

# 介紹我國文官制度

(綱要)

97.10

## 壹、考試院沿革

- 一、考試權獨立的理論基礎
- 二、考試院職權的演變
- 三、考試院院長及考試委員
- 四、近年來重要法案推動情形

## 貳、文官制度

- 一、整建公務人員人事任用制分類法制
- 二、公務人員的概念
- 三、政務人員
- 四、非常任的政府人員
- 五、公教分途

## 參、人事政策與管理

- 一、人事管理的類型
- 二、人事一條鞭
- 三、台灣早期的人事政策
- 四、重大人事法制修正

## 五、公務人員與國家關係的變革

### 肆、考試院的業務

- 一、考試
- 二、任用
- 三、銓敘
- 四、考績
- 五、培訓
- 六、俸給
- 七、陞遷
- 八、保障
- 九、保險
- 十、退休和撫卹（包括退撫基金）

### 伍、其他

- 一、公務人員行政中立法
- 二、學習企業精神，推動政府再造
- 三、依法行政的意義
- 四、旋轉門條款

# 介紹我國文官制度

97.10 接受考試院院長任命同意權審查所準備之資料

## 壹、考試院沿革

### 一、考試權獨立的理論基礎

#### (一) 國父遺教的要旨

1. 國父認為我國專制時代也有「三權分立」：君權，考試權，彈劾權。
2. 1905 年廢除科舉，1906 年國父在東京民報一週年紀念會上，首次提出五權政府的主張：倡議考試權獨立行使。
3. 我國傳統思想認為用對了「人」，才可達到「治」的良好境界。
4. 考試權承襲我國古代「吏部」（人事行政）和「禮部」一部份（考試）的職權。

#### (二) 維護考試權的意義

1. 天下為公，避免任用私人。
2. 民主制衡，回應開放社會。
3. 健全文官，提昇國家競爭力。

## 二、考試院職權的演變

### (一) 憲法第 83、86 條原規定的職權

1. 考試：公務人員任用資格、專門職業及技術人員的執業資格。
2. 任免，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項。

### (二) 憲法增修條文第 5 條（86 年，83 年時為第 6 條）：

1. 考試、銓敘、保障、撫卹、退休之完整權力。
2. 任用、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
3. 取消養老。

（修憲前並未完全擁有，修憲後實質權力未變。迄今憲法修過 7 次：80、81、83、86、87、89、94 年）

◎56 年人事行政局成立（行政命令），82.12.30 通過組織條例。

### (三) 增設新機關

1. 83 年考試院組織法修正，增設院屬一級機關：公務人員保障暨培訓委員會（保訓會），85 年保訓會成立。
2. 84 年成立公務人員退休撫卹基金管理委員會、公務人員退休撫卹基金監理委員會。
3. 88 年在「保訓會」下成立國家文官培訓所。

### 三、考試院院長及考試委員

#### (一) 歷任院長

1. 訓政時期：戴季陶（17-37 年，任職 20 年）。
2. 行憲後：張伯苓（第 1 屆，未來台）、紐永建（第 1 屆副院長代理院長 2 年）、賈景德（第 1 届）、莫德惠（第 2、3 届）、孫科（第 4、5 届）、楊亮功（第 5 届）、劉季洪（第 6 届）、孔德成（第 7、8 届）、邱創煥（第 8 届）、許水德（第 9 届）、姚嘉文（第 10 届）。

#### (二) 司法、考試、監察三院長不到立法院接受質詢

1. 大法官釋字第 461 號（87 年）。
2. 依憲政慣例，只有行政院對立法院負責。

#### (三) 考試委員

1. 考試院組織法第 3 條規定考試委員為 19 人。
2. 考試委員的法定任命資格（組織法第 4 條）：
  - (1) 曾任考試委員聲譽卓著者。
  - (2) 曾任典試委員長而富有貢獻者。
  - (3) 曾任大學教授十年以上，聲譽卓著，有專門著作者。
  - (4) 高等考試及格二十年以上，曾任簡任職滿十年，並達最高級，成績卓著，而有專門著作者。
  - (5) 學識豐富，有特殊著作或發明，或富有政治經驗，聲譽卓著者。

3. 總統提名考試委員時，一般會考量代表性、功能性、地域分配。

4. 91.12 通過「考試院考試委員自律規範」。

#### 四、近年來重要法案推動情形

##### (一) 2000 年後通過之重要法規

1. 89 年 公務人員陞遷法
2. 91 年 公務人員訓練進修法
3. 91 年 公務人員行政中立訓練辦法（95 年修正）
4. 91 年 公務人員協會法（94、95 年修正）
5. 91 年 各機關機要人員進用辦法（93 年修正）

##### (二) 有待完成立法的法案（送立法院審議的時間）

1. 公務人員基準法草案，89、91、95 年
2. 公務人員行政中立法草案，83、92、94、97 年
3. 政務人員法草案，87、89、94、98 年
4. 公務員服務法修正草案，94 年
5. 退撫基金管理條例修正草案，91 年
6. 聘用人員人事條例草案，94 年

## 貳、文官制度

### 一、整建公務人員人事任用分類法制

#### (一) 民國 2 年 簡薦委制度（品位制）

(二) 民國 58 年 職位分類制度（14 職等、159 職系）

(三) 民國 62 年 兩制併行

(四) 民國 76 年 官等職等併列制度（兩制合一）

## 二、公務人員的概念

(一) 憲法上對公職人員的稱謂有九種：現役軍人、公務員、官吏、文武官員、政府人員、法官、公務人員、自治人員、文官。

(二) 公務員與公務人員的概念與區別

1. 一般認為：「公務人員」指考試任用者，「公務員」指依法令從事公務之人員。前者範圍狹、後者範圍廣，但這是誤解。

2. 行憲之前，法令名詞用「公務員」；行憲之後，多用「公務人員」。

3. 最廣義的「公務員」：刑法、國家賠償法——依法令從事於公務之人員。

◎民國 94 年刑法§10 修正後，「公務員」是指：(1) 依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。(2) 受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。

4. 廣義的「公務員」：公務員服務法——本法於受有俸

給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。

5. 狹義的「公務員」：公務人員任用法施行細則§2：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員」。
6. 「公務人員基準法草案」（95年版）將公務人員分為五類：「政務人員」、「常務人員」、「法官與檢察官」、「公營事業人員」及「民選地方行政首長」。
7. 公務人員指凡屬國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實義務關係之人員。
8. 凡比照適用「公務人員」相關法規者，即視為公務人員。
9. 憲法§85：「公務人員之選拔…非經考試及格者，不得任用」，被誤解為「公務人員」僅指考試及格任用者。
10. 但憲法§97：「監察院對中央及地方公務人員…得提出糾舉案或彈劾案」，此處之「公務人員」即應包括「政務人員」，因為西方的理論是「政務官不受懲戒，事務官不受彈劾」，而我國傳統官制沒有政務官與事務官的區別，所以都是彈劾權行使的對象。
11. 86 年統計，行政機關 25 萬人、公立學校 22 萬人、公營事業 17 萬人。

### 三、政務人員

#### (一) 政務人員（也通稱為政務官）的範圍：

1. 「特任官」及「職務比照簡任第 12 職等以上」者均是。
2. 五院院長、五院副院長、部長、政務次長、法定之委員級、直轄市副市長、直轄市政府一級機關首長（除一條鞭體系者外）、縣市政府副縣市長、縣市政府若干一級單位主管及所屬一級機關首長。

#### (二) 政務人員的特性：

1. 政務官的責任：法律、政策（政治）、行政。
2. 政治責任的本質是「政治」，一切考量均應在動態的政治脈絡與過程中去衡量。政務人員法草案針對政務人員辭職訂有四款規定，目的在將政治倫理法律化以為遵循，並為建立責任政治的政治文化樹立基本的典範。
3. 政務人員的設置應以法律為依據。
4. 政務人員無任用資格限制，無職務保障，不適用退休制度。
5. 政務人員無年終考績，但有休假制度。
6. 政務人員係政治任命，應以功能界定，而非以層級界定。
7. 政務官的職務性質為「高風險、高待遇、低保障」。

8. 五院秘書長不應列為政務官。
9. 地方制度法將一級主管列為政務官，使得以後 11-12 職等人員之升遷非成為政務人員不可，實為一大敗筆。

#### 四、非常任的政府人員：任命、選任、派用、聘用、機要、約僱（無需考試及格任用）。

非常任人員的進用：

1. 政務人員任命：原則上無任期，但若干職務定有任期，如大法官、考試委員、監察委員。
2. 選任人員：民選首長，定有任期。
3. 派用人員派用：臨時機關或有期限之臨時專任職務。
4. 機要人員：適用常任文官的制度，但可隨時免職，並隨所任用的首長去職。
5. 聘用人員聘用：以契約定期聘用之專業或技術人員。
6. 公營事業人員任用：有依考試及格分發任用的「公務員兼具勞工身分者」，也有屬於不經考試及格任用的純勞工身分者。（惟公營事業部分人員，如人事、會計、政風，係經考試及格分發任用，仍以簡薦委任用，並辦理銓敘，如北市自來水事業處。）
7. 雇員僱用：已廢止該制度，現職人員繼續留用至退休或離職。
8. 約僱人員：臨時性、季節性或定期性業務所需，而以

契約僱用從事事務性或簡易性工作的人員。

## 五、公教分途

1. 公務人員任用法第 33 條明定「教育人員」之任用另以法律定之，故 74 年時另制定了教育部主管的「教育人員任用條例」。
2. 81 年大法官釋字 308 號解釋：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用」。
3. 84 年制定「教師法」。
4. 89 年「公務人員基準法草案」已將公立學校教師排除（考試院會銜行政院第一次送立法院版）。
5. 至今只有「公教人員保險法」尚包括公私立學校教師及私立學校職員（公立學校職員於 83 年 7 月 3 日後均納入銓敘範圍，與行政機關公務人員相同）。

## 參、人事政策與管理

### 一、人事管理的二大類型

- (一) 身分關係：考試、任免、銓敘、保障、退休、撫卹。
- (二) 組織管理：考績、俸給、培訓、陞遷、褒獎、福利。

## 二、人事一條鞭

### (一) 設制理由

1. 人事管理條例：31.9 公布，72.7 修正。中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之。
2. 行政院人事行政局組織條例第 3 條：企劃處掌理關於行政院所屬各級人事機構之設置、變更之擬議及人事人員之派免、遷調、考核、獎懲事項。
3. 銓敘部組織法第七條，人事管理人員任免、敘級、敘俸、考核之審核事項，由銓敘部人事管理司掌理。行政院所屬簡任第十一職等以上人事主管人員之派免、遷調，應由行政院人事行政局先會商銓敘部。
4. 目前行政院所屬機關的人事主管，由行政院人事行政局派任，其他四院的人事主管，由銓敘部派任。

### (二) 人事一條鞭的檢討

1. 為訓政時期和威權體制下的產物，目的在防範機關首長任用私人，匿缺不報。
2. 但如今已弱化和轉向，橫的是公立學校，公營事業單位；縱的是地方自製化。

## 三、台灣早期的人事政策

- (一)「軍轉文職」政策：石覺、陳桂華出任銓敘部長。
- (二)美國壓力（裁軍），人才認知（大陸失敗教訓）。

## 四、重大人事法制修正

- (一) 新三法：民國 43 年的「任用法」、「俸給法」、「考績法」（政府遷台後首度修正）。
- (二) 職位分類五法：47 年公布公務職位分類法、56 年公布分類職位公務人員考試、任用、俸祿及考績四法，惟均未正式實施。經於 58 年 8 月 25 日五法均修正公布，各法之施行細則亦於同年 10 月 16 日修正發布，並同日施行，走向「職位分類五法」與上述「新三法」兩制併行階段。
- (三) 新四法：民國 75 年的「公務人員考試法」（「考試法」分成「公務人員考試法」及「專門職業及技術人員考試法」）及 76 年的「公務人員任用法」、「公務人員考績法」與「公務人員俸給法」（實施「兩制合一」的人事制度）。

## 五、公務人員與國家關係的變革

- (一) 特別權力關係
  1. 特徵：地位不對等、義務不確定、有特別規則、有懲戒罰，不得爭訟。
  2. 影響：缺乏法治、人權保障的觀念。
- (二) 公法上職務關係
  1. 民國 78 年大法官釋字 243 號解釋：「對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受

處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權」。

2. 由特別權力關係到特別法律關係（89 年公務人員基準法草案之提出）：涉及基本權利限制者應有法律依據、特別關係範圍縮小、許可提起行政訴訟。
3. 催生者：林紀東、翁岳生、涂懷瑩、吳庚。

## 肆、考試院的業務

### 一、考試

#### (一) 公務人員考試

1. 科舉制度 1300 年：隋朝到清朝。
2. 公務人員考試的種類：
  - (1) 全國性的高等考試、普通考試、初等考試。
  - (2) 因應特殊性質機關之需要、照顧身心障礙者及原住民族就業權益所舉辦的特種考試。
  - (3) 高科技或稀少性工作類科之技術人員，經公開競爭考試取才仍有困難者，得另訂考試辦法辦理之。
  - (4) 升官等考試。
3. 高普考試類科 100 多種，考試科目 500 多種，高普考錄取率 3-6%。
4. 甲等特考 59-77 年，11 次，503 人，84 年廢止。
5. 過去公務人員考試曾分成「分發」（任用考）與「不

分發」(資格考)兩種，目前則僅有「任用考」，即考即用(高、普、初考及部分特種考試另有增額錄取的候用名冊，但一年內有效)。

6. 高普考錄取人數一年約為 3,000 人，特考約為 15,000 人。
  7. 考試用人所占比率(80 年)，公務機關為 66%，事業機構 70%。
  8. 19 種特考中，6 種有性別限制(安全情報、司法、調查、海巡、原住民族、警察)。
  9. 85.7 舉辦殘障特考，報考 7,400 人，錄取 500 餘人。(領有殘障手冊者約 30 萬人)。
  10. 修正後的身心殘障權益保障法(2009 年實施)，規定企業員工 67 人以上僱用一名身障者，預估可多出 4,000 個工作機會(目前規定為每 100 人僱用一名，但 15%企業未依規定)。
  11. 原住民族特考加考原住民族語，應無必要。
    - (1) 升學考試已有族語認證，加分 25-35%。
    - (2) 14 個族，技術上難以克服。
    - (3) 較重要的是擴大原住民的「職缺」。
    - (4) 服務分發後，滿三年才能申請調動。
- (二) 專門職業及技術人員考試
1. 專門職業及技術人員的意義：
    - (1) 係以其執業範圍內之工作，成為法律所認可的專

業代理人，如律師、會計師…等。技術執業人員係從事自然科技類之工作，如工程師、醫師…等。

- (2) 此兩種執業人員在其職業範圍內，皆負有一定程度之本屬國家任務之政府職能，故必須經由國家考試才能取得執業資格。關鍵在「執業」與「執業人員」必須經由考試認定。
- (3) 大法官釋字第 352 號解釋理由書——涉及人民財產安全，且需具備相當之專業知識與經驗始能勝任之行業，方屬專門職業。
- (4) 大法官釋字第 453 號解釋理由書——具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者而言。

### (三) 考選行政與檢討

1. 典試人員資料庫有 2 萬多筆。
2. 「非競爭職位」在本質上不必經由考試便可進用，但不應受永業化的保障。
3. 「高科技或稀少性工作類科之技術人員，經公開競爭考試，取才仍有困難者，得另訂考試辦法辦理之」(公務人員考試法第四條第一項)。
  - (1) 把考試當成目的，而不是鑑別能力或人才的方法。
  - (2) 把筆試視為唯一值得信賴的考試方式，不重視其他更有效度的方式。

4. 專技人員考試應有更多元化的方法，以能鑑別是否具有執業能力為目的。
5. 「天王條款」：公務人員考試法第二條第一項「…其他法律與本法規定不同時，適用本法」，違反「後法優於前法」，「特別法優於普通法」的原則，有違憲之虞。

## 二、任用

### (一) 事務官有六套用人體制

1. 官等職等併列：中央及地方行政機關公務人員、公立學校職員
2. 官等職務分立：警察人員一官受保障，職可調任。
3. 資位職務分立制：交通事業人員
4. 職位分類：金融行庫、國營事業
5. 醫事級別制：醫事人員。
6. 聘任制：社教機構專業人員、學術機構研究人員。

### (二) 特種人事法規

1. 司法、審計、主計、關務、外交領事、警察、教育、交通事業、政風、醫事人員。
2. 公營事業人員以行政命令定之，多採職位分類制。公務人員任用法第 33 條規定：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之」，但迄今並未制定「公營事業人員任用」之法律。

### (三) 法官法草案

1. 96 年三院會銜函送立法院審議。
2. 本屆第一會期，另有謝國樑、孫大千、黃淑英等委員提案，正在審議中，本院原則支持，但對若干明顯違背人事原則之條文將表達看法（如司法院秘書長由司法官轉任支領法官加給，6 年職務評定良好者可晉 2 級…）。

### (四) 技術人員任用制度（與「專門職業及技術人員」不同）之演變

1. 24 年「技術人員任用條例」：不必考試、不需試用、技術加給、可採計民間任職年資，對技術人員無明確定義（泛指自然及應用科學）。
2. 行憲後，與憲法規定不符，立法院一再要求修正。
3. 73 年行政院希與考試院共同提出「科技人員任用條例」。
4. 80 年立法院通過新的「技術人員任用條例」，改為考試任用，但高科技或稀少性類科，除筆試外，另採兩種以上方式行之。
5. 「技術人員任用條例」於 91.1.29 公布廢止。

### (五) 英國高級文官之選用制度

1. 1996 年內升兼採對外公開甄選。
2. 契約任用，以四年為基準。
3. 專業技能：領導能力、核心技能、專業知識、廣泛經

驗。

4. 訓練與遷調並重。

5. 薪俸加績效獎金。

(六) 聘用人員人事條例草案（7 章 61 條）

1. 整合現行聘用、派用、聘任、機要及約僱等五類人員。

2. 94.8.15 送立法院審議。

3. 目的在建立彈性並具活力的聘用制度，符合新公共管理理論，學習西方人事制度變革的理念。

4. 分為研究性、專業性與技術性三類。

5. 以不超過機關預算名額 15% 為原則（現為 10.5%）。

6. 漸進方式，分二或三階段實施：中央、地方（直轄市、縣市）。

7. 聘期一年，續聘最長二年，單一薪給，準用公務人員保障法。

8. 進用資格以審查學、經歷為主。

9. 爭議問題：

(1) 公法上的契約關係或私法上的契約關係？

(2) 與考試任用不同，有無違憲問題？

(3) 考試院甄選或用人機關自行辦理？

(4) 可否擔任機關主管？

(5) 考績問題？（成敗的關鍵）

(七) 雙重國籍和綠卡

1. 國籍法第 20 條，公務人員任用法第 28 條第 1 項。

2. 到職之日起一年內放棄，否則免職。
3. 綠卡：行政院 68 年函釋，原係僑居國外，或於留學期間取的所在國居留證者，暫不予限制。任職期間取得者應從嚴審核。

(八)「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」

1. 依據公務人員任用法§4，92 年發布「公務人員品德及忠誠特殊查核辦法」。
2. 立法院要求提升為法律層次，93 年、95 年分別函送立法院審議「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」。
3. 97.5.9 第三次會銜函請立法院審議。
4. 適用對象包括任用、派用、聘用及政務人員。
5. 4 年複查機制。

(九) 專門職業及技術人員得轉任公務人員。

1. 專技人員轉任條例(82 年公布，88、94、97 年修正)。
2. 服務滿 3 年始得轉調，目的在以其專技以補公務人員之不足，考試院本擬廢止，以免浮濫，現已大幅減少。  
(94-291 人，95-264 人，96-64 人，97-51 人)

(十) 總統府機要人員名額為 18 人

1. 截至 97.8.31 止，共 15 人(簡 12 人、薦 3 人)。
2. 總統用 6 人、副總統用 4 人、秘書長用 2 人、二位副秘書長共用 3 人。

(十一) 行政院機要人員名額 10 人

1. 截至 97.8.31 止，進用 8 人（簡 6 人、薦 2 人）。

2. 院長用 4 人、副院長用 2 人、秘書長用 2 人。

(十二) 交通事業人員只能交通行政人員相互探討任用資格  
(一為升資考試，一為升官等考試)。

(十三) 消防機關人員目前係雙軌任用制度，兼採「警察人員人事條例」之警察官及「公務人員任用法」之官職併立制。

(十四) 警察人員人事條例(96 年)(原為警察人員管理條例，65 年)

(十五) 「海岸巡防人員人事條例」正在行政院審議中  
海巡署組織法規定軍職人員不得超過 2/3，8 年後(97 年)以文職人員為主，依公務人員任用法辦理。

### 三、錄敘

(一) 考試及格初任公務人員之官等職等（公務人員任用法 §13）

1. 高考一級或特考一等 薦任第 9 職等。

2. 高考二級或特考二等 薦任第 7 職等。

3. 高考三級或特考三等 薦任第 6 職等。

4. 普考或特考四等 委任第 3 職等

5. 初考或特考五等 委任第 1 職等

(二) 官職等級的架構

1. 3 個官等：簡任、薦任、委任，3 個官等內再分成 14

個職等：簡任有 5 個職等（14-10），薦任有 4 個職等（9-6），委任有 5 個職等（5-1）。

2. 傅級：指各職等本俸及年功俸所分之級次。各職等俸級不同，如：第五職等有本俸 5 級年功俸 10 級，第九職等有本俸 5 級，年功俸 7 級。（總共俸級為 44 級）

3. 53（58）職系：工作性質和學識技能性質相似的一群職務（由職務分類 159 個簡化而成）。

4. 27（29）職組：職組是一個或一個以上工作性質相近職系的組合（最多 7 個），在同職組內，各職系相互間可以調任。

5. 93 年修正為：95 個職系，43 個職組。

6. 職務列等的原則

（1）標準：機關層次，業務性質，職責程度。

（2）最低列等的職務為「書記」，最高為「常務次長」。

（3）關鍵性職務：課長（7），科長（9），司、處長（12），常務次長（14）（但目前已有部分課長調整為 7-8 或單列 8）。

（4）關鍵性職務全國一致，不宜跨等。

（5）職務列等表不宜輕易更動。

7. 職務列等調整（配合 96 年地制法修正）

（1）在 14 職等架構下，調整空間有限。

（2）不能全面調整，有失平衡。

（3）影響機關內部升遷序列，混淆原有職責差異。

(4) 時機不宜，增加財政負擔（占銓審人員 153,535 之 7-10%）。

#### 8. 地方制度法修正與職務列等調整

(1) 職務列等不宜直接訂定於地方制度法中，應由考試院訂定。

(2) 職務列等調整應考慮中央與地方、機關與單位、政務與常務的區別。

(3) 職務列等調整應重視其基本架構和基本原則：基本架構為：課長 7 職等，科長 9 職等，司、處長 12 職等，常務次長 14 職等。

基本原則為：機關層次、業務性質和職責程度。

(4) 地方政府將一級單位主管列為政務職，將影響當任文官之升遷；且 11-12 職等之高階當任文官改列為政務職，將使當任文官缺少保障，利弊得失應慎重考慮。

(5) 職務列等為整個當任文官體系的重要結構，涉及官等、職等、俸級、職系和職組，可謂牽一髮動全局。人人都希望提高自己的職等，主管希望增列政務職本為人之常情，但人的慾望永無止境，水漲一定船高，政府的財政負擔必然增加。更重要的是整體衡平性的考慮，稍一不慎將會造成職責混淆，如法務部 12 職等的政風司長如何指揮監督改列為比照 13 職等地方政府的政風處長，甚至

衝擊整個文官體系的穩定，如關鍵性職等如科長（9 職等）和司處長（12 職等），不應改為跨列職等，如 8-9 和 11-12。

- (6) 職等不是不能調整，但必需要全盤考慮，作系統化和連帶性研究，對任一職等上下左右的其他職等互相排列，作出能照顧全面的平衡列等表。本人在考試院服務時，已做過一次調整（85 年），原則是「提高基層、平衡中層、穩定高層」。如僅從少數或局部職務要求提高列等或經常要求調整，均將會造成不平衡和不穩定的結果。
- (7) 考試院於 97.8.21 決議分兩階段檢討，即先地方，再中央。97.10.24 人事行政局召開「中央及地方機關職務列等調整專家學者諮詢會議」，因考慮財政負擔及外界觀感，建議分為 4 階段進行。
- (8) 職務調整可以檢討，也歡迎和尊重立法委員的建議，但希望尊重考試院的專業。
- (9) 地制法§56、62 修正，提高職務列等的人數為 2,721 人，每年增加經費約 3.3 億元。

(三) 全國公務人員 33 萬 8 千人，約聘僱人員及職工 15 萬。

#### 四、考績

##### (一) 考績的原則與現況

1. 公務人員考績法§2：「應本綜覈名實、信賞必罰之旨，

作準確客觀之考核」。

2. 90 年五院祕書長會談共識，甲等 50-75%，一般皆接近 75%。
3. 近年來，考績甲等約 75%，乙等約 24-25%，丙等約 0.2%，丁等基本上僅算是「特殊個案」。
4. 考績結果的比例，不符常態分配與社會對政府效能的認知。

### (二) 考績獎勵

1. 考績升等：連續兩年甲等，或是連續三年二甲一乙，升一職等。
2. 考績獎金：甲等，一個月俸給總額的考績獎金，乙等半個月，丙等則無。

### (三) 考績懲處

1. 公務員懲戒委員會對公務員所做處罰，稱為「懲戒」，服務機關對所屬公務人員依據公務人員考績法律所做的處罰，稱為「懲處」。
2. 便於區別，可稱為「考績懲處」和「懲戒」。
3. 考績懲處最重者為「專案考績一次記二大過免職」。
4. 構成一次記二大過免職的原因，由於涉公務人員身分的喪失，屬於憲法應予保障的工作權，故目前已由公務人員考績法中直接規定。
5. 警察人員涉嫌刑事案件遭羈押或提起公訴，即予一次記二大過免職的作法有待商榷

- (1) 混淆刑事責任與行政責任。
- (2) 不符比例原則。
- (3) 「破壞紀律、情節重大」，過於主觀。
- (4) 警察人員之人權，不受保障。

- 6. 警察人員一次記二大過免職懲處的建議改進作法
  - (1) 應先予停職，待刑事判決確定後，再依考績法追究其行政責任。
  - (2) 應另訂一套警察人員之考績獎懲制度，以符合「警察人員管理條例」為特別法之意義。

(三) 公務人員考績法修正案：91、94 年曾送立法院審議。

## 五、培訓

### (一) 考試院主管的培訓事項

- 1. 90.3.9 訂定委任公務人員晉陞薦任官等訓練辦法。
- 2. 91.1.30 制定公布公務人員訓練進修法。
- 3. 91.6.13 訂定公務人員行政中立訓練辦法。
- 4. 91.6.28 訂定薦任公務人員晉陞簡任官等訓練辦法。
- 5. 91.8.14 公務人員考試錄取人員訓練辦法。

### (二) 政府各種訓練機構

- 1. 中央政府機關設有訓練機構者：內政部、外交部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院主計處、行政院環境保護署、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院人事行政局、司法院、公務人員保

障培訓委員會的國家文官培訓所、行政院海岸巡防署之海巡署教育訓練中心。

2. 地方政府機關設有訓練機構者：台北市政府、高雄市政府、台北縣政府、嘉義縣政府。

### (三) 培訓的問題

1. 容易流於形式：訓練公差。
2. 培訓未能與考績和陞遷連結，成一套人力發展的機制。
3. 考試院主管的培訓業務與其他機關的權限區分：
  - (1) 考試院掌理公務人員的職前訓練、基礎性訓練、發展性訓練。
  - (2) 用機關掌理適合各機關屬性的專業訓練。
  - (3) 從我國五權分立架構下的考試權體系觀之，培訓可歸為考試院主管文官制度所應隱含的權限 (*implied power*)，並非因憲法未明文規定考試院掌理公務人員之培訓，即可推定屬行政院的職權。
  - (4) 當憲法概括授予一項權力時，該項權力便擁有執行此一權力「必需的和適當的」(*necessary and proper*) 其他權力。( *McCulloch vs. Maryland*, 1819 )

## 六、俸給

### (一) 公務人員俸給法

1. 債：本債、年功債。

2. 紿：法定加給

#### (二) 債制

1. 由官等、職等、債級與債點構成。

2. 債點結構：最低 160 點，最高 800 點。

3. 債點差距：委任 10 點，薦任 15 點，簡任 20 點。

4. 實際債額：債點×折算率（由人事行政局依年度生活水準與物價指數等因素訂定）

#### (三) 總統、副總統的債給

1. 97 年 5 月 28 日制定公布「總統副總統待遇支給條例」，並於 98 年 2 月 1 日施行。

2. 總統及副總統的每月待遇分成月債和政務加給

(1) 月債：總統 2700 點，副總統 2000 點。月債點折算債額由行政院訂之。

(2) 政務加給：數額由行政院訂之。

#### (四) 政務人員的債給

1. 94 年迄今的政務人員給與表

職務	月支數額（單位：新台幣元）		
	月債	公費	合計
行政、司法、考試、監察四院院長	92,480	221,600	314,080
行政、司法、考試、監察四院副院長	92,480	115,600	207,080

各部部長及其相當職務	92,480	92,480	184,960
各部政務次長及其相當職務	照簡任第十四職等人員待遇支給。		
比照簡任第十三職等職務之人員	照簡任第十三職等年功俸三級人員待遇支給。		
比照簡任第十二職等職務之人員	照簡任第十二職等年功俸四級人員待遇支給。		

2. 86 年行政院邀集總統府秘書長及考試院秘書長審查  
政務人員俸給條例草案時，曾有初步結論：

- (1) 總統 9,000 點 (100%) 82 萬
- (2) 副總統 75%
- (3) 院長 60% 49 萬 (原 28 萬)
- (4) 副院長 45%
- (5) 部長 40% 33 萬 (原 16 萬)

3. 90 年陳水扁總統主動減薪，86 年的設計重新調整，  
以總統的俸點為基礎，副總統、院長、副院長、部長  
分別為總統的 74%、72%、54%、44%。

#### (五) 債給的問題

1. 關鍵在俸點折算率，如破壞俸級間的級距關係，不僅不當，而且違法。
2. 常任高級文官的薪俸應拉大與基層的差距。
3. 民國 50 年代初期公務人員待遇偏低，中央日報社論

稱之「期之為聖人，待之如乞丐」。

4. 新加坡「高薪養賢、厚祿養廉」的啓示（林文燦）

(1) 1994 年廉潔政府白皮書

(2) 誠實面對人性，制度化的調薪機制，透明化的待遇。

## 七、陞遷

(一) 「公務人員陞遷法」的沿革

1. 89.5.17 制定公布，89.7.16 施行。

2. 修正草案於 91 年、94 年兩度函送立法院。

(二) 震遷法的宗旨：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。

(三) 震遷的定義

1. 震任較高之職務。

2. 非主管職務陞任或遷調主管職務。

3. 遷調相當之職務。

(四) 震遷辦理應組織甄審委員會

1. 依積分高低順序或資格條件造列名冊，報請機關首長交付甄審委員會評審。

2. 甄審會評審後，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。

(五) 免經甄審程序的陞遷

1. 機關首長、副首長。
2. 幕僚長、副幕僚長。
3. 機關內部一級單位主管職務。
4. 機關內部較一級業務單位主管職務列等為高的職務。
5. 駐外使領館（代表機構）、機構簡任第十二職等以上職務。

(六) 得以優先陞任的情形

1. 最近三年內曾獲頒功績獎章、楷模獎章或專業獎章。
2. 最近三年內經一次記二大功辦理專案考績（成）有案。
3. 最近三年內曾當選模範公務人員。
4. 最近五年內曾獲頒勳章、公務人員傑出貢獻獎。
5. 經公務人員考試及格分發，先以較所具資格為低之職務任用。

(七) 對外甄補人員時，須事先公告，但通常流於形式（實有內定）。

(八) 教育人員、交通事業人員及公營事業人員之陞遷，得準用公務人員陞遷法之規定。

## 八、保障

(一) 保障制度的沿革

1. 85 年成立公務人員保障暨培訓委員會。

2. 85 年 10 月制定「公務人員保障法」，92 年 5 月修正。

## (二) 保障制度的主要內容

### 1. 復審：

- (1) 公務人員對服務機關或人事主管所為行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者。
- (2) 非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦可提起復審。
- (3) 公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得提起。
- (4) 不符保訓會審理復審案件的決定，可向行政法院提起行政訴訟。

### 2. 申訴及再申訴：

- (1) 公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。
- (2) 申訴向服務機關提起，不符申訴決定，向保訓會提起再申訴。
- (3) 保訓會審理再申訴之決定，即為最終確定的決定，不得對之提起訴願或行政訴訟。
- (4) 考績乙等或丙等，因無關乎公務人員身分之喪失，故不服該考績等第之處分，可提出申訴及再申訴。

### (三) 保訓會委員：分成專任與兼任兩種

#### 1. 法定資格：

- (1) 曾任簡任職六年以上，成績卓著，而有專門著作者。
- (2) 曾任教育部審定合格之公私立大學教授六年以上，對文官制度或法律學科著有研究者。
- (3) 具有人事行政或法學之相關學識專長，聲譽卓著，而有專門著作者。
- (4) 有關機關副首長。(僅兼任委員適用)

#### 2. 專任委員：

- (1) 5-7 人，職務比照簡任第 13 職等，任期 3 年。
- (2) 由考試院長提請總統任命。
- (3) 同一黨籍不得超過二分之一。

#### 3. 兼任委員：

- (1) 5-7 人，任期 3 年，由考試院長聘兼。
- (2) 主要由學者及相關機關代表兼任。
- (3) 目前在慣例上，銓敘部政務次長及行政院人事行政局政務副局長為兼任委員。

## 九、保險

### (一) 公保的沿革

1. 47 年頒行，84 年因全民健保，刪除醫療保險，只保留現金給付。

2. 專為公教人員辦理之一項特種保險，為公法關係，本質上為公教人員之福利制度（政府 65%、個人 35% 不符合保險之危險分擔原理）。
3. 國民年金已於 97 年 10 月 1 日開辦，因尚未整合公教人員保險，尚無配合辦理事項。

#### (二) 公保財務狀況

1. 公保潛藏負債達 2,046 億元，因公保舊制年資逐漸退保，加上財政部逐年編列預算撥補，預計民國 137 年可處理完畢。
2. 公保法 88 年修正，以後由調整費率挹注。累積之準備金餘額已達 1,316 億元，保險財務已大為改善。96 年度，財政部編列撥補金額為 179 億元。
3. 公保費率已自 90 年起由 6.75% 調高至 7.15%。自 88 年修正公教人員保險法後，至少每 3 年辦理精算一次，每次精算 50 年，現正辦理第 4 次精算。

#### (三) 十八趴問題：公平正義 vs. 信賴保護之爭論

1. 民國 50 年代，政府為體恤退休人員，訂定一次退休金優惠存款辦法（台銀定存率加 50%）。
2. 民國 63 年蔣經國院長為照顧退休公務人員，增加養老給付優存。（用意在保障退休人員生活，不鼓勵以退休金作為質借）
3. 另方面同時開始研議退休金改為提撥制，經 20 多年，84.7.1 始建立新制。

4. 84 年實施退撫新制時，本為改革優存的機會，但不幸錯過。
5. 90.1.1「行政程序法」開始實施，對沒有法源的行政命令有落日條款，銓敘部又未及時調整。
6. 今日多數軍公教退休人員不知如何「受益」，也無法理解為何「被污名化」。

(四) 「優存」需要面對的真相：

1. 迄今，辦理優存人數為 39 萬人，存款金額累計為 4,000 億元。
2. 優存利率的沿革
  - (1) 民國 53 年，一年定存利率為 9%，優存利率為 13.5%。
  - (2) 民國 66 年，一年定存利率為 10%，優存利率為 15%。
  - (3) 民國 70 年，一年定存利率為 13%，優存利率為 19.5%。
  - (4) 民國 72 年，一年定存利率無論多少，優存利率固定為 18%。
  - (5) 80 年代以後，利率走跌，定存利率與優存利率的差距愈來愈大。
3. 優存利息補貼
  - (1) 95 年各級政府補貼達 600 多億。(積欠台銀 563 億，其中地方政府為 511 億元)。

- (2) 截至 97.7 止，積欠台銀優惠存款差額利息為 563 億元，其中地方政府為 511 億元，中央以補助方式鼓勵地方政府積極繳納，目前進展順利。
- (3) 銓敘部編列預算補助利息差額 97 年度為 50 億 7 千餘萬元。
- (4) 辦理優存人數為 39 萬餘人，金額為 4,000 億元，政府負擔差額利息 590 億餘元。

4. 優存的檢討：

- (1) 退撫新制實施過晚。
- (2) 優存制度未能及時調整。

5. 「優存」法制化：

- (1) 立法院凍結部分銓敘部與考試院 95-97 年預算，促使所得合理化方案取得法律明確授權。
- (2) 95.1.17 銓敘部修正「優存要點」，增訂「三之一點」，規定所得替代率方案。退休所得合理化方案，減少優存之額度。
- (3) 95.2.16 銓敘部長朱武獻宣布此一方案，將優存基數調為 1.2 月基數。
- (4) 95.2.16 考試院「公務人員退休法修正草案」，增列優存制度之法源。
- (5) 上項方案對年資較長而非主管之公教人員影響較大，全國教師聯誼會為謀補救提出以舊制年資乘以 1.2 基數作為優存的建議。

- (6) 立法院以此案為基礎，於 95.12.12 進行朝野協商，達成以舊制年資乘以 1.45 基數之方案。但此案被發現其缺失為：
- (I) 舊制年資 25 年以上者完全不扣減，違反退休所得替代率。
  - (II) 所得替代率較低者反而扣得甚多。
  - (III) 影響人數由 22 萬人增至 33 萬人。
- (7) 國民黨團因而反對，本案擱置迄今。97.9.4 考試院第 11 屆第 1 次院會決議要求銓敘部於一個月內檢討提報。銓敘部於 97.10.23 提出之建議修正方案有五項原則：法制化、合理化、簡單化、尊嚴化、精確化；同時，提出甲、乙兩案：
- (I) 甲案：以基本薪——本俸加專業加給表總額之 130% 計算現職待遇。
  - (II) 乙案：以本俸加一倍計算現職待遇。
- 以上兩案所得替代率的上限均為 75-95%。特點為基層人員扣減金額大幅減少，而高層人員略為增加。
- 預估到民國 137 年，甲案受影響的公務人員近 5 萬人，節省經費約 247 億；乙案為 6.6 萬人，節省 486 億。
- (8) 銓敘部朱部長武獻於 95.2.16 宣布實施退休所得替代率新方案時，對外宣稱在未來 40 年可為政府

節省經費達 5,000 億元，後又公布確切數字為 3,851 億元。但根據過去兩年實施的結果，每年約省下 20 億元，如乘以 40 年，也只有 800 億元，顯見朱部長當年之誇大說辭有其政治上的目的。

6. 「優存」之法律依據：

- (1) 最高行政法院 93 判字 78 號：優存係政策性福利措施。
- (2) 屬行政程序法§159-2-1 之「行政規則」。
- (3) 符合大法官釋字 443、582 解釋之法律保留密度低，行政保留空間大。
- (4) 自 63.12.17 訂頒，經 84 年、88 年、89 年三次修正，均未送立法院審查。
- (5) 優存利息補貼之相關預算均經立法院通過。
- (6) 非由法律授權訂定，不適用立法院職權行使法。
- (7) 立法院 95 年預算審查時，決議本要點頒送立法院審查，考試院已遵照辦理（95.2.16 函送）。
- (8) 在公務人員退休法修正草案中增訂相關條文。
- (9) 公務人員退休法修正草案——95.2.16 送立法院審議，增列優惠存款制度之法源依據。如何改革將尊重立法院決定，調降或取消都可以討論。

## 十、退休和撫卹（包括退撫基金）

### (一) 命令退休

1. 一年約 2,000 人，分布於 3,300 多個機關。
2. 一年分兩次辦理，平均每個機關只有 0.3 人。
3. 公務人員命令退休生效日期：每年 1 月 16 日（7 月 1 日前生）和 7 月 16 日兩次（7 月 1 日後生）；教師因學校採學期制，故為每年 2 月 1 日和 8 月 1 日。
4. 日本每年一次：3 月 31 日；韓國每年兩次：6 月和 12 月。

#### （二）我國當前退休制度的特色

1. 範圍的完備性。
2. 制度的同質性。
3. 管理的集中性。
4. 計畫的分立性。

#### （三）現行退休制度的缺失

1. 滋蓋面還有加強的空間。
2. 制度設計缺乏多元化的機制。
3. 基金管理缺乏專業化的環境。
4. 部分職域的退休條件門檻太低。

#### （四）退休制度未來的發展趨勢

1. 勞工退休制度改採確定提撥制的趨勢。
2. 退休基金對國內經濟影響力快速擴大的趨勢。
3. 配合國民年金制度充分保障老年經濟安全的趨勢。
4. 三層保障：基本年金（稅收）、職業年金（薪資）、商業年金（儲蓄）。

(五) 公務人員退休法修正草案（95.2.16 送立法院審議）

1. 優存法制化。
2. 優存內容之檢討。
3. 退撫基金提撥率從 12% 提高為 15%。
4. 公務人員提前退休（五五方案）取消加發 5 個基數之一次退休金。
5. 將自願退休的年齡延後（八五方案）。

(六) 退撫基金

1. 參加退撫基金共 60 萬 4 千人：公務人員 28 萬 6 千人，教育人員 19 萬 8 千人，軍職人員 12 萬人。
2. 退撫支出比例占政府預算總額 0.99%。
3. 退撫基金的管理目標：
  - (1) 發揮安老卹孤功能。
  - (2) 減輕政府財政負擔。
  - (3) 增加公務人員福利。
  - (4) 協助政府建立社會安全制度。
4. 退撫基金的運用原則：
  - (1) 安全性。
  - (2) 獲利性。
  - (3) 對抗通貨膨脹。
  - (4) 回饋性。
5. 退撫基金的財務特性：
  - (1) 現金流量的需要程度。

(2) 可投資期間的長短。

(3) 可投資的標的。

(4) 投資報酬率的規劃。

(5) 可承受的最大風險。

6. 退休基金的種類：

(1) 民間企業自行設立者。

(2) 依勞基法所提撥者。

(3) 退撫基金（軍公教人員）。

7. 退休基金的問題：

(1) 基金提撥金額不足。

(2) 退休基金制度的僵化。

(3) 周邊環境尚未成熟。

(4) 國際投資的迷思。

8. 未來的發展：

(1) 經營管理專業化。

(2) 投資工具多樣化。

(3) 投資地區國際化。

(4) 基金制度多元化（確定給付制和確定提撥制的結合）。

9. 退撫基金努力的方向：

(1) 加強國際化。

(2) 建立完備的基金會計制度（信託基金）。

(3) 資訊公開化與運作透明化。

- (4) 實施定期財務精算。
- (5) 以投資方式進入股市（政府基金）。
- (6) 研究發展向企業學習。
- (7) 辦理福利，創造附加價值。

#### 10. 退撫基金的營運成果

- (1) 收入：4,952 億新台幣。
  - 收益：563 億，總收入 5,515 億。
  - 支出：1,679 億。
  - 淨值：3,852 億。
- (2) 國內的委外 7 次，投資 844 億，虧損 72 億新台幣。
- (3) 國外的委外 3 次，投資 26.9 億美元，虧損 1.79 億美元。
- (4) 97 年總共虧損 200 多億新台幣。

#### 11. 人謀不臧之例

- (1) 93 年底立委選前兩週進出股市之異常現象，買進金額是平時的十倍，佔全年的 40% 或第四季的 98%，選後又賣掉近年來未實現獲利的各類股，買賣類股前後不一，估計半數以上被套牢。
  - (2) 97 年初亦有類似現象。
- (七) 兩岸人民關係條例施行迄今，17 年來，退休人員改領一次退休金者有 68 人。「長期居住」指一年內在大陸地區居、停留超過 183 日者。
- (八) 公務人員如選擇一次退休金，不得以任何理由改領月退

休金，為照顧早期支領一次退休金生活困難之公務人員，一年三節發給「照護金」，單身 18,000 元，有眷者 31,000 元。96 年發放 2,785 人次，發放金額約 6,900 萬元。

## 伍、其他

### 一、公務人員行政中立法

(一) 83.12 送立法院審議，已歷經 92、94、97 年數次再送立法院。

(二) 依法行政只是行政中立的最低標準。依法行政是法治原則，行政中立則是政黨政治原則，所以就法的位階而言，行政中立是上位法，依法行政是下位法。行政中立是原因，有了行政中立的理念，才會依法行政，執法公正。

#### (三) 行政中立法的阻力

1. 對國家、政府和政黨的分際了解不夠。
2. 金錢、派系介入政治，尤其是地方選舉。
3. 缺少行政中立的政治文化。

#### (四) 行政中立法的助力

1. 政黨政治成型，政黨輪替常態化。
2. 基礎良好的文官制度。
3. 多元社會輿論和民意壓力。

(五) 西方文官制度的演變：分職制度→功績制度→民主、公共性的文官制度。

1. 美國 1939 the Hatch Act (1993 年修正), 1978 the Civic Service Reform Act 規定公務人員不可利用職權去影響選舉，也不能積極參與政治活動。
2. 在行政中立上，日本、德國最嚴，法國最鬆，英美適中。
3. 西方是先有政治中立的文化，才有行政中立的規範；我國缺乏政治中立的文化，所以要在行政中立上有所規劃。
4. 行政中立法制化為走上行政中立的第一步，換言之，我們的作法是以建立制度來培養文化。
5. 政治中立是政治文化，行政中立是法律義務。

(六) 行政中立的原則

1. 依法行政。
2. 人民至上。
3. 專業倫理。

(七) 我國亟須致力行政中立的理由

1. 環境趨勢的需要。
2. 政治發展的需要。
3. 實現政治價值的需要。
4. 欠缺行政中立的文化。
5. 不合行政中立的結構。

(八) 推動行政中立的途徑

1. 界定國家、政府與政黨的分際。
2. 政務人員與常務人員的區別。
3. 考試權獨立。
4. 改進多軌任用制度的缺失。
5. 行政中立的法制化。
6. 政黨與政府的分離。
7. 建立行政中立的倫理。

(九) 在現行制度中找出使公務人員易於行政不中立的原因

1. 過去黨國不分的歷史。
2. 政黨政治尚不成熟。
3. 政務官與常任文官的分際不清。
4. 常任文官未受到應有的重視。
5. 政治文化上的鄉愿作法。
6. 缺乏明確的法律規範。

(十) 行政中立法是一個體制上的努力和突破

1. 「行政中立」是約定俗成的名詞。
2. 在理論上，行政不可能中立，但如界定為對政治活動的限制，應可接受。
3. 嚴格來說，一般人民多不了解什麼是「行政中立」，公務人員也多「無所適從」。
4. 實際上，真正不行政中立的多是政務人員和民選官員。

### (十一) 行政中立法的性質

1. 宣示性、規範性、政治性、教育性、開放性、策略性、階段性和前瞻性。
2. 需要其他相關法律的配合：公務人員基準法、政務人員法、公務人員保障法、政黨法，修正公務人員服務法、人民團體法、行政程序法和強化陽光法案。
3. 行政中立是成長的，在制度設計上應使其不斷成長。
4. 考試院在主導行政中立法制化工作上責無旁貸，必須要保障常任文官貫徹依法行政，才能防止政務人員或其他政治力的介入。
5. 我們的問題不是政治不中立，而是行政不中立，我們希望創造一個有利於常任文官行政中立的環境和保障。

## 二、文官制度如何學習企業精神，推動政府再造

- (一) 文官體系在本質上容易傾向保守、封閉或僵化，基本上是由於它的特性使然，一是它的獨占性，二是重視防弊。由於獨占性，所以缺乏追求進步和自我改造的動力和誘因；由於重視防弊，所以缺乏主動和積極任事的精神。
- (二) 文官體系和企業的不同，前者是維護公共利益，後者在追求私人利益，所以文官體系不能完全比照企業經營，但為了追求效能和效率，若干企業經營的理念和

作法是文官體系可以學習和引進的。

- (三) 由於現代化社會分工細密，科技和資訊帶動的交往和互動使政府的職能不斷擴大，政府已有超額負荷甚至陷入無法治理的困境。1990 年代的政府再造運動應運而起，Osborne 和 Gaebler 的 *Reinventing Government* 一書便是代表性的作品。
- (四) 經濟發展和民主化使得「民間社會」(civil society) 的力量和影響力有凌駕政府公權力的趨勢，跨國企業的規模造成民間企業「富可敵國」的現象，益加使人民對政府的評價下降，也逼使政府不得不急思「振衰起敝」、「一新耳目」，才能擁有統治的正當性。
- (五) 舉兩個成功的例子，美國在 1990 年代進行一系列的政府再造，重點是去官僚化、市場機制、民間參與、資訊科技和顧客導向。日本則將中央機關由 22 個減少為 13 個。
- (六) 台灣的政治和經濟已相當的後現代化，應有條件去推動政府再造。除了要全力建立一個新時代的文官體系外，更重要的是建立一個「小而美」或「小而能」的政府體制，從精簡機關和精簡業務著手。

### 三、公務人員的依法行政

- (一) 在一般公務人員心目中的「依法行政」並不是以維護與保障人民權益的宗旨，反而成為保護自己權益的手段，

深恐「圖利他人」而不願有所作為。

- (二)「法無明文規定」、「依法無據」或「依法行政」成為公務人員拒絕作出對人民權益有利決定的口頭禪。事實上，如果公務員有心幫你，就會透過法令解釋的技術幫你，甚至連與立法目的不合都無所謂。如果不願意幫你，或是不能考量權益的平衡性，就會很簡單地說我是「依法行政」，這事情「於法無據」，而連權益是否平衡都不願意思考。
- (三)給予人民不利之處分時，適用解釋上應從嚴；給予人民有利處分時，適用解釋上要從寬。例如：
- 1.「實務訓練人員」其對外之身分與公務行為之效力與正式任用者完全相同，「試用」亦是如此。
  2. 實務訓練制度之本意並不是為了訓練而是避免機關報缺却用不到新進考試及格人員，因分發到職者常有辭職之事。
  3. 中央法規標準法§18，「…但舊法有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規」。
  4. 根據上述，民國 86 年—距訓練期滿僅差 13 天之因公死亡考試及格人員，本人建議應可依「公務人員撫卹法」辦理因公撫卹。

#### 四、旋轉門條款

- (一) 原為立法委員提案，因尹清楓命案的啓發，限制高層離

職後擔任的職務。

- (二) 第一屆中美菸酒談判，美方對我底線瞭解透徹，與前公賣局副局長擔任美方工作有關。
- (三) 公務員服務法§14-1「特定職務禁止」(離職 3 年內—離職前 5 年)。
- (四) 94 年擬修正為「特定行為禁止」。
- (五) 孫大千等主張仍維持「特定職務禁止」，院會決議交付黨團協商。
- (六) 大法官釋字 637 號——以攸關公務員權益，主張妥善設計、檢討修正。(97.2.22)
- (七) 應放在「遊說法」(行為限制) 中。

