

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第七卷第三期・中華民國一〇四年七月 Jul. 2015 Vol.7, No.3

(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：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：史美強（東海大學）

邱志淳（世新大學）

陳敦源（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

江明修（國立政治大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366325

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 104 年 7 月 31 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

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

中華民國一〇四年七月 第七卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點	呂炳寬、張毓真 / 1
雲林縣鄉鎮市公所貪瀆犯罪與司法判決樣態分析	黃于恬、王振宇 / 29
由美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度 反思我國公務人員保障制度	劉慧娥 / 67
書評—全球化時代下的公部門治理：行政傳統的角色	王順文 / 123
《文官制度》季刊稿約	/ 131
《文官制度》季刊投稿須知	/ 133
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 135
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 137

Journal of Civil Service

Vol.7, No.3

Jul. 2015

CONTENTS

Editor's Note.....	Chin-Kuei Chen	I
Examining the Special Authority Relationship in Taiwan: Perspective of Historical Institutionalism	Bing-Kuan Lu, Yu-Chen Chang	1
An Analysis of the Crimes of Corruption and Judicial Decisions in Yunlin County Township Offices	Yu-Tien Huang, Chen-Yu Wang	29
Reflections on Taiwan's Civil Service Protection: From the Viewpoint of U.S. Federal Government Prohibited Personnel Practices	Caroline H. Liu	67
Book Review—Public Sector Governance under the Era of Globalization: the Role of Administrative Tradition	Shun-Wen Wang	123

主編的話

在快速變遷的時代中，企業為求生存發展，必須經由不斷的創新過程，來尋求其產品或服務的新定位，因此不惜投下大量的研究經費，成立專門的研究團隊，以趕上市場的競爭，避免受到市場的淘汰，或進而強佔市場，使得企業的創新能力成為企業生存的重要條件，此種風潮也影響到政府官員的觀念，認為政府要爭取民心，需要提供民眾滿意的服務，而傳統的公共服務，已無法滿足民眾的需求，必須要提供創新的服務方式，才能建立政府的威信，受到大眾輿論的肯定，於是公務人員被要求創新服務，以建立政府創新的形象，這也果真得到民眾的掌聲，加強各級政府推動創新公共服務的決心，這波政府創新的熱潮，一改政府官僚僵化的印象，使其受到民眾的讚揚。

當政府感受創新的成果時，卻是公務人員承受超額工作負擔的開始，企業可以有大量的創新行動，是因為設有負責研發的專門團隊，而政府在既定的組織規模和人力編制中，無法成立負責開發創新服務的部門或團隊，只能要求受命創新的公務人員自行運用時間，去創新服務，如果時間急，公務人員為達使命，只能先放下手邊的例行工作，去執行任務，若是需要較長的時間，就會影響正常的業務，因而加班成為正常行為，在有限加班費的限制下，補休成為常態，但因工作量的壓力大，大多數公務人員都不敢休假，這種辛苦是外界所難以瞭解的，反而要受到偷懶、不知變通的污名。為提昇公務人員的士氣，使其努力得到肯定，政府官員應適時透過各種機會，給部屬嘉獎打氣，或是給予適度的喘息時間，對公務人員都是莫大的鼓勵，甚至激發其更大的創新能力，產生超過預期成效的結果。

本刊本期共刊出三篇論文：第一篇論文係以歷史制度主義的觀點，探討我國特別權力關係之演變。在特別權力關係下之公務人員、軍人、學生及受刑人，即使其權利遭受侵害，卻不得提起行政訴訟救濟，然而隨著時代的變遷，人權意識受到重視，特別權力關係也出現轉變，因此本文採取歷史制度論的研究途徑，以公務人員為研究對象，探究何種關鍵因素影響特別權力關係的演變，以及特別權力關係的未

來走向。

第二篇論文探討鄉鎮市公所貪瀆犯罪與司法判決樣態分析，並以雲林縣做為個案分析，由於鄉鎮市公所為最基層的政府機關，與民眾接觸頻繁，對其所屬人員的貪瀆犯罪最有感受。本文以雲林縣鄉鎮市公所在 2008-2013 年發生之貪瀆犯罪案例進行分析，研析發生貪瀆犯罪的背景、易觸犯貪瀆業務、常發生貪瀆類型，並分析雲林縣鄉鎮市公所發生貪瀆的成因與司法判決樣態，從而提出反貪瀆及反腐敗的建議。

第三篇論文係從探討美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度，由此反思我國公務人員保障制度。本文經由現行美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度之法制及實務運作角度，分析我國公務人員保障制度的規定，發現美國制度著重「動機」，我國制度重視「結果」，進而提出可供我國參酌的美國制度優點。

本期的三篇論文中，第一篇的主題為公務人員的特別權力關係的演變，雖然此主題已有許多討論，但以歷史制度主義途徑進行的探討，可提供對特別權力關係研究有興趣者的另種思考方向。第二篇探討公務人員貪瀆犯罪的狀況，一般研究者大都以重大案件或中央政府為對象，本文卻以鄉鎮市公所為研究對象，在資料較易掌控的情形下，更能顯示貪瀆犯罪的真實原貌，對貪瀆問題可以有更清楚的瞭解，而能有助於防範犯罪的掌控。第三篇的題目特別，主要是從美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度的介紹和分析中，提出有助於我國公務人員保障制度的改進，此方面的探討是人事制度研究者較少處理的部分，作者引用資料豐富，說明清楚，可助於我國改進公務人員保障制度的參考。

本期同時刊出一篇書評，書名為「傳統與公共行政（Tradition and Public Administration）」，此書評用的標題是「全球化時代下的公部門治理：行政傳統的角色」，此標題明顯的掌握住本書的重點，當公共行政界面對快速變遷時代時，總要提出改革的作為，在效率改進、管理運用或是組織再造方面打轉，甚而採取將政府推向市場化的新公共管理的主流意識，放棄公共行政的傳統與價值。然而在實際的運作中，卻常有無法脫離許多傳統的作為，本書透過各國行政運作的實例及實證研究，認為公共行政已從「新公共管理」階段步向「國家恢復與戰略階段」，不管政府如何改革，行政傳統仍是不可忽視的重要變項，因為關聯到傳統價值和文化，對追求改革的倡議者，此書提供一個再思考的觀點。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2015年7月31日

我國特別權力關係之演變： 歷史制度主義的觀點

呂炳寬、張毓真*

《摘要》

我國特別權力關係繼受自德、日兩國，在此關係下之公務人員、軍人、學生及受刑人等，其權利若遭受侵害，不得提起行政訴訟救濟；並排除法律保留、司法審查及正當行政程序等原則之適用。然而，隨著時代的變化，人權意識的抬頭，特別權力關係也出現轉變。

本文以歷史制度論為研究途徑觀察我國特別權力關係之演變，並以特別權力關係中之公務人員為主要研究對象，探究我國特別權力關係變遷之過程、何種關鍵因素影響特別權力關係之演變以及特別權力關係未來之走向，最後，並提出本研究之建議。

[關鍵詞]：特別權力關係、歷史制度主義、路徑依循、公務人員

投稿日期：103年12月29日。

* 呂炳寬為東海大學公共行政暨政策學系副教授，email: lu.bk@thu.edu.tw；張毓真為東海大學行政管理暨政策學系碩士，email: ycchang@thu.edu.tw。

壹、前言

十九世紀，德國法學家 Paul Laband 於其著作中提出國家與公務人員之間並不存在一般法律關係，而是特別權力關係。此後，德國行政法學家 Otto Mayer 以 Laband 所提出的理論雛型為基底，樹立更為完整特別權力關係理論體系。¹特別權力關係係指在特定行政領域之中，國家為達成一定行政目的，對相對人有概括的命令強制權，相對人則負無定量之忠誠服從義務（黃俊杰，1997：36），當相對人進入國家封閉性主體內部時，立即自動放棄其權利，既然為自願放棄，因此自然就無侵害可言。在此種特別關係之中，相對人等同是被置於行政內部，形成一種無「法」之真空狀態（陳啟榮，2008：74）。

特別權力關係理論經由日本影響至我國，由於對公務人員、軍人、學生、受刑人等管理上的便利，自國民政府在大陸時期起即奉行不渝（許宗力，2006：144），滲透我國行政與法院實務長達半世紀之久，直至釋字第 187 號解釋的出現，方首度打破特別權力關係理論冰山。之後因為民主改革以及對人權的重視，釋字第 243 號解釋成為特別權力關係的一大突破，公務人員對於免職處分因涉及憲法保障之服公職權利，得提起行政訴訟。這二件解釋，對於我國特別權力關係理論的瓦解有著非凡的意義。晚近，釋字第 653 號、第 684 號解釋甚至認為受羈押被告與學生於其基本權利遭受侵害時，均得提起行政爭訟。

這一連串的發展過程，本文發現特別權力關係的演變與政治體變遷制有著很大的關聯性，亦即在我國政治體制從「威權」邁向「民主」的過程中，特別權力關係的束縛也逐漸被解開。本文將運用歷史制度主義的觀點，以時間序列為軸，去觀察我國特別權力關係演變之脈絡，並關注特別權力關係中公務人員基本權利侵害問題。本文企圖找出特別權力關係每一時序變化之因素，探究制度與行動者間如何相互影響，試圖在這樣的互動中做一整體分析。

¹ 根據程明修（2013：194-195）的研究指出，德國在十九世紀後半葉，基於國家與市民社會二元理論，伴隨個人權利保護而發展出一般權力關係，相對的，特別權力關係被當作「官治國家的遺物」而被遺留下來，而將這種「法治國史前隔代遺傳的退化器官」發揚光大的是 Otto Mayer。一般權力關係與特別權力關係在德國並存，一方面符合當時歐洲自由主義思潮下的個人權利保護思潮，另一方面保留德國人引以為傲的傳統官吏制度。

貳、歷史制度主義與分析架構

一、制度與歷史制度主義

新制度經濟學家 North 對制度的界定乃為「制度乃是一個社會中遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。制度包含著正式與非正式規範，正式的規範如成文的規章，非正式的規範如慣力和行為標準」（劉玲君，2006：8-9）。此外，劉聖中（2010：20）亦指出，所謂的制度包括一個國家或地區最根本的決定國家體制和形式的憲政制度，各種法律法規組成的法律體系，由不同官僚組成的穩定的公共權力決策，執行和監督機構的國家，組織政治選舉和運動的政黨，以及其他各類政策形式的制度集群等。Hall 與 Taylor（1996: 954-958）則將制度定義為：「鑲嵌於政體或政治經濟體系的組織結構之正式或非正式的程序、慣例、規範與習慣。」綜上所述，歷史制度主義所指的「制度」即是指「對行為具有影響的正式組織、非正式規範以及相關程序」（Thelen & Steinmo, 1992: 2）。

制度在形塑政治的角色為何呢？Hall（1986: 19）認為制度因素具備了兩個基本功能：第一、負責政策制定的組織，對參與者的權力將具決定性影響，並宰制政策結果；第二、藉由建立制度性的責任以及與其他參與者的關係構成組織自身的立場定位，以便對參與者的自我利益界定產生影響。

新制度主義成熟和興盛於 90 年代乃至今日，²其結合了傳統規範研究、行為主

² 早期的制度研究是以重視公法（尤其是憲法）及政府組織，國家及正規之政治結構為其研究主題，其目的在脫離傳統政治學哲學形而上的研究，主張對以法律制度為研究題材，歸納其類型與比較差異，而不涉入哲學的價值判斷，他們認為文字上白紙黑字所記下來的東西，就是實際上制度運作的情況，但是這種研究方法被譏為「天真的經驗主義」（raw empiricism）（呂亞力，1979：236），因為單純的制度研究無法解釋真實政治運作與制度間的差異。政治學研究其後轉向政治行為面的分析，分析單元由制度轉到人的政治行為，且以科學以及科技整合的方法研究政治行為，認為政治學的研究是一種科學，因此強調價值中立，分析政治的實然面向，成為政治學研究的「行為主義」（behavioralism）。由於行為主義對許多重大問題如越戰、都市問題、環境惡化等的不關心，而有「後行為主義」（post-behavioralism）的主張，認為政治學應對賦與社會更多的

義研究和新的方法論，把宏觀和微觀結合起來，從中層角度來透視制度和個體行為、制度和環境之間的互動關係，提供了更多有力的解釋。而且在探討制度與行為如何互動的同時，不僅著重正式制度，也重視非正式制度（劉聖中，2010：33；蘇子喬、王業立，2010：7）。

歷史制度主義為新制度主義之支流，³揉合了理性選擇制度主義的「算計途徑」與社會學制度主義的「文化途徑」，有相當明顯的「折衷主義」色彩（蘇子喬、王業立，2010：9）。相較於傳統制度主義只著重於制度靜態面之探討，歷史制度主義不僅包括靜態面研究，更重視制度的動態性。換言之，歷史制度主義乃是對特定制度變遷之動態過程加以描述與解釋的一種理論，歷史制度主義雖然也是以制度為研究焦點，但卻有更宏觀的思考範疇，以及動態的關係架構，可以去探討問題發生的脈絡環境與動態。對於歷史因素，如理念、文化或是非預期的事件等諸項因素亦納入制度分析中，因此更能掌握制度的形成與變遷之探究（許菁芸、黃稚然，2007：7-8）。

歷史制度主義繼承政治學中權力與國家機關等傳統議題，作為重新詮釋的基礎，並不僅止於研究組織之間的互動，更強調國家的行動與政策的形式，並且將其提升到較高層次的制度脈絡中，以期瞭解此一互動的過程（徐正戎、張峻豪，2004：150），著重於觀察行為者對制度建構或轉變之影響，而在其中，歷史制度主義更是關注制度變遷過程中的變與不變，亦即路徑變遷的方向。簡言之，若制度的變遷展現對歷史路徑的依賴，便是制度不斷加強對行為者之影響，甚至是按照過去偶然形成的制度結構不斷運作下去；相反地，若在路徑發展過程中出現了的制度變遷契機，即是行為者企圖突破制度結構對其造成的限制，使制度產生突破歷史路徑之可能（呂炳寬、張峻豪，2009：173）。

關心與行動，但後行為主義的研究焦點係以「社會」為研究政治現象的中心，忽略制度的重要性，使得我們對於社會現象的了解過於化約。

³ 新制度主義依據 Hall 與 Taylor（1996）的彙整，將新制度主義大致分為三種類型：（一）「理性選擇制度主義」（rational choice institutionalism）；（二）「社會學制度主義」（sociological institutionalism）；（三）「歷史制度主義」（historical institutionalism），分別從個人理性的微觀基礎角度、組織內部文化與行動關係角度以及歷史演變和制度作用角度來解釋社會政治現象，形成了既有相關性又有差別的理論模式（劉聖中，2010：33）。

綜上所述，歷史制度主義的研究議題在於制度的動態與變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動；並對制度形成所採用的理性選擇和組織理論觀點，解釋了制度形成的原因以及制度變遷的背景。而所發展出的制度變遷論述，則更能針對制度發展脈絡進行系統性的分析。歷史制度主義所採用的歷史概念，便是將觀察制度的面向拉長，從時間序列分析制度在具體時空脈絡下之發展，並且更融合了經濟學與社會學當中的理論假設，而企圖對制度有更全面關照（張峻豪、徐正戎，2007：57）。簡言之，歷史制度主義可以區分為兩大內涵：路徑依循（path dependence）用以解釋制度的制約以及制度變遷；斷續式均衡（punctuated equilibrium）用以解釋面對不連續制度的變遷（即制度的大幅變動，如革命）。

二、路徑依循理論與斷續式均衡理論

在制度變遷的理論中，路徑依循為一舉足輕重的概念。North 將自我強化的現象論證推廣到制度變遷方面來，從而建立了制度變遷的路徑依循理論。所謂的路徑依循是指制度的變遷過程中，存在著「自我強化」（self-reinforcement）和「正向回饋」（positive feedback）的過程，使得制度變遷一旦走上某一條路徑，該方向就會在以後的發展中得到「報酬遞增」（increasing returns）的機制（Pierson, 2000: 251）。在此機制啟動後，即使出現別種選項可供選擇，但由於轉換的代價太高，會使得特定狀態沿著既有路徑不斷延續下去。制度最重要的作用，即是將某種權力或利益的安排藉由正向回饋的機制延續下去，形成特定的歷史路徑（黃宗昊，2010：159）。路徑依賴有點類似於物理學中的「慣性」，一旦一個國家選擇了某種制度，無論這種制度是好是壞，就會沿著這一制度一直走下去，產生對該制度的路徑依賴。除非有重要的外生變量影響或是突發性重大事件，否則一個社會要脫離它已經選擇好的既定制度是不容易的。

現存制度對於行動者的既得利益日益增加，造就制度的沉澱成本（sunk cost）的龐大，日後制度轉換的代價亦將越高，現有制度因而產生巨大的存續力量，未來制度變遷的選擇範圍將「鎖定」（lock in）在一定的路徑中發展，形成一種桎梏的制度抉擇，易偏向於以往的決定（Pierson, 2000: 263-264）。Krasner（1984: 223-226）指出，歷史的發展就是路徑依循，過去的決定以及制度形成的歷史環境，都將造成後來制度在變遷與重塑上之制約。整個制度的建立過程可視為一次次路徑選

擇的過程，決策者會因受過去制約，而排除他在下一個時間的路徑選擇範圍。

綜合上述，在制度的變革中，路徑依循深受過去事件影響，而牽制未來事件的發展，即使有行動者欲進行制度改革，也無力全盤廢除既有制度，僅能依循既有的方向前進或僅有小幅度的改變，相當程度界定了未來制度變遷的方向（陳恒鈞、江慧萍，2010：137）。

既然制度的作用在於型塑特定的歷史路徑，那特定路徑到底是何時開啟？制度所承載的正向回饋機制又是何時開始發揮作用？這就涉及第二類研究－有關「關鍵時刻」（critical junctures）的探討。事件何時發生，常會影響到其如何發生。尤其先後發生的事件都有引發正向回饋的潛力，則事件發生的先後順序就很重要，後發生事件的作用很可能被先發生事件的影響所掩蓋，不同的事件順序，會產生不同的歷史路徑（黃宗昊，2010：159-160）。

與路徑依循相輔相成的另外一個概念是「斷續式均衡」理論（Krasner, 1984: 240-242）。在制度長期的發展過程中，制度會在某一關鍵時刻發生重大變動，此一關鍵時刻決定了制度未來的轉折方向，並重新形成一個新的均衡狀態，接下來制度會在此一特定的均衡狀態下維持一段穩定的時間，之後在某一關鍵時刻又發生變動，變動後的制度則又重新形成另一個均衡狀態，以此不斷運作下去。而在前後兩個關鍵時刻之間的制度穩定均衡時期，制度會透過一連串自我強化的「再生機制」（reproduction mechanism），將制度的運作規則回饋到行動者的認知模式當中，而使制度在制度穩定均衡時期得以長期屹立不搖（Mahoney, 2000: 508-509）。

制度的變遷不是在追求一個終極均衡的目標，而是從上一個均衡變動至下一個均衡；由上一個變動走向至下一個變動。當制度處於均衡穩定時期，制度為自變項，形塑政治結果與政策；而在制度變動崩解時期，制度則轉向為依變項，反而為政治的運作與政策所形塑（顧慕晴，2012：26）。若仔細觀察一個制度從創制到停滯的過程中，會發現制度本身的特質才是影響最大的力量。即便變遷的過程中會產生危機或波折，但制度依舊會發揮主導力量，讓有關因素維持一定的平衡狀態（Krasner, 1984: 240-241）。制度乃是整個過程中的載具或主要影響力（呂育誠，2002：86）。故由整個過程觀之，即可明瞭制度是如何形塑政治行動者的目標，制度又是如何建構行動者之間的權力關係，以及這些權力關係是如何使部分行動者處於優勢，他人則處於劣勢（Thelen & Steinmo, 1992: 2）。

三、分析架構

歷史制度主義可視為制度變遷與運作的歷史決定觀點，表示著後決策依先前決策過程而決定的基礎，以及依此基礎發展而生的制度運作與變遷脈絡。循此，關於制度變遷的問題，與其說歷史制度主義者想解釋制度變遷之情形，不如說其是在解釋現存制度何以能延續不墜，如何對後續的制度設計與政策選擇產生作用（徐正戎、張峻豪，2004：151）。據此，歷史制度主義的觀點明顯架構起決策過程中影響政策輸入因素和產出的連結，對於觀察政治生活行動者間的互動情形，產生了一個嶄新的觀察角度（史美強，2005：37）。

歷史制度主義採取的是過程取向的研究法，因此特別強調結構與行動的交互關係。此外，歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，從時間序列的面向來分析事情發生的過程與後果，最重要的是，由行動者的行為與結構的交互作用結果所形成歷史過程意圖與非意圖因素中，尋找影響行動者與制度轉變的原因（許菁芸、黃稚然，2007：8）。Immergut（1998：23）認為歷史事件具有一定的因果關係，同時歷史亦具有偶發性與不規則性。職是之故，我們對制度變遷的方向必須要將時間序列拉長，藉以觀察制度是如何地受到預期與非預期因素的改變。制度變遷倘若缺乏歷史性的解釋，將造成斷章取義的偏執觀念。總的看來，歷史制度主義強調透過時間序列的面向來解釋、分析事情發生的過程與後果，更重要的是它將焦點放置在歷史時空脈絡中去理解，是一種「過程取向」的研究途徑。歷史制度主義在制度變遷企圖尋找影響行動者與制度轉變的原因，開拓我們對於制度變遷的視野。

綜觀國內歷史制度主義的文獻，少有用以研究特別權力關係，主要是特別權力關係理論屬於公法學範疇，法學界大多採法釋義學作為研究途徑，本文整合法學以及社會科學常用的歷史制度主義來分析特別權力關係變遷之過程，欲解釋特別權力關係何以在不同時間點會發生變遷或依循？換言之，為何特別權力關係會出現這些改變？行動者（主要有行政、立法及司法三個部門）與制度的互動過程為何？為回答上述問題，本文先運用路徑依循分析架構，依時間序列陳述事件發生過程，先研究何種因素影響特別權力關係的制度選擇，目的在界定特別權力關係之形塑過程與制度選擇，其次，特別權力關係於制度選擇完成後之制度內涵以及如何產生制度依循，再者，因為政治、社會及經濟環境之變化，尤其是世界人權理念的發展，讓特

別權力關係逐漸產生變遷的動力，這時會在某個時間點發生重大事件讓特別權力關係發生變遷（可能是司法案例的建立、也可能是法律的修改或制訂），在制度運作持續過程中，討論路徑依循的結果：也就是特別權力關係制度依循的收益問題，這部分涉及特別權力關係的「好壞」問題，不佳的路徑依循會再次引發制度變遷的動力。詳如下圖 1 所示：

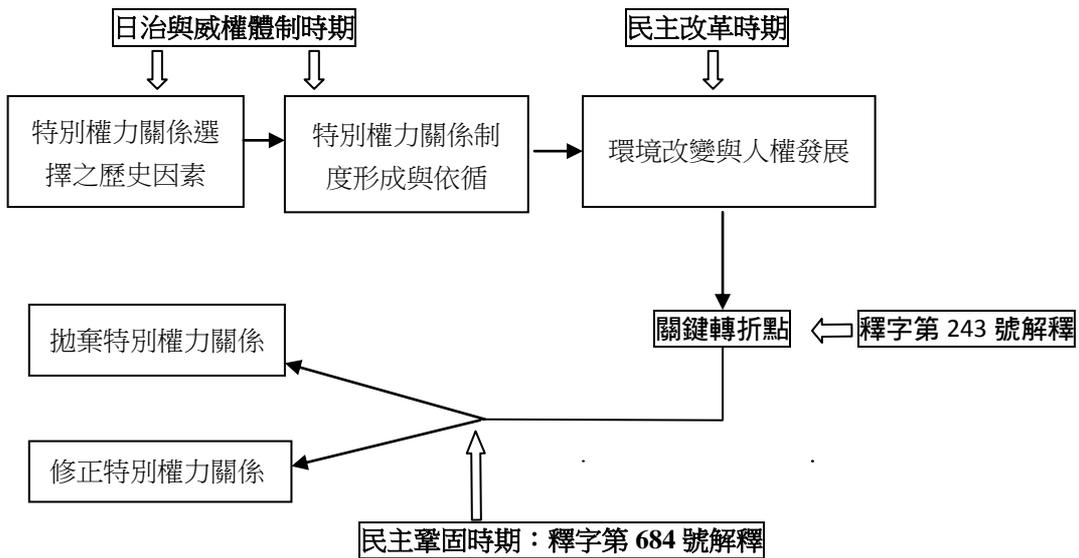


圖 1：我國特別權力關係發展之分析模式

資料來源：作者自繪。

依圖 1 所示：臺灣在日治時期以及威權體制時期，因為當時的政治、社會等環境因素，對於人權保障的不重視，人民亦相對欠缺權利意識，特別權力關係成為統治者選擇的工具，並一直依循下去，直至 80 年代，一連串的民主改革措施以及世界人權理念的引進，釋字第 243 號解釋的作成，成為特別權力關係的重要關鍵轉折點，之後，臺灣歷經兩次政黨輪替，民主鞏固已然形成，並且立法院連續訂定重要國際人權的施行法，釋字第 684 號解釋再次挑戰特別權力關係，未來，對於公務人員究竟是完全拋棄特別權力關係或是在修正其內涵，值得我們關注。基此，本文將我國特別權力關係的演變，分成三個時期進行討論與分析：一、日治與威權體制時期（1989 年釋字第 243 號解釋以前）；二、民主改革時期（釋字第 243 號解釋至 2011 年釋字第 684 號解釋之間）；三、民主鞏固時期（釋字第 684 號解釋以後）。

參、日治與威權體制時期：特別權力關係之路徑依循 (1989年釋字第243號解釋以前)

臺灣早在 1909 年日治時代，便有日本學者指出，臺灣的官吏係指異於一般人民基於法律上之義務，而遂行國家任務並負擔公法上服從義務之人。到 1923 年，曾任臺灣總督府法務部長之常尾景德更進一步指出，官吏是指服不定量國家任務，而由統治者或其委任者授予其地位，並隸屬於統治者之自然人。官吏因其法律上之特別地位，而與統治者形成一種特別的權利與義務關係，亦即官吏與國家間屬於公法上之特別權力關係，這種理論以及實務運作在臺灣已經經歷一個世紀以上（程明修，2013：197），政府來臺之後，這套理論便一直應用下去。

我國早期公務人員與國家關係，僅強調為民服務及忠實執行義務，對其權益保障向來都被忽略（李玉君、蔡文琳，2006：80；林全發，2011：74）。行政部門甚至以命令就可以約束、懲罰公務人員，迫使其實施符合特定的、必要的業務或勤務。在這樣的威權體制環境背景下，此時期行政與司法實務，其形塑出與德日兩國相似的特別權力關係內涵，其範圍有過之而無不及，且絕對排除法律救濟之可能性（黃耀南，2002：136-137；程明修，2013：204-207）。特別權力關係在我國早期司法實務即已被肯認，從 1928 年的司法院院解字第 311 號解釋即有特別權力關係的影子，⁴其後的院解字第 339 號（1928 年 9 月 16 日）更明白指出：「人民為官吏雖像公權之一種，然人民與官吏身分各別，其有因官吏身分受行政處分者，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，自不得援引訴願法提起訴願。」確定將公務人員導入特別權力關係內，之後的院解字第 347 號解釋及 1935 年的院解字第 1285 號解釋不斷被強化著。⁵

⁴ 司法院院解字第 311 號（1928 年 7 月 21 日）：「按訴願之提起，係人民不服官署處分之救濟方法，下級官吏對於該管上級官廳就其監督範圍以內所發命令有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。」

⁵ 司法院院解字第 347 號（1928 年 10 月 1 日）：「官吏受上級官署處分，不適用訴願法。至補救方法，在關於公務員服務及保障各法規制定施行以前，無條文可以依據。」司法院院解字第 1285 號（1935 年 5 月 29 日）：「已退休之公務員，關於養老金支給數額及其方法，依公務員撫卹金條例所規定，係為公務員之特別身分而設，實為公法上之權

1948年第一屆國民大會依修憲程序通過動員戡亂時期臨時條款，我國憲法秩序自此全面進入緊急狀態，動員戡亂時期綿亙 44 年（曾建元，2005：42）。1949 年開始實施戒嚴，國家統治權集中於軍事機關，人民的自由權利嚴重受到凍結（王泰升，2003：19）。威權體制所意謂著國家機關在整體政經權力體系中的支配性地位與主導性關係（蕭全政，2001：67），決策主體是國家所認可的少數人，決策過程是由上而下，強調服從權威，政府行政部門的權限遠超越立法部門的制約力量。國家體制內的立法、和司法機關的自主性都十分有限，無法發揮制衡的功能（趙建民，1994：162）。司法院職司釋憲的大法官會議，對行政、立法部門的國家權力運作方式，並沒有太多意見，長期不改選的立法院流於行政機關的橡皮圖章（蕭全政，2004：8）。動員戡亂時期臨時條款創造了憲政非常時期，加上實施戒嚴，更進一步禁錮基本人權（李念祖，2012：318）。從 1950 年代開始，透過許多侵害人權的法律與行政命令的施行，使得基本人權無法得到法律的保障，更不要說憲法的保障（蘇瑞鏘，2005：115）。

在這種環境下，特別權力關係被依循下來，例如 1951 年的行政法院判字第 19 號判例即明顯指出：「公務員之身分與人民身分不同，下級公務員對於該管上級官署，就其監督範圍內所發布之命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。」1952 年的行政法院 41 年判字第 6 號判例針對學生被強制轉學認定不能提起行政爭訟，1959 年行政法院 48 年裁字第 11 號判例更將編制外人員視為特別權力關係。⁶ 1962 年的行政法院 51 年判字第 398 號判例針對公務人員指出：「…各級公務人員以公務員身分所受主管官署之懲戒處分，則與以人民身分因官署處分受損害者有別，自不得對之提起訴願。」1964 年的最高行政法院 53 年判字第 229 號判例更露骨的指出：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官

利，故其請求被原官署為駁回之處分後，無論是否受有損害，要不得依訴願法第一條提起訴願。」

⁶ 行政法院 41 年判字第 6 號判例：「學校與官署不同，學生與學校之間，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦只能向該管監督機關請求糾正，不能按照訴願程序，提起訴願。」行政法院 48 年裁字第 11 號判例：「澎湖縣馬公鎮公所某幹事，係屬編制外人員，縱令仍可視為自治團體之公吏，與其澎湖縣馬公鎮公所亦屬於特別權力關係，如對補發薪津事項有所不服，僅得向該管監督機關請求救濟，要不得援引訴願法提起訴願。」

署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願。」⁷長久以來解釋例及判例均限制公務人員及學生等，請求法律救濟，提起民事訴訟者，不問其內容為何，蓋以因屬公法事件，不予受理；提起訴願及行政訴訟者，則一律以特別權力關係為由，予以駁回；甚至對已脫離特別權力關係者，如退休或離職人員，亦同樣適用；抑有進者，純屬一般性公法上事件，亦有被視為特別權力關係者（吳庚，2010：211）。⁸

我國在戒嚴和臨時條款與動員戡亂體制之下，政府長期控制整個政經權力體系的上層，主導政治社會、經濟社會和市民社會。政府行政部門的權限遠超越立法部門的制約力量，體制內的立法、和司法機關的自主性都十分有限。行政部門能跳過立法院便可單方制定政策，無須遵守正當行政程序，亦無須適用法律保留原則，以命令便能限制公務人員的權利，殆已成行政部門之惡習；立法部門於此時期僅制定出簡略的公務人員考績法，保障公務人員權益的法律規範相當不明確；司法部門自主性低，司法部門的判決皆認為公務人員不應同於一般人民享有訴訟權利，綿亙半世紀之久。總的來說，我國威權體制時期重行政效率輕民主法治，以及特別權力關係理論的推波助瀾下，公務人員權益毫無保障可言。這種與威權戒嚴體制緊密結合的特別權力關係理論因而在我國生根，公務人員說穿了即是政府統治下的運作機器。基此，我們可以說隨著統治權之發展，我國行政法上之「特別權力關係理論」，走向更嚴格且保守的「特別」權力結構中（程明修，2013：204-206）。⁹

值得注意的是，1984年大法官釋字第187號解釋之作成，始有論及公務人員之財產權得提起行政爭訟以求救濟，特別權力關係理論開始有動搖的跡象。該號解釋

⁷ 其他如1965年行政法院54年裁字第19號判例：「以公務人員身分而受主管官署人事行政上之處分，顯與以人民身分受官署違法處分而損害其權利之情形有別，除有正當理由得該管監督官署呈請糾正外，自不得依行政訴訟程序以求救濟。」1968年最高行政法院57年判字第414號判例：「公務人員以公務員身分受主管官署或上級官署之處分，純屬人事行政範圍，與以人民受官署之處分有別，不得對之提起訴願。」1970年行政法院59年判字第400號判例：「人事主管機關對於公務員任用資格所為之審定及任用之准駁，非官署對人民之行政處分可比，自可向本機關長官轉請復審外，不得對之提起訴願。」

⁸ 依行政法院見解，屬特別權力關係案件尚有：選舉監察機關依選舉罷免法規對候選人所為之警告處分、特定營業許可（如舞廳、酒家）、專門職業執業人員之懲戒事件（如會計師除名、處分）。

⁹ 當然，特別權力關係的強化，自然更有利於國家對公務人員的掌控，或許對部分行政業務可以展現效率，但卻不利於人權的進展，更對法治（rule of law）建立有不良的影響。

可說是突破特別權力首開先河之解釋，使得趨向極端化之特別權力關係理論，有了轉機（黃耀南，2002：145）。本件解釋承認公務人員基於憲法服公職權擔任公務人員，基於此身分所產生之請領退休金權，乃由憲法所保障，排除其訴訟權利並不合憲。雖然本號解釋未全部否認特別權力關係理論，但已大幅度修正、加強公務人員權利之保護與法律救濟。兩年後，大法官釋字第 201 號解釋再次強調，公務人員依法辦理退休請領退休金，如有爭議，非不得依法提起行政爭訟程序。此兩號解釋固有突破及轉機，將過去過分擴張特別權力關係理論適用之範圍，大幅加以縮減，開啟特別權力關係相對人財產權之法律救濟程序，導正自威權體制時期以來半世紀的司法曲解（黃耀南，2002：132；程明修，2013：213）。隨著世界民主化浪潮的趨勢，我國特別權力關係出現邁向另一個階段的跡象。

肆、民主改革時期：特別權力關係之改變與依循（釋字第 243 號解釋至 2011 年釋字第 684 號解釋之間）

1979 年美國對中華民國斷交，轉而承認中華人民共和國，反對運動雖然一度在高雄美麗島事件中再度遭到國民黨政府鎮壓，但外部正當性的重挫帶來內部的改革壓力，以及為了迎合美國臺灣關係法中的人權理念以爭取美國對臺灣的持續軍事援助和政治支持，國民黨政府在總統蔣經國的領導下則仍緩進而有步驟地推動政治革新，1986 年 9 月 28 日，民主進步黨突破黨禁成立，蔣經國趁勢宣布解除戒嚴，臺灣乃進入自由化的階段，而隨著世界第三波民主化浪潮的衝擊，特別是 1989 年 6 月 4 日中華人民共和國鎮壓天安門學生與民主運動的舉措，則鼓舞著臺灣民間對於民主化的高度呼求（曾建元，2005：43）。

在 80 年代中期，臺灣面臨「參與的危機」（Binder, 1971），人民意識到有參與的企圖與權利，隨著人民不滿國民黨一黨獨大的局勢下，1990 年 3 月爆發野百合學生運動，提出「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議及訂定民主改革時間表」四大政治要求。同年 4 月，總統李登輝則同意召開國是會議具體討論憲政改革問題；6 月，大法官會議作成的釋字第 261 號，終結萬年國會的存在。在 1991 年李總統宣告終止動員戡亂狀態（李鴻禧，1997：220；曾建元，2005：43；張淑中、姚中原，2012：28；謝政道，2007：219）。90 年代起臺灣接續開啟了一連串

的民主改革運動，並將其憲政改革上具體落實，如：臺灣從所有國會議員均改為須經公民定期選舉產生，到身為國家元首的總統改由公民直選，終致執掌政府行政部門的政黨首度發生新舊替換，而成為一個真正的民主憲政國家（王泰升，2003：2；徐正戎、呂炳寬，2010：75）。

第三波民主化的起點通常被認定是葡萄牙與西班牙在 1973-1974 年之間的政權轉型，而臺灣啟動自由化的時間點，約莫是從 1986 年民進黨成立或 1987 年蔣經國總統宣布戒嚴令解除開始；繼而經過 1991、1992 年國會全面改選和 1996 年總統直選以後，成功完成了民主轉型。而後，臺灣又於 2000 年通過民主鞏固第一階段的考驗，人民用選票完成歷史性的政黨輪替與政權和平轉移，可謂全球第三波民主化浪潮成功的案例之一（李西潭，2006：33-34）。我國在專制的層層束縛中衝撞出這樣的憲政秩序，實是一項難能可貴的成就。

自 1980 年代中期以來，臺灣的威權體制已經歷激烈而徹底的轉變，並展現全面民主化的發展，隨著民進黨的成立、解嚴和人團法的公布、終止戡亂和中央民代全面改選與修憲的進行，甚至總統大選和政黨的輪替等，臺灣的威權體制崩解、政黨政治確立、社會團體多元化、輿論媒體蓬勃擴張，而理性選民也逐漸抬頭（蕭全政，2004：2）。隨著政治民主化，臺灣政治生態遽然丕變，公民政治權利運動的顯著性逐步讓位於各種經濟社會文化權利運動，人權意識也在過程中更加多元豐厚（王興中，2012：214）。

在人權的議題上，解嚴後司法禁忌漸消。解嚴之前不僅認定法令違憲的解釋寥若晨星，人權解釋也甚是稀少。早年的人權解釋始於財產權的議題，以政治上較不敏感的領域為大宗。解嚴之後，以人權為主題的解釋開始伸入各項重要的人權領域（李念祖，2012：337）。從憲法解釋主題的涵蓋範圍來看，解嚴之後，憲法解釋相對於統一解釋的比重顯然增加，憲法解釋也從解嚴前偏重於政府機關權限分工，大幅的朝人權保障發展（李念祖，2012：335）。關於特別權力關係事項，值得引為里程碑之解釋乃 1989 年釋字第 243 號解釋。¹⁰釋字第 243 號解釋的意旨可歸納出

¹⁰ 本文審查意見 1 指出：「大法官之人員組成，最具關鍵。以特別權力關係解釋之突破而言，翁岳生、吳庚、楊日然三位具留學背景者（以德國學者 Ule 教授提出之基本關係與經營關係論點，以當時之文獻貧乏，非留學出身之大法官者難以構思與說理），相互間之密切合作及發揮意見領袖功能，是一系列解釋能夠推進的關鍵。」當然如果可以深入

以下三點：一、依公務員考績法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，若該公務員已循救濟程序，如仍有不服，自得行使憲法第 16 條之訴訟權，提起行政訴訟。二、依公務員考績法僅記大過之處分，並未改變公務員身分關係，不直接影響公職權利，不得提起行政訴訟。三、上級機關於監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益之處分，公務員不得訴請救濟。

釋字第 243 號解釋，肯認公務人員身分地位遭受侵害者，得以尋求權利救濟，針對公務人員身分存續做出保障，但就未改變公務員身分之職務命令、記大過處分，認為因不「直接」影響到人民服公職之權利，仍不許其提起訴訟救濟，相較過去將特別權力關係相對人所有事項（除財產權）皆視為人事行政範圍，本件解釋已將救濟程序範圍首度放寬至公務人員之工作權保障，乃為歷年來突破特別權力關係領域中最重要之解釋。在釋字第 243 號解釋之後，我國司法、立法及行政部門實務界也因應解釋意旨而做出許多改變。

我國特別權力關係之變遷在釋字第 243 號解釋之後，大法官相繼做出第 298 號、第 323 號、第 338 號、第 483 號及 491 號解釋，宣告對特別權力關係相對人所為之免職處分及對其權利有重大影響之處分，必須適用過去特別權力關係領域內排除之法治國原則；並促成我國立法部門制定公務人員保障法及行政程序法，使得公務人員權益保障得有法律之規範。¹¹

探討大法官個人的理念、意識型態對於其作成釋憲決定的影響，自然有很強的解釋力，也是值得討論的議題。然而，我國大法官一方面要深入訪談其意見並不容易，另一方面也很難查知其意識型態或是理念，僅能從其留學背景或是所寫的意見書略知一二。其中，留學背景雖會影響其裁判，但亦無法完全解釋在某個時間點上會做出那樣的決定，蘇彥圖（2014）提出的釋憲時刻理論，認為大法官的議程設定——也就是司法院大法官要在何時，就何項憲法議題作出實體決策的時程決定，會影響大法官解釋的出爐與否。例如單一選區之票票等值問題，大法官分別於 2009 年 7 月 31 日第 1343 次會議第 10 案以及 2013 年 6 月 21 日第 29 案議決不受理，但在 2014 年 6 月 6 日卻作成釋字第 721 號解釋，認為立委選舉採單一選區兩票並立制及所設政黨比例席次與 5% 政黨門檻之規定不違憲。本文認為，在作成釋字第 243 號解釋時，部分大法官的留學背景或許成為該號解釋的重要理論基礎，但仍無法成為解釋日後的諸多解釋的原因。

¹¹ 例如，1992 年的釋字第 298 號解釋補充了釋字第 243 號解釋的不足之處，指出「公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以

釋字第 243 號解釋以降的一連串解釋也都漸漸破除了特別權力關係理論之束縛，填補公務人員權利保護的漏洞。這一連串的解釋也促成有關公務人員之考試、保險、退休、免職及考績衍生之財產權，納入一般權力關係，均有法律保留原則之適用。雖然司法院大法官歷年作成多號解釋，就個別情形肯定公務人員之救濟權。惟整體而言，尚未能建立充分及有效之公務人員保障法制（陳敏，2009：1116）。

直到 1996 年公務人員保障法的公布，我國公務人員特別權力關係才步入法治化，建立文官健全之權利救濟制度（黃耀南，2002：142）。考試院於 1991 年 9 月第 8 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」，擬定於修正考試院組織法時增設之，並於 1996 年 1 月公布實施「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，同年 6 月成立保訓會（林全發，2011：79）；1996 年立法院三讀通過公務人員保障法，全文計 35 條，並於同年公布及施行。

如此一來，公務人員的身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等，初步有了相當明確的法律規範。公務人員保障法依照釋字第 243 號、第 298 號解釋之意旨，於第 18 條、第 19 條、第 21 條明定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。對復審決定不服者，得向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。不服再復審決定者，依法向司法機關請求救濟。公務人員保障法更於 2003 年修訂定，放寬再申訴之審理期間、再申訴事件之調處等，全文同時增至 104 條。公務人員保障法建構公務人員保障的特有救濟制度，確保公務人員權益。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，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（林全發，2011：80）。1999 年大法官又作成釋字第 491 號解釋，更要求對公務人員所為之免職處分其構成要件應由法律定之，符法律

資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之」。認為除改變公務員身分之處分外，對於公務員有重大影響之懲戒處分，可向行政法院提起行政爭訟，由司法機關就原處分是否違法或不當加以審查。並指明有關公務員懲戒及公務員考績之法律，應修正之。

明確性原則並踐行正當法律程序。¹²

此時，雖已建立公務人員保障法制，但依據公務人員保障法第 77 條，指出公務人員提起申訴、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；所謂管理措施或工作條件，依 2011 年公務人員保障暨培訓委員會編印之公務人員保障法百問係指：機關為達行政目的所為之作為或不作為，除復審範圍事項，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，例如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之（公務人員保障暨培訓委員會【保訓會】，2011：37）。

其中，相當有爭議的記一大過、記過、申誡懲處，究竟該依何管道請求救濟？依公務人員保障法百問之第 53 問之答覆：按保障法所定復審，依第 25 條規定，係以行政處分為標的；而申訴、再申訴，依第 77 條規定，則以管理措施或有關工作條件之處置為標的。茲依司法院釋字第 243 號解釋「公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，不許以訴訟請求救濟」之意旨，從而依公務人員考績法或其相關規定所為之記一大過、記過、申誡懲處等，於現行實務上，尚不得依保障法第 25 條規定提起復審；惟因其仍屬機關內部之管理措施範圍，仍得依同法第 77 條規定之申訴管道請求救濟」（保訓會，2011：38）。¹³

¹² 正當法律程序，其主要是貫徹人民基本權利保護。個別基本權利的內涵可以作二種面向的詮釋，一是實體的權利，另一是程序保障，實體權利賦予人民一定的權能，而程序保障「程序權」則作為貫徹實體權利的機制。透過「程序參與權」的賦予，可以使人民的權利在行政程序中「及早」獲得保障。換言之，行政程序的建制，其所代表的意義是，人民不再是國家行為的行政客體，而是居於國家活動的主體地位，適時參加與自己權益有關的行政程序，同時協助行政機關發現真實，促使行政決定的公平性、正確性（林光炫，2013：22）。釋字第 709 號解釋將行政程序上的正當程序稱之為：正當行政程序，以有別於指涉憲法第 8 條人身自由保障的正當法律程序。

¹³ 審查意見提出一個問題：公務人員保障暨培訓委員會的運作成效如何？有多少案件仍沈浸在特別權力關係陰影底下？本文認為，前者涉及公務人員保障暨培訓委員會能否就公務人員提起再申訴或是復審案件提供有效的保障，也就是不會成為「駁回」委員會，能發揮其實質保障公務人員權益的功能，進而能達到機關自我省察的制度目的，限於篇幅以及本文討論範疇，待日後進一步研究。後者，事實上要看行政法院對於不服公務人員

何以影響公務人員權益之管理措施或有關工作條件之處置，仍不得進入司法救濟的管道？顯然的，在釋字第 243 號解釋區分「基礎關係及經營關係得否提起行政訴訟」時，即已形成整個特別權力關係路徑依循。我國特別權力關係在權利救濟領域被大法官解釋逐一攻陷瓦解後，似乎又在「行政領域」找到新據點，不能不予以檢討。行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款規定：「對公務人員所為之人事行政行為」，不適用行政程序法之規定。人事行政行為為不確定法律概念，一般而言，可指公務人員之「考試、任用、考績、級俸、升遷、獎懲、保障、撫卹、退休、訓練等行為與措施」。範圍如此廣泛，若一切人事行政行為均無本法之適用，則公務人員之權利保障將因之而生一大缺口，如此結果殆非法治國家之正常行為（蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，2001：21-22）。本款規定，可說是立法者為特別權力關係量身訂作的規範。無怪乎學者指出，特別權力關係在行政法領域上，現已隱身於揭糞公正、公開、民主為立法目的之行政程序法中，繼續負嵎頑抗地挑戰「正當法律程序」之憲法原則，稱之為特別權力關係的新棲息地，實不為過（程明修，2013：229）。

隨著民主改革開放，我國各種經濟社會文化權利運動也因而興起，人權意識也在過程中更加多元豐厚。1989 年釋字第 243 號解釋，引用德國學者 Ule 的折衷說理論，認為對公務人員身分關係有所變動之處分，得以行政訴訟為最後救濟手段。顯然釋字第 243 號解釋之提出則形成我國特別權力關係第一次路徑變化。司法部門努力地藉由往後的每一號大法官會議解釋扭轉以往特別權力關係之束縛與限制；立法部門亦緊緊跟隨司法部門之腳步，透過制訂與修正法律以保障公務人員的相關權益。然而在這條瓦解特別權力的路徑上，卻也出現了依循特別權力關係之情況。作者整理自 1998 年起至 2010 年行政法院之判決，發現公務人員只要涉及管理關係

保障暨培訓委員會再申訴的案件而提起行政訴訟者，是否皆因欠缺權利保護而以裁定駁回來決定有多少案件仍被鎖在特別權力關係的牢籠內。蓋特別權力關係內涵之一就是限制權利受侵害之公務人員向法院救濟之權利，若行政法院禁止再申訴案件提起行政訴訟，自然這些有權利被侵害之案件，就無法脫離特別權力關係的陰影，因此廖義男（2012：82）在檢討 2003 年至 2011 年間行政法院的各種案例時，於結論指出：僅對復審決定不服得提起行政訴訟（即對於再申訴案件不服不得提起行政訴訟），此與釋字第 684 號解釋認為憲法第 16 條訴訟權所保護者為基本權利有無受侵害，並強調「有權利即有救濟」之意旨有所出入，應有所調整。

（不論是記大過、記過或其他的措施）皆以釋字第 243 號解釋為判決依據，均不得提起行政爭訟（司法院法學資料檢索系統，1989）。例如 1998 年臺北市政府社會局視察某甲不服機關以其言行不檢，嚴重影響機關及個人聲譽，懲處記過二次之行政爭訟案，最高行政法院 87 年度裁字第 125 號以裁定駁回。2004 年行政院環保署專員兼稽查督察大隊南區隊行政組組長某甲，不服遭環保署認其私自涉入嘉義縣大林鎮排路焚化爐設廠案，言行不檢，致損公務人員聲譽，懲處記大過一次提起行政爭訟案，臺北高等行政法院 93 年度訴字第 4059 號裁定駁回。

伍、民主鞏固時期：制度依循或變遷？

（釋字第 684 號解釋以後）

2008 年我國完成二次政黨輪替，我國民主政體更加鞏固，締造民主政權的新頁，至此，公民的權利意識不斷地抬頭，臺灣人權、社會福利與非政府的環保團體在沒有阻擾的情形下可以活躍的運作、所有的臺灣人民都能自由地擁有自己的信仰、學術自由與新聞自由都受到高度保障（李西潭，2006：45）。陳水扁總統於 2000 年執政後即宣示「人權立國」的施政方針（行政院，2002），其第二階段憲政改革的方向，包括充實基本人權的保障，如勞動三權（團結權、團體協商權、爭議權）、原住民專章及公民權年齡降低至 18 歲，並使人權委員會入憲（林文程、林正義，2006：93）。馬英九總統繼而在 2009 年批准「兩公約」（公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約）並將其國內法化，使國際人權的內涵和機制逐漸受到國內人權團體重視。國際人權法典的引入，使得人權團體取得新的著力點（王興中，2012：216）。

在邁向一個健全的民主法治國家中，臺灣在落實法治國的努力上，長期以來，「校園」及「人事行政」場域一直都是弱勢的領域（李惠宗，2011：12）。2008 年大法官作成釋字第 653 號解釋，認為基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利保障與一般人民相同，其訴願權及訴訟權不因而受限；2011 年大法官作成釋字第 684 號解釋，¹⁴為我國司法實務界「實質」排斥特別權力關係理論之解釋，本件解釋指

¹⁴ 該解釋針對學生選課權的限制與否、言論自由權以及單科成績評價不及格可否訴訟的問題。

出學生權利不因其身分而特別限制之，肯認「有權利即有司法救濟」之訴訟權保障核心內容。本件解釋對於落實我國成為法治國家理念，積極瓦解我國特別權力關係，具有關鍵性意義。

公務人員在公務人員保障法的建構下，公務人員的權利看起來有了較以往完整的保障，但事實上也相對地產生保障較為僵化的現象。公務人員救濟依據身分地位是否遭受剝奪而二分成復審與申訴、再申訴兩途徑，導致公務人員權益保障僵化；加上行政部門「依法行政」、等因奉此，習慣將特別權力關係結合統治權便宜運用，「國權」往往凌駕於「人權」之上。相對於公務人員保障的法制，學生權利的保障，在釋字第 684 號解釋後，有後來居上之勢（李惠宗，2011：13；李震山，2006：40）。

透過司法部門的宣示，我國特別權力關係可謂正呈現解構之狀態，卻同時也出現了依循特別權力關係之情況。在釋字第 684 號解釋提出後，此項意旨應該擴及所有領域，可惜行政法院認為本件解釋之對象為學生，不及於公務人員，導致權利保障無共通性，使公務人員仍存置於特別權力關係之中。本時期的特別權力關係相對人於非關於身分地位、財產權遭受侵害時，行政法院都將之視為行政部門內部管理措施，依舊限制公務人員之訴訟權。例如，2012 年臺中市沙鹿區公所視導不服沙鹿區公所以公務人員違紀事件為由，共懲處大過二次，經提起行政訴訟遭認定無權利救濟之必要而裁定駁回（101 年裁字第 456 號）。2013 年臺南大學附屬啟聰學校教師因其不實言論或不當行為致有損學校名譽、有損學生學習權益等為由，遭懲處申誡兩次，經提起行政訴訟亦裁定駁回（102 年裁字第 1656 號），甚至大法官會議於近期的不受理議決之案件中，也有類似案件屢遭不受理。¹⁵

¹⁵ 如 2014 年 3 月 21 日第 1415 次不受理案件第 14 案認為年終考績之評定究否為行政處分、救濟途徑應循何種程序，聲請人指摘確定終局裁定未由實體審酌、駁回其抗告之認事用法為不當，就系爭解釋究有何違反憲法之處，尚難謂已於客觀上具體敘明。2014 年 6 月 6 日第 1418 次不受理案件第 14 案，聲請人被機關記兩大過，主張公務人員保障法第 72 條規定，以「行政處分」作為區分得否提起行政爭訟之標準，將對於「工作條件」或「管理措施」之不服，僅得提出申訴、再申訴，以行政機關作為最終審理機關，忽略其可能造成公務人員基本權利之侵害，無從獲得司法機關之救濟，違反憲法第 7 條平等原則、第 16 條訴訟權之保障及司法院釋字第 220 號、第 243 號、第 430 號、第 681 號、第 684 號、第 691 號等解釋意旨。但大法官簡單的以其所敘明系爭規定於客觀上究有何牴觸憲法之處而不予受理。

人權的追求已成為二十世紀後主要的憲法現象（翁岳生，2009：217）。從實質而言，人民權利之保障，除賴列舉與概括人權條款保障外，亦可由憲法原則推導而出，例如，在司法訴訟或審查過程中，得從法治國原則及其下位原則推出，特別是要要求刑事程序合乎公平、法治之司法基本權或刑事基本權。此外，由法治國追求程序正義目的中，亦不難推出程序基本權，包括訴訟程序、行政程序及其他公權力行使應合乎正當法律程序（李震山，2007：58-59）。釋字第 684 號解釋在此背景下肯認「有權利即有司法救濟」之訴訟權保障核心內容，「實質」排斥特別權力關係，遺憾的是，公務人員因「管理關係」導致其權利之侵害（如記大過即侵害其名譽權）卻仍無法救濟，特別權力關係的餘緒仍繼續依循著。例如 2010 年臺南縣六甲國民小學某校長，臺南市政府以其辦學績效評鑑不佳且有違反國民教育法及臺南縣非學校型態實驗教育實施辦法情事為由，懲處記大過一次之行政爭訟案，高雄高等行政法院 99 年度訴字第 655 號以裁定駁回。2012 年臺中市沙鹿區公所視導不服沙鹿區公所以公務人員違紀事件為由，懲處大過二次之行政爭訟案，最高行政法院 101 年度裁字第 456 號以裁定駁回（類似案例有：最高行政法院 101 年度裁字第 2663 號、高雄高等行政法院 102 年度訴字第 221 號、臺中高等行政法院 102 年度訴字第 375 號、臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1698 號、臺中高等行政法院 102 年度訴字第 456 號等）。

由以上實務可知，諸多公務人員因「管理關係」導致其權利之侵害，卻仍無法救濟，特別權力關係的餘緒仍繼續依循著。公務人員遭記一大過處分，雖未侵害其服公職的權利，但仍嚴重侵害其名譽權，這對公務人員的人格發展影響不可謂不大。¹⁶ 同樣的，考績乙等或丙等，若受考人認為這樣的考績結果並不符合其工作表現，進而使其身心受影響，當然應該給予救濟的機會。此外，常見的調職，如果調離現職不影響其居住、家庭生活等權利，自然無權利救濟之必要，但如果把某人「發配邊疆」導致影響其家庭生活等權益，本文認為基於有權利即有救濟的法理，

¹⁶ 論者或謂：被記大過即可提起訴訟，難道公務人員具有「不被記大過的權利」？當然，公務人員行為若該當於被記大過的要件，當然主管機關可以依法記大過處分，只是記大過的處分可能有誤或是過重，自然要給當事人救濟的機會，而記大過因為涉及侵害受處分者的人格權，自然應給予向行政法院提起行政訴訟之權利（當然，可以提起訴訟但不表示一定會勝訴。）。

皆應給受處分人有救濟的機會。

陸、結論

公務人員受特別權利關係之束縛，本文分析其如何受到初始條件的影響以及制度本身的自我強化機制進而形成制度依循，在這變遷過程中循著既有的路徑而遭鎖定，故只能一步一步的修改特別權力關係，無法一次大幅度的翻修特別權力關係之原因。其次，本文發現：行動者會依循初始所創設的特別權力關係，每每基於管理上的便利性；行動者會改變特別權力關係的內涵，往往來自民主與人權的需求。

從在威權體制時期開始下，我國特別權力關係雖有小幅度變化，但大部分乃是承襲國民政府以黨領政時期的路徑：公務人員不得主張任何權利之救濟。解除戒嚴以及終止動員戡亂時期臨時條款後，一連串的民主改革運動，經過國會全面改為定期選舉產生和總統由公民直選後，完成民主轉型。而後 2000 年完成政黨輪替與政權轉移。隨著政治民主化，人權意識也在過程中更加多元豐厚。人權領域內，關於特別權力關係事項，值得引為里程碑之解釋乃 1989 年釋字第 243 號解釋，本件解釋引用德國學者 Ule 的折衷說理論，區分「基礎關係與經營關係」，認為行政處分致使公務人員的身分地位遭剝奪，即基礎關係受侵害，得以行政訴訟為最後救濟手段。雖然就機關內部之管理措施，即無關身分地位的「經營關係」不得進入司法爭訟，但釋字第 243 號解釋突破我國特別權力關係不得救濟之藩籬，相較過去威權體制時期除公法上財產權之請求得以進入行政訴訟救濟程序外，行政機關對特別權力關係相對人其餘事項皆視為人事行政範圍。是故，釋字第 243 號解釋於放寬權利救濟範圍已有相當程度地的突破，然而就「經營關係」不得救濟此部分，可將之視為變遷過程中特別權力關係之制度依循。

2008 年我國完成二次政黨輪替，隔年簽署國際人權兩公約且國內法化後，人權保障大躍進。一個民主國家所主張保護的基本權利、自由與人性尊嚴等普世價值，是透過符合憲政基本價值與秩序之法治精神而得以體現。法治思想的中心訴求是保障人權，國家不得擅自侵害人民的自由權利。因此，民主政治的重要內涵之一即是法治，人民的權利，非依法定程序予以裁判，不得剝奪之。為符合國際人權保障趨勢，並邁向一個健全的民主法治國家，2011 年的釋字第 684 號解釋認為學校侵害學

生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，尚得提起行政訴訟，不因其身分而有特別之限制。釋字第 684 號解釋肯認「有權利即有司法救濟」之訴訟權保障核心內容，積極瓦解我國特別權力關係，具有關鍵性意義。可惜，釋字第 684 號之意旨並未擴及公務人員，行政法院認為本件解釋之對象不及於公務人員，導致權利保障無共通性，置公務人員仍存續於部分特別權力關係之中。釋字第 684 號可將之視為本時期特別權力關係變遷過程之「變」；但管理關係依舊存續於公務人員特別權力關係之中，顯然即是路徑依循的不變。

從歷史制度主義所強調的行動者與制度之間互動模式觀之，本文認為我國特別權力關係結構難以撼動之因，乃是因為司法、立法、行政部門三個行動者彼此之間的行為環環相扣，在沒有第一方願意企圖主動攻破特別權力關係堡壘之前，我國特別權力關係之制度依循將會持續下去。特別權力關係理論之不合理、不合時宜與不合憲法之精神，早已犧牲許多人民之權利。臺灣威權體制早已結束，臺灣民主化的過程雖然艱辛，但如今已是成熟的民主國家；而若要邁向一個民主法治國家，全面拋棄特別權力關係理論訂定是一項刻不容緩的工作。我國雖已努力縮減法治國家無司法救濟之漏洞，卻依然留有特別權力關係之存續空間。大法官應完全摒棄特別權力關係並宣告其與憲法精神相違，讓公務人員充分享有與一般人民相同之訴訟權，落實「有權利即有救濟」，全面擴大適用於所有特別權力關係之相對人身上。

雖然我國已有公務人員保障法，經 2003 年修訂時亦修正不少原本簡陋規定的缺失。唯在申訴、再申訴中部分之管理措施，如：考績丙等或記大過乙次等處分，對公務員之權益仍有重大影響。本文認為，縱屬人事管理事項，涉及公務人員權益時就有法制化的必要。建議立法部門可將公務人員保障法中的申訴、再申訴的要件加以限縮再限縮，並詳細列舉何種行政處分僅得提出申訴、再申訴，其餘皆應得以提出復審，並開放其司法救濟，更能確保公務人員權益受保障。如此一來，公務人員的權利將有更為合法、明確的法律規範。此外，更應將行政程序法第 3 條第 3 項所規定之事項除外各款予以刪除，以從立法手段予以保障人民權利。¹⁷

¹⁷ 審查意見指出：「公務人員領域存有如何的管理需要（公共利益）以及在此之下得有如何比例原則之人權保障？」，本文認為可以從「有權利有救濟」的訴訟基本權保障著手，涉及公務人員權利侵害者（如記大過及侵害公務人員之名譽權），皆應有公務人員保障法第 25 條之適用，亦即可以提起行政爭訟。至於公務人員保障法第 77 條所稱之「管理措施或有關工作條件」即限縮在不涉及公務人員權利或影響其權利顯屬輕微者。

而行政部門抱持便宜行事、怠惰及技術官僚的心態，乃是特別權力關係變遷過程中，最為人詬病之處。行政部門這種「當一天的和尚，撞一天的鐘」的怠惰心態，亦應隨之轉換。原處分機關應發揮「自我省查功能」，落實檢討或改正讓下屬不信服之決定。期許藉由司法、立法及行政部門的努力，我國能全面回復到有權利即有救濟之程序，真正落實民主法治國家之精神。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2011）。**公務人員保障法百問**。臺北：保訓會。
- 王泰升（2003）。臺灣憲法的故事：從「舊日本」與「舊中國」蛻變而成「新臺灣」。 **臺大法學論叢**，32(1)，1-48。
- 王興中（2012）。書寫臺灣人權運動史：普世人權的本土歷程。 **臺灣人權學刊**，1(3)，205-219。
- 司法院法學資料檢索系統（1989）。大法官解釋釋字第 243 號，取自：
<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。
- 史美強（2005）。**制度、網絡與府際治理**。臺北：元照。
- 行政院（2002）。**人權立國與人權保障的基礎建設：2002 年國家人權政策白皮書**。臺北：行政院研考會。
- 吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**。臺北：三民。
- 呂育誠（2002）。臺灣地方政府組織革新的變與不變：歷史制度主義的觀點。 **中國行政**，72，83-108。
- 呂亞力（1979）。**政治學方法論**。臺北：三民。
- 呂炳寬、張峻豪（2009）。制度深化或制度演化：我國中央與地方政府覆議權的比較。 **臺灣民主季刊**，6(4)，169-206。
- 李玉君、蔡文琳（2006）。我國公務人員專案考績免職制度之探討。 **國立高雄大學法學論叢**，2(1)，77-114。
- 李酉潭（2006）。民主鞏固或崩潰：臺灣與俄羅斯之觀察（1995~2005 年）。 **問題與研究**，45(6)，33-77。
- 李念祖（2012）。**人國之禮：憲法變遷的跨越**。臺北：三民。
- 李惠宗（2011）。嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！—保訓會九十九年度公申決字第二六一號再申訴決定書及臺北高等行政法院九十九年度訴字第二二三六號判決評釋。 **月旦裁判時報**，11，5-18。
- 李震山（2006）。**行政法導論**。臺北：三民。
- 李震山（2007）。**多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心**。臺北：

元照。

李鴻禧（1997）。**憲法與憲政**。臺北：根植。

林文程、林正義（2006）。臺灣修憲與臺美中三角關係。載於林文程（主編），**憲政改革與國家發展-2005 年臺灣憲改經驗**（71-109 頁）。臺北：臺灣民主基金會。

林光炫（2013）。正當法律程序之研究—以稅法規定「報經財政部核准」為中心。**德明學報**，37(1)，19-34。

林全發（2011）。我國公務人員保障法申訴制度之研究。**文官制度季刊**，2(1)，73-97。

徐正戎、呂炳寬（2010）。三代人權與司法審查。**東亞法學評論**，1(1)，73-90。

徐正戎、張峻豪（2004）從新舊制度論看我國雙首長制。**政治科學論叢**，22，139-180。

翁岳生（2009）。**法治國家之行政法與司法**。臺北：元照。

張峻豪、徐正戎（2007）。閣揆角色的受限或突破—政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究。**臺灣民主季刊**，4(1)，51-108

張淑中、姚中原（2012）。**臺灣憲政改革—修憲理論、政治過程與制度影響**。臺北：五南。

許宗力（2006）。**法與國家權力（一）**。臺北：元照。

許菁芸、黃稚然（2007）。臺灣文官體系轉變之因素探討—以歷史制度主義觀點。**立德學報**，4(2)，6-28。

陳 敏（2009）。**行政法總論**。臺北：新學林。

陳恒鈞、江慧萍（2010）。樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點。**東吳政治學報**，28(3)，129-185。

陳啟榮（2008）。論述特別權力關係兼論學校與學生間的法律關係。**國民教育研究學報**，20，73-86。

曾建元（2005）。動員戡亂時期臺灣憲法變遷的環境動力野百合學運十五週年紀念。**中華人文社會學報**，2，40-83。

程明修（2013）。法治國中「特別權力關係理論」之殘存價值？。**中原財經法學**，31，191-244。

- 黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構。《問題與研究》，49(3)，145-176。
- 黃俊杰（1997）。身分與權利保護。《中原學報》，25(4)，35-41。
- 黃耀南（2002）。從大法官會議解釋探討對我國特別權力關係之突破與發展。《社會科教育研究》，7，129-159。
- 廖義男（2012）。行政法之回顧與展望。《月旦法學雜誌》，200，65-87。
- 趙建民（1994）。《威權政治》。臺北：幼獅。
- 劉玲君（2006）。《國家適應世界貿易組織規範差異之研究—以制度變遷觀點檢視》。國立中興大學國際政治研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 劉聖中（2010）。《歷史制度主義：制度變遷的比較歷史研究》。大陸：上海人民。
- 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏（2001）。《行政程序法實用》。臺北：學林。
- 蕭全政（2001）。臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會。載於中央研究院臺灣推動委員會（主編），《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》（63-88 頁）。臺北：中央研究院臺灣史研究所。
- 蕭全政（2004）。經濟發展與臺灣的政治民主化。《臺灣民主季刊》，1(1)，1-25。
- 謝政道（2007）。《中華民國修憲史》。臺北：揚智。
- 蘇子喬、王業立（2010）。為何廢棄混合式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究。《東吳政治學報》，28(3)，1-81。
- 蘇彥圖（2014）。釋憲時刻：初探司法院大法官的議程設定及其憲政效應。《憲政時代》，39(4)，25-69。
- 蘇瑞鏘（2005）。從雷震案論戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害。《國史館學術集刊》，15，113-158。
- 顧慕晴（2012）。臺灣廉政機關變遷之研究：歷史制度論的分析。《中國地方自治》，65(5)，24-43。
- Binder, L. (1971). Crises in Political Development. In L. Binder, J. L. Palombara, M. Verba, L. W. Pye, & J. S. Coleman (Eds.), *Crises and Sequences in Political Development* (pp. 3-72). Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Hall, P., & R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 45, 936-957.
- Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- Krasner, S. D. (1984). Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Mahoney, J. W. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Thelen, K., & S. Steinmo (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo & K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Examining the Special Authority Relationship in Taiwan: Perspective of Historical Institutionalism

Bing-Kuan Lu, Yu-Chen Chang *

Abstract

The special authority relationship in Taiwan is adopted from Germany and Japan, under which, if the rights of civil servants, military personnel, students and prisoners are violated, they can't file administrative litigation to seek remedies. Also, legal principles such as the statutory reservation, eligibility for judicial review, and due process in administrative procedures are ruled out. However, with the changes of time, people are increasingly aware of human rights, and alterations to the special authority relationship are called for.

This article uses historical institutionalism as an approach to observe the evolving process of special authority relationship in Taiwan, exploring the transition, the key factors in the evolving process, and the future trend of special authority relationship, before giving some suggestions in the conclusion.

Keywords: Special Authority Relationships, Historical Institutionalism, Path Dependence, Civil Servants

* Bing-Kuan Lu, Associate professor at the Department of Public Management, Tunghai University, email: lu.bk@thu.edu.tw; Yu-Chen Chang, Master, Department of Public Management, Tunghai University, email: ycchang@thu.edu.tw.

雲林縣鄉鎮市公所貪瀆犯罪與 司法判決樣態分析

黃于恬、王振宇*

《摘要》

貪瀆犯罪為公務員瀆職違背其應盡之職責，或濫用其職權，或有違背廉潔、忠實之義務等行為所涉及之犯罪，又鄉鎮市公所為最基層的政府機關，與民眾接觸亦較為頻繁，民眾對鄉鎮市公所貪瀆犯罪感受最為直接。本研究針對雲林縣各鄉鎮市公所近 5 年（2008-2013 年）發生之貪瀆犯罪案例進行個案分析，探討鄉鎮市公所發生貪瀆的背景，及其業務可能觸犯貪瀆業務，與常發生之貪瀆案件類型，並研析探討雲林縣鄉鎮市公所發生貪瀆的成因與司法判決樣態分析。研究建議於廉政政策之重點切入探討，包含反浪費、反腐敗及反貪污，與深入貪瀆犯罪案件調查究責，善盡司法肅貪與行政肅貪之責，期能重新建構公務機關之典範，進而提升民眾對公務機關的信任及認同感，支持政府的廉政作為。

[關鍵詞]：貪瀆、公務員、清廉

投稿日期：103 年 8 月 22 日。

* 黃于恬為環球科技大學公共事務管理研究所助理教授，email: yutienh@gmail.com；
王振宇為臺中市政府消防局政風室專員，email: p678133@yahoo.com.tw。

壹、緒論

一、研究背景

近來臺灣社會屢屢爆發政府官員涉貪案件，且以陳前總統水扁先生涉貪最為人所詬病，該案於 2006 年 11 月 3 日由中華民國高等法院檢察署宣布國務機要費案偵結。檢方認定當時陳總統水扁先生涉嫌貪污和偽造文書罪，但需等陳總統遭罷免或卸職後再偵辦。¹ 2008 年 5 月 20 日陳前總統卸任後馬上喪失刑事豁免權，最高檢察署特偵組為防範其卸任後出境影響偵辦，破天荒對卸任總統進行「出境管制」措施（吳家翔，2008）。

馬英九總統上任後，於 2011 年 7 月 20 日宣示成立法務部廉政署。然馬總統身邊之官員卻一一爆發出貪瀆弊案，從 2012 年 6 月 27 日行政院祕書長國民黨青年團團長林益世收賄案開始，同年 11 月 30 日被馬總統選舉時保證清廉的南投縣長李朝卿涉入風災重建索賄案被檢調徵詢；2013 年 1 月 29 日彰化縣長卓伯源因涉胞弟卓伯仲弊案被調查；及 3 月 27 日總統馬英九辦公室主任，臺北市議員賴素如涉收賄案被收押。對以清廉自居的馬總統而言，更是形象受重創（殷乃平，2013）。

上述貪瀆案例，不禁讓人民懷疑政府的廉政政策是否需調整，政府高層人員是如此，而位處地方政府與人民最為接近的鄉鎮市公所基層公務員，是否亦是如此？在政府高喊公務人員應以「不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」的廉政口號當時，是否就能改善公務人員貪瀆行為之發生，造就廉政的政治，是一值得探究的問題。

貪瀆犯罪者相較於其他犯罪人，屬犯罪學上之「白領犯罪」（white collar crime）（周愨爛，2002），它具有共犯結構複雜、犯罪手段多樣化、高度隱密性，且具有較大之犯罪黑數等特性。使得要發現貪瀆犯罪，實屬不易，且貪瀆案件的發現大多是因共犯間利益分配或事後的檢討及稽核等，始被發現，距離案發時已有相當之時日，不但證據早已消失，相關人員亦不復記憶，以致難以直接掌握直接證據。為此，如何使公務人員自律，造就清廉的政治環境，便是當前政府應努力的方

¹ 白領犯罪：違反財政、經濟、專門技術人員行政法規，瀆職罪、貪污罪等作為白領犯罪之操作型定義。

向。

國際透明組織 (Transparency International) 公布「2013 年清廉印象指數」報告，在全球參與評比的 177 個國家中，臺灣自 2003 年至 2013 年排名均在 30 名至 39 名間窄幅盤旋。讓我們值得注意的是 2013 年臺灣與亞太地區國家排名比較，臺灣僅略優於南韓 (排名 46) 及中國大陸 (排名 80)，顯示臺灣貪污情況，仍是為亟待改善課題之一。

依據法務部廉政署「2012 年廉政民意調查及指標研究期中報告書」指出，歷年來受訪者對鄉鎮市公所首長及主管清廉程度評價度均偏低，2011 年調查第 15 名的「鄉鎮市公所首長及主管」下降至第 17 名。其他包括「鄉鎮市民代表」、「辦理政府採購業務人員」與「辦理公共工程人員」在 2011 年調查也是落在第 16 至第 20 名的範圍。顯示出鄉鎮市公所首長及主管的清廉評價均呈現下滑趨勢。

臺灣基層鄉鎮市公所之業務與民眾生活最為息息相關，鄉鎮市公所公務員清廉與否直接受影響就是人民，亦因其業務之繁雜，所涉之層面較為廣泛，故可能涉及不法之情事，亦時有所聞。故本研究針對雲林縣鄉鎮市公所公務員涉貪案例進行探究，期能探究出涉貪之因素為何？以減少公務員貪瀆行為的發生。

二、研究目的

本研究主要目的在於分析探究雲林縣各鄉鎮市公所近五年 (2008 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日) 貪瀆犯罪類型，以探討鄉鎮市公所公務員貪瀆之原因，期能供政策職司者引以為戒，減少機關貪瀆案件的發生，建立廉能政府，以強化民眾對公務機關的信任度及認同感，提供公務員執行公務，及政府單位推動廉政政策之參考，重新建構鄉鎮市公所組織之典範，提升公務員地位及形象。

三、研究方法

本研究以雲林縣各鄉鎮市公所曾發生之貪瀆個案作為研究基礎，探討造成鄉鎮市公所公務員貪瀆行為之共通性，就其造成公務員貪瀆之原因及政府部門應如何執行防貪肅貪作為，供政府部門執行防貪肅貪之參考，以期造就弊絕風清之廉能社會。

（一）個案分析法、資料來源與研究範圍

本研究採個案分析法，其案例資料來源係查詢司法院之法學資料檢索系統，²針對雲林縣轄內各鄉鎮市公所近五年來（2008年7月1日至2013年6月30日）發生之貪瀆案件，經由上訴於最高法院判決確定案件進行個案分析。

個案研究是為決定導致個人、團體，或機構之狀態或行為的因素，或諸因素之間的關係，而對此研究對象，做深入研究（王文科，1998：389），採用多種方法蒐集有效的完整資料，並將個案相關議題作縝密而且深入研究的方法，旨在探討個案在特定情境脈絡下的活動性質，瞭解其獨特性與複雜性。

本研究貪瀆案例資料來源是經由最高法院判決確定，均歷經檢察機關之偵查再移（函）送地方法院、高等法院以及最高法院判決確定之貪瀆個案，其偵查及判決的過程是經由非常嚴格的司法程序，始作出最後的判決確定；故本研究之個案題材，其資料來源及研究結果可謂具有相當可靠性及正確。

本文是以公務人員涉貪瀆案件並遭司法機關判刑確定之個案進行研究，探討公務人員在面臨外在環境誘惑、機關內部壓力及個人慾望，所產生的貪瀆行為，如何防制及堅持清廉。研究資料中就公務人員涉貪案件遭司法機關判刑確定，進行分析。另本文雖針對已判決確定之貪瀆案件進行分析，惟貪瀆案件為智慧型犯罪，其判決無罪並不代表沒有涉貪，部分可能因為罪證不足，獲判無罪或不起訴，故不排除仍有犯罪黑數未被發現。

（二）研究限制

本研究貪瀆個案係經查詢司法院法學資料檢索系統，經由最高法院判決確定之貪瀆案例，進行個案研究。惟各雲林縣鄉鎮市公所發生之貪瀆事件，並非全部上訴於最高法院，其中之多數案件可能於偵察中即以不起訴處分，或於第一、二審法院即以判決確定，又貪瀆犯罪具有高隱藏性，亦即犯罪黑數高，又因具極度專業性，鮮少被舉發。故要成立貪瀆案並經判決確定實為少數，並經由最高法院判決確定之個案，可能只是鳳毛麟角，惟至少可由判定確定之案例中，瞭解貪瀆案件發生之過

² 查詢司法院-法學資料檢索系統-裁判書查詢-法院名稱：最高法院、裁判類別：刑事、判決字號：無、判決案由：貪污、判決日期：2008年7月1日至2013年6月30日、全文檢索語詞：雲林縣、共87筆選出38筆、查詢日期為2013年8月28日。

程及相通性，並由中獲取防貪肅貪之經驗。另本研究僅以雲林縣鄉鎮市公所案例為研究個案，故以所得結論推論其他縣市時，亦應再考量其縣市之獨特性。

貳、文獻探討

本研究旨在探究雲林縣基層鄉鎮市公所公務員涉貪之成因，在進行調查研究之前，對於公務員涉貪之相關學術研究進行文獻探討，以作為本研究之理論基礎。

貪瀆犯罪之基礎理論

依貪污犯罪的特質、法律面、執行面、行政機關結構與職權面、社會道德文化層面及制定公共政策防弊貪瀆的角度面，進行剖析。

林山田（2001）提貪污犯罪相較於其他犯罪具有四種特質：

1. 隱密性：貪污行為犯罪行為人，通常都是在極為隱密的情況作不法之約定；若是不違背職務之貪污行為，更是難以從外觀加以察覺。
2. 被害人不明確性：貪污犯罪不同於一般犯罪具有明確的被害人與加害人關係，被害的客體常為國家或社會整體，例如：破壞國家司法威信、行政公平性、金融體系。而且有些行賄的民眾或業者，雖然花錢行賄公務人員，但因自己也可從中獲取利益、特權、證照或免除懲罰，通常也不會將自己視為被害人，因此要辨識貪瀆犯罪之被害人更形困難。
3. 高犯罪黑數：貪瀆犯罪通常是行為人與其相對人間有共同的利害關係，在犯罪者與公務員各取所需，可以發生以下狀況：
 - (1) 貪污犯罪常是在極為隱密之場所進行，故少有行為人與其相對人以外之第三人可舉發其犯行。
 - (2) 貪瀆犯罪通常是必要對立共犯，因行為人與相對人因其連帶關係，也不會提出告訴，因為兩者皆不願因舉發對方，而導致雙方玉石俱焚。
 - (3) 貪污犯罪通常只有在某些情況下，才會被舉發：
 - a. 公務人員貪得無厭而使相對人反感或無力負擔；
 - b. 公務人員強行索賄，但已不能為其相對人對等的實益；
 - c. 公務人員雖已收受賄賂，但其職務之權力，不能滿足其相對人之需求。

(4) 貪污即使受到舉發，展開刑事訴追，但常因犯罪交易過程中，犯罪行為人極為小心謹慎，難以掌握其犯罪證據，同時可能因為犯罪行為人所屬的機關，因家醜不可外揚，甚至可能牽連機關首長等情況，而不願與刑事司法機關配合。

4. 受賄行為與行賄行為具有交互影響關係：公務人員受賄風氣盛行與否，可能會影響行賄行為，當公務人員具有高受賄傾向，民眾行賄行為只有在公務人員事跡敗露，才會連帶受刑事追訴。當公務人員不易被刑事追訴，即等同其相對人也不被追訴。因此可能因為受賄風氣變相鼓勵人民行賄。

由於以上四種現象可知，貪污犯罪相較於其他犯罪，顯有極低之起訴率，甚至起訴後，獲不起訴處分或無罪判決之比率相當高。

（一）法律觀點及執行面

林山田（1990）將貪污犯罪主要分為，主動的與被動的貪污犯罪、不違背職務的與違背職務的貪污犯罪、索賄及期約賄賂或收賄的貪污犯罪。在主動與被動方面，如公職人員出於主動積極的犯罪地位而實施貪污犯罪，是為主動；公職人員若因相對人的行賄行為，而處消極被動的犯罪地位所實施的貪污行為，則為被動。不違背職務的貪污犯罪與違背職務的貪污犯罪，則是指公務人員在不違背其職務上應盡義務之先決條件下所違犯的貪污犯罪，是為不違背之貪污犯罪，反過來說，若公務人員在違背其職務所應盡義務之先決條件下所違犯的貪污犯罪，便是違背職務之貪污犯罪；兩者同樣以其職務行為而為索求、期約或收受賄賂的手段，所不同者只是前者的職務行為不具「義務違背性」，而後者則具義務違反性，故有較高的不法內涵。另針對索賄及期約賄賂或收賄的貪污犯罪，林山田指出：貪污行為在常態下具有索求賄賂、期約或收受賄賂等三個階段。我國刑法對於這三個階段均加以犯罪化，而可單獨成罪，故貪污犯罪就此觀點實可分為索賄之貪污犯罪、期約賄賂的貪污犯罪與收賄的貪污犯罪。

在由法律執行面來看貪污犯罪，陳文團（1998：102-105）指出貪污者是最受保護的罪犯，貪污案的審理會被拖延好幾年，許多涉案人最終還是會被宣判無罪，即使被判刑，相較於其他類似的案件，罪刑仍屬較輕。宋筱元（1998）認為法律未能有效防止民意代表介入政府資源分配及政府決策運作謀取私利，迫使公務員無力

抗拒施壓而貪腐，且利益過於集中，較易引來利益集團激烈爭奪而行賄或施壓、勾結貪腐。目前政府已制定公職人員利益衝突迴避法，防止民意代表介入所監督之行政機關，惟執行情形仍未見有良好成效。

（二）行政機關的結構與職權

林水波（1983）認為，由於現代行政結構層級監督不足，上級機關對下級機關之監督可能不夠，且單位職責不分明，往往造成貪污的原因。而宋筱元（1998）則說明在行政組織及結構上有時僅憑機關內部上對下或平行權責的監督機制，並不能完全防止貪腐行為之發生，此一缺陷將造成貪腐之發生，又如該機關為封閉的組織結構，在外界不易了解、察覺情況下，主事者愈可能濫用職權為所欲為。謝瑤偉（1995）亦認為當今行政機關由於管轄事物增加，權責不斷的擴大，行政法規日趨繁複，加諸法規的整理過於緩慢，以致有法律落伍，法律不能適應現實的現象，導致行政裁量權的擴張，給予行政人員有較多的貪瀆機會。總括而言，現代民主代議政體的命運是否註定要與腐化共生便成為一個嚴肅的課題。

（三）社會道德

江岷欽（1998）認為貪污是不法與不道德的行為，為社會之規範與價值所不容，是為了圖謀私利或為私利而輸送利益於特定人，此種行為不僅違反公務員職務上應有之廉潔性，其損害社會之整體公共利益，並違背公眾之信賴及付託。陳文團（1998）則將貪污之成因，論述為個人慾望與自我利益為主，並認為中華文化由於在傳統與寬容的民族性格、缺乏足夠的法律常識及傳統教化，貪污被認為是「可接受的」，而不一定是「不合法」，而且與權勢者建立良好關係，更能鞏固自我的地位。

（四）公共政策

宋筱元（1998）認為政府在制定公共政策之時，如未能當機立斷、前後一致或法令考量不夠周全，造成法令及行政作業程序的繁瑣常使承辦人以外的他人或民眾不易瞭解，使承辦人得以進行「桌面下的作業」，此一立法及決策的偏差，可能為執行人員製造貪腐的機會。江岷欽（1995）指出民主的政治體系貴在政府受人民之授權和監督，而在有限範圍內行使其職權。因此，憲政結構和法律的各種機制，希

冀建構完善的防腐措施，予以有效的監督，防止貪污行為的發生。然而，尋求確立課責的完整體制，至今在各個國家所遇到的困難點，主要是由於專業技術及資訊的增加，使得公務人員較其監督者更具優勢，得以規避監督，由於公務業務項目繁複，組織數量和員額不斷擴充，監督和控制更為困難。

另公務人員其受到人事制度的保護，懲戒和撤職雖有可能，但過程相當繁複困難，再加上行政、立法、司法三權分立分權使得課責的要求相形複雜，若外來的監督者以固定型態監督，使得公務人員更有機可乘，更造成公務人員全職的優勢，又政務官員的任期短暫，對永業文官的監督極為匱乏，且各個公務機關的結構及權責重疊，使責任歸屬認定更加困難，造成機關結構和職能的割裂。

江岷欽（1994）對防制行政機關（官僚）貪瀆行為的發生，認為可採取防制策略來加以防範，以公務人員為中心的策略，宜加強公務人員的心理建設，使之有正確的服務觀，並強化主管對部屬之監督考核，對與民眾接觸頻繁之業務人員實施輪調。在人事制度策略上最重要的是建立統一的文官制度及明確劃分政務官與事務官範圍，使彼此權責分明。行政機關應簡化行政規章，加強便民措施，並強化業務查核系統，以發揮積極查察不法之功能。在懲治貪瀆制度策略上，應加強司法機關對貪污犯罪之追訴與處罰功能及充分發揮監察權的行使是當務之急。以社會為中心的策略方面，推行法紀教育、獎勵民眾對貪腐行為的舉報及妥適的媒體運用，是制裁貪污行為的制裁力量。

由上述的理論與文獻分析的探討中，貪瀆的形成並非只是公務員個人因素，而需考量到組織的結構、外在環境的變動、傳統文化的觀念、政治環境因素、經濟環境因素、個人心理因素、人格特質、家庭因素及交友對象等，均是造成公務人員涉及貪瀆問題的成因。

參、個案彙整與分析

本研究就雲林縣各鄉鎮市公所公務人員於近五年（2008年7月1日至2013年6月30日）由最高法院判決或遭上訴駁回由高等法院判決確定之貪瀆案件，進行個案分析。雲林縣轄內共計有20個鄉鎮市公所，分別為斗六市、斗南鎮、西螺鎮、虎尾鎮、土庫鎮、北港鎮、林內鄉、莿桐鄉、古坑鄉、大埤鄉、二崙鄉、崙背鄉、

麥寮鄉、元長鄉、褒忠鄉、臺西鄉、東勢鄉、四湖鄉、水林鄉、口湖鄉。經查詢司法院法學資料檢索系統裁判書於 2008 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期間，各鄉鎮市公所公務人員遭判決有罪確定者計有：斗六市、土庫鎮、北港鎮、蔴桐鄉、二崙鄉、臺西鄉（2 案）、東勢鄉、四湖鄉、水林鄉、口湖鄉等 10 個鎮鄉市公所 11 個案例 23 名公務人員，茲將其各案分析彙整如表 1：

表 1：雲林縣各鄉鎮市公所 5 年間因涉貪瀆遭起訴判刑確定彙整表

	斗六市	斗南鎮	西螺鎮	虎尾鎮	土庫鎮	北港鎮	林內鄉	蔴桐鄉	古坑鄉	大埤鄉	二崙鄉	崙背鄉	麥寮鄉	元長鄉	褒忠鄉	臺西鄉	東勢鄉	四湖鄉	水林鄉	口湖鄉
涉貪案	✓				✓	✓		✓			✓					✓	✓	✓	✓	✓
未涉貪		✓	✓	✓			✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓					
件數	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1	1
人數	1	0	0	0	5	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	5	1	2	3	1

資料來源：研究者自行彙整。

貪瀆個案彙整

本貪瀆案例之彙整，將貪瀆發生的時間、地點、關係人，事件概述、案例分析等進行簡單分類彙整如表 2。

表 2：貪瀆案例彙整表

貪瀆案例 1	
發生時、地：民國 87 年、土庫鎮公所	
關係人	吳○○係土庫鎮鎮長、林○○係主任秘書、林○○係建設課課長、王○○及張○○係建設課技士，均為依據法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。
事件概述	土庫鎮公所鎮長吳○○等人，均明知土資場之設置超過一千立方公尺者，應先取得雲林縣政府環境保護局（下稱環保局）核發之設置及操作許可，始得進行廠房之安裝及建造，亦明知「土庫一場」「土庫二場」均尚未取得環保局核發之設置及操作許可及「懷鼎場」均僅係從事棄土證明之販賣，並未從事剩餘土石方之堆置或轉運，詎吳○○與業者達成違背職務之期約賄賂後，與林○○、林○○、王○○（僅參與核准土庫二場部分）等共同基於圖利於業者等人之犯意聯絡，先後為「土庫一場」及「土庫二場」核准設置，以資圖利。
案例分析	<p>一、本案之發生係設立土資場之業者，為圖營運順利並掩飾非法而行賄公務人員，公務人員因見有利可圖，給予廠商掩護包庇營運圖利廠商，收受賄款。</p> <p>二、業務屬性：申請設立核准設置及啟用同意、建設（工務）課業務、非屬採購。</p> <p>三、涉案對象：鎮長、主任秘書、建設課長、技士、土資廠業者。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官主動檢舉偵查起訴及分別由臺灣臺中、臺北地方法院檢察署檢察官送請法院併辦。。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 843 萬 4,011 元。</p> <p>六、坦承與否：公務員否認涉案，廠商坦承行賄。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：</p> <p>（一）吳○○共同連續依據法令從事於公務之人員，對於違背職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 12 年，併科罰金新臺幣 800 萬元，褫奪公權 8 年，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算，所得財物新臺幣 843 萬 4,011 元應予追繳並沒收之，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。</p>

表 2 (續)

	<p>(二) 林○○共同連續依據法令從事於公務之人員對於主管之事務，明知違背法令，直接圖其他私人不法利益，因而獲得利益，處有期徒刑 5 年 6 月，褫奪公權 4 年。</p> <p>(三) 林○○共同連續依據法令從事於公務之人員對於主管之事務，明知違背法令，直接圖其他私人不法利益，因而獲得利益，處有期徒刑 5 年 6 月，褫奪公權 4 年。</p> <p>(四) 王○○共同連續依據法令從事於公務之人員對於主管之事務，明知違背法令，直接圖其他私人不法利益，因而獲得利益，處有期徒刑 5 年 6 月，褫奪公權 4 年。</p>
<p>貪瀆案例 2</p>	
<p>發生時、地：民國 88 年、四湖鄉公所</p>	
<p>關係人</p>	<p>蘇○○係四湖鄉公所鄉長、陳○○係四湖鄉公所技士，均為依據法令從事公務之人員。</p>
<p>事件概述</p>	<p>蘇○○於擔任鄉長之前即民國（下同）83 年間，已實際掌握四湖鄉境內三條崙海水浴場之經營權（名義上經營者為○○育樂公司），直至 87 年擔任四湖鄉鄉長時，感受海水浴場外面海域海砂豐富，且鄉境內地勢低窪處不少，復有各項重大道路建設工程將陸續開工，砂石需求甚殷，如予抽取販售必有厚利可圖，即利用機會找尋經營砂石業謀議盜採海砂圖利。惟又不敢冒然抽取，乃思假藉其擔任四湖鄉鄉長職務上之機會，以透過疏浚三條崙海水浴場之閘門淤砂為由，指示承辦該管業務之民政課向上級機關雲林縣政府請求准予進行疏浚工程，而欲藉合法之疏浚工程掩護其非法盜採海水浴場外面海域海砂之事實。</p> <p>陳○○雖已懷疑蘇○○等人從事盜採海砂之不法犯行，其指示辦理疏浚工程之招標發包，顯係虛應故事，惟因忌憚鄉長蘇○○之威勢，竟仍基於幫助竊盜及共同偽造文書之犯意，予以行政業務上之配合。</p>
<p>案例分析</p>	<p>一、本案之發生係蘇○○假藉其擔任四湖鄉鄉長職務上之機會，以透過疏浚三條崙海水浴場之閘門淤砂為由，假藉合法之疏浚工程掩護其非法盜採海水浴場外面海域海砂之事實。</p> <p>二、業務屬性：清疏工程、建設（工務）課業務、工程採購、盜賣沙石。</p>

表 2 (續)

	<p>三、涉案對象：鄉長、建設課、清疏業者。</p> <p>四、發現、舉發單位：民眾檢舉，經法務部調查局雲林縣調查站移送臺灣雲林地方法院檢察署檢察官偵查起訴。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 788 萬元。</p> <p>六、坦承與否：公務員否認涉案。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：</p> <p>(一) 蘇○○係公務員假借職務上之機會故意犯結夥竊盜罪，處有期徒刑 3 年。</p> <p>(二) 陳○○公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾，處有期徒刑 1 年 2 月，緩刑 3 年，上訴後於 98 年 6 月 8 日撤回確定。</p>
<p>貪瀆案例 3</p>	
<p>發生時、地：民國 91 年、斗六市公所</p>	
<p>關係人</p>	<p>張○○係雲林縣斗六市（下稱斗六市）第 7 屆市長，對外代表斗六市，並綜理市政，為依據法令從事公務之人員。</p>
<p>事件概述</p>	<p>雲林縣斗六市○○段 198 之 14 地號土地（面積合計 2,475 平方公尺）原係林○○之父林○○於民國 51 年間，無償贈與當時（改制前）之雲林縣斗六鎮公所作為交換 160 之 4 地號土地使用。雙方並在土地贈與契約書註明：受贈人（即雲林縣斗六鎮公所）將來對受贈地出售賣得價款七成撥付贈與人，其餘三成自願捐獻受贈人充為地方建設費用。因有該事項之約定，且時移勢易，該地價值飛漲，林○○為圖該地得以處分後取得七成價款或取回七成土地，乃於 92 年 6 月初某日，前往斗六市公所市長辦公室向市長張○○口頭陳情。然本案需提請市代表審議同意並報奉縣府核可後，始完成法定處分程序。嗣後林○○即前往市長辦公室找張○○，就張○○處分土地職務上之行為期約表示：「代表會的事就需要拜託市長去周全疏通處理之意，等到本件土地處分案件完成，將把所得七成中的百分之十酬勞給你（即賄賂）」，張○○當場表示：「我張○○不是很愛錢的人，這種事情，有可無不可」之語，而與林○○就該 198 之 14 地號土地處分案達成期約賄賂之合意。</p>

表 2 (續)

<p>案例分析</p>	<p>一、本案之發生係由人民主動向公務人員提起行賄之意，公務人員見有利可圖，借由職務上之權力，給予方便，意圖獲取不法利益。</p> <p>二、業務屬性：公有財產土地處分。</p> <p>三、涉案對象：市長、民意代表及一般民眾。</p> <p>四、發現、舉發單位：由臺灣雲林地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局雲林縣調查站及雲林憲兵隊長長期蒐證而查獲。</p> <p>五、不當得利：約為新臺幣 700 萬元。</p> <p>六、坦承與否：民眾坦承期約，公務員否認犯罪。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：張○○違反貪污治罪條例案件，判處有期徒刑 10 年，褫奪公權 6 年定讞。</p>
<p>貪瀆案例 4</p>	
<p>發生時、地：民國 91 年、臺西鄉公所</p>	
<p>關係人</p>	<p>林○○係雲林縣臺西鄉鄉公所第 14 屆鄉長。</p> <p>吳○○係臺西鄉公所建設課課長。</p> <p>丁○○、楊○○係臺西鄉公所建設課技士。</p> <p>均係依法服務於地方自治團體而具有經辦公用工程、購辦公用器材、物品法定職務權限之公務員。</p>
<p>事件概述</p>	<p>一、臺西鄉公所因辦理設置「臺西鄉公所移動式抽水機組三部」之公用工程。己（代稱）廠商有意取得該三部移動式抽水機招標案，經承辦人楊○○告以需要鄉公所方面相關人員配合，且必須給予一定比例之回扣，並引進給鄉長林○○認識。經雙方交涉結果，最後達成以該總工程款 10% 比例計算回扣（約 70 萬元）給鄉長。嗣經本案辦理工程招標。由課長吳○○出面向己廠商要求給付先前承諾之比例回扣，己廠商為了施工順利，遂於 91 年 12 月間某時日，應課長之要求，將上開回扣 70 萬元裝於水果盒內持往臺西鄉安西府親自交予鄉長收受。己廠商於上開行為後，犯罪尚未被發覺前，向法務部調查局雲林調查站坦承上情，而自首靜候裁判。</p> <p>二、民國 91 年 10 月間，臺西鄉公所辦理「臺西鄉五港區海口大排抽水設備工程」（下稱海口大排抽水工程），預算金額 2,000 萬元，以統包</p>

表 2 (續)

	<p>方式辦理招標，嗣因海口大排抽水工程無法於履約期限內順利完工，為延展工期，課長吳○○要己廠商透過林○○（臺西鄉人）交付 10 萬元賄款由丁○○收受。</p>
案例分析	<p>案例一</p> <p>一、本案之發生係廠商向公務員表示有意取得標案，承辦公務員為討好鄉長進而介紹給鄉長認識並交涉，達成工程之收取回扣之犯意。</p> <p>二、業務屬性：工程類、公所工程業務、工程採購。</p> <p>三、涉案對象：鄉長、建設課長、建設課承辦人員、承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局雲林縣調查站偵查起訴。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 70 萬元。</p> <p>六、坦承與否：鄉長、建設課長公務員否認涉案，建設課楊○○技士坦承協助接洽行賄，廠商坦承行賄。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：</p> <p>(一) 林○○，共同經辦公用工程收取回扣，處有期徒刑 11 年，褫奪公權 7 年；所得新臺幣 70 萬元應與吳○○、楊○○連帶追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以渠等財產連帶抵償之。</p> <p>(二) 吳○○原審通緝中。</p> <p>(三) 楊○○公務員，共同經辦公用工程收取回扣，免除其刑；所得新臺幣 70 萬元應與吳○○、林○○連帶追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以渠等財產連帶抵償之。</p> <p>(四) 丁○○，對於職務上之行為，收受賄賂，處有期徒刑 1 年 9 月，緩刑 2 年，褫奪公權 1 年。</p> <p>案例二</p> <p>一、本案之發生係無法於履約期限內順利完工，為延展工期，由廠商交付 10 萬元賄款給承辦公務人員，以順利延展工期。</p> <p>二、業務屬性：工程類、公所工程業務、工程採購。</p> <p>三、涉案對象：建設課長、建設課承辦人員、承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局雲林縣調查站偵查起訴。</p>

表 2 (續)

	<p>五、不當得利：新臺幣 10 萬元。</p> <p>六、坦承與否：公務員，廠商均坦承犯罪。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：內容同上。</p>
貪瀆案例 5	
發生時、地：民國 93 年、口湖鄉公所	
關係人	李○○係雲林縣口湖鄉公所建設課技士為依據法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。
事件概述	口湖鄉公所於 93 年 6 月 11 日上網公告辦理「臺子村部落排水渠道及防汛道路改善工程」採購案，本案承辦人李○○明知未經實際辦理估驗，不應全部准予計價付款，竟於文件上核章同意計價發給估驗款，在簽呈上登載不實之內容，足以生損害於雲林縣口湖鄉公所文書之正確性。
案例分析	<p>一、本案檢察官起訴原為貪瀆案件，是以鄉長假防汛工程之名修魚塢之實，圖本人之利益；唯經法院審理後鄉長獲判無罪，而將承辦人員李○○以公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書罪，判刑確定。</p> <p>二、業務屬性：工程類。</p> <p>三、涉案對象：原為鄉長、主任秘書、建設課、行政室等單位。最後判決確定者為本案承辦人員。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局雲林縣調查站偵查起訴。</p> <p>五、不當得利：無(損害國家法益，故未有人獲利)</p> <p>六、坦承與否：公務員承認犯罪，於檢察官起訴時依證人保護法，供出鄉長等人涉案，惟經審理結果因鄉長等人獲判無罪，故李○○未能適用證人保護法。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：李○○犯公務員登載不實罪，處有期徒刑 1 年 2 月，減為有期徒刑 7 月。</p>

表 2 (續)

貪瀆案例 6	
發生時、地：民國 93 年、東勢鄉公所	
關係人	許○○係雲林縣東勢鄉新坤村兼四美村辦公處之村幹事，為依據法令從事公務之人員，並自 93 年 8 月 13 日起，同時兼任公益目的之人民團體即雲林縣東勢鄉新坤社區發展協會及四美社區發展協會之總幹事。
事件概述	許○○向地下錢莊借貸，因無力償還，竟基於意圖為自己不法所有，侵占公用與公益財物，以及為掩飾犯行而行使偽造私文書、公文書、公務員登載不實公文書之概括犯意，自 93 年 10 月間起至 95 年 5 月間止，以開帳戶提領現金方式，分別將其職務上所持有新坤村辦公處與四美村辦公處之公有財物，共計新臺幣（下同）15 萬 5,400 元，及另行起意，將新坤社區發展協會與四美社區發展協會之因公益持有之財物，計 25 萬 8,800 元，連續侵占入己，總計侵占之款項為 41 萬 4,200 元。並連續行使偽造之私文書、公文書、公務員登載不實之公文書，用以掩飾上開侵占後之公有及公益財物犯行，連續侵占新坤村、四美村辦公處之公有財物。
案例分析	<p>一、本案之發生係公務人員因向地下錢莊借貸，無力償還，侵占公用與公益財物。</p> <p>二、業務屬性：民政業務。</p> <p>三、涉案對象：村幹事。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經雲林縣政府政風室函請法務部調查局調查，經臺灣雲林地方法院檢察署檢察官偵查起訴。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 41 萬 4,200 元。</p> <p>六、坦承與否：公務員坦承侵占。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：許○○連續依據法令從事公務之人員，侵占公有財物，處有期徒刑 11 年，褫奪公權 8 年。貪污犯罪所得財物新臺幣 15 萬 5,400 元，除新臺幣 7 萬 3,000 元已經許○○自動繳交外，其餘新臺幣 8 萬 2,400 元應予追繳，並應將其中 6 萬 600 元發還被害人東勢鄉新坤村辦公處，另外 2 萬 1,800 元發還被害人東勢鄉四美村辦公處，如全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。</p>

表 2 (續)

貪瀆案例 7	
發生時、地：民國 94 年、荊桐鄉公所	
關係人	張○○係雲林縣荊桐鄉長，為依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。
事件概述	廠商吳○○於荊桐鄉公所內向張○○表示，若荊桐鄉公所 94 年「病媒蚊蟲害防治藥劑及施工」採購案要全面消毒應提高採購數量及預算金額，且由其順利得標，將以得標款百分之 20 作為回扣（賄賂），向張○○行求賄賂，經張○○默示同意，而與吳協助雙方意思表示一致，尚待屆期交付而期約之。嗣荊桐鄉公所辦理 94 年度「病媒蚊蟲害防治藥劑及施工」，張○○承其與吳協助期約賄賂之默示合意，竟對於其職務上之行為，指示不知情之荊桐鄉清潔隊長李○○編列預算 80 萬元，並核定工程預算內定書為 80 萬元經李○○簽請採購；嗣後吳協助順利得標並施作後，於 94 年 5 月 24 日與負責施工之下包商朱○○結帳時，提議應支付工程款百分之 20 回扣（賄賂）給張○○，經合意取整數 15 萬元。吳協助約同朱○○於當晚將賄賂 15 萬元現金放在牛皮紙袋內，共赴張○○位於雲林縣荊桐鄉住處，由吳協助將裝有賄賂 15 萬元現金之牛皮紙袋交予張○○收受。
案例分析	<p>一、本案之發生係承攬廠商，於採購招標前，向公務人員期約行賄，公務員因經不起誘惑，而收受賄款。</p> <p>二、業務屬性：環境清潔用藥、公所清潔隊業務、財物採購。</p> <p>三、涉案對象：鄉長、承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：法務部調查局雲林縣調查站。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 15 萬元。</p> <p>六、坦承收賄與否：公務員否認收賄，廠商坦承行賄。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：張○○違反貪污治罪條例案件，處有期徒刑 8 年，褫奪公權 5 年。犯罪所得新臺幣 15 萬元追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。</p>

表 2 (續)

貪瀆案例 8	
發生時、地：民國 94 年、臺西鄉公所	
關係人	趙○○係雲林縣臺西鄉公所清潔隊長，係依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。
事件概述	趙○○為因應臺西鄉於 94 年 6 月 12 日水災造成嚴重淹水，其於簽請辦理緊急購置消毒藥劑 200 瓶之限制性招標。趙○○竟與廠商吳○○出於直接圖第三人即○○公司之不法利益之犯意聯絡，於開標前之 94 年 7 月初某日，通知○○公司實際負責人吳○○參加此採購案之投標時，向吳○○表示「一家不好看，再拿另外一家」，指示吳○○借牌投標進行虛偽比價。趙○○明知吳○○係借用他人名義及證件，違反政府採購法之法令規定，竟對於其所主管審核投標廠商證件之採購事務，為使吳○○提供之上開 2 家投標廠商任何其中一家順利得標，違背在開標前應不予開標之法令規定，竟於開標前繼續進行投標廠商之評選審查，並評定吳○○提供之○○公司及○○企業社符合資格後，將○○公司及○○企業社廠商名單提供給不知情之開標主持人丁○○圈選該 2 家廠商於開標日參加比價。嗣於 94 年 7 月 5 日上午 9 時進行臺西鄉公所 94 年度「購置環境衛生用藥 200 瓶」開標作業時，趙○○以會辦人員身分在場參與投標及開標之廠商資格審查作業，違反法令仍予開標，由該 2 家投標廠商虛偽進行比價，開標後亦違反法令，仍予決標。使○○公司得以順利得標，直接圖○○公司取得利潤 5 萬 700 元，該利潤乃屬○○公司本不應取得，而違法取得之不法利益。
案例分析	<p>一、本案之發生係公務員為圖利特定廠商，使其取得承攬權，直接圖利廠商。</p> <p>二、業務屬性：環境清潔用藥、公所清潔隊業務、財物採購。</p> <p>三、涉案對象：清潔隊長、承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：法務部調查局雲林縣調查站。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 5 萬 700 元。</p> <p>六、坦承與否：公務員否認涉案，廠商坦承行賄。</p> <p>七、經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：趙○○共同犯對主管事務圖利罪，判處有期徒刑 2 年 10 月，褫奪公權 2 年。</p>

表 2 (續)

貪瀆案例 9	
發生時、地：民國 95 年、北港鎮公所	
關係人	蘇○○係北港鎮鎮長、王○○係秘書、陳○○原職該所建設課擔任獸醫，並兼辦工商業務及該鎮公所公共工程發包事務。三人均係依據法令從事公務之人員。
事件概述	雲林縣北港鎮於 87 年 12 月 16 日公告招標該鎮府番公墓公園化以及增購納骨櫃工程，營造商○○營造有限公司，負責人林○○（被訴交付賄賂罪經原審判決免刑確定，並已死亡）為圍標該工程，乃透過與鎮長蘇○○熟識且有圍標經驗之劉○○（前北港鎮新街里里長）支付新臺幣（下同）20 萬元（包括收購標單應付給領標廠商支出）收購標單，以達到圍標目的。劉○○表示同意，並告以須徵詢鎮長蘇○○同意，支付工程回扣，才能順利圍標成功。林○○乃基於違背職務行賄犯意，於公告招標後，至 88 年 1 月 11 日開標前某日，前往該所鎮長室拜訪鎮長。蘇○○身為鎮長，對於本件工程招標，有核准、監督職責，並有核定工程底價權限。明知工程底價、領標廠商名單，係依法應保守秘密，竟基於洩漏工程底價、領標廠商名單、收取工程回扣犯意，同意由林○○圍標本件工程，但要求林○○必須給付工程款 25% 回扣。嗣劉○○（經判刑確定）因另涉犯口湖鄉工程圍標弊案，遭依治平專案提報為流氓，自認背黑鍋，乃於 98 年 9 月 2 日舉行記者會，透露除口湖鄉弊案外，並涉及本案工程及體育館工程，且指出該二項工程有地方首長涉入之情。案經法務部調查局雲林縣調查站報請臺灣雲林地方法院檢察署檢察官偵查起訴。
案例分析	<p>一、本案之發生係廠商為求取得工程承攬權，向公務員行賄，公務人員見有利可圖，洩漏工程底價等配合圍標，掩護包庇圖利廠商，收受賄款。</p> <p>二、業務屬性：工程類、建設（工務）課業務、工程採購。</p> <p>三、涉案對象：鄉長、秘書、建設課、工程廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：案經法務部調查局雲林縣調查站報請臺灣雲林地方法院檢察署檢察官偵查起訴。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 141 萬 5,000 元。</p> <p>六、坦承與否：公務員否認涉案，廠商坦承行賄。</p>

表 2 (續)

	<p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：</p> <p>(一) 蘇○○依據法令從事公務之人員，經辦公用工程收取回扣，處有期徒刑 11 年，併科罰金新臺幣 100 萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算；褫奪公權 6 年，所得財物新臺幣 141 萬 5,000 元應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。</p> <p>(二) 王○○、陳○○共同依據法令從事公務之人員，對於主管之事務，明知違背法令，直接圖私人不法利益，因而獲得利益，各處有期徒刑 2 年 7 月，褫奪公權 2 年。</p>
<p>貪瀆案例 10</p>	
<p>發生時、地：民國 95 年、水林鄉公所</p>	
<p>關係人</p>	<p>陳○○係雲林縣水林鄉鄉長。 余○○係水林鄉公所主任秘書。 龔○○係水林鄉公所建設課市場管理員（曾任清潔隊隊長）。 陳○○、龔○○、余○○均係依據法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。 陳○○係陳○○胞弟，於○○食品企業有限公司任職。</p>
<p>事件概述</p>	<p>水林鄉公所於 95 年 1 月 18 日上網公告辦理「蔦松大排排水整治工程」（下稱系爭工程）鉅額採購之公開招標，工程預算金額為新臺幣（下同）5 億 4,280 萬 6,600 元，採「訂有底價最低價得標」方式決標，於 95 年 3 月 2 日上午 10 時開標結果，由○○公司以最低價 4 億 4,760 萬元之價格標得該系爭工程。陳○○、余○○、龔○○對於系爭「蔦松大排排水整治工程」之發包及執行，自係其等職務上之行為。於系爭工程開工前第一次協調會時，於會議中，龔○○復將廠商陳○○帶到隔壁調解委員會之辦公室，向陳○○表示：「我們頭家說依規定這件工程要拿 4,000 萬元」等語，雖經陳○○答以：「不可能，因為本件工程係公開招標的，沒有那麼多利潤」，龔○○乃又稱：「沒有支付不可以」等語，而向陳○○索取高達 4,000 萬元之賄賂，此時陳○○等人與廠商林○○、陳○○雙方始對賄款金額為 4,000 萬元，分別基於收賄之意思或基於行賄之意思表示合致，陳○○、林○○乃基於公務員職務上之行為行賄之意思同意給付上開賄款，而陳○○、龔○○則基於職務上之行為，同意返還押標金、以保證保險單以代現金為履約保證金及採總價承攬方式計價，而收受上開賄款。</p>

表 2 (續)

<p>案例分析</p>	<p>一、本案之發生係公務員，見本案有利可圖，於決標後向廠商索取賄款，廠商因迫於公務員之強索，而無奈配合。</p> <p>二、業務屬性：工程類、公所工程業務、工程採購。</p> <p>三、涉案對象：鄉長、主任秘書、建設課承辦人員、鄉長胞弟（非公務員）、承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：因臺灣基隆地方法院檢察署檢察官指揮法務部調查局航業海員調查處（下稱海調處）偵辦林○○等人涉犯貪污治罪條例之另案時，於實施通訊監察中發覺，而循線查悉上情。經海調處函請臺灣雲林地方法院檢察署檢察官指揮偵查起訴，及該處移送同署檢察官偵查後移送併辦，暨追加起訴。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 2,000 萬元。</p> <p>六、坦承與否：公務員否認涉案，廠商坦承行賄。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：</p> <p>(一) 陳○○依據法令從事公務之人員，共同對於職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 10 年 6 個月，併科罰金新臺幣 1,000 萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算，褫奪公權 7 年。</p> <p>(二) 龔○○依據法令從事公務之人員，共同對於職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 8 年 4 月，併科罰金新臺幣 300 萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算，褫奪公權 5 年。</p> <p>(三) 余○○依據法令從事公務之人員，共同對於職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 9 年，併科罰金新臺幣 500 萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算，褫奪公權 6 年。</p> <p>(四) 陳○○依據法令非公務員與公務員，共同對於職務之行為，收受賄賂，處有期徒刑 4 年 4 月，併科罰金新臺幣 100 萬元，罰金如易服勞役，以罰金總額與 6 個月之日數比例折算，褫奪公權 4 年。</p>
<p>貪瀆案例 11</p>	
<p>發生時、地：民國 95 年、二崙鄉公所</p>	
<p>關係人</p>	<p>李○○係二崙鄉公所建設課技士，為依據法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員。</p>

表 2 (續)

事件概述	<p>二崙鄉公所於 95 年 6 月 19 日上網公告辦理「二崙鄉大義崙排水清理等二件工程」採購案，二崙鄉民楊○○於 95 年 6 月間得悉本件工程設計「有價土方」外售之項目，並每立方公尺有價土方單價設計遠低於市價 50 元以下，且大義崙大排係未經疏濬、底層蘊含優良砂質之土方，認為有利可圖，於順利得標後，因承辦該案之公務人員建設課技士李○○常借故刁難，楊○○等人為免再受到李○○之刁難，以新臺幣 20 萬元賄賂李員。證人即同案被告丙○○於 95 年 12 月 25 日檢察官偵訊時結證稱：本件工程開工後，承辦人李○○經常赴工地現場察看，發現採取的有價土方有較好，就隨意指摘我們故意挖取，而且每天打數通電話給伊，說有人檢舉我們盜採等等，百般為難，楊○○有提到李○○其實也是敢收錢，楊○○就提議贈送 20 萬元給李○○，讓李○○不會再來刁難，隔日中午由廠商準備 20 萬現金，開車到達李○○距離工地不遠的住宅，由伊向他表示：「李大哥，我們公司私底下自己再花一條，給你一點指導費用、意思意思一下，如果有比較不周到的地方，施工中的缺失再請指導一下」，廠商就將 20 萬元現金從包裝的報紙內打開拿出來，當場交給李○○，他有稍微推一下，後來就收起來，李○○收下後，廠商即離開等語，而遭司法機關查獲，判刑確定。</p>
案例分析	<p>一、本案之發生係公務員假借職務上之權利，在工程施工中刁難承攬廠商，由廠商主動向公務人員提起行賄之意，公務人員借由職務上之權力，給予方便，獲取不法利益。</p> <p>二、業務屬性：清疏工程。</p> <p>三、涉案對象：公務人員、工程承攬廠商。</p> <p>四、發現、舉發單位：臺灣雲林地方法院檢察署政風室。</p> <p>五、不當得利：新臺幣 20 萬元。</p> <p>六、坦承與否：公務員坦承收賄，廠商坦承行賄。</p> <p>七、案經上訴最高法院遭判決駁回，由臺灣高等法院臺南分院判刑確定：李○○違反貪污治罪條例案件，判處有期徒刑 4 年 6 月、褫奪公權 4 年，扣案之犯罪所得新臺幣 20 萬元沒收定獻。</p>

資料來源：司法院法學資料檢索系統，研究者自行彙整。

肆、個案分析

鄉鎮市公所貪瀆案件之發生，均為依據法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員，利用其職務關係與權力，所產生之貪瀆事件。茲將貪瀆個案綜整分析出雲林縣鄉鎮市公所最可能觸犯貪瀆之單位？常見之貪瀆業務類型？最可能涉貪之職務？最常觸犯貪瀆的法條？貪瀆案件態樣分析？貪瀆案件發生之原因？及公務人員涉貪後是否坦承犯罪等，進行歸納分析：

（一）雲林縣鄉鎮市公所最可能觸犯貪瀆犯罪之單位

- 1、工程單位 7 案。
- 2、清潔隊 2 案。
- 3、財政課 1 案。
- 4、民政課 1 案。

（二）鄉鎮市公所常見之貪瀆業務類型

- 1、公共工程業務 6 案。
- 2、環境用藥 2 案。
- 3、土資場（棄土證明、剩餘土石方之堆置或轉運）之核准設立申請業務 1 案。
- 4、公有土地之處分 1 案。
- 5、業務侵占 1 案。

（三）雲林縣鄉鎮市公所涉貪人員職務分析

雲林縣鄉鎮市公所最可能涉貪人員，首要為工程單位人員，其次為機關首長（鄉鎮市長），再者為主任秘書，最後則分別為清潔隊長、村里幹事及鄉長親屬（胞弟）等人。

- 1、工程技士 9 人
- 2、工程單位主管 2 人。
- 3、機關首長 7 人。

- 4、主任秘書 2 人。
- 5、秘書 1 人。
- 6、清潔隊長 1 人。
- 7、村里幹事 1 人。
- 8、鄉長親屬（胞弟）1 人

（四）雲林縣涉貪瀆法條分析

雲林縣各鄉鎮市公所於近五年內，公務人員因涉貪瀆罪嫌，遭檢察官起訴，並經最高法院審理結果，其最後判決確定引用法條綜整分析，最常觸犯法條依序分別為：1. 貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益，及貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者。2. 貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款：建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品而浮報價額、數量、收取回扣或其他舞弊情形。3. 貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款：對於職務上或違背職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或不正利益者，及貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款：侵占公用財物罪。

另雖經檢察機關以貪瀆等相關法條起訴公務員，惟經法院審理後改為一般法條審判者分別為：1. 刑法第 216、213 條：行使公務員登載不實之公文書罪；2. 洗錢防制法第 11 條第 1 項：洗錢罪；3. 刑法第 321 條第 1 項第 4 款：結夥竊盜。彙整如表 3。

表 3：鄉鎮市公所貪瀆案件最常觸犯法條分析表

涉案法條	件數	百分比
貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益	4	22%
貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者	4	22%
貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款：建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品而浮報價額、數量、收取回扣或其他舞弊情形	2	10%
貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款：對於職務上或違背職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或不正当利益者	1	6%
貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款：侵占公用財物罪	1	6%
刑法第 216、213 條：行使公務員登載不實之公文書罪	4	22%
洗錢防制法第 11 條第 1 項：洗錢罪	1	6%
刑法第 321 條第 1 項第 4 款：結夥竊盜	1	6%

資料來源：研究者自行彙整。

（五）雲林縣貪瀆案件態樣分析

貪瀆犯罪的態樣可分為下列幾大類：

- 1、廠商或人民先行行賄公務員，再由公務員利用職權收受賄賂，給予方便者計有 5 案。
- 2、公務員利用職權，合法掩護非法，取得非職務上掌管之利益 1 案。
- 3、公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書罪 1 案。
- 4、公務人員因向地下錢莊借貸無力償還，侵占公用與公益財物 1 案。
- 5、公務員為圖利廠商，借由職務上之權力包庇圖利廠商 1 案。
- 6、公務員利用職權，向廠商索取賄款，廠商因迫於公務員之強索交付賄款 1 案。
- 7、公務員利用職權刁難廠商，廠商主動行賄公務員 1 案。

又 11 案例中獲得不法利益者，以公務員獲得不法利益者 9 案、廠商獲得不法利益者 7 案、另未有人員獲得利益者列為其它則為 1 案，彙整如表 4。

表 4：貪瀆案件態樣分析表

案例	態樣	犯罪過程	獲得不法利益者
1	本案之發生係設立土資場之業者，為圖營運順利並掩飾非法而行賄公務人員，公務人員因見有利可圖，給予廠商掩護包庇營運圖利廠商，收受賄款。	廠商（人民）行賄公務員—公務員利用職權收賄	公務員 廠商（人民）
2	本案之發生係公務員假藉其擔任四湖鄉鄉長職務上之機會，以透過疏浚三條崙海水浴場之閘門淤砂為由，假藉合法之疏浚工程掩護其非法盜採海水浴場外面海域海砂之事實。	公務員利用職權—合法掩護非法—取得非職務上掌管之利益	公務員
3	本案之發生係由人民主動向公務人員提起行賄之意，公務人員見有利可圖，借由職務上之權力，給予方便，意圖獲取不法利益。	廠商（人民）行賄公務員—公務員利用職權收賄	公務員 廠商（人民）
4	一、本案之發生係廠商向公務員表示有意取得標案，承辦公務員為討好鄉長進而介紹給鄉長認識並交涉，達成工程之收取回扣之犯意。 二、本案之發生係無法於履約期限內順利完工，為延展工期，由廠商交付賄款給承辦公務員，以順利延展工期。	廠商（人民）行賄公務員—公務員利用職權收賄	公務員 廠商（人民）
5	本案檢察官起訴原為貪瀆案件，是以鄉長假防汛工程之名修魚塭之實，圖本人之利益；唯經法院審理後鄉長獲判無罪，而將承辦人員以	公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書罪	其它（損害國家法益，故未有人獲利）

表 4 (續)

案例	態樣	犯罪過程	獲得不法利益者
	公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書罪，判刑確定。		
6	本案之發生係公務人員因向地下錢莊借貸，無力償還，侵占公用與公益財物。	公務人員因向地下錢莊借貸無力償還—侵占公用與公益財物	公務員
7	本案之發生係承攬廠商，於採購招標前，向公務人員期約行賄，公務員因經不起誘惑，而收受賄款。	廠商（人民）行賄 公務員—公務員利用職權收賄	公務員 廠商（人民）
8	本案之發生係公務員為圖利特定廠商，使其取得承攬權，圖利廠商。	公務員為圖利廠商—借由職務上之權力包庇圖利廠商	廠商（人民）
9	本案之發生係廠商為求取得工程承攬權，向公務員行賄，公務人員見有利可圖，洩漏工程底價等配合圍標，掩護包庇圖利廠商，收受賄款。	廠商（人民）行賄 公務員—公務員利用職權收賄	公務員 廠商（人民）
10	本案之發生係公務員見本案有利可圖，於決標後向廠商索取賄款，廠商因迫於公務員之強索，而無奈配合。	公務員利用職權—向廠商索取賄款—廠商因迫於公務員之強索交付賄款	公務員
11	本案之發生係公務員假借職務上之權利，在工程施工中刁難承攬廠商，由廠商主動向公務人員提起行賄之意，公務人員借由職務上之權力，給予方便，獲取不法利益。	公務員利用職權刁難廠商—廠商行賄 公務員	公務員 廠商（人民）

資料來源：研究者自行彙整。

(六) 雲林縣貪瀆案件發生後公務員與廠商間坦承犯罪與否對照表

由表 5 比對分析，貪瀆案件發生至判刑確定，公務員與廠商（相對人）間坦承犯罪與否，呈現出有趣的對比。貪瀆案件發生後所有涉案廠商（相對人）均於審判中坦承行賄或期約公務員等不法行為；惟公務員則大多數否認收賄或期約收賄等情事。研究出公務機關爆發貪瀆案件後，廠商為求自保均選擇承認犯罪，另公務員則大多否認犯行以求無責，然仍無法逃避遭受法律之制裁，彙整如表 5。

表 5：貪瀆案件發生後公務員與廠商間坦承犯罪與否對照表

案例	公務員		廠商（關係人）		備註
	是	否	是	否	
1		★	★		
2		★			無相對人
3		★	★		
4	部分	部分	★		公務員部分否認，部分坦承
	★		★		
5	★		★		
6	★				無相對人
7		★	★		
8		★	★		
9		★	★		
10		★	★		
11	★		★		

資料來源：研究者自行彙整。

(七) 鄉鎮市公所涉貪瀆事由及判決確定刑期分析

下述案件 11 案，共計有 8 案與採購業務有關，彙整如表 6。

表 6：鄉鎮市公所涉貪瀆事由及判決確定刑期分析表

貪瀆 案例	公 所	事 由	罪 名	不法 所得	遭判 刑確 定人 數	確定刑期				
						判刑 確定 者 1	判刑 確定 者 2	判刑 確定 者 3	判刑 確定 者 4	判刑 確定 者 5
1	土庫鎮公所	土資場設置許可案	1、貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者。 2、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款：對於職務上或違背職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或不正利益者。 3、洗錢防制法第 11 條第 1 項：洗錢罪。 4、刑法第 216、213 條-行使公務員登載不實之公文書罪。	843 萬 4,011 元	5 人	12 年	5 年 6 月	5 年 6 月	5 年 6 月	判決 時已 死亡
2	四湖鄉公所	海水浴場盜採海砂案（涉及採購）	1、刑法第 321 條第 1 項第 4 款：結夥竊盜。 2、刑法第 213 條：公務員登載不實罪。	788 萬 元	2 人	3 年	1 年 2 月			
3	斗六市公所	公有財產處分案	貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益。	700 萬 元	1 人	10 年				
4	臺西鄉公所	採購移動式抽水機案（涉及採購）	1、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款：建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品而浮報價額、數量、收取回扣或其他舞弊情形。 2、貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益。	80 萬 元	4 人	11 年	通緝 中	免除 其刑	1 年 9 月	
5	口湖鄉公所	排水及防汛道路改善工程案（涉及採購）	刑法第 213 條：公務員登載不實罪。	無	1 人	1 年 2 月				

表 6 (續)

貪瀆 案例	公 所	事 由	罪 名	不 法 所 得	遭判 刑確 定人 數	確 定 刑 期				
						判刑 確定 者 1	判刑 確定 者 2	判刑 確定 者 3	判刑 確定 者 4	判刑 確定 者 5
6	東勢鄉公所	辦理村里業務	1、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款：侵占公用財物罪。 2、刑法第 213 條、刑法第 216 條、第 211 條：行使公務員登載不實之公文書罪。	41 萬 4,200 元	1 人	11 年				
7	荊桐鄉公所	病媒蚊防治藥劑及施工採購（涉及採購）	貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者。	15 萬 元	1 人	8 年				
8	臺西鄉公所	病媒蚊防治藥劑及施工採購（涉及採購）	貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者。	5 萬 700 元	1 人	2 年 10 月				
9	北港鎮公所	公墓公園化及納骨櫃採購（涉及採購）	1、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款：經辦公用工程收取回扣。 2、貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對主管或非主管監督之事務圖利者。 3、刑法第 132 條：洩漏國防以外之秘密罪。	141 萬 5,000 元	3 人	11 年	2 年 7 月	2 年 7 月		
10	水林鄉公所	大排排水整治工程（涉及採購）	貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益。	2,000 萬元	4 人	10 年 6 月	8 年 4 月	4 年 4 月	9 年	
11	二崙鄉公所	排水清理（涉及採購）	貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 3 款：對於職務上之行為，期約不正利益。	20 萬 元	1 人	4 年 6 月				

資料來源：研究者自行彙整。

分析歸納出公務員涉及貪瀆之主要原因，主要以廠商或人民先行向公務員提出行賄之意，公務員見有利可圖，遂利用職權掩護或包庇圖利廠商，收受賄款，達成雙方合意相互獲取不法利益為貪瀆發生之主要原因。其次，則由公務員利用職權向廠商索取賄款，廠商因迫於無奈或不法行為害怕遭受公務員提報，選擇息事寧人而交付賄款。再者，則為公務員因生活違常或貪圖私人不法，而利用其職務之便藉機進行貪瀆等不法行為。

伍、結論與建議

研究結論

綜上結論，茲就研究者綜整文獻探討及貪瀆案例分析，分述結論與建議如下：

一、雲林縣鄉鎮市公所最可能觸犯貪瀆犯罪單位（業務）及人員職務分析

本研究由貪瀆個案中研析出於雲林縣鄉鎮市公所，最常涉貪之單位為經辦工程單位，其業務類型為公共工程採購業務；另涉貪人員職務分析，最常犯貪瀆人員分別為，工程技士及工程單位主管（第 1 名），機關首長（鄉鎮市長）（第 2 名），主任秘書（第 3 名），其餘分別為清潔隊長、村里幹事及鄉長胞弟等。

綜上，就本研究貪瀆個案分析及由法務部廉政署 2012 年廉政民意調查及指標研究期中報書中，二者進行交叉比對分析，結果發現鄉鎮市公所最可能及最常涉貪單位職務及人員，均不謀而合。其中最可能及最常涉貪單位職務分別為工程採購經辦單位，其業務分別為：河川砂石管理業務、土地開發重劃、政府採購業務、辦理公共工程；另職務部分則分別為：工程技士、工程單位主管及鄉鎮市公所首長。

二、造成雲林縣鄉鎮市公所貪瀆之原因

所謂「絕對的權力，絕對的腐化」，公務員因職權（務）關係掌握政府行政資源，故在行使職權時如有偏頗，稍有貪念，未能依法行政，則貪瀆案件便由此而生，本研究就導致雲林縣鄉鎮市公所為何發生貪瀆之原因，其原因可歸責於公務員「不熟悉法令規定」、「習以為常利用職務上的機會犯罪」占多數。

鄉鎮市級之行政首長及民代選舉，充斥黑金與暴力，對地方政治生態及公共建設作品質，已產生劣幣逐良幣現象，基層選舉已淪為貪污腐敗、黑金政治的源頭（磨天相，2003）。就公務人員人際關係部分探討，造成公務人員貪污犯罪之歷程，與其交往複雜、社會互動性及民意代表（特權）關係等有關，亦是造成貪污歷程之因素，顯示出公務人員交友對象越複雜，越有可能形成貪污之問題。研究顯示促發公務人員涉貪的因子，主要為環境因素，如公務人員與三教九流的人接觸而得到資訊之權力，促使公務人員以為有權力為貪污進行掩護，並運用行政資源與採購廠商接觸密切而以審議會、行政處分權，進行貪污圖利行為（蔡穎玲，2008）。

公務人員微薄的待遇、升遷管道的狹隘及欠完善的退撫保障等人事制度問題，會提高貪腐的傾向。另政府在防制貪污規範不全，主管監察政風機關執行不力，會使公務員因循怠惰腐化，更是造成貪污之問題（宋筱元，1998）。當今行政機關由於管轄事物增加，權責不斷的擴大，行政法規日趨繁複，加諸法規的整理過於緩慢，以致有法律落伍，法律不能適應現實的現象，導致行政裁量權的擴張，給予行政人員有較多的貪瀆機會（謝瑤偉，1995）。另由於專業技術及資訊的增加，使得公務人員較其監督者更具優勢，得以規避監督，由於公務業務項目繁複，組織數量和員額不斷擴充，監督和控制更為困難（江岷欽，1995）。

三、雲林縣鄉鎮市公所常見之貪瀆態樣及主要犯罪手法

貪瀆案件之發生有其不法態樣及手法，而雲林縣鄉鎮市公所常見之貪瀆犯罪手法，經整理個案分析，茲將各項原因分述如下：

1. 首要以廠商或人民先行向公務員提出行賄之意，公務員見有利可圖經不起誘惑，遂利用職權給予廠商掩護或包庇圖利廠商，收受賄款，達成雙方合意相互獲取不法利益為貪瀆發生之主要原因。被動貪污為本身無法拒絕他人之利益誘惑，而被動收受賄賂或其他不正利益者（陳書樂，2002）。公務人員因受收金錢或物品等饋贈行為，而作為職務上之行為，或違背職務上之行為，或為不當理由而行使合法裁量權時，即是公務人員貪污行為。
2. 公務員利用職權向廠商索取賄款，廠商因迫於無奈或不法行為害怕遭受公務員提報，選擇息事寧人而交付賄款。貪瀆犯行者從事貪瀆行為之一為利用職務上機會詐取財物。其原因可歸責於公務員「習以為常利用職務上的機會犯罪」（王永

福，2008：142）。如公職人員出於主動積極的犯罪地位而實施貪污犯罪，是為主動（林山田，1990）。

3. 公務員因生活違常或貪圖私人不法，而利用其職務之便藉機進行貪瀆等不法行為。貪瀆犯行者從事貪瀆行為之一為竊取或侵占公有財物（王永福，2008：94）。造成公務人員貪污之「危險因子」成因，主要為財務管理失衡，另生活及工作壓力、偏差行為、犯罪前科等是造成貪污之成因（蔡穎玲，2008）。

四、如何防制雲林縣鄉鎮市公所貪瀆的發生

嚴刑峻罰對於貪污犯罪公務員可產生心理威嚇，卻無法達到行為之實質威嚇。故應可由提升公務員道德感。再者針對易滋弊端業務，加強行政作業程序的控管以及稽核監督的機制，而在有效防貪的機制部分，不應侷限於外在途徑，未來必須強化內在途徑導向的行政倫理核心價值，針對公務人員進行心理建設，才能真正落實防貪工作。反貪肅腐工作應與民眾利益相結合，並透過民間強有力的反貪污組織監督政府的防貪機制，以補足政府防貪機制的不足（許勝雄，2004）。

以公務人員為中心之教育，使之有正確的服務觀，並強化主管對部屬之監督考核，對與民眾接觸頻繁之業務人員實施輪調。在人事制度策略上最重要的是建立統一的文官制度及明確劃分政務官與事務官範圍，使彼此權責分明。行政機關應簡化行政規章，加強便民措施，並強化業務查核系統，以發揮積極查察不法之功能。在懲治貪瀆制度策略上，應加強司法機關對貪污犯罪之追訴與處罰功能及充分發揮監察權的行使是當務之急。以社會為中心的策略方面，推行法紀教育、獎勵民眾對貪腐行為的舉報及妥適的媒體運用，皆是貪污行為的制裁力量（江岷欽，1994）。而防貪機制不應由單一機關或方向來辦理，而應以多元化之設計，經由數個機關共同進行防貪工作。

參考文獻

- 王文科（1998）。**教育研究法**。臺北：五南。
- 王永福（2008）。**不同類型公務員貪瀆犯罪之特徵及影響因素之調查研究**。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 司法院法學資料檢索系統。裁判書查詢，取自：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。
- 江岷欽（1994）。**如何提昇機關政風業務績效發揮檢肅貪瀆功能建立廉能政府之研究**。臺灣省政府政風處委託研究案，未出版。
- 江岷欽（1995）。行政官僚貪污防治之比較研究（上）。**人事月刊**，20(2)，4-11。
- 江岷欽（1998）。**行政官僚貪污防治之研究：臺灣省政府所屬政風機關之實徵研究**。國家科技發展委員會專題研究計畫成果報告，未出版。
- 宋筱元（1998）。貪污發生原因之分析。**人力發展月刊**，55，16-24。
- 吳家翔（2008年11月12日）。臺灣之子變臺灣之恥。**蘋果日報**，2013年8月22日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20081112/31133188/applesearch/>。
- 周愨爛（2002）。白領犯罪之定義與爭議。**犯罪學期刊**，9，1-32。
- 林山田（1990）。**刑法通論**。臺北：自印本。
- 林山田（2001）。**犯罪學**。臺北：三民。
- 林水波（1983）。貪污與行政制度的關聯。**中國論壇**，187，20。
- 殷乃平（2013年4月8日）。貪腐是結構難題未爆彈仍多。**蘋果日報**，2013年8月22日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130408/34937317/>。
- 陳文團（1998）。**政治與道德**。臺北：臺灣。
- 陳書樂（2002）。**我國政風組織功能與人員角色之研究**。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。
- 許勝雄（2004）。**我國公務人員貪污及其防制對策**。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義。

- 蔡穎玲（2008）。**貪污犯罪形成歷程探討**。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 磨天相（2003）。**民選公職人員貪腐問題與防治策略之研究**。國立東海大學公共事務學程在職進修專班碩士論文，未出版，臺中。
- 謝瑤偉（1995）。**貪污犯罪及其防制對策之研究**。臺北：法務部犯罪研究中心。

An Analysis of the Crimes of Corruption and Judicial Decisions in Yunlin County Township Offices

Yu-Tien Huang, Chen-Yu Wang^{*}

Abstract

The crimes of corruption refer to any criminal acts committed by civil servants that violate their duties, involve the abuse of power, or violate the obligations of honesty and loyalty. As township offices are the most basic units of government agencies, they have more frequent encounters with the general public. Hence, the public tends to be emotionally sensitive to any crimes of corruption in township offices. This study analyzed the criminal cases of corruption in Yunlin County's township offices over the past five years (from 2008 to 2013). It examined the background of these cases of corruption in township offices, the job duties that may provoke corruption, the common types of corruption, as well as the contributing factors of corruption, and the types of its judicial decisions. This study recommended the government to start with a focus on incorrupt policies, including anti-waste and anti-corruption. An in-depth investigation on the crimes of corruption and a comprehensive implementation of judicial and administrative anti-corruption practices are expected to reconstruct the

^{*} Yu-Tien Huang, Assistant professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, Transworld University, email: yutienh@gmail.com; Chen-Yu Wang, Specialist, Office of Government Ethics of Fire Bureau, Taichung City Government, email: p678133@yahoo.com.tw.

image of the public agencies. Hopefully, this can enhance the general public's sense of trust and identification with public agencies, and motivate them to support the government's incorrupt practices.

Keywords: corruption, civil servant, integrity

由美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及 救濟制度反思我國公務人員保障制度

劉慧娥*

《摘要》

本文由現行美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟之法制及實務運作角度，反思及分析我國現行公務人員保障制度。我國保障制度著重「結果」，為強化我國公務人員保障制度，本文建議我國可參酌以「動機」為基礎之美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度之優點，適度進行相關調整與修改。

[關鍵詞]：公務人員保障、被禁止人事行為、特別檢察官辦公室、功績制保護委員會

投稿日期：103年10月14日。

* 南加大公共行政學博士、考選部科員，email: zencaroline@gmail.com。

壹、前言

美國聯邦政府被禁止人事行為（Prohibited Personnel Practices, PPPs）經國會立法後，將功績制原則予以落實及（強制）執行化，並將其他特定法律（及其所禁止的行為）予以涵括，賦予 PPPs 實質意義，因這些特定法律經過長期行政及司法訴訟，有助於公務員明確知道哪些人事行為是被禁止的。1978 年美國卡特總統表示：PPPs 本身及執行 PPPs 相關機制乃為了加強保障公務員合法權利，確保公務員獲得獨立及公正保障設立功績制保護委員會（Merit System Protection Board, MSPB），及保護揭弊者權利。¹另外，5 U.S.C. § 2302(c) 要求各機關首長及對人事管理之任何面向具有（決定）權力之主管預防 PPPs 發生，遵守及執行公務員法律及法規及確保公務員被告知其權利及申訴和救濟管道。

美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度為保護文官系統功績制，著重「動機」，重視主管作成人事決定背後動機，保障標的廣泛，均可提出司法救濟。我國公務人員保障制度受「特別權力關係」及「重大性理論」影響，著重「結果」，視人事處分對公務員影響大小，決定能否採取司法救濟，保障標的有限，無法充分保障公務員權利。本文先由法制面及實務運作面，介紹及分析現行美國聯邦政府被禁止人事行為與其申訴及救濟制度，並以此角度為基礎，反思及分析我國公務人員保障制度，並建議我國可參酌美國著重動機之優點，進行適度調整，以強化我國公務人員保障制度。

貳、美國聯邦政府被禁止人事行為之內容及分析

美國文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）強調功績制原則，並禁止 11 項人事行為（日後增至 13 項），²以保障公務員免於遭受被禁止人事行為及預防該類行為的發生，以維護、促進以功績制原則為基礎之文官系統（MSPB, 2011a）。

¹ Jimmy Carter: “Federal Civil Service Reform Message to the Congress.” March 2, 1978. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30438>（104 年 2 月 1 日點閱）。

² 5 U.S.C. § 2302 b1-13，功績制原則請見附錄一。

PPPs 定義為具有權力影響人事處置 (personnel action) 者，基於被禁止目的 (prohibited purpose)，而採取、不採取、指示他人採取或不採取、建議、核准 12 項人事處置。可以圖 1 表示：

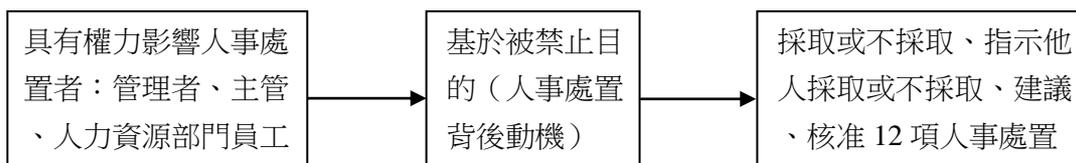


圖 1：「被禁止人事行為」定義

資料來源：作者自行繪製。

分析 PPPs 可由二面向切入：從事人事處置者（於人事處置所扮演角色）及人事處置。一、就從事人事處置者而言：1.部分公務員具有權力影響人事處置，例如，管理者、主管、人力資源部門員工（對人事處置提出建議）。2.這些人從事人事處置背後動機 (motive) 或心理狀態 (mental state)，是否基於「被禁止目的」採取人事處置，人事處置「為什麼」發生為關鍵。³ 3.從事包括：採取或不採取、指示他人採取或不採取、建議、核准人事處置。⁴ 二、就人事處置而言，人事處置為外顯事件，能被察覺及記錄，人事處置共計 12 項（相當全面地涵括機關可能採取之人事處置）：⁵ 1.任用 (appointment)；2.升遷 (promotion)；3. 5 U.S.C. Chapter 75 所規定之不利處置（包括：免職、停職超過 14 日、降級或減薪、無薪假（等於或少於 30 日）、其他紀律處分或糾正措施）；4.臨時指派其他職位 (detail)、調任 (transfer, 不同機關間)、調職 (reassignment, 不同職位間)；5.再任用 (reinstatement)；6.復職 (restoration, 原任公職, 因服役離職、被裁員等原因, 後再回任公職)；7.復職 (reemployment, 被調任其他公職、政府外交 / 國際性組織 / 海外工作等之回任公職)；⁶ 8.考績評估 (performance evaluation)；

³ Humberson v. U.S. Attorney's Office for District of Columbia, 236 F.Supp.2d 28 (2003), U.S. District Court, District of Columbia.

⁴ 5 U.S.C. § 2302(b).

⁵ 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A).

⁶ Detail (5 U.S.C. chapter 33, subchapter III); Reinstatement (5 CFR part 315, subpart D); Restoration (5 CFR part 353); Reemployment (5 CFR part 352).

9.關於薪資、福利、獎勵之決定，或與教育、訓練有關之決定，而該教育、訓練可合理地被預期會導致任用、升遷、考績評估等；10.要求精神病 / 心理測驗之決定；11.執行或強制任何保密政策、表格、協議書；⁷ 12.職務、責任、工作條件（情況）顯著（重大）改變（Office of Personnel Management [OPM], 2014）。另外，PPPs（及其申訴與救濟）適用於 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(C) 所列機關（agency）中，由 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(B) 所列出之職位（covered positions）。⁸

須特別注意者為，「動機」為區分 PPPs 與功績制原則之重要因素之一。功績制原則為「結果」導向，員工可察覺到人事處置違反功績制原則，但不需要察覺到主管採取人事處置之（被禁止）動機；故探討 PPPs 不應限於功績制原則受到遵守的程度（MSPB, 2011a）。

以下概述並分析 13 項被禁止人事行為（MSPB, 2011a）。⁹任何有權力採取、指示他人採取、建議或允許任何人事處置者，不得：

一、歧視（discrimination）：¹⁰基於以下因素（有其他相關法律規定）歧視現職員工或申請工作者：種族、膚色、宗教、性別、出生地（國家）、年齡、身心障礙、婚姻狀況、政治傾向。此項 PPP 涵括其他數個禁止歧視法律，將違反這些法律之人事行為予以禁止。例 1. 主管否決甲之升遷，因甲為共和黨員或單親母親。例 2. 主管發現乙是綠黨黨員，乃降低對乙的考績評分（Office of the Attorney General, 2008）。

二、徵求或考量推薦（solicit or consider any recommendation）：¹¹針對申請或正被

⁷ 2012 年，Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA) 新增第 11 項：the implementation or enforcement of any nondisclosure policy, form, or agreement.

⁸ 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A).

⁹ MSPB(2011a) Prohibited Personnel Practices: Employee perceptions. MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 30 日點閱）。

¹⁰ PPP1: 5 U.S.C. § 2302(b)(1)；性別歧視（sex discrimination）：Fair Labor Standards Act of 1938, section 6(d), 29 U.S.C. 206 (d)；出生地（national origin）歧視：section 717 of the Civil Rights Act of 1964；年齡歧視：Age Discrimination in Employment Act of 1967, 29 U.S.C. 631, 633a；身心障礙歧視（disability or handicapping condition): Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. 791.

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 4 日點閱）。

¹¹ PPP2: 5 U.S.C. § 2302(b)(2)；PPPs 允許推薦之例外情況為：推薦以對其個人之了解或個人

考量任何人事處置者，徵求或考量任何書面或口頭推薦，除非推薦人基於對其個人之了解或相關紀錄而推薦，包括以工作表現、能力、品格、忠誠、適合度為評估基礎，俾利機關雇用高品質人員；本項 PPP 可用以避免政黨或政治干預人事處置（包括任用及升遷等）（MSPB, 2005, 2011a）。

例 1. 主管 A 接受主管 B 推薦，選用 C 任職，唯主管 B 僅在募款餐會遇到 C，對 C 是否具備擔任該職位之能力，欠缺清楚了解，違反 PPP2。例 2. 主管決定雇用甲，因國會議員推薦甲（甲為支持該國會議員之選民），違反 PPP2。例 3. 國會議員向政府主管推薦乙，但議員並不了解乙的工作表現或品格，若主管依議員推薦而雇用乙，違反 PPP2；然而，若議員基於對乙能力及品格之了解而推薦，不違反 PPP2。另外，同事或其他主管，基於對某人能力及品格之了解而推薦，不違反 PPP2（MSPB, 2011a; Office of the Attorney General, 2008）。¹²

三、強迫政治活動（coerce political activity）：¹³強迫任何人從事政治活動（包括政治捐款、政治服務），對拒絕從事政治活動之員工或申請工作者予以報復。

潘德爾頓法（Pendleton Act of 1883）首次明定聯邦公務員任用須以功績為基礎，不論其政治傾向。PPP3 與赫奇法（Hatch Act, 1939）密切相關，Hatch Act 立法目的為確保公務員中立，不被利用為政治機器。又強迫不需極度；強迫他人者，不以主管為限。赫奇法禁止強迫他人提供政治捐款，故公務員從事政治募款、要求他人政治捐款，可能違反赫奇法及 PPP3（MSPB, 2011a）。¹⁴

紀錄為基礎，包括工作表現評估、能力、性向（aptitude）、品格、忠誠、適合度；更多關於推薦之限制及規定，請參閱 MSPB (2005)。

¹² 案例：Depte v. United States, 715 F.2d 1481 (Fed.Cir.1983); Stone v. Federal Deposit Insurance Corporation, 179 F.3d 1368 (Fed. Cir. 1999); Giltner v. Department of Air Force, 50 M.S.P.R. 209 (1986); Gonzales v. Defense Logistics Agency, 772 F.2d 887 (Fed. Cir. 1985); Boudreau v. Department of Agriculture, 883 F.2d 1023 (Fed. Cir. 1987); Acting Special Counsel v. Sullivan, 6 M.S.P.R. 526 (1981); McDonnell v. Department of Agriculture, 108 M.S.P.R. 443 (2008); Baldwin v. Department of Veterans Affairs, 113 M.S.P.R. 469 (2010).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

¹³ PPP3: 5 U.S.C. § 2302(b)(3).

¹⁴ 案例：Special Counsel v. Mark, 114 M.S.P.R. 516 (2010); Special Counsel v. Ware, 114 M.S.P.R. 128 (2010); Special Counsel v. Acconcia, 107 M.S.P.R. 60 (2007).

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 13 日點閱）。

四、妨礙競爭（obstruct competition）：¹⁵ 欺騙或故意妨礙任何人競爭工作的權利。

本項 PPP 意圖延伸潘德爾頓法，公務員任用決定須基於客觀標準（功績），以甄選最合適者任職。本項 PPP 禁止機關主管故意妨礙他人競爭工作的權利，然而，單純決定不選用某人，並不違反本項 PPP。「動機或意圖」對於判定是否違反本項 PPP，十分重要。MSPB（2011a）提出，對於錯誤或虛假之資訊，欠缺確實可信的解釋，可視為意圖欺騙之間接證明。

違反本項 PPP 舉例：例 1. 故意降低考績，以阻礙升遷競爭機會。例 2. 不誠實地陳述某人因未回覆電話，故未獲錄用（事實上有回覆電話）。例 3. 總部主管要求不要在分部（甲工作地點）公告招募，因該主管不希望甲獲得新工作；主管故意不公開（職缺）招募，以阻止他人申請工作。例 4. 故意將他人申請工作資料銷毀或放錯地方。例 5. 主管訛言某職缺需大量公出旅行（事實上該職缺不需公出旅行），以阻止他人申請或競爭該職缺。例 6. 為促成乙獲得雇用，乃修改招募公告內容，以符合乙條件，阻止他人參加甄選競爭。例 7. 故意不寄發通知函給其他參與競爭者。例 8. 向人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）提供關於候選人（們）之虛假資訊（Office of the Attorney General, 2008）。¹⁶

五、影響他人退出競爭（influence withdrawal from competition）：¹⁷ 影響任何人退出對任何工作（職位）之競爭，以提高或損害其他人被雇用機會

公務員甄選應經公平開放競爭，原則上，機關應於排名前三位人選中，挑選出最後雇用者（MSPB, 1995）；¹⁸若無此項 PPP，機關可能施壓其他排名優先者退出競爭，俾將其偏好人選，列入前三位名單中，以供挑選。主管不得嘗試說服申請工作者放棄申請。「影響或說服」必須發生，以幫助或損害另一人

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 13 日點閱）。

¹⁵ PPP4:5 U.S.C. § 2302(b)(4).

¹⁶ 案例：Special Counsel v. Hoban, 24 M.S.P.R. 154 (1984); Special Counsel v. Ross, 34 M.S.P.R. 197 (1987).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 8 日點閱）。

¹⁷ PPP5: 5 U.S.C. § 2302(b)(5).

¹⁸ 5 U.S.C. § 3318(a); Rule of Three; 5 C.F.R. § 332.404.

受雇機會，為構成違反此項 PPP 要件。本項 PPP 未禁止主管以顧問 / 諮詢，基於合法理由，建議申請者退出競爭（例如，不符合資格條件、有更好職缺可申請），因為諮詢「目的」非為損害申請人獲得雇用或促進他人受雇機會。因此，違反此項 PPP 須以基於「損害申請人獲得雇用或促進他人受雇機會」之目的為要件。即使提供申請工作者真實資訊，唯若基於前揭動機，仍違反本項 PPP。¹⁹

構成違反本項 PPP 分為二部分：1. 影響或意圖影響他人退出對工作職位競爭，意圖影響他人退出工作職位競爭已足夠，他人不需實際上退出競爭。2. 影響之施加乃為提高或損害其他人被雇用機會（MSPB, 2011a）。違反本項 PPP 舉例：例 1. 機關未依法定程序，跳過應優先錄用者，在機關雇用偏好人選後，才發現其他人符合優先錄用資格，機關為避免將已雇用人選解雇，乃試著說服其他符合優先錄用資格者放棄申請，退出競爭。例 2. 主管想雇用乙，乃告訴丙（事實上符合資格條件），其不應申請某職缺，因其不符雇用資格條件，故不會被挑選出。例 3. 某退伍軍人在錄用名單排名第一，應優先錄用，唯主管欲雇用錄用名單排名較後面者，乃鼓勵退伍軍人申請其他職缺。例 4. 主管承諾其未來並不會真正給予的好處，以鼓勵屬下不參加或退出工作申請或競爭。例 5. 再度公布已被關閉之職缺公告，以允許偏好的丁申請工作（Office of the Attorney General, 2008）。²⁰

六、提供不公平優待或優勢（grant unfair preference or advantage）：²¹未經法律、法規命令授權，給予任何現職員工或申請工作者優待，²²例如，界定競爭之範圍

¹⁹ 5 C.F.R. §4.3, 5 C.F.R. §330.1001.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 13 日點閱）。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

²⁰ 案例：Filiberti v. Merit Systems Protection Board, 804 F.2d 1504 (9th Cir. 1986); Special Counsel v. Brown, 61 M.S.P.R. 559 (1994); Special Counsel v. Judson, 43 M.S.P.R. 61 (1989); Special Counsel v. Heyel, 35 M.S.P.R. 402 (1987); Special Counsel v. Ross, 34 M.S.P.R. 197 (1987); Special Counsel v. Waddams, 34 M.S.P.R. 84 (1987); Special Counsel v. Evans-Hamilton, 29 M.S.P.R. 516 (1984); Special Counsel v. Verrot, 18 M.S.P.R. 714 (1984).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 4 日點閱）。

²¹ PPP6:5 U.S.C. § 2302(b)(6).

²² 法律或法規允許之優待或優勢，不在此限，例如：veterans' preference, reemployment

或方式、任何職位之資格條件，以提高或損害其他人被雇用機會。

本項 PPP 補充與支持 PPP4 及 PPP5，目的為防止機關基於促成某人升遷或被錄用之動機，而對其提供不當優待。唯提供法律所允許之優待，例如退伍軍人優待（veterans' preference），²³則不受禁止。

機關提供優待之「動機」十分重要，須以提高或損害他人被雇用機會之動機為要件，而不以是否實際上造成優待「結果」為違反本項 PPP 要件。是故，若動機為提供某人雇用優待，即使機關採取法律允許之雇用行為，仍可能違反本項 PPP。另外雇用行為意外地（非故意）對某人造成雇用優待，可能不會違反本項 PPP。又本項 PPP 禁止不當地給予某（個）人（individual）雇用優待，不包括對某類人（a class of persons）之優待。

違反本項 PPP 舉例：例 1. 某職缺並未要求西班牙語文能力，主管另外指出「會說西班牙語」為該職缺之必要條件，其目的為挑選會說流利西班牙語之甲。例 2. 主管欲雇用相識多年之律師乙擔任調查人員，唯律師乙不符合該調查人員招募公告之資格條件，主管乃修改公告，增列「法律分析及訴訟」之法律資格要件，即使此要件非調查人員職位所必需，最後，律師乙被雇用為調查

priority lists, the Interagency Career Transition Assistance Program (ICTAP), the Department of Defense Priority Placement Program.

²³ 5 CFR 337.101，退伍軍人優待類別（preference categories）；5 U.S.C. § 2108, 5 U.S.C. § 3309, 38 U.S.C. § 5303A(d).

1. 加分 5 分：非身心障礙退伍軍人（TP），退伍軍人本人於特定時期或戰爭 / 戰役服役，且榮譽除役（discharge）。

2. 加分 10 分：身心障礙退伍軍人（CP, CPS, XP）或退伍軍人之親屬（配偶、遺孀、鰥夫、母親）。

退伍軍人本人於榮譽情況下退除役（retire, discharge），且具有與服役相關身心障礙，包括：

(1) CP：於任何時間服役之退伍軍人，且具至少 10%，少於 30% 身心障礙。

(2) CPS：於任何時間服役之退伍軍人，且具至少 30% 身心障礙。

(3) XP：不符合前揭 CP、CPS，(a)於任何時間服役之退伍軍人，且具有與服役相關身心障礙；或(b)符合退伍軍人事務部（VA）或軍事部門所管轄法律之規定，目前領有補償金（compensation），身心障礙退役福利（disability retirement benefits），或養老年金（pension）；或(c)獲頒 Purple Heart 者。

人員 (Office of the Attorney General, 2008)。²⁴

七、裙帶主義 (Nepotism)：²⁵任命、雇用、提升、促進具有親戚關係之任何人，獲得同一政府機關職位之雇用或升遷。

親戚關係於 5 U.S.C. § 3110(a)(3) 中明白界定，²⁶唯不包括未婚同居之異性戀及同性戀伴侶；聯邦公務員不得雇用或晉升其親戚，或促使其親戚獲得政府工作或升遷；不限於取得工作，亦包括給予雇用之好處和優勢，例如，完成親戚之考績評分、促使親戚被分配較簡單職務，違反此項 PPP。唯若二位親戚不處於同一指揮鏈，並未禁止其於同一機關工作；又若具有人事權力之主管未參與會影響其親戚之人事處置，二位親戚可在同一指揮鏈下工作。違反本項 PPP 舉例：例 1. 主管甲之下屬乙直接監督主管甲之配偶丙，主管甲指示下屬乙，給予主管甲之配偶丙獎金。例 2. 主管要求下屬設置臨時職位，以雇用主管的兒子。²⁷

Nepotism 之成立，須以涉及「親戚」為要件，主管決定錄用或升遷其朋友或個人偏好的員工（即使其並非最佳人選）(personal favoritism)，雖與功績制原則不符，並未違反本項 PPP (MSPB, 2011a)。另外，Nepotism 之成立，須有「提倡或促進行為」(act of advocacy)，例如，高階主管甲之妹妹有意於甲任職之機關工作，高階主管甲向其他主管表示其妹妹：1.有意申請某職位。2.避免干預甄選過程。3.尋求公平篩選。最後其妹妹獲得錄用，高階主管甲不違反本項 PPP，因其並未提倡、促進或採取行動以促成其妹妹之錄用。另一例

²⁴ 案例：Special Counsel v. Lee, 114 M.S.P.R. 57 (2010); Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993); Special Counsel v. DeFord, 28 M.S.P.R. 98(1985); Avery v. Office of Personnel Management, 94 M.S.P.R. 212 (2003); Beatrez v. Merit Systems Protection Board, 413 Fed. Appx. 298 (Fed. Cir. 2011).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx> (103 年 8 月 5 日點閱)。

²⁵ PPP7: 5 U.S.C. § 2302(b)(7); 5 U.S.C. § 3110.

²⁶ 5 U.S.C. § 3110(a)(3) 之親戚 (relative) 意指：an individual who is related to the public official as father, mother, son, daughter, brother, sister, uncle, aunt, first cousin, nephew, niece, husband, wife, father-in-law, mother-in-law, son-in-law, daughter-in-law, brother-in-law, sister-in-law, stepfather, stepmother, stepson, stepdaughter, stepbrother, stepsister, half brother, or half sister.

²⁷ Welch v. Department of Agriculture, 37 M.S.P.R. 18 (1988).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx> (103 年 8 月 5 日點閱)。

子，甲向乙表示，甲之女兒正在找工作，乙並非甲之下屬，且無證據顯示甲建議、要求、支持其女兒受雇用，故不違反本項 PPP。²⁸

八、揭弊者報復（whistleblower retaliation）：²⁹ 對於現職員工或申請工作者，不得因其揭露：1.違反法律、法規命令；2.或重大管理不當、重大浪費政府資金、權力濫用、對公共衛生或公共安全造成特定及實質的危險，而對其採取或不採取、威脅採取或不採取人事處置。

機關主管採取人事處置之原因為關鍵，機關欲反駁其人事處置與揭弊無關，須提出清楚且具說服力的證據（clear and convincing evidence）以證明：即使沒有揭弊發生，機關仍會採取相同人事處置。³⁰ MSPB 裁決時會考量三因素（Carr factors）：1.機關是否有合法理由採取人事處置。2.參與人事處置決定之主管，是否有報復動機或報復動機的強度。3.對其他未揭弊但處於類似情況員工，機關是否採取相同人事處置（劉慧娥，2014：199；MSPB, 2010, 2011b）。³¹

違反本項 PPP 舉例：例 1.員工甲向機關總務單位報告其主管非法地將槍帶進工作場所，總務調查員向管理階層揭露舉報者（員工甲）之身分，接著，員工甲遭受報復性調查，進而被免職（免職理由十分薄弱）。例 2.主管將乙調職他地，因乙向機關檢察長（Inspector General）舉報違反安全措施規定或向內部事務辦公室（Office of Internal Affairs）舉報大量浪費政府資金。³²

²⁸ 案例：Wallace v. Department of Commerce, 106 M.S.P.R. 23 (2007); Alexander v. Department of the Navy, 24 M.S.P.R. 621 (1984); Special Counsel v. Nichols, 36 M.S.P.R. 445 (1988).

²⁹ PPP8: 5 U.S.C. § 2302(b)(8), 5 C.F.R. § 1201.56(c)(2).

有關美國聯邦政府對公務員之揭弊保護制度，詳見劉慧娥（2014），我國公職律師與吹哨者保護：新治理理論觀點及美國聯邦政府律師吹哨保護可供我國參酌之處，國家菁英季刊，第 10 卷第 2 期，頁 165-213。

³⁰ 5 U.S.C. § 1221(e)(2), 5 C.F.R. § 1209.4(c)(d).

³¹ 案例：Schnell v. Department of the Army, 114 M.S.P.R. 83 (2010); Phillips v. Department of Transportation, 113 M.S.P.R. 73 (2010); Fellhoelter v. Department of Agriculture, 568 F.3d 965 (Fed. Cir. 2009); Mason v. Department of Homeland Security, 116 M.S.P.R. 135 (2011); Schmittling v. Department of Army, 92 M.S.P.R. 572 (2002); Davis v. Department of Defense, 106 M.S.P.R. 560 (2007); Downing v. Department of Labor, 98 M.S.P.R. 64 (2004); Wadhwa v. Department of Veterans Affairs, 110 M.S.P.R. 615 (2009).

³² OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

九、對被法律或法規保護的行為，予以報復（retaliation against protected activity）：³³

機關不得因為現職員工或申請工作者從事下列為法律或法規所保護的行為，而採取或不採取、威脅採取或不採取人事處置：1.行使法律或法規所准許之抱怨、申訴、上訴權利；2.為他人作證或合法地協助他人行使前項權利；3.依照法律的適用規定，與機關檢察長或特別檢查官（Special Counsel）合作，或向二者揭露資訊；或4.拒絕服從要求其違法的命令（order）。

本項 PPP 保護現職員工及申請工作者，行使上述合法權利及救濟，不受報復。違反本項 PPP 之關鍵在於主管採取人事處置的「原因」，PPPs 不需以達到苛刻為前提。申訴人須：(1)從事法律或法規所准許的行為。(2)被機關不利地對待。(3)作決定之主管知道申訴人從事被法律或法規准許的行為。(4)從事被法律或法規准許的行為與人事處置間具有因果關聯。³⁴ 機關須證明：若員工未從事被法律或法規准許的行為，機關仍會採取相同人事處置。³⁵

違反本項 PPP 舉例：例 1. 員工甲（工會會長）依法舉報機關違反平等就業規定，而遭免職，主管對其免職，僅能提出含糊證詞。例 2. 主管向員工乙表示，若其能放棄其於工會及平等就業之職務，則其於工作上較不會遇到困難，且主管願意放棄懲處建議函，以交換員工乙辭去平等就業兼職顧問工作，員工乙辭去顧問工作後一周，懲處建議函乃被撤銷，MSPB 裁定人事處置之發生，乃因員工乙行使法律所准許的行為。例 3. 主管指派下屬丙（於工會申訴案，為其他員工作證）不必要職務。例 4. 主管指派下屬丁不必要職務，因丁對其考績提出申訴。³⁶

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 5 日點閱）。

³³ PPP9: 5 U.S.C. § 2302(b)(9).

³⁴ 案例：Crump v. Department of Veterans Affairs, 114 M.S.P.R. 224 (2010); In the Matter of Frazier, 1 MSPB 159 (1979); Gerlach v. Federal Trade Commission, 9 M.S.P.R. 268 (1981); Harvey v. Merit Systems Protection Board, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986); Harvey v. Merit Systems Protection Board, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986).

³⁵ PPP8 與 PPP9 之差別在於：PPP8 保護因揭露資訊（揭弊）而遭受報復，PPP9 保護因行使抱怨 / 申訴權，而受到報復。Serrao v. Merit Systems Protection Board, 95 F.3d 1569, (Fed. Cir. 1996); Luecht v. Department of Navy, 87 M.S.P.R. 297 (2000).

³⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

十、其他歧視（other discrimination: conduct not adversely affecting performance）：³⁷

歧視現職員工或申請工作者之行為舉止，而該行為舉止並未負面影響其工作表現，亦未影響其他人工作表現。

MSPB 認為本項 PPP 之立法歷史及司法解釋，意涵本項 PPP 適用於「非上班」時間之與工作無關的行為，亦即，機關不得歧視員工於非上班時間，與工作無關之行為，而該行為舉止並未負面影響工作表現。員工非上班時間之行為，若負面影響當事人或其他人工作表現，對員工予以處置，並不違反本項 PPP。³⁸機關考量員工之犯罪、不誠實等行為，以決定其適任性（suitability），不在此限。³⁹

例 1. 臨時員工寫信給地方報紙編輯，批評機關人事行為，主管乃將其免職；特別檢查官辦公室（Office of Special Counsel, OSC）認為前述批評信件，並未影響該員工本身及他人工作表現，機關將其免職，違反本項 PPP，乃要求 MSPB 對主管予以紀律處分；本案在 MSPB 作成最後決定前，因機關已對主管紀律處分，OSC 撤銷本案；另外，本案亦涉及 PPP12，違反美國憲法第一修正案對言論自由的保障。⁴⁰例 2. 任職於軍事基地之公務員甲，於非上班時間與軍人之妻有婚外情，因公務員甲之行為會影響工作效率（自己及他人），故機關對其採取人事處置，不違反本項 PPP。⁴¹

其他私人行為若未影響員工當事人或他人工作表現，亦受到保護，例如性傾向（sexual orientation）及性別認同（gender identity）。例 3. 政府機關不能將顯示同性戀行為之員工予以免職，因機關無法證明其行為如何負面影響工作

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 5 日點閱）。

³⁷ PPP10: 5 U.S.C. § 2302(b)(10).

³⁸ 案例：Thompson v. Farm Credit Administration, 51 M.S.P.R. 569 (1991); Allred v. Department of Health and Human Services, 786 F.2d 1128 (Fed. Cir. 1986); Vilt v. U.S. Marshals Service, 16 M.S.P.R. 192 (1983); Garros v. Gramm, 856 F.2d 203, 207 (D.C. Cir. 1988); Merritt v. Department of Justice, 6 M.S.P.R. 585 (1981); MacLean v. Department of Homeland Security, 116 M.S.P.R. 562 (2011); Johnson v. Department of Health & Human Services, 22 M.S.P.R. 521 (1984); Mahaffey v. Department of Agriculture, 105 M.S.P.R. 347 (2007).

³⁹ 5 C.F.R. § 731.202.

⁴⁰ Special Counsel v. Lynn, 29 M.S.P.R. 666 (1986).

⁴¹ Brown v. Department of the Navy, 229 F.3d 1356 (Fed. Cir. 2000).

表現。⁴²例 4. 主管發現下屬乙為同性戀，乃對其有不同對待，例如，每天檢查其出勤時間（到勤狀況），僅因三分鐘未出勤，即要求乙辭職，其他員工類似情況則被忽略；主管並將乙之輪班改為夜班，且在員工會議上公開貶損乙，違反本項 PPP。⁴³

十一、違反退伍軍人優待（violating veterans' preference）：⁴⁴有意識地知道（knowingly）採取或不採取，建議或不建議，允許或不允許任何人事處置，而該人事處置違反退伍軍人優待規定。

本項 PPP 因退伍軍人就業機會法案（Veterans Employment Opportunities Act of 1998, VEOA）產生，退伍軍人優待乃針對退伍軍人因服役而傷殘、在特定期間服役、參與特定戰役，於政府機關公開競爭甄選之進用優待、人力裁減留任保障。例如，甄選主管雇用乙，而忽略甲（具退伍軍人優待身分），違反本項 PPP。⁴⁵

十二、違反實行功績制原則之法律或法規（violating rules that implement a Merit System Principle）：採取或不採取任何人事處置，違反實行或與功績制原則直接相關之法律、法規。⁴⁶

與其他 PPP 相較，本項 PPP 較不具體，因其他 PPP 多已有具體法律或法規規範。唯判例法尚未為違反本項 PPP 提供明確構成要件，MSPB 認為違反本項 PPP 之認定不應僅以人事處置是否違反功績制原則而定。MSPB 提出分析是否違反本項 PPP 之二步驟：1. 人事處置違反公務員法律、法規。2. 所違反之公務員法律、法規為實行功績制原則或與功績制原則直接相關。不當動機非判定是否違反本項 PPP 之必要要素。違反本項 PPP 可能與違反其他任一 PPP 重疊，因為 PPPs 就整體而言，反映出功績制原則，而本項 PPP 涵

⁴² Norton v. Macy, 417 F.2d 1161 (D.C. Cir. 1969).

⁴³ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

⁴⁴ PPP11:5 U.S.C. § 2302(b)(11).

⁴⁵ 5 U.S.C. § 2108, 3304, 3309, 3319, 3501, 3502; 5 CFR § 335.106.

案例：Willingham v. Department of the Navy, 118 M.S.P.R. 21 (2012); Ramsey v. Office of Personnel Management, 87 M.S.P.R. 98 (2000).

Office of Personnel Management, VetGuide 官方網頁 <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/veterans-services/vet-guide/>（104 年 2 月 4 日點閱）。

⁴⁶ PPP12: 5 U.S.C. § 2302(b)(12); 5 U.S.C. § 2301，功績制原則詳見附錄一。

蓋違反實行功績制原則的法律、法規。違反本項 PPP，不須以涉及憲法所保障的權利為要件（MSPB, 2011a）。⁴⁷另外，MSPB 可對聯邦人事管理局（OPM）之法規進行審查，若其法規可能造成公務員違反 PPPs。⁴⁸

違反本項 PPP 舉例：例 1. 主管對現職員工或申請工作者採取人事處置，未適當地顧及其隱私或憲法所保障權利。例 2. 違反聯邦政府雇用規則。例 3. 主管決定不雇用甲，因甲為某組織成員，主管認為該組織之立場與目前執政政府之立場相反。例 4. 員工以個人名義，寫信給媒體編輯，表示其對公共利益議題之看法，主管表示員工不應向媒體公開抱怨，對其採取人事處置（Office of the Attorney General, 2008）。⁴⁹

十三、強制禁止揭弊之保密協議（imposing nondisclosure agreement that doesn't allow whistleblowing）：⁵⁰機關（主管）不得執行或強制保密政策、表格、協議，若該保密政策、表格、協議未明白告知員工其對於保密資訊之權利、義務、責任、與國會之聯繫及溝通、揭弊及揭弊保護。

本項 PPP 因揭弊者保護加強法（Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, WPEA）增列，要求機關告知受到保密條款約束之員工，所謂保密條款不能取代、違反、改變員工揭弊權利（例如向 OSC 或國會，舉報瀆職）。若政府機關有一般政策要求員工不得揭露其因工作所獲知之資訊，該政策必須明列員工有揭弊及向相關機關揭露（瀆職）資訊之權利。例：主管要求所有參與某計劃之員工簽署保密契約，禁止員工討論該計劃，但未告知

⁴⁷ 案例：Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993); Lovshin v. Department of the Navy, 767 F.2d 826 (Fed. Cir. 1985); Special Counsel v. Department of Housing & Urban Development, 111 M.S.P.R. 48 (2009); Suzal v. Director, United States Information Agency, 32 F.3d 574 (D.C. Cir. 1994); National Treasury Employees Union v. Egger, 783 F.2d 1114 (D.C. Cir. 1986); Jenkins v. Environmental Protection Agency, 118 M.S.P.R. 161 (2012).

⁴⁸ 5 U.S.C. § 1204(f); 5 C.F.R. § 1203.11 列出要求法規審查之條件，必須(1)指明可能被或已被違反之法律或法規，及其如何可能被或已被違反；及(2)指明受爭議之功績制原則，及解釋受爭議之法律或法規如何實行或直接影響功績制原則。

案例：Wells v. Harris, 1 M.S.P.R. 208 (1979); National Treasury Employees Union v. Office of Personnel Management, 118 M.S.P.R. 83 (2012).

⁴⁹ Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103年9月11日點閱）。

⁵⁰ PPP13: 5 U.S.C. § 2302(b)(13).

員工受到保護之揭露（瀆職）管道，違反本項 PPP。⁵¹

參、被禁止人事行為申訴及救濟管道

申訴及救濟管道主要有三種，法律明訂只能採取其中一種管道：一、先向 OSC 申訴，由 OSC 要求機關改正人事處置或 / 及對主管紀律處分，若機關未進行處理，乃由 OSC 代表申訴人向 MSPB 提出再申訴（傳統途徑）。二、若認為機關基於前揭 13 項禁止人事行為，對其予以不利處置（adverse action），可直接向 MSPB 提出申訴（此為 Otherwise Appealable Action, OAA 途徑）。三、協商申訴程序（negotiated grievance procedures）：機關代表（主管、管理者）、員工、工會代表進行集體談判 / 協商（collective bargaining）。⁵²

一、向 OSC 申訴，接著 MSPB 再申訴（傳統途徑）

美國文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）於 MSPB 下創設特別檢查官辦公室（OSC），揭弊者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989, WPA）將 OSC 由 MSPB 獨立出來，OSC 成為聯邦政府行政部門之獨立調查及起訴機關（組織架構見附錄二），負責受理及調查 PPPs 申訴案；OSC 亦可自行主動調查可能之 PPPs，不須以接獲申訴為前提。⁵³ OSC 之使命為保護公務員免遭受 PPPs（尤其是揭弊報復），以維護功績制文官系統。

比較特別的是，針對歧視案件（PPP1），OSC 雖被授權可對其加以調查，唯 1. 聯邦政府各機關設有公平就業機會辦公室（Equal Employment Opportunity Office）調查歧視申訴，且 2. 另設有公平就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）受理歧視申訴。⁵⁴ 為避免重覆調查，OSC 往往將歧視申訴轉由公平就業程序處理，而非自行啟動獨立調查。⁵⁵ 另外，若針對同一事

⁵¹ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 9 月 11 日點閱）。

⁵² 5 U.S.C. § 7121(g), 5 C.F.R. § 1201.3(c)(1)(i) (negotiated grievance procedures).

⁵³ 5 U.S.C. §§ 1214(a)(1)(A), (a)(5).

⁵⁴ 各機關設有公平就業機會辦公室名單 http://www.eeoc.gov/federal/eeo_directors.cfm

EEOC 歧視申訴網頁 <http://www.eeoc.gov/employees/charge.cfm>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁵ 5 C.F.R. § 1810.1.

件，已提出公平就業機會（EEO）申訴，仍可提出 PPPs 申訴，唯若案件已進入聯邦法院審理，OSC 便無法處理（因 OSC 受法院判決約束）。

OSC 對聯邦政府行政部門及美國政府出版局（Government Printing Office, GPO）之現職員工、申請工作者、離職員工遭受 PPPs 者，具有管轄權；對其他機關員工，不具有管轄權，故無法為某些機關員工尋求改正措施，例如：私部門員工、聯邦政府承包商、州及地方政府員工、立法及司法部門員工、軍隊、CIA、FBI 等。⁵⁶ 2013 年，OSC 全職員工約 140 人，預算執行美金 18,621,000 元，接獲 2,936 件 PPPs 申訴案（OSC, 2013）。

向 OSC 提出 PPPs 申訴「無時間限制」、可「匿名」申訴。PPPs 申訴可經由紙本或線上提出。⁵⁷ OSC 對 PPPs 申訴者身分予以保密，每當有公務員對機關 PPPs 提出申訴時，OSC 不會通知機關。⁵⁸

OSC 收到申訴後，會分派案件給申訴檢查單位（Complaints Examining Unit, CEU）之檢查員（Complaints Examiner，為律師、人事管理專員），檢查員會初步判斷，綜合考量：1. 申訴人所提供資料。2. 與申訴人、證人、機關主管之書面及電話溝通，以決定申訴案是否：(1) 符合 PPPs。(2) 移送調查及起訴部門（Investigation

一般而言，OSC 不會調查種族、膚色、宗教、性別、出生地（國）、年齡、身心障礙歧視案件。但 OSC 受理婚姻狀況、政治傾向歧視申訴，因此類歧視非公平就業（EEO）程序管轄。OSC 亦受理性別傾向（sexual orientation）及性別認同（gender identity, transgender）歧視申訴，唯此類歧視除可以 PPP1 提出申訴外，亦可以「其他歧視」5 U.S.C. § 2302(b) (10) (PPP10) 提出申訴；公平就業機會委員會（EEOC）表示此類歧視申訴亦可經由公平就業（EEO）程序提出。2014 年 1 月，OSC 與公平就業機會委員會（EEOC）共同簽署備忘錄，表明共同合作以執行聯邦政府職場之反歧視法律。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁶ 機關名單請見 OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-whocanfile.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

⁵⁷ OSC 申訴表下載 <https://osc.gov/Resources/osc11.pdf>。

OSC 線上申訴網頁 <https://osc.gov/pages/file-complaint.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁸ OSC 接受匿名 PPPs 申訴，唯 OSC 表示匿名申訴之調查、搜集資訊較有困難；若公務員匿名申訴，OSC 鼓勵其對申訴情事提供詳細描述，在申訴表之三層保密等級中，選擇適當等級，以減輕申訴人對機關提出申訴的擔憂（受到報復或不利對待）。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-faq2.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

and Prosecution Division, IPD) 調查 (investigation) 及法律審查 (legal review) 。(3)移送替代性糾紛解決單位 (Alternative Dispute Resolution, ADR) 調解 (若無法解決爭議, 案件會被移送 IPD 調查)。(4)或起訴 (prosecution: 對機關提出改正措施, 要求機關改正人事處置; 或 / 及紀律處分, 對主管予以紀律處分)。申訴案不符合 IPD 或 ADR 條件者, 會被結案 (OSC, 2001a, 2008, 2014a, 2014b)。⁵⁹ 圖 2 顯示 CEU 運作系統流程:

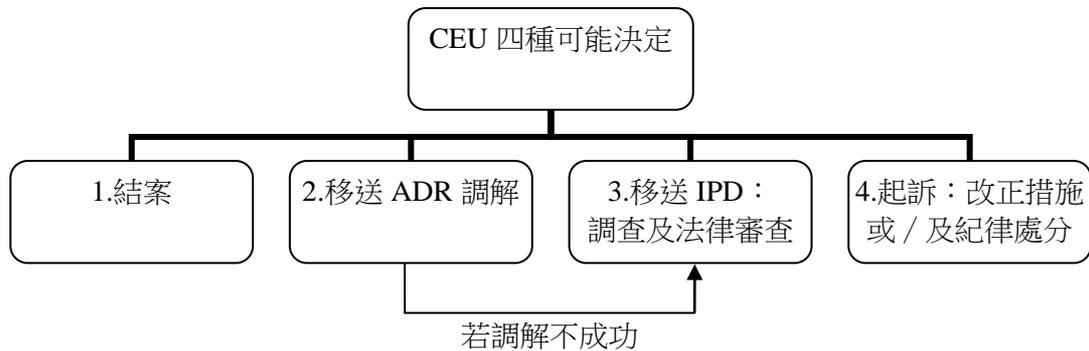


圖 2: CEU 運作系統流程

資料來源: 作者自行繪製。

檢查員之決定須受主管審查及核可, 若決定申訴案須要調查, OSC 會去函告知申訴人, 案件已移送 IPD; 若決定結案, OSC 會去函告知申訴人, 敘明結案理由, 申訴人若對結案決定不服, 須於 13 日內以書面說明不服理由, 檢查員會再次考量是否結案或調查, 若 OSC 仍決定結案, 會以書函告知申訴人最後決定及申訴人其他權利。由於案件量大, 目前 80% 申訴案會在 60 至 90 天內, 獲得檢查員回覆, 申訴人若有補充資料或問題, 可直接與被指派受理案件之檢查員聯絡。另外, CEU 每年檢查約 2,500 件 PPPs 申訴案, 2013 年 CEU 移轉 255 件申訴案至 IPD 調查 (OSC, 2008, 2013, 2014a)。⁶⁰

IPD 會調查每件申訴案, 調查深入程度因案件不同而有差異, 調查之必要程度

⁵⁹ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁶⁰ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

視是否有合理基礎足以相信 PPPs 發生。⁶¹若申訴案移送 IPD（調查及法律審查），一位調查員（investigator）及一位律師，會被指派承辦案件，調查員調查（搜集 PPPs 證據），律師法律審查（分析證據以確認是否違反法律或法規）。調查階段之聯絡，由調查員負責；法律審查階段之聯絡，由律師負責，此二階段可能會重疊。調查員接獲案件後，數周內會打電話給申訴人，告知承辦案件之調查員及律師姓名及電話號碼。調查員會與申訴人確認保密事宜，申訴人可以書面同意在案件調查必要範圍內，揭露申訴人姓名及其提供給 OSC 之資訊。電話初步聯絡時，調查員會告知申訴人調查大約何時開始，與申訴人簡短討論申訴議題及申訴人要求之改正措施（corrective action），並要求若情況有任何變化，申訴人需隨時告知調查員，並於調查過程中提供其他資訊。一般而言，申訴案調查順序會依調查員接獲案件順序排列（OSC, 2001a, 2014b）。

正式開始調查時，調查員會再與申訴人聯絡，視申訴人地點及案件性質，安排面對面或電話訪談，申訴人須告知調查員：導致 PPPs 的事實、PPPs 發生後的事實、認為違反雇用法律或法規之理由。調查員會告知申訴人，完成調查約需時多久，並詢問可能證人姓名及電話、每位證人可能提供那些資訊。調查員會訪談對申訴案知道相關資訊之證人（包括，對事實有第一手資訊、參與決定、觀察互動、具有其他了解案件違法之必要知識者）（OSC, 2001a, 2014b）。

調查完成後，被指派承辦案件之律師會審查證據及法律，向副特別檢查官（Associate Special Counsel, ASC）提出建議，ASC 審查律師所提建議及檔案後，會決定是否：1.結案，2.或將案件移交 Special Counsel（並建議採取改正措施或 / 及紀律處分）。若 ASC 決定結案，申訴人會接到書函，敘明結案原因，申訴人若對結案不服，可於 13 日內以書面回覆並提供其他資訊，以供 OSC 改變結案決定之參考；若申訴人未於 13 日內回覆或回覆未提出其他資訊，申訴人會收到另一書函，告知案件已結案及其他可能救濟管道。若 PPPs 申訴案 90 日內未作成決定，OSC 會去函告知申訴人案件目前情況，每隔 60 日，會另去函告知申訴人，案件最新狀況，直到作成最後決定（OSC, 2001a, 2008, 2014a, 2014b）。Reauthorization Act（1994）要求 OSC 在接獲 PPPs 申訴案 240 日內，必須作成是否違反 PPPs 最後決

⁶¹ 5 U.S.C. § 1214.

定。2013 年，85% PPPs 申訴案，在 240 日內作成最後決定（OSC, 2013）。

OSC 處理申訴案期間（包括檢查及調查程序），申訴人可請求 OSC 向機關要求暫停人事處置（stay）。1.當 OSC 有「合理基礎」⁶²相信已被採取或將被採取之人事處置違反 PPPs。2.及若不暫停人事處置，會造成嚴重、立即之困苦，OSC 乃要求機關暫停人事處置；唯是否暫停，需機關同意，OSC 不能強制暫停機關人事處置；若機關不同意暫停，OSC 可向 MSPB 提出暫停之法律要求（legal request），由 MSPB 命令機關暫停人事處置。⁶³一般而言，暫停乃針對可能造成實質或嚴重危害之人事處置。⁶⁴

若申訴人於檢查程序（由 CEU 處理）提出暫停要求，ASC 若同意符合暫停條件，案件會馬上轉移至調查程序（IPD）。若申訴人於調查程序提出暫停要求，若調查員或律師同意符合暫停條件，調查員或律師會要求機關暫停人事處置至少 45 日。若機關同意 OSC 或 MSPB 暫停要求，申訴案會「優先」被調查及法律審查。

若機關同意暫停，但暫停期間短於 OSC 完成調查所需時間，調查員或律師可要求延長暫停時間；若機關不同意延長時間，OSC 可向 MSPB 提出延長時間之法律要求。⁶⁵

例外情形下，即使不符合前揭暫停條件，1. OSC 基於裁量權，可要求機關暫停；2.機關基於裁量權，於 OSC 調查期間，亦可自行暫停，唯在這些例外情形下，OSC 無法承諾申訴案會優先被調查及法律審查（OSC, 2001a, 2001b, 2014b）。⁶⁶

OSC 依法可要求機關及公務員提供資訊、文件、相關紀錄、出席作證。案件調查期間，OSC 可要求公務員宣誓作證，簽署書面文件，對書面問題予以正式回覆。法律要求機關允許公務員於上班期間，配合 OSC 調查，機關不得對 PPPs 申訴者、與 OSC 調查合作者、提供資訊給 OSC 者予以報復，否則違反 PPP9，公務員可另外

⁶² 合理基礎（Reasonable grounds）：理性者基於相同資訊，且具備法律適用之知識，能接受其足夠支持已違反或將違反 PPPs 之結論（OSC, 2001b）。

⁶³ 5 U.S.C. § 1214(b)(1)(A)(i), 5 CFR §1209.9.

⁶⁴ 例如：免職、停職超過 14 日、降級、顯著薪資減少、調職他地、不續聘，或申訴人以令人信服證據顯示，若不暫停人事處置將造成之負面影響。

⁶⁵ 5 U.S.C. § 1214(b)(1)(B).

⁶⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

針對違反 PPP9，向 OSC 提出申訴（OSC, 2014c）。⁶⁷

為協助及配合 OSC 調查，大部分機關會正式或非正式地指派一位員工（專人）擔任聯絡窗口（可能為 Office of General Counsel 律師或人力資源部門員工）。聯絡窗口有助於降低對機關工作場所的干擾、協助被申訴 PPPs 者（subject）及證人（witness）了解其於調查時之權利（責任）並回答相關問題、適時地提供檔案及資料、與證人聯繫、安排訪談（時間及安全隱密地點）。聯絡窗口可代表機關參與與改正措施或紀律處分有關之討論；若聯絡窗口為律師，其不得擔任被申訴 PPPs 者或證人之個人法律代表（OSC, 2014c, 2014d）。

OSC 調查案件時，會針對知道案件相關資訊者，予以面對面或電話訪談（interview）⁶⁸，若某主管被 OSC 認為是被申訴者（subject），OSC 會告知該主管。訪談時調查員會手寫紀錄或錄音（影），並要求對相關文件簽名，訪談地點可能為政府機關或 OSC 辦公室。被申訴 PPPs 者、證人之訪談程序相同，唯一不同在於被申訴者訪談須宣誓且訪談會被錄音（影）。證人提供給 OSC 之資料，依法須保密，證人與 OSC 合作受到法律保護，若因與 OSC 合作而遭報復，可對報復提出申訴。被申訴者及證人於訪談時，可要求律師陪同，他們須自行安排律師，OSC 不會安排或推薦律師。機關不得要求由機關律師擔任員工之法律代表，陪同出席訪談。⁶⁹因 OSC 為調查及起訴機關，PPPs 案件檔案符合政府資訊公開法（FOIA）之免除條款，申訴人本人及相關人士無法依政府資訊公開法，取得檔案資料（包括 OSC 調查時，由機關提供的資料）。OSC 不會提供機關 PPPs 申訴案資訊（事實發現、調查進度、結案理由）（OSC, 2012, 2014c）。⁷⁰

OSC 會審查相關資料，以確認是否有足夠證據顯示 PPPs 已經或將會發生，決定依據為：案件之事實是否符合所有法律要件之要求。若證據無法證明 PPPs 發生，OSC 會去函給申訴人，說明相關理由，申訴人若不服，可提出額外資訊或指出

⁶⁷ 5 C.F.R. § 5.4; OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-policylegal.aspx>（104年2月7日點閱）。

⁶⁸ 訪談對象可能包括：有權力決定人事處置或對人事處置負有責任者（subject）、可能知道相關事實者（申訴人之同事，其他目睹事件者，證人 witness）。

⁶⁹ 唯員工自己選擇由機關律師擔任法律代表，陪同出席訪談者，不在此限。

⁷⁰ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-infoforagencies.aspx>（104年2月7日點閱）。

OSC 決定之錯誤，相關溝通均由書面為之。若證據支持 PPPs 發生，OSC 處理方式有三種 (MSPB, 2011a; OSC 2001a, 2014b)：

1. OSC 去函機關要求改正措施 (corrective action)，將發生在員工身上 PPPs 予以改正，⁷¹就大部分案件而言，機關會同意改正並經由協議書 (settlement agreement) 解決爭議。若機關 45 至 60 日內未改正，OSC 會代表申訴人向 MSPB 提出再申訴。若 MSPB 決定 OSC 能證明 PPPs 發生或將會發生，MSPB 會要求機關改正。⁷²法律要求 OSC 在向 MSPB 提出再申訴前，須先給予機關改正 PPPs 機會。若機關同意改正，其改正措施與向 MSPB 提出再申訴，能給予申訴人同等救濟效果，但申訴人不接受，OSC 可能會拒絕繼續為申訴人努力，並予以結案。

2. 有些案件，OSC 決定對從事 PPPs 之主管採取紀律處分 (disciplinary action)，OSC 可要求機關進行紀律處分或提請 MSPB 予以紀律處分。OSC 可自行決定哪個案件需要紀律處分、是否對主管紀律處分。OSC 若提請 MSPB 予以紀律處分，MSPB 於聽證後，決定是否及如何紀律處分。⁷³

3. 同時採取糾正措施及紀律處分。被處以紀律處分之機關主管得要求：1. 答辯機會，2. 律師或法律代表，3. MSPB 行政法官 (administrative law judge) 聽證，4. 書面決定書。另外，PPPs 案件調查期間，機關可能欲自行對被認為從事 PPPs 主管，予以紀律處分，機關若未獲 OSC 同意，不得對其紀律處分。⁷⁴唯機關若獲 OSC 同意，則可對其紀律處分，不需由 MSPB 裁決，以助全體員工了解，機關文化不容忍 PPPs。MSPB 之 PPPs 管轄權雖對保障功績制有其重要性，唯最重要目標為：政府機關自行樹立支持功績制文化，並禁止、減低、預防 PPPs 發生 (MSPB, 2011a)。

為避免耗時調查或高成本訴訟，實務上，機關與申訴員工常經由調解

⁷¹ 5 U.S.C. § 1221(g)，例如：撤銷停職、回復到未採取 PPPs 前的狀態 (職位，工作)、補發薪資、其他福利 (包括利息)、醫療費用、差旅費、律師費、乾淨人事紀錄。

⁷² 5 U.S.C. §§ 1214(b)(2)(B), (C), (b)(4)(A)。

⁷³ 5 U.S.C. § 1215，紀律處分內容包括：免職 (removal)、降級 (reduction in grade, demote)、停職 (suspension)、訓誡 (reprimand)、不受聯邦政府雇用 (debarment, 上限 5 年)、民事罰金 (civil penalty, 上限 1,000 美元) 或合併前揭不同處罰方式。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁷⁴ 5 C.F.R. Part 1201, Subpart D, 5 U.S.C. § 1214(f)。

(mediation) 程序 (ADR) 解決爭議。調查及起訴階段 (IPD) 案件，可採調解處理，不符合轉移 IPD 之申訴案不適用調解。OSC 之 ADR 單位會評估每件被轉移到 IPD 申訴案，以決定是否適用調解。⁷⁵調解為非正式程序，自由參加，由 ADR 專員協助對立雙方解決爭議，ADR 專員無權作成決定，最後決定由各方參與當事人共同決定，申訴人及機關代表可要求律師陪同參加調解，OSC 之 70% 爭議經由調解獲得解決，大部分案件可在 8 小時內完成調解。若其中一方拒絕調解、在獲得結果前退出調解、調解未獲得結果，申訴案會被轉移至 IPD 調查，視同未曾調解 (OSC, 2001c, 2013, 2014e)。⁷⁶

二、直接向 MSPB 提出申訴 (非經由 OSC)

MSPB (組織架構見附錄三)⁷⁷依美國文官改革法成立，⁷⁸為聯邦政府行政部門之獨立、準司法機關，其使命為保護聯邦功績制度，三位委員由總統提名，國會同意後任命，任期七年，不得連任，三位委員任期可能重疊，此三人委員會為兩黨制，三人不得來自於同一政黨。⁷⁹ MSPB (2011a) 指出文官系統 PPPs 發生頻率、嚴重程度與公共利益密切相關，為保障及提高公共利益，應減少、避免、預防 PPPs 於文官系統中發生。原則上，PPPs 申訴須先向 OSC 提出 (傳統途徑，如前述)，唯以下特別情況，公務員可直接向 MSPB 提出 PPPs 申訴。

⁷⁵ 考量因素包括：案件本質及複雜性，案件相關人員間的關係，申訴人所要求之救濟內容。

⁷⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ADR.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁷⁷ MSPB 管轄權 5 C.F.R. § 1201.3.

⁷⁸ CSRA 將文官委員會 (Civil Service Commission) 以三個新的獨立機關取代之：1. MSPB, 2. Office of Personnel Management (OPM) 負責管理聯邦人力或勞動力，3. Federal Labor Relations Authority (FLRA) 負責監督聯邦勞資關係。

⁷⁹ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm> (104 年 2 月 7 日點閱)。

（一）其他可直接向 MSPB 申訴者（Otherwise Appealable Action, OAA）⁸⁰

申訴人以機關基於前述 13 項 PPPs，而對其予以 5 C.F.R.1201.3 列出之可直接向 MSPB 申訴之人事處置，包括不利人事處置（adverse action），如免職、降級、減薪、停職超過 14 日等，以績效為基礎之免職、裁員、停止試用等，可直接向 MSPB 提出申訴。⁸¹在此情況下，申訴人以 PPPs 作為積極抗辯（affirmative defense），以對抗機關不利人事處置。機關固須提出證據證明人事處置成立，唯若申訴人能以較優勢證據（Preponderance of the evidence）⁸²證明機關人事處置乃基於 PPPs 產生，MSPB 不得維持基於 PPPs 而產生之人事處置，MSPB 可直接要求機關改正。⁸³另外，值得特別注意，可直接向 MSPB 申訴因揭弊而遭人事報復之申訴途徑有二（OAA 及 IRA），就 OAA 而言，公務員遭受 5 C.F.R.1201.3 列出之可直接向 MSPB 申訴之人事處置，且主張人事處置因其揭弊而發生，可直接向 MSPB 提出申訴，MSPB 會同時審查人事處置本身及揭弊報復。⁸⁴

⁸⁰ 此類型案件，MSPB 稱之為 mixed case。

案例：Booker v. U.S. Postal Service, 53 M.S.P.R. 507 (Fed. Cir. 1992); Wren v. Department of the Army, 2 M.S.P.R. 1, 2 (1980).

⁸¹ 5 C.F.R. § 1201.22(b)：須於人事處置生效日起算 30 日內，或接獲人事處置 30 日內，向 MSPB 直接提出申訴。

⁸² 5 C.F.R. § 1201.56(c)(2), Preponderance of the evidence：任一理性者，考量整體證據後，會接受這些證據足夠用來發現：受爭議事實較可能為真，甚於非真。

5 C.F.R. § 1201.56(a)(2).

⁸³ 5 U.S.C. § 7701(c)(2)(B); 5 C.F.R. § 1201.56(a)(2)(iii).

5 U.S.C. § 7701(c)(2)，積極抗辯發生情況：公務員主張人事處置不應被維持，因為：(1) 機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤（harmful error），(2) 人事處置決定乃基於 PPPs，或(3) 人事處置決定未符合法律規定（MSPB, 2011a）。

⁸⁴ 5 U.S.C. § 1221(e)(1), 5 C.F.R. §1209.5(a).

以 OAA 直接向 MSPB 提出申訴，在揭弊者保護法通過之前，已行之有年。

值得一提，遭受可直接向 MSPB 申訴之人事處置，且主張人事處置因揭弊發生者，亦可選擇先向 OSC 申訴（而非直接向 MSPB 申訴），若 OSC 未要求機關改正，申訴人可直接向 MSPB 申訴，此類案件雖看似 OAA，然而，MSPB 會當作 IRA 申訴案處理（申訴時限比照 IRA），MSPB 只會審查揭弊報復，不會審查人事處置本身，故申訴人須注意其是否決定先向 OSC 提出申訴。

案例：Ryan v. Department of the Air Force, 117 M.S.P.R. 362 (2012).

（二）個人行動權利（Individual Right of Action, IRA）

IRA 依揭弊者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989）創設，其目的為加強揭弊保護。若公務員⁸⁵遭受無法直接向 MSPB 申訴之人事處置，⁸⁶且主張該人事處置因揭弊而發生，⁸⁷須先向 OSC 申訴，尋求改正措施，⁸⁸若 OSC：（1）自行結案，或（2）提出申訴後 120 日內，OSC 未通知申訴人其將要求機關改正，⁸⁹公務員才可以 IRA 直接向 MSPB 提出申訴。若申訴案非 PPP8（揭弊報復）、PPP9（因從事受法律或法規保護行為，受到報復），不得以 IRA 直接向 MSPB 提出申訴。⁹⁰

（三）退伍軍人優待權益受損⁹¹

退伍軍人就業機會法案（The Veterans Employment Opportunities Act of 1998, VEOA）授權 MSPB 裁決違反退伍軍人優待規定之申訴，退伍軍人優待權益受損之救濟途徑有二種：

- （1）VEOA 申訴。（2）OAA（違反 PPP11）（詳見附錄四）。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

⁸⁵ 公務員須符合 5 U.S.C § 2302 (a)(2)(B)所涵括的職位（covered position），不包括任職於 Government Accountability Office, FBI 等機關公務員。

⁸⁶ 詳見第 69 至第 70 頁人事處置共計 12 項。

⁸⁷ 在 Whistleblower Protection Act（1989）通過之前，若申訴人向 OSC 申訴，OSC 未要求機關改正，且未向 MSPB 尋求對機關之改正措施；若申訴人遭受無法直接向 MSPB 申訴之人事處置，申訴人無任何其他管道求助。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

案例：Yunus v. Department of Veterans Affairs, 242 F.3d 1367 (Fed. Cir. 2001); Briley v. National Archives & Records Administration, 236 F.3d 1373 (Fed. Cir. 2001); Ellison v. Merit Systems Protection Board, 7 F.3d 1031 (Fed. Cir. 1993); Covarrubias v. Social Security Administration, 113 M.S.P.R. 583 (2010).

⁸⁸ 5 U.S.C. §1214(a)(3).

⁸⁹ 5 U.S.C. § 1214(a)(3), 5 C.F.R. §1209.5(a).

申訴人須於 OSC 書面通知結案之 65 日內，或接獲結案通知 60 日內，直接向 MSPB 提出申訴。

⁹⁰ 5 U.S.C. §§ 1221(a), 2302(b)(8); 5 C.F.R. Part 1209.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm>.

⁹¹ 5 C.F.R. §1208.22.

三、MSPB 處理程序及方法

(一) 經由 OSC 向 MSPB 提出再申訴 (傳統途徑)

OSC 與 MSPB 關係類似檢察官與法官；OSC 獨立調查案件，若發現違反 PPPs，OSC 可要求機關：1.改正人事處置，2.對主管紀律處分，3.暫停人事處置；唯若機關拒絕前揭要求，OSC 可代表公務員向 MSPB 提出再申訴。

再申訴由 OSC Special Counsel 向 MSPB 華盛頓總部提出，先由 MSPB 總部之行政法法官 (Administrative Law Judge, ALJ) 受理及審理案件，並作成初步決定 (initial decision)，初步決定於 35 日內自動變成 MSPB 最後決定 (final decision)。不服 ALJ 初步決定者，須於初步決定作成之 35 日內，向 MSPB 總部由三位委員組成之「三人委員會」提出再審查 (Petition for Review)。⁹²

(二) 可直接向 MSPB 申訴案件

就可直接向 MSPB 提出申訴案件而言 (例如 OAA、IRA)，公務員向人事處置發生時之工作地點之 MSPB 地區辦公室，以「線上」或書面提出申訴，⁹³申訴須於機關決定生效日或接獲機關決定 30 日內提出，申訴人可指定代理人。⁹⁴ MSPB 地區辦公室會指定行政裁決官 (Administrative Judge, AJ) 受理案件 (McCarthy, 2012)；⁹⁵申訴人得要求或 AJ 得基於裁量「匿名」處理案件 (MSPB, 2007)。⁹⁶

⁹² 5 CFR §1201.125.

為與我國保訓會委員資格條件比較，MSPB 三位委員學經歷資料請見：

<http://www.mspb.gov/About/members.htm>.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>.

<http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>.

⁹³ 線上申訴 <https://e-appeal.mspb.gov/申訴申請表>。

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=823344&version=826587&application=ACROBAT> (103 年 10 月 4 日點閱)；書面資料可郵寄，傳真，親自送達，但不可以電子郵件寄送。

⁹⁴ 5 C.F.R. § 1201.22.

⁹⁵ MSPB 招募公告使用之職稱為 Attorney-Examiner (hearing examiner)、General Attorney、Administrative Judge (AJ)，須具有法律專業教育背景，且須具有「律師」資格，由 MSPB 自行招募，以 Schedule A 聘用為 GS13 至 GS15 (政府) 律師，MSPB 之 chief Administrative Judge 每年會針對每一位 AJ 進行年度考績評估。AJ 為聽證檢查者 (hearing

AJ 會通知及要求機關於 20 日內提供其作成人事處置決定之「原因」說明，並提供所有相關文件（Bowers, 2010）。

舉行正式聽證前，AJ 會舉行聽證前行會議（prehearing and status conferences），討論相關事項，可經由電話、視訊、面對面進行。⁹⁷為允許申訴人及機關等有足夠時間了解案件、準備聽證，AJ 須於聽證舉行前 30 至 60 日通知舉行正式聽證。原則上，AJ 在接獲申訴 75 日內應舉行聽證（MSPB, 2007）。⁹⁸

一般而言，正式聽證對外（社會大眾、媒體等）公開，⁹⁹ 唯大眾「知的權利」須與申訴人隱私權平衡，AJ 基於對申訴人、證人、其他可能受聽證影響者、社會大眾之最佳利益考量（例如，貿易秘密、國家安全），可決定聽證過程（全部或部分）不對外公開。聽證是「申訴人」的權利（非機關及 AJ 權利），機關無權要求聽證，申訴人可選擇放棄聽證權利，改以書面審理進行。聽證有時可採電話、視訊進行，唯申訴人有「親自出席」聽證的根本權利，若申訴人反對以電話或視訊進行，AJ 不得以電話或視訊進行之。另外，參與聽證者除申訴人及機關外，亦可能包括：1. 證人，2. 介入者，3. 法庭之友（AJ 或 MSPB 基於裁量權，可允許其他人、組織以法庭之友身分，出席聽證，就申訴案提供簡報及建議）（MSPB, 2007）。¹⁰⁰

AJ 負責確保聽證過程之公平及公正、記錄、避免延宕。聽證進行程序為：1. 負

examiner），非行政法法官（administrative law judges, ALJ）。行政法法官（ALJ）有任期保障及決策獨立性（與聯邦法官類似），但並非聯邦法官（federal judge），ALJ 不具有如同聯邦法官之司法獨立性（judicial independence）。

ALJ 之詳細介紹說明及其於 AJ 之區別，請見：Burrows (2010)。

⁹⁶ 匿名處理的情況為：(1) 身體危險威脅；(2) 案件敏感或具高度私密性（例如對第三人之個人隱私造成影響）；(3) 保護個人（隱私）利益（名譽受損，失去朋友，長期尷尬困窘）；(4) 前揭（匿名）私益與公共利益的平衡；(5) 若申訴人就隱私利益事項，已於刑事訴訟中被公開，則不得匿名處理（MSPB, 2007）。

⁹⁷ Prehearing and status conferences 之目的為：(1) 解釋 MSPB 作業程序，(2) 促進及促成發現，(3) 指出、縮小、界定議題，(4) 取得規定，(5) 討論和解（settlement）之可能性，(6) 證人規則，(7) 展品規則（Rule on exhibits），MSPB (2007) MSPB Judges' Handbook。

⁹⁸ 唯目前實務上，AJ 在接獲申訴後，90 日內會舉行聽證（Bowers, 2010）。

⁹⁹ 舉行聽證地點之名單，請見：<http://www.mspb.gov/appeals/hearingsites.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰⁰ 5 CFR 1201.34 介入者（Intervenor）：欲參與聽證的組織或個人，因其相信聽證及其結果，可能會影響其權利或義務。法庭之友（例如 OSC）非介入者。MSPB (2007) 對介入及介入者有詳細說明。

有舉證責任之機關（case-in-chief）先陳述意見，AJ 亦可要求其對申訴人的積極抗辯予以回應或反駁；2.申訴人陳述意見（包括積極抗辯）。若機關能證明其人事處置之合法（理）性，AJ 會接受機關決定；除非申訴人能以積極抗辯證明：1.機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤，2.人事處置決定乃「基於 PPPs」，或 3.人事處置決定不符法律規定。¹⁰¹

每場聽證之錄音（帶）及發言逐字稿（書面），須列入正式檔案；聽證紀錄（錄音帶、發言稿）可依政府資訊公開法提出申請取得。AJ 基於裁量權，可允許參與聽證者自行錄音，唯其個人錄音，並非正式官方紀錄。¹⁰²

聽證舉行後或決定結案時，AJ 會作成初步決定（initial decision），初步決定須指明所有相關事實、法律、證據，解決誠信問題，及 AJ 法律推理之法律依據。MSPB 地區辦公室 AJ 接獲申訴後，120 日內須作成初步決定，AJ 初步決定會在 35 日後自動成為 MSPB 最後決定（final decision）。唯在初步決定成為最後決定前，申訴案可能經由和解解決：1.由當事人間（自由決定）達成和解，2.當事人了解和解協議內容，3.當事人同意其協議將被（強制）執行；AJ 須審查和解協議，以確認公平、合法性（MSPB, 2007; Bowers, 2010）。¹⁰³

MSPB 設有調解計劃（Mediation Appeals Program, MAP），當申訴案仍在 MSPB 地區辦公室時，有意願調解者，可向受理案件之 AJ 提出，由 MSPB 受過訓練及認證之專門調解員協助調解，約 60% 案件經由調解解決。調解主要有四種形式，視個別案件情況，可擇一或綜合運用（詳見附錄五）。調解專員之責任為過程，而非結果，爭議常於一日內解決。另外，若調解無法解決爭議，案件會被轉回 AJ 裁決程序，調解專員只會告訴 AJ 調解無法解決案件，不會告知其他任何於調解過程中討論的資訊。即使案件未能經由調解解決，調解過程仍有助於各方專注於真

¹⁰¹ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰² 5 C.F.R. § 1201.53(a).

第三人依 FOIA 申請取得資料之相關資訊，請見：

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-third-party-requests-under-foia.html>

錄音（帶），發言逐字稿（書面）申請取得，相關規定及收費標準，請見：

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-aj-hearing-record-tape.html>.

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-aj-hearing-transcript.html>.

¹⁰³ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

正的爭議點及其所尋求的解答。調解與 AJ 裁決之區別比較請見附錄六。¹⁰⁴

AJ 作成之初步決定亦包括是否及如何對機關採取糾正措施、對主管採取人事處置，AJ 初步決定之副本須傳送至 MSPB 總部；對 AJ 初步決定不服者，須於初步決定作成日起 35 日內或接獲初步決定 30 日內，向 MSPB 總部三人委員會提出再審查 (Petition for Review)¹⁰⁵，可經由「線上」或紙本提出，¹⁰⁶三人委員會再審查決定為 MSPB 最後決定 (final decision)。

四、MSPB 再審查：總部三人委員會

對 AJ 初步決定不服者，向 MSPB 總部三人委員會提出再審查，唯三人委員會是否同意對紀錄進行全面審查，視是否符合以下條件之一而定：(一) 初步決定包括對重要事實的錯誤結論：1. 所指控之事實錯誤必須重要 (具足夠重要性，可能造成再審查結果異於初步決定)；2. 指控 AJ 對重要事實作成錯誤決定者，須解釋為何該事實決定為錯誤，並指出特定證據以表明錯誤；在審查對事實之錯誤結論之主張時，MSPB 會尊重 AJ 基於觀察聽證、證人作證之言行舉止而作成之決定。

(二) AJ 初步決定基於對法律或法規之錯誤解釋，或錯誤適用法律，申訴人須解釋，錯誤如何影響案件結果。(三) AJ 裁決與要求程序不符，裁量濫用，造成錯誤，進而影響案件結果。(四) 新或重要證據，或法律論據產生，而這些資料於建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。¹⁰⁷

三人委員會須於 25 日內作成最後決定，MSPB 不得維持機關決定，若申訴人

¹⁰⁴ MSPB, Mediation Appeals Program:

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=501843&version=503276&application=ACROBAT>.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

¹⁰⁵ MSPB 總部 (三人委員會) 地址：1615 M Street, NW, Washington, DC 20419.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

¹⁰⁶ 線上提出網址 <https://e-appeal.mspb.gov/>；再審查申請書限於 30 頁內或少於 7,500 字，5 C.F.R. § 1201.114 (h).

¹⁰⁷ 5 C.F.R. § 1201.115，新證據不僅止於資訊 (料) 本身，尚須建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

顯示：1.機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤，2.人事處置決定乃「基於 PPPs」，或 3.人事處置決定未符合法律規定。三人委員會最後決定包括：確認、推翻、修改、廢止 AJ 之初步決定，或將案件退還給 AJ 進一步處理。¹⁰⁸

對 MSPB 最後決定不服者，可於接獲 MSPB 決定書後 60 日內，向聯邦巡迴上訴法院提出上訴。¹⁰⁹若為歧視案件，可於接獲 MSPB 決定書後 30 日內，向公平就業委員會（EEOC）或法院（U.S. District Court）提出。¹¹⁰

綜合言之，PPPs 申訴及救濟制度可以圖 3 表示：

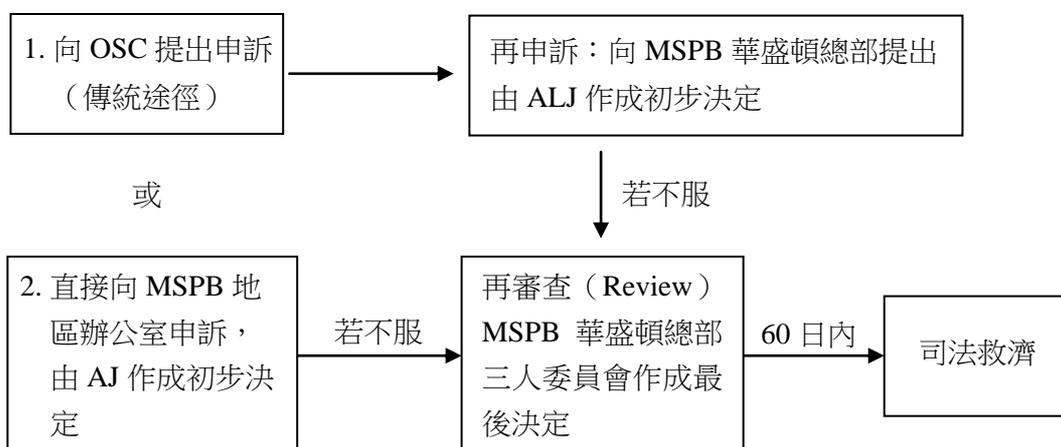


圖 3：PPPs 申訴救濟制度

資料來源：作者自行繪製。

另外，為了解聯邦公務員對 PPPs 之主觀認知，MSPB 於 2010 年對 71,968 位全職永業聯邦公務員進行問卷調查，回收 42,020 份問卷，MSPB 報告（2011a）指出：1.察覺（感受）PPPs 發生，有所降低（主觀感受降低，不代表事實上降低），8% 受訪者表示其個人受到一項 PPP 影響，1.3% 受訪者表示其個人受到多於三項

¹⁰⁸ 最後決定書（final decision）限於 30 頁或少於 7,500 字，5 C.F.R. § 1201.114 (h).

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰⁹ 詳見 United States Court of Appeals for the Federal Circuit 官方網頁。

<http://www.cafc.uscourts.gov/rules-of-practice/forms.html>（103 年 10 月 4 日點閱）。

¹¹⁰ 5 U.S.C. § 7703.

PPPs 影響。2.本人遭受 PPPs 或旁觀他人遭受 PPPs（即使本人未遭受），將負面影響工作投入（engagement），進而降低組織效能。3.機關應教育訓練主管及員工，PPPs 定義，哪些行為違反 PPPs，為何遵守 PPPs 規定對其有利，如何避免違反 PPPs，如何避免他人誤認 PPPs 發生，尤其是新上任政治任命官員（因其可能不太熟悉文官系統及功績制）。4.當機關發現 PPPs 可能發生時，機關應儘速調查；調查若發現 PPPs 的確發生，機關應改正不當人事處置，並對採取 PPPs 之主管紀律處分。5.若員工察覺（感受）到 PPPs 發生，但機關調查發現 PPPs 不成立，機關應向員工清楚地說明管理決定背後之（功績制）原因，以避免誤解。6.機關應考量哪些機關措施允許 PPPs 發生，並矯正這些問題根源。7.不僅應減少 PPPs 發生，更需減少員工察覺（感受）到 PPPs 發生在其他人身。8.機關人事決策過程應透明，並以功績制原則為基礎。9.機關首長負有預防 PPPs 發生的責任。上述 MSPB 調查發現亦可供我國參考。

肆、美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度與我國公務人員保障制度之對比

基於上述對美國聯邦政府被禁止人事行為及申訴與救濟制度之介紹與分析，以下進一步與我國公務人員保障制度，進行宏觀及微觀面的對比析論：

一、制度創立：主動性 vs. 被動性

美國為總統制，卡特總統為改革聯邦政府人事系統，主動於 1978 年促成國會立法通過 CSRA，明訂功績制原則、PPPs、揭弊保護，¹¹¹功績制原則為聯邦文官制度之根本核心基礎，PPPs 會損害功績制原則，故禁止於聯邦政府發生。1978 年以後，經由實務運作（包括行政救濟及司法訴訟），逐漸產生判例（法），運作法則日漸成熟透明。

我國司法系統受大陸法系影響，早期公務員與國家間關係為特別權力關係，公

¹¹¹ Jimmy Carter: “Civil Service Reform Act of 1978 Statement on Signing S. 2640 into Law.” October 13, 1978. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29975>（103 年 9 月 8 日點閱）。

務員較無主張個人權利的餘地，缺乏救濟管道。後因公務員感到自身權益受損，尋求司法救濟，經由大法官會議歷年陸續解釋，逐漸認可及放寬保障標的，考試院乃開始於民國 70 年代後期，研究規劃公務員保障制度，並於民國 85 年立法通過公務人員保障法，公務員與國家間關係，漸演變為特別法律關係（林全發，2010：73）。

我國公務員保障制度之起源及發展為「被動地」對大法官會議解釋之回應，依歷年來（申）訴訟案件結果，陸續調整或修改保障制度，若無公務員針對某特定權益損害提出救濟，或大法官會議解釋未同意公務員某特定權益應受保障，行政部門較不會自行主動修改保障制度。我國憲法明訂五權分立，公務員保障（制度）與行政權密切相關，唯其建制及發展仍為對司法權的被動回應，行政權不彰，無法於公務員保障（制度）居於主導地位，其中原因之一為我國缺乏或不強調清楚明確之文官制度基礎核心精神（例如美國之功績制），並予以強制落實執行，以作為解決爭議的方針及公務員保障制度發展之遵循方向。

二、制度設計：動機 vs. 結果

美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟制度著重「動機」，若公務員認為機關或主管基於「被禁止目的」之動機從事 PPPs，即可申訴及司法救濟，不須以遭受重大影響為提出申訴的前提要件。甚者，就 PPP8（揭弊報復）及 PPP9（報復法律或法規所保護的行為），機關須提出清楚且具說服力的證據證明：若公務員未揭弊、未從事被法律或法規保護的行為，機關仍會採取相同人事處置。PPPs 申訴及救濟以「動機」為前提要件，即使未對公務員造成重大影響，均可提出申訴及司法救濟。¹¹²

我國早期受德國及日本影響，公務員與國家間關係為特別權力關係，歷年來在大法官會議解釋影響下，特別權力關係式微，逐漸建構出「對公務員身分及財產權益有重大影響」作為判斷保障標的之標準，例如：1.公法上金錢給付請求。¹¹³2.改

¹¹² 例如：1.意圖影響他人退出競爭，意圖影響已足夠，他人不須「實際上退出」競爭；2.建議他人放棄優先錄用資格，他人不須「實際上放棄」；3.動機為提高或損害他人被雇用機會，不須「實際上造成優待結果」；4.關鍵在於主管採取人事處置的「原因」，PPPs 不須以達到苛刻（結果）為要件。

¹¹³ 187 號（73 年，退休金）、201 號（75 年，退休金）、266 號（79 年，考績獎金）、312

變公務員身分關係、重大影響懲戒處分、直接影響公務員服公職權利。¹¹⁴唯「重大性」為不確定法律概念，不同人對其有不同主觀詮釋，何謂重大？達到重大之客觀標準為何？乃成為我國保訓會歷年來判斷案件是否成立及能否司法救濟的關鍵點，唯實務運作上，並無清楚明確的認定準則，致常有結論游移不一現象（李建良，2002：126）。

重大性影響之「影響」二字，意涵「結果」，以對公務員造成「影響」為前提要件，若無造成影響或影響不夠重大，則無法尋求司法救濟，即便主管基於不當動機，對下屬予以人事處置，無法充分保障公務員權益。

三、保障標的、項目、範圍：廣泛 vs. 狹窄

美國聯邦政府 PPPs 申訴制度，保障標的廣泛，¹¹⁵包括違法及不當人事處置，且不限於對公務員身分或財產造成重大影響，幾乎涵括所有人事處置，且均可提出司法救濟。界定申訴標的之關鍵不在於「哪些會重大影響公務員權益」，故可提出救濟；相反地，其關鍵在於：機關或主管採取或不採取（廣泛）人事處置之背後動機，「為什麼」採取或不採取人事處置，且機關或主管對其人事處置決定之背後動機負有更高舉證責任。PPPs 申訴制度核心精神為：基於「被禁止目的」之動機而產生之人事處置（幾乎包括所有人事行政處分），會損壞文官系統功績制原則，故均可尋求司法救濟。

號（82年，福利互助金）。

¹¹⁴ 243 號（78年，免職）、298 號（81年，改變公務員身分或於其有重大影響之懲戒）、323 號（82年，任用審查不合格或降低原擬任之官等）、338 號（83年，級俸審定）、455 號（87年，年資採計）、483 號（88年，調任結果類似降級或減俸）、491 號（88年，免職）、85 年最高行政法院判決（停職得為訴願標的：對服公職權利有重大影響，損害公法上之財產請求權）。

¹¹⁵ 例如：調職務、調往他地、考績（不誠實地評估，不以低分為要件）、遠程辦公、訓練、職缺招募公告（不誠實公告，何時或何地公告或不公告，修改內容）、指派不必要職務、升遷、免職、雇（任）用、獎金、減少 / 增加工作職責、陳述資訊（不誠實，誑 / 謊言）、將申請工作資料銷毀或放錯地方、誑言某職缺須要大量出差、故意不寄發通知函、提供（人事）虛假報告、主管承諾其未來不會真正給予的好處、主管表示提出或放棄懲處建議函、分配某人較簡單職務、針對某人檢查出勤時間及狀況、將輪班改為夜班、給予雇（任）用之好處和優勢、誤傳 / 虛假 / 扭曲資訊等之申訴/救濟。

我國受「重要性理論」影響，保訓會歷年來對保障標的之認定，在種類上逐漸多樣，唯在認定基準上，仍沿襲大法官所確立路線，項目有限，主要概分為二類：

(一) 行政處分；¹¹⁶ (二) 工作條件及管理措施。唯行政處分、管理措施、工作條件處置之定義未有共識標準，故無法將案件清楚歸類，進而影響公務員能否尋求司法救濟的權利；又實務運作上，保訓會歷年決定不一致（李建良，2002），外界無法清楚了解其歸類方法，無法形成具有公信力的準則，進一步分析：1. 行政處分內涵界定，爭議不斷：若依據訴願法第三條，¹¹⁷則實務上範圍較大、對公務員權益有重大影響之「人事行政處分」，¹¹⁸被歸類為管理措施，僅得（再）申訴，無法司法救濟，無法充分保障公務員權益。2. 管理措施（含機關內部生效之表意行為或事實行為）、¹¹⁹工作條件處置二者雖形式上相異，¹²⁰唯實務上，「管理措施」經由保訓會解釋，幾可包括所有工作條件（公務人員保障暨培訓委員會【保訓會】，2006）。保訓會審議案件被認定為工作條件之案件極少，¹²¹大部分案件被歸類為管理措施，¹²²「工作條件」形同具文，不具有規範之實際效力（林全發，2010：82）。

我國公務員能否尋求司法救濟的關鍵在於：案件是否被保訓會歸類為行政處分？保訓會若歸類不當（因行政疏失或其他因素），公務員即喪失司法救濟權利，

¹¹⁶ 公法上財產請求權、改變公務員身分、對公務員服公職權利具重大影響。

¹¹⁷ 訴願法第三條：行政處分為中央或地方機關就公法上具體事件所為之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。

¹¹⁸ 調職/遷（原因繁多，情節各異）、考績丙等、記大過乙次等。

¹¹⁹ 例如：主管之工作指派、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、機關長官所發之職務命令。

¹²⁰ 包括：因依法執行職務涉訟的協助（保障法第 16 條）、必要機具設備及良好工作環境之提供（保障法第 18 條）、安全執行職務之保障（保障法第 19 條）、違法工作指派之禁止（保障法第 22 條）、加班之補償（保障法第 23 條）。95 年保訓會解釋：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。（林全發，2010）。

¹²¹ 例如，86 年公申決字第 0013 號決定對機關工作的指派案件（林全發，2010）。

¹²² 例如，休假旅遊補助（86 年公申決字第 0033 號）、升遷考評（86 年公申決字第 0056 號）、考績乙丙等（86 年公申決字第 0007 號、0012 號）、申誡事件（86 年公申決字第 0055 號、0083 號、0015 號、0049 號）、記過事件（86 年公申決字第 0008 號）、工作職務調動或調整（86 年公申決字第 0010 號）（林全發，2010）。

對感到自身權益受損的公務員本人而言，顯失公平及公正。為解決此問題，有論者提出公務人員保障法之行政處分與訴願法之行政處分，二者有別，行政處分內涵應參酌大法官歷次相關解釋及行政法院有關判決，以定其範圍（李建良，2002：121），亦即，經由擴大行政處分之定義範圍，來增加公務員保障標的。然而，誠如作者前述，若我國公務員保障制度：1.仍為對大法官解釋或司法判決之被動回應，且 2.仍著重結果（影響），則對行政處分之定義（範圍），仍難跳出既有框架，難有重大突破。

反觀美國聯邦政府 PPPs 申訴標的：1.範圍遠較我國廣大（幾乎涵括所有人事行政處分），且 2.均可提出司法救濟。其關鍵不在於救濟標的之多寡，而在於人事處置決定背後的「動機」一是否基於「被禁止目的」作成人事決定。以我國常為人詬病之調職或調往他地為例，保訓會立場為：職務調動，如非屬主管調非主管、調任較低官等、或不同陞遷序列職務，而僅係不同地區調動、職務調整、同機關不同單位間調動等，因不影響公務人員身分及地位，亦未影響其官職等、俸級，故為機關內部管理措施，僅能提（再）申訴，不得司法救濟（保訓會，2012a）；亦即，我國目前著重於是否重大影響公務員權益，而較不著重機關或主管「為什麼（動機）」將某公務員調職或調往他地？這些動機是否違法、不當、人事報復、破壞功績制原則？

四、適用對象：廣泛 vs. 狹窄

美國聯邦政府 PPPs 申訴制度適用對象：專任（現職）、離職、臨時人員、申請工作者，均可提出申訴及司法救濟。特別是揭弊報復，聯邦政府很多瀆職弊案，均由離職人員揭弊揭發，故國會不斷加強揭弊報復救濟管道（可直接向 MSPB 提出）及相關保護措施，以鼓勵離職人員揭弊。亦即，除特定工作性質之公務員外（例如國安人員），幾乎所有於政府機關工作者（曾於、現於、將於），均可提出申訴。

我國公務人員保障法適用對象為：專任、現職、非現職（離職）人員。¹²³非現職（離職）公務員基於原公務員身分之請求權遭受侵害（例如退休金），可提出復

¹²³ 2003 年修正公務人員保障法，將非現職人員之公務員納入保障範圍。

審，然而，若與原公務員身分無關，則不得提出復審。又公務員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，得提起（再）申訴。目前，我國臨時人員及申請工作者（未正式任用者），不得提出復審、（再）申訴。

我國公務人員保障法適用對象不若美國聯邦政府 PPPs 申訴廣泛，其原因可能與制度設計目的有關，美國 PPPs 申訴制度設計乃為保障功績制精神，以增加政府績效，故鼓勵及支持幾乎所有曾於、現於、將於政府機關工作者，揭發機關內部問題，且均可提出申訴及司法救濟。

五、救濟程序：受理及調查機關、司法救濟

美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟分為二系統：先向 OSC 申訴之傳統途徑、可直接向 MSPB 申訴（例如，OAA、IRA），唯個別系統之流程，均為單軌制：（一）就傳統途徑而言：OSC 申訴→MSPB 總部再申訴（MSPB 審理分二級：1. ALJ 初步決定，2.再審查，三人委員會作成最後決定）→司法救濟。（二）就得直接向 MSPB 申訴而言：MSPB 地區辦公室申訴（AJ 初步決定）→MSPB 總部再審查（三人委員會作成最後決定）→司法救濟。PPPs 申訴案，均可尋求司法救濟，不會因 PPPs 對公務員所造成影響之大小程度，區分部分 PPPs 是否得以尋求司法救濟。

美國 OSC 為獨立調查機關，調查不公開，有專設調查部門及專門人員從事調查，由政府律師協助調查及審理案件。MSPB 之 AJ、ALJ、三人委員會委員均為法律專業人士（法學院畢業），且均具有律師資格。另外，OSC、MSPB 之各階段（再）申訴，由完全不同的人，個別獨立作業及審理案件，有個別處理案件程序及方法，互不干擾。

我國公務員救濟有二管道：1.行政處分：經由原處分機關向保訓會提起複審，可尋求司法救濟；2.非行政處分（管理措施、工作條件處置）：申訴向服務機關提起，再申訴向保訓會提起，保訓會作成決定後，全案即終結，無法尋求司法救濟。

我國公務員保障採復審與（再）申訴雙軌制，案件若（幸運地）被保訓會歸類為行政處分，則可尋求司法救濟，反之則否。唯保訓會之歸類方法，1.缺乏基於共識認定之準則，2.未公開（透明化），無法充分保障公務員司法救濟權利。

我國就非行政處分案件，保訓會同時為「再申訴」及「最後決定」機關。就行政處分案件，保訓會同時為「復審」及「再審議」機關，其各別程序及運作方法是

否獨立（不互相干擾）？再申訴、復審、再審議之委員是否為同一批人？相反地，美國 OSC 為申訴機關，MSPB 為再申訴、再審查機關，OSC 與 MSPB 二者分別獨立運作及審理案件，保障程序較我國嚴謹。

我國保訓會之角色與功能界定未明確定位為調查機關，以獨立進行調查。¹²⁴未由專業調查人員進行調查。（專任）委員未必具有調查專業能力。調查之程序、方法、時限、細節、嚴謹為何，外界無法得知。保訓會未必由法律專業人士（政府律師）處理案件。保訓會可能變相地委由服務機關自行調查（因復審及申訴，均先向原機關提出），而非自行另外獨立調查。服務機關同時為作成人事處置及調查機關，無法客觀地調查及有效地自我監督。我國調查及改正措施由服務機關及保訓會共同分擔。反觀美國 OSC：1.獨立調查（公務員直接向 OSC 申訴，非向服務機關），及 2.獨立作成要求機關改正的決定，保障程序較我國嚴謹。

六、調查、訪談、言詞辯論、陳述意見、聽證

美國 OSC 自行獨立進行調查，而非由服務機關調查。OSC 調查方法包括書面審查或訪談相關人士，原則上，OSC 會調查每一件 PPPs 申訴案，調查之（必要）程度視是否有合理基礎以相信 PPPs 發生，調查深入程度因案件不同而有差異，需要更深入調查的案件，會被移轉至調查部門（IPD）由專人調查。¹²⁵另外，MSPB 地區辦公室 AJ 會舉行聽證，MSPB 聽證、OSC 調查及訪談之運作程序、方法及相關規定，均於其官方網頁詳細說明。

我國復審及再申訴案件，保訓會「得」視案情需要，邀請復審人、再申訴人或相關機關派員至該會陳述意見或言詞辯論，保訓會亦「得」派員調閱相關文件及訪談有關人員。又復審及再申訴，原則上就「書面審查」決定之，保訓會視需要

¹²⁴ 保訓會網頁：一、復審處理流程：本會受理後，先由保障處擬具處理意見，分案送請專任委員初審，再提保障事件審查會審查，最後由委員會議審議決定。二、再申訴處理流程：本會受理後，先函請各機關於 20 日內將事實、理由及處理意見，並附有關資料，回復本會，再由保障處擬具處理意見，分案送請專任委員初審，並提保障事件審查會審查（保訓會，2012b）。

¹²⁵ OSC 之 CEU 每年檢查約 2,500 件 PPPs 申訴案，2013 年 CEU 移轉 255 件申訴案至 IPD 調查。

「得」調查、訪談、言詞辯論、陳述意見等，亦即，這些程序可能被省略。另外，這些程序如何運作之相關細節規定，保訓會並無公開對外之詳細說明，外界無法了解其內部如何運作。再者，MSPB 設有健全完整之聽證制度，保訓會無聽證制度。

七、匿名性、身分保密

美國 OSC 致力於對 PPPs 申訴者身分予以保密，OSC 接受匿名申訴。每當有人提出 PPPs 申訴時，OSC 不會通知機關其被申訴，也不會告知機關申訴者身分。若 OSC 要求機關聯絡窗口提供相關資訊，其只會告知案件是否被結案，OSC 不會向機關提供 PPPs 申訴案資訊（事實發現、調查進度、結案理由）。¹²⁶申訴人以書面同意在案件調查「必要範圍」內，揭露申訴人姓名及其提供給 OSC 之相關資訊。若某主管被 OSC 認為是被申訴者，OSC 會告知該主管，除非 OSC 告知，主管無法自行得知其被申訴。故就制度設計而言，公務員直接向 OSC 申訴，而非經由機關，機關原則上不易知道何人提出申訴。

我國復審及（再）申訴須載明姓名等個人資料，否則不予處理。又復審經原處分機關向保訓會提起，申訴向服務機關提起，機關或主管，能夠知道何人提出救濟，難保申訴人不會遭受報復或不利對待，可能造成欲提出救濟者，因恐遭機關或主管報復，而不敢提出，不僅無法充分保障及鼓勵公務員爭取本身權益，亦造成機關內部問題（弊病）無法有效解決，進而損害政府績效。反觀美國聯邦政府認為 PPPs 會損害功績制，進而損害政府績效，經由對申訴人身分保密，鼓勵及支持公務員申訴，以減少或預防 PPPs 發生，俾提高政府績效及公共利益。

八、政府資訊公開

美國聯邦政府 PPPs 申訴，因 OSC 為調查及起訴機關，PPPs 案件檔案符合政府資訊公開法之例外條款，申訴人本人、相關人士無法依政府資訊公開法，取得檔案資料（包括 OSC 調查時，由機關提供的資料）。MSPB 地區辦公室舉行之聽證則

¹²⁶ OSC 亦於其官方網頁明示，絕對完全的身分保密不太可能達到，有些申訴案件本身之性質，會導致申訴人的身分為他人所得（猜）知，<https://osc.gov/Pages/ppp-faq.aspx>（103 年 10 月 4 日點閱）。

對外公開，可依資訊公開法取得錄音及發言紀錄。

我國復審及再申訴案件，原處分或服務機關應將相關證據資料提出於保訓會，對於證據資料，復審人、再申訴人、其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書；保訓會非有正當理由，不得拒絕。

九、調處：人員、程序、方法

美國聯邦政府 PPPs 申訴，OSC 及 MSPB 均設有調解機制：（一）OSC 設有專門調解單位（ADR）及專門調解人員協助調解，70% 案件經由調解解決，大部分案件可在 8 小時內完成調解，OSC 調解書（成立）由政府律師撰寫；若調解不成立，案件會被轉移至 IPD 調查，視同未曾調解。（二）MSPB 地區辦公室，設有專門調解員協助調解，60% 案件經由調解解決，大部分案件可在一日內完成調解，若調解不成立，案件會被轉至 AJ 裁決（程序），調解員只會告訴 AJ 調解無法解決爭議，不會告知其他任何於調解過程中討論的資訊。OSC 及 MSPB 於其官方網頁，公開詳細說明調解運作細節（程序、方法等），且鼓勵申訴人採取調解，解決爭議。

我國再申訴案件（非行政處分），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，其效果為終結再申訴程序。調處成立即製作調處書，若調處未能成立，再續提審查會審查，最後由委員會議審議決定。

我國調處只限於再申訴案（非行政處分），復審案件（行政處分）無法調處，此差別設計，可能損害復審人得經由調處解決爭議的選擇權利。保訓會之調處委員未必為受過專業調處訓練及認證之專業調處人員。保訓會之調處如何進行（程序、方法等）、歷年來調處案件之成效、利弊得失為何，外人無法由保訓會官方網頁得知相關細節資訊。

十、機關改正措施、主管紀律處分

美國聯邦政府 PPPs 申訴，OSC 可決定採取改正措施及 / 或紀律處分；改正措施內容具體，¹²⁷大部分案件，機關會同意改正並經由協議書解決爭議。若機關未限

¹²⁷ OSC 要求機關改正其人事處置，例如，撤銷停職、回復到未採取 PPPs 前的狀態（職位，

期改正，OSC 會代表申訴人向 MSPB 提出再申訴，由 MSPB（法律）要求機關改正。¹²⁸另外，紀律處分內容具體，¹²⁹ OSC 自行決定是否對主管紀律處分，OSC 可要求機關紀律處分或提請 MSPB 紀律處分。又 PPPs 調查期間，機關未獲 OSC 同意，不得對被認為從事 PPPs 主管紀律處分，唯若獲 OSC 同意，則可對其紀律處分，不需由 MSPB 裁決，俾有助於全體員工了解，機關文化不容忍 PPPs。再者，被處以紀律處分主管依法亦有相關保障。¹³⁰ MSPB 特別強調其對 PPPs 管轄權雖對保障功績制有其重要性，唯最重要目標為：政府機關「自行樹立支持功績制文化」，並禁止、減低、預防 PPPs 發生。

我國改正措施：復審¹³¹及（再）申訴¹³²案件，原則上均先由機關自行改正，若機關未改正，乃由保訓會要求機關改正。我國紀律處分規定為原處分機關、服務機關於規定期限內未依保訓會要求處理案件者，保訓會應檢具證據將「違失人員」移送監察院依法處理。違失人員為薦任第九職等以下人員，¹³³由保訓會通知原處分機關或服務機關之上級機關依法處理。

我國先由機關內部自行制約，若不成功，再由機關外部之保訓會來制約機關，若保訓會外部制約不成功，再將違失人員移請機關或監察院處理。我國改正措施及紀律處分二者無法併行，機關自行改正之改正內容為何？若機關一直未改正或未儘

工作）、補發薪資、其他福利（包括利息）、醫療費用、差旅費、律師費、乾淨人事紀錄。

¹²⁸ 法律要求 OSC 在向 MSPB 提出再申訴前，須先給予聯邦政府機關改正 PPPs 的機會。

¹²⁹ 紀律處分內容包括：免職、降級、停職（suspension）、訓誡、不受聯邦政府雇用（上限 5 年）、民事罰金（上限 1,000 美元），或合併前揭不同處罰方式。

¹³⁰ 得要求：1. 答辯機會，2. 律師 / 法律代表，3. MSPB 行政法法官（ALJ）聽證，4. 書面決定書。

¹³¹ 1. 原處分機關對於公務員所提復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，如認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，亦即，由機關自行改正；2. 唯若原處分機關不依復審人之請求變更或撤銷原行政處分，則由保訓會作成復審決定，原處分機關應依復審決定處理，亦即，由保訓會要求機關改正。

¹³² 1. 服務機關應於收受公務員申訴書後，就請求事項詳備理由函復申訴人，亦即，由機關自行改正；2. 公務員不服服務機關申訴函復者，向保訓會提起再申訴。由保訓會作成再申訴決定，服務機關應依再申訴決定書處理，亦即，由保訓會要求機關改正。

¹³³ 前項違失人員如為民意機關首長，由保訓會處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並公布違失事實。前項罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，依法移送強制執行。

速改正，保訓會無法強制機關改正，只能將違失人員（九職等以下）移請機關處理，唯機關是否及如何處理違失人員，並無法確實予以監督。機關如何對違失主管紀律處分（處分內容為何），機關是否須回復保訓會其如何處理違失人員，是否有監督機制以確保機關確實對主管紀律處分，即便機關處理違失人員，是否能確保機關仍會採取有效改正措施，機關是否可能一直未處理違失人員，亦未改正人事處置，以及違失人員能否及如何採取救濟等，均未有清楚明確規定。反觀美國 PPPs 申訴，由機關外部之 OSC、MSPB 制約政府機關（經由改正措施，內容具體明確）及其主管（經由紀律處分，內容具體明確），改正措施及紀律處分二者可同時進行，對機關及主管之矯正效力較我國為高。

十一、具體事實內容、個案救濟、集體救濟

美國聯邦政府 PPPs 申訴，公務員可對一般抽象原則、法律或法規、政策提出申訴及司法救濟，例如：1.違反憲法保障之言論自由、隱私權，2.違反實行功績制原則之法律或法規（PPP12），¹³⁴ 3.違反揭弊保護之機關內部規則、一般政策。¹³⁵ 因此，PPPs 申訴及司法救濟不以具體事實內容、個案救濟為限，可針對一般性政策或抽象性規定提出。另外，MSPB 接受集體申訴（mass / group appeal）（MSPB, 2007）。

我國復審及（再）申訴，若無具體事實內容者，不予處理；亦即，須就具體個案提起救濟（個案救濟原則），針對一般性或抽象性的機關措施、事件、規定，無法提出行政救濟（李建良，2002：130-131）。然而，工作條件、機關內部法規（管理規則 / 要點）多為一般性抽象規定，不太可能為個案性之具體事實（林全發，2010：82），而當機關內部管理規則違法、不當，例如，違反法律保留原則，公務員權益可能受損，卻無法救濟。

¹³⁴ 公務員應受保護，免於隨意獨斷處置之功績制原則。

¹³⁵ 若機關內部規則、協議或一般政策要求保密，該保密規定或規則、政策、表格、協議或契約未明白告知員工其對於保密資訊之揭弊及揭弊保護。保密條款不能取代、違反、改變員工揭弊權利。

十二、暫停人事處置

美國聯邦政府 PPPs 申訴，原則上，由申訴人請求 OSC 向機關要求暫停人事處置至少 45 日，唯是否暫停，需機關同意，OSC 不能強制暫停機關人事處置，若機關不同意暫停，OSC 可向 MSPB 提出暫停之法律要求，由 MSPB 命令機關暫停人事處置；又 OSC 及機關基於裁量權，亦可自行決定暫停。暫停多針對可能造成實質或嚴重危害之人事處置，例如，免職、停職超過 14 日、降級、顯著薪資減少、調職他地、不續聘等。暫停期間可能延長，又被暫停之申訴案，會「優先」被調查及法律審查。

我國行政處分、管理措施、工作條件處置之合法性顯有疑義，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關、服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施、工作條件處置全部或一部，停止執行。停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請撤銷停止執行。與美國 PPPs 相較之下，我國「難以回復之損害」之定義及標準不甚明確，未明訂能夠停止執行多久時間、能否延長停止執行時間。再者，保訓會要求機關停止執行，未明訂機關能否拒絕、保訓會能否強制要求機關停止執行、被停止執行之案件是否會被優先處理。

十三、再審議（查）

MSPB 總部三人委員會可對 AJ 及 ALJ 作成之決定，進行再審查（對檔案紀錄進行全面審查），再審查可以「線上」或書面提出，再審查須符合相關條件。¹³⁶再審查決定為 MSPB 最後決定，¹³⁷對再審查決定不服者，可提出司法救濟。

¹³⁶再審查條件：（一）初步決定包括對重要事實的錯誤結論：1.所指控之事實錯誤必須重要（具足夠重要性，可能造成再審查結果異於初步決定）；2.指控 AJ 對重要事實作成錯誤決定者，須解釋為何該事實決定為錯誤，並指出特定證據以表明錯誤；在審查對事實之錯誤結論之主張時，MSPB 會尊重 AJ 基於觀察聽證、證人作證之言行舉止而作成之決定。（二）AJ 初步決定基於對法律或法規之錯誤解釋，或錯誤適用法律，申訴人須解釋，錯誤如何影響案件結果。（三）AJ 裁決與要求程序不符，裁量濫用，造成錯誤，進而影響案件結果。（四）新或重要證據，或法律論據產生，而這些資料於建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。

¹³⁷可能確認、推翻、修改、廢止 AJ 之初步決定，或將案件退還給 AJ 進一步處理。

我國復審事件（行政處分），除復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於保訓會復審決定確定後，若符合相關條件，¹³⁸原處分機關或復審人得向保訓會申請再審議。

美國 PPPs 申訴案均可提出再審查，進行再審查之三位委員均具有律師資格，三位委員與作成初步決定之 AJ、ALJ，分別為不同人；對再審查決定不服者，可提出司法救濟；又再審查可線上提出。我國再審議似乎為未尋求司法救濟者，另闢一條路，唯若不服再審議決定者，目前無法提出司法救濟。從事再審議之保訓會委員與作成復審決定者，是否可能為同一批人？另外，再申訴案（非行政處分）無法提出再審議，可能有失公平。再申訴案無法尋求司法救濟，是否得允許其提出再審議？又我國再審議無法線上提出。再者，美國 PPPs 申訴案再審查之「實質審查」意涵較我國保訓會再審議為高，PPPs 再審查著重：作成初步決定之 AJ、ALJ，其「判斷」是否錯誤。相反地，我國再審議以形式審查為主，並未檢視作成決定者（委員等）之判斷是否錯誤。

十四、法庭之友制度：OSC 可擔任法庭之友（Amicus Curiae） 於 MSPB、法院提出意見或建議

當 PPPs 案進入 MSPB 再申訴或法院司法救濟程序，OSC 雖為獨立調查及起訴機關，唯其可依 PPPs 申訴者之要求，為其向 MSPB 或法院提出基於法律論據之意見或建議（amicus curiae brief），俾作為裁決或判決之參考。唯 OSC（在此被稱為法庭之友）不能參與聽證、提供證據、訊問證人。另外，已進入聯邦法院審理的案件，OSC 僅能就 PPP8 及 PPP9 提供意見或建議。¹³⁹

¹³⁸ 再審議條件：1.適用法規顯有錯誤者；2.決定理由與主文顯有矛盾者；3.決定機關之組織不合法者；4.依本法應迴避之委員參與決定者；5.參與決定之委員關於該復審事件違背職務,犯刑事上之罪者；6.復審之代理人或代表人，關於該復審有刑事上應罰之行為，影響於決定者；7.證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者；8.為決定基礎之證物，係偽造或變造者；9.為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者；10.發見未經斟酌之證物或得使用該證物者，但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。11.原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。再審議須以書面提出。

¹³⁹ 5 CFR 1201.34(e).

我國對進入司法救濟程序案件，公務員能否要求保訓會出席法院，提出法律論據、意見、建議？另外，法務部民國 104 年初所提出之揭弊者保護法草案，主管機關設定為法務部，法務部是否扮演與美國 OSC 類似角色，針對揭弊案件，進行獨立調查及起訴？若是，當揭弊案件進入保訓會再申訴或法院司法救濟程序時，法務部能否比照 OSC，為揭弊者向保訓會或法院提出基於法律論據之意見或建議？

十五、政府律師之功能與角色

美國 OSC 及 MSPB 對 PPPs 申訴案之受理、調查、審查、作成最後決定之各階段，均有具備法律專業素養之政府律師參與。另外，機關常安排其政府律師擔任與 OSC 之聯絡窗口，並協助 OSC 進行調查，提供相關資料，對被申訴 PPPs 者（主管）及證人提供協助。¹⁴⁰聯絡窗口（政府律師）可代表機關參加和改正措施或紀律處分有關之討論；唯其不得擔任被申訴 PPPs 者或證人之個人法律代表。

我國保訓會（再）申訴、復審，未必由法律專業人士（或律師）參與，政府機關之自行改正措施或紀律處分，未必由法律專業人士（或律師）參與。機關未必有專人擔任聯絡窗口與保訓會聯絡，機關聯絡窗口未必為法律專業人士（或律師）。

十六、線上申訴、官方網頁資訊公開及透明

美國 OSC 及 MSPB 均受理線上申訴，其官方網頁提供各別程序之內部作業細節（詳細資訊），且提供主管、相關（承辦）人員姓名、電子郵件、電話號碼等資訊。

我國保訓會於網站提供「保障事件線上申辦及查詢」作業系統，唯作者於撰寫本文時，該線上系統無法運作，無法與美國 OSC、MSPB 線上系統比較其功能。保訓會官方網頁所提供資訊，遠較 OSC 及 MSPB 網頁所提供資訊為少；政府公開及透明度不若 OSC 及 MSPB。

¹⁴⁰ 包括：幫助其了解調查時之權利及責任、回答相關問題、與證人聯繫、安排訪談（時間及安全隱密地點）。

伍、結論

美國聯邦政府認為 PPPs 會損害文官系統功績制基礎，進而損害政府績效，故主動設計 PPPs 申訴及救濟制度，傾向鼓勵及支持公務員申訴；並特別強調機關須加強 PPPs 教育訓練，機關及主管須主動預防 PPPs 發生，亦即，事先預防制。反觀我國公務人員保障制度為對司法解釋及判決的被動回應，能否司法救濟端視是否對公務員造成重大影響，制度設計傾向防止公務員濫訴。我國不強調機關（及其首長、主管）自律，及主動預防損害公務員權利，亦即，我國為事後治療制。與美國 PPPs 申訴制度相較，我國對公務人員權益之保障較不充足。

我國政治、經濟、社會日益多元複雜，公務員對自身權益之自覺，日益強烈；我國公務人員保障制度之建制，採擇取拚湊其他國家制度的作法。基於上述各面向之對比，若美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟制度，有其優點，我國可參酌其長處，調整及改善我國公務人員保障制度，例如：1.基於保障文官系統功績制，行政機關主動強化公務人員保障及申訴制度。2.重視人事處置採取或不採取之動機，而非人事處置對公務人員所造成結果之大小。3.擴大申訴及保障標的，不侷限於行政處分、工作條件及管理措施。4.擴大申訴及司法救濟適用對象，增列非現職、離職、臨時人員及尚未獲得正式任用者。5.將目前救濟程序之行政處分、非行政處分雙軌制整合簡化為單軌制。6.保訓會之再申訴、復審、再審議程序應清楚區分，並由不同法律專業人員（政府/公職律師），分別獨立運作及審理案件。7.保訓會是否定位為調查機關應予明確界定，若定位為調查機關，其內部人員必須具備專業調查能力，若內部人員不具備專業調查能力，則不宜定位為調查機關。又若保訓會非定位為調查機關，則針對公務人員申訴案件，須另設或委由其他專業調查機關進行獨立調查工作。8.加強調查、訪談、言詞辯論、聽證之運作，並明訂公開相關細節。9.允許匿名申訴，對申訴者個人資料予以保密，俾保障及鼓勵公務人員勇於揭弊、主動積極爭取本身合法權益。10.調處程序及運作方法應明訂公開，由專業人員進行調處，並對調處成效進行評估。11.機關改正措施、對主管紀律處分二者可併行，並確實監督機關改正情形、主管紀律處分，以落實矯正效果。12.允許針對一般抽象原則、法律或法規、政策提出申訴及司法救濟。13.明訂何謂「難以回復之損害」，明

訂停止執行時間下限、延長停止執行時間相關規定。14.不服再審議決定者，可提出司法救濟。再申訴案可提出再審議。再審議應重視實質審查。15.對於進入司法救濟程序案件，保訓會能出席法院，提出法律論據、意見。16.我國可設立政府/公職律師，以其法律專業素養處理公務人員申訴案件，並協助保障公務人員權益。17.申訴可於線上提出，且可於線上追蹤案件進度。

強化公務人員保障制度之關鍵，不在於公務員是否濫訴？而在於一機關或主管為什麼被申訴？預防（自律）遠勝於治療（申訴及救濟）。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2006）。**公務人員保障法百問**（二版）。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2012a）。公務人員權益保障知多少，取自：
<http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=512&Page=2482&Index=-1>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2012b）。復審事件處理流程圖，取自：
<http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=503&Page=2484&Index=-1>。
- 林全發（2010）。我國公務人員保障法申訴制度之研究。**文官制度季刊**，2(1)，73-97。
- 李建良（2002）。公務人員保障法復審及申訴標的之探討。**月旦法學雜誌**，90，112-140。
- 劉慧娥（2014）。我國公職律師與吹哨者保護：新治理理論觀點及美國聯邦政府律師吹哨保護可供我國參酌之處。**國家菁英季刊**，10(2)，165-213。
- Bowers, J. A. (2010). The Merit Systems Protection Board “Rocket Docket”: Navigating the Administrative Process of the MSPB .Retrieved from:
<http://www.joshbowerslaw.com/downloads/10-merit-systems-protection-board-rocket-docket.pdf>.
- Burrows, V. K. (2010). Administrative Law Judges: An Overview, Congressional Research Service. Retrieved from: <http://ssaconnect.com/tfiles/ALJ-Overview.pdf>
- McCarthy, R. J. (2012). Blowing in the wind: Answers for Federal Whistleblowers. **William & Mary Policy Review**, 3, 184-228.
- MSPB (1995). The rule of three in Federal hiring: boon or bane. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253660&version=253947&application=ACROBAT>.
- MSPB (2005). Reference checking in Federal hiring: making the call. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=224106&version=224325&application=ACROBAT>.
- MSPB (2007). Judges’ Handbook. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=241913&version=242>

182&application=ACROBAT.

MSPB (2010). Whistleblower protections for Federal employees. Retrieved from:

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604>.

MSPB (2011a). Prohibited personnel practices: Employee perceptions. Retrieved from:

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=634680&version=636592&application=ACROBAT>.

MSPB (2011b). Blowing the Whistle: barriers to Federal employees making disclosures.

Retrieved from:

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475>.

Office of the Attorney General (2008). Memorandum for department of justice political appointees: merit system principles and prohibited personnel practices. Retrieved from: <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2008/09/05/ag-031008.pdf>.

Office of Personnel Management (2014). The guide to processing personnel action.

Retrieved from:

<http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/personnel-documentation/#url=Processing-Personnel-Actions>.

Office of Special Counsel (2001a). What to expect when your complaint is referred for further investigation. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/osc54.htm>.

Office of Special Counsel (2001b). OSC policy statement: stays. Retrieved from: https://osc.gov/Resources/osc_d7.pdf.

Office of Special Counsel (2001c). OSC medication program. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/adr.pdf>.

Office of Special Counsel (2008). How your complaint will be processed by the Office of Special Counsel. Retrieved from: <https://osc.gov/resources/osc53.htm>.

Office of Special Counsel (2012). Policy statement on personal legal representation at interviews. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/dr-notice.pdf>.

Office of Special Counsel (2013). Annual report to congress for fiscal year 2013. Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/6%2027%2014%20ANNUAL%20REPORT.pdf>.

Office of Special Counsel (2014a). Fact sheet: how complaints are received and processed. Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20CEU%20Process.pdf>.

Office of Special Counsel (2014b). Fact sheet: how complaints are investigated and prosecuted. Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20IPD%20Process.pdf>.

Office of Special Counsel (2014c). Your role in an OSC investigation. Retrieved from:
<https://osc.gov/Resources/dr-role.pdf>.

Office of Special Counsel (2014d). Designated agency liaisons. Retrieved from:
<https://osc.gov/Resources/Designated.Agency.Liaisons.dr-memo.pdf>.

Office of Special Counsel (2014e). Fact sheet: how OSC's mediation program works.
Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20Mediation%20Process.pdf>.

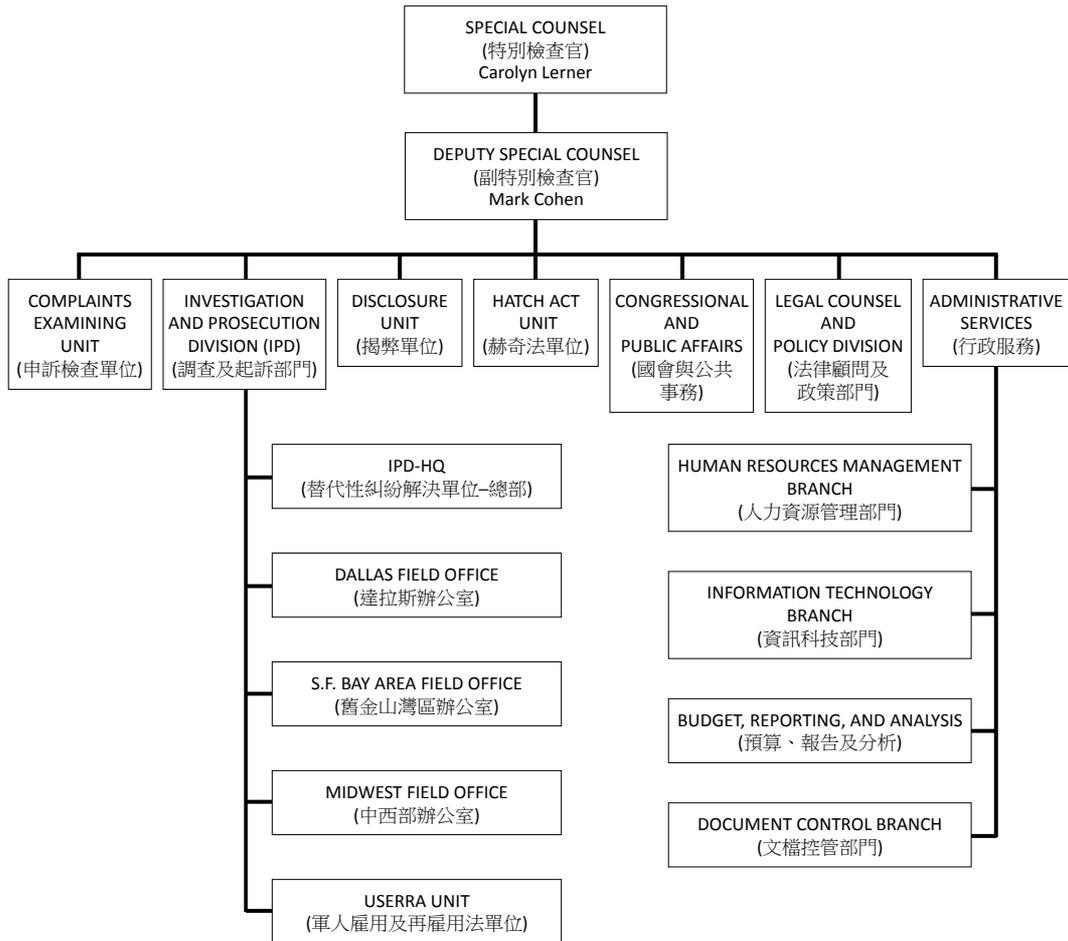
附錄一 功績制原則 5 U.S.C. § 2301 (b)

聯邦政府人事管理應依下列功績制原則執行：

- (一) 聯邦政府應經由合適來源招募合格者，以使人力來自於社會各部分；甄選及晉升只能基於能力、知識、技能，並經由公平及公開競爭以確保所有人獲得同等競爭機會。
- (二) 所有現職員工及申請工作者，於所有人事管理面向，應獲得公平及公正對待，不論其政治傾向、種族、膚色、宗教、出生地（國）、性別、婚姻狀態、年齡、身心障礙情況，並須適當注意其隱私權及憲法所保障的權利。
- (三) 同等價值的工作應有同等報酬，並適當考量私部門雇主於全國或地區支付之報酬；針對傑出表現者，應給予適當誘因及獎勵，所有公務員須具備高標準之品格、品行及關心公共利益。
- (四) 聯邦公務人力須有效率地及有效能地予以應用。
- (五) 公務員留（續）任應基於其工作表現，工作表現不佳者，應被糾正。無法改善工作表現者，應予以區隔出來。
- (六) 應提供公務員有效的教育及訓練，若該教育訓練能導致較高之組織及個人表現。
- (七) 公務員應：1.受到保護，免於隨意獨斷處置，徇私 / 主管主觀個人偏好，不因政黨政治目的受到脅迫；2.被禁止使用其官方（職位）權力或影響力，以干預或影響選舉結果或選舉提名。
- (八) 公務員應被保護，免受報復，因其合（依）法揭露其合理地相信某資訊證明：1.違反法律，法規命令；或 2.重大管理不當、重大浪費政府資金、權力濫用、對公共衛生或公共安全造成特定及實質的危險。

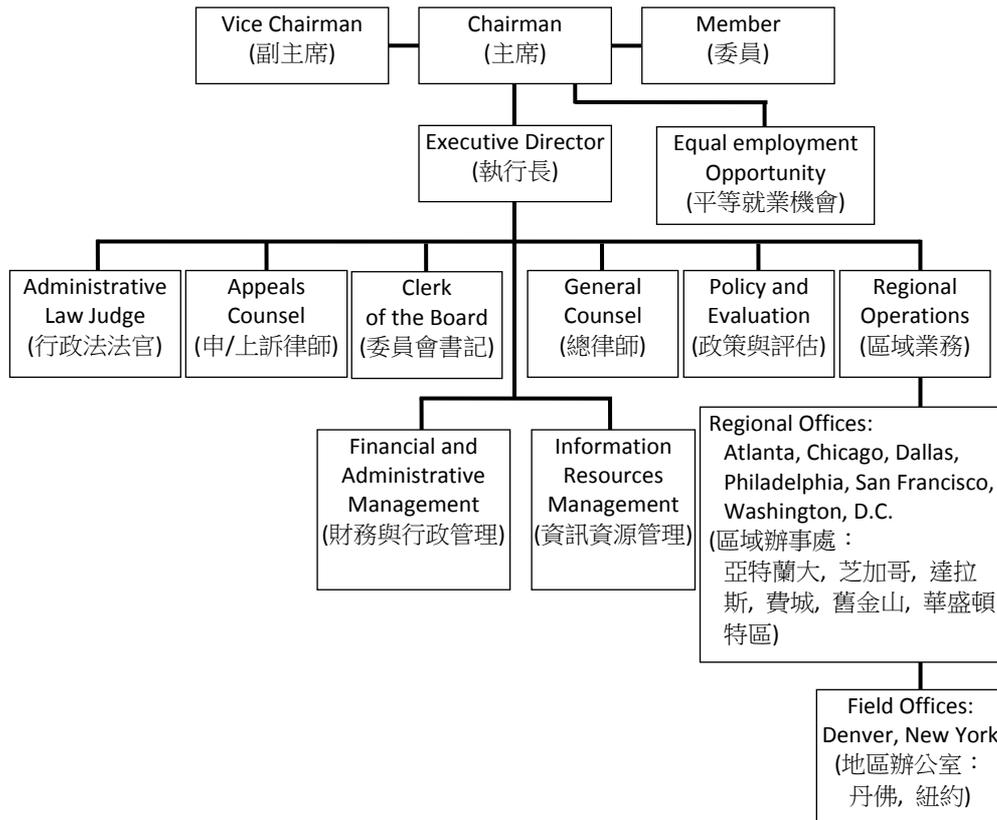
資料來源：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2301>（104年6月30日點閱）。

附錄二 OSC 組織架構圖



資料來源：5 U.S.C. § 2302(c) Certification Program (slide presentation, slide # 5), <https://osc.gov/Pages/PPP-Resources.aspx> (103年10月13日點閱)。

附錄三 MSPB 組織架構



資料來源：<http://www.mspb.gov/About/organization.htm> (103年10月13日點閱)。

附錄四 退伍軍人優待權益受損之救濟途徑

(一) VEOA 申訴

須於違反情事發生 60 日內，向美國聯邦勞工部 (Dept. of Labor) 的退伍軍人培訓就業服務 (Veterans' Employment and Training Service, VETS) 提出申訴，一位 VETS 代表會與機關合作，共同解決問題，唯若 VETS 無法於 60 日內解決申訴爭議 (未採取改正措施)，申訴人可向 MSPB 提出申訴 (VEOA appeal)。¹⁴¹ MSPB 受理申訴後，若 120 日內未作成裁決，申訴人可向法院 (U. S. District Court) 尋求司法救濟。¹⁴² VEOA 申訴優點：1. 不須先向 OSC 申訴以尋求改正措施，可直接向 MSPB 提出申訴；2. 不要求機關 (有意識地) 知道其違反退伍軍人優待規定。例如：政府機關承認其未遵守退伍軍人優待規定，因其「誤判」某特定職位不須適用退伍軍人優待規定，MSPB 認為本案損害申訴人之退伍軍人優待權利，並要求機關改正其甄選過程，但裁定不違反 PPP11。¹⁴³ 退伍軍人優待權利受到損害者，可經由 VEOA 申訴，以改正機關措施，然而，對 (有意識地) 知道違反退伍軍人優待規定之公務員 (主管)，VEOA 申訴無法對該公務員 (主管) 進行任何紀律處分 (MSPB, 2011a)。

(二) 以 OAA 提出

PPP11 明訂須 (有意識地，knowingly) 知道違反退伍軍人優待規定，申訴人以 OAA 直接向 MSPB 提出申訴，並以違反 PPP11 作為積極抗辯，唯 MSPB 缺乏「有意識地」違反退伍軍人優待規定之申訴案，可能因為申訴人選擇規定較寬鬆之 VEOA 申訴途徑 (MSPB, 2011a)。

¹⁴¹ 5 U.S.C. 3330a; 5 C.F.R. § 1208.2.

¹⁴² MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm> (103 年 11 月 3 日點閱)。

Willingham v. Department of the Navy, 118 M.S.P.R. 21 (2012).

¹⁴³ Graves v. Department of Veterans Affairs, 114 M.S.P.R. 245 (2010).

附錄五 MSPB 地區辦公室，調解之四種形式

- (一) 促進式調解 (Facilitative Mediation)：最常使用，雙方建立共同可接受的協議，確認個別需要，參與互動討論及會議，有 6 步驟：介紹，收集資訊，著眼於共同點，創造選項，討論及考量選項，撰寫協議 / 同意書後結束。
- (二) 評估式調解 (Evaluative Mediation)：調解員協助各方評估，1.其所擁護的立場；2.該立場是否實際；3.對其立場進行事實檢測；4.就事實及認知上，何調優勢立場；5.若案件進入正式 AJ 裁決程序，其勝算機率，以預測可能結果；調解員不會施加個人意見。
- (三) 轉型式調解 (Transformative Mediation)：由爭議各方互動及溝通，著重於身體語言及態度，並指出其溝通及互動方式。
- (四) 敘事對話/討論 (Narrative style)：經由使用對話及討論，促使各方揭露爭議的真正本質及其對爭議的認知，表達其如何及為何如此認為，以產生其他敘事，替代爭議，促成共同接受之協議，本方法對調解結束後，各方仍有互動關係之案件，特別有功效。

資料來源：<http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm> (103 年 10 月 1 日點閱)。

附錄六 調解與 AJ 裁決之區別比較

調解 (mediation)	裁決 (adjudication)
由當事人控制	由 AJ 控制
由中立調解專員協助界定議題、利益、可能解決方案	由 AJ 協助界定議題，並提供決定
由當事人界定基本規則	規則多已預設
過程保密	聽證對外公開
當事人間直接溝通	多經由代表向 AJ 溝通
著重利益、情緒、目標、關係，甚於法律	著重法律、規則、程序
會議非正式，採用當事人共同建構的規則	聽證為正式，遵循已設定的程序
結果基於當事人（們）的需要及認知	決定基於證據及法律
解答經過共同同意，對雙方當事人有利	決定往往一方勝，一方輸
複雜議題之解答，往往能在數小時或數日內達成	審查，作成決定，需時數個月（可能更長）
解答由所有當事人決定	決定基於法律及事實，由 AJ 作成決定
符合成本效益，低風險	訴訟成本高

資料來源：<http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm>（103年10月1日點閱）。

Reflections on Taiwan's Civil Service Protection: From the Viewpoint of U.S. Federal Government Prohibited Personnel Practices

Caroline H. Liu*

Abstract

This paper introduces and analyzes U.S. Federal Government Prohibited Personnel Practices appeal system, based on which to reflect on Taiwan's Civil Service Protection. Influenced by German legal philosophy, Taiwan's Civil Service Protection focuses on the impact of personnel actions on civil servants, whereas to protect merit system, U.S.'s Prohibited Personnel Practices appeal emphasizes the motives behind the decisions of personnel actions. This paper proposes that to strengthen legal protection for civil servants, Taiwan needs to consider the motives behind personnel decisions in government.

Keywords: Prohibited Personnel Practices, Civil Service Protection, Office of Special Counsel (OSC), Merit Systems Protection Board (MSPB)

* Caroline H. Liu, Ph.D. in Public Administration, University of Southern California, officer, Ministry of Examination, email : zencaroline@gmail.com.

書評

全球化時代下的公部門治理： 行政傳統的角色

王順文*

書名：Tradition and Public Administration 《傳統與公共行政》
作者：Martin Painter and B. Guy Peters (ed.)
出版年：2010
出版社：Palgrave Macmillan (New York)
頁數：274 頁

面臨全球化及快速轉變的社會，大家習以為常，並朗朗上口的解決方案就是效率、管理等議題，傳統與價值甚至會被視為是「可以被犧牲的」（De Vries & Kim, 2011），在新公共管理的時代亦強調管理與專業化，不過隨著「後新公共管理」（post-new public management）的潮流，¹傳統（特別是行政傳統），反映了個人、

* 文化大學行政管理學系助理教授。

Assistant Professor of Department of Public Administration and Management, Chinese Cultural University.

¹ 有學者指出此概念來自於 2000 年時，紐西蘭總理 Trevor Mallard 提出有別於過去新公共管理採取市場思維，成立許多基於成果導向的契約關係所控制的政署，主張紐西蘭公部門應有三個領域的改革，包括零碎化（fragmentation）、中央政府的角色強化與「風格」（style）及「文化」（culture）的概念，並提出「政府一體」（whole-of-government）的概念，許多其他國家也跟進，如英國提出「整合型政府」（joined-up government）等（Geert, Peters, & Verhoest. 2010: 4）。

組織甚至是國家看待行政革新或全球化的視角，也作為各國在面臨全球化挑戰的同時，不能迴避的一個變項。

在《傳統與公共行政》一書中，作者指出，新公共管理的概念以及其他有關公部門的革新方案，常意味著可以用相同的改革議程，以改善不同的公部門管理，比方說歐洲化或全球化，會導致行政體系的一致性，但其實不同國家的文官體系可能認為該國具有獨特性（*distinctive*），而這個獨特性會導致其拒絕融合，甚至發生即便相關結構已經改變，但深層的價值仍未改變，只是隨著環境適應狀況（*Painter & Peters, 2010: 3-4*）。作者從制度主義與組織行為的角度出發，認為不同文化的組織之間，就受到包括相對權力的差異（*relative power difference*）、社會對於不確定性與模糊概念的接受度、個人主義以及陽剛特質（*masculinity*）等因素的影響（*Painter & Peters, 2010: 5*），國家亦然。國家與市民社會的關係因其屬盎格魯薩克遜傳統或韋伯式的傳統，就會產生「國家是契約的產物」與「國家與社會交互纏繞（*intertwined*）並具備獨立性」的兩種概念。而傳統的影響，不僅僅在於國家與社會的關係上，也在與政治制度的關係（如高階文官與政治人物的互動是否需要忠誠的問題）、法律與管理、課責性等都產生關連（*Painter & Peters, 2010: 6-8*）。

制度的改變與觀念及價值有關，也導致改變的邏輯不同。傳統的觀念以及思考模式，形式化行為者對於改變的環境與新觀念的看法；其次，傳統的結構也對於可能的選項產生限制（*Painter & Peters, 2010: 234*），例如，大陸法系傳統的國家也可能比英美傳統的國家較易抗拒改變。研究行政傳統則有助於讓我們在通則化的過程當中，發展比較行政的差異性，特別是在全球化的時代，國家能力看似受到影響，而行政傳統也對不同國家處理全球化以及外在衝擊的策略有所影響。

第二部分進行有關行政傳統的實證研究。第二章試圖歸類幾個行政傳統的區塊，包括盎格魯美式傳統（*Anglo-American*）、拿破崙（法國）式（*Napoleonic*）、德國式（*Germanic*）與斯堪地那維亞式（*Scandinavian*）、拉丁美洲（*Latin America*）、後殖民南亞與非洲（*Postcolonial South Asia and Africa*）、東亞（*East Asia*）、蘇維埃（*Soviet*）與伊斯蘭（*Islamicist*）等幾種類型。

在行政傳統的內涵上，以西方的四種行政傳統來看，盎格魯美式的傳統特色為市場與市民社會扮演主要角色，反對國家全面掌控主義（*etatism*），依賴自我組織與治理。與大陸型體系不同，公共行政是管理與政策的關係而非法律關係，並強調

政治與專家以及中立的文官（Painter & Peters, 2010: 20-21）。

拿破崙式傳統則不同，法律是國家干預社會的工具而不是不同社會行為者衝突解決的途徑，與德式傳統的差異在於其具備更統一的行政體系而非是由政治與法律來形成一致性（Painter & Peters, 2010: 22）。文官服務由排他性的行政層級領導。南歐國家的變形則是高度強調法律的形成與依法行政，但其發展程序卻導致非正式的安排，因此公部門的任用常常過度龐大。

相較之下，德式的文官更強調法律訓練，而在國家與社會關係上，強調統合主義的傳統與拿破崙式將社會視為自由、法律上平等公民之集合不同，德國藉由正式的合作與協商來運作，有些甚至是寫在憲法裡面。但比起法國，德國的行政結構較為分散，因而可能產生協調的問題。

斯堪地式或北歐式則在結構上或有差異，雖然皆為國家掌控主義、組織主義傳統，強調國家福利是根據「社會契約」，但這些國家在結構面向有所不同，挪威比瑞典、丹麥較為一元化，後者有較強的地方政府，瑞典並以社會參與傳統與共識模式較為著名，行政體系的運作不僅靠政治人物，且靠行政審查，文官的行動受到高度開放的監督，透明化。

拉丁美洲國家獨立後，當地菁英除了原先西班牙與葡萄牙的行政傳統外，並尋找其他模式，表面上具備了法治主義的形式，但黨派主義（Particularism）與「侍從主義」（Clientelism）氾濫，技術官僚雖然逐步進步與成熟，但主要關心焦點在處理經濟發展而非文官的改革，因此許多議題包括功績制的改革、拔擢與獎勵等，也都還在改革的議程當中。

南亞以印度為例，東印度公司透過與當地由蒙兀兒帝國（Mughals）遺留下的行政區，透過牧師俸祿的系統，讓領導者在當地任命的派閥死後修改，並根據功績來選任當地領導者，而非採取英國的模式，形成傳統與殖民的混合。

非洲國家則與殖民強權有關，殖民國家在當地建立了不同形式的「間接統治」，透過當地的首長或習慣法律與行政控制，以便於控制該地。不過，根據研究，直接控制的殖民地在獨立之後發展較佳，因為該地的體系與制度較為健全。如法國利用當地首長與傳統規則，但也透過整合的新型態、中央控制的地方文官服務，因此菁英就受到法國的官僚規則訓練，而發展國家中心主義，成為國家保護公益，也成為發展的重要行為者，不同國家分別受到從英國與法國傳承下來的財政系

統影響亦非常明顯。

東亞國家也出現混合的行政傳統，泰國便是複雜的混合代表，一方面有佛教的教條、世襲的制度，同時皇室自我開放，輸入了許多歐洲法律與制度（特別是法國），包括現代的文官服務體系。日本則受到當地傳統影響，不僅僅輸入制度，且適應制度。其他國家如馬來西亞則不同，有很濃的殖民傳統。這些東亞國家又可區分為是否受到儒家影響的國家，在儒家影響的地區，有很多儀式性的角色與責任，包括在人際關係上面，產生了很強大的「學者階級」，較強調溝通，而非法律手段的爭端解決。

蘇維埃式一黨治理與一元的官僚體系，強調政黨完全的政治控制，仍在中國與越南的政府體系中實行。以中國為例，以黨領政，高度集中，卻在平行層次有分殊化。不過顏色比專家重要，符合黨的教條與對黨忠誠為基本任用標準。

伊斯蘭的傳統分類較為複雜，比方說孟加拉與馬來半島，混合了許多伊斯蘭傳統、亞洲行政傳統與英國殖民傳統。

本書第三章開始則分述不同國家的行政傳統及其改變，以中國（第三章）與印度（第四章）為例，探討古代傳統在當代的影響形式，並探討面臨西方與現代化的挑戰下，舊有的傳統如何被行為者所解讀，而產生堆疊的現象。

相關作者也探討殖民主義對於行政傳統的影響，包括受到政治不穩定與經濟危機的影響，加上官僚不願意改變傳統，使得行政革新淪為計劃而未能落實的孟加拉（第五章）、非洲國家（第六章）有很豐富的原非屬現代定義的國家制度傳統，對其包括在殖民與後殖民時期的行政發展都產生影響，與南亞相同，在獨立之後的政治發展對於塑造行政制度、改革非常重要，但在非洲文官服務制度上，面臨政治改變，沒有展現相同的彈性，非洲的問題不是路徑依賴的問題，而是依賴的路徑如何建立的問題。

但相關實證研究也顯示傳統與現代混合的情形，如日本（第七章），甚至包括西方盎格魯美式的英國（第八章）與美國（第九章）以及其他國家（第十章）。日本是包括「孔子式與大陸式」的行政傳統，二戰後又加上了美國的因素，1990年代為了對抗經濟不景氣的改革，又引進 OECD 的規範，採取開放的競爭而非封閉的文官體系。可以說日本的「混合」本身，已經形成其一種傳統。

英國文官行政傳統的適應則呈現在包括獎賞、能力與忠誠內涵上。從獎賞的角

度來看：傳統是靠年金，但在 2007 年發生裁員以及「最終薪資」年金架構的考量，意味著架構的崩壞。（Painter & Peters, 2010: 101）績效的概念則從個人轉移到以團體為基礎，產生內、外競爭，也對於職業過程增加不確定性，但仍有持續之處，新進者基本上仍是有經驗的文官，要往上爬的標準也跟過去沒有變化，只是讓文官感到較不舒服，有許多文官被要求提早離開等等。在能力（competency）的適應上，傳統強調「通才（sage-type）」，之後增加管理政策產出的能力，也做出調整。而在忠誠的面向上，傳統希望文官能夠不因政黨輪替而改變其忠誠，但是產生許多的緊張，政治人物希望官僚能夠遂行其意志（Painter & Peters, 2010: 105）。整體而言，有些傳統還是存在，近期的發展亦有將管理主義的角度轉正回來，可以說傳統並沒有破壞，而是被適應與調整。

美國的行政傳統與英國、加拿大等國家有相同之處，但是否能夠闡述其與其他國家有相同的傳統也很難，各自國家的變異程度也是盎格魯式的特色。更特別的是，美國本身就含有包括漢米爾頓式、傑佛遜式、麥迪遜式與威爾遜式四種不同的傳統，四種傳統對於包括形式為分權或層級；主要行為者究係行政、立法或官僚；依照法律或專業主義都有不同的看法。因此，美國的行政傳統會因時間點、用什麼傳統而異。比方說，柯林頓政府就是較傾向於傑佛遜主義，而布希政府則是完全的漢米爾頓主義，行政主導、任用親信，並明白拒絕很多威爾遜傳統的觀念，包括批評在文官中的專業經理人，而美國內部的行政傳統提供了彈性與適應性，但當然也造成混淆與衝突。

本書第三部分則探討行政革新與行政傳統，包括行政傳統是否會對於所謂成功的行政革新產生限制，特別是在面臨跨國的網絡與制度的壓力，但是也正因為這裡牽涉到治理的問題，行政傳統不必然扮演阻礙的角色，因為治理的多層級，在不同層級中，都可能產生不同的治理傳統，國家行政傳統的因素，頂多被視為影響行政發展的其中一個因素（Painter & Peters, 2010: 156）。

法國及相關國家（第十二章、十三章）的例子顯示，歷史的結構與制度安排確實產生路徑依循的效果，一旦要變動必須付出相當的代價，但也不必然不會改變，法國預算法案的修訂，就產生了行政治理的對應改變。

瑞典（第十四章）的行政傳統有別於歐陸與盎格魯傳統，因此，採取盎格魯式的行政革新方案，適用在其身上，便會產生問題，雖然早期有關新公共管理的議題

如績效管理等，似乎有施行，但這些內容是原本就存在於其行政傳統的（Painter & Peters, 2010: 200）。

東歐後共產國家（第十五章）民主化的第一步就是要克服共黨遺留的行政傳統。私有化與自由化重新界定了國家與市場的關係，並改變了公共行政與官員任務的結構與組織。在憲政民主的架構下，公共行政必須在法制基礎上，地方自治的切開、專業、非政治化的文官系統必須建立。

不過，各自國家的差異性也大，因為中東歐國家所受到的影響非常多元，解釋上就較為困難。以匈牙利為例，其改革受到很多的面向同時發展，比方說與過去的連結、國際的影響（如為了加入歐盟而做的改變），同時也受到包括低工資的問題，年輕人不想進入公部門，財政不足、部門主義等因素影響，甚至匈牙利的兩大黨所扮演的角色「既是朋友、又是敵人」，使其非常難以合作。兩黨在執政時都試圖要建立其行政菁英，因此文官的改革在某種程度下，還是受到政黨的影響。

本書藉由實證研究，可以看出個別國家的差異性，大致分為模仿（mimesis）、強制（coercion）與規範性（normative）三類，例如有許多國家模仿紐西蘭與一些新公共管理的改革方式，但也有些國家的模仿僅限於口頭，但後共產國家為了加入歐盟，必須採用歐盟的管理技巧，或者低度開發國家可能受到捐助國、組織如聯合國或世界銀行的影響。規範性的角度則提供政治與行政領袖如何看待與解讀政策與改革機會的視角。畢竟政策是由文官與政治領袖所擬定，在某些案例中，這些行為者也有選擇不同傳統的機會，比方說美國本身就有四種傳統，後共產國家的領導人也可能會思考共產時期的一些作法是否更好的問題（Painter & Peters, 2010: 236）。

整體而言，行政革新是一個置換（displacement）與堆疊（layering）的過程。1960年代，主要探討理性的改革，並基於經濟模式，提出如成本效益分析等的概念，但後來改革變成多一點的政治角度，之後又變成談市場與新公共管理，而針對新公共管理的市場途徑，也產生了強調政治問題應由政治解決的說法。在多數的案例中，較為強化行政的風格，而非與傳統衝突（Painter & Peters, 2010: 236），如果該國有許多相對原具正當性的傳統，就會產生循環的現象。

文官制度與政策設計的方向亦常常都是循環的（cyclical），比方說書中作者之一 Guy Peters 與 Bouckaert Geert 等（2010）所編的另一本書《公部門組織的協調》

中，便提到文官制度的協調問題，也面臨不同國家的狀況而有差異。整體而言雖然從高程度的協調與整合進入高程度的組織分殊，又因產生國家控制上的問題，發展出包括層級模式機制（*hierarchy-type mechanism*）、市場模式機制（*market-type mechanism*）與網絡模式機制（*network-type mechanism*）等三種組織模式，但這樣的途徑是否又會產生新的問題？（Geert et al., 2010: 10-11），也就是說，文官制度不能忽略各國的傳統，但也都在解決問題、設計架構、創造新問題的循環中，不斷的置換與堆疊。因此，在面臨治理的問題上，作為行政革新核心的政治人物與文官似應時時注意本身的行政傳統，模仿雖是其中一種路徑，但如何適應內外環境，形成規範性的思考，以因應全球化衝擊，頗為重要。

而在公共行政經歷了國家職能改變、降低國家角色的「新公共管理」階段乃至於現在的「國家恢復與戰略階段」（*rehabilitate and strategic state*）（Brinkerhoff, 2008 : 989），雖然仍維持新公共管理時代所傳承下來，對於公部門的效率與效能的重視，夥伴的關係與網絡等變項，更重要的是當政府面臨全球化的挑戰時，行政傳統確實是作為討論公共政策時一個重要的中介變項之一。

參考文獻

- Brinkerhoff, D. W. (2008). The State and international development management: shifting tides, changing boundaries, and future directions. *Public Administration Review*, 68(6), 985-1001.
- De Vries, M. S., & Kim, P. S. (2011). *Value and virtue in public administration: A comparative perspective*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Geert, B., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and public administration*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

《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退撫行政法制等相關論文及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 7 卷第 4 期出版日期：104 年 10 月；截稿日期：104 年 8 月 31 日。

(二) 第 8 卷第 1 期出版日期：105 年 1 月；截稿日期：104 年 11 月 30 日。

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，論文送請相關學者專家二人匿名審查，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；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

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)82366325，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。

《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退撫行政法制等相關論文及書評，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、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、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、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，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。

四、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) 凡本刊刊登之論文及書評，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，將本論文及書評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、瀏覽等行為；並得為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，視為未曾發表，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。

五、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 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，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）
 - 【範例】（陳敦源，2009：121）
（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代:頁數)

【範例】陳敦源(2009:121)

蔡秀涓與施能傑(1996:40)

Hunter(1947:96-97)

Boland and Fowler(2000:431-435)

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al. (等人)；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al. (等人)。

(四) 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) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明 (continued) / (續)，但無須重現標題，如：Table 1 (continued) 或表 1 (續)。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義(如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等)、統計意義(如計量單位、統計數據等)者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

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。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

【格式】Author, A. A. (Year). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。
文官制度季刊，6（1），55-79。

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

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

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。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

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

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，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】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【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，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved 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。

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