訴訟。大法官會議自第一八七號至第二六六號解釋之陸續公布，已逐漸放寬公務人員權利救濟之窄門，使得公務人員在受特定之不利益處分時，得循行政救濟程序而進入司法審查的領域。民國八十一年司法院大法官會議釋字第二九八號解釋公布，更區分了懲戒性質與非懲戒性質之處分。使得特別權力關係下之處分，因處分性質之不同，而有不同之救濟途徑。其解釋要旨為：「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。但關於足以改變公務人員身分或對於公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審

查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該解釋、許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關公務員懲戒及考績之法律修正前，得請求司法救濟而言。」該解釋又突破了特別權力關係理論中關於基礎關係與經營關係的二分，而改採「重要性理論」，惟因不夠具體明確，殊難斷定執行上不會有所疑義，尙得以後個案之解釋及修改法律來補充及因應。

司法院大法官會議在上述各解釋之後，又陸續作出釋字第三一二號關於公法上之財產請求權；釋字第三二三號關於任用審查不合格及降低擬任官等之救濟；釋字三三八號關於審定級爭執之救濟；釋字第三九五號關於訴訟權利不可逾越法律規定之限制，及不可違反法律保留原則；釋字第三九六號關於懲戒機關應改採法院體制及懲戒程序之保障；釋字四三〇號關於軍人身分存續的處分，損及憲法所保障服公職之權利，得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟的解釋。以上陸續作成之解釋，均為我國實務界淡化特別權力關係，朝向一般權力關係發展的趨向，均有突破性的作用。（註二）

貳、公務員角色之演變

公務員或官吏的形象與地位，自古以來均極矚目，人事行政學者史塔爾(O.G.Stahl)便稱美國公務員常飽受「聲譽低落」(Low prestige)的評價，頗有損於公務員管理制度的健全。其實各國對於公務員的行象評價各具特色，殊難一概而論，但公務員的角色與地位卻有演變的軌跡：（註三）

- 一、古代公務員多為「官僚」(Bureaucrat)，屬於統治階層的結構，地位頗高（「士」為四民之首），但庶民對於官僚的評價毀譽參半。在「官僚文化」的背景下，學優而仕的角色與僚氣均甚凸顯，此一文化背景在近代工業化衝激下，逐漸有了改變。古代官僚文化背景下的公務員被稱之為文官，是穩定政治之基石，惟亦貶之為欺壓百姓之爪牙，歷代對於文官，褒則稱為父母官或社稷臣，客觀地說，社會對文官之評價實毀譽有之。古之文官，其地位實為

統治者與被統制者之間的橋樑，亦即當時之士大夫階級，士為四民之首，故入仕者皆享有獨特的地位與聲望，其角色原受當世所寵敬。古代亦有好官，如清官、能官，都是良民百姓的守護者，即令是少數，也已激濁揚清成為古來官吏的楷模，修齊治平，內聖外王，堪讚！但不論如何，在古代的官僚社會，官吏畢竟屬於「統治階層」一帝王的家臣。此等角色在傳統農業社會裡，未曾改變。

二、近代工業化初期為「官員」(Official)

近代國家人事制度仍受古來「人情行政」或「恩惠制」的影響，故官與幕、史，除了組織層級或其官品秩等的差距外，其「官僚意識」與任官心理大抵一致，即都認為在「做官」、「當官」。近代官僚文化漸受企業文化激盪，士農工商均能顯耀，但士大夫仍自居為「官員」，從官威、官式等形態而言，仍甚顯赫，屬官員的態勢。而歐洲與日本各國亦因「官僚制」、「仕紳制」、「恩惠制」之影響，官僚史皆具「官員角色」、瞻恩蔭私、門第世襲之意識仍續存不廢，故官員雖能治事，但亦欺壓良民，法國一七八九年大革命也正是對中央集權專制與官員腐敗的挑戰，這或與歐洲各國(英、德……)高等文官多來自「上層(仕紳)階級 Upper-class」有關，此類公務員仍多自許為「官員」(Public Official)而非公僕。

三、現代專業文化背景下為「公僕」(Public servant)，

民主體制興起，傳統以來的官僚與恩惠制漸受抨擊，中立屬性的科層制與功績制形成後，使公務員成為國民的「公僕」，重視公僕之專業能力與工作成就，其角色不再是社會的寵兒。現代專業文化背景下的公務員被稱之為「公僕」或「員史」，不再是「官僚」的形態，亦不應是「官員」的形象。此一角色則緣自於現代民主行政與專業文化的形勢。「民為貴」一自應以民為主，則國家任命或任用之公務員自應為人民的公僕。再者，「專業文化」重視公僕之專業能力與工

作成就，而與傳統官僚官員所倚重的家世門第及恩寵無關。公務員角色的演變，古今異勢，環境使然。公務員的形象與地位仍有其重要性，但上述的「官僚」、「官員」與「公僕」之角色，卻各有不同的社會文化背景與其職業屬性。

1、公務人員與國家關係之演變

公務人員與國家關係之演變，在理論上亦可分成下列階段：（註四）

- 一、封建時期：基於忠誠關係公務員對國家（統治者）負不定量勤務之特別義務，而國家（統制者）擁有概括的下命權，可有效率的管理約束貴族、武士、官僚。且在封建時期基於人治體制之王權，享有絕對優越。君王之下，最多僅容許公務員或人民有向君主陳述或申訴之管道，卻不容有任何反抗君主權威之制度，藉以維護領導中心之權威與權力。
- 二、法治國家產生初期，人權保障固為國家對人民之義務，但此一概念並未及於公務人員，傳統行政法制，仍肯定與認為維持行政內部秩序及效率，所必須存在的特別權力範圍。稱為特別權力關係。乃基於特別之法律原因，行政主體對相對人享有概括支配權，而相對人負有服從義務。此一特定人民係基於特別的關係，與國家或其他行政主體產生特別的權利服從關係。
- 三、二次大戰後，人權保障理念勃興，對特別權力關係加以檢討，認為其與一般權利關係並無二異，應為相同程度之保障。

2、公務人員權利保障之趨向

二次世界大戰後，公務人員權利保障之趨向如下：（註五）

- 一、對傳統特別權力關係理論之批判：對君臣忠誠、國家信仰以及服膺公職自願拋棄人權等理論之反省。
- 二、特別權力範圍縮小：
 - 1.排除國家對公法人或私法人授權後之特別監督關係，否定其有特別權力關係之存在。例如釋字第二九五號：專業職業人員（如

律師、會計師、建築師)均非特別權力監督關係。

2.縮小營造物利用關係，除學校與學生、監所與受刑人外，使用營造物均排除於特別權力關係事項。

3.公法上勤務關係仍肯定為維持行政內部秩序所必須存在的特別範圍。

三、人權理念之重視：涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據。國會不應放棄制定法律之任務，而任由行政機關裁量。

四、另司法權之介入：允許人民提起行政爭訟，司法應就具體個案審查。而就司法權介入特別權力關係領域，藉以保障公務員人權。認為特別權力關係應區分為：(折衷說)

1.基本(身分)關係：凡產生身分上之發生、變更之關係者稱之。此為外部行為。司法權應完全介入審查。

2.經營(管理)關係：凡屬行政機關內部之管理目的與行為稱之。此為內部行為。純屬行政權範圍，司法權不應介入。

3、特別權力關係理論的演變與公務人員權益救濟

由於悖離憲政之基本原則，特別權力關係理論已為我國學界所大幅揚棄，而實務界在大法官會議先後作成多次解釋後，雖已大幅改棄特別權力關係之運作本質，但仍未完全脫離特別權力關係之影響，僅於公務人員之公法上財產請求權受有侵害，或受有身分上重大影響的不利處分時，方得提起爭訟。民國八十五年十月十六日公布施行之公務人員保障法，雖對公務人員權益之保障與救濟，有了較以往周全的規範。

在保障實務上，認定機關對於公務人員所為之「行政處分」，仍以大法官會議解釋之範圍為界限，而大法官會議解釋字第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三二三號會議及第三三八號解釋理由書中，對於公務人員因身分受行政處分得否提起爭訟，明示應視處分內容分別論斷。依上開意旨，行政處分不見得提起訴訟。此與一般人仍未平權，仍無憲法所保障基本權利主體之地位，亦即仍未完全脫離特別權力關係之陰影。

憲法保障人民訴願、訴訟的權利，並未區分人民身份不同而有所區別。限制公務人員的基本權利，應受法律保留原則之規範，而法律之制定亦應符合憲法及法治國的基本原則。公務人員權益救濟機制，應以此方向規劃，方符合憲法所保障的無漏洞權利救濟途徑之意旨。(註六)

第二節、人性尊嚴與行政倫理

人民憲法上之「基本權利」保障，是現代民主憲政國家的基本任務，公務人員基於國民之地位，同受此「基本權利」之保障，也是世界民主先進國家之潮流趨勢，公務人員保障制度也應以人性尊嚴為最高指導原則；而行政倫理所要追求的是公務人員應重視專業倫理道德及應遵循倫理相關法律，本節最主要的是探討人性尊嚴與行政倫理兩方面：

壹、人性尊嚴

「人是由一個一個獨立的個體組成的。人的優越之處，不僅在於人的智慧之獨一無二性，不僅在於人有思維能力，也不僅在於人可以勞動。更重要的，還在於：對於人來說，個別與一般的關係，不是像別的事物那樣，『類』就其共性而言，可以代替個別事物，可以代表個別事物中的本質部分。對人來說，個體的人雖可包含人類的共性，但個體的人，不論就其個性，或就其本質而言，永遠都是不可代替的，不可化約的。這就是說，在宇宙萬物中，唯有人，個體的人，其個性和其本質，是絕對獨立，絕對自由的。」人性尊嚴所強調的即是個體尊嚴，而非人類的尊嚴。(註七)

人性尊嚴，即是人的尊嚴或指個人尊嚴，一般並不將之稱為「人類的尊嚴」，主要是在強調個人之獨立性，以及個人間之差異性，但也不因而否定「多數人的尊嚴」，或其他「動物類」尊嚴之存在。人性尊嚴一詞，已從傳統倫理道德、宗教或哲學用語，逐漸演化成法律用語，甚至成為憲法價值之一部分，或憲法秩序之基礎，此正足以刻劃出人類爭取基本權利與人性自覺的演進軌

跡，並顯示其時代意義。(註八)

德國哲學大儒康德說過：人乃理性、自決的主體，不得加以物化與客體化；換句話說，每個人對自己均擁有自主性與自決性，不受任何外來力量的強制、侵害或貶損。因此，人性尊嚴作為上位憲法原則，主要是要拘束政府機關令其尊重並保護人性尊嚴，此應是人性尊嚴入憲之最實質意義。

因此，維護人性尊嚴的首要意涵在於肯認每一個人均為自主、自決的獨立個體。每一個人均代表了一個具體存在的主體，沒有任何一個具有生物性、物理性存在的人「不是人」，也沒有任何一個具有生物性、物理性存在的人會在任何情況下喪失其作為人的尊嚴與價值。(註九)

一九四九年之西德基本法第一條第一項：「人之尊嚴不可侵犯，一切國家權力均有尊重及保護此尊嚴之義務。」正式開啓以憲法容納濃厚自然法特質之「人性尊嚴」時代。而日本憲法第十三條、第二十四條中亦有「個人尊重」、「個人尊嚴」之規定。我國憲法增修條文第十條第五項規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」依司法院大法官議決釋字第三七二號解釋：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」人性尊嚴之保障，可解釋為已包含於憲法第二十二條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」另大法官議決釋字第四〇〇號解釋，亦提及憲法第十五條財產權是以「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」為目的。釋字第四八五號解釋理由書中提及：「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，……。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。」釋字第四九〇號解釋文中提及：「服兵役之義務，並無違反人性尊嚴，亦未動搖憲法價值體系之基礎，……」。(註十)

憲法上的人性尊嚴，不僅是人民受憲法保障的基本權利，也是憲法上最高的原則，在各項法律制度的解釋適用上，均應以人性尊嚴作為指導方針，已成為世界民主憲政國家普遍共同所揭櫫倡導者。

公務人員亦是人性尊嚴所保障的主體，公務人員保障制度也應以人性尊嚴為最高指導原則；而其具體的表現則在(一)公務人員作為法律關係主體，就其權益受侵害有救濟途徑以資保障；(二)對其利害攸關之決定有參與、聽審等正當程序之保障；(三)就個人資料有受保護及自為處分之權利；(四)國家有保障其生活之生存照顧義務；(五)國家應致力消除對依法執行職務公務人員人性尊嚴之侵害，並積極提供機會、塑造環境，使公務人員能有尊嚴地生存、發展。

人民「基本權利」之保障，是現代民主憲政國家的基本任務，公務人員基於國民之地位，同受此「基本權利」之保障，也是世界民主先進國家之潮流趨勢。然公務員基於其公務員身分，有其身分上應盡之義務；其職務亦有「公共性」，關係「全體國民之生活利益」，自不能因其行使基本權利，而使其職務之執行有所偏廢，影響全體國民之公共利益，或使人民對其執行職務公正性之信賴有所斷喪，因此對公務人員之基本權利不得不視情況而有所限制。但對於公務人員基本權利之限制應在「公共利益」之合理範圍內為利益衡量後，作最小限度的必要(比例原則)限制，方才符合保障公務人員之精神。

國家應維持公務人員合於其身分之生活，管見以為此“生活”應包括精神與物質兩面：因此對公務人員基本權利之限制作利益衡量時，此國家義務亦應列入考慮因素。從而若利益衡量結果，須限制公務人員基本權利時，不能就此了結，尚須基於國家之照顧義務，責成國家給予公務人員代替措施，這也就是各國建立公務人員保障制度之由來。(註十一)

貳、行政倫理

「行政論理」是指公務人員在公務組織中，如何與人維持正當關係之原理，最終目標是追求自我實現、工作滿足及提昇行政的生產力。「行政論理」作為公務人員行事之準繩，使其知所分際對公務人員也是一種保障；此外新公共行政理論更提出新的行政論理觀，認主觀上公務人員應重視專業倫理，積極追求社會公道與正義的實踐；客觀上則應遵循倫理相關法律，以符合工

作職務規範。(註十二)

一、行政倫理的意義與本質

學者陳德禹先生：認為「行政倫理」是指行政生活中，主體（行政機關及行政人員）間正當關係及正當行為準則之一種規範秩序。或亦可說是行政機關及行政人員在推動政務、處理公事時，應有的倫理與道德規範，從消極的有所不為而無害於人（如不貪污、不怠忽職守），到積極的有所為而有益於人（如為國效命，為民謀利的各種服務），並使行政符合公平正義原則，亦即行政機關及人員在公務上的道德共識及道德自律。

學者蕭武桐先生：其在（行政倫理）一書指出：「行政倫理或公務倫理是有關公務人員體系中，如何建立適當及正確的行政責任之行為，提昇行政的生產力及工作滿足。」

學者蔡良文先生認為：「行政倫理」的意涵，可由二方面說明之：

- 一、公務人員應重視專業倫理道德：即強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義（Justice）、忠誠、負責等原則。
- 二、公務人員應遵循倫理相關法律，如對現行之「公務員服務法」價值內涵之忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈予、應酬等行為規範之重視與遵行。(註十三)

依學者對我國公務人員實証研究，發現我國公務人員多仍停留在傳統的「服從階層」、「從上倫理」的被動、消極之行政倫理觀，而無個人積極的自由意志參與其中。因此有必要倡導新行政倫理觀，從「以人為本」、「尊重人性尊嚴」之出發點，以各種方式鼓勵公務人員發揮「自我實現」之潛能，培養其專業倫理判斷能力，使其能視「情境倫理」(situational ethics)行事。如此公務人員的人格尊嚴不僅受到保障，且因其能發揮自由意志、積極、彈性地適應變局(自然是在相關法規範內為彈性因應)，更能適合民眾對政府的需求，提高政府的效能與威信。(註十四)

二、倫理的內涵

倫理的內涵，宜重視以下二原則：

- 一、負責任、守紀律、盡忠職守及各種角色的行為分際。

二、倫理與道德（規範社會行爲的價值系統）、意識形態、宗教（修心與博愛）等概念之釐清。（註十五）

依普連特（J.F.Plant）和郭特納（H.F.Gortner）公務人員應考慮下列面向的行政倫理，如圖示 2-1 所示：

	個別的 (個體)	社會的 (整體)
靜態的 制式的	行政守則 (codes of ethics)	功利主義 (utilitarianism)
動態的 行爲的	人性發展與改進 (human development and improvement)	社會公道與反應 (social equity and responsiveness)

圖 2-1 行政倫理架構圖

資料來源：See Jeremy F.Plant & Harold F. Gortner, ” Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform, ” Public Personnel Management, Vol.10, No.1 (1981) ,p.4

轉載自蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，第二版。台北市：五南圖書出版股份有限公司，民國 92 年 11 月，頁 574)

公務人員在進入行政機關後，其行爲所需負責對象，由內至外，包括自我、組織和社會。個人方面公務人員本身必會對自我有所期許或拘束，此即來自正式的倫理守則和動態的人性發展與改進。組織指公務人員所在之機關、行政機關和政府而言，在靜態上，組織以規則來規約公務人員行爲；在動態上，公務人員對組織規則的順從與否，以組織認同的方式表現出來，也就是組織士氣、組織氣候的問題。社會乃指公眾而言，在規範上，公務人員以最大多數人之最大幸福爲準則；在行爲上，要在變動不羈的基礎上，考慮社會的公道、平等與反應其關係，可繪成綜合行政倫理架構如

下之圖 2-2：

	個人	組織	社會
制式的	行政守則	組織規則	功利主義
靜態的	人性發展與改進	組織士氣	社會公道與反應

圖 2-2 綜合行政倫理架構圖

資料來源：蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，頁 575。

美國公共行政學會（American Society for Public Administration）所建構之倫理法則，主要在於 1994 年學術期刊『公共行政評論』（Public Administration Review，簡稱 PAR），將過去 1981 年訂定之倫理原則及 1985 年通過之十二條倫理守則（Code of Ethics），予以修改為下列五大項：

1. 實踐公共利益（Serve the Public, Interred），
2. 尊重憲法法律（Respect Constitution and Law），
3. 展現個人廉潔（Demonstrate Personal Integrity），
4. 倡導倫理組織（Promote Ethical Organizations），
5. 追求專業卓越（Strive for Professional Excellence）。

美國於 1978 年制頒「政府倫理法」（Ethics in Government Act），復於布希總統（George Bush）在 1989 年以總統命令第一二六七四號即要求公務人員應遵行十四項倫理行為原則，並於 1993 年 2 月 3 日起生效，其主要內容略以：

1. 公共服務是公共信託的職業（Public Service is Public Trust），公務人員應置憲法、法律和倫理原則於個人私利之上。
2. 公務人員不應圖取與職務責任有違之財務利益。
3. 公務人員不得利用政府之資訊，從事財務交易，亦不允許他人不當地運用政府資訊，追求個人私利。

4. 公務人員不得向任何個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價物品。
 5. 公務人員應誠實執行職務。
 6. 公務人員不得擅自做出任何對政府具有約束力之宣示與承諾。
 7. 公務人員不得假借職務，以求公財私用。
 8. 公務人員應公正無私對待任何個人組織。
 9. 公務人員應保護政府之財產，依法撙節使用，不得挪為他用。
 10. 公務人員不得在外從事與正式職務相違之兼職或活動。
 11. 公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權與貪瀆之情事。
 12. 公務人員應善盡公民之義務，包括一切財務義務，尤其是各級政府依法課徵之義務。
 13. 公務人員應恪遵促進全美國國民平等就業機會的所有法令，不得有任何差別待遇。
 14. 公務人員應全力於避免任何違法或與倫理標準相違的行為。
- (註十六)

第三節 行政法之一般法律原則

有關行政法之一般法律原則，德國行政法學者 H.Marurer 提出有四種不同的來源途徑：(一) 習慣法；(二) 憲法之具體化；(三) 現行法規抽象化；(四) 法理。(註十七)

行政程序法第三條第一項：「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。」，同法第四條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」，公務人員權益保障救濟之制度，主要雖居於事後保障救濟之地位，然其踐行程序及實體保障之救濟業務時，仍須依循行政法之法律原則以為審究之依據。蓋一般法律原則乃實定法之指導原則，無論在法律解釋或補充上，均為重要之依據。無論行政機關、司法機關或亦準司法機關性質的公務人員保障暨培訓委員會，在執行業務時皆應遵循之(註十八)。

如下茲分別臚列說明行政法之一般法律原則（共十三項）：

壹、憲法所揭示之基本原則

學者林紀東先生認為，現代行政法之基本原理有三：一曰民主主義。二曰法治主義。三曰福利主義（註十九）。現代實行民主與法治之目的，非僅為消極的保障人民自由，實為積極的增進人民福利，故徹底言，縱謂福利主義之實施，為現代行政法之基本目的，而以民主與法治為其手段，亦無不可（註二十）。而憲法第一條：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國」亦也明示。

憲法規定行政法之基本原則有三：（註二十一）

（一）民主原則：

民主係人民意思之表達，人民透過其代表為立法行為，法律具有民意基礎。而行政行為亦受立法規範之拘束，間接有民意基礎。國家之一切行為均居均以民意為基礎，稱為民主國原則。

（二）法治國原則

國家之公權力，應受法律規範的限制，其行為是否合法，應受獨立司法機關所審查。

（三）福利國家原則

國家應建立公平的社會秩序，亦即國家必須致力於縮小貧富差距，平衡經濟上的強者與弱者，救濟需要協助者。

貳、依法行政原則

行政法之誕生，既以法治主義為其主要基礎，倘行政權之作用，得以任意與行政法規牴觸，則尚有何法治可言，故行政法最主要之原則，為法規對於一切行政作用，均有其不可侵犯之界限，不問法規之形式如何，均有拘束行政權之效力（註二十二），所以行政權之行政行為或行政作用，均不得與法律相牴觸。所謂「依法行政原則」，傳統上認為係指行政受法的拘束，一切

行政均須以法令為依據，必須符合形式的法規範之要求，亦即，行政機關之行政行為應受法律拘束。而今日之依法行政，則指在不違反法規範及法定職權之範圍內，行政機關應主動積極的運用行政裁量權，來處理人民請求之事項。故除干預性行政須有明確法律授權，並受法的支配外，其他服務性、指導性及本於自發性之計畫行為、本於法令付託整體認知之預測性行為、主動追求公益之行為等，並不必然以有法律依據，行政機關得本於職權予以裁量，但仍應受法的拘束。（註二十三）行政程序法第四條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」。依法行政係法治國家的基本原則，依通說所謂的「法」，不僅指形式意義的法規範，尚包括一般的法律原則、習慣法、行政及公益目的、行政道德及行政法院判例、大法官會議解釋中釋字第 286、319、423、511、515、518 號等，等形式及實質法規範。

依法行政原則有兩項重要的次要原則：

- 1.為「法律優越原則」。
- 2.為「法律保留原則」。

前者又稱消極的依法行政；後者又稱積極的依法行政。茲分述如下：

1、法律優位原則

學者 H.Kelen 之「法階層理論」中，有下位階法規範不可牴觸上位階法規範（註二十四）。憲法第一百七十一、一百七十二條：「法律與憲法牴觸者無效」、「命令與憲法或法律牴觸者無效」。該條文所明定，係指法律優位於行政作用，而具有崇高性，行政作用與法律牴觸者無效。再者，中央法規標準法第十一條：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」換言之，行政作用只需消極的不違背法規範即可，故稱為消極的依法行政。另外憲法第一百十六條：「省法規與國家法律牴觸者無效」、第一百二十五條：「縣單行規章與國家法律或省法規牴觸者無效」等等，皆可輕易得知法律優位原則之旨意。

2、法律保留原則

係指行政機關為行政行為須有法律授權，積極要求行政機關之行為，必須有法律依據。法律保留原則所指的是憲法或法律特定規定之的情事，行政

機關非有法律之授權，即不得為該特定事項之行爲。在此法律保留原則下，行政行爲或行政作用皆必須有法律之依據，而非消極的不牴觸即可，故又稱爲積極的依法行政。中央法規標準法第五條：「左列事項應以法律定之：一 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二 關於人民之權利、義務者。三關於國家各機關之組織者。四其他重要事項之應以法律定之者。」

法律保留原則已有明確的條文明示在我國憲法條文中，例如，憲法第八條第一項：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。…」及第二十三條：「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」，另如憲法第二十四條：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

以上所述者，皆屬立法保留之範圍，所稱法律者，依據中央法規標準法第二條：「法律得定名爲法、律、條例或通則。」之界定，皆屬形式意義的法律，亦即指經立法院三讀通過，總統公布之法律而言。

至於法律保留原則是否適用於特別權力關係，按特別權力關係演進迄今，已成爲一種特別的法律關係，故公務人員權利義務之取得、喪失、變更等重要事項，均屬法律保留之範圍，殆無疑義。例如，公務人員保障法第七條第三項：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」即是。

法律保留原則隨著給付行政之興起，關於人民權利義務事項中不具干涉性之部分，是否納入法律保留原則，在法學界頗有爭議，因而有「全部保留」及「干涉保留」之爭論，茲分述之：（註二十五）

一、全部保留：

所謂全部保留，係指不問干涉行政或給付行政，亦不問係否權力性行政或私經濟行政，凡涉及人民權利義務者，皆須有法律之依據。此說所持之理由約有：1.行政作用應基於國民之代表所制定之法律：以符合民主的原則。2.

給付行政往往涉及各項利益之衝突，不平等的給付行政亦可能造成不平等的侵害或負擔。因此，給付行政亦應有法律的依據，以法律委託或授權行政機關來行使，才符合平等的原則。3.只有法律做為明確的依據，人民權利受侵害時，其行政救濟方有依附。

二、干涉保留：

所謂干涉保留，係指除了干涉或侵害人民權利義務之事項，須有法律之明文規定外，行政機關於尊重法律優越之限度內，其行政作用被推定允許有相當之自由。此說所持之理由約有：1.行政貴在自動、主動，行政作用在今日民主制度下，受有相關程度的制約。因此，非干涉或侵害性質的行政，縱使依命令行之亦不致濫權，反而符合積極行政之目的。2.全部保留將行政機關界定為執法機關，違反分權原理而侵害到行政權之獨立性。再者，行政之複雜性亦非國會之功能、能力及立法技術等所能涵蓋。因此，賦予行政權較大的彈性以應付施政需要，乃有其必要。3.憲法「默認授權」行政機關行使給付行政，或依習慣法而行，已以法律根據為前提。

國家對人民或公務人員亦應本法律優位及法律保留之原則，依法行政，不得任意剝奪人民或公務人員之權益，若為行政及權力作用所需而涉及人民或公務人員權益時，則必須依上述二原則，依據程序與實體法規範及職權，適切合理、妥當的作為之。另外，學者 Otto Mayer 認為，依法行政原則有三個次要原則，除了上述二個原則外，尚有「法律之規範唱創造力」，即法律對於行政權之運作，能產生絕對及有效之拘束力。

參、平等原則

一般民主國家均在憲法上授予人民平等權，使人民在基本上享有法律的平等地位，因而不應允許任何人擁有積極或消極的特權。在行政機關方面，即被限制非依法律不得對特定人授予一般人所無的特殊權利，亦不得為特定人免除一般人所負的法定義務。（註二十六）唯人民不得主張不法之平等。

在實務面中，憲法第五條：「中華民國各民族一律平等」、第七條：「中

華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」及第一百五十三條、第一百五十五條、第一百五十六條等對婦女及其他弱勢族群之實質平等的規定，及增修條文第十條有關促進兩性地位實質平等的規定等，皆彰顯了憲法對平等原則的重視。另外，行政程序法第六條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」。另外大法官會議解釋中釋字第 211、224、318、340、341 號等等，在在都明示平等原則之意涵。平等原則是憲法上所明定的原則，具有憲法位階的行政法一般法律原則，

國家無論對於人民或公務人員，皆應秉持平等之原則，無論在程序上或實體上都要承受等則等之，不等則不等之的法理約束，以具體實現公平正義之精神。國家之立法、行政及司法行為，不論在程序上或實體上，非有正當理由，不得為差別之待遇。故相同的情形應為相同之處理；不同的情況應為不同之處理。但是，平等原則絕非要求絕對的、機械式的平等，而係本於「人性尊嚴」及「正義理念」保障人民在法律上地位之實質平等。因此，在此追求實質平等精義下，平等原則是容許差別待遇。即在相同的情況下，亦得因情節之不同、時代背景不同等等特定狀況下而為不同之處理。而判斷是否容許差別的基準，一般而言，應從實質之觀點，依「事物之本質」、比例原則、立法形成自由、憲法價值理念及原則等而為判斷。但是，事物之本質缺失實質之內容，僅係一空洞的概念，行政、司法依立法者之意去判斷事物之本質，尚無困難，但立法形成自由能否於合理範圍內，卻不無疑義。無怪乎判斷差別待遇之是否「合理」，學者翁岳生先生在大法官任內嘆之為司法違憲審查之難題。（註二十七）

肆、比例原則

行政行為之手段與目的，必須合乎比例，比例原則亦可稱為「禁止過度原則」、「最小傷害原則」。行政機關在執行業務處理有關人民或公務人員權利義務之案件時，不僅應具備法律依據，且應就維護公共利益必要與可能使人民遭受的損害或不利影響之間，作成妥善的權衡考量，務須選擇所受傷害

最小方法爲之。學者 F. Fleiner 對比例原則曾有一項很出色的比喻：「不可用大砲打小鳥」，可以用來闡釋比例原則的真意與基本精神。（註二十八）在實務面中，憲法第二十三條：「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」、行政程序法第七條：「行政行爲，應依下列原則爲之：（一）採取之方法應有助於目的之達成。（二）有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。（三）採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」、社會秩序維護法第十九條第二項：「勒令歇業或停止營業之裁處，應符合比例原則。」、行政執行法第三條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法爲之，不得逾達成執行目的之必要限度。」另外大法官會議解釋中釋字第 476、507、535、544 號等等，在在都明示比例原則之重要性。

比例原則爲法治國家原則中的一個重要內涵原則，我國憲法第二十三條中，關於對人民權利之限制，須在公共利益「所必要」的範圍內方得以法律限制的規定，即係以比例原則充當法律保留原則作爲限制人民基本權利準則的內在界限。而何謂比例原則？比例原則是一個廣義的概論，其具體內涵依通說可分爲三點：（註二十九）

一、適當性原則：指行爲所採取的手段須有助於目的之達成。換言之，面對多數可能選擇的措施，僅得選擇有助於達成目的的手段爲之，如此目的與手段間才具有適當性。（例如以行政罰手段達到增加公庫收入之目的即顯然不適當）

二、必要性原則：指行爲所採取的手段須不逾越實現目的的必要範圍，在多數可能選擇的措施中，應儘可能選擇對人民權利侵害最小的手段爲之，如此其手段才具有必要性。本原則又稱最小侵害原則（例如殺雞取卵）。

三、比例性原則：即狹義的比例原則，乃指行爲的手段須在所欲達成的利益與侵害人民的權利之間作一衡量，必選擇的措施所造成的侵害輕於達成的利益，始具有合法性。換言之，達成目的的手段與所追求的目的，必須符

合一定比例的關係。「以牛刀割雞」或「以砲擊雀」等，皆為一般引為違反比例性原則的最佳註腳。

綜上而言，比例原則包含適當性、必要性及比例性等三個次原則，。國家之行爲必符合前述三個次原則方得爲之，即使合目的性，手段亦是必要的，但若不合比例性原則亦不得爲之。反之，符合比例性原則的行爲，則無是否符合適當性及必要性的問題，蓋比例性原則已吸收了適當性及必要性原則。國家對於人民或公務人員之權益作為處分時，應考量比例原則之適用，除注意目的與手段間之比例限度外，亦應符合適當性、必要性及比例性之要求，並保持合理之聯結及遵守其他行政法上一般法律原則之法理，俾真正落實法治之理念。

伍、信賴保護原則

所謂「信賴保護原則」亦稱爲「保護相信原則」，其涵義是指基於政府前此所釐訂的特定政策或採取的特定措施，使人民相信政府對有關事項的政策與法制不致有所變更，並依據此種信賴的判斷爲出發點，而作成其處理法律關係的決定時，則嗣後行政機關非有正當理由，不得就有關事項採取與人民所持信賴觀念相牴觸的措施，以免有損政府的威信並使人民的既得權益受到不利影響（註三十）。

信賴保護原則於公法上的適用，乃源自於二次大戰後的德國，最初適用於授益性質行政處分之撤銷或廢止，後經德國憲法法院的不斷引用及學界的肯定，已成為具有憲法位階的法律原則。依此原則，國家之行爲應本於法之安定性而具有可預見和可預測性，如罔顧人民對國家行爲合法性與存續性所產生的信賴，除基於保護或增進公共利益之必要或因人民有忍受之義務外，國家對於人民因此所遭受之損失、負擔或效力之存續應予保護。

信賴保護原則的適用，一般須具備以下三個要件：

- 一、信賴基礎：即令人民信賴的國家行爲或法律狀態，前者如行政處分、行政計畫等；後者如法律、行政命令變更之溯及既往效力等。

二、信賴表現：即人民因信賴而產生一定的具體行為或不行為，如處分財產或其他處分等具體行為，或仍遵循原本的法律狀態而無所作為。但信賴表現與信賴基礎間須有因果關係存在。

三、信賴值得保護：即人民信賴基礎之獲得為善意、無過失，而對國家之行為或法律狀態深信不疑，且其信賴表現須正當合法。換言之，人民之行為須無惡意、過失、詐欺、脅迫或違法等不正當方法，且信賴之成立係不可歸責於人民之事由所致。信賴不值得保護之情形，我國行政程序法第一百十九條列有規定：（一）以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。（二）對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。（三）明知行政處分違法或因重大過失而不知者。訴願法第八十條亦有相類之規定。

信賴保護之方式，依通說有二種：（一）存續保護：即使原有之信賴基礎繼續存在，亦即使國家之行為及現存法律狀態存續，以保護人民之信賴。（二）財產保護：即破壞原有之信賴基礎，變更原來之國家行為或法律狀態，而對人民之損失予以補償之保護（註三十一）。

行政程序法第一百一十九條：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：（一）以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。（二）對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。（三）明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」、行政程序法第一百二十條：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」、行政程序法第一百二十六條：「原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。第一百二十條第二項、

第三項及第一百二十一條第二項之規定，於前項補償準用之。」。另外大法官會議解釋中釋字第 525、529 號等，都認為「信賴保護原則」攸關憲法上人民權利之保障。

總之，國家於裁量時，乃是於所據之依法行政原則、公益原則、信賴保護原則及法安定性原則間發生競合的衡量取捨。必待人民具備前述信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護等三要件後，始能為公益與私益之權衡，及決定採取存續保護或財產保護之方式。公務人員權益保障，亦係公務人員信賴國家行為及法律之狀態而依法取得特定身分和權益，國家不得任意予以剝奪。如果國家有罔顧公務人員值得保護之信賴，公務人員自得享有保障及救濟之保護（註三十二）。由此項「信賴保護原則」，尚可演繹出一項「自律原則」。此項原則的涵義係指在相同的條件下，行政機關應有相同的行為。（註三十三）

陸、誠信原則

民法第一百四十八條第二項提及：行使權利、履行義務，應依誠實及信用方法，是為誠信原則。原為民法中行使債權及履行債務之重要原則，進而為一切私法上法律行為均具有規範作用之法則，亦被援用於公法領域之一項原則，我國行政法院明確表示一般法律原則的作為行政法之法源者，亦以誠信原則為濫觴，五十二年判字第三四五號半判例開宗明義稱：「公法與私法雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用公法關係，依本院最近之見解，私法中誠信公平之原則，在公法上應有其類推適用」（註三十四）。在實務面中，行政程序法第八條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」也亦已明確揭示。

誠信原則是支配私法的基本原則，乃要求人與人間之交易往返行為應本乎至誠，不容許心懷詭詐，亦不容任意推卸，其基礎建立在大多數人的主觀所形成之客觀標準上；而衡平則指人之交際往返應顧及正義、公平的貫徹，

與正當、善良秩序的維護等衡量利益的作用。而上述善意與衡平的整個過程，構成了誠信原則的內涵。簡言之，即要求人應本乎至誠，並考慮雙方當事人之利益，而要求合理的利益衡量（註三十五）。

此項原則的實質內涵，即指在法律關係上雙方當事人就法律關係的形成及行使權利履行義務，均應以誠實信用無虞無詐的方法及態度為之，而不應濫用權利或規避義務，致有害於法律生活的公平狀態。故在行政法關係上，雙方當事人亦應遵守，而行政機關在適用法規處理業務時，自應就法規內容及法律關係的運作方面注意使其符合誠信原則（註三十六）。

我國國家與公務人員之關係，已由早期傳統的特別權力關係轉化為公法上的職務關係（屬特別的法律關係），在追求公益和法安定性上，或保護雙方當事人及第三人信賴關係上，誠信原則的適用，將有助於調和行政行為與權利保障的衝突。惟誠信原則的適用，除依法領域之不同而依其特殊性調整適用外，在同一法領域內，亦應宜依具體個案之不同而調整其適用，並居於最後把關之地位，來補充形式法律之不備，以緩和法規之嚴格性，俾能妥當地運用於公法之領域。是以國家之行為，尤其行政之裁量行為，應本誠信之原則多衡量各種法益、公益與人民之私益關係，務期法律之適用能貫徹道德、正義、公平等法理念。行政程序法第八條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，……。」即將誠實信用原則落實於行政法之適用上。（註三十七）

柒、明確性原則

法治國家之行政行為應具有可預見可能性、衡量可能性及審查可能性。尤其對於干涉人民或公勿人員權益之行為必須有法律之授權，而授權之法律亦必須充分明確規定授權之內容、目的及範圍。行政程序法第五條：「行政行為之內容應明確。」而大法官會議釋字第 313 號中即揭示：對於人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰、涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應以法律定之，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，以符合憲法第二十三條以

法律限制人民權利之意旨。(註三十八)

此項「明確性原則」的內容涉及立法及行政行為兩方面，要求國家對所制頒的法律，應具備明確的內容及範圍，在實際對法規明確性的要求，乃著重於對法規所保障的價值，其有關強制或禁止規定的內容，應能使行政或司法機關及人民均能瞭解，並有從事司法審查之可能；藉以避免行政機關執行法規時發生權力濫用情形。大法官會議解釋中釋字第 345、346 號等亦對「明確性原則」有所闡釋。

至於行政行為的明確性，係指行政機關的行政措施、命令或自治法規，應就有關行政業務方面的重要事項作明確規定，以使行政客體能瞭解其內容規定係應為何事？或承諾何事？以便課體能夠遵循知所行動，配合行政機關的要求，實現行政的目的。(註十九)

捌、正當法律程序原則

正當法律程序原則皆係相源於英國之普通法及由大憲章所衍生而出，後由美國開國元勳移植到美國聯邦憲法，將正當法律程序成文化，並經美國聯邦最高法院配合美國社會之演變所作的解釋，而有不同之意義與內涵，正當法律程序原則著重形式法及成文化。

正當法律程序原則，係美國聯邦憲法第五條及第十四條修正案所導引出之憲法上概念，其本質即要求告知及聽證等程序，來防止行政和司法以非法程序侵犯人民生命、自由和財產。後經聯邦最高法院的擴大適用，凡政府權力的行使或對人民權利的侵害，皆須依據法定程序而為之。未依法定程序之行為，即屬違反正當合理或公平正義之行為。此外，正當法律程序不僅止於程序之內涵，尚且包括法律的內容及目的是否合法。故正當法律程序原則，實仍包含自然法之精神，得由法院宣告侵犯人權之法律內容為違憲。

我國行政程序法的制定，可說為落實正當法律程序的一個重要起步。行政程序法第一章第一條揭示行政行為應遵循公正、公開與民主的程序；第三十二條、第三十三條迴避的規定；第四十四條至第四十七條資訊公開的規定；

第五十四條至第六十六條聽證程序的規定。第二章第一百零二條至第一百零九條陳述意見及聽證之規定；第四章第一百五十四條、第一百五十五條訂定法規命令之預告程序與舉行聽證之規定；第五章第一百六十四條確定計畫之裁決程序應經公開聽證程序之規定等，皆表現了正當法律程序原則之精神與內涵。另外國內其他實定法蘊涵正當法律程序之精神者，於前述自然正義原則所述之各種法中，舉凡有關行政命令之訂定、行政處分之作成、行政計畫之擬定、行政強制執行等及其他現行法律中有關告知、閱卷、陳述、申辯等相關程序及聽證，無論程序性或實體性法律程序皆屬之。

正當法律程序原則可分為「程序性的正當法律程序」及「實體性的正當法律程序」，前者指的是舉凡國家的公權力行使，皆須依法定程序告知相對人並給予聽證及陳述意見的機會，或確保相對人得依法定程序申辯、舉證或提起爭訟，而享有公平合理的審判。後者指的是舉凡關於財產、自由關係所產生的權利義務之種類及其變更與效力等等，皆以正當法律程序條款為檢視法律是否公平合理之基礎與法源。而此原則的具體實踐，則有賴司法解釋的不斷判定與補充。

國家對於人民或公務人員（行政程序法排除對公務人員所為之人事行政行為的適用，公務人員亦享有同樣之正當法律程序保障，故應全面檢討公務員法及修正行政程序法，以落實該原則）之行為，無論在程序上或實體上，皆應遵守正當法律程序原則，俾對於權益受影響之相對人或利害關係人，有正當法律程序之保障與救濟，從而避免國家行為偏頗，造成缺乏實質、公正、公平、正義、合理或正當性的結果。（註四十）

玖、裁量權行使原則

行政權之作用，原均應受法規之拘束，然法規之規定，未必纖細無遺，恰如分際，寧多在某範圍內，由行政機關自由判斷，而自為適當之處分，是為行政權之自由裁量，然行政權之自由裁量，並非毫無限制者。裁量為法規範圍內之裁量，不得超越法規所定之界限。（註四十一）

在機動法治理念的要求下，現代國家對行政機關常經由法律的規定做自由裁量的彈性授權，使行政機關以在授權範圍內機動靈活的運用其權力。惟行政機關行使自由裁量權時，其所作決定，除不應逾越授權範圍、不得違反相關法律、不違背授權法律的立法精神與目的，更應與國家社會的公共利益相符合，方屬合情合理與合法。（註四十二）

行政程序法第九條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」、第十條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的」，第九十三條：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：（一）期限。（二）條件。（三）負擔。（四）保留行政處分之廢止權。（五）保留負擔之事後附加或變更。」是為目前實務中行政作用時程序之明文揭示。

「公務人員任用法」第十八條第一項第三款規定略以：「在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用．．．」；又「公務人員任用法施行細則」第十九條第一項規定略以：「本法第十八條第一項第三款所稱以調任低一職等之職務為限，指擬任職務之最高列等較原任職務之最高列等低一職等時，始得調任。」此即為授權機關首長在人事權自由裁量運用上具體的表現，蓋機關業務推動負有成敗責任，而「公務人員任用法」第二條及第四條規定，公務人員之任用，除應本專才、專業、適才、適所之旨外，機關首長在考慮其個人之工作表現、品行操守、學識能力等各方面綜合考核評量後，在合人事法規及必要之範圍內，就部屬職務之調整，係為法律所授與之自由裁量權限。惟另外學者蕭文生認為裁量不是自由，是合法與違法的情形，其認為自由裁量是不存在的，裁量錯誤（瑕疵）可能是裁量濫用或是裁量踰越或裁量怠惰。

拾、行政自我拘束原則

行政自我拘束原則係指行政機關於作成行政行為時，如無正當理由，應本「一貫性作為之職務義務」對於相同或同一性質的案件為相同之處理。亦即應受其行政先例（行政慣例）之拘束，以符合平等原則、依法行政原則、信賴保護原則、誠信原則及法安定性原則之要求。

所稱行政先例或行政慣例，是指行政上相同或同一性質的事項，經過長期的、一般的、繼續的反覆施行、可認為已成行政上措施的通例，或行政上適用行政規則作成二個以上相同或同一性質的行政處分，成為行政措施的先例而言。違反行政先例的行為，為違反平等原則之違法行為，人民自得請求救濟。（註四十三）

行政自我拘束原則的適用，有其應具備之要件如下：

- 一、需有相同或同一性質的事項：相同或同一性質事項的比較才有平等原則的適用，故至少要有二件以上的事項具有相同或同一之性質存在，才得據以比較。
- 二、需有行政先例（行政慣例）存在：行政機關須有行政先例存在，其後相對人方得對於相同或同一性質的事項，主張應為相同之處理。
- 三、需行政先例（行政慣例）為合法：違法行政先例之法律效果具有不確定性，「不法的平等」應被排除，而無拘束行政機關之效果，否則行政機關重複錯誤之行為而排斥或變更法的適用，將有違平等原則及依法行政原則。
- 四、需行政機關具有行政裁量或判斷餘地之權責：行政機關就其權限範圍內之事項，始得為裁量或判斷，其裁量或判斷亦始具有合法性，否則即應受法的拘束。行政機關超越法律之範圍，或逾越其權限，或濫用其權力之行為，皆為違法之行為，其成為行政先例者即為違法的行政先例。

但各機關之裁量權卻有可能對相同或同一性質之案件，作出不同的處分效果。因此除應謹守行政自我拘束原則，為相同或同一性質的案件為同一之處

理外，於公務人員向公務人員保障暨培訓委員會、行政法院、公務員懲戒委員會等機關依法循求救濟時，上述各機關於審理過程中另應主動尋查案例，使相同或同一性質的案件能得到相同處理，以調和各機關各自裁量權的行使所衍生之等而不等的效果，以符合行政自我拘束原則及平等原則。(註四十四)

拾壹、不當聯結禁止原則

不當聯結禁止原則其定義為：行政目的與手段之間必須有符合法律實質內在之正當、合理關係。行政機關執行法律時，禁止考量與法律本身不相關之因素。(註四十五)

所謂不當聯結禁止原則係指行政機關追求行政目的與其所採取的手段間，必須有合理的聯結關係。亦即行政行為與人民之給付間，須有實質內在的事理上關聯和相當性，方符合行政行為合法化及合理化的要求。就合法化而言，行政機關須遵循依法行政原則，執法時須禁止考量與法本身不相關之因素；就合理化而言，行政機關在追求行政目的之實現時，須認真考慮對人民之不利益，是否合理妥當，有無違反比例原則、禁止恣意原則及英美法之合理原則等法律原則，以保障人民之基本權利。(註四十六)

行政機關適用法規處理業務時，不應將不具有相關的事項互相結合，尤其涉及對客體權利義務處理的事項，更不應在其間建立不合理的相互依存關係，以免使人民被課予不屬特定法律關係範圍內的義務，或被強制接受無相關的不利負擔條件。(註四十七)

不當聯結禁止原則在具體的法律行為中，表現最為常見及較受重視的，

一、是在行政處分之附款二、是在行政契約中：(註四十八)

1. 行政處分之附款領域：

行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定者或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限。故附款主要係在主規範以外，用以補充、形成或限制主規範內容的規範條款，其種類通常分為五種：(一) 期限。(二) 條件。(三) 負擔。(四) 行

政處分廢止之保留。(五)負擔之事後附加或變更之保留。行政處分所附加之條款，必須與行政處分之目的不相違背，並與該處分之目的具有正當合理的關聯，此即不當聯結禁止原則適用。實務上如臺北汐止鎮公所所徵收之「鎮長稅」(「回饋地方建設捐」)，旨在代替建商處理及回復因施工而損害之公共設施。建商如拒繳則不核發「無損害公共設施證明」，建商便無得請領使用執照。就此而言，雖具有事理上的關聯性，但事實上，汐止鎮公所除此行政目的的外，尚將此徵收費用用於他途(如文化、藝術活動)，則產生行政處分之目的與手段(徵收「回饋地方建設捐」)之間，不具有正當合理之聯結，且不問建商是否確實有損及公共設施一律加以徵收，對於未損及公共設施之建商而言，即缺少事理上的關聯性，而違反不當聯結禁止原則。

2. 行政契約領域：

行政機關為有效達成行政目的，得以行政契約代替行政處分，但契約中應約定人民給付之特定用途，且人民之給付須有助於行政機關執行其職務，而人民之給付與行政機關之給付間須相當，並具有正當合理之關聯。此為行政契約適用不當聯結禁止原則的具體表現。實務上如臺北縣政府徵購公共設施保留地一案，該案臺北縣政府因無經費徵購公共設施保留地，而以訂定行政契約方式，由地主捐出一半之土地，另一半土地臺北縣政府則同意其變更為住宅區及商業區。由上述雙方對待給付之義務，兩者間並無事理上的關聯，故違反不當聯結禁止原則。

不當聯結禁止原則在學理上，已獲肯定為一獨立之行政法法律原則，惟實務上在我國之運用上，仍不夠普遍及受重視，仍有待行政機關及立法院之落實於所有行政作用及法律條文中。行政機關基於管理或其他行政目的的要求，涉及公務人員權益時，應注意目的與手段間之合理關聯，尤其侵犯到公務人員權益時，除需有法規依據及上述考量外，應禁止不相關因素之考慮，並遵循其他的法律原則，方符合行政行為合法化及合理化的要求。(註四十九)

拾貳、公益原則

公益原則為行政法中重要之概念，行政機關之作爲受兩大因素支配：一係法律，二係公益。蓋行政作用須守法律之規定，於例外情形(如裁量行爲)或可不受法律之拘束，但無法免於公益之考慮。至於法律上所稱公益也者，並非抽象的屬統治團體或中某一群人之利益，更非執政者、立法者或官僚體系本身之利益，亦非政治主會中各個成員利益之總和，而係各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態。公益判斷是否正確，不能任憑國家機關之主觀，而應以客觀公正避免錯誤之認知爲之，在多元社會必要時尚須透過公開討論俾能形成共識。

一般而言，公益在現代國家係以維持和平之社會秩序，保障個人之尊嚴、財產、自由及權利，提供文化發展之有利條件等項爲其內容。國家機關之作爲倘若背離公益則失其正當性。在以民主法治爲基礎之現代國家，憲法及法律之內涵本身，即屬一種公益之顯示，故忠實執行憲法及法律乃實現公益之主要手段。(註五十)

重視公益是行政法實質上的特徵之一，各種行政措施，無論係以公法私法方式爲之，均應以公益爲其受首要目的。雖然各種行政行爲的效率，不乏使私人獲益的情形(亦即授益處分)，例如對人民提供社會福利給付、補助金、或可特許、許可等、但此等行政行爲仍須是同時在實現公法上職務並符合公益的要求。凡無憲法或法律上的依據，專爲特定(或少數)私人的利益所採取的措施，均可能構成違反公益及平等原則，例如爲使特定或少數土地所有權人獲益而作的變更都市計畫的決定，可謂違反公益原則。(註五十一)

公益之衡量如涉及目的與手段關係時，則又與前第四項述比例原則競合，行政法院對此曾有論斷：「人民因行政處分而取得某種權利或利益，嗣因該行政處分爲違法而了撤銷或另爲行政處分，雖應權衡公益之必要，第有無此必要，應就人民保持該權利或利益，對於國家社會之法律秩序之影響加以比較考慮，倘其對於國家社會之法律秩序不生破壞或鮮有影響，固不應輕言撤銷該行政處分，倘因其保持既得權益，致發生破壞現有之法律秩序或所生

影響匪淺，既屬具有公益上之必要，自應予以撤銷」(註五十二)

拾參、自然正義原則

自然正義為英國法治的中心概念，源自於英國的普通法及大憲章所衍生的原則，乃英國法院用於監督政府行為的基準，亦為各種權力正當行使的基本原則。自然正義係一法律哲學概念，乃法律發展的最高理念依據。用以改革既存之不合理秩序，及謀求正當的生活秩序，即體現「分所當取，取之不傷廉」的原則。其主要內容有二：(註五十三)

一、「任何人不得自任自己訴訟案之裁判官」原則：

此原則又稱「偏見排除原則」，即不論係首長制的機關或合議制機關，其行使影響他人權利的權限時，必要排除個人偏見之原因及利害關係，否則即違反自然正義的原則。其表現在合議制機關，則其構成員必須先行迴避才能決議；若為首長制機關，則首長須迴避而由有權代理人代理之，如代理人無為法律性行為之權限時，首長可不迴避而排除個人偏見後為之。但無關政策的司法性案件，以由行政法院處理為宜；有關政策性的案件，首長如從公益之立場支持其政策，並經「調查」之程序，則視為首長已排除其偏見。

二、「任何人之辯護必須被公平聽取」原則：

此原則又稱「雙方聽證原則」，即雙方均有要求其意見被公正地聽取的權利。雙方聽證原則強調公開、公平、公正之程序，如未予告知、聽證以為其權利辯護之機會，即不得剝奪任何人之基本權利。其具體的表現，則為正當的程序。正當程序有三個核心部分：即告知、評論期間或聽證及附加理由。

自然正義原則係以自然法為基礎，為普通法上之原則，隱含於實定法之中；作為補充及指導法律之用，故應認為自然正義原則係居於最後檢證之地位，於其他法律原則無法確保案件審查之正當性與妥當性時，再尋求自然正義原則之適用。而公務人員權益保障救濟之內涵亦蘊涵有自然正義之精神，

惟除迴避規定外，其他如告知、聽證、理由陳述、調查等正當程序性規定仍有不備之處，宜儘速檢討修正，以確保法之正常性與妥當性。（註五十四）：

第四節、行政中立理論基礎

行政中立（Administrative neutrality）亦稱「文官中立」或「公務人員超然化」，源自於「政治中立」（Political neutrality）。政治中立或行政中立，都是對常任文官即事務官而說的，政務官無需「政治中立」或「行政中立」。

政治與行政體制有所區分，而行政層次的文官不參與政黨政治、不受政治因素影響，不介入政治活動，對政黨政治與不同的政治立場保持中立態度，即所謂政治中立。由此而引申為「行政中立」的體制，常任文官受文官法的保障與規範，不受黨政特權、政治活動或利益團體的影響，遵守行政法制、維護行政安定、即稱為行政中立。故就常任文官而言，政治中立與行政中立是聯貫的，而政務官既有黨政屬性，自無所謂政治中立或行政中立的體制。

壹、行政中立原則

行政中立體制，各國未必一致，但不外來自以下三種原則。

- 一、政治隔離原則：此一原則指政治與行政分離（Separation of Politics-administration），政治分贓與腐化行徑遠離行政領域之外，行政層級不介入政黨分贓或政治活動，行政對政治紛爭與立場保持中立態度，故亦稱「非政治」原則，行政難免「政治化」，但須力求「非政治」取向，以維持行政安定性與持續性，即行政中立制之基本原則。
- 二、行政公正原則（Administrative impartiality）：事務官處理行政事務需遵行法制、正義與公平原理，而無違法失職或偏袒循私之行爲，稱為行政公正原則，或稱無偏私原則。現代行政即「依法行政」，依法令規定處理公務而不受政治團體、利益（壓力）團體影響，故行政中立必以法治為前提，以避免違法失職而腐化，行政管理亦應與正

義、倫理及公平、公正原則相融合，無歧視不公情形，此即具備「中立能力」(neutrality competence)，此一原則亦延伸為行政中立制。

三、文官法制原則：事務官適用「文官法」制，而有別於政務官、民選公職人員、法官、公營事業人員與軍職人員。其權利義務責任均受文官法規範，尤其其政治權利更在法令規定範疇內，惟各國未必一致，如法國公務員享有罷工權（文官法第十條），美國聯邦公務員禁止罷工（哈奇法 Hatch Act 規定）但有些州之地方公務人員享有罷工權，日本公務員具有結社權與申訴權，但「禁止聯合罷工怠工及其他爭議行為」，亦均明載於國家公務員法（第九十八條），我國考銓法規尚未賦予公務人員具有罷工權，但已提出「行政中立法草案」。由上述可見各國法制規範內容不一，其行政中立體制涵義亦有差別。

居於上述原則，「行政中立」的消極性意義在規範事務官不參與政治活動、不介入黨政紛爭、不受政治因素影響，亦不與利益團體勾結，而在依法行政與文官法制範疇內忠於職守，以維護行政領域之安定與持續；另在其積極性意義方面，公務人員之身分、地位、職務與權益不受政治干預而受法制保障，其能力與成就亦在永業制與功績制之基礎上，亦具若干政治角色（如參與決策的功能）。而現代專業化與科技化環境裡，上述雙重涵義都不應被忽略。（註五十五）

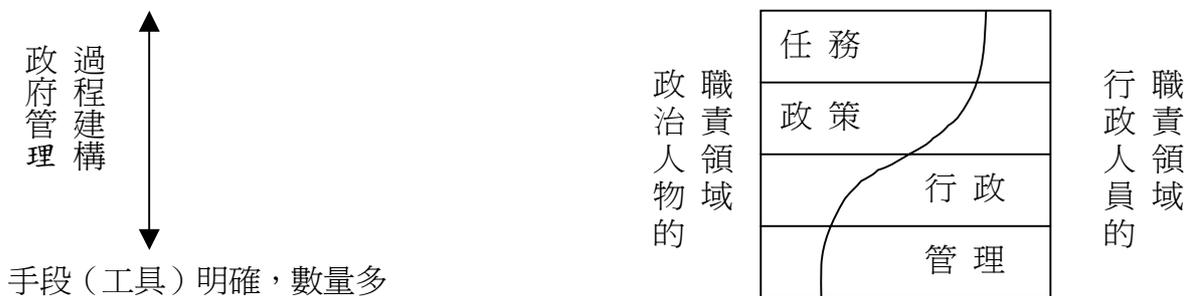
貳、政治、行政分立二元模式理論

在行政與政策的聯結關係中，學者史跋勒（James H.Svara）的「政治、行政分立二元模式理論」（Dichotomy-Duality Model）可作為當代行政學對行政與政治關聯詮釋探討的代表性說明。

史跋勒見解如圖 2-3。首先先確定政治與行政核心概念之意義；其次分析政府過程要分為兩項工作與四項功能，兩項工作即是：（1）決定要做什麼？包括基本任務（mission）與具體政策（policy）內涵；（2）做好工作，包含行政（administration）與管理（management）。四項功能為（1）任務；（2）政策；（3）行政；（4）管理，彼此可視為抽象層次價值到細部技術之連續體等四階

段。最先與最後之「任務」及「管理」階段是可以二分的，分別屬於政治人物與行政人員的個別職責領域，中間的「政策」與及「行政」階段很難分離的，是屬於政治人物與行政人員的共同職責領域。因為：(1) 任務指的是機關組織的理念、職權、廣泛目標與作為、不作為的抉擇，如中央與地方權責、財政劃分關係等；(2) 政策指的是中層政策的決定，例如預算支出，新編計畫、新設組織機關分配服務層次；(3) 行政指達成政策目標所需要的具體性行政決定、辦法規章、程序步驟、實務慣例內規等；(4) 管理指的是有關政策及行政功能的支援性功能，例如人力、物力、資訊、技術的控制與使用。

目的（價值）抽象，數量少



說明：曲線左半邊代表政治人物的職責領域，右半邊代表行政人員的職責領域；曲線軌跡指近似相當程度之雙方分立與職責共享的曲線型關係

圖 2-3 史跋勒之行政/政治分立二元模式 (Dichotomy-Duality Model)

資料來源：Svara J.H (1985) Dichotomy and Duality : Reconceptualizing the Relationship Between Polloy end Administration in Council-Manager Cities. Public Administration Review.Vol.45.No.1.p.228。

本圖轉載自：蔡良文 著，《行政中立與政治發展》，五南公司，頁 99

綜之「分立二元模式」主張任務制定是政治人物職責，機關內部管理是行政人員職責。除最先與最後政府過程階段可以明確區分外，介於其中的「政策」與及「行政」既非完全分離，抑非完全混合，而是雙方的適當分工。政策制定需要聯手合作，政治人物雖有最終決定權，但應承認並鼓勵行政人員的政策作成過程中的貢獻。相對的，行政運作須有經驗與專業，應為行政人員的主要職責，但政治人物應予監控確保忠誠執行，任務與管理的職責分立，以及政策與行政的職責共享，不僅使雙方才能及資源獲致最大的效用，同時確保民主政府運作的永續發展。(註：五十六)

參、行政價值的規範性架構

就人事行政方面而言，就本其行政機能系統而論，追求工具性價值如效率、效能、經濟的理性訴求，往往與政治非理性的協商式價值產生極大的差距；在價值的搖擺中，人事系統在文官系統的層層管制下，由於其為因應社會、文化、政經脈動，而做彈性之產出，惟多大彈性的搖擺幅度，乃由國家憲法設計，仍緊懸著文官裁量權的大小與寬度，而此種憲法中軸線，乃象徵著一種對官僚權力、平衡力多重角色之理想模式。簡言之，公務員是憲法精神之中堅角色扮演下，如何因應政治價值與行政價值競爭而定出垂直鐘擺位置，找出平衡理想點，正是公務員依法行政之精髓原義，更為政務官（人員）與事務官（常任文官）間，在調和政治與行政價值平衡點之所在，也是行政、政治中立在文官模式上的最理想狀態。

美國學者丹哈特與狄莉瓏（Denhardt & deLeon,1995：34-35）二人所提出的一個行政價值的規範性架構（如圖 2-4 所示），可供吾人併同研究之參考。

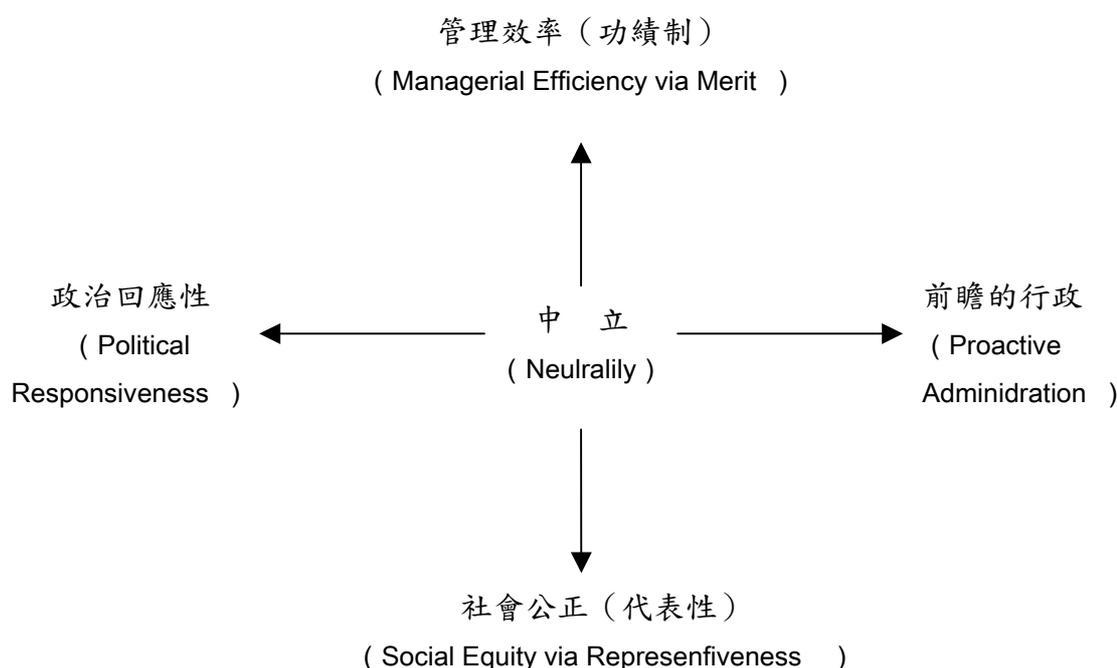


圖 2-4 行政價值的規範性架構

資料來源：Denhardt,Robert B,& daleon,Linda (1995) 'Greet Thinkers in Personnel Management' in Jack Rabin etd, (eds,) Handbook of Public Personel Administration, New York ; Marcel, Dekken, inc, (pp21-41) ,p.35.

本圖轉載自：蔡良文 著，《行政中立與政治發展》，五南公司，頁 114

除此之外，其他四個價值之間的不同組合，並不意謂這些組合會達成一個均衡的態勢，因為他們均含有某種程度的矛盾衝突，而正因為它們這種衝突的本質，才會造成行政制度不斷遭遇新的挑戰與新的改革問題（吳定等，民 85：37-39）

按行政中立法制，主要在於規範公務人員行政中立的範圍與地位，並維護功績制，以求高效率、效能為民服務的文官系統，此指涉之範圍，有國家、政府與政黨間之關係，暨政務官與事務官之價值釐清與互動關係。就政務官與事務官間之互動關係觀察，依據 Elliott（1985）對人事行政管理的衝突價值論暨 Coyer（1989）對人事政策、行政價值的鐘擺遊走於政治與行政間之動態觀察，抽離其概念後，學者蔡良文先生建立該理念構，如圖 2-5。（註五十七）

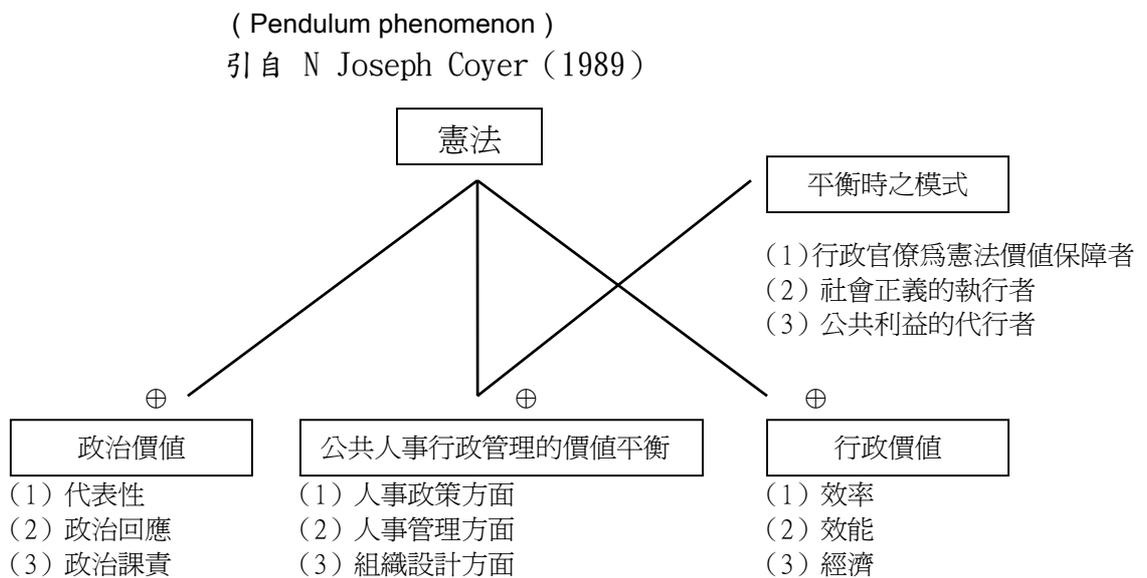


圖 2-5 人事行政價值的鐘擺現象

資料來源：參考 Coyer, N. Joseph (1989) "Public Personnel and Labor Relations" Handbook of Public Administration, pp.277-308. NY: Marcel Decker

本圖轉載自：蔡良文 著，《行政中立與政治發展》頁 115

基於行政人員得行政行動與決策行為都隱含有價值判斷的意味，所以嚴格的行政中立似乎很難達成，傳統上總是把行政人員的中立能力看成是達成效率與經濟的手段。

吳定教授等學者以為由於嚴格意義的行政中立根本很難達成，所以在傳統上對效率所作解釋應予以修正，而丹哈特等二位學者把中立置於中央位置，則很可能是基於這種認知。進一步言，行政中立可能僅是一種象徵性的

價值，它意謂著需要達成各方價值之間深度的溝通與協調，從中獲得某種共識性的決策結果，這種互為主體性（intersubjective）的相互理解，方可謂是行政中立的新意義。

肆、確立「行政中立」途徑

人事考銓制度是整體的，在永業制與功績制之軌道上，事務官之行政中立制是其管理制度的一環，至於如何確立「行政中立」體制？其主要有：

一、政治與行政的關係宜有分野：如上章所述，政治與行政的屬性應有區別，「政治」與「行政」宜先有明確的區分，前者屬政黨政治與責任政治範疇，後者則為「行政中立」與「組織管理」的層級體制。但政治與行政亦互有影響，亦宜相互配合。

二、政務官與事務官的體制需予劃分：政務官與事務官同屬官吏與「公僕」的角色，均有盡職服務的職能，但政務官是決策者，事務官則為政策的執行者，事務官在若干政體下固得晉任為政務官，但兩者的角色、產生方式以及管理體制均有差異，不宜混淆，始有可能使事務官維護行政中立體制而達到行政安定的效果。

三、文官法制的保障與規範：為確立事務官不政治因素影響，則需有「公務人員法」（或文官法）的訂定以保障事務官的身分、地位與權益，並規範事務官的永業體制（自考用以至退休），故健全的文官法制有其必要，是各國政府確立行政中立體制的主要途徑。

四、功績制度的實施與確立：現代各國「事務官」的人事制度皆以永業制及功績制為趨向，功績制重視事務官的「才能」與「成就」，而與其人的家世門第特權無關，此為避免政治干預與介入政治因素的適切途徑，即以文官法及功績制維護文官制度不受政治因素的污染，但此與「考試權獨立制」未必有必然關係，功績制為事務官體制的核心，其實施及確立自有助於行政中立以至行政發展（積極性）的體制。（註五十八）

至於，行政中立的推動途徑，國內學者們所提出較完整的推動行政中立途徑，當推陳德禹教授等人，茲簡述如下：（註五十九）

一、政制結構途徑：

1. 朝野人士須在觀念上劃清國家、政府、及政黨三概念的分際。我國過去在一黨獨大支配政治的格局下，人民缺乏釐清三者分際的自覺，造成行政中立意識不易樹立。為因應未來政黨政治新情勢需要，應分清三者之不同與關係，使黨政的運作空間不直接干預行政（事務）運作及人事，為國家的長治久安奠下基礎。
2. 使政黨組織體系與政府的組織體系（包含：行政機關、軍隊、學校、及公營事業機構）澈底分離，文官不可兼任政黨的負責人或幹部。
3. 政務官與事務（常務）官，各扮演不同角色，依不同方式進入政府系統。政務官由政黨提名經法定程序任命或由人民選舉產生，須向民意機關或人民負政治責任。事務官則經考試或其他文官制度進用，向機關首長負行政責任。
4. 使考試權真能獨立運作，我國憲法規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……非經考試及格者，不得任用。」考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。期以常任文官選拔客觀公正，惟僅此規定尚不足以保障考試權之必然獨立行使，必須考試機關能夠力排可能的外力干擾，以及社會上的各種政治或利益團體、及政府行政、立法機關對考試機關予以尊重，不予干擾。

二、文官制度途徑：

本項所述之文官採以廣義界定，在推動行政中立時，應注意：

1. 政務官的進退及服公職，以制定專法規範之。政務官的選拔，無資格上限制，但不可有外國籍，以保證其對國家之忠誠。政務官較理想的來源是從黨內或議會中有歷練、有貢獻或於某行業有傑出表現的人員當中選拔，避免從事務官中提任。政務官一旦退職下來，不應安插到事務官系統或公營事業機構中去占事務官的職位。
2. 常務（事務）官之任用與遷調應本著成就或才能取向及是否忠於國家，而不考慮政治或特殊關係，必須超出黨派及人情之外，在永業制與功績制度下，形成獨立管理系統，不受外在政治因素干擾，從而保持行政系

統的相對穩定。

- 3.簡併改善現行多軌任用制度的缺失，避免為任用私人或政治性用人開啓方便之門。茲為因應文官中立與為事擇人的時代需要，對現行公務人員任用制度，需再作整體而前瞻性的規劃改善，以免政治干涉人事行政。
- 4.應於即將制定的「公務（人）員基準法」、「公務人員行政中立法」、及「公務員服務法」的修訂中，參照民主先進國家的文官制度，作如下改善：
 - （1）嚴密保障常任文官的身分、地位及任職之安全。
 - （2）要合理限制文官的政治權利及行為，以期政黨組織體系與政府的組織體系間有明確分隔及釐清，使公務人員不介入政爭。
 - （3）參照美、日、德國對違犯政治活動限制或禁止者訂立罰則，以確保行政中立制度之實效。
 - （4）減除「特別權力關係」增加「平等權力關係」之規範，給予文官有知悉有關切身權益之真相、申辯、及申訴之權。
 - （5）仿照美國之設置「功績制保護委員會」，而設立類似之公務人員保障機構，以保障公務人員之權益或因遵守行政中立規範所受之傷害的救劑。

三、行政程序途徑：

在行政程序運作中，為規範承辦人員被賦予之行政裁量權及配合有自由心證主義之濫用。以確保行政中立。政府權責機關宜加速完成行政程序法之立法工作，其規範對象包括：行政處分、行政契約、法規命令、及行政規劃、行政計畫、行政指導等，以期在行政程序中，對行使公權力者給予必要之規範，如規定公務員應遵循公正與民主程序，避免偏差行政裁量，以保障人民權益，增進人民對政府之信賴。

四、行政倫理途徑：

經由前述文官制度的設計而企圖落實行政中立，其實此策略背後有一前提假定，即文官們有實踐行政中立之意願及價值取向，所以根本之計，還是需要從文官心中營造行政中立倫理。

茲為推動落實行政中立，朝野政治人物、行政人員、及一般社會大眾，

應認同行政中立是政治倫理的中要部分，予以支持遵守，以補制度性規範之不足。各方面要不斷強調、說服、示範及教育：行政人員（事務官）應本於道德責任，堅守中立的角色立場，忠於職務及國家、人民與合法政府，奉獻自己的知識、技能及經驗，以公正、客觀的態度，執行國家法律及政府的政。

五、其他相關配合途徑：

1、相關法制之配合

- （1）模仿外國制訂陽光法、遊說法、資訊自由法、電腦處理個人資料保護法等時，應留意配合行政中立之需要，作有關規定。
- （2）在現行相關法律中配合行政中立需要，作配合修訂，像公職人員選舉罷免法、人民團體法、公職人員財產申報法等。

2、實際運作之配合

- （1）政黨及政治人物能尊重行政中立，親身示範不去干擾文官系統之運作。
- （2）政府相關機關，經由各種方式向民眾及公務員宣導行政中立之意義、重要性、具體做法，請求大家全力配合，為國樹立良制。
- （3）司法、檢察、及調查機關，應強化對文官行政中立的管制及監督之執行工作。
- （4）行政機關經由教育與訓練方式，將行政中立的價值理念及原則內化到公務人員的心中，進而養成習慣切實自律奉行。

第五節、權益保障之實體救濟與程序救濟原則

如何加強公務人員權益的保障與救濟，使公務人員勇於任事，並降低統治階層對公務人員違法或不當的濫權管理與操控，已成為政府再造不可忽視的環結。是以，本節主要是探討現行公務人員保障法（以下簡稱保障法）主要權益保障之實體救濟與程序救濟原則。

壹、權益保障之實體救濟

公務人員代表國家執行公務，為政府機關的主要構成員，亦為政府機關的內部顧客、如何保障公務人員之權益，隨著特別權力關係的鬆綁，已不復以往被認為有害管理權之行使。權利與義務的均衡，公務人員與一般人民的平權，已儼然成為時代的潮流。所以，如何加強公務人員權益的保障與救濟，使公務人員勇於任事，並降低統治階層對公務人員違法或不當的濫權管理與操控，已成為政府再造不可忽視的環結。是以，本節主要是探討現行公務人員保障法（以下簡稱保障法）主要保障項目，。現行保障法係民國八十五年十月十六日公布施行，該法第二條規定：「公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。」是以，現行法上關於公務人員權益保障之項目，僅限於該條所列舉的「身分」、「工作條件」、「官職等級」及「俸給」等四項為範圍，茲就上述四種保障項目，分別探討之。（註：六十）

一、身分之保障

公務人員之身分保障權，係指公務人員得主張非有法定原因，非依法定程序，不得任意免職或為其他身分之變更。此乃憲法所保障人民服公職之基本權利，自應依法予以維護。況且身分之保障為公務人員權益保障之基礎，喪失了身分權，其他權益便無所附麗而不必啟言。此外，對於公務人員身分的保障，亦為落實常業文官、行政中立等專業化、民主化運作，朝向功績制價值觀發展的重要機制。茲就保障法所定公務人員身分上的保障分述如下：

1、公務人員之身分非依法律不得剝奪

保障法第七條第二項前段規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。…」所稱「非依法律不得剝奪」，即為公務人員身分之保障，有法律保留原則之適用。而此所稱之法律，乃指公務人員考績法（如專案考績一次記二大過免職或年終考績考列丁等而免職）、公務員懲戒法（如撤職、休職、停職）、刑法（如因刑事犯罪受法院為褫奪公權之宣告）、貪污治罪條例（如因貪污受法院宣告有期徒刑以上之刑，並受褫奪公權之宣告）等。

2、基於身分請求權之保障

公務人員基於身分之請求權，係指因公務人員之身分而得享有之公法上請求權。例如，基於身分而生之俸給、退休金、福利互助金、公保養老給付請求權等。保障法第七條第二項後段（「基於身分之請求權，其保障亦同。」）有明文規定。上開請求權乃基於身分而來，而公務人員身分則係依法律所賦與，如無法律上原因自應不得剝奪。故不論是現職人員或離職人員，對於任職期間之俸給、退休金、福利互助金、養老給付及資遣給與等之支領，受有侵害時，自得依保障法之救濟程序請求救濟。

3、停職後復職之保障

停職係指停止公務人員職務之執行，其公務人員身分並未因此喪失，惟停職期間公務人員原則上不予支薪，且不予考績及晉級，除其基於身分之請求權受有損害外，其不予考績及晉級之結果，無異於給予降低官等或變更其級俸審定之處分，難謂對於公務人員服公職之權利無重大之影響。是以，停職須依法辦理或有法律之授權，機關不得任意行之。經停職之人員，亦應許其提出行政爭訟，並於停職之事由消滅後許其復職，此皆應受到法律之保障。而所謂復職，並非必須回復原職務，回復與原職務職等相當之其他職務亦非不許。

保障法第八條即保障了公務人員停職後復職之權利：「經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內，得申請復職；除前經移送懲戒或其他法律另有規定者外，服務機關或其上級機關應自受理之日起三十日內通知其復職。依前項規定復職之公務人員，服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當之其他職務。經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內未申請復職者，服務機關或其上級機關人事單位應負責查催；如仍未於接到查催通之日起三十日內申請復職，除有不可歸責於該公務人員之事由外，應視同辭職。」基此，公務人員無論依何種法律而受停職，於停職事由消滅後（如經不起訴處分、判決無罪確定；或其行政責任尚未構成法定免職情事；或經移送懲戒而未受撤職或休職之處分；或經公務人員保障暨培訓委

員會撤銷原處分時。)，均得依保障法申請復職。

4、機關裁撤、組織變更或業務緊縮時之身分保障

因實際客觀環境之變更，致機關裁撤、組織變更或業務緊縮而職缺減少時，因其不可歸責於公務人員，故仍應保障其職務。保障法第九條規定：「公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官職等應與原任職稱之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，適用公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定，仍以原職等任用並敘原俸給或同數額俸點之俸給。」本條所謂「除法律另有規定從其規定外」，係指未辦理退休或資遣之人員應依公務人員任用法第二十九條（有關資遣規定）、公務人員退休法或公營事業移轉民營條例（有關自願提早退休規定），或為特定機關、組織因上述裁撤、變更或緊縮業務等原因而制定之特別法（如臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例）等規定之優先適用而言。

二、工作條件之保障

工作條件為一廣泛而不明確的概念，除必要機具設備及良好工作環境之提供，執行職務時安全之保障，不受違法工作指派之保障，因公涉訟之保障及加班時間補償之保障外，尚及於命令規則之訂定、修正及廢止，人員之監督、工作業務分配及工作設備之改善等方面。

1、必要機具設備及良好工作環境之提供

「工欲善其事，必先利其器」，公務人員執行職務如缺乏尊嚴及所需之機具設備與良好的工作環境，如何要求其有高效率的產出及服務品質。故機具設備及良好工作環境的提供，乃為落實維護公務人員尊嚴之基本要求。至於何謂「必要」之機具設備？何謂「良好」之工作環境？因屬不確定的法律概念，實難統一界定其基準，在目前缺乏案例累積之情形下，行政院頒布之「事

務管理規則」，可暫為重要之參考依據。

故各機關提供之工作條件不當時，公務人員自得依法請求救濟。至於工作條件的提供，本文認係屬各機關自由裁量之範圍。各機關為執行其業務，提供所屬公務人員必要之機具設備與良好工作環境乃是最基本的作為，亦為其職權範圍內之事項，至於何謂「必要」與「良好」，除因各機關之職務、性質、工作地域及時間之不同而有所差異外，尚應就公務人員之官職等級、職務、工作所需之基本條件、勤務性質、機關財務狀況及事務管理規則之規定等綜合考量，以其自由判斷作成適當的處理行為。

2、執行職務安全之保障

去（92）年 SARS 事件中，臺北市和平醫院之部份醫護人員，因恐懼該病毒之傳染威力，以拒絕到班之逃避方式，引起很多爭議性公共議題，為使公務人員勇於任事，安心執行其職務，對於公務人員執行職務之安全，自應予以保障，並貫徹憲法第十五條生存權所蘊涵生命法益之意旨。因此政府各機關自不得置其所屬公務人員於危險之地，而應提供其執勤安全之防護措施。故保障法第十一條規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施。」各機關除應依照考試院與行政院會銜發布之「公教員工安全維護辦法」之規定積極辦理外，更應重視公務人員執行職務安全之事前維護與準備，積極提供必要之防護措施，以減少對公務人員執勤安全之危害，進而達到保障公務人員權益之目的。至於公務人員因執行職務而發生傷害或死亡者，除依法（公務人員保險法、公務人員撫卹法）給與保險及撫卹給付外，另應依考試院與行政院會銜訂定之「公教員工因執行職務遭受危險事故致殘廢死亡發給慰問金實施要點」規定，發給慰問金。

3、不受違法工作指派之保障

關於公務人員對長官命令的服從，在學理上有三說：

- 一、絕對服從說：凡長官在其監督範圍內所發之命令，無論是否合法，屬員均應服從。

- 二、 相對服從說：凡長官合法之命令，屬員有服從之義務，對於不合法之命令，屬員應服從國家之法令，而拒絕服從之。
- 三、 折衷說：折衷說有二種論點，一為陳述意見說，即屬員如認為長官之命令違法，得隨時向長官陳述意見，長官若堅持己見，屬員即應服從之；二為屬員不論長官命令是否違法，原則上均應服從之，惟如命令明顯違法且事屬重大者，屬員可不服從之。

公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對長官命令，如有意見，得隨時陳述。」乃係採折衷說之第一說（陳述意見說）。復依刑法第二十一條第二項規定：「依所屬上級公務員命令之職務上行爲，不罰。但明知命令違法者，不在此限。」則採折衷說之第二說。依上述之規定，屬官對長官之工作指派有服從之義務，但明知命令違法者，則不應服從。所謂「明知」，依刑法第十三條規定，除直接故意外，尚有間接故意，而後者採認識主義，即依執法者是否應知悉或依情況顯然應知悉爲原則客觀認定之。違法命令之易被「明知」部分，大都屬命令有重大而明顯之瑕疵部分，故判斷上應以此爲基準。大法官會議釋字第一八七號解釋理由書亦云：「……如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見。……。」亦意指「顯然」違法之命令，屬員可不必服從之。但依上開規定，公務人員不受違法命令之指派，仍缺乏直接保障，且不易判斷責任之歸屬，上下推拖之結果，長官往往較居優勢，而由屬員擔負較多責任。故保障法第十二條：「公務人員長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員爲非法之行爲。」之規定，採直接之保障，以補上述缺失之不足，使公務人員依法執行職務能獲得保障。惟該條所稱違法之工作指派、非法之行爲等，於有無違法或非法有爭議時，其責任歸屬之釐清，仍有疑義。故應增訂長官與屬員對工作指派之合法性有爭議時，屬員應要求長官以書面下達之規定，以明責任。但屬員明知長官命令有違反刑事法律規定者，則無服從

之義務等相關規定，以免除公務人員因服從而衍生之刑事責任。惟應有相關之保障機制配合，以免屬員遭受長官之報復。

4、因公涉訟之保障

公務人員代表國家執行公務，執行職務之過程、結果，難免有違人民之意願，如果因此遭受相對人之侵害或控告，而無國家出面提供支持及協助，公務人員如何勇於任事而依法行政，故保障法第十三條第一項規定：「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。」以免除公務人員後顧之憂。所謂「依法執行職務涉訟或遭受侵害」，係指依法令執行職務而涉及民事、刑事訴訟案件，或依法令執行職務遭受侵害而涉及民事、刑事訴訟案件，為訴訟主體之當事人而言。至是否為依法執行職務，則應由服務機關本於權責，就該公務人員之職務範圍，從形式上先行認定，一經確定，服務機關即有主動提供法律上協助之義務，並為該公務人員延聘律師，而非該公務人員自聘律師後再申請補助。

保障法第十三條第二項規定：「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。」故公務人員之涉訟或遭受侵害，與法院對公務人員所涉訟案件之判決結果無必然關係，僅生服務機關向公務人員求償之問題。

關於公務人員因公涉訟問題，除上述規定外，考試院及行政院於八十七年會銜發布之「公務人員因公涉訟輔助辦法」，即為落實上述法律保障之補充規定。「公務人員因公涉訟輔助辦法」係依公務人員保障法第二十二條第三項規定訂定之，該辦法第五條：「第二十二條第一項所稱涉訟，指依法執行職務，而涉及民事、刑事訴訟案件。前項所稱涉及民事、刑事訴訟案件，指在民事訴訟為原告、被告或參加人；在刑事訴訟偵查程序或審判程序為告訴人、自訴人、被告或犯罪嫌疑人」。同辦法第六條：「依本法第二十二條第一項延聘律師為公務人員辯護及提供法律上之協助，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」。同辦法第七條：「公務人員依法執行職務涉訟，其服務機

關應為該公務人員延聘律師，其人選應先徵得該公務人員之同意。但因故無法徵得其同意者，不在此限。公務人員不同意機關依前項規定為其延聘律師或延聘律師之人選，得由該公務人員自行延聘，並檢具事證以書面向服務機關申請核發費用」。同辦法第十二條：「公務人員於調職或離職後，因原任職期間執行職務涉訟者，仍應由其原服務機關辦理涉訟輔助。前項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」。

5、上班時間以外執行職務補償之保障

公務人員服勤務之義務，在我國傳統見解上，為服「無定量」勤務之義務。惟在現代講求民主、法治及人權之時代，公務人員之基本權利益受重視，除法有明文規定外，不得任意要求公務人員延長其上班時間，或課予公務人員額外服勤之義務。若因義務所需，經主管長官之指派或准許而於上班時間以外執行職務，自應給予合理之工作補償，以保障公務人員之權益。故保障法第十四條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」所謂「其他相當之補償」，為概括之規定，各機關得依實際情形，就上開列舉之補償項目，於相當範圍內衡酌辦理。

依據行政院民國九十一年九月三日院授人給字第○九一○○四三四八一號函示：各機關員工加班費之支給，修正規定如次：

- 一、支給要件：以各機關員工在規定上班時間以外，經主管覈實指派延長工作者為限，且免刷卡員工加班者，其加班起迄時間應有刷卡、簽到或其他可資證明之紀錄。
- 二、支給標準：以每小時為單位，依左列方式計算：
 - (一) 職員：非主管按月支薪俸、專業加給二項，主管連同主管職務加給三項之總和，除以二四〇為每小時支給標準。
 - (二) 約聘僱人員：按月支單一薪酬除以二四〇為每小時支給標準。
 - (三) 技工、工友：按月支工餉、專業加給及報院核定有案之每月固定經常性工作給與之總和，除以二四〇為每小時支給標準。

- 三、各機關員工經依規定指派加班，其一次加班或三個月內加班時數累計達四小時者，得鼓勵員工選擇在加班後六個月內補休假，不另支給加班費。
- 四、各機關對加班費之支給，應訂定管制要點加強查核，不得浮濫，如有虛報，一經查明，應嚴予議處。
- 五、各機關職員（含約聘僱人員）加班管制規定：
- （一）各機關職員（含約聘僱人員）加班，應由其一級單位主管視業務需要事先覈實指派，每人每日加班以不超過四小時為限，每月以不超過二十小時為限。
 - （二）機關因業務特性或工作性質特殊或為處理重大專案業務，或解決突發困難問題，或搶救重大災難，或為應季節性、週期性工作，需較長時間在規定上班時間以外延長工作，得申請專案加班，每人每月以不超過七十小時為上限，且需報經主管機關核准。所稱主管機關，係指中央各部會行處局署、省市政府或各縣市政府；如因業務實際需要超過七十小時者，需專案報經主管院核定後始得支給。但警察機關外勤警察人員、飛航管制人員、氣象觀測人員、法官、檢察官、書記官、機場（港口）檢疫人員及關務人員之專案加班，得不受上開規定時數之限制，惟仍應本摶節原則從嚴辦理。
 - （三）各機關簡任以上人員並支領主管職務加給有案者加班，除前款但書所列各類人員外，均不另支加班費，但得依加班事實按規定擇期補休假或獎勵。
- 六、各機關技工、工友宜採行彈性上班，調整其工作時間（如上午七時至下午四時），儘量避免加班，並加強職員自我服務。又駕駛之加班，亦應從嚴管制。
- 七、加班所需經費在原有預算科目支應，並不得超過各該機關九十年度加班費實支數額之八成，並不得以任何理由請求增列經費。

所以基於對公務人員人權理念之尊重，公務人員因業務需要而加班時，不論其為受指派或主動為之，公務人員主張之補償方式應受尊重。亦即各機關應先斟酌公務人員主張之意願，再視實際客觀條件，參酌上開補償項目，彈性處理之。其最後決定權仍在各機關，兼顧了各機關推行業務之彈性及對加班之公務人員的尊重。衡諸常理，鮮有人為換取上述補償而犧牲自己的休息時間。

三、官職等級之保障

公務人員依法銓敘審定之官等職等，為其身分之延伸，自應加以保障。保障法第十五條規定：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非經法律不得變更。」此制度性保障在於防止公務人員憲法上服公職權利之遭受不法侵害，故為法律保留原則所拘束。

公務人員任用法第九條：「公務人員之任用，應具有左列資格之一：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法升等合格。特殊性質職務人員之任用，除應具有前項資格外，如法律另有其他特別遴用規定者，並應從其規定。初任各職務人員，應具有擬任職務所列職等之任用資格；未具擬任職務職等任用資格者，在同官等高二職等範圍內得予權理。權理人員得隨時調任與其所具職等資格相當性質相近之職務」。同法第十八條：「現職公務人員調任，依左列規定：一、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。二、經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務。三、在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。但有特殊情形，報經總統府、國民大會、主管院或國家安全會議核准者，不在此限。前項人員之調任，必要時，得就其考試、學歷、經歷或訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。各等級特種考試及格人員之調任，以申請舉辦該特種考試之機關及其所屬機關有關職務為限。但中華民國八十五年一月十七日

公務人員考試法修正公布前，各等級特種考試及格人員之調任，依各該考試及任用法規之特別限制行之……」。

司法院大法官會議釋字第三二三號解釋，即認為各機關擬任之公務人員，經人事主管機關審查而降低原擬任之官等，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，自得依法尋求救濟。保障法公布施行後，上開情形即應依該法定保障救濟程序行之。

四、俸給之保障

公務人員之俸給，係國家給予公務人員執行職務的報酬。公務人員依法執行職務，實現國家公法上之目的，依法享有對國家公法上的請求權，自應予以保障，此為憲法第五條所保障。況且俸給除為其執行職務之酬勞外，亦含有維持公務人員一定生活水準、表示身分、激勵士氣、網羅及留任人才等功能及目標。公務人員之生活首須安定，無虞匱乏，才能無後顧之憂安心於工作，故公務人員之俸給，應加以保障。依公務人員俸給法規定，非有法定原因，非依法定程序，不得降敘。

人民有服公職之權，此為憲法第十八條所明定。公務員懲戒法第一條：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從其規定。」公務人員保障法第十六條：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」中華民國七十五年七月十六日公布之公務人員俸給法第十六條：「經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降敘。」是公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。

既然保障法第十六條規定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」公務人員俸給法第十六條規定：「經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降敘。」公務人員俸給法第十七條規定：「俸給未經權責機關核准而自訂標準支給或不依規定標準支給

者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」是公務人員之俸給，有一定之標準，而不得任意支給（增加或減少）。大法官會議釋字第四八三號解釋之解釋文第一段所敘明之意旨即在於此。

依據司法院大法官會議釋字第 483 號解釋（88 年 05 月 14 日）：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬法規從速檢討修正。

依據大法官會議 483 號解釋後，九十一年八月二十八日公布新修正之之公務人員俸給法第十六條：「（第一項）公務人員本俸及年功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定。（第二項）在同官等內調任低職等職務仍以原職等任用，並敘原俸級人員，考績時得在原銓敘審定職等俸級內晉敘」。而公務人員俸給法施行細則第七條：「本法第十六條第二項所稱考績時得在原銓敘審定職等俸級內晉敘，指同官等內高職等調任低職等職務仍以原職等任用並敘原俸級人員，考績時仍得在銓敘審定職等俸級晉敘俸級至年功俸最高級。

另外，依據九十年六月二十日公布新修正之之公務人員考績法第四條第一項：「公務人員任現職，經銓敘審定合格實授至年終滿一年者，予以年終考績；不滿一年者，如係升任高一官等職務，得以前經銓敘審定有案之低一官

等職務合併計算，辦理高一官等之年終考績；如係調任同一官等或降調低一官等職務，得以前經銓敘審定有案之同官等或高官等職務合併計算，辦理所敘官等職等之年終考績。但均以調任並繼續任職者為限」。例如：鄉鎮公所「鄉鎮公所「課長」調任「課員」職務，如其原敘職俸級為「薦任第八職等年功俸五級六一〇俸點」課長，調派為公所薦任第六至第七職等課員職務後，如仍敘原俸級「薦任第八職等年功俸五級六一〇俸點」，其考績仍可以前經銓敘審定有案之同官等或高官等職務合併計算，辦理所敘官等職等之年終考績（註即以薦任第八職等辦理考績）。其中差異為九十年修法前：以往課長調課員，考績僅能以銓敘審定「課員」職務之最高列等為薦任第七職等辦理考績，而導致考績晉級部分，僅能以其銓敘審定之俸給最高僅能至「課員」職務之最高列等為薦任第七職等五九〇俸點，修正後，考績現仍逐年升至「薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點」，不會有變相減薪之不公平對待再發生。

貳、權益保障之程序救濟原則

有關本文之權益保障之程序救濟原則，包含有程序主體權的保障、正當法律程序的遵行、訴訟經濟原則等三要項，茲分述如下：

一、程序主體權的保障

公務人員為權益保障救濟程序之主體，在救濟程序當中，公務人員之權益及法律地位，應到保護與尊重。使其在一切必要程序，免於到行政機關或權益救濟權責機關甚或法院之支配。對於程序主體之保障，至少應符合以下二個原則：(註六十一)

1、救濟程序法定原則

救濟程序法定原則亦即程序規範之遵守，不論機關或法院或公務人，皆應遵行定之救濟程序及方式。職是，救濟機關之組織、管轄，救濟案俵之要件及提起、審理方式、證據調查、迴避、閱卷、聽證、舉證，裁決之方式與效力，不服救濟途徑之教示及審級制度等，皆應由法律加以明確之規定，以使

救濟之案件進行與結果，具有可預見性、安定性及公平性。

公務人員保障法第三十條：「復審之提起，應自行政處分達到之次日起三十日內為之。前項期間，以原處分機關收受復審書之日期為準。復審人誤向原處分機關以外機關提起復審者，以該機關收受之日，視為提起復審之日」。同法第三十一條：「復審人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤前條之復審期間者，於其原因消滅後十日內，得以書面敘明理由向保訓會申請回復原狀。但遲誤復審期間已逾一年者，不得為之。申請回復原狀，應同時補行期間內應為之復審行為」。同法第三十二條：「復審人不在原處分機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除在途期間。但有復審代理人住居原處分機關所在地，得為期間內應為之復審行為者，不在此限。前項扣除在途期間之辦法，由保訓會定之」。

公務人員保障法第七十八條：「提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起三十日內，向保訓會提起再申訴。前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準」。同法第七十九條：「應提起復審之事件，公務人員誤提申訴者，申訴受理機關應移由原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。應提起復審之事件，公務人員誤向保訓會逕提再申訴者，保訓會應函請原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員」。同法第八十一條：「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，必要時得延長二十日，並通知申訴人。逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。申訴復函應附記如不服函復者，得於三十日內向保訓會提起再申訴之意旨。再申訴決定應於收受再申訴書之次日起三個月內為之。必要時得延長一個月，並通知再申訴人」。同法第八十二條：「各機關對於保訓會查詢之再申訴事件，應於二十日內將事實、理由及處理意見，並附有關資料，回復保訓會。各機關對於再申訴事件未於前項規定期間內回復者，保訓會得逕為決定」。

2、武器平等原則

武器平等原則意為在救濟程序中，兩造均具有相同之地位。例如於公務人

員保障暨培訓委員會審理之案件，一方為公務人員，一方為公務人員不服其申訴或復審決定之機關或原處分機關，公務人員保障暨培訓委員會於審理案件時，便須遵守武器平等原，以雙方當事人之行為或決定為考量依據，而不考量其地位為機關或公務人，並經由對雙方之平等對待，獲致公平、正確之裁決。

武器平等原則在實際救濟程序中所涉及者，為訴訟代理人制度及強制機關提供資訊之程序規範。蓋公務人員並非全部具有法制背景，若未能委任律師或其他熟習法律之代理人代為辯護或救濟程序，則與機關相較即處於武器不平等之地位。另在救濟程序進行中，機關擁有較公務人員更多之資源，保障救濟案件之原始資料及其他資訊，若無強制其可供調閱或提供之程序規範，則公務人員明顯處於武器不平等之地位。

公務人員保障法第四十四條：「復審人應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。原處分機關對於前項復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知保訓會。原處分機關自收到復審書之次日起二十日內，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，送於保訓會。原處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送復審人。復審人向保訓會提起復審者，保訓會應將復審書影本或副本送交原處分機關依第二項至第四項規定辦理」。同法第五十四條：「言詞辯論之程序如下：一、主持人或其指定之人員陳述事件要旨。二、復審人或其代理人就事件為事實上及法律上之陳述。三、原處分機關就事件為事實上及法律上之陳述。四、有關機關或人員之陳述。五、復審人或原處分機關對他方之陳述或答辯，為再陳述或再答辯。六、保訓會委員對復審人及原處分機關或有關人員提出詢問。七、復審人之最後陳述。言詞辯論未完備者，得再為辯論」。同法第五十九條：「原處分機關應將據以處分之證據資料提出於保訓會。對於前項之證據資料，復審人或其代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。保訓會非有正當理由，不得拒絕。第一項證據資料之閱覽、抄錄或影印，保訓會應指定日、時、處所」。

同法第三十八條：「復審人得委任熟諳法律或有專業知識之人為代理人，每一復審人委任者以不超過三人為限，並應於最初為復審代理行為時，向保訓會提出委任書。保訓會認為復審代理人不適當時，得禁止之，並以書面通知復審人。復審代理人之更換、增減或解除，非以書面通知保訓會，不生效力。復審委任之解除，由復審代理人提出者，自為解除意思表示之日起十五日內，仍應為維護復審人權利或利益之必要行為」。同法第四十二條：「復審人或其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。但以維護其法律上利益有必要者為限。保訓會對前項之請求，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、復審事件決定擬辦之文稿。二、復審事件決定之準備或審議文件。三、為第三人之正當權益有保密之必要者。四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。第一項之收費標準，由保訓會定之」。

二、正當法律程序的遵行

正當法律程序為程序基本權的本質內涵，未符合正當法律程序之行為，即屬違反正當合理、公平正義的行為、故雖依法定程序辦理，而欠缺本質內涵之形式行為，即不符正當法律程序之原則。

正當法律程序包涵程序性的正當法律程序與實體性的正當法律程序，其意已非止於字面上的「程序」，實已擴及「實體」上之適用。而正當法律程序之判斷，毋寧是一種價值判斷與個案衡量。是以，無論行政權、立法權、司法權、考試權及監察權，均應立於人民主權之原則上，作出符合人民期待的正當法律程序判斷，不能因國家對公平正義上之主觀判斷差異，造成人民對於程序之不信賴。也因此，正當法律程序之判斷乃隨時代之演變及個案之情形而富有相當之彈性。

公務人員保障法第一條：「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定」。行政程序法第一條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法」。同法第二條：「本法所

稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行爲之程序。本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視爲行政機關」。同法第三條：「行政機關爲行政行爲時，除法律另有規定外，應依本法規定爲之....」。同法第九條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意」。

正當法律程序在我之具體概念仍不確定，行政程序法制定施行後，行政機關或其他機關於行政行爲或相當於行政行爲時，便須依該法之程序規定辦理。故公務人員於服務機關原處分機關之上級機關或保訓會所爲之救濟，便有一明確之基本程序規定可資遵行及上級機關願法、公務人員保障法(以下簡稱保障法)規定之不足。至於正當法律程序在司法救濟上的適，就如同其他司法案件之判決，屬於價值判斷與個案之種類、性質衡量的問題了。惟基於程序經濟之考量及程序主體權的保障，和對正當法律程序之獨立性與自主性的遵行，在程序行爲可獨立於實體決定之外，且程序違反行爲對實體決定產生影響時，應許當事人在行政自我省察階段，單獨請求救濟。另爲減少訟源及基於訴訟經濟之原，在司法救濟階段，宜併同實體救濟一併提起。此外，行政程序法第一百十四條有關程序或方式違反之補正規定，亦應考慮。

三、訴訟經濟原則

訴訟經濟原則旨在提供一簡潔有效的救濟程序與途徑，並能以最少之人力、物力及時間，達成定紛止爭之效果。因此一個統一的前置程序及救濟審級，將有助於減少當事人請救救濟時之判斷負擔及訴訟風險。訴訟本屬不經濟之行爲，預防訴訟始爲上策。是以，訴訟先行或併存程序的重要性便不言而喻，不僅具有訴訟經濟之功能，更爲訴訟經濟原則不可或缺的一環。因此，公務人員權益保障救濟案件，如何在申訴、再申訴與復審、等行政自我省察階段，即獲得圓滿解決，實爲踐行訴訟經濟原則最有效、最佳之途徑。是以，建構一套完整有效的行政自我省察救濟程序，誠屬重要。

訴訟經濟原則的達成，有賴行政自我省察之準司法行爲及訴訟程序中之司法行爲，尊重程序主體之權利，遵行正當法律原則、澈底實施準備程序、訴願及職權進行主義、職權調查主、集中審理原則、變更性裁判權程序中止、獨任法官與小法庭、書面與言詞審理併行、中間裁判、訴之合併、訴之變更、程序之合併或分離、和解、訴訟參加、共同訴訟、團體訴訟、抽象法規審查、依附訴訟與附帶訴訟、訴之撤回、反訴、認諾與捨棄、律師代理強制、裁判理由之減輕、越級訴訟與限縮審級、簡易訴訟程序、心證公開等等的採行。惟公務人員保障案件有其特殊性，宜參酌民、刑法及行政訴訟法、行政程序法之相關規定，以訴訟經濟爲指道導原則，自訂一套簡潔、有效的救濟程序。

第六節、公務人員權利、義務與責任

權利、義務與責任是爲對等關係，且密不可分，本節所要探討的是有關公務人員權利、義務與責任，茲分述如下：

壹、公務人員的權利

公務人員的權利：可分爲基本人權、公務人員公法上之權利、其他等方面分別敘述之：

一、基本人權

1、表現自由：

公務員關於憲法第十一條所賦予之言論、講學、著作及出版自由，是否受有限制應與公務員服務法第四條所規定的保密義務相配合觀察，即公務員表現自由之行使，應以不洩漏政府機關機密，及不得任意發表有關職務之談話爲界限。惟爲保障人民知之權利，在不影響國家利益與個人隱私的前提下，應速制訂資訊公開法及隱私權保護法以資依循與規範。

2、宗教自由：

憲法第十三條所保障之宗教自由，公務員原則上不受限制，包括信仰自由、崇拜自由及傳教自由。惟爲保障信仰自由，公務員對宗教應採取超然中

立之立場，亦即政教分離原則。

3、參政權：

公務員得行使憲法第十七條之參政權，惟須受到如下之限制：

- (1)、憲法第二十八條第三項規定：現任官吏不得由其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表。
- (2)、公職人員選舉罷免法第三十五條規定：現役軍人或警察與辦理選舉事務人員，不得申請登記為候選人同法第四十七條規定：現役軍人、警察或公務人員不得擔任助選員。同法第七十一條規定：現役軍人、警察或公務人員不得為罷免案提議人。
- (3)、遵守行政中立原則
- (4) 訴願及訴訟權。
- (5) 集體勞動權：

公務員的集體勞動權一向是比較被漠視的權利領域，因過去政策上及現行法皆對於公部門勞動權持否定的態度，惟近年來隨著公務員與國家間的關係已由特別權力關係慢慢走向特別法律關係，且公務員權利意識的凝聚抬頭，皆使得此領域有逐漸鬆動開放的趨勢。按照傳統勞工法的分類，集體勞動權可分為集會結社權、團體交涉權與團體爭議權，以下茲分述之：

*集會結社自由：

依憲法第十四條規定，人民有集會結社之自由，並未將公務員排除在外，且在政府制定諸如調薪、公保、退撫等攸關公務人員權益的政策和事務之前，自應先傾聽公務人員社團的聲音，故公務人員亦應該有利益代表機構，有屬於自己的社團組織，使公務員在工作條件協商以及和工作環境的互動中能扮演更積極的角色。公務員為保障共同利益，有組成及參與代表其利益之團體。依據公務人員協會法，公務人員為維護其權益、改善工作條件、增進工作效率及促進聯誼合作，得組織公務人員協會。公務人員若就上述基本權利事

項，不服行政機關所爲之行政處分時，自可依保障法提起復審、再復審程序，而其管轄機關及審理程序，準用訴願法之規定。

*、團體交涉（協約）權：

隨雖然公務人員協會法已頒布，然我國目前尙未成立全國公務人員協會，倘有全國公務人員協會，即可透過團體協約制度內之討論協商，來促成公務員更合理的工作條件。依公務人員協會法中明文規定，公務人員協會對於公務人員俸給、上班時間等工作條件及福利措施，或其他增進工作績效的合法活動，得依其性質向政府主管機關提出書面建議或請求安排協商，政府主管機關對於此一建議或請求，應於三十天內以書面回覆或安排協商。

*、爭議權：

所謂公務員的團體爭議權係指公務員爲實現其勞動條件的要求，所進行的抗爭手段，該等手段已含有罷工、怠工、藉病停工、集體休假等內容，基於公務員行使爭議權對於社會負面影響過大，所需付出的社會成本過高，且嚴重時甚至可能危及國家之安全，故除了法國之外，大多數之國家如英、美、德、日等，國均明文禁止公務員行使爭議權。至於我國公務員服務法第十條有關公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者亦同之規定，是否可任爲我國已根本否定公務員之爭議權似仍有疑義，故考試院所擬的公務人員協會法，即明文設有若干的「防範條款」，限制公務人員協會不得發起、主辦、協助或參與任何罷工、怠職。

二、公務人員公法上之權利

我國學者張潤書先生認爲，公務人員之權利有下列五項：（註六十二）

1、受保障之權利

公務人員依法被任用以後，即取得職務上及身份上的保障，而在執行職務時亦應加以保障，因爲公務人員依法執行職務，如無法律之保

障，則不能安定其心，造成情緒低落，影響工作效率。反過來看，機關首長如果任意更換或處分所屬人員，毫無法律或制度可循，則不僅造成首長的專斷與營私，而且形成人事不公，敗壞政風。所以現代政府的人事制度皆對公務人員的身份與地位列有保障的規定，凡經合法任用者，非依法律不得加以免職、撤職、停職、降級、減俸或轉調。

身分保障權乃國家對於公務員之職位，非依法不得免職、停職等處分而言。依司法院大法官會議釋字第 243 號解釋中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依去向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。釋字第二九八號曾就此作補充解釋。

2、受俸給之權利

俸給，為國家於公務員關係存續中，對於公務員所負擔之公法上金錢債務，公務員對於國家享有領受該項俸給之權，為俸給權。公務員提供時間、能力、智慧以為國家服務，當然應該獲得報酬，此不僅在於獎勵其服務的貢獻，而且更有安定生活的作用，使公務員無後顧之憂，俾能專賓工作。是以各國對公務員皆訂有俸給法以保障其俸給權利。

3、受職務上費用償還之權利

公務員因執行職務而支出特別費用時，有向國家請求償還其費用之權，可預先要求預付，或事後要求返還。公務人員因執行職務，或因公所為之給付（如因公出差費用），可請求國家給予償還，不應由其本人俸給中支出。因平常薪俸之性質，在維持其生活及報償其勞力，如果因執行職務所增加之支出要由公務員本人薪俸中扣除的話，則不但不公平，而且有損公務員之利益，如此一來則無人願意執行職務了。所以國家對於公務人員因執行公務而支出之費用，有向國家請求償還其費用之權。

4、受保險、退休、與撫卹之權利

爲了安定公務人員之心理，保障他們的生活，除了俸給以外，較爲進步的國家，對於公務人員都有保險、退休、與撫卹之福利，從積極的意義上看，這些福利實爲公務員權利之一種，因爲國家要求公務人員應盡義務，努力工作，他們也有生、老、病、死的遭遇，如果不能在這方面給予相當的照顧，則盡義務便不能完全，所以現代國家均訂有公務人員保險、退休、與撫卹之法，以求保障公務人員的權益。例如：公務人員參加政府舉辦之公務人員保險，並於保險事故發生時，由其自身或其遺族，領取保險金之權利。

另外，退休金係國家酬謝公務員帶職中服務之勞，並使其安心工作起見，於其服務歷久，因年邁、心神喪失或因身體殘廢不勝職務，申請退休或命令退休時，所負擔之公法上金錢債務。公務員對於國家，享有領取此項退休金之權利，是爲退休金權。公務員爲請領退休金，向原服務機關申請核發服務年資證明或未領退休金證明而未獲發給者依司法院大法官議釋字第一八七號解釋非不得依法提起訴願及行政訴訟。又請領退休金遭拒絕者依釋字第二〇一號解釋亦非不得依法提起訴願及行政訴訟。

再者，撫卹金係指國家因公務人員亡故，對於遺族所爲之給與。領受此項給與者雖爲公務員之遺族，惟究係國家對公務員所爲之撫卹，故仍爲公務員之權利。

5、其他權利

- (1)、依法執行職務不受非法妨害之權利：爲使公務人員遂行其職務，任何妨害其職執行的的行爲，法令均應予以制裁。例如刑法中有妨害公務罪之章。
- (2)、受獎勵之權利：公務員服務國家，或爲勤慎，或爲怠惰，其頑劣者，故應予以懲戒，以示警惕，其優良者，亦應加以獎勵，藉慰忠勤，例如：特殊貢獻之獎勵、年終考績之獎勵、平時之獎勵、授勳之獎勵。舉例說明：公務人員任職滿一定期間，由所屬機關予以考

核成績，作為晉升等級及俸級之依據，故公務員有參加考績權。依司法院大法官會議釋字第二六六號解釋，公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願及行政訴訟。（註六十三）

三、其他

另外，目前實務運作上，尚有其他權益或福利之事項。

- ***生活津貼**：依中央公教人員生活津貼支給要點之規定，公教人員如遇本人結婚、本人或配偶生育、父母或配偶喪葬、或子女教育補助等情事得申請補助。
- ***急難貸款**：依中央公教人員急難貸款實施要點之規定，公教員工於發生本人重病住院、眷屬重病住院、眷屬喪葬或重大災害等事故時得申請貸款。
- ***輔購住宅**：依中央公教人員購置住宅補助要點之規定，只要是編制內任有給公職滿一年之公教人員均得申請補助購置住宅。
- ***信用貸款**：依公教人員退休輔撫卹基金辦理互助信用貸款要點之規定，只要參加公教人員退休撫卹基金半年以上，且無信用不良紀錄之公教人員均得申請。
- ***進修補助**：依據公務人員訓練進修法第十二條規定，各機關學校選送或自行申請進修，得給予相關補助。編制內公務人員經服務機關同意，參加與業務有關並經教育主管機關核定之各種教育學制或推廣教育班次，得於學期結束後憑成績單及繳費收據申請補助，但不及格科目不予補助。
- ***差假**：依公務人員請假規則第三、四、八、十二條之規定，公務人員任職期間享有之假別有事假、病假、婚假、娩假、喪假、公假、休假，另外尚有公傷假。且為激勵公務員士氣，提高行政效能，並有休假旅遊補助費以獎勵公務員休假。但學者有認為我國現行之公務人員請假規則中，對於公務員之休假係以服務年資來計算，即服務滿一年者，第

二年起得休假七日，嗣後依年資增加，至服務滿九年者，第十年開始每年得休假二十八日，但公務員休假之前一年曾受懲戒處分或考績欠佳者，則不予休假。

貳、公務人員的義務

現代法治國家，義務之負擔應有法令之依據，公務員乃經國家任命，擔任特定職位，享有一定權利，自亦負有各種義務，亦即對國家負有相當多的義務，以確保公務的順利推動，國家、社會、人民權益之保障。（註六十四）

現時公務人員之義務，其主要散見於「公務員服務法」、「公務人員交代條例」、「公務人員訓練進修法」、「公職人員財產申報法」、「公務人員行政中立法（草案）」、「公務人員基準法（草案）」，其中又以「公務員服務法」為最主要公務員之義務規定，依據學者林騰鶴先生所著作之《行政法總論》一書中，共可歸納為下列十四種：

- 一、**忠心義務**：公務人員服務法第一條規定：「公務員應遵守誓言，忠誠努力，依法律命令所定，執行其職務。」公務人員應要忠於國家，對上級委辦或職務業務應忠實執行，依法令執行職務，也要忠於人民，為人民服務。
- 二、**敬業義務**：公務人員服務法第七條至十二條規定，如該法第七條：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」（切實執行職務）。同法第八條：「公務員接奉任狀後，除程期外，應於一個月內就職。但具有正當事由，經主管高級長官特許者，得延長之，其延長期間以一個月為限。」（按時就職）。同法第九條：「公務員奉派出差，至遲應於一星期內出發，不得藉故遲延，或私自回藉，或往其他地方逗留。」（迅速出差）。同法第十條：「公務員未奉長官核准，不得擅離職守，其出差者亦同。」（堅守崗位）。同法第十一條第一項：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許

可者，不在此限。」（依時辦公）。同法第十一條第一項：「公務員除因婚喪疾病分娩或其他正當事由外，不得請假。」（依規請假）。

三、服從義務：公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發之命令，如有意見，得隨時陳述。」同法第三條規定：「公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準。主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官命令為準。」是為公務員服從之規定。另公務人員保障法第十七條規定：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管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。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。」

四、保密義務：公務人員服務法第四條規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」

五、保持品味義務：公務員服務法第五條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰、奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食煙毒等，足以損失名譽之行爲。」

公務員與一般人民不同，代表國家處理公共事務，所為言論或行爲，影響國家形象及人民對公權力能否公正、清廉行使之信任感，故對公務員之品位風格比一般人民有較高之期許與要求。

六、迴避義務：公務員服務法第十七條規定：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」行政程序法第三十二條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：（一）本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關

係者為事件之當事人時。(二)本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。(三)現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。(四)於該事件，曾為證人、鑑定人者。」另行政程序法第三十三條、政府採購法第十五條、訴願法第五十五條、公職人員利益迴避法第二條、「公務人員基準法(草案)」第三十六條等皆有是項迴避規定。

七、告發犯罪義務：刑事訴訟法第二四一條規定：「公務員因職行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發」。「公務人員基準法(草案)」第三十八條規定：「公務人員因執行職務，知有犯罪嫌疑者，應即向長官報告，並向檢察官或司法警察官告發。」

八、進修與受訓義務：「公務人員基準法(草案)」第四十條規定：公務人員應配合工作需要，接受在職訓練或進修。公務人員之訓練與進修情形，應列為考核及陞遷評量要項。公務人員之訓練與進修，另以法律定之。」

九、維護身心健康義務：「公務人員基準法(草案)」第三十七條規定：「公務人員應維護身心健康，如罹病致影響職務之執行時，應即就醫或休養；服務機關於必要時得命其接受檢查或療養。」公務人員身心健康對公務之推動影響極大，例如警消人員如果身心不健康，如何來維護治安打擊犯罪？遇有天然災害時如何來救災救人？

十、交代義務：公務人員交代條例第十六條規定：「各級人員移交，應親自辦理，其因職務調動必須先行離開任地，或有其他特別原因者，經該管上級機關或其機關首長核准，得指定負責人代為辦理交代，所有一切責任，仍由原移交人負責。」公務人員交代條例第十七條規定：「各級人員逾期不移交或移交不清者，其上級機關或本機關首長，應以至多不過一個月之限期，責令交代清楚，如再逾限，應即移送懲戒，其卸任後已任他職者，懲戒機關得通知其現職之主管長官，先行停止其職務。」「公務人員基準法(草案)」第三十九條第二項規定：「公務人員對於職務上所經辦之業務及經管之文書、財物，於離職時應妥為交代。」

十一、善良保管義務：公務員服務法第二十條規定：「公務員職務上所保管之文書財物，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用。」

「公務人員基準法（草案）」第三十九條第一項規定：「公務人員對於職務上所經管之文書、財物，應盡善良管理人之義務。」

十二、財產申報義務：民國八十二年七月二日所制定之公職人員財產申報法施行後，公務員新增申報財產之義務。公職人員財產申報法第五條規定：「公職人員應申報之財產如左：（一）不動產、船舶、汽車及航空器。（二）一定金額以上之存款、外幣、有價證券及其他具有相當價值之財產。（三）、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。公職人員之配偶及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。」

十三、行政中立義務：公務員服務法中並無行政中立之規定，公務人員基準法（草案）第三十二條規定：「公務人員應遵守行政中立；有關行政中立事項，另以法律定之。」另外公務人員行政中立法草案中亦將規範有關行政中立事項。

十四、不為特定行為義務：公務員服務法第六條：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。（不得濫權之義務）。同法第十三條第一項：「公務員不得經營商業或投機事業。」（不得經營商業或投機事業）。同法第十四條第一項：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」（不得兼職之義務）。同法第十四條之一規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」（不得擔任與離職前優關之職務）。同法第十四條之二規定：「公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。」（非經許可不得兼任有酬職務）。同法第十四條之三規定：「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許

可。」（非經許可不得兼課或兼任其他工作）。同法第十五條規定：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」（不得推薦人員、關說請託）。同法第十六條規定：「公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。」（不得贈受財物）同法第十八條規定：「公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。」（不得，接受招待或餽贈）。同法第十九條規定：「公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。」（不得任意動用公物或公款）。同法第二十一條規定：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：」（不得私相借貸、互利）。

參、公務人員的責任

基於公務人員與國家之關係，公務員對國家負有各種義務，而義務之所以能為義務人有效履行，乃以其有最後合法強制力為基礎。如違反應盡義務而可免受強制和強制裁，則義務將不存在，故義務與責任並存。公務員一旦違反其所應負之義務，必課予一定之責任，建立嚴格的公務員責任制度，是增進行政效率、維持國家生存、謀求人民幸福之必要手段。（註六十五）

一、責任之意義：

1、**廣義之責任**：政府存在之作用乃在於實現國家目的，為逐行此種目的，國家必須賦予政府相當之權力，惟此一權力之實現，必須透過組成政府之各階層予以執行，公務員本其所處之職位，被賦予某種權力以實現目的。惟權力與責任實係一體之兩面，相伴而生，相輔而成，公務員因其職位而有權力，因有權力而負責任，此種責任是廣義的，可謂之為職責。

2.狹義之責任：

國際法學者 Dr.Clyde Eagleton 之見解，認為責任乃由義務而生，其謂：「人類社會久已承認某種權利，為各個人所享有者，因此種權利，逐產生相對之義務。所謂義務者，簡而言之，即負有一種職務，此項職

務之後，隱有責任焉。」(註五四)意即責任為違背義務後，法律所加諸於該違背義務公務員之不利益。此種狹義責任之特質有二：(一)以未盡其應盡之義務為條件而發生；(二)此種責任係可能發生，而非必然發生。此種意義下之責任，乃伴隨義務而生，其目的則在強制特定個人履行義務，或對違反義務者，給予應得之制裁，以收懲前毖後之效。

二、公務人員責任之內涵

在法治國家之中，政府機關有法定之職權，有法定義務，始有法定責任可言。法治觀念愈深，則公務員責任之觀念愈加強。是以，公務員之責任，實乃根植於國家法治共基礎之上。然觀諸法理，國家為法人，具有法律上之人格，為權利義務之主體，亦即負有法律之責任，無論是代表國家之行政機關，抑或是行政機關構成子之公務員，要均係代表國家執行各種活動，自亦須擔負法律上責任。

而我國憲法於責任制度亦有若干規定，如憲法第二十四條規定，一般公務違法侵害人民之自由或權利者，應負之責任。第四十八條規，總統對國家人民之責任。又第五十七條規定，行政院對於立法院之責任；而在行政法方面，則有公務員服務法、公務人員考績法、公務員懲戒法，對於法失職之公務員，分別課予各種責任。公務員責任係基於公務之關係而發生，其或與公務員之身分有關，或與其職務之執行關，要不外指公務員違反法令，違背職務，對於某事有應為或應為之義務，而未盡其義務，此時便發生應負之責任。公務員若是違反其應盡之務，即發生責任問題，從而必須受法令之制裁。是則在責任政之下，公務員因公務行為或雖非公務行為，僅因其身分為公務而從事之個人行為之個人行為之錯失，所涉及之責任，則有政治責任與法責任兩種，此二種責任並行不悖，不可偏廢。

三、公務人員責任之種類

1、政治責任

政治責任，係指政務官掌有決定政府政策，領導監導所屬機關及其人員執行國家政策之責。在民主國家中，權與責係一體之兩面，有權者必須

負責，權愈高其責愈重，至於其負責方式，則各國異其制度，有採集體負責制者，有採個別負責制者，甚或有些國家採集體負責與個別負責並行制。

我國之政治責任制度，則於憲法中分別規定總統及行政院之政治責任。憲法第四十八條規定，總統應於就職時宣誓，誓詞為：「余謹以至誠，向全國人民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職守，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託。如違誓言，願受國家嚴厲之制裁。」謹誓。憲法一〇〇條規定，監察委員對於總統之彈劾案應向國民大會提出，又憲法第二十七條所定國民大會職權，其中即有罷免總統一款，現制之下總統乃對國民大會負政治責任。另憲法第五十七條規定，行政院依下列規定，對立法院負責：一、行政院有向法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二、立法院對於行政之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之，行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。三、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長一人獨自負責，或由院長、副院長、各部會首長及不管部會政務委員全體負連帶責任。部分學者以為，憲法三十七條規定各部會首長副署總統頒布法令文書，以有關部會首長之副署為限；第五十七條規定立法委員在開會時有向各部會首長質詢之權；又規定覆議案經立法院決議維持原案而行政院院長不接受時應即辭職。

另憲法第五十七條明定行政對立法院負責，其所云者均以「行政院」整體著眼，而行政院之組織於憲法第五十四條規定，包括院長、副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，故所謂行政對立法院負責，係指此等人員之整體行政院而言。準此，我國之法制係採連帶任制，應無疑義。

2、刑事責任：

公務員之刑事責任，係指公務員執行職務時，因違反職務之行爲，或

利用職務之時，觸犯刑法禁止之規定，侵害刑法或特別刑法所保護之法益，應受刑罰之制裁而言。國家制定刑法，乃在預防犯罪而維持社會秩序。公務以其個人資格，即非以公務員身分，觸犯刑章，按諸刑法平等之原則，應依刑法論罪科刑。惟此與一般人民犯罪無異，非所謂公務員之刑事責任。僅於公務員以其國家機關構成員之資格，而為與其職務有關之犯罪，方為公務員刑事責任及之範圍。刑事責任之發生，係依據罪刑法定主義原則，應以行為時法律對此罪行有明文規定為前提。惟此項罪行並不以侵害人民之自由權利為限，即侵害國家社會之公益者，亦須擔負責任。此項犯罪，又可分為職務犯與準職務犯。

- (1) 職務犯：乃指以公務員身分為犯罪構成要件，非公務員不得為之，是即所謂「身分犯」。其犯罪行為有兩類：一為放棄或濫用職權行為，如案棄守地、枉法裁判、不正訴追、不正執行、額外浮收及漏秘密等；二為賄行為，如要求期約、收受賄賂或其他不正當利益之行為。
- (2) 準職務犯：並此種犯罪，不以公務員之身分為構成要件，惟公務員犯之，得加重其刑，亦即所謂「加重犯」。公務員為國家服務，應嚴其操守，慎其言行，倘在執行職務之際，觸犯刑法或其他特別法，如瀆職罪、貪污罪，則不特違反公務員之義務，且侵害社會法益至鉅，故應科以刑罰，嚴予制裁。

3、民事責任：

謂公務員執行職務之際，因故意或過失，發生違反職務之行為，致使國家之益或第三人之權利受到受到損害時，應負民事上損害賠償之責任。此種責任之形成，以因其行為引起財產上之損害為要件，無論受損害者為國家或人民，原則上公務員應負責任。學者稱此為公務人員職務上之民事責任，依其權利主體之不同，可分為對於人之民責任及對於國家之事責任。

- (1) 對於人民之民事責任：公務員職務範圍以內之行為，有私法上行為與公法上行為之分。因私法上行為所生之民事責任，如民法第二十八條規定：「法人對於其董事或職員，因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償責任。」其因公法上行為所生之民事責任，則

如民法第一百八十四條規定：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受權害者，負賠償責任。前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任。」

(2) 對於國家之民事責任：公務員執行職務時，因違反職務上義務，致損害國家權利，或使國家對三人負賠償責任，公務員依法對於國家負賠償或償還之責任。因此，公務員對於國家所負之民事責任，可分為因損害國家權利所負之賠償責任，國家賠償法施行後，按該法第二條第二項：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」第三條：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」第十三條：「有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，適用本法之規定。」賠償責任之主體為國家，公務員並不直接對被害人負擔賠償責任，然若公務員造成人民損害之不法行為，係出於故意或重大過失者，或就損害原因有應負責任之人時，國家於賠償後對該公務員有求償權。(註七五) 又公務員之不法行為，苟另應負行政責任，或刑事責任者，並不因國家為民事上之損害賠償而與以免除，自不待言。

4、懲戒責任：

懲戒責任，乃公務員懲戒委員會對於有關機關移付懲戒之公務員，依法定程序所為之處分，又稱為司法懲戒，主要係以公務員懲戒法為其依據。憲法二十四條之規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任...」，係指公務人員不盡法律上應盡之義務，或觸犯法律上禁止之規定，所應負責任，此種責任，係以具有公務員身分為前提。所以公務員之懲戒責任，係因公務員之身分關係

而發生。

故觀諸懲戒責任，乃公務員懲戒委員會對於有關機關移付懲戒之公務員，依法定程序所爲之處分，又稱爲司法懲戒，主要係以公務員懲戒法爲其依據。公務員懲戒法第二條規定：「公務員有違法、廢弛職務或其他失職行爲之一者，應受懲戒：」第三條規定：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：一、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。二、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。三、依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者。」

公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認爲情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。另依公務員懲戒法第十九條規定：「各院、部、會長官、地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認爲所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。依前項但書規定逕送審議者，應提出移送書，記載被付懲戒人之姓名、職級、違法或失職之事實及證據，連同有關卷證，一併移送，並應按被付懲戒人之人數，檢附移送書之繕本。」第四條規定主管長官對於所屬公務員，依第十九條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認爲情節重大者，亦得依職權先行停止其職務。另公務員懲戒法第七條規定：「公務員因案在公務員懲戒委員會審議中，不得資遣或申請退休。其經監察院提出彈劾案者，亦同。」同一行爲，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立爲斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。

公務員之懲戒處分有：

- (1) 撤職：除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少爲一年。
- (2) 休職：休其現職，停發薪給，並不得在其他機關任職，其期間爲六個月以上。休職期滿，許其復職。自復職之日起，二年內

不得晉敘、升職或調任主管職務。

(3) 降級：依其現職之俸給降一級或二級改敘，自改敘之日起，二年內不得晉敘、升職或調任主管職務。受降級處分而無級可降者，按每級差額，減其月俸，其期間為二年。

(4) 減俸：依其現職之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為六月以上、一年以下。自減俸之日起，一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。

(5) 記過：自記過之日起一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。一年內記過三次者，依其現職之俸級降一級改敘，無級可降者，準用第十三條第二項之規定。

(6) 申誡：以書面為之。

5、行政責任

謂公務員之工作及言行、生活等有違效率、紀律或職務上之要求時，主管長官基於行政監督權依法所為之處分，係以公務人員考績法及為主要依據。除此之外，尚可依據其他行政法規，如行政院暨所屬各級行政機關公務人員獎懲案件處理辦法。

公務員違反刑事及民事責任者，須受刑法或民法規定之制裁。至於行政責任，係依據行政法令，由行政首長、監察機關、人事行政機關或特設之其他準司法機關，適用特別之行政程序或準司法程序處理。凡公務員違反行政責任者，依據有關之行政法規，予以制裁。國家課予公務員行政責任，其目的在維持公務員風紀，其處罰原因則限於公務員違反行為。凡公務員執行職務而有違反行政法規或行政紀律所定之義務，應依據行政法規課予行政責任。

有關公務人員行政責任種類列舉如下：

(1) 年終考績或另予考績考列丁等者免職

依公務人員考績法第八條規定：「各機關長官對所屬公務人員平時成績考核，須嚴密執行……平時考核……懲處分申誡、記過、記大過……。」

專案考績於重大功過時行之……一次記二大過者免職。」依公務人員考績法規定，年終考績或另予考績列丁等者，應予免職。又平時考核累積二大過，而未抵銷者，其年終考績應列為丁等，應予免職。

(2) 專案考績一次記二大過者者免職

專案考績於有重大功過時行之，其一次記二大過者，應予免職。(註八七)公務員於(一)圖謀不軌、背叛國家，有確實證據者。(二)執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，致國家或機關遭受重大損害者。(三)違抗政府重大政令，傷害政府重大信譽，有確實證據者。(四)涉及重大貪污案件，有確實證據者。(五)侮辱、誣告或脅迫長官，情節重大者。(六)挑撥離間、破壞紀律，情節重大者(七)無故曠職繼續超過十四日，或一年累積超過三十日內，有以上任一種情形，應一次記二大過。

(3) 記大過：依考績法施行細則規定，有下列情形之一者，記一大過。

(4) 記過：依公務人員考績法施行細則第八條第二項，記過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，惟須請報上級機關備查。

(5) 申誡：對於情節輕微之違紀案件，主管長官可予當事人申誡處分。

此種處分僅得為平時考核或年終考績之依據。按規定申誡三次，即相當於記過一次；記過三次，則相當於記大過一次。基於考績法所為之懲處，得與獎勵互為抵銷。懲處除應列為考績評分主要依據外，並扣減考績總分，記一大過扣九分，記過一次扣三分，申誡一次扣一分。

至於行政責任懲處程序而言：

由於懲處處分為主管長官基於行政監權，對於較輕微之違法犯紀公務員所為之處分，其目的在求迅速及時，期懲不後事。故其法律規定之程序，不似懲戒法所定之嚴密，且各機關行使懲處權，因無一定之程序限制，以致於寬嚴不一。考績法對於記大過人員，規定應報銓敘機關備案，並應詳述具體事實，如係記大過二次免職者，應辦理專案考績，並經由銓敘機關核定。至於一般之記過、申誡，並無程序上

之限制，各機關得視察業務情形，自行訂定獎懲辦法，以為處理之依據，惟須報請上級機關備查。

第七節、重要之激勵理論

激勵（Motivation）一詞源於拉丁文的 mover，激勵意謂向前推動為移動的意思；乃是透過誘因以刺激人們採取行動，激勵是行為受到激發及引導的過程，一個受到激勵的人會努力地工作，持續地忍受困難的工作，並鞭策自己達成重要的目標，故激勵是一個心理過程，其成功與否取決於員工「內心」是否受到激勵。

激勵的過程相當複雜，有些人為了金錢而工作，有些人則為了工作而工作。因此一項對工作付出所提供的報酬對某些人而言非常重要，能促使他努力工作；但對另外一些人卻可能是一點激勵作用也沒有。此外某些報酬雖然對某人而言很重要，但卻不能保證此報酬對他有激勵作用，祇是使此人做其該做的事，但不會自動去做得更好（註六十六）。學者吳定先生認為：激勵就是某人或某組織針對他人生理及心理上的各種，適當採取物質的與精神的刺激方法，設法滿足其需要，以激發其工作意願，曾從而產生符合某人或某組織目標之行為的一連串活動。人力資源管理通常是組織管理上最重要的課題之一，人力資源管理能為組織帶來不可限量的願景與績效，例如：管理方面所採取的管理策略，影響士氣其大。就以員工對工作的看法與態度問題而言，主要有兩種不同說法，即 X 理論與 Y 理論，如主管認為 X 理論為正確時，則對所屬員工將採取嚴格的管理，借重外力的威脅與懲罰來維護風紀，及以金錢作為鼓勵員工工作的主要辦法；如主管認為 Y 理論為正確時，則對所屬員工之管理又將不同，如借重鼓勵來代替懲罰，鼓勵時係物質與精神鼓勵方式並重，同時使員工的聰明才智，在工作上能有充分的發揮機會。

態度是一種心裡狀態，是促動行為的內在歷程，滿意是指員工對整體工作情境評估後的一種態度表現了解員工的工作滿意，事實上就是測量其對工作

整體與部分內涵的感受程度，同時也可了解其內在的滿意感受與可能的回應行為工作，換句話說，個人對工作的滿意程度不同，表現出的工作態度與行為也會不同。國內學者許士軍先生認為工作滿意不只是一個單一的概念，更是工作者將不同構面的滿足予以平衡後，形成整體的滿足，激勵理論其最主要是在為組織留住適切且適任的人才，這除了可減少一連串招募與訓練的成本，更可讓成員為組織目標進一份心力，因此，對管理之激勵理論必須有一清楚的了解。

激勵的理論眾多，從相關文獻可以發現，其通常最主要理論包括：需求層次理論、激勵保健理論、公平理論及期望理論等四種型態，茲簡述如下：

壹、需求層次理論（The hierarchy of need theory）

美國心理學家馬斯洛（A.H.Maslow 1943）將人類需求分為：（1）生理的需求（2）安全的需求（3）愛與隸屬的需求（4）尊重的需求（5）自我實現的需求。Mallow 提出需求層次理論，認為人是需求的動物，人類的行為乃由於需求而產生動機，因動機而產生行為，人的需求應加以滿足，未獲得滿足的需求常左右人的行為。

Mallow 的需求有五層次之分，詳述如下：

- 1.生理的需求：屬於個體維持生存的基本需求，意識其他需求的基礎，包括：食物、水、睡眠等。
- 2.安全的需求：生理上的需求滿足之後，會產生對安全滿足的需求，希望在精神方面得到免於恐懼、免於傷害、免於危險的滿足，目的在於保障個體生存的安全需求。
- 3.愛與隸屬的需求：愛的需求源於人際社會間的接觸，包含：關懷、歸屬感、親情等，此需求具有接受予給予的雙向特質。
- 4.尊重的需求：希望獲得自我尊重，如：成就感、能力及自信，以及被他人尊重的需求，如：地位及尊嚴。
- 5.自我實現的需求：此為個體充分發展自我潛能，達成其人生目標，實現自我理想的一種需求。所以，員工的工作滿意可

以藉由滿足其內在需求的慾望而提高其外在行為的表現。

Mallow 的需求層次理論，其主要假設有三：

1. 人們的需求會影響人們的行為，需求依其重要性及發展的先後順序對行為產生激勵。當基本的需求（如生理和安全的需求），未獲得滿足前，其上層的需求是處於潛伏狀態，對行為並無激勵作用；只有在較低層次的需求獲得滿足時，才會進入上層層次的需求。
2. 同一時間不同的需求會影響人的行為，而獲得滿足的需求便無法再成為激勵因子（Motivator）。
3. 滿足高層次需求的方式較多，滿足低層次需求的方式較少。

Mallow 所指出的人類有五個層次的基本需求，而這些需求被麥克里格 (McGregor) 應用在管理，如圖 2-6 所示：（註六十七）

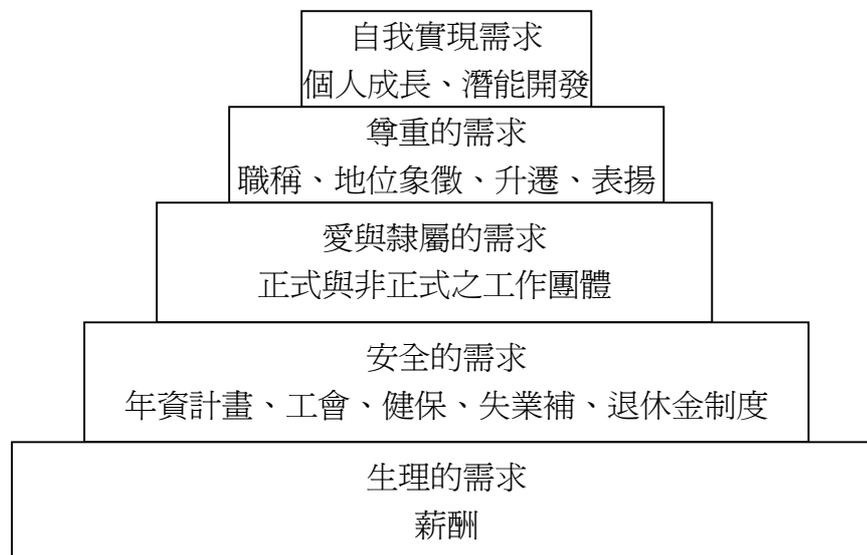


圖 2-6 需求層級理論及其在工作職場上之應用

資料來源：吳美連、林俊毅，《人力資源管理理論與實務》，智勝文化公司，頁 235。

貳、激勵保健理論（Motivation-hygiene theory）

赫芝柏格 Herbert（1966）提出激勵保健理論，又稱二因子（雙因子）理論。Herbert 認為影響工作滿意的因素主要有兩個：

- 1、**激勵**（成就感、責任感、受重視感、工作本身和升遷發展）
- 2、**保健**（組織的政策與管理、人際關係、薪資和工作環境）。

赫芝柏格 Herzberg 主張的保健因子又稱不滿意因素，是由動物性需求所衍生而來，如：工作環境因素－薪資、上級領導、人際關係等；激勵因子又稱滿意因素，由人性需求所衍生而來，如：工作本身因素－成就感、責任感、升遷及成長等。當激勵因素能符合工作者的需求時，個體會覺得滿意，若是缺乏這些激勵因素不一定就不滿意，只是沒有工作滿意；相反的，當保健因素未能滿足動物性的需求時，個體會覺得不滿意，而即使擁有這些保健因素，個體亦不會覺得滿意，祇是沒有工作不滿意而已。從激勵保健理論的主要內涵，可以發現，激勵因素大致上都與馬斯洛所說的高層次需要有關，而保健因素則和生理、安全、和歸屬需要關係密切。諸如工作本身及其衍生的成就與讚許等，大致可以視為激勵因素，對上關係、監督指導等事項則屬於保健因素，而薪資、地位等事項則兼有兩種性質。

從激勵保健理論的主要內涵，可以發現，激勵因素大致上都與馬斯洛所說的高層次需要有關，而保健因素則和生理、安全、和歸屬需要關係密切。諸如工作本身及其衍生的成就與讚許等，大致可以視為激勵因素，對上關係、監督指導等事項則屬於保健因素，而薪資、地位等事項則兼有兩種性質。

激勵因素能導致員工滿足，並進而激發員工提高工作績效。如果缺少激勵因素，員工雖不能獲得滿足，但也不致於導致不滿足，而是存有中立態度的無滿足感而已；致於保健因素不會提高員工的工作績效，也不會導致員工獲得滿足，只是存有中立態度的無不滿足感而已，但若缺少保健因素，則員工將會感到不滿足。因此，Herzberg 認為只有激勵因素才能提高員工滿足感及工作績效。激勵保健理論的主要內容詳如下圖 2-7 所示：

	影響因素	滿意事件原因%	不滿意事件原因%
激勵因素 →	成就	41%	7%
	讚許表揚	33	18
	工作本身	26	14
	責任	23	6
	升遷	20	11
保健因素 →	薪資	15	17
	對下關係	6	3
	地位	4	4
	對上關係	4	15
	同事關係	3	8
	監督指導	3	20
	公司政策與管理	3	31
	工作環境	1	11
	個人生活		

圖 2-7：激勵保健理論的主要內容

資料來源：張志育，《管理學》，前程企業管理公司，頁 391。

赫茲柏格於 1950 年提出激勵保健理論，其認為引起工作滿足的因素與工作不滿足的因素，是兩大類截然不同的因素，有一類因素若沒有出現時，員工就覺得不滿足，但若出現，員工也不會因此而愉快，這些因素他稱之為「保健因素」。另一類因素的出現則會使員工愉快，但若沒有出現，員工也不會不滿，他稱之為「激勵因素」。

赫茲柏格抱持與傳統上滿足和不滿足在同一條連續向度上的看法不同，如圖 2-8 所示，他認為工作滿足的反面是沒有工作滿足，而不是不滿足；反之亦然。（註六十八）

有關激勵保健理論之滿足觀點，詳如下圖 2-8 所示：

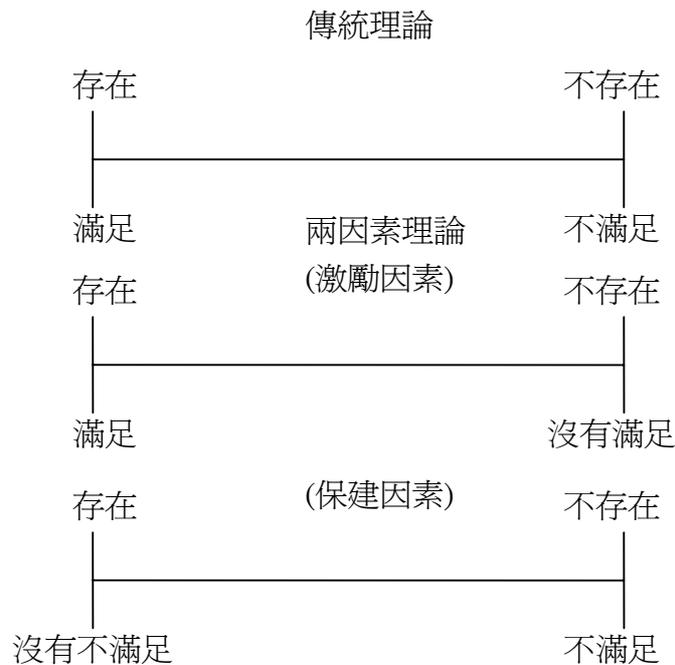


圖 2-8：激勵保健理論之滿足觀點

資料來源：吳美連、林俊毅，《人力資源管理理論與實務》，
智勝文化公司，頁 237。

參、公平理論 (Equity theory)

Adams (1963) 提出公平理論，他指出個人長衡量自己的投入 (Input) 和獲得的結果 (Outcome) 是否維持平衡，而且亦比較自己和別人的投入與結果，如果他覺得不公，則在心中便會不悅而影響其工作滿意感。Adams 認為滿意的程度取決於工作者對付出與報酬之間的平衡知覺，換句話說，個人工作滿意的感受，取決於個人實得的報酬與他所認為應得的報酬二者間的差距是否感到公平，或將自己的付出與所得和他人比較，希望能保持二者間的平衡。在公平理論的架構中，報酬被視為滿意判斷的重要因素，假如工作者認為其所得與付出是公平的，則會感到滿意，反之，將會感到不滿意，而造成認知上的失調。

公平理論中個體所知覺得公平性來自於兩方面：

- 1、本身主觀對公平的感受方面，住要是取決於這些投入與所得對個體公平與重要性而言；

2、工作者與他人的比較方面，個體可能是跟其他個體或團體比較，也可能是跟自己過去的經驗、未來的期望等相比較。因此，Adams 認為當個體再工作所得上獲得過多過少時均會感到不公平，所得多於投入時會有內疚感，所得少於投入時則會導致憤怒與抱怨，這些都會造成工作的不滿意。

公平理論有三個基本的因素：1.與他人比較。2.比較的對象。3.比較的標準。透過上述的因素，個人經由下述順序來衡量是否公平，

- 1、自我衡量：將個人的投入與所得結果相比較。
- 2、衡量他人：比較他人的投入與所得的結果如何。
- 3、比較自己與他人：將自己與他人的投入與所得結果相互比較。
- 4、衡量公平與否：產生比較的結果認知。

公平理論的主要內容，詳如下圖 2-9 所示：

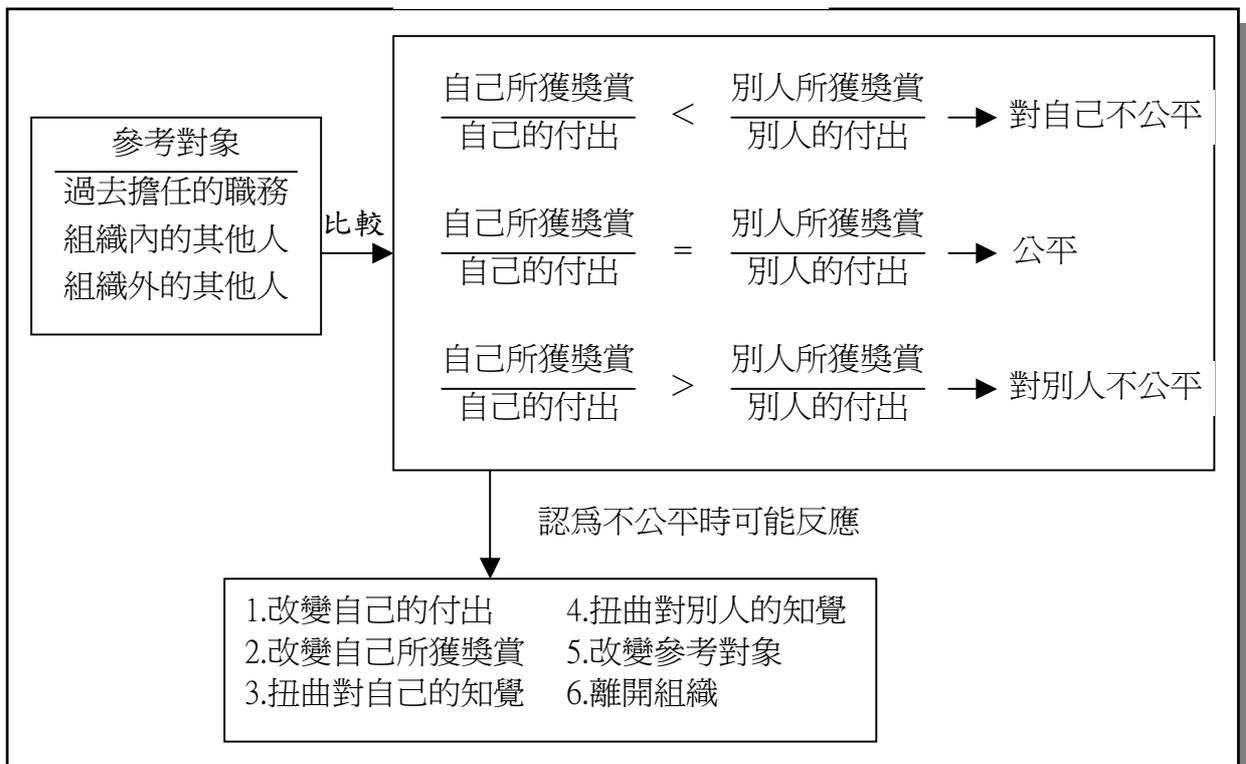


圖 2-9：公平理論的主要內容

資料來源：張志育，《管理學》，前程企業管理公司，頁 396。

當個人認知有不公平的情形存在時，個人便會激發自己採取行動去減少不公平的現象，其所採取的行動，Adams 認為常用的方法有六種：1.設法或要求增加自己工作的結果，例如：要求加薪、其他獎賞、尋求個人其他發展途徑。2.減少自己工作的投入，例如：減少努力程度或降低績效。3.改變自己的認知，例如：重新評估自己的付出及組織的回饋是否真的不公平、暫不與他人做比較。4.改變對別人的認知，例如：別人真的付出比自己多、組織對別人的回饋是否真的不公平？5.另找比較對象，例如：換個人比較看看，說不定比上不足比下有餘。6.離開組織另尋工作，例如：覺得組織的確不公平，乾脆另尋其他能讓自己覺得公平的組織環境。

肆、期望理論（Expectancy theory）

弗洛姆（V.H.Vroom）的期望理論中：談及動機被激發的過程，欲滿足需求前，會先考慮到投注的努力是否能夠得到合理的報酬，而後才會有行動的產生。

人類的行為受到下列因素影響

- （1）他們所要達成的目標。
- （2）他們認為達成目標的機率為何？
- （3）他們是否確信目標達成之後，即可滿足其需求。

滿足工作需求的方法有：金錢、物質工作條件、退休金及各類保險制度、頭銜、象徵權力的職位地位的表徵、工作經驗充分發揮、自己潛能及創造力發揮機會……等等。

弗洛姆（Vroom，1964）提出期望理論，他認為工作者的行為是出自於有意識的選擇，而其選擇的標準在於比較評估之後，認為所選擇的行為可能具有良好的結果，此外，工作者的工作滿意來自個人在組織中所扮演角色的感受或情緒性的反應，從差距的層次而言，工作滿意的程度，是個人實得的報酬與他所認為應得的報酬二者間的差距而定，當差距越小，滿意程度愈大。

弗洛姆（Vroom）所提的期望理論建立在三個基本概念上：

1. 誘惑力：係指事物具有的吸引力或排拒力，亦即個人主觀上對事物的情意取向或感覺態度，如工作報酬對個人吸引力的大小。
2. 期望：係指個人對可能結果的預測，也是對行動產生某種特定結果可能性的看法，及個人努力獲得成功的一種信念。
3. 工具價值：係指直接結果能導致或避免另一種結果的聯結程度，是人們對直接或間接結果之間關係的知覺，及工作者感覺到做好工作與所獲得報酬之間的關係。期望理論認為工作者再決定某種行為時，會透過上述三個概念的整合、分析與判斷，當工作者的動機引發後，會有不同的行為表現，行為的表現是否可達成最終的目標，端賴個人對工作滿意的程度而定。

Vroom 認為人們動機的產生，取決於行為的結果所獲得期望價值（Valence）和達成某結果的期望機率（Expectancy），三者之關係可以下式表示：

$$\text{激勵 (Motivation)} = \Sigma \text{期望價值 (Valence)} \times \text{期望機率 (Expectancy)}$$

期望理論的前題是，人對其行為努力而產生出的某種績效會有所期待 (Expectancy)，人對其努力所達成績效而帶來的各種次級結果有所偏好，即價鍵 (Valence)；而此人行為取決於他認為其行為會達到其所偏好之結果的強度。因此在激勵的程序中，一個人的努力程度決定於他對這行為所可能產生結果的價鍵，與這行為達成這些結果的可能性的乘積。有關期望理論之理論模式，詳如下圖 2-10 所示：

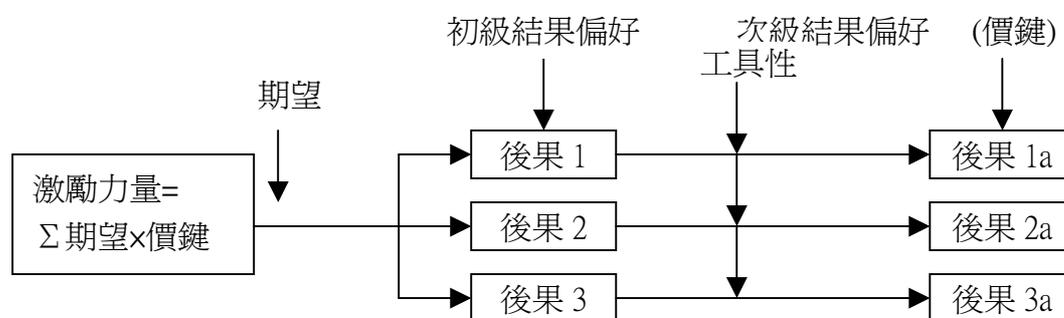


圖 2-10 佛洛姆的期望理論模式

資料來源：吳美連、林俊毅，《人力資源管理理論與實務》，智勝文化公司，頁 240。

圖 2-10 中的初級結果是指與工作相關之直接結果，通常是以績效統稱之；次級結果則是初級結果能引出來之相關結果。期望理論乃討論影響個人付出努力程度的因素，除了對次級結果的價鍵與行為達成預期結果的期望外，還指出工具性(Instrumentality)的影響。工具性是初級結果能產生某特定次級結果的機率，例如一個人認真工作所得之初級結果是績效很好，而績效好可能產生的次級結果有獎金、加薪、升遷或上司讚賞與肯定；若根據已往之經驗，此公司針對績效好之員工常頒發獎金，較少升遷，則績效對獎金之工具性很高，而且對自己努力的行為能得到預期績效的信念也很高，則此員工會願意付出相當的努力以獲得其偏好的結果。(註六十九)

期望理論能幫助主管解釋為何相同條件，做同一件工作的員工會有不同的績效。在實務上，期望理論用以激勵員工時，管理者應對下列幾點加以注意：

1. 組織應發展適當的員工績效評估程序。
2. 建立獎勵制度以配合員工對結果之偏好。
3. 組織應提供員工適當的訓練使其能消除會妨礙績效的障礙，以保證員工有很高的期望。
4. 不同的員工有不同的期望價鍵，對員工而言，祇具有高期望價鍵的結果，才能作為誘因。

期望理論的主要內容，詳如下圖 2-11 所示：

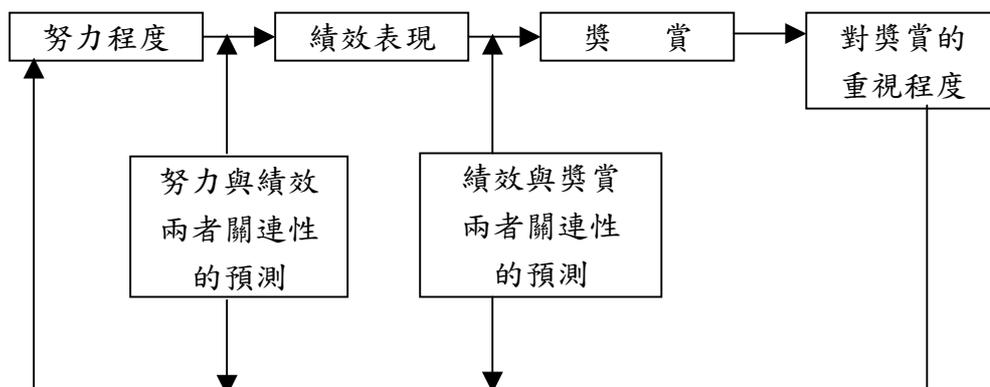


圖 2-11：期望理論的基本內容

資料來源：張志育，《管理學》，前程企業管理公司，頁 396。

期望理望(Expectancy Theory)著眼於三個知覺層面，包括獎賞的價值或重

要性，努力與績效的關連性，以及績效與獎賞的關連性。圖 2-11 列示了期望理論的基本內容，其中影響員工努力程度的三個關鍵都顯然是來自於個人的知覺，而不是取決於實際的狀況。

員工對即定獎賞(含懲罰)的重視程度各不相同，因此在追求獎賞(及逃避懲罰)上所願意付出的努力自然迥異。其次，即使員工想要獲得即定的獎賞，也必須考慮努力以赴所得到的績效表現，是否足以使之獲得獎賞，如果績效表現與獎賞無關，員工自然不會努力求取表現。最後，員工還必須考慮努力之後是否可以有所表現，如果努力程度與績效表現無關，自然也不會努力求取表現。因此員工的努力程度同時取決於對獎賞的重視程度，對績效與獎賞兩者關連性的預期，以及對努力與績效兩者關性的預期。(註七十)

註釋

- 註一：參閱林以文 著，《公務人員權益保障之救濟》。台北：鼎文書局，民國 90 年 10 月 8 日初版，頁 27-50。
- 註二：有關特別權利關係理論係參閱林以文 著，《公務人員權益保障之救濟》。台北：鼎文書局，民國 90 年 10 月 8 日初版，頁 27-50。
- 註三：參閱許南雄 著，《考銓制度概論》。台北：商鼎文化出版社，民國 85 年 2 月 1 日第一版，頁 60-64。
- 註四：參閱汪宗仁 著，《公務人員權益保障與行政救濟》。台北：永然文化出版（股）公司，民國 87 年，頁 26-27。
- 註五：同註四，頁 27-28。
- 註六：同註一，頁 50-51。
- 註七：參閱李震山，人性尊嚴與人權保障，民國 90 年，頁 10-11。
- 註八：同註七，頁 3。
- 註九：參閱周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，博士論文，民國 90 年，頁 49。
- 註十：同註七，頁 25。
- 註十一：同註九，頁 573-574。
- 註十二：同註九，頁 575。
- 註十三：參閱蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，第二版。台北市：五南圖書出版股份有限公司，民國 92 年 11 月，頁 567。
- 註十四：同註九，頁 575-576。
- 註十五：同註十三，頁 566。
- 註十六：同註十三，頁 593-595。
- 註十七：參閱：吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂二版。台北：自印本，民國 84 年 3 月，頁 52~53。
- 註十八：同註一，頁 116。
- 註十九：參閱：林紀東，《行政法》，增訂六版。台北：三民書局，民國 79 年

12月，頁66。

註二十：同註十九，頁66-67。

註二十一：參閱：劉苑編著，《行政法》，增訂六版。台北：保成出版事業有限公司，民國90年，頁16。

註二十二：同註十九，頁74。

註二十三：同註一，頁116-117。

註二十四：參閱張正編著，《行政法體系重點整理》。台北：保成文化出版公司，民國83年9月，頁49。

註二十五：同註一，頁119-120。

註二十六：參閱：張家洋、陳志華編著，《行政法基本理論》。台北縣：國立空中大學，民國82年9月，頁307。

註二十七：同註一，頁123-124。

註二十八：同註二十六，頁311。

註二十九：同註一，頁121-122。

註三十：同註二十六，頁311-312。

註三十一：同註一，頁131-133。

註三十二：同註一，頁133。

註三十三：參閱黃異著，《行政法總論》。台北縣：輔仁大學法學叢書編輯委員會，民國79年，頁80。

註三十四：同註十七，頁53~54。

註三十五：同註一，頁130。

註三十六：同註二十六，頁310。

註三十七：同註一，頁131。

註三十八：同註二十四，頁70。

註三十九：同註二十六，頁312。

註四十：以上皆引自同註一，頁127-130。

註四十一：同註十九，頁75。

- 註四十二：同註二十六，頁 307。
- 註四十三：同註一，頁 133-134。
- 註四十四：同註一，頁 134-135。
- 註四十五：同註四，頁 119-120。
- 註四十六：同註一，頁 135。
- 註四十七：同註二十六，頁 312-313。
- 註四十八：同註一，頁 136-137。
- 註五十：同註十七，頁 58。
- 註五十一：同註二十六，頁 313。
- 註五十二：同註十七，頁 59。
- 註五十三：同註一，頁 125-126。
- 註五十四：同註十七，頁 126-127。
- 註五十五：以上行政中資料引自：許南雄 著，《考銓制度概論》。台北：商鼎文化出版社，民國 85 年 2 月 1 日第一版，頁 82-84。
- 註五十六：參閱蔡良文 著，《行政中立與政治發展》。台北市：五南圖書出版公司，民國 87 年，頁 96-100。
- 註五十七：同註五十六，頁 96-100。
- 註五十八：同註三，頁 86-87。
- 註五十九：同註十三，頁 516-519。
- 註六十：以下資料同註一，頁 159-172。
- 註六十一：以下資料同註一，頁 237-241。
- 註六十二：參閱張潤書 著，《行政學》，增訂三版。台北市：三民書局，民國 93 年 2 月，頁 619-620。
- 註六十三：同註六十二，頁 620。
- 註六十四：以下資料參閱林騰鶴 著，《行政法總論》，增訂二版。台北：三民書局，民國 91 年 10 月，頁 342-358。
- 註六十五：以下資料參閱政大蔣美玉公務員行政責任研究，政治大學碩士論

文，頁 50-66。

註六十六：參閱吳美連、林俊毅著，《[人力資源管理--理論與實務]》，初版。

台北市：智勝文化事業有限公司，民國 86 年 4 月，頁 232-233。

註六十七：同註六十六，頁 235。

註六十八：同註六十六，頁 237。

註六十九：同註六十六，頁 241。

註七十：參閱張志育著，《管理學：新觀念、本土化、世界觀》，初版。台北

縣：前程企業管理有限公司，民國 87 年 8 月，頁 397。

第三章 先進國家公務人員保障制度概況

公務人員代表國家執行公務，為政府機關的主要構成員，亦為政府機關的主要源動力之一，權利與義務應保持平衡。隨著特別權力關係的演變與修正，對於保障公務人員之權益，已不復以往被認為有害管理權之行使，已為政府再造不可忽視的環結，且也已成爲人事行政法學中的時代潮流。所以，先進國家如：美、英、法、德、日對如何加強公務人員權益的保障與救濟，使公務人員勇於任事，並降低統治階層對公務人員違法或不當的濫權管理與操控，皆有一些法制規定，以下謹就先進國家（如：美、英、法、德、日）之公務人員權益保障主要內容，作一概況分析，希望能供我國借境之處，以健全我國公務人員保障制度。（註一）

第一節、美國公務人員保障制度概況

本節謹從美國之機關組織變革、公務人員保障制度主要內容、公務員政治活動之規範等三方面敘述之：

壹、機關組織變革

美國建國初期，其文官制度盛行分贓制度，造成官箴不修、行政效率低落，政府支出浮濫、政黨傾軋，使得政局極為不穩。

一八八三年潘德爾頓法案（The Pendleton Act）的制度促使美國文官制度之改革，此時成立具有中立色彩的文官委員會（Civil Service Commission）掌控文官體系，其職掌範圍遠比英國的文官委員會廣泛，並確立功績制度之推展。

由於政府機關業務之擴充及員額增加，文官委員會的雙重角色逐漸受到質疑，一方面扮演著警察、檢察官的任務，另一方面又扮演保護者的角色，此種不同性質的任務，能否由同一機關作有效之執行，備受質疑，遂使改革呼聲再度揚起。

一九七八年卡特總統在國情咨文中強調文官體制之改革為改革政府組織之核心，於同年十月十三日公布第二號政府重組計畫及一九七八年文官改革

法（Civil Service Reform Act,1978），廢止文官委員會，將其職權分由二個新機關，即人事管理總署（Office of Personnel Management,OPM）、功績制保護委員會（Merit System Protection Board,MSPB）。同時新設立聯邦勞動關係局（Federal Labor Relations Authority,FLRA），用以監督有關聯邦勞工之管理政策，並引導此一政策之推行，其餘與人事行政有關的聯邦政府機關，則未有調整，茲將主要職掌分述如下：

（一）人事管理總署（OPM）

為加強人事權與行政權之配合，主要負責襄助總統執行公務員管理的領導工作，取代原文官委員會，改委員制為首長制，以發揮行政功能，俾加速人事行政措施之改進。

（二）功績制保護委員會（MSPB）

主要在貫徹功績制度之實施，設置為獨立機關，以落實才能取向公平待遇、同工同酬、維護紀律、工作績效、取優汰劣、訓練培育、保障不受政治迫害、合法運用資料等功績制原則，並審議人事行政總署之人事措施有無違背功績制度。該委員會置有委員三人，以兩黨為基礎認命之，任期七年，期滿不得連任，非有正當理由不得辭職。該委員會主要任務為保護聯邦公務員不受機關不公正之對待，確保行政機關依據功績制原則進用人員，並貫徹執行功績制原則。

（三）聯邦勞工關係局

其主要職掌為監督工會之創設、督導有關之選舉，以及處理各聯邦機構之勞工管理問題等。檢察長之設置，係負責調查被指稱的不公正勞工措施。

要之，美國人事行政主管機關由部外制轉為折衷制，主要的人事權限由人事管理總署掌控，功績制保護委員會則站在獨立超然的立場扮演準司法、準監察性及具懲戒性質之功能角色。（註二）

貳、美國公務人員保障制度主要內容

美國一九七八年的文官改革法（The Civil Service Reform Act）確立了功績制原則（Merit System Principle），並為公務人員的權益提供了充分

的保障。在功績制下，對公務人員權益之保障與救濟，主要著眼於公務人員關係之成立與消滅上，而其具體表現則在功績制原則、正當法律程序及禁止的人事措施的遵行。因此，美國公務人員權益保障救濟之實體，不外乎在「功績制原則、禁止的人事措施及公務人員基本權益」，茲舉其要分述之：（註三）

一、 公平人事措施的保障

（一） 甄補、考選與陞遷之平等

根據功績制原則，公務人員之甄補應以公平公開的競爭方式從社會各個階層中延攬，並依據相對之能力、知識及技能，作為考選與陞遷之標準。

（二） 人事措施之依據

根據禁止的人事措施規定，任何人事措施應依公務人員個人之工作績效、資格條件、知識、能力、性向、品德、忠誠度及工作態度等作為考量之依據。

二、 不受歧視的保障

公務人員及公職求職者應受平等、公正之待遇，不得因政治、種族、膚色、宗教、出生國籍、年齡、性別、殘障、婚姻狀況及對其個人績效或他人績效無不良影響的行為等因素，受到歧視而為差別之待遇。

三、 行政中立及參與政治活動的保障

公務人員有免於政治、黨派干擾而受強制參與政治活動（包括政治捐獻及服務）之保障。依 1993 年赫奇法改革修正案（Hatch Act Reform Amendments of 1993），除特定機構之聯邦公務人員外，均可積極的參與下列政治活動或選舉：

- （一）登記為非黨派提名之公職候選人。
- （二）登記投票。
- （三）開車協助選民辦理登記註冊事宜。
- （四）對候選人及競選政見表達意見。
- （五）捐助政治組織。
- （六）參加政治募款活動。
- （七）參與政黨舉辦之大會或一般會義。

- (八) 參與政黨或社團之活動。
- (九) 候選人提名推薦表之連署。
- (十) 簽署提名推薦表。
- (十一) 參與社會活動或對公民複決、憲法修正案及市政府法規等表達意見。
- (十二) 參與社會運動以支持或反對某黨派之候選人。
- (十三) 為候選人助講。
- (十四) 散發選舉文宣。
- (十五) 在政黨或其他社團兼職。

四、 不受報復的保障

公務人員依法揭發弊端（如違反法令、重大管理不當、浪費公帑、濫用職權或對公眾健康安全造成實質具體之危害等），行使申訴權（依法從事申訴、訴願或苦情程序）或協助前兩項行為或為作證、拒絕服從將導致違法的命令、拒絕參加政治活動等，政府應保護其不受報復。

五、「績效」考評及反省機會的保障

公務人員之考評及處分應以績效為依據，績效不佳者應給予一次改進機會，不能或不願改進工作績效者才得予免職。

六、不服申訴的保障

公務人員不論係因工作環境、條件或管理；因受歧視或禁止之人事措施；因任用、留職、留薪、官職分類、退休年金；因不當勞動行為、不當公務人員團體活動、公務人員團體認同；因不利之人事處分；因受強制或報復之行為等侵害時，皆得循法定程序向主管機關或工會提起申訴。

七、俸給、津貼的保障

公務人員之俸給應參酌民間企業之標準，以同工同酬為原則，不得因無根據之不當人事措施而調整（收回或刪減）全部或一部俸給或津貼。公務人員受有上述侵害時，得依法提出申訴或循苦情處理程序請求救濟。

公務員之保障制度，源於先樹立申訴救濟制度，再形成團體協議制，美國有關保障制度之建立，亦復如此。自此其政策走向則逐年由保守而趨於開放。在 1978 年文官改革法施行後，聯邦公務員之申訴權利受到更為周密之保障，茲分述如下：(註四)

(一)不利處分之保障

經機關以工作不良而擬予降等或免職之人員，具有下列權利：即(1)有權於機關採取降免措施之前三十天，收到書面通知；(2)有權委請律師或其他代表；(3)有權在適當期限內進行口頭或書面答辯；(4)有權收到敘明懲處理由之書面決定書。

各機關於前述有效通知期限屆滿時，若對有關人員為降職或免職之決定，該等人員得向功績制保護委員會申訴，請求聽證，如有關人員屬於工會團體，可循冤情仲裁程序。不服功績制保護委員會決定或命令者可向聯邦上訴法院(The U.S. Court of Appeals)上訴，如為涉及俸給案件，則上訴到求償法院(The Court of Claims)。

(二)混合案件申訴之保障

係指有關人員為歧視而得以功績制保護委員會申訴，機關所採取之行動，例如免職或降職案件者，機關可在一百二十天內以協商與查處方式嘗試解決。對於機關的最後決定不滿意者，或期限屆滿者，得逕向功績制保護委員會申訴。若不提起申訴，工會則可要求冤情仲裁。

有關人員不得將混合案件逕向平等就業委員會(The Equal Employment Opportunity Commission，簡稱 EEOC)申訴，僅得要求該委員會重新審查功績制保護委員會所作之決定。若兩會之決定不一致時，再採其他步驟解決。

(三)歧視案件申訴之保障

指因採取行動或不採取行動而形成之歧視事件訴案，例如關於陞遷或工作條件之歧視控訴案，不得向功績制保護委員會申訴。此種案件，有關人員可將機關的最後決定向平等就業委員會提出申訴，或由工會要求循冤情仲裁程序解決。向平等就業委員會申訴時，應依現行處理歧視

申訴案之程序，功績制保護委員會不得參與此類申訴案之決定。

(四)對弊端揭發人之保障

所謂弊端揭發人，係指對於有相當理由信其為違反法規、或成不當管理、浪費公帑、濫用職權、或危害公共衛生或安全之情事，願挺身而予揭發之公務員或職位申請人等而言；但對法律或行政命令特為禁止揭發者，則不予保護。特別檢察官在處理各機關對弊端揭發人施以報復之案件時，應予調查及保護，調查時亦不得洩漏揭發人之身分，並得向功績制保護委員會的任何委員提出請求，即在該案調查期間停止其有關的人事作業，調查結果應告知弊端揭發人。茲就上開情形，列如圖 3-1：

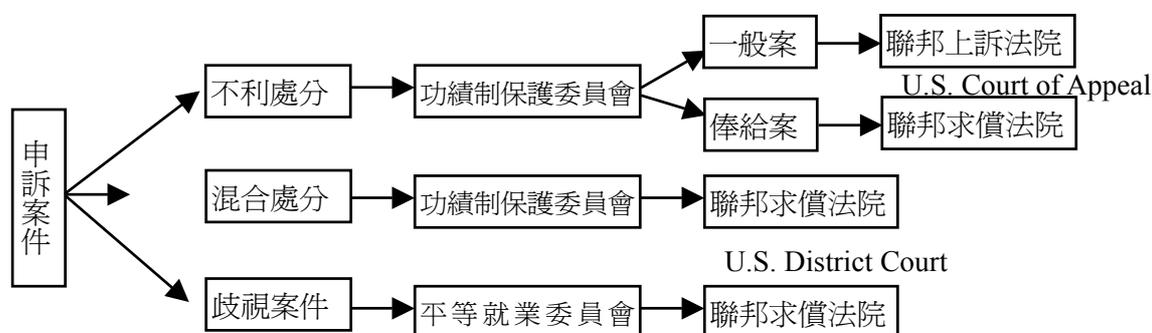


圖 3-1：美國公務人員申訴程序

資料來源：許濱松，各國人事制度，台北：三民書局，頁 347-348。

轉載自蔡良文人事行政學頁 456

就美國功績制委員會每年受理約 8,000 個個案，進行行政裁決，多能依規定在一百二十天內決定，其中半數案件可經由公聽會得到解決。依據該會向總統及國會提出 1994 年度報告書指出，該會該年度行政法官審議決定 8,552 件申訴案件(較上年度 7,530 件增加 9.5%)，而三位委員決定 2,031 件。(ANNUAL report for Fiscal Year 1994:25-28)該會亦對 75 件有關赫寄法案，特別檢察官紀律行為，對行政法官之案件及申請審查人事管理總署法規等案件作成決定。若不服該會裁決，可向聯邦上訴法院等提出上訴，惟以該會處理公正，通常每年類此案件只約 2、4 件，可見其功能之顯著，似可供我國公務人員保障暨培訓委員會運作之參考。(註五)

參、公務員政治活動之規範（註六）

有關公務員服務基準為聯邦人事便覽（FPM），即明定公務人員有為全體人民服務之義務及對政府之忠誠與責任感等之體認與力行，公務員之行動限制亦多於民間之受雇人員。至於有關限制公務人員參加政黨活動，主要為一九三九年所訂定之赫奇法案（Hatch Act）（一九四〇、一九六二修正及一九九三年十月六日簽署之改革條款）暨一九七八年文官改革法案有關條文。前者如禁止聯邦或各州行政人員利用職權影響選舉；禁止僱用補償或其他利益之允諾、剝奪；禁止提供名冊；禁止行政官員利用公務資源從事政治活動等；禁止對候選人予以經濟上援助等（Hatch Act,1993）；後者即指該法案中之九項功績制原則及九項被禁止的人事措施也。

赫奇法案（Hatch Act）的規定與文官委員會規定大同小異，不同的地方在赫奇法不硬性規定只能在非公開的場合表達政治見解或對候選人的看法，而且不限制公務員從事無任何政黨代表參加的選舉活動。赫奇法制定之後曾迭經多次修正，原接受聯邦經費補助之地方政府，其公務員之政治行為同受限制，時至目前為止，美國對永業公務員政治行為的主要限制，分述如次：

一、競選資格方面

原則上全國各地公務員除非辭職，原則都禁止競選政黨之政治職位。惟有三項例外：其一，競選非黨派性的兼職工作，如地方學校董事會的董事；其二，地方性選舉中所有的候選人均無黨派時，也不受限制；其三，一個地區中聯邦職員超過當地選民數之一半以上，即使代表黨派之候選人參選時，亦允許以非黨派的立場參選。

二、競選活動方面

永業公務員不得積極的參加政黨經營管理或競選活動，包括演說、組織或指導政治大會，以及刊行散發競選文宣為原則，惟只參加政治集會，不擔任領導人，亦不主動的支持團體議題之投票時，則不受法律限制。同時，前述地方性選舉中可參加候選的例外情形，也適用於競選活動。當然，某些地區極端性的限制公務員

參加政治集會，甚至連當觀眾者也不行。美國一九九四年所頒布之暫行規定，雖允許聯邦公務員於下班時間享有較多政治活動之自由，惟公務員參與政治活動之限制，應無上班時間與下班時間之分（許濱松，1994；15）

三、募集黨派資金方面

部分地區不僅保障公務員免為政治目的之捐輸，甚至禁止他們為政治目的的募集捐款。惟以民主政治，在考量公務員之政治參與權利，聯邦與大部分地區均不禁止自願性之捐款，也對公務員拒絕不樂之捐予以合法保障。

四、在表現自由的限制方面

除了在競選活動有關者須受限制之外，公務員於公私場合對政治議題和候選人表達個人意見都不受限制。

美國聯邦公務員參與政治活動之權利，在一九九四年，聯邦人事管理總署依據一九九三年之赫奇法案修正案，頒布暫行規定之後，雖已較前增加，惟觀諸英、美兩國當初頒布命令或立法對於公務員參與政治活動之限制，不僅在於保障公務員免於被壓迫介入政治活動，同時亦限制公務員主動積極介入政治活動。又美國除由聯邦人事管理署，對於公務員政治中立之規範，負有一般決策責任外，尚設有特別檢察官負責違犯案件之調查及制度，保障永業文官免於遭受政治迫害。在遭後迫害時，以專責機構為申訴審理之救濟途徑，頗值參酌借鏡。事實上，我國於民國八十五年一月二十六日完成立法程序公務人員保障暨培訓委員會，當可發揮此種功能。

第二節 英國公務人保障制度概況

本節謹從英國之機關組織變革、公務人員保障制度主要內容、公務員政治活動之規範等三方面敘述之：

壹、機關組織變革（註七）

英國人事行政主管機關，原為主管考試之文官（考選）委員會（Civil Service

Commission) 及主管人事行政之財政部人事局 (Establishment Department of Treasury)，於一九六八年設文官部 (Civil Service Department)，掌理人事行政，並將考選委員會併入，於一九八一年十一月十二日加以改組，撤銷文官部，改設「管理及人事局」或譯「人事行政總署」(The Management and Personnel Office)，並將原屬文官部負責管轄各機關之組織編制、人力規劃、人力檢查等業務，歸還財政部管轄。而「管理及人事局」則負責文官系統的組織、管理，以及考選、訓練與其他人事管理事項的政策。為彰顯其地位，首相兼財政部第一大臣及文官首長 (Minister for the Civil Service)。原附屬於文官部之文官委員會，改隸於管理及人事局，嗣後一九八七年又改為文官大臣事務總署 (Office of the Minister for the Civil Service)，同樣負責文官組織與管理發展。一九九三年梅傑首相任內將原人事主管機關「文官大臣事務總署」改組為「公職與科技總署」(Office of Public Service and Science, OPSS)，此即為現行的人事行政主管機關，其餘尚有財政部、惠特利委員會 (Whitley Council)、文官仲裁法院 (The Civil Service Arbitration Court)，茲分項簡述如下：

(一) 公職與科技總署

本機關與內閣秘書處 (Secretariat) 平行，由內閣秘書長督導其業務。其主要職掌為人事管理、行政效能、服務績效、管理發展等事項、由於行政權管轄人事權之體制不變，所以首相稱為 Prime Minister and Minister for the Civil Service，其組織體制則屬「部內制」。

(二) 財政部

英國政體為內閣制，由首相兼財政部第一大臣，在財政部方面則係以度支大臣 (Chancellor of the Exchequer) 為首長，其主管人事業務單位之二個局分別是「文官管理與俸給局」(Civil Service Management and Pay) 及「人事與組織局」(Establishment & Organization)。其主要之人事權限為文官的分類結構、任免政策、員額編制與俸給福利等。

(三) 惠特利會議

惠特利委員會制度 (Whitley' s in the Civil Service)，最初適用於英國企業

機構，於一九一九年植基於英國文官制度，於協調政府與文官之勞資爭議，增進相互和諧關係，頗具成效。目前設有全國惠特利委員會（Civil Service National Whitley Council）、各部之惠特利委員會（Departmental Whitley Council）與地區惠特利委員會（District or Regional Committee）。

（四）文官仲裁法院

凡是政府與公務員間因薪給、報酬、給假及工作時間等問題所發生之訟案，經惠特利委員會調解而無法解決者，得由政府或公務員則訴諸「文官仲裁法院」（Civil Service Arbitration Tribunal）。要之，英國人事機關已由介於部內制與部外制之折衷制轉為部內制，主要人事權限在內閣掌控之下，若以文官制度之獨立性、專業性不足時，則可能有部內制難以擺脫「政治勢力」之情事發生。

貳、英國公務人保障制度主要內容（註八）

英國文官保障制度與規範均見於申訴制度、公務員團體之協議與仲裁等規定，亦未單獨立法規範有關行政中立的行為保障。茲分述如下：

（一）公務員申訴之保障

1. 得提出申訴之不利益處分

文官因品行、工作效率等原因而受免職或提前退休之處分時，有處分權者在決定處分前應將事實及理由以書面通知受處分者，並接受其答辯。

2. 受處分者之上訴

文官接獲免職通知書時，如任職已達二十六週以上，又未達領取年金之最低年齡者，可向其任職所在部之文官申訴委員會提出申訴；如文官於見習期間，因身體不佳而被取消任用時，或因身體不佳不能繼續執行職務，要求退職遭拒絕時，得向任職所在部醫事委員會提出申請。

其程序如圖 3-2：

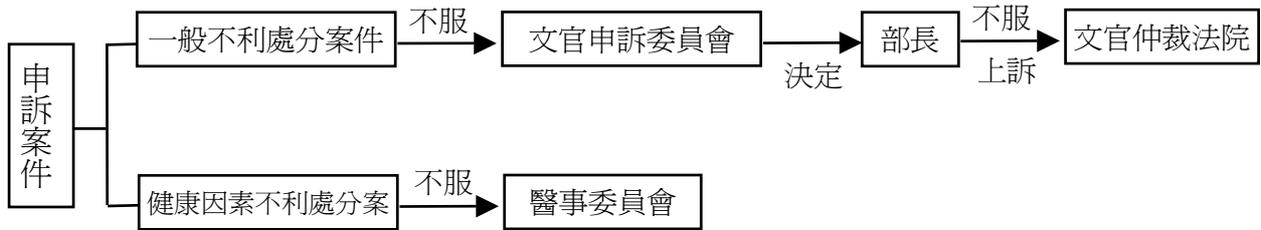


圖 3-2：英國公務員申訴程序

資料來源：參考許濱松，各國人事制度(三民書局，民國 83 年)，頁 160。

轉載自蔡良文人事行政學頁 454

(二)公務員團體之協議與仲裁

英國文官爭議協議，係由文官團體及政府指派之代表組成之全國惠特利委員會及各部惠特利會議，以處理全國性或部別性之有關公務人員待遇及工作情況爭議問題。其中公務員代表與政府代表係處於平等之地位。在惠特利委員會中，如無法達成協議，則其爭議最後可上訴於文官仲裁法院。

通常文官之俸給(待遇)、工作時間、給假等事項，均得提請仲裁。至退休養老年金、編制人員之法定地位辦公時間、職員之編制與進用高級文官之爭議等為行政管理事項，則不得提請仲裁。其程序如圖 3-3：

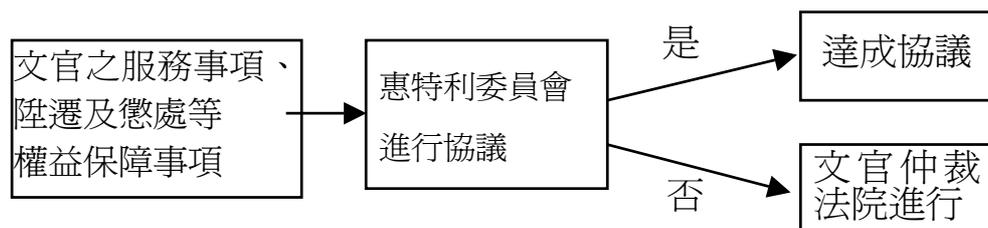


圖 3-3 英國公務員團體仲裁程序

資料來源：同上圖 3-2。

總而言之，英國文官的保障制度，主要規範政府與文官間之和諧關係，確保文官之申訴保障與文官團體協議與仲裁的公正性。再以於 1980 年成立之全國文官聯盟(The Council of Civil Service Union)，強化了文官協議體制，加強保障文官權益，進一步增進與政府之關係。

參、公務員政治活動之規範（註九）

英國文官服務之基準法律為埃斯塔法典（Estacada），明定公務人員對國家負有忠誠之義務等規範；在限制文官政治活動之主要法令為一九五三年之財政部白皮書（一九八四年修正）暨一九六〇年樞密院令。至於有關行政中立之限制文官參加政黨活動，則按其是否為政治自由類及依常任公務人員等級區分，予以限制；而文官身分及地位之保障，主要如規定各部常任文官，均歸常務次長負責管理，各部高級常任文官，包括常務次長等，雖應由各部部長任命，然實際運作，係經由內閣秘書長兼國內文官長推薦後辦理（林文益，1991：165）。此設計之優點，有助於強化常任文官之自主性與專業性，較不易受政治力之影響，以確保行政中立。

在英國使文官獨立於黨派政治的方法有三，其一借重選拔手段，考選能客觀的判斷問題，且能公正無私的提供建議者；其二，英國對文官的訓練著重於客觀之發現事實，並周延的提供各種方案，供政務官參考，也影響了文官之行爲模式；其三，使用規章管制的方法（Chapman,1988：107-110）。再者，在一九五三年制訂限制文官政治活動規則，並於一九七八年 Art image Report 提出修正建議後，於一九八四年受到修改；最近自一九九三年二月起復對其文官參與政治活動之限制，如政治活動之定義與範圍，以及適用限制參與政治活動之原則與例外等均有更詳細之規定。

前述有關限制規則，不論是法律、樞密院令、較正式的規章或較不正式的備忘錄，都被合併到非法律性的服務守則中。文官政治行爲受限的對象和程度分爲三級：第一級是政治自由級（politically free group），凡實業人員、次要的與擔任操作技藝之非實業人員，以及由各部門自行任用但須經財政部同意之人員，他們除了在勤務中或官舍中，或者穿著制服之外，可完全自由的參與全國性和地區性的政治活動。第二級是政治受限級（politically restricted group），他們包括科長級（principals）以上的官員（含高級執行官 Hoes 和行政級官員 Arts），和替上述官員工作並與民眾接觸的部分執行級和文書級的人員，以及其他在職務上被認為不宜於參加政治活動之人員。這些人基於服務

部門的特殊責任，不能參與全國性的政治活動，但是，對於地方性政治活動，如經所屬單位許可，仍得以參加。第三級是中間級（Intermediate group），主要是由前述一、二級兩級以外的文官所組成，包括大部分的執行級和文書級員。經所屬單位之同意，可參與全國性和地方性政治活動，惟不包括擔任國會或歐洲議會候選人在內。

茲以國會議員為例，除政治自由類（基層）文官可參加國會議員選舉，並於未當選後可以復職，其他人員除非辭職否則不得參選或成為國會議員。又文官得兼任上議院議員，於職務許可下，雖可出席會議，但在退休或辭職前，不得參加辯論或表決。此一制度設計，可否供我國公務員擔（兼）任國民大會代表之參考，值得探討。要之，英國之文官長制度，事實上扮演著政治與行政之橋樑，發揮政治消毒功能（許濱松，1994：8）。英國將文官區分為三類，並予不同程序之政治活動之限制，其參選國會議員之限制規定，除上述人員涵蓋範圍不及於公營事業人員等，均值得我國法制建立之評估參考。

第三節、德國公務人保障制度概況

本節謹從德國之機關組織變革、公務人員保障制度主要內容、公務員政治活動之規範等三方面敘述之：

壹：機關組織變革（註十）：

在二次大戰前，德國之人事行政並無職權完整、統一與集中之人事主管機關。由內政部與財政部兼掌人事法制與財力資源配合事項，其中內政部兼理部分人事職權，而各機關首長全權處理。二次大戰結束後，西德聯邦政府為因應政經社文環境情勢及政府機關如何運用人力資源，爰於一九五三年頒行德意志聯邦公務員法，依第九十五條規定設立「聯邦人事委員會」，其設立宗旨在於達成公務員法規之統一實施，並於法律限制範圍內賦予該會以獨立超然的地位以行使職權。整體而言，主要為參與制定公務員權利的一般原則，及參與制定有關人事行政之條例及聯邦政府委託執行等事項，其直接處理人事職權亦屬相當有限。依德國傳統，其內政部仍執當聯邦公務員法、薪給法、

懲戒法等法令制訂，及公務員分類分等與公務員工會集體協商等一般人事法制、政策的制定與運用。財政部及聯邦公務員協議會（主要為參與有關公務員權義關係之協商）亦有相當的人事權限。

要言之，德國人事機關體制，基於實際職權運作，雖其聯邦人事委員會之職權不似法國人事暨行政改革部之強化與擴充，惟與法國體制相似，類屬「部內制」。

貳、德國公務人員保障制度主要內容（註十一）：

德國有關公務人員權益保障救濟之規定，乃散見於聯邦公務員法（地方公務人員則適用各邦之公務人員法，其內容與聯邦公務人員法大致相同，本文則以聯邦公務人員法為主，歸列出較具特色及較主要之保障救濟項目：

一、身分上的保障

德國基本法第一百二十九條規定，公務人員之任用，除法律另有規定外，為終身職；公務人員非依法定要件及程序，不得將其暫時免職、停職或轉任其他俸給較少之職位。聯邦公務員法第十二條規定，經任命之公務人員，具有應撤銷其任命之法定事由時，最高主管機關於撤銷其任命前，應聽取該公務人員之意見。公務人員基準法第十八條第二項及聯邦公務人員法第二十六條規定，同一機關內與原職位職等、俸給相同之調動，得不經公務人員之同意，但就行政上之更動及轉任他機關時，應聽取公務人員之意見。又公務人員基準法第十七條及聯邦公務人員法第二十七條規定，公務人員基於職務原因，於執行新職務有加強其專業知識與訓練之必要者，得暫時派任與其原職位或本俸不相當或部分相當之職務。但派任逾二年或派任於其他機關者，需經公務人員之同意。

此外，公務人員之退休、免職或身分之喪失，僅於符合法律規定之一定要件時，才生效。其他情況則仍依法律保障其身分。另因無法工作而退休之公務人員（限未滿 63 歲者），依聯邦公務人員法第四十五條規定，於其工作能力恢復時，得再度任職。退休已達五年以上時，於徵得公務人員同意後，得重新任用。已退休而未屆五年之公務人員，於其工作能力恢復

而申請再任時，除業務上有不得已之理由外，不得予以拒絕。公務人員再任後，其官職應與退休前之職種、職群相同。

涉及基於公務人員法律關係之公務人員、退休公務人員、前公務人員及公務人員遺族訴訟，應給予行政救濟途徑，亦同此意。

另外，有關公務人員使用職銜、請求發給在職證明及其他有關身分上之任何不利措施或處分，公務人員皆得提出申訴或抗告。

二、工作條件上的保障

(一) 命令異議制度

德國法上之命令異議制度 (Remonstrationsverfahren)，係指公務人員認為上級長官之職務命令有違法之嫌時，所得提起之申訴制度。聯邦公務人員法第五十六條及公務人員基準法第三十八條規定，公務人員若認為上級長官之職務命令的合法性有疑義時，應及時依職務途徑，向上級長官申告。上級長官仍維持該命令，而公務人員仍存合法性之疑義時，應再向其再上級長官請示。若再上級長官仍維持該命令，公務人員得請求給予確認之書面，以免除其個人責任。但命令依公務人員之認識係屬違反刑法及秩序罰法之可罰行為或侵害人性尊嚴時，仍不應執行之，否則個人仍應負完全之責任。另對於上級長官要求立即執行之命令，若其延誤執行將對公益有重大損害，而較高級之長官未能及時決定時，公務人員應依上級長官之命令立即執行之，而免除該公務人員之責任。此乃對於公務人員在服從法律與服從上級長官的兩個服從義務發生衝突時，作為公務人員履行職務命令行為所可能受到之不利益的保障。

(二) 健康及安全

德國基本法第三十三條第五項確立了公務人員與主管機關間相互的義務，亦即公務人員負有忠實之義務；主管機關則負有照顧及保護公務人員之義務。因此，有關公務人員身心健康、執行職務、維護公務人員尊嚴、不實報導的澄清、訴訟費用補助、安全等措施，皆為對公

務人員之保障。

女性公務人員母性保護命令之主要規定如下：

- 1、繼續服務將有危及母子生命或健康之虞時，基於醫生之證明全面禁止其工作；產前六週亦原則上禁止其工作。
- 2、懷孕期間內重度勞動或危險、有害健康工作之禁止。
- 3、產後八週（早產、多產延為十二週）內機關不得召回工作。
- 4、不因第一、二、三條及第八條情形而影響其薪津。
- 5、懷孕或哺乳期間服勤之休息保障。
- 6、懷孕及預產日期告知之義務，及職務機關負擔證明所需之費用。
- 7、哺乳期間、次數、地點之規定與工作免除。

三、人事檔案之保護

人事檔案係指所有與公務人員相關之文件及所存之資料。依聯邦公務人員法第九十條及公務人員基準法第五十六條規定，每一公務人員只能有一份人事檔案，檔案之記載應秘密處理，並妥善保存，不得讓不相關之無權人士審閱。只有人事行政單位為人事行政或人事經濟之目的需要，人事業務承辦人方得接觸該檔案。另因職務關係之建立、執行、結束或解除，或為執行組織性、人事性或社會性之措施，尤其是為人事計畫或安排，於必要和法規許可之情形下，長官方得蒐集或提出人事之相關資料。

另依聯邦公務人員法之規定，公務人員對於不利或有害其個人之意見、申訴、事實和考評，於摘錄於人事檔案前，應有聽證之機會，並將公務人員之意見記載於人事檔案中。公務人員對自己的所有人事資料，均有閱覽的權利，即使公務人員之身分消滅後亦得為之。另在不妨害業務之情形下，公務人員之受任人或人事代表，公務人員之遺族在有正當利益存在之下，均得閱覽人事檔案。而第三人及其他機關閱覽人事檔案方面，第三人之閱覽需經公務人員之同意，除非有防止損害公益或為保護第三人之正當且更高利益之理由，在以書面知會公務人員內容與收受人之程序下，可逕為之。人事資料之記載必須切合實際，基於政府

對公務人員保護之義務，對於缺乏根據或有誤之不服申訴及考績文件，應經公務人員同意後，立即從人事檔案中刪除或銷毀。公務人員亦得對於不利或有害公務人員之不服申訴文件，申請從人事檔案中刪除或銷毀。

四、薪資之保障

德國公務人員之薪資，乃基於贍養原則而給予公務人員符合一般財經生活水準且適合其官職之生活費用，而非對政府提供服務的代價。關於薪資的保障，係規定於聯邦公務人員法，該等條文規定公務人員應有領取薪資及受生活照顧之權利。公務人員之薪資和照護金以及薪資之等級，非依法律不得變更之。另聯邦公務人員法第八十七條、公務人員基準法第五十三條規定，公務人員或受照護者，因公務人員俸給等級之更動，受溯及既往效力而有不利之待遇時，可不用償還其差額。其他給付或照護費用因明知其欠缺法定事由或有明顯瑕疵，而受領人應可認知時，應依民法不當得利規定追回。但基於公平之原因經最高主管機關同意者，得免除一部或部分之歸還。

五、考績評定

德國公務人員之考績評定乃規定於聯邦及各邦之公務人員陞遷法中，分為定期評定與不定期評定二種。考績評定原則上由上級長官為之，亦有組成「考績評定委員會」來辦理者。實務上考績評定主要係針對專業上的工作績效為主，非如我國尚可作為懲處的手段。考評應事先通知受考人，評定結果及內容應作成書面並毫不保留地提示於受考人。考評過程中與受考人進行諮商乃為必要之程序，否則考評結果即具有瑕疵應重新評定。

德國公務人員基於基本法第十九條第四項規定，對於考評結果亦得循求司法救濟，除屬行政處分之案件外。

德國公務人員凡認為對其權益不利之任何措施或處分，均得提出申訴，本於基本法第十九條第四項規定，亦均得請求司法救濟。如果機關違反其救濟或保護公務人員之義務時，公務人員還可依法定程序要求損害賠償。

從德國公務員的權利保障制度，可以瞭解其國家與公務員關係體制運作，其內涵有申訴與訴訟權、結社參與及協商等權限，茲分述如下：(註十二)

(一)申訴與訴訟權方面

公務員的申訴要分為三：

- (1) 一般申訴案，如公務員遭到不利之措施，如任用與陞遷案，均得向各部內之申訴委員會申訴。
- (2) 向公務員協議會申訴或請願。公務員代表法規定公務員協議會接受職員之申訴或訴願時，如認為正當者，該會應與公務員所屬長官協商，並謀求改進。
- (3) 不服所屬長官懲戒處分之抗告。公務員對所屬長官決定之懲戒處分，得於處分書送達後二週後，向處分之長官提出抗告。公務員對上級長官之決定不服者，得再向其上級提出抗告。對於抗告之決定仍不服者，得向聯邦懲戒裁判所申請受理控訴案件，並決定該案件是否有理由。如認為無理由，聯邦懲戒裁判所對此判決，得予廢棄、退回或自為判決。另外，公務員得向聯邦人事委員會提起訴願(聯邦公務員第一百七十一條)，暨公務員關係之訴訟適用公務員權利原則法第一百二十六條與第一百二十七條之規定，即原則上准許行政訴訟程序。

公務員的申訴程序，茲繪如圖 3-4 示之。

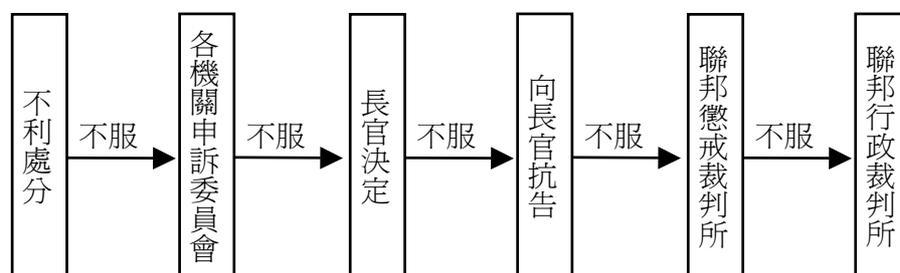


圖 3-4：德國公務員申訴程序

資料來源：同上圖 3-2，頁 113。

(二)結社參與及協商等權限方面

德國憲法及聯邦公務員法賦予公務人員結社之自由(第九十一條)有權結合為工會或職業團體；且公務員不因其其在工會或職業團體之行為而受到職務上之處罰。又依公務員代表法之規定，各工會及職業團體得設置公務員協議會，公務員透過工會或職業團體，得與服務機關辦理交涉，並參與公務員權利關係一般規定之擬訂，特別應予指出者，即是公務員法未賦予公務員罷工權。此款做法可供有司參考。但公務員可經由「全國公務員聯盟」(約有一百一十名會員)就福利等事項與政府談判。

(三)其他方面

有關主管機關之照顧義務方面，主管機關應保護公務員執行職務及其為公務員的地位，另有關公務員代表之產生應予特別規定，以加強其功能。

總之，德國公務人員權益之實體保障項目繁多又無具體、明文之規定，但確顯得相當廣泛而周延，頗值我國加以借鏡。

參、公務員政治活動之規範（註十三）

有關公務員服務之基準，最早規定在德意志聯邦共和國基本法第三十三條第四項，即指在普遍情形下國家權力之行使，應屬於公務員之固定職責，公務員依據公法服務與效忠。至於公務員行政中立原則，而非為某一黨派服務。在一九八五年修正之德意志聯邦公務員法第五十二條、第五十三條，分別規定公務員對人民與憲法之義務，指出公務員非為一黨服務，而是全國人民，且執行職務時應注意公共利益之維護；暨公務員應注重其身分與全體之關係，及對政治活動應節制或採取保守態度。尤其是常任公務員方面，其限制尤為嚴謹。

按德國公務員之基本原則，依據聯邦憲法法院決定之結構性原則，其主要為：(1) 國家與公務員關係為公法勤務關係與忠誠關係，並雇用為永業職；(2) 禁止罷工（未規定於基本法亦未見於任何法律）；(3) 忠於憲法義務；(4)

執行職務採政治中立的義務；(5) 按功績升遷原則；(6) 上級機關對人事事務自主決定；(7) 要求合法與合理的薪給與供養；(8) 救濟規定以及其他傳統原則等。在常任公務員執行國家行政職能時，應尊重政務人員（官）的政策指導，雖其他人可參加政黨活動，惟常任公務員是屬於國家全體，且直接受憲法之保障，自不受政黨或國會政治擅自之變更。常任公務員在執行公務時，應遵守「依法行政」的基本原理。政黨及其他利益團體，除非透過民主立法程序以外，不得任加影響。

德國官僚系統保有傳統性格，自一九一九年的威瑪憲法首將公務員的中立義務明列入憲法條文內，依第一百三十條規定，略以公務員為整個國家的服務者，非為某一政黨者，此即注入民主思想。

在一九五三年德意志聯邦公務員法第五十二條規定，略以公務員為全國人民服務，非為黨派服務，且須公平與公正履行職責，執行職務時應注意公共利益之維護；公務員應以一切行為維護，並保障基本法之自由民主之基本程序。因此，公務人員應對全國人民服務，不能專為某一政黨服務。公務員在服務時，應以憲法的保障者，社會正義的促進者，並以維護自由及民主。德國對於公務員的保障，亦是要拘束公務員為政府機關服務。

公務員執行公務，應以國家利益、社會公平正義的立場，公務員「職務內」與「職務外」之作爲，均不得忽略公共利益，亦應符合維護其職業上之尊嚴與信任時，方能爲之（聯邦公務員法第五十四條）。前者，以個人身分在同事之間，表達非中傷性質的談話，係屬合法的；反之，從事有計畫的煽惑則爲不法。後者，基本上是合法的，即使在下班後，其發言的型式與內容，必須與其職位適合。惟於形式上，有「節制義務」之限制，亦即參與之「程度」受其限制；在內容上，有「忠誠義務」之限制，亦即必須戮力於自由、民主之基本秩序的維護。

又上述德國聯邦公務員法第五十三條規定，對公務員參加政治活動有原則性的規定，即公務員對政治活動應採取消極態度，負有不積極參與政治活動的義務。慣例上，高級公務員必須請假後，方可參與政治。公務員參與議

員競選，為準備競選工作可休假兩個月，惟不受領俸給（第八十九條）。公務員得為聯邦、邦、市鄉鎮會議議員的候選人，但當選為聯邦會議議員後必須於一定期間內辭去公務人員職務（參照德國聯邦公務員法第五十七條），否則，政府即可免除其職務。至於邦或市鄉鎮之地方自治民意代表，則可兼任，其以議員身分從事活動者，並得予必要帶職休假（同上，第八十九條第三款），公務員擔任依法組成之地方自治委員會榮譽會員者，亦同。

尚有一項特別議題，即公務員對政府忠誠義務方面，基本法第三十三條第四、五項，強調公務員應忠於憲法，即是要求公務員，為國家的自由、民主、憲法與社會的秩序而服務。依聯邦憲法法院決定有關國家認同或忠誠關係，即認同公務員所應服務的國家理念，認同這個國家的自由民主、法治國與社會國的秩序。……特別要求公務員要明顯遠離那些攻擊國家、攻擊憲政機構、攻擊合憲的秩序以及與其對抗的團體和運動，此對東德加入統一，具高度政治意義。對於我國推展行政中立法制時，面對在野黨的國家認同與攻擊憲政結構之歧見，如何釐清、導引，似可併同思考。

德國歷經專制與民主政體下，經歷百餘年的動盪，而其文官體制卻能持續發揮穩定政局與行政運作的功能，事實上，這不得不歸功於其對公務員中立義務與操守的重視及文官制度的落實。反觀我國於解嚴後政治勢力已呈多元發展，爾後可能面臨不同政黨輪替執政時，文官體制之穩定、持續及功能的確是目前整建法制的焦點課題，而德國的經驗及法制足資參採。

第四節、法國公務人保障制度概況

本節謹從法國之機關組織變革、公務人員保障制度主要內容、公務員政治活動之規範等三方面敘述之：

壹、機關組織變革（註十四）：

法國文官制度為政治穩定的基石，為各國學者所肯定者。在人事主管機關方面，於戰後一九四五年十月成文官總局（Direction de la Fonction Purlieu），次年公布文官法或稱公務員法（a general Code for the Civil Service, Act of 19th,

Oct 1946) 爲其作用法。之後擴編爲行政及人事總局 (1959)，再改組爲文官部 (1981)，在 1988 年六月強化改組爲人事暨行政改革部 (1988)。以上各階段均以內閣總理爲人事行政最高首長，該部內設置文官局及文官制度協議會，以爲人事的設計幕僚及協調機關。各部另自設有人事室或人事管理處，辦理機關內之人事業務。

法國於一九九二年將「人事暨行政改革部」改爲「人事暨行政現代化部」，以強調政府組織管理的現代化功能，另在一九九三年三月大選後，右派巴拉杜 (E. Balladur) 組閣，又將原人事主管機關改組爲「人事部」(Ministère de la Fonction Publique)，其內部組織仍係分爲：

- (一)「行政體系中心」：設行政及人事總局，局下設總務與預算局、統計局、考選與訓練局、人事考選政策局、法規處、編制訓練處、現代化與人力素質處。
- (二)訓練機構：包括國營事業管理委員會、國家行政學院、國際行政學院及地方行政學院。

由於各階段之人事主管機關均非如我國考試院之獨立自主體制，係隸屬於內閣總理，其體制皆維持部內制型態，惟其職權有逐漸增加強化的趨勢，人事部時期係掌理人事行政權與行政革新事項，其職權可謂相當擴充。再以係屬於官僚貴族型人事制度，強調培訓素有專精的文官，擔負國家重責大任之理念，一直是法國文官制度建制之目標，也是人事主管機關的規劃人事業務的重要方針。尤其是法國屬多黨制國家，政局不穩時期，文官制度扮演著穩定礎石的角色功能。

貳、法國公務人保障制度主要內容 (註十五)：

法國公務人員權益保障救濟之客體，主要可歸列爲二種：一爲一般性處分或措施，即造成公務人員權益受損之行政機關所爲抽象、普通而涉及公務人員利益之行爲。一爲個別性處分或措施，即針對公務人員所爲具體、個別之不利處分或措施。而上述處分或措施，則可包括關於身分、工作條件、職級、俸給及其他津貼、執行職務、陞遷、考績、意見主張與立場、

性自主、性別、參與工會、參與機關決策及運作、行使罷工、保險、健康、安全、請假、訓練、工時調整、遷調等有關其權益的不利處分或措施。由此可知法國公務人員權益保障救濟項目相當廣泛與周延。可歸納出法國公務人員權益保障之項目，大致如下：

一、 身分上的保障

法國公務人員除直接隸屬於政府（由政府直接任命）之高級職（Emplois superieurs）公務人員外，資格身分皆獲有保障，並適用前述各法令之規定，以確保其行政中立並落實永業化之要求。此外，公務人員之職等（Grade）亦受有保障，職等與職務係分離的，在同一職等內，可擔任之職務種類甚多，不會因擔任職務不同而降低職等。

法國公務人員執行職務時受有刑法及特別法規定之保護，行政機關應使其免受恐嚇、暴力、傷害、誹謗或侮辱，如有此等情事發生，應補償公務人員所受之損害（公務人員權利義務法第十一條第一項、第三項）。而相關部長更有權利和義務於公務人員遭受侮辱或誹謗時，代為提起告訴。至於金錢上的補償則包含訴訟支出及精神撫慰金。此外，非因個人之過失而受到刑事追訴之公務人員，行政機關亦應予保護，已離職者亦同。

對於公務人員之刑事責任採從優歸責之規定，指出公務人員就其任務、職務或職權之性質，或是考量其權力及資源，已善盡「正常之注意義務」時，即構成阻卻違法之事由。

另依公務人員權利義務法第十一條第二項規定，公務人員因執行職務之過失而遭第三人追訴，如權限爭議之程序未經提起，行政機關於衡量該員並未有可歸責之執行公務外的個人過失後，對該員所受民事判決之金錢賠償應予補償。此一規定已被視為法律之一般原理原則。

二、 地位上的保障

法國公務人員地位上的保障係來自於公務人員權利義務法第四條之規定，公務人員相對於政府機關，係立於一種法定的地位。依公務人員權利義務法之規定，其受保障之項目有：

- (一) 意見、主張、立場自由的保障：公務人員有意見之自由。不可因公務人員之政治信仰、工會主張、意識型態、宗教、性別、健康狀態、身心障礙或種族之不同而受歧視。其權益亦不可因曾擔任國會議員、歐洲議會議員、地區議會議員、省議會議員、市議會議員、法僑委員會委員或經濟社會理事會委員期間之主張或表決而受差別待遇；且其參選期間之意見亦同。另公務人員之權益，不因其依法令設立之機構或諮詢機關中之立場而受有差別待遇。
- (二) 性自主的保障：公務人員行政或職務上有隸屬關係之長官，不得因公務人員拒絕為長官本人或第三人之性利益所施加之恐嚇、脅迫及其他不正當之行爲或因遭受性侵害而影響其任用、訓練、考績、陞遷、派任及調職之權益。其因舉發或為上述情事作證者亦同。
- (三) 參與公務人員團體的保障：公務人員有團體權、可自由組成、參加工會，並擔任工會之職務。公務人員於擔任工會代表時，得有派遣、特別假及組織進修假等制度之適用，並可留職留薪免除工作，而於平時工作之地點及工作時間內從事工會之業務。
- (四) 罷工權的保障：公務人員於規範罷工相關法規之範圍內，有罷工權（此罷工權特別值得注意）。
- (五) 政治活動權的保障：公務人員得參加國家或地方之選舉，並得登記為候選人。當選後並非必須辭職，可留職留薪，並請不定期假。
- (六) 職業發展之保障：公務人員得於中央、地方或醫療體系間相互轉任；各類型之公務人員亦得於其本身體系內轉任。

三、工作條件上的保障

法國公務人員對於有關資格身分之規範制定行爲，及可能侵害公務人員集體性利益之個別措施，可向地方行政法院提出不服申訴。另對於公共機關之組織編列及運作，法規之擬訂及有關職業發展之個別處分等，亦可透過公務人員在諮詢機關之代表，來參與審查。

以上所舉乃保障事項之大要，舉凡機關所為涉及公務人員權益之抽

象、普遍或具體、個別之處分或措施，侵害公務人員之權益時，皆可提出申訴。

法國文官法(第一部分)第一、第二兩章規定公務員之保障，要分「身分」、「地位」之保障，亦可分四方面說明：(註十六)

(一)工作保障

公務員競選或當選國會、歐洲議會……等之議員或經濟社會委員會之委員，其原有公務職位，不得因其得票多寡或其競選或任職期間利害關係人之意見而受任何影響。公務員除作為公務機關之代表外，於依法組織之機構或依公權力設置之諮詢機關擔任職務者，亦不因而影響其原有公務員職位。

(二)職務保障

法國文官法(第一部)第十一條規定略以，公務員執行職務時，應有依刑法或其他特別法規之保護措施，公務機關應保護公務員執行職務時，免受恐嚇、暴力、暴行、傷害、誹謗或侮辱，如有上開情事，可申請給予合法補償。

(三)地位保障

公務員相對於政府機關，其地位受法令之保障(文官法第一部分第四條)，其意見自由應予保障(同前第六條)、自由加入公會之保障(同前，第八條)、公務員調任時，其內部異動機關為其職業之基本保障(同前，第十四條)。

(四)申訴權

法國公務員倘若受損害可依行政法尋求救濟，再輔以行政申訴制度，使法國公務員之權益得以受到完善之保障。

法國政府與公務員雙方為處理集體協議問題所設之相關機構有「最高國家公務員制度協議委員會」、「人事管理協議委員」、「行政管理協議委員會」、「衛生安全協議委員會」等，其中以「最高國家公務員制度協議委員會」最為重要，其以內閣總理為該委員會主席，審議受諮詢有關國家公務員制度之全國性問題(文官法第二部分，第十三條至第十六條)。

茲再將法國公務員其申訴保障情形，圖示如下圖 3-5：

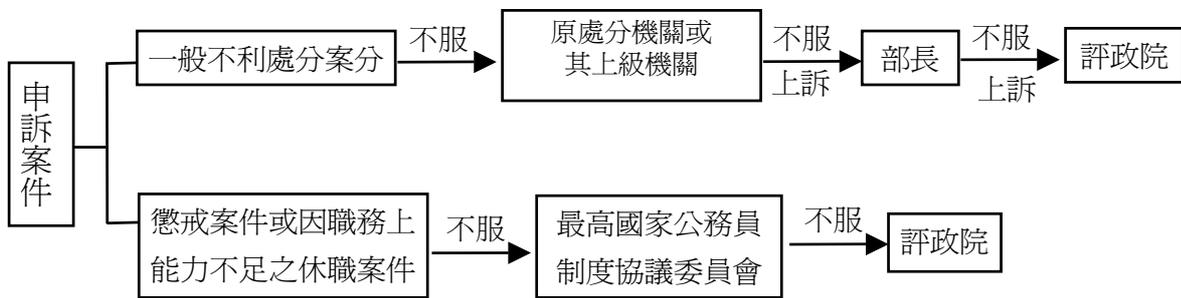


圖 3-5 法國公務員申訴程序

資料來源：銓敘部，各國人事法制叢書(第一輯)(台北：銓敘部，民國 78 年，頁 8-11，20-2)。轉載自蔡良文人事行政學頁 459

- 1.不服機關長官之懲戒決定者或因職務上能力不足之休職案件，被懲戒人或
被休職者得向最高國家公務員制度協議委員會申訴。
- 2.不服部長有關人事懲處決定，被懲處人員得向評政院申訴。

參、公務員政治活動之規範（註十七）

法國對於公務員服務之基準，緣於評政院制定者，其主要規範之內涵為公務員負有配合普遍利益以辦理公務之任務，在執行職務時，應依據法令專心行事，服務民眾。至於有關公務員政治活動限制，則尚無立法明定；究其原因，乃法國公務員均能秉持國家利益與依法行政為指標，且以依據法國公務員有關權利部分之規定，公務員之意見得以保障，尤以政治上之意見未受差別待遇，另公務員參加競選或擔任民選公職，其原有之職位不因上開因素而受影響，較偏於保障公務員政治活動之自由（法國國家公務員法第六、第七條），故而公務員在政黨更替頻繁政局中，反能扮演穩定的基石，使得政府行政事務能永續運作。

爲了國家與公眾的利益，在英國已禁止公務員參加任何政治競爭，法國欲設法方便公務員進入國會以及其他各種政治活動生涯。

在法國儘管公務員的薪俸比民間企業為低，由於法國保證就業安全，與能享受民權等各項的自由。公務員參加政治活動的權利是自由的，表達意見的自由，亦與其他公民同。依文官法（第一部分）第六條規定略以，公務員意見應予保障，不因任何政治……之意見而受到歧視。當然各級公務員應保持適當之節制（reserve），不似英國文官因不同層級而有不同的限制。

法國大多數的公務員可自由加入政黨及參與政黨活動，惟法國憲法規定下列人員不得為地方議員候選人：（1）中央或省文武職人員不得為省議員候選人；（2）省長公署職員不得為市議員候選人（行政院研考會，1989：45）。通常公務員考選任公職後，於任期屆滿後有權再回原任機關服務。

法國公務員享有公餘參加政治活動之權利，相對亦有其義務，即如要求公務員必須守法、公正與中立。法國政府要求公務員在運用行政裁量權，以處理其主管業務時，不得以其私人動機利益為出發點。中立的原則和共和國國家的本質，以及共和國價值維護者的角色有密切關係，應奉為公職活動之圭臬。公務員服務之基準，法令上尚無規定，但評政院（the Council of State）判定，公務員負有配合利益以處理公務之任務，不得捲入政治圈，在執行其職務時，應依法令行事並以中立為立場，公正執行職務。所以，對於兼任公職或參與政治活動之限制較寬，但對某些特定官員，例如司法官，其政治活動的權利則受有嚴格之限制。

又公務員執行其職務時，均應避免其態度或行為使人民質疑其行政的中立性，其作為之超然中立，常被引為公務員必須享有各種保障之理由，甚至被作為要求更進一步保障的理由。這種深獲民眾信賴之行政中立、超然的服務態度與行政文化，正是吾國推動行政中立法制化過程所亟需之條件，頗值深思學習。總之，法國公務員行政行為受到其國人高度的尊重、肯定與信賴，所以，基於行政行為之客觀、公正、超然、中立，相對的民眾對於公務員政治活動之限制要求不多。質言之，法國文官行政中立之內涵與意義值得我國在推動行政中立法制之重要參考。

第五節 日本公務人保障制度概況

本節謹從日本之機關組織變革、公務人員保障制度主要內容、公務員政治活動之規範等三方面敘述之：

壹、機關組織變革（註十八）

日本現代人事機構於內閣所轄之「人事院」（日本國家公務員法第三條一九八六年九十三號修正案），具有高度獨立性及廣泛人事行政權，於一九四八年十二月正式設置運作。「日本國家公務員法」於一九六五年修正時，將人事院之部分權限，移由內閣總理大臣掌理，所以內閣總理大臣（下設「人事局」）及人事院（下設（事務總局））同為中央人事行政機關。

人事院之員額及內部組織，可以自行訂立規則，不受國家行政組織法之限制，又依國家公務員法規定，「人事院以人事官三人組織之」，須對功績制及人事專門知識，且不管出任何政黨幹部或選舉官員等資格加以限制，所以人事官須兼備學識經驗，品操崇高者，其任命程序上，因人事官（特別職）之任用，均由內閣提出人選，經國會兩院同意後由內閣任命，並經天皇認證，所以地位特別重要。又人事官，尤其是總裁，即非一般之人事幕僚長，而係獨立機關首長，依法獨立行使職權。茲以人事院具有相當之獨立性，於國家公務員法第三條第三項之規定，賦予人事院權限之自主性，其他機關不得干涉人事院權限之行使其他權限如第十六（人事院規則及人事院指令）第十七（調查事項）、第十八（俸給支付之監理）、第二十二條人事行政改善建議等，均有規範。

至於人事行政業務之推展，係由內閣總理大臣主掌，下設人事局負責推行，其權限計有職員之效率、衛生保健、服務等有關業務（人事院掌理者外），以及對各行政機關之人事管理方針計畫等，予以綜合調整以求統一。

要之，日本人事行政主管機關係屬折衷制，人事行政之主要權限為內閣管轄。各機關人事管理官掌理人事之事務。惟為確保俸給、服務條件、人事行政改進之建議及人事行政之公正，公務員之申訴、身分變更與保障，設有獨立自主的人事院，建立完善的事後審查制度，以彌補部內制之缺憾，

所以，此制與我國的獨立制不同，亦與美國之人事管理總署傾向部內制亦有差別，吾人稱其為傾向部外制的折衷制人事體制。

貳、日本公務人保障制度主要內容

日本公務員保障制度之法源，乃散見於各個實定法及人事院規則中，但主要部分則規定於國家公務員法及地方公務員法之中。舉其大要約可歸納為下列五項：（註十九）

一、身分的保障

依據日本國家公務員法第七十四條及地方公務員法第二十七條之規定，所有公務員身分之變更，均須本公正原則，對於所有公務員之身分保障及懲戒為公正之處理。另國家公務員法第七十八條、第七十九條及地方公務員法第二十八條均明定公務員非符合法律或人事院規則所定之事由，不得予以降任、免職或休職等終止公務員關係或給予不利益之處分。因此，非有工作實績不良、身心障礙、欠缺適任資格、員額編制更改或削減預算而需裁減職位或冗員之情形，不得予以降任或免職；非有因刑事案件被起訴、身心障礙需長期休養、在人事院指定之場所從事與職務有關之學術調查研究或指導工作、在為援助或照顧而成立之臨時機關從事與職務有關之工作、因災害而生死或下落不明等情事，不得予以休職。休職原因消滅或期滿時，則應予以復職。

除上述法定事由及因違反法令、職務上義務或懈怠職務或有不良行為情事而遭懲戒外，不得予以免職和停職。

二、不利處分得請求救濟的保障

國家公務員受有違反其意願之降給、降任、休職、免職、懲戒或其他法律有特別規定之不利益處分時，得依行政不服審查法向人事院提出不服申訴（請求審查或聲明異議）。並得就法律問題向法院提起訴訟。

地方公務員受有上述不利處分時，得依行政不服審查法向人事委員會或公平委員會為不服之申訴，並得於不服不利處分之裁定後，向人事院尋求救濟。

三、 要求改善工作條件的保障

日本公務員得向人事院（國家公務員部分）、人事委員會或公平委員會（地方公務員部分）要求就其俸給、津貼、工作時間、休息、休假及其他工作條件，為適當之行政措施，或透過以登記之公務員團體，由其代表人以團體方式提出要求。

人事院認為就工作條件有為一定措施之必要時，於其職權範圍內之事項，除應自行辦理外；對內閣總理或公務員之機關首長，應給予建議（國家公務員法第八十八條）。而人事委員會或公平委員會，認為就工作條件有必要採行適當措施時，除其職權範圍之事項應自行辦理外，亦應向有權限之地方自治團體當局進行必要之建議。

四、 公務災害補償的保障

國家公務員法第九十三規定，公務員因公死亡、受傷或罹病、病故者，對本人及其眷屬所受損害，應建立補償制度並實施之。並規定補償制度應以法律定之。職是，日本於 1951 年制定國家公務災害補償法，並以國家公務員法第九十四條規定事項為主要內容：1.對經濟窮困之公務員因公傷害或疾病導致無法工作之期間，應予保護之事項。2.對因公傷害或疾病導致永久或長期喪失收入能力之公務員，應予補償之事項。3.因公傷害或疾病致死之公務員，應對其遺族或受其扶養之眷屬，給予補償之事項。

另地方公務員法亦有相類之規定，該法第四十五條規定，對於因公死亡、受傷或罹病或因此導致死亡、殘障，或身為船員之公務員因公失蹤者，應對其本人或遺族或受扶養者給予補償，並應以法律訂定實施補償制度。而補償制度應涵括下列事項：1.關於公務人員因公受傷或罹病所必要之療養或療養費用之負擔事項。2.關於公務員因公受傷或罹病之療養期間，或身為船員之公務員失蹤期間，對其喪失收入之補償事項。3.關於公務員因公受傷或罹病而致永久或長期喪失收入能力之情形，應予補償之事項。4.關於公務員因公受傷或罹病致死者，對其遺族或受其扶養之眷屬，應予補償之事項。

上述補償措施，揆其性質可分為六類，即療養補償、休業補償、傷病補償、殘障補償、遺族補償及喪葬補償等。日本公務員凡對上述補償措施之認定、療養方法、補償金額及其他補償相關措施有異議時，均得向人事院或人事委員會、公平委員會提出審查之要求。

五、福利措施機關之營運不服申訴的保障

對公務員之福利措施，如公務災害補償機關對受有災害之公務員或其眷屬所為之福利措施；關於公務員之保健、健康回復及其他厚生事項；公務員之互助制度事項等。公務員對於福利措施機關之營運，如有不服或認為其有不當而致權益受損者，皆得分別向權責機關，如人事院、人事委員會或公平委員會、互助協會聯合會等提出申訴。

日本政府極為重視公務員福利，而其廣義的福利制度則包括身分保障、申訴權利等保障制度及其他福利措施，茲身分保障、公務員團結權及申訴救濟等，加以介述之。（註十九）

(一)身分保障

日本基於行政中立法制，對公務員基本權益特予維護，同時要求應符合公平原則，即不分種族、性別、信仰、社會地位、或政治意識，皆受到應有之保障，此為維持公務員永業化的基本前提。

又公務員任職期間非因責任疏失，其身分權益受到保障，其政治行為受到限制，其相對的，即是適度保障公務員免受政治外力之干擾，亦是一種保障措施。

(二)組織公務員團體及交涉權

日本憲法第二十八條規定略以，勞動者團結之權利，暨團體交涉其他團體行動之權利，均應予保障。即依據憲法之基本精神，公務員應享有組織公會之權利。再依日本國家公務員法規定，公務員團體係指公務人員以維持及改善其服務條件為目的而組織之團體或聯合體(第一百零八條第一項)。惟下列人員不得組織團體：1.警察人員、海上保安廳人員及監所人員；2.適用公共企業體等勞動關係法之作業人員；3.擔任管理人員、監

督人員及處理秘密事務人員等。

同時依國家公務員法規定，公務員團體有向當局提出交涉之權利，其交涉事項包括俸給、服務時間等之人事服務事項(第一百零八條之五)。有關國家之事務管理、營運事項等，公務員團體不得提出交涉。當公務員團體對上述事項提出適法交涉時，當局應予處理。

(三)申訴制度(公平制度)

日本對申訴係採以消極之救濟與積極之改善工作條件，名之為公平制度。

1.基本原則

公平原則：國家公務員法規定，對於所有職員之身分變更、懲戒及保障，應公正處理之。

職務保障：公務員非依法律或人事院規則所定，不得違背其本意而予以降低、休職或免職。

保障之不適用：對臨時性職員、附條件錄用期間之職員依職位分類改辦歸級之結果，發生與減俸降任同一結果之職員，不適用保障之規定。

2.申訴權(公平制度)之行使

當公務員受到機關極不利處分，包括懲戒處分、降級、免職、休職等身分處分及違反公務員意願之調動、輪調等處分時，得依規定向人事院提出申訴，要求撤銷其處分以謀求救濟。此外對於俸給及其他一切工作條件，亦可向人事院提出，期使人事院、內閣總理大臣、或機關首長，採取行政上的適當措施，又人事院認有必要得經調查、言詞審理等，認其有必要救濟措施者，非其權限，則向有關當局建議，屬其權限，則自為處理，另不服人事院之處理者，尚可提起行政訴訟。

要之，且本公務員申訴保障制，主要權責由人事院負責辦理，其重視消極性的保障救濟，同時也強調積極性的激勵功能，期以鼓勵人才任使，提高工作效率。

參、公務員政治活動之規範（註二十一）

日本規範公務員服務之基準，主要在憲法第十五條第二項規定公務員係

為全體國民服務；而國家公務員法第九十六條第一項規則規定公務員應為全體國民服務，為公共利益服勤務等。至於有關行政中立之規範政治活動方面，主要有國家公務員法、地方公務員法，也包括公職選舉法等。就國家公務員第十條規定有關政治行為之限制，舉其要有

- (一) 職員不得為與不得參與政黨或政治目的的要求或受領捐款及其他利益；
- (二) 除選舉權之行使外，不得從事人事院規則所定之政治行為；
- (三) 職員不得為民選之公職候選人；
- (四) 職員不得為政黨或其他政治性團體之幹部、政治顧問或其他同性質之成員等。

違反該條第一項規定者，處以三年以下有期徒刑或十萬元以下罰金（第一〇一條）。在地方公務員法第三十六條（一九八七年法九十九號修正案）亦規定有關公務員政治活動之限制，其有關內容則較諸國家公務員法詳盡，又該法條亦明文該規定之解釋及運用，應本保障職員之政治中立，確保地方公共團體行政之公正，並保護職員利益之宗旨為之。即規定地方公務員原則不得參加政黨及其他政治團體之組成或任職幹部，亦不得勸誘他人加入或不加入此等團體。但在各該職員所屬地方公共團體管轄區域外，得為特定之政治行為（同條第二項第一至第三款及第五款之政治活動）。又對違反者，尚有刑罰之規定。

由於中央機關與地方機關之性質不同，其政治活動相關規定亦有所不同，例如，地方公務員法對於違反行為者有懲戒處分而沒有刑罰之規定；其次，禁止行為方面，國家公務員法所委任的人事院規則較諸地方公務員來得更為廣泛。再者，地方公務員規定在一定地域內從事受禁止的政治行為方受處罰，而國家公務員法並無此行為地之限制規定。另外，即使在公私立學校教育人員的場合，教育基本法第八條第二項規定，略以法律所定之學校不得基於支持和反對特定政黨之目的而為政治教育及其他政治活動等。至於教育公務員的政治中立問題，必須遵守國家公務員法及人事院規則一四一七的限制，亦兼受地方公務員法第三十六條之適用。

限制公務員政治行為活動之法律條文相當簡單，惟廣泛性嚴格的限制在於上述「人事院規則一四一七」，該規則之運用方針，係依國家公務員法第一〇二條委任訂定，其適用範圍於一般職的國家公務員，包括臨時任用者、附條件期限任用者，休假、停職中或休職，暫時不服勤務者（第一項）。與所有職員不得公然或秘密為受禁止之行為（第二項），亦不得使自己選任或管理之代理人、使用人及其他人間接進行此種行為（第三項）。又所謂「政治行為」，係指基於政治目的的行為（第五項），主要係訂定國家公務員第一〇二條第一項所規定禁止或限制之政治行為，其內容包括為政治目的利用職名、職權或其他影響力等十七點（號）（第六項）。在行政運作上，從人事院訂定規則一四一七後，針對運作上之疑義所做的釋例中，發現：

- （1）公務員與其他人士共同為公開性之演說涉及特定政策，即使該人士發表演說，亦要其限制；
- （2）單純出席黨的會議或成為黨員不受限制，但是在特定的會議內容下（如為政治性目的而計畫發起署名運動或其他示威運動等），積極的參與議事，則為禁止事項；
- （3）對特定的候選人發送鼓勵的文書或電報不違反規則，惟於特定候選人的演說會場，利用麥克風或對一般聽眾陳述鼓勵之語言，而帶有政治目的時，應受規則之限制。

總之，日本在制定公務員政治中立的法規包括國家公務員法、地方公務員法暨人事院規則一四一七及其運用方針等，對於公務員團體之職員及公務員團體可否介入政治活動；下班時間是否准予從事政治活動；以及政治目的的禁止或限制之政治活動；公務員違反政治活動禁止或限制規定之罰則等均予詳細規範。對於我國制定公務人員行政中立法時或可供為參考。

註釋

- 註一：以下有關先進國家之公務人員保障制度主要係參考林以文 著，《公務人員權益保障之救濟》。台北：鼎文書局，民國 90 年 10 月 8 日初版，頁 27-50。蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，第二版。台北市：五南圖書出版股份有限公司，民國 92 年 11 月，頁 453-461。
- 註二：參閱蔡良文 著，《行政中立與政治發展》。台北市：五南圖書出版公司，民國 87 年，頁 128-129。
- 註三：參閱林以文 著，《公務人員權益保障之救濟》。台北：鼎文書局，民國 90 年 10 月 8 日初版，頁 174-192。
- 註四：參閱蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，第二版。台北市：五南圖書出版股份有限公司，民國 92 年 11 月，頁 455-457。
- 註五：同註四，頁 457。
- 註六：同註二，頁 132-135。
- 註七：同註二，頁 121-122。
- 註八：同註四，頁 453-455。
- 註九：同註二，頁 125-129。
- 註十：同註二，頁 143-145。
- 註十一：同註三，頁 177-183。
- 註十二：同註四，頁 457-458。
- 註十三：同註二，頁 146-148。
- 註十四：同註二，頁 137-138。
- 註十五：同註三，頁 183-188。
- 註十六：同註四，頁 458-460。
- 註十七：同註二，頁 140-141。
- 註十八：同註二，頁 150-151。
- 註十九：同註三，頁 188-192。
- 註二十：同註四，頁 460-461。
- 註二十一：同註二，頁 153-155。

第四章 我國公務人員保障制度現況

本章係探討我國公務人員保障制度現況，採用傳統文獻研究法。參酌圖書館等資料中心所典藏相關書籍外，並參酌就我國現行行政機關〔如考試院、銓敘部、保訓會、文官培訓所、行政院人事行政局等等〕網頁上之資料廣泛蒐集有關我國公務人員保障制度現況相關資料，從資料的分析、歸納中，探討我國公務人員保障制度現況。本章內容將分別從：我國公務人員行政中立現況、我國保障制度之發展與演變、公務人員保障及培訓委員會組織及職權、我國公務人員保障業務概況、歷年來我國公務人員保障案件審理分析、保障案件審理應注意事項與提起申訴須知、我國公務人員保障制度未來發展等七方面分別敘述如下：

第一節：我國公務人員行政中立現況

國內對於「行政中立」與「政治中立」二者常混為一談，對於適用之對象，究僅為涵蓋常任文官？或亦及於政治任用官員？常會令社會各界混淆。

「行政中立」與「政治中立」二者內涵並不相同而有廣狹之分。文官中立之意涵包括行政中立及政治中立，蓋行政中立與政治中立兩者內涵雖不相同，惟行政中立其所規範者皆係指常任文官。

文官中立的概念包括行政中立及政治中立，而行政中立之基本內涵包括依法行政、執法公正、規範政治活動的範圍；換言之，行政中立在求政黨公平競爭、政府向人民負責、人民自由意志充分表達、民主化的人事行政體制之建立。政治中立在求公務官僚體系之政治活動依法公正、公平、公開，兩者均以依法行政作為最基本之準繩。從而文官中立之踐行在於行政中立與政治中立可以得到真正的落實。

壹、行政中立之真正涵義

現代化之民主政治，趨向於朝政黨政治發展，成熟的英、美、法等各國的政黨政治，政黨輪替執政是必然的。公務人員不遵守行政中立，必會導致

政黨或候選人的報復；朝野輪替後，此種惡質文化週而復始，除拖累行政效率外，更影響國家形象。所以學者許濱松先生認為：因應目前民主化政治與國際政治環境的變化與愁潮流，推動公務人員行政中立與行政中立法制化，已成朝野的共識。

「行政中立」，係指公務員處理公務或各類團體為爭取利益發生之爭執衝突時，須秉持客觀、公正、超然之立場，考量國家與公眾利益或福祉；相對地，國家亦應保障其身分地位及任用、考績、升遷等權益。故公務員行政中立規範之內容，應涵蓋制定目的與意義、適用對象。關於公務員服務對象、應遵守之基本原則、有關身分地位之保障及從事政治之限制等，以及對於受非法、不當處分或受威脅者，明定其救濟途徑，但對於違反中立原則者，亦明定有關罰責等事項，均屬行政中立之內涵。又公務員是全體國民之服務者，並非部分國民之服務者，是以公務員處理事務，應公正衡平，並秉其中立能力（Neutrality competence）。亦即對政府工作以專業方式處理之能力處理其事務，並做到超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體，不受利益團體影響，圖利某一利益團體，更不受個人價值理念影響，以中立能力公正衡平處理事務。

故行政中立的實質意義為「依法」：公務員應依據法令執行職務，為全國人民服務；「公正」：公務員應公正執行職務，立場超然，不偏袒任何團體或個人；「忠實」：公務員應忠實執行職務，不介入政黨、派系紛爭；「限制」：公務員之政治活動應予限制。是以公務人員的行政中立即係以依法行政、執行公正及為全體國民平等服務為宗旨。

所謂依法行政即法治行政原則，其內涵包括法律保留及法律優位原則，強調行政機關或公務員執行職務必須以法律為依據，一切行政措施均需受法律之拘束，不得逾越法律授權之範圍，否則即為違法，應負起法律責任。而行政中立此一理念所涉指之內涵，較依法行政更為寬廣。是以依法行政僅能算是行政中立的內涵之一；行政中立的目標如能實現，必然是依法行政，但依法行政未必能達到行政中立之目標。

貳、我國目前行政中立問題

國內每逢重要選舉時，各政黨及候選人特別關注公務人員行政中立的問題，尤其是公務人員被動員情形及行政首長動用行政資源的議題，亦為大眾傳播媒體所關切。(註一)有關行政中立議題受到朝野重視，尤其是較「弱勢的政治團體(政黨與無黨籍人士)」及縣市政府多數一級主管的關心，當然也有候選人呼籲，中央部會行政首長實地站台或公開加入輔選活動。由此可知，國內政黨政治運作及選舉活動期間，行政中立為社會各界或公開或私下所重視，應可得實證。

從考試院考銓研究小組對有關「公務人員行政中立之規範」(施嘉明，1993：44-66)研究可以瞭解：行政中立法制的標的團體，對行中立法制化的殷切期望。文官系統為國家統治機關的主體，國家為體現主權在民、為民所有的機，必須先維護一個以公平、公正、功績為基礎與迴避政治力的良善的文官系統；也惟有文官系統機制健全，文官政策方向正確，方能建立有效率、有效能的政府。

基於社會各界對「政府再造」、「國家競爭力」至為關切，但對於其核心議題之行政中立訴求，亦為識者所重視。市長選舉，所出現的競爭情景，曹俊漢教授指出：係屬一場不同政黨現任行政人(首長)的代理戰爭，行政中立簡直是一種諷刺(施嘉明，1998:17-19)。所以對於公務人員依法行政、執行公正與選舉時政治活動規範，有必要確立行政中立法制工作，型塑中立的行政文化。目前雖有考試院積極推動公務人員行政中立法制工作，期能促進公務人員行政中立法制之建構周全，間接地，有助益於政治發展中立政黨政治運作的正常發展。

陳德禹、吳定等教授(1996：407-408)提出對行政中立的二層配合考量，即認為行政中立的意義是相對，要由行系統與公務人員個人層次來配合達成之。簡述如次：

- 一、 就行政系統觀察：所謂行政中立應指「行政層中之文官(公務人員)不參與政黨政治，不受政治因素之影響，更不介入政治活動及政

爭。」如此方有利於社會穩定。即社會的進步靠政治系統來推動；社會的穩定則靠事務系統，二者應兼顧，並使行政系統與政治系統保持適度之分離。政務官角色具雙重性：

- 1.在引導行政人員，如何執行政策是行政性，所以必須保持適度之行政中立；
- 2.當其介入政治事務時，即具政治性，但政務官不得利用行政系統之資源來圖利其所屬政黨。

二、就公務人員個人層次觀察：公務人員個人在行政過程中，應盡何責任、持何立場、態度、及角色才符合行政中立之作爲要求？

- 1.就責任言：文官(公務人員)應盡忠職守推動貫徹由政府所制定的政策。
- 2.就立場言：行政人員(文官)在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，無所偏愛或偏惡。
- 3.就態度言：行政人員在執行法律或政務官所定政策，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別。
- 4.就角色言：行政人員不介政治紛爭，只盡心盡力爲國民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自之專業意見執行政務並建議因應新發生問題的政策方案；同時就所主管之業務注意民意而作適當反應。(註二)

參、我國公務人員行政中立現行行政規定

公務人員應超出黨派之外，獨立行使職權及遵守行政中立，以下謹就我國目前之現行之法律規範及現行之行政命令等二方面說明之：(註三)

一、現行之法律規範

(一)有關應超出黨派之外，獨立行使職權人員：

- 1.中華民國憲法：

第八十條：法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。

第八十八條：考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

2.中華民國憲法增修條文

第七條（第五項）：監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

3.法律：

(1).司法院組織法：

第五條：大法官須超出黨派以外，獨立行使職權，不受任何干涉。

(2).行政院公平交易委員會組織條例：

第十三條：本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。

(3).公務人員保障暨培訓委員會組織法：

第九條（第三項）：本會委員於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。

（二）有關應遵守行政中立之規定：

1.中華民國憲法：

第一三二條：選舉應嚴禁威脅利誘。選舉訴訟，由法院審判之。

第一三八條：全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，受護人民。

2.法律及法規命令：

(1).公務人員任用法施行細則：

附表：「公務人員服務誓言：余誓以至誠，奉行憲法，恪遵政府法令，忠心努力，切實執行職務，不營私舞弊，不受賄賂。如違誓言，願受最嚴厲處分。謹誓。」

(2).公務員服務法：

第一條：公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。

第六條：公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用

職務上之機會，加損害於人。

第十九條：公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款。

(3).中華民國刑法：

第一四二條：以強暴脅迫或其他非法之方法，妨害他人自由行使法定之政治上選舉或其他投票權者，處五年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。

第一四三條：有投票權之人，要求期約或收受賄賂或其他不正當利益，而許以不行使其投票權或為一定之行使者，處三年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。

犯前項之罪者，所收受之賄賂沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

第一四四條：對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，處五年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。

第一四五條：以生計上之利害，誘惑投票人不行使其投票權或為一定之行使者，處三年以下有期徒刑。

第一四六條：以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。

第一四七條：妨害或擾亂投票者，處二年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一四八條：於無記名之投票，刺探票載之內容者，處三百元以下罰金。

第三〇四條：以強暴、脅迫使人行無義務之事或妨害人行使權利者，處三年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。前項之未遂犯罰之。

(4).公職人員選舉罷免法：

第四十七條：左列人員不得擔任助選員：

一、已登記之候選人。但全國不分區、僑居國外國民選舉之候選人不在此限。

二、公務人員。

三、有第三十四條、第三十五條第一項各款情事之一者。

第七十一條：現役軍人、警察或公務人員不得為罷免案提議人。

第九十條之一：對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，處五年以下有期徒刑，得併科新台幣四十萬元以上四百萬元以下罰金。

預備犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑。

預備或用以行求期約或交付之賄賂，不問屬於犯人與否，沒收之。

犯第一項或第二項之罪，於犯罪後六個月內自首者，減輕或免除其刑；因而查獲候選人為共犯者免除其刑。

犯第一項或第二項之罪，在偵查中自白者，減輕其刑；因而查獲候選人為共犯者，減輕或免除其刑。

第九十一條：有左列行為之一者，處五年以下有期徒刑，併科新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰金：

一、對於該選舉區內之團體或機構，假借捐助名義，行求期約或交付財物或其他不正利益，使其團體或機構之構成員，不行使投票權或為一定之行使者。

二、以財物或其他不正利益，行求期約或交付罷免案提議人或連署人，使其不為提議或連署，或為一定之提議或連署者。

預備犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑。

預備或用以行求期約或交付之賄賂，不問屬於犯人與否，沒收之。

第九十二條：意圖使候選人當選或不當選，以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散布謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑。

(5).貪污治罪條例：

第四條：有下列行爲之一者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新台幣一億元以下罰金：

- 一、竊取或侵占公用或公有器材、財物者。
- 二、藉勢或藉端勒索、勒徵、強占或強募財物者。
- 三、建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。
- 四、以公用運輸工具裝運違禁物品或漏稅物品者。
- 五、對於違背職務之行爲，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者。

前項第一款至第四款之未遂犯罰之。

(6).集會遊行法：

第五條：對於合法舉行之集會、遊行，不得以強暴、脅迫或其他非法方法予以妨害。

(7).人民團體法：

第五十條：政黨依法令有平等使用公共場地及公營大眾傳播媒體之權利。

二、現行之行政命令

(一) 銓敘部八十六年五月九日八六台法一字第一四六〇二一三號函：

主旨：縣市長選舉將屆，公務人員應嚴守行政中立，並不得於上班時間從事政黨或其他政治團體之活動，請查照轉知。

(二) 行政院人事行政局八十七年十月二十三日八十七局企字第一八一五〇號函：

主旨：公職人員各項選舉，公務人員均應嚴守行政中立，依法執行職務，並不得於上班時間內從事任何政黨或政治團體之活動，請查照轉知。

(三) 行政院人事行政局八十八年四月十六日八十八局企字第一八〇三〇八號函：

主旨：公職人員各項選舉，公務人員均應嚴守行政中立，依法執行職務，並不得於上班時間內從事任何政黨或政治團體之活動，請查照轉知。

(四) 行政院人事行政局九十年八月十四日九十局企字第一八〇八八三號函：

主旨：公職人員各項選舉期間，為貫徹公務人員嚴守行政中立，請依說明事項配合辦理並轉知所屬，請查照。

說明：

一、為建立公務人員共同遵守之行政中立法制，加強對公務人員之保障，考試院業已擬具「公務人員行政中立法」草案，並於民國八十三年十二月三十日函請立法院審議，目前已完成一讀，並由立法院朝野黨團協商中，合先敘明。

二、在「公務人員行政中立法」草案未完成立法程序前，為貫徹公務人員行政中立，請就下列事項加強宣導並轉知所屬：

(一) 公務人員應嚴守行政中立，忠實推行政府政策，依據法令執行職務，服務全國人民，不得介入政黨派系紛爭。

(二) 公務人員執行職務，應秉持公正之立場，對待任何團體或個人。

(三) 公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。

(四) 公務人員不得提供公務人力、車輛、油料、文具及其他器材設備等行政資源予任何政黨、政治團體或公職候選人。

(五) 公務人員不得於規定之上班或勤務時間從事輔選活動。下班後從事輔選活動亦應自我克制。

(六)公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，於辦公場所從事下列行為：

- 1、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章、標誌或服飾。
- 2、印製、散發或張貼文書、圖畫或其他宣傳品。
- 3、製作、播放錄音（影）帶。
- 4、其他宣揚或詆毀之行為。

(七)公務人員不得利用其職銜，於大眾傳播媒體刊登或播出與支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人有關之廣告。

(八)各機關學校於公職人員選舉期間，請於各出入口明顯處所張貼謝絕候選人進入從事競選活動之告示。各級首長亦應謝絕政黨及有意尋求連任之現任公職人員集體拜會之造勢活動。

(九)各機關學校於公職人員選舉期間，不得為任何政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦聚餐、旅遊等有關團體活動。各級學校亦不得配合家長會為任何政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦有關活動。

(十)各機關學校依規定得出租（借）場地供政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦問政說明、政見發表會等相關政治活動者，應本公平、公正、公開原則辦理。租（借）場地使用完畢後，應即督促租（借）人清除現場所有文宣品。

(十一)公務人員不得利用職權，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，或強行要求所屬公務人員於下班時間參加政治活動。

(五) 銓敘部九十年十月三十日九十法一字第0八一四0九號函

主旨：公職人員選舉期間，為貫徹公務人員嚴守行政中立，請查照依說明事項配合辦理並請轉知。

說明：

- 一、為確保公務人員依法行政、執法公正、並建立行政中立之規範，考試院前於民國八十三年十二月三十日擬具「公務人員行政中

立法草案」函請立法院審議，法制委員會已審查修正通過，現正由立法院朝野黨團協商中，合先敘明。

二、在前開公務人員行政中立立法草案未完成立法程序前，為貫徹公務人員嚴守行政中立，各機關除應遵守公職人員選罷法等相關法令之規定外，並應就下列事項加強宣導：

(一)公務人員應嚴守行政中立，忠實推行政府政策，依據法令執行職務，服務全國人民，不得介入黨政派系紛爭。

(二)公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。

(三)公務人員不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。

(四)公務人員不得於規定之上班或勤務時間從事政黨或其他政治團體之活動。

(五)公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨或其他政治團體依法募款之活動。

(六)公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

1、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。

2、在辦公場所穿戴或標示特定政黨或其他政治團體之旗幟、徽章及服飾。

3、主持集會、發起遊行及領導連署活動。

4、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。

5、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

(七)公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職權要求他人不行使投票權或為一定之行使。

(八)各機關以其職務上掌管之場所、房舍，受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請舉辦活動時，應秉持公正、公平之立場，並不得利用職權提供特定之個人或團體使用。

(六) 人事局九十二年九月二十四日局企字第0九二00五五三八六號函

主旨：為貫徹公務人員嚴守行政中立，請依說明事項配合辦理並轉知所屬，請 查照。

說明：

- 一、為因應當前政治環境發展趨勢，早日建立公務人員共同遵守的行政中立規範，考試院業已擬具「公務人員行政中立法」草案，於本（九十二）年五月二十二日經該院第十屆第三十五次院會審查通過，並於同年九月十九日送請立法院審議；俟上開草案完成立法程序，對於公務人員行政中立即有明確之制度性規範。
- 二、在「公務人員行政中立法」草案未完成立法程序前，為貫徹公務人員行政中立，請就下列事項加強宣導並轉知所屬：
 - (一)公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。
 - (二)公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人。
 - (三)公務人員不得介入黨政派系紛爭，亦不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體。
 - (四)公務人員不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動，亦不得從事輔選活動。下班後從事上開活動亦應自我克制。
 - (五)公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。
 - (六)公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：
 - 1、在辦公場所印製、散發、張貼文書、圖畫或其他宣傳品。

- 2、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- 3、主持集會、發起遊行或領導連署活動。
- 4、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。
- 5、邀集職務相關人員或其職務對象表達指示。

(七)公務人員對於公職人員之選舉、罷免，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。

(八)公務人員以其職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。

(九)各機關學校於公職人員選舉期間，請於各出入口明顯處所張貼謝絕候選人進入從事競選活動之告示。各級首長亦應謝絕政黨及有意尋求連任之現任公職人員集體拜會之造勢活動。

(十)各機關學校於公職人員選舉期間，不得為任何政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦聚餐、旅遊等有關團體活動。各級學校亦不得配合家長會為任何政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦有關活動。

(十一)各機關學校依規定得出租（借）場地供政黨、其他政治團體或公職候選人舉辦問政說明、政見發表會等相關政治活動者，應本公平、公正、公開原則辦理。租（借）場地使用完畢後，應即督促租（借）人清除現場所有文宣品。

(七) 銓敘部九十二年九月二十六日部法一字第0九二二二八六五0五號函
主旨：為貫徹公務人員嚴守行政中立，請依說明事項配合辦理並轉知所屬，請 查照。

說明：

- 一、依行政院人事行政局本（九十二）年九月二十四日局企字第0九二00五五三八六號函副本辦理。

二、查為配合九十年十二月一日舉辦之立法委員及縣市長選舉期間，貫徹公務人員嚴守行政中立，本部前經於九十年十月三十日以九十法一字第20八一四0九號函，請中央暨地方各主管機關人事機構加強宣導有案。茲接前開行政院人事行政局函以，為貫徹公務人員嚴守行政中立，請依說明事項配合辦理，並轉知所屬。本案有關公務人員行政中立法草案業經考試院於本年九月十九日函送立法院審議，本部當協調立法院各黨團鼎力協助，俾使早日完成立法程序，使公務人員行政中立事項有明確之法制規範，併予說明。

肆、我國目前行政中立相關法制問題

我國關於公務人員行政中立法案之版本，計有四種，即民國83年10月30日考試院函送立法院版，85年11月18日立法院法制委員會通過版本，85年11月20日考試院通過修正版，及92年5月22日考試院通過版本。茲就法案名稱言，考試院版本之法案和名稱，是經考試行政中立之定義審慎考慮，並參考五十七位學者專家之意見後，認為行政與政治事實上不可能分離，因此行政中立必定是公務人員在處理公務時應保持的中立、客觀及公平的態度與立場。而未採取「政治中立」一詞，主要是考量本法案所明家的條文內容是行政立場與態度，而非針對公務人員的政治行為。且行政中立為大眾都能接受的名詞，用行政中立即可使大家知道是行政中立讓公務人員不要介入政黨問題，同時符合之法目的明示本法的對象為公務人員。至於法制委員會通過版本因與會委員會認為法案的制定應偏重於針對握有行政資源的公職人員的行為進行規範，亦欲達到政治中立之目的，同時，認為條文規範對象不僅限於一般常任文官，法案稱內不應加上「公務人員」，所以採用「政治中立法」名稱。（註四）

「行政中立」的消極性意義在規範事務官不參與政治活動、不介入黨政紛爭、不受政治因素影響，亦不與利益團體勾結，而在依法行政與文官法制範疇內忠於職守，以維護行政領域之安定與持續；另在其積極性意義方面，

公務人員之身分、地位、職務與權益不受政治干預而受法制保障，其能力與成就亦在永業制與功績制之基礎上，亦具若干政治角色（如參與決策的功能）。而現代專業化與科技化環境裡，上述雙重涵義都不應被忽略。（註五）

依據學者蔡良文先生認為我國行政中立法制體系可繪製如圖 4-1，

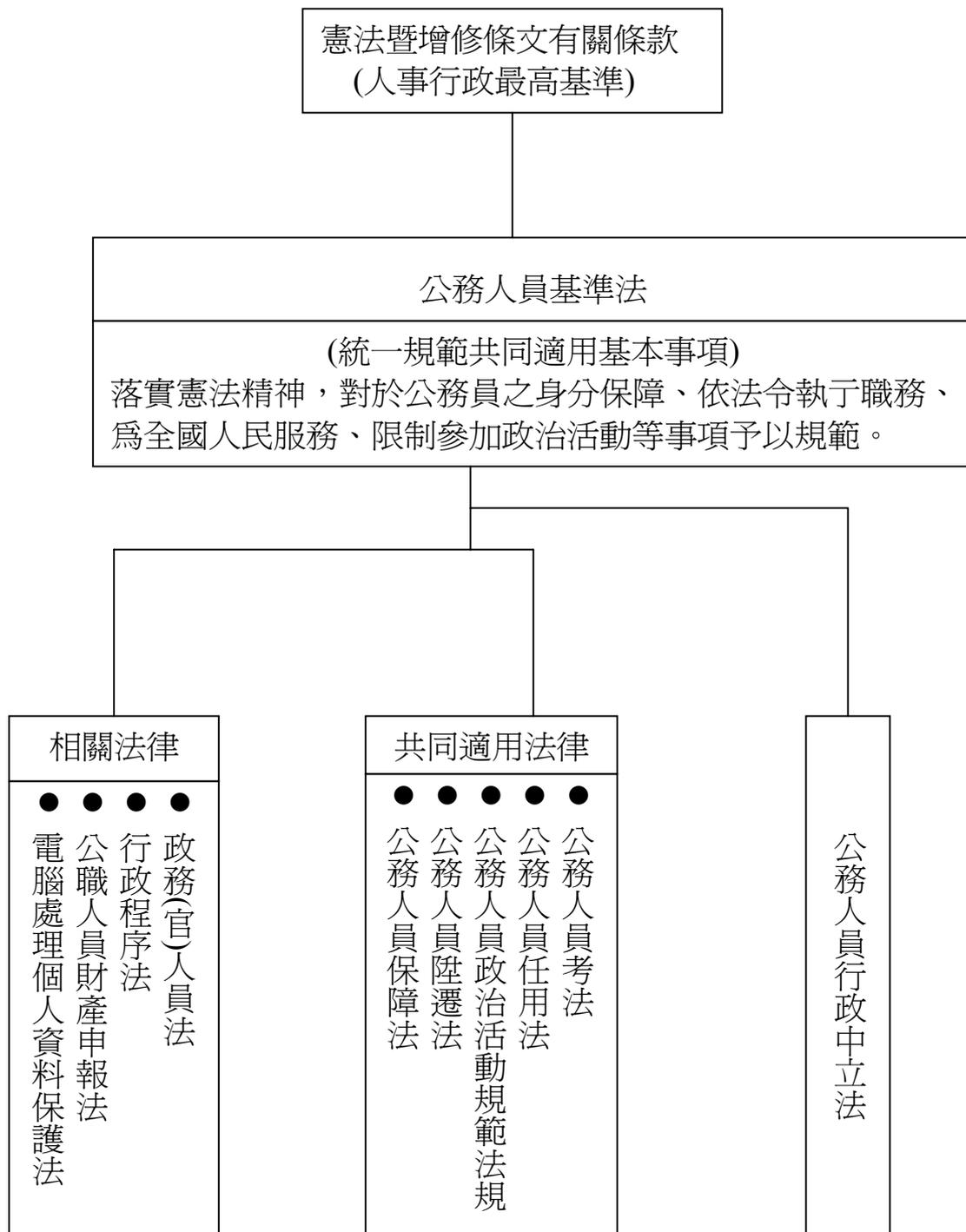


圖 4-1 行政中立法制體系

資料來源：蔡良文 人事行政學—論現行行考銓制度，頁 544

而我國行政機關實務作業運作上，有關公務人員行政中立之相關配合法制之規範功能，可歸納如下表 4-1：

基本規格	憲法	規定中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。 規定人民有應考試、服公職之權；公務人員非經考試及格者，不得任用等。
	公務人員基準法(草案)	落實憲法精神，統攝全盤人事法規，對公務員身分等之保障，依法行政、為民服務、限制參與政治活動等事項予以規範，期建立文官共同遵守之現代義務權利裁量與公務倫理法制規範。
共同適用法律	公務人員考試法、公務人員任用法	規定政府職位公開，經由公開競爭考試取得政府職位，建立公務人員具有為全民服務之意義與作為。 明定合理規範任用管道，秉持專才專業，適才適所原則，避免為任用私人或政治性用人開啓方便之門。
	公務人員政治活動規範	明定維護行政中立及公務紀律，依職務性質、高低而分別規定與政治活動的權利或限制，避免介入政爭或濫權。
	公務人員陞遷法	明定公務人員陞遷合於人與事配合，達擇優晉陞、遷調歷練以培育人才之目的。
	公務人員保障法	規定公務人員行使職務時，免受恐嚇、傷害、侮辱或脅迫等，並建立申訴管道與獲致公平救濟機會。
相關法律	政務官(人員)法(草案)	規定政務官範圍及其任免程序、行為規範、權利義務等事項，俾落實政黨政治運，加速政治革新。
	行政程序法	規定公務員應遵循公正與民主程序、避免偏差行政裁量，以保障人民權益，增進人民對政府信賴。
	公職人員財產申報法	明定公職人員財產申報制度，確立公人員清廉作為，避免貪污、斂財，建立其利害關係之規範，促使民主政治健全發展。
	電腦處理個人資料保護法	規定政府資訊為一種特殊型態的公共型態的公正財產，在不妨害政府合法活動與不侵及個人隱私權下，應予公開分享，有助於滿足人民知的權利與行政之中立化。
附註：上開法案部分尚在研擬中，其法案內容，可視行政中立專法之研擬內容、規範密度高低，而配合調整之，其他應考量制定者如利益(或迴避)法、司法活動禁制法等。		

表 4-1：行政中立相關法制及其規範功能一覽表

資料來源：蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，頁 546。

考試院業已擬具「公務人員行政中立法」草案，於去(九十二)年五月二十一日經該院第十屆第三十五次院會審查通過，並於同年九月十九日送請立法院審議。目前我國「公務人員行政中立法」草案未完成立法程序前，對公務人員政治活動範圍、限制、罰則及行政中立相關規定等等，尚欠缺完備法律規定，而以行政命令之方式，僅能是做為道德式、政策式規範。為確保公務人員依法行政執法公正，並建立行政中立規範，我國關於行政中立之訴求，考試院已研擬完成「公務人員行政中立法」(草案)，目前正送請立法院審議立法程序中，有關「公務人員行政中立法」草案，留待本章第七節再予做進一步討論。

第二節、我國保障制度之發展與演變

我國公務人員權利保障救濟制度之演變第一階段(七十三年以前)、第二階段(七十三年至八十五年)、第三階段(八十五年以後)，下面將詳細說明該三階段之演變過程：

我國公務人員權利保障救濟制度之演變（註六）

一、第一階段(七十三年以前)

--受傳統特別權力關係理論支配

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，惟因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，並不彰顯。在特別權力關係之架構下，所強調者，大都為公務員應盡之義務與應負之責任；依吳庚教授於「行政法之理論與實用」一書中所述，我國對於特別權力關係理論，係受日本及德國之影響，認為特別權力關係乃基於特別之法律原因，於一定範圍內，對相對人享有概括命令之權力，而相對人具有高度服務義務之法律關係。包括：公法上勤務關係、公法上營造物利用關係、公法上特別監督關係均屬之，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、有懲戒罰及不得爭訟等。

我國公務員與國家之關係由於受此特別權力關係之影響，致公務員如因遭受機關之處分而損害其權利時，即受有相當程度之限制，在此階段，無法如同一般人民般提起救濟，以合理保障其權益。實務上，依司法院解釋：認公務員權利受侵害，與一般人民身分不同，不得提起行政爭訟。在民事法院則認：屬公法事件，不予受理。而行政法院則認：純屬人事行政範圍，公務上紀律服從關係，不得提起行政訴訟。

二、第二階段(七十三年至八十五年)

--特別權力關係理論之修正

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，在公務人員保障法公布施行前，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之釋字第一八七解釋以後，有關公務人員權益事項之救濟，逐漸鬆綁，准許提起行政訟，且大致可分為財產上及身分上二類。其中以七十八年七月十九日公布之釋字第二四三號解釋最具里程碑意義，其解釋意旨如下：

- (一) 依公務人員考績法規對公務員所為免職處分，直接影響其憲法所保障服公職權利，可循序請求救濟及提起行政訴訟。
- (二) 記大過處分，未改變公務員身分關係，不直接影響服公職權利，不得提起行政訴訟。
- (三) 上級機關所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處

分，不得對之爭訟。

而在行政法院方面，係跟隨司法院解釋腳步，以司法院解釋作為許可爭訟之標準。但有例外，八十五年度判字第一〇三六號判決改變以往見解，認為停職處分侵害憲法或法律所保障之財產權、服公職權利及訴願、訴訟權等，得依法提起訴願及行政訴訟。

三、第三階段(八十五年以後)

--強調公法上職務關係

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，除依八十五年一月二十六日公布「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，於同年六月一日局之專責機關「公務人員保障暨培訓委員會」(簡稱保訓會)，以專責處理公務人員權益保障業務外；另一方面為勵行民主憲政，確實維護公務人員權益，健全人事法制，亦參酌各主要國家有關公務人員保障制度，並衡酌當前國情制定「公務人員保障法」，該法於八十五年十月十六日公布，統合了公務人員救濟權益之遵循依據。

在此階段，司法院亦公布多號與公務員權利相關解釋，如八十七年五月五日公布之釋字第四五五號解釋(軍中服役年資併計退休年資)、八十八年五月十四日公布之釋字第四八三號解釋(調任低職等職務致無法晉敘)，又如八十八年十月十五日公布釋字第四九一號解釋，對憲法第十八條所保障人民服公職權利，有諸多劃時代意義之揭示，其解釋意旨如下：

- (一) 中央或地方機關依公務人員考績或相關法規，對公務人員所為免職處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。公務人員考績法第十二條第一項第二款規定之專案考績一次記二大過免職、同條第二項復規定一次記二大過標準由銓敘部定之，與解釋意旨不符。
- (二) 懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。

- (三) 免職處分既係限制人民服公職之權利，應踐行正當法律程序，如作成處分應經機關內部組成之場公正之委員會決議，處分前應給予受處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。
- (四) 依公務人員考績法第十八條規定，專案考績應予免職人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。
- (五) 相關法令與解釋意旨不符部分，應自解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

釋字第四九一號解釋之公布，對人事行政制度了產生相當程度之影響：

- (一) 八十九年九月二十六日修正「考績委員會組職規程」，將考績委員會委員由五人至十七人修為五人至二十一人，並將票選委員人數比例由委員每滿五人應有一人為票選產生之非主管人員，提高為每滿三人應有一人選產生之。
- (二) 九十年六月二十日修正公布「公務人員考績法」，將考績考列丁等之條件(第六條第三項)及一次二大過之標準(第十二條第三項)提升至法律位階訂定、對於考績考列丁等及一次二大過處分前，應給予當事人陳述及申辯之機會(第十四條第三項)、考績應予免職人員，免職處分未確定前均「應」先行停職(第十八條)。
- (三) 九十年一月一日施行行政程序法第三條三項第七款「對公務員所為人事行政行為」不適用行政程序法之程序規定，依一例外規定應嚴格解釋一之法理，應作狹義之解釋(法務部八十九年四月十二日八十九律字第八三九號函示參照)。

第三節 公務人員保障及培訓委員會組織及職權

本節將從我國公務人員保障及培訓委員會之成立源起、成立宗旨、法定職掌、組織架構等四方面，分別敘述之：(註七)

一、成立源起：

公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）係依據考試院組織法及保訓會組織法，於民國八十五年六月一日正式成立。合理保障公務人員權益及提高公務人員素質，考試院於八十三年，修正該院組織法，增設保訓會，位列院屬一級機關，以推動公務人員保障暨培訓事宜，並研訂「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，奉 總統於八十五年元月二十六日公布施行，據以成立。

二、成立宗旨：

保訓會係全國公務人員保障暨培訓之專責機關，成立宗旨分爲兩大部分：

1．保障公務人員權益，鼓勵公務人員勇於任事：

依據公務人員保障法規定，公務人員對於服務機關、人事主管機關所爲行政處分，認爲違法或不當，致損害其權益者；或對於服務機關提供之工作條件及所爲之管理認爲不當者，均可依公務人員保障法所定程序向保訓會提請救濟。就此一宗旨言，保訓會具有準司法地位之功能。

2．培育公務人員具有現代化理念，提高政府機關行政效能：

面對世界科技日新月異，民主政治潮流猛進，社會多元化、快速變遷的趨勢，爲積極培育公務人員，使其掌握社會脈動，提高專業知能，本會以建立公務人員訓練進修制度，整合國家訓練資源，並提昇公務人員的素質，增進政府的效能爲工作發展目標。就此一宗旨言，保訓會是培養公務人員使其具有現代化公共行政與企業管理理念的專責機關。

三、法定職掌：

保訓會隸屬於考試院，爲院屬一級機關，已如前述。依據憲法增修條文第六條規定，考試院爲中華民國最高考試機關，掌理：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。其中公務人員之保障及與考試權行使有

關之培訓事宜，係交由保訓會主管，其法定職掌如下：

1．保障方面：

- (1) 關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。
- (2) 關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。
- (3) 關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。
- (4) 關於公務人員復審案件之審議決定事項。
- (5) 關於公務人員再申訴案件之審議決定事項。
- (6) 關於各機關公務人員保障業務之協調、聯繫事項。
- (7) 其他有關公務人員保障事項。

2．培訓方面：

- (1) 關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。
- (2) 關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。
- (3) 關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項。
- (4) 關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
- (5) 關於公務人員培訓制度之研究事項。

四、組織架構：

保訓會主任委員由 總統特任，綜理會務。置副主任委員二人，襄助主任委員處理會務。並置專任委員五人至七人，由考試院院長提請 總統任命之，其具有同一黨籍者，不得超過其總數二分之一；兼任委員五人至七人，由考試院院長聘兼之；任期均為三年。目前（93年）為：主任委員：周弘憲。副主任委員：沈昆興、鄭吉男。委員：邱華君、廖林麗貞、陳淞山、劉榮輝、黃適卓、吳登銓、李英毅。

保訓會原設保障處、培訓處等二個業務單位，綜理主要業務，並設秘書室、人事室、會計室、政風室等四個幕僚單位。另為配合台灣省政府功能業務與組織調整，特於八十八年七月一日增設中部辦公室，九十

年九月一日更名爲地方公務人員保障處，其後配合修正保訓會組織法，並奉 總統九十一年一月三十日華總一義字第〇九一〇〇〇一八七六〇號令公布，將該處納爲保訓會編制單位。此外，爲應國家文官培訓之需要，保訓會於八十八年七月廿六日成立「國家文官培訓所」。

組織架構（詳如圖 4-2 及 4-3 所示）乃漸臻完備。

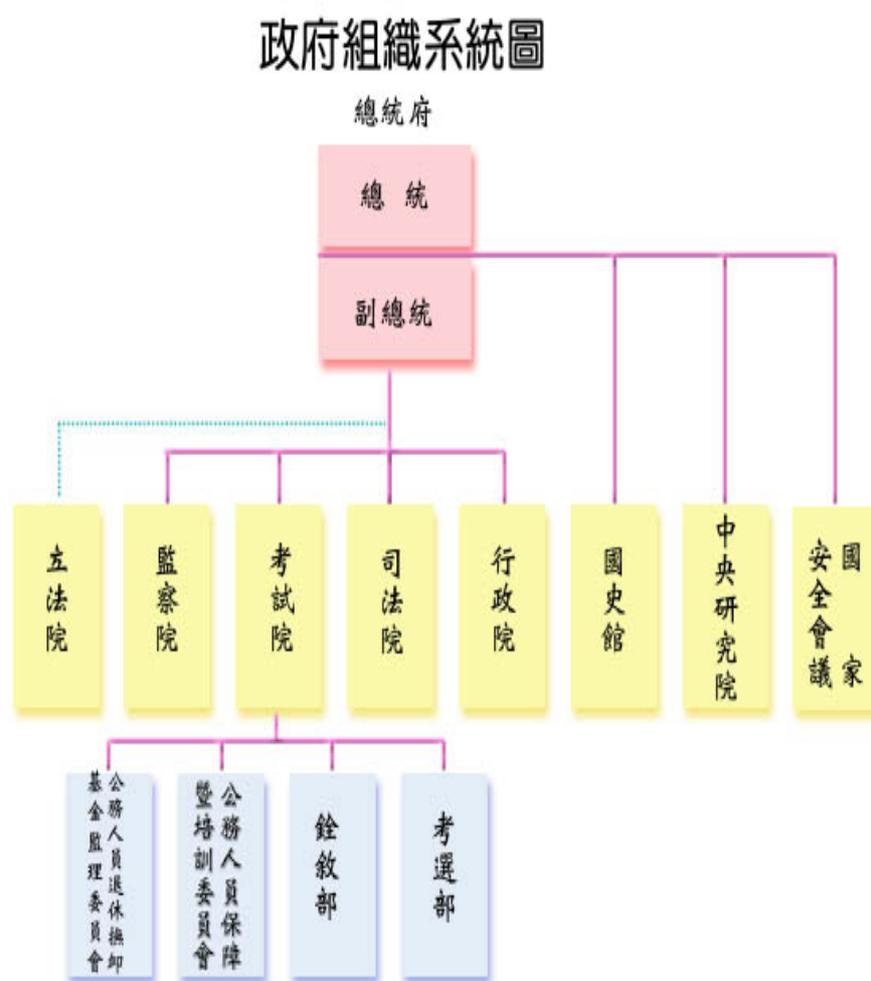


圖 4-2 政府組織系統圖

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會
網頁 93.04.21

公務人員保障暨培訓委員會組織系統圖

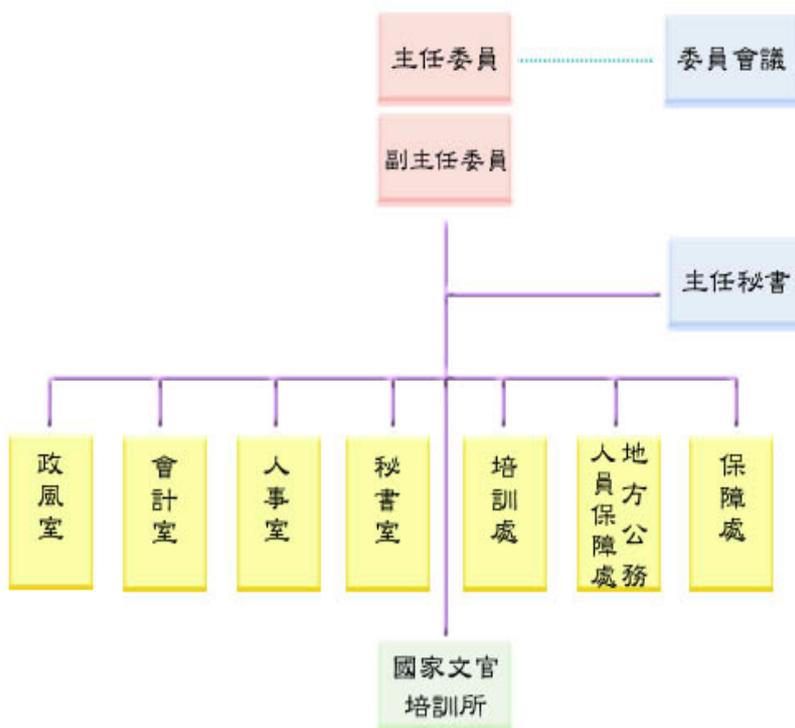


圖 4-3 公務人員保障暨培訓委員組織系統圖

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會網頁 93.04.21。

第四節、我國公務人員保障業務概況

公務人員保障法第一條已明定係為保障公務人員之權益而制定，是居於特別法地位，而保公務人員障法未規定者，始得適用其他有關法律之規定。公務人員為保障其應有之權益，得依公務人員保障法之規定提起復審、申訴、再申訴，又提起復審及不服申訴之處理結果而欲再提起再申訴時，均係統一向公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）提起，所以保訓會目前即是我國公務人員權益保障之專責機關。（註八）

依保訓會組織法第三條及第三條之一規定，有關公務人員權益保障政策之研擬規劃，保障法規之研擬、解釋、宣導，保障項目之擬議，保障事

件之審查、擬議及協調，保障業務之協調、聯繫等各種保障事項，係為保訓會之職掌；同法第九條第三項亦規定，保訓會委員審議、決定保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權，以確保公務人員之權益，並藉以建立常任文官中立之制度，

公務人員保障法第八條賦予保訓會審理保障事件之查證權，其立法目的在使保訓會確實瞭解保障事件案情，自應賦予查證權，得於必要時經保訓會委員會議之決議，派員前往關係機關或其他處所查證，受查證機關亦應配合協助，提供相關案情文件及接受訪談，俾使事件之事實臻於明確，有助於事件決定之客觀公正，以落實保障制度。

而所定之「查證權」，係屬行政調查權之性質，其行使之要件如下：

- 1.須為復審事件或再申訴事件。
- 2.須有查證之必要。
- 3.須經保訓會委員會議之決議。

而查證權行使之方式及內容如次：

- 1.調閱相關文件。
- 2.訪談有關人員。

公務人員提起保障事件，乃係為保障其權益請求救濟之方法；其目的即在求取較原處分或原管理措施或有關工作條件之處置更為有利之處分或管理措施，保訓會自不得於公務人員所請求之範圍，予以不利益之決定，如決定結果反更不利，即失其意義。

為確保公務人員權益，保障法第五條規定保訓會審理保障事件，在公務人員表示不服範圍內，不得為更不利該公務人員的決定。是為「不利益變更禁止原則」，使公務人員不致畏懼提起救濟，俾加強對於公務人員權益之維護。而服務機關也不得因公務人員依法提起保障事件，而受到更不利之處分、管理措施或有關工作條件之處置。為避免機關因公務人員依保障法提起救濟，而予報復，保障法於第六條第一項爰規定各機關不得因公務人員依保障法提起救濟而給予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關

工作條件之處置。

另依同法第六十五條第一項但書規定，復審事件經保訓會撤銷並發回原處分機關另為處分，原處分機關於復審人表示不服之範圍內，不得為更不利益之處分。復依同法第八十四條準用該條規定，於再申訴事件亦同。

又保障法第六條第二項亦訂定公務人員提起保障事件，經保訓會決定撤銷者，自決定書送達之次日起三年內，該公務人員經他機關依法指名商調時，基於人地不宜之考量，服務機關不得拒絕。這些禁止報復規定，使公務人員權益的保障，不因服務機關事後以報復手段而形同具文。

為期公務人員權益與保障事件之審理客觀公正，保障法對於保障事件之審理，設有自行迴避制度之規定，俾使保障事件之審查能不受個人因素所影響，依保障法第七條第一項及第二項規定，審理保障事件之人員與協助辦理保障事件之人員，應自行迴避之情形有下列五種：

- (一) 與提起保障事件之公務人員有配偶、前配偶、四親等內血親、三親等內姻親、家長、家屬或曾有此關係者。
- (二) 曾參與該保障事件之行政處分、管理措施、有關工作條件之處置或申訴程序者。
- (三) 現為或曾為該保障事件當事人之代理人、輔佐人者。
- (四) 於該保障事件，曾為證人、鑑定人者。
- (五) 與該保障事件有法律上利害關係者。

另為兼顧保障事件處理之公正性及釐清案情、正確適用法規之必要，明定有關機關副首長兼任保訓會之委員者，不須迴避，但涉及本機關有關保障事件之決定，無表決權。

我國公務人員保障業務概況，可概述如下

(一) 建立保障法制

為合理保障公務人員權益，保訓會不定期舉辦公聽會、座談會，廣徵學者專家意見，並參酌各機關所提建議，研擬規劃保障政策及相關法

規，以為辦理保障事件之依據，經研訂並施行之法規如下表 4-2：

法規名稱	公（發）布日期
公務人員保障法	民國八十五年十月十六日制定公布 民國九十二年五月二十八日修正公布
公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則	民國八十六年三月二十二日訂定發布(原名稱爲「公務人員保障暨培訓委員會保障案件審議規則」) 民國八十七年十二月二日修正發布 民國九十二年九月三日修正發布，並修正名稱爲「公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則」
公務人員因公涉訟輔助辦法	民國八十七年三月十七日訂定發布 民國九十二年八月二十六日修正草案業經本會九十二年第十二次委員會議審查通過，陳考試院審查中。(本項擬俟考試院會同行政院發布後配合更正。)
復審扣除在途期間辦法	民國九十二年六月十二日訂定發布
復審文書使用收費標準	民國九十二年六月二十日訂定發布
公務人員安全及衛生防護辦法	原名稱爲「公教員工安全維護辦法」(正研修中，擬俟考試院會同行政院發布後配合更正。)

表 4-2 保障政策及相關法規施行及研擬表

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會網頁 93.04.21。

(二) 審理保障事件

自民國九十二年五月三十日起，公務人員權益之救濟，依公務人員保障法所定之復審、申訴、再申訴程序行之（取消再復審程序）。公務人員提起之復審及再申訴事件，係由本會依公務人員保障法、保障事件審議規則及相關法規，本公正、公平、客觀原則審議，以保障公務人員

權益。其相關規定如下：

1・保障對象

依公務人員保障法第三條規定：本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。再者，保障法第九條規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」所稱「公務人員身分」依公務人員任用法等規定指具有公務人員任用資格，依法任用經銓敘審定合格之現職人員，茲以公務人員身分之取得，事涉公務人員之任用銓審事項，為公務人員任用法等規範範疇，茲分析其意義如下：

- (1) 須具有公務人員之任用資格，即依相關公務人員任用法律規定，具有各該法律規定所應具之資格條件者，例如依公務人員任用法第九條所定之依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格即是。
- (2) 須經銓敘審定合格，即須經銓敘機關銓敘審定合格，其經審定結果為「准予權理」、「合試用」、「准予登記」者均在保障之列。
- (3) 須為現職人員，始具公務人員之身分。

另保障法第一百零二條 下列人員準用本法之規定：

- (1) 法定機關依法任用之有給專任人員。但不包括政務人員及民選公職人員。
- (2) 公立學校編制內依法任用及教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之職員。
- (3) 私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。
- (4) 公營事業依法任用之人員。

(5)各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。

(6)應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。

2・保障範圍：

保障法之實體保障項目，依保障法第二條規定，係以公務人員之「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」、「管理措施」等有關權益為範圍，該五種保障項目，於同法第二章第九條至第二十四條列為專章，並有原則性之宣示。上開保障項目中，雖未明列「福利」事項，但依司法院釋字第三一二號解釋：「依據法令請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自得依訴願法或行政訴訟程序請求救濟」之意旨，有關「福利」事項之爭議，仍可依保障法所定程序請求救濟。

3・救濟程序：

保障法第一條已揭示本法係居於特別法之地位，於保障法公布施行後，屬保障法保障之事項均應優先適用保障法之規定辦理，而同法第四條第一項更規定救濟之程序：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。」是有關公務人員權益之保障，應就其性質、內容依保障法所定之復審、申訴、再申訴之程序請求救濟。就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，得經由原處分機關向保訓會提起復審，對保訓會復審決定依法得聲明不服者，並得向該管司法機關請求救濟；至於公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得向服務機關提起申訴；對於服務機關申訴函復如仍有不服，則得再向保訓會提起再申訴。茲分別詳述如下：

(1)復審：

公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分（例如

免職、停職等)，認為違法或顯然不當致損害其權利或利益者，得向本會提起復審（惟應繕具復審書經由原處分機關向本會提起）。如仍不服，得於法定期限內依法向司法機關請求救濟。

(2)再申訴：

公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置（例如考績乙等、記過、申誡等）認為不當者，致影響其權益，得向服務機關提起申訴，經服務機關函復仍不服者，得向本會提起再申訴。惟經本會決定後即告確定，再申訴人如有不服，亦不得向司法機關請求救濟。

4・復審與申訴、再申訴標的：

(1) 復審之標的

依保障法第二十五條第一項之規定：「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。」是「復審」係以「行政處分」為標的，亦即提起復審不服之標的應以具備行政處分要件始足當之。

目前實務上對可提起復審之事件，主要係參照行政程序法之規定及司法院歷次有關公務人員受處分得否提起行政爭訟之解釋意旨予以認定，例如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處分（釋字第二六六號）、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）、對審定之俸級有爭執（釋字第三三八號）、離職公務

人員不得請領公保養老給付，影響其財產權（釋字第四三四號）、義務役軍人服役年資併計公務員退休年資（釋字第四五五號）等事項，故提起復審，係以有足以改變公務員身分關係或於公務員權利有重大影響之事件並對外發生效力之行政處分，或基於公務員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等作為復審之標的。另為明確界定非現職公務人員基於其原任公務人員身分所生之請求權遭受侵害時，仍得依本法規定提起復審，爰於保障法第二十五條第一項後段明定之。另公務人員已亡故者，其遺族就該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，以往係依訴願程序處理，為免割裂有關公務人員權益爭執事項之救濟程序，並統一有關公務人員權益爭執事項之救濟，保障法第二十五條第二項，明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，亦得依保障法規定提起復審。

（2）申訴、再申訴標的

依據保障法第七十七條第一項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」所稱「服務機關所為之管理措施」，係指機關為達行政目的所為之作為或不作為，除屬復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之；所稱「服務機關有關工作條件之處置」，如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之；是公務人員對上開服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認有不當致影響其權益者，始得依

申訴程序就具體個案提起救濟。公務人員提起申訴時，仍應依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體之事實內容為限。又服務機關之行政規則，因其係依權限或職權為規範機關內之秩序及運作，所為一般、抽象之規定，尚非具體之管理措施，故依法不得據以提起救濟。

5・提起復審及（再）申訴須知

為使公務人員得建立正確的公務人員權益保障觀念，其提起復審及（再）申訴須知如下：（註九）

（1）、可以提起復審或申訴、再申訴的公務人員：

可以提起復審、或申訴、再申訴之公務人員分：

◎適用之人員：法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。

◎準用之人員：

- 1、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。
- 2、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。
- 3、公營事業依法任用之人員。
- 4、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。
- 5、應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。

（2）、可以提起復審的情形：

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。惟得否提起復審，仍應參酌司法院有關解釋：亦即須足以改變公務人員身分，對公務人員權利有重大影響，或基於公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等，始得依法提起復審。例如俸級、任用之審查或免職、停職處分等。

公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦可提起復審。該期間，法令未明定者，自機關受理申請之日起二個月。

(1)、可以提起申訴的情形：

公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得提起申訴。例如：上級機關所發布之職務命令，依公務人員考績法所為之記過懲處、未改變公務人員身分之考績評定（例如列乙等或丙等），均屬之。

6・審議過程〔有關保障事件處理流程，詳如下圖 4-4 所示：〕

- (1)依保訓會組織法及處務規程規定，本會受理之復審、再申訴事件須先提由本會副主任委員主持、專任委員參加之保障事件審查會審查，再提報全體委員會議決定，必要時得邀請當事人及服務機關到會說明或舉行言詞辯論或派員查證。
- (2)本會委員於審議、決定有關公務人員復審及再申訴事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。

保障事件處理流程簡圖

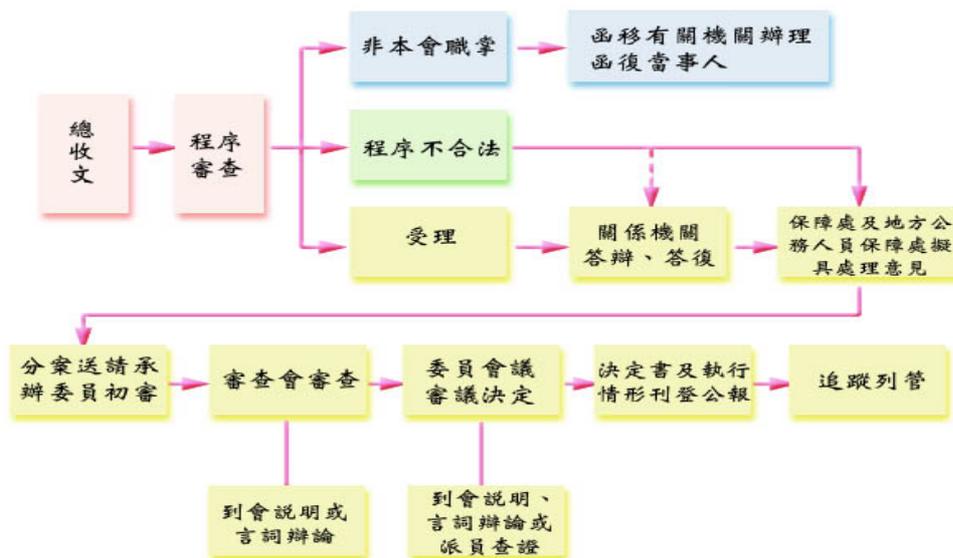


圖 4-4 保障案件處理流程圖

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會網頁 93.04.21。

7· 決定執行

- (1)保訓會所為保障事件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力，經保訓會作成調處書者，亦同。
- (2)保障事件之決定如有撤銷原行政處分、管理措施或經本會作成調處書者，原處分機關或服務機關應於確定之日起二個月內將處理情形回復本會。
- (3)原處分機關於規定期限內未回復處理情形者，保訓會應檢具證據將違失人員移送監察院審查，或通知原處分機關或服務機關之上級機關依法處理；違失人員如為民意機關首長，由保訓會處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並公布違失事實。
- (4)保障事件決定後，均刊登考試院公報；以敦促各機關依法審慎處理並提高管理品質及提供公務人員使其勇於任事之參考。

第五節、歷年來我國公務人員保障案件審理分析

公務人員保障暨培訓委員會自八十五年六月一日正式成立至九十二年十二月底止，依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，保障案件累計受理 3,957 件，其中復審事件自九十二年開始受理，計 373 件，占總件數 9.4%；再申訴事件累計受理 2,224 件，占總件數 9.4%，56.5%；再審議事件累計受理 7 件，占總件數 0.2%；再復審事件累計受理 1,353 件，占總件數 34.2%。九十二年受理 900 件，與九十一受理之 658 件比較，增加 242 件，約成長 37%。

壹、保障事件受理與辦理情形

有關歷年來保障事件受理情形與保障事辦理結果(已結案部分)，如表 4-3 及表 4-4 所示：

單位：件

年 別	件 數	類 型			
		再申訴	再復審	復審	再審議
86	328	201	127	—	—
87	480	266	214	—	—
88	538	301	237	—	—
89	510	319	191	—	—
90	543	330	213	—	—
91	658	398	257	—	3
92	900	409	114	373	4
歷年累計	3957	2224	1353	373	7

表 4-3：保障事件受理情形

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註 1>公務人員保障法係 85 年 10 月 16 日制定公布

<註 2>九十二年五月二十八日公務人員保障法修正公布，取消再復審程序，
將復審改由本會統一受理，並增設再審議制（原準用訴願法辦理之
再審事件改為再審議事件）。

由上表 4-3：保障事件受理情形統計表中，由剛開始公務人員保障暨培訓委員會成立後之 86 年 328 件、87 年 480 件……90 年 543 件、91 年 658 件、92 年 900 件，可以清楚保障事件有逐年增加情形，可見公務人員對本身之權益事項逐漸重視趨勢，而公務人員保障暨培訓委員會之設立，整體而言，對公務人員本身之權益事項保障，有了一個尋求救濟的管道專責機構。

單位：件

年別		86	87	88	89	90	91	92	合計	
		件數及結案情形								
件數		261	460	536	471	553	692	858	3831	
審議決定	不受理〔註〕	—	—	—	17	47	54	119	237	
	駁回	140	317	318	271	335	386	529	2296	
	撤銷	程序	17	11	57	25	28	32	16	186
		實體	33	60	70	69	67	102	74	475
其他處理	撤回	2	4	15	10	11	15	21	78	
	移轉管轄	58	34	50	55	38	51	56	342	
	行政函復	11	34	26	24	27	52	41	215	
	自行撤銷	—	—	—	—	—	—	2	2	
	調處	—	—	—	—	—	—	—	—	

表 4-4：保障事辦理結果 (已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註 1>自 89 年 7 月 1 日訴願法修正條文施行後，再復審事件之審議決定始增列「不受理」；至於該日之前再復審事件之審議決定「不受理」者，則計入「駁回」。

<註 2>自 92 年 5 月 28 日公務人員保障法修正公布後，再申訴事件之審議決定始增列「不受理」；至於該日之前再申訴事件之審議決定「不受理」者，則計入「駁回」。

依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，保障案件累計受理 3,957 件，而由表表 4-4：保障事辦理結果 (已結案部分)中，累計以結案有 3,831 件，而累計駁回 2,296 件，佔了累計受理保障案件的 58%左右，案件被駁回的比例似乎過高，這其中耐人尋味之觸？

貳、再申訴事件辦理情形

再者，依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，可以知道再申訴事件按事件別分之歷年來累計數量：

再申訴事件按事件別分：

再申訴事件審議決定累計 1,854 件，其中考績 614 件，占 33.1%；懲處 855 件，占 46.1%；敘獎 22 件，占 1.2%；調任 114 件，占 6.1%；差假 49 件，占 2.6%；陞遷 37 件，占 2.0%；工作指派 31 件，占 1.7%；訓練進修 12 件，占 0.6%；其他 120 件，占 6.5%。再申訴事件辦理結果(已結案部分)，如下表 4-5 及表 4-6 所示：

單位：件

年別		86	87	88	89	90	91	92	合計	
		件數及結案情形								
件數		156	278	286	308	336	413	400	2177	
審議決定	不受理〔註〕	—	—	—	—	—	—	20	20	
	駁回	101	209	169	184	215	238	245	1361	
	撤銷	程序	—	8	19	20	22	17	11	97
		實體	28	36	53	46	61	95	57	376
其他處理	撤回	1	4	12	9	9	10	12	57	
	移轉管轄	20	10	19	33	15	21	23	141	
	行政函復	6	11	14	16	14	32	32	125	
	自行撤銷	—	—	—	—	—	—	—	—	
	調處	—	—	—	—	—	—	—	—	

表 4-5：再申訴事件辦理結果(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-4 之註 1 及註 2

單位：件

事件別 \ 辦理結果	不受理	駁回	撤銷	小計
考績	5	441	168	614
懲處	5	635	215	855
敘獎	—	18	4	22
調任	—	97	17	114
差假	—	37	12	49
陞遷	3	32	2	37
工作指派	1	23	7	31
訓練進修	—	9	3	12
其他	6	69	45	120
合計	20	1361	473	1854

表 4-6：再申訴事件按事件別分(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-4 之註 1 及註 2

由上表 4-6：再申訴事件按事件別分(已結案部分)中，懲處案件累計有 855 件，其中 635 件被駁回，215 件被撤銷，懲處案件被撤銷比例高達四分之一〔25%〕；再者，考績案件累計有 614 件，其中 441 件被駁回，168 件被撤銷，考績案件被撤銷比例超過四分之一〔27%〕可見目前我國政府機關對於公務人員之懲處案件、考績案件，在處理程序或實體上，仍有很多爭議之處，而政府機關對於公務人員之懲處案件、考績案件是由各機關人事單位為承辦單位，懲處案件、考績案件被撤銷比例高達四分之一〔25%〕，可見人事單位未能依照相關法規或程序嚴謹審慎處理，對於此種現象，保訓會已將去（92）年經保訓會決定撤銷之保障事件，就較為常見之撤銷原因摘要提供給各機關辦理辦理獎懲、考績業務時參考〔請參閱本章第六節〕。

參、再復審事件辦理情形：

另外，依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，可以知道再復審事件按事件別分之歷年來累計數量：

再復審事件按事件別分：

再復審事件審議決定累計 1,072 件，其中任用 116 件，占 10.8%；俸給 333 件，占 31.1%；考績 26 件，占 2.4%；退休 98 件，占 9.1%；資遣 15 件，占 1.4%；涉訟補助 9 件，占 0.8%；公法財產請求 93 件，占 8.7%；停（復）職 53 件，占 4.9%；免職 266 件，占 24.8%；辭（離）職 12 件，占 1.1%；其他 51 件，占 4.8%。再復審事件辦理結果(已結案部分)，如下表 4-7 及表 4-8 所示：另外有關自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正公布，取消再復審程序，

將復審改由保訓會統一受理，復審事件辦理情況(已結案部分)，如表 4-9 及表 4-10 所示：

單位：件

年別		86	87	88	89	90	91	92	合計	
		件數及結案情形								
件數		105	182	250	163	217	278	158	1353	
審議決定	不受理〔註〕	—	—	—	17	47	53	34	151	
	駁回	39	108	149	87	120	148	93	744	
	撤銷	程序	17	3	38	5	6	15	4	88
		實體	5	24	17	23	6	7	7	89
其他處理	撤回	1	—	3	1	2	5	3	15	
	移轉管轄	38	24	31	22	23	30	12	180	
	行政函復	5	23	12	8	13	20	5	86	
	自行撤銷	—	—	—	—	—	—	—	—	
	調處	—	—	—	—	—	—	—	—	

表 4-7：再復審事件辦理結果(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。〈註〉同表 4-4 之註 1 及註 2

單位：件

事件別	辦理結果			
	不受理	駁回	撤銷	小計
任用	17	89	10	116
俸給	36	250	47	333
考績	3	21	2	26
退休	20	65	13	98
資遣	1	11	3	15
撫卹	—	—	—	—
涉訟輔助	1	5	3	9
公法財產請求	19	58	16	93
停(復)職	11	34	8	53
免職	15	185	66	266
辭(離)職	—	9	3	12
其他	—	9	3	12
合計	151	744	199	1072

表 4-8：再復審事件按事件別分(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-3 之註 1 及註 2 與同表 4-4 之註 1 及註 2

由上表 4-8：再復審事件按事件別分(已結案部分)中，俸給案件累計有 333 件，其中 250 件被駁回，47 件被撤銷，懲處案件被撤銷比例高達 14%；俸給案件 333 件又佔了全部已結案再復審事件(1353 件)的約四分之一〔24.6%〕，再者，免職案件累計有 266 件，其中 185 件被駁回，66 件被撤銷，免職案件再復審被撤銷比例約四分之一〔24.8%〕，免職事件對公務人員而言是身分保障權喪失，影響其權益是分非常鉅大，但從統統計資料中看到免職案件經公務人員提出再復審救濟後，被撤銷比例約四分之一〔24.8%〕，可見目前我國

政府機關對於公務人員之免職案件，在處理程序或實體上，仍有很多爭議之處，而政府機關對於公務人員之免職案件是由各機關人事單位或其上級機關人事單位為承辦單位，免職案件再復審後被撤銷比例高達四分之一〔24.8%〕，可見人事單位未能依照相關法規或程序嚴謹審慎處理，值的有司單位重視與加強辦理案件時之訓練，以確實保障公務人員應該的權益！

單位：件

年別 件數及結案情形		86	87	88	89	90	91	92	合計	
		件數	—	—	—	—	—	—	295	295
審議決定	不受理〔註〕	—	—	—	—	—	—	61	61	
	駁回	—	—	—	—	—	—	191	191	
	撤銷	程序	—	—	—	—	—	—	1	1
		實體	—	—	—	—	—	—	10	10
其他處理	撤回	—	—	—	—	—	—	6	6	
	移轉管轄	—	—	—	—	—	—	21	21	
	行政函復	—	—	—	—	—	—	3	3	
	自行撤銷	—	—	—	—	—	—	2	2	
	調處	—	—	—	—	—	—	—	—	

表 4-9：復審事件辦理結果(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-3 之註 1 及註 2 與同表 4-4 之註 1 及註 2

單位：件

辦理結果 事件別	不受理	駁回	撤銷	小計
任用	2	14	—	16
俸給	5	42	3	50
考績	10	6	—	16
退休	8	36	3	47
資遣	1	3	—	16
撫卹	—	2	—	2
涉訟輔助	—	5	1	6
公法財產請求	13	49	4	66
停(復)職	1	7	—	8
免職	2	19	—	21
辭(離)職	—	2	—	2
其他	19	6	—	25
合計	61	191	11	263

表 4-10：復審事件按事件別分(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-3 之註 1 及註 2

自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正公布，取消再復審程序，將復審事件改由公務人員保障暨培訓委員會統一受理，由上表 4-10：復審事件按事件別分(已結案部分)中，公法上財產請求案件累計有 66 件，其中 13 件不受理、49 件被駁回，4 件被撤銷。公法上財產請求權包括有：1.退休金。2.撫卹金。3.俸給。4.差旅費。5.福利互助金。6.喪葬補助費。7.公保現金給付。8.資遣費。9.應優惠存款。10.因公涉訟延聘律師費。11.福利事項。12.獎金等等，預估此類案件數量將會有逐年升高。

肆、再審議事件辦理情形

自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正公布，取消再復審程序，將復審事件改由公務人員保障暨培訓委員會統一受理，並增設再審議制（原準用訴原法辦理之再審事件改為再審議事件），依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，可以知道再審議事件之累計數量，如下表 4-11 及 4-12 所示：

單位：件

年別		86	87	88	89	90	91	92	合計	
		件數及結案情形								
件數		—	—	—	—	—	1	5	6	
審議決定	不受理〔註〕	—	—	—	—	—	1	4	5	
	駁回	—	—	—	—	—	—	—	—	
	撤銷	程序	—	—	—	—	—	—	—	—
		實體	—	—	—	—	—	—	—	—
其他處理	撤回	—	—	—	—	—	—	—	—	
	移轉管轄	—	—	—	—	—	—	—	—	
	行政函復	—	—	—	—	—	—	1	1	
	自行撤銷	—	—	—	—	—	—	—	—	
	調處	—	—	—	—	—	—	—	—	

表 4-11：再審議事件辦理結果(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註 1>公務人員保障法係 85 年 10 月 16 日制定公布

<註 2>九十二年五月二十八日公務人員保障法修正公布，取消再復審程序，將復審改由本會統一受理，並增設再審議制（原準用訴願法辦理之再審事件改為再審議事件）。

單位：件

單位：件 辦理結果 事件別	不受理	駁回	撤銷	小計
任用	—	—	—	—
俸給	—	—	—	1
考績	—	—	—	—
退休	1	—	—	1
資遣	—	—	—	—
撫卹	—	—	—	—
涉訟輔助	—	—	—	—
公法財產請求	—	—	—	—
停(復)職	—	—	—	—
免職	1	—	—	1
辭(離)職	—	—	—	—
其他	2	—	—	2
合計	5	—	—	—

表 4-12：再審議事件按事件別分(已結案部分)

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

<註>同表 4-11 之註 1 及註 2

伍、保障事件提起行政訴訟情形

依據公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，可以知道 86 年至 92 年保障事件提起行政訴訟之歷年來累計數量，如下表 4-13 所示：

單位：件

行政訴訟情形 保訓會決定駁回 (含不受理)數	提起行政訴訟						
	撤回	駁回		撤銷		未判案件	合計
		裁定	判決	程序	實體		
復審 252 件	1	—	—	—	—	59	60
再申訴 1381 件	—	31	—	—	—	15	46
再審議 5 件	—	—	—	—	—	—	—
再復審 895 件	14	318	73	9	24	187	552

表 4-13：保障事件提起行政訴訟

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會 92 年統計年報，
本研究整理。

由表 4-13：保障事件提起行政訴訟統計表中，保訓會決定駁回(含不受理)數中，復審 252 件，不服保訓會決定而提起行政訴訟 60 件，不服決定提起行政訴訟救濟比例為 23.8%。再申訴 1381 件，不服保訓會決定而提起行政訴訟 46 件，不服決定提起行政訴訟救濟比例為 3.3%。再復審 895 件，不服保訓會決定而提起行政訴訟 552 件，不服決定提起行政訴訟救濟比例為 61.68%。

對行政處分違法或顯然不當致損害權利或利益者，得提再復審〔現改復審〕，再復審〔現改復審〕事件有三大類：改變身份〔免職、退休、資遣、

解聘僱〕、重大影響〔年資採計、官職等級、.停職、復職〕、公法上財產請求權〔退休金、.撫卹金、.俸給、差旅費、.福利互助金、喪葬補助費、公保現金給付、資遣費、應優惠存款、因公涉訟延聘律師費、福利事項、獎金等〕，由資料顯示，保訓會在審理決定駁回(含不受理)後，公務人員不服決定提起行政訴訟救濟比例高達六成多〔61.68%〕，對於保訓會之功能及公正、公平性，似乎有疑惑或質疑之處？否則公務人員不服決定提起行政訴訟救濟比例不會居高不下。

美國功績制委員會每年受理約 8,000 個個案，進行行政裁決，若不服該會裁決，可向聯邦上訴法院等提出上訴，惟以該會處理公正，通常每年類此案件只約 2、4 件，可見其功能之顯著，似可供我國公務人員保障暨培訓委員會運作之參考。

第六節、保障案件審理應注意事項

公務人員對於服務機關或人事主管機關（均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，至損害其權利或利益者，得提起復審，至於公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，則得提起申訴、再申訴〔公務人員保障法二十五條、第七十七條第一項〕。

保訓會已將去（92）年經保訓會決定撤銷之保障事件，就較為常見之撤銷原因摘要，所以本節謹就「保障案件審理應注意事項」〔有關辦理獎懲業務部份、有關辦理調任業務或工作指派部分、有關辦理申訴程序有違相關規定或未依法申訴函復部分、有關申訴函復機關錯誤部分、有關救濟程序誤用部分〕分別說明之，俾作為辦理保障業務之參考。

一、有關辦理考績（成）業務部份

按各機關辦理年終考績（成）業務，應依公務人員考績法規等相關規定辦理之，惟經保訓會審理發現有下列瑕疵而予以撤銷者：

（一）評定考績時，各細目分數總和與各項目分數未符；或各項目總和分數

與初評分數未符；或獎懲加減分數計算方式未符公務人員考績法施行細則第十六條之規定。

- (二) 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，除長官僅有一級或因特殊情形不設置考績委員會時，得逕由其長官考核外，未經其主管人員評擬，即逕由機關長官決定考績分數；或由非受考人之主管人員評擬。
- (三) 各機關辦理年度中調任人員之考績（成）時，未依公務人員考績法相關規定，向前任職機關調取其平時考核紀錄及其他有關資料，與法未合。
- (四) 各機關辦理借調人員之考績（成）時，應向借調機關調取其平時考核紀錄及其他有關資料，並依公務人員考績法相關規定辦理。其考績表考核項目未由其本職機關長官評擬，而由借調機關之長官評擬，即與法未合。
- (五) 辦理考績時考績委員會組織不合法。例如：
 - 1、考績委員每滿三人即應有一人以票選產生，惟有部分機關之考績委員會票選委員人數及產生方式未符合此規定。
 - 2、票選委員之產生，未以本機關受考評之全體職員為選舉人投票產生。
 - 3、考績委員會委員係職司初核該機關定有職稱官等人員之考績事宜，自應由機關內職員擔任，惟有部分機關之考績委員會委員由工友擔任，並參與討論與表決，於法未合。
- (六) 機關長官對於考績委員會初核結果有異議，未交考績委員會復議，而於覆核時逕行改核考績分數；或對復議結果不同意而予以變更時，未於考績表內註明其事實及理由。
- (七) 考績委員會以非屬受考人考核期間之違失行為列為初核項目；或上級機關以考列甲等比例最高不得超過百分之七十五，超過上開比例不予收件，而有與事件無關之考量牽涉在內。
- (八) 考績事件經本會撤銷後，機關未依公務人員考績法第十四條第一項規

定程序重新辦理考績。

二、有關辦理獎懲業務部份

依公務人員考績法第十四條、第十五條及考績委員會組織規程第三條之規定，除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外，各機關應設考績委員會，以初核或核議機關職員及直屬機關首長年終考績（成）、另予考績（成）、專案考績（成）及平時考核之獎懲。是各機關辦理公務人員獎懲時，自應依上開公務人員考績法相關規定及各機關有關獎懲之規定辦理之，惟經保訓會審理發現有下列瑕疵而予以撤銷者：

- （一）懲處未經考績委員會初核或核議；或雖經考績委員會初核或核議，但考績委員會組織不合法。例如：考績委員會之組成未依考績委員會組織規程第二條所定人員組成。
- （二）懲處所依據之事實與法令規定之構成要件不合。
- （三）懲處事實未經查明或認定有誤。
- （四）懲處令未載明懲處之法令依據；或僅記載懲處法令，而未載明懲處法令之具體條文。
- （五）懲處時依據之法令有誤。如屬公務員兼具勞工身分者，其有關獎懲事項，應適用公務人員相關法令規定辦理，惟內政部營建署重機械工程隊逕依該隊工作規則予以懲處。

三、有關辦理調任業務或工作指派部分

按各機關人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨。機關所長於考量屬官工作情形及機關業務需要，在合理及必要之範圍內，得調整屬官職務，惟仍有據以調任之基礎事實與規定未盡相符；或辦理工作指派違反相關人事法令規定等情事，經保訓會審理後予以撤銷者。

四、有關辦理申訴程序有違相關規定或未依法申訴函復部分：

- （一）查公務人員保障法對服務機關處理申訴事件應否組成申訴委員會並無規範，而各機關為保障公務人員權益，依職權訂定申訴事件之處理程序規定，如未違反公務人員保障法之規定，自非法所不許。是以，服務

機關如依職權訂有申訴評議委員會組織及評議要點以作規範，則該機關對所屬員工所提起之申訴，即應依其所定之程序處理之。

- (二) 管理措施經保訓會再申訴決定撤銷後，該管理措施已不存在，服務機關依保訓會決定意旨，經重新審酌後，另為新管理措施，如當事人對之不服提起申訴，服務機關自應依法為申訴函復，惟部分機關誤以為已經再申訴決定，而不予處理，經保訓會審理後予以撤銷。

五、有關申訴函復機關錯誤部分

依公訴人員保障法第七十八條規定提起申訴應向服務機關為之，申訴函復應由服務機關作成，所稱機關係指具有組織法規依據、獨立之編制、預算及對外行文等要件之機關而言；而所稱之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置權責處理機關為準。至該機關於處理程序上，應否報經上級機關核定，當非所問。惟經保訓會審理後發現有下列情形而予以撤銷者：

- (一) 非由權責發布機關受理申訴事件並為申訴函復。例如臺北市政府警察局大同分局為獨立機關，該分局所為之管理措施，應由該分局受理並為申訴函復，而非由臺北市政府警察局受理並為申訴函復。
- (二) 各機關之內部單位於處理申訴事件時，逕以該內部單位之名義為申訴函復。例如各部會之人事處（室）、主計處等。

六、有關救濟程序誤用部分

基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害提起救濟，例如因公涉訟輔助費用、訓練進修費用；或於公務員權利有重大影響之處分，例如主管調非主管、調任較低陞遷序列職務，應依復審程序為之，惟部份機關以申訴程序處理，經保訓會向當事人闡明後改依復審程序審理並為決定。

七、有關救濟期間認定有誤部分

- (一) 依九十二年五月二十八日修正公布前公務人員保障法對於申訴事件之提起期間並未限制，僅須事件事實發生地點於八十五年十月十八日本法公布生效後，無論其發生地點距提起申訴之時點為何，均得

提起。對照修正後條文第七十七條第二項之規定則有三十日之限制，本會基於信賴保護原則及避免無條件逕為溯及既往之適用，對發生本法修正生效前之管理措施或有關工作條件之處置不服之公務人員，得於本法修正生效之日起一年內提起救濟，惟部份機關誤用修正後之公務人員保障法規定，以申訴人提起救濟逾越三十日法定期間，逕予程序不受理，核有違誤，經保訓會審理後予以撤銷。

- (二) 依公務人員保障法第三十條第一項及第七十七條第二項規定，提起復審及申訴應自行政處分或管理措施或有關工作條件之處置達到之次日起三十日之法定期間內為之，及行政程序法第九十六條第一項第六款規定，行政處分應載明救濟方法、期間及受理機關。惟部份機關於作成行政處分送達受處分人時，所為行政處分未依上開規定記載，自不得逕行推論復審人、再申訴人提起救濟逾越法定期間，經保訓會審理後予以撤銷。

八、有關行政處分未查明具體事實或適用法規有誤或無法規依據或未記載法令依據部分：

- (一) 按行政機關作為行政處分，係依有效之規範，結合事實的確認後，所為發生特定法律效果之行政行為。惟經保訓會審理發現有原處分機關未查明相關事實，即逕行認定，例如主管職務加給之追繳時點係以復審人調任專員之實際到職日為準，以復審人調任專員之實際到職日既尚有未明之處，原處分機關追繳復審人原任股長所支主管加給，即不無再行斟酌之餘地；參加公務人員退休撫恤基金人員離職退費申請，是否為復審人親自辦理，因攸關其離職退費權利行使事宜，原處分機關及撥付機關自應審慎查明妥適處理，如未查明即逕予否准，洵非妥適；下級機關延宕修正作業程序及上級機關延宕核備程序，除導致上、下級機關績效獎金實施要點施行日期不一致外，其因而所致績效獎金施行要點延後實施之不利益，宜否由復審人承擔，亦顯有待斟酌，經保訓會審理後予以撤銷。

- (二) 基於公法上職務關係所生金錢給付，如須直接自發數額中扣回其應賠償機關之款項者，應有法規依據，惟機關在法規未授權情形下，即直接自應發數額中扣回，經保訓會審理後予以撤銷。
- (三) 依行政程序法第九十六條第一項第二款規定，書面行政處分應載明其法令依據，其未記載者，與法未合，經保訓會審理後予以撤銷。
- (四) 原處分機關欠缺處分權限作成之行政處分。例如，應否併計專業加給補發舊制年資部份之月退休金與年終慰問金，應由縣（市）政府依相關規定予以決定，惟縣市政府所屬機關逕為否准之處分，經保訓會審理後予以撤銷。
- (五) 原處分機關雖提供復審人陳述意見之機會，惟於開會前二天復審人始收到陳述意見之通知，致復審人未有合理之準備期間，則原處分機關踐行正當法律程序核有瑕疵，經保訓會審理後予以撤銷。

第七節：先進國家與我國保障制度比較

本節將從先進國家〔美、英、德、法、日〕與我國之保障事件審議組織與定位、公務員考績制度、公務人員懲戒與申訴制度、公務員政治活動規範、公務員保障制度等五方面比較之。

壹：保障事件審議組織與定位：〔註十〕

- 1.美國：功績制保護委員會：其委員組成以每政黨不得超過二分之一，以兩黨為基礎的政治任命，扮演準司法、準監察及具懲戒性功能角色。
- 2.英國：惠特利委員會：主要負責協調政府與文官爭議。文官仲裁委員會！負責處理經惠特利委員會調解而無法解決案件。
- 3.德國：目前無統一專責人事機關，暫由「內政部」與「財政部」分兼掌理人事法制與財力資源分配。西德原設立人事委員會，賦予獨立超然權力，以行使職權。又一般申訴案件由「公務員協議會」處理
- 4.法國：目前無確立機關，其沿革為由人事及行政現代化部→人事部，而

隸屬內閣總理。其內部人事法制相關事項。「最高國家公務員制度協議委員會」，負責審議全國性國家公務員制度相關問題。

- 5.日本：由內閣所轄人事院負責，三個人事官，其中任何政黨代表不得超過二分之一，亦即以兩黨為基礎的政治任命。人事院亦對公務員受政府機關不利處分之申訴做救濟處理。
- 6.我國：我國目前公務人員障事件審議為公務人員保障暨培訓委員會掌理。保訓會組織，雖採首長(主任委員)，其目前有關保障、救濟事項，皆由保障案件審查會決議後，提保訓會議審議決定，其中專任委員規定具有同一黨籍者，不得超過其總額二分之一。

貳：公務人員考績制度〔註十一〕

- 1.美國：依一九八〇年之績效管理及獎勵辦理精神，係參加企業性的個人績效考量，亦是鼓勵個人重視行政中立才能之顯現規定。
- 2.英國：公務員考績精神，強調公開、公平、公正，且重視學識才能經驗；可解釋為著重於隱性公平考績，而保持中立才能。
- 3.德國：依一九五六年行政命令，一九七九年聯邦公務員任用條例有關考績規定部分，強調公務員個人的行政中立才能，未明列長官與部屬間之互動關係。
- 4.法國：依文官法(第一部分)第五十五條規定，略以機關首長決定公務員考績項目，亦即強調行政中立才能之顯現，但未明列上司與下屬間互動關係原則之建立。
- 5.日本：依國家公務員法第七十一、七十二條之規定，略以強調機關首長考績權責，但仍只是著重於對公務員的行政中立才能，未明列長官與部屬間之互動關係。
- 6.我國：我國公務人員考績法，對於公務人員之考績，係以平時考核為主，並就其工作、操行、學識、才能為考核內容。應可解釋為全方位的考績，當然也重視中立才能之顯現。但未能明列長官與部屬之互動

關係。

參：公務人員懲戒與申訴制度〔註十二〕

- 1.美國：公務人員因工作績效不彰、不當行為等違法失職情事得依法令規定懲處，一般懲戒包含申誡、停職、減薪、降職、免職。公務人員有權向「功績制保護委員會」提出申訴，由該委員會依法定程序審理。行政機關對於上述懲戒處分，須備有詳實的書面說明，除敘述違法失職的事實原委外，尚須列舉違背之法令規定及未曾改正之經過情形，以備懲處懲戒提出後之審查依據。依「文官改革法」(1978年)之規定，公務人員遭受免職、停職、降等、減俸、停薪及其他歧視之不公平措施，均得向「功績制保護委員會」(Merit Systems Protection Board)提出申訴「功績制保護委員會」係行政體系下獨立機構，設有特別檢察官(Special Counsel)負責調查公務人員控訴及訴訟救濟事件，對違法失職人員的調查及糾正申訴結果。此委員會之下設有掌理申訴的專責機關，稱為「申訴事務處」(Appeals Counsel)公務人員申訴亦可向所屬工會投訴，由工會協助向「功績制保護委員會」或「公平就業機會委員會」請求仲裁。公務人員對於受理申訴機關之裁定如有不服，則可向聯邦上訴法院求償法院或聯邦地方法院提出上訴，以獲權益救濟。
- 2.英國：各機關首長對於違法失職的公務人員計申誡、停減薪、罰金、調遷、停薪停職、降級、提前退休與免職等各項懲戒方式，違法失職包括違反公務員法令之規定，如洩密、賭博、收受賄賂、破產等犯法紀事項，由各部會懲處委員會調查處理，如涉刑責，採刑先懲後方式；但公務員因受不當處分亦得請求行政救濟(申訴權)，以維護其權益。公務人員因違法失職或紀律事件受懲戒，如屬非法或不適當，公務人員不服，即可提出申訴，其途徑為：(一)透過所參加之公務人員工會或協會出面協助與斡旋。(二)向獨立機關

「文官上訴委員會」提出申訴，凡公務人員向上訴委員會提出不服抗告，此一委員會調查後之決議，該行政機關首長擁有最後決定權，公務人員對其決定如仍不服，則另上訴於「文官仲裁法院」。

3.德國：凡違法失職公務人員，不論為現職或已退休，均得依法提出懲戒，懲戒種類分為警告、申誡、罰金、減俸、停止晉級、降級、降職、免職等方式。各機關對於公務人員懲戒，先經調查後，如情節輕微者由機關首長處分，情節重大者，報由上級機關追訴，聯邦政府設有「懲戒法院」(亦譯：懲戒裁判所)處理懲戒事宜，但公務人員不服決定亦可申訴，以維護適當之抗告權與申訴權。德國公務人員受懲戒，除來自上述具有發動懲戒權之行政首長主管外，聯邦政府設有「公務員懲戒所」(懲戒法院)，依聯邦公務員懲戒法規定：如仍不服其決定，則受懲戒人可續予申訴，以利權益保障與救濟。公務人員可再向行政法院(司法系統)提出上訴，德國行政法院亦分為三級，公務人員受免職處分，例均上訴行政法院作最後之裁定(不做判決，僅審查行政處分是否合法)。

4.法國：公務員懲戒項目共有四類：1.警告申誡。2.自候補名冊中除名、減俸、十五日停職、強迫調職。3.降官等、半年至二年停職。4.強迫退、免職。具有任用權的機關首長擁有懲戒權，第二類以上之懲戒須移送各機關「人事管理協議委員會」審議，並通知當事人得提出申辯，必要時進行調查，該會得提出懲處的建議，但無約束力，如當事人不服得向最高人事協議委員會提出申訴，該會須於一至四個月內決定並提出建議，由機關首長作最後決定，再有不服則應向行政法院上訴。受懲戒處分之公務人員，得依法提出申訴，經各機關「人事協議委員會」或工會代表上訴行政法院(採三審制)，行政法院採嚴格之「證據主義」及詳實積極性之審查，包含形式(要件)與實質(處分)之審查決議。由此觀之，法國公務人員懲戒案之處理遠較其他國家審慎繁複。

- 5.日本：公務人員懲戒處分分兩種：（一）分限處分(公務員身份變更之處分)：含降任、休職、免職及減俸。(二)一般懲戒處分：1.違反本法或依本法發布之命令者。2.違反職務上之義務或怠忽職務者。3.有不適為國民公僕之不良行為者。公務員懲戒處分係違法失職或違反義務所課予之責任，基於權益保障，公務員得採行申訴途徑，此即日本公務員申訴制度，亦稱「公平制度」之由來。依據公務員法第八十九條規定「對公務員違反其本意而予以減俸、降任、休職、免職以及其他不利處分或行將受懲戒處分時……公務員對該處分不服，得向人事院申訴」人事院於裁決或決定後，公務員仍然不服時，得向法院提起撤銷之訴。
- 6.我國：公務人員如有違法書及失職行為時，應受懲戒。懲戒種類分為申誡、記過、降級、減俸、休職、撤職等方式。乃公務員懲戒委員會對於有關機關移付懲戒之公務員，依法定程序所為之處分，又稱為司法懲戒，主要係以公務員懲戒法為其依據。此種懲戒處分，係以具有公務員身分為前提。所以公務員之懲戒責任，係因公務員之身分關係而發生。公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。另依公務員懲戒法第十九條規定：「各院、部、會長官、地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。公務人員申訴制度主要係依據公務人員保障法之規定，可向保訓會提出救濟外，如仍不服亦可向行政法院尋求司法救濟。

肆、公務人員政治活動規範〔註十三〕

- 1.美國：主要在一九三九年赫奇法案(1940、1962 及 1993 改革條款)、及一

九七八年文官改革法有關規定，用以限制公務員參加政黨活動。茲以一九九三年赫奇法案為例，其第二條係規範政治活動，主要對美國法典第五篇第七十三章第三節加以修正，如政治活動之參與、合法政治活動及禁止事項、執行職務中之政治活動及禁止事項、特定地方公務員政治活動之許可及罰則等。

- 2.英國：以一九五三年之財政部白皮書(1984年修正)及一九六〇年樞密院令為主要規範政治活動命令。其主要特色為依公務員之分類(政治自由級、政治受限級、及中間級)限制規範其政治活動。又文官長扮演政治與行政之橋樑，發揮政治消毒功能。
- 3.德國：主要為聯邦公務員法第五十三、五十四條等規定，略以要求公務員對政治活動採以消極態度及執行公務以國家利益、公共利益，以維持職業上之尊嚴與信賴，對政治活動的自制事項，僅列舉極右極左的政治團體、政黨，禁止公務員參加。
- 4.法國：主要規定在國家公務員法及評政院的判定，其中一般公務員皆可自由參加政治活動，無任何禁止或限制的法令規定。又此其必要條件應是公務員具有行政中立才能與行政中立的文化，並配合國對公務員的高信賴程度等，方有以致之。
- 5.日本：主要在國家公務員、地方公務員法、公職選舉法等規範政治活動相關規定，則於人事院規則一四一七等規定之，即對於公務員團體可否介入政治活動；下班時間是否准予從事政治活動；以及政治目的禁止或限制規定；公務員違反政治活動禁止或限制規定之罰則均有詳細規範。
- 6.我國：我國公務人員基準法草案第三十一條規定：公務應遵守行政中立，不得利用職權從事政黨或其他政治團體之活動或勸募政治捐助。(第二項)有關行政中立事項，另以法律定之。
公務人員行政中立法草案有關規定。

1. 明定公務人員有加入政黨或其他政治團體之自由。但其兼職仍

應受限制，亦不得利用職權使他人加入或不加入該等組職。

2. 規定公務人員不得於上班時間從事政黨或其他政治團體活動。
3. 規定公務人員不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
4. 具體規定公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人從事之政治活動或行為。
5. 規定公務人員以其職務上掌管之場所、房舍，受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請舉辦活動時，不得利用職權提供特定之個人或團體使用。

伍、公務人員保障制度〔註十四〕

- 1.美國：赫奇法案對於行政中立、政治活動相關保障規定，仍係以限制性法條來代替保障規定，無明確之保障規範，而散見於憲法判例，或源於申訴救濟制度，形成團體協議制度，再建立保障制度。
- 2.英國：有關公務人員行政中立時之保障救濟部分，在政治活動法令上無明確規範，係以限制法令作為相對保障規定，或散見於申訴制度，公務員團體之協議與仲裁等規定。
- 3.德國：有關行政中立事項之保障規定無明確規範，但有申訴與訴訟權、結社參與及協商等權限之保障規定。其主管機關，主要為聯邦懲戒裁判所、聯邦人事委員會；而結社權的運作，可經由全國公務員聯盟與政府進行談判。
- 4.法國：國家公務員法明文規定保障事項及有關執行職務時之保障，暨公務員競選與當選時，其工作不受影響之保障規定。再以文官法第一部分第六條規定，略以公務員意見陳述保障，政治自由範圍廣泛之規定等。
- 5.日本：依國家公務員法第二十七條規定，略以保障不同政治意識之權利；免其政治行為受限制，相對的，即是適度保障公務員免受政治

力的干擾；在申訴方面，即公務人員受到機關極不利處分，包括懲戒處分、降級、免職、休職等身分處分及違反公務員意願之調動、輪調之處分時，得依規定向人事院申訴救濟之。

- 6.我國：我國公務人員基準法草案第二章規範公務人員之權利與保障，公務人員行政中立法草案規定略以公務人員遭受不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。又公務人員保障法第十六條規定公務人員及其長官違反本法之規定者，應依公務員懲戒，或依公務人員保障法規定處理。究其目的，旨為落實行政中立，公務人員及其長官違法本法者，有加以處罰之必要。

註釋

註一：參閱參閱蔡良文 著，《行政中立與政治發展》。台北市：五南圖書出版公司，民國 87 年，頁 24-27。：

註二：同註一，頁 83-84。

註三：以下有關行政中立之資料係引自：公務人員保障暨培訓委員會網頁
<http://www.csptc.gov.tw/rule/training/4/921006.htm>）民國 93 年 5 月 26 日。

註四：參閱蔡良文 著，《人事行政學—論現行考銓制度》，第二版。台北市：五南圖書出版股份有限公司，民國 92 年 11 月，頁 547。

註五：參閱許南雄 著，《考銓制度概論》。台北：商鼎文化出版社，民國 85 年 2 月 1 日第一版，頁 82-84。

註六：以下有關我國公務人員權利保障救濟制度之演變之資料係引自：公務人員保障暨培訓委員會委託行政院人事行政局公務人力發展中心辦理之「公務人員保障法研習班（第十二期）」研習講義資料，92 年 2 月 26 日。

註七：以下資料來源：公務人員保障暨培訓委員會網頁，93 年 4 月 21 日。

註八：以下資料來源：新公務人員保障法百問，公務人員保障暨培訓委員會編印，92 年 11 月。

註九：同註七。

註十：同註一，頁 157-158。

註十一：同註一，頁 159。

註十二：參許南雄 著，《各國人事制度》，增訂五版。台北市：商鼎文化出版社，民國 91 年，頁 547-557。

註十三：同註一，頁 160-161。

註十四：同註一，頁 161-162。

第五章 個案研究

本文個案研究係針對雲林縣政府及所屬機關學校（警察局、衛生局、消防局、稅捐處、環保局、戶政事務所、地政事務所、鄉鎮市公所、鄉鎮市民代表會、國民中學、國民小學等等）之一般正式編制內之公務人員為研究對象，至於前上述各機關學校之技工、工友、駕駛、清潔隊員、駐衛警等及國民小學校長、主任、教師等，則不列入本研究之研究對象。本問卷以百分比分析法分析受訪之公務人員基本資料，再就公務人員基本資料與本問卷之部分題目之態度意見進行交叉分析，以瞭解地方政府基層公務人員對文官保障制度之態度如何？本章謹就受訪者基本資料分析及問卷調查結果分析與彙整等二方面說明之：

第一節、 受訪者基本資料分析

本論文的研究方法，係先採用資料蒐集、文獻探討的研究途徑，然後再以法制研究法及問卷調查法對論文的主體部份，從事進一步的分析探討。本研究透過各級公務人員協助方式（如表 5-2），以雲林縣政府所屬機關學校及雲林縣二十個鄉（鎮、市）公所之公務人員 5136 位為問卷調查對象（母體），以亂數表之隨機取樣方式，共計發問卷 361 份，回收 339 份，回收問卷中，有效問卷 303 份，無效問卷 36 份。

本文試圖從該問卷問題各題次分配與百分比分配，利用各題與基本資料的交叉分析，透過分析調查的結果研究地方基層公務人員行政中立與保障制度態度之問題所在（有關問卷內容請參閱附錄三）。

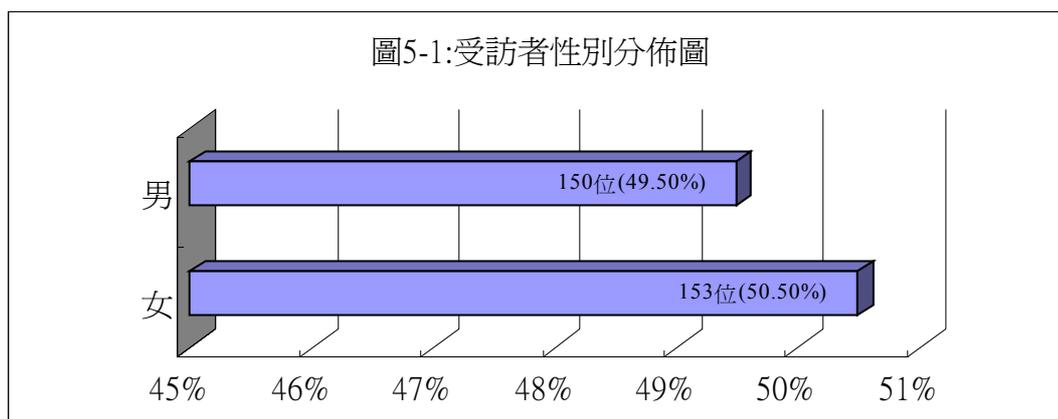
受訪之公務人員基本資料，依問卷之受訪者基本資料之排列順序，依序為性別、年齡、學歷、職位、任公職年資等五項，茲就回收有效問卷統計該等項目，詳如表 5-1：

項目類別	選項	人數	百分比(%)	備註
性別	女	153	50.5%	
	男	150	49.5%	
年齡	30 歲(含)以下	23	7.6%	
	30~40 歲	119	39.3%	
	41~50 歲	121	39.9%	
	51~60 歲	37	12.2%	
	61 歲以上	3	1%	
學歷	高中職(含)以下	58	19.2%	
	大專、大學	231	76.2%	
	研究所(含)以上	14	4.6%	
職位	主管職務	58	19.2%	
	非主管職務	245	80.8%	
年資	10 年(含)以下	83	27.4%	
	11~20(含)年	144	47.5%	
	21~30(含)年	65	21.5%	
	31 年以上	11	3.6%	

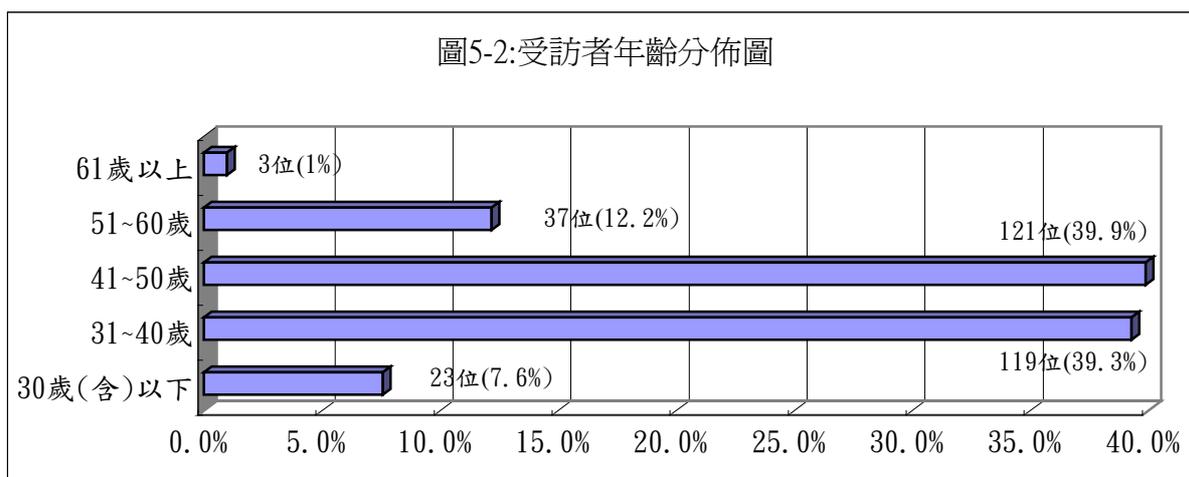
表 5-1：受訪之公務人員基本資料一覽表

資料來源：本研究有效問卷統計而成

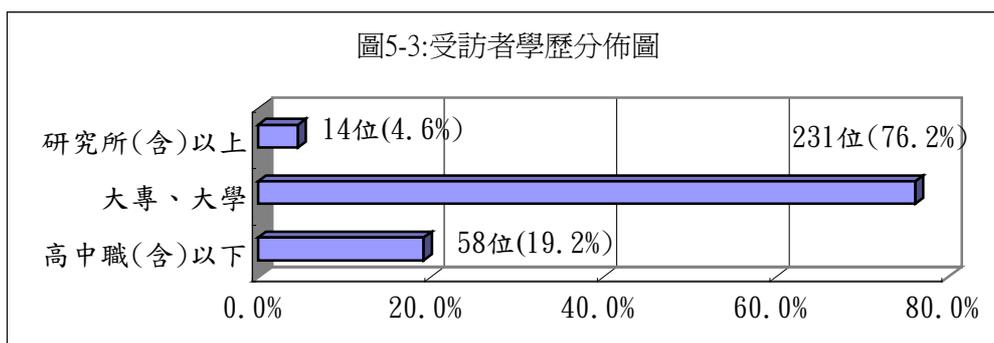
在受訪者性別分佈中，303 位受訪者(有效問卷)中有 50.5% 為女性，49.5% 為男性，男女比例約近於各佔一半，如圖 5-1 所示。



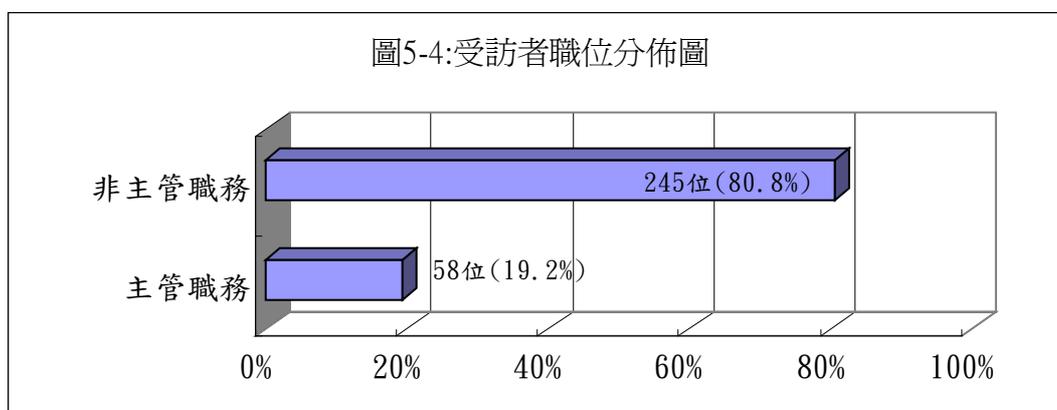
而在 303 位受訪者(有效問卷)中，屬於 41~50 歲之年齡層者佔最高比例為 39.9%，其次為 31~40 歲之年齡層佔 39.3%，二者合計為 79.2%，趨近於快八成比例，如圖 5-2 所示。



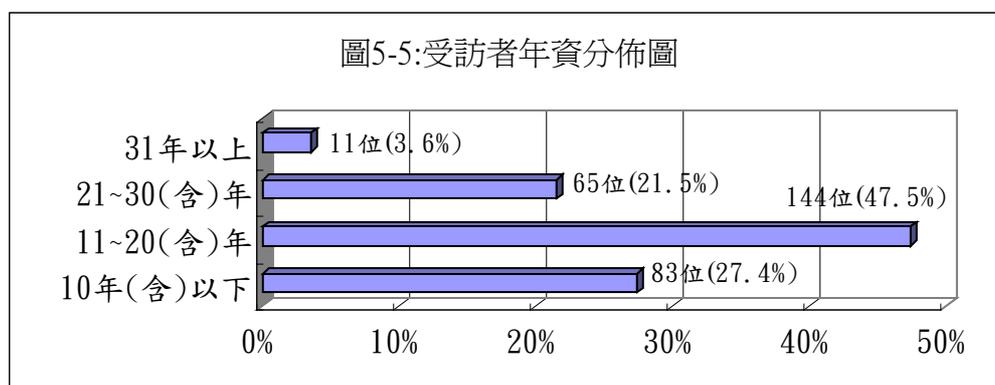
另外在 303 位受訪者(有效問卷)中，大專、大學學歷者佔了 76.2%，可見目前基層公務人員之學歷已較以往普遍提高很多，如圖 5-3 所示。



而在職位部份，非主管人數為 245 人，超過八成(達 80.8%)，主管職務僅佔 303 位受訪者(有效問卷)中的 19.2%，如圖 5-4 所示。



最後，在年資分佈情形上，在 303 位受訪者(有效問卷)，其中有 47.5%受訪者之年資為 11~20(含)年為佔最高比例，其次為 10 年(含)以下年資者佔 27.4%，再其次則為 21~30(含)年之年資者為 21.5%，至於 31 年以上年資者則有 11 位，佔 3.6%，如圖 5-5 所示。



從以上的受訪者之公務人員基本資料分析，我們對受訪者的背景資料有一個整體全貌的瞭解，也顯示出受訪者(有效問卷)的代表性，以下謹就地方政府基層公務人員對文官保障制度方面之態度所表達的意見分析與彙整如後第二節所示。

第二節、問卷調查結果分析與彙整

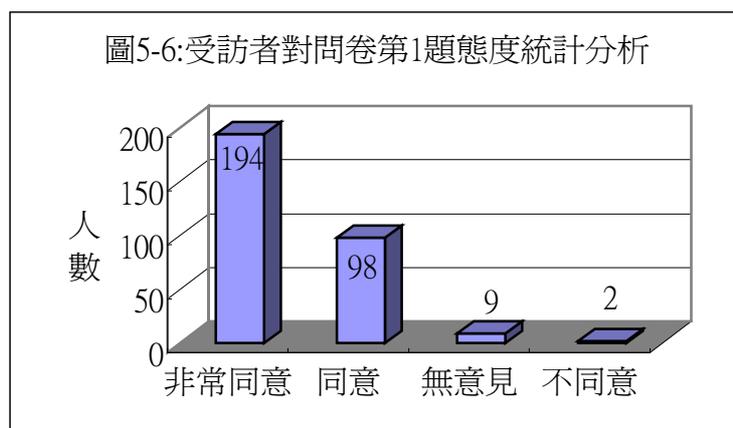
本問卷調查以封閉式問題為主，於問卷最後一題(註：第 32 題)才採開放式問題，問卷回收後，係以百分比描述性統計加以分析，至於開放式問題所蒐集的質化資料，則以全文照引忠實呈現的方式處理置於本結果分析之第貳部份。

壹、問卷統計分析

以下依問卷之題次探討並分析之：

第 1 題：在執法或處理公務時，應採取同一標準，公平對待任何個人、黨派、團體。

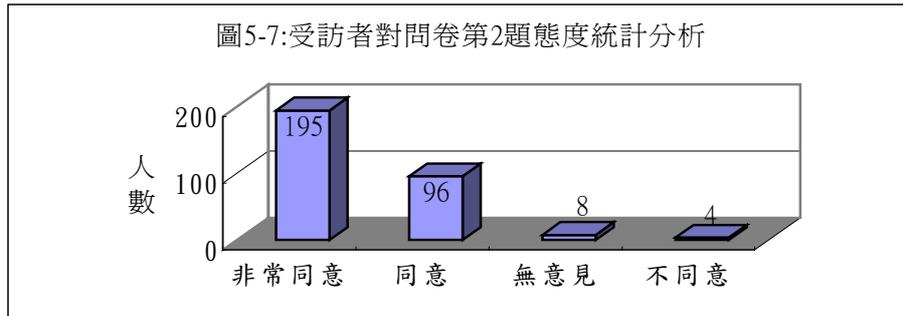
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 194 位表示非常同意、98 位表示同意、僅 9 位表示無意見、2 位表示不同意（詳如下圖 5-6）。



調查結果顯示，約有 96%（292 位）的基層公務人員認為，在執法或處理公務時，應採取同一標準，公平對待任何個人、黨派、團體。且於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致表示非常同意或同意（共 292 位）。

第 2 題：應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。

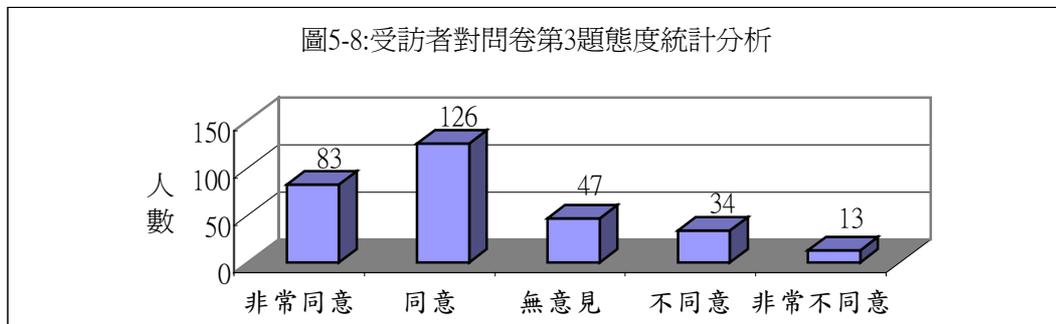
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 195 位表示非常同意、96 位表示同意、僅 8 位表示無意見、4 位表示不同意（詳如下圖 5-7）。



調查結果顯示，亦約有 96%（291 位）的基層公務人員認為，應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。且於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致表示非常同意或同意（共 291 位）。

第 3 題：不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體活動，而下班後公餘時間幫忙候選人競選，並不會影響行政中立。

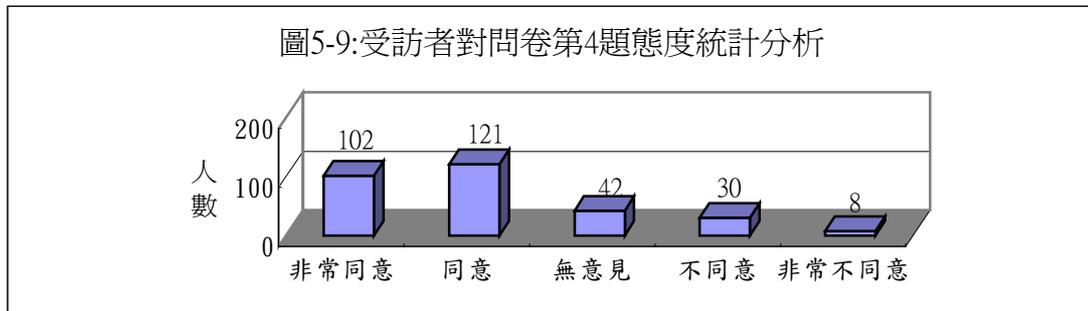
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 83 位表示非常同意、126 位表示同意、34 位表示不同意、13 位表示非常不同意，而無意見者有 47 位（詳如下圖 5-8）。



調查結果顯示，約有 69%（209 位）的基層公務人員認為，不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體活動，而下班後公餘時間幫忙候選人競選，並不會影響行政中立。目前我國人事法令是允許公務人員於下班後或公餘時間幫忙候選人競選，但依據調查結果顯示仍有 16%（48 位）受訪者表示不同意或非常不同意基層公務人員下班後公餘時間幫忙候選人競選，認為恐會有影響行政中立之虞。而在表示不同意或非常不同意之 48 位受訪者中，職位為非主管者佔 32 位，至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致表示非常同意或同意（共 209 位）。

第 4 題：為確保行政中立，公務人員參加公職競選，應先辭職。

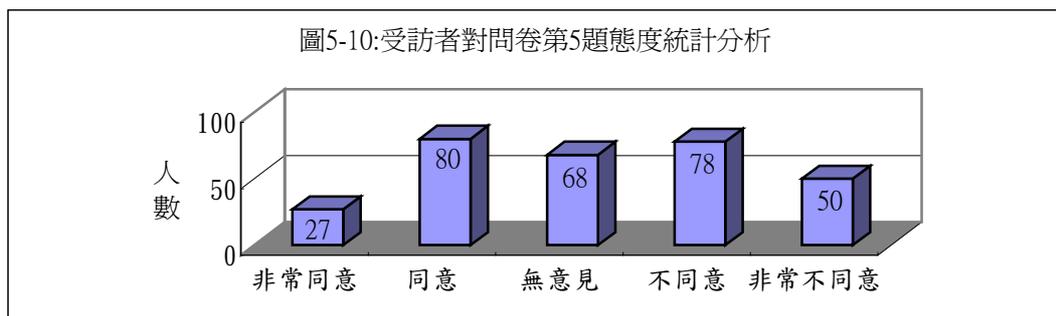
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 102 位表示非常同意、121 位表示同意、30 位表示不同意、8 位表示非常不同意，無意見者有 42 位（詳如下圖 5-9）。



雖然目前我國法令規定，公務人員參加公職競選，僅須於候選人公告之日起請假參選，但吾人皆知，通常參加公職競選是必須於很長久開始即籌備，而候選人公告之日起至選舉投票日止短短數日期間請假參選，實務上，很難區隔競選活動之進行，調查結果顯示，約有 74%（223 位）的基層公務人員認為，為確保行政中立，公務人員參加公職競選，應先辭職。僅有 13%（38 位）受訪者表示不同意或非常不同意。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致表示非常同意或同意（共 223 位）。

第 5 題：配合長官意向而支持某特定公職候選人，對將來陞遷或考績有正面的影響。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 27 位表示非常同意、80 位表示同意、78 位表示不同意、50 位表示非常不同意，而無意見者有 68 位（詳如下圖 5-10）。

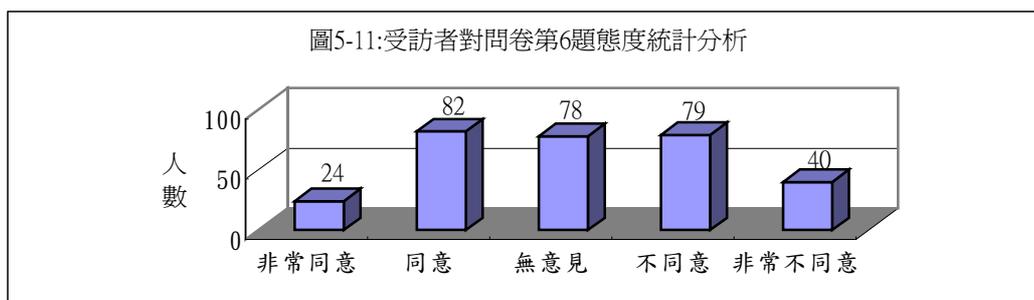


調查結果顯示，對本問題約有 35%（107 位）的基層公務人員表示非常同意或同意、約有 42%（128 位）的基層公務人員表示非常不同意或不同意。在表示態度（共 235 位）受訪者中，超過五成之受訪者認為，配合長官意向而支持某特定公職候選人，對將來陞遷或考績並沒有正面的影響，但在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 107 位表示同意會有影響，此

問題與目前實務上之狀況或社會上一般認知相吻合。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度並無明顯差異。

第 6 題：公務人員會為陞遷或考績，而配合長官意向支持某特定公職候選人或下班後志願協助競選活動。

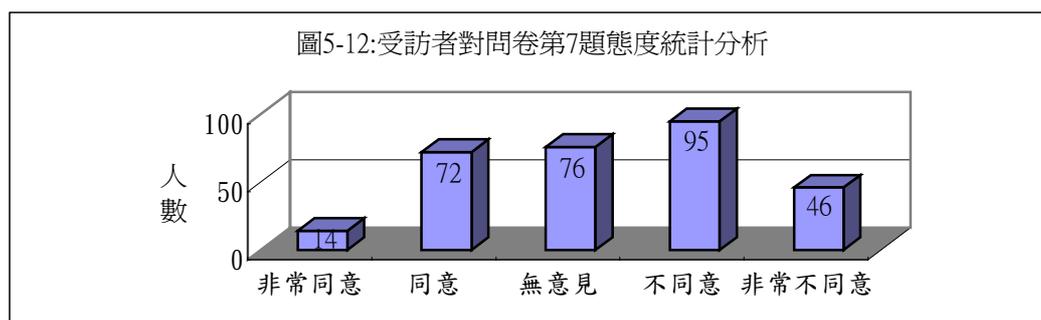
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 24 位表示非常同意、82 位表示同意、79 位表示不同意、40 位不同意，而無意見者有 78 位（詳如下圖 5-11）。



調查結果顯示，對本問題約有 35%（106 位）的基層公務人員表示非常同意或同意、約有 39%（119 位）的基層公務人員表示非常不同意或不同意。在表示態度（共 225 位）受訪者中，約有四成七之受訪者認為，基層公務人員會為陞遷或考績，而配合長官意向支持某特定公職候選人或下班後志願協助競選活動，但在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 119 位表示不會為陞遷或考績，而配合長官意向支持某特定公職候選人或下班後志願協助競選活動，由此可知對目前之陞遷或考績問題，仍有 39%的基層公務人員存有狐猜、不信服之質疑態度。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度並無明顯差異。

第 7 題：目前地方政府基層公務人員，不會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。

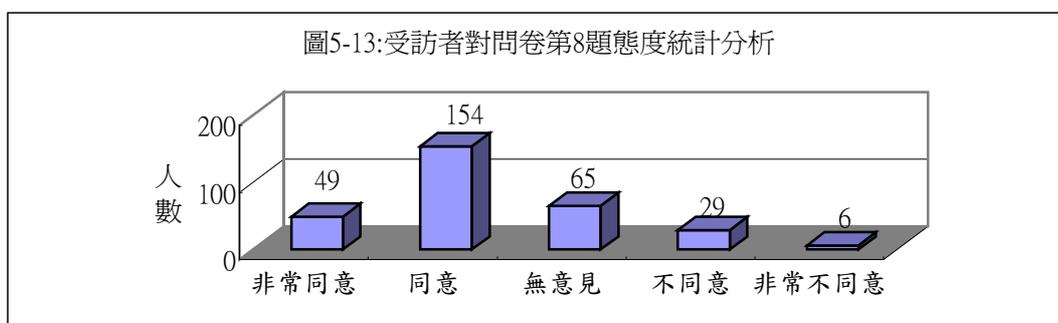
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 14 位表示非常同意、72 位表示同意、95 位表示不同意、46 位不同意，無意見者有 76 位（詳如下圖 5-12）。



調查結果顯示，對本問題約有 28%（86 位）的基層公務人員表示非常同意或同意、約有 46%（141 位）的基層公務人員表示非常不同意或不同意。我們可以明顯的看出，扣除 76 位表示無意見後，在表示態度（共 227 位）受訪者中，約有六成二之受訪者認為，目前地方政府基層公務人員，會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。在 303 位受訪者（有效問卷）中，僅 86 表示不會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。由此可知對目前選舉因素或政治立場因素介入後，大部分基層公務人員認為對文官保障制度卻有影響，倒不同，之陞遷或考績問題，仍有 39% 的基層公務人員存有狐猜、不信服之質疑態度。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度並無明顯差異。

第 8 題：行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。

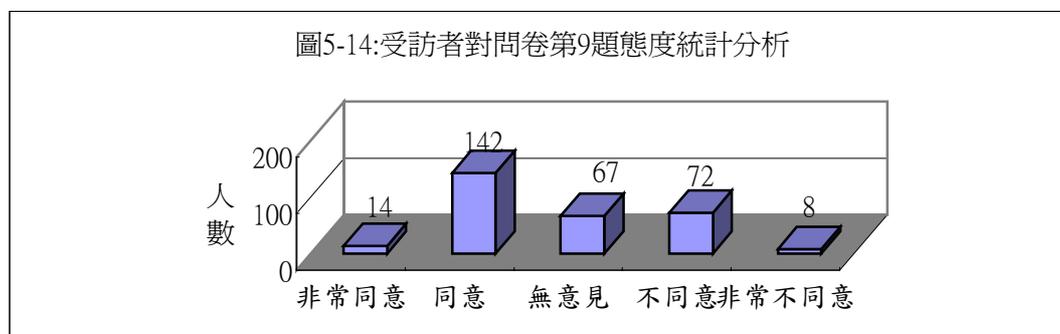
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 49 位表示非常同意、154 位表示同意、無意見有 65 位、僅 29 位表示不同意、6 位表示非常不同意（詳如下圖 5-13）。



調查結果顯示，約有 67%（203 位）的基層公務人員認為，行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。僅有 12%（35 位）表示不同意或非常不同意。可見基層公務人員大多希望能樂見行政中立法趕快立法通過施行。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致（共 203 位）。

第 9 題：服務機關人事單位對公務人員保障法之宣導，讓我對該法之個人權益保障內容、程序，已足夠瞭解。

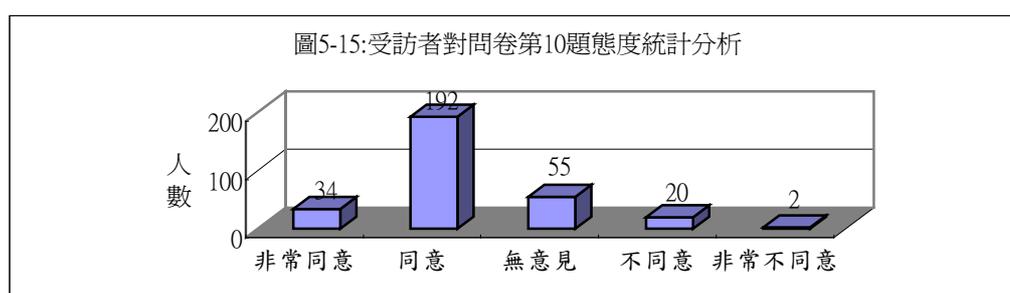
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 14 位表示非常同意、142 位表示同意、無意見有 67 位、72 位表示不同意、8 位表示非常不同意（詳如下圖 5-14）。



調查結果顯示，約有 51%（156 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，服務機關人事單位對公務人員保障法之宣導，讓其該法之個人權益保障內容、程序，已足夠瞭解。但仍有 26%（80 位）表示不同意或非常不同意。扣除 67 位表示無意見後，在表示態度（共 236 位）受訪者中，約有三成四之受訪者對公務人員保障法之個人權益保障內容、程序認為仍不夠瞭解。公務人員保障法自八十五年十月十八日施行迄今（註：九十三年）已逾七年半，其間於民國九十二年五月二十八日將原三十五條條文修正為一百零四條，實施多年後，仍有不算少數之基層公務人員尚對該法不夠瞭解。

第 10 題：遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。

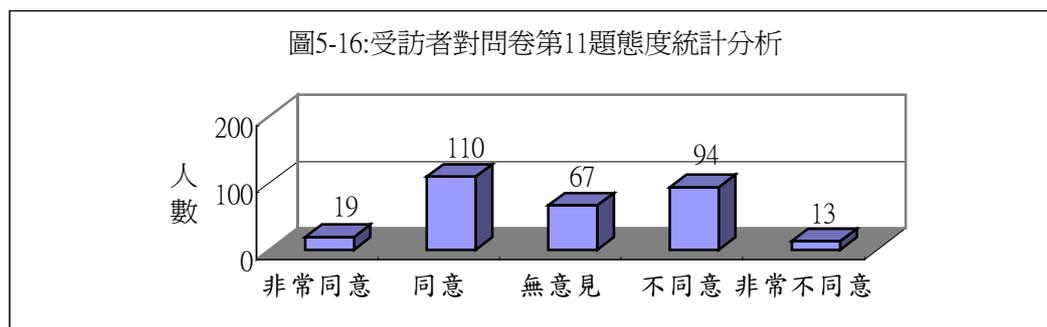
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 34 位表示非常同意、192 位表示同意、無意見有 55 位、20 位表示不同意、2 位表示非常不同意（詳如下圖 5-15）。



調查結果顯示，約有 75%（226 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。僅有 7%（22 位）表示不同意或非常不同意。可見目前基層公務人員逐漸重視自身的權利或利益。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致

第 11 題：遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。

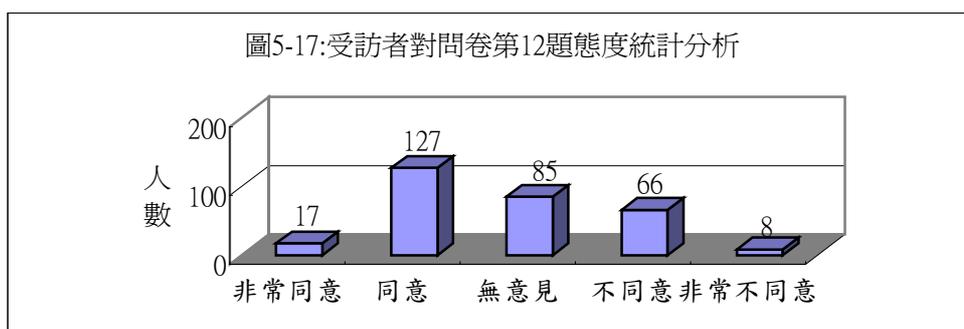
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 19 位表示非常同意、110 位表示同意、無意見有 67 位、94 位表示不同意、13 位表示非常不同意（詳如下圖 5-16）。



調查結果顯示，約有 43%（129 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。有 35%（107 位）表示不同意或非常不同意。扣除 67 位表示無意見後，在表示態度（共 236 位）受訪者中，約有五成五之受訪者表態認為，因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等會自認倒楣放棄救濟，但可已想見，其心中必定或多或少會有不平之氣，其隱藏下之問題，值得注意。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致

第 12 題：非依法律，不得予以停職，停職處分對權益影響很大，例如不能按時受領俸給、不受考績、不能晉級等，目前停職之規定，尚屬適當。

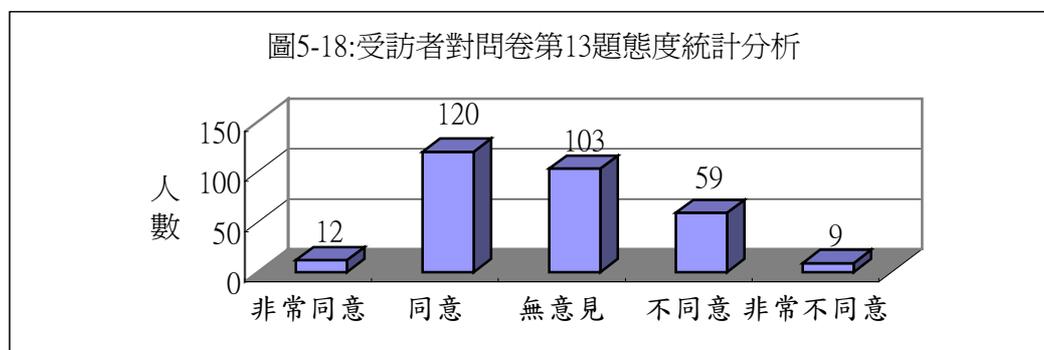
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 17 位表示非常同意、127 位表示同意、無意見有 85 位、66 位表示不同意、8 位表示非常不同意（詳如下圖 5-17）。



調查結果顯示，約有 48%（144 位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前停職之規定，尚屬適當。而有 24%（74 位）表示對目前停職之規定不同意或非常不同意。目前公務人員保障法第十條第一規定，非依法律，不得予以停職，扣除 85 位表示無意見後，在表示態度（共 218 位）受訪者中，約有三成四之受訪者表態認為，不同意或非常不同意目前停職之規定，值得吾人注意。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致

第 13 題：公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職人員，於確定前先行停職，尚屬適當。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 12 位表示非常同意、120 位表示同意、無意見有 103 位、59 位表示不同意、9 位表示非常不同意（詳如下圖 5-18）。

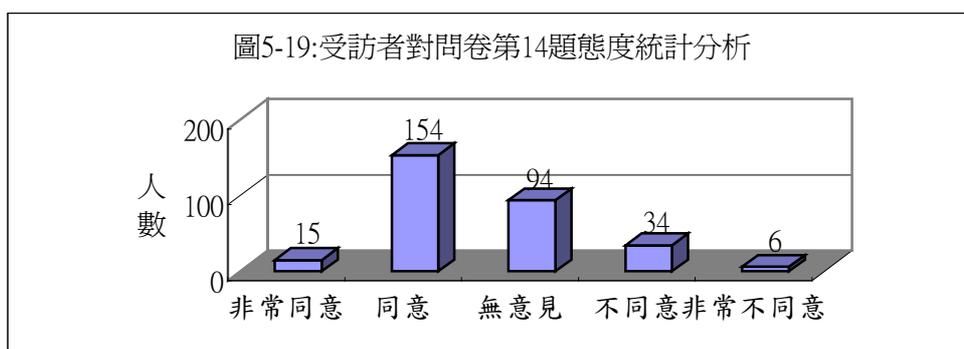


調查結果顯示，約有 44%（132 位）的基層公務人員對目前公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職人員，於確定前先行停職

之規定，表示同意或非常同意。有 22%（68 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。扣除 103 位表示無意見後，在表示態度（共 200 位）受訪者中，約有六成六之受訪者表態認同，有三成四受訪者表態不認同，公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職及得先行停職規定，仍未獲得絕大部分受訪者認同，值得吾人注意。

第 14 題：公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定，尙屬適當。

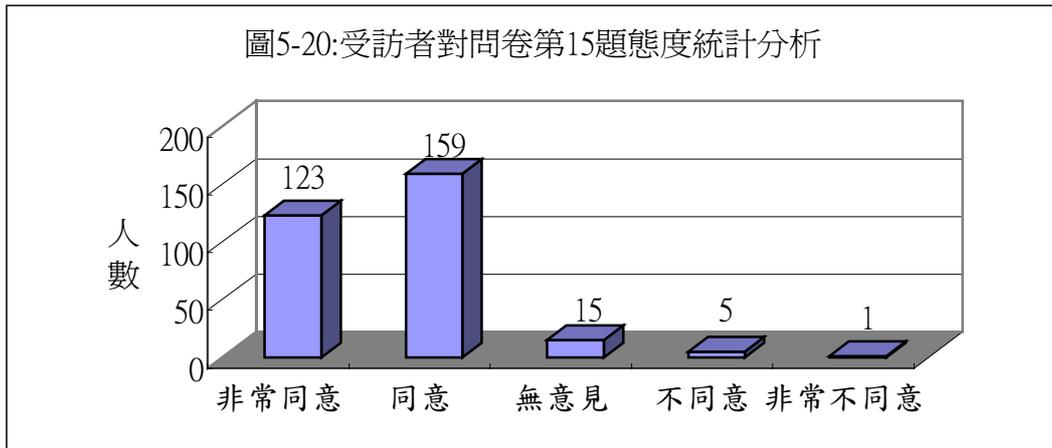
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 15 位表示非常同意、154 位表示同意、無意見有 94 位、34 位表示不同意、6 位表示非常不同意（詳如下圖 5-19）。



調查結果顯示，約有 56%（169 位）的基層公務人員同意或非常同意公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定。有 13%（40 位）則表示不同意或非常不同意。扣除 94 位表示無意見後，在表示態度（共 209 位）受訪者中，約有八成一之受訪者表態認同，有一成九受訪者表態不認同，可見本項規定，獲得大部分受訪者認同。

第 15 題：經銓審之官等職等俸級，應予保障，非依法律不得變更。

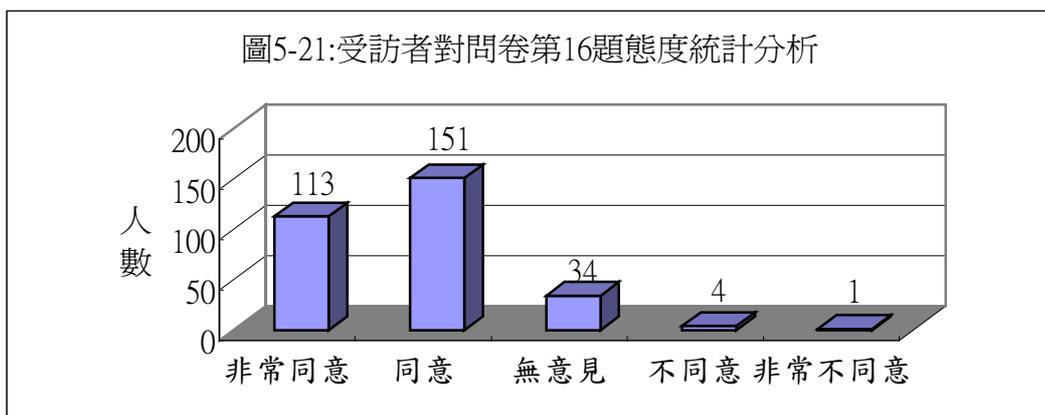
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 123 位表示非常同意、159 位表示同意、無意見有 15 位、5 位表示不同意、1 位表示非常不同意（詳如下圖 5-20）。



公務人員保障法第十三條規定，公務人員經銓敘審定之官等職等俸級，應予保障，非依法律不得變更。調查結果顯示，約有 93%（282 位）的基層公務人員對該規定，表示同意或非常同意。僅有 2%（6 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。本問題獲得絕大部分受訪者認同。

第 16 題：為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。

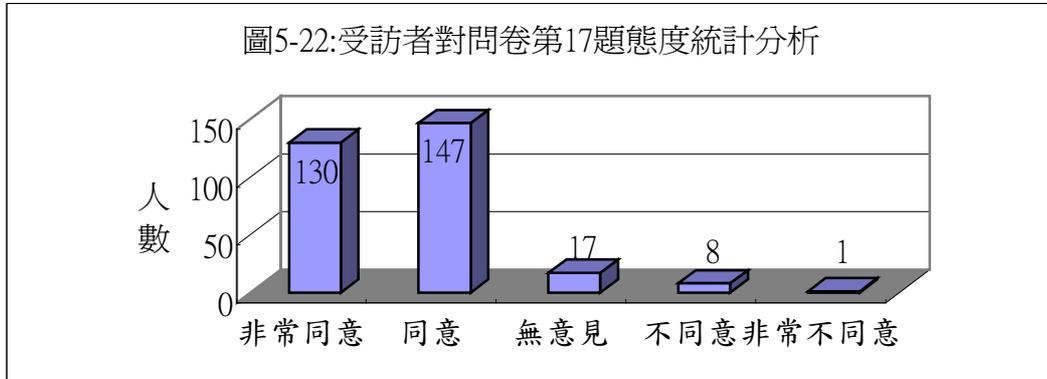
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 113 位表示非常同意、151 位表示同意、無意見有 34 位、4 位不同意、1 位表示非常不同意（詳如下圖 5-21）。



調查結果顯示，約有 87%（264 位）的基層公務人員表示同意或非常同意認為為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。僅有 2%（5 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。由於我國人事法制並無中央、地方之分，但目前中央公務人員與地方公務人員之福利、津貼、加給，卻有因機關之不同有有部分之差異，再者基於保障權益，不會因領導者個人喜惡或其他因素介入，絕大部分受訪者認同為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。

第 17 題：為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。

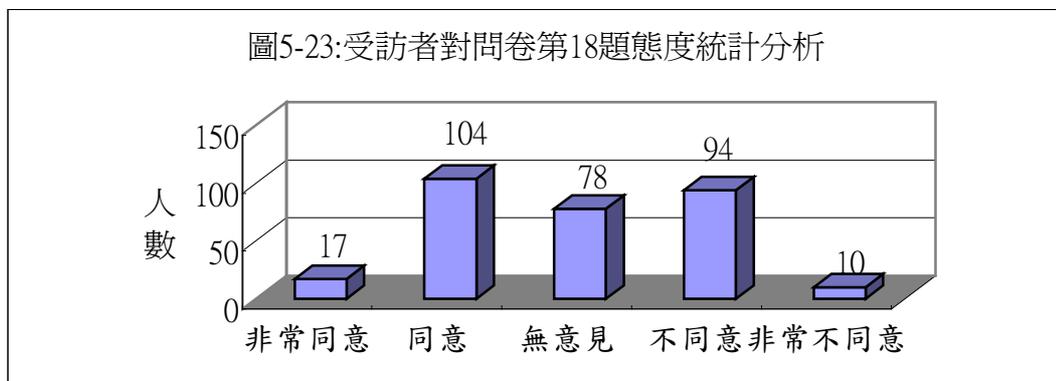
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 130 位表示非常同意、147 位表示同意、無意見有 17 位、8 位不同意、1 位表示非常不同意（詳如下圖 5-22）。



調查結果顯示，約有 91%（277 位）的基層公務人員表示同意或非常同意為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。僅有 3%（9 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。第一線的基層公務人員，執行職務時工作環境或多或少具有危險性，尤其是維護治安之警察人員，由本調查統計分析中，非常明顯，絕大部分受訪者認同為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。

第 18 題：服務機關對人員之職前訓練與在職訓練，是足夠的。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 17 位表示非常同意、104 位表示同意、無意見有 78 位、94 位表示不同意、10 位表示非常不同意（詳如下圖 5-23）。

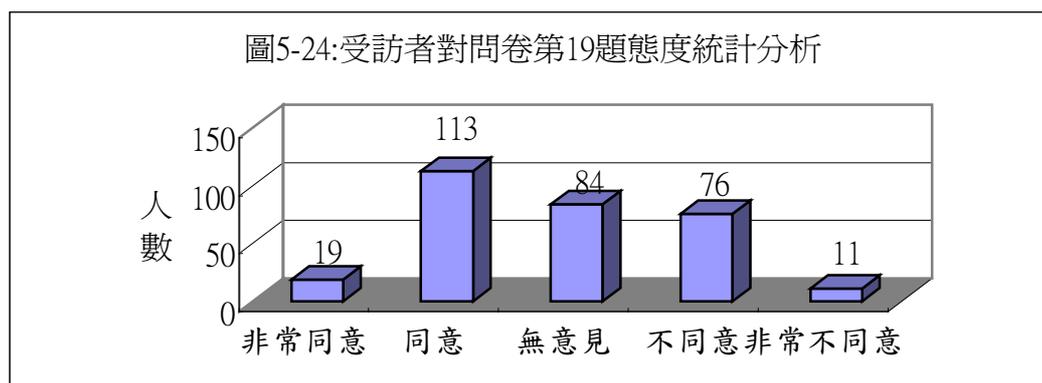


調查結果顯示，約有 40%（121 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關對人員之職前訓練與在職訓練，是足夠的。而有 34%（104 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。扣除 78 位表示無意見後，在表示態度（共 225 位）受訪者中，約有八成四之受訪者表態認同，但卻有高達四

成六之受訪者認為服務機關對人員之職前訓練與在職訓練是不足夠的。表態不認同比例過高，值得吾人注意。

第 19 題：執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。

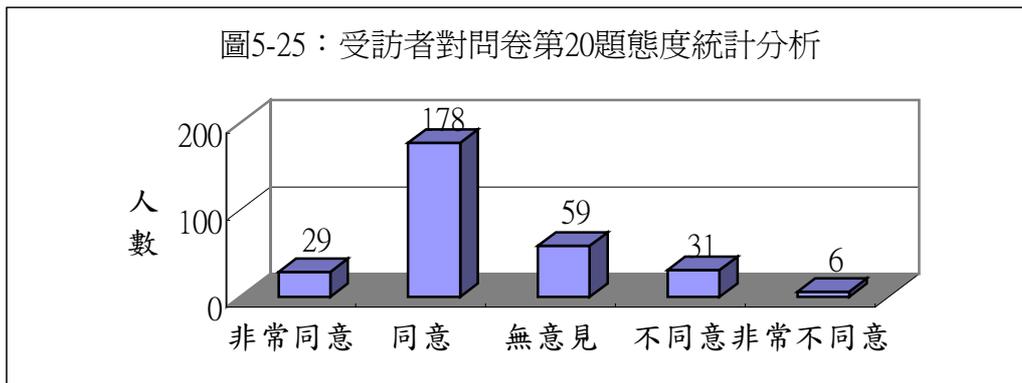
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 19 位表示非常同意、113 位表示同意、無意見有 84 位、76 位表示不同意、11 位表示非常不同意（詳如下圖 5-24）。



調查結果顯示，約有 44%（132 位）的基層公務人員表示同意或非常同意執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。但仍卻有 39%（87 位）表示不同意或非常不同意。扣除 84 位表示無意見後，在表示態度（共 219 位）受訪者中，約有六成受訪者表態認為服務機關所提供機具設備是充足及安全的，但卻有高達四成之受訪者認為是不充足及不安全的。根據警政署資料，二十年來，總共有六十多名員警因公殉職，光是今（93）年，重大襲警案就至少 6 件。例如 93 年 6 月 16 日台中市警察局二名小隊長在警匪槍戰中殉職，事後檢討警方沒有輕便防彈衣的裝備，但台中市警察局卻將原本編列一千六百萬元經費讓警局購買槍枝、防彈衣等裝備改為購買偵防車，不但引發台中市議會遭多數議員抨擊，台中市議會甚至通過提案，除建請中央儘速提升警察裝備。表態不認同比例過高，且實務上確有服務機關所提供機具設備是不充足及不安全的案例發生過，值得吾人注意。

第 20 題：服務機關的工作環境是安全的。

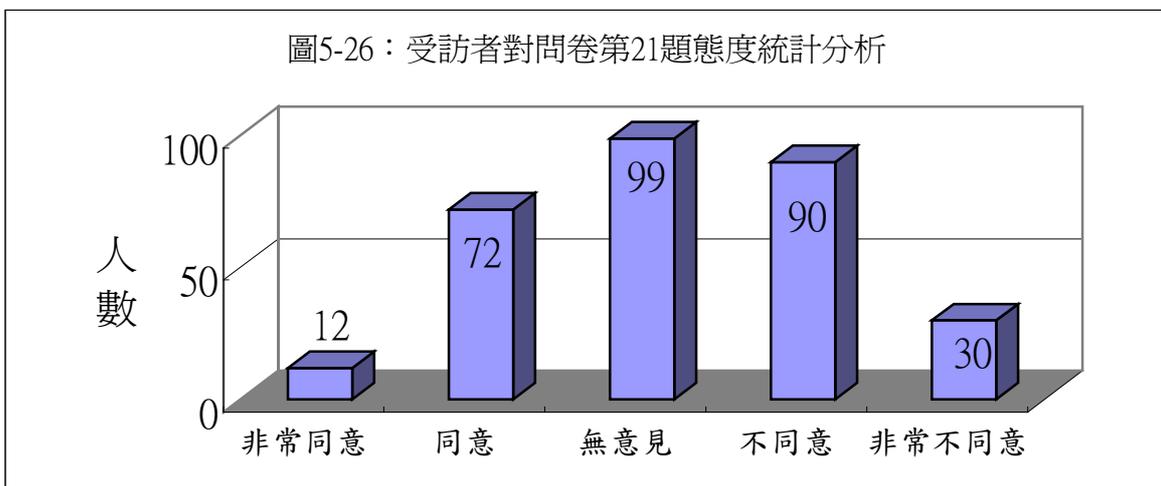
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 29 位表示非常同意、178 位表示同意、無意見有 59 位、31 位表示不同意、6 位表示非常不同意（詳如下圖 5-25）。



調查結果顯示，約有 68%（207 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關服務機關的工作環境是安全的。而有 12%（37 位）表示不同意或非常不同意。扣除 59 位表示無意見後。基層公務人員中，通常是以警察、消防人員工作環境最不安全，本問卷調查，對雲林縣警察局與雲林縣消防局共發出問卷 132 份問卷，佔所有 361 份問卷比例約 37%，。在表示態度（共 244 位）受訪者中，約有八成四之受訪者表態認同，有一成六之受訪者認為不同意或非常不同意。對於高達一成六之受訪者不認為服務機關的工作環境是安全的，值得吾人注意。

第 21 題：服務機關之職務調整（例如主管調為非主管職務、工作輪調或調整等），是合宜的、令人信服的。

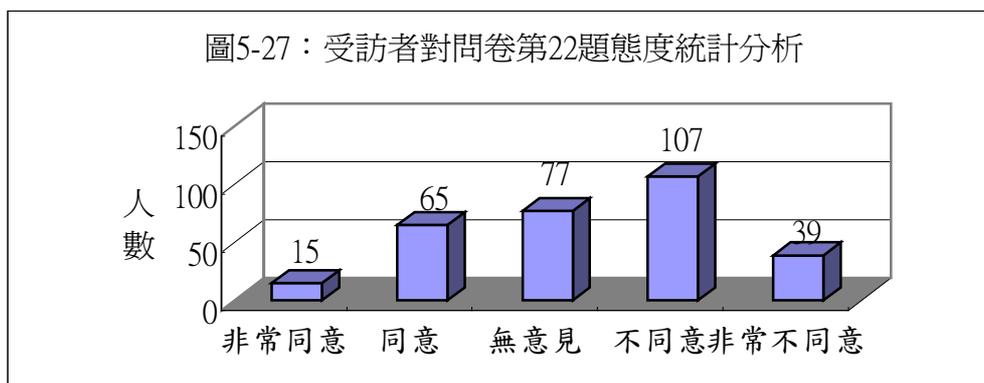
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 12 位表示非常同意、72 位表示同意、無意見有 99 位、90 位表示不同意、30 位表示非常不同意（詳如下圖 5-26）。



調查結果顯示，約有 28%（84 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關之職務調整（例如主管調為非主管職務、工作輪調或調整等），是合宜的、令人信服的。但卻有 40%（120 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 99 位表示無意見後，在表示態度（共 204 位）受訪者中，約有四成一之受訪者表態認同，但卻有高達五成九之受訪者認為服務機關之職務調整（例如主管調為非主管職務、工作輪調或調整等），是不合宜的、不能令人信服的。表態不認同比例過高，值得吾人注意。

第 22 題：服務機關之陞遷是公平的、公正的（例如視工作能力）。

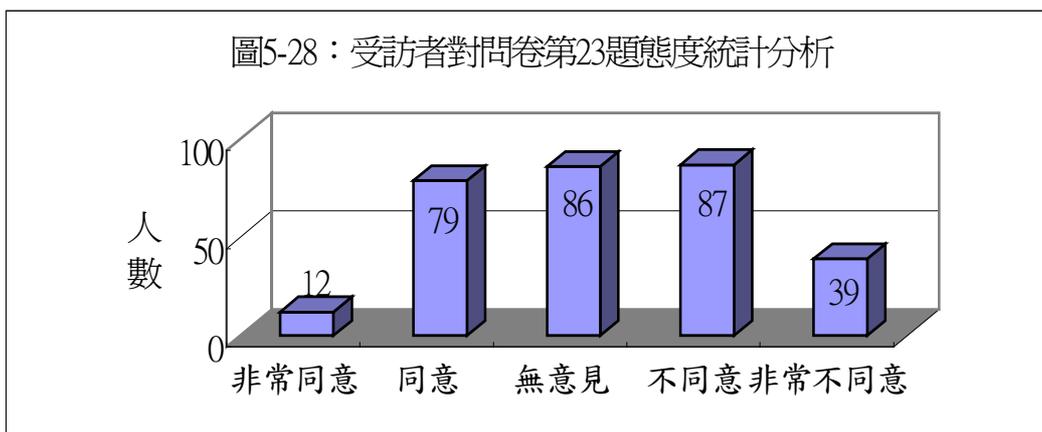
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 15 位表示非常同意、65 位表示同意、無意見有 77 位、107 位表示不同意、39 位表示非常不同意（詳如下圖 5-27）。



調查結果顯示，約有 26%（80 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關之服務機關之陞遷是公平的、公正的。但卻有 48%（146 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 77 位表示無意見後，在表示態度（共 226 位）受訪者中，約有三成五之受訪者表態認同，但卻有高達六成五八之受訪者認為服務機關之陞遷不是公平的、公正的。表態不認同比例過高，值得吾人注意。

第 23 題：服務機關之考績評定及平時獎懲，是公平的、公正的。

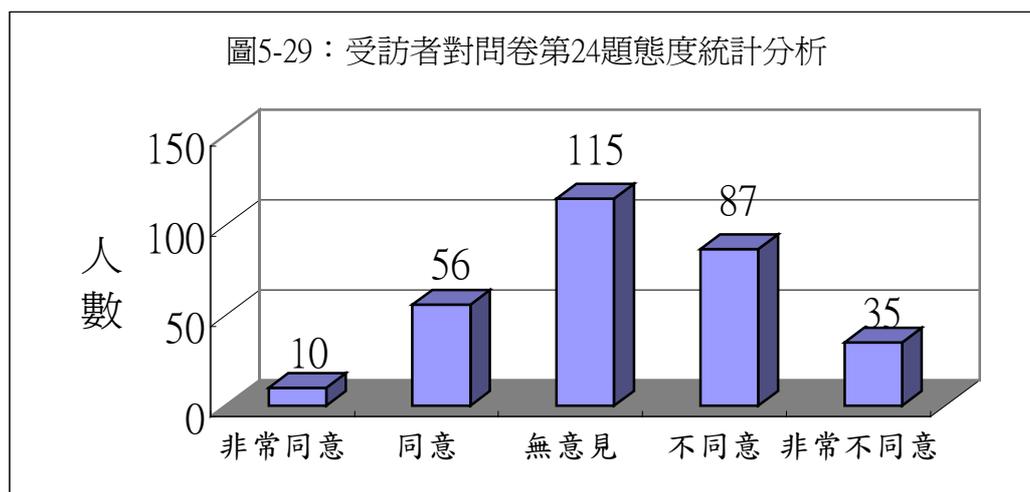
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 12 位表示非常同意、79 位表示同意、無意見有 86 位、87 位表示不同意、39 位表示非常不同意（詳如下圖 5-28）。



調查結果顯示，約有 30%（91 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關之考績評定及平時獎懲，是公平的、公正的。但卻有 42%（126 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 86 位表示無意見後，在表示態度（共 217 位）受訪者中，約有四成二之受訪者表態認同，但卻有高達五成八之受訪者認為服務機關之考績評定及平時獎懲是不公平的、不公正的。表態不認同比例過高，值得吾人注意。

第 24 題：目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 10 位表示非常同意、56 位表示同意、無意見有 115 位、87 位表示不同意、35 位表示非常不同意（詳如下圖 5-29）。

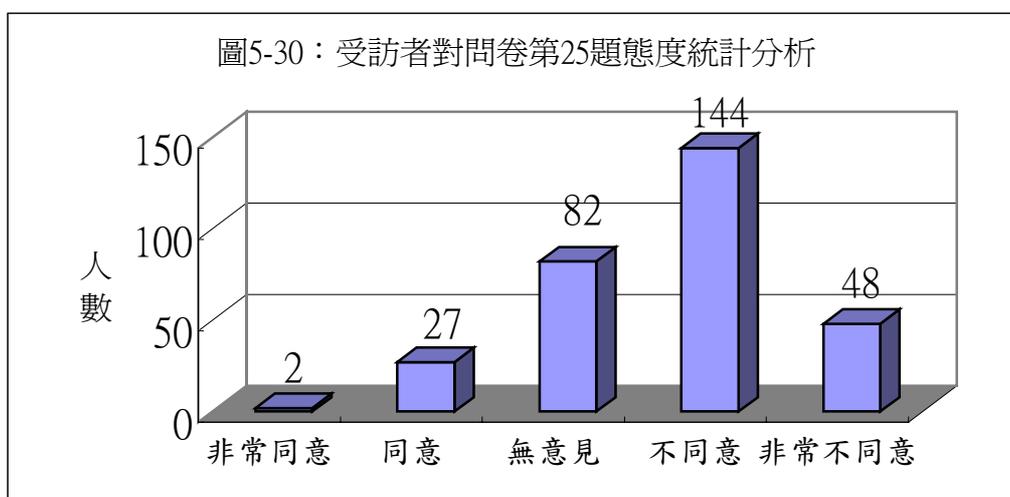


調查結果顯示，約有 25%（76 位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。但卻有 40%（122 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 115 位表示無意見後，在表示態度（共 198 位）受訪者中，約有三成八之受訪者表態認同，但卻有高達六成二之受訪者認為目前模範公務人員之選拔是不公平、不公正的。目前實

際狀況，行政院模範公務人員之選拔，入選者偏重於中央機關及職等高及主管人員，例如行政院 92 年度模範公務人員獲選者中，臺灣省 309 個鄉鎮市公所無人入選。表態不認同比例過高，值得吾人注意。

第 25 題：目前您的工作工作量是輕鬆的。

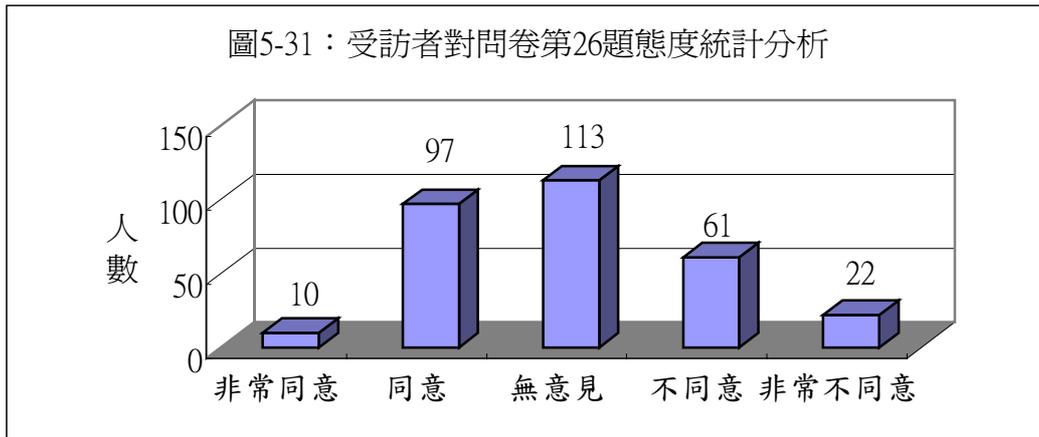
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 2 位表示非常同意、27 位表示同意、無意見有 82 位、144 位表示不同意、48 位表示非常不同意（詳如下圖 5-30）。



調查結果顯示，約有 10%（29 位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前您的工作工作量是輕鬆的。但卻有 63%（192 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 82 位表示無意見後，在表示態度（共 221 位）受訪者中，約有一成三之受訪者表態認同，但卻有高達八成七之受訪者不同意其工作量是輕鬆的。表態不認同比例過高，與社會各界由來已久根深蒂固之刻板印象（認為公務人員之工作是輕鬆的）大不相同，值得吾人注意。

第 26 題：目前您的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。

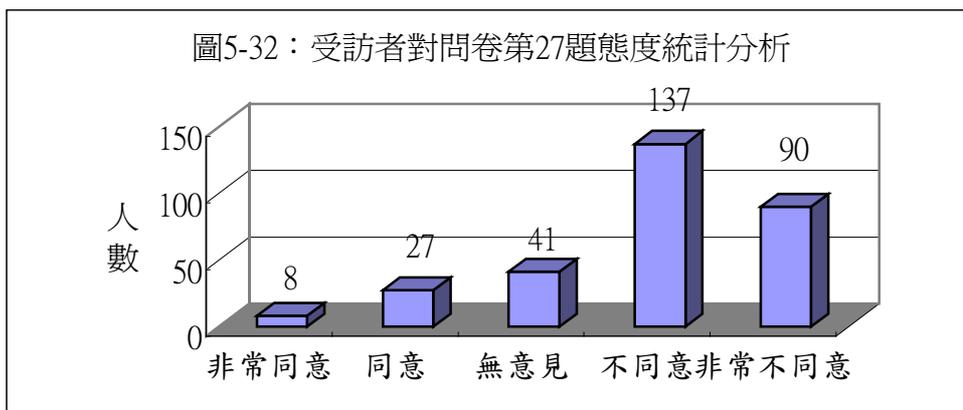
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 10 位表示非常同意、97 位表示同意、無意見有 113 位、61 位表示不同意、22 位表示非常不同意（詳如下圖 5-31）。



調查結果顯示，約有 35%（107 位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。有 27%（83 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 113 位表示無意見後，在表示態度（共 190 位）受訪者中，約有六成之受訪者表態認同，但有四成四之受訪者不同意其工作是有受人尊重的、有尊嚴的。表態不認同比例過高，對整個公務人員士氣之影響長久下來勢必非常深遠，值得吾人注意。

第 27 題：公務人員提出退休時，地方政府得以財政困難理由駁回其退休申請案件。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 8 位表示非常同意、27 位表示同意、無意見有 41 位、137 位表示不同意、90 位表示非常不同意（詳如下圖 5-32）。

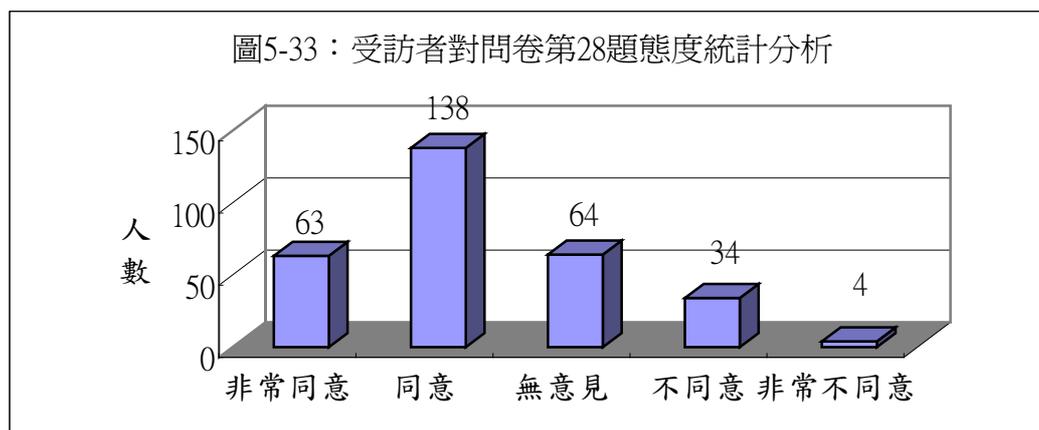


調查結果顯示，約有 12%（35 位）的基層公務人員表示同意或非常同意地方政府得以財政困難理由駁回退休申請案件。但確高達 75%（227 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 41 位表示無意見後，在表示態度（共 262 位）受訪者中，約有一成三之受訪者表態認同，但有高達八成七之受訪者不同意當公務人員提出退休時，地方政府得以財政困難理由駁

回其退休申請案件。退休應是公務人員之權利，當符合退休法規定之退休要件之地方基層公務人員依法提出退休申請時，如服務機關以財政困難理由駁回其退休申請案件，必會有一些爭議產生，小者影響機關和諧與工作士氣，大者行政訴訟；反觀服務於中央機關之公務人員卻是只要符合退休法規定之退休要件，隨時提出來隨時就可退休求，兩者差異太大，能不引起怨懟乎！表態不認同比例過高，對整個公務人員及公務機關而言，影響層面非常大，但卻於地方自治之禁梛下，無法解決，實值得吾人特別注意。

第 28 題：假如能讓您退休，會立即提出退休申請。

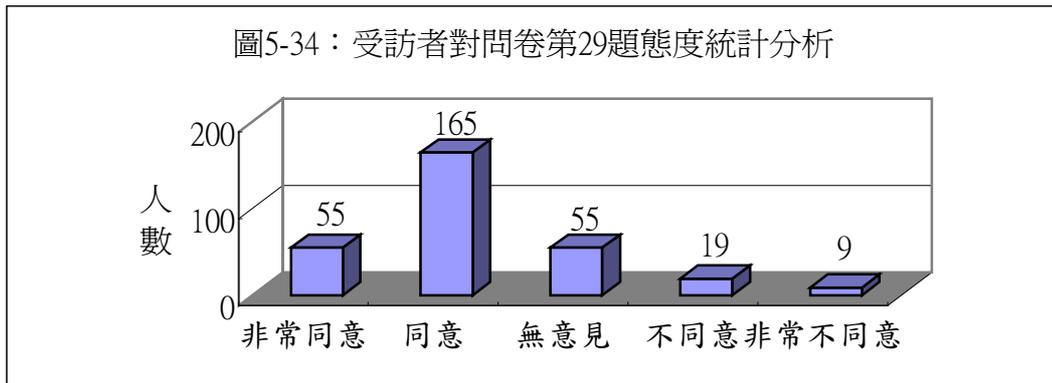
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 63 位表示非常同意、138 位表示同意、無意見有 64 位、34 位表示不同意、4 位表示非常不同意（詳如下圖 5-33）。



調查結果顯示，約有 66%（201 位）的基層公務人員表示同意或非常同意如能讓您退休，會立即提出退休申請。僅有 13%（38 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 64 位表示無意見後，在表示態度（共 239 位）受訪者中，約有八成四之受訪者無心戀棧公務崗位，如能退休，就會立即提出退休申請。只有一成六之受訪者不會提出。為何地方基層公務人員會急於想退休？是政治面或制度面等所造成？值得吾人注意。

第 29 題：依公務人員協會法規定組織公務人員協會，對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的。

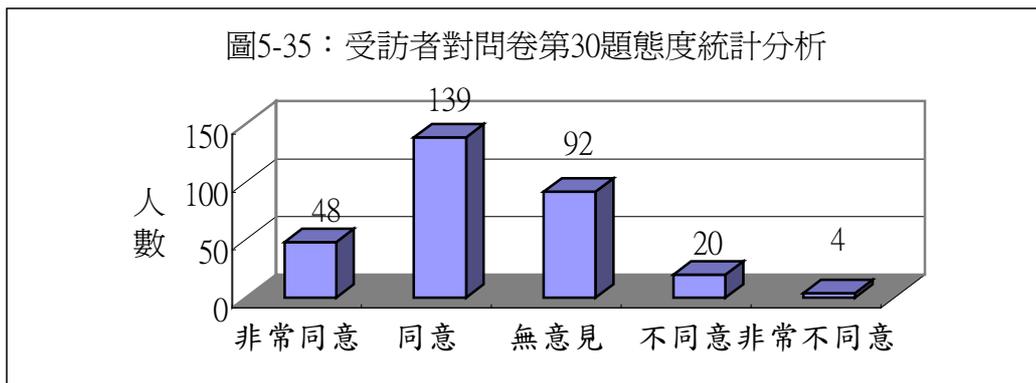
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 55 位表示非常同意、165 位表示同意、無意見有 55 位、19 位表示不同意、9 位表示非常不同意（詳如下圖 5-34）。



調查結果顯示，約有 73%（220 位）的基層公務人員表示同意或非常同意公務人員協會，對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的。9%（28 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 55 位表示無意見後，在表示態度（共 248 位）受訪者中，約有八成九之受訪者認同組公務人員協會對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的，只有一成一之受訪者不認同。

第 30 題：公務人員可以自由選擇是否加入公務人員協會，如果有人邀請您加入公務人員協會時，您一定會加入。

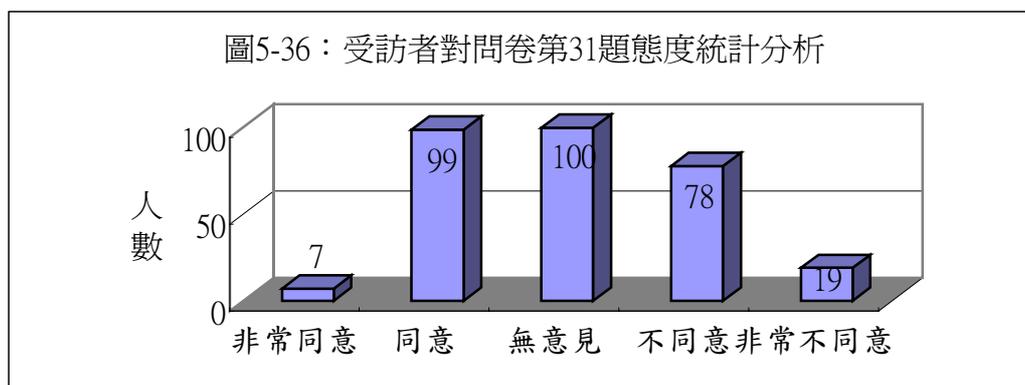
在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 48 位表示非常同意、139 位表示同意、無意見有 92 位、20 位表示不同意、4 位表示非常不同意（詳如下圖 5-35）。



調查結果顯示，約有 62%（187 位）的基層公務人員表示同意或非常同意如果有人邀請加入公務人員協會時，一定會加入。有 8%（24 位）則表示不同意或非常不同意。至於有 30%（92 位）的受訪者表示無意見，此部分值得注意。如扣除 92 位表示無意見後，在表示態度（共 211 位）受訪者中，約有八成九之受訪者會加入公務人員協會，只有一成一之受訪者不認同。

第 31 題：整體而言，現行文官保障制度是令您感到滿意的。

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 7 位表示非常同意、99 位表示同意、無意見有 100 位、78 位表示不同意、19 位表示非常不同意（詳如下圖 5-36）。



調查結果顯示，約有 35%（106 位）的基層公務人員對現行文官保障制度感到滿意，但確有 32%（97 位）受訪者對現行文官保障制度感到不滿意。如扣除 100 位表示無意見後，在表示態度（共 203 位）受訪者中，約只有五成二之受訪者對現行文官保障制度感到滿意，有四成八之受訪者則感到不滿意。與社會各界由來已久根深蒂固之刻板印象（認為公務人員是鐵飯碗、是很有保障的）大迥其趣，值得吾人注意。

貳、開放性問題意見彙整

在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 33 份問卷提出其個人意見或看法，茲彙整如下表 5-4。

第 32 題：對於現行公務人員保障制度，如尚有其它寶貴意見或看法，歡迎惠予列舉敘述。	
序號	意見或建議
1	升遷不盡公平
2	無法落實，完全無保障(特權可凌駕法令)
3	目前政府辦理公務人員委升荐訓練，經及格取得荐任職七職等，為何限制不得擔任主管職務是否刻意限制對地方基層人員之不公平。

4	公務人員本是經過國家考試通過任用之政府員工，其薪給及各項福利措施不應因各項因素說變就變，要刪就刪，這樣太沒有保障了。
5	無法落實。
6	現行政府朝令夕改，公務人員原是被認為最有保障的鐵飯碗，現在則成為待宰羔羊，沒有反駁能力，只有挨打的份兒，掌權者高官厚利、貪污、舞弊、基層公務人，兢兢業業卻得不到公平合理之對待，工作毫無尊嚴。
7	建議無用論。
8	請注意修改法令時之過渡公平。
9	保障弱勢，建立公平升遷制度。
10	對於高普考錄取者，應予保證分發，不應僅採資格認證，以免造成高普錄取者，因無相當背景，而無法任公職，以杜絕民選首長濫用職權。
11	退休陞遷制度修法，愈不利於公務員。
12	公務員福利未予保障，高階未重視基層福利。
13	現行，行政日新月異，時代的進步，法令多如牛毛，民意高漲行政命令，朝令夕改；而公務人員福利，人生保障愈來愈縮水，內心及精神實在緊張，面對執行公務有些無奈，只有過勞死，現只有認真過每一天，對國家給予的福利及保障如心死，毫無寄望。
14	退撫基金勿投資股市，造成公務人員退休人員之權益受損。
15	時常懷有不知道以後是否領得到退休金的疑慮，對政府沒信心。
16	退撫基金投入股市損失不應由公務人員負擔。
17	退休制度的保障。
18	工作能力，操守之考核應以多數人的意見為考量，不可由主官(管)個人或三五人好壞決定，應以民調投票方式較佳。
19	太多無奈，小小二行怎能讓我表達得淋漓盡致？不公平之處實事太多，不合理之處更是多，不應該有的現象更是層出不窮呢？
20	退休年齡、年資限制甚嚴，建議放寬自願退休之年齡或服務年資(如服務滿 20 年均可申請提前或自願退休。)<此乃大部份公務人員之

	企盼>
21	無法認同升遷需靠政治背景，非關能力。
22	應和老師福利及保障一致。
23	並未落實執行，大部份公務員仍需逢迎拍馬依附派系。
24	希望退休金，能保障我的老年生活。
25	勿因執政黨的不同，而有迥異的政策取向。
26	退撫基金操盤投入股市影響我們權益，應經當事人們同意始得為之。
27	請各單位，回歸本位，不要推卸責任，自己不做叫別人做。
28	退撫基金應妥善管理，不從事風險性高的操作。
29	教師人員組成全國教師聯合會，但為何公務員不可組公會。
30	公務人員陞遷管道太窄，(尤以地方機關職等太低，大多數於六、七職等。)
31	公務人員服務年齡滿 55 歲，年資滿 25 年加發 5 基數鼓勵提早退休方案，應有周全配套措施不宜失信於公務人員輕言廢止，為保障及照顧請若及功高公務人員權益，建請延至服務滿 60 歲，年資滿 30 年，加發 5 個基數鼓勵提早退休，可減輕政府財政負擔及符合考慮延退構想。
32	不要因政黨輪替，執政者對不同政黨公務員有刁難或其他不利之舉動。
33	重申贊同目前規劃送議之退休制度，惟仍可再考量更有彈性，讓公務體系更有活力。

表 5-2：開放性問題意見彙整表

資料來源：本研究整理

第六章 建議與結語

文官保障制度係對於在政府機關依法執行公務之人員，予以合法保障，方能使其安心任職，謀求國家政治安定與行政效率之提高、為民眾提供最佳服務。亦即，係指公務人員其在職期間依法(憲法及各種相關法規)所享有身分、工作、生活、職務、請假權益、人事處分公正處理及其他權利等項權益，應受法律保障，如其權益遭受違法或不當之不利益處分，得透過陳述、申訴、復審、行政訴訟、．．等各種法定救濟途徑，以維其權益。

第一節、建議

依據實地經驗、實證研究、各國文獻探討及我國目前現況瞭解，且再經由前面各章之論述、分析、檢討，對公務人員尤其是地方基層公務人員，仍存在若干公務人員權利保障亟待瞭解或解決的問題，從前面第五章中，吾人可以清楚瞭解到基層公務人員對公務人員保障制度及行政中立之態度為何？基層公務人員對機關中之工作條件之態度如何？管理措施（職務調任、考核、獎懲）是否令人信服？進有關救濟程序、身分、官等俸級之態度看法，本文試圖經由問卷調查瞭解地方政府基層公務人員對文官保障制度方面之態度研究後，對現行文官保障制度提出改進建議，冀望藉由研究的不容忽視性以落實文官保障及救濟，以激勵地方基層公務人員工作動機與士氣，使其能忠實、認真確實的執行公務行使公權力，本文提出以下十點建議與結論供參：

- 壹、落實文官保障制度，明確保障現職人員權益。
- 貳、儘速推動「公務人員基準法」立法，建立人事法制共通基準。
- 參、重建文官對行政中立信心，並儘速推動「行政中立法」立法。
- 肆、建立行政核心價值體系，加強行政倫理之貫徹。
- 伍、加強公務人力培訓，擴充文官專業進修管道。
- 陸、彰顯功績制度，落實公開公平合理的陞遷制度。
- 柒、建立績效導向考績制度，發揮獎優懲劣功能。

捌、福利應予法制化，以安定及激勵工作意願及情緒。

玖、寬列退休經費，加強照護退休人員生活。

拾、輔導成立公務人員協會，建立團體協商建議機制。

以謹就所提十點，分別敘述之：

壹、落實文官保障制度，明確保障現職人員權益。

我國自民國七十三年起大法官釋字第一八七號解釋突破了特別權力關係事項不得提起行政爭訟之藩籬，迨至民國七十四年大法官會議又作成釋字二〇一號解釋，而後又有二四三號、二九八號、三一二號、三三八等解釋之公布，已使公務員與國家的法律關係產生遽變，而釋字第二九八號解釋闡明「對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。」，

有關我國現行文官保障制度實務中，「得提起申訴（再申訴）事由」與「得提起復審事由」依公務人員保障暨培訓委員會之保障案件決定書彙編中，可整理如下表 6-1 及表 6-2：

法律要件	具體事由
管理措施及工作條件 (認為不當影響權益)	獎懲事件（一次記二大過除外）
	主管調任非主管事件
	調任、調職事件
	降調事件
	考績事件（考列丁等者除外）
	差假事件
	訓練、進修事件

表 6-1：得提起申訴（再申訴）事由

資料來源：本研究整理

法律要件	具體事由	
行政處分違法或顯然不當 (致損害權利或利益)	改變身份	1.免職。2.退休。 3.資遣。4.解聘(僱)
	重大影響	1.年資採計。2.官職等級。 3.停職。4.復職。
	公法上 財產請求權	1.退休金。2.撫卹金。3.俸給。4. 差旅費。5.福利互助金。6.喪葬補 助費。7.公保現金給付。8.資遣 費。9.應優惠存款。10.因公涉訟 延聘律師費。11.福利事項。12. 獎金。

表 6-2：得提起復審事由

資料來源：本研究整理

有關落實文官保障制度，明確保障現職人員權益方面，本文提出以下六點：

一、正當法律程序應予重視與遵守：

依據本文個案問卷調查結果顯示，約有 51%（156 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，服務機關人事單位對公務人員保障法之宣導，讓其該法之個人權益保障內容、程序，已足夠瞭解。但仍有 26%（80 位）表示不同意或非常不同意。扣除 67 位表示無意見後，在表示態度（共 236 位）受訪者中，約有三成四之受訪者對公務人員保障法之個人權益保障內容、程序認為仍不夠瞭解。公務人員保障法自八十五年十月十八日施行迄今（註：九十三年）已逾七年半，其間於民國九十二年五月二十八日將原三十五條條文修正為一百零四條，實施多年後，仍有不算少數之基層公務人員尚對該法不夠瞭解。

而在問卷調查第十題問到：遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關

工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 34 位表示非常同意、192 位表示同意、無意見有 55 位、20 位表示不同意、2 位表示非常不同意。調查結果顯示，約有 75%（226 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。僅有 7%（22 位）表示不同意或非常不同意。可見目前基層公務人員逐漸重視自身的權利或利益。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致。

而在問卷調查第十一題問到：遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 19 位表示非常同意、110 位表示同意、無意見有 67 位、94 位表示不同意、13 位表示非常不同意。調查結果顯示，約有 43%（129 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。有 35%（107 位）表示不同意或非常不同意。扣除 67 位表示無意見後，在表示態度（共 236 位）受訪者中，約有五成五之受訪者表態認為，因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等會自認倒楣放棄救濟。

依大法官釋字第四九一號解釋：「……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處處分，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，方符憲法二十三條之意旨。公務人員考績法之專案考績，一次記二大過者免職。同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，與上開解釋意旨不符。……」，該解釋令即認為免職之懲處處分其構成要件應以法律定之。

另該號亦解釋：「……對於公務人員之免職分即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。……」上述解釋即在揭示正當法律程序。

依大法官釋字第四九一號解釋後，對原公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第五、六、七日之「侮辱長官情節重大」、「言行不檢，致嚴重損害公務人員聲譽」、「挑撥離間情節重大」、「破壞紀律情節重大」等不確定法律概念，經考試院檢討修正，已將其由公務人員考績法施行細則改定於公務人員考績法第十二條法律條文中，更明確保障現職人員權益，對即淘汰公務員之手段與維護公務員之整體紀律之目的，已比較服符合法律保留原則，應予肯定。

但是，公務人員考績法施行細則第十三條記一大過之標準規定似乎有未臻完善保障？公務員一旦被記大過處分，依據考績法之相關規定，考績是不得列乙等以上，依規定必須列丙等，亦可能考列丁等，其獎懲結果，由留原俸級，至免除現職，對於公務員權益之影響，可謂相當重大，以目前考績法對於記大過之處分，尚欠缺正當法律程序之保障。亦即，一次記大過至年終無功過相抵者，其年終考績亦不得考列乙等以上(亦即僅丙等以下)，對公務人員權利亦有重大影響，上述記大過似乎對當事人影響重大，且年度內累積記大過二次時，將導致年終考績考列丁等而遭免職之處分。

而依公務人員考績法第十三條規定，曾記一大過人，考績不得列乙等以上，因此記大過處分對公務員之影響不可謂不大，依目前實務，一次記一大過係屬管理措施，尚無法提起司法救濟。惟以考績法規定，除專案考績免職處分外，尚有年終考績免處分(考列丁等)，亦即年終可能累積二大過而遭受免職處分，此種免職處分，其結果即與一次記二大過免職處分相同，基於公平、正義的觀點，一次記一大過的要件亦應於法律中予以明定，且應允許公務人員對於一次記一大過處分提起行政爭訟，以為救濟。

依公務人員保障法二十五條規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益，得提起復審。惟得否提起復審，依現行保訓會受理情形而言，必須是足以改變公務人員身

分、對公務人員權利有重大影響或基於公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等，始得依法提復審，例如俸級、任用之審查或免職、停職處分等等。但如不是足以改變公務人員身分、對公務人員權利有重大影響或基於公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等，則被認為係屬於管理措施，僅能提起申訴及再申訴之救濟，例如平時考核記大過一次、考績考列丙、公務員之調職等等，均屬於機關首長所為之必要管理措施。如此認定恐有害公務人員權利保障之落實。另以考績列丙等為例，非但其俸級不晉級，形同懲戒法所為之降級處分，喪失考績獎金之取得及一年內不得辦理陞任等等權益，實難認為對公務人員權益無重大影響？

綜合上述，基於正當法律程序原則、法律保留原則等理論，對於公務員重要權利事項，理應由法律位階來規定，以符合行政法之一般性原則，而公務人員考績法施行細則第十三條記一大過之標準規定，應有討論改進之空間。

二、停職、復職權益，應予以實質保障

停職處分對權益影響很大，故非依法律，不得予以停職，例如不能按時受領俸給、不受考績、不能晉級等，目前停職之規定，尚屬適當。在 303 位受訪者（有效問卷）中，有 17 位表示非常同意、127 位表示同意、無意見有 85 位、66 位表示不同意、8 位表示非常不同意調查結果顯示，約有 48%（144 位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前停職之規定，尚屬適當。而有 24%（74 位）表示對目前停職之規定不同意或非常不同意。目前公務人員保障法第十條第一規定，非依法律，不得予以停職，扣除 85 位表示無意見後，在表示態度（共 218 位）受訪者中，約有三成四之受訪者表態認為，不同意或非常不同意目前停職之規定，值得吾人注意。至於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致。

依據本文個案問卷調查研究結果顯示，約有 56%（169 位）的基層公務人員同意或非常同意公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定。有 13%（40 位）則表示不同意或非常不同意。扣除 94 位表

示無意見後，在表示態度（共 209 位）受訪者中，約有八成一之受訪者表態認同，有一成九受訪者表態不認同，可見本項規定，獲得大部分受訪者認同。

另外，個案調查結果顯示，約有 44%（132 位）的基層公務人員對目前公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職人員，於確定前先行停職之規定，表示同意或非常同意。有 22%（68 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。扣除 103 位表示無意見後，在表示態度（共 200 位）受訪者中，約有六成六之受訪者表態認同，有三成四受訪者表態不認同，公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職及得先行停職規定，仍未獲得絕大部分受訪者認同，值得吾人注意。

所謂停職，即是停止其職務。公務人員違法失職，情節重大者，停止其職務，此公務員懲戒法第三、四條規定甚明確。在公務員懲戒法中停職有先行停職（第四條）與當然停職（第三條）等兩種：

1.當然停職

公務員懲戒法第三條當然停職規定：有下列各款情形之一者，其職務當然停止。

- （1）依刑事訴訟程序通緝或羈押者。
- （2）依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。
- （3）依刑事確定判決，受徒刑之宣告在執行中者。

公務員於刑事訴訟程序中被通緝或羈押而當然停職者，如其後判決無罪應許其復職，並補給停職期間之俸給。惟停止職務之公務，在停職中所為之職務上行爲，不生效力。

2.先行停職

公務員懲戒法第四條先行停職規定：公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認為情節重，有先行停止職務之必要者，得知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。主管長官對於所屬公務，依第十九條之規定送請監察院、或公務員懲戒委員會審議。認為情節重大者，亦得依職權先行停止職務。

而保訓會歷年來所受理之保障案件中，停職、復職（共 53 件）亦算是較具爭議性之案件類型。依據行政法院八十五年五月七日八十五年度判字第一三六號判決，認為公務員受停職處分，即停止其職務，便不得連續服勤，不能考績、不能晉級，較諸受降低官等或審定之級俸處分對公務員生損害並無差異，不能謂非於憲法所保障服公職之權利無重大影響，應許其提起訴願及行政訴訟。

公務人員保障法第十條規定：經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內，得申請復職；服務機關或其上級機關，除法律另有規定者外，應許其復職，並自受理之日起三十日內通知其復職。依前項規定復職之公務人員，服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當或與其原敘職等俸級相當之其他職務；如仍無法回復職務時，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。停職、復職等是於一定時間內使公務員停止其職務，對憲法所保障服公職之權利有重大影響，應認為是提起復審之標的。另停職事由消滅後，申請復職遭機關否准，亦將導致公務人員無法回復其職務之結果，亦將對憲法保職服公職之權利有重大影響。

而回復公職，仍須視所回復之職務是否對公務員權利有重大影響而定，例如原為主管職務回復為非主管職務，或所回復之職務為同官等內較低職等之職務；與原為非主管職務回復為非主管職務，或所回復之職務為同官等內同職等之職務，兩者實質上是不相同且影響極大。故目前停職、復職權益，實質保障似否合宜，實值斟酌。

目前公務人員保障法第十條第一規定，非依法律，不得予以停職，依據本研究問卷統計顯示，在表示態度受訪者中，約有三成四之受訪者表態認為，不同意或非常不同意目前停職之規定，另外在表示態度受訪者中，有三成四受訪者表態不認同公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職及得先行停職規定，值得吾人注意。

憲法第二十四條規定「公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。」公務人員如有違法行為所應承擔的結果

受懲戒外，尚應負刑事及民事責任，公務人員應深切體認依法執行的重要性，執法用法不可有不當或違法情事發生，否則須面臨懲戒責任。雖然公務員懲戒法第六條規定：依法規定停止職務之公務員，未受撤職或休職處分徒刑之執行者，應許復職，並補其停職期間之俸給。前項公務員死亡者，應補給之俸給，由依法得領受撫卹金之人具領之。但是公務人員受停職處分，於其憲法所保障服公職之權利及公法上之財產請求權有重大影響；所則處分機關於為該項處分時自應審慎考量其有關之法律依據，如無法律或法律授權之依據，即不得任意為之。

三、公務員懲戒法限制退休規定，應予刪除

同樣，依據本文個案問卷調查研究結果顯示，約有 56%（169 位）的基層公務人員同意或非常同意公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定。有 13%（40 位）則表示不同意或非常不同意。可見本項規定，仍有部分受訪之公務人員難以認同。

公務人員只要符合退休法規定法律要件，即應可以申請退休，此為公務人員公法上保障其退休後生活之基本權利，不宜任意剝奪或限制。公務人員退休法第八條規定：公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。退休金性質已由恩給制改為年金制。且退休制度之精神在於透過公法，強而有信的保障公務人員退休後生活，使其在職時無後顧之憂，並有酬庸過去之辛勞與奉獻，尚不宜因有未確定的違法失職情事，而加以否定或限制。

公務員懲戒法第七條第一項規定：「公務員因案在公務員懲戒法院審理中者，不得資遣或申請退休。」，似過分剝奪公務員之基本權益。公務員懲戒法第四條先行停職規定：公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認為情節重，有先行停止職務之必要者，得知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。主管長官對於所屬公務，依第十九條之規定送請監察院審，或公務員懲戒委員會審議。認為情節重大者，亦得依職權先行停止職務。公務人員被

停職人員即為非現職人員，亦即不得依退休法規定辦理退休。因此，懲戒案件若經認定公務員違失情節重大，即得先予被付懲戒人停職處分，已足以限制辦理退休，似毋須再於公務員懲戒法重複加以限制規定必要；而且如嗣後懲戒結果可能僅受記過、申誡等輕微處分，所以如一概均不准退，實有過當之嫌，有違「比例原則」精神。

再者，公務員懲戒法第七條第一項規定：「公務員因案在公務員懲戒法院審理中者，不得資遣或申請退休。」該條文旨在預防公務員於涉嫌有違失行為被移付懲戒時趕辦退休，此種預設立場先行控制人的基本權利，而用以擔保日後的懲處，這是一種藉公權力行使不理性，有違「公平、正義原則」。

另就人性尊嚴層面而言，世界人權宣言第十一條中：凡受刑事控告者，在未經依法公開審判證實有罪前，應視為無罪（Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.），對刑事被告者尚有如此處遇原則，更何況行政機關之移送懲戒行為，原本尚不生任何法律效果，如移送懲戒行為附帶地產生「不得資遣或申請退休」限制權利效果，就法理而言，被付懲戒人是否可對行政機關單純之移送懲戒行為提起救濟，益發人省思。

一般普遍之公務人員多很注重尊嚴、名譽，如一位負責盡職的公務人員於可退休之年，偶因不慎，被移付懲戒，不僅因一涉懲戒案件名譽隨即受到貶損，內心長期所受痛苦與煎熬必無可復加，又被加上不得退休之懲罰，雙重受罰，其所受精神打擊，不可謂不大，縱使以後獲不受懲戒議決之結果，仍難完全恢復清譽，基於尊重人性尊嚴考量，建議本條文應予刪除。

四、公務員懲戒建議改採二級二審制度，以保障公務人員審級利益

依大法官釋字第二四三號解釋：「對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式用語如何，實質上仍屬懲戒處分。」另大法官釋字四九一號解釋謂：「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免職之懲處處分，……實質上屬於懲戒處分」。

我國公務員懲戒制度採一審終結，而無上訴審之設計，僅有再審議設計。公務員懲戒懲戒第三十三條聲請再審議之事由規定，案件之議決，有下左各款情形之一者，原移送機關或受懲戒處分人，得移請或聲請再審議：一、適用法規顯有錯誤者。二、原議決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造者。三、原議決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。四、原議決後，其相關之刑事確定裁判所認定之事實，與原議決相異者。五、發現確實之新證據，足認應變更原議決者。六、就足以影響原議決之重要證據，漏未斟酌者。前項移請或聲請，於原處分執行完畢後，亦得為之。上訴審之設計，為司法裁判的主要特色，旨在使當人不服裁判時，得以上訴謀求救濟，既可補偏救弊之效，復可令當事人折服。現行之行政訴訟已改採二級二審制度，而公懲會審議案件一審終結目標之設計，如公務員對懲戒理由及結果不信服，除了有公務員懲戒懲戒第三十三條聲請再審議之事由外，就沒有上訴救濟設計，顯然對公務員在權利之救濟上較無保障。

由於公務員懲戒審採一審終結，剝奪公務人員之上訴救濟權利，對公務員權利之救濟較無保障，改進現行公懲會懲戒制度之審級，確有建立之必要。故本文建議參考德國公務員人員懲戒制度，將公務員懲戒委員會會改為二級二審之懲戒法院，以保障公務員權利之救濟權益。

五、加強公務人員執行職務之安全防護

依據本研究問卷調查（第 17 題）結果顯示，約有 91%（277 位）的基層公務人員表示同意或非常同意為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。僅有 3%（9 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。第一線的基層公務人員，執行職務時工作環境或多或少具有危險性，尤其是維護治安之警察人員，由本調查統治分析中，非常明顯，絕大部分受訪者認同為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。

另外，本研究問卷調查（第 19 題）結果顯示，約有 44%（132 位）的基層公務人員表示同意或非常同意執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。但仍卻有 39%（87 位）表示不同意或非常不同意。扣除 84 位表

示無意見後，在表示態度（共 219 位）受訪者中，約有六成受訪者表態認為服務機關所提供機具設備是充足及安全的，但卻有高達四成之受訪者認為是不充足及不安全的。根據警政署資料，二十年來，總共有六十多名員警因公殉職，光是今（93）年，重大襲警案就至少 6 件。例如 93 年 6 月 16 日台中市警察局二名小隊長在警匪槍戰中殉職，事後檢討警方沒有輕便防彈衣的裝備，但台中市警察局卻將原本編列一千六百萬元經費讓警局購買槍枝、防彈衣等裝備改為購買偵防車，不但引發台中市議會遭多數議員抨擊，台中市議會甚至通過提案，除建請中央儘速提升警察裝備。表態不認同比例過高，且實務上確有服務機關所提供機具設備是不充足及不安全的案例發生過，值得特別注意。

再者，調查結果（第 20 題）顯示，約有 68%（207 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關服務機關的工作環境是安全的。而有 12%（37 位）表示不同意或非常不同意。扣除 59 位表示無意見後。基層公務人員中，通常是以警察、消防人員工作環境最不安全，本問卷調查，對雲林縣警察局與雲林縣消防局共發出問卷 132 份問卷，佔所有 361 份問卷比例約 37%，。在表示態度（共 244 位）受訪者中，約有八成四之受訪者表態認同，有一成六之受訪者認為不同意或非常不同意。對於高達一成六之受訪者不認為服務機關的工作環境是安全的，值得吾人注意。

根據中廣記者杜大澂 93 年 6 月 16 日報導：回顧過去，民國 86 年 10 月，北縣刑警隊值班小隊長林○順得到線報急忙出門，沒穿防彈衣就前往中和查贓車，結果小隊長太陽穴中彈，其他 2 位員警 1 殘障 1 位半身不遂。其實光是今（93）年，重大襲警案就至少 6 件。93 年 6 月 8 日，前雲門舞集舞者陶○裕只因為摩托車沒掛大牌，就和警方發生搏鬥，甚至搶下警槍對帶班巡佐開槍；另外，93 年 4 月 27 日，北市士林分局圍捕機車搶匪，2 名員警進入樓梯監察看，反而遭到歹徒用開山刀攻擊。再往前看，花蓮縣員警柯○峰，4 月間追捕贓車奮勇上前，歹徒開槍，子彈卻鑽過防彈衣的死角，從肩膀位置進入，員警當場殉職；至於高雄市員警方○仁，在 2 月攀上毒販駕駛的贓車遭

高速強行用下殉職；以及大年初二，嘉義員警蔡○雄處理討債糾紛事宜時，遭嫌犯槍擊身亡。6個月內6件重大襲警案，平均1個月1件，是員警的大意？還是治安環境惡化，讓歹徒襲警率增高？員警安全防護是不是該全面檢討？恐怕不是警界高官的憂慮，而是每一個小警察不得不的該要提防小心。台中市93年6月16日爆發激烈的警匪槍戰，三名中彈員警一死一命危，是近十年警方死傷最爲慘重的一次。不過，由於攻堅的員警沒有穿防彈衣，甚至沒有戴頭盔，的確也曝露許多疏失，警政署將對殉職員警從優撫卹，也將深入檢討缺失。

公務人員保障法規定：爲執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。服務機關的工作環境必須是安全的。故本文建議應加強公務人員執行職務之安全防護。

六、未來公務人員保障之發展

依據本文個案問卷調查研究：在303位受訪者（有效問卷）中，有7位表示非常同意、99位表示同意、無意見有100位、78位表示不同意、19位表示非常不同意。調查結果顯示，約有35%（106位）受訪的基層公務人員對現行文官保障制度感到滿意，但確有32%（97位）受訪者對現行文官保障制度感到不滿意。如扣除100位表示無意見後，在表示態度（共203位）受訪者中，約只有五成二之受訪者對現行文官保障制度感到滿意，有四成八之受訪者則感到不滿意。與社會各界由來已久根深蒂固之刻板印象（認爲公務人員是鐵飯碗、是很有保障的）很不相同。

保障公務人員之基本目的係爲使公務人員執行職務免於後顧之憂，激勵公務人員勇於任事。期能透過此一制度，強化公務人員之行政效能，建立廉能而高效率之政府。依公務人員保障委員會之規劃方向如下列事項：

1、積極保障公務人員權益

公務人員保障法修正案業經民國九十二年五月二十八日華總一義字第0九二00一00二八0號總統令修正公布全文一百零四條。本次修正通過之

公務人員保障法已縝密規定公務人員之救濟程序，加強審議功能，以保障當事人程序正義：

(1)、積極配合完成公務人員保障法制再造：

保訓會正積極配合公務人員保障法修正相關法規，以完成公務人員保障法制再造工程，對合理保障公務人員權益、鼓勵公務人員勇於任事，將發揮相當助益。

(2)、強化審議程序：

在審理程序上，將儘量賦予當事人到場陳述或言詞辯論之參與機會，以期使保障事件之審議程序符合正當法律程序。

(3)、調處公務人員與機關間之爭議：

為妥適解決公務人員與機關間之權益爭執，並兼顧公益私益平衡、機關內部團結和諧，保訓會於審理再申訴事件時，將依法調處公務人員與機關間之爭議，避免機關與公務人員過分對峙，並妥善解決問題。

(4)、賡續辦理委託研究公務人員保障法制相關議題：

為期建立完整之公務人員保障制度，俾落實保障公務人員權益並提高公務人員工作績效，保訓會仍將繼續就公務人員保障制度之相關議題，委託專家學者進行研究，以作為保訓會辦理公務人員保障業務或修訂相關法令之參考。

2、加強疏減訟源

鑑於保訓會受理之保障事件逐年增加，而各級公務人員對於保障制度仍有疑義，保訓會將加強宣導公務人員保障制度，並檢討分析保訓會所為撤銷事件之撤銷原因，敘明正確之處理方式，函請各主管機關轉知所屬參考，促使機關於人事行政上依法行政，確保公務人員權益，以期疏減訟源，俾使機關之公務得以順利推展。

3、貫徹公務人員行政中立理念

鑑於行政中立係民主國家必備的條件，政黨輪替執政已成為政治常態，

為健全政黨政治的發展，以穩定政府施政正常運作，不受政黨輪替之影響，立法規範公務人員保持中立或限制其參與政治活動，乃是必要的作為。為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執行公正、不介入黨派紛爭之目標，本會依「公務人員訓練進修法」及「公務人員行政中立訓練辦法」等相關規定，賡續積極辦理行政中立訓練，俾期落實公務人員行政中立的理念。

4、積極推動制定相關人事法制修訂工作。

應參照民主先進國家的文官制度，朝下列方向做改善：

- (1) 嚴密保障常任文官的身分、地位及任職之安全。
- (2) 要合理限制文官的政治權利及行為，以期政黨組織體系與政府的組織體系間有明確分隔及釐清，使公務人員不介入政爭。
- (3) 參照美、日、德國對違犯政治活動限制或禁止者訂立罰則，以確保行政中立制度之實效。
- (4) 加強宣導公務人員保障法等相關規定，給予文官有知悉有關切身權益之真相、申辯、及申訴之權。
- (5) 參照美國「功績制保護委員會」實質運作功效，加強之公務人員保障暨培訓委員會之功能，以確實保障公務人員之權益或因遵守行政中立規範所受之傷害的救劑。

5、其他相關配合途徑：

- (1) 政黨及政治人物能尊重行政中立，親身示範不去干擾文官系統之運作。
- (2) 政府相關機關，經由各種方式向民眾及公務員宣導行政中立之意義、重要性、具體做法，請求大家全力配合，為國樹立良制。
- (3) 司法、檢察、及調查機關，應強化對文官行政中立的管制及監督之執行工作。
- (4) 行政機關經由教育與訓練方式，將行政中立的價值理念及原則內化到公務人員的心中，進而養成習慣切實自律奉行。

貳、儘速推動「公務人員基準法」立法，建立人事法制共通基準。

依據本文個案問卷調查研究：約有 96% 受訪的基層公務人員認為，應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。有 46% 受訪的基層公務人員表示認為，目前地方政府基層公務人員，會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。有 67% 受訪的基層公務人員認為，行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。有 87% 受訪的基層公務人員表示同意或非常同意認為為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。有 48% 之受訪者認為服務機關之陞遷不是公平的、公正的。有 42% 之受訪者認為服務機關之考績評定及平時獎懲是不公平的、不公正的。有 40% 之受訪者認為目前模範公務人員之選拔是不公平、不公正的。僅約有 35% 受訪的基層公務人員表示認同目前的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。

公務人員基準法之制定，旨在彰揚憲法精神，統攝全盤人事法規，除確立全國公務人員共同適用之基本規定外，同時兼顧各種個別人事制度之差異，俾在大同之中容有小異，於分殊之中求其共通，以收綱舉目張，相輔相成之效，並促成整體人事制度之健全。規定本法優於其他人事法令之適用，以揭示本法作為基準法之地位。其內容中應明定公務人員之身分保障，一方面規定公務人員非依法律不受撤職、休職、免職、停職、解職、解除職務、解聘或資遣處分；另一方面則明定除未定任期之政務人員外，公務人員身分不因黨派而受影響。公務人員於休職、停職或留職停薪期間，仍具公務人員身分。此外公務人員於休職、停職或留職停薪原因消滅後，賦予其復職請求權。另外，明定國家應維護公務人員之尊嚴與地位，增進其福利、提供其執行職務之必要措施及良好工作環境、保護其執行職務時免受迫害，如其因執行職務涉訟或遭受侵害時，並應提供法律協助、明定行政中立之原則，並確立行政中立法之法源依據。

一、公務人員基準法草案說明

依據考試院於公務人員基準法草案總說明中，其目的分述如次：

1、界定公務人員定義與分類

在我國現行法規中，公務人員用語極不一致，稱謂亦多，往往雖僅一字之差，甚或使用同一用語，其解釋範圍之廣狹，相去亦甚遠，於引據使用時常生疑義。為期有效解決此一困擾，公務人員基準法一方面界定「公務人員」之定義，以釐清其範圍，一方面並配合適用上之需要，透過有系統之分類及確定稱謂，例如政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員、民選地方首長等，俾利因應各類別公務人員之特性而分別作合理之規範。爰此，本法所稱「公務人員」並不侷限於憲法第八十五條、第八十六條應實施公開競爭考試及考選銓定之人員。

2、釐清公務人員與國家關係

公務人員與國家之關係，現行法律並無明文規定，學者間看法亦不一致。行政院五十二年判字第二〇九號等判例雖已揭示公務人員與國家間，係屬「特別權力關係」，但近年來，社會發展結果，一般咸認為：公務人員經國家選任後，自身所具有之基本人權，並不隨之喪失。司法院釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二三號及第三三八號等解釋，均已陸續修正此一特別權力關係之見解，司法院釋字第三九五號、第三九六號解釋理由書及第四三三號解釋文並已正式指明「公務員公法上職務關係」之概念。為順應時潮，本法一方面規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；一方面並允許公務人員之權利受到不法之侵害時，得依法定程序尋求救濟。

3、保障公務人員合理權利

公務人員之權利，一般可歸納為身分保障權、經濟受益權、集會結社權及其他權利等。我國對此雖多有規定，但往往散見於各種法令之中，且不盡周延，較諸以「公務員服務法」詳定各種應盡義務之作法，頗有輕權利重義務之失，允宜本諸對等原則，予以合併明定於一法。為使權利與義務平衡，公務人員基準法一方面本民主原則、人道精神，明定公務人員權利及其保障，期使公務人員於執行職務時，不致瞻前遲疑，進而落實永業化制度；一方面

則允許公務人員有組織或加入公務人員協會之權利，期能透過團體之力量促進聯誼合作，改善工作條件、協調公務人員與國家關係，以有效維護各項權益。

4、確定公務人員基本義務

現行「公務員服務法」對公務人員之義務已有規定，其內容亦稱周詳；惟該法係民國二十八年所制定，行憲以來僅於八十五年一月十五日及八十九年七月十九日增訂修正少數條文，其內容仍亟待配合時代需要及社會環境變遷，予以適當改進。由於公務人員基準法將取代「公務員服務法」，爰對公務人員之義務詳予規定，並明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍，同時檢討修正已不合時宜之現行規定，期使全體公務人員知所遵循。

5、建立共同標準統攝人事法令

我國各類型公務人員人事制度因多軌併行、多元管理，以致龐雜紛歧，欲期全盤更張，澈底整理，另行制定「公務人員法」，將所有人事管理事項均包羅在內，以求統合，恐牽涉過多，不盡相宜。不如將若干原則性及共通性事項，單獨制定一個法律，作為各種公務人員個別法律之基準，較為合宜可行。因此，本法一方面針對各類別公務人員應共同遵守之人事管理基本事項，如公務人員與國家之關係、公務人員之權利、義務以及考試、任用、陞遷、俸給、福利、考核、獎懲、保障、退休、撫卹等，揭櫫基本原則，期作整體規範；一方面並明定，本法優於其他人事法令之適用，期有效統攝各種紛歧之人事法令。

6、適應特性需要靈活管理方式

對於各類別公務人員，除共同基本事項，應作統一規定外，其餘事項宜兼顧其特性，允許作個別規定，俾保持適度彈性，以適應個別發展需要。因此，本法一方面規定，本法未規定者，適用其他法令之規定；一方面復允許依各類別公務人員之特性需要，分別另定有關任用、俸給、考核、退休、撫卹等法律，以兼顧現狀，並因應未來發展需要。

公務人員基準法之立法，可以明確規範公務員基本權利、義務與行為規範，是建立文官人事法制共通基準的重要法律。依據考試院於公務人員基準法草案總說明中，我們可以清楚瞭解到該法立法之重要性、必然性，也建議儘速推動「公務人員基準法」立法，建立人事法制共通基準。

依據本研究問卷調查結果顯示，約有 35%（106 位）的基層公務人員對現行文官保障制度感到滿意，但確有 32%（97 位）受訪者對現行文官保障制度感到不滿意。如扣除 100 位表示無意見後，在表示態度（共 203 位）受訪者中，約只有五成二之受訪者對現行文官保障制度感到滿意，有四成八之受訪者則感到不滿意。與社會各界由來已久根深蒂固之刻板印象（認為公務人員是鐵飯碗、是很有保障的）大迥其趣，值得注意。

總之，為落實保障現職人員權益，「公務人員基準法」立法，建議參照民主先進國家的文官制度，朝下列方向做考量：（1）嚴密保障常任文官的身分、地位及任職之安全。（2）要合理限制文官的政治權利及行為，以期政黨組織體系與政府的組織體系間有明確分隔及釐清，使公務人員不介入政爭。（3）參照美、日、德國對違犯政治活動限制或禁止者訂立罰則，以確保行政中立制度之實效。（4）加強宣導公務人員保障法等相關規定，給予文官有知悉有關切身權益之真相、申辯、及申訴之權。（5）參照美國「功績制保護委員會」實質運作功效，加強之公務人員保障暨培訓委員會之功能，以確實保障公務人員之權益或因遵守行政中立規範所受之傷害的救劑。

另外，其他相關法制亦應儘速配合作業：如制訂陽光法、遊說法、資訊自由法、電腦處理個人資料保護法等時，應留意配合行政中立之需要，作有關規定。在現行相關法律中配合行政中立需要，作配合修訂，像公職人員選舉罷免法、人民團體法、公職人員財產申報法等。

參、重建文官對行政中立信心，並儘速推動「行政中立法」立法。

推動「行政中立法」立法，不僅是以制度規範常任文官政治活動界限，也可建立免受不當干預的工作環境。本研究調查結果顯示，約有 96%的基層

公務人員認為，在執法或處理公務時，應採取同一標準，公平對待任何個人、黨派、團體。亦約有 96%的基層公務人員認為，應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。且於性別、年齡、學歷、職位、年資等方面，其態度皆相當一致表示非常同意或同意。

另外，約有 69%的基層公務人員認為，下班後公餘時間幫忙候選人競選，並不會影響行政中立。目前我國人事法令是允許公務人員於下班後或公餘時間幫忙候選人競選，但依據調查結果顯示仍有 16%受訪者表示不同意或非常不同意基層公務人員下班後公餘時間幫忙候選人競選，認為恐會有影響行政中立之虞。而約有 46%的基層公務人員表示認為，目前地方政府基層公務人員，會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。由此可知對目前選舉因素或政治立場因素介入後，大部分基層公務人員認為對文官保障制度卻有影響。

最後，約有 67%（203 位）的基層公務人員認為，行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。僅有 12%（35 位）表示不同意或非常不同意。可見基層公務人員大多希望能樂見行政中立法趕快立法通過施行。

考試院去(九十二)年五月研擬完成的公務人員行政中立法草案，該草案立法宗旨明確指出：行政中立法之立法宗旨，係為確保公務人員依法行政、執法公正及建立行政中立之規範。而行政中立法於法律屬性、適用優先順序，將本法定位在普通法的屬性，即「公務人員行政中立之規範，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定」。

該草案第二條對公務人員之定義，規範適用範圍為「法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員」。其它內容諸如：規定公務人員應作為的行政中立義務、規定「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政政府政策，服務人民」、規範依法行政、規定「公務人員執行職務，應秉持公正立場，對待任何團體或個人」、規定「公務人員以其職務上管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人

依法申請之事項，並應秉持公正公平之立場處理，不得有差別待遇」、規定「公務人員登記為公職候選人者，自候選人名單公告之日起至投票日止，應依規定請事假或休假」等等特別性的義務規定。

公務人員遵守行政中立義務與職務不同，在職務上應積極作為、勇於任事，但行政中立反以不作為為主。主要是適度限制公務人員參與政治活動的權利，藉由禁止作為而達到行政中立的目的。依行政中立法草案規定，若有違反行政中立者，應依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；若涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。另外該法草案後段係指如另涉違反選罷法等情時，可能涉及的民、刑事或選舉罷免訴訟責任，自應依法處理。至如僅違反行政中立規定時，僅依懲戒法與考績法懲處，可謂止於政府機關的懲罰。懲戒案大多數雖由監察院提案彈劾，公懲會審理，但仍是準司法性質，而非司法案件。

文官制度是國家推動政務的重要指標，文官制度代表公權力之發揮與公信力之建立，文官制度其地位是否穩固？立場是否公正、中立？自是影響國家秩序，以及民眾對政府之觀感。公務人員必須有不受外界壓力，依循專業服務倫理規範和法令，自行決定在規範內如何參與政治活動，而政府有責任保護文官因不配合而遭致的不利對待。

「公務員服務法」中如第一條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」第六條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」第二十二條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」，而行政院人事行政局曾於通函所屬人事機構轉知，規定公務人員於各項公職人員選舉期間，均應嚴守行政中立，依法執行職務，並不得於上班時間從事任何政黨團體的活動。重建文官對行政中立的信心之際，宜要求並加強宣導公務人員由上至下反求諸己，不僅常任文官及部分具政治敏感性須獨立超然於黨派之外的政務官，於上班時間不得從事任何輔選活動外，於下班後也應自我克制，避免捲入選舉爭議，以保持行政中立，如

此一來，社會大眾對政府執行行政中立的信賴自可提升，而公務人員對政府貫徹行政中立的決心亦可加強。

公務人員是否能嚴守行政中立，自有一套不同以往的期許，要真正清源之道，仍賴「公務人員行政中立法」建制的完成。此法制是規範常任文官面對政治時的作為與不作為義務。各級意機首長亦可能動用各該機關之行政資源，從事不公平競爭，故亦應加以限。至於政府出資成立之財團法人、基金會從業人員、各機關基層服務人員，如技工、工友、以工代職等，本文亦佔贊同社會各界之建議應納入行政中立法制準用範圍，方能畢其功於一役。

而實際運作之配合上，應全民共同監督政黨及政治人物能尊重行政中立，親身示範不去干擾文官系統之運作。政府相關機關，經由各種方式向民眾及公務員宣導行政中立之意義、重要性、具體做法，請求大家全力配合，為國樹立良制。司法、檢察、及調查機關，應強化對文官行政中立的管制及監督之執行工作。行政機關經由教育與訓練方式，將行政中立的價值理念及原則內化到公務人員的心中，進而養成習慣切實自律奉行。

目前考試院已經完成「公務人員行政中立法」草案，且亦已該草案送請立法院審議，故本文建議儘速推動「行政中立法」立法。重建文官洞位對行政中立信心，開啓我國文官制度的新願景。

肆、建立行政核心價值體系，加強行政倫理之貫徹。

依據本研究問卷調查結果顯示，僅約有 35%的基層公務人員表示目前的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。有 27%則表示不同意或非常不同意。如扣除 113 位表示無意見後，在表示態度（共 190 位）受訪者中，約有六成之受訪者表態認同，但有四成四之受訪者不同意其工作是有受人尊重的、有尊嚴的。另一方面，約有 10%的基層公務人員表示的工作工作量是輕鬆的。但卻有 63%（192 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 82 位表示無意見後，在表示態度（共 221 位）受訪者中，約有一成三之受訪者表態認同，但卻有高達八成七之受訪者不同意其工作量是輕鬆的。表態不認同比例過高，與社

會各界由來已久根深蒂固之刻板印象（認為公務人員之工作是輕鬆的）大不相同。學者文崇一先生認為價值觀是文化環境下的產物，我國行政組織文化係由下列因素延伸而來：因依法辦事，法難隨時轉治之問題延伸之文化、因領導風格所延伸之文化、因科員草擬決策延伸之文化、因人事考績、考核陞遷延伸之文化。《天下雜誌》於民國 83 年 11 月〈鑽探文官體系黑洞〉（楊瑪利，1994.11.）之看法：學非所用、職務浮濫、人力閒置、東混西混，一帆風順等等負面評論。民國 90 年「全國行政革新會議」會前的診斷，認為我國現行行政文化特色為：

- （一）舊價值與新價值並存，時而衍生衝突，形成行政的不穩定性，例如：政黨輪替。
- （二）行政民主化速度相較緩慢，威權因素仍影響行政運作，包含有
 - 1、行政中立文化未完全鞏固
 - 2、由上而下之決策文化
 - 3、消極的責任觀念。
- （三）管理與服務的「官僚作風」：包含有：
 - 1、「重過程，輕結果」、「重程序，輕人性」的工作心態。
 - 2、抗拒變遷與抑制創新的工作心態。
 - 3 界線防守的本位主義。
- （四）、政治與行政的理想關係未能確立：包含有：
 - 1、政治勢力經常干預行政。
 - 2、行政專業未獲應有的尊重。
- （五）公共組織科層話的結構性困境，包含有：
 - 1、結構層級節制化，以垂直階級決定權威及報酬。
 - 2、文官過度保障，影響人力運用。
 - 3、過度劃分權責及分工，徒增行政流程。
- （六）行政管理的失當，包含有：
 - 1、機關領導功能有待加強。
 - 2、公務人力資源管理未能實踐功績原則。
- （七）公務人力資源發展未能適切扮演文化型塑及傳遞機制的角色。

一、建立行政核心價值體系

行政核心價值體系推動方案之源起，係源自於行政院民國九十年五月四日台九〇研綜字第〇〇一一〇七七號函頒全國行政革新會議結論行動方案，

行政院人事行政局九十一年三月十九日局企字第〇九一〇一八〇三一五號函頒布「建立行政核心價值體系推動方案」，建立行政核心價值體系推動方案中明確表示，「五大行政核心價值」(目標)為：1、建立公務人員對國家忠誠感。2、建立公務人員對社會關懷情。3、建立公務人員對民眾服務心。4、建立公務人員對政府向心力。5、建立公務人員對公務責任感。

行政核心價值體系推動方案之改造方向，保括有：1、重塑國家忠誠感(對國家的忠誠感、對政府的向心力、對社會的關懷情、對民眾的服務心、對工作的責任感。2、引進企業精神(創新、競爭、成本效益、績效責任、顧客導向服務。3、重申固有官箴(誠實清廉、嚴守機密)。推動途徑是透過教育訓練、團隊學習(Team Learning)、改善管理等等觀念的型塑做法。實施要項則保阿包含有：加強公務人員行政倫理、公民倫理、領導倫理、管理倫理、服務倫理、鼓勵公務人員參與志願服務、志工資料冊建立與更新、促進志願服務機會聯繫與傳遞、宣導、帶動參與志願服務、鼓勵協助所述人員成立社會服務社團、志工服務績優予以鼓勵、調查參予志願服務情形、建立合理化、人性化工作關係、走動及危機管理、自主及激勵管理等等。

現代化公務員應有的核心職能是什麼？美國公共行政訓練發展學會認為聯邦公務人員應具備的基本職能為：口頭與書面溝通能力、解決問題的能力、領導能力、人際技能、自我導向、彈性、果斷力、技術能力。學者林海青教授認為新一代的公務行政人員除應具備公務人員的基本條件之外，更應磨練下列專業職能(林海青，2002.05)：

人際共鳴力：包括口頭溝通、書面溝通、討論、對話等。

能量持久力：包括對教育行政事務的體力與能耐。

整合經營力：包括目標管理、時間管理、專案管理、遠景管理的能力。

情境學習力：亦即終身學習、自導式學習、主動學習、組織學習的能力。

分析洞察力：亦即理性分析資訊及直覺體驗環境的能力。

創意發展力：亦即無中生有、化腐朽為神奇的能力。

核心價值是行政文化的精隨，核心價值也是核心職能的上位概念，指引吾人對核心職能之取捨，核心職能則包含團隊合作、溝通協調、分析決斷、專業知能、創新思考、領導統馭等，是職場揮灑人生的本錢。現代化公務員應有的核心職能，以「當前及未來施政需要的契合性」、「現況不足的補強性」指標，依當前公務人員所需落實的重要施政評估結果，下列三項必須積極推廣的核心價值：

- (一) 創新：在政策上規劃上勇於變革、展現創造力。並以研究發展、參與建議、工作圈、知識管理、參與決策等具體作法，提升公務人員的創造力。
- (二) 進取：展現「活力」，貫徹「執行力」，勇於任事，堅持成政策目標。並以目標管理、時間管理、顧客導向服務、團隊建立、士氣激勵等具體作法，提升政策執行力。
- (三) 專業：致力於提升專業知能，追求高績效產出。並以績效管理、標竿學習、學習型組織、樸實儉約等具體作法，建立專業績效的公務團隊。

改造策略建議可參考下列幾點：

- (一) 型塑新行政文化與全面的改造工作應同步進行
- (二) 重建公務人員對公務的工作價值觀，使其樂在工作
- (三) 建立專業績效人事制度，使公務人力產生良性質變
- (四) 建立多元進用管道，吸納各領域精英
- (五) 落實功績型升遷制度，激勵士氣，建立淘汰機制，消除得過且過行政文化
- (六) 依核心職能建立終身學習制度，使人力常新。增訂與企業精神有關的核心價值，將新行政文化的核心價值融入核心職能。
- (七) 彈性授能，培養勇於負責的行政文化
- (八) 訂定組織學習日，各機關應經常舉辦讀書會等學習活動、
- (九) 訓練機構應長期開設類似課程，灌輸新文化

二、加強行政倫理之貫徹

目前有公務人員自覺社會地位不高，民眾對公務人員評價不高，且因為畢竟職位有限，無法人人心想事成，公務人員常自覺升遷制度有不公、陞遷不易。因此，應極待建立起公務人員對工作合理期望，以減少陞遷滿足唯一價值之追求，因期望與現實之差距而產生挫折感、不適應，進而自暴自棄。各級行政機關單位主官(管)應強化溝通管道，建立下情可以上達組織氣候，長官亦能適時有效開導所屬，疏導負向情緒及價值觀。

行政倫理是公務人員當守其為人之規劃而各遵其秩序。而行政倫理在於無私公正、依法行事、廉潔、透明公開、利益迴避。工作態度及積極性，工作認真不苟，爭取時效，不退縮猶疑，站穩立場，不怕艱困苦。保持頭腦冷靜，任勞任怨，反應民間心聲，協助解決困難。以忍耐說服及以柔克剛的方式達成任務，不斷學習，隨時檢討改進，有良好的工作表現，建立民眾對公務人員的行政信賴，再以奮力從公、熱忱敬業的精神，贏取民眾友持與合作。

公務人員的角色便是國家的服務員，例如負責、盡職守法、守分清廉、公正、勤勞。處處為人民著想，事事為人民服務，時時為民心聲回應，以堅實的關懷、勤公、崇法務事、互助互諒、感恩奉獻的工作價觀，迎接新世紀的夢想和發展。面對多元且快速變遷的環境，公務人員要更具備專業知識與技術，始足以應付日趨複雜的公共事務。因此，在公務人力資源的發展方面，必須要同注重民主精神及專業能力的養成，民主精神使公務能確立正確的工作理念，實現增進公眾利益的使命；專業能力使政府能具備解決問題的能力，展現運作的效率及效能，二者缺一不可。尤其在下黨輪替之後，確立文官體系的中立地位更是重要的課題，必須使公務人員確實成為公共利益的守護者，建立公務人員及社會大眾對文官體制的認同及信心。

有關行政倫理之貫徹，本提出建議可以參考美國於 1978 年制頒「政府倫理法」(Ethics in Government Act)，復於布希總統 (George Bush) 在 1989 年以總統命令第一二六七四號即要求公務人員應遵行十四項倫理行為原則，並於 1993 年 2 月 3 日起生效，其主要內容略以：

- 1.公共服務是公共信託的職業（Public Service is Public Trust），公務人員應置憲法、法律和倫理原則於個人私利之上。
- 2.公務人員不應圖取與職務責任有違之財務利益。
- 3.公務人員不得利用政府之資訊，從事財務交易，亦不允許他人不當地運用政府資訊，追求個人私利。
- 4.公務人員不得向任何個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價物品。
- 5.公務人員應誠實執行職務。
- 6.公務人員不得擅自做出任何對政府具有約束力之宣示與承諾。
- 7.公務人員不得假借職務，以求公財私用。
- 8.公務人員應公正無私對待任何個人組織。
- 9.公務人員應保護政府之財產，依法擲節使用，不得挪為他用。
- 10.公務人員不得在外從事與正式職務相違之兼職或活動。
- 11.公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權與貪瀆之情事。
- 12.公務人員應善盡公民之義務，包括一切財務義務，尤其是各級政府依法課徵之義務。
- 13.公務人員應恪遵促進全美國國民平等就業機會的所有法令，不得有任何差別待遇。
- 14.公務人員應全力於避免任何違法或與倫理標準相違的行為。

伍、加強公務人力培訓，擴充文官專業進修管道。

依據本研究問卷調查結果顯示，僅約有 40%（121 位）的基層公務人員表示服務機關對人員之職前訓練與在職訓練是足夠的，扣除 78 位表示無意見後，在表示態度（共 225 位）受訪者中，但卻有高達四成六之受訪者認為服務機關對人員之職前訓練與在職訓練是不足夠的，所以訓練不夠問題，值得吾人注意。

公務人力不是一朝一夕可以達到所需求的，是須長期培訓的，良好的公

務人力是憑藉不斷歷練相關職務和後天長期培訓而成的，否則將會難以應付日漸複雜的公共事務。公務人力培訓均需研訂一套有系統的長期訓練計畫，管理及領導等各動領域訓練，方能以提昇其處事能力，蔚為國用，造福民眾。學者張金鑑先生曾說過：「現代政府的行政已日趨專門化，如無努力不斷的進修研究，則在技術及知識上必成為時代的落伍者」，不合時宜的法規命令隨著時代的演變翻修者不知多少，在諸多的斷修正中，如果公務人員仍固守原心舊有的認知，可能會作成錯誤的決定，損害人民的權益，自然難以應付社會現況及民眾需求，故必須透過良好的公務人力培訓制度，培養新的法規認知，使其專業知識與時俱進，進而提高行政效能。

例如基層消防人員，如果訓練是不足夠的，如何於災害現場或火場中自保與救人，前些嘉義縣八掌溪事件，即暴露出職前訓練與在職訓練是不足夠後，所產生的非常嚴重問題。現代化的公務人力素質必須是精益求精，方能於複雜的環境應變得宜，除了就現有人力技術、知識妥為利用外，更應該個人蘊藏的無窮潛能予以發揮，唯應如何加強公務人力培訓，擴充文官專業進修管道，茲提出以下幾項：

一、應建立正確的終身學習觀念

在天下雜誌民國 83 年 11 月份有一個專題—政府再造特刊中「鑽探文官體系的黑洞」乙文指出，中國的文官制度就像一個很大的黑洞，一鑽進去就鑽不出來，一直把人吸入不能自拔，使本身本身不能自我健全和成長。這是一個蠻負面的評價，而基層公務機關就猶如黑洞漩渦一般，吸納入了多少優秀公務人員致其深陷而沉淪。另外，公務人員自我學習觀念有待扭轉，部分公務人員觀念有所偏差，抱持多一事不如少一事的心態，排拒參加訓練或研習的機會，或視訓練為「渡假」、「休息」、「出公差」的難得機會，並非以業務需要或出於自願求知慾的驅使之，所為之自我學習，上述人員這種心態與觀念倘若不改，即使政府投入再多的訓練經費也是枉然。

為推動公務人員終身學習，行政院於九十三年一月五日院授人考字第 0 九三 0 0 六 0 0 八 0 號函修正發佈有「公務人員終身學習推動計畫」，各級基

層機關，公務人員之訓練、進修方向，應朝建立公務人員正確的終身學習觀念、提供多元的進修管道、重視公務人力資源發展、課程什倭多樣實用化。例如：心理諮商課程、加強外語與資訊能力培訓、危機應變管理課等等。

二、提供多元的訓練進修管道

公務人力培訓應包含「訓練」與「進修」，依據公務人員訓練進修法施行細則第三條：所稱訓練，指為因應業務需要，提升公務人員工作效能，由各機關（構）學校主動提供特定知識與技能之過程。本法所稱進修，指為配合組織發展或促進個人自我發展，由各機關（構）學校選送或由公務人員自行申請參加學術或其他機關（構）學校學習或研究，以增進學識及汲取經驗之過程。另施行細則第四條對各項公務人員訓練定義如下：

- 1、專業訓練：指為提升各機關（構）學校公務人員擔任現職或晉升職務時所需專業知能，以利業務發展之訓練，或為因應各機關（構）學校業務變動或組織調整，使現職人員具備適應新職所需之工作知能及取得新任工作專長，所施予之訓練。
- 2、一般管理訓練：指為強化各機關（構）學校公務人員一般領導管理、綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的之訓練。
- 3、進用初任公務人員訓練：指對依公務人員任用有關法律規定進用或轉任，初次至各機關（構）學校任職人員所施予之訓練。

公務人員訓練進修法第八條提到，公務人員進修分為入學進修、選修學分及專題研究，其方式有：國內外專科以上學校入學進修或選修學分、國內外機關學校專題研究、國內外其他機關（構）進修。前項進修得選修學分以公餘、部分辦公時間或全時進修行之。本法所稱公餘進修，指公務人員利用非上班時間進修。公務人員訓練進修法施行細則第九條：本法所稱部分辦公時間進修，指公務人員利用一部分之上班時間進修。本法所稱全時進修，指公務人員利用全部之上班時間進修。

故可依據公務人員訓練進修法、公務人員訓練進修法施行細則所提及的：專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練、入學進修、專題研

究、部分辦公時間進修、全時進修、以及假日公餘進訓練進修等等方式，提供多元的訓練進修管道。

三、發展公務組織成爲學習型組織、型塑學習型政府

學習型組織是：「一個不斷創新、進步的組織，在這種組織中，組織成員不斷的擴展學習能力，創造真心嚮往的結果，且使新而開闊的思考型態得以孕育，共同願望能夠實現，成員能夠不斷的學習如何學習。」，學習型組織是一種不斷在學習與演化的組織，學習是策略性的，且與實際工作相結合的過程，從成員個人工作團隊一直到組織全體，學習的結果將引起知識、信念與行爲的改變，最終強化組織創新與成長的動力。

依據民國九十三年三月行政院人事行政局編印之型塑學習型政府行動方案作業手冊所提及：爲提升公務人力素質，因應民眾需求，並提高國際競爭力，行政院乃於民國八十七年一月十四日函頒「政府再造綱領」，並以「打造學習型的組織文化」爲政府再造之主要目標之一。民國八十八年七月六日行政院復訂頒「公務人力組織學習執行計畫」，以推展組織學習活動，開發公務人員潛能，有效激發各公務機關積極創新。計畫期程執行完畢，經檢討評估各機關之執行績效後，行政院復於民國八十九年十月再訂頒「建構完整公務人力資源發展體系，型塑學習型政府方案」，據以建立公部門的終身學習機制，加強公務人員再教育，並透過各種管考與獎勵機制，鼓勵各機關持續推動公務人員與政府機關的學習、創新與反思等活動。

由於方案部分具體策略與作法業已配合作業時程執行完竣，乃進一步將整合政府學習資源及終身學習部分納入行政院本（九十三）年一月五日修正發布之「公務人員終身學習推動計畫」中，至於方案中有關學習型政府之型塑部分，行政院則於本年二月二日訂頒「型塑學習型政府行動方案」，設置組織學習推動組織學習，培養自我導向的學習能力。

具體做法諸如：由機關首長親自主持，舉辦推動組織學習與成立推動組織的宣示大會，由機關首長說明推動組織學習的必要、機關施政發展方向與面對的挑戰及機遇，宣示推動組織學習的決心。可同時邀請專家學者，針對

組織學習與組織發展舉辦專題演講或研討會，以強化機關同仁對組織學習的觀念與意識撞擊，激發參與組織學習的意願。

運作方式，可採取下列方式：於每年度開始時召開組織學習策略會議，確定該年度推動組織學習策略。單位學習計畫審查會議：各機關依據組織學習策略會議所確定之組織學習策略，於一個月內提出單位年度組織學習工作計畫或重點工作，並由領導團隊開會審核確定。於每年度兩次(年度第六個月及最後一個月)召開組織學習成效檢討會議，組織學習成效檢討會議：就機關該年度組織學習計畫之推動成果以及各機關學習計畫之達成情形進行檢視。

四、整合現行公務人力培訓資源，建立完善發展體系

目前我國公務人力培訓制度，尚乏形成嚴密之制度體系及尚未建立完善發展體系，致使政府重大政策與政要求未能經「訓練」的方式，落實至基層，而各訓練機，均無直隸之實，實務上，各訓練機構之名稱、組織、人力、設備、經費、及施訓方式等，均相當分歧，參差不一，訓練成效自然受到影響，訓練資源亦無法充分運，而難以有效發揮其功能，恢宏訓練效。任由訓練機構各自為政，或由各主管機關自行策辦年度訓練工作，其結果導致訓練需求與訓練目標欠缺嚴密合，有限訓練資源有浪費於無形之虞，亦使公務人員培訓工作始終未能形成一系列完善的養成培育制度。

再者，訓練機構多分布在少數區域，以花東、離島地區而言，如有受訓機會必須舟車勞頓遠赴北或中、西部參加，導致基層人員參訓意願低落，我國公務人員訓練機會一直未能普及至基層機關，本研究顯示在表示態度之受訪者基層公務人員中，卻有高達四成六之受訪者認為服務機關對人員之職前訓練與在職訓練是不足夠的，現行地方機關缺乏負責辦理所屬人員之訓練機構，無法滿足多數基層公務人員之需求，部分主管人員常受制於業務繁忙或出席議會備詢頻繁之故，不易參加完整的培育訓練，對於基層公務人力的養成，必造成遲滯之現象。

依據公務人員訓練進修法第二條規定：公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。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由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理之。公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府辦理或授權所屬機關辦理之。

所以，公務人員保障暨培訓委員會依法責無旁貸應出面應整合現行公務人力培訓資源，協調中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府做好橫向連繫工作，打破行政藩籬改善各自為政現況，建立我國完善之公務人力培訓發展體系。

五、灌輸主管正確人力培訓觀念與作法

訓練進修成效是不會產生立竿見影的效果，公務人力培訓是一項長期投資，所以，難免部分主管或機關首長會因無法立竿見影彰顯其個人政績，對公務人力培訓（教育訓練）就不會積極支持，最容易表現於培訓經費的編列多寡。人才是組織發展的重要資產，雖然所需支出是一筆龐大的費用，但忽視公務人力培訓（教育訓練）勢必大量增加成本支出，為免主管機關因年度培訓經費短絀為由，不斷縮小訓練業務之規模，應先灌輸主管正確觀念與作法，讓主管機關能寬列公務人力培訓（教育訓練）預算，甚或規定各主管機關每年法定預算之一定比例，宜指定為培訓經費，來培育推展機關業務的各種專才。

另一方面，尚有部分機關首長及單位主管未能積極配合公務人力培訓（教育訓練）推動，且部分機關於遴選所屬人員參加訓練或研習班次時，常會發生最須參加訓練或研習人員，會因公務繁忙未能到訓，或因所負業務職責鯨重而部分機關首長及單位主管為避免辦公室公務無法隨時因應而不願意讓其參加。另外，部分機關首長及單位主管未能針對課程內容，選派適當人員參加，使訓練資源暨效果未能彰顯，故本文建議應先灌輸主管正確觀念與作法。

日後各訓練機構發調訓函時，宜對參訓人員之資格條件，作更明確之規範，且各機亦應確實依規定之資格條件，選派人員參加各訓練或研習班次，

並應建立遞補人員名冊，避免形成訓練資源浪費。另為改變單位主不正確的觀念，宜擴增中高層人員調訓名額，藉由參訓機會灌輸其對人才培育制度化的正確觀念，當訓練計畫與業務結合時，將有助改進現業務，提升行政效能，促進機關首長或單位主管重視人力培訓。

六、發揮遠距教學資訊網功能

為豐富公務人員學習資訊，促進知識交流與分享，提供公務人員多元化且具高效益之學習環境，以提高人力素質；另為彙集散置於產、官、學、研及社會各界學習資訊，並予以整合系統管理，爰建置一專屬入口網站，方便公務人員搜尋，作符合其自主學習之選擇，並配合作有效之管理與應用，故行政院人事行政局自九十一年七月起便積極推行終身學習護照，並配合開設公務人員終身學習入口網站(<http://lifelonglearn.cpa.gov.tw>)，提供全國公務人員一個多元完善之遠距教學資訊網。本網站最大特色，是打破學習機關(構)之間的界限，所有課程學習資訊將統合在一個整合性的分類架構下，以供公務人員依照學習領域分類做「橫向查詢」，同時亦提供公務人員依照實體或網路課程、上課時間、上課地點、講座姓名、報名方式、所需費用，以及課程名稱關鍵字等不同條件查詢的功能，讓公務人員可在最短的時間內找到自己要找的學習資訊，充份發揮網路的便利性。

另外，公務人員保障暨培訓委員所屬之國家文官培訓所，業已於九十二年四月正式啓用網路學習網站「文官 e 學苑」(NCSI e-College, <http://www.ncsi.gov.tw>)，「文官 e 學苑」提供內容包括課程類、閱讀寫作類、專題演講類等三大類：(1)「課程類」：包括下列各領域：1．行政中立。2．當前國家發展。3．行政管理知能。4．法制與實務。5．自我發展。(2)「閱讀寫作類」：為了鼓勵公務人員勤於閱讀有益書籍或文章，並加強公務人員寫作能力，凡是將閱讀心得投稿，並經評審通過者，於線上與其他學員分享者，即可獲得學習護照認證。(3)專題演講類：將精采的、廣受學員歡迎的專題演講、導讀會或研討會實況錄製下來，製作成多媒體線上學習教材，提供公務人員線上學習。

文官 e 學苑是結合網路學習及終身學習護照的機制，提供公務人員多元化、彈性的終身學習環境。「文官 e 學苑」管理平台的啓用，能達到以下效益：（1）提供更多的學習機會及降低傳統訓練成本（2）促使課程內容或教材再利用，減少訓練投資成本（3）運用知識管理，加速知識的分享及傳遞。進而達成落實公務人員終身學習目標。同時，「文官 e 學苑」也是培訓所推動混成教學（Blended Learning）的重要管道，目前培訓所已規劃將晉升官等訓練部分課程，要求學員於參訓前，先上網至「文官 e 學苑」研讀，俟實際訓練時，再與講座及學員相互討論。這種結合網路學習與實體教學之方式，當能提升學習的效果。培訓所將賡續利用有限的資源，努力打造提供公務人員多元化、彈性的終身學習環境。

開發透過網路傳輸教學，廣拓多元訓練管道，推動完善遠距教學資訊網，應是擴大教育訓練層的未來趨勢，值得詳加規劃配合運用。

心理學大師馬斯洛（H. Maslow）在「需要層級理論」中便明確指出，人類有五項基本需要，其中人類所追求的最高層級心理需求，便是個人的自我實現，良好的組織應設法滿足員工不同的訓練進修需要並為其建立未來願景，才能促使員工一展長才，爭取最高的工作績效。因此必須多面加強公務人員培訓，才能夠提升公務人力素質，推動優質服務。

人才培訓是各級政府均不可忽視的方向，尤其地方機關是與民眾最直接接觸的一環，也最了解民眾的需要，其能為地方民眾提供的服務，關係到民眾對政府的直接印象及信心，實務上，各地方機關辦理情形有：結合公民間教育資源，提供公務人員終身學習環境，例如雲林縣政府、嘉義縣政府與私立南華大學合作辦理「碩士管理課程學分班」；延聘學者、專家或們業人士辦理專題演講或報告，例如雲林縣政府邀請國立中正大學柯耀程博士講授「圖利罪之修正與法律適用」等；所以地方政府機關一定要在有限的資源下，全力結合中央的各項訓練及進修政策，提供所屬人員最佳的進修及學習管道，如此才能更有效提升地方機關公務人員的素質，精進公務人員的發展潛能。

陸、彰顯功績制度，落實公開公平合理的陞遷制度。

依據本研究問卷調查結果顯示，約有 26%（80 位）的基層公務人員表示同意或非常同意服務機關之服務機關之陞遷是公平的、公正的。但卻有 48%（146 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 77 位表示無意見後，在表示態度（共 226 位）受訪者中，約有三成五之受訪者表態認同，但卻有高達六成五八之受訪者認為服務機關之陞遷不是公平的、公正的。表態不認同比例過高，與目前社會大眾及公務人員普遍認知上似也蠻相符合。

陞遷係指指員工於任用後，屆滿一定年限，經評比其資歷、能力、績效及培訓成績均屬優良且符合升遷要件者，予以提高其職位的待遇或權利，這在人事管理中屬重要的地位。而機關組織亦能透過陞遷制度，有效運用員工的潛能和知識，以促使人力資源發揮最大的效益。陞遷應建立與落實平原則，是十分重要，否則如漫無標準，勢必會引起反效果。

一般人多以本身權益主觀至上，總認為自己工作能力不錯，也很認真工作，年輕學能較佳，則認為自己條件較好，工作奮發、效率高，優先升遷理所當然。但那些年長資深人員，認為其服務年資久，對機關之貢獻以功勞、若勞合算排排坐也該輪到了，理應由年長資深者先陞遷才對。準此辦理陞遷時老青輩難免有所心結引起內在衝突，如何落實依規定辦理，總有一方人員覺得有欠公平！

再者，由於地方基層行政機關受編制預算員額及職務列等之影響，高職位員額甚少，因此其所屬基層公務人員相對缺少往上陞遷機會。所以一些學歷較優人員常因地方基層行政機關地處偏僻且乏陞遷發展機會，而不願留任基層服務，一遇有外調機會，都多方設法調離。

另外，依據公務人員陞遷法第十一條第一項規定：最近三年內曾當選模範公務人員者，的免經甄審優先陞任，本文個案研究問卷調查結果顯示，約有 25%（76 位）受訪的基層公務人員表示同意或非常同意目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。但卻有 40%（122 位）受訪者則表示不

同意或非常不同意認為目前模範公務人員之選拔是不公平、不公正的。經查實際狀況，行政院模範公務人員之選拔，入選者偏重於中央機關及職等高及主管人員，例如行政院 92 年度模範公務人員獲選者中，臺灣省 309 個鄉鎮市公所無人入選。表態不認同比例過高，值得吾人注意。如何落實公開、公平、合理陞遷制度，以彰顯功績制度，本文提出以下建議：

一、資訊公開

職務出缺時如採取外補方式，職缺公告資訊應公開化、透明化，如擬外補應將職缺之機關名稱、職稱、職系、職等、辦公地點及報名規定等資料於報刊或網路公告。但目前實務上，全國行政機關何其多，如果僅刊於該出缺機關網路公告，所能看到的人又能有幾位？雖然刊於該出缺機關網路上，符合法規上資訊公開原則，但實質上似有部分封閉之嫌？

故本建議比照政府採購之資訊公開方式（技術可行），於行政院人事行政局之現有網站中開設「人力招募與陞遷資訊專區」（註：人事行政局網站中目前已建有人力招募資訊專區，但是屬服務性質，缺情強制性；且檢所功能僅以地區別區分，尚有待多樣性）。強制規定並要求所屬各機關辦理公開甄選時（不管內陞或外補），除於本機關公告外，亦要本專區登錄。同時本專區各項資項亦提供更多樣性檢索、蒐尋等功能，以方便各機關公務人員快速查閱資訊。機職缺公告至報名截止日期間之時程，應給予可能應徵人員足夠之準備時間，且在報名截止日期前，該公告資訊不得自網站中刪除。

二、落實功績的陞遷制度

陞遷可能面臨需求衝突的情形，特別是機關首長與公務人員間的衝突：就首長而言，彈性而便利的調整人事或是發揮裁量權來補充職缺，將有助於履行首長職責；但站在公務人員立場時，唯有嚴謹的程序與細密規定方能確保權益不受侵害。於是孰輕孰重問題的權衡，將可能形成陞遷制度施行的困擾。

不論是職位招募或是陞遷，基於公平與公正原則，以及公開競爭的作業過程都是中外所共同強調的，爲了達成這些基本原則，英、美的作法都要求

各機關應制定人員招募作業規則，或是「功績陞遷計畫」，並事先將其內容對外公告，而當有職務出缺情形時，公告內容除了從事職務本身的需求條件外，也要具體說明各應徵者參與甄選時，各項選拔評審項目的評分標準。同時爲了考量特殊情形，也訂有排除規定而得不採公開競爭。其中英國較特殊的作法，在於首長僅有意見諮詢權，且依慣例並不行使，如此使整個招募程序可以完全由公務人員體系自行完成，而免除其他因素的可能干預

各機關功績陞遷計畫內容均應包括下列原則：1.陞遷計畫應與其他人事管理作業相容，且要以書面方式訂定；2.計畫內容應包括「陞遷考量項目」(areas of consideration)，以作爲確保所有應徵者能具備最高素質；3.計畫內容應規定職位出缺時的評量條件；4.計畫內容應包括對各合格候選人的選拔標準；5.應考量對於特殊人員(如殘障、少數族群…等)的陞遷需求與途徑。

對於各機關辦理陞任與選拔時，我國公務人員陞遷法除訂有「本功績原則評定陞遷」(第五條)此一原則性的規定外，更於第七條明確訂定陞任條件內容，包括了品德及對國家之忠誠，以及依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績(成)、獎懲及發展潛能等項目。亦即不論哪一職務，只要是辦理陞任就要將這些條件納入考量；此外，在人員選拔過程中，陞遷法亦明定優先選拔標準，包括對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分；以及評定之積分有二人以上相同時，以較高職等(官稱官階、官等官階)或訓練進修及發展潛能積分較高者，優先陞任。

美國功績制保護委員會所提出 4 項策略建議途徑，可做爲我國之借鏡：

- 1、在可能範圍內，發展出嶄新的、有效的評量技術，以更爲確定不同應徵者的適任程度。
- 2、應更廣泛公佈出缺職務之有關資訊，同時也更明確的規定人員選拔時的各項評量標準。
- 3、研究簡化人員招募的流程。
- 4、應更積極推動採用公開競爭原則的功績陞遷方式，即使對於依法可以排除於公開競爭的職務甄補，也應儘可能納入競爭的措施。

三、考試及格分發人員應先分發地方基層服務

前面提過，由於地方基層行政機關受編制預算員額及職務列等之影響，高職位員額甚少，因此其所屬基層公務人員相對缺少往上陞遷機會。所以一些學歷較優人員常因地方基層行政機關地處偏僻且乏陞遷發展機會，而不願留任基層服務，一遇有外調機會，都多方設法調離。實際上，因缺制度化之陞遷保薦作業規範或多流於形式，因緣際會由下級機關獲陞遷至上級機關固有，惟非全面性之定期辦理，多數基層公務人員仍無法循正常管道獲得獲陞遷至上級機關機會。故本文建議，為吸引人才下鄉，應改變目前高普考試分發人員以中央機關及直轄市、縣市政府等為主的分發方式，改先將高普考試及格人員先分發至基層服務，而中央機關及直轄市、縣市政府職務出缺則優先以基層服務人員外補，建立「由下而上」序列升遷機制，如此必能建立暢通中央與地方人才交流管道，而中央機關於制定或規劃政策時，因曾服務於基層，瞭解基層實務面，所制定出來的政策比較完善及可執行性。

總之，建立健全的公務人員公平合理升遷制度，落實公務人員陞遷法之立法機精神，以拔擢優秀人才，為國所用，必能做到「公務人員之任，能本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合目標。

柒、建立績效導向考績制度，發揮獎優懲劣功能。

銓敘部曾於民國八十一年二月委託中國人事行政學會對考績制度的調查反應中：有百分之四十七·四的人感到不滿意，感到滿意的只有百分之二十八·二(趙其文，民 88)。對於服務機關之考績評定及平時獎懲，是否公平、公正？依據本研究問卷調查結果顯示，約有 30% (91 位) 的基層公務人員表示服務機關之考績評定及平時獎懲，是公平的、公正的。但卻有 42% (126 位) 則表示不同意或非常不同意。如扣除 86 位表示無意見後，在表示態度 (共 217 位) 受訪者中，約有四成二之受訪者表態認同，但卻有高達五成八之受訪者認為服務機關之考績評定及平時獎懲是不公平的、不公正的。兩項調查研究

相差十二年（註：81年、93年），但兩項研究卻有高達四成多之受訪者對考績制度不認同，比例甚高，可見失和情形仍無明顯之改善，值得吾人注意。

另者，依本研究問卷調查結果顯示，約有25%（76位）的基層公務人員表示同意或非常同意目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。但卻有40%（122位）則表示不同意或非常不同意。如扣除115位表示無意見後，在表示態度（共198位）受訪者中，約有三成八之受訪者表態認同，但卻有高達六成二之受訪者認為目前模範公務人員之選拔是不公平、不公正的。目前實際狀況，行政院模範公務人員之選拔，入選者偏重於中央機關及職等高及主管人員，例如行政院92年度模範公務人員獲選者中，臺灣省309個鄉鎮市公所無人入選。表態不認同比例過高，值得進一步探討空間。

我國公務人員考績法第二條（考績原則）：公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。第五條（年終考績之依據）：年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。第六條（年終考績之等級）年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：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。考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。四、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。第七條：年終考績之獎懲……丙等：留原俸級。四、丁等：免職。

有關考績缺失問題，歷年來之相關文章甚多，學者林海清先生綜合整理如下：

- （一）、考列甲等條信過於抽象與寬鬆：考績辦法中明確具體的考核標準，皆在打破以往考列甲輪流分配的現象，同時防止流於浮濫，致就特殊條件及一般條件詳列規定：(1)然因過於抽象，適用彈性過大，

如「重要專案工作」，「認定確有績效者」，令人感到籠統空洞欠缺具體。適用上缺乏信度、認定寬嚴不一，致造成不公平現象。

- (二)、考核觀念不落：部分首長或主管不能克盡考核權責，或受人情包圍及個人偏見；或因平時疏於考核，僅憑年終或粗淺印象定奪，致權責不明、績效不彰，影響考績結果之客觀與公平性。
- (三)、缺乏主動積極的導引作用：現行制度，受考核結果偏重於考績獎金與晉升等，導致受考成員過重視金錢物質獎勵，忽略了積極主動發展之機制，而未能將考績結果與成員的生涯發展規劃及組織發展充分結合，而致逐漸流於形式與例行公事。
- (四)、欠缺民主參與之精神：在目前科層體制的運作中其公平性及客觀程度受到質疑，受考人員未能充分參與考績作業，且辦理考績時，主管人員與受考成員未能充分進行成果鑑定前之討論，從公開參與之原則，往往造成受考成員心生不服。
- (五)、考評項目流於僵化而不適切：公務員水平之間有專業背景(職業)之不同，垂直之間又有官職等職務之不同，考評項目及內容考慮因「職務性質」，與「職位高低」之差異而產生的智能及條件亦有不同而異其規定，千篇一律的結果致確難以發揮應用之功能。
- (六)、考列丁等條件之不當過嚴：丁等條件所列各款缺乏具體標準，恐難令人折服。且考核結果即予免職，首長為免考評結果造成過衝擊，鄉愿恩賜作風致考列丁等人數僅為百分之〇·〇二(考試院，民90)，可見聊備一格，未能發揮考績汰劣之功能。
- (七)、缺乏相對比較評等之原則致考績結果和外界對公務人員的評價各有差異，未能凸顯受考人員績的差異，使成員欠缺追求績效表現的內部動力，復無法產生以提升績效為基礎的積極責任觀念(朱武獻，民90)。

針對目前我國行政人員之考績制度，本文提出下列改進的建議：

一、將個人績效組織績效相連結：

現行考績法僅針對「公務人員」的個人考績為對象，不僅和當前強調團隊合作、機關協調的理念不合，也和各類行政事務涉及的複雜、多樣化特性不符。但若納入團體績效考核，則涉及考績法制架構的大幅改變，且組織目標管理、績效標準設定的性也更加彰顯。行政院已正式公布行政機關績效獎金實施計劃，期望運用有效的績效管理策略，依據合理的施政績效評估辦法，以績效獎金誘導團隊精神的發揮，並作為機關的成員考績之依據，以健全組織發展促進組織活力，帶動團隊績效和個人工作績效的齊一提昇。故本文建議結合目標績效獎金制度之推動，配合將員工考績與機關之績效評鑑相互搭配，機關年度績效評鑑特優者，考列甲等人數比例酌予調高，反之則調低，其幅度介於三分之一至三分之二間，有關級距之訂定以同性質機關間之評比為原則。

二、明確訂定考績甲等比例

有關公務人員之考績，銓敘部九十二年一月二十三日新聞稿指出：自民國七十六年新人事制度實施後，近十幾年來，絕大多數機關公務人員考績多考列甲等，且有逐年顯著攀高之現象，例如：七十五年全國各機關公務人員考列甲等人數平均為五十一%，七十六年為七十九%，其後均逐年遞增，迨至八十九年考列甲等人數平均約為八十七%，甚至有達百分之百者，引致社會迭有批評，認為與公務人員實際服務績效之評價，顯有落差。

又因現行公務人員考績法及其施行細則並未明定考績考列各等次之人數比例限制，而各機關人員考績等次，向由各主管機關本於權責衡處。為回應外界對於公務人員考績制度之批評並適度改革績效考評，銓敘部與人事局爰於九十年九月十二日共同邀集中央暨地方主管機關人事機構協商獲致：「……對考列甲等人數比例限制，長期上，宜修正公務人員考績法予以明定，其限制以二分之一為原則，最高不超過三分之二；在尚未完成修法前，先循首長用人考核權方式，採漸近原則處理，九十年考列甲等人數比例，先以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五。」。

為真正落實公務人員考績制度之建制目的，並透過準確客觀之考核，以

發揮獎優汰劣、信賞必罰之功能，目前研修中公務人員考績法修正案，將「各機關考列甲等人數比例上限，以二分之一為原則，最高不超過三分之二」之結論，納入公務人員考績法修正草案中，該修正草案已於九十一年八月二十八日經考試院函送立法院審議中。又在公務人員考績法未完成立法程序前，經銓敘部與人事局於九十一年十一月一日再共同邀集中央暨地方主管機關人事機構協商獲致結論為：「.....在公務人員考績法尚未完成修法前，仍請參酌九十年前例，先循首長用人考核權方式，以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五。.....」因此，本文認為依行政法明確性原則，對考績甲等比例明確訂定表示贊同。

三、落實以同官等為考績的比較範圍

考績法第九條規定以同官等為考績的比較範圍，其理由在於若無此限制，一來不同官等之間的職責程度高低、工作繁簡單難易相差甚大；二來不同官等一同比較，恐會出現職等愈低者，考績結果愈吃虧。但以民國九十一年為例（註：九十二年尚未公布），由敘敘部統計發現各機關：簡任人員甲以等比例約為 10：1（註：5598 人：537 人），薦任人員甲以等比例約為 6：1（註：56495 人：8739 人），委任人員甲以等比例約為 2：1（註：37863 人：17035 人），由銓敘部統計資料中發現：簡任人員每 10 人中，約會有 1 人考績被列以乙等，薦任人員每 6 人中，約會有 1 人考績被列以乙等，委任人員每 2 人中，約會有 1 人考績被列以乙等，此現象與考績法第九條規定以同官等為考績的比較範圍非常明顯違背，呈現官等愈高者，考列甲等比例也愈高，顯然考績法第九條該條文形同具文，故基於公平、正義、依法行政原則等，本文建議應考績應以同官等之人員相互做比較，落實以同官等為考績的比較範圍。

四、重視平時考核制度

公務人員考績法第五條規定年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。平時考核係以一季為單位進行績效考評，兼重其投入過程的形成性評量，進行時採用績效面商制，發揮評估的即時回饋作用。

行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第四點規定：（第一項）平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。各機關主管人員每年四月、八月應考核屬員之平時成績，並將受考人之優劣事蹟記錄於平時成績考核紀錄表，（第二項）主管人員應就前項考評結果，提出對受考人培訓或調整職務等具體建議，並將考核結果有待改進者，提醒受考人瞭解。（第三項）第一項平時成績考核紀錄表，各機關於辦理年終（另予）考績時，應依公務人員考績法第十四條第一項規定程序遞送考績委員會辦理，並至少每半年密陳機關首長核閱一次，上級主管或機關首長並得隨時查閱。如發現有考核紀錄不當或與事實不符者，得加註意見送請單位主管覆考或逕予更正之。同要點第六點規定：各機關首長及各級主管對屬員之工作考核，應依據其所任職務之工作性質、職責程度及其應具知能與專長，賦予一定範圍之工作項目及適當之工作量，並就所賦予工作項目之處理情形列入平時成績考核紀錄，如有應予獎懲者，應即移由人事單位處理。同要點第七點：各機關對屬員進行工作考核時，應本全面品質管理原則，除考量其工作性質、數量及時效外，並應注意其處理之正確性、完整性及成本觀念，暨人際溝通能力、團隊精神、工作態度、創造力、思考力、應變能力，對於表現優異與不合要求者，應列入紀錄。

平時考核如能採用績效面商制，將能發揮評估的即時回饋作用，目前的考績作業並未重視平時考核制度，因為依行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第四點規定：（第二項）主管人員應就前項考評結果，提出對受考人培訓或調整職務等具體建議，並將考核結果有待改進者，提醒受考人瞭解。此要點中提到要將平時考核之考核結果有待改進者，提醒受考人瞭解，此其能於年度期間有警惕改進機會，而目前實務上，是在僅行政命令的甲等比例限制下，由各機關單位按照比例決定各等第人數後，反其道而行再依次給予總分與細目分數。故本文建議應要重視平時考核制度。

總之，現行考績制度受限於法制架構、文化制約、人情世故、執行能力等因素的影響，再加上相關課題如課責的追求、行政效能的增進、領導統御

的配合，雖使考績制度的改革之路困難重重，但其中存在的改革空間，卻值得努力與突破。

捌、福利應予法制化，以安定及激勵工作意願及情緒。

依據本研究問卷調查結果顯示，約有 87%（264 位）的基層公務人員表示認為為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。僅有 2%（5 位）對該規定則表示不同意或非常不同意。由於我國人事法制並無中央、地方之分，但目前中央公務人員與地方公務人員之福利、津貼、加給，卻有因機關之不同有有部分之差異，再者基於保障權益，不會因領導者個人喜惡或其他因素介入，絕大部分受訪者認同為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。

環視世界各主要先進國家，不論是公部門或私企業團體，對於所屬員工，除了發給薪資之外，多數都還會再有各項福利措施，以提升員工生活品質、激勵員工士氣、提升員工對組織的忠誠度及提高工作滿意度等，這已經是個普遍的趨勢。不同的年齡，對福利的需求亦不相同，依據馬斯洛（Maslow）需求層次理論，可以將年齡階層別對組織福利的需求列出如下表 6-3：（李圭玫，民 86）

需求	青年期福利需求	中壯年期福利需求	老年期福利需求
生理需求	雇用保障、工資保障、解除生活不安	維持終生雇用、調薪、安定和擴大經濟生活	延長退休、年金、退休金
安全需求	工作安全衛生、休假、工作時數	醫療保障、子女教育補助、發生意外時生活保障	老年生活之醫療、所得保障
社會需求	文化、保健、娛樂、休閒活動	參加員工俱樂部、維持良好溝通關係	參加娛樂休閒活動
自尊需求	公平公正升遷調職、人性化管管理、參加教育訓練、表揚	尊重人格、被肯定能力績效獎金、公平升遷機會、能力開發、教育訓練	老年後合適調職
自我實現	培養趣味生活	決策、參加勞資協議、創造人性化	義工活動、幸福美滿生活、自己生涯實現

表 6-3：年齡階層別對組織福利的需求

資料來源：摘錄自李圭玫，民 86

學者張金鑑先生認為：採行福利促措施，可以改善公務人員生活，給予福利措施可以減輕其生活困難，公物人員因生活改善，足以促進其身健康及精神愉快；健康和愉快的公務人員自然是勝任工作的先決條件，而有快樂效率的人員，其工作情緒高揚，使機關的任務和使命能有效的達成，這是福利措施的積作用和目的。所以機關組織在規劃福利措施時，應將員工各項需求狀況列入必要的考量要件，主要可從經濟上的福利及精神上的福利兩種層面分析，有關福利建構在需求體系之分析詳如下表 6-4 所示：

分 類	需求層次	福 利 措 施
經濟上福利	生理需求	終生僱用、保障最低薪資、勞動時間、勞動條件、生活福利品
	安全需求	失業保障、職業傷害保障、遺族保障、老年生活保障、醫療保障、工作環境保障、基本保險保障
精神上福利	社會需求	娛樂設備、休閒文化措施、各種刊物、社團活動、休閒旅遊活動、員工諮商輔導
	尊敬需求	公平公正人事調動升遷、表揚優秀人才、能力成果分配、參與各項團體活動
	自我實現需求	教育訓練進修、經營營理參與、潛能發揮

表 6-4：福利建構在需求體系之分析

資料來源：摘錄自李圭旻，民 86

我國政府爲了照顧全體公教員工，多年來除了制定有關公務人員之俸給、保險、退休、撫恤等法規外，行政院亦訂頒有多種福利規定，例如中央公教人員購置住宅輔助要點、中央公教人員急難貸款實施要點、中央各機關學校員工文康活動實施要點等，各機關學校據以辦理公務人員福利事項，並已具有相當成效，惟仍欠法律授權依據。因此，基於政府照顧公務員福祉，及落實依法行政的要求下，有關公務人員福利事項是否應該法制化，各方說法不一，反對或贊成者都有，成爲健全我國文官體制必須要面對的問題。

考試院第九屆第十九次會議蔡委員憲六並提出報告略以：「有關公務人員福利法制問題，應考量立法院政治生態變遷、社會上農漁勞工各行業援引比照等因素，且法制化後是否確實增加公務人員實質權益尙有待商榷。」

福利項目於執行時，應考慮地方政府財力能否負擔。目前行政院與各部會處局署及直轄市、縣市政府間權責劃分，僅重大福利措施（輔購住宅、急難貸款、公教福利品供應）之規劃改進由行政院核定，地方政府員工福利事項，則授權地方政府自行核定。因此，如將公務人員福利事項統一，恐易引起中央集權之慮，且更應衡量地方政府財力負擔，如欲統一立法，地方政府將以財政困難爲由，抱怨「中央請客、地方出錢」，欲期先行溝通協商同意，亦有實際困難。所以，考試院第九屆第一四九次會議曾經做過決議略以：「目前公務人員福利事項，除交通車或交通補助費一項需強化現有規定，俾執行上更具公平性外，尙無須即立法之迫切性，而目前適值經濟不景氣與政府財政困難之際，且財政收支劃分法於八十八年修正公布後，各縣市政府與行政院間對統籌分配稅款及補助款之方式役有爭議。此時如推動公務人員福利事項法制化，勢將增加政府經費負擔，對於財政困絀問題無異雪上加霜，恐遭各地方政府責難，而於法制化過程中，恐難獲立法委員支持及社會大眾認同。」

現行常見公務人員福利制度，主要項目有：公保、急難貸款、辦理集團結婚、健康檢查、員工文康聯誼活動、輔助購置房屋貸款、生活津貼（結婚、生育、喪葬、子女教育補助四項）、公教眷舍配住、員工消費合作社等等。唯目前中央及地方公務人員之福利事項並不一致，例如輔助購置房屋貸款，中央機關已辦理多年，但是地方縣市政府常以財政困難而不辦理（例如雲林縣），地方鄉鎮市公所辦理者則更是少之又少！再者，像員工文康聯誼活動經費，中央機關所能編列之預算不知高過地方縣市政府幾倍？不患寡只患不均古有明訓，且也違反前面第二章所提到的公平理論由，於中央及地方公務人員之福利事項並不一致，造成公務人員之福利豐吝不一，心中之不平想必可見。

考試院第九屆第二九二次會議時，考試委員施委員嘉明曾表示意見：「數年前銓敘部曾研討公務人員福利條例草案，並提經本院討論，當時行政院人事行政局極為反對。現在各機關各憑本事，爲自己同仁謀福利。可謂中央與地方各行其事。事實上，目前我國人事制度係單一制度，並無中央、地方之分，似宜將公務人員所應享有的福利加以統合。或許該條例草案當年提出之時機不甚適宜，而今時機若已成熟，似可重新再作檢討」，所以我國目前公務人員福利法制化之立法進度，目前仍由銓敘部持續延議中。

依據銓敘部所擬「公教人員福利條例」草案，所稱福利：包括基本福利項目及彈性福利項目。基本福利項目，全國一致，由中央政府統一辦理；彈性福利項目由各機關學校自行辦理。基本福利項目包括生活津貼、福利互助、紓困貸款及住宅輔購。該「公教人員福利條例」草案中提到，立法目的爲增進公務人員福利，安定其生活，發揚互助合作精神，以提升工作效能。規定政府應辦理之基本福利事項，包括生活津貼、福利互助、紓困貸款及住宅輔購等，由中央政府統一辦理。另外彈性福利項目，由各機關學校自行辦理。規定各機關學校得就其業務性質及實際需要辦理托兒、育幼、膳食、住宿、車輛停放等。規定各機關辦理福利事項，得向所屬公務人員酌收必要之費用。

有關我國公務人員福利事項之執行，從表面上觀之雖無窒礙難行之處，但是實際上，由於各機關（構）類型之不同，加上各級政府財政豐吝不一，及各機關（構）首長之重視程度不同等，因此各機關（構）公務人員所享有之福利實有相當之差距，加上政府財政困難，現有各項福利措施已朝緊縮甚至取消的方向前進，而福利的規劃辦理往往需要經費的支持，在政府財政拮据狀況下，如果要推動公務人員福利法制化，確實有困難，且在推動法制化過程中，社會各界難免有公務人員「自肥」之質疑？而機關在規劃辦理員工福利時，是否會產生社會公平性及正義性的問題？應予以重視。

我國公務人員福利事項因尚未法制化，缺乏統一規定，因此各機關員工福利差距頗爲懸殊，且甚至部份福利之規劃辦理，更涉及社會公平正義之基本原則，因此，本文認爲應積極推動公務人員福利法制化，參考表 6-4 需求層

次理論〔經濟上福利及精神上福利等〕及配合表 6-3 所示不同年齡層對組織福利的需求亦不同，做因人、因時、因事、因地的不同調查規劃；且規劃辦理要能達公平合理之期望，至於在推動法制化過程中，社會各界對公務人員「自肥」之質疑？考試院及銓敘部應積極對外界說明，減少推動法制化之疑慮。

玖、寬列退休經費，加強照護退休人員生活。

依據本研究問卷調查結果顯示，僅約有 12% 的基層公務人員表示認同地方政府得以財政困難理由駁回退休申請案件。但確高達 75%（227 位）則表示不同意或非常不同意地方政府得以財政困難理由駁回退休申請案件。如扣除 41 位表示無意見後，在表示態度（共 262 位）受訪者中，約有一成三之受訪者表態認同，但有高達八成七之受訪者不同意當公務人員提出退休時，地方政府得以財政困難理由駁回其退休申請案件。

另外依據本研究問卷地 28 題調查結果顯示，約有 66%（201 位）的基層公務人員表示「如能讓您退休，會立即提出退休申請」，僅有 13%（38 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 64 位表示無意見後，在表示態度（共 239 位）受訪者中，約有八成四之受訪者無心戀棧公務崗位，如能退休，就會立即提出退休申請。只有一成六之受訪者不會提出。為何地方基層公務人員會急於想退休？是政治面或制度面等所造成？

退休制度之本意，除在合理維持機關之新陳代謝，促進組職活力、提升行政效率之外，亦須兼顧老年、殘弱人員之生活保障，進而發揮社會安全功能。我國公務人員退休制，係基於上開意旨並配合文官中立、永業化政策所設計。又公務人員退休制度建制之初，係採行退休經費由政府全額編列預算應「恩給制」，實施多年以來，不免造成各級政府之財政負擔，故修正公務人員退休法、撫卹法後，自八十四年七月一日起改由在職公務人員及政府共同繳費建立基金支付退撫經費「共同提撥制」之退撫新制。以下謹題出三點建議：

一、已具退休資格者得依自身意適時退休

依現行公務人員退休法規定，任職滿二十五年以上且年滿五十歲即可擇領或兼領月退休金，現行自願退休條件，僅有「任五年以上年滿六十歲(而職務具有危險及勞力性質者，得調降至五十歲)」及「任職滿二十五年」兩種。

依據本研究問卷調查結果顯示，高達 75% (227 位) 則表示不同意或非常不同意地方政府得以財政困難理由駁回退休申請案件。退休應是公務人員之權利，當符合退休法規定之退休要件之地方基層公務人員依法提出退休申請時，如服務機關以財政困難理由駁回其退休申請案件，必會有一些爭議產生，小者影響機關和諧與工作士氣，大者行政訴訟；反觀服務於中央機關之公務人員卻是只要符合退休法規定之退休要件，隨時提出來隨時就可退休求，兩者差異太大，能不引起怨懟乎！表態不認同比例過高，對整個公務人員及公務機關而言，影響層面非常大，但卻於地方自治之禁梏下，似於短期間內無法解決。

另外依據本研究問卷地 28 題調查結果顯示，約有 66% (201 位) 的基層公務人員表示「如能讓您退休，會立即提出退休申請」，受訪者中有超過六成六之受訪者無心戀棧公務崗位，如能退休，就會立即提出退休申請。只有一成六之受訪者不會提出。為何地方基層公務人員會急於想退休？是政治面或制度面等所造成？另為充分發揮退休制度保障退休人員生活、加強退休人員生活照護本旨，對於年邁或身心障礙不堪任職公務人員，自應予以退休資遣並照護，使公務人員退修後生活無虞。

基於保障公務人員權益論點及權利與義務衡平性，本文建議已具退休資格者得依自身意適時退休，我國憲法第八十三條中規定，退休事項是由考試院所掌理，現行公務人員退休法規定，任職滿二十五年或年滿六十歲服務滿五年者得申請退休，所以基於中央及地方人事法制一致性公平性，對於當符合退休法規定之退休要件之地方基層公務人員依法提出退休申請時，地方政府常以財政困難理由駁回其退休申請案件之長年積弊，應由考試院出面邀集中央及地方各級機關解決，方能保障基層公務人員法律上應得之權利。

二、軍公教人員十八%優惠存款利息政策應向外界說明清楚並解決疑慮

優惠存款制度是早期軍、公教人員待遇普遍偏低及退撫制度未盡完善，為照護退休人員生活所建立之過渡性措施，俾以輔助退休給與之不足，有其特殊建制背景及實際需要。但隨著歷年來軍、公、教人員待遇調整，及退撫新制實施後退休給與之適度提高，優惠存款制度存在之正當恆及合理性受到各界的挑戰與質疑。

目前軍、公、教人員優惠存款業務均係委託臺灣銀行辦理，有關優惠存款差額利息負擔方式為：優惠存款利率與臺灣銀行牌告基本放款利率間之差額由各級政府負擔，臺灣銀行牌告基本放款利率與該行一年期存款利率間之差額，由各級政府與臺灣銀行各負擔半數。又有部份機關積欠臺銀優惠存款差額息之問題，銓敘部業自九十年十二月開始數次邀集財主機關及各縣市政府開會議研商，經充分討論溝通後決議，目前各機關已積欠優惠存款利息差額，應自九十二年一月起分十年期限按平均數攤還，至於九十二年以後優惠存款差額息部分，則由各級政府機關自九十二年與臺銀簽訂契約，以建立制度並符行政程序法之規定，俾維護公務人員辦理優惠存款之權益。優惠存款制度實施迄今已逾四十年，目前產生的主要問題為：1.隨著退休人員人數逐年累增，及近來銀行存款利率一再調降，導致政府財政負擔日益加重。2.目前優惠存款利率為年息百分之十八，較一般市場定期款利率為高，且優惠存款差額利息係由各級政府以編列預算方式補助，致引起外界質疑其公平合理性。

依據銓敘部 93 年 1 月 29 日新聞稿中指出：對地方基層謠傳，軍公教人員十八%優惠存款利息政策有可能取消或變更問題提出說明，據銓敘部表示，軍公教人員優惠存款制度自民國四十九年施行迄今，已逾四十年，對於退休人員及其眷屬之生活保障與社會之安定，確有相當之助益。按軍公教人員分別自八十六年一月一日、八十四年七月一日及八十五年二月一日實施退撫新制（由政府全額編列預算支應退撫經費之「恩給制」改為政府及軍公教人員共同提撥經費之「共同提撥制」）後，政府已配合採取斷源性措施，各類人員自其退撫新制實施後之服務年資，領取之一次退休（伍）金及公（軍）保

養老給付，均不得再辦理優存。因此，優惠存款制度將隨退撫新制實施而漸進取消。……現階段軍公教人員十八%優惠利率仍應維持，惟應配套研提軍公教人員退休制度改革方案，以進一步健全軍公教人員退休制度及舒緩政府財政負擔。銓敘部爰據以研擬檢討評估報告，報經考試院於九十二年一月十六日第十屆第十八次院會決議：公務人員一次退休金及公保養老給付優惠存款制度（年息十八%），仍維持現制，不作變動。銓敘部復於九十二年六月二日針對優惠存款制度的問題，向立法院法制、預算及決算兩委員會第一次聯席會議提出維持不變之檢討報告，會上亦無不同之決定。又九十三年度中央政府編列補貼軍公教人員優惠存款差額利息之預算，業經立法院審議通過。因此，軍公教人員退休金及公保養老給付十八%優惠存款制度繼續維持不變，係屬考試院及行政院既定之政策。

為保障退休人員既有權益，維持政府誠信，有關退休公教人員優惠存款制度有其歷史背景及實際需要，公、教、軍人員退撫新制分別自八十四年七月一日、八十五年二月一日及八十六年一月一日開始實施後，各該類人員於新制實施後之任職年資，所領取之一次退休(伍)金，及公保(軍保)養(退伍)給付，均不得再辦理優惠存款。隨著新制年資增加，將可逐步減輕政府財政負擔，達到漸進取消優惠存款制度的目標。經推估，至民國九十九年以後，因公務人員新制實施已達十五年，舊制年資受退休年資最高年限之限制，最高僅得採計二十年，其後因舊制年資逐年遞減，政府所需負擔優惠存款差額利息亦隨之降低，不再增加。如配合公務人員員任職二十五年以上，始得申請自願退休之條，則新制再實施十七年(即至民國一〇九年)，公務人員舊制年資將大為減少，屆時政府所需負擔的優惠存款差額利息將屬有限。故本文建議軍公教人員十八%優惠存款利息政策應向外界說明清楚。

三、要求各級政府寬列退休經費，差額應由中央補助

依據銓敘部九十三年四月二十日部退二字第 0932333901 號函指出：有關建請中央政府全額負擔地方政府人事費(含退休撫卹給付)及專款全額補助優

惠存款差額利息一節，因涉及中央、地方財政劃分及國家財政經費支應層面，本部前曾就類此建議函准財政部九十二年十月九日台財庫字第 0920061562 號書函、行政院主計處同年月十三日處忠六字第 0920006362 號書函及同年十一月五日處忠六字 0920006833 號書函表示意見略以，有關各縣市政府員工退休所需經費，依現行地方制度法及財政收支劃分法第三十七條之規定，地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用，應以自有財源收入或所獲分配之統籌分配稅款了以優先支應。惟近年來中央在考量各縣市政府財政狀況尚未完全改善之際，為減輕其財政負擔，均已編互相關補助款挹注所需財源以協助各縣市政府解決待退教師問題。至關於由中央政府成立財政重建基金，專款專戶，用以支付全國公教人員退休金一節，由於各縣市政府員工所需經費，為地方財政支出事項，基於地方財政自我負責精神及公平性考量，允宜由地方政府加強開源節流，逐步解決。又目前地方政府負擔其公教退休人員優惠存款差額利息，依財政收支劃分法第三十七條及第三十七條之一規定，中央立法並交地方執行，其中屬自治事項者，應由地方政府自行負擔；地方政府編制內人員人事費與相關經費，應由地方政府以自有財源收入優先支應。故基於退休公務人員優惠存款差額利息在性質係屬退休撫卹經費之一部分，而退休撫卹經費則為地方政府本於其退休員工照護機關立場所應負擔之支出，屬地方人事費用之一環，故依上開財政收支劃分法規定，應由地方政府負責給之義務。惟中央針對各地方政府積欠退休公務人員優惠存款差額利息之解決方案，自九十年度起，配合中央對地方補助制度之改進，中央除將各縣市人事費及退休撫卹經費(含優惠存款差額利息)納入基本財政支出內核算，並就其基本財政收入不足支應部分予以補助外，另為鼓勵各縣市政府積極償還歷年積欠之退休人員優惠存款差額利息，中央亦依各縣市政府實際繳納金額補助二〇%。上開措施行後，雖使臺灣省各縣市優惠存款差額利息繳款率，由八十九年度之三八%提昇至九十年度之八三%，惟仍有部分縣市持續產生積欠款項之情形。故為再提高各縣市政府積極償還優惠存款差額利息之誘因，九十三年度除仍就各縣市前三年度退撫卹經費決算平均數(不含

優惠存款差額利息)依前述方式賡續補助外，另優惠存款差額利息則改按各縣市政府實際繳納金額補助六〇%，以使相關補助制度更具激勵作用。

前銓敘部公文函中指出，有關各縣市政府員工退休所需經費，依現行地方制度法及財政收支劃分法第三十七條之規定，地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用，應以自有財源收入或所獲分配之統籌分配稅款予以優先支應。目前中央機關對地方機關之財政問題，常以地方自治精神輕描淡寫帶過，常訓示以：各縣市政府員工所需經費，為地方財政支出事項，基於地方財政自我負責精神及公平性考量，允宜由地方政府加強開源節流。同樣基於保障公務人員權益論點及權利與義務衡平性，本文建議：「要求各級政府寬列退休經費，差額應由中央補助」，已具退休資格者而想退休者如遂其所願，經新陳代謝作用活化公務效能。

拾、輔導成立公務人員協會，建立團體協商建議機制。

為維護本身權益或改善工作條件，公務人員協會法規定，公務人員是可以組織公務人員協會，依據本研究問卷調查結果顯示，約有 73%（220 位）的基層公務人員認為組織公務人員協會，對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的。9%（28 位）則表示不同意或非常不同意。如扣除 55 位表示無意見後，在表示態度（共 248 位）受訪者中，約有八成九之受訪者認同組公務人員協會對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的，只有一成一之受訪者不認同。

公務人員協會法規定，公務人員可以自由選擇是否加入公務人員協會，依據本研究問卷調查結果顯示，如果有人邀請公務人員其加入公務人員協會時，約有 62%（187 位）的基層公務人員表示同意或非常同意，如果有人邀請加入公務人員協會時會加入。有 8%（24 位）則表示不同意或非常不同意。至於有 30%（92 位）的受訪者表示無意見，此部分值得注意。如扣除 92 位表示無意見後，在表示態度（共 211 位）受訪者中，約有八成九之受訪者會加入公務人員協會，只有一成一之受訪者不認同。

憲法第十四條規定：「人民有集會及結社自由。」為保障公務人員之結社權，並考量公務人員依法執行職務，與國家政務以及民眾權益關係至鉅之特性，銓敘部爰擬具公務人員協會法（以下簡稱協會法）草案，經立法院完成立法程序，並奉 總統於民國九十一年七月十日公布，再經考試院明令自九十二年一月一日施行。協會法的完成立法公布施行，象徵我國公務人員權利保障更向前邁進至另一新里程碑。

公務人員協會（以下簡稱協會法）成立之宗旨為加強為民服務、提昇工作效率、維護公務人員權益、改善工作條件並促進聯誼合作。協會法所稱公務人員為各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員；但不包括政務人員、機關首長、副首長、軍職人員、公立學校教師及各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員。公務人員得自由組織與加入協會。各機關依法令聘用或僱用之人員得準用加入服務機關之協會。協會具有法人地位，其組織分為「機關公務人員協會」及「全國公務人員協會」二級。地方機關之機關公務人員協會係以各直轄市、縣（市）行政區域內所有之地方機關為籌組範圍，其主管機關為各該直轄市、縣（市）政府；中央機關之機關公務人員協會，係以各部會及同層級以上機關為籌組範圍，其與全國公務人員協會之主管機關為銓敘部。協會得就考試事項，公務人員之銓敘、保障、撫恤、退休事項，公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫恤基金等權益事項，有關公務人員個人權益事項及與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，不得提出協商。

從勞動法之觀點，勞動三權係指團結權、團體協商權（又稱團體交涉權）、爭議權（又稱罷工權），鑒於公務人員依法執行職務，攸關國家安全及社會公共利益，世界各先進國家如美、英、德、法、日等國之立法例，其中除法國於其國家公務人員法第十條明定，公務人員得依有關法律規定之範圍行使罷工權；英國對公務人員之爭議權或罷工權，法律上未明文禁止，但依赦令，

參加爭議行為者，應受懲戒處分；美國部份州如明尼蘇達州、賓州、夏威夷州等以制定法方式賦予公務人員罷工權（此乃各州自行立法例，並未普及全國，聯邦相關法律，不准公務人員罷工）外，其餘各國，均明文禁止公務人員之罷工權。我國公務人員與國家間之公法上職務關係，有別於勞工與雇主間之勞雇關係，公務人員協會原無勞動三權之問題，惟無期明確，仍參酌大多數國家之立法例，明文禁止其從事罷工及與之相關之行為。（二）另美國聯邦政府對於是否賦予公務人員之罷工權，有贊成與反對之兩極意見，其中反對之理由有三：1.罷工為反對政府之行為，自為法所不許。2.聯邦政府所提供之公共服務，多為基本服務性質，罷工有礙這種服務之提供，有損人民之福祉。3.聯邦之勞資爭議，可透過替代性方式來解決，如調解、發現事實、強制性之利益仲裁等，並非僅有罷工一途。是以，本法雖未賦予公務人員協為罷工權，但已參採工會法、勞資爭議處理法之立法體例，設計一套兼顧協商、調解與爭議裁決之機制。

行政院人事行政局公務人員協會於九十二年九月一日在中央聯合辦公大樓北棟十一樓第三會議室（台北市）成立大會，行政院人事行政局李逸洋局長以貴賓身分蒞會致詞時說明指出：『公務人員協會法自九十二年一月一日施行，公務人員得據以發起籌組機關公務人員協會，對於我國公務人員結社權利之保障，及國家與公務人員間和諧關係之促進，將可開創新里程碑，也是我國公務人員權益保障法制現代化之重要指標。公務人員協會法第一條開宗明義指陳，公務人員為加強為民服務，提昇工作效率，維護其權益，改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會，彰顯公務人員結社不是要和政府唱反調、打對台，目的主要在促進有如勞工與投資老闆的和諧夥伴關係，並期勉該局協會珍惜得來不易之結社權利，往良性發展，以創造政府與公務人員「雙贏」局面。「公務人員協會」成立以後，依法可以有「建議」、「協商」、「辦理事項」三大結社權利，透過協會的三大法定權利，可以簡化行政流程、便民、更保障公務人員應有權益等，主要意義和目的就在促使政府整體行政效能提昇、落實為民服務工作，讓國家發展更進步。』

依據銓敘部 93 年 3 月份公務人員協會法宣導資料說明顯示：公務人員協會法自九十二年一月一日施行迄 93 年 5 月止，計有銓敘部、僑務委員會、行政院人事行政局、公務人員保障暨培訓委員會等四個協會正式成立；考選部、行政院農業委員會、行政院國家科學委員會、行政院原住民委員會、行政院海岸巡防署、經濟部、臺北市、高雄市、臺東縣、嘉義市等十個協會刻正籌組中。刻正籌組中之協會，多數招募會員數月，陷於瓶頸，難以突破；又各機關發起、籌組協會亦未盡踴躍。經銓敘部蒐集各機關所提建議意見略有：建議將協會組織層級區分為三級或增列「職業聯盟」；協會主管機關建議由人事處（室）改由社會局辦理；酌予擴大協會建議權限、協商範圍及得辦理事項，使其發揮功能；放寬協會成立門檻或針對規模較大之機關另為彈性處理；協會經費來源有限，宜明定政府補助標準；刪除理事、監事不得兼任會務人員規定；酌予增列會務人員亦得請公假之規定；研訂施行細則，以充實法制等。

此種結社權行使的正式賦予，是繼公務人員得就其個人重大權益事項行使訴願(復審)及訴訟(行政訴訟)權後，政府對公務人員基本權利限制的再次鬆綁。不論就其立法政策或立法目及動機觀之，均應予以高度的正面肯定。故為落實結社權，建立和諧夥伴關係，開創新里程，本文建議應輔導成立公務人員協會，建立團體協商建議機制。

第二節、結語

政府存在的目的，是爲了滿足人民的需求；一個以服務爲優先的政府是人民共同的期待。我們的政府機關雖然不乏堅守依法行政精神，具備專業能力的優秀公務人，不過長久以來，民眾對政府機構的既定刻板印像卻是墨守成規、抗拒創新、缺乏熱忱。學者陳金貴先生認爲：公務人員的表現常成爲社會批評的對象，其主要原因是因爲公務人員在龐大的官僚體制中，呈現其反應較慢及行事僵化的行爲，因此如何打破此項觀念，同時也能真正的讓公務人員從士氣低落的情境中，加以挽回。公務人員士氣低落的原因，不只是公務人員本身的問題，也牽涉到大環境的變動及政府當局的態度與各項作爲。最重要的是政府是否真正重視公務人員的問題，自己是否扮演好模範老闆的角色，善待及尊重公務人員，而公務人員也要反求諸己，不斷的進修，充實自己，如此才能達到激勵的效果，提高低落的公務人員士氣。另外，學者施能傑先生認爲：應建立一個值得公共信任和尊敬、活力競爭的政府；如何讓政府受到民眾的信任與尊敬，這是基本追求目標及重要的關鍵。政府如何受到民眾的信任與尊敬，可以從三個角度來看，第一個這個政府要更民主，行政部門應該如何使政府更民主，可從去落實資訊公開，真正執行行政程序法方面著手。第二個這個政府絕對要更廉潔透明，第三個這個政府絕對要績效導向，所謂績效導向，簡單地說，就是對問題預防與問題解決，個人從不認爲績效非要以量化表達不可，績效本身是很中性的用語，重點是對於問題解決跟問題預防如何去表達的方式。而要建立一個活政府，有兩個方向可以去做，第一個是政府的組織規模一定要小，但是他的能力一定要好，這才是我們所要追求的目標。另外一個就是說，政府一定要是很彈性、活力很強的政府，必須朝活力、競爭的目標去追尋，傳統官僚體制有一個流弊是「權威的物化」，使的公務人員僵化到好像沒有靈魂的程度，換言之，就是什麼事都是遷就設計好的模式或格式來行事，只要有這個規定，我就按照這個規定來做，自己不去判斷是否由於時空改變而仍然適當，這就叫做「物化」。舉

例來說，民眾來洽公，就拿出公文給他看，說這是上面的規定，愛未能助，把事情推的乾乾淨淨；或簡單看一看法令，就說格於規定，礙難同意或礙難照准（註：此種情形不僅存在於基層官僚，亦普遍存在於中央上層官僚之中），所以公務人員「依法辦事」是其最基本的保守心態（亦其最大的保護網）。

因為目前我國整個文官體系裡『便民』與『圖利他人』兩者中間分際還是非常模糊不清，所以，一般在基層鄉公所所常看到、聽到的狀況情形是「這個不合法，不行」、「這個不合規定，不行」、「少蓋了一個印章，蓋好再來」、「少了某樣證件（文件）、補齊再送」，不管民眾有多大的困難、理由，只要基層公務人員認為程序不對，那就是不行、不用辦了；或許所少的程序是無關謹要的或是多此一舉的，當然，很多公務人員是爲了保護自己，但在看過或多或少因一時便民而致惹上圖利他人不必要的麻煩或官司後，公務人員這種保守、僵化、物化的人格與心態，我們在深入了解體驗後，是可以理解進而悲傷也，因為在這種保守、僵化、物化的行事與心態下，造成民眾對政府文官體制的誤解和不滿，更阻礙國家行政效能的提升。

依據本文之個案問卷調查研究顯示，

- (1) 約有 96% 受訪的基層公務人員認為，應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。
- (2) 約有 46% 受訪的基層公務人員表示認為，目前地方政府基層公務人員，會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。
- (3) 約有 67% 受訪的基層公務人員認為，行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。
- (4) 約有 26% 受訪的基層公務人員保障法之個人權益保障內容、程序認為仍不夠瞭解。
- (5) 約有 75% 受訪的基層公務人員表示遇到對本身所爲之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。

- (6) 約有 87%受訪的基層公務人員表示同意或非常同意認為為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。
- (7) 約有 48%受訪的基層公務人員認為服務機關之陞遷不是公平的、公正的。
- (8) 約有 42%受訪的基層公務人員認為服務機關之考績評定及平時獎懲是不公平的、不公正的。
- (9) 約有 40%受訪的基層公務人員認為目前模範公務人員之選拔是不公平、不公正的。
- (10) 僅約有 35%受訪的基層公務人員表示認同目前的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。
- (11) 約有 66%受訪的基層公務人員表示如果能退休，其會立即提出退休申請。
- (12) 僅約有 35%受訪的基層公務人員對現行文官保障制度感到滿意。

在前面我們談到需求層次理論、期望理論與公平理論，很多基層公務人員官僚（尤其是鄉鎮市公所層級）在日復一日經年累月的時光銷磨中，對於自己的遠景已不再抱持什麼企望或奢求，面對比較不好的福利（與中央、省市、縣市政府比較起來，鄉鎮市公所員公的福利實在只能用“棄兒”形容之），職等偏低無法留住雄心壯志的優秀人才，升遷管道擁塞，甚至於受到任用資格條件限制升遷無望，工作種類繁雜苛重，或是派系糾葛下，對公務工作僅抱持者「當一天和尚撞一天鐘」的消極心態，也就是「多作多錯，少做少錯，不做不錯」的投機心理，對於什麼「行政革新」、「組織再造」、「企業型政府」、「簡政」、「便民」等等，根本抱持者事不上於身的冷淡漠然眼光對之，一切「能省則省、能拖則拖」，甚至陽奉陰違，造成「上有政策，下有對策」惡性循環，政策執行之落實程度便在此情形下，大打折扣，更惶論及「創新」、「求變」。

社會大眾對公務人員充滿期許，過去台灣威權體制的政治文化之下，對於公務人員的工作處境不免有所扭曲，這不但對許多公務人員的士氣造成打擊，投下陰影，也對民眾的認知觀感有所影響。爲了建立可大可久的文官體系，也爲確立公務人員的尊嚴與地位，應積極推動文官體系的改革，經由問卷調查瞭解在清楚瞭解到基層公務人員對公務人員保障制度及行政中立之態度、對機關中之工作條件之態度、管理措施（職務調任、考核、獎懲）之信服程度、對有關救濟程序、身分、官等俸級之態度看法後，前面第六章中，本文曾提出十項建議事項，對現行文官保障制度提出改進建議，冀望藉由文官保障制度方面之態度研究後，對落實文官保障及救濟有一絲的助益。至於後續研究則建議如調查中央機關公務人員對文官保障制度之態度、社會民眾對文官保障制度之態度看法等；本文希望我國的文官體系能真正的現代化與專業化，成爲社會大眾尊崇的一個團隊，讓所有的公務人員不只是有「鐵飯碗」，更成爲國家建設與進步的「鐵的基礎」。

附錄一、參考文獻

中文書目

(一) 書籍:

- 1.吳 庚，行政法之理論與實用，增訂七版，台北：三民書局，民國 90 年 8 月。
- 2.林 騰，行政法總論，增訂二版一刷，台北：三民書局，民國 91 年 10 月。
- 3.劉 苑，行政法，台北：保成文化，民國 90 年。
- 4.張 正，行政法體系，修訂版，台北：保成文化，民國 83 年 9 月。
- 5.張家洋，行政法基本理論，再版，台北：國立空中大學，民國 82 年 9 月。
- 6.林紀東，行政法，修訂六版，台北：三民書局，民國 79 年 12 月。
- 7.城仲模，行政法之一般法律原則，初版，台北：三民書局，民國 83 年 8 月。
- 8.城仲模，行政法之一般法律原則(二)，初版，台北：三民書局，民國 86 年 7 月。
- 9.台灣行政法學會，行政契約與新行政法，初版一刷，台北：元照出版社，民國 91 年 10 月。
- 10.陳春生，行政法之學理與體系(一)——行政行為形式論，初版，台北：三民書局，民國 80 年 8 月。
- 11.黃嵩、邱灝，行政法(實例研習)，初版，台北：保成文化，民國 86 年 1 月。
- 12.李進增，行政程序法，初版，台北：高點文化，民國 91 年 7 月。
- 13.黃昭元等，綜合小六法，修訂版，台北：學林文化，民國 86 年 1 月。
- 14.林振華，人事法規釋例彙編，台北：大洲出版社，民國 91 年 1 月。
- 15.何穆英，公務員法，初版一刷，台北：精銳出版，民國 87 年 4 月。
- 16.張家洋，行政組織與救濟法，修訂版，台北：國立空中大學，民國 84 年 8 月。
- 17.台灣行政法學會，公務員法與地方制度法，初版一刷，台北：元照出版社，民國 92 年 1 月。
- 18.賴維堯，行政學入門，初版三刷，台北：國立空中大學。民國 87 年 2 月。

- 19.吳瓊恩，行政學，初版，台北：三民書局，民國85年9月。
- 20.張潤書，行政學，修訂三版，台北：三民書局，民國93年2月。
- 21.許南雄，行政學術語，一版，台北：商鼎文化，民國83年9月。
- 22.江明修，公共行政學—理論與社會實踐，初版一刷，台北：五南圖書，民國86年1月。
- 23.蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，二版一刷，台北：五南圖書，民國92年11月。
- 24.彭懷恩，政治學，初版，台北：風雲論壇出版社，民國82年6月。
- 25.江炳倫，政治文化導論:理論與個案研究，台北：韋伯文化，民國92年。
- 26.蔡良文，行政中立與政治發展，初版一刷，台北：五南圖書，民國87年9月。
- 27.黃鈺堤，政治學方法論與行政分析立場，初版，台北：翰蘆圖書，民國90年9月。
- 28.趙其文，人事行政，初版，台北：中華電視公司教學部，民國88年8月。
- 29.傅肅良，人事心理學，初版，台北：三民書局，民國70年4月。
- 30.傅肅良，人事行政的守與變，台北：三民書局，民國79年8月。
- 31.許南雄，各國人事制度，增訂五版，台北：商鼎文化，民國91年3月。
- 32.林克昌，行政專題論述—目前人力問題之剖析，一版，台北：秀威資訊科技，民國91年9月。
- 33.李誠，人力資源管理的十二堂客，初版，台北：天下文化，民國89年。
- 34.黃英忠等，人力資源管理，初版，台北：華泰書局，民國87年。
- 35.吳復新，人力資源管理，初版，台北：國立空中大學，民國86年8月。
- 36.洪榮昭，人力資源管理，初版二刷，台北：哈佛企管，民國85年4月。
- 37.H. T. Graham and R. Bennett，人力資源管理(一)【理論探討】，初版，台北：創意力出版，民國84年10月。
- 38.張火燦，策略性人力資源管理，初版三刷，台北：揚智文化，民國86年3月。

39. Dessler 博士 原著，李璋偉 譯，人力資源管理，七版，台北：臺灣西書出版，民國 87 年 2 月。
40. 吳美蓮、林俊毅，人力資源管理理論與實務，初版二刷，台北，智勝文化，民國 86 年 9 月。
41. 吳復新、劉見祥、蔡紹南，勞工福利與保險，修訂再版，台北：國立空中大學，民國 87 年 1 月。
42. 羅文基等，生涯規劃與發展，初版四刷，台北：國立空中大學，民國 84 年 6 月。
43. 林以文，公務人員權益保障之救濟，初版，台北：鼎文書局，民國 90 年 10 月。
44. 汪宗仁，公務人員權益保障與行政救濟，台北：永然文化，民國 86 年 1 月。
45. 李震山，人性尊嚴與人權保障，修訂再版，台北：元照出版社，民國 90 年 11 月。
46. 陳宗韓、劉振仁，人權與民主，初版，台北：高立圖書，民國 92 年 2 月。
47. 蔡祈賢，公務福利制度，一版一刷，台北市：商鼎文化，民國 92 年 5 月。
48. 呂育誠，地方政府管理—結構與功能的分析，初版二刷，台北：元照出版，民國 91 年 9 月。
49. 朱愛群，行政發展社會學與行政社會化—行政社會學(1)，台北：三鋒出版社，民國 82 年 8 月。
50. 朱愛群，行政病態學及態矯正原理—行政社會學(2)，台北：三鋒出版社，民國 82 年 9 月。
51. 蘇永欽，政府再造—政府角色的新定位，台北：新臺灣人文教育基金會，民國 91 年。
52. 鄒忠科、黃松榮，比較政府論，初版，台北：五南圖書，民國 84 年 11 月。
53. 詹中原等，新公共理論—政府再造的理論與實務，初版二刷，台北：五南圖書，民國 89 年 2 月。
54. 蕭武桐，行政倫理，初版三刷，台北：國立空中大學，民國 85 年 1 月。

- 55.劉毓玲，新政府運動，一版六刷，台北：天下文化，民國83年3月。
- 56.江大樹，國家發展與文官政策，初版，台北：憬藝企業，民國86年8月。
- 57.蕭全政等，重建文官體制，初版，台北：業強出版社，民國83年4月。
- 58.徐有守，考銓制度，初版，台北：臺灣商務印書館，民國86年6月。
- 59.許南雄，考銓制度概論，一版一刷，台北：商鼎文化，民國85年2月。
- 60.許水德，考銓報告書，台北：考試院，民國89年1月。
- 61.錢穆，中國歷代政治得失，九版，台北：東大圖書，民國82年9月。
- 62.李青芬等，組織行為學，六版，台北：華泰書局，民國84年8月。
- 63.吳定，公共政策辭典，初版，台北：五南圖書，民國86年10月。
- 64.翁興利，公共政策——知識應用與政策制訂，二版，台北：商鼎文化，民國85年2月。
- 65.丘昌泰，政策科學之理論與實務際——美國與臺灣經，初版，台北：五南圖書，民國87年3月。
- 66.羅家德、劉祖亮，資訊時代的決策者，初版，台北：和碩科技，民國84年7月。
- 67.Schermerhorn 博士、Hunt 博士、Osborn 博士原著，劉彥廷譯，管理組織行為，五版，台北：台灣西書出版社，民國84年1月。
- 68.姜占魁，組織行為與行政管理，八版，台北，民國83年8月。
- 69.鄭瑞城，組織傳播，再版，台北：三民書局，民國79年9月。
- 70.李茂政，大眾傳播新論，四版，台北：三民書局，民國83年11月。
- 71.Richard Koch / Ian Godden 合著，劉清彥譯，沒有管理的管理，初版，台北；晨星出版，民國87年9月。
- 72.Gary Dessler 原著，李茂興譯，人事管理，初版四刷，台北；曉園出版，民國81年4月。
- 73.孫本初，公共管理，初版，台北；時英出版，民國86年11月。
- 74.黃榮護，公共管理，初版，台北；商鼎文化出版，民國87年9月。
- 75.洪明洲，管理——個案、理論、辨證，初版，台北：科技圖書，民國86年

- 11 月。
- 76.克勞蒂．羅林斯 著，郭建志 譯，管理學導論，初版，台北：桂冠圖書，民國 86 年 3 月。
- 77.許士軍，管理學，十版十刷，台北：東華書局，民國 87 年 3 月。
- 78.張志育，管理學:新觀念、本土化、世界觀，初版，台北：前程企業管理，民國 87 年 8 月。
- 79.陳國嘉，績效管理，初版，台北：書泉出版社，民國 90 年 12 月。
- 80.羅伯特．貝可 著，邱天欣 譯，績效管理，初版，台北：美商麥格羅．希爾，民國 91 年 12 月。
- 81.大衛．杜柏伊斯 著，李芳齡譯，績效躍進——才能評鑑法的極致運用，初版，台北：商周出版，民國 91 年 10 月。
- 82.郭崑謨，企業概論，初版，台北：華泰書局，民國 74 年 9 月。
- 83.Michael Hammer & James Champy 著，楊幼蘭譯，改造企業，初版十三刷，台北：牛頓出版，民國 86 年 3 月。
- 84.Tarek M. Khalil 住，孫善政，科技管理，初版二刷，台北：美商麥格羅．希爾，民國 91 年 10 月。
- 85.Jack Gido & James P. Clements 合著，宋文娟、黃振國 譯，專案管理，初版，台北：滄海書局，民國 90 年 11 月。
- 86.傅和彥，生產與作業管理，三版六刷，台北：前程企業管理，民國 92 年 2 月。
- 87.Kenneth C. Laudon & Jane P. Laudon 原著，周宜光 譯，管理資訊系統：管理數位化公司，二版，台北：東華書局，民國 91 年 7 月。
- 88.葉日武，財務管理，初版七刷，台北：前程企業管理，民國 91 年 9 月。
- 89.蔡秀玲、楊智馨，情緒管理，初版，台北：揚智文化，民國 88 年 4 月。
- 90.俞文釗，管理心理學，初版四刷，台北：五南圖書，民國 87 年 10 月。
- 91.張春興，現代心理學，初版十二刷，台北：東華書局，民國 83 年 10 月。
- 92.吳靜吉，心理學，五版，台北：國立空中大學，民國 81 年 12 月。
- 93.黃富順，成人心理與學習，三版，台北：師大書苑，民國 84 年 3 月。

- 94.毛慶生等，基礎經濟學，二版，台北：華泰書局，民國90年5月。
- 95.林有志、黃娟娟，會計學，初版二刷，台北：滄海書局，民國92年8月。
- 96.方世榮，基礎統計學，二版，台北：華泰文化，民國91年12月。
- 97.顏月珠，現代統計學，二版，台北：三民文化，民國84年8月。
- 98.Paul R. Niven 著，于泳泓 譯，平衡計分卡最佳實務，初版七刷，台北：周出版，民國92年10月。
- 99.袁方，社會研究方法，初版一刷，台北：五南圖書，民國91年5月。
- 100.許禎元，政治研究方法與統計，初版，台北：五南圖書，民國86年9月。
- 101.王玉民，社會科學研究方法原理，增訂版一刷，台北：洪葉文化，民國86年8月。
- 102.段家鋒，論文寫作研究，增訂再版，台北：三民書局，民國84年2月。
- 103.郭崑謨、林泉源，論文及報告寫作概要，二版二刷，台北：五南圖書，民國90年8月。
- 104.施嘉明，公務員讀本—施嘉明公務生涯言論集，初版，台北：致良出版社，民國85年7月。
- 105.黃異，從門外漢到法律人，初版，台北：五南圖書，民國92年3月。
- 106.許慶復主編，邁向21世紀的臺灣，初版，台北：正中書局，民國83年11月。
- 107.徐佳士，資訊爆炸的落塵，初版，台北：三民書局，民國86年4月。
108. STEPHEN P. ROBBINS 原著，李茂興等譯，組織行爲，初版四刷，台北：揚智文化，民國85年8月。

(二)政府機關出版品:

- 1.行政院人事行政局，九十二年度地方機關學校人事業務與行政中立專題研習會教材，民國92年11月。
- 2.行政院人事行政局，世界各國及大陸地區人事制度簡介，民國92年10月。
- 3.行政院研究發展考核委員會，行政研究方法論文集，民國71年8月。

- 4.行政院研究發展考核委員會，公務員之資訊法規須知，民國 84 年 9 月。
5. 行政院人事行政局，行政院 92 年模範公務人員----模範事蹟，民國 92 年 7 月。
- 6.行政院人事行政局，散播再造種籽 開創競爭優勢，民國 88 年 6 月。
- 7.行政院人事行政局，歐美國家公務員制度概要-美英德法之現狀，民國 89 年 1 月。
- 8.行政院人事行政局公務人員訓練班，行政管理論文選集(一)，民國 80 年 1 月。
9. 行政院人事行政局地方行政研習中心，行政文化與價值培塑研習會，民國 93 年 4 月 5 日。
10. 行政院人事行政局，推動政府業務委託民間辦理宣導手冊，民國 90 年 7 月。
11. 行政院人事行政局，93 年考核訓練業務研習會手冊，民國 93 年 4 月。
- 12.行政院人事行政局，研究發展得獎作品選輯(第二十五)，民國 85 年 6 月。
- 13.行政院人事行政局 公務人力發展中心，新知系列專題演講彙編(第二輯)，民國 88 年 6 月。
- 14.行政院人事行政局 公務人力發展中心，八十八年下半年暨八十九年度研習實施計畫。
- 15.行政院資訊發展推動小組，政府業務電腦化報告書，民國 84 年 9 月。
- 16.委託單位: 行政院人事行政局，研究單位:國立台北大學公共行政暨政策學系，公務人員陞遷制度之研究，民國 92 年 12 月。
- 17.立法院法制局，文官政策與立法研究，民國 92 年 10 月。
- 18.考試院，公務人員保障法專輯，民國 86 年 1 月。
- 19.考試院 編印，考銓報告書，民國 92 年 7 月。
- 20.考試院 編印，二十一世紀文官體制發展國際會議—會議實錄，民國 92 年 1 月。
- 21.考試院 編印，建國九十年之考銓制度，民國 90 年。

- 22.考試院 編印，公務人員福利制度法制化之研究，台北：考試院考試院二組，民國 87 年。
- 23.考試院 編印，「公務人員福利制度法制化」問卷調查報告，台北：考試院，民國 87 年。
- 24.考試院 編印，紐西蘭.澳洲.以色列考銓暨人事行政考察團考察報告，民國 81 年 12 月。
- 25.考試院研究發展委員會 編印，考試院研究發展委員會 專題研究彙編(一)，民國 86 年 6 月。
- 26.考試院研究發展委員會 編印，考試院研究發展委員會 專題研究彙編(四)，民國 91 年 8 月。
- 27.考試院研究發展委員會 編印，考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編，民國 84 年 8 月。
- 28.考試院研究發展委員會 編印，全面品質管理研習會，民國 93 年 1 月。
- 29.銓敘部 編印，銓敘部九十一年度民意調查專案報告人事人員服務滿意度之研究，民國 92 年 2 月。
- 30.銓敘部 編印，行政管理論文選輯(第九輯)，民國 84 年 6 月。
- 31.銓敘與公保月刊社，健全文官制度的理念與作為，民國 84 年 9 月。
- 32.銓敘部 編印，各國人事法制叢書第三輯，民國 84 年 1 月。
- 33.銓敘部 編印，改進人事制度專案研究報告(一)，民國 85 年 6 月。
- 34.銓敘部 編印，行政管理論文選輯(第十輯)，民國 85 年 5 月。
- 35.銓敘部 編印，行政管理論文選輯(第十一輯)，民國 86 年 4 月。
- 36.銓敘與公保月刊社，公務人員基準法專輯，民國 85 年 3 月。34.司法院行政訴訟及懲戒廳，人事爭訟裁判要旨彙編，民國 92 年 3 月。
- 37.司法院八十八年度研究發展項目研究報告，蔡長林，程序公正理論與實務研究，民國 89 年 1 月。
- 38.司法院，公務員懲戒法令及函釋彙編，民國 91 年 12 月。

- 39.司法院，行政訴訟論文彙編第三輯—人事行政爭訟—，民國 91 年 11 月。
- 40.法務部，行政程序法，民國 89 年 3 月。
- 41.監察院，監察院工作概況，民國 86 年 1 月至六月。
- 42.監察院，監察院工作概況，民國 88 年 1 月至十二月。
- 43.國家文官培訓所，公務人員保障之保障對象。
- 44.臺灣省政府人事處，研究發展優良作品選輯(第十六輯)，民國 85 年 4 月。
- 45.臺灣省政府人事處，研究發展優良作品選輯(第十七輯)，民國 86 年 5 月。
- 46.臺灣省政府人事處，研究發展優良作品選輯(第十八輯)，民國 87 年 6 月。
47. 臺灣省政府新聞處，企業性政府——新觀念與新省政，民國 84 年 10 月。
- 48.臺灣省政府新聞處，文化建設與教育發展，民國 84 年 10 月。
- 49.張潤書教授榮退紀念論文集編輯委員會編印，三民書局發行，新世紀的行政理論與實務—張潤書教授榮退紀念論文集，民國 92 年 3 月，初版。
- 50.公務人員保障暨培訓委員會，保障事件決定書選輯，民國 91 年。
- 51.公務人員保障暨培訓委員會，公務人員保障法規及釋例彙編，民國 90 年 12 月。
- 52.公務人員保障暨培訓委員會，保障案件決定書彙編第八輯，民國 90 年 8 月。
- 53.公務人員保障暨培訓委員會，保障案件決定書彙編第九輯，民國 90 年 9 月。
- 54.公務人員保障暨培訓委員會，中華民國九十二年公務人員保障暨培訓統計年報，民國 93 年 3 月。
- 55.公務人員保障暨培訓委員會，最新公務人員訓練進修法規 Q&A，民國 92 年 1 月。
56. 公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，蒐集研析大陸地區公務人員保障制度相關資料專案委託研究，民國 87 年 6 月。
57. 公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，民國 87 年 7 月。
- 58.公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，編譯加拿大公務人員保障制度及法規專案委託案，民國 89 年 6 月。

- 59.公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，編譯英國公務人員保障制度及法規專案委託案，民國 89 年 10 月。
- 60.公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案，民國 88 年 5 月。
- 61.公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託案，民國 88 年 6 月。
- 62.公務人員保障暨培訓委員會，美日考察團考察報告，民國 86 年 8 月。
63. 雲林縣政府，雲林縣民眾對縣政府服務績效滿意度民意調查報告，民國 92 年 7 月。
- 64.雲林縣政府，雲林縣政府為民服務白皮書，民國 92 年 8 月。
- 65.雲林縣政府，縣長會見民眾案例彙編（第九輯）。
- 66.國立中正大學成人及推廣教育中心，創造團隊智慧，民國 86 年 6 月。
- 67.國立空中大學公共行政學系，空大行政學報（第三期），民國 84 年 5 月。
- 68.國立空中大學公共行政學系，空大行政學報（第七期），民國 86 年 5 月。
- 69.東海大學公共行政研究班，「行政發展與地方政府競爭力之提昇」學術研討會論文集，民國 86 年 6 月。

（三）學位論文:

- 1.邱華君，民國 83 年，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度，台北，中國文化大學，中山學術研究所，博士論文。
- 2.吳淑惠，民國 83 年，臺灣省各鄉鎮(市)作為地方自治團體之理論與實際，台中，東海大學，公共行政研考試院究所，碩士論文。
- 3.林孟信，民國 91 年，地方自治團體人事權與行政中立之探討，台北，銘傳大學，事務研究公共所公共管理與社區發展碩士在職專班，碩士論文。
- 4.溫嬪容，民國 83 年，考核謬論之研究—以一個交通事業機構為例，台中，東海大學，公共行政研究所，碩士論文。
- 5.賴書通，民國 76 年，基層警察福利滿足及其績效關係之研究，桃園，中央

- 警察大學，警政研究所，碩士論文。
- 6.張翠娟，民國 81 年，員工績效評估制度與功能之研究，台北，臺灣大學，政治研究所，碩士論文。
 - 7.蔡得雄，民國 90 年，激勵因素對工作績效之相關研究—以高雄市區公所里幹事為例，義守大學，管理研究所，碩士論文。
 - 8.林國民，民國 89 年，論公務人員不利益處分之救濟程序，桃園，中央警察大學，刑事警察研究所，碩士論文。
 - 9.蔣美玉，民國 74 年，公務員行政責任之研究——公務員懲戒制度之爭議與檢討，台北，政治大學，公共行政研究所，碩士論文。
 - 10.林俊杰，民國 92 年，公務人員資績與陞遷關係之研究：以彰化縣政府為例，台中，東海大學，公共事務碩士在職專班，碩士論文。
 - 11.施金山，民國 92 年，我國公務人員考績制度之研究—兼論行政機關績效獎金制度，台中，東海大學，公共行政研究所，碩士論文。
 - 12.鄭志平，民國 92 年，臺北市政府公務人員行政中立問題與對策，台北，臺灣大學，國家發展研究所，碩士論文。
 - 13.李昭賢，民國 91 年，論公務人員參與政治活動之界限及保障，台北，臺灣大學，國家發展研究所，碩士論文。
 - 14.陳坤發，民國 90 年，公務人員行政論理認知研究—地方行政菁英調查分析，台中，東海大學，公共事務碩士在職專班，碩士論文。
 - 15.蔡進良，民國 92 年，行政程序中之正當法律程序—憲法規範論，台北，政治大學，法律學研究所，博士論文。
 - 16.廖敏璋，民國 91 年，美國行政倫理法制之研究，台北，東吳大學，政治學系，碩士論文。
 - 17.余德軒，民國 87 年，公務人員勞動基本權之研究，台中，中興大學，法學系，碩士論文。
 - 18.江銀世，民國 90 年，我國行政機關公務人員福利之探討，台中，東海大學，公共行政研究所，碩士論文。

- 19.范玟芳，民國 89 年，我國政府部門實施員工托兒福利之研究—以北、高兩市為例，台北，政治大學，公共行政研究所，碩士論文。
- 20.李圭旼，民國 87 年，各國企業福利發展運用之探討—以美國、日本、韓國為例，台北，台灣大學，社會學研究所，碩士論文。
- 21.王聰彬，民國 91 年，公務人員保障法執行問題及對策之研究，台中，東海大學，公共事務碩士在職專班，碩士論文。
- 22.莊淑蕙，民國 90 年，我國公務人員保障制度之研究，台北，中國文化大學，政治研究所，碩士論文。
- 23.江宗正，民國 90 年，公務人員保障暨培訓委員會行政救濟功能之研究，台北，中國文化大學，政治研究所，碩士論文。
- 24.徐崑明，民國 89 年，論公務人員保障制度—以美國法之比較為中心，台北，政治大學，法律學研究所，碩士論文。
- 25.郭惠雯，民國 90 年，我國公務人員權益救濟途徑之研究，台北，中國文化大學，政治研究所，碩士論文。
- 26.周世珍，民國 90 年，公務人員保障制度之理論與實際，台北，台北大學，法學學系，博士論文。
- 27.羅仕郎，民國 90 年，我國政風人員工作滿足感之研究，台北，台北大學，企業管理學系，碩士論文。
- 28.高玉霞，民國 92 年，領導型態、工作特性與工作滿關聯性探討—以基隆市政府暨所屬機關為例，基隆，台灣海洋大學，航運管理研究所，碩士論文。
- 29.黃李祥，民國 90 年，工作特性、工作動機對工作滿足之關係研究—以半導體製造業為例，中央大學，人力資源管理研究所，碩士論文。
- 30.劉嘉雯，民國 92 年，人力資源部門內部顧客滿意、員工工作滿意與組織、公民行為關係之研究，彰化，彰化師範大學，人力資源管理研究所，碩士論文。
- 31.溫如玉，民國 91 年，加護中心護理人員工作滿意度之研究，義守大學，

管理研究所，碩士論文。

- 32.林世民，民國 91 年，我國消防組織體制下基層人員工作滿意度之評估－以彰化縣為例，彰化，大葉大學，事業經營研究所，碩士論文。
- 33.陳瑪莉，民國 91 年，公務人員休閒認知、休閒需求與休閒滿意關係之研究，台北，政治大學，社會科學院行政管理碩士學程，碩士論文。
- 34.廖圓滿，民國 86 年，基層地政與稅人員離職傾向相關因素之探討－以苗栗縣為例，台中，東海大學，公共行政研究所，碩士論文。
- 35.吳嘉信，民國 91 年，村里幹事工作滿足與工作士氣之探討－以雲嘉南地區村里幹事為例一，嘉義，中正大學，勞工研究所，碩士論文。
- 36.林淑華，民國 92 年，轉換型領導方式與員工工作滿足關係之研究－以台北市立忠孝醫院為例，台北，政治大學，公共行政研究所，碩士論文。
- 37.郭明德，民國 91 年，我國地方政府人事人員領導型態與工作滿足感之研究，台北，政治大學，社會科學院行政管理學程第一屆，碩士論文。
- 38.許寶仲，民國 90 年，論公務員人事行政行為之正當法律程序——以警察人員為例，桃園，中央警察大學，行政警察研究所，碩士論文。

(四)期刊文章:

- 1.王文忠，「試評大法官會議釋字第 491 號解釋」，人事月刊，第三十卷，四期，民國 89 年 4 月，頁 28～33。
- 2.王冠惠，「行政程序法之一般法律原則」，人力發展，民國 79 年 12 月。
- 3.鄭澤坤，略述「公務人員保障法」法制及相關問題之研究，人事行政，第 136 期，民國 90 年 6 月，頁 40～57。
- 4.李昭賢，「析論公務人員保障法修正草案重點」，人事行政，第 143 期，民國 92 年 3 月，頁 14～23。
- 5.李昉，「公務人員保障法之施行與檢討」，人事月刊，第三十四卷，第六期，民國 91 年 6 月，頁 19～25。
- 6.李昭賢，「析述公務人員保障法復審之標的」，人事行政，第 138 期，民國 90

- 年 12 月，頁 40～50。
7. 魏啓林，「公務人員權益之照護—相關業務說明」，人事月刊，第二十七卷，第一期，民國 87 年 7 月，頁 5～9。
 8. 楊百島，「公務員之權益與服務效能」，人事月刊，第二十九卷，第四期，民國 88 年 10 月，頁 16～26。
 9. 賴富源，「我國公務人員權利救濟之探討」，人事月刊，第三十八卷，第六期，民國 93 年 6 月，頁 56～67。
 10. 萬榮水，「台灣省縣市長人事權限的變遷及其涵義」，人事月刊，第三十五卷，第二期，民國 91 年 8 月，頁 28～35。
 11. 洪懿研，「標竿企業員工福利總表」，天下雜誌，民國 88 年 10 月，頁 154～165。
 12. 許道然，「彈性福利制之探討」，人事月刊，第十七卷，第四期，民國 82 年，頁 53～59。
 13. 許道然，「彈性福利制之概念及其類型」，人事月刊，第二十一卷，第五期，民國 84 年，頁 51～60。
 14. 江銀世，「我國政府機關採行彈性福利制之可行性探討」，人事月刊，第三十六卷，第二期，民國 92 年 2 月，頁 52～64。
 15. 江銀世，「我國公務人員福利法制化問題之探討」，人事月刊，第三十八卷，第二期，民國 93 年 2 月，頁 22～35。
 16. 丁志達，「員工福利規劃新思潮」，管理雜誌，第 309 期，民國 82 年，頁 26～31。
 17. 編輯小組，「行政院所屬各機關公務人員強制休假補助費改發國民旅遊卡持用作業規定」，人事月刊，第三十六卷，第一期，民國 92 年 1 月，頁 69～71。
 18. 銓敘部退撫司，「維持十八%優存利率之決策過程 級爲嚴謹周延」，人事月刊，第三十六卷，第四期，民國 92 年 4 月，頁 52～55。
 19. 林錦慧，「淺談退休人員優惠存款制度」，人事月刊，第三十四卷，第四期，

- 民國 91 年 4 月，頁 43～45。
- 20 「行政院所屬各機關公務人員強制休假補助費改發國民旅遊卡持用作業規定」，人事月刊，第三十六卷，第一期，民國 92 年 1 月，頁 69～71。
- 21.銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想草案」，人事行政，第 142 期，民國 92 年 1 月，頁 30～39。
- 22.朱文彜，「公務人員終身學習入口網站建置與推廣」，人事月刊，第三十七卷，第三期，民國 92 年 9 月，頁 50～53。
- 23.錢士中，「公務人員績效獎金制度之規劃建構與落實」，人事月刊，第三十三卷，第三期，民國 90 年 9 月，頁 42～45。
- 24.林海清，「公務人員績效評估制度之探討」，人事月刊，第三十三卷，第六期，民國 90 年 12 月，頁 6～18。
- 25.余致力、陳志瑋、蔡宗珍，「公務人員考績制度的問題與對策」，人事行政，第 138 期，民國 90 年 12 月，頁 11～24。
- 26.任可怡，「公務人員考績制度定位.功能及考核之研究」，人事行政，第 139 期，民國 91 年 4 月，頁 21～32。
- 27.黃弘君，「考績甲等比例限制之研究—賽局觀點」，人事月刊，第三十八卷，第一期，民國 93 年 1 月，頁 40～45。
- 28.羅開仁，「如何建立健全陞遷制度以拔擢優秀人才之研究」，人事行政，第 135 期，民國 90 年 3 月，頁 35～56。
- 29.陳金貴.呂育誠，「公務人員陞遷制度的施行問題與展望」，人事月刊，第三十八卷，第五期，民國 93 年 5 月，頁 9～22。
- 30.陳金貴，「我國公務人員激勵問題的探討」，人事月刊，第三十五卷，第五期，民國 91 年 11 月，頁 29～36。
- 31.李花書，「整合公務人員士氣激勵機制之研究」，人事月刊，第三十五卷，第五期，民國 91 年 11 月，頁 62～65。
- 32.王文忠，「公務人員協會之協商.調解與爭議裁決」，人事月刊，第三十八卷，第二期，民國 93 年 3 月，頁 53～60。

- 33.蔡敏廣，「公務人員協會法之評析與建設」，人事行政，第 142 期，民國 92 年 1 月，頁 21～29。
- 34.吳傳平，「重建文官對行政中立的信心」，人事月刊，第三十一卷，第二期，民國 89 年 8 月，頁 35～41。
- 35.劉昊洲，「公務人員行政中立法草案評析」，人事行政，第 145 期，民國 92 年 10 月，頁 33～38。
- 36.朱武獻，「貫徹行政中立，去除官僚文化」，建立顧客導向的服務觀念，人事月刊，第三十卷，第五期，民國 89 年 5 月，頁 10～16。
- 37.邱華君，「公務人員之行政責任」，人事行政，第 136 期，民國 90 年 6 月，頁 28～39。
- 38.邱華君，「公務人員行政核心價值推動策略」，人事月刊，第三十四卷，第五期，民國 91 年 5 月，頁 29～31。
- 39.謝添進，培塑優質行政文化—「建立行政核心價值體系推動方案」介紹，人事月刊，第三十三卷，第二期，民國 90 年 8 月，頁 25～32。
- 40.鐘炎宏，「型塑學習型組織 培植地方機關優質人力資源」，人事月刊，第三十七卷，第二期，民國 92 年 8 月，頁 71～76。
- 41.施能傑，「能力模式與人力資源訓練發展」，人事月刊，第三十四卷，第三期，民國 91 年 3 月，頁 5～19。
- 42.陳德禹，「當前公務人事資源管理的新政策取向」，人事月刊，第三十五卷，第三期，民國 91 年 9 月，頁 22～28。
- 43.郭春錦，「以人為尊的人力運用績效—高雄市政府組織改造紀實」，人事月刊，第三十七卷，第四期，民國 92 年 10 月，頁 55～64。
- 44.李逸洋，「落實政府改造，建構卓越公務人力團隊」，人事月刊，第三十四卷，第二期，民國 91 年 2 月，頁 3～5。
- 45.許文壽，「淺談公務人力培訓制度之發展趨勢」，人事月刊，第二十八卷，第五期，民國 88 年 5 月，頁 59～71。
- 46.余致力.黃朝盟.，「公共管理者領導與管理內涵之探討」，人事月刊，第二十

- 八卷，第三期，民國 88 年 3 月，頁 48~57。
- 47.李美惠，「淺論組織學習運用在公務機關之實例」，人事月刊，第三十卷，第六期，民國 89 年 6 月，頁 54~57。
- 48.丘昌泰，「政府改造，組織氣餒與士氣激勵」，人事月刊，第三十五卷，第五期，民國 91 年 11 月，頁 37~44。
- 49.施能傑，「政府改造與人事制度變革」，人事月刊，第三十六卷，第一期，民國 92 年 1 月，頁 5~12。
- 50.謝俊義，「管理價值變遷下的激勵誘因」，人事月刊，第三十七卷，第五期，民國 92 年 11 月，頁 38~45。
- 51.邱華君，「公務人員工作價值觀之探討」，人事月刊，第三十八卷，第五期，民國 93 年 5 月，頁 55~60。
- 52.任可怡，「台灣公務人員終身學習之新行動方案，公務人員終身學習入口網站建置與維運之經驗」，人事月刊，第三十六卷，第三期，民國 92 年 3 月，頁 22~35。

英文書目

1. Ralph P.Hummel. The Bureaucratic Experience.1994. New York.St.Martin's Press.
- 2.Kenneth J. Meier. Politics and the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Brance of Government. 1993.Pacific Grove, California : Brooks/Cole Pubishing Company.
3. Halachimi, A.“Business Process Reengineering in the Public Sector : Trying To Get Another Frog To Fly ?”, National Performance Review, (Summer),
- 4.Hale, S, & Hyde, A.“Reengineering in the Public Sector”, Public Productivity & Management Review, Vol.18, No.2.
- 5.. Stephen Isaac William B.Michael , In Research And Evaluation—For Education and the Behavioral Sciences.

附錄二、公務人員保障法

公務人員保障法

中華民國八十五年十月十六日總統（八五）華總（一）義字第八五〇〇二四九二八〇號令制定公布全文三十五條。

中華民國九十二年五月二十八日總統華總一義字第〇九二〇〇一〇〇二八〇號令修正公布全文一百零四條。

第一章 總則

第一條 為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第二條 公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。

第三條 本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。

前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。

第四條 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。

第五條 保訓會對於保障事件，於復審人、再申訴人表示不服之範圍內，不得為更不利於該公務人員之決定。

第六條 各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。

公務人員提起保障事件，經保訓會決定撤銷者，自決定書送達之次日起三年內，該公務人員經他機關依法指名商調時，服務機關不得拒絕。

第七條 審理保障事件之人員有下列各款情形之一者，應自行迴避：

一、與提起保障事件之公務人員有配偶、前配偶、四親等內血親、三親等內姻親、家長、家屬或曾有此關係者。

二、曾參與該保障事件之行政處分、管理措施、有關工作條件之處置或申訴程序者。

三、現為或曾為該保障事件當事人之代理人、輔佐人者。

四、於該保障事件，曾為證人、鑑定人者。

五、與該保障事件有法律上利害關係者。

前項迴避，於協助辦理保障事件人員準用之。

前二項人員明知應迴避而不迴避者，應依法移送懲戒。

有關機關副首長兼任保訓會之委員者，不受第一項第二款迴避規定限制。但涉及本機關有關保障事件之決定，無表決權。

復審人、再申訴人亦得備具書狀敘明理由向保訓會申請迴避。

第八條 保障事件審理期間，如有查證之必要，經保訓會委員會議之決議得派員前往調閱相關文件及訪談有關人員；受調閱機關或受訪談人員應予必要之協助；受指派人員應將查證結果向保訓會委員會議提出報告。

第二章 實體保障

第九條 公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。

第十條 公務人員非依法律，不得予以停職。

經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內，得申請復職；服務機關或其上級機關，除法律另有規定者外，應許其復職，並自受理之日起三十日內通知其復職。

依前項規定復職之公務人員，服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當或與其原敘職等俸級相當之其他職

務；如仍無法回復職務時，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。

經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內，未申請復職者，服務機關或其上級機關人事單位應負責查催；如仍未於接到查催通知之日起三十日內申請復職，除有不可歸責於該公務人員之事由外，視為辭職。

第十一條 受停職處分之公務人員，經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，除得依法另為處理者外，其服務機關或其上級機關應予復職，並準用前條第二項之規定。

前項之公務人員於復職報到前，仍視為停職。

依第一項應予復職之公務人員，於接獲復職令後，應於三十日內報到；其未於期限內報到者，除經核准延長或有不可歸責於該公務人員之事由者外，視為辭職。

第十二條 公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定者外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。

依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。

第十三條 公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。

第十四條 公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。

第十五條 公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。

第十六條 公務人員之長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，

亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為。

第十七條 公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管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。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。

前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

第十八條 各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。

第十九條 公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。

第二十條 公務人員執行職務時，現場長官認已發生危害或明顯有發生危害之虞者，得視情況暫時停止執行。

第二十一條 公務人員因機關提供之安全及衛生防護措施有瑕疵，致其生命、身體或健康受損時，得依國家賠償法請求賠償。

公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。

前項因公之範圍及慰問金發給辦法，由考試院會同行政院定之。

第二十二條 公務人員依法執行職務涉訟時，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。

公務人員因公涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。

第二十三條 公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予

加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。

第二十四條 公務人員執行職務墊支之必要費用，得請求服務機關償還之。

第三章 復審程序

第二十五條 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。

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。

第二十六條 公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起復審。

前項期間，法令未明定者，自機關受理申請之日起為二個月。

第二十七條 原處分機關告知之復審期間有錯誤時，應由該機關以通知更正之，並自通知送達之次日起算法定期間。

如未告知復審期間，或告知錯誤未通知更正，致受處分人遲誤者，如於處分書送達之次日起一年內提起復審，視為復審期間內所為。

第二十八條 原處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。但上級機關本於法定職權所為行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原處分機關。

第二十九條 原處分機關裁撤或改組，應以承受其業務之機關視為原處分機關。

第三十條 復審之提起，應自行政處分達到之次日起三十日內為之。

前項期間，以原處分機關收受復審書之日期為準。

復審人誤向原處分機關以外機關提起復審者，以該機關收受之日，視為提起復審之日。

- 第三十一條 復審人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤前條之復審期間者，於其原因消滅後十日內，得以書面敘明理由向保訓會申請回復原狀。但遲誤復審期間已逾一年者，不得爲之。
申請回復原狀，應同時補行期間內應爲之復審行爲。
- 第三十二條 復審人不在原處分機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除在途期間。但有復審代理人住居原處分機關所在地，得爲期間內應爲之復審行爲者，不在此限。
前項扣除在途期間之辦法，由保訓會定之。
- 第三十三條 期日期間，除本法另有規定外，準用行政程序法之規定。
- 第三十四條 能獨立以法律行爲負義務者，有復審能力。
無復審能力人應由其法定代理人代爲復審行爲。
關於復審之法定代理，依民法之規定。
- 第三十五條 多數人對於同一原因事實之行政處分共同提起復審時，得選定三人以下之代表人；其未選定代表人者，保訓會得限期通知其選定代表人；逾期不選定者，保訓會得依職權指定之。
- 第三十六條 代表人之選定、更換或增減，應提出文書證明並通知保訓會，始生效力。
- 第三十七條 代表人經選定或指定後，由其代表全體復審人爲復審行爲。但撤回復審，非經全體復審人書面同意，不得爲之。
代表人有二人以上者，均得單獨代表共同復審人爲復審行爲。
代表人之代表權不因其他共同復審人死亡、喪失復審能力或法定代理變更而消滅。
- 第三十八條 復審人得委任熟諳法律或有專業知識之人爲代理人，每一復審人委任者以不超過三人爲限，並應於最初爲復審代理行爲時，向保訓會提出委任書。
保訓會認爲復審代理人不適當時，得禁止之，並以書面通知復審人。

復審代理人之更換、增減或解除，非以書面通知保訓會，不生效力。

復審委任之解除，由復審代理人提出者，自為解除意思表示之日起十五日內，仍應為維護復審人權利或利益之必要行為。

第三十九條 復審代理人就其受委任之事件，得為一切復審行為。但撤回復審，非受特別委任不得為之。

復審代理人有二人以上者，均得單獨代理復審人。

違反前項規定而為委任者，其復審代理人仍得單獨代理。

復審代理人事實上之陳述，經到場之復審人本人即時撤銷或更正者，不生效力。

復審代理權不因復審人本人死亡、破產、喪失復審能力或法定代理變更而消滅。

第四十條 復審人或復審代理人經保訓會之許可，得於期日偕同輔佐人到場。

保訓會認為必要時，亦得命復審人或復審代理人偕同輔佐人到場。

前二項之輔佐人，保訓會認為不適當時，得廢止其許可或禁止其續為輔佐。

輔佐人到場所為之陳述，復審人或復審代理人不即時撤銷或更正者，視為其所自為。

第四十一條 復審事件之文書，保訓會應編為卷宗保存。

保訓會審議復審事件，應指定人員製作審議紀錄附卷，並得以錄音或錄影輔助之；其經言詞辯論者，應另行製作辯論要旨，編為審議紀錄之附件。

第四十二條 復審人或其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。但以維護其

法律上利益有必要者為限。

保訓會對前項之請求，除有下列情形之一者外，不得拒絕：

- 一、復審事件決定擬辦之文稿。
- 二、復審事件決定之準備或審議文件。
- 三、為第三人之正當權益有保密之必要者。
- 四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。

第一項之收費標準，由保訓會定之。

第四十三條 提起復審應具復審書，載明下列事項，由復審人或其代理人簽名或蓋章：

- 一、復審人之姓名、出生年月日、性別、住居所、國民身分證統一編號。有代理人者，其姓名、出生年月日、性別、職業、住居所或事務所、國民身分證統一編號。
- 二、復審人之服務機關、職稱、官職等。
- 三、原處分機關。
- 四、復審請求事項。
- 五、事實及理由。
- 六、證據。其為文書者，應添具影本或繕本。
- 七、行政處分達到之年月日。
- 八、提起之年月日。

提起復審應附原行政處分書影本。

依第二十六條第一項規定提起復審者，第一項第三款、第七款所列事項，載明應為行政處分之機關、申請之年月日，並附原申請書之影本及受理申請機關收受證明。

第四十四條 復審人應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。

原處分機關對於前項復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知保訓會。

原處分機關自收到復審書之次日起二十日內，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，送於保訓會。

原處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送復審人。

復審人向保訓會提起復審者，保訓會應將復審書影本或副本送交原處分機關依第二項至第四項規定辦理。

第四十五條 原處分機關未於前條第三項期間內處理者，保訓會得依職權或依復審人之申請，通知原處分機關於十五日內檢送相關卷證資料；逾期未檢送者，保訓會得逕為決定。

第四十六條 復審人在第三十條第一項所定期間向原處分機關或保訓會為不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起復審。但應於三十日內補送復審書。

第四十七條 復審提起後，於保訓會復審決定書送達前，復審人得撤回之。復審經撤回後，不得再提起同一之復審。

第四十八條 復審提起後，復審人死亡或喪失復審能力者，得由其繼承人或其他依法得繼受原行政處分所涉權利或利益之人承受復審程序。但已無取得復審決定之法律上利益或依其性質不得承受者，不在此限。

依前項規定承受復審者，應於事實發生之日起三十日內，向保訓會檢送繼受權利之證明文件。

第四十九條 保訓會認為復審書不合法定程式，而其情形可補正者，應通知復審人於二十日內補正。

第五十條 復審就書面審查決定之。

保訓會必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問。

復審人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述

意見之機會。

第五十一條 保訓會主任委員得指定副主任委員、委員聽取前條到場人員之陳述。

第五十二條 保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，通知復審人或其代表人、復審代理人、輔佐人及原處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。

第五十三條 言詞辯論由保訓會主任委員或其指定之副主任委員、委員主持之。

第五十四條 言詞辯論之程序如下：

一、主持人或其指定之人員陳述事件要旨。

二、復審人或其代理人就事件為事實上及法律上之陳述。

三、原處分機關就事件為事實上及法律上之陳述。

四、有關機關或人員之陳述。

五、復審人或原處分機關對他方之陳述或答辯，為再陳述或再答辯。

六、保訓會委員對復審人及原處分機關或有關人員提出詢問。

七、復審人之最後陳述。

言詞辯論未完備者，得再為辯論。

第五十五條 復審人得提出證據書類或證物。保訓會限定於一定期間內提出者，應於該期間內提出。

第五十六條 保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，命文書或其他物件之持有人提出該物件，並得留置之。

公務人員或機關掌管之文書或其他物件，保訓會得調閱之。

前項情形，除有妨害國家機密者外，該公務人員或機關不得拒絕。

第五十七條 保訓會必要時，得依職權或囑託有關機關、學校、團體或具專門知識經驗者，就必要之物件、證據，實施檢驗、勘驗或鑑定。

前項所需費用由保訓會負擔。

保訓會依第一項檢驗、勘驗或鑑定之結果，非經賦予復審人表示意見之機會，不得採為對之不利之復審決定之基礎。

復審人願自行負擔費用而請求依第一項規定實施檢驗、勘驗或鑑定時，保訓會非有正當理由不得拒絕。

依前項規定檢驗、勘驗或鑑定所得結果，據為復審人有利之決定或裁判時，復審人得於事件確定後三十日內，請求保訓會償還必要之費用。

第五十八條 鑑定人依前條所為之鑑定，應具鑑定書陳述意見。保訓會必要時，並得請其到達指定處所說明。

鑑定人有數人時，得共同陳述意見。但意見不同者，保訓會應使其分別陳述意見。

鑑定所需資料在原處分機關或保訓會者，保訓會應告知鑑定人准其利用，並得限制其利用之範圍及方法。

第五十九條 原處分機關應將據以處分之證據資料提出於保訓會。

對於前項之證據資料，復審人或其代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。保訓會非有正當理由，不得拒絕。

第一項證據資料之閱覽、抄錄或影印，保訓會應指定日、時、處所。

第六十條 復審人對保訓會於復審程序進行中所為之程序上處置不服者，應併同復審決定提起行政訴訟。

第六十一條 復審事件有下列各款情形之一者，應為不受理決定：

一、復審書不合法定程式不能補正或經酌定相當期間通知補正逾期不補正者。

二、提起復審逾法定期間或未於第四十六條但書所定期間，補送復審書者。

三、復審人無復審能力而未由法定代理人代為復審行為，經通

知補正逾期不補正者。

四、復審人不適格者。

五、行政處分已不存在者。

六、對已決定或已撤回之復審事件重行提起復審者。

七、對不屬復審救濟範圍內之事項，提起復審者。

前項第五款情形，如復審人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，不得為不受理之決定。

第一項第七款情形，如屬應提起申訴、再申訴事項，公務人員誤提復審者，保訓會應移轉申訴受理機關依申訴程序處理，並通知該公務人員，不得逕為不受理決定。

第六十二條 分別提起之數宗復審事件係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，保訓會得合併審議，並得合併決定。

第六十三條 復審無理由者，保訓會應以決定駁回之。

原行政處分所憑之理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以復審為無理由。

復審事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，保訓會僅就原行政處分之合法性進行審查決定。

第六十四條 提起復審因逾法定期間而為不受理決定時，原行政處分顯屬違法或顯然不當者，保訓會應於決定理由中指明。

第六十五條 復審有理由者，保訓會應於復審人表示不服之範圍內，以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，發回原處分機關另為處分。但原處分機關於復審人表示不服之範圍內，不得為更不利益之處分。

前項發回原處分機關另為處分，原處分機關未於規定期限內依復審決定意旨處理，經復審人再提起復審時，保訓會得逕為變更之決定。

第六十六條 對於依第二十六條第一項提起之復審，保訓會認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。

保訓會未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，保訓會應認為復審無理由，以決定駁回之。

第六十七條 保訓會發現原行政處分雖屬違法或顯然不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌復審人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其復審。

前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或顯然不當。

第六十八條 保訓會為前條決定時，得斟酌復審人因違法或顯然不當行政處分所受損害，於決定理由中載明由原處分機關與復審人進行賠償協議。

前項協議，與國家賠償法之協議有同一之效力。

第六十九條 復審決定應於保訓會收受原處分機關檢卷答辯之次日起三個月內為之；其尚待補正者，自補正之次日起算，未為補正者，自補正期間屆滿之次日起算；復審人係於表示不服後三十日內補送復審書者，自補送之次日起算，未為補送者，自補送期間屆滿之次日起算；復審人於復審事件決定期間內續補具理由者，自最後補具理由之次日起算。

復審事件不能於前項期間內決定者，得予延長，並通知復審人。延長以一次為限，最長不得逾二個月。

第七十條 復審之決定以他法律關係是否成立為準據，而該法律關係在訴訟或行政救濟程序進行中者，於該法律關係確定前，保訓會得停止復審程序之進行，並即通知復審人。

保訓會依前項規定停止復審程序之進行者，前條所定復審決定期間，自該法律關係確定之日起，重行起算。

第七十一條 復審決定書，應載明下列事項：

- 一、復審人之姓名、出生年月日、服務機關、職稱、住居所、國民身分證統一編號。
- 二、有法定代理人或復審代理人者，其姓名、出生年月日、住居所、國民身分證統一編號。
- 三、主文、事實及理由；其係不受理決定者，得不記載事實。
- 四、決定機關及其首長。
- 五、年、月、日。

復審決定書之正本應於決定後十五日內送達復審人及原處分機關。

第七十二條 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。

前項附記錯誤時，應通知更正，並自更正通知送達之次日起，計算法定期間。

如未附記救濟期間，或附記錯誤未通知更正，致復審人遲誤者，如於復審決定書送達之次日起一年內請求救濟，視為於第一項之期間內所為。

第七十三條 復審事件有下列情形之一者，不予處理：

- 一、無具體之事實內容者。
- 二、未具真實姓名、服務機關或住所者。

第七十四條 對於無復審能力人為送達者，應向其法定代理人為之。

法定代理人有二人以上者，送達得僅向其中一人為送達。

第七十五條 復審代理人除受送達之權限受有限制者外，送達應向該代理人為之。但保訓會認為必要時，得送達於復審人本人。

第七十六條 復審事件文書之送達，應註明復審人或其代表人、代理人之

住居所、事務所，交付郵政機關以復審事件文書郵務送達證書發送。

復審事件文書不能為前項之送達時，得由保訓會派員或囑託原處分機關、公務人員服務機關或該管警察機關送達，並由執行送達人作成送達證書。

復審事件文書之送達，除前二項規定外，準用行政訴訟法第六十七條至第六十九條、第七十一條至第八十三條之規定。

第 四 章 申 訴 及 再 申 訴 程 序

第七十七條 公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。

公務人員提起申訴，應於前項之管理措施或處置達到之次日起三十日內為之。

公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前二項規定提起申訴、再申訴。

第七十八條 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起三十日內，向保訓會提起再申訴。

前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準。

第七十九條 應提起復審之事件，公務人員誤提申訴者，申訴受理機關應移由原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。

應提起復審之事件，公務人員誤向保訓會逕提再申訴者，保訓會應函請原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。

第 八 十 條 申訴應以書面為之，載明下列事項，由申訴人或其代理人簽名或蓋章：

一、申訴人之姓名、出生年月日、性別、住居所、國民身分證統一編號、服務機關、職稱、官職等。有代理人者，其姓名、

出生年月日、性別、職業、住居所或事務所、國民身分證統一編號。

二、請求事項。

三、事實及理由。

四、證據。

五、管理措施或有關工作條件之處置達到之年月日。

六、提起之年月日。

前項規定，於再申訴準用之。

第八十一條 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，必要時得延長二十日，並通知申訴人。逾期末函復，申訴人得逕提再申訴。

申訴復函應附記如不服函復者，得於三十日內向保訓會提起再申訴之意旨。

再申訴決定應於收受再申訴書之次日起三個月內為之。必要時得延長一個月，並通知再申訴人。

第八十二條 各機關對於保訓會查詢之再申訴事件，應於二十日內將事實、理由及處理意見，並附有關資料，回復保訓會。

各機關對於再申訴事件未於前項規定期間內回復者，保訓會得逕為決定。

第八十三條 再申訴決定書，應載明下列事項：

一、再申訴人之姓名、出生年月日、服務機關及職稱、住居所、國民身分證統一編號。

二、有再申訴代理人者，其姓名、出生年月日、住居所、國民身分證統一編號。

三、主文、事實及理由；其係不受理決定者，得不記載事實。

四、決定機關及其首長。

五、年、月、日。

六、附記對於保訓會所為再申訴之決定不得以同一事由復提再申訴。

第八十四條 申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第三章第二十六條至第四十二條、第四十三條第三項、第四十四條第四項、第四十六條至第五十九條、第六十一條至第六十八條、第六十九條第一項、第七十條、第七十一條第二項、第七十三條至第七十六條之復審程序規定。

第 五 章 調處程序

第八十五條 再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處。

前項調處，於多數人共同提起之再申訴事件，其代表人非徵得全體再申訴人之書面同意，不得為之。

第八十六條 保訓會進行調處時，應以書面通知再申訴人或其代表人、代理人及有關機關，於指定期日到達指定處所行之。

前項之代理人，應提出特別委任之授權證明，始得參與調處。再申訴人及有關機關無正當理由，於調處期日不到場者，視為調處不成立。但保訓會認為有成立調處之可能者，得另定調處期日。

調處之過程及結果應製作紀錄，由參與調處之人員簽名；其拒絕簽名者，應記明其事由。

第八十七條 再申訴事件經調處成立者，保訓會應作成調處書，記載下列事項，並函知再申訴人及有關機關：

一、再申訴人姓名、出生年月日、服務機關及職稱、住居所、國民身分證統一編號。

二、有代理人者，其姓名、出生年月日、住居所、國民身分證

統一編號。

三、參與調處之副主任委員、委員姓名。

四、調處事由。

五、調處成立之內容。

六、調處成立之場所。

七、調處成立之年月日。

前項經調處成立之再申訴事件，保訓會應終結其審理程序。

第八十八條 再申訴事件經調處不成立者，保訓會應逕依本法所定之再申訴程序為審議決定。

第六章 執行

第八十九條 原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，不因依本法所進行之各項程序而停止執行。

原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置合法性顯有疑義者，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置全部或一部，停止執行。

第九十條 停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請撤銷停止執行。

第九十一條 保訓會所為保障事件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力；其經保訓會作成調處書者，亦同。

原處分機關應於復審決定確定之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。必要時得予延長，但不得超過二個月，並通知復審人及保訓會。

服務機關應於收受再申訴決定書之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。必要時得予延長，但不得超過二個月，並通知

再申訴人及保訓會。

再申訴事件經調處成立者，服務機關應於收受調處書之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。

第九十二條 原處分機關、服務機關於前條規定期限內未處理者，保訓會應檢具證據將違失人員移送監察院依法處理。但違失人員為薦任第九職等以下人員，由保訓會通知原處分機關或服務機關之上級機關依法處理。

前項違失人員如為民意機關首長，由保訓會處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並公布違失事實。

前項罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，依法移送強制執行。

第九十三條 保障事件決定書及其執行情形，應定期刊登公報。

第七章 再審議

第九十四條 復審事件經保訓會審議決定，除復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於復審決定確定後，有下列情形之一者，原處分機關或復審人得向保訓會申請再審議：

- 一、適用法規顯有錯誤者。
- 二、決定理由與主文顯有矛盾者。
- 三、決定機關之組織不合法者。
- 四、依本法應迴避之委員參與決定者。
- 五、參與決定之委員關於該復審事件違背職務，犯刑事上之罪者。
- 六、復審之代理人或代表人，關於該復審有刑事上應罰之行爲，影響於決定者。
- 七、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為

虛偽陳述者。

八、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。

九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者。

十、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。

十一、原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。

前項申請於原行政處分、原決定執行完畢後，亦得為之。

第一項第五款至第八款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限。

第九十五條 申請再審議應於三十日之不變期間內為之。

前項期間自復審決定確定時起算。但再審議之理由知悉在後者，自知悉時起算。

再審議之申請，自復審決定確定時起，如逾五年者，不得提起。

第九十六條 申請再審議應以書面敘述理由，附具繕本，連同原決定書影本及證據，向保訓會提起。

第九十七條 再審議之申請，於保訓會作成決定前得撤回之。

為前項撤回者，不得更以同一原因申請再審議。

第九十八條 保訓會認為申請再審議程序不合法者，應為不受理決定。

第九十九條 保訓會認為再審議無理由者，應以決定駁回之。

經前項決定後，不得更以同一原因申請再審議。

第一百條 保訓會認為再審議有理由者，應撤銷或變更原復審決定。

第一百零一條 再審議，除本章另有規定外，準用第三章復審程序及第六章執行之規定。

第八章 附則

第一百零二條 下列人員準用本法之規定：

- 一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。
- 二、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。
- 三、公營事業依法任用之人員。
- 四、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。
- 五、應各種公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。

第一百零三條 本法修正施行前，尚未終結之復審事件，其以後之程序，依修正之本法規定終結之；尚未終結之再復審事件，其以後之再復審程序，準用修正之本法有關復審程序規定終結之。

本法修正施行後，對於原依相關法律審理中之訴願事件，其以後之程序，應依修正之本法有關復審程序規定終結之。

本法修正施行後，依本法所定程序提起復審者，不得復依其他法律提起訴願或其他類此程序。

第一百零四條 本法自公布日施行。

附錄三、問卷調查表

研究問卷調查表

各位公務界先進：您好！

感謝您在百忙之中撥冗填答此份問卷，這是一份私立東海大學公共行政研究所碩士論文的純學術性研究問卷，目的在研究瞭解地方政府基層公務人員對文官保障制度方面之態度。所收集的資料純供學術參考，您的實務經驗與體驗，對於本研究而言，具有極重要的價值與幫忙，懇請您不吝提供寶貴的建議與意見。

本問卷係採不記名方式，填答時不必具名，問卷之答案無所謂對或錯，好或壞，敬請依據您實際的狀況或感受逐題填答，研究者會對填答的內容資料絕對保密。

再次深深感謝您的熱心與協助

敬祝 身體健康，萬事如意

私立東海大學公共行政研究所

指導教授：黃曙曜

研究生：許景照 敬上

填答時如有疑問，請電洽：05-5340419（日）、05-5221987（夜）

第一部份：針對地方政府基層公務人員對文官保障制度方面之態度，請依照您的同意程度，從最高5（非常同意）到最低1（非常不同意）給予評分，並請在適當的“□”內打“√”，謝謝您！

- | | 非常
同意 | 同
意 | 無
意
見 | 不
同
意 | 非
常
不
同
意 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 在執法或處理公務時，應採取同一標準，公平對待任何個人、黨派、團體。 | <input type="checkbox"/> |
| 2. 應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。 | <input type="checkbox"/> |
| 3. 不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體活動，而下班後公餘時間幫忙候選人競選，並不會影響行政中立。 | <input type="checkbox"/> |
| 4. 為確保行政中立，公務人員參加公職競選，應先辭職。 | <input type="checkbox"/> |
| 5. 配合長官意向而支持某特定公職候選人，對將來陞遷或考績有正面的影響。 | <input type="checkbox"/> |
| 6. 公務人員會為陞遷或考績，而配合長官意向支持某特定公職候選人或下班後志願協助競選活動。 | <input type="checkbox"/> |
| 7. 目前地方政府基層公務人員，不會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。 | <input type="checkbox"/> |
| 8. 行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。 | <input type="checkbox"/> |

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
9. 服務機關人事單位對公務人員保障法之宣導，讓我對該法之個人權益保障內容、程序，已足夠瞭解。	<input type="checkbox"/>				
10. 遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。	<input type="checkbox"/>				
11. 遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。	<input type="checkbox"/>				
12. 非依法律，不得予以停職，停職處分對權益影響很大，例如不能按時受領俸給、不受考績、不能晉級等，目前停職之規定，尚屬適當。	<input type="checkbox"/>				
13. 公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職人員，於確定前先行停職，尚屬適當。	<input type="checkbox"/>				
14. 公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定，尚屬適當。	<input type="checkbox"/>				
15. 經銓審之官等職等俸級，應予保障，非依法律不得變更。	<input type="checkbox"/>				
16. 為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。	<input type="checkbox"/>				
17. 為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。	<input type="checkbox"/>				
18. 服務機關對人員之職前訓練與在職訓練，是足夠的。	<input type="checkbox"/>				
19. 執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。	<input type="checkbox"/>				
20. 服務機關的工作環境是安全的。	<input type="checkbox"/>				
21. 服務機關之職務調整（例如主管調為非主管職務、工作輪調或調整等），是合宜的、令人信服的。	<input type="checkbox"/>				
22. 服務機關之陞遷是公平的、公正的（例如視工作能力）。	<input type="checkbox"/>				
23. 服務機關之考績評定及平時獎懲，是公平的、公正的。	<input type="checkbox"/>				
24. 目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。	<input type="checkbox"/>				
25. 目前您的工作工作量是輕鬆的。	<input type="checkbox"/>				
26. 目前您的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。	<input type="checkbox"/>				

- | | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 27. 公務人員提出退休時，地方政府得以財政困難理由駁回其退休申請案件。 | <input type="checkbox"/> |
| 28. 假如能讓您退休，會立即提出退休申請。 | <input type="checkbox"/> |
| 29. 依公務人員協會法規定組織公務人員協會，對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的。 | <input type="checkbox"/> |
| 30. 公務人員可以自由選擇是否加入公務人員協會，如果有人邀請您加入公務人員協會時，您一定會加入。 | <input type="checkbox"/> |
| 31. 整體而言，現行文官保障制度是令您感到滿意的。 | <input type="checkbox"/> |
| 32. 對於現行公務人員保障制度，如尚有其它寶貴意見或看法，歡迎惠予列舉敘述：
<input type="checkbox"/> 無其他意見或建議。
<input type="checkbox"/> 有：(請填寫) | | | | | |

第二部份：基本資料

下列基本資料僅供本研究學術分析之用，採不記名方式作答，將完全保密，敬請安心填寫。(請在"□"內打"√")

(一) 性別：女 男

(二) 年齡：30歲(含)以下 31~40歲 41~50歲
51~60歲 61歲以上

(三) 學歷：高中職(含)以下 大專、大學 研究所(含)以上

(四) 職位：主管職務 非主管職務

(五)任公職年資：10年(含)以下 11~20(含)年
21~30(含)年 31年以上

※本問卷至此全部結束，再一次感謝您的支持與熱心協助，謝謝您!

附錄四、統計交叉分析表

交叉表

第一題題目：在執法或處理公務時，應採取同一標準，公平對待任何個人、黨派、團體。

性別 * 第一題 交叉表

個數

		第一題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		5	48	100	153
	男	2	4	50	94	150
總和		2	9	98	194	303

年齡 * 第一題 交叉表

個數

		第一題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	7	15	23
	31~40歲	2	4	36	77	119
	41~50歲		2	45	74	121
	51~60歲		2	7	28	37
	61歲以上			3		3
總和		2	9	98	194	303

學歷 * 第一題 交叉表

個數

		第一題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		3	20	35	58
	大專、大學	2	6	71	152	231
	研究所(含)以上			7	7	14
總和		2	9	98	194	303

職位 * 第一題 交叉表

個數

		第一題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務		2	15	41	58
	非主管職務	2	7	83	153	245
總和		2	9	98	194	303

年資 * 第一題 交叉表

個數

		第一題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		4	27	52	83
	11~20(含)年	1	4	46	93	144
	21~30(含)年	1		21	43	65
	31年以上		1	4	6	11
總和		2	9	98	194	303

交叉表

第二題題目：應嚴守行政中立，執行職務時，應秉持公平、公正、客觀、超然之立場，不得介入黨政派系紛爭。

性別 * 第二題 交叉表

個數

		第二題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	1	4	48	100	153
	男	3	4	48	95	150
總和		4	8	96	195	303

年齡 * 第二題 交叉表

個數

		第二題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	8	14	23
	31~40歲	3	6	35	75	119
	41~50歲	1	1	40	79	121
	51~60歲			11	26	37
	61歲以上			2	1	3
總和		4	8	96	195	303

學歷 * 第二題 交叉表

個數

		第二題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	1	22	34	58
	大專、大學	3	7	68	153	231
	研究所(含)以上			6	8	14
總和		4	8	96	195	303

職位 * 第二題 交叉表

個數

		第二題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務		1	16	41	58
	非主管職務	4	7	80	154	245
總和		4	8	96	195	303

年資 * 第二題 交叉表

個數

		第二題				總和
		不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	4	25	53	83
	11~20(含)年	2	4	45	93	144
	21~31(含)年	1		22	42	65
	31年以上			4	7	11
總和		4	8	96	195	303

交叉表

第三題題目：不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體活動，而下班後公餘時間幫忙候選人競選，並不會影響行政中立。

性別 * 第三題 交叉表

個數

		第三題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	4	17	27	63	42	153
	男	9	17	20	63	41	150
總和		13	34	47	126	83	303

年齡 * 第三題 交叉表

個數

		第三題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	4	14	4	23
	31~40歲	7	9	19	45	39	119
	41~50歲	5	17	22	46	31	121
	51~60歲	1	6	2	19	9	37
	61歲以上		1		2		3
總和		13	34	47	126	83	303

學歷 * 第三題 交叉表

個數

		第三題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	2	7	13	23	13	58
	大專、大學	11	24	32	97	67	231
	研究所(含)以上		3	2	6	3	14
總和		13	34	47	126	83	303

職位 * 第三題 交叉表

個數

		第三題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	4	11	7	22	14	58
	非主管職務	9	23	40	104	69	245
總和		13	34	47	126	83	303

年資 * 第三題 交叉表

個數

		第三題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	2	6	21	36	18	83
	11~20(含)年	6	15	18	55	50	144
	21~30(含)年	5	10	6	31	13	65
	31年以上		3	2	4	2	11
總和		13	34	47	126	83	303

交叉表

第四題題目：為確保行政中立，公務人員參加公職競選，應先辭職。

性別 * 第四題 交叉表

個數

		第四題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	2	16	18	64	53	153
	男	6	14	24	57	49	150
總和		8	30	42	121	102	303

年齡 * 第四題 交叉表

個數

		第四題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下			6	12	5	23
	31~40歲	4	11	17	48	39	119
	41~50歲	4	15	16	45	41	121
	51~60歲		4	3	14	16	37
	61歲以上				2	1	3
總和		8	30	42	121	102	303

學歷 * 第四題 交叉表

個數

		第四題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		5	11	22	20	58
	大專、大學	8	22	28	95	78	231
	研究所(含)以上		3	3	4	4	14
總和		8	30	42	121	102	303

職位 * 第四題 交叉表

個數

		第四題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	6	6	18	27	58
	非主管職務	7	24	36	103	75	245
總和		8	30	42	121	102	303

年資 * 第四題 交叉表

個數

		第四題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	3	7	13	38	22	83
	11~20(含)年	5	15	22	52	50	144
	21~30(含)年		7	7	26	25	65
	31年以上		1		5	5	11
總和		8	30	42	121	102	303

交叉表

第五題題目：配合長官意向而支持某特定公職候選人，對將來陞遷或考績有正面的影響。

性別 * 第五題 交叉表

個數

		第五題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	31	41	31	40	10	153
	男	19	37	37	40	17	150
總和		50	78	68	80	27	303

年齡 * 第五題 交叉表

個數

		第五題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	2	9	4	7	1	23
	31~40歲	19	24	31	34	11	119
	41~50歲	22	28	27	32	12	121
	51~60歲	7	14	6	7	3	37
	61歲以上		3				3
總和		50	78	68	80	27	303

學歷 * 第五題 交叉表

個數

		第五題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	12	17	11	14	4	58
	大專、大學	37	56	55	61	22	231
	研究所(含)以上	1	5	2	5	1	14
總和		50	78	68	80	27	303

職位 * 第五題 交叉表

個數

		第五題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	7	18	11	15	7	58
	非主管職務	43	60	57	65	20	245
總和		50	78	68	80	27	303

年資 * 第五題 交叉表

個數

		第五題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	10	20	28	23	2	83
	11~20(含)年	24	32	29	39	20	144
	21~30(含)年	13	21	10	17	4	65
	31年以上	3	5	1	1	1	11
總和		50	78	68	80	27	303

交叉表

第六題題目：公務人員會為陞遷或考績，而配合長官意向支持某特定公職候選人或下班後志願協助競選活動。

性別 * 第六題 交叉表

個數

		第六題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	24	39	39	42	9	153
	男	16	40	39	40	15	150
總和		40	79	78	82	24	303

年齡 * 第六題 交叉表

個數

		第六題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	1	5	11	5	1	23
	31~40歲	17	25	34	31	12	119
	41~50歲	15	34	27	36	9	121
	51~60歲	7	13	5	10	2	37
	61歲以上		2	1			3
總和		40	79	78	82	24	303

學歷 * 第六題 交叉表

個數

		第六題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	13	15	17	11	2	58
	大專、大學	27	59	58	66	21	231
	研究所(含)以上		5	3	5	1	14
總和		40	79	78	82	24	303

職位 * 第六題 交叉表

個數

		第六題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	15	12	21	7	58
	非主管職務	37	63	67	61	17	245
總和		40	79	78	82	24	303

年資 * 第六題 交叉表

個數

		第六題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	7	22	30	19	5	83
	11~20(含)年	21	33	29	47	14	144
	21~30(含)年	9	21	16	14	5	65
	31年以上	3	3	3	2		11
總和		40	79	78	82	24	303

交叉表

第七題題目：目前地方政府基層公務人員，不會因選舉因素或政治立場不同，而遭受到不利結果或刁難、報復。

性別 * 第七題 交叉表

個數

		第七題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	26	51	34	34	8	153
	男	20	44	42	38	6	150
總和		46	95	76	72	14	303

年齡 * 第七題 交叉表

個數

		第七題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	2	2	14	3	2	23
	31~40歲	23	35	33	25	3	119
	41~50歲	20	42	23	30	6	121
	51~60歲	1	15	6	12	3	37
	61歲以上		1		2		3
總和		46	95	76	72	14	303

學歷 * 第七題 交叉表

個數

		第七題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	5	16	18	16	3	58
	大專、大學	39	74	53	54	11	231
	研究所(含)以上	2	5	5	2		14
總和		46	95	76	72	14	303

職位 * 第七題 交叉表

個數

		第七題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	11	17	14	13	3	58
	非主管職務	35	78	62	59	11	245
總和		46	95	76	72	14	303

年資 * 第七題 交叉表

個數

		第七題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	10	23	33	15	2	83
	11~20(含)年	28	44	28	36	8	144
	21~30(含)年	7	24	15	16	3	65
	31年以上	1	4		5	1	11
總和		46	95	76	72	14	303

交叉表

第八題題目：行政中立法如經立法通過，對行政中立之落實有幫助。

性別 * 第八題 交叉表

個數

		第八題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		14	35	80	24	153
	男	6	15	30	74	25	150
總和		6	29	65	154	49	303

年齡 * 第八題 交叉表

個數

		第八題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		2	6	11	4	23
	31~40歲	4	15	29	55	16	119
	41~50歲	2	9	23	66	21	121
	51~60歲		3	7	19	8	37
	61歲以上				3		3
總和		6	29	65	154	49	303

學歷 * 第八題 交叉表

個數

		第八題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		2	14	33	9	58
	大專、大學	6	27	46	112	40	231
	研究所(含)以上			5	9		14
總和		6	29	65	154	49	303

職位 * 第八題 交叉表

個數

		第八題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	2	6	12	29	9	58
	非主管職務	4	23	53	125	40	245
總和		6	29	65	154	49	303

年資 * 第八題 交叉表

個數

		第八題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	8	24	38	12	83
	11~20(含)年	4	16	29	71	24	144
	21~30(含)年	1	5	7	41	11	65
	31年以上			5	4	2	11
總和		6	29	65	154	49	303

交叉表

第九題題目：服務機關人事單位對公務人員保障法之宣導，讓我對該法之個人權益保障內容、程序，已足夠瞭解。

性別 * 第九題 交叉表

個數

		第九題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	5	39	36	69	4	153
	男	3	33	31	73	10	150
總和		8	72	67	142	14	303

年齡 * 第九題 交叉表

個數

		第九題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	1	3	5	13	1	23
	31~40歲	1	37	33	46	2	119
	41~50歲	6	24	21	61	9	121
	51~60歲		8	8	19	2	37
	61歲以上				3		3
總和		8	72	67	142	14	303

學歷 * 第九題 交叉表

個數

		第九題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		9	18	29	2	58
	大專、大學	8	59	48	106	10	231
	研究所(含)以上		4	1	7	2	14
總和		8	72	67	142	14	303

職位 * 第九題 交叉表

個數

		第九題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	9	9	32	5	58
	非主管職務	5	63	58	110	9	245
總和		8	72	67	142	14	303

年資 * 第九題 交叉表

個數

		第九題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	2	19	21	38	3	83
	11~20(含)年	3	37	34	62	8	144
	21~30(含)年	3	14	9	36	3	65
	31年以上		2	3	6		11
總和		8	72	67	142	14	303

交叉表

第十題題目：遇到對您所為之行政處分、管理措施或有關工作條件等，顯有損害權利或利益時，會提起「復審」或「申訴」、「再申訴」，以求救濟。

性別 * 第十題 交叉表

個數

		第十題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		8	28	101	16	153
	男	2	12	27	91	18	150
總和		2	20	55	192	34	303

年齡 * 第十題 交叉表

個數

		第十題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下			4	15	4	23
	31~40歲	1	13	28	65	12	119
	41~50歲	1	6	20	82	12	121
	51~60歲		1	3	28	5	37
	61歲以上				2	1	3
總和		2	20	55	192	34	303

學歷 * 第十題 交叉表

個數

		第十題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高職(含)以下	1	1	9	42	5	58
	大專、大學	1	18	43	145	24	231
	研究所(含)以上		1	3	5	5	14
總和		2	20	55	192	34	303

職位 * 第十題 交叉表

個數

		第十題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務		4	11	32	11	58
	非主管職務	2	16	44	160	23	245
總和		2	20	55	192	34	303

年資 * 第十題 交叉表

個數

		第十題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	4	19	53	6	83
	11~20(含)年	1	13	29	82	19	144
	21~30(含)年		3	6	48	8	65
	31年以上			1	9	1	11
總和		2	20	55	192	34	303

交叉表

第十一題題目：遇有較輕微之不當行政處分或管理措施等，會因怕被做上記號或怕被另案藉故刁難，而自認倒楣放棄救濟。

性別 * 第11題 交叉表

個數

		第11題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	8	55	33	50	7	153
	男	5	39	34	60	12	150
總和		13	94	67	110	19	303

年齡 * 第11題 交叉表

個數

		第11題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	3	10	5	4	1	23
	31~40歲	1	30	30	52	6	119
	41~50歲	7	40	24	39	11	121
	51~60歲	2	12	7	15	1	37
	61歲以上		2	1			3
總和		13	94	67	110	19	303

學歷 * 第11題 交叉表

個數

		第11題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	3	20	16	17	2	58
	大專、大學	10	71	46	87	17	231
	研究所(含)以上		3	5	6		14
總和		13	94	67	110	19	303

職位 * 第11題 交叉表

個數

		第11題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	15	13	22	5	58
	非主管職務	10	79	53	89	14	245
總和		13	94	67	110	19	303

年資 * 第11題 交叉表

個數

		第11題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	4	32	20	25	2	83
	11~20(含)年	4	37	35	54	14	144
	21~30(含)年	4	22	9	27	3	65
	31年以上	1	3	3	4		11
總和		13	94	67	110	19	303

交叉表

第十二題題目：非依法律，不得予以停職，停職處分對權益影響很大，例如不能按時受領俸給、不受考績、不能晉級等，目前停職之規定，尚屬適當。

性別 * 第12題 交叉表

個數

		第12題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	2	40	51	54	6	153
	男	6	26	34	73	11	150
總和		8	66	85	127	17	303

年齡 * 第12題 交叉表

個數

		第12題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	16	5	1	23
	31~40歲	3	32	33	46	5	119
	41~50歲	5	23	27	57	9	121
	51~60歲		10	8	17	2	37
	61歲以上			1	2		3
總和		8	66	85	127	17	303

學歷 * 第12題 交叉表

個數

		第12題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	9	18	27	3	58
	大專、大學	7	55	65	93	11	231
	研究所(含)以上		2	2	7	3	14
總和		8	66	85	127	17	303

職位 * 第12題 交叉表

個數

		第12題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	4	10	10	28	6	58
	非主管職務	4	56	75	99	11	245
總和		8	66	85	127	17	303

年資 * 第12題 交叉表

個數

		第12題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	20	36	24	2	83
	11~20(含)年	4	27	36	67	10	144
	21~30(含)年	3	17	8	32	5	65
	31年以上		2	5	4		11
總和		8	66	85	127	17	303

交叉表

第十三題題目：公務人員考績法第十八條有關年終考績或專案考績應予免職人員，於確定前先行停職，尚屬適當。

性別 * 第13題 交叉表

個數

		第13題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	3	28	58	60	4	153
	男	6	31	45	60	8	150
總和		9	59	103	120	12	303

年齡 * 第13題 交叉表

個數

		第13題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	13	6	3	23
	31~40歲	3	23	49	38	6	119
	41~50歲	6	27	28	58	2	121
	51~60歲		7	12	17	1	37
	61歲以上		1	1	1		3
總和		9	59	103	120	12	303

學歷 * 第13題 交叉表

個數

		第13題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	9	26	20	2	58
	大專、大學	8	47	71	95	10	231
	研究所(含)以上		3	6	5		14
總和		9	59	103	120	12	303

職位 * 第13題 交叉表

個數

		第13題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	17	14	23	1	58
	非主管職務	6	42	89	97	11	245
總和		9	59	103	120	12	303

年資 * 第13題 交叉表

個數

		第13題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		17	37	25	4	83
	11~20(含)年	7	29	45	56	7	144
	21~30(含)年	2	10	18	34	1	65
	31年以上		3	3	5		11
總和		9	59	103	120	12	303

交叉表

第十四題題目：公務員懲戒法第四條第二項主管長官對於所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務之規定，尚屬適當。

性別 * 第14題 交叉表

個數

		第14題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	2	20	47	78	6	153
	男	4	14	47	76	9	150
總和		6	34	94	154	15	303

年齡 * 第14題 交叉表

個數

		第14題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	9	11	2	23
	31~40歲	2	15	40	54	8	119
	41~50歲	4	13	31	70	3	121
	51~60歲		4	13	18	2	37
	61歲以上		1	1	1		3
總和		6	34	94	154	15	303

學歷 * 第14題 交叉表

個數

		第14題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	2	5	21	28	2	58
	大專、大學	4	27	67	121	12	231
	研究所(含)以上		2	6	5	1	14
總和		6	34	94	154	15	303

職位 * 第14題 交叉表

個數

		第14題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	2	10	13	30	3	58
	非主管職務	4	24	81	124	12	245
總和		6	34	94	154	15	303

年資 * 第14題 交叉表

個數

		第14題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		10	30	39	4	83
	11~20(含)年	3	13	44	76	8	144
	21~30(含)年	3	7	18	34	3	65
	31年以上		4	2	5		11
總和		6	34	94	154	15	303

交叉表

第十五題題目：經銓審之官等職等俸級，應予保障，非依法律不得變更。

性別 * 第15題 交叉表

個數

		第15題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		1	7	91	54	153
	男	1	4	8	68	69	150
總和		1	5	15	159	123	303

年齡 * 第15題 交叉表

個數

		第15題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下			4	16	3	23
	31~40歲		4	5	62	48	119
	41~50歲	1	1	3	61	55	121
	51~60歲			3	17	17	37
	61歲以上				3		3
總和		1	5	15	159	123	303

學歷 * 第15題 交叉表

個數

		第15題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	1	6	29	21	58
	大專、大學		4	8	122	97	231
	研究所(含)以上			1	8	5	14
總和		1	5	15	159	123	303

職位 * 第15題 交叉表

個數

		第15題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務		1	1	21	35	58
	非主管職務	1	4	14	138	88	245
總和		1	5	15	159	123	303

年資 * 第15題 交叉表

個數

		第15題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		1	6	46	30	83
	11~20(含)年	1	4	6	75	58	144
	21~30(含)年			2	32	31	65
	31年以上			1	6	4	11
總和		1	5	15	159	123	303

交叉表

第十六題題目：為保障權益，福利、津貼、加給等應改以法律訂定之。

性別 * 第16題 交叉表

個數

		第16題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		2	19	82	50	153
	男	1	2	15	69	63	150
總和		1	4	34	151	113	303

年齡 * 第16題 交叉表

個數

		第16題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	3	16	3	23
	31~40歲		3	17	55	44	119
	41~50歲	1		13	55	52	121
	51~60歲			1	22	14	37
	61歲以上				3		3
總和		1	4	34	151	113	303

學歷 * 第16題 交叉表

個數

		第16題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1		9	26	22	58
	大專、大學		3	24	119	85	231
	研究所(含)以上		1	1	6	6	14
總和		1	4	34	151	113	303

職位 * 第16題 交叉表

個數

		第16題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	1	4	23	29	58
	非主管職務		3	30	128	84	245
總和		1	4	34	151	113	303

年資 * 第16題 交叉表

個數

		第16題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		1	12	44	26	83
	11~20(含)年	1	3	18	67	55	144
	21~30(含)年			4	33	28	65
	31年以上				7	4	11
總和		1	4	34	151	113	303

交叉表

第十七題題目：為執行職務安全，機關應提供必要防護措施及機具設備。

性別 * 第17題 交叉表

個數

		第17題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女		3	9	78	63	153
	男	1	5	8	69	67	150
總和		1	8	17	147	130	303

年齡 * 第17題 交叉表

個數

		第17題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下			3	13	7	23
	31~40歲		4	9	57	49	119
	41~50歲	1	3	5	59	53	121
	51~60歲		1		16	20	37
	61歲以上				2	1	3
總和		1	8	17	147	130	303

學歷 * 第17題 交叉表

個數

		第17題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高申職(含)以下	1	2	5	24	26	58
	大專、大學		5	12	113	101	231
	研究所(含)以上		1		10	3	14
總和		1	8	17	147	130	303

職位 * 第17題 交叉表

個數

		第17題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	1	1	26	29	58
	非主管職務		7	16	121	101	245
總和		1	8	17	147	130	303

年資 * 第17題 交叉表

個數

		第17題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		1	6	39	37	83
	11~20(含)年	1	7	10	70	56	144
	21~30(含)年			1	32	32	65
	31年以上				6	5	11
總和		1	8	17	147	130	303

交叉表

第十八題題目：服務機關對人員之職前訓練與在職訓練，是足夠的。

性別 * 第18題 交叉表

個數

		第18題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	6	51	40	48	8	153
	男	4	43	38	56	9	150
總和		10	94	78	104	17	303

年齡 * 第18題 交叉表

個數

		第18題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		2	7	13	1	23
	31~40歲	7	38	31	39	4	119
	41~50歲	3	39	34	36	9	121
	51~60歲		14	5	15	3	37
	61歲以上		1	1	1		3
總和		10	94	78	104	17	303

學歷 * 第18題 交叉表

個數

		第18題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	13	18	24	2	58
	大專、大學	9	74	57	77	14	231
	研究所(含)以上		7	3	3	1	14
總和		10	94	78	104	17	303

職位 * 第18題 交叉表

個數

		第18題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	2	21	13	19	3	58
	非主管職務	8	73	65	85	14	245
總和		10	94	78	104	17	303

年資 * 第18題 交叉表

個數

		第18題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	4	19	29	29	2	83
	11~20(含)年	4	51	35	44	10	144
	21~30(含)年	2	23	10	26	4	65
	31年以上		1	4	5	1	11
總和		10	94	78	104	17	303

交叉表

第十九題題目：執行職務時，服務機關所提供機具設備是充足及安全的。

性別 * 第19題 交叉表

個數

		第19題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	3	39	41	60	10	153
	男	8	37	43	53	9	150
總和		11	76	84	113	19	303

年齡 * 第19題 交叉表

個數

		第19題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	1	3	6	10	3	23
	31~40歲	6	31	37	40	5	119
	41~50歲	4	34	32	42	9	121
	51~60歲		8	9	18	2	37
	61歲以上				3		3
總和		11	76	84	113	19	303

學歷 * 第19題 交叉表

個數

		第19題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	3	9	18	24	4	58
	大專、大學	7	62	62	87	13	231
	研究所(含)以上	1	5	4	2	2	14
總和		11	76	84	113	19	303

職位 * 第19題 交叉表

個數

		第19題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	17	16	18	4	58
	非主管職務	8	59	68	95	15	245
總和		11	76	84	113	19	303

年資 * 第19題 交叉表

個數

		第19題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	3	18	23	34	5	83
	11~20(含)年	6	38	46	44	10	144
	21~30(含)年	2	19	12	28	4	65
	31年以上		1	3	7		11
總和		11	76	84	113	19	303

交叉表

第二十題題目：服務機關的工作環境是安全的。

性別 * 第20題 交叉表

個數

		第20題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	1	11	30	93	18	153
	男	5	20	29	85	11	150
總和		6	31	59	178	29	303

年齡 * 第20題 交叉表

個數

		第20題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	4	14	4	23
	31~40歲	3	10	27	68	11	119
	41~50歲	3	17	22	68	11	121
	51~60歲		3	6	25	3	37
	61歲以上				3		3
總和		6	31	59	178	29	303

學歷 * 第20題 交叉表

個數

		第20題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		3	14	38	3	58
	大專、大學	6	24	43	135	23	231
	研究所(含)以上		4	2	5	3	14
總和		6	31	59	178	29	303

職位 * 第20題 交叉表

個數

		第20題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	8	11	32	6	58
	非主管職務	5	23	48	146	23	245
總和		6	31	59	178	29	303

年資 * 第20題 交叉表

個數

		第20題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	4	15	53	10	83
	11~20(含)年	4	17	32	77	14	144
	21~30(含)年	1	10	11	39	4	65
	31年以上			1	9	1	11
總和		6	31	59	178	29	303

交叉表

第二十一題題目：服務機關之職務調整（例如主管調為非主管職務、工作輪調或調整等），是合宜的、令人信服的。

性別 * 第21題 交叉表

個數

		第21題					總和
		非常不同意	不同意	同意	無意見	非常同意	
性別	女	16	47	46	39	5	153
	男	14	43	53	33	7	150
總和		30	90	99	72	12	303

年齡 * 第21題 交叉表

個數

		第21題					總和
		非常不同意	不同意	同意	無意見	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	3	3	11	4	2	23
	31~40歲	13	31	40	30	5	119
	41~50歲	10	43	32	31	5	121
	51~60歲	4	13	15	5		37
	61歲以上			1	2		3
總和		30	90	99	72	12	303

學歷 * 第21題 交叉表

個數

		第21題					總和
		非常不同意	不同意	同意	無意見	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	7	11	24	15	1	58
	大專、大學	22	74	70	56	9	231
	研究所(含)以上	1	5	5	1	2	14
總和		30	90	99	72	12	303

職位 * 第21題 交叉表

個數

		第21題					總和
		非常不同意	不同意	同意	無意見	非常同意	
職位	主管職務	7	19	18	11	3	58
	非主管職務	23	71	81	61	9	245
總和		30	90	99	72	12	303

年資 * 第21題 交叉表

個數

		第21題					總和
		非常不同意	不同意	同意	無意見	非常同意	
年資	10年(含)以下	9	16	35	18	5	83
	11~20(含)年	13	47	39	39	6	144
	21~30(含)年	6	25	21	12	1	65
	31年以上	2	2	4	3		11
總和		30	90	99	72	12	303

交叉表

第二十二題題目：服務機關之陞遷是公平的、公正的（例如視工作能力）。

性別 * 第22題 交叉表

個數

		第22題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	25	52	40	31	5	153
	男	14	55	37	34	10	150
總和		39	107	77	65	15	303

年齡 * 第22題 交叉表

個數

		第22題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	3	3	9	6	2	23
	31~40歲	23	38	35	19	4	119
	41~50歲	12	49	24	28	8	121
	51~60歲	1	17	9	9	1	37
	61歲以上				3		3
總和		39	107	77	65	15	303

學歷 * 第22題 交叉表

個數

		第22題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	4	18	15	18	3	58
	大專、大學	34	83	59	44	11	231
	研究所(含)以上	1	6	3	3	1	14
總和		39	107	77	65	15	303

職位 * 第22題 交叉表

個數

		第22題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	7	23	8	16	4	58
	非主管職務	32	84	69	49	11	245
總和		39	107	77	65	15	303

年資 * 第22題 交叉表

個數

		第22題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	14	20	30	16	3	83
	11~20(含)年	19	55	35	26	9	144
	21~30(含)年	5	27	12	18	3	65
	31年以上	1	5		5		11
總和		39	107	77	65	15	303

交叉表

第二十三題題目：服務機關之考績評定及平時獎懲，是公平的、公正的。

性別 * 第23題 交叉表

個數

		第23題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	26	44	43	34	6	153
	男	13	43	43	45	6	150
總和		39	87	86	79	12	303

年齡 * 第23題 交叉表

個數

		第23題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	3	3	7	6	4	23
	31~40歲	23	31	38	24	3	119
	41~50歲	11	42	30	33	5	121
	51~60歲	2	11	11	13		37
	61歲以上				3		3
總和		39	87	86	79	12	303

學歷 * 第23題 交叉表

個數

		第23題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	3	15	14	25	1	58
	大專、大學	35	67	67	52	10	231
	研究所(含)以上	1	5	5	2	1	14
總和		39	87	86	79	12	303

職位 * 第23題 交叉表

個數

		第23題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	4	18	16	18	2	58
	非主管職務	35	69	70	61	10	245
總和		39	87	86	79	12	303

年資 * 第23題 交叉表

個數

		第23題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	14	18	30	17	4	83
	11~20(含)年	20	44	43	32	5	144
	21~30(含)年	4	21	13	24	3	65
	31年以上	1	4		6		11
總和		39	87	86	79	12	303

交叉表

第二十四題題目：目前模範公務人員之選拔是公平、公正的，實致名歸的。

性別 * 第24題 交叉表

個數

		第24題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	21	46	55	27	4	153
	男	14	41	60	29	6	150
總和		35	87	115	56	10	303

年齡 * 第24題 交叉表

個數

		第24題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	2	2	10	7	2	23
	31~40歲	17	37	46	17	2	119
	41~50歲	13	39	40	23	6	121
	51~60歲	3	9	19	6		37
	61歲以上				3		3
總和		35	87	115	56	10	303

學歷 * 第24題 交叉表

個數

		第24題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	5	13	21	16	3	58
	大專、大學	29	70	88	38	6	231
	研究所(含)以上	1	4	6	2	1	14
總和		35	87	115	56	10	303

職位 * 第24題 交叉表

個數

		第24題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	6	19	22	8	3	58
	非主管職務	29	68	93	48	7	245
總和		35	87	115	56	10	303

年資 * 第24題 交叉表

個數

		第24題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	11	17	37	16	2	83
	11~20(含)年	17	48	47	27	5	144
	21~30(含)年	6	18	29	9	3	65
	31年以上	1	4	2	4		11
總和		35	87	115	56	10	303

交叉表

第二十五題題目：目前您的工作工作量是輕鬆的。

性別 * 第25題 交叉表

個數

		第25題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	26	76	44	7		153
	男	22	68	38	20	2	150
總和		48	144	82	27	2	303

年齡 * 第25題 交叉表

個數

		第25題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	1	4	16	2		23
	31~40歲	24	55	27	13		119
	41~50歲	18	62	31	8	2	121
	51~60歲	5	22	7	3		37
	61歲以上		1	1	1		3
總和		48	144	82	27	2	303

學歷 * 第25題 交叉表

個數

		第25題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	5	30	16	5	2	58
	大專、大學	40	109	60	22		231
	研究所(含)以上	3	5	6			14
總和		48	144	82	27	2	303

職位 * 第25題 交叉表

個數

		第25題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	7	28	18	4	1	58
	非主管職務	41	116	64	23	1	245
總和		48	144	82	27	2	303

年資 * 第25題 交叉表

個數

		第25題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	13	31	35	4		83
	11~20(含)年	25	71	31	15	2	144
	21~30(含)年	9	38	12	6		65
	31年以上	1	4	4	2		11
總和		48	144	82	27	2	303

交叉表

第二十六題題目：目前您的工作是有受人尊重的、有尊嚴的。

性別 * 第26題 交叉表

個數

		第26題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	9	31	56	52	5	153
	男	13	30	57	45	5	150
總和		22	61	113	97	10	303

年齡 * 第26題 交叉表

個數

		第26題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		4	13	6		23
	31~40歲	9	22	53	31	4	119
	41~50歲	11	29	38	37	6	121
	51~60歲	2	5	9	21		37
	61歲以上		1		2		3
總和		22	61	113	97	10	303

學歷 * 第26題 交叉表

個數

		第26題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	4	10	19	23	2	58
	大專、大學	17	50	84	73	7	231
	研究所(含)以上	1	1	10	1	1	14
總和		22	61	113	97	10	303

職位 * 第26題 交叉表

個數

		第26題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	5	8	23	19	3	58
	非主管職務	17	53	90	78	7	245
總和		22	61	113	97	10	303

年資 * 第26題 交叉表

個數

		第26題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	4	16	41	19	3	83
	11~20(含)年	12	29	52	47	4	144
	21~30(含)年	5	14	17	26	3	65
	31年以上	1	2	3	5		11
總和		22	61	113	97	10	303

交叉表

第二十七題題目：公務人員提出退休時，地方政府得以財政困難理由駁回其退休申請案件。

性別 * 第27題 交叉表

個數

		第27題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	50	74	16	8	5	153
	男	40	63	25	19	3	150
總和		90	137	41	27	8	303

年齡 * 第27題 交叉表

個數

		第27題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下	5	12	3	2	1	23
	31~40歲	36	45	19	16	3	119
	41~50歲	37	61	14	5	4	121
	51~60歲	11	17	5	4		37
	61歲以上	1	2				3
總和		90	137	41	27	8	303

學歷 * 第27題 交叉表

個數

		第27題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	18	21	9	9	1	58
	大專、大學	69	109	30	16	7	231
	研究所(含)以上	3	7	2	2		14
總和		90	137	41	27	8	303

職位 * 第27題 交叉表

個數

		第27題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	16	29	7	5	1	58
	非主管職務	74	108	34	22	7	245
總和		90	137	41	27	8	303

年資 * 第27題 交叉表

個數

		第27題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	30	37	12	2	2	83
	11~20(含)年	35	64	22	18	5	144
	21~30(含)年	20	32	6	6	1	65
	31年以上	5	4	1	1		11
總和		90	137	41	27	8	303

交叉表

第二十八題題目：假如能讓您退休，會立即提出退休申請。

性別 * 第28題 交叉表

個數

		第28題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	1	20	33	70	29	153
	男	3	14	31	68	34	150
總和		4	34	64	138	63	303

年齡 * 第28題 交叉表

個數

		第28題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		4	6	10	3	23
	31~40歲	3	13	24	54	25	119
	41~50歲	1	14	26	53	27	121
	51~60歲		3	6	20	8	37
	61歲以上			2	1		3
總和		4	34	64	138	63	303

學歷 * 第28題 交叉表

個數

		第28題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下		3	19	23	13	58
	大專、大學	3	29	40	111	48	231
	研究所(含)以上	1	2	5	4	2	14
總和		4	34	64	138	63	303

職位 * 第28題 交叉表

個數

		第28題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	2	7	16	21	12	58
	非主管職務	2	27	48	117	51	245
總和		4	34	64	138	63	303

年資 * 第28題 交叉表

個數

		第28題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	13	23	33	13	83
	11~20(含)年	2	15	26	66	35	144
	21~30(含)年	1	4	11	36	13	65
	31年以上		2	4	3	2	11
總和		4	34	64	138	63	303

交叉表

第二十九題題目：依公務人員協會法規定組織公務人員協會，對維護本身權益或改善工作條件是有幫助的。

性別 * 第29題 交叉表

個數

		第29題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	4	9	32	79	29	153
	男	5	10	23	86	26	150
總和		9	19	55	165	55	303

年齡 * 第29題 交叉表

個數

		第29題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	9	10	3	23
	31~40歲	5	7	19	69	19	119
	41~50歲	4	9	23	58	27	121
	51~60歲		2	4	26	5	37
	61歲以上				2	1	3
總和		9	19	55	165	55	303

學歷 * 第29題 交叉表

個數

		第29題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	1	12	32	12	58
	大專、大學	8	16	42	123	42	231
	研究所(含)以上		2	1	10	1	14
總和		9	19	55	165	55	303

職位 * 第29題 交叉表

個數

		第29題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	4	7	34	12	58
	非主管職務	8	15	48	131	43	245
總和		9	19	55	165	55	303

年資 * 第29題 交叉表

個數

		第29題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	1	3	20	42	17	83
	11~20(含)年	8	10	25	80	21	144
	21~30(含)年		5	9	36	15	65
	31年以上		1	1	7	2	11
總和		9	19	55	165	55	303

交叉表

第三十題題目：公務人員可以自由選擇是否加入公務人員協會，如果有人邀請您加入公務人員協會時，您一定會加入。

性別 * 第30題 交叉表

個數

		第30題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	1	10	57	66	19	153
	男	3	10	35	73	29	150
總和		4	20	92	139	48	303

年齡 * 第30題 交叉表

個數

		第30題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		1	16	3	3	23
	31~40歲	1	10	31	59	18	119
	41~50歲	3	9	36	49	24	121
	51~60歲			8	26	3	37
	61歲以上			1	2		3
總和		4	20	92	139	48	303

學歷 * 第30題 交叉表

個數

		第30題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	1	6	15	29	7	58
	大專、大學	3	14	71	106	37	231
	研究所(含)以上			6	4	4	14
總和		4	20	92	139	48	303

職位 * 第30題 交叉表

個數

		第30題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	1	3	9	31	14	58
	非主管職務	3	17	83	108	34	245
總和		4	20	92	139	48	303

年資 * 第30題 交叉表

個數

		第30題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下		6	36	27	14	83
	11~20(含)年	4	10	38	70	22	144
	21~30(含)年		4	13	38	10	65
	31年以上			5	4	2	11
總和		4	20	92	139	48	303

交叉表

第三十一題題目：整體而言，現行文官保障制度是令您感到滿意的。

性別 * 第31題 交叉表

個數

		第31題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
性別	女	6	37	55	53	2	153
	男	13	41	45	46	5	150
總和		19	78	100	99	7	303

年齡 * 第31題 交叉表

個數

		第31題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年齡	30歲(含)以下		4	8	11		23
	31~40歲	12	27	46	32	2	119
	41~50歲	6	39	39	34	3	121
	51~60歲	1	8	7	19	2	37
	61歲以上				3		3
總和		19	78	100	99	7	303

學歷 * 第31題 交叉表

個數

		第31題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
學歷	高中職(含)以下	3	9	20	24	2	58
	大專、大學	14	65	76	71	5	231
	研究所(含)以上	2	4	4	4		14
總和		19	78	100	99	7	303

職位 * 第31題 交叉表

個數

		第31題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
職位	主管職務	3	19	17	17	2	58
	非主管職務	16	59	83	82	5	245
總和		19	78	100	99	7	303

年資 * 第31題 交叉表

個數

		第31題					總和
		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意	
年資	10年(含)以下	3	12	41	27		83
	11~20(含)年	13	43	43	42	3	144
	21~30(含)年	2	22	13	25	3	65
	31年以上	1	1	3	5	1	11
總和		19	78	100	99	7	303