

# 《現行考銓制度》

一、我國現行憲法本文及增修條文對考試院職權有何重要規定？（25分）

試題評析	本題為許久不見的傳統考題，考生除須了解憲法本文與增修條文之規定外，尚須比較兩者之不同。
考點命中	《高點·高上現行考銓制度（含公務法）第一回講義》，頁20-22。 《高點·高上現行考銓制度（含公務法）總複習講義》，頁18-20。

答：

原民國十七年十月八日公布中華民國國民政府組織法第13條規定，考試院為國民政府最高考試機關，據此，於民國十九年一月六日成立考試院。對於考試院之職權，憲法第83條及增修條文第6條均規定之，說明如下：

- (一)依憲法第83條之規定：「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。」
- (二)增修條文第6條第1項予變更，其機關掌理下列事項，不適用83條之規定：
- 1.考試
  - 2.公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
  - 3.公務人員任免、考試、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
- (三)考試院組織法第2條規定：「……對各機關執行有關考銓業務並有監督之權。」此依規定說明如下：
- 1.所稱考試院掌理之考銓業務乃指考試、退休、撫卹、銓敘、保障、任免、考績、陞遷、級俸、褒獎等十項。
  - 2.其中任免、考績、陞遷、級俸、褒獎等五項，考試院僅掌理法制事項，實際之執行為各用人機關及相關人事機關辦理。
  - 3.由於考試院為國家人事機關，且人事權獨立，避免各執行機關辦理該五項考銓業務之不一致或違規，故乃有受考試院監督之必要。

(四)憲法本文與增修條文之規定，比較如下：

	憲法本文	增修條文
規範方式	例示(如：是否包含福利)	舉例
職掌內容	有考試、養老……等11項	共分3款，合計10項 1.任用改為「任免」 2.刪除養老
變革原因	1.憲政機關之職整應明確規定，不宜以「例示」方式規範，避免權限爭議。 2.«養老»已包含在退休內，且照顧人民老年生活乃社會政策一環，不宜獨厚公務員。	1.第一款：憲法第86條，包含專技人員在內。 2.第二款：包含法制，執行(含監督)在內。(參組織法第2條) 3.第三款：僅法制工作（政策決定與法規草擬），不含執法。

二、試說明平等就業機會的學理意涵，以及我國現行相關法律規定各有那些？（25分）

試題評析	本題為行政學上的學理性說明，與考銓制度法規的關聯性不高，但仍可從保障法推演出「落實實質平等就業機會」之規定內涵。
考點命中	《高點·高上現行考銓制度（含公務法）第三回講義》，頁72-75。

答：

- (一)憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第152條規定：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」。此乃平等就業機會最基本的依據。據此，在勞工公平就業機會散見於「勞動基準法」、「性別工作平等法」、「就業服務法」、「身心障礙者權益保障法」、「原住民族工作權保障法」等等，對保障勞工、保護女性、照顧身心障礙者之就業工作之公平性，給予大幅度的保障，並制定法令保障工作機會平等、工作環境不受干擾。然而，縱使如此，因就業歧

視而引發之爭議仍為數不少。

- (二)就業服務法第5條明定：為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。
- (三)性別工作平等法第2章明定：雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績、陞遷、教育訓練、福利措施、薪資給付、退休、資遣、離職、解僱或其他類似活動，不得因性別或性傾向而有差別待遇。
- (四)然而，平等就業機會並非勞工專屬之權利，公務人員相關法規中也有類似規定。例如：公務人員保障法第18條規定：「各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。」其中「良好工作環境」即包含不受歧視、騷擾之工作環境。例如：公務人員保障暨培訓委員會公保字第 1000005427 號函釋意旨謂：「各機關對所屬公務人員應提供免於遭受性騷擾之良好工作環境，依性別平等教育法第 34 條規定，公立學校職員之性騷擾爭議，依公務人員保障法規定辦理，則公務人員就各機關組成之性騷擾處理委員會作成之性騷擾成立與否決定得提起復審，或服務機關於法定期限內不予處理時，遭受性騷擾之公務人員亦得提起復審，又各機關於作成決定書時應載明公務人員對該決定不服之救濟方法、期間及其受理機關。」

### 三、公務人員的考績類別、獎懲及流程，各有那些規定？並請提出興革建議。(25分)

試題評析	考績法一直是近幾年熱門的考題，不僅現行法要熟讀，連修正草案也是命題重點。如果考生有比較過現行法與修正草案之不同，本題應該不難。
考點命中	《高點·高上現行考銓制度(含公務法)第二回講義》，頁44-50。 《高點·高上現行考銓制度(含公務法)總複習講義》，頁44-50。考績法修正草案補充。

#### 答：

(一)考績類別：依公務人員考績法(下稱本法)第3條規定：公務人員考績區分如左：

- 1.年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。考績成績分成甲、乙、丙、丁四等。
- 2.另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。
- 3.專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。分成一次記兩大功以及一次記兩大過。

(二)考績獎懲：

- 1.本法第7條規定：「年終考績獎懲依左列規定：一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。三、丙等：留原俸級。四、丁等：免職。」
- 2.本法第12條規定：「各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。二、專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依左列規定：(一)一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。(二)一次記二大過者，免職。」
- 3.本法對於公務人員年終考績丁等、專案考績一次記二大過等事由皆有明文規定，但對於年終考績甲等、乙等或丙等之標準則無具體規定。實務上因多數公務人員考績考列甲等，難以真正發揮考績獎優功能，故作為激勵工作績效表現卓越或對機關行政效能提升特殊貢獻人員，並給予更優之實質獎勵，進而促成機關內部良性競爭，本法修正草案爰於現行甲等之上增列優等及明定其分數範圍。
- 4.是以，本法修正草案第6條之1規定：「考列甲等以上之條件，應於施行細則中明定之。但受考人在考績

年度內，有下列情形之一，不得考列甲等以上：一、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達警告處分者。二、有曠職記錄者。三、工作態度不佳，影響機關聲譽，經查證屬實者。四、故意洩露公務機密，經查證屬實者。五、違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，經查證屬實者。六、參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者。主管人員未覆實辦理屬員平時考核或未確實執行面談或辦理考績徇私偏頗，致屬員依保障程序提起救濟經撤銷考績案確定者，該被撤銷之考績案所屬年度，其考績不得列甲等以上。當期年度已辦理考績列甲等以上者，應予撤銷並重行辦理。」

5.再者，修正草案也修正年終考績及另予考績考列乙等及丙等之獎懲規定；增訂十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定；考績考列丙等者得依公務人員保障法之規定提起復審，其中應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論；增訂主管人員考績不佳者調任非主管之機制，以及另予考績人員不得考列優等。

(三)考績流程：依本法第14條、本法施行細則第18條至第21條之規定，公務人員辦理考績之程序如下：

- 1.各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及卷宗，並得向有關人員查詢。考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。
- 2.各機關辦理公務人員考績，應由人事主管人員查明受考人數，並分別填具考績表有關項目，送經單位主管，檢同受考人全年平時成績考核紀錄，依規定加註意見後，予以逐級評分簽章，彙送考績委員會初核。
- 3.機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對覆議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。本法第14條第2項所稱有關人員，指受考人、受考人之主管，及其他與該考績案有關之公務人員。本法第14條第3項所稱陳述及申辯，機關應以書面通知當事人以書面或言詞為之，並列入考績委員會議紀錄。
- 4.各機關公務人員年終考績辦理後，應按官等編列清冊及統計表，併送核定機關核定後，送銓敘部依法銓敘審定。其中考績列丁等者，應檢附其考績表。統計表亦得由核定機關彙總編送，年終辦理之另予考績應另列清冊。前項考績清冊及統計表格式，由銓敘部定之。各機關依核定機關核定之考績清冊附入該機關給與清冊送審計機關查考。
- 5.年終考績案經各核定機關核定後，送達期限，由銓敘部按照實際情形規定之，至遲不得逾次年三月。但依第2條第1項規定展期辦理者，不在此限。上級機關核轉或核定下級機關考績案時，如發現其有違反考績法規情事者，應退還原考績機關另為適法之處理。各機關考績案經核定機關核定送銓敘部銓敘審定後，應以書面通知受考人。考績列丁等或專案考績一次記二大過免職者，應附記處分理由及不服處分者提起救濟之方法、期間、受理機關等相關規定。

#### 四、行政中立的學理內涵為何？公務人員違反行政中立應如何處理？（25分）

<b>試題評析</b>	行政中立已經連續幾年都有出題，命題內容也不脫離法律規定與相關函釋。
<b>考點命中</b>	《高點·高上現行考銓制度（含公務法）第二回講義》，頁72-109。

**答：**

行政中立主要係指公務人員應以國家、人民之整體或多數利益為考量，並應於處理公務時保持中立、客觀及公平之立場與態度。說明如下：

(一)先進民主國家政黨輪替是政治常態，也是民主政治成熟發展的必然現象。執政者必須與常任文官充分溝通，建立互信的基礎並尊重其專業，藉重渠等豐富的歷練，使成為順利執政的一大助力。又公務人員在政策執行過程中扮演舉足輕重的地位，倘有執行過程中偏袒任何黨派、團體或個人，則必造成全民利益的損害，是以公務人員應秉持中立的立場與態度為民服務。行政中立不僅可以防範政黨在用人上的自私，而且可以維護行政機關效能的穩定。不受政黨輪替所產生意識型態衝突的影響，有利於政黨更迭之後新政府的施政。尤在定期實施選舉活動，堅守行政中立的公務人員，為民主政治運作不可或缺之一環，是國家政局穩定的基石。更是時代潮流所趨，可見行政中立的作用在於：（一）追求政治系統的穩定，保障行政系統文官之身分地位，免受政治勢力之影響與威脅。（二）公務人員定位在永業且中立的角色上，才能健全文

官制度與發揮政治安定的力量。(三)文官系統的公正、超然，以民主政治的發展。因此，為建立民主政治及政黨政治運作之常軌，要求公務人員嚴守行政中立，禁止公務人員以其職位或權力為一己之政治觀點，及政治立場提供役使或濫用，確保公務體系不至淪為政治鬥爭之工具，破壞人民對公務人員制度之信賴；並保障公務人員不受長官要求，從事違反行政中立之行為。再則，公務人員行政中立乃是配合多元社會環境需要，促進成熟民主政黨政治發展，以及因應專業行政時代的必要性。

(二)事實上，行政中立的目的在於落實民主政治，促進良性政黨競爭，保障公務人員權益，提高行政效能。依公務人員行政中立法之制定施行，其目的是確保：

1. 依法行政：法治國家之重要精神為一切行政必須依據法律而行使，沒有法律之依據，政府即不得對人民有任何作為，亦不得濫發命令或處分。因此，公務人員對於公務之處理，便應以法規為依據。而執政黨如欲推行黨的政策亦應透政黨政治常軌，將其政策轉化為法制後，方據以執行，不得逕令公務人員予以作為。依法行政乃是法治國家公務人員行使行政行為之首要遵循原則，其具體內容應包含(1)法律優位原則：依憲法第171條、172條、中央法規標準法第11條及地方制度法第30條規定法律與憲法牴觸者無效、命令與憲法或法律牴觸者無效、下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令，而地方自治團體之自治規章則位於位階之最下層；(2)法律保留原則：其意指無法律依據或法律具體明確授權，行政機關即不能合法的作成行政處分。
2. 執行公正：政府既然依人民意志所託付而組成，則公務人員在處理公務上，便應稟持超然客觀、公正立場，依同一標準，一視同仁，無所偏愛或偏惡，公平對待任何個人、團體或黨派。行政程序法第6條：行政行為非有正當理由，不得為差別待遇，由於憲法揭櫫人民無分種族、性別、階級、黨派，在法律地位上一律平等，因而，公務人員於執行職務時，除須注重公共利益之維護外，更應以公正與公平之態度去履行職責。
3. 政治中立：政治中立(Political Neutrality)，係指在政治衝突中不作偏袒，而公正、客觀、無私的執行職責的行為。進而言之，政治中立，係為使公務人員免受政黨因素左右，獨立公平執行職務，乃透過對特定政治行為的限制，以促使公務人員秉持中立及公正之作法，較偏重於對政黨政務官或政治活動的中立。所謂「執政者可以改變，但行政是永業的繼續存在」，真正的民主政治和政黨政治係建立公務員政治中立的基礎上。在近代民主政治下保持政治的中立性，是公務人員應恪遵的一般原則，殆已為學界及行政實務界一致的定見。公務人員受人民付託行使公權力，地位特殊，不僅處理公務時，應以超然立場，公平對待任何政治黨派，盡忠職守，公正執法，避免藉其公權力圖利特定政黨，或淪為政黨的御用工具；於日常活動中，亦應避免捲入政爭漩渦，無法確保行政內涵的公正中立，喪失國民對政府的信賴，動搖行政安全性的基盤，使政府公務陷於停頓或中斷。因之，其政治行為應受適當的規範；不管任何政黨執政，都應忠誠擁護憲法，遵守法律，執行政策，為全體國民服務，增進全體國民的幸福。
4. 規範公務人員參與政治活動：行政中立乃政黨政治下的必然產物，然則會造成行政中立之困境，實則為政黨與政府之分際，即公務人員與政黨活動之間，其分寸之拿捏，極為不易。依各國憲法通例，人民有集會、結社之自由，而參加政黨即屬憲法所保障之結社自由。然而，單純參加政黨與擔任政黨職務及從事各項政治活動，則有相當之距離，不能等同視之，尤以公務人員依法行使公權力，並掌握一部分行政資源，如其不能保持行政中立，則對於政黨公平競爭之原則，自有莫大的損傷，亦非真正民主政治所應有之精神。因此，各國對於公務人員從事政治活動，多設有明文限制，如美國於1939年制定赫奇法案(The Hatch Act of 1939)以防止妨害之政治活動。日本國家公務人員法第102條第1項規定：「公務員不得從事人事院規則所規定之政治行為」，而我國對政治行為的限制，則憲法與公職人員選舉罷免法分別為之規定。在行政中立法第5條至第9條更有明確適度規範公務人員參與之政治活動。

(三)公務人員違反行政中立應如何處理：

1. 公務人員合法權益不合理對待之禁止及其救濟：長官(按：含政務人員、民選機關首長)不得要求公務人員從事本法禁止之行為。倘有上開情事，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。另亦規定公務人員如因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。
2. 公務人員違反本法規定之處理：為戒惕公務人員確實遵守本法之規範，規定公務人員違反本法時，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。俾以達到本法公務人員應依法行政、公正執法、不偏袒任何黨派、不介入政治紛爭，為全國人民服務之立法目的。