

公務人員基準法的時代意義

(綱要)

100.11

壹、制定背景：政治改革風潮與特別權力關係解體

貳、公務人員基準法建立「三個基準」

- 一、權益基準
- 二、倫理基準
- 三、管理基準

參、結語：下一步

- 一、法典化的追求仍有其必要
- 二、順應政治發展趨勢
- 三、配合時代需求，充實功績原則內涵

公務人員基準法的時代意義

載於 100 年 11 月《公務人員月刊》

壹、制定背景：政治改革風潮與特別權力關係解體

自民國 70 年代起，國內政治逐步走向民主化，包括解除戒嚴、國會全面改選、總統直選、落實地方自治、政黨政治等均一一實現。在政治快速轉型的過程中，文官制度上也面臨改革的壓力，首先面對的就是公務人員與國家關係的改變。我國法制深受歐陸法系影響，公務人員與國家之法律關係，一向視為特別權力關係。特別權力關係淵源於封建時代，具有「當事人地位不平等、義務不確定、允許特別規則、有懲戒罰、不得提出爭訟」等特質，與現代民主憲政的精神並不相符，第二次世界大戰之後，歐陸國家已紛紛放棄此一原則。歐陸國家的轉變，對我國也產生極大影響，隨著政治的開放，司法實務上也有突破性的發展。73 年司法院大法官釋字第 187 號解釋，首次變更長久以來因公務人員所發生之爭執不得爭訟的解釋，緊接著 74 年第 201 號解釋、78 年第 243 號解釋均對特別權力關係有所突破。

考試院感受到這股改革的風潮，在 74 年 3 月 28 日通過第 7 屆施政綱領，決定研訂公務人員基準法(以下簡稱「基準法」)，銓敘部自同年 7 月著手研訂，於 79 年 5 月 30 日首次完成草案陳報考試院審議。綜上所述，可知制定基準法的背

景是政治改革的風潮及特別權力關係的解體，是一項因應時代趨勢而建構的法律。

考試院在 74 年雖已有制定基準法的構想，但推動過程並不順利。79 年銓敘部完成草案後，考試院僅召開二次審查會提出原則性意見，嗣後因改組而留交第 8 屆考試院處理。本人在 83 年 9 月接任銓敘部部長之後，深感基準法是文官制度配合民主政治發展的必然道路，也是現代化文官體制的基礎工程，於是積極推動，終於在 84 年 12 月 7 日考試院第 8 屆第 251 次會議通過，並於同年 23 日函請行政院同意會銜送請立法院審議。惟行政院因有不同意見，兩院經多年磋商，於 89 年始完成會銜程序，可惜未能於立法院第四屆會期完成審議，嗣後分別於 91 年及 95 年，第二度及第三度送請立法院審議，仍未能獲立法通過。

一個國家要達成「善治」(good governance)的目標，應有兩種制度的配合運作：一為成熟的民主政治，二為功績的文官制度。從民主國家的發展經驗可知，文官制度本身即是政治體制的一環，受政治的指導而運作，且須隨著政治體制的變革而調整。基準法從 74 年研訂迄今，已超過四分之一世紀，二十餘年來我國民主政治的成果斐然，文官制度理應配合政治發展與時代趨勢而與時俱進，可是我們的腳步卻明顯落後了。但我們並不氣餒，最近再於 100 年 5 月 18 日第四次送請立法院審議，希望立法院能體察時代潮流的趨勢，了解基準法是邁向現代化文官體制的基礎工程，得以儘速審

議通過。

貳、公務人員基準法建立「三個基準」

基準法草案共分 5 章，計 71 條條文，包括「總則」、「權利與保障」、「義務與服勤」、「管理基準」及「附則」。

「總則」揭示立法目的，並對公務人員做明確定義。未來公務人員將包括「政務人員、常務人員、法官及檢察官」三類，常務人員指機關組織法規中，除政務人員、法官與檢察官之外，定有職稱及依法「任用、聘任」人員。上述界定對於長久以來公務人員定義混淆的情形，有正本清源之效。基準法同時明示公務人員與國家的關係為「公法上職務關係」，並基於此種關係行使權利及履行義務。這種關係可說是「權利與保障」、「義務與服勤」及「管理」的基準。公法上的職務關係與特別權力關係相較，在權利、義務、地位及保障都有很大的改變，包括：第一，公務人員與國家有當事人之對立及相互間權利義務存在。第二，義務之履行與權利之享有，非絕對而為相對之對價關係，義務不僅應有法之依據，且必須明確。第三，「特別規則」之存在雖無可避免，但內部規章必須符合兩項要件：一是目的合理，二是涉及公務人員基本權利限制之重要事項，仍受「法律保留」原則之支配。第四，公務人員權益受侵害時，並非不得爭訟¹。

¹ 參考《公務人員基準法草案》第七條條文說明欄，載自銓敘部網站。
<http://www.mocs.gov.tw/laws/list1.aspx?Node=502&Index=3> (2011/9/9)

至於第二章至第四章則分別建立了基準法的「三個基準」，為便於說明，暫時稱為「權益基準」、「倫理基準」及「管理基準」。

一、權益基準

公務人員的權利，一般歸納為身分保障權、工作權、經濟受益權、集會結社權及其他權利等，但往往散見於各種法令，且不盡周延。基準法爰明定公務人員權利及其保障，同時參酌德國、奧地利等國立法例，增加公務人員辭職的權利，期使公務人員勇於任事，進而落實永業化制度。

二、倫理基準

內容包括現行宣誓條例、公務員服務法、公務人員行政中立法等相關內容，例如：依法執行職務、服從、保密、兼職限制、行政中立、利益迴避、服勤、旋轉門條款等義務規範。另為強化公務倫理，實踐廉能政府的目標，規定應訂定公務人員服務守則，以加強公務人員自律、建立行為準則、型塑公務人員優質文化。除此之外，未來基準法將取代公務員服務法，故該法有關倫理義務之規定，合宜者移列至基準法，至於宣示或道德性條文，則將隨著服務法而廢止，例如「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食煙毒等，足以損失名譽之行爲。」

三、管理基準

基準法的制定，特別強調現代化文官體制應有的功績精神，並於考選、任用、俸給、考績等各層面逐一規範。例如：「考試應本公平、公正與尊重專業判斷之原則，以公開競爭方式行之。」、「公務人員考試，不得因性別、宗教、種族、黨派，而有不合理之差別待遇，並應重視少數與弱勢族群應考人之權益。」、「公務人員……本專才專業、適才適所，為人與事之適切配合。」、「陞遷，應以功績為主，……採公開、公平、公正之方式，擇優陞任或遷調歷練。」、「俸（薪）給，應依其工作與責任，資績與人才延攬需要，依法訂定公平合理之標準支給，……。」、「考核，……應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮獎勵、培育、拔擢、輔導及懲罰之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質」。

至於「附則」的內容為罰則、準用規定及施行日期，不予贅述。

從上述內容來看，基準法的制定及其內容，符合了民主開放並兼顧政府效率的時代需要，所建立的三個基準，也將成為我國公務人員法制的指導性概念。

參、結語：下一步

基準法是統攝人事法規之根本大法，素有公務人員憲法之稱，其重要性不言而喻；但立法過程並不順利，為了不使文官法制的建構與時代需求產生落差，考試院爰逐一推出各

種專業法律。例如：陞遷法在 89 年公布施行、協會法及訓練進修法均在 91 年公布施行、行政中立法於 98 年公布施行，其間公務人員考試、任用等各項法律也經過多次修正。原擬之基準法草案的內容，也隨著這些法律的制定或修正而調整。

基準法既是因應時代演進的趨勢而推動的法律，未來仍應配合時代的需求，檢討其內容的妥適性。以下謹提供三點意見，供大家參考：

一、法典化的追求仍有其必要

我國自古以來就是官制官規非常發達的國家，民國成立之後公務人員各項法律便逐步完成建構，再加上特種人事法律的制定，以至於公務人員法規多如牛毛。這些法規呈現複雜而紛亂的現象，往往造成適用的困擾。草擬基準法時，考試院面臨二種選擇，第一種是在現有的文官法制之上，尋找共同適用的原則，作抽象性、指示性的基準規定，基準法通過後其它現行法規仍繼續適用。第二種是儘可能法典化(codification)，將現行考試、任用、服務、權利、宣誓、俸給、休假、考績、訓練等有關法規，去蕪存菁，融合成完整的文官法典，若干法律亦可順勢廢止。

先進國家制定文官法典者不在少數，例如日本、美國、加拿大及德國等。法典化的基本條件，是該領域法律關係已經穩定且法律制度已經成熟。我國在 70 及 80 年代研擬基準法時，文官法制雖尚稱完整，但距離理想化還有落差，例如

配合民主政治發展應有的行政中立制度、政務人員制度均付之闕如；法制面與執行面也仍存在落差，例如考用合一政策仍有改善空間、考績制度也未能確實執行。再者，法典化不論如何完備，還是無法涵蓋一切事項，仍有個別的專業法律必須制定。基於這些考慮，我們作了第一種選擇，即制定基準性的法律，作為統攝各種紛歧法律的基礎。

我國過去由於文官法制積極建構，因此呈現高度法令化的現象，高度法令化在過去是確保人事業務上步伐齊一的有效工具，但處於快速變遷的環境時，便顯得難以適應與失去彈性。我國已進入民主鞏固的階段，有能力追求更完善、更具現代化要求的文官體制，法典化的追求應是目標之一。由於法典化具有價值整合、簡化法令及便於執行等功能，可減少高度法令化的現象，並配合實際要求達到分權與彈性的效果，這是「經濟合作暨發展組織國家」(OECD)文官改革的趨勢，也是我國未來文官法制可參考的方向。

二、順應政治發展趨勢

憲法第 108 條規定，「中央及地方官吏之銓敘、任用」係屬「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，因此憲法上並非不允許制定地方公務人員法來符合地方上的特殊需求，但目前我國文官制度並無中央與地方之分。

地方自治為落實民主政治之重要指標，83 年「省縣自治法」、「直轄市自治法」公布施行，地方自治正式法制化；88 年「地方制度法」公布施行，順利推動精省工程及進一步落

實地方自治，但中央集權思維仍無法一時去除，造成資源分配不均、中央與地方權限不明、人事權不衡平等現象。99年五都改制直轄市，地方自治更進一步落實，但是不少地方政府公務人員要求轉調五都，讓各縣(市)資源分配不均情況加深、城鄉差距更大，縣(市)政府紛紛面臨財力與人力窘迫的情況，公務人員人力配置、官職等級的調整等問題均面臨新的考驗。

考試院曾經在84年研究是否另定地方公務人員法，當時的結論是不必制定²。現在時空環境已產生極大的變化，未來即使不另定地方公務人員法，也可以考慮在基準法中，對地方人事權限作適度的分權設計，以配合地方自治發展的需要。

在順應政治發展趨勢部分，除了地方自治的因素之外，配合民主政治發展需求的政務人員制度，也需積極立法，考試院已將政務人員三法送請立法院審議，希望亦能儘速完成立法，使民主政治與文官制度的發展齊頭並進。

三、配合時代需求，充實功績原則內涵

現代化的文官體制大都是依據功績原則運作，功績原則也是「善治」的必要條件。惟實務上，由於各國所處的環境

² 考試院，〈我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定「地方公務員法」問題報告〉，載於《考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編》，考試院，1995，頁136-144。

系絡並不相同，因此對於功績原則的解釋也有差異³，並沒有放諸四海的標準。但大體上功績原則可分為過程導向與結果導向二種⁴。過程導向重視的程序規定，希望透過嚴謹的作業程序，規範人事措施，使其符合功績的標準。結果導向則以輸出為考量，強調功績原則希望達成的目標，如效率和平等。近二十餘年來，由於新公共管理的風潮，多數國家傾向於結果導向的運作，這也反應了近年來各國行政改革的趨勢。

目前基準法有關功績原則的條文，部分雖然係引自現行法令，但納入基準法後，功績原則將有更清楚的定義，也符合我國的環境需求，將成為文官管理的指導性概念，這是我國文官體制邁向現代化的必要道路。但是，功績原則的內涵必須隨著時空環境而有所調整，因此未來主管機關應逐步充實，並延伸至其它領域，例如公務倫理、性別平等、人權保障等範疇，使我國的功績原則運作更臻成熟及健全。

³ 美國 1978 年文官改革法賦予功績原則九項意涵，包括考選、任用、升遷、俸給、考評、權利保護及救濟等層面，同時另設九項禁止的人事措施，這些原則與禁止措施構成功績原則的主要內容。加拿大則將功績原則界定為公平、公正與透明三個概念，並認為功績的運作要考量能力、代表性與非黨派三項特徵。澳洲的功績原則與反政治、反歧視、公務倫理、課責、回應性、服務傳送、優質領導、合作的工作關係、優質工作環境、結果取向、公平雇用等相關。

⁴ Hirsch, Darryl. *Merit Systems in Western Democracies: An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand* (The Public Service Commission of Canada, 1999), pp.1-2.