

## 摘要

公務人員與國家間之法律關係，從以往的「特別權力關係」到現在的「公法上職務關係」，歷經漫長的演變過程。其中，公務人員之身分保障及權利救濟更是公務員制度中的核心問題。公務人員保障法（以下簡稱保障法）於民國85年10月16日施行，並於民國92年5月28日大幅修正，除刪除再復審之相關規定外，另增設許多實體保障內容。實施之後，在公務人員保障暨培訓委員會努力之下，提升了公務人員保障的數量與素質。然而，保障實務上亦產生不少爭議，例如，在強化政府績效管理及建立政府機關彈性用人的思潮之下，將來以公法契約方式進用之人員是否應納入保障？現行復審、申訴及再申訴之分類是否足以因應？是否應配合行政訴訟法中訴訟類型之增修創設新的救濟類型等？似有進行檢討之必要。

基於此種考量，本研究計畫採取文獻分析、比較法分析及專家訪談等研究方法，進行「保障對象」與「救濟類型」之修法研議（第一章）。保障對象部分，本研究從我國公務人員保障制度中保障對象著手，檢討現行保障法中有關適用與準用對象之區別及其標準，並提出不同之思考面向（第二章）。研究當中，也就德國及日本公務員制度中相關保障制度進行介紹，包括保障對象、保障範圍及保障組織等，以擴大制度的視野。此外，為因應新公共管理的發展趨勢及政府組織改造，這兩國的公務員制度皆有不同程度的改革，可以提供我國實務操作及將來修法改革之參考（第三章）。其後，將我國及德日兩國相關制度進行比較，並提出釐清保障對象及擴大保障範圍之修法建議（第四章）。

就救濟類型方面，亦先行檢討目前保障法中的救濟類型，就「復審」及「申訴、再申訴」的區分標準進行分析，並就現行法中以「是否為行政處分」，而非以「公務人員之權利是否受侵害」作為救濟類型的判斷基準提出不同見解

（第五章）。另外，也介紹德國及日本公務員制度中相關的救濟制度，例如，德國公務員制度當中的先行程序前置主義及職務競爭訴訟，以及日本的官民人才交流制度中的保障方式等（第六章）。並綜合我國及德日兩國的救濟程序及實務經驗，提出保訓會先行程序前置原則、配合行政訴訟法之規定增加復審類型、申訴再申訴程序之救濟對象排除影響權益之「違法」管理措施，以及強化暫時性權利保護等修法建議（第七章）。最後，在結論部分，總結提出應擴大保障法之保障對象、增加公務員權利之程序保障、強化保訓會之專業判斷機制、增加復審類型、檢討申訴再申訴程序之對象及增設暫時性權利保護程序等修法建議（第八章）。並將修正條文草案與總說明具體呈現（第九章），希望能作為保障法未來修正的重要參考，使公務員保障制度更臻完善。

## **Abstract**

In accordance with the Interpretation No. 491 of Judicial Yuan, 「 the right to serve in a public post prescribed in Article 18 of the Constitution aims at guaranteeing the people the opportunity for public service in accordance with laws and regulations. Such a right not only concerns the people's right to work and equal protection under law-- so that the state must establish relevant systems regulating the exercise of public authority and the fulfillment of the state's duties and responsibilities-- but also the security of civil employees' rights and interests 」 . The Civil Service Protection and Training Commission (CSPTC) is according to the rules of Civil Service Protection Act ( CSPA ) responsible for the national civil service protection matters and formulation of related policies, including the preparation, interpretation, and publicity of relevant laws and regulations, review of civil service protection issues, and consideration and proposal of protective measures.

CSPA entered into force on 16 October 1996 and was massively amended on 28 May 2003. There are a lot of legal controversies about the protected persons and the legal procedure in civil service protection cases of CSPTC. The purpose of this study is to review and discuss these legal issues. First of all, we have examined relevant decisions

made by the CSPTC and analyzed these issues by different academic opinions. Furthermore, we introduced the civil service reform of Germany and of Japan. Because of the new public management movement, the civil service protection institutions of both countries have been partly changed. The institutional comparison between Taiwan and the two mentioned countries played an important role in this study. Finally, we reached the conclusion that CSPA should be more precisely and adequately modified.

## 目 錄

第一章 序論	1
第一節 研究主旨與背景	1
第二節 研究目的與範圍	1
第三節 研究方法	2
第二章 我國公務人員保障法中之保障對象與檢討	3
第一節 緒言	3
第二節 公務人員保障制度與公務人員制度	4
第三節 公務人員保障法準用對象之檢討	8
第四節 結論	21
第三章 外國公務人員保障制度中之保障對象	25
第一節 德國公務人員保障制度中之保障對象	25
第二節 日本公務人員保障制度中之保障對象	32
第四章 保障對象之修法建議	47
第五章 我國公務人員保障法中之救濟類型	49
第一節 概說	49
第二節 復審制度	

第三節 申訴及再申訴制度	54
第四節 暫時性權利保護制度	57
第六章 外國公務人員保障制度中之救濟類型	65
第一節 德國公務人員保障制度中之救濟類型	65
第二節 日本公務人員保障制度中之救濟類型	74
第七章 救濟類型之修法建議	81
第八章 結論	87
第九章 公務人員保障法中保障對象與救濟類型修正草案總說明及條 文對造表	93
參考文獻	102
附件一、座談會紀錄	105
附件二、專家訪談意見	134
附件三、德國公務員法基準法	139
附件四、期中報告審查會會議紀錄	140
附件五、期末報告審查會會議紀錄	142

