

議題研析

一、題目：公務人員救濟制度之淺析

二、議題所涉法規

公務人員保障法

三、背景說明

報載，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）表示，救濟事件類型向以懲處與考績為最大宗，經統計 112 年受理公務人員救濟事件 1161 件，其中考績救濟件數 247 件，經審理後應撤銷件數 31 件，撤銷率達 12.55%，相較同年度整體救濟事件平均撤銷率 8.87%，考績事件撤銷率顯著較高¹。本文擬以考績救濟事件為例，就公務人員救濟制度之變革加以研析。

四、探討研析

（一）保障法規範之救濟制度內涵沿革

依公務人員保障法（以下簡稱保障法）第 4 條、第 25 條、第 44 條、第 77 條及第 78 條等規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審（受理機關為保訓會），如不服復審決定，則向行政法院提起行政訴訟；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；前者受理機關為服務機關，後者受理機關為保訓會。依上，我

¹崔慈悌，公務員考績救濟撤銷率偏高 保訓會要求各機關保障基本權利，中時新聞網，113 年 5 月 2 日，網址：<https://www.storm.mg/article/5108547>，最後瀏覽日期：113 年 5 月 16 日。

國公務人員保障係採二元救濟管道，依是否為「行政處分」或「管理措施或工作條件」而有不同之救濟途徑。

108年11月29日公布之司法院釋字第785號解釋文，本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。學者認為依上解釋，我國公務人員權利救濟事件由二類型（二分法）改為三個類型（三分法），亦即在原本類型之外，增加「程序標的雖不具行政處分的事件，但由於其所帶來的影響程度不小，仍可能侵害人民權利；可以對之提起申訴、再申訴，若仍不服得續提行政訴訟」之類型²。

（二）考績評定等次救濟制度變革

1、司法院釋字第785號解釋前之考績救濟制度

依據78年7月19日公布之司法院釋字第243號解釋³，考績經評定丁等（免職）者，得循復審程序後提起行政訴訟。另行政院104年8月25日104年8月份第2次庭長法官聯席會議決議：「憲法第18條所保障人民服公職之權利，包括公務人員任職後依法律晉敘陞遷之權，為司法院釋字第611號解釋所揭示。而公務員年終考績考列丙等之法律效果，除最近1年

²林三欽，釋字第785號解釋與公務員救濟事件體系重構：由公務員不服「再申訴」決定提起行政訴訟相關問題談起，月旦法學，334期，112年3月，頁51。另三個類型（三分法）：「1、程序標的具行政處分的事件：得對之提起復審、行政訴訟。2、程序標的雖不具行政處分的事件，但由於其所帶來的影響程度不小，仍可能侵害人民權利；可以對之提起申訴、再申訴，若仍不服得續提行政訴訟。3、程序標的不具行政處分屬性，而且其所帶來的影響程度極為輕微，不可能侵害人民權利，或者即便可能侵害人民權利，由於程度過於輕微，經過評價，認為無須給予救濟管道（欠缺權利保護必要性）：此類事件僅得對之提起申訴、再申訴，不得續提行政訴訟。」

³ 司法院釋字第243號解釋，中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第16條訴願及訴訟之權。該公務員已依法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，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。

不得辦理陞任外……，未來 3 年亦不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練……，於晉敘陞遷等服公職之權利影響重大。基於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，應無不許對之提起司法救濟之理。」保訓會爰參照上開決議，自 104 年 10 月 7 日放寬公務人員考績經評定丙等者，得循復審程序後提起行政訴訟⁴。至於考績等次評定乙等者，救濟途徑僅止步於再申訴決定。

2、司法院釋字第 785 號解釋後之考績救濟制度

保訓會依司法院釋字第 785 號解釋意旨，通盤檢討保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，認為依公務人員考績法規所為之獎懲、考績評定各等次、曠職核定等（詳如人事行政行為一覽表），均有法律或法律授權訂定之規範，且經機關就構成要件予以判斷後，作成人事行政行為，已觸及公務人員服公職權等法律地位，對外直接發生法律效果，核屬行政處分，應循復審程序提起救濟⁵。至此，考績乙等救濟僅得止步於保訓會也被突破了。

（三）因應制度變革，研議修正保障法相關規定

司法院釋字第 785 號解釋雖肯認保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

依前揭合憲性解釋及現行法制係採是否為「行政處分」或「管理措施或工作條件」而有不同之救濟途徑之法制脈絡，保訓會在保障法規範之救濟制度上，爰採取以函釋擴大「行政處分」範疇之方式因應；惟學者認為，「人事行政行為一覽表」聚焦於行政處分概念之擴張，甚至有逾越其概念承載極限之虞，上開解釋開創之「違法之非行政處

⁴ 保訓會 104 年 10 月 28 日公保字第 1041060456 號函。

⁵ 保訓會 109 年 10 月 5 日公保字第 1091060302 號函。

分事件」(亦得提起行政訴訟)未被明確界定⁶。爰此，學者亦有提出現行雙軌制的區分已無太多實益，未來可以程序基本權保障為出發點，將保障制度修正為單軌制，使所有可能侵害到公務員基本權利的情形發生時，均有提起行政訴訟救濟的機會⁷。建議參考學者意見，予以研議修正保障法相關規定。

撰稿人：賴怡瑩

⁶ 林三欽，同註 2，頁 52。

⁷ 許育典，法治國下的公務員特別權力關係與程序基本權：釋字第 785 號解釋後的公務員程序保障，月旦法學，317 期，110 年 10 月，頁 45。