

由組織再造論我國公務人員之權益保障與組織創新

仇桂美 開南大學公共事務管理學系副教授兼人事主任
公務人員保障暨培訓委員會兼任委員

組織再造西風東漸後，國內晚近於精省、公營事業民營化、保警系統縮編、軍中精實方案…，均顯示出組織再造的重要性。雖在公營事業民營化的過程中曾經有過激烈爭辯，即應先績效化後民營化或先民營化後績效化，且少數國營事業至今組織再造過程中多所牽掣，但組織再造究竟能否走向組織創新，不可諱言已成當今迫切值得深入探討之議題；而由組織再造走向組織創新的過程中其與公務人員權益保障的平衡點究應如何持平以對，本文亦將有深入之探討。

Jay R. Galbraith 認為有效的組織設計，其主要模式包含了五個範疇：第一為策略，其決定了方向。第二為結構，決定了決策權之所在。第三為過程，具有反應資訊技術之方式，能處理資訊流向。第四為報償制度，可激勵人們完成組織目標。第五為人力資源政策，可影響界定受雇者之技能。（Jay R. Galbraith, 1995: p. 12）Jay R. Galbraith 認為組織設計為持續不斷之過程。Robert W. Keidel 認為組織設計的三大目標為自主性、合作及控制，一般言，很少能同時達成。組織設計的三主要面向為組織策略、組織結構及組織制度。而組織模型（organizational patterns）係經由目標與面向橫縱坐標互動而成之組合，下將分論之（Robert W. Keidel, 1995:27, 50, 66 &78）。就組織策略而言涵括了構成者（constituencies）—為誰的利益而存在？特質、能力—如何競爭？三者。若以表示之見表一：

表一：組織策略

	自主性 (autonomy)	控 制 (control)	合 作 (cosperation)
構成者	顧客	股東	雇主
特 質	遊戲取向	訓練取向	團體取向
能 力	分歧	成本	彈性

仇桂美

就組織結構言涵括了組織圖—成員關係之形成、配置—如何互動的設計方可鼓舞士氣？、互賴—如何工作資訊才能流暢？三者。若以表示之見表二：

表二：組織結構

	自主性	控 制	合 作
組織圖	扁平型	金字塔型	扁平不定型
配 置	獨立行爲	計劃的互動	自然的互動
互 賴	合資聯營	持續的	互惠的

就組織制度言涵括了報償制－如何強化財政及非財政的行爲？、會議制－大家可共同參與之理由？、決策型－權威如何運作？三者。若以表示之見表三：

表三：組織制度

	自主性	控 制	合 作
報償制	個別的	層級節制的	相互的
會議制	形成	決策制定	團隊建立
決策制	分權化 (代表制)	集權化 (委任制)	分享 (合作協力)

故如何經由最適之組織模型以檢視不同之組織系統由組織再造走向組織創新的過程中其與公務人員權益保障的平衡點亦為本文致力探討之重點所在。本文除理論模型之運用檢證外，亦將針對考試院公務人員保障暨培訓委員會之公務人員因組織再造而衍生之保障救濟案件，以實際不同類型案例檢證不同類型之組織再造其邁向組織創新的過程中其與公務人員權益保障的平衡點有何不同，務其對國內未來之組織再造走向有所助益。

壹、官僚體系之組織再造

1978 年美國文官改革法公布以來人事制度在僱用、升遷、報酬等方面均更具彈性。政府再造的學者 David Osborne & Ted Gaebler (1992:124-25) 著重在公共人事管理之觀點，強調真正以功績為基礎之行政，避免恩寵制(patronage)的僱用及政治操作，文官非知識工作者之阻礙，經由集體協商之力量以建立防止非法的文官程序，經心智之轉換可使公共管理走向可能之藝術。美國聯邦官僚的再造與改革主要在：1. 彈性及分權。朝向更好、更快、更低廉的政府邁進，或是 Gore 副總統之名言「工作更好成本更少之政府」，1998 年功績保護委員會 (the

Merit Systems Protection Board, MSPB) 之報告認為政府再造努力的主要目的，從員工的前景言，刪減預算勝於改善運作。(MSPB, 1998:21) 2. 績效制。意指財政激勵、塑能激勵、工作設計激勵，均源自分權和建制之目標。3. 責任制 (accountability)。非僅職務上之責任，更包含了全員之績效責任。(Barbara S. Romzek, 2000:3) 以當今言，塑身、快速、有效、分權、開放、值得信賴的政府是非常重要的。

1993 年 Clinton 要求副總統 Gore 推動國家績效評估(National Performance Review, NPR)，共分三階段。第一階段 1993-1995 強調政府如何工作，第二階段 1995-1997 強調政府做那些工作，第三階段 1997-1999 寫出評估報告。NPR 之績效主要為 1. 國會於 1995 年成立國稅局國家重建委員會(National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, IRS)。2. 為簡化聯邦政府採購程序，公布聯邦採購法 (Federal Acquisitions Act)。3. 第三階段尤其強調和政府績效成果法 (Government Performance and Results Act) 之目標達成關聯性。4. NPM 五年內節省了 1080 億美金，約有 40% 官僚系統經由裁減約 252, 000 個工作 (後國會提升到 272, 900) 獲得改進。5. NPM 在五年內經計畫改變、組織裁撤、組織私有化額外節省約 700 億美金。(B. Guy Peters and Jon Pierre, 2001:24-26) 當然政府績效成果法，除評估輸入、輸出及過程外，尚須評估結果與成效，至為不易。

組織再造之過程中，為達成基本的改變，必須重新設計傳統工作的合約或工作內容，且經由多元創新過程以改變工作關係。若涉及數個團體，常發展出跨域 (Cross boundary) 關係，產生深度參與之意識，以界定問題並真正發生變遷。(Dennis T. Jaffe & Cynthia D. Scott, 1998: 264)

表四：員工在新工作職務之期待轉換

ORGANIZATION SHIFT For its employees, the organization must	EMPLOYEES SHIFT Employees must act in new ways so that they
● Offer participation in overcoming challenges and discovering new ways ● Provide full information about what is happening ● Provide opportunities for self-development ● Support emotional upheaval of change ● Respect employees as people	● Challenge reality, let go of old ways ● Look at the big picture, beyond their own individual work spaces ● Share what they know with everyone ● Take up self-development and learning opportunities ● Strategically redefine their work

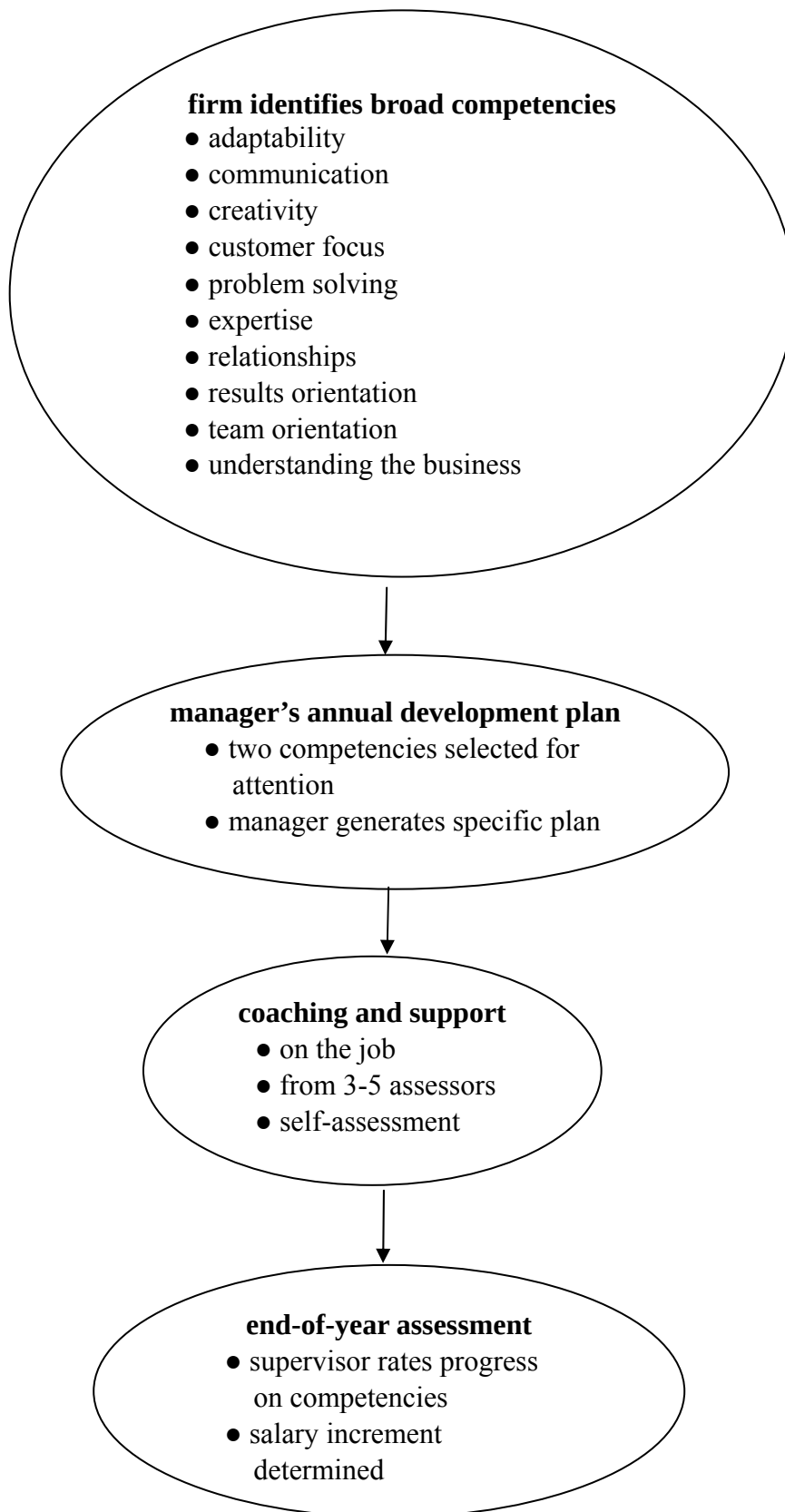
● Implement change with credibility, honesty, and fairness	● Recommit to their teams ● Seek personal meaning in work
--	--

貳、官僚體系之組織創新

經由不斷之訓練及發展以提升文官品質創新組織已成為晚近必然之趨勢，為排除政治力介入使常任文官日趨超然邁向專業化亦勢不可擋。美國 90 年代中人事政策的壓力來自減稅政策，因同時政府在工作力的支出亦減少，故提升專業化之人力素質及工作績效更為重要。而專業化之特質主要為：1. 決策制定具一致性基準而非依賴特殊關係，2. 專業性，3. 中立性，4. 成功的績效評量，5. 決策過程中排除自利因素，6. 專業活動的自我控制。（N. Joseph Cayer, 2004:32）針對當時新公共管理（NPM）R. B. Denhardt and J. V. Denhardt（2000:549-559）從不同途徑界定了新公共服務（NPS），其特質為 1. 服務勝於導航，2. 著重公共利益之目標而非產品之目標，3. 思想策略化、行為民主化，4. 服務公民而非顧客，5. 非單一責任，6. 價值在人民而非產品，7. 公民價值及公共服務超越企業。故組織創新的方向自然有了調整。

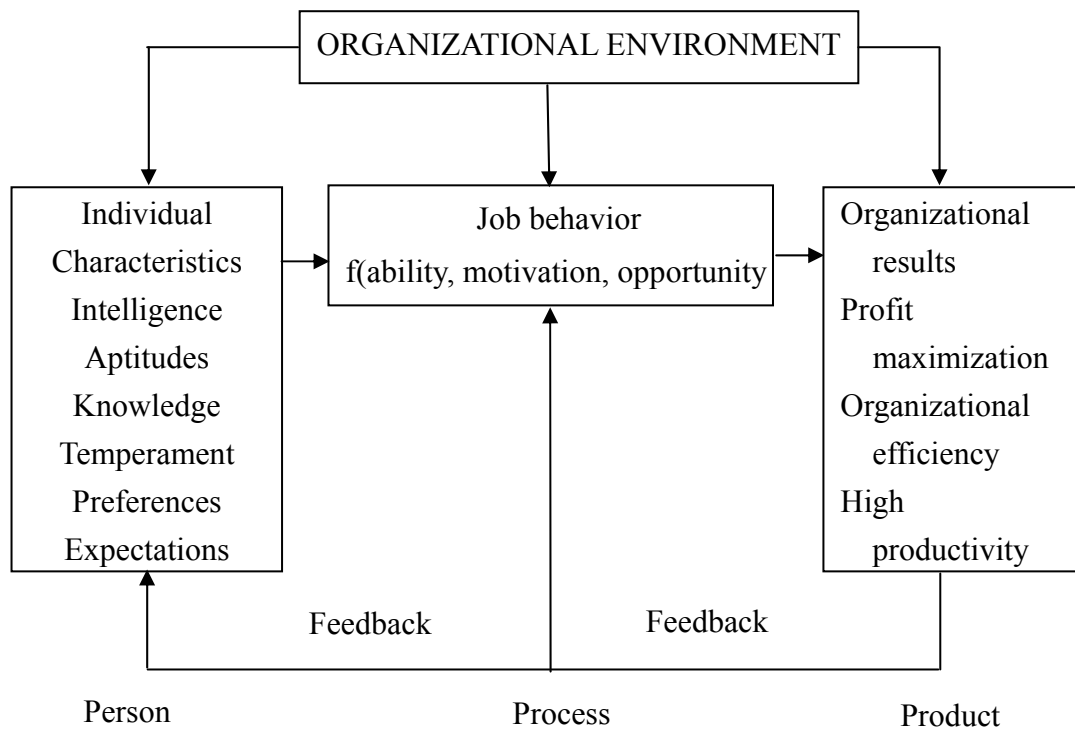
就組織之報酬及報償制（reward and compensation systems）而言，以人力資源管理之策略觀察員工行為，競爭的報酬及報償會影響組織與員工的市場關係，維持組織內部工作基礎（job-based）及技術能力基礎（skill/competency-based）薪資結構之一致性是必要的，且因為組織外部競爭和內部之一致性使薪資結構產生級距，且權變彈性的績效薪資更是維持高品質之工作力所不可少的，傳統之年資制已受到嚴重之挑戰，年資未必導向高品質之工作力，亦未必邁向組織創新。至報償之要素為：1.合法需求之給付，例如：社會安全、工作者之報償。2.養老金（pension）及福利計畫，例如：退休所得、健康及生命保險。3.時間而非工作之給付，例如：病假、休假、午餐時間之休息。4.獎金給付（premium pay），例如：全勤、差異評比獎金。5.不同性質利益，例如：教育補助、子女照顧。有關以能力為基礎之給付結構須具組織認可專業化基礎的廣泛能力，若以圖示之見圖一：（Dreher Dougherty,2002:76、95-96）

若以組織中員工之行為模式而言，能力、激勵、機會之面向是十分重要的。能力方面須能與性向（aptitude）有所區隔。激勵方面常用之理論為期望理論及公平理論。期望理論其行為之激勵若以公式表之為： $E \times \sum (I \times V)$ ，而 E 為期望（expectancy）即員工執行行為的可能性、I 為產值（instrumentality）、V 為誘因（valence）即產出成果積極或消極之誘因。在強化工作績效之激勵方面，強



圖一：能力基礎之給付圖（example of competency-based pay for managers）

化期望包含訓練、教育、目標設定、績效回饋、工具和資源、選擇適應個人組織、訓練發展；強化產值包含績效給付、紅利（bonus）計畫、佣金（commissions）、績效監督者之讚譽、團隊夥伴之績效讚譽，強化誘因主要為增加積極誘因之產出成果。公平理論則為個人和參照人之間產出和輸入的比值之知覺（perception），知覺的輸入包含努力、生產力、教育、訓練、經驗、忠誠、年齡；知覺的產出包含薪資、利益、工作挑戰、晉升、地位、愉快的工作條件、旅遊津貼（allowance）。在管理者強化機會方面，包含連續的計畫、技術清單、工作輪調、特殊工作力、生涯途徑、生涯發展研討會、評估中心、能力評鑑、擴大績效回饋、指派管理諮商者、計畫團隊。有關員工行為之一般模型若以圖示之，見圖二：（Dreher Dougherty, 2002: 24、34-42）



圖二：員工行為之一般模型

Source: From J. P. Campbell, M. D. Dunnette, E. E. Lawler, and K. E. Weick, *Managerial Behavior, Performance, and Effectiveness* (New York: McGraw-Hill, 1970).

叁、公務人員權益保障制度

我國公務人員保障暨培訓委員會（以下稱保訓會）為公務人員權益保障救濟之準司法機關，隸屬考試院，設置於民國 85 年，公務人員保障法自同年 10 月 16 日公布 35 條，迄 92 年 5 月 28 日修正公布 104 條（主要為配合訴願法、行政訴訟法之修正）至今，保訓會所審理之案件已約 5000 案（見保訓會網頁）。在新保障法中公務人員提起之復審、再申訴保障事件由保訓會審議決定，即舊制中的復審、再復審簡併為逕向保訓會提復審，縮短了行政系統內部之救濟流程。有關權利事項救濟之復審程序，其不經原處分行政機關之上級機關直接向保訓會提復審之意義在於保訓會委員於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。（公務人員保障暨培訓委員會組織法第 9 條第 3 項）較為超然外，且專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一。（同法第 7 條第 2 項）而實際運作上專任委員多為無黨籍者。至管理措施救濟之申訴、再申訴程序，新制增加了調處程序，即再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處。（公務人員保障法第 85 條第 1 項）調處成立之再申訴事件，保訓會應終結其審理程序。（同法第 87 條第 2 項）

公務人員對於服務機關或人事主管機關（簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依公務人員保障法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。（公務人員保障法第 25 條第 1 項）復審並得舉行言詞辯論，保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，通知復審人或其代表人、復審代理人、輔佐人及原處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。（公務人員保障法第 52 條）言詞辯論之程序如下：一、主持人或其指定之人員陳述事件要旨。二、復審人或其代理人就事件為事實上及法律上之陳述。三、原處分機關就事件為事實上及法律上之陳述。四、有關機關或人員之陳述。五、復審人或原處分機關對他方之陳述或答辯，為再陳述或再答辯。六、保訓會委員對復審人及原處分機關或有關人員提出詢問。七、復審人之最後陳述。言詞辯論未完備者，得再為辯論。（公務人員保障法第 54 條）但多數案件為釐清真相，又為避免公務人員與機關尖銳對立，多僅採到會說明。公務人員保障法第 50 條，復審就書面審查決定之。保訓會必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問。復審人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會。

更重要的是保訓會為專業辦案有查証權。保障事件審理期間，如有查證之必要，經保訓會委員會議之決議得派員前往調閱相關文件及訪談有關人員；受調閱機關或受訪談人員應予必要之協助；受指派人員應將查證結果向保訓會委員會議提出報告。（公務人員保障法第 8 條）保訓會所為保障事件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力；其經保訓會作成調處書者，亦同。原處分機關應於復審決定確定之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。必要時得予延長，但不得超過二個月，並通知復審人及保訓會。服務機關應於收受再申訴決定書之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。必要時得予延長，但不得超過二個月，並通知再申訴人及保訓會。再申訴事件經調處成立者，服務機關應於收受調處書之次日起二個月內，將處理情形回復保訓會。（公務人員保障法第 91 條）原處分機關、服務機關於前條規定期限內未處理者，保訓會應檢具證據將違失人員移送監察院依法處理。但違失人員為薦任第九職等以下人員，由保訓會通知原處分機關或服務機關之上級機關依法處理。前項違失人員如為民意機關首長，由保訓會處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並公布違失事實。前項罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，依法移送強制執行。（公務人員保障法第 92 條）但本條實際適用之案例至為有限。

在管理措施救濟方面，公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依公務人員保障法提起申訴、再申訴。（公務人員保障法第 77 條第 1 項）上述言詞辯論、到會說明、拘束力、執行力等相關規定均適用之。

有關再審議之制度，公務人員保障法亦有明定，惟適用之案例不多。復審事件經保訓會審議決定，除復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於復審決定確定後，有下列情形之一者，原處分機關或復審人得向保訓會申請再審議：一、適用法規顯有錯誤者。二、決定理由與主文顯有矛盾者。三、決定機關之組織不合法者。四、依本法應迴避之委員參與決定者。五、參與決定之委員關於該復審事件違背職務，犯刑事上之罪者。六、復審之代理人或代表人，關於該復審有刑事上應罰之行爲，影響於決定者。七、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者。八、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者。一〇、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。一一、原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。前項申請於原行政處分、原決定執行完畢後，亦得為之。第一項第五款至第八款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限。（公務人員保障法第 94 條）

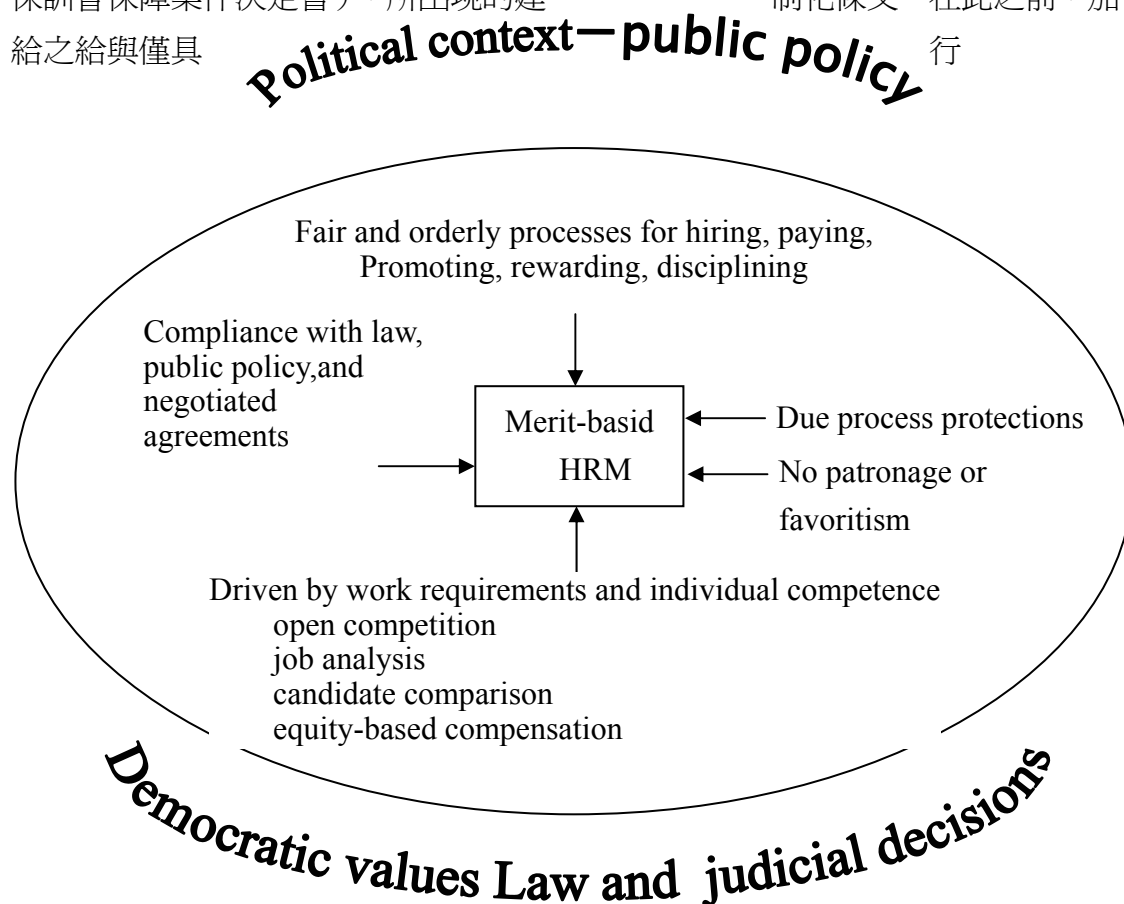
而權利事項與管理措施之分際，歷年來保訓會均以大法官會議之解釋，作為實質上區分之標準，因其具憲法位階，有效力上之優先性。又為嚴守權力分立之民主憲政精神，保訓會審理保障案件不能自為決定，有異於日本之人事院。但對有違憲疑義之法律可否逕行拒絕適用？似可參諸大法官會議釋字第 371 號解釋：「…法官依據法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋。…」故大法官實主導了我國憲政發展中權利事項與重大事項的範圍與定位，而就特別權力關係言，未經解釋確認之權利事項與重大事項以外的非外部基本關係，應屬內部管理措施的管理關係。

肆、公務人員權益保障功能與組織再造

在東西方組織再造之風潮中，重新架構文官制度的第一原則仍為功績（merit），並導向 HRM 的政策和運用，HRM 的當局更為分權，管理者在決策過程中擁有更多裁量。以美國言，1883-1950 年代，由人事行政走向人事管理，此階段之僱傭過程已能排除政治力介入，文官制度運作上已能建立資格能力的考試，尤其是客觀中立的能力。1960-1990 年代由人事行政到人力資源管理，此階段主要為增加社會關心之文官人權、職場問題及集體協商，人事制度的主要價值為公平和平等，文官人權尤其強調在女性和少數民族之公平僱用及升遷。2000 年到現在，由人力資源管理到人力資本管理，治理觀念的抬頭使開放之競爭愈趨重要，集體協商愈為普遍，在報償制度上外部及貢獻基礎之公平亦日趨重要，2004 之聯邦適應法（Federal Flexibility Act）允許對聯邦政府的職位異動對其員工提供保留的紅利。整體言，HRM 此三階段，係走向分權、結果取向、責任政府之管理。有關聯邦功績基礎（merit-based）之人力資源管理模型，若以圖示之，見圖三：（Colleen A. Woodard, 2005: 111-114）

以我國公務體系而言，特別權力關係保障與政府再造之界限，在德國特別權力關係已日趨崩潰的趨勢下，晚近受到嚴重挑戰。尤其政府再造亦非大陸法系之特色，而我國在公領域之管理層面受 NPM 影響頗大，美國 HRM 之發展趨勢在我國究竟能否適用？況行政行為之作成與行政行為救濟之審理，若前者趨英美法系後者趨大陸法系，長此以往，以當今體制亦非屬可能。因保訓會所為保障事件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力。故保訓會雖均屬個案救濟有異日本，但亦有可能機關處分或決定經撤銷後形成通案，如民國 90 年 3 月 30 日發布之公

務人員加給給與辦法，即係因保訓會對法制加給諸多個案行政機關被撤銷後（見保訓會保障案件決定書），所出現的建
 給之給與僅具
 行



圖三：美國聯邦功績基礎（merit-based）之人力資源管理（HRM）模型

政機關人事行政局之函令，未符合公務人員俸給法第 18 條第 1 項的相關規定。即公務人員俸給法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。

我國瑕疵行政處分及決定之執行力原則上並不終止。原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置，不因依公務人員保障法所進行之各項程序而停止執行。原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置合法性顯有疑義者，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施或有關工作條件之處置全部或一部，停止執行。（公務人員保障法第 89 條）但後段情形至少使用，易陷入緩不濟急之困境。又如大法官會議釋字第 371 號解釋：「…中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。公務人員考績法第十二條第一項第二款規定各機關

辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職。同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，與上開解釋意旨不符。…相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。」在此之前公務人員免職之構成要件定於公務人員考績法施行細則中，早已行之有年，亦同屬緩不濟急之案例。

近年在組織再造之過程中，除精省外，2001 年 10 月已於總統府成立政府改造委員會，致力彈性精簡行政組織之再造。包含：1.中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法、行政院組織法行政院功能業務與組織調整暫行條例；推動獨立機關如通訊傳播委員會。2.塑身四大途徑為：去任務化、地方化、行政法人化、委外化。3.推動行政法人化：目前港務局、國家教育研究院、國立臺灣交響樂團、國家臺灣文學館、國家運動訓練中心等已政策決定行政法人化，而國立中正文化中心已行政法人化。4.健全地方自治：中央與地方層級方面 1.修改地方自治法，擬廢除鄉(鎮、市)自治選舉。2.在地方單一層級架構下，提升縣(市)財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限。3.調整財政收支劃分法中之統籌分配款，以縮短城鄉落差。

然組織再造之過程中，為適應環境之須的組織裁撤、變更是不予保障的，除法律另有規定。公務人員保障法明定，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。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。（公務人員保障法第 12 條）故 weber 永業制之精神以今日快速變遷之公民社會所需及績效的服務政府走向，顯已面臨歷史性之挑戰。

伍、公務人員權益保障功能與組織創新

在人力資源之組織創新方面，政府改造委員會的方向為建立專業績效的人事制度 1. 通過「政府人力運用彈性化計畫」方案，包括建立「政務職位制度」、「高級行政主管職位制度」、「契約性職位制度」三規劃案。並配合研議政務人員法、政務人員俸給條例、政務人員離職儲金給與條例及聘用人員聘用條例等相關法案。2.策略性人力資源管理晚近已漸有取代傳統人事管理之趨勢，經策略性人力資源管理以結合組織目標，以提升行政效能。其特色為（1）選用、遷調、訓練進修、考績獎懲、薪資提敘、退撫等之有效整合。（2）重策略partner，激勵、公平理論等之運用。（3）重核心能力、知識管理、型塑學習型政府。

以組織創新（innovation）言，制度須保護個人組織中工作上之自主性，經由個人之成長以鼓勵其參與競爭敵對者合作發展之過程，它也是未來行政人員使大家能參與自我治理促進公共議題之責任，且政府機關對公民及團體活動能提供支援的資源，並可感覺對社會產生有效之影響。但組織變遷須是公務人員與政府機關外之人民之自覺意識，然兩者常是矛盾的。（Jong S. Jun, 2002: xxi）

公務人員權益保障之救濟案，管理措施之再申訴案於保訓會審理終結；復審案於保訓會審理終結後尚可至行政法院進行訴訟。大法官會議對特別權力關係相關之解釋，使管理措施與權利事項之區別更明確化。值得思考的是，官僚體系內部管理措施的行政裁量與制度限制和責任的基本信任是相衝突的。以美國而言，近年在權力制衡方面，國會和法院對機關之行政法規（statutes）試圖使外界人士亦得廣泛參與。司法機關在行政過程中具有一定之責任，法院經四個互相關聯之發展轉變傳統行政法之模型為利益代表：1.建立機關行為之司法審核。2.在機關侵害利益之前，經正當法律程序之行政公聽會以擴大權益層級。3.在機關決策之正式過程擴大法規與規則（regulation）之權益參與。4.擴大機關權益層級之司法審核。（William F. West, 2001: 346）

依據大法官會議歷年來之解釋，釋字第 396 號解釋：「…懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，…則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，…以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。」

釋字第 483 號解釋：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：『經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用』，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬法規從速檢討修正。」

釋字第 539 號解釋：「…凡足以影響因法官身分及其所應享有權利或法律上利益之人事行政行為，固須依據法律始得為之，惟不以憲法明定者為限。若未涉及法官身分及其應有權益之人事行政行為，於不違反審判獨立原則範圍內，尚非不得以司法行政監督權而為合理之措置。…憲法第八十一條所保障之身分對象，應限於職司獨立審判之法官，而不及於監督司法行政事務之庭長。又兼任庭長之法官固比其他未兼行政職務之法官具有較多之職責，兼任庭長者之職等起敘雖亦較法官為高，然二者就法官本職所得晉敘之最高職等並無軒輊，其在法律上得享有之權利及利益皆無差異…高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院法官兼庭長職期調任實施要點」），其中第二點或第三點規定於庭長之任期屆滿後，令免兼庭長之人事行政行為，僅免除庭長之行政兼職，於其擔任法官職司審判之本職無損，對其既有之官等、職等、俸給亦無不利之影響，故性質上僅屬機關行政業務之調整。司法行政機關就此本其組織法上之職權為必要裁量並發布命令，與憲法第八十一條法官身分保障之意旨尚無抵觸。…」。

行政、教育、公營事業三類人員相互轉任採計年資提敘官職等級之釋字第 501 號解釋：「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法係依公務人員任用法第十六條授權訂定，旨在促使行政、教育、公營事業三類不同任用制度間，具有基本任用資格之專業人員相互交流，以擔任中、高級主管職務。該辦法第七條規定，為上開三類人員相互轉任採計年資、提敘官職等級之標準所必須，符合法律授權之意旨，且係為配合公務人員俸給法第二條、第九條暨其施行細則第四條第三項、第十五條所訂定。又中華民國七十六年一月十四日發布之公務人員俸給法施行細則第十五條第三項，係因不同制度人員間原係適用不同之任用、敘薪、考績（成）、考核等規定，於相互轉任時，無從依其原敘俸（薪）級逕予換敘，基於人事制度之衡平性所為之設計，均未違背公務人員俸給法第十六條及中央法規標準法第十一條之規定，與憲法第七條亦無抵觸。惟前開辦法第七條規定轉任人員採計年資僅能至所敘定職等之本俸（薪）最高級為止，已與八十四年十二月二十六日以還歷次修正發布之公務人員俸給法施行細則按年核計加級，均以至其所敘定職等之年功俸最高級為止之規定，有欠一致，應予檢討改進。」基此解釋，故公務人員俸給法已於民國 91 年 6 月 26 日修正。

釋字第 312 號解釋：「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。本院釋字第一八七號、第二〇一號及第二六六號解釋應予補充。」

釋字第 466 號解釋：「…國家為提供公務人員生活保障，制定公務人員保險法，由考試院銓敘部委託行政院財政部所屬之中央信託局辦理公務人員保險，並於保險事故發生故予以現金給付。按公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決。惟現行法制下，行政訴訟除附帶損害賠償之訴外，並無其他給付類型訴訟，致公務人員保險給付爭議縱經行政救濟確定，該當事人亦非必然即可獲得保險給付。有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，於相關法制尚未完備以前，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，有關給付之部分，經行政救濟程序之結果不能獲得實現時，應許向普通法院提起訴訟謀求救濟，以符首開憲法規定之意旨。」

釋字第 491 號解釋：「…對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政訴訟，則免職處分自應於確定後方得執行。…」釋字第 323 號解釋：「各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟，以謀求救濟。…」

釋字第 429 號解釋：「中華民國七十五年一月二十四日公布之公務人員考試法第二十一條第一項規定：「公務人員高等考試與普通考試及格者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用」（現行法第二十條第一項之規定意旨亦同）是公務人員高普考試筆試及格後，須經訓練，訓練期滿成績及格，始完成考試程序。訓練既為法定考試程序之一部分，除法令另有規定外，自不得抵免。公務人員高等暨普通考試訓練辦法第四條第二項就實務訓練無免除之規定，符合上述立法意旨，與憲法尚無牴觸。」

綜上，類似降級或減俸之調任方非屬行政裁量之範圍，公務人員之人格尊嚴與財產權間之衡平性頗值思考。而申訴、再申訴案最多之管理措施之的考績，淘汰處分之丁等考績，其構成要件為：1.挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。2.不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。3.怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。4.品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。均多屬品操不良，有違倫理者，再觀諸淘汰處分之案例及釋字 491 號解釋有關工作權之

保障，官僚體系鮮有因績效不良而出局者。至基於業務需要之調任，除釋字第 483、第 539 號之解釋外，依公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款：「在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。…」保留了主管相當大之裁量空間，而裁量之適法性、合目的性、正當性在現行體制下由保訓會審理之再申訴案件可知，機關實體審酌之部分保留了相當大之裁量空間，似乎僅靠行政自我拘束原則了，而業務之需是否為唯一考量尚有待嚴格檢視。

公務人員財產權之保障方面，俸級提敘時不同人員間之採計年資提敘官職等級，雖無從依其原敘俸（薪）級逕予換敘，已係基於人事制度之衡平性所為之設計，但公務人員俸給法第 3 條第 1 項：「公務人員之俸給，分本俸（年功俸）及加給，均以月計之。」以薪資結構言，過於單調的結構下，績效給付、紅利等獎優汰劣之與外環境競爭的績效導向之功績制無法展現，年資仍為晉敘之主要考量，若要吸納優質人力至政府機關將是全球化公民治理衝擊下之嚴酷考驗。

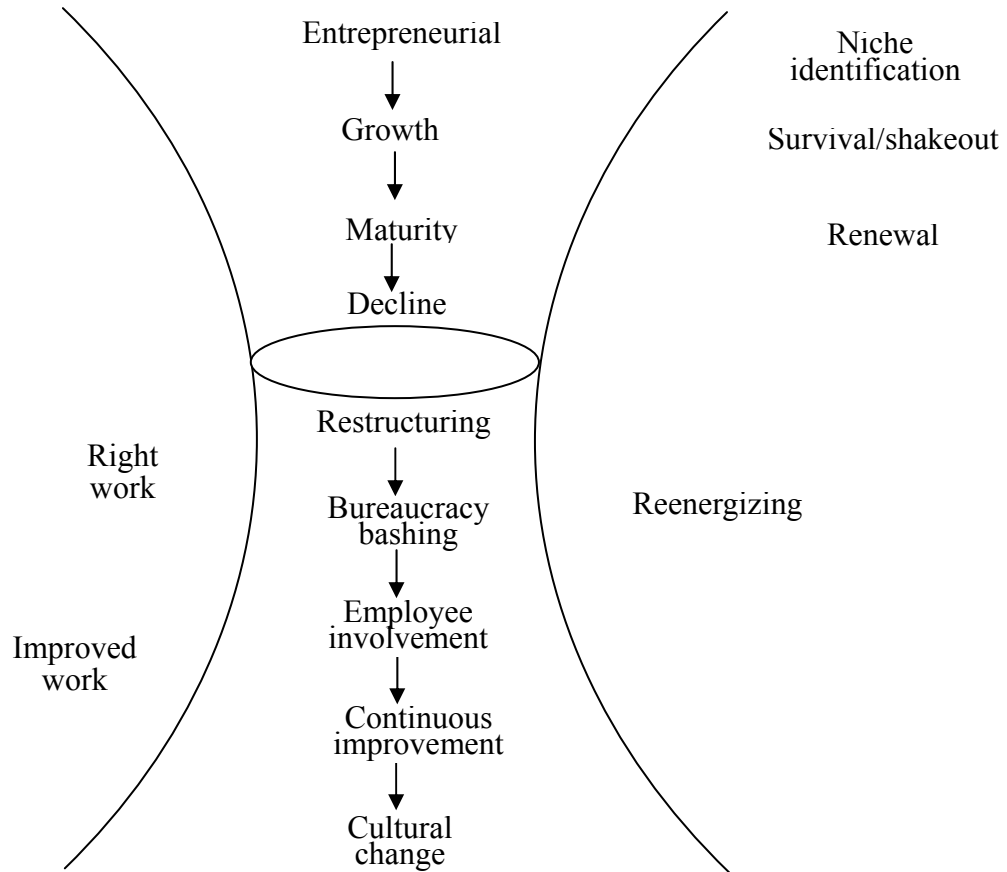
陸、官僚體系之組織再造與組織創新下之公務人員權益保障功能再定位

近年來傳統公部門之運作已愈受挑戰，其主要取向為 1.由強調內部程序到產出結果。2.由強調垂直決策到著重委任及個人責任。3.焦點由提供服務的量到也同時著重品質。4.由文化價值之穩定一致性到創新及多樣化。

（Hambleton,1992:10）Weber 官僚體系強調權威，官僚體系中之管理者常意欲獲取更多權威，他們用權威保有其領域以減少挑戰，並抗拒規章程序的變遷，故官僚體系多流於保守和缺乏彈性，阻礙了創新。（Robert P. Vecchio,2000:318）以組織生命週期變遷之挑戰言，如何在競爭的市場中經由能力條件找到好的定位並更新組織為重要課題。組織生命週期和變遷挑戰，可見圖四：（Wendell L. French; Cecil H. Bell, Jr.; Robert A. Zawacki, 2000: 472）

官僚系統之永業保障，以當今變遷迅速之時空言，顯非所宜。專案組織、聘用人力、委託外包諸多彈性之 HRM 已亟須破繭而出，若因考量人為面之執行問題而忽略了建置之迫切性，方數本末倒置。而目前體制上較嚴肅之問題為在行政行為作成方面，行政裁量之範圍與管理措施之方向如欲將英美之功績制納入我文官體系之規範內，勢將面臨歷史性變革，相關法制亦將面臨結構性調整；但大法官會議對特別權關係之解釋定位其特別權關係內公務人員身份權之保障程度顯與英美有別。況職司法制建制最後把關之大法官其司法審察之密度能否如美國 Judicial Review 制度實際發揮司法監督行政之功能，在現行體制下司法解適制亦

有其考驗。故官僚體系之組織再造與組織創新下之公務人員權益保障功能再定位以本文相關模型為鑑，兼顧行政效能與公務人員權益保障並取其平衡點，經官僚系統組織再造與組織創新以提升國家競爭力，已屬刻不容緩。



圖四：組織生命週期和變遷挑戰

中文書目

保訓會保障案件決定書，有關法制加給行政機關被撤銷之案件，如：張茂林案，88 公審決字第 0079 號；劉俊信案，(88)公審決字第 0080 號劉俊信案，：(89)公審決字第 0031 號；謝瑞昌案，(89)公審決字第 0131 號；張幸雄案，90 公審決字第 0022 號。

英文書目

Cayer, N. Joseph

2004 *Public Personnel Administration*, 4th ed. Wadsworth: Thomson Learning, Inc.

Denhardt R.B. and J.V.Denhardt

2000 “New Public Service: Servicing Rather the Steering,” *Public Administration Review*, Vol.60, November-December:549-559.

Dougherty, Dreher and Thomas W. Dougherty

2002 *Human Resource Strategy: A Behavioral Perspective for the General Manager*. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.

French, Wendell L.; Cecil H. Bell, Jr.; Robert A. Zawacki, ed.

2000 *Organization Development and Transformation: Managing Effective Change*, 5th ed. Irwin: McGraw-Hill.

Galbraith, Jay R.

1995 *Designing Organizations: An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers.

Hambleton, R.

1992 “Decentralisation and Democracy in UK Local Government, ” *Public Money and management*, July-September: 9-20.

Jaffe, Dennis T. & Cynthia D. Scott

1998 “Reengineering in Practice: Where are the People ? Where is the Learning ? ” *the Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.34, No.3, Sep:250-267.

Jun, Jong S.

2002 *Rethinking Administrative Theory: the Challenge of the New Century*.

- Westport: Praeger Publishers.
- Merit Systems Protection Board
- 1998 "The Changing Federal Workplace," *Employee Perspectives*, March :12-28.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre, ed.
- 2001 *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. New York: Routledge.
- Robert W. Keidel
- 1995 *Seeing Organizational Patterns: A New Theory and Language of Organizational Design*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Osborne, David & Ted Gaebler
- 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley.
- Romzek, Barbara S.
- 2000 "Accountability Implications of Civil Service Reform, " in Pfiffner and Brook (eds.) *The Future of Merit: Twenty Years After the Civil Service Reform Act*. New York: Oxford University Press.
- Vecchio, Robert P.
- 2000 *Organizational Behavior: Core Concepts*, 4th ed. Orlando: The Dryden Press.
- West, William F.
- 2001 "Structuring Administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsibility, " *American Journal of Political Science*, Vol.28, Issue2, 340-360.
- Woodard, Colleen A.
- 2005 "Merit by Any Other Name—Reframing the Civil Service First Principle, " *Public Administration Review*, Vol.65, No.1. January/February: 109-116.