

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與動機

我國憲法第八十三條、第一一八條第一項及憲法增修條文第六條第一項雖規定<sup>1</sup>，公務人員之保障，由國家最高考試機關考試院所掌理，有關中央及地方公務人員之保障事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。此外，從學者指出我國當前人事行政工作主要依循的四項重要原則：「一、遵守憲法規定。二、適應時代環境需要。三、配合政府施政目標。四、維護公務人員權益。」<sup>2</sup>觀之，公務人員權益之保障，是我國人事行政管理業務中極為重要的一環。然而我國公務人員與國家之間的關係，長期以來承襲德國的傳統特別權力關係理論，使得公務人員的行政爭訟權受到相當的限制，以致公務人員權益遭受到違法或不當侵害時，不能依訴願法提起訴願，影響所及，儘管部分公務人員相關法規早已有異議（公務人員俸給法施行細則第十二條第一項）或復審（公務人員考績法第十七條，惟該條文業於民國八十六年六月四日修正公布刪除）等規定，然未獲救濟時之後續權利保護程序，如訴願或訴訟，則因礙於上述之觀念與不符憲法規定與原則之行政法院判例<sup>3</sup>而無法進行，公務人員的救濟途徑明顯不足，對於公務人員的權益保障仍未臻理想。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 憲法第八十三條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、升遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」第一一八條第一項規定：「下列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一、中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。」另憲法增修條文第六條第一項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」

<sup>2</sup> 參見繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文，《人事行政》。台北：空中大學，民79，頁634。

<sup>3</sup> 參見行政法院四一年度裁字第九號、四三年度裁字第二號、四五年度裁字第五號、四六年度裁字第二八號、四七年度裁字第六五號。

<sup>4</sup> 參見李惠明，談公務人員保障制度，《人事月刊》，第23期第4卷，民85，頁43。

二次世界大戰後，由於民主憲政的蓬勃發展，不僅帶動國家政治革新進步，且倡導對基本人權的尊重。<sup>5</sup>此外，統一前之西德學者早在一九五〇年代即對特別權力關係理論展開嚴厲批判，往昔因強調公務倫理與行政紀律而輕忽公務人員的權利及其保障的論點，亦逐漸產生轉變，<sup>6</sup>使得特別權力關係無論在理論或實務上均有大幅度的修正，進而促使政府開始對工作權及職位保障的重視，允許公務人員在其權益受到不法或不當等不利益處分時，能夠享有法定救濟的途徑。我國司法院大法官自民國七十三年起，相繼作出釋字第一八七（請求核發服務年資或未領退休金之證明）二〇一（請領退休金爭議）二四三（考績免職處分）二六六（考績結果財產上之請求權）二九八（改變公務員身分免職或身分有重大影響之懲戒處分）三一二（公法上財產請求權）三二三（任用復審不服）三三八（任用資格審查不服及對級俸審定不服）三九五（對公務員懲戒委員會再審議的議決不服之救濟）及三九六（公務員懲戒委員會之懲戒案件一審終局議決，有違背憲法第十六條而侵犯人民的訴訟權利）等號解釋後，使得根深蒂固的特別權力關係觀念發生轉變，允許公務人員於公法上財產權遭受侵害或受免職處分、不服人事主管機關認為不合格或降低擬任官等的任用審查決定及對審定的俸級所爭執等情形時，凡此措施均為行政法上之行政處分，均可提起行政爭訟以為救濟。

由於大法官相繼作出上述解釋，促使我國公務人員之保障，朝向制度專法之途徑。政府行政及立法部門有鑑於建立公務人員保障制度的重要性與急迫性，積極研擬並立法通過許多與公務人員權利保障制度相關的各種法案，諸如：「公務人員基準法草案」

---

<sup>5</sup> 參見張家洋，憲政發展對公務員服務規範的影響，《人事月刊》，第15卷，第3期，民81，頁34-39。

<sup>6</sup> 參見許濱松，中華民國公務人員保障制度之探討。《考銓季刊》，創刊號。民84，頁3。

、「行政中立法」等。考試院為貫徹憲法第八十三條及憲法增修條文第六條有關公務人員保障之規定，以健全人事法制，除參酌世界各主要民主國家有關公務人員保障制度外，並衡酌我國國情，參照司法院大法官之相關解釋意旨，擬具「公務人員保障暨培訓委員會組織法草案」、「公務人員保障法草案」，分別於八十四年、八十五年送經立法院完成立法程序，並奉總統以八十五年一月二十六日總統華總字第八五二八八號令（公務人員保障暨培訓委員會依上開組織法規定，嗣於同年六月一日正式成立）八十五年十月十六日總統華總（一）義字第八五二四九二八號令制定公布，我國首部公務人員保障專法於焉誕生。公務人員保障法實施迄九十年十二月底已五年有餘，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）受理保障事件累計有二千三百九十九件，其辦理情形為：已結案之二千二百八十一件中，經審議決定者計一千八百八十二件（再復審七百一十一件、再申訴一千一百七十一件），其中不受理者六十四件（再復審六十四件，約占審議決定案件百分之三點四）；撤銷者四百三十七件（再復審一百四十四件、再申訴二百九十三件），約占審議決定案件百分之二三點二二；駁回者一千三百八十一件（再復審五百零三件、再申訴八百七十八件），約占審議決定案件百分之七三點三八。其餘為三百九十九件（含撤回四十二件、移轉管轄二百三十五件、行政函復一百二十二件）<sup>7</sup>基於公務人員權益保障與建立保障法制常規的立場上，應值得高度肯定與支持。

公務人員保障制度的建立既為新的嘗試，其成效自有賴實際經驗的檢證與學者、專家、政府機關、公務人員等不斷地提供意

---

<sup>7</sup> 參見公務人員保障暨培訓委員會九十一年一月三十日公秘字第九一  
中華民國年鑑資料（保訓會部分）。

三六號函送九十年

見，始能有所充實改進。現行公務人員保障法公布施行至今，仍存在若干關心公務人員權利保障者亟待瞭解的問題，更是政府人事業務機關及法制研究者普遍矚目的焦點。筆者身為公務人員，且為公務人員保障案件業務之承辦人員，無論自業務觀點或基於對法治行政理想的企盼及自身權益保障的需要，自然對此項制度所具重要性有深刻的認識，從而引發對此項課題的濃厚研究興趣，此即筆者研究動機的由來。

## 第二節 研究目的

現行之公務人員保障法條文僅三十五條，迄未輔以施行細則等法令規章詳為規範，且兼涵實體與程序之規定，其規定內容難免失之簡略；再者，公務人員保障法所定公務人員權益救濟制度，亦屬行政救濟制度之一環，該法所定之復審、再復審程序係準用訴願法之規定，惟公務人員受國家機關之處分，究與人民所受之行政處分，其性質並非全然相同，故於受理保障案件之實務運作上均難免滋生疑義。<sup>8</sup>復以八十七年十月二十八日修正公布之訴願法（業於八十九年七月一日起施行）及行政訴訟法，對於救濟制度已作大幅度之變革，其中訴願法修正刪除再訴願程序，對於現行公務人員保障法所定之復審、再復審制度，更產生如何準用

---

<sup>8</sup> 按民國八十七年十月二十八日修正公布之訴願法，已取消再訴願制度；而同年月日修正公布之行政訴訟法第四條、第五條及第六條規定，人民不服訴願決定或經訴願程序後即可依法提起行政訴訟。新修正之行政訴訟法規定行政訴訟分為高等行政法院與最高行政法院兩級；即往後人民如認為其權利或利益受行政機關侵害時，其救濟程序有訴願、高等行政法院行政訴訟及最高行政法院行政訴訟三級。公務人員保障救濟程序之復審、再復審，依司法院大法官釋字第二四三號解釋謂：「該公務人員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關聲請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序。」，是公務人員保障救濟程序之復審、再復審相當於訴願、再訴願程序，因未配合訴願法及行政訴訟法之修正，取消再復審，並將復審改由保訓會統一受理，以簡化救濟層級，致公務人員之行政救濟程序即成為復審、再復審、高等行政法院行政訴訟及最高行政法院行政訴訟四級，是以，公務人員保障救濟程序無法比照一般人員之三級程序獲得救濟。

之疑義。<sup>9</sup>且該法所創之申訴、再申訴制度之內容，對於申訴期間、再申訴之審理程序之規定，均付之闕如，致實務運作上，時生適用上之困擾，顯不足以應付日漸繁複、日趨增多之保障案件。「他山之石，可以攻錯」，由於美國、加拿大、日本、德國、法國、英國等先進國家之公務人員保障制已行之多年，尤其在保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等方面，其經驗及作法均有其特色，對於探討我國現行公務人員保障法所遭遇之問題及其對策之研擬，均有值得借鏡之處。

基於上述研究問題背景的觀點，本文研究目的有下列幾點：

- 一、從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度分析我國公務人員保障法執行所遭遇之問題。
- 二、從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討美國、加拿大、日本、德國、法國、英國等國公務人員保障制度之經驗、作為及特色。

---

<sup>9</sup> 按八十九年七月一日行政爭訟新制實施後，保訓會之職權及其與考試院之復審管轄關係滋生疑議。公務人員保障法所定復審案件之管轄，宜否準用訴願法修正條文規定疑義一案，保訓會認為，依公務人員保障法第二十二條規定：「復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。」復查該法除第十八條至第二十一條，就復審案件之標的、再復審管轄機關、不利益變更決定之禁止及再復審決定書應附記救濟期間另有規定外，對於復審案件之管轄，並未另行規定，準此，就復審案件之管轄，自應準用訴願法之相關規定。考試院則認為係公務人員保障法未能及時配合訴願法修正所造成制度和法規適用上之問題，行政爭訟新制只有三個審級，而保障制度因保障法未配合訴願法修正，尚有四個審級，由於審級不同，復審案件準用訴願新制之管轄，顯有窒礙；且依憲法增修條文第六條第一項第二款規定，該院為國家最高考試機關，掌理公務人員保障等事項。亦即該院為公務人員保障法制及執行之最高主管機關，其實際相關業務雖由下設之保訓會負責掌理，但並無損於憲法賦予該院之角色地位，因此復審管轄如準用訴願法修正條文規定，該院將居於下級審之位階，保訓會則居於上級審之位階，亦即該院為人事行政最高主管機關，而公務人員保障暨培訓委員會和人事主管機關銓敘部均為該院所屬機關，在保障案件審理的四個審級中，該院成為第一審級，保訓會成為第二審級，倘保訓會因法令見解歧異而撤銷該院復審決定，除發生行政監督體制及法令效力爭議等問題外，恐亦有不符憲法規定之虞。爰於考試院第九屆第一九六次會議決議，八十九年七月一日行政爭訟新制實施後，公務人員保障法所定復審案件之管轄疑義，基於考試院與保訓會之行政隸屬關係，在公務人員保障法配合訴願法修正前之過渡時期，有關公務人員復審案件之管轄部分，不服考試院所屬部會行政處分之復審案件，仍應向考試院所屬部會提起，餘均準用訴願法修正條文之規定。雖暫時解決復審案件之管轄，惟於保訓會之職權及其與考試院之復審管轄關係滋生疑議，仍未獲根本解決。

三、由受理保障案件的統計與案例分析探討我國公務人員保障法的執行情形及其問題。

四、提出解決問題之建議，期能有助於我國公務人員保障制度的健全發展。

### 第三節 研究概念的界定

本研究包含五個重要的研究概念必須加以澄清：公務人員、保障案件、行政處分、工作條件、服務機關所為之管理等。

#### 壹、公務人員

由於本文研究的主題係以公務人員保障法執行之問題及對策為主軸，因此必須先就公務人員之定義與範圍加以釐清與確認。我國憲法對於有關「公務人員」及其相近名詞之用語極為分歧，至少可舉出公職、公務員、官吏、文武官員、公務人員、自治人員及文官等七種。除稱謂分歧外，同一名詞在不同條文其涵義及範圍亦每有不同，例如憲法第二十四條所指之公務員相當於刑法上之公務員，其範圍甚廣，而第七十七條所指之公務員，即指公務員懲戒法上之公務員，而與憲法第九十八條所指之公務人員相當。至於使用此類名詞最多的人事法規，也就因憲法對此之「稱謂分歧」、「範圍不一」而衍成今日的複雜現象。<sup>10</sup>

學者們通常將公務人員的定義區分為法制概念與學理概念二種；法制概念，指法令上所規定的公務人員而言；學理概念則指

---

<sup>10</sup> 參見吳泰成，「公務人員」釋義，《公務人員月刊》，創刊號，民86，頁23-24。

學理上的公務人員而言。<sup>11</sup>茲分別敘述如下：

### 一、法制概念上的公務人員

我國實務上公務員或公務人員意涵的法令解釋，散見於各項法規中，學者多以之所適用範為廣狹而加以區分為所謂最廣義、廣義、狹義的公務人員：

#### （一）最廣義的公務人員

依刑法第十條二項規定：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」及國家賠償法第二條第一項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」解釋，只要係依法令從事於公務之人員，無論是文武官員、政務官及事務官、中央與地方民意代表、公營事業機構從業人員，甚至派用、僱用、聘用，或受委託執行公務人員等，均屬公務人員。

#### （二）廣義的公務人員

公務員服務法第二十四條規定：「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。」是以，領受政府俸給的有給職人員，不論其屬於文職或武職官員者，均為本法所稱之公務人員。因此，本法所稱公務人員之涵義甚為廣泛，惟所須注意者，其範圍仍較上述刑法或國家賠償法為狹，即凡受委託執行公務之團體或個人，均排除在外。

#### （三）狹義的公務人員

按公務人員任用法第五條規定：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等。」而同法施行細則第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務官及民選官員外，定有職稱及官等職等之文職人員。前項所稱各機關係指左列機關、學校及機構：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意

---

<sup>11</sup> 參見林紀東，《行政法》，台北：三民書局，民81，頁230。

機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關。」需各機關、學校及機構定有職稱及官等職等的文職人員，始為公務人員，但政務官及民選人員則不包括在內。

## 二、學理上的公務人員

國內行政法學者曾就學理上公務人員加以界定，茲舉例說明如下：

- (一) 林紀東：「公務員者，由國家之特別選任，對國家服務，且負有忠實之義務者也。」<sup>12</sup>
- (二) 張家洋：「所謂公務人員，係指國家依法令特別選用，基於特別權利義務關係，從事於公務，對國家負有忠誠及無定量勤務的人員。」<sup>13</sup>
- (三) 陳新民：「所謂公務員是指國家、地方自治團體及其他行政主體，為實現其所設立之目的，選拔一定之人員俾達成行政主體之任務，該人員對於其所任事之機構(國家及公法人)負有公法上之服勤務及忠誠之義務，這些人即屬於廣義的公務員。」<sup>14</sup>

## 三、本研究範圍的公務人員

由於我國現行法令對於公務人員的定義，並無統一規定，而係依個別法規來加以認定。依公務人員保障法第三條規定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用<sup>15</sup>之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前項人員不包括政務官、民選公職人員。」故凡法定機關內，除依公務人員任用法任用的人員

---

<sup>12</sup> 參見林紀東，《行政法》，台北：三民書局，民 81，頁 231。

<sup>13</sup> 參見張家洋，《行政法》。台北：三民書局，民 82，頁 447。

<sup>14</sup> 參見陳新民，《行政法學總論》。台北：三民書局，民 86，頁 145。

<sup>15</sup> 民國九十年三月十九日考試院九十考台組參一字第 一九六五號函請立法院審議之公務人員保障法修正草案第三條業修正規定：「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。」

外，司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、稅務人員，外交領事人員、警察人員及依派用人員派用條例進用的人員、交通事業人員任用條例任用的人員及依專門職業及技術人員轉任公務人員任用條例轉任的公務人員等，均為本研究範圍之公務人員；另同法第三十三條規定準用本法人員係指：一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。二、公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員。三、機關組織編制中依法聘用(任)、僱用人員。」準此，行政機關依行政命令所自行僱用的編制外人員以及軍職人員，則非公務人員保障法保障範圍，亦即並非本研究範圍的公務人員。

## 貳、保障案件

按公務人員保障法第二條規定：「公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。」第四條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」及第五條規定：「公務人員提起再復審及再申訴案件（以下簡稱保障案件），於審理期間。」<sup>16</sup>，是依上開規定，本文擬就「保障案件」下一定義即：公務人員依公務人員保障法規定所提起之「復審、再復審」、「申訴、再申訴」等二種權益之救濟事件。前者之標的為服務機關或人事主管機關所為行政處分，後者之標的則為服務機關所提供之工作條件或所為之管理。復審、再復審案件經保訓會再復審決定後，如仍有不服，仍得向司法機關請求救濟。而申訴、再申訴案件經保訓會再申訴

---

<sup>16</sup> 惟上開有關保障「案件」文字，業於民國九十年三月十九日考試院九十考台組參一字第 一 九六五號函請立法院審議之公務人員保障法修正草案第四條規定：「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。公務人員提起之復審、再申訴事件（以下簡稱保障事件），由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）審議決定。保障事件審議規則，由考試院定之。」修正為保障「事件」。

決定後即不得聲明不服。<sup>17</sup>

## 參、行政處分

公務人員保障法第十八條規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」第十九條規定：「公務人員不服復審機關所為之復審決定，得於收受復審決定書之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。」及第二十二條規定：「復審、再復審之程序，除本法令有規定外，準用訴願法之規定。」，依公務人員保障法第十八條及第十九條規定，復審或再復審應以「行政處分」為標的。我國過去實務上公務部門均籠統的將免職、記過等行政懲處措施統稱之為「行政處分」，在許多內部之公文或內規上常見有「最近三年內未有品操、記過、申誡以上行政處分。」之習慣用語，與法治上關於「行政處分」之定義不相符合。按八十七年十月二十八日修正公布之訴願法第三條規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」故復審或再復審應以具備行政處分所定之要件始足當之。另依據大法官議決釋字第四三三號解釋意旨，因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視處分內容而定，其足以改變公務員身分或對於公務員權利有重大影響者始可為之。故對於公務人員依法辦理

---

<sup>17</sup> 參見吳庚大法官研究小組，公務人員保障法修正重點簡介，於：《公務人員保障制度分區座談會專題報告》，民 87 年 3 月。

退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二一號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（釋字第二四三號）公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）審定之俸級（釋字第三三八號）等事項，均係足以改變公務員身分關係或於公務員權利有重大影響，應為復審之標的。至於未改變公務員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，均屬內部之管理措施，應依申訴或再申訴之管道救濟之。<sup>18</sup>復按行政程序法第九十二條規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」準此，機關之懲處措施，有些為此定義下之行政處分，如前述聲請大法官釋憲所涉及之相關行政措施屬之；此外之申誡、記過、考績評定則不屬之。

## 肆、工作條件

公務人員保障法第二十三條規定：「公務人員對於服務機關所提供之工作條件認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。

。」<sup>19</sup>本文所稱「工作條件」包括：

### 一、必要機具設備及良好工作環境之提供

公務人員保障法第十條規定：「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」，以確保公務人員執行職務「

---

<sup>18</sup> 參見朱武獻，〈公務人員保障法之實施與探討〉，《月旦法學雜誌》，第32期，民87，頁40。

<sup>19</sup> 民國九十年三月十九日考試院九十考台組參一字第 一九六五號函請立法院審議之公務人員保障法修正草案第七十七條規定：「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，得依本法提起申訴、再申訴。 。」

工欲善其事，必先利其器」之要求。惟何謂「必要」之機具設備？何謂「良好」之工作環境？均為不確定之法律概念，於此行政院頒布之「事務管理規則」之有關規定，可為重要參考。<sup>20</sup>從各國之立法方式觀之，無論是國家從積極的義務角色地位抑或從消極的被請求地位為立法基調，各國立法中均難以以一明確之法律概念界定國家於何種情況下應提供何種之機具設備或工作環境。按國家設官分職，各有所司，各機關執行職務之基本要求、所處之環境及財政狀況各有不同。執行職務必要之機具設備及良好之工作環境於具體個案中，究宜如何認定？誠屬困難之問題。公務人員保障法第十條規定其立法目的應在落實公務員之尊嚴、追求行政效率、便民與親民及創造依法行政之情境。對於公務人員而言，並非公法的請求權，而是反射利益。故服務機關提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好之工作環境，非以公務人員個人之便利或舒適為著眼，而是負載追求行政效率、確保公務人員尊嚴之公益目的為主要規範目的。準此，受理申訴或再申訴之機關在審究是類爭訟案件時，對於「必要」或「良好」等不確定法律概念時，其涵攝於具體事實時，即應從「效率性」、「尊嚴性」、「親民便民性」及「依法行政落實性」等原則著眼。<sup>21</sup>

## 二、執行職務安全之保障

公務人員保障法第十一條規定：「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」。現行行政院與考試院會銜發布之「公教員工安全維護辦法」即為與本條規定有關之法規，未來亦應配合案例之累積適時修訂。<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> 同註十八，朱武獻，公務人員保障法之實施與探討，頁38。

<sup>21</sup> 參見張蔭廉，公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境之探討，《公務人員月刊》，第9期，民86，頁26-28。

<sup>22</sup> 同註十八，朱武獻，公務人員保障法之實施與探討，頁39。

## 伍、服務機關所為之管理

公務人員保障法第二十三條規定：「公務人員對於服務機關所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。」<sup>23</sup>所稱服務機關「所為之管理」，如長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之懲處，如對於未改變公務員身分之記過、申誡懲處、考績評定或上級機關所發之職務命令，均屬內部之管理措施，應依申訴或再申訴之管道救濟之。<sup>24</sup>

### 第四節 相關文獻探討

截至目前，國內有關探討公務人員保障法相關之研究，關於公務人員權利保障課題，近來頗受學術界與實務界關注，雖然相關的研究文獻不多，但由於對現有文獻的瞭解與分析，有助於掌握研究議題的研究概況，並做進一步探究的基礎。因此，本研究將盡可能的對公務人員權利保障的相關研究文獻加以檢閱，期能對目前有關公務人員保障議題的研究情形有所瞭解，以作為本研究的基礎。有關公務人員權利保障的研究文獻，略可從下列幾個方面加以分析：

#### 一、法律學的研究途徑

法律學研究途徑，多從特種權利之法律觀點論公務人員之法律地位與權利義務，以及從法制體系論相關法規的配合，如洪逸玲（1998）公務人員權利保障之研究，私立中國文化大學政治學系碩士論文。吳明軒（1998）從特別權力關係的演變論我國公務

---

<sup>23</sup> 民國九十年三月十九日考試院九十考台組參一字第 一九六五號函請立法院審議之公務人員保障法修正草案第七十七條規定：「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，得依本法提起申訴、再申訴。」

<sup>24</sup> 同註十八，朱武獻，公務人員保障法之實施與探討，頁 40-41。

人員保障法的制定及實施，國立政治大學公共行政學系碩士論文。鄧如玲（1996）我國公務人員權利保障制度之研究，國立政治大學公共行政學系碩士論文。徐崑明（2000）論公務人員保障制度—以美國法之比較為中心，國立政治大學法律學系碩士論文。周世珍（2001）公務人員保障制度之理論與實際，國立台北大學法學系博士論文。

## 二、公共政策的研究途徑

從政策執行的角度分析保障政策運作過程中遭遇的諸項問題，在國內有吳瑞妮（1997）我國公務人員權利救濟制度之研究，國立中正大學勞工研究所碩士論文。張清貴（1998）從公務人員與國家間關係之演變論公務人員之權利及保障—我國人事政策與法制應有之調適，國立政治大學公共行政學系碩士論文。楊彩霞（1999）我國公務人員權利保障法制之研究，國立政治大學公共行政學系碩士論文。周信聰（1999）我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

## 三、公共管理的研究途徑

從蔡保宗（1992）公共管理與公務員權利保障之理論研究，國立中山大學碩士論文。採用公共組織重組的觀點，關注公共組織存在於較大的社會的、政治的環境系絡，來研析保訓會建制之背景、意義。林麗惠（1998）公務人員保障暨培訓委員會建制之分析—組織理論的觀點，國立政治大學公共行政學系碩士論文。陳斐鈴（1998）從公務人員保障法論行政之自我審查—以警察人員保障案件為例，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

## 四、本研究之特色

- （一）本研究雖亦屬法律學與公共政策研究途徑，但以保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度分析公務人員保障法執行的問題與對策的研究僅此一篇。

(二) 分析公務人員保障法執行所遭遇之問題，並研提對策。

本文在研究方法上採文獻分析法及比較研究法，從保障對象、實體保障項目、保障組織、保障程序等角度加以探討剖析。對相關問題之研究，採法制研究法，從法律制度面探討，觀察我國公務人員保障法施行以來所遭遇的問題，分析這些問題產生的原因，並提出有關的政策建議，期能有助於我國公務人員保障制度之健全。

## 第五節 研究架構

本研究的目的，為探討目前我國公務人員保障法執行之問題，擬從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討分析我國公務人員保障法執行所遭遇之問題，並從受理保障案件的統計與案例分析及探討、分析世界先進國家公務人員保障制度之特色，進而研提解決問題之相關對策，研究架構如圖1：

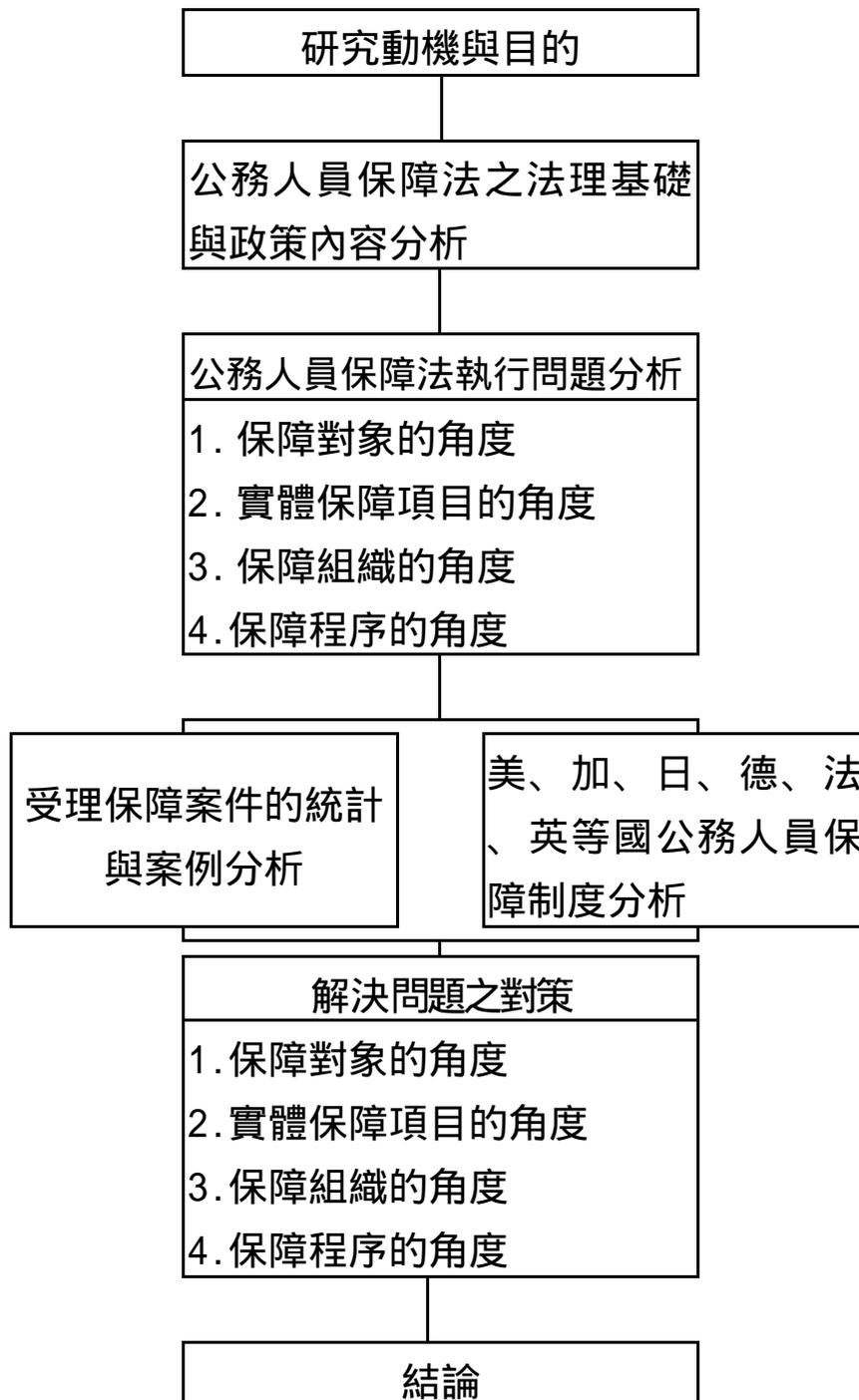


圖1 本研究架構圖

## 第六節 研究方法

研究方法的妥適選擇與運用，是從事任何學術研究時所必須特別注意的問題。研究方法之適當與否，對於整個研究方向及研究品質均有莫大的影響，與研究成敗關係至鉅。但是，在社會科學研究方面，沒有一種研究方法觀點是絕對的好或不好，因為方法的本身並不具備絕對性的價值，其所具有的，祇是相對的工具價值，所以在從事學術研究時，應採用適當的研究方法才能避免錯誤，達成事半功倍的效果，而且所得採用的方法常非僅限於一種。

本文所採取的研究方法主要有文獻分析法、法制研究法及比較研究法三種，茲分別說明如次：

### 一、文獻分析法

學者專家就有關問題所作研究常有許多極具價值部分，不僅可作為立論基礎，同時也可彌補研究者主觀論斷上的不足；各種有關文獻，為研究資料的重要來源。故採用文獻研究法旨在藉由廣泛蒐集國內外學者所發表的論著中有關公務人員保障制度、公務人員權利救濟與特別權力關係理論及行政法院判例、司法院大法官會議解釋方面的專書、研究報告、期刊論文與相關的行政機關出版品、立法與考試二院的公報，以期能確實地瞭解我國公務人員保障制度建立與實施的狀況。

### 二、法制研究法

本項研究方法主要係從法規制度面蒐集、歸納並分析各先進民主國家關於公務人員權利保障與救濟的法令規章，並探討我國憲法與其增修條文的相關規定及各有關人事法規、行政法院判例、司法院大法官會議解釋等，以期對各項法制的相互關係與未來發展趨向，有所瞭解與認知。

### 三、比較研究法

本研究除採取上述文獻分析法及法制研究法外，並採取比較法觀點作研究，先探討、分析美國、加拿大、日本、德國、法國、英國等國家公務人員保障之相關法令及制度，並對照我國相關公務人員保障之法令及制度，研提建議。

## 第七節 研究限制

- 一、本文係針對我國公務人員保障法執行問題及對策之研究，且係以保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等方面為研究主軸，探討的範圍甚為廣泛，限於篇幅及個人能力等因素，僅能擇其重點，不易作全盤性的深入研究。
- 二、由於所學有限及人力上的因素，僅能就較具代表性的若干保障案件之案例加以研究分析，且受理案件統計資料多係引用第二手資料加以分析與綜合歸納，實為本文限制所在。
- 三、另因時間及經費因素之限制，無法對於公務人員及政府機關實施問卷調查（量化研究）及深度訪談（質性研究），研究方法未多元化，亦為本研究的限制之一。

## 第八節 章節安排

本研究共分為七章，第一章緒論，首先指出本文的研究背景、動機、問題與目的，其次說明所採取的研究概念的界定與方法、提出本研究之架構及本文在研究上的限制並檢視與本研究有關的相關文獻。第二章為公務人員保障法的法理基礎及政策內容分析，以自然正義原則、法治國理念、人性尊嚴理念及正當法律程序原則等探討公務人員保障法之法理基礎以及就本法之政策內容

探討、分析。第三章為公務人員保障法之執行問題，從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討、分析我國公務人員保障法執行所遭遇之問題。第四章為各國公務人員保障制度分析，從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度，探討、分析美國、加拿大、日本、德國、法國、英國等國家之公務人員保障制度。第五章為受理保障案件的統計與案例分析，係從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度作受理保障案件的統計資料分析與案例分析。第六章為公務人員保障法執行問題之對策，分別從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度研提對策。第七章結論，就本文的研究發現提出建議，希望有助於改善公務人員保障政策及相關興革措施的參考。



## 第二章 我國公務人員保障法之法理基礎及政策內容分析

本章擬透過對公務人員保障法之法理基礎的探討以及公務人員保障法之政策內容分析，以瞭解公務人員保障法的思想淵源，並分析公務人員保障法之政策內容。

### 第一節 公務人員保障法之法理基礎

法諺「有權利，斯有救濟。」，又云：「法律賦與權利於先，必設救濟於後。」為權利保護制度之根本思想，亦是救濟制度理論的基礎。而憲法是人民權利的保障書，亦是一切法律之母，本節擬透過對自然正義原則、法治國理念、人性尊嚴理念及正當法律程序原則等憲法及法律之基本理念的探討，以瞭解公務人員保障法的思想淵源，並掌握建立公務人員保障法制應有的方向。

#### 壹、自然正義原則

##### 一、自然正義原則之概念

自然正義原屬法律哲學上之概念，為法律所要實現之最高理念或理想。由立法者制定法律，用以維持生活秩序之安定，定紛止爭者，乃「法律正義」；依「分所當取，取之不傷廉」之原則，改革不合理秩序，謀求生活秩序之正當者，即「自然正義」。<sup>25</sup>自然正義不論何時何地，均具有支配人類社會生活之力量<sup>26</sup>。自然正義於立法上，得為指導原則與批判之依據；在司法上，追求法之

---

<sup>25</sup> 參見洪遜欣，自然正義。收錄於國立編譯館編，《法律辭典》。台北，民76，頁190。

<sup>26</sup> 參見洪遜欣，《法理學》，自版，民74，初版四刷，頁281-282。

安定性與妥當性，亦有相同之功能。就實定法之全體觀察，其應為自然法上正義原理之表現。但就每個個案之適用，理論上未必能符合自然正義。然而實定法恆須遵循自然正義原則，以求符合正義之理念。故自然正義實為法律之基本精神，<sup>27</sup>而為法官造法、法律解釋及形成法理之依據。且賦與司法實現自然正義之功能，方能提供制度上之保護，避免政治上多數人利用民主原則所可能發生之專斷。<sup>28</sup>

## 二、自然正義原則與公務人員保障法之關聯性

自然正義原則乃以自然法為基礎，因其為形成法理之根據，故應認為自然正義原則係居於最後檢證之地位，於其他法律原則無法確保案件之正當性與妥當性時，再尋求自然正義原則之適用。因此，自然正義原則實為確保正當性與妥當性之最後一道防線。自然正義原則在我國憲法精神及法律理念中，其蘊含自然正義原則之內涵者，所在多有。凡規定對弱勢團體之保護，或規定對人民自由權利侵害之際須為告知、聽證及理由陳述者，均屬自然正義原則之作用。此一見解既符合民主國家落實人民參與，法治國家保障人民權利，福利國家及社會福祉之目標，復能兼顧人性尊嚴與行政效能，確保國家行為之正當性與妥當性。<sup>29</sup>

自然正義原則於英國，乃源於普通法，並為法院所肯認。在美國憲法第五條及增修條款第十四條賦與正當程序憲法上之地位。<sup>30</sup>然而，在我國欲以憲法第八條之規定為正當法律程序在行政法上原理原則之理論架構與實踐，似有未足。但於憲法第七條之法律上平等、第八條至第十四條之自由權保障、第十五條之生存權

---

<sup>27</sup> 參陳志全，*行政法上自然正義原則初探*，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北，三民書局，民88年3月再版，頁29-52。

<sup>28</sup> 參見陳適庸，《現實法學之形成及其思想方法之研究》，民70自版，頁187。

<sup>29</sup> 同註二十七，陳志全，*行政法上自然正義原則初探*，頁29-30。

<sup>30</sup> 參見羅傳賢，《行政程序法基礎理論》。台北，五南，民82，頁46。

、工作權及財產權保障與第十六條之請願權、訴願權及訴訟權保障、基本國策中第一百五十二條至第一百五十七條社會安全之規定及增修條文第十八條等，均寓有自然正義原則之精神。自然正義原則實具有保障人民權利，提升行政效能與維護人性尊嚴等功能。故我國憲法雖無自然正義原則之明文，然於上述諸條之規定，均隱含自然正義原則之精神。<sup>31</sup>現代行政之目的在確保人民之自由權利，制約國家權力行使，維護人性尊嚴，並盡國家生活照顧義務。故應有承認自然正義原則之實益，如違反經驗法則，未為告知、聽證或說明理由，固屬違反自然正義，而不符公平正義之社會制度或規範，似均不妨透過自然正義，檢證其正當性與妥當性，使現代行政之目的與功能獲得實現。<sup>32</sup>現行公務人員保障法全文計三十五條，亦隱含自然正義原則，尤其於行政程序法，明定聽證程序，可謂自然正義原則之落實。

### 三、小結

法治國家均強調分權原理，依法行政原則，認國家行為須有可預測性，行政裁量不能濫用或為越權裁量，並必須注意比例、誠信、合於行政目的與公共利益等原則。<sup>33</sup>就程序而言，不允許立法者藉專斷的程序侵害人民之自由及財產，亦不得透過司法程序或行政程序藉國家權力，對人民為侵害。亦即須完全符合正當性之要求，排除恣意性之要素。自然正義原則給與具有利害關係之當事人公正陳述意見之機會。在實體方面，禁止專斷性之政治權力行使，排除恣意性及產生專斷之可能性。如國家總動員法與警察法之授與行政部門廣泛裁量權，又無程序保障及救濟與補償之規定，實有違自然正義原則。此外，立法、行政與司法均須具有法治主義之觀念與平等之思想，始符自然正義原則之要求。故自

---

<sup>31</sup> 同註二十七，陳志全，行政法上自然正義原則初探，頁 32-33。

<sup>32</sup> 同註三十，羅傳賢，《行政程序法基礎理論》。頁 48。

<sup>33</sup> 參見城仲模，四十年來之行政法，《法令月刊》，第 41 卷，第 10 期，民 79，頁 65。

然正義在我國為法律上之原理原則，屬實質的法規範，可作為裁判之根據。<sup>34</sup>我國公務人員保障法，為立法院通過並經總統公布施行之法律，自然正義原則亦為本法之重要原理原則之一。

## 貳、法治國理念

### 一、法治國理念之內涵<sup>35</sup>

就形式法治國之觀點，凡是國家能藉由憲法或制定法而拘束自身之行動，同時能透過制定法與法院保護個人之自由與財產者即屬之；然而就實質法治國之觀點，則須強調國家所扮演之角色與任務，亦即其基本權力作用—立法、司法、行政間分受合憲規範、制定法、法規範之拘束。按國家權力之運作，須遵守分權之理念，亦即立法皆須受合憲規範之拘束，行政權須受依法行政原則之限制，司法權則受到制定法、法規範之拘束，並須提供個人自由與權利之保障。<sup>36</sup>法治國理念僅是一項憲法之基本原則，其並非對每一項具體事實以憲法位階之規定，對所有細節提供明確、特定之解決依據，而是各依實際之狀況將此原則予以具體化。就法治國之理念觀之，實質正義（materiale Gerechtigkeit）與法律安定性（Rechtssicherheit）皆為其所追求之目標，然而就立法者之立場，兩者間往往無法同時兼顧，而使其相互間每呈現出衝突之現象，有時優先考慮法律安定性，有時則強調實質正義之追求。例如消滅時效、法律救濟期間等制度即是強調法律安定性，至於再審、非常上訴、消滅時效之中斷與未完成等制度則是著重實質正義之追求。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 同註二十七，陳志全，行政法上自然正義原則初探，頁 35-36。

<sup>35</sup> 參彭國能，法治國之基本理念，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北，三民書局，民 88 年 3 月再版，頁 392-404。

<sup>36</sup> 同註三十五，彭國能，法治國之基本理念，頁 392。

<sup>37</sup> 同註三十五，彭國能，法治國之基本理念，頁 393。

在法治國理念下，國家與人民之法律關係，係透過普遍之法規範加以拘束，不僅對於國家權力作用之運作有其適用，且亦使人民對此運作可加以預測。法治國家成立之最基本要素乃為「依法行政」，而行政之作用須受制定法與法規範之拘束，此處所指之法規範不限於形式之法律，也包括了成為憲法、法律以及行政命令之法源。至於依法行政之內容，主要包括了法律優位、法律保留之原則；法律優位積極之意義乃指國家之行為，尤其是行政之作用須在制定法公布後始得為之，亦即法律在位階上高於國家之權力作用；至於消極之意義則係任何行政行為皆不得違反法律之規定。另法律保留意謂憲法將特定之判斷權限予以保留，除非透過形式之法律予以明白之授權，否則行政作用僅得在法律所明定之情形下始得實施。<sup>38</sup>

## 二、法治國理念與公務人員保障法之關聯性

就立法、司法、行政之性質而言，其各自受到不同範圍之拘束，首先立法受到合憲規範之拘束，而使其所訂立之制定法能合乎憲法所揭櫫之基本精神；反之，司法與行政則同受「法」(Recht)與「制定法」(Gesetz)之拘束。其中法規命令(Rechtsverordnung)可說是介於立法與行政間之交點，因為基本上，每一個執行機關在其權限內皆能依制定法授權發布法規命令，即依照該行政事務之內涵、適用領域及意義而透過實際之執行將法律規範予以具體化。<sup>39</sup>

法治國之基本理念主要係由法律安定性、法之和平狀態、權力之分立、以正式之制定法作為法規範之主要內容、禁止以命令代替法律、法律須以民主方式制定、依法行政原則、平等原則、

---

<sup>38</sup> 同註三十五，彭國能，法治國之基本理念，頁395。

<sup>39</sup> 同註三十五，彭國能，法治國之基本理念，頁396-398。

比例原則、公務人員基本權利之保障以及由獨立之法院提供人民權利保護之途徑等要素組成。法治國理念對於公務人員保障法之影響係指國家權力之運作僅能依憲法與形式上、實質上皆合乎憲法規定，且已公布之法律始得發動，以保障公務人員尊嚴、自由、正義與法律安定性。<sup>40</sup>準此，法治國理念賦予公務人員保障法之法律優越的地位，並考量適法性原則，以防止領導者將法律作為遂行己身意志的工具，公務人員基本權利爰獲得基本之保障。

### 三、小結

法治國原則最基本乃在要求國家必須提供公務人員一個能夠實現基本權利及防禦基本權利受到侵害的手段。法治國原則可具體化為多項重要原則，如：基本權利之保障、權力分立原則、依法審判、比例原則、公權力行為需要司法審查、司法保障與訴訟上基本權利、法律溯及既往之限制、公法上賠償制度及憲法之最高規範性，<sup>41</sup>準此，如行政措施有侵害基本權利之虞時，必須讓公務人員擁有一個能在行政程序中，有效的主張其利益之可能性。<sup>42</sup>因此，法治國理念除了要求公務人員遵守法令規定外，並藉由憲法或法律制定而拘限國家之行動，以防止國家絕對權力存在，而實質上，則基於法律優位與法律保留等原則，使公務人員個人權益能經由國家權力之調節與限制而獲得確保。亦即國家之行政行為須於法律公布實行後始得為之，且任何行政行為皆不得違反法律之規定，除非法律明文授權，否則行政機關之行政行為僅能在法律明定範圍內為之，公務人員權益受到侵害時，必須提供有效救濟程序及獨立審判機關以為權益保障之途徑。<sup>43</sup>法治國之理念乃

---

<sup>40</sup> 同註三十五，彭國能，法治國之基本理念，頁399。

<sup>41</sup> 參見法治斌、董保城，《中華民國憲法》，台北，空中大學，民85，頁392-404。

<sup>42</sup> 參見劉憲英，基本權之程序保障功能，碩士論文，輔仁大學法律研究所，民84年6月，頁54。

<sup>43</sup> 參見周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，碩士論文，國立政治大學公共行政，民87年7月，頁34-35。

賦予法律規範具優越之地位，並考量適法性之原則，以免領導者將其作為遂行己願之工具。蓋法律規範最主要之功能之一即在侷限政府權力之發動，並提供人民權利有效之保障，因此，欲建立實質之法治國，除了形式上全民遵守法令之規定外，並能使公務人員之尊嚴與權益獲得相當之尊重與保障，始為不可或缺之要素。<sup>44</sup>是以，舉凡人性尊嚴、權利平等原則、監督原則、法拘束性原則、法院保障原則以及逾越盡止原則皆須加以運用在公務人員保障法之內容並遵守之。

### 參、人性尊嚴理念

人性尊嚴從字面上意義來看，似乎具有道德、倫理的意涵，亦為在宗教上、文化上廣泛被使用的概念。然隨著德國基本法將人性尊嚴明文規定，而日本憲法中亦有「個人尊重」、「個人尊嚴」之原理，已使人性尊嚴此一觀念，從限於傳統倫理道德、宗教信仰上的用語，擴展成為法律上用語。<sup>45</sup>茲就人性尊嚴理念在法律上意涵為何及對公務人員保障法之影響，探討如下：

#### 一、人性尊嚴的意義

德國基本法第一條第一款首開在憲法中明文保障人性尊嚴之先例，德國學者對於人性尊嚴所作的法律定義可分為兩種方式：一種是正面積極的去描述人性尊嚴的意義，亦即嘗試去解說「人性尊嚴是什麼？」另一種則是以反面的方式去描述「人性尊嚴何時受到傷害？」以下就此二者說明之：<sup>46</sup>

##### （一）正面積極的定義方式

---

<sup>44</sup> 同註四十三，周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，頁15。

<sup>45</sup> 同註四十三，周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，頁18。

<sup>46</sup> 參見黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北，三民書局，民88，頁10-26。

從正面為人性尊嚴下定義的方式，其定義大多相當抽象而難於掌握，其對人性尊嚴之描繪，如「之所以形成人格者」、「人的固有價值、獨立性、本性、本質」、「在特殊且本質的意義下形成個人的東西」、「人的人格之核心」等。其中又以Gunter Durig 的定義較為詳密，他認為：「人性尊嚴與時間及空間均無關係，而是應在法律上被實現的東西。他的存立基礎在於：人之所以為人乃在於其心智，這種心智使其有能力自非人的本質脫離，並基於自我的決定去意識自我，決定自我，形成自我。」<sup>47</sup>

## （二）反面消極的定義方式

這種定義方式認為人性尊嚴乃一極不確定的法律概念，因而為了使其在法律上便於實現，乃從其受侵害過程的角度來觀察。德國聯邦憲法法院在其判決中所採用的著名的物體公式（Objektformel），即為此種定義方式之著例。所謂物體公式是指「當一具體的個人，被貶抑為物體、僅是手段或可代替之數值時，人性尊嚴已受傷害。」因為一個人既被矮化為物體、手段或數值，自然不必在意其精神意識，遑論其自治、自決，因而極易成為他治他決之客體，自構成對人性尊嚴之嚴重侵害。<sup>48</sup>

## 二、人性尊嚴與公務人員保障法之關聯性

人性尊嚴理念不只在行政之施為運作上為最高之指導規範，而且是促進改良行政的最高目的。此外，從行政法產生的歷史背景觀察可知，人性尊嚴理念不只在現實的行政作用和將來的行政改良上有其功能，即使在促使行政法產生的歷史背景中，亦扮演一舉足輕重之角色。促使行政法產生之兩大思想背景—權力分立思想和法治國思想，皆是立足於人性尊嚴之維護上。在專制王朝時期，國家施政皆以君主一人之意思為斷，人民只是被統治的客

<sup>47</sup> 參見蔡維音，德國基本法第一條人性尊嚴規定之探討，《憲政時代》，第18卷，第1期，頁39。

<sup>48</sup> 參見李震山，人性尊嚴之憲法意義，《律師通訊》，第150期，頁36。

體，毫無個人尊嚴可言。為了改進這種現象，使人民立足於和國家同等的地位，不再單純是國家統治的客體，以確保人性尊嚴，遂激發了權力分立和以法為治兩大時代思想，更因而促使行政法產生，所以人性尊嚴可說是產生行政法最根本的思想基礎。<sup>49</sup>在公務員法之領域中，和人性尊嚴最有密切關係者，厥為特別權力關係之理論。因此理論直接關係到公務員基本權利之保障和司法救濟權之有無。原本人性尊嚴理念要能落實，是要所有國家機關，也就是所有的公務人員於執行職務時能夠體認：行使職權，替國家執行公權力，應該以維護人的尊嚴，保護人民的權益為最高理念，但是這些因加入國家權力體系，為國家遂行行政職務之公務員，卻因傳統特別權力關係理論之影響，被視為國家機器的螺絲釘，為使該機器順利運轉，其基本人權之侵害不以有法律依據為必要，其權利受侵害時也不可請求司法救濟。<sup>50</sup>特別權力關係理論起源於德國，日本加以引進，我國自德、日引進後，採取較德、日更為嚴厲的措施，一概不承認公務員對其財產上、身分上爭議之處分，有提起訴願及訴訟之權。德國特別權力關係之理論，在第二次大戰後已有了重大之變更，<sup>51</sup>尤其以一九五七年 Ule 教授所提倡的基礎關係和管理關係區分之論最為顯著，一九七二年聯邦憲法法院在有關監獄受刑人秘密通訊自由的判決中，更明白肯認限制基本人權須有法律依據之要求亦適用於特別權力關係。我國實務上對於特別權力關係之突破，始於大法官會議釋字第一八七號解釋，其後有二一、二四三、二六六、二九八、三一二、三二三和三三八等號解釋，將特別權力關係之範圍逐步予以縮小，對公務員基本權利和人性尊嚴之維護，發揮了莫大的效用。<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> 同註四十六，黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，頁 15-16。

<sup>50</sup> 參見許宗力，中國比較法學會八十一年研討會第三專題「人性尊嚴與行政法」之評論，刊於《行中國比較法學會學報》，13 輯，頁 241。

<sup>51</sup> 參見吳庚，《行政法之理論與實用》，台北，三民書局，民 82，頁 133。

<sup>52</sup> 同註四十六，黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，頁 18。

從人性尊嚴的角度觀察人事行政，吾人以為最值得強調者乃是法律保留原則的適用。法律保留原則之適用範圍，雖有一部保留、全部保留與重要性理論等諸說之差異，但是無論依據何種理論，秩序行政由於涉及人民自由權利之干涉，必然都有法律保留原則之適用。<sup>53</sup>是以，藉由法律保留原則在人事行政領域之規範作用，使所有涉及對公務人員基本權利限制或侵害之事項皆必須以公務人員相關法律為依歸，以期適當維護公務人員權益，而能落實人性尊嚴之保障。

### 三、小結

人性尊嚴理念是德國基本法上首先發展出來的信念，<sup>54</sup>人性尊嚴理念本是一個文化哲學性質濃厚的概念，在轉成為實定法上的法律概念時，應賦予更具體的意義，並解說其於法律上的作用與影響。吾人以為本於人本身即為最高價值之理念，一切人類社會法制皆應以實踐人性尊嚴為目標，宜在憲法上明文加以規定，使其成為憲法價值體系之一環。如果憲法沒有明文，亦應以之為制法立憲之精神，並將之當作解釋憲法的基本原則之一。<sup>55</sup>是以，人性尊嚴理念與行政法的關係極為密切，更為公務人員保障法施行之最高指導原則。

## 肆、正當法律程序原則

### 一、正當法律程序的意義

「正當法律程序」一詞，係肇始於英國一二一五年的大憲章（Magna Charta）。<sup>56</sup>至美國聯邦憲法第五條修正案採用「正當法

---

<sup>53</sup> 同註四十六，黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，頁19。

<sup>54</sup> 同註四十八，李震山，人性尊嚴之憲法意義，頁37以下。

<sup>55</sup> 同註四十六，黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，頁20。

<sup>56</sup> 參見劉慶瑞，《比較憲法》。台北，三民書局，民76四版，頁58。

律程序」之規定後，各州憲法紛紛仿效，此原則乃成為在美國非常普遍的保障人權之概念。<sup>57</sup>「正當法律程序」，其意義就字面而言，乃可能僅解為係對於程序法上之限制，而其於美國聯邦憲法制定之本意亦僅係欲以此原則來防止行政和司法對於人民生命、自由和財產之非法程序的侵犯。惟至十九世紀，聯邦法院乃擴大「正當法律程序」之適用，亦即認為：「正當法律程序」不僅是指公平合理的司法程序，亦兼指公平合理的法律。<sup>58</sup>故可知「正當法律程序」乃是指政府一切權力行使或對人民權利之侵害和限制皆須遵循的法之原則。

## 二、正當法律程序原則在公務人員保障法之適用

「正當法律程序」乃在制約政府行使權力使其不至流於恣意之原則，而制定公務人員保障法之目的，亦與「正當法律程序」目的有其相同處，公務人員保障法中有頗多規定即係反應出「正當法律程序」者，諸如：公務人員保障法第四條規定，公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。同法第五條規定，公務人員提起再復審及再申訴案件，於審理期間，如有查證之必要，公務人員保障暨培訓委員會得經決議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公務人員保障暨培訓委員會提出報告。查證者可借調閱相關文件及訪談有關人員，俾能客觀認定事實及探究事實真象，消除政治偏私，及杜絕行政權之專擅，且可集思廣益以實現正義。惟於適用時，應注意衡量當事人基本權之保障與政府之行政效率和負擔。同法第六條規定，審理保障案件之人員（協助辦理保障案件人員準用之）有與提起該保障案件之公務人員有配偶或三親等內血親、姻親關係者

---

<sup>57</sup> 參見荊知仁，《美國憲法與憲政》。台北，三民書局，民80再版，頁78。

<sup>58</sup> 參見周道濟，《基本人權在美國》。台北，臺灣商務印書館，民66初版，頁27。

、曾參與該保障案件之處分或復審程序者或與該保障案件有利害關係者，應自行迴避。審理及協助辦理保障案件之人員應迴避而不迴避者，應依法移送懲戒。蓋行政程序之進行應力求公正、公平，為確保當事人利益，故有此等規定，使行政程序不致因人而有偏頗，符合「正當法律程序」之精神。同法第二十二條規定，復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。

### 三、小結

所謂「正當法律程序」原則之原意，乃僅指「非經法律所制定的程序，不得剝奪或限制人民的生命、自由和其他權利。」亦即其原意乃僅限於防止公權力不依法定程序而恣意侵害人身自由。<sup>59</sup>「正當法律程序」所注重者非僅係事後救濟管道之順暢，對於事前之程序亦予以注意。不僅係程序須正當，甚至於實體亦須正當，亦即法律內容亦須受「正當法律程序」之檢視。「正當法律程序」原則於我國應屬具有憲法層次之行政法之一般原則，其適用範圍甚廣，無論行政、立法、司法皆須受其拘束。其功能，應如學者所述，係公務人員權利保障之最後武器，而其機能，並不單純只是程序面，當亦包含實體面。行政命令之訂定、行政處分之作成、行政契約之訂立、行政計劃之擬定、行政強制執行以及聽證程序等，亦皆應遵循「正當法律程序」原則。<sup>60</sup>正當法律程序原則在公務人員保障法之運用，除注重公務人員權益遭受侵害之事後救濟，更重視事前防禦之程序，對於公務人員為不利處分前，均應予以該員告知、辯解、防禦之機會。

---

<sup>59</sup> 參見林國漳，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北，三民書局，民國88，頁15-26。

<sup>60</sup> 同註四十六，頁26。

## 第二節 我國公務人員保障法之政策內容分析

公務人員保障法是公務人員保障制度之實體法兼程序法，其制定可由專責機關公務人員保訓委員會統籌規劃辦理各種保障事項。<sup>61</sup>茲就該法之政策內容分為法規性質、保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等五部分說明如下：

### 壹、公務人員保障法與其他法律之適用關係<sup>62</sup>

#### 一、公務人員權益保障事項應優先適用公務人員保障法

公務人員保障法公布施行前，有關公務人員權益保障事項，本係散見於各法規。於本法公布施行後，如就同一事項數法規有規定時，應優先適用公務人員保障法之規定。例如，機關對於公務人員專案考績一次記二大過免職，依公務人員考績法第十七條所規定之「復審」、「再復審」程序，與公務人員保障法之規定不同，應適用公務人員保障法之規定。公務人員考績法所定之程序即不再適用。

#### 二、公務人員保障法未規定之事項，適用其他法律之規定

有關公務人員權益保障事項如公務人員保障法未規定時，則應適用其他法律之規定。例如，公務人員應參加公務人員保險，於保險事故發生時，具有保險金給付請求權，則適用公務人員保險法之規定。又如公務人員任職滿一定之期間，即具有參與考績權，係適用公務人員考績法之規定。

---

<sup>61</sup> 參見林基源，〈公務人員保障制度之回顧〉，收錄於考試院彙編，《公務人員保障法專輯》，86年1月，頁11-12。

<sup>62</sup> 同註六十一，林基源，〈公務人員保障制度之回顧〉，頁12-14。

## 貳、保障對象<sup>63</sup>

### 一、適用本法之人員

公務人員保障法之適用對象依公務人員保障法第三條規定，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。但不包括政務官及民選公職人員。故凡法定機關內，除依公務人員任用法任用之人員外，司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、稅務人員、外交領事人員、警察人員及依派用人員派用條例進用之人員、交通事業人員任用條例任用之人員及依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之公務人員等依法任用人員亦為本法之適用對象。又凡經依公務人員相關任用法律任（派）用後，即取得公務人員身分，其經銓敘部銓敘審定「合格」、「先予試用」、「合格實授」、「准予登記」有案之資格者均應加以保障。

### 二、準用本法之人員

此外，公務人員保障法第三十三條規定：下列人員亦可準用本法之規定，（一）教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。（二）公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員。（三）機關組織編制中依法聘用（任）、雇用人員。至於政務人員、民選公職人員、行政機關未依行政命令自行雇用之編制外人員以及軍職人員，則均非屬公務人員保障之適用主體。

---

<sup>63</sup> 同註六十一，林基源，公務人員保障制度之回顧，頁 15-16。

## 參、實體保障項目<sup>64</sup>

公務人員之實體保障項目，依公務人員保障法第二條規定，係以公務人員之身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之範圍，茲就各項目之主要內涵分述如下：

### 一、身分之保障

#### （一）公務人員之身分非依法律不得剝奪：

公務人員之身分保障權係指公務人員得主張非有法定原因，非依法定程序，不得任意免職或為其他身分之變更。公務人員保障法第七條第一項規定：「具有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。」所稱之「公務人員身分」係指具有公務人員任（派）用資格，依法任（派）用經銓敘審定合格之現職人員。具有公務人員身分者，其身分是否受法律之保障在本法施行前，向有爭議，為明確起見，該法第七條第二項前段乃規定：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。」是為我國法制上之直接規範之法律依據，以杜其爭議。所稱「非依法律不得剝奪」，係指公務人員身分之剝奪應依法律為之，例如，公務人員考績法之專案考績記二大過或考績列為丁等發生免職之效果、公務人員懲戒法上之撤職處分、因刑事犯罪受法院褫奪公權之宣告等均是依法律而剝奪公務人員之身分。

#### （二）基於身分請求權之保障：

因公務人員之身分而得享有之公法上請求權，公務人員保障法第七條第二項亦規定：「基於身分之請求權，其保障亦同」例如，基於身分而生之俸給權、退休金請求權、福利互助金請求權等皆屬公務人員權利保障範圍。

---

<sup>64</sup> 同註六十一，林基源，公務人員保障制度之回顧，頁 16-17。

### （三）停職或復職之保障：

停職係指停止公務人員職務之執行，但並不喪失公務人員之身分。停職雖非懲戒處分之一種，惟常為懲戒或刑事訴訟進行政序中之一種處置，與人民服公職之權利難謂無影響。故停職之事由消滅後，其復職亦應受到法律之保障。故於公務人員保障法第八條規定：「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；除前經移送懲戒或其他法律另有規定者外，服務機關或其上級機關應自受理之日起三十日內通知其復職。依前項規定復職之公務人員，服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當之其他職務。經依法停職之公務人員，於停職事由消滅後三個月內未申請復職者，服務機關或其上級機關人事單位應負責查催；如仍未於接到查催通知之日起三十日內申請復職，除有不可歸責於該公務人員之事由外，應視同辭職。」。

### （四）機關裁撤、組織變更或業務緊縮時之身分保障：

因非可歸責於公務人員之事由，而係因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，職缺減少，公務人員之職務仍應予保障。公務人員保障法第九條規定：「公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，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務者，適用公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任規定，仍以原職等任用並敘原俸級或同數額俸點之俸級。」。

### （五）因公涉訟之保障：

公務人員保障法第十三規定：「公務人員依法執行職務涉訟或遭受侵害時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協

助。前項情形，其涉訟或遭受侵害，係因公務人員之故意或重大過失所致者，其服務機關應向該公務人員求償。」俾公務人員執行職務無後顧之憂，使公務人員勇於任事。

## 二、工作條件

### （一）必要機具及良好工作環境之提供：

公務人員保障法第十條規定：「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。」以確保公務人員執行職務「工欲善其事，必先利其器」之要求。

### （二）執行職務安全之保障：

公務人員保障法第十一條規定：「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。」行政院與考試院會銜發布之「公教員工安全維護辦法」即為與本條規定有關之法規，未來亦應配合案例之累積適時修訂。

### （三）不受違法工作指派之保障：

依公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」又依刑法第二十一條第二項規定：「依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限。」惟上開規定對於公務人員不受違法命令指派之保障，仍屬間接。故公務人員保障法第十二條規定：「公務人員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為。」

### （四）上班時間以外執行職務補償之保障：

公務人員保障法第十四條規定：「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。」俾保障公務人員依上班時間以外執行職務者，應給

予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。

### 三、官職等級

公務人員之官職等級係依公務人員任用法所定之法定資格，自應受法律之保障，非依法律不得變更。公務人員保障法第十五條規定：「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。」例如機關擬任之公務人員，經人事主管機關審查而降低原擬任之官等（大法官會議釋字第二三二號解釋，機關擬任公務人員，經人事主管機關審查而降低原擬任之官等者），自屬對於服公職權利之侵害，係屬公務人員保障法之保障範圍。

### 四、俸給

#### （一）俸級之保障：

公務人員之俸給權係公務人員執行職務之報酬，國家對於公務人員依法執行職務，實現國家公法上之目的自應給予一定之報償。俸給權係屬公務人員對於國家之公法上請求權，自應加以保障。公務人員保障法第十六條規定：「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。」

#### （二）加給之保障：

加給係因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給予，為公法上之請求權。同法第十七條規定：「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。」是以，俸給權包括經銓敘審定之俸級及因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與，均為公法上之請求權。

## 肆、保障組織<sup>65</sup>

### 一、復審、再復審之受理機關

---

<sup>65</sup> 同註六十一，林基源，公務人員保障制度之回顧，頁 17-18

依公務人員保障法第十八條及第十九條之規定，復審或再復審應以「行政處分」為標的。按民國八十九年六月十四日修正施行之訴願法第三條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指為中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」<sup>66</sup>故復審或再復審應以具備行政處分所定之要件始足當之。

另據大法官會議歷次相關解釋意旨，例如，對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二一號）依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（釋字第二四三號）公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）審定之俸級（釋字第三三八號）等事項，均係足以改變公務員身分關係或於公務員權利有重大影響，自己發生公法上之法律效果，應為復審之標的。至於未改變公務員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，均屬內部之管理措施，應依申訴或再申訴之管道救濟之。

依公務人員保障法第二十二條之規定，復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。<sup>67</sup>又公務人員保障法第

---

<sup>66</sup> 按民國八十九年六月十四日修正前訴願法第二條第一項規定：「本法所稱行政處分，為中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」

<sup>67</sup> 依訴願法第三條之規定，其準用之結果為：一、不服鄉、鎮、市公所之行政處分者，向縣（市）政府提起復審；二、不服縣（市）政府之行政處分者，向省政府提起復審；三、不服省政府各廳、處、局之行政處分者，向省政府提起復審；四、不服省政府之行政處分者，向中央主管部、會、署提起復審；五、不服直轄市政府各局、處之行政處分者，向市政府提起復審；六、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、署提起復審；七、不服中央各部、會、署之行政處分者，向原部、會、署提起復審；八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起復審。復依訴願法第四條之規定，準用之結果為：公務人員對於訴願法第三條以外之中央或地方機關

十九條第二項規定：「不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者，仍適用前項之規定。」亦即，不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定，其再復審之受理機關仍為保訓會。<sup>68</sup>

復審程序準用訴願法，各機關應依訴願法第二十六條規定，設復審審議委員會。惟復審審議委員會之組成人員與訴願審議委員會之組成人員，基於機關組織人員精簡原則及訴願法所規定之訴願標的，原係訴願單位辦理之業務，且大法官會議釋字第二四三號解釋亦提及復審、再復審相當於訴願、再訴願，原則上以相同為宜。

## 二、申訴、再申訴之受理機關

依據公務人員保障法第二十三條之規定，申訴或再申訴應以「服務機關所提供之工作條件」及「所為之管理認為不當」為標的。依據公務人員保障法第二十三條第二項規定，申訴應向服務機關提出。服務機關則應依所申訴之事件內容或性質，決定案件承辦之主管單位。例如，不服未改變公務人員身分之考績評定，應由人事單位辦理；對於執行職務所需之機具設備不足，應由總務單位辦理。

## 伍、保障程序<sup>69</sup>

### 一、復審、再復審程序

---

之行政處分提起復審時，應按其管轄等級，比照訴願法第三條之規定為之。

<sup>68</sup> 依公務人員保障法第十八、十九及三十四條規定：公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得向原處分機關或其上級機關提起復審。不服復審機關所為之復審決定，得於收受復審決定書之次日起三十日內，向保訓會提起再復審。不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者，仍向保訓會提起再復審。依公務人員保障法第二十一條規定，經依本法所定程序提起復審、再復審者，不得復依其他法律提起訴願、再訴願或其他類此程序。

<sup>69</sup> 同註六十一，林基源，公務人員保障制度之回顧，頁 20。

### （一） 標的

依公務人員保障法第十八條及第十九條之規定，復審或再復審應以「行政處分」為標的。查訴願法第二條第一項規定：「本法所稱行政處分，為中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」故復審或再復審應以具備行政處分所定之要件始足當之。另據大法官會議歷次相關解釋意旨，例如，對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二一號）依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（釋字第二四三號）公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）審定之俸級（釋字第三三八號）等事項，均係足以改變公務員身分關係或於公務員權利有重大影響，自己發生公法上之法律效果，應為復審之標的。至於未改變公務員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，均屬內部之管理措施，應依申訴或再申訴之管道救濟之。

### （二） 受理機關

依公務人員保障法第二十二條之規定，復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。依民國八十九年六月十四日修正前訴願法第三條之規定，其準用之結果為：一、不服鄉、鎮、市公所之行政處分者，向縣（市）政府提起復審；二、不服縣（市）政府之行政處分者，向省政府提起復審；三、不服省政府各廳、處、局之行政處分者，向省政府提起復審；四、不服省政府之行政處分者，向中央主管部、會、署提起復審；五、不服直轄市政府各局、處之行政處分者，向市

政府提起復審；六、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、署提起復審；七、不服中央各部、會、署之行政處分者，向原部、會、署提起復審；八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起復審。復依訴願法第四條之規定，準用之結果為：公務人員對於訴願法第三條以外之中央或地方機關之行政處分提起復審時，應按其管轄等級，比照訴願法第三條之規定為之。<sup>70</sup>又公務人員保障法第十九條第二項規定：「不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者，仍適用前項之規定。」亦即，不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定，其再復審之受理機關仍為保訓會。

### （三）不利益變更禁止原則

公務人員保障法第二十條規定：「公務人員保障暨培訓委員會對於再復審案件，不得為較原處分不利於該公務人員之決定。」是為「不利益變更禁止原則」。其立法之目的在於使公務人員不致畏懼提起再復審而設，俾加強對公務人員權益之維護。

### （四）救濟途徑

保訓會所為之再復審決定，當事人如有不服，仍得向行政法院提起行政訴訟以為救濟。本法第二十一條規定：「公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向司法機關請求救濟。前項附記錯誤時，應以通知更正之，並自更正通知送達之日起，計

---

<sup>70</sup> 惟依民國八十九年六月十四日修正後之訴願法第四條之規定，其準用之結果為：一、不服鄉、鎮、市公所之行政處分者，向縣（市）政府提起復審；二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起復審；三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起復審；四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起復審；五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起復審；六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起復審；七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起復審；八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起復審。復依訴願法第五條之規定，準用之結果為：公務人員對於訴願法第四條以外之中央或地方機關之行政處分提起復審時，應按其管轄等級，比照訴願法第四條之規定為之。

算法定期間。如未依規定為附記，或未依規定通知更正，致再復審申請人遲誤法定期間者，自再復審決定書送達之日起一年內，視為法定期間。」其第一項稱「向司法機關請求救濟」意義較廣，目前係指向行政法院請求救濟。如未來公務員懲戒法依照大法官會議釋字第二九八號、第三九六號解釋之意旨，將公務員懲戒委員會之組織改採法院之體制，則對有關公務人員懲戒性質之再復審案件如有不服，改向公務員懲戒委員會請求救濟，本法之規定亦足以因應。

#### （五） 訴願法之準用

自從司法院大法官會議釋字第二四三號解釋以來，公務人員向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序。故公務人員保障法特將復審、再復審之程序明定準用訴願法之規定。該法第二十二條規定：「復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。」所謂準用訴願法之規定，除審理之程序外，舉凡提起之期間、管轄、文書格式、委員會組織等除本法另有規定者外之所有事項，均包括在內。

### 二、 申訴、再申訴程序

#### （一） 標的

工作條件及所為之管理。依據公務人員保障法第二十三條之規定，申訴或再申訴應以「服務機關所提供之工作條件」及「所為之管理認為不當」為標的。所稱「服務機關所提供之工作條件」，如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供、依法執行職務涉訟或遭受侵害時是否提供法律上之協助等；所稱「所為之管理認為不當」，如長官惑主管所為之違法工作指派、不改變公務人員身分關係之不當懲處或考績評定等。

## （二） 受理機關

依據公務人員保障法第二十三條第二項規定，申訴應向服務機關提出。服務機關則應依所申訴之事件內容或性質，決定案件承辦之主管單位。例如，對於未改變公務人員身分之考績評定不服，應由人事單位辦理；對於執行職務所需之機具設備不足，應由總務單位辦理。

## （三） 提出之程式及期間之遵守

申訴、再申訴案件提出之程式，依公務人員保障法第二十四條之規定，應以書面載明下列事項：1.申訴、再申訴人姓名、年齡、身分證統一編號、服務機關（單位）、職務、住所。2.事實。3.改善建議。4.年、月、日。關於申訴、再申訴案件期間之遵守，公務人員保障法之規定如下：1.申訴提出之期間：公務人員保障法對於申訴案件並未為期間之限制，故無論案件事實發生之時點距提出申訴之時點為何，均得提出。惟公務人員保障法係於八十五年十月十六日公布施行，並自同年月十八日起發生效力，其所定之申訴、再申訴制度為新創之制度。在本法公布施行前已發生並經處理過之案件，非屬本法所定之申訴、再申訴之案件，除其事實於本法生效後繼續存在者外，依法律不溯既往之原則，應非本法效力所及。2.服務機關處理申訴之期間：依公務人員保障法第二十六條第一項之規定，服務機關對申訴案件之答復，應自收受申訴書之日起三十日內為之，必要時得延長十日，並通知申訴人。逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。3.再申訴案件之處理期間：依公務人員保障法第二十六條第二項之規定，再申訴決定書，應自收受再申訴書之日起二個月內為之，必要時得延長一個月，並通知再申訴人。

## （四） 不予處理之情形

依公務人員保障法第二十九條規定，再申訴案件不予處理

之情形如下：

1. 無具體之事實內容者。例如，僅空言指摘某一機關工作風氣敗壞或長官之領導作風官僚等屬之。
2. 未具真實姓名、服務機關及住所者。再申訴之提出人如未具真實姓名、服務機關及住所，則無從確知再申訴提出之當事人或其服務機關及其住所，保訓會亦無從作成再申訴之決定，並無從為書狀之送達，故屬不予處理之事由。
3. 同一申訴事由，經再申訴決定後，仍再申訴者。凡經再申訴決定之案件，即不得再依通常方法聲明不服。故如同一申訴事由並無發現未經斟酌之新事實或新證據之情況下，保訓會應不予處理。

### 三、保訓會之查證權

公務人員保障法第五條規定：「公務人員提起再復審及再申訴案件（以下簡稱保障案件），於審理期間，如有查證之必要，公務人員保障暨培訓委員會得經決議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；受指派人員應將調查結果向公務人員保障暨培訓委員會提出報告。」其立法目的在於使承辦案件之委員或工作人員為瞭解案情，得於必要時經保訓會之決議，前往關係機關或其他處所查證，俾使案件之事實臻於明確，有助於案件決定之客觀公正。

### 四、保障案件決定之拘束力與執行力

#### （一）保訓會之追蹤權

原處分機關應於復審、再復審決定確定之次日起二個月內，將處理情形回復復審機關及保訓會。但必要時得延長一個月（公務人員保障法第三十條第二項）。所稱之「確定」係指公務人員不得再依通常程序請求救濟而言。若復審決定或再復審決

定係撤銷原處分，發回原處分機關重為處分，則參酌大法官會議釋字第三六八號解釋及日本學說見解，下級處分機關在事實不變之情況下，即應受該復審或再復審決定之拘束，不得重新為一內容相同之違法處分。公務人員保障法為貫徹復審制度之效力，賦予復審機關及保訓會追蹤權，以確保公務人員利用復審制度為權利救濟之立法意旨。再申訴案件經決定後，服務機關除有正當理由報經保訓會同意延長期限者外，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（公務人員保障法第三十條第三項）。

#### （二）保訓會將違失人員移送監察院或通知原處分機關之上級機關依法處理

原處分機關於公務人員保障法第三十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審查。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之上級機關依法處理（公務人員保障法第三十一條第一項）。

#### （三）保訓會對民意機關首長處罰鍰之權

公務人員保障法為貫徹公務人員保障案件決定之執行，對於民意機關首長特設保訓會得處罰鍰之規定。本法第三十一條第二項規定：「前項違失人員如為民意機關首長，由公務人員保障暨培訓委員會處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公布違失事實。」同條第三項並規定：「依第二項所處之罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

#### （四）定期刊登公報

公務人員保障法第三十二條規定：「再復審、再申訴決定書及其執行情形，應定期刊登公報。」俾藉由公報刊登之方式，使保障案件之決定可受公評，確保保障案件之品質，提昇公平性與客觀性。另一方面，亦可將案件之執行情形公諸於大眾，

強化案件決定之執行力。

## 陸、保障案件審議之流程<sup>71</sup>

保訓會為公正客觀審議保障案件，前經訂定「公務人員保障暨培訓委員會保障案件審議規則」，函報考試院核定，茲就本規則摘要說明如下：

### 一、程序審查

保訓會於收受再復審或再申訴案件後，由保訓會保障處或地方公務人員保障處先為程序審查。如發現非屬本會職掌，則函移有關機關辦理並副知提起或提出人。如發現係非屬公務人員保障法所適用之範圍，則行文函復當事人。如發現程序不合而其情形可以補正者，則由保障處或地方公務人員保障處擬稿函請補正，如不能補正或逾期不補正者，則由保障處或地方公務人員保障處擬具處理意見建請駁回本案。如案件合於程式，得進入實質審查者，則由保障處或地方公務人員保障處擬稿函請原決定機關或原函復機關答辯或答復。<sup>72</sup>

### 二、保障處或地方公務人員保障處擬具處理意見：

對合於程式得進入實體審查之案件，由保障處或地方公務人員保障處研判案情後，就本案之案由、事實摘要、再復審（申訴）意旨、答辯（復）意旨及處理意見等各項擬具處理意見書分案送請輪值之專任委員審查。

---

<sup>71</sup> 同註六十一，林基源，「公務人員保障制度之回顧」，頁 20。

<sup>72</sup> 保訓會於收受公務人員所提保障案件後，即就管轄權、聲請書是否符合於法定程式、有無逾期、當事人是否適格，有無一事不再理等情事，先作程序審查，非屬管轄權範圍者，應即移轉有關機關辦理，程序不合法而可補正者，並應限期補正；程序合法即應受理，對再復審案件，函請復審機關於二十日內檢卷答辯，對再申訴案件，則函請服務機關於十五日內將事實、理由及處理意見並附有關資料回復；俟機關答辯或答復後，由保訓會保障處擬具相關處理意見，送請承辦專任委員審查，再簽提保障案件審查會審議，必要時並得邀請當事人或相關機關派員代表列席審查會說明或作言詞答辯，嗣依審查會審查結果擬具決定書陳判後發送當事人及有關機關並刊登公報。

### 三、承辦專任委員審查：

輪值之專任委員接到保障處或地方公務人員保障處送請審查之案件後，就案件進行審查，並填具案件審查表，擲還保障處或地方公務人員保障處。

### 四、召開保障案件審查會審查決議：

承辦委員審查後，由保障處或地方公務人員保障處簽提保障案件審查會審議。保訓會保障案件審查會以副主任委員為召集人，由保訓會專任委員共同組成，就案件之審議採合議制。如有必要時，並得就該案件進行言詞辯論或邀請當事人或機關代表到會說明。

### 五、提報委員會會議審議決定

保障案件審查會決議之案件，由保障處或地方公務人員保障處依審查會審查結果擬具決定書稿，陳由主任委員列入委員會議程。經委員會審議決議，依委員會決定擬具會函附決定書陳由主任委員判發。決定書除函送提起（出）人及原決定機關外，並定期刊登公報，以周知大眾。<sup>73</sup>

## 第三節 結語

我國公務人員保障法是公務人員保障制度之實體法兼程序法，其制定除可由專責機關公務人員保訓委員會統籌規劃辦理各種保障事項外，並可使公務人員遭受不利處分時，得循一定程序請求救濟，公務人員之權利如一般人民之權利，當其權利遭受侵害時，應有完備之救濟程序。綜觀分析前述我國公務人員保障法之

---

<sup>73</sup> 進行公務人員保障事件之決定，依公務人員保障暨培訓委員會審議規則第二條規定，保訓會委員會由主任委員、副主任委員及委員組成。委員會由主任委員召集並為主席，主任委員因故不能召集時，指定副主任委員一人代理。主任委員、副主任委員均不能召集時，由委員互推一人代理。委員會每月舉行一次，必要時得召開時會議。委員會之召開需有應出席人數過半數之出席，其決議以出席人數過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。

政策內容發現，在公務人員之權利及保障方面，比較重要及較具特色之規定如次：

- 壹、本法之性質具有統攝性作用，對其他法律具有特別法之性質，亦即有關公務人員權益保障事項應優先適用公務人員保障法，該法未規定之事項，才適用其他法律之規定。此外，公務人員保障法公布施行前，公務人員權益保障事項原均散見於各項人事法規中，是以其他法規與公務人員保障法規定不同者，均應予配合修正。
- 貳、摒棄公務員與國家之特別權力關係，明文規範公務員與國家間之關係為公法上職務關係，明定公務員非依法律規定，不受撤職、休職、免職、退職、解除職務、解聘、資遣或停職等處分，使公務人員之工作權以及服公職權利獲得進一步之保障。
- 參、適用對象以法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。此外，教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員、公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員及機關組織編制中依法聘用(任)、雇用人員，亦可準用本法之規定。至於政務人員、民選公職人員、行政機關未依行政命令自行雇用之編制外人員以及軍職人員，則均非屬公務人員保障之適用主體。
- 肆、採行單軌制救濟原則，明定本法公布施行後，依本法所定程序提起復審、再復審者，不得復依其他法律提起訴願、再訴願或其他類此程序，俾免多軌救濟程序疊床架屋及審理結果不一時所可能引發的爭議。
- 伍、公務人員所受之行政處分，認為違法或不當，致損害其權益者，得提起復審、再復審，並請求司法救濟。公務人員對於

服務機關所提供之工作條件、福利等措施及所為之管理認為不當者，得提出申訴及再申訴。

陸、設置保訓會，明定該委員會所為保障案件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力。如不為執行，得移送監察院審查或逕送懲戒或處罰緩並公布事實。

柒、明定審理及協助辦理保障案件人員如與提起該保障案件之公務人員有配偶或三親等內血親、姻親關係者、曾參與該保障案件之處分或復審程序者或與該保障案件有利害關係者，均應自行迴避，其有應迴避而不迴避者，應依法移送懲戒。期使保障案件審查不受個人因素所影響，確保其公正與客觀。

惟我國公務人員保障法施行五年多以來，其政策內容在執行上發現諸多問題，本文將接續於下（第三）章，從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討分析，俾利有效對策之研擬。

## 第三章 我國公務人員保障法執行之問題分析

我國公務人員保障法僅有三十五條條文，且兼涵括實體與程序之規定，自公布施行以來，於實務運作及適用上遭遇諸多待解決之問題，茲就保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度分析有關問題如下：

### 第一節 保障對象

#### 壹 保障之對象未能涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員

本法第三條及第三十三條已明定其適用及準用之範圍，惟其所定對象未能涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員。實務上，諸如各機關之駐衛警、公立學校校長、助教、兼行政業務之教師、經各種公務人員考試錄取參加學習訓練中之人員、經公務人員考試分發至公營事業機構並依各該事業機構人員遴用辦法進用之人員、任職於具機關性質而支領公營事業機構待遇之人員等，即均非屬該法所保障之對象。<sup>74</sup>如此之制度設計，造成同屬一機關（構）之人員，有受該法保障與不受保障之爭議，似宜再檢討。

#### 貳 保障對象尚無就不同類別之公務人員因其職務之特性而有不同之保障規定

<sup>74</sup> 參見保訓會編印，《八十八年度中央及地方機關保障法制座談會手冊》，民 88 年 5 月，頁 31。

本法原條文規定之保障對象範圍，係除政務官及民選公職人員以外之所有編制內之有給專任公務人員；惟尚無就不同類別之公務人員（如法官、檢察官、外交官、公安人員等）因其職務之特性而有不同之保障規定。<sup>75</sup>僅能就各具不同工作性質特性之公務人員作通案性及一般性之規範，致無法落實公務人員權益之保障政策。

## 第二節 實體保障項目

### 壹、行政處分的認定稍嫌狹隘

我國學說與實務上過去一直對於行政處分及基於特別權力關係所發的指令採傳統之特別權力關係理論，行政法院過去對於行政機關對於所屬公務員所為之任命或免職等，均認為是對其公務員身分所為之處分，屬於行政（內部）範圍，明顯延襲傳統的特別權力關係理論，連同有關留職停薪和申請復職之規定，均不認其為行政處分在現行行政爭訟制度下，當然亦無透過爭訟獲得救濟之可能。<sup>76</sup>目前保訓會對得提起復審、再復審之行政處分範圍，亦僅限於司法院大法官會議所作之各號有關解釋例。<sup>77</sup>至於機關依考績法所作之記過或記大過懲處分，則僅容許當事人提出申訴與再申訴，而否認其有請求司法救濟之權的作法，顯然無法充分保障公務人員的權益。

### 貳、保障案件審理鮮採言詞辯論

---

<sup>75</sup> 參見周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法學學系博士論文，民90年1月30日，頁554。

<sup>76</sup> 參見黃啟禎，內部行政行為與行政訴訟。《法學研究》，第7期，民82，頁59。

<sup>77</sup> 參見邱華君，保障案件審理現況及檢討引言報告（一），收錄於保訓會編印，《八十八年度中央及地方機關保障法制座談會引言報告》，民88年5月，頁5。

保障案件審理的結果攸關當事人切身權益，惟實務上保訓會審議保障案件時，因編制內人力不足、案件審議決定時間緊湊及當事人往往未具法學素養又未委託律師代理等因素，致鮮採言詞辯論之程序，審查人員自然不易藉辯論過程探究事實真偽，從而作出客觀公正的決定。

### 參、保障案件的審理品質有待重視

在公務人員權利日漸受到重視的時空環境下，未來保訓會的工作量勢將愈來愈形繁重，然以保訓會以現有保障處（四名）及地方公務人員保障處（七名）計十一名承辦人員職司攸關全國公務人員權益的保障案件處理意見之擬具，分陳四位科長、二位專門委員、二位副處長及處長核稿後，再分送七位專任委員審查，人力已顯不足，加以保障案件之前置作業僅有服務機關一級，<sup>78</sup>如此，勢必影響個案處理的速度，從而影響保障案件審理之品質。

### 肆、公務人員執行職務安全之保障有待加強

現行公務人員保障法第十一條規定，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，惟具體執行辦法卻付諸闕如。<sup>79</sup>加以各機關因經費籌措困難，既無預算編列，則對於公務人員因執行職務所應提供安全及衛生之防護措施，自無法落實，公務人員只能自求多福。

---

<sup>78</sup> 同註七十七，邱華君，保障案件審理現況及檢討引言報告（一），頁6。

<sup>79</sup> 目前雖有「公教員工安全維護辦法」以維護公教員工之執行職務安全，然此係考試院與行政院會同訂定發布之職權命令，且多係注意、訓示性規定，既部能拘束服務機關，公務人員亦不能據以請求保障。

## 伍、違法工作指派之責任歸屬有待釐清

公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內所發命令，屬官有服從義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」，公務人員如認為該命令違法時，依該條規定似僅能為陳述而已，如長官不採納其陳述意見，仍須服從該命令。但刑法第二十一條第二項規定，公務員明知命令違法者仍應受處罰。<sup>80</sup>如此，公務人員於長官不採納其陳述意見時，是否仍須服從長官之違法命令，即無所適從，而於判斷責任歸屬時，亦發生移義。

## 陸、缺乏攸關公務員權益之事前參與建議措施

對於有關公務員權益之法規制定並無公務員團體代表之事前參與及提供建議。而對於公務人員個人之重大懲處及重大考績評定（如考績丁等免職）亦無公務人員本身及其公務員團體代表之事前參與，有為自己辯護之機會。

## 柒、缺乏停職處分經撤銷後之復職規定

類此案例由於實務上經常發生，受停職處分之公務人員，對於其俸給權、退休金權、保險金權、修假權及費用請求權等，均遭受影響<sup>81</sup>，其既經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，惟公務人員及其服務機關均不了解停職處分究竟發生何種法律效果，而不

---

<sup>80</sup> 保訓會保障法修正草案第十八條規定：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其給予書面，該管長官拒絕給予時，視為撤回其命令。」

<sup>81</sup> 參見羅文璣，〈公務員停職問題之研究〉。東海大學法律研究所碩士論文，民89年6月，頁128-129。

知應採取何種措施，以致遷延公務人員復職之日，影響其服公職之權利。

## 捌、缺乏公務人員不因提起救濟而受不利益處置之保障規定

本法第二十條雖規定保訓會對於再復審案件，不得為較原處分不利於該公務人員之決定，惟現有法令卻缺乏公務人員不因提起救濟而受不利益處置之保障規定。類此保障案件審理之實務運作上，間有發現公務人員因提出救濟而受服務機關予以不利處置情事，實有違公務人員保障制度設立之本旨。

### 第三節 保障組織

#### 壹 保訓會兼任委員未能參與保障案件決定心證之形成

依保障案件審議規則規定，保障案件須先經保障案件審查會之審查，擬具決定書初稿提交保訓會全體委員會議審議決議。上開審查會係由保訓會政務副主任委員召集，專任委員出席，基於審查會中當事人及機關代表到會說明或言詞辯論所得之心證，及就案件內容超出黨派、依據法律獨立行使職權而為審查之決定。惟依保訓會組織法第七條規定，該會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任；是以，保障案件最後決定作成之全體委員會議成員中，有二分之一以上未參與心證形成程序；依保障案件審議規則第二十二條規定：「本規則第十二條至第十五條規定於本會委員會議審議保障案件時準用之。」雖必要時於委員會審議階段亦可再行到會說明或言詞辯論等程序，惟因兼任委員多為機關之副

首長，本機關業務繁忙，無法參與每件保障案件之上述到會說明或言詞辯論等程序，致保訓會委員會審議階段行到會說明或言詞辯論等程序者屈指可數。<sup>82</sup>如此，將近半數之與會委員在未參與保障案件決定心證之形成下，即參與作成審議決定，對於公務人員權益救濟之保護功能及正當程序正義之維護，顯有不足。

## 貳、保訓會之職權及其與考試院之復審管轄關係滋生疑議

關於八十九年七月一日行政爭訟新制實施後，公務人員保障法所定復審案件之管轄，宜否準用訴願法修正條文規定疑義一案，保訓會認為，就公務人員保障法之規定而言，依公務人員保障法第二十二條規定：「復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。」復查該法除第十八條至第二十一條，就復審案件之標的、再復審管轄機關、不利益變更決定之禁止及再復審決定書應附記救濟期間另有規定外，對於復審案件之管轄，並未另行規定，準此，就復審案件之管轄，自應準用訴願法之相關規定。就「準用」之法理而言，查中央法規標準法第十七條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」而公務人員保障法第二十二條既明定復審、再復審之程序，除該法另有規定外，準用訴願法之規定。則依上開規定，公務人員保障法所規定之復審、再復審之程序，除該法另有規定外，自應準用修正後訴願法之規定，如不準用修正後訴願法而準用修正前訴願法，將有違法之虞；至所稱「準用」，為法定之類推適用，即法律為免重覆規定，明定某事項所定之法規，於性質相類似之範圍內，適用於其他事項之謂

---

<sup>82</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 448-449。

，亦即擬處理之案例類型與擬引用之法條所規範之案例類型，其法律事實雖不同一，但卻類似，基於平等原則，作相同之處理。<sup>83</sup>

考試院則認為係公務人員保障法未能及時配合訴願法修正所造成制度和法規適用上之問題，行政爭訟新制只有三個審級，而保障制度因保障法未配合訴願法修正，尚有四個審級，由於審級不同，復審案件準用訴願新制之管轄，顯有窒礙；且依憲法增修條文第六條第一項第二款規定，該院為國家最高考試機關，掌理公務人員保障等事項。亦即該院為公務人員保障法制及執行之最高主管機關，其實際相關業務雖由下設之保訓會負責掌理，但並無損於憲法賦予該院之角色地位，因此復審管轄如準用訴願法修正條文規定，該院將居於下級審之位階，保訓會則居於上級審之位階，亦即該院為人事行政最高主管機關，而公務人員保障暨培訓委員會和人事主管機關銓敘部均為該院所屬機關，在保障案件審理的四個審級中，該院成為第一審級，保訓會成為第二審級，倘保訓會因法令見解歧異而撤銷該院復審決定，除發生行政監督體制及法令效力爭議等問題外，恐亦有不符憲法規定之虞。爰於考試院第九屆第一九六次會議決議，八十九年七月一日行政爭訟新制實施後，公務人員保障法所定復審案件之管轄疑義，基於考試院與保訓會之行政隸屬關係，在公務人員保障法配合訴願法修正前之過渡時期，有關公務人員復審案件之管轄部分，不服考試院所屬部會行政處分之復審案件，仍應向考試院所屬部會提起，餘均準用訴願法修正條文之規定。<sup>84</sup>雖暫時解決復審案件之管轄，惟於保訓會之職權及其與考試院之復審管轄關係滋生疑議，仍未

---

<sup>83</sup> 公務人員保障暨培訓委員會民國八十九年八月十一日公保字第八九 四八二八號致考試院函。

<sup>84</sup> 考試院民國八十九年八月二十一日八九考台組參一字第 七九八五號致公務人員保障暨培訓委員會函。

獲根本解決。

### 參、保訓會審理保障案件之職權有待強化

保訓會組織法第九條第三項規定：「本委員會於審議、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。」論者謂此項規定使「保訓會略具準司法機關功能之色彩」。<sup>85</sup>然保訓會於審議保障案件時，除公務人員保障法第五條所規定之查證權外，並無其他類似法庭之調查權（如鑑定或勘驗等）或強制處分權（如傳喚證人等）；而前述之查證權仍屬行政調查權，並非司法調查權；<sup>86</sup>如此非屬司法調查權性質之調查手段，對於保障案件真實之發現，實難以發揮其準司法機關之功能。

### 肆、兼任委員之設置無法滿足審查委員客觀性、獨立性、中立性、專業性之需要<sup>87</sup>

專任及兼任委員之資格皆適用公務人員保障暨培訓委員會組織法第八條第四款之條件規定，並未在資格上作特別之區分，但依該法第七條第二項規定，專任委員具有同一黨籍者，不得超過其總額之二分之一。惟對於兼任委員則無黨籍之限制，且僅規定其由考試院長聘兼之。此外，依該法第七條第一項但書規定：「兼任委員為有關機關副首長者，其任期隨職務異動而更易。」如此使兼任委員亦失去任期之保障。另就委員專業性的要求而言，欲

---

<sup>85</sup> 林明鏘、李俊增，公務人員保障法修正草案結論，載於吳庚，《公務人員保障法制問題之研究期末報告》，保訓會，民國87年3月，頁173。

<sup>86</sup> 洪文玲，公務員保障案件查證制度之研究，中央警察大學行政警察學系八十八年度學術研討會論文集，頁191。該文將其歸類為「考試調查」。

<sup>87</sup> 參見廖義男，研究建立文官法庭制度，強化審議程序專題研究（公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告），民88年4月，頁34-37。

對案件做出公正合理判斷之前提，應是對案件情況有相當的瞭解，如公務人員保障暨培訓委員會保障案件審議規則第十一條第三項規定：「原決定、原函復機關答辯（復）欠詳或逾期不答辯（復）而事實未臻明確者，得依職權查證事實逕為決定。」由此可知當事實未臻明確時，委員有行使職權調查事實之執掌，若為兼任委員，在時間有限的侷限之下，將無法實現此一法律賦予之權利。<sup>88</sup>如此兼任委員之設置顯然無法滿足審查委員客觀性、獨立性、中立性、專業性之需求。

## 伍、保障組織之層級有待提升

保訓會委員依上述組織法之規定，就依據法律獨立為審議及決定而言，固具司法權，惟一般人對行政機關仍囿於行政機關具上下級機關之指揮監督觀念；而「依據法律獨立為審議及決定」乃係就保障案件具體個案之審理而言，於個案之行政救濟上保訓會所處理者為再復審與再申訴，性質上居於上級審之地位，不論於理論或實務上，上級審如認下級審之決議有不妥之處，仍可本於權責為予以撤銷之處理決定，以彰顯行政救濟之功能。惟實務上考試院之決議或處分，在行政組織系統上，對保訓會而言係上級機關之命令、決定；但若其一旦成為再復審或再申訴之標的時，保訓會應否依法以上級審地位來審查其是否違法，不受任何上級命令之指揮監督，滋生疑義。

---

<sup>88</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 450。

## 第四節 保障程序

### 壹、未配合訴願法及行政訴訟法之修正，合併復審、再復審制度

民國八十七年十月二十八日修正公布之訴願法，已取消再訴願制度；而同年月日修正公布之行政訴訟法第四條、第五條及第六條規定，人民不服訴願決定或經訴願程序後即可依法提起行政訴訟。前述修正之行政訴訟法規定行政訴訟分為高等行政法院與最高行政法院兩級；即人民認為其權利或利益受行政機關侵害時，其救濟程序有訴願、高等行政法院行政訴訟及最高行政法院行政訴訟三級。公務人員保障救濟程序之復審、再復審，依司法院大法官釋字第二四三號解釋謂：「該公務人員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關聲請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序。」<sup>89</sup>，是公務人員保障救濟程序之復審、再復審相當於訴願、再訴願程序，因未配合前述訴願法及行政訴訟法之修正，取消再復審程序，並將復審改由保訓會統一受理，以簡化救濟層級，致公務人員之行政救濟程序仍維持復審、再復審、高等行政法院行政訴訟及最高行政法院行政訴訟等四級<sup>89</sup>。是以，公務人員之保障救濟程序無法比照一般人民之三級程序，以獲得行政救濟，實不符公務人員保障法保障公務人員權益之旨意。

### 貳、正當程序之保障有待加強

現行公務人員保障法就再復審及再申訴案件之審理程序尚無

---

<sup>89</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 451。

另為程序之規定，僅於第二十二條規定復審、再復審之程序準用訴願法之規定；經實務運作結果，再復審及再申訴案件之審理程序並無太大差異。<sup>90</sup>惟對於保障案件提起人可否要求就必要之證據實施檢驗或鑑定，並無規定。對於原處分機關是否應提供證據資料予保訓會審酌，以及保障案件提起人或其代理人是否可請求閱覽、抄錄或影印該證據資料，亦無規定。此外，言詞辯論之程序如何，當事人有無最後陳述之機會，亦均無明文規定。

### 參、申訴、再申訴制度尚無法定期限之規定

現行法對於申訴案件之提起，尚無法定期限之規定，以致無法迅速救濟公務人員之權益；加以當事人如就陳年舊案仍要求服務機關為新的管理措施，以憑重提行政救濟之現象，滋生機關之困擾。

### 肆、缺乏調處及仲裁制度

公務人員保障法公布施行以來，保訓會於審理保障案件過程中，常遇公務人員與行政機關經保訓會請雙方或關係機關到會說明，釐清事實或法律問題後，各方獲得澄清而獲致解決辦法，當事人撤回救濟案件者。<sup>91</sup>且行政機關動輒與其所屬公務人員對簿公堂，亦有損行政之圓滑運作及機關內部之和諧。

---

<sup>90</sup> 「保訓會保障案件審議規則」第一條規定，保障案件之審理依本規則行之。第五條規定，保障案件應經保障案件審查會（以保訓會專任委員組成，由副主任委員一人召集並為主席）審查；第十二條規定，保障案件就書面審查之，必要時得通知提起再復審人或再申訴人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會列席說明，再復審案件必要時得通知提起再復審人或再申訴人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會為言詞辯論；第二十二條規定，本規則第十二條至第十五條規定於本會委員會議審議保障案件時準用之。實務運作結果，再復審及再申訴案件於審理程序，均有到會說明、言詞辯論及依公務人員保障法第五條規定派員查證者，並無太大分別。

<sup>91</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 453-454。

## 第五節 結語

我國公務人員保障法立法之意旨在使優秀的公務人員依法行政於執行職務時無後顧之憂，依據法律之規定，勇於任事，而各機關中不良之工作同仁，亦可藉由保訓會審議案件，毋枉毋縱之精神，維持原機關之處分（理）或決定，使其知所警惕，充分發揮獎優汰劣之功能。自該法公布施行以來，司法院大法官對有關公務人員權益保障之解釋愈來愈多，<sup>92</sup>而保訓會於實務運作上，雖跟隨司法院大法官相關解釋之意旨而作適度之配合調整，惟現行公務人員保障法之執行仍存有上述諸多問題亟待克服，如何解決前述保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等方面之問題，從而建立更完善之公務人員保障制度，實為當務之急。

---

<sup>92</sup> 如八十六年六月六日公布之釋字第四三三號解釋（其意旨為：憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，人民之權利或法律上利益遭受侵害，不得因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視其處分內容而定，其足以改變公務員身分或對於公務員權益有重大影響之處分，受處分之公務員自可行使上開憲法第十六條之權利。）；八十六年七月二十五日公布之釋字第四三三號解釋（其意旨為：國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係，公務員懲戒法撤職停止任用期間及休職期間該法均無上限之規定，對公務員權益不無影響；其理由書謂：公務員與國家間之關係為公法上之職務關係，國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。）；八十七年六月五日公布之釋字第四五五號解釋（其解釋本文再度重申：國家對公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。）；八十七年九月二十五日公布之釋字第四六六號解釋（其解釋本文謂：國家為提供公務人員生活保障，制定公務人員保險法。）；八十八年五月十四日公布之釋字第四八三號解釋（其解釋本文謂：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。）；八十九年十月十五日公布之釋字第四九一號解釋（其意旨為：憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民依法從事於公務之權利，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。依公務人員考績法或相關法規之規定對於公務人員所為免職處分，為限制人員服公職之權利，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。對於公務人員之免職處分既係限制人員服公職之權利，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；處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會；處分書應付記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等。）

## 第四章 各國公務人員保障制度分析

我國公務人員保障暨培訓委員會委組織法及公務人員保障法相繼於八十五年公布施行後，迄今僅有五年，雖已步入軌道，但仍屬開創之階段。有關制度之設計、運作之程序以及保障案件之受理方式等均存有甚多發揮之空間，可不斷有所修正改進。因此，除依累積之實務經驗逐步漸進調整外，參考借鏡國外先進之法制，於斟酌本土國情後適度引進，以引導或加速我國相關之發展走向，誠屬不可或缺。本章將從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度，探討、分析美國、加拿大、日本、德國、法國與英國等國公務人員保障制度之特色，以作為解決我國公務人員保障法執行問題之參考。

### 第一節 美國

美國為當今世界強權，其不僅國力傲視全球，有關個人人權保護之建制亦遙遙領先，公務人員之保護亦無例外。不僅於處理程序方面強調憲法所強調之正當法律程序，更於組織上特設獨立性之主管機關—功績制維護委員會（Merit System Protection Board），與我國之保訓會有相通之處。<sup>93</sup>因此，將美國的公務人員保障法制作一詳細的介紹與分析，即具有相當之比較和參考價值。

美國現階段的文官制度係採行所謂的「功績制」，具體來說，對於文官的選用及管理所依循的標準是「功績」(merit)，亦即取決於個人的能力及成就，而非政治立場、黨派、種族、宗教、性

---

<sup>93</sup> 參見法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民88，頁1-2。

別、膚色、年齡等個人能力或成就以外之因素。為確保功績制有效施行，因此賦予行政機關得單方本於公務員管理制度，依法對於公務員發動不利益處分，惟不利益處分對於公務員的權益將造成影響。面對這種侵害行政，基於現代民主法治國家保障人權的思想，則應考慮是否將執行侵害行政時，基於保障相對人基本人權，而要求行政機關所應遵守的原理原則，例如美國的「正當法律程序」或者我國的「依法行政」原則，以及其他保障機制也必須適用於公務人員的侵害行政上。<sup>94</sup>茲從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等四部分探討與分析美國聯邦公務人員保障制度如下：<sup>95</sup>

## 壹、保障對象

依據一九九八年美國聯邦法典第五編第四十三章「考評」中第四三一條定義規定，「機關」係指行政機關及政府印刷局，但不包括公營企業、中央情報局、國防情報局、中央影象局、國家安全局或由總統指派之行政機關或單位（其主要職掌係從事國外情報或反情報工作者）審計總署。「公務員」係指受僱於機關之

---

<sup>94</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁4-5。

<sup>95</sup> 有關美國聯邦公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：（一）法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民88，頁4-24。（二）邱華君，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度（美國公務人員申訴制度部分），中國文化大學中山學術研究所博士論文，民83年12月，頁149-155。（三）湯德宗，美國聯邦公務員申訴制度之研究。收錄於公務人員保障法制問題之研究期末報告，公務人員保障暨培訓委員會編印，民87年3月，頁69-88。（四）周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法學系博士論文，民90年1月30日，頁235。（五）李武育，從司法院大法官解釋析論我國公務人員之權利救濟（美國公務人員權利救濟部分），政治大學公共行政研究所碩士論文，民84年7月，頁43-49。（六）周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民88年7月，頁73-81。（七）U.S.Merit System Protection Board, Question & Answers About Appeals, October 1990。（八）U.S.Merit System Protection Board, Question & Answers About Whistleblower Appeals, October 1990。

人員，但不包括下列人員：<sup>96</sup>

- 一、派駐美國領土以外，按駐地俸給標準支薪人員。
- 二、駐外人員。
- 三、醫生、牙醫、護士或受僱於退伍軍人總署醫療處其俸給係依第三十八編第七十三章規定支付之人員。
- 四、依第三一五條任命之行政法官。
- 五、高級行政主管或聯邦調查局、藥品管理局高級行政主管。
- 六、總統任命之人員。
- 七、人事管理局所定不適用本節規定之非常競爭職人員。
- 八、服務於臨時任用職位未超過一年者。
- 九、同意無考績而任職者。
- 十、不以工作表現之全部或一部作為考慮再任命或加薪者。

## 貳、實體保障項目

茲就美國聯邦公務人員保障制度有關實體保障項目部分，探討分析如下：

### 一、禁止不平等待遇

不因政治、種族、膚色、宗教、祖籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘障等因素，對公務員或公職應徵者予以不平等待遇，並應尊重其隱私權及憲定權利。

### 二、免於恣意處分或政治迫害

享有一定之保障以免於恣意處分、個人好惡或政治迫害。

### 三、依法揭發政府弊端之保護

公務人員有合理可信證據，依法揭發政府違法、管理失當、浪費公帑、濫用職權或對公眾健康安全造成重大危害之行為

---

<sup>96</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁 5-6。

時，應保護其不受報復。

#### 四、不利人事處分之救濟

不利人事處分之事前參與暨事後救濟。美國現階段對於公務員之管理，採取「考評」與「懲處」雙軌並行制度。<sup>97</sup>而「懲處」又因作成機關之不同及理由不同，進一步區分為「懲處」制度及「懲戒」制度。無論是「考評處分」、「懲處處分」或「懲戒處分」均設有在處分作成前允許被處分公務人員事前參與程序之規定。茲分述如下：<sup>98</sup>

##### (一) 考評處分

1. 聯邦機關依法應建立定期考核所屬公務人員工作績效之制度，作為訓練、獎懲、調職之依據。凡被認為工作績效未達該職位所要求的「關鍵因素」(critical element)，而被評為「績效不佳」(unacceptable performance)者，機關得予以調任(reassigning)留任(retaining)降級(reducing in grade)或免職(removal)。其中降級及免職通說認為係不利人事處分，依規定在作成前，必須讓受處分之公務人員有事前參與機會：

- (1) 三十日之前給予擬受處分公務員先期書面通知。通知書上應載明擬作成之處分、工作表現不佳之具體事實以及擔任現職所應具備之「關鍵因素」(critical elements)。
- (2) 擬受處分之公務員得由律師或其他代表人代表之。
- (3) 給予合理期間準備口頭暨書面答辯。
- (4) 於通知期限屆滿之日起三十日內以書面作成處分。處分書內應載明處分內容、表現不佳之事實、擬作處

---

<sup>97</sup> 參見湯德宗，美國聯邦公務員申訴制度之研究。收錄於《公務人員保障法制問題之研究期末報告》。公務人員保障暨培訓委員會編印，民87年3月，頁71。

<sup>98</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁7-8。

分之長官的上一級長官之同意，以及教示受處分之公務員得選擇。

(5) 擬受處分之公務員於先期通知之期限內，工作表現有所改進者，不得仍予降級或免職。於受通知之日起一年內仍維持良好工作表現者，先前表現不佳之紀錄應自機關檔案中刪除。

2. 公務人員如有不服不利考評處分，可向「功績制維護委員會」(MSPB) 復審或利用工會組織循苦情申訴程序 (grievance procedure) 提起救濟。

## (二) 懲處處分

按文官改革法第七五〇三條及第七五一三條規定，行政機關依職權自主性的以「為促進服務效率之事由」依法對公務員作成不利益處分。依現行法第五編第一節及第二節之規定，「懲處處分」得區分為「輕微處分」及「嚴重處分」。所謂「嚴重處分」可以分為五種處分，即：「免職」(removal)、「十四日以上之停職」(a suspension for more than 14 days)、「降級」(a reduction in grade)、「減俸」(a reduction in pay)、「三十日以下之休職」(a furlough of 30 days or less)。至於「輕微處分」則只有一種處分，即「十四日以下之停職」(a suspension for 14 days or less)。「懲處處分」適用的對象依第七五一條及第七五一一條之規定可知，適用「輕微處分」之公務員和適用「嚴重處分」之公務員的範圍有所不同。大體上來說，適用於「輕微處分」的公務員範圍要大於適用「嚴重處分」的公務員。此由第七五一一條(b)項規定了十款排除適用的公務員可以得知。以下就「輕微處分」及「嚴重處分」分別說明其處分作成前之公務人員參與程序。

1. 嚴重處分之作成程序：嚴重處分係指聯邦機關得依據法律

及人事管理局 (OPM) 所制定的規則 (regulations), 基於「促進服務效率之事由」, 循法定程序對所屬公務員發動第五編第七五一二條所規定之五種不利益處分。

2. 輕微處分之作成程序：輕微處分程序依第五編第七五〇三之規定，與前述之嚴重處分程序大同小異，但比較簡略：
  - (1) 先期通知不受至少三十日之限制。
  - (2) 答辯準備之合理期間只需不少於二十四小時即可。
  - (3) 未授權機關得制定規則舉行聽證，以代替或補充口頭暨書面答辯。也就是說輕微處分之作成程序將不可能出現聽證程序。
3. 懲處處分作成後，受處分公務人員如有不服，可向「功績制維護委員會」(MSPB) 復審或循工會組織循苦情申訴程序 (grievance procedure) 提起救濟。但輕微處分無得向功績制維護委員會提請救濟之規定。亦即機關得以促進服務效率為由，命公務員停職十四日以下。

### (三) 懲戒處分 (disciplinary action)

1. 懲戒處分之種類：依文官改革法第五編第一二一五條第 (a) 項第 (3) 款之規定，功績制維護委員會得針對由特別檢察官主動發動的懲戒行動以命令為：
  - (1) 免職 (removal)
  - (2) 降級 (reduction in grade)
  - (3) 五年內不得再任聯邦公務員 (debarment from Federal employment for a period not to exceed 5 years)
  - (4) 停職 (suspension)
  - (5) 申戒 (reprimand)
  - (6) 一千元以下之罰鍰 (an assessment of a civil penalty not to exceed \$1000)等處分。
2. 懲戒處分之事由：依文官改革法第一二一五條規定發動懲戒處分之事由，已明文規定於該條第 (a) 項第 (1) 款。

簡單的分為三種：(1) 觸犯被禁止的人事措施者。(2) 違反法令或從事其他規定於第一二一六條屬於特別檢官管轄範圍之行為。(3) 故意拒絕或不遵守功績制維護委員會之命令者。

3. 懲戒處分之作成程序：依文官改革法第一二一五條第(a)項第(1)款之規定，於公務員發生同款第(A)、(B)及(C)項所規定之事由時，則特別檢察官必須以書面記載發動懲戒處分之控訴(claim)決定，以及支持其決定之事實說明。並應將書面移送給功績制維護委員會且應送達予該擬受處分之公務員。任何被移送功績制維護委員會的公務員將被賦予以下之權利：(1) 合理的期間為口頭暨書面答辯，並得提供支持其答辯之書證及其他文件。(2) 由律師或其他代表人代表之。(3) 由功績制維護委員會指定之行政法官舉行聽證。(4) 取得聽證紀錄之副本。(5) 於處分生效前取得附理由之書面決定，包括科予懲戒處分最終命令之影本。

4. 對於功績制維護委員會之懲戒命令不得提起行政救濟，但得依美國聯邦法典第五編第七七〇三條(b)項之規定，對該懲戒命令向聯邦法院提請司法審查。

#### 五、禁止之人事措施(Prohibited personnel practice)

- (一) 不得以種族、膚色、宗教、祖籍、年齡、性別、殘障、婚姻狀況、政治態度等為由，為差別之待遇。
- (二) 不得強迫公務員從事政治活動(含政治捐獻或政治服務)，亦不得以公務員拒絕從事政治活動為由進行報復。
- (三) 不得欺騙或故意阻撓某人競爭公職。
- (四) 不得非法施以便利或施影響以妨害公職競爭者之前途。
- (五) 不得在選用、升遷時偏袒親戚。

(六) 不得因公務員揭發機關弊端或行使申訴權而進行報復。

(七) 不得違反功績制度原則相關法規。

## 六、公平就業機會之保障

### (一) 就業歧視之保障

依聯邦法典第七七二條規定，公務員如認為其所受措施有涉及法律所禁止之歧視者，可向功績制維護委員會（或直接向平等就業機會委員會）提出復審；不服功績制維護委員會之答復者，可向公平就業機會委員會請求審查功績制維護委員會之該項規定，最後並可向聯邦上訴法院請求司法審查。

### (二) 兩性工作平等之保障

自一九六四年民權法案實施後，聯邦政府即大力在公、私部門推展公平就業機會政策；同時更成立一獨立行使職權之平等就業機會委員會，以執行公平就業聯邦法律，並受理有關之申訴案件。

## 七、集體勞動權

### (一) 參與工會、選舉工會組織而受其公平代理（fair representation）之權利

根據本法之規定，聯邦政府受僱者有權自由籌組、參與或協助任何勞工組織，或拒絕從事上述之活動，而無遭致報復之虞。聯邦政府受僱者亦得充當勞工組織之代表，向機關首長、行政部門及國會表達該組織所持有之看法和立場。

### (二) 集體談判交涉

本法規定聯邦機關必須以誠信之態度與工會組織談判交涉。由於公營事業之性質特殊，因此，本法對工作條件一詞特別立法界定，包括人事政策、措施及事項在內，凡對工作條件產生影響者均屬之。

### (三) 苦情申訴

本法特別規定所有集體談判協議均應訂有一套苦情申訴程序 ( grievance procedure )，而以具有拘束力之仲裁為解決苦情申訴之最終程序。引用仲裁程序時，任何一造均得在仲裁人做成決定之三十天內，向聯邦勞資關係委員會提出審查，如在三十天內未提出審查之申請，則該仲裁決定即屬具有終局性及拘束性。

#### (四) 不公平勞動行為之禁止

##### 1. 禁止聯邦機關 ( 僱主 ) 從事不公平勞動行為：

- (1) 干涉或限制受雇者行使本法所賦予之權利。
- (2) 在工作條件上給予差別待遇，藉以鼓勵或限制員工參與工會組織。
- (3) 對任一工會組織給與資助、控制或其他協助。
- (4) 對提出抱怨、具結、陳情，或依本法規定提供任何資訊或證言之員工，予以懲處或歧視待遇。
- (5) 拒絕以誠信態度來從事集體談判交涉。
- (6) 拒絕在處理僵局程序時採取合做之作法。
- (7) 執行與既存集體談判協議相違背之行政處分或規則等。

##### 2. 禁止工會組織從事不公平勞動行為：

- (1) 干涉、限制或強迫員工行使本法所賦予之權利。
- (2) 基於妨礙工作表現之目的而導致或企圖導致機關歧視行使本法權利之員工。
- (3) 以強迫、懲處或罰金方式，妨礙或阻擾員工之工作績效或生產力。
- (4) 基於種族、膚色、信仰、原始國籍、性別、年齡、公務員身分、政黨隸屬關係、婚姻狀況及殘障等因素，而對受雇者加以歧視。
- (5) 拒絕以誠信之態度來從事集體談判交涉。

- (6) 發起或縱容罷工、怠工或停工，及針對聯邦機關從事站哨 (Picketing) 行動，不當干涉機關之正常運作。

## 參、保障組織

文官委員會業依一九七八年文官改革法規定改制為功績制維護委員會，專門職司公務員之權益保障事宜。一九八九年原隸屬於該委員會之特別檢察官改制為與功績制維護委員會平行的獨立機構，俾主動積極保障聯邦公務人員之權益。功績制維護委員會的角色比較消極被動，負責審理公務員請求救濟案件；特別檢察署則比較積極主動，負責受理追訴違反公務員人事制度設計的人事處分行為。茲分述如下：

### 一、功績制維護委員會 (Merit System Protection Board, MSPB)

#### (一) 組織

功績制維護委員會設專職委員三人，均由總統提名經參議院同意後任命之。其中不得有二人屬同一政黨，不得連任。除因缺乏效率、怠職或失職等理由外，總統不得任意予以免職。

#### (二) 職掌

1. 得向MSPB提起復審之事項舉行聽證與裁決。
2. 要求聯邦政府機關及公務員遵守該會就其職掌所為之決定或命令。
3. 進行文官制度及其他功績制度之專案研究，並向總統及國會提報，以了解公務員免於受禁止之人事措施影響之利益是否受到充分保障。
4. 審核人事管理局所定之命令、規章。

具體來說，根據上述四項法定職掌，功績制維護委員會實

際上的業務類別，主要包括公務人員對於服務機關之人事處分所提出之復審案件、審理特別檢察官所提出之懲戒案件、審核人事管理局之法令規章、針對文官制度的相關議題進行研究。

## 二、特別檢察署 (Office of Special Counsel, OSC)

### (一) 組織

為落實公務人員免於受到禁止人事措施之侵害，依一九七八年文官改革法規定，功績制維護委員會內特設特別檢察官負責獨立調查與起訴類似之案件。惟實際運作後其主動積極之功能不彰，國會爰於一九八九年通過揭發弊端法案 (Whistleblower Protection Act of 1989)，將特別檢察官辦公室改制為一獨立機構，特別檢察官須由總統提名，經參議院同意後任命，任期五年。

### (二) 職掌

1. 對於違反禁止人事措施的指控案，並採取調查及必要的改正與懲戒措施，以保障公務人員、卸任公務人員及公職應徵者之權益。
2. 受理公務人員指控機關有違反任何法令規章、重大管理不當、重大浪費公帑、濫用權威或對大眾安全或健康構成具體且嚴重危害等機關弊端的揭發案。
3. 公務員違反政治活動規定案之調查。
4. 審查人事管理局所訂命令規章，如有無效之疑時，向功績制維護委員會提起正式審查。
5. 機關違反退伍軍人與後備軍人就任公職、再任公職權利案之調查與起訴。

## 三、聯邦勞資關係委員會 (Federal Labor Relation Authority, FLRA)

### (一) 組織

由三位委員共同組成，至多可有二位屬同一政黨，委員由總統提名經參議院同意後任命，任期為五年，總統僅得因其缺乏效率、怠職或失職，經通知並舉行聽證後予以免職。聯邦勞資關係委員會亦設置一檢察長 (General Counsel)，由總統提經參議院同意後任命，任期五年，調查不公平勞動行為，並依法提起控訴，總統隨時撤免其職務。

### (二) 職掌

由於本法嚴禁工會組織對聯邦政府罷工，因此，如委員會發現確有故意罷工或停工之行為而違反本法之規定時，可取消該工會組織之唯一代表資格，或採取其他合宜之懲戒措施，而參與非法罷工行動之受雇者則會被革職。該委員會亦得請求聯邦法院頒發禁制命令 (injunctions) 限制命令 (restraining orders) 或藐視法庭傳票 (contempt citations)，來對付從事罷工之工會組織。

1. 工會組織選舉事宜。
2. 決定工會選舉單位之合宜性、監督或舉辦選舉，藉以決定勞工組織是否被談判單位多數受雇者所支持，而成為其唯一談判代表 (exclusive representative)。
3. 解決有關勞資雙方集體談判交涉引起之爭議及處理有關不公平勞動行為之苦情申訴。
4. 舉行聽證及發出傳票。
5. 得命令聯邦機關或工會組織立即停止 (cease and desist) 從事任何違法之行為，並對違法罷工之工會組織，向聯邦法院提出控訴。
6. 得採取任何合宜之救濟性措施 (remedial actions)，於作成補償命令時，享有範圍廣泛之權能，可頒布立即停止不

公平勞動行為之命令；將被解雇之受雇者復職並給予積欠工資；命令勞資雙方重新對協議展開談判，並賦予具有溯及既往之效力；及採取其他可達成本法制定目的之措施。

#### 四、平等就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）

##### （一）組織

依一九六四年人權法（Civil Right Act of 1964）於一九六五年七月二日設立。共有五位委員（commissioners），由總統提名經參議院同意後任命，任期五年，採任期交錯制。並由總統各指定一人，擔任主席及副主席；主席負責綜理會內行政事務。設檢察長（General Counsel）一人，由總統提名經參議院同意後任命，任期四年。EEOC除總部外，並於全國各地分設五十個地區辦公室。

##### （二）職掌

1. 確保有關禁止就業歧視聯邦法律之實施。
2. 決定促進公平就業之政策，制定相關之法規及準則並為必要之法規解釋以利執行。同時負責推動聯邦機構之反就業歧視計劃，對各州及各地方政府之公平就業執行機構，提供資助或為必要之援助，並主導整體性或技術性的協助計劃。委員若發現有歧視情事，可對施歧視者提出控訴（charge），要求其自為適當之解決；若雙方和解不成時，由EEOC發給受歧視人證明，得向法院提出訴訟。
3. 公務員如認為聯邦機構歧視時，得向該機構提出申訴，首先得就（1）與該機構之EEOC諮商人員（Counselor）進行諮商，（2）依該機構之替代性爭議解決程序（Alternative Dispute Resolution, ADR）進行調處，兩種程序選擇其一處理其申訴；未能得到滿意結果時，則該公務員得向該機

構繼續為申訴，該機構須為必要之調查；經調查結果，若發現申訴標的係功績制維護委員會（MSPB）管轄之“mixed case”，須移請MSPB審理；至於其他案件該機構須為決定，申訴人不滿該機構決定時，可向EEOC提出再申訴，由EEOC行政法官進行聽證（hearing）後，認為再申訴有理由者，由EEOC發執行命令（order）令該機構為適當之救濟措施。

4. 檢察長（General Counsel）之職權，係負責執行EEOC遂行前述民權法、同工同酬法、就業年齡歧視法、美國殘障人士法等相關規定之訴訟案件。

## 肆、保障程序

### 一、不利益處分作成程序

#### （一）考評處分

1. 聯邦機關應依法建立定期考核所屬公務人員工作績效之制度，作為訓練、獎懲、調職之依據。凡被認為工作績效未達該職位所要求的「關鍵因素」，而被評為「績效不佳」者，機關得予以調任、留任、降級或免職。其中降級及免職通說認為係不利人事處分，依規定在作成前，必須讓受處分之公務人員有事前參與機會：

（1）三十日之前給予擬受處分公務員先期書面通知。

（2）擬受處分之公務員得由律師或其他代表人代表之。

（3）給予合理期間準備口頭暨書面答辯。

（4）於通知期限屆滿之日起三十日內以書面作成處分。

（5）擬受處分之公務員於先期通知之期限內，工作表現有所改進者，不得仍予降級或免職。於受通知之日起一年內仍維持良好工作表現者，先前表現不佳之紀錄應

自機關檔案中刪除。

2. 不利考評處分作成後，該公務人員如有不服，可向功績制維護委員會復審或由工會組織循苦情申訴程序尋求救濟。

## (二) 懲處處分

係指行政機關對於所屬公務員，依職權自主性的以「為促進服務效率之事由」依法對公務員作成不利益處分。內容分為「輕微處分」及「嚴重處分」二大類。所謂「嚴重處分」又分為「免職」、「十四日以上之停職」、「降級」、「減俸」、「三十日以下之休職」等五種處分。至於「輕微處分」則指「十四日以下之停職」之處分。以下就「輕微處分」及「嚴重處分」分別說明其處分作成前之公務人員參與程序。

1. 嚴重處分之作成程序：嚴重處分係指聯邦機關得依據法律及人事管理局所制定的規則，基於「促進服務效率之事由」，循法定程序對所屬公務員發動上述五種不利益處分。
2. 輕微處分之作成程序：輕微處分程序與前述之嚴重處分程序大同小異，但比較簡略。歸納簡略之處有下述幾項：(1) 先期通知不受至少三十日之限制。(2) 答辯準備之合理期間只需不少於二十四小時即可。(3) 未授權機關得制定規則舉行聽證，以代替或補充口頭暨書面答辯。也就是說輕微處分之作成程序將不可能出現聽證程序。
3. 懲處處分作成後，受處分人如有不服，可向功績制維護委員會復審或由工會組織循苦情申訴程序尋求救濟。但輕微處分無得向功績制維護委員會提請救濟之規定。

## (三) 懲戒處分

1. 懲戒處分之事由：分為觸犯被禁止的人事措施者、違反法令或從事其他規定於第一二一六條屬於特別檢官管轄範圍之行為及故意拒絕或不遵守功績制維護委員會之命令者等

三種。

2. 懲戒處分之作成程序：依據第一二一五條規定，於公務員發生懲戒處分之事由時，特別檢察官必須以書面記載發動懲戒處分之控訴決定及事實說明。並應將書面移送功績制維護委員會與送達予該擬受處分之公務員。被移送功績制維護委員會之公務員將被賦予以下之權利：(1) 合理的期間為口頭暨書面答辯，並得提供支持其答辯之書證及其他文件。(2) 由律師或其他代表人代表之。(3) 由功績制維護委員會指定之行政法官舉行聽證。(4) 取得聽證紀錄之副本。(5) 於處分生效前取得附理由之書面決定，包括科予懲戒處分最終命令之影本。
3. 對於功績制維護委員會之懲戒命令不得提起行政救濟，但得依美國聯邦法典第七七〇三條之規定，對該懲戒命令向聯邦法院提請司法審查。

## 二、禁止之人事措施救濟程序

聯邦公務人員如受有以種族、膚色、宗教、祖籍、年齡、性別、殘障、婚姻狀況、政治態度等為由，所為差別之待遇、強迫從事政治活動（含政治捐獻或政治服務）、以拒絕從事政治活動為由進行報復、欺騙或故意阻撓某人競爭公職、非法施以便利或施影響以妨害公職競爭者之前途、因公務員揭發機關黑幕，或行使申訴權而進行報復或違反功績制度原則相關法規之人事措施者，除得向功績制維護委員會提起復審外，並得向特別檢察署提出指控。向特別檢察署提出指控時，經該署審查科初步審查任為並無違反情事或機關已改正者，即應告知提出控告者，並偵結；如經初步審查任為有違反情事者，即提報調查處調查，並於二百四十日內向功績制維護委員會提出調查報告及建議。功績制維護委員會即著手審查，其無理由者，維持原

決定；其有理由者，即命原決定機關為改正措施。當事人不服功績制維護委員會決定時，得向聯邦巡迴上訴法院請求救濟。

### 三、就業受歧視案件救濟程序

公務員或公職應徵者如認為其所受措施有涉及法令所禁止之歧視之者，可向功績制維護委員會提出申訴，該會應於一百二十日內為決定，並於三十日內請求平等就業機會委員會審查該決定，平等就業機會委員會應於六十日內作成決定；平等就業機會委員會同意功績制維護委員會之決定時，當事人不服者，可續向聯邦地區法院請求救濟。平等就業機會委員會反對功績制維護委員會之決定時，應通知功績制維護委員會於三十日內決定是否接受平等就業機會委員會之反對意見；功績制維護委員會接受時，當事人得續向聯邦地區法院請求救濟；功績制維護委員會不接受時，應於五日內向特別小組報告，該小組並應於十五日內裁決。最後並可續向聯邦地區法院請求救濟。

### 四、苦情處理程序

公務員受有苦情時，依團體協約之苦情程序申訴，以具有拘束力之仲裁為解決苦情申訴之最終程序。一般而言，如果引用仲裁程序，則任何一造均得在仲裁人做成決定之三十天內，向聯邦勞資關係委員會提出審查，如果在三十天內未提出審查之申請，則該仲裁決定即屬具有終局性及拘束性。公務員受有苦情時，依團體協約之苦情程序申訴。

## 伍、小結

美國聯邦公務人員之保障制度可分析、歸納如次：

### 一、保障對象

公務人員除少數身分及業務性質特殊者外，多為保障之對

象。且能夠考量聯邦調查局等特定機關或公務人員（例如法官、駐外人員等）之任務特殊性，立法明定該法案的適用對象，分別就不同之職務性質給予不同程度之保障。<sup>99</sup>兼顧公務人員個人權益保障與國家行政公任務之有效推行。

## 二、實體保障項目

對於適用功績制度之聯邦公務人員，基於管理上的不同功能考量，不利益人事處分雖得因作成的理由，以及作成的機關而有所區別，然均能貫徹正當法律程序的保障。例如在不利益處分作成前，提供該公務人員程序參與的權利；在處分作成後，公務人員得向掌理人事不利處分救濟的獨立機構提出救濟；若不服其決定，最後則仍得向司法機關請求救濟。<sup>100</sup>為兼顧政府公共任務之推行，除嚴禁公務人員罷工外，並就公務人員工會之團體協商權，設有「經營權利條款」及將有關禁止政治活動之政策、有關任何職位分類之事項，以及由聯邦制定法所規定之政策或事項等排除於得為協商標的範圍。<sup>101</sup>

## 三、保障組織

對於聯邦公務人員之權益保障，係依不同的權利保障功能設置不同的保障組織。例如，功績制維護委員會以消極被動的角色，負責審理公務員請求救濟案件；而特別檢察署則積極主動的負責受理追訴違法之人事處分行為。功績制維護委員會除負責具體個案之救濟外，尚得審查人事管理局所制定之法令規章，對於公務人員之權益，能發揮通案保障之功能。<sup>102</sup>同時，此等獨立保障機構之組織成員，其層級均甚高，由總統提名，參議院同意後任命，任期長達五至七年，同一政黨不得超過二

---

<sup>99</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 232。

<sup>100</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁 14-15。

<sup>101</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 235。

<sup>102</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁 16。

分之一，其任職除因缺乏效率、怠職或失職等理由外，總統不得任意予以免職，亦有相當之保障<sup>103</sup>

#### 四、保障程序

聯邦公務人員對於所受之不利益人事處分之救濟，最後均可向司法機關請求救濟。又法律中明定團體協約的內容必須包含公務人員之苦情處理程序（grievance procedure），且該程序必須符合法律所揭示之公平、正義等原則。因此公務人員除了前述行政機關救濟程序外，尚可透過工會依據團體協約之苦情處理程序與機關進行協商。一旦協商成立，則該協議書送勞資關係委員會（FLRA）認可後，即有拘束雙方當事人之執行效力。若協商不成立則進入仲裁解決，仲裁之結果亦有拘束雙方當事人之效力。<sup>104</sup>

針對前述美國聯邦公務人員保障制度之特色，觀乎我國現行公務人員保障法制，公務人員既未能參與不利益人事處分作成之程序；且公務人員集體勞動權保障法制仍未完全確立，公務人員尚無管道就其權益主動與行政機關討論協商，停留在事後救濟之階段；又公務人員保障之救濟程序的機制尚未盡符合正當法律程序之要求，致難適當的保障公務人員之權益。是以，前述美國聯邦公務人員保障制度之特色，均足為改善我國公務人員保障法制之重要參考指標。

## 第二節 加拿大

加拿大為多民族之國家，全國總計二千八百五十餘萬人口中

---

<sup>103</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 236。

<sup>104</sup> 同註九十三，法治斌，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。頁 16-17。

，約有一千一百餘萬的人口係世界各國（如德國、義大利、荷蘭、波蘭、印度、中國、北歐諸國等）之移民及其後裔。因此在其一九八二年憲法第一章「加拿大權利與自由憲章」第五節「平等權利」特別採納聯合國人權宣言之精神，明定每個國民受到法律平等的保護及平等的利益，不因種族、國家或民族的起源、膚色、宗教、性別、年齡或智力、身體殘疾等因素而受到歧視；並在第二章「加拿大原住民的權利」特別保障原住民的權利，及第三章「平等化及區域性的差異」中課予政府行政與立法機關義務，以促進全民福祉的平等機會，提昇經濟發展以減少機會上的差異，為全民提供合理品質的基本公共服務。<sup>105</sup>加拿大聯邦政府公務人員在上述憲政精神影響下，亦受到相當完善的保障。其中除具特別身分之法官、加拿大騎警分別依法官法、加拿大騎警法規定有其特殊之實體權益保障與保障程序外，其他以財政委員會為雇主，文官委員會管轄權範圍之聯邦公務人員亦分別依相關法規而享有周延的保障。<sup>106</sup>茲就保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討、分析如下：<sup>107</sup>

## 壹、保障對象

### 一、加拿大人權法（Canada Human Rights Act，CHRA）

加拿大人權法之適用對象除了聯邦政府各部會所屬之公務

---

<sup>105</sup> 參見保訓會編印，公務人員保障暨培訓委員會加拿大保障暨培訓制度考察報告。民87年10月，頁38。

<sup>106</sup> 保訓會編印，公務人員保障暨培訓委員會加拿大保障暨培訓制度考察報告。民87年10月，頁39。

<sup>107</sup> 有關加拿大公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：（一）保訓會編印，公務人員保障暨培訓委員會加拿大保障暨培訓制度考察報告。民87年10月。（二）周世珍，加拿大公務人員保障制度（上）（下）。《人事行政》，第126及第127期，民87年10月及民88年2月，頁4-15及頁8-20。（三）周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法學學系博士論文，民90年1月30日，頁282-308。

人員以外，尚包含非屬政府部門之銀行、航空公司暨其他受聯邦法規管制之雇主及貨物、勞務、設備與資源之提供者及其所屬從業人員。惟僅有聯邦政府各部會及其所屬機構之聯邦公務人員，始為該法保障對象。

## 二、文官雇用法 (Public Service Employment Act, PSEA)

以財政委員會為雇主，文官委員會管轄之聯邦公務人員為範圍；惟管理階層人員或財政委員會訂有特別管理規則者，則不在此限。

## 三、公務人員關係法 (Public Services Staff Relations Act, PSSRA)

PSSRA之適用對象係針對加拿大聯邦機構公務人員，但下列人員除外：

- (一) 內閣依法任命之高級人員。
- (二) 非常任公務人員 (任期在三個月以下) 或臨時人員。
- (三) 加拿大騎警。
- (四) 情報局非屬事務性、秘書性之工作人員。
- (五) 管理性或機密性職位之人員，這些職位包括：
  1. 加拿大總理、最高法院或聯邦法院法官、各部會次長、各機關首長之機要人員。
  2. 雇主列為管理階層之人員。
  3. 司法部之司法官員。
  4. 財政委員會之工作人員。
  5. 其職務內容係提供有關員工關係、雇用或職位分類之諮詢建議者。
  6. 其職務內容與員工關係有關，並須對1.、2.類之職位負保密責任之人員。
  7. 由公務人員關係委員會 (Public Services Staff

Relations Board , PSSRB ) 依PSSRA第五條第一項或由雇主依第五條第二項所確認屬於此類之人員。

(六) 財政委員會依學生就業計畫 ( student employment program ) 雇用人員。

(七) 公務人員關係委員會 ( PSSRB ) 雇用人員。

四、防制工作場所騷擾對策 ( Treasury Board Policy-Harassment in the Workplace , TBPHW )

公務人員關係法第一部分所列之第一類 ( part 1 , schedule 1 ) 以財政委員會 ( Treasury Board ) 為雇主之聯邦機構公務人員。

五、就業平等法 ( Employment Equity Act , EEA )

就業平等法之適用對象約有一百萬人，包括三三個受聯邦規範的私營機構 ( 如電信、交通機構、銀行等 ) 及國營企業 ( crown corporation ) 之六十萬員工；八十個聯邦政府機構之三十萬員工。

## 貳、實體保障項目

一、加拿大人權法 ( CHRA )

禁止對任何人基於種族、國家或民族的起源、膚色、宗教、年齡、性別取向、婚姻狀況、家庭狀況、殘障或受刑宣告 ( 已受赦免者 ) 之原因而為歧視待遇。被禁止之歧視待遇包括：

(一) 貨品、服務、公共設備、資源之拒絕提供。

(二) 拒絕僱用或解僱

(三) 拒絕其加入受僱者團體或組織 ( 如公務人員協會。 )

(四) 同工不同酬。

(五) 工作價值評估。

(六) 使其遭受怨恨或輕視 (hate messages)。

(七) 騷擾 (harassment)。

(八) 性騷擾 (sexual harassment)。

## 二、文官雇用法 (PSEA)

### (一) 人事任命 (appointment)

聯邦公務人員之甄補任命必須依功績 (merit) 原則，考量其學歷、經歷、知識、語文、居所、現在工作表現及國家任務之未來需要。因此，在文官公開競爭 (competition) 及內部人事遴選 (personnel selection) 程序中，落選者或符合內部甄選標準者，均可以請求救濟。但管理階層人員對於管理職位之人事任命，依文官雇用規則 (Public Service Employment Regulations) 第二十七條規定，不適用此項救濟規定。

### (二) 調職 (deployment)

調職須聯邦公務人員本人同意 (調職係現職之雇用條件者除外)。本法第三十四條第三款之規定，聯邦公務人員被調職者或該工作單位之其他人員均可以調職違法、濫權提請救濟。

### (三) 人事遴選合格名單 (eligibility lists) 之作業

文官委員會為甄補任命時，應訂定各項區域性、組織性、職業性之基準；對於諸如婦女、原住民、身心障礙者、少數民族等弱勢團體應建立基準，並根據該基準，將合格之候選人依序排列在合格名單上，以供甄補單位選拔雇用之參考。並應將該名單通知列名其上之人。合格名單則須依功績次序排列等，合格之候選人如對該名單之排列有意見，或次序有錯，可依法請求救濟。

### (四) 人事遴選優先地位 (priority status) 之作業

因組織兼併、業務緊縮而暫時離職 (lay off) 因病休養或隨同配偶調職暫時離職 (leave of absence) 而其原來職位

已經補實之人員及部會首長之機要人員在首長去職後，均可不必經過競爭程序，優先他人取得合乎其資格之職位；又因殘障（disability）無法履行原來職位之職責，在回到職場之兩年內，亦享有不必經過競爭程序，優先他人取得合乎其資格、能力職位之權利。如對此類甄補任命之優先順序及程序等有關問題有異議者，可依法提請救濟。

### 三、公務人員關係法（Public Services Staff Relations Act, PSSRA）

本法於一九六七年公布實施後，聯邦公務人員依法可組織工會（bargaining units），選擇工會團體（bargaining agent）為其與雇主協議工作條件。最大的工會團體為加拿大公務人員聯盟（The Public Service Alliance of Canada），其成員涵概百分之七十、超過半數工會之員工。另外百分之十五受雇員工之工會團體代表則為加拿大公務人員職業協會（The Professional Institute of the Public Service of Canada）。加拿大財政委員會（Treasure Board）為大多數聯邦機構員工之雇主，其餘分屬十四個不同機構之個別雇主（separate employers）。本法對於聯邦公務人員之實體保障項目：

#### （一）參與工會之權利

1. 參與工會之保障。依公務人員關係法（PSSRA）之規定，除管理性或機密性職位（managerial or confidential position）之外，其餘聯邦公務人員均可參與工會，並受下列本法第八條、第九條所定規定之保障：（1）不得因其為工會組織成員或行使本法權利，而遭致拒絕雇用待遇，或在雇用條件上有歧視待遇。（2）不得以雇用條件來限制受雇員工加入工會組織或行使本法之權利。（3）不得以解僱、懲罰或其他威脅、恐嚇手段阻止受雇員工繼續為工會

組織成員或行使本法相關權利。

2. 公平勞動處遇 (unfair labour practices) 之保障 : (1) 依 PSSRA 第十條第二項及第二十三條第一項之規定, 工會團體代表工會進行有關爭議談判、仲裁、協議、爭議裁決程序時, 不得有偏斷、歧視或惡意。(2) 雇主或勞動團體均應遵守 PSSRA 第八條、第九條所規定參與工會保障之規範。(3) 雇主或勞動團體均應有效執行仲裁決定條款。(4) 雇主或勞動團體均應有效執行苦情申訴 (grievance) 裁決之決定。(5) 雇主或勞動團體均應遵守 PSSRA 定關於申訴程序之有關規定。
3. 工作條件協議之保障 : 依 PSSRA 第四十一條第一項之規定, 工會團體可 : (1) 代表工會成員進行利益爭議 (interest disputes) 集體交涉, 以達成團體協約。(2) 代表其工會成員就團體協約或仲裁決定之適用、解釋等有關事項, 提出要求或進行苦情申訴之裁決程序。另依1989年5月17日之加拿大公務人員聯盟團體總協約 (Master Agreement) 內容, 受該總協定保障之實體權利有 : 工時、工資、休假、婚假、喪假、病假、懷孕、產假、加班、值勤、留職停薪等工作條件、安全衛生、訓練、反歧視、反性騷擾、受獎懲之程序保障、懲處紀律兩年後銷毀、個人人事檔案資料閱覽權、苦情申訴、不因提申訴受不利處置等權利。
4. 罷工權利之保障 : 依 PSSRA 第一二條第一項之規定, 工會成員除 (1) 非工會 (bargaining unit) 成員, 且該工會亦非隸屬於 PSSRA 所認可之工會團體 (bargaining agent)。(2) 屬工會成員, 但其已提爭議事項正進行仲裁程序中。(3) 依 PSSRA 第七十八條第一項a款被 PSSRB 指定為與公安 (safety or security of public) 密切有關

之職位 (designated position) 等三種情形外，均有罷工之權利。

## (二) 苦情申訴之提出

1. 聯邦公務人員認為雇主就工作條件所發布之法規、細則、命令或文件或團體協約或仲裁決定之條款內容之解釋、適用侵害其權利時，得提出申訴。
2. 聯邦公務人員可就休職或罰金或依財政行政法 (Financial Administration Act) 第十一條第二項 f 款或 g 款之規定所為之免職或降任等重大懲處 (major disciplinary action) 結果提此項申訴。
3. 其他聯邦公務人員因重大懲處所致之免職、休職或罰金，亦可提此項申訴。

## (三) 職業安全衛生 (occupational safety and health)

1. 雇主之責任：(1) 確保員工工作安全與衛生，並設安全與衛生委員會 (員工二十人以上者) 或安全衛生人員專責處理有關事項。(2) 提供合乎標準之良好工作環境、機具設備。(3) 就工作場所所生之意外、職業疾病及其他危險事件進行調查、作成紀錄及報告。(4) 制定員工工作安全衛生政策。(5) 提供員工有關職業安全衛生教育、訓練與監督。(6) 遵守並執行地區安全衛生官 (safety officer) 有關員工職業安全衛生之指示與命令。(7) 在緊急救治程序中，就醫護人員治療受傷員工之需要，提供工作場所安全衛生方面之必要資訊 (如工作場所儲存化學物質之種類、成分、數量等)。
2. 受雇員工之權利：(1) 基於合理、正當的原因拒絕使用或操作危險機具、進入危險場所工作。但上開危險係其職責內容且為其工作正常情況時，均不在此限。(2) 不因其行

使本章之權利而受懲處、免職、休職或其他不利處置。

#### 四、防制工作場所騷擾對策（TBPHW）

##### （一）目標

提供免於騷擾之工作環境，使公務人員受到平等的待遇，以達成個人目標及機構工作效能，並確保每個工作人員的尊嚴與完整人格的保護。若在工作場所騷擾其他工作人員，視為破壞紀律，可予懲處甚至免職。

##### （二）規範內容

1. 騷擾（Harassment）。（1）騷擾：指公務人員對其他同僚所為不受歡迎（unwelcome）行為，包括一時的或長期的貶低降格，輕視及使其屈辱、困窘的行為。（2）性騷擾（Sexual Harassment）：指具有性涵意（Sexual Nature）之一時或長期的任何行為、語言、肢體語言或接觸，包括依一般經驗法則，會造成任何工作人員之受侵害與屈辱者；及該受騷擾人認其構成以「性」作為受雇或得到受訓、升遷機匯會之條件者。（3）濫用權力（Abuse of Authority）：指利用權勢威脅、恐嚇、勒索或以權勢威逼，使受雇人員陷於失業危險，影響其工作表現，威脅其經濟生活，干預或影響其職業生涯等。
2. 各機關（構）之責任。（1）提供無騷擾之工作環境。（2）將此對策公告周知其工作人員，包括其有關之權利義務。（3）迅速解決內部有關之申訴。（4）繼續追蹤申訴案件之發展，直至改善措施已圓滿執行。（5）採取必要措施，確保申訴案件之保密。（6）透過調解方式確保申訴得到最迅速的非正式階段處理。（7）確保申訴調查人員受過相關訓練，其立場公正且與申訴雙方當事人無上下從屬關係。（8）若申訴當事人雙方有上下從屬關係，應做適當安排，使雙

方在調查過程中，暫時無工作上之接觸。(9) 管理階層若知悉有騷擾情事而未採取督正措施，應受懲處。

3. 監督。各機構應保存申訴案件卷宗，記錄案件之數目、申訴內容與性質、調查與處理之結果，採取改善措施之型態、受相關訓練之人員數目，並每年定期就已決及未決案件之進行情形，向財政委員會提年度報告及刊登公報。

## 五、就業平等法 (EEA)

### (一) 本法之目的

1. 達成勞動之完全平等，人人都有公平就業機會，避免憑藉與其能力無關的因素而得利益之現象。
2. 改善婦女、原住民、少數民族、身心殘障者 (以下簡稱指定群體， designated group) 在職場工作上之不利情況。

### (二) 雇主之義務

1. 雇主應致力去除其雇用制度、政策、運作中對「指定群體」之不利障礙。
2. 應推動正面、積極的政策與運作及提供相當的支援，以確保「指定群體」在其受雇勞動中佔有相當比例的代表性。
3. 收集並分析其受雇員工之相關資料，以決定「指定群體」在其受雇員工之各行業群中代表性不足之程度。
4. 進行研究以確認其雇用制度、政策與實際運作，並排除不利於「指定群體」之障礙。
5. 研擬就業平等計畫。
6. 定期檢視其就業平等計畫，配合實際之執行追蹤，作必要之修訂。
7. 考量各種因素，隨時更新上開具體數據目標。
8. 讓員工知悉就業平等計畫所欲採取之措施及其執行進度。
9. 與員工代表諮商，邀請其提供有關就業平等計畫之意見，

並尋求其在該計畫之研擬、執行與修訂時，提供必要的協助及與員工溝通。

10. 如員工係由工會團體 ( bargaining agent ) 為代表者，該工會團體除參與上開諮商外，並與雇主共同合作該就業平等計畫之研擬、執行與修訂。

11. 製作並保存有關其員工勞動力、就業平等計畫、就業平等之執行等紀錄。

12. 各公務機 ( 關 ) 構在會計年度結束後六個月內，經由財政委員會向國會提出報告，並將副加拿大人權委員會及各機 ( 關 ) 構之受雇員工代表。

## 參、保障之組織

### 一、聯邦人權委員會 ( Canadian Human Rights Commission , CHRC )

依據加拿大人權法 ( CHRA ) 規定於一九七七年設立，由內閣提名，國會同意任命八位委員 ( commissioners ) 組成，其中主任委員、副主任委員各一人，任期七年，其餘六人任期三年，均得連任。該會就案件進行調查並調停 ( conciliation ) 失敗，決定繼續審理程序時，則將該案交人權法庭 ( Canadian Human Rights Tribunal ) 進行正式之聽證程序。人權法庭依據人權法設立，為審理人權復審案件之準司法機構；由內閣任命主席、副主席各一人，及一至十三人之成員，任期五年，均得連任。

### 二、文官委員會 ( Public Service Commission , PSC )

依加拿大文官雇用法 ( PSEA ) 規定，在國會下設文官委員會，由內閣提名經國會同意任命三位委員 ( Commissioner ) 組

成，其中一位為主席，並為文官委員會行政事務之執行首長，任期十年，得連任一任，其階級與地位與行政部會的次長相等，不得兼任其他職務，議事以過半數決之。文官委員會之設置，旨在確保文官體系之公正，防止政治、官僚及私人恩給分贓政治之弊病，並確保文官之專業素質，依功績制度進用人員。其職掌如下：

- (一) 依文官任用法之規定及原則進用公務人員，確保功績用人原則。
- (二) 協助各行政部會或自為公務人員之訓練與發展計畫。
- (三) 向內閣提出文官任用法有關法規之建議與立法計畫，並每年就其運作成果提出年度報告，內閣於十五日內應向國會提出報告。
- (四) 其他由內閣交辦事項。
- (五) 接受財政委員會 (Treasury Board) 所委託，執行就業平等計畫 (employment equity program) 事項。

文官委員會下設各部門，並於全國各地分設六個地區辦事處：

1. 秘書長 (Secretary General) : 秘書行政工作之總幕僚長。
2. 法律顧問 (Legal Service) : 負責法律服務、諮詢工作。
3. 政策研究聯絡處 (Policy Research and Communication Branch) : 提供政策分析與建議，以為文官委員會決策之參考，並與外界之公、私部門密切聯繫，使文官委員會能迅速反應外界需求。
4. 人力資源與培訓處 (Resourcing and Learning Branch) : 此為文官委員會提供人力資源管理服務 (例如：招募人員，從事有關授權各行政部會招募、管理員工、員工進用

優先權暨「就業平等計畫」及「專業發展計畫」之行政作業，為管理階層提供人力資源活動之規範及發展計畫等）之單一窗口。

5. 綜合管理處 (Corporate Management Branch) : 負責文官委員會財務、行政、資訊、人事、內部監督及評估、秘書、國際交流事項。

6. 保障處 (Recourse Branch) : 負責以下事項 : (1) 復審處理 (Appeals) : 設置有復審主持人 (Appeal Chairperson) 就文官對任命之申訴進行審查，其決定可受聯邦法院之司法審查。(2) 苦情調查 (Investigation) : 對文官及一般人民有關文官任用法規適用事項及工作場所騷擾之苦情申訴進行調查，並以仲裁或和解之方式解決。(3) 調職復審之處理 (Deploiment) : 處理文官對調職之再復審請求，首先由該文官所屬部會之首長先行處理，不服其處理結果，再向文官委員會提出再復審。

三、公務人員關係委員會 (Public Service Staff Relations Board , PSSRB)

依 PSSRA 設置之準司法機關，其職掌如下：

- (一) 工會成立之決定事項。
- (二) 工會團體之認證與撤銷認證事項。
- (三) 利益爭議 (interest dispute) 之仲裁事項。
- (四) 權利爭議 (rights dispute) 之裁決事項。
- (五) 有關聯邦公務人員勞雇雙方權利、義務之執行事項。
- (六) 依國會勞資關係法 (PESRA) 之授權，執行該法所規定國會勞資關係事項。
- (七) 有關聯邦公務人員準用加拿大勞動法 (Canada Labor Code) 第二章職業安全與衛生 (occupational safty and

health) 事項。

## 肆、保障之程序

### 一、有關人權歧視案件之救濟程序

人權法禁止對任何人基於種族、國家或民族的起源、膚色、宗教、年齡、性別取向、婚姻狀況、家庭狀況、殘障或受刑宣告（已受赦免者）之原因所為拒絕提供貨品、服務、公共設備、資源、拒絕僱用、解僱、拒絕其加入受僱者團體或組織（如公務人員協會）同工不同酬、使其遭受怨恨或輕視、騷擾或性騷擾等歧視待遇，如有違法時，並定有救濟之措施如下：

- （一）公務人員於人權歧視事實發生一年內，向人權委員會請求救濟，人權委員會審查受理後，即任命調停人調停（conciliation），調停和解成立時，即撤回該歧視案件；調停和解失敗時，即移請人權法庭指定調解人調處。
- （二）人權法庭調解後如和解成立時，即撤回該歧視案件；和解不成立時，即舉行聽證（hearing）並決定，其無理由者，駁回；有理由者，裁決命令，特別賠償。
- （三）人權委員會及當事人不服人權法庭之決定時，得於三十日內提請再審議，不服再審議決定時，得向聯邦法院提請救濟。

### 二、人事任命救濟程序

依文官雇用法規定，聯邦公務人員之甄補任命必須依功績原則，考量其學歷、經歷、知識、語文、居所、現在工作表現及國家任務之未來需要。爰於本法第二十一條規定，在文官公開競爭及內部人事遴選程序中，落選者或符合內部甄選標準者，均可以人事任命違法（即不符合上開功績原則）請求救濟：

- (一) 在文官公開競爭及內部人事遴選程序中，落選者或符合內部甄選標準者，均可以人事任命違法於十四日內向文官委員會請求救濟，文官委員會任命組成復審法庭 ( appeal board )，請復審人及有關部會完成準備書狀程序，並於四十五日內舉行聽證，復審人、部會代表及獲得任命者均應出席，均可選任代理人。
- (二) 復審法庭於舉行聽證後應為決定，無理由者駁回；有理由者，撤銷。不服上述決定時，得於三十日內向聯邦法院提請司法救濟。

### 三、調職救濟程序

聯邦公務人員之調職未獲其本人之同意（除非調職是其現職之雇用條件之一）時，依文官雇用法第三十四條第三款之規定，被調職者或該工作單位之其他人員均可以調職違法、濫權提請救濟，其程序如下：

- (一) 公務人員對於違法、濫權之調職，得向服務機關提起復審，服務機關應就其所提復審為決定。當事人不服上述決定時，得於十四日內向文官委員會提請再復審。文官委員會受理後，即應予調解 ( mediation )。
- (二) 文官委員會調解成立時，即撤回該調職案件；調解不成立時，即進行調查並提出調查報告，其無理由者，駁回；有理由者，提出改正建議，並進行調停 ( conciliation )。調停成立時，相關部會依文官委員會建議，採取改正措施；調停不成立時，文官委員會即自為決定採取改正措施或命相關部會為改正措施。不服文官委員會之調停時，得向聯邦法院提請救濟。

### 四、對工作場所騷擾之救濟程序

加拿大防制工作場所騷擾對策 ( TBPHW ) 提供免於騷擾之工

作環境，以達成個人目標及機構工作效能，並確保工作人員的尊嚴與完整人格的保護。公務員若在工作場所被騷擾時，其救濟程序如下：

- (一) 公務員得於一年內比照人權歧視案件之救濟程序，向人權委員會提請救濟；或於一年內比照苦情身訴之救濟程序，向公務人員關係委員會提請救濟；或於一年內向服務機關提請復審。
- (二) 不服服務機關復審決定者，仍得比照苦情身訴之救濟程序，向公務人員關係委員會提請救濟；或比照調職案件之救濟程序向文官委員會提請再復審。不服文官委員會自為決定採取改正措施或相關部會之改正措施時，得向聯邦法院提請司法救濟。

#### 五、苦情申訴之救濟程序

依公務人員關係法（PSSRA）之規定，聯邦公務人員若認為雇主就工作條件所發布之法規、細則、命令或文件或團體協約或仲裁決定之條款內容之解釋、適用侵害其權利時，或受休職、罰金、免職或降任等重大懲處案件，均可提出申訴者，程序如下：

- (一) 公務人員得於二十五日內向服務機關提出申訴，不服服務機關直接主管之答復者，得於十日內向其上級機關提出申訴，不服其上級機關之答復者，得於三十日內向公務人員關係委員會提出申訴。
- (二) 公務人員關係委員會應即組成裁決委員會（公務人員關係委員會成員一人為主席，另雙方當事人各提名一人為委員）舉行聽證並為決定，其無理由者，駁回；有理由者，命相關單位採取必要措施。不服上開決定者，得於二十五日內向公務人員關係委員會提請再審議並為決定

，其無理由者，駁回；有理由者，撤銷原決定。

## 伍、小結

茲歸納加拿大聯邦公務人員保障制度之特色如下：

### 一、保障對象方面

加拿大公務人員保障制度之保障對象，分別依加拿大人權法（CHRA）、文官雇用法（PSEA）、公務人員關係法（PSSRA）、防制工作場所騷擾對策（TBPHW）、就業平等法（EEA）等不同法規而有不同之規定。<sup>108</sup>具有尊重多元價值，實質平等之憲政精神。加拿大人權法及就業平等法對婦女、原住民、少數族群、身心障礙者之保障，一方面基於實質平等，去除傳統社會觀念、措施對其之歧視與障礙；另一方面亦注重人性尊嚴，不因其為弱勢族群而有特別優惠待遇，<sup>109</sup>使社會其他份子不會因此而予以歧視，社會的多元價值得以共存。

### 二、實體保障項目方面

加拿大公務人員權益救濟之提出均有法定期限，最多不超過具體事件發生之一年內。對於團體協約條款之申訴，且須有工會團體之同意及其代表為進行申訴程序。關於性騷擾案件注重個人隱私之保護，並顧慮受害者之身心狀況，聽證審理時，可由其親友、訴訟代理人陪伴。至於工作場所騷擾案件，雙方當事人若有上下隸屬關係，並視情況暫時調整工作職位，以免影響工作環境之氣氛與秩序。注重案件審理結果之追蹤執行：如工作場所騷擾申訴案件之執行追蹤長達兩年；人權委員會、文官委員會、公務人員關係委員會就其處理或審理案件情形均

---

<sup>108</sup> 同註一 七，頁 40-41。

<sup>109</sup> 參見周世珍，加拿大公務人員保障制度（上）（下）。《人事行政》，第 126 及第 127 期，民 87 年 10 月及民 88 年 2 月，頁 4-15 及頁 8-20。

每年向國會報告。<sup>110</sup>公務人員不因其行使提請救濟權利而受不利之處置。大部分之公務人員雖可參加工會享有罷工權，但仍有某些職位不得參與工會，或僅得參與工會但不能參與罷工。

### 三、保障組織方面

加拿大文官委員會、人權委員會暨公務人員關係委員會之成員均由內閣任命，向國會負責，地位崇高，任期由五年、七年至十年，均得連任，受到相當的保障。其組成法庭審理公務人員救濟案件時，具準司法權，可傳喚證人，發裁決命令，命有關當事人或機關為適當之處理措施，必要時得自為決定，或命其為補償性措施；其裁決命令具執行名義，得逕為強制執行；並可對不遵其裁決命令者處以罰鍰。<sup>111</sup>是以，加拿大審理公務人員保障案件之機關，不僅為獨立之準司法機關，其成員亦受相當之保障。

### 四、保障程序方面

加拿大公務人員保障案件之審理程序，均強調正當法律程序，雙方當事人欲在正式聽證審理程序提出之證據，均應先讓他方當事人知悉，並可交互詢問他方證人。各種救濟案件審理程序均非常注重聽證前之調查程序，不僅另指派具專業知識、經驗之專人進行調查，並提供審理法庭專業、客觀之調查報告，以作為裁決之參考。<sup>112</sup>對於救濟案件之處理均強調非正式程序，如調解、調停、仲裁等等之運用，大部分案件均能在進行正式聽證審理程序前達成和解。

我國公務人員保障法施行後，在實務上發現頗多缺失，如申訴案件之提出並無法定期限，可能導致公務人員對於陳年舊案向其服務機關提出申訴，不僅證據蒐集不易，且將對機關之

---

<sup>110</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 282-283。

<sup>111</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 294。

<sup>112</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 296。

公務運作、管理產生負面影響。又公務人員保障法僅規定再復審準用訴願法之規定，至於再申訴程序是否亦應準用頗滋疑義。復以，目前保障案件之受理情況，每月約五十至六十件，未來公務人員基準法完成立法，公務人員可組織公務人員協會後，權益意識高漲，對工作事件之申訴勢必增加，若每件均需經過嚴謹的審議決定程序，將會造成無法負荷的重擔，加拿大善用非正式程序的作法頗值得仿效。<sup>113</sup>

### 第三節 日本

公務人員保障制度本具有世界普遍性，並非我國所獨創，即以地理上與制度上均與我國堪稱接近的日本而言，自二次大戰後建立公務人員保障制度以來，數十年間法制之整備與案例之累積，均成燦然大備之觀，對正值建制之初的我國而言，其間足堪我國借鏡之處頗多。<sup>114</sup>日本公務員制度於第二次世界大戰前後呈現兩種截然不同之風貌。從明治維新開始，日本逐漸建立強大之官僚體系，藉以實現富國強兵政策。這種官僚體系帶有濃厚封建色彩，自天皇以下，形成身分上之主從關係，即使一八八九年明治憲法公布後，亦未加改變，甚至在法制基礎上反而更形穩固。基本上，官吏為「天皇之官吏」，官吏制度完全不受國民及帝國會議之統制、監督，下級官吏應服從上級官吏，官吏關係具有身分制性質，官吏之人權未獲保障。<sup>115</sup>第二次世界大戰後，日本遵照新憲法之精神與理念，著手建立現代化之公務員制度。首先於一九四七年制定國家公務員法，奠定公務員制度之基礎；其次於一九五

---

<sup>113</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 297。

<sup>114</sup> 參見蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民 87，頁 3-4。

<sup>115</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 377。

年制定地方公務員法，統一地方公務員制度；以後又陸續增修各種相關法令，使公務員制度在短短數年之間，面貌為之一新。至今，日本公務員制度已一掃明治憲法時代之封建色彩，而呈現民主化與科學化之特徵。<sup>116</sup>日本國家公務員與地方公務員形成兩套制度，且分別立法，惟地方公務員法大抵以國家公務員法為藍本，是以二者之精神與內涵相類似。本文僅就國家公務員部分從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討、分析如下：<sup>117</sup>

## 壹、保障對象

日本國家公務員法原則上僅適用於一般職公務員，而內閣閣員、人事官、法官及其他特別職公務員則均非屬該法保障對象。至於臨時性公務員及試用期間之公務員，不受身分保障，對身分變更處分不得聲明不服（國家公務員法第八十一條第一項第一、二款）。日本國家公務員之救濟制度原則上限於現職公務人員，但因受免職處分（懲戒處分或身分變更處分）而喪失公務員身分者，亦得請求救濟。<sup>118</sup>此係基於救濟制度之精神，給予公務人員之權益保障。

---

<sup>116</sup> 參見許志雄，日本公務員法制概述，收於《公務員基準法之研究》。行政院研考會，民79，頁261以下。

<sup>117</sup> 有關日本公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：（一）蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87，頁3-14。（二）邱華君，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度（日本公務人員保障制度部分），中國文化大學中山學術研究所博士論文，民83年12月，頁156-164。（三）許志雄，日本公務員法制概述，收錄於《公務員基準法之研究》，行政院研考會編印，民79年，頁262以下。（四）周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，國立臺北大學法學系博士論文，民90年1月30日，頁377-393。（五）周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民國88年7月，頁81-87。

<sup>118</sup> 同註一一四，蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，頁4-5。

## 貳、實體保障項目

關於國家公務人員之保障，係規定於國家公務員法第三章第六節第三款「保障」中，茲詳述如下：

### 一、改善工作條件之要求

公務員對於俸給及其他待遇、服勤時間、休息及休假日、升任、降任、轉任、免職、休職及懲戒之基準、勞工安全、衛生及災害補償、公務員團體之組成、加入及交涉等事項或其他工作條件有所不滿時，得向人事院提出要求，期使有關機關採取適當之行政措施，加以改善（國家公務員法第八十六條）。與工作條件有關之事項，不論為制度性要求、個別運用上之要求、規則、命令之制定改廢或公務員日常所受之監督、業務之分配、辦公環境之改善等，公務員皆得向人事院提出要求。與工作條件無關之事項，如公務員職務等級之分類、損害賠償及慰撫金之請求、兼職公務員納入正式編制、錄用考試之新設與廢止及管理運作事項等，則不可提出要求。<sup>119</sup>

### 二、不利益處分之聲明不服

#### （一）懲戒處分

指免職、停職、減俸或申誡（國家公務員法第八二條）。

#### （二）身分變更處分

包括減俸（國家公務員法第七五條第二項）、降任（國家公務員法第七五條第一項、第七八條）、休職（國家公務員法第七九條）及免職（國家公務員法第七八條）。

#### （三）其他違反公務員本意對公務員構成顯著不利益之處分

例如轉任、調任，致公務員身分上之利益受到傷害者。

### 三、公務災害補償

---

<sup>119</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 379-380。

#### （一）福祉事業

除前述補償外，人事院及執行機關應為受災公務人員及其家屬建立必要之福祉設施（補償法第二十二條）。包括與外科後處置有關之設施、修補裝具（如義肢等）復建等有關之設施等等。其目的旨在彌補前揭定型補償之不足。

（二）公務人員因公或因通勤負傷、疾病、死亡者，得依國家公務員災害補償法獲得療養、休業、傷病補償年金、殘障、照護、遺族或喪葬等補償。

#### 四、有關給與決定之審查請求

公務人員對於依公務員給與法所作之給與決定有意見者，依一般職公務員給與法第二十一條規定，可向人事院請求審查該決定。

#### 五、公平就業機會之保障

依國家公務員法第二十七條規定：「所有國民，在本法適用上一律平等，不得因種族、信仰、性別、社會地位、門第或政治意見及政治上所屬關係而受差別待遇。」政府本於此旨，對母性保護及兩性工作平等之維護有詳密之規定。

#### 六、安全衛生及保健之保障

依據人事院規則規定，各機關需設置「健康管理者」負責採取措施以防止對職員健康之危害、為保持或增進職員健康之指導或教育事項、職員健康診斷之實施、有關職員安全管理之紀錄、統計與整備事項與其他與職員安全管理有關之必要事項等五項業務。

#### 七、集體勞動權之保障

##### （一）團體協商權

依國家公務員法第一八條之五規定，經登記之職員團體，對於職員之俸給、工作時間及其他工作條件，或附帶對於社

會、衛生福利之合法活動提出適法協商請求時，政府應予處理，不得拒絕。

## （二）團體爭議權

依國家公務員法第九十八條第二項及第三項之規定，公務人員無論是一般職或現業公務員均無團體爭議權；職員不得對公眾為聯合罷工、怠職及其他爭議行為、或使政府行政效率低落之行為。任何人不得企圖、共謀、教唆或扇動此等違法之行為。

## （三）不因正當行使集體勞動權行為而受不利處置之保障

依國家公務員法第一八條之七規定，職員不因加入或不加入職員團體、或依職員團體之正當行為而受不利益之處置。

# 參、保障之組織

依國家公務員法之規定，人事院為內閣之下所設的中央之人事機關（國家公務員法第三條），其組織及職權分述如下：

## 一、組織

人事院為內閣下所設的中央之人事機關，人事院由人事官三人組織之，並以其中一人為總裁。人事官經國會兩院同意由內閣任命之，不得有二人屬於同一政黨或同一大學之學院畢業者。人事官之任期為四年，得連任之，但不得連續在任逾十二年。人事院行使職權時，其獨立性受到保障，而人事官與秘書長則均不得兼任其他職務。人事院遇有不服申訴時則再組成委員會以實際擔任審查工作。

## （一）公平委員會

審查「不利益處分之聲明不服」。人事院雖為公務人員不服事件之受理、判定之機關，惟實際擔任審理任務者，係公平委

員會，因此係採取間接審理主義。人事院於受理審查請求後，應設置公平委員會，以審理該事件。公平委員會由公平委員三人或五人組成，公平委員會由人事院從人事官及人事院事務總局（秘書處）之職員中指定之。公平委員會通常由人事院事務總局之職員三人組成，其中一人為公平委員長。公平委員應依據良心以及法律、規則、指令與人事院之決議，客觀、獨立執行職務。

#### （二）苦情審查委員會

審查「改善勤務條件之要求」。人事院通常擔任審查工作，惟依事件性質，亦可於人事院事務總局職員中指定苦情審查委員，組成苦情審查委員會進行審查，苦情審查委員會審查後，應以書面將其結果及意見向人事院提出。

#### （三）災害補償審查委員會

審查「災害補償之請求」。由人事院總裁於人事院職員或其他富學識經驗者任命五人組成災害補償審查委員會（任期一年），就公務員對行政機關公務災害認定、療養方法、補償金額之決定有所不服者，加以審查，最後將審查結果以書面向人事院提出。

### 二、職權

（一）關於薪資與工作條件之改善。

（二）關於改善人事行政制度之建議。

（三）關於職務分類制、考試與任免、薪資、研修、身分變更（分限）懲戒、苦情之處理及其他關於確保公務人員之人事行政公正性與保護公務員利益等事項。

## 肆、保障之程序

### 一、聲明不服不利益處分之程序<sup>120</sup>

日本公務人員遭受不利益處分時，依國家公務員法之規定，得提出聲明不服，其程序如下：

- (一) 公務員得於六十日內向人事院聲明不服，無理由者，人事院逕予駁回並通知當事人；有理由者，人事院組成公平委員會審理，經言詞審理或審詢審理後並為判定。
- (二) 如經公平委員會判定承認後，當事人就法律問題不服時，得提起訴訟；如經公平委員會判定撤銷者，該會得自行或指示採取一定措施，指示任命權人（行政機關）對當事人交付說明書。

### 二、關於工作條件相關措施之要求程序

日本公務人員遭受不利益處分時，依國家公務員法之規定，得提出聲明不服，其程序如下：<sup>121</sup>

- (一) 申請人（公務員或其團體）得向人事院要求工作條件相關措施，人事院應即自行或組成苦情審查委員會予以受理並審查，並為判定，無理由者，予以駁回；有理由者，自行或建議採行一定之措施。
- (二) 苦情審查委員會受理審查階段中，得徵詢相關意見或為言詞辯論或傳喚證人，並得對申請人與行政機關斡旋。

### 三、公務通勤災害、有關福利措施申訴程序

公務員、家屬及其代理人得因公務或通勤災害補償及有關福利措施，提出申訴，其程序如下：

- (一) 公務員、家屬及其代理人向人事院提出申訴，人事院受理後，無理由者，予以駁回；有理由者，由該院組成災害補償審查委員會審查後，將審查報告書提交人事院以

---

<sup>120</sup> 參見許志雄，日本公務員法制概述，收於《公務員基準法之研究》。行政院研考會，民79，頁49-57。

<sup>121</sup> 同註一二，許志雄，日本公務員法制概述，頁60-61。

為作成請機關為補償措施之裁決書，並通知申訴人。

(二) 災害補償審查委員會審查過程中，除以書面審查外，尚得請醫師診斷或實地調查或請申訴人到會說明。

## 伍、小結

茲歸納日本公務人員保障制度之特色如下：

### 一、保障對象方面

公務員採雙軌制，國家公務員與地方公務員形成兩套制度，且分別立法，惟地方公務員法大抵以國家公務員法為藍本，所以二者之精神與內涵大致相同。國家公務員法原則上僅適用於一般職公務員，內閣閣員、人事官、法官及其他特別職公務員則非屬該法保障對象。國家公務員之救濟制度原則上限於現職公務人員，但因受免職處分而喪失公務員身分者，亦得請求救濟。

### 二、實體保障項目方面

公務員請求救濟之項目，包括具體、個別之不利益處分及一般性之工作條件。主要係日本公務員之勞動基本權受到嚴格限制，一般公務員並無團體協約締結權及爭議權，所以必須有替代之制度以濟其窮。但與工作條件無關之事項，如公務員職務等級之分類、損害賠償及慰撫金之請求、兼職公務員納入正式編制、錄用考試之新設與廢止及管理運作事項等，均不得提出要求；<sup>122</sup>因此於公務人員集體勞動權之替代作用仍屬有限。又公務災害補償制度，因公受傷療養者勿繼續支給俸給，並有其他適當補償金之給予，使公務人員能無後顧之憂，勇於任事。<sup>123</sup>

### 三、保障組織方面

---

<sup>122</sup> 同註一二一，許志雄，日本公務員法制概述，頁 61-65。

<sup>123</sup> 同註一一四，蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，頁 9-10。

日本公務人員保障制度具有準司法色彩，強調由獨立、公正之人事院裁決。公務員除對人事院所作不利益聲明不服之判定，得以向法院提出訴訟外，其他關於工作條件之請求及公務災害有關請求均僅得向人事院提出，且人事院之決定為最終決定，而人事院除在其權限範圍內得自為決定外，其對其他機關之建議並無法律之拘束力。人事院行使職權時，其獨立性受到保障。人事院遇有不服申訴時則再組成委員會以實際擔任審查工作，其中公平委員會負責審查「不利益處分之聲明不服」事項；苦情審查委員會負責審查「改善勤務條件之要求」事項；災害補償審查委員會則負責審查「災害補償之請求」事項。<sup>124</sup>

#### 四、保障程序方面

對於不利益處分之聲明不服，究竟採取言詞審理或審詢審理，公開審理或不公開審理，原則上依公務員之意思決定。對於改善工作條件之要求，允許公務員以個人名義或透過團體提出，可以兼顧公務員之立場與方便。公務員提出要求之權利，任何人皆不得加以妨礙，方可使公務員勇於建言，有助於公務員制度之健全發展。除此之外，諸多程序方面之規定，例如不利益處分必須交付說明書，說明書上應記載處分理由與告知聲明不服之救濟，以及人事院於審查改善工作條件之要求案件過程中，得對當事人進行勸導或斡旋，<sup>125</sup>均密切注意到公務員權益之維護。

## 第四節 德國

德國有關公務員保障制度並無特別制定之公務人員保障法，其公務員保障制度係分別散見於公務員基準法、聯邦公務員法、

---

<sup>124</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。頁 393。

<sup>125</sup> 同註一一四，蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，頁 13-14。

公務人員陞遷法、行政法院法、行政程序法等相關規定中，共同構築成其體系完備之公務員保障制度。德國法律上所稱之「公務員保障」(Rechtsschutz des Beamten)係指在德國基本法第十九條第四項下，即一般之權利保障制度(Rechtsschutzgarantie)下有關特殊身分之公務員、退休公務員、前公務員及公務員遺族，基於公務員關係，對於機關得主張之正式與非正式之權利救濟而言。<sup>126</sup>茲從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度探討分析如下：<sup>127</sup>

## 壹、保障對象

關於德國公務員保障制度之適用主體包含現職公務員、退休公務員、與國家喪失權利義務關係之前公務員及公務員死亡後其遺族在內。其次，德國公職人員分成三大類，即公務員(Beamte)、職員(Angestellte)及工友(Arbeiter)，而職員與工友因係以團體勞動契約(Tarifvertrag)來規範國家與其彼此間之法律關係，故其保障亦以契約條款行之。<sup>128</sup>以下本文所述之保障制度僅限於公務員(Beamte)之保障制度。

## 貳、實體保障項目<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> 轉引自林明鏘，德國公務員保障制度之研究，載於吳庚主持，《公務人員保障法制問題之研究》，保訓會編印，民87，頁89

<sup>127</sup> 有關德國公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：(一)林明鏘，德國公務員保障制度之研究，載於吳庚主持，《公務人員保障法制問題之研究》，保訓會編印，民87，頁89-96。(二)邱華君，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度(德國公務人員保障制度部分)，中國文化大學中山學術研究所博士論文，民國83年12月，頁149-155。(三)陳春生，「蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託案」，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民88年6月，頁4-89。(四)周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，國立臺北大學法學學系博士論文，民90年1月30日，頁309-344。

<sup>128</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁90。

<sup>129</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁310-331。

## 一、參與之保障

### (一) 公務員之參與<sup>130</sup>

除經由工會之參與外，尚包括聽證權與同意權行使之保障。

1. 聽證：機關對於公務員有照顧與保護之義務。依聯邦公務員法，職務機關對於公務員有傾聽之義務：

(1) 職務行為行使禁止之聽證：聯邦公務員法第六十條規定，公務員之最高監督者或由其指定之機關，基於急迫職務上原因得對所屬公務員禁止其執行職務。但應於發布禁止前，聽取公務員之意見。

(2) 行政更動之調職時之聽證：聯邦公務員法第二十六條規定，公務員因其聲請或職務需要，在其服務主管之職務區域內得為調動之決定。公務員之調職未經其同意，僅得於新職位係屬於原職位相同之資歷，且其基本俸給相同時始得為之。退休金加給基本俸給之構成部分，如有變動時，應聽取公務員之意見。

(3) 採取對公務員非授益或不利措施人事處分之聽證：聯邦公務員法第九十條b規定，公務員對於其不利或有害之意見、主張和評價，於記載人事檔案前，應有聽證之機會，公務員之言論應記錄於人事檔案中。

(4) 依行政程序法第二十八條第一項之聽證：干涉當事人權利之行政處分作成前，應給予當事人對與原決定有關之重要事實，表示意見之機會。上開規亦適用於公務人員。

2. 同意權之行使：

---

<sup>130</sup> 參見陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，保訓會編印，民88年6月，頁30-31。

(1) 派任 (Abordnung):<sup>131</sup> 公務員基準法第十七條第二項、第三項與聯邦公務員法第二十七條第二項規定，公務員基於職務原因，於執行新職務有專業知識與職業訓練原因之必要者，得暫時為完全或部分非與其職位相當職務之派任；其職務之派任與職位之本俸不相當者亦得為之。派任逾二年者，須經公務員之同意。派任於其他機關者，須經公務員之同意。前段之規定，於機關之新職務適用同一性質之本俸或其他職等且派任未逾五年者，於法律有特別規定下，得不經公務員之同意。

(2) 調職 (Versetzung):<sup>132</sup> 公務員基準法第十八條第一項第一句前段、第二項前段與聯邦公務員法第二十六條第一項第一句前段規定，新職位屬於同一機關範疇，與原職位同一職等，同一基本俸給，得不經公務員同意調職之。聯邦公務員法第二十六條第二項前段規定，基於職務原因，與同一職位，同一本俸，同職等或其他職等者，得不經公務員同意調職於其他機關範疇。換言之，如無上述法律之規定要件，未經公務員之同意不得將其調職。

## (二) 公務員代表團體之參與<sup>133</sup>

係指主管工會領導組織之參與及公務員人事代表之參與。於德國公務員基準法第五十八條、聯邦公務員法第九十四條以下與聯邦人事代表法第五章以下，均有明文規定。

### 1. 主管工會領導組織之參與：

---

<sup>131</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁 13。

<sup>132</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁 18。

<sup>133</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁 31-33。

- (1) 規則制定程序之參與。基於基本法第二十條與第二十八條社會國原則與第九條第一項、第三項結社權之要求，應賦予公務員一個對於工作條件之形成過程最低限度的參與機會。此種參與賦予了職業團體對於所有與行政有關公務員規範制定之分享權。聯邦公務員法第九十四條規定：主管工會之領導組織得參加公務員法上一般規則之擬定。又公務員基準法第五十八條規定：就聯邦最高官署基於公務員關係之法律規則之擬定，主管工會與職業團體之領導組織得參加之。
- (2) 依聯邦公務員法第九十六條第三項規定，主管工會之領導組織得選出三位正式的與三位候補組織成員參與聯邦人事委員會，行使第九十八條之任務。
2. 公務員人事代表之參與：基於社會國思想及基本法第一、二條與第五條第一項之理解，賦予公務員之參與權，乃是對於其於職務機關之人性尊嚴、個人人格發展與言論自由最重要之手段。公務員人事代表應履行法律所賦予之基於社會國要求之保障委託。此種參與賦予了職務機關內人事團體取向之職工代表組織，有機會經由特別的程序，參與特定涉及職工之職務機關所為個別或集體之措施。其主要參與形式及其法律效果包括：
- (1) 共同決定 (Mitbestimmung)。<sup>134</sup> 依聯邦人事代表法第七十五條及第七十六條規定，須由機關公務員人事代表會與行政機關共同決定者有下列諸項：機關內部之人事措施（如：任用、升遷、調職、逾三個月之降級、延長退休時間案等）社會事項（如：選擇居所之限

---

<sup>134</sup> 參見林明鏘，德國公務員之勞動權，載於彭錦鵬編，《文官體制之比較研究》。中研院歐美所，民85年3月，頁244-245。

制、貸款、補助或其他支援公務員事項)、與人事有關之機關內部措施(如:拒絕公務員兼職之申請、配給宿舍等事項)、對員工之補償請求權事項等。

- (2) 協同參與 (Mitwirkung)。<sup>135</sup> 依聯邦人事代表法第七十二條規定, 行政機關對於符合法定協同參與事項者, 於採取措施前, 應先與機關公務員人事代表會共同討論, 以便達成彼此互相諒解之目標, 並兼顧機關公務員人事代表會之共同討論權利。依聯邦人事代表法第七十八條第一項之規定, 協同參與事項計有: 準備制定或修改機關內部之行政規則而涉及人事及社會事項者、機關之解散、限縮、遷移或合併者、針對某一公務員提起之正式懲戒程序、有關提早退休事件等。
- (3) 其他參與。<sup>136</sup> 此參與僅具諮商或單純意見表達之功能。其方式有: 主動參與 (聽證、參與考試、參與所有工作保障之事項) 被動參與 (因突發性或有急速處理必要之事項而被動的參與, 如公務員之即時離職、在試用期屆滿前提前終止試用、無預告期限式的終止工作契約等情形等)。
- (4) 未經參與之法律效果。原則上並不影響該未經參與措施之法律效力, 僅具有瑕疵而已。該措施如為行政處分, 原則上仍屬有效, 受影響之人得提起撤銷之訴。該措施如為法規命令 (Rechtsverordnung), 該法規命令並不當然無效, 此時最高層公務員人事代表會得因其未參與, 認係侵害其基本法第九條第三項之基本權利, 依聯邦公務員法第九十四條暨公務員基準法第五

---

<sup>135</sup> 同註一三五, 林明鏘, 德國公務員之勞動權, 頁 249-250。

<sup>136</sup> 同註一三五, 林明鏘, 德國公務員之勞動權, 頁 251-252。

十八條之規定，提起憲法訴願（Verfassungsbeschwerde）。行政機關得依職權撤銷未經參與之措施。公務員得因機關公務員人事代表會未參與決定措施而受有不利益為由，請求撤銷該處分。

## 二、調職之保障<sup>137</sup>

聯邦公務員法第二十六條及公務員基準法第十八條明文規定公務員之調職制度（Versetzung）。依該制度之規定，所謂調職係指長期間將某一公務員調至其他之職位（Amt），其中包含調至其他機關或是調離不同部門之工作。

### （一）機關內部之職位調動

依聯邦公務員法第二十六條及公務員基準法第十八條之規定，關於機關內部之職位調動，得因公務員之申請或因機關職務上之需要，由機關首長裁量決定之。如果機關內部職位之調動未得公務員本人同意時，則其調職須符合1. 新職位職階、官等最高俸級與舊職位相同或相類似；2. 因機關裁撤、重大改變或與其他機關合併時，則職階、官等應與舊職位相同或相當，雖其最高俸級得較原職位為低，但須以無法安插公務員擔任原職位相同之新職位為限；始為合法。

### （二）機關間之職務調動

調動其他機關部門時，依聯邦公務員法第二十六條第一項之規定，原則上雖得自由為之，毋庸公務員本人之同意（僅需有職務上之需要）。若將公務員調離至其他機關時，依聯邦公務員法第二十六條第三項之規定，則須公務員本人之同意始得為之；未得其同意之調職處分則不生效力。

### （三）不得調職處分之人員

榮譽職公務員（Ehrenbeamte）、大學及專科之教授、審計

---

<sup>137</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁92-95。

部之公務員、公務員人事代表會之代表及地方選舉產生之公職人員，因其職務性質或為確保其職務之獨立性，不得為調職處分。

### 三、考績評定之保障<sup>138</sup>

德國聯邦法上對於現職公務員之考績評定制度，規定於聯邦公務員升遷法。機關或首長在進行考評前即須告知公務員將受考評之事，在考評過程中亦應與受考評者進行考評諮商（Burteilungsgesprach），若機關或首長未與受考評者進行考評諮商時，該考評結果即具有瑕疵，必須重新為之，以慎重並確保考評符合實際情形之正當程序規定；考評後並須告知受考評人所有考評之結果及內容。公務員申請對於職務考績評定之檔案加以更改或刪除而被拒絕時，則得視為行政處分。聯邦行政法院肯認公務員對於非行政處分仍得主張救濟之主要理由，乃係基於基本法第十九條第一項之意旨，凡是公務員或人民之權利受公權力侵害時，都留有司法救濟途徑，以保障公務員或人民之權利。惟縱使司法得再一次審查行政機關所作之考評，但行政法院傳統上仍尊重機關首長之判斷餘地。行政法院於審理案件時，應就行政所適用之概念或法規是否有自由彈性空間、所確定之事實是否有錯誤、是否未遵守一般有效之價值標準、是否考量與事件無關之因素（例如：性別、種族等等）及是否未遵守程序規定等事項得加以審查。

### 四、命令異議制度之保障<sup>139</sup>

依據聯邦公務員法第五十六條及公務人員基準法第三十八條規定，所稱命令異議制度（Remonstrations）係指公務員對於上級長官之職務命令，認為有違法之嫌，所得提起之申訴制度

---

<sup>138</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁95-97。

<sup>139</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁97-99。

。公務員有服從上級長官命令之義務，又須為其職務上之行為負個人完全責任，因此，必須賦予公務員對違法命令之異議或申訴制度，俾其得以保障自身之權利，免受強制性命令之困擾。公務員若認上級長官之職務命令有違法之疑義時，應立即向其上級長官陳述。若其上級長官審認其命令之合法性，並令其續為執行時，該公務員必須向其再上級長官為命令違法之異議，若再上級長官亦肯認其命令之合法性時，再上級長官應交付該公務員書面，證實該命令合法之文書，該公務員除應執行其上級長官之命令外，並得要求給予書面證明，而免除其責任。若該職務命令有該職務行為屬於刑法上之可罰行為、該職務行為屬於秩序罰法上之可罰行為、該職務行為侵害人性尊嚴等三種情形之一時，公務員縱有書面合法證明文件，亦難免其責。此外，若執行公務員認為上級長官之命令雖屬合法，但是卻「不合目的」時，應履行其諮商義務（Beratungspflicht），但卻沒有拒絕執行不合目的的職務命令之權利。惟公務員對上級長官之違法命令仍有向法院請求救濟之機會；聯邦憲法法院即指出，公務員就對其所為合法性有疑義之指令得請求法院審查，不受服從義務之影響。<sup>140</sup>公務員就上級機關以違法方式所發布之職務命令侵害其個人法律地位，其不能去除該指令立即執行之義務者，有權向法院請求救濟。<sup>141</sup>

##### 五、請願之保障<sup>142</sup>

依德國基本法第十七條與有關聯邦憲法之規定，任何人有權利個別或與他人共同以書面向管轄機關與人民代表提出請求（Bitten）與異議（Beschwerden）。請求與異議兩者皆具有請

---

<sup>140</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁39。

<sup>141</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁39。

<sup>142</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁40-41。

願之性質。亦即凡期待或請求國家機關為一定之行為皆具有請願之性質。公務員請願之保障途徑大致有：職務途徑之申訴與異議、<sup>143</sup>向公務員人事代表請求與異議、<sup>144</sup>對公務員聯邦人事委員會之申訴與異議、對公務員資料保護官之請求（Anrufung）<sup>145</sup>與一般請願及對眾議員報告。公務員請願之保障途徑，特別就職務途徑之申訴與異議而言，一般稱之為非正式的權利救濟（Formlose Rechtsbeihilfe），係因其得就任何形式之行政行為，不受期間與形式之限制，縱使不具有權利關係人之地位亦得重複提出。

#### 六、訴願及訴訟之保障<sup>146</sup>

依德國基本法第十九條第四項之規定，公務員於其權利受任何職務機關行為之侵害者，當得經法院得到救濟。公務員經法院之救濟途徑，一般稱之為正式的權利救濟。究其本質乃是指於規定之期間內，直接或間接向獨立之法院請求為實質裁判之救濟途徑。此種經法院之救濟途徑大致有：

- （一）行政法律救濟途徑（Verwaltungsrechtsweg）：又可分為訴願（Vorverfahren；Widerspruch）保全程序<sup>147</sup>與行政訴訟<sup>148</sup>。
- （二）社會法律救濟途徑（Sozialrechtsweg）。
- （三）民事法律救濟途徑（Zivilrechtsweg；Ordentlicher Rechtsweg）。
- （四）懲戒法律救濟途徑（Disziplinarrechtsweg）。
- （五）憲法救濟途徑（Verfassungsrechtsweg）。

---

<sup>143</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁98。

<sup>144</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁98-99。

<sup>145</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁99。

<sup>146</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁17-18。

<sup>147</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁111。

<sup>148</sup> 同註一二七，林明鏘，德國公務員保障制度之研究，頁111-112。

## 七、國家照顧生活與保護

主管機關於勤務關係與忠誠關係範圍內應謀求其所屬公務員及其家屬之福利。此項照顧生活之義務於公務員關係終止後仍存在。主管機關應保護公務員執行職務及其為公務員之地位。聯邦公務員法第七十九條定有明文。而對於屬於弱勢族群者亦有特別保護之規定，同法第八十條對女性公務員之母性保護規定及對傷殘公務員之保護規定。又同法第八十條之一亦有對青少年勞工之保護規定。

## 八、薪資之保障<sup>149</sup>

依德國基本法第三十三條第五項規定，公職權應於注意傳統公務員制度原則加以規範。所謂傳統原則亦包括贍養原則，亦即公務機關應給予公務員符合一般經濟與財政上生活水準之合理的生活費用。薪津應依其職位等級、公務之意義與責任及其一般關係相當發展等條件來加以衡量。另依聯邦公務員法第八十三條和八十五條規定，公務員應有領取薪俸及受生活照顧之權。有關此二部分實體上之保障，見於一九九四年所制定之聯邦薪俸法（Bundesbesoldungsgesetz）和公務員照護法（Beamterversorgungsgesetz）。

## 九、救助保障<sup>150</sup>

聯邦政府於1985年依聯邦公務員法第二 條規定，制訂有關公務員於疾病、出生、死亡事件給予救助之一般行政規則。儘管救助目的在於給予公務員及其家屬，於有疾病、出生、死亡事件時，對於所造成之花費予以補償，然而亦並非全額。

## 十、休假權益之保障<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁59-60。

<sup>150</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁61-62。

<sup>151</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁63。

依聯邦公務員法第八十九條和公務員基準法第五十五條之規定，公務員每年享有休假而薪俸續發及休假金之請求權。至於休假期間之長短乃依年齡及薪俸等級作劃分。

#### 十一、人事資料之保障<sup>152</sup>

為加強公務員人格權之保障及確保有效之人事檔案（指所有與公務員相關之文件及所存資料）行政之運作，一九九二年第九次勤務法令修訂規定：

- （一）此文件資料須與公務員之勤務有直接密切關係；其他文件則不得收入於人事檔案中。
- （二）有關人事檔案之使用應注意如下原則：
  1. 每一公務員只能有一份人事檔案。依聯邦公務員法第九十條第一項第一句之意，禁止對同一公務員進行多份人事檔案之記錄。
  2. 人事檔案記錄應秘密處理且應保護此檔案資料不得受無權人士之審閱。只有在人事行政部門且為人事行政目的受任辦理人事案件之人員，才得接觸人事檔案。
  3. 人事檔案之記錄並不是作為保護其他雇用主體的一項涉及第三人之職務義務。

#### 十二、兩性工作平等之保障

按「男女享有平等之權利。」「任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰、宗教或政治意見之不同而受差別之待遇。」德國基本法第三條第二項、第三項定有明文，依聯邦勞工法院（BAG）見解認為：「基本法第三條第二項及第三項之規定，對於國家及私人（尤其是僱用人）皆有效力，而且可以直接適用於勞工法上，作為判決依據。」<sup>153</sup>基本法第三

<sup>152</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁63-64。

<sup>153</sup> 轉引自林明鏘，德國公務員之兩性工作平等制度。載於焦興鎧主編，《歐美兩性工作平等制

十三條規定：「所有德國人民應依其能力、資格與專業成績有擔任公職之平等機會。」更進一步強調進入公職，不得因性別而作任何差別待遇。為促進女性公務員能兼顧家庭與工作，同時促進其升遷管道，德國於一九九四年六月制定公務員兩性平等法，含三大部分：

(一) 促進女性職業與家庭調和法 (以下簡稱：女性促進法)

1. 適用範圍：連邦行政機關、公法上財團、公法上社團、營造物及聯邦法院、聯邦公營事業。
2. 內容：設置女性保護官、訂定婦女促進計畫、聯邦政府彙報義務、職位公開、再教育之提供、增加彈性及部分工作職位、創設養育子女假、女性公務人員任用與陞遷之促進措施等。

(二) 工作場所防制性騷擾保護法 (以下簡稱：性騷擾保護法)

1. 適用範圍：公法上或私法上之企業、行政機關、聯邦及各邦政府、鄉鎮市、鄉鎮市協會、法院以及聯邦政府下轄之男女軍職人員。
2. 內容：
  - (1) 僱用人首長有保護並預防工作場所性騷擾之義務。
  - (2) 受騷擾之受僱人員或公職人員，除得向服務機關或企業申訴外，尚有停止勞務給付之拒絕權。
  - (3) 僱用人或機關首長對申訴案件須加以檢查並採取適當之措施，以確保申訴案件之性騷擾事實不重複發生。
  - (4) 行政機關應負教育義務：即應對機關中有關人員尤其是機關內人事行政人員、單位主管或其他具有領導職位之首長、公務員人事代表等施以工作場所性騷擾問

題、被騷擾人之法律保護、機關首長之行為保護義務等闡明教育。

(三) 任何與派用在聯邦影響領域委員會法(以下簡稱：任派委員會法)<sup>154</sup>

1. 適用範圍：聯邦領域內下轄之委員會及聯邦直轄領域外之委員會。

2. 內容：在適用範圍內之職位出缺，無論是任用或派用，皆應提出男性與女性適合人選之雙重建議或推薦名單，兩案併陳，以創造兩性平等之機會。

### 十三、集體勞動權

#### (一) 團結權

依據基本法第九條第三項結社自由之規定，公務員亦可組織工會。另聯邦公務員法第九十一條第二項規定，公務員不得因其於工會或職業團體之活動而受到利益或不利益，不失為對公務人員團結權之保障。

#### (二) 團體協商權

公務員無團體協商權，但有替代性措施：此即「共同決定」(Mitbestimmung)及「協同參與」(Mitwirkung)制度。公務員得與行政機關溝通、協商工作條件與其本身權益事項。

#### (三) 團體爭議權

聯邦法律雖無禁止公務員罷工之明文規定，但基於公務員之忠實義務(Treuepflicht)及服勤務義務(Dienstpflicht)，仍可導衍推論出公務員怠工及「照章行事」(Dienst nach Vorschrift)之禁止。<sup>155</sup>

<sup>154</sup> 同註一五四，林明鏘，德國公務員之兩性工作平等制度。頁52-53。

<sup>155</sup> 參見曹俊漢，《公務員協會組織與功能之研究》。銓敘部，民84年8月，頁21-23。

## 參、保障組織

### 一、主管工會之領導組織<sup>156</sup>

#### (一) 組織

主管工會領導組織 ( Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften ) 包含所有聯邦層級之個別工會之聯盟。領導組織既不受限於公務員特定組成代表之專業社團，亦不是專業社團之總機關。聯邦公務員法第九十四條所稱之領導組織係指德國公務員聯盟 ( Deutsche Beamtenbund ) 及德國工會聯盟 ( Deutsche Gewerkschaftsbund )。

#### (二) 職權

1. 參加公務員法一般規則之擬定 ( 聯邦公務員法第九十四條 )。
2. 選出三位正式委員與三位副 ( 候補 ) 委員參與聯邦人事委員會 ( Bundespersonalausschub )，行使第九十八條之任務 ( 聯邦公務員法第九十六條第三項 )。

### 二、公務員人事代表機關<sup>157</sup>

#### (一) 組織

依據聯邦人事代表法第一條規定：「聯邦之行政、司法與聯邦直轄之公法社團法人、營造物、財團法人應組成公務員人事代表。本法所稱之行政，企業行政亦屬之。」，聯邦之所有官署、行政設施、聯邦直轄之法人、聯邦銀行、聯邦法上的廣播設施 ( 如德國之聲 ) 及企業行政單位 ( 如聯邦鐵路、聯邦郵局 ) 都應組成公務員人事代表。

<sup>156</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁 18。

<sup>157</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁 19-23。

1. 公務員人事代表 ( Personalvertretung ) 之選舉：公務員人事代表由職工選出，此所指之職工係指包括受職業訓練在內之公務員、雇員與勞動工作者 ( 聯邦人事代表法第四條第一項 ) 依聯邦人事代表法第十二條第一項之規定，所有職務機關原則上至少由五個選舉人中選出三人組成人事代表會。
2. 公務員人事代表會 ( Personalrat ) 之組成：公務員人事代表會之組成乃採分組原則，即由與各種不同身分相當之公務員、雇員及勞動工作者分配之。分組原則包含少數保護思想之考慮在內，其目的在於保障任何一個群組特殊利益之實踐不受其他群組之干擾或排擠。聯邦人事代表法賦予群組一定之權利，如最低席位保障 ( 聯邦人事代表法第十七條 ) 分組選舉 ( 聯邦人事代表法第十九條第二項 ) 個別群組之提名權 ( 聯邦人事代表法第十九條第四項 ) 公務員人事代表會成員之多寡依其職務機關職工之多寡決定之。依聯邦人事代表法第十六條之規定，其成員由至少一人至多三十一人不等。任期為四年 ( 聯邦人事代表法第二十六條 ) 公務員人事代表會成員乃是榮譽職，其與職工之職務任務及職務身分不具關聯性。其職務之執行與行為獨立性應受保障，對此，因人事代表會活動所造成之工作時間耽誤不生減薪或降低工作津貼之效果 ( 聯邦人事代表法第四十六條第一項 )，其基於人事代表會活動所造成之逾越工時應由職務免除予以衡平 ( 聯邦人事代表法第四十六條第二項 )；基於其任務得以合秩序執行之必要，人事代表成員得免除其職務行為之義務。
3. 公務員人事代表會之業務執行：公務員人事代表會之業

務執行包含了所有公務員人事代表意思表示之形式（聯邦人事代表法第三十二條至第四十五條）公務員人事代表會應設置理事會，理事應由各個不同群組選出，各個群組皆應有代表成為理事。理事會處理公務員人事代表會之一切事務（聯邦人事代表法第三十二條第一項）公務員人事代表會之理事無法取得其所屬群組之信賴時，群組代表得隨時決議撤換之。理事主席由理事依相對多數決選出，在共同決議的範圍內，對外代表公務員人事代表會（聯邦人事代表法第三十二條第三項）理事主席除了新選出公務員人事代表會第一次會議外，負召開會議、確認議程與主持程序之責。

4. 層級代表（Stufenvertretungen）與中央人事代表會（Gesamtpersonalrat）：關於跨中級到最高職務官署間之複數職務機關，對其參與事項應保障其有主管之人事代表。故針對多階行政業務範圍，於中級機關設有區人事代表會（Bezirkspersonalrat），在最高機關設有中央人事代表會（Hauptpersonalrat）（聯邦人事代表法第五十三條第一項）關於選舉權、被選舉權及選舉程序原則上與人事代表會之選舉相同。

## （二）職權

依聯邦人事代表法第六十八條第一項規定，公務員人事代表具任務如下：

1. 有助於機關及構成員之提議。
2. 照管現行有益於職工之法律、規則、薪資契約、職務協定與行政指令之實施。
3. 接受職工之請求與異議，並於其有理由時，與職務機關之主管協商謀求解決。

4. 促進殘障者與其他應受保護者、特別是中高齡者之就業與職業發展。
5. 殘障者職業優遇措施之提議。
6. 外籍職工之就業及其與德國職工間之了解促進。

### 三、公務員聯邦人事委員會 ( Bundespersonalausschu )<sup>158</sup>

公務員亦得依聯邦公務員法第一百七十一條第三項規定，對公務員聯邦人事委員會提出申訴與異議。

#### (一) 組織

由七位正式 ( 實任 ) 與七位副 ( 候補 ) 委員所組成。其固定正式 ( 實任 ) 委員為聯邦審計部部長與聯邦內政部人事司司長，前者且為委員會之主席。非固定正式 ( 實任 ) 委員為其他聯邦最高官署人事部門之首長與四名其他聯邦公務員。非固定之正式 ( 實任 ) 委員與副 ( 候補 ) 委員由聯邦總統經聯邦內政部長之簽呈任命，任期四年。人事委員會於法律限制範圍內獨立且以自己之責任行使職權，僅服從法律之規定。

#### (二) 職權

1. 聯邦公務員法第八條第二項所規定其他職位之公告義務免除之決定。
2. 依聯邦公務員法第二十一條規定，不計資歷之謀職者，如無法律上之規定，不必要求一定之教育過程。此項謀職能力之確定，由聯邦人事委員會決定。
3. 聯邦公務員法第二十四條規定，依資歷劃分所形成而為之薪給分組，不得有跳級情事。但聯邦人事委員會得為例外之規定。
4. 依聯邦公務員法第四十一條第二項規定，同意特定公務

---

<sup>158</sup> 參照陳新民、吳綺雲譯，吳庚總校訂，德意志聯邦公務員法。載於《各國人事法制叢書第一輯》。銓敘部編印，民84年2月，頁19-23。

- 員於屆滿退休年齡後，於一定期間繼續服務。
5. 共同參與公務員法律關係之一般規則之擬定。
  6. 共同參與公務員之訓練、考試與進修行政規則之擬定。
  7. 一般考試承認之決定。
  8. 就公務員與被駁回之求職者之異議事項為陳述意見。
  9. 公務員法規運用之瑕疵排除之建議。
  10. 聯邦政府得委託聯邦人事委員會其他任務。
  11. 聯邦人事委員會得聽取聯邦政府關於任務之報告。
  12. 受理公務員之申訴及異議。

## 肆、保障程序

### 一、公務員請願程序<sup>159</sup>

- (一) 公務員就機關行政行為，得向上級長官申訴，不服申訴函復，得向再上級長官申訴，仍不服者，得提起訴願，不服訴願決定者，得向法院提起。
- (二) 公務員就行政行為，除得向上級長官申訴外，亦得向機關公務人員人事代表會提出異議，機關公務人員人事代表會應即與機關首長協商並提出建議，當事人仍不服時，亦提起訴願，不服訴願決定者，得向法院提起。
- (三) 公務人員就機關任何行政行為，亦得向聯邦人事委員會提出申訴或異議，聯邦人事委員會應即對機關表示意見或提出建議。

### 二、公務人員對命令異議程序<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁34-37。

<sup>160</sup> 同註一三一，陳春生主持，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託報告，頁37-41。

- (一) 公務人員對於長官所發布之職務上命令有違法之疑義時，得向直接上級長官提出異議，直接上級長官認為有理由者，應變更或廢棄職務命令；直接上級長官如認為無理由，而維持原處分時，公務人員得再向上級長官提出異議。上級長官認為有理由者，應變更或廢棄職務命令；直接上級長官如認為無理由，而維持原處分時，公務人員得再向上級長官提出異議。
- (二) 上級長官認為有理由者，應變更或廢棄職務命令；如認為無理由，而確認命令時，公務人員得要求上級長官給予書面證明並免責，或請求法院為暫時性權利保護。

### 三、公務人員對不利益人事處分之救濟程序<sup>161</sup>

- (一) 公務人員得於二星期內向該機關首長提出異議，並於一星期內提交再上級或最上級長官裁決。
- (二) 再上級或最上級長官認有理由者，應為變更或廢棄職務命令之裁決；如認無理由者，應為維持原處分之裁決。
- (三) 當事人不服再上級或最上級長官所為維持原處分之裁決時，得向聯邦懲戒法院提請救濟，該院應即為減輕或撤銷或駁回之判決。

## 伍、小結

德國公務員保障制度係經由行政上的保障制度與司法上的保障制度緊密結合所形成之有效保障制度。從職務機關決定發布前之公務員及公務員代表組織之參與，到職務機關決定後，則有基於請願之申訴與異議（非正式權利救濟）基於對違法命令有疑義之命令異議程序（正式權利救濟）相配合以為救濟；最後再加上

---

<sup>161</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 340。

基於司法權利保護之訴願及訴訟制度。<sup>162</sup>其特色如下：

### 一、保障對象

德國公職人員分成三大類，即公務員（Beamte）、職員（Angestellte）及工友（Arbeiter），而職員與工友因係以團體勞動契約（Tarifvertrag）來規範國家與其彼此間之法律關係，故其保障亦以契約條款行之。<sup>163</sup>關於德國公務員保障制度之適用主體包含現職公務員、退休公務員、與國家喪失權利義務關係之前公務員及公務員死亡後其遺族在內。

### 二、實體保障項目<sup>164</sup>

#### （一）充分有效之事前參與

行政機關無論是抽象的政策法規或具體的處分措施，在事前擬議階段即有公務員本身、工會組織或機關公務人員人事代表之參與。尤其是機關公務員人事代表之參與，分別不同之事項其參與之程度及效力亦有不同規定，使其參與機制更能務實、有效，同時亦能兼顧機關業務運作之需要。

#### （二）特殊之命令異議制度

公務員依聯邦公務員法規定，就職務命令之合法性負個人完全責任，以確保法治國家依法行政原則；另一方面對於職務命令之合法性有疑義時，則以命令異議制度以茲因應。其中得要求長官以書面證明確認該命令合法性而將來免責之規定，使上級長官就其指示必須切實負責，公務員亦因而免除疑慮、勇於任事。

#### （三）調職之充分保障

聯邦公務員法對於公務員之調職設有法定要件，此外被調職之公務員本身，法律亦視情形給予同意權行使及要求聽證之

---

<sup>162</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 341。

<sup>163</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 342。

<sup>164</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 343。

權利。而行政法院在審查有關調職案件時，亦作相當深入之審查；未經公務員同意之調職須有職務上之需要始得為之，然何謂有「職務上之需要」係指為確保或提昇公共行政之功能性所必要者而言；此種情形是否存在，行政法院亦予深入審查。<sup>165</sup>

#### （四）重視公務人員之兩性工作平等及母性保護

兩性工作平等法制建立於一九九四年，主要包含促進法、性騷擾保護法及任派委員會法，其中女性促進法設置女性保護官、增加彈性及部分工作職位、創設養育子女假，對女性公務人員職業與家庭之調和、母性之保護有重大、具體之保障。任派委員會法對兩性工作機會與陞遷平等之促進亦有具體規定辦法；性騷擾保護法除責成行政機關首長之保護工作場所免於騷擾任務外，並要求對相對人員作必要之教育，期能創造公平、和諧、免於騷擾之工作環境。

### 三、保障組織

保障組織有三主管工會領導組織。所稱之領導組織係指德國公務員聯盟及德國工會聯盟。另依據德國聯邦人事代表法規定，包括聯邦之所有官署、行政設施、聯邦直轄之法人、聯邦銀行、聯邦法上的廣播設施及企業行政單位（如聯邦鐵路、聯邦郵局）都應組成公務員人事代表。公務員亦得對公務員聯邦人事委員會提出申訴與異議。人事委員會於法律限制範圍內獨立且以自己之責任行使職權，僅服從法律之規定。

### 四、保障程序<sup>166</sup>

公務人員就其權益受侵害得提起司法救濟者不限於行政處分，任何人之權利受行政機關侵害時，得提起訴訟之規定，公務員必須先經訴願（異議）程序後始得提起行政訴訟；因此所有涉及

---

<sup>165</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁94及116，

<sup>166</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁343。

公務員或基於公務員關係之案件，不論是否為行政處分，包括給付與確認訴訟在內，皆得提起訴願；即所有基於公務員關係之職務行為均得為訴願之標的，並有提起行政訴訟之機會。我國行政訴訟法已修正，行政訴訟類型增加，不限於舊法時代之撤銷訴訟而已；因此對我國公務人員保障之司法救濟途徑應如何與新行政訴訟制度配合，德國之作法頗值參考。

## 第五節 法國

法國公務人員的保障制度係透過多元的管道，對公務人員權益作相當完善的保障，惟仍不忽略與機關任務之遂行取得平衡，既注重各項決策與措施之事先民主參與，防患於未然，並注重人性尊嚴之保障，<sup>167</sup>終能建構其體系完備之公務員保障制度。茲從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等四部分分析與比較如下：<sup>168</sup>

### 壹、保障對象

法國有關公務人員之基本保障問題，係採法律保留原則，而對於公務人員之其他事宜，則屬政府之權限，得以命令規範之。<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁376。

<sup>168</sup> 有關法國公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：(一)陳淳文，法國公務員保障制度之研究，載於吳庚主持，《公務人員保障法制問題之研究》，保訓會編印，民87年3月，頁23-149，(二)邱華君，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度（法國公務人員保障制度部分），中國文化大學中山學術研究所博士論文，民83年12月，頁171-176。(三)徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87年7月，頁7-31。(四)周世珍，公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法學系博士論文，民90年1月30日，頁345-376。

<sup>169</sup> 參見徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87年7月，頁9。

法國之公務員依法源之不同可分為普通職及特別職兩大類。普通職公務員（或稱一般公務員）包括國家公務員、地方公務員、以及醫衛公務員<sup>170</sup>三大類。特別職公務員則含有司法官、軍職人員及國會行政人員等。<sup>171</sup>有關公務員保障法制之相關規定乃以一般公務員之保障為基準。特別職公務員雖獨自個別立法，且因職務之特殊性而在保障內容上有所差異。法國「國家公務人員基準法典彙編」(Statut general des fonctionnaires de l'Etat)係將歷年來有關公務人員身分及權益方面之法規彙編而成，總共分為兩編：第一編名為「公務人員之一般基準規定」(Statut general des fonctionnaires)下有四章，第一章「公務人員之權利義務」是一總則性規定，對於國家、地方以及醫療體系之公務人員皆有適用之餘地；至於第二、三及四章之法規，雖因規範之客體不同，各有其獨特之管理體系，又係由不同之法律所構成，故其間似乎並無交集，而僅因法規彙編便宜之計，將其順序排列，置於同一編中；惟衡諸事實，此三章既係規範不同之行政機關與其所屬公務人員間之關係，其間卻仍有可援以適用之條文或相同之原理原則。有關公務人員保障之主要規定即規定於其中，而適用於一般法令任命常設職務、永業專職、敘定官職等之公務人員。<sup>172</sup>但在國會兩院工作之公務人員<sup>173</sup>、司法系統之法官<sup>174</sup>及公立醫院內工作之醫師均排除在其適用範圍之外。<sup>175</sup>

## 貳、實體保障項目

---

<sup>170</sup> 參見陳淳文，法國公務員保障制度之研究，載於吳庚主持，《公務人員保障法制問題之研究》，保訓會編印，民87年3月，頁152。

<sup>171</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁153。

<sup>172</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁346-347。

<sup>173</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁9-11。

<sup>174</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁12-14。

<sup>175</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁348。

## 一、意見自由之保障

公務人員之意見自由，依據公務人員權利義務法第六條第一項之規定，<sup>176</sup>應受保障。

## 二、平等之保障

依據公務人員權利義務法第六條第二項之規定，公務人員不因其意見、工會主張、意識型態、宗教信仰、性別、健康狀況、身心障礙或種族之不同，而遭受差別待遇。

## 三、不受長官侵害之保障

公務人員依據公務人員權利義務法第六條第五項之規定，不得因下列之事實，而影響其任用、訓練、考績、升遷、派任以及調職之權益：

- (一) 拒絕行政或職務上有上下隸屬關係之長官，為本人或第三人之性利益計，所施加之恐嚇、脅迫或其他類似壓力之不正當行為；已遭遇性侵害者亦同。
- (二) 曾敘述或作證前款情事者。

## 四、參與之保障

依據公務人員權利義務法第九條之規定，公務人員藉由其在諮詢機關中之代表，參與公務之組織運作、法規之擬定、以及攸關其職業生涯之個別處分之審查。

### (一) 考績評定<sup>177</sup>

考績評定以年度為單位，含文字評定與數字評定兩部分，二者被視為一個不可分離的整體。為避免各單位評分標準不一，行政委員會研擬統一的評分標準送交各單位主管。考績評定後，除知會當事人外，亦須送交行政委員會 (Les commissions administratives paritaires)。公務員不服考績評定，可向行

---

<sup>176</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 34。

<sup>177</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 138。

政委員會請求救濟。單位主管必須將所有相關資料移送行政委員會；該會在查閱相關資料之後，可向主管建議修改考績，不過此項建議並不能拘束行政機關。

### （二）職務調動<sup>178</sup>

職務的調動分申請調動與強制調動兩種。前者乃基於公務員之申請，後者則是機關主管基於公務之需要所為之處分。就前者而言，原則上單位主管在諮詢過行政委員會後，建立「年度調動排序表」。該表依申請順序，法定優先情況等標準而排定。調動公務員便以該表為最主要的參考資料。機關如未建立調動排序表，而造成公務員必須變更住所或對公務員之權益有具體影響的調動時，則須諮詢行政委員會之意見。

### （三）晉升<sup>179</sup>

法國公務員之晉升包括官等晉生與俸級晉升二種。官等的晉升有考試、依晉升順位表及依晉升順位表並參酌專業能力而晉升等三種方式。對後兩種方式而言，最重要的是晉升順位表的建立。每個年度，單位主管在參酌相關公務員近三年的整體表現，並諮詢行政委員會的意見後建立晉升順位表；<sup>180</sup>一旦職位有空缺，登錄於該表的公務員便依序晉升。該表拘束主管的任命權。俸級晉升則以年資及考績為衡量標準，此種晉升不變更職務，但增加本俸；官等晉升則不必然增加本俸，但一定變更職務。俸級原則上隨服務年資而逐年累晉，惟受考績的影響。每個職系每年在諮詢過行政委員會的意見後，依考績分配年資積分。考績優異者可得到較多的年資積分而加速晉升，考績較差者則較慢晉升。

---

<sup>178</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 139。

<sup>179</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 139-140。

<sup>180</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 141。

#### (四) 懲處<sup>181</sup>

機關作出懲處前，須有懲處委員會( Conseil de discipline )之參與。由國家公務人員基準法典彙編所規範之公務人員，其懲處委員會之委員均由行政委員會之委員擔任，但懲處委員會之委員僅包含與系爭人員職級相同之公務人員代表、高一職級之公務人員代表以及同類之行政機關代表。機關首先向懲處委員會提出報告，指出公務人員之違法事實，並說明理由，提出證據以及所欲給予之懲處；受到懲處之公務員提出書面及口頭答辯，並可委託律師出席；機關之任何懲處，應遵守訴訟法之基本原理原則；受懲處之當事人，擁有一切訴訟法上賦予當事人之權利。懲處委員會聽取雙方陳述之理由，必要時並可傳喚證人或展開調查；由於被懲處人被機關推定為有懲處過失，所以機關負舉證責任。懲處委員會不舉行公開之言詞辯論，有權對雙方當事人所未提供之證據或提出之事實主動進行調查。懲處委員會以全程參與的委員過半數之決議作成懲處之建議，懲處委員會之懲處建議不具拘束力。

#### (五) 免職<sup>182</sup>

免職主要包括公務人員因專業能力不足而受免職及因身體狀況不適任而受免職等兩種。免職不同於強迫退休或撤職，它並非懲處，但因涉及公務員之重大權益，所以適用上述的懲處程序；行政委員會及各類公務員最高公職委員會則在不同階段分別參與介入。

### 五、執行職務之保障<sup>183</sup>

#### (一) 行政機關對所屬公務人員於執行職務時負保護義務

依據公務人員權利義務法第十一條之規定，行政機關對於

<sup>181</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 21-23。

<sup>182</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 141。

<sup>183</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 16-19。

所屬之公務人員執行職務時，依刑法及特別法之相關規定，負有保護公務人員之義務，使其免受到恐嚇、暴力、傷害、誹謗或侮辱之傷害；如有上述情事，則應補償其所受損害。相關首長有權利亦有義務於公務人員遭受侮辱或誹謗時，代為提出告訴。行政機關可以金錢補償，出庭作證，或於媒體上澄清等方式保護所屬公務人員。

## （二）刑事責任

公務人員權利義務法第十一條規定，行政機關內之公務人員與依法任用之員工，於執行職務時如非故意，且依其職權、能力、所擁有之資源與事務之困難度，已善盡正常之注意義務時，不得依刑法第一百二十一條之三第三項論處。至於公務人員是否善盡正常之注意義務，則由法官評斷之。

## （三）民事責任

前述公務人員權利義務法第十一條亦規定，公務人員因執行職務之過失而受第三人追訴，若權限爭議問題未經提起，公務機關於衡量該員並未有可歸責之執行公務外的個人過失後，對該員所受民事判決之金錢賠償應予補償。如係由於公務人員之過失造成損害時，公務人員就職務上之過失而造成損害之部分，得請求適用公務人員權利義務法第十一條規定論處。至於究竟係公務人員個人之過失或是其職務上之過失，則由行政法院決定。

## 六、行政管理措施及個人人事資料透明化之保障<sup>184</sup>

有關非特定公務員的處分或措施，公務員透過前述諮詢機關代表參與政策之制定與法令研擬，事實上已達公開透明的程度。至於個別性個人權益的處分，法制上設計各種公告表格，定期將相關資訊公諸於眾。主管必須定時公告職務出缺表，以

---

<sup>184</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 141-142。

利有意調動者瞭解情況；主管亦須公布調動排序表及晉升順位表，使得人事調動公開透明。至於直接涉及公務員本身的所有檔案資料，一九八三年的公務員權利義務法第十九條第二項規定，繫屬於懲戒程序的公務員，就其個人檔案資料及全部附屬文件，有完整的調閱權。行政主體必須告知相關公務員其調閱資料的權利。

## 七、受不利益處分之救濟保障

### （一）行政救濟<sup>185</sup>

1. 攸關公務人員個人權益之考績、陞遷、調職、懲處、因本職學能不足予以免職、完成實習後納入編制、工時調整、參加考試或在職訓練之請假等處分，須提交行政委員會並徵求其意見。行政機關固不受行政委員會意見之拘束，但是關於陞遷以及懲處，行政機關若不採納行政委員會之意見時，此類懲處得提起於全國最高公職委員會加以審議。
2. 公務人員不服懲處時，可按行政組織原則，向有懲處處分權限之原行政機關或向其上級行政機關申訴；前者稱為恩賜救濟（recours gracieux），後者稱為層級救濟（recours hierarchique）。行政機關根據公務人員之申訴，可撤銷、更改或維持原懲處。
3. 受到懲處處分之公務人員得於一個月內得向全國最高公職委員會提請救濟，但並無阻礙原懲處處分生效之效力；全國最高公職委員會受理救濟期間，公務人員得提出書面或口頭意見，請求允許訴訟代理人協助陪同出席；全國最高公職委員會認有必要時，亦可依職權展開調查。全國最高公職委員會必須於兩個月內作出建議維持、

---

<sup>185</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 143-144。

撤銷或更改原懲處處分之裁決，如有調查程序時，最長可四個月。此一裁決建議並無法律上之拘束力。

## （二）司法救濟<sup>186</sup>

不論是行政機關之懲處或是一般措施，均可成為行政訴訟之客體；行政訴訟如同一般民、刑事訴訟，採免費主義與審級原則。惟對於公務人員健康保險或是家庭津貼問題之行政處分，則歸專責健康保險之法院管轄，此乃法國特有之司法訴訟制度。對於由總統任命之公務人員，採一級一審制，亦即中央行政法院為唯一之審級機關；至於具其他身分之公務人員，則採地方行政法院—上訴行政法院—中央行政法院三級三審模式。

## （三）訴訟標的<sup>187</sup>

所謂越權訴訟之目的乃向行政法院要求撤銷「造成侵害的行政行為」。越權訴訟有須具有行政行為及須行為造成侵害等二要件。由於越權訴訟一直被視為是針對行政行為之合法性與否所提起的客觀訴訟，其目的在維護客觀的「合法性原則」（即所謂的法治原則），原告扮演類似刑法上檢察官的角色。只要是造成侵害的行政行為者，行為之相對人皆可對之提起行政訴訟以資救濟。所有針對公務員的不利益處分，諸如拒絕請假（如工會假）在職進修之申請、或其他基於公務員身分的請求權，以及如考績評定、調動、晉升、懲戒等處分，皆可直接提起行政訴訟。法院受理之後，如處分係基於公務之利益合法行為情形時，才將訴狀駁回。

## 八、懲處經撤銷後之權益保障<sup>188</sup>

經行政法院撤銷且確定之懲處，溯及既往自始不生效力，

---

<sup>186</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 19-20，24-25。

<sup>187</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 146-149。

<sup>188</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 25。

而系爭之公務人員應回復到受處分前之狀態。行政機關有義務重新對該公務人員之考績與升遷作詳細且公正之評估。對於撤職期間所遭受到薪俸以及其他金錢上之損害，當事人得依據被撤職期間內，從事他項工作之收入，以及撤銷原懲處之事件中，雙方責任歸屬及比例等問題請求賠償，其賠償金額不必然與上述損失金額劃上等號。

#### 九、安全衛生之保障

公務人員除藉機關中組成衛生暨安全委員會監督機關中之工作安全衛生有關規定與措施外，如認為其工作條件與環境衛生有危害其健康或生命之虞者，得拒絕繼續工作。但不會因此而受懲處或減俸<sup>189</sup>。

#### 十、集體勞動權之保障

依據公務人員權利義務法第八條及第十條之規定，公務人員：(一)有工會權，可自由創設、參加工會，並得以擔任工會之職務。(二)工會得為訴訟行為，對於規範公務人員人事之行政命令，以及針對個人但侵害全體公務人員利益之行政處分，工會可向有權管轄法院提出告訴。(三)對於公務人員薪資之調整，工會可事先與政府進行全國性諮商；工會亦可就工作條件及分配與各機關舉行談判。(四)得依有關法律規定範圍行使罷工權。<sup>190</sup>

### 參、保障之組織<sup>191</sup>

法國公務人員之保障客體，分為造成公務人員權益受損之行

---

<sup>189</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁31。

<sup>190</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁145。

<sup>191</sup> 以下介紹節錄自徐正戎，「有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案」，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87年7月，頁26-31。

政機關所為抽象、普遍而涉及公務人員利益之行為及針對公務人員所為具體、個別之不利處分與措施等兩種。茲就擬定上述行政機關行為、處分或措施相關之權責機構加以說明。

### 一、全國最高公職委員會<sup>192</sup>

依一九四六年十月十九日國家公務人員基準法而設置，嗣於一九八四年一月二十六日之地方公務人員基準規定法中仍予維持。

#### （一）組織

公務人員代表與行政機關代表人數相同，各有二十位，共有四十位委員，每位任期三年，得連選連任；該委員會之主席由總理出任或由總理指派他人擔當。公務人員代表之產生乃由機關中最能代表公務人員之工會推薦名單中選任之。全國最高公職委員會下分兩處（Section），一處專責處理工會事務（Section syndicale），另一處則負責其他之一般行政事務（Section administrative）；每一處均由公務人員代表與行政機關代表組成。全國最高公職委員會下設在職訓練暨社會福利委員會、人事委員會、復審委員會以及衛生暨安全委員會，每一委員會皆由相同人數之行政機關代表與工會代表組織而成。

#### （二）職權

委員會涉足廣泛事項，然其意見或決議並無法律上之拘束力，僅作為行政機關制訂法案或擬定行政處分之參考。

1. 有關公務人員或公職之任何問題，不論是由總理提出或是應三分之一以上委員之要求，全國最高公職委員會均須加以討論並議決之。
2. 攸關公務人員一般性、全體性之人事法律或命令，於送交部長會議（Conseil des ministres）討論議決前，皆

---

<sup>192</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 26-28。

須先行送交全國最高公職委員會審議；委員會將其議決結果告知總理，委員會並可對議決之法令提出建議。

3. 公務人員對於個人之懲處、昇遷、考績以及免職之處分，得表示異議並向委員會提出復審，此時，係由復審委員會受理之，訴訟程序係當事人進行主義。委員會每年並就當年之公職狀況作成報告書，經討論後，連同委員會之意見一併送交上、下議院。
4. 有關在職訓練政策之方向擬定、策劃與實施，皆須事先諮詢委員會之意見。

## 二、行政委員會（Les commissions administratives paritaires）<sup>193</sup>

依據一九四六年十月十九日國家公務人員基準法設置。每一職系（corps）之公務人員須成立一行政委員會，若一職系之公務人員人數眾多，亦可於全國不同地區設立數個行政委員會；各地區行政委員會之主要工作，在彙整資料。若增設公務人員之新職系時，須相應地增設新行政委員會。

### （一）組織

由相同人數之公務人員與行政機關代表組成，而由各職系之主任秘書擔當主席。行政機關代表由首長任命；公務人員之代表，則由該職系中之各職級之公務人員中，經無記名秘密方式，依比例代表制選出。行政委員會之決議僅具參考價值，並無法律上之拘束力。

### （二）職權

1. 對於攸關公務人員個人權益之考績、陞遷、調職、懲處、因本職學能不足予以免職、完成實習後納入編制、工時調整、參加考試或在職訓練之請假等處分，提交於行

---

<sup>193</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 28-29。

政委員會並徵求其意見。行政機關不受行政委員會意見之拘束，但是關於陞遷以及懲處處分，行政機關若不採納行政委員會之意見時，此類處分得提起於全國最高公職委員會加以審議。

2. 對於任何攸關公務人員個人權益之問題，行政機關亦得本於職權或經公務人員之請求，提交行政委員會審議；行政機關如未待審議結果即逕行處分，則該處分違法並得被撤銷。

### 三、技術委員會 (Les comités techniques paritaires)<sup>194</sup>

#### (一) 組織

依據一九四六年十月十九日國家公務人員基準法而設置。技術委員會之設立係以部會為單位，亦可由數部會共同成立超部會之技術委員會；技術委員會之委員任期三年，由同額之行政機關代表與公務人員代表組成；行政機關之代表由部長任命，至於公務人員之代表，則由參加前述委員會選舉之工會依據得票率來分配席次。下設立工作小組，但不能代行委員會之職權。

#### (二) 職權

1. 下列事項必須先諮詢技術委員會之意見：(1) 行政機關之組織與運作。(2) 工作方法與技術之革新，以及對公務人員工作情況之影響。(3) 有關公務人員職權方面法規之制訂或修訂。(4) 為完成行政機關任務而制訂之發展方向。(5) 衛生與安全問題。(6) 績效獎金分配之標準。
2. 各機關提供公務人員之實習機會時，須告知技術委員會；各部會行政狀況之年報亦須送交技術委員會。技術委

---

<sup>194</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 29-30。

員會之存在，並不妨礙部會首長公職之功能與運作。

#### 四、衛生暨安全委員會<sup>195</sup>

##### (一) 組織

依一九四六年十月十九日國家公務人員基準法創設，其組織與權限則規定於該法第三十三條。中央層級之衛生暨安全委員會以各部會為單位，各地區、省以及地方則設置地區層級之衛生暨安全委員會。

##### (二) 職權

地方政府應配合衛生暨安全委員會之決議，公務人員如認其工作條件與環境有危害其生命或健康之虞者，得拒絕繼續工作，但不因此而受懲處或減俸處分。

1. 監督有關衛生暨安全、工作方式與技術以及影響員工健康之機械設備選擇等方面法規之實行；
2. 有關工作場所衛生暨安全問題之整建或維修法案；
3. 對於殘障人士、婦女以及懷孕婦女之工作調整措施；
4. 邀請專家鑑定重大職業危險或病變。

## 肆、保障程序

### 一、公務人員參與程序<sup>196</sup>

各機關對於組織編制、運作及與公務人員身分有關規則之制定，需先送交全國最高公職委員會審議，並於作成決議後，向內閣總理提出建議。各機關對於公務人員個人權益有關之個別決定如考績、升遷、調職、懲處、免職、工時調整、參加考試或訓練之請假等，需先提交行政委員會表示意見。

---

<sup>195</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 30-31。

<sup>196</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁 27-29。

## 二、公務人員工會不服工作條件救濟程<sup>197</sup>

機關對於人事規則制定行為及侵害公務人員集體權益之個別決定，公務人員工會得向有管轄權之法院提起訴訟。

## 伍、小結

茲歸納法國公務人員保障制度之特點如下：

### 一、保障對象

法國公務人員之基本保障問題，係採「法律保留」原則，而對於公務人員之其他事宜，則屬政府之權限，得以命令規範之。法國之公務員依法源之不同可分為普通職及特別職兩大類。普通職公務員（或稱一般公務員）包括國家公務員、地方公務員、以及醫衛公務員三大類。特別職公務員則含有司法官、軍職人員及國會行政人員等。有關公務員保障法制之相關規定乃以一般公務員之保障為基準。特別職公務員雖獨自個別立法，且因職務之特殊性而在保障內容上有所差異。<sup>198</sup>

### 二、實體保障項目

#### （一）公務人員之基本保障列為法律保留事項，頗受重視

一九五八年法國第五共和憲法第三十四條規定，有關國家公務人員暨軍職人員之基本保障事項應以法律制定之。另憲法第三十七條則規定，凡不屬於法律規定事項皆以命令規範之。因此有關公務人員之基本保障問題，係採法律保留原則，須以法律規定，使公務人員權益得到充分保障。

#### （二）公務人員執行職務有完善之保障

公務人員執行職務行為，原則上個人不負民、刑事責任

<sup>197</sup> 同註一七，徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，頁36。

<sup>198</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁345-376。

；行政機關亦需排除其執勤之障礙，並補償其因執勤所遭致之損失。行政機關對於執行職務之公務人員負有保護義務，並以金錢補償、出庭作證、代為提出告訴、或於媒體澄清等方式為之，使公務人員執行職務免於受到恐嚇、暴力、傷害、侮辱等。

### （三）公務人員的個人檔案及機關的人事管理資料透明化

機關對於職位出缺情形、調動申請及晉升之優先順序等均須定期製表公布，達到人事管理之公開公平。至於涉及公務個人之考績、懲處、調動等事項，當事人及公務員代表參與的保障組織，皆有完整的資料查閱權。

### （四）公務人員享有相當完整之集體勞動權

公務人員可自由參加多元之工會團體，法律亦保障公務人員工會之地位，並有各種規定便利工會之組成與運作。同時更承認工會有罷工之權利，俾便制衡行政機關，進而保障公務人員之權益。但公務人員工會並非與行政機關居於完全對抗之地位，因為工會依法於全國最高公職委員會、地方最高公職委員會及最高醫療公職委員會中，各擁有最少一席之代表，所以工會亦有機會對行政機關就其公務運作、政策法規之擬定，對所屬公務人員之管理事先表達其諮詢意見，甚至共同作成相關決定；故其與行政機關是處於競爭又合作之關係，如此的制衡關係也稍能減緩罷工所造成之衝擊。<sup>199</sup>

## 三、保障組織

共有四個主管法國公務人員權益保障之組織，即全國最高公職委員會、行政委員會、技術委員會及衛生暨安全委員會。全國最高公職委員會涉足事項廣泛，然其意見或決議並無法律上之拘束力，僅作為行政機關制訂法案或擬定行政處分之參考

---

<sup>199</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁151。

而已，行政機關之決定並不因違反該委員會之意見或未俟委員會作成決議而有瑕疵。全國最高公職委員會得決議解散任一行政委員會，而行政委員會之決議僅具參考價值，並無法律上之拘束力。技術委員會僅係廣泛性之諮詢性參與機構，並不涉及特定人之個別性問題。對於衛生暨安全委員會之決議，地方政府應配合，公務人員如認為其工作條件與環境有危害其生命或健康之虞者，得拒絕繼續工作。<sup>200</sup>

#### 四、保障程序<sup>201</sup>

##### （一）民主化之參與程序

公務人員能廣泛參與有關公務員權利義務之決策，公務員不僅是處分或措施之相對人，亦是該處分或措施之共同作成者。同時行政機關就其公務運作、政策法規之擬定，對所屬公務人員之管理均須事先諮詢公務人員參與組織之意見，而該諮詢參與組織之組成員，除公務人員所選出之代表外，尚有同額之行政機關代表，故能發揮平衡之作用，兼顧公務人員單方之主張與機關任務之圓滿達。

##### （二）公務人員權益受相當廣泛司法救濟保障

法國公務人員權益遭受侵害時，得向行政法院提出撤銷訴訟；而依法國行政訴訟法制，大部分之行政主體公法上之法律行為，包括具體的行政處分及抽象的法規命令、行政規則；實務上，凡是公務人員之實質利益遭受行政行為之侵害，公務人員即可對之提起行政訴訟以資救濟。亦即，所有針對公務員的拒絕請假、在職進修之申請、或其他基於公務員身分的請求權，以及如考績評定、調動、晉升、懲戒等處分等不利益處分，皆可直接提起行政訴訟，其範圍相當廣泛。

---

<sup>200</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 343-347。

<sup>201</sup> 同註一七一，陳淳文，法國公務員保障制度之研究，頁 152-153，

公務員個人或其團體皆可為訴訟當事人。依公務人員權利義務法第八條規定，公務員之工會組織得針對於有關公務員之人事法規，以及侵害公務員集體利益的個別性處分或措施向法院提起訴訟。

從上述法國公務人員之保障制度可知，法國對公務人員權益透過多元的管道及各種之方式作相當完整的保障；且兼顧機關任務之順利推行，各項決策與措施均重視事先民主參與，並注重人性尊嚴之保障。凡此均足以作為我國建立完善公務人員保障整體制度之參考。

## 第六節 英國

英國公務人員之保障制度係保持不成文法之彈性，由文官樞密院令規定大原則，其他詳細事項則授權文官管理規則訂定；又為因應政府再造計畫之時代需要，對文官之管理法令大幅鬆綁，將其下放至各部會首長或準自主行政機構首長，由其彈性決定所屬員工之任用資格、職級、俸給與工作條件。而各機關（構）首長在決定上述事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益並不因政府推行再造計畫而受侵害，反而因上述協商之參與，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。英國公務人員除就個人所受不利處分有本人及其工會代表之事前參與外，對於一般管理措施之原則事項，公務人員工會亦有事前參與之機會，<sup>202</sup>其體系之完備，亦足堪為我國改善公務人員保障制度之參考。茲從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度分

---

<sup>202</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 280。

析如下：<sup>203</sup>

## 壹、保障對象

英國的文官法典 (Civil Service Code, CSC) 依一九九五年文官樞密院令 (Civil Service Order in Council 1995, CSOC1995) 規定發布，文官法典及依該法典所訂定之文官管理規則 (Civil Service Management Code, CSMC) 所保障之對象為國內所有文官 (Home Civil Service)。所謂文官係指服務於公部門，執行公任務之人員，至於何者屬於公部門，則由文官部長 (Minister for the Civil Service) 依文官樞密院令之意旨隨時加以界定。<sup>204</sup>

## 貳、實體保障項目

### 一、參與政治活動之保障

#### (一) 公務員得自由從事政治活動

公務人員得自由從事政治活動；惟在「禁止政治活動類」(politically restricted category) 及「自由政治活動類」(politically free category) 範疇之外之公務人員，則須有其服務機關首長之許可，方得以參與政治活動，且須遵循服務機關之有關規定。

#### (二) 參與政治活動辭職後之再任

公務人員如辭職參加競選未獲當選，而於當選公告一週內

---

<sup>203</sup> 有關英國公務人員保障制度之分類及內涵，係參考下列資料整理而成，如文內需特別說明或引自其他書籍或文章者，則另行加註：(一) 邱華君，〈從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度〉，(英國公務人員保障制度部分)，中國文化大學中山學術研究所博士論文，民國 83 年 12 月，頁 137-144。(二) 周世珍，〈公務人員保障制度之理論與實際〉，國立臺北大學法學系博士論文，民國 90 年 1 月 30 日，頁 263-281。

<sup>204</sup> 同註七十五，周世珍，〈公務人員保障制度之理論與實際〉，頁 263。

提出再任申請者或辭職參加競選已獲當選，並擔任議員( Member )後，於離開公務人員職位五年內停止擔任議員並於三個月內請求再任者，其服務機關應許其再任。

## 二、因公涉訟之保障

公務人員因公涉訟時，其服務機關應提供訴訟代理人及必要之法律協助，服務機關如拒絕上項請求時，公務人員得向服務機關所屬部會提出申訴。

## 三、停職期間支給基本俸給之保障

公務人員受刑事調查或處於懲處程序進行中時，其服務機關得予停職並給予其基本俸給之全部或一部。

## 四、受免職處分支取補償金之保障

公務人員因效率不佳( inefficiency )受免職處分時，其服務機關得決定是否給予補償金( compensation )及給予之數額。公務人員有權對不給予補償金之決定及補償金數額向文官申訴委員會提出申訴。

## 五、獲取有關權益資訊之保障

公務人員到職二個月內，服務機關應以書面將與其工作條件、權利義務有關之資訊通知該公務人員。

## 六、事前參與之保障

### (一) 公務人員之懲處程序及懲處之作成應有公務人員工會代表之參與

公務人員工會有權參與懲處之作成程序及懲處原則事項之決定，公務人員在懲處程序進行中，有權要求其工會代表之協助。

### (二) 提早退休之事前參與

服務機關為解決管理問題及提高效能，可提議服務五年以上且年滿五十歲之員工自願提早退休，其選取標準應事先與工

會諮商並通知該機關之公務人員。

#### 七、服務機關應建立申訴管道並保證公務人員不因提出申訴而受不利益處分之保障

公務人員不服機關之管理措施，得以提出申訴。各部會及各執行機構應告知其所屬人員此項申訴權利，並對該項申訴作適當之安排與規範。

##### (一) 個人苦情 (Personal grievance)

公務人員在職務上遭受委曲時，可就機關管理措施提出申訴；行政機關處理此類申訴人員，須較原管理措施之作成官員高一層級。

##### (二) 文官法典下之申訴 (Appeals under the Civil Service Code)

依文官法典第十二章第一節第六項規定，公務人員認為被要求從事不合法、不適當或不符合倫理準則、破壞憲政傳統或專業準則、可能陷於不當惡政或與文官管理法典不符之其他情事者，應依其服務機關規範所定程序提出報告。各部會及各執行機構應建立明確之程序以處理此類報怨，如公務人員確信服務機關之處理不合理時，得以書面向文官委員會 (Civil Service Commissioners) 提出報告，由文官委員會來判定服務機關之處理是否合理。

##### (三) 懲處行動 (Disciplinary action)

公務人員遭受文官管理法典第四章第五節第十三項所作之懲處時，必須賦與提出申訴之機會。

##### (四) 政治活動 (Political activities)

各機關否准其所屬公務人員參加政治活動時，應給予該公務人員向文官申訴委員會 (Civil Service Appeal Board, CSAB) 提出申訴之機會。

(五) 養老金之扣留 (Forfeiture of superannuation)

公務人員支領之養老金被扣留時，得向文官申訴委員會提出申訴。

(六) 免職與提早退休 (Dismissal and early retirement)

公務人員如遭受免職與提早退休之處分，可向文官申訴委員會提出申訴。

(七) 無效率免職：補償 (Inefficiency dismissals : compensation)

公務人員如因無效率被免職而有權向文官委員會提出申訴者，可針對各部會或各執行機構所作有關之補償決定向文官申訴委員會提出申訴。

八、安全及衛生之保障

- (一) 服務機關應為其員工提供安全及衛生之工作環境，同時為其員工工作之衛生、安全及福祉負責。
- (二) 服務機關應制定員工工作衛生及安全政策，並建立適當之組織以遂行該項政策。

九、公平就業機會之保障

公務人員之任用與陞遷之機會相等，且不受任何基於年齡、性別、殘障、婚姻狀態、種族、膚色、國籍及祖籍來源等之不公平歧視。服務機關應遵守公平就業機會有關法令之規定，致力於提高機關中少數民族、婦女、殘障人士之公平就業機會，並提供員工免於不公平歧視及騷擾之工作環境。

十、集體勞動權之保障

(一) 團結權

1. 公務人員可自由加入工會。
2. 公務員得自由參與工會之活動，無須事先徵求服務機關之同意，亦可以工會代表之立場對政府政策自由發表評論。

## (二) 團體協商權

自一九九七年四月一日起，在文官法典規定之規則範圍內，內閣之監督下，各部會首長及執行機構主管可裁量決定其部屬之進用條件、待遇、職級及工作條件。<sup>205</sup>

## (三) 團體爭議權

法律並無明文禁止公務人員罷工之規定，公務人員如為本身之待遇及工作條件進行罷工，政府機關多未採取懲處措施。

# 參、保障組織

## 一、文官委員會 (Civil Service Commissioners, CSC)

### (一) 組織

委員 (commissioners) 九人，由皇室 (Crown under the Royal Prerogative) 直接任命，獨立於各部會之外行使職權。任期三年，得連任一屆。

### (二) 職權

1. 監督各部會文官之選任能切實符合功績制及公平、公開競爭原則。因此依此項職權其就文官之選任、僱用可制定有關規則，並擁有規則解釋權。
2. 關於文官因違反文官法典有關行為應合宜並合乎良良知 (propriety and conscience) 規定被懲處者得向文官委員會申訴，該會就此類案件審理並作成裁決。

## 二、文官申訴委員會 (Civil Service Appeal Board, CSAB)

### (一) 組織

為獨立於各部會之外之機關，由主任委員一人，副主任委

---

<sup>205</sup> 參彭錦鵬，英國政署之組織設計與運作成效，《歐美研究》，第30卷第3期，中央研究院歐美研究所，民89年9月，頁89-141。

員二人，官方代表一人，公務員工會代表一人組成。

## （二）職權

審理並裁決公務人員有關參與政治活動之否准、退職年金之喪失、免職及先期退休（early retirement）及基於無效率之免職，而未受補償金之給付或雖受給付但對其數額有所爭執等情事之申訴程序。

## 三、惠特利（Whithly）協議會

### （一）組織

分全國協議會、各部會協議會及地方委員會等三級，各由官方代表及工會代表組成。全國協議會官方代表由政府就主要部會之常任次長、財政部及內閣之高級職員任命，工會代表則由國家公務員工會評議會（Council of Civil Service Union）依各種工會人數比例選出。

### （二）職權

參與有關公務人員之工作條件（如任用、工作時間、升遷、懲處、年資、俸給、退職年金）一般原則之決定、職員之繼續教育及高度行政、組織研習之獎勵、事務機構及組織之改善，職員就此事項提出建議時應給予充分討論之機會及對於公務人員僱用地位有影響之法律提案之檢討。

## 四、文官仲裁法院（Civil Service Arbitration Tribunal，CSAT）

### （一）組織

由三名法官組成，審判長依全國惠特利協議會之協議由文官首長（Minister for the Civil Service）任命；其他兩名法官，則由財政部代表之官方選任法官名單，及以全國惠特利協議會為代表之工會選任法官名單中，由文官首長從中各選取一名。

## （二）管轄事項

有關俸給、工作時間及休假等一般事項之仲裁，惟不涉及個別公務人員之具體案件。

## 肆、保障程序

### 一、公務人員禁止政治活動處分申訴程序

- （一）公務人員不服本機關依申訴程序所作決定時，得於八星期內，向文官申訴委員會提出再申訴。文官申訴委員會經書面或言詞審理，認無理由者，予以駁回；有理由者，向原處分機關提出建議。
- （二）原處分機關不接受建議時，提報該機關所屬部會首長作最後決定，並通知文官申訴委員會及再申訴人。

### 二、公務人員免職、提早退休處分申訴程序

- （一）公務人員接獲處分三個月內，得以書面向文官申訴委員會提出申訴，文官申訴委員會應通知機關於二十一日內答辯，經聽證後並為決定，有理由者，建議處分機關予申訴人回復原職、再任或給予補償金或適當之處理。
- （二）文官申訴委員會，經聽證後認為無理由者，予以駁回，並通知機關及申訴人。申訴人得於二星期內，向所屬部會首長提出請求並表明其意見，並由該部會首長作最後決定。

### 三、公務人員補償金不支付處分申訴程序

- （一）公務人員受補償金不支付處分時，得於二十一日內向文官申訴委員會提出申訴，經聽證後認為無理由者，予以駁回。有理由者，決定支付補償金額。
- （二）原處分機關須依國家公務員基本年金制度之規定，支付

申訴人該文官申訴委員會所定數額之補償金。

#### 四、公務人員退休金喪失處分申訴程序

- (一) 公務人員得向服務機關所屬部會長官任命組成之獨立委員會提出申訴，獨立委員會認為無理由者，決定予以駁回；認有理由者，予以撤銷。
- (二) 公務人員不服獨立委員會所為之決定時，得於八星期內，向文官申訴委員會提出再申訴，文官申訴委員會應即審理並為決定，認為無理由者，予以駁回；有理由者，則予以撤銷。內閣即須接受文官申訴委員會之裁決。

#### 五、公務人員受不利益管理措施申訴程序

- (一) 公務人員得選擇是否直接向文官委員會提出申訴，或向較原管理措施作成機關高一層級之機關提出申訴。
- (二) 公務人員不服申訴函復時得以書面向文官委員會提出再申訴。

#### 六、公務人員集體協商程序

惠特利協議會進行協商，公務人員與機關無法合意時，得將俸給、工作時間、休假等事項，交付文官仲裁法院仲裁。對於其他事項，則依機關管理部門決定。

### 伍、小結

茲歸納英國公務人員保障制度之特色如下：

#### 一、保障對象

文官法典及依該法典所訂定之文官管理規則所保障之對象為國內所有服務於公部門，執行公任務之文官。至於何者屬於「公部門」，則由文官部長依文官樞密院令之意旨隨時加以界定，充分顯現配合不成文法彈性之特性。

## 二、實體保障項目

### （一）保持不成文法之彈性

文官樞密院令規定大原則，其他詳細事項則授權文官管理規則訂定；而各機關首長在決定上述事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益並不因政府推行再造計畫而受侵害，反而因上述協商之參與，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。

### （二）事前參與之機會

公務人員除就個人所受不利處分有本人及其工會代表之事前參與外，對於一般管理措施之原則事項，公務人員工會亦有事前參與之機會。

### （三）有關權益資訊之提供

公務人員獲知與其公職權益有關之資訊，得到充分保障，服務機關於其就職之日起即應充分提供此項資訊。

### （四）免職補償制度

公務人員因無效率而遭受免職處分者，服務機關得視情況給予補償金。

### （五）政治活動之保障

明確規定公務人員得參與、不得參與政治活動之類別；對於自由政治活動類公務人員如辭職參選落選者允許其回任公職，使其政治活動自由獲得落實。

### （六）相當完整之集體勞動權

雖無法規明定，惟慣例上仍承認公務人員之集體爭議權。

### （七）除俸給、工作時間及休假等集體爭議事項最後得交付文官仲裁法院仲裁外，其他所有保障之救濟程序均僅限於行政系統為之

雖設有文官委員會、文官申訴委員會等準司法機關作為公

務人員申訴救濟之審理機關，但最後並無向司法機關請求救濟之機會。

### 三、保障組織方面

公務人員權益之保障，分由四個主管公務人員權益保障之組織，即文官委員會、文官申訴委員會、惠特利協議會及文官仲裁法院分別掌管。文官委員會負責監督各部會文官之選任符合功績制及公平、公正、公開競爭原則；文官申訴委員會負責審理並裁決公務人員有關參與政治活動之否准、退職年金之喪失、免職及先期退休等之申訴；惠特利協議會負責參與工作條件一般原則之決定、事務機構及組織之改善及對於公務人員雇用地位有影響之法律提案之檢討；文官仲裁法院掌管俸給、工作時間及修假等一般事項之提付仲裁，而不及於個別公務人員之具體事件。

### 四、保障程序方面

英國政府注重各項決策與措施之事先民主參與，防患於未然。各機關首長在決定所屬員工之任用資格、職級、俸給與工作條件事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益因事前參與協商，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。公務人員因禁止參與政治活動遭受處分、免職、提早退休處分、補償金不支付處分、退休金喪失處分、受不利益管理措施及公務人員集體協商程序等，均定有事後權益救濟之申訴程序，對於公務人員之權益作相當完整的保障。

歸納上述英國公務人員之保障制度，可知英國法制是保持不成文法之彈性，由文官樞密院令規定大原則，其他詳細事項則授權文官管理規則訂定；近年並因應政府再造計畫之時代需要，對文官之管理法令大幅鬆綁，將其下放至各部會首長或準自主行政

機構首長，由其彈性決定所屬員工之任用資格、職級、俸給與工作條件。而各機關首長在決定上述事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益並不因政府推行再造計畫而受侵害，反而因上述協商之參與，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。且對於公務人員權益作相當完整的保障，注重各項決策與措施之事先民主參與，防患於未然。凡此均足以作為我國建構完善公務人員保障整體制度之參考指標。

## 第七節 結語

由前述各節有關美國、加拿大、日本、德國、法國與英國等國公務人員保障制度之介紹分析，可知各國均能因應民主憲政之時代潮流，以法律規定明文保障公務人員之權益。在保障對象方面，對於一般公務人員均予保障，且多能依其職務性質之不同，而分別有不同之保障規定。而對於非常任、身分及業務性質特殊之公職人員，則予以排除在外。兼顧公務人員個人權益保障與國家行政之有效遂行。在實體保障項目方面，對於公務人員之人事管理如任用、升遷、調職、懲處、免職等、公法上財產請求權、退休以及集體勞動權，乃至於母性保護、兩性平等、工作場所騷擾等，除了保障傳統的身分權利，更能隨著時代公共管理新思潮而謀求良好工作環境之塑造。甚而突破傳統特別權力上下絕對服從之舊觀念，公務人員對上級長官命令之合法性有疑義時，除於行政系統內有異議制度外，尚有司法救濟之途徑。同時，也能因應資訊時代一般人對「知」的權利與資料保護之高度要求，行政管理當局除對有關公務人員權義之資訊對當事者透明化外，對於公務人員個人人事資料也給予適當之保護，並讓公務人員就其本身人事紀錄有表達相對、平衡意見之機會。此外，公務人員就其

本身權益攸關事項，無論是一般性者（如工作條件、管理規則等）或是個別性者（如考績、懲處等），均有事前參與表達意見或共同決策機會。凡此種種權益保障措施，均為吸收優秀人才加入政府團隊，並使其能勇於任事之對策。在保障組織方面，為落實公務人員之權益保障，多數國家於行政系統均設有獨立行使職權之準司法機關，除監督行政部門能切實依照法令管理公務人員外，並受理公務人員之權益救濟事項，而其組成員多半須經國會同意後由最高行政首長任命，地位甚高、任期長達四年或七年或十年，並得連任。法律並賦予以特別之保障。而於審理公務人員救濟案件時，均有準司法權，依據法律獨立行使職權、得傳喚證人、為必要之證據調查、得自為決定命有關機關為適法或適當之處理。此外，多數國家並限制其保障組織內成員之政黨比例，以確保並維護其政治中立之功能。在保障程序方面，多數國家之公務人員權益遭受行政機關侵害時，除得循行政體系之救濟程序外，除英國僅有行政系統之申訴外，美國與加拿大則除集體勞動權之苦情申訴外，大部分國家均有司法救濟途徑；而集體勞動權之苦情申訴案件，則多以保障機關之仲裁為最終決定。此外，各國亦重視並保障提請救濟之當事人之正當法律程序，除律師為代理人外，工會代表亦可出席為必要之協助或代表，當事人亦有答辯、聽證之權利。對於保障組織之決定，美國、日本、加拿大等國均有再審議之規定，且當事人雙方（即公務人員與行政機關）均可提請再審議。大部分國家係以不停止執行原處分或措施為原則，以停止執行為例外。<sup>206</sup>謹將本章就上述美國、加拿大、日本、德國、法國及英國之公務人員保障制度特色摘要分析如附表4，以供研擬解決我國保障法執行問題之對策時之參考。

---

<sup>206</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 282-283。

表4 各國公務人員保障制度分析摘要表

國別	保障對象	實體保障項目	保障組織	保障程序
美國	受僱於各機關之公務人員，除少數身分及業務性質特殊者外，多為保障之對象。且分別就不同之職務性質給予不同程度之保障。	適用功績制度之聯邦公務人員之不利益人事處分均能貫徹正當法律程序的保障。最後則仍得向司法機關請求救濟。	依不同的權利保障功能設置不同的保障組織。其獨立保障機構之組織成員，其層級均甚高。	聯邦公務人員對於所受之不利益人事處分之救濟，均可向司法機關請求救濟。
加拿大	保障對象依不同法規而有不同之規定。具有尊重多元價值，實質平等之憲政精神，社會的多元價值得以並茂共存。	公務人員權益救濟之提出均有法定期限，性騷擾案件注重個人隱私之保護，至於工作場所騷擾案件，雙方當事人若有上下隸屬關係，並視情況暫時調整工作職位。公務人員不因其行使提請救濟權利而受不利之處置。	審理公務人員保障案件之機關，不僅為獨立之準司法機關，其成員也受相當之保障。	公務人員保障案件之審理程序，均強調正當法律程序。救濟案件審理程序均非常注重聽證前之調查程序。並強調調解、調停、仲裁等非正式程序，大部分案件均能在進行正式聽證審理程序前達成和解。

國別	保障對象	實體保障項目	保障組織	保障程序
日本	國家公務員法原則上僅適用於一般職公務員，並含因免職處分喪失公務員身分者。內閣閣員、人事官、法官及其他特別職公務員則非屬該法保障對象。地方公務員法大抵以國家公務員法為藍本。	公務員請求救濟之項目，包括具體、個別之不利益處分及一般性之工作條件。但與工作條件無關之事項，則不得提出要求。	公務人員保障制度具有準司法色彩，強調由獨立、公正之人事院裁決。其獨立性受到保障。	對於不利益處分之不服，原則上依公務員之意思決定採取言詞審理或審詢審理，公開審理或不公開審理。公務員提出要求之權利，任何人皆不得加以妨礙。
德國	公務員保障制度之適用主體包含現職公務員、退休公務員、與國家喪失權利義務關係之前公務員及公務員死亡後其遺族在內。	一、充分有效之事前參與。 二、特殊之命令異議制度。 三、調職之充分保障。 四、重視公務人員之兩性工作平等及母性保護。	主管工會領導組織（專指德國公務員聯盟及德國工會聯盟）公務員人事代表機關及公務員聯邦人事委員會。	權益受侵害提起司法救濟者不限於行政處分：所有涉及公務員或基於公務員關係之案件，不論是否為行政處分，包括給付與確認訴訟在內，皆得提起訴願；並有提起行政訴訟之機會。

國別	保障對象	實體保障項目	保障組織	保障程序
法國	公務員保障法係以普通公務員（含國家公務員、地方公務員、以及醫衛公務員三大類）為基準。特別職公務員（含司法官、軍職人員及國會行政人員等）則非保障對象。	一、公務人員基本保障列為法律保留事項。 二、公務人員執行職務有特別保障。 三、公務人員個人檔案及機關人事管理資料透明化。 四、公務人員享有集體勞動權。	共有四個主管法國公務人員權益保障之組織，即全國最高公職委員會、行政委員會、技術委員會及衛生暨安全委員會。	一、民主化之參與程序。公務人員透過其選出之代表，廣泛的參與有關其權益之決策。 二、公務人員權益受司法救濟保障之範圍相當廣泛。
英國	國內所有服務於公部門，執行公務之文官。至於何者屬於「公部門」，則由文官部長依文官樞密院令之意旨隨時加以界定，充分顯現配合不成文法彈性之特性。	一、具不成文法之彈性。 二、有事前參與之機會。 三、本職權義之資訊獲充分保障。 四、免職補償制度。 五、集體勞動權。 六、保障之救濟程序均僅限於行政系統為之（除集體爭議事項得交付文官仲裁法院仲裁外）。	公務人員權益之保障，分由四個主管公務人員權益保障之組織，即文官委員會、文官申訴委員會、會特利協議會及文官仲裁法院分別掌管。	注重各項決策與措施之事先民主參與。公務人員因禁止參與政治活動遭受處分、免職、提早退休處分、補償金不支付處分、退休金喪失處分、受不利益管理措施及公務人員集體協商程序等，均定有事後權益救濟之申訴程序。

資料來源：本研究整理繪製

# 第五章 受理保障案件的統計與案例分析

## 第一節 受理保障案件的統計分析

保訓會自民國八十五年十月十六日至九十年十二月三十一日止，於五年餘之期間內，計受理保障案件二千二百八十一件（含實際審議決定者一千八百八十二件，其他處理者三百九十九件），其中八十六年受理二百六十一件（含實際審議決定者一百九十件，其他處理者七十一件），八十七年受理四百六十件（含實際審議決定者三百八十八件，其他處理者七十二件），八十八年受理五百三十六件（含實際審議決定者四百四十五件，其他處理者九十一件），八十九年受理四百七十一件（含實際審議決定者三百八十二件，其他處理者八十九件），九十年受理五百五十三件（含實際審議決定者四百七十七件，其他處理者七十六件），除了八十九年略為下降外，從八十六年起受理之保障案件顯有逐年增加之趨勢（詳見表5-1）。

表 5-1 保障案件受理情形統計表

	上期未結	本期新收	本期結案			本期未結
			小計	審議決定	其他處理	
86年	0	328	261	190	71	67
87年	67	480	460	388	72	87
88年	87	538	536	445	91	89
89年	89	510	471	382	89	128
90年	128	543	553	477	76	118
歷年累計		2,399	2,281	1,882	399	118

資料來源：保訓會編「公務人員保障暨培訓統計年報」，民國91年5月，頁25。

上述受理保障案件實際審議決定者計一千八百八十二件中，撤銷者四百三十七件（含程序撤銷一百三十三件，實體撤銷三百零四件），約占審議決定案件百分之二三點二二；駁回者一千三百八十一件（含再復審五百零三件，再申訴八百七十八件），約占審議決定案件百分之七三點三八；再復審不受理者六十四件，約占審議決定案件百分之三點四（詳見表5-2）。

表 5-2 保障案件受理結果統計表

	合計	審議決定					其他處理			
		小計	不受理 (註)	駁回	撤銷		小計	撤回	移轉	行政 函復
					程序	實體				
86 年	261	190	0	140	17	33	71	2	58	11
87 年	460	388	0	317	11	60	72	4	34	34
88 年	536	445	0	318	57	70	91	15	50	26
89 年	471	382	17	271	25	69	89	10	55	24
90 年	553	477	47	335	23	72	76	11	38	27
歷年累計	2,281	1,882	64	1,381	133	304	399	42	235	122

資料來源：同表 5-1，頁 26。註：自 89 年 7 月 1 日訴願法修正條文施行後，再復審案件之審議決定始增列「不受理」；至於該日之前再復審案件之審議決定「不受理」者，則計入「駁回」欄。

本節將由保障對象、實體保障項目、保障案件之審議方式、不同意見書之提起及提起行政訴訟等角度作受理保障案件之統計分析。

## 壹、保障對象

### 一、統計實況

保障案件經審議決定合於適用及準用對象計一千八百四十九件（含一般人員保障案件計八百三十五件，占百分之四四點四；警察人員計六百九十九件，占保障對象百分之三七點一；交通事業人員案件計一百二十三件，占百分之六點五；司法人員案件計九十五件，占百分之五；人事人員案件計六十四件，占百分之三點四；政風人員案件計二十件，占百分之一點一；關務人員案件計十三件，占百分之零點七），占百分之八九點二；非保障對象計三十三件，占百分之一點八（詳見表5-3、附錄12）。

表 5-3 保障案件提出人員分類統計表（件數）

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	190	64	10	9	2	2	91	7	5
87年	388	202	16	13	1	0	121	22	13
88年	445	177	10	15	1	5	208	22	7
89年	382	162	29	17	9	3	125	32	5
90年	477	230	30	10	7	3	154	40	3
歷年累計	1,882	835	95	64	20	13	699	123	33

資料來源：同表 5-1，頁 30。

### 二、分析

保障案件審議決定合於公務人員保障法第三條及三十三條規定之適用及準用對象計一千八百四十九件，占百分之八九點二。

二；惟仍有占百分之一點八之非保障對象（計三十三件），向保訓會請求權利救濟。此部分主要涉及上述適用及準用對象，依公務人員保障法第三條及第三十三條規定，仍以法定機關依法任用、派用之有給專任人員、依法聘用（任）、僱用人員、公立學校編制內依法任用之職員、公營事業對經營政策負有主要決策責任（含董事長、總經理、代表公股之董事、監察人等）及依法任用之人員為適用及準用範圍。惟政務官、民選公職人員、各公營事業機構之從業人員、各機關依其自訂或上級機關訂定之行政命令進用之聘、僱人員（例如依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用者）、各機關依事務管理規則（無法律授權，非法規命令）自行進用之技工、工友、駕駛、各機關（構）之駐衛警察、各級公立學校校長及兼辦行政業務之教師等則被排除在外，造成在同一機關（構）公立學校服務之員工或教職員，有不同之權益救濟措施。相較於本文第四章所提美國、加拿大及德國等國之保障制度，我國公務人員保障法所保障之對象，宜涵蓋所有從事公務並支領政府機關（構）薪資待遇之人員。

## 貳、實體保障項目

公務人員之實體保障項目，依公務人員保障法第二條及二十三條規定，包含身分、官職等級、俸給、服務機關所提供之工作條件及所為之管理措施等有關權益之範圍。

### 一、統計實況

#### （一）身分<sup>207</sup>、官職等級及俸給之統計實況

---

<sup>207</sup> 受理保障案件實務上含公務人員之身分請求權、停職或復職、機關裁撤、組織變更或業務緊縮時之身分保障等。

再復審審議件數累計七百一十一件中，含不受理六十四件，駁回五百零三件，撤銷一百四十四件。其中「任用」案件累計七十七件，約占再復審審議件數百分之十點八；「俸給」案件累計二百一十三件，約占再復審審議件數百分之三十；「申請考績」案件累計十五件，約占再復審審議件數百分之二點一；「退休」案件累計五十八件，約占再復審審議件數百分之八點二；「資遣」案件累計九件，約占再復審審議件數百分之一點三；「涉訟輔助」案件累計六件，約占再復審審議件數百分之零點八；「公法上財產請求」案件累計四十四件，約占再復審審議件數百分之六點二；「停（復）職」案件累計三十五件，約占再復審審議件數百分之四點九；「免職」案件累計二百三十九件，約占再復審審議件數百分之三十三點六；「辭職」及「其他」案件累計十五件，約占再復審審議件數百分之二點一（詳見表5-4、附錄5）。

表 5-4 再復審按事件別分類統計表(件數)

		合 計	任 用	俸 給	考 績	退 休	資 遣	涉訟 輔助	公法上 請求	停 (復) 職	免 職	辭 職	其 他
86 年	駁回	39	4	9	0	0	0	0	0	1	25	0	0
	撤銷	22	3	12	0	0	0	0	0	0	7	0	0
	小計	61	7	21	0	0	0	0	0	1	32	0	0
87 年	駁回	108	11	45	7	2	3	1	1	8	29	1	0
	撤銷	27	2	13	0	1	0	0	1	3	7	0	0
	小計	135	13	58	7	3	3	1	2	11	36	1	0
88 年	駁回	149	14	36	4	9	3	0	5	1	74	0	3
	撤銷	55	5	7	0	3	1	1	0	1	37	0	0
	小計	204	19	43	4	12	4	1	5	2	111	0	3
89 年	不受理	17	3	5	0	4	0	0	2	3	0	0	0
	駁回	87	15	16	0	12	0	2	8	5	27	1	1
	撤銷	28	0	6	0	5	0	1	5	1	10	0	0
	小計	132	18	27	0	21	0	3	15	9	37	1	1
90 年	不受理	47	5	12	1	2	0	0	7	4	11	0	5
	駁回	120	15	48	2	19	2	1	11	7	11	1	3
	撤銷	12	0	4	1	1	0	0	4	1	1	0	0
	小計	179	20	64	4	22	2	1	22	12	23	1	8
歷年 累計	不受理	64	8	17	1	6	0	0	9	7	11	0	5
	駁回	503	59	154	13	42	8	4	25	22	166	3	7
	撤銷	144	10	42	1	10	1	2	10	6	62	0	0
	小計	711	77	213	15	58	9	6	44	35	239	3	12

資料來源：同表 5-1，頁 32。

註：同表 5-2。

## (二) 工作條件<sup>208</sup>及管理措施<sup>209</sup>之統計實況

再申訴審議件數累計一千一百七十一件中，含駁回八百七十九件，撤銷二百九十二件。其中「考績」案件累計三百五十八件，約占再申訴審議件數百分之三十點六；「懲處」案件累計五百五十七件，約占再申訴審議件數百分之四十七點六；「敘獎」案件累計十四件，約占再申訴審議件數百分之一點二；「調任」案件累計七十八件，約占再申訴審議件數百分之六點七；「差假」案件累計四十件，約占再申訴審議件數百分之三點四；「陞遷」案件累計二十二件，約占再申訴審議件數百分之一點九；「工作指派」案件累計十六件，約占再申訴審議件數百分之一點四；「訓練進修」及「其他」案件累計八十六件，約占再申訴審議件數百分之七點三（詳見表5-5、附錄6）。

---

<sup>208</sup> 受理保障案件實務上含必要機具及良好工作環境之提供、不受違法工作指派、執行職務安全及上班時間以外執行職務補償之保障。

<sup>209</sup> 受理保障案件實務上含服務機關所為之考績、懲處、敘獎、調任、差假、陞遷、訓練進修等。

表 5-5 再申訴按事件別分類統計表(件數)

		小計	考績	懲處	敘獎	調任	差假	陞遷	工作指派	訓練進修	其他
86 年	駁回	101	33	44	1	12	3	3	1	1	3
	撤銷	28	9	18	0	1	0	0	0	0	0
	小計	129	42	62	1	13	3	3	1	1	3
87 年	駁回	209	49	113	3	17	10	3	3	1	10
	撤銷	44	11	26	0	1	2	0	0	0	4
	小計	253	60	139	3	18	12	3	3	1	14
88 年	駁回	169	56	79	2	10	6	3	4	1	8
	撤銷	72	27	28	1	2	2	1	1	1	9
	小計	241	83	107	3	12	8	4	5	2	17
89 年	駁回	184	63	98	0	5	4	2	4	0	8
	撤銷	66	20	21	0	5	5	0	3	0	12
	小計	250	83	119	0	10	9	2	7	0	20
90 年	駁回	216	64	91	6	22	7	9	0	2	15
	撤銷	82	26	39	1	3	1	1	0	0	11
	小計	298	90	130	7	25	8	10	0	2	26
歷年 累計	駁回	879	265	425	12	66	30	20	12	5	44
	撤銷	292	93	132	2	12	10	2	4	1	36
	小計	1,171	358	557	14	78	40	22	16	6	80

資料來源：同表 5-1，頁 34。

## 二、分析

### (一) 身分、官職等級及俸給之統計分析

按公務人員保障法第十八條規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審、再復審。因此「行政處分」為復審之標的，而所稱行政處分，於保障案件實際審理上，除參酌訴願法之規定外，原則上並以司法院大法官歷次相關解釋及行政法有關判例（決）之見解為範圍；除公法上財產請求權之處分外，其他須以有足以改變公務員身分關係或於公務員服公職權利有重大影響並對外發生效力之行政處分，始得作為復審、再復審之標的。公法上財產請求權：如對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二一號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）、請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）、薪資請求、俸給請求權、請求退回資遣扣款、加班費請求、因公涉訟律師費輔助請求、違約金請求。但關於非權利事項者，保訓會認為不屬於復審範圍，如獎金、休假旅遊補助等。至於足以改變公務人員身分關係或於服公職權利有重大影響者，如改變公務員身分或對公務員權利有重大影響之懲戒處分（釋字第二九八號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）、審定之俸級（釋字第三二八號）、高職等公務員調任低職等，產生類似降級或減俸之效果（釋字第四八三號）、對公務員憲法所保障服公職權利有重大影響之停職處分（行政法院八十五年度判字第一 三六號判決）等。

前述保訓會審議再復審件數累計七百一十一件中，值得注意者，俸給案件累計二百一十三件，約占再復審審議件數百分之三十，其中駁回一百五十四件，撤銷四十二件，不受理十七件。按公務人員之俸給權，係公務人員執行國家職務之酬勞，國家對於公務人員依法執行職務，實現國家公法上之目的，自應給予一定之報償。而所稱之「俸給」，參照公務人員俸給法第三條規定，包括本俸、年功俸、加給三項，並依公務人員所敘定之官職等級、職務等支給，非有法定原因，不得降敘；另該法第十七條亦規定：「俸給未經權責機關核准而自定標準支給或不依規定標準支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」是公務人員所支領之俸給，均有一定之標準，並非任一機關得自行或任意支給，其若有未依標準支給者，並得予追繳。又俸給權既係公務人員對於國家之公法上請求權，自應加以保障，故公務人員保障法第十六條之規定：「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。」即係保障公務人員之俸給權，非有法律上之依據，機關自不得任意予以減俸，公務人員如遭減俸處分，自得依本法請求保障。

另「停（復）職」及「免職」案件累計共二百七十四件，約占再復審審議件數百分之三十八點五，其中駁回計一百八十八件，撤銷計六十八件，不受理十八件。按公務人員保障法第八條第一項規定：「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；」所稱之「依法停職」，係指依據法律或法律授權之命令所為之停職處分而言。各機關如無法律或法律授權命令之依據，而僅依其職權所定之行政命令對所屬公務人員為停職之處分，即非屬本條所稱之「依法停職」，自亦無從依本條之規定申請復職。公務人員受停職處分，係為

停止公務人員職務之執行，但並不喪失公務人員之身分。停職雖非懲戒處分之一種，惟常為懲戒或刑事訴訟進程序之處置，與人民服公職之權利顯有重大之影響，是以公務人員於停職之事由消滅後，其復職亦應受法律保障，依公務人員保障法第八條規定，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；除前經移送懲戒或其他法律另有規定者外，服務機關或其上級機關應自受理之日起三十日內通知其復職。服務機關或其上級機關應回復原職務或與原職務職等相當之其他職務。惟公務人員停職有久暫之別，短期者或可即行回復原任職務，於機關或公務人員影響較小，但對於長期停職後復職者，為維護機關業務之運作，機關尚非不得調派其他人員擔任其職務，此時應對復職之公務人員回復其與原職務職等相當之職務。參照司法院釋字第二四三號、第二六六號解釋意旨，中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規規定，對公務人員之免職處分係屬行政處分，受處分人自得依公務人員保障法第十八條、第十九條規定提起復審、再復審。

## （二）工作條件及管理措施之統計分析

按公務人員保障法第二十三條規定，申訴、再申訴應以「服務機關所提供之工作條件及所為之管理」為標的，例如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境；服務機關所為之工作指派、職務調動、不改變公務員身分關係之懲處及考績評定有無違法或不當等等。

前述再申訴審議件數累計一千一百七十一件中，值得注意者，「考績」案件累計三百五十八件，約占再申訴審議件數百分之三十點六，其中駁回計二百六十五件，撤銷計九十三件。按公務人員考績法第十四條第一項：「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，經由主管機關核定，送銓敘部銓敘審定。但長官僅有一級或因特殊情形不設置考績委員會時，得逕由其長官考核。」規定觀之，考績屬各機關長官權責。次按同法施行細則第三條第一項：「公務人員年終考績，按其工作、操行、學識、才能四項分別評分。」各機關辦理年終考績，主管長官應就部屬之工作、操行、學識及才能等四項表現進行考評。類此考評工作，因富高度屬人性，對於主管長官之判斷餘地固應予以尊重；惟如辦理考績業務有法定程序上之瑕疵、對事實認定有違誤、考績委員會之審議未遵守一般公認價值判斷之標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則等情事，保訓會仍得予以審究並予撤銷。

另「工作指派」案件累計十六件，約占再申訴審議件數百分之一點四，其中駁回十二件，撤銷四件。按公務人員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」是以屬官對於長官之工作指派有服從之義務，然依刑法第二十一條第二項規定：「依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限。」及公務人員保障法第十二條規定：「公務人員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為。」依上開規定，長官或主管不得作違法對於公務人員為工作指派，亦不得使其為非法之行為，以保障公務人員依法執行職務。次按公務人員任用法第七條規定：「各機關對組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目、適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作

指派及考核之依據。」同法第八條規定：「各機關組織法規所定之職務，應依職系說明書歸入適當之職系，列表送銓敘部核備。」茲以機關首長考量其屬員之工作情形及機關業務之需要等理由，在合理及必要之範圍內，就屬員之工作指派或職務調整，本係其人事任用權限，應予以尊重；惟如是類工作指派或職務調整有違反相關人事法令規定，及公務人員保障法第十二條之情事，保訓會仍得予以審究並撤銷。茲以前述公務人員保障法第十二條雖有機關長官不得對公務人員作違法工作指派之規定，惟對於長官所發命令是否違法有爭議時，應如何處理，則仍有未明。宜參酌德國制度，修法增列該管長官如認命令並未違法而以書面下達時，除其命令係違反刑事法律者外，公務人員及應服從，其因此所生之責任則由該長官負責；又如該管長官未以書面下達其命令時，公務人員亦得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，則視為撤回命令，以利於責任歸屬之判斷，並兼顧公務人員服從義務與所負責任之衡平。

上述實體保障項目範圍固然包含身分、官職等級、俸給等再復審項目（含任用、俸給、申請考績、退休、資遣、涉訟輔助、公法上財產請求、停（復）職、免職及辭職等事件）及工作條件及管理措施等再申訴項目（含考績、懲處、敘獎、調任、差假、陞遷、工作指派及訓練進修等事件），惟相較於美國、日本、德國及法國等國允許公務人員只要是不利於公務人員之處分，均得以提起司法救濟之保障制度，我國的實體保障項目，仍有擴大項目範圍的空間。

### 參、依審議方式分類

## 一、統計實況

保障案件審議決定累計一千八百八十二件中，經書面審理方式決定者計一千五百零七件，占百分之八 點一；經到會說明方式決定者三百四十四件，占百分之一八點三；經言詞辯論方式決定者六件，占百分之零點三；經派員查證方式決定者三十一件，占百分之一點六（詳見表5-6）。其中再復審審議件數七百一十一件中，經書面審理方式決定者計五百八十件，占百分之八一點六；經到會說明方式決定者一百一十三件，占百分之一五點九；經言詞辯論方式決定者五件，占百分之零點七；經派員查證方式決定者十四件，占百分之二點零（詳見附錄15）。再申訴審議件數一千一百七十一件，經書面審理方式決定者計九百二十七件，占百分之七九點二；經到會說明方式決定者二百三十一件，占百分之一九點七；經言詞辯論方式決定者一件，占百分之零點一；經派員查證方式決定者十七件，占百分之一點五（詳見附錄16）。

表 5-6 保障案件審議方式統計表

	件數					百分比				
	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證
86 年	190	139	49	0	2	100.0	73.2	25.8	0	1.1
87 年	388	321	62	0	5	100.0	82.7	16.0	0	1.3
88 年	445	358	75	1	11	100.0	80.4	16.9	0.2	2.5
89 年	382	296	80	1	5	100.0	77.5	20.9	0.3	1.3
90 年	477	393	78	4	8	100.0	82.4	16.4	0.8	1.7
歷年累計	1,882	1,507	344	6	31	100.0	80.1	18.3	0.3	1.6

資料來源：同表 5-1，頁 29。註：保障案件就書面審查之，必要時得通知有關人員到會說明或為言詞辯論，或派員前往查證，故細數之和偶大於合計。

## 二、分析

按公務人員保障法第五條規定：「公務人員提起再復審及再申訴案件於審理期間，如有查證之必要，公務人員保障暨培訓委員會得經決議派員前往調閱相關文件及訪談有關人員；」及保訓會保障案件審議規則第十二條規定：「保障案件就書面審查之，必要時得經審查會召集人決定，通知提起（出）人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會開會時列席說明。再復審案件必要時得經審查會決議，通知提起人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會開會時為言詞辯論。」。從上述統計資料顯示，保訓會審理保障案件多採書面審理方式決定，占百分之八點一；對於較能提供心證之審理方式如到會說明、經言詞辯論及派員查證等方式，則較少採行。相較於加拿大、日本和法國等國家多能廣泛採行對當事人最有利之救濟方式，我國審理公務人員保障案件時，允宜參酌採行。

## 肆、保障案件經委員提不同意見書

### 一、統計實況

截至九十年底，提不同意見書累計十三件，其中駁回十件，撤銷三件（詳見表5-7）。其中再復審案件經提不同意見書計八件，均為駁回案件（詳見表附錄17）。再申訴案件經提不同意見書計五件，其中駁回二件，撤銷三件（詳見附錄18）。

表 5-7 保障案件委員提不同意見書統計表

	審議決定				委員提不同意見			
	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷
86 年	190	0	140	50	0	0	0	0
87 年	388	0	317	71	2	0	1	1
88 年	445	0	318	127	4	0	2	2
89 年	382	17	271	94	6	0	6	0
90 年	477	47	335	95	1	0	1	0
歷年累計	1,882	64	1,381	437	13	0	10	3

資料來源：同表 5-1，頁 42。

註：同表 5-2。

## 二、分析

依據保訓會保障案件審議規則第二十一條第四項規定：「保障案件決定書應記載參與決定之主任委員、副主任委員及委員姓名；其有不同意見者，得提出不同意見書併同決定書公布。」保訓會委員於保障案件決定有不同意見者，得提出不同意見書。截至九十年底，委員提不同意見書累計十三件，顯示出保訓會專任和兼任委員均能於委員會獨立審議保障案件，如有法律見解不同，除均能表達意見外，尚得依規定提出不同意見書併保障案件永久存檔，以供研參。

## 伍、保障案件經提起行政訴訟

### 一、統計實況

保障案件審議決定駁回案件累計一千四百四十五件中，經提起行政訴訟件數累計三百五十七件，除撤回二件及當期末裁判一

百零七件外，已裁判件數累計二百四十八件，駁回二百二十七件，占已裁判件數百分之九一點五；撤銷二十一件，占已裁判件數百分之八點五（詳見表5-8）。其中再復審案件經提起行政訴訟件數計三百二十七件，除撤回二件及當期末裁判九十九件外，已裁判件數累計二百二十六件；其中駁回二百零五件，占已裁判件數百分之九點七；撤銷二十一件，占已裁判件數百分之九點三（詳見附錄19）。再申訴駁回案件經提起行政訴訟件數累計三十件，除撤回零件及當期末裁判八件外，已裁判件數累計二十二件。其中駁回二十二件，占已裁判件數百分之一百（詳見附錄20）。

表 5-8 保障案件提起行政訴訟統計表

	本會決定駁回	提起行政訴訟									
		合計	撤回	已判案件							未判案件
				小計	駁回			撤銷			
					計	裁定	判決	計	程序	實體	
86年	140	34	0	34	32	4	28	2	0	2	0
87年	317	77	0	74	67	14	53	7	1	6	3
88年	318	118	1	114	104	19	85	10	4	6	3
89年	288	77	1	25	23	11	12	2	1	1	51
90年	382	51	0	1	1	0	1	0	0	0	50
歷年累計	1,445	357	2	248	227	48	179	21	6	15	107

資料來源：同表 5-1，頁 43。

說明：提起行政訴訟件數與已裁判案件件數，係以保訓會決定年度為統計基準，並以該會收文（行政法院函調案卷或函送裁判書）日期為計算時點。

## 二、分析

上開統計資料中，經保訓會審議決定駁回之保障案件經當事人提起行政訴訟之案件中，再復審案件經高等行政法院駁回者二百二十七件，占已裁判件數百分之九一點五，顯示保訓會委員會多能實體與程序兼顧，法律見解客觀超然；惟仍有被高等行政法院撤銷案件達二十一件，占已裁判件數百分之八點五，顯示保訓會委員與高等行政法院法官審理保障案件之角度和法律見解仍有差異。至於再申訴案件當事人雖提起行政訴訟件數達三十件，惟因保訓會為再申訴案件之決定機關，是以，當事人縱使提起行政訴訟，高等行政法院仍予以裁判駁回，累計達二十二件，占已裁判件數百分之一百。

## 陸、小結

### 一、從保障案件對象分析

保障案件審議決定合於公務人員保障法第三條及三十三條規定之適用及準用對象計一千八百四十九件中，一般人員保障案件計八百三十五件，占百分之四四點四；警察人員計六百九十九件，占保障對象百分之三七點一；交通事業人員案件計一百二十三件，占百分之六點五；司法人員案件計九十五件，占百分之五；人事人員案件計六十四件，占百分之三點四；政風人員案件計二十件，占百分之一點一；關務人員案件計十三件，占百分之零點七。上述適用及準用對象仍以法定機關依法任用、派用之有給專任人員、依法聘用（任）僱用人員、公立學校編制內依法任用之職員、公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員為範圍。惟不含政務官及民選公職人員。相較於德國公務人員保障制度適用於現職公務人員、退休公務人員、與國家喪失權利義務關係之前公務人員及公務人員死亡後其遺族在內，實值我國改

善公務人員保障制度之參考。

## 二、從實體保障項目分析

實體保障項目範圍固然包含身分、官職等級、俸給等再復審項目（含任用、俸給、申請考績、退休、資遣、涉訟輔助、公法上財產請求、停（復）職、免職及辭職等事件）及工作條件及管理措施等再申訴項目（含考績、懲處、敘獎、調任、差假、陞遷、工作指派及訓練進修等事件），惟相較於美國、日本、德國及法國等國允許公務人員只要是不利於公務人員之處分，均得以提起司法救濟之保障制度，我國的實體保障項目，仍有擴大項目範圍的空間。

## 三、從審議方式分析

從上述統計資料顯示，保訓會審理保障案件多採書面審理方式決定，保障案件審議決定累計一千八百八十二件，其中經書面審理方式決定者計一千五百零七件，占百分之八點一；對於較能提供心證之審理方式如到會說明、經言詞辯論及派員查證等方式，則較少採行，僅三十七件，占百分之一點九弱。相較於加拿大、日本和法國等國家多能廣泛採行對當事人最有利之救濟方式，我國審理公務人員保障案件時，允宜參酌採行。

## 四、從保訓會委員提不同意見書情形分析

依據保訓會保障案件審議規則第二十一條第四項規定，保訓會委員於保障案件決定有不同意見者，得提出不同意見書，截至九十年代，委員提不同意見書累計十三件，顯示出保訓會專任和兼任委員均能於委員會獨立審議保障案件，如有法律見解不同，除均能表達意見外，尚得依規定提出不同意見書併保障案件永久存檔，以供研參。

## 五、從保障案件因駁回提起行政訴訟情形分析

保障案件審議決定駁回案件累計一千四百四十五件，其中經

提起行政訴訟件數累計三百五十七件，除撤回二件及當期末裁判一百零七件外，已裁判件數累計二百四十八件，其中駁回二百二十七件，占已裁判件數百分之九一點五；撤銷二十一件，占已裁判件數百分之八點五。上述統計資料中，經保訓會審議決定駁回之保障案件經當事人提起行政訴訟之案件中，再復審案件經高等行政法院駁回者二百二十七件，占已裁判件數百分之九一點五，顯示保訓會委員會多能實體與程序兼顧，法律見解客觀超然；惟仍有被高等行政法院撤銷案件達二十一件，占已裁判件數百分之八點五，顯示保訓會委員與高等行政法院法官審理保障案件之角度和法律見解仍有差異。至於再申訴案件當事人雖提起行政訴訟件數達三十件，惟因保訓會為再申訴案件之決定機關，是以，當事人縱使提起行政訴訟，高等行政法院仍予以裁判駁回，累計達二十二件，占已裁判件數百分之一百。

## 第二節 受理保障案件之案例分析

保訓會自民國八十五年十月十六日至九十年十二月三十一日止，計受理保障案件二千二百八十一件（詳見表5-1），除撤回四十二件，移轉管轄二百三十五件，行政函復一百二十二件外，實際審議決定者計一千八百八十二件（詳見表5-2），含再復審七百一十一件，再申訴案件一千一百七十一件，歷經五年餘的審理經驗，已累積部分之案件審理原則，謹分別歸納分析如下：

### 壹、保障對象

依公務人員保障法第三條規定，本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任

用之職員。前項人員不包括政務官、民選公職人員。另同法第三十三條規定，教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員、公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員、及機關組織編制中依法聘用（任）僱用之人員準用本法之規定。謹就保障案件之案例分析如下：

## 一、適用本法之人員

### （一）現職公務人員

前述公務人員保障法第三條及三十三條規定，僅限於現職公務人員始有該法之適用；惟該法第七條第二項規定：「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，亦同。」所稱公務人員基於身分之請求權，乃係指因公務人員身分所產生而得向機關請求之權利，例如俸給權、退休金權、保險金權、休假權、公法上財產請求權等，均係基於公務人員身分所產生之請求權，如遭受侵害，因對其權利有重大之影響，自得依公務人員保障法之規定請求救濟。<sup>210</sup>而實務上保訓會認為非現職公務人員對於免職、<sup>211</sup>俸級重行審定、<sup>212</sup>退休年資、<sup>213</sup>退休金<sup>214</sup>等身分請求權受侵害者亦得提起復審、再復審請求保障。

### （二）機關編制內依法任用、派用人員

各機關依法聘用（任）僱用人員，須機關之組織法規或組織編制表有聘用、聘任或僱用人員之設置，且須依相關法律或法律授權之行政命令所進用者，如依司法人員人事條例、審計人員任用條例、主計機構人員設置管理條例、關務人員人事條

---

<sup>210</sup> 參保訓會編印，《公務人員保障法百問》，民90年10月，頁16。

<sup>211</sup> 參保訓會保障案件88公審決字第0159號，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第九輯》，民90年9月，頁1-8。

<sup>212</sup> 參保訓會保障案件88公審決字第062號，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第九輯》，民90年9月，頁173-178。

<sup>213</sup> 參保訓會保障案件88公審決字第0187號，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第九輯》，民90年9月，頁273-282。

<sup>214</sup> 參保訓會保障案件88公審決字第0175號，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第九輯》，民90年9月，頁264-271。

例、駐外外交領事人員任用條例、警察人員管理條例、政風機構人員設置條例、派用人員派用條例、技術人員任用條例、交通事業人員任用條例等進用之公務人員及依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之公務人員等依法任用、派用人員亦為公務人員保障之保障對象。<sup>215</sup>如係各機關依其自訂或上級機關訂定之行政命令進用之聘、僱人員，則非該法保障對象。<sup>216</sup>

### （三）學校職員

學校職員係指公立學校編制內依法任用之職員及教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員，始為保障對象，<sup>217</sup>若為私立學校職員，於民國七十四年五月三日公布施行之教育人員任用條例公布施行後始改制為公立學校，且未具公務人員任用資格，自非公務人員保障法之保障對象。<sup>218</sup>

## 二、準用本法之人員

### （一）編制內依法聘用（任）僱用人員

各機關依法聘用（任）僱用人員，須機關之組織法規或組織編制表中，置有聘用、聘任或僱用人員，且須依相關法律或法律授權之行政命令所進用者，方為公務人員保障之保障對象。如係各機關依其自訂或上級機關訂定之行政命令進用之聘、

<sup>215</sup> 參見保訓會編印，《公務人員保障法百問》，民90年10月，頁8-9。及公務人員保障暨培訓委員會87公審決字第0061號及保障案件90公審決字第0168號再復審決定書。

<sup>216</sup> 參見保訓會保障案件87公審決字第0061號再復審決定書，再復審人係嘉義縣水上鄉公所依臺灣省政府訂頒之「臺灣省各級清潔機構清潔隊員駕駛技工設置基準」及「臺灣省各級清潔機構清潔隊員駕駛技工管理要點」規定僱用之清潔隊員，並非公務人員保障法所稱機關組織編制中依法聘用（任）僱用人員，故不屬於公務人員保障法之保障對象。載於保訓會編印保障案件決定書彙編第三輯，民87年9月，頁60-61。及90公申決字第0292號再申訴決定書，再申訴人為法務部臺灣泰源技能訓練所聘任副訓練師，固屬機關組織編制內人員，惟查有關法務部所屬技能訓練所聘任之訓練師並非準用職業訓練法及其有關規定辦理，而係由法務部臺灣泰源技能訓練所依法務部另訂「法務部所屬技能訓練所聘任訓練師管理辦法」聘任之人員，因該辦法並非法律，亦無法律之授權訂定，是以，再申訴人非屬公務人員保障法所規定依法聘任之人員，自不在公務人員保障法保障對象之列。

<sup>217</sup> 參見保訓會保障案件決定書89公審決字第0086號。載於考試院公報，第17卷第12期，頁139-140。

<sup>218</sup> 參見保訓會保障案件88公審決字第0116號。收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第七輯》，民89年11月，頁231-233。

僱人員，則非該法保障對象。<sup>219</sup>

## （二）學校職員

準用公務人員保障法之學校職員指教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。<sup>220</sup>

## （三）公營事業機構人員

公營事業機構人員限於「對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員」，因此公營事業機構從業人員中除董事長、總經理、代表公股之董事、監察人等對經營政策負有主要決策責任之人員及依公務人員或事業人員相關任用法律（如公務人員任用法、交通事業人員任用條例）任用者外，尚無公務人員保障法之適用或準用。<sup>221</sup>

# 貳、實體保障項目

## 一、實體保障之標的

### （一）復審標的

按公務人員保障法第十八條規定，公務人員對於服務機關

---

<sup>219</sup> 參見保訓會保障案件 89 公審決字第 0099 號再復審決定書，載於考試院公報，第 18 卷第 1 期，頁 160-161。

<sup>220</sup> 按教育人員任用條例第二十一條第一項規定：「學校教職員之任用，依其職務類別，分別適用公務人員任用法或技術人員任用條例之規定，並辦理銓敘審查。」再復審人係國立聯合工商專科學校辦事員，於六十四年三月進入該校前身私立聯合工商專科學校服務，嗣該校於八十四年七月一日改制為國立聯合工商專科學校，再復審人因未具公務人員任用資格，經准行政院八十四年二月二十四日台八十四教字第 六六一三號函以「辦事員」乙職留用，並依該函所定留用規定，不適用公務人員考績、退休及保險等相關規定，薪級則依「各機關職務代理應行注意事項」規定辦理。以其既非該校依法任用之職員，亦非七十四年五月三日教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之學校職員，尚無法依據公務人員保障法之規定進行救濟，參見保訓會保障案件 88 公審決字第 0051 號。收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第六輯》，民 89 年 2 月，頁 371-373。

<sup>221</sup> 參見保訓會保障案件 90 公審決字第 0100 號，再復審人所服務之合作金庫（九十年一月一日改制為合作金庫銀行股份有限公司）係屬公營金融事業機構，其從業人員之進用及敘薪因係依財政部所屬國營金融保險事業機構人事管理準則及財政部所屬事業機構用人費薪給管理要點等規定辦理，即非公務人員保障法第三十三條第二款所稱「依法任用」之人員，且再復審人於合作金庫係擔任辦事員職務，亦非負有主要決策責任之人員，是再復審人於合作金庫服務期間並非公務人員保障法之保障對象。載於考試院公報，第 19 卷第 3 期，頁 176-177。

或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審、再復審。是以行政處分為復審之標的，而所稱行政處分，在保障案件之審理上，除參酌行政程序法及訴願法之規定外，原則上並以司法院大法官歷次相關解釋及行政法有關判例（決）之見解為範圍；除公法上財產請求權之處分外，其他須以有足以改變公務員身分關係或於公務員服公職權利有重大影響並對外發生效力之行政處分，始得作為復審、再復審之標的。

1. 公法上財產請求權。對於公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第一八七號、第二一號）公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕之處分（釋字第二六六號）請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）薪資請求、俸給請求權、<sup>222</sup>請求退回資遣扣款、<sup>223</sup>加班費請求、<sup>224</sup>因公涉訟律師費輔助請求、<sup>225</sup>違約金請求。<sup>226</sup>惟有關於非權利事項者

---

<sup>222</sup> 參見保訓會保障案件決定書 88 公申決字第 0079 號，再申訴人請求補發薪俸及遲延利息，服務機關以申訴程序處理，保訓會予以撤銷其申訴函復並移適當機關依復審程序辦理，載於考試院公報，第 19 卷第 3 期，頁 75-76。

<sup>223</sup> 參見保訓會保障案件決定書 88 公審決字第 0056 號，載於考試院公報，第 18 卷第 12 期，頁 156-159。

<sup>224</sup> 公務人員保障法第十八條規定，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，因此加班費係公務人員基於公務人員保障法之公法上財產請求，自屬復審標的。參見保訓會保障案件決定書 88 公申決字第 0108 號保障案件決定書，載於考試院公報，第 18 卷第 4 期，頁 142-145。

<sup>225</sup> 公務人員保障法第十三條第一項規定，公務人員依法執行職務涉訟或遭受侵害時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助，公務人員因公涉訟輔助辦法第五條第二項規定，公務人員不同意機關延聘律師之人選，得由該公務人員自行延聘，並檢具事證向所屬機關申請核發費用。保訓會 88 年 2 月 12 日公保字第 8800932 號函釋，肯定此公務人員自行延聘律師申請核發律師費用之性質為公法上之費用返還請求權，故應為復審之標的。參見保訓會保障案件決定書 88 公申決字第 0093 號保障案件決定書，載於考試院公報，第 19 卷第 3 期，頁 118。

<sup>226</sup> 再申訴人與服務機關簽訂培訓志願書，同意進修期滿後，如未遵守培訓計劃規定返服務機關為一定年限之服務，願賠償相等於進修期間所領薪級及各項補助費之全部金額。嗣再申訴人欲過調其他機關，經賠償上述款項後，服務機關始同意其商調；再申訴人認為服務機關上項賠償經費之要求，並不符合該機關有關培訓計劃規定，請求返還該項賠償金額。再申訴人服務機關以申訴程序處理，保訓會認為此係再申訴人公法上之財產請求，應依復審程序處理。參見保訓會保障案件決定書 88 公申決字第 0088 號保障案件決定書，載於考試院公報，第

，如獎金<sup>227</sup>則非屬於復審範圍。

## 2. 足以改變公務人員身分關係或於服公職權利有重大影響。

對於改變公務員身分或對公務員權利有重大影響之懲戒處分（釋字第二九八號）人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）審定之俸級（釋字第三二八號）高職等公務員調任低職等，產生類似降級或減俸之效果（釋字第四八三號）對公務員憲法所保障服公職權利有重大影響之停職處分（行政法院八十五年度判字第一 三六號判決）等。

### （二）申訴標的

按公務人員保障法第二十三條規定，申訴、再申訴應以服務機關所提供之工作條件及所為之管理為標的，如服務機關有無提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、所為之工作指派、職務調動、不改變公務員身分關係之懲處及考績評定等。<sup>228</sup>

---

19 卷第 3 期，頁 103-105。

<sup>227</sup> 再復審人請求併計久任年資並核發久任獎金，保訓會以該獎金之給予並無法律依據或法律授權，且其性質非屬權利事項，而係機關內部之管理措施，認為係屬申訴、再申訴範圍。參見保訓會保障案件決定書 88 公審決字第 0032 號保障案件決定書，載於考試院公報，第 18 卷第 11 期，頁 158-159。

<sup>228</sup> 參見保訓會保障案件 90 公申決字第 0295 號再申訴決定書，載於考試院公報，第 18 卷第 3 期，頁 155-158。按公務人員保障法第二十三條規定：「公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。……。」所稱服務機關所提供之工作條件，如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之；所稱服務機關所為之管理，係指機關為達行政目的所為之作為或不作為，即除屬復審、再復審事項範圍以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，其有具體事實者，均屬管理措施範圍，例如機關長官所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記大過、記過、申誡懲處、考績評定、請假之否准或機關長官所發之職務命令均屬之。是以，公務人員對上開服務機關所提供之工作條件或所為之管理，如認有不當者，均得依本法申訴管道提出救濟。再申訴人原任職於台北分駐所警員期間，因基隆港警所將其八十九年度全年評鑑（複評）列為丙等及九十年重新列入教育輔導，再申訴人不服，向該所提出申訴，惟基隆港警所申訴函復以再申訴人提出之申訴內容，核非申訴標的，並認警察人員考核評鑑資料係幕僚單位提供主管正確行使人事權之參考，並不影響當事人權益，不屬公務人員保障法第二十三條規範內容，予以程序駁回，然再申訴人所不服之標的為八十九年度全年評鑑（複評）評列丙等及九十年重新列入教育輔導，依其性質，係機關為達行政目的所為之作為，即屬機關所為之管理措施，再申訴人不服，自得提出申訴，基隆港警所未注意及此，逕予程序函復駁回，揆諸上揭規定及說明，於法即有未合。保訓會爰決定內政部警政署基隆港務警察

## 二、實體駁回或撤銷理由

### (一) 法律保留原則

司法院大法官議決釋字第四九一號解釋，謂有關涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果由法律定之；法律如授權行政機關訂定法規命令以規範，亦須為具體明確之規定，始符合憲法第二十三條法律保留之意旨。是以行政機關對公務人員所為於其服公職權利有重大影響之處分若無法律或法律授權之依據，<sup>229</sup>或雖有法律授權之行政命令為依據，然其規定超越母法授權範圍增加法律所無之限制<sup>230</sup>者，以其不符上開意旨，實務上均為撤銷之決定。

### (二) 人性尊嚴

有關保障案件之機關辦理公務人員調任，按公務人員任用法第十八條第一項第三款規定，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。又機關首長負有機關業務之推動及成敗之責，機關首長在合理及必要之範圍內，就公務人員之職務調動，本係機關長官固有之權限。惟是否適任某項特定職務，主管長官應依業務之需要就其個人之工作表現、品行操守、學識能力等各方面本公平客觀之原則考核評量。<sup>231</sup>

---

所對再申訴人之申訴函復撤銷，由該所另為適法之函復。

<sup>229</sup> 參保訓會保障案件 88 公審決字第 0182 號，載於考試院公報，第 19 卷第 2 期，頁 104-108。

<sup>230</sup> 參保訓會保障案件 88 公審決字第 0182 號，載於考試院公報，第 19 卷第 7 期，頁 176-180。

<sup>231</sup> 保訓會對於原行政處分機關將再申訴人由薦任第九職等局長調為該局薦任第八職等課長，認為固與公務人員任用法第十八條之規定無違，亦無其他法定程序上之瑕疵。然再申訴人主管單位之績效在全省各縣市之評比中尚稱優異，該次職務調動是否涉及政黨因素等與調任事件無關之考量，據機關代表及再申訴人到會說明確知再申訴人於下班時間曾輔選同黨籍省議員競選市長，是否係遭致現任不同黨籍市長上任數月即因選舉恩怨秋後算帳挾怨報復等情事，雖無積極事證以為佐證，但機關答復意旨所敘明調任之業務需要理由，於再申訴人績效考評並無違失之情形下，又無可資佐證其不適任局長而僅適任課長之相關事證，即逕予降調，且接任人選又與現任市長同黨籍，是否確無政治考量，仍非無疑。另按「臺灣省各縣市政府組織規程準則」第二條規定：「縣、市政府置縣、市長一人，綜理縣、市政，並指揮、監督所屬職員及機關。其受上級機關之委任者，並得監督上級機關所屬分支機構及職員。」第三條規定：「縣、市政府置主任秘書一人，為幕僚長，承縣、市長之命，襄理

### (三) 平等原則

按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。為行政程序法第六條條文所明定。茲以公務人員任用法第十六條規定：「高等考試或相當高等考試以上之特種考試及格人員，曾任行政機關人員、公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，除依法令限制不得轉調者外，於相互轉任性質程度相當職務時，得依規定採計提敘官、職等級。」，八十六年五月二十一日修正公布前之公務人員俸給法第九條亦規定：「高等考試、特種考試之甲等或乙等考試及格人員，曾任公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，轉任行政機關性質程度相當職務時，得依規定核計加級至其職務等級最高級為止。」，次參酌行政院八十七年度判字第八九一號判決意旨，公務人員俸給法第九條第一項之規定，與公務人員任用法第十六條規定不同，除非公務人員俸給法明定限制適用範圍，否則不得據公務人員任用法或交通事業人員任用條例經立法院授權訂定之轉任辦法，限制公務人員俸給法第九條第一項適用之範圍。<sup>232</sup>

---

縣、市政，並綜理縣、市政府一切事務……」因此，再申訴人縱有能力不足之處，其業務之執行，仍有市長及主任秘書可為督導。現任市長是否已盡監督指導之責，而予再申訴人有思考改進之機會，不無疑義，卻於上任數月即遽予降調，其作法尚值斟酌。復按公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，有為民服務及忠實執行職務之義務。為期權利義務之平衡，政府應就公務人員之生活、工作、職務、身分等事項予以適度保護，一則鼓勵公務人員依法勇於任事，再者維護公務人員尊嚴，永續功績原則，乃公務人員保障法之立法原意。基隆市政府於再申訴人並無業務違失之情形下，由局長調為同機關第一課之課長，由機關首長逕降調為單位主管，雖依公務人員任用法第十八條第一項第三款，僅謂不得調任低一官等之職務，但基於公務人員保障法之立法意旨，本於常任文官體制及公務倫理與公務人員人格尊嚴等之維護，難謂對再申訴人權益無造成相當程度影響，已非單純有無適當職缺轉調之問題；而業務需要與再申訴人權益維護間亦應考量其衡平性。爰將原處分機關對再申訴人之調任及申訴函復均撤銷，由服務機關另為適當之處理。參見保訓會保障案件 87 公申決字第 0202 再申訴決定書，載於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第五輯》，頁 817-823。

<sup>232</sup> 保訓會認為交通事業人員轉任交通行政機關職務辦法第五條：「交通事業人員轉任交通行政機關職務，按其原敘資位，依前條規定，自最低職等本俸一級起敘。其轉任前曾任與轉任職務職等相當之服務成績優良年資，先按年提敘俸級至各該職等本俸最高級，。」之規定，似有違背上開公務人員俸給法第九條第一項：「得依規定核計加級至其職務等級最高級為止。」另按公務人員俸給法施行細則第十五條第二項規定：「依公務人員任用法任用之人員，其曾任行政機關、公立學校或公營事業之年資，如與擬任職務職等相當且性質相近者，均得

#### (四) 誠信與信賴保護原則

按行政行為，應以誠實信用之方法為之，並保護人民正當合理之信賴，行政程序法第八條定有明文。另行政行為應保護人民正當合理之信賴，如行政行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計的負擔或喪失利益，且並非基於保護或增進公共利益所必要或人民有忍受義務時，此種行政行為即不得為之。保訓會於審理追繳警勤加給之保障案件時，認為臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第十五條第一項<sup>233</sup>暨同條第二項第一款規定<sup>234</sup>所稱之「俸給總額」，其計支內涵，該暫行條例並未予以明定。而依公務人員俸給法第三條：「公務人員之俸給，分本俸、年功俸及加給，均以月計之。」同法第五條則將加給分為「職務加給、技術或專業加給、地域加給」三種，及警察人員管理條例第二十二條第一項：「警察人員之俸給，分本俸、年功俸及加給，均以月計。」同條例第二十七條：「警察人員加給分勤務加給、技術加給、專業加給、職務加給、地域加

---

按年核計加級。」第三項規定：「前二項之按年核計加級，均以至其所敘定職等之年功俸最高級為止。」再復審人曾任交通部人事處人事行政職系視察，歷至七十八年考績晉敘薦任第九職等本俸三級五二 俸點有案，嗣於七十九年十月十五日轉任交通部民用航空局臺北航空貨運站人事室主任，經銓敘部審定「以事業人員任用」，核敘高級業務員第二十一級四三薪點，歷至八十四年考成晉敘高級業務員第十四級五三五薪點，迄於八十五年八月五日再轉任交通部民用航空局人事室科長，其於七十九年間由一般行政機關人事人員轉任交通事業人事人員，擔任交通部民用航空局臺北航空貨運站人事室主任，於轉任時已具薦任第九職等本俸三級之任用資格，且人事室主任之職務列等已跨列高級業務員第十六級以上，應屬「性質程度相當之職務」，惟銓敘部卻以審定核敘高級業務員第二十一級四三 薪點迄八十二年考成晉敘高級業務員第十八級四七五薪點，僅相當一般行政人員薦任第七、第八職等，乃拒絕採計其七十九年十月至八十二年十二月期間之年資，非但有失公平，且違背上開公務人員俸給法第九條第一項：「得依規定核計加級至其職務等級最高級為止」之規定。保訓會於審理相關保障案件時，認為原處分及復審決定不僅與前開公務人員俸給法之規定相違，亦不符實質平等原則，爰決定撤銷原處分及復審決定，由原處分機關另為適法之處分參見保訓會保障案件 87 公審決字第 0085 號再復審決定書，載於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第四輯》，民 88 年，頁 215-227。

<sup>233</sup> 臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第十五條第一項規定：「省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，除符合公務人員退休法規定之退休條件外，任職滿二十年者，應准其辦理退休，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制。」

<sup>234</sup> 同條第二項第一款規定：「自願退休者，得一次加發十二個月之俸給總額。」

給；其各種加給之給與，由行政院定之。」等規定觀之，上開各項加給均屬法定給與之項目，於計算俸給總額時，除法律另有規定外，自應予以計入。而行政機關依權責所為之行政函釋，仍須就立法體系之關係及立法用語之一致性審慎考量，不應違反相關法令規定及超出一般受規範者所得理解之範圍，行政院將「俸給總額」予以限縮其支給範圍之函釋，是否悉符前揭法律規定之內涵，本非無疑；復以警察人員之警勤加給即為勤務加給，係依行政院八十四年五月十九日台八十四人政給字第一三六七九號函核定之「警察人員警勤加給支給標準表」發給。準此，警察人員警勤加給既係警察人員管理條例第二十七條所定之勤務加給，而屬同條例第二十二條之警察人員俸給總額之計支內涵，應無疑義。行政院八十八年六月二十九日台八十八人政給字第二一七號函釋及內政部警政署八十九年一月二十一日八九警署人字第五八六號書函促請再復審人繳回已支領之警勤加給，應已限縮前揭暫行條例第十五條及第十六條所規定之「俸給總額」之計支內涵，且與警察人員管理條例第二十二條第一項、第二十七條規定之警察人員支領俸給之總額範圍，亦有未合，爰決定撤銷原處分及復審決定。<sup>235</sup>

#### （五）比例原則

按行政機關採取行政手段所造成之損害，不得與欲達成行政目的之利益顯失平衡，行政程序法第七條定有明文。<sup>236</sup>保訓會審理之保障案件中，服務機關以再申訴人辦理八十五年度員警夏季制服採購案時，因未依合約規定通知承製廠商個別套量，亦未簽陳上級長官核准逕行提供留存之員警量身尺寸交予廠商，核有疏失，經內政部警政署核布申誡一次。保訓會認為再

<sup>235</sup> 參見保訓會保障案件 89 公審決字第 0068 號再復審決定書，載於保訓會編印，《保障事件決定書選輯》（八十九年），民 90 年 12 月，頁 98-106。

<sup>236</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 467。

申訴人與廠商之洽商行為縱固有其程序瑕疵，惟除使得員警夏服製作案於年度內得以順利完成外，經交員警個別驗收，亦均已如數依限換修完竣，並未造成不良後果；且再申訴人並無圖利廠商之不法事證，其不畏艱難，為避免廠商攏斷，採布、工分開辦理因而節省公帑一千二百九十萬元，及因該夏服採購案與前承製廠商訴訟，一、二審均獲得勝訴，應予獎勵等事實，於內政部警政署八十六年四月七日八六警署督字第一三三八八號函及內部簽呈中又均載述甚詳，則服務機關未綜合衡酌再申訴人順利完成員警夏服採購案所造成之利益與所致之疏失，違反比例原則仍予申誡一次，爰決定撤銷內政部警政署對再申訴人所為申誡一次懲處及申訴函復。<sup>237</sup>

#### （六）從新從輕原則

按司法院釋字第二八七號解釋：「行政主管機關就行政法規所為釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用，惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形者外，為維護法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。」之意旨，及如新行政函釋對行為之可罰價值已有變更而有利於行為人之情事者，行政機關於裁處時原則上即應適用新函釋。保訓會於審理警察人員懲處及調任保障案件中，認為警察人員非因公涉足不妥當場所之懲處認定標準，警政署既已於八十九年七月二十四日以八九警署督字第一一七八七九號函釋予以變更，而遍查證人談話筆錄亦無指述再申訴人致生重大事故，有損警譽及形象之事證，然警政署卻仍以八十五年十一月七日八五警督字第九〇一四六號函釋嚴予議

<sup>237</sup> 參見保訓會保障案件 86 公申決字第 0083 號，載於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第一輯》，民 87 年，頁 381-386。

處規定為懲處與調任依據，核布再申訴人記一大過懲處並由南投縣警察局竹山分局分局長調任為臺中縣警察局秘書，而非以作成懲處當時有效適用之新行政函釋為懲處依據，核與前揭司法院釋字第二八七號解釋意旨及從新從輕原則難謂相符，爰決定撤銷內政部警政署對再申訴人所為記一大過懲處與調任及申訴函復。<sup>238</sup>

### （七）正當法律程序

憲法第八條對於人身自由的保障，受到正當法律程序原則之規範要求；<sup>239</sup>而由憲法的整體可推演出一般的正當法律原則，即：憲法第十五條明文保障財產權、工作權與生存權；憲法第十六條保障人民的請願、訴願及訴送權；由此即可導出「正當法律程序原則」。<sup>240</sup>而行政程序法第一條規定：「行政行為遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政之原則，、迴避、聽證程序、聽證及陳述意見之規定等均為「正當法律程序」之具體表現。保訓會於審理保障案件時，亦極為重視對於公務人員正當法律程序權益之保障。諸如：再復審人因涉殺人案經原處分機關審認其行為破壞紀律，情節重大，乃以八十七年三月三十一日令核布免職，免職令於同年四月十八日送達於再復審人之配偶，保訓會認為再復審人於八十七年三月二十三日起至八十八年三月十一日止受羈押於看守所，依公文程式條例第十三條準用民事訴訟法第一百三十條規定，原行政處分自應向該看守所長官為送達，始為合法，原處分機關僅向再復審人之配偶為送達，自不生送達之效力，亦無從起算其提起救濟復審期間，原決定機關未注意及此，即逕以其提起復審顯已

---

<sup>238</sup> 參見保訓會保障案件 89 公申決字第 0087 號再申訴決定書，載於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第九輯》，民 91 年，頁 115-123。

<sup>239</sup> 參見葉俊榮，《環境行政的正當程序》，再版，三民書局，1997 年 11 月，頁 56。

<sup>240</sup> 同註二四六，葉俊榮，《環境行政的正當程序》，頁 57-58。

逾期，而為不受理之決定，核有未妥。爰決定撤銷復審決定，由原決定機關另為適法之決定。<sup>241</sup>

#### （八）公益原則

按行政法院八十三年判字第一五一號判決略以，人民因行政處分而取得某種權利或利益，嗣因該行政處分為違法而予撤銷或另為之行政處分，雖應權衡公益上之必要，第有無此必要，應就人民保持該權利或利益，對於國家社會之法律秩序之影響加以比較考慮，倘其對於國家社會之法律秩序不生破壞或顯有影響，固不應輕言撤銷該行政處分，倘因其保持其既得權益，致發生破壞現有之法律秩序或所生影響匪淺，即屬具有公益上之必要，自應予以撤銷<sup>242</sup>。保訓會本於此旨於審理有關任用事件之保障案件時，對於再復審人等七十六人原均經前臺灣省政府警政廳（已於八十八年七月一日併入內政部警政署）八十六年八月三十日警人甲字第八九六號令派代為警正科員，銓敘部於同年九、十月間分別審定再復審人等上開晉升官等之任用案，並溯自八十六年一月十六日至五月二十二日間相繼生效。嗣銓敘部以追溯自八十六年一月十六日生效之警政廳組織編制修正案，依據當時考試院決議及組編作業相關規定，其科員得列警正官等者，應有三分之一員額比例限制，且應於組織編制表備考欄內明文加註。而此一應加註卻未加註之作業疏失與組編修正案配合機關更名事後追溯生效，致使該廳科員凡具有警正任用資格者，均得自是日追溯改派警正官等，此較之其他警察機關科員或相當列等之其他人員，須俟警察人員管理條例修正公布及警察官職務等階表訂定發布生效始得不受限制之情形，產生嚴重失衡情事。警察人員之任用係依警察人員管理條例

---

<sup>241</sup> 參見保訓會保障案件 88 公審決字第 0191 號再復審決定書，載於考試院公報第 19 卷第 8 期，頁 171-172。

<sup>242</sup> 參見《裁判要旨彙編》，第三輯，頁 743-744。

辦理，中央及地方警察機關警察人員均一體適用，而依該條例第十八條訂定之各警察機關警察官職務等階表既由考試院發布自八十六年五月二十三日施行，如令警政廳之警佐科員獨得溯自八十六年一月十六日晉升警正官等，除有違上開管理條例之規定外，以依八十六年五月二十一日修正公布前之警察人員管理條例第二十六條規定警佐晉升警正者，得以其俸額換敘所升等階同數額之本俸，亦即，警佐晉升警正者，得逕取得警正三階或警正二階任用資格，而毋庸自警正四階起敘並按考績升等之方式取得較高官階任用資格；對照修正後之規定，有關初晉升警正官等者，均僅得自警正四階起敘而言，確實對於其他警察機關科員或相當列等職務之近二千人在資績、陞遷等權益方面亦將產生嚴重失衡問題，考銓機關考量倘不撤銷再復審人等警正職務派代案，將無法維護警察人事制度之順行，基於維護國家整體文官制度之公益顯然大於再復審人等因此錯誤組織編制修正案獲得升官等任用所得之私益，決定撤銷渠等警正官等之任用審定，核其考量尚無不當。爰決定：再復審駁回。<sup>243</sup>

## 參、保障程序

### 一、 訴訟經濟原理

保訓會本於此原理，就有關保障案件之機關辦理職務加給業務，該機關以再復審人等因職務加給事件，建請比照該局郵件押運員支領第八職責層次職務加給，保訓會認為公務人員保障法第十八條規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」所稱行政處分，除適用訴

---

<sup>243</sup> 參見保訓會保障案件 89 公審決字第 0096 號，載於考試院公報，第 19 卷，第 18 期，頁 270。

願法第二條第一項之規定，係指中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為外，並受目前司法院大法官會議歷次相關解釋之拘束，例如請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第三一二號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第三二三號）、或對審定之俸級有所爭執（釋字第三三八號）等，足以改變公務員身分關係，或於公務員權利有重大影響，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害之事項，自己發生公法上效果，始為復審之標的；至於未改變公務員身分之記過處分、考績評定或上級機關所發之職務命令，均屬機關內部之管理措施，應非復審之標的。茲以再復審人之主張有二：一為建請比照郵件押運員支領第八職責層次職務加給，卷查本案再復審書及相關資料，再復審人應非單純不服「郵政人員職責層次表」之規定，而係要求比照郵件押運員第八職責層次，支領該層次較高之職務加給，經北管局函復不宜調整其職責層次，參照上開訴願法之規定及司法院大法官會議相關解釋意旨，應屬行政處分之範圍；再復審人另一請求係擢升為管理員職務，惟以機關內部職員之升遷及職務之調動，參照上開大法官會議解釋意旨，其性質上係屬機關內部之管理措施，因非屬行政處分，應非復審之標的，而屬申訴之範圍，惟以此項請求業經復審機關予以審酌，且復審程序較申訴程序為嚴謹，對當事人較為有利，基於訴訟經濟之原理，爰於本案中併予審理。<sup>244</sup>

## 二、 遲誤法定期間

有關保障案件之機關辦理懲處業務，再申訴人因不服機關記過一次懲處提出申訴，嗣該機關以八十六年十二月九日書函函復再申訴人，惟再申訴人延宕至八十七年十月八日向保訓會提出再

---

<sup>244</sup> 參見保障案件 87 公審決字 0037 號再復審決定書，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第三輯》，頁 302-310。

申訴，且再申訴人亦於再申訴補充理由書載明係於八十六年十二月十九日接獲上開申訴函復，保訓會認為按公務人員保障法第二十三條第二項規定公務人員向服務機關提出申訴，不服申訴函復者，得於函復送達之次日起三十日內，向該會提出再申訴。是以，提出再申訴應於收受服務機關所為申訴函復之次日起三十日內為之，若逾越該三十日之法定期間，即為法所不許。是再申訴人不服記過一次懲處提出再申訴顯逾越法定期間，已屬不合法，其實體上之主張，自無審究之必要。爰決定：再申訴駁回。<sup>245</sup>

### 三、非屬保障案件

有關保障案件之機關辦理薪級業務，保訓會認為公務人員保障法之保障對象於該法第三條：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前項人員不包括政務官、民選公職人員。」及第三十三條：「下列人員準用本法之規定：一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。二、公營事業對經營政策負有主要決策責任及依法任用之人員。三、機關組織編制中依法聘用（任）、僱用人員。」分別定有明文。準此，公營事業機構從業人員中，除董事長、總經理、代表公股之董事、監察人等對經營政策負有主要決策責任之人員及依公務人員或事業人員相關任用法律（如公務人員任用法、交通事業人員任用條例）任用者外，尚無公務人員保障法之適用或準用。惟以再復審人所服務之合作金庫係屬公營金融事業機構，其從業人員之進用及敘薪因係依財政部所屬國營金融保險事業機構人事管理準則及財政部所屬事業機構用人費薪給管理要點等規定辦理，即非上開公務人員保障法第三十三條第二款所稱「依法任用」之人員，而再復審人於該銀行係擔任辦事員職務，亦非負有主要決策責任之人

---

<sup>245</sup> 參見保障案件 88 公申決字 0004 號再申訴決定書，收錄於保訓會編印，《保障案件決定書彙編第五輯》，頁 713-730。

員，是再復審人於合作金庫服務期間並非公務人員保障法之保障對象，則基於該段期間身分關係而衍生之權益問題，即難依公務人員保障法之規定請求救濟。是財政部以再復審人非公務人員保障法保障之對象，無同法之適用或準用，認提起復審不合法而為不受理之決定，經核並無違誤，從而其續向該會提起再復審，於法亦有未合，仍應不予受理。爰決定：再復審不受理。<sup>246</sup>

#### 四、標的不存在或已無實益者

有關保障案件之機關辦理薪津業務，保訓會認為依公務人員保障法第十八條規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」同法第二十二條規定：「復審、再復審之程序，除本法另有規定外，準用訴願法之規定。」復按訴願法第三條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」另參照行政法院六十二年度裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願自非法之所許。」是以，公務人員須對服務機關或人事主管機關就具體事件所為發生法律上效果之單方行政行為，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，始可提起復審、再復審。而所稱發生法律上效果，須有法律上權利義務之變動始足當之，故倘一行政措施未涉及人民之權利義務者，如單純之事實陳述、觀念通知，既不發生具體法律效果，非屬行政處分，自不得提起復審、再復審。原處分機關以再復審人破壞紀律情節重大，依公務人員考績法第二十二條及交通事業人員考成規則第一條、第十

---

<sup>246</sup> 參保障案件 90 公審決字 0100 號再復審決定書，收錄於保訓會編印，保障案件決定書彙編，第九輯，頁 54-58。

條規定，自八十七年十二月一日予以免職，並函附專案考成通知書通知再復審人，再復審人不服，提起復審，嗣不服復審決定，提起再復審，再復審人不服之原處分機關函復內容，係該原處分機關就再復審人申請補發薪津一節，答復略以：「台端申請補發自八十四年七月一日至八十八年六月十八日薪津一案，業經號函函復在案，請查照。」以其係屬機關就再復審人申請補發津薪一節，告知類此案件業經函復在案之單純事實陳述，並非對再復審人所為補發薪津准駁之處分，要難謂為行政處分，再復審人就之提起復審、再復審，於法即有未合。復審決定機關未審及此，逕為實體審理決定，固有未洽，惟再復審人所提復審既已屬不合法，其續提起再復審，仍應不予受理，爰決定再復審不受理。<sup>247</sup>

又有關保障案件之工作指派及調任業務，保訓會認為按「公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。前項申訴向服務機關提出。不服函復者，得於函復送達之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴。」固為公務人員保障法第二十三條所明定，惟按公務人員提出再申訴時，如於再申訴決定時已屬無法補救者，參照行政院五十九年判字第一九〇號判例意旨，其再申訴已無實益，應不予受理。再申訴人原為某國民小學幹事，指稱其在該校服務期間經指派辦理人事、出納及協助幼稚班教學等工作，惟業經福建省金門縣政府調派代該縣物資處倉庫管理員，再申訴人並已於同年月二十一日至該縣物資處到職服務，此後，即未再兼辦上述經指派之工作，準此，本案再申訴人主張某國民小

---

<sup>247</sup> 參見保障案件 89 公申決字 0070 號再申訴決定書，收錄於保訓會編印，《保障事件決定書彙編（第九輯）》，頁 126-135。

學對其工作指派內容不當之標的已不存在，本案再申訴已無實益，應不予受理，爰決定再申訴駁回。<sup>248</sup>

#### 五、無權受理機關

有關保障案件之懲處業務，保訓會認為依公務人員保障法第二十三條第一項規定：「公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。」同條第二項前段規定：「前項申訴向服務機關提出。」所稱之「服務機關」，應以權責發布機關為準。復依行政院人事行政局七十四年十一月二十九日局貳字第三六五五號函轉行政院七十四年十一月七日台（七四）組一字第八一號書函說明所謂「機關」之定義：係以具有「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」、「對外行文」等四項為認定標準。準此，各機關之內部單位，並無權受理公務人員所提出申訴案並為申訴函復。又依人事管理條例觀之，中央及地方機關人事人員之管理，固屬一條鞭制度，惟就該等人員不服懲處之救濟程序尚無規定，是有關人事人員因不服懲處而提起救濟時，仍應依公務人員保障法規定辦理。再申訴人現為前臺灣省立林口啟智學校（八十九年二月一日改制為國立林口啟智學校）人事室助理員，教育部人事處以再申訴人，因擔任該校圖書室管理工作，於八十八年八月間共三次無正當理由拒絕該校教職員工進入圖書室借閱圖書且恣意驅離並將室門上鎖，行為乖張，破壞校園秩序，爰依人事管理人員獎懲規定五、（九）核布再申訴人記過一次懲處，再申訴人不服而提出救濟。揆諸首揭說明，再申訴人所提申訴核應由教育部為函復，教育部人事處未審及此，逕以該處之名義為申訴函復，於法即有未合，爰決定教育部人事處所為申訴函復應予撤銷，由教育部另為適法之函復。<sup>249</sup>

<sup>248</sup> 參見保障案件 89 公申決字 0070 號再申訴決定書，收錄於保訓會編印，《保障事件決定書選輯（89 年）》，頁 627-629。

<sup>249</sup> 參見保障案件 89 公申決字 0022 號再申訴決定書，收錄於保訓會編印，《保障事件決定書彙編

## 第三節 結語

由前述受理保障案件之統計資料及案例分析中，發現我國公務人員保障法施行以來有許多問題尚待檢討修正相關法規，以充實保障制度之內涵：

### 壹、保障對象

按公務人員保障法第三條第一項規定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。」惟按公務人員基準法草案第六十三條第一項規定：「經考試錄取分配各機關編制內實缺，實施訓練或學習人員，準用本法規定。」其立法說明謂：「本條係為保障經考試錄取分配占缺實施訓練或學習人員之權益而訂定。」，且該條第二項復規定：「前項人員訓練獲學習期滿，成績及格者，視為自訓練或學習之日起，與國家發生公法上職務關係。」。本文第四章探討各國保障制度中，美國公務人員除少數身分及業務性質特殊者外，多為保障之對象。且能夠考量特定機關或公務人員（例如法官、駐外人員等）之任務特殊性，立法明文規定該法案的適用對象，分別就不同之職務性質給予不同程度之保障。兼顧公務人員個人權益保障與國家行政公任務之順利、有效率推行。另外加拿大公務人員保障制度之保障對象，分別依加拿大人權法（CHRA）、文官雇用法（PSEA）、公務人員關係法（PSSRA）、防制工作場所騷擾對策（TBPHW）、就業平等法（EEA）等不同法規而有不同之規定。具有尊重多元價值，實質平等之憲政精神。至於德國公務員保障制度之適用主體則包含現職公務員、退休公務員、與國家喪失權利義務

---

（第九輯），頁 156-160。

關係之前公務員及公務員死亡後其遺族在內。參照上述美國、加拿大及德國等國之保障制度，該等人員允宜納入為公務人員保障法之準用對象。

## 貳、實體保障項目

### 一、良好工作環境及安全衛生之防護措施規定宜法制化

公務人員保障法第十條規定各機關應提供公務人員執行職務之良好工作環境，此「良好工作環境」宜訂定相關法規作更具體、充實之規定。其次，公務人員保障法第十一條規定：「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。」目前除「公教員工安全維護辦法」外，並未有更進一步之規定，宜仿「勞工安全衛生法」予以法制化。<sup>250</sup>

### 二、公務人員之俸給、升遷等事項應儘早謀求法制化

公務人員之俸給、升遷等事項在民主先進國家為其公務人員保障法制之重要實體保障項目，作為公務人員之重要權利加以保障；我國公務人員之俸給中佔三分之一至二分之一的職務加給與主管加給部分，全由行政院以職權命令為之，是否發給、發給之數額亦操之於行政院，實非法治國家依法行政與保障公務人員之常態。又公務人員之升遷，對於其服公職權利難謂無重大影響，惟在我國公務人員之任命、升遷，被視為機關長官之專屬權限，不容他人侵犯。此既係公務人員之重大權利事項，宜應列為復審範圍，以作更周全之保障。<sup>251</sup>以德國對於公務人員保障，充分有效之事前參與為例，德國行政機關之職務決定，無論是抽象的政策

---

<sup>250</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 493。

<sup>251</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 434-435。

法規或具體的處分措施，在事前擬議階段即有公務員本身、工會組織或機關公務人員人事代表之參與。而英國保持不成文法之彈性，由文官樞密院令規定大原則，其他詳細事項則授權文官管理規則訂定；近年並因應政府再造計畫之時代需要，對文官之管理法令大幅鬆綁，將其下放至各部會首長或準自主行政機構首長，由其彈性決定所屬員工之任用資格、職級、俸給與工作條件。而各機關（構）首長在決定上述事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益並不因政府推行再造計畫而受侵害，反而因上述協商之參與，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。是以，我國公務人員之俸給、升遷等政策事項或具體處分措施，在事前擬議階段應允許公務員本身或代表之參與協商，並儘早謀求法制化。

### 三、防止公務人員因提起救濟而受不利益處分

按再申訴及再復審案件經決定確定之次日起二個月內，原處分機關應將處理情形回復保訓會，原處分機關於上開規定期限內處理者，保訓會應檢具證據將違失人員移送監察院審查，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之上級機關依法處理。我國公務人員保障法第三十條及第三十一條定有明文，惟實務上，部分公務人員提起救濟後，無論駁回或撤銷均有遭受機關不利處分報復之疑慮。鑑於法國、德國及英國等國家均有防止公務人員因提起救濟而受不利益處分之保障制度，如何建立我國公務人員爭取自己合法權利時有免於恐懼自由之具體保障，為今後立法、修法之重要課題。

## 參、保障程序

### 一、刪除再復審程序，由保訓會受理、審議復審

配合訴願法之修正，將再復審程序刪除，由保訓會受理、審議復審並比照其審理訴願程序納入保障案件審理程序中，<sup>252</sup>以符合司法院大法官釋字第四九一號解釋「正當法律程序」之要求。<sup>253</sup>美國聯邦公務人員對於所受之不利益人事處分之救濟，最後均可向司法機關請求救濟。鑑於日本公務人員對於不利益處分之聲明不服，究竟採取言詞審理或審詢審理，公開審理或不公開審理，原則上均依其公務員之意思決定。德國公務人員就其權益受侵害得提起司法救濟者不限於行政處分，任何人之權利受行政機關侵害時，得提起訴訟之規定，公務員必須先經訴願（異議）程序後始得提起行政訴訟；因此所有涉及公務員或基於公務員關係之案件，不論是否為行政處分，包括給付與確認訴訟在內，皆得提起訴願；即所有基於公務員關係之職務行為均得為訴願之標的，並有提起行政訴訟之機會。我國行政訴訟法已修正，行政訴訟類型增加，不限於舊法時代之撤銷訴訟而已；因此對我國公務人員保障之司法救濟途徑應如何與新行政訴訟制度配合，德國及日本之作法頗值參考。

## 二、我國申訴案件之提出並無法定期限

由於申訴案件之提出並無法定期限，導致當事人針對陳年舊案提出申訴，不僅年代久遠，證據不易蒐集，且將陷機關之公務運作、管理於困擾。又再申訴程序因保障法僅規定再復審準用訴願法之規定，是否再申訴程序亦應相同準用頗滋疑義。停止執行之規定宜納入保障之程序。保訓會於審理有關公務人員「調任」之保障案件時，常面臨撤銷該調任，卻因為原職務已由機關調派他人擔任而無原職可復之情形。<sup>254</sup>因此為求真正落實公務人員調職

---

<sup>252</sup> 保訓會研擬之「公務人員保障法修正草案」中，已初步決定修正第四條及新增第四十四條納入有關規定。

<sup>253</sup> 同註七十五，周世珍，*公務人員保障制度之理論與實際*，頁495。

<sup>254</sup> 參見保障案件決定書86年公申決字第0008號，再申訴人原任內政部警政署保安警察總隊小隊長，被服務機關以涉足不妥當場所記一大過懲處並予調職，經保訓會查明其係因公辦案至

救濟案件之保障，似宜就調職之要件，是否可因提起救濟而予停止執行等作較細緻之規定。加拿大公務人員權益救濟之提出均有法定期限，最多不超過具體事件發生之一年內；且其公務人員保障案件之審理程序，均強調正當法律程序，雙方當事人欲在正式聽證審理程序提出之證據，均應先讓他方當事人知悉，並可交互詢問他方證人。因此我國申訴案件之提出宜明定法定期限並強調正當法律程序，另為求真正落實公務人員調職救濟案件之保障，宜就調職之要件，是否可因提起救濟而予停止執行等作較細緻之規定。

#### 肆、保障組織

依保障案件審議規則規定，保障案件須先經保障案件審查會之審查，擬具決定書初稿提交保訓會全體委員會議審議決議。上開審查會係由保訓會副主任委員一人召集，保訓會專任委員出席，基於審查會中當事人機關代表到會說明或言詞辯論所得心證，及就案件內容超出黨派、依據法律獨立行使職權而為審查決定。而依保訓會組織法第七條規定，保訓會置委員十人至十四人，其中五人至七人兼任；是保障案件最後決定作成之全體委員會議成員中，有二分之一以上未參與心證形成程序，欲期待保障案件審查會發揮「文官法庭」之準司法功能，即因先天組織因素大受影響。至於公務人員保障法第五條規定保障案件查證程序須經全體委員會議決議始得為之，而全體委員會議一保訓會組織法第九條規定每月舉行一次，必要時得召開臨時會議；然實施以來，深感

---

該場所，不合懲處要件爰予撤銷該記一大過懲處及調派令。服務機關就該調派令撤銷函復執行情形謂：有關調職部分本局已依 予以核調 分局巡佐（查同職序職務僅餘該職缺）， 。考試院公報，第 17 卷第 5 期，頁 39。

未能達到劍及履及之效果。<sup>255</sup>綜上所述，為期充分發揮保障法功能，提高機關行政效率，宜落實保障案件審查會之組織與程序之獨立性，作為保障案件之審查與最後決定機構。

---

<sup>255</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 496。

## 第六章 公務人員保障法執行問題之對策

我國公務人員保障法自公布施行以來，所面臨之問題，業已分項詳述如上節，本節擬就學者專家就公務人員保障制度所作極具參考價值之論述、本文第三章各節探討分析各國公務人員保障制度之足以作為我國建構完善公務人員保障制度之特色及第四章、五章各節有關我國受理公務人員保障案件之分析部分為立論基礎，依保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序，分項研提對策略述如下：

### 第一節 保障對象

茲就我國公務人員保障法保障對象所面臨問題之對策，分析如下：

#### 一、保障對象宜涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員

公務人員保障法所保障之對象，於第三條及第三十三條固已明定其適用及準用之範圍，惟未涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員。有鑑於美國公務人員除少數身分及業務性質特殊者外，多為保障之對象。且能夠考量特定機關（例如聯邦調查局簡稱FBI）或公務人員（例如法官、駐外人員等）之任務特殊性，立法明文規定該法案的適用對象，分別就不同之職務性質給予不同程度之保障。兼顧公務人員個人權益保障與國家行政公任務之順利、有效率推行。又加拿大公務人員保障制度之保障對象，分別依加拿大人權法（CHRA）、文官雇用法（PSEA）、公務人員關係法（PSSRA）、防制工作場所騷擾對策（TBPHW）、就業平等法（

EEA) 等不同法規而有不同之規定。具有尊重多元價值，實質平等之憲政精神。至於德國公務員保障制度之適用主體則包含現職公務員、退休公務員、與國家喪失權利義務關係之前公務員及公務員死亡後其遺族在內。參照上述美國、加拿大及德國等國之保障制度，我國公務人員保障法所保障之對象，宜涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員。諸如各機關之駐衛警、公立學校校長、助教、兼行政業務之教師、經各種公務人員考試錄取參加學習訓練中之人員、經公務人員考試分發至公營事業機構並依各該事業機構人員遴用辦法進用之人員、任職於具機關性質而支領公營事業機構待遇之人員等，均宜屬該法所保障之對象。

## 二、宜就公務人員職務之特性而有不同之保障規定

公務人員保障法原條文規定之保障對象範圍，係除政務官及民選公職人員以外之所有編制內之有給專任公務人員；惟尚無就不同類別之公務人員（如法官、檢察官、外交官、公安人員等）因其職務之特性而有不同之保障規定。有鑑於世界各國公務人員保障制度，多就不同類別之公務人員（如法官、檢察官、外交官、公安人員等）因其職務之特性而有不同之保障規定，<sup>256</sup>同時經實務運作所得之感想，似宜分別公務人員職務之特性而有不同之處理，如為因應法官、檢察官執行職務之獨立性，其保障救濟程序應有一定程度之自律色彩；而為因應外交、公安人員之機密與高度紀律要求，其保障制度亦應有配合之設計。<sup>257</sup>

## 第二節 實體保障項目

茲就我國公務人員保障法就實體保障項目所面臨問題之對策，分析如下：

---

<sup>256</sup> 參見本文第四章各節有關各國公務人員保障制度之介紹。

<sup>257</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 554。

## 一、放寬認定行政處分的範圍，增加請求司法救濟之範圍

我國行政訴訟制度對內部行政行為（規範機關內部關係之法）的保障方面，過去被學者批評為「不合理、不合時宜與不合憲法之精神，亟待改進，至為顯然」，並根據我國憲法第十六條規定人民有訴訟之權，主張普遍承認人民提起訴訟之權利。上述呼籲一直到司法院釋字第一八七號、二一號、二四三號及二六六號等有關內部行政法律的解釋作成後，才有明顯的轉變，惟限於現行行政訴訟制度的狹小格局，不僅一級一審，訴之種類嚴格言之，又僅限於撤銷之訴一種，雖採概括主義但可審查的對象又僅限於行政處分一種，實難承擔保障人權之艱鉅任務與法治國之要求。除依司法院大法官會議所作之各號有關解釋例外，其他如機關依考績法所作之記過或記大過懲處分，宜進一步探討釐清行政處分之概念，由於其關係行政爭訟至鉅，必要時應從人權保障的觀點出發，給予適當的擴充。另規範內部行政法律關係的抽象規定，允宜再進一步區分為單純規範行政內部業務執行有關程序與技術的「行政規則」，和涉及內部人員法律地位的「特別命令」，後者與法規命令同為客觀之法，並均須受到司法機關的審查，以使人權的保障更加周密。<sup>258</sup>有鑑於美國聯邦公務人員對於所受之不利益人事處分之救濟，最後均可向司法機關請求救濟。法國保障制度只要是公務人員之實質利益受到行政行為之侵害，公務人員即可對之提起行政訴訟以資救濟。易言之，所有針對公務員的不利益處分，諸如拒絕請假（如工會假）、在職進修之申請、或其他基於公務員身分的請求權，以及如考績評定、調動、晉升、懲戒等處分，皆可直接提起行政訴訟，其範圍相當廣泛。此外，德國公務人員就其權益受侵害得提起司法救濟者不限於行政處分，任何

---

<sup>258</sup> 同註七十六，黃啟禎，內部行政行為與行政訴訟，頁 59-60 及 62-63。

人之權利受行政機關侵害時，得提起訴訟之規定，公務員必須先經訴願（異議）程序後始得提起行政訴訟；因此所有涉及公務員或基於公務員關係之案件，不論是否為行政處分，包括給付與確認訴訟在內，皆得提起訴願；即所有基於公務員關係之職務行為均得為訴願之標的，並有提起行政訴訟之機會。我國行政訴訟法已修正，行政訴訟類型增加，不限於舊法時代之撤銷訴訟而已；因此如何擴充我國公務人員保障之司法救濟範圍，美國、德國及法國之作法頗值參考。

## 二、保障案件審理宜以言詞辯論為主

保障案件審理的結果攸關當事人切身權益，鑑於日本公務人員對於不利益處分之聲明不服，究竟採取言詞審理或審查審理，公開審理或不公開審理，原則上均依其公務員之意思決定。我國實務上，保訓會審議保障案件時，宜儘量採取言詞辯論之程序，惟究竟採取言詞審理或審查審理，公開審理或不公開審理，原則上仍宜依公務人員之意思決定，俾利審查人員藉辯論過程探究事實真偽，從而作出客觀公正的決定。

## 三、重視保障案件的審理品質

盱衡現今公務人員權利日漸受到重視的時空環境下，未來保訓會的工作量勢將愈來愈形繁重，然以保訓會以現有保障處（四名）及地方公務人員保障處（七名）計十一名承辦人員職司攸關全國公務人員權益的保障案件處理意見之擬具，分陳四名科長、二名專門委員、二名副處長及處長核稿後，即分送陳七位專任委員審查，且保障案件之前置作業僅有服務機關一級，必將影響個案處理的速度，從而影響保障案件審理之品質。因此，面對逐漸增多且內容複雜的保障案件，宜擴大並強化保訓會之組織編制。

## 四、加強公務人員執行職務安全之保障

現行公務人員保障法第十一條規定，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，惟具體執行辦法卻付

諸闕如。有鑑於法國公務人員執行職務有特別保障，使其能勇於任事，提高行政效能，其公務人員執行職務行為，原則上個人不負民、刑事責任；行政機關亦需排除其執勤之障礙，並補償其因執勤所遭致之損失。行政機關對於執行職務之公務人員負有保護義務，並以多種方式為之：如金錢補償、出庭作證、代為提出告訴、或於媒體澄清等等，使公務人員執行職務免於受到恐嚇、暴力、傷害、誹謗、侮辱等，公務人員物質上之權利、精神上之尊嚴兼顧並重。我國有必要作較詳細之規定，並授權相關機關訂定辦法，落實本條之規定。尤其對於公務人員執行危險職務，事前應有必要之防護措施；事後應有相當之補償措施。

#### 五、釐清違法工作指派之責任歸屬

公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內所發命令，屬官有服從義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」，公務人員如認為該命令違法時，依該條規定似僅能為陳述而已，如長官不採納其陳述意見，仍須服從該命令。但刑法第二十一條第二項規定，公務員明知命令違法者仍應受處罰。使公務人員無所適從，判斷責任歸屬時亦發生移義。有鑑於德國所建立之特殊之命令異議制度，其聯邦公務員法一方面要求公務員就職務命令之合法性負個人完全責任，以確保法治國家依法行政原則；另一方面對於公務員就職務命令之合法性有疑義時，則以命令異議制度以茲因應。其中得要求長官以書面證明確認該命令合法性而將來免責之規定，使上級長官就其指示必須切實負責，受命之公務員亦能祛除疑慮、勇於任事。因此我國落實公務人員保障制度，允宜對長官之違法工作指派，有必要參酌德國制度的特色，以適當之措施來保障公務人員。

#### 六、建立攸關公務員權益之事前參與建議措施之機制

以德國對於公務人員保障，充分有效之事前參與為例，德國

行政機關之職務決定，無論是抽象的政策法規或具體的處分措施，在事前擬議階段即有公務員本身、工會組織或機關公務人員人事代表之參與。法國公務人員透過其選出之代表，廣泛的參與有關公務員權利義務之決策，使得公務員不僅是處分或措施之相對人，往往還是該處分或措施之共同作成者。同時行政機關就其公務運作、政策法規之擬定，對所屬公務人員之管理均須事先諮詢公務人員參與組織之意見，而該諮詢參與組織之組成員，除公務人員所選出之代表外，尚有同額之行政機關代表；因此能發揮平衡化之作用，不致偏廢於公務人員一己私益之主張，而能兼顧機關任務之圓滿達成及公共利益之維護。而英國保持不成文法之彈性，由文官樞密院令規定大原則，其他詳細事項則授權文官管理規則訂定；近年並因應政府再造計畫之時代需要，對文官之管理法令大幅鬆綁，將其下放至各部會首長或準自主行政機構首長，由其彈性決定所屬員工之任用資格、職級、俸給與工作條件。而各機關（構）首長在決定上述事項時，多採與其員工協商方式為之，因此公務人員之權益並不因政府推行再造計畫而受侵害，反而因上述協商之參與，使其意見能獲得充分溝通，權益得到更大保障。我國對於有關公務員權益之法規制定，亦應允許公務員團體代表之事前參與及提供建議。而對於公務人員個人之重大懲處及重大考績評定（如考績丁等免職）應有公務人員本身及其公務員團體代表之事前參與，有為自己辯護、防衛之機會。

#### 七、增列停職處分經撤銷後之復職規定

類此案例由於實務上經常發生受停職處分之公務人員對於其俸給權、退休金權、保險金權、休假權及費用請求權等均遭受影響，<sup>259</sup>經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，公務人員及其服務機關均不了解停職處分究竟發生何種法律效果，而不知應採取何種

---

<sup>259</sup> 同註八十一，羅文璣，公務員停職問題之研究，頁 128-129。

措施，以致遷延公務人員復職之日，影響其服公職之權利。宜增修公務人員保障法條文規定：停職處分經撤銷後，公務人員復職之依據、復職前之處理及未復職時之法律效果。除得依法另為處理者外，其服務機關或其上級機關應予復職，公務人員得於一定期間內為復職之申請；而其服務機關或其上級機關於一定期間未收到公務人員復職之申請時，其人事單位應負責查催，以維護公務人員權益。

#### 八、增列公務人員不因提起救濟而受不利益處置之保障規定

類此保障案件審理之實務運作上，間有發現公務人員因提出救濟而受服務機關予以不利處置情事，實有違公務人員保障制度設立之本旨。<sup>260</sup>我國公務人員保障法第三十條及第三十一條之保障案件決定追蹤規定，是我國公務人員保障法制的優點與特色，亦足以表彰當初立法諸公之苦心孤詣。惟實際施行結果，仍有力有未逮之處，部分公務人員提起救濟後，無論勝負均有遭受機關不利處分報復之例。鑑於法國、德國及英國等國家均有防止公務人員因提起救濟而受不利益處分之保障制度，宜參酌各國保障制度之特色，儘速建立我國公務人員爭取自己合法權利時有免於恐懼自由之具體保障，為今後立法、修法之重要課題。

### 第三節 保障組織

茲就我國公務人員保障法保障組織所面臨問題之對策，分析如下：

#### 一、保訓會兼任委員宜參與保障案件決定心證之形成

保訓會兼任委員未參與保障案件決定心證之形成，致救濟之

---

<sup>260</sup> 保訓會修正草案增列第七條規定：「各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分或不合理之工作條件、管理措施；其有違反者，保訓會應依職權或依申請，將違反事由移請該機關之上級機關或移送監察院依法處理。」以落實本法救濟之本旨。

權利保護功能及正當程序正義均有缺憾，已如上節所述。依公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條規定，該會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任；是保障案件最後決定作成之全體委員會議成員中，既有二分之一以上未參與心證形成程序；宜於委員會審議階段再行到會說明或言詞辯論等程序，俾發揮救濟之權利保護功能及正當程序正義。<sup>261</sup>

## 二、明確規範考試院與保訓會之復審管轄關係

八十九年七月一日行政爭訟新制實施後，公務人員保障法所定復審案件之管轄，因未能及時配合訴願法修正致考試院與保訓會之復審管轄關係滋生疑義已如上節所述。鑒於行政爭訟新制只有三個審級，而保障制度因保障法未配合訴願法修正，尚有四個審級，由於審級不同，復審案件準用訴願新制之管轄，顯有窒礙；且依憲法增修條文第六條第一項第二款規定，考試院為國家最高考試機關，掌理公務人員保障等事項。亦即該院為公務人員保障法制及執行之最高主管機關，其實際相關業務雖由下設之保訓會負責掌理，但並無損於憲法賦予該院之角色地位，因此復審管轄如準用訴願法修正條文規定，該院將居於下級審之位階，保訓會則居於上級審之位階，亦即該院為人事行政最高主管機關，而保訓會和人事主管機關銓敘部均為該院所屬機關，在保障案件審理的四個審級中，該院成為第一審級，保訓會成為第二審級，倘保訓會因法令見解歧異而撤銷該院復審決定，除發生行政監督體制及法令效力爭議等問題外，恐亦有不符憲法規定之虞。基於考試院與保訓會之行政隸屬關係，在公務人員保障法配合訴願法修正前之過渡時期，有關公務人員復審案件之管轄部分，不服考試院所屬部會行政處分之復審案件，仍應向考試院所屬部會提起，餘均準用訴願法修正條文之規定，俾暫時解決復審案件之管轄，

---

<sup>261</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 559。

俟公務人員保障法修正草案經立法院三讀通過公布後有關八十九年七月一日行政爭訟新制實施後公務人員保障法所定復審案件之管轄疑義，即可獲根本解決。

### 三、強化審理保障案件之職權

保訓會組織法第九條第三項固然規定：「本委員會於審議、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。」，論者謂此項規定使「保訓會略具準司法機關功能之色彩」。<sup>262</sup>有鑑於加拿大文官委員會、人權委員會暨公務人員關係委員會之成員均由內閣任命，向國會負責，地位崇高，任期由五年、七年至十年，均得連任，受到相當的保障。其組成法庭審理公務人員救濟案件時，具準司法權，可傳喚證人，發裁決命令，命有關當事人或機關為適當之處理措施，必要時得自為決定，或命其為補償性措施；其裁決命令具執行名義，得逕為強制執行；並可對不遵其裁決命令者處以罰鍰。是以，加拿大審理公務人員保障案件之機關，不僅為獨立之準司法機關，其成員亦受相當之保障。我國保訓會於審議保障案件時，除公務人員保障法第五條所規定之「查證權」外，宜參酌上述加拿大制度，修法賦予類似法庭之調查權（如囑託為鑑定或勘驗等）或強制處分權（如傳喚證人等）；強化保訓會之調查手段，俾利保障案件真實之發現，發揮「準司法機關」之功能。

### 四、檢討兼任委員設置之必要性

兼任委員無法滿足審查委員客觀性、獨立性、中立性、專業性之需要，已如第三章第三節所述，論者以為取消兼任委員之設置，而僅於必要時，邀請有關機關及學者專家列席。<sup>263</sup>如此，既可

---

<sup>262</sup> 林明鏘、李俊增，公務人員保障法修正草案結論，載於吳廣等，《公務人員保障法制問題之研究期末報告》，保訓會，民國 87，頁 173。

<sup>263</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 560-561。

讓全體專任委員專責一職可全心投入保障案件之審議，全程參與保障案件決定心證之形成，並可視實際需要再邀請有關機關及專家學者列席提供諮詢意見，可收因地制宜之效。

#### 五、提昇保障組織之層級，以強化功能

保訓會委員依上述組織法之規定，就依據法律獨立為審議及決定而言，固具司法權一般人對行政機關仍囿於行政機關具上下級機關之指揮監督觀念；而「依據法律獨立為審議及決定」乃係就保障案件具體個案之審理而言，於個案之行政救濟上保訓會所處理者為再復審與再申訴，性質上居於上級審之地位，則不論於理論或實務上，上級審如認下級審之決議有不妥之處，仍可本於權責為予以撤銷之處理決定，以彰顯行政救濟之功能。何況「公務人員基準法草案」第二十八條第三項規定，依據法律獨立行使職權者，於其行使職權時，於其行使職權時，不適用前二項之規定（即應服從長官監督範圍內之命令）。因此考試院之決議或處分，在行政組織系統上，對保訓會而言係上級機關之命令、決定；但若其一旦成為再復審或再申訴之標的時，保訓會依法僅得以上級審地位來審查其是否違法，不受任何上級命令之指揮監督，否則即不成為「依據法律」、「獨立」行使職權了。鑑於上述實務上所產生之困擾，似宜仿美國（功績制維護委員會）、加拿大（文官委員會）、日本（人事院）之例，提昇保訓會至「院」（考試院）之曾級，以最高公務人員人事法制主管機關，自可充分行使對其他行政機關有關公務員人事法制與管理決定之「準司法審查權」；至於為強化審查其他行政機關有關公務員管理措施有無不當，應仿美、加、日制度，保訓會委員之任命應經國會同意程序，賦與其民主正當性，方能充分發揮由公務員人事管理方面、監督行政機關之人事措施與保障公務人員之功能。<sup>264</sup>美國對於聯邦公務人員

---

<sup>264</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 561-562。

之權益保障，係依不同的權利保障功能設置不同的保障組織。例如，功績制維護委員會以消極被動的角色，負責審理公務員請求救濟案件；而特別檢察署則積極主動的負責受理追訴違法之人事處分行為。功績制維護委員會除負責具體個案之救濟外，尚得審查人事管理局所制定之法令規章，對於公務人員之權益，能發揮通案保障之功能。

## 第四節 保障程序

最後，就公務人員保障法在保障程序方面問題之對策，研提如下：

### 一、配合訴願法及行政訴訟法之修正，合併復審、再復審制度

民國八十七年十月二十八日修正公布之訴願法，已取消再訴願制度；而同年月日修正公布之行政訴訟法第四條、第五條及第六條規定，人民不服訴願決定或經訴願程序後即可依法提起行政訴訟。新修正之行政訴訟法規定行政訴訟分為高等行政法院與最高行政法院兩級；亦即，人民如認為其權利或利益受行政機關侵害時，其救濟程序有訴願、高等行政法院行政訴訟及最高行政法院行政訴訟三級。公務人員保障救濟程序之復審、再復審，依司法院釋字第二四三號解釋謂：「該公務人員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關聲請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序。」<sup>265</sup>，是以，公務人員保障救濟程序之復審、再復審相當於訴願、再訴願程序，宜配合訴願法及行政訴訟法之修正，取消再復審，並將復審改由保訓會統一受理，以簡化救濟層級。

### 二、強化正當程序之保障

---

<sup>265</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 563。

現行公務人員保障法就再復審及再申訴案件之審理程序並無特設程序規定，僅於第二十二條規定復審、再復審之程序準用訴願法之規定；經實務運作結果，再復審及再申訴案件之審理程序並無太大差異。<sup>266</sup>有鑑於加拿大公務人員保障案件之審理程序，均強調正當法律程序，雙方當事人欲在正式聽證審理程序提出之證據，均應先讓他方當事人知悉，並可交互詢問他方證人。各種救濟案件審理程序均非常注重聽證前之調查程序，不僅另指派具專業知識、經驗之專人進行調查，並提供審理法庭專業、客觀之調查報告，以作為裁決之參考。我國宜參酌上述加拿大制度，儘速修法嚴守正當法律程序。<sup>267</sup>

### 三、明定申訴、再申訴制度之法定期限

我國申訴案件之提出並無法定期限，可能導致陳年舊案提出申訴，不僅年代久遠，證據無法蒐集，且將陷機關公務運作、管理長期限於不確定狀態中。又再申訴程序因保障法僅規定再復審準用訴願法之規定，是否再申訴程序亦應相同準用頗滋疑義。有鑑於加拿大公務人員權益救濟之提出均有法定期限，最多不超過具體事件發生之一年內。宜儘速修法對於申訴案件之提起，明文規定其法定期限，避免當事人就陳年舊案仍要求服務機關為新的管理措施之現象。

### 四、建立調處及仲裁制度

公務人員保障法公布施行以來，保訓會於審理保障案件過程中，常遇公務人員與行政機關經保訓會請雙方或關係機關到會說

---

<sup>266</sup> 「保訓會保障案件審議規則」第一條規定，保障案件之審理依本規則行之。第五條規定，保障案件應經保障案件審查會（以保訓會專任委員組成，由副主任委員一人召集並為主席）審查；第十二條規定，保障案件就書面審查之，必要時得通知提起再復審人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會列席說明，再復審案件必要時得通知提起再復審人或其代表人、代理人及有關機關派員於審查會為言詞辯論；第二十二條規定，本規則第十二條至第十五條規定於本會委員會議審議保障案件時準用之。實務運作結果，再復審及再申訴案件於審理程序，均有到會說明、言詞辯論及依公務人員保障法第五條規定派員查證者，並無太大分別。

<sup>267</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 566-567。

明，釐清事實或法律問題後，各方獲得澄清而獲致解決辦法，當事人撤回救濟案件者。<sup>268</sup>有鑑於加拿大公務人員保障案件之審理程序，均強調正當法律程序，對於救濟案件之處理均強調非正式程序：如調解、調停、仲裁等等之靈活運用，大部分案件均能在進行正式聽證審理程序前達成和解。又日本公務員提出要求之權利，固然任何人皆不得加以妨礙，惟諸多程序方面之規定，例如人事院於審查改善工作條件之要求案件過程中，得對當事人進行勸導或斡旋，均能密切注意到其公務人員權益之維護。宜參酌日本、加拿大等國之立法例，建立調處、仲裁制度，明定保訓會審理再申訴案件時，為妥善解決問題得指派委員進行調處或仲裁。

## 第五節 結語

我國公務人員保障法自公布施行以來，所面臨問題之對策，分項詳述如前述諸節，唯有擷取他山之石，審度國情來建立完善之公務人員保障制度，充實其相關之程序及實體規定，強化公務人員執行職務有關之權益保障，方能建構公務人員保障法特有之救濟制度，確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並落實國家照顧公務人員之責任。

---

<sup>268</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 569。



# 第七章 結論

## 第一節 研究發現與建議

茲就本文第六章探討分析我國公務人員保障法執行問題之對策，從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等角度，歸納並提出建議如下：

### 壹、保障對象

#### 一、保障對象宜涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員

公務人員保障法所保障之對象，於第三條及第三十三條固已明定其適用及準用之範圍，惟未涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員。參照前述美國、加拿大及德國等國之保障制度，我國公務人員保障法所保障之對象，宜涵蓋所有從事公務並支領政府機關薪資待遇之人員。諸如各機關之駐衛警、公立學校校長、助教、兼行政業務之教師、經各種公務人員考試錄取參加學習訓練中之人員、經公務人員考試分發至公營事業機構並依各該事業機構人員遴用辦法進用之人員、任職於具機關性質而支領公營事業機構待遇之人員等，均宜屬該法所保障之對象。

#### 二、宜就公務人員職務之特性而有不同之保障規定

公務人員保障法原條文規定之保障對象範圍，係除政務官及民選公職人員以外之所有編制內之有給專任公務人員；惟尚無就不同類別之公務人員（如法官、檢察官、外交官、公安人員等）因其職務之特性而有不同之保障規定。有鑑於世界各國公務人員保障制度，多就不同類別之公務人員（如法官、檢察官、外交官、公安人員等）因其職務之特性而有不同之保障規定，同時經實

務運作所得之感想，似宜分別公務人員職務之特性而有不同之處理，如為因應法官、檢察官執行職務之獨立性，其保障救濟程序應有一定程度之自律色彩；而為因應外交、公安人員之機密與高度紀律要求，其保障制度亦應有配合之設計。

## 貳、實體保障項目

### 一、放寬認定行政處分的範圍，增加可請求司法救濟之範圍

除依司法院大法官會議所作之各號有關解釋例外，其他如機關依考績法所作之記過或記大過懲處分，宜進一步探討釐清行政處分之概念，由於其關係行政爭訟至鉅，必要時應從人權保障的觀點出發，給予適當的擴充。另規範內部行政法律關係的抽象規定，允宜再進一步區分為單純規範行政內部業務執行有關程序與技術的「行政規則」，和涉及內部人員法律地位的「特別命令」，後者與法規命令同為客觀之法，並均須受到司法機關的審查，以使人權的保障更加周密。<sup>269</sup>如何擴充我國公務人員保障之司法救濟範圍，美國、德國及法國之作法頗值參考。

### 二、保障案件審理宜以言詞辯論為主

保障案件審理的結果攸關當事人切身權益，我國實務上宜依公務人員之意思決定，俾利審查人員藉辯論過程探究事實真偽，從而作出客觀公正的決定。

### 三、重視保障案件的審理品質

盱衡現今公務人員權利日漸受到重視的時空環境下，未來保訓會的工作量勢將愈來愈形繁重，面對逐漸增多且內容複雜的保障案件，宜擴大並強化保訓會之組織編制。

---

<sup>269</sup> 同註七十六，黃啟禎，內部行政行為與行政訴訟，頁 59-60 及 62-63。

#### 四、加強公務人員執行職務安全之保障

現行公務人員保障法第十一條規定，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，惟具體執行辦法卻付諸闕如。宜參酌法國制度之特色，作較詳細之規定，並授權相關機關訂定辦法，落實本條之規定。尤其對於公務人員執行危險職務，事前應有必要之防護措施；事後應有相當之補償措施。

#### 五、釐清違法工作指派之責任歸屬

我國欲落實公務人員保障制度，對長官之違法工作指派，有必要參酌德國制度的特色，以適當之措施來保障公務人員。

#### 六、建立攸關公務員權益之事前參與建議措施之機制

我國對於有關公務員權益之法規制定，亦應參考前述德國、英國制度，允許公務員團體代表之事前參與及提供建議。而對於公務人員個人之重大懲處及重大考績評定（如考績丁等免職）應有公務人員本身及其公務員團體代表之事前參與，有為自己辯護、防衛之機會。

#### 七、增列停職處分經撤銷後之復職規定

類此案例由於實務上經常發生受停職處分之公務人員對於其俸給權、退休金權、保險金權、休假權及費用請求權等均遭受影響，<sup>270</sup>經依法提起救濟而撤銷原行政處分者，公務人員及其服務機關均不了解停職處分究竟發生何種法律效果，而不知應採取何種措施，以致遷延公務人員復職之日，影響其服公職之權利。宜增修公務人員保障法條文規定：停職處分經撤銷後，公務人員復職之依據、復職前之處理及未復職時之法律效果。除得依法另為處理者外，其服務機關或其上級機關應予復職，公務人員得於一定期間內為復職之申請；而其服務機關或其上級機關於一定期間未收到公務人員復職之申請時，其人事單位應負責查催，以維護公

---

<sup>270</sup> 同註八十二，羅文璣，公務員停職問題之研究，頁 128-129。

務人員權益。

#### 八、增列公務人員不因提起救濟而受不利益處置之保障規定

類此保障案件審理之實務運作上，間有發現公務人員因提出救濟而受服務機關予以不利處置情事，實有違公務人員保障制度設立之本旨。我國公務人員保障法第三十條及第三十一條之保障案件決定追蹤規定，是我國公務人員保障法制的優點與特色，亦足以表彰當初立法諸公之苦心孤詣。惟實際施行結果，仍有力有未逮之處，部分公務人員提起救濟後，無論勝負均有遭受機關不利處分報復之例。宜參酌法國、德國及英國等國保障制度之特色，儘速建立我國公務人員爭取自己合法權利時有免於恐懼自由之具體保障，為今後立法、修法之重要課題。

### 參、保障之組織

#### 一、保訓會兼任委員宜參與保障案件決定心證之形成

保訓會兼任委員未參與保障案件決定心證之形成，致救濟之權利保護功能及正當程序正義均有缺憾，已如上節所述。依公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條規定，該會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任；是保障案件最後決定作成之全體委員會議成員中，既有二分之一以上未參與心證形成程序；宜於委員會審議階段再行到會說明或言詞辯論等程序，俾發揮救濟之權利保護功能及正當程序正義。<sup>271</sup>

#### 二、明確規範考試院與保訓會之復審管轄關係

基於考試院與保訓會之行政隸屬關係，在公務人員保障法配合訴願法修正前之過渡時期，有關公務人員復審案件之管轄部分，不服考試院所屬部會行政處分之復審案件，仍應向考試院所屬

---

<sup>271</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 559。

部會提起，餘均準用訴願法修正條文之規定，俾暫時解決復審案件之管轄，俟公務人員保障法修正草案經立法院三讀通過公布後有關八十九年七月一日行政爭訟新制實施後公務人員保障法所定復審案件之管轄疑義，即可獲根本解決。

### 三、強化審理保障案件之職權

有鑑於加拿大審理公務人員保障案件之機關，不僅為獨立之準司法機關，其成員亦受相當之保障。我國保訓會於審議保障案件時，除公務人員保障法第五條所規定之「查證權」外，宜參酌上述加拿大制度，修法賦予類似法庭之調查權（如囑託為鑑定或勘驗等）或強制處分權（如傳喚證人等）；強化保訓會之調查手段，俾利保障案件真實之發現，發揮「準司法機關」之功能。

### 四、檢討兼任委員設置之必要性

兼任委員無法滿足審查委員客觀性、獨立性、中立性、專業性之需要，已如上節所述，論者以為取消兼任委員之設置，而僅於必要時，邀請有關機關及學者專家列席。<sup>272</sup>如此，既可讓全體專任委員專責一職可全心投入保障案件之審議，全程參與保障案件決定心證之形成，並可視實際需要再邀請有關機關及專家學者列席提供諮詢意見，可收因地制宜之效。

### 五、提昇保障組織之層級，以強化功能

宜參酌美國（功績制維護委員會）、加拿大（文官委員會）、日本（人事院）之例，提昇保訓會至「院」（考試院）之層級，以最高公務人員人事法制主管機關，自可充分行使對其他行政機關有關公務員人事法制與管理決定之「準司法審查權」；至於為強化審查其他行政機關有關公務員管理措施有無不當，應仿美、加、日制度，保訓會委員之任命應經國會同意程序，賦與其民主正當

---

<sup>272</sup> 同註七十五，周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，頁 560-561。

性，方能充分發揮由公務員人事管理方面、監督行政機關之人事措施與保障公務人員之功能。

## 肆、保障之程序

### 一、配合訴願法及行政訴訟法之修正，合併復審、再復審制度

公務人員保障救濟程序之復審、再復審相當於訴願、再訴願程序，宜配合訴願法及行政訴訟法之修正，取消再復審，並將復審改由保訓會統一受理，以簡化救濟層級。

### 二、強化正當程序之保障

現行公務人員保障法就再復審及再申訴案件之審理程序並無特設程序規定，僅於第二十二條規定復審、再復審之程序準用訴願法之規定；經實務運作結果，再復審及再申訴案件之審理程序並無太大差異。有鑑於前述加拿大公務人員保障案件之審理程序均強調正當法律程序之特色，我國宜參酌上述加拿大制度，儘速修法嚴守正當法律程序。

### 三、明定申訴、再申訴制度之法定期限

我國申訴案件之提出並無法定期限，可能導致陳年舊案提出申訴，不僅年代久遠，證據無法蒐集，且將陷機關公務運作、管理長期限於不確定狀態中。又再申訴程序因保障法僅規定再復審準用訴願法之規定，是否再申訴程序亦應相同準用頗滋疑義。宜參酌加拿大制度儘速修法對於申訴案件之提起，明文規定其法定期限，避免當事人就陳年舊案仍要求服務機關為新的管理措施之現象。

### 四、建立調處及仲裁制度

宜參酌日本、加拿大等國之立法例，建立調處、仲裁制度，明定保訓會審理再申訴案件時，為妥善解決問題得指派委員進行

調處或仲裁。

## 第二節 結語

相較於本文第三章介紹各國之公務人員保障制度，我國公務人員保障制度尚處於起步階段；然我國不僅設有獨立、專責之保障組織來審理公務人員保障案件，亦有一部專法「公務人員保障法」來規範公務人員之實體保障項目與保障程序。現行公務人員保障法雖然僅有三十五條，實嫌簡略；但實施結果，在保障程序方面係準用訴願法，而訴願法業於民國八十七年十月二十八日修正公布，由原來之二十八條增修為一百一十一條，是以保障程序方面已頗能符合正當程序之要求，惟公務人員與行政機關之關係，終究與一般人民與行政機關之關係不同，故公務人員保障法仍應作適度之調整修正，以充實其內容；觀諸世界各國相關法制，如何擷取他山之石，審度國情，以受理公務人員保障案件之角度，從保障對象、實體保障項目、保障組織及保障程序等部分澈底檢討修正現行保障制度所面臨之困境，從而採取改善之對策，建立完善之公務人員保障制度，尚待我人深思、努力。



## 附錄 1 再復審案件受理情形統計表

	上期未結	本期新收	本期結案			本期未結
			小計	審議決定	其他處理	
86 年	0	127	105	61	44	22
87 年	22	214	182	135	47	54
88 年	54	237	250	204	46	41
89 年	41	191	163	132	31	69
90 年	69	213	217	179	38	65
歷年累計		982	917	711	206	65

資料來源：保訓會編「九十年公務人員保障暨培訓統計年報」，民國 91 年 5 月，  
頁 25

## 附錄 2 再申訴案件受理情形統計表

	上期未結	本期新收	本期結案			本期未結
			小計	審議決定	其他處理	
86 年	0	201	156	129	27	45
87 年	45	266	278	253	25	33
88 年	33	301	286	241	45	48
89 年	48	319	308	250	58	59
90 年	59	330	336	298	38	53
歷年累計		1,417	1,364	1,171	193	53

資料來源：同附錄一，頁 25

### 附錄 3 再復審案件受理結果統計表

	合計	審議決定					其他處理			
		小計	不受理 (註)	駁回	撤銷		小計	撤回	移轉	行政 函復
					程序	實體				
86 年	105	61	0	39	17	5	44	1	38	5
87 年	182	135	0	108	3	24	47	0	24	23
88 年	250	204	0	149	38	17	46	3	31	12
89 年	163	132	17	87	5	23	31	1	22	8
90 年	217	179	47	120	4	8	38	2	23	13
歷年累計	917	711	64	503	67	77	206	7	138	61

資料來源：同附錄一，頁 27

註：同表 5-2。

## 附錄 4 再申訴案件受理結果統計表

	合計	審議決定				其他處理			
		小計	駁回	撤銷		小計	撤回	移轉	行政 函復
				程序	實體				
86 年	156	129	101	0	28	27	1	20	6
87 年	278	253	209	8	36	25	4	10	11
88 年	286	241	169	19	53	45	12	19	14
89 年	308	250	184	20	46	58	9	33	16
90 年	336	298	215	19	64	38	9	15	14
歷年累計	1,364	1,171	878	66	227	193	35	97	61

資料來源：同附錄一，頁 28

## 附錄 5 再復審按事件別分類統計表 (%)

		合 計	任 用	俸 給	考 績	退 休	資 遣	涉訟 輔助	公法 上 請求	停 (復) 職	免 職	辭 職	其 他
86 年	駁回	100.0	10.3	23.1	0	0	0	0	0	2.6	64.1	0	0
	撤銷	100.0	13.6	54.5	0	0	0	0	0	0	31.8	0	0
	小計	100.0	11.5	34.4	0	0	0	0	0	1.6	52.5	0	0
87 年	駁回	100.0	10.2	41.7	6.5	1.9	2.8	0.9	0.9	7.4	26.9	0.9	0
	撤銷	100.0	7.4	48.1	0	3.7	0	0	3.7	11.1	25.9	0	0
	小計	100.0	9.6	43.0	5.2	2.2	2.2	0.7	1.5	8.1	26.7	0.7	0
88	駁回	100.0	9.4	24.2	2.7	6.0	2.0	0	3.4	0.7	49.7	0	2.0
	撤銷	100.0	9.1	12.7	0	5.5	1.8	1.8	0	1.8	67.3	0	0
	小計	100.0	9.3	21.1	2.0	5.9	2.0	0.5	2.5	1.0	54.4	0	1.5
89 年 (註 )	不受理	100.0	17.6	29.4	0	23.5	0	0	11.8	17.6	0	0	0
	駁回	100.0	17.2	18.4	0	13.8	0	2.3	9.2	5.7	31.1	1.1	1.1
	撤銷	100.0	0	21.4	0	17.9	0	3.6	17.9	3.6	35.7	0	0
	小計	100.0	13.6	20.5	0	15.9	0	2.3	11.4	6.8	28.0	0.8	0.8
90 年	不受理	100.0	10.6	25.5	2.1	4.3	0	0	14.9	8.5	23.4	0	10.6
	駁回	100.0	12.5	40.0	1.7	15.8	1.7	0.8	9.2	5.8	9.2	0.8	2.5
	撤銷	100.0	0	33.3	8.3	8.3	0	0	33.3	8.3	8.3	0	0
	小計	100.0	11.2	35.8	2.2	12.3	1.1	0.6	12.3	6.7	12.8	0.6	4.5
歷年 累計	不受理	100.0	12.5	26.6	1.6	9.4	0	0	14.1	10.9	17.2	0	7.8
	駁回	100.0	11.7	30.6	2.6	8.3	1.6	0.8	5.0	4.4	33.0	0.6	1.4
	撤銷	100.0	6.9	29.2	0.7	6.9	0.7	1.4	6.9	4.2	43.1	0	0
	小計	100.0	10.8	30.0	2.1	8.2	1.3	0.8	6.2	4.9	33.6	0.4	1.7

資料來源：同附錄一，頁 33。註：同表 5-2。

## 附錄 6 再申訴按事件別分類統計表 (%)

		小計	考績	懲處	敘獎	調任	差假	陞遷	工作指派	訓練進修	其他
86 年	駁回	100.0	32.7	43.6	1.0	11.9	3.0	3.0	1.0	1.0	3.0
	撤銷	100.0	32.1	64.3	0	3.6	0	0	0	0	0
	小計	100.0	32.6	48.1	0.8	10.1	2.3	2.3	0.8	0.8	2.3
87 年	駁回	100.0	23.4	54.1	1.4	8.1	4.8	1.4	1.4	0.5	4.8
	撤銷	100.0	25.0	59.1	0	2.3	4.5	0	0	0	9.1
	小計	100.0	23.7	54.9	1.2	7.1	4.7	1.2	1.2	0.4	5.5
88 年	駁回	100.0	33.1	46.7	1.2	5.9	3.6	1.8	2.4	0.6	4.7
	撤銷	100.0	37.5	38.9	1.4	2.8	2.8	1.4	1.4	1.4	12.5
	小計	100.0	34.4	44.4	1.2	5.0	3.3	1.7	2.1	0.8	7.1
89 年	駁回	100.0	34.2	53.3	0	2.7	2.2	1.1	2.2	0	4.3
	撤銷	100.0	30.3	31.8	0	7.6	7.6	0	4.5	0	18.2
	小計	100.0	33.2	47.6	0	4.0	3.6	0.8	2.8	0	8.0
90 年	駁回	100.0	29.6	42.1	2.8	10.2	3.2	4.2	0	0.9	6.9
	撤銷	100.0	31.7	47.6	1.2	3.7	1.2	1.2	0	0	13.4
	小計	100.0	30.2	43.6	2.3	8.4	2.7	3.4	0	0.7	8.7
歷年累計	駁回	100.0	30.1	48.4	1.4	7.5	3.4	2.3	1.4	0.6	5.0
	撤銷	100.0	31.8	45.2	0.7	4.1	3.4	0.7	1.4	0.3	12.3
	小計	100.0	30.6	47.6	1.2	6.7	3.4	1.9	1.4	0.5	6.8

資料來源：同附錄一，頁 33。

## 附錄 7 保障案件按原處分機關別分類統計表（%）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	100.0	32.1	67.9	17.4	5.3	11.6	32.1	1.6
87 年	100.0	33.2	66.8	10.8	5.2	14.7	34.0	2.1
88 年	100.0	40.0	60.0	11.5	2.7	7.0	38.2	0.7
89 年	100.0	52.1	47.9	10.5	5.0	4.5	27.2	0.8
90 年	100.0	70.0	30.0	8.4	5.0	0.4	16.1	0
歷年累計	100.0	47.9	52.1	10.9	4.5	6.9	28.9	0.9

資料來源：同附錄一，頁 37。

## 附錄 8 再復審案件按原處分機關別分類 統計表（%）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	100.0	39.3	60.7	31.1	1.6	8.2	19.7	0
87 年	100.0	43.7	56.3	5.2	3.0	16.3	30.4	1.5
88 年	100.0	41.7	58.3	13.2	1.0	5.4	38.2	0.5
89 年	100.0	59.1	40.9	6.1	3.0	7.6	24.2	0
90 年	100.0	91.6	8.4	2.2	0.6	0.6	5.0	0
歷年累計	100.0	57.7	42.3	9.1	1.7	6.9	24.2	0.4

資料來源：同附錄一，頁 37。

## 附錄 9 再申訴案件按原處分機關別分類 統計表（%）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	100.0	28.7	71.3	10.9	7.0	13.2	38.0	2.3
87 年	100.0	27.7	72.3	13.8	6.3	13.8	36.0	2.4
88 年	100.0	38.6	61.4	10.0	4.1	8.3	38.2	0.8
89 年	100.0	48.4	51.6	12.8	6.0	2.8	28.8	1.2
90 年	100.0	57.0	43.0	12.1	7.7	0.3	22.8	0
歷年累計	100.0	41.9	58.1	12.0	6.2	6.8	31.8	1.2

資料來源：同附錄一，頁 37。

# 附錄 10 再復審案件按事件別與原處分機

## 關別分類統計表

		合計	任用	俸給	考績	退休	資遣	涉訟 輔助	公法財 產請求	停(復) 職	免職	辭(離) 職	其他	
86 年	中央機關	24	6	14	0	0	0	0	0	0	4	0	0	
	地方 機關	臺北市	19	0	3	0	0	0	0	0	0	16	0	0
		高雄市	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
		臺灣省	5	0	2	0	0	0	0	0	1	2	0	0
		臺灣省 21 縣市	12	1	2	0	0	0	0	0	0	9	0	0
		福建省及金門 連江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小計	61	7	21	0	0	0	0	0	1	32	0	0	
87 年	中央機關	59	6	27	0	1	2	1	1	3	18	0	0	
	地方 機關	臺北市	7	1	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0
		高雄市	4	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
		臺灣省	22	3	8	0	2	1	0	0	2	6	0	0
		臺灣省 21 縣市	41	3	19	7	0	0	0	0	3	9	0	0
		福建省及金門 連江	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
	小計	135	13	58	7	6	3	1	2	11	36	1	0	
88 年	中央機關	85	12	20	2	5	3	0	4	0	36	0	3	
	地方 機關	臺北市	27	0	4	2	4	0	0	0	0	17	0	0
		高雄市	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		臺灣省	11	1	3	0	2	1	0	0	1	3	0	0
		臺灣省 21 縣市	78	6	14	0	1	0	0	1	1	55	0	0
		福建省及金門 連江	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	小計	204	19	43	4	12	4	1	5	2	111	0	3	
89 年	中央機關	78	14	17	0	16	0	2	12	4	13	0	0	
	地方 機關	臺北市	8	0	1	0	0	0	1	0	1	4	1	0
		高雄市	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		臺灣省	10	0	1	0	4	0	0	1	1	3	0	0
		臺灣省 21 縣市	32	2	7	0	0	0	0	2	3	17	0	1
		福建省及金門 連江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小計	132	18	28	0	20	0	3	15	9	37	1	1	

90年	地方機關	中央機關	164	21	60	3	21	2	0	17	12	20	0	8
		臺北市	4	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0
		高雄市	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
		臺灣省	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		臺灣省 21 縣市	9	0	2	0	1	0	0	4	0	1	1	0
		福建省及金門 連江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		小計	179	22	64	3	22	2	1	21	13	22	1	8
歷年 累計	地方 機關	中央機關	410	59	138	5	43	7	3	34	19	91	0	11
		臺北市	65	1	14	2	4	0	2	0	1	40	1	0
		高雄市	12	2	4	0	0	0	0	0	3	2	1	0
		臺灣省	49	5	14	0	8	2	0	1	5	14	0	1
		臺灣省 21 縣市	172	12	44	7	2	0	0	7	7	91	1	0
		福建省及金門 連江	3	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	12
		小計	711	77	213	15	58	9	6	44	35	239	3	12

資料來源：同附錄一，頁 38-39。

# 附錄 11 再申訴案件按事件別與原處分機關別分類統計表

		小計	考績	懲處	敘獎	調任	差假	陞遷	工作指派	訓練進修	其他	
86年	中央機關	37	12	14	0	6	2	2	0	0	1	
	地方機關	臺北市	14	6	7	0	1	0	0	0	0	0
		高雄市	9	2	4	0	1	0	0	1	1	0
		臺灣省	17	9	3	0	2	1	1	0	0	1
		臺灣省 21 縣市	49	12	32	1	3	0	0	0	0	1
		福建省及金門 連江	3	1	2	0	0	0	0	0	0	0
	小計	129	42	62	1	13	3	3	1	1	3	
87年	中央機關	70	16	36	1	7	6	1	0	1	2	
	地方機關	臺北市	35	5	21	0	3	1	1	1	0	3
		高雄市	16	5	10	0	0	0	0	0	0	1
		臺灣省	35	8	18	0	2	3	1	1	0	2
		臺灣省 21 縣市	91	22	52	2	6	2	0	1	0	6
		福建省及金門 連江	6	4	2	0	0	0	0	0	0	0
	小計	253	60	139	3	18	12	3	3	1	14	
88年	中央機關	93	19	49	0	7	2	0	2	1	13	
	地方機關	臺北市	24	8	12	0	2	1	0	0	0	1
		高雄市	10	6	2	0	1	0	1	0	0	0
		臺灣省	20	11	5	0	0	0	2	2	0	0
		臺灣省 21 縣市	92	38	38	3	2	5	1	1	1	3
		福建省及金門 連江	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	小計	241	83	107	3	12	8	4	5	2	17	

89年	中央機關		121	41	61	0	4	5	0	2	0	8	
	地方機關	臺北市	32	6	23	0	2	0	0	0	0	0	1
		高雄市	15	8	4	0	0	1	1	0	0	0	1
		臺灣省	7	2	4	0	0	1	0	0	0	0	0
		臺灣省 21 縣市	72	24	28	0	4	2	1	3	0	0	10
		福建省及金門 連江	3	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0
	小計		250	82	120	0	10	9	2	7	0	0	20
90年	中央機關		170	59	66	4	12	3	8	0	1	17	
	地方機關	臺北市	36	4	26	1	3	1	0	0	0	0	1
		高雄市	23	7	12	0	2	0	1	0	0	0	1
		臺灣省	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
		臺灣省 21 縣市	68	18	29	2	8	4	1	0	1	0	5
		福建省及金門 連江	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小計		298	88	133	7	25	8	10	0	2	0	25
歷年 累計	中央機關		491	147	226	5	36	18	11	4	3	41	
	地方機關	臺北市	141	29	89	1	11	3	1	1	0	0	6
		高雄市	73	28	32	0	4	1	3	1	1	1	3
		臺灣省	80	30	30	0	4	5	4	3	0	0	4
		臺灣省 21 縣市	372	114	179	8	23	13	3	5	2	0	25
		福建省及金門 連江	14	7	5	0	0	0	0	2	0	0	0
	小計		1,171	355	561	14	78	40	22	16	6	0	79

資料來源：同附錄一，頁 40-41。

## 附錄 12 保障案件提起人員分類統計表(百分比)

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	100.0	33.7	5.3	4.7	1.1	1.1	47.9	3.7	2.6
87年	100.0	52.1	4.1	3.4	0.3	0	31.2	5.7	3.4
88年	100.0	39.8	2.2	3.4	0.2	1.1	46.7	4.9	1.6
89年	100.0	42.4	7.6	4.5	2.4	0.8	32.7	8.4	1.3
90年	100.0	48.2	6.3	2.1	1.5	0.6	32.3	8.4	0.6
歷年累計	100.0	44.4	5.0	3.4	1.1	0.7	37.1	6.5	1.8

資料來源：同附錄一，頁 31。

## 附錄 13 再復審案件提起人員分類統計表 (百分比)

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	100.0	34.4	3.3	3.3	1.6	0	47.5	6.6	3.3
87年	100.0	54.8	7.4	3.0	0.7	0	16.3	13.3	4.4
88年	100.0	35.8	2.5	2.5	0.5	0.5	51.5	5.4	1.5
89年	100.0	53.8	6.8	2.3	1.5	1.5	22.7	9.1	2.3
90年	100.0	57.0	8.4	1.7	1.1	0.6	19.6	10.6	1.1
歷年累計	100.0	48.0	5.8	2.4	1.0	0.6	31.1	9.0	2.3

資料來源：同表 5-1，頁 31。

## 附錄 14 再申訴案件提起人員分類統計表 (百分比)

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	100.0	33.3	6.2	5.4	0.8	1.6	48.1	2.3	2.3
87年	100.0	50.6	2.4	3.6	0	0	39.1	1.6	2.8
88年	100.0	43.2	2.1	4.1	0	1.7	42.7	4.6	1.7
89年	100.0	36.4	8.0	5.6	2.8	0.4	38.0	8.0	0.8
90年	100.0	43.0	5.0	2.3	1.7	0.7	39.9	7.0	0.3
歷年累計	100.0	42.2	4.6	4.0	1.1	0.8	40.8	5.0	1.5

資料來源：同表 5-1，頁 31。

## 附錄 15 再復審案件審議方式統計表

	件數					百分比				
	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證
86 年	61	54	7	0	0	100.0	88.5	11.5	0	0
87 年	135	112	21	0	2	100.0	83.0	15.6	0	1.5
88 年	204	174	23	0	7	100.0	85.3	11.3	0	3.4
89 年	132	97	31	1	3	100.0	73.5	23.5	0.8	2.3
90 年	179	143	31	4	2	100.0	79.9	17.3	2.2	1.1
歷年累計	711	580	113	5	14	100.0	81.6	15.9	0.7	2.0

資料來源：同表 5-1，頁 29。

註：同表 5-11。

## 附錄 16 再申訴案件審議方式統計表

	件數					百分比				
	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證	合計 (註)	書面 審理	到會 說明	言詞 辯論	派員 查證
86 年	129	85	42	0	2	100.0	65.9	32.6	0	1.6
87 年	253	209	41	0	3	100.0	82.6	16.2	0	1.2
88 年	241	184	52	1	4	100.0	76.3	21.6	0.4	1.7
89 年	250	199	49	0	2	100.0	79.6	19.6	0	0.8
90 年	298	250	47	0	6	100.0	83.9	15.8	0	2.0
歷年累計	1,171	927	231	1	17	100.0	79.2	19.7	0.1	1.5

資料來源：同表 5-1，頁 29。

註：同表 5-11。

## 附錄 17 再復審案件委員提不同意見書統計表

	審議決定				委員提不同意見			
	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷
86 年	61	0	39	22	0	0	0	0
87 年	135	0	108	27	1	0	1	0
88 年	204	0	149	55	1	0	1	0
89 年	132	17	87	28	5	0	5	0
90 年	179	47	120	12	1	0	1	0
歷年累計	711	64	503	144	8	0	8	0

資料來源：同表 5-1，頁 42。

註：同表 5-2。

## 附錄 18 再申訴案件委員提不同意見書統計表

	審議決定				委員提不同意見			
	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷	合計	不受理 (註)	駁回	撤銷
86 年	129	0	101	28	0	0	0	0
87 年	253	0	209	44	1	0	0	1
88 年	241	0	169	72	3	0	1	2
89 年	250	0	184	66	1	0	1	0
90 年	298	0	215	83	0	0	0	0
歷年累計	1,171	0	878	293	5	0	2	3

資料來源：同表 5-1，頁 42。

註：同表 5-2。

## 附錄 19 再復審案件提起行政訴訟統計表

	本會 決定 駁回	提起行政訴訟										
		合計	撤回	已判案件								未判 案件
				小 計	駁回			撤銷				
					計	裁定	判決	計	程序	實體		
86 年	39	33	0	33	31	3	28	2	0	2	0	
87 年	108	69	0	67	60	7	53	7	1	6	2	
88 年	149	110	1	106	96	11	85	10	4	6	3	
89 年	104	68	1	19	17	5	12	2	1	1	48	
90 年	167	47	0	1	1	0	1	0	0	0	46	
歷年累計	567	327	2	226	205	26	179	21	6	15	99	

資料來源：同表 5-1，頁 43。

說明：同表 5-11。

## 附錄 20 再申訴案件提起行政訴訟統計表

	本會 決定 駁回	提起行政訴訟										
		合計	撤回	已判案件								未判 案件
				小 計	駁回			撤銷				
					計	裁定	判決	計	程序	實體		
86 年	101	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	
87 年	209	8	0	7	7	7	0	0	0	0	1	
88 年	169	8	0	8	8	8	0	0	0	0	0	
89 年	184	9	0	6	6	6	0	0	0	0	3	
90 年	215	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
歷年累計	878	30	0	22	22	22	0	0	0	0	8	

資料來源：同表 5-1，頁 43。

說明：同表 5-11。

## 附錄 21 再復審案件提起人員分類統計表 (件數)

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	61	21	2	2	1	0	29	4	2
87年	135	74	10	4	1	0	22	18	6
88年	204	73	5	5	1	1	105	11	3
89年	132	71	9	3	2	2	30	12	3
90年	179	102	15	3	2	1	35	19	2
歷年累計	711	341	41	17	7	4	221	64	16

資料來源：同表 5-1，頁 30。

## 附錄 22 再申訴案件提起人員分類統計表 (件數)

	小計	保障對象							非保障對象
		一般人員	司法人員	人事人員	政風人員	關務人員	警察人員	交通事業人員	
86年	129	43	8	7	1	2	62	3	3
87年	253	128	6	9	0	0	99	4	7
88年	241	104	5	10	0	4	103	11	4
89年	250	91	20	14	7	1	95	20	2
90年	298	128	15	7	5	2	119	21	1
歷年累計	1,171	494	54	47	13	9	478	59	17

資料來源：同表 5-1，頁 30。

## 附錄23 保障案件按原處分機關別分類統計表（件數）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	190	61	129	33	10	22	61	3
87 年	388	129	259	42	20	57	132	8
88 年	445	178	267	51	12	31	170	3
89 年	382	199	183	40	19	17	104	3
90 年	477	334	143	40	24	2	77	0
歷年累計	1,882	901	981	206	85	129	544	17

資料來源：同表 5-1，頁 36。

## 附錄24 再復審案件按原處分機關別分類統計表（件數）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	61	24	37	19	1	5	12	0
87 年	135	59	76	7	4	22	41	2
88 年	204	85	119	27	2	11	78	1
89 年	132	78	54	8	4	10	32	0
90 年	179	164	15	4	1	1	9	0
歷年累計	711	410	301	65	12	49	172	3

資料來源：同表5-1，頁36。

## 附錄25 再申訴案件按原處分機關別分類統計表（件數）

	合計	中央 機關	地方機關					
			小計	臺北市	高雄市	臺灣省	臺灣省 21 縣市	福建省及 金門連江
86 年	129	37	92	14	9	17	49	3
87 年	253	70	183	35	16	35	91	6
88 年	241	93	148	24	10	20	92	2
89 年	250	121	129	32	15	7	72	3
90 年	298	170	128	36	23	1	68	0
歷年累計	1,171	491	680	141	73	80	372	14

資料來源：同表5-1，頁36



# 參考書目

## 壹、 中文部分（依姓氏筆劃）

### 一、 書籍

古登美，《行政救濟制度》。台北：文馨，民66。

江大樹，我國文官之形成與變遷(1949-1996)一個歷史結構的分析途徑，博士論文，台灣大學政治研究所，民86。

李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民89。

李華民，《各國人事制度》。台北：五南，民82。

李武育，從司法院大法官解釋析論我國公務人員之權利救濟，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民84。

吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民84。

——大法官研究小組，公務人員保障法修正重點簡介 收錄於公務人員保障暨培訓委員會編印《公務人員保障制度分區座談會專題報告》，民87。

吳瑞妮，我國公務人員權利救濟制度之研究，碩士論文，中正大學勞工研究所，民86。

吳明軒，從特別權力關係之演變論我國公務人員保障法的制定實施，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民87。

林紀東，《行政法》。台北：三民，民77。

林明鏘，德國公務員之勞動權，收錄於彭錦鵬編《文官體制之比較研究》，台北：中研院歐美所，民85，頁244-245。

——，德國公務員之兩性工作平等制度，收錄於焦興鎧主編《歐美兩性工作平等制度之比較研究》，台北：中研院歐美所，民85年，頁46。

——，德國公務員保障制度之研究，收錄於公務人員保障暨

- 培訓委員會編印《公務人員保障法制問題之研究》，民87，頁89。
- 林國璋，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民88，頁15-26。
- 林麗惠，公務人員保障暨培訓委員會建制之分析—組織理論的觀點，碩士論文，政治大學公共行政學系，民87。
- 邱華君，從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度，博士論文，文化大學中山學術研究所，民83。
- 周道濟，《基本人權在美國》。台北：臺灣商務，民66。
- 周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，博士論文，台北大學法學系，民90.1。
- 周信聰，我國公務人員保障法之救濟程序改進探討，碩士論文，政治大學公共行政學系，民87。
- 城仲模，論法國及德國行政法之特徵，收錄於氏著，《行政法之基礎理論》，台北：三民，民77年，頁58。
- ，《行政法之基礎理論》。台北：三民，民83。
- 法治斌、董保城，《中華民國憲法》。台北：空中大學，民85。
- ，蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案。公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民88。
- 洪遜欣，自然正義，收錄於國立編譯館編，《法律辭典》。台北，民76，頁190。
- ，《法理學》。台北：自版，民74。
- 洪逸玲，公務人員權利保障之研究，碩士論文，中國文化大學政治學系，民87。
- 荊知仁，《美國憲法與憲政》。台北：三民，民80。
- 徐有守，《考銓制度》。台北：臺灣商務，民86。

- 徐正戎，有關編譯法國公務人員保障制度及法規專案委託案，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87。
- 徐崑明，論公務人員保障制度—以美國法之比較為中心，碩士論文，政治大學法律學系，民89。
- 許濱松，《各國人事制度》。台北：華視教學部，民88。
- 許志雄，日本公務員法制概述，收錄於行政院研考會編印《公務員基準法之研究》，民79，頁261以下。
- 張金鑑，《人事行政學》。台北：三民，民74。
- 張家洋，《行政法》。台北：三民，民82。
- 張清貴，從公務人員與國關係之演變論公務人員之權利及保障—我國人事政策與法制應有之調適，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民87。
- 陳新民，《行政法學總論》。台北：五南，民82。
- 陳思澤，《各國人事制度Q&A》。台北：風雲論壇，民85。
- 陳志全，行政法上自然正義原則初探，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民88，頁29-52。
- 陳適庸，《現實法學之形成及其思想方法之研究》。台北：自版，民70。
- 陳春生，蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託案，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民88。
- 陳淳文，法國公務員保障制度之研究，收錄於公務人員保障暨培訓委員會編印《公務人員保障法制問題之研究》，民87，頁23-149。
- 陳斐鈴，從公務人員保障法論行政之自我審查—以警察人員保障案件為例，碩士論文，政治大學公共行政學系，民87。
- 黃異，《行政法總論》，台北：輔仁大學，民76。
- 黃興桂，淺論行政法上的人性尊嚴理念，收錄於城仲模主編，《

- 行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民88，頁10-26。
- 曹俊漢，《公務員協會組織與功能之研究》。台北：銓敘部，民84。
- 湯德宗，美國行政程序法概要，收錄於《行政程序法之研究》，民80，頁192。
- ，公務員之權利保障與身分保護—特別權力關係理論之檢討，碩士論文，台灣大學法律研究所，民70。
- 彭國能，法治國之基本理念，收錄於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（一）》，台北：三民，民88，頁392-404。
- 葉俊榮，《行政法案例分析與研究方法》。初版，台北：三民，民88。
- ，《環境行政的正當法律程序》。台北：臺大法學叢書，民76。
- 楊彩霞，我國公務人員權利保障法制之研究，碩士論文，政治大學公共行政學系，民88。
- 劉慶瑞，《比較憲法》。台北：三民，民76。
- 劉憲英，基本權之程序保障功能，碩士論文，輔仁大學法律研究所，民84。
- 鄧如玲，我國公務人員權利保障制度之研究，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民85。
- 蔡良文，《行政中立與政治發展》。台北：五南，民87。
- 蔡茂寅，日本公務人員保障制度及法規專案委託編譯，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計劃，民87。
- 蔡保宗，公共管理與公務員權利保障之理論研究，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民81。
- 錢學敏，我國公務人員保障制度建立之研究，碩士論文，政治

- 大學公共行政研究所，民81。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文，《人事行政》。台北：空中大學，民79。
- 羅傳賢，《行政程序法基礎理論》。台北：五南，民82。
- 羅文璣，公務員停職問題之研究，碩士論文，東海大學法律研究所，民89。
- 司法院編印，程序公正理論與實務之研究，收錄於《司法院八十八年度研究年報第二十輯》，台北：司法院秘書處，民89，頁221-226。
- 考試院，《公務人員保障法專輯》。台北：考試院，民86。
- 公務人員保障暨培訓委員會編印，《保障案件決定書彙編》(一)(二)(三)(四)(五)(六)(七)(八)(九)。台北：民87年2月-90年12月。
- 公務人員保障暨培訓委員會編印，《公務人員保障暨培訓委員會加拿大保障暨培訓制度考察報告》。台北：民87。
- 內政部人事處，論我國人事行政發展之新趨勢--建立公務人員保障制度 收錄於行政院人事行政局編印《人事行政研究發展叢書—研究發展得獎作品選輯》(第二十一輯)。台北：行政院人事行政局，民81。

## 二、期刊

- 朱武獻，公務人員保障法之實施與檢討，《月旦法學》，第32期，民87，頁33-46。
- 李惠明(1996)。談公務人員保障制度，《人事月刊》，第23卷第4期，民85，頁43-48。
- 李震山，人性尊嚴之憲法意義，《律師通訊》，第150期，民87，頁36。

- 林基源， 公務人員保障制度之回顧 ，《考銓季刊》，第12期，民86，頁11-23。
- 吳泰成， 公務人員釋義 ，《公務人員月刊》，創刊號，民85，頁23-24。
- 周世珍， 加拿大公務人員保障制度（上）（下），《人事行政》，第126及第127期，民87年10月及民88年2月，頁4-15及頁8-20。
- 城仲模， 四十年來之行政法 ，《法令月刊》，第41卷，第10期，民79，頁65。
- 施能傑， 文官保障政策的平衡性 ，《銓敘與公保月刊》，第5卷，第9期，民85，頁8。
- ， 國籍仍應是不可放棄的任用資格 ，《公務人員月刊》，第33期，民88，頁16-22。
- 黃啟禎， 內部行政行為與行政訴訟 ，《法學研究》，第7期，民82，頁57-63。
- 許濱松， 中華民國公務人員保障制度之探討 ，《考銓季刊》，創刊號，民84，頁37-54。
- 張家洋， 憲政發展對公務員服務規範的影響 ，《人事月刊》，第15卷第3期，民81，頁34-39。
- 許宗力， 「人性尊嚴與行政法」之評論 ，收錄於《行中國比較法學會學報》，第13輯，民81，頁241。
- 張蔭廉， 解讀公務人員保障法 ，《公務人員月刊》，第9期，民86，頁9。
- ， 公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境之探討 ，《公務人員月刊》，第9期，民86，頁26-28。
- 程明修， 德國行政法學上法律關係論的發展—以公務員法律關係為例 ，《公務人員月刊》，第9期，民88，頁27-44。

- 趙連瑜，美國「弊端揭發人保護法」析介，《人事行政》，第122期，民86，頁41-49。
- 劉昊洲，公務人員保障的學理基礎，《考銓季刊》，第9期，民85，頁38-55。
- 鄭介松、桂宏誠，公務人員保障制度之評析，《公務人員月刊》，第9期，民86，頁15-22。
- 蔡志方，從人性尊嚴的具體化論行政程序法及行政救濟法應有之取向，《中國比較法學會學報》，第13期，民81，頁155。
- 蔡維音，德國基本法第一條人性尊嚴規定之探討，《憲政時代》，第18卷，第1期，民81，頁39。

## 貳、 西文部分

### ( )Books

- Cooper, Phillip J., Reinvention and employee rights: The role of the courts. In Ingraham, Patricia W., Romzek, 1994.
- John, R., A theory of justice. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University, 1971.
- Klingner, Donald E. and Nalbandian, John, Public personnel management: Contexts and strategies. 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1998.
- Nigro, Felix A. and Nigro, Lloyd G., The new public personnel administration. 4th ed. Itaca, Ill.: F. E. Peacock. 1994
- OECD. (1996) Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice. Paris: OECD, 1996.
- Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde. and David H. Rosenbloom, Personnel management in government. 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc., 1992.
- Stahl, O. G., Public personnel administration. 8th ed. New York: Harper & Row Publishers Inc., 1983.

### ( )Periodicals

- Chodos, Philip and Sulzner, George T., "The Public Service Reform Act of Canada and federal labor Relations." Journal of Collective Negotiations in the Public Sector, Vol.24, No.2, 1995, pp. 99-108.
- Dickinson, Ian S., "Prerogative power under review. (Great Britain)" Journal of the Law Society of

Scotland, Vol. 30, No. 3, 1985, pp. 112-113.

George, W. B., "Public sector independent grievance systems: Methods and procedures." *Public Personnel Management*, Vol. 18, No. 3, 1989, pp. 339-354.

Rosenbloom, David H., "Public Personnel Administration and the Constitution: An Emergent Approach." *Public Personnel Administration*, January/February, 1975, pp. 167-172.