



聯合國人權事務  
高級專員辦事處



UNITED  
NATIONS

# 適用於後衝突國家的 法治工具

## 人事清查之運作架構



正體中文翻譯由



行政院  
人權及轉型正義處  
Department of Human Rights and  
Transitional Justice, Executive Yuan

提供



聯合國人權事務高級專員辦事處



# 適用於後衝突國家的法治工具

## 人事清查之運作架構



聯合國

2006 年於紐約與日內瓦

## 備註

---

本刊物內容中出現之名稱與呈現方式，皆不代表聯合國秘書處對任何國家、領土、城市或地區之法律地位，或其當權機關之法律地位，或在界定疆界上的任何意見。

＊

在引用與翻印本刊物內容時，請註明出處，並將包含翻印內容之刊物寄至瑞士日內瓦的聯合國人權事務高級專員辦事處（地址：Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland）。

＊

本刊物費用由歐盟贊助，但其中所展現之觀點並不代表歐盟之意見。

HR/PUB/06/5

---

## 編輯凡例

為利讀者利用本正體中文譯本檢索原文，正文側欄均標識原文頁碼，如對本譯本有任何建議，歡迎聯繫行政院人權及轉型正義處。

---

# 目錄

---

	頁數
序 .....	v
前言 .....	1
I. 人事清查、體制改革與轉型正義 .....	3
II. 國際參與者之角色 .....	7
III. 轉型階段之人事改革條件 .....	9
A. 後衝突或後威權背景：務實之必要性 .....	9
B. 人事改革之法律授權 .....	9
C. 人事改革之優先事項 .....	10
D. 公眾知情與諮詢 .....	10
IV. 運作指引 .....	13
A. 評估情況 .....	14
B. 定義範圍、標準與結果 .....	18
C. 設計程序 .....	22
結論 .....	30



## 序

聯合國人權事務高級專員辦事處（以下簡稱「人權高專辦」）日漸認為，有必要提升聯合國整體對於後衝突地區特派團的支援強度，以快速且有效地重建當地的法治與司法體系。經歷過衝突與危機的國家常常不存在法律規章，或其效力不佳，且會出現不當執法與司法體系職能低落等狀況，以及隨之增多的人權侵害事件。當大眾對於國家權力機關失去信心，又出現資源短缺的狀況時，此種情況常會進一步惡化。

自2003年起，聯合國內部負責協調各部在人權、民主與法治方面合作的人權高專辦即開始開發各項法治工具，以確保聯合國特派團與轉型政權間得以回應上述方面之長期且永續的組織職能。上述工具將為處於關鍵轉型正義與法治體系的地區的實地訪問團與轉型政權提供實際指引。雖然每項工具皆能獨立使用，但在運作上也具備一致性。本工具應用於制定以下領域的基本原則：**規劃司法部門（Mapping the Justice Sector）、起訴行動（Prosecution Initiatives）、真相委員會（Truth Commissions）、人事清查（Vetting）以及監督司法制度（Monitoring Legal Systems）**。

本刊物為人事清查和體制改革制定一套運作架構，以協助聯合國實地訪問團針對後衝突國家之體制與人事改革挑戰提供建議。其具體作法為建立人事清查程序以將缺乏操守（integrity）者排除在公務機關之外。本工具可區分為三個主要部分：體制改革與轉型正義背景下之人事清查概念；後衝突或後威權改革背景下之政治條件，進而確定人事改革之授權來源、建議轉型階段之人事改革優先事項，並提案制定公眾知情與諮詢策略；運作指引內容本身。

本工具中所載原則主要源於制定人事清查程序所獲得的經驗與教訓。由於每個後衝突環境的狀況皆不相同，因此本文件顯然無法做為策略性與實際決策的指引。不過，本工具旨在為實地訪問團與轉型政權提供協助，讓其能根據國際人權標準與最佳處理方式，針對程序制定一事給予有效建議，從而達成將缺乏操守者排除公務機關外之目的。

上述工具的創建僅是人權高專辦大量投入轉型正義政策發展的開端。在此向這項重要倡議的所有參與者表達感謝之意。



Louise Arbour

聯合國人權事務高級專員辦事處

## 致謝

---

人權高專辦在此向為本文件提供意見、建議與支持的個人與組織表達謝意，尤其是本項工具的開發顧問暨主要負責人—— Alexander Mayer Rieckh。同時，人權高專辦也向為顧問們提供必要支援的國際轉型正義中心表達謝意。

特別感謝聯合國開發計畫署和歐盟執委會的贊助，讓我們能進行本專案，並發表本工具。

## 前言

---

體制改革有助於以有效且正當之方式實現轉型正義政策的核心目標：即防範未來<sup>1</sup>可能發生之人權侵害行為。就處於轉型階段之國家而言，人事清查程序是體制改革工作中的重要環節之一，該程序可將缺乏操守者排除在公務機關之外。然而，存在於後衝突或後威權公務機關中的各式缺陷，使得體制改革須訴諸於更全面性的作法。在將人事清查置於廣泛公務機關人事改革背景下的同時，文中所載運作指引也描繪出一個實用架構，以供處於轉型階段之國家制定有效且正當的人事改革計畫。

本文件由三個主要部分構成。第一部分定義體制改革與轉型正義背景下之人事清查概念。第二部分探討後衝突或後威權改革背景下之政治條件，進而確定人事改革之授權來源、建議轉型階段之人事改革優先事項，並提案制定公眾知情與諮詢策略。第三部分介紹運作指引內容本身並建議採行一套三步驟方案，包括強調評估情況需求之必要性、定義人事改革目標，以及設計遵守基本法治標準且具可行性之人事改革程序。

公務人員素質一般可分為職能（capacity）和操守（integrity）（譯註：或可翻為「整全性」，係指個人對於人權及職務行為相關標準的信念。）兩個基本類別。**職能**係指能夠完成所屬機關授權之技術任務的素質，而**操守**係指能夠根據基本人權、專業和法治標準履行該職權之素質。

轉型階段之人事清查與改革中並不存在所謂「一體適用」之應對措施。因此，以公共諮詢及對需求與可用資源之現實評估為基礎，且視情況進行相應調整之作法，是實現有效改革的基本條件。<sup>1</sup>這些運作指引提供可據以在特定情況下制定人事清查與改革計畫的方法基礎。然而，此等指引中所含個別要點並非適用於所有情況。換言之，特定類型之體制伴隨著其自身特有的挑戰，而這些挑戰無法逐一闡述。再者，剛脫離衝突或威權統治之國家的政治和現實狀況，亦可能嚴重限制改革進程。雖然在一般情況下建議遵循文中所載三項基本步驟（評估情況、定義目標和設計程序），但此等指引僅應視為可供活用之工具組合，而非制式的操作手冊。

---

<sup>1</sup> 獨立專家 Diane Orentlicher 就「打擊有罪不罰（impunity）現象之原則」的更新報告（E/CN.4/2005/102，第9段）。



## I. 人事清查、體制改革與轉型正義

3 對於從威權體制或衝突局勢邁向民主與和平的國家來說，公務機關改革是一項至關重要的任務。<sup>2</sup>這代表長久以來助長衝突或為威權體制服務的公務機關，需蛻變為支持轉型並且崇尚和平與維護法治的機關；過往侵害人權以及維繫少數政黨利益之機關，需轉變為保護人權、防範侵害行為且公正無私為公眾服務的機關；過去專門製造恐懼且偏袒行事的失能機關，需轉型為享有公民信任（civic trust）且高效、公平運作的機關。

在建立公平、高效運作之機關的過程中，體制改革透過以下兩種主要方式，協助實現轉型正義。首先，公平且高效運作之公務機關在防範未來侵害行為方面扮演關鍵角色。畢竟在經歷一段時間的大規模人權侵害事件後，確保其不再發生（preventing its recurrence）是正當且有效之轉型正義策略的核心目標。<sup>3</sup>

其次，體制改革能使公務機關（特別是國家安全和司法部門）就過往侵害行為追究刑事責任，因而有助於推動轉型正義進程。例如，改革後的警察部門可對衝突時期或威權體制期間發生之侵害行為展開專業調查；檢察官辦公室可有效起訴相關人士；法院可對過去的侵害行為作出公正判決。因此，當論及過往衝突局勢或威權體制下的侵害行為時，體制改革可說是用以建立國內刑事究責機制的先決條件。

4 有效、永續的體制改革是一項複雜且極富挑戰之任務。舉例而言，體制改革措施可包括建立監督、申訴和懲處程序；改革或建置法律架構；制定或修訂倫理守則和行為準則；改變與侵害行為有關的象徵；以及提供適足薪資、設備和基礎設施。有效之改革舉措可能還包含審查整個公部門之運作，並考慮對現有公務機關進行合併、解散或者另外創建新機關。這些措施的具體內容和範圍將視轉型國家之具體狀況而定。

儘管全面性的體制改革對於確保其有效性和永續性來說至關重要，但本文所載運作指引主要著眼於單一領域：即機關之人事改革。公務機關的主要組成為其僱員，在透過其僱員執行各項任務的同時，亦由其僱員作為自身之對外代表。而機關過往之失能和侵害行為，往往是因為其在人事組成上的各種缺陷所致。因此，人事改革是推動

---

<sup>2</sup> 請參閱秘書長關於「衝突中及後衝突社會之法治與轉型正義」的報告（S/2004/616）。

<sup>3</sup> 人權侵害行為（公民與政治）加害者的有罪不罰問題，Louis Joinet 先生在其根據小組委員會第 1996/119 號決議編寫之最終修訂報告，文中提到「保證不再發生」和「避免受難者須再度忍受影響其尊嚴之新侵害行為」（E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 第43段）；以及已更新之「透過打擊有罪不罰現象之行動保護和促進人權的原則」，原則 35（E/CN.4/2005/102/Add.1）。

有效且永續之體制改革的核心要件。

就處於轉型階段之國家而言，人事清查是構成人事改革的重要環節之一。<sup>4</sup>人事清查本身可定義為「評估個人之操守以確定其是否適合擔任公職」。<sup>5</sup>而操守係指僱員遵循國際人權標準和職業行為準則的能力，包括其財務狀況是否得當。<sup>6</sup>換言之，當公務人員犯下嚴重的人權侵害行為或違反國際法之罪行時，即代表其不但缺乏基本操守，且辜負其本應服務之公民所賦予的信任。在此情況下，公民（尤其是侵害行為之受難者）不太可能會信任和仰賴保留或僱用嚴重缺乏操守者之公務機關，而這種信任低落之現象會從根本上削弱該機關履行其職權之職能。人事清查程序旨在將嚴重缺乏操守者排除在公職體制之外，以便（重新）建立公民信任並（重新）使公務機關取得正當性。

由於操守可透過個人行為進行評估，因此，人事清查程序應基於對個人行為之評估。僅以團體或政黨隸屬關係為基礎之整肅及其他大規模清查行動，除了容易模糊焦點外，還可能在過程中不慎解僱與過往侵害行為無關之操守端正的公務人員。此外，著眼於團體的清查方式也可能過於狹隘，並且忽略有侵害之實但非屬團體成員之個人。這種廣義的集體審查程序不僅有違基本正當程序標準，亦難以實現預期之改革目標，<sup>5</sup>甚至可能迫使具備後衝突或後威權時期所需專業知識之僱員離開工作崗位，並徒增留任人員心中的不滿情緒，進而妨礙轉型過程之推進。

除了有助於支持體制改革工作外，人事清查和排除侵害者之行動還可在全面的轉型正義策略中發揮另一重要作用。事實上，在後衝突或後威權社會背景下，手段與資源的匱乏再加上法律障礙、人員短缺以及加害者眾多等問題，不僅使得對所有侵害者進行刑事訴訟一事窒礙難行，並且容易衍生出所謂有罪不罰的落差現象。雖然人事清查過程亦需耗費大量資源，但與刑事訴訟相比，其程序複雜度相對較低。因此，在刑事訴訟資源有限或者有所拖延之情況下，可透過非刑事究責機制之局部舉措，將人權侵害者排除在公職體制外之作法，以填補有罪不罰的落差情形。<sup>7</sup>此外，該作法本身也具一定程度的懲罰效果，因其以先發制人之方式剝奪或防範相關人士之後續就業情形，以及其對公權力和其他特權與利益之享有。然而，不應將該作法視為不追究刑事責任之托詞。對於嚴重的人權侵害罪行，不僅有起訴之義務（請參閱下文第 IV.B.3(b)

---

<sup>4</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1，原則 36(a)；另請參閱 E/CN.4/2005/102，第 68 段。

<sup>5</sup> 另請參閱 S/2004/616，第 52 段：「一般而言，人事清查工作應透過正式程序以識別並解僱須對侵害行為負責之個人，尤其是來自警察、監獄系統、軍隊和司法部門之個人。」

<sup>6</sup> 關於操守一詞之含義以及擔任公職所需之操守的詳細討論，請參閱下文（第 IV.B.3(b) 節）。

<sup>7</sup> E/CN.4/2005/102，第 68 段。

節），而且若各項轉型正義舉措（特別是起訴、真相陳述、賠償和體制改革）能彼此相輔相成，則轉型正義策略的有效性和正當性亦會大幅提升。<sup>8</sup>

在後衝突或後威權局勢下，缺乏操守往往並非存在於公務人員身上的唯一缺失。因此，僅將缺乏操守者排除在外之作法，未必能帶來建立公平、高效公務機關所需之人事變革，並防範侵害行為再度發生。<sup>9</sup>例如，公務機關之僱員可能不僅具人權侵害者身分，而且缺乏擔任相關職務所需之資格與技能。在此情況下，整體公務人員可能既無法代表其所服務之人群，且其所屬組織之結構可能存在效率低落的問題。甚至，其中許多僱員可能屬非法任用對象，從而違反應有之程序與資格要求。這種公務機關人事方面的多樣化缺陷，往往是由過去之失能及侵害行為交織而成的複雜因果關係所致。因此，在將人事清查程序整合到更廣泛的人事改革計畫中，下文所載運作指引也試圖正視操守審查工作在後衝突或後威權環境中所面臨之具體挑戰。

---

<sup>8</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1，原則 1（列出各國採取有效行動以打擊有罪不罰現象之一般義務）。另請參閱本系列中人權高專辦為後衝突國家開發之其他法治工具，例如：關於真相委員會和起訴行動之工具。

<sup>9</sup> S/2004/616，第 53 段：「人事清查過程應聚焦待清查者之專業技能、客觀資格與操守。」



## II. 國際參與者之角色

7 對於剛脫離衝突或威權統治的國家來說，在支持其脆弱的國內體制以及協助建設和平與法治方面，國際參與者經常發揮舉足輕重的作用。然而，在參與一國人事改革計畫之設計與實施前，國際參與者須先獲得該國政府的邀請，或者在該國境內存有反對聲浪之情況下，透過國際授權為此類參與者提供直接介入該國事務和必要時否決其國內程序的權力與手段。依據當下情勢及任務授權，國際參與者可指導該國政府如何設計轉型階段之人事改革計畫，並經由培訓、建議、監測和提供資源等方式協助推展該計畫，或者在人事改革中發揮主導作用以建立國際化的人事改革程序。

大體而言，由國內主導的人事改革程序將優於來自國際的改革程序，因其有助於防止對外部強加措施的不滿情緒，促進該程序的國內認同及持續性等基礎，並確保當地的專業知識獲得妥善運用。然而，在剛脫離衝突或威權統治之國家的脆弱政治環境中，由於人事改革程序會影響個人進入政府權力結構或遭排除於外之可能性，因此往往容易受到質疑。特別是當犯下侵害行為的前任政府代表，因懼怕在改革後失去權力而持續以正式或非正式權力暗地進行干預時尤為如此。在此情況下，來自國際的改革程序可望帶來必要的影響力和公正性，以確保人事改革能有效且公平付諸實行。

在建立來自國際的改革程序時，應從一開始便允許國內參與者廣泛參與相關進程，並在確保將其納入國內法的同時，制定相應規定以使轉型階段之特殊人事改革程序，能夠無縫轉換為國內常態體制下之招聘與懲處程序。過程中還應考慮設立混合型態之國內暨國際委員會，或由國際秘書單位支持之國內委員會。



### III. 轉型階段之人事改革條件

#### 9 A. 後衝突或後威權背景：務實之必要性

在衝突或威權體制告終之際，公部門往往會陷入運作危機。此階段的體制環境通常呈現零碎的流動狀態，且大部分公部門也在支持威權統治或長期助長衝突的組織結構內持續運作。換言之，公務機關與其前任領導人間仍保有某種程度的連繫，維持依黨派之別之分裂，並繼續追求派系的利益。此外，來自衝突或威權時代之公務人員往往留任原職並且反對改變現狀。公務機關僱員人數則多半存在超額僱用之情況。部分機關亦未能發揮實質作用，徒留治理上的缺口。再加上公共基礎設施經常失靈，各種改革需求競相爭奪有限資源。公民對公部門之信任度也呈現普遍低落的現象。

後衝突或後威權情勢對體制改革構成極具挑戰性之環境。對改革之需求與阻力均源自於公部門過去的歷史遺緒。由於未經改革之體制將威脅和平與法治根基，因此，體制改革計畫需考量到後衝突或後威權社會中之現實與矛盾，並應致力克服反對改革之抵制聲浪。因人事改革程序而遭撤職之人員亦可能轉向犯罪活動，並於暗地裡阻撓轉型進程。再者，改革工作還需考慮公眾在後衝突或後威權時期中之需求。在此期間，不完善的公職體制通常仍優於完全停擺之狀況。此外，可能須與現有機關安排臨時運作機制以避免出現治理上的缺口。簡而言之，後衝突或後威權時期之體制改革應力求務實，並輔以決心和毅力。

#### B. 人事改革之法律授權

正式協議通常標誌衝突或威權體制之終結，例如和平條約、權力共享協議，或聯合國安全理事會（United Nations Security Council）依《聯合國憲章》（Charter of the United Nations）第七章授權採取強制和平措施之決議。

- 10 這些協議或決議可能會規定休戰條款、非暴力衝突解決機制、臨時權力共享安排、選舉條款，以及建立憲政國家之藍圖。其內容通常也會定義各參與方之角色和責任，並描述須於轉型階段完成之任務。人事改革規定可能包含在此等協議或決議中，也可能載於獨立協議內。

在未獲正式授權之情況下，實施人事改革計畫之可能性不高，也可能會延後施行。此外，雖然授權進行體制改革之廣義條款應涵蓋人事改革，但明確定義人事改革及清查條款將有助於使各參與方更難規避所應承擔之義務。因此，在政治協商環境允許之情況下，和平談判者應鼓勵於和平協議中納入要求人事改革之具體條款，以便賦

予各參與方明確之義務。

一旦確立人事改革之授權來源後，便需將其轉化為具體的責任與程序。相關作法往往涉及採取具爭議性之舉措，而此等舉措將對適用該程序之國家和個人帶來重大影響。為縮短不確定性之延續時間，應在充分考慮主要利害關係人（包括國家立法機關）之意見後，於政治和運作環境許可下儘快制定並施行人事改革計畫。此外，人事改革立法應符合憲法和國際規範，並保持內文之清晰度與準確性，如此方能增進法律之確定性，從而避免模稜兩可和政治干預問題。在建立並採行來自國際的改革程序之情況下，應將相關規範納入該國之國內法架構中（請參閱上文第 II 節）。

### C. 人事改革之優先事項

在後衝突或後威權背景下，整個公共行政部門有機會從人事改革計畫中受益。然而，人事改革計畫應優先聚焦於軍隊、執法部門、情報部門、司法部門等有助於實踐法治之機關。這些公務機關對於維護穩定與基本安全，以及保護基本人權等事項負有最直接之責任。因此，對此等機關進行改革（包括其內部人員之改革）將有利於創造關鍵條件，進而使有需要之國家迅速且有效轉型為和平與法治社會。<sup>10</sup>

然而，衝突和威權統治經常導致公務機關業務（特別是國家安全部門）趨於碎片化。這些機關間不僅職權相似或有所重疊，且往往存在超額僱用之現象。在此情況<sup>11</sup>下，有效的人事改革計畫不應只以單一機關為對象，而是應涵蓋整個有關部門。此外，當涉及存在超額僱用問題之機關時，人事改革計畫可能會優先聚焦於高階管理人員，因這類僱員所擁有之權力和影響力使其在改革進程中發揮著重要作用。另外還應特別注意那些公認犯下嚴重人權侵害行為之僱員。此等人員可能會嚴重拖累改革程序之進行，且其若繼續擔任公職，將可能損害相關公務機關之可信度。

### D. 公眾知情與諮詢

為（重新）建立公民信任和（重新）使公務機關取得正當性，公眾需了解並對體制改革工作本身抱持信任態度。維持改革工作之透明度以及對其目標進行諮詢之作法，將有助於提升人們對該程序之公正性和有效性的信心，確保其能有效滿足受難者和整個社會的實際需求，並降低改革中之機關人員所面臨的不確定性。公眾意識還有助於預防人們日後對該程序之有效性提出質疑，以及防範將遭撤職之公務人員重新安插於公職之企圖。因此，改革程序中不僅應納入有效的公眾知情機制，且該程序在設

---

<sup>10</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1，原則 36。

計上也應包含與民間社會間的廣泛諮詢，特別是受難者群體以及其他具改革意識的支持者。<sup>11</sup>下文第 IV.A 節所提供之若干工具可用於確保改革本身係以詳盡之評估和廣泛的公眾諮詢為基礎。

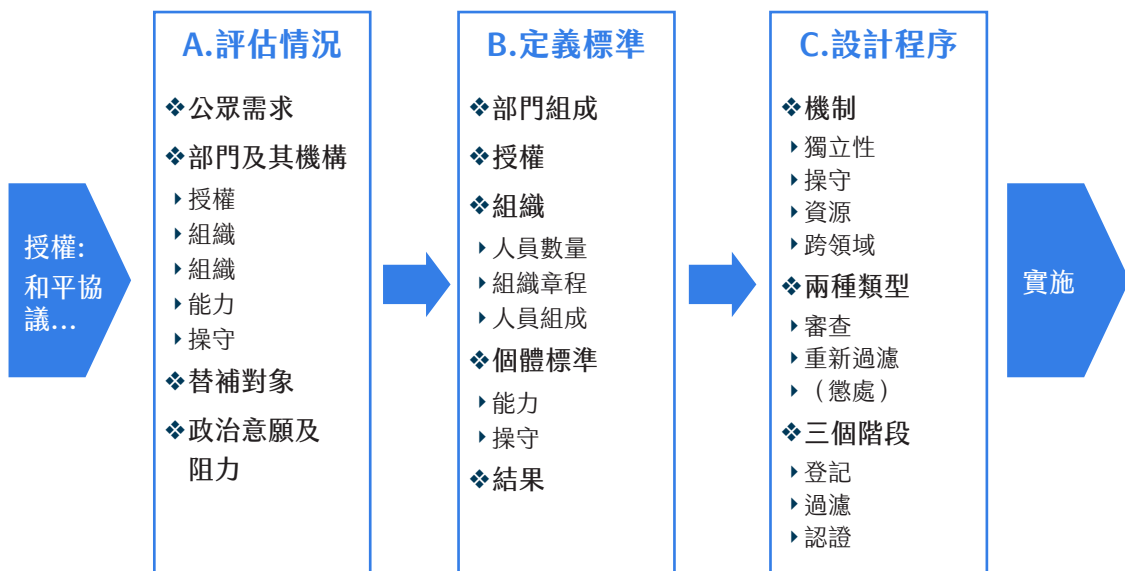
---

<sup>11</sup> 來源同上，原則 35（指出「體制改革……應透過廣泛之公眾諮詢程序進行，包括邀請受難者和民間社會其他部門參與相關過程」）。



## IV. 運作指引

13 在後衝突或後威權背景下，建議採取三步驟方案以制定人事改革計畫。首先，應評估機關及其人事現狀與該機關所處之社會環境，藉此確立人事改革需求（第 A 節）。其次，應根據前述評估確定人事改革之組織範圍與標準，特別是人員數量、人員組成、工作要求及操守標準（第 B 節）。第三，一旦確立此等範圍和標準後，便需開始著手設計改革程序（第 C 節）。以下指引為三步驟之人事改革計畫提供適用的運作架構。



人事改革計畫：概述

14

不同類型之機關所面臨的挑戰也不盡相同。例如，改革國家安全機關通常需處置大量僱員，進而引發重大挑戰；對法官進行篩選（screening）會引起有關司法獨立性之特定疑慮；審查角逐公職之候選人則會引發有關干預選民意願之問題。以下各項運作指引未必適用於所有類型之公務機關。然而，此等指引同時考慮到機關間之差異化情形，以及特定機關適用之人事改革計畫的發展過程。

## A. 評估情況

在衝突或威權統治之影響下，公部門的結構往往零碎，公務機關間的界限流動、不穩定，且公務人員數量亦呈現超額僱用現象。事實上，此背景下之公務人員大多是在未經充分培訓的情況下透過非正式管道招聘而來，並且經常涉入衝突或威權體制之活動中。再者，此時期盛行之系統化人權侵害行為及其後果，更成為後衝突或後威權社會中爭論不休的問題。甚至在此期間，機關的組織結構不僅容易陷入扭曲亂象，難以與法治國家之需求相符，而且機關的人員組成亦無法代表其職權上理應服務之人群。

上述某些情況可能適用於或不適用於相關國家，但對剛脫離衝突或威權統治的國家而言，公務機關人員之基本資訊大多難以取得。因此，有必要進行全面性的評估以確定人事改革需求與風險所在，並據此設計合適的人事改革計畫。待評估之項目應包括 (1) 評估公眾需求與國家職能；(2) 評估人事現狀；(3) 評估潛在替補對象，以及 (4) 評估政治改革意願及阻力。

### 1. 評估公眾需求與國家職能

機關所服務之公眾對象的需求將決定其組織結構以及所需人員概況。例如，性別相關犯罪率較高之社會可能需建立專責單位，並配置專家人員以協助處理此類問題。而在確定人事改革要求和設計人事改革計畫前，則須徹底評估公眾需求。與民間社會進行廣泛諮詢及採行民意調查等作法，將有助於從更全面的角度識別公眾需要。另外<sup>15</sup>應特別關注受難者、婦女、少數群體和弱勢團體之需求。

除評估公眾需求外，還應衡量國家是否具備建立及實施人事改革所需職能與資源。剛脫離衝突或威權統治的社會往往職能有限且資源短缺。在依現實狀況進行規劃時，應將人事改革程序可運用之資源納入考量。

### 2. 評估人事現狀

#### (a) 職能與操守架構 (Capacity and integrity framework)

職能與操守架構所提供之簡易方法工具，可用於評估公務機關人員以及制定務實的人事改革舉措。<sup>12</sup>該架構一方面確立公務人員的兩個基本面向：個人與組織，一方面則採用兩項基本類別以描述公務人員之素質：職能與操守。

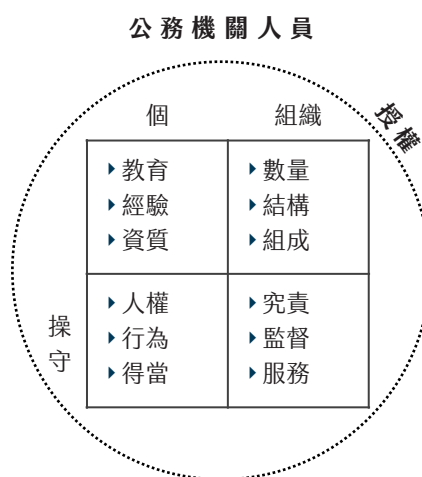
---

<sup>12</sup> 職能與操守架構由 Serge Rumin 和 Alexander Mayer-Rieckh 開發而成，並已應用於多項聯合國和平維護行動中。

公務機關之整體人事是由所有在組織內填補職缺的個人所組成，所以人員本身具有個人和組織兩種面向。換言之，機關人員由個別人員所組成，但與此同時，公務機關之人員係由組織結構所定義。





公務人員之素質可分為職能和操守兩個基本類別。**職能**係指能夠完成所屬機關授權之專業任務的素質，而**操守**係指能夠根據基本人權、專業和法治標準履行該職權之素質。

### 職能與操守架構：簡易評估工具



16

上圖兩個垂直欄代表個人與組織面向，水平列則對應職能與操守兩項基本素質。由此產生之四個欄位代表可用以全面評估機關人員概況之基本架構：

- 個人職能與僱員所具備之資格有關，例如一般教育和專業培訓、專業經驗與能力，以及其身心方面的資質。 
- 個人操守係指僱員遵循國際人權標準和職業行為準則的能力，包括其財務狀況是否得當。 
- 組織職能與人員之體制特性有關，例如工作人員數量、組織結構與組成（性別、族裔、出身和宗教）。 
- 組織操守涉及將機關原則與價值觀制度化之程序，包括懲處和申訴程序、監督機制、倫理守則與行為準則。 

#### (b) 機關授權 (The institution's mandate)

在將職能與操守架構作為方法工具使用時，評估工作應從分析需改革機關之授權

來源著手。該授權在規定機關之任務與職責的同時，也為組織結構和個別職位之權責範圍提供實質性範圍。在規範機關之設立、組織和職責的法律與法規以及任何內部規則和條例中，皆載有關於該授權之內容。

在衝突或威權統治期間，公務機關經常肩負與其法定職責相異之任務。其中部分機關違背自身職責，其他機關則肩負不同機關的任務，還有一些機關面臨遭邊緣化或停止運作的命運。評估過程應簡要描述先前之衝突或威權歷史，以便了解相關公務機關實際上執行之任務內容。由於歷史遺緒中所描述之紀錄可呈現出個別僱員過往的行為軌跡，因此不僅有助於提供與體制改革需求有關之基本資訊，也有利於對公務人員進行操守方面的審查。

### **(c) 試驗性登記 (Pilot registration)**

在衝突或威權體制告一段落之際，有關僱員人數和現狀的可靠資訊往往十分匱乏，尤其是在民防和軍用安全部門的大型機關中。這類機關的人事檔案和紀錄要不是<sup>17</sup>未曾建立，便是維護不當或者受到人為操縱或銷毀。除了個別人員的工作分配不明確外，公務機關本身也難以定義其組織結構。在此情況下，登記作業對於評估公務機關人員之職能和操守而言，可說是必要條件。登記作業是人事改革程序中十分重要且爭議性較低之起手步驟。一般來說，即使政治環境尚不允許實施全面的人事改革計畫，也可在此階段展開公務人員之登記工作。登記程序提供有關僱員專業經驗和技能之資訊，以及其在衝突或威權統治期間所從事之活動的基本資料。

然而，登記作業本身既耗時又費力，特別是當單一公務機關（或若干機關）之僱員人數過於龐大時。此外，初始登記程序完畢後需投入更多資源以維護和更新名冊。因此，就評估階段而言，一般只需對具代表性之員工樣本進行試驗性登記，便足以概略了解人事改革需求並設計適用之人事改革計畫。（有關登記程序之詳細資訊請參閱下文第 IV.C.3(a) 節。）

### **(d) 操守紀錄資料庫 (Integrity databank)**

大體而言，在衝突或威權統治期間，有關公務人員和公職申請者操守的可靠資訊往往十分匱乏，尤其是當涉及其在該段時間內之相關行為時。人權侵害行為在此期間往往受到掩蓋，且證據也容易遭人為銷毀。警察和司法部門亦很少調查或起訴侵害行為，且可能刻意維持有罪不罰的行事作風。此外，負責監測和調查人權侵害行為的非政府組織 (Non-governmental organizations) 亦經常受到壓制。雖然上述登記程序有助於揭露部分背景訊息，但通常不足以全面評估個別公務人員和公職申請者的操守

狀況。

在收集有關公務人員和公職申請者操守的可靠資料時，應透過主動收集各種來源背景資訊之方式建立操守紀錄資料庫。相關訊息應根據遭指控之加害者而非事件本身進行登記。此等資訊來源包括人事檔案、法庭紀錄、政黨文件、選舉名冊、聯合國報告、非政府組織報告、真相委員會報告、媒體報導和獨立調查報告等。收集而來之訊息還需進行相互參照並評估其可信度和可靠性，特別是當該資訊源自於衝突或威權統治時期時。

保存大量個人秘密檔案的秘密警察機關是威權體制下的常見特徵之一。原則上，這些文件可納入操守紀錄資料庫內，但鑑於秘密文件中所載資訊之可信度往往令人存疑，因此須非常謹慎地看待此類訊息。再者，應根據基本人權標準保護個人隱私，特別是受難者、證人、潛在證人以及未參與人事改革者之隱私。

18

賦予公眾提供相關資訊之機會，是收集有關公務人員和公職申請者操守訊息的另一有用途徑。在安全條件無虞之情況下，還可考慮廣泛公布僱員和申請者名單，並建立聯絡窗口以接收有關此等對象的背景資訊。

#### **(e) 撤職風險 (Risks of removals)**

遭撤職之公務人員若後續未能找到其他工作或融入社會，則可能會走上犯罪一途並阻礙改革進程。尤其是在撤除大量武裝安保人員之情況下，可能引發重大安全隱憂並對轉型進程構成威脅。因此，在設計人事改革計畫前，應評估撤職舉措可能隱含的潛在風險，並應多方研究提供資遣費及其他臨時援助等方案，特別是對因缺乏操守以外之事由而遭撤職之公務人員而言。此外，人事改革計畫也可與解除武裝、復員和重返社會計畫共同施行。但過程中應將受難者權利納入考慮，並且在對遭撤職者提供所需援助之際，亦同步兼顧受難者的需求。

### **3. 評估潛在替補對象**

人事改革計畫可能要求招聘新公務人員以取代遭撤職之空缺或填補新職位。然而，能力與操守兼具之替補對象可能不如想像中容易覓得。為了盡量減少治理缺口所帶來之風險，並正確衡量用以識別、準備和培訓新員工所需時間及資源，有必要針對潛在替補者及其一般職能與操守進行評估。

另一方面，在剛脫離衝突或威權統治的國家中，可能很難覓得資格相符的候選對象，也可能須設計專門的培訓課程以快速建立職能。再者，由於轉型背景下之公職在

人們眼中未必是具吸引力且安全的職業選擇，因此要說服更多有資格者加入公職行列可能並非易事。

#### 4. 評估政治改革意願及阻力

抵制改革是剛脫離衝突或威權統治國家的常見特點之一。因改革計畫失去權力和影響力之個人與團體，往往會奮力阻擋改革計畫的實施。例如，領導人可能會繼續追求前體制或衝突時代訂立之目標，而參與或共謀過往侵害行為的公務人員則會致力掩蓋這些歷史以保護其職位。在此環境下，評估工作除了應確定人事改革進程中的潛在  
19 阻力和政治轉型風險之外，還應找出具備改革意識之個人與支持者，使其有機會協助設計和實施人事改革計畫。

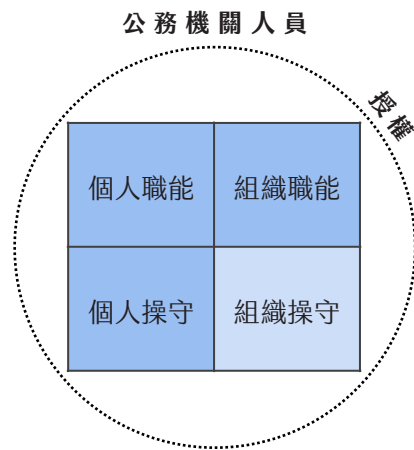
### B. 定義範圍、標準與結果

在評估之基礎上，應就人事改革計畫定義相應之目標。其中包括：

- (1) 定義機關之授權來源
- (2) 定義組織範圍（組成與結構）
- (3) 定義個人僱用標準（工作描述、入職資格等）
- (4) 權衡相互矛盾之目標
- (5) 確定依改革程序撤職者所面臨之後果

就此目的而言，職能與操守架構亦可作為定義授權、範圍和標準之方法論工具。

## 職能與操守架構：簡易規劃工具



### 1. 定義機關之授權來源



後衝突或後威權背景下之公務機關的授權來源可能須改變，以滿足法治國家的需要與要求。公務機關在授權方面的重大變化通常與組織變革息息相關。而隨著授權來源的改變，機關可能不得不進行合併或整併、縮小或擴大規模，或者直接採取創建新機關或廢除舊有機關之作法。此等組織變革對機關之人員需求具有重大影響，因此應在制定人事改革計畫前予以執行。另外，公務機關授權來源之變化通常需透過政治程序以實現立法上的變革。

### 20 2. 定義組織範圍



根據其授權變化以及為提高效率而作出之努力，公務機關可能須強化其組織職能。而這表示需對以下項目進行變革，包括部門規模與種類、職位數量、高階管理層與中階管理者和普通職位間之比例，以及機關人員之組成方式。

在法治國家中，公務機關人員之組成應廣泛反映其所服務之人群結構。具代表性之機關不僅能更了解社會不同群體的特殊關注及需求，而且較容易取得公眾的信任。然而，對於公務機關應如何「具代表性」這點存在著各式各樣的見解。這多半取決於機關本身的類型與授權來源、具體的社會歷史背景以及政治觀點。

代表性一詞涉及眾多標準，尤其是性別、族裔、地理出身和宗教。在此前提下，可能須採取特別措施以整合前一時期之敵對派系和戰鬥人員。對於剛脫離族裔、地理或宗教衝突的國家來說，機關代表性扮演著重要作用，特別是當改革涉及整合依此等特徵進行劃分之公務機關時。

此外，與組織結構及組成有關之決定將界定人事改革的組織範圍。除了定義所需

公務人員之數量和類型外，還會影響對個別人員之工作要求，並限制各性別、族裔和宗教團體及地理出身之僱員可獲得的職位數量。

### 3. 定義個人僱用標準

#### (a) 定義個人職能標準



一旦確定機關的組織結構和人員組成後，便需針對特定職位制定業務描述並詳列個人所需專業資格。這些資格係指專業能力與經驗，以及完成某一職位之專業工作所需身心資質。在試驗登記期間收集到之資訊將可作為實用指標，並據以定義在特定情況下適當且符合現實需求之個人職能標準。另外，後衝突或後威權環境下之現實情況可能會降低對專業能力標準的初始要求，但在持續提供培訓後該標準應隨著逐步提升。

#### 21 (b) 定義個人操守標準



擔任公職之個人不僅須具備能力，且為人應操守端正。個人操守通常體現在其對國際人權與職業行為標準的遵循程度上，包括其財務狀況是否得當。儘管人們普遍認為操守是出任公職的基本要求之一，但當論及操守二字之確切含義以及擔任公職所需之操守類型與範疇時，仍存在不少的爭議，特別是在剛脫離衝突或威權統治的國家中。

雖然外在行徑是據以衡量個人操守的標準，但過去的侵害行為只能用於預測未來可能發生的行事傾向。或許衝突和威權統治下的某些行為情有可原，且依據侵害行徑類型，個人操守有望隨著時間的推移至少恢復至某種水準。然而，犯下嚴重人權侵害行為或違反國際法之罪行者，不應任職於公務體系。此類罪行包括種族滅絕、戰爭罪、反人類罪、法外處決、酷刑和類似之殘忍、不人道和有辱人格之待遇、強迫失蹤以及奴役。<sup>13</sup>這些均屬情節嚴重之罪行，除了表明操守不端正外，亦從根本上否定個人擔任公職之可信度。若有人因此類罪行被定罪並受到應有懲罰（事實上，國家有義務起訴此等罪行），則其遭排除在公職體制外將是理所當然的結果。<sup>14</sup>換言之，犯有

<sup>13</sup> 嚴重人權侵害行為或違反國際法之罪行間存在著廣泛的重疊。關於違反國際法之罪行的定義，請參閱 E/CN.4/2005/102/Add.1，第 6 頁以及 E/CN.4/2005/102，第 13 段。另請參閱聯合國人權事務委員會（Human Rights Committee）第 31 號一般性意見（CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，第 18 段）。

<sup>14</sup> 撤除職務並不代表犯下侵害行為之僱員得以免除刑事責任方面的義務。例如，請參閱聯合國人權事務委員會之結論性意見：瓜地馬拉（CCPR/CO/72/GTM，第 13 段）。關於調查和起訴嚴重人權侵害行為之義務與相關判例法，另請參閱 E/CN.4/2004/88，第 24–56 段。

上述行為之公務人員已然喪失公眾對其之特殊信任，並應予以撤職。<sup>15</sup>再者，犯下嚴重罪行之新進人員不太可能獲得外界信任，而保留或僱用此類人員則可能損害整個公務機關的可信度。

針對侵害和不當行為，如其犯罪情節輕於嚴重人權侵害行為或違反國際法之罪行，則某些要素可能表明個人之操守已獲得恢復或者將來有望獲得恢復。以下問題可能有助於確定此類情況：

- 該侵害或不當行為的具體性質及背景為何？
- 其是否屬常見之機關作法（例如普遍腐敗的職業環境）？
- 22 • 該侵害或不當行為是否已結束或仍在持續？
- 若已結束，該行為是否得到承認？相關紀錄是否有所改善？
- 該行為是否從根本上影響公民信任？若答案為肯定，是否有可能重新獲得公民信任？重新獲得公民信任之條件為何？

在特定的後衝突或後威權環境中，許多國際守則中所載規範或許有助於制定具體的操守標準。其中包括若干聯合國職業守則，尤其是《司法機關獨立之基本原則》（Basic Principles on the Independence of the Judiciary）、《檢察官角色指引》（Guidelines on the Role of Prosecutors）、《執法人員行為準則》（Code of Conduct for Law Enforcement Officials）、《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption），以及國際刑事、人權和人道法。<sup>16</sup>操守紀錄資料庫中所收集之資訊將可為既有的操守缺失提供實用建議，並將有助於針對相關情況制定適當且符合現實需求的操守標準。然而，對於情節較輕之不當行為，目前並無明確標準可用以界定所需之確切操守標準類型與範疇。此類標準應置於整體情境下進行定義。

#### 4. 權衡相互矛盾之目標

職能與操守架構類別（組織職能、個人職能和個人操守）中所定義之範圍及標

---

<sup>15</sup> 請參閱聯合國人權事務委員會之結論性意見：阿根廷（CCPR/CO/70/ARG，第 9 段）。該委員會在其中建議阿根廷採取措施「以確保參與嚴重人權侵害行為者從軍事或公務體系中撤職」。另請參閱結論性意見：玻利維亞（CCPR/C/79/Add.74，第 15 段）；美洲人權法院（Inter-American Court of Human Rights）之 Velásquez Rodríguez 案，第 4 號（C 系列）第 175 段，1988 年 7 月 29 日；E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1，第 43 段，以及 E/CN.4/2005/102/Add.1，原則 36。

<sup>16</sup> 關於職業準則和其他基本標準，請參閱《人權與執法：警察人權培訓手冊》（Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police）（聯合國出版品，出售品編號 E.96.XIV.5）。

準，有可能反映出相互衝突的人事改革目標。因此，人事改革計畫在設計上可能需經歷一段艱難的權衡與妥協時期。

一般而言，人事改革計畫之合法性取決於其是否能在上述三項類別中各達到最低標準。例如，擁有稱職人員但均屬單一族裔的公務機關可能不太容易得到其他族裔群體的信任，也可能無法理解其他族裔群體的語言和擔憂。相較之下，另一個可能擁有高操守水平但人員能力不足之公務機關，儘管立意良善，但其內部人員將無法履行該機關所肩負之職權。雖然嚴重缺乏操守者不應繼續留任，但評估過程應力求謹慎，以便在處理特定衝突或威權體制留下之政治遺緒的同時，達到建立公平、高效運作之公務機關的目的。

## 5. 定義結果

當公務人員不符合繼續留任之最低標準時，可能會衍生出各種結果，因此有必要為個別標準定義相應結果。若公務人員因嚴重缺乏操守而遭撤職，則其未來擔任類似公職之機會應受到適當限制，因為此類人員的可信度一旦降低，會連帶破壞公務機關的有效性和正當性。在此情況下，公務人員可能會被取消擔任某類職位、公務機關所有職位或一般公職服務之資格。此等取消資格之舉措可能是永久性或暫時性的，而重返公職體制的前提則可能取決於某些條件是否能夠獲得滿足，例如該個人是否已承認某些不當行為或已進行相關賠償。公務人員之處置也可能包括重新分配職務、採行試用制、降職或禁止晉升等。此外，取消資格亦可能代表喪失特權以及其他福利。關於適當結果之決定大多需視當下之具體情況而定。雖然犯下嚴重人權侵害行為或違反國際法之罪行者通常應取消擔任公職的資格，但有關適當結果之定義在很大程度上仍須取決於轉型背景下的特定情境。

若公務人員僅因組織結構、人員數量或組成發生變化而遭解僱，則此等事由不應對其未來之就業機會產生任何負面影響。換言之，其應可立即就另一公職空缺提出申請。若公務人員缺乏可透過額外培訓養成之專業能力，則在其自行習得缺乏之技能後，應能立即重新申請相同或類似職位。儘管應避免出現任何獎勵受害者之行為，但過程中也應謹慎以對，以防止或至少減輕撤職舉措，對因缺乏操守以外之事由而失去工作者可能造成的不利影響。例如，人事改革程序應能事先為以下事項作好準備，包括提供替代就業機會、支付資遣費、協助重返社會或提供再培訓等。

## C. 設計程序

在確立公務機關的組織範圍和僱用標準後，便須開始著手規劃改革程序本身。下

文提供實際設計人事改革時可供參考之指引。

## 1. 特別機制

由於既得利益會破壞對改革需求評估之客觀性，並阻礙有效且公平實施相關程序之機會，因此自我改革過程往往並非易事。對剛脫離衝突或威權統治且尚處於複雜政治環境中的國家來說，公務機關進行自我改革的能力將會更加受限。再者，此類機關通常會致力掩蓋過去的侵害行為、抵制改革，並與前領導人保有某種程度的連繫，或者繼續追求前體制或衝突時代訂立之目標。然而，改革需求在很大程度上源自於機關過去的歷史遺緒。此外，在後衝突或後威權背景下，公務機關的資源大多十分有限，除履行日常職責外，幾乎沒有多餘資源可用以進行繁重的人事改革。

24 因此，轉型時期之人事改革一般應由專門設立之委員會機制進行管理。該特別委員會應獨立運作，以確保其能公平、公正且正當執行人事改革程序。在剛脫離衝突或威權統治且政局緊張的國家中，建立獨立委員會並確保其成員之公正性可能並不容易。儘管如此，該委員會之成員仍應以傑出、操守端正之公民為對象，且最好不隸屬於任一政黨或前敵對派系。另外，若能在成員中納入非本國人士，可能有望增加該委員會之獨立性和正當性。在由高階獨立機關（如憲法法院、國家元首或國際機關）任命其資深成員前，應先展開廣泛的諮詢工作。為增進外界對這類成員的接受度，其任用與否可能需事先得到享有廣泛公民信任之機關的認可。資深成員應在人事改革期間任用之，並且在此期間不得予以解僱。此外，委員會之設置應視政治環境和營運挑戰而定，既可選擇為公部門整體設立單一委員會，也可針對特定公務機關設立相對應之獨立委員會。

人事改革程序不僅複雜、耗時，且所需資源不容小覷，特別是當單一公務機關（或若干機關）之僱員人數過於龐大時。此類程序之成功與否在很大程度上取決於對執行要求的評估是否徹底，以及是否提供適足之時間和資源。例如，將僱員登記造冊、對其進行篩選、評估其能力，甚至調查其身家背景等，都是需要耗費時間和專業技能的複雜任務。因此，該特別委員會應配置人力充足之秘書處以協助其準備必要資訊並支持其決策過程。該秘書處之成員應由跨領域人才組成，包括專案項目管理者、資訊系統主管、律師和技術專家等。另外，該委員會及其秘書處還應配有充分之財物資源，如安全的辦公空間、檔案和資訊管理系統、交通工具以及調查設備等。

對處於轉型階段的國家來說，建立獨立特別機制之作法可能對其已然捉襟見肘的經濟狀況構成嚴峻挑戰。鑑於轉型階段人事改革程序之重要性，國際社會應協力支持建立此等機制。

此外，特別委員會在運作過程中勢必會作出不受歡迎之決策，並導致其成員面臨安全隱憂。在此情況下應作出適當安排，以便為相關人員提供安全保障。

## 2. 兩種主要類型之人事改革程序

轉型時期之人事改革程序主要包含兩種類型：審查（review）和重新任用（reappointment）。審查程序旨在篩選現職僱員以確定其是否適合繼續留任。重新任用程序則會在解散機關後，要求全數員工重新申請至新建機關服務，並開放所有職缺<sup>25</sup>以供申請者競爭。這兩種類型分別對應於體制改革的兩種基本路徑：機關重組和機關重建。而整體人事改革所需程度將影響上述類型之選擇。本節末尾處另介紹採用可能性較低之第三種類型：常規懲處程序。

### (a) 審查程序：機關重組

#### (i) 概念

進行審查程序時，通常會建立特別的轉型機制以對現職公務人員進行篩選，並藉此確定其是否適合留任原職。此作法之主要目的在於排除不適任公職者。而在審查過程中，除了基本的正當程序標準適用外，舉證責任（burden of proof）則多半落在審查機關身上，且將機率衡量（balance of probabilities）視為適當之舉證標準（有關基本法律標準之詳細討論，請參閱下文）。

實施審查程序之決定主要建立在兩項前提上。首先，須透過特別機制以便在後衝突或後威權時期實施必要的人事改革。換言之，正常的懲處和解僱程序在此情況下將不堪重負或有所不足。其次，改革目標可藉由淘汰不適任之僱員來加以實現，且無須實施其他組織變革或者可獨立施行。就個人層面而言，審查程序代表勞動契約的延續性；就組織層面而言，則代表體制方面的連續性。除非審查機關認為其不適任公職，否則個別僱員將可繼續留任。從組織層面來看，審查程序代表著對續存之機關進行逐步重組。與解決組織缺陷相比，審查程序更適合解決涉及個人職能和操守缺陷之問題。至於重大組織變革問題，則可有效透過重新任用程序來加以應對（請參閱下文第IV.C.2(b)節）。

#### (ii) 法律要求

基本正當程序保障亦適用於非刑事訴訟。<sup>17</sup>因此，應向接受審查的公務人員提供適用於行政正當法律程序之基本保障機制。<sup>18</sup>

- 26 審查程序應因人而異。換言之，若某人因犯罪行為而遭撤除公職，則須加以確立該個人對其行為所負有之個人職責（儘管未必是根據刑事舉證標準；請參閱下文）。集體責任則通常與基本正當程序標準相抵觸。<sup>19</sup>

接受審查之僱員應有獲得公平聽證之機會。該權利包括之基本要素如下：在合理時間內提起訴訟，並且通常在公開場合中進行；通知受調查方訴訟程序以及對其不利之論據；為此等當事方提供準備辯護之機會，包括取得相關資料；允許其在管理人事清查程序之機關面前提出論點和證據，並就反對之論點和證據作出回應；由律師代表之機會，以及通知當事方判決結果與判決依據。作為一項總體規則，聽證會應遵循「武器平等」（equality of arms）原則。此外，接受審查之僱員應有權就對其不利之判決向法院或其他獨立機關提出上訴。<sup>20</sup>

一般而言，證明公務人員不適任公職之舉證責任主要落在審查機關身上。在特殊狀況下，當公務人員在衝突或威權統治期間所屬團體或單位擁有眾所周知之人權侵害歷史時，舉證責任可能會轉移至另一方身上。這種轉變將賦予不適任公職一事可反駁之推定（rebuttable presumption）。<sup>21</sup>然而，當侵害文化已滲透到整個機關並導致須解僱大量人員之情況時，應考慮改採重新任用程序（請參閱下文）。

如同一般行政訴訟，機率衡量標準將是審查程序中的適當舉證標準，這與刑事訴

---

<sup>17</sup> 《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）第 14 條（「因其權利義務涉訟須予判定時……」）。然而，歐洲人權法院（European Court of Human Rights）認為，《歐洲人權公約》所載正當程序保障一般不適用於公務人員與國家間之爭議（Pellegri訴法國案，1999 年 12 月 8 日）。這代表在歐洲接受人事清查程序之公務人員可能不受該正當程序要求所保護。聯合國人權事務委員會則採取不同作法，並指出《公民與政治權利國際公約》第 14 條所載「涉訟」概念是基於「所涉權利之性質而非基於當事一方之地位」（CCPR/C/51/D/441/1990，第 5.2 段）。在近期的一項決議中，波士尼亞與赫塞哥維納人權分庭（Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina）選擇不採納 Pellegri 之先例，而是承認一名警官對其遭撤職一事提出質疑之案件（Rusmir Džaferovic 訴波士尼亞與赫塞哥維納，2003 年 12 月 3 日，CH/03/12932）。

<sup>18</sup> 在國際人權法中，涉及非刑事訴訟之正當程序要求在定義上並不如刑事訴訟相關要求那般明確。然而，下文所述基本保障適用於任何正當法律程序。

<sup>19</sup> 例如，請參閱歐洲理事會議員大會（Council of Europe, Parliamentary Assembly）第 1096 號決議（1996 年），第 12 段。

<sup>20</sup> E/CN.4/2005/102，第 69 段。

<sup>21</sup> 歐洲理事會議員大會，《廢除前共產主義極權主義制度遺產之措施：確保除垢法和類似行政措施符合法治國家要求之指引》（第 7568 號文件，第 16 段 (h)），1996 年 6 月 3 日。

訟中要求之「無合理懷疑」(beyond-reasonable-doubt)標準形成對比。<sup>22</sup>根據該標準，審查機關應在考慮所有證據後，將最可能、最合理或最有可能發生之事件版本認定為真實情形。

違反程序或資格要求而非法任用之公務人員(包括法官)可能會依法解除其職務。<sup>27</sup>這表示毋須為其撤職提供其他理由。<sup>23</sup>但此類人員可要求獨立公正之機關審查相關決定。

在因審查而導致公務人員離職之情況下，由此而生之勞動契約義務仍應得到履行，特別是當該僱員因缺乏操守以外之事由而遭撤職時。這些義務可能包括提供資遣費及其他特殊福利、退休金等。<sup>24</sup>

## (b) 重新任用程序：機關重建

### (i) 概念

重新任用程序與審查程序不同，其會逆轉上述審查程序之基本動態流程。相關公務機關首先會予以解散，然後成立新機關並開放所有職缺以供申請者競爭。而欲繼續任職於新公務機關之所有現職員工則須提出申請。為避免治理上之缺口，在對其未來之去留作出最終定奪前，現職員工仍可繼續留任。若在職僱員最終未能獲得重新任用，則其將無法續任公職。儘管審查之主要目的在於排除不適任者，但重新任用程序旨在選擇最合適且資格相符者出任公職。

重新任用程序代表對個人和組織層面的深刻干預。從個人層面來看，員工的身分除了轉變為申請者外，其能否續任公職須視其可否獲得重新任用而定。再者，重新任用程序將舉證責任轉移予申請者，這表示申請方有必要證明其為適任該空缺之最佳人選。與在審查程序中遭解僱之僱員不同，重新任用程序中之申請者若最終未能獲選，由於其不具備任用於公職之權利，因此通常無權獲得聽證或司法審查之機會。這些程序上的精簡作法(包括舉證責任的轉移)大大簡化人事改革過程。對剛脫離衝突或威權統治的國家而言，重新任用程序有助於選出最合適的員工，而非僅僅淘汰那些明顯欠缺資格者。

---

<sup>22</sup> 適當舉證標準與訴訟程序之潛在後果有關。由於人事清查程序所帶來之後果不如刑事訴訟嚴重，因此無須提供符合無合理懷疑標準之證據。

<sup>23</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1，原則 30 (指出「非法任用之法官或因效忠行為而獲得司法權之法官，可根據平行主義原則依法解除其職務」)。

<sup>24</sup> 歐洲理事會議員大會第 1096 號決議 (1996 年)，第 14 段。

至於從組織層面來看，重新任用程序代表廢除舊有機關並建立新的公務機關。此方法使得人事改革程序不僅解決個人在職能和操守方面的不足，而且還須對組織結構及其組成進行重大變革。此外，重新任用程序為消除結構性不平等和實施必要體制改革提供更有利的機會，例如顯著修正公務機關中之種族或性別構成，並有助於在機關整併或解散之背景下減少或重新進行人員配置。

然而，透過重新任用程序對公務機關進行改革之機會，將受限於合格替補對象之人數。一般來說，該程序會對外部候選人開放職缺，以便在公務機關之組成或組織結構發生變化後，更換不適任之僱員或填補新職位。

### (ii) 法律要求

在正常情況下，重新任用所帶來的程序性後果，特別是剝奪聽證和司法審查之機會以及舉證責任的轉移，將侵害未獲重新選用之在職員工的基本正當程序權利。然而，此等程序上的轉變可經由特定轉型進程來賦予其合理性。這類轉型進程大多會要求對相關公務機關之人員數量、組織結構及／或人員組成進行重大改革。

此外，法治國家中之憲法保障措施（特別是政府權力分立機制）一方面可保護法治之施行，一方面則可防止公務機關間的政治干預，包括政府行政部門對公部門的任意更換和重組。司法獨立之設計亦為法官提供特殊保障，尤其是不去職原則（principle of irremovability）。再者，法律規定通常會保護警察以及其他國家安全機關在運作上之獨立性，但重新任用程序卻有可能從根本上破壞法治，並為任意干涉原本獨立運作之政府部門提供可乘之機。因此，重新任用程序應僅限於相關公務機關基本上處於失能狀態，且該機關之存續無法全面改善法治落實之情況。此外，重新任用程序應在政治環境許可之前提下儘速展開，以避免法律長期陷入充滿不確定性的狀態。

同樣地，在因重新任用而導致公務人員離職之情況下，由此而生之勞動契約權利仍應得到適當履行，特別是當該僱員因缺乏操守以外之事由而遭撤職時。這些義務可能包括提供資遣費及其他特殊福利、退休金等。

### (c) 懲處程序：機關再造

審查和重新任用是後衝突或後威權背景下人事改革程序的兩種主要類型。在既有<sup>29</sup>的法治背景下則適用常規懲處程序，以針對缺乏能力或操守之公務人員解除其職務。當面對轉型進程所帶來的特殊挑戰時，此等常規程序往往會承受較大壓力。公務機關進行自我改革的職能和意願，在後衝突或後威權情境下也較容易受到限制。

然而，不應完全放棄透過此類程序實施必要人事變革的可能性。若需篩選之人數不多或僅限於公務機關內之特定部門，且存在驅動自我改革之強烈政治意願時，則應考慮使用常規懲處程序。一般而言，此等程序應優先於任何有損法律確定性的特殊程序。

### 3. 三階段人事改革程序

人事改革程序一般由以下三個階段構成：登記、篩選和認證。

#### (a) 登記

當公務機關之人事紀錄未能妥善保存，且僱員數量和狀態難以確認時，須對待審查之公務人員進行登記。這種情況常見於國家安全部門的大型機關中，因此等機關在衝突或威權統治期間多半以非常規方式招聘和解僱人員。若在評估期間尚未完成登記工作（請參閱上文第 IV.A.2(c) 節），則應將其作為人事改革過程之第一階段予以進行。在重新任用程序中，登記作業可在申請過程中展開。

登記之基本目的在於確認隸屬公務機關並且應納入人事改革之個人名單。此一決定步驟具有重大的次要作用，其能在剛脫離衝突或威權統治之國家中發揮監管影響力：名單上未登記之個人不應視為公務機關的成員。登記完成後，個人只能透過常規申請和甄選程序以任職於相關公務機關。

登記步驟還可為評估和篩選公務人員提供有力依據。登記表中包含人員的基本資訊及其專業紀錄。此外，指導人事改革之法規應嚴格規定公務人員有義務遵守登記程序。與事實明顯不符之陳述本身應足以構成取消資格之事由。

30 登記和維護人事名冊是一項複雜且耗時的工作，尤其是當其涉及擁有大量僱員之機關時。除了詳細的規劃外，該工作還須投入稱職的人員和大量資源。

#### (b) 篩選

第二階段是人事改革的核心所在。一旦確定應納入改革程序之公務人員後，便須對其進行篩選以評估其是否符合留任標準。僱用標準會因職位而異，並依該職位在機關組織結構中之級別而定（請參閱上文第 IV.B 節）。

個別僱員之資訊應系統性地收集並儲存在人事名冊中。此外，操守紀錄資料庫中之訊息應加以整合，以利將相關背景資訊納入人事名冊內。篩選作業包括將僱用標準應用於個別僱員之資料，過程中也可能需進行額外檢查和獨立調查以補足缺漏資訊或

核實可疑訊息。另外還可考慮實施培訓計畫，從而提高缺乏技能與專業知識之公務人員的能力水平。

### (c) 認證

符合僱用標準之公務人員將獲得相關認證。該認證作業是決定公務人員在轉型階段中之地位的最終步驟。一旦確定完所有人員之認證身分，人事改革即告完成，並且此後應改採常規程序以進行人事管理。

認證步驟還可能伴隨著通過試用階段之要求。若改革過程中之管理工作過於複雜且對過往行為的調查能力有限，則建議採行試用制。處於試用期之公務人員和新聘人員，若後續出現更多有關其過去不當行為之資訊，則相關解僱程序將會容易許多。

在轉型階段之人事改革告終後，應努力確保其影響之延續性並建立常規的任用和監督機制。特別委員會既可轉變為定期任命之監督機關，也可終止其運作並改由其他機關負責執行相關職能。

## 4. 逐步實施人事改革程序

轉型階段之人事改革工作不僅在政治上存在爭議，而且執行難度高，所需資源亦不容小覷。<sup>31</sup> 儘管運作指引提供可供制定人事改革計畫的方法架構，但過程中仍須就政治背景、人事改革之具體授權以及機關特異性等方面的差異，選擇特定情況下適用之作法。例如，在仍由前領導人掌權的緩慢漸進式轉型進程中，對於曾犯下人權侵害行為之僱員，可能存在反對予以解僱之看法。然而，在此情境下仍有機會改變公務機關的組織結構、整合分散機關之人員，同時從中淘汰缺乏相關能力者。此外，與其同步適用所有人事改革標準，不如將人事改革程序區分成若干階段進行，以將轉型時期之複雜政局與職能挑戰納入考慮。然而，此類決定可能會影響公眾對該機關正當性或可信度的看法。雖然人事改革程序之目標應為選擇具代表性和操守之稱職人員，但其具體設計應視轉型背景下之政治現實、資源和改革職能而定。

另外，人員數量龐大的機關往往會使人事清查程序在執行面上充滿挑戰。但正如上文所述，人事改革過程可分為若干階段實施，或者可優先考慮以特定員工群體為審查對象，尤其是身居高階管理和監督職位者。

## 結論

32 人們逐漸體認到，對公務人員（尤其是國家安全和司法部門的公務人員）展開人事清查，是構成有效且正當之轉型正義策略的要件之一。剛脫離衝突或者朝民主體制轉型的國家通常傾向於制定適用程序，以將嚴重缺乏操守者排除在公職體制之外，從而建立公平、高效運作的公務機關。然而，關於人事清查的觀點和方法不一而足。這表示轉型正義這塊新興領域須持續從經驗中汲取教訓。

雖然國際法要求各國採取包括人事清查在內之措施，以防止再次發生人權侵害行為，但對於此類程序所應採取之形式方面，仍存在靈活的討論空間。人事清查策略須能解決個別社會在處理嚴重人權侵害遺緒時所面臨的歷史、社會和政治挑戰，以及其為防範此類行為再次發生而訴諸體制改革之意願。不同類型的公務機關所引發的問題也不盡相同，因此，人事清查策略需能回應待清查機關之特殊要求。

人事清查運作指引並非旨在提供現成的解決方案，也不試圖回答在具體歷史情境下發展審查機制時可能出現的所有問題。反之，其所提供的方法工具可幫助設計特定背景和機關適用之人事清查策略。這說明其為何強調在著手從事任何改革工作前，須事先進行廣泛諮詢並徹底評估具體背景和體制需求。

相關指引還強調，轉型時期之複雜挑戰代表體制改革須採取更全面性的作法。人事清查僅是體制改革的其中一個面向，有效且正當的改革策略應把人事清查置於更廣泛的背景下進行規劃。此外，在體制改革的同時，還應透過其他努力以處理人權侵害行為所殘留之遺緒，包括起訴需對嚴重罪行負責者、揭露真相並向受難者提供應有賠償。