

公務員法概論

本章學習重點

研讀公務員法首先應釐清不同法規對公務員與公職人員概念的定義，其中公務員之定義從最廣義、廣義、狹義到最狹義的公務人員，都會牽涉到法規適用上的不同，而公職人員涵蓋範圍比公務員更廣，讀者應注意兩者之間的區別。建議讀者與考生於開始研讀公務員法之際，利用本章之內容確實掌握有關公務員之相關基本概念，以利後續幾章教材研讀時之觀念澄清。

壹 公務員之概念

一、公務員之基本定義

所謂公務員是指經國家或地方自治團體任用並與其發生公法上職務與忠實關係之人員。一般人民與國家機關之間的法律關係，學理上稱為一般統治（法律）關係，而人民依法經國家考試及銓敘合格並經任用為公務人員後，即與國家發生特別法律（權力）關係。

二、公務員概念之區分

公務員之概念因不同法規而有不同之定義，其中國家賠償法對公務員之概念採最廣義之界定，而公務人員任用法對公務員之概念採最狹義（最嚴格）之界定。公務員制度法制化後，公務員屬上位概念涵義較廣，包括政務人員與事務人員，而公務人員之概念範圍較小，乃專指定有官等與職等的事務人員。

三、最廣義概念之公務員

依國家賠償法第2條之規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」所謂依法令從事於公務之人員，不論其係因考試或選舉而來，或為任用、派用、聘

上榜最關鍵★★★★

公務員定義：

- 1.最廣義－國家賠償法。
- 2.廣義－公務員服務法。
- 3.狹義－公務員懲戒法。
- 4.最狹義－公務人員任用法。

用或雇用，抑或有無俸給、文職或武職，政務官或事務官均屬之，其不以具備公務人員資格為限，因此屬於最廣義公務員之概念。

四、廣義概念之公務員

依公務員服務法第24條之規定：「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。」例如，衛生署長、經濟部國貿局長、國防部參謀總長或中油公司總經理。

五、狹義概念之公務員

依公務員懲戒法之規定，是指法定機關編制內之有給職人員，官等為特任、簡任、薦任、或委任之文職人員，包括事務官與政務官在內。

六、最狹義之公務員

專指定有官等與職等之文職人員，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。」公務人員任用法中所定義的公務員範圍，學理上認為係指最狹義的公務員概念，性質上屬於事務人員（常任文官）之範圍。

七、刑法第10條第2項所稱之公務員

- （一）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，其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。
- （二）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。

八、公務人員基準法草案所稱之公務人員

指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。但不包括軍職人員及公立學校教師。

Try again

何謂「公務員」？請就公務員服務法、刑法、公務人員任用法相關規定說明之。
(96年地特四等)

法規名稱	適用對象
公務人員任用法施行細則	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。
公務員服務法	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。
公務員懲戒法修正草案	本法所稱公務員，指下列各款人員： 一、政務人員。 二、法定機關任用或派用之有給專任人員。 三、公立學校校長、兼任行政職務之教師。 四、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員、公立社會教育機構專業人員。 五、公營事業機構經國家或其他公法人指派在該機構代表其執行職務之人員。 六、民選地方首長。 七、軍職人員。
國家賠償法	本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。
刑法	稱公務員者，謂下列人員： 一、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，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。 二、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。
公務人員保障法	本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。 前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。
公務人員陞遷法	本法以各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員及機要人員外，定有職稱及依法律任用、派用之人員為適用對象。
公務人員行政中立法	本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。
公務人員協會法	本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。但不包括下列人員：政務人員、各級政府機關或公立學校首長及副首長、公立學校教師、各級政府所經營之各類事業機構中對經營政策負有主要決策責任以外之人員、軍職人員。

法規名稱	適用對象
公務人員基準法草案	本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。 前項規定不包括軍職人員及公立學校教師。
性騷擾防治法	本法所稱公務員者，指依法令從事於公務之人員。

貳 公務員之分類

公務員依其區分標準之不同，約可分位四類，分別為「任命人員與民選人員」、「文官與武官」、「行政官與司法官」、「政務官與事務官」，茲就公務員各類型之概念分析如下：

一、任命人員

指依法經總統任命之公務人員，包括政務官與事務官。例如，經濟部部長、教育部高教司長。

二、民選人員

指經由選舉產生之公職人員。例如，總統、立法委員與縣市議員（民意代表）、縣市長等地方各機關首長。

三、軍職人員（武官）

指擔任戰鬥職務之公務員。例如，陸軍司令部司令、各級軍事機關之部隊長官。

四、文職人員（文官）

指軍職人員以外之公務員均屬於文官。

五、行政官

指隸屬於行政院及其所屬機關之公務員，職掌行政權之行使。例如，內政部長、衛生署長。檢察官本質上屬於行政官，隸屬於法務部最高檢察署之下的各級檢察署，依法院組織法第60條的規定，檢察官有實施偵查、提起公訴、實行公訴、協助自訴、擔當自訴及指揮刑事裁判之執行等職權。因此檢察官非屬憲法上依法獨立審判之法官，但因其考試與訓練與法官相同，故稱為廣義之司法官。

六、司法官

指依法獨立審判，隸屬於各級法院的法官，又稱為狹義的司法官。司法院釋字第162號解釋文認為，行政法院評事（法官）與公務員懲戒委員會委員，就行政訴訟或公務員懲戒案件，分別依據法律，獨立行使審判或審議之職權，不受任何干涉，均應認係憲法上所稱之法官。

七、政務官

指機關政策之決定與策劃者，參與國家大政方針之制定，並隨政策或政黨而進退之公務員。例如，行政院長、國防部長、經濟部政務次長等。

八、事務官

指機關政策之執行者，常任文官須經國家考試及格與任用，身分與基本權利受到法律的保障。例如，內政部的常務次長、總務司長或教育部國教司長。

九、公務人員基準法草案有關公務員之分類規定

公務人員分為：政務人員、常務人員、法官與檢察官、公營事業人員、民選地方行政首長。

（一）政務人員：

指各級政府機關政治性任命之人員。

（二）常務人員：

指各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員、法官與檢察官、民選地方行政首長外，定有職稱及依法律任用之人員。

（三）公營事業人員：

指於各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任之人員。

（四）民選地方行政首長：

指直轄市市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長。

參 政務人員（政務官）與事務人員（事務官）之區分

- 一、政務官與事務官不論其性質與適用之法律均有明顯的差異，政務官主要是擔任機關的正、副首長，負責統率機關與施政的決策，具有動的要素，須向民意機關負責，並隨政策或政黨輪替而進退。依公務人員任用法第38條之規定，政務官只適用公務人員任用法中有關「迴避」與「消極任用資格」之規定，即該法第26條、第26-1條及第28條。
- 二、機關內各層級之公務員多屬事務官之性質，負責各項政策與業務之執行者，具有靜的要素，事務官為常任文官須經國家考試及格與任用，身分與基本權利受到法律的保障，且適用公務人員任用法全部之規定。公務人員任用法所稱公務人員，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。
- 三、政務官與事務官之區別，茲區分如下：
 - （一）任務性質不同：

政務人員是制定政策或參與決策之公務員，事務人員是執行已制定政策之公務員。
 - （二）任用資格不同：

政務人員之任用是以才能或黨籍為任用要件，事務人員之任用是經考試、銓敘取得法定任用資格。
 - （三）職等高低不同：

政務人員之職等為特任或比照簡任，事務人員之職等分為簡任、薦任、委任。
 - （四）身分保障不同：

政務人員是隨政黨進退或對政策民意負責，事務人員依法任免，其身分受法律保障。
 - （五）升遷制度不同：

政務人員無升遷制度之適用，事務人員依公務人員

上榜最關鍵★★★

政務官與事務官之區別僅限於行政機關，司法院、考試院與監察院，由總統提名經立法院同意任命之人員，非屬學理上政務官之性質。

任用法規定升等。

(六) 懲戒種類不同：

政務人員之懲戒種類只有撤職與申誡兩種，事務人員之懲戒種類有六種，分別為撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡。

(七) 退休制度不同：

政務人員無任職之保障，得令其隨時去職或免職，故無退休制度，事務人員身分受到保障，一定年齡即可辦理退休。

Try again

- 一、何謂政務人員？就公務員法制觀之，政務人員與常任文官有何區別？
(95年地特三等)
- 二、政務人員（政務官）之任用及懲戒，與常任文官（事務官）有何不同？
(98年退特三等)

肆 政務人員之法制

- 一、依公務人員任用法第38條之規定，政務人員只適用公務人員任用法第26條「迴避」與第28條「消極任用資格」之規定。
- 二、依公務員懲戒法第9條之規定，對於政務官作成懲戒處分之種類，僅適用撤職與申誡兩款處分。
- 三、依政務人員退職撫卹條例之規定，所謂政務人員包括下列有給之人員
 - (一) 依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。依中華民國憲法增修條文第3條之規定，行政院院長由總統任命之。
 - (二) 依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。依中華民國憲法增修條文第5-7條規定，司法

院大法官、考試委員、監察委員及司法、考試、監察三院之院長及副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。

（三）依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。依憲法第56條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。

（四）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。依地方制度法第56條之規定，縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等。

四、公務人員基準法草案所稱之「政務人員」，指各級政府機關政治性任命之人員，此定義與學理上「政務官」之定義並不一致，為顧及現況並避免引起爭議，特別採用政務人員用語，所謂「政治性任命」人員，係指人員之任命係以政治性之需要為主要考量因素。例如，必須隨政黨進退；或隨政策變更而定去留；或以特別程序任命等。

五、依政務人員法草案所稱「政務人員」，指各級政府機關依據憲法、中央機關組織法律或地方制度法規定進用之下列人員

（一）隨政黨進退、政策變更而定去留之人員。

（二）憲法或法律定有任期及任命程序之人員。

六、政務人員法草案總說明

（一）觀諸民主先進國家之政治制度，在政府機關任職之文官大體區分為政務人員與常務人員兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色。所謂政務人員乃指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員；而常務人員則係遵循既定之方針或政策，依法執行職務之永業性公務人員，原則上在政府機關中除政

務人員以外定有職稱及官等職等之人員均屬之。

- (二) 我國現行文官制度，仍如同民主先進國家，亦有政務人員與常務人員之分，惟在體制上並不盡明顯。揆諸現行公務人員法制有關公務人員考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對象，而政務人員適用之法律，則僅有政務人員退職撫卹條例一種，專為政務人員退職撫卹事項詳作規定，其餘如：公職人員財產申報法、宣誓條例、公務員懲戒法與公務員服務法等之規定事項固亦有其適用，惟政務人員之範圍、任免、行為規範、權利與義務等事項，或尚付闕如，或散見於相關法令中，迄無統一完整之法律規範，遂致適用上輒有困擾。

七、政務人員法草案草案，具有下列四項特點

- (一) 內容完整，體系明晰：

本草案分就政務人員定義、職務級別、範圍、任命、行為規範、免職、懲處、俸給、福利，以及離職、離職後之行為規範等，政務人員必須適用之事項，均予有系統之條列，另為適度規範政務人員行政中立，有關政務人員之政治活動及行為限制，亦予納入本法；並明定民選地方行政首長準用本法有關政治活動及行為限制之部分規定；規劃周延，脈絡分明。

- (二) 他律自律，雙重併行：

政務人員之去留問題，涉及倫理義務與複雜之政治考量，自宜取自律、他律雙重併行；按政務人員之進退，每取決於任命者個人之政治考量，得隨時免職；其因個人因素考量，認為以不繼續任職為宜，提議辭職者，則屬倫理義務，而非法律上之義務，此種決定係取決於個人內在之省思，不宜以法律規定強制之；本法第21條規定政務人員得隨時請辭，

並明定因決策錯誤、或主管政務發生重大失誤；對部屬執行政策疏於監督；因言行重大瑕疵影響國家形象；以及因健康或其他原因難以行使職權等情事之一者，應辭職以示負責，第22條規定政務人員得隨時免職，即本乎自律、他律之旨而設。

（三）納入利益衝突迴避規範：

政務人員或參與國家政策及行政方針之決定，或依法獨立行使職權，權責重大，自不宜經營商業，或與各種團體或個人從事不法利益之交易活動；或兼任營利事業之職務；本草案就此作明確規範，旨在使政務人員於社會大眾監督下能知所自制，避免觸法，影響政府形象。

（四）明定政務人員行政中立規範：

政務人員多為政治性任命，須隨執政者進退，其參加政治活動，理所當然；惟為維護政黨間或選舉時之公平競爭，宜適度規範政務人員之某些政治行為，以達行政中立，諸如：對於公職人員之選舉或罷免，不得動用行政資源助選或要求他人不行使投票權或為一定之行使。至於憲法或法律明定須超出黨派以外及基於主管業務特殊性之政務人員，如考試委員、監察委員、法務部部長等則更予嚴格規定於任職期間不得參加政黨活動，或為公職候選人助選，俾能達成超然獨立之本旨。

伍 公務員之法制

一、公務員法之主管機關

（一）中華民國憲法增修條文第6條之規定，考試院為國家最高考試機關。掌理考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

（二）考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有

關機關會商解決之。考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。

- (三) 考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

二、考試院之組織

- (一) 依考試院組織法之規定，考試院設院長、副院長各一人，考試委員19人，由總統提名，經立法院同意任命之。考試院院長、副院長及考試委員之任期為六年。
- (二) 考試院下設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會。
- (三) 考試院內設考試院會議，以院長、副院長、考試委員及考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會首長組織之，決定憲法所定職掌之政策及其有關重大事項。

三、考選部職掌

考選部掌理全國考選行政事宜。考選部對於承辦考選行政事務之機關有指示監督之權。考選部之內部單位計有：考選規劃司、高普考試司、特種考試司、專技考試司、題庫管理處、總務司、資訊管理處、秘書室。

四、銓敘部職掌

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。銓敘部之內部單位計有：法規司、銓審司、特審司、退撫司、人事管理司、地方公務人員銓敘司、總務司、秘書室。「銓敘」具有審定及衡量的含義，銓敘業務指公務人員的任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之事項。銓敘部負責審查公務人員之任用資格、等級薪俸、資歷功績及定其官職等第和升貶等。

五、公務人員保訓會之職掌

關於公務人員保障與培訓政策、法制之研擬、訂定及其執行事項。關於公務人員身分、工作條件、官職等級、

俸給與其他公法上財產權等有關權益保障之研議及建議事項。關於公務人員保障事件之審議、查證、調處及決定事項。

六、人事行政局之職掌

行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局。本局有關考銓業務，並受考試院之監督。人事行政局之內部單位計有：企劃處、人力處、考訓處、給與處、地方人事行政處、資訊室、秘書室。

陸 公務員之權利

一、公務人員身分之取得

一般人民經國家考試及格、銓敘合格，並經總統或主管機關任命後，取得公務人員（事務官）之身分。

二、公務人員身分之變更

公務人員因升調、降調、轉調（調任）、當然停職或先行停職等事由，而發生身分變更之情形。

三、公務人員身分關係之消滅

公務人員因辭職、撤職、免職、資遣、退休或一定事實發生（死亡）等事由，而發生公務人員身分喪失之情形。公務員受休職處分，僅休其現職停發薪給，休職期滿仍許其復職，休職並非公務員身分消滅之事由。

四、公務人員之權利範圍

- （一）公務人員經任命後，取得俸給權、休假權、參加保險權、身分保障權、退休金權、撫卹金權、參加考績權、結社權、職務上使用公物公款權等相關權利。
- （二）公務人員於任命分發機關服務後，即得參加公教人員保險。公務人員於各機關服務滿一定年限者，即具有休假權。
- （三）公務人員於身分消滅後，才具有之權利為退休金權或撫卹金權，此二權利具有不能並存之性質。對於

領受公務員保險金、退休金或撫卹金之權利，不得扣押、讓與或提供擔保。

五、權利保障之事項

- (一) 依公務人員保障法之規定，公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。
- (二) 公務人員非依法律，不得予以停職。經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內，得申請復職。
- (三) 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。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。
- (四) 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。
- (五) 公務人員之長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行爲。
- (六) 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。
- (七) 公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。公務人員因機關提供之安全及衛生防護措施有瑕疵，致其生命、身體或健康受損時，得依國家賠償法請求賠償。公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。
- (八) 公務人員依法執行職務涉訟時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。
- (九) 公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補

償。

- （十）公務人員執行職務墊支之必要費用，得請求服務機關償還之。公務員出差支領差旅費，此種因執行職務支出必要費用，有請求服務機關支付之權利稱為「費用請求權」。

六、公務人員之俸給

- （一）公務員之俸給可分為本俸、年功俸與加給三種，但不包括津貼與獎金，均以月計算。

- 1** 本俸：指各職等人員依法應領取之基本給與。
- 2** 年功俸：指各職等高於本俸最高俸級之給與。
- 3** 加給：指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。加給可分為職務加給、技術或專業加給與地域加給三種。
- 4** 職務加給：對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。
- 5** 技術或專業加給：對技術或專業人員加給之。
- 6** 地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。

七、公教人員保險法之適用對象

法定機關編制內之有給專任人員、公立學校編制內之有給專任教職員、依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育各機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員、法定機關編制內有給之公職人員。

八、公教人員保險之規範

- （一）公教人員保險：

包括：包括殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪五項。實施全民健康保險後，公務人員保險中之殘廢、養老、死亡及眷屬喪葬事項仍應給付。

- （二）保險費之繳付：

公教人員之保險費按月繳付，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五。私立學校教職員之保險費自付百分之三十五，政府及學校各補助百分之三十二點五。政府補助私立學校教職員之保險費，由中央與省（市）政府分別編列預算核撥之。

（三）公教人員之保險期限：

自承保之日起至離職之日止。領取保險給付之請求權，自得請領之日起，經過五年不行使而消滅。

九、公務人員之退休

（一）退休公務人員：

指依公務人員任用法任用之現職人員。

（二）自願退休：

公務人員任職五年以上年滿60歲者，或任職滿25年者可申請自願退休。

（三）命令退休：

公務人員任職五年以上，因年滿65歲或心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者應命令（強制）退休。

十、公務人員之撫卹

（一）撫卹之法定事由：

公務人員因病故、意外死亡或因公死亡，國家應給與遺族撫卹金。

（二）因公死亡人員之認定：

因冒險犯難或戰地殉職、因執行職務發生危險以致死亡、因公差遇險或罹病以致死亡、在辦公場所發生意外以致死亡。

（三）受撫卹金之順序：

父母、配偶、子女及寡媳（但配偶及寡媳以未再婚者為限）、祖父母、孫子女、兄弟姊妹（以未成年