

第八章 結論

綜合本研究中有關我國及外國公務人員保障制度中保障對象與救濟類型的介紹與檢討之後，可以發現我國與德日兩國主要有以下之差異，茲以表格歸納整理如下，以供參考：

比較國別及項目	我國	德國	日本
保障對象	<p>適用對象：法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。不包括政務人員、民選公職人員。</p> <p>準用對象：一、教育人員任用條例施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。二、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。三、公營</p>	<p>聯邦公務人員係指與聯邦，或聯邦直接設置之公法社團、公法上營造物或公法財團，處於公法上勤務與忠誠關係之人員。不包括與行政主體處於私法上勞動契約關係之勞工。</p>	<p>國家公務員：依照國家公務員法之定義係指專門掌理憲法第 73 條中所指關於官吏之事務者；區分為一般職及特別職兩類。某種職位是否屬於國家公務員，由人事院判斷。</p> <p>地方公務員：如同國家公務員法一樣，並無積極的定義，僅將地方公務員區分為一般職及特別</p>

	事業依法任用之人員。四、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。五、應各種公務人員考試錄取佔法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。		職兩類。
保障 依據	公務人員保障法及其他相關法規。	聯邦無統一的保障制度立法，散於各公務員法規各邦由各該公務員法規定之。	國家公務員法及地方公務員法及其他相關法規。
保障 組織	公務人員保障暨培訓委員會	一、主管機關及民意代表機關 二、公務員代表會 三、資訊保護官	國家：人事院 地方公共團體：人事委員會或公平委員會
救濟 程序	一、復審 二、申訴及再申訴	法院外的救濟途徑包括下列幾種： 一、請願 二、依機關層級循序向上級提出「申請或申訴」	一、請求不利益處分說明書交付 二、對於不利益處分之抗告爭訟 三、請求審查給付決定之申訴 四、不當勞動行為

		三、向公務員代表會提出申訴 四、向資訊保護官請求救濟	之救濟 五、請求審查災害補償之申訴 六、苦情諮商
--	--	-------------------------------	--------------------------------

根據以上之論述與比較，本研究針對目前保障法中關於保障對象與救濟類型的問題，提出以下建議做為結論。

壹、保障對象部分－應擴大保障法之保障對象

作為保障法中保障對象的「公務人員」概念係與公務人員任用法上之「公務人員」概念連結，而非採取與公務員服務法上之「公務員」概念。公務員服務法本身，對於「公務員」之界定，除受有俸給之文武職人員外，還包括在公營事業機關服務之人員。保障法中又區分第 3 條適用的公務人員概念及第 102 條之準用人員概念，將依法任用公務人員作為適用對象，將公營事業依法任用之人員列為準用人員。此兩類公務人員依照公務員服務法所應遵守的義務相同，而依照保障法的權利保障確有身分區別，保障法中並無明確規定差別對待的基準何在。此種區分方式有必要檢討修正。何況，德日等國為因應新公共管理的發展趨勢與政府改造所需，無不基於公私夥伴關係，推動「官民人才交流制度」。在此發展趨勢之下，公務員權益之保障應配合規劃，例如，交流派遣的公務員，如何保障其權利或利益，派遣採用而進入公部門體系的民間企業人才，應依法律或是透過契約加以保障，都值得思考。不過，此部分屬於長期的制度設計。現階段應解決的問題，是將具有公法上職務關係而被排除於保障範圍之

外的人員，透過修法納入。目前與國家處於公法上職務關係卻非公務人員保障法之保障對象，建議應修法納入者包括：

- 一、 依行政院暨所屬機關約雇人員僱用辦法進用之約僱人員，
- 二、 各級學校校長，
- 三、 公營事業人員中，除交通事業人員外其他依行政內部規章任用之人員。

貳、救濟程序部分

至於救濟程序部分，綜合歸納可以提出以下建議，作為修法的基準。基本方向是朝如何配合行政訴訟法之修正，提供公務員更完整有效的法律救濟途徑。

一、增加公務員權利之程序保障

在行政訴訟類型增修後，除行政處分之外，對於管理措施也可能提起行政訴訟，保障法應配合行政訴訟法的修正，增加救濟類型。因為，無論是與國家處於一般法律關係的人民，或是與國家具有公法上職務關係之公務員，基於法治國中「有權利必有救濟」之法理，依照憲法第 16 條等規定，國家負有提供有效法律救濟途徑之義務。換言之，思考公務人員之權利保障問題時，重點在於「**公務人員之權利是否受到侵害**」，而非其法律關係為何。至於侵害行為的性質（是否為行政處分），只是選擇訴訟類型之標準。依照目前保障法之規定，公務人員對於管理措施之侵害，只能循申訴、再申訴途徑救濟，忽略其仍得提起給付或確認訴訟之可能性，似有違反前述法治國原則之要求，建議應該修法。

二、強化保訓會之專業判斷機制

如前所述，公務人員對於違法侵害權利之非行政處分行為，仍得提起給付

或確認等訴訟。而且，根據現行行政訴訟法規定，提起給付或確認訴訟前並無須經過先行程序，此種制度設計，本計畫研究認為，於公務人員救濟程序應另作安排。亦即，公務人員對於非行政處分行為之侵害類型，仍以先經過保訓會先行程序處理為宜。此於前述外國立法例中不乏實例可參。依照德國公務員法基準法第 126 條第 3 項規定，公務員基於公務員關係所提起的全部訴訟，包括給付和確認訴訟在內，都必須經過先行程序，也就是異議程序，而且即使是最高行政機關所為之措施亦同。此種機制具有下列優點：

- (一) 可強化行政機關自我審查的機制、避免公務人員動輒與所屬機關對簿公堂，降低對雙方勤務與忠誠關係之危害。
- (二) 基於人事行政之專業性，由專業機關保訓會處理，更能有效地解決糾紛。
- (三) 可減輕法院負擔：

由於司法資源寶貴，透過保訓會之先行程序，可以達到行政機關自我糾正、釐清案情及過濾案件之效果，達到減少訟源或減少法院負擔的功能。尤其在擴大保障對象與增加救濟類型的前提之下，案件量勢必增加，更有賴保訓會的篩選機制。

- (四) 可建構完整周全的公務人員救濟體系：

強化保訓會之審議與判斷功能，使相關審理程序規定更合時宜及周延，方能達到憲法所要求之有效救濟功能。

三、應配合行政訴訟法之規定增加復審類型

基於前述兩項理由，本計畫研究認為，在行政訴訟法修正之後，行政訴訟審判權範圍擴大，所有「公法上爭議」事件，除法律別有規定外，均得提起行政訴訟（行政訴訟法第二條），訴訟類型也隨之增加，包括撤銷訴訟、課予義務訴訟、一般給付訴訟、確認訴訟、合併請求損害賠償或其他財產上給付之訴、維護公益訴訟、選舉罷免訴訟及其他無名訴訟。然而目前保障法的復審程序只規定「撤銷復審」以及「課予義務復審」兩種類型，就公務人員之訴訟權益保

障而言，顯然有所不足，亟須配合行政訴訟法之規定予以擴充。故保障法中應增加與公務人員權益保障有關的「一般給付復審」、「確認復審」、「合併請求損害賠償或其他財產上給付復審」以及概括條款。

四、申訴再申訴程序處理之對象應不包含影響權益之「違法」管理措施在內

目前申訴再申訴程序處理之對象包含影響權益之「違法」與「不當」管理措施在內。日後倘增加復審類型，在公法上之職務關係中影響權益之所有「違法」具體措施或決定，應是「給付復審」、「確認復審」等類型處理的範圍，唯有「不當」之具體措施或決定才是申訴再申訴處理的對象。是故屆時申訴再申訴程序處理之對象將有所增減。一方面，將不再包含「違法」之管理措施在內，但另一方面，針對「不當」之行政處分則亦允許公務人員提出申訴再申訴。

五、關於暫時性權利保護制度：

根據本計畫之規劃，保障法中關於暫時性權利保護制度應有三個改進的方向：

- (一) 申訴程序之暫時權利保護制度應改為假處分程序為妥；
- (二) 不論是復審或申訴制度，都應增設「假處分」程序；
- (三) 實務運作上關於停止執行之實體審查基準，有檢討之必要。

詳細理由請參考第三篇第三章修法建議之部分。