

四、公務人員保障法草案規定(註二十二)

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：建立公務人員保障制度之研究

章節：四、公務人員保障法草案規定

權利類別	公務人員保障法草案條文
(一)身分權	1 草案第九條規定，公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮致被裁員時，上級機關或承受其機關應給予輔導、訓練、轉任或派職之機會。 2 草案第七條第二項規定，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，其保障亦同
(二)工作條件、官職等級、俸給等權利	草案第二條規定，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。
(三)復審、再復審及申訴、再申訴之權利	1 草案第十八條、第十九條、第二十條及第二十二條明定公務人員對行政處分，認為違法或不當，致損害其權益者，得提起復審、再復審，如不服決定，再訴求司法救濟權利 2 草案第二十四條規定公務人員對行政處分以外之工作條件及管理認為不當，得依本法提出申訴、再申訴。

從上開現制公務人員權利保障而言，目前我國公務人員得享有之權利，均散見於各項人事法規之規範，欠缺專屬法規規範，較諸美、日先進國家於公務人員身分保障、俸給權、保險給付權、費用請求權、休假、請假權.....等積極權利保障相差不多，惟形式上之程序救濟制度（即申訴制度）之保障（消極權利保障），由於公務人

員與國家間法律關係，仍深受歐陸法系—德日傳統特別權力關係理論之影響，歷來在理論及實務上均認為公務人員權益之爭訟應受限制，即公務人員依法行使公權力時為國家之代表，與國家間存有特別權力關係，且立於不平等關係，國家本於行政監督權，對屬員之行政上如申誡、記

過、停職、免職等懲處處分與一般人民受行政機關之違法或不當行政處分有別，不得循一般人民權益受損害所為訴願、再訴願及行政訴訟之救濟管道，顯見過於強調公務倫理與行政紀律之維護，而對公務人員權益之保障，確屬不足。然近年來受戰後德日行政法學揚棄傳統特別權力關係觀念，經過司法院大法官會議釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二三號、第三三八號、第三九五號及第三九六號等不斷推陳出新解釋，逐漸允許公務人員勤務關係所生財產給付請求權、考績免職或核敘俸級不合……等權益，得請求行政爭訟，以突破傳統權力關係藩籬，增益公務人員權益之保障，茲就申訴制度較重要者分述如次：

(一) 封閉期（民國十九年至民國七十三年止）：（註二十三）

各級行政機關有違法或不當之處分與措施，致損害公務人員之權益，只能在行政組織體系，內透過行政權監督之申訴，不得依訴願、再訴願及行政訴訟與法院，以資救濟，其方式如左：

1 行政救濟—公務人員如因行政機關之違法或不當處分（含措施），致權益受損，得依有關法令如公務人員任用法、考績法、俸給法等有關規定，向該處分機關或有監督權上級機關，以陳情、聲明異議、請願或復審等方式申訴，其受理機關通常除較特殊以專案或協調外，餘皆以公文處理，因此，除有明顯違法或不當確切證據外，否則較難有平反機會。

2 立法救濟—公務人員權益受損時，亦有透過立法機關（含各級議會民意機關），以請願方式或由民意代表質詢、協調方式，以謀解決，其中請願案通常交付有關行政機關處理，其效果較小；如以質詢或議案及協調案，則效果較大。

3 監察救濟－公務人員權益受到損害，也有向監察機關投書，請求申冤，如經過監察院以糾正或彈劾方式者，效果較大，如僅交付有關機關調查函復者，效果較小。

4 司法救濟－公務人員因與國家具有特別權力關係，其權益受損時僅限於行政體制內請求救濟，惟私法關係如公立國中以上學校教師與學校間解聘糾紛或機關內技工工友、約聘僱人員之解約行為等，均得向法院請求訴訟。

(二)、開放期(民國七十三年~迄今)

1 公務人員權益爭訟日益放寬：(註二十四)

從民國七十三年至今，司法院大法官於實務上先後以釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二三號、第三三八號、第三九五號及第三九六號解釋，以突破傳統特別權力關係對公務人員權益受損不得提起訴願、再訴願及行政訴訟之救濟管道，現分述如次：

(1) 核發服務年資或未領退休金證明爭議之救濟：釋字第一八七號解釋，明示公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使憲法規定所賦予之權利，應受保障，向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，確可提起行政爭訟即依法提起訴願、再訴願或行政訴訟，惟下級公務員對上級長官職務上所發布之命令仍不得提起行政爭訟，本號解釋，雖僅就傳統權力關係，開啟一道法律救濟之途徑，然在觀念上之突破，則無異為劃時代之創舉。蓋嗣後，公務人員於其憲法或法律上所保障之權利，因行政處分受損害時，並非不許提起行政救濟，嗣釋字第二〇一號解釋，繼續表達前述見解，即對請領退休金有爭議亦同。

(2) 考績免職處分之救濟—釋字第二四三號解釋略以，依公務人員考績法規對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，如該公務員已循復審、再復審或類此程序，謀求救濟，即視同業經訴願、再訴願程序，如仍有不服者，得行使憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟，惟如僅記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係之不利益處分，不直接影響其服公職權利，或上級機關所發布之職務命令並非影響公務員身分之不利益處分，公務員不得對之爭訟。

(3) 依考績結果所為財產上請求之救濟—釋字第二六六號解釋略以，雖依公務人員考績法所為未改變公務員身分之其他考績結果，如有不服，固不許以行政訴訟請求救濟，惟公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。

(4) 改變身分或有重大影響之行政懲戒處分之救濟—釋字第二九八號解釋略以，明示司法院為公員懲戒之最高機關，然非謂國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理，又公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。非懲戒性質之免職處分則向行政法院提起訴訟。

(5) 福利互助金請求權之救濟—釋字第三一二號解釋略以，公務人員對於福利互助金之公法上財產請求權，若有爭議，得依法請願、再訴願或行政訴訟，以資救濟。

(6) 任用復審不服之救濟—釋字第三二三號解釋略以，各機關擬

任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等，於其憲法所保障服公務之權利有重大影響。如經 依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。

（ 7 ）任用資格審查不服及對級俸審定不服之救濟－釋字第三三八號解釋略以，主管機關對公務人員任用資格審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，公務員如有不服，得依法提起訴願或行政訴訟，業經本院釋字第三二二號解釋在案。其對審定之級俸如有爭執，依同一意旨，自亦得提起訴願及行政訴訟。

（ 8 ）對公務員懲戒委員會再審議的議決不服之救濟－釋字第三九五號解釋文指出，公務員懲戒法第三十三條明確規定，懲戒案件的議決，只要符合六款決定事由者，原移送機關或受懲戒處分人得移請或聲請再審議。所謂懲戒案件之「議決」，自應包括再審議的議決在內。惟公懲會「案例編輯委員會」以再審字第一二三五號案例，將再審議議決排除在聲請再審議的要件範圍之外，對公務人員訴訟上的權利，逾越法律規定限制部分，有違憲法第二十三條法律保留原則的規定，應自解釋公布之日起不再援用。

（ 9 ）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－釋字第三九六號解釋文指出，公懲會對懲戒案件的議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，即一審確定，但該法未設通常上訴救濟制度，乃違背憲法第十六條而侵犯人民的訴訟權利，又懲戒機關成員（即公懲會委員）既屬憲法上的法官，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件的審議，也應本正當法律程序原則，讓被付懲戒人有充分的程序保障，例如採直接審理、

言詞辯論爭審級辯護制度，也就是公懲制度審理應法庭化、公開化，以確保當事人權益。

2 現行公務人員行政救濟體系如下圖：

列各處、室：

- 一、保障處
- 二、培訓處
- 三、秘書室

(2) 第三條 保障處掌理下列事項：

- 一、關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。
- 二、關於公務人員保障法規之研擬、解釋、宣導事項。
- 三、關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益保障之擬議事項。
- 四、關於公務人員再復審案件之審查及擬議事項。
- 五、關於公務人員再申訴案件之審查、擬議及協調聯繫事項。
- 六、關於各機關公務人員保障業務協調聯繫事項。
- 七、其他有關公務人員保障事項。

(3) 第七條 本會置委員十人至十四人，其中五人至七人專任職務比照簡任第十三職等，由考試院院長提請總統任命之；餘五人至七人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為三年，任滿得連任。但兼任委員為有關機關副首長者，其任期隨職務異動而更易。前項專任委員具有同一黨籍者，不得超過其總額二分之一。

(4) 第九條 本會委員會議每月舉行一次，由主任委員召集之；必要時得召開臨時會議。有關公務人員再復審、再申訴案件及公務

人員培訓政策、法規之審議決定事項，需經委員會議決定之。本委員會於審議、決定有關公務人員再復覆及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。

4 考試院擬統一公務人員救濟制度—公務人員保障法草案之主要內容與救濟體系圖

分述如左：

（1）主要內容：（註二十七：參閱八十四年五月三十一日考試院向立法院法制委員會所作公務人員保障法草案口頭報告）

1 規定公務人員保障案件，由專責機關—公務人員保障暨培訓委員會審理，該委員會之委員須超越黨派，依據法律獨立行使職權，不受干涉。並規定其與保障案件之公務人員有配偶或三親等內血親、姻親關係，或曾參與保障案件之處分或復審程序，或與保障案件有利害關係等法定事由，均應自行迴避。（草案第五條至第六條）

2 規定公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給、福利為其實體上保障之項目，並分別規定各該保障項目應受保障之基準。（草案第二條、第七條至第十八條）

3 建立公務人員權益救濟之法定程序：

A 對行政處分之救濟，以復審、再復審行之。即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，得依本法提起復審，不服復審之決定，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。如不服再復審決定者，得依規定向司法機關（行政法院或公務員懲戒委員會）請求審議。（草案第四條、第十九條至第二十三條）

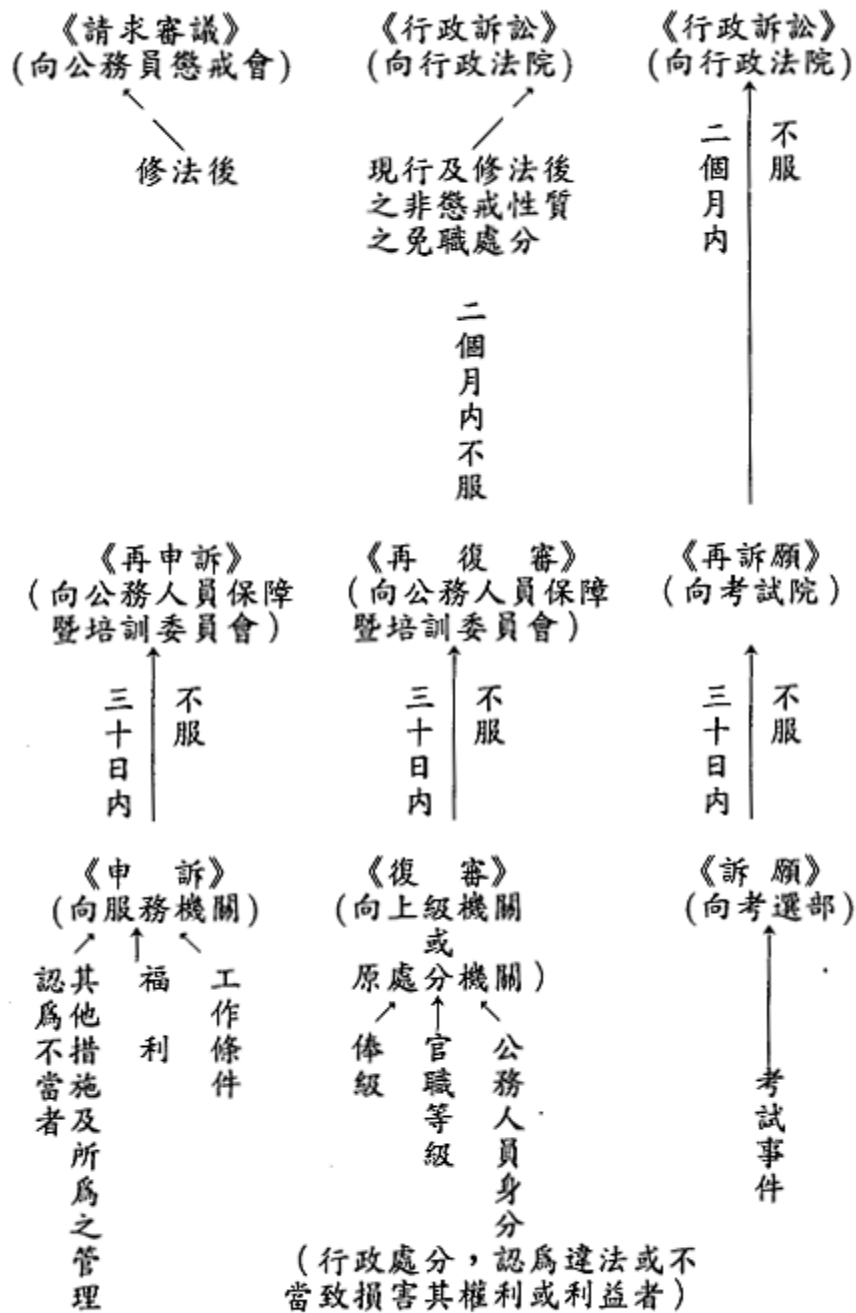
B 對於管理及福利等措施，得予申訴、再申訴。即公務人員對於服務機關所提供之工作條件、福利等措施及所為之管理認為不當

者，得依本法向服務機關提出申訴，不服服務機關之處理函後者，早於函復送達之大日起三十日內向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴。經公務人員保障暨培訓委員會所為再申訴之決定不得以同一事由復提再申訴（草案第二十四條至第二十六條）。

C 強化專責保障機關之督導力。即對於公務人員保障暨培訓委員會之決定確定後，有拘束各關係機關之效力，原處分機關有執行之義務，並應將執行情形回復公務人員保障暨培訓委員會，如不為執行，該會應檢具證據將違失人員移送監察院審查或逕送懲戒；違失人員如為民意機關首長時則處罰鍰，公布事實，以貫徹該會之執行督導力。（草案第三十一條、第三十二條）

（2）救濟體系圖：

公務人員保障暨培訓委員會成立後公務人員保障救濟體系



(註二十八)：參照立法院法制委員會審查「公務人員保障法草案」時，考試院所提供資料(84.6.5.)

5 公務人員保障法草案立法過程之爭議事項大致有二：

(1) 福利事項是否列入保障範圍：

1 肯定說（考試院）理由：

考試院與行政院於八十四年一月十日依據 立法院併案審查「公務人員保障暨培訓委員會組織法草案」及「公務人員發展中心組織條例草案」之決議所進行之協商結論，雖決定「福利」二字，現階段不列入公務人員保障暨培訓委員會組織法草案中，但依據大法官會議釋字第三一二號解釋，福利事項已屬公法上財產請求權之行使，且由於現行福利措施各機關辦理情形不一，未盡公平合理，納入法律規範後，始可朝公平合理之方向改善。因此考試院於八十四年一月十二日第八屆第二〇七次會議，已決定交銓敘部於半年內研訂相關法案，將福利事項加以明確規範，銓敘部現已依據上述決定正積極研辦中，為配合銓敘部上述研擬福利法案工作，並期充分保障公務人員權益，本法所列「福利」事項，建請仍予照案訂列。

2 否定說（行政院）理由：

A 福利措施是薪資以外，為了彌補薪資偏低所採取的一種彈性大且可靈活運用之補助性給與而非法定給與，範圍難以界定，除行政院統籌規劃辦理者外，部分機關自行辦理之項目亦多，如將之列入保障範圍，日後不無互相比較要求保障之顧慮，徒增處理上之困擾，且對於目前福利措施，基於社會資源公平分配之原則，在政策上列正逐步檢討併銷，（如眷屬實物代金，將在下個會計年度併銷完畢，眷屬重病住院補助的配合全民健保之實施，也研究要併銷），此時納入保障範圍，實有不宜。

B 考試院毛副院長與行政院徐副院長於本（八十四）年一月十日協商「公務人員保障暨培訓委員會組織法草案」獲致四項結論，其中第三項結論：「第五條有關「福利」兩字，現階段尚以不列入為宜。」並經考試院於本（八十四）年二月十日將協商結論函送立法院法制

委員會。C 嗣立法院法制委員會於本（八十四）年三月二十日審查「公務人員保障暨培訓委員會組織法草案」，參照上述考試院、行政院兩院副院長協商結論，對該草案第五條有關保障處掌理事項，決議刪除「福利」二字，並經八十五年一月九日立法院三讀通過。由於「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，已將「福利」刪除，暫不列入保障之範圍，且考試院刻正研訂公務人員福利條例，俟完成立法後，有關福利事項自可依該條例受到保障，因此，「公務人員保障法草案」第二條、第二十四條內有關「福利」二字及第十八條「福利措施」之文字，立法院法制委員會於八十四年十二月七日第三次審查「公務人員保障法」草案時，亦決議將「福利」暫不納入該法保障範圍

（2）公務人員保障暨培訓委員會是否賦予調查權

1 肯定說（考試院）主要理由是即將成立保障暨培訓委員會，類似外國之「文官法庭」，依組織法規定，委員應超出黨派獨立行使職權，其既準司法權，應賦予調查權，以查明真象，確保公務人員之權益。另考績法第十六條規定：「公務人員考績分數及獎懲，銓敘機關如有疑義，應通知該機關詳復事實及理由，或通知該機關重加考核，必要時得調卷查核或派員查核」，又同法施行細則第二十三條第三項規定：「銓敘機關受理再復審案，必要時得調閱申請人平時成績考核紀錄，或一次記二大過之詳細事實，或派員調查之」。依上述規定屬於考試權（機關）之銓敘機關，已明定具有「調查權」「查核權」，而其調查、查核之範圍為適用考績法之全國各相關機關其調查權行使之事件對象，又屬充滿行政性質之考績案件。但實施以來，並無侵犯行政權或監察權之疑慮，各機關亦均能接受。而同屬考試機關之保障暨培訓委員會為應審理再復審、再申訴案件之需

要，具有調查權，以使案件能作公平合理之決定，自亦無侵犯行政權或監察權之虞。又查各民主先進國家，其有關保障公務人員權益之機關，均具有調查權，例如美國之功績制保護委員會、英國之訴願委員會、日本人事院所組織之公平委員會等均是。為貫徹保障公務員之宗旨，保障暨培訓委員會自當比照外國公務人員保障機關之職權，賦予調查權。

2 否定說（部分立法委員）主要理由，行政權之救濟如賦予考試院保障暨培訓委員會之調查權，將會侵害行政權運作，有如其他司法機關、監察權之調查權外另一個第四權，亦有牽涉各院職權之分際，應謹慎行之，不應賦予其調查權。

3 折衷說（部分立法委員）主要在強調雖賦予考試院保障暨培訓委員會之調查權不甚要適，惟為貫徹該會確保公務人員之權益似可賦予相當了解事實真象並使原處分（決定）機關或人員願意協助與配合之職限亦屬必要，此說係折衷肯定說與否定說，

似屬允當，值得參採可免考試權與行政權間之衝突。因此立法院法制委員會於八十四年十二月七日審查公務人員保障法草案時，已決定將調查權修正為查證權，賦予該委員會得經決議派員前往調閱相關文件及訪談有關人員，使其具有瞭解案情所需之權限。
