

## 國際文官行為標準之研究<sup>\*</sup>

黃靖麟<sup>\*\*</sup>

### 《摘要》

本研究在探討國際文官所擁有的特權及其應有之行為標準。首先，說明國際文官之意涵，其與外交人員之差異。基於兩者代表、功能之不同，而享有不同的特權。基本上，外交人員是國家的代表，代表派出國之國家元首，因此擁有類似於國家元首之司法特權，亦即「外交豁免權」，以確保其職權之行使，並維護外交關係之正常發展。外交豁免權又分為「絕對豁免權」與「功能性豁免權」兩種。外交人員之特權是絕對豁免權，與國際文官之功能性豁免權（行為豁免權）有所不同。國際文官效忠的對象是國際組織，目的在追求最多人民的福祉，與外交人員之代表國家利益有所不同。據此，國際文官擁有的特權是功能性豁免權，僅在執行職務所產生之犯罪行為享有行為豁免權。

再者，國際組織成立之目的在於追求人類最大的幸福，因此國際文官必須放下母國利益，而致力於國際組織之最大利益，以達到「善治」之目標。聯合國為追求此目標，於二〇〇一年大會通過

---

投稿日期：101年6月6日；接受刊登日期：101年7月31日。

<sup>\*</sup> 本文曾於開南大學公共事務管理學系二〇一二年四月二十七日所辦之「2012年第七屆全球化與行政治理學術研討會」上宣讀，評論人林淑馨教授和與會學者提供了不少有價值的建議指教，此外二位匿名審查人之審查意見及其再審查意見，一併於本文中修改及回應，使本文得更加完整，特此感謝，惟文責仍由作者自負。

<sup>\*\*</sup> 國家文官學院副研究員兼國家文官教學實驗室主任。

《國際文官行為標準》，做為國際文官行為標準之依據，主要規範其工作關係、利益迴避、與成員國間之關係、與國際社會及媒體之關係、資料利用與保護、尊重不同習俗與文化、安全與保障、個人行為、就業與活動參與、因職務受外界饋贈或榮譽等規定。

外交人員因《維也納外交關係公約》受到絕對的豁免保障，而國際文官僅及於與其工作相關之範圍，且該行為標準亦明定，當國際文官受到刑事審判時，也同時違反了國際文官之行為標準，而無外交人員所享之司法特權。

[關鍵詞]：國際文官、國際文官委員會、國際文官行為標準、功能性外交特權、維也納外交關係公約

## 壹、前言

國際文官（International Civil Service）之概念發展，與國際法的進展有相當關係。<sup>1</sup>國際間因為交通進步與市場經濟因素，常促使國家間貿易往來，進而帶動文化與政治上的交流。然而人性之特質在追求最大利益，故常使這樣的交易與交流變質，導致國家間產生爭端，甚至戰爭。

十九世紀前世界各國尚無國際法之概念，這是因為中國的王朝體制與歐洲由神聖羅馬帝國與教廷共管有關，與其相關的小國或周邊國家，都以其法律體系作為秩序維持或權利依據。一直到一七八九年 Jeremy Bentham，以《道德和立法原則》（*An Introduction to Principles of Morals and Legislation*）一書使用 International Law 之後，始有以國際法稱呼調整國家之間的法律，從此各國開始注意其主權（sovereignty）之發展。

---

<sup>1</sup> 本文 International Civil Service 之英譯原依聯合國官網之中文簡體翻譯為國際公務員，為與政府用語一致，因此全文以國際文官譯之。

不僅政治上的作用，商業上的共同利益，也是國際合作與服務發展的重要緣由。例如：世界上最悠久的國際組織乃是一八六五年在巴黎成立的國際電報聯盟（International Telecommunication Union），其目的在制定標準，分配無線電資源，與串連各國間長途通信方案等。聯合國成立後，其亦成爲聯合國下轄機構之一。因此，只要是聯合國成員國，自然是該聯盟之會員國。類似組織亦包含：一八七四年建立的萬國郵政聯盟（Universal Postal Union），其主要任務有三：1. 確保國際郵寄費率之一致性、2. 確保國際郵件與國內研究之平等作用、3. 各國間之郵政拆款等。聯合國成立後，該聯盟成爲特別機構。

另一類則基於政治因素，即針對第一次大戰後戰敗國殖民地的託管，並協助其自治。爰此，國際聯盟託管地之設立，乃依據一九一九年六月二十八日所簽訂國際聯盟規約（Statute of the League）而來，主要託管之地區爲德意志第二帝國（German Reich）及鄂圖曼土耳其帝國（Ottoman Empire）之殖民地。聯合國成立後，因憲章規定而成立聯合國託管理事會（United Nations Trusteeship Council），繼受國聯之任務，促進託管領土居民之自治與獨立，該理事會在一九九四年十月因帛琉（Republic of Palau）獨立而停止運作。

從早期的國際電報聯盟開始，就有國際文官之存在，其工作性質與外交人員迥異，他們有國籍但其工作目的在促進合作與和平，而非所屬國家之利益，因此其必然具有相當之獨立性與國際性，而不受任何國家所管轄。

當代全球化之世界，其運作與世界和平之維繫，端賴各類國際組織之運作，然而如何規範其從業人員，是本文所欲關心之焦點。

## 貳、國際文官之演進

國際文官與外交官在本質上是有所不同的，因此本文擬由國家主權及外交人員特權發展述起，再探討國與國間之國際治理需求與國際文官之發展。

## 一、國家主權與外交人員特權發展

### (一) 主權國家的興起

國家之存在作用，在於主權的維繫。十六世紀以後，因羅馬教廷之政爭與贖罪卷 (indulgence) 之貪腐問題，讓基督教會以兩劍論 (the two swords)，跟教廷對抗。該理論認為，人世間應有兩種價值須保持平衡，即：1. 永恆得救與精神價值乃教會教士的責任；2. 人類俗事，諸如：維持和平、秩序、正義等乃世俗政府的責任 (遼扶東，2002：207)。此外基督教會堅持「凱撒 (Caesar) 之事歸凱撒，上帝之事歸上帝」，從此開始，國家逐漸脫離教會，並以不同的權威型態存在，形成「二元社會觀」 (social dualism)。

其後更有許多宗教改革呼聲，尤其 Martin Luther (1483-1546) 更是宗教改革的先驅，他認為宗教議會與教皇皆可能犯錯，更從人人皆可與上帝溝通上之宗教個人主義，否定教皇、教會與教士等制度，此與當時之文藝復興時期的個人主義相互呼應 (遼扶東，2002：208-214)。民族國家就從此反動中興起，而宗教與文藝復興之個人主義，更啟發了民主的幼苗。

### (二) 主權國家之行政行為

國家對內行使統治權，一般都被稱為「政府行為」或「統治行為」。而此行為得否受到國家司法審查，在過去亦常有所爭議。其原因在於早期法院皆受一般法院審理，無公法與私法之分，因此產生司法優位於行政之現象 (翁岳生，1976：414)。十八世紀後，德國確立君主專制政體 (monarchiser absolutis mus)，在法律制度上始有「公法」與「私法」之分，因此當人民受到官吏不當侵害而導致損害時，將以「國庫」為對象，向民事法院起訴，請求損害賠償，此即「國庫理論」 (fiskus theorie) 之根源。這顯示，政府行政行為的合法性，不受司法管轄。直到十九世紀受到「憲政主義」與「法治國家」之影響，加上一八六〇年代之政治由主義之思潮觸發影響下，許多人認為無論是公法與私法爭訟，均應送請普通法院審查。但是此舉卻引| Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist (1816-1895) 等人

之反對，認為這將影響行政效能，發生司法干預行政的危險，<sup>2</sup> 故主張設置行政法院，以保障行政權之獨立性。

### （三）主權與國際治理的發展

近代民族國家最重要的核心價值，在於主權的維繫。因此其合法的壟斷使用暴力的權力，並將其觸角延伸到絕大多數的社會場域，成為當今社會最主要的統治型態（林祐聖，2004：67-102）。當歐洲從教廷解放出來後，因政治、文化、經濟、種族、地緣、社會等因素裂解出許多民族國家。

按照《蒙特維多國家之權利及義務公約》（*Montevideo Convention on Rights and Duties of States*）第1條之規定，作為一個主權獨立之國際法人國家，須有四個要件：1. 常居的人民（a permanent population）、2. 確定的領土（a defined territory）、3. 政府（government）、4. 主權獨立及與他國交往及建立法律關係的能力（sovereignty independence, build capacity and legal relationship with other states）。此中最被強調的是主權（sovereignty）之維護與獲得，這更是國家對內統治與對外與他國交往，建立法律關係之唯一泉源。也因此，國家在其領土有一個「至高無上」<sup>3</sup>（supreme）、「涵蓋所有」<sup>4</sup>（comprehensive）、以及「不被限制」<sup>5</sup>（unqualified）的管轄權（Scholte, 2000：135）。

此後，歐洲諸國之間因各種議題（包括：糧食、水、皇室繼承……）之互動與外交關係，構成許多合作，也產生許多紛爭與戰爭，國際組織與國際法應運而起。當時所有的治理都是以民族國家統治權為基礎，並以此對外延伸，他們不承認有其他的自治組織可分享其權力。而且更因為一九三〇年代的經濟大蕭條、二次世界大戰、對第三世界的殖民強化了國家主權，進而強化了國際治理。故學者 Tanja Brühl 就將十八世紀末至冷戰結束之 150 年間稱為國際治理（international governance）時

---

<sup>2</sup> 按照權力分立（checks and balances）的理念，司法不應干預行政，而行政必須服膺司法判決。

<sup>3</sup> 所謂「至高無上」，指的是在該國管理者在該國領域的所有內部事務以及對外關係的最後的決定權（the final say）。

<sup>4</sup> 而「涵蓋所有」意旨該國內的所有生活形態包含社會生活、貨幣供應、語言、軍事、性行為（sexual behavior）、以及教育等等。

<sup>5</sup> 「不被限制」在主權國家指的是該國的司法不受到他國干預。

期。

#### （四）維也納外交關係公約之外交人員特權

國際治理時期，國與國之間互動繁複，外交代表通常代表該國元首，因此如何妥適對待各國常駐代表成爲一個重要議題。一七〇八年俄國大使 *Andrey Matveyev*（1666-1728）被派駐英國時，因個人債務問題在倫敦被逮捕，並受到警察虐待，而引發蘇俄與英國之間的緊張關係，爲此英國女王安妮頒行《外交特權條例》（*The British Diplomatic Privileges Act*）之國內法，以特權排除其他司法干預，以保障其能執行其所被賦予之外交任務，這是世界上最早討論到外交官特權之法例。而世界上首個關於外交特權之國際法，應是一九二八年之專屬美洲地區《哈瓦那外交關係公約》<sup>6</sup>（*Havana Convention on Asylum*）。

真正建構出當前的外交人員特權保障的國際法，應是於一九六一年發展出的《維也納外交關係公約》（*Vienna Convention on Diplomatic Relations*），此法基於主權國家之同意而建立，並提供國家間維護與終止外交關係之框架。聯合國更認爲該公約使各國外交關係長期穩定，爲聯合國發展國際法最偉大之成就（艾琳·登扎，2010）。該公約最主要之目的，在排除外交人員於派駐國之民事、與刑事追訴問題，<sup>7</sup> 保護派駐國之館產不得被派駐國侵犯，<sup>8</sup> 其外交文件就算在館外也在保護範圍之內，<sup>9</sup> 因此也保護了外交人員與母國間秘密通訊等。<sup>10</sup>

爰此，該公約最主要之目的乃是外交豁免權或外交特權（*diplomatic immunity*）之建構，使各國外交代表於國際互動中，能夠執行正常職務，因此各國依據相互尊重主權及平等互利原則，按照慣例或有關協議，互相授予外交豁免權。外交豁免權又分爲絕對豁免權（*absolute immunity*）與功能性豁免權（*functional immunity*）兩種。

從絕對豁免權的角度來看，外交人員之特權在刑事上有不受駐在國刑事追訴之

---

<sup>6</sup> 本條約又譯爲哈瓦那外交官庇護公約。

<sup>7</sup> 維也納外交關係公約第二十九條。

<sup>8</sup> 外交關係公約第二十二條。

<sup>9</sup> 維也納外交關係公約第二十四條。

<sup>10</sup> 維也納外交關係公約第二十六條。

權力，亦無出庭作證之義務。<sup>11</sup> 在民事上不受強制執行及處分、更無於駐在國納稅之義務。除納稅外，這樣的權限與民族國家中之元首在其國內享有司法特權類似，因其代表國家，為確保其職權之行使，並維護政局之安定，以及對外關係之正常發展。<sup>12</sup> 而外交人員代表元首，代表國家行使元首專屬之外交權力，且俗諺：「外交乃內政之延續」，故其司法特權有若該國元首，以保護外交關係正常發展，維繫本國內政之穩定。<sup>13</sup>

另相對於絕對豁免權，即是功能性豁免權所欲探討之範圍，其乃指特定國際組織或非邦交國之外交代表機構，在與設置地駐在國簽署協定時，其組織人員享有部分的豁免權利僅限於職員本人，但是其必須在司法審理中由當事人主張，即在執行公務時之行爲不受駐在國法律管轄，然而，是否執行公務，仍由駐在國之法官認定，因此駐在國司法及檢調單位依然可以起訴審理。以二〇一一年十一月十日我國駐堪薩斯辦事處處長劉姍姍因被其所雇用之菲傭檢舉，其虐待與苛扣薪水，而被 FBI 逮捕（洪哲政，2011a）。該案中我國政府主張雇傭是劉整體薪資待遇的一部分，與公務有關，應享豁免權。但美方認爲，劉姍姍被指控的違法行爲不屬公務性質，不享有豁免權（劉永祥，2011）。雖然外交部強調，應依台灣關係法美方應視我方爲外國政府，及一九八〇年台美雙方簽訂之《台美特權、免稅暨豁免協定》（*Agreement on Privileges, Exemptions and Immunities Between the Coordination Council for North American Affairs and the American Institute in Taiwan*）的規定與精神，將我國駐美人員視爲外交官，而外交官是否執行公務行爲的認定權在派遣國，該協定第五條第五項更規定，除非經我政府明示放棄，縱然劉姍姍個人認罪協商亦不代表我方放棄豁免（洪哲政，2011b）。外交部將據此要求美方無條件釋放劉姍

<sup>11</sup> 維也納外交關係公約第三十一條。

<sup>12</sup> 請參閱，司法院大法官釋字第三八八號解釋理由書。

<sup>13</sup> 倘外交官於駐在國主動訴訟，而被當事人反告則不享有司法上之豁免權利。另外亦有外交豁免權捨棄問題，即拋棄外交豁免權爲派駐國之權利，不受該名外交人員自主意識決定。例如：一九九七年一月間，美國曾發生喬治亞共和國（the Republic of Georgia）駐美副大使（Deputy Ambassador）Gueorgui Makharadze，酒醉駕車肇事並撞死當地 16 歲少女，群情譁然，美國要求喬治亞總統 Eduard Shevardnaje 放棄該外交官之豁免權，交由美國總統審判該公使，最後喬治亞同意，最後該外交官以殺人罪（manslaughter）被判刑 7-21 年，但在服刑滿 3 年後被驅逐出境，後在喬治亞服刑 2 年後，始出獄。

珊，該案最終以劉珊珊認罪美國法院於二〇一二年元月二十六日以外傭合約詐欺案宣判結案，但此案嚴重衝擊台美之外交相互保障協定，在該案宣判後，時任中華民國駐美代表袁健生於同年月二十七日出席「美國在台協會」春節酒會時表示，將與美國重新檢討與協商外交豁免權部分（林寶慶，2012）。這顯示台灣政府的外交官，不享有絕對外交特權，只有在司法上有相對豁免權之適用。

## 參、全球治理下國際組織運作與國際文官之行為標準

為追求世界和平，一九四二年的一月一日在美、蘇等 26 個盟國，於華盛頓簽署了《聯合國宣言》（*Declaration by the United Nations*），該宣言中使用了羅斯福總統建議的「聯合國」概念，並計畫於二次大戰後，成立聯合國。

一九四五年八月六日的廣島核爆後，除有關天皇制度外，日本旋於八月十一日接受同盟國的《波次坦宣言》（*The Potsdam Proclamation*）並宣布投降。同年十月二十四日，《聯合國憲章》（*Chart of United Nations*）獲安全理事會五個常任理事國以及大部分其他簽署國批准後生效，聯合國宣告成立。人類發展走向新頁，而整個國際治理的概念也因聯合國的成立而大幅的轉變（張亞中，2001）。即民族國家已經不是唯一統治者（Scholte, 2000：136），主權逐漸轉變為要求國家有義務向國際社會負起責任（Taylor, 1999：564），國家的國際社會責任成為發展趨勢。爰此，世界不再僅專屬國家組織型態，各種人類組織皆獲得解放，其重要性都如同國家組織，以主權為基礎之統治（*govern*）概念不再適用，而特別強調治理（*governance*）的概念。

全球治理委員會（*Commission on Global Governance*），將治理作以下定義：「治理是個人和機構管理其共同事務諸多方式總稱，目的在調合各種利益衝突，進而因各種公共利益得以採取聯合行動之持續過程。此包括正式機構和規章組織制度之強制性，也包括由各種人們同意或以符合其利益之非制度安排（*Commission on Global Governance*, 1995）。」這顯示治理乃秩序加上意圖性的總和（*governance is order plus intentionality*），在國際的框架中，所有的行動者都必須相互依賴，共同形成某種秩序，以解決共同之問題（*Rosenau & Czempiel*, 1992：5）。此顯示出治理的特徵：1. 治理不是規則也非活動；2. 治理以協調為基礎；3. 治理同時指涉到

公、私部門的行動者；4. 治理非正式制度，而是一種持續的協調過程（Smouts, 1998：83-84）。這樣的觀念與作用，正是當代國際政治與國際互動的主要價值與模式，全球治理體制（new regime）就是「異中求同」（Held & McGrew, 1999：5）。

## 一、有別於外交官之國際文官

外交官追求母國最大利益，而國際文官追求所服務之國際組織最大利益。因所追求利益不同，因此國際文官與外交人員之性質就不同，從一八六五年的國際電信聯盟開始，國際文官效忠的對象就是國際組織，因此他們被稱為國際官員（Goel, 1984：35-43），他們不代表政府，也不受其他政治權力的影響，而專對國際組織效忠，其在追求最多人民之幸福（Bowett, 1982：317）。

以聯合國為例，為了能強化其職員的運作效能，而有聯合國大會下設立國際文官委員會（International Civil Service Commission, ICSC）。<sup>14</sup> 該委員會係由四年任期之 15 人所組成的委員會，其主要目標在避免國際官員因維護宗主國利益而過度競爭外，同時也要促進部門之間的交流，基此其有三個主要任務：1. 效率與經濟規模（efficiency/economy of scale）、2. 衡平與公正（equity/fairness）、3. 成本效率與控制（cost-efficiency/control）等三項（International Civil Service Commission, 2012）。

從 ICSC 的任務宗旨來看，相當重視其職員對組織之忠誠度，而特設一個委員會來負責與控制其組織成員，這亦是呼應聯合國憲章之第一〇〇條，強調聯合國秘書處職員的國際忠誠。該忠誠意指：廉正（integrity）、<sup>15</sup> 獨立（independence）、與公平（impartiality）（Sands & Bowett, 2001：309-313）。為維繫此國際忠誠，就必須賦予該職員某種程度特權，避免其他外力之介入。

倘國際文官所執行之職務若與派駐國之利益衝突，其能否廉正、獨立與公平將

<sup>14</sup> 按中國大陸簡體中文對 ICSC 之英文，譯為「國際公務員制度委員會」，然按審查委員意見，應按我國政府之通譯為「國際文官委員會」較為妥適，且從信雅達角度審之，亦以後者為宜，爰此不採簡體字翻譯。

<sup>15</sup> 按審查委員意見，integrity 應譯為「正直」為宜，然按照考試院文官核心價值之英譯，則將 integrity 譯為廉正，因此本研究仍沿用考試院之翻譯，作為本文之翻譯基準。

嚴重影響國際利益，但其行為若違反派駐國之國內法，則可能形成了國際法與國內法之競合作用。此考量有兩個原因：1. 國際組織之國際文官非外交人員，因此沒有外交豁免之問題。2. 倘若向國內法院提出訴訟，且該紛爭本質非屬國內法之問題，則又因國際組織擁有國內裁判管轄權之豁免，不能經由國內法院審理，因此國際組織內部則有特設法院審理是類事務。而這樣就形成國際文官不受派駐國司法審理之特權。

因以國際忠誠，執行國際組織交付之任務，在發生地所產生的犯罪行為，亦恐非國際刑事法院所能審理，因其不審理國家內部單純的犯罪。根據二〇〇二年七月一日所生效的國際刑事法院之《羅馬規約》（*The Rome Statute of the International Criminal Court*），國際刑事法庭不能超越主權國家之審判機構，故其任務在針對人類重大傷害之犯罪，故羅馬規約第五條，即明定犯罪之管轄權：滅絕種族罪（genocide）、危害人類罪（crimes against humanity）、戰爭罪（war crimes）、侵略罪（aggression）等。也因此二〇〇九年三月四日國際刑事法院第一預審分庭對蘇丹現任國家元首巴希爾（Omar Al Bashir）簽發了逮捕令（馮潔菡，2010）。二〇一〇年國際刑事法庭以種族滅絕罪發出第二個逮捕令。<sup>16</sup> 顯然，國際文官因執行職務所產生的犯罪行為，非屬國際刑事法庭之審理範圍。

因之，若發生國際文官因執行職務在派駐國所產生的犯罪，應由國際組織之行政法院進行審理。最早之國際行政法院為，一九二七年所設立之國際聯盟行政法庭（League of Nations Administrative Tribunal），其後於一九四九年由聯合國之行政法庭（United Nations Administrative Tribunal）所繼受（聯合國，2008）。不僅聯合國有行政法庭，各國際組織亦有。

綜上，國際組織的行政法院對國際文官的身分保障，扮演了主要角色，使其能夠以國際忠誠執行職務，而不受派駐國或駐在國之司法干預。

---

<sup>16</sup> 一般而言國際法庭所審理之重大罪責，係侵犯到人類的權利，因此其態樣包含：1. 廣泛性：此犯罪將危及全球，甚至危害到整個國際社會的和平與安全。2. 惡害性：對整個人類發展歷史及人類基本價值的戕害。3. 人權基本價值的藐視：此不僅影響國際社會的和平與安全，藐視人類的基本價值，將否定人權已存在的價值與意義（周成渝，2009）。

## 二、國際文官行為標準之立法意旨

國際組織發展之目的，在追求人類最大之幸福，因此國際文官之職責，必須拋棄母國之利益，而致力於國際組織之最大利益，以達到「善」治（good governance）之目標。其意義就是一種效率、獨立、負責與開放的公共服務。

聯合國為追求此目標，最早由國際文官委員會（ICSC）於一九五四年送交聯合國大會所審議之《一九五四年關於國際文官行為標準的報告》。其後，在善治概念的發展下，ICSC 於二〇〇一年對聯合國大會，提交《國際文官行為標準》（*Standards of conduct for the international civil service*），並獲得大會通過。賦予國際文官更多職責，以追求人類最大幸福。

為理解《國際文官行為標準》之立法旨趣，茲分析其後設意涵（meta）如下：

### （一）國際文官之職責在追求世界和平

《國際文官行為標準》之立法緣由，在確立國際文官之存在，係追求人類和平。其後設意涵在於一次大戰結束後，歐洲殖民帝國發展至最高峰，但是在二次大戰結束後，美蘇興起，原有舊的國際聯盟（League of Nations）典範被新的聯合國典範所取代。

舊典範失敗的成因在於國際聯盟係以國家之自我利益為中心，並企圖以此建構出集體安全概念，而此卻導致民族國家間之矛盾，不僅沒有發展出集體安全（姜皇池，2004：109），甚有第二次世界大戰之發生，此直接證明該體制是無法帶來安全。

二次世界大戰後之典範思維有所改變，為彌補國際聯盟之缺失，直接訴諸於人類和平之永續發展，並在聯合國憲章中賦予安理會決定對侵略者採取經濟或軍事策略予以制裁（姜皇池，2004：111-112）。聯合國典範賦予了此國際組織新的生命，因此為了確保國際組織之功能，其所屬之國際文官，必須有崇高理想，且具體落實之，始能達到組織設立目的。因此在總則中，就明訂國際文官之責任，在於實現聯合國追求永續和平。

## （二）國際文官注重人權、包容與開放

聯合國為抵制侵略者，得對其施予經濟與軍事之制裁，其國際影響力遠大於國際聯盟。因此規範國際文官行為，使其能夠確切遵循國際組織之指令與規範。因此除注重國際文官之品德外，更強調「包容」、「開放」與「多元」等原則。

國際組織核心價值在人權、社會正義、與人格尊嚴等項，國際文官為維繫此價值，必須把個人利益置於組織利益之下。<sup>17</sup> 在組織整體利益之衡平點上，同時兼顧國際多元環境，包容不同文化、政治、宗教等。基於個人利益在組織利益之下，更必須限縮其言論，且不能其受母國之影響。<sup>18</sup>

## （三）國際文官注重國際忠誠與平權精神

《聯合國憲章》第九十七條之意涵、一〇一條第一款之規定、及《聯合國工作人員條例》1.1(a)之規定，對國際文官做最小範圍解釋，僅係專指聯合國祕書處之職員，而不包括其他國際組織之工作人員。另因祕書處之任務特殊性，亦常面臨強國之政治壓力、大國拒繳會費之壓力、大國把持重要職務之壓力等問題。而祕書處之職員，也常透過重要國家之遊說，捍衛本身之利益，更甚者高階文官為維繫本身利益，常屈從母國之政治壓力，聯合國之公正性便備受質疑（王家兵，2008）。

此外肇因國際局勢詭譎多變且牽涉重大國家利益，故行為標準第七條、第八條、第十一條、第十二條之「忠誠」、「中立性」與「獨立性」等原則，規範國際文官私利（包括個人利益與母國利益維護）與公共利益（國際組織之利益）之競合。故特別強調「國際忠誠」而限縮國際文官對母國忠誠，更重視對聯合國國際組織體系之忠誠。當國際文官具有國際忠誠時，自然能夠具有中立性與獨立之特性，而能公平與公正執行國際事務，自然能與會員國保持良好之關係。<sup>19</sup> 國際文官之行動原則是聯合國所遵奉的基本價值：即尊重基本人權、注重社會正義、強調人格尊嚴與價值，同時尊重男女以及各國的平等權利。

---

<sup>17</sup> 行為標準之第三條、第四條、第十四條等。

<sup>18</sup> 行為標準之第六條、第九條、第十條、第十三條等。

<sup>19</sup> 行為標準之第八條、第十一條、第十二條等。

#### （四）國際文官之管理

依據《聯合國憲章》一〇一條第一項之規定：「辦事人員由秘書長依大會所定章程委派之。」（聯合國，1968），因此國際文官管理之部分，通常會論及聯合國秘書長對其職員勤務關係之裁量管理措施，包括僱用合約（contract of employment）、雇用條件（terms of appointment）等問題；按照聯合國行政法院規約第二條第一項之規定，甚至包括：國際文官死亡後之權利繼承等。

另按照《聯合國憲章》一〇一條第三項：「辦事人員之雇用及其服務條件之決定，應以求達效率、才幹及忠誠之最高標準為首要考慮。徵聘辦事人員時，於可能範圍內，應充分注意地域上之普及。」（聯合國，1968）。因此國際文官委員會參酌本項前段，在效率、專業與忠誠之前提下，制定有下列條文，除秘書處成員遵守外，也使其他國際組織得以依循。<sup>20</sup>

行為標準也強調國際文官之國際性，其意義包括：1. 按照《聯合國憲章》一〇一條第三項之規定，國際文官之組成必須具備國際性質，考量人員的國籍分配。2. 前述人員之國際特性；而此國際性則是聯合國獲取會員國信心最重要之基礎（Cooker, 1990）。在國際性的要求下，所有成員應與各國保持等距的友善關係，更在國際忠誠下，國際文官更需具備行政中立（administrative neutrality）精神，不得獨厚母國，公平公正的執行職務。

因此本標準明定聯合國秘書處之宗旨在服務會員國，更要避免國際文官以個人名義申張母國利益，而要求國際文官之行為，係代表首長（通常指秘書長），而各會員國有權要求秘書處提供相應之服務。

在發展國際文官之管理規定，其與我國《公務員服務法》有諸多相似，例如與長官意見不同時，得要求長官以書面為之。此外在第十八條與第十九條對於國際文官在組織內部管理之保護設計上，有免除其受到不當管理之對待，此與我國《公務人員保障法》之精神相同。也惟此，國際文官才能維繫其國際忠誠，完成國際組織所交付之任務。

此外於處理組織內部之貪腐問題，要求國際文官避免犯有傳統公務員之貪瀆行

<sup>20</sup> 聯合國職員章程第四條第二項亦規定：職員之雇用、轉任與升遷，均須考量該員之工作效率、能力與品格之誠正（葉錦鴻，2005）。

為，更要注意與私部門間，因各項作為或互動產生之廉正問題。

### (五) 小結

維持人類永續和平，是國際組織最重要職責，因此國際文官必須面對不同公民社會之訴求，而非僅及於民族國家之需求。因此國際文官之決策與行政之透明，實屬必要。忠誠履行職務與善用聯合國資源，形成良好治理文化，才能形塑出良好的治理文化，如此才能促進大眾對國際組織之信任與了解（Cooker, 2005）。

## 三、國際文官之行為標準條文

依據原條文英譯行為標準如下：<sup>21</sup>

### (一) 《國際文官行為標準》之總則

1. 聯合國與其特別機構存在之宗旨，在於使人民，無分男女與兒童，能有尊嚴地並自由地生活，並使後代免遭戰禍。
2. 國際文官有責任實現此理想。而此理想的實現係依據會員國之公共行政傳統，即才幹、正直公正、獨立及謹慎。此外國際文官更具一項特別任務：即需為和平、尊重基本權利、經濟進步、社會進步及國際合作而服務。為讓聯合國系統能創建一個公平與和平的世界，國際文官有責任遵循最高行為標準，達成聯合國所設立之目標。

### (二) 《國際文官行為標準》之指導原則

1. 國際文官將組織利益置於個人利益之上，更要以負責的態度使用組織資源。不僅如此，國際文官應與其組織持有同樣的服務願景，而且必須忠誠信守，並以廉正達成國際組織發展目的。
2. 聯合國憲章中的廉正概念，概括了國際文官各個方面行為，在德行方面要誠實、坦率、公正和廉潔，在工作上則須注重職能與效率。
3. 當前國際環境多元與複雜，因此尊重多元文化的差異，是國際文官的基本能力，故必須以積極的態度發展其容忍和諒解多元差異之能力，更要一視同仁地

---

<sup>21</sup> 作者在不變動原文的精神下，重新翻譯原始文件，使其符合漢語文法，增加其可讀性。

尊重所有的人。

4. 國際忠誠，係指忠於整個聯合國系統而非個人，因此國際文官有義務理解並表現出此種廣泛性的忠誠態度，因此聯合國體系下的所有國際組織職員，都必須無私的共同合作。
5. 國際文官基於就職誓詞以及對聯合國憲章之效忠，必須具有中立性質，故須與組織外的任何權力機構保持距離，甚至不能接受國際組織外的任何政府、個人或實體組織之指令。且聯合國之全體會員國，必須明瞭國際文官需忠誠於國際組織，故應該尊重國際文官之職責，不干涉國際文官之職權行為。
6. 國際文官必須審慎注意言行，尤其在處理政治或宗教信仰時，更應小心避免公開表示個人意見。此意味著國際文官依然能夠保有其政治或宗教上的信念，只是不能像私人一般，就爭議事項不受拘束的表達其意念。
7. 國際文官不需放棄他們個人的政治觀點或國家觀點，只是他們須擁有更高層次之國際觀，以全盤瞭解國際社會，並以超然態度處理國際事務。
8. 國際文官須與國際組織之各成員國保持良好關係，此舉將有助聯合國秘書處之運作效能。正因國際文官與各會員國之良好關係，國際文官才能有獨立性質。
9. 在特定國家或地區服務之國際文官，需特別維持自身的獨立性，有時他們或許會接受駐地國的指示，但這不該危害到上述的獨立性。當他們認為指示可能威脅到自身獨立性時，須立即向上級提出報告。
10. 國際文官之國際觀，係來自於對國際組織在其法律文書中所揭櫫的宗旨以及對目標的理解，這代表：包容他人所持的不同意見，抑或遵行不同文化模式的權利；須摒除偏見，與不同國籍、宗教和文化的人士共同合作；隨時保持敏銳態度，留意他人對於提案活動和聲明的看法，並儘量避免任何偏見或不理性的言論。由於在多元文化當中，工作方法可能產生差異，故國際文官不應拘泥於母國或地區的態度、工作方法或習慣。
11. 不受歧視乃是一項基本人權，國際文官應尊重所有人的人性尊嚴、價值和平等，並避免意識型態之成見。男女平等是聯合國憲章的基本原則，因此各國際組織應盡力促進兩性平等的工作關係。

### (三) 國際文官之工作關係

1. 主管與管理人員處於領導地位，有責任在相互尊重的基礎上建立一個和睦的工作場所；他們應傾聽各種意見，工作人員之優點才能得以發揮。工作人員因履行職責而受到批評時，主管與管理人員更應支持工作人員。此外，管理人員有責任指導工作人員，透過輪調促進工作人員之職能發展。
2. 管理人員應以最高行為標準自省，作為其他職員的榜樣。在職務關係中，向工作人員索取恩惠、饋贈或借貸皆屬非法行為，管理人員必須摒除成見並勇於面對恫喝及威脅利誘，更不應為私利而向同仁施壓。
3. 國際文官有責任向主管提供一切相關事實與資訊，即使長官的決定不符合渠等個人意見，仍應恪遵各項決定。
4. 國際文官須遵循與其職務有關的指示，當他們懷疑某項指示違反聯合國憲章或任何其他章程、管理細則和條例決定時，應事先請示主管；倘若仍無法與主管達成共識，那國際文官可要求主管作成書面決定。且可透過適當機制及辦法加以質疑這些書面決定，惟質疑不應耽誤指示的執行。國際文官也可將其意見紀錄在案，不應執行任何明顯違背職務、威脅自身或他人安全的口頭或書面指示。
5. 當遇有任何違反組織規章的行為時，國際文官必須向上級報告，而上級的責任是採取適當行動，而作此報告的國際文官有權受到保護，並免於遭到報復、制裁或騷擾等不公平待遇。

### (四) 對國際文官之騷擾

1. 任何類別或形式的騷擾都是對人類尊嚴的蔑視，因此，國際文官必須免於遭受任何形式的騷擾。同時，國際文官必須在不受到騷擾的環境下行使職權。各國國際組織必須明確的界定騷擾的定義，並且對於如何處理騷擾的問題制訂規則以提供參考。

### (五) 國際文官之利益衝突問題

1. 須小心處理國際文官之利益衝突問題。利益衝突的問題常發生在國際文官與管理部門的關係過從甚密，或者在與組織有商業往來或交易的企業中不當地獲取

利益，甚或直接、間接地使第三者受益等等。

2. 採購事務中或談判時，國際文官須避免幫助私人機構、個人與組織進行交涉。爲了維持並加強公眾對國際文官自身廉潔以及對組織的信心，國際文官有時也會被要求公開某些私人資產，讓組織確認兩者之間並不存在利益衝突的疑慮。

## （六）聯合國秘書處之作用

1. 聯合國係由各成員國組成，故秘書處有責任向他們提供服務。秘書處的主要職責是協助立法機關開展工作並貫徹他們的決定，由行政首長負責指導並管理秘書處的工作，因此，國際文官在向立法機關或委員會提交提案或主張某種立場時，他們代表的是行政首長的立場而不是個人或單位的立場。
2. 國際文官爲立法機關或代表機構提供服務時，僅允許爲其本身之組織服務，不宜爲政府或其他國際文官制度的代表服務，甚或針對目前正在討論的議題進行分析或提供建議。不過，諸如爲撰寫決議草案這類的工作提供事實材料、技術諮詢等幫助不在此限。
3. 國際文官不得爲自己或他人爭取升遷機會，進行遊說或者尋求政府代表、立法機構成員的支持。由於聯合國憲章及各相關章程已確保國際文官的獨立性，故政府代表和立法機構成員不得涉入此類關說請託，而各相關組織也應提供行政溝通管道以建立此類事務的正確解決途徑。

## （七）國際文官之管理

1. 管理部門與工作人員之間的關係應該秉持相互尊重的原則，而被選任的工作人員代表，在審查就業、工作環境及相關福利時便扮演十分重要的角色。由於自由結社係屬基本人權之一，故國際文官也有權加入協會、工會或其他促進和維護其自身利益的其他團體。工作人員和管理部門的持續對話是不可或缺的，因此，管理部門應促進這種對話的進行。
2. 被選任的工作人員代表享有相應的權利，包括：有機會向其立法機關發言的權利等。而此等權利的行使方式須符合聯合國憲章、世界人權宣言和各項國際人權公約的相關規定，並且不得損害國際文官制度的獨立性和忠誠性。故工作人員代表在行使其享有之言論自由權時，必須避免對組織作出不當批評。

3. 工作人員代表在任職期間或期滿結束後仍應受到保護，不得因其身為工作人員而受到歧視以及帶有偏見的待遇。

#### (八) 國際文官與成員國間之關係

1. 全體國際文官有責任與各國政府維持良好的關係，故絕對不可干涉政府政策或事務。國際文官可以自由發表言論以支持組織政策，但不得以個別或集體的方式批評政府或企圖損害其聲譽。任何直接、間接損害或推翻政府的活動皆是嚴重的不當行爲。
2. 國際文官並非自身國家代表，故無權擔任國際組織與自身國家之間的聯絡員。不過，行政首長能委託國際文官履行這種職責。但是，由於這種職責性質獨特，履行者必須對國際忠誠且具有正直品格，因此，政府和組織也應設法使國際文官免於處在國際忠誠和本國忠誠間產生相互衝突的窘境。

#### (九) 國際文官與國際社會之關係

1. 國際組織的成功運作有賴大眾支持，因此國際文官應致力於促進大眾認識國際組織目標和工作目的，他們除了需要熟悉本身業務之外，也須熟悉聯合國各項工作成果，並且適時地向大眾提供相關資料。
2. 為履行職責，當國際文官受到來自組織外批評時，應當有技巧地和節制地作出回應。他們必須爭取組織支持，為執行任務時所採取的行動作出辯護。
3. 國際文官不宜在公開場合針對組織發表個人的不滿或批評，應當遵守其忠於組織的誓言，在任何時候都致力於宣揚國際文官的正面形象。

#### (十) 國際文官與媒體之關係

1. 與媒體保持公開和透明的關係是傳達組織資訊的有效方法，故國際組織應在這方面制訂準則和程序，並以下列原則為依歸：國際文官必須體認到自己是組織的名義發言，故應極力避免發表個人觀點。在任何情況下，都不應該利用媒體來謀求個人利益、表示個人不滿、透露未經批准的資料或企圖影響組織決策。

### （十一）國際文官之資料利用與保護

1. 洩漏機密資料將嚴重危害組織效率和信譽，故國際文官應以謹慎態度處理公務，未經批准時皆不得擅自透露機密資料。此外，國際文官也不應為一己之私，洩漏職務所悉之資料；此義務不因離職而終止。組織必須配合資訊與通訊技術，發展一套關於機密資料使用和保護的準則。然該規定不可影響秘書處和成員國之間進行資料交換的慣例，如此方能確保成員國可充分參與組織的活動和工作。

### （十二）國際文官必須尊重不同習俗與文化

1. 世界是由不同民族、語言、文化習俗和傳統所組成的多元結構，國際文官須尊重這些面向，避免因個別文化差異而產生衝突。倘若某項傳統直接違反聯合國體系所通過的人權規定，那國際文官就須以聯合國的人權規定作為準則。此外，國際文官須避免浮誇不實的生活方式，並避免過度強調自己之重要性。

### （十三）國際文官之安全與保障

1. 國際組織之行政首長有權根據任務指派工作人員執行任務，並確保工作人員的生命財產遭受不當的威脅。組織應該採取適當的配套措施來保護他們及其家屬的安全；其次，國際文官也須遵守所有關於保護他們人身安全的相關規定。

### （十四）國際文官之個人行為

1. 國際文官的私生活屬於個人事務，組織不應該過度的進行干預。不過，鑒於國際文官在某些時刻的作為可能會影響到組織的聲譽，因此，他們必須經常留意本身在工作場合以外的行為，避免與公務無關但可能損害組織形象和利益之情況。當然，這種情況也可能會因國際文官的家屬而發生，故國際文官有責任使其家屬充分的體認其私人行為有可能影響國際組織聲譽與利益嚴重性。
2. 基於國際組織之利益，國際文官享有特權和豁免權，故不得藉由特權和豁免權的行使，拒絕遵守當地的法律，亦不得以此作為藉口而無視於在私人法律或財政方面必須承擔的義務。
3. 國際文官若被駐在國之法院裁定有罪，通常就足以證實其有作出違法行為的可

能性，因此，國際文官之行爲依駐在國之刑事法律判定爲犯罪行爲，亦將被視爲是違反其行爲標準。

### （十五）國際文官之就業與活動參與

1. 國際文官的主要義務乃是致力於完成組織所交代的工作，因此，在未經事先許可的情況下，在外部進行有違其職務或與組織利益相衝突的活動時，將被視爲不當行爲，故任何與此相關的問題皆應主動向行政首長報告以進行查核。
2. 在無利益衝突的情況下，組織應鼓勵國際文官積極參與民營和公營機構之間的活動，從而加強其專業和技術能力。
3. 國際文官爲組織所僱用，不論在有薪假或無薪假期間，皆須遵守組織相關規定，故惟有獲得上級批准，才能在休假期間進行兼職工作。
4. 鑒於國際文官須保持政治中立，雖其有母國之政治投票權，仍不得參與政治活動，例如：競選或擔任當地或各國之政治職位。除在符合聯合國的服務宣言下，才可參加地方、社區或民間活動。除此之外，必須保持政治中立，更不應接受或募集資金、撰寫文章、公開演說或向新聞界發表談話。若遇偶發事件，需適時向行政首長報告。
5. 國際文官仍然可以是政黨之黨員，但該政黨之意識型態與對黨員規定的義務，須符合聯合國系統之服務宣言。

### （十六）國際文官因職務之外界饋贈、榮譽和薪酬

1. 國際文官在未經行政首長批准前，不得接受組織外部任何的榮譽勳章、饋贈、薪酬、恩惠或價值匪淺的經濟利益。此種外部來源可能包括：政府、商業公司和其他組織等，以維護國際文官制度之形象。
2. 國際文官在任職國際組織之前、期間或之後，不得接受政府或任何其他與該項職務有關的補貼、薪資或津貼。其次，政府或其他組織不應支付或表示願意支付這種報酬；國際文官須了解此將嚴重違反與聯合國憲章精神以及聯合國各組織之章程。

## （十七）結論

1. 國際文官應承諾作出最大努力，落實其行為標準，並致力於實踐此標準中所規定的價值、原則及標準。更必須積極主動堅持上述價值、原則和標準，並且應當胸懷責任感，以實踐當時加入聯合國時的服務理想。國際組織有責任執行這些標準，各個成員國更應當恪守聯合國憲章和其他國際協議，以維持國際文官制度的獨立和公正性。
2. 為確保在整個國際制度、各成員國與聯合國體系內的組織成員，都能認識到國際文官之行為標準之應用範圍和重要性。必須時時宣傳提醒，並且採取配套措施以落實之。
3. 以此國際文官行為標準將確保國際文官能履行其職責，滿足世界各國人民對國際組織設立宗旨之期望。

## 四、國際文官委員會（ICSC）之運作情形

### （一）ICSC 不具有保障國際文官之功能

ICSC 既訂定了《國際文官行為標準》，其運作應該如同我國之公務人員保障暨培訓委員會（Civil Service Protection & Training Commission），應成為國際公務人員最終的准司法機關。然而在國際政治的現實面向，恐怕很難有所作為。以二〇一一年五月四日國際貨幣基金（IMF）主席卡恩（Dominique Strauss-Kahn）因涉嫌性侵女服務生納菲莎杜·迪亞洛（Nafissatou Diallo），而於紐約甘迺迪國際機場遭當地警方逮捕，並戴上手銬移送司法審判之事件為例。<sup>22</sup>

該案顯示，國際文官亦僅受到功能性豁免權，而非全面性豁免權之保護。另根據《國際貨幣基金組織協定》（*Agreement of the International Monetary Fund*），員工被授予有限形式的外交豁免權，稱為「行為豁免權」（acts immunity），即員工「職能內執行公務相關行為，可豁免於法律程序。」而行為豁免只涵蓋執行公務過

---

<sup>22</sup> 該案因卡恩為法國二〇一二年總統選舉之熱門候選人之一，因此《紐約書評雜誌》（*New York Review of Books*）指稱，卡恩恐遭設計（聯合報國際新聞組，2011）。最後檢方因女服務生之供詞反覆，於同年八月二十三日請法官駁回卡恩被控性侵案，而終結此案（聯合報編譯組，2011）。

程的行爲。

《國際文官行爲標準》亦明訂，當國際文官受到刑事審判時，亦同時違反了國際文官之行爲標準。所謂公務過程之行爲之界定，由卡恩事件來看，似由所在國之司法機關所認定，非 ICSC 所能干預，當然卡恩也無法向其求援。相較於我國保訓會之設置，顯示了 ICSC 之弱勢，其影響力似僅限於國際文官行爲之規範性建議，而不具有實質審查之能力。

## （二）當前 ICSC 之主要任務在提升國際文官之薪資與福利

ICSC 在二〇〇二年提交聯合國大會之年度報告中，特別重申該委員會存在之目的，在確保工作人員之效率、能力與廉正，而使聯合國得以開展國際公務，因此該委員會必須管制與協調各國際組織之共同制度與服務條件。因此 ICSC 特別重視國際組織中工作人員之薪金與福利制度，並視其為最重要的任務，其重點包括：1. 確定專業人員之總體標準、<sup>23</sup> 2. 獎勵表現優秀者之方式、3. 制訂高級行政人員制度、4. 提升薪資幅度制度與獎勵貢獻之實驗、5. 制訂監督架構（聯合國，2002、2003）。

從二〇〇二年以來迄今，所有的年度報告，均著重工作條件之改進與提升，而少談及關於國際公務人員行爲規範議題，此顯示了《國際文官行爲標準》可能只是一種指引規範，或者是行爲守則。包括 ICSC 在內，均不再針對該行爲標準進行違規統計、或者研究，更遑論對國際文官之保護。

## 肆、結語

外交官與國際文官之差異，前者因《維也納外交關係公約》受到絕對的豁免保障，後者僅及於與其工作相關之範圍。而 IMF 卡恩的事件當中，顯示《國際文官行爲標準》僅為國際組織內部之行爲規範，更由於其明訂國際文官受到刑事審判時，亦同時違反了國際文官之行爲標準，故其受派駐國之司法管轄。且國際文官只有職務行爲，才受到國際行政法院之保障，而無其他外交人員特權。

---

<sup>23</sup> 所謂總體標準，即指專業人員之職務分類設計，以利統一國際組織間人員之能力標準。

對照於外交人員之特權，ICSC 無法致力於國際公務人員之保障，其行為標準，在傳統國家主權的司法獨立要求下，只能視為一種規範性的精神宣言，幾無實質保障的作用。全球治理下，國際組織之重要性日益增加，國際文官之行為標準當日益重要，惟其以天下為公之精神，而不循私人利益或母國利益，才能增進人類福祉。

因此 ICSC 除了關注國際組織工作人員之薪資與福利標準外，未來應更關注國際文官獨立行使職權，而不受外力干預（包括：賄賂、脅迫、或忠於母國）之「保障」議題。此議題之實務與理論，亦值相關領域研究者，持續探詢與發展。

## 參考文獻

- 王家兵（2008）。聯合國公務員制度的改革，**外交評論**，第 102 期，頁 56-71。
- 艾琳·登扎（2010）。維也納外交關係公約。2012 年 6 月 6 日取自 *United Nations Audiovisual Library of International Law*，網址：[http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr\\_cpdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr_cpdf)。
- 周成瑜（2009）。德國國際刑法體系之研究。**刑事法雜誌**，第 53 卷第 2 期，頁 1-42。
- 林祐聖譯（2004）。**治理全球化：權力、權威與全球治理**（Held D., & A. McGrew）。臺北：韋柏文化。
- 林寶慶（2012，01/28）。劉案效應 台美外交豁免 重新檢討。**聯合晚報**，A3 版。
- 姜皇池（2004）。國際法之歷史與發展（下）。**月旦法學教室**，第 21 期，頁 108-118。
- 洪哲政（2011a，11/18）。劉姍姍廁所外遭上銬 外長：氣到吐血。**聯合晚報**，A10 版。
- 洪哲政（2011b，12/22）。劉姍姍案 外交部：不會放棄豁免。**聯合晚報**，A13 版。
- 翁岳生（1976）。西德行政法院之組織及其裁判權之研究。載於翁岳生（編）**行政法與現代法治國家**（頁 451-512）。臺北：翁岳生。
- 張亞中（2001）。全球治理：主體與權力的解析。**問題與研究**，第 40 卷第 4 期，頁 1-24。

- 遼扶東 (2002)。西洋政治思想史。臺北：三民。
- 馮潔菡 (2010)。淺析《羅馬規約》中的豁免規則--以巴希爾案為視角，**法學評論** 第3期，頁62。
- 葉錦鴻 (2005)。聯合國行政法院審查機制有關問題之研究。**台灣國際法季刊**，第3期，頁153。
- 劉永祥 (2011, 11/17)。劉姍姍案若認罪協商 考慮能否假釋。**聯合報**，A6版。
- 聯合國 (1968)。聯合國憲章，2012年8月4日取自**聯合國**，網址：<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter15.shtml>。
- 聯合國 (2001)。國際文官制度委員會 2001年報告。紐約：聯合國。
- 聯合國 (2003)。國際文官制度委員會的年度報告 (2002年)：總幹事的報告。巴黎：聯合國。
- 聯合國 (2008)。大會第351(IV)號決議 (G. A. RES.351)，2012年1月15日取自**聯合國**，網址：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/051/70/img/nr005170.pdf?openelement>。
- 聯合報國際新聞組 (2011, 11/27)。記者爆：卡恩被色計。**聯合晚報**，A6版。
- 聯合報編譯組 (2011, 8/24)。性侵案駁回--卡恩重獲自由 仍難圓總統夢。**聯合報**，A14版。
- Bowett, D. W. (1982). *The law of international institutions*. London: Stevens.
- Brühl, T., & V. Rittberger. (2001). From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century. In V. Rittberger (Ed.), *Global governance and the United Nations System* (pp. 1-47). New York: United Nations University.
- Cooker, C. de. (1990). *International administration: law and management practices in international organisations*, U.S.A.;Canada: Kluwer Academic.
- Cooker, C. de. (2005). *Accountability, investigation and due process in international organizations*. The Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Goel, S. L. (1984). *International civil service: principles, practice and prospects*. New York: Exclusive distributor.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. N.Y.: Oxford University.

- Held, D., & A. McGrew. (1999). Globalization. *Global Governance*, Vol.5: 483-496.
- International Civil Service Commission (2012). *The Common System*. Retrieved Jan.1,2012, from: <http://icsc.un.org/about/commonsystem.asp>.
- Rosenau, J. N., & E. O. Czempiel. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. England;New York: Cambridge University.
- Sands, P., & D. W. Bowett. (2001). *Bowett's law of international institutions*. London: Sweet & Maxwell.
- Scholte, J. A. (2000). *Globalization-A critical Introduction*. New York: PALGRAVE.
- Smouts, M.-C. (1998). The proper use of governance in international relations. *International Social Science Journal*, Vol.50(No.155): 81-89.
- Taylor, P. (1999). The United Nations in the 1990s: Proactive cosmopolitanism and the issues of sovereignty. *Political Studies*, Vol.47: 538-565.

# The Standards of Conduct for the International Civil Service

Empoler Jin-Lin Huang<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper discussed the privileges of international civil service and the standards of behavior required of international civil service. First, this paper explained the definition of international civil service and the difference of diplomats. Because of their differences of representation and function, they have different privileges. Mainly, a diplomat is the representative of his country, represents the head of state, and has the judicial privilege similar to the head of state. The privilege is diplomatic immunity to ensure that he can execute the authority and keep normal diplomatic relations. Diplomatic immunity has two kinds, one is “absolute immunity” and the other is “functional immunity”. The privilege of diplomat is absolute immunity that differs from the functional immunity (acts immunity) of international civil service. International civil service work for international organization, they pursue the goal of welfare of most people in the whole world, and that is different with diplomats that represent the interests of their country. Accordingly, international civil service has the functional immunity, and only when the suspected crime is committed while executing his official duties can the suspect enjoy this privilege.

Furthermore, why the international organizations were established was

---

\* Associate Research Fellow, National Academy of Civil Service; Director of National Learning Science Laboratory of Civil Service.

to seek the happiness of most people in the world. Then, international civil service should lay down the interests of his country, and devoted to the most interests of the international organization for the goal of “good governance”. The congress of UN passed “The Behavior Standard of International Civil Service” in 2001 for this goal to be the norm of behavior standard of international civil service. The standards are the relationship of international civil service, benefit evasion, the relationship with member nations, the relationship with international society and mass media, material use and protection, esteem for different customs and cultures, security and safeguard, personal behavior, to get a job and participate in activities, others offering gifts or honor because of the position.

Finally, it shows the difference between diplomats and international civil service in the cases of Liu and Kahn. A diplomat has absolute immunity because of “Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961”, but international civil service has little reference to work. It shows the value of “Behavior Standard of International Civil Service” in the cases of Kahn is that only when loyally executing the mission of international organization that can be protected with international law. The standard also said that international civil service violated the rule when he had a criminal judgment. Therefore, international civil service only when executing the mission has the protection of international administrative court and doesn’t have other privilege of diplomats.

**Keywords:** international civil service, international civil service commission, standards of conduct for the international civil service, functional diplomatic immunity, vienna convention on diplomatic relations