

<http://chienhua.com.tw>

最新應試法規情報

92

- ◎重點整理・脈絡清晰
- ◎名師精論・考試必備
- ◎附歷年試題彙編

公務員法

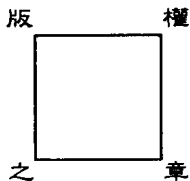
(包括任用、服務與懲戒)

林志忠◎編著

◆申論式◆

高第2試
基層特考

千華出版公司◆印行



2003年1月25日
第七版 / 第一刷

公務員法 (包括任用、服務與懲戒)

編著者：林志忠

發行人：廖雪鳳

登記證：行政院新聞局局版台業字第3388號

出版者：千華圖書出版事業股份有限公司

地址／台北市金山南路二段138號2樓

電話／(02)2395-2248

傳真／(02)2396-2195

郵撥／第01010213號 千華出版公司帳戶



INTERNET網際網路站址：<http://chienhua.com.tw>

E-Mail:chienhua@chienhua.com.tw

法律顧問：呂沐基 律師

編輯經理：甯開遠

執行編輯：高雲煥

校對：潘南霏・林志忠

排版：唐淑娥

本教材內容非經本公司授權同意，任何人均不得以其他形式轉用（包括做為錄音教材、網路教材、講義等），違者依法追究。

・版權所有・翻印必究・

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換

自序

專業科目當中，「公務員法」是最容易突破的一科，只要方向正確，考個七、八十分以上，是很容易的事。當然，如果方向錯誤或者讀的是「歷史上的法規」，考個一、二十分更是大有人在。所以慎選教材，是成功的第一步。

公務人員高普考試自民國八十七年起分兩試舉行，且政風人員特考併入高普考試，不再以特考形式出現。自其優點言之，可以避免「特考特用」的限制，增加了政風人員的升遷發展機會；自其缺點言之，分試舉行增加了不少新發明的學科，使考生不免有「茫茫書海，不知從何讀起」之惑！

「公務員法」即為政風人員專業科目之一，由於坊間尚乏教科書，不免使考生有無從準備之苦。為服務考生，本書乃根據考試院決議，以公務員任用、服務、懲戒為主，詳為說明。由於命題委員命題並無範圍限制，為求周延，特增闢公務倫理一章。全書已涵蓋現行公務員法制主要領域，如欲深入探討，請參閱拙著《現行考銓制度》一書。

綜觀歷年高考（三等、特考）多係考任用法二題、服務法一題、懲戒法一題，九十二年之命題焦點，可據此而窺見。簡言之，任用法、服務法、懲戒法務必詳讀，重要條文尤應背熟。明乎此，則榮登金榜，必指日可待。是為序。

林志忠

91年12月

公務員法

(包括任用、服務與懲戒)

• 目 錄 •

第一章 緒 論

一、公務員法的意義	1
二、公務員法的範圍	1
三、公務員法的發展趨勢 (人事行政的發展趨勢)	2
四、人事機構的類型	4
五、我國中央人事行政機關	6
六、我國各級人事機構	13
七、我國各級政風機構	14
八、人事分類制度	16
九、我國人事制度的改進	18
十、我國現行人事制度 (官職併立制度)	19
十一、現行人事制度體系	21
十二、公務員的範圍	23
十三、政務官與事務官	24
本章重要試題	26

第二章 公務人員的任用

一、任用的意義	27
二、適用範圍 (對象)	27
三、內升與外補	28

(2) 目 錄

四、公務人員任用法的專有名詞	30
五、任用的原則	32
六、任用資格	33
七、任用限制	42
八、公務人員任用的程序	45
九、公務人員的調任	46
十、各機關違法任用的處理	50
十一、公務人員的資遣	51
十二、公務人員的留職停薪	52
十三、公務人員的升遷	54
十四、公務人員任用法的修正重點	57
本章重要試題	61

第三章 公務員的服務與懲戒

一、公務員的權利	63
二、公務人員的保障	65
三、公務員的義務	68
四、利益衝突迴避義務	70
五、離職公務員的義務	73
六、公務員的兼職限制	76
七、服從命令的義務	77
八、公務員的行為責任	80
九、公務員的行政責任	81
本章重要試題	92

第四章 行政倫理

一、行政倫理的意義	95
二、建立行政倫理的困境	95

三、行政倫理的內涵.....	96
四、建立行政倫理的原則.....	97
五、行政倫理的重要課題.....	99
六、強化行政倫理的方法.....	100
七、公務員的貪污問題.....	102
八、行政中立	104
九、公職人員財產申報制度.....	110
本章重要試題	113

附錄一 主要公務員法規

中華民國憲法（節錄）.....	115
中華民國憲法增修條文（節錄）.....	115
人事管理條例	116
政風機構人員設置條例.....	118
公務人員任用法	123
公務人員陞遷法	142
公務員服務法	148
公務員懲戒法	152
公職人員財產申報法.....	158
公職人員利益衝突迴避法.....	171

附錄二 歷年國家考試試題

177

第一章 緒 論

一、公務員法的意義

- (一)國家或公共團體事務之推行，固須組織一定之機關以掌理之，尤須設置一定之人員，以當其事。此類辦理國家或公共團體事務之人員，即為最廣義之公務員。
- (二)公務員如何考試？如何任用？其權利為何？義務、責任為何？自需有一定之法規為其準繩，而後選拔有道，任使有方。
- (三)所謂公務員法，即係規定公務員之考試、任用、權利、義務、責任等法規之總稱。此類法規即人事法規，依憲法規定考試院為國家最高人事行政機關，考試院下設考選部、銓敘部掌理考選、銓敘事宜，故公務員法規亦稱考銓法規。

二、公務員法的範圍

- (一)人事行政的範圍，學者見解不一，茲據趙其文老師觀點說明如下：
 1. 人才之選拔：即如何遴選最優秀最適當的人才，來擔任各項工作。任何一個組織，均有一定的目標，亦必有其任務，同時，為使組織能新陳代謝，不斷的持續發展，必須有優秀的工作人員，分工合作，所以人才的選拔，實為人事行政的起步。
 2. 人才之運用：如何根據工作人員的專長，分配最適當的工作，並使其竭智盡慮，為組織奉獻一切，乃人事管理中最為複雜的一部分。
 3. 人才之鼓勵：不但使現已在職的員工樂於為組織效力，同時要

2 第一章 緒 論

吸引社會優秀人才，樂於參加工作，此與升遷、待遇、考核等均有密切關係。

4. **人才之培育：**如何施以有效的教育訓練與經歷歷練，以發展人才和造就人才，乃人事行政之主要目的。現代科技發展，日新月異，各種行業均日趨專門化與技術化，同時關係錯綜複雜，所以工作人員除須具備執行工作必要的知識與技能之外，尚須不斷進修訓練，以吸取新知，接受新的挑戰。

5. **人才之退休：**即如何促進人才的新陳代謝，常保組織的青春活力。人事管理始於遴選而終於退休。一個人在服務一定年限之後，均須經「年老力衰」的階段，無法繼續任職，同時，組織為保持其旺盛的經營能力，亦不願老弱者夾雜於工作群中，通常給予相當的退休金，使其離開工作崗位，安享餘年。

⇒ 至於公務員法之範圍，一般言之，應與人事行政之範圍相當。惟人事行政之內容應屬「現行考銓制度」之探討對象，本書參照考試院決議，僅以任用、服務、獎懲為主，另為兼顧近年的發展趨勢，特增闢「行政倫理」專章。

三、公務員法的發展趨勢（人事行政的發展趨勢）

在現代人事行政由消極性邁向積極性的潮流中，各國人事行政，在運作上有下列明顯的趨勢：

⇒ 人事行政法制化

現代文官或公務員只對法律或法定職權負責，各國法律明確規定文官的法定地位、權力、責任、權利、義務。文官的行政行為如果超出法律授權範圍或違反法律規定，便是違法失職，要受到司法制裁或行政制裁。簡言之，人事行政趨勢之一是由人治趨向法治。

⇒ 人事行政功績制

這是文官制度最重要原則之一，是為反對封建特權、個人賄賂制

和政黨分贓制的弊病，實現擔任公職「機會均等」的原則而建立的。功績制體現了「任人唯賢」和「獎優罰劣」。它包括兩方面：①公開考試，擇優錄用；②嚴格考核，論功行賞。簡言之，人事行政由關係取向邁向功績取向。

㉓ 人事行政專業化

現代政府的功能中，管理與服務的比重越來越大，政府公務日趨複雜而專門化。除少數高級職務外，大量的中級、下級職務非有所需的專門知識和技能不能勝任，而這種專門的知識和技能，往往須經較長時間的正規教育方能獲得，故人事行政的知識化、專業化已為當前普遍的趨勢。

㉔ 人事行政科學化

現代各國的文官數量均甚龐大，管理文官之工作日趨複雜，非用科學的人事管理方法不能應付裕如。人事的科學管理方法主要包括下列四項：1. 人員分類；2. 統一管理；3. 智力開發；4. 動機誘導。

㉕ 人事行政民主化

民主已成當前人類普遍肯定的價值，民主不僅被視為一種政治制度，而且已視之為一種生活方式，企圖落實於政治、經濟、社會、文化各生活領域，人事行政亦難免受此影響。過去人事行政工作多為機關首長個人決定之集權制度，其後演進為少數主管之集思廣益的分權制度，近年則更演進為共同參與之集體管理，使每一員工均有充分發表意見共同參與之機會，並且為保障自己權益而有申訴的機會。

㉖ 人事行政人性化

自行為科學發達以來，人性化管理已成為普遍趨勢，員工尊嚴與地位已漸受重視，行政管理者須深入了解員工行為本質，而採適當措施，以激發員工工作意願，從而提高工作效率與效能，使人事行政成為調適群己利益及發展組織目標之有效途徑。人性化所

強調者是「人爲管理的中心」，人力資源居一切行政資源之首要地位，「機器受制於人，而非人隸屬於機器」。更重要者是不能以處理科技的方法來處理人事問題，不能用操縱機器的方式來管理人員。惟人性化並不否定科技化之重要性。

(七)公務倫理之強化

當前公共行政理論，甚強調行政價值及倫理。認為對公務員最直接而有效的控制，是內在控制而非外在控制。所謂「內在控制」，即指由自己內心控制自己的行動，這主要是指職業道德或行政倫理。所以，公務倫理成爲今日人事行政之主要課題。「公務倫理」，係指公務員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾，還有公務員所應有的態度及行爲規範。公務員與這些人員除了存有法律關係外，尚有以道義爲基礎的倫理關係。

四、人事機構的類型

就人事機構與行政機關的關係來看，有些國家是將人事機構獨立於行政部門之外，有些則附屬於行政部門之內，有的則採取折衷的方式，因此形成了部外制、部內制和折衷制三種類型。

(一)部外制

1. 部外制就是在行政系統之外，設立獨立超然的人事行政機構，全權掌理整個政府的人事行政事宜。採用此種制度的國家以我國爲主，由考試院掌理政府的人事行政。惟自民國五十六年行政院人事行政局成立以後，我國的人事機構已轉變爲折衷制。

2. 部外制的優點：

- (1) 可以不受政黨及行政首長的干涉或控制，能夠客觀公正的爲國家選拔人才，且不受政爭的影響，人事安定。
- (2) 易於延攬人才，集中人力、財力、物力，對人事行政事宜作周詳的計畫與考慮，力量集中，易赴事功，且通盤籌劃，不致支離破碎。

(3)採用公開競爭的考試方法，錄取以後供行政部門選用，可免除首長援引私人的弊病。

3. 部外制的缺點：

- (1)行政機關、立法機關等每不能與人事行政機構密切配合，甚至加以牽制，使得人事機構往往感到掣肘太多，不能發揮其功效。
- (2)人事機構獨立於行政系統之外，對實際行政的需要並不十分瞭解，所採措施難符行政機關之需要，不免有隔靴搔癢或閉門造車之弊。
- (3)破壞首長的行政權，人事機構所掌管的人事權，原應屬於行政機關首長，今強行分出，不免破壞行政權之完整，使行政首長在履行其職務時，遭遇阻礙，難以克盡職守。

(二)部內制

1. 部內制就是所有人事行政事宜，都由各行政部門的主管長官或其內部單位負責掌理。採用此制的國家以德、法為代表。雖然一九五三年德國設立「聯邦人事委員會」，一九九三年法國設立「人事部」，以統一全國的人事行政措施，惟其人事機構仍屬部內制。

2. 部內制的優點：

- (1)人事機構位於行政部門之內，對於各該部門的實際情形與需要較為瞭解，故其所採措施多能切中時弊，符合需要。
- (2)人事機構與行政機關合為一體，易收事權統一、步調一致的作用，進而增進效率。
- (3)在工作上不需迂迴往返商榷，行動迅速，事權集中，不致延誤時機。

3. 部內制的缺點：

- (1)因力量分散，人才不足，僅能處理例行性的人事工作，對於積極性的人事制度之建立，缺乏作為，管理技術難以精進發展。

- (2)今日人事行政的內容已日趨複雜，並高度技術化，須有充實之組織、設備與專門人才，方易有效推行，在分散的部內制下，人才、設備兩皆不足，不合管理原則。
- (3)人事行政事務之處理，各部各自為政，步調不一，既不符管理經濟的原則，也影響到公務員之間的情緒。
- (4)各部自行管理人事行政，常囿於習慣而畏難更張，人事行政措施難以革新進步。

(三)折衷制

1. 英國於一八五五年成立獨立的文官委員會，掌管公務人員的考選，至於考選以外的人事行政業務，則仍由行政機關掌理之。此種折衷的人事制度，其人事機構可以說是半獨立的，僅考試權獨立，至於其他人事行政事宜，仍歸行政機關管轄，如此既可防止行政首長任用私人，又不致削弱行政監督權。
2. 惟自一九六八年英國成立「文官部」以後，文官委員會併入文官部，其人事機構已改變成「部內制」，一九八一年文官部裁撤，改設「管理及人事部」，一九八七年改設「文官大臣事務局」，一九九三年改設「公職與科技局」，一九九五年改設「公職局」，一九九八年改設「內閣事務部」，仍屬部內制型態。

五、我國中央人事行政機關

(一)考試院

1. 職掌：

- (1)考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。
(憲法第八十三條)
- (2)憲法增修條文第六條第一項：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

(一)考試。

(二)公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。

(三)公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」

其增修理由如下：

- ①憲法第八十三條規定，考試院為國家最高考試機關，並明列其掌理事項，共十一項，其末則加列一「等」字，究為例示規定，抑為列舉規定，頗有爭論；而所列考試院職掌項目中，任免、考績、級俸、陞遷、褒獎諸項，均與用人機關之人事權息息相關，憲法並未就考試院與用人機關間之權限劃分為明文規定，適用上易滋疑義。
- ②憲法增修條文第六條將考試院之職掌，明確列為三款，以杜爭論。其中第一款考試，係為配合憲法第八十六條之規定，兼指公務人員任用資格考試及專門職業及技術人員執業資格考試在內，即專指國家主辦之考試而言。第二款規定考試院掌理公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項，相對於第三款規定，係兼含法制與執行。至第三款規定公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項者，則係將考試院與用人機關職權為適當之劃分，所稱法制事項，指政策決定及法規草擬而言，執行則歸用人及有關機關主管，以劃清權責，增進效率。
- ③憲法第八十三條原有公務人員養老事項之規定，然公務人員於退休之後，始有養老問題，而已退休之公務人員，即非公務人員，其養老乃與一般老年國民無異，屬於社會福利工作，自應歸由行政院主管，以便統籌。
- (3)憲法第八章與增修條文第六條有下列之不同：
 - ①考試院地位與職權受到限制：增修條文第六條，使考試院不再擁有集中（全部）的人事權，僅職掌考試、銓敘、

保障、撫卹、退休五項（完整職權）及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（不完整職權）。既然考試院不再職掌原有集中的人事權，則所謂中央人事主管機關之地位便略受影響，其人事職權已略為縮小，惟仍為「全國最高考試機關」（人事主管機關）。

- ② 行政院職掌若干人事職權，而不受憲法第八十三條之限制：依據憲法第八章（第八十三條），行政院並不職掌人事權，但依據憲法增修條文規定，行政院得設置「人事行政局」並職掌若干人事職權，且具備設立人事機關之法源基礎。行政院所掌理之若干人事職權，係指增修條文第六條考試院所職掌職權以外之人事權限，即除考試、銓敘、保障、撫卹、退休（完整職權）及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等法制事項（不完整職權）以外之人事權限，如人事分類（品位分類或職位分類）、訓練、進修、培育、保險、福利、員工關係等職權及上述「法制事項」以外之事權。但此等職權劃分之方式，頗易引起爭議與實施上的困擾。
- ③ 考試院與行政院共理人事行政事務：增修條文對考試院有利的部分，是仍規範「考試院為國家最高考試機關」，而其所職掌之「考試權」仍包括主要的人事事項（考試、銓敘、保障、撫卹、退休）與其他人事職權（任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制），故考試院仍為我國最主要的中央政府人事主管機關，但不是唯一的。增修條文公布實施之後，行政院亦得併列為我國中央政府人事主管機關，且行政院得掌理考試院職掌外之人事職權（包括若干非法制事項職權），更因之而得正式在組織法內設置人事幕僚機關（行政院人事行政局），此為對行政院較有利部分。日本於內閣之下設獨立機關「人事院」，又於總

理府總務廳之內設人事局，共理人事事務，但均屬行政權體系，行政首長即人事行政事務首長，爭議較少。我國則是人事行政雙重首長制（考試院長與行政院長），分屬不同的治權體系，人事爭議較多。

- (4) 考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。（憲法第八十七條）
- (5) 考試院對於各公務人員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法定資格時，得不經懲戒程序，逕請降免。（考試院組織法第十七條）

2. 組織：

- (1) 考試院設院長、副院長各一人，考試委員十九人，由總統提名，經立法院同意任命之，任期均為六年。（憲修 6、組 3、5）
- (2) 考試院設考試院會議，以院長、副院長、考試委員、考選部部長、銓敘部部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。前項會議，以院長為主席。（組 7）
- (3) 依據考試院組織法第七條規定，可見考試院會議係由十九位考試委員、考試院院長、副院長、考選部長、銓敘部長等人組成，為考試院之決策機構。凡屬憲法所賦與考試院職掌及其有關事項，均須經考試院會議決定。且憲法第八十八條規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」所以，考試院雖然設有院長，但並非首長制，實為委員制，院長僅為考試院會議之主席。
- (4) 依據憲法第八十七條規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」由於考試院係屬委員制組織，因之在考試院向立法院提出法律案，須派員列席立法院備詢時，實無適當人選可代表考試院。現制雖由考選、銓敘兩部部長或政

務次長代表考試院列席立法院，但如立法委員所質詢事項超出考試院院會已有決議之範圍，列席代表實難以答覆，即使答覆，所作之答覆亦不足以代表考試院之政策。在此種委員會體制下，無論是考試院院長、副院長或考選、銓敘兩部部長、政務次長，實難以就政策成敗完全負責，設若強行加諸其身，似難謂公允。

3. 地位：從各國人事機構之類型、考試院之職掌，以及我國係屬於五權憲法，五院地位平等不相隸屬等方面加以觀察，我國考試院屬於部外制，殆無疑義。

就作為部外制人事行政機構而言，為達到獨立超然之目的，應具備四項條件：

- (1) 考試委員之任職資格條件，對於政治關係或黨派關係應有嚴密限制規範。
- (2) 決策機構成員具有一定背景之人數應有限制。
- (3) 任期採參差設計，並不同時屆滿。
- (4) 向國會獨立提出預算案之權力。

我國考試院係屬部外制人事機構之設計，其目的在於使其能夠獨立超然運作，以防範行政部門在用人方面發生瞻顧徇私或受政治因素影響。然而揆諸實際，前述四項要件似均有所欠缺，致其「超然獨立」功能難以發揮。

(二) 考選部

1. 考選部掌理全國考選行政事宜。（考選部組織法第一條）
2. 考選部對於承辦考選行政事務之機關，有指示、監督之權。
（組 2）

(三) 銓敘部

- 銓敘部掌理全國公務員之銓敘及各機關人事機構之管理事項。
（銓敘部組織法第一條）

四 公務人員保障暨培訓委員會

公務人員保障暨培訓委員會之組織職掌得依「公務人員保障暨培訓委員會組織法」擇要列述如下：

1. 公務人員保障暨培訓委員會設下列各處、室：

- (1)保障處。
- (2)培訓處。
- (3)秘書室。（第二條）

2. 保障處掌理下列事項：

- (1)關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。
- (2)關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。
- (3)關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。
- (4)關於公務人員再復審案件之審查及擬議事項。
- (5)關於公務人員再申訴案件之審查、擬議及協調聯繫事項。
- (6)關於各機關公務人員保障業務之協調、聯繫事項。
- (7)其他有關公務人員保障事項。（第三條）

3. 培訓處掌理下列事項：

- (1)關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。
- (2)關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。
- (3)關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立及其他有關訓練研擬規劃、執行及委託事項。
- (4)關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
- (5)關於公務人員培訓制度之研究事項。（第四條）

4. 本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務。（第六條）

5. 本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任，職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；餘五人至七人