

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第二卷第一期・中華民國九十九年一月 Jan. 2010 Vol.2, No.1

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：林水吉

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳 (中央警察大學)

李惠宗 (國立中興大學)

邱志淳 (世新大學)

邱瑞忠 (東海大學)

施能傑 (國立政治大學)

柯三吉 (開南大學)

紀俊臣 (銘傳大學)

翁興利 (國立臺北大學)

黃炳煌 (政治大學)

張世賢 (中國文化大學)

張瑞濱 (世新大學)

陳德禹 (國立臺灣大學)

廖達琪 (國立中山大學)

劉宗德 (國立政治大學)

鄭善印 (開南大學) (按姓名筆劃排列)

編輯委員：吳瓊恩 (國立政治大學)

林水波 (國立臺灣大學)

周志宏 (國立臺北教育大學)

陳金真 (國立臺北大學)

陳恒鈞 (國立臺北大學)

黃東益 (國立政治大學)

黃一城 (臺灣師範大學)

黃榮護 (世新大學)

楊永年 (國立成功大學)

廖俊松 (國立暨南國際大學)

(按姓名筆劃排列)

執行編輯：林麗明

助理編輯：劉淑娟、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：冠順數位有限公司

電話：02-33222236

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

郵政劃撥：18495321 (依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。)

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389

ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關

# 文官制度季刊

## 目次

中華民國九十九年一月 第二卷第一期（原考銓季刊）

主編的話.....	林水波 /	I	
<b>行政民主</b>			
落實行政民主理念與建構相關體制： 以互動管理探討兩岸直航對澎湖的影響及因應策略為例 .....汪明生、黃于恬、劉陳昭玲 /			1
從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略.....	黃建銘 /	19	
平等原則對公務員執行公務的意義.....	蔡明華 /	45	
我國公務人員保障法申訴制度之研究.....	林全發 /	73	
公教人員保險制度之養老給付年金制之探討.....	王文忠 /	99	
《文官制度》季刊稿約.....		143	
《文官制度》季刊投稿須知.....		145	
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		147	
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		149	

# *Journal of Civil Service*

Vol.2, No.1

Jan. 2010

## **CONTENTS**

---

Editor's Note.....Shoei-Po Lin 1

### **Democratic Administration**

**The Implementation of the Concept of Administrative Democracy  
and Its Institution Construction: Using Interactive Management  
to Explore the Impact of Cross-Strait Direct Transportation on  
Penghu and Its Adaptive Strategies**  
.....Ming-Shen Wang, Yu-Tien Huang, Chao-Ling Liu 1

**On Strategies of Administrative Divisions for New Taichung  
Municipality: Democratic Governance Perspective**  
.....Jian-Ming Huang 19

**The Significance of Equality Principle to Officials in the  
Implementation of Public Affairs**.....Ming-Hua Tsai 45

**A Study of the Appeal System of Civil Service Protection Act in  
Taiwan**.....Chuan-Fa Lin 73

**An Analysis on Pension Annuities of Government Employees'  
and School Staff's Insurance**.....Wen-Jong Wang 99

---

## 主編的話

公共事務的處理或決定，向皆牽涉內部及外部多元利害關係人的權利、義務與利益，主事職司者為取得這項處理或決定的順利，引領相關利害關係人對之順服，甚至加入共同生產的運營工程，避免任何破壞性衝突之滋生，延宕處理或決定的作成，導致組織競爭力的滑落，治理正當性產生赤字，而危及權力維繫的根基。於是，在講究新公共治理的歷史時刻，行政運作的民主化乃是政治體系及支體系得能契合或鑲嵌內外政、經、社、文及科技環境演化的前提，其已無法在封閉的境況下，但憑主事者片斷的思維、想法或想像，就作成對應各項紛至沓來問題的決定。蓋這樣的作為已失去時空環境的支撐，更易引起民意的反彈，問責機關的追究，甚至影響主事者的威信。

新公共治理的行事典範肯認：與政府互動的對象，不僅是一般的顧客，更是主權者的公民。主事者絕不能以威權的心態對待之，而要以負責的精神提供便利、安全及可靠的服務，並於處理或決定之際，對公民提供相關的資訊，論述決定的基礎，表述吸納的意見；尤有甚者，其更要引領公民認為，政府的作為或不作為行為，均對所有的標的對象一視同仁，沒有任何差別待遇的處置，而在服務提供之際，公民不但擁有管道進行實質的影響，更可要求職司者在不浪費有限資源的情況下，產出高品質的服務。

這項行政民主的風潮，已蔚為全球化的現象，更是各級政府必須奉行的標竿，藉以引誘公民的參與心、投入情、權能感及責任識，進而強化與鞏固政治體系治理的正當性及永續性。而為了增強上該兩者的效應，西方學術社群更將其設定為重要的研究議題，產出不少的研究成果，導航實務社群的作為。《文官制度季刊》為使這類知識得以在國內發展成長，特於第二卷第一期以之為主題，希望藉之激勵年青學子的投入，產出有益於實務的知識，提升公共事務處理之民主化深度。歷經評審及篩選的過程，共挑出五篇論文供本刊顧客分享。茲為快速導引讀者進入知識饗宴的旅程，特簡介各篇文章的主題論述，以達上述的目標。

第一篇縷析：行政民主的理念與將其徹底落實應有的體制建構，並由互動治理

的透視角度，探究兩岸交通直航對澎湖的政經社文之影響，以為政府未來對斯項政策演化的較理想作為，關注不同視框的交流，化解有礙政策共識的爭議，落實公民參與公共治理的境界。

第二篇建構：臺中縣市合併升格為直轄市後，其在行政區劃的策略，究竟應如何推動，方能實現民主治理的目標，並建議透由公民社會的形塑，備妥民主治理的根基與底盤，進而帶動公民對各項政策資訊的關注與有效運用，以達致回應型政府的境界。而在焦點的鎖定上，更以區的行政區劃為主軸，論述促進民主化的整併策略。

第三篇論述：公務員在執行公共事務時，平等對待標的對象的重要性。蓋這項原則的信守，不僅是行憲的展現，更是建立民主制度與行使國家權力的重要底盤結構，防止公務紛爭的首要前提，政治衝突的化解利器。

第四篇研究：公務人員保障法上的申訴制度，以提供公務人員如何運用這項制度，防止自身權益受到行使公權力機關的損害，以彰顯行政民主對內部公民的行政救濟。文中更反省現行制度在保障公務人員權益上仍有不足之處，以及申訴、再申訴適用標的的合理擴大，甚至得以引用司法救濟得到周全的保障。

第五篇探討：公務人員保險制度上，有關理想養老給付年金制度的建立要如何研擬，方能擴大老年經濟安全網的範疇，使其安於目前的公務運作，產出彰明較著的績效。尤有甚者，文中更將分析討論的結果，推出結構完整的改革圖像，用以作為改革的參考。

這樣的文章結構安排，雖未能完全反映行政民主所涵蓋的全局範圍，但已臚列出一些線索或提示，或可供讀者尋線索搜尋更多的研究議題，或以之作為實務興革的標竿。如是前者，則可豐厚化行政民主的知識；如為後者，則現行民主化標準未趨健全的制度，或可藉之完備化符應公共治理的制度設計。

這一期編務在試院相關同仁及編委的協力下，得以順利出台，謹對所有同心出力的人士表達至深謝意。更對賜稿的學子，對本刊的愛護及行動的支持，心存感激，並祈永續共同經營本刊的品質，使其邁向美國「公共行政評論雙月刊」的境界。

文官制度季刊

主編 林水波

2010年2月15日

# 落實行政民主理念與建構相關體制： 以互動管理探討兩岸直航對澎湖的影響 及因應策略為例

汪明生\*、黃于恬\*\*、劉陳昭玲\*\*\*

## 《摘要》

行政民主是民主國家行政治理的主要發展趨勢，在政策制訂與決策過程中，期與民眾有更積極的互動溝通，瞭解更多元之民意及其偏好，有利於政策品質之提升。故此，近幾年公民參與政府決策呼聲日趨增加，倡議公民會議之舉行即是一例。本研究運用互動管理之公共論壇平台，以澎湖縣因應兩岸直航為主題，邀請澎湖縣產、官、學、民、媒各界代表 24 位，進行多元觀點之交流，理性論證，互動管理結合名義群體技術與詮釋結構模式法的程序分析方法，釐清各策略間之增強關係，製作增強結構關係圖，釐清各項策略推動之優先強化順序及目標方向，終經參與者審酌修改結構圖，確認因應兩岸直航十二項策略之共識。研究結果擬供政府相關決策者於研議兩岸政策之參考與回應，並期政府相關部門深入基層傾聽民眾心聲，以公共論壇之理性論辯、民主多元之方式交流，促進公

---

投稿日期：98 年 11 月 2 日；接受刊登日期：99 年 1 月 12 日。

\* 中山大學公共事務管理研究所教授。

\*\* 中山大學公共事務管理研究所博士生，e-mail: yutienh@gmail.com。

\*\*\* 澎湖縣議會議長。

民意識的培養，提昇公民社會的水平，落實公民治理的目標。

[關鍵詞]：互動管理、兩岸直航、行政民主

## 壹、緒論

### 一、研究背景與動機

#### (一) 行政民主之理念轉移與落實

行政民主是民主國家行政治理過程的主要發展趨勢，在政策制訂與決策過程中，期與民眾有更積極的互動溝通，瞭解更多元之民意與其偏好以完善政策品質。故此，近幾年公民參與政府決策呼聲日趨增加，倡議公民會議之舉行即是一例，其呼應 Vincent Ostrom (1989) 落實行政的民主概念有其特徵：(1) 民眾皆有參與公共事務的資格，(2) 由社區所有成員與其選出的代表考量重要決策，(3) 限制指揮的權力，(4) 將行政功能之地位由人民的主人改為僕人。而 Ostrom 在其中的論述中亦提及將傳統官僚組織集中的指揮結構，改為許多不同指揮架構下實質的權力分散，因此行政民主應是多重中心 (polycentricity) 而非單一中心 (monocentricity)，行政機關及公民意見應為水平概念下之相互尊重與接納。

簡言之，徐仁輝 (2000) 認為在自由民主的社會裡，每一個人記得的是需要與其他人會面，聽別人的看法與交換意見，最後對共同的利益達成一致的協議。亦即行政民主就是透過選舉、民意代表、以及對公共議題的公開討論，作成集體選擇，整合「專業」(行政) 與「參與」(民主) 的矛盾，也就是調和「行政」與「民主」的對立 (郭耀昌，2003)。

## （二）互動管理為建構行政民主體制途徑之一

而在行政民主的群體決策中，尋求民意共識及共有價值的釐清是一重要途徑，其過程是由參與者互信之存在或發展所促進，找尋、確認可能有效促進共識的方法。而公共政策的制訂、實施，其影響層面很廣，因對於多元社會變動的快速、資訊的複雜，政策的制定與行政執行常多倚賴學者專家的專業技術及知識，知識的操控制定出影響民眾的政策，知識的壟斷亦形成利益團體，無形中已經阻礙民眾的對話，限縮公共討論的空間，同時也降低參與政策制定的機會、能力與意願。雖少數菁英領導及人民透過選舉方式所產生的民意代表市場，然當民眾的立場少能與政府達到相互理解溝通，容易造成社會運動之運行。

故此，在選舉機制和利益團體的運作及立法和行政決策體制提供公共論壇對話窗口，讓公民及社會團體參與政策討論的機會，而這種討論應該建立在「知情討論」的基礎上，讓參與者和社會公眾對政策議題予以瞭解，並透過獨立思考、多元評判及論理的過程來尋求共識，以供政策實施的參考。

互動管理（Interactive Management, IM）是一種針對複雜事務所開創的管理系統，其目的係在組織中運用，以克服超越一般型態的問題，以解決爭端或事態。互動管理之理念係由 John N. Warfield 於一九八〇年在美國維吉尼亞大學循統合方案規劃（Unified Program Planning, UPP）和詮釋結構模式（Interpretive Structural Modeling, ISM）等前身之基礎發展而來，其兼具與民意直接互動、會議成果明確且具體，互動管理克服一般型態的問題，真正解決爭端或事態，解決及因應公共事務之複雜性（張寧、汪明生、陳耀明，2008）。

## 二、案例之背景及動機

澎湖縣致力推動觀光事業，然因氣候上受制於冬天的東北季風，觀光熱潮多僅能維持半年，僅依靠不穩定的觀光產業，無法吸引青壯人口回流，亦無法留住就業人口，使澎湖縣持續呈現高齡化的人口結構。因此，澎湖縣各機關單位及全縣民所迫切企盼的是創造工作機會和具發展性之前景。二〇〇八年政黨輪替後，隨著政府兩岸的政策開放，兩岸直航之契機似可為澎湖帶來發展機會，各行各業即需大量的青壯人力，希冀屆時吸引從業人口回流或進入澎湖，然其中牽涉許多層面及相關配

套的部分，必須透過澎湖縣民眾參與公共論壇之討論，彙集澎湖各階層的智慧，以建構良好之因應及運作機制。

另澎湖是台灣發展觀光產業的絕佳區域，近幾年兩岸民間的商業往來互動越來越頻繁，特別是澎湖位處海峽中線，更有海空雙港的通航條件，具舉足輕重的地位。兩岸直航的觀光規劃是澎湖觀光產業踏入國際軌道的起點。然目前兩岸交流礙於法令上的限制，地方政府無法直接做出決定，連帶產生諸多事務性上的問題。筆者群對此深有感觸，乃為此研究另一動機。

綜上述，本研究運用互動管理以進行會議之對話平台，邀請澎湖縣產官學民媒各界代表 24 位參與互動會議，秉持互動會議之精神「暢所欲言、據理力爭」，進行多元觀點之交流，理性論證。

## 貳、互動管理之發展與運用

互動管理（IM）之理念係由 John N. Warfield 於一九八〇年在美國維吉尼亞大學發展而來，簡述如下：

### 一、互動管理之階段

互動管理是一種連續經由一個或多個回合來達成的三階段式活動，此三階段包括（Warfield & Cardenas, 1994）（參照圖 1）：

- （一）計畫階段（planning phase）：是其後二個階段的基礎。在此階段，最重要的概念就是「情境」（situation）的設定，將所謂的「議題」包含在內，一般人可能稱之為「問題」或「麻煩」。
- （二）互動階段（workshop phase）：所有的參與者均須開始形成團隊，參與者的工作將由技術純熟的互動管理促進者根據互動計畫監督。其中包含三個主要概念，即背景、內容與過程。其中背景係於規劃階段中確認的範疇界定，內容由事先參考過白皮書的參與者提供，過程則由互動管理主持人完成。互動管理主持人須對所有參與者解釋互動參與者及互動管理促進者之角色與責任。

(三) 追蹤階段 (followup phase)：互動結果會被執行或繼續進行下一回合，追蹤階段可能包括反覆討論、實施或兩者同時進行。

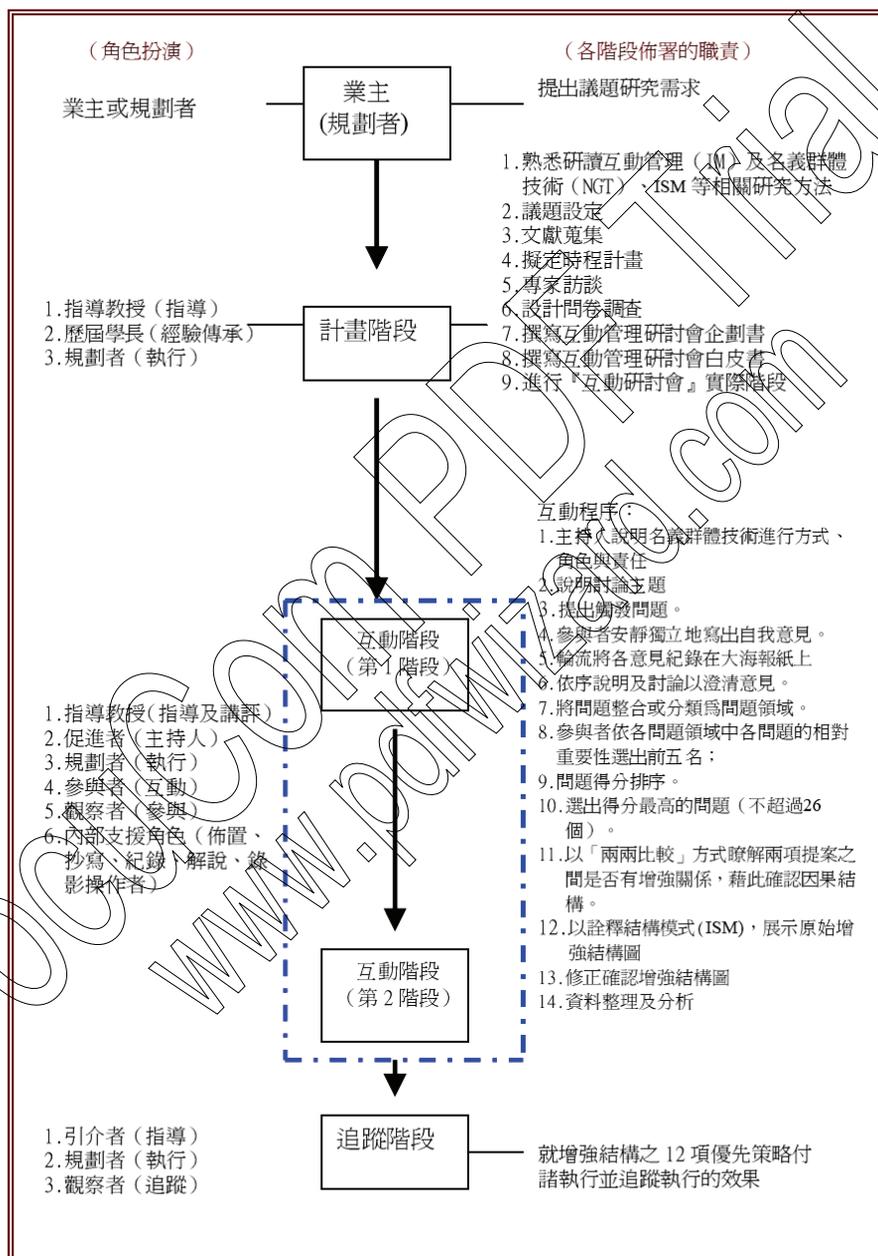


圖 1 互動會議流程圖

資料來源：研究自行彙整。

## 二、互動管理角色

互動管理程序中的角色共區分為三個類別：

- (一) 外部角色係由業主單位組成，包括業主、贊助者、互動管理引介者、互動管理參與者與觀察者。
- (二) 內部專業角色則由互動管理服務團隊組成，包括互動管理互動階段規劃者、互動管理促進者、模式解說員與報告整理員。
- (三) 內部支援角色包含設備準備者、電腦操作員、抄寫員、陳設佈置員與錄影設備操作者。

## 三、互動管理之方法運用

互動管理運用名義群體法及詮釋結構法，互動會議結束時，必然有一層級結構圖產生，其成果明確且具體。

### (一) 名義群體技術 (Nominal Group Technique, NGT)

NGT 是針對複雜議題所需的密切互動所設計之一套會議流程管理方法，藉由此方法並於技術人員的協助下，取得利害人或計畫參與人之間的共識，以順利達成互動溝通。其亦為獨立作業的一種群體作業程序。本方法隨著時代演進而發展多種改進模式，在增強獨立思考判斷之後容許互動討論，於完成會議提案排列重要性和順序之後，再進一步將提案間的因果關係以增強架構方式釐清補強。

NGT 通常進行步驟說明如下 (參照圖 2)：

1. 主持人說明名義群體技術進行方式、參與者角色與責任。
2. 說明討論主題。
3. 提出觸發問題，參與者安靜獨立地寫出自我意見 (idea drawing)。
4. 輪流發表意見 (round robin) 並記錄於大海報紙上。
5. 依序就個人提案說明及討論，以釐清看法。
6. 將提案重複者予以合併，或藉此加強文意。
7. 經過充分溝通之後，由參與者對各提案依其重要性或優先順序給分，排列 (rank-ordering) 出前五項或前十項最重要提案。
8. 以「兩兩比較」方式瞭解兩項提案之間是否有增強關係，藉此確認因果結構。

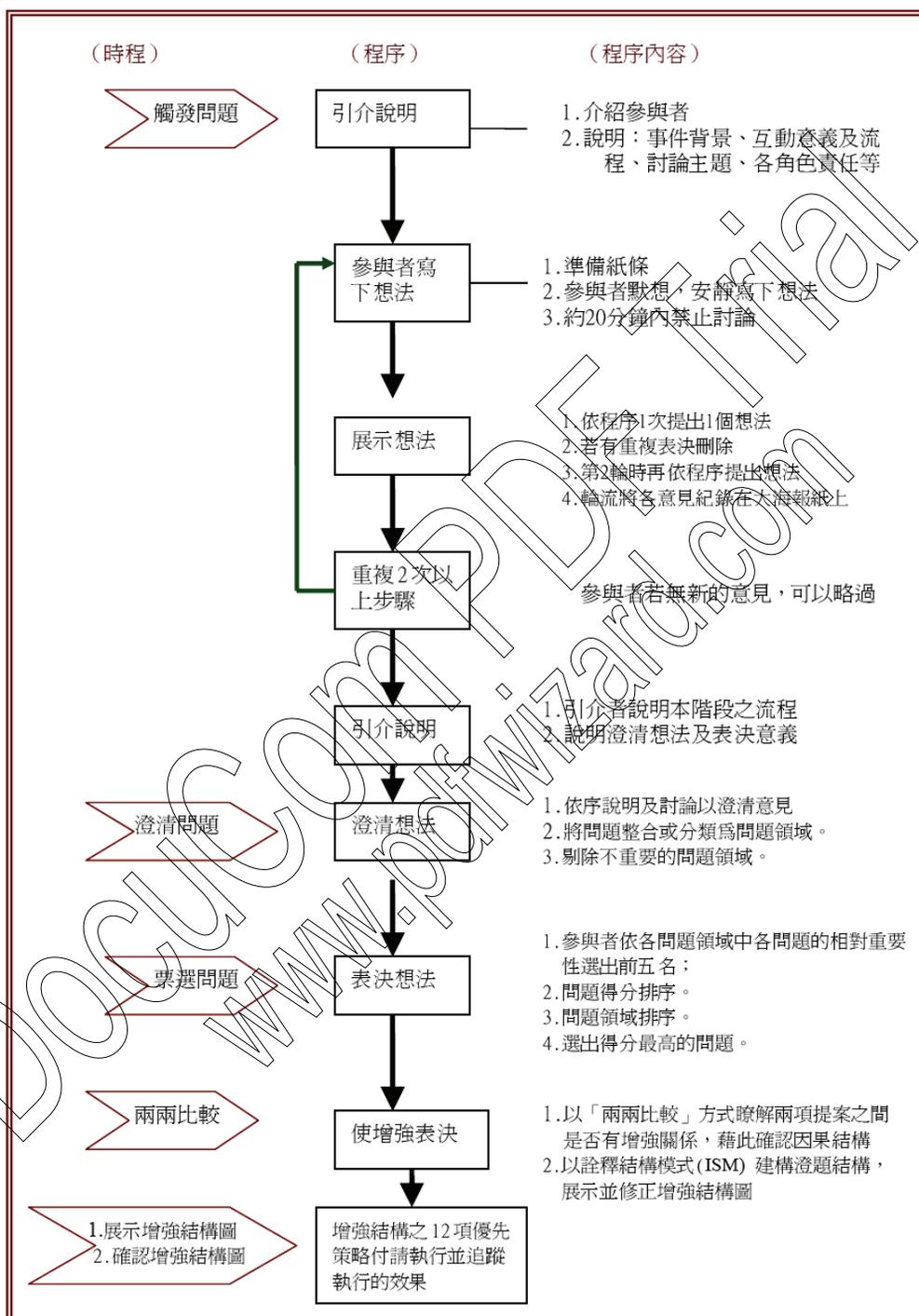


圖 2 名義群體技術研究流程圖

資料來源：研究自行彙整。

## (二) 建構詮釋結構 ( Interpretive Structural Modeling, ISM )

ISM 是以二元矩陣與有向圖間的對應機制為數學基礎，具有將不同類型的元素與關係組成結構的特質，因此可以釐清複雜的事態。其程序之基本觀念是「元素集合」與「遞移關係」。其元素集合係指某些情勢的內容，諸如人、目標、變項、趨勢與活動。主要利用電腦協助構成資料之結構，並澄清構成要件之構想，亦容許在電腦協助下修改初步結構，有助於確認相關元素間的系統架構。這些資訊可以以一組運用箭頭或矩陣連接的有向圖表示，可以作為最後文件化的標準與溝通的媒介 (Warfield, 1989)。

在 ISM 的過程中，參與者被要求回答電腦所呈現之問題，而最後的答案以過半數之民主規則為依據。參與者亦將被要求提供他們個人決定的理論依據，致使其他人可以得知不同觀點與資訊，然後才能夠有更好的依據對於考慮中的問題進行最後決策。大部分的學習即於此種觀點的交流中產生 (Warfield & Cardenas, 1994)。

互動管理活動的有形成果為說明圖，如組型、結構圖、關係圖、圖表或詮釋結構模式，共計十三種 (Warfield and Cardenas, 1994)。以下為較常見的兩種：

### 1. 澄題結構 ( problematique )

係在於定義複雜問題，表示一組問題如何劣化的關係，澄題結構中問題的因果關係表示其中某個別問題可能使其他個別問題劣化。

### 2. 增強結構 ( enhancement structure )

係表示方案彼此如何改善的關係。增強結構之元素是行動方案，其關係是「將增強何者價值」，當其中一個方案完成，將會增加其他行動方案的價值。

## 參、互動會議程序與研究結果

本研究採用互動會議，邀集 24 位參與者 (參見表 1)，包含政府官員、產業界、學者專家、民眾、民意代表、媒體等參加，以參與者之多元提升代表性，續提供參與者會議白皮書說明議題背景及前述兩項研究方法之結果，經參與者獨立思考、多元觀點、理性論辯、溝通協調、搭便車之方式，形成創造式思考模式，產生五十餘項策略，後澄題整併及票選得出十二大策略，再經「兩兩比較」，並以 ISM

軟體輔助，層次結構分明，終經參與者修改結構圖中策略之措辭與確定語意後，形成最終結構圖。過程詳說明如下。

表 1 參與者編碼

編號	類別	職銜	服務單位
001	產業界	總幹事	澎湖縣農會
002	產業界	總經理	翔洲國際旅行社
003	產業界	理事長	澎湖縣觀光協會
004	產業界	董事長	海豚灣飯店
005	產業界	理事長	澎湖縣旅館商業同業公會
006	政府官員	局長	澎湖縣政府旅遊局
007	政府官員	局長	澎湖縣政府教育局
008	政府官員	局長	澎湖縣政府消防局
009	政府官員	隊長	內政部移民署澎湖專勤隊
010	政府官員	主任	交通部高雄港務局馬公辦事處
011	政府官員	處長	交通部澎湖國家風景區管理處
012	專家學者	校長	西嶼鄉大池國小
013	民意代表	村長	湖西鄉隘門村
014	民意代表	里長	馬公市啓明里
015	民意代表	議員	澎湖縣議會
016	民意代表	議員	澎湖縣議會
017	民意代表	議員	澎湖縣議會
018	民意代表	議員	澎湖縣議會
019	媒體	記者	澎湖時報
020	媒體	總經理	澎湖有線
021	媒體	記者	澎湖每天電子報
022	民眾	律師	芃福法律事務所律師
023	民眾	教官	馬公高中軍訓教官
024	民眾	主任	中央氣象局澎湖氣象站主任

NGT 過程：

1. 觸發問題：主持人說明 NGT 進行方式、參與者角色與責任，說明討論主題，提出觸發問題，進行觸發問題程序，參與者安靜獨立地寫出自我意見，每位參與者以預先備妥之紙筆，寫出對該議題的意見，在所有成員意見未寫完之前不容許互相討論。
2. 澄清問題：由 24 位參與者，依次總計提出 41 項策略，然後依序將每位參與人意見紀錄於大壁報紙及電腦上，依序說明及討論以澄清意見，再經問題將問題釐清與意見交流程序，對於類似問題刪除、整併、分合有 47 個策略，討論後結果剩下 30 項策略。
3. 票選問題：再針對 30 項策略，參與者依各問題的每項相對重要性選出前 5 名，最重要者為 5 分，次要為 4 分，以此類推，後經加總，進行權重表決獲得優先順序策略，產生原始票選 12 項策略：
  - (1) 爭取澎湖為兩岸中繼站，擴大商機。(權重 19)
  - (2) 重視澎湖縣垃圾處理及民眾環保意識提昇。(權重 18)
  - (3) 開放大三通前制定保障澎湖配套措施。(權重 17)
  - (4) 加強澎湖旅遊內容及軟硬體建設，突破冬季困境。(權重 16)
  - (5) 解決水電相關問題。(權重 15)
  - (6) 營建澎湖為「國際渡假島嶼」、「自由貿易特區」之國際品牌。(權重 14)
  - (7) 建立兩岸金融通匯制度。(權重 14)
  - (8) 繼續爭取澎湖為特許觀光博弈特區。(權重 14)
  - (9) 中央法令鬆綁，授權地方兩岸政策推動，並落實地方自治。(權重 13)
  - (10) 兩岸事務尚屬中央業務，與地方應如何調整，應予以加強協調。(權重 13)
  - (11) 國家安全不能成為地方發展阻力。(權重 13)
  - (12) 建立澎湖的核心競爭力。(權重 13)
4. 兩兩比較：最後 12 項策略進行因果關係以「兩兩比較」方式瞭解兩項提案之間是否有增強關係，產生因果之先後順序。如表 2 的第一列第二欄之方格意涵為「認為策略一對策略二有增強效果的人數為 5 人」。藉此確認因果結構。續以 ISM 軟體得原始增強結構圖(如圖 3)，釐清 12 項策略間之增強結構關係，並請全體參與者作最後確認與文字修改。

表 2 兩兩比較結果表

因果	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1		5	16	14	3	16	7	7	3	0	0	8
2	10		1	11	4	15	0	12	0	0	0	14
3	4	0		5	7	11	3	9	4	3	2	4
4	7	1	11		2	17	1	15	0	0	2	12
5	12	4	4	14		17	0	17	0	0	0	11
6	1	0	7	3	0		6	15	1	0	1	9
7	10	1	11	10	1	13		12	1	0	1	14
8	13	0	10	10	1	11	6		4	2	4	17
9	13	8	12	16	6	13	11	17		3	1	12
10	13	4	12	8	3	12	7	16	6		2	12
11	16	4	13	16	3	17	10	17	15	9		16
12	11	4	10	8	0	10	9	2	1	0	0	

資料來源：本研究。

修正確認增強結構圖（兩岸直航對澎湖的影響－從社會面分析）  
參與者 17 人，經 17 人舉手表決通過

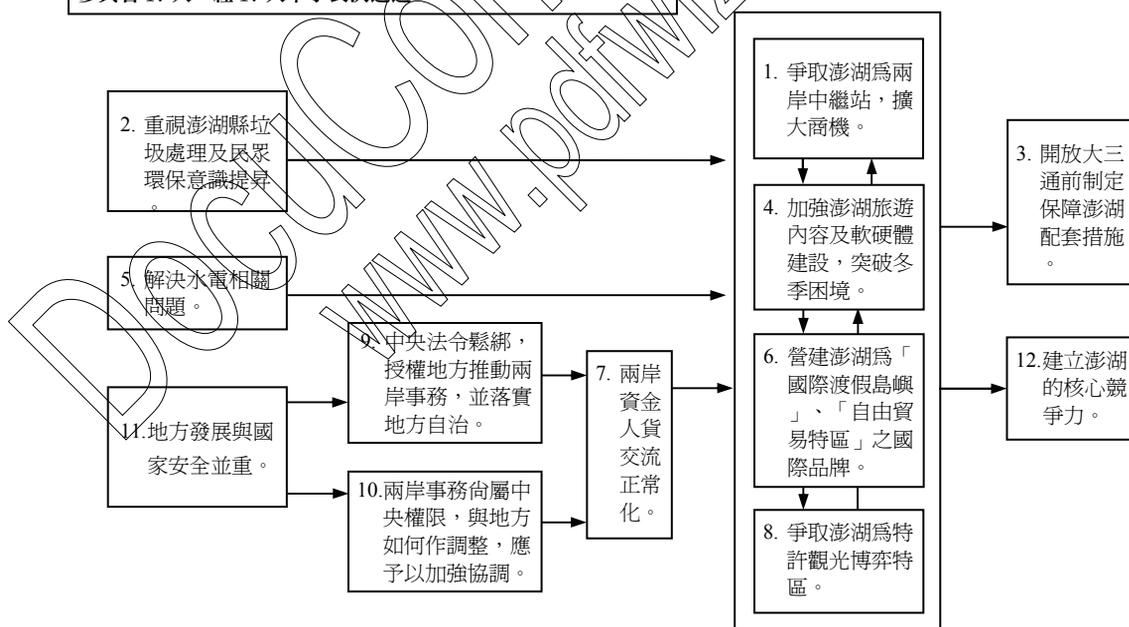


圖 3 增強結構圖

資料來源：經由本研究以 ISM 軟體所得。

## 肆、公民參與落實行政民主

行政民主旨在以民為主，公民參與乃為主要途徑，而許立一（2004）援引 Clay 的觀察列舉公民參與意義為：第一、公民參與在公共制度及政策運作當中，可以做為達成共享意義的重要協商途徑；第二、公民參與使參與者在制度當中以及制度之間建立運作；第三、良性的公民參與可使參與者之間達成某種程度的信任；第四、公民參與與公共事務的運作可以建立隱示與明示的規則與規範，以引導具體的政策作為並成為衡量政策作為的績效標準；第五、公民參與公共事務的過程必定與制度產生互動，參與者在共同建構、接納或否定、修正制度時，就是一種價值傳輸過程；第六、制度化的公民參與可以維繫參與者之間以及參與者與制度之間的互動持續地進行，並形成某種制度記憶。

另江明修與盧偉斯（1998）綜合政府呼應社群理論，具體而言可以從「參與社群發展」、「傾聽民眾心聲」、「基層行政組織」、「代表性行政組織」四方面加以論述，其分別注重公民參與社區重建；培養具有聆聽及回應能力的公僕；開創具有開放性、敏感性及完整參與管道的行政組織；由各種不同屬性及利益的成員組成具代表性的組織，照顧弱勢與基層，貫徹由下由上的「公民參與」。

簡言之，透過公民參與之方式落實並建構行政民主之理念，實為政府可具體之行，然民眾對於資訊的瞭解運用，多產生對議題認知不清或認知不同的問題，又行政民主之理念不僅在政務官與事務官之涵養與能力，培育公民使其具認知理解與判斷取捨多元意見的能力亦是重要的一環。公共管理者應以公共價值、策略目標結合民眾、地方與公私部門等為主軸，廣納民眾對公共執行的議題之多元意見。

本文以互動會議為案例，其在公共事務管理的應用方面，在美國與日本均已經累積相當多的案例（Warfield & Cárdenas, 1994），然台灣目前尚待推廣，若能夠廣泛應用到處理公部門沈痾，所邀請的參與者涵蓋之產、官、學、民、媒等利害相關人，並強調參與者之代表性，廣納各層民意，期以暢所欲言、據理以爭，並充分尊重參與者，透過參與者的多元思考與理性論辦，經過溝通與妥協，續以 ISM 的二進制矩陣的操作，將雜亂問題變換成共識。另則其所產生策略具體可行，輕重緩急，結構分明，可以配合機關搭配年度預算，讓機關達到願景目標，符合民眾之所需。

綜上所述，互動管理兼具直接互動、成果明確具體、豐富多元、兼顧公民與專家參與等優點，研究顯示互動管理方法能夠讓參與者受到尊重充分表達意見，並產生高度的學習效果，所以能有效地凝聚共識，可對地方重大爭議以及地方發展規劃提供經驗。在多元民主社會的公共事務問題上，若能採行如互動管理等良好有效的集體決策輔助方法，有助於行政民主之理念落實與體制建構，提升民眾積極參與地方公共事務之意願與素養，亦是公共事務管理的理想（林鍾沂，1991）。

## 伍、案例結論及建議

透過互動會議之公開論壇形式，廣納社會各階層之觀點，結合理論基礎與實務參照，討論關於切身未來的議題，彙集各方意見予以討論表決，尋求最佳的策略，務期把握兩岸直航的契機，振興澎湖之發展。而藉公共論壇之議事機制探討公共事務，亦可培養能理性判斷的公民，乃為推動社會改造之動力。

### 一、案例研究結論

#### （一）策略結構關係

以增強結構圖解析澎湖因應發展兩岸直航策略發展，首先致力於基礎設施與意識之建構，如環保、水電、國防等民生議題，續經與中央法務與兩岸事宜的權衡後，開展澎湖觀光、博弈等推動，以建立澎湖核心競爭力。

#### （二）政策歸屬關係

以最後所獲得的十二項策略予以檢視，約可區分為澎湖縣自我要求及需要向中央爭取的兩大區塊。在澎湖縣自我要求的策略包括：

策略2、重視澎湖垃圾處理及民眾環保意識提昇。

策略4、加強澎湖旅遊內容及軟硬體建設，突破冬季困境。

策略6、營建澎湖為「國際渡假島嶼」、「自由貿易特區」之國際品牌。

策略12、建立澎湖的核心競爭力。

需要向中央爭取的策略包括：

策略1、爭取澎湖為兩岸中繼站，擴大商機。

策略3、開放大三通前制定保障澎湖配套措施。

策略5、解決水電相關問題。

策略7、兩岸資金人貨交流正常化。

策略8、爭取澎湖為特許觀光博奕特區。

策略9、中央法令鬆綁，授權地方推動兩岸事務，並落實地方自治。

策略10、兩岸事務尚屬中央權限，與地方如何作調整，應予以加強協調。

策略11、地方發展與國家安全並重。

## 二、建議

綜上述地方政府、中央政府與兩岸協商等各區塊與澎湖發展，延伸其意涵，歸納下列幾點政策建議：

### （一）法令方面之建議

澎湖地區自二〇〇七年四月一日起開放「小三通」，目前政策強制規定大陸觀光客抵澎旅遊只能3天2夜，因此本研究建議中央主管機關應修訂法規命令，放寬至5天4夜能讓大陸旅客充分欣賞澎湖各地美景，也能提高澎湖當地的觀光產能。

另大陸遊客來澎旅遊每日配額限制、管理辦法等相關規定，期待中央放寬法令規定，企盼藉由人潮帶動澎湖縣觀光產業的回春。

### （二）行政配套之建議

整合好觀光資源，各個環節如交通、旅館、餐飲等都應包括在內，因此本研究建議澎湖縣觀光產業業者應發揮自治力量，彼此之間互相砥礪，觀光服務應是以永續經營的態度來看待，為避免業界不當削價競爭的狀況，而應思考如何良善旅遊品質。建議如下：

1. 結合澎湖縣在地的文化創意產業的發展，例如運用貝殼畫、珠螺、文石、珊瑚、星砂等澎湖特殊的海洋資源剩餘物，物盡其用，廣為宣揚，營造出風靡大陸的「澎湖風格」，透過市場需求的力量創造澎湖的文化復興，因此也建議應建立屬於澎湖風格的行銷論述，再透過全方位的推廣與宣導，發展具有澎湖特

色和價值的商品與服務；並善用澎湖的環境意象，使環境的象徵意義可轉變成經濟利益。

2. 實應立即強化領隊導遊解說人員接待服務水準，訓練加強宣導瞭解大陸政策及相關法令規範，以及接待大陸遊客禮儀。
3. 地方政府必須建立一套旅遊品質及價格監督機制，從嚴審查業者申辦之接待計畫，以杜絕少數業者惡意削價競爭，降低服務品質之不當行為。經由有計畫的輔導、評鑑優質遊程，持續會同相關機關檢查觀光團住宿之旅館、餐廳、遊覽車及行程等，並加以宣導。
4. 提升澎湖縣旅館接待服務能力與品質並加強住宿設施安全；輔導餐飲誠信標示，落實澎湖海鮮貨真價實，強化食品衛生安全，杜絕食物中毒事件；宣導特產商品價格誠信、品質保證，維護觀光團安全及品質，建立澎湖旅遊品牌。
5. 對於接待服務品質不佳的業者，縣府應制定務實、有效的規定來加以管控。長期而言，休閒旅遊產業的服務品質、旅行社接待水準能否持續提升，及是否有共生共存的認知都必須加以宣導。

### （三）交通方面之建議

對於交通基礎建設方面，為因應日後兩岸直航後，龐大的陸客到澎湖所需負載的交通能量，目前宜對於機場、港口進行相關配套建設，以為準備，建議如下：

1. 針對兩岸的機場、主要港口、航道、主要道路，作全面性的規劃擴充，以期架設分工明確、功能互補的運輸網絡，讓海、陸、空複合運輸作最有效率之銜接，以提升兩岸觀光運輸效率。
2. 開放馬公港為客運通航點，同時鼓勵增加郵輪、大型客輪加入市場，增加往返大陸沿海至澎湖航線，整合推出大陸至澎湖航線配套方案，以鼓勵經濟不佳之民眾及學生團體以較優惠方式赴澎旅遊。

## 參考文獻

- 江明修、盧偉斯（1998）。政府再造之理論辨證與策略析評。行政院國家科學委員會研究案，計畫編號：NSC 88-2414-H004-010。
- 林鍾沂（1991）。公共事務的設計與執行。台北：幼獅文化事業公司。
- 徐仁輝（2000）。公共選擇觀點下的行政民主。行政管理論文選集，第14輯，頁27-38。
- 郭耀昌（2003）。公共決策正當性之省思：一個民主行政的觀點。空大行政學報，第13期，頁75-104。
- 許立一（2004）。地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決。公共行政學報，第10期，頁63-94。
- 張寧、汪明生、陳耀明（2008）。以詮釋結構模式法探討直航對高雄總體發展影響之策略。管理學報，第25卷第6期，頁635-649。
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Warfield, J. N. (1989). *Social Systems*. CA: Intersystems Publications.
- Warfield, J. N., & A. R. Cardenas (1994). *A Handbook of Interactive Management* (2nd Ed.). Ames, IA: Iowa State University Press.

# The Implementation of the Concept of Administrative Democracy and Its Institution Construction: Using Interactive Management to Explore the Impact of Cross-Strait Direct Transportation on Penghu and Its Adaptive Strategies

Ming-Shen Wang<sup>\*</sup>, Yu-Tien Huang<sup>\*\*</sup>, Chao-Ling Liu<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

Administrative democracy has become a major trend for administrative governance in democratic countries. In the process of policy-making, administrative organizations are more willing to interact and communicate with the public to understand public opinions better so that the adopted policy is of higher quality and can satisfy public demands. As a result, in the recent years citizens have been increasingly calling for participating in the government's policy-making process, such as through the proposed citizen conferences. Using an interactively managed public forum platform, this research explores the issue of the adaptive strategy adopted by Penghu County in re-

---

<sup>\*</sup> Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University

<sup>\*\*</sup> Doctoral Student, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun-Yat-Sen University

<sup>\*\*\*</sup> Penghu County Council Speaker

sponse to cross-strait direct transportation. We invited 24 representatives from the industry, government, academic institutions, private organizations, and the press in Penghu County to share their versatile perspectives and to participate in rational debate. We combined the Interactive Management (IM) with Nominal Group Technique (NGT) and the process analysis of Interpretive Structural Modeling (ISM) to identify the reinforced relations among each strategy, and to generate a relations diagram of the reinforced structure. It was to verify the priority of reinforcement for each strategy and their directions. After the participants modified the structural chart, there was finally a consensus on the 12 strategies in cross-strait transportation. The research result could serve as references for the government policy-makers in making cross-strait policies. We expect that the related government departments could listen to heed people's opinions and communicate with them through rational debate in a democratic and open-minded fashion at public forums. This may help cultivate civil awareness, upgrade the standard of a civil society, and realize the objective of citizen governance.

**Keywords:** Interactive Management, Cross-Strait Direct Transportation, administrative democracy

# 從民主治理觀點論新臺中直轄市 之行政區劃策略

黃建銘\*

## 《摘要》

本文嘗試由民主治理的角度加以觀察，認為民主治理的建構途徑在於公民社會的形塑，民主制度發展至今，已出現諸多問題，故民主治理給予吾人重新思考傳統民主機制的盲點，進而調整民主制度的潛在缺失，而形塑公民社會似乎成為建構民主治理機制的重要途徑，用以帶動民眾對政策資訊的認識與運用，並強化參與政策之意願。

為改善未來市與區的對應關係、為能建立均衡發展的生活圈域、為能建立符合實際發展現況的區域規劃以及作為體現民主治理的基礎，新臺中直轄市成形後即必須處理「區」的行政區域重劃。然而在「區」行政區域的調整過程中，卻面臨若干挑戰，如「區」行政區劃議題較難引起公民參與意願、「區」行政區劃恐有集體思維傾向、生活圈域的實質改變被忽略以及委託人與代理人間的利益存在衝突的可能性等，故必須從民主治理的角度思考因應策略，吾人認為面對現今新臺中直轄市的局勢，必須強化文官對民主治理價

---

投稿日期：98年12月21日；接受刊登日期：99年2月10日。

\* 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授。

值的體認、透過政策行銷提振公民參與意願、擴大公民參與途徑以及突破政策慣性，從多元角度思考區域規劃，如此當能克服「區」行政區劃本身的困境，並導入公民力量，以形成更周全的規劃方案。

[關鍵詞]：民主治理、直轄市、臺中市、行政區劃

## 壹、前言

由於總統馬英九在競選總統期間提出未來將臺灣地方行政區域劃為「三都十五縣」，使得長年未調整的行政區劃改革有了一個發展的新方向，若干縣市對於改制直轄市相當積極，致使整個國土規畫與行政區域調整的改革過程中，無法客觀理性地省思及看待真正合適的行政區劃設計，不論在改制過程中如何地紛紛擾擾，最後，在行政院拍板定案下，未來臺灣將有五個直轄市，分別為臺北市、新北市、臺中市、臺南市以及高雄市，上述的直轄市中，除原有臺北市已為直轄市外，臺北縣並未以合併其他縣市的方式而直接改制直轄市，其餘三個直轄市均透過縣市合併而改制為直轄市，至此，臺灣的行政區域劃呈現出一個全新的風貌。

然而，核定縣市改制直轄市僅是一個起點，面臨未來的改制工程可謂經緯萬端，尤其，對於透過縣市合併方式改制為直轄市的自治體來說，如何整併才能發揮最大綜效，無疑是一項極為艱鉅的任務，這其中又以縣既有的鄉鎮市與市的區如何整併最為棘手，亦即，在決定直轄市的行政區劃後，仍然必須再度面對直轄市境內的另一波行政區劃改革，由於直轄市之區涉及原本地方政治力量的佈局以及地方派系間的角力，更涉及諸多行政作業的調整，同時也攸關居民的區域認同，故在這一波行政區域的調整上，其改革的困難度，較之縣市合併改制直轄市似乎毫不遜色，然而為能發揮縣市合併的效益，新直轄市轄境內的鄉鎮市區的行政區域調整乃是要且迫切的改革工程。而在五個直轄市中，又以臺中縣市的合併最受矚目，因之，新臺中直轄市如何面對下一波的行政區域調整也連帶受到重視，故本文認為未來臺

中直轄市境內的行政區劃是一個值得探討的議題。

又臺灣社會歷經民主化的淬煉後，民意對公共政策與政府施政的監督性相對提高，公民的意識與力量已在臺灣社會中逐漸茁壯，這樣的發展態勢不容民選政府以及文官輕易漠視，是以在任何政策規劃過程中，如何敏銳地體察民意向背，並致力於與企業、非營利組織以及公民團體的溝通，對一個民選官員與文官而言，實乃責無旁貸，而這種意識無疑隱含著治理意涵的思維，在這一波直轄市境內的行政區域調整過程中，將是主導其成敗的重要關鍵，故本文將從民主治理的觀點，思考未來新臺中直轄市有關區的行政區域調整，為能對此一議題有更深入的了解，本文首先闡述民主治理的意涵，從中探究民主治理所帶給吾人的啓示以及民主治理與行政區劃的關連性；次而說明新臺中直轄市成形後，其所轄「區」之行政區域必須重新劃分的必要性；最後，從民主治理觀點探析「區」行政區劃應有的策略思維，俾以提出本文的相關論點，盼能對未來新臺中直轄市的行政區劃有所助益。

## 貳、民主治理意涵的探究

民主治理從其字面上的語義，可以拆解為「民主」與「治理」兩部分，民主可以說是與專制對立的概念，民主的決定乃是多數的決定，尤其注重討論，民主的決定是由下而上的（林玉体，1981：19-21），民主的討論代表一種理性的溝通，儘管討論有可能造成意見的分歧，甚而對立而影響達成目標的效率，但卻能收集思廣益之效，對於提高決策的周延性以及執行的正當性有莫大的幫助，更能藉此凝聚整個社群的向心力以及共識，故民主機制或許不甚完美，但民主的價值仍值得肯定。

而治理則是政府部門與非政府部門共同處理公共事務，共同謀求公共利益的過程，治理概念因政府能力的有限而受到重視，故民主治理更強化非政府部門對公共事務的參與與投入，茲將治理意涵、民主治理的概念以及其啓示進一步說明如次。

### 一、治理的意義

有關治理意義的陳述，有相當多角度的詮釋，Boyer（1990: 51）則針對「治理」作出最為簡明的定義，其認為治理即是「管理公共事務的過程（process of managing public affairs）」，當然這樣的定義似乎有些簡略，且 Laporte（2000: 200）

認為上述的定義偏向政治性的意涵，所以其認為治理應是在統領（governing）經濟與公共政策的整合關係之過程上，所構成的政府行動以及政府與非政府夥伴間（nongovernment partner）之互動。Caiden（2007: 40）則由社會中心角度解析治理，指出治理係指社會統理本身的方式，所強調的是社會的權威，而不只是政治或政府的權威，一個簡單的解釋就是從「由上而下」（top-down）的方式轉為由下而上（bottom-up）的方式，從一個被統治者的觀點而非統治者的觀點來看。

因此，吾人可以了解治理乃是以處理公共事務為其主要目標，然而由於資源的有限性以及民眾需求的多元性，政府必須結合非政府部門（主要包括企業部門以及第三部門），群策群力方能克盡其功，而在這種連結過程中交織成複雜的網絡關係，並且將政治力、經濟力以及社會力進行充分連結。

## 二、民主治理的概念探析

有關民主治理的研究在政治學門的討論，主要以比較政治中的「國家與經濟發展」和「民主化」等兩個領域為主（陳敦源，2009：24），所以民主治理的探討與民主制度的運作關係密切，亦即民主治理必須由當代民主制度的設計加以說明，尤其國內學者指出民主制度的設計蘊藏著「委託人—代理人理論」（principal-agent theory）所陳述有關委託人與代理人間的互動關係（余致力，2006：166；孫煒，2008：6），此乃因民主制度設計係以選舉以及官僚體系上令下達的運作基礎為主，學者因而指出民主政治可以包括二個重要階段：首先，公民選舉民選官員組成民選政府，此時公民作為委託人角色，民選政府是代理人；其次，民選政府負責監督官僚體制的運作，此刻民選政府為委託人，官僚體制則為代理人（孫煒，2008：6），所以當代民主制度的設計理念蘊藏有雙層的代理關係，這也導致公民理念難以貫徹為國家政策，且公民對官僚體制似乎難以有效控制的原因。

因此，陳敦源（2009：36）認為民主治理可定義為：「當代民主制度在多元（去中心）化統治以及有效性要求的環境之中，從公共課責機制建立的角度切入，找尋價值衝突制度性調和的一種過程，其目的試圖藉此獲致良好的治理績效。」，從上述的定義可知民主治理的概念脫離不了民主制度的系絡，此種概念在於探析現今民主制度所可能存在的缺失，而使民主制度更有效運作，並且建構具有課責性的多元化治理模式，使治理的績效得以充分顯現。故本文認為民主治理係在一個民主

化的時空背景下，除增進行政與立法機關的互動與貫徹民主憲政秩序的價值目標之外，並試圖使文官專業能力與公民的民主代表價值可以充分結合，藉此形塑有效的課責機制，並強化治理的品質。所以，民主治理應更強調如何讓公民的力量充分發揮，而在民主制度下，公民不能只是投票時，才短暫擔任「投票瞬間的頭家」，而是必須真正成為「政府的頭家」，這種過程意謂著必須將「委託人—代理人理論」的負面效應降到最低，在這樣的運作機制中，本於「主權在民」的憲政價值，公民既是國家的主人，即扮演著委託人的角色，而文官經由選舉產生的民選政府所指揮，目的在於確切反應公民的意志，以形諸政策，即具委託人角色，所謂「委託人—代理人理論」的負面效應降到最低，即是公民的民主價值能為專業文官所掌握，使文官得以精確掌握民意並迅速貫徹人民的意念，使之成為實際的政策。

### 三、民主治理的啟示

學者指出國內公共行政學界對民主治理的界定，大約包含國家角色的重定位、治理結果的品質以及治理機制的建構等三方面（陳敦源，2009：26），再由前述分析可知，民主治理是在形塑新的統治型態，以重視公民人權為本位，致力形塑公民意識，進而建構公民社會，藉此強化對政府施政能力與施政品質的監督，強化治理的品質。因此，民主治理給予吾人幾項重要的啟示：

首先，民主治理並非要捨棄自由民主憲政秩序所賴以成立的人權理念與人性尊嚴，反而是必須更加重視人權的維護與人性尊嚴的價值，據此，發展出對公民個人權利的尊重，並藉此形塑公民意識。

其次，當這種公民意識成形之後，將成為建立公民社會的基礎，孫焯（2008：4）指出所謂公民社會是一個相對的概念，亦即相對以權威為基本運作邏輯的政府以及以競爭為基礎運作邏輯的企業，公民社會代表以信任為基本運作邏輯的社會力。Post 與 Rosenblum（2002：1）則認為公民社會可以看成是政府合法性與穩定性的來源，也能視為抵抗政府專制、壓迫與驕縱的基礎，公民社會有時被認為有獨立政府之外的自主成長特性；有時卻必須在合法結構、實質認可與財政的公開支持等面向上依賴政府，公民社會可與政府發展出合夥關係，亦可救濟政府運作上的失敗。所以，吾人可說公民社會乃是代表一種社會力量的凝聚，形成以信任與合作為基礎的多元機制，並以理性的態度做為溝通方法，在民主制度的運作中，以體現多

元性作為重要表徵，公民社會的成形代表著對政府施政作為的制約與調控，所以公民社會的形成對民主制度的精煉，至為重要，不僅成為民主治理的重要內涵，亦是民主機制足以永續的關鍵。

第三，有認為在民主制度設計下，民主治理必須面對委託人與代理人間所存在的利益衝突，這種衝突主要來自於資訊不對稱（*asymmetric information*），即代理人策略性的利用本身擁有的充分資訊，阻礙委託人的利益，並增進自身利益（孫煒，2008：6），故吾人面對資訊不對稱時，將會是發生利益衝突的時點，也將進一步引爆道德風險性（*moral hazard*），故對於此種因資訊不對稱所產生的利益衝突，應予防範並妥善處理，從民主治理的角度觀之，亟須促進資訊公開化並建立透明的決策機制，這種機制主要的目的在強化公民的參與感，並形塑政策本身的周延性與正當性。

最後，民主治理必須喚起民眾對各項議題與相關政策的關注，且能引起民眾參與的意願，然而這必須考慮到如何將政府政策清楚地傳達給民眾，亦即政府行銷的機制的有效性。因此，民主治理的運作代表政策行銷的重要性必須受到重視，陳敦源與魯炳炎（2008：4）指出政策行銷表面上是大眾傳播技術的運用，但深層的意義則是公共管理者，在民主治理的大環境中，同步探知與引導民意一種「創造共識」的專業能力。因此，吾人可以了解政策行銷不僅是公共管理者訴求施政重點的機會，也是告知民眾「充分資訊」的重要管道，蓋民眾在民主治理過程中，雖具有決定民選政府的權利，但對於政府龐大的施政運作，卻面臨資訊不足的窘境，致而助長「黑箱作業」疑慮，增加民眾對政府的不信任感，對於政策的推行形成極大的阻力，且政策行銷亦是對文官整合協調能力的重要考驗，能夠做好政策行銷必須先進行政府政策目標的統整以及內部資訊的統合，故從民主治理的運作機制上看來，更加凸顯政策行銷的重要性，同時也代表文官協調整合能力的重要性。

故從行政區劃的規劃與執行過程觀之，公民的生活與行政區域的關係至為密切，行政區域不僅決定國家資源分配的標準，也影響公民所能接受的行政服務範圍，因此，在行政區劃的推動過程中，公民偏好與意見成為行政區劃所要考量的重要因素，但在民主制度的運作過程中，公民、民選政府、文官三者間的價值能否在此種機制下充分結合則不無疑問，尤其，行政區劃不能成為民選政府專擅的業務，而使民主課責機制付諸闕如，亦即當缺乏民主治理機制，行政區劃恐難以反映公民

的根本性需求，故公民如何參與行政區劃的規劃與執行，並形成有效的課責機制，這對行政區劃能否符合國家長遠發展而言，極為重要，從民主治理的角度觀之，行政區劃將會是體現民主治理的試金石。

## 參、臺中縣市合併改制直轄市後，行政區域重劃之必要性

就既有國土空間規劃進行觀察，臺中市目前共計 8 個行政區，而臺中縣計有 21 個鄉鎮縣轄市，然而從現階段的鄉鎮市以及區的劃分看來，卻面臨諸多問題，如區與鄉鎮市數目過多、財政資源不足、城鄉發展失衡以及地方黑金政治等，這些問題若不亟思因應之道，恐使失衡與失序的城鄉發展態勢進一步惡化，而這些問題也強化新臺中直轄市行政區域重劃的必要性，吾人認為在臺中縣市合併改制直轄市後，行政區域重劃之必要性有下列幾項。

### 一、改善未來市與區的對應關係

在新臺中直轄市成形之後，若以既有的規模，臺中市與臺中縣共計有 29 個行政區，當區與鄉鎮市數目過多，將使資源配置的問題增加，尤其，以臺中縣而言，在實務運作上，鄉鎮市數目過多將使整體府際互動網絡更形複雜，故這樣的數目對於新臺中直轄市而言，勢必造成過廣的管理幅度，對於新臺中直轄市未來所轄區公所之組織規模恐難以達成最適合的標準，且依照目前地方制度法的規範，每個區都可設置行政首長與一定數目的處室，亦將造成官僚體系過於龐大，增加政府人事成本，故為能有效改善新臺中直轄市所轄區公所之組織，必然應將現有 29 個行政區的情況加以整併，以設計最適合的型態。

當然要能透過行政區域的整併進而縮減新臺中直轄市所轄區公所之組織，則如何訂定合適的整併標準是一個頗具挑戰性的工作，總統馬英九提出三都十五縣的規劃方案，即主張鄉鎮市必須重新劃分，同時提出以 20 到 30 萬人的口規模為一個劃分鄉鎮市行政區域的參考基準，這樣的標準對於西部平原的都市而言具有參考價值，然而是否可以作為各個直轄市的劃分標準恐怕仍待評估，如以臺北市的大安區而言，即超過此一標準，而新臺中直轄市尚有和平鄉，在地理與人文方面已形成一個特殊區域，若以此一標準衡量，和平鄉即應整併入其他鄉鎮市，但此種做法是否

最佳，仍有待審慎評估，故有關 20 到 30 萬人的標準，仍應有因地制宜性的配套考量。

再者，不論未來的行政區是否具有自治法人資格，若以前述規模加以粗略計算，臺中縣人口數約有一百五十四餘萬人，則以劃分為 5 到 8 個鄉鎮市為合適的標準；而臺中市的人口數約有一百餘萬人，若將上述標準適用於區的話，臺中市的區之數目以 3 到 5 個為適宜，以這樣的標準計算，新臺中直轄市境內「區」的數目為 8 到 13 個為宜，對比現有的 29 個區與鄉鎮市之數量，顯然過多，從新臺中直轄市所轄區公所之數目來說，未必是最有效率的設計，對於居民的生活圈域的整合而言，亦非最為適當之規劃，故要減少鄉鎮市以及區的數目，並改善新臺中直轄市所轄區公所之組織數目，即必須進行區域的整併。

## 二、為能建立均衡發展的生活圈域

論者指出臺灣行政區域已歷 50 年未曾大規模調整重劃，期間臺灣地區人文條件、社經發展與交通建設，已經大幅改變各區域共同生活環境之範圍，而且各縣市、鄉鎮市之人口增減與流動幅度很大，地方人口密度與社會結構大不相同（席代麟、紀俊臣、陳朝建，2009：2），故現今行政區劃顯然難以滿足既有的生活圈域，所謂生活圈域係以住民生活機能為其主要考量，其居住之區域能與其生活各項活動之範圍相稱，即能滿足通勤、通學、行政服務、消費購物、休閒育樂等活動需求。當直轄市境內能規劃合理的生活圈域即能建立均衡發展的基礎。

臺中縣市合併改制直轄市是區域均衡發展理念的實踐，摒除過去重南北而輕中部的譏評，區域均衡發展乃是新臺中直轄市成形最主要的立論基礎，然而以現今臺中縣市境內的發展看來，鄉鎮市以及區，不論在人口或是產業發展也已出現差異過大的失衡現象，以現有臺中縣市的行政區域人口而論，即存有許多發展差異過大的區域，尤其是在土地與面積方面，許多行政區域有過度懸殊的現象，學者席代麟、紀俊臣、陳朝建（2009：2）指出臺灣地區超過 30% 的人口，與過量的政經社會精華集中在 5% 的土地上，造成各區域經社發展生態失衡，不但形成行政區域與生活圈脫節，難以統籌公共設施規劃，亦有違國土整體開發與利用之目標。這種情況將直接或間接造成區域經濟產能與居民生活空間的落差，使得區域間難以獲得均衡發展的機會，以臺中市既有的各行政區域為例，這種差距懸殊的狀況也甚為明顯，茲

將臺中市各行政區域的土地與人口資料表列如次，以便進一步分析說明。

表 1 臺中市各行政區之人口數與面積統計一覽表（截至二〇〇九年八月底）

區別	人口數	面積（平方公里）
中區	23,310	0.8803
東區	73,870	9.2855
西區	117,420	5.7042
南區	112,284	6.8101
北區	147,533	6.9376
西屯區	203,097	39.8467
南屯區	150,132	31.2578
北屯區	243,471	62.7034
總計	1,071,117	163.4256

資料來源：臺中市政府民政處。

從上表的資料顯示，北屯區與中區間，不論是面積與人口，均存有極大的落差，兩者面積比達 71.23 倍，而在人口比例方面亦有 10.08 倍的差距，顯見區域規模差距過大的現象確實存在，此一問題成為日後臺中縣市合併之後，所要思考的重要議題，尤其臺中市係屬都會型區域，其人口的流動與就業態勢極易跨越既有的行政疆界，然而現有的行政區域卻仍保留過去臺中市都市擴大過程中的痕跡，從未對已形成的生活圈域加以正視，這種生活圈未必限於臺中市境內，故為能落實各生活圈的均衡發展，打破縣市以及現有鄉鎮市區界線對生活圈域的設限，新臺中直轄市成立後，即有必要重新進行行政區域重劃。

### 三、為能建立符合實際發展現況的區域規劃

鄉鎮市體制的設計以及名稱，原本在於反應聚落都市化的程度高低，故鎮的都市化與人口規模理應大於鄉，但時至今日，因交通與產業的發展，似乎相當程度改變了這種設計定位，致使許多鄉在人口規模上超越了鎮的人口數，連帶也使鄉的產業經濟發展條件超越鎮，造成城鄉的定位已有互為扭轉的趨勢，就臺中縣的個案而論，即有諸多案例可為佐證，茲將臺中縣各鄉鎮市的面積與人口資料表列如次，以便於比較並說明此種情況。

表2 臺中縣各鄉鎮市之人口數與面積統計一覽表（截至二〇〇九年九月）

鄉鎮市別	人口數	面積（平方公里）
豐原市	165,169	41.1845
大里市	195,574	28.8758
太平市	172,151	120.7473
東勢鎮	53,787	117.4065
大甲鎮	78,736	58.5192
清水鎮	85,706	64.1709
沙鹿鎮	80,331	46.4604
梧棲鎮	54,903	16.6049
后里鄉	54,435	58.9439
神岡鄉	64,089	35.0445
潭子鄉	99,316	25.8497
大雅鄉	89,202	32.4109
新社鄉	25,794	68.8874
石岡鄉	16,137	18.2105
外埔鄉	31,923	42.4099
大安鄉	20,441	27.4045
烏日鄉	68,309	43.4032
大肚鄉	55,932	37.0024
龍井鄉	73,515	38.0377
霧峰鄉	63,895	98.0779
和平鄉	10,719	1037.8192
總計	1,560,064	2052.6698

資料來源：臺中縣政府民政處。

從上表的資料，吾人可以發現鄉的人口大於鎮的例子非常多，諸如潭子鄉、大雅鄉、龍井鄉其人口均在 7 萬以上，早已超越東勢鎮以及梧棲鎮，使得原先鄉鎮市的名稱與實際發展規模早已名不符實，故從實際發展的角度而言，既稱為「鎮」理應比「鄉」更具有都市化現象，倘鎮的都市化程度遜於鄉，則應重新規劃，藉由區域的整併，建立新的區域中心，亦即重新調整行政區域並選定新區域的核心城市，藉以反映城鎮發展的實況，紀俊臣（2001：85）在臺中縣、市尚未核定合併之前，

針對臺中縣鄉鎮市曾主張將其劃分為豐原市（合併現今豐原市與后里鄉）、潭子鄉（合併現今潭子、大雅以及神岡三鄉）、東勢鎮（合併現今東勢鎮以及新社、石岡二鄉）、大甲鎮（合併現今大甲鎮及外埔、大安二鄉）、沙鹿鎮（合併現今沙鹿、清水及梧棲三鎮）、大肚鄉（合併現今大肚、龍井及烏日三鄉）、大里市（合併現今大里市及霧峰鄉）、太平市（維持現狀）、和平鄉（維持現狀），故共計 11 鄉鎮市，這顯示出整體的聚落發展與區域中心地位均有必要重新規劃與調整，對於臺中縣市合併改制為直轄市而言，其境內的行政區域有必要重新劃分以反映城鄉實際的發展狀況，並進而確立各區域發展的中心。

#### 四、作為體現民主治理的途徑

行政區域的調整不僅影響各行政業務的推動及各項資源的配置情況，也會對選舉區的劃分造成影響，尤其行政區域更會影響民眾對區域的認同感，行政區域對於地方居民而言，猶如國土對於國民，是地方民主運作的重要基礎，而在民主運作的過程中即非常容易型塑民眾的區域認同感。

這種對所屬生活環境以及行政區域的認同感，將成為打造公民社會的重要契機，論者認為公民社會的壯大，便利公民的參與，促進決策民主化，提供政府與公民溝通的中介，提高了政治透明度，推動了分權政治，增強公民的政治認同感（何增科，2007：4），故這種因區域認同所形成的公民社會機制，對於民主政治的進步將產生一定程度的影響，透過對政府決策所行政的監督與參與，適度扮演起壓力團體的角色，也有助於公民與政府間的溝通與聯結，因此，公民對政策的參與乃是體現民主治理的重要基礎，有學者指出民主治理的基本核心就是「人民決定自己的事務」，亦即人民的政策偏好與國家的政策產出之間應該存在某種一致性（陳敦源，2009：284），此乃國家應有回應人民的能力，而公民應有參與國家政務的管道與空間，而行政區域的劃分影響範圍廣泛，尤其，行政區劃係人為的社群重組，社會變遷係行政區劃的原因，而行政區劃則屬於社會變遷的結果（席代麟、紀俊臣、陳朝建，2009：63），故更須有公民的參與以提高決策的品質，至於有關的參與方法，包括分區的公聽會，可邀集各直轄市、縣（市）行政首長、民意代表、行政機關成員以及民眾進行討論與交流，使行政機關與民眾偏好得以聚焦，另外，尚可透過問卷調查與電話訪談方式，探知民眾對行政區劃的看法與建議，又透過專屬

網站，藉由網路可以讓民眾參與各種論壇表達意見，進行交流與討論，使其主動提出對行政區劃的看法，使得政策的規劃能夠「廣納百川」，進行多面向的討論，這亦可視為踐行民主治理的重要途徑。

從上述吾人可以了解，為改善未來市與區的對應關係、建立均衡發展的生活圈域，建立符合實際發展現況的區域規劃以及作為體現民主治理的基礎，新臺中直轄市轄境內的行政區域有必要進一步重劃，然而兩個地方自治體區域合併為一個自治體，所涉問題經緯萬端，如何規劃新臺中直轄市的行政區將是一項重要的挑戰。

## 肆、下一波的挑戰：改制後有關「區」的行政區域重劃之困境

從新臺中直轄市成形後，種種情況都已顯示行政區域有調整的必要性，然而這對地方民主的運作而言，卻是一項艱難的政治工程，尤其，地方民主的決策具有特殊性，有關地方民主運作的決策，Leach 和 Percy-Smith (2001: 101) 認為這種決策與選擇無可避免是具有政治上意識 (sense) 的，這種意識存有價值判斷性質，而非只是對方案的技術性評估，這種政治意識必須配合當時時空環境，無法由決策者個人全權決定，即應避免由上而下的運作模式，總統馬英九原先所提「三都十五縣」或因欠缺全體社會的充分討論，而難以掌握變革的機會之窗，致而後續的決策與原先目標大相逕庭，此即顯示出民主治理體系中決策的困難，所以臺中直轄市要面對的下一波挑戰，即為「區」的行政區域必須重劃的議題。吾人認為有關這樣的議題大抵面臨幾項難題，茲分述如下。

### 一、「區」行政區劃議題較難引起公民參與意願

公民參與重要決策的討論是一個公民身分與成熟民主社會的展現，更能發揮對政府的課責角色。Wichowsky 與 Moynihan (2009: 908) 指出政府得藉由公民學習公民技能的機會而影響“公民資格”的形成，並強化公民對政策的義務意識 (sense of obligation)，故對於國土規劃或行政區劃等重大的政策方案，應由全民共同參與，方符合現今民主社會之歸趨，並作為形塑公民資格的途徑。

然而對於「區」行政區劃方案，就臺灣多數民眾而言，其參與意願與關心程度相對於其他攸關己身利益的政策，諸如稅制改革、健康保險以及社會福利補助等，仍屬較低。國內學者所做一項調查發現詢問臺中市民回答其居住於某一行政區之比率僅佔全部受訪者 4%，而詢問受訪者是否常常去區公所，回答「經常去」的受訪者僅佔 3.8%，又詢問是否覺得受訪者生活與區公所有很密切關係，回答「很密切/密切」者亦僅佔 7.3%（陳陽德，2007：240-242）。這顯現民眾與區公所的互動較為不足，因此，「區」行政區劃的議題或許對於多數民眾而言，似乎是一個與自身利益相去甚遠的議題，既然對自己無切身關係，其所投入的關心程度自然相當有限。尤其，在既有的民主機制下，更使得行政區域調整成為政治人物間的遊戲，儘管積極推動合併的地方行政機關以及地方立法機關相當活躍，但對於真正的民主「頭家」卻成為無關痛癢的議題，社會上無法形成一股討論行政區劃的氛圍，這種冷漠的態度，某種程度也可以視為民眾對政府的信任度不足，另一方面也凸顯出「區」行政區劃議題欠缺吸引民眾參與的魅力。有時或因公民認為自己的意見難以對政府的決策起任何作用，因而欠缺參與決策的動力，Wichowsky 與 Moynihan（2008: 917）即認為政府政策不能破壞公民能力並傳達一種公民聲音對政策起不了作用的訊息，尤其政府更應該關注是否某些公民是較重要的參與者，而另外的公民是屬於二等的（the second class）公民，果爾，政府在推動新臺中直轄市的行政區劃過程中，除了不能給予公民意見不受重視的意象外，更不能厚此薄彼，而應讓全體公民都有均等發聲的權利，藉以提升公民參與意願。

## 二、「區」行政區劃恐有集體思維傾向

當多數民眾疏於關心，社會未能形成一股討論行政區劃的熱潮，則對於「區」的行政區劃即無法受到多元角度思考的刺激，又因區的劃分影響諸多政治人物與民選代表的生涯規劃，這些人對行政區的重視程度遠勝於一般公民，James 與 Jorgensen（2009: 155）指出在政策設計的過程中，民選官員關心其選區的意見，並希望知道某些政策建議的後果，而官僚體系的官員可能會更關心的技術上的可行性。所以，在政策設計過程中，若無適當的機制設計，這將使「區」的行政區劃過程中，更加充滿政治性的盤算，而使行政區劃偏向單一的思考方向，同時易於陷入集體思維，蓋多數對於行政區域劃分有決策力的成員因具有同質性，而使得政策規

劃無法周全考量其他因素，而便在規劃過程中無法以多元的角度進行規劃，並反應社群的多元價值。

### 三、易於忽略生活圈域的實質改變

國內學者指出鄉鎮市行政區域的重整，主要課題有二：一是地方生活圈的鄉鎮合併，一是鄉鎮轄區範圍的適當調整。前者著重地方生活圈內相鄰鄉鎮縣市彼此間的整體規劃建設，藉以有效因應社經環境發展需求；後者則是因鄉鎮市之人口、面積差異極為懸殊（江大樹，2006：133-134），故生活圈域幾經時移勢易，發生具體實質的改變，行政區劃亦有調整的必要。且此種生活圈域有可能是跨越縣市界線，例如臺中市西屯區與臺中縣龍井鄉、臺中市南區與臺中縣大里市等均為顯例。然而因臺中縣市在合併之前，各有自己的行政區域界線，在既有行政界線的劃分以形諸有年的情況下，分地而治的思維也就成為順理成章的道理，於是即便展開區的行政區劃，也常常陷入各自劃分的方式，亦即難以逸脫原先縣市的界線，分別在原有臺中縣以及臺中市的轄區內各自規劃行政區，這樣的方式難以兼顧實際生活圈域的改變，無法考量實際生活圈域的形成，雖然有助於減縮行政成本，卻也很難凸顯推動縣市合併的作用與價值。

### 四、委託人與代理人利益間存在衝突的可能性

從委託人與代理人的民主機制看來，新臺中直轄市的市民即為委託人；而執行行政區劃的行政機關人員即為代理人，前者重視區域生活機能的實質整合；後者可能僅著眼於降低行政成本以及與議會間的和諧性，兩者著眼之處有別，利益的衝突在行政區劃過程中似乎在所難免，且當決策機制不夠透明時，不僅加劇資訊的不對稱性，也將使利益衝突的可能性大為提高，林水波、莊順博（2009：36-39）研究臺中縣市以及臺北縣市在有關合併改制直轄市的過程中，即提出三大致命視框死角，包括：1. 充斥政治考量；2. 缺乏宏觀遠見；3. 陷入集體思維。這樣的死角易於使行政機關僅重視短期的行政成本，卻缺乏前瞻性的作為，並以地方政府組織的立場思考問題，從而忽略住民真正的需求，甚而扭曲行政區劃的方向。凡此都可能成為引發委託人與代理人衝突的原因，故在區的行政區劃過程中如何防止此種利益衝突的情況發生，也將考驗決策者的智慧。

從前述「區」的行政區域重劃之困境中，吾人可以了解改革本身的困難，然而吾人仍可就民主治理的角度，必須進一步探析未來「區」行政區劃應有的策略思維。

## 伍、從民主治理觀點探析「區」行政區劃應有的策略思維

論者指出一個國家應有多少政府層級及行政區劃，主要係依其領土面積與人口規模而定，更精確說，應按最基層行政區的數量來決定地方政府層級多寡，亦即涉及組織管理中「控制幅度」的大小問題（劉佩怡，2008：133）。對於一個直轄市轄境內，其行政區劃亦涉及控制幅度的問題，由於新直轄市的「區」的行政區劃對未來新臺中直轄市的發展至為重要，如何建構合理適切的控制幅度將是減低行政交易成本，提高行政效率的重要途徑，而 Smith（2004: 10）亦指出有效能的民主政府要增加對民主的支持，則社群的「公民性」（civichess）是相當重要的。故在考量行政效率與合理的控制幅度時，亦無法忽略公民參與的空間，因而結合公民參與研擬直轄市之區的區域調整，對於未來體現民主治理的精神即不能被忽略，對臺中直轄市而言，區的數目整併成爲改革重點，故就行政區劃一般性的調整原則，大抵應符合系統原則、控制原則、整體效能優化原則、管理迴路原則、<sup>1</sup>彈性原則等（侯景新、蒲善新、肖金成，2006：89-91），而這些原則可分成決定行政區劃的實質決定標準以及操作這些標準的程序與過程，亦即行政區劃調整包含實質與程序兩面向，而如何兼顧實質與程序兩面向，將是行政區劃能否成功的重要關鍵，茲將實質面向與程序面向內涵、行政區劃調整原則以及相關策略思維，進一步說明如次。

### 一、行政區劃實質與程序面向暨調整原則

由於行政區劃涵蓋實質決定行政區劃之標準以及如何進行之程序，並藉此擬定其調整原則，故有關行政區劃的實質與程序面向與相關調整原則，有必要進行說明。

<sup>1</sup> 所謂迴路即指上下部門間訊息傳遞的傳遞態樣，具有訊息回饋性之機制。

## （一）實質面向

所謂行政區劃的實質面向在於決定行政區域劃分的準則、項目以及先後順序，依據目前行政區劃法草案所擬定的標準有：<sup>2</sup>

1. 行政區域人口規模。
2. 自然及人文資源之合理分配。
3. 災害防救及生態環境之維護。
4. 族群特性、語言、宗教及風俗習慣。
5. 鄉土文化發展及社區意識。
6. 地方財政。
7. 產業發展。
8. 交通發展。
9. 都會區、生活圈或生態圈。
10. 海岸及海域。
11. 湖泊及河川流域。
12. 選區劃分。
13. 民意趨勢。
14. 其他政策性事項。

上述的標準大抵涵蓋了政治（3、12、13、14）、經濟（6、7、8）、社會（1、4、9）、歷史文化（5）以及地理生態（2、10、11）等面向，所以行政區劃實質涵蓋面向相當廣泛。惟這些項目究竟其優先性為何，對於行政區域規劃而言應屬重要，亦即確立行政區劃標準的優先順序甚或賦予權數，應是實質規劃行政區域的重點工作。

## （二）程序面向

程序面向表徵程序正義的價值，乃是提供民主正當性的基礎，因我國民主制度的本質難以凸顯官僚體系對公民意見的重視，因此公民如何參與政策制定成爲現今民主制度所要深切思考的議題，其型塑民主價值以及對民主機制的確保尤勝於實質

<sup>2</sup> 參閱二〇〇九年十月七日院臺建字第 0980094714 號行政區劃法草案。

面向，故行政區劃的程序面向乃是設計行政區劃所要加以考量的。

若結合實質面向與程序面向加以觀察，新臺中直轄市之區的調整與過去探討鄉鎮市的調整有其類似之處，有學者建議參照日本市町村的合併模式，採取「分階段，誘導式」的改造方案，甚至亦可藉由「實驗計畫」先行試點調整，以避免諸多政治爭議（江大樹，2006：161），亦有學者考量行政區劃的條件與因素，認為行政區劃有：1. 依政府層級設定每一行政區域之最小面積數和最少人口數；2. 依政府層級設定生活習慣特殊地區之每一行政區域，最少人口數或最小面積數；3. 依政府層級設定歷史淵源、水文地理、族群聚落、經濟條件相同或相似之行政區域符合人口最少、面積最小等基本條件，即經上級機關核准，辦理調整有關作業之事宜（紀俊臣，2001：17），固然行政機關應本於宏觀角度構思行政區劃應進行的方向，然而本於民主治理的角度，行政區劃不應僅是行政機關的業務而已，更應視公民參與的重要場域，從而本文認為立於民主治理的角度思考，行政區劃應有其調整原則。

首先，應確立臺中直轄市境內特殊地區與一般地區，如現階段的和平鄉，相較於其他鄉鎮市顯然有其特殊性，即應有獨特的區劃標準，而無法與其他地區共同適用同一種行政區劃標準。

其次，必須按照不同地區的特性，訂定基本人口數與面積，作為劃分行政區域的基本條件。再依照前述行政區劃實質面向所列的標準進行區域劃分的規劃，建立初步的行政區域劃分草案。

最後，在推動行政區劃草案的過程中，必須重視公民對行政區劃的參與途徑，如辦理公聽會與專家座談會，給予公民提供意見的管道與機會，並凝聚各地對行政區劃的共識，而對於各區域有意願推動自主性合併者，在未違反基本人口數與面積的前提下，即應列入區域規劃之重要參考。

因此，行政區劃係由上而下、由下而上的整合過程，公民對行政機關規劃與決策的參與，乃是體現民主治理的重要途徑，當然融入公民參與的機制，可以博諮眾議，收「廣納百川」之效，藉由政策達到公民教育的效果，Wichowsky 與 Moynihan（2008: 908）認為從政策回饋的觀點看來，政策可以有助於型塑公民（policies help make citizens），因此，政策本身具有公民資格形塑的效果，同時透過公民參與的途徑不僅可以探詢民意歸趨，更能強化政策正當性與執行可行性，並

進而凝聚區域共識。當然，因每一區域公民所持立場與觀點互異，要能整合各方的意見與看法，殊為不易，且民眾意見亦有見樹不見林的情況，要能充分溝通行政機關專業價值與規劃方向，透過雙向交流，整合各方意見恐將耗費許多時間與行政成本，然而民主治理既是重要的價值，對於建立公民參與機制的重要性即不能偏廢。

## 二、行政區劃調整之策略

Leach 與 Percy-Smith (2001: 101) 認為一個健全的地方民主必須要有：對地方人民予以回應並服務；給予公民參與的機會；包含社群代表的民選官員應有清楚的角色與責任；有效的課責機制。這四項議題似可作為評量地方民主是否健全發展的指標，亦即要能對人民作出有效的回應與服務，必須考量現行民主制度所可能產生的盲點，並試圖降低公民民主價值與文官專業價值間的衝突，故要使文官有正確的價值觀，即官僚體制係為公民社會而建立，而非操控公民的工具；給予公民參與機會則必須擴大公民參與途徑；而民選官員的角色與責任則在於提升公民參與的意願；至於有效課責機制則有待公民社會的建立，並以多元角度來看待新臺中直轄市的行政區劃方向與做法。

### (一) 強化文官對民主治理價值的體認

Caiden (2007: 41) 認為治理包含所有的有關匯集並作成集體決策以及解決集體問題的機制或過程，因此包含著公共政策的形成或公共政策如何傳遞的過程。處在外在條件日益艱困的時局，政府會想要以更有效的方式來傳遞公共服務，尤其在民主治理過程中，委託人與代理人所產生的利益衝突乃是亟須克服的問題，公民對官僚體制僅有間接性的控制機制，然而這樣的設計使文官與公民的距離愈拉愈遠，民主治理的價值也因此而喪失，當文官在這樣的機制設計中喪失對民主治理價值的堅持時，民主機制的存在也將聊備一格。因此，如何形塑文官對民主治理價值的再認識以及捍衛民主治理的價值，成為民主治理過程中所必須正視的問題，惟有透過文官價值理念的重塑才能進一步實踐民主治理的真諦。

### (二) 透過政策行銷提振公民參與意願

陳敦源與魯炳炎 (2008: 10) 提出公共政策行銷五問，包括：1. 有意義嗎？誰

關心呢？2. 資源在哪裡？3. 標的是誰？內容為何？4. 如何行銷？5. 如何評估？這五個問題適足以代表公共政策主要的重新工作，渠等亦將此五個問題分別公共政策行銷策略 5Ps，亦即產品（Product）、價格（Price）、促銷（Promotion）、通路（Place）計畫（Plan）相對應，是以如何將政策重點與目標適時適地地傳遞給標的團體，對於擴大參與以及強化正當性甚為重要，尤其對於後續的執行與評估有莫大的助益。當然政策行銷除了依賴公共管理者與政策分析家的敏銳觀察與周詳計畫外，更必須依靠文官本身對政策行銷的重視，尤其是對行政區域劃分的政策而言，較難引起民眾的關心與投入，因此政策行銷如何吸引民眾注意這一議題的重要性，並進而願意親身參與，對文官而言也是一項重大考驗。故在有關新臺中直轄市的行政區域的劃分政策而言，必須落實政策行銷的工作，充分運用政策工具來擴大議題的能見度，並將可行的區劃方案傳遞給民眾，以引起民眾對這一議題與相關問題的討論。

### （三）擴大公民參與途徑

Smith（2004: 9）認為地方政府能藉由對公民社會的支持而對地方政治生活的民主化有所貢獻，且可創造一個更民主的地方環境。所以，公民社會對民主化過程而言，相當重要，公民社會得以因對特定弱勢團體的支持，排除政治力量的干預，公民社會因而提供一個矯正施政不公以及社群運作的民主實務經驗。

據此，當公民具有參與意願後，卻苦無參與管道，則公民社會的建立仍將遙遙無期，既然公民社會旨在於促進公民參與管道，進而避免政府部門的獨斷獨行，因而導致公平正義精神的淪喪，故如何擴大公民參與的途徑，除因民主化運動而激勵公民意識的覺醒外，地方政府對於公民社會的形塑亦屬責無旁貸，尤其對於行政區劃這種重大政策，擴大公民參與勢在必行，以現今而言，除舉辦公聽會與民意調查之外，更應透過電子化的溝通網絡，瞭解地方居民對此一行政區劃的看法與意見，如此者當能更加強化政策的正當性。

### （四）突破政策慣性，從多元角度思考區域規劃

E. Razin 與 G. Lindsey（2004: 37）認為改變地方政府行政界線的過程不只是技術性行政議題，這些過程將影響：地方政府的範圍、發展型態以及服務的提供。所以，行政區域的界線影響範圍甚廣，尤其在整個決定區域劃分的過程中，必須建立

一定的課責機制，防止行政區劃未能有周詳的思考而導致窒礙難行，不但未能解決實際問題，反而製造更大的問題。

因此，新臺中直轄市的行政區域劃分不能僅由單一面向的主導者決定之，反而必須從多元角度加以分析，此種多元角度在於使都會生活圈能永續發展為出發點，而所謂都會生活圈係由一個中心都市與周圍許多衛星鄉鎮所共同構成，而且其彼此間互動頻繁，關係密切，經常需要進行至整體規劃與共同建設（江大樹，2006：130）。故從都會生活圈的機能觀之，多元角度必須自生活、生產與生態的觀點思考，從而連結政治、經濟、社會與文化等各層面的發展，尤其要能突破既有縣市行政界線的框架，從全盤的城鄉發展態勢進一步省思其可行性以及與整體環境的配適性。

實則人們要突破慣性思考並不容易，在很多改革過程中，常因過度遷就既有現實，而顯得瞻前顧後畏縮不前，這樣的思維易於陷入慣性的思考，尤其僅由政治現實面加以考量，致而喪失改革的理想性，原先所欲達成的目標也就難以實踐，而這種慣性思考常隱藏於文官與民選政治人員的思維中，倘沒有新的力量加以扭轉，這種思維必然導向政治性妥協，而能夠有效防止偏差的產生，即在於公民社會的塑造是否健全，進而影響民主治理機制的運作。故民主治理的目的在於檢視公民社會對政府運作的反思，而能融入全新的思維與作為，以形塑出有利改革的政治氛圍。

據此，在日後新直轄市「區」的調整方面，必須突破既有縣市界線的框架，重新檢視公民的需求與最有利於地方發展的方向，而避免陷於慣性的迷思，甚而為政治現實所主導，喪失改革的契機。

當然就整個政策是否落實的關鍵尚在於政策企業家的折衝尊俎，故政策企業家對於政策的掌握非常重要，尤其面對現今複雜的環境，猶如 Kingdon 所提出的問題流、政策流與政治流彼此交雜衝撞的局勢，政策企業家更應掌握時機，以待政策之窗的開啓，倘在行政區域的規劃過程中缺少政策企業家的聯結與溝通，則將繼續限於慣性思考模式，行政區域的調整也將淪為地方派系政治勢力相互競逐的場域，民主治理的作用即無從發揮，是以在民主治理過程中，藉由公民社會的形塑，進而造就政策企業家，從中穿針引線，方能確切掌握政策機會之窗開啓的時機。

## 陸、結語

在外部環境變化日劇，政府已亟思更加積極的方式來因應各項公共事務，Graddy (2005: 1) 認為這種結果導因於三項要素，包括國家角色已由提供者轉為促進者或協調者、決策委付 (devolution) 係以授能給公民以及私部門在服務傳遞過程中展現日漸吃重的角色。因此，公共經理人要能有操控垂直權威為基礎的環境與水平權威為基礎的環境的能力，更需要調和複雜系統與管理合夥人的協調能力。

Wahlberg 與 Geddes (1995) 則由地方民主過程觀點說明增進民主途徑的重要性，渠等提出全面增進民主途徑乃基於地方民主過程的四個連結點 (juncture)，包括選舉過程、陳述過程 (representation process)、決策過程以及課責性，其進一步提出評估地方民主的可行架構，應包括四個議題：1. 在民主治理機關中的課責機制以及如何使這一機制有效運作；2. 地方治理機關能有效代表地方人民的程度；3. 參與機會以及每一個公民都能平等享有此一機會的程度；4. 地方治理機關及過程回應地方需求、關注之事以及利益 (轉引自 Leach & Percy-Smith, 2001: 102)。因而民主機制主要在於回應地方民眾的需求，並進而落實民主治理的實質內涵，治理的意涵指出在公共組織與其他社會機構的互動關係中，這種互動隨著環境與資源分配的關係，將會變得更加複雜，這也意味著公共經理人應該更加重視政策網絡與社會資本的經營。

本文嘗試由民主治理的角度加以觀察，認為民主治理的建構途徑在於公民社會的形塑，並將可能產生的代理關係的負面效應降至最低，故民主治理給予吾人重新思考傳統民主機制的盲點，進而成為啟動公民力量建構公民社會的動力，欲妥善處理現今資訊不對稱的問題，必須透過政策行銷的途徑，以促進民眾對政策資訊的認識與運用。

在新臺中直轄市成形後，新直轄市境內的行政區域調整將是下一波的改革重心，目前形成以生活圈作為凝聚居民共同感的理念成為行政區域調整所要考量的因素之一，故新臺中直轄市境內的行政區域調整當有助區域意識的強化，形塑生活圈域的共同體概念，使其具有空間自主機能，才能凸顯這波行政區域調整的價值。故生活圈域的形成為未來行政區域重構的主要基礎，儘管臺中縣市合併後，其轄境

內的鄉鎮市與區間在推動國土空間規劃過程中，有可能造成府際間關係趨向緊張，但這卻是一個形成新區域中心的歷程，藉由新區域中心之產經實力輻射範圍所形成的生活圈，將進一步形成驅動行政區域重劃的主要力量，亦即以生活圈的概念進行鄉鎮市區的行政區域重劃。

然而在「區」行政區域的調整過程中，乃是一個複雜的政策設計問題，James 與 Jorgensen (2009: 154) 指出政策設計是有意圖和有目的的創造，它們反映了對行動的承諾，是非常複雜的、易變且經常有其獨特性，整個政策過程包括一系列個人和集體的選擇，這些選擇關注於相關標的人口、動機和政策工具。所以臺中直轄市的行政區劃乃是一個複雜的政策議題，並且面臨若干瓶頸，包括較難引起公民參與意願、「區」行政區劃恐有集體思維傾向、易於忽略生活圈域的實質改變以及委託人與代理人存在利益衝突的可能性等，故筆者建議必須從民主治理的角度思考可行的策略，在未來新臺中直轄市的行政區劃過程中，必須強化文官對民主治理價值的體認、透過政策行銷提振公民參與意願、擴大公民參與途徑以及突破政策慣性，並從多元角度思考區域規劃，如此當能克服「區」行政區劃本身的困境，併導入公民力量，以形成更周全的規劃方案。

## 參考文獻

- 江大樹 (2006)。邁向地方治理。臺北：元照。
- 余致力 (2006)。倡廉反貪與民主治理。臺灣民主季刊，第 3 卷第 3 期，頁 165-176。
- 何增科 (2007)。公民社會與民主治理。北京：中央編譯出版社。
- 林水波、莊順博 (2009)。政策利基：以臺中縣市合併、臺北縣市合併為例，發表於全球化下新公共管理趨勢與挑戰：理論與實踐國際學術研討會，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會。高雄：國立中山大學。
- 林玉体 (1981)。民主與教育。師友月刊，第 165 期，頁 19-27。
- 侯景新、蒲善新、肖金成 (2006)。行政區劃與區域管理。北京：中國人民大學出版社。
- 紀俊臣 (2001)。行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究。行政院研究發展考核委員會

- 專題研究成果報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 孫煒（2008）。民主治理與非多數機構：公民社會的觀點。**公共行政學報**，第 26 期，頁 1-35。
- 席代麟、紀俊臣、陳朝建（2009）。**我國行政區劃之研究**。行政院研究發展考核委員會專題研究成果報告。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳敦源、魯炳炎（2008）。創造共識：民主治理中的政策行銷管理。**研考雙月刊**，第 32 卷第 2 期，頁 3-15。
- 陳敦源（2009）。民主治理：公共行政與民主制度的制度性調和。臺北：五南。
- 陳陽德（2007）。臺中縣市民眾對鄉鎮市與區級政府政治態度的比較。載於陳陽德、紀俊臣（編），**地方民主與治理**（頁 231-252）。臺北：時英。
- 劉佩怡（2008）。臺灣行政區域調整的規劃理路。**通識研究集刊** 第 13 期，頁 131-146。
- Boyer, W. W. (1990). Political Science and the 21st Century: From Government to Governance. *Political Science & Politics*, 33: 50-54.
- Caiden, G. E. (2007). Repositioning Public Governance: An Overview. In G. E. Caiden, & T. T. Su (Eds.), *The Repositioning Public Governance: Global Experience and Challenges* (pp. 31-66). Taipei: Best-Wise Publishing Co., Ltd.
- Graddy, E. (2005). What is Governance? *Connections*, 1(1): 1, School of Policy, Planning, Development, University of Southern California.
- James, T. E., & P. D. Jorgensen (2009). Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting a Foundational Question. *The Policy Studies Journal*, 37(1): 141-161.
- Laporte, R. Jr. (2000). Governance and Public Administration. In H. A. Hye (Ed.), *Governance: South Asian Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Leach, R., & J. Percy-Smith (2001). *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Post, R. C., & N. L. Rosenblum (2002). Introduction. In N. L. Rosenblum, & R. C. Post (Eds.), *Civil Society and Government* (pp. 1-25). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Razin, E., & G. Lindsey (2004). Municipal Boundary Change Procedures: Local Democracy versus Central Control. In M. Barlow, & D. Wastl-Walter (Eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (pp. 37-56). Princeton, N.J.: Prince-

ton University Press.

Smith, B. (2004). Local and National Democracy: Lessons from the 'Third Wave' of Democracy. In M. Barlow, & D. Wastl-Walter (Eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (pp. 3-19). Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Wichowsky, A., & D. P. Moynihan (2008). Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management. *Public Administration Review*, 68(5): 908-919.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# On Strategies of Administrative Divisions for New Taichung Municipality: Democratic Governance Perspective

Jian-Ming Huang<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper contends that civil society is the foundation of democratic governance. Up to now, many problems have been found in democratic systems, so traditional democratic systems have to be reviewed through democratic perspective and be adjusted to solve some problems. Molding civil societies seems to be an essential approach to setting up the mechanism of democratic governance. By that way, people can get and utilize policy knowledge, thereby strengthening policy participations.

In order to reform intergovernmental span of the new Taichung city, efforts must be made to build balanced living area and set up the foundation which fits in with real regional development as instrument of realizing democratic governance. It is very important to draw up the plan of district divisions. However, there are many challenges in the process of adjusting district divisions, including citizens' lack of concern over the issue, group-thinking about district divisions, neglecting changes of real living areas and conflicts of interests between principals and agents. Hence, we have to figure out some strategies to deal with the situations. Some suggestions will be put

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of Public Affairs and Civic Education, National Changhua University of Education

forward, including strengthening civil servants' understanding of democratic governance values, improving citizens' policy participation by policy marketing, enlarging citizens' participation access and overcoming policy inertia. It is necessary to draw up the planning about districts divisions through multiple thinking. By that way, some difficulties hindering district divisions will be conquered and there will be a comprehensive program in the future.

**Keywords:** democratic governance, municipality under Executive Yuan, Taichung city, administrative division

DocuCom PDF Wizard  
www.pdfwizard.com

# 平等原則對公務員執行公務的意義

蔡明華\*

## 《摘要》

Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 在所提出的新公共服務觀點中特別強調，「公民參與」和「社區建設」是政府執行政策的主要焦點。

公務員執行公務時，公民參與是適當且必要的，特別是在公務員行使自由裁量權時，透過公民參與監督可有效避免因裁量權行使的不公平所帶給人民的傷害。而當公務員執行社區建設時，因事涉公共資源的分配，與人民及社區的利益糾葛既深且廣，如何確保人民的基本權利、維護社會的公平正義、追求社區公共利益的最大化、健全民主政治的實行、進而實現社會富裕、國家長治久安的長遠目標等等，不僅需要公民參與監督，更有賴於公務員執行公務時對「平等原則」正確而有效的堅持。

平等權是所有基本權的基礎，是憲法所保障的人民基本權利，也是民主制度建立與國家權力行使之基磐。有鑑於平等原則具有關鍵性的重要意義，因此本文針對公務員執行公務時應遵守的平等原則進行研究，除了從公務倫理、公務員的裁量權、規範及政治等四個面向進行探討之外，最後亦對「公務人員行政中立法」及「公務人員基準法草案」的未來走向歸納出一些建議。

[關鍵詞]：新公共服務、公民參與、公共利益、社區建設、平等原則

投稿日期：98年9月10日；接受刊登日期：98年10月14日。

\* 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人。

## 壹、前言

Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 發表《新公共服務：是服務而非導航》（The New Public Service: Serving not Steering）乙書中所提出的新公共服務觀點特別強調，「公民參與（citizen engagement）」和「社區建設（community building）」是政府執行政策的主要焦點。<sup>1</sup> 在公民實際參與公務員的政策制定和政策執行時，公民不再是降低成本的工具，而是適當且必要的組成。當公務員執行公務行使自由裁量權時，必須透過公民參與，以使人民知道執行結果，並由於公民參與之監督，可避免行使裁量權的不公平所帶給人民的傷害（2007：114）。而當公務員執行社區建設時，因事涉公共資源的分配，及人民與社區的利益糾葛既深且廣，如何確保人民的基本權利、維護社會的公平正義、追求社區公共利益的最大化、健全民主政治的實行，進而實現社會富裕、國家長治久安的長遠目標等等，不僅需要公民參與監督，更有賴於公務員執行公務時對「平等原則」正確而有效的堅持。

馬總統自上任以來主張清廉政治及陳前總統之國務機要費問題等，都突顯「平等原則」對公務員執行公務時具有關鍵性的重要意義。而影響公務員平等服務之「公務人員行政中立法」於今（九十八）年六月終於經總統公布、施行，且討論已久、有關公務員服務法規範之「公務人員基準法」草案，於去（九十八）年三月重新進入立法院審議。平等是憲法所保障之人民基本權利，當人民參與或接受公共服務時，受到不平等對待或當公共財、公共利益的分配，發生不公平時，替政府執行公務的公務員，就有義務排除這些不平等的因素，遵守「平等原則」，使人民得到更優質、更公平的服務。

平等是所有基本權的基礎（李惠宗，1989：17），<sup>2</sup> 亦是制度建立與國家權力行使之基磐。國家權力之行使，不論是行政、立法或司法，對所有人民必須平等對

---

<sup>1</sup> 社區建設（community building）意指從小社區至整個社會、國家的建設皆是。

<sup>2</sup> 參照大法官釋字第 455 號解釋中翁岳生大法官之協同意見書理由二；李惠宗，1989：17。

待，即須以平等為基礎，禁止恣意的待遇，建立合理差別的待遇（城仲模，1997：123；王文忠，2008：101），否則無法確保社會公平正義，使人民權利獲得保障。因此，本文擬從平等原則對公務員執行公務的意義之議題作深入探討，俾供政府行銷或為民服務時之參考。至於有關本文之鋪陳，首先說明平等的法理與義涵，接著將平等與公務員執行公務之間關係作結合，從公務倫理、公務員的裁量權、規範及政治等四個面向進行探討，最後對「公務人員行政中立法」及「公務人員基準法草案」的未來走向歸納出一些建議。

## 貳、平等的法理基礎與內涵

### 一、法理基礎

平等的法理基礎是指平等思想的依據，或從中外學說及人類思想之發展歷程以觀，或求諸實定法上的明文規定。在希臘哲學中，正義觀念代表人類秩序的一個最高準則，且是一切法律秩序的基礎。從畢達格拉斯（Pythagoras）主張正義是某數的平方，<sup>3</sup> 中經柏拉圖（Plato）與亞里士多德（Aristotles），以平等為正義的核心，並將正義分為平均正義與分配正義。平均正義是指天生不同，但在法律上置於同等地位的給付與對待的絕對平等，而分配正義是指依評價、能力、需要來分配權利義務，乃合乎比例關係的平等，此乃依各人差別而予以公平相異之處置，這種觀念認為人的本質是平等的，由於性別、階級、種族或國籍不同而對人歧視是不正義的，是與自然法背道而馳。亞里士多德並不反對不平等之存在，他認為這是一個英明的統治者應處理的事。此時之平等思想，包含絕對平等與實質平等的概念，係源於希臘哲學中自然法之平等思想（吳庚，2004b：178-179），但並未直接形成近代民主國家之人權思想，蓋因當時在政教合一之國家形態下，人民與國家並未處於一種政治上的對立。西方是如此，然而東方的中國先秦思想中亦有平等思想，例如，

<sup>3</sup> 畢氏是以數學解釋各種現象，對正義的觀念用數字來表示，以某數自乘代表正義，實際上是回報的思維：它原來是什麼就再給它什麼，以解決判斷回報的困難。參照 A. Verdross - Drossberg, Grundlinien der Antiken Rechts - und Staatsphilosophie, 1948, S. 26ff.（轉引自吳庚，2004b：178）。

孔子的「有教無類」，孟子的「舜何人也，予何人也，有為者亦若是。」，及法家之重視刑罰上的平等一如，韓非子的「王子犯罪與庶民同罰」等。緊接著，十六世紀的宗教革命、十七世紀的啟蒙時代，及十八與十九世紀的民主思想發皇時期，其特質是人民要求於國家權力前或法律前一律平等，而西元一七七六年美國獨立宣言及西元一七八九年之法國大革命之人權宣言，即為此等平等思想之落實，旨在要求對國家意思形成之平等參與，並特別強調特權之禁止（城仲模，1997：104-106；李惠宗，1989：25-26）。

十九世紀德國法學者 Lorenz von Stein 提出社會理論，今日更被譽為德國社會福利國思想的先趨。他強調先有社會，後有國家，並藉由人格概念建立社會理論，再以社會理論建構國家觀，以社會生活的理論論述國家的必要性。其觀察人類的生活與秩序，包含精神面與物質面，從而，精神生活與物質生活即成為個人的整體。個人精神面的自由與不自由，及物質面的平等與不平等，這精神與物質的二元辯證，才得以形成個人的人格，而個人人格的發展，與國家、社會的發展卻有密不可分的關係。一個具意志力與行為力的有機機制，其存在的正當性基礎，是基於自身成員的自由意志，機制本身就是自我存在的基礎，亦是自我存在的原因，此種有機機制是為人格。個體與個人人格分屬不同層次的概念，個體是指單一且自然存在的個人；人格係指個體提升的狀態，有他的個人能力及成就。人格在於個人意志與行為的整合及其自在、自為的自由，人格不僅是個體生活與生命的目的，只有透過人格的狀態才有自由，而每個人均具有一個自主的人格，不論是整體權利，抑或個別權利，其權利的基礎則係在於人格。因此，權利係源自並依附架構於人格之上，平等是憲法所明文列舉保護之人民基本權利，是基於人格本質所產生的權利，必平等適用於所有人。所有自然人，依其人格本質，享有平等的權利。人如果失去權利，則會失去人的價值，如果沒有權利，人格就無法彰顯與實現，也無法發揮人的功能。社會是人的有機體，其存在的基礎係基於利益，基於利益的分配與個人的自由發展，及人的價值實現、人的功能發揮，必須平等的存在與實現，才能達到上揭目的，平等在此即具關鍵與樞紐的地位，有了平等才能確保利益的分配，才能保障個人的自由發展，才能使人的價值與功能發揮到極致。我國大法官解釋第 603 號的解釋文提及，維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。而平等是基於人格而得的權利，每個人基於此等權利，可要求同等對待，俾人性尊

嚴獲得保障及個人人格獲得自由發展，自由民主憲政秩序亦得以維護。不僅如此，Lorenz von Stein 亦認為社會上個人不同的財富規模，包括精神與物質兩種，形成社會上不同階級地位，亦得以形成個人人格。財富規模的狀態有無財富、財富平等及財富差異三種形態。而階級建構的過程是從無財富狀態，過渡到財富平等，最後才產生所有階級共同具備的財富差異特性（Mengelberg, 1964: 47-48）。這些階級建構過程所呈現的結果，我們稱為階級秩序理論。Lorenz von Stein 的平等理論亦由階級秩序理論中論述而來。他認為所有平等的論述皆為社會變動的要素之一，下層法律階級的特殊利益便開始與上層特殊利益產生對立，如欠缺上層與下層特殊利益之對立，社會欠缺變動要素，所有平等的論述對於社會而言都不具意義。例如柏拉圖（Plato）的理論、摩爾的烏托邦（Utopia）的平等理念，因欠缺社會變動的背景因素，一直停留在歷史中，對社會不具意義。在社會變動的過程中，符合平等的原則就須符合正義的法理。社會是一個共同生活體，而人們之間的差異性，是共同生活體繼續存在及發展的絕對要件，而依「事物本質」的差異，會有「相同事物，為相同的對待；不同的事物，為不同的對待」。基於此種「差異性」，平等在合理、合目的的範圍內，禁止恣意，在平等基礎上，是容許「差異性」存在的。人們依其抽象概念是平等的存在，但人們在實際生活中卻是必然的多元，而容許差異存在。這樣人類就不只在概念上平等，在實際生活中也能達到平等，此實際生活的平等為實質的平等。Lorenz von Stein 的平等理念包括形式上的平等與實質上的平等（張道義譯注，2008：xxxv, xxxviii, 55, 86, 267-268）。

正義雖是法律的理念，被許多法學家認為平等的原理即是正義，而且追求正義也是人類自古以來追求的目標。正義不僅要相同事物有相同處理；不同事物有不同處理，但正義並未表明，誰應平等或不同及如何對待。至二十世紀 John Rawls 從正義即公平出發，創造出正義兩原則，補充正義之內涵（Rawls, 1999: 266；吳庚，2004b：179）：

第一原則（自由權平等原則）：每一個人都有平等的權利，在相當完備的體系中，享有各種平等的基本自由權，而且與他人在同一體系所享有的自由權並行不悖。

第二原則：社會及經濟的不平等必須滿足下列條件：

(1) 機會均等原則－各種職位及地位必須在公平的機會均等條件下，對所有的人

開放。

(2) 差異原則—使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益。

John Rawls 在「正義論 (A theory of justice)」中在原初情境 (Original Position) 下假想有一「無知之幕 (Veil of Ignorance)」，並設想在原初狀態下立約者被一層「無知之幕」，遮去所有關於他們個人的天賦能力、所屬階級、社會地位、各自特定的人生觀等個人資料，及所屬社會特定環境，包括政治、經濟及文化等狀況，只知將自己放在「無知之幕」之後，每個人所擁有的能力、財富是不同的 (張瓊玲，2009：174)。John Rawls 保證立約者能在一個公平環境中，在平等條件下進行選擇。他在考慮正義原則時，利用「無知之幕」的設計，將影響平等之因素排除，保證立約者在一個平等的立足點上進行選擇，而由於「差異原則 (The Difference Principle)」本身符合某些道德要求，才會被立約者選擇同意「相同事物相同處理；不同事物不同處理」的處理原則，所得出的原則，必然是一個公平協議的結果—「公平式的正義 (Justice as Fairness)」，同意公平是正義的條件。這也是公平正義之真正義涵 (李少軍等譯，2003：28-29, 35)。John Rawls 對平等的理解，不只包括平等的基本自由權，尚含有「機會均等原則」與「差異原則」，而機會均等原則優先於差異原則，在不均等的機會中必須先提高那些機會較少者的機會。依此，公務員在執行公務時，對於弱勢者的提高機會與注意彌平差異性，尤應特別注意。他並提出四個順序階段，將正義兩原則逐步落實到社會、國家體制，並探討平等自由權的三個問題，即平等的良心自由、政治正義及平等的政治權利、人身的平等自由和其與法治的關係。同時，他認為政治體系是立憲民主制的自由社會，若它沒有實現這些自由權，它就不是一種正義的程序，不符合平等原則。自由的價值對各人有所不同，政府有責任採取各種措施，防止社會及經濟的不平等所導致的政治自由不平等。這四個階段是漸進式地運用正義原則的方法，先把影響平等正義的因素排除，等制定好原則，再將正義原則逐步落實到社會、國家中，所得的規範與政策較不會受到強勢者為自己謀利的影響，而適合於社會、國家的各種情況 (Rawls, 1999: 171-179)。誠然，John Rawls「正義論」遭到不少批評，但他所設計的無知之幕的用意與所形成的正義理論和所落實的自由權利卻是當今吾人尤應注意保護的。「公平正義」即平等原則，應是當今公務員執行公務時必不可少的守則。然而唯心論學者 Hegel 認為平等是抽象的人本身的平等，即人格的平等，如涉

及到分配的問題時，是沒有絕對的平等，而是容許「差異性」存在，只要求每個佔有來源上是平等的，如堅持分配的絕對平等，反而是不法（范揚、張企泰譯，1985：67-68）。至於在經濟學上有關平等差異的平等概念，Deborah Stone 認為平等是基於內部關聯性的再細分，這再細分叫做水平與垂直平等（horizontal and vertical equity），包括水平平等（horizontal equity）和垂直平等（vertical equity）。水平平等係指平等對待相同階層的人；垂直平等係指不平等對待不同階層的人，兩者可說是一體的兩面，即指「等則等之，不等則不等之」，亦是「相同事物相同處理，不同事物不同處理」的實際義涵（Stone, 2002: 43）。平等的差異如與事物本質具有真實的聯結與直接的牽連，始具正當性；如與恣意禁止相符合，即具合理性；如與事物本質之目的相對應，始具合目的性。如此，平等的差異，基本上必須有正當性、合理性、合目的性、合理聯結，不得恣意、不得違反準則及社會通念，如同 John Rawls 所言：「所有社會價值—自由和機會，所得和財富，及自尊的社會基礎—這些都應該平等的予以分配，除非不平等分配這些價值的任何一項或全部是對每一個人都具有利益」（Rawls, 1999: 54）。

## 二、內涵

憲法上關於平等的意義可分成形式上的意義與實質上的意義。平等就文義而言，係指人之價值與地位皆無差等、無特殊之謂，即指形式上的平等。現代社會福利國家之平等思想，乃基於分配正義之理念，主張實質的平等，蓋因現實上各人之能力、財產及其他社會經濟之種種條件，皆存有顯著之差異，倘無視於此等事實而皆要求形式上之平等，勢必造成此種差異更大，反而無法得到真正的平等（城仲模，1997：104-106；李惠宗，1989：26）。平等是所有基本權的基礎。<sup>4</sup> 平等並非意味著事物之相同性，而是以一事物作為衡量另一事物的尺度，是為平等的「相同事物應為相同處理，不同事物應為不同處理」，此從反面推論，即指「相同之事物不應有差別待遇，不同之事物可以有差別待遇」，是指相同的與不同的應給予有差異且符合其本質的對待與處理，這也是正義。平等是正義的核心，狹義的正義就是平等（陳慈陽譯，2000：154-156；轉引自王文忠，2008：104）。平等的實現，即

<sup>4</sup> 參照大法官釋字第 455 號解釋中翁岳生大法官之協同意見書理由二。

為正義的實現。沒有平等，就沒有正義。

傳統上對平等的認知「法律之前，人人平等」，是將平等權適用在「法律執行」之上，即「法律適用之平等」，是偏向形式意義上的平等，要求執法機關，不能因該法所規範對象之差異而異其規範標準，法律適用之平等，成為「法律後果之平等」，並要求立法機關必須遵守憲法平等權，此即「法律制定之平等」。此不僅拘束行政權、司法權，也拘束立法權，如戰後西德基本法第一條第三項的規定「下述基本權利視同直接有效的法，拘束立法、行政及司法權」。再者，憲法不僅保障人民法律地位上實質的平等，其並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法目的，例如，公務人員行政中立法第十九條，授權考試院斟酌事實，定其施行細則（陳新民，2002：498-504）。

平等在憲法上的意義，尚包括客觀法規範與主觀公權利。「客觀法規範」指平等原則，是在於防止國家權力之恣意行使，僅具有拘束國家權力之作用，而平等權是憲法上的人民基本權利，係「主觀公權利」，人民可以透過陳情或法律途徑，請求國家回復原狀或實現其法律地位。當國家權力作用違反平等原則時，即具有違法性，但並不一定侵害具人民主觀公權利之平等權，是否侵害平等權，須另行依其他法律規定判斷。例如，實務上對於違章建築已達於不可能完全拆除地步，甚至出現以「檢舉」始作為「違建拆除之構成要件」之現象，此時行政機關固已違反「平等原則」，但被拆除者卻不得主張其「平等權」受侵害，蓋不法不得主張權利。通常行政機關因違反平等原則而侵害平等權時，必然侵害到另一項與平等權競合之其他基本權，例如侵害考試平等權、工作平等權等（李惠宗，2001：124-125）。

憲法第七條所定之平等權，並非指絕對、機械之形式上平等，而係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦迭經我國司法院大法官解釋所肯定（參見釋字第 211 號、第 341 號、第 412 號、第 485 號、第 614 號、第 647 號、第 648 號等）。例如，我國大法官釋字第 485 號曾言及，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。此所稱「合理的不同對待」，不完全是立法者之目的考量，亦含有公平正義之因素在內，而斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，即依其「事物本質」之差異而為不同規範，此「事物本質」本有自然之意義，是法哲學上的一個概念，是在各種不同的事物中，合乎自然法之正義（陳新民，2002：505-507）。憲法第五條規定：「中華民國各民族一律平

等」，第七條規定：「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」，明文揭示保障人民之平等權。又憲法增修條文第十條規定國家應促進兩性地位之實質平等，而憲法基本國策章中第一百五十三條、第一百五十五條與第一百五十六條，亦對保障婦女與其他弱勢族群之實質平等設有規定，由此可見我國憲法對平等之重視。憲法平等原則之旨意，乃在禁止國家權力對人民為不合理之差別對待，故因法規違反平等原則所造成之違憲狀態，有時尚須有關機關之調整與修正，方能完全除去，以真正達成平等之法秩序。

### 三、限制

#### （一）衡量原則

行政法上的衡量原則是指針對行政機關為行政計畫時，應對計畫所涉及之各種情況，特別是公益與私益之間的評比衡量，並依此擬定行政計畫（王文忠，2008：111）。衡量原則其目的，基本上是在確保行政機關能公正、客觀的為計畫（黃異，2006：126）。依據我國憲法第二十三條，欲限制人民基本權利必須合乎下列四項理由，即為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序與增進公共利益四大公益條款。從而，欲限制人民的平等權，必須符合這四大公益條款，方具有正當性與合憲性。但是否除了這四大公益條款外，其他的公益都可對平等權所得保障之私益限制。此涉及到公益與私益何者重要的問題（陳慈陽，2005：246），如果公益較重要，公益又如何限制私益，而且，除了上述四大公益外，其他什麼是公益呢？什麼是私益呢？同時，除了公益可限制私益外，是否還有其他因素可限制私益？首先，先說明公益與私益的意思。公益與私益是兩個相反概念，「私益」顧名思義是指私人的利益，而公益到底所指為何？在此有必要先予明確界定。何謂公益，可認為乃公共的利益，它是指許多不確定個人集合起來的利益，它並無固定指涉內容，在大法官解釋或國家不同層次的法規內得以見之。例如，憲法第一百零九條第一項第十一款及第一百一十條第一項第十款亦均提及「公益事項（業）」；憲法第四十八條「為謀社會福利，應實施社會保險制度」；行政程序法第四十六條第二項第五款「其他公共利益之職務」；行政程序法第一百二十三條第一項第四款及第五款均提及「對公益危害者」；民法第四十六條「以公益為目的的社團，於登記前，應得主管機關之許可」；大法官釋字 516 號解釋「係為公共利益所受之特別犧

牲」等。以上公益概念所揭示的理念，如社會福利、公共利益等，雖其用語不同，所呈現的內容效用也稍不同，但其目的，皆完全一致，可知「公益」，它不僅是一個法律概念，更是一個不確定之法律概念。這種不確定的法律概念，可以表現在公益的「內容」和「受益對象」的不確定。就公益的內容言，是指主體與客體之間的一種價值形成的關係，被主體所獲得或肯定的積極價值。利益與價值有密切的關聯，利益概念無異於價值概念，而價值判斷是人類所運用進行的精神行為，是主體對客體所作價值判斷後所得到的結果，這種價值判斷含有不確定性，不限於物質上的利益，如文化、風俗等形而上抽象的利益均是，且被當時國家社會客觀事實所左右（陳新民，2002：134-135），並透過民主、法制之理念以確定公益的內容（陳新民，2002：154-155）。再者，公益概念最主要、最複雜的特徵，在於其受益對象之不確定。蓋因公共是許多私人的集合體，一個公共須由多少的私人所組成？這是一個值得深思的問題。由早期對公共的概念，是以多數利益人，後又有學者將公益分為公共及利益，而利益又分為「主觀的利益」和「客觀的利益」；對於公共之概念提出有二，一為公共性，或開放性，指任何人都可接近，不封閉也不專為某些個人所保留；一為國家或地方自治團體等所設立、維持之設施所掌握的職務。近來在公共利益之判斷上由國家社會任務目的之「人」的受益，轉為「質」方面的「價值」之上的決定，也是許多不涉及多數利益人之價值決定，得以具有公益之價值（陳新民，2002：140-141）。

## （二）法律保留原則、比例原則、恣意禁止、合理關聯性等

至於除了公益原則可限制人民私益外，是否還有其他因素可限制人民權利？實務上，如釋字第 542 號理由書：「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第 485 號解釋之意旨，在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。」，又依釋字第 211 號理由書：「按憲法第七條規定…係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制立法機關在此原則下，為增進公共利益，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。」，再依釋字第 647 號理由書：「遺產及贈與稅法第二十條第一項第六款規定，配偶相互贈與之財產不計入贈與總額，乃係對有法

律上婚姻關係之配偶間相互贈與，免徵贈與稅之規定，雖以法律上婚姻關係存在與否為分類標準，惟因屬免徵贈與稅之差別待遇，且考量贈與稅之課徵，涉及國家財政資源之分配，與公共利益之維護及國家政策之推動緊密相關，立法機關就其內容之形成本即享有較大之裁量空間，是倘系爭規定所追求之目的正當，且分類標準與差別待遇之手段與目的間具有合理關聯，即符合平等原則之要求。」，最後，再依釋字第 648 號理由書：「憲法第七條規定，人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，乃係保障人民在法律上地位之實質平等。行政機關在財稅經濟領域方面，於法律授權範圍內，以法規命令於一定條件下採取差別待遇措施，如其規定目的正當，且所採取分類標準及差別待遇之手段與目的之達成，具有合理之關聯性，其選擇即非恣意，而與平等原則無違。」，可知，大法官對人民基本權利如平等權予以限制時，認為除了需有重大公益外，尚需依法律保留原則、比例原則、恣意禁止、合理關聯性等。

（憲法）法律保留原則，是指憲法所保障的人民基本權利須由法律來限制。法律保留原則與公益條款之間有極密切關係。公益條款是對一個涉及人民基本權利的限制，就「目的許可」所作之規定，而法律保留原則是涉及執行這個「目的許可」之執行工具之制度—即必須以法律來限制。法律保留原則之內涵是指法律的構成的要件與法律效果必須符合明確性原則（所謂明確性，包括明白與正確，法律的構成與效果，須清晰確定，使人民能夠瞭解並知所判斷（徐正戎，2005：71）。用法律保留原則來限制人民基本權利，淵源於法國人權宣言第四條的「法律保留」原則，承認人民基本權利是一個本無限制的自由權利，只是為了公益，才會例外地被立法者侵犯；承認只有經過立法者同意並形諸法律後，國家才可以限制人民權利。法律可分中央法與地方法，但在我國，依憲法二十三條的法律保留原則及中央法規標準法第五條第二項，限制人權之法律保留，即相當於西方之國會保留，為憲法位階之法律保留原則。而以法律保留原則作為限制憲法上基本準則者，一般皆以比例原則充當內在界限。例如，我國憲法第二十三條規定人民的基本權利，除公共利益可為限制外，必須要在必要情形方可為之，這個限制必要性，就觸及憲法學上一個重要的原則—比例原則。「比例原則」是就討論一個涉及人權的「公權力」—可能是行政、立法、司法行為，其目的和手段間，有無存在一個「相當比例」的問題（陳新民，2002：239）。關於「比例原則」的內涵，包括適當性、必要性及衡量性，而

衡量性又稱狹義之比例原則。適當性指行為應適合於目的之達成；必要性則謂行為不超越實現目的之必要程度，即達成目的須採影響最輕微之手段；衡量性乃指手段應按目的加以衡量，即任何干涉措施所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性（吳庚，2004a：59-60；陳慈陽，2005：247）。

#### 四、小結

從希臘哲學時期至現代，學者們談論平等之主要內容除了西方十六世紀至十九世紀，正值民主思想發皇時期，人民要求於國家權力前或法律前一律平等，要求對國家意思形成之平等參與，並特別強調特權之禁止，以及十九世紀德國法學者 Lorenz von Stein 從人格、財富及階級秩序去論述平等，唯心論學者 Hegel 認為平等是抽象的人本身的平等，即人格的平等，如涉及分配的問題時，是容許差異性存在，只要求每個人佔有來源上是平等，如堅持分配的絕對平等，反而是不法，Deborah Stone 認為平等是基於內部關聯性的再細分為水平與垂直平等，水平平等是平等對待相同階層的人；垂直平等是不平等對待不同階層的人，即指「等則等之，不等則不等之」，平等之差異基本上，必須有正當性、合理性、目的性。至於其他時期學者在論述平等的主要內容大致相同。西方早期有平等思想的論述，東方中國先秦思想中亦有論述關於平等概念。綜合上述學者對於平等的看法，大都主張合理差異的實質平等，含有正義的意義，即「相同事物，為相同的對待；不同的事物，為不同的對待」。

「平等」是指「平等權」或「平等原則」或兩者皆是。「平等權」是憲法所保障之人民基本權利之一，是一種「主觀公權利」。當人民所擁有的「平等權」受到侵害時，即人民遭受不平等對待時，可透過陳情或法律途徑，向國家請求回復原狀或賠償損失；「平等原則」是一種「客觀法規範」，是在防止國家權力之恣意行使，僅具拘束國家權力之作用，在於維持社會、國家秩序。至於「平等」的意涵，傳統上是指形式上的平等，即法律之前，人人平等；現代社會福利國家乃基於分配正義之理念，意指實質的平等，即依「事物本質」為合理之差別對待。

憲法第七條所定之平等權，並非指絕對、機械之形式上平等，而係為保障人民在法律上地位之實質平等，此迭經我國司法院大法官解釋所肯定（如上述）。由於公務員是替國家行使公權力，且「平等原則」具有防止國家權力之恣意行使，可拘

束國家權力之作用。而當公務員執行公務時，如無法對「平等原則」正確而有效的堅持，將導致人民受到不必要的傷害、公務員貪污、社會發生不公平與秩序混亂現象、公共利益無法公平分配，甚至國家腐敗、影響民主政治的實行等等，對國家、社會的影響至鉅。有基於「平等原則」對公務員執行公務具有關鍵性的重要意義，本文根據對「平等」所作的說明分析，分別從公務倫理、公務員的裁量權、規範與政治四個面向檢視，探討公務員執行公務時違反平等原則並進而發生弊端的因素及其因應之道。

## 參、導致公務員執行公務時違反平等原則之因素探討與因應之道

有關公務員的意義有多種說法，本文所謂的「公務員」意指最廣義的公務員，即刑法第十條所指的公務員。

公務員是國家的棟樑，替政府為人民服務時，掌有執行的主權，或許在服務時並無違反相關規範，但相同事件，適用相同規範，由不同的公務員去執行，或相同事件，由不同或相同的公務員去執行，卻適用不同規範，或適用相同規範而發生不同的裁量決定等，導致常發生服務對象所得到的資源或所得到的服務不同的問題。由於事涉受到不平等服務及公共資源分配不平等等問題，不僅發生公務員貪污腐敗，影響政府、國家名譽，甚至使人民、政府、國家受到傷害。然而探查其原因，不僅涉及公務員本身內在因素，也牽涉到如規範制定不公平等外在因素。

若再進一步探查公務員本身內在因素及外在因素可發現，公務員本身內在因素包含公務員本身品德修養好壞、有否遵守服務相關規定、裁量權的行使是否公平，也涉及外在因素的所適用規範本身是否公平與其他政治因素等等。有鑑於「平等原則」對公務員執行公務具有關鍵性的重要意義，本文擬從公務倫理、公務員的裁量權、規範及政治等四個面向檢視，探討公務員執行公務時導致其違反「平等原則」並進而發生弊端的因素，及其應如何因應，俾其對「平等原則」正確而有效的堅持，進而確保人民的基本權利、維護社會的公平正義、追求社區公共利益的最大化、健全民主政治的實行。茲針對這四項分別說明於下：

## 一、公務倫理

### (一) 公務倫理與品德修養

「公務倫理」亦稱「行政倫理」、「公務道德」、「服務倫理」或「服務道德」，其在官僚體系也逕稱為「公德」，相當於往日的「官箴」(繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文，1990：477-478)。學者蕭武桐(2002：14)指出，「公務倫理」主要即教導公務員在面對多元價值所導致的分歧及衝突時，如何自覺，進而能作出正確且適當的決定，它是有關公務員在公務體系，如何建立適當及正確的行政責任之行爲，並非只限於肅貪及禁止謀取不當利益，更應進一步建立一套合於時代需要之公務倫理規範，使公務員能對自我角色有明確認知，並從心做起，將內在倫理價值，表現在公務執行上，從而提升行政效能(陳清秀，2009：124)，可見公務倫理之內涵包含很廣，如公務員之自我角色認知、行政責任建立、依法行政、行政中立、利益衝突迴避、貪污賄賂等皆是。

Denhardt(1988)檢視美國幾十年來公共服務倫理理論觀點的發展後見解是：所謂倫理是要求一位行政人員能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準，進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解後，或有新的社會關切被表達時，行政決策標準的內容當然可能因而隨之改變，期能經常反映對於社會核心價值的認同，及對於組織目標的認識。公務員在個人層次上和專業層次上必須爲其決定負責，也應爲作成這些決定的倫理標準負責(轉引自張哲琛，2009：100)。行政倫理是行政生活主體間正當關係及正當行爲準則之一種規範秩序，亦是行政機關及行政人員推動政務、處理公事時，應有的倫理與道德規範，從消極的有所不爲而無害於人(如不貪污、不怠忽職守)，到積極的有所爲而有益於人(如爲國效命、爲民謀利的各種服務)(陳德禹，2000：289)。總而言之，公務倫理要求公務員不能有不當使用公務職權、角色或資源，圖謀私人的直接或間接利益的行爲。因此，公務員平時若能遵守公務倫理，在執行公務時不會因圖謀私利或不當使用公務職權、資源而與平等原則有違。

古賢曾謂：「爲政之道，莫若得人，百官稱職，則萬務咸治。」，凡國家建設的推動，政府職能的發揮，均取決於官的素質與能力，換言之，有優質的文官，才有高效能的政府。是以，文官本身品德之高低，攸關政府廉能政治之良窳。依據世

界銀行國家治理指標，台灣在防制貪腐的評分，從一九九八年的 80.4，一路下降至二〇〇六年的 70.4（張哲琛，2009：98）。各國政府基於主權自發地進行廉政改革外，並引發相關國際性組織的合作與努力，同時各國為防範國際經濟犯罪，皆多方防止透過洗錢，讓不法所得透過轉帳變成合法，及因應國際恐怖主義橫行影響世界安全，防止恐怖分子遂行犯罪。馬總統就職演說時明確宣示，新政府重要任務之一，是要樹立廉能政治的新典範，其中「廉」是指清廉，「能」是指效能，以迎接當前全球化競爭的時代。由於公務員有管理公共財及為民服務的義務，與人民接觸頻繁，關係密切，其為人處事的一切對人民的影響深廣，尤其是其所直接服務之人民感受最大。例如，擔任採購公務員品德不佳，或為自己或為其長官，凡事向廠商購買財物都要向廠商拿回扣，試想天下那有不賺錢的廠商或不為自己現實生存之廠商？廠商必在財物品質或數量衡酌，如此所購買財物的品質或數量將會發生問題，結果還是會影響為民服務的品質。又如政府建設公共場所，由於承辦的公務員品德不佳，開始即向廠商拿回扣，這時廠商只好在品質上偷工減料，結果所建設之公共場所問題重重。再如，公務員辦理場地使用租借申請時，對於事先有給他或其長官好處的申請者，皆優先租借予他們，對於沒有事先給他好處的申請者卻百般刁難，表面看似依規定辦理，實則不然。結果，公務員為圖謀自己或他人不法利益，進而影響公務執行之不公平，使人民受到不平等對待，甚或對公益造成損害。凡此，公務員本身品德修養，對服務人民之影響，何其重大！

我國自古以來的儒家之道重視禮、義、仁，可作為我國公務員品德修養的指標。禮為人生理想目標，義為公平正義，仁為人性尊嚴之核心。這三者形成息息相關的一體，而身為替政府服務的公務員更應具有較高的品德修養，才能維持清廉政府形象。對於公務員在自我反省過程中，強調要以擔當公務員為尊榮，以清廉自許，平等對待民眾，且又不自大傲慢，要有同理心，要以民眾的立場，去思考政策對民眾的影響，如能再培養正直與一致的特質，才能順利與各相關單位，協力與合作，才能發揮最大能力去服務大眾（蕭武桐，2006：63-64），亦才會勇於去除不平等因素，正確有效的堅持「平等原則」，服務人民。此外，公務員更應有效運用公務資源及公共財產，增進人民與國家最大利益在執行中尤應廉潔自持，遵守平等原則，不利用職務關係謀取不法或不當利益，必能達到社會公平正義，並營造廉能有效之政府。由於公務員執行公務時，凡事遵守平等原則，其於心中自會產生一種心

安理得的感覺，因其具有廉恥心，才會重榮譽及守紀律，並創造更優質之服務（劉初枝，2002：10）。

## （二）利益衝突迴避

公務員服務法第十四條之一、第十四條之二、第十四條之三及第三十二條之一增訂、修正條文通過後引起社會各階層的熱烈討論。有少數學者專家認為，這些法律制定、修正，將會使退休後之公務員人力閒置，甚至有侵犯退休公務員工作權之疑義。然而，多數學者及一般民眾卻認為，這些法律之制定或修正內容或有不盡情理之處，在當前行政院極欲掃除貪腐風氣，施行清廉政治下，有其制定或修正必要，且各國法律亦多有規範。例如，美國老布總統於一九八九年四月以第 12674 號行政命令，頒布「倫理行為守則」，該守則內容主要是指公務員忠於憲法及法律，不得謀求不當得利、收受饋贈等，應以超然立場、誠信執行職務、保護、擲節公有財產與揭發弊端。又如日本「國家公務員倫理法」第一條，國家公務員受全體國民之託付，其職務係為全體國民服務之公務，為協助國家公務員維持職務倫理，防止國民懷疑其執勤公正性，確保國民對公務員信賴。日本國家公務員法第一百零三條、一百零四條及我國大法官釋字第 637 號解釋與公務員服務法第十四條之一規定，旨在避免公務員於離職後憑恃其與原任職機關之關係，因不當往來巧取私利，或利用所知公務資訊，協助其任職之營利事業從事不正當競爭，並藉以防範公務員於在職期間預為己籌謀離職後之出路，而與營利事業掛鉤結為緊密私人關係，產生利益衝突或利益輸送等。<sup>5</sup> 雖然該條款並未明白提出基於澄清吏治之要求，但從此規定之立法緣起看來，具有禁止公務員「假公濟私」，於離職前預先安排「退路」之「道德」要求有密切關係。<sup>6</sup> 釋字第 637 號解釋文中稱，政府為維護公務員公正廉明之重要公益，而對離職公務員選擇職業自由予以限制，其目的洵屬正當，其所採取之限制手段與目的達成之間具實質關聯性，並為保護重要公益所必要。其理由書中言：惟因其職務之行使攸關公共利益，於符合憲法第二十三條規定限度內，以

<sup>5</sup> 參照大法官解釋第 637 號解釋。

<sup>6</sup> 一九九三年立法委員程建人、林濁水等有鑑於尹清楓命案、電信局局長退休後擔任美國 AT&T 在台公司之職位，與同業造成競爭等事件，遂有此法案之提議，轉引自李惠宗，2008：315。

法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。至於行政程序法、採購法、公職人員利益衝突迴避法等等法規範，規定利益迴避問題是在避免公務員因血緣關係，導致本身操守把持不住，而發生執行公務之不公平。總之，金權政治、官商糾葛是民主國家中的通例，公務員在執行公務時，更須正確有效堅持平等原則，防止各種弊端發生。

基於利益衝突的發生，來自濫用身分及因身分賦予的權力，解決的關鍵在於避免錯亂、重疊，透過立法的方式，讓掌握權力的人亦能掌握身分的分際，而不是每遭利益衝突迴避疑慮時，便要求社會大眾相信他們在雙重角色下仍能清廉中立，卻枉顧國家法制及身分倫理（趙永清，1996：22）。而公務員執行公務，牽涉到身分重疊、利益衝突時，如不能予以迴避，更易發生有違平等原則的行為，其產生的後果亦是不堪設想。身為一日公務員，於執行公務時就得一日戰戰兢兢，隨時注意公務執行的週遭是否發生不平等的服務。

### （三）行政中立

君主專制時，官吏是君主的奴僕，唯君命是從，根本沒有行政中立的觀念。一八八七年美國學者威爾遜（Woodrow Wilson）發表「行政的研究」，主張行政與政治分立，一九〇〇年學者古德諾（Frank Goodnow）在所著作「政治與行政」書中，特別提出政府活動不是政治就是行政，政治是國家意志的表現，行政則是國家意志的執行，兩者不能完全分開，但為遂行民主政治，行政機關必須服從政治機關的監控，且為有效推展行政，行政必須排除政治意圖及政黨分贓。此兩學者的主張雖非關行政中立，但已為行政中立奠定發展的契機。近年由於社會變遷，國內政治生態環境產生極大變化，依據先進民主國家之經驗，一方面要有成熟的政黨政治，使政黨必須經由選舉始能取得執政地位，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策及法律，帶動國家之改革與進步，另一方面要有健全的文官體系，由經公開考選而任職之常任事務官，盡忠職守，嚴守中立與公正的立場，執行既定政策與法律，維持國家政務之安定與成長，兩者相輔相成，使國家不斷進步發展，長治久安。為健全文官制度，加強對公務員之保障，實有必要建立公務員共同遵守行政中立法制。於是銓敘部分別於民國八十三年十二月與民國九十二年九月兩度函請立法院審議「公務人員行政中立法草案」，惟均未能完成立法程序。後來考試院於民國九十二年九月再度函請立法院審議。至九十三年三月總統大選之際，甚至超乎以往受到

重視，銓敘部、人事行政局及相關機關亦要求所屬公務員應嚴守行政中立。最近九十八年五月立法院第七屆第 3 會期第 13 次會議始完成「公務人員行政中立法（本章中以下簡稱本法）」的三讀程序，並於九十八年六月十日公布，全部共有 20 條，規範內容較為嚴格，其規範對象依該法第二條包含政府機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，大體而言指常任文官；而本法第十七條規範準用本法之人員，包含除第二條適用人員外之公立學校、公立社會教育機構、公營事業機構、行政法人等相關人員（參本法第十七條）。

行政中立的意義為何，依照立法委員林濁水（2003：6-9）先生的見解，可從經濟與社會生活保持利益中立、信仰與意見的中立及政治上的中立三方面來看。過去對公務員行政中立的討論，集中於探討公務員可否參加政黨、擔任政黨內的某些黨職，及對公務員積極從事政黨活動的限制，但這種討論方式難免落入不當的主觀化與個人化的缺陷，而忽略行政中立的問題其實是一個國家法上的基本建構原則。行政中立的意義包含下面四點：1. 文官應盡忠職守，推動由政府所制定的政策。2. 行政人員在處理公務上，其立場應該超然公正，一視同仁。3. 行政人員在執行法律或政務官的政策，應依同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派。4. 行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，本著他們所擁有的專業知識、技能與經驗，無政務主管無政策意見時，依自身專業意見執行公務，並建議因應新發生問題的政策方案，就所主管之業務注意民意且做適當反應（林濁水，2003：5-6）。又行政中立法之立法目的，即行政中立法第一條，為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。綜合上述，行政中立的主要內涵包括公務員依法行政、執行公正及適度限制公務員政治活動。

由行政中立之內涵可看出，公務員執行公務時，若違反行政中立，必然違反平等原則，而發生執行不公正之情事。公務員應維持行政中立，不僅不因政治立場而偏頗公務執行，且不於上班時間從事政黨或其他政治團體活動，忠實地維持行政中立。例如，每當選舉活動期間，常常發生民選地方首長，要求所屬公務員為其助選、站台或為選舉經費募款，對不服從者，往往則以調職或考績劣等的不利益干涉行為。基層公務員為免受不利益之對待，難免介入選舉活動，或介入其他偏頗公務執行，大多無法確守行政中立，正確有效堅持平等原則。然而公務員，包括事務官與政務官，皆是國家依法任命賦予行使公權力之重要人員，在執行公權力時，應以

中立立場，嚴守黨政分際，公務員尤其不得利用行政資源，包括公務設備、長官部屬關係等，從事政黨活動（陳清秀，2009：128），並應正確有效堅持平等原則。

#### （四）服務相關規定

由於公務員須遵守公務倫理，其中包含「依法行政」，其中的法，綜觀目前我國規範公務員服務相關規定包含憲法、行政法、公務員服務法、公務員行政中立法及公務員基準法草案及各行公務本身相關規定，簡單說明於下：

1. 憲法：它是公務員服務相關法規皆不可違背它或與其牴觸。
2. 行政法及行政規則：行政法與行政規則包括範圍很廣，例如社會秩序維護法、集會遊行法、交通規則等不計其數，但主要的行政法規是指行政程序法、行政執行法、行政訴訟法及其施行細則。其他的行政規定皆不可違背這些主要的行政法規。
3. 公務員服務法。
4. 公務員基準法草案。
5. 公務人員行政中立法。
6. 各行公務本身相關規定：如監理處公務員在執行公務時，尚須依據交通相關規定；又如稅捐單位公務員在執行公務時，除了上述主要法規外，尚須依據稅捐相關規定等。
7. 相關便民措施等。

## 二、公務員的裁量權

從行政機關的行政行為，即該管公務員之行政行為而言，就其所享有之自由與拘束面向觀察，可發現其裁量權的類型眾多，有屬法規命令與行政規則制頒之裁量者；有屬高度不確定法律概念之具體化解釋與認定，其中不無高科技性與高度屬人性之類型，而須有一定之裁量者；有屬個案於要件該當後，法律效果之裁量者；有屬重大開發案或建設案之准駁裁量者；有屬區域計畫或都市計畫類之裁量者；有屬法律未明文要求或禁止而自行決定承辦與否之裁量者。公務員執行公務時，不論可裁量類型屬何者，均受到依法行政原則之拘束，違反者將受到制裁。我國行政法院承認行政機關有裁量權的情形有：1. 得為決定。2. 數額的決定。3. 「特許」或

「許可」事項。4. 法規未規定事項。5. 追求公益。6. 訓示規定。7. 認為必要規定。8. 行政釋示的例外辦理（翁岳生，1998：186-200）。

如果公務員執行公務時，因公務員案件裁量不公平，致使接受服務之人民受到損害或是公務員本身得到不當利益，也許過程中，公務員本身得到利益，但個案最後結果，可能政府、公務員、人民三方皆得不到好處。刑事法第一百二十一條至第一百二十三條規定之賄賂罪、第三百三十六條之公務上之侵佔罪等，及貪污治罪條例第四條至第六條，及其他法律，皆針對各項貪污行為定有處罰規定，因公務員裁量不當而至的貪污事件，仍受到這些相關法令之拘束處罰（黃錦堂，2001：6-7）。例如，行政院七十九年判字第 1230 號判決，該裁判要旨言：「法律縱對改善限期未設規定，賦予行政機關裁量之權，倘其任意裁量，致所定期限為客觀上不可能完成改善者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非違法」，此為因行政裁量不當而致違法案例。另外，同一公務員依據同一規範，對不同的人服務卻有不同的結果發生，這就是由於公務員對不同人的裁量不同之故。同時，公務員執行公務時，也因規避法規漏洞或恣意，而作出對人民不公平之裁量決定。因此，不僅公務員因個案之裁量影響服務的平等，也因公務員本身恣意或規避法律漏洞或私人恩怨等，導致裁量決定影響服務的平等，如能進一步透過公民參與之監督，將可避免裁量權行使的不公平所帶給人民的傷害（Denhardt & Denhardt, 2007: 114）。

### 三、規範（含政策）的制定

公務員執行公務時不僅因本身因素導致不平等服務人民，亦可能因規範或政策本身制定不公平，導致公務員不平等服務人民。從上述平等法理與內涵說明中提及，我國憲法第七條關於男女、宗教、種族、階級、黨派在法律上一律平等，容許個別差異存在，為有別於形式平等的實質平等，與正義觀念相似，最為直接相關（吳庚，2004b：180）。然而，在實務上，卻仍然出現關於性別、黨派在法律上有不公平案例。這些案例的發生，即屬規範本身制定不公平問題，公務員若依據它們去執行公務，當然會發生不平等服務人民。例如，釋字 365 號針對民法第一千零八十九條，關於父母對於未成年子女權利之行使意思不一致時，由父行使之規定部分，有性別歧視規定，被大法官解釋為違憲，目前該法條已修改。又如釋字第 457 號解釋關於行政院國軍退除役官兵輔導委員會訂定之「本會各農場有眷場員就醫、

就養或死亡開缺後房舍土地處理要點」規定，大法官認為，榮民死後限於榮民之子，不論結婚與否，均有權繼承其土地及眷舍，若僅有女兒且出嫁後，即需收回土地及眷舍，違反平等原則，相關規定應於六個月內檢討處理。再如釋字第 340 號解釋關於選罷法第三十八條第二項違憲與否的爭議，該規定為：政黨推薦之區域、山胞候選人，其保證金減半繳納。但政黨撤回推薦者，應全額繳納。該號解釋大法官認為，此規定無異使無政黨推薦候選人，須繳納較高額之保證金，形成不合理之差別待遇，與憲法第七條之平等意旨有違，應不再適用。這是有關政黨平等的案例。關於宗教、種族及階級之平等問題，在歐美以往是為歷時長久的政治與社會問題，但這類平等問題，在我國向來不曾發生重大的爭端，目前較會發生問題的是關於大陸地區居民所受的對待問題，此乃政治上的問題，在此不論。因大陸人民在法律上既未視為外國人，但無論在入境、居留、婚姻、繼承及就業等方面的待遇都遜於外國人，上述大陸人民的待遇是依據憲法增修條文第十一條。目前我國關於少數族群有許多特別優惠待遇，彌補少數族群在人數上之劣勢，符合憲法第七條實質平等（吳庚，2004b：182-190）。

#### 四、政治上的因素

在我國儒家文化系絡裡對「人治」的理解，是人在「法」上，以軟性的「禮教」、「規範」來約束人的天性，並以「集體」、「和諧」、「共生」作為價值目標，來降服個人意志於集體需求中。在這樣的系絡中，「法」是不得已的最後仲裁工具，且「法」常是出於有權者的意志（廖達琪、許家豪，2002，轉引自吳重禮、吳玉山，2006：68）。「依法治理」強調形式上有法的依據，但實質上「法」常來自統治者的意志，且統治者和被統治者在「法」前，並沒有得到實質地平等，「人治」思考文法與菁英的理性利益計算，有其契合處（吳重禮、吳玉山，2006：68-70）。依這種「人治」的思考邏輯，當領導精英位居越高，權力越大，常可左右公共政策，甚至做出利己的公共政策，然當領導精英做出利己的公共政策，且又與多數人民的利害相衝突時，若發生不平等對待人民，人民受到的傷害很難一一予以彌補。相同道理，執政黨獲得施政權力，常可左右公共政策（吳定，2000：115-116），在施政時不僅會為人民著想，也會做出有利執政黨之公共政策。例如，最近莫拉克颱風造成的嚴重災害，政府實行許多有益災民的補貼政策，相同地，也會

獲得這些災民的感激並更向心。又如政府制定公務員休假旅遊補助方案，提供公務員於平時辛勞工作之餘的身心調解，亦有益於工作，此並獲得大多數公務員的支持。

在政府平時施政上，由於常可左右公共政策，進而影響公務執行。然而身為替政府服務的公務員，尤其是事務官，負責政府政策執行，更應勇於面對現實，去除所有不平等因素，確實遵守平等原則，造服更多的人民。

## 肆、「公務人員基準法」草案及「公務人員行政中立法」的建議一代結語

### 一、公務員基準法草案

我國自從民主轉型、鞏固，重視人權以來，不僅人民權利保障受到重視，且有關公務員權利保障事項，隨之亦受到大法官肯定，許多違憲或不符合時代環境之規範，皆陸續要求修改。目前公務員與國家、政府的關係，依據大法官的解釋，由以往特別權力關係，變成公法上的職務關係。而我國「公務人員服務法」規定公務員的服務事項，包括權利與義務，於民國二十八年制定公布以來，雖經數次修正，但至今將近十年未再行修正。由於當時制定時，公務員與國家關係是屬特別權力關係，是一方以權力支配，他方服從的權利、義務關係。目前考試院為彰揚憲法精神、統攝全盤人事法規，確立全國公務人員共同適用之基本規定，及兼顧各種個別人事制度之差異，以促成整體人事制度之健全，審酌實際情勢並配合相關法令修正，重新研擬公務人員基準法草案，目前該草案再次進入立法院審議中，實用心良苦。然而該法不僅針對「公務人員服務法」並配合時代環境作修正，尚須兼顧各種人事相關法規等，內容種類繁多，大致說來尚屬周全，但如從本文四個相關平等的面向去檢視，依愚見看法，似乎缺乏公務倫理方面的規範，如認為公務倫理無須在公務人員基準法草案中規範，將來只須依據特別法的公務人員倫理相關法即可，但相同情形下，既然行政中立、利益迴避均有特別法規的制定，但它們卻又規範在基準法草案中，如認為行政中立、利益迴避較公務倫理重要，但公務倫理卻又影響公務員執行時是否發生不平等服務的重要因素，且它亦會影響公務員裁量權之行使。

再者，政府正大力提倡社會公平、弱勢優先、公民參與、為民服務，公務員的責任與權利，較之以前明顯不同。愚見以為，「公務人員基準法」草案未來似亦可朝向權威面法規的鬆綁、課予公務員明確的責任等方向去制定。

## 二、公務人員行政中立法

公務人員行政中立法已於去（九十八）年六月公布和施行，有關係文為原考試院所擬草案再加以修改、增訂，規範內容較明確及嚴格，準用人員規範很多，但關於公立學術研究機構之研究人員所研究的論文內容為何，該法並無明確規範，因研究人員的執行職務並無如公務人員是直接服務人民，推行政府政策，而他們是以研究為其主要職務，如果在作研究時，也須顧慮行政中立的事情，有如教師上課的內容尚須檢驗是否有違行政中立，這樣必會影響上課氣氛與效果，對老師和學生都是一種傷害；同樣地，作研究的內容如仍須完全被檢驗是否有違行政中立，這樣之研究內容定會打折扣。另外，該法第十三條各機關首長於選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動；並應於辦公、活動場所各出入口明顯處張貼禁止競選活動之告示。該條前段之造訪活動，只要不在本身所轄辦公場所或本身辦公時間內皆可，該規定乃禁止隨總統或縣市長等進退之機要首長，須與具銓敘資格之公務人員，一般所謂之事務官相同的規範，不可在上班場所及辦公時間內，參與幫助他所跟隨之長官之選舉活動，如此，政務官與事務官有何區別？似無須另外再命名為政務官。然該條後段，應於辦公、活動場所各出入口明顯張貼禁止競選活動之告示，愚見以為並無可厚非。至於有關該法細節未明確規範處，期盼該法施行細則能有更詳細之規範，俾更符合公平原則。公務員執行公務時如能勇於面對現實去除不平等之因素，忠實地遵守平等原則，相信必可達成「便民」、「效能」、「廉潔」之目標，進而提昇國家之競爭力，屆時，國家富強應指日可待。

公務員不僅該盡義務，也該享有權利，目前公務員一方面不僅要依法公平地服務民眾，另方面亦可為自己的權利如一般人民去爭取。去年（九十八年）六月公務人員行政中立法已經公佈實施，考試院並針對公務人員服務法之缺失與不足而草擬之公務人員基準法草案，也正由立法院審議中，相信不久的將來，有關公務員權利、義務與保障之法規會漸趨健全。如此才易造就奉公守法的公務員，而要求公務

員執行公務時之遵守平等原則就不再是難題。

## 參考文獻

- 王文忠 (2008)。平等在公務人員考試制度中之作用。《考銓季刊》，第 55 期，頁 99-125。
- 吳定 (2000)。《公共政策》。台北市：中華電視股份有限公司。
- 吳庚 (2004a)。《行政法的理論與實用》。台北市：三民。
- 吳庚 (2004b)。《憲法的解釋與適用》。台北市：三民。
- 吳重禮、吳玉山 (2006)。《憲政改革背景、運作與影響》。台北市：五南。
- 李少軍等譯 (2003)。《正義論》(J. Rawls 著)。台北縣：桂冠。
- 李惠宗 (1989)。平等權之概念。《憲政時代》，第 14 卷第 1 期，頁 12-40。
- 李惠宗 (2001)。《憲法要義》(初版)。台北市：元照。
- 李惠宗 (2008)。推定、擬制與法律漏洞—從法學方法論簡評大法官釋字第六三七號解釋。《台灣本土法學》，第 104 期，頁 315-327。
- 林濁水 (2003)。談公務人員行政中立立法—兼論行政中立在憲法中的地位。《考銓季刊》，第 36 期，頁 3-11。
- 城仲模 (1997)。《行政法之一般法律原則》(二)(初版)。台北市：三民。
- 范揚、張企泰譯 (1985)。《法哲學原理》(G. W. F. Hegel 原著)。台北市：里仁書局。
- 徐正戒 (2005)。「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書。《台灣本土法學》，第 75 期，頁 66-67。
- 翁岳生 (1998)。《行政法》(上)。台北市：翰蘆。
- 張哲琛 (2009)。從公務倫理觀點重建廉能政府。《文官制度季刊》，第 1 期，頁 97-113。
- 張道義譯注 (2008)。《社會理論》(初版)(L. von Stein 原著)。台北市：聯經。
- 張瓊玲 (2009)。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。《文官制度季刊》，第 1 卷第 2 期，頁 171-197。
- 陳清秀 (2009)。廉能政府與公務倫理之探討。《文官制度季刊》，第 1 期，頁 115-

137。

- 陳慈陽譯（2000）。**法律哲學**（Arthur Kaufmann 原著），台北市：五南。
- 陳慈陽（2005）。**憲法學**。台北市：元照。
- 陳新民（2002）。**憲法基本權利之基本理論**。台北市：元照。
- 陳德禹（2000）。現代行政倫理體系初探。**行政管理論文選輯**，第 14 輯，頁 285-307。
- 黃異（2006）。**行政法總論**。台北市：三民。
- 黃錦堂（2001）。當前公務員依法行政之困難與克服之道。**考銓季刊**，第 26 期，頁 5-16。
- 廖達琪、許家豪（2002）。總統擴權現象的探討——一個中西「法治」思想比較的觀點。**國家政策論壇**，第 2 卷第 2 期，頁 29-38。
- 趙永清（1996）。健全陽光法案體系，導正社會黑金亂象——從公職人員利益衝突迴避原則談起。**公務人員月刊**，第 5 期，頁 21-26。
- 劉初枝（2002）。公務員的修養與服務觀。**研習論壇**，第 18 期，頁 7-11。
- 蕭武桐（2002）。**公務倫理**。台北市：智勝文化。
- 蕭武桐（2006）。新公共服務與公務員的品德修養。**國家菁英季刊**，第 2 卷第 1 期，頁 57-70。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文編著（1990）。**人事行政**（修正再版）。台北縣：國立空中大學。
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Mengelberg, K. (1964). *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*. Totowa, NJ: The Bedminster Press.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (Rev. Ed.). Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Rev. Ed.). New York: W. W. Norton & Company, Inc.

# The Significance of Equality Principle to Officials in the Implementation of Public Affairs

Ming-Hua Tsai<sup>\*</sup>

## Abstract

According to the viewpoint of the new public service which was advocated by Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, a primary focus of implementation is citizen engagement and community building.

When the public affairs including the discretion are exercised by officials, citizen engagement must be properly applied to prevent the right of citizen from being damaged. In order to protect the basic right of people, to maintain social justice, to pursue the maximum interests of community, to have a healthy democracy, to build a wealthy society and finally to achieve the long term peace, stability and prosperity of the nation, when an official carries out the community building which always relates to the benefit of the community and each citizen more or less, not only are citizen participation and supervision required, the insistence of the official on the principle of equality is also absolutely necessary.

Equality is the base of the citizen basic right. Equality itself is one of the most important basic right which is normally stipulated in the constitution. Actually equality is the essential ground of democracy and national power. In consideration of the importance of the equality principle as a key

---

\* Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University

to the modern democratic country, this article would like to analyze and study the subject from four different perspectives: the ethics of the official, the discretion of the official, the stipulation of the law including the constitution and the factors of political affairs. And at the end several suggestions for “the law of administration neutrality for officials” and “the draft code of behavior for officials” were offered as the conclusion of this paper.

**Keywords:** new public service, citizen engagement (or participation), public interests, community building, equality principle

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 我國公務人員保障法申訴制度之研究

林全發\*

## 《摘要》

我國公務人員長久以來，深受特別權力關係影響。因此，在其權利受損害時，無法提起救濟。經歷大法官會議解釋而逐漸放寬，至民國八十五年立法院依我國憲法第八十三條及憲法增修條文第六條考試院掌理公務人員之保障法意旨，而制訂公務人員保障法。此時，公務人員與國家的關係為特別法律關係，而非特別權力關係。因公務人員保障法在實體上或程序上均有欠周詳，亦不具體，故於民國九十二年大幅修正。

公務人員保障法修正後，從保訓會於審議決定再申訴事件資料上看，撤銷成立事件仍然偏低。基於他山之石可以攻錯，除比較中國公務員申訴控告制度外，並分析我國公務人員保障法準用之謬誤及實務上的見解，認為申訴、再申訴事件適用標的須有具體事實，否則，不予處理或不受理，顯然在保障公務人員權益上仍有不足。因此，思考申訴、再申訴適用標的應包括個別性、一般性、抽象性的事件，不應限定具體事件，亦能透過司法救濟獲得保障。

[關鍵詞]：申訴、再申訴、控告、司法救濟、特別權力關係

---

投稿日期：98年8月28日；接受刊登日期：98年10月20日。

\* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士生。

## 壹、前言

公務人員權益保障制度包括公務人員權益侵害的預防機制和被侵害之後的救濟機制。前者重在事先的預防侵權，如身分保障、社會保障及職業安全保障等；後者重在事後的侵權救濟，如我國之公務人員保障法（簡稱保障法）等（趙達瑜，2007a：9）。本文主要以探討事後的侵權救濟，即保障法之申訴、再申訴制度。除比較中國的申訴控告制度外，並檢討我國現行申訴制度實踐的成效。

因保障法在程序上、實體上欠缺，於實務上運作產生適用的困擾，遂於民國九十二年大幅修正，如：擴大申訴期限及增設調處制度等，但再申訴事件，於審議決定撤銷事件成立仍然偏低，其主要因素在法律規定適用標準的準用復審程序及實務上的見解，以致再申訴事件無具體事實，則不予受理或不予處理。從保障公務人員權益觀點上，現行保障法仍有改進及可行的空間。

## 貳、公務人員保障制度的變革

我國公務人員與國家關係，因受特別權力關係理論的影響，僅強調為民服務及忠實執行義務之公務人員，因此在保障方面未受到相對的重視。憲法第八十三條公務員之保障僅係宣示性及原則性之規定，民國七十三年大法官會議解釋始有論及得提起行政爭訟救濟，而至民國八十五年制定公布「公務人員保障暨培訓委員會組織法」及「公務人員保障法」。使我國公務人員之保障有專責機構，亦為我國公務員保障制度創下新猷，公務人員保障之組織法與作用法由是建立。

### 一、特別權力關係的影響

特別權力關係（Das besonderes Gewaltverhältnis）係指國家或地方自治團體等行政主體，基於特別之法律原因，在一定的範圍內，對相對人有概括的命令強制之權力，而另一方面相對人卻負有服從的義務（翁岳生，1982：131）。因此，公務人員與國家或地方自治團體間的關係，向來被視為典型的特別權力關係，以區別人民與國家或地方自治團體之一般權力關係（allgemeines Gewaltverhältnis）（吳庚，

2005：216）。

### （一）傳統的特別權力關係

特別權力關係之理論，源起於十九世紀君主立憲時代之德國，當時德國法學者，為說明官吏與國家（君主）之法律關係，由中古封建社會身分關係之啓示，而產生特別權力的概念（翁岳生，1982：132）。其真正成為理論體系，係由 Paul Laband 首先建立特別權力關係之名詞，敘述公務員擔任公職所具有的忠實與服從關係，並以權力及志願兩項因素，作為特別權力關係的特徵。由於權力因素，公務員關係與私法上的契約關係不同，違反職務上的義務，不能以違背契約論之，其乃係違反紀律之罪行；執行職務亦非履行契約，而係克盡其忠實與服從義務。志願因素方面，因公務員與依法律負有隸屬義務之人不同，雖兩者均為隸屬於權力關係，但依志願產生的特別權力關係，其義務性之內容則加重甚多（吳庚，2005：217）。Laband 的主張不僅奠定特別權力關係的理論基礎，亦提供普魯士與德國之官僚制度良好的基礎。同時，從康德之哲學理論風行德國之後，日爾曼人深信國家為最高之具體表現，視國家為土地之神，凡國家所任命的官吏，不論其官職之大小皆應對此土地上之神作忠誠宣示，願意絕對服從，使能成為其高貴的僕人（翁岳生，1982：134-135）。

而樹立完整之理論體系則為 Otto Mayer，其對特別權力關係之意義「乃為達成公共行政的特定目的，使所有加入所定特別關係的人民，處於（比一般人）更加從屬的地位」（翁岳生，1982：135）。Mayer 對整個特別權力關係的理論體系，可歸納為（吳庚，2005：218）：1. 比一般權力關係之人民有更多的附屬性；2. 相對人較無主張個人權利的餘地；3. 行政機關的自主性，不受法律保留之羈束，在特別權力關係範圍，行政機關雖無法律亦可自由及有效的各種的指令。顯然，Mayer 認為特別權力關係是一種特殊公權力的發動，排除依法行政，法律保留之原則。當行政主體發動此特殊的公權力時，不必有個別法規之依據，亦得無具體的法規依據而限制人民的自由並干涉其權力。且對特別權力關係內部的權力行為，不得成為爭訟的對象（翁岳生，1982：137）。

我國之行政法學，深受德國學者影響，承受其特別權力關係理論。而比較我國與德國對此理論則有顯著的不同：一是特別權力關係在我國範圍是有過之而無不及；二是絕對的排除在法律上的救濟，此理論支配我國達 50 年之久（吳庚，

2005：220）。故，當時在此特別權力關係理論下的我國公務人員，是不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為其救濟的手段。

## （二）修正的特別權力關係

傳統的行政法學，將行政權的作用嚴格區分為內部關係與外部關係，做為特別權力關係的理論依據，將之定位為「力」的關係，而非「法」的關係。因此，排除法律保留原則，使其規範該等事項之權限，保留予行政部門（吳庚，2005：221）。但二次大戰後，在民主化與法治國原則下，傳統理論已修正改弦更張如次（吳庚，2005：222）：

1. 特別權力關係範圍縮小：公法上勤務關係，如公務員關係及軍事勤務關係，其範圍不變。但營造物利用關係，現時之理論僅限於學校關係及刑罰執行關係（監獄與犯人），而使用郵政、博物館、圖書館等公共場域均排除特別權力關係事項之外。
2. 涉及基本權利者，亦應有法律的依據；在涉及基本權利時，仍需有法律的依據，國會不應放棄制定法律的任務（國會保留），而聽任行政機關裁量，惟法律不可能規範一切細節，應判斷何者具有其重要性，而以法律自行規定。各種的懲戒罰須以法律定之，但構成要件則可委由命令補充之。
3. 許可提起行政訴訟：特別權力關係並非全然不得爭訟，已存在於早期德國法制。為釐清是否許可提起爭訟的界限，在一九五六年 Carl Hermann Ule 於德國公法學教授協會提出基礎關係（Grundverhältnis）與經營關係（Betriebsverhältnis）。其主張基礎關係之行政上處置，應視為行政處分，如公務員之任命、免職、命令退休、轉任等，如有不服得提起行政訴訟；但如屬經營關係，如公務員之任務分派等有關事項並非行政處分，則不得提起行政爭訟。

## 二、公務人員保障制度之建立

### （一）大法官會議解釋的突破

雖然大法官逐步放寬公務人員關係不得爭訟的限制，但行政法院仍引用陳舊的判例，尤其在公務人員公法上金錢給付的請求案在大法官之解釋計有：

1. 民國七十三年釋字第 187 號解釋，本號解釋確認：「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。」因而公務員在向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金的證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。
2. 民國七十四年釋字第 201 號解釋：公務員依法辦理退休請領退休金，並非不得提起訴願或行政訴訟。在其理由書中再次闡釋：因公務員身分受有行政處分，應分別論斷，不能一概認為不得爭訟。
3. 民國七十九年釋字第 266 號：公務人員基於已確知考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十二年釋字第 312 號解釋，並明確釋示：公務人員之公法上財產請求權遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

上述大法官會議之解釋，對我國公務人員在特別權力關係下不得爭訟雖有突破作用，但仍屬公務人員公法上金錢給付之請求案件。本質上仍非屬公務人員關係的核心部份。因此，在公務人員身分保障的解釋，具有其里程碑之意義，首推民國七十八年為釋字第 243 號解釋：

1. 釋字第 243 號解釋的意旨：

- (1) 依公務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之服公職權利，如該公務員已循救濟程序，如有不服，得依憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟。
- (2) 記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響公職權利，仍不得提起行政訴訟。
- (3) 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之處分，公務員不得對之爭訟。

本號之解釋，學者陳敏認為有濃厚的「基礎關係與經營關係理論」色彩，但對可否據以肯定懲處處分僅為管理行為，而非行政處分，非無商榷餘地（陳敏，2003：1059）；另有學者吳庚認為本號解釋對公務員有處分時，是否許可提起行政訴訟，採取之標準，應是以「是否改變公務員身分關係，直接影響其服公職的權利」，為其判斷尺度，而不認同德國所提倡之基礎關係與經

營關係的區分標準（吳庚，2005：228）。不論是否認同德國之理論，大法官會議解釋對我國特別權力關係不得爭訟的藩籬，已有明顯的放寬趨勢。

2. 民國八十一年釋字第 298 號解釋：關於足以改變公務員身分或對於公務員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。
3. 民國八十二年釋字第 323 號解釋，明確釋示：各機關擬任之公務員，經人事主管機關任用審查，認為「不合格」或「降低原擬任之官等者」，於憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十三年釋字第 338 號解釋，本號解釋就公務員對俸級之審定有不服時，亦得提起訴願及行政訴訟。因降低簡、薦、委任官等，並不多見，而降敘級俸之事則常有，放寬此規定，有助救濟功能的發揮。
5. 民國八十八年釋字第 483 號解釋：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關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。故公務員受單純之調查處分，固不得提起爭訟，若因調降而生降低官等或級俸的效果，自得提起行政爭訟程序以謀求救濟。

## （二）公務人員保障法

在我國公務人員保障，起始於民國初年，即民國二年一月九日北京政府發布第 24 號命令，公布有關於文官任免執行令，做為文官考試、任用、保障、懲戒等法規草案之暫行依據，並同時公布各該法規草案，其中有「文官保障法」之草案 10 條，其內容約略：1. 凡文官非受刑法之宣告，懲戒法之處分及依據本法，不得免官。2. 免官者需經懲戒委員會審查。3. 非得文官同意，不得轉任同等以下之官。民國三十五年十一月二十七日，國民政府提送國民大會之「中華民國憲法草案」（政協草案），有關考試院之職權尚未列舉保障之項目，至憲法制定完成而為現行憲法第八十三條及增修條文第六條規定公務人員的保障，隸屬於考試院（徐有守，2007：584-586）。我國現行人事制度，對公務人員之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等事項，均依憲法規定，制定完備的法律而分別實施，惟就公務員之保障事項，並未單獨立法，而分別散見於公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員考績法等人事法律，以及公務員懲戒法、訴願法等法律。為加強保障公務人員權益，

必須有單獨的公務人員保障法，以為規範公務人員保障相關事宜（朱武獻，2007：292）。故，考試院於七十九年擬定「公務人員保障法」草案函送立法院審議，初稿條文計有 18 條，其主要內容為（徐有守，2007：587）：

1. 保障項目方面：為公務人員基本身分、工作條件、官職等級、待遇俸級等。
2. 在救濟程序：對行政處分採復審、再復審（同訴願、再訴願）；對非行政處分者，向服務機關提出申訴，如不服服務機關所為處置，則得向保訓會提起再申訴，保訓會作成決定後，全案即終結。

民國八十年五月一日憲法增修條文第五條調整考試院職權，考試院爰於八十年九月十日第八屆第 14 次會議通過「考試院考銓制度研究發展小組設置要點」，為適應民主憲政潮流，參照世界主要民主國家之例，有設置公務人員保障專責機構之必要，而為提升公務人員素質，應設置「公務人員訓練進修委員會」，以專責公務人員之訓練進修，考試院爰決定二者合一設置「公務人員保障暨培訓委員會」（簡稱保訓會），擬定於修正考試院組織法時增設之，並於八十五年一月十六日公布實施「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，八十五年六月一日成立保訓會。民國八十三年十一月十四日考試院將重新擬定之新草案函送立法院審議，並將七十九年原送之草案撤回。案經立法院八十五年九月十九日三讀通過「公務人員保障法」，於十月十六日公布施行。公務人員權益救濟制度亦進入公法上職務關係（趙達瑜，2007a：10），而公法上職務的特徵則為（朱武獻，2007：292）：

1. 有當事人之對立及相互間權利義務存在，非單方面之「權力」關係。
2. 義務之履行與權利之享有非絕對而係相對，加諸公務人員的義務應有法的依據，且必須明確。
3. 為維持公務有效運作，行政體系內部之「特別規定」仍有存在必要，但須符合兩項要件：一為目的合理；二為涉及公務人員基本權利限制的重要性，仍受「法律保留」原則的支配。
4. 公務人員憲法上所保障的權利受不法侵害，得依法定程序尋求救濟，不因公務人員身分而受影響。

民國九十二年修正公務人員保障法，其修正重點，可歸納為三點特色（趙達瑜，2007a：14-15）：

1. 對公務人員之保障能更周延：如對非現職人員之公務員納入保障範圍；放寬

- 再申訴決定期限；強化審議程序理由；增設再審議制度等。
2. 公務人員之救濟制度更具有彈性：增設再申訴事件之調處制度；<sup>1</sup> 增設情況決定制度。<sup>2</sup>
  3. 兼顧對行政機關職權的尊重與公務人員權益的保障：保訓會受理復審事件需行政處分係違法或顯然不當，若僅為不當之行政處分不得提起復審。復審決定若原處分機關未遵行，經再提復審，保訓會得逕為變更之決定。

## 參、申訴制度權益救濟

公務人員保障法所訂公務人員權益救濟制度，係屬行政救濟制度的一環，本法所創之申訴、再申訴制度，於八十五年制定時則略為簡陋，如申訴期間、再申訴之審理程序，均付之闕如，在實務運作上，則生適用上的困擾，故於九十二年修訂定時則增定放寬再申訴之審理期間，以其發現真實；審理程序並得準用復審程序規定；再申訴事件之調處等。本法建構公務人員保障的特有救濟制度，確保公務人員權益。因此，我們可以肯認公務人員保障法之完成立法，具有其時代之意義，使申訴、再申訴成為法制化的救濟管道。透過申訴制度，可使公務人員之機關以自我糾正；再申訴制度可使申訴的標的跳脫機關自我審查之藩籬。

### 一、申訴制度適用對象

提起申訴、再申訴之適用對象，依保障法可分為兩類：

- <sup>1</sup> 「調處」係當事人自主性紛爭之解決機制，是當事人程序選擇權法思想之落實。主要功能為維持公務人員與服務機關之和諧與互信，彌補現行行政救濟之不足，其效果為終結再申訴程序。調處人為保訓會指定副主任委員或委員一人至三人，採任意程序，保訓會得依職權或依申請進行。參閱趙達瑜（2007a：17）。
- <sup>2</sup> 「情況決定制度」是指保訓會發現原行政處分雖違法或顯然不當，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。參閱趙達瑜（2007a：17）。

## （一）適用人員

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；但不包括政務人員及民選公職人員。（保障法第三條）

## （二）準用人員

1. 教育人員任用條例公布實施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。（保障法第一百零二條）

## 二、申訴制度的內涵

### （一）標的保障——工作條件及管理措施

公務人員提起申訴、再申訴的條件為：對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；公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得提起申訴、再申訴（保障法第七十七條）。而所稱「服務機關所為之管理措施」，保訓會八十六年公申決字第 0011 號決定則係指（公務人員保障暨培訓委員會編，1998：728）：就一般社會通識言，當指行政機關為完成既定使命，對公務人員所為一切指導、防護措施而言。另依九十五年公務人員保障暨培訓委員會編印之新公務人員保障法再問係指：機關為達行政目的所為之作為或不作為，除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（2006：37）。

就八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定，有關管理措施之解釋僅限於事實行為及作為；而九十五年保訓會之解釋除事實行為及作為外，亦包括機關內部表意行為及不作為，其管理措施範圍則較廣泛，但兩者仍囿於具體事實為限的傳統觀念。

所稱「服務機關工作條件之處置」，依八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定解釋，認為工作條件之保障，其主要的內容有：1. 必要的機具設備及良好的工作

環境之提供（保障法第十八條）；2. 安全執行職務之保障（保障法第十九條）；3. 違法工作指派之禁止（保障法第二十二條）；4. 因依法執行職務涉訟的協助（保障法第十六條）；5. 加班之補償（保障法第二十三條）。而九十五年保訓會解釋則認為：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。事實上「工作條件」於公部門中原則上皆屬抽象法定，並不太可能有個案性之工作條件。加之「管理措施」的概念，透過保訓會之解釋（九十五年出版新公務人員保障法百問），幾可以包含所有工作條件，因此，在保訓會審理決定書中，被認定工作條件之爭議案件者極少（例如八十六年公申決字第 0013 號決定對機關工作的指派案件）。而大部份案件則被歸納成管理措施，如：休假旅遊補助（八十六年公申決字第 0033 號）、升遷考評（八十六年公申決字第 0056 號）、考績乙丙等（八十六年公申決字第 0007 號；0012 號）、申戒事件（八十六年公申決字第 0055 號；0083 號；0015 號；0049 號）、記過事件（八十六年公申決字第 0008 號）、工作職務調動或調整（八十六年公申決字第 0010 號）等。所以在「工作條件」實形同具文，不具有規範之實際效力。

## （二）程序規定

保障法對於申訴及再申訴之程序規定，其主要有下列各款：

1. 公務員提起申訴，應於服務機關所為之管理措施或處置達到之次日起 30 日內為之（保障法第七十七條第二項）；
2. 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於函復送達之次日起 30 日內為之（保障法第七十八條第一項）；
3. 申訴、再申訴處理時限：服務機關對申訴案件，應於收受申訴書之次日起 30 日內就請求事項詳備理由函復，必要時得延長 20 日，逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。申訴函應附記如不服函復者，得於 30 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次日起 3 個月內為之，必要時得延長 1 個月，並通知再申訴人（保障法第八十一條）。
4. 調處：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 1 人至 3 人進行調處（保障法八十五條第一項）；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，得另訂調處期日（保障法第八十四條第三項）；再申訴事件經

調處不成立者，保訓會逕依本法所定之再申訴程序為審議決定（保障法第八十八條）。

上述保障法有關申訴、再申訴規定之程序，並無復審的程序，規定得向該管司法機關請求救濟（保障法第七十二條）或提起行政訴訟（保障法六十條），以資救濟。因此申訴、再申訴在決定效力上，其性質仍屬行政內部行為，各機關雖亦受其拘束（保障法第九十一條），但尚不能與行政處分之存續力（確定力）、執行力及確認效力等量齊觀（吳庚，2006：264）。

## 肆、兩岸申訴制度之比較

中國隨著改革開放與進入 WTO 的國際金融，如何建立有效的公務人員體制，成為中國政府的重要議題。而公務人員體制的建立，其權益保障的法制化工作，亦為重點工作。以下就中國公務人員權益救濟——申訴與控告的探討，並比較我國現行公務人員保障法之申訴制度。

### 一、權益救濟——申訴與控告的沿革

首先確立中國國家工作人員之申訴制度，<sup>3</sup> 於一九五三年中央人民政府制定之「國家工作人員獎懲暫行條例」，但其申訴的範圍僅限懲戒決定。一九五四年中國憲法第九十七條明確規定：公民對於違法失職的國家工作人員，有向各級國家機關提出書面或口頭控告權利，有依法取得賠償的權利。本條規定為國家機關工作人員

<sup>3</sup> 中國對國家公務員的定義一直非常模糊，所以國家幹部就取代公務員的地位，而國家幹部在中共「黨管幹部」的原則下，一切幹部的管理與任免都由中共掌握。但隨中國政經的發展，社會中要求法制化的呼聲起，而中共原先推行的人事制度亦不敷時代需求，於是在一九八四年八月中共中央書記處會議決議，著手起草「國家工作人員法」；一九八五年該草案改名「國家行政機關工作人員條例」；一九八七年再改為「國家公務員暫行條例」，並正式定名為「國家公務員暫行條例」，並自一九九三年施行。而依國家公務員暫行條例規定，中國的公務員是指在國家各級行政機關中行使權力，執行公務的工作人員，即國家工作人員；二〇〇六年施行的中華人民共和國公務員法第二條規定係指依法履行公職，納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員（沈建中，1994：40；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005：325）。

申訴控告權利確立了憲法的依據；一九五七年「國務院關於國家機關工作人員的獎懲暫行規定」對申訴制度規定：國家行政機關工作人員對所受紀律處分不服時，可以向處理機關復議，並且有權直接向上級機關申訴，復議或申訴期間，不停止處分的執行（趙達瑜，2007b：21）。

文化大革命期間，國家法制建設受到嚴重衝擊，國家工作人員的人身權利和財產權無法得到保障。在文化大革命結束後，於一九七八年中國憲法又確定公民的申訴權；一九八二年明確規定於憲法第四十一條：中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出申訴、控告或檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。一九九三年八月國務院發布「國家公務員暫行條例」將憲法所規定的公民申訴權和控告權予以具體化，於第十六專章對申訴、控告制度作了規定，其象徵中國公務員申訴與控告制度的基本確立。一九九五年八月人事部頒布「國家公務員申訴控告暫行規定」、「關於建立國家公務員申訴案件備案制度的通知」和「公務員申訴案件辦案規則」等配套規定，對公務員的申訴與控告制度有其具體的規定。各級人民政府人事部則依這些規定，相應成立受理公務員申訴與控告的工作機構，為公務員申訴與控告制度提供組織的保障（趙達瑜，2007b：22）。而依二〇〇六年施行之中華人民共和國公務員法（簡稱公務員法）則更確立中國憲法第四十一條公民申訴權與控告權在公務員制度中的具體表現。

## 二、公務員申訴制度的內涵

### （一）申訴、復核的涵義與條件

依二〇〇五年四月二十七日第十屆全國人民代表大會常務委員第十五次會議通過之公務員法第九十條規定，公務員對涉及本人的人事處理不服的，可以自知道該人事處理之日起 30 日內向原處理機關申請復核；對復核結果不服的，可以自接到復核決定之日起 15 日內，按照規定向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出申訴；也可以不經復核，自知道該人事處理之日起 30 日內直接提出申訴如：處分、辭退或者取消錄用；定期考核定為不稱職；免職；申請辭職、提前退休未予批准；未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇；法律、法規規定可以申訴的其他情形。對省級以下機關作出的申訴處理決定不服的，可以向作出處理決定的上一級機關提出再申訴。行政機關公務員對處分不服向行政監察機

關申訴的，按照「中華人民共和國行政監察法」的規定辦理。

上述的法律規定公務員復核的涵義，係指公務員對涉及本人的人事處理決定不服，向原處理機關陳述理由，並請求重新處理的行為；申訴作為法律概念，指訴訟當事人或公民對已經發生法律效力的判決或裁定不服，依法向審判機關提出重新處理的要求（姜海如，2003：256-257）；而在作為行政概念，則係關於公務員對涉及本人的人事處理決定不服，不論是非法定事由和非經法定程序作出的，還是因法定事由和經法定程序作出的，公務員只要不服，都有申訴的權利（楊景宇、李飛，2005：230）。由公務員法第九十條規定顯示，申訴是作為一行政性申訴行為，屬於國家行政法律、法規調整的範圍，不屬司法申訴範圍，不得提起行政訴訟。其主要的特徵為：復核與申訴的主體必須為公務員；申訴行為必須具有主觀性，即公務員對自己受到處分決定不服或通過一些現象感到自己的合法權利受到侵害，為公務員個人的一種主觀判斷；申訴須有確定的原因，申訴的原因是個人對已發生效力的處理決定不服，才能按規定的程序進行申訴；另外申訴必須遵守紀律要求。

再依公務員法第九十條之規定，公務員的申訴起因條件為：涉及到對自己的不利處分，如記過、降級等；申訴的事項為人事的處理決定，如在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的辭退或不勝任，而現職工作又不接受其他安排等辭退；申訴為個人對行政機關之具體管理行為之不服，及不涉及不特定人。

## （二）申訴的程序保障

公務員申訴，一般包括三個程序，即復核程序、申訴程序和再申訴程序。另有一特別的程序為向監察機關提出申訴程序（楊景宇、李飛，2005：232-233）：

1. 復核程序：為公務員對涉及本人的人事處理決定不服，可向原處分機關申請復核。其期限自該公務員知道或可以知道該人事處理之日起 30 日內，起算日是該公務員接到人事處理決定之日起的次日。最後一日為法定節假日或休息日，則順延至法定節假日或休息日後的第一個工作日。申請復核是一種可選擇的救濟程序，公務員可以不經復核，直接提出申訴。
2. 申訴程序：即公務員向原處理機關的同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關或行政監察機關提出申訴的程序。公務員提出申訴須符合：（1）申訴人，指在正常情況下，被處理的公務員本人才能成為依法提出申訴之申訴人。而有正常情況是指公務員本人不僅具有申訴的權利能

力，亦具有申訴的行為能力，即公務員能以自己的行為行使申訴的有關權利和履行申訴的有關義務。在特殊的情況下，申訴人的資格可由近親屬繼承或代理，其包括兩種情形：一是有申訴權的公務員死亡，其近親屬可以繼承申訴權；二是有申訴權的公務員發生無行為能力或限制行為能力的情況，其近親屬可以代理申訴權。（2）申訴之形式，一般採用書面形式，其能較詳盡地表達申訴人的意見和要求，也有利於申訴的受理機關清楚、準確地了解情況。（3）申訴期限，經復核後，對復核結果不服時，申訴的時限是自接到復核決定之日起 15 日內；不經復核直接提起申訴的期限是，自知道該人事處理決定之日起 30 日內直接提出申訴。

3. 再申訴程序：公務員對第一次申訴的結果不服，還可以向上一級機關提出再申訴。再申訴決定為終局決定，但兩次申訴是有條件的，公務員對省級以下機關作出的申訴處理決定不服時，才可以向作出申訴決定的機關之上一級機關提出再申訴；但對省政府、國務院組成部門等機關作出的申訴決定不服時，不能再申訴。
4. 向監察機關提出申訴程序：監察機關是人民政府行使監察職能的機關，依行政監察法對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員實施監察。

監察機關受理的程序也是再申訴程序。向監察機關提出申訴的主體，僅限於行政機關的公務員。故，其它機關如人大、法院、檢察院等機關則不能向行政監察機關提出申訴。依行政監察法第三十七條規定，國家公務員和國家行政機關任命的其他人員對主管行政機關作出的行政處理決定不服時，可以自收到行政處分決定之日起 30 日內向監察機關提出申訴。監察機關應當自收到申訴之日起 30 日內作出復查決定，對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起 30 日內向上一級監察機關申請復核，上一級監察機關應當自收到復核申請之日起 60 日內作出復核決定。

### （三）復核、申訴的效力

依公務員法第九十一條第二項規定：復核、申訴期間不停止人事處理的執行。公務員對涉及本人的人事處理決定不服提出復核或者申訴，復核和申訴期間原處分決定依然有效，有關機關和公務員本人都必須執行，其考慮有兩點，其一是因為機關對公務員作出的人事處理決定具有拘束力。因人事處理決定機關是依據授權對公

務員行使管理和監督權。因此，非經授權的機關或監察機關依法復核決定，任何人不得改變原決定。二是因為對於公務員的管理具有連續性和穩定性的特點。為了確保國家機器的正常運行和對公務員的正常管理，處理機關的原決定應與有關機關和監察機關的復核決定相銜接，否則就會導致管理和監督工作的混亂，干擾正常的工作秩序和效率。因此，只有在有關機關和監察機關作出復核、申訴決定後，對公務員的原處理決定才能停止執行（楊景宇、李飛，2005：235）。

#### （四）控告制度

控告制度，依公務員法第九十三條規定：公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益的，可以依法向上級機關或者有關的專門機關提出控告。受理控告的機關應當按照規定及時處理。本條之規定是關於公務員享有控告權的規定，亦為公務員在憲法權利的具體化（楊景宇、李飛，2005：236）。

##### 1. 控告制度的內涵

公務員控告制度為公務員對於機關及其領導人侵害其合法權益的行為，向上級機關或者有關機關提出控告，受理機關必須按照有關規定作出處理的制度。所謂公務員的合法權益係指法律賦予公務員的權利和利益，包括公務員與個人利益兩大類。而公務員權益即與公務員活動有關的權利，如排除妨害權，了解國家機密權。個人權益即與公務員個人生活和學習的權益有關，其包含三種的權益：政治生活權，即公務員參與國家政治活動，如出版權、批評建設權。但不得參加反對國家的遊行、集會和示威的活動。二是經濟保障權，即公務員在物質生活待遇方面享有的權益，如獲得勞動報酬權、享受法定休假權等；最後為素質發展權，如政治理論學習權、業務之培訓權等（楊景宇、李飛，2005：236）。

公務員本身具有公務員和公民雙重身分，因此，決定了公務員的控告具有雙重性，而公務員法的控告主要是指公務員對侵害其身分權益而進行的控告，其處理原則依公務員法辦理。其它侵害公務員作為自然人的權益行為，公務員則可依情況，依憲法、刑法、民法、經濟法、行政法等法申訴控告（楊景宇、李飛，2005：237）。

##### 2. 控告的程序

上級機關或專門機關對公務員控告的處理程序大致分為控告、立案、調查和案

件處理三個步驟（楊景宇、李飛，2005：237-238）：

- (1) 受理控告：指控告人提出控告，上級或專門機關經過對控告書及證據的審查，審查控告人是否有資格；被控告人是否明確；控告人事實是否清楚；控告請求是否具體，有遺漏者，則限期補正。不符合者，受理機關應說理由並駁回控告；如果符合則應受理並確定立案調查。
- (2) 立案調查：係指上級機關或專門機關對控告人控告的違法侵害案件，經過一定的立案程序進行的查證活動，其目的在清查事實、蒐集證據，為嚴肅、慎重、準確地追究被控告人的責任奠定基礎。
- (3) 案件處理：對公務員提出的控告立案調查後，依情況為不同的處理，並以書面送達控告人、被控告人和控告人所在機關。作出處理決定的時效為6個月，最長不得超過1年。

## （五）申訴與控告的差異

### 1. 要件不同

申訴是指公務員的人事處理機關對公務員所作的人事處理決定；控告則是對機關及其領導人侵害公務員合法權益的行為。

### 2. 範圍不同

申訴是指公務員有明確的法律規定（公務員法九十條）；而控告制度沒有限制內容，只需公務員對機關及領導人侵害其合法權益，且為事實，公務員即可行使控告權。

### 3. 處理方式不同

申訴受理後，有關機關一般只作書面審理和處理決定；控告經有關機關受理後，有關機關須立案調查，並依區別違法侵權行為的不同情節予以處理。

### 4. 救濟方式不同

申訴有復核、申訴及再申訴的層級限制；而控告則無層級限制。

### 三、兩岸申訴制度的異同

兩岸分治，於政治、經濟的各自發展而有不同的法律制度，在公務員救濟制度上亦有不同的發展。隨著兩岸日趨頻繁之互動，比較兩岸在公務員權益救濟制度互相的借鑒，或可共同謀求改進與進步，比較分析如下：

#### (一) 相同之處

##### 1. 具有保障性

因公務員的工作紛繁複雜，機關對公務員錯誤的管理或處理不當的情形則容易發生，因此，兩者在制度上提供公務員救濟的保障是必要的。同時亦有糾正機關的錯誤或不當的人事處分行爲的作用。

##### 2. 執行力

我國對公務員在管理措施或有關工作條件的處分，不因公務員保障法所進行各項的程序而停止執行。保訓會所爲的審議決定確定後，有拘束各機關的效力，經調處者亦同；中國在公務員法則規定復核、申訴期間不停止人事處理的執行，有關機關和公務員都必須執行。

##### 3. 程序的保障

提起救濟及作成決定的期間均有明確的規定。如我國公務人員提起申訴於管理措施或處置達到之次日起 30 日內爲之，並於受理之日起 30 日內函復；中國之公務員則向知道該人事處理之日起 30 日內向原處分機關申請復核，並於 30 日內作出復核決定。

##### 4. 由立場公正的委員會組成

我國公務人員的再申訴事件係由公務人員保障暨培訓委員會審議決定；中國之公務員不服行政機關的處分提出申訴，決定受理申訴應即成立 3 至 5 人組成的公正委員會；另亦可向行政監察機關提出申訴。

##### 5. 代位請求權的保障

我國公務人員保障法規定：非現職人員，基於其原公務員身分之請求權遭受侵

害時；亡故者，其遺族基於該公務員身分所生的公法上財產請求權遭侵害，可提起申訴。而中國的公務員，其死亡、無行為能力或限制行為能者，其近親屬可以繼承或代理申請。

## (二) 相異之處

### 1. 兩者在名稱上不同

在我國稱為公務人員保障制度；中國則稱為公務員申訴控告制度。

### 2. 適用法令依據的差異

我國在公務人員權益方面，以特定專法「公務人員保障法」為其依據；中國則在「公務員法」中以專章規範，僅 5 條，較為簡略。細節性的規定，由「國家公務員申訴控告暫行規定」所規定，其性質為行政命令。兩者比較，則我國法律規定的較詳細。但中國公務員的任免、獎懲、退休、訓練、福利等均統一規定於公務員法，並於二〇〇六年一月一日施行。我國則尚未通過統一性的公務員規範，比較下中國則較進步。

### 3. 在救濟途徑的不同

我國公務員的保障分為兩種救濟途徑：一為申訴及再申訴；二是復審及行政訴訟，有輕微與重大事件之分；中國的救濟則有復核、申訴、再申訴及向行政監察機關申訴、控告制度等，選擇有彈性。我國在申訴程序中，僅能選擇「調處」以代替再申訴。

### 4. 保障要件不同

我國在公務人員保障法有實體保障，如身分、官職等、俸級的規定。對申訴及再申訴事件，以工作條件與管理措施對公務員個人權益造成影響者，可依申訴途徑尋求救濟。在中國方面依公務員法第九十條並未明確規範，僅規定申訴的範圍。

### 5. 適用的對象不同

我國公務人員的保障適用對象，規定於保障法第三條：本法所稱公務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人員，及第一百零二條規定之準用人員；中國的申訴控告制度適用對象，規定於公務員法第二條：本法所稱公務

員，是指依法履行公職納入國家行政編制，中國國家財政負擔工資福利的工作人員。如履行公職，中國共產黨是執政黨，各民主黨是參政黨。因此，政黨機關及其工作人員，以不同方式參與對國家政治、經濟和社會事務的決策及實施的活動，也是一種履行公職行為（楊景宇、李飛，2005：7）。此公務員之適用對象，則顯然規定的很籠統。

## 6. 申訴受理機關不同

在我國提起申訴，應向服務機關為之；再申訴則向保訓會提起。另外再申訴事件，保訓會得依職權或申請進行調處。中國的申訴控告受理機關有四種：原處分機關、同級公務員主管部門（包括黨委組織部門及人事部門）、上一級機關及監察機關。

# 伍、申訴制度的實踐成效與檢討

## 一、成果

我國公務人員提起再申訴之受理機關，由保訓會委員審議決定。依保訓會資料顯示，自八十六年實施公務人員保障法至九十七年止，受理再申訴事件辦理結果績效計有 4,370 件。並分審議決定（計 3,828 件）與其他處理（計 542 件）兩類。其中審議決定分不受理、<sup>4</sup> 駁回及撤銷，而撤銷又分程序撤銷與實體撤銷；其他處理則包含撤回、移轉管轄、行政函復及調處。<sup>5</sup> 其歷年的再申訴審議事件辦理結果，參閱表 1。另九十八年再申訴事件處理結果，依保訓會資料顯示，其第一季及第二季計 156 件，其中不受理 15 件、駁回 125 件，合計 140 件；撤銷 16 件。

中國自一九九九年實施 4 年公務員申訴控告制度以來，全國各級人事部門共受理申訴案件三百多件，其中撤銷和建議撤銷原處理決定占 15%（姜海如，2003：266）。我國自八十六年實施至八十九年止，4 年共受理 1,028 件（含審議決定及其

<sup>4</sup> 不受理的審議決定自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正始增列，至該日前申訴事件之審議決定不受理者，則計入駁回。

<sup>5</sup> 調處於九十二年修正時增列，於再申訴事件審理中得依職權或申請進行調處，自實施至九十七年止計有 3 件。

他處理〉，撤銷事件 210 件，占 20.4%，參閱表 1。比較其開始實施 4 年的受理案件數，我國在保障公務人員權益上，較中國更具保障及成效。

## 二、檢討

### (一) 具體事實適用的疑義

表 1 資料顯示，審議決定的不受理及駁回事件，歷年累計 2,999 件，占 78.3%，撤銷審議決定 829 件，占 21.7%。以整體再申訴審議決定辦理結果，不合法而為不受理的再申訴事件計有 222 件，但在不予處理的駁回事件高達 2,777 件，則比例偏高。獲得程序、實體撤銷成立事件計 829 件仍屬偏低。是公務人員濫控？亦是保訓濫訴會委員於審議決定時仍無法跳脫特別權力關係的藩籬？或法律的規範限制救濟的範圍？

表 1 再申訴審議決定歷年案件數

單位：%

年度	審 議 決 定											
	歷年累計	百分比	不受理				駁回				撤銷	
			程序	實體	程序	實體	程序	實體				
總計	3,828	100%	222	5.80%	2,777	72.50%	130	3.40%	699	18.26%		
86	129	100%	—	—	101	78.29%	—	—	28	21.71%		
87	253	100%	—	—	209	82.61%	8	3.16%	36	14.23%		
88	241	100%	—	—	169	70.12%	19	7.88%	53	21.99%		
89	250	100%	—	—	184	73.60%	20	8.00%	46	18.40%		
90	298	100%	—	—	215	72.15%	22	7.38%	61	20.47%		
91	350	100%	—	—	238	68.00%	17	4.86%	95	27.14%		
92	333	100%	20	6.01%	245	73.57%	11	3.30%	57	17.12%		
93	316	100%	20	6.33%	259	81.96%	9	2.85%	28	8.86%		
94	344	100%	54	15.70%	237	68.90%	8	2.33%	45	13.08%		
95	387	100%	38	9.82%	274	70.80%	8	2.07%	67	17.31%		
96	507	100%	51	10.06%	365	71.99%	4	0.79%	87	17.16%		
97	420	100%	39	9.29%	281	66.90%	4	0.95%	96	22.86%		

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會網站 (<http://www.csptc.gov.tw/>)。

保訓會認為公務人員對服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認為有不當致影響其權益者，得就具體個案提起申訴救濟。並依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體事實內容為限。但服務機關之行政規則，因其係依權限或職權為規範機關內秩序及運作，所為一般、抽象之規定，尚非具體之管理措施，依法不得據以提起救濟（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37）。上述保訓會之解釋，以保障法第八十四條準用七十三條之規定須以「具體事實」為要件始能提起救濟，對抽象法規表示不服，尚不得提出申訴、再申訴。並限縮同法七十七條所稱之「管理措施」與「工作條件」之適用以「具體個案」為要件。蓋「具體事實」與「具體個案」並不相同，申訴一般性之紀律守則之不當，即已應符合保障法規定準用七十三條之「具體事實」為要件（林明鏞，2000：167）。從上述保障法之規定及保訓會實務上囿於法律之見解，以及統計保訓會自八十六年至九十七年止之受理審議決定案件，不受理及駁回事件占 78% 以上資料顯示（參閱表 1），其應為抑制公務人員提起再申訴事件的撤銷成立結果的主要因素。此與基於保障公務人員之權益而制定保障法之意旨豈不矛盾？因此，在解釋上宜認為除行政處分外，對機關內部生效表意行為或事實，應包括職務命令（*weisungen*）、內部措施（*waltungsintene Massnahmen*）及紀律守則（*innerdienstliche Anordnung*）等，不問其內部是具體、個別或抽象性及普通性，亦不論以書面下達或用口頭宣示。其由服務機關自主所提供之工作條件或所為管理行為，固屬申訴之標的，其非出於服務機關之自主而係依據上級機關決定由服務機關執行者，理論上亦應包括在內（吳庚，2006：263-264）。故對服務機關之工作條件及所為的管理措施之處置認為不當所為之救濟，不應執著於具體事件作為申訴之標的，應放寬如上述學者吳庚教授所言：不問其內容屬具體、個別或抽象及普遍性，理論上應屬申訴的標的。

### （三）準用標的的誤謬

申訴、再申訴程序之標的與復審程序之標的不同。保障法規定有關復審程序為對服務機關或人事主管機關之「行政處分」，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審。依行政程序法第九十二條行政處分之規定：係指行政機關就公法上具體事件所為的決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。而實務上卻將「人事行政處分」限縮「行政處分」的概念，致部分本質應為行

政處分之機關措施，如記大過、考績之評定等，列屬申訴、再申訴之管理措施而不得為司法救濟。

有學者認為，為規避公務人員濫訴濫控之情形，應依公務人員保障法第八十四條準用七十三條之規定，加以界定與過濾，而為不予受理，以維持申訴處理或再申訴決定之品質及減輕機關之負擔（蔡良文，2003：471）。按「準用」係指法規並不自為構成要件或為法律效果之規定，而明示借用其他在規範對象或法的評價上與其相近之法規，因此，在使用準用之規定，應察準用規定與被準用規定之本質差異，僅能在法律情況類似的情形下為準用。如不論個案間本質的差異，一概準用，難免誤謬（高永光，2007：1）。申訴、再申訴的標的非屬行政處分，兩者在標的適用上明顯不同，以第八十四條準用七十三條之規定，顯然是將兩個不同的本質，一併適用。如對公務人員之記過、申戒懲處、考績評量等管理措施，依保障法第七十七條之規定得提起申訴、再申訴，但保訓會之解釋則認為，應以第八十四條準用七十三條之規定，以有具體之事實內容為限（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37），其結果就如表1資料顯示，駁回事件多，撤銷成立事件較少之情形。

因此，應開放申訴、再申訴程序決定之司法救濟途徑，公務人員之人權尊嚴與權利才能獲得保障，亦能有效落實憲法上「有權利，即有救濟」的基本原則。

## 陸、結論

綜上述公務人員保障制度歷史沿革及現行問題分析，可以歸納出現行保障法申訴、再申訴制度的缺失及可改進的方向：

一、公務人員保障法的產生，受到大法官會議解釋的影響，如行政處分的概念，以致申訴、再申訴的一般性、抽象性的事件，在準用復審程序具體事實下，致無法呈現保障法的宏觀，相對的減低公務人員的保障權。

二、申訴、再申訴以「工作條件」及「管理措施」為標的，較復審程序為輕微，不過部分之管理措施對公務員之權益仍有重大影響，如：調職處分、考績丙等或記大過乙次等處分。在實務上，以大法官釋字 243 號解釋認為未改變公務員身分關係，不直接影響人民服公職權利，不許以訴訟請求救濟，而將歸屬於管理措施。依考績法規定，考績丙等不得晉級及無考績獎金；另記大過對當年考績必有影響，

難謂非無公法上財產請求權遭受損害。似宜應開放其司法救濟，更能確保公務人員權益受保障。

三、保訓會在審議事件中將工作條件大部份歸納「管理措施」，因此，於申訴、再申訴中再以區別，則有疑義？按保障法有復審與申訴雙軌制之保障，有其必要區分「人事行政處分」與「非人事行政處分」，但再申訴程序以「管理措施」來概括所有「非人事行政處分」即可，則一般性或抽象性的管理措施，應可納入申訴、再申訴之適用標的。

公務人員保障法的制定，為我國摒棄特別權力關係新的里程碑，但經民國九十二年修訂，雖增訂不少原規定簡陋所產生的缺失。唯在申訴、再申訴的標的並未隨之修正，其與復審程序之區別，僅異其處理過程的繁簡而已。為使公務人員的權利獲得客觀、公正及合法、合理的審議決定，應許其司法救濟。

## 參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會編（1998）。**保障案件決定書彙編（第一輯）**。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 公務人員保障暨培訓委員會編（2006）。**公務人員保障法百問（二版）**。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 朱武獻（2007）。公務人員保障法之實施與檢討。載於朱武獻著，**人事行政法制論文集（頁289-312）**。台北市：著者出版，三民書局總經銷。
- 沈建中（1994）。中共公務員制度簡析。**中國大陸**，第27卷12期，頁40-41。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用（9版二刷）**。台北市：著者自印。
- 吳庚（2006）。**行政法之理論與實用（9版三刷）**。台北市：著者自印。
- 林明鏘（2000）。我國公務人員保障法之研究。載於林明鏘著，**公務員法研究（一）（頁131-178）**。台北市：著者出版，學林文化事業有限公司總經銷。
- 姜海如（2003）。**中外公務員制度比較**。北京市：商務印書館。
- 高永光（2007）。從「準用」此不確定法律名詞論準直轄市。2009年7月31日取自國政評論，網址：<http://www.npf.org.tw/copy/2432>。

- 徐有守（2007）。**考銓制度**（增修2版）。台北市：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1982）。**行政法與現代法治國家**（4版）。台北市：中享有限公司。
- 陳敏（2003）。**行政法總論**（三版）。台北市：陳敏發行。
- 楊景宇、李飛（2005）。**中華人民共和國公務員法釋義**。北京市：法律出版社。
- 趙達瑜（2007a）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（上）。**人事行政**，第159期，頁9-17。
- 趙達瑜（2007b）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（下）。**人事行政**，第160期，頁21-37。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學：論現代考銓制度**。台北市：五南。
- 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮（2005）。**中國大陸政府與政治**。台北市：五南。

# A Study of the Appeal System of Civil Service Protection Act in Taiwan

Chuan-Fa Lin\*

## Abstract

The rights of civil servants in Taiwan have been affected by the special rights. As a result, the interpretation from the Council of Grand Justices has gradually released the restrictions. According to the constitution amendment, the Legislative Yuan formulated Public Servants Security Act in 1996. From then on, the relation between civil servants and the nation is not based on special right, but special laws. Because Public Servants Security Act in 1996 is relatively uncomprehensive, a substantial amendment was made in 2003.

After the amendment, the revocation rate is still low. This study not only compares the appeal system of the civil service in China, but analyzes the fallacy of Taiwan's Public Servants Security Act. The results show that the appeal and re-appeal cases, which should be based on facts, are not applicable. Therefore, individuality, generality, and abstractity should be considered in each case. Thus the right of civil servants can be protected by judicial remedies.

**Keywords:** appeal, re-appeal, charges, judicial remedies, special power relationships

---

\* Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 公教人員保險制度之養老給付年金制 之探討

王文忠\*

## 《摘要》

公教人員保險制度建制迄今，業已超過半個世紀，經過五十餘年的運作，在實務上累積了豐富的經驗，同時亦累積了一定的改革能量。台灣社會早已進入老齡化社會，國民年金制度業於民國九十七年十月一日開辦，勞保年金制度亦在民國九十八年一月一日實施，老年經濟安全網現已逐步建立，反觀公教人員保險制度之養老給付尚未建立年金制度，對同為老年經濟安全網範疇之公保養老給付，是否應予年金制，即頗值探討。本文主要問題意識在於探討公教人員保險制度之養老給付，是否需要改革？是否需要建立年金給付制？若可，那麼其改革的基本內容又是什麼？現行法又要作如何的對應？為此，本文分別就公教人員保險制度之立法變革、養老給付之性質與目的、養老給付現況之分析、養老給付需要改革嗎？改革理論框架與制度設計、養老給付改革的基本原則、養老給付改革之實際等項，分別加以分析討論。將分析討論的結果，提出一個改革的基本圖像，以供實務的參考。

[關鍵詞]：公教人員保險、養老給付、年金制度

投稿日期：98年8月21日；接受刊登日期：98年10月14日。

\* 雲林縣口湖鄉立托兒所所長、中山大學亞太所社會科學博士候選人。

## 壹、前言

於此先予說明的是，本文何以用「年金制」一詞，而不用「年金化」，基本上，年金制與年金化在意涵上仍有差異，年金制係指對老年退休金之給付，將原以一次性給付方式，改為定期性年金形態。而年金化則指將原一次給付方式的老年退休金轉化為定期性年金給付方式的一種處理過程，而以躉繳保費方式購買年金（柯木興，2005：87）。本文所論述的公保養老給付係由一次性給付改為定期性年金形態之年金給付制。因之，本文以「年金制」為文章標題，以及內文之論述，合先敘明。

公教人員保險制度建制迄今，業已超過半個世紀，經過五十餘年的運作，在實務上累積了豐富的經驗，同時亦累積了一定的改革能量。一項制度的興革，與其所處的國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得以及人口結構等等事項相關。當國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得及人口結構產生種種變化時，都會影響或衝擊制度的發展與運作，只不過在於其所影響或衝擊的力道之強弱多寡而已。因之，制度對於國家環境、社會發展、經濟情況、國民所得及人口結構等等事項所產生種種風險予以衝擊時，基本上應有回應的能力，亦即是，能夠抵擋或禁得起風險的衝擊。公教人員保險制度也是如此，並無例外。

台灣社會早已進入老齡化社會，國民年金制度業於民國九十七年十月一日開辦，勞保年金制度亦在民國九十八年一月一日實施，老年經濟安全網現已逐步建立，反觀公教人員保險制度之養老給付至今尚未建立年金制度，對同為老年經濟安全網範疇之公保養老給付，是否應予年金制，即頗值探討。本文主要問題意識在於探討公教人員保險制度之養老給付，是否需要改革？是否需要建立年金給付制？若可，那麼其改革的基本內容又是什麼？現行法又要作如何的對應？為此，本文分別就公教人員保險制度之立法變革、養老給付之性質與目的、養老給付現況之分析、養老給付需要改革嗎？改革理論框架與制度設計、養老給付改革的基本原則、養老給付改革之實際等項，分別加以分析討論。其中養老給付需要改革嗎？分別就八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消、人口老齡化與長壽風險及退休風險等項予以分析討論。而改革理論框架與制度設計，則分別就多柱養老體系框架、一次給

付制抑或年金給付制、確定提撥制還是確定給付制、隨收隨付制還是完全準備提存制抑是折衷制、私有化還是行政法人化抑是機關化、與公教人員相關退休制度的關係等項進行析論。另養老給付改革之實際，亦分別就年金給付制及隨物價薪資調整之年金調整制、年金所得替代率、代內及代際間之平等、保險給付計算給付基準之修正、養老給付之修正等項予以分析論述。將分析討論的結果，提出一個改革的基本圖像，以供實務的參考。

## 貳、公教人員保險制度之立法變革

有關公教人員保險制度之立法變革，基本上可將其分為三個階段，分別為行憲前階段、行憲後至民國八十四年一月修法的階段，以及整合階段。有關各階段之立法變革，分述說明如下：

### 一、行憲前階段

行憲前，訓政時期的考試院擬具公務員保險法草案呈請前國防最高委員會鑒核，嗣經該委員會秘書處於民國三十三年十一月十二日國紀字四字第 6197 號公函以該案經奉批交，據法制、財政兩專門委員會審查報告，為期周密起見，宜先交行政、考試兩院，分別責成各主管機關會同商討後，再行呈請核示。案經考試院令飭銓敘部前後二次約集社會部、財政部代表開會商討擬議意見呈由考試院咨送行政院查核，復經兩院會同召集銓敘、社會、財政、經濟部各派員於民國三十六年三月二十四日開會重新審查，並將審查結果呈請國民政府鑒核發交立法院審議（立法院，1958b：34-36）。國民政府文官處於民國三十六年五月二十七日以處字第 3913 號函呈送「公務員保險法草案」請立法院審議，該草案計有 17 條（立法院，1958b：35）。上揭草案交付訓政時期的立法院審查，惟在當時並未通過該法。

此一階段的草案，其保險對象為：「除長警外之現職經銓敘機關審定資格之公務員，政務官及雇員則準用之。」保險項目係：「傷病、死亡、退休」，保險費係由被保險人與政府各自負擔一半。保險費率授權銓敘部訂定。被保險人離職時可以續保，不願續保者，退還當年度積存之責任準備金。遇物價波動時，保險金之給付，得按物價指數酌予加減。上揭內容觀之，當時的財務制度，似採準備提存制，

保險費率授權行政機關訂定，不過最值得注意的是，保險給付依物價指數加減的彈性給付，此種依物價指數變動調整給付之規定，頗具前瞻性。

## 二、行憲後至民國八十四年一月修法的階段

行憲以後，上揭「公務員保險法草案」遞移由行憲後第一屆立法院審查。第一屆立法院，於民國三十七年第 1 會期第 8 次會議決議交社會委員會審查（立法院，1958a：86），社會委員會在第 2 會期提出審查修正案，共有 15 條條文，當時院會辯論結果，把社會委員會修正的 15 條公務員保險法草案重付審查（立法院，1958a：77），社會委員會審查後，將保險給付項目修正為：「傷病、生育、殘廢、退休、死亡等五項」（立法院，1958a：86）。因為當時通貨膨脹非常的嚴重，且國共內戰正如火如荼的進行，該案遂遭擱置。嗣後國民政府於民國三十八年遷台，該案就如石沉大海般的不復見議（立法院，1958a：86）。民國四十年一月銓敘部依照考試院院會決議，該部會請中央信託局，先後擬定保險綱要及公務員工保險辦法草案陳報考試院核轉行政院會商，當時行政院亦在籌辦中央公務員工保險，於民國四十年六月公布由內政部所草擬之「中央公務員保險辦法」（立法院，1958b：35），該辦法草案第二條所規定的生育、疾病與失業，係預定在第二期開辦，與當時公務員最感需要的生育及疾病之需求不契合，因之，該辦法雖經公布，惟仍未見其真正施行（立法院，1958b：35）。

民國四十四年十月立法院第 16 會期第 11 次院會，因考試院函催審查公務員保險法草案，立法院將該案改交內政、法制、財政三委員會審查，三個委員會審查該案時，因找不到社會委員會的原案，因此請行政院及考試院函送相關資料供參（立法院，1958a：86）。該等參考案資料計有行政院於民國四十四年十月二十八日函送之「中央公務員保險辦法與修正草案」、銓敘部於民國四十四年十一月二十八日函送之「公務人員保險條例草案」（第二次整理本，計有 6 章 21 條條文）及「公務員保險法草案」（初步研究補充稿，計有 23 條條文）（立法院，1958b：13-34）。

有關「公務員保險法草案」之審議，立法院於民國四十四年十二月二十二日舉行第一次初步審查會議，到了民國四十六年五月二十三日，歷經初步審查會議 13 次，對法案內容討論綦詳，為保障公務人員生活，並增進其福利，以提高工作效

率，認為該法之制定確有其必要。因之，立法院以行政院、考試院會呈轉送之「公務員保險法草案」為審查基準，依照當時公務人員保險需要，並參酌「中央公務員保險辦法與修正草案」、「公務人員保險條例草案」（第二次整理本）及「公務員保險法草案」（初步研究補充稿）等參考案之內容，立法院內政、法制、財政委員會，將其修訂為「公務人員保險法草案」（初步審查修正案，計 23 條條文），於民國四十六年十二月二十八日將其函報立法院秘書處提院會討論（立法院，1958b：5）。該草案於民國四十七年一月十七日三讀通過，總統於民國四十七年一月十九日公布全文 25 條並於同年九月施行。

上揭公務人員保險法自施行後，歷經經濟、社會變遷，於民國六十二年八月經考試院檢討後報送「公務人員保險法修正草案」函請立法院審議，案經立法院審議結果，取消離職退費、提高保險費率、增列掛號費之規定、調降保險事務費率等項於民國六十三年一月修正通過，總統於六十三年一月二十九日公布修正條文。繼之，民國八十四年因為全民健康保險開辦在即，為配合全民健康保險的實施，爰修正公務人員保險法第八條條文及增訂第二十三條之一，將生育、疾病、傷害及眷屬疾病保險停止適用，修正條文於民國八十四年一月二十八日總統公布實施。

在這個階段，其保險對象係為法定機關編制內之有給人員及公職人員，其保險項目於八十四年三月一日全民健保開辦前為：「生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬等項」，於全民健保開辦後，將生育、疾病、傷害等三項移由中央健保局辦理，從而，保險項目調整為：「殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬」。

至於保險費率，則由四十七年建制時的百分之七，於六十三年一月修法時調整為百分之七至百分之九，嗣後於八十四年一月修法時調整為百分之四點五至百分之九。保險費由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五，此項規定一直沿用至今。對於保險給付及離職退費之現金數額遇一般物價有百分之五十以上增減時應依物價指數予以調整之規定，因在實務上並未實際運作，因之，於六十三年修法時予以刪除。又生育、疾病、傷害之保險係採免費醫療，惟對於免費醫療，當時立法委員則質疑其可行性，對於經費是否已準備，是否有估算提出質詢（立法院，1958a：90）。

有關公保財務狀況，除了開辦第一年（民國四十七年）有盈餘外，於民國四十八年即轉為虧損，在民國五十七年以前，每年平均虧損約一千七百萬，且養老給付

逐年增加，六十二年度養老給付，除將養老準備金一億四千餘萬元用罄之外，尚差七千六百餘萬元。當時公保財務狀況收不敷支，如果保險費率不予調整的話，以退休率千分之二十估計，六十三年要虧二億四千餘萬元，到六十七年要虧九億元（立法院，1974c：39-44）。至於免費醫療之財務，於開辦後即每年之支出，是逐年增加。從民國四十七年的一百三十萬元增至民國六十二年的二億八千九百餘萬元（立法院，1974c：42）。在此一階段的公保財務負擔嚴重，直接促成民國六十三年之修法。公保於建制後 15 年才進行第一次修法，在這期間歷經經濟、社會變化，公務人員待遇調整，保險俸額提高，產生調整前保費收入少，調整後現金給付增多，收支不平衡之怪異現象。現金給付從民國四十七年的三十二萬餘元，逐年增加至民國六十年之二億五千三百餘萬元，在 13 年間增加了 787 倍（立法院，1974c：42）。至於養老給付從民國五十三年至六十二年，這 10 年之間，其給付金額增加了 54 倍（立法院，1974a：3）。由此可知，公保財務問題是制度的核心，亦是修法的主因。

### 三、整合階段

民國八十八年五月二十九日修正公布實施之「公教人員保險法」，係考試院於民國七十七年三月為健全公保制度、改善財務結構，擬具「公務人員保險法部分條文修正草案」函送立法院審議，因為立法院審議的延宕，該草案於民國八十三年並未完成立法程序（立法院，1999b：207）。又銓敘部根據中央信託局委託中華民國精算學會於八十三年七月提出之精算報告，為健全公教人員保險制度、改善財務結構、維護被保險人權益、改進保險給付標準及調整事務費負擔，並考量公務人員保險及私立學校教職員保險之主管機關、承保機關及保險權利義務均相同，同時基於精簡保險法規與整合保險制度暨契合保險原理與追求經濟效益等考量，考試院與行政院於民國八十四年一月五日會銜函送「公務人員保險法草案」予立法院審議（立法院，1999a：442）。該次的修法重點為：「一、將法律名稱修正為：『公教人員保險法』，二、保險對象包含原參加公務人員保險及私立學校教職員保險之被保險人，三、保險項目修正為：『殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬等四項』，四、保險財務之虧損，屬於修法前之潛藏負債部分，由財政部審核撥補，屬於修法後之虧損部分，應調整費率挹注，五、保險費率為百分之四點五至百分之九，六、保險費之分

擔比例，七、規定養老給付以及保險年資銜接問題與已領取養老給付重行加保者再度退休或離職退保之規定，八、規定領取保險給付之請求權時效。」（立法院，1999b：212-239），上揭修正事項經立法院審議三讀通過，總統於民國八十八年五月二十九日公布實施。本次的修法，除了納入私校教職員外，公保制度由以往具有福利性色彩的保險，變為自給自足的社會保險。

上揭修正條文公布施行後，有部分條文因修法的不周妥，致使執行時產生窒礙，因之，當時立法委員劉光華等 32 人擬具「公教人員保險法部分條文修正草案」交付審查，該次修法主要重點在於公教人員保險法第十三條第二項有關公教人員殘廢標準改依身心障礙者保護法之規定辦理，致使適用上比修法前更為嚴苛，另外同法第十四條第一項有關養老給付之對象限定，導致部分無法辦理退休之人員雖加保多年，退保時亦無法請領養老給付之情事，因之，提出修法加以解決（立法院，2000：189-197）。修正條文於民國八十九年一月二十六日經總統公布實施。

民國九十一年之修法，係為配合台灣省精省所提出之修正，在此之前，考試院與行政院於民國八十九年八月二十一日會銜函送「公教人員保險法第九條條文修正草案」未完成立法，因為立法院屆期不連續，所以在民國九十一年四月二十九日兩院再度會銜函送「公教人員保險法第九條條文修正草案」予立法院審議，因台灣省政府屬於行政院派出機關，自己無權再編列預算核撥，所以有關政府補助私立學校教職員之保險費之規定，補助機關應予修正，修正為：「由各級主管教育行政機關分別編列預算核撥之。」（立法院，2002：733-735），上揭修正條文於民國九十一年六月二十六日公布施行。

公教人員保險法於民國八十八年五月二十九日修正公布施行後，有關養老給付之計算，產生修法前與修法後之標準不一之不合理情事，又為顧及離職退保而不符合請領養老給付資格被保險人之權益，對其年資保留作相關之規定，因之，考試院會同行政院於民國九十一年七月五日會銜函送「公教人員保險法修正草案」予立法院審議，案經立法院審議三讀通過（立法院，2005：82-105），總統於民國九十四年一月十九日公布施行。

民國九十八年之修法，主要係為配合育嬰留職停薪之實施而修法。保險給付項目增列「育嬰留職停薪」，並規定被保險人加保年資滿一年以上，養育三足歲以下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。育嬰留職

停薪津貼，以被保險人留職停薪當月起，前六個月平均保險俸（薪）給百分之六十計算，自留職停薪之日起，按月發給，最長發給六個月。其餘的修法事項則是監理委員會之組織成員之問題以及育嬰留職停薪的其他相關問題。上揭修法事項案經立法院審議三讀通過，總統於民國九十八年七月八日修正公布，育嬰留職停薪津貼事項則自民國九十八年八月一日開始實施。

此一階段，保險對象做了一個重大的變革，亦即是，將保險對象擴大為：「法定機關編制內之有給專任人員、公立學校編制內之有給專任教職員、核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員」，其保險費率仍維持在百分之四點五至百分之九。民國八十八年修法之目的之一乃在於改善公保財務結構與健全公保財務制度，在修法前虧損的部分由國庫撥補，從民國六十三年至八十七年度累計國庫撥補金額為五百一十億元（立法院，1999a：444），為回歸社會保險財務自給自足以及收支平衡，因之，明定修法前潛藏負債部分由國庫撥補，修法後虧損者，調整費率挹注。這也使公保制度由具福利性質的保險轉型為自給自足的社會保險。

於此有一事需要說明的是，為何於民國六十九年會制定「私立學校教職員保險條例」？此一歷史當須追溯至民國六十二年，當時私校聯名向行政院陳情，要求參加公保，在歷年舉辦的教授年會中，私校教授多次表示要求加入公保，實際上，當時的勞工保險條例第八條規定，私校教職員，自願參加勞工保險者，得比照該條例之規定辦理，同法第七十五條規定，私立學校專任教職員有半數以上自願參加保險者，學校應依該條例規定辦理投保手續，是以，當時的學校教職員是可以參加勞保。惟當時的私校與其教職員都拒絕參加勞保，反對加入之理由表面上是他們不屬於勞工，而實際上是，當時的公保制度優於勞保制度，相關給付亦優於勞保，而勞保保費當時被保險人自付百分之二十，私校需負擔百分之八十，因而造成私校不願意為其教職員加入勞保，縱使教職員願意加入勞保，私校亦會盤算其負擔而迴避加保，在此種公保給付優於勞保之個人因素，以及私校不願負擔高額的勞保費用之機關因素，造成私校投保勞保之比例偏低，當時參加勞保之私校，僅有 41 所，占私校總數的百分之三點七（立法院，1980：44-48）。

在政府研議「私立學校教職員保險條例」時，即有正、反意見存在。持肯定意見者認為：「（一）私校除經費來源不同外，其餘事項與公立學校並無差別。（二）私立學校為國作育英才與公立學校並無二致，對教育著有貢獻。」而持反對

意見者認為：「私校教職員保險單獨辦理，在執行上有困難，費用太大，牽涉到門診中心、管理等問題」（立法院，1980：42），爭執最後採肯定見解，為私立學校教職員辦理保險。雖然在立法院審查時，有立法委員反對，惟最後仍由肯定派獲勝而立法。基本上，此種狀況可謂是政治因素在社會保險中運作的痕跡。

當民國八十八年要將「公務人員保險法」與「私立學校教職員保險條例」合併為「公教人員保險法」時，當時的立法委員有人就持反對的意見，認為私立學校經費無法負擔此一變革，同時亦會造成校方與教職員之間的對立（立法院，1999a：446-449）。不過立法院仍然通過該公教保險合併案，而行政部門所提出的修法主要理由是：「私立學校教職員保險，自民國六十九年開辦以來，現加保人數有 41,111 人，由於私校保險機關、承保機關暨保險權利義務、給付項目、給付方式、給付條件均與公務人員保險相同，全民健保實施後，基於精簡保險法規與整合保險制度暨契合保險原理與追求經濟效益之考量，將公務人員保險和私校保險予以合併為一種保險。」（立法院，1999b：212）

由上揭私立學校教職員保險條例之制定與公教人員保險法的整併來看，對於私校教職員是否給予獨尊或特別的照顧？其實我們可以從憲法上基本權之保障尋繹出答案。憲法上基本權之享有，是每一位國民均可享有，不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，生存權之享有亦是如此，況且依我國憲法第一百六十五條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。而所謂教育工作者，其內涵應包括公、私立學校教職員，而非獨厚公立學校教育機構，從而保障教育工作者之生活，對公、私立學校教職員應平等對待，而社會保險之建立亦在實踐生存權，是以，對私立學校教職員保險條例之制定與公教人員保險法的整併，基本上是國家對教育工作者之生活保障之具體實現，而非獨尊私校教職員。

有關保險費率之調整，其歷年調整之梗概為：民國四十七年建制時定為百分之七，六十三年調整為百分之七至百分之九，因全民健保的開辦，八十四年將保險費率調整為百分之四點五至百分之九迄今。

歷史總是重複類似的情景，只不過是時代之背景與原因具有差異而已。民國四十七年建制時之公務人員保險法第三條規定之離職退費，被認為是有違危險分擔之保險原則（立法院，1973：5），而於六十三年修法時被刪除。曾幾何時，該等離

職退費之概念，卻被大法官所採用，對於已繳保費，非因退休，無法領取養老給付，於民國八十六年七月二十五日被大法官以釋字第 434 號解釋宣告違憲，因之，於八十八年修法時將資遣者、繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲離職退保者，給予養老給付之規定，增列於公教人員保險法第十四條。另外，民國四十七年制定之公務人員保險法第二十二條規定，支付保險給付及離職退費之現金數額遇一般物價有百分之五十之增減時，應依物價指數予以調整。此種合乎國際公約規範之依物價指數調整保險給付之規定，卻被認為規定的內容不夠明確，於六十三年修法時被刪除。殊不知，該等依物價指數調整保險給付，尤其是年金保險給付，是目前國際養老年金制度的一種選擇途徑。

從上揭各階段的修法觀之，影響修法的主要因素，不外是經濟、社會、政治等原因。例如，從民國四十七年建制到民國六十三年第一次修正，是台灣經濟由戰後的復甦階段到經濟起飛的年代，公務人員的薪俸，也是逐年提升，社會由農業逐漸進入工業，公務人員疾病保險的財務負擔以及公務人員退休人數亦逐年遞升，造成保險財務壓力日增，而導致修法因應。又可從歷次的修法中發現，歷次的修法幾乎都是都圍繞在公保財務的問題打轉，因此，保險財務的可持續性，就顯得非常的重要。

## 參、養老給付之性質與目的

### 一、養老給付之性質

有關公務人員之養老事項係規定在憲法第八十三條，嗣後憲法增修條文第六條第一項雖然凍結該條之適用，惟養老給付事項仍然包含在憲法增修條文第六條第一項之退休事項中。至於教育人員，依憲法第一百六十五條規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。對於上揭憲法所規定保障教育工作者之生活，當然包括退休後的基本生活保障。上揭憲法第八十三條、憲法增修條文第六條第一項、憲法第一百六十五條等所規定之事項，基本上係屬於制度性保障事項，其所關涉的是「生存權」所保障的問題。

有關「生存權」，係規定在憲法第十五條。依該條規定，人民生存權應予保

障。國家對於「生存權」之實現，基本上須以積極作為來確保人民生命之存續，有了生命之存續，接著要更進一步建立對人民生活基本需求滿足之國家制度與機制（陳慈陽，2004：554-555）。生存權所要實現之目標為何？學者認為：「除非不承認生存權的規範效力，否則人民在國家生活中維繫生命乃是最低度的生存權要求，所以，維護人民最低生存水準是國家的保障義務。符合人性尊嚴的生活是保障生存權的合理目標，生活水準雖然可以量化，惟生活水準的高低並不同幸福程度，尤其不一定與個人地位恰如其分，故以抽象的尊嚴生活為鵠的似屬合理，強調符合人性尊嚴的生活是課予國家更高的作為義務，不以最低生存水準為滿足。」（吳庚，2004：271-272），準此，有關生存權之實現，國家除了須積極的確保人民生命之存續外，同時要更進一步建立制度與機制，來實現符合人性尊嚴的生活保障，其最低限度則是要保障人民最低生存（活）水準。

有關老人經濟安全，係在保障老人於退休後的基本生活，防止老人陷入貧困。亦即是，國家有義務建立制度與機制，保障老人最低生活水準。準此，老人經濟安全係屬生存權所保障之範圍，而具基本權性質。公教人員保險之養老給付，其建制之目的，係在於安定公教人員生活。並於其退休後可獲得退休所得的平穩收入，以保障其基本生活。準此，公保養老給付係屬老人經濟安全之範疇，而具基本權性質。依據上揭憲法條文與憲法增修條文之規定與憲法學理，國家有義務建立公教人員保險制度，以滿足公教人員之生活基本需求。養老給付之設計，其目的就在實現此一目標。據上所述，公教人員保險之養老給付其性質，係屬基本權性質，而歸入生存權之系譜中。

## 二、養老給付之目的

公務人員保險法於民國四十七年建制之初，在立法院審議時，立法委員即認為該保險係屬社會保險（立法院，1958a：78）。也就是說，公務人員保險是社會保險之一種。

有關養老給付，於民國四十七年建制之初，直至今日，均明列於法律之中，考其目的係在於讓退休人員維持平穩的退休所得與基本生活，以避免退休人員於退休後陷入貧困。亦即是，在安定公教人員的生活，讓公教人員於退休後之經濟安全獲得最基本的保障。此亦可從建制之初的各種草案與歷次修正情形窺出端倪。公保養

老給付係屬公教人員退休後之養老金，此種養老金對退休公教人員而言，是防止其因年老無工作所得又無平穩的退休收入，而陷入老年貧窮。

又公教人員保險制度中之養老給付其性質係屬生存權之性質，而生存權之最低限度是在於保障人民最低生存（活）水準，而如何將生存權予以具體化，則須委由立法機關立法建立制度與機制，才能夠將生存權此一基本權予以具體化。惟該等具體化之行動與規範內容，須視國家環境、發展狀況、經濟情況、財政能力、所得水準等因素加以衡判。<sup>1</sup>因之，立法機關於立法時有自由形成之空間。公教人員保險制度之建立，是國家在實現並具體化該等生存權，讓公教人員能夠獲得基本的保障。而養老給付之建立之目的，亦在於此。換句話說，公保養老給付其性質係屬基本權而歸列生存權之系譜中，國家有義務建立制度來實現該項基本權。該項養老給付基本權之具體化，是由國家建立公教人員保險制度與機制來實現，使退休之公教人員能夠領取養老給付，以維持其退休後之基本生活，使其老年經濟安全獲得基本的保障。

## 肆、養老給付現況之分析

政府於民國四十七年一月制定公布「公務人員保險法」，並於同年九月開辦公務人員保險，在開辦初期，退休人數不多，領取養老給付者較少，且民國四十年代台灣經濟屬於戰後重建時期（謝森中，2006：144），公務人員待遇不高，當時平均每人國民生產毛額（GNP）為 145 美元，其後 GNP 每年以百分之九之平均成長率成長，到了民國七十九年，平均每人國民生產毛額為 7,997 美元（謝森中，2006：142）。因有如此的經濟成長，公務人員之待遇亦隨之調高，調高的結果，公保財務即產生某種程度的變化，尤其對養老給付的負擔愈形龐大，其給付率亦日益上升。養老給付率從民國五十六年至九十七年各年度之給付率分別如表 1：

<sup>1</sup> 類似見解，陳新民（1992：126）。

表 1 民國五十六年至九十七年各年度養老給付率

年度	養老給付率	年度	養老給付率	年度	養老給付率	年度	養老給付率
56	4.00‰	62	22.43‰	65	9.55‰	71	18.04‰
72	16.48‰	73	15.38‰	74	16.10‰	76	18.15‰
77	20.20‰	78	21.50‰	79	19.69‰	80	24.62‰
84	17.92‰	87	20.33‰	88	21.45‰	89	22.82‰
90	33.65‰	91	33.64‰	92	32.11‰	93	33.76‰
94	45.55‰	95	25.34‰	96	22.88‰	97	21.56‰

單位：千分之一

資料來源：整理自臺灣銀行公教保險部編（2009：97）。

上表中的「養老給付率」，係指當年請領養老給付之件數除以當年年底所有被保險人之人數，亦即是，養老給付率之計算基礎為當年養老給付件數除以當年年底被保險人數（臺灣銀行公教保險部編，2009：178）。由上揭養老給付率的增減變化情形觀之，養老給付於現金給付中，其給付的財政壓力龐大，同時亦造成潛藏負債的增加。由上揭表 1 觀之，退休人數是逐年增加。雖然於八十八年修正公務人員保險法，將之與私立學校教職員保險條例合併，稱之為「公教人員保險法」，有關公保財務的切割，係以民國八十八年五月三十日為基準日，保險財務在該日以前之虧損及潛藏負債部分，由政府以稅收撥補，在基準日以後之虧損，則以調整費率挹注。截至九十七年度為止屬於修法前之潛藏負債實現部分 152 億 8 千 2 百萬元及歷年累計待國庫撥補數所衍生之利息費用 6 億 4 千 6 百萬元，合計為 159 億 2 千 8 百萬元（臺灣銀行公教保險部編，2009：61）。保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金。該等保險準備金目前投資股票及購買債券。

自民國八十八年制度改革後至九十七年之公教人員養老給付占有所有現金給付之百分比，都是居高不下，占有所有現金給付之百分比均在百分之八十七以上，民國八十八年度至九十七年度，各年度養老給付占有所有現金給付的百分比如表 2：

表 2 民國八十八年度至九十七年度養老給付占所有現金給付之百分比

年度	養老給付	年度	養老給付	年度	養老給付	年度	養老給付
88	87.87%	89	87.57%	90	91.58%	91	91.61%
92	91.65%	93	92.19%	94	93.46%	95	89.35%
96	88.52%	97	87.60%				

資料來源：臺灣銀行公教保險部編印（2009：112）。

由上揭表 2 之資料觀之，養老給付占所有現金給付的八至九成。也就是說，公教人員保險現金給付幾乎集中在養老給付，若有潛藏負債的發生，基本上，亦在於養老給付。換句話說，養老給付是公教人員保險制度的核心事項。

早期公務人員退休給付及公保養老給付之金額偏低，對於公務人員保險養老給付，可否辦理優惠存款，財政部於民國六十三年十一月八日以（六三）臺財錢字第 20647 號函釋：「公務人員保險養老給付金額自六十三年十一月一日起比照軍職人員軍保內之退伍給付，連同一次退休金辦理優惠存款。」此乃公保養老給付可辦理優惠存款制度的開始。嗣後銓敘部於民國六十三年十二月七日（六三）臺為特二字第 39934 號函頒「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」乙種，該要點計有六點，其內容為：「一、公務人員保險養老給付（以下簡稱公保養老給付）金額辦理優惠存款之範圍，以依公務人員退休法核准退休人員，並依行政院公布之『全國軍公教人員待遇支給辦法』所訂之公務人員俸額標準表支薪者為限。二、退休人員所領之公保養老給付金額，得連同一次退休金辦理優惠存款。三、領受月退休人員，所領之公保養老給付金額，得比照辦理之。四、退休人員儲存公保養老給付金額，應憑銓敘機關退休金證書及中央信託局公務人員保險處開掣之雙抬頭支票及其公函之副本辦理。五、本要點未規定事項，依『退休公務人員退休金優惠存款辦法』之規定辦理。六、本要點自六十三年十一月一日起施行。」該要點嗣後分別於民國八十四年、八十八年、八十九年、九十五年修訂，<sup>2</sup> 惟對於優惠存款的制度仍予維持。

有關「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」係財政部與銓敘部於四十九年

<sup>2</sup> 銓敘部對該要點分別於民國八十四年十一月十八日台中特一字第 12141089 號函，八十八年七月三日（八八）台特二字第 1777819 號函，八十九年十月四日八九退一字第 1954641 號函，九十五年一月十七日部退一字第 0952585550 號函修正。

十月三十一日財政部（四九）臺財錢發字第 07864 號、銓敘部（四九）臺特三字第 1713 號公告發布，嗣後分別於民國五十九年、六十八年、七十三年、八十一年、八十四年、八十八年、八十九年修訂。<sup>3</sup>該辦法適用的對象是「以支領一次退休金者為限」（辦法第二條），有關退休金儲存之利率，係規定在該辦法第三條：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算。但最低不得低於年息百分之十八。」至於利息給付方式，係規定在該辦法第五條第二項，利息，由受理存款機關按月結付。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（六十三年十二月版）第五點規定，該要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。從而，適用退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之結果，公保養老給付之利率亦為百分之十八，利息亦按月結付。因為有上揭退休公務人員公保養老給付優惠存款制度的建立，因而讓公保養老給付由「一次給付」之性質，質變為「年金制」。此一質變的公保養老給付優惠存款制度，從民國六十三年十一月建立迄今，業已超過三十餘年，對退休公務人員其退休所得的維持與基本生活保障，起了極大的作用，此一制度就如同釋字第 280 號解釋之解釋理由書所謂：「……為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活。……」惟隨著政治的民主化，經濟的變化與社會的改變，於目前反而造成過度保障與過度給付，亦即是，保障過當與承諾過高，此一優惠存款制度之存續與否，實有加以檢討之必要。

公務人員退撫改革，於民國八十四年七月一日實施，連帶影響的是公保養老給

<sup>3</sup> 財政部五十九年十月二十八日（五九）臺財錢發字第 17837 號令修正發布，六十八年七月五日財政部（六八）臺財發字第 17309 號、銓敘部（六八）臺楷特三字第 20255 號令修正發布，七十三年五月十六日財政部（七三）臺財敘字第 17355 號、銓敘部七十三臺楷特三字第 56734 號令修正發布，八十一年二月十二日財政部臺財敘字第 810021896 號、銓敘部八十一臺華特二字第 0673839 號令修正公布，八十四年十一月七日財政部臺財敘字第 84737134 號、銓敘部八四臺中特一字第 119919 號令修正公布，八十八年六月二十九日銓敘部八八台特二字第 1777740 號、財政部臺財敘字第 88731140 號令修正公布，八十九年十月四日銓敘部八九退一字第 1948841 號、財政部臺財敘字第 89323002 號令修正發布。

付優惠存款，自民國八十四年七月一日起新進之公務人員即無法享有公保養老給付優惠存款。此種類年金制的優惠存款制度在公務人員待遇不高，退休金與養老給付不多的年代，確實發揮極大的保障作用，實施三十餘年的結果，對於退休公務人員之老年經濟安全保障，具有正面的功效。目前這個類年金制的優惠存款制度，雖遭詬病，惟其制度之精神符合老年經濟安全保障之需求。因之，該制度其實可將其轉化至公教人員保險法中之養老給付制度中，讓現行的養老給付之「一次性給付」方式，調整為「按月結付之年金制」方式，並同時廢除公保養老給付優惠存款制度，以導正目前過度保障與過度給付之缺失。

## 伍、養老給付需要改革嗎？

公保養老給付制度建立至今，業已超過 50 年，經過半個世紀多的運作，養老給付制度是否已經到了需要改革的時候？還是仍維持現行的運作方式，即足以應付未來的社會變遷，而勿庸改革呢？本文為釐清該等疑問，擬分別從「八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消」、「人口老齡化、長壽風險以及退休風險」等面向予以分析討論，茲將其分別析論如下各項。

### 一、八十四年退撫改革後養老給付優惠存款之取消

公教人員請領養老給付之條件，依公教人員保險法第十四條第一項規定，被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付。因之，可以領取養老給付計有三類人員：「（一）依法退休者，（二）依法資遣者，（三）繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者。」上揭三類人員，領取養老給付占最多的人數比例的是依法退休者。以民國九十七年為例，該年公教人員保險養老給付受益人計有 12,852 人，其中依法退休者有 12,421 人、資遣者有 310 人、離職退保者有 121 人。就退休年齡而言，依法退休請領養老給付者，其年齡以 50-54 歲 5,006 人最多，占 40.30%；其次是 55-59 歲 3,829 人，占 30.38%；最少者為 60-64 歲 1,538 人，占 12.38%，平均年齡為 55.50 歲（臺灣銀行公教保險部編，2009：97-98）。依法退休人數，占上揭養老給付受益人的 96.65%。也可以說，養老給付，基本上是用於安定退休人員基本生活。從上揭資料

可以看出，養老給付領取人之年齡，絕大多數之領取人其領取之年齡並非退休制度所設計的 65 歲，而是在 64 歲之前，尤其是在 50-59 歲之間最多。這些提早退休者，於目前公保養老給付優惠存款制度下，尚可領取按月結付之類年金制之優惠存款利息所得，以維持其退休所得與最低基本生活保障。惟於民國八十四年七月一日實施之退撫改革制度，公保養老給付即不再享有優惠存款，屆時此種類年金制度即不再存在，如果公保養老給付僅以一次性給付方式為之，可能會造成其退休所得不再有如此水準的維持，亦有可能部分之退休人員將會落入貧困，因此，目前養老給付之方式，即有改革之必要，以防杜上揭情事之發生。

## 二、人口老齡化、長壽風險以及退休風險

民國八十二年九月底，我國 65 歲以上的老年人口為 148 萬 5 千 2 百人，占總人口數之百分之七點零九，已達聯合國世界衛生組織所定的高齡化社會指標（內政部，2009c：1）。亦即是，於民國八十二年九月我國即進入所謂的高齡化社會。民國九十六年我國國民平均餘命，在兩性零歲之平均餘命為 78.38 歲，男性為 75.46 歲、女性為 81.72 歲（內政部，2007：1）。民國九十七年零歲平均餘命估測，兩性為 78.54 歲，男性為 75.49 歲，女性為 82.01 歲（內政部，2009a）。如以某段年齡組之平均餘命觀之，民國九十六年國人年齡 50 歲組與 60 歲組之平均餘命，於 50 歲組部分，兩性平均餘命為 31.15 歲，男性為 29.06 歲，女性為 33.53 歲；60 歲組之平均餘命，兩性平均餘命為 22.70 歲，男性為 21.08 歲，女性為 24.53 歲（內政部，2009b）。其與民國九十七年依法退休領取養老給付者之領取平均年齡 55.50 歲比較可知，該等領取養老給付者，平均尚可存活二十餘年，如果沒有妥適的養老給付相關制度的存在，其老年生活還那麼長，在不可預知的未來，就構成長壽風險與退休風險。另外，高齡人口，依行政院經濟建設委員會推估，65 歲以上人口占總人口比率將由九十七年百分之十點四逐年增加，未來十年將增加為百分之十四點七，到民國一百四十五年更將增加為百分之三十七點五。其中 75 歲以上高齡人口所占比率，由九十七年百分之四十三點一，到民國一百二十五年將超過百分之五十，民國一百四十五年約接近百分之六十。而扶養比，將由民國九十七年 7.0 個生產者扶養 1 個退休者，演變一百一十五年 3.2 個生產者扶養 1 個退休者，到一百四十五年再降為 1.4 個生產者扶養 1 個退休者（行政院經濟建設委員會，2008：(3)、16）。

由上揭資料觀之，我國人口老齡化情況堪稱嚴峻，因之，應正視人口老年化的問題存在，以及其可能引起的種種社會問題，在老年經濟安全範疇內，宜提早因應，從而，養老給付制度在此氛圍下，應有所變革與對應。

因退撫制度的改革，致使公保養老給付優惠存款制度亦隨之變革，於民國八十四年七月一日以後新進之公務人員，因無公保養老給付優惠存款制度，且日後國人之平均餘命，因科技與醫學的發達，勢必會繼續增延，倘公保養老給付仍以一次給付為支付方式而未予以未雨綢繆，假設於退撫改革後 25 年，即民國一百一十年以後退休者，對於通貨膨脹、老年就醫、長期照護，或自由市場失靈，極可能因優惠存款制度的取消，而無公保養老給付年金制度的接替，該等人員有可能逐漸陷入老年貧困的地步，使其生存權受到威脅，國家此時即有義務保障老年經濟安全——最基本的生活保障——從而，公保養老給付的支付方式，應隨著社會變遷、經濟變化以及人口結構的改變而為相對應的調整，以肆應實際的需求。

由於科技、醫藥的發達、人類壽命的增延，當人在年輕時為自己儲蓄，以俟年老時可供支用，惟因人類壽命的增延，於年輕時所累積的儲蓄無法滿足年老退休後的基本生活需求，在晚年時陷入貧困，此種的風險，是為長壽風險。由於壽命預期的不確定性，養老給付之一次性給與，是無法因應此種長壽風險。因之，養老給付之給予方式，應隨之調整，才能滿足老年生活最基本的保障。

又公務人員於退休後，其薪資所得即為中斷，如果遇上經濟不景氣、金融危機或通貨膨脹，於年輕時無積蓄或積蓄不足，退休後的生活因而陷入困境，此種退休風險，在養老給付之一次性給與，同樣無法因應該等退休風險，是以，養老給付之支付方式，實宜調整，以因應該等風險。從而，養老給付制度應能對應未來的長壽風險與退休風險。是以，現行養老給付制度應予改革，以保障老年經濟安全。

## 陸、改革理論框架與制度設計

### 一、多柱養老體系框架

#### (一) 世界銀行觀點

有關人口老齡化的界定，於國際上係指以 60 歲以上人口占總人口數的 10%，

或以 65 歲以上人口占總人口數的 7%，作為判斷的標準。倘一個國家其 60 歲以上的國民占該國總人口數的 10% 以上，或其 65 歲以上的國民占該國總人口數的 7% 以上，那麼該國即進入所謂的老齡化社會（朱青、郭雪劍，2007：123）。民國九十六年我國國民 65 歲以上人口占總人口數比率為 10.21%，到民國九十七年九月業已提高到 10.35%（內政部，2007：6）。依據上揭國際對人口老齡化的界定標準，我國現已進入老齡化社會。

進入老齡化的社會，高齡老人是最脆弱的一群，如其經濟陷入貧困，因其年老體衰，是無法以其工作收入來轉變其經濟，一旦老年人的經濟陷入困境，欲以自身的力量來提升或轉變，基本上是很難做得到的。因之，老年經濟安全之保障，即愈形重要。

為保障老年的經濟安全，世界銀行於一九九四年出版的「防止老齡風險（Averting the Old Age Crisis）」一書中，提出養老金的多柱體系（multipillar system）框架。該行認為在老年安全計畫中，國家應提供下列三項功能：「儲蓄（savings）、再分配（redistribution）和保險（insurance）」（World Bank, 1994a: 10）。該行亦認為，一個單一的公共支柱（public pillar）是無法滿足儲蓄、再分配和保險，因而提出多柱體系框架。該行認為，依靠在單獨的支柱（individual pillar），因會隨著國家的環境的變化而變化，單一支柱無法滿足或回應各種風險與需求。所以每個國家應該有一個多柱體系養老金計畫，以因應老年的經濟安全（World Bank, 1994b: 18）。

該行於一九九四年提出老年經濟安全（income security）三柱基準框架，第一支柱（mandatory publicly managed pillar）在於消除老年貧窮（alleviating old age poverty）和加入共同保險以對抗各種的風險（coinsuring against a multitude of risks），其財政係透過政府稅收支應，該支柱是唯一有能力去支付迅速成長的老年人口數所需的津貼（年金），將所得再分配予貧窮的人，以共同保險來對抗低投資報酬率、經濟衰退（recession）、通貨膨脹（inflation）以及私有市場的衰退（failures）。公共支柱有三種選擇形式：「1. 對所有老人採部分資產調查（means-tested）方式，對於符合資格者，應考慮其減少工作能力與連接其需求的津貼水準。2. 提供一個最低限度保證養老金（pension）的強制儲蓄支柱（mandatory saving pillar）。3. 提供一般的（universal）或與職業相關（employment-related）的均等年

金 (flat benefit)」。第二支柱，也是強制性支柱，是一個完全基金與私人管理的制度，津貼（年金）數額的精算與實現收入平穩或儲蓄的功能相連結，而這個連結應該避免經濟和政治的扭曲，完全基金應提高資本累積 (capital accumulation) 和金融市場的發展 (financial market development)。第二支柱有二種形式可供選擇，即：「個人儲蓄帳戶制與職業年金制」，不管何種形式的強制性制度都要謹慎小心的管理。第三支柱是自願性支柱 (voluntary pillar)，是一種自願性的職業或個人儲蓄計畫，主要的目的在於人民於老年時想要更多的收入和保險所提供的額外的保障。雖然再分配與儲蓄的功能，係為分離，但三個支柱都提供了保險的功能。對於不確定的世界所產生的種種風險，最好的方法就是接受保險來對抗這些風險 (World Bank, 1994b: 17-19)。換言之，第一支柱是一個強制公共管理的支柱 (mandatory publicly managed pillar)，其財政是以政府稅收為基礎，其形式是資產調查、最低限度保證養老金或低額養老金，其目標在於再分配加上共同保險。第二支柱是一個強制的私人管理支柱，其財政係一種管制的完全基金 (regulated fully funded)，其形式是個人儲蓄計畫或職業年金計畫，其目標在於儲蓄加上共同保險。第三支柱是自願支柱 (voluntary pillar)，其財政是完全基金，其形式是個人儲蓄計畫或職業年金計畫，其目標在於儲蓄加上共同保險 (World Bank, 1994a: 10)。

世界銀行鑒於一九九四年所提出的多柱體系框架受到國際間的討論以及會員國國家的採用，於是在二〇〇五年時由 Robert Holzmann 和 Richard Hinz 等人所著的「二十一世紀的老年收入保障——養老金制度與改革的國際觀點 (Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)」，多柱體系養老框架，由原先的三柱擴充為五柱 (Holzmann & Hinz, 2005: 10)，Robert Holzmann 和 Richard Hinz 等人認為多柱體系框架的設計比單一支柱 (monopillars) 更為靈活而具彈性，通常也較容易滿足主要目標群體的需求，也提供更多的安全來對抗養老金體系所面臨的經濟、人口和政治所產生的各種風險。有關五柱體系框架之梗概如下 (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008: 5-6)：

### 1. 零支柱 (zero pillar)

該柱是非繳費型制度，是以預算或一般稅收作為資金籌措或擔保。是基礎的或社會的養老金，至少是社會救助。有關資金的籌措，通常是由當地政府、地區政府

或國家，透過稅收為之。該支柱是提供所有老人最低生活水準的保障。擔保一生收入較低的人民在其到老年時，能有最基礎的保障，以消除貧窮（poverty alleviation）。

## 2. 第一支柱（first pillar）

該柱是一種強制性，確定繳費型（定期繳費）。費用之繳交與薪水相連結，各人所需繳交之費用與各人薪資所得之多寡的不同而為不同費用之繳交，用以替代其退休前，一生所得的一部分。第一支柱能夠滿足個人短視（myopia）的風險、低所得（low earnings）的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。該柱的財務形式是以隨收隨付（pay-as-you-go）為基礎，尤其要注意人口的老化與政治風險。

## 3. 第二支柱（second pillar）

該柱亦是一種強制性制度，是典型的個人儲蓄帳戶（savings account）制（即確定定期繳費制），是大範圍的設計選擇，包括積極的與消極的投資管理、選擇投資與投資經理人之選擇規範、撤回階段選擇。確定定期繳費計畫，在定期繳費、投資執行和效益之間建立起完整的連結，維持可實施的財產權與協助金融市場的發展。除非強制要求年金化（annuitization），否則將會面臨下列的風險：金融市場波動的風險、較高交易和管理費用的風險、可能產生由私人管理資產所導致的財務風險和代理的風險以及長壽的風險（longevity risk）。

## 4. 第三支柱（third pillar）

該柱是一種自願性（voluntary）制度，具多樣化，其本質係強調靈活有彈性（flexible）及自由支配。為確定津貼（年金）（defined benefit）制或確定繳費（defined contribution）制。例如，由個人或雇主發起對退休（retirement）、失能（disability）或死亡（death）的儲蓄。第三支柱可以彌補其他支柱設計僵化之缺陷，然而它也包括類似第二支柱的各項風險。

## 5. 第四支柱（fourth pillar）

該柱是非財務性（non-financial）制度，包括使用非正式的支持（例如家庭的支持）、其他的正式社會計畫（social programs）（例如健康照護、住宅提供）以及其他個人金融與非金融的資產（assets）（例如房屋所有權的設定抵押）。對老年

人如此的支持形式與有效的支持，主要在於支柱的設計與其他支柱的執行，包括目標群體津貼（年金）水平（benefit level）。

有關養老金體系之改革，在確定改革選擇中的設計原則，基本上並應沒有一個簡易的模式來決定支柱規模的大小，亦沒有一種簡易適當的工具來對應不同國家的不同環境（country circumstances）。支柱的規模大小和多寡，係取決於國家特殊的環境與特殊的需求，基本上是將其連結到一個國家的發展情況（development status）和所得的水準（income level）。然而，非所得的因素（non-income factors）卻是大大的影響所得水準和改革選擇（reform options）之間的關係。改革的途徑是非常的複雜，常常取決於現有制度的承繼、改革的需求、可實現的環境（enabling environment）與政策的決定（policy decision）。如此之途徑導致國家所得水準與發展的情況產生變動，另一方面也產生改革政策適當的選擇（Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008: 9）。

上揭世界銀行所提出的多柱體系框架，基本上是一種基準，而非藍圖。支柱的設計是隨著各國之環境、社會、經濟、國民所得的情況之不同而為不同的設計，各柱的功能與目標群體不盡相同，因之，並無層級先後的必然關係存在，而是隨著國家環境的需求、改革的需要而為不同的支柱設計。零支柱對於終生貧困者此類的目標群體最為重要，次之為非正規部門人員，最後為正規部門人員。第一支柱其目標群體是針對正規部門人員，因之，對該等人員最重要。第二支柱其目標群體亦是正規部門人員，對該等人員亦是最重要。第三支柱，因其係自願性，因之，對非正規部門及正規部門均是其目標群體，均具同等重要性。第四支柱其目標群體主要在終生貧困者與非正規部門人員，對該等人員具重要性，對正規部門人員的重要性相對較弱。

## （二）公保養老給付制度在多柱養老體系框架中的位置

依公教人員保險法第六條第一項規定，係屬強制保險，凡屬其所規定之保險對象，一律均須參加該保險。依據同法第八、九、十條規定，被保險人之保費係依據被保險人之薪俸額（即保險俸薪給）按月繳交。又同法第十二、十四條規定，發生養老給付事項時，以現金一次給付，為確定給付制。

上揭公教人員保險法之養老給付制度之規定，其在世界銀行所提出的多柱體系

框架中之位置，以其強制性的社會保險，其保費之繳交與薪水相連結，保費的繳交用以替代退休前的一生所得的一部分等項觀之，類似於世界銀行所提出多柱養老體系框架中之第一支柱。惟世界銀行所提出的第一支柱，係屬年金制度，其目的係在滿足個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險，同時注意人口的老化與政治風險。此一部份我國公保養老給付制度尚屬欠缺或不足，因之，養老給付之改革，此一部份似有納入考量之必要。

### （三）小結

公保養老給付之目的在於安定公教人員生活，也就是說，讓退休人員於退休後能夠有平穩的收入以及防杜退休人員落入貧困。而且該制度尚應能夠面對政治、社會、經濟與人口所產生的種種風險，惟因該制度於過去受制於政治及經濟層面的扭曲，造成制度的不合理性的產生。又因為政府採取公營事業民營化、組織員額精簡、機關裁併等等政治措施，造成公保養老給付請領的突增與被保險人人數的驟減，以及二〇〇八年開始的金融風暴造成公教人員保險準備金投資的失利及虧損，因通貨膨脹造成資產的縮減等等經濟因素，從而，該等制度之改革契機已現，上揭世界銀行所提的多柱體系架構頗值參採。

公保養老給付目前尚有優惠存款制度存在，該制度因民國八十四年七月一日退撫改革的實施，其可優惠存款金額之額度逐年下降，因之，公保養老給付之一次性給與制度，即有檢討斟酌的空間。目前公保養老給付優惠存款之優惠利率高達百分之十八，於目前的政經環境下，似宜調整改革。當時利率之所以如此的高，有其時代的政經背景，因時空環境的變遷，政治、經濟、社會環境的改變以及人口結構的變化，於民國六十三年十一月創立的養老給付優惠存款制度，因階段性的任務業已完成，為代際間的公平與財政資源的再分配，該等制度實宜廢止。該等制度廢止後，有關公保養老給付方式亦應隨之調整，以對應個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。

有關養老金之改革，其主要的目的在於提供充足的（adequate）、可負擔的（affordable）、可持續的（sustainable）以及穩健的退休收入（robust retirement income）。所謂「充足的」，係指所提供的年金（provide benefit），除了能夠給大多數人於退休後，提供一個可靠的收入（reliable means），使其消費維持平穩之

外，尚須防止老人陷入絕對貧窮。所謂「可負擔的」，係指制度成本應在個人和社會的資金籌措能力範圍內，不應過度替代社會上或經濟上必須做的事，或造成財政上難以負擔的後果。所謂「可持續的」，係指在制度上必須有健全的財政和在各種合理的假設情況下，在可預見的未來，該項制度都能夠持續的維持下去。所謂「穩健的」，係指制度能夠承受或禁得起各種風險的衝擊，包括來自於人口的（demographic）、經濟的（economic）和政治的（political）急劇波動的衝擊（Holzmann & Hinz, 2005: 6）。目前公保養老給付制度，其實其所面對的是充足的、可負擔的、可持續的以及平穩的退休收入等問題。例如於民國 97 年遇上全球金融風暴，使得當年度公教保險準備金投資失利，造成損失 50 億元（臺灣銀行公教保險部編，2009：60），此即遇上經濟上的急劇變化所受到的衝擊。因之，世界銀行所提出的養老金改革多柱體系框架，於此時頗值我們深思與借鏡。

公保養老給付之一次性給與之支付方式與現行公保保險制度的其他相關措施，基本上與上揭之充足的、可負擔的、可持續的與穩健的等原則產生極大的落差，是以，公保養老給付之改革，應以該等原則為基準進行修正。

## 二、一次給付制，抑或年金給付制？

有關養老給付一次性給付制，係指被保險人於達到法定領取養老給付之資格條件時，其養老給付之支付方式係以一次給付完竣。其優點在於：「（一）退休時能立即領到全部養老給付。（二）公教人員領受一次給付後，保險人即無行政事務費的負擔。（三）領受一次給付金額較大，當事人可以用來投資理財或其他的規劃。（四）較不受通貨膨脹的影響。」其缺點在於：「（一）較無法充分保障當事人晚年的生活。（二）如投資理財或其他規劃不當時，致使養老金無法有效運用，則有失養老給付安養之本旨。」（柯木興，2007：159）。

至於年金給付制，係指被保險人於達到法定領取養老給付之資格條件時，其養老給付之支付方式係以定期性繼續給付，按月、按季、按年或其他一定期間給付之。其優點在於：「（一）對退休後的生活具有安全保障。（二）可維持最低生活安全水準。（三）生存權能夠獲得落實，對政治、經濟、社會具有安定的力量。（四）不致於發生退休金運用不當等問題。」其缺點在於：「（一）年金給付額如果過低，將失去其制度之意義。（二）年金給付如按月、按季給付，所需行政費用

增加，形成財務上的負擔。（三）容易受通貨膨脹的影響，增加保險成本。」（柯木興，2007：159-160）。

關於養老給付之給付方式，究竟應採一次性給付制，還是應選擇年金給付制，基本上要端視一個國家經濟環境、政治環境、社會環境之需求而定，當然人口結構因素，亦不容忽視。當前我國人口結構係屬高齡化社會，扶養比，目前是 7.0 個生產者扶養 1 個退休者，到民國一百一十五年 3.2 個生產者扶養 1 個退休者，如此的扶養比，顯現老人依賴比的提高，因之，養老給付之給付方式，如採一次給付制，顯然無法保障退休者晚年之生活，是以，基於生存權之保障與老年經濟安全網之建立，對於養老給付之給付方式，宜採年金給付制，以適應當前的國家環境。又我國的公教人員保險制度中之養老給付制度，在老人經濟安全網中，類似世界銀行所提多柱養老體系中的第一支柱，該支柱係以年金方式為給付方式，從而，養老給付之方式，亦宜以年金給付制為之。再者如從外國經驗觀之，大約有百分之八十七的國家採年金給付方式來處理長期給付事宜，採用年金給付制是維持退休所得有效的方法（柯木興，2007：158）。綜上所述，公保養老給付之給付方式，宜由現行一次給付制，調整為年金給付制。

於此須予附論的是，養老給付調整為年金給付制後，有關殘廢及死亡給付，是否亦應調為年金給付制？基於生存權的具體實現以及基本生活之保障，該兩項給付，似乎可隨著養老給付之調整而為調整，亦即是，將殘廢及死亡給付亦調整為年金給付制。換句話說，一次給付制，無法保障不確定的未來，包括不確定的存活年限以及不確定的物價與幣值。況且國際勞工組織於第 102 號、第 128 號公約均明確規定，老年、殘廢與遺屬之給付應採定期之年金給付（郭明政，2009：171）。是以，養老、殘廢、死亡之給付應調整為年金給付制。

### 三、確定提撥制，還是確定給付制？

有關退休金規劃設計，基本上有兩種類型，<sup>4</sup> 一種是確定提撥制（defined-contribution），另一種是確定給付制（defined-benefit）。

確定提撥制係指參加退休金制度的勞工及其雇主均事先按勞工薪資按月提撥一

<sup>4</sup> 相關內容請參閱 Schwarz（2006）。

定比例（百分比）的費用，等到勞工達到一定年齡退職時，提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休養老之用，我國勞工退休金條例，其設計即屬確定提撥制。其優點在於釐清財務負擔責任，以減輕後代被保險人的費用負擔，其缺點則是無法因應通貨膨脹作適當的調整，以及無法長久提供適當的給付保障與欠缺再分配的功能、風險分攤的功能（柯木興，2007：224-227；古允文，2005：56-57）。

確定給付制係指雇主於制度實施之前，事先已確定老年退休給付數額及依其服務年資的給付水準（基數），並透過精算技術預估該所屬員工或制度內全體員工退休時所需退休金給付成本，再決定於提撥期間所需提撥比率的一種制度。其優點在於具有再分配的功能、風險分攤的功能，可維持多數人一定水準的退休所得，其缺點為給付數額及給付水準確定，因未來退休給付金額受經濟變動因素影響較大而具有其償付能力的風險（柯木興，2007：224-227；古允文，2005：56-57）。

現行公教人員保險制度之養老給付之設計，依公教人員保險法第八、十二、十四條規定，係屬確定給付制，惟是為一次給付制。確定給付制在於其具有再分配、風險分攤的功能，而老人經濟安全在於能夠維持一定的退休所得收入與平穩的消費，因之，於目前之環境，公保養老給付制度之設計似宜維持現行的確定給付制。

#### 四、隨收隨付制，還是完全準備提存制，抑是折衷制？

隨收隨付制（pay-as-you-go）又稱完全賦課制，係指保險費的收入，用於當時的保險給付，保險人不須提存大量的保險基金，只要備妥短期內支出的預備金即可，採用此種制度者，在立法上應明文規定採彈性費率制，並授權主管機關得視保險財務收支的實際情形，適時調整保險費率，以配合財務需要（柯木興，2007：392；鍾秉正，2005：152）。其優點為：「（一）初期實施，被保險人負擔較輕，制度推行容易。（二）平衡財務收支的期間較短，無須考慮利率因素及複雜的精算技術。（三）受通貨膨脹貶值影響較小，涉及財務投資運用及基金管理亦小。（四）保險費率及給付內容的調整較為容易。」其缺點為：「（一）被保險人經常面對費率之調整，年輕及後代被保險人負擔較重。（二）因行政上的處理與政治上的因素，難免影響保險費率的調整，無法迅速核定，導致保險財務愈生困難。」（柯木興，2007：392-393）。

完全準備提存制（full funding），係指將來老年給付所需費用事前均完全予以

提存，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性。在制度實施初期，僅以保險費收入的小部分用之於老年給付，而大部分保險費均提存準備為支應將來給付之用。其優點為：「（一）採平準保險費方式，每年的保險費負擔能夠維持在一穩定水準，財務結構健全。（二）因存有基金，對被保險人或年金領受者具有安全感，基金的利息收入可減輕被保險人負擔。（三）可累積鉅額基金，對國家財金具有調節功能。」其缺點為：「（一）制度實施初期，保險費率較高，勞資雙方負擔較重。（二）累積龐大基金，管理該項基金是一項艱鉅任務，同時亦容易招致提高給付標準而不增加保險費率的重大壓力。（三）容易受通貨膨脹的影響。」（柯木興，2007：393；鍾秉正，2005：150-151）。

折衷制，係為補救隨收隨付制及完全準備提存制的缺失所採用的一種折衷方式，但仍以完全準備提存制為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備金，若因基金不足支應老年給付支出時，採階梯式的費率來補救其不足，亦可由後代被保險人來負責分攤（柯木興，2007：394）。

我國公教人員保險制度之財務制度究竟是何種形式？此可從歷年修法之內容得知。民國四十七年一月制定公布之「公務人員保險法」第五條規定：「公務人員保險業務由中央信託局辦理並負承保盈虧責任，其所需保險事務費不得超過保險費總額百分之七。」（立法院，1958c：88），民國六十三年一月修正公布之「公務人員保險法」第五條規定：「公務人員保險業務由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，由財政部審核撥補。承保機關辦理公務人員保險所需保險事務費，不得超過保險費總額百分之五點五。」（立法院，1974b：100），民國八十八年五月修正公布之「公教人員保險法」第五條規定：「本保險業務由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任；如有虧損，其屬於本法修正前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補，其屬於本法修正後之虧損部分，應調整費率挹注。承保機關辦理本保險所需事務費由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額之百分之三點五。」（立法院，1999b：240），民國九十四年一月修正公布之「公教人員保險法」第五條規定：「本保險業務由考試院會同行政院指定之機關（構）辦理。保險財務如有虧損，其屬於中華民國八十八年五月三十日以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補；其屬於中華民國八十八年五月三十一日以後之虧損部分，應調整費率挹注。本保險財務收支結餘，全部提列為保險準備金；其管理及運用辦

法，由主管機關定之。承保機關辦理本保險所需事務費，由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額百分之三點五。」（銓敘部，2005），由上揭歷次修法內容觀之，民國八十八年五月三十日之前之法律並未明文規定其財務制度，僅財政部以行政命令規定提存準備辦法。當時公保財務因年年短絀而由政府編列預算支應，縱使有準備金制度存在，惟實際運作的結果係以當期收入之保費支付當期之給付，尚屬不足，還需政府編列預算補實，因之，當時的財務制度可說是類似隨收隨付制加上政府以稅收補貼之福利性色彩的保險，難謂是一種典型或修正的準備提存制。俟民國八十八年五月三十一日以後明定保險財務的收支結餘，全部提列為保險準備金，以及虧損應調整費率挹注，才讓保險財務制度調整為部分準備提存制，亦即是一折衷制。此時之保險制度才成爲一個真正自給自足之社會保險體制（臺灣銀行公教保險部編，2009：60）。

現行公教人員保險之養老給付制度，其在養老體系的地位，類似世界銀行所提多柱養老體系之第一支柱，除了要將其養老給付一次性給付制度調整為年金制度外，其財務制度，亦有調整之必要。考諸英、美、德、法等國，其老年養老金之財務制度係採隨收隨付制，以避免累積基金受到通貨膨脹貶值的影響以及龐大基金的管理（柯木興，2007：394），我國公保財務制度，似可朝隨收隨付制之方向規劃，惟在過渡期間，爲了避免變革過劇，財務制度以折衷制為原則，而逐漸調整往隨收隨付制靠攏。

## 五、私有化，還是行政法人化，抑是機關化？

公保之營運依公教人員保險法第五條第一項前段規定，目前由考試院會同行政院指定臺灣銀行辦理，而臺灣銀行目前係屬國營金融機構，因之，目前公保之營運似採國營事業化模式辦理。惟如此之方式是否可以更易改變，端視國家環境的需求與政策而定。倘目前由臺灣銀行公教保險部辦理，其所需事務費如比以行政機關辦理為貴，那麼該項業務似可考量回歸銓敘部設置一公教保險司辦理，若採如此之模式，可稱之為「公保營運機關化」。另外，如將臺灣銀行公教保險部改制為「行政法人」，亦可樽節經費之支出的話，那麼「行政法人化」之途徑，亦值得思索。當然，如果能夠將健保局、勞保局以及臺灣銀行公教保險部整合為「中央社會保險局」，而以行政機關或行政法人方式辦理社會保險業務，於人力與經費之運用，應

有所裨益。

至於公保營運之私有化，是否值得考慮？亦可加以探討。基本上，社會保障制度私有化之改革目的主要在於減輕政府日益沉重的財政負擔與壓力。惟私有化之改革，真的是一粒救命仙丹嗎？還是一帖要命的白虎湯？頗值吾人深思。當政府遇上養老金財政壓力沉重時，一般而言，都會有學者專家或人民要求營運民營化——私有化，此種私有化的見解究竟是迷思，還是解決財政壓力的仙丹妙藥？基本上，我們可以從智利、阿根廷等國家私有化之改革看出，其改革之結果，其財政壓力反而比改革前還要高，也就是說，其改革並未成功（朱青、郭雪劍，2007：60；郭明政，2009：161）。再者，私有化有如下的事項必須考慮：「（一）私有化後，再分配的功能即行喪失。（二）私有化的準備提存制要面臨通貨膨脹的威脅，也要面臨養老保險基金管理公司經營破產的威脅。（三）面臨保險基金管理公司昂貴的營運費用。（四）私有化後，要有完善的法律制度、發達的資本市場、高效率的投資機構和一批經驗豐富的專業人士。」（朱青、郭雪劍，2007：51）。然而，當再分配功能喪失、通貨膨脹嚴重、基金管理公司破產、一批肥貓走人，那麼多的被保險人或年金領取人之養老金泡湯，國家難道可以坐視不管嗎？最後國家還是要負起善後責任。從而，私有化此途徑，於目前此一階段，此一環境，似乎暫時不應考慮。

綜據上述，公保營運，倘有改革之需要，基本上，仍以機關化較為可採，行政法人化次之，至於私有化於目前此一環境似不可採。

## 六、與公教人員相關退休制度的關係

公教人員保險制度之養老給付，究竟與公教人員相關制度有何關係，殊值討論。於此所謂與公教人員相關退休制度，基本上係指公務人員退休制度、公立學校教職員退休制度、學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度等。該等制度分別依「公務人員退休法」、「學校教職員退休條例」、「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」等規定辦理公教人員之退休。

公務人員退休制度，於民國八十四年七月一日新制退撫改革實施後，退休金之給付已由恩給制調整為共同提撥制，其給付方式係為確定給付制，退休基金的建立係由政府與公務人員共同提撥，其費率係按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。基本上，國家與公務

人員之關係，在我國由早期的「特別權力關係」調整至今的「特別法律關係」，而公務人員之意義，可將之描述為：「由行政主體選任，與行政主體之間有服務及忠誠關係之人員」（黃異，2009：224）。亦即是，國家與公務人員之關係，由早期的「主僕關係」，進展到現在的「公法上的僱傭關係」。且退休基金的建立係由「雇主」--國家，與「受雇者」--公務人員，共同建立，並具強制性。此等模式，實際上與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」類似，是一種職業年金制度。而公立學校教職員退休制度，是一種強制性制度，退休金之給付，同樣地亦是由恩給制調整為共同提撥制，費率及撥繳比例與基金的建立、給付方式，均與公務人員退休制度相同，教職員與國家之間的關係，亦如同國家與公務人員之間的關係一樣，係屬「公法上的僱傭關係」，其退休金制度，亦是一種職業年金制度，其模式，亦與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」類似。

另外，學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度、其退休儲金之建立，係由教職員、私立學校與學校主管機關共同撥繳款項，共同建立，係屬共同提撥制，亦即是儲金制。其費率為百分之十二。費用由教職員撥繳百分之三十五、學校儲金準備專戶撥繳百分之二十六，私立學校撥繳百分之六點五、學校主管機關撥繳百分之三十二點五，按月共同撥繳至個人退撫儲金專戶，依該等規定，其財務制度係採確定提撥制與個人儲蓄帳戶制，該等制度亦屬職業年金制，其與世界銀行所提之多柱養老體系框架中的「第二支柱」相當。

上揭公務人員退休制度、公立學校教職員退休制度與學校法人及其所屬私立學校教職員退休制度，基本上均屬世界銀行所提的多柱養老體系框架中之「第二支柱」的範疇，其與具「第一支柱」性質的公教人員保險制度之養老給付，具有第一層保護與第二層保護之關係。第一支柱，即第一層保護，係在提供最低基本生活的保障，而第二支柱，即第二層保護，係在提升退休養老保障。因之，公教人員保險制度之養老給付，其目的亦在於提供最低基本生活保障，從而其年金所得替代率不應過高，基本上應低於第二層保護之年金所得替代率。有關退休所得替代率之計算，基本上應包含第一支柱與第二支柱之退休所得替代率，如此，才能避免過度給付與過高的承諾，也才能使財務健全，而具持續性。至於退休所得替代率，基本上以國際勞工組織第 102 號、第 128 號公約所建議的所得替代率為最低基準，同時應參酌工業化國家的所得替代率水準，讓退休所得替代率可達百分之六十至百分之七

十（郭明政，2009：176），甚或可達百分之八十。如此第一支柱即第一層保護的年金所得替代率與第二支柱即第二層保護的年金所得替代率，可在此範圍內，分別依各支柱（各層）之功能、性質，分配各支柱之所得替代率，以保障老年經濟安全。

## 柒、養老給付改革的基本原則

經過上揭對養老給付改革的分析討論，目前之公保養老給付制度是到了改革的時候，改革的契機已現，惟改革時仍應遵循一定的原則，以提供一個充足的、可負擔的、可持續的與穩健的給付水準。茲借用世界銀行對養老金改革所提的充足的、可負擔的、可持續的與穩健的原則為論述基調，提出我國公保養老給付改革的基本原則，該等原則分述如下：

### 一、充足性原則

充足性係指養老給付應確保所有被保險人於退休後其退休所得能夠維持最低基本生活，避免其遭受貧困的威脅，對那些壽命高於平均壽命的人，能夠提供長壽風險的保護。惟充足性，仍應與其它社會保險所提供之年金給付取得一定程度的平衡，而非給予過高的承諾或過度的保障。因之，養老給付之改革，應具充足性原則。

### 二、可負擔性原則

可負擔性所指的是，個人和社會資金籌措的能力的問題，制度的成本應在該等能力範圍內。因之，養老給付之改革，應注意到替代率的問題，承諾不可過高，不可過度給付與過度保障，費率必須在合理的範圍內。否則，對個人直接造成繳費的負擔，而影響到個人對薪資所得支配的優先順序，過高的費率將會造成被保險人沉重的負擔，而不能承受。過高的給付，亦會造成財政上難以負擔的後果。因之，養老給付之改革，應具可負擔性原則。

### 三、可持續性原則

可持續性係指養老給付之改革，對現在與將來的公保財務應具穩定性，讓公保財務的運作穩健而具可持續性，不需要將來突然增加保費或是降低給付。讓制度在經濟、社會、政治與人口結構變動下，不用採取任何不當的措施來對應，而是能夠在既定的承諾的條件下，支付養老給付予被保險人。亦即是，被保險人所繳交的費用足以支付當期或者未來的年金給付，而不用突然的大幅提高費率、削減年金給付或用預算來彌平財政赤字。因之，養老給付之改革，應具可持續性原則。

### 四、穩健性原則

所謂穩健性係指養老給付制度在未來無法預知或無法預見的條件或環境下，養老給付制度能夠抵抗並能禁得起各種風險的衝擊，諸如經濟風險、社會風險、人口風險及政治風險，同時能夠長期維持所得替代率的目標，讓退休人員維持一定平均水準的消費。

## 捌、養老給付制度改革之實際

公保養老給付依公教人員保險法第十四條第一項規定，係屬一次性給付，從民國四十七年建制以來，皆是如此。歷經五十餘年的時空變化，於目前此一階段，實有加以檢討修正之必要。目前我國人口結構急劇老化，已成為老齡化的社會，退休人口越來越多，財政壓力也越來越大，加之於政府對於公保養老給付制度的承諾過高，例如養老給付的優惠存款制度即是，造成財政的負擔過重與過度的保障以及不公平，制度的成本已超越個人或社會可負擔的範圍，同時也替代了經濟上或社會上應做之事。因之，養老給付制度實與上揭養老給付改革原則的可負擔性原則、可持續性原則、穩健性原則相違背。是以，養老給付之改革，應予啓動，以契合社會脈動。養老給付之改革，從社會國原則觀之，<sup>5</sup> 基本上是屬於社會改革之一環，因之，其改革必須用社會政策或以社會行政之手段來達成改革的目標，以符合社會正

---

<sup>5</sup> 有關社會國原則請參閱陳慈陽（2004：235-246）。

義。當然於改革時，既得權利之保護應予注意，惟不得給予過度保障或給予過高承諾，否則，制度之改革其成效仍然有限，對制度的持續與穩健，亦無幫助。為使養老給付制度能夠更契合政治、經濟、社會與人口結構等之變遷，茲以上文中對養老給付改革分析探討所得以及其改革的基本原則作為檢視之工具，分別就「年金給付制及隨物價、薪資調整之年金調整制」、「年金所得替代率」、「代內及代際間之平等」、「保險給付計算基準之修正」、「養老給付之修正」等項，進行分析討論。各項之分析討論如下：

### 一、年金給付制及隨物價、薪資調整之年金調整制

年金給付制的優點在於對退休後的生活具有安全保障、可維持基本生活水準、生存權能夠獲得具體化與落實、不致於發生退休金運用不當等情事。換句話說，年金給付制能夠維持一定的退休所得以及平穩消費的生活保障。因之，我國公保制度中之養老給付，其給付方式應調整為年金給付制，而此種年金給付制，基本上，亦應設計為基礎保障年金與一般年金，以保障被保險人。至於同樣在保障被保險人及其遺屬之生存權及基本生活保障之殘廢、死亡給付，基於同樣理由，亦應隨著養老給付年金制之更張而為調整，將殘廢及死亡給付調整為年金給付制。有關請領殘廢年金，基本上仍應被保險人發生傷害事故或罹患疾病，經過治療仍無法痊癒，鑑定為永久殘廢且終身無工作能力者，始得請領殘廢年金給付。至於被保險人死亡，受其實際扶養之遺屬可請領遺屬年金，基本上應以其所實際扶養之配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或其扶養之兄弟、姐妹等，始得領取。可領取之資格條件等等相關規定，其規範模式可參採勞工保險條例中之殘廢與遺屬年金給付之規定予以規範。並將相關之內容增列於公教人員保險法中，讓保險制度更趨完善，使老有所終、殘廢孤寂者皆有所養。

另外，年金給付制係屬定期性的繼續給付，於國人平均餘命增延情況下，給付年限勢必隨之增延，在這期間其不可預計的風險亦隨之增加，諸如通貨膨脹、物價指數變化、薪資水準的變動等等情事，倘無一個調整機制，反而會造成年金給付不合理情事發生，因之，應有一個調整機制存在，而這個機制似可參酌國際勞工組織第 102 號、第 128 號公約之規定，年金給付應隨著物價、薪資所得或生活水準之變動而為調整（郭明政，2009：171、177）。從而，應將年金給付隨著物價、薪資所

得或生活水準之變動而為調整之規定，增列於公教人員保險法中，以應實際之需。

## 二、年金所得替代率

年金所得的替代率之訂定，基本上應依據國家經濟及財政狀況、人民所得與人口結構作為參考之依據。年金所得替代率之訂定，基本上應讓公保財務具有可負擔性與可持續性，否則過高的年金所得替代率將會造成過高的財政壓力，對被保險人亦會造成過度的給付與過度保障，於代際間與代內會產生不公平之情事，同時也會影響制度的穩健性。從而，年金所得替代率之訂定就不得不謹慎為之。當然，養老給付年金所得替代率之訂定，應以其所具第一支柱即第一層保護之角色、功能、性質為衡量，並應與第二支柱即第二層保護之職業年金制——相關的公教人員退休制度相配合，以避免承諾過高及過渡給付。

目前社會保險中有老年年金給付者，有勞工保險條例之老年年金給付與國民年金之老年年金給付，該兩種老年年金給付均訂有年金所得替代率。依據勞工保險條例（民國九十八年四月二十二日修正公布）第五十八條之一規定，老年年金給付有基礎保障年金與一般年金，基礎保障年金之年金所得替代率為：「按其平均月投保薪資之百分之零點七七五計算，並加計新台幣三千元。」而一般年金之年金所得替代率為：「按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。」依據國民年金法（民國九十七年八月十三日修正公布）第三十條規定，基礎保障年金之年金所得替代率為：「月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新台幣三千元。」而一般年金之年金所得替代率為：「月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。」因上揭勞保與國民年金之投保薪資額（金額）與公保之投保月薪俸額不同，公保養老給付之年金所得替代率是否比照該二者之年金所得替代率，即頗值深思。基本上，養老給付年金所得替代率之訂定，應經精算與考量國內經濟、國家財政、人民所得與人口結構，並評估各項風險後，加以釐定。至於設定之精算期間，端視實際需求而定，而非動輒以五十年、百年計，如此不僅陳義過高，亦不切實際，殊不知在政治、經濟、社會以及人口結構不斷的改變下，在不可預計的未來，應實事求是為是。有關養老給付年金所得替代率之訂定，應參考勞保及國民年金對老年年金給付之所得替代率來加以釐定，惟訂定時，應符合充足性、可負擔性、可持續性及穩定性等原則。另外，對於殘廢年金與遺屬年金之年金

所得替代率之釐定，亦應如此。

### 三、代內及代際間之平等

公教人員保險法第十一條規定，該法修正施行前，原參加公務人員保險或私立學校教職員保險，已繳付保險費滿 30 年或繳付保險費未滿 30 年，繼續繳付保險費屆滿 30 年之被保險人，在保險有效期間，其保險費及參加全民健康保險之保險費全部由各級政府或各私立要保學校負擔；如發生該法第三條所列保險事故時（即發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪等事項），仍得依該法規定，享受保險給付之權利。上揭規定之事項，其內容涉及到代內及代際間之平等問題，其實也涉及到制度設計的基本問題。

就制度設計的基本問題而言，一個制度是否可以延續，是否可以長久維持，端視其目標原則而定。對於繳費滿 30 年者給予特殊之優惠，其目的何在？其是否與制度之繼續維持相關？抑或對財務之可持續具有正面的特殊功能？還是只是政治操弄扭曲的結果？頗讓人費猜疑。當被保險人繳費滿 30 年，其保險俸額已經到達一定程度的金額，基於再分配的社會保險理念，該等人員實有必要以其高保險俸額再分配於低職等或低保險俸額之人員，而非給予如此的特殊優惠。法律的規範應是隨著社會、經濟變遷而為對應，同時應符合社會正義，而非僅以信賴保護原則作為無上的指導原則，而讓不公平之情事續予存在。政府對這些繳費已滿 30 年人員保費的負擔與全民健保保費的負擔，就其與社會上低收入戶、中低收入戶或其他弱勢團體而言，實已保障過度，對於同為公保被保險人而言，就產生了代內及代際間的不公平。其實如此的設計其財政的可持續性即受有影響，因而與可持續性原則相違，又政府為該等人員支付其保險費與全民健康保險費，顯然此等事項，對於繳費滿 30 年之高保險俸額者而言，是極為不妥，實非政府應該有之作為，此種作為反而是逾越社會籌措資金的能力範圍，因之，違反了可負擔性原則。是以，該等規定應從根本的事物本質，重新思索檢討，而非框限於概念法學的操作，而昧於不正事實之存在。

參加公保之被保險人，有同代與不同代之人。亦即是，有年輕新進人員與在職資深人員。在同代中，低階職務者其保險俸額較中階職務及高階職務者為低，因之，中、高階職務者所繳保險費較高，是以，該等保險費再分配於低階職務低保險

俸額者，從而，於代內即具有再分配的功能。

公教人員保險係屬強制保險，只要進入法定機關、公立學校編制內之專任人員及專任教職員或依法立案之私立學校編制內之有給專任教職員，一律參加公教人員保險為被保險人。從而，年輕新進人員與在職年長資深人員，因年齡的關係，因而形成不同世代在同一保險系統之內之世代關係。由多數的年輕世代繳交保費用以支付年長一代的養老給付，這之間即形成所謂的代際間的問題。基本上，代際間必須公平，才能使制度繼續維持。因之，有關保險費之繳交應不分世代，於加保期間即有繳交保險費之義務，不因投保年資之多寡而有差別對待，況且社會保險與商業保險即有本質上之差異，基本上不能完全用商業保險的邏輯來看待社會保險，而且保費的繳交是財務可持續的基礎，也是滿足充足性、可負擔性與穩健性的基礎。因之，被保險人應繳交之保險費轉由政府或私立學校負擔，於代際間即形成不公，同時亦違反上揭充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則。茲以民國九十七年被保險人之年資統計為例，其中保險年資達 30 年以上者，計有 29,116 人（臺灣銀行公教保險部編，2009：40-45），占參加保險總人數 594,798 人之 4.9%，此等比例甚高，且年齡都集中在 45 歲至 80 歲之間，尤其集中在 45 歲至 59 歲之間，政府保費支出龐大，由此亦可看出制度的不公平性。

養老給付之改革，應依循充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則為之。財政為一切庶務之母，因之，改革時應注意財政的可持續性，亦即，以確定的定期繳費費率收取保費用以支付當前以及將來的養老給付，而不用突然的提高保險費率（contribution rate），或削減給付金額，或編列預算來彌平財政赤字。同時應修正現行慷慨式給付之計算方式，例如事務官或教師轉任政務官，因事務官或教師與政務官之間之保險俸額級差距大，其以政務官身分辦理養老給付時，即不得以事務官或教師投保年資合併政務官之年資而以政務官之保險俸額辦理養老給付。亦即是，要改進現行政務官與事務官或教師年資併計方式而以最高之政務官保險俸額為請領基準的慷慨式計算方式，而應以事務官或教師投保年資與政務官投保年資分別計算，分別給付，而不是以退職最後在職月之投保薪額為計算基準。

如果將公教人員保險法第十一條所規定之被保險人繳付保險費滿 30 年，其本身應繳付之保費由政府或學校替其繳納之規定予以刪除，是否有違「信賴保護原則」？此一問題，基本上可由釋字第 525 號尋得解答。釋字第 525 號解釋理由書認

為，行政法規除預先定有施行期間或經有關機關認定係因情勢變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障。制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時，基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。準此以言，公教人員保險法第十一條所指涉之被保險人係屬可得確定之對象，又該等對象係屬中上階層之人員，並非弱勢團體或極度貧窮者，於國家財政資源有限的情況下，該等免繳保費之特別優惠措施，在平等原則之下，即難逃檢驗。若將該等應由被保險人自身應繳納之保費而由政府或學校替其繳納之費用，再分配予弱勢團體，諸如單親、殘障、失能、貧窮者，用以提升其基本生活保障，對社會整體而言，其利益重大且為優先。此等社會整體利益優先於公教人員保險法第十一條所指涉之被保險人之個別利益，因之，應以弱勢團體以及貧困者之照顧為優先，從而，如將公教人員保險法第十一條所規定之被保險人繳付保險費滿 30 年，其本身應付之保費由政府替其繳納予以刪除或廢止，當無乖於信賴保護原則，因之，該等規定當可予以修改或廢止，惟須訂定過渡期間條款，以減輕該等人員之損害。

#### 四、保險給付計算給付基準之修正

有關保險給付計算給付標準，係規定在公教人員保險法第十二條。依該條規定，養老給付係以現金給付，其給付金額，以被保險人當月保險俸（薪）給為計算給付標準。此等規定之計算給付標準甚為寬鬆，可以說是一種慷慨式之計算標準，這種標準對於財務的可持續性構成危害，此種不分政務官與事務官（教師），不以一段期間的月平均保險俸（薪）給為計算基準，可能帶來因事務官（教師）轉任政務官其保險俸（薪）給驟升，而讓被保險人以政務官之保險俸（薪）給辦理養老給付之請領，其養老給付金額亦隨之驟升，此種基準的不公平性是立即可見。亦即是，給予過高的承諾。此種規定基本上對財務的可持續性造成重大的損害，同時亦影響其他人員之權益，因之，該等規定實已違反可負擔性原則與可持續性原則。因

之，對於保險給付計算給付基準宜予修正。

至於保險給付計算給付標準，現行法係以被保險人退休當月保險俸（薪）給為計算給付基準，此種慷慨式的計算基準，基於財務的可負擔性、可持續性以及代內與代際之間的公平，應予修正調整，將計算給付基準修正為「一段期間的月平均保險俸（薪）給」作為給付時之計算基準。於此所謂「一段期間」，似可參酌勞工保險條例（民國九十八年四月二十二日修正公布）第十九條之規定，於年金給付或老年一次金給付之平均月投保薪資，係按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算，參加未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算；於其他現金給付之平均月投保薪資，係按被保險人發生保險事故之當月起前 6 個月之實際月投保薪資平均計算。是以，公教人員保險法第十二條有關現金給付計算標準，隨著養老給付年金制之修正，亦應配合修正，將其依「年金給付或老年一次金給付」以及「其他現金給付」之不同，而定不同的「月平均保險俸（薪）給」。

## 五、養老給付之修正

有關養老給付係規定在公教人員保險法第十四條至第十五條之一，可以領取養老給付之人係規定在該法第十四條第一項，即被保險人是：「（一）依法退休者，（二）依法資遣者，（三）繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者。」如此之規定，於養老給付改為年金制以後，可能產生年齡在 50 歲左右之上揭三種情形之被保險人就開始領取養老年金給付，以國人的平均餘命觀之，其退休後可領取之養老年金給付，幾乎可達三十年，其與退休養老制度之基本精神相違背，亦與制度的可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則相扞格。因之，該等規定應予修正。

為使養老給付制度能夠契合退休養老制度之事物本質精神以及能夠因應各種風險的衝擊，諸如經濟風險、社會風險、人口風險與政治風險，與制度的持續維持，被保險人可領取養老給付之條件，應予修正調整。基本上，以「年齡」及「投保年資」作為請領之基準，為此，凡投保年資滿 15 年以上，且年齡在 65 歲者，<sup>6</sup> 始得請領養老年金給付，未滿 15 年者，只能請領一次養老給付，惟最高仍以 36 個月為

<sup>6</sup> 係參酌國際上對老齡化社會的定義，並審酌我國目前國民 65 歲以上人口占總人口數比率為 10.35% 之現況，因之，將年齡定為 65 歲。讓其與國民年金之老年年給付及勞工保險條例之年金給付之請領年齡一致。

限。至於事務官或教師轉任政務官，其請領養老給付時，應分別就事務官或教師和政務官之保險年資計算其養老年金給付或一次養老金給付。

## 玖、結論

公教人員保險制度從其歷次之立法變革過程可知，公保財務的健全以及其可持續性是立法建制後其屢次修法之核心事項，整個制度常面臨著政治、經濟、社會的影響與衝擊，因之，必須時常修法以對應。從民國四十七年一月立法公布，同年九月實施迄今，業已超過 50 年，經過半個世紀的運作，實務已經累積豐富的經驗，以及日後改革的能量。公保養老給付是公教人員保險制度之核心事項，目前養老給付的支付方式係屬一次性給付，併搭配公保養老給付優惠存款制度，進而使公保養老給付制度質變為「類年金制度」，該項制度之運作時至今日業已形成不當的制度，此乃制度沒有配合國內政治、經濟、社會的變遷以及人口結構的變化而為相對應調整，改革之議屢屢興起，該項制度就如同釋字第 280 號解釋之解釋理由書所謂的---是政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施。有關公務人員之待遇，今非昔比，而且整個政治、經濟及社會環境的發展狀況與人口結構，也產生種種的變遷，公保養老給付之年金制之改革，此時正是啓動的時機，公保養老給付優惠存款制度，也是廢止的最佳時期。

我國業已進入老齡化社會，因之，對於老年經濟安全之議題，是不容忽視，亦不容漠視，更不可逃避或迴避，應該是面對它、正視它、處理它。況且老年經濟安全係屬生存權所保障的範圍，具基本權性質，國家對該等基本權，應積極地建立制度或機制來滿足人民的需求。準此，公保養老給付之年金制改革即屬必要。又退休後之退休風險與長壽風險都是未來老齡化社會所必須面對的問題，為防止老年貧困之發生，避免老年人的生存權受到威脅，國家有義務保障公教人員退休後之老年經濟安全，此為憲法第十五條、第八十三條、第一百六十五條及增修憲法條文第六條第一項之規範意旨所在，亦是釋字第 280 號解釋之本旨。

從八十四年七月一日退撫改革實施後養老給付優惠存款之取消、人口老齡化、長壽風險及退休風險觀之，公保養老給付宜將其調整修正給付方式，由一次性給付方式調整為年金給付方式，以因應該等風險。從世界銀行所提出的多柱養老體系框

架與應有的制度設計觀之，公保養老給付應建立年金制度，以對應個人短視的風險、低所得的風險、壽命預期的不確定性以及金融市場導致計畫目標不當的風險。另外，養老給付之改革應符合充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則，如此制度才能更具活力與靈活及彈性。

現行公保養老給付制度，如欲將其修正調整建立年金制度，首先必須代內及代際之間須予平等，保險給付計算基準亦應修正，養老給付之相關規定亦須配合修正調整，年金所得替代率亦要覈實釐定。惟制度不管如何的調整修正，其設計原則仍須以充足性原則、可負擔性原則、可持續性原則及穩健性原則作為基準。如此，公保養老給付制度，將會隨著時代之變遷而銳變，進而符應國家環境、發展狀況、經濟情況、財政能力、所得水準等之需求，同時亦能抵擋或禁得起各種風險的衝擊，讓公教退休人員之老年經濟安全獲得基本保障。

## 參考文獻

內政部（2007）。民國 96 年簡易生命表提要分析。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：[www.moi.gov.tw/stat/life.aspx](http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx)。

內政部（2009a）。民國 97 年國人零歲平均餘命估測結果。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：[www.moi.gov.tw/stat/life.aspx](http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx)。

內政部（2009b）。台閩地區人口零歲平均餘命及整十歲組平均餘命時間數列。2009 年 7 月 6 日取自內政部統計處網站，網址：[www.moi.gov.tw/stat/life.aspx](http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx)。

內政部（2009c）。老人福利與政策。2009 年 9 月 11 日取自內政部社會司老人福利，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>。

立法院（1958a）。立法院內政法制財政三委員會報告審查公務員保險草案案。立法院公報，第 20 會期第 8 期，頁 76-97。

立法院（1958b）。公務員保險法草案之審查報告。立法院公報，第 20 會期第 9 期，頁 4-36。

立法院（1958c）。第一屆立法院第 20 會期第 30 次會議速記錄。立法院公報，第 20 會期第 9 期，頁 44-101。

- 立法院（1973）。立法院第一屆第 52 會期第 25 次會議紀錄公務人員保險法修正草案審查修正案－廣泛討論。**立法院公報**，第 62 卷第 100 期，頁 4-30。
- 立法院（1974a）。「公務人員保險法」修正草案審查修正案－逐條討論－。**立法院公報**，第 63 卷第 2 期，頁 2-21。
- 立法院（1974b）。「公務人員保險法」修正案－完成三讀。**立法院公報**，第 63 卷第 6 期，頁 97-106。
- 立法院（1974c）審查「公務人員保險法」修正草案。**立法院公報**，第 63 卷第 30 期，頁 37-52。
- 立法院（1980）。立法院內政、教育、法制、財政四委員會第 1 次聯席會議紀錄（第 65 會期）審查「私立學校教職員保險條例」草案。**立法院公報**，第 69 卷第 93 期，頁 41-56。
- 立法院（1999a）。立法院第三屆第 6 會期內政及邊政、法制、教育、財政四委員會審查「考試院、行政院函請審議『公務人員保險法修正草案』，並廢止『私立學校教職員保險條例』及『公務人員眷屬疾病保險條例』」案第 1 次聯席會議紀錄。**立法院公報**，第 88 卷第 6 期（四），頁 441-466。
- 立法院（1999b）。立法院第四屆第 1 次會期第 11 次會議紀錄「公教人員保險法」--完成三讀。**立法院公報**，第 88 卷第 25 期（一），頁 206-243。
- 立法院（2000）。立法院第四屆第 2 會期第 16 次會議紀錄修正「公教人員保險法」第十三條、第十四條、第二十六條條文--完成三讀。**立法院公報**，第 89 卷第 6 期（二），頁 189-197。
- 立法院（2002）。立法院第五屆第 1 會期第 20 次會議紀錄修正「公教人員保險法」第九條條文--完成三讀。**立法院公報**，第 91 卷第 40 期（二），頁 733-735。
- 立法院（2005）。修正「公教人員保險法」第五條、第六條、第八條、第十條、第十三條、第十四條、第十八條及第二十六條條文；並增訂第十三條之一、第十五條之一、第十六條之一及第二十四條之一條文--完成三讀。**立法院公報**，第 94 卷第 1 期（上），頁 82-106。
- 古允文（2005）。世代契約與凝聚—老人經濟安全政策走向的思考。載於詹火生、柯木興編，**建構台灣老年經濟保障制度論叢**（頁 47-61）。台北市：國家政策研究基金會。

- 行政院經濟建設委員會（2008）。**中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計**。台北市：行政院經濟建設委員會
- 朱青、郭雪劍著（2007）。**養老保障多支柱養老體系下的公共養老金計畫**。中國北京：中國社會出版社。
- 吳庚（2004）。**憲法的解釋與適用**（第三版）。台北市：作者出版。
- 柯木興（2005）。社會保險年金與退休金基本概念。載於詹火生、柯木興編，**建構台灣老年經濟保障制度論叢**（頁 81-92）。台北市：國家政策研究基金會。
- 柯木興（2007）。**社會保險**。台北市：中國社會保險學會。
- 郭明政（2009）。**年金政策與法制**。台北市：元照。
- 陳慈陽（2004）。**憲法學**。台北市：元照。
- 陳新民（1992）。**憲法基本權利之基本理論**（上冊）。台北市：作者出版。
- 黃異（2009）。**行政法總論**（增訂六版）。台北市：三民。
- 臺灣銀行公教保險部編（2009）。**公教人員保險統計**。台北市：編者印行。
- 銓敘部（2005）。銓敘法規--公教人員保險法。2009 年 9 月 11 日取自銓敘部全球資訊網，網址：<http://www.mocs.gov.tw/law/main-law-list-a.aspx?ln-id=nam0410070134>。
- 謝森中（2006）。從經濟觀點看戰後台灣經驗---一個實際參與者的見證。載於宋光宇編，**台灣經驗（一）一歷史經濟篇**（頁 141-166）。台北市：東大。
- 鍾秉正（2005）。**社會保險法論**。台北市：三民。
- Holzmann, R., & R. Hinz (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: The World Bank.
- Holzmann, R., R. P. Hinz, & M. Dorfman (2008). *Pension System and Reform Conceptual Framework*. The World Bank Social Protection & Labor SP Discussion Paper No. 0824.
- Schwarz, A. M. (2006). *Pension System Reforms*. The World Bank Social Protection SP Discussion Paper No. 0608.
- World Bank (1994a). *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press.
- World Bank (1994b). *Averting the Old Age Crisis Summary*. Washington, DC: The World Bank.

# An Analysis on Pension Annuities of Government Employees' and School Staff's Insurance

Wen-Jong Wang\*

## Abstract

The main ideology of the content is based on whether the government employees' and school staff's insurance needs a pension reform and whether the annuity regime is realistic for pension. If answer is for sure, what subject matters should be addressed for amendment? Which part of the existing law and regulations should be amended? Therefore, this article separately takes widespread aspects into account regarding legal evolution, purposes and legal characteristics of pension, analysis and demand of the current pension system, fundamental principles of pension reform, and theoretical framework and mechanism designed for the government employees' and school staff's insurance. Ultimately, the basis of this research will refer to a basic framework of practical reform.

**Keywords:** government employees' and school staff's insurance, pension, annuity

---

\* Director, Kouhu Township Public Kindergarten, Yunlin County / Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-Sen University

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。99 年度預定出版主題如下：

- (一) 第 2 卷第 2 期主題為「**政治管理**」（截稿日期：99 年 2 月 28 日；出版日期：99 年 4 月）。
- (二) 第 2 卷第 3 期主題為「**契約型政府**」（截稿日期：99 年 5 月 30 日；出版日期：99 年 7 月）。
- (三) 第 2 卷第 4 期主題為「**政策變遷**」（截稿日期：99 年 8 月 30 日；出版日期：99 年 10 月）。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家三人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

### 一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

### 二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。

### 三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

- (三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。
- (四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行爲;並得爲符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。
- (五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視爲未曾發表,歡迎修改後投稿。
- (六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

#### 四、稿件交寄

- (一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。
- (二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

## 《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

## 《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

### 壹、來稿需包括下列要項

#### 一、首頁

- (一) 中、英文題目名稱。
- (二) 中、英文作者姓名。
- (三) 中、英文作者服務單位及職稱。
- (四) 聯絡地址、電話、電子郵件地址。

#### 二、第二頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- (三) 中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

#### 三、第三頁

- (一) 不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- (二) 正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

## 貳、正文格式

### 一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

### 二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

### 三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

### 四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

## 五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

## 六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

## 七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

*Public Administration Review*

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(The New Public Service: Serving Rather Than Steering)

“Social Problems and the Quality of Life”

## 參、參考文獻用例

### 一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

### 六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

## 七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

## 九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，\*\*\*\*年\*\*月\*\*日取自（單位名稱），網址：  
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

## 十、其他注意事項

- (一) 參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- (二) 一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- (三) 一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國                      年                      月                      日