

第5期

重新釐清公務員服務義務 合理規範公法上職務關係

周志宏 論壇編輯委員

《公務員服務法》制定於民國28年之訓政時期，迄今僅經過四次部分條文增修，是公務員法制中唯一於行憲前制定、於行憲後尚未經過全面檢討修正的法律。此法從公務員與國家間係屬「特別權力關係」的年代，在歷經司法院大法官有關修正傳統特別權力關係之多號解釋^[1]後，一直到大法官在釋字第395號起之各號解釋^[2]，正式闡明國家與公務員關係為「公法上職務關係」迄今，未能全面修正。特別是最近釋字第785號作成後，更進一步確認了在公法上職務關係中對公務員健康權之保障，使得訓政時期制定的《公務員服務法》，面對國家與公務員關係之重大轉變，其全面之檢討與修正，更顯得迫切。

過去考試院在政策上曾一度希望以制定《公務人員基準法》來取代《公務員服務法》，然《公務人員基準法》草案經考試院與行政院會銜五度^[3]送立法院審議，皆因屆期不續審而未能完成立法，銓敘部遂重啟《公務員服務法》之修正工作。

現行《公務員服務法》之內容，多屬於公務員職務上及離職後義務之規定，有關公務員權利之規定則散見於公務員相關法律及《公務人員保障法》之中，若能以《公務人員基準法》將公務員之權利義務一併集中規範，當更有助於明確化公務員與國家間公法上職務關係之內涵。然而在立法尚無共識之情形下，全面檢視、修正《公務員服務法》自是必要而迫切的工作。

關於《公務員服務法》之修正，涉及幾個歷年來討論與爭議不斷的主要議題，例如：適用對象與範圍、公務員發表言論之限制、辦公時間與其上限、經營商業與投資限制之合理性、兼職限制之範圍與許可程序及離職後任職之限制（通稱旋轉門條款）等。

本期國家人力資源論壇邀請到五位公法學者撰寫相關主題，中央研究院法律研究所所長李建良以「公務員服務法修正草案『中研院條款』平議」一文，探討中央研究院研究人員及研究技術人員適用《公務員服務法》之問題，主張未兼行政之

研究人員及研究技術人員應不適用《公務員服務法》；政治大學公共行政學系莊國榮教授以「兼任學校行政職務之教師與公務員服務法之適用」為題，討論各級學校校長與兼行政教師適用《公務員服務法》的必要性；中正大學法學院副院長李仁淼教授則以日本實務判決為例，探討「公務員之表現自由與政治活動自由之界限」建議「在法制度設計上以及實際運用上，應就公務員的地位、職務內容以及權限等，以及該當公務員所作的行為之性質、樣態、目的、內容，分別進行考量。」；政治大學法學院林佳和教授也從德國之立法模式為例，撰寫「後785：公務員服勤超勤框架性規範如何思考？」一文，闡釋第785號解釋「框架性規範」之意旨與法規設計時應有之考量；中興大學法律系系主任林昱梅教授則藉「旋轉門條款」在美國發展及我國引進立法之背景，在「維護公正廉明之旋轉門移動管理」一文中建議：「修法方向，可朝向以類型化之旋轉門移動管理、縮小額定職務禁止之範圍、兼採特定行為限制、以許可制取代全面性禁止及縮短冷卻期等方式思考，以發揮旋轉門條款之調節功能。」

上述觀點或建議，雖然與銓敘部目前研提之草案內容及立場不完全一致，也不足以完整代表各界的意見，但對於重新釐清公務員服務義務、合理規範公法上職務關係之討論都有所助益，適足作為考試院審查《公務員服務法》修正草案及立法院審議時之參考。

[1] 例如：釋字第187、201、243、266、298、312、323、338號等。

[2] 例如：釋字第396、433、618、637、764號等。

[3] 民國89年4月24日、91年10月30日、95年6月16日、100年5月18日及101年3月27日。