

公務人員保障暨培訓委員會 100 年度保障專案委託研究

「公務人員保障事件審議組織與程序改進之研究」

主持人：中國文化大學法律系 郭介恒副教授

協同主持人：王萱琳 助理教授

中 華 民 國 1 0 0 年 9 月

簡目

第一章 緒論

第二章 公務人員保障事件審議組織與程序之檢討與比較分析

第三章 美日公務人員保障事件審議組織與程序比較研究

第四章 保障事件審議組織與程序之改進方向

第五章 結論

詳目

第一章 緒論	5
第一節 研究動機與目的.....	5
第二節 研究範圍.....	7
第三節 研究方法與研究限制.....	12
第二章 公務人員保障事件審議組織與程序之檢討與比較分析 ..	14
第一節 公務人員保障事件審議組織法制檢討	14
第一項 職掌與權責範圍.....	14
第二項 保訓會主要成員.....	16
第三項 檢討.....	17
第二節 公務人員保障事件審議程序法制檢討	19
第一項 保障事件審議程序概況.....	19
第二項 檢討.....	24
第三節 獨立機關與訴願之比較.....	26
第一項 概說.....	26
第二項 獨立性之概念.....	26
第三項 公平會與通傳會審議組織與程序	35
第四項 訴願會與審議程序.....	39
第五項 小結.....	43
第三章 美日公務人員保障事件審議組織與程序比較研究	45
第一節 日本公務人員保障制度.....	45
第一項 國家公務員法之制定施行與修正	45

第二項	中央人事行政機關-人事院	47
第三項	身分處分與懲戒	52
第四項	公平審查制度	59
第五項	小結	75
第二節	美國公務人員保障制度	78
第一項	美國功績制度原則	78
第二項	美國文官制度保障概說	83
第三項	公務人員保障機關	86
第四項	MSPB 審議組織、權限與審議程序	88
第四章	保障事件審議組織與程序之改進方向	94
第一節	審議組織改進方向	94
第一項	委員資格、選任程序與專兼任之檢討	94
第二項	文官法庭可行性之評估	95
第二節	審議程序改進方向	97
第一項	簡化審議程序或擴大當事人參與之評估	97
第二項	調處程序之檢討	100
第五章	結論與建議	112
參考文獻		124
附錄一：	期中審查會議紀錄	126
附錄二：	保訓會座談會會議記錄	131
附錄三：	期末審查會議紀錄	134

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國現行公務人員保障法（以下簡稱保障法）於民國（下同）85 年 10 月 16 日制定公布全文 35 條，復於 92 年 5 月 28 日修正公布全文 104 條。保障法第 1 條明定立法目的為：「為保障公務人員之權益，特制定本法。」同法第 2 條規定對公務人員權益保障的範圍及於「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益。」範圍甚廣。

為達成保障公務人員權益之立法目的，保障法的制度核心在於公務人員權益救濟程序。依保障法第 4 條第 1 項規定：「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。」就此，一般稱為公務員權益保障之「雙軌制」救濟途徑。

自保障法施行以來，其對於公務人員身分、官職、等級、俸給、工作條件及管理措施等相關權益，可謂發揮了相當程度的保障功能。依據公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）公布的 99 年「公務人員保障暨培訓統計年報」內容分析¹，自 90 至 99 年，保障事件累計受理 9,158 件。其中由保訓會受理之保障事件統計如下：

一、復審事件（自 92 年開始受理）計 4,098 件，占總件數 44.8%。

二、再審議事件（自 91 年起開始受理）計 131 件，占總件數 1.4%。

三、再申訴事件累計受理 4,344 件，占總件數 47.4%。

99 年由保訓會受理之上述保障事件合計共 1,072 件，與 98 年受理之 897 件

¹ 公務人員保障暨培訓年報，公務人員保障暨培訓委員會編印，2011 年 7 月，頁 4 以下。

相比，增加 175 件，增幅為 16.3%。事件增加之結果顯示，公務人員對於維護自身權益之意識日益提昇，另一方面，保訓會協助公務人員維護權益的功能，也受到公務人員的肯定。

不過，從統計年報呈現的資料內容，也可以發現若干保障事件審理實況與法制規定或學理的落差。以復審事件為例，依保障法第 50 條第 1 項規定，復審就書面審查決定之。另同條第 2、3 項規定，保訓會於認為有必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問，惟復審人請求陳述意見而有正當理由者，保訓會應予到達指定處所陳述意見之機會。同法第 52 條則規定，保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，通知復審人或其代表人、復審代理人、輔佐人及原處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。據此可見，保訓會審查復審事件時乃是以「書面審查」為原則，僅於「必要時」或「復審人有正當理由時」，方始進行陳述意見或言詞辯論程序。

依據前揭統計年報資料，自 92 年保訓會受理復審事件時起，作成審議決定（即指事件已進入實體審查者）者累計 3,643 件，其中兼採到會陳述意見者共計 286 件，占 7.9%；兼採言詞辯論者僅 1 件，其餘 3,357 件單純以書面審理，占 92.1%。可見多數復審事件仍以書面審理方式為主²。

相對於保障法規定與實務運作現況，由保訓會提出的「保障制度準司法化之探討」以及「保訓會組織權限朝文官法庭努力方向之探討」兩份研究報告中，針對保訓會未來如擬朝向「文官法庭」方向進行建制之評估中，涉及復審事件審議程序部分，曾指出：目前保訓會審議及決定保障事件所適用之救濟程序，仍為行政程序而非司法機關所踐行之訴訟程序。故保障制度如擬朝向準司法化發展，近程方案上得參酌外國法制，擴大當事人參與審議程序，對於公務員權益有重大影

² 公務人員保障暨培訓年報，公務人員保障暨培訓委員會編印，2011 年 7 月，頁 8。

響或涉及眾多當事人權利之事件，應盡量給予當事人陳述意見、言詞辯論機會³。由此可見，保障法所規定的現行復審程序，應有近一步進行檢討之必要。

另外，考試院委託江岷欽教授主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告中指出，為因應保訓會審議公務人員保障事件可能面臨之問題，保訓會應於組織及功能面進行改進，並應區分為近、中、長程方案。其主要內容應取向於使保訓會成為準司法機關、斟酌減少兼任委員之名額。最終應將保訓會提升至院級或委員會層級，並明確將保訓會向定位為文官法庭⁴。

綜上所述，現行保障法對於保障事件以書面審理為原則，並視個案需要依職權或依申請進行陳述意見、言詞辯論、查證及調處等程序。惟自施行以來，進行陳述意見程序之事件比例不高；言詞辯論、查證及調處程序之事件比例則更低。職是，保訓會之組織有無必要朝向「文官法庭」進行調整？現行組織架構是否能落實公務人員保障事件之各項基本原則與要求？如何於書面審理與言詞辯論之間適當取捨？如何落實證據調查、簡化審議程序、增加當事人程序參與意願等，均屬本計畫擬詳予研議之議題。

第二節 研究範圍

依保障法第 25 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，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得提起復審。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（第 1 項）。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

³ 「保障制度準司法化之探討」研究報告，頁 3-4；「保訓會組織權限朝文官法庭努力方向之探討」；頁 7-8。

⁴ 考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月，頁 122-124。

請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審（第 2 項）。另外，同法第 26 條第 1 項復規定，公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起復審。就此，復審之「保障對象」包括：現職公務人員、非現職公務人員以及公務人員遺族。「保障內容」則及於現服務機關、人事主管機關或原服務機關、人事主管機關所為行政處分，侵害其公務人員身分權、基於原公務人員身分之請求權、基於公務人員身分所生之公法上財產請求權，以及因法定期間內怠於作為而侵害之上述各種公務員權利。整體而言，復審之保障對象及保障內容俱屬廣泛。

至於攸關公務人員工作權益受侵害之申訴、再申訴救濟制度，保障法第 77 條第 1 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。依同法第 84 條準用前揭第 26 條規定，現行申訴、再申訴制度之保障「對象」及「內容」，係以現職公務員就其服務機關「已為」之管理措施或工作條件處置認為侵害其權益；或「應作為而不作為」之管理措施或工作條件處置，認為侵害其權益者，得據以救濟。依現行司法實務見解，所謂「服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置」，如臺中高等行政法院 98 年度訴字第 335 號裁定即認其範圍係「未改變公務員身分之記大過、記過處分、申誡懲處、考績評定、機關內部所發之職務命令或所提供之福利措施」等⁵。

⁵ 臺中高等行政法院 98 年度訴字第 335 號裁定略以：「……依司法院歷次相關解釋意旨（司法院釋字第 187 號、201 號、243 號、266 號、298 號、312 號、323 號、338 號解釋），須足以改變公務員身分關係，或於公務員權利有重大影響之處分，或基於公務員身分所產生之公法上財產上請求權，始得依公務人員保障法所定復審、再審議程序請求救濟。若未改變公務員身分之記大過、記過處分、申誡懲處、考績評定、機關內部所發之職務命令或所提供之福利措施，僅得依公務人員保障法所定申訴、再申訴程序尋求救濟。又公務人員保障法第 84 條並未準用同法第 72 條之規定，公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）係再申訴事件之最終審理機關，一經該會為再申訴決定，事件即告確定，不得對之提起行政訴訟，表示不服……。」

現行保障法規定之復審程序，部分與我國現行訴願法及行政訴訟法之規定有高度雷同之處；然細繹之，卻又具備重大不同之處。舉其犖犖大者如下：

一、保障法第 43 條第 1 項規定之復審書記載事項⁶，與現行訴願法第 56 條第 1 項規定之訴願書，以及行政訴訟法第 57 條規定之當事人書狀應記載事項極為近似。

二、在復審審議程序方面，保障法規定以書面審理為原則，言詞辯論為例外。保障法的規定與訴願法第 63 條所定之書面審理原則相同；而與行政訴訟法所採取之言詞辯論原則有異⁷。

（三）在證據調查方面，保障法採取職權進行原則，此與現行訴願法及行政訴訟法之證據調查規定相同⁸。

（四）在復審決定方面，保訓會認為公務人員提起復審不合法定程序者，應作成

⁶ 保障法第 43 條第 1 項：「提起復審應具復審書，載明下列事項，由復審人或其代理人簽名或蓋章：一、復審人之姓名、出生年月日、性別、住居所、國民身分證統一編號。有代理人者，其姓名、出生年月日、性別、職業、住居所或事務所、國民身分證統一編號。二、復審人之服務機關、職稱、官職等。三、原處分機關。四、復審請求事項。五、事實及理由。六、證據。其為文書者，應添具影本或繕本。七、行政處分達到之年月日。八、提起之年月日。」

⁷ 訴願法第 63 條：「訴願就書面審查決定之(第 1 項)。受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見(第 2 項)。訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會(第 3 項)。」行政訴訟法第 109 條第 1 項：「審判長認為已適於為言詞辯論時，應速定言詞辯論期日。」

⁸ 訴願法第 67 條：「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束(第 1 項)。受理訴願機關應依訴願人或參加人之申請，調查證據。但就其申請調查之證據中認為不必要者，不在此限(第 2 項)。」行政訴訟法第 133 條：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」

不受理決定駁回之(第 61 條)；認為復審無理由者，應以決定駁回之(第 63 條)。如認為復審有理由，保訓會應於不服範圍內，以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，發回原處分機關另為處分(第 65 條第 1 項)。此外，第 63 條第 3 項規定，復審事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，保訓會僅就原行政處分之合法性進行審查決定。保障法上揭規定與訴願法幾近完全相同。然而，保障法第 65 條第 2 項卻明定，第 1 項發回原處分機關另為處分，原處分機關未於規定期限內依復審決定意旨處理，經復審人再提起復審時，保訓會得逕為變更之決定。此項規定則為訴願法所無。

由上揭保障法相關規定初步分析可見，雖然我國多數行政法學者傾向於將公務人員保障程序中的復審定位為「取代訴願程序」，然而，現行法制似非完全以訴願法作為保障法復審程序基本原則與具體規範內容的建置藍本。於考試院依保障法第 4 條第 3 項授權訂定之「公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則」中，尤可見公務人員保障程序不同於其他行政救濟的特色。例如：

一、審議規則第 11 條規定，復審事件應由保訓會承辦單位擬具處理意見，依序分案送請專任委員初審。專任委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提初審意見，供保障事件審查會審查。

二、同規則第 14 條規定，保訓會審理復審事件，依保障法第 50 條規定進行之陳述意見及第 52 條規定進行之言詞辯論，得於審查會進行之；陳述意見及言詞辯論，應經審查會決議。

另一方面，保訓會委員之組成，亦屬公務人員保障程序能否充分發揮功能的關鍵要素。依現行「公務人員保障暨培訓委員會組織法」第 4 條規定：「保訓會置委員 10 人至 14 人，其中 5 人至 7 人專任，職務比照簡任第 13 職等，由考試院院長提請總統任命之；餘 5 人至 7 人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為 3

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（第 1 項）。前項專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一（第 2 項）。同法第 5 條規定，保訓會委員，應就下列資格之一者遴用之：一、曾任簡任職 6 年以上，成績卓著，而有專門著作者。二、曾任教育部審定合格之公私立大學教授 6 年以上，對文官制度或法律學科著有研究者。三、具有人事行政或法學之相關學識專長，聲譽卓著，而有專門著作者。四、有關機關副首長。」現行委員的選任程序及資格，是否有助於公務員權益保障制度之基本需求，亦應一併檢討。

依保障法規定，保訓會負責審議之公務人員保障事件包括復審事件、再申訴事件及再審議事件三類。鑑於相關規定繁多、涉及範圍複雜，為集中焦點起見，本研究界定之研究範圍如下：

一、公務人員保障事件審議組織方面

- （一）現行保訓會委員資格與選任程序之檢討。
- （二）保訓會專任與兼任委員二元化制度之檢討。
- （三）文官法庭可行性評估。

二、公務人員保障事件審議程序方面

- （一）現行審議程序之檢討。
- （二）增加當事人參與審議程序之必要性評估。
- （三）調處程序之檢討

三、比較法制部分

- （一）外國法制

本研究擬比較日本之人事院組成與公平審查制度，以及美國之功績制度保障

委員會委員資格、選任規定與公務人員保障審議程序相關規定，作為前述公務人員保障事件審議組織與程序之對照參考。

（二）我國法制

除前述外國法制規定與實務運作現況之外，鑑於我國通訊傳播委員會與公平交易委員會之性質與保訓會近似，均具備一定程度之獨立性。據此，對於兩會之組織、成員與許可程序，自亦具備研究、參採之必要。

第三節 研究方法與研究限制

本研究計畫之研究重點在於公務人員保障事件審議組織與程序，從而，一方面須對我國現行保障法之規範架構與運作實務有充分且正確之瞭解，俾掌握理論與實務間之落差及規範上之優缺點，另一方面，針對法制先進國家公務人員保障事件審議組織及程序之立法例與實務運作，亦有參酌必要。故本計畫之主要研究方法如下：

壹、文獻分析法

本研究擬就國內外與研究議題相關之學術論著、司法裁判及主管機關見解等文獻與資料，進行蒐集、分析及檢討，並藉此歸納出相關之問題爭點。

貳、比較研究法

鑑於本研究議題與研究重點之特性涉及保障法制組織與程序建制之「獨立性」與「公平性」取向，本研究擬參酌考量公務人員保障制度甚為發達之美國，以及對於公務人員保障設計近似於文官法院之日本人事院相關制度，進行比較法研究。俾使本研究計畫之執行具有國際視野，甚而可借鏡外國制度、取優汰劣，提出既符合先進國家公務員保障發展趨勢，復適宜我國法制及實務實際需求之建議。

參、專家座談法

本研究擬舉辦一場學者專家座談會，邀請對於公務人員保障專精之學者及實務專家，就本研究議題進行理論面與實務面之綜合意見討論與交換，並聽取建言，以強化研究成果之理論基礎及可行性。

因研究期程限制，且為避免研究議題過於繁瑣、分散，導致本研究之重點無法凸顯，本研究不採取問卷調查與分析方法，僅以文獻整理、法規分析與提供具體建議為主，合先敘明。

第二章 公務人員保障事件審議組織與程序之檢討與比較分析

第一節 公務人員保障事件審議組織法制檢討

保障法對於保訓會審議復審、再申訴及再審議事項，並未就審議組織方面詳予規定。例如：保障法第 44 條第 1 項：「復審人應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。」同法第 78 條第 1 項：「提起申訴，應向服務機關爲之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起三十日內，向保訓會提起再申訴。」以及同法第 96 條：「申請再審議應以書面敘述理由，附具繕本，連同原決定書影本及證據，向保訓會提起。」僅規定公務員應向保訓會提起復審、再申訴及再審議。保訓會之組織法制，是以「公務人員保障暨培訓委員會組織法」（以下簡稱組織法）及「公務人員保障暨培訓委員會處務規程」（以下簡稱處務規程）爲主。茲就其重要規定臚列如下：

第一項 職掌與權責範圍

一、保訓會職掌（組織法第 2 條）

依組織法第 2 條規定，保訓會掌理下列事項：

- （一）關於公務人員保障與培訓政策、法制之研擬、訂定及其執行事項。
- （二）關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給與其他公法上財產權等有關權益保障之研議及建議事項。
- （三）關於公務人員保障事件之審議、查證、調處及決定事項。
- （四）關於公務人員保障業務之宣導、輔導及協調聯繫事項。
- （五）關於高階公務人員之中長期培訓事項。
- （六）關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練事項。

- (七) 關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。
- (八) 關於公務人員終身學習推動事項。
- (九) 關於培訓機關（構）之資源共享、整合之協調事項。
- (十) 關於公務人員訓練評鑑方法與技術之研發、各項培訓需求評析及績效評估事項。
- (十一) 關於公務人員保障與培訓之國際交流合作事項。
- (十二) 其他有關公務人員之保障及培訓事項。

上述保訓會職掌中，與保障事件審議有關者為第（一）、（二）、（三）、（四）及第（十一）、（十二）等項。

二、委員會之審議事項（處務規程第 4 條）

依處務規程第 4 條規定，本會委員會，以主任委員、副主任委員及委員組成，由主任委員召集之，負責審議決定下列事項：

- (一) 關於公務人員保障及培訓施政計畫或方案之審議事項。
- (二) 關於公務人員保障及培訓政策之審議事項。
- (三) 關於公務人員保障及培訓法規之審議事項。
- (四) 關於公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給及其他公法上財產權等有關權益保障之審議事項。
- (五) 關於公務人員保障事件之決定事項。
- (六) 關於委員提案之審議事項。
- (七) 其他有關公務人員保障及培訓重大事項。

三、保障事件審查會（處務規程第 5 條）

依處務規程第 5 條規定，本會設保障事件審查會，以專任委員組成，由副主任委員 1 人召集之，負責保障事件之審查。

四、保訓會委員之權責（處務規程第 6 條）

依處務規程第 6 條規定，委員之權責如下：

- （一） 出席委員會議。
- （二） 對委員會議提出有關保障及培訓議案。
- （三） 專任委員應出席保障事件審查會。
- （四） 專任委員應承辦公務人員保障事件。
- （五） 主任委員分辦之其他事項。

第二項 保訓會主要成員

一、委員人數、職等與任期（組織法第 4 條）

依組織法第 4 條規定，本會置委員 10 人至 14 人，其中 5 人至 7 人專任，職務比照簡任第 13 職等，由考試院院長提請總統任命之；餘 5 人至 7 人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為 3 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（第 1 項）。前項專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一（第 2 項）。

二、委員法定資格（組織法第 5 條）

依組織法第 5 條規定，本會委員，應就下列資格之一者遴用之：

- （一）曾任簡任職 6 年以上，成績卓著，而有專門著作者。

(二) 曾任教育部審定合格之公私立大學教授 6 年以上，對文官制度或法律學科著有研究者。

(三) 具有人事行政或法學之相關學識專長，聲譽卓著，而有專門著作者。

(四) 有關機關副首長。

由前揭保訓會組織法及處務規程相關規定可見，保訓會主要成員以委員為主，包括專任委員及兼任委員各半。專兼任委員除機關副首長外，原則上採任期制（任期 3 年，任滿得連任）。另外，專兼任委員均有法定資格之限制，且專任委員另有黨籍比例限制。關於「公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給及其他公法上財產權等有關權益保障之審議事項」以及「公務人員保障事件之決定事項」由委員會議審議決定之，惟「專任委員」應承辦公務人員保障事件並出席保障事件審查會。

第三項 檢討

按組織法第 6 條第 2 項規定：「有關公務人員保障事件及公務人員培訓之政策、法規之審議決定事項，應經委員會議決定之。」第 3 項更強調：「本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」據此，由專任及兼任委員共同組成之委員會議以合議制審理公務人員權益保障事件，且專任委員又有同一黨籍者不得超過二分之一之規定。立法者是否有意將保訓會取向於獨立機關模式的法制建置？實值深究。

對此，江岷欽教授指出⁹，組織法固然明定保訓會於審議決定公務人員保障事件時，應超出黨派依據法律獨立行使職權，然而，考試院組織法第 6 條規定：

⁹ 考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月，頁 78 以下。

「考試院設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會；其組織另以法律定之。」於組織層級上保訓會係隸屬於考試院，則保訓會於審議決定保障事件時，應否受到考試院院會決議之拘束？就考試院發布之命令，得否主張不受其拘束而表示不同之見解？不無疑義。於此，涉及保訓會組織之特殊性。江教授認為，保訓會應較一般行政機關之訴願審議委員會（以下簡稱訴願會）更具超然、獨立之地位¹⁰。

廖義男教授則認為¹¹，保訓會之決定涉及公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等相關權益之保障，故保訓會決定之客觀性、中立性、獨立性、專業性等要求自屬重要。從而，現行保訓會委員區分為專任及兼任，其目的或許在於保訓會因肩負「保障」及「培訓」兩項性質不同工作，公務人員之訓練、進修與培訓事項，常須其他人事主管機關之協助與參與，因此，為使該等其他人事主管機關首長或代表亦能參與培訓事務之審議，故設有兼任委員，蓋因保訓會組織法第 5 條第 4 款明定「其他機關之副首長」得為委員。然而，組織法於黨籍比例及是否專任部分，對於專任委員與兼任委員之規範並非一致，質言之，組織法第 4 條第 1 項但書明定：「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。」第 4 條第 2 項則規定：「前項專任委員具有同一黨籍者，不超過其總額二分之一。」如此，聘任兼任委員並無黨籍比例之限制，又無任期保障，是否有礙於保訓會決定之客觀性、獨立性？不無疑義。

¹⁰ 考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月，頁 79。

¹¹ 公務員保障暨培訓委員會委託，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月，頁 34 以下。

第二節 公務人員保障事件審議程序法制檢討

第一項 保障事件審議程序概況

保障法第 4 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（第 1 項）。公務人員提起之復審、再申訴事件（以下簡稱保障事件），由保訓會審議決定（第 2 項）。對此，一般稱為公務人員保障審議事件「雙軌制」。此外，保障法第 74 條以下之再審議決定，亦屬保訓會對於公務人員保障事件審議程序之一環。以下就保障法及公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則中，有關保障事件審議程序之主要規定扼要敘明。

一、保障法

（一）復審程序之審議對象

保障法第 25 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（第 1 項）。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，亦得依本法規定提起復審（第 2 項）。另依保障法第 26 條，公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起復審。

（二）復審程序之提起

保障法第 44 條規定，復審人應繕具復審書，經由原處分機關向保訓會提起復審（第 1 項）。原處分機關對於前項復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知保訓會（第 2 項）。原處分機關自收到復審書之次日起 20 日內，不依復審人之請求變更或撤

銷原行政處分者，應附具答辯書，並將必要之關係文件，送於保訓會（第 3 項）。

（三）復審程序之進行

保障法第 50 條規定，復審原則就書面審查決定之（第 1 項）。保訓會必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問（第 2 項）。復審人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會（第 3 項）。第 51 條規定，保訓會主任委員得指定副主任委員、委員聽取前條到場人員之陳述。第 52 條則規定，保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，通知復審人或其代表人、復審代理人、輔佐人及原處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。第 53 條規定，言詞辯論由保訓會主任委員或其指定之副主任委員、委員主持之。

在證據調查方面，保障法第 55 條規定，復審人得提出證據書類或證物。保訓會限定於一定期間內提出者，應於該期間內提出。第 56 條則規定，保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，命文書或其他物件之持有人提出該物件，並得留置之（第 1 項）。公務人員或機關掌管之文書或其他物件，保訓會得調閱之（第 2 項）。前項情形，除有妨害國家機密者外，該公務人員或機關不得拒絕（第 3 項）。

（四）復審決定

1. 不受理決定

保障法第 61 條規定，復審事件有下列各款情形之一者，應為不受理決定：
一、復審書不合法定程式不能補正或經酌定相當期間通知補正逾期不補正者。……

2. 無理由決定

保障法第 63 條規定，復審無理由者，保訓會應以決定駁回之（第 1 項）。原行政處分所憑之理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以復審為無理由（第 2 項）。

3.有理由決定

保障法第 65 條規定，復審有理由者，保訓會應於復審人表示不服之範圍內，以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，發回原處分機關另為處分。但原處分機關於復審人表示不服之範圍內，不得為更不利益之處分（第 1 項）。前項發回原處分機關另為處分，原處分機關未於規定期限內依復審決定意旨處理，經復審人再提起復審時，保訓會得逕為變更之決定（第 2 項）。

第 66 條則規定，對於依保障法第 26 條第 1 項提起之復審，保訓會認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分（第 1 項）。保訓會未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，保訓會應認為復審無理由，以決定駁回之（第 2 項）。

4.情況決定

保障法第 67 條第 1 項規定，保訓會發現原行政處分雖屬違法或顯然不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌復審人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其復審。

5. 不予處理

保障法第 73 條規定，復審事件有下列情形之一者，不予處理：一、無具體之事實內容者。二、未具真實姓名、服務機關或住所者。

（五）再申訴程序之審議對象

保障法第 77 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（第 1 項）。公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前 2 項規定提起申訴、再申訴（第 3 項）。

（六）再申訴之提起

保障法第 78 條規定，提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起 30 日內，向保訓會提起再申訴。

（七）申訴及再申訴準用復審程序審議規定

保障法第 84 條規定，申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第 3 章第 26 條至第 42 條、第 43 條第 3 項、第 44 條第 4 項、第 46 條至第 59 條、第 61 條至第 68 條、第 69 條第 1 項、第 70 條、第 71 條第 2 項、第 73 條至第 76 條之復審程序規定。

二、公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則

（一）第 11 條

「復審事件應由保訓會承辦單位擬具處理意見，依序分案送請專任委員初審（第 1 項）。

專任委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提初審意見，供保障事件審查會（以下簡稱審查會）審查（第 2 項）。

保訓會承辦單位應按審查會決議，擬具復審決定書稿，提送委員會議審議（第 3 項）。」

（二）第 12 條

「審查會由保訓會副主任委員一人及專任委員組成（第 1 項）

審查會由副主任委員召集並為主席，副主任委員因故不能召集或出席時，由主任委員指定專任委員一人召集並代行主席職務（第 2 項）。

審查會審查時，須有應出席人過半數之出席，始得開會；其決議以出席人過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。對決議有不同意見者，得列入紀錄，以備查考（第 3 項）。」

（三）第 13 條

「委員會議由保訓會主任委員、副主任委員及委員組成之（第 1 項）。

委員會議由主任委員召集並為主席，主任委員因故不能召集或出席時，指定副主任委員一人代理之。副主任委員亦不能代理時，由委員互推一人代理之（第 2 項）。

委員會議須有應出席人過半數之出席，始得開會。其決議以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。出席人對於決議有不同意見或協同意見者，得提出不同意見書或協同意見書（第 3 項）。」

（四）第 14 條

「保訓會審理復審事件，依本法第五十條規定進行之陳述意見及第五十二條規定進行之言詞辯論，得於審查會進行之（第 1 項）。

前項陳述意見及言詞辯論，應經審查會決議（第 2 項）。」

（五）第 15 條

「依前條進行陳述意見或言詞辯論時，保訓會得通知有關人員或機關派員到場說明或備詢（第 1 項）。」

（六）第 16 條

「委員會或審查會依第十四條規定進行之陳述意見或言詞辯論後，主席應告知到場人員退席，宣布進行審理，並作成決議。」

（七）第 33 條

「再申訴除本法及本規則另有規定外，準用第二條至第二十六條、第二十八條及第二十九條之規定。」

第二項 檢討

一、保障審議事件雙軌制的問題

保障法將保障事件之審議程序區分為「復審」與「申訴」、「再申訴」兩種程序，對於復審決定不服者，依保障法第 72 條規定得提起訴訟救濟；對於再申訴不服者，則無進一步救濟程序。對於公務員而言，為能進入法院尋求進一步救濟，故通常樂於提起復審程序。加上保障法對於復審對象之「行政處分」與申訴對象之「工作條件或管理措施」並無立法定義，毋寧是透過實務案例累積。從而導致大量事件藉由復審程序提起，不但因程序錯誤造成保訓會負擔，更經常因此遭保訓會依保障法第 61 條第 6 款規定：「復審事件有下列各款情形之一者，應為不予受理決定：……六、對已決定或已撤回之復審事件重行提起復審者。」駁回復審。反而無法達到保障公務員的目的。

二、書面審理或言詞辯論

依保障法第 50 條第 1 項，復審程序採「書面審理」原則，僅於保訓會「認為必要」時，始「得」通知復審人或有關人員陳述意見並接受詢問；或通知復審人或其他關係人進行言詞辯論。按復審程序究應採取書面審理或言詞辯論，本屬立法政策問題。惟於此應指出，現行書面審理方式與訴願程序相同，則可認為保

訓會於復審事件審議程序，乃立於相當於原處分機關之上級機關或監督機關之地位，對原處分機關就該當公務員之不利處分進行合法性與合目的性審查。反之，如採言詞辯論，則或可認為保訓會係立於中立之第三者立場（如同法院），對於該當公務員不利處分進行合法性審查。職是，於現行書面審理制度下，保訓會實際上並非原處分機關之直接上級機關或監督機關，則應否對於該當公務員不利處分之審查範圍有所限制¹²？值得檢討。

此外，依保障法第 84 條規定，再申訴程序原則上亦採書面審理，僅於保訓會認為必要時始進行意見陳述或言詞辯論程序。於現行制度下，復審程序係針對對公務員之身分或其他權利影響較大之「行政處分」進行審議；反之，再申訴則是針對影響程度較輕微的「工作條件或管理措施」之救濟，兩者於程序上是否應等量齊觀？應否有合理之差別待遇？亦值檢討。

三、審議程序之效率

依審議規則相關規定，復審事件之審議程序區分為三階段，分別是：專任委員初審；審查會審查以及委員會議審議。第一階段先由專任委員一人審理。進入第二階段審查會審查時，由副主任委員一人及所有專任委員進行，審查會須有應出席人過半數出席以及出席人數過半數同意，始得決議。進入第三階段委員會議時，則由主任委員、副主任委員及全體委員進行，委員會議亦須有應出席人過半數出席；出席人數過半數同意，始得決議。由此可見，全體專任委員於第二及第三階段原則上皆須就該當復審事件進行審議，如進行陳述意見及言詞辯論程序，不僅造成審理人員重複之不經濟現象，更亦導致審議程序過度冗長現象。尤以依

¹² 現行保障法第 63 條第 3 項雖然規定：「復審事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，保訓會僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」惟此係仿效訴願法第 79 條第 3 項之立法。實務上是否真能適用，尙待檢討。

審議規則第 33 條規定，再申訴程序審議程序亦予準用，是否導致審議程序欠缺效率？應值留意。

第三節 獨立機關與訴願之比較

第一項 概說

依組織法第 6 條第 3 項規定，保訓會於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。江岷欽教授亦指出¹³，保訓會應較一般行政機關之訴願會更具超然、獨立之地位¹⁴。在形式上，保訓會固然並非現行中央行政機關組織基準法所規定之獨立機關¹⁵，惟組織法要求保訓會「依據法律獨立行使職權」是否與獨立機關之「獨立性」相當？如是，則獨立機關審議事件之組織與程序等規定，自應成為保訓會相關法制之比較對象。此外，現行保障法與訴願法關於審議程序之規定具有高度近似性，亦值檢討。以下，擬先就國內學說對於獨立機關「獨立性」之界定進行說明，並以行政院公平交易委員會（公平會）與國家通訊傳播委員會（通傳會）事件之審議組織、程序相關規定，以及訴願會與訴願審議程序等規定為研究對象，進行比較與分析。

第二項 獨立性之概念

國家權力機構之中，立法權的行使係以合議制之方式為之，因此最終結果係以多數方式呈現，議員以各自之意志與判斷行使職權，除政黨政制的約束之外，

¹³ 考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月，頁 78 以下。

¹⁴ 考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月，頁 79。

¹⁵ 中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款：「獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」

其職權行使不受干涉；司法權的行使亦由個別法官獨立行使，不受一切外來與內部之干涉，因此法官無大小，除審級制度外，不受任何指揮監督；但是行政權的行使方式則與此相反，為維持行政之一貫性與一體性，行政組織必須採科層式的建構方式，行政權的行使方式，在內部亦必須受到上命下服的指揮監督，以確保公益目的之達成以及責任政治之實現。換言之，獨立行使職權在立法機關與司法機關雖屬常態，但在行政機關初始並未被考慮在內¹⁶。然而，行政機關行使職權之方式，固以必須接受上級機關之指揮監督為常態，在機關首長係以政治任命之情況下雖然得據以確保政治責任之完遂，但是上級機關之指揮監督通常無法確保行政權的行使係在專業性、公正性與中立性之考量下完成，於此乃得到獨立機關設立的必要性。質言之，行政一體性與一貫性之確保，固為行政機關建制之目的與行政權行使之指導原則，但是當行政目的的達成特別需要在專業與政治中立之情形下為之時，獨立行使職權而不受干涉之獨立機關（Independent Establishments）即成為重要之選項¹⁷。

以美國獨立管制委員會（independent regulatory commissions）的發展為例，其濫觴於十九世紀末期之美國，而極盛於新政時期，主政之羅斯福總統為對應經濟大恐慌而設立種種新政管制委員會（The New Deal Regulatory Commission）。例如設立於一八八七年之州際通商委員會（ICC）為各種獨立管制委員會之始，其後則有聯邦準備制度管理委員會（1913 年）、聯邦交易委員會（FTC，1914 年）、證券交易委員會（SEC，1934 年）、國家勞工委員會（NLRB，1935 年）、聯邦通信委員會（FCC，1934 年）等新的行政委員會之設立，並賦予此等機關獨立行

¹⁶ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月，第 31—32 頁。

¹⁷ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月，第 32 頁。

使包括準立法（quasi—legislative）權、準司法（quasi—judicial）權在內之廣泛權限，因而引起了是否逾越權力分立分際之憲法爭議。此等爭議最終以聯邦最高法院之實質合憲判決告終¹⁸，因而引發了另一波獨立管制委員會之設立風潮，戰後此一制度亦傳到日本、我國等亞洲國家，而成為國人耳熟能詳之制度¹⁹。就獨立委員會之制度目的而言，依日本學界之見解²⁰，要言之不外如下數項：

- 1.確保政治中立性、政策一貫性。
- 2.注重專門知識與經驗。
- 3.為保護個人之權利自由，而採準司法爭訟程序之後，才作成行政處分。

我國對於獨立機關之建置，以政府組織改造方案為例²¹，其強調：「獨立機關不是行政組織之常態，但對某些特殊之公共事務而言，卻是應該採取的組織模式。不論基於何種理由設置，該等組織都必須獨立於行政權最高首長之指揮領導，所以並不是所謂內閣團隊之一環，也無所謂組織層級高低之問題。由於對獨立機關之設計原理缺乏深刻之理解，所以現行制度下之獨立機關仍與政治領導間存有不適當之連結與互動，並未能確實貫徹該類組織應有之專業性與去政治性。」

¹⁸ See *Humphrey's Executor V. United State*, 295 U.S. 602,631（1935），轉引自蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，註釋16，第34頁。

¹⁹ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立源則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，第33—34頁。

²⁰ 自蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，註釋18，第34頁。

²¹ 此改造方案係指政府改造委員會行政組織研究分組，行政院組織改造方案—研議資料彙編，2004年4月。

又獨立機關之設置理由在於「專業性」與「政治中立性」，其職權行使應本獨立原則，不受行政院長之指揮監督，此種理解應值贊同²²。據此，基於「建制合理化」之改革原則，獨立機關之設置原則如下²³：

一、公共事務具有下列性質者，應設置獨立機關處理：

（一）所需決策應盡可能專業化與去政治化。

（二）所需決策特別需要顧及政治與社會之多元價值。

（三）需要行政機關發揮準司法性功能。

二、獨立機關之組成與運作，應與行政院所轄一般業務機關有相當之區隔，並且不得參與內閣之政務運作，以確保其專業性與獨立性。

三、為節約資源，減少人力配置，得考慮集合各獨立機關於行政支援事務上所需之人力及資源，統籌運用。

其次，獨立機關之制度目標雖然在維持機關之專業性、政治中立性及價值多元性，或著重在其準司法之功能，但與業務機關及政策統合機關之間仍有混淆之可能，就此，改革方案中提出之解決之道為：嚴守權力分立原則與責任政治原則，除非符合以上三個制度目標，否則應盡可能由政治部門作成並負起政治責任，因而係採審慎設立原則；同時獨立機關僅負責提供管制性或調查性之公共服務，而不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能²⁴。

²² 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月，第 32 頁。

²³ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月，第 32—33 頁。

²⁴ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9

獨立機關的地位是否具有「獨立性」？亦有學者認為可從其與民選政治人物（包括總統與國會等）之間的關係看出，而這也是獨立機關能從民選政治人物手中獲得多少「授權」程度之問題。其包括：²⁵

- 1.獨立機關成員之政黨歸屬：若獨立機關成員有愈強之政黨屬性，則機關的獨立性愈低，成員亦愈受民選政治人物之掌控。
- 2.獨立機關成員於任期中提前去職（包括被免職或主動辭職）的狀況：提前去職之情況愈少，機關之獨立性愈高。
- 3.獨立機關成員之任期：獨立機關成員之任期若愈長，則其愈可能獨立行使職權，不受政治人物之干預。
- 4.獨立機關的財務與幕僚資源：若獨立機關能擁有愈多之財務與幕僚資源，則會有愈高之獨立性。
- 5.民選政治人物對獨立機關決策之覆議或否決權力：若民選政治人物對獨立機關之決策擁有愈大之覆議或決策否決權力，則機關之獨立性愈低。

至於獨立機關之監督機制，按獨立機既已設立後，所重者即為其行使職權時獨立性之確保，因此行政指揮監督機制之免除，殆為必然之設計。然而正惟如此，獨立機關作成決定時，就必須更嚴格踐行程序正義之要求，否則反而易於狂行失控，轉而有害於人民之權益。換言之，不得僅以獨立機關一語，企圖解免監督，而必須在作成決定之程序上力求周延，唯有配套措施完整，才不會使獨立機關流於專斷、恣意，改造方案強調：「負責專業管制性業務之獨立機關於制定（此應

月，第 33 頁。

²⁵ 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，第 103 頁。

為「訂定」之誤）法規命令或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之聽證程序」，應屬正論。或有謂獨立機關仍受法院之適法性監督，因此似不致於流於專斷、恣意²⁶。再者，美國曾為獨立管制委員會之兼有準立法權與準司法權，而引起是否違反權力分立原則之爭議，此種爭議於我國並無發生之條件。蓋因大陸法系國家之行政機關本即擁有抽象之法規訂定權與行政處罰之權限，因此行政機關行使所謂之準立法權與準司法權，事所恆有，不足為奇。改革方案中並未隨美國過去之見解起舞，強調獨立機關得行使準立法權與準司法權，顯然對此種差異已有認識²⁷。

另外，關於獨立機關之課責性，因獨立機關之「獨立性」獲得保障後，卻也可能衍生出另一層次之問題，即「管制俘虜」(regulatory capture)與「管制怠惰」(regulatory inertia)的問題。蓋獨立機關之獨立性往往會增加獨立機關被其所管制之對象綁架或俘虜之情況，這是因為管制者在知道其將擁有高度之自主性後，將更有可能偏離公益或當初立法授權之意旨而遂行其與被管制者之間之利益交換或自肥貪瀆。而管制怠惰係指管制當局對於現狀的維繫與對既得利益者的偏袒。管制怠惰主要是因為管制者無法對管制環境的變遷做出即時的反應所致²⁸。就此，獨立機關之獨立性雖然重要，但也須防範其藉獨立性之名而行自肥或利益輸送之實，其中又以節制獨立機關與其所管制者之間關係之制度設計最為重要，這也就是對獨立機關「課責性」目標之追求。

²⁶ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，第35頁。

²⁷ 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，第35—36頁。

²⁸ 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啟示，公平交易季刊，第17卷第2期，2009年4月，第93頁。

司法院大法官釋字 613 號解釋曾就「獨立性」及「獨立機關」之概念為說明。上述關於獨立機關可否政策諮詢或政策協調之功能，依司法院大法官第 613 號解釋，此號解釋雖大體上承認「獨立機關」這種組織之合憲性，但卻也在解釋理由書指出：「惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」，依此，今後之「獨立機關」是否僅在作成「個案行政裁決」時，享有獨立空間；而對所有之「政策決定」(policymaking)則均須受行政院監督控制？行政院與部分論者，似均採此見解²⁹。然而，仔細觀察釋字第 613 號解釋，應並無排斥「獨立機關」在「決策」層次上維持「相對獨立」的可能性。例如，其解釋理由書亦指出：「唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作」，如果獨立機關完全沒有獨立作「政策決定」之權限，而僅有個案裁決之獨立性，那何需強調「透明」、「公開」、「公眾監督」以及「立法院監督」這些典型「控制政治決策（而非單純執行）」的機制³⁰？更進一步來說，「個案決定」仍然可能是重大的「政策決定」。且「行政處分」（尤其是「一般處分」）與「法規命令」之界限，實際上也愈發模糊。「行政」本來就兼具「狹義的執行」以及「決策」。因此，硬要區分兩者，認為獨立性僅存於個案裁決，並無意義³¹。

²⁹ 廖元豪，釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間，台灣本土法學雜誌，87 期，2006 年 10 月，第 87 頁。

³⁰ 廖元豪，釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間，台灣本土法學雜誌，87 期，2006 年 10 月，第 87—88 頁。

³¹ 廖元豪，釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間，台灣本土法學雜誌，87 期，2006 年 10

針對獨立機關的課責性，學者認為，之所以獲得重視之原因是為了避免獨立機關假「獨立」行使職權之名而產生「管制俘虜」或「管制怠惰」等方面問題。若獨立機關亦尋一般行政機關之課責機制來負責，則其便將失去獨立機關「獨立性」之真諦。準此，對於獨立機關之政治監督似乎愈少愈好，且獨立機關既然是以行政權作為其所要獨立之對象，更不可能要求行政權為獨立機關之行爲負責，所以獨立機關所需負責之對象並非是其任命者，也不須向執政者負責，其真正所需負責者是其依專業所服務之對象，以及對自己的決策程序及內容負責³²。但是釋字第 613 號解釋卻與上述觀念扞格，其解釋理由書稱：「於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治。」該號解釋顯然認為獨立機關亦需受到行政權之監督，方能維繫「行政一體」之前提，而行政權也須為獨立機關之行爲負責，方可落實「責任政治」。但是此一邏輯卻完全違背了獨立機關係獨立於一般行政機關之外的基本假定。簡言之，以責任政治與行政一體之概念來討論獨立機關之監督問題並不精確，甚至與建制獨立機關之宗旨背道而馳³³。事實上，即使先不論釋字第 613 號解釋與行政院所頒布之「獨立機關與行政院關係運作說明」對我國獨立機關所為之框架與監督限制，其機關本身在組織、人事或行政程序上大多已受到相當程度的民主正當性監督，其中至少包括：1.獨立機

月，第 88 頁。

³² 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，第 122 頁。

³³ 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，第 123 頁。

關在成員組成上之限制，例如須符合一定之學經歷要求³⁴、黨派限制³⁵、或需有民主化之首長遴選方式³⁶；2.獨立機關成員在行為及利益迴避上之限制³⁷；3.獨立機關在決議或行政程序上之限制，如合議制之決策方式³⁸、諮詢機制³⁹、須符合聽證程序或行政程序法規範的決策過程⁴⁰；4.立法機關對獨立機關在人事任命同意⁴¹、法案審議或預算核撥上之監督；5.因訴願等行政救濟方式所產生之行政監督；6.司法機關之監督；7.公眾或傳播媒體之監督，如獨立機關須向公眾公開其

³⁴ 例如行政院公平交易委員會組織條例第 12 條：「本會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。」

³⁵ 例如國家通訊傳播委員會組織法第 4 條第 2 項後段：「委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。」；行政院公平交易委員會組織條例第 11 條第 3 項：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。」

³⁶ 例如國家通訊傳播委員會組織法第 3 項後段：「主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。」

³⁷ 例如行政院公平交易委員會組織條例第 13 條：「本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。」；國家通訊傳播委員會組織法第 7 條第 3 項：「本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」

³⁸ 例如行政院公平交易委員會組織條例第 15 條第 3 項：「會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。」

³⁹ 例如行政院公平交易委員會組織條例第 15 條第 4 項：「開會時，得邀請學者、專家及與議決事項有關之其他行政機關或事業派員列席，陳述事實或提供意見。」

⁴⁰ 例如國家通訊傳播委員會組織法第 9 條第 7 項：「委員會審議第三條或第八條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會。」

⁴¹ 例如國家通訊傳播委員會組織法第 4 條第 3 項前段：「本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。」

決策資訊之規範⁴²；8.國際競爭或國際評比之監督，譬如金融管制機關之表現常因該國金融市場或金融機構在國際間的競爭力（排名評比）而自然呈現⁴³。

綜言之，獨立機關的責任性早在上述監督狀態中呈現，並非還要向其任命者或執政當局負責，其所需負責之對象就狹義而言，是其本身和其所服務之對象；就廣義而言，即是「國家」，這也又就是通傳會為何稱為「國家通訊傳播委員會」，而非行政院通訊傳播委員會，或者又如「行政院公平交易委員會」正草擬準備將機關名稱修正為「國家公平交易委員會」。事實上，以行政一體及責任政治的理由來監督限制獨立機關，確實有將獨立機關再倒回為一般行政機關之嫌。再者，獨立機關之成員皆應「超出黨派之外」，「依法獨立行使職權」，因此根本不可能為其行為負政治責任，而這也如同法官不對其判決負政治責任一樣，且獨立機關成員所要超越的黨派不但包括反對黨，更應包括執政黨所組成之政府才是，所以使用責任政治與行政一體之概念來探討獨立機關之監督問題實有可能模糊問題焦點⁴⁴。所以我國獨立機關的獨立性和課責性皆應有更好的制度及配套措施，方能充分發揮獨立機關之功效。

第三項 公平會與通傳會審議組織與程序

一、公平會

⁴² 例如行政院公平交易委員會組織條例第 15 條之 1 第 1 項：「委員會議對外不公開。但委員會議紀錄除應秘密之事項外，應予公開。」；國家通訊傳播委員會組織法第 9 條第 3 項後段：「各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。」

⁴³ 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，第 123—124 頁。

⁴⁴ 張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月，第 124 頁。

（一）公平會職掌

依公平法第 25 條規定，為處理本法有關公平交易事項，行政院應設置公平交易委員會，其職掌如左：一、關於公平交易政策及法規之擬訂事項。二、關於審議本法有關公平交易事項。三、關於事業活動及經濟情況之調查事項。四、關於違反本法案件之調查、處分事項。五、關於公平交易之其他事項。

（二）委員權責

依行政院公平交易委員會辦事細則第 5 條，委員之權責如左：一、委員會議之出席。二、公平交易政策與施政計畫之審議。三、應提出委員會議決議案件之審議。四、對委員會議之提案。五、承辦輪分及主任委員指定核辦違反公平交易法之事項。六、其他主任委員分辦事項。

（三）委員資格

1. 依行政院公平交易委員會組織條例第 11 條第 3 項規定，公平會置委員 9 人，任期 3 年，任滿得連任。其中 1 人為主任委員，特任，綜理會務；1 人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第 14 職等；其餘委員職務比照簡任第 13 職等，均由行政院院長提請總統任命之。委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。
2. 依行政院公平交易委員會組織條例第 12 條規定，委員之任用應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。
3. 依行政院公平交易委員會組織條例第 13 條規定，本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。

（四）審議範圍

依行政院公平交易委員會會議規則第 4 條規定，下列事項應提出委員會議議

決之：一、關於公平交易政策之審議事項。二、關於公平交易行政計劃方案之審議、考核事項。三、關於執行公平交易法之公告案、許可案、處分案之審核事項。四、關於公平交易法規之審議事項。五、委員提案之審議事項。六、其他依法應由委員會議決事項。

（五）審議程序

1. 依行政院公平交易委員會組織條例第 15 條規定，本會每週舉行委員會議 1 次，必要時，得召開臨時會議。前項會議以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理。主任委員、副主任委員均不能出席時，由委員互推 1 人為主席。會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。開會時，得邀請學者、專家及與議決事項有關之其他行政機關或事業派員列席，陳述事實或提供意見。
2. 依行政院公平交易委員會會議規則第 5 條規定，委員會議之決議應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。
3. 依行政院公平交易委員會會議規則第 9 條第 2 項規定，委員會議認有必要時，得依職權或當事人之申請，通知當事人或與審議事件有關之事業到場說明。
4. 依行政院公平交易委員會會議規則第 15 條規定，委員會議討論各項議題，審查委員於詳閱卷證、研析意見及應行適用之法規後，核提審查意見，供委員會議審議參考。議案審議過程中，主席得視需要指定委員參與審查。

二、通傳會

（一）委員資格

1. 依國家通訊傳播委員會組織法第 4 條規定，通傳會置委員 7 人，均為專任，其中 1 人為主任委員，特任，對外代表本會；1 人為副主任委員，職務比照簡任第

14 職等；其餘委員，職務比照第 13 職等。委員任期為 4 年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中 3 人之任期為 2 年。本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。

2. 依國家通訊傳播委員會組織法第 6 條規定，本會委員於擔任職務前 3 年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。

3. 依國家通訊傳播委員會組織法第 7 條規定，本會依法獨立行使職權。本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。本會委員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。本會委員於其離職後 3 年內，不得就與離職前 5 年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

（二）審議程序

1. 依國家通訊傳播委員會組織法第 9 條第 1、4、6 項規定，本會每週舉行委員會議 1 次。必要時，得召開臨時會議。本會得經委員會議決議，召開分組委員會議。委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。

2. 依國家通訊傳播委員會會議規則第 12 條第 1 項規定，委員會議審議之議案，

由下列方式提出：一、相關處室研擬提案內容經陳奉核定者。二、經由委員提案者。

3. 依國家通訊傳播委員會會議規則第 14 條規定，委員會議討論各項議題，主任委員得視需要指定委員 1 人或數人先行審查，提出審查意見，供委員會議審議參考。

第四項 訴願會與審議程序

一、訴願法相關規定

現行訴願法對於訴願會，定於第 52 條至 55 條，分別為訴願會之組成、決議程序與迴避。

訴願法第 52 條規定：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則（第 1 項）。訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一（第 2 項）。訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之（第 3 項）。」

本條為各行政機關訴願會之組織及組成人員之主要依據。訴願會之型態為何，訴願法並未具體明定。向來有具備獨立員額及預算之「機關編制」與「任務編組」二種型態，且以任務編組方式居多。現行訴願法對訴願會之組織未多作規定，蓋因訴願會之組織型態及員額多寡，應視各機關業務情形而定，且宜委諸各機關之組織法規規定之。故各機關多依其業務需要訂定訴願會編組表，列明職稱、職等、員額，報經行政院核定後實施。編組所需專責人員，於本機關預算員額內勻用。實務上，訴願會所需承辦人員，由機關首長就本機關職員中具有法制專業者調派之，並得指定一人為執行秘書。各機關訴願會主任委員多由副首長兼任，機關副首長公務繁忙，無暇處理訴願會之一般庶務，除召開訴願會外，訴願

業務向例交由執行秘書處理。

關於訴願會之決議程序，訴願法第 53 條規定：「訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。」因訴願會採取「合議制」，故本條規定訴願會對訴願事件之決定應經訴願會之決議，該決議應有委員過半數之出席，方達法定開會人數；達法定出席人數，經其過半數之同意，始為合法決議。另外，行政訴訟法第 188 條第 2 項及民事訴訟法第 221 條均分別定有法官非參與為判決基礎之辯論者，不得參與裁判規定。訴願會雖為行政機關之內部單位，惟「行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則」第 28 條亦明定，決定書應列入主任委員及參與決議委員之姓名。故解釋上，訴願審議程序與其他委員制或合議制機關之決議程序有別，應不得以機關代表或其他理由，由訴願會委員委由他人出席並參與決定，否則應屬訴願機關組織不合法⁴⁵。

訴願法第 55 條規定：「訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。」關於本條規定之沿革，可溯自民國 77 年行政院訴願法研修小組，對訴願法立法原則提出芻議，其中論及訴願法宜就訴願會委員及承辦人員迴避之事由加以規定，以維護訴願決定之公正性。如訴願會主任委員或委員有應自行迴避之原因而不自行迴避，仍然參與審議，不問其是否知悉有應迴避之原因，在迴避前其所參與之訴願程序係屬違法。如訴願事件已審議完竣作成決定時，得對之提起行政訴訟；而該訴願決定已確定者，訴願人、參加人或其他利害關係人得向原訴願決定機關申請再審⁴⁶。

至於訴願審議程序，訴願法第 63 條規定：「訴願就書面審查決定之(第 1 項)。

⁴⁵ 張自強、郭介恒，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月再版，頁 205。

⁴⁶ 張自強、郭介恒，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月再版，頁 217。

受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見（第 2 項）。訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會（第 3 項）。」第 64 條規定：「訴願審議委員會主任委員得指定委員聽取訴願人、參加人或利害關係人到場之陳述。」第 65 條規定：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」

二、行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程及審議規則

訴願法對於訴願會委員之身分方面，僅規定須為「具備法制專長」之「本機關高級職員及社會公正人士、學者、專家」，並無具體之資格限制與選任程序，亦無任何黨派比例之規定。至於訴願審議程序，亦僅規定「由委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。」以及「以書面審理為原則，必要時始進行陳述意見與言詞辯論程序」因此，更為具體之規範內容，應參酌行政院及各級行政機關訴願審議委員會組織規程（以下簡稱訴願組織規程）及行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則（以下簡稱訴願審議規則）相關規定。

（一）委員資格

依訴願組織規程第 4 條第 1 項規定，訴願會置委員 5 人至 15 人，其中 1 人為主任委員，由機關首長就本機關副首長或具法制專長之高級職員調派專任或兼任；其餘委員由機關首長就本機關高級職員調派專任或兼任，並遴聘社會公正人士、學者、專家擔任；其中社會公正人士、學者、專家不得少於委員人數二分之一。委員應有二分之一以上具有法制專長。

（二）審議程序

1. 依訴願審議規則第 11 條第 1 項規定，訴願事件經答辯完備，並踐行本法規定

之審理程序，承辦人員應即擬具處理意見連同卷證，送由訴願會全體委員或 3 人以上分組委員審查；委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提審查意見，供審議之準備。

2. 依訴願審議規則第 12 條第 1 項規定，訴願事件經訴願會委員提出審查意見後，應由主任委員指定期日開會審議。復依訴願審議規則第 13 條規定，訴願會議由主任委員召集，委員應親自出席，不得由他人代理，開會時並以主任委員為主席。主任委員因故不能召集或出席時，指定委員 1 人代行主席職務。

與保障事件委員資格與審議程序相比，上揭訴願法規之內容有以下數點相異之處：

（一）訴願法規並未明定訴願會應依據法律獨立行使職權。

（二）訴願會委員之區分為機關內部與機關外部兩類，有專任與兼任。其資格僅限於：社會公正人士、學者、專家不得少於委員人數二分之一；委員應有二分之一以上具有法制專長。並無其他黨派比例限制。

（三）審議程序

訴願程序以書面審理為原則，此點與保訓會復審及再申訴審議程序相同。不過，訴願法對於訴願管轄機關依訴願人請求實施言詞辯論之規定，究屬義務規範抑或裁量規範？不無爭議。按訴願既為行政程序之一環，且訴願法第 66 條所定言詞辯論程序著重於陳述及答辯，與行政訴訟言詞辯論有證據調查之功能顯有不同，則於訴願法已增列陳述意見，符合程序正當原則，學理及實務上均以言詞辯論非強制踐行之義務規範，故認定為訴願程序係「得」實施言詞辯論⁴⁷。此一

⁴⁷ 郭介恒，行政三法實施十周年之回顧與檢討—訴願法，月旦法學雜誌第 182 期，2010 年 7 月，頁 45 以下。

觀點，應可同樣適用於保障事件審議程序。

第五項 小結

茲就保訓會與公平會、通傳會及訴願會審議組織與審議程序主要異同，比較如下：

	委員專兼任	獨立行使職權之要求	審議階段	審議程序原則
保訓會	專兼任並具	有明文規定；另有黨籍比例限制。	三階段：委員專任委員初審；審查會審查；委員會議審議	原則書面審理，必要時陳述意見及言詞辯論
公平會	均為專任	有明文規定	二階段：特定委員初審；委員會議審議	原則書面審理，必要時通知當事人或有關事業到場說明
通傳會	均為專任	有明文規定；另有黨籍比例以及利益迴避之限制。	一階段或二階段：主任委員得視需要指定委員一人或數人先行審查並	原則書面審理，必要時得請相關機關、事業或團體派員列席說明、

			提出審查意見	陳述事實或提供意見
訴願會	專兼任並具	無明文規定	二階段：分組 審查；訴願會 議審議	原則書面審 理，必要時陳 述意見及言詞 辯論

第三章 美日公務人員保障事件審議組織與程序比較研究

第一節 日本公務人員保障制度

第一項 國家公務員法之制定施行與修正⁴⁸

一、概說

昭和 21(1946)年 11 月 03 日，於歷經二次大戰戰後一連串之改革，日本國憲法對於公務員亦朝向民主化而為根本之修改。即於憲法第 15 條第 1 項規定「選定公務員，以及罷免公務員，係國民之固有權利。」同條第 2 項規定「所有的公務員係全體之奉侍者，非一部之奉侍者。」明確揭櫫公務員之本質。此係於樹立公務員制度之際，意味著保障公務員之選定罷免權必須最終賦予國民，以及禁止奉侍特定勢力或一部集團之制度，規範公務員之基準必須置於國民之監視下。現行公務員基本法之國家公務員法於新憲法昭和 22(1947)年 10 月，制定為將公務員之性格從「天皇之官吏」轉變為「國民全體之奉侍者」，並以「保障公務之民主效率之營運」為目的。

昭和 23(1948)年，因應公務組織下勞動運動之高揚，歷經麥克阿瑟將軍書簡或禁止公務員罷工之政令第 210 號，同年 12 月修正國家公務員法(以下簡稱國公法)。伴隨制約公務員之爭議權等之勞動基本權的同時，就其代價措施設置對國會及內閣之勸告制度、賦予獨立之規則制定權等，於此創立了人事院。人事院自昭和 23(1948)年 12 月 03 日創立以來，做為中央人事行政機關，於平等處理原則之下，規定基於能力實證之成績本位的任免、給與、人事處分(相當我國之行政懲處)、懲戒等之基準，身為全體奉侍者之公務員能遂行職務而努力。此外，勞動基本權受到制約之公務員，依據每年之給與勸告或關於勤務條件之勸告、意

⁴⁸ 人事院，公務員白書，平成 21(2009)年版，2009 年 6 月 15 日。

見提出等，基於令其適應社會一般情勢之原則之適切處遇之確保等，盡到了被託付之使命。

二、國家公務員法之修正與公務員制度之確立

(一) 昭和 40(1965)年主要修正

此次修正，主要係與中央人事行政機關有關，其內容如下：

- 1.爲了整頓人事管理之責任體制，新設內閣總理大臣與人事院一同爲中央人事行政機關之一。
- 2.內閣總理大臣，除了人事院所曾掌管之職員的效能效率、福祉與服務之相關事務之一部，以及大藏省(財政部)大臣所掌管之退休津貼與特別職之給與之相關事務外，掌管關於各行政機關所爲之人事行政之方針、計畫等之統一保持上必要之總合調整。輔助內閣總理大臣之總理府總務長官係由國務大臣充當，擔任該事務之部局爲由總理府中設置之人事局擔任。透過此修正，人事院之功能被整理成爲中立、公正性之確保功能以及勞動基本權之代價功能。

(二) 平成 19(2007)年主要修正

- 1.國家公務員之人事管理原則，職員採用後之任用、給與之其他人事管理，不限於職員之採用年次以及合格之採用試驗種類，而係必須基於人事評價適切爲之，公正地進行人事評價，並明確其基準以及方法等。
- 2.爲了確立能力本位，內閣總理大臣於規定標準職務遂行能力的同時，將標準職務遂行能力以及適格性做爲昇任或轉任之判斷標準。
- 3.關於退休管理，針對離職後之就職規制，禁止各府省等職員對於職員或曾經爲職員爲與營利企業進行離職後之就職斡旋。

4.於援助職員之離職後的就職的同時，爲了支援官民之人材之順利實施，於內閣府設置官民人材交流中心。因此修正而廢止曾由人事院掌管之往營業企業再就職之事前承認制度。

(三) 平成 21(2009)年主要修正

爲了強化內閣之人事官員功能，創設人事之一元管理規定，於整頓內閣人事局之設置相關規定的同時，創設以國家戰略成員、政務成員等爲內容。概要如下：

1.關於幹部職員之一元管理，任用幹部職係由內閣官房長官爲適格性之審查後，記載在幹部後選人名冊，從中，由任命權者依據內閣總理大臣以及內閣官房長官之協議決定之。

2.內閣人事局掌管(1) 國家公務員制度之企業以及立案之相關事務、(2)中央人事行政機關之內閣總理大臣所掌相關事務、(3) 國家公務員之總人事費之基本方針以及人事費預算分配方針之企畫與立案，以及調整之相關事務、(4)關於行政機關之機構以及定員之審查的相關事務。

3.於內閣官房設置國家戰略成員，領受內閣總理大臣之命令，關於身爲國家戰略性應推動之基本的施策之其他內閣的重要政策的企劃以及立案，輔助內閣總理大臣。國會議員的兼任國家戰略成員。

第二項 中央人事行政機關-人事院

一、概說

爲了規定人事基準，綜合調整各任命權者所爲之人事管理而設置中央人事行政機關。據此，國家公務員法規定人事院以及內閣總理大臣爲其機關。人事院掌管(1)之其他勤務條件之改善以及關於人事行政改善之勸告、以及(2)試驗以及任免、(3)給與、研修、人事處分、懲戒、苦情(抱怨)之處理、(4)與職務相關之倫理

保持之關於其他職員之人事行政之公正確保以及關於職員利益保護等事務。

而直至昭和 40(1965)年為止，中央人事行政機關僅有人事院，惟伴隨同年 5 月 ILO 第 87 號條約⁴⁹批准之修正，新加入內閣總理大臣為中央人事行政機關，以迄現在。至於，內閣總理大臣所掌管者為，(1)關於標準職務遂行能力以及採用昇任等基本方針之事務以及(2)關於職員的人事評價、效率、厚生(福利)、服務、退職管理等之事務(排除人事院所掌管之事務)、(3)各行政機關關於所屬職員所為之人事管理方針、計畫等之綜合調整之事務(國公法第 3 條、第 18 條之 2)。所以，除了人事院以外，內閣總理大臣關於一定範圍之事項，亦扮演中央人事行政機關之角色。

上開二個中央人事行政機關因應事務性質或專門性，各自掌管事務乃基於人事行政朝向技術化、專門化之理由。惟兩者之關係，於各自實現其獨自之權能外，並未處在斷絕之關係，而是互相持有界限有機地連繫營運。另外，並未在國家公務員法上定位為中央人事行政機關，但尚有關於人事預算事務以及國家公務員共濟組合法之財務省、關於國家之行政組織以及定員之總務省。又，關於公務員之各種特例法、適用特定獨立法人等之職員之勞動關係法之其他關連諸法之掌管機關亦為就於其法規適用上與國家公務員之人事行政有密切關係之機關。惟因本研究係以公務員之不服審查為探討對象，以下僅以掌理此之人事院為主。

二、人事院

⁴⁹ ILO 第 87 號條約，即國際勞動機關於 1948 年之結社的自由以及團結權保護條約(第 87 號)。正式名為關於結社的自由以及團結權的保護之條約(C 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948)，係第 31 回總會於 1948 年 7 月 9 日採用，條約之生效日為 1950 年 7 月 4 日，現在亦為通用之最新的條約，為基本條約之一。日本於 1965 年 6 月 14 日批准。

爲了確保人事行政之公正中立而設置人事院，係由三人之人事官構成之合議制機關，被賦予準法院或會計檢查院之獨立性。人事院擁有規則制定權等之準立法的權限、不利益處分之審查等之準司法的權限之其他給與勸告權等之廣泛的權限，係國家公務員法營運之中軸機關。

(一)設立與沿革

1947(昭和 22)年 11 月 1 日，依據國家公務員法，於內閣總理大臣之管轄下設置「臨時人事委員會」。由於作為國家機關之正式的「人事委員會」的開設日被設定為「從昭和 23(1948)年 7 月 1 日到昭和 24(1949)年 1 月 1 日為止之期間」，因此臨時人事委員會被定位為直至上開期間為止之臨時代替機關。惟於此時點，由於人事委員會成立準備之權限受到限制，關於人事行政，未被賦予對外發布命令之正式權限。

預定於 1948(昭和 23)年 7 月 1 日人事委員會成立為止，承認臨時人事委員會行使人事行政之相關權限。惟 1948(23)年 12 月 3 日，因國家公務員法第一次修正結果，致當初預定之人事委員會無法成立，遂變成於內閣管轄下設置人事院，同時廢止臨時人事委員會。

1965(昭和 40)年 5 月 19 日，伴隨批准 ILO87 號條約之國家公務員法的修正，於總理府設置人事局(現在之總務省人事恩給局)，移管人事院之功能的一部分。即由其處理內閣之指揮監督事項、政府之對組合(工會、互助會等)的窗口機關。

2008(平成 20)年 6 月 13 日，公布施行規定國家公務員制度改革基本法，其中於內閣官房中設置內閣人事局，移管人事院之功能。

(二)性格與權限

人事院爲日本的行政機關之一，係基於國家公務員法第二章設置於中央之人

事行政機關，於確保國家公務員之人事管理之公正中立與統一，並爲了實現因限制公務員勞動基本權之代價(彌補)功能，而以行政委員會之組織方式，設置人事院並賦予其規則訂定修正廢止、不利益處分審查之判定、關於俸給之勸告等廣泛之人事行政權限。又，爲了維護人事行政之公平，其權限之行使係獨立於內閣。上開之中央人事行政機關係規定國家公務員中屬於一般職之職員的人事管理、綜合調整各省廳之任命權者所爲之人事管理之機關。

人事院係於國家公務員法第一次修正時，以強化臨時人事委員會之組織與權限之型態而成立。掌管事項如下:俸給之其他勤務條件改善、關於人事行政之改善勸告(人事院勸告)、階級制、採用測驗、任用、人事處分、研修、俸給、懲戒、苦情(抱怨)之處理、與職務相關之倫理保持之關於其他職員之利益保護等之相關事務(國家公務員法第3條第2項)。於此當中，包括人事院規則之訂定權等之準立法權限、行政措施要求或不利益處分審查請求之判定權等之準司法權限、俸給勸告權、人事行政之調查權等重要的權限。而人事院之所以被賦予行政委員會之強大權限與獨立性係基於如下之考量，即近代公務員制度下之人事管理係爲了確保行政之繼續性與專門性，排除因政黨之一切情事，貫徹能力主義與實績主義(資格任用制)。加上因現代之行政傾向顯著複雜膨大化、專門化，有必要透過於人事行政中以科學調查研究爲基礎之人事管理技術，確保專門性與統一性。再者，由於公務員之勞動基本權受到限制，做爲彌補之措施，有必要由獨立於政府之第三者機關保護職員(公務員)之利益。

綜上，人事院之主要職務係(1)爲了確保國家公務員人事管理之中立公正性、公務員任用制度之整頓、(2)因限制公務員於憲法上所承認之勞動基本權，而對此之彌補措施爲從事俸給、勤務條件等之勸告以及制度整頓、不利益處分之審查、苦情(抱怨)之處理等。

(三)組織

相對於公正取引委員會(相當我國之公平交易委員會)以及中央勞動委員會等之行政委員會係隸屬於內閣府或省之外局，人事院則為內閣之直接管轄。亦即人事院不適用國家行政組織法與內閣府設置法，而國家公務員法本身即是人事院之設置法，人事院之獨立性相當於法院或會計檢查院。

人事院係由三人的人事官組織而成之合議制之執行機關，人事官係基於內閣之任命，其中一人代表人事院，被命為人事院總裁。人事院之意思決定來自於至少一週舉行一次之人事院會議，人事院下設置專務部門之事務總局，在預算範圍內，任命事務總長以下之職員。職員定數於 2006 年度為 691 人。另外，依據國家公務員法以及國家公務員倫理法，設置國家公務員倫理審查會。

綜上，人事院自行管理其內部機構，不適用國家行政組織法以及行政機關之職員定額之相關法律(總定員法)。所以，人事院關於事務總局之組織、定額，不受總務省之規範，依據人事院規則得獨自訂定(第 13 條第 2 項)。因此，人事院之組織為設置於內閣下之中央人事行政機關，人事院由 3 位人事官組成，其中 1 人為總裁，代表人事院(總裁、人事官、人事官)。人事院下設事務總局，以及國家公務員倫理審查會(會長、委員 4 人)。事務總局下設有(1)4 局(職員福祉局、人材局、給與局、公平審查局)、(2)5 課(總務課、企劃法制課、人事課、會計課、國際課)、(3)公務員研修所、(4)8 個地方事務局(地方支分部局:北海道事務局、東北事務局、關東事務局、中部事務局、近畿事務局、中國事務局、四國事務局、九州事務局)以及 1 個沖繩事務所、(5)6 個委員會(公平委員會、苦情委員會、災害補償審查委員會、安全專門委員、健康專門委員、試驗專門委員)。

第三項 身分處分與懲戒⁵⁰

一、身分處分⁵¹

公務員制度下，所謂身分處分係指以身分保障為前提，與官職之關係中之身分關係的變動(休職或免職等)。依據國家公務員法第 74 條第 1 項，所有之職員的身分處分必須公正。以此「公正之原則」做為身分處分之根本基準，又依據同條第 2 項，就其根本基準之實施，所必要之事項，除此法律所規定外，以人事院規則定之⁵²。上開「身分處分」，於職員該當法律或人事院規則所定之一定事由時，使其公務員關係終了，或是一時的從職務系列中予以排除之處分，與懲戒處分不同點乃並不存在著從秩序維持之立場，對於義務違反所為之制裁要素。人事處分處分之種類計有降任(相當於我國之「降級」、免職、休職，惟自平成 21(2009)年 4 月開始，將降給(相當於我國之「減俸」)給予以制度化，定年退休亦屬身分處分之一種形態。以下分別說明身分保障以及上開五種種類。

(一)身分保障

所謂「身分保障」係指為了不要有職員違反其意任意失去其官職，或任意限制乃至於剝奪基於官職之保有的各種權利，而於制度上，予以保障之意。職員之

⁵⁰ 宇賀克也，行政法概說Ⅲ【第 2 版】，有斐閣，2010 年，352 頁以下。佐藤達夫，國家公務員制度 第 8 次改訂版，學陽書房，2009 年，137-151 頁。

⁵¹ 所謂「分限」，一般係指身分，在舊憲法中，將分限做為關於公務員身分上的變化(免職、休職、調職等)之總稱。就公務員身分之基本的規範上，分限的「分」為身分之意；「限」為事物可能的限度，或指能力。現行國家公務員法對於分限，所做之規定有失職、離職、降級、免職、休職等。內閣法制局法令用語研究會編，有斐閣，法律用語辭典，1994 年，1182 頁。

⁵² 國家公務員法第 74 條規定:すべて職員の分限、懲戒及び保障については、公正でなければならない。2 前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定めるものを除いては、人事院規則でこれを定める。

人事處分上處理，如前述般，係以公正為根本基準，人事院規則 11-4(職員之身分保障)中亦規定「不得為違反法第 27 條所規定之平等處理之原則、法第 74 條所規定之人事處分的根本基準以及法第 108 條之 7 之規定，而將職員免職，或降任，其他之對職員的不利益處分。」⁵³

除了職員該當欠格條項而當然失職之情況外，所謂人事處分處分乃任命權者依據此法律以及人事院規則，而為之(國家公務員法第 61 條)⁵⁴。再者，受到處分者，得向人事院請求事後審查(同法第 89 條以下)。

(二)降任與免職

所謂降任係指職員於現在被任命為屬於較官職下位之職制上階級之官職，所謂免職係違反其意使其退職之意。違反其意之降任以及免職，對職員而言，係明顯的不利益，因為就職員之身分保障上，是相當重要之事項，其事由係由法律規定(國家公務員法第 33 條第 2 項、第 78 條)。列舉如下:(a)依照人事評價或勤務狀況所示之事實，勤務實績不佳之情形。(b)因身心障礙致遂行職務有困難，或無法勝任之情形。(c)其他欠缺官職必要之適格性。(d)基於官制或定額之改廢或預算之減少，產生廢職或過額之情形⁵⁵。詳述如下：

⁵³ いかなる場合においても、法第二十七条に定める平等取扱の原則、法第七十四条に定める分限の根本基準及び法第百八条の七の規定に違反して、職員を免職し、又は降任し、その他職員に対して不利益な処分をしてはならない（人事院規則第二条）。

⁵⁴ 職員の休職、復職、退職及び免職は任命権者が、この法律及び人事院規則に従い、これを行う（国家公務員第六十一条）。

⁵⁵ 職員が、次の各号に掲げる場合のいずれかに該当するときは、人事院規則の定めるところにより、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。一、人事評価又は勤務の状況を示す事実を照らして、勤務実績がよくない場合。二、心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合。三、その他その官職に必要な適格性を欠く場合。

(a)所謂「勤務實績不佳之情形」係指人事評價之全體評語處在最下位之階段等情形，儘管為指導之其他措置，勤務實績不佳之情事確臻明確之情形(人事院規則 11-4 第 7 條第 1 項)。上開「其他措置」係指除了指導，配置換等之職務的重新審視，研修之受講等，於實際處分時，為警告書之交付或辯明機會之賦予(相當於我國之陳述意見)。而免職係連下位之職制上的階段官職職務遂行亦無法期待之情形。

(b)「因身心障礙致遂行職務有困難，或無法勝任之情形」係依據指任命權者指定二位醫師，診斷出需要長期療養或休養之疾患，或是即使療養或休養亦難以治癒之身心障礙，因此致遂行職務有困難，或無法勝任之情事明確之情形(人事院規則第 14 條)，而其違反相當於上開(c)之人事處分事由。

(c)「其他欠缺官職必要之適格性」係解釋成具有起因於本人之資質、能力、性格等之不適合擔任國家公務員之缺陷，具有無法簡單予以矯正之持續性情形。

(d)「基於官制或定額之改廢或預算之減少，產生廢職或過額之情形」時，究竟降任(相當於我國之降級)任一位職員或予以免職，係依據勤務成績、勤務年數之其他事實，任命權者公正予以判斷(人事院規則第 7 條第 4 項)。

(三) 休職(含復職)

相對於使其失去職員身分之處分，「休職」係使其保有做為職員之身分，一時地從職務執行之系列中予以排除，不讓其從事職務之處分。使其保有做為職員之身分而不讓其從事職務之處分，尚有停職，惟停職係懲戒處分之一種，為對於職員義務違反之責任科處為旨趣，休職則不具有制裁之意味，就此點性質迥異。

四、官製若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合。(国家公務員法第 78 条)

又，休職係將職員置於人事處分上之一定地位之處分，不同於單僅止於勤務義務免除之勤務條件上權利之休假。再者，受有「專從許可」者，於許可之有效期間中被視為休職者，惟此僅不過是專從許可之效果之一，與休職處分之目的並不相同。其他，接近休職，易言之，屬於休職與休假之中間者，尚有前述之育兒休業或自己啓發休業，或國際機關等之派遣制度。

休職之事由，依據國家公務員法第 79 條⁵⁶以及據此之人事院規則而制定，主要者如下：(a)身心障礙致需要長期休養之情形、(b)關於刑事事件被起訴之情形、(c)學校、研究所、醫院之其他人事院指定之公共的施設下，從事被承認和其職員之職務相關之學術相關事項之調查、研究或指導，或是從事人事院所指定之國際情勢之調查等的業務等。

(四)降給

係由職員之職務等級變更爲同一俸給表之下位職務等級之「降格」，以及職員之號俸變更爲同一之職之等級下位之號俸之「降號」所構成之。其構成事由係規定於國家公務員法第 75 條第 2 項、人事院規則 11-10(職員之降給)。

(五)不適用身分保障制度之例

如下所揭示之職員不適用身分保障制度(國家公務員法第 81 條)：

- 1.臨時的職員。
- 2.附條件採用期間中之職員。

⁵⁶ 職員が、左の各号の一に該当する場合又は人事院規則で定めるその他の場合においては、その意に反して、これを休職することができる。一、心身の故障のため、長期の休養を要する場合。二、刑事事件に関し起訴された場合。(国家公務員法第 79 条)

雖然不適用國家公務員法之身分保障相關規定，但另外規定於人事院規則(人事院規則 11-4 第 8 條到第 10 條)。

(六) 失職等其他

職員該當國家公務員法第 83 條各號所揭示之事由時，失職(國家公務員法第 76 條)。所謂失職係指任命權者不須要作成任何處分，因該當事由，失去做為職員之身分。失職的時點，如是成年被後見人(成人被監護人)、或被保佐人，依據家事審判法之開始審判發效日;如是處以禁錮以上之刑者，為刑之確定日。該當同條第 5 號而失職者，為團體之結成或加入之時點，惟目前尚未有例。關於外務公務員之失職事由，有規定特例。

除了既已陳述過之免職以及上開失職外，做為人事處分上之離職態樣，尚有辭職以及自動的退職。所謂辭職，係指職員依據其意退職(退休)，基於職員之書面之辭職申請，當承認辭職之任命權者的命令發布時，職員脫離國家公務員關係(人事院規則 8-12 第 51 條)。

失職以外，職員當然離職之情形，除了後述之定年退休外，(1)臨時的任期間滿期之情形、(2)依據法令規定，規定任期之情形，該任期滿期之情形、(3)規定任期，被採用之情形，該任期滿期之情形(人事院規則 8-12 第 52 條)。此外，尚有依據公職選舉法而成為候選人之退職等。

(七) 定年退休

定年退休制度係職員達到一定年齡時，以此為理由，自動地讓其退休，據此，謀求適正之新陳代謝，維持組織之活力。從前，除了法官、檢察官、大學的教授、自衛官等一部分之人，國家公務員一般是沒有定年退休的，惟自昭和 60(1985)年 03 月 31 日開始實施。

二、懲戒⁵⁷

(一)懲戒的意義以及懲戒權者

對於職員之服務義務違反，爲了維持公務員關係下之秩序，被科予之制裁爲懲戒處分。所以，不同於刑罰以及人事處分處分。

國家公務員法第 74 條規定懲戒之根本基準必須公正。懲戒處分係國家責問職員之責任，惟處分程序上的責任者爲懲戒權者。懲戒權屬於任命權者。另外，人事院亦經由國家公務員法所規定之調查，對於所屬外之職員得施以懲戒程序(國家公務員法第 74、84 條)。懲戒處分適正且公正地進行，人事院，做爲提供任命權者於決定處分量時之參考的目的，提示標準的事例以及對於此之標準的處分量之「懲戒處分之指針」。

(二)懲戒的事由

國家公務員法所規定職員的義務規定，亦存在於以關於服務之第三章第七節爲中心之任用、給與、退休管理、職員團體等之相關條項中。純粹屬職務外之私人行爲，其判斷雖然不易，但造成公務員秩序之紊亂，做爲不符合國民全體之奉侍者之非行而構成問題。如此，職員服務上之義務，透過職務內外呈現多岐，將義務違反按照違反行爲類型具體列舉乃相當困難之事。國家公務員法第 82 條⁵⁸就

⁵⁷ 佐藤達夫，國家公務員制度〔第八次改訂版〕，2009 年，學陽書房，148-151 頁。

⁵⁸ 國家公務員法第八十二條 職員が、次の各号のいずれかに該当する場合には、これに対し懲戒処分として、免職、停職、減給又は戒告の処分をすることができる。

一 この法律若しくは国家公務員倫理法又はこれらの法律に基づく命令(国家公務員倫理法第五条第三項の規定に基づく訓令及び同条の規定に基づく規則を含む)に違反した場合。

二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合。

懲戒事由概括地規定如下：

- 1.違反此法律或國家公務員倫理法或是基於這些法律之命令的情形。
- 2.違反職務上之義務或懈怠職務之情形。
- 3.有不符合國民全體奉侍者之非行的情形。

(三)懲戒處分以及效果

懲戒處分中共有關免職、停職、減給(相當於我國之減俸)以及戒告之四種，懲戒處人事處分於此四種。另外，「訓告」、「嚴重注意」等雖做為職務上之注意或矯正手段，惟不被承認具有制裁的實質。

- 1.免職：做為違反義務之制裁，失去做為職員之身分。受到此處分者，從處分之日開始 2 年間不能就任官職(國家公務員法第 38 條第 3 號)，依據退休俸給法之退休俸給亦原則上不予支付(「國家公務員退職手當法」第 12 條)。
- 2.停職：做為違反義務之制裁，使其保有職員之身分，而不讓其從事職務。與休職不同於目的以及性格。停職之期間為 1 日以上，1 年以下，不論任何給付均不支付(國家公務員法第 83 條、人事院規則 12-0 第 2 條)。
- 3.減給(減俸)： 做為違反義務之制裁，從給付當中減少相當俸給之月額的五分之一以下之額度而作成之處分。
- 4.戒告： 做為違反義務之制裁，確認其責任，以其將來戒慎之處分。

(四)懲戒處分之程序

懲戒權者，職員中有該當懲戒事由之非違行為，認為有為了維持公務員關係

三 国民全体の奉仕者たるふさわしい非行のあった場合。

下之秩序之必要時，得依據自行之判斷與責任，為懲戒處分。

「舊官吏懲戒令」中，除了對下級之官吏之譴責處分外，須懲戒委員會之事前審查，惟國家公務員法中承認依據迅速程序作成處分之意義，未採用事前審查程序。反面，為了保持懲戒之公正、保護職員，由人事院為基於職員提出之不服申請的事後審查。

懲戒，因對職員而言係給予不利益之處分，必須交付文書為之，以該處分書到達時生效。即使被付懲戒之事件係屬於刑事法院之期間中，關於同一事件亦得進行適宜之懲戒程序。但是，行政部與司法部之間有差異，因關於同一事實由國家機關為判斷，應期待處分事實之確認的慎重性，所以與人事院之承認有關。

於「舊官吏懲戒令」中，不得召開懲戒委員會，且直至判決確定為止，懲戒程序之進行是停止的。

第四項 公平審查制度

一、概說

國家公務員法開設於職員明顯受到不利益處分時，向人事院申請不服，謀求該處分之撤銷等救濟之道(關於不利益處分之不服審查)，同時關於所有之勤務條件，開設職員矯正乃至於改善之行政上的措施要求之道(關於勤務條件之行政措施要求)。以下將依序介紹公平委員會之組織(二)、公平委員會所為之兩種不服審查(三、四)。

二、公平委員會之組織⁵⁹

人事院於受理審查請求時，為了進行該審查而設置公平委員會。但，受理之

⁵⁹ 此之公平委員會之相關內容係依據人事院規則 13-1 第 19-29 條。

審查請求與既已進行審查之請求合併時，不在此限。公平委員會以 3 名或 5 名之公平委員組織而成。

關於公平委員會之職務為檢討當事人、證人以及鑑定人的陳述，檢討當事人提出之書類之其他資料以及證據，能夠讓人事院公正妥當地就該事案為判定，基於上述之陳述、資料以及證據作成筆錄，關於判定，附上公平委員會之意見，提出於人事院。

公平委員係從人事官以及事務總局的職員當中，由人事院指定之。但必要時，得指定學識經驗者之其他人為公平委員。同時規定不得為公平委員之對象計有三種：(1)該審查請求之當事人、代理人或曾經為上述之人。或職務上曾干預該審查請求之處分人。(2)當事人的配偶、四等親以內之血親或三等親以內之姻親或曾為上述之人。(3)就該審查請求之審理中，曾為證人或鑑定人。另外，當公平委員遇有事故時，公平委員會得由其過半數之公平委員進行審理。

以公平委員當中之一名為公平委員長，係由人事院從人事官或擔任公平委員之事務總局職員當中指定之。公平委員長指揮事案之審理，負起審議進行以及秩序之維持。又，人事院通知當事人，擔任審理之公平委員長以及公平委員之姓名。公平委員會係以組成該公平委員會之公平委員做為受命公平委員，得由其為該審理之一部分。受命公平委員關於公平委員會所指定之審理的實施，依照公平委員會之指示，得為屬於公平委員會以及公平委員長之權限的行為。而當公平委員會指定受命公平委員時，通知當事人受命公平委員之姓名以及所擔任之審理概要之其他重要事項。

當事人認為公平委員就審理之公正有妨礙之情事時，得以書面並附上證據向人事院申請迴避。人事院審查後，認為迴避之理由時，撤銷應迴避之公平委員之指定，同時指定新的公平委員以替代之，當認為無迴避理由時，駁回迴避申請。

公平委員於執行職務時，不受任何人指示，依照良心，且依據法律、規則、指令以及人事院之議決爲之。事務總長從事務總局之職員中，指定公平委員會之書記官。書記官承受公平委員長之命令公平委員會，關於審理事務，爲文書制作，發送之其他庶務事務。

三、公平委員會之審理方式-不利益處分之不服審查

(一)概說

職員於受有違反其意之其他明顯之不利益處分或懲戒處分之情形，對於人事院，得請求不服審查(審查請求或異議申請)以謀求救濟(國家公務員法第 90 條)。國家公務員法關於違反職員之意之人事處分處分、懲戒處分之其他不利益處分設有客觀之基準，於防止其濫用的同時，設置由人事院爲事後審查，對違法、不當處分之矯正之途，期望職員受到萬全之身分保障。結果，此係與防止獵官制(spoils・system)⁶⁰之侵入、確保公務中立性之近代公務員制之基本精神相連繫。另外，此制度原本屬行政不服審查法之不服審查制度之一環，惟其實質程序之相關事項，係依據國家公務員法以及基於此之人事院規則 13-1，因而排除行政不服審查法中關於程序之大部分規定之適用(國家公務員法第 90 條)。

又，上開國家公務員法第 90 條第 1 項規定:.....受有處分之職員僅得對人事院提起依據行政不服審查法之不服審查(審查請求或異議)。惟此規定包含兩點意義:(1)審查請求與異議之區別，乃前者爲向原處分機關以外之行政機關提出，後者爲向原處分機關提出。(2)「僅得對人事院」之規定亦異於依據行政不服審查法之一般情形，例如 A 省職員受到依據 A 大臣作成之不利益處分時，不得對 A 大臣提起異議，僅得對人事院提起審查請求。綜上，向人事院提出「異議」之情

⁶⁰ Spoils system 係指選舉勝利之政黨，任用自黨的黨員或支持者於公職之政治習慣。爲了讓民意反映至行政上，英美採用之，但招致政治腐敗。相對於 merit system。

形將非常稀少，若有的話，只有人事院對其他省廳舍職員作成付懲戒程序之情形(目前尚未出現過)。再者，對人事院部內職員所爲之處分，並非人事院，而係人事院總裁爲之(國家公務員法第 55 條、第 61 條、84 條第 1 項)，所以對該處分不服者，係向人事院提出審查請求⁶¹。

(二)不利益處分之公平審查程序

1 審查對象

成爲審查請求對象之處分除了包括懲戒處分或(含降任、免職、休職等之)人事處分處分之外，直接且明顯侵害違反職員本意之轉任、配置換處分等職員具有之身分上既得利益之處分亦爲審查對象。

2 處分說明書之交付

任命權者對於職員作成懲戒處分或違反職員本意之降給、降任、休職、免職等之明顯不利益處分時，必須對該職員交付記載理由書之處分說明書(國家公務員法第 89 條第 1 項)。又，當職員認爲受有明顯不利益處分時，得向任命權者請求處分說明書之交付(同條第 2 項)。

對被處分者而言，將處分之理由予以明確具重要意義，主要係針對該理由爲爭議，加上此處分說明書中須記載不服該處分得向人事院提出不服審查之旨意，以及不服審查提出期間(國家公務員法第 89 條第 3 項)。

3 審查請求

首先，得爲審查請求者爲明顯受有不利益處分之職員(國家公務員法第 90 條第 1 項)，此請求，必須以書面於所定期間向人事院提出。另外，臨時職員、附

⁶¹ 佐藤達夫，國家公務員制度(第八次改訂版)，2009 年。

條件採用期間中之職員等，不得對其所作成之人事處分處分(即違反其意之降任、免職以及休職)提出不服審查(國家公務員法第 81 條)。又，審查請求得由代理人爲之，此時必須附上證明資格之書面(人事院規則 13-1 第 3 條第 4 項)。

其次，此審查請求必須於領受處分說明書之翌日開始起算 60 日以內提出之。又處分作成日之翌日開始起算經過 1 年時，不得請求(國家公務員法第 90 條之 2)。只是即使於此期限後爲不服審查之情形，當有天災其他不可抗力之理由時，視爲於期限內提出之(人事院規則 13-1 第 6 條第 2 項)。

再者，審查請求提出者須將記載其官職、姓名、處分內容以及時期、對於處分不服之理由、言詞審查之請求的有無以及公開、不公開等之審查請求書(正本與副本兩份)中，附上處分說明書之影本，提出於人事院。

4 審查程序

依據人事院規則 13-1，審查程序如下：

(1)審查請求之受理(或不受理)：人事院於審查請求書提出後，於審查處分之性質、請求者之資格等是否符合應受理之要件後，決定受理該請求或不受理。

(2)公平委員會之審理：如前述般，人事院於受理審查請求時，爲了進行事案之審理，設置公平委員會。公平委員會係由 3 名或 5 名之公平委員組織成，公平委員係從人事官以及人事院事務總局之職員當中，由人事院指名，於必要時，得指明學識經驗者爲公平委員。通常，公平委員會由人事院事務總局之 3 名職員組成，其中 1 人係由公平委員長指名。公平委員會檢討當事人、證人與鑑定人之陳述以及關係資料，爲事案之審理，基於該結果作成筆錄，附上關於判定之公平委員會之意見，提出於人事院。就事案之審理方式，計有公開或不公開之言詞審理，以及審尋審理，選擇何者係依請求者之意思而定。另外，即使採審尋審理之方式，並不僅有書面，亦聽取當事人、證人等之證言。分述如下：

i 公開或不公開之言詞審理(兩造言詞辯論審理方式)。

(i)審理之程序

① 言詞審理之請求(第 30-31 條)

當事人請求(以下簡稱請求人)言詞審理時，在當事人在場之情況下，以言詞進行證據調查或其他公平委員會認為必要之事項。當事人之一方以及其代理人在無正當理由而均未出席時，得於該日期進行言詞審理。即使當事人要求公開言詞審理，惟公平委員會認有妨害善良風俗及公共秩序時，得不公開言詞審理。又，請求人於審理終了止，皆得以書面請求言詞審理或撤回該言詞審理。

② 言詞審理開始前之程序(第 32-40 條)

進行言詞審理時，公平委員長必須以書面通知言詞審理之日時以及場所。最初之言詞審理日期與通知之間，必須隔 14 日以上之期間。當當事人一方以及其代理人因不得已之理由皆無法於指定日出席言詞審理時，得申請變更日期。此申請須於言詞審理日期到來之 7 日前，將記載理由之書面提出於公平委員長。公平委員長認為上述變更申請有正當理由時，必須指定新的日期。

公平委員會須要求處分人(行政機關)於相當之期間，提出記載關於處分理由之具體說明以及對於請求人所主張之答辯的答辯書。但，公平委員會認無此必要時，不在此限。處分人得附認為必要之資料於答辯書內。公平委員會於答辯書提出之情形，必須送達請求人該影本。公平委員會要求請求人於相當期間內，提出記載對於處分人之主張內容的認同或否認以及反論的反論書。答辯書之但書及相關規定適用反論書。公平委員會認有必要時，得要求當事人就處分理由或不服之理由，予以質問，或透過言詞審理舉證。

公平委員會爲了準備言詞審理，對當事人，於所定之相當期間內，明示依據

上述答辯書與反論書之規定應記載之事項之其他認為必要之事項，並要求提出上述所明示之書面。此外，當事人不得在言詞審理中，就上述書面內未記載之事實為主張。當事人未於所定期間內提出書面者亦同。但未能記載或於所定相當期間內未能提出書面係基於不得已之情事所致時，於有說明之情形不在此限。

又，公平委員會為了使言詞審理順利進行，認為有必要時，在當事人出席之情況下，任何時候皆得進行如下所揭之審理，此稱為「爭點整理等程序」。但，當事人之一方以及其代理人皆無法出席時，不在此限。(1)明確當事人之主張、(2)整理事案之爭點、(3)令其為證據調查之申請、(4)令其明確舉證旨趣、尋問事項等、(5)駁回證據調查之決定或證據調查之申請的決定、(6)令其提出書類、記錄之其他所有的適切的事實以及資料(以下簡稱證據資料)、(7)規定關於言詞審理之進行相關事項。上述「爭點整理等程序」係以不公開之方式為之，此外公平委員會認為適當時，得讓受命公平委員進行「爭點整理等程序」，但上述(5)不在此限。此外，公平委員會認為有必要時，得讓當事人之一方或雙方，關於言詞審理之日期之其他審理進行之必須事項，得相互討論。公平委員會如認為適當時，得讓受命公平委員進行上述討論。

③言詞審理程序中(第 41-43 條)

公平委員長於進行言詞審理時，得允許發言、以及禁止不遵守其指揮之人的發言。公平委員長對於妨害言詞審理之公平委員會之職務執行的人或為不當行為之人，得令其退席之其他維持言詞審理之秩序之必要處置。

當明確確定當事人就相對當事人所主張之事實沒有爭議時，公平委員會得視為承認其所主張之事實。又，公平委員會於審理終了前，必須給予當事人最終陳述機會。合併審查之審查請求一部，亦同。此最終陳述得以書面為之，而當事人以書面申請最終陳述時，公平委員會須設置相當期間，規定提出期限。當事人未

於該期限內提出最終陳述書時，視為放棄最終陳述之機會。

(ii) 調查證據

①當事人證據資料之提出(第 44-47 條)

公平委員會得尋問證人、調查證據、以及為其他認為必要之證據調查。當事人於獲得公平委員會之承認，就其指定之人為證人令其出席。此時，須提出記載證人之姓名、住址以及官職或職業，以及要求證言之事項的書面。又，當事人之其他與該事案有相關之人，得提出證據資料於公平委員會。公平委員會認為上述之證據資料之提出因故意或重大過失致時機延宕、因該證據資料之調查致審理之進行明顯遲延時，得將其駁回。

②當事人證據調查之申請(第 48-49 條)

當事人得向公平委員會申請由公平委員會傳喚證人尋問，或讓其提出證據資料為調查。此證據調查之申請，必須以書面記載下列事項：(1)證人的姓名以及官職或職業，或證據資料之表示。(2) 證人的住址或證據資料之所在。(3)欲證明之事項。公平委員會認為①證據調查之申請未依上述之方式為之情形，②該證據調查為不必要之情形，或③該申請係因故意或重大過失致遲延時機、因該證據調查致審查進行明顯遲延之情形，得予以駁回。

③公平委員會之證人傳喚、證據資料之提出要求(第 50-60 條)

公平委員會得依據傳喚票傳喚證人，傳喚票裏必須記載如下所揭事項：(a) 證人的姓名、住址以及官職或職業。(b)應出席之日時以及場所。(c)欲要求證言之事項。(d)無正當理由而未出席之情形下之法律制裁。

公平委員會得對持有證據資料者，指定日時及場所，要求其提出這些證據資料。公平委員長於尋問證人時，必須事先令其宣誓，並且告知為虛偽證言之時之

法律上的制裁。上述宣誓由證人朗讀宣誓書，且署名蓋章於其上。宣誓書裏必須記載係依據良心陳述事實，以及未添加任何事之誓言。

當事人於獲得公平委員長之許可，得尋問證人。此際，當事人之一方所申請之證人，由該當事人優先尋問。公平委員會於必要時，即使當事人正在進行尋問，亦得就該尋問之相關事項以及關連事項為尋問。又，公平委員會得限制尋問之情形有五：**(a)**重複尋問、**(b)**侮辱證人或讓其困惑之尋問、**(c)**要求意見陳述之尋問、**(d)**為證人未有直接經驗之事實的尋問、**(e)**誘導尋問等。另外，公平委員會得要求證人提出口述書以取代言詞證言。口述書必須記載下列事項：**(a)**證人的姓名、住址以及官職或職業。**(b)**應提出之日時以及場所。**(c)**欲要求證言之事項。**(d)**無正當理由而未提出之法律上的制裁。

又，公平委員會亦得尋問當事人本人。此際，明示要求陳述之事項，必須獲得當事人本人之同意。尋問當事人本人時，必須事先讓其宣誓。此外，公平委員會於必要時，得承認代理人以及相對之當事人尋問當事人本人。亦得命令證人相互對質，或當事人本人與證人對質，或當事人本人相互對質。必要時得讓鑑定人為鑑定。認為有檢證之必要時，事先通知當事人日時以及場所，必須給予其參與之機會。再者，公平委員會考慮證人等之健康狀態或證據資料之性質，認為不適合要求證言或證據資料之提出時，得聽取當事人之意見，前往證人等或證據資料所在地進行證據調查。在此情況下，公平委員會就事案之審理特別認為有必要時，由人事院從事務總局之職員當中，指定調查員為此調查。調查員於實施此證據調查時，依據公平委員會之指示，得為屬於公平委員會以及公平委員長之權限行為。而人事院為調查員之指定時，通知當事人該調查員之姓名。

ii 審尋審理(陳述意見程序)

所謂「審尋」，係指以書面或言詞之方式，賦予當事人之其他利害關係人陳

述之機會，於未舉行言詞辯論之情形下爲之⁶²。相當於我國訴願法第 63 條第 2、3 項，第 64 條之陳述意見程序。所以審尋審理分爲書面陳述意見以及言詞陳述意見之兩種。

審查請求人爲審尋審理之要求，或審查請求書未爲言詞陳述審理或書面陳述審理之選擇時，公平委員會以審尋審理爲之。另外，依據本規則第 31 條規定而撤回言詞辯論審查之要求時，亦採審尋審理之方式。

審尋審理以書面方式爲之，此際，若請求人有申請時，公平委員會必須賦予其以言詞陳述意見之機會。於審尋程序中進行如下之所揭之審理：**(a)**明確當事人之主張、**(b)**整理事案之爭點。**(c)**進行必要之證據調查。**(d)**請求人申請言詞陳述時，令其以言詞陳情意見。**(e)**爲了遂行公平委員會之責任職務，認爲必要之調查。審尋係不公開，另公平委員會認爲有必要時，得讓當事人到場。公平委員會於結束審尋審理前，設置相當期間，通知當事人審理結束之預定日。

綜上可知，與言詞審理之情形相同，公平委員會將審查請求書送達於處分人，要求其提出答辯書以及資料。將答辯書送達請求人，並要求其提出反論書。惟審理，原則上當事人不用共同到場，而係由公平委員會以不公開之方式個別聽取當事人之意見，進行對證人之質問之其他證據調查，而終結審理(以上 61-64 條)。

(3)公平委員會之筆錄作成(65-66 條)

公平委員會將下列所揭作成筆錄：**(a)**審查請求書、**(b)**答辯書、反論書之其他關於當事人之主張的文書、**(c)**言詞審理情況，言詞審理紀錄書以及爭點整理等程序紀錄書；審尋審理之情況，則爲審尋紀錄書、**(d)**最終陳述書、**(e)**證據資料、**(f)**

⁶² 內閣法制局法令用語研究會編，法律用語辭典，有斐閣，1994 年，750 頁。

除了上述外，公平委員會認為必要者。又，公平委員會將言詞審理紀錄書、爭點整理等程序紀錄書以及審尋紀錄書各自按照審理日作成，且上述紀錄書裏，由進行該審理之公平委員長、公平委員或調查員署名蓋章。

上述之言詞審理紀錄書裏，記載下揭事項: (a)事案之表示、(b)出席審理之當事人以及代理人之姓名、(c)審理場所以及年月日、(d)公開審理或不公開審理、(e)審理內容之概要、(f)進行證人等之尋問以及檢證時，該紀錄。此規定準用爭點整理等程序紀錄書以及審尋紀錄書。

公平委員會作成之筆錄，公平委員會得許可當事人閱覽或謄寫。但，當對公平委員會之事務或筆錄之保存有影響時，不在此限。與此許可相關事項，由事務總長另外訂定。

(4) 人事院之判定以及伴隨判定之必要措施(第 67-70 條)

人事院依據公平委員會提出之筆錄，作成判定。將判定書送達請求人以及處分人。判定書中，記載下列事項，並由參與判定之人事官署名蓋章:(a)主文、(b)事實以及爭點、(c)理由。同時，當認為有應為處分之事由時，認容該處分;有時依據裁量修正原處分;或當該職員並未具有應受處分之事由時，撤銷該處分(國家公務員法第 92 條)。

人事院撤銷不利益處分或修正處分時，為了實施該判定，得自行為必要之處置，且對有關係之行政機關或特定獨立行政法人，得指示其為必要之處置。惟，因人事院而被撤銷處分或修正處分時，該處分溯及既往至處分作成時，為未有該處分，或是同修正後作成處分，因此不須對原處分機關要求為特別之措施。

伴隨處分之修正或撤銷，有必須為回復給付之償還等身為職員之權利的措施之情形，人事院對於原處分機關，指示必要之措施等，必須設置矯正職員依據該處分受有不當之處置之途徑(國家公務員法第 92 條第 2 項)。再者，判定書之送

達，判定書之正本送達當事人或當事人指定之代理人。又，人事院作成之判定書，若有誤算、誤植之其他明白的錯誤時，隨時皆得更正。判定書之更正，附上判定書之原本以及正本送達。但，若無法附上正本時，送達更正通知書予當事人。

(5)再審之請求(71-77 條)

不服人事院所為判定之當事人，符合身為公平委員之欠格條項之人，於該當干預審理情形等之一定要件時，得對人事院請求審查該判定(稱為再審)。又，人事院特別於必要之時，得依據職權為再審。

關於再審之要件如下:當事人該當下列之一時，得為再審之請求(人事院規則 13-1 第 71 條)。

該當身為公平委員之欠格要項者，例如干預職務上之該事案之處分者、當事人之配偶、近親者等為公平委員干預審理之情事而為判明者。

②成為判定之基礎之證據資料係偽造或變造而為判明者。

③為判定之基礎之證人的證言、當事人之陳述或鑑定人所為之鑑定係虛偽，而為判明者。

④審理之際，新發現未為證據調查之重大證據時。

⑤關於影響判定之事實，有判斷之遺漏時。

又，再審之請求期間為於判定日之翌日開始起算，6 個月以內(同規則第 72 條)提出。關於再審請求書，記載請求再審者之官職、姓名、請求再審之理由等之再審請求書，附上足以說明請求理由之資料提出於人事院(人事院規則第 73 條)。人事院審理再審請求書之記載事項等，決定受理或不受理，並通知當事人。人事院受理請再審請求時，不須設置公平委員會，自己於請求之範圍內進行再審(同規則第 74 條)。人事院於再審之結果，當認為最初之判定為正當時，予以確認。當認為不當時，予以修正或是取代原有之判定另為新的判定(同規則第 76 條)。

(6)與訴訟之關係

人事院所爲之判定，依據國家公務員法爲行政內部之最終的結果，惟並未限制職員對該判定向法院提出訴訟之權利(國家公務員法第 3 條第 4 項)。只是對於人事院得爲審查請求之不利處分之撤銷之訴，因採取審查請求前置主義，所以若未經對該審查請求之人事院的判定，則不得提起(國家公務員法第 92 條之 2)。但是，該當提出審查請求經過 3 個月仍未爲判定等之一定的事由時，得不經判定提起撤銷處分之訴(行政事件訴訟法第 8 條第 2 項)。

另外，得提起撤銷原處分之訴的情形，撤銷人事院判定之訴，不得以原處分係違法爲理由而提起，而以判定中之固有的違法爲理由提起，例如限於關於判定程序爲違法之情形。

四、公平委員會之審理方式-勤務條件相關之行政措施要求⁶³

(一)概說

職員關於俸給之其他所有勤務條件，要求關係當局之適當之行政上之措置，得向人事院申請(國家公務員法第 86 條)之。關於此要求之申請，人事院於調查之結果，有必要承認一定措施時，對於關係當局，爲其實行之勸告(國家公務員法第 87、88 條)。但是，例如人事院規則之修正等依據人事院之處置能夠實現者，由人事院自行採取措施。

此制度之目標係鑑於職員之勞動基本權受到制約、團體協約締結權亦不被承認，換句話說，作爲補償之意義，設置增進職員之福祉，以及保護利益之措施要求之途，而委由作爲第三者機關之人事院之判定。此制度有助於職員不滿之解消的同時，透過勤務條件之改善，亦有助於公務之圓融且有效經營。

⁶³ 佐藤達夫，國家公務員制度(第 8 次改訂版)，學陽書房，2009 年，159-163 頁。

(二)爲要求對象之勤務條件以及行政上之措施

1.勤務條件

職員關於俸給、薪資之其他所有勤務條件得提出要求。所以，此不僅矯正職員現在所受有之不利益，亦能要求關於現在勤務條件之改善。勤務條件之內容，法律文字爲「……其他所有勤務條件」般，除了給與之關係外，亦包含勤務時間、休假、勤務環境等等。例如:①關於俸給之其他給與;②關於勤務時間、休假、休日、休息等;③關於昇任、降任、轉任、免職、休職、懲戒等之基準;④關於勞動安全、衛生以及災害補償。

2.作爲要求對象之「行政上之措施」

限於依據人事院或內閣總理大臣，或職員所轄廳之長官所有之權限而能爲之措施，惟其內容不僅包括給與或身分關係之事項之發令或規則、命令之訂定修正廢止，亦包括日常生活中之職員的監督、業務之分配、事務室之改善等之相關事項等。

(三)審查程序(人事院規則 13-2 第 1 條～15 條)

1.要求之提出

關於勤務條件得要求行政措施者爲一般職之國家公務員，不論是專任職員、兼任職員、臨時的職員以及附條件採用期間中之職員之任一，惟特定獨立行政法人等之職員則不適用(特定獨立行政法人等之勞動關係之法律第 37 條)。

又，此要求不僅個人，透過職員團體，得由該代表者爲團體性的進行(人事院規則 13-2 第 1 條)。此要求，於附上必要的資料，必須以書面向人事院提出(同規則第 2 條)。另外，妨礙提出此要求之職員的申請人，訂有罰則(國家公務員法第 110 條第 15 號)。惟妨礙前述之不利益處分之審查請求者未設有罰則。

2.人事院之審查

(1)受理或不受理

人事院於要求書提出之情形，審查是否符合關於申請者之資格、要求事項之其他記載，應受理之要件後，決定受理或不受理(人事院規則 13-2 第 4 條、第 4 條之 2、第 6 條)。

(2)交涉之勸告、獎勵以及斡旋

人事院認為適當時，為人事院規則 13-2 第 4 條⁶⁴之受理或不受理之決定前，得勸告關係人就其所要求事項進行交涉(人事院規則 13-2 第 5 條⁶⁵)。即使於受理申請後，所申請之要求繫屬於人事院中，因申請人死亡、所在不明等致不可能繼續審查事案之情形，或因交涉或斡旋而解決了事案、要求的事由消滅致沒有必要繼續審查之情形，人事院得中止該事案之審查，駁回要求(人事院規則 13-2 第 13 條⁶⁶)。此乃為了圓滿解決職員對於勤務條件之不滿，希望盡量讓關係當事人充分交談，自主地解決問題，而為了賦予如此之機會所承認之程序。

(3)事案之審理

⁶⁴ 人事院は、行政措置要求書が提出された場合には、申請者の資格、要求事項その他の記載事項について審査し、その要求を受理すべきかどうかについて決定を行わなければならない（人事院規則 13-2 第 4 条）。

⁶⁵ 人事院は適當と認めるとき、第四条の決定を行う前に、関係当事者に対して要求事項について交渉を行うようにすすめることができる（人事院規則 13-2 第 5 条）。

⁶⁶ 要求が人事院に係属中、申請者の死亡、所在不明等により事案の審査を継続することが不可能となった場合又は交渉若しくはあっせんによる事案の解決、要求の事由の消滅等により事実の審査を継続する必要がなくなった場合には、人事院は、その事案の審査を打ち切り要求を却下することができる（人事院規則 13-2 第 13 条）。

當所提之要求被受理後，人事院爲了審查事案認爲有必要時，得徵求申請人、內閣總理大臣或所轄廳之長官或其代理人、或其他關係人之意見，或對其要求提出資料或言詞陳述聽之其他必要之事實調查。再者，對此，人事院認爲有必要者，得以公開或不公開之言詞審理方式爲之。人事院認爲適當時，即使事案繫屬中，爲了適切解決事案，得與關係當事人間進行斡旋。(人事院規則 13-2 第 7 條⁶⁷⁾)

又，人事院就事案之審理認爲有必要時，得傳喚證人。對證人要求證言時，事先讓其宣誓，並告知爲虛偽證言之情形的法律上制裁。此外亦得以口述書之提出取代言詞之證言。此爲依據必要透過證人之證據調查等。(人事院規則 13-2 第 8 條) 另外，除了上述之事案審理，得進行公開或不公開之言詞審理(人事院規則 13-2 第 7 條第 2 項)外，亦得依據事案之性質設置苦情審查委員會進行審查(人事院規則 13-2 第 9 條～11 條)。但是，這些方法有悖於以簡易迅速解決爲旨之本制度旨趣之虞等理由，實際上幾乎未採用過。附帶一提者，苦情審查委員會係人事院依據事案之性質，認爲適當時，從人事院事務總局之職員當中指定苦情審查委員，設置苦情審查委員會，令其爲事案之審查。但必要時，一部分之苦情審查委員得從人事院事務總局職員以外指定之。並以其中一名苦情審查委員爲苦情審查

⁶⁷ 人事院規則 13-2 第 7 条：人事院は事案の審査のため必要と認めるときは、申請者、内閣総理大臣若しくは申請者の所轄庁の長若しくはそれらの代理者又はその他の関係者から意見を徴し、又はこれらのものに対し資料の提出を求め、若しくは出頭を求めてその陳述を聞き、その他の必要な事実調査を行うことができる。

前項の事案の審査のため、人事院は、必要と認めるときは、公開又は非公開の口頭審理を行うことができる。

人事院は適当と認めるときは、事案の審査の係属中においても、事案が適切に解決されるように、関係当事者間をあっせんすることができる。

委員長，指揮事案之審查，負有進行之責。苦情審查委員會之功能為將審查事案之結果附上意見，以書面之形式提出於人事院。

(4)事案之判定

人事院依據審理之結果為事案之判定。判定係以書面為之，人事院將判定書送達申請人、其他有必要時亦送達內閣總理大臣或申請人之所轄廳之長官。(人事院規則 13-2 第 14 條)

基於判定，關於勤務條件必須採取一定之措置時，人事院就屬於其權限之事項，自行實施。關於其他事項，對內閣總理大臣或申請人之所轄機關的長官為勸告之情形，送達勸告書於內閣總理大臣或申請人所轄機關之長官，依據勸告書勸告該實施。勸告書影本則送達申請人。(人事院規則 13-2 第 15 條)

另外，申請人至人事院作成判定為止，隨時皆得以書面撤回要求(人事院規則 13-2 第 12 條)。

3.與其他審查制度之關係

綜上可知，職員之「苦情處理制度」，除了本制度以外，尚包括(1)不利益處分之審查、(2)關於災害補償之實施之審查以及關於福祉事業營運之措施的申請、(3)給與決定之審查，以及基於(4)人事院規則 13-5(來自職員之苦情相談)之苦情相談制度。另外，得依據行政不服審查法提起不服審查之處分，不得為行政措施要求(人事院規則 13-2 第 1 條第 2 項)。

第五項 小結

綜上可知，日本法制與我國之比較如下：

一、審議組織

（一）不利益處分之不服審查

我國之保訓會相當於日本之人事院，日本人事院隸屬於內閣，於受理不利益處分之不服審查請求時，方設置爲了進行該審查之公平委員會，而公平委員會係以三名或五名之公平委員組成，依據職權獨立審議。據此，可知人事院就不利益處分之審查，係準司法機關、行政委員會，且不適用一般法之「行政不服審查法」之特殊行政審判，惟不適用審級省略。另外，隸屬人事院之公平委員會亦有不服審查申請時方組成召開審議，可知其並非常設性組織。相對於日本法制，我國之保訓會隸屬於考試院，而考試院相當於內閣制國家之內閣，就此點而言，與日本之人事院隸屬內閣相同。而就保訓會審議決定時獨立爲之的規定與人事院獨立審議相同。

惟保訓會於受理案件後，未再組成小組委員會般而直接審議之點與日本法制不同。另就保訓會審議決定時獨立爲之的規定亦與人事院獨立審議相同，惟保訓會係爲常設性組織，且非屬準司法機關。

（二）勤務條件之行政措施要求

日本人事院就公務員所提出之勤務條件行政措施要求，直接由人事院爲判定，不須組成公平委員會審議。人事院認爲有必要者，得以公開或不公開之言詞審理方式爲之。且即使事案繫屬中，爲了適切解決事案，得與關係當事人間進行斡旋(人事院規則 13-2 第 7 條)。

相對於此，我國公務人員保障法之再申訴，由保訓會爲決定。審議組織上，未再組成小組爲審議之點與日本法制相同。

二、審議程序

1.不利益處分之不服審查

我國關於復審程序(相當於日本之不利益處分之不服審查),依據公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規定第 11 條,共分三個階段,即首先由專任委員初審,其次由保障事件審查會進行審查,再者提請委員會審議。就此點相對於日本法之①公平委員會係有審查事件方設置,且由三人或五人之公平委員組成,委員主要來自事務總局之職員,公平委員會審議後作成筆錄、②再由人事院依據該筆錄作成判定書之由公平委員會與人事院先後爲之的兩階段程序,不僅專責審議之組織形態不同(日本法制爲公平委員會與人事院,我國則保訓會內部之三階段審議),且委員之組成亦不同(日本審議委員大多來自職員,僅必要時的由學者專家擔任;我國則爲保訓會之專任與兼任委員爲之)。就此點而言似可簡化我國現行之審議方式,兼採日本之公平委員會之委員人數,委員分組成三人至五人直接調查,並作成決定提交大全體委員會審議。

關於復審之審議方式,依據保障法第 50、52 條規定,係以書面審查爲原則,而保訓會認爲有必要時,得舉行言詞陳述意見以及言詞辯論。所以言詞陳述意見以及言詞辯論係取決於保訓會認爲有必要時,而非當事人提出申請。就此點而言,異於日本之不利益處分之不服審查,即日本亦有公開或不公開之言詞辯論審理以及審尋審理(陳述意見程序,包括書面與言詞兩者),選擇何種審議方式係依申請人之意思而定,所以並非由審議機關單方面主導審議方式。

(二)勤務條件之行政措施的要求

就改善勤務條件之行政措施之審議,日本不須經由公平委員會,直接由人事院爲判定,就此點與我國由保訓會爲審議相同。

就審議方式而言,我國之再申訴係以書面爲之(80 條),未規定得言詞審理或陳述意見。惟就此之審議,日本不須經由公平委員會,直接由人事院爲判定,而人事院爲了審查事案認爲有必要時,得徵求申請人、內閣總理大臣或所轄廳之

長官或其代理人、或其他關係人之意見，或對其要求提出資料或言詞陳述聽之其他必要之事實調查。即使事案繫屬中，爲了適切解決事案，得與關係當事人間進行斡旋(人事院規則 13-2 第 7 條)。此亦僅勤務條件之行政措施要求方有此類似我國公務人員保障法規定之「調處程序」，惟日本法之「交涉或斡旋」僅止於人事院之裁量，且具體程序並未進一步規範於人事院規則中，不像我國再申訴之調處程序般之詳細正式地規範。所以，嚴謹而言，我國之調處程序應可認爲似乎欲學習日本法制之「交涉或斡旋」精神，但其內容卻是較「交涉或斡旋」更正式與詳盡。除了上述之事案審理，得進行公開或不公開之言詞審理(人事院規則 13-2 第 7 條第 2 項)外，亦得依據事案之性質設置苦情審查委員會進行審查(人事院規則 13-2 第 9 條～11 條)。但是，這些方法有悖於以簡易迅速解決爲旨之本制度旨趣之虞等理由，實際上幾乎未採用過。

第二節 美國公務人員保障制度

第一項 美國功績制度原則

關於公務人員保障事件審議的基本原則，美國「功績制度保障委員會」(U. S. Merit Systems Protection Board，以下簡稱 MSPB)曾列舉以下原則，足供參照⁶⁸：

一、公務員應以確保都得到平等機會的方式公平、公開的盡量從社會各階層延攬之，並僅以其與工作相關之學識技能，做爲選任及晉升之標準⁶⁹。

⁶⁸ U. S. Merit Systems Protection Board homepage:
<http://mspb.gov/meritsystemsprinciples.htm>(visited:2011/06/01).

⁶⁹ 原文爲：Recruitment should be from qualified individuals from appropriate sources in an endeavor to achieve a work force from all segments of society, and selection and advancement should be determined solely on the basis of relative ability, knowledge and skills, after fair and open competition which assures that all receive equal opportunity.

二、所有公務員及公職應徵者應該得到公平合理的對待，不因政治、種族、膚色、宗教、祖籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘障等因素而有等差，並應適當的尊重其隱私及憲法上權利⁷⁰。

三、俸給應同工同酬，並應適當的考量全國或地方企業薪資標準，對於工作績效優越者應予適當的獎勵表彰⁷¹。

四、全體公務員應保持高度正直清廉，端正行爲，並維護公眾利益⁷²。

五、聯邦政府公務人力之運用應具備效率及效能⁷³。

六、稱職之公務員應予留任，不稱職者應被糾正，不能或不願改進者應被免職⁷⁴。

七、應提供予公務員有效的教育及訓練以提高組織及個人工作功效⁷⁵。

⁷⁰ 原文爲：All employees and applicants for employment should receive fair and equitable treatment in all aspects of personnel management without regard to political affiliation, race, color, religion, national origin, sex, marital status, age, or handicapping condition, and with proper regard for their privacy and constitutional rights.

⁷¹ 原文爲：Equal pay should be provided for work of equal value, with appropriate consideration of both national and local rates paid by employers in the private sector, and appropriate incentives and recognition should be provided for excellence in performance.

⁷² 原文爲：All employees should maintain high standards of integrity, conduct, and concern for the public interest.

⁷³ 原文爲：The Federal work force should be used efficiently and effectively.

⁷⁴ 原文爲：Employees should be retained on the basis of adequacy of their performance, inadequate performance should be corrected, and employees should be separated who cannot or will not improve their performance to meet required standards.

⁷⁵ 原文爲：Employees should be provided effective education and training in cases in which such education and training would result in better organizational and individual performance.

八、公務員應具備下列權利義務：保障免於受到恣意處分、個人好惡或政治迫害；禁止運用公權力妨礙或影響選舉結果或提名⁷⁶。

九、公務員合理相信依法揭露下列政府不法情事應受保護不被報復：違反任何法律、準則或規則；管理失當、顯著浪費公帑、濫用職權或對於公眾健康安全有具體重大的危害⁷⁷。

MSPB 指出，功績制度原則總計九則基本原則，主導全體行政部門的運作。當機關作出公務員不利處分時，MSPB 被國會授權聽取和決斷公務員提出的不服聲明。另一方面，功績制度原則也屬於「人事禁止措施」的負面表列。例如，第九則功績制度原則指出，公務員合理相信依法揭露下列政府不法情事應受保護，不被報復：違反任何法律、準則或規則；管理失當、顯著浪費公帑、濫用職權或對於公眾健康安全有具體重大的危害？

在第一則功績制度原則中，MSPB 強調其目的在於揀選人才、提出願景，並強調功績制度原則的核心價值在於以「功績」作為公務關係的核心價值。於 19 世紀時，美國多數行政部門的公務員乃是透過政治關係而取得任用資格。1883 年的「彭德立頓法」(The Pendleton Act) 取代原本的「分贓制度」而改以功績制度。不管任何人、無視黨派，只要他（她）在客觀標準上是最佳適合的公務員，

⁷⁶ 原文為：Employees should be protected against arbitrary action, personal favoritism, or coercion for partisan political purposes, and prohibited from using their official authority or influence for the purpose of interfering with or affecting the result of an election or a nomination for election.

⁷⁷ 原文為：Employees should be protected against reprisal for the lawful disclosure of information which the employees reasonably believe evidences a violation of any law, rule, or regulation, or mismanagement, a gross waste of funds, an absence of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety.

都可能得到公務員資格。MSPB 於歷來的案例中，均強調其義務為「忠實地高舉功績制度原則」，也以此告知各機關，公務員的選拔必須是根據法律而非個人好惡或政治傾向。

第二則功績制度原則則關注於公平合理的對待，認為聯邦人事管理應該是無不公平和差別待遇的，任何決定應僅考量功過而不應考量黨派，其重申 1883 年的彭德立頓法之意旨，該法要求決定之作成應不考量種族、膚色、宗教、祖籍、性別、婚姻狀況、年齡或身障情形。事實上，MSPB 透過申訴（appeal）制度及其決定來捍衛功績制度原則。在過去的案件中，MSPB 著重於對於公務員的不利處分是否建立於不合理的差別待遇上，例如意圖報復或其他對於聯邦服務效率並無助益事項。當 MSPB 確認系爭不利處分涉及對公務員有意的差別待遇時，MSPB 可能命該公務員的服務機關對於該公務員為必要的補救或賠償措施。然而，MSPB 的審查權限依法限縮於國會和人事管理局（Office of Personnel Management，以下簡稱 OPM）所授權的事務。因此，即使此一功績制度原則試圖尋求所有人事管理面向上的平等對待，但委員會仍可能因欠缺權限而無法審查特定不利益處分。

至於第三則功績制度原則，其係體現維持合理的薪資和給予優秀表現者獎勵將會吸引和留任最具工作效率和效能的聯邦公務人員，試圖建立積極的公務關係雇用方式。「分類法案」（The Classification Act）要求聯邦公眾服務的階層是依據所負的義務、責任及能力，決定公務員可以獲得何等薪資等級。即使薪資區分決定是人事管理局的權限，MSPB 還是可以再審查薪資問題在特定的案件中。舉例來說，1963 年的平等薪資法案（the Equal Pay Act of 1963）修正公平勞動標準法案（the Fair Labor Standards Act）禁止雇用者付薪資時的差別待遇和要求公務員不論性別就同樣的技能、工作成果和在相似工作情形底下應負責的工作表現而言應該給予相同薪資。在其最近名為「公平和公正的對待：前進和維持挑戰」研究

中，MSPB 分析薪資和地位議題。MSPB 的結論是整體在改善當中。另外，在 1978 年公眾服務改革法案（the Civil Service Reform of 1978）的辯論中，參議員 Joe Biden 指出「最重要的公眾服務改革必須是刺激好的公務員作出工作表現」。

MSPB 最近的「管理溝通、連繫和勇氣」研究中也指出，肯定公務員的工作表現，對於積極的工作態度和優秀公務員留任也是重要的動力。基本上，機關必須對公務員建立工作表現評估系統，透過認定何者表現優秀而增加可調整的薪資或在仕途中拔擢其他的獎勵方式。此外，機關必須提供獎勵計畫，當公務員對於改善政府施政具重大貢獻時，該計畫得以提供不同形態的獎勵，包括考量工作績效的獎金和工時降低等。

第四則功績制度原則強調：全體公務員應保持高度正直清廉，端正行為，並維護公眾利益。其意義在於：作為道德的基本準繩而應適用於所有聯邦公務員，蓋公務員有義務嚴守憲法、法律和道德。MSPB 指出，聯邦公務員應被期待維持高度的正直和品行，也必須專注在公共利益上。

第五則功績制度原則主要是考量聯邦公務員被聘任的權利和遭解聘時的保障，另也在於公平管理和有效能考量。民眾有權利要求一個具備效率和效能的政府，可以適時回應他們的需求。在第五功績制度原則中，MSPB 於機關對於公務員採取不利益處分時須進行檢驗該當不利益處分。此外，MSPB 有權要求機關遵守其決定與 MSPB 發現機關為一違法或越權的行為時使公務員復職。現今高度失業率和預算減縮，聯邦公務的效率 and 效能更被仔細檢驗。最近國會通過的「政府表現和成果現代化法案（the Government Performance and Result Act 簡稱 GPRA）「Modernization Act of 2010」要求所有聯邦機關應提出關於工作表現的高度重點目標，另須提出特定計畫指出目標如何達成。法案也要求計劃應該經常性被調整來確保目標可以被完成。考量所有得以思考的方法，包括凍結聯邦人員任用，也就是 2011 年聯邦工作人員縮減法案（the Federal Workforce Reduction Act

of 2011)，該法案將減少聯邦工作人員數量，只有每兩個公務員退休或離職才可以新進一名公務員，於此，嚴守第五原則將變得異常重要。

第二項 美國文官制度保障概說

不同於大陸法系中的特別權力關係，美國法中發展出「特權理論」(The privilege doctrine) 來解釋為何公務人員不適用一般人民的基本權利。一直到 1960 年代才由司法機關否定了「特權理論」，而強調公務員的權益應該受到保障。特別的是美國憲法於第 5 修正案及第 14 修正案中對於「正當法律程序」(due process of law) 的要求也體現在公務人員制度保障上，強調非經正當法律程序不得剝奪人民的生命、自由、財產。在行政機關為不利益處分時，也必須經過正當法律程序方能為之。⁷⁸例如事前提供程序參與之機會，事後則提供救濟之管道。

自美國文官制度保障的沿革觀察，1978 年的「文官改革法案」對於整體公務人員的保障制度發展有重要影響，因此以此作為區隔來區分美國法上文官制度保障的發展。⁷⁹於 1978 年以前，最重要的就是 1883 年通過的「彭德利頓法」(The Pendleton Act)，他確立了文官制度從分贓制度走向以考試制度揀選人才的方式。在華盛頓總統就職的 1789 年，對於聯邦行政官員揀選的方式是選擇適合的人才，而非考量其政治立場。但在華盛頓總統之後，繼任的亞當斯和傑佛遜總統卻開啓美國文官體制分贓的先河，以個人對於政黨的忠誠度來決定聯邦行政官員的任命，而非個人的能力。此一方式導致許多人事憑藉政治關係而得以進入行政體系，也造成行政效率和行政倫理的敗壞。因為「分贓制」所帶來的弊端，許多

⁷⁸ Board of Regents v. Roth, 408 U.S. 564 (1972) 轉引自周世珍，公務人員保障之理論與實際，國立台北大學法律學系博士論文，2001 年 1 月，頁 236

⁷⁹ 以下整理自法治斌主持，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，1999 年 5 月，頁 1-5

呼籲改革的聲音紛紛出籠，而在 1881 年菲爾德總統（James A. Garfield）新就任不久即被一求職者刺殺身亡，此一事件促使國會斷然立法，於 1883 年通過「彭德利頓法」（The Pendleton Act）公務員改革法案，確立美國的文官體制走向「功績制」（merit），法案中規定成立由三人組成的文官委員會（Civil Service Commission），任務是應總統要求制定有關公務人員錄取和錄用資格、承辦公務人員之考試等等。該法案重要的是透過公開的考試制度選任公務人員，再根據能力進行任命，並確保其行政中立。

「彭德利頓法」打破了「分贓制」而使得美國文官體制轉往「功績制」運行，但究其實質，實施以公開考試制度選拔人才只是著重於「揀選」，終究只是整個文官體系健全運作的一部分而非全部。文官體制的健全需要更完整的制度管理，權利義務的保障。因此於美國總統卡特（J. Carter）時期於 1978 年力主文官制度人事改革，國會也因而通過「文官改革法案」（Civil Service Reform Act）。該法案首次以法律的方式明定關於公務人員制度的九項原則，內容包括功績制度原則、人事功能與功績獎懲、人力運用（staffing）、高級文官體制（Senior Executive Service）、俸給福利等。一方面強調公務人員的權利保障，該法案中明訂禁止人事措施，如（1）不得以種族、膚色、宗教、祖籍、年齡、性別、殘障、婚姻狀況、政治態度等理由為差別待遇、（2）不得強迫公務員從事政治活動，亦不得以公務員拒絕從事政治活動為由進行報復（3）不得欺騙或阻撓某人競爭公職（4）不得非法施以便利，或施影響以妨害公職競爭者之前途（5）不得再選用、升遷時偏袒親戚（6）不得因公務員揭發機關黑幕，或行使申訴權而進行報復（7）不得違反功績制度原則相關法規。⁸⁰另一方面強調行政體系效率和效能之提升。對於效率效能之提升，該法規定聯邦各機關應完成建立各自的考績標準，目標在於

⁸⁰ 法治斌主持，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，1999 年 5 月頁 7-8。

透過人力資源的最佳利用以增進機關績效。其中極為強調對公務人員工作成果考評，並運用考評結果，作為訓練、激勵、調職、升遷、裁員、留用之依據。⁸¹ 而針對公務人員人事管理組織上的批評，也就是文官委員會（Civil Service Commission）及球員及裁判的角度於一身，功能難以有效發揮，因此廢除原文官委員會，將其職權重新分配給兩個新設立的機構：人事管理局及 MSPB，前者負責草擬文官法規、公務員錄用、考核等之事宜，後者負責受理有關人事之申訴及進行調查。此外，新設立聯邦勞工關係委員會（The Federal Labor Relation Authority 簡稱 FLRA），以中立、獨立的地位負責對勞動關係進行監督。

由上可知，1978 年的文官改革法案具有重要的意義，大體來說之後美國文官體制的發展仍然依循著「功績制」，只是在運作上為確保文官改革法案的具體落實，而有小幅度的修正。此一時期最重要者為原本在 MSPB 中設有特別檢察官（The Special Counsel）一人，制度的目的是希望其主動積極的調查公務人員違法或失職得事件，對違法失職人員進行懲處調查及對控訴事件進行糾正處分（corrective action），但實行的結果卻差強人意。因此修法將特別檢察官從 MSPB 中獨立出來，成立特別檢察署（Office of Special Counsel）亦為一獨立機構。故 MSPB 成為一純粹的審判機構，如此組織改造上的「審檢分立」應有助於此二機關之後公正的執行職務。

綜上所述，美國文官體制的沿革，可說是一步步發展到今天的規模，從一開始為消弭「分贓制」的惡習而於 1883 年通過的彭德利頓法案，以公開考試制度選拔人才，此為「功績制」的第一步，之後於 1978 年通過的文官改革法案則使美國文官體制漸趨大備，之後則是為了確保法案的落實而於機關間作的微調。其

⁸¹ 賴文政，我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究，銘傳大學公共事務學系碩士論文，2010 年 6 月，頁 14

對於整個公務人員體系中權利義務的確保及效率效能的提升，或可作為我國公務人員法制之借鏡。

第三項 公務人員保障機關

關於美國文官體制保障真正的運作，端賴機關間的分工合作，以下就有關之各機關的功能和權責說明之。

一、MSPB

設置該會的主要目的在對於功績制和個別公務員權益皆予以保護，藉以對抗濫權和不公正的人事處分。亦即確保功績制原則的推行和免使公務員遭受不公平和錯誤的人事措施。⁸² MSPB 在華府哥倫比亞特區設有總部，並有 11 個分會，作為申訴之初審。⁸³如公務人員因考績結果不佳而受到減俸、降等、免職、降級、14 天以上停職或 30 天內的停職不支薪等不利益處分，可向 MSPB 尋求救濟，要求舉辦聽證使雙方意見皆可充分表達。

二、特別檢察署（Office of Special Counsel）

同前所述，於 1978 年文官改革法案中被設置於 MSPB 當中，後於 1989 年通過「弊端揭發人保護法案」（Whistleblower Protection Act of 1989）後從 MSPB 中獨立出來。特別檢察官由總統提名，參議院同意後任命，任期 5 年。⁸⁴該機關

⁸² 袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 130。

⁸³ 羅源宏，從公務人員保障案件論瑕疵管理措施侵權之救濟制度，中國文化大學政治學研究所碩士論文，2005 年 6 月，頁 75。

⁸⁴ 袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 131。

職掌範圍為：

- 1.對於違反被禁止人事措施的指控案，採取必要之調查及改正與懲處措施。
- 2.對於違反文官法令及管制措施者提出公訴。
- 3.公務員違反政治活動案之調查。
- 4.受理保障公務人員對於機關弊端的揭發案。

三、聯邦勞工關係委員會（The Federal Labor Relation Authority 簡稱 FLRA）

由 3 名委員組成，至多可有兩位屬同一政黨，委員由總統提名，經參議院同意後任命，任期 5 年，除非因缺乏效率、怠職或失職等理由外，總統不得任意予以解職。另設檢察長 1 人，任期 5 年，調查不公平勞動行為，並依法提起控訴。任務主要在監督工會選舉，主持聽審及解決不公正勞工措施的控訴，並且得命令聯邦機關或工會組織立即停止從事任何非法的行為，且因法律中嚴禁公會組織對聯邦政府罷工，故對於罷工之工會組織，該局可向聯邦法院提出控訴。

四、人事管理局

人事管理局負責訂頒準則，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、調查之依據。各聯邦機關皆須遵行。

五、平等任用機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission，簡稱 EEOC）

依據 1964 年的人權法成立（Civil Right of 1964），成立於 1965 年，負責公私部門僱傭關係之仲裁判決事項，由 5 名委員組成，其中不得有 3 人屬於同一政黨，委員均由總統提名經參議院同意後任命，任期 5 年。目的在確保有關禁止就業歧視聯邦法律之實施。公務人員如認為聯邦機關歧視時，得向該機關提出申

訴、再申訴，以尋求救濟。

綜上所述，人事管理局以貫徹推動功績制為其目標，MSPB 主要執行保障公務人員權益之機關。MSPB 為人事管理局的輔助機關，但實際上也是制衡機關。而 MSPB 和特別檢察署亦扮演不同的角色，MSPB 較為被動消極，負責審理公務員請求救濟的事件，特別檢察署比較積極主動，負責受理追訴違反公務員人事制度設計的人事行為。聯邦勞動關係局負責勞動關係中之監督，平等任用機會委員會則負責處理歧視或關涉於平等之問題，大體來說機關間各司其職，但在混合性事件中亦會有重疊之處。

第四項 MSPB 審議組織、權限與審議程序

一、審議組織與主要權限⁸⁵

MSPB 置委員 3 人，由美國總統提名並經參議院同意後任命之。其中屬於同一政黨之委員不得超過半數。除法規另有規定外，委員不得兼任其他公職。委員任期為 7 年，任滿後原則上不得連任。除有違法失職之情事外，總統不得任意將委員免職。

綜觀相關法令規定，MSPB 之法定職掌可歸納為下列三項：

（一）對於服務聯邦政府機關（構）之人員，因其服務機關作成之不利益人事處分致損害其權利時，提供保障。

（二）確保聯邦政府各機關（構）確實執行 MSPB 所作成之復審決定。

（三）訂頒聽證程序相關規則，審查人事管理局訂定發布或下達之各種法規及規

⁸⁵ 參照 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>。另參照公務人員保障暨培訓委員會委託，王迺宇主持，我國與美國公務人員保障制度之編譯與研究，2010 年 12 月，頁 4 以下。

章。

為達成上述法定權限，MSPB 得簽發傳票，要求美國境內任何人出席聽證程序並擔任證人，或提供復審程序之文件資料。拒不遵守者，MSPB 得向該當人員居住地或工作地之聯邦法院提出申請，由聯邦法院命其出席聽證、擔任證人或提供證據，否則即以藐視法庭罪論處。其次，MSPB 得要求人事管理局局長就其所掌之法令規章提出說明，並得於審查會時要求人事管理局局長出席備詢。

另外，MSPB 也有在美國國會委員會提出要求時，出席國會聽證會說明或作證。並應向國會及總統提交年度報告，敘明當年度之預算執行情形、重大施政措施執行現況以及相關工作報告。

二、審議程序⁸⁶

依美國聯邦法典相關規定，MSPB 對於公務員不利益人事處分之審議程序，主要內容包括：提出申訴(file appeal)；證據開示(discovery)；傳喚證人(subpoena requested)；預備聽證(pre hearing)及正式聽證程序(hearing)；申訴決定(initial decision)；申請復審 (petition for review)；復審決定(final decision)以及提起司法訴訟（司法審查；judicial review）等。茲就其主要審議程序之內容說明如下。

（一）提出申訴

1.申訴主體

原則上，申訴由受不利益人事處分之聯邦機關（構）員工提出（下稱「相對人」。但相對人亦得指定特定代表人代為提出申訴。代表人之資格並無特別限制或要求，但行政法官得禁止特定人擔任代表人，惟應向相對人以書面說明拒絕之

⁸⁶ 參照 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>。另參照公務人員保障暨培訓委員會委託，王迺宇主持，我國與美國公務人員保障制度之編譯與研究，2010 年 12 月，頁 17 以下。

理由。另外，行政法官得以相對人或代表人違反法規或影響程序進行之公正性為理由，禁止其進行特定申訴程序，惟亦應以書面說明理由。

另外，同一聯邦機關（構）之一人或數人得代表多數員工提起共同申訴(class appeals)。共同申訴提出後 30 日內，行政法官應作成同意受理與否之裁決。如予駁回，個別相對人仍得各自提出申訴。

2.主要程序與法定期間

依美國聯邦法典相關規定，聯邦機關（構）（又稱「服務機關」）對於相對人作成不利益人事處分時，應一併通知相對人得於特定期限內向 MSPB 提出申訴。此項通知應包括：相關法規之查閱方式、MSPB 於該地辦公室之地址（即提出申訴書之地址）、申訴書表，以及相對人有權決定是否提出申訴等意旨。

對此，相對人原則上應於不利益人事處分「生效日起」或「知悉處分內容」時起 30 日內提出申訴。但法律別有規定者，不在此限。惟如相對人與服務機關之間如相互作成書面紀錄，同意另進行「替代爭議解決程序」以解決紛爭時，前述 30 日法定期間得延長至 60 日。對於申訴之申請，MSPB 應於申請提出後 20 日內回覆之。另外，相對人如逾期提出申請，應以申請不合法駁回之。

3.申訴停止程序

相對人、服務機關單方或雙方均得以調查事實、證據或進行替代爭議解決程序為由，申請停止申訴程序。原則上，於申訴書提出後 45 日內得向服務機關之「行政法官」提出申請。法官認為有正當理由時，得同意 30 日之停止期間。

4.作證義務

所有聯邦政府機關（構）服務人員均有應行政法官之要求而出席作證之義務。服務人員出席作證視同執行公務，故仍然享有請求薪資、差旅費及各項費用

之權利。如服務人員或機關（構）拒絕配合時，行政法官得強制其履行。不過，聯邦政府機關（構）之服務人員作證時，並不能如同一般民眾出席作證一般，請求支給證人之日費。

（二）證據開示

美國聯邦法典明文規定，申訴程序應於衡酌雙方當事人利益之前提下儘速進行。故證據開示程序之目的在使當事人能獲得進行申訴程序所必要之事實調查結果與證據。原則上，雙方當事人應於收受申訴申請通之後 10 內，主動通知對方申訴案件相關文件資料之類別、存放地點以及本案相關人員之姓名與聯絡方式。相對人得向服務機關（構）或其他機關（構）提出申請，查證相關文件資料或訪談相關人員。被請求之機關（構）應盡量配合。如予拒絕，相對人得向行政法官提出書面申請強制查證。

（三）聽證程序

行政法官對於申訴程序，應命相對人、服務機關、證人及利害關係人出席進行聽證程序。必要時，並得先舉行預備聽證程序，整理事實證據並釐清爭點。聽證程序原則上應以公開、言詞方式進行，但行政法官認有必要時，得於說明理由並紀錄後決定部分公開或全部不公開。

進行聽證時，原則上由服務機關先就其作成不利益處分之原因、事實與法令依據進行說明，再由相對人提出說明。行政法官得同意相對人詢問機關代表，必要時亦得自行詢問之。另外，行政法官亦得同意雙方相互詢問對方所提之證人，並得自行詢問。

（四）申訴決定

申訴決定依英文「initial decision」字面意義，應為「第一次/初步」決定，

亦即由行政法官斟酌聽證意旨，針對相對人提出之申訴作成有理由與否之決定。行政法官作成之申訴決定內容除應有申訴有無理由之主旨、事實、理由與法令依據之外，也應包括：申訴人不服申訴決定之救濟方式（即復審）；申訴決定之確定日期，以及暫時權利保護措施－亦即申訴人之服務機關應先同意申訴人回任，或雖不同意回任但仍應支付薪資及福利措施。

申訴決定於宣示後 35 日內確定。惟若申訴人、服務機關於宣示後 35 日內提出復審申請，或 MSPB 依職權重新審查，該決定即非確定。

（五）復審

1.申請人

對於行政法官所為之申訴決定，任一當事人（即相對人或服務機關）、特別檢察官及人事管理局局長均得對之申請復審。但人事管理局局長只有在認定申訴決定違法，且系爭決定顯然對其主管之公務人員法規有產生重大影響之虞時，方得提出申請。除本人外，上述復審申請權人均得由代理人或代表人代為提出復審。

2.申請期限與申請方式

原則上，復審申請應於申訴決定送達後 35 日提出之。復審申請權人如能於復審提出期限前項 MSPB 提出正當理由，MSPB 得同意其延期提出。如逾越法定復審期間，又不能提出逾期之正當理由時，MSPB 應以其申請不合法駁回之。至於提出復審之方式，應以書面、電子郵件、傳真或其他電子方式向 MSPB 書記處提出。

3.復審決定

MSPB 受理復審申請後，得進行言詞辯論程序或要求復審申請人提出摘要，以進行審理。倘認為復審無理由時得作成無理由之決定。倘認為復審有理由，得

將行政法官決定之一部或全部廢棄或修正，並自為適當決定或發回行政法官，使行政法官重新調查事實認定證據，以作成更妥適之申訴決定。

（六）司法審查

依美國聯邦法典規定，任何因 MSPB 之決定而主張其權益受侵害之聯邦政府機關（構）服務人員，均得就系爭決定，向聯邦巡迴上訴法院提請司法救濟。

（七）小結

綜上所述，美國 MSPB 與我國保訓會針對公務員不利處分之審議組織與程序規定與運作，差異頗大。茲就兩者比較列如下表：

	保訓會	MSPB
審議對象	1.公保法復審事件 2.公保法再申訴事件 3.公保法再審議事件	聯邦政府機關（構）對服務人員之人事不利益處分
審議程序	復審事件、法再申訴事件與再審議事件各自獨立	兩階段：先進行行政法官申訴決定程序；如有不服，再進行復審程序。
言詞辯論與調查證據	不以進行言詞辯論為必要。	聽證程序須經言詞辯論。
司法審查	限於不服復審決定始得提起司法救濟	有司法審查程序。

第四章 保障事件審議組織與程序之改進方向

第一節 審議組織改進方向

第一項 委員資格、選任程序與專兼任之檢討

如前所述，保訓會組織法規對於保訓會委員除有專兼任規定外，其資格限制僅有黨籍比例限制與專長限制。欲對審議事件能作出公正合理判斷之前提，應以對事件事實有相當了解，而保訓會所審理之事件率皆與公務人員法制有關，因此具有對文官制度有研究，或具公務人員人事行政及法學素養有專長者，便顯得相當重要，俾使委員能更符合中立性、專業性、獨立性之要求⁸⁷。且保訓會審查事件之程序，分為審查會與委員會兩階段，而審查會由「專任委員」組成，有關審查事實、調查證據多集中在審查會階段，「兼任委員」僅參與最終之委員會，可能對事件事實之瞭解不足，無法對審查會之初步決定為有利之批判，故委員會多依審查會之決定通過⁸⁸。再者兼任委員多為機關副首長，其任期隨職務異動而更易，喪失任期保障，且出席率低落，凡此皆無法滿足審查委員客觀性、獨立性、中立性、專業性之要求⁸⁹，故多數認為應取消兼任委員之設置，而僅於必要時，邀請有關機關或學者專家列席。如此，專任委員既可專責全心投入於保障事件之初審，全程參與保障事件決定心證之形成，並可視事件審議之需要，再邀請有關

⁸⁷ 王碧惠，公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究－以公務人員保障法為例，國立中正大學法律學研究所，2002年6月，頁162

⁸⁸ 劉宗德，日本公務員保障概述－兼論中日公務人員保障法制之比較，考銓季刊第29期，2002年1月，頁36。

⁸⁹ 劉宗德，日本公務員保障概述－兼論中日公務人員保障法制之比較，考銓季刊第29期，2002年1月，頁36。

機關或學者專家列席提供諮詢意見⁹⁰。

如產生僅有專任委員人手不足之問題時，就調查事實與證據的工作而言，可考慮採用日本兼採間接審理與職權探知的制度，在保訓會組織中編列可供指派的調查人員，進行到會說明，言詞辯論程序，以瞭解事件事實，調查證據，或參考訴願法第 64 條規定保訓會主任委員得指定委員聽取到場人員之陳述意見或主持言詞辯論，以利於事件審議之作成⁹¹。

此外，在委員黨籍規定部份，我國僅規定專任委員同一黨籍者不得超過二分之一，兼任委員並無相同規定，且亦可參與保障事件之審理，故實難期公平，故兼任委員亦應有黨派限制規定之適用。⁹²

第二項 文官法庭可行性之評估

依考試院組織法第 6 條規定，考試院設考選部、銓敘部、保訓會；其組織另以法律定之。於組織層級上保訓會係隸屬於考試院，但公務員保障暨培訓委員會組織法第 6 條第 3 項：「本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」學者認為，依保訓會組織法規定，保訓會應依據法律獨立為審議決定，故應具司法權之特性，但本質上仍非司法機關⁹³，加

⁹⁰袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 197。

⁹¹ 公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月，頁 41。

⁹² 蘇靖雅，從公務員懲戒及懲處之救濟論公務員權利之保障，東吳大學法律學系碩士論文，2003 年 1 月，頁 163。

⁹³周世珍，公務人員保障之理論與實際，國立台北大學法律學系博士論文，2001 年 1 月，頁 596。

以法規目的中對於保訓會冀望是「獨立行使職權」，但保訓會既隸屬於考試院之下，如何符合「行政一體」原則又可「獨立行使職權」將會是一難解的問題。

有認為應提昇保訓會組織層級，似可參考美國 MSPB 和日本人事院之例，將保訓會提昇至「院」層級，以最高公務人員人事法制主管機關之地位，當可充分擔任對其他機關公務人員人事法制與管理決定之「準司法機關」作出審議決定⁹⁴。亦有認為保訓會於實務上，時而勇於發揮「準司法」功能，時而自我設限，雖覺不當仍為駁回決議，或待之以附帶決議之方式要求相關機關作必要之因應改善，有質疑保訓會有關保障事件決定與考試院決議相違時之效力，凡此種種均為保訓會組織定位未明之故。因此將保訓會設定為「行政院委員會」，並具有準司法機關之特性及司法權限，不失為一可行方法⁹⁵。

就文官法庭可行性評估方面，依審議規則第 11 條：「復審事件應由保訓會承辦單位擬具處理意見，依序分案送請專任委員初審（第 1 項）。專任委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提初審意見，供保障事件審查會（以下簡稱審查會）審查（第 2 項）。保訓會承辦單位應按審查會決議，擬具復審決定書稿，提送委員會議審議（第 3 項）。」另考試院第 9 屆施政綱領關於「保障暨培訓」部份，有建立「文官法庭制度，強化審議程序，以維護保障事件之公平、公正與客觀性」。再考量保訓會職權行使之特殊性，有認為美國 MSPB 及其所設置各地分會，職司公務人員保障救濟事件之審理，功能及績效卓著。日本人事院下設公平審查局，由公平審理官審議公務人員之保障事件，亦著有成效。我

⁹⁴ 袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 197；周世珍，公務人員保障之理論與實際，國立台北大學法律學系博士論文，2001 年 1 月，頁 102。

⁹⁵ 王碧惠，公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究—以公務人員保障法為例，國立中正大學法律學研究所，2002 年 6 月，頁 164。

國保訓會下設「保障事件審查會」，其功能類似外國之「文官法庭」。宜進一步參酌他國之制度，充實事件審理機制（如：建立準司法審理程序），建立「文官法庭」制度⁹⁶。

不過，就現況而言，文官法庭變動過大，恐不符現行政府組織改造之基本原則，且又涉及考試院與司法院之權限劃分與保訓會委員之身分變更等問題，應屬難期實行。

第二節 審議程序改進方向

第一項 簡化審議程序或擴大當事人參與之評估

目前保訓會受理保障事件後，由保障處及地方保障處（以下簡稱承辦單位）簽提保障事件處理意見，分由專任委員 1 人審查，審查完竣後，提保障事件審查會審理，審理決議後，再提全體委員會議審議作成決定。期間歷經程序審查、承辦單位擬具處理意見、專任委員審查、召開保障事件審查會、提報委員會議審議決定，最後完成審理程序⁹⁷。

承前段所述，審理程序分為審查會和委員會，而依保訓會組織法第 7 條規定，保訓會置委員 10 人或 14 人，其中 5 人至 7 人兼任，又兼任委員的出席率低落，是保障事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過程，欲期待保障事件審查會發揮「文官法庭」準司法功能，即因先天組

⁹⁶袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 198。

⁹⁷袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 106

織因素大受影響⁹⁸。又保障法第 5 條規定保障事件查證程序須經全體委員會議決議始得爲之，而全體委員會議依保訓會組織法第 9 條規定每月舉行 1 次，必要時得召開臨時會議，但實施以來是否真能確實發揮應有效益？不無可議之處。因此有學者建議在目前組織體制下仍維持專任和兼任委員併行之情形下，或可參考外國立法例，將委員分組，每組 3 至 5 人，由此小組直接調查並做出決定，至於是否請當事人到會說明或言詞辯論也由此小組決定之，如此將十分迅速及有效率⁹⁹，也可避免上述兼任委員占多數委員會比例卻未參與審查會之情形。目前行政院訴願審議程序即爲如此進行¹⁰⁰。如此作法可能的缺點在於：由各小組做出決定，標準不一，可能有失公平。但此應可透過制訂事件審議標準或類如一般司法案件建立判例等方式，加以改進¹⁰¹。

在增加當事人參與審議程序之必要性評估方面，美國聯邦法院道格拉斯大法官曾在一項判決中指出：「依法而治與恣意而治的差別，大部份是因程序而起，堅定的遵循嚴格的程序保障，是對在法律之下應存在之公平正義的主要保障。」一語道出程序保障的重要機能與迫切需要¹⁰²。在我國公務員程序保障中，大法官

⁹⁸周世珍，公務人員保障之理論與實際，國立台北大學法律學系博士論文，2001 年 1 月，頁 597。

⁹⁹公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月，頁 42。

¹⁰⁰行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 11 條：「訴願事件經答辯完備，踐行本法規定之審理程序，承辦人員應即擬具處理意見連同卷證，送由訴願會全體委員或三人以上分組委員審查；委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提審查意見，供審議之準備。」

¹⁰¹公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月，頁 42。

¹⁰²袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學

解釋第 491 號認為：「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，處分前並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，設立相關制度予以保障。」雖然大法官解釋中僅討論到「免職」，但基於程序保障之法理，給予當事人陳述及申辯機會可能是保訓會審理事件所必須的。

保障法第 50 條：「復審就書面審查決定之（第 1 項）。保訓會必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問（第 2 項）。復審人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會（第 3 項）。」同法第 52 條：「保訓會必要時，得依職權或依復審人之申請，通知復審人或其代表人、復審代理人、輔佐人及原處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」由此可見，是否給予當事人陳述意見之機會決定權在於保訓會。

在事件統計上，於第一章第一節所述，自 92 年保訓會受理復審事件時起，作成審議決定（即指事件已進入實體審查者）者累計 3,643 件，其中兼採到會陳述意見者共計 286 件，占 7.9%；兼採言詞辯論者僅 1 件，其餘 3,357 件單純以書面審理，占 92.1%。可見多數復審事件仍以書面審理方式為主¹⁰³。且依研究顯示，當事人對於到會說明有強烈渴望¹⁰⁴，因此不論從法理面或實證考究面上來

程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月，頁 3。

¹⁰³公務人員保障暨培訓年報，公務人員保障暨培訓委員會編印，2011 年 7 月，頁 8。

¹⁰⁴公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月，頁 40，該報告中指出，依據問卷調查統計資料：僅依書面審理進行之事件中，再申訴事件約 75.5%之當事人，再復審事件約有 66.7%之當事人對於「不能到會說明感到無所謂」的問題不同意或非常不同意，換句話說，他們希望能到會說明或參與言詞辯論。而已有到會說明者，在申訴事件中，認為到會說明有其必要性者，也占 94.5%。到會說

說，在保訓會審理事件的流程中，適度擴大當事人參與程序應是必要的。

第二項 調處程序之檢討

一、調處制度之意義與功能

(一)意義

我國調處程序規定於公務人員保障法 92 年修法時新增一章(第 85 條至第 88 條，共計 4 條)，從立法理由可知係參酌日本等國之立法例¹⁰⁵，明定保訓會審理再申訴事件，得指派委員進行調處，藉由保訓會的折衝斡旋，以更經濟且有效率的方式來解決公務員與國家之爭議。

(二)功能¹⁰⁶

1.維持公務人員與服務機關之和諧互信

透過調處人之穿針引線，減低雙方直接對簿公堂之緊張感，因公務人員不同一般人民，倘若因人事行政行為而興訟，不僅增加服務機關指揮監督之困難，機關亦有可能對興訟者施以報復。

明是在審查會階段，在再申訴事件中已到會說明者，有 83.4%之當事人希望在委員會時亦能到會說明。由此可知，受處分當事人十分希望能參與再復審、再申訴決定之程序，此外當事人的參與，也有利事件事實之釐清。

¹⁰⁵ 關於各國調處制度介紹可詳閱，公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 1-8。

¹⁰⁶ 公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 47—48；盛子龍，公務人員保障程序中調解成立之法律性質及其合法性要件之研究，中原財經法學第 5 期，2000 年 7 月，頁 93-94。

2.彌補現行行政救濟之不足

在公務人員法上之爭議，有不少是屬於主管機關享有判斷授權及裁量授權之事件，而此些並非行政法院或公務人員保障暨培訓委員會可以完全審查者，即使公務員冒著將來遭受報復之風險而興訟，獲得有效救濟之機會亦不高，故而透過調處程序或可彌補此一不足。

3.促進程序經濟

經由調處程序促使公務人員與服務機關達成和解，隱含有民事訴訟法上「當事人程序選擇權」之法理¹⁰⁷，亦即賦予當事人就涉及的訟爭事項有平衡追求實體、程序上利益之機會，避免雙方付出過高的程序成本，符合程序經濟利益。

另參酌調處程序於保障法 92 年修法時之立法理由，可認為調處制度具有以下功能¹⁰⁸：

1.維持公務人員與服務機關之和諧互信，可透過調處人之穿針引線，減低雙方直接對簿公堂之緊張感，因公務人員不同一般人民，倘若因人事行政行為而興訟，不僅增加服務機關指揮監督之困難，機關亦有可能對興訟者施以報復。

2.彌補現行行政救濟之不足，因為在公務人員法上之爭議，並非所有皆可由行政法院或保訓會審查，有不少是屬於主管機關享有判斷授權及裁量授權，故而透過調處程序或可彌補此一不足。

3.促進程序經濟，經由調處程序促使公務人員與服務機關達成和解，隱含有民事

¹⁰⁷ 邱聯恭，程序選擇權之法理，程序選擇權論—民事程序法之理論與實務(二)，台大法學叢書，2000 年 9 月，頁 23-77。

¹⁰⁸ 整理自公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 47—48。

訴訟法上「當事人程序選擇權」之法理，可避免雙方付出程序成本，亦符合程序經濟利益。

二、調處程序之設計

依公務人員保障法第 85 條規定¹⁰⁹，調處程序的發動是於再申訴案件審理中，由保訓會依職權或依申請而為之；並且依公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則第 35 條¹¹⁰，保訓會仍有權拒絕再申訴人之申請。同法第 86 條規定¹¹¹就調處程序之審理，保訓會應以書面通知當事人到場，如為代理人則應受特別委任始可；無正當理由於調處期日不到場者，則視為調處不成立。但如保訓會認為有成立調處之可能，仍得另定調處期日。依同法第 87、88 條¹¹²，再申訴事件

¹⁰⁹ 公務人員保障法第 85 條：「再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處（第 1 項）。前項調處，於多數人共同提起之再申訴事件，其代表人非徵得全體再申訴人之書面同意，不得為之（第 2 項）。」

¹¹⁰ 公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則第 35 條：「再申訴人申請調處，有下列各款情形之一者，保訓會得拒絕之：

一、依調處事由之性質、再申訴人之狀況或其他情事經審慎評估後，可認為不能調處或顯無調處之必要或調處顯無成立之望者。二、曾依其他調處（解）程序經調處（解）不成立者。」

¹¹¹ 公務人員保障法第 86 條：「保訓會進行調處時，應以書面通知再申訴人或其代表人、代理人及有關機關，於指定期日到達指定處所行之（第 1 項）。前項之代理人，應提出特別委任之授權證明，始得參與調處（第 2 項）。再申訴人及有關機關無正當理由，於調處期日不到場者，視為調處不成立。但保訓會認為有成立調處之可能者，得另定調處期日（第 3 項）。調處之過程及結果應製作紀錄，由參與調處之人員簽名；其拒絕簽名者，應記明其事由（第 4 項）。」

¹¹² 公務人員保障法第 87 條：「再申訴事件經調處成立者，保訓會應作成調處書，記載下列事項，並函知再申訴人及有關機關：

一、再申訴人姓名、出生年月日、服務機關及職稱、住居所、國民身份證統一編號。二、有代理人者，其姓名、出生年月日、住居所、國民身份證統一編號。三、參與調處之副主任委員、委員姓名。四、調處事由。五、調處成立之內容。六、調處成立之場所。七、調處成立之年月

經調處成立者，應作成調處書之格式，並函知當事人及有關機關；而該事件既經調處成立，自無再續行審理必要，保訓會應終結其審理程序。至於再申訴事件經調處不成立，保訓會自應依原有程序續行審理並為決定。關於調處的效力，依 91 條有拘束各機關之效力，所作成調處書具有再申訴決定書同等效力¹¹³。

如前所述，我國調處制度於增定的過程中有參酌日本法制之「交涉或斡旋」精神，惟相較於我國公務人員保障法之明文規定，日本法之「交涉斡旋」僅止於人事院的裁量而未將具體程序規範於人事規則中，不若於我國規定於再申訴之調處程序般正式¹¹⁴。

三、調處之法律性質與比較

(一) 調處之法律性質

現行法下，調處的進行是於再申訴程序中，其所不服之客體，法條用語為「服務機關所提供之工作條件及所為之管理」，在解釋上認為係指行政處分以外對機關內部生效之表意行為，包括職務命令(Weisungen)、內部措施(verwaltungsintene)、及紀律守則(innerdienstliche Anordnungen)等¹¹⁵。公務員針對

日(第 1 項)。前項經調處成立之再申訴事件，保訓會應終結其審理程序(第 2 項)。」公務人員保障法第 88 條：「再申訴事件經調處不成立者，保訓會應逕依本法所定之再申訴程序為審議決定。」

¹¹³ 公務人員保障法第 91 條第 1 項：「保訓會所為保障事件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力；其經保訓會作成調處書者，亦同。」

¹¹⁴ 除了日本，加拿大、澳洲等國關於調處的立法例，亦未有明確具體之規定，而是保留空間予審理機關有較彈性的處理模式。詳閱公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 1-8。

¹¹⁵ 吳庚，行政法之理論與實用，增訂九版，2005 年 8 月，頁 264。

上述機關內部措施不服而與服務機關進行調處，此一雙方協議的定性為何有待釐清。

調處書與再申訴決定，因非對具體之權利義務關係所作之裁決，雖有拘束各機關之效力，但性質上仍屬行政內部行為，不同於行政處分¹¹⁶。再者，調處書與再申訴之效力雖同一，惟調處乃是保訓會居中斡旋，透過雙方的協議處理，此種行政協議應較類似所謂的「行政契約」，不過因調處的標的屬於行政內部行為，因而行政法內部法領域所達成之協議是否為行政契約，自非無疑義。不過，亦有學者認為：即使承認為維護文官制度之效能，有必要在內部法領域針對具體之行政行為限制公務提起行政訴訟之可能，但以此為目的否認公務人員在「管理關係」享有抽象的權利主體性，已違反憲法基於對人性尊嚴之尊重而要求不得將人視為客體之基本決定，是以身為權利主體之公務員，自得與行政機關締結行政契約¹¹⁷。

(二)與行政訴訟法「和解」之異同

在公務人員保障法於民國 92 年修正時新增調處程序前，行政程序法、行政訴訟法早於民國 88、89 年修正公布時即導入了行政契約及訴訟和解制度，宣示傳統上的「公權不可處分」原則已非牢不可破¹¹⁸。而調處與行政訴訟和解同為公法爭議之救濟途徑，並且皆帶有以和為貴、平衡程序與實體利益的精神來調和嚴格依法行政原則，惟公務人員保障法的「調處」與行政訴訟法之「和解」適用的主體、程序階段仍有別，其要件、範圍亦有所異。

¹¹⁶ 吳庚，行政法之理論與實用，增訂九版，2005 年 8 月，頁 264。

¹¹⁷ 公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 58—59。

¹¹⁸ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論第 121 期，100 年 6 月，頁 136-137。

首先，行政訴訟法第 219 條第 1 項規定：「行政法院當事人就訴訟標的具有處分權並不違反公益者，不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。」依照法條與學理解釋，和解的成立要件，在形式方面，必須具備一定的訴訟要件(雖不必為本案判決但究屬訴訟行為)。實質方面，1) 訴訟標的須與訴訟標的相關連；2) 須雙方當事人互相讓步；3) 當事人對訴訟標的具有處分權¹¹⁹；4) 須不違反公共利益¹²⁰。而公務人員保障法的調處係於再申訴程序中進行，其調處之標的應是針對「工作條件」與管理措施等「行政內部經營關係」，但並未如行政訴訟法明文設有要件限制。

其次，就程序之發動，行政法院的試行和解，乃屬法院之職權，不受當事人意思左右；而調處程序保訓會除得依職權發動外，亦得依當事人申請而開啓。程序進行中，行政法院試行和解時，亦不若保訓會進行調處時介入雙方(包括某程度之調查、提出建議方案等)之程度。

再者，所謂的「和解」，依民法第 736 條之定義：「稱和解者，謂當事人約定，互相讓步，以終止爭執或防止爭執發生之契約。」應以雙方當事人讓步為必要，然而調處的相關規定並未有和解一詞，似不限雙方均為一定之讓步為必要。而行政程序法第 136 條對和解契約之規定則係以「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約。」準此，行政法上之和解，似係以行

¹¹⁹ 有認為此乃行政法上各類型之和解契約之一般共通要件之合法性要件，包括調處。公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 51-54；盛子龍，公務人員保障程序中調解成立之法律性質及其合法性要件之研究，中原財經法學第 5 期，2000 年 7 月，頁 96-97。

¹²⁰ 陳敏，行政法總論，五版，2007 年 10 月，頁 1557-1560。

政處分之建構為前提要件，且須事實或法律關係未臻明確者，始得締結和解契約。申訴事件既未涉行政處分之爭議，似無從作為和解契約締結之標的。

最後，在效力方面，調處之結果同再申訴決定，有拘束各機關之效力；而行政訴訟之和解則依行政訴訟法第 222 條準用確定判決之效力。惟針對和解之瑕疵，行政訴訟法第 223 條規定，得請求繼續審理以茲救濟；調處如有無效、得撤銷之瑕疵，究應如何救濟？則付之闕如。

四、調處程序之缺失與檢討

綜上，調處制度的立意良好，或可避免使公務人員與行政機關對簿公堂，不失為一行政之潤滑運作¹²¹，惟程序設計與實際上之運作卻有所窒礙。

(一) 法理上的質疑

首先，關於調處的標的，依保障法規定應屬服務機關所提供之工作條件及所為之管理的內部措施等，而對於此種行政內部行為不服是否為行政契約非無疑義，蓋於行政內部之管理關係領域，公務人員應被視為行政機關之成分(Glied der Verwaltung)，不具權利主體性而無法與行政機關締結行政契約¹²²。

其次，縱認公務人員基於憲法保障人不得成為客體的基本價值，於管理關係下仍為權利主體而得與行政機關締結行政契約，惟就行政程序法第 136 條規定而言，管理措施得否作為行政法上和解契約之標的，容有疑義。參諸類似制度比較，公務人員保障法並未揭示調處的範圍界線，而公務員於管理關係之領域是否皆具

¹²¹ 王碧惠，〈公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究－以公務人員保障法為例〉，國立中正大學法律學研究所，2002 年 6 月，頁 600。

¹²² Schenke, Verwaltungsprozeßrecht, 1998, Rn. 213ff. 轉引自，公務員保障暨培訓委員會委託研究計畫報告，陳愛娥、盛子龍主持，公務人員保障案件的調處制度，1990 年 9 月，頁 59。

有處分權能已有待釐清，復以調處非如稅法的協談結果不具拘束稽徵機關與納稅義務人之效力，假設具有抽象性質的「紀律守則」亦可成為調處之標的，進而拘束各機關，則勢必與依法行政原則處於更緊張的拉鋸。

最後，即便是個案式的職務調整，調處結果可能因保訓會、服務機關與公務員的主觀交涉能力、客觀環境的職缺等因素之影響而不盡相同，在整個公務員體系中即可能產生違反平等原則的疑慮，對於行政倫理產生負面影響，也容易讓外界有權力輸送之聯想。

(二) 實務上運用調處解決紛爭之困境

調處機制應是立基於雙方平等之地位上再由客觀中立之第三人居中斡旋，但長期以來行政機關所奉行的「特別權力關係」雖然有漸趨瓦解之勢，但調處機制由保訓會主導，對於公務人員仍有不平等之疑問。¹²³再者如前述，從調處的字義無法得出雙方皆有讓步之必要，則在公務人員與行政機關間終究不如民事訴訟上雙方當事人地位平等之現實情形下，如何期待能經由調處程序達到雙贏之局面！希冀單以調處程序達到機關內部和諧互信、訴訟經濟未免過於理想。

至於認為「調處程序可以補行政救濟之不足」者，既然已承認主管機關就特定部分享有裁量權，且也無法透過具有可相制衡職權者如保訓會、行政法院加以救濟，在公務人員和主管機關地位不平等之前提下，如何期待一個軟性機制的調處程序可以扭轉此一劣勢。

(三) 小結

調處制度係參酌外國立法例引進，其立意固為良好，但單向的移植容易忽略

¹²³ 王碧惠，〈公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究－以公務人員保障法為例〉，國立中正大學法律學研究所，2002年6月，頁164

採取調處法制之國家的法令制度與我國不盡相同的事實，制度設計上可能與我國法制、國情有所齟齬而無法發揮預期效果，實際案件數量之寥寥，故建議應將調處程序廢除，其理由如下：

1. 申訴事件係以工作條件及管理措施為對象，不能作為行政和解之客體。如果為了因其他法制中有和解規定，而於申訴事件中規定調處程序，與現行法制體系恐有扞格。因為契約係雙方針對權利義務各自讓步，而工作條件或管理措施既未涉權利義務，亦無讓步問題。
2. 行政程序法第 136 條規定：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」，行政機關本得依行政程序法與公務員達成和解，以解決紛爭，其適用須以「行政處分」存在為前提，申訴事件之對象為工作條件或管理措施與復審係以行政處分為對象不同，似不宜以調解程序行之。
3. 現行權利救濟制度，例如訴願制度，並未設有調處或和解制度¹²⁴，行政訴訟法固有和解制度之設，惟行政法院受理之事件，係以行政處分、行政契約等之撤銷或給付訴訟，始有和解制度之適用，申訴事件所涉工作條件及管理措施，尚非得提起行政訴訟，以行政訴訟之和解為對比，似非妥適。且行政訴訟之審理，法官係以客觀第三者諭令進行和解，而申訴或訴願均為行政程序，行政機關本即得透過機關行政程序及協調聯繫，達成由服務機關與當事人和解之協議，似無另定調處程序之必要。

¹²⁴ 學者有主張行政程序法之和解亦得作為訴願和解之依據，惟行政處分涉及公法上處分權之有無(行政訴訟法第 219 條規定：當事人就訴訟標的具有處分權並不違反公益者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。受命法官或受託法官，亦同。)，似非行政機關所得任意決定之事項，且是否成立和解，仍係由法院試行和解，非由法院與當事人和解，訴願法迄未增訂和解程序，保障法似亦無特為規定必要。

4. 行政訴訟法第 219 條規定：「當事人就訴訟標的具有處分權並不違反公益者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。受命法官或受託法官，亦同。」學者有主張行政程序法之和解亦得作為訴願和解之依據，惟行政處分涉及公法上處分權之有無，本於依法行政原則，似非行政機關所得任意決定之事項，且是否成立和解，仍係由法院試行和解，非由法院與當事人和解，主體不同¹²⁵。訴願法迄未增訂和解程序，保障法似亦無特為規定必要。
5. 依公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則第 35 條規定，申訴事件是否進行調解，保訓會固有評估決定之空間，惟就個案之調處與否及調處因原服務機關讓步成立，對於其他個案之處理，是否可能因處理結果之不同，有失公平原則，似不無疑慮。對服務機關首長之領導統御及行政倫理之維持，恐不無負面影響。
6. 公務人員保障法係準司法之救濟程序，旨在提供公務人員完整之實體及程序保障，對已提起申訴或復審之事件，公務人員希冀藉由正式之法律救濟程序循求權益之保障，尤以申訴事件，係經服務機關申訴後，提起之再申訴，再行調處程序，增加程序之複雜性，曠廢時日，無助於公務人員權益之保障。
7. 調處程序係公務人員保障法於 92 年 5 月 28 日修正時所增列，其增列理由為：「明定保訓會審理再申訴事件，於必要時得依職權或依申請進行調處，以妥適解決問題。（第 85 條至第 88 條）」惟調處程序僅適用於申訴事件，不及於復審事件，就再申訴及復審二種相類似之公務員救濟程序為不同之制度設

¹²⁵ 學者主張和解得為終結訴願程序之方式，惟仍須具備三項要件：1 須為合法訴願；2.和解兩造須為訴願人及原處分機關；3.屬於兩造有處分權能之事項。同時指出因我國訴願管轄與原處分機關非同一機關，或同一機關而業務分工不同，處理上較具難度（吳庚，行政爭訟法，4 版 1 刷，元照出版，2008 年 3 月，頁 442-45）。

計，並未說明理由及何以再申訴事件始有妥適解決問題之必要。

8. 調處制度係參考日本法制增定，惟日本就申訴及再申訴部分，係由人事院直接審查，而非由公平審查委員會審查，日本之調處並未賦予法律上效果，有類於勸告之行政指導方式為交涉、斡旋之性質，以促使服務機關及公務員達成協議，調處程序縱須訂定，亦無於法律中明文規定之必要，於公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則中，予以規定即為已足。
9. 申訴係就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，所得提起之救濟，有別於復審係因行政處分損害其權利或利益所為之救濟，復審程序既未定有調處程序，以解決紛爭，申訴事件本可由服務機關逕為決定，是否與公務員達成和解（調處），亦應係服務機關申訴程序中應採之制度，似無於保障法再申訴程序中規定之必要。
10. 調解或和解程序重在解決當事人間之爭議，透過協議達成共識，以消弭爭議，保訓會非原服務機關，並非當事人之一造，達成之調解或和解協議，仍須由原服務機關及公務員雙方之認可，由保訓會促成調解成，並作成調處書，以拘束服務機關，則調處書是否為契約之締結，抑或行政處分之作成，似不無疑義。
11. 依保障法第 85 條規定：再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員一人至三人，進行調處。依職權進行固可由保訓會為裁量是否進行調處，惟依申請之個案，依公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則第 35 條規定，保訓拒絕調處之事由，則屬不確定法律概念之判斷，易滋藉調處程序延滯程序進行之訾議，且個案間亦無明確之准否標準可資遵循，易生拒絕調處有無合法性審查之問題。
12. 實務運作上，公務人員及服務機關之爭議極為少數，依保訓會統計資料顯示：

調處事件四年間僅有 4 件¹²⁶，足見制度運作，未如原規劃設計之預期，是否有助於程序經濟及機關和諧，容有斟酌之處。且調處成立者，如涉有調處內容有無效或得撤銷內容，如許當事人（公務員或服務機關），就調處書提起訴訟以爲救濟，不無將申訴事件導入行政訴訟之疑慮。

綜上，調處程序係保障法於 92 年修法時第 85 條所增列之制度程序，其發動係於再申訴案件審理中，由保訓會依職權或依申請而爲之；並且依公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則第 35 條，保訓會仍得拒絕再申訴人之申請。此項制度之建構，係以促成服務機關及公務員之程諧解決爲主要考量，各國法制中亦有於申訴事件設有調處制度者¹²⁷，現行制度執行，如尙無窒礙，或無即予修正刪除之必要。惟審諸公務員服務與機關間之特別法律關係，且涉行政倫理維持及平等原則之適用，有關公務員之權利或保障均屬依法明定，鮮有可作個案讓步之不同處理，於復審事件以行政法上之和解適用於公務員服務關係，可否認當事人（尤其指服務機關）對系爭標的具有處分權，似不無爭議；於申訴事件，本不涉權利之和解讓步，有無以法律明定，並作成調處書之必要，亦不無待酌之處。本研究建議，申訴事件調處制度之運用，仍以回歸促成服務機關與公務員和解爲原則，至復審事件之調處或和解，保障法未設明文，建請仍予維持，至個案審議中，尙非不得由保訓會本於職權，促成公務員及服務機關成立和解後，撤回復審¹²⁸。

¹²⁶ 公務人員保障—統計年報表，公務人員保障暨培訓委員會編印，2011 年 7 月，頁 41。

¹²⁷ 除日本外，澳洲之調處制度，則係以服務機關及功績保障及評議局，均得採行（陳淞山等，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，87 年，頁 50-70）；加拿大之文官委員會則係選任調處人進行調處（周世珍等，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，87 年，頁 45-50）。

¹²⁸ 訴願法雖未設有和解程序，惟訴願人與利害關係人或原處分機關成立和解者，均有前例（吳庚，前揭書，頁 443-44）。

第五章 結論與建議

綜上所述，保訓會之組織定位並非中央行政機關組織基準法所規定之獨立機關，惟基於組織法明文規定，以及就保訓會針對復審與再申訴事件審議之特性而言，其應依法律規定「獨立」行使職權，固不待言。因此，審議組織與審議程序法制之建置自應取向於能達成獨立行使審議職權之目的。據此，本研究提出之法規修正建議如下：

一、審議組織

（一）於檢討公平會、通傳會與訴願會相關法制後，本研究認為，為達成獨立行使職權之目的，組織成員之資格要求與限制應屬必要。但現行組織法有關保訓會委員資格及專任兼任問題，宜維持現制不予修正，以免變動過大及涉及過多政治考量。

（二）保障事件本係由專任委員 5 人至 7 人組成審查會先作審議，此點仍屬可行。必須強調，保障事件重在獨立客觀而非人數之多寡，保障事件之審議有保障法之程序規範及專任委員產生方式等，以確保審議之客觀公正，以 3 人合議之組織較能聚焦問題之探討及對審議決定之充分課責。至鑑定、勘查等證據調查，乃與原先作法並無二致。

（三）「審議小組」用詞合於組織再造內部單位之用語，類同訴願會為各機關內部單位，並由機關首長對外行文。

二、審議程序

（一）服務機關受理申訴為對原措施不服之救濟，有類於學生經申訴後提起訴願（釋字第 382 號解釋）保訓會僅受理再申訴事件，並可準用復審程序，同由審議小組決議行之。

(二) 保障法第五章調處程序建議刪除，理由如下：

1.調處程序係保障法於 92 年 5 月 28 日修正時所增列，其增列理由為：「明定保訓會審理再申訴事件，於必要時得依職權或依申請進行調處，以妥適解決問題。

(第 85 條至第 88 條)」惟調處程序僅適用於申訴事件，不及於復審事件，就再申訴及復審二種相類似之公務員救濟程序為不同之制度設計，並未說明理由及何以再申訴事件始有妥適解決問題之必要。

2.申訴係就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，所得提起之救濟，有別於復審係因行政處分損害其權利或利益所為之救濟，復審程序既未定有調處程序，以解決紛爭，申訴事件本可由服務機關逕為決定，是否與公務員達成和解（調處），亦應係服務機關申訴程序中應採之制度，似無於保障法再申訴程序中規定之必要。

3.行政程序法第 136 條規定：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」，行政機關本得依行政程序法與公務員達成和解，以解決紛爭，調處程序多屬私權爭議之解決程序，例如公務人員協會法第 8 條第 1 項第 3 款規定：協會得調處公務人員間之糾紛，保障法所定調處程序，既係解決公法爭議，似不宜以調解程序行之。

4.調解或和解程序重在解決當事人間之爭議，透過協議達成共識，以消弭爭議，保訓會非原服務機關，並非當事人之一造，達成之調解或和解協議，仍須由原服務機關及公務員雙方之認可，由保訓會促成調解成，能否為服務機關及公務員接受，似不無疑義。

5.保障法係準司法之救濟程序，旨在提供公務人員完整之實體及程序保障，對已提起申訴或復審之事件，公務人員希冀藉由正式之法律救濟程序循求權益之保

障，尤以申訴事件，係經服務機關申訴後，提起之再申訴，再行調處程序，非僅徒然，亦增加程序之複雜性，曠廢時日，無助於公務人員權益之保障。

6.實務運作上，公務人員及服務機關之爭議極為少數，依保訓會統計資料顯示：2004 年至 2008 年間，受理保障事件 5,087 件，加計 2003 年末結事件 126 件，共 5,213 件需處理。其中審議決定 4,522 件，占 87%；移轉管轄 208 件，占 4%；撤回 268 件，占 5%；行政函復 33 件，占 0.63%；調處 3 件；審理中 179 件，占 3%。四年間調處僅有 3 件，足見制度設計未如預期，功能無從發揮。

7.現行權利救濟制度，例如訴願制度，並未設有調處或和解制度¹²⁹，行政訴訟法固有和解制度之設，惟行政訴訟之和解，係以客觀第三者以進行和解，而申訴或訴願均為行政程序，行政機關本即得透過機關行政程序及協調聯繫，達成由服務機關與當事人和解之協議，似無另定調處程序之必要。

8.依保障法第 85 條規定：再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員 1 人至 3 人，進行調處。依職權進行固可由保訓會為裁量是否進行調處，惟依申請之個案，保訓會無正當理由，似無從拒絕，易滋藉調處程序延滯程序進行之訾議，且個案間亦無明確之准否標準可資遵循，易生程序混淆不公之議論。

三、建議修正條文

（一）保障法

¹²⁹ 學者有主張行政程序法之和解亦得作為訴願和解之依據，惟行政處分涉及公法上處分權之有無（行政訴訟法第 219 條規定：當事人就訴訟標的具有處分權並不違反公益者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。受命法官或受託法官，亦同。），似非行政機關所得任意決定之事項，且是否成立和解，仍係由法院試行和解，非由法院與當事人和解，訴願法迄未增訂和解程序，保障法似亦無特為規定必要。

公務人員保障法修正草案對照表	
修 正 條 文	現 行 條 文
刪除。	第五十一條 保訓會主任委員得指定副主任委員、委員聽取前條到場人員之陳述。
刪除。	第五十三條 言詞辯論由保訓會主任委員或其指定之副主任委員、委員主持之。
刪除。	第五章 調處程序
刪除。	第八十五條
刪除。	第八十六條
刪除。	第八十七條
刪除。	第八十八條

(二) 組織法

公務人員保障暨培訓委員會組織法第六條及第六條之一修正條文對照表		
修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
第六條 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。	第六條 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。	一、第一項未修正。 二、第二項刪除保障事件。 三、第三項刪除，移列第

有關公務人員保障及培訓之政策、法規之審議決定事項，應經委員會議決定之。	有關公務人員保障事件及公務人員培訓之政策、法規之審議決定事項，應經委員會議決定之。 本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。	六條之一。
第六條之一 本會為審議公務人員保障事件，得由專任委員三人以上組成保障事件審議小組（以下簡稱審議小組），組成委員三分之二以上須具法制專長。 本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。 保障事件經審議小組決議後，本會承辦單位應即製作決定書原本，由主任委員判行作成正本，送達保障事件提起人、參加人及各關	第六條 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。 有關公務人員保障事件及公務人員培訓之政策、法規之審議決定事項，應經委員會議決定之。 本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。	一、本條新增。 二、參考行政法院組織法第三條第一項規定：「高等行政法院之審判，以法官三人合議行之。但簡易訴訟程序以法官一人獨任行之。」 三、第二項由現行條文第六條第三項移列。

係機關。		
------	--	--

(三) 審議規則

公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則修正草案條文對照表		
修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
第十一條 復審事件應由保訓會承辦單位擬具處理意見，簽請主任委員指定專任委員組成保障事件審議小組（以下簡稱審議小組）後，送請審議小組委員一人初審。 審議小組委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提初審意見，供審議小組審議。	第十一條 復審事件應由保訓會承辦單位擬具處理意見，依序分案送請專任委員初審。 專任委員於詳閱卷證、研析事實及應行適用之法規後，核提初審意見，供保障事件審查會（以下簡稱審查會）審查。保訓會承辦單位應按審查會決議，擬具復審決定書稿，提送委員會議審議。	
第十二條 審議小組會議由委員應互推一人為召集人並為主席。 審議小組會議	第十二條 審查會由保訓會副主任委員一人及專任委員組成。 審查會由副主	

審議時，須由審議小組委員全體出席，始得開會；其決議以出席人過半數之同意行之。審議小組委員對於決議有不同意見或協同意見者，得提出不同意見書或協同意見書。	任委員召集並為主席，副主任委員因故不能召集或出席時，由主任委員指定專任委員一人召集並代行主席職務。審查會審查時，須有應出席人過半數之出席，始得開會；其決議以出席人過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。對決議有不同意見者，得列入紀錄，以備查考。	
刪除	第十三條 委員會議由保訓會主任委員、副主任委員及委員組成之。 委員會議由主任委員召集並為主席，主任委員因故不能召集或出席時，指定副主任委員一人代理之。副主任委員亦不能代理時，由委員互推一人代理之。 委員會議須有應出席人過半數之	

	出席，始得開會。其決議以出席人過半數之同意行之，可否同數時，取決於主席。出席人對於決議有不同意見或協同意見者，得提出不同意見書或協同意見書。 依本法第七條規定審理保障事件應行迴避及無表決權之人員，不計入審理該事件之出席人數。	
第十四條 保訓會審理復審事件，依本法第五十條規定進行之陳述意見及第五十二條規定進行之言詞辯論，應於審議小組會議進行之。	第十四條 保訓會審理復審事件，依本法第五十條規定進行之陳述意見及第五十二條規定進行之言詞辯論，得於審查會進行之。 前項陳述意見及言詞辯論，應經審查會決議。	第二項刪除。
第十六條 審議小組會議依第十四條規定	第十六條 委員會或審查會依第十四條	

進行之陳述意見或言詞辯論後，主席應告知到場人員退席，宣布進行審議，並作成決議。	規定進行之陳述意見或言詞辯論後，主席應告知到場人員退席，宣布進行審理，並作成決議。	
第十七條 復審人未受合法通知或因不可抗力事由，致未於指定期日到場陳述意見或言詞辯論者，得於審議小組會議審議決定前，敘明理由續行申請。	第十七條 復審人未受合法通知或因不可抗力事由，致未於指定期日到場陳述意見或言詞辯論者，得於委員會議審議決定前，敘明理由續行申請。	
第十九條 本法第四十一條第二項規定製作之言詞辯論要旨，應記載下列事項： 一、言詞辯論之處所及年、月、日。 二、出席委員及承辦人員姓名。 三、復審事由。 四、到場之復審人或其代表人、代理人、輔佐人、原處分機關人員或其	第十九條 本法第四十一條第二項規定製作之言詞辯論要旨，應記載下列事項： 一、言詞辯論之處所及年、月、日。 二、出席委員及承辦人員姓名。 三、復審事由。 四、到場之復審人或其代表人、代理人、輔佐人、原處分機關人員或其	第二項刪除。

他經通知到場人員之姓名。 五、言詞辯論進行之要旨。	他經通知到場人員之姓名。 五、言詞辯論進行之要旨。 言詞辯論於審查會進行者，應將言詞辯論要旨併案提委員會議審議。	
第二十五條 復審書不合法定程式逾第二條所定期間未補正，復審人於審議小組審議決定判行送達前，已向保訓會補正者，仍應予受理。 復審書不合法定程式並不影響復審要件者，雖未依限補正，仍不影響提起復審之效力。	第二十五條 復審書不合法定程式逾第二條所定期間未補正，復審人於委員會審議審議決定前，已向保訓會補正者，仍應予受理。 復審書不合法定程式並不影響復審要件者，雖未依限補正，仍不影響提起復審之效力。	
第二十八條 復審事件經審議小組審議決定後，保訓會承辦單位應即製作決定書原本，送主任委員判行作成正本，於決定	第二十八條 復審事件經提送委員會議審議決定後，保訓會承辦單位應即製作決定書原本，送主任委員判行作成正本，於	

後十五日內送達復審人及原處分機關。 復審事件決定書應記載參與決定之委員姓名；其有不同意見書或協同意見書者，併同決定書發送及刊登公報。 決定書有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，得依申請或依職權更正之；其正本與原本不符者，亦同。	決定後十五日內送達復審人及原處分機關。 復審事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；其有不同意見書或協同意見書者，併同決定書發送及刊登公報。 決定書有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，得依申請或依職權更正之；其正本與原本不符者，亦同。	
刪除。	第三十四條 再申訴人依本法第八十五條規定申請調處者，應以書面為之。	
刪除。	第三十五條 再申訴人申請調處，有下列各款情形之一者，保訓會得拒絕之： 一、依調處事由之性	

	質、再申訴人之狀況或其他情事經審慎評估後，可認為不能調處或顯無調處之必要或調處顯無成立之望者。 二、曾依其他調處（解）程序經調處（解）不成立者。	
刪除。	第三十六條 保訓會審理再申訴事件，依本法第八十五條第一項規定進行調處，應經審查會決議，並簽報主任委員指定人員進行之。 前項調處之結果，應向委員會議提出報告。	

參考文獻

(依出版日期)

一、書籍

- 1.林錫堯，行政罰法，2005 年 8 月初版。
- 2.陳敏，行政法總論，2009 年 9 月 6 版。
- 3.吳志光，行政法，2010 年 9 月修訂 4 版。
- 4.吳庚，行政法之理論與實用，2010 年 9 月增訂 11 版。
- 5.張自強、郭介恒，訴願法釋義與實務，2008 年 7 月再版

二、博碩士論文：

- 1.周世珍，公務人員保障之理論與實際，國立台北大學法律學系博士論文，2001 年 1 月。
- 2.王碧惠，公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究－以公務人員保障法為例，國立中正大學法律學研究所，2002 年 6 月。
- 3.蘇靖雅，從公務員懲戒及懲處之救濟論公務員權利之保障，東吳大學法律學系碩士論文，2003 年 1 月。
- 4.顧慕情，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月。
- 5.袁正義，公務人員保障事件審理程序之研究-程序正義之觀點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2005 年 6 月。
- 6.賴文政，我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究，銘傳大學公共事務學系碩士論文，2010 年 6 月。

三、期刊文獻：

- 1.劉宗德，日本公務員保障概述－兼論中日公務人員保障法制之比較，考銓季刊第 29 期，2002 年 1 月。

- 2.蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月。
- 3.李建良，公務人員保障法復審及申訴標的之探討，月旦法學雜誌，2002 年 11 月。
- 4.廖元豪，釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間，台灣本土法學雜誌，87 期，2006 年 10 月。
- 5.張其祿，獨立管制機關的政治監督與治理：兼論對我國獨立機關之啓示，公平交易季刊，第 17 卷第 2 期，2009 年 4 月。
6. 劉建宏，公務人員保障法上「課予義務復審」之訴權要件——公務人員保障法第二六條第一項「依法申請之案件」概念之探討，法學新論，2010 年 6 月。
7. 郭介恒，行政三法實施十周年之回顧與檢討——訴願法，月旦法學雜誌第 182 期，2010 年 7 月。

四、研究計畫：

- 1.公務員保障暨培訓委員會委託，廖義男主持，研究建立文官法庭制度，加強審議程序專題研究，1999 年 4 月。
- 2.法治斌主持，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，1999 年 5 月。
- 3.考試院委託，江岷欽主持「公務人員保障暨培訓委員會組織及功能改進之研究」研究報告，2004 年 1 月。
- 4.公務人員保障暨培訓委員會委託，王迺宇主持，我國與美國公務人員保障制度之編譯與研究，2010 年 12 月，

四、其他

- 1.內閣法制局法令用語研究會編，法律用語辭典，有斐閣，1994 年。
- 2.佐藤達夫，國家公務員制度(第 8 次改訂版)，學陽書房，2009 年。
- 3.U. S. Merit Systems Protection Board homepage:
<http://mspb.gov/meritsystemsprinciples.htm>(visited:2011/06/01)

附錄一：期中審查會議紀錄

一、開會時間：民國 100 年 7 月 5 日（星期二）下午 2 時

二、開會地點：保訓會 7 樓會議室

三、主席：李副主任委員嵩賢

四、出（列）席人員：如簽到單 記錄：匡廣進

五、討論：

（一）研究團隊報告：期中報告說明請參見期中報告紙本。

（二）審查意見：

1.建議本報告引用法律條號、使用簡稱、公務人員保障法（以下簡稱保障法）相關用語與外國法制及組織之翻譯部分，用語能更精確統一。

2.目次建議分列詳目與簡目，目前的「大綱」（已有頁碼，不宜稱大綱）僅為簡目，另建議增加「參考文獻」及圖表目次。又建議組織及程序以圖表輔助說明。

3.第一章緒論部分，建議順序分別為第一節研究動機與目的、第二節研究範圍以及第三節研究方法，至於第四節部分建議刪除。另可參考正式論文架構，增加「研究限制」。第 10 頁第 11 行「復審事件自 92 年開始受理」須加註說明，因本會係自 92 年修法後開始受理復審事件，惟修法前由原處分機關受理復審事件，本會受理再復審事件。第 10 頁統計數據，建議註腳部分引用本會年報取代網站資料。第 13 頁研究方法「專家座談」，建議改為「專家座談法」或「焦點座談法」。

4.第二章「公務人員保障事件審議之基本原則」下，僅列第一節「美國功績制度原則」，建議章節之間有更緊密關係。其次，美國功績制度原則之內容，類似我國公務員服務法之要求，是否可作為保障事件之審議原則，仍有討論空間，又此

部分似應補充我國及日本相關法制論述。

5.第三章建議章名改為「公務人員保障事件審議組織與程序之檢討與比較分析」，刪除兼論部分。第 25 頁「壹、現行公務人員保障事件審議程序概述」，建議修改為「壹、公務人員保障事件審議程序之概況」。第 21 頁論述保訓會組織之概況，建議從保訓會組織法源--考試院組織法開始敘述。國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC）與行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）兩會均為裁處機關，與保訓會性質不同，建請注意。另同時於一節論述 NCC 與公平會兩會，可能篇幅過大，建議分成兩節加以論述。

6.第四章建議章名改為「我國與美日公務人員保障事件審議組織與程序之比較研究」，第一節改為「日本公務人員保障制度」、第二節改為「美國公務人員保障制度」，其後之副節名刪除。第 34 頁「貳、中央人事行政機關-人事院與內閣總理大臣」，日本中央人事行政機關為人事院，內閣總理大臣為其上級，人事院具有超然獨立之機關，不宜一併將人事院與內閣總理大臣同列為中央人事行政機關。第 39 頁「人事處分與懲戒」，懲戒為日本人事院非常重要之職權，惟我國懲戒係公務員懲戒委員會之職權，而非本會之職權，建議於本報告中加以說明或界定其範圍。

7.第五章第一節至第三節均偏重在委員部分，固然委員屬於組織的一部分，為使章與節能夠密切吻合，建議將章名改為「公務人員保障事件審議組織『成員』之改進方向」。

8.第六章章名「公務人員保障事件審議組織程序之改進方向」，宜將「組織」2 字刪除，以符合該章重在程序之改進，與第五章重在組織之改進有所區別。第六章第一節「文官法院可行性之檢討」，似以移列於第五章「公務人員保障事件審議組織之改進方向」下，較為妥適。第六章目前僅有 3 個改進方向，期待有更多的改進建議，例如目前保障事件先經委員初審，再送審查會審查，最後再由委員會

審議決定，程序非常嚴謹，然有無可能設置較簡便之程序，例如採取所謂分庭審查或分庭審理？目前分復審與再申訴程序，未來是否有必要再分別處理？另建議聚焦於目前實務問題，尋找其可能產生之缺點，而非僅就外國法與我國法作比較研究，更希望找出其可行性與具體建議，有助於本會審議組織及程序之精進。

9.本報告內容大部分在論述日本法，惟缺乏該方面文獻引註，請於期末報告予以補充；另引用日文文獻中有許多漢字，請翻譯為我國一般用語。關於日本法制之引用，建議詳略應有所取捨，例如組織部分應著重於人事院中「公平委員會」、「苦情委員會」，第 39 頁以下內容，亦請集中焦點於程序內涵，而非「人事處分與懲戒」內容。

10.建議本報告所提的改進建議能更具體，甚至提出保障法及本會組織法等修正條文對照表可供本會參考。

六、研究團隊回應：

（一）有關 NCC 與公平會之比較研究，許多委員均提出建議，例如 NCC 與公平會兩會均為裁罰機關，以及 NCC 內部尚有訴願會，研究團隊會有更多的論述。

（二）有關美國、日本的相關組織，與我國未盡相同，研究團隊會先加以基本介紹，之後排除無關部分，再將本研究報告需要的組織與程序放進來。

（三）非常感謝各位委員提出具體指教，研究團隊將更細緻化。各位的指正與建議，亦將儘可能納入，俾作更完整的研究報告。

七、結論

主席：李副主任委員嵩賢

一、 本案期中報告審查初步通過。

二、 本會議與會人員之意見，請研究團隊儘量參考納入期末報告，並請依時程提出期末報告。

八、散會（下午 3 時 20 分）

除了會議記錄外，尚有其他建議供參考：

1.法律條號有使用中文文字或阿拉伯數字，請統一以阿拉伯數字表示，如逕引條文，請加引號（如第 7、8 頁）。公務人員保障法宜簡稱為「保障法」，而非「保障法」（如第 20 頁第 5 行），報告內容除引用法條外，後續之用語統一使用簡稱，同時統一使用「以下簡稱」，避免同時使用「下稱：」或「簡稱」（如第 4 頁）；本報告有混用「保障事件」及「保障案件」之情形，建議統一使用「保障事件」；第 15 頁至第 18 頁分別使用「功績制度原則」或「功績原則」，第 15 頁與第 53 頁分別使用「功績制度保障委員會」或「功績制度維護委員會」，建議用語一致，期末報告能一併留意。相關錯字，請於期末報告時詳為校對（如第 10 頁第 11 行「辦理」應更改為「辦理」；第 17 頁首段的問號；第 21 頁倒數第 5 行的頓號；第 24 頁部分倒數第 2 行「依頒行置機關」應更改為「一般行政機關」；第 39 頁的標題「肆」應更改為「參」）。

2.本報告內容大部分在論述日本法，惟缺乏該方面文獻引註（如第 32 頁至第 52 頁），請於期末報告予以補充；另引用日文文獻中許多漢字，請翻譯為我國一般用語（如第 37 頁倒數第 4 行之「專務部門」；第 38 頁倒數第 2 行之「修養娛樂」；第 48 頁所稱「審尋審理」；第 51 頁所稱「勸獎」，不知何所指）。關於日本法制之引用，建議詳略應有所取捨，例如組織部分應著重於人事院中「公平委員會」、「苦情委員會」，第 39 頁以下內容，亦請集中焦點於程序內涵，而非「人事處分與懲戒」內容。另美國法制翻譯部分，第 15 頁註腳 11「national」應翻譯為「國家」而非「全國」，「Act」與「Law」亦有所區別。

3.建議可參考教育部重訂的標點符號手冊，書名、法規名稱使用《 》符號，篇名使用〈 〉符號，清楚易懂。報告所提的改進建議能更具體，例如保障法第幾

條或組織規定第幾條，甚至有條文對照表可供參。

附錄二：保訓會座談會會議記錄

一、開會時間：民國 100 年 9 月 6 日上午 9 時 30 分

二、開會地點：文化大學大新館 202 教室

三、主席：郭介恒副教授

四、出（列）席人員：如簽到單

記錄：楊盈萱

五、討論

（一）研究團隊報告：（略）

（二）討論意見：

1.建議廢除現行審議小組會議。

2.重大爭議、原則案件還是要進大會。

3.德國有專門公務人員之法庭，台灣沒有。

4.和解、調解的好處是遇有灰色地帶之問題，可兼顧情理法。

5.於申訴中有問題，針對法律關係，這是工作條件，而非公務員之權利。

6.可參考中華人民共和國之公務人員法之相關規定。

7.有關保訓會委員專兼任問題，中選會只有主委、副主委是專任，其他都是兼任。這種組織無可厚非，反正立法者可決定。專兼任二元化問題，其實專兼任之權都一樣，所以法律要一體適用，不論專兼任委員具有同一黨籍皆不得超過總額之二分之一。文官法庭部分（美國法來的）應不可行，因為涉及高度政治性問題，不易變更組織，而且司法院也不會贊同，培訓的部分也會有問題。司法權和行政權之切割也會有問題。

8.調處部分則是建議刪除，如果不刪，就改成內部程序，那如果是這樣就不限於再申訴，從申訴就開始。調處的對象、標的是有問題的，因為公務員是依公務人

員保障法，是有上下服從之關係，所以依法律是沒有特別協商之空間，所以小組是否會發生作用是有問題的。因為不是只針對個人，且國家就此獨享國家公權力，所以從來就不會有公務員可以跟國家來談工作條件、內容或報酬。

9.公務人員保障法第 77 條（措施、工作條件），今天首長或機關部門的長官，他調了公務員之工作，如果公務員覺得不服，本可依申訴、再申訴管道，那這個過程當中，這個調處是不是可以協助解決中間的疑慮或誤解呢？管理措施跟工作條件，每個人的想法都不一樣，彼此心中的期待、主管的想法，或者他想要做什麼樣的佈置，透過這個協調的程序，也許彼此可以做個了解、想法，避免誤解產生。調處事件實際上發生的不多，會不會是因為首長有一高高在上的心態所造成，也就是我為什麼要跟你調（和）解。所以不是整個廢掉，就是從申訴就開始調處。所以我認為可以保留調處，至於調處是否有和解之功能，這就值得商榷。

10.工作條件跟管理措施之標的為何？可能亦不只是標的之問題。是溝通跟了解的問題。目前這是以類似和解之機制在運作。這個其實也沒有什麼拘束力，所以也可以廢掉，或是改成非正式協談（斡旋）。

11.日本就申訴及再申訴部分，他們人事院是直接審查，不交給公平審查委員會，也是用判定書的方式說明，他們的調處也沒有什麼特別的法律上效果，像是以勸告之行政指導方式為交涉、斡旋。這個部份在他們的人事院規則有規定。

12.審議規則 12 條部分，委員互推一人不是那麼好，因為最好是由主委或副主委，審議小組會議若為三人就沒什麼意見，不過第 12 條第 2 項之全體出席始得開會，太難了。因為這並非公開、言詞審理。審議小組一定要是專任委員。如果是專任委員的話，我覺得不合理，一次為三個，但總數來 5 至 7 個，主委、副主委要扣掉。建議不限於專任委員，建議找 NCC 之運作方式來參考，審查委員 3 個。朝行政院訴願會之方向進行，維持大會之形式。

13.申訴程序很難行和解程序。因為標的（工作條件及管理措施）問題。

14.現行制度下不可能有文官法庭。保訓會之定位問題，跟一般行政機關之訴願會差不多，可以給比較多之彈性，案子如果太多，贊同可以不要進大會，依據法律獨立行使職權，並非如同法官之地位，「獨立」是指哪方面之之獨力？獨立性到底在什麼地方？

15.兼任委員不應該出現在審議會議裡面。因為兼任委員很難要求作到「應超出黨派」依據法律獨立行使職權。

16.擴大程序參與會讓程序更複雜。就算擴大程序參與，如不能閱覽卷宗，也無益。調處之意義也不大。

17.可參考行政院訴願審議規則。

18.可參考日本情報公開、個資保護，小委員會就可以了。日本最高裁判所就是，小案件三個小法庭五個法官，很重要的案件才會開大法庭，全部十五個法官。

19.到了再申訴階段，調處其實沒什麼作用。

六、散會（中午十二時）

附錄三：期末審查會議紀錄

本會 100 年度公務人員保障制度委託研究案「公務人員保障事件審議組織與程序改進之研究」

期末報告審查會會議紀錄

壹、開會時間：民國 100 年 10 月 6 日（星期四）下午 4 時

貳、開會地點：本會 7 樓會議室

參、主席：李副主任委員嵩賢

肆、出（列）席人員：如簽到單 記錄：匡廣進

伍、討論：

一、研究團隊報告：期末報告說明請參見期末報告紙本。

二、審查意見：

（一）建議本報告使用公務人員保障法（以下簡稱保障法）相關用語，例如保障「案件」（應為「事件」）、保障事件審議「規定」（應為「規則」）；及報告內容錯漏字及用語前後不一致部分，例如「美國公務人員保障制度」與「美國文官制度保障」、「功績制度保障委員會」與「功績制度委員會」、「公務員改革法案」與「文官改革法」等，請併予修正。

（二）報告論述與現行實務上不一致，例如未擔任機關副首長的兼任委員，並非隨時解聘；當事人誤將再申訴事件提起復審，本會通常對當事人闡明，若當事人堅持仍使用再申訴程序，則依保障法第 61 條第 7 款規定不予受理，而非逕行依同法第 61 條第 6 款駁回；兼任委員未必多為機關副首長，身為機關副首長的兼任委員出席率亦未必低落，兼任委員所占委員會之比例亦非多數；再申訴程序係準用復審程序，並非如報告所稱未規定得言詞審理或陳述意見；報告建議參考訴願法第 64 條由主任委員指定委員聽取陳述意見或主持言詞辯論，事實上保障

法第 51 條及第 53 條已有相關規定。

（三） 報告論述「復審事件（自 92 年開始受理）」，建議加以註解避免誤會，因為本會係自 92 年保障法修法後開始受理復審事件，惟修法前復審事件係由原處分機關受理，本會受理再復審事件。

（四） 介紹相關外國法制部分，除增加文獻引註外，翻譯用語時，例如「非行」、「非違行為」、「分限」、「失職」，請使用適當中文用語表達，並區別其概念，例如 Bill（國會尚未通過）與 Act（國會已通過）概念不同。

（五） 報告論述「如採言詞辯論，則或可認為保訓會係立於中立之第三者立場（如同法院）」，此說法有待商榷，按有關審理方式不論言詞辯論或書面審理，均與本會是否為中立第三者無關，建議論述方向從分析言詞辯論與書面審理之優缺點，進而推演某類型保障事件較適宜採取言詞辯論之結論。

（六） 第五章結論與建議部分，除加強增設審議小組之理由、明確審議程序段落之表達敘述外，更應充實章節內容，尤其加強刪除調處程序之理由，因本會另一篇委託林三欽教授撰寫的「強化公務人員保障事件救濟程序」期末報告，認為調處程序良善，應擴大其適用範圍至復審程序，顯然見解不同。固然現行調處成立事件較少，但若擴大其適用範圍至復審程序，效能可能彰顯，建議說理上更深入。

三、研究團隊回應：

（一）保障法中調處程序，僅再申訴事件可以適用，而復審事件則無法適用，法制上輕重失衡，研究團隊邀請專家學者座談時，也有反映復審事件涉及權利較大的行政處分才有調處之需要。研究團隊並不否認調處程序具有解決紛爭之功能，但是否需要透過法律位階去規範，存在一些疑義，且在許多論文探討訴願法中和解制度，也有存在著一些質疑，研究團隊將試著予以補充論述，並將復審事件是否適於調處一併加以說明。

(二) 將美國制度置於報告中論述，該美國制度與我國制度有所落差，其無考試用人制度，比較相關的組織是美國功績委員會。報告中提議以 3 人為單位設置審議小組，確實是參考日本、美國等外國法制，研究團隊建議未來貴會將兼任委員納入，則委員人數多，可以設置審議分組。

(三) 研究團隊未曾參加貴會委員會的運作，是以報告內容與實務運作有不一致之處，研究團隊會努力改進，避免失真。

(四) 日本法制部分，將參照委員的建議，增加文獻引註，並將用語內國法化、本土化。

(五) 各位委員及兩位處長所提目次、用語一致性、需要補強之處等具體指教，研究團隊將會遵照辦理。

主席：李副主任委員嵩賢

一、 本案期末報告審查初步通過。

二、 本案期末報告，文字錯漏部分請參考審查意見，詳予檢視後修正；實質內容部分亦請研究團隊參酌審查意見並予回應。

三、 同意展延本委託研究案期限至本（100）年 10 月 31 日，希望期末報告能如期完成。

散會（下午 5 時 30 分）

期末報告建議：

◎文字體例部分：

一、法律條文中如有使用中文數字，請參照公文書橫式書寫數字使用原則，以阿拉伯數字表示，如逕引條文，請加引號（如第 16 頁組織法第 4 條、第 20 頁、第 22 頁、第 36 頁等）。

二、 本報告第 5 頁第 1 行「公務人員保障法(下稱:保障法)」與第 5 頁倒數第 6

行「公務人員保障暨培訓委員會(下稱:保訓會)」(第 5 頁倒數第 8 行提早使用簡稱)業已簡稱,則報告內容除引用法條外,後續之用語統一使用簡稱(如第 19 頁第 2 行既未使用引號,則應使用簡稱;第 92 頁第 3 行、倒數第 4 行、第 95 頁第 2 行),同時括弧內統一使用「以下簡稱」,避免同時使用「下稱:」或「簡稱」(如第 41 頁);本報告第 39 頁以下交叉使用「訴願審議委員會」與「訴願會」,建議除第 1 次使用「訴願審議委員會」外,同時括弧內統一使用「以下簡稱」,後續之用語統一使用簡稱(如第 39 頁至第 44 頁);另外究竟是「訴願會委員」、「訴願審議委員」抑或「訴願委員」,用語請統一(如第 40 頁第 10 行、第 41 頁第 8 行、第 42 頁第 10 行);本報告仍有混用「保障事件」及「保障案件」之情形,建議統一使用「保障事件」(如第 5 頁最後 1 行、第 6 頁、第 7 頁等);本報告第 30 頁以下交錯使用「獨立機關」及「獨立管制機關」,二者有何差異,如無區別,建議統一用語。

三、相關錯字或贅字,請詳為校對(如第 5 頁倒數第 4 行的冒號;第 25 頁倒數第 5 行及第 9 行的分號;第 30 頁第 2 點的任「其」、第 3 點的政治人「誤」;第 33 頁倒數第 7 行的「益」需;第 35 頁第 2 行金融「試」場;第 77 頁倒數第 6 行的問號;第 82 頁第 11 行的逗號;第 100 頁第 12 條第 2 項審議小組會議「會」審議時)。

四、用語請精確,例如第 9 頁倒數第 1 行「保訓會認為公務人員申請之復審違法者」,應係指提起復審不合法定程序而言,使用「申請」及「違法」均有欠嚴謹(同樣第 10 頁第 1 行「認為申請無理由者」,應為「認為復審無理由者」);第 42 頁倒數第 11 行「央求」;第 88 頁第 9 行將保訓會設定為「行政院委員會」。

五、第 3 章第 1 節從第 45 頁至第 75 頁大篇幅介紹日本法,惟用語使用許多漢字,加上同一句中使用許多「之」字(如第 47 頁倒數第 3 行「與職務相關之倫理保持之關於其他職員之人事行政之公正確保以及關於職員利益保護等事務」、第 48 頁倒數第 1 行「不利益處分之審查等之準司法的權限之其他給與勸告權等之廣泛

的權限」、第 48 頁倒數第 7 行「適用特定獨立法人等之職員之勞動關係法之其他
關連諸法之掌管機關亦為就於其法規適用上與國家公務員之人事行政有密切關
係之機關」中間無逗點符號，不知所云），閱讀起來非常吃力，用語整體而言不
夠通順，請翻譯為我國一般用語（如第 45 頁第 2 段中之「勞動運動之高揚」、「爭
議權」、「代價措施」、「勸告制度」；第 46 頁「整頓」、「就職斡旋」、「昇任」；第
49 頁「開設日」、「對組合」；第 52 頁「欠格條項」；第 57 頁「舊官吏懲戒令」；
第 58 頁「開設」、「檢討」等，不知何所指）。

六、相同內容避免重複，如第 46 頁第 2 段與第 47 頁最末段，內容大致相同，建
議整合，敘述清楚；第 51 頁第 2、3 段內容重複，建議綜合歸納；第 58 頁第 2、
3、4 段與第 59 頁第 2 段，綜合整理，公平委員會組織 1 段、公平會運作 1 段以
及迴避規定 1 段。

◎排版部分：

排版部分，應注意對齊（如第 16、17 頁、第 45 頁至第 75 頁、第 77 頁至第 82
頁），若遇英文或德文請在音節處斷行（如第 27 頁）。