

全球化下我國公務人員之人權保障初探 ——以「公務人員保障法」規定為例

邱華君*

《摘要》

二十一世紀最引人矚目的話題是與「全球化議題」有關者；身處任一角落的國家，以及人民各式各樣的生活層面，很難擺脫全球化的框架而不受其影響。

在人權方面，為落實一九四八年之「世界人權宣言」，聯合國於一九六六年通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，兩公約，然因政治環境影響，我國始終未能落實與之有關人權理念。為促進我國人權發展，並迎接全球化的挑戰，於民國九十八年十二月十日公布施行是「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（以下簡稱「兩公約施行法」），對於我國提昇國際人權形象，建立與世界接軌的態勢，甚有助益。本文探討的是公務人員人權，針對公務人員保障法相關法令之規定及大法官解釋，審視其是否符合人權保障的理念，並分析公務人員之實質與程序人權保障救濟內涵，建議配合修正相關法令，各級政府機關必須加強公務人員人權保障觀念及落實，以避免

投稿日期：100年5月10日；接受刊登日期：100年8月15日。

* 考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員、世新大學兼任教授。

侵害公務人員人權。

[關鍵詞]：全球化、人權、公務人員保障法、復審程序、申訴、再
申訴程序

壹、前言

公務人員與國家之間的關係過去曾強調其特別權力關係，有別於一般人民與國家間之統治權力關係。惟於二次世界大戰後，特別權力關係無論在實務上或理論上，均有大幅修正，當公務人員權利遭受違法侵害時，應賦予法律救濟之途徑，因此，公務人員之保障逐漸為各國所重視。

公務人員之保障係指對依法任用之公務人員，就其生活、工作條件、職務、身分及人事管理等項，予以適度之保障。例如俸給須維持一定之水準；公務人員非法定理由，非依法定程序，不受免職、停職等處分；如基於工作或行為因素受處分時，應給予申辯之機會；以及對於公務人員之晉用、升遷、獎懲等措施獲得公正處理等。俾使奉公守法之公務人員權益獲得合理保障，以促進人事穩定，達成公務人員永業化之目標。再者，我國當前人事行政工作，主要係依循四個構面來推行，即：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。尤其是第四項構面，公務人員權利保障體系之建立，乃在有效地維護公務人員身分權、經濟權、執行職務之保障、人事處分之公正及其他人事方面之保障等權益。

按世界各主要民主國家，如英國、美國、德國、法國、日本等國雖無單獨立法之公務人員保障法律，惟均已建立健全有效之公務人員保障制度。對公務人員之職位、身分、俸給、結社、言論權益等均有明文保障規定；同時建立公務人員申訴制度、公務員團體之協議與仲裁等制度，使公務人員之法定權益遭受損害時，得循法定程序請求救濟，有效保障公務人員之權利。然而，面對全球化來臨，以及兩公約的施行，我國人權保障已邁向新里程。本文乃以大法官解釋及公務人員保障法與相

關法令檢視人權保障是否周延，提出修法建議，期望能與世界人權保障接軌，展示我國是人權治國的理想與實踐。

貳、全球化與公務人員人權

二十世紀後期及二十一世紀的降臨，其中最受人矚目及引起最多討論的議題，毫無疑問的，「全球化」絕對是獨佔鰲頭。任何與「全球化」相關的事務，都會造成不少討論的議題。「政治全球化」政治學者海伍德（Heywood）認為全球化是為了因應相互交織的複雜網絡而生，意指我們的生活日益受到週遭所發生的事件影響，但是所做出的決策仍然與我們保持一段距離。所以全球化的特徵是：地理的距離已經逐漸喪失其重要性，領土上的界線（民族國家的邊界），也變的較無意義了（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，1999）。

學者羅哲瑙（Rosenau）認為全球化意味人類已經告別國際政治（民族國家治理）的時代，如今民族國家的行動者必須和國際組織、跨國集團和跨國社會共享全球的舞台與權力。這樣的論證將全球化視為一種多中心世界政策，其由國家社會和跨國情境的互動所形成。例如「經濟全球化」、「全球治理」、「環境保護全球化」、「全球暖化」等等，311 發生的日本大地震海嘯，造成嚴重的傷亡，包括臺灣在內的捐款救助及救援隊都前往馳援；好萊塢眾多巨星，亦展開人道捐助，這些的行動及作為，在在說明「全球化」的力道。相關的「全球化」書籍、研討會、各國領袖級之國際會議等，不計其數。當然，在「全球化」如此盛行之下，有一股力量——「反全球化」，亦對「全球化」所產生的負面效應，發動反擊。惟事實真相或未來的發展如何，孰對孰錯，不便多說；然「反全球化」的蘊釀，也是「全球化」進行結果下所發生之不爭的事實。在與「全球化」接軌的同時，臺灣也在身為國際體系下的一份子盡其義務而努力。且在全球化之競爭下，公務人員職能提昇、用人之更高彈性與靈活性、高級文官的資格與激勵培訓、薪資整體制度之彈性化、績效化、行政法人化或私營化所造成的人員身分改變、保障條款過渡設計，均以人性人權作考量。

至於人權是從人民作為一個人的觀點，而被賦予人的權利；人權具有「普遍性」和「根本性」兩個特色，「普遍性」意指屬於全人類而非特定的國家、宗教、

性別、團體和種族；「根本性」意指人權是不可以隨意奪取的。人權和公民權並不相同，人權不需要像公民權必須要依靠公民在特定社會裡的地位與自由，人權可以說是與生俱來擁有的「人的權利」。

「人權」，這個世界各國、地區共同承認，並且是自由寰宇人類最重要的且是無法讓渡（inalienable）、自願放棄（withdrawn）、非可毀損的（nonderogable）基本權利，其基本概念是平等權、讓人有生存、免於奴隸及免於迫害（政治、經濟、種族、宗教……，英美國家的憲法皆有明文）等等的權利，以及國家有進一步保障之義務，早為各國所努力維繫的目標。普世人權（universal human rights）在全球化的腳步下，更顯得其具國際化（internationalized）的力量（Munk, 2007）。臺灣早於一九六七年便已簽署「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」兩公約。後因失去聯合國代表權，故迄今尚未完成批准程序。現今全世界已有160個國家批准「公民與政治權利國際公約」；164個國家批准「經濟社會文化權利國際公約」。換言之，兩公約已成為全球的普世價值與規範。為提昇我國國際形象，建立與全球人權接軌，立法院於二〇〇九年三月三十一日三讀通過「公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），施行法」，可見政府為彰顯保障人權並落實其內涵的決心。而兩公約施行法已於二〇〇九年十二月十日正式生效。因此，公約的內容已經變成我國國內法的一部分，對於落實人權公約國內化，讓台灣人權治國理想，迎向了關鍵的一步，就人權保障的實質層面而言，台灣人權也邁向了一個新紀元。

人權的定義內涵為，作為一個人所不能缺少的權利，這些權利是作為一個人所必要的條件。作為一個人所必要條件就是人的尊嚴，基於人的尊嚴所擁有的權利就是人權。它的性質是普世性（Universality）、不可分性（indivisibility）及相互依賴性（interdependence），人權是平等的（Chou, C. C., 2002），所有人在尊嚴與權利上是平等的，權利的行使以不侵害或是妨礙他人權利的行使或享有為原則與前提條件，公務人員亦是人民，以兩公約來檢視公務人員人權內涵，自當有助於公務人員人權保障的提昇。

一、實體人權保障

（一）工作權

公務人員在人權表現上最典型是工作權，人人應有機會憑其才能自由選擇和接受的工作安排來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。工作權能夠提供收入以確保適當生活水準，是個人自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，穩定過著自己的生活。因此，工作權利是個複雜的規範或集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。同時人人享有公正和良好的工作條件，並享有同工同酬。有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他不當的限制。這些都是公務人員與國家之間形成公法上職務關係所衍生，和平對待原則獲得保護的權利。權利的主張，不僅能防止和避免不同形式的干預，同時也強調工作自由的積極面。

公務人員工作權保障，大法官著有釋字第 433 號：國家對於公務員懲戒之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係，與對犯罪行為科予刑罰之性質未盡相同，對懲戒處分之構成要件及其法律效果，立法機關自有較廣之形成自由。公務員懲戒法第二條及第九條雖就公務員如何之違法、廢弛職務或其他失職行為應受何種類之懲戒處分僅設概括之規定，與憲法尚無抵觸。至同法第十一條、第十二條關於撤職及休職處分期間之規定，旨在授權懲戒機關依同法第十條所定之標準，就具體個案為適當之處分，於憲法亦無違背。惟撤職停止任用期間及休職期間該法均無上限之規定，對公務人員工作權益不無影響，應由有關機關檢討修正，俾其更能符合憲法保障公務人員之意旨。

（二）平等權

平等權為自由與其他權利之基礎，有平等權之保障，自由及其他權利之保障，始能普遍與徹底。所謂平等，非指形式的絕對的機械的平等，而係實質的相對的合理的平等。公務人員平等權保障，大法官著有釋字第 405 號解釋：憲法第八十五條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者不得任用，明示考試用人之原則。學校職員之任用資格，自應經學校行政人員考試或經高等、普通考試相當類科考試及格。在七十四年五月一日公布施行之教育人員任用條例規

定，學校職員之任用資格應經國家考試及格，惟在該條例公布施行前遴用之學校職員，依七十九年十二月十九日修正公布該條例第二十一條規定及八十年釋字第 278 號解釋，得在並僅能在原學校繼續任職，以保障此類職員依原有關法令所取得之權益。但上開八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項竟規定其得在各學校間調任，即以立法擴張其既有權益保障範圍，使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，自與憲法規定之平等原則有違。故本解釋明示該違憲法條規定自解釋公布日起失其效力。¹

（三）財產權

其一關於公務人員請領福利互助金：人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第八十三條保障公務人員之意旨。

大法官在釋字第 312 號解釋理由書認為：行政院發布之中央公教人員福互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提公予以補助者，具有公法性質。現行司法救濟程序，既採民事訴訟與行政爭訟區分之制度，公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權，依上開意旨，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。至行政法院五十三年判字第 229 號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，不問處分內容如何，一律不許提起訴願，與上述意旨不符。²

蓋公務人員亦係人民，其私法上及公法上財產權亦應受憲法第十五條規定之保障。公務人員之財產權，不論其係基於私法關係或公法關係而發生，國家均應予保

¹ 司法院大法官八十五年釋字第 405 號解釋認為，八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項規定：「並得在各學校間調任」，違反憲法平等原則之，應自解釋公布日起失其效力。

² 司法院大法官八十二年釋字第 312 號解釋認為，公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權，如有爭議，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

障。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，遭有關機關拒絕，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。

其二關於公務人員請領養老給付：釋字第 434 號解釋以，公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度，凡法定機關編制內之有給人員及公職人員均為被保險人。被保險人應按公務人員保險法第八條第一項及第九條規定繳付保險費，承保機關按同法第三條規定提供、生育、疾病、傷害、殘廢、養老、亡及眷屬喪葬七項給付，前三項給付於全民健康保險法施行後，已列入全民健康保險。公務人員保險法規定之保險費，係由被保險人與政府按一定之比例負擔，以為承保機關保險給付之財務基礎。該項保險費，除為被保險人個人提供保險給付之資金來源外，並用以分擔保險團體中其他成員之危險責任。是保險費經繳付後，該法未規定得予返還，與憲法並無抵觸。惟被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備，此項準備之本利類似全體被保險人存款之累積。公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。³

按公務人員保險，被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產。故被保險人繳足一定年限之保險費後離職時，應皆有請求給付之權。惟前揭法公教人員保險僅規定依法退休人員有請領之權，其他離職人員如資遣、辭職、免職等等人員則未規定，自與憲法保障人民財產權之意旨不符。主管機關嗣於八十八年五月二十九日修改公教人員保險法，原條文乃按照解釋意旨修改規定於第十四條。

（四）服公職權

公務人員為公職之一種，依憲法第八十五條規定應經考試及格。又公務人員之任用，有積極資格及消極資格之限制，有別於其他基本人權，蓋其執行職務事關公益之故。前者如公務人員任用第九條；後者如公務人員任用法第二十八條之規定。

³ 司法院大法官八十六年釋字第 434 號解釋認為，舊公務人員保險法第十六條第一項關於養老給付，僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產之意旨不符，應即檢討修正。

釋字第 483 號解釋文稱：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，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。

公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「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」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬規從速檢討修正⁴。

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，此乃憲法上服公職所受之制度性保障。公務人員在同官等內調任低職等職務者，如其原敘職等尚未達年功俸最高級，然已達調任職等年功俸最高級者，依上開規定，即無法再晉敘，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，自與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。主管機關嗣於九十一年一月二十九日依大法官解釋意旨修改公務人員任用法第十八條，九十一年六月二十六日、八月二十八日分別修改公務人員俸給法及其施行細則有關規定。

二、程序人權保障

公務人員實體人權之保障，有賴憲法第十六條規定訴願權及訴訟權之程序配

⁴ 司法院大法官八十八年釋字第 483 號解釋認為，原公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定，在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用，而依舊公務人員俸級法第十三條第二項及同法施行細則第七條規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，此與憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，應從速檢討修正。

合，才能落實。

昔日人民與國家之關係分為兩大類，第一類稱為一般權力關係（Allgemeine Gewaltverhältnis），即一般人民與國家之關係，第二類稱為特別權力關係（Besonders Gewaltverhältnis），即公務員、軍人、學生等與國家之關係，並認為對於國家之行政處分，前者始有訴願權及訴訟權，後者則否。嗣經賴大法官會議之解釋，修正特別權力關係理論，公務人員實體人權始許提起訴願及訴訟。大法官會議復進而師法美國憲法規定，建立正當法律程序原則，使公務人員實體人權之行政及司法救濟之保障，更加確實完整。

（一）修正演變特別權力關係

特別權力關係，始於德國，日本及我國則相繼從之。該理論之要點為：

1. 特別權力關係為君臣存在關係者，無基本人權。
2. 依特別權力關係發布之命令，無法律保留原則之適用。
3. 依特別權力關係所為之行政處分，不得為行政訴訟之客體。

我國司法實務審理見解，即司法院解釋，早在民初，對於公務員與國家間之關係，係採前述特別權力關係理論，認為公務員受官署之行政處分，不得提起訴願或訴訟，先後有五個解釋：（1）十九年院字第 311 號、（2）十九年院字第 332 號、（3）十九年院字第 339 號、（4）十九年院第 347 號及（5）二十四年院字第 1285 號。

行政院（現稱最高行政法院）乃據上開解釋，駁回所有公務員請求對其權益遭受損害之救濟，所著判例不勝枚舉，例如 40 判 119、43 裁 7（申請復職及補發俸給）、51 判 398（懲戒處分）、52 判 101（免職處分）、53 判 229（行政處分）、54 裁 19（人事處分）、55 判 225（職務調遷）、59 判 400（任用資格審查）、60 判 357（請求復職）、61 裁 192（請求慰撫金）等等。

第二次世界大戰後，德、日等國捨棄特別權力關係理論，學者紛紛批判特別權力關係理論戕害公務員人權，大法官會議終於在七十三年五月十八日，首著終結公務人員與國家間之特別權力關係之 187 號解釋（請領退休金），鄭重宣示變更以特別權力關係為基礎之上揭解釋（司法院 19 年院字 339、24 年院字 1285），並宣告有關行政院判例（50 判 98）不再援用。惟由於解釋本身之審慎自限及行政與司

法機關之反應遲緩，經過多年，仍見墨守已被宣示變更之舊解釋及援用已被宣告不得再援用之判例，而一再拒絕公務人員請求行政及司法救濟。

於是大法官會議乃陸續著出不許公務人員提起行政與司法救濟係違憲之解釋，並再三宣示舊解釋之變更或補充及有關判例不再援用。諸如七十五年釋字第 201 號（行政處分，53 判 229 不符 73 釋 187 部分失效）、七十八年釋字第 243 號（免職處分，51 判 398、53 判 229、54 裁 19、57 判 414 等不符解釋部分應不再援用）、七十九年釋字第 266 號（依考績請求財產上給付，48 判 11 不符 73 釋 187、75 釋 201、78 釋 266 部分應不再援用）、八十一年釋字第 298 號（改變公務身分及有重大影響之懲戒處分，補充 78 釋 243）、八十二年釋字第 312 號（請求退休福利互助金等公法上財產請求權，補充 73 釋 187、75 釋 201、79 釋 266）、八十二年釋字第 323 號（任用審查不合格或降等，59 判 400 應不再援用）、八十三年釋字第 338 號（級俸之審定，57 判 414、59 判 400 應不再援用，補充 82 釋 323）、八十七年釋字第 466 號（保險給付爭議）、八十七年釋字第 469 號（無公法上請求權不再援用）、八十八年釋字第 472 號（無力繳保費不得逕行拒絕給付）、八十八年釋字第 474 號（保險金請求權時效不予適用）、八十八年釋字第 483 號（調任帶有降級或減俸之懲戒效果）、八十八年釋字第 491 號（免職應踐行正當法律程序）、八十九年釋字第 501 號（銓定職等之本俸最高級為止，有欠一致）、九十一年釋字第 546 號（重複發生之權利或法律上利益此類訴訟應予受理）、九十三年釋字第 583 號（懲處權以十年行使期間與比例原則未盡相符）、九十五年釋字第 610 號（聲請再審議之法定期間補充 87 釋字 446）、九十八年釋字第 658 號（再任公務人員退休年資採計及採計上限二年屆滿失效）等等。例：憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權。公務人員因主管機關之違法或不當之行政處分，致其憲法所保障之權利遭受損害，得循行政或司法程序尋求救濟。公務人員請領退休金，係法律基於憲法所賦予之權利，應受保障。其請求核發服務年資或未領退休金、退職金之證明，未獲發給者，自得提起訴願或行政訴訟。故謂上開解釋有關部分應予變更，判例不合部分應不再援用。⁵此乃公務人員可提起訴願及訴訟權之開端。

⁵ 司法院大法官七十二年釋字第 187 號解釋認為，公務人員請領退休金為憲法所保障之權利，其請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給，得提起訴願或行政訴訟，司

（二）踐行正當法律程序

正當法律程序（due process of law），語出自美國憲法增修條文第五條規定，而我國憲法係於第八條之人民人身自由權保障規定，除現行犯外，人民非經法定機關依法定程序，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。⁶

八十五年釋字第 396 號解釋，大法官首度揭示正當法律程序原則，此為針對公務員懲戒方面，另有二件重要解釋，一為八十六年釋字第 436 號，係對於軍事審判方面，一為八十八年釋字第 491 號，係對於公務人員懲處方面。⁷

釋字 491 號解釋理由書認為：憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。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，以法律規定由長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，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規定之意旨。關於限制憲法第十八條所定人民服公職之權利，法律固得授權主管機關發布命令為補充規定（參照司法院釋字第 443 號解釋理由書），其授權之目的、範圍及內容則應具體明確而後可。惟公務人員考績法第十二條第十項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次

法院院字第 339 號及第 1285 號解釋有關部分，應予變更，行政法院五十年判字第 98 號判例不合部分，應不再援用。

⁶ 美國實務將「正當程序保障」（Due Process Guarantee）分為「程序上正當程序」（Procedural Due process）與「實質正當程序」（Substantive Due Process）。程序上正當程序又分為憲法之正當程序與法律之正當程序。詳參湯德宗，「論憲法上的正當程序保障」，「憲政時代」，25 卷 4 期，頁 4-5。

⁷ 司法院大法官八十八年釋字第 491 號解釋認為，原公務人員考績法第十二條第二項規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，不符法律保留原則。懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分，應踐行正當法律程序。對於專案考績應予免職人員，應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與該解釋不符部分，應自解釋公布日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就構成公務人員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，不論其為不確定概念或概括條款，均須符合明確性之要求。其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認方可。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，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，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年失其效力。

（三）訴願權、訴訟權

1. 訴願權

為人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權或利益時，得請求原處分機關之上級機關或原處分機關審查該處分並為一定決定之行政救濟權。對於確定之訴願決定，尚得向決定機關申請再審。至於公務員權益之行政救濟，懲處部分另適用公務人員考績法之規定，而公務人員保障法施行後，均適用該特別法之規定。

2. 訴訟權（行政訴訟）

係人民對於政府機關之違法行政處分損害其權利或法律上之利益時，得向行政法院提起行政訴訟，惟須先經訴願程序。行政訴訟現採二級二審，對於確定終局判決尚得提起再審。

公務人員保險給付，係公務人員公法上財產請求權，依憲法保障人民訴訟權之規定，其爭議自應許其提起司法救濟，而依法本應提起行政訴訟，惟當時法制下，此種給付訴訟無法達成，為貫徹憲法為保障人民訴訟權，應許向普通法院起訴，謀

求救濟。主管機關爰於八十七年十月二十八日全面修正行政訴訟法。⁸釋字第 653 號解釋指出：「羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違，相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，檢討修正羈押法及相關法規，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。」本號解釋肯認受羈押人之行政爭訟權，並未以處分「對相對人權益有重大影響」為前提，似乎已完全排除特別權力關係在受羈押人之適用，繼釋字第 653 號解釋之後，於民國一〇〇年一月十七日再作成釋字第 684 號解釋，肯認大學學生之行政爭訟權，本號解釋文指出：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」就大學生部分，似已完全排除特別權力關係理論的適用，不限於基礎關係（身分關係）或對權益有重大影響之事項，均得提起行政爭訟。

值得注意的是，本號解釋理由書更進一步指出：「人民之訴願權及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」故如依大法官於本號解釋中的見解，公務人員之救濟權利，亦不得僅因其身分之不同而予剝奪。若然如此，現行復審程序與申訴、再申訴程序以是否「對公務人員之權利有重大影響」作為區分標準，似已有檢討修正空間。

三、美、德、日等國公務人員人權保障發展

我國公務人員保障法制實體保障及程序保障其中「申訴及再申訴」程序嗣後並無向司法機關提起救濟之機會，而實務上之判斷標準有其本身之矛盾與法理上之疑

⁸ 司法院大法官八十七年釋字第 466 號解釋認為，公務人員保險給付之爭議，本應循行政訴訟程序解決，惟現行法制無法達成，有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，而在相關法制修正前，應許公務人員向普通法院請求救濟。

慮，至於美國、德國及日本等三國公務人員之人權保障內涵趨勢如下：

(一) 美國

美國公務人員保障制度的特色在於，除了法院以外，尚有諸如功績制維護委員會、特別檢察署、公平就業機會委員會及聯邦勞資關係委員會等諸多具有獨立性質的行政委員會作為保障機構，各該機構之功能既有各自獨立，也有互相重疊之處，構成相當複雜的公務人員保障制度。各類不利人事處分中，僅限於較嚴重者始得向司法機關請求救濟，輕微者則無向司法機關提起救濟之機會。另一方面，除正式之程序外，另有由公會組織介入之苦情申訴程序，作為替代程序。

各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利人事處分：包含考績處分中較嚴重之降級與免職；以及懲處處分中較嚴重之免職、十四日以上之停職、降級、減俸、三十日以下之休職。其救濟程序有二：
 - (1) 向功績制維護委員會提起復審，如有不服，得續向聯邦巡迴上訴法院請求救濟。
 - (2) 利用公會組織循苦情申訴程序尋求救濟。
2. 懲戒處分（係由特別檢察官發動控訴並由功績制維護委員會所作成之處分，包含免職、降級、五年內不得再任聯邦公務員、停職、申誡、一千元以下之罰鍰）：得向聯邦法院提請司法審查。
3. 涉及禁止之政治活動、機關作出禁止之人事措施、機關對內告發者的報復等：向特別檢察官提出指控，由特別檢察官進行調查。
4. 機關之就業歧視。其救濟程序有二：
 - (1) 向功績制維護委員會提起復審，如有不服得向公平就業機會委員會請求審查，最後可向聯邦上訴法院請求審查。
 - (2) 亦可直接向公平就業機會委員會請求審查，如有不服可向聯邦上訴法院請求審查。
5. 不公平之勞動行為：得向聯邦勞資關係委員會提出苦情申訴。

(二) 德國

德國公務人員保障組織計有：公務員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會及

法院等。德國公務人員之救濟程序其特色在於：1. 對職務命令有特殊之命令異議制度。2. 對調職處分有充分之保障。3. 公務員得對機關所有之人事行為提起司法救濟，有差別者僅在訴訟類型之不同。例如：調職處分影響官等者係行政處分，可提起撤銷訴訟。如未影響官等者，並非行政處分，仍可提起一般給付之訴。4. 二〇〇一年修正懲戒法後，已廢除聯邦懲戒法院等。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 機關基於職務關係所為之任何行為，不以行政處分為限（惟職務命令與懲戒另有其他的救濟方式），均可循以下兩種方式救濟：

(1) 訴願（包含撤銷訴願、課予義務訴願、給付訴願、確認訴願等）→行政訴訟（包含撤銷訴訟、課予義務訴訟、給付訴訟、確認訴訟、一般形成訴訟等）。

(2) 亦得向民意代表、上級長官、公務人員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會等提起請願、申訴、及異議等非正式的救濟程序。

2. 職務命令之救濟方式為：

(1) 命令異議制度：公務員如認為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申告。若上級長官肯認命令之合法性，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。但如該職務行為係刑法上之可罰行為、秩序罰上之可罰行為或侵害人性尊嚴時，該公務員仍不得免責。另如命令雖屬合法，但不合目的時，應履行其諮商義務，但沒有拒絕執行之權利。

(2) 向法院提起確認訴訟：如違法之職務命令侵害公務員個人之法律地位，而不能經由命令異議程序除去該義務者，應得提起確認訴訟或給予暫時權利保護。

3. 由行政機關主管長官所為之懲戒（僅能作成申誡、罰鍰、減俸及減少退休金之懲戒處分）：提起撤銷訴願→向各邦地方行政法院提起撤銷訴訟→向各邦高等行政法院提起事實審上訴（須經高等行政法院許可）→向聯邦最高行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

4. 由地方行政院所為之懲戒（德國於二〇〇一年修正懲戒法前，原設有聯邦懲

戒法院作成懲戒處分，類似我國之公懲會，修法後已廢除聯邦懲戒法院，改由地方行政法院設懲戒專庭為之）：向高等行政法院提起事實審上訴（毋須經許可）→向聯邦行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

（三）日本

日本公務人員保障之組織主要為人事院與法院。日本公務人員救濟程序之特色在於：1. 分為不利益處分、工作條件相關措施及公務災害補償等三種救濟類型，兼顧不同之救濟需求設計救濟程序。2. 除不利益處分之聲明不服，得就法律問題再向法院提起訴訟以外，工作條件與公物災害補償均僅能向人事院提出救濟。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利益處分，包括（1）懲戒：免職、停職、減俸、申誡。（2）分限：免職、休職、降任、減俸。（3）其他違反公務員本意對公務員構成顯著不利益之處分：如轉任、調任等。其救濟程序為「不利益處分之聲明不服」：公務員得於六十日內向人事院聲明不服，由人事院組成公平委員會審理。公務員對於人事院之判定，就法律問題不服時，得提起訴訟。
2. 工作條件相關措施，包含：（1）俸給、待遇。（2）服勤時間、休息及休假日。（3）升任、降任、轉任、免職、休職及懲戒之基準。（4）關於勞工安全、衛生及災害補償事項。（5）關於公務員團體之組成、加入及交涉事項。公務員對於服務機關之工作條件相關措施不服時，得向人事院提起救濟，由人事院自行或組成苦情審查委員會審查。人事院認為無理由時，駁回之；人事院認為有理由時，自行或向有關機關建議採取一定之措施。
3. 公務災害補償，包含：（1）療養補償。（2）休業補償。（3）傷病補償年金。（4）障害補償（殘障補償）。（5）介護補償（照護補償）。（6）遺族補償（遺屬補償）。（7）葬祭補償（喪葬補償）。其救濟程序為：由公務員先向服務機關請求，公務員對服務機關之災害認定、療養方法、補償金額等不服時，得向人事院提出申訴，由人事院組成災害補償委員會審查。

參、我國公務人員保障法之規定

一、公務人員保障法之人權保障分析

公務人員保障法（以下簡稱保障法）係考試院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權益保障之規定，以健全人事法制所研訂。該法草案經完成立法程序，而於民國八十五年十月十六日公布施行，雖完成了公務人員權益保障之統合性規範，惟該法施行後不久，即遇上有關行政救濟法規之大幅變革，如訴願法修正刪除再訴願程序、行政訴訟法改採二級二審制，加以以行政程序法之施行，公務人員保障法原有之三十五條條文，實已不足以應付日漸繁複之保障事件。公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓會）為能建構完整之公務人員救濟體系，充實其相關實體規定，以確保公務人員權益，激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展，經積極研修該法之規定，完成立法程序，並於九十二年五月二十八日經總統明令修正公布施行，對公務人員的保障有進一步的深化。現行公務人員保障法共計 104 條條文，區分為 8 章，而依其內容觀之，我國公務人員保障法的設計，按基礎關係及管理關係的二分法理論架構，予以規範。重要內容分述如下：

（一）實體保障項目

公務人員保障法之實體保項目，依保障法第二條規定，係以公務人員之「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」、「管理措施」等有關權益為範圍，該 5 種保障項目，於同法第二章第九條至第二十四條列為專章，並有原則性之宣示。上開保障項目中，雖未明列「福利」事項，但依司法院釋字第 312 號解釋：「依據法令請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自得依訴法或行政訴訟程序請求救濟」之意旨，有關「福利」事項之爭議，仍可依保障法所定程序請求救濟。

(二) 程序保障

1. 復審程序

公務人員依保障法第二十五條第一項之規定：「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，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。」是「復審」係以「行政處分」為標的，亦即公務人員起復審不服之標的應以具備行政處分要件始足當之。

目前實務上對可提起復審之事件，主要係參照行政程序法之規定及司法院歷次有關公務人員受處分得否提起行政爭訟之解釋意旨予以認定，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 187 號、第 201 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 243 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處分（釋字第 266 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 312 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 323 號）、對審定之俸級有爭執（釋字第 338 號）、離職公務人員不得請領公保養老給付，影響其財產權（釋字第 434 號）、義務役軍人服役年資併計公務員退休年資（釋字第 455 號）、調任帶有降級或減俸之懲戒效果（釋字第 483 號）、免職應踐行正當法律程序（釋字第 491 號）與比例原則不符（釋字第 583 號）、再審聲請應知悉判例確定之日起算（釋字第 610 號）等事項，故提起復審，係以有足以改變公務身分關係或於公務員權利有重大影響之事件並對外發生效力之行政處分，或基於公務員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等作為復審之標的。另為明確界定非現職公務人員基於其原任公務人員身分所生之請求權遭受侵害時，仍得依本法規定提起復審，爰於保障法第二十五條第一項後段明定之。

另公務人員已亡故者，其遺族就該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，以往係依訴願程序處理，為免割裂有關公務人員權益爭執事項之救濟程序，並統一有關公務人員權益爭執事項之救濟，保障法第二十五條第二項，明定公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依保障法規定提起復審。茲將公務人員復審之標的表列如下：

表一 復審標的表

序號	事件類別	標的內容
1	任用	包括：任用、派任（用）、僱用、轉任、調任（限對權利有重大影響者）、再任等事項。
2	俸給	包括：俸給、薪給、加給、扣薪（降薪、罰薪）、待遇支給、提敘薪級（給）等事項。
3	考績	包括：考績（成）審定、補辦考績、考列丁等、考績（戊）升等、註銷考績、考績晉敘等事項。
4	退休	包括：退休（金）、退職（金）、退休補償金、購買年資、退休年資、退撫基金、撫慰金等事項。
5	資遣	包括：資遣（費）、資遣年資等事項。
6	撫卹	包括：撫卹金、撫卹補償金事項。
7	涉訟輔助事件	包括：涉訟輔助（費）事項。
8	公法上財產	係指：除上述 1 至 7 事件中涉及公法上財產之事項外，其他公法上財產事件而言。例如：各項津貼、各項獎金、福利互助、補助款（費）、訓練進修費用、加班費、差旅費、慰問金、優惠存款、公保給付，及上述各項之賠償、追繳或扣抵費用等事項。
9	停（復）職	包括：停職、復職、留職停薪等事項。
10	辭（離）職	包括：辭職、離職、辭（離）職證明等事項。
11	免職	包括：免職、解聘（僱）、解職等事項。
12	其他	係指：性質上無法歸類上述事件之事項而言。例如：休職年資、久任年資、服務年資證明、實務訓練、升官等訓練、受訓資格等等。

備註：基於保障事件大都與人事法規有關，故本表內之事件類別係以人事法規之名稱為準據，如無適當法規為準據時，則歸類其他事件。

資料來源：保訓會（2010：124）。

2. 申訴、再申訴程序

公務人員依保障法第七十七條第一項規定：「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。」所稱「服務機關所為之管理措施」，係指機關為達行政目的所為之作為或不作為，除屬復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之；所稱「服務機關有關工作條件之處置」，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；是公務人員對上開服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認有不當致影響其權益者，始得依申訴程序就具體個案提起救濟。公務人員提起申訴時，仍應依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體之事實內容為限。又服務機關之行政規則，因其係依權限或職權為規範機關內之秩序及運作，所為一般、抽象之規定，尚非具體之管理措施，故依法不得據以提起救濟。

公務人員不服申訴函復如擬提起再申訴，依保障法第七十八條第一項後段規定，應遵守三十日之法定不變期間，且再申訴書須於上開期間內送達保訓會（可網路先申請），並非以郵戳為憑，逾期則該申訴事件即歸於確定，所提之再申訴，將會被以程序不合法不受理。

又依保障法第八十一條第一項規定，服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起三十日內，就請求事項詳備理由函復，必要時得延長三十日，並通知申訴人。逾期未為函復，申訴人得逕提再申訴。故申訴人於該申訴之處理期限經過後，未獲服務機關函復者，自亦得逕向保訓會提起再申訴。

表二 保障事件救濟程序比較表

項目 \ 類型	復審		申訴	再申訴
標的	行政處分		管理措施、工作條件之處置	管理措施、工作條件之處置及申訴函復
法定救濟期間	30 日		30 日	30 日
提起救濟方式	保障法第 43 條		保障法第 80 條	保障法第 80 條
受理機關	由原處分機關轉送保訓會		服務機關	保訓會
調處	無		無	可進行調處
受理機關之處 理期限	3 個月內作成復審決定， 必要時得延長 2 個月		30 日內函復，必要 時得延長 20 日	3 個月內作成再申訴 決定，必要時得延長 1 個月
進一步的救濟 程序	行政訴訟	再審議	再申訴	不得再救濟

資料來源：國家文官學院課程講義（2010：440）。

（三）問題與建議

1. 公務人員與國家是公法上職務關係，公務人員保障法之保障對象、適用對象及準用對象之區分方式是否有必要之檢討修正，期使保障制度更形周全。

保障法係為保障公務人員之權益而制定，依保障法第三條第一項規定，保障法之適用對象，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。同法第一〇二條則列舉準用對象，均以常務人員為範圍，因國家賦予上開人員應盡的義務較其他「與國家處於公法上職務關係之人員」為重，給予相對的法律保障是必要的，其他人員的相關權益，相關法令亦有規定，考量權利與義務是相對的，應檢視保障範圍時宜性。建議保障法之保障對象第三條第一項及第一〇二條明定之人員可作適時合理修正。

2. 服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理，是否應列為保障事項？

保障法所保障者，為公務人員身分、官職等級、俸級、工作條件、管理措施等有關權益。以上公務人員權益，與服務機關之作為或不作為有直接關係。

而性騷擾事件之發生，應屬機關之作為或不作為所導致，建議將「服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理」列為保障事項較為適宜。

3. 有關行政處分或管理措施常有及於第三人效力，有利害關係人存在之情形，是否應建立參加制度，以期權益救濟更形周全。

依「行政訴訟法」第四十一條規定：「訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定者，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟」、第四十二條規定：「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加」。是以，基於維護第三人或利害關係人權益之考量，引進參加制度應有其必要性。建議行政處分或管理措施如有及於第三人效力，或有利害關係人存在之情形，可參照行政訴訟法第四十一條至第四十八條之規定建立參加制度增列其條文，以期權益救濟更形周全。

4. 對於司法救濟之再議、再審、非常上訴等程序得否給予涉訟輔助，因未有明文致易滋生疑義；另濫用司法救濟者，亦尚乏明文禁止之規定，是否宜增訂對於濫用權利者不予涉訟輔助之限制。

公務人員因涉訟提起再審、非常上訴等程序雖屬罕見，惟實務上律師事務所收費標準仍比照一般審級，於「公務人員因公涉訟輔助辦法」中明訂上開程序得予訴訟補助，可落實保障公務人員權益之立法意旨。建議可對司法之再議、再審、非常上訴等程序予以涉訟輔助費用。

5. 復審程序是否亦應有調處制度之適用？再申訴決定後是否應增加可申請再審議之例外救濟途徑？

調處制度有助早日調和化解公務人員與機關間之爭執，對雙方皆屬有利，建議修法於復審程序中亦應有調處制度之適用。保障法第七十七條規定，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，得提起申訴、再申訴並可申請調處。考量申訴、再申訴之標的，相較於復審、復審之標的，對公務人員權益之影響雖較大、但為有效解決爭執，復審亦可調處，再申訴均以保訓會為終審決定，基於為充分保障公務人員之權益，建議修法於復審程序亦可有調處制度之適用，再申訴決定後可增加再審議之例外救濟途徑。

二、我國公務人員人權保障發展趨勢

傳統特別權力關係下的公務人員、軍人、學生及受刑人等，基於其與國家間的緊密連結程度與特殊的身分地位，其實體上權利與義務確實應與一般人民作不同之考量，但仍應受法律保留原則之拘束（授權明確性的要求可較為寬鬆，容許使用較多的不確定法律概念）；又其訴訟權與一般人民同受憲法之保障，不能剝奪，惟法院在審理時，得適度尊重機關或學校之判斷餘地及裁量空間。此種特殊關係，今日似宜稱為「特別法律關係」或「公法上的特別連結關係」，傳統特別權力關係的論理，已應予揚棄。

釋字第 684 號解釋與釋字第 653 號解釋相同之處，在於均肯認特別權力關係下之相對人得向法院提起救濟，而不以「處分對權益有重大影響」為前提。換言之，在法治國的思想下，任何侵害權利之舉，均非「無足輕重之事」，人民只要感受到權利遭受侵害，即得向法院提起救濟，而無待「影響重大」。釋字第 653 號解釋理由書即謂：「基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容，不得因身分之不同而予以剝奪。」析言之，訴訟權之核心在於保障人民有「向法院提起訴訟之權利」（至於審級制度等則非訴訟權保障之核心），不得「僅因身分之不同而予剝奪」。現行實務上申訴、再申訴案件沒有提起司法救濟之機會，實已侵犯公務人員訴訟權之核心範圍。

另外值得注意的是，實務上似乎認為「工作條件與管理措施乃機關內部之行為，應循申訴、再申訴程序救濟，僅屬合目的性之審查，不及於合法性之審查，不得對行政法院起訴。」姑不論合法性與合目的性之界線已日趨模糊，違反平等原則、比例原則等情形已屬於違法之範疇，僅已單純違反法令規定而言，人事法令中對於許多管理措施之作成，亦設有一定之實體與程序要件，倘服務機關違反法定之實體與程序要件，實已屬違法之範圍，非僅不當而已。例如：服務機關欲對公務人員作成記一大過之懲處，實體上應符合公務人員考績法施行細則第十三條第一項第二款之規定，程序上依考績委員會組織規程第三條之規定，應經考績委員會組織通過，故行政法院對之並非不能行使合法性審查。

依公務人員保障法第二十五條之規定，復審之程序標的為「行政處分」，而依

保訓會與行政法院之實務見解，此處所指之行政處分除受一般行政法上行政處分概念之拘束外，並應參酌司法院大法官解釋所建立之三項標準：「足以改變公務人員身分、對公務人員權利有重大影響、基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」，如不符此三項標準者，即非行政處分，僅能循申訴、再申訴程序救濟，無提行政訴訟之機會。

然而，姑不論上開標準是否妥適，現行保訓會對於「復審標的」與「申訴、再申訴標的」之區分，亦非與上開見解完全合致，而產生有若干矛盾的情形，茲分述如下：

1. 在「足以改變公務人員身分」方面

人事行政實務上足以改變公務人員身分之處分，計有公務員懲戒法之撤職、公務人員任用法或考績法之免職、試用成績不及格之解職、公務人員退休法之命令退休與資遣，以及對公務人員之辭職所為辭職照准之處分等，依現行實務見解，均得提起復審與行政訴訟救濟。

然而，服務機關對於聘用人員所為之解聘、停聘及不予續聘，同屬「足以改變公務人員身分之處分」，保訓會卻認為僅能提起申訴、再申訴，明顯違反大法官解釋所建立之三項標準。保訓會之理由，係認為聘用人員與服務機關間之關係為行政契約關係，故服務機關所為之解聘、停聘及不予續聘，僅係契約上之意思通知，並非行政處分，不得提起復審。

造成此一矛盾現象的原因在於，依實務見解的脈絡，保障法第二十五條行政處分之概念，除須符合大法官解釋所建立之三項標準外，亦須符合行政法上對於行政處分概念之理解，在此雙重限制之下，導致對公務人員訴訟權利的不當限縮。再者，關於解聘、停聘及不予續聘之法律性質，最高行政法院九十年七月份第一次庭長法官聯席會議已作出決議，認為解聘、停聘及不予續聘屬於行政處分，保訓會似宜重新考量解聘、停聘及不予續聘之救濟途徑，改以適用復審程序為宜。

另外是有關「量變導致質變」的問題。公務人員在遭受平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）時，雖得提起申訴、再申訴，但無法向法院請求救濟。而當平時考核獎懲抵銷累積達二大過時，依公務人員考績法第十二條第一項之規定，年終考績應列丁等，此時公務人員固得就丁等之考績提起復審與行

政訴訟，但此時復審與行政訴訟程序僅得就「平時考核獎懲抵銷是否已累積達二大過」作形式上的審查，卻無法就「平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）是否合法妥當」作實質上的審查（因懲處已確定）。如此一來，將使法院僅能就「改變公務人員身分」之處分作形式上的審查，無異於架空法院之審查權，違反權力分立，並侵害公務人員之訴訟權。此種情形，在公務人員於試用期間平時考核懲處累積達一大過而應予解職時，亦有相同之問題。

在公務人員就考績丁等之免職處分提起救濟時，基於法安定性之原則與行政處分構成要件效力之法理，法院確實不得再就已確定之各該懲處（申誡、記過、記大過）為實質上審查。故而，在法制上應考量的作法是，在服務機關作成各該懲處處分時，即先給予公務人員提起司法救濟之機會。如此一來，雖在嗣後考績丁等之免職處分中，法院僅能為形式上審查，但因先前已給予公務人員就懲處處分提起司法救濟之機會，公務人員仍享有充分之訴訟權保障。

2. 在「對公務人員之權利有重大影響」方面

所謂「對公務人員之權利有重大影響」乃一不確定法律概念，本身有其判斷上之困難。例如：考績丙等之評定，將使公務人員不能晉敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，影響日後陞遷之權益，並嚴重打擊公務人員之工作士氣，然現行實務見解認為「影響權利並非重大」，僅能循申訴、再申訴程序救濟。又公務人員記一大過懲處者，依公務人員考績法第十三條之規定，年終考績不得列乙等以上（即應列丙等或丁等），同樣在事實上對公務人員之權利有重大影響，卻僅能循申訴、再申訴程序救濟。反之，例如公務人員向服務機關請求陞職遭否准，或對「陞職之處分」不服，或「申請降調遭否准」，或申請縮短實務訓練遭否准等事件，對公務人員權利之影響難謂已達「重大」程度，反而得提起復審，實有矛盾之處。

再者，依保訓會之見解，公務人員向服務機關申請陞職而遭否准，得循復審程序提起救濟，但公務人員參加他機關之公開甄選（甄選之職務較現職為高，實質上係屬陞職），經錄取後他機關來函商調，而服務機關拒絕商調者，該公務人員僅得循申訴、再申訴程序救濟，亦有矛盾之處。

3. 在「基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」方面

舉例而言，曠職註記、記一大過及考績丙等之評定，將使公務人員不能晉

敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，顯已侵害公務人員之公法上財產請求權，何以不能提起復審？

或謂，因考績丙等之評定使得公務人員不能請領考績獎金，是公務人員之公法上財產請求權「間接」受損害，而非「直接」受損害，是先有「考績丙等」之評定，始依公務人員考績法第七條之規定發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，故並未「直接侵害」公務人員之公法上財產請求權。

對此一說法，頗受質疑。蓋考績丙等之評定，係在法律上當然發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，並無任何例外，應係「直接侵害」而非「間接侵害」公務人員之公法上財產請求權。從另一個角度觀察，如謂考績評定與法律效果為「間接」關係，那麼「考績丁等」與其法律效果「免職」間應亦係「間接」關係，換言之，「考績丁等」僅間接侵公務人員之身分權，那為何現行實務見解容許公務人員就考績丁等提起復審與行政訴訟？實乃自相矛盾。

又實務見解另有重財產權而輕其他權利之問題。如學者林明鏘氏指出：「有關公務員之財產請求權遭受不法損害時，依大法官釋字第 312 號解釋所建立之原則，即不分公法上財產請求權之種類或數額高低或是否有重大影響，皆得依訴願程序及行政訴訟程序請求救濟，與身分保障權利僅限於有重大影響者始得向司法機關請求救濟，有明顯之差異，是否重財產而輕身分？容有商榷之餘地。按司法救濟在實際上凡公務員權益遭受侵害時，應即給予無漏洞之司法救濟，始符合憲法保障人民訴訟權之本旨，按「有權利，即有救濟」，乃現代法治國家的基本要求。」

舉例而言：新台幣數百元之差旅費爭議，因侵害公務人員之公法上財產請求權，得提起復審；惟記一大過之懲處處分，除影響公務人員陞遷權益外，亦影響公務人員之名譽權，僅得提起申訴、再申訴，似有重財產權而輕忽其他權利之嫌。

三、兩公約與「公務人員保障法」規定相關部分

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」明確指出人權係自由、正義與和平之基礎，和聯合國的「維護和平」以及「保護人權」兩個目的

接軌：同時確認人權源於天賦人格尊嚴，源於自然法，不是僅產生於國際法的一般原則，聯合國的會員國皆負有對人權普遍尊重和遵行的義務。按照條文內容，可呈現不同的原則，以下就與公務人員保障法及相關法令間之權利義務規定有諸多涉及，謹以重點整理如下（李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤，2010）：

（一）《公民與政治權利公約》

1. 基本義務及平等權：在第二條及第三條，有明文規定締約國之義務與男女權利一律平等。

第 3 條規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」確保男女平等之權利。

「聯合國憲章」前文強調男女權利的平等，從法律面和現實面反對針對女性的歧視是聯合國人權工作的重點。「公民與政治權利國際公約」有許多條文強調性別平等：第二條第一款規定一般性對歧視的附屬性禁止；第四條第一款、第二十四條第一款和第二十五條規定具體性對歧視的禁止；第二十三條第四款規定配偶之間平等的具體要求；第二十六條規定一般性的平等權利以及對歧視的禁止（含性騷擾）。

2. 權利之限制：第四條，國家正式宣布緊急狀態危及國本，所可採取之必要限度及應負之義務；第五條，超越權利限制範圍之限制。

3. 生命權

生命權是首要的人權，因為若此項權利得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義。因此，即使在社會緊急狀態威脅到國家生存時，生命權仍是不可減免的權利之一。

基本上，第六條第二款明確要求締約國透過法律保護生命權，但生命權的法律保護是相對的，因為國家立法機關在履行此一義務時，具有寬濫的自由裁量權。

4. 人身自由及逮捕程序

人身自由是最古老的基本權利之一，早於一二一五年「大憲章」中，即可發現。人身自由作為基本權利，並不是要完全廢除剝奪自由的國家措施，而是要建立一種程序性保障；並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成任意的和非法

的剝奪。

除非依照法律所確定的根據和程序，任何人不得加以任何逮捕或拘禁、任何人不得被剝奪自由。「逮捕」和「拘禁」只有在「依照法律所確定的根據和程序」進行且非出於任意時，才能允許依此剝奪自由。根據法律規定剝奪自由的情況，不能明顯地不成比例、不公正或不可預見；進行逮捕的具體方式不能是歧視性的，且該逮捕的具體情形必須是適當和符合比例原則。

5. 被剝奪自由者及被告之待遇

本條涉及第七條人格完整性的權利與第九條人身自由的權利。傳統上，人身自由的權利只限於保護個人免受任意逮捕，因此並不包含任何有關犯人待遇的義務；另一方面，禁止酷刑一般被理解為一項避免國家干預的個人權利，這意味著國家沒有義務採取積極措施保障人道的待遇。其結果是，傳統的人權往往缺乏在被拘禁條件下獲得最低標準人道待遇的權利。

僅違反第十條，但並不構成第七條的不人道待遇者，其典型例證是「完全與外界隔絕」的拘禁，以至於連最近的親屬都不知道該人在何處。另外，在惡劣環境下的單獨禁閉可能構成第十條規定的不人道待遇，同時也可能違反第七條，對不人道待遇禁止。

第十條包括國家保證採取某些行動的積極義務，所以無論財政狀況如何困難，國家必須確立符合人道待遇的最低標準的拘禁條件。最後，第十條所要求的人道待遇，須達必要的「尊重其固有的人格尊嚴」的程度，此點則超出第七條僅禁止不人道待遇的規定。

6. 接受公平審判之權利

任何被指控犯有刑事罪行的人，都有權享有的最低標準保障，根據「公民與政治權利國際公約」第十四條第一項規定：「在判定對任何人提出的任何刑事指控，或確定他在一件訴訟案中的權利及義務（rights and obligations in a law）時，人人有資格由一個依法設立的合格（competent）、獨立（independent）及公正的審判庭（tribunal）進行公平（fair）及公開（public）的審訊。」此為公正審判之首要制度保障。這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。

至於刑事審判中對被告的最低限度保障方面，「無罪推定」是一公正審判

的基本原則。一個人「在未依法證實有罪之前」，即直到最後的上訴之後，定罪判決生效之前，都有此項權利。法官只有在對被告有罪沒有合理的懷疑時，才能判個人有罪。即法官在進行刑事審判時，不能事先有被告有罪或無罪的先入之見。

7. 法前之平等

平等原則與自由原則都影響和激發人權概念。「人人在法律面前平等」的權利，並不導致任何實質性平等的權利要求，而是僅導致有關「現行法律應當以同樣的方式適用於所有受其管轄的人」這一形式上的權利要求。並非任何一種區別對待都是歧視性的。只有當一個差別待遇沒有建立在合理和客觀的標準之上的情況下，才構成歧視。因此，法律面前的平等權不是針對立法，而是專門針對法律的實施。它在實質上指的是法官和行政官員在實施法律的過程中，不得有專斷行為。

(二) 《經濟社會文化權利國際公約》

1. 工作權

人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。本公約各締約國為充分實現這一權利而採取的步驟，應包括技術的和職業的指導和訓練，以及在保障個人基本政治和經濟自由的條件下達到穩定的經濟、社會和文化的發展，和充分的生產就業計畫、政策和技術。

工作權係指能夠提供收入以確保適當生活水準；工作權也是獨立的基礎，工作是相關個人的自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，此外，工人亦可透過自由工會來保護自己的利益。

就工作權而言，此項權利是個複雜的規範式集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。

2. 工作條件

本公約各締約國承認，人人有權享受公正和良好的工作條件，特別要保證：最低限度給予所有工人下列報酬：公平的工資和同值工作同酬而沒有任何歧視，特別是保障女性享受不差於男性所享受的工作條件，並享受同工同酬；

保證他們自己和他們的家庭，得有符合本公約規定的過得去的生活；安全和衛生的工作條件；人人在其行業中，有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他考慮的限制；休息、閒暇和工作時間的合理限制，定期給薪休假以及公定假日報酬。

3. 勞動基本權

人人有組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利，只受有關工會的規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及在民主社會中，為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。

本條不應禁止對軍隊或警察或國家行政機關成員的行使這些權利，加以合法的限制。

4. 社會保障

本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。社會保障必不可少，尤其當個人不擁有必要的財產或由於失業、年老或殘障，而不能透過工作獲得適當生活水準時。

5. 對家庭之保護

本公約締約各國承認，對作為社會的自然和基本的單元之家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給予儘可能廣泛的保護和協助。結婚必須經男女雙方自由同意。對女性，在產前和產後的合理期間，應給予特別保護。在此期間，對有工作的女性，應給予有薪休假或有適當社會保障福利金的休假。

6. 教育之權利

人人有受教育權利。教育權也是經濟和社會權利中的基本要素。教育變得日益重要，旨在最適宜地使用財產，以確保適當生活水準；旨在獲得令人滿意的工作和在工作中發揮出色；旨在得以最理想地使用源自財產、工作或社會保

障的收益，以達到適當生活水準。此外，教育還應有助於創造性參與社會生活、參與全面的文化發展和促進尊重人權以及建立基於法律的世界秩序。其中包括教育自由和學術自由的各個方面的教育權，則構成當代人權法的基本部分。然而，教育權通常是被視為一種文化權利，但它同時也與其他人權密切相關。

「人權無國界」的理念經常受到傳統國籍觀念的干擾牽絆，致使人權因著地域不同而呈現出差異。在全球化的今天，特別應予反思改進。

全球化的特色是什麼？虛擬的網際網路無遠弗屆，固已毋庸多論，即在實體世界，隨著交通運輸的發達，以及社會經濟型態的改變，不論是觀光旅遊、求學就業、嫁娶婚配，還是投資移民，全球人、貨的準點、快速、密集「移動」，可說已達到史上空前全面的程度。

反觀我們的人權觀念，如果質諸台灣本是一個以大陸移民為主的社會，那就更令人擲筆喟嘆了。對於外國人人權保障、新移民的人權議題，全球移工、外籍新娘、大陸配偶等等，我們離「人權無國界」的境界，可說還有漫漫長路要走。

具體來說，要與國際人權接軌，多邊公約要有系統地國內法化；同時，要全面檢討國內法，且持續強化超國界法律思維等等，都是亟待努力的要項。

四、相關案例的檢視與建議

「兩公約」乃屬於具體人權之實踐，我國自應本於人權的精神具體實踐。惟現行公務人員人事法制中，尚有部分法律或者實際之操作不符合「兩公約」之規定。茲以大法官釋第 396 號及第 485 號解釋為例，分析如下：

（一）懲戒無上訴制度？懲戒之程序及機關未有詳細規定

憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現，惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨不符。司法院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保

障之核心內容，不容剝奪。保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。

憲法所稱之司法機關，就其狹義而言，係指司法院及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員為大法官與法官。公務員懲戒委員會掌理公務員之懲戒事項，屬於司法權之行使，並由憲法上之法官為之。惟懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及司法院釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，包括組織與名稱，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。

綜上建議，法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護，懲戒案件之審議，雖有一定程序。但未分別對懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，明確之規定，為貫徹憲法上對公務員權益之保障應就整體懲戒制度作合理修正。

（二）眷村改建條例等法規就原眷戶之優惠規定？

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款，對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，其立法意旨與憲法第七條平等原則尚無牴觸。

惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之

分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。

綜上建議，眷村改建對社會經濟、福利制度等產生衝擊，且攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，憲法平等原則考量，應適時就有關條例適用對象、優惠方式額度作檢討修正。

肆、結語

公務人員保障法是公務人員權益保障行使的依據，而兩公約是人權公約，為放諸四海皆準之國際公約，世界各國在此原則下，更有遵守之理。是以，全球化時代已降臨，世界的距離越縮越短；國家間的關係越趨緊密；人員間的流動增加、資訊交流異常迅速；地球上每個角落發生的事件，很快的就會到達每個人的眼前。臺灣面對此變遷如此快捷的時代下，惟有調整好自己的腳步，設想任何可能的問題，提出各種不同的因應方式，如此一來，才能有足夠的空間與時間，應付橫亙在我們跟前的困境。公務人員人權理念的延伸、實踐保障等，更清楚地是你我無法迴避的 Goodhart M. (2009)，雖然「公務人員人權」保障制度已建立良好基礎，但也面臨全球化人權的挑戰，除建議「公務人員保障法」及相關法令應配合實質程序人權保障修法外，各級政府機關必須要加強人權保障觀念及落實。以避免受到外在政治輿論壓力，如違反法律正當程序或比例原則規定侵害公務人員人權。

因此，公務人員本身人權受保障外，自應建立人權基本觀念，尊重並保障人民的權益。公務人員擔任國家執法重責，應該對於人權有所認識與了解；執法時應尊重人權並依法行政，執法公平、公正，以避免侵害人民權利。

參考書目

李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤（2010）。**聯合國人權兩公約與我國人權發展**。
台北：永然。

楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，Adrew H. 著（1999）。**政治學新論**（重譯
本1版），台北：韋柏文化。

Chou, C. C. (2002). *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2nd Ed.), Ithaca:
Cornell University.

Goodhart, M. (2009). *Human Rights: Politics and Practice*. New York: Oxford University.

A Study of the Protection of Human Right in Taiwan under the Globalization Trend: Based on the Civil Service Protection Act

Hwa-Jiun Chiou^{*}

Abstract

The hottest topic in the 21st century is globalization. All life-styles in every corner on earth, every kind of life style is all under the frame of globalization and cannot escape from the effect come together.

In terms of human rights, to carry out the Universal Declaration of Human Rights, the UN had passed the International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. However, for political reasons, Taiwan is still unable to fulfill the ideas in these two covenants. To promote the idea of human rights, and to face the challenge of globalization, two Rights and Enforcement Acts went into force on December 10, 2009.

To face the challenge of globalization, many governments are making their utmost efforts. The remedial measures for protecting human rights are also being developed in response to the trend. This paper discusses how to protect human rights in the age of globalization, particularly the relevant but

^{*} Commissioner of Civil Service Protection and Training Commission; Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

rarely raised problem of public servants' human rights. To understand whether the protection of public service human rights is in agreement with two Rights Covenants, focusing on the Civil Service Protection Act and related regulations, we review the related regulations to figure out whether they are consistent with the idea of human rights. We conclude by proposing a revision of the Civil Service Protection Act while government agencies should try hard to understand completely and then fulfill the idea of human rights protection.

Keywords: Globalization, Human Rights, Civil Service Protection Act. Reconfirmation Procedure, Appeal and Re-appeal Procedure