

目 錄



 **第1篇** 公務員是誰？
001

 **第2篇** 人事分類體制
017

 **第3篇** 人事機構
031

 **第4篇** 公務人員的
考選制度
053

 **第5篇** 公務人員的
任用制度
091

 **第6篇** 公務人員的
陞遷制度
151

 **第7篇** 公務人員的
俸給制度
169

 **第8篇** 公務人員的
考績制度
189

目錄



 **第9篇** 公務員的服務與
217 倫理法制

 **第10篇** 公務員的
249 懲戒制度

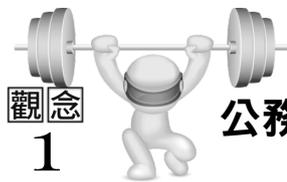
 **第11篇** 公教人員的
263 保險制度

 **第12篇** 公務人員的退休
277 資遣撫卹制度

 **第13篇** 公務人員的
319 訓練進修制度

 **第14篇** 公務人員的
333 保障制度

 **第15篇** 公務人員協會
351



觀念

1

公務員的定義及內涵¹

佳點指數 人事 ★★

「公務員」是個大家耳熟能詳，卻也難以精準定義的名詞，他們大致上是指由國家直接或間接進用，從事與公共利益相關工作的人群²。我國在封建王朝原無公務員之概念與說法，民國成立後，孫中山先生以「公僕」觀念勉勵政府官員應發揮「為民服務」的精神後，逐漸開始有了「公務員」此一名詞出現。

與公務員相近的名詞甚多，常見的有事務官、常任文官、公務人員、公職人員³、公教人員⁴、文職公務員等等，下面就文職部分⁵較主要的分類態樣及內涵敘述如次：

一、政務人員與常務人員

(一)政務人員：

現行公務員法制的定義：係見於「政務人員退職撫卹條例」第 2 條之規定，指下列有給之人員：

1. 依憲法規定由總統任命之人員。
2. 依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。
3. 依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。
4. 前三款以外之特任、特派人員。
5. 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

(二)常務人員：

「常務人員」學理上而言，指係依法執行職務之事務性人員，亦指涉一般具有任用資格之公務人員。

觀念加油站 政務官與事務官

NOTE

¹ 詳參：劉昊洲師（2010）。公務員法專論（頁 1）。臺北市：五南。

² 這是「學理上」的說法。

³ 「公職」的定義，係以釋字第 42 號解釋謂：「憲法第 18 條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之。」而「公職人員」的定義，法制上有「公職人員選舉罷免法」與「公職人員財產申報」兩種。上述「公職」的範圍相較「公職人員」更廣了些。

⁴ 通常指的是公務人員與教師。

⁵ 相對於文職而言，我們還有武職公務員，就是擔任戰鬥職務的人員、再白話講也就是軍人啦。

一、吳庚老師的看法⁶

政務官與事務官之分類，為現代民主憲政國家普遍存在之分類，在理論上言，政務官乃參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，例如行政院各部部長、不兼部會首長之政務委員、各部政務次長等；事務官指依照既定方針執行之永業性公務員，原則上政務官以外之一般公務員均屬之。從上述定義可得知：

- (一)政務官與事務官之分類係政黨政治下之產物，有固定任期或不隨政黨而進退之公務員，如監察院正副院長、考試院正副院長、考試委員均非學理上之政務官。⁷
- (二)政務官與事務官之分類乃「行政官」之分類，司法官無論官等如何高敘，如大法官及最高法院院長等，皆非政務官。
- (三)政務官係指國家公務員（中央官）而言，至負責地方行政事務之公務員，如省市首長及縣市首長均非政務官。

司法院 83 年公布之釋字第 357 號解釋，認為審計長並非政務官，即係以上述學理上之見解為依據。94 年 1 月公布之釋字第 589 號關於監察委員領月退酬勞金之解釋，又再次重申上開意旨。

以上係純就學理觀點，對政務官與事務官加以區分，與我國法制上之政務官範圍並不相同，法制上之政務官原本以政務官退職酬勞金給與條例之規定為準，嗣於 89 年 12 月將上開條例修改為政務人員退職酬勞金給與條例，迨 93 年 1 月又改稱政務人員退職撫卹條例，法制上之政務官即條例所稱之政務人員。

NOTE

⁶ 詳參：吳庚師（2008）。行政法之理論與實用（頁 249-251）。臺北市：三民。

⁷ 這一類在法規上明定有固定任期的人員，會被納入政務人員（法制上政務官）範疇的原因，依照釋字第 357 號解釋文及其理由書中指出：「現行法規將審計長或其他原非政務官而地位與之相當人員之待遇、退職酬勞及財產申報等事項與政務官合併規定，乃為法規制定上之便宜措施。」所以同學在分辨某種人員是否為政務官時，仍應以「隨執政黨更迭或政策變更而同進退之人員」而定，例如經濟部部長就是屬於此類人員。另外，釋字第 447 號解釋也指出：「政務官為參與政策之決定，應隨政黨更替或政策變更而進退之人員，與依憲法或法律之規定有任期保障，俾能超然獨立行使職權而無所瞻顧之人員，本有不同。我國現行法所謂政務官未就上述兩種人員加以區別，有無抵觸憲法雖非無爭議，但不在本解釋範圍……」釋字第 589 號更指出：「憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨」。

凡上開條例定為政務人員者，有下列四項特性，此亦屬區別政務官與事務官之實益所在：

- (一)原則上無任用資格之限制，法律對特別職或普通職之資格規定皆無適用之餘地（但考試委員、監察委員等另有資格規定）。
- (二)不適用公務人員退休法之規定，亦無退職年齡或服務年資之限制。
- (三)不適用公務人員考績法上之年度考績及懲處規定，如有懲戒事由，其懲戒不適用休職、降級、記過三種處分（公務員懲戒法第 9 條第 2 項）。
- (四)無任職之保障，得隨時命其去職，但有法定任期者不在此限（例如考試委員、公平交易委員會委員均有固定任期）。

我國法制上如此擴張政務官之範圍，係鑑於政制結構及文官甄補管道之特殊性而設計，與學理上政務官之概念，差距甚大。

二、翁岳生老師的看法⁸

公務員分為政務官與事務官，從學理上言，政務官係參與決定政策者，如內閣閣員，參與決定政策後，交由事務官來執行，政務官是由民意而更迭的，不可能長久存在，因為政務官如受有職位的保障，等於政權保障由其掌握，不符民主政治的運作。政務官是隨民意而進退，不是靠其學歷，不是靠其工作表現，重點在於是否能得到人民的支持？與事務官是有差別的。事務官須經考試、須專才，而政務官要靠民意而非靠專才，專才的人不見得就能代表民意。以前有人說：「從事政治的人是沒有專才的，有專才的人不會從事政治」，對某種事務研究很專心，就不會喜歡政治，故政治是通才的人為了吸引更多的民意而做的事，不能有資格的限制，因為有了資格的限制，其代表性就變小，最後會造成政務官缺乏代表性而無法存在，故政務官是不能有學歷限制的。

唸書唸不好的、考試考不好的可以去做政務官⁹，沒有資格限制；但是事務官要專才，要替國家辦理事務，必須透過考試方式來選，故政務官不要考試，事務官要考試。事務官因為有能力、有專才，公司行號也喜歡這種人幫忙，更應予保障，以避免好的人才被民間吸收過去；政務官則不應予以保障，因為政務官保障，就等於政權被保障，這是不符合民主政治的，政務官與事務官的

NOTE

⁸ 本文係節錄自前司法院院長翁岳生先生於民國 90 年 7 月間，假臺北市陽明山臺灣銀行訓練所，對出席公務員懲戒委員會主辦之「公務員懲戒業務座談會」委員及全國各機關負責辦理公務員懲戒業務之主管、承辦人員所作之專題演講。

⁹ ㄟㄟ，同學要小心，翁宗師才可以這樣講，你申論題可別這樣寫嘿，他們很多都是留美博士耶，書讀得比我們好的多惹，摘本文是幫你好理解用的。

區別在此。

上述講的是理論上的問題，與現行法規定不一樣，例如我講的政務官，係學理上的政務官，不是現行國內法所稱的政務官，假使是我們國內法的政務官，適用起來就完全錯了，因為依現行制度特任官全部是政務官，審計長、最高法院院長、大法官均為特任，所以都是政務官。可是，他們有資格的限制，甚至還有任期，跟我剛才所說的政務官的定義是完全不一樣，所以我講的是指學理上的政務官，而不是現行法存在的政務官……。

三、民選公職人員

係指公職人員選舉罷免法第 2 條所稱之人員：

(一)中央公職人員：

立法院立法委員。

(二)地方公職人員：

直轄市會議議員、縣（市）會議議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、直轄市山地原住民區民代表會代表、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長、村（里）長。

渠等均係由選民投票選舉產生，向選民負責，並隨選民意向而進退¹⁰。

四、其他類別公務人力

一般而言，概指非屬「民選公職人員」、「常務人員」或「政務人員」範疇，但亦於政府機關內服務，而從事其他專業技術性、支援性、輔助性、庶務性或操作性工作者。例如，政府契約用人中之「聘用人員」、「約僱人員」，以及其他臨時人員、技工、工友、駕駛等等。

五、公務員與公務人員

(一)國家賠償法上之「公務員」：

國家賠償法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」¹¹，此處所謂的公務員，不問其為文職、武職人員，地方自治

NOTE

¹⁰ 考試院所彙編之文官制度與專技考試詞彙更進一步指出：「……其與經依法任用之公務人員有別，尚非公務人員保障法之保障對象，不適用該法之規定。」

¹¹ 復據該法同條第 2 項及第 3 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」再依同法施行細則第 2 條規定：「依本法第 2 條第 2 項、第 3 條第 1 項之規定，請求國家賠償者，以公務員之不法行為、公有公共設施設置或管理之欠缺及其所

人員或國家公務員，公營事業機關之服務人員，民意代表，亦不問臨時聘用或聘雇人員，甚至受委託行使公權力之人員，只要是依法令從事於公務者，皆為國家賠償法所稱之公務員；因此，這裡所指稱的公務員範圍，為最廣義的公務員概念。

(二)刑法上之「公務員」：

1. 刑法第 10 條第 2 項所規範之公務員，係指下列人員：

- (1) 依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關且具有法定職務權限，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。

2. 根據上述定義可分析其類型如下：

(1) 身分公務員：

- ① 係指依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限者。此即學說上所謂之身分公務員，著重在服務於國家或地方自治團體所屬機關之身分。
- ② 例如，依法任用且於各機關組織法規中定有職稱及官等、職等之公務人員。

(2) 授權公務員：係指依法令授權而從事於公共事務且具有法定職務權限之人員。雖非服務於國家或地方行政機關之人員，惟法令上特別規定將公共事務處理之權限，直接交由特定團體之成員為之，而使其享有法定之職務權限者。

(3) 委託公務員：係指受國家或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公共事務之人員。

(三)公務員服務法上之「公務員」：

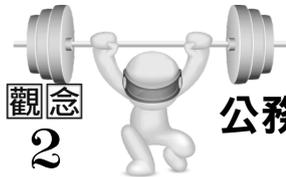
按公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」公務員服務法上之公務員，指受有俸給之文武職人員，不論其為政務官或事務官，就算是公營事業機關服務人員（不含純勞工），均包括在內。公務員服務法所稱的公務員，是較廣義的公務員定義。

NOTE

生損害均在本法施行後者為限。」所以，國賠法所稱的「公務員」定義範圍，對於國賠案的成立與否是有很大影響的。

(四)公務人員任用法上之「公務人員」：

此類對象所指涉之範圍，係依公務人員任用法施行細則第 2 條規定：「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。」由是觀之，該法所稱「公務人員」係排除武職人員¹²，亦排除文職人員中民選及未定有職稱及官等職等人員之適用，其範圍相當於學理上「常任文官」、「事務官」，屬於狹義的公務員定義。一般而言，公務員所指涉的人員範圍較廣，公務人員的範圍則較狹。



觀念

2

焦點指數 人事 ★★★

公務人員與國家間之關係

一、從「特別權力關係」到「公法上職務關係」¹³

(一)大體而言，在過去（尤其是民國六〇年代以前），公務人員與國家間之關係，雖無法律明定，但不容否認，深受二次大戰以前所流行的「特別權力關係」思想之影響。不僅享有之權利處處受到不合理之限制或侵害，在受到侵害時之救濟途徑亦明顯不足：由於二次大戰結束後，特別權力關係學說產生變化，往昔因強調公務倫理與行政紀律而輕忽公務人員權利及其保障之論點，已逐漸產生蛻變，即由原「特別權力關係」逐漸演變成「公法上職務關係」。

(二)上述的特別權力關係理論，係十九世紀德國在確立君主立憲體制時，為維持官吏對於君主之傳統忠誠關係，並使其能與法治主義並行不悖起見，所創立之理論¹⁴；此理論以 Otto Mayer 為代表，其意涵係基於特別之法律上原因（法律之規定或本人之同意等），為達成公法上之特定目的，於必要之範圍內，一方取得支配他方之權能，他方負有服從之關係。傳統特別權

NOTE

¹² 釋字第 555 號解釋即指出，依憲法第 86 條及公務人員任用法規定觀之，稱公務人員者，係指依法考選銓定取得任用資格，並在法定機關擔任有職稱及官等、職等之人員。現行與公務員有關之法規，凡使用公務人員名稱者，包括公務人員任用法，以及公務人員俸給法、公務人員保障法、公務人員陞遷法、公務人員考績法、公務人員退休法、公務人員撫卹法等，均不適用於武職人員。是公務人員在現行公務員法制上，乃指常業文官（或稱常任文官）而言，不含武職人員在內。

¹³ 詳參邱華君師（2011）。現行考銓制度（頁 217~218）。臺北市：一品。不論是行政法或是考銓公務員法，這裡都是超經典 old school 考題！

¹⁴ 詳參考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)：建立公務人員保障制度之研究。

力關係理論認為在此一關係內，可排除依法行政原則、尤其是法律保留原則之適用，而作為特別權力主體之行政機關，即使欠缺個別具體之法律根據，亦得對於身處特別權力關係內部之公務員發動公權力，或加以命令強制之。至於特別權力關係之特徵，依學者通說有五項：(1)當事人地位不對等；(2)義務不確定¹⁵；(3)有特別規則¹⁶；(4)有懲戒罰；(5)不得爭訟。二次戰後特別權力關係理論之演變表現於三方面：(1)特別權力關係範圍縮小；(2)涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據；(3)可提起行政爭訟。

(三)我國行政法院 52 年判字第 209 號等判例雖已揭示公務人員與國家間，係屬「特別權力關係」，但近年來社會發展結果，一般咸認為公務人員經國家選任後，自身所具有之基本人權，並不隨之喪失。司法院釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號及第 338 號等解釋，均已陸續修正此一特別權力關係之見解，司法院釋字第 395 號¹⁷、第 396 號解釋理由書及第 433 號解釋文並已正式使用「公法上職務關係」一詞，其後司法院釋字第 483 號、第 491 號等解釋，亦一再引申「公法上職務關係」之概念。

(四)「公法上職務關係」係揭示公務人員經國家考選擔任公職後，自身所具有之基本人權，並不隨之喪失，其權益與義務均須有法規之依據，並須遵循一般法律原則。據學者論述，此關係以職務為前提，其特徵有四：

1. 有當事人之對立及相互間權利義務存在，不再係單方面之「權力」為其特色。
2. 義務之履行與權利之享有，非絕對而為相對之對價關係；但加諸公務人員之義務不僅應有法之依據，且必須明確。
3. 為維持公務有效運作，所謂「特別規則」之存在，仍然無可避免。但行政體系內部之規章，必須符合兩項要件：一是目的合理，一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。

NOTE

¹⁵ 特別權力之相對人，其義務無確定分量，係概括性地權力服從關係，凡國家之命令和強制概應服從。

¹⁶ 行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權，公權力對屬於特別權力關係的私人，在無法律根據情況下，限制其一般國民所享有之權利（人權之限制）。

¹⁷ 如該號解釋理由書即謂：「公務員憲法上保障之權利，雖基於公法上之職務關係，在其職務上服從義務範圍內，受有相當之限制。惟除此情形外，公務員因權益受損害而尋求法律救濟之權，如有必要加以限制時，應以法律為之，尚不得以『案例』為逾越法律之限制。」

4.就可否與機關爭訟而言，按釋字第 785 號意旨略以，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。

㉔、公法上職務關係的發生與終止¹⁸

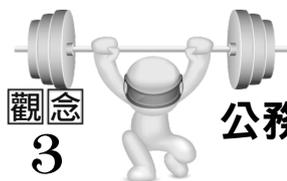
(一)公法上職務關係的發生：

公務人員自就（到）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。

(二)公法上職務關係的終止：

例如，有下列情事之一者，終止其與國家之公法上職務關係：

1. 經懲戒予以撤職、免除職務。
2. 依法免職或解職。
3. 任用資格不符經依法撤銷任用。
4. 依法先派代理，經銓敘審定不合格或逾限不送審而停止代理。¹⁹
5. 依法退休（職）、資遣或辭職生效。
6. 死亡。



焦點指數 人事 ★★★

公務人員的權利、義務與責任²⁰

㉕、公務人員的權利

◎我國公務人員享有之權利，主要係規範於公務人員保障法（下稱保障法）中，摘述重點如下：

1. 身分保障：公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之

NOTE

¹⁸ 詳參公務人員基準法草案。

¹⁹ 是指依照公務人員任用法第 24 條及同法第 24 條之 1 規定各機關擬任公務人員，經依職權規定先派代理，於送請銓敘部銓敘審定不合格或逾限不送審，停止其代理者而言。

²⁰ 摘要並詳參：邱華君師（2011）。現行考銓制度（頁 219～237）。臺北市：一品。郭如意師（2011）公務員法（頁 5-81～82）。臺北市：志光。就考試的實益而言，如果問到公務人員的權利與義務這種「海派題」，主要是引保障法跟服務法來答沒錯，但在考場上不可能全部寫，建議同學自行各摘幾項常見經典款寫就好。

請求權，其保障亦同。（保障法第 9 條參照）

2. 停職與復職保障：

- (1) 公務人員非依法律，不得予以停職。（保障法第 9 條之 1 第 1 項參照）
- (2) 經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後 3 個月內，得申請復職；服務機關或其上級機關，除法律另有規定者外，應許其復職，並自受理之日起 30 日內通知其復職。（保障法第 10 條第 1 項參照）
- (3) 依前項規定復職之公務人員，服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當或與其原敘職等俸級相當之其他職務；如仍無法回復職務時，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。（保障法第 10 條第 2 項參照）

3. 轉任或派職之保障：

- (1) 公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定者外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。（保障法第 12 條第 1 項參照）
- (2) 依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。（保障法第 12 條第 2 項參照）

4. 官等職等之保障：公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。（保障法第 13 條參照）

5. 俸級與加給之保障：

- (1) 公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。（保障法第 14 條參照）
- (2) 公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。（保障法第 15 條參照）

三、公務人員的義務

我國公務人員應盡的義務，主要規定於「公務員服務法」（下稱服務法）等相關法規中，摘述於後：

(一) 忠心努力的義務：

依服務法第 1 條規定，公務員應恪守誓言²¹，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。

(二)服從命令的義務：

依保障法第 17 條規定，公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面署名下達命令者，公務人員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

(三)保守機密的義務：

有關保守機密的義務，係依服務法第 4 條第 1 項規定，公務員有絕對保守政府機關機密之義務。對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。

(四)不得任意發表談話的義務：

依服務法第 4 條第 2 項規定，公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。由此一規定可知，公務員如欲對有關職務之事項發表談話，不論是否以機關名義發表，均必須獲得長官的許可。

(五)保持品位的義務：

服務法第 5 條規定，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，吸食菸毒等足以損失名譽之行為。由此可見，公務員應該保持品位，不得有損害公務員聲譽之行為。

(六)不得假借權力的義務：

服務法第 6 條規定，公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。

(七)切實執行職務的義務：

服務法第 7 條規定，公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相

NOTE

²¹ 宣誓之誓詞內容，依宣誓條例第 6 條之規定，除第 2 條第 1 項之誓詞以外，一般公務員之誓詞，依該條第 1 項第 2 款之規定為：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不浪費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂，如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。」此外，依宣誓條例第 3 條及第 8 條規定，一般公務員的宣誓，應於就職時宣誓。如因特殊情形先行任事者，應於三個月內補行宣誓。未於三個月內補行宣誓者，視同辭職。但未依規定於三個月內補行宣誓，而其事由非可歸責於宣誓人者，不在此限。