

目次

中華民國九十七年七月 第五十五期
July 2008 NO.55

考銓季刊

1 典試倫理

／吳泰成

23 公務人力資源開發運用與保障 機制之探討

／邱華君

44 保障事件之暫時性權利保護機 制－以競爭型陞遷事件為例

／林昱梅

64 公法上職務關係與公務員請領 生活津貼之權利

／李惠宗

82 公共性人力資源發展的概念 與實務意涵

／蕭 鈺

99 平等在公務人員考試制度中 之作用

／王文忠

126 由區域治理探討鄉鎮市法律 地位與功能轉型

／仇桂美

142 全球環境政策行銷趨勢下我 國公務人員考試的變革

／傅岳邦 高文彬

發行人／蔡良文
社長／蔡良文
社務委員／黃炳煌 陳德禹、張世賢、柯三吉、翁興利、
張瑞濱、陳春生、蔡志方、林明鏘、李惠宗、
劉宗德、湯德宗、董保城、黃俊杰、王麗玉、
洪貴參、陳荔彤、陳新民、陳慈陽、周志宏
總編輯／吳福輝
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
台灣郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

典 試 倫 理



吳泰成*

摘 要

典試倫理係指承辦國家考試之所有人員於辦理國家考試時，所應遵守之職業倫理準則。國家考試為政府及社會掄才，其典試之良窳，關係至為重大，本文探索我國自古以來辦理考試之精華，研析民國肇建迄今考試之演進，再審酌政府遷台後考試制度與實務之精進，復記取六年來之慘痛經驗，歸納出國家考試之典試倫理，在於公開競爭、公平公正、因應需要及強化法制四大原則，文中筆者亦提出若干興革之道，以提供有司參考，冀能落實，使國家考試之辦理更臻完善。

關鍵詞：典試倫理、國家考試、公開競爭、公平公正、因應需要、強化法制

* 考試院考試委員

Ethics of Examination Affairs

Wu Tai-cheng

Abstract

Ethics of examination affairs refers to the professional ethics guidelines that are required to be followed by all personnel in handling a government examination. Government examinations recruit talent for the government and society, and examination quality is significantly important. This paper explores the examination affairs of Taiwan, studies and analyzes the examination evolution of 1912 till today, reviews the examination system and improvement practice to remember the painful experience of the past six years, and sums up the ethics of examination affairs of government examinations based on the four principals of open competition, fairness and impartiality, response to needs and strengthening of laws and regulations. In this paper, the author also presents several improvement methods to provide to the relevant departments, as references, with wishes for them to be implemented, so that government examination affairs can be handled in a better way.

Keywords:ethics of examination affairs, government examination, open competition, fairness and impartiality, response to need, strengthening of laws and regulations

壹、前言

公開公平為國取才的考試制度，是我國文官制度的主要菁華，歷經千餘年的經驗累積，有關舉辦國家考試之基本原則及運作方法，已臻成熟，並未因民國建立或政府遷台而中斷。此公開考試取才制度，已成為現代進步的國家及成功的企業所普遍採行。大凡公開制度的表象容易仿效採行，然而制度的精髓則難以透澈理解。雖說施行公開考試用人，已踏入功績制原則的第一步，值得肯定嘉許，但若能進一步洞悉此制度的深層本質——典試倫理，當更能將此制度靈活運用且發揚光大。

倫理是規範人類基本關係的道理，規範是行為依據的標準。倫理類別甚多，常見有個人倫理、家庭倫理、社會倫理、專業（如醫師、會計師、律師等）倫理、公務倫理等等（邱華君2007：5）。公務倫理復可依工作性質、角色地位等角度，再加細分，其規範內容也各有不同，本文擬以辦理國家考試之典試工作為範圍，討論典試倫理之相關事宜。

貳、典試之意義及沿革

典試二字，依其字義言，典，即主其事

的意思。書經有「典祀」一詞，周禮有「典祀」、「典瑞」的官名，秦亦設「典客」之官。皆取「典」，明示主其事之意。試，即試驗之意。周禮夏官稟人：「試其弔弩。」即考驗其弓弩之術。故典試者，即主持考試事宜之謂。我國古代的科舉制度，對於主持考試事宜，唐、宋稱為「典闈」，明以後，始稱為「典試」，如明史載「兵部主事張汝霖，大學士朱賡堦也，典試山東。」古之取「典」者，不僅指主持其事之意，且含有「嚴謹」與「崇隆」的意思。宋代「禮部貢院試進士之日，設香案於階前，主司與舉人對拜，此唐故事也。所坐設位供帳甚盛，有司具茶湯飲漿。」而且無論鄉試與會試，嚴考士子，及其中試，鳴禮炮而榜示之，視為崇隆的典禮。因此，典試一詞，實具有重大的意義，其後國家的考試，或稱「試典」，或成「掄才大典」，由來有自。

古代科舉制度，因考試權受到朝野的重視，故對於典試人員的選派，非常慎重。而且初由政府官員任之，其後擴及在野的教書先生及儒士，但均以進士出身者為遴選條件，蓋所以尊重學術之故。考官不但學問要好，而且身分與名望，都要有相當的份量。考官，特別是主考官，獨立行使職權，權責很大，對於應試者，有去取之權。但責任亦非

常重，在宋代考官如有違法失職之情事，則必受貶降處分。明代定有「科場條貫」，凡考官及參加試務工作的人員，如有違誤失職，均依情節議處。清代處罰更嚴，輕則貶職，重則棄市。可見古代的考試，對考官的任事，規定至為嚴格（以上參採自中華民國考選制度及中國考試制度史之典試部分）。

我國古代的科舉制度，由考官主持考試事宜，但無典試組織的型態。民國成立後，北京政府公布文官考試法草案，及典試委員會編制法草案，始明定文官考試由典試委員會辦理。其後國民政府奠都南京，於民國18年8月2日明令公布「典試委員會組織法」，明定凡舉行考試時，關於典試事宜，應分別組織典試委員會執行之。典試制度由此創立。依該法的規定，典試委員會，以典試委員長一人，委員若干人組織之。典試委員會掌理擬題、閱卷、面試及成績審查事宜。民國19年11月25日公布襄試法，明定舉行考試時，應成立襄試處，辦理應考人報名、供給試卷、彌封號、考試文卷印製保管等事項。典試與試務，分別由典試委員會及襄試處辦理。但襄試處所辦理者，僅限於古代簾外之試務，而其簾內之試務，依民國19年12月30日考試院公布之「典試規程」的規定，仍由典試委員會辦理。規程第四條規定：「典試委

員長、典試委員、襄試委員及典試委員會各職員，於典試期內，均應在試場之內場住宿，非考試完畢，不得外出。」民國20年舉辦第一屆高等考試時，即依此規定辦理。民國24年7月31日國民政府制定「典試法」，全文16條，將典試事宜作全盤完整之規定，其事務工作概由典試委員會秘書處辦理。而典試委員會最重要的職權，為擬題、閱卷及成績審查。關於擬題方面，各科試題，由典試委員試擬，密呈典試委員長決定。閱卷方面，襄試委員初閱、典試委員覆閱，典試委員長抽閱；初閱用藍筆，覆閱抽閱用硃筆。至於應考人之考錄取標準，由典試委員會以會議方式審查決定。現制乃以此為藍本。

行憲後，考試院的職權明定於憲法，考試法重加修正公布，典試法亦因而配合修正，於民國37年12月14日總統修正公布。其後分別於50年1月20日及57年12月12日總統兩度修正公布。後為配合76年1月16日施行之職務分類制度，乃於77年11月11日重行制定公布，復於91年1月16日修正公布，適用至今。此外，本法之施行細則亦隨本法之興革而迭有修正，使典試制度亦因而益臻完備。

參、傳統典試倫理—典試法之要旨

所謂「典試倫理」，係指承辦國家考試

之所有人員於辦理國家考試時，所應遵守之職業倫理準則（按參採：蔡新毅，2007，「論法官倫理」中稱：所謂「法官倫理」，係指法官於履行其司法職務時所應遵守之職業倫理準則）。為規範國家考試之典試事項，我國制定典試法，行之多年且迭經修正充實，揆其內容大致完備且能與時俱進，所規定事項，乃是辦理典試之基礎，自為典試倫理之最底線，亦得以傳統典試倫理名之。現行典試法，具有下列特色：

一、慎組典試委員會

典試委員會為國家考試的權力中心，由典試委員長、典試委員及考選部部長組成之，為使典試運作合理順暢，自應選派適當人選擔任。

（一）典試委員長

典試委員長與明清科舉時代的「主考」同其性質，地位崇高而超然。古代「主考」由皇帝欽派，概以翰、詹、科、道及閣、部、府、寺重要大員，且經科第出身者任之。依現行典試法第四條規定，典試委員長由考試院院長提經考試院會議決定後，呈請派用。所提人選，乃指具有典試法第五條所規定資格條件人員。茲將典試

委員法第五條規定之資格條件臚陳如次：

1. 現任考試院院長、副院長或考試委員：現任考試院院長、副院長，為總統特任之全國最高考試機關正、副首長，自適於擔任典試委員長之職，但因他們身負行政責任，多年除擔任甲等特種考試及全國性高等考試的典試委員長之外，其他各種考試的典試委員長，鮮由現任的考試院院長及副院長擔任。至於考試委員，其本身不僅為特任官，且依憲法第八十八條之規定，須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，故由他們主持典試，切合法理與實際。不過，本款所定係指現任者而言，如非現任，縱使曾經做過考試院院長、副院長或考試委員者，仍不得適用本款。
2. 現任中央研究院院長、院士：中研院居於學術界的領導地位，由他們來主持國家掄才大典，自屬適當的人選。
3. 國內外公立或私立大學校長或獨立學院（校）院長三年以上：大學校長或獨立學院院長，均係領導高等

教育的學術界人士，他們不僅在教育界著有聲譽，而且具有崇高學術地位，站在教考結合的立場上，由他們來擔任國家考試的典試委員長，具有號召力，也使國家考試顯得更為超然。

4. 曾任特任官並曾任國內外或私立大學或獨立學院教授三年以上：這一款資格，以曾任特任職為前提，並佐以曾任公立或立案之私立大學或獨立學院教授三年以上資歷，此為曾任政要，並具有名教授身分者，故亦得擔任典試委員長。

上述四款資格，在實務上為便利國家考試之舉辦，向由第一款人員擔任，蓋因渠等在考試院專職任事，對典試之主持，自屬熟練，可以減少生疏誤事之可能性。曾於考試院第八屆期間，有一年請中央研究院院長出任高普考試之典試委員長，或因李院長遠哲本職公務較忙，致該次典試工作進行並不順利，不少工作由其他典試委員代理，因此，此後自第一款以外找人之事，考試院及考選部均不熱衷。至考試院第十屆後，自外選才之說，又常被提起，惟不曾採用。

（二）典試委員

典試法第四條之規定，典試委員由考選部商同典試委員長遴提人選，報請考試院院長核提考試院院會議決定後聘用之。其資格明定於典試法第六及第七條：「高等考試或相當於高等考試之特種考試典試委員，應具有下列各款資格之一：一、具有前條各款所列資格之一（按：指具典試委員長之資格）。二、任國內外公立或私立專科以上學校教授。三、任國內外公立或私立專科以上學校副教授三年或助理教授六年以上。四、高等考試及格十年以上，任簡任或相當簡任官職或從事專門職業及技術工作，對有關學科富有研究，成績卓著者。公務人員簡任及薦任升官等考試典試委員資格，準用前項各款之規定。」，「普通考試、初等考試或相當於普通考試、初等考試之特種考試典試委員，應具有下列各款資格之一：一、具有前條各款所列資格之一。二、任國內外公立或私立專科以上學校副教授。三、任國內外公立或私立專科以上學校助理教授一年或講師四年以上。四、任國內外公立或私立高級中等學校

校長或有關學科教師八年以上。五、高等考試及格十年以上，任薦任或相當薦任官職或從事專門職業及技術工作，對有關學科富有研究，成績卓著者。公務人員委任升官等考試典試委員資格，準用前項各款之規定。」，另第八條規定：「各種考試之典試委員，如因考試科目之特殊需要，並缺乏前二條所定資格之適當人選時，得另就對該科目富有研究及經驗之曾任簡任或相當簡任官職者或專家選聘之。」依據上述三條文，實具以下特色：

1. 依考試等次之不同，分訂條件，以應命題閱卷之需要。
2. 兼顧學術界、公務界及專門職業及技術界人才，但以對有關學科富有研究，成果卓著者為限。
3. 另為應特殊考試科目命題閱卷之需要，於無第六、第七兩條之適當人選時，得另放寬條件用人。
4. 為免典試委員遴用不適任人員，於典試法施行細則第四條第三項復規定：「各種考試之典試委員，依本法第六條第一項第四款、第七條第一項第五款及第八條資格聘用之人數，各組不得超過該組委員總人數

三分之一。但考試科目性質特殊提經考試院會議核定者，不在此限。

」俾兼顧嚴謹與靈活。

在實務運作上，早年對於條件之審酌一向從嚴，例如對「高等考試」條件之適用，向係排除各種特考，又對學術界之遴選，亦重其學術地位。及至第十屆考試院，因其考試院院長、副院長及考試委員提名時，頗具政治分贓之性質，致有少數人就任後，擔任典試委員長或召集人之時，曾有人情酬庸或率性怪異的選才之舉，為多數同仁所不滿，乃進而有增修施行細則，對於任職經歷及「對有關學科富有研究，成績卓著者」之意涵，從嚴界定之建議，以杜循私寬濫。

（三）考選部部長

明列考選部部長為各典試委員會之當然成員，係後期所增列，典試法施行細則第三條，復規定：「考選部部長出席各種考試典試委員會會議，參與典試事宜之決定，並副署考試及格證書。」揆其用意一則借重考選部部長之專業知能（按：此部長由總統特任，既為一部之長主持全國考選業務，又是考試院會議成員之一，總統自

應選拔適當人才出任），於國家考試時畀以重任，使提供專業協助；其次，乃進而具有課責之意，若國家考試發生重大典試及試務之錯誤，部長自難卸其責。考試院第十屆間，曾有多次典試命題之缺失，鮮見有人對部長追究，此乃多數人不瞭解此設計原委之故。

二、明定典試人員職責

（一）典試委員長的職權

典試委員長肩負國家掄才大典的重大責任，典試委員會雖是臨時性的組織，但典試委員長經總統派任後，依照有關考試法規之規定辦理下列事項：

1. 考選部商同擬具典試委員名單：典試委員會之組織，依考選部組織法第五條至第七條之規定，為該部之法定職掌。舉行考試需要多少典試委員，在該項考試報名截止後，由考選部按各類科性質及其報考人數，分為若干組。就典試法的適格人員，商同典試委員長，擬具典試委員名單，報請考試院院長核提考試院會議決定後聘用之。

2. 召集典試委員會議：典試委員會以集會方式行使職權，依典試法第十四條規定，典試委員長召集並主持典試委員會會議。

3. 指揮監督有關典試事宜之進行：凡所經辦有關典試事宜之進行，均在典試委員長指揮監督下辦理。至於試務工作，依典試法第二十五條之規定：「考試由考選部組織試務處辦理。考選部辦理考試人員，承考選部部長之命，經辦考試事務；其有關典試事宜，應受典試委員長之指揮監督」。其中試題之繕印，因需在闈場進行，故典試委員長通常於考試前率同題務組闈內工作人員入闈，除特殊情形外，應住宿闈場內，以便指揮監督工作人員作業。

4. 聘定命題閱卷等委員：典試法第十條規定，得增聘命題、閱卷、審查、口試或實地考試委員，其聘用程序與典試委員同。

5. 決定應試試題：舉行考試時，各種試題應由典試委員分組命擬，密送典試委員長。通常試務處於收齊典試委員預擬密封之試題後，列冊編號，入闈後在監試下，由典試委員

長監督拆閱審查，亦得由其他典試委員入闈協助審查，決定各種應試之試題，然後在闈場內繕印。

6. 抽閱試卷：考試舉行後，典試委員會應將各科試卷分配典試委員評定分數，由典試委員長抽閱，所謂「抽閱」，即典試委員長及各組召集人就各典試委員業經評定分數之試卷，抽出部分加以核閱，以檢查其評分是否正確，依典試法第二十四條規定：「閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請原閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之」。以求評閱之客觀公正。
7. 其他事項：典試委員長處理其他有關事項，如文稿之核判，榜單之簽署，及格證書之副署等，均由典試委員長行之。再如評閱試卷時，如發現有：試卷上書寫姓名者、試卷上有潛通關節嫌疑者、其他認為有疑義者，均應由典試委員長作適當之處理。

綜合而言，典試委員長對該次考

試之舉辦，實具典試主持之全責，並負監督試務之責，其職權法有明定，自應敬謹遵循。考試院第十屆間，曾有考試委員倡言典試委員長，權限至大，對於命題及審題，可隨其理念任意為之；並有考試委員則於決定試題之過程馬虎，出了差錯，則以尊重命題委員及典試委員長無權處理試題等錯誤說法來搪塞，這都是不清楚典試法規所致。

（二）典試委員及命題閱卷等委員

典試委員為典試委員會的主要分子，除出席典試委員會外，考試如係分區舉行，得代表典試委員會前往各考區主持考試事宜。如係報考人數眾多而類科又多之考試，典試委員長則請若干典試委員入闈協助審查試題。但就典試委員本身，其主要職責，則在命題與閱卷。依典試法第十五條：「典試委員之職責如下：一、出席典試委員會議。二、主持分區考試事宜。三、主持或擔任試題命擬、試題疑義處理及試卷評閱之有關事項。四、主持或擔任著作或發明或知能有關學歷經歷證明之審查事項。五、主持或擔任口試、測驗或實地考試事項。典

試委員分組並置有召集人者，前項第三款至第五款所定事項，由召集人分別主持或分請其他典試委員主持之。」

其次鑒於近年國家考試應考人人數眾多，典試委員人數不足以因應，乃有增聘命題委員等各種委員協助辦理之需要，其聘用條件及程序，法有明定，至其職責，典試法規定如次：「命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員及實地考試委員之職責分別如下：一、命擬試題。二、評閱試卷。三、審查試題、著作或發明、知能有關學歷經歷證明。四、擔任口試事宜。五、擔任測驗、實地考試事宜。」

三、明確規範典試委員會的職權

典試委員會為國家考試的權力中心，由典試委員長及典試委員組成，以會議的方式行使職權，在體制上，典試委員會雖不隸屬考試院，但在實質上，典試委員會之決議，不得與考試院會議之決定相違背。故典試法第十一條即明定：「典試委員會依照法令及考試院會議之決定，行使其職權。」蓋依憲法的規定，考試院為全國最高考試機關，考試院會議之決定，典試委員會有遵行的義務，故典試委員會之獨立性，須以法令及考試

院會議之決定為前提。依典試法第十一條之規定，左列事項由典試委員會決議行之：

- (一) 命題標準、評閱標準及審查標準之決定：應試科目之命題標準，及各科試卷之評閱及審查標準，如何寬嚴適度，應經典試委員會決定後，各典試委員會依照決議行之。
- (二) 擬題及閱卷之分配：某科題目，請由某委員擬定，某科試卷，分配某委員評閱，均由典試委員會決定後，各典試委員依照決議行之。
- (三) 應考人考試成績之審查：各科試卷評定成績後，由試務機關登算核校，並製作應考人成績統計表，列報典試委員會會議，予以審查，以為決定錄取標準之參考。
- (四) 錄取或及格標準之決定：各種考試之錄取或及格標準，除依其考試規則之規定或考試院院會之決定辦理者外，由典試委員會經審查應考人考試成績後，決議行之。
- (五) 彌封姓名冊、著作發明及有關文件密號之開拆與核對：錄取標準經決定後，開拆彌封姓名冊等文件及對號，暨繕發及格人員榜單，由典試委員會推請典試委員一至三人陪同監試委員，

監督辦理試務人員為之。

(六)錄取或及格人員之榜示：各種考試及格人員之放榜日期地點，經典試委員會決定後，辦理試務機關完成榜稿再予以繕正，請由典試委員長簽署，即以典試委員會之名義榜示。

(七)其它應行討論之事項：典試委員會除上列事項外，其他如應考人具有後備軍人身分者，對於考試成績得酌予加分；又若考試分區舉行時，推定典試委員前往主持考試。再如考試須舉行口試，其口試委員之推定口試項目與記分辦法之確定等，均由典試委員會決定。

四、辦理考試公平嚴謹關防嚴密

(一)設監試制度加一層監督

我國國家考試辦理過程，設有監試制度，這一特殊環節，依典試法第十二條規定：典試委員開會時，應請監試委員列席。另自民國19年11月25日國民政府即制定監試法，於辦理考試時請監察院派員監試，依監試法第三條規定：「左列事項應於監試人員監視中為之：一、試卷之彌封。二、彌封姓名冊之固封保管。三、試題之

繕印、封存及分發。四、試卷之點封。五、彌封姓名冊之開拆及對號。六、應考人考試成績之審查。七、及格人員之榜示及公布。」上述事項，雖因時空轉變，而在實務上略有刪節，但其精神乃在。近年來監察院第四屆監委未經立法院完成同意權，故自民國94年2月以降，已逾三年半無監委，考試院乃改採指派典試委員兼行監試工作，並全程錄影存證以供日後查考，允屬維繫監試制度，使典試工作完美無暇之一權宜舉措。

(二)命題閱卷務求公平

除命題閱卷等委員及典試委員之產生，有一定之標準，俾獲致適任人員辦理，已如前述外，另有下列措施，以求考試辦理之公平公正：

- 1.典試委員會依考試類科或科目分為若干組，每組置召集人一人，賦予召集人主持命題、評審及閱卷會議之責，並協助委員長審題及抽閱，以強化公平機制。並於典試法第二十四條規定：「閱卷委員應依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑。」
- 2.依典試法第十七條，建立題庫試題

，並不斷擴大其範圍，以減少臨時命題之可能偏頗不公現象。

3. 申論式試卷評閱得採單閱、平行兩閱等方式行之，測驗式試卷採電子計算機評閱，力求評閱公平。
4. 考試方式採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學經歷證明等（共六種）方式行之，除採筆試者外，其他應採二種以上方式。俾因應不同類科及等級考試之需要而靈活採行。
5. 建立試題疑義查詢及申請複查成績之機制，以免閱卷過程或標準答案錯誤引致之失誤。
6. 為使命題閱卷公平，依據典試法、公務人員考試法及專門職業及技術人員考試法之授權，另訂定命題規則、閱卷規則等十餘種行政規章，以利辦理。

（三）彌封試卷

所有試卷均先予彌封，試卷上不得有應考人姓名等資料，閱卷過程不得拆開或判讀，俟典試委員會決定錄取（或及格）標準後，始在監試之下拆彌封，以杜絕閱卷過程之任何弊端。而且依典試法第二十四條第三項規

定：「考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」，以免拆彌封後復滋生弊竇。

（四）迴避

依典試法第二十六條規定：「經遴聘之典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員、實地考試委員，於其本人、配偶、三親等內之血親、姻親應考時，對其所應考試類科有關命題、閱卷、審查、口試、測驗、實地考試等事項，應行迴避。參與題庫試題命擬與審查者，於報名參加該類科考試時，應主動告知考選部。違反前二項規定經發現者，爾後不予遴聘。」

（五）嚴守秘密

依典試法第二十八條規定：「典試委員長、典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員、實地考試委員及其他辦理考試人員應嚴守秘密，不得徇私舞弊、潛通關節、洩漏試題；違者依法懲處，其因而觸犯刑法者，加重其刑至二分之一。」上述辦理考試人員，依施行細則第十六條規定，係指依考試法規辦理典試事

宜及承辦試務工作之人員。

（六）禁止舞弊

依典試法第二十一條規定：「舉行考試時，應考人如有違規舞弊情事，應依規定予以扣考或扣分。試場規則及監場規則，由考試院定之。」此外，刑法第一百三十七條有妨害考試罪之規定：「對於依考試法舉行之考試，以詐術或其他非法之方法，使其發生不正確之結果者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。前項之未遂犯罰之。」

<小 結>

綜合上述有關典試法之內容，其關於典試之組織及相關職能，係採正面明文列舉；其關於典試工作者之條件，係採明確之規範；其關於典試工作則多採消極禁制規定，此與我國早年制定之公務員服務法，因當時法制尚不健全，乃具有濃濃的倫理意味（劉昊洲，2006），頗為類似。若進而將典試法歸納其要旨，則包括：借重學識精湛之學者以及經驗豐富之專家，嚴謹地組成公正之典試委員會，在彌封防弊關防嚴密之要求及確實監試之下，完成國家考試之命題閱卷等典試工作，並指導試務作業之進行，達成為國公

正取才之目標。

我國憲法第八十五條明定，公務人員選拔，應實行公開競爭之考試制度。公務人員考試法第二條亦明定：公務人員之考試，以公開方式行之。公務人員考試法第十條及第十一條，明定公務人員之典試、監試事宜，以典試法、監試法定之。專門職業及技術人員考試法第二十五條，明定本法未規定事項，準用典試法、監試法及有關法律之規定。據此法制之連結架構，以宏觀角度來看，國家考試應「公開競爭」、「公正公平」方式辦理，乃是最高之原則，此亦為「典試倫理」之根本所在。

肆、典試面臨的挑戰與典試倫理的強化

國家考試之應考人，逐年增加：民國76年公務人員考試報考人為151,219人次，專技考試報考人為11,443人次。至民國96年分別增為318,026人次及207,773人次，二十年間人數倍增，而錄取率則逐年降低。因此辦理考試之複雜性大幅增加，典試及試務工作更趨繁瑣，其公平性等問題更因人權意識、平等觀念之抬頭，而面對更多的質疑。尤有進者，民國89年中央政府政黨輪替，民進黨執政八年，民國91年9月考試院第十屆院長及考試委員就職，成員中不乏政治上意識形態

強烈者，對外迭有終結考試院、質疑國家認同等言論，擔任典試委員長或典試委員時，每有刻意實現其政治理念之舉措，六年來引發多次之風波，令國人側目，而考試之公平公正等起碼的典試倫理面臨挑戰，國家考試之公正性及考試院之聲譽，受到極大的戕害，令人痛心。其間幸有多數同仁，堅守憲法之根本原則，依據考試、典試及人事行政等法規及學理，據以力爭，於充分爭辯後，獲致理性的解決方案，有關考試之舉辦，因而有所進步，而典試倫理亦得到強化。（按：本第肆大段之內容，筆者曾以「典試倫理的挑戰與成長」為名，刊登於考試院編印之「新世紀的傳承與變革：考試院第十屆施政成果及專論特刊」之下篇，於2008年7月出版）茲就相關之挑戰及處理情形，分項敘明：

一、典試會之組聘

典試法明定典試、命題、閱卷……等委員之資格，其各條款所列之條件，由嚴而寬，其第八條更有彈性規定，即如因考試科目之特殊需要，並缺乏適當人選時，得從寬選聘，以求靈活。但運作時本應體察其本末，故典試法施行細則第四條第三項，對於採較寬條款聘用之人數，爰有各組不得超過該組委員總人數三分之一的補充規定，足證其立

意甚明。考試院第九屆時，各考試委員來自學界者，多屬各學術領域知名學者，來自行政體系者，則為高階績優官員。故擔任典試委員長時，均能瞭解上開條文之本意，咸聘望重士林之資深學者為典委兼召集人，而一般典委及命題、閱卷等委員則依學術成就輩分倫理及經驗多寡，並重視其所學之專精而聘請之，向無爭議。但至第十屆，發生少部分委員既不知學術生態與倫理，復不深究典試法之意旨，迭有不合法理之組聘，諸如：司法官、律師考試，不聘權威法律學者，而聘大批未曾任教之執業律師或司法官來閱卷；某些考試之國文科，聘請專門職業之技士級人士或外界一些名人命題，而自鳴有創意；從學術界聘才時，發生以學術地位較差者為召集人，而以資深者為典委或閱卷委員；又有聘請從未參與國考命題閱卷者，直接擔任審題工作；更有每次主持典試就聘請與其意識形態相同者為召集人、典試委員…，其間不乏人情應酬、循私延用（有聘其家人子媳者），將國考典試名器私下授受，令人不齒。

為杜絕少數人這種歪風，今後應在典試法及其施行細則中，將遴聘典試委員、命題、閱卷等委員之條件加以增修，將立法意旨明文規定，列出條件先後及遴聘時應如何重

視專業學能，以利執行。對於曾任典試委員長而犯此類錯誤或曾發生典試弊失者，考試院院長即應不再核提其為典試委員長（考選部部長亦應及時建議），以免傷害國家考試之公信力。

二、考試方式

典試法第二十條明定考試方式有筆試、口試等六種，已如前述，而施行細則第十條，復就此六種方式加以定義，並訂有口試規則、測驗規則等多種規章予以輔佐運用。辦理國家考試訂定各種考試規則時，考選部應與用人機關妥為研究，參酌職務之需要，報名人數多寡等因素，採行最合適之方式，報考試院通過後執行。

近年來在實務運用上。發現有下列缺失：

- （一）審查知能有關學經歷證明方式，未曾使用，致使高考一級考試之取才困難，博士級較高科技人才難以進用。
- （二）測驗方式中，心理測驗幾乎不用，或只供參考而無取捨作用。至於體能測驗，以採一千二百公尺跑走（男生6分30秒，女性7分為及格標準）為多，此舉對考生體能之篩選作用不大，而對女性報考則稍有排阻之作用，此可從調查特考規則，多年來之演變及

實際結果可知。

- （三）口試方式，分為個別口試、集體口試及團體討論三種，近年來運用頗為普遍，其運作技術亦日趨進步，惟其不同口試組其評分標準如何齊一？向乏有力證明，尤遇同一類科組（如外交特考英文組）進入第二試（口試）之人數，如逾十人而仍採團體討論，自需分二組以上行之，其不同組應考生，僅以本組為比較範圍，其與同組考生互動比較時，往往產生對比效應，而二組之口試委員評分觀點亦不一致，自免遭受應考人之質疑。

以上問題多屬技術層面，但今後考試院院會、考選部及各典試會，實應深入檢討改進，使國家考試之方式，既能符合用人機關職務之確實需要，又能公正公平評比，才是上策。至於性別問題，兩性平權時代早已來臨，我國國家考試及格者之性別比例，頗為開明先進，但在不同之考試種類或類科上，則往往比例懸殊，此涉及職務工作性質及學校學生之性別比例，尤其男生復有服義務兵役問題，實不宜以單純之數字計較之，更不應以體能測驗來產生性別之偏頗結果，理應回歸公務人員考試法第五條第二項之精神，依用人機關請求及任用之實際需要，由考試

院建立理性之機制予以決定，此在法制上，應予補強。

三、應試科目

依公務人員考試法第五條規定，分科之應試科目，由考試院定之。依施行細則第八條規定，其應於考試規則中明定，且其科目如有修正應於考試舉行四個月前公告之，但新增類科或應試科目減列者，得於考試舉行兩個月前公告。揆其旨意，應試科目可依實際用人需要修正，但要在一定期間前公告週知，使應考生有準備競爭之公平機會，設計允稱合理。考試科目之設計應依各職系（類科）用人之需要，依其職務之職系說明書及職務說明書之內涵，各該職務工作上之專業及管理能力的需要而訂定，並應兼顧學理及實務，以考選出既有潛力又能立即派上用場之人才。行政院人事行政局近年來推動公務人員核心能力，其用意與此相同，故應試科目宜適時修正。惟在修正之前，不得擅自改變其實質內容。

第十屆考試院，曾將中國近代史改為本國近代史，此為意識形態之作為，或有人認為具有某些政治意義，但實只徒增應考生疑惑；另有人主張司法官、律師考試之國文應考司法書類；有人主張本國史地只能考台灣

史地，此不只是考試內容範圍之設定，而是變動科目名稱問題了。於民國97年初考試院會復發生國文廢考風波，有委員提案認為國文評分難以公平，所考未必有用，且考生都經歷十多年之國文課程及測試，故不必再考。此為似是而非之觀點，因為公務人員考試乃係競爭之考試，依需要擇優錄取，國文科雖列為普遍科目，但其為競爭比較之一環，乃是應公務人員職務之實需而考，若文理不通，文字表達及理解力不足，不會製作公文……如何勝任公務？近年學生之國文素質下降，乃社會公認之事實，況且國文科評分品質之提昇，向為考選機關努力之重點工作，理應不斷加強，不應率爾廢考，經理性討論後仍維持國文科考試，此可視為我國考試史上的一個怪異之漣漪吧！

此外部分考試之應試科目，設計為選試科目，甚或有配套選試科目，以利多元取才，惟此一方式必定造成不公，蓋每一科目之命題閱卷不同，如何比較？何來公平競爭？故筆者在考試院會議中多次反對，目前雖未能完全刪除，但已改採分訂錄取名額方式為之，算是差強人意了。

四、科目內涵

應試科目既定之後，其科目之測試內容

，有就其科目內之細科以括弧予以明定，如施工法（包括土木、建築施工法與工程材料），如國文（作文、公文與測驗）等，用使應試者明白，其修正時亦應公告之。至於科目命題之所採課本，則僅有少數科目（如中醫師特考），就其測試之參考用書加以公告，名為：「專門職業及技術人員特種考試中醫師考試應考專業科目參考書目表」，其用意乃在使此類非學院培育出來之考生，獲得公平競爭之機會，用心良苦。至於其它考試，向視考試等級依不同層級學校（從大學至高中、國中）之教材內容為之，各科目之題庫建立時，各科目題庫小組，亦會據以建立命題範圍及擬定單元（含比例），另依命題規則規定，考試科目有課程標準、綱要、細目表或參考書目者，應參照命題；各科目考試內容，已訂有命題比例者，應就各該科目之範圍，預為分配各單元之題數。上述諸多規定，在在顯示各科目命擬之內涵，不應偏頗或擅自恣意為之，否則不但引起考試不公，甚而潛藏的舞弊之可能，向為命題委員所極力避免，負責抽題或審題者，亦應嚴加注意。近年考選部不斷公布重要科目之命題大綱，當有助於命題委員及應考生之認知，趨於一致。

考試院第十屆間，有關科目內涵，曾因

極少數考試委員於擔任典試工作時，因其政治立場意識形態作祟，發生了幾次軒然大波，令國人詬病，其癥結即忽略考試應公平公正為之的最基本典試倫理，亦無視考試及典試法規之存在。

（一）國文以閩南語命題：

科目名稱既為國文，自應以國文命題，卻發生以閩南語命題之錯誤，主事的典試委員長、召集人及命題委員，大約是逞一時之快，卻使國家考試之公平公正及公信力，受到嚴重打擊，此對非以閩南語為母語之族群，極不公平，主事者之解釋顯屬強辯，引發全國各界之撻伐，後來以均予給分方式處理。92年9月25日考試院第十屆第五十二次院會，經多數委員深入發言後，筆者提出：「（一）應依據憲法『公開競爭之考試制度』之精神及國家考試有關法規、用人之需要命題。（二）試題之命擬，並應注意：1.不涉意識形態。2.不應有族群、性別之歧視。3.不考艱澀之古文或無關題旨之國學常識。4.不考尚未有標準化或約定俗成之用詞或語音。」獲得無異議通過，平息院內之爭議，亦對外界之質疑有所交代。此後此項院

會決議，例於各次考試之第一次典試委員會議中，列為報告事項，不但提供國文科命題之守則，亦為其他科目命題時遵守之圭臬。其實此項規定，應納入命題規則中，始能健全命題之法制。

(二) 限縮本國史地之範圍：

考試科目列有本國史地者，其考試之等級較低，原多用於初等考試及其相當等級之考試，其試題無論來自題庫或臨時命題，概以高中及國中之本國史地課本教材為範圍內涵，學校中相關教材雖未統一，依教育部訂有課程大綱，其中台灣史地部分，多年來所占比重漸有增加，故考選部題庫自亦配合調整比例。惟有極少數委員擔任委員長或召集人，若前往題庫抽題時，即依其意識形態，只抽選台灣史地部分，若請人臨時命題，則找與其意識形態接近之史地老師命題，凡此均造成考試科目與命題內容差距太大，對考生產生有利或不利的影響，造成考試結果之不公平，此類不公之命題，原本有人偷偷進行，致有考生向媒體表達不滿，院會雖曾交換意見，但仍有人蓄意繼續為之。93年10月

14日考試院第10屆第104次會議循例決定94年初等考試典試委員長人選後，這位擬任的典試委員長，竟在院會上發言稱，將以台灣史地為本國史地之命題範圍，此不但與考試科目之內涵不合，且明顯涉及違反典試法第二十八條規定：「典試委員長...應嚴守秘密，不得徇私舞弊...洩漏試題；違者依法懲處，其因而觸犯刑法者，加重其刑至二分之一。」之嫌，亦不符典試法第十一條：「典試委員會依照法令.....行使其職權。」之規定，筆者及幾位同仁認為，這位擬任者此番發言，已不適任該項考試之典試委員長，建議其放棄，當次會議上並未獲合理之回應，案經媒體報導後，引發各界之批判，亦有院會主席等人對媒體發言奧援，但仍難抵社會之公論，次週院會始由主席代該擬任者宣讀聲明表示：願意依法令及院會決定處理云云，院會始許其擔任該委員長，乃平息此風波。但嗣後之各考試，所有典試委員長及召集人有無依規定辦理，而不偏頗命題或抽題，則難以查證。此事曾衍生典試委員長權限究竟多大的討論，又是另一插曲了。至於本

國史地一科，幾經院會理性討論，終以其與出任公務人員應有之基本學能無關，而予刪除不考，僅特殊需要之考試（如：專門職業與技術人員之領隊導遊人員考試）尚予列考。

五、命題品質

考試試題的命擬，應重視其效度與信度，為眾所週知之事，典試法規中，明定由典試委員長或命題委員命擬後，雙層封妥，密送典試委員長，再於闈場內，於監試委員監視之下開拆，由審題人員（通常為各組典試委員兼召集人）審題，再由典試委員長最後決定才付印。若採題庫題目（按此由考選部依題庫所存題目數量，預擬是否使用題庫題目之意見，並經第一次典試會決定）則由典試委員長（或指派該組召集人），於入闈前赴題庫，秘密抽題（共有三種方式：一為按鍵由電腦抽題；二為抽題目套號題號；三為就題目卡抽題。前二者完全看不到題目，第三者則可能發生抽題者過濾題目而有主觀之選擇，致生題目偏頗之事）密封送入闈場，後續之審查及決定題目程序則與前述相同。舉凡自命題典委之慎選、題庫長期之建立，以及上開嚴謹程序，目的在提昇命題之品質，使符選才（信度、效度、鑑別度）之需要

，更要符合嚴守秘密、公正客觀等基本條件。

第十屆考試院因組成者水平良莠懸殊，更有二、三位有強烈之政治上偏頗意識形態，每於典試過程恣意而為，罔顧考試公平公正法理及規定，橫生不少枝節，亦為各界所批判：諸如；前述閩南語命題風波、限縮國文測驗題型之文言文比例、國文作文之命題欠妥（命擬具意識形態之題目，易因閱卷者之主觀立場而生評分不公，例如以「律師性格與國家領導」、「論選舉是一時的，國家是永久的」等屬之）、抽題時偏頗為之（如前述本國史地只考台灣史地問題），又如對身心障礙之考試卻出語音之測驗題目：高低等級之同一科目命題，發生難易倒置現象；作文題目老圍繞著該類科之特性，而為補習班猜中。總之這些弊端，實難自現行法規中，據以移送法辦，但此事實均造成命題品質之低劣，難免對考試應有之基本原則產生傷害。今後如何加強法制規範，找到對的人，來做對的事，實為提昇命題品質之急務。尤其考選部部長依典試法兼任每項考試之當然典試委員，亦可進入闈場，自應對此類具爭議之題目，在闈內與題務組同仁共同把關，遇欠妥者，立即建議典試委員長加以改正處理。

六、閱卷公平

依典試法第二十四條規定：「閱卷委員應依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑。閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請原閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之。」上述規定雖稱完備，但在實際運用上，卻非如此。一般說來，測驗式試題，係以電腦閱卷，且有試題疑義處理程序，其客觀公正，自勿庸懷疑。但申論式試題之人工評閱，因其具高度之屬人性、專業性，而每個人之性格、經驗及主觀認知等均不相同，即便有參考答案或共同商妥之評閱標準，其評閱結果仍有差距，自必造成不公，這在超過一人評閱量的考試類科（如初等考試之一般行政），且採人工閱卷科目（如國文之作文、公文）最為明顯，幾乎一分之增減，決定其錄取與否，莫怪考生常嘆「考試靠運氣！」這對主辦考試之考試院、考選部及典試會之組成人員，實應自覺慚愧，且應力求改進。

今後宜在考選法制及政策上，貫徹公平公正之最起碼原則，應採方式如次：

（一）報名人數一向眾多之初等考試及特考

第五等考試，將其申論式題型考科（國文）一律改為測驗式題型，俾達絕對之公平，但其命題技術應提昇，宜先強化國文科之測驗題之題庫。

（二）報名人數較多之普考（或相當普考）以上考試、其同一錄取分發區且同一類科，依往年應考資料查對，作不同處理：

1.到考者向逾一千人而未滿五千人者：
（1）其專業科目之命題應命四題以上，且採分題閱卷，同一題目由同一閱卷委員評閱。（2）國文科應選擇富閱卷經驗之一組（五、六位）閱卷委員，查明其以往評閱之標準至為接近者為之，且特請這組委員於閱卷期間迭作標準一致之討論，務求標準儘量一致。

2.到考者向逾五千者（如律師、司法官、高考財務人員、人事人員等）：即應採取分式，第一式全採測驗式題型，科目可以僅考專業科目，儘速完成篩選。留下預定錄取人數之十倍，參加第二試，其閱卷分配等則如1所述。

（三）地方特考等考試，採分區錄取分發，或某些特考其類科之下再設有分組者

，各該同一區、同一類科組，均各由同一位閱卷委員閱卷，不可將其分給二位以上閱卷。

<小 結>

綜合以上有關典試會之組聘、考試方式、應試科目、科目內涵、命題品質以及閱卷公平，共計六大問題之分析，可以發現此乃近六年來國家考試所面臨的嚴峻新挑戰，雖然大多問題曾於發生時予以拆招化解，但仍有不少問題，實為考試辦理之盲點，一向難以改進，甚而刻意迴避閃躲者，今後均應坦誠面對努力改善。再者，就此六大問題之深入探討，究其緣由，多數係在未能深入理解本文第參大段所述，典試之二大基本原理，即「公開競爭」與「公平公正」所致，此外，這些新挑戰還衍生出兩個新的倫理課題：

- (一) 因應需要：隨時空演進，國家用人需要趨於多元及專業，考試之目的既在選才，自應符合政府及社會之用人，故考試之信度、效度理應不斷加強，不能侷限於以往的辦理考試的框架。
- (二) 強化法制：考試工作係由人來辦理，脫離不了人的因素，早年考試之舉辦向多採「人治」方式，法制面每不太講求，由於過去考試院之組成較為單

純且素質整齊，但自民國89年中央政府政黨輪替後，第十屆起情況丕變，紛爭不止，聲譽大損。日後政治妥協分贓勢難禁絕，恐怕仍有思維言行怪異者加入陣容，根本之計則在尋求考試辦理之制度化，摒棄人治方式，因此強化辦理考試所需之法制，把所有典試倫理及辦理考試之法理、原則，以至於作業技術，一一明文規範於法規之中，才能有效減少人為之挑釁與胡為。

伍、結 語

典試倫理係指承辦國家考試之所有人員於辦理國家考試時，所應遵守之職業倫理準則。國家考試為政府及社會掄才，其典試之良窳，關係至為重大，本文探索我國自古以來辦理考試之精華，研析民國肇建迄今考試之演進，再審酌政府遷台後考試制度與實務之精進，復記取六年來之慘痛經驗，歸納出國家考試之典試倫理，在於公開競爭、公平公正、因應需要及強化法制四大原則，文中筆者亦提出若干興革之道，以提供有司參考，冀能落實，使國家考試之辦理更臻完善。

參考書目

- 考試院考銓叢書指導委員會主編(1983)。中
華民國考選制度。台北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會主編(1992)。中
國考試制度史。台北，考試院。
- 考選部編印(2007)。中華民國 95 年考選統
計。台北，考選部。
- 考選部編印(2008)。中華民國 96 年考選統
計。台北，考選部。
- 邱華君(2007)。公務倫理規範之探討。公務
人員月刊，134，5-13。
- 劉昊洲(2006)。公務員服務法中倫理規範的
特色。考選週刊，1066，3。
- 蔡新毅(2007)。論法官倫理（上）。司法週
刊，1346，2-3。

公務人力資源開發運用與保障機制之探討



邱華君*

摘 要

公務人力資源開發運用，旨在人才發掘羅致、發展、激勵和維持，各功能相互關連，而健全的公務人力資源運用，必須根據行政組織發展而決定人力規劃，故公務人力資源運用不僅是人事政策之一環，亦兼具人事行政與管理之實務作為。公務人力資源開發運用之理論基礎，包括個別差異理論、社會學習理論、激勵理論，其實務面在考試制度、訓練進修制度及保障制度的運行；本文提出從理論實務運作現況分析，尤在當前全球化趨勢下，惟加強公務人力資源開發運用持續專注，更能在作為上深化，建立一套與時俱進的公務人力資源維持政策。

關鍵詞：公務人力資源、激勵理論、無效人力、個別差異、訓練進修、保障制度

* 公務人員保障暨培訓委員會專任委員

The Study of Human Resource Management Practices and Protection System in R.O.C

Chiou Hwa-jiun

Abstract

The civil service system varies from countries to countries according to their cultural and historical heritage, and the constitutional and practical role of the civil service usually affects to organizations and operation of its personnel administration. This paper discusses the human resource management practices and protection system. Besides to criticize the defects of human resource management practices. Then find out our the questions which exist in our own personnel system, and finally makes conclusions and give more advises.

Keywords: civil service, selection, recruitment, human resource management practices, right protection

壹、前言

公務人力資源 (Human Resources, Dessler 2005) 乃係將公務人力視為一種珍貴的資源，應該悉心的規劃、開發與運用。資源是有限的，需求是無窮的，而在人力資源管理革新的目標下，各級機關組織對人力須作有效的運用落實獎優汰劣，受有不公平對待或不利處時有救濟機會，確保公務人力的維持，才當其用、才適其所，以消除無效人力，杜絕善善不能留，惡惡不能去之發生。因之人力資源管理措施及運作，必須了解一個正正當當的公務人員，追求份內的名利需要，而予以適度的滿足，始可激發公務人員努力從公之意願。同時，表現好的給予適當獎勵，才能不足，不能勝任者予以調整職務或訓練學習，至於不能適任者，予以資遣淘汰。當然程序上均合乎公務人員權益保障程序上進行。使得機關人力資源運用在人定事、事定人，人與事配合下績效蒸蒸日上，而不是過度保障下，機關無效公務人力增加，機關和諧、效能大受影響。而且人力是行政機關非常重要的資源，人力多寡決定機關的規模力量，也決定了可完成任務的多寡。在任務固定、不變前提下，原初的人力編制應足以應付，達成機關目標之所需。這種

公務人力安排，至少涉及依法考試及格的公務人員，以及非考試進用之約、聘僱人員。此等人員構成了機關運作的核心人力的開發。近年來，影響機關既有公務人力調度能量，往往抱持較高度謹慎的態度，又外在環境變動急速下公務輪調頻繁，公務人員調任的調適和權益意識高漲提起救濟相對增加。是以機關「要人」、「缺人」、「罰人」成了機關不得不重視課題。

貳、公務人力資源開發運用的內涵

一、人力資源之意義

「人」視為一種珍貴的資源 (resource)，除須設法加以開發之外，並須作最有效、最經濟的事先規劃，以便充分運用，達成組織目標。

人力資源是各機關組織的基本要素，也是管理核心，人力的基本要素，可分為生命、年齡、性別、體能、知識、技術、性向及工作意願等項。除生命一項外，其他各項要素，皆有其可塑性、變異性。是以，「人」因為有智慧、有理想、有能力，是一種非常珍而有用的資源，具有「自我生產」必須悉心的規劃與掌握，並善加運用，以發揮人力資源的功能。是以，人力資源與其他資源不同，人力資源強弱的衡量標準，不在於人力

之數量多寡，而取決於人力素質的優劣。其他資源愈用愈少、愈小，終至窮盡，而人力資源不但用之不盡，取之不竭，而且可以愈用愈大、愈多。已開發國家的成功得力於人力資源的高度開發及有效運用。

二、公務人力資源

人力資源管理是由人事行政（personnel administration）與人事管理（personnel management）發展而來，法蘭其（W. F. French）在人力資源管理（Human Resource Management）一書中，人力資源管理是組織對所需人力資源的羅致、遴選、發展、運用及維持。麥金生（L.C.Meggison）認為人力資源管理在狹義及實用上的意義為：在所有管理功能之中，凡涉及組織人力資源的羅致、選任、發展、運用、報酬及潛能之發揮等規劃、行動皆屬之（趙其文，1996：80—81）。也正如許濱松教授所說：於用人較多之公私機關或團體，在工作推動或使命完成過程中，所使用有關人與人關係的調整，及工作人員個人身心、才力之最高而有效率的利用與發揮上的諸般技術、方法、理論實施（許濱松，1992：104—106）。簡言之，凡為達成組織目標，所需人員之遴選、運用、培育、考核、激勵、報酬及退休、撫卹等原理

、制度、方法及實施。其內涵包括：求才、育才、用才、留才四大措施，功能為：羅致、發展、激勵和維持（蔡良文，2003：31—33）。

我國公務人力的獲得，係須經由國家考試及格者取得，依憲法第85條規定：公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……，非經考試及格者，不得任用。由於教育的普及與提昇，我國人力資源充沛，公務人力的本源不虞匱乏。但實際上，政府機關在人力供需與運用方面仍感困難，多位學者將此問題歸因於人力供求缺乏整體規劃，形成供求不平衡現象；人才未作計畫培育儲備，首長用人常感困難；及人才未作有效運用，導致員額過度膨脹等。凡此觀點均著重於公務人力規劃及預估的重要性。因此，對政府而言，公務人力規劃是一種重要課題。邇來行政院主計處公布人力資源調查結果顯示，高學歷高失業率歸因於：1.公共部門正值政府提倡人事精減計畫；對新出現之高級人力吸納有限；2.民間部門需求不高，對高智能高俸的人才未能大量採用；3.受國外景氣波動影響，也因此凸顯出國內人才培育與社會需求的差距日增、產官學界未建立人才庫，亦乏人才資訊流通等缺失。由於公務人力的供給面與需求面之間建立起一套有效的「溝

通介面」或「溝通橋樑」，才得以甄補公務機關所需人才，透過有效的「溝通介面」或「溝通橋樑」，也才達到真正「人盡其才」、「適才適所」的目的。

就整體公務組織與外在環境而言，扮演「溝通介面」或「溝通橋樑」角色者即是考選機關，而就公務組織內部而言，如何維持和提昇公務人力素質，確保公務威信；公務人員受到委曲得以申張權益救濟，此等為人事與保障部門所須面對的重要課題。

公務人力來源，可就組織內、外環境二方面加以探討，一般分為內升制（Recruitment from inside the service）封閉結構、外補制（Recruitment from outside the service）開放結構兩種。

公務人力之內涵為編制員額、現有員額、年齡、性別、教育程度、考試及格人數、臨時性人力、人事人員等。就公務人力資源運用而言：（1）潛在公務人力；（2）現有公務人力；（3）有效公務人力。惟目前不少機關仍存在有「無效人力」之情事，影響組織功能與行政效率，其形成原因有下列（姜碧珠，1995：70—72）：

（一）組織因素

於擴編增員時，未能與業務密切配合，形成用人浮濫，機關裁撤、組

織變更或業務緊縮，造成編餘人員；機關人員配置比例不當或升遷不公，產生閒人力。

（二）主管因素

主管疏於平時考核或未能及時疏導，任由部屬投閒置散、自暴自棄；未能量才器使，工作指派欠當，以致造成「有人無事做，有事無人做」之情形。

（三）個人因素

由於公務人員身體衰弱、學能不足、品行不佳、個人偏激、人際關係欠佳等原因，形成冗閒人員。

一個國家的強弱，政治的良窳，行政效率回應民意力，皆在於政府用人政策執行是否得當？因此，為增進人力效能，防止無效人力產生，並將無效人力轉化為有效人力，如何加強公務人力資源開發運用，正是各級政府機關當務之急。

就現有公務人力構成階層劃分有：

- 1.高級公務人力是指簡任第十職等至第十四職等。
- 2.中級公務人力是指荐任第六職等至第九職等。
- 3.基層公務人力是指委任第一職等至

第五職等。

公務人力資源開發根據人力經濟學舒茲曼 (Shultz) 在著「人力資本投資論」(Investment In Human Capital) 一書中，認為影響人力資源開發的因素，認為主要是仰賴於教育及訓練。開發人力資源的目的，是要提高人力素質，發揮人力潛能，使公務人力在合理的規劃下，適才適所，在可能範圍內，達到充分人力運用的目標。就組織本身而言，人力資源開發是一種過程，經由此一過程，組織能有效獲得有能力和願意工作的適當人選。是以，公務人力資源是具有開發性，現今人事行政，必須從消極的管制人力膨漲，走向積極的人力資源開發保訓，從靜態的資料登記管理，走向動態的人力開發、調配、運用、維持。要協助機關首長規劃人才培育；要設法激勵提昇公務人員的潛能。如此，才能提高政府的服務品質，適應變遷迅速、競爭激烈的環境需要 (Dessler, 2005)。因此，公務人員資源開發運用維持與保訓從下列著手：

(1)潛在公務人力而言，如何招募、甄補合適人才投入公務體系服務是人事行政的第一步。所以，公務人員考試制度實為公務人力資源開發的大門，其為公務人力資

源運用的關鍵點。

(2)就現有公務人力而言，應著重於「適才適所」、「考績綜覈名實」、「陞遷公正公平」、「權益合理保障」、「增進機關和諧」、「訓練進修終身學習」等議題。基於「激勵理論」發展出各種方法，以激發出現有公務人力之潛在能力是必要的。一般人在正規學習階段，係以考試作為評量標準，及格者得以升級，追求更高一層知識；同樣地，在公務體系中，係以考績（核）作為評量公務人員工作績效之標準及升遷之依據。因此，「培訓」、「考績」、「陞遷」、及「保障」四者厥為公務人力資源開發運用維持之重要途徑。

參、公務人力資源開發運用維持之理論

一、心理學的觀點

心理學上的「個別差異理論」、「社會學習理論」、「激勵理論」等皆可供作公務人力資源開發運用之理論基礎。略述如下：

(一) 個別差異理論 (Individual Differences Theory)

霍羅克 (E. B. Hurlock) 代表，「人心不同，各如其面」，個別差異

指個體與個體之間舉凡身體結構，成熟過程，心理屬性，人格特質等，無不於大同之中有其小異。有因先天的遺傳與後天的教養，不僅在外形上的面貌、身高、胖瘦等有所不同，而且內在特質如智慧、能力、性向、興趣、人格等亦各有差異。乃人類生命本為一繼續不斷的發展過程，一切身心特質皆由生理遺傳、環境學習因素交互作用發展出來。但事實上無論生理或心理之發展，均呈現相當大的個別差異。至於個體與個體間的個別差異，有下列幾項：（傅肅良，1985：45-47）

1. 智力差異：為個體適應環境的能力，包括學習、認知、記憶、想像、判斷等。
2. 能力差異：如實際所能或實際所能學者而言。
3. 性向差異：先天所具學習某種工作的潛力，經過後天學習或訓練，就能達成的能力。
4. 興趣差異：個人對事物的喜好程度。
5. 氣質差異：如所表現的情緒性與社會性的行為。
6. 人格差異：人格為個人行為的綜合體，如個人處世與適應環境時所顯示獨特行為。
7. 生理差異：如個人體格、外表容貌

等生理特徵。

此外個人動機、知覺、價值、態度、情緒、學習、思維、知識、經驗、職位、信念、身分、思想……等心理因素，都是形成個別差異的因素，彼此間交互作用、相互影響，且很難加以劃分。自學理上而言，造成個別差異的基礎主要為出生即有遺傳上的差異，隨者環境學習、成熟等因素的發展，個別差異愈為明顯，在人事部門策略性人力資源管理上必須針對各種差異選取人才，以符合個人興趣、性向，才能提高工作績效。站在工作立場是「因事選人」，站在人道觀點則為「因人擇事」以成本觀點為「人力資本」（林欽榮，1997：18-26）。

現代人事心理學家常設計各種測驗方法，例如：智力測驗、能力測驗、興趣測驗、人格測驗及工作晤談等，以協助管理者選取各種人才。任何甄選技術最重要的必須注意其信度與效度。因此，管理者應先確定目標，再針對應用的對象和性質，選擇不同的測驗工具，以甄選合適人員，達成組織工作績效。

人員甄選是人事管理的一項重要課題，人員甄選是否適當，關係人事的安定與工作績效，故宜審慎將事，惟組織工作種類繁多，職位各有差異

，須有不同性向與才能的人來擔任，以順利完成任務，至少不至於浪費人力，並得以「人適其職，職得其人」。

人事甄選的目的即在於「各適其職，各盡其才」，人事管理者只有指派符合個人能力的工作，才容易達成工作目標，而不僅甄選時如此在指派職位，更應施予個別指導，發揮其潛在工作能力。

二、社會學習理論

社會學習理論 (Social Learning Theory) 史基納 (Skinner) 主張人類具有觀察學習能力和自我控制的意願。目前在管理方面已有學者利用社會學理論原理，發展出人際訓練和自我效能改進等技術，藉以增進組織和個人績效 (B. F. Skinner, 1985)。是以，經由社會學習理論發展出行為仿效訓練及自我管理技術。前者可用來培訓新進人員，或訓練現有人員學習新的操作技術，甚至可以增進主管的人際技巧、溝通技能，改善主管與部屬關係；後者可用以改進個人不良的工作習慣，提昇工作效率和績效 (廖克玲，1993：57-63)。

目前，各級行政機關所辦理的各種訓練課程中，訓練方式仍以講授為主，惟如：人際關係、溝通技巧、領導實務等課程，實應參考行為仿效技術本設計教學內容及方式。此外，組織亦可採用「師徒制」來加速訓練

新進人員 (S. P. Robbins, 2000：5-6)。俾使新進人員經由觀察、模仿示範對象而習得應有之專業知識、工作技能及態度，以加速適應組織環境，滿足組織需求。

三、激勵理論

從內在心理狀態來探討組織成員行為原因者，稱為認知途徑 (cognitive approach) 的激勵理論 (Motivation Theory) (F. Herzberg, 1966：72—74)。其研究重點有二：一是激發組織成員行為的因素是什麼？ (What motivates people)；二是組織成員如何選擇特定行為模式以完成工作目標 (How motivation occurs)。因此，依據多位組織行為學者說法，激勵理論大致歸納為三類型：

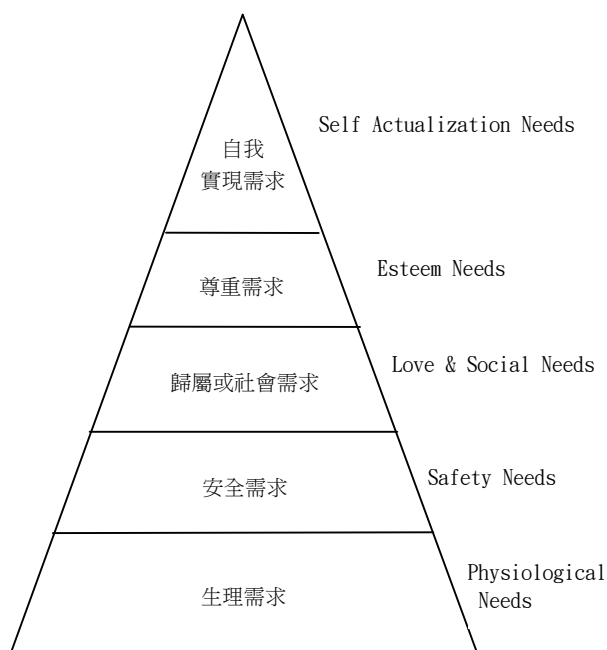
(一) 內容理論 (Content Theory)

研究那些因素足以引發或激起組織成員的目標導向行為 (goal-oriented behavior) 的理論。其代表性理論有：(張潤書，1995：120-121)

1. 需要層次理論 (Theory of Need Hierachy)

馬斯洛 (A. H. Maslow) 將人的基本需要按其層次高低分成五個層次，依次為生理需求 (physiological needs)、安全需求 (safety needs)、歸屬或社會需求 (

love & social needs)、尊重需求 (esteem needs)、自我實現需求 (the self-actualization needs)



因此，一理論僅可視為一種模式，並非固定不變的。惟因此一理論仍可運用於人力需要之預估、規劃 (李華民，1994：42—43)。

2. 激勵保健理論 (Motivation-Hygiene Theory)

心理學家赫茲伯格 (Frederick Herzberg) 等人利用非結構式訪談來研究人員之工作滿足感和不滿足感，結果發現影響人員的激勵因素

可分為激勵因素 (motivators 又稱滿足因素) 和保健因素 (Hygiene Factors 又稱不滿足因素)。前者多與工作本身的內容有關包括：成就感、責任感、他人認可、升遷、個人工作能力增進之訓練進修等；後者係指工作本身以外的因素，包括政策、主管監督、人際關係、工作條件、薪資待遇、權益保障等。只要組織能一方面防止不滿足因素產生，另一方面促使滿足因素出現，則可提高員工工作績效，亦可達成組織目標 (趙其文，1996：541—543)。

(二) 過程理論 (Process Theory)

研究引發或激起組織成員目標導向行為或行為模式 (Pattern of behavior) 的過程、方向或選擇的理論 (張潤書，1995：121—122)，其代表性理論有：

1. 期望理論 (Expectancy theory)

以佛洛姆 (Victor H. Vroom) 和波特和勞拉 (L. Porter and E. Lawler) 理論最具代表性。他認為人是具代表性，他認為人是具有思考和推理能力的動物，在生命過程

中對未來存有一份信念和期望，其基本概念可以「激勵等於期望值與期望之乘積總和」公式來表示（許濱松，1990：77）。以陞遷為例，若一個公務人員欲獲公平陞遷（高期望值），但不相信其有完成工作任務的能力（低期望）；或該公務人員認為能有良好工作績效（高期望），惟對於升遷並無偏好（低期望值），則其激勵作用必將偏低。因此，當公務人員以陞遷為重要價值（高期望值），如能使其對於經由努力到高度工作績效的結果，具有高度期望，並進而使其順利獲得陞遷，則將達成有效激勵。

2. 公平理論（Equity Theory）

此理論係由學者古德門（P. S. Goodman）提出，探究行為者心理層面的比較歷程，行為者除自我比較投入與產生之間的比率外，亦針對個人投入與產出比率和他人投入與產出比率相比較。而比較內容不外薪資待遇、升遷機會和權益保障等。一旦發現比較結果失去平衡，將產生緊張情緒，並轉換成追求公平的動機，以減除不公平現象（趙

其文，1996：546—547）。

（三）增強理論（Reinforcement Theory）

主要係以史金納（B. F. Skinner）的學習理論為依據，研究如何使所希望的行為（desirable behavior）重複，而使所不希望的行為（undersirable behavior）減少或消失的理論（張潤書，1995：120—121）。當公務人員有良好工作表現時，若能適時給予升遷或獎勵，則將有效激勵其持續加強工作績效。激勵之目的，在促成某種行為良好有效的產生，然後即可發生強大的努力作用。因此，心理學家指出人類行為皆有其原因，人類基於某種需求而產生願望，進而採取行動，以獲致預期的結果。在此一激勵過程中有兩項重要影響因素（李華民，1994：47）。一是由需求轉變為願望時，環境或狀況對個人行為之影響，所謂環境或狀況是指歷史文化、社會傳統、家庭背景及個人地位等因素；另一則是願望與採取行動間，激勵手段對所發生的影響，激勵手段若運用適當，則可達成工作行為目標。由此可知，激勵組織成員的困難即在於不易掌握其確實需要。

肆、我國公務人力之現況分析

一、類別與結構

我國現行公務人員分類方法，主要有下列幾種：

- (一) 按機關性質別：區分行政機關人員218,793人，占64.95%、公營事業機構人員72,271人，占21.75%、衛生機構人員21,449人，占6.55%、公立學校人員24,000人，占7.15%，不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式人員、駐衛警察與臨時人員（銓敘部統計，2007：2-3）。
- (二) 按所屬政府級別：區分為中央各機關人員185,960人，占55.21%及地方各機關人員150,882人，占44.79%。
- (三) 按性別區分：男性211,000人，占62.74%；女性為125,000人，占37.26%，其中行政機關中男性占67.55%；女性占32.45%，若不計因工作性質進用較多男性之警察人員，則行政機關女性比率增為46.69%；公營事業機構中之生產及交通事業亦因工作需要，致男性員工所占比率為72.58%；衛生機構與公立學校（職員），則女性人數

約為男性之3倍餘。

二、人員素質

- (一) 按年齡區分：全國公務人員之平均年齡為43.10歲，較96年底增加0.22歲，其中男性43.81歲，女性41.90歲，以40～50歲者占37.64%最多，30～40歲者占29.99%次之。此二者為公務人員之主力。
- (二) 按年資結構別區分：全國公務人員平均年資16.90年，較95年底之16.72，增加0.18年，其中男性17.78年；女性15.41年。以15～20年者占23.85%最多；25年以上者占21.49%次之；10～15年者占17.61%居第三。
- (三) 按學歷區分：研究所畢業者占11.11%；大學畢業者占32.72%；專科畢業者占33.86%；高中職以下者則占22.30%，具大專以上教育程度者計占77.70%。
- (四) 官職等結構：行政機關公務人員簡任派（10～14職等）8,733人，荐任派（6～9職等）79,684人，委任派（1～5職等）54,670人（銓敘部統計，2007：6-7）。
- (五) 按任用方式區分：經國家考試及格者

為273,263人占81.12%，其中以特種考試為主要任用來源，占42.39%最多；其他考試及格（含升等考試及銓定考試）占19.11%次之；高等考試及普通考試及格者分別占12.51%及占6.12%；初等考試及格者占0.99%；依其他法令進用者占18.33%（包括政務人員、機要人員、派用人員、技術人員、雇員及公營事業人員）。

伍、我國公務人力資源開發之現況

公務人力資源開發之現況可從理論面及實務面加以探究。

一、公務人員考試制度

（一）理論探討

就公務人力甄補途經之心理學理論基礎分析，可以需要層次理論（*hierachy of needs*）探討，有助於了解政府需要何種公務人員？促使擔任公務人員之誘因為何？如何提供足夠而優秀的合格人員，俾從中考選出滿意工作者。現代人事行政之成功，是建築在嚴格挑選人員之上，公務人員為處理業務及執行職務，必須任用合格而勝任的人員。所以如何選拔最優秀的人才為公務工作，實為人事行政最

重要的一環。又以考試方法選拔人才，藉杜援引之弊，可說是我國政治上用人唯才的一大特色。惟就公務人員考選方法而言，如何滿足公務人力需求和適應時代專業化之要求，在考選方法與技術，仍有許多改進空間，因時代進步，科技昌明，取才之法，貴求人與職務之適宜，此非往日徒以文詞取士者所能改。考選的目的，在獲取最優秀的人才，蔚為國用，故考選洵在選拔真才，又考試方法與內容關係著考選之成敗，其基本前提為承認「個別差異」的存在，為社會大眾所重視，基於公開之需要，而考選功能是選拔優秀人才，救濟選舉之窮，才俊得以出頭，促進社會流動，人才可登仕途人力充裕運用，消除無效人力，強化行政效能、端正人力品德、確保政治清明、行政清廉。因此，延攬優秀人才進入政府機關服務之公務人員考試制度，視為引入公務大門第一步，門戶不嚴謹，衍生問題就嚴重。可見公平公開的考試制度羅致公務人力是國家政務有效推動的關鍵。

（二）實務運作

1.法令依據

公務人員考試法及其施行細則

等相關規定。

2. 主要特色

目前我國考試制度，依公務人員考試法第三條規定，公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三等，高等考試按學歷分為：一、二、三級。又為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者，原住民族之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試。另為便利各機關內現職人員，以考試方式取得較高官等職務之任用資格而言，依法得舉辦升官等（升資）考試。以民國96年為例，高等考試及格人員1674人（一級118人、二級112人、三級1444人）、普通考試及格人員1191人、特種考試及格人員8958人，升官等（升資）考試及格人員2982人。由於國家考試秉著公平、公正、公開原則外，亦重視族群弱勢團體之保障與照護，此即為社會公平、平等之代表性理念的人才甄補觀念。

二、公務人員訓練進修制度

（一）理論探討

為增進工作知能，培養工作態度，改善人力結構，提高人力素質，俾有效執行業務。就公務人力訓練進修之心理學理論基礎分析，可以社會學習理論（Social Learning Theory）及激勵保健理論（Motivation-Hygiene Theory）觀點加以探討。訓練進修乃為組織發展及人力資源開發之途，而培養優秀的人力資源是現代行政機關成功運作的基礎。因此良好完善的訓練進修體系，則是培養優秀人力資源的重要途徑，對於擬任或現職公務人員施以適當的訓練及發展措施，將有助於維持與提昇公務人力素質及工作能力增強，並使組織有能力因應全球化環境挑戰。

（二）實務運作

1. 法令依據

公務人員考試法及公務人員考試錄取人員訓練辦法及相關行政規則，公務人員訓練進修法及其施行細則等相關規定。

2. 主要特色

公務人員初任公務人員訓練分為基礎訓練（以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。

）與實務訓練（以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點）本訓練期間為四個月到一年。公務人員考試錄取人員，應於規定時間內向訓練機關（構）或學校報到接受訓練。其未於規定之時間內報到接受訓練或訓練期間中途離訓或自願放棄受訓者，廢止受訓資格。正額錄取人員因服兵役、進修碩士、博士，或疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由，無法立即接受分發，得向保訓會申請保留受訓資格。民國86年至今，公務人員高等、普通、初等考試錄取人員訓練人數約為2萬8千人，各種公務人員特種考試錄取人員訓練人數約5萬3千人。

依公務人員任用法及相關法任用規定修正，升官等訓練突破了長期以來我國文官晉升官，僅能透過升官等考試或是高考三級（及相當等級之特種考試）取得荐任官等任官資格之限制，亦即另闢一條晉升管道。其次則是此一條文正式以成文法的方式規定委任或荐任或簡任、佐級或正級員級或高員級應以經

過特定訓練合格為升官等的必要條件。將升遷與訓練作了緊密連結。本訓練訓期5週係增進受訓人員晉升官等所需工作知能為目的加以設計。調訓比例除荐升簡、正升監全員調訓外其餘依當年度預定之訓練人數及符合資格人數，按調訓比例分配受訓名額。自民國87年度開辦委升荐至今符合資格人數為10萬人共調訓2萬4千5百人及格人數為2萬4千3百人，及格率約97%。佐升正自88年度開辦至今符合8萬8千多人共調1萬9千4百人及格人數為1萬8千7百多人，及格率約96%。

員升高員自90年開辦至今，符合資格人數為2萬2千多人，共調訓3千4百多人，及格人數為3千3百多人，及格率約98%，荐升簡自92年度開辦至今共調5千4百多人，及格人數5千2百多人，及格率約98%，由於本訓練以有限訓練資源可以發揮倍乘的學習效果落實考訓用合一，培育具有現代理念與知能優質的公務人員。使公務人力培育與國家政策發展需求密切結合，以有效提昇公務人力素質，確保政府施政品

質。

至於公務人員進修分為入學進修、選修學分及專題研究三種，實施方式國內外專科以上學校入學進修或選修學分國外機構學校專題研究及國內外其他機關（構）進修。進修得以公餘、部分辦公時間或全時方式進行。選送國內進修無年限限制，但一般為2—4年，選送國外進修則入學進修或選修學分為1年內，必要時最多可延長為1年，專題研究為6個月，必要最多可延長為3個月。帶職帶薪全時進修者其回服務機關之期間，應為進修期間2倍，違反者應賠償其進修的領補助或薪俸。目前各大學院校提供公務門進修管道，依教育部資料統計碩士在職專班54個大學582系所名額1萬3千多人，管理學院及研究所所有57個大學系所818所名額5千多人，充分提供教育資源，對公務人力的提昇有相當的助益。

陸、我國公務人員保障機制與現況分析

公務人員權利保障制度而言，行政法上特別權力關係理論之演變修正，至今強調公

務人員與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。而行政學之「激勵發展理論」（Motivation-Hygiene Theory）中保障救濟能激勵公務人員士氣與效率提昇，並有助於公務人員公正執法勇於任事。

一、保障機制功能

（一）保障合法權益

保障之主要作用，係在將受到違法或不當人事處分侵害之公務人員權益，謀求救濟方法，使公務人員受損的權益，能獲得合理回復補救。

（二）疏導公務員怨懟

保障案件之審理結果，若原處分果真違法或不當而予以撤銷或變更，公務人員之權益因獲補救，不平心理遂得平復；反之，若原處分並無違法或不當，遂過申訴雖被駁回，惟保障審理機關已將駁回理由告知申訴人。若人信服之，其誤解冰釋，冤屈亦平，縱不服而再申訴人其不滿之情緒，已無形中被導入理性法制解決途徑，因此，申訴儼然是疏導公務人員怨懟的最佳管道。

（三）發揮行政監督作用

公務人員行使行政權，除應合法合理外，對於促進公共利益與實現公

平正義更是責無旁貸的。因此，行政之合法性與行政之合目的性，乃是法治主義下行政之重要原則。行政救濟制度設計，一方面發揮救濟權利，另一方面促使行政機關之自我反省與節制。即是公務人員一旦受到處分或不當之處置，即有保障管道，重新檢討處分或處置是否違法或不當，凡屬違法或不當，透過救濟方式和審理程序，予以撤銷，另為適當之處置。可見保障制度長官對部屬，上級機關對下級機關具有行政統制發揮行政監督作用。

（四）維護公務人員履行職務安全

公務人員保障即維護公務人員執行職務時之安全，避免其身體、名譽受到損害，倘若其執行職務遭到任何性質之威脅、辱侮或誹謗等行為，機關對施暴者課以法律責任，以遏抑暴力之發生，使公務人員人身之安全受到保障，並進而確保公權力的貫徹。

（五）促使行政準司法化

現行公務人員之行為責任與提起救濟方法程序，法律制度設計各國因背景不同各有所異。就行政機關而言，亦可獲得準司法性質之職權，兼具行政司法性質，又因採取程序及處理

案件之方法與態度，與一般行政行為不同，較著重於吸收司法制度之精神，使公務人員權利獲得客觀、公正、合法、合理之裁決。因此，公務人員保障機制被視為準司法制度功能。

（六）促進機關意見溝通

保障審理的程序，須詳附書面請求救濟理由，審理機關認為有必要時，可請當事人到會。透過救濟途徑，公務人員可以充分表達個人意見，機關也可以瞭解到公務人員的意願所在，所以，申訴是一條公務人員與機關的溝通管道，即為表達意見與行解怨懟的正式管道，以往因投訴無門而到處陳情誣控濫告之風亦可平息，誣控濫告最易挑撥離間員工的感情、破壞機關的團結，如能杜絕，自可培養較祥和氣氛，促進人員間的團結合作與和諧（邱華君，1985：103—105）。

二、保障事件處理的現況分析

（一）審理程序

公務人員因受違法或顯然不當處分致權益受到損害時向保訓會提起復審或公務人員因受管理措施或工作條件不當處置提起申訴之函復不服時，

向保訓會提起再申訴。

保訓會於收受公務人員所提保障事件後，即應就管轄（不得逾越管轄）、申請書是否合於法定程式（救濟程序認定標準），有無逾越法定期間、當事人是否適格（保障對象認定標準）、有無一事不再理等情事，先作程序審查（程序不合法實體不究原則如非屬行政處分、預行救濟、標的不存在、救濟無實益）、非屬管轄權限範圍者，應即移轉有關機關辦理，程式不合法而可補正，並應限期補正；程式合法即應受理，對復審案件，經原處分機關依規定於20日內檢卷答辯，對再申訴案件則函請服務機關依規定20日內將事實理由及處理意見並附有關資料回復後（給予原處分機關反省之機會），由承辦單位人員擬具相關處理意見，循序送專任委員初審，再提保障事件審查（職權審查原則）會審議，必要時並得邀請當事人或相關機關派員到席說明或作言詞辯論，嗣依審查會審查結果擬具決定書稿經由主委核提委員會議審議決定，並依決定意旨作成決定書經判發後函送當事人及有關機關並刊登考試院公報，

再追縱原處分機關之處理情形有無按期回復，並將執行情形刊登考試院公報，即完成保障事件之處理程序。

（二）審查原則

保訓會對公務人員於其受機關之行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，認有違法或不當侵害權益時，所提起救濟之保障事件，係本超越黨派、依據法律獨立行使職權之作法，加以審議（合議審議）決定，使公務人員權益能循合法途徑獲得救濟，因此於審理案件時，自當遵循法律規定和恪遵下列審酌原則：

1. 對於事實認定有無錯誤。
2. 有無與事件無關之考慮。
3. 有無違背一般公認之價值判斷標準。
4. 有無遵守一定之法定程序（正當法律程序）。
5. 是否有違反行政法上之原理原則如平等原則、明確性原則、構成要件該當性原則、禁止不利變更原則、比例原則、信賴保護原則、法律保留原則、法律優位原則、行政自我拘束原則等。
6. 決定之組織是否合法。

保訓會據以本著公平、公正、超

然、客觀之立場態度作最適切之決定，以保障公務人員之權益。

(三) 受理處理現況分析

保訓會自民國86年6月1日成立運作，同年10月16日公務人員保障法公

布施行，至同年底保障事件正式受理328件，到96年增加至1,249件結案率平均在百分之八十以上。如下表：(保訓統計，2006：5)

86—96年保障事件受理件數、結案率比較表

年度 \ 件數	當期受理 (a)	前期末結 (b)	當期待辦 (c=a+b)	已辦結 (d)	結案率 (d/c)	備註
86	328	-	328	261	79.6%	
87	480	67	547	460	84.1%	
88	538	87	625	536	85.8%	
89	510	89	599	471	78.6%	
90	543	128	671	553	82.4%	
91	658	118	776	692	89.2%	
92	901	84	985	859	87.2%	92.5.28 公務人員保障法修正，取消再復審，復審統一由本會辦理。
93	800	126	926	800	86.4%	93.5 地方公務人員處人員移撥或借調國家文官培訓所中部園區。
94	915	126	1,041	860	82.6%	
95	1,214	181	1,395	1,013	72.6%	未結件數 382 件中，有 172 件係因公保養老給付優惠存款改革方案所提之案件。
96	1,249	382	1631	1394	85.5%	
86-95 年 平均	740	-	-	718	83.1%	

資料來源：保訓會

又以九十六年保障事件辦理結果，不受理161件，駁回1,018件，程序撤銷4件，實體撤銷113件，撤回67件

，移轉管轄27件，行政函復3件，調處1件。

保障事件辦理結果

單位：件；%

	合計	審 議 決 定					其 他 處 理					
		小計	不受理 【註】	駁回	撤銷 程序	實體	小計	撤回	移轉 管轄	行政 函復	調處	撤銷
	件 數											
累計	1,394	1,296	161	1,018	4	113	98	67	27	3	1	-
96 年第一季	355	334	45	270	-	19	21	17	3	-	1	-
96 年第二季	299	275	26	233	2	14	24	11	12	1	-	-
96 年第三季	333	298	37	230	2	29	35	26	7	2	-	-
96 年第四季	407	389	53	285	-	51	18	13	5	-	-	-
	占「合計」百分比											
累計	100.0	93.0	11.5	73.0	0.3	8.1	7.0	4.8	1.9	0.2	0.1	-
96 年第一季	100.0	94.1	12.7	76.1	-	5.4	5.9	4.8	0.8	-	0.3	-
96 年第二季	100.0	92.0	8.7	77.9	0.7	4.7	8.0	3.7	4.0	0.3	-	-
96 年第三季	100.0	89.5	11.1	69.1	0.6	8.7	10.5	7.8	2.1	0.6	-	-
96 年第四季	100.0	95.6	13.0	70.0	-	12.5	4.4	3.2	1.2	0.3	-	-
	占「審議決定小計」百分比						占「其他處理小計」百分比					
累計		100.0	12.4	78.5	0.3	8.7	100.0	68.4	27.6	3.1	1.0	-
96 年第一季		100.0	13.5	80.8	-	5.7	100.0	81.0	14.3	-	4.8	-
96 年第二季		100.0	9.5	84.7	0.7	5.1	100.0	45.8	50.0	4.2	-	-
96 年第三季		100.0	12.4	77.2	0.7	9.7	100.0	74.3	20.0	5.7	-	-
96 年第四季		100.0	13.6	73.3	-	13.1	100.0	72.2	27.8	-	-	-

資料來源：保訓會

綜之，保障事件公正、公平、公開審理，帶給機關紀律維持也帶給公務人員權益合理合法保障。當前，除加強公務人員保障制度的認識，俾充分發揮保障制度之功能外，期能審慎檢視保障法的程序與實體周延性修法

，並落實禁止報復條款，積極預防機關違法之人事行政行為，疏減行政爭訟及避免浪費救濟資源。

柒、結語

公務人力資源是政府賴以建構典章制度

，規劃執行國家建設，確保國家安全，提供公共服務的最重要人力。是以公務人力素質的良窳直接關係政府決策品質和行政效率，影響民眾對政府的向心力。而公務人力資源開發有其階段性目的，一般人力資源轉化為潛在公務人力，進而形成公務人力，最後達成有效公務人力，體現「人盡其才、適才適所」而任何資源欲求有效利用，必須先有計畫，人力資源自不例外。人力資源的開發有其時間因素，如事先缺乏合理的規劃，則於需要時將發生人才不敷的脫節現象，或發生人浮於事的浪費。就政府而言，公務人力資源開發工作應該是全面性和長期性的。就公務人員本身而言，公務人力資源開發途徑運用得當，將使每位公務人員均戮力從公，個人潛能亦將發揮至最高境界，如此，不僅可改善公務人員形象，亦提昇行政效率與效能。又公務人力紀律與權益合理維護，端賴保障機制功能實踐。因之，對於公務人員所提起救濟之保障事件當本超黨派，依據法律獨立行使職權之作法，加以審議決定，俾使公務人員權益能循合法途徑獲得保障，而無後顧之憂，以激勵其勇於任事。而對違法不守紀律之公務人員，亦能借保障決定書之決定而知所惕勵，使其導入正軌，並促進機關內部和諧團結與公務形象及公信力信賴的提昇。

參考書目

- 考選部（2007）。**中華民國考選統計（96 年度）**。台北：考選部。
- 銓敘部（2007）。**銓敘統計（96 年度）**。台北：銓敘部。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2006）。**公務人員保障暨培訓統計年報（95 年）**。台北：保訓會。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務書局。
- 許濱松（1992）。**中華民國公務人員考試制度**。台北：五南。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。載於**行政管理論文選輯第十六輯**（頁 265～269）。台北：銓敘部。
- 趙其文（1996）。**人事行政學一兼論現行考銓制度**。台北：華泰。
- 陳德禹（2002）。當前公務人力資源管理的新政策方向。**人事月刊**，205，22-28。
- 彭錦鵬（2005）。**高級文官考選與晉用制度之研究**。台北：考試院研發會。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學一論現行考銓制度**。台北：五南。
- Berman, Even.M, Bowman, James S., West Jonathan P. & Van Wart, Montgomery R. (2001). *Human resource management in public service : Paradoxes, processes, and problems*. Thousand oaks, CA : Sage

- publications.
- Human Resources Management Working Party.
(2002). *Assessing performanceoriented
HRM activities in selected OECD
countries*. Paris : OECD.
- Klingner, Donald E. & Nalbandian, John (2003).
*Public personnel management : Contexts
and strategies* (5th ed.) . New Jersey :
prentice-Hall, Inc.
- Shim, Deok-Seob (2001). Recent human re-
sources developments in OECD member
countries. *Public Personnel Management*,
30 (3) : 323-347
- U.S Merit Systems Protection Board (MSDB)
(2004). *Managing federal recruitment:
Issues, insights and illustrations*. Washing-
ton,D.C.:U.S Merit Syst-ems Protection
Board.
- U.S. Office of Personnel Management(OPM)
(2004). *Employment solutions*. Washington.
D.C., U.S. Office of Personnel Manage-
ment.

保障事件之暫時性權利保護機制——以競爭型陞遷事件為例



林昱梅*

摘 要

遲來的正義並非正義。基於憲法對訴訟權及服公職權利之保障，公務員在服公職權受侵害時，應提供救濟之機會。惟在救濟程序終結前，為防止公務員之權利遭受無法回復之損害，應同時提供公務員適當的暫時性權利保護機制，以確保其權利保護之有效性。特別是競爭型陞遷事件，未獲陞遷之公務員雖得提起救濟，但機關若於救濟程序進行中陞任他人，因為「佔缺」的關係，可能會對未獲陞遷之公務員造成無法回復之損害，故此種競爭型陞遷事件之救濟非常仰賴暫時性權利保護之機制。本文擬以暫時性權利保護的憲法基礎為出發點，以競爭型陞遷事件為例，探討暫時性權利保護機制於保障事件的運用，並介紹兩則德國聯邦憲法法院之判決，以供我國實務運作之參考。

關鍵詞：服公職權、暫時性權利保護、陞遷

* 公務人員保障暨培訓委員會專任委員，中興大學財經法律學系副教授

Temporary Right Protection Mechanism for Civil Servants' Right in the Competitive Promotion Cases

Lin Yuh-may

Abstract

Justice delayed is justice denied. The Constitution of ROC grants the civil servants the rights to hold public offices, file complaints, and initiate legal proceedings. When the aforementioned rights of civil servants are infringed, they should have the opportunity to seek a remedy. It is important that the right protection must be effective and not too late. However, in some circumstances, the servants' rights could suffer immediate irreparable harm before the legal proceedings are completed. Thus, there is the need to create a temporary right protection mechanism. Especially in the case of promotion, if the authorities choose the other competitive candidate and the promotion position is immediately occupied; the rights of other competitive candidates could suffer immediate irreparable harm. Therefore, the protection of the servants' rights to promote mostly relies on the temporary right protection mechanism.

This article will discuss the temporary right protection mechanism and its constitutional base in ROC and Germany. Two cases of Federal Constitutional Court in Germany will be also introduced. The study will confined to issues concerning competitive promotion.

Keywords:the right to hold public offices, temporary right protection, promotion

壹、前言

公務人員保障法（以下稱保障法）施行後，公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等權益不僅獲得法律保障，當這些權益受到侵害時，保障法還提供復審、申訴及再申訴等救濟管道。針對復審決定不服者，尚可提起行政訴訟。雖有這些救濟途徑，但英國政治家格拉斯東（William E. Gladstone, 1809~1898）曾言：「遲來的正義並非正義。」（Justice delayed is justice denied）¹，公務人員雖得提起申訴、再申訴或復審以求救濟，惟若在救濟程序終結前，其權益已遭不可回復之損害，則即使公務人員提起之救濟最後獲得有理由之勝訴判決，其權益亦無法獲得充分保護。遲來的救濟並非救濟，如何在公務人員依保障法提起救濟的期間，提供及時的「暫時性權利保護」（vorläufiger Rechtsschutz）機制，避免公務人員的權益落空，即為一重要課題。保障事件中，尤以具排他關係的競爭型陞遷事件特別需要暫時性權利保護，故本文特以競爭型陞遷事件為例，探討保障事件暫時性權利保護之憲法基礎及其類型，並介紹兩則德國聯邦

憲法法院之判決，以作為我國保障事件暫時性權利保護機制之參考。

貳、暫時性權利保護之憲法基礎

人民為了保護自己權益而請求救濟或提起訴訟，可能因救濟或訴訟程序曠日費時，導致本案訴訟判決確定前，權利已發生不可回復的損害，即使事後勝訴，所提起之救濟或訴訟亦毫無實益可言²。為避免此種情形發生，暫時性權利保護的制度應運而生，旨在確保人民提起救濟或訴訟後，至救濟或訴訟程序終結前，避免權利發生無法回復之損害³。故暫時性權利保護制度實際上是權利救濟之重心，其重要性有時更甚於本案訴訟。

一、權利保護有效性之憲法要求

我國憲法第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」該條規定所保護的訴願及訴訟權，也包含公務員就保障事件提起救濟的權利。此種訴願及訴訟權的保障，不僅強調人民有向訴願機關或法院請求權利救濟之機會，同時並應保障權利救濟之有效性。德國基本法第19條亦有相類似的規定。依該

¹ 這句名言在美國俄亥俄州最高法院 Gohman v. City of St. Bernard 案判決曾被引用，參 111 Ohio St. 726, 737 (1924)。

² 參陳敏，行政法總論，2007，五版，頁 1564。

³ 參見 BVerfGE 37, 150 (153); 65, 1 (70); BVerfGE, NJW 1994, 717 (718)。

條第4項之規定，人民權利受到公權力侵害時，應給予法律救濟途徑。而依該國學者之見解，德國基本法第19條第4項之權利保護，係保障廣泛(umfassend)及有效(wirksam)的權利救濟機會，強調權利保障的「實效性」(Effektivität)，而所謂實效性即包括「及時性」(Rechtzeitigkeit)在內⁴。暫時性權利保護機制，便是提供及時權利救濟的制度。

除了基於憲法對訴願、訴訟權的保障外，以基本權之程序保障功能面向來看，國家亦應提供一套有效之權利保護制度⁵，以保障人民受憲法保障的各種基本權利。蓋有權利即須有救濟⁶，而救濟必須及時有效。遲來的救濟若已無救濟功能，將使權利之保護落空。憲法第18條規定人民有服公職之權利，故當公務員之服公職權利受到侵害時，基於服公職權的程序保障功能，亦應提供有效之權利救濟途徑。

以陞遷而言，大法官釋字第611號解釋曾謂：「憲法第十八條保障人民服公職之權利，包括公務人員任職後依法令晉敘陞遷之權。」故依法陞遷也是公務員服公職權利之內

容。由於陞遷程序辦理完成後，即會核發派令，而獲得陞任之人所留之職缺將由他人遞補，故陞遷會引發一連串之職務調動。若無暫時性權利保護之機制，則即使未獲陞遷之人最後應獲得救濟，但在當事人欲陞遷之職位已有人佔缺的情形下，若撤銷原來之陞遷任命，勢必將影響先前一連串之職務調動，此時，若以職務安定為優先考量，當事人受憲法保障之依法陞遷之服公職權將會落空。若能搭配暫時性權利保護之機制，至少有機會避免對因陞遷違法而未獲陞遷之人造成無法回復之損害⁷。故機關辦理公務員之陞遷若有違法或顯然不當之情形，應提供公務員有效之權利救濟機會及暫時性權利保護機制，以使其受憲法保障之服公職權不至於因救濟程序之延宕而落空。此係植基於憲法訴訟權的保障，及基本權利（在此為服公職權利）之程序保障功能。

二、大法官解釋的宣示

關於暫時性權利保護之機制，大法官於釋字第585號解釋曾指出：「司法院大法官

⁴ 參 Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl., 2003, § 31 Rn. 1; Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 10. Aufl., 2000, § 51 Rn. 1; Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand:2007, Vorb. § 80 Rn. 19.

⁵ 關於基本權之程序保障功能請參考許宗力，基本權的功能與司法審查，收錄於氏著，憲法與法治國行政，1999，頁155（168以下）；李惠宗，憲法要義，第三版，2006，頁97。

⁶ 大法官釋字第243號解釋參照。

⁷ 參程明修等，公務人員陞遷之救濟，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，2005，頁6。

依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。」其解釋理由書謂：「為符司法權之本質，釋憲權之行使應避免解釋結果縱有利於聲請人，卻因時間經過等因素而不具實益之情形發生。」大法官於本號解釋明示以暫時性權利保護為目的之保全制度，係司法權之核心機能。

而釋字第599號除援引上開解釋文外，更進一步指出：「……如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。」本號解釋雖在闡明大法官得於本案解釋前作成暫時處分之正當性⁸，但亦足以佐證暫時性權利保護機制之

憲法要求。

參、暫時性權利保護之制度設計

就私法上爭議而言，人民為保全強制執行，常利用假扣押、假處分及定暫時狀態處分之保全程序（民事訴訟法第522、532、538條參照）以確保自己的權益不因本案訴訟的拖延而有不可回復之損害。此種保全程序可在起訴前即提出聲請。就公法上爭議而言，訴願法及行政訴訟法也有相對應的聲請停止執行、假扣押、假處分及定暫時狀態之處分等制度（訴願法第93條；行政訴訟法第116、293、298條參照）。公務人員保障法（以下簡稱保障法）亦訂有停止執行的暫時性權利保護規定。

一、停止執行機制

所謂停止執行機制，係指暫停原處分或措施執行之機制⁹。此種機制適用於撤銷型的本案請求。亦即，若提起復審或申訴的請求為撤銷原處分或原管理措施，即可利用停止執行的機制，阻止損害權益的處分或措施執行，以便獲得暫時性權利保護。

⁸ 大法官於該號解釋中，准許暫時處分之聲請，宣告戶籍法第8條第2項、第3項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定，於該案解釋公布之前，暫時停止適用。

⁹ 關於停止執行係停止其效力發生或停止其執行，有不同見解，參劉建宏，公務員法上之競爭訴訟與訴訟參加，收錄於氏著，基本人權保障與行政救濟途徑，元照，2007，頁211(227-28)。

保障法第89條規定：「（第1項）原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，不因依本法所進行之各項程序而停止執行。（第2項）原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置合法性顯有疑義者，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置全部或一部，停止執行。」依此規定，保障法原則上係採提起復審或再申訴不停止執行之原則。僅於有第89條第2項所定之要件下，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請停止執行。我國訴願法第93條及行政訴訟法第116條之停止執行機制亦同此規範模式。此種規範模式與德國提起行政救濟即停止執行之原則有所不同。

依德國行政法院法第80條第1項規定，訴願及撤銷訴訟有停止執行之效力，形成處分，確認處分，及第三人效力處分亦同。故德國係採執行停止原則¹⁰。該執行停止原則有其例外規定。依德國行政法院法第80條第

2項之規定，稅捐或費用處分、執勤警察所為之不能延宕之處分，及依邦法所為之行政執行處分，不因訴願或撤銷訴訟而停止執行。但立法者可立法排除執行停止原則之適用。而德國行政法院法第80條第2項第1句第4款更賦予原處分機關得因公益，或較重要之利害關係人之利益，命原處分即時執行¹¹。因此，若機關未命原處分即時執行，訴願人或原告提起之行政救濟即有停止執行之效力。惟行政機關不能單以合法的原處分所代表之公益或私益作為即時執行之理由，而是要有更進一步之執行利益¹²，重要的是，機關必須舉出處分之執行具有不能等到救濟程序終結之急迫性。若機關依德國行政法院法第80條第4項之規定，已命行政處分即時執行，原處分機關或訴願機關仍得命停止執行。而依德國行政法院法第80條第5項規定，法院得依聲請，將行政機關命即時執行之案件恢復停止執行之效力。

我國的執行不停止原則，與德國的執行停止原則相比，似較不保護人民權益，但我國相關規定亦提供當事人聲請停止執行之機

¹⁰ 依1996年新增之德國行政法院法第80條b規定，停止執行的效力於行政處分不能被撤銷時，或撤銷訴訟被第一審法院駁回，法定聲明上訴理由期間屆至三個月後終止。但是主管機關得命停止執行，高等法院（上訴審法院）亦得依聲請延續停止執行的效力。

¹¹ 參Ronellenfitsch, Vorläufiger Rechtsschutz, in: Blümel/Bernet (Hrsg.), Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht, 1990, 121 (122)。

¹² 參BVerfGE, 35, 382 (402); 38, 52 (58); 69, 220 (228); 69, 223 (245); BVerfG NVwZ 1996, 58 (59)。

會，只是停止執行的要件相當嚴格，實務上甚少有聲請停止執行成功的案例。

二、暫時命令機制

若訴訟本案請求為課予義務、一般給付或確認類型，因主要訴求是希望機關有具體之給付或確認，則停止執行並非恰當的暫時性權利保護方式。此時可利用暫時命令機制，以保全當事人權益。

我國保障法並無暫時命令之規定。行政訴訟法第293條規定：「為保全公法上金錢給付之強制執行，得聲請假扣押。」第298條規定：「（第1項）公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。（第2項）於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。……。」關於給付型或確認型之公法上爭議，得依前開條文向法院尋求暫時性權利保護。

相對於我國行政訴訟法的暫時命令制度分為假扣押、假處分及定暫時狀態之處分等暫時命令，德國行政法院法第123條第1項所

規定之暫時命令有兩種，一為保全命令（*Sicherungsanordnung*），二為規制命令（*Regelungsanordnung*）。保全命令係為防止公法上之權利因現狀變更，而有不能實現或甚難實現之虞，為保全公法權利所發布之暫時命令。規制命令係指於爭執之法律關係，特別是持續性之法律關係，為防止重大損害，或避免暴力威脅，或基於其他理由有必要時所作的暫時命令。由於保全命令與規制命令有時區分不易，德國實務界通常不區分保全命令或規制命令，而籠統地稱為「暫時命令」（*einstweilige Anordnung*），並引行政法院法第123條第1項作為核發依據¹³。

依德國行政法院法第123條第3項準用德國民事訴訟法第920條第2項之規定，暫時命令聲請人必須釋明暫時命令的「請求」（*Anordnungsanspruch*）及「原因」（*Anordnungsgrund*）。關於暫時命令的「請求」，法院應審查所欲保全或規制的本案請求權是否成立或存在。此外，本案勝訴之可能性亦於此階段作預測¹⁴。法院原則上會審查本案請求是否符合實體法之要件¹⁵。而暫時命令之請求「原因」，是指暫時命令之急

¹³ 詳見 Finkelnburg/Jank, Vorläufiger Rechtsschutz im Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Aufl. 1998, Rn. 198; Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 123 Rn. 50.

¹⁴ BVerwG, NVwZ 1988, 828.

¹⁵ 參照 Finkelnburg/Jank, a.a.O.(Fn. 13), Rn. 175; Brühl, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, JuS 1995, 916。

迫性，就保全命令，應審查公法上權利有無因現狀變更而有不能實現或甚難實現之虞，就規制命令，則應審查爭執之法律關係是否有重大損害，或受暴力威脅，或基於其他理由而有必要發給暫時命令。

關於公務員陞遷事件，當事人應採取何種暫時性權利保護，原則上與其所欲提起之本案請求有關。若本案請求內容為撤銷第三人之陞任決定，則停止執行制度為適合的暫時權利保護手段。若欲阻止機關核發第三人派令或請求陞任，即應選擇暫時命令作為尋求暫時性權利保護的途徑。

肆、德國公務員競爭型陞遷事件暫時性權利保護機制探討

所謂競爭型陞遷事件，是指所欲陞遷之職位有二人以上參與競爭之事件。由於職缺有限，當機關決定陞任特定人時，其他競爭者即無法陞遷。由於德國此種競爭型陞遷事件的暫時性保護機制行之有年，其制度設計與發展皆值得我國參考，本文擬先介紹德國公務員陞遷事件之本案訴訟類型，再論及陞遷事件之暫時性權利保護機制。

一、陞遷事件之本案訴訟類型及暫時性權利

保護途徑

在德國，未獲陞遷之人提起之救濟，其本案請求大體上可分為兩種型態。一為針對所競爭之職位，請求撤銷任命他人之處分，一為請求命機關對提起救濟之人作成任命處分。學者將請求撤銷他人任命處分之訴訟稱為「消極競爭訴訟」，請求任命自己之訴訟稱為「積極競爭訴訟」¹⁶。若撤銷任命他人處分之請求為合法，則其暫時性權利保護為停止執行制度。而針對請求任命之訴求，則以暫時命令為其暫時性保護手段。

雖然德國公務員法制非常重視權利保護的有效性，但對於未獲陞遷公務員，其救濟之有效性仍非常有限。實務上在遇到陞遷程序或決定違法的情形，若已完成任命程序，基於「職務安定原則」(Grundsatz der *Amtsstabilität*)，並不會撤銷原來的任命處分，亦即該任命的法律效力仍然存續，未獲陞遷的第三人因職務安定原則而被剝奪請求撤銷的權利。由於德國聯邦行政法院認為陞任他人之處分未具第三人效力，且陞任程序因任用處分之作成而「終結」，故不承認未獲陞遷者得以任命他人之處分為標的提起消極競爭訴訟¹⁷。故實務上認為未獲陞遷公務員

¹⁶ 參劉建宏，同註9，頁212-213。

¹⁷ 參李建良，保障制度復審範圍之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究案，2003，頁74；劉建宏，同註9，頁215。

請求撤銷任命他人的處分是不合法的 (unzulässig)。是以，未獲陞遷之公務員亦無法聲請停止執行該任命第三人之處分，為了確保陞遷權，大部分當事人會向行政法院請求核發暫時命令¹⁸，故暫時命令機制對公務員陞遷事件暫時性權利保護的重要性大增。

二、聯邦憲法法院判決介紹

關於競爭型陞遷事件的暫時性權利保護，德國聯邦憲法法院有若干判決可供參考。以下介紹兩則與競爭型陞遷事件有關的聯邦憲法法院判決。

- (一) 下薩克森邦社會婦女工作社會部陞遷案
- 憲法訴願聲請人是下薩克森邦 (Niedersachsen) 政府A職組第12級公務員，因申請陞遷下薩克森邦政府婦女、工作及社會部的職位未獲陞遷，而聲請法院核發暫時命令保留所欲陞遷之職位。漢諾威地區行政法院准許之，理由是該次陞遷僅依年資決定，不論21位候選人的實際工作表現如何，一律評為最高分，欠缺「擇優」(Bestlauslese)的必要基礎，因而牴觸「功績原則」(Leistungsgrundsatz)。不過，下薩克森邦高等行政法院卻駁

回其聲請，理由是聲請人無法釋明，若陞遷程序重新進行而無瑕疵，其有獲得甄選錄取的「實現可能性」(realistische Möglichkeit)。聲請人遂提起憲法訴願。

針對本件憲法訴訟，聯邦憲法法院於2002年判決聲請人之憲法訴願有理由。聯邦憲法法院認為，邦高等行政法院的上開決定侵害當事人受基本法第19條第4項及第33條第2項之基本權利。依基本法第33條第2項之規定，任何德國人依其資格、能力及專業功績有進入任何公職之相同機會。由此可導出陞遷申請人有「無瑕疵裁量及判斷決定請求權」(Anspruch eines Beförderungsbewerbers auf ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Entscheidung)。該請求權只能在任命第三人之前，透過行政法院法第123條暫時命令的途徑方能有效確保。若系爭職位已有人佔缺，則不論暫時性權利保護及本案訴訟，皆無法獲得救濟。由於基本法第33條第2項保護的權利相當具有程序依賴性(Verfahrensabhäng-

¹⁸ 參 Kühling, Vereinfachte Glaubhaftmachung im einstweiligen Rechtsschutz konkurrierender Beamter - Ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu einem effektiven Rechtsschutz, NVwZ 2004, 656; Schnellenbach, Zum vorläufigen Rechtsschutz bei der Einstellungs- und Beförderungsamts-Konkurrenz, NVwZ 1990, 637.

igkeit)，行政法院於有關陞遷事件的競爭者訴訟中，在解釋及適用行政法院法第123條的時候，必須考量有效權利保護的必要性¹⁹。本案下薩克森邦高等行政法院上開決定要求聲請人必須釋明其獲得甄選錄取的「實現可能性」，已壓縮聲請人為避免造成既成事實而獲得必要暫時性權利保護的可能性，使基本法第33條權利的有效確保變得更加困難。就本案訴訟而言，除非裁量限縮至零，否則陞遷申請人只有無瑕疵裁量及判斷之請求權，並無直接請求獲得陞遷錄取之權利。如果公務員受基本法第33條第2項保障的權利因有瑕疵的甄選決定而受侵害，且聲請人在第二次甄選中有被錄取的「可能性」(Möglichkeit)，亦即錄取與否的決定仍是開放性的，則職司本案訴訟之法院會判決機關應重為甄選決定。此種本案訴訟的審查標準，亦應適用於暫時性權利保護程序。蓋依向來的行政法院判決，未獲陞遷者若尋求暫時性權利保護未果，在第三人已獲陞任的情形下，其本案訴訟會因當事人喪失進行第二次甄選之權

利保護利益而無法獲得勝訴，以至於原來甄選程序的瑕疵亦無法糾正。邦高等行政法院對於核發暫時命令的標準要求過高，將使本案訴訟基於程序因素無法進行時，聲請人的權利完全落空。而法院也不宜介入審查聲請人事實上究竟有無被錄取之機會，此為首長的裁量及判斷權。邦高等行政法院無視原甄選決定之瑕疵，以違反有效權利救濟的審查標準適用於本案，已侵害聲請人受基本法第19條第4項及第33條第2項的基本權利²⁰。

上開聯邦憲法法院判決之後，邦高等行政法院重為決定又拒絕當事人暫時命令之聲請，理由是聲請人無法釋明每位候選人的工作表現都給予最高分係違反功績原則。聲請人又提起憲法訴願。聯邦憲法法院於判決中再度強調，基本法第33條第2項規定的資格、能力及專業，正是功績原則的基礎。若無正當理由而未針對各個候選人為不同的判斷，即侵害聲請人受基本法第33條第2項保障的判斷及裁量無瑕疵請求權。本件甄選決定並非基於擇優原則。雖然相同的評分亦可

¹⁹ BVerfG, B. v. 24.9.2002 – 2 BvR 857/02, NVwZ 2003, 200.

²⁰ BVerfG, B. v. 24.9.2002 – 2 BvR 857/02, NVwZ 2003, 201.

能符合功績原則，但此必須由機關首長釋明並不違反基本法第33條第2項之規定。聲請人所屬機關雖然指出每一位候選人皆為富有經驗的最佳人選，但機關對於評分上沒有任何差別一點，並未提出具有說服力的理由。故聯邦憲法法院於2003年再度就本件判決憲法訴願有理由²¹。

（二）黑森邦財務法院首席法官甄選案

本件憲法訴願人應徵德國黑森邦(Hessen)司法部所徵求之財務法院首席法官一職。2006年5月2日憲法訴願人收到之書面通知略以，基於工作表現之評價，決定錄取他人。憲法訴願人提起訴願，並向行政法院聲請暫時命令，邦高等行政法院於2007年1月23日駁回其聲請。邦高等行政法院指出，本件甄選決定固然因主管未將決定性的考量寫成書面而有瑕疵，但此種理由瑕疵因機關將其考量透過2006年8月24日法院保全程序的書面答辯而補正，原決定也並非因所有的申請人都被評價為評分標準中的第二高分而有瑕疵。該法院判決於2007年1月

29日送達憲法訴願人的代理人。隔日憲法訴願人提起憲法訴願，並於同年1月31日向憲法法院聲請暫時命令。然而此時機關已對司法部所錄取之人核發派令並送達²²。

聯邦憲法法院於2007年7月9日作成決定，判決憲法訴願有理由。憲法法院首先指出，雖然派令已經核發並送達，但憲法訴願仍應受理。即使對錄取之人的任命基於職務安定原則不能撤回，且憲法訴願人無法再獲得所應徵的職位，憲法訴願人並非因此喪失權利保護利益。司法部任命其所錄取之人，事實上已剝奪憲法訴願人透過保全程序使其所應徵的職位暫時不被佔缺的機會。為了確保擇優原則可能受到侵害的狀態不會毫無結果地繼續存在，基於基本法第19條第4項及第33條第2項的保障要求，應繼續審理憲法訴願的本案訴訟²³。

聯邦憲法法院於本案中重申，由基本法第33條第2項可導出陞遷申請人的裁量及判斷無瑕疵請求權。依向來的聯邦行政法院判決，此種權利只

²¹ BVerfG, B. v. 29.7.2003 – 2 BvR 311/03, NVwZ 2004, 95.

²² BVerfG, B. v. 9. 7.2007 – 2 BvR 206/07, NVwZ 2007, 1178.

²³ 同前註。

能透過任命前的暫時命令予以保護。系爭職位若被佔缺，未獲陞遷者的第一次權利保護即落空。未獲陞遷者於任用第三人之後始知悉任用程序已終結，即屬於此種情形。故主管有義務於任命前及時通知未獲陞遷者任用程序即將終結。同樣的，也應於交付任命文件前，留給未獲陞遷者充分的時間，使其有機會提出暫時性權利保護之聲請，如此才能確保有效的權利救濟可能性。機關立即任命在競爭關係中所錄取之人，會剝奪未獲陞遷者透過暫時性權利保護制度阻止職位佔缺的機會。本案只給未獲陞遷者兩天的時間是不足的²⁴。

聯邦憲法法院接著指出，依行政法院法第123條第3項及民事訴訟法第920條第2項之規定，暫時命令之聲請人必須釋明暫時命令的「請求」（Anordnungsanspruch）及「原因」（Anordnungsgrund）。故聲請人就其所主張之陞遷決定瑕疵負有主張責任（Darlegungslast）。而此種主張責任的基礎，可能只有陞遷檔案裡所記載的各種考量。故由基本法第33條第2項

及第19條第4項可以導出，重要的選擇考量必須以書面記載。如此未獲陞遷者才能透過閱覽卷宗獲悉並決定是否接受該陞遷決定之考量，或找出違反「公平及機會平等對待」（Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung）的線索而決定尋求法院的暫時性保護。有此類決定性的考量文件，也才能讓法院有對陞遷決定進行瞭解的可能性。邦高等行政法院的判決接受陞遷考量遲至法院的暫時性權利程序中才第一次提出，係以期待不可能的方式減損憲法訴願人之權利救濟可能性。當陞遷決定的考量基礎無法得知，或只能由機關答辯中得知時，當事人實難以釋明聲請暫時命令的實質理由。又本件邦高等行政法院之判決與聯邦行政法院的判決相牴觸。依聯邦行政法院的判決，裁量的考量在法院程序中只能補充，不能完全事後追補或更換裁量決定之理由。本案甄選機關主管的選擇考量，在法院是第一次提出，並非只是補充而已，而依現有資料亦無法得出主管將所有10位候選人皆打相同總

²⁴ BVerfG, B. v. 9. 7.2007 – 2 BvR 206/07, NVwZ 2007, 1178-79.

分與基本法第33條第2項之規定相符。故聯邦憲法法院判決憲法訴願有理由²⁵。

三、分析

上開德國聯邦憲法法院判決，顯示德國對於競爭型陞遷事件提供暫時性權利保護機制的重視程度。在下薩克森邦社會婦女工作社會部陞遷案，聯邦憲法法院除了肯認公務員對於陞遷至少有判斷及裁量無瑕疵請求權外，對於實務運作上的暫時性權利保護機制，要求當事人的主張責任不得超過本案訴訟，且要求機關對相同評價一事提出說明。在黑森邦財務法院首席法官甄選案中，即使已核發派令，聯邦憲法法院仍認為有實益而受理憲法訴願，以便檢視機關及法院的作法有無違反憲法有效權利保護的要求。聯邦憲法法院並要求機關有義務於任命前及時通知未獲陞遷者陞遷結果，也要求在核發派令前，留給未獲陞遷者充分的時間，以提出暫時性權利保護之聲請，並要求機關以書面記載陞遷的考量，以利當事人閱覽卷宗並據以提起救濟。雖然未獲陞遷者之權利保護因機關已核發派令而受損時，當事人有請求賠償的機

會²⁶，然而損害賠償之請求尚須符合一定要件²⁷。故聯邦憲法法院仍致力於加強對陞遷案件的暫時性權利保護。

伍、我國公務員陞遷事件暫時性權利保護之機制

公務人員陞遷法（以下稱陞遷法）第2條規定：「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」第5條規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。」第15條規定：「公務人員對本機關辦理之陞遷，如認有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟。」是我國政府機關職務出缺，依陞遷法規定辦理陞遷，如參加甄審或甄選之公務人員對陞遷決定不服，損害其權益者，得依保障法規

²⁵ BVerfG, B. v. 9. 7. 2007 – 2 BvR 206/07, NVwZ 2007, 1179.

²⁶ 參 BVerwG, U. v. 17.8.2005 – 2 C 37/04, NVwZ 2006, 212。德國聯邦行政法院判決原告有權請求機關支付如同原告已自 2000 年 1 月 5 日陞任 A 職組第 13 級警官的損害賠償。另參程明修，同註 7，頁 98。

²⁷ 參 Schnellenbach, a.a.O.(Fn. 18), 637.

定請求救濟²⁸。

一、我國公務員陞遷事件之本案救濟類型

在我國，競爭型的陞遷事件，通常係未獲陞遷之人提起救濟，不服的原因包括資格不符而未列入陞遷候用名冊²⁹，或列入名冊但未獲圈選³⁰。救濟標的通常係不服未予陞任或陞任他人之決定³¹，本案請求內容包括「請求列入候用名單」³²、「請求撤銷調升他人之處分」³³、「請求陞職」³⁴、「請求重新辦理陞遷」³⁵、「撤銷人事甄審案，重新辦理人事甄審」³⁶、或「請求撤銷他人陞遷資格、以特定陞遷績分名冊辦理陞遷」³⁷等。對照德國陞遷案件的本案請求觀之，請求陞任自己是積極競爭型救濟，請求撤銷他人資格是消極競爭型救濟。

依德國聯邦行政法院的見解，陞遷他人

之處分未具第三人效力，故不承認未獲陞遷者以該任命他人之處分為標的提起消極競爭訴訟。不過，由於德國實務上會將陞遷結果告知未獲陞遷者，故當事人只要針對該通知提起救濟即可，不必以陞遷他人之處分為救濟標的³⁸。惟若干德國學者並不贊同此種見解³⁹。實則，關於競爭型陞遷事件，相關職缺只能陞遷一人或特定人，故陞任之決定對於被錄取之人雖屬授益性質，對於未獲陞遷之第三人而言則具有侵益性質，故可認為此種陞遷決定係屬具第三人效力之決定。

由於我國陞遷法相關規定並未要求機關將錄取結果通知未獲陞遷之競爭者，未獲陞遷之人無法針對錄取他人的「通知」提起救濟。故上開德國聯邦行政法院的實務見解及作法，未必適用於我國。機關既已陞任他人，表示其他競爭者因該陞任決定而無法陞任

²⁸ 保訓會民國 92 年 2 月 26 日公保字第 0920000012B 號函釋略以，機關內部職缺，不論係採內陞或外補，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，予以評定陞遷，以符合功績制精神。故用人機關依上開規定辦理公開甄選，他機關現職公務人員如對該甄選決定有所不服時，仍屬基於其公務人員身分所衍生之公法權益爭執，應得依公務人員保障法所定程序請求救濟。

²⁹ 參保訓會(90)公申決字第 0133 號、(96)公審決字第 0018 號復審決定。

³⁰ 參保訓會(96)公審決字第 0362 號復審決定。

³¹ 參保訓會(92)公申決字第 0039 號再申訴決定；(94)公審決字第 0277 號復審決定。

³² 參臺北高等行政法院 96 年度訴字第 01044 號判決之原告聲明。

³³ 參臺北高等行政法院 93 年度訴字第 03784 號判決之原告聲明。

³⁴ 參保訓會(94)公審決字第 0053 號復審決定。

³⁵ 參保訓會(94)公審決字第 0277 號復審決定。

³⁶ 參保訓會(91)公申決字第 0343 號再申訴決定。

³⁷ 參保訓會(90)公申決字第 0288 號再申訴決定。

³⁸ 參劉建宏，同註 9，頁 215。

³⁹ 參劉建宏，同註 9，頁 217 所引之德國學者見解。

所競爭之職位，此時若未獲陞遷之人認為陞遷程序或裁量有瑕疵，或評分之判斷有濫用權力之情形，而侵害其依法陞遷之權，只要具有提起救濟之權能，從無漏洞救濟的權利保障本旨來看，應容許提起撤銷型救濟⁴⁰。故本文認為，在我國似可承認陞任他人之處分或措施具有第三人效力，容許未獲陞遷之人得針對陞任他人之處分或措施提起撤銷型救濟。

我國陞遷法第7條規定：「（第1項）各機關辦理本機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績（成）、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質，對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。必要時，得舉行面試或測驗。如係主管職務，並應評核其領導能力。擬由他機關人員陞任時，得參酌本項規定辦理之。（第2項）依前項所評定之積分有二人以上相同時，以較高職等（官稱官階、官等官階）或訓練進修及發展潛能積分較高者，優先陞任。（第3項）第一項標準，由各主管院訂定。但各主管院得視實際需要授權所屬機關依其業務特性定之。各機關

辦理公務人員之遷調，得參酌第一項規定，自行訂定資格條件之審查項目。」由於本條規定評定分數的目的，是為了擇優錄取，故本條乃呈現我國陞遷法亦採功績原則及擇優原則。將各項可列入陞遷的項目，予以評分，並量化成為積分，從而評定分數即涉及不確定法律概念之判斷問題。又陞遷法第9條規定：「各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上時，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之。機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。」由本條規定可知，機關首長雖對於陞遷人選有裁量權，但並非單憑己意，其裁量權仍有一定限制。由於陞遷法並未賦予陞遷程序的參與者有請求陞任的權利，從憲法的服公職權也無法導出公務員有請求陞任特定職位的權利，又因機關首長對於陞遷決定有裁量權，則在裁量權並非限縮至零之情形，基於公務員服公職權利所衍生的依法陞遷權，陞遷參與者仍

⁴⁰ 參程明修等，同註7，頁79；劉建宏，同註9，頁218-19。

有「無瑕疵裁量及判斷決定請求權」，若陞遷決定有瑕疵，本案即可獲得救濟。

關於未獲陞遷之人提起救濟究應適用申訴、再申訴或復審程序，依目前實務見解，應視不服之決定對公務員權利是否發生重大影響而定⁴¹。保訓會民國92年11月5日公保字第0920007861號函釋附件「研商『調任、請求派任、工作指派等事件究應適用復審或申訴程序疑義』案」會議結論一指出：「主管調任非主管職務、調任較低官等職務、調任同官等不同陞遷序列職務及改變任用制度之調任，均屬影響公務人員權益重大事項，應適用復審程序。至請求派任主管或較高官等、職等職務，分別依當事人主張，比照上開方式辦理。」故競爭型陞遷事件，未獲陞遷之人應提起何種救濟，係依上開原則定之。若得提起復審，當事人不服復審決定尚得提起行政訴訟。若認為管理措施，僅得提起申訴、再申訴，若不服再申訴決定提起行政訴訟，除非行政法院認定當事人不服標的為行政處分，否則行政法院可能以裁定駁回，而不進入本案實體審理。

二、暫時性權利保護途徑

保障法第89條規定：「原行政處分、管

理措施或有關工作條件之處置，不因依本法所進行之各項程序而停止執行。原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置合法性顯有疑義者，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置全部或一部，停止執行。」故未獲陞遷之人不論提起申訴、再申訴或復審，保障法有停止執行制度提供暫時性權利保護。未獲陞遷之人提起救濟，若本案請求為撤銷型，即得運用保障法第89條之停止執行機制。若不服的標的為行政處分，未獲陞遷之人尚得依行政訴訟法第116條向法院聲請停止執行。

行政訴訟法第298條規定：「（第1項）公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。（第2項）於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。……」若未獲陞遷之人提起救濟的內容是請求陞任或重新辦理陞遷之課予義務類型，則應以聲請假處分為其暫時性權利保護途徑，

⁴¹ 大法官釋字第243、298號解釋；保訓會（90）公申決字第0133號決定、（91）公審決字第0061號決定；最高行政法院94年度裁字第02077號裁定、臺北高等行政法院90年度訴字第3978號裁定參照。

例如請求法院准予假處分，命機關保留其所應徵之職缺。由於保障法並未設有假處分制度，故未獲陞遷之人僅得向法院聲請假處分作為暫時性權利保護手段。但關於申訴、再申訴案件，因實務見解認為對公務員權利未造成重大影響，尚未承認得提起行政訴訟，則當事人向法院聲請假處分可能遭拒。故保障法就申訴、再申訴案件非撤銷型之本案請求，若能建立類似假處分之暫時性權利保護機制，似較為周延。

獲陞遷之人不服陞任他人之決定而提起救濟，若陞遷案業已依程序陞補完成，實務上易被認為所提救濟已無實益，而以欠缺權利保護必要駁回⁴²。此種處理方式可能係基於職務安定原則之考量，然此更突顯陞遷事件暫時性權利保護之重要性。最高行政法院94年度裁字第02235號裁定曾謂：「抗告人主張之薦任第7職等至第8職等一般行政職系專員職缺，相對人因業務推動之需，已於92年3月26日另行甄選並遴調楊○○女士遞補，已無專員職缺，亦難謂抗告人有為保全強制執行而聲請令相對人保留該職缺之假處分必要。」本裁定認為陞遷程序已完成並遴調他人，故聲請假處分無必要。惟基於憲法訴訟權及服公職權利中之依法陞遷權的保障，

對於未獲陞遷之人亦應提供一定程度之有效權利救濟途徑。是關於競爭型陞遷事件，未獲陞遷之人之權利救濟，往往在陞補作業完成前才具有意義，故於陞任他人前提供暫時性權利保護機制，實有其必要性。立法政策上，似宜建立相關法律制度，使未獲陞遷之人於甄審或甄選程序完成後任命他人前，有合理相當的期間提起救濟並請求暫時性權利保護，較為符合上開憲法保障公務員服公職權及訴訟權之意旨。

三、分析

就本文查詢行政法院判決之結果，未獲陞遷之公務員就競爭型陞遷事件聲請暫時性權利保護的案例尚付之闕如，雖曾有請求命相對人保留職缺的案例，但係獲得錄取之人因無銓敘資格被否准商調所提起之救濟。足見我國公務員對於競爭型陞遷案件，尚未善加利用暫時性權利保護機制。

由於公務員並無請求陞任特定職位之權，故不論是本案訴訟或暫時性權利保護，似以「重為陞遷決定」之訴求為當。由於本文肯認陞任他人之處分具有第三人效力，故亦承認未獲陞遷者得針對陞遷他人之處分提起撤銷型救濟，當陞遷程序有瑕疵時，「撤銷另為適法之處分或處理」的決定主文連結停

⁴² 參保訓會(94)公審決字第 0277 號復審決定。

止執行制度或可達到救濟目的。惟停止執行無法阻止其他職缺遞補，若所競爭之職缺已核發派令且該陞遷已牽動許多職缺之遞補，則基於職務安定原則之考量，似不宜重新辦理陞遷，而應提供例如賠償之其他救濟機會。由此可見，競爭型陞遷事件的暫時性權利保護，似乎在核發派令前較有意義。且若能以重為陞遷決定之本案請求，搭配保留職位不予發派之假處分，則其他的職缺也就不會遞補，不會衍生職務安定原則的問題。不過，此須有配套措施，亦即，除非業務急迫上的需求，否則機關必須保留合理相當之期間使當事人有機會尋求暫時性權利保護，不能於決定陞遷名單後立即發派。如果沒有此種配套措施，則即使是承認當事人對陞任他人之處分可以請求撤銷，連結停止執行機制，於我國恐仍無法達到權利保護的效果。一方面停止執行的門檻要件相當高，二方面停止執行僅能阻止系爭派令執行，而不能阻止其他職缺的遞補。故就競爭型陞遷案件而言，請求保留職缺的假處分乃屬較有效的暫時性權利保護機制。

不論是停止執行或假處分，請求暫時性權利保護之人應釋明請求之原因及必要性。參酌上開德國聯邦憲法法院的判決，為了讓當事人有充分的資訊可釋明請求之原因及必

要性，機關對於重要的陞遷考量應以書面記載理由，並應提供未獲陞遷之公務員閱覽卷宗之機會，使未獲陞遷之公務員在合理的期間內有機會提起暫時性權利保護。

陸、結論

我國憲法保障的服公職權利包含依法陞遷之權，雖然無法直接導出公務員有請求陞任特定職位之權，但就其所參與之陞遷至少有判斷及裁量無瑕疵請求權。此權利受損時，可尋求暫時性權利保護，以確保及時救濟之可能性。

由本文介紹之兩則德國聯邦憲法法院判決可知，德國公務員陞遷事件之暫時性權利保護機制，已有相當的實務運作經驗。聯邦憲法法院不僅要求有暫時性權利保護機制，亦要求暫時性權利保護的門檻不宜過高，不能超出本案訴訟的當事人主張責任，且應加強機關的理由說明義務，並要求機關留給未獲陞遷者充分的時間，使其有機會提出暫時性權利保護之聲請，對於未獲陞遷者盡量提供有效的權利保護可能性。

關於競爭型陞遷事件，我國實務上似尚未有未獲陞遷者請求暫時性權利保護之適例。基於陞遷事件的程序特殊性，相關職缺陞補後，因職務安定原則的考量，會影響未獲

陞遷者的本案救濟，甚至是暫時性權利保護的可能性。為避免未獲陞遷者的權利保障落空，宜於陞遷人選決定後任命他人前，提供暫時性權利保護機制，以確保公務員的依法陞遷權。雖然提供暫時性權利保護機制會造成機關用人延宕，但機關業務考量只能作為決定是否准予暫時性權利保護的考量因素之一，業務考量不能完全凌駕於未獲陞遷者的權利保護之上，否則憲法對於權利保護有效性的要求即會落空。

雖然未獲陞遷之公務員，依我國行政訴訟法有聲請假處分的可能性，但若本案救濟屬申訴、再申訴程序，則當事人並無依行政訴訟法聲請假處分的可能性。保障法於檢討修正時，宜考慮針對非撤銷型之申訴、再申訴案件建立適當之暫時性權利保護之機制。

參考書目

- 李惠宗（2006）。**憲法要義**（第三版），台北：元照。
- 李建良（2003）。保障制度復審範圍之研究。公務人員保障暨培訓委員會委託研究案。
- 陳敏（2007）。**行政法總論**（五版）。
- 許宗力（1999）。**憲法與法治國行政**。台北：元照。
- 程明修等（2005）。公務人員陞遷之救濟。公務人員保障暨培訓委員會委託研究案。
- 劉建宏（2007）。**基本人權保障與行政救濟途徑**。台北：元照。
- Brühl, Raimund, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, JuS 1995, 916ff.
- Finkelburg, Klaus/Jank, Klaus Peter, Vorläufiger Rechtsschutz im Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Aufl. 1998, München: C. H. Beck.
- Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl. 2003, München: C. H. Beck.
- Jürgen Kühling, Vereinfachte Glaubhaftmachung im einstweiligen Rechtsschutz konkurrierender Beamter - Ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu einem effektiven Rechtsschutz, NVwZ 2004, 656 ff.
- Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Aufl. 1998, München: C. H. Beck.
- Pietzner, Rainer/Ronellenfitsch, Michael, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 10. Aufl. 2000, Düsseldorf: Werner.
- Schnellenbach, Helmut, Zum vorläufigen Rechtsschutz bei der Einstellungs- und Beförderungsamts-Konkurrenz,

NVwZ 1990, 637 ff.

Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer(Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand:2007, München: C. H. Beck .

Willi Blümel/Wolfgang Bernet (Hrsg.), Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht, 1990, Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利



李惠宗*

摘 要

我國有關公務員與國家關係係屬「公法上職務關係」。在公法上職務關係的理論架構下，公務員與國家關係，可分為「職的關係」與「務的關係」，公務員的各種權利、義務皆應直接引據「職的關係」或「務的關係」來作成決定。職的關係係指身分關係，係屬組織法上的問題；務的關係係指「執行職務」的關係，係屬作用法的問題。公務員請領生活津貼的權利，係基於「職的關係」的組織法上問題，與執行職務沒有關係，故在留職停薪期間或停職期間，其職的關係既未消失，自應給予各項生活津貼，此亦為公務員公法上金錢給付請求權。

關鍵詞：恩寵侍從體制、特別權力關係、公法上職務關係、職的關係、務的關係、留職停薪、停職、生活津貼、公法上財產請求權

* 國立中興大學財經法律系教授兼系主任暨科技法律研究所所長

The Theory of “Duty Relationship under Public Law” and the Right to Appeal for the Living Allowances of the Public Servant

Lee Hwai-tzong

Abstract

The relation between public servant and state is grounded on the theory of “duty relationship under public law”. According the theory the relationship between public servant and state is categorized into two relations: the status relation and the function relation. The right to appeal for the living allowances is concerned with status relation and is not affected by the function relation. Consequently, the public servant is still entitled to receive the living allowances when his appointment is detained and the salary payment is stopped, or his duty is suspended.

Keywords:relation between public servant and state, theory “duty-relation based on public law”, living allowances, appointment-detaining and salary-stopping, duty-suspending

壹、公務員與國家的關係

公務員與國家具有何種關係，從歷史上的發展，可分為如下三個時期：

一、恩寵侍從體制時期

此一時期所謂「恩寵侍從體制」(patron-client System)¹用於公務員與國家的關係，是一種現象的描述，而非理論的建構，旨在說明專制時期執行公務之人與國家權力體制的關係。因為專制時期，國家權力的取得係透過「武力」而奪取，其公務員的任免，並非先有一套理論，再根據該理論而進行官吏的任免或考核。

在「恩寵侍從體制」中，皇帝代表著國家，公務員與國家的關係，基本上就是官吏與皇帝的關係。因為在專制體制中，國家是一種私有化的實體，國家的利益與統治者的利益，完全相等。國家的各種制度並非先有理論結構，再從理論結構決定出組織形式，反而是最有權力的行動主體者——皇帝，採取行動的結果²。在「恩寵侍從體制」中，官吏之獲得任命，係直接或間接獲得皇帝的

恩寵；能獲得獎賞或陞遷，基本上以是否能擔任皇帝好的侍從為斷。此種體制下，沒有所謂「制度」可言，完全屬於因人而異的「人治主義」。

在中國歷代的中央官僚體制中，不管是兩漢「三公制度」或魏晉的「九品中正」，或隋唐的「三省制度」，都是配合專制政體的存在，係為鞏固中央集權而運作。中國官僚階層都在帝王神聖權威所支配。官僚體制無非是假託聖人之言，創立朝儀，制作律令，協助皇帝建構絕對的支配權的結果。中國歷來的官僚階層就像圍繞在大鯊魚旁邊的小魚，靠著鯊魚的分泌物生活。此一基礎是假設皇帝掌有天下土地的分配權，再從政治權出發，控有經濟權，從經濟權的掌控，回過頭來鞏固了政治地位³，經濟權與政治權兩個種工具，相互為用，構成統治權的核心。

西方國家在民主國家體制正式確立前，亦有相同的情形。

故「恩寵侍從體制」係用以說明專制時期公務員與國家統治者關係⁴，並沒有邏輯的必然性與可推衍性，一切以最高權力者的

¹ 有關恩寵侍從體制的論述，請參趙永茂，台灣地方政治的變遷與特質，翰蘆出版社，1997/141；264(恩庇—侍從關係)；317(依恃結構)。

² 參王振寰，誰統治台灣，一版，巨流圖書公司，1996/9，頁35。

³ 參姜文奎，中國人事制度史，驚聲文物供應社，1976/4，頁34以下；王亞南，中國官僚政治研究，谷風出版社，1987/7，頁51。

⁴ 此種「恩寵侍從」關係，在政治學上，也常用以說明某些的社會現象，如農會與國民黨的關係；黨營事業與國家體制；黑道勢力與國家官僚制度的關係。

意志作為關鍵。

二、特別權力關係時期

特別權力關係(Besonderes Gewaltenverhältnis)則屬具有理論結構，並具有邏輯關係的體制。

「特別權力關係」未見諸實證法，係學理上的用語。此一學理於19世紀末葉，由德國憲法學者Paul Laband所創立，並經由行政法學大家Otto Mayer所確立⁵。其時代背景乃當時德國處於君主國家時期，斯時公務員與國家之關係，被定位為類似「家臣與領主」之關係，與人民與國家之關係處於「一般權力關係」有別，而屬「特別權力關係」。特別權力關係本來僅適用於公務員與國家之關係，後來又擴及到其他類似的關係上。總括地說，特別權力關係包括以下之關係⁶：

一、公法上勤務關係：例如公務員與國家或地方自治團體間之關係；軍人與國家之關係。

二、公法上營造物利用關係：例如學生與學校間；受刑人與監獄間之關係。

三、公法上特別監督關係：國家為實現特定之公益目的，對地方自治團體、特許企

業、或受國家委任處理特定事務之個人或團體所進行之監督。例如私立學校受國家之監督是。

特別權力關係的特性有⁷：

一、當事人的不平等性，因權力主體對其相對人具有概括之支配權。

二、義務的不確定性，特別權力關係主體得課予相對人不定量之勤務。

三、特別權力關係之主體得制定特別規則，限制其相對人之基本權利並設定義務，毋須有法律保留原則之適用。

四、對於違反特別義務者，該機關得依其自訂規定對其成員加以處罰。

五、特別權力關係之相對人，就其權利受到侵害或限制，不得循通常訴訟程序，請求救濟。

我國往昔公務人員與國家之間的關係，係遵循德國舊學說的「特別權力關係」所建制⁸。所謂特別權力關係乃屬「力的關係」，在力的關係之下，公務人員之權利常受到不當的限制。惟於二次世界大戰後，該項「特別權力關係」在德國無論在實務上或理論上，均已逐漸被修正甚或被摒棄，認為公務

⁵ 參吳庚，行政法之理論與實用，第10版，2008/，頁221以下；林錫堯，行政法要義，2006/9，頁179以下。

⁶ 可參吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，行政學（二），修訂四版，2000/1，頁171以下。

⁷ 參林紀東，行政法原論（上），國立編譯館，1978/3，台3版，頁167以下。

⁸ 參林錫堯，行政法要義，第3版，2006/9，頁179以下。

人員之權利亦應如一般人民之權利，給予適切保障，當其權利遭受侵害時，應有完備之救濟程序，俾保障其權利。

此一思潮亦影響至我國實務上，司法院大法官解釋陸續於1980年代起，以釋字第187號、第201號、第243號、第266號、第298號、第323號、第338號、第396號、第403號、第430號、第491號等解釋完全改變修正特別權力關係的理論，大法官釋字第614號解釋更依據重要性理論而認為：

「公務人員曾任公營事業人員者，其服務於公營事業之期間，得否併入公務人員年資，以為退休金計算之基礎，憲法雖未規定，立法機關仍非不得本諸憲法照顧公務人員生活之意旨，以法律定之。在此類法律制定施行前，主管機關依法律授權訂定之法規命令，或逕行訂定相關規定為合理之規範以供遵循者，因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第23條規定之法律保留原則有違。惟曾任公營事業人員轉任公務人員時，其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜，併此指明。」

上開解釋並已確定有關公務員重要事項

的規範，亦應以法律規定之，亦即要求有關公務人員重要的權利的規制，亦屬法律保留事項⁹。進而於1996年，立法院特別依據此一思潮，制定了公務人員保障法，使公務人員於執行職務時，受到該服務機關之違法措施，亦有提起爭訟之權利¹⁰。至此，我國公務員與國家關係已非「特別權力關係」。

三、公法上職務關係

在德國，因為基本法第33條有明文規定：「一、所有德國人民在各邦均有同等之公民權利與義務。二、所有德國人民應其適當能力與專業成就，有擔任公職之同等權利。三、市民權與公民權之享有，擔任公職之權利及因擔任公務而取得之權利，與宗教信仰無關。任何人不得因其信仰或不信仰某種宗教或哲學思想(Weltanschauung)而受歧視。四、國家主權(hoheitsrechtliche Befugnisse)之行使，在通常情形下，應屬於公務員之固定職責，公務員依據公法服務、效忠。五、有關公務員之法律，應充分斟酌職業公務員(Berufsbeamtentum)法律地位之傳統原則而規定之。」此一規定，在德國具有傳統公務員制度的情形下，被界定為「制度性保障」。

⁹ 有關特別權力關係理論在台灣之興衰，請參朱武獻，談特別權力關係之瓦解，收於氏著，人事行政法制論文集，2007/5，頁283以下。

¹⁰ 參朱武獻，公務人員保障法之實施與檢討，收於氏著，人事行政法制論文集，2007/5，頁289以下。

我國雖有傳統的文官制度，但基本上傳統文官並非為「公務」而存在，更非為「人民」而存在，文官之存在，大部分只是彰顯個人成就的一種工具，事實上，國家對公務員並無保障之可言。但大法官釋字第483號解釋仍將「制度性保障」理論引進我國¹¹。該解釋稱：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。」

在「制度性保障」的理論下，現在的公務員與國家關係，大法官或稱為「公法上之忠勤服務關係」（釋312），或稱為「公法上職務關係」（釋396、釋430）。大法官釋字第618號解釋進一步稱：「基於公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務。」其中所謂「公法上職務關係及忠誠義務」（öffentlich-rechtliches

Dienst- und Treueverhältnis），諒係引用德國聯邦公務員法第2條第1項的用語¹²。

在此一理論下，公務員與國家之關係，乃基於人民與國家間主動關係，並經由國家任命而產生¹³，也就是基於憲法所保障「服公職權利」而與國家發生的「法的關係」，而不再是「力的關係」。公務員雖具有人民之身分，非國家統治權行使之客體，而是公權力的承擔者（Träger），故公務員應具有權利主體之地位。

公務員具有一定之「職務」，在「公法上職務關係」下，公務員與國家的關係，應透過法律及法律授權的命令，於符合「制度性保障」的意旨下明確地規定。考試院所擬公務人員基準法草案第9條：「公務人員自就職之日起，與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。」即屬此種理論的落實。

「公法上職務關係」下，公務員與國家間的關係，有兩個面向：「職的關係」與「

¹¹ 此種制度理論移植是否正確，或稱理論的借用是否妥適，雖有商榷餘地。參林明鏘，公務員之權利與保障，收於台灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法，2003/1，頁43/52以下。但本文基本上持贊同的見解，蓋制度或理論的移植，除了考慮是否符合社會現狀外，亦可考慮藉由制度或理論的移植，改變社會的現狀。引進服公職作為一種制度的保障的理論，旨在改變我國傳統以長官以公務員為工具的制度的現況，因此值得贊同。但此一制度不代表，公務員犯錯或怠惰，不可課以責任。

¹² 德國聯邦公務員法 Bundesbeamtengesetz (BBG) in der Fassung vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 479)，最後一次修改在1998年8月6日 (BGBl. I S. 2026)。其第2條第1項規定：「(1) Bundesbeamter ist, wer zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht.» Vgl. Olaf Schermann, Komm-BBG, 2007, § 2 Rn. 3.

¹³ 有關國民與國家間的主動關係，參李惠宗，憲法要義，第3版，2006/9，頁13。

務的關係」。有關公務人員之權利、義務及責任內容的爭議，類皆可從「職的關係」或「務的關係」找到解答。

貳、公法上職務關係的邏輯可推衍性

司法院大法官雖然使用「公法上職務關係」，但事實上並未就公法上職務關係的實質內容加以論述。因此，以「公法上職務關係」作為排除「特別權力關係理論」的適用，雖有依據，但大法官解釋的解釋，仍欠缺具體的內容的闡述，故「公法上職務關係」其具體內容及可操作性的原則，仍有待建構。

本文嘗試著從我國憲法保障服公職的本質出發，探究「公法上職務關係」的具體內容，並藉以解決公務員在特殊情下，是否可以支領生活津貼的問題。

一、服公職與去個人化的要求

公法上職務關係的要求下，公務員在有「公職身分」的期間，不再是「老百姓」的「個人」而已，而是「公權力的承擔者」。公務員應將其知識及能力，全力奉獻於國家所交付之公職，對於國家及憲法並負有政治上忠誠義務。國家則有義務給予公務員適度

的薪俸，並予以照顧，並終生保障該公務員本人及其家庭成員。公務員因此係以其全人格為國家服務，而將國家呈現於公眾面前。因此，公務員在具有「公務員身分」期間，或在執行職務時，不應有個人主觀的好惡、情緒及恩怨等。此稱之為「去個人化」(apersonal)的過程¹⁴，從而會產生公務員保持品位的義務、各種不作為的義務等¹⁵，換言之，公務員的去個人化，不是上下班時間時間而已，而是具有公務員身分期間，皆負有「去個人化」本質義務。

二、公法上職務關係的具體化

所謂公法上職務關係，包含兩個面向：

(一) 職的關係

公務員的「職」係指「職位」所衍生的「身分關係」，屬於「組織法的關係」。從職的關係，可以導出公務人員具有官等、職等保護及受領基本薪俸等權利。轉任比敘及退休等權利乃基於「職的關係」所產生。

在我國公務體系以專業分工為前提（參職組暨職系名稱一覽表），專業加給已成為基本薪俸的一部分，故

¹⁴ 參李建良，論公法人在行政組織建制上的地位與功能，月旦法學，84期，2002/5，頁43/44。

¹⁵ 例如看報紙是個人娛樂或消遣，故辦公室不應有報紙；更不應發生利用辦公時間逛街、購物或作頭髮、接送小孩之情事。

專業加給係基於「職的關係」而產生的加給。

公務人員應維持「行政中立」係屬基於公務員身分而產生，故與上、下班的時間無關¹⁶。

公務員之領取「生活津貼」，係基於公務員之身分而生(詳下第「肆」節)，並非工作越多可以領得越多，故公務員的身分如果被剝奪，就會發生生活津貼失所附麗的情形；相對地，如果只是「務的關係」被停止，領取「生活津貼」即不應發生影響。

(二) 務的關係

「務的關係」係指公務人員執行具體任務的關係，乃「作用法的關係」。從「務的關係」，可以導出公務機關可要求公務員應準時上下班、忠誠執行具體職務。由於上、下班的時間係屬「務的關係」，因此加班領取加班費係屬「務」的問題，與「職」無關，但由於「務」的內容係由「職」所確定，故加班費得以職務內容作為核給標準。但出差則完全屬於「務

的關係」，故差旅費與交通費（交通工具之等級）之支給亦不應以官等及職等（此為職的關係）為標準，故目前以公務員官、職等，決定公務員出差的交通工具等級（費用）的作法，應屬錯誤，亦即官等越高，所能使用的交通工具越高級，花費可以更多，此等作法，實難脫封建時期「恩寵侍從」的觀念。

主管加給及特別費皆屬基於「務」的關係而產生，故主管請假期間超過一定期間，自不得支領主管加給及特別費。公務人員之其他各種特別加給，亦屬基於「務」的關係所為之給付。故公務人員加給給與辦法第11條第4項：「停職人員經依法復職，其停職期間應補給之俸給，不包含各種加給。」之規定，可資贊同。因為停職是停止「任務」的執行，既無任務的執行，即不應有其他的特種加給。

參、公務員職務關係的暫時性異動

廣義的公務員，基於特殊原因，可

¹⁶ 參李惠宗，行政法要義，第3版，元照出版社，2007/2，頁190以下；在英國，公務員不得向選舉人發表演說，或以公開方式，自行或透過第三者，宣布其自己為目前或未來選舉的候選人。在美國亦禁止散發競選文件，或駕車送人至投票所投票。參吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，行政學（二），修訂四版，2000/1，頁417以下。

能使「職的關係」或「務的關係」產生暫時性的異動，以下有三種典型：

一、停職關係

停職的原因很多，有當然停職¹⁷，有保全性質的停職¹⁸。

不論停職原因為何，基於特定事由對於公務員予以「停職」，其本質為暫停任務之執行，通常作為懲戒前階段的保全公共利益的措施¹⁹，避免該公務員繼續執行公務，使公益受到無法回復的傷害。但停職並非剝奪公務員身分關係，只是停止具體任務執行，亦即「停務」的問題。既然停職期間只是停止「任務」的執行，而非將公務員身分剝奪，故基於「職的關係」所產生的權利義務，

皆不應受影響，從而公務員如果擁有專業證照，例如律師、會計師、醫師，亦不得執行該業務²⁰。

然則，停職期間，公務員的薪俸是否應予發給，不無疑問。依行政院及各級行政機關學校公務人員獎懲案件處理辦法（民國93年6月11日修正）第7條規定：「停職人員於停職期間，發給半數之本俸（薪）或年功俸（薪），於撤職、休職或免職時停發。」亦即，現行停職期間支領半俸的規定，雖寓有「照顧公務員」意旨，但仍有「恩寵」餘緒，表示「國家待被停職者不薄」。本文認為，此為屬錯誤之規定²¹，因為停職只是停止「務」的執行，而本俸（薪）或年功俸（薪）之

¹⁷ 公務員懲戒法第3條規定公務員應當然停職的事由：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：一、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。二、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。三、依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者。」第4條定有職權停職之事由。

¹⁸ 公務員懲戒法第4條第2項：「主管長官對於所屬公務員，依第十九條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務。」第6條：「依第三條第一款或第四條規定停止職務之公務員，未受撤職或休職處分或徒刑之執行者，應許復職，並補給其停職期間之俸給。」另參警察人員人事條例第29、30條，亦有免職或解職未確定前先行停職的，此種情形是否可解釋為附條件的免職而與身分有關？（參公務人員任用法第20條第5項：「試用成績不及格人員，自機關首長核定之日起解職，並自處分確定之日起執行，未確定前，應先行停職。」另參警察人員人事條例第31條第2項；公務人員考績法第18條：「年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關核定之日起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。」）

¹⁹ 參羅文璣，公務員停職問題之研究，東海大學法研所碩士論文2000/6，頁86。

²⁰ 銓敘部(77)台華甄三字第159342號函釋：「公務員懲戒法第三條：『……其職務當然停止。』、第四條：『…先行停止被付懲戒人之服務。』暨第五條：『依前二條停止職務之公務員……』之規定，所謂『職務當然停止』、『停止職務』者，均仍屬於具有公務人員身分狀態；復查『公務員服務法』第十四條：『……不得規任他項公職或業務。』暨貴署權責主管醫師執業登錄，專勤制度等各項規定，公職醫師既不因停職，而變更其公務人員之身分，依法自不得申領開(執)業執照。』

²¹ 亦請參羅文璣，公務員停職問題之研究，東海大學法研所碩士論文，2000/6，頁79。

發給，係基於職的關係，與務的關係無涉，即工作越多，俸（薪）或年功俸（薪）並不會越高。故停職期間不應對本俸（薪）或年功俸（薪）予以打對折。停職期間發給半數之本俸的作法，並無法理依據。

受停職者，如屬行政首長，其主管加給及特別費則不得支用²²，因主管加給及特別費的使用，係基於「務」的關係而生。

再者，公務員停職期間，其與國家間職的關係並未消失。公務員於「停職」期間，若有子女接受教育之事實，即可請求支給「子女教育補助」，因為發給「子女教育補助」，係基於「職的關係」，「停職」只是停止「任務」的執行關係，公務員身分未受到剝奪，則當然不俟該公務員復職後始予以發給。故全國軍公教員工待遇支給要點（附表8、9）：「因案停職人員，在停職期間發生可請領結婚、生育、喪葬、子女教育補助之事實，得於復職後3個月內依規定向本機關或學校申請補發。」之規定，係認為停職期間，不可支領各種生活津貼。本文認為，此種規定不符法理，應屬錯誤的規定。

二、留職停薪的關係

依公務人員留職停薪辦法（民國93年10月19日修正）第2條立法定義：「本辦法所稱留職停薪，係指公務人員因育嬰、侍親、進修及其他情事，經服務機關核准，離開原職務而准予保留職缺及停止支薪，並於規定期間屆滿或留職停薪原因消失後，回復原職務及復薪。」依此規定，留職停薪期間，不問其原因係屬進修、侍親或因病休養，屬同時附期限並附停止條件（原因消失後，可回復於公法上職務關係）的「務的關係」的廢止，與停職不同的是，留職停薪期間，基於職的關係所產生「薪俸權」，亦一併附期限廢止。

本質上留職停薪的公務員，公務員的身分關係，並未消失，依「職的關係」，本可支領（基本）薪俸，但留職停薪目的，既然旨在同時暫時凍結伴隨職的關係的薪俸權，當然不得再支領本薪。但基於職的關係的其他權利、義務，並未隨著留職停薪關係而消失。故公務員如擁有會計師、律師或建築師之資格，亦不得於留職停薪期間從事之。

三、公務員借調關係

公務員借調關係有兩種類型：一為公務

²² 行政院院授主忠字第 0950000650 號函即稱：「中央機關首長、副首長等人員之職務出缺，經依法令規定核派代理人（不論係同一機關或跨機關之職務代理），該代理人於代理職務期間達一個月以上時，得依現行規定核實列支特別費；但代理期間達一個月以上，並有跨月情形時，得按代理天數占當月份日數之比例計算特別費列支數額。」

機關公務員借調至其他不隸屬的公務機關；

二為公立學校教師借調至其他公務機關。

公務人員留職停薪辦法第4條規定：

「公務人員具有下列情事之一者，應予留職停薪：

一、（略）

二、（略）

三、（略）

四、（略）

五、配合公務借調至其他公務機關任職，且占該機關職缺並支薪，經核准者。

（以下略）」

亦即，第一類的「公務機關公務員借調至其他不隸屬的公務機關」，亦屬「留職停薪」的案型。第二類的「公立學校教師借調至公務機關」，是否有不同，亦有值得探討的餘地。

公立學校教師的借調關係，係教育主管機關所鼓勵者。教育部頒有「教育部推動大學校院人事鬆綁實施計畫」²³。公立學校教師的借調較通常發生於大學教師獲聘為政府

機構非依法考試任用之職務。被借調人與原服務學校之關係，只是在「務」的關係上附期限（通常二至四年）廢止，原來「職」的關係，並未消失。被借調人只是在「務」的關係上，轉移到借調機關。大學教師借調期間，通常附有「義務授課鐘點」，此為「負擔」的附款（行政程序法第93條），作為將來回任原職的停止條件，使教師服務年資不致中斷。此種「義務授課鐘點」為一般公務員借調所無之義務。故被借調人與原服務學校仍有職的關係。只是基於職的關係所產生薪俸權暫時凍結而已。但既然職的關係仍然存在，則擔任教評會委員或其他委員，並無不可。

大學教師借調在其他方面的問題是，借調期間的教師升等年資如何計算。就此，專科以上學校教師資格審定辦法（民國97年5月21日修正）第10條第3款規定：「本條例第十六條至第十八條所定擔任研究工作、專門職業或職務、教學，其年資依下列方式計算：……三、專任教師……經核准借調，且於

²³ 教育部(87)台人(一)字第87020997號函令：其有關教師借調案授權如下：一、各校如須借調他機關（學校）人員到校服務，請逕向借調機關（學校）辦理借調事宜，惟如係屬借調擔任簡任主管職務者，仍應依規定於完成借調手續後，送本部陳轉行政院核准。二、各校教師如借調至他機關（學校）服務，除屬借調擔任政務官或簡任主管職務者，仍應送本部核准外，其餘一般性之借調事項，由各校依相關規定自行核處，並逕復借調機關（學校）。三、本部74年2月27日台(74)人字第07262號函規定：「……借調教師如仍在校按規定鐘點義務授課不支領鐘點費且專案報部核准登記者，其任教年資應不視為中斷。」一節，本案授權後，借調教師如確依「教師借調處理原則」所訂程序辦理，並依規定鐘點義務返校授課，並經原服務學校出具證明者，其任教年資視為不中斷，毋需再專案報部登記。

借調期間返校義務授課者，於申請升等時，其借調期間年資，最多採計二年。」

大學教師之借調屬於法所容許的兼職。借調期間其與原服務學校係屬「留職停薪」的狀態，亦即「原職仍在，無俸，但有部分任務（義務授課時數）」，而新職係屬「全職、全俸、全務」。但基於「一人不得兩俸」原則，被借調人不得在原服務學校支領薪俸。有關「一人不得兩俸」原則，大法官著有釋字第464號解釋稱：「陸海空軍軍官服役條例第二十七條……關於退休俸支領之規定，旨在避免受領退休俸（包含其他補助）之退役軍官，於就任由公庫支薪之公職時，重複領取待遇，致違一人不得兩俸之原則，加重國家財政之負擔。該附表所稱之擔任「公務員」，係指擔任「有給之公職」之意，不問其職稱之如何，亦不問其待遇之多寡，均屬之。」

被借調教師，既屬法所容許的兼職，其與一般公務員留職停薪期間的法律關係，應屬相同，其發生得請領生活津貼之事由，亦得領取。只是其既有「全職」服務機關，自應向借調之服務機關支領。

肆、公務員的請領生活津貼之權利

公務員是否可以請領生活津貼，或請領多少，係屬立法裁量的問題。但此種立法裁量仍有界限的問題，亦即不可違反「職」或「務」的關係而為給予或不給予。

一、生活津貼給予的依據

國家就公務員之提供勞務所形成的職務關係，有義務提供充分的薪俸，以彰顯其職務的尊榮。依我國現行公務員給付制度，國家對於公務員之給付，共有三大項：（一）薪俸；（二）加給；（三）生活津貼²⁴。前二項另為文探討，不在本文探討範圍內。

目前公務員能支領生活津貼的依據是「全國軍公教員工待遇支給要點」。本文認為，生活津貼（Beihilfe）雖非法定給付，但既然透過行政規則的規定，並經由國家預算的編列而給予，對於公務員也形成實質的經濟利益，係屬公務員（經由行政規則所創造的）「公法上財產請求權」，依大法官釋字第312號解釋：「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行

²⁴ 公務員的生活津貼部分，早期另包括「房租津貼」及「交通津貼」及「實物配給」。其中「實物配給」早已取消。房租津貼項目在 79 年度待遇調整數額之外另行併入專業加給或學術研究費或公費內支給，居住公有房舍之現職軍公教員工，應由服務機關學校按月將所併入之房租津貼數額扣繳公庫。但眷屬如未居住公有房舍，而本人因業務實際需要經機關首長核准居住單房間職務宿舍者，不在此限。至於交通津貼都已不再發給。

使，如有爭執，自應依此意旨辦理。本院釋字第一八七號、第二〇一號及第二六六號解釋應予補充。」既然，請領互助金係屬公法上財產請求權，生活津貼請求權亦同，故本文認為，僅以「全國軍公教員工待遇支給要點」的行政規則規定，會有違反法律保留原則的問題。

二、生活津貼的性質

生活津貼是否給予，完全在(行政)立法裁量範圍內。從而如設定「其他要件」作為給付條件者，亦非法所不許。

首先，生活津貼係屬「恩給」或「補償」，非無探究餘地。此涉及到生活津貼本質的問題。

如果(行政)立法將生活津貼定性為「津貼」，理論上應屬「補助」性質，亦即對於支出特定費用之人，始給予實質的貼補。故在規定上，應以有實際支出為補償之對象。當然，為了計算上的經濟，可以採取概括補償的方式，以特定數額方式支給。實務上，「旅遊補助」(國民旅遊卡)即屬以實際支出作為補助的要件，其性質乃屬「補助」。

如果將生活津貼，視同國家之「恩給」，則不需公務員有特別支出之事實，亦得領取。

此時規定的模式，得僅以特定客觀事實之發生，作為支給之要件，不以公務員有事先支出為必要。

要將各種生活津貼視為「恩給」或「補償」，得由立法者(包括行政立法)決定。

三、生活津貼種類

依我國現行公務人員薪給支付制度，生活津貼，分為「結婚補助」、「生育補助」、「子女教育補助」及「喪葬補助」四類。

結婚補助為公務員二個月的薪俸額(本俸)，結婚人如均為公務員者，得分別申請。結婚次數不限，皆予補助，但若與原配偶結婚後離婚，再行結婚者，則不予以補助。此為「補助性質」，蓋不問當事人結婚花費多少，均以定額補償。

生育補助之標準，為公務員本人或配偶分娩者，得請求一份二個月之薪俸額。此為「補助性質」。所謂「生育」，係針對「子女」而言，「子女」法理上包括「非婚生子女」，實務上大概沒有公務員會就「非婚生子女」申請生育補助。但隨著社會現象的多元化，「不婚族」的可能形成，對「非婚生子女」是否給予生育補助，可能會成為一個問題。本文認為，若法規明文規定，生育補

²⁵ 參行政院人事行政局(81)局給字第 40280 號函稱：「女性公務員與夫離婚，其子女雖由夫監護，惟實際由女性公務員扶養並共同生活，可由女性公務員申領教育補助費。」此一解釋，增加法規所無限制，蓋法規僅規定子女教育，並未以「實際由公務員扶養並共同生活」為要件。

助以婚生子女為限，亦屬正辦，但未明文規定前，不宜透過解釋限制之。

子女教育補助，依子女所受教育等級，並以該子女所就讀之公立或私立學校，分別訂有標準。至於對於非婚生子女是否可請領子女教育補助，主管機關未作成解釋。但如果夫妻離婚，子女非由公務員扶養或支出教育費，該公務員仍得請領該子女之教育補助費²⁵，因此筆補助，具有「恩給」性質，不以該公務員有實際支出為必要。

請領喪葬補助，以該公務員之父、母、配偶及子女之死亡為限²⁶。父、母、配偶死亡者，補助五個月之薪俸額；子女死亡者，補助三個月之薪俸額。夫、妻各為公務員，以申請一份為限。從制度面的角度來看，其中所謂「父、母」，應以與該公務員具有「血親」或「養親」關係的「法定父母」為限²⁷

，若屬「直系姻親」的繼父或繼母之死亡，應不在可領取範圍²⁸。又，被請求強制認領的生父(民法§1067)，既與公務員產生法定父子關係，其死亡，該公務員仍可領取喪葬補助，但本文認為，此之「生父」與該公務員之原法定父親之間，應僅能擇一請領喪葬補助。所謂的父母，自不包括「祖父母」²⁹。喪葬補助亦不以該公務員是否有實際支出為要件，不需檢據，故屬「恩給」性質。

至於死亡之「子女」，是否包括「非婚生子女」，行政院(44)台統字第46號函釋稱：「公教人員之非婚生子女，如經其撫育者，死亡時可照規定申請喪葬補助費。」此種見解，應有商榷餘地，蓋「經其撫育者」已經擬制為婚生子女(民法§1065)，何需解釋？如果確屬「子女」，雖非婚生，仍屬子女，婚生或不婚生，在恩給性質上，不應成為要件³⁰。

²⁶ 中國古代官規中，有「丁憂」之制，父母喪必須辭官，守喪三年。但自明洪武之後，漸省，參成惕軒、鍾皎光、石覺，中國考銓制度，黎明文化事業公司，1973/11，頁94。

²⁷ 參行政院人事行政局(69)局肆字第1359號函釋：「公教員工若為養子女，於收養關係存續期間，僅與養父母互負扶養之義務，中央文職公教人員生活必需品配給辦法及中央公教人員生活津貼支給辦法，亦不其養父母為適用對象，某甲君從小被收為養女，其生父過世，不合請領喪葬補助。」

²⁸ 參行政院人事行政局(83)局給字第36536號函釋。行政院人事行政局原認為「繼父」死亡，公務員不得請領喪葬補助費，但後來放寬規定，認為可以領取，前後不一貫。但後來的見解反而是不符合法理。

²⁹ 但行政院(82)台人政肆字第18463號函認為：「公教員工之祖父母合於行政院民國四十七年七月十二日(47)台配字第四〇六七號函有關專案報領實物配給規定，惟因故未實際報領者，如公教員工確有扶養之事實，同意該公教員工在不重領兼領原則下報領祖父母之重病住院補助或喪葬補助。」此種函釋，以「同意」為依據，不符法理，因為是否可以支領該筆補助，應依「規定」，而不是看行政院同不同意。此種結果雖符合「人情」，卻不符合法規，只能說是一種「恩寵侍從體制」的呈現。

³⁰ 至於該公務員是否另有受指摘之事由，應另當別論。

四、留職停薪期間生活津貼是否發給之法理依據

留職停薪期間之公務員，「職的關係」並無變動，亦即公務員身分關係仍然存在，只是不得支薪，亦不必從任法定任務而已。如發生生育子女或父、母親死亡，依法規得支領喪葬補助費之權利，不應受剝奪。因生活津貼的請求權，係基於「職的關係」而生。

就留職停薪期間之公務員是否得支領生活津貼，行政院人事行政局局給字第 0960063856 號函曾稱：「本局民國 67 年 5 月 6 日 67 局肆字第 07869 號函規定略以，在留職停薪期間如發生請領生活津貼之各項補助事故時，因其既已停薪，自不宜再發給各項補助費。嗣上開規定經本局民國 94 年 5 月 2 日局給字第 0940061903 號函增訂但書規定：「但依『公務人員留職停薪辦法』第 4 條第 2 項第 1 款至第 4 款辦理留職停薪人員，其申請原因之親屬死亡，同意從寬發給喪葬補助」，並自發文日起生效。茲基於倫常及公平一致處理之考量，經於本（96）年 9 月 27 日邀集相關機關會商，並獲致決議，上開留職停薪人員遇有非申請留職停薪原因之各款親屬

亡故，亦得申請發給喪葬補助。」

上開 94 年解釋提及「其申請原因（侍親）之親屬死亡，同意從寬發給喪葬補助」，依其反面解釋，如果不是因為所申請侍親的親屬死亡（例如申請侍奉母親，但父親卻因意外死亡），就不發給（父親）喪葬補助。但 96 年解釋「放寬」「遇有非申請留職停薪原因之各款親屬亡故，亦得申請發給喪葬補助」。亦即，只要申請侍親，父或母死亡，皆可請領喪葬補助。但此種「放寬」其實是限縮法規的支領範圍。蓋依此一解釋，將導致「非申請原因之事由，即不得支領該生活津貼」（例如申請進修之留職停薪，父或母亡故，不補助）或「不支薪者，不得支領生活津貼」（例如申請侍親之留職停薪，生子，不補助）的命題，此種結論並不符合公法上職務關係的法理。因為「留職停薪」之公務員，其身分關係仍然存在，而生活津貼的請求權，係基於職的關係而生，不得因不支薪即受限制。

再者，本文認為上開解釋提及「基於倫常及公平一致處理之考量」，顯然不合乎法理。蓋喪葬補助費性質上係屬「恩給」，是否發給固屬立法裁量餘地，但在「公法上職務關係」的理論

³¹ 公務人員保障暨培訓委員會（95）公審決字第 0018 號復審決定書有類似結論，但該復審決定並未提出論理依據。該案係復審人為現職為國立臺南大學附屬高級中學（以下簡稱臺南大學附中）幹事，係該校編制內未納入銓敘人員，前於 92 年 12 月 5 日起留職停薪，嗣於 93 年 9 月 1 日回復原職及復薪，並向臺南大學附中申請配偶之喪葬補助費，未獲發給。

下，是否發給並非基於「倫常」，而應基於「法規」（當然法規大部分已倫常考慮進來）。公務員之父或母死亡，即已符合構成要件，縱使該公務員於父母生前不孝順，亦不問其是否有實際支出殯葬費用，亦必須發給。換言之，發給生活津貼，並非基於「務」的關係，而是基於「職」的關係，更與請求「留職停薪」的「原因」無關，故因申請「進修」而留職停薪期間，因結婚或子女接受教育，或父母、子女、配偶死亡，應皆得請求發給各種生活津貼補助³¹。

五、各項生活津貼的給予標準及其檢討

由上開標準來看，各種生活津貼，除子女教育補助，係依子女接受教育花費多少作為補助標準外，其他的生活津貼，皆以公務員的本俸作為計算標準。

本文認為，以公務員的本俸作為生育補助、結婚補助及喪葬補助的計算標準有所不當，因為本俸的數額，完全由官等與職等決定。但生活津貼，不論結婚補助、生育補助或喪葬補助，雖係基於「職的關係」而生，但卻與該公務員的官、職等無關³²。雖然此些補助有「恩給」的性質，

但也不必回復到「恩寵侍從體制」時期，完全以「官等、職等」作為給付的唯一標準。現行制度的結果等於在鼓勵，官等越高，葬儀花費或結婚花費可以越鋪張。本文認為，生活津貼不應以「薪俸額」作為補助之標準，應改以定額補助。喪葬亦可根據殯葬方式不同，訂其定額補助補助額度³³，以避免繼續製造階級意識。

伍、結論

我國人事法規的建置，並無基本的理論作為依據，在規範體系上，某程度仍停留在「恩寵侍從體制」時期中。例如，在沒有任何法律依據下，考試院也曾經將政黨的服務年資正式納入公務員的退休年資，一併計算退休金³⁴；也曾經透過行政規則，給予公教人員部分退休金（養老給付）以顯不相當「18%」的優惠存款利率。

專制時代，公務員與代表國家的皇帝間，係屬於「恩寵侍從體制」，公務員所受領的給付，全屬帝王恩寵，此種以家天下的觀念處理公務員的各種給付，當然不符合民主時代的要求。再者，在君主立憲時期的「特別

³² 我國習俗上，通常長者之死亡，給予厚葬，故花費較多；幼者死亡，其殯葬花費應較少。

³³ 當然，若考慮台灣土地資源之不足，制度上應考慮以鼓勵火葬、樹葬的方式始予以補助，若以土葬方式將不補助，亦屬可行作法。

³⁴ 新制公務人員任用法於76年1月16日實施後，前經考試院核准之中華民國民眾服務總社專職人員暨公務人員服務年資互相採計要點及中國青年反共救國團、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等專職人員服務年資轉任行政機關職務時予以採計，經考試院第7屆第153次院會決議：自76年12月3日廢止。

權力關係」，亦已不合法治國家的需求。我國有關公務員與國家關係的論述，已進入「公法上職務關係」的時代，但主管機關就人事法規所為之解釋，有時基於「恩寵」觀點，作不必要的放寬；有時基於「特別權力關係」的觀點，不依客觀的法理處理爭議事實。

在公法上職務關係的理論架構下，公務員與國家關係，可分為「職的關係」與「務的關係」，公務員的各種權利、義務皆應直接引據「職的關係」或「務的關係」來作成決定。

停職、留職停薪的公務員，其與國家間「職的關係」仍屬存在。公務員生活津貼，包括「結婚補助」、「生育補助」、「子女教育補助」及「喪葬補助」，是否給予，雖屬(行政)立法裁量的問題，但既然行政規則及預算上皆已給予公務員有請求權，則生活津貼係屬公務員公法上財產請求權。

生活津貼的發給，應是基於「職的關係」，而非「務的關係」。故受停職處分或留職停薪之公務員，仍有各種生活津貼請求權，始符合公法上職務關係的法理。

參考書目

王亞南(1987)。中國官僚政治研究。台北：

谷風出版社。

王振寰(1996)。誰統治台灣(一版)。台北：巨流圖書公司。

成惕軒、鍾皎光、石覺(1973)。中國考銓制度。台北：黎明文化事業公司。

朱武獻(2007)。人事行政法制論文集。台北：考試院公務人員保障及培訓委員會。

吳庚(2008)。行政法之理論與實用(第10版)。台北：作者自版。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著(2000)。行政學(二)(修訂四版)。台北：空中大學出版社。

李建良(2002)。論公法人在行政組織建制上的地位與功能。月旦法學雜誌，84，43-59。

李惠宗(2006)。憲法要義(第3版)。台北：元照出版社。

李惠宗(2007)。行政法要義(第3版)。台北：元照出版社。

林明鏘(2003)。公務員之權利與保障。載於台灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法(頁43-69)。台北：台灣行政法學會。

林紀東(1978)。行政法原論(上)。台北：國立編譯館。

林錫堯(2006)。行政法要義。台北：元照出版社。

姜文奎(1976)。中國人事制度史。台北：驚

聲文物供應社。

趙永茂(1997)。台灣地方政治的變遷與特質。台北：翰蘆出版社。

羅文璣(2000)。公務員停職問題之研究。東海大學法研所碩士論文，2000/6。

Olaf Schermann, Komm-BBG, 2007.

公共性人力資源發展的概念與實務意涵*



蕭 鈺**

摘 要

本文以公共性及人力資源發展兩項概念為基礎，參考管理學領域有所謂「基於社會意識之人力資源發展」的概念，提出公部門應具有「公共性人力資源發展」的概念。根據此一概念，公部門的人力資源發展應定位為培能性的公共學習過程，其目的在於增進公務人員對於公共利益與社會價值的體認，及提昇其從事公共服務的能力與績效。是以，公部門的人力資源發展不僅在制度設計上要符合「培能」與「公共課責」的要求，運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」亦不可或缺。本文爰據以就我國公部門人力資源發展的制度設計與運作過程提出實務改革的具體建議。

關鍵詞：公共性人力資源發展、公共對話、公共課責、公共學習、培能

* 本論文初稿曾於民國 94 年 6 月發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦之「公共行政的變遷與挑戰」學術研討會，謹此感謝論文評論人及論文審查人不吝給予指正。

** 公務人力發展中心教務組組長、國立空中大學兼任副教授。

The Concept of Public Human Resource Development and Its Practical Implications

Hsiao Yu

Abstract

This paper discusses two concepts: one is publicness; the other is human resource development. Based on the concept “socially conscious human resource development” from business administration, the author proposes the concept “public human resource development”. That is, the human resource development of the public sector could adopt public learning process to empower public administrators. It might not only promote the public administrators’ ability to beware the public interest and social values, but also upgrade their performance in delivering public service. The author also suggests that both empowerment and public accountability are the key components in the institutional design of the public human resource development. The public dialogue among internal stakeholders and external stakeholders is inevitable too. Some specific suggestions on Taiwan’s public human resource development are also proposed.

Keywords: empowerment, public accountability, public dialogue, public human resource development, public learning

壹、前言

長久以來，公共行政與企業管理之間存在明顯差異的說法幾已成為公共行政學界的共識，諸多的學者並指出公共行政與私人管理之間的明顯差異在於公共行政具有「公共性」(publicness)。儘管如此，當「治理」概念正日益受到重視時，意謂著公部門與私部門之間的界限將有可能變得愈加模糊不清。再者，公、私之間有相通之處亦無可否認，例如，所謂「公民」應該是指具有公共精神或公共意識的人民，而公部門、私部門、第三部門都分別可以於其中有公共論壇的存在，此等描述均涉及「公共性」概念的適用。進一步來看，在企業管理的領域，亦有所謂「企業社會責任」(corporate social responsibility)的概念，它意指企業組織並非純然是為其股東所存在的經濟體，除了有效率地生產財貨與服務之外，它還應該主動遵守法令規範，公平對待顧客與員工，以及承擔某些社會責任。這些年來，「企業公民」(corporate citizenship)的概念又成為管理學領域中處理企業社會角色的另一重要字眼。

隨著「企業社會責任」與「企業公民」等概念日漸受到重視，在管理學的領域，

Bierema與D'abundo (2004: 449)曾提出「基於社會意識之人力資源發展」(socially conscious human resource development)的概念，其定義如下：

「基於社會意識之人力資源發展」扮演的是教育性與支持性的角色，它幫助組織運用其資源以使利害關係人獲益。它的範圍包括（但並非僅限於）：支持組織的內隱性契約與對於組織的期待，強化倫理性的管理與領導，倡導利害關係人的概念，寬廣地界定與衡量組織績效，挑戰與修正缺乏社會意識的政策與實務，分析與調和權力關係，促進組織資源的利用以創造社會利益與改善社會福祉。

從上述「基於社會意識之人力資源發展」的內涵中，吾人不僅著實可以感受到人力資源發展在當代社會發展上所扮演角色的重要性，更引人深思的問題是：當企業界的人力資源發展已經發展到可以用社會意識做為其實務運作的指導理念時，原本就應該根據公共理念進行制度規劃的公部門人力資源發展，其實務運作究竟是否符合公共性的要求？基此，本文將針對「公共性人力資源發展」的概念內涵進行探討，並進而就我國公部門人力資源發展的制度設計與運作過程提出

實務改革的具體建議。

貳、公共性人力資源發展的概念

所謂「人力資源發展」(human resource development, 簡稱HRD), 根據 McLagan (1989: 52-53) 在接受美國訓練與發展協會(American Society for Training and Development)委託主持一項有關「人力資源發展實務模型」(Models for HRD Practice)的研究之後所做的界定, 它是「整合性地運用訓練與發展、組織發展及職涯發展, 用以增進個人、團體與組織效能的作為。」在人力資源發展所涵蓋的三個主要領域中, 實務上是以訓練與發展(training and development)為核心, 其焦點在於確認與協助個人在執行目前或未來工作時所需的重要職能, 得以透過計劃性學習獲得發展; 至於組織發展(organization development)的焦點在於確保單位之間與單位內部具有健全的關係, 並協助團體展開與管理變革; 而職涯發展(career development)的焦點則在於確保個人的生涯規劃與組織的職涯管理過程能夠接軌, 以獲致個人需求與組織需求的最佳結合。

傳統上, 「訓練」、「發展」、「教育」與「學習」這四個相關概念被視為內涵應

予區別的概念。相對於教育主要是發生於學校系統(包括職業教育系統)的活動, 訓練則是由特定的組織為了特定的目的而實施, 且各行各業的訓練各不相同, 多數的訓練活動是在工作中實施; 至於發展此一概念, 通常將其視為個人興趣的領域並係利用個人時間進行。由諸多人力資源發展模式所做的探討, 一般的員工在被選用之前都應該是已接受過工作所需的完整教育, 訓練只是針對特定的工作需求, 而其他的學習活動並不在雇主所關注的範圍內(Garavan, 1997: 47)。

依據學者的研究, 以上的傳統看法目前已有所改變。除了教育與工作之間的界限不再像昔日般明確之外, 訓練、發展、教育與學習四個概念的內涵之所以日趨模糊, 其原因主要是現今商業世界的變化極為迅速, 資訊的數量與速度更是日益成長, 而組織對於員工的要求則是更具生產力、創意及變革取向。吾人從當代興起的組織學習典範中, 清晰可見這四個概念之間分界模糊化的現象, 因組織學習典範已經能夠將成人學習理論、變革管理理論及組織理論等統整到一個策略性整合的人力資源發展模式中。在強調「培能」(empowerment)與「全面品質」(total quality)的文化中, 個人所被期待的是接受更重要的責任以及持續不斷改善。此種

轉變的核心在於了解到員工所能提供的並不只是執行工作而已，員工的貢獻也可以將創新包括在內。因而組織必須重視的是增進員工的學習能力及員工對於學習過程的投入，此一將焦點置於學習而不明確區隔訓練、發展與教育的思維相當符合當前的發展趨勢（Garavan, 1997: 47-48）。

隨著以上所述當代人力資源發展以學習的概念為其核心，並重視培能以追求持續發展的新近趨勢，本文認為公部門的人力資源發展應定位為培能性的公共學習（public learning）過程，而其目的在於增進公務人員對於公共利益與社會價值的體認，及提昇其從事公共服務的能力與績效。此處所謂「公共」（public），其內涵實即「公共意識」（public consciousness），亦為公共行政的本質所在。詳而言之，公部門的人力資源發展不僅在制度設計上要符合「培能」與「公共課責」（public accountability）的要求，運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」（public dialogue）亦不可或缺。謹依據此等核心概念，將公共性人力資源發展的內涵說明如下：

一、培能

從人力資源發展所要處理的課題來看，

其範圍不脫「人」的學習活動，因而訓練與發展工作的本質可說是在於對人培能，期使人的能力能夠不斷提昇。至於培能的範圍，就人力資源發展實施過程所須進行的需求分析而言，其分析的面向除了要能涵蓋組織分析（organization analysis）、工作分析（job analysis）、人員分析（person analysis）等三方面之外，其分析的內容實質上包括知識、技能與態度（knowledge, skill and attitude，簡稱KSA）等三類。由此可見，人力資源發展部門在推動培能時，其需求內涵的分析範圍並非侷限於知識與技能的層面，態度的層面所指涉的價值、倫理乃至心靈等與社會意識相關的概念亦有適度納入的必要。

值得注意的是，近年來在國際訓練與發展組織聯合會（International Federation of Training and Development Organizations）所舉辦的年度研討會中，除了2001年第三十屆年會觸及「全人管理」（holistic management）、「心靈資本」（spiritual capital）、「心靈智能」（spiritual intelligence）等議題外，2004年第三十三屆年會復有任教於維也納經濟與企業管理大學（Vienna University of Economics and Business Administration）的Frank Brueck（2004），在其針對企業公民相關議題所發表的演講中指出，做為一個能

負起社會責任的管理者，他所要具備的特質包括：能確認社會需要的同理心，能因應社會需要變動的適應性與彈性，能根據價值體系做出倫理性判斷，與價值觀關係密切的情緒智能，能成功參與國際活動的跨文化性智能。Brueck特別根據來自於印度傳統與瑜伽科學的說法，提醒人力資源發展專業人員要重視人的脈輪（chakra，亦即生命能量中心）對於身心健康與發展的影響，他並主張以靜坐（meditation）做為培養管理者能負起社會責任的重要途徑。

當企業管理領域已針對企業組織管理者社會意識的培養，提出人力資源發展活動的規劃時，培能在公部門的人力資源發展方面有何意義呢？作者認為，基於公共行政的角色定位在培能性的公共服務，就政府而言是在培養民眾自主發展以享有理想公共生活的能力，是以，理想上公務體系對其成員實施培能的目標，應該是要讓所有的公務人員能夠成為「公民行政人員」（citizen administrator）。根據Terry Cooper的看法，所謂「公民行政人員」兼具公民與公民託付者的身份，其最終的義務乃是以各種方式增進社群生活的良善，並於其中形塑德性與公民美德。詳言之，公民行政人員除了應清楚地體認個人與社群之間的互依性，因而能有

「正確理解的自我利益觀」（self-interest rightly understood）之外，並須具備以下三種美德（Cooper, 1991: 163-167）：

（一）公共精神（public spiritedness）：它是一種自制（self-control）與自治（self-government）的表現，意指能夠節制個人的情緒與意見，以獲致廣大的共識而確保社群內部的祥和。

（二）深思熟慮（prudence）：它是一種實際的智慧（practical wisdom），意指運用良善方法（good means）以達成良善目的（good ends）的能力，亦即在具體情境中將原則轉化為特定行動所需的思慮過程。

（三）實質理性（substantive rationality）：它是一個相對於工具理性（instrumental rationality）的概念，意指公共行政人員能針對公共決定與作為的目的及價值進行理性的思辨，而非只是技術分析工具的運用者。

二、公共課責

課責概念之所以受到重視，大致可用「三R」的價值觀予以說明，意指有為的民主政府應當具有「三R」的特性，即回應性（responsiveness）（回應人民的需求）、代表性（representativeness）（代表民眾的利益）、責任性（responsibility）（負責完成人

民所託付的任務)。從當代公共管理理論所主張的「行政課責模式」(administrative model of accountability)來看,公共課責的內涵可包括以下面向:1.以目標指導為基礎的課責(direction-based accountability):確保組織目標與目的的建立以政治體系目標與選民利益為依據;2.以績效為基礎的課責(performance-based accountability):要求組織的產出予以明定,使其結果得以衡量並與組織目標扣合,且符合管理實務的標準;3.以程序為基礎的課責(procedure-based accountability):明定法律與行為規則,以確保機構活動符合高水準的要求,特別是機構如何在達成目標的過程中公平與公正地管理其人力及物質資源(Roberts, 2002: 659)。

根據以上公共課責內涵的說明,公部門的人力資源發展必須具備目標導向、績效導向及程序導向的特質。詳而言之,公部門的人力資源發展工作者首先必須思考:職場中所實施訓練、發展與學習的目標與目的為何,究竟是否符合公共目的?當此一先決問題獲得釐清之後,接下來有關績效導向的特質方面,依據施能傑、黃一峰及陳薇如(2002)的研究,績效導向的訓練發展計畫必須掌握策略層次、計畫層次及執行層次等三大由上而下的環節,亦即須根據組織策略的評估

發展訓練計畫,再據以有效執行訓練計畫。至於有關程序導向的特質方面,公部門人力資源發展的實施顯然要有法規及作業程序做為依據,而其著眼點係置於作業品質與資源運用的管理。綜合而言,公部門的人力資源發展面對公共課責的議題,勢須在其業務的規劃、執行及評估等方面均符合正當性與妥適性的要求。

三、公共對話

雖然,以上所提「行政課責模式」對於當今蔚為風潮的政府再造具有深遠的影響,但由於其偏向重視行為控制及法規與技術的理性,模式的實施若無配套作法,相當容易如同以往的改革遭致失敗的結果。根據Michael Harmon的說法,改革事實上是一種對於那些構成政治與組織生活之互相矛盾的動機與力量所進行的智慧性處理,而為了避免當前課責機制所產生的病態現象,對話乃成為必要的作為(引自Roberts, 2002: 659-660)。此正如Ventriss(1994: 200-201)所說:「公共的行動按其定義是具有互動性的,而且能產生各種公共性的結果或影響,因此所謂的『公共』,必然展現於政策行動規劃與思辯過程中的公共學習能力。」

事實上,對話原本就是公共事務運作過

程中不可或缺的要素。在公共對話的過程中，公共事務的處理將能經由交互溝通性的討論，使參與者建設性地相互學習，並能將當中遭遇的衝突矛盾予以整合，而彼此的知識與能力亦因而不斷增長，終能以協力性的實踐行動，積極邁向達成公共目的的目標。因此，對話不僅可以強化傳統課責機制，使其更加透明與顯而易見，而且創造了參與者學習與思辯（*deliberation*）的空間（使公共理性得以發生），並進而基於當中存在的互惠與信任關係，發展出社會網絡與未來協力工作所需的社會資本（Roberts, 2002: 666）。

McLaughlin與Davidson（1994: 88-98；陳蒼多譯，1998：105-118）在他們所著的《心靈政治學》（*Spiritual Politics*）一書中指出：「最深層的真理經常在一種較高的統一中包容對立的狀態。」他們認為，人們需要進行意識方面的改變，植基於一切生命與事物都有所關聯的「系統思考」（*systems thinking*）之上，才能創造出一種真正嶄新的「轉化型政治」（*transformational politics*），努力超越顯然的二元性和弔詭，將問題提昇到較高的層面，創造出兩邊的精華的整合（它不同於妥協）。他們曾舉「階層」與「民主」的整合為例，當中所進行的轉化型整合是既要粹取「階層」的最佳層面——愛

與責任（而不是權力與支配），又要粹取「民主」的最佳層面——參與性的包容（而不是最低共同特性），然後將兩者提昇到一種超越的層面。依據他們的說明，在「階層」與「民主」的新整合之中，由於個人會為全體的利益負更多的責任，所以人們會獲得相稱的權威與力量。

當此「整合圖像」正成為公共行政的重要發展趨勢之際，如同企業界的人力資源發展實務已開始主張以利害關係人（*stakeholders*）的概念取代股東（*stockholders*）的概念，做為推動企業社會責任理念的重要途徑，公部門的人力資源發展亦應認知到利害關係人的概念在強化公共意識與增進公共對話上的重要影響。因而，對於在公共組織內部及外部與組織績效有利害關係（對其造成影響或是受到影響）的個人與團體，公共性人力資源發展功能的運作目標不僅是要直接滿足首長、員工等內部利害關係人（*internal stakeholder*）的需求，而且應該是要能間接滿足民眾、社區等外部利害關係人（*external stakeholder*）的需求。為落實此一想法，公部門人力資源發展的實務推動，無論是制度層面、政策層面及執行層面，均有必要參考「公民會議」（*citizen conference*，或稱共識會議*consensus conference*）的實踐經

驗，讓「公共性」真正成為利害關係人之間進行公共對話後的成果。

參、公共性人力資源發展的制度設計意涵

根據以上針對「公共性人力資源發展」內涵所進行的探討，以下擬就我國公部門人力資源發展的制度設計面提出實務改革的三項具體建議。

一、強化實施以公共性概念為基礎的相關訓練課程

蕭鈺（2003：56）曾於檢閱國內相關文獻後發現，我國公務人員雖然在決策時存有維護公共利益的意願，但實際上對於公共利益的內涵欠缺清楚的認識與了解，亦無進一步就互有衝突的價值觀進行辯證整合的能力。雖然，行政院已於民國90年6月訂定「建立行政核心價值體系推動方案」，揭櫫其目標與推動重點（實即核心價值的內涵）在於建立公務人員對國家的忠誠感、對社會的關懷情、對政府的向心力、對民眾的服務心及對公務的責任感，但作者在此要強調的是，要將公共性概念內化至行政行為當中，其成功的關鍵除在於行政體系內部應就業務處理真正地進行公共對話以外，以公共性概念為

基礎的訓練課程實有必要參照行政中立及其他通識性課程的推動作法，將其列為各機關公務人員應定期參加學習的課程，並能以適當的教學方式實施。

在實際作法上，為能有效增進公務人員對於公共性與相關理念內涵的認識與了解，此類以公共性概念為基礎的訓練課程除可包括「行政倫理」、「民主行政」、「行政與社會」、「公民參與」等主題外，亦可就原有相關的通識性課程融入公共理念後，以「組織學習與公共對話」、「全人發展與公共學習」、「永續發展與公共倫理」、「生命內涵與公共意識」、「身心健康與公共關懷」等為其課程名稱，讓各機關可在公共意識、公共倫理、公共價值、公共服務、公共參與等與公共性概念有關的範圍內自訂課程主題與實施時數，並將授課師資來源擴及於學術界與政府部門之外的社區組織與非營利組織。作者深信，此類公共性概念相關訓練課程的有效實施，對於我國行政文化所存在的本位主義病症應可產生漸進改善的效果，而當公務人員因而能夠認知公共理念的意義，產生一種個人小我與社會大我關聯互依的社群意識時，則其以同理心真誠關愛公眾並樂於從事公共服務，將會是自然而然產生的結果。

二、依據目標與績效導向理念重整公務人力資源發展運作系統

從世界主要國家辦理公務人員訓練的實務經驗來看，訓練的規劃與執行仍屬政府機關策略管理的一環，其重要功能是在支持政府機關施政目標的達成。施能傑（2000：19）曾指出，現階段美國聯邦政府對於訓練的核心角色有很清楚的定位，其做法不僅是鼓勵各機關、全國性專業與教育機構和其他機構間建立訓練夥伴關係，及避免重複性訓練，更重要的是，將訓練發展規劃列入機關策略管理的一環，整合人力資源發展策略與機關策略計畫各項活動的方法，藉以使人力資源訓練發展的哲學、政策與目標能支持機關職掌的達成。同樣地，我國公務人力的培訓與發展不僅不應與國家及社會的發展脫節，各機關辦理的人員訓練也必須與機關的施政計畫相結合。

對此，有關主管機關可針對一般公務人員職能的提升如何與政府的全盤業務推動加以結合進行規劃，而各訓練機構則可就各項訓練的辦理與機關需求之間的扣合予以加強。一旦公務人員執行職務所需核心職能能夠妥為訂定，即應將之做為各機關辦理公務人員考核及公務人力資源發展之準據，而公務人員每年學習護照時數的要求則須與政府機

關業務及職務核心能力高度結合。另在訓練實務方面，公務人力發展中心為加強公務人員訓練規劃作業，近年曾分別委託學者專家完成「績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究」、「政策性公務人員訓練需求評估與訓練規劃之研究」等研究，今後除了此等研究所獲結論與建議宜適度採擇實施外，更重要的應是各訓練機構強化訓練作業方式的策略性與系統性，使年度訓練計畫的訂定扣合本機關及上級機關施政計畫，各訓練班期並宜依據政府機關業務需要、參訓人員職務所需核心能力及專業能力等面向，辦理訓練需求分析、規劃訓練內容及實施成效評估。此外，在兼顧系統化與彈性化的原則下，各訓練機構可在課程規劃方面除既有的「套餐式」服務之外，也能加上「點菜式」服務，以量身訂做的方式針對某些機關的特殊業務需要規劃與執行課程。

長期而言，公務人員訓練活動宜予逐步推動回歸由各機關規劃辦理（規劃後得自行辦理或委託訓練機構、民間機構辦理），各級人事機構的角色在於承辦訓練進修業務的專業幕僚工作，並協助機關內部各級主管人員執行所屬人員參加訓練進修及學習活動的管理事宜。若根據行政院人事行政局於民國92年11月提報行政院組織改造推動委員會審

議的「行政院所屬訓練機構轉型規劃案」，行政院所屬訓練機構將以整併、行政法人化、去任務化、訓練機構改制及民營化等方式辦理轉型，有關公務人力資源發展體系未來將朝向公私協力市場機制發展，使政府訓練機構資源能夠在開放、競爭環境下運用，達到多元發展、各具特色、人盡其才、物盡其用之理想（行政院人事行政局，2005）。又依據公務人員訓練進修法第十八條規定，各項訓練所需經費除編列預算支應外，得向受訓人員或其服務機關學校收取費用，其收費標準由各主管機關定之。由此可以預見的是，未來的公務人員訓練機制，將逐漸由以訓練機構供給為主導，轉型為以機關業務需求為主導，而訓練經費朝向改由機關編列，提供所屬人員繳費參訓（公務人員亦得自費參與學習），訓練機構則部分轉型改採自給自足或委外經營的方式運作。此一參訓收費的作法相當符合國外已有的世界性趨勢，且有助於訓練課程與機關需求及個人需求間的結合，因而宜循序漸進予以推動。

三、建立以職能為基礎的訓練與發展制度

所謂「職能」（competency，或譯為能力）的概念，依據國際訓練、績效及教學標準委員會（International Board of Standards

for Training, Performance and Instruction，簡稱IBSTPI）的界定，它是「一種知識、技能、或態度，能使一個人在執行一項既定職業或任務的活動時，符合工作上所期待的標準」（International Board of Standards for Training, Performance and Instruction, n.d.），其主要內涵實即知識、技能與態度。在實務運用上，職能尚可區分為下列三類：1.核心職能（core competency）：係指組織依據其願景與發展策略，要求組織所有成員應具備的職能；2.管理職能（managerial competency）：係指組織各層級的管理人員應具備的職能；3.專業職能（professional competency或functional competency）：係指組織內各個員工在其職位上應具備的專業知能。

以國內外公部門實際所建構的管理職能模式來看，除了我國於民國93年2月已訂定行政院所屬中高階主管職務管理核心能力，其內涵在高階（第十二職等）主管管理核心能力部分包括創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理，中階（第九職等）主管管理核心能力部分包括顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行等以外，最具代表性的管理職能模式應屬美國聯邦政

府的作法。美國聯邦政府除曾在1990年代初提出「領導效能架構」(Leadership Effectiveness Framework)，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力外，復針對擔任高級行政主管職(Senior Executive Service)職位共同必備的資格條件，訂有「主管人員核心資格條件」(Executive Core Qualifications)的規定。目前這些核心資格條件已為許多機關在實施主管人員的甄選與管理發展時所採用，其內涵包括變革領導、人員領導、成果導向、企業敏銳、聯盟建立與溝通等五大面向(施能傑等，2002：75-81)。

一般組織之所以建構職能模式，其重點不僅是確認每個職務應具備的知識、技能及態度，而且期待每個員工都能充分具備這些知識、技能及態度以勝任工作要求。因而，職能模式建構之後除可做為組織選用員工的重要依據外，其更是組織與員工雙方在實施訓練與發展方面的共同平台。所謂以職能為基礎的訓練(competency-based training)與發展，就是透過組織(主管人員)與員工雙方的共同評估(作業時機可考慮與績效評估或工作考核的辦理結合)，找出員工實際具備職能低於要求水準的落差(gap)，進而針對這些職能不足之處，共同商定員工後續

應參加的訓練及學習活動(及其預定時程)。同時，為落實公務人員訓練與學習活動的辦理，各個訓練機構與訓練工作者宜根據職能模式的內容訂定訓練成效的評量指標，使其涵蓋Donald Kirkpatrick所提出的訓練成效評估模型，分別針對學習者的反應(reaction，即滿意程度)、學習(learning，即了解程度)、行為(behavior，即應用程度)及結果(result，即影響程度)等四個層次，視實際需要進行評估。

肆、公共性人力資源發展的運作過程意涵

根據以上針對「公共性人力資源發展」內涵所進行的探討，以下擬就我國公部門人力資源發展的運作過程面提出實務改革的三項具體建議。

一、加強利害關係人在公務人力資源發展運作過程的參與

John Forester曾提出「思辯型實作人員」(deliberative practitioner)的概念，主張政策規劃人員可透過以下三種方式培養公共思辯與學習：1.鼓勵針對可用策略進行技術性探究及運用多元的政策分析方法；2.鼓勵進行顯性價值的探究，針對特定規劃過程中

的成本與利益、義務與責任、特許與授權、目標與價值等進行審慎的分析；3.培養針對受影響民眾的憂慮與恐懼、期望與配合、承諾與自我形象等進行思辯。他相當強調的是，有效的規劃與公共思辯必須要能針對工具性的策略、政治的目的、社會的認同等進行行動取向的學習（引自Gill, 2001: 189-190）。吾人可以想見，在此一公共學習的進行過程中，利害關係人在學習內容與方法方面的實質參與及協力合作，是公共學習得以有效運作的主要關鍵。若從微觀的角度來看訓練運作過程的各個重要利害關係人，其中學員的主要責任在於積極參與學習，學員任職機關的主要責任在於確認訓練需求及選送適當人員參加訓練，而訓練機構的主要責任在於提供專業的訓練資源及有效的學習情境，這些重要利害關係人的參與程度均影響及訓練實施的最終成效。

在實際作法上，公務人力資源發展的運作過程能否讓利害關係人的意見充分表達，並進而反映公共利益，均應加以考量。詳言之，公務人力資源發展的運作過程（包括需求分析、課程規劃、內容執行、成效評估等階段）實應從公共學習的角度考量如何運作，並於重要階段主動邀集利害關係人進行公共對話，而對話的過程亦確保是由這些當事

人以通俗語言（popular language）進行交互溝通性的公共討論。舉例而言，為使數位學習課程的製作切合業務主管機關及學習者雙方的需求，該類課程的規劃除應於年度開始時，邀集相關機關召開需求研商會議決定製作主題外，各項課程的製作過程並宜實施兩階段審查，分別以召開課程綱要審查會議及課程成品審查會議的方式，邀請主題內容專家（subject matter experts，簡稱SMEs）、教學設計專家、主管機關代表、講座、學員代表等共同參與討論。

同樣地，今後公務人員訓練與學習活動的辦理也必須留意教學過程中的互動性，盡可能使講座與學員之間以及學員彼此之間以實例討論、經驗分享、意見交流及模擬實作等方式進行。再者，未來尚可參考國外公務人員訓練中列有探討立國精神課程的作法，加強提供公務人員如何在行政體系內部與公民參與過程進行公共學習的訓練課程，期能有效強化我國公務人員基於實質理性進行公共對話的能力。另外，有鑒於在多數訓練活動是將員工暫時調離工作崗位進行（此即職外訓練，off-job-training）之外，事實上亦有部分訓練活動是在工作場所中進行（此即職內訓練，on-job-training），此等學習過程中的互動性是否能符合公共對話的要求也值得

吾人留意。

二、落實公務訓練機構內外部夥伴關係網絡的建立

為加強公務人員訓練進修計畫的規劃與執行成效，公務人員保障暨培訓委員會已會同行政院人事行政局訂定有關規定，定期召開公務人員訓練進修協調會報，用以協調解決訓練進修相關問題及整合訓練機構資源，同時舉辦觀摩學習活動，以增進機構間的聯繫交流與相互學習。再者，訓練機構間透過刊物的發行、網站專區的建置、研討會及研習班的舉辦，都提供了訓練業務人員共享訓練工作相關資源的可用管道。今後在目前已有的訓練業務交流機制之外，一方面可研議在公務訓練機構間建立策略聯盟的可行性，另一方面則可逐步推動公務人力資源發展學習型社群的成立。前者的目標在於藉由策略聯盟的建立，具體有效地整合某些訓練機構的相關資源，其具體作法可包括合作辦理訓練課程、聯合發行刊物與資訊、共同進行行銷活動等。後者的重點則在於透過學習型社群的成立，進一步提昇公務人力資源發展的專業水準，其具體作法可由對某一主題（如數位學習、混成學習）具有共同成長需求的訓練業務人員組成社群，以觀察、討論、實

驗等方式，獲取知識與分享理解並採取行動。

在公務訓練機構外部夥伴關係網絡的建立方面，為能落實依據業務需求辦理訓練的理念，未來訓練機構除了可透過相關研習會的持續舉辦，以期強化訓練機構與人事單位之間的協力合作關係之外，尚應適時辦理訓練課程說明會及訓練需求評估會議等活動，讓訓練機構與派訓機關間的夥伴關係網絡成為提昇訓練績效的有力推手。另外，政府訓練機構藉由與學術及民間訓練機構之間的協力與合作，提供參訓者廣泛的訓練與發展課程及終身學習機會，俾能以整體觀點因應處理日趨複雜公共事務之所需，已成為現今的重要趨勢。是以，今後在結合學術與民間教育訓練機構資源方面，可透過相關資源與資訊的共享（包括講師支援、書刊交流、網站連結、專業圖書館的建立等），以及共同性活動（如研討會、觀摩訪問）的舉辦，有效提升公務人力資源發展業務的品質。又在與民間教育訓練機構交流方面，公務訓練機構辦理交流的對象除應包括企業訓練機構外，亦宜將非營利組織考量在內，期能不僅吸取私部門的企業精神改進訓練方法，更可同時參考第三部門的公益理念精進訓練內容。

三、形塑能實踐公共對話的學習型運作機制

我國政府機關今後的運作如何公共化，真正轉型成能形塑共同願景與解決實際問題的學習型組織（learning organization），乃至主管人員和員工教學相長的教導型組織（teaching organization），確實值得吾人留意。詳言之，行政體系內部除了管理應民主化與公開化，以有效凝聚機關內部共識外，如何讓所有的運作過程成為主管與所屬人員的共同責任，以常態性機制提供所有的組織成員務實面對問題、解決問題、相互對話與相互學習的機會，並課以各級主管人員帶動學習型團隊落實業務績效目標的責任，這原本應是強化政府機關施政績效與增進公務人力資源發展的重要途徑。其中在人力資源管理機制方面，公務人員考核與訓練的辦理過程如何公共學習化，以緊密扣合各項業務的處理，可說是增進政府內部公共性的必經之途。在具體作法上，作者認為可參考英美等國辦理公務人員考績的作法，修正我國公務人員考績法及公務人員平時考核相關規定，增訂各機關各級主管人員辦理所屬人員年終考績及每季平時成績考核時，均應與所屬人員實施面談以共同檢討各項工作的實際成果，並依據績效落差分析，共同商定所屬人員後續應參加之訓練進修或學習活動。

上述機制的變革雖然將使各機關的主管

人員於業務推動過程中，除原有的工作指派、工作監督與工作考核職責外，加重了其在工作指導方面的責任，但確實可使整個業務推動過程創造出既能提昇施政績效，又可增進人員發展的雙贏局面。當此等訓練與發展活動逐步回歸由各機關規劃辦理後，學習的進行應遵循互動對話而非單方灌輸的原則，並適度參採情境學習（situated learning）的理念，讓參與者透過類似情境的實際互動來學習知識技能，俾將學習成果有效轉移至工作情境中運用。同時，為有效結合政府機關施政工作的推動，一方面可培訓中高階或資深的公務人員擔任政府內部與業務相關訓練課程之講師，使這些人員於業務推動過程中同時扮演工作教練（coach）甚至於業務引導的導師（mentor）角色；另一方面則鼓勵各機關公務人員成立行動學習（action learning）工作圈，針對機關績效目標與實際執行成果之間存在落差的實務問題，由相關的當事人共同反思與提出有效解決的行動方案，讓學習與績效之間產生有力的連結關係。

伍、結語

本文提出公部門應具有「公共性人力資源發展」的概念，並針對此一概念及其實務意涵進行探討，所觸及的正是公部門人力資

源發展的核心議題。就公共事務運作的本質而言，「公共性」原本即是公部門人力資源發展不可或缺且應列為首要的概念，特別是當企業界的人力資源發展已經發展到可以用社會意識做為其實務運作的指導理念時，公部門人力資源發展的制度規劃與實務運作究竟是否符合公共性的要求，勢須予以高度重視。因此，建立具培能性的公共學習機制實已成為當務之急，而其重點即在於根據「培能」與「公共課責」的要求進行制度設計，並使運作過程中內外部利害關係人的「公共對話」得以實踐。

再者，如同基於社會意識之人力資源發展所要培養的是能承擔社會責任的企業組織成員，公共性人力資源發展所要培養的則是能承擔公共責任的公共行政人員，這當中所強調的公共意識事實上是與社會意識高度重疊的。吾人不難想見，心繫社會需要的公共行政人員必然要能對於公共利益與社會價值具有清楚地體認，而其從事公共服務的能力亦須與社會網絡中的協力合作關係緊密扣合。是以，公共生活中所需的公共意識實即一種心靈高度擴展的社群意識，此種意識可以同時存在於公部門、私部門及第三部門，而公共性人力資源發展所期待的則是「小我」與「大我」之間得以接軌與整合的理想狀態

。對於「公共性人力資源發展」此一蘊含生命真諦，而可在人類社會發展進程中發揮重要功能的概念，深盼所有關注公共事務與人力資源發展的人士體認其意義，並朝理想目標共同邁進。

參考書目

- 行政院人事行政局（2005）。92年12月19日核布之訓練機構轉型規劃案。2007年11月28日，取自 <http://web.cpa.gov.tw/cpa2004/pftrain/EXTR6746P.html>
- 施能傑（2000）。績效導向的訓練。**公務人員月刊**，45，16-25。
- 施能傑、黃一峰、陳薇如（2002）。**績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究**。台北：公務人力發展中心。
- 陳蒼多譯；C. McLaughlin & G. Davidson 原著（1998）。**心靈政治學**。台北：國立編譯館。
- 蕭鈺（2003）。「公共性」概念意涵之探索性研究。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版。
- Bierema, L. L. & D'abundo, M. L. (2004). HRD with a conscience: Practicing socially responsible HRD. *International Journal of Lifelong Education*, 23(5), 443-458.
- Brueck, F. (2004). Corporate citizenship: Value

- creation. Paper presented at the 33rd. IFTDO World Conference, New Delhi, India.
- Cooper, T. L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Garavan, T. N. (1997). Training, development, education and learning: Different or the same? *Journal of European Industrial Training*, 21(2), 39-50.
- Gill, N. N. (2001). Book review: "The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes". *Perspectives on Political Science*, Summer, 189-190.
- International Board of Standards for Training, Performance and Instruction (Ed.). *Competencies*. Retrieved November 28, 2007, from <http://www.ibstpi.org/competencies.htm>
- McLagan, P. A. (1989). Models for HRD practice. *Training & Development Journal*, 43(9), 49-59.
- McLaughlin, C. & Davidson, G. (1994). *Spiritual politics: Changing the world from the inside out*. New York: Ballantine Books.
- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Ventriss, C. (1994). The "publicness" of administrative ethics. In T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (pp.199-218). New York: Marcel Dekker.

平等在公務人員考試制度中之作用



王文忠*

摘 要

平等是所有基本權的基礎，平等亦是制度之建立與運作之基磐，國家權力之行使，不論是行政、立法或是司法，對所有人民必須平等對待，禁止恣意的差別待遇。制度之建立與運作，須有平等為其基礎，才不致於產生不公平、不合理之待遇與歧視，才能與平等契合，若無平等為其基礎，該制度勢必成為不正義之制。公務人員考試制度，係屬憲法上制度性保障事項。應考試權與服公職權是人民的基本權，而平等又是所有基本權的基礎，因之，對於平等在公務人員考試制度中之作用之分析探討，即屬必要且為必須。為探討平等在公務人員考試制度中之作用，本文分別就平等的法理基礎與其功能及作用，以及釋憲實務對平等之見解、平等與衡量原則以及比例原則之關係、平等在公務人員考試制度中之作用、對現行公務人員考試制度之檢討等項予以分析討論，以釐清平等的真實面向，進而瞭解平等在公務人員考試制度中之實際的作用，以平等的理論檢討制度面之缺失，並提出修法之建議，以促使公務人員考試制度，能與平等更為契合，使人民基本權之保障，能更為周妥。

關鍵詞：平等、基本權、公務人員考試、人格

* 國立中山大學中山學術研究所博士生

The Function of the Equality in the Civil Service Examination Regimes

Wang Wen-jong

Abstract

The equality is a foundation of the privilege and a fundamental principle for conduct and establishment of the examinational regimes as well. The conduct of national power, no matter the administration, the legislation, or the judicature has to treat all nation equal and unarbitrariness. The conduct and establishment of the examinational regimes employing equality as a foundation is able to avoid unjustifiable and unreasonable discrimination.

The civil service examination regimes are guaranteed in the scope of the constitutional protection. Participating examination and civil service is one of the nation's fundamental rights, furthermore the equality is a foundation of the fundamental rights. Therefore, it is necessary to explore the function of the equality in the civil service examination. Based upon the analysis of the function of equality in the civil service examination, this article separately criticizes legal basis and function of equality, the Judicial Yuan Interpretation as definition in equality, the relation between principle of equality and principle of proportionality, and review of the present civil service examination regimes to clarify the definite concept of the equality so as to review the drawback of the present examination regimes and further refer to some suggestions for amending the laws and regulations to accelerate the protection of the fundamental right properly.

Keywords:equality, fundamental right, civil service examination, personality

壹、前言

權利是源自於人格，是由人格本質所產生。人如果失去權利，勢必會失去人的價值。人如果沒有權利，相對的人格就無法彰顯與實現，亦無法發揮人的功能。平等是人的權利之一種，而權利係源自於人格，從而，平等亦係源自於人格。而每個個人之人格之地位都是相等，由人格所產生之平等的權利，亦是相同。人如果失去平等的權利，勢將會失去人的價值。人如果沒有平等的權利，人格將無法彰顯與實現，亦無法發揮人的功能。制度之建立與運作，其規範之標的係「人」，因之，人的權利在制度之建立與運作，即顯得格外的重要。

平等是所有基本權的基礎¹，平等亦是制度之建立與運作之基磐，國家權力之行使，不論是行政、立法或是司法，對所有人民必須平等對待，禁止恣意的差別待遇。制度之建立與運作，須有平等為其基礎，才不致於產生不公平、不合理之待遇與歧視，才能與平等契合，若無平等為其基礎，該制度勢必成為不正義之制。由此觀之，平等在人民權利之保障與制度之建立與運作，即具關鍵

與樞紐之地位，其重要性不言而喻。

公務人員考試制度，依憲法第18條、第85條、第86條之規定，係屬制度性保障事項。應考試權與服公職權是人民的基本權，而平等又是所有基本權的基礎，因之，對於平等在公務人員考試制度中之作用之分析探討，即屬必要且為必須。

為探討該等平等在公務人員考試制度中之作用，本文分別就平等的法理基礎與其功能及作用，以及釋憲實務對平等之見解、平等與衡量原則以及比例原則之關係、平等在公務人員考試制度中之作用、對現行公務人員考試制度之檢討等項予以分析探討。其中平等的法理基礎乙節，係以Lorenz von Stein的社會理論作為推導平等之內涵，以John Rawls的正義兩原則作為平等差異原則論述之基礎。透過上揭對平等在公務人員考試制度中之作用之分析探討，以釐清平等的真實面向，進而瞭解平等在公務人員考試制度中之實際的作用，以平等的理論檢討制度面之缺失，並提出修法之建議，以促使公務人員考試制度，能與平等更為契合，使人民基本權之保障，能更為周妥。

¹ 翁岳生大法官，釋字第 455 號解釋協同意見書第三段第一句，司法院大法官解釋網站，網址：www.judicial.gov.tw/constitutional_court/p03-01-detail.asp?expno=455&showtype=意見書，最後檢索日期：2008/01/15。

貳、平等的法理基礎與其功能及作用，以及釋憲實務對平等之見解

一、平等的法理基礎

Lorenz von Stein認為人類的生活係由兩種層面所構成，一為物質層面，另一為精神層面，從而，物質生活與精神生活即成為一個個人的整體²。Lorenz von Stein認為對於人類共同生活絕對必要的有機機制，包括其所展現的原則與力量，必須具備超越個人及其獨斷意志的基礎。一個具有意志力與行為力的有機機制，其存在的正當性基礎，是基於自身成員的自由意志，機制本身就是自我存在的基礎，亦是自我存在的原因，此種有機機制是為人格³。是以，人格是自我存在的基礎，亦是自我存在的原因。因之，人格是超越個人及其獨斷意志，每一個自然人都擁有一個自主的人格，具有天賦的衝動以及道德的正當，以開拓自主且自由的生命到一定的程度。這種依附於人格之上的道德正當與天賦衝動，以自主且自由的發展生命，是為權利⁴。權利是依附在人格之上的道德正當與天賦衝動，具自主與自由性，以發展自我

。權利是架構在人格的本質上，人格的本質，在各種狀況下都是平等的。又權利是架構在人格的本質上，基於人格本質所產生的權利，必定平等的適用於所有的人。所有的自然人，依其人格本質，享有平等的權利，此種權利是基於人格的特質所產生，是為屬人的權利⁵。因之，權利是源自人格，是由人格本質所產生。每個個人的生活，基本上除了物質層面外，尚有一個精神層面的領域，換言之，每個個人的生活，係由物質層面與精神層面所架構而成，而每個個人均具有一個自主的人格，且權利係源自並依附在該人格之上，因之，不論是整體權利，抑或個別權利，其權利的基礎則係在於人格。人如果失去權利，則會失去人的價值，如果沒有權利，人格就無法彰顯與實現，也就無法發揮人的功能。人類的共同生活體的形成，係由個人進而社會，再由社會發展成為國家。社會是人的有機體，其存在的基礎係在於利益，其存在之目的係在於個人的最大程度自由發展⁶。基於利益的分配與個人的自由發展，以及人的價值實現、人的功能發揮，平等

² Lorenz von Stein 著，張道義譯（2007），社會理論，未出版，頁 2。

³ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 20。

⁴ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 35。

⁵ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 38。

⁶ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 21。

必須存在與實現，才能達到上揭目的。是以，平等在此即具關鍵與樞紐的地位。有了平等才能確保利益的分配，才能保障個人的自由發展，才能使人的價值與功能發揮到極致。平等是基於人格而來的權利，每個個人基於此等權利，可要求同等對待，以促使人性尊嚴獲得保障，以及個人的最大程度自由的發展。社會係由每個個人所組成，而社會利益之分配，亦須以此等權利為基準，來進行利益之分配。又國家係由社會所構成，因之，國家權力的行使，對於每個個人，須基於其個人之人格所產生並依附之平等的權利，而為同等的對待。

就物質與精神的二元對立而言，平等此一權利就如同人類的生活一樣，同樣具有平等的物質層面以及平等的精神層面。具有物質層面與精神層面之平等，才能構成一個完整的平等。就平等的物質層面而言，基本上是客觀存在於社會與國家，在社會方面是社會秩序及社會利益與其秩序及利益之分配，在國家方面則是國家權力的行使，不論是社會秩序與社會利益分配或國家權力行使，基本上都存有客觀的秩序與規範，從而，可從該等的客觀秩序與規範中推演出「平等原則」，亦即是，可從平等的物質層面導出客觀的「平等原則」。就平等的精神層面而言，

其是主觀抽象存在於人格，平等的精神層面，基本上，係在於個人的自由發展，以及人的價值、尊嚴與功能的實現，該等自由發展、價值、尊嚴、功能，係抽象的、主觀的，是個人可得請求的權利，從而，可從該等抽象主觀可得請求的權利推演出「平等權」，亦即是，可從平等的精神層面導出主觀的「平等權」。

基於上揭平等的物質層面所導出的「平等原則」，對於國家權力之行使，應禁止恣意、專擅自為，其不得恣意之範圍，包括法規的制定與法規的執行。亦即是，不論是國家法規的制定，抑或法規的執行，國家權力的行使對於每一個個人都要同等的對待，基於如此之前提，「平等原則」是為「客觀的規範」。至於平等的精神層面所導出的「平等權」，對於個人而言，其可得向國家請求個人自由發展、個人尊嚴、價值的實現之同等對待。亦即是，每個個人對於國家可以請求讓其獲得個人的自由發展，以及個人尊嚴與價值的實現，對於該等的發展與實現，不得為不同等對待，該等請求是為主觀的，基於如此之前提，「平等權」是為「主觀的權利」。

平等此種權利，係源自於人格，並依附於人格，而人格是每個個人與生俱來，從而

，平等從其本質而言，必須具備精神層面與物質層面，如此才具備完整性，如果僅具備其中一個層面，如此的平等，並非完整，係屬有所欠缺，不具全面性。不具完整性的平等，對於人權的保障，即不具周密，而有漏洞。因之，平等必須同時具備精神層面的主觀意識，即是主觀的權利：「平等權」，以及物質層面的客觀意識，即是客觀的規範：「平等原則」。換言之，如此的具備精神層面的主觀意識：「平等權」，以及物質層面的客觀意識：「平等原則」，這種的平等的權利始具完整性，於主、客觀意識，始能全面的予以觀照。

權利是隨著人格而來，人格的本質，在各種情況下，都是平等的。而平等此種權利，亦是如此。惟各種事物其本質，先天上都存有「差異」，此種差異性是先驗存在的，不證自明，例如季節的變化，春溫、夏熱、秋涼、冬冷，氣候是隨著季節的本質變化而變化，各季節間存在著「差異」，而此種差異性係基於其季節之本質而產生，是先驗存在的，不證自明。又男女基於生物學上本質之「差異」，該等差異性，亦是先驗存在的，不證自明。基於「事物本質」之不同，而

產生「差異」，該等差異的產生與事物本質之間必須具有內在真實的關聯，亦即「事物本質」與「差異性」兩者之間必須具備真實的聯結與直接的牽連，而且差異必須合乎事物本質之目的。是以，該等真實的聯結與直接的牽連必須是合理的、合目的的，而不是恣意的、違背準則以及社會通念的。從而，此種差異性的存在，於平等的範圍，就會產生「相同的事物，為相同的對待；不同的事物，為不同的對待」。基於此種「差異性」，平等在合理的、合目的的範圍內，禁止恣意，專擅自為，必須遵守準則，不違反社會通念。在該等基礎上，基本上是容許「差異性」的存在。亦即是，容許「差別對待」的存在。

平等，並非是意味著事物的同一性，而是指類似的或相近的事物，此種具有非同一性的二元性質，於事物彼此之間，以一事物作為衡量另一事物的尺度，是為平等的「同同、異異」。平等，其實就是相同的與不同的應給予有差異的且符合其本質的對待與處理⁷。平等是正義的核心，狹義的正義就是平等⁸。平等的實現，即為正義的實現。推而言之，如果沒有平等，就沒有正義。簡單

⁷ Arthur Kaufmann著，陳慈陽譯（2000），法律理念—正義作為平等（交換正義）、正義與衡平，刊：法律哲學，五南圖書出版有限公司，頁156。

⁸ Arthur Kaufmann著，陳慈陽譯，前揭文，頁154。

的說，就是無平等即無正義。

John Rawls的正義兩原則（two principles of justice），其第一原則：「在廣泛完備的總體系中，每個人都擁有同樣的權利，享有同等的基本自由權。而且與所有的人在相同的體系中所享有的自由權是相容共存且併行不悖」；第二原則：「在社會與經濟不平等的狀態下應作如下的安排：（一）對於在社會上或經濟上處於最不利地位的人，應給予其獲得最大之利益，其與救助（補償）原則正好相互一致（consistent with the just savings principle），（二）在公平合理與機會均等的條件下（under conditions of fair equality of opportunity），各種的職務和地位（offices and positions），應向所有的人開放。」⁹上揭John Rawls的正義兩原則，其第一原則是為自由權平等原則，其第二原則，是為差異原則與機會平等原則。公平的機會（fair opportunity）優先於差異原則（difference principle），在不均等的機會中必須提高那些機會較少者的機會¹⁰。由John Rawls上揭正義原則觀之，其正義的核心是平等，同時John Rawls亦認為平等存有依事

物本質之「差異性」，該等差異性之位次係在於公平的機會之後。Hegel認為平等是抽象的人本身的平等¹¹，人民是平等的，但他們僅僅作為人，即在他們的佔有來源上，是平等的，從這個意義說，每個人必須擁有財產，所以如要談平等，所談的應該就是這種平等。但是特殊性的規定，即屬佔有之多少的問題，則不屬於這個範圍。由此可見，正義要求每個人的財產一律平等，這種主張是錯誤的，因為正義所要求的僅是每個人都應該有財產而已，其實特殊性就是不平等所在之處，此時平等反而是不法¹²。由Hegel上揭論點觀之，平等是人格的平等，如果涉及到分配的問題時，Hegel即認為沒有絕對的平等，而是容許「差異性」的存在，如果堅持絕對的平等，該種平等反而是不法的、是反平等的。

有關平等的差異，在經濟學上，基於緊密相關內部細分的平等概念（the conception of equity based on relevant internal subdivisions）稱作水平平等（horizontal equity）和垂直平等（vertical equity）。水平平等係是指平等對待相同階層的人（equal

⁹ John Rawls (1999), A Theory of Justice (revised edition), Harvard University Press, p.266。吳庚(2003)，憲法的解釋與適用（修訂版），作者自版，頁179。

¹⁰ 同上註。

¹¹ Hegel 著，范揚、張企泰譯(1985)，法哲學原理，里仁書局，頁67。

¹² Hegel 著，范揚、張企泰譯，前揭書，頁68。

treatment of people in the same rank)，垂直平等係是指不平等對待不同階層的人 (unequal treatment of people in different ranks)，兩者可說是一體兩面¹³。換句話說，此即是等則等之，不等則不等之的實際內涵。平等的差異，其差異如與事物本質具有真實的聯結與直接的牽連，如此的差異始具正當性。如平等的差異，其差異與禁止恣意，相符合，如此的差異，即具合理性。如平等的差異，其差異如與事物本質之目的相對應，如此之差異，始具合目的性。

對於平等的差異，基本上必須有正當性、合理性、合目的性，不得恣意、不得違反準則以及社會通念，就如同John Rawls所言：「所有社會價值—自由和機會 (liberty and opportunity)，所得和財富 (income and wealth)，以及自尊的社會基礎 (social bases of self-respect)—這些都應該平等的予以分配，除非不平等分配這些價值的任何一項或全部是對每一個人都具有利益。」¹⁴

二、平等之功能與作用

有關平等的法規範，在我國憲法，係規定在憲法第5條、第7條、第159條以及憲法

增修條文第10條第6項。在法律方面，係規定在行政程序法第6條。憲法第5條規定：「中華民國各民族一律平等。」基於平等的理論，各民族均應受國家的同等對待，以防止掌握國家資源、社會資源、社會利益等之上層階級，因其偏見與自我利益而歧視特定族群、特定團體或特定社會範疇，而給予不平等對待。憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」該條特就男女、宗教、種族、階級、黨派列出，主要是該等事項，是社會秩序及社會建構主要的元素，同時也是公共利益建構的要素。Lorenz von Stein認為所謂秩序，是指多數的互動關係，在其中個體的地位及行為具有一定的依賴性，也就是個體不再能夠自行決定在整體互動中的角色與行為，因而在自然界或者人類共同生活中都存在某種秩序¹⁵。社會秩序也是如此，而某種社會秩序的產生，就在於團體互動中的個人不再基於自主的意志及行為，而是依據社會兩大要素—物質與精神—的有機互動之下，才能找到個人存在的位置與目的。每個人為了找到他在社會中的位置及目的，就必須依據某種外在於個人影響卻屬於社會特

¹³ Deborah Stone (1997)，Policy paradox：the art of political decision making，W.W. Norton & Company，p.44。

¹⁴ John Rawls，op. cit.，p.54。

¹⁵ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 138。

質的因素，以接受其外在的社會地位，這個外在的，不受個人意志所左右具有社會特質的因素就是財富及其分配方式¹⁶。這其中涉及到平等，亦即是，每個人為了找到他在社會中的位置及目的，須受平等的制約。換句話說，社會秩序須受平等的制約。社會是個人與個人、個人與團體、團體與團體等之間的互動，這些多數的互動關係，其參與者或存立者，最基本者係包含男女（性別）、宗教、種族、階級、黨派等，從而，該等男女（性別）、宗教、種族、階級、黨派，是形成社會秩序最基本主要元素。Lorenz von Stein認為社會建構是產生社會秩序的過程，其認為構成社會秩序的兩大要素，財富與精神作用，雖然在效果上是相互聯結，但是在本質上是各自獨立的。任何社會秩序的任何結構都是一種演進過程的終點，在其中財富與精神作用彼此結合與互動著。這個過程涵蓋了社會秩序兩大要素交互作用下的所有階段及其現象，直到實際且穩定的社會秩序出現。這是實際社會秩序在其兩大要素交互作用下的發展過程，產生社會秩序的過程，就是社會建構¹⁷。社會建構所經歷的三大階段

分別是群聚、習俗以及法秩序，一個完整運作的社會秩序必定包含群聚互動、風俗習慣以及法秩序等三個發展階段¹⁸。

群聚互動是社會建構的第一階段，個人與他人間之互動，基本上會帶著自己的人格特質進入人際活動中，個人間之互動，本質上是相異人格特質之互動，會產生特定規律及秩序，群聚互動的秩序及其內容是社會秩序的基礎。每個人擁有一定規模及種類的財富，經由參與群聚互動，逐漸形成社會階級，在群聚互動之中，又可產生次級結構的派系以及團體¹⁹。因之，在社會建構中於群聚的第一階段，其所構成的社會圖像，主要有性別、宗教團體、宗族（種族）、派系（黨派）、社會階級等，該等社會圖像又是構成社會秩序之基礎。由該等圖像可構成性別秩序、宗教秩序、宗族（種族）秩序、黨派秩序、階級秩序，由該等秩序相互交錯而成為社會秩序。在群聚互動中逐漸形成並出現某種秩序以及整體意識，漸次形成習俗，該等習俗是社會建構的第二階段，由習俗逐漸形成風俗習慣，該等風俗習慣具有約束力，此種約束力對於參與社會各成員，逐漸形成普

¹⁶ 同上註。

¹⁷ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 141。

¹⁸ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 142。

¹⁹ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 143-144。

遍的拘束力，此種拘束力是社會的內在穩定秩序²⁰。亦即是，社會秩序的穩定。我國憲法第7條所規定之男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，從上揭Lorenz von Stein的社會秩序理論觀之，其目的係在於社會秩序的維持與穩定、避免社會秩序失衡而產生社會失序，以及避免社會鬥爭與社會解體。從而，構成社會圖像的男女、宗教、種族、階級、黨派，必須同等對待，亦即是，必須平等對待，所為之同等對待，不論是在形式上，抑或是在實質上，必須是等量無差別。

法秩序是社會建構的第三階段，亦是最終的發展階段，社會建構是以法秩序的確立而形成其發展原則。法規範之所以產生，係在於兩個完整人格的接觸，當兩人完全自主的各自確定支配範圍後，用來確定另一個人外部行為的界限。一個人之人格之自主性對他人而言是絕對必然的，因為人格自主性是不可侵犯，因之，法規範之目的在於，基於人格的本質而確認一個人之人格不受另一人外在行為之侵犯²¹。法秩序依其本質只是一個變動過程的結束，這個變動是屬於人生活的本質，人類生活之中，任何變動及發展，

都可能成為法秩序的動能，法秩序是歷經群聚互動與風俗習慣的發展過程後，最成熟穩固且向上提升的社會秩序²²。因之，平等在法秩序中所扮演之角色，即在於禁止恣意、專擅自為、防止歧視與不合理的差別對待，以及社會秩序之維持與穩固。在法秩序中，若有為差別對待之必要，基本上必須以平等為其基準，亦即是，必須在合理、合目的及正當的範圍內，為水平平等及垂直平等之對待。

平等在政治上的功能是參政的平等，而參政基本上可包括憲法第17條參政權與第18條應考試服公職之權。於參政權方面，依憲法第17條規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權。每個人的意見都具有同等價值，不論是選舉、罷免或公民投票等之投票，都是每人一票，而且票票等值。於應考試服公職之權方面，依憲法第18條規定，人民有應考試、服公職之權，是以，每個人都有權利參加國家舉辦的公務人員考試，在應考資格與任用資格方面，對於每個人都是同等對待，所有的職缺應予公開，在機會均等的條件下，公開競爭，不得以非公開的方式進用人員，而且公平的機會應優先於差異原則。

²⁰ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 147。

²¹ Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 148。

²² Lorenz von Stein 著，張道義譯，前揭書，頁 150。

正義的核心是為平等，由上揭Hegel與John Rawls的理論觀之，平等絕非絕對的平等，亦非機械式的平等。不僅只是形式上的平等，而是要實質上的平等。因之，平等是正義的體現，無平等即無正義。是以，正義的實現是平等的作用之一。

平等從其精神層面所導出主觀的「平等權」，如果沒有結合其他權利，平等權基本上僅是個人主觀抽象存在的權利而已，惟有與其他權利相結合始能彰顯出其為個人主觀請求權的屬性。如果僅就「平等權」本身而言，其係屬抽象的存在於個人人格之上，當個人行使其他由其人格所導出的基本權利，而與平等權相互結合時，「平等權」即可發揮其具體的功能，例如應考試的權利與平等權相結合，即可推演出應考試的平等權，如性別與平等權相結合，亦可推演出「性別的平等權」²³。至於平等從其物質層面所導出客觀的「平等原則」，係屬客觀的規範，從而，不論是國家法規範的制定，抑或國家法規範的執行，對於每個個人都要同等對待，對於國家權力的行使，要嚴禁其恣意、專擅自為。

平等的功能，就其消極面向而言，具有防止國家不當的、不合理的侵害，亦即是，具有防禦的性質。也就是說，平等的功能在其消極面向具有防禦的功能。至於平等的功能之積極面向，不但要求國家法規範適用之平等，亦要求國家法規範制定之平等。換句話說，平等的功能在其積極面向具有要求法律適用的平等與法律制定的平等²⁴。

基於事物本質之差異，平等基本上是容許於合理的、合目的的、正當的以及禁止恣意、遵守準則與不違反社會通念的範圍內為「差別的對待」，此種差別的對待，基本上必須符合所有的人之利益，而非僅對部分人或特定對象、特定階級、特定身分、特定黨派、特定性別等予以特別利益或予以歧視。

三、釋憲實務對平等之見解

我國司法院大法官會議在於釋憲實務上對於憲法第7條之平等所為之闡釋屢屢可見，惟其對憲法第7條之性質，究為基本權，抑或憲法上之基本原則，亦即是，為「平等權」或「平等原則」，大法官會議在解釋中並未表明，其於解釋文或解釋理由書中，時或稱之為「平等權」，時或稱之為「平等原

²³ 李惠宗教授在其所著「憲法要義」（2001，元照出版有限公司）第125頁，認為平等權係一基礎之基本權，其本身並無意義，而必須與其他基本權競合，而成為複數基本權，例如，考試權與平等權競合而成「考試平等權」。

²⁴ 陳新民（1992），平等權的憲法意義，刊：憲法基本權利之基本理論（上冊），作者自版，頁502-503。

則」。因之，學者間有人認為大法官會議對憲法第7條的屬性，係兼採「平等權」：基本權、「平等原則」：憲法上之基本原則之見解²⁵。其實此一問題可由上揭所述的平等的精神層面與物質層面論述之內容獲致解答。基本上，一個完整的平等，必定包含其精神層面：「平等權」，以及其物質層面：「平等原則」。由此平等的完整面向，即可明白大法官在解釋文中如涉及個案的基本權者，其用語基本上一般都用「平等權」，如果涉及到制度性的原則，其用語基本上一般係用「平等原則」。例如釋字第341號解釋之解釋文：「……係因應基層機關人力需求及考量應考人志願，所採之必要措施，與憲法第7條平等權之規定，尚無牴觸。」上揭解釋之案情係涉及到個案的基本權，其用語係使用「平等權」。另釋字第578號解釋之解釋文第3段：「勞動基準法課雇主負擔勞工退休金之給付義務，除性質上確有窒礙難行者外，係一體適用於所有勞雇關係，與憲法第7條平等權之保障，亦無牴觸，又立法者對勞工設有退休制度，係衡酌客觀之社會經濟情勢、國家資源之有效分配，而為不同優先順序之選擇與設計，亦無違憲法第7條關於平等權之保障。……」上揭解釋亦涉及到

個案的基本權，從而其用語係使用「平等權」。另外大法官在解釋文中如涉及到制度的原則、立法形成自由事項等，其用語即為「平等原則」。例如釋字第485號解釋之解釋文第1段：「憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。……立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。……」上揭解釋涉及到福利資源分配的制度以及立法形成自由事項，因之，其用語係使用「平等原則」。

其實有關大法官對憲法第7條平等之用語，亦可從主觀權利或客觀規範之事項予以區分，例如釋字第565號解釋，其解釋文：「憲法第19條規定：『人民有依法律納稅之義務。』第7條規定：『中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。』國家對人民稅捐之課徵或減免，係依據法律所定要件或經法律具體明確授權行政機關發布之命令，且有正當理由而為合理之差別規定者，與租稅法定主義、平等原則即無違背。……又此項停徵證券交易所所得稅，係行政機關依法律授權，為增進公

²⁵ 陳慈陽（2004），憲法學，元照出版有限公司，頁487。

共利益、權衡經濟發展階段性需要與資本市場實際狀況，本於專業之判斷所為合理之差別規定，與憲法第7條平等原則亦無違背。

」上揭解釋涉及到客觀規範事項，從而，其用語為「平等原則」。又釋字第614號解釋，其解釋文第2段：「主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其平等原則之拘束。…所為之合理差別規定，尚難認係恣意或不合理，與憲法第7條平等原則，亦無違背。」上揭解釋亦涉及到客觀規範事項，從而，其用語亦為「平等原則」。

我國釋憲實務對於平等的見解，基本上可以以釋字第596號解釋作為概括式歸納的代表，該號解釋文認為：「憲法第7條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同，其間差異是否牴觸憲法平等原則，應就公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係及各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。勞動基準法未如公務人員退休法規定請領退休金之權利不

得扣押、讓與或提供擔保，係立法者衡量上開性質之差異及其他因素所為之不同規定，屬立法自由形成之範疇，與憲法第7條平等原則並無牴觸。」由上揭解釋可知平等內涵如下：

（一）平等並非指絕對、機械之形式上平等。

（二）平等可依據事物本質之差異而為合理差別對待。亦即是，平等容許差別對待。此處之合理，並非是主觀的或恣意的，而是要透過衡量評比，並且要符合比例原則，以及在事物本質範圍內始可。

（三）平等不僅是形式上平等，更要實質上平等。

（四）平等不只是法律適用上的平等，在法律制定上亦須要平等。

（五）平等係在於禁止恣意、專斷擅為，除有合理的區別對待，否則，不得為任何之歧視。

參、平等與衡量原則以及比例原則之關係

一、平等與衡量原則

行政法上的衡量原則，係指行政機關為行政計畫時，應對計畫所涉及之各種情況，特別是公共利益與私人利益予以評比衡量，

並依此擬定行政計畫²⁶。衡量原則其目的，基本上是在於確保行政機關能公正、客觀的為計畫活動²⁷。平等之目的亦是在於禁止恣意，在於遵循準則。對於事物本質之差異，所為的差別對待，不論是在於法律的適用，抑或在於法律的制定，國家為合理的差別對待時，基本上也是要透過「衡量活動」，進行評比衡量，以決定差別對待的程度、範圍以及各項差別之射程。從而，平等的合理差別對待，即與衡量原則相聯結並具真實的聯繫。不論是水平平等，還是垂直平等之合理差別對待，為差別對待時均須經過衡量，作衡量的時候，必須將所涉及的各種情況、各種因素、各項利益均納入以予評比，以使差別對待能夠具正當性、合理性、合目的性，並使差別對待對每個人都具有利益，如此才能符合差別對待的真義。

John Rawls的正義兩原則，是容許合理的差別對待，此種容許差別待遇，亦須經過衡量活動。亦即是，彙集各種利益、情況、因素，評比各種利益、情況、因素的重要性

以及對於各種利益、情況、因素為評比²⁸，而形成差異對待的內容。

二、平等與比例原則

平等（equality）的最簡單之定義，係指一人一份大小相同分配予每個人²⁹。而平等最簡單的詮釋，就是禁止沒有正當理由而存在的不平等行為³⁰。平等在作合理的差別待遇時，基本上也要合乎比例原則。

比例原則，簡單的說，就是手段與目的、方法與結果之間要合乎一定的比例。行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」上揭條款之規定，係為比例原則之內容。行政機關於決定應採之行為時，應衡量人民利益與行為所欲達成之目的，定其取舍³¹。行政機關所為之行為要符合比例原則，必須要與下列條件相對應³²：

（一）行為是適合的。所採取之方法是

²⁶ 王文忠（2003），行政法上之衡量原則在考銓政策確定之運用與地位，刊：考選周刊，第909期，頁3。

²⁷ 黃異（2006），行政法總論（增訂五版），三民書局股份有限公司，頁126。

²⁸ 同上註。

²⁹ Deborah Stone，op.cit.，p.43。

³⁰ 吳庚，前揭書，頁189。

³¹ 黃異，前揭書，頁80。

³² 同上註。

有效的協助目的之達成。

（二）行為是必要的。所採取之方法是所有適合方法中，對人民權益影響或損害最小的。

（三）行為是適度的。所採取之方法對人民權益所造成之不利益和所要達成目的之利益應為相當，且相互間應求得均衡。

當平等要作正當合理差別對待時，基本上，仍要符合上揭比例原則的意旨。換句話說，要作正當合理的差別對待，對於該等差別對待，仍要衡量是否在追求正當之目的，是否為達成此一目的所必要，與該目的之價值（利益）是否成適當之比例³³。也就是說，作正當合理的差別對待，該等對待是否有助於目的之達成，該等對待對人民權益之影響或損害是否最小，該等對待對人民權益所造成之不利益與所要達成之目的之利益，是否相當，兩者之間是否均衡。如果平等要作正當合理差別對待，基本上必須符合上揭比例原則之衡量與要求，如果透過上揭比例原則之衡量以及要求，如此衡量與要求所得之差別對待，方屬正當與合理。從而，該等差別待遇，則屬容許，而具正當性與合理性。

肆、平等在公務人員考試制度中之作用

憲法第18條前段規定，人民有應考試之權。是以，人民有權利參加依據法律所舉辦之考試，例如公務人員考試即是。憲法第5條規定，中華民國各民族一律平等，第7條規定，中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。因之，依法律參加之公務人員考試，不論是各民族或男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上自應一律平等。此處之法律上平等，不但是法律適用上之平等，亦包含法律上制定之平等。立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。行政機關於執行法律，亦應受相關憲法原則，尤其平等之拘束，行政行為不出於恣意或不合理，其所為之差別規定或對待，即為合理之差別對待。在考試制度中公平的機會係優先於差別對待。機會均等對考試制度之建立與運作，具有指標的作用，同時亦可用來檢視制度是否具有正義。亦即是，平等在考試制度中具有決定制度正義與否、公平合理與否之指標作用。從而，公平合理與機會均等是公務人員考試制度之首要要件。

有關平等在公務人員考試制度中之作用，依據上揭對平等之分析論述，可將其歸納

³³ 吳庚，前揭書，頁189。

如下數端：

一、在公平合理與機會均等的條件下，各種的職務和地位，應向所有的人開放

依據John Rawls的正義兩原則，在公平合理與機會均等的條件下，各種的職務和地位，應向所有的人開放。公務人員之考試亦應如此，此為公務人員考試之「機會均等、職缺公開」之考試原則。亦即是，國家或地方自治團體所有職缺應向所有人開放，讓每個人在公平合理與機會均等的條件下爭取職缺。也就是說，公務人員考試，對於應考人之規範，不論是哪個民族或族群或種族或性別或階級或黨派或年齡或身分等等，應在公平合理與機會均等條件下，均有應國家考試之權利。基於公平合理與機會均等，公務人員之考試，應以公開競爭的方式為之。

二、禁止恣意，不得歧視或不合理對待

平等係在於禁止恣意與專擅自為，亦在於防止歧視或為不合理對待。因之，公務人員考試對於應考人之應考資格之設定以及成績之計算，不得為性別歧視，亦不能因為宗教信仰不同或種族不同或階級不同或黨派不同，而有所歧視。亦不因為身分不同、財富不同、年齡不同，而有不合理的對待。如果須要差別對待，必須符合制度本質之目的與

事物本質之差異。例如要對性別差別對待，基本上，必須符合考選制度本質之目的與生物學上本質之差異，而生物學上本質上之差異，必須與考選制度本質之目的，具有真實聯繫的關係，而非泛言空談、恣意自為。例如對於女性應考之限制或限制女性錄取之名額，不能僅泛言男女生理上之某點或某些差異，而未衡量考選制度之目的與生物學上本質之真正差異，即予區別對待，此種對待即為歧視、即為不合理。此種對待，基本上係違反機會均等優先原則，形成過度或過早予以差別對待。

三、考試內容與方式不得為不合理之差別對待

在公平合理與機會均等的條件下，公務人員之考試其各類科、各等級之考試之考試科目，其內容應為相同，不因為高考、普考、初考，抑或特種考試各等級之考試而有所差別，考試之方式，亦是如此。基於公平合理與機會均等，從而，考試之內容不能獨厚或歧視某一民族、某一性別、某一宗教、某一種族、某一階級、某一黨派、某一族群等等。例如僅以某一民族、某一種族或某一族群所使用或特有的語文，作為國家考試命題之內容，此時國家所為之考試即造成歧視與不合理待遇。基本上，國家考試應以各民族

、各種族、各族群相互間共同使用之語文作為考試命題之內容，如此才不致於造成歧視而違反平等，如此才不致於形成不合理的差別對待，如此才不致於造成機會不均等。對於考試的方法，同樣地，亦不能獨厚或歧視某一民族、某一性別、某一宗教、某一種族、某一階級、某一黨派、某一族群等等。不因高考、普考、初考，抑或特種考試而有所差別。

四、考試轉調之限制，不得為不合理差別對待

我國現行公務人員考試，其考試之目的，係在於任用，亦即是「考用合一」，從而，「考」與「用」之間則須平等對待。對於考試及格人員轉調之限制，基於考試之本質，對於及格人員亦須同等對待，不因其是高考、普考、初考，抑或特種考試各等級之考試之及格人員而有不同差別待遇。亦即是，對於高考、普考、初考之轉調限制，不得與特種考試各等級之考試之轉調限制，作差異的區別待遇。除非基於「事物本質」以及「考試本質」之需要，始能在合理限制範圍內為差別對待。否則，容易造成機會不均等的不公平現象產生，以及過度或過早予以差別對待。

五、應考年齡與錄取資格保留，應為同等對待

公務人員之任用，是以公務人員考試定其任用資格，從而，公務人員應考年齡於負有刑事責任能力之18歲以上以及除了已達公務人員屆齡退休之年齡者外，基於考試之事物本質，對於應考年齡之規定，不因是高考、普考、初考，抑或特種考試各等級之考試，而有所不同。除非基於「事物本質」以及「考試本質」之需要，始能在合理限制範圍內為差別對待。否則，會對應考人產生機會不均等的不公平對待。

至於錄取資格之保留，應由考試之事物本質與需要申請保留錄取資格之事實作衡量。而且考試之事物本質與需要申請保留錄取資格之事實之間，必須具有真實之聯結，禁止恣意與專擅自為，宜將與考試的事物本質不相干之事物或非真實聯結之事項或與真實聯結成份稀少者，排除在外，如此，才能合乎平等。

六、對於特定對象之優待事項，應符合差異原則

公務人員考試對於特定對象之優待事項，常見者諸如加分之優待、報名費之優待、考試時間之延長等。該等優待事項，基本上必須與水平平等與垂直平等相對稱，該等優待事項，對於每個人都必須具有利益，如此

，始能符合差異原則，才合乎同等對待。更重要的是，該等優待事項，不得造成機會不均等，或過度或過早之優待。

伍、對現行公務人員考試制度之檢討

平等是一切基本權利的基礎，憲法第18條前段所規定之人民應考試之權，此等考試基本權利，尤須與平等相結合，才能避免統治階級壟斷國家名器與職位，才能防止「上品無寒門、下品無世族」之不平等現象發生。國家考試之目的，係在於考選優秀人才而為國用，此等之為國舉才之考選制度，係作為公務人員任用之依據，從而平等，不論是客觀規範之「平等原則」，抑或主觀權利之「平等權」，在考試基本權之中，即具樞紐地位。平等與考試權相結合，而成為「考試平等權」。該等考試平等權，基本上可以作為公務人員考試制度之上位規範。有關公務人員之考試，基本上不得違反該等考試平等權上位規範，同樣的，如基於考試之事物本質，須對考試事項為合理差別對待時，必須以機會均等為其優位，同時亦應禁止過度或過早之差別待遇。

對於現行公務人員考試制度之檢討，茲以上揭分析所得之平等的理論以及平等的作用，作為檢討分析之工具，有關現行公務人

員考試制度之檢討，其檢視之標的，係以公務人員考試法為主，其與就業服務法、性別工作平等法相關者一併予以檢討，茲將其分析探討如下各項。

一、在公平合理與機會均等的條件下，各種的職缺應向所有的人開放

基於平等以及考試之事物本質，考選機關辦理考試時，應將所有職缺公開，並加以列管，一經公開之職位，即應列管至考試錄取人員分發任用。在公平合理與機會均等的條件下，公務人員之考試，應以公開競爭之方式為之，如有合理差別對待之必要者，必須以機會均等優先於差別對待，作為衡量的準則。是以，公務人員考試法（民國97年1月16日修正公布）第2條第1項前段規定，公務人員之考試，以公開競爭方式為之。該等規定，即合乎平等。如就就業機會平等而言，公務人員考試，基本上亦可適用就業服務法（民國96年7月11日修正公布）第5條第1項之規定，該條項為保障國民就業機會平等，規定雇主對求職人，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙為由，予以歧視。在公務人員考試制度中，國家係為雇主，而應考人係為求職

人，基於就業機會均等，公務人員之考試基本上有就業服務法第5條第1項之適用。

二、公務人員之考試對於應考人應為同等對待，不得歧視或為不合理之對待

公務人員考試制度，在我國憲法而言，係屬制度性保障事項，此可從憲法第18條、第85條、第86條規定得知。公務人員考試制度既是憲法上制度性保障事項，當然有憲法第7條平等之適用。因之，公務人員之考試，其考試方式、應考資格、考試內容、成績計算……等等，即不得因性別、種族、階級、黨派、宗教等之不同而為不同對待。同樣地為保障應考人之機會均等，就業服務法第5條第1項之規定，於此亦有其適用。亦即是，考選機關辦理考試不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙為由，予以歧視。是以，公務人員考試法第2條第1項後段規定，考試成績之計算，不得因身分而有特別規定，如此之規範，其範圍似嫌過狹，實應將其內容擴大到成績計算以及身分以外之事項，比如考試方式、應考資格、考試內容、轉調限制、錄取資格保留，以及種族、階級、黨派、宗教、性別等等事項，如僅以身分與成績之計算作為同

等對待之基準，似嫌不足。其實可仿就業服務法第5條第1項之規範模式，除身分之外，將其擴大到種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙等事項。除成績之計算外，擴大到考試方式、應考資格、考試內容、轉調限制、錄取資格保留等事項。

三、錄取資格保留之事由，要符合差異原則

公務人員考試法第2條第3項規定，對於正額錄取人員無法立即接受分發，申請保留錄取資格，其所列舉之事由計有服兵役、進修碩博士學位、疾病、懷孕、生產、父母病危及其他不可歸責事由等。其中服兵役，係為憲法第20條所定之義務，是人民受徵召入伍保衛國家的基本義務，除了有免服兵役之法定事由外，役男皆有服役之義務，對該等人員於參加國家考試錄取，因兵役義務在身無法立即接受分發，申請保留錄取資格，對所有役男皆有利益，對其他的人不具損害或不利益。從而，該等人員參加公務人員考試為正額錄取人員，其申請保留錄取資格，具有正當性與合理性，亦與水平平等相對稱，是以，符合平等。

對於考試正額錄取人員因進修碩博士學

位，無法立即接受分發，而申請保留錄取資格者，如果從考試之事物本質以及國家機關或地方自治團體機關列缺之人力需求而言，該等進修學位的申請錄取資格之保留，容有斟酌之餘地。我國目前公務人員考試，係採「考用合一」制度，此可從公務人員考試法第1條之規定，明確得知。用人機關需用人力，貴在考選審慎公平、分發迅速、快速增補人力，如果單以進修碩博士學位作為請求保留錄取資格之理由，因該等人員既進入研究所就讀，應專心於學術研究，而非把研究所當成國家考試讀書中心，且該等人員並非社會上或經濟上處於最不利地位之人，從而其與差異原則不符。況且該等人員申請保留錄取資格之期限可長達3至5年，保留之期限，顯然與考試之事物本質以及用人機關人力增補之本質相違。從而，該等進修碩博士學位申請保留錄取資格之作法，其正當性似嫌不足，其與一般人之差別待遇，其合理性亦嫌不足，因之，該等事項似有改善之必要。況且目前公務人員進修管道通暢，公務人力素質之培育與提升並無困難，公務人員考試法第2條第3項如此之規範，似乎僅特定優惠進修碩博士學位之人，不論從水平平等，抑或垂直平等而言，似不對稱，且其並非對所有的人均有利益，從而該等規定似宜刪除，

以合乎平等。

至於因疾病、懷孕、生產、父母病危而申請保留錄取資格者，因該等情勢顯非得已，對於申請人而言，其地位係處於類似社會上或經濟上處於最不利地位之人，從而，其與差異原則相符，況且如此之規範對用人機關與當事人，均各有其利益，對一般人而言，並未造成不利益。從而，該等事由即具正當性與合理性，亦合乎平等。另外，其他不可歸責之事由可申請保留錄取資格，該「其他不可歸責之事由」，此一不確定法律概念，於適用時，基本上應合乎所有人之利益，亦即是，要合乎差異原則，同時必須具備正當性與合理性，如此才能合乎平等。於適用時，要禁止恣意、專擅自為，也要合乎比例原則。

四、轉調限制要同等對待

有關公務人員考試及格人員之轉調限制係規定在公務人員考試法第3條之中。該條分別規定高考、普考、初考之轉調限制以及特種考試之轉調限制。該等轉調限制係以考試種類之不同而為不同之規範，此種規範是否符合平等，殊值探討。轉調限制其本質係在於人事安定，而人事安定之需求，不論是國家機關，抑或地方自治團體機關，其所需

求的並無二致。對於轉調限制，基本上不應因為應考人參加高考、普考、初考或特種考試而有不同的對待。此種轉調限制，不論從水平平等，抑或垂直平等而言，均須同等對待，不因參加的考試種類之不同，而為不同年限之限制，此與考試之事物本質以及轉調之本質，顯不相當，亦不具合理。

公務人員考試法第3條第1項規定，高考、普考、初考及格人員於服務1年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。同條第2項規定，特種考試，除公務人員考試法另有規定者外，及格人員於服務6年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校任職。上揭公務人員考試法所為之轉調限制規定，其所立基之基準為何？是否有衡量過考試之事物本質以及轉調之本質？若有，該等衡量是否符合比例原則？其實該等問題，應回歸到事物本質之探討。基本上轉調限制其本質係在於人事安定，此種人事安定，無論是國家機關或地方自治團體機關，本質上均屬相同，並無軒輊。從而，對於轉調之年限限制，即無差別對待的理由。又考試之本質係在於任用，考試之目的在於考選優秀人才，如果從考試之事物本質觀之，高考、普考、初考及格人員與特種考試及格人員，均屬

一時之選之人才，從而，對於轉調之年限限制，亦無差別對待之理由存在。如果轉調限制之期限，僅以高考、普考、初考與特種考試為不同對待之基準，顯然有衡量過度或不足之弊，如此似嫌率斷，有恣意專擅之嫌，亦與比例原則不符。若從其所適用之法律而言，高考、普考、初考及格人員與特種考試及格人員，所適用之法律殆屬相同，並無軒輊，何以高考、普考、初考及格人員之轉調限制為1年，而特種考試及格人員之轉調限制為6年，從上揭分析可知，其差別對待之基準顯不明確，從而，該等差別對待，並不具正當性，亦不具合理性，從水平平等與垂直平等之角度觀之，不合乎平等。又如以用人機關因怕考試及格人員分發後，不願久任而調職，為其區別對待之理由，此等理由若從考試之事物本質與轉調之本質觀之，似非妥洽，亦不具正當、合理。若以偏遠地區的特殊需求，為其區別對待之理由，那麼對高考、普考、初考及格人員亦可要求其久任，何以獨獨加重特種考試及格人員轉調年限之限制，如此之理由，亦嫌不足。從而，有關考試及格人員轉調限制之年限規範，似宜修正，應以平等為其修正之基準，其修正方向，應該調和高考、普考、初考與特種考試之轉調限制，宜予相同對待。亦即是，兩者之

轉調限制之年限，應為一致。

五、性別平等，不得歧視或不合理對待

公務人員考試法第5條第2項規定，考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定應考人之性別條件。上揭規定，係針對性別而發，授權考試院就實際需要，針對性別設定條件。公務人員之考試，對於應考人而言，應考人是求職者，而國家是雇主，此可從性別工作平等法（民國97年1月16日修正公布）第3條第3款，對雇主所下之定義，即可明瞭³⁴。依該法第2條第2項規定³⁵，性別工作平等法於公務人員，亦適用之。從而，公務人員之考試，亦應適用該法第7條之規定，雇主對求職者之招募、甄試、進用、分發，不得因性別或性傾向而有差別待遇，但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。也就是說，公務人員考試對性別之對待，不得有差別待遇，如果要作差別對待，除了要有生物學上之本質差異外，尚應有工作本質之差異存在，始可作為差別對待之理由。如果僅以「刻板印象」或是「空泛之言」，諸如女子體力不及男人、女人不適合外勤工作等等

非生物學上之本質差異，或是工作本質之差異，考選機關如未經衡量，或如經衡量而不符比例原則，即為性別差別待遇，如此之作為即違反平等之規範，亦即是，違反性別工作平等法以及憲法第7條之平等規範。對於性別條件設限，基本上是違反機會均等優先原則，如此會產生對應考人過度或過早為差別對待。另外，就保障就業機會平等，依就業服務法第5條第1項規定，雇主對求職人，不得以性別為由，予以歧視。考選機關如欲對應考人之性別條件設限，應衡量是否會造成歧視，致而違反就業服務法第5條第1項之規定。

六、對於應考年齡，不得差別對待

中華民國國民凡符合公務人員考試法所定之最低應考年齡者，基本上不論是應高考、普考、初考，抑或特種考試各等級之考試，其應考年齡之規範，應為相同，不得因高考、普考、初考或特種考試，而為不同之規範，基於考試之事物本質以及應考試權之基本權利之本質，如僅以特種考試為年齡之限制，此種之作為，即構成年齡之歧視。就應

³⁴ 性別工作平等法第3條第3款：「雇主：謂僱用受僱者之人、公私立機構或機關。代表雇主行使管理權之人或代表雇主處理有關受僱者事務之人，視同雇主。」

³⁵ 性別工作平等法第2條第2款：「本法於公務人員、教育人員及軍職人員，亦適用之。但第33條、第34條及第38條之規定，不在此限。」

考人與國家之間之關係而言，應考人就如同求職者，而國家就如同雇主，應考人參加公務人員之考試，實際上就是國民就業行為，因之，即有就業服務法之適用。依據就業服務法第5條第1項規定，為保障國民就業機會平等，雇主對求職人，不得以年齡為由，予以歧視。亦即是，為保障應考人就業機會平等，國家對應考人，不得以年齡為由，予以歧視。也就是說，禁止年齡歧視。因之，考選機關對於特種考試應考年齡所設之限制，就此而言，實已違反就業機會平等，而與就業服務法相左。該等作為，基本上是違反機會均等優先原則，而構成過度或過早的差別待遇。例如特種考試司法人員考試部分類科對應考人設有年齡之限制，該等限制實際上業已違反就業機會平等，亦違反年齡歧視之禁止規定，因之，該等規定並不合理，亦不具正當性。從而，對應考人設有應考年齡之限制，實已違反平等之規範。是以，考選機關依據公務人員考試法第5條第1項對應考年齡之授權規定而為應考年齡之設定時，應不得違反就業服務法第5條第1項對年齡歧視禁止之規範。

七、對特定對象之優待，應符合差異原則

在社會上與經濟上處於最不利地位之人

，要給予其獲得最大利益。因之，公務人員之考試，對於特定對象之優待，應符合該等差異原則。亦即是，要符合考試之事物本質與優待之事物本質。應考人若是屬於弱勢族群或種族，如欲予以報名費優待，該等優待必須與差異原則相稱，以及與水平平等及垂直平等相稱，否則，即屬違反平等。公務人員考試法第12條第2項後段規定，身心障礙者、原住民參加各種考試之報名費，得予減少。該等優待之規定，基本上係對社會上與經濟上處於最不利地位之人所給予之利益，其與差異原則，係屬相當，並無相左。惟該等報名費優待之規定，對於同屬於弱勢族群之低收入戶而言，實際上已產生歧視，並無等同對待。就考試之事物本質與優待之事物本質而言，其所等同對待之範圍，僅限於身心障礙者與原住民，似嫌不足，過於狹窄。對於真正需要照顧的低收入戶，似宜納入該等優待範圍，如此才符合差異原則，以及考試之事物本質與優待之事物本質，如此才能與平等相稱。從而，公務人員考試法第12條第2項似宜修正為：「應考人參加各種考試，應繳交報名費，其數額由考選部定之。身心障礙者、原住民、低收入戶參加各種考試之報名費，得予減少。」

至於對特定對象之加分優待，同樣也要

符合差異原則，亦即是，亦要符合考試之事物本質與優待之事物本質。公務人員考試法第23條第2項規定，後備軍人參加公務人員高等暨普通考試、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之加分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲毫、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限。上揭加分優待之規定，若從優待之事物本質觀之，對於那些獲得勳賞之後備軍人或因作戰或因公負傷依法離營之後備軍人予以優待，對於同是後備軍人而言，基本上是符合水平平等，對於與一般人而言，基本上是符合垂直平等，其與差異原則亦無相左。該等加分優待，除了體恤軍人之特殊性外，基本上對其他人並無不利益。是以，該等加分優待之規範，其與平等相符應。惟上揭對後備軍人之加分優待之規範，其範圍僅限於高考、普考以及特種考試退除役軍人轉任公務人員考試等項之考試，如此之規範，其所為的範圍限制，若從平等而言，似有審酌之空間。後備軍人參加高普考試，均容許其有加分之優待，何以在特種考試方面，反而僅限定在特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，而不及於與高考、普考同等級之其他特種考試，其區別對待之基準為何？頗讓人起疑。如果從考試之事物本質以及優待之事物本質

觀之，該等規定，顯然與平等相違，亦與考試之事物本質與優待之事物本質相左。該等之規範，似乎不具合理性，其正當性似嫌不足。基於水平平等與垂直平等，對於後備軍人參加公務人員考試之加分優待，似乎不應有高普考試以及特種考試之不同，而為差別對待。因之，對於後備軍人加分優待之規範，似宜修正，對於公務人員考試法第23條第2項之修正，其內容建議如下：「後備軍人參加公務人員高等暨普通考試，或與其相同等級之特種考試之加分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲毫、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限。」

陸、結論

人類的生活係由兩種層面所構成，一為物質層面，另一為精神層面，從而，物質生活與精神生活即成為一個個人的整體。權利是源自人格，是由人格本質所產生。每個個人的生活，基本上除了物質層面外，尚有一個精神層面的領域，換言之，每個個人的生活，係由物質層面與精神層面所架構而成，而每個個人均具有一個自主的人格，且權利係源自並依附在該人格之上，因之，不論是整體權利，抑或個別權利，其權利的基礎則

係在於人格。人如果失去權利，則會失去人的價值，如果沒有權利，人格就無法彰顯與實現，也就無法發揮人的功能。平等是基於人格而來的權利，每個個人基於此等權利，可要求同等對待，以促使人性尊嚴獲得保障，以及個人的最大程度自由的發展。

就物質與精神的二元對立而言，平等此一權利就如同人類的生活一樣，同樣具有平等的物質層面以及平等的精神層面。平等所具有的物質層面與精神層面，始足構成一個完整的平等。就平等的物質層面而言，其係客觀存在於社會與國家，在社會方面是社會秩序及社會利益與其秩序及利益之分配，在國家方面則是國家權力的行使，不論是社會秩序與社會利益分配或國家權力行使，基本上都存有客觀的秩序與規範，從而，可從該等的客觀秩序與規範中推演出「平等原則」，亦即是，可從平等的物質層面導出客觀的「平等原則」。就平等的精神層面而言，其是主觀抽象存在於人格，平等的精神層面，基本上是係在於個人的自由發展，以及人的價值、尊嚴與功能的實現，該等自由發展、價值、尊嚴、功能，係抽象的、主觀的，是個人可得請求的權利，從而，可從該等抽象主觀可得請求的權利推演出「平等權」，亦即是，可從平等的精神層面導出主觀的「平

等權」。

基於上揭平等的物質層面所導出的「平等原則」，對於國家權力之行使，應禁止恣意、專擅自為，其不得恣意之範圍，包括法規的制定與法規的執行。亦即是，不論是國家法規的制定，抑或法規的執行，國家權力的行使對於每一個個人都要同等的對待，基於如此之前提，「平等原則」是為「客觀的規範」。至於平等的精神層面所導出的「平等權」，對於個人而言，其可得向國家請求個人自由發展、個人尊嚴、價值的實現之同等對待。基於如此之前提，「平等權」是為「主觀的權利」。

平等的差異，其差異如與事物本質具有真實的聯結與直接的牽連，如此的差異始具正當性。如平等的差異，其差異與禁止恣意相符應，如此的差異，即具合理性。如平等的差異，其差異如與事物本質之目的相對應，如此之差異，始具合目的性。平等就是相同的與不同的應給予有差異的且符合其本質的對待與處理。平等是正義的核心，狹義的正義就是平等，平等的實現，即為正義的實現。亦即，無平等即無正義。

平等從其精神層面所導出主觀的「平等權」，如果沒有結合其他權利，平等權基本上僅是個人主觀抽象存在的權利而已，惟有

與其他權利相結合始能彰顯出其為個人主觀請求權的屬性。如果僅就「平等權」本身而言，其係屬抽象的存在於個人人格之上，當個人行使其他由其人格所導出的基本權利，而與平等權相互結合時，「平等權」即可發揮其具體的功能。平等從其物質層面所導出客觀的「平等原則」，係屬客觀的規範，從而，不論是國家法規範的制定，抑或國家法規範的執行，對於每個個人都要同等對待，對於國家權力的行使，要嚴禁其恣意、專擅自為。平等的功能，在其消極面向具有防禦的功能，在其積極面向具有要求法律適用的平等與法律制定的平等。

平等是容許合理的差別對待，此種差別待遇，必須經過衡量活動。亦即是，彙集各種利益、情況、因素，評比各種利益、情況、因素的重要性以及對於各種利益、情況、因素為評比，而形成差異對待的內容。平等要作正當合理差別對待時，要符合比例原則。亦即，要作正當合理的差別對待，對於該等差別對待，仍要衡量是否在追求正當之目的，是否為達成此一目的所必要，與該目的之價值（利益）是否成適當之比例。也就是說，作正當合理的差別對待，該等對待是否有助於目的之達成，該等對待對人民權益之影響或損害是否最小，該等對待對人民權益

所造成之不利益與所要達成之目的之利益，是否相當，兩者之間是否均衡。

平等在公務人員考試制度中，具有樞紐的地位。其作用有：「一、在公平合理與機會均等的條件下，各種的職務和地位，應向所有的人開放。二、禁止恣意，不得歧視或不合理對待。三、考試內容與方式不得為不合理之差別對待。四、考試轉調之限制，不得為不合理差別對待。五、應考年齡與錄取資格保留，應為同等對待。六、對於特定對象之優待事項，應符合差異原則。」以上揭平等之作用為檢視之工具，對現行公務人員考試制度予以檢討，並將公務人員考試法中與平等有關事項詳加分析討論，將其不合理之處提出，依分析討論之結果提出修法之建議，期盼平等能真正落實在我國公務人員考試制度之中，同時亦企盼公務人員考試，能與平等更為契合。如此，對人民之應考試權與服公職權之基本權之保障，能更為周妥與完善。

參考書目

- 王文忠（2003）。行政法上之衡量原則在考銓政策確定之運用與地位。**考選周刊**，909，3。
- 李惠宗（2001）。**憲法要義**。元照出版有限

- 公司。
- 吳 庚（2003）。**憲法的解釋與適用**（修訂版）。作者自版。
- 吳 庚（2007）。**行政法之理論與實用**（增訂十版）。作者自版。
- 范揚、張企泰譯；Hegel 著，（1985）。**法哲學原理**。里仁書局。
- 城仲模主編（1997）。**行政法之一般法律原則（二）**。三民書局股份有限公司。
- 陳 敏（2003）。**行政法總論**（三版）。作者自版。
- 陳慈陽（2004）。**憲法學**。元照出版有限公司。
- 陳新民（1992）。**憲法基本權利之基本理論（上冊）**。作者自版。
- 黃 異（2006）。**行政法總論**（增訂五版）。三民書局股份有限公司。
- 張道義譯；Lorenz von Stein 原著（2007）。**社會理論**。國立中山大學中山學術研究所博士班課程用書。未出版。
- 翁岳生主編（2006）。**行政法（上）（下）**。元照出版有限公司。
- Deborah Stone (1997). *Policy paradox : The art of political decision making*. W. W. Norton & Company Ltd.
- Rawls John (1999). *A theory of justice (rev. ed.)*. Harvard University Press.
- 司法院網站：<http://www.judicial.gov.tw>
- 考選部網站：<http://www.moex.gov.tw>

行政院勞工委員會網站：<http://www.cla.gov.tw>

由區域治理探討鄉鎮市法律地位與功能轉型



飢桂美*

摘 要

研究都會與城鄉均衡發展之理論至多。大體上，就區域發展理論而言，可略分為均衡發展理論及不均衡發展理論，隨各國之國情及發展之程度而有其不同之適用性。不平衡發展理論承認區域間發展不平衡的現實面，主張一部分地區率先起飛，使其經濟快速成長再帶動次發達地區，尤其強調的是經濟效益目標的突顯，其著重生產要素及基礎條件較好的地區予以政策優惠。有關不平衡理論之模式甚多，如梯度推進模式，認為區域經濟的發展盛衰，主要取決於該地區產業結構的優劣與轉移，而產業結構的優劣又取決於地區各經濟部門，特別是主導專業化部門在工業生命週期中所處的階段。且由科技進步引致創新的新產品、新技術、新思想以及新的生產管理與組織方法等，多發源於高梯度地區，其對周圍地區的經濟發展，也將造成地區間的兩極分化，故適用上風險頗高，但在區域發展不平衡之地區有其不得不然的困擾，但亦應防止發展失衡之惡性循環。

此外，尚有區域經濟發展中的輻射理論，其主要特色為，1.輻射是一個雙向的過程，不同能量的物體相互輻射；2.輻射的結果是隨著能量的傳遞而

* 開南大學公共事務學系副教授

逐漸拉平物體之間的能量；3.一個物體的能量只要高於周圍其他物體，淨輻射出去的能量數量就大於自然吸收的能量數量；4.兩個物體距離越近，能量輻射越大。而區域經濟發展中的輻射媒介，主要為道路、交通、資訊等所決定的市場一體化水平，直接影響輻射之有效性。在輻射過程中，資本必然向投資效率高的地區流動。初期，中心城市資本的邊際效益較高，資本由周邊地區向中心城市流動；相當時段後則會出現返流現象。故長遠以觀，資本在中心城市與周邊地區之間的流動不僅有利于中心城市的經濟發展與現代化進程，而且也有利於周邊地區的經濟發展與現代化過程。中國大陸目前即採用此種理論，惟人才的流動有別於資本的流動，需要較長的時間及較大的成本。基本上，輻射理論特別強調市場機制，在經濟發展及民主化進程中的基礎作用，多適用於資本主義之已開發國家，但亦易激化M型社會之。

我國目前之城鄉區劃與層級，能否經由地方治理以解決城鄉發展之均衡問題以與全球化接軌，實為本文研究探討之目的核心所在；並將經由理論之適用，以尋求最適於我國都會與城鄉均衡發展之模型。在21世紀的今日，地方發展必須與全球化接軌的同時，究竟須城鄉均衡發展方能解決地方自治與提升國家競爭力之問題；抑或非均衡發展資源集中使用方能解決地方自治與提升國家競爭力之問題將在本研究中得到相當分析之成果。

關鍵詞：區域治理、功能轉型、均衡發展、輻射理論

From Region Governance Research the Legal Status of Township and Function Transformation

Chang Kuei-mei

Abstract

The 21st century came into the Post-Capitalism era; the Model M society has already taken place, the global inflation try to go up. It's the same time to enforce the local governing to upgrade the national competitiveness for the basic local autonomy in the democratic state, it's very important to trample the social society. It gives consideration to be balanced development with urban and rural areas. Nearly 1/3 of the people in our country live in concentrated communities in the large metropolis area of Taipei. Whether among them the Tao Yuan county could become the aviation city around the Asian-Pacific Operation Center and network center of Asian-Pacific information in the future, there are a lot of problem to solve, but the balanced development and place in urban and rural areas are managed and integrated with globalization for primary affair in the future.

According to Regional Economic Development theory, the theory can divide into the Theories of Balanced and Unbalanced Regional Economic Development; there is its different suitability with different national conditions and development of various countries. Unbalanced Regional Economic Development admitted the true of the regional unbalanced, maintain some areas take the lead in taking off, make its economy grow up and drive developed area once again fast, it is conspicuous that it was economic benefits goal that was especially emphasized, it focuses on the better area of factor of production and basic condition and gives the policy favorably. To think the development prosperity and decline of the regional economy, depend on the quality and transformation of the industrial structure of this mainly area, and the quality of the industrial structure depends on every economic department in the area again, especially the stage that the specialized department of the leading factor is in during industrial product lifecycle. And cause new products, new technology, new thought and new production management innovated and organizing the method etc. It will cause the polarization

among the areas too to economic development of the surrounding area, but there is its puzzlement with no alternative in the area of the regional disparate development, but should prevent developing the out-of-balance vicious circle.

In addition, still having theory of radiating in regional economic development, its main characteristic is, 1.Radiation theory is a two-way course, the mutual radiation of object of different energy; 2.The result of radiation is to even up the energy between objects gradually with transmission of energy; 3.So long as the energy of an object is higher than other objects around, the quantity of energy going out in net radiation is greater than the quantity of energy absorbed naturally; 4.The nearer the distance between two objects energy is the greater in radiation.

And the media of radiating in regional economic development, integrated level of market determined for road, traffic, information, etc. influence the validity of radiation directly. In the theory of radiation, the capital must flow in the area with high efficiency in investment. Initial stage, the marginal benefit of the capital of main city is relatively high, the capital flows from surrounding area to main city; Analogous to will return to the phenomenon of flowing after long period. With the view of the long-term, the flow between main city and surrounding area of the capital is not merely favorable to the economic development and modernization drive of the main city, and is favorable to economic development of the surrounding area and modernized course.

This essay will discuss the present zoning urban and rural areas in Taiwan, to solve the balanced problem of development in urban and rural areas for integrating with globalization; Today in the 21st century, in the meantime urban and rural areas equilibrium development must integrate, it's a question to solve local autonomy and raise the competitiveness in globalization; In this essay, we will find the approach to solve this problem .

Keywords:region governance, function transformation, equilibrium development, radiation theory

壹、相關概念與理論基礎

並非所有鄉鎮（rural downtowns）發展均類似，有些城市（cities）的特色是不同的，其人口多寡、工商機制、聯外交通、經濟規模亦有別。成功的鄉鎮發展須具備五個核心的原則與復甦策略：1.發展出鄉鎮的願景與策略。包含吸引新的企業、高速公路的延伸、爭取建設之財政補助等。2.明確化建立地方資產。包含強化社區整體之獨立產業、提供社區活動之開放空間、以地方社區為基礎之財政制度、提升政府功能之警察局及圖書館等。3.建立強有力之公私合夥關係。4.強化鄉鎮地位意識。包含強化醫療資產、強化與重建鄉鎮經濟基礎等。5.決定鄉鎮市場。前提是必須使訪客願意花時間在你的鄉鎮（Robertson, 2006: 2）。

鄉鎮復甦須設定發展之主要步驟為：1.掌握願景。2.發展策略性計畫。如：特色、住宅、銷售、文化、公共基礎設施、就業、關懷社區、非營利組織之發展、市場、社會價值。3.打造健康之公私合夥關係。4.做該做的事。5.建立企業提升區及非營利組織。6.建立觸媒發展公司。7.成立都市(urban)娛樂區。如：電影院、俱樂部等。8.發展租賃住宅市場。9.開拓供給能力之策略。10.著重

房屋之銷售。11.發展地方服務銷售之策略。12.重建強有力之公務市場(Leinberger, 2005: 1-4)。

地方政府區域治理善治之原則包含：1.制度之開放及透明。2.在各種政治決策過程之廣泛公民參與。3.多面向之制度。4.清礎有效之政策界定及量化之目標。5.政策之連慣性。治理有別於管理，治理是行動者經由建制之機制以表達其需求、有形之目標、傳播之方向及追求相關的政策。政治上之治理，並非統治能力，而是政府社經系統計畫之過程及其所欲之發展。治理是一種權力關係，治理能力是系統權力的衡量(Godet, 2005: 23-24)。

Timothy Cobban的都市政體理論(urban regime theory)源自於Paul Peterson，地方政治是必要下的非為重要，因為經濟限制迫使我們排除重要政策選擇的可能性，因此政治爭議常在重要問題上。Peterson認為城市政府追求經濟發展政策是無可選擇的，因為若他們以重新分配財富取代集權，城市將變的更為貧窮。而資源目標的尋求有很多方式：投資基金、政治宣傳的財政支持、城市議會之投票、公聽會之支持、城市議會之影響等。Stone認為在解決個人及團體之不同利益上可經由共同目標組成聯盟(coalition)，如此可

由社會控制轉換為社會生產，其掌握聯盟建立之概念由議會到社區(community)。在都市政策制定常受企業目標之影響，企業社區最可能擁有消費者所需求之資源，故都市政體理論研究何種聯盟之利益可達成政策目標(Leo, 2003: 345-346)。

貳、鄉鎮市之法律地位

政府之鞏固(consolidation)常與都會區發展之策略息息相關，以美國為例，都市(urban)政府能提供較大單位的區劃、財政等服務程度亦頗重要。在城市-縣(city-county)和市間(intermunicipal)鞏固取決於市級財政當局轄區的廣泛程度，甚至勝過司法或稅區之劃分，其有重要關鍵之影響。地方政府之市(municipal)在商業收入合約及住宅發展常較縣(county)有較大的權限，市在提供發展上之基金(grants)和借貸(loans)有較大的權限，建立風險基金(venture capital fund)及使用其投資；縣則大部份無此權限(Andy Oakley, 1987: 262)。

至於鄉(town)，90年代之經濟危機對地方政治有重要之影響，鄉議會開始知道規劃界定未來多元地方政府活動連結凝聚之地位，重新評估它們的近似性。在處理不同社區事務增加其外部關係反應上，鄉議會打開

了社會、經濟、制度的大門。由傳統地方政府到地方治理，近20年來對鄉可印證之假設為：1.地方政府由近似性和政治性演進為代表責任之專業執行的模式地方政府(model)。2. 地方政府對導入策略及先進之計畫具高度反應及建構之模式。3. 地方政府由傳統市(municipal)服務之提供者導向更多元化服務途徑的理性運作。4.地方議會由傳統地方政府重策略關係導向更重地方治理(Quim Brugué and Josep Maria Valle's, 2005: 201-202)。

依地方制度法，地方自治團體：指依地方制度法實施地方自治，具公法人地位之團體。(第2條第1項第1款前段)自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。(第2條第1項第2款)鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里(以下稱村(里))以內之編組為鄰。(第3條第4項)大法官會議解釋，釋字第553號，雖係針對台北市政府因決定延期辦理里長選舉案，然解釋文中對自治法人團體多所著墨，「...地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政

訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審理。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之

適法性問題為終局之判斷。」台北市政府為機關，台北市為自治法人團體，其法律地位顯所不同。

大法官會議解釋，釋字第498號，雖係對「地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。」然解釋文之前段「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」鄉鎮自治法人之法律地位，憲法並未明定。若須調整變動，只須法律位階之行政區劃法草案儘速通過或修正其他相關法源即可。

參、鄉鎮市之自治功能

在某些趨勢上鄉鎮市之自主與自我治理的趨勢是不同的，自主是自我治理的功績，自主係指自我立法能力理性之本質，意志力之目標性及法條之獨立性。自主是人性本質與每一個理性本質尊嚴的基礎，每一個人是他們自己之目標，道德是理性本質的重要依據（Jacobs，2003：221-222）。就中央政府之監控與地方政府之自主裁量而言，其府際間之政策互動的行動者可大致分成三種類型，一為主張支出者、一為支出守護者、一為支持政府者。此種爭論植基的假設為：1. 行動者在地方政策目標、總體經濟控制及地方自主性是追求自利的。2. 行動者追求自利的能力假設是受限制的及府際間政策網絡的結構是利便的。一般言，行動者為主張支出者多追求地方政策目標，行動者為支出守護者多追求總體經濟控制，行動者為支持政府者多追求地方自主性。如果三類行動者具有相似之影響力，在政策目標上即可表現其平衡性（Blom-Hansen, 1999: 237, 242）。

我國鄉鎮之區劃有其歷史意義，依地方制度法之相關規定，地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以

內之編組為里。村、里以內之編組為鄰（第3條）。至村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之（第7條）。鄉鎮無權置喙。且村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之（第60條）。鄉鎮亦無權置喙。

在行政制裁權方面，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行（第26條第2項）。並無規範到鄉鎮；但自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查（第26條第4項）。前後文義似有不一致之處。但自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效（第30條第1項）。故地方政府訂定罰則之自治條例如與中央法規命令牴觸，雖有民意基礎仍屬無效，故知影響頗屬有限。

以地方立法機關之組織結構言，鄉（鎮、市）民代表會代表總額，鄉（鎮、市）人口在一千人以下者，不得超過五人；人口在一萬人以下者，不得超過七人；人口在五萬人以下者，不得超過十一人；人口在十五萬人以下者，不得超過十九人；最多不得超過三十一人（第33條第2項第3款）。其會期之長短，鄉（鎮、市）民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日（第34條第1項第3款）。一年開會的時間頗為有限。

在組織權方面，鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府核定（第54條第3項）。自主組織權頗為有限。鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查。鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之（第62條第3項）。其報縣政府備查之程序與代表會之組織報縣政府核定程序有別。在組織自主權之意義上，代表會之組織實應享有更大之空間方屬合理。

在財政權方面，村（里）長，為無給職

，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之（第61條第3項）。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。（第66條）鄉（鎮、市）並無獨立之稅目來源，但卻須編列村（里）長事務補助費。此外，縣（市）、鄉（鎮、市）應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之（第73條）。有關府際間地方財政來源十分重要的統籌分配稅款，依財政收支劃分法之規定，依稅目收入分成統籌之（參第8條）。由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）（第16-1條第2項第1款）。前述之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉（鎮、市）之款項後，應參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉（鎮、市）（第16-1條第2項第6款）。而在財政支出方面，各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，

歸鄉（鎮、市）。前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔（第37條第1項第2項）。在支出方面鄉（鎮、市）之自主權顯較收入為大。若再以地方稅法通則之相關規定觀之，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會完成三讀立法程序後公布實施。地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查（第6條）。鄉（鎮、市）公所開徵地方稅亦具相當自主權，惟餅須做大，方始有其財政空間。

整體言，鄉鎮在相關法制中雖賦予其自治法人之地位，但其成其為法人之自主組織、自主立法、自主財政等權，並無對等資源以為發展空間，故與社區之結合服務性而言其反應性有待商榷。

肆、鄉鎮市之法律地位與功能轉型

鄉鎮市之功能轉型已為必然趨勢，有效之轉型治理是面對重構與穩定最大之挑戰，治理是政黨不可忽略的任務，其任務為提供行政當局適當之人事、財政、轉型策略及行

政。而任務之領導者必須取得足夠之資源去建制地方政府，並發展出提供基金、訓練、就業等計畫，執行創造贏收之策略，強化反貪腐與溝通協調之機制並發展出社會監督之能力，尋求地方階層新的政治領導者（Degrasse, 2006: 1-2）。

在全球化競爭之前提下，城市區及城市區之企業必須發現新的關聯，以便能快速掌握全球經濟資源之改革。Schumpeter指出改革不再是天才企業家或發明者之成果，而是系統中努力者及複雜的行為者之結構，這些結構不僅在公司內部亦在法人環境之外部增長(Ache, 2000: 696)。地方城市改革之環境培養十分重要，當代空間發展理論（spatial development theory），經濟空間可視同關係空間，互動範圍、人際合作決定了改革能力及經濟區域之成就。空間之接近並非依據距離（運輸成本之運作），相反的，潛在的改變及接觸強調在文化和態度的近似性(Ache, 2000: 697)。

區域競爭常扮演推動改革的重要角色，地方政府之競爭多為提升經濟成長，而區域間的競爭政治革新常較經濟變遷的風險為高(Saich& Yang, 2003: 205)。

目前我國鄉鎮市之區劃，經濟規模過於割裂，過度消耗成本。於此情形下，鄉鎮市

是否仍維持其法人地位頗堪存疑。當務之要為統籌城鄉發展，在推動城市化之同時，同步發展農村經濟，若採過度偏重城市發展之政策，鄉村發展亦易受阻。因凡城市化水準較高之國家地區，其農業亦較一般國家地區為發達。在統籌城鄉發展過程中，因各鄉鎮市之情況有別，發展策略亦應有其區隔。鄉鎮市剩餘勞動力之轉移無法僅繫於城市化之吸納，而應總體形成放射狀良性發展趨勢（戴宏傳，2005：27-28）。

我國各級市之定位，依地方制度法之規定，人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商業發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完備之地區，得設縣轄市。本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用前三項之規定（地方制度法第4條）。市之三級制，顯有別於一般國家。最近，立法院於96年5月4日三讀通過地方制度法第4條及第7條，明定人口超過200萬之縣市，在改制為直轄市前，準用直轄市之人事組織與財政規模。使市制愈趨多樣化與複雜化。因臺北縣

準用直轄市之規定，其組織與事權之調整，涉及增加編制員額及應負擔之各項經費，並須配置相對應之財源，故行政院與內政部、財政部、主計處等中央主管機關須研擬配套措施，並由中央與地方政府共同研商，修訂財政收支劃分法中的收入與支出之分配、公債法中的舉債限額之調整、中央統籌分配稅款分配辦法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等相關法規後，方得據以實施。以地方制度法而言，第34、54、55、62條準用較無疑義，但以財政收支劃分相關條文之準用則較有疑義，尚待釐清。

台北縣成準直轄市後，不僅行政人力及預算財源大幅擴張，更可運用更充足的資源以從事相關公共建設，甚至縣內目前規劃與執行中的各項重大工程的建設亦可產生連動效應。北縣政府已積極推動的相關都市發展政策，含新板特區開發的推動--持續受高鐵、台鐵及捷運共構利多影響、新莊副都心的發展--中央合署辦公大樓題材，未來成為部分中央院會落腳地點的可能性相當高，以及捷運環狀線--經過三重、蘆洲、五股、新莊、板橋、中和與新店等地區的工程等，可能因為財源挹注增加而使推動時程縮短，周邊房市可能因此而有較立即明顯帶動效果，使得台北縣近台北市的地區將成為最大受惠者。

在住屋生活圈方面，目前在台北縣有土地資產的味王、厚生、遠紡、裕隆、三洋、歌林、東元、聲寶、大同等，股價多少都受到激勵，而上市櫃營建公司中，全坤興在三重市推案，皇翔在板橋市、土城市都有推案進行，冠德在中和市，華建將於永和市推案，大陸工程則與厚生在板橋市推案，遠雄則在林口鄉、三峽鎮推案，都被認定是最大受惠族群。據信義房屋不動產企研室統計，目前台北縣市平均房價約有八成差距，未來隨著北縣區域建設逐步跟上北市的水準，北縣市住宅房價的差距，可望逐步縮小。北縣升格為住宅行情帶來鼓舞，至於商業設施方面則受到群聚效應及經濟規模的影響，短期內仍將集中在台北市區，但長期而言，如新板特區等潛力地段，仍可能發展成為新興的商業金融中心。

以統籌分配稅款而言台北縣成準直轄市後多出約四倍，依現行規定，中央統籌分配稅款直轄市分配比率為四三%，縣市為三九%，台北縣升格後所分配到的稅款將從九十八億元增加至約五百億元，歲出也將從七百六十五億元增加至約一千五百億元，若整體財源不變餅未做大之情形下，財政分配之危機與爭議必將不斷（江妍慧，2007）。

有關區域發展，在地方政府組織建制方

面，歐美國家多採用城鄉分立體制，美國的縣和市直接由州統轄。發展中的國家區域，也大多實行城鄉分立，如印度的市和縣由邦所轄。如此相當比例的可反映出城市和鄉村的區別有其差異上的明顯性、管理上的異質性。在地方政府組織架構上，日本經由縣帶動市之發展，與美國之特區、英國之行區，各有其不同之特色。如同中國大陸之市管縣，最終均為解決城鄉發展落差，提升國家競爭力，解決公民治理區域發展中就業、健康、住宅等問題。

就城鄉整體發展言，區域經濟發展中常用的輻射理論，有四項特色，1.輻射是一個雙向的過程，不同能量的物體相互輻射；2.輻射的結果是隨著能量的傳遞而逐漸拉平物體之間的能量；3.一個物體的能量只要高於周圍其他物體，淨輻射出去的能量數量就大於自然吸收的能量數量；4.兩個物體距離越近，能量輻射越大。而區域經濟發展中的輻射媒介，主要為道路、交通、資訊等所決定的市場一體化水平，直接影響輻射之有效性。在輻射過程中，資本必然向投資效率高的地區流動。初期，中心城市資本的邊際效益較高，資本由周邊地區向中心城市流動；相當時段後則會出現返流現象。故長遠以觀，資本在中心城市與周邊地區之間的流動不僅

有利于中心城市的經濟發展與現代化進程，而且也有利於周邊地區的經濟發展與現代化進程。基本上，輻射理論特別強調市場機制，在經濟發展及民主化進程中的基礎作用（厲以寧，2000：247-249）。

伍、區域治理下之鄉鎮市功能轉型

鄉鎮市之發展，依A.O.Hirschman的不平衡增長理論（unbalanced growth theory），視發展為一種不平衡的連鎖演變過程，在一個競爭經濟中，收益和損失是不平衡的徵兆，欲發展經濟目標應是使不平衡存在而非消失。Hirschman認為導致偏高平衡之結果才是發展的理想格局。當齊頭並進所需之各類資源面臨缺乏時，不得不走向不平衡增長理論；反之，已開發至某種程度之民主國家自然有能力實現平衡增長理論。若以我國鄉鎮市自主財源之匱乏及建設經費之短絀以觀，能否適用平衡增長理論頗有疑義。採用重點功能發展與轉型或為不得不然之趨勢。故從地理之角度言，區域間或國際間之經濟增長亦必然不平衡。當區域配置顯現增長不平衡時，卻可能表現不出增長處於最佳之狀態。不平衡增長過程之分析，可發現某一點之先進，會予隨後其它點帶來走向增長之壓力、拉力與強制之力量。然若所有這些點均以

准許之同樣速度增長，則促使以一國家、地區、集團傳遞到其他國家、地區、集團之力量，將會疲軟（林尚立，2005：101-102）。

1950及1960年代之區域主義，後由開放的區域主義(open regionalism)所取代，開放區域主義是指多數同意非排他且開放新成員的加入，其需要多數的力量，以平衡外在的阻礙。它的成員於相互或單方基礎上與非成員追求自由化過程，因成員國能單方地選擇它們對外關稅稅率(tariffs)，故較不太可能發展成競爭制衡之行動一致的政治集團(blocs)。它在成員商業自由化的過程中，經由協調提供了深度之整合，所涉及的層面包含競爭性政策、產品標準、制度律則、投資規則、環境政策、勞力標準等，使成員國以較少的生產成本而能普遍提升效率。然值得探討的是深度整合會否形成已開發國家之決定？而開發中國家迎合已開發國家調整其標準時，此標準是否能符合其自身的條件（Panagariya, 1999：34-38）？

開放區域主義下之相關組織，如1994 the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)、1996 之 the World Trade Organization (WTO)；已開發國家之 the North American Free Trade Agreement (NAFTA)、the European Union (EU)；亞太地

區之 the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)；開發中國家的 South Asian Preferential Trading Area (SAPTA)等，大多有其區域之屬性。以APEC為例，美國亦希望經由APEC取得亞太地區資訊技術自由化之同意，以進一步探討Singapore在WTO中之角色。然此類組織在二十一世紀多以經貿組織居多，人類社會自由民主的追求，顯以財經為主要基礎，已逐漸取代過往政治掛帥之國際互動，經地區開放性之緊密整合，所逐漸建構出之經貿全球性網路，正日益擴張中，地方政府亦然。

新區域主義(the new regionalism)在開放區域主義之風潮下應運而生，但較強調競爭合作之交相運用，以建立地方治理的策略性合夥關係，多用於地方政府、營利及非營利組織、社區組織等系絡間，亦可運用於國際間。其展現之方式可經共同參與的協議、協定(agreement)或契約外包(contract)等方式進行。其地方治理的組織型態多呈現在功能性之跨域合作(transfrontier cooperation)，亦以經濟功能居多，甚或都市間(intermunicipal)之合作更為頻繁。新區域主義的模型著重現代商業生活及基礎結構，尤在跨域之運輸系統、水或能源之供給、教育網絡等之建立。在全球化過程中，其功能區域之概念重構益

形重要，而其功能區實植基於自願的都市間活動(Gidlund, 2000: 167)。透過部門間、府際間、公私部門間之合作、合夥的協力關係以為推動。

故區域治理下之鄉鎮市功能轉型，首須解決鄉鎮財政窘迫問題，提升產業實力，以治理取代統治，催化聯盟組織之運作，跨域組織尤為重要。而產業實力的提升除跨域組織外，投資與建設主體間經市場化之招標與投標，形成法律約束之委託代理關係。此外，投資者尚須委託優質獨立的第三方擔任投資實質監督，通過監理公司對建設者之投資形成質量、進度與預算之監督管理。對於投資者，即使由政府完全出資實施基礎設施之投資，其主體亦可以法人實體之組織形式、以業主身份完成投資具體實施。即在投資過程中全面推動建制化之招標投標制(丁向陽, 2005: 21)。尤應著重在基礎設施之強化，解決地方造產在地方始終無起色的問題。重新形塑區域治理下之鄉鎮市轉型之功能，在資源有限之情況下，選取重點發展項目已勢不可免。

為使理想經濟規模呈現，簡併鄉鎮行政區勢必為鄉鎮市功能轉型後下一階段之目標。在不同階段過程中，其理論基礎將有其差異，或許第一階段的不平衡增長理論將發展

出第二階段之都市政體理論。難怪Stone 認為都市政體是政治過程中之普遍控制及經濟上之私人控制，兩者間調節的有機體（Stone，1993：15）。

參考書目

- 丁向陽（2005）。**城市基礎設施：市場化理論與實踐**。北京：經濟科學出版社。
- 江妍慧（2007）。縣市合併求升格——中央財源很難喬。**新台灣周刊**，581。
- 林尚立主編，胡位鈞著（2005）。**均衡發展的政治邏輯**。四川：重慶出版社。
- 厲以寧（2000）。**區域發展新思路：中國社會發展不平衡對現代化進程的影響與對策**。北京：經濟日報出版社。
- 戴宏傳、陳永國等著（2005）。**城鄉統籌與縣域經濟發展**。北京：新華書店。
- Ache, Peter (2006). Cities in old industrial regions between local innovative milieu and urban governance: Reflections on city region governance. *European Planning Studies*, 8(6), 693-709.
- Blom-Hansen, Jens (1999). Policy-making in central-local government relations: Balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals. *Jnl Publ. Pol.*, 19(3), 237-264.
- Brugué Quim and Vallès Josep Maria (2005). New-style councils, new-style councillors: From local government to local governance. *Governance*, 18(2), 197-226.
- DeGrasse, Beth Cole & Caan, Christina (2006). Transitional Governance: From bullets to ballots. *Stabilization and Reconstruction Series*, 2, 1-24.
- Gidlund, Janerik and Jerneck, Magnus (Eds.) (2000). *Local and regional governance in Europe: Evidence from Nordic regions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Godet, Michel (2005). Regions facing their futures. *The Journal of Futures Studies*, 7(2), 21-27.
- Jacobs, Jonathan (2003). Some tensions between autonomy and self-governance, *Social Philosophy & Policy Foundation*, 20, 221-244.
- Leinberger, Christopher B. (2005). Turning around downtown: Twelve steps to revitalization. *Metropolitan Policy Program, The Brookings Institution, Research Brief*, pp.1-24.
- Leo, Christopher (2003). Are there urban

- regimes in Canada ? Comment on :
Timothy Cobban's the political economy
of urban redevelopment : Downtown
revitalization in London, Ontario, 1993-
2002. *Canadian Journal of Urban
Research*, 12(2), 344-348.
- Oakley, Andy (1987). Milwaukee County seizes
the reins of development. *City and State
Special Issue*, July, 34.
- Panagariya, Arvind (1999). *Regionalism in
trade policy : Essays on preferential
trading*. Singapore : World Scientific
Publishing Co. Pte. Ltd.
- Robertson, Kent (2006). Rural downtown
development: Guiding principles for small
cities, *Rural Research Report*, 17(3), 1-6.
- Saich, Tonty & Yang, Xuedong (2003).
Innovation in China's local governance:
Open Recommendation and Selection.
Pacific Affairs, 76(2), 185-208.
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the
capacity to govern: A political economy
approach. *Journal of Urban Affairs*, 15, 1-
28.

全球環境政策行銷趨勢下我國公務人員考試的變革



傅岳邦* 高文彬**

摘 要

運用跨越政治、經濟疆界的環境政策行銷作為解決環境議題已成為普遍趨勢。本文試圖藉由從全球到在地的環境政策行銷論證與對政策行銷工具的分析，探究全球環境政策行銷與我國公務人員考試的互動。同時，針對公務人員考試的類科、科目與試題等面向提出相關建議。

關鍵詞：全球化、環境政策行銷、行銷工具，公務人員考試

* 中台科技大學行銷管理系專任助理教授

** 中正大學成人及繼續教育研究所助理教授

The Reform of Our Civil Service Examination under Global Environmental Policy Marketing Direction

Fu Yueh-pang & Gau Wen-bing

Abstract

It becomes a common direction to resolve environmental issues with environmental policy marketing across political and economical borders. This essay tries to explore the interaction of global environmental policy marketing and our civil service examination through the argument of global to local environmental policy marketing and the analysis to policy marketing tools. Meanwhile, it provides related advices of categories, test subjects and questions for our civil service examination.

Keywords: globalization, environmental policy marketing, marketing tool, civil service examination

壹、背景研究

儘管對「全球化」(globalization) 的評價互有褒貶，學術界與實務界均一致同意這股趨勢對人類產生重大而深刻的衝擊，由於以下因素推波助瀾，該項衝擊持續遞增 (Farazmand, 1999, pp. 512-514)：

1、盈餘累積的經濟因素 (Economic factors of surplus accumulation)：資本主義的全球化是盈餘累積的驅力，它跨越了地域的疆界，並且超越了數世紀來的國家疆域範圍。全球化在二次世界大戰後加速發展，1970 年代以後攀上高峰、1990 年代臻於頂點。跨國企業是全球化的中心特徵，歷經數世紀進程形成一個全球市場，並享受低度開發國家的廉價勞工。

2、全球行銷 (Global marketing)：為尋找新市場、廉價勞動力與不受限制的生產地點，許多多國籍的與跨國公司決定邁向全球化。

3、全球生產：全球生產導致成本降低，同時也開始代替國家生產的形式。財政全球化促進了全球生產過程，因為生產公司可從全世界任何地方得到成分與原料，「全球來源」(global sourcing) 乃應運而生。

4、企業結構的重組：世界公司

(transworld corporations) 的興起與擴展，導致垂直與水平方向的組織重建，這使得企業權力在全球層級的集中化與全球統治階級的產生。併購的趨勢造就了「全球中心化組織」(globally centralized organization) 與集中的權力結構，也創生了管理菁英的全球組織架構，以及影響全世界公共政策與行政決定的組織菁英的新階層，這些全球菁英催生了全球性的組織文化。

5、全球貨幣與財政化：全球貨幣不再忠於或附屬於任何空間、國家或人類社區 (不像過去的貨幣與其分配主要是地域性的)，並促成了國內的社區-工作、機會、商業活動、社區價值。也就是說，全球貨幣鬆綁了其與地域性財務的銜接關係。

6、全球國家與行政 (Global State and administration)：資本主義需要強而有力的國家與穩定的環境才能成功，也需要秩序與社會控制。具全球主導優勢的政府，特別是美國與其歐洲的夥伴國家，在促進本世紀的資本全球化上扮演了主動角色。這些政府分配大量的公共支出於軍事與國防安全體系，以保護與促進低度開發國家與其國內市場的資本累積。特別是自二次世界大戰後，西方政府視其意識型態、價值體系、治理與行政的體系為理想模型而不斷輸出，經由干預與

入侵亞洲、拉丁美洲、非洲與中東，在美國全球利益的保護傘下，美國公司的利益被不斷伸張，且被視為理所當然。

7、國內情況的衰退：1970年代，世界遭逢通貨膨脹、能源危機、預算赤字、政治等種種危機所導致的國內經濟衰退，造成企業與政府菁英績效間以及組織衰退與「削減管理」(cutback management)間的信心落差危機。這些問題伴隨公民的稅務革命與在公私部門興起建立工會的期望，結果是國家面臨合法性的危機，無暇他顧，促使更多企業邁向全球化。

8、個人期望的興起 (Rising human expectations)：一般民眾的個人期望興起，尤其是工會組織的增加，演變成工會對工作財產權的需求、雇員愈來愈希望參與企業管理權與職場女性角色興起的證據，而企業既有的區域性權力結構，使員工的期望與企業賺取利潤的目的不成比例，這導致了企業全球化。

9、革新：資訊科技、溝通與傳輸系統的革新，以及網路都對全球化現象做出重要貢獻。

10、聯合國機構：聯合國本身是全球化的重要因素。此外，國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)、世界貿

易組織 (World Trade Organization, WTO) 等也是此過程中強而有力的工具。

面臨全球化的衝擊，各國政府必須具備解決全球問題的有效能力，這涉及進行國家考試的變革，俾便甄選出擁有相關專業知識、技術與能力的公務人員進入政府單位服務。有鑑於此，本文以人類為因應「全球暖化」(global warming)問題而推動的「全球環境政策行銷」(global environmental policy marketing)為例，探討全球化與我國公務人員考試的互動關係，以針對公務人員考試的類科、科目與試題等面向提出相關建議。

貳、研究問題

基於上述研究背景，本文的研究問題有三：

1、我國公務人員考試的類科是否能夠滿足全球環境政策行銷趨勢下對應試者相關專業知識、技術與能力的需求？

2、我國公務人員考試的科目是否能夠滿足全球環境政策行銷趨勢下對應試者相關專業知識、技術與能力的需求？

3、我國公務人員考試的試題是否能夠滿足全球環境政策行銷趨勢下對應試者相關專業知識、技術與能力的需求？

參、文獻探討

一、全球化

有關全球化的定義眾說紛紜，大體上包含了六種不同的論述（Farazmand, 1999, pp. 510-512）：

1、全球化即國際化：這種看法將全球化侷限在組織間跨疆界關係的狹窄意義上。

2、全球化即疆界的開放性：這意指經由解除國家管制的障礙與保護主義者的標準所達成之國家邊界的大幅開放性，因而促成快速的財務交易、溝通、貿易與文化關係，這種無疆界的世界被統一的全球經濟、全球政府、同類型的全球體系所形塑。

3、全球化是一個過程：這種看法借用政治經濟學的觀點，指出全球化不是一個現象，而是一個過程-一個歷經多世紀的現代資本主義資本累積的持續性過程。

4、全球化是意識型態：豐富的資訊藉由媒體、新聞、電腦與衛星傳送系統散播至全世界，提供了一個供其他國家效法的理想政治體系印象。「自由」、「個人主義」、「自由企業」與「多元民主」等關鍵詞形塑了全球化意識型態的驅力。

5、全球化是一個現象：這種觀點將全球化看作1970年代世界資本主義無止盡快速

累積資本而形成的全球市場結果。

6、全球化為一種優越的現象與過程：這種觀點將全球化視為全球資本主義的累積過程，即在全球層級中為累積資本而不斷擴展至新領域與機會的過程，全球化可視為在連續性廣泛架構內的歷史變革所產生的現象，是一系列複雜、彼此獨立、卻又互相有關的變化過程，這一系列的過程增進、深化與加速了全世界政治、經濟、社會、文化、環境、外交與安全各層面的人類關係接觸的關聯性，使得世界任一地發生的事件、決定與行動對世界另一地的個人、團體與國家都會產生立即的影響與後果（徐斯儉，2000，p. 3）。亦可說全球化為具有下列特徵的一個（或一組）轉變過程，此過程表現為：一種全球各種社會關係與社會交換行為之空間組織方式的轉變。這種轉變可用廣度、密度、速度與深度加以衡量，並在跨洲際、區域間引起與產生各種活動、互動與權力支配的流動與網絡（Held, McGrew, Goldblatt & Perraton, 1999）。

基於以上討論，全球化意味「疆界的瓦解」。此處的疆界指政治、經濟、社會、資訊、生態、勞動生產與文化等過去以國家與地區為準的固有界線。所以，全球化的面向是多元的：資訊的全球化、生態的全球化、

經濟的全球化、勞動生產的全球化與文化的全球化等等（孫治本譯，1999，pp. 26-30）。同時，全球化亦是一個受到政治與經濟雙重影響力聯合推動的範圍廣闊的進程（鄭武國譯，1999，p. 38），諸如國際間貿易與關稅的合作、商品、食物、醫藥衛生、勞動、跨國企業、工業發展與標準化、智慧財產權、文化與觀光事業、交通等的流通（Colas, 1994, p. 5），而擴展至世界的每個角落。因此全球化就是全球傳遞的工業產品、現代科技、貿易、資金、產品與資訊的跨國溝通，為世界各地社會彼此關係的激烈化，將本土事務調整為適合百哩外經濟實體的事務，或者讓對方與自身事務相互融通的過程（陳碧芬譯，1999，pp. 78-80）。全球化亦指「非世界國家」（Nicht-Weltsaat）的形塑，或者更正確地說：無世界國家且無世界政府的世界社會的形塑（孫治本譯，1999，p. 17）。故現行政治制度必須被轉變成一個可建立全球時代共同生活和政治行為的新政治制度（孫治本譯，1999，p. 005），包括反思與重塑在國家範圍內維繫或獲得權力的國家政府統治形式，以便形成一個新的「全球政體」（global polity）（Luard, 1990, p. 189）。

二、環境政策行銷

另一方面，1990年代被許多企業界人士稱作「環境的十年」（environment decade）（Fisher, 1990; Gross, 1990; Hayes, 1990），肇因於民眾逐漸發覺到消費活動會滋生全國與全球的環境問題，諸如固體垃圾、地下水污染、全球暖化和酸雨現象，而避免購買有害環境的產品（Kangun, Carlson & Grove, 1991, pp. 47-48）。企業紛紛順應這股「回歸自然」、「綠色消費」的浪潮，開始販售綠色紡織品、綠色食品、綠色化妝品等「綠色產品」（green products）（許蘭杰，2005）。環境行銷（environmental marketing）乃是企業在環保趨勢下，視環境管理為發展責任與成長機會所推動的綠色產品行銷活動（Coddington, 1993）。

Coddington（1993）描繪了一個由環境觀點與承諾構成的環境行銷途徑，如圖一所示。環境觀點涉及理解全球、全國與地方環境危機的嚴重性與廣泛性，俾正確評價對環境採取共同行動的影響，以及採取與否的行動；環境承諾為所有行動中達成環境管理與反映該態度的共同決定，分別展現為支持環境觀點的環境政策、環境改善與環境教育（pp. 4-9）。

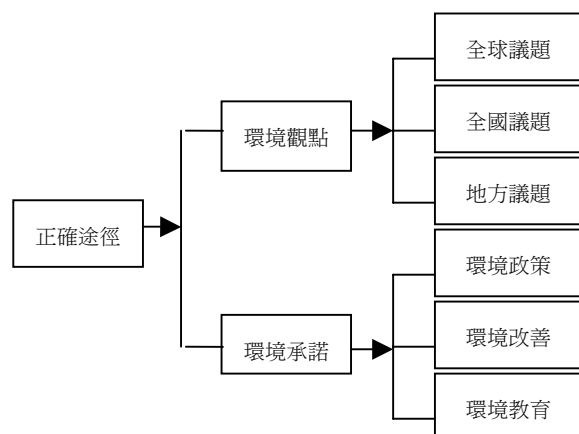


圖1 環境行銷的途徑

資料來源：Coddington, 1993, p. 6.

然而Coddington (1993) 指出，由於極大化專業知識與技術、權威、實效性、客觀性、資源等理由，企業多半偏好與夥伴建構正式或非正式關係的「環境策略聯盟」(environmental strategic alliance) 來履行環境承諾，這些夥伴包括環境團體、政府機構、零售商、媒體、貿易協會 (trade association)、學術機構與其他公司。Milne et al. (1996) 呼應此一觀點，力倡非營利部門、政府機構與企業會以夥伴身分建構「環境組織聯盟」(environmental organization alliance)，完成改善自然環境的任務。總體而言，前述夥伴可依Frause & Colehour (1994) 對環境計畫支持來源的論點歸類為「公共夥伴

」(public partners)、產業夥伴(industry partners)、社群夥伴(community partners)。公共夥伴即政府機構；產業夥伴即企業，包括零售商、貿易協會與其他公司；社群夥伴即非營利部門，包括環境團體、媒體與學術機構。環境策略聯盟的普遍化使得環境承諾不再侷限於企業推動的綠色產品行銷，轉而具備更為豐富的內涵(Coddington, 1993, p. 181)：

1、若環境行銷的首要目標是「促銷」(promotion)，則以產業夥伴為核心，建構「以促銷為基礎的策略聯盟」(promotion-based strategic alliance)，循企業行銷脈絡行銷「環境產品」。

2、若環境行銷的首要目標是對行銷對象的「教育」(education)，則以公共夥伴為核心，建構以教育為基礎的策略聯盟，循政策行銷脈絡行銷「環境政策」。

3、若環境行銷的首要目標是「研究」(research)，則以社群夥伴為核心，建構以研究為基礎的策略聯盟，循社會行銷脈絡行銷「環境理念」。

其次，在政策行銷的工具方面，McCarthy (1960) 對企業行銷中「產品」(product)、價格(price)、通路(place)、促銷等4Ps的工具類型學，能否一體適用於

政策行銷，學界的觀點有二。第一類觀點以 Kotler & Lee (2007) 為代表，強調公共組織與企業組織的同質性甚於異質性，故4Ps亦可通用於政策行銷領域：產品包括「實體產品」(physical goods)、服務、活動、地點、人、組織、資訊、理念(ideas)(p. 46)；價格包括產品費用、貨幣性誘因(monetary incentives)(如腳踏車安全帽的折價券)、貨幣性懲罰(monetary disincentives)(如隨地丟垃圾的罰款)、非貨幣性誘因(nonmonetary incentives)(如大眾認同的環保事業)、非貨幣性懲罰(nonmonetary disincentives)(如公布欠稅名單)(p. 74)；通路包括實體地點、電話、傳真、郵件、行動單位(mobile units)、得來速、網路、視訊、宅配/到府、消費者購物、用餐與消磨時間的場合與公用電話亭/自動販賣機等「配置管道」(distribution channels)(pp. 93-97)；至於促銷工具則包括(pp. 151-157)：

1、廣告：被正式定義為所有來自明確贊助者的理念、商品或服務的非人員表達與促銷的付費形式。

2、公共關係：包括發布新聞稿，媒體公關稿、記者會邀請函，以及告知記者有訪談與拍照的機會。

3、特殊場合：包括大型公共聚會的場

合(展覽會)與機構自行主辦的活動(機構開放參觀)，亦包括設備展覽、社區會議、孩童導向的競賽與活動。

4、直效行銷：針對特定個體的直接溝通，試圖引發某些回應或開啟某些對話，主要工具計有：

(1) 直接郵件：如隨水費帳單附上馬桶省水裝置的廣告單。

(2) 電話行銷：如通知民眾斷電。

(3) 目錄：如節能設備或裝置。

(4) 網路行銷：如上網公告各個道路施工地點與預計完成日。

5、印刷物品：被公認為公共組織最常運用的溝通管道，包括表格、手冊、傳單、海報、時事通訊、小本子與月曆。

6、特殊促銷品項：是一個獨特的選項，涵蓋各式各樣功能性的品項。

7、招牌(Signage)：公共組織的招牌機會最為企業組織所羨慕，因為公共組織擁有許多高能見度的方式與民眾溝通：公路上、機場、郵局、學校、圖書館、公園、社區中心的招牌。企業組織很難有這種成本低、卻能持續不斷接觸廣大民眾的機會。

8、人員溝通管道：是指由兩人以上、直接面對面或與目標對象對話的溝通方式，可以透過電話，或藉由電子郵件。

9、大眾媒體：是公共組織最少使用但最強而有力的管道。

第二類觀點以Snavelly (1991) 為代表，強調公共組織與企業組織的異質性甚於同質性，將4Ps擴大為「服務」(services)、告知與教育 (informing & education)、成本 (cost)、人員 (personnel)、法定權威 (legal authority)、政策分析 (policy analysis)，亦即告知/教育取代促銷、服務取代產品、成本取代價格與通路 (通路被算作服務的成本)，另外再加入政策分析、法定權威、人員三個工具 (p. 320)。

本文整合 Kotler & Lee (2007) 與 Snavelly (1991) 的兩種觀點，界定政策行銷工具的內涵如下：

1、在產品方面，整合Kotler & Lee的「產品」與Snavelly的「服務」概念，將第一項工具定為較廣義的「產品」，包括了前者所稱的實體產品、服務、活動、地點、人、組織、資訊與理念，以及後者所稱的法律、法案、行政、命令、方案與計畫。

2、在成本方面，整合Kotler & Lee的「價格」與Snavelly的「成本」概念，將第二項工具定為較廣義的「成本」，包括金錢成本 (如前者與後者所稱的費用，以及前者所稱的貨幣性誘因與懲罰) 與非金錢成本 (如後

者所稱的投入時間、精神、生活型態改變等代價，以及前者所稱的非貨幣性誘因與懲罰)。另外，後者所稱讓行銷對象付出金錢 (如罰鍰) 與非金錢成本 (如參加道安講習) 的法定權威，也被包括在成本的範疇內。

3、在通路方面，採納Kotler & Lee的概念，將第三項工具定為「通路」，包括實體地點、電話、傳真、郵件、行動單位、得來速、網路、視訊、宅配/到府、消費者購物、用餐與消磨時間的場合與公用電話亭/自動販賣機等。

4、在促銷方面，Kotler & Lee的「促銷」比Snavelly的「告知與教育」概念範疇更廣，故將第四項工具定為「促銷」，包括廣告、公共關係、特殊場合、直效行銷、印刷物品、特殊促銷品項、招牌、人員溝通管道與大眾媒體。

此外，Snavelly所稱的「人員」與其說是獨特性的行銷工具，不如說是普遍性的人力資源；而政策分析是公共夥伴的任務，與行銷對象較無直接關係，故皆不予列入。

三、環境政策行銷的全球-在地互動

綜合前述全球化與環境政策行銷的內涵，所謂的全球環境政策行銷，就是全球公共組織為因應全球環境議題，跨越全球政治、

經濟等疆界，運用產品、成本、通路、促銷工具的政策行銷作為。

觀諸現存的全球環境議題，實以全球暖化最受矚目，其導因於人類發展產業經濟所排放的「二氧化碳」(CO₂)、甲烷(CH₄)、一氧化二氮(N₂O)、氯氟碳化合物(CFCs)及「臭氧」(O₃)等「溫室氣體」(greenhouse gas, GHGs)濃度遞增所加深的「溫室效應」(greenhouse effect)。根據「府際氣候變化專業小組」(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)(1995)的研究報告顯示，十九世紀以來，全球平均地表溫度上升0.3~0.6°C(p. 4)；過去20年，估計已上升0.25~0.4°C(談珮華，2000, p. 15)；預測到2100年，會再上升1.4~5.8°C(IPCC, 2001, p. 8)。

由於全球暖化會導致地球水資源、生態系統與農業的重大浩劫(陳佳成，2002)，聯合國氣候變化綱要公約締約國大會(Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change, COP)推動相關的全球環境政策，即「溫室氣體管制政策」(GHGs regulative policy)，並運用「京都議定書」(Kyoto Protocol)此一「產品」作為主要的政策行銷工具。1995年起的各屆聯合國氣候變化綱要公約締

約國大會歷經「談判」(negotiation)、通過(adoption)、簽署(sign)、履行(implementation)、生效(entering into force)等五個階段完成京都議定書的締結(傅岳邦，2007, p. 9)。議定書全文共計28條條文與附件A、B，規範須減排的溫室氣體種類，以及溫室氣體減排的主體、承諾期、標準與配額(UNFCCC, 2004)。

聯合國氣候變化綱要公約締約國大會推動的溫室氣體管制政策行銷是跨越全球政治、經濟等疆界的全球環境政策行銷活動，我國為因應京都議定書生效，責成行政院國家永續發展委員會的氣候變遷暨京都議定書因應小組負責規劃相關的組織架構、責任分工、法令研修、措施推動及政策宣導等事項。根據1998年與2005年兩次全國能源會議的具體行動方案內容，包括第一次的氣候變化綱要公約發展趨勢及因應策略、能源政策與能源結構調整、產業政策與產業結構調整、能源效率提升與能源科技發展、能源政策工具等188項行動計畫，以及第二次的我國整體的策略方向、能源政策與能源結構發展方向、綠色能源發展與提高能源使用效率，和產業、運輸與住商部門的因應策略，由環保署發揮綜理及推動國內溫室氣體管理各項事務之統銜窗口的功能，規劃涵蓋溫室氣體排量

盤查、登錄、查驗制度的我國溫室氣體管制政策，主要內容為（環保署，2008）：

1、建置國家別溫室氣體清冊審驗機制：目前我國雖已完成國家通訊及排放清冊之建制，並對於溫室氣體清冊國家體系規劃、溫室氣體清冊資料庫更新與維護等相關工作，以及未來排放清冊編撰發展方向，有相當明確與具體的方向，但有關實際清冊審驗做法，相對於聯合國氣候變化綱要公約於2002年所公告之「公約附件一所列締約國溫室氣體清冊技術審驗指南」文件中之各項要求事項仍有差距。因此將持續參酌聯合國氣候變化綱要公約及各國執行狀況，建立國家溫室氣體清冊審驗機制。

2、建立產業別溫室氣體盤查、登錄及資訊交流平台：國際企業已經開始對溫室氣體做出具體回應及自發性的減量動作，為提升國內產業界對溫室氣體議題之認知，設置一整合國內相關資訊的交流平台，實有其必要性與迫切性。是以環保署將蒐集並研析國內產業對於溫室氣體資訊及技術之需求、辦理產業溫室氣體訓練課程、推動產業溫室氣體相關研究及宣導，並以電子報及網站等方式來為產業界建立一整合型溫室氣體盤查、登錄、查驗及資訊交流平台。

3、產業溫室氣體排放及計畫減量之登

錄、驗證（verification）本土化方法建立：對於產業溫室氣體盤查、登錄制度之規劃作業預定包括第一國際標準、技術及工具之引進；第二，國內排放盤查、登錄制度之規劃與建置；第三，標準作業程序之研訂以及第四，行業技術手冊之彙編等。針對已經蒐集之國際間產業溫室氣體盤查量化及登錄制度進行特定標準、技術及工具等之深入研析，評估我國現階段建置對應制度之良好作法，同時期望藉由主要耗能產業盤查、登錄試行計畫之遴選及推動實務經驗，彙編於行業技術手冊，以進一步研擬我國產業溫室氣體排放管理制度。而針對登錄制度之建立，主要流程規劃係以加州登錄制度為探討主軸，配合國內固定源排放量資料庫系統建制過程之經驗，發展出適合我國的溫室氣體排放量登錄制度。

4、推動主要耗能產業溫室氣體盤查試行計畫：溫室氣體盤查制度的建立其步驟依次為組織邊界、設定邊界、排放鑑別、排放量計算、管理盤查品質、簽證等項目，而編撰國內盤查制度的重點則為計算工具的應用及排放係數的選用。目前將遵循ISO及聯合國氣候變化綱要公約的準則，引進國際盤查制度，發展成為我國之盤查制度，透過電力、石化、鋼鐵、造紙、水泥、光電半導體等

六個行業進行溫室氣體盤查試行輔導計畫，以建立我國產業盤查制度。

承上所述，可將我國溫室氣體管制政策行銷所運用的工具歸納如後：

1、產品：溫室氣體排量盤查、登錄與查驗制度。

2、成本：

(1) 金錢成本：因遵守溫室氣體排量盤查、登錄、查驗制度而蒙受環保署的獎勵與補助；因未遵守溫室氣體排量盤查、登錄、查驗制度而蒙受環保署的罰鍰；因溫室氣體減量造成的經濟損失。

(2) 非金錢成本：因遵守溫室氣體排量盤查、登錄、查驗制度所耗資的時間與人力成本。

3、通路：溫室氣體減量設備的配銷管道。

4、促銷：宣導溫室氣體管制政策的政府公文、報章雜誌、電視影片、網路資訊、廣播訊息，以及1998年第一次全國能源會議與2005年第二次全國能源會議的參與。

肆、研究方法

本文運用「次級資料分析法」(secondary data analysis)，從考試院考選部網站的資料庫中蒐集並分析我國公務人員考

試類科、科目與試題的相關資料，以解答研究問題。

伍、我國公務人員考試的環境政策行銷工具知識、技術與能力分析

根據文獻探討的結果，政府推動環境政策行銷的前提之一，在於公務人員必須擁有運用產品、成本、通路與促銷等政策行銷工具的專業知識、技術與能力。因此，本節選擇1997年京都議定書（全球環境政策行銷的產品工具）通過的翌年，即1998年為起期，去年（2007年）為終期，檢驗這十年期間我國公務人員考試的類科、科目與試題是否滿足全球環境政策行銷趨勢下對應試者相關專業知識、技術與能力的需求，其標準為：

1、類科：該年是否開設「環保行政」類科？次數為何？

2、科目：「環保行政」類科下是否開設「環保行政學」科目？次數為何？

3、試題：「環保行政學」科目中是否出現可測試應試者運用產品、成本、通路與促銷等政策行銷工具的專業知識、技術與能力的申論型試題？題數為何？

一、1998年

無環保行政類科。

二、1999年

無環保行政類科。

三、2000年

1、普通考試第一試環保行政類科的專業知識測驗（環保行政學概要）科目均為測驗型試題。

2、普通考試第二試環保行政類科的環保行政學概要科目為（考選部，2008）：

一、依據我國「飲用水管理條例」相關規定，試申論該條例對自來水事業單位在供應自來水時，被該條例所規範之事項。

二、何謂「河川涵容能力」？並說明環保行政單位如何應用涵容能力之分析，制定放流水標準。

三、依據我國「空氣污染防制法」，為改善空氣品質，試申論環保行政單位可採取之經濟誘因工具，並說明行政院環保署目前已在執行中之措施。

四、如您在某縣之環保局工作，負責轄區內某一市鎮垃圾處理系統之整體規劃，試說明該規劃報告書應涵蓋之內容。

五、就環保行政觀點，為防治台灣南部地區「登革熱」之流行，試申論可採取之措施。

六、試申論「環境影響評估法」之立法

精神，並說明我國「環境影響評估法」之重要規定及主要架構。

七、如您負責環保局的檢驗業務，在檢測污水之五天生化需氧量（BOD）時，當污水水樣量為 10 毫升，而在 300 毫升 BOD 試驗瓶內被蒸餾水稀釋至 300 毫升，其初始溶氧量為 9mg/L。為使實驗結果更為正確，假定在五天之實驗期間，BOD 試驗瓶內之溶氧量至少需維持在 2 mg/L，試估算上述稀釋倍數可用來檢測污水之五天 BOD 範圍。

其中第三題可測試應試者運用「經濟誘因」（金錢成本之貨幣性誘因）之成本工具的專業知識、技術與能力。

3、高等考試三級第二試環保行政類科的環保行政學科目為（考選部，2008）：

一、目前世界各國環境政策與行政措施之制定，都需考慮共同承擔地球環境問題之解決，試列述迄今有那些國際環保公約或協定？各該公約或協定之主要內容為何？

二、環保政策或行政於制定或推動時，皆秉持（一）永續發展；（二）預防原則；（三）預警原則；（四）污染者付費原則；（五）公眾參與原則；試闡述上列各原則之要義？又如何採行於其相關之環境政策或行政中。

三、試述環境行政之執行工具中，命令

與管制方式之主要步驟為何？有為何目前有若干國家逐漸採行夥伴關係以執行法令？均請詳述之。

四、何謂可交易許可證與配額？如何實施？試詳述之。

五、試述我國公害糾紛處理行政中之處理機構、處理程序以及處理效應。

其中第一題可測試應試者運用「國際環保公約或協定」之產品工具的專業知識、技術與能力；第二題可測試應試者運用「污染者付費原則」（金錢成本之貨幣性懲罰）之成本工具的專業知識、技術與能力。

四、2001年

無環保行政類科。

五、2002年

無環保行政類科。

六、2003年

無環保行政類科。

七、2004年

無環保行政類科。

八、2005年

1、高等考試三級考試第一試環保行政類科的考試科目為專業知識測驗（環境品質

規劃與管理、環境衛生學）、綜合知識測驗（一）（中華民國憲法、法學緒論、數的推理）、綜合知識測驗（二）（本國歷史、地球科學、英文），其中並無環保行政學科目。

2、高等考試三級考試第二試環保行政類科的考試科目為環保行政學、環境品質規劃與管理、環境衛生學、水污染與土壤污染防治、國文、空氣污染與噪音防制、環境科學，其中環保行政學的試題內容為（考選部，2008）：

一、永續發展（Sustainable development）有環境、經濟與社會三個面向，試說明三個面向相互影響之關係。

二、京都議定書（Kyoto Protocol）自今（2005）年2月中旬生效。試說明該議定書之主要內容為何？並試述我國應如何因應？

三、環境品質保護涉及範圍廣泛，請由我國中央政府環境保護管理機關之組織分工業務單位，試個別列舉二種主管法規名稱並簡要說明其立法之旨意。

四、試由垃圾之分類及垃圾處理方式，闡述符合經濟及環境保護原則之「垃圾全分類零廢棄」政策。

五、試述環保政策之執行工具中，經濟誘因工具或市場工具之作法。

其中，第二、三題可測試應試者運用「京都議定書、國內環保法規」之產品工具的專業知識、技術與能力；第五題可測試應試者運用「經濟誘因工具或市場工具」（金錢成本之貨幣性誘因）之成本工具的專業知識、技術與能力。

九、2006年

無環保行政類科。

十、2007年

1、高等考試二級考試中環保行政類科的考試科目除國文、憲法與英文外，為環境衛生學、環境科學、環境規劃與管理、環境污染法規，其中並無「環保行政學」科目。

2、高等考試三級考試中環保行政類科的考試科目除國文、法學知識與英文外，為環境衛生學、環保行政學、環境規劃與管理、水污染與土壤污染防治、環境科學、空氣污染與噪音防制，其中環保行政學的試題為（考選部，2008）：

一、何為「效益－成本分析」（benefit-cost analysis），並申論其在環境決策上之應用及其限制。再者就環保行政觀點，剖析「折現率」（discount rate）之選擇在「效益－成本分析」上有何意義？

二、何為「生態足跡」（ecological footprint）？並申論其與「永續發展」之關聯性及重要性。

三、試定義並申論「限量與交易方案（計畫）」（cap and trade scheme）在環境保護及污染防治上之應用，並舉國內相關實例，配合說明之。

四、就污染者立場，申論影響污染者「守法行為」（compliance behavior）之因素。

五、民國90年6月29日行政院環境保護署動員上千名警力監控、拆除二仁溪46家位於公有地違章熔煉廠，以杜絕污染，試就環境經濟學觀點申論造成上述環境污染之原因？再者，為矯正上述污染問題，試申論政府可採取之政策工具，並比較其優劣點。

其中第三題可測試應試者運用「限量與交易方案（計畫）」之產品工具的專業知識、技術與能力。

前述環保行政類科、環保行政學科目開設次數與政策行銷工具類申論試題的題數如表1所示。

表 1 1998~2007 年我國公務人員考試環保行政類科、環保行政學科目的開設次數與政策行銷工具類申論試題的題數

年度	環保行政類科	環保行政學科目	政策行銷工具類申論試題
1998	0	0	0
1999	0	0	0
2000	3	3	3
2001	0	0	0
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	2	1	3
2006	0	0	0
2007	2	1	1
總計	7	5	7
平均	0.7	0.5	0.7

資料來源：作者自製。

表2顯示出現政策行銷工具類申論試題的三年中，所涉及的類型次數。

表 2 1998~2007 年我國公務人員考試政策行銷工具類申論試題所涉及的類型次數

	產品	成本	通路	促銷
2000	1	2	0	0
2005	2	1	0	0
2007	1	0	0	0
總計	4	3	0	0

資料來源：作者自製。

陸、結論

面臨全球化重大而深刻的衝擊，各國政府必須具備解決全球問題的有效能力，這涉及進行國家考試的變革，俾便甄選出擁有相關專業知識、技術與能力的公務人員進入政府單位服務。以全球環境政策行銷為例，係全球公共組織為因應全球環境議題，跨越全球政治、經濟等疆界，運用產品、成本、通路、促銷工具的政策行銷作為。

在全球暖化議題方面，聯合國氣候變化綱要公約締約國大會推動全球溫室氣體管制政策，並運用京都議定書作為政策行銷的產品工具。受此跨越全球政治、經濟疆界的全球環境政策行銷活動所及，環保署亦運用根據1998年第一次與2005年第二次全國能源會議的結論報告所建立的溫室氣體排量盤查、登錄、查驗制度作為產品工具、遵守與未遵守前述制度所耗費的金錢與非金錢成本作為成本工具、溫室氣體減量設備的配銷管道作為通路工具、媒體與兩次全國能源會議的參與作為促銷工具，行銷我國的溫室氣體管制政策。

然而，檢視近十年來我國的公務人員考試後有三項發現：

1、環保行政類科的開設次數偏低：僅三年有開設，總共七次，七年未開設，平均

一年開設不到一次。

2、環保行政學科目的開設次數偏低：僅三年有開設，總共五次，七年未開設，平均兩年才開設一次。

3、政策行銷工具類申論試題的題數偏低：僅出現三年，總共七題，七年未出現，平均一年出現不到一題，且悉數集中在產品與成本工具部分，通路與促銷工具俱付之闕如。

本文建議，我國公務人員考試為與全球環境政策行銷趨勢接軌，可朝適度增加環保行政類科、環保行政學科目開設次數與政策行銷工具類申論題數的方向思考，並均等配置各類型政策行銷工具的題目，試行我國公務人員考試的相關變革。

參考書目

孫治本譯（1999）。**全球化危機：全球化的形成、風險與機會**。台北：商務印書館。

徐斯儉（2000）。**全球化：中國大陸學者的觀點**。中國大陸研究，43（4），1-26。

許蘭杰（2005）。綠色紡織品呼喚綠色營銷。**中國紡織**，1，<http://scholar.lib.ilib.cn/Abstract.aspx?A=zhonggfz2005010>

55。

陳佳成（2002）。**國際體制形成之探討：以京都議定書為例**。東海大學政治學系碩士論文。

陳碧芬譯（1999）。**虛幻曙光：資本市場全球化的危機**。台北：時報出版公司。

傅岳邦（2007）。全球環境治理締約-價值、制度與市場：《京都議定書》個案分析。第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，4月13日。桃園：開南大學公共事務管理系。

談珮華（2000）。研究發現全球暖化變得更嚴重。**行政院環境保護署氣候變化綱要公約資訊速報**，21，15，編譯自 International Herald Tribune, January, 2000。

鄭武國譯（1999）。**第三條路：民主社會的更新**。台北：聯經出版事業公司。

Coddington, Waiter(1993). *Environmental marketing*. New York: McGraw-Hill, Inc.

Colas, Bernard(Ed.)(1994). *Global economic cooperation: A guide to agreements and organizations*. Boston: Kluwer Law & Taxation Publishers.

Farazmand, Ali(1999). *Globalization and public administration*. *Public Administration*

- Review*, 59(6), 510-519.
- Frause, Bob & Colehour, Julie(1994). *The environmental marketing imperative: Strategic for transforming environmental commitment into a competitive advantage*. Chicago, Ill: Probus Publishing Company.
- Fisher, Anne B.(1990). What consumers want in the 1990s. *Fortune*, 121(16), 108-112.
- Gross, Frank B.(1990). The weaning of the green: Environmentalism comes of age in the 1990s. *Business Horizons*, 33, 40-46.
- Hayes, Dennis (1990). The green decade. *The Amicus Journal*, 12, 10-21.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David & Perraton, Jonathan(1999). Globalization. *Global Governance*, 5(4), 483-496.
- IPCC (1995). Summaries for policymakers of the three working group reports. *IPCC Second Assessment Report Climate Change*. Geneva, Switzerland.
- IPCC(2001). Climate change 2001: The scientific basis. <http://www.ipcc.ch/pub/spm22-01.pdf>, 8.
- Kangun, Norman, Carlson, Les & Grove, Stephen J.(1991). Grove environmental advertising claims: A preliminary investigation. *Journal of Public Policy & marketing*, 10 (2), 47-58.
- Kotler, Philip & Lee, Nancy(2007). *Marketing in the public sector*. Upper Saddle River, New Jersey: Wharton School Publishing.
- Luard, Evan(1990). *The globalization of politics*. UK: MacMillan Press Ltd.
- McCarthy, J. E.(1960). *Basic marketing: A managerial approach*. Homewood, IL.: Irwin.
- Snavely, Keith(1991). Marketing in the government sector: A public policy model. *American Review of Public Administration*, 21(4), 311-326.
- UNFCCC(2004). The Convention and Kyoto Protocol. <http://unfccc.int/resource/convkp.html>.
- 考選部全球資訊網：<http://www.moex.gov.tw/>。
- 產業溫室氣體資訊網：http://www.epa.gov.tw/b/b0100.asp?Ct_Code=03X0000105X0010313。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》民國84年1月由考試院創刊，主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、《考銓季刊》於每年1、4、7、10月出版，凡有關考銓政策、人事行政、公務人力資源管理、公法之論文，均歡迎隨時投稿。來稿必須未經發表之論文，均須經本刊正式審稿程序。為提升本刊品質，自91年5月起來稿均由本刊編輯人員簽請長官核定後送請學者專家匿名審查，審查通過後始刊登。本刊保留對文稿書寫格式及文字之刪改權。來稿經刊登後，依政府相關規定致贈稿酬，並贈送該期本刊2本。
- 三、來稿請以電腦WORD格式繕打，依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要（含關鍵詞），內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以15000字為度並附電腦檔。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第56期：退撫基金運用之探討（截稿日期：97年8月30日）
 - (二)第57期：廉能政府與公務倫理之探討（截稿日期：97年11月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，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『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區11601試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02) 82366245，傳真：(02) 82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：

1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
2. 非專屬授權出版單位進行數位化典藏、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、作者同意考銓季刊社得依其決定，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，考銓季刊社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，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人(作者)名稱：

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