

一、不當行為的界定

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：公務人員淘汰機制之研究

章節：柒、不當行為者淘汰機制之建構

政府員工除了因為工作相關之績效不佳應予淘汰外，第二章曾提及管理學者針對 45 種工作場所中的偏差性不當行為，這些「反社會行為」對組織、組織員工或組織股東們會造成或企圖造成傷害，經常也是組織對員工施予紀律處分的理由。據此推論公民對於政府部門的所有行徑更尚會賦予道德要求，因此所有政府員工更必須重視其服務倫理，減少學理上所稱的反社會行為。

美國聯邦政府 1978 年文官改革法揭示的九項人事管理功績制度原則 (merit principles) 之第四項稱：「所有公務人員均應維持高度的廉潔及行為標準，並且重視公共利益」。另一方面，經濟合作發展組織成員國推動的政府改革中很重要的一環，也是建立廉潔倫理的政府 (OECD, 1996, 1999)，包括加拿大、英國、澳洲等幾個國家對於高級文官核心能力的要求之一，也是廉潔的服務倫理。由上可知，政府必須不能容許所屬員工欠缺廉潔的服務倫理行為。

一、不當行為的界定

不當行為的精確界定並不容易，不過，前述美國聯邦政府所定功績原則和管理學上的界定皆可提供參考，所以公務人員不當行為或可界定為是：「對政府機關、政府員工或民眾會造成或企圖造成傷害，不符合公共利益和個人廉潔的行為」。具體的操作化應該可以非常多樣化，例如，我國公務員懲戒法所稱的違法、廢弛職務或其他失職行為，或者公務員服務法上所列各項禁止的行為等，都可以稱為是不當行為。

不當行為的界定經常是依賴實際上的增減，各國的操作化過程除了有普遍性原則外，應該是要考慮自己國家的特殊政治與歷史環境。不過，本研究參酌第二章所提的概念，認為財務性偏差行為、嚴重性的個人倫理性偏差行為和嚴重性的人身攻擊性偏差行為等三類不當行為，均應構成淘汰理由。

(一)財務性偏差行為

在政府系統中，財務性偏差行為指的就是貪污行為。政府不應該容許政府員工運用公共資源圖利自身或親友的作法，1989年美國總統命令 (Executive Order) 第 12674 號要求公務人員應遵行十四項倫理行為中有多項就是這個方面的原則，包括如：

- 1.公務人員不應獲取與辦理職務良知有違的財務利益。
- 2.公務人員不得運用政府擁有之資訊從事財務交易，或允許他人不適當地運用政府資訊，追求任何個人私利。
- 3.除法令許可，公務人員不得向任何求職、有商業往來、受其職權規制或利益明顯因其執行職務與否受影響的個人或單位，要求或收受任何禮物或其他具金錢價值的東西。
- 4.公務人員不得公財私用。
- 5.公務人員應保護聯邦政府之財產，且不得用於未經核准之活動
- 6.公務人員應向權責機關舉發浪費、欺詐、濫權與貪污情事。
- 7.公務人員應善盡公民的義務，包括所有的財務義務，尤其是各級政府法律規定之義務（引自施能傑，民國 88 年：246）。

「經濟合作發展組織」於 1999 年出版各國貪污防杜措施的調查報告中，對於貪污行為的分類也是實際上的操作方法，如表十。該報告界定貪污的意義是「違反職務，以及污損法治精神所建立民主化政治與行政體制的各項應有價值」。

有關貪污的操作化方式在我國並不欠缺，刑法和民國 85 年制訂的貪污治罪條例均有訂定，而且根據公務人員考試法和公務人員任用法也明白規定，曾服公務有貪污行為經判刑確定或通緝有案尚未結案者，不得應考試和任公務人員。

(二)個人倫理性偏差行為

個人倫理性偏差行為強調的是政府員工表現出不符合官箴的行為，以至影響機關或政府整體形象。操作化的方式主要可以參考美國聯邦政府的相關制度，施能傑（民國 88 年）所著《美國政府人事管理》一書中的第 13 章詳細地說明美國政府的服務倫理規範和禁止的行為事項，可資參考。(附件：表十 各國對於貪污防治措施的分類)

1.五類服務倫理性行為

實務上，美國聯邦政府對於政府員工要求的服務倫理行為

約可分為五大類，包括：財產申報的義務、離職後工作的必要限制、兼職的限制、外國政府贈與之禮物與勳章的申報義務和其他一般性倫理行為，前四項是由 1989 年「倫理改革法」（修正 1978 年政府倫理法）規定，後一項由聯邦政府倫理局 (Office of Government Ethics) 基於職掌所作的行政命令規定 (美國聯邦政府行政命令典則第五編第十四章第 2635 節)。一般性服務倫理行為標準的規範包括政府以外來源之禮物、同事間禮物、財務利益衝突、辦理勤務不公正、尋找其他工作機會、濫用職位(權)、工作外活動等事項。違反一般性規定或機關單行規定者，除依法受罰或其他刑責外，各機關尚有責任自行依行政命令予以懲處，或根據政府倫理局建議予以懲處。

2.國家忠誠行為

美國聯邦政府也要求政府員工必須遵守對國家忠誠的服務倫理行為。公務人員對國家服安全忠誠之義務規定在建國時期與內戰時代即有過，二次大戰末期發現上千件機密文件流失，加上蘇聯的擴張等政治情勢，聯邦政府乃逐漸注意到公務人員忠誠問題的管理。1942 年時文官委員會首次頒訂行政命令，將忠誠納入免職或不予任用之原因，1953 年艾森豪總統另行發布總統命令第 10450 號（稱為「聯邦政府公務人員的國家安全要求」），臚列十二項與國家安全利益不符合的行為。

聯邦政府法典第五編第 3301 條強調任公職者的品格必須具備合適度 (suitability) 方得任用，聯邦政府行政命令典則第五編第一章第 731.202 條更指出具體的兩類操作規範，其中，第二類的特別性標準即包括法規上明訂某些不良習性、國家忠誠或犯罪等行為，皆是構成不能任用的理由。法典第五編第 7311 條違反國家

忠誠的行為是指：倡導推翻美國憲法所訂的政府架構，明知係以倡導推翻美國憲法所訂之組織成員，參與對抗美國政府或哥倫比亞特區政府之罷工或主張有權罷工，或主張有權罷工對抗美國政府或哥倫比亞特區政府的公務人員組織。

3.政治活動自制之行為

自 1883 年文官公開競爭進用的改革後，美國聯邦並不鼓勵公務人員積極參與政治活動，1939 年海奇法 (Hatch Act) 首度立法和次年的修正均指出，國會就聯邦公務人員參與政治活動所持的政策是，鼓勵公務人員充分地、自由地及免受懲罰或報復之恐懼下，行使或自我約束參與國家政治過程的權利。但是實體上法律本身對公務人員參與政治活動卻是採取相當嚴格的限制規定，海奇法又稱為「防止有害性的政治活動法」就可瞭解立法的精神所在。原初的法律主要規定包括：

(1) 不得運用職權或影響力企圖干預或影響選舉結果：不得直接或間接用聯邦工作機會換取他人對任何候選人或政黨採取支持或反對的政治活動：不得尋求或接受自國會預算支薪或享用其他福利者，基於任何政治目的之政治捐獻或訂購。違反者，罰一千元以內或一年以下徒刑或兩者兼具。

(2) 任何公務人員均不得積極參與政治管理或政治競選活動，但有權自由投票，並就各政治議題表達意見。違反本項條規定者應予立即免職。但總統、副總統、總統府支薪人員、內閣各部長和副部長與助理部長、總統提名經參院同意後任命之人員或總統任命人員均不受本項限制。

(3) 各州政府或地方政府機關所屬人員（州長、副州長、市長、各州政府或地方政府內民選機關首長和議員除外），若其主要工

作活動之全部或部分經費係由聯邦政府或任何機關補助，則適用前條規定，此外尚不得直接或間接強迫、企圖強迫、命令或建議任何其他公務人員基於政治目的，自其薪俸或任何有價東西中支付、借貸或捐贈給任何政黨、委員會、組織、機關或人員。此後，雖然工會與民主黨多次提案欲放寬限制，但均未成功，一直到 1993 年國會終於通過海奇法修正，將公務人員區分為兩類，首次改允許第一類的多數公務人員可以積極參與政治管理或政治競選活動，但仍有七項行為在禁止之列，人事管理局另於聯邦政府行政命令典則第五編第一章第 734 節中更細膩地規定允許參與的政治活動。第二類人員包括聯邦競選委員會等十四個機關總統任命或經參院同意後任命者以外人員，仍不得積極參與政治管理或政治競選活動。

(三)人身攻擊性偏差行為

人身攻擊性偏差行為包括對工作場所的同事和服務對象的攻擊，這些行為也可能是管理者所觸犯的，Neuman 和 Baron (1997) 觀察八種工作職場上的攻擊性行為如表十一。

表十一 八種職場上的攻擊性行為類型

		直接	間接
身體性	積極	殺人	偷竊
		傷害	毀損
		性侵犯	塗鴉財物
		蓬頭垢面	浪費所需資源
		打斷別人	藏匿所需資源
		不雅姿勢	移走所需資源
		故意工作怠惰	會議遲到
口語性	積極	拒絕提供所需資源	故意耽擱工作致使他人難堪
		顧客來時卻走開	不盡責保護顧客權益
		不讓顧客表達意見	讓別人工作延誤
		恫嚇威脅	散播謠言
		大叫嘶吼	揭發弊端隱私

消極	性騷擾	背後說閒話
	侮辱嘲諷	輕視別人意見
	炫耀地位	攻擊他人
	不公平的績效評估	散播破壞性資訊
	不回答電話留言	未能傳遞資訊
	冷漠對待顧客	未澄清不實謠言
	咒詛	未挺身辯護
	拒絕顧客的請求	未對迫切危險提出警告

資料來源：Joel H. Neuman and Robert A. Baron. Aggression in the Workplace. In Robert A. Giacalone and Jerald Greenberg (eds.), *Antisocial Behavior in Organizations* (Thousand Oaks, Calif. : Sage, 1997), p. 40.

究竟哪些攻擊性行為應該構成免職的原因，本研究並不打算提出「窮盡」性的立場，不過，有幾類行為是最不應該容許的性騷擾，傷害或口語威脅同事或服務對象，陷同事或服務對象於險境，偷竊機關或同事財物，以及經常對服務對象態度惡劣或冷漠。性騷擾的定義容或有爭議，但本研究傾向以寬鬆方式界定，即就性方面表現出的令人感受到受威脅或冒犯的不受歡迎之行動或言語〔註3〕。

至於經常性的服務態度惡劣或冷漠也可以透過具體化的操作方式，如一定期間經舉發幾次而屬實者。

[註3] 就性方面表現出的令人感受到受威脅或冒犯的不受歡迎之行動或言語

可參見其他定義方式，包括如美國聯邦最高法院的重要判例 Meritor Savings Bank, FSB v. Mechelle Vinson et. (1986)，該判例界定兩種類型，一是以工作就業條件要求性方面的好處，一是工作場所充滿著敵意性或攻擊性；焦興凱。（民國88年）。「美國法院對工作場所性騷擾判決之發展趨勢」，台大法學論叢，第28卷第3期，頁29-59。

[illegible]

KOR	〉 〉 〉 〉 〉 〉 〉 〉 〉	〉	〉	〉	〉	〉	
JPN	〉 〉 〉 〉 〉	〉	〉		〉		
ITA	〉 〉 〉 〉 〉 〉 〉 〉	〉	〉	〉	〉		〉

IRL	› › › › › › ›	›	›	›	›	›	
HUN	› › › › › › ›	›	›	›	›	›	
GRC	› ›	›	›	›	›	›	›

[illegible]

CZE	› › › › › ›	›	›	›		
CHE	› › › › › ›	›	›	›	›	
BEL	› › › › › › › ›	›	›	›	›	›

[illegible]

