

第一章 認清公務員的角色

擔任公務員，因為會參與制訂政策或是執行政策的過程，這些制訂或執行都是具有「公共性」的，也就是會影響到國計和民生的，大如該不該在這裡蓋個新市鎮，小到如何取締攤販等等。因此，公務員的素質良莠和角色扮演，若不能稱職（老出狀況），或趨向消極（少做少錯），就很難期待有福國淑世的表現；反之，若有不依照行政法規定及其原理原則方式而產生違法和不當的情形，無論文職公務員或是武職公務（軍職人員），都將因刑法、國家賠償法和公務員服務法的規範，而產生一些所謂的「責任」¹。

一、心虛的公務員

(一)許多公務員其實很心虛

· 好多非正式的公務員

在公家機關從事於公務的組成分子，一般所稱的正式公務員和非正式公務員，包含在文職和軍職機關服務的人員。具有正式公務員身分者大致有：國家考試及格、經過考試院銓敘部銓敘審定合格通過，機關編制內的公務員；不具有正式公務員身分則有：編制內的約聘雇人員（編制內有案者）、專案聘雇人員（例如因辦理某都市計畫研究案，由該案研究經費聘請之人員）、臨時約雇人員（因業務需要而人

¹ 刑法第10條第2項：「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。」國家賠償法第2條第1項：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」公務員服務法第24條：「本法於受有俸祿之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」均請參照。

手不足所約雇之人員）、臨時職務代理人（例如代理某職員產假期間之職務）、以工代職人員（例如由技工、工友擔任行政業務工作），甚至受公務機關委託從事於委託權限事務的人員（例如代理汽車檢驗業務的驗車人員）；另外，還有政務官（中央部會政務次長以上之人員、地方政府首長、政務副首長和部分一級機關局處室長）、機要人員（通常是政務官隨著職務帶來的人員），以及軍職人員（軍人是廣義的公務員，是武職公務員）和派用機關的人員（例如爲了興建高速公路而成立了高工局，派用一些技術專門的人員處理業務，就是派用人員，只能在派用機關任職，不能轉到正式任用機關工作。原則上，派用機關應該在任務完成後就應該裁撤）。

· 很多門外漢公務員硬著頭皮處理最重要的公務

這些公務員，民眾分不清楚你是什麼種類的公務員，日常同樣處理與民眾權益相關的行政業務，通常愈不是正式的公務員，因爲職位低，愈是被安排到處理最基層與民眾接觸的第一線工作上；同時，有些因爲專業或形象清新而被延攬擔任政務官、機要人員的學者專家或企業菁英，在專業的領域可謂備受肯定，站在與國計民生、公共利益舉足輕重的決策地位，但對行政程序和法治觀念，卻是十分欠缺。因此，許多的公務員平常處理起公務，其實很心虛，也很教人擔心，因爲他們對如何合法又適當處理這件公務感到心虛，也就是對所謂的「依法行政」，根本是門外漢。

· 雖然心虛，但找不到簡淺實際的學習門道

他們有的時候不好意思問別人，有時候想問卻不知道從哪裡問起；有時候詢問法制或法務部門的人員，所獲得的回答是講了一大堆法律專業名詞，聽也聽不懂，也不知道該從何處問起；想要有一些創新的作法和表現，又怕會闖出禍來，所以態度上比較保守。因此，大部分的公務員都喜歡照前人的作法，依樣畫葫蘆，錯了也不知道；就算知道錯了也不知如何去改正，更談不上用心去開創了。這種現象其實比比皆是，對行政效率甚至國家競爭力都是一種潛性的阻力，所以

要提振公務員的自信，必須祛除心虛而怕事的感覺，而最具體有效的作法，就是讓公務員知道行政法的基本道理。

(二)有潛在危機的公務員需要趕緊學習行政法知識

以下所列的公務員，或因為從事基層工作業務，和民眾接觸很頻繁；或因為工作性質具有相當的影響力；或是對行政法並沒有概念，卻參與著中央或地方政府各類行政工作。在講求高度民主化、法制化的時代，人民對自己有何權力及如何保障，會愈來愈珍惜及懂得去行使，公務員稍有行政疏失，即會對自己及機關發生法律責任問題；公務員的長官若是不懂行政法的基本概念，同樣也會因監督不周而發生行政責任，甚至背負政治責任而下台。因此，可以預見公務員隨著時代的進步，對於行政法的知識水準和運用，都必須擺脫以往脆弱的根基。公務員，尤其是以下的公務員，若仍不加以強化，都有潛在的危機。

1. 約聘雇人員、機要人員、臨時職務代理人員、以工代職人員、派用機關人員以及軍職人員

· 最有潛在危機的公務員

實務上真正應該迫切吸納行政法知識的公務員，為各公務部門中占有不小比率²的約聘雇人員、以工代職人員、機要人員、派用人員、臨時職務代理人員以及軍職人員，在上文已作說明。因為上述的人員在任職前從未接受行政法教育訓練，可謂毫無行政法或行政程序法觀念，在職中也因為臨時性或並不合規定（例如以工代職現象），並沒有太多機會被指派參加相關的在職訓練，但觀察其所擔任職務與責任，卻常因為人力調配不足而將這些資歷最淺、經驗最不足者，派在

² 迄至民國96.3.22資料顯示，政府非編制內之人員有80,000名，另有25,000名機關約聘雇人員（96.3.22聯合報）。顯見本文所述具有潛在危機的公務員有如此之多，且尚不包含軍職人員。

和民眾接觸最頻繁、最直接、最辛苦的第一線工作，或是擔任最基層而必須依據法令處理事務的承辦人員。這些公務員必須用自己半生不熟、邊做邊學得來的法律知識，來處理職掌內的業務，真讓人為這些知識裝備尚未齊全的同仁捏把冷汗，也為這些所屬的部門長官所負的責任操心，更為叫囂已久的「法治國」理想憂心。

讀者若是前述同仁之一，相信您自己在憑著從同事學來的辦事方法處理公務之際，對前面提到「心虛」的描述，一定心有同感。

· 你自己就是行政僵化的主角

其實有些公務員曾經在處理的公務中，可能已經犯過許多錯，只是因為民眾「也不太懂法令或程序」並不瞭解自己的權益，也可能因為「怕麻煩」，或在「民不與官鬥」的想法中，而不想計較，所以才安然度過；然而一旦民眾發現自己權益受損，就可能會釀成許多「陳情」、「訴願」、「國家賠償」，甚至動用民意代表召開記者會來「討公道」等事件，把公務員弄得心神不寧，也為服務的單位增加許多額外的作業量，造成許多困擾。另一方面，因為您並不清楚行政法中可以據以執行的法理，驟然將關係人民權益的案件作了限縮性的處理³，您自己也可能就是人民口中所稱的「僵化」、「不知變通」、「官商勾結」等被指責的主角，而不自知！

在這個法治程度愈高，人民對公務員服務滿意度要求愈高的時代裡，您真的必須沉澱冷靜地將行政法的基本知識研讀而吸收，轉化為工作處理的自信，以累積一些成就感。

2. 服務在幕僚單位，如人事、主計、政風、公關、研考……等輔助部門之公務人員

· 輔助部門意見常常對業務單位影響很大

有些服務在幕僚單位，如人事、主計、政風、公關、研考……等部門的公務人員，平常業務似乎與行政法之關係較為疏遠，因此，這

³ 有關裁量的概念將於本書第8章詳加說明。

些輔助部門之公務員，就其本身業務之必要性而言，若勉強要其接受行政法全程教材，理論上似乎不符合成本之概念，並不實用。但是，無論軍文職行政機關，以上輔助部門的公務員，常常出席參與業務部門的重要會議，或是受業務單位的會辦，必須要代表所服務的幕僚單位表達專業意見；因此，若在表示意見時，不能以依法行政為專業表述之依據，以致業務單位執行錯誤；或原本是可鼓勵的行政作為，因為這些輔助部門之公務員因不太熟悉行政法，或者較少參加業務單位人員較常調訓的「國家發展」、「政府再造」、「組織鬆綁」等系列激勵行政活潑化的講習課程，對「企業化管理」、「彈性管理」等處理公務之觀念革新，也較難領略，所以對業務部門所提出與傳統模式不同之作法或擬議時，若常常以保守之主張，以本位專業的認知作意見的表達，雖然明哲保身，另一方面卻是因為不懂得裁量和判斷的空間尺度，讓業務部門的規劃遭受了很多的障礙。

· 輔助部門人員同樣要研習行政法

是故，並不是以上輔助部門人員之專業立場不重要，但為了要融入其他業務機關的作業，專業立場以外的一般行政法知識也很值得學習，所以，輔助部門人員也應該選擇與自己業務相關、又常常與其他業務部門相關之行政法課程學習之，並體認「行政」之積極性，方能契合實務需要，對自己負責之業務及相關部門業務之推動，都有益處。

3. 政務官和自認對行政法並沒有把握的公務人員

· 不懂行政法概念之公務員，尤其是政務官，根本寸步難行

現在各級政府的型態，已經趨向參與式（邀請民眾參與政府的決策和執行層面的一種趨勢）的服務型政府（以民眾之需求為服務導向型態的政府），人民透過參與而和政府與公務員打交道的機會大增，政務官更常常是公聽會或研討會的主持者；此外，公務員職務輪調，已是培植公務員第二專長以及實行政府單一窗口之另外一個趨勢，也