

第一章 前言

一、研究主旨、背景、有關研究之檢討：包括主題、緣起與預期目標

公務人員保障法係於民國 85 年 10 月 16 日施行，其後公務人員保障法大幅修正，條文由 35 條修正擴增為 104 條，而第二章實體保障項目更增設了許多制度。新制實施以來，在保訓會持續不斷的努力下，對提昇我國公務人員權利保障有相當大的貢獻。惟時至今日，其在適用上亦累積了不少爭議問題。本研究即旨在就公務人員保障法中有關實體保障項目進行檢討與分析，期能就其適用之疑義予以釐清，並就制度興革提供更具前瞻性且可行之建議。

二、研究方法

在研究方法上，主要採取如下作法：

1. 蒐集及彙整國內相關法規、行政令函、行政法院裁判以及司法院大法官解釋，並作爭點整理與歸納。
2. 國內文獻分析：整理國內相關文獻提出之檢討與建議，並予以評估。
3. 比較法分析：就德國相關保障制度進行研究，以提升對問題之視野，期能提供我國實務操作及制度興革之參考。
4. 徵詢相關專業人員意見：徵詢公務人員保障業務之相關專業人士意見，以提高研究可行性。

三、研究範圍

經初步檢索公務人員保障法歷來相關函釋、復審案件決定及行政法院裁判，就現行公務人員保障法實體保障項目中，研究團隊擬選定當前在實務上最具爭議性的四個主題作為本計畫的研究主軸：

（一）停職、復職與公務人員權利保障

第一階段先進行比較法的研究。依據初步觀察，若與德國法制相比較，其中與我國停職的概念比較接近的應該是德國聯邦公務員法第 60 條所規定的「強制休假」（Zwangsbeurlaubung）以及聯邦公務員懲戒法第 38 條以下規定之「暫時停職」（vorläufige Dienstenthebung）這兩個制度，研究計畫將就此進行比較法的研究。以探討其是否有可以提供我國法制改革借鏡之處。

第二階段將從現行法規操作的實務面向進行檢討，並參考德國法制優點草擬相關條文。

（二）機關裁撤、組織變更或業務緊縮下公務人員權利之保障

公務人員保障法第 12 條係規定在機關裁撤、組織變更或業務緊縮情形下公務人員權益之保障事項。尤其是在此涉及到公務人員資遣的制度（公務人員任用法第 29 條第 1 項第 1 款），更有深入探究之必要。蓋依據保訓會與行政法院之見解，將公務人員任用法第 29 條第 1 項第 1 款規定解釋為公務人員保障法第 12 條第 1 項所謂之「法律另有規定」，從而得以優先適用。

按機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員時，各機關公務人員得經由長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣。其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，除法律另有規定外，則應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職（公務人員保障法第 12 條第 1 項）。辦理轉任或派職，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理（同條第 2 項）。過去因國營事業民營化或精省作業，衍生出不少爭議問題。而未來在持續推動行政任務民營化以及政府組織改造的洪流中，上開制度之重要性更不容忽視。有鑑於此，研究計畫將針對其在解釋適用上所引發之

重大爭議（例如近來有台北高等行政法院 94 年度訴字第 1655 號裁定、同年度 1764 號判決）進行分析與檢討。

就學理初步觀察，在制度面向上，可以檢討的是，在機關裁撤、組織變更或業務緊縮的情形，對於具有考試及格或銓敘合格人員可否予以資遣？亦即資遣本身是否具有正當性？蓋大法官釋字第 483 號解釋指出，公務人員依法銓敘之官等俸給，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，為憲法上服公職權利之制度性保障，並據此宣告有「高資低用」情形之調任，其相關條文與憲法上保障服公職權利之意旨不符。由此一解釋衍生出多項疑問，諸如：哪些項目受到憲法上服公職權利之制度性保障？亦即其保障範圍多大？所謂「服公職權利之制度性保障」在基本權理論中，具有什麼意義？受到制度性保障者，立法機關是否就不能加以限制？對於公務人員之資遣制度本身是否違反服公職權利之制度性保障？由此來審視前述公務人員任用法第 29 條第 1 項第 1 款以及公務人員保障法第 12 條第 1 項之規定，深具意義。其次，退一步言，若是仍維持「資遣」制度，在「留用」與「資遣」之間，是否在制度設計上有可以更進一步提升具有考試及格或銓敘合格人員之服公職權利之保障的機制，亦有深思的空間。

（三）公務人員因公涉訟輔助制度

依據初步觀察，就公務人員因公涉訟輔助制度所引發爭議數量不少。研究計畫首先將進行操作面向上的檢討。此一階段將以保訓會函釋、復審決定及法院裁判為基礎，就其適用上所生重大爭議加以分析並檢討。

另就制度面興革而言，至少將嘗試檢討下列問題¹：

1. 公務人員因公涉訟輔助制度與公務員服公職權利之關聯性如何？而將公務人員因公涉訟輔助制度置於公務人員保障法的立法模式是否符合其規範功能？
2. 公務人員因公涉訟輔助制度適用對象之範圍較公務人員保障法適用對象

¹ 有關學界就法政策面向曾提出之建議，請參閱林明鏘，公務人員因公涉訟輔助制度基本問題之研究，月旦法學雜誌 第 90 期，民國 91 年 11 月，99 頁。

之範圍更廣（公務人員因公涉訟輔助辦法第 21 條規定準用、比照本辦法之對象），是否有逾越授權母法之嫌？而如此設計，實質上又是否符合公務人員因公涉訟輔助制度之規範功能？

3. 公務人員因公涉訟輔助制度之實體要件有無修正必要？例如「依法執行職務」之判準是否有進一步明文規定之必要？又如公務人員因公受公務員懲戒是否得申請輔助？公務人員因公受行政懲處而提起行政救濟是否得申請輔助？法政策上均有討論之空間。
4. 公務人員因公涉訟輔助之辦理與審查程序機制應否強化？
5. 對公務人員求償權規定是否合理？
6. 為減輕因公涉訟輔助認定之困難與標準不一，如果採取事前審核從寬，事後在一定要件下對公務人員求償的模式是否可行？
7. 提供公務人員因公涉訟輔助之經費來源是否有改進之必要？

（四）公務人員因公傷殘死亡慰問金制度

公務人員保障法第 21 條第 2 項規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」按此一制度係為加強公務人員權益保障，於公務人員因公致傷殘、死亡時，除其情形符合保險或撫卹之規定，應給予保險給付或撫卹外，另發給慰問金，以達國家照護公務人員之目的。並依據上開規定第三項授權制訂「公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法」。

依據初步觀察，近來有關慰問金爭議事件，尤其是何謂「執行職務發生意外」、「在辦公場所發生意外」、與「因公情事之一具有直接因果關係」，解釋適用上有不少爭議。研究計畫首先將進行操作面向上的檢討。此一階段將以保訓會函釋、復審決定及法院裁判為基礎，就其適用上所生重大爭議，加以分析並檢討。並將嘗試提出制度改進之建議。

