

第五章 我國保障制度復審之「事的範圍」

第一節 概說：「行政處分」意涵之再詮釋

公務人員保障法第二十五條第一項前段規定：「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。」據此規定，復審標的為「行政處分」，固屬明確，惟如何界定其內涵，則存有爭議。蓋本法對於行政處分並未作進一步的定義，其是否應「準用」訴願法第三條第一項有關行政處分的定義規定¹，學說及實務見解不一，有認為本法既無規定，自應作一般理解，亦即依訴願法的規定²；惟亦有認為本法的行政處分與訴願法所定一般的行政處分有別，其內涵應參酌司法院大法官歷次相關解釋及行政

1 公務人員保障法施行之時，訴願法有關行政處分的定義係定於第二條，其內容雖與現行規定略有差異，但其特徵則大體相同。

2 請參閱陳敏，《行政法總論》，增訂2版，1999年12月，頁975；林明鏘，〈公務人員復審與訴願程序之比較研究〉，《公務員法研究(一)》，2000年3月，頁231。

法院有關判決，以定其範圍³。此二見解看似對立，實無截然差異，蓋復審既以行政處分為標的，則其基本上必須符合行政處分的概念要素，亦即：一、須為行政機關之行為。二、須為行政機關之公法行為。三、須為行政機關之單方行為。四、須針對具體事件之行政行為。五、須對外直接發生法律上效果。六、須為行政機關之決定或公權力措施⁴。是以，服務機關的行為若不符上述其中一項要素，即不足以構成行政處分，例如機關所為私法上聘僱契約的終止，或銓敘部對於請求調整職務列等所為的答覆(觀念通知)⁵，均不屬行政處分⁶。滋有疑義者，乃於上開要素中「須對外直接發生法律上效果」云云，指發生法律上效果，固為行政處分重要特徵之一，惟

3 此一見解為目前實務上所採，請參閱公務人員保障暨培訓委員會八六公保字第○五三八號函。

4 關於行政處分的概念要素，請參閱李建良，〈行政處分〉，蔡茂寅等，《行政程序法實用》，第2版，2001年，頁175以下；許宗力，〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》，上冊，2000年，頁544以下。

5 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第0201號再復審決定書。

6 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第0001、0021號再復審決定書；(91)公審決字第0075、0094、0095、0220號、(92)公審決字第0050、0112號再復審決定書。

此種效力尚須直接對外發生，始足當之，即所謂「外部效力」。而行政行為是否具有外部效力問題，於公務員的領域尤具爭議，蓋我國早期學者因受到日本及德國學說的影響，承認所謂「特別權力關係」理論的存在，將公務員納入所謂「公法上勤務關係」之中，並認為在此關係中對於此等人員的決定僅屬「內部事項」的措施，故不屬於行政處分⁷。而在實務上，行政法院過去亦承襲此項理論，而對於公務員所提出的行政爭訟，一律以特別權力關係為由，予以駁回⁸。對於行政法院長期信守特別權力關係理論的作法，迭有學者提出批評與反省。近年來在司法院大法官解釋的影響之下，特別權力關係理論在我國已日益衰微，並且逐步建構出以「對於公務員權益有重大影響」作為認定行政處分的基礎，進而突破特別權力關係不

7 請參閱林紀東，《行政法》，1982年修訂4版，頁117。

8 例如最高行政法院四十一年判字第六號判例、四十八年判字第十一號判例、八十一年度裁字第九二三號裁定。

具外部效力的藩籬。換言之，大法官歷來解釋認為公務員得依法提起訴願及行政訴訟的標的，可謂是著眼於「外部效力措施」與「內部事項措施」的分野與界說。準此以言，復審標的之存否，其癥結應在於如何判定所謂「外部效力」的問題上，對此司法院大法官歷來的解釋，提供了絕佳的思考起點，故以下先回顧大法官歷來解釋的意旨，再以之為基礎，對於目前的實務發展，作進一步的分析。

第二節 起始基礎：歷來司法院大法官解釋的回顧

1984年，司法院大法官作成釋字第一八七號解釋，確認公務員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予的權利，應受保障，從而公務員向原服務機關請求核發服務年資或未領取退休金的證明而未獲發給者，得依法提起訴願或行政訴訟。此號解釋首次突破公務員關係事項不得提起行政爭訟的藩籬，開啟對特別權力關係理論檢討的契機。隨後，大法官於1986年作成釋字第二〇一

號解釋，再次闡釋公務員依法辦理退休請領退休金，得提起訴願或行政訴訟的意旨，從而不僅確立「公務員請領退休金事件」得為行政爭訟客體的原則，且寓含有凡屬「公法上金錢給付事件」均應屬行政爭訟客體的意旨。惟於司法實務上，關於退休金以外的公務員公法上金錢給付事件，行政法院仍有拒絕受理之例，是以，大法官復於 1990 年及 1993 年分別作成釋字第二六六號及釋字第三一二號解釋，承認考績獎金及福利互助金的爭議事件，得為行政爭訟的客體，自此，「公務員公法上之金錢給付請求事件」均屬行政爭訟客體的原則，始告確定。

以上解釋係針對公務員公法上的金錢給付，而攸關公務員身分關係的爭議事件，則自 1989 年的釋字第二四三號解釋，始有重大突破，該號解釋的意旨略以：一、依公務人員考績法規對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，得依法提起行

政爭訟。二、記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響服公職權利，仍不得提起行政爭訟。三、上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利處分，對之不得提起行政爭訟。此號解釋對於公務員身分關係所生爭議之行政救濟問題，有所突破，誠值肯定。惟須指出者，在論斷基礎上，大法官顯係以「是否改變公務員身分關係，直接影響公務員服公職之權利」為標準，在判斷尺度上仍嫌過狹。適因公務員懲戒委員會認為依公務人員考績法所為之免職處分，在性質上既屬懲戒處分，則該處分得否由行政機關為之？以及其司法救濟是否應歸屬於該會的職掌範圍？即生疑義，有待釐清，乃聲請大法官為補充解釋。大法官於 1992 年作成釋字第二九八號解釋，謂：「憲法第七十七條規定，公務員的懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由長官為之。但關於足以改變公

務員身分或對於公務員有重大影響的懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項的司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟」，此號解釋雖係針對「公務員懲戒權之歸屬與救濟問題」而為釋示，惟其於解釋文中所提「對於公務員有重大影響之懲戒處分」亦得提起救濟一節，似已將公務員關係中得提起行政爭訟的事項，放寬為「對於公務員有重大影響之處分」。

此項旨趣嗣經 1993 年的釋字第三二三號解釋及 1994 年的釋字第三三八號解釋，獲得確認，該二號解釋分別涉及「公務員官等認定」與「公務員級俸審定」的問題，大法官均以其對於公務員的權利有重大影響，而肯定其為行政爭訟的客體。

綜合言之，依據大法官歷來的解釋意旨可知，於公務員關係中，凡屬對公務員服公職的權利有重大影響的事項，公務員均得依法提起行政爭訟，從而得為復審的標的，茲整理如下：

1)公務員向原服務機關請求核發服務年資或未領取退休金之證明而未獲發給，或請領退休金遭拒絕，該等拒絕決定，影響公務員依法辦理退休請領退休金之權利，具有行政處分之性質。

2)公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求（考績獎金）而遭拒絕者，影響人民之財產權，該拒絕決定屬於行政處分。

3)公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃係公法上財產請求權之行使，行政機關所為否准領取之決定，即屬行政處分。

4)依公務人員考績法規對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，屬於行政處分，得依法提起行政爭訟。

但記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響服公職權利，仍不得提起行政爭訟。又上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益處分，對之不得提起行政爭訟。

5)各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，具有行政處分之性質。

6)主管機關對於公務人員之級俸審定，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，具有行政處分之性質。

於此附帶說明者，乃大法官除前開解釋外，於公務人員保障法施行之後，復作成二則與公務員權利保障有關的解釋，一是 1998 年 6 月 5 日的釋字第四五五號解釋；另一是 1999 年 5 月 14 日的釋字第四八三號解釋，前者係涉及服義務役軍人年資是否併計公務員退休年資的問題；後者則是有關公務員調任致生類似降級或減俸效果的問題。固然，此二解釋的原因事實皆發生於公務人員保障法施行之前，且承審行政法院對於系爭事件亦未以程序不合法(無行政處分)駁回訴訟，惟從大法官解釋的意旨可知，「公務員年資採計」與「調任結果生類似降級或減俸效果」，均屬對公務員權利有重大影響的事項，從而此二解釋亦可作為「復審標的」是否存在之判斷基準。

第三節 後續發展：實務見解的整理與分析

第一項 現況整理

司法院大法官藉由個別解釋逐步推進公務員保障的尺度，對於司法實務發揮推促作用，其中最為顯著者，為 1996 年 7 月 5 日最高行政法院作成判決，肯定「停職處分」得為訴願的標的，其理由為：

「公務員受停職處分，既停止其職務，使不得連續服勤，不受考績、不能晉級，較諸受降低官等或審定之級俸處分對公務員所生損害並無差異，不能謂非於其憲法所保障服公職之權利有重大影響；且停止其薪給，使不能按時領受俸給，亦難謂非其公法上之財產請求權遭受損害。⁹」觀其理由構成，大體承繼司法院大法官歷來解釋所樹立的判斷基準，亦即：一則以涉及公法上財產請求權；他則涉及對公務員服公職權利的重大影響。此一判決作出後未幾，公務人員保障法適亦公布施行(八十五年十月十六日)，公務人員保障暨培訓委員

⁹ 參照行政法院八十五年判字第一〇三六號判決。

會承擔起公務人員保障的先期任務，其對復審標的之認定，在種類上雖較之過去多樣，惟在認定基準上則仍多沿襲大法官所確立的路線，茲歸納整理如下：

壹、涉及公法上財產請求權事件

- 1)國內進修費用補助事件¹⁰
- 2)曠職及扣薪事件¹¹
- 3)休假(日數計算)及未休假加班費事件¹²
- 4)工程獎金事件¹³
- 5)退職金核給事件¹⁴

10 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0133 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0123 號、(92)公審決字第 0003、0005 號再復審決定書。

11 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0065 號再申訴決定書；(90)公審決字第 0044 號再復審決定書、(92)公審決字第 0032 號再復審決定書。

12 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0045、0046 號再復審決定書、(91)公審決字第 0090、0098、0189 號、(92)公審決字第 0028、0083 號再復審決定書；(89)公申決字第 0098、0102 號、(90)公申決字第 0132、0284 號再申訴決定書。

13 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0030 號再復審決定書、(92)公審決字第 0032 號再復審決定書。

14 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0026 號再復審決定書。

6)請求停止扣收互助費費用¹⁵

7)請求律師費用事件(涉訟輔助事件)¹⁶

8)追繳年終獎金事件¹⁷

9)追補年終獎金¹⁸

10)學分費及雜費補助事件¹⁹

11)違約金事件²⁰

12)記過並罰薪五日事件²¹

15 最高行政法院九十二年度判字第八七二號判決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0066 號再申訴決定書。

16 最高行政法院九十一年度判字第二五一號判決、九十年度裁字第三八七號裁定、九十年
度判字第七七九號判決、八十九年度判字第三一一五號判決、八十八年度判字第三六四九號判
決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0100 號、(88)公審決字第 0176 號、(89)公審決
字第 0030、0033 號、(90)公審決字第 0020 號再復審決定書、(92)公審決字第 0013、0036、0068
號再復審決定書；(88)公申決字第 0114 號、(89)公申決字第 0140 號、(91)公申決字第 0052 號、
(91)公申決字第 0154 號再申訴決定書。

17 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0177 號再復審決定書、(91)公審決字第 0189
號再復審決定書。

18 最高行政法院九十二年度判字第一二六九號判決；公務人員保障暨培訓委員會(90)公申
決字第 0284 號再申訴決定書；(92)公審決字第 0031 號再復審決定書。

19 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0240 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0137
號再復審決定書。

20 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0088 號再申訴決定書；(91)公審決字第
0105、0188 號、(92)公審決字第 0282 號再復審決定書。

21 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0030 號再復審決定書。

13)因記過而減發稽徵津貼事件²²

14)降薪事件²³

15)請求加給事件(主管加給、專業加給)²⁴

16)追繳加給事件²⁵

17)請求返還薪資事件²⁶

18)請求補繳退撫基金事件²⁷

22 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0182 號再復審決定書。

23 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0046、0114 號再復審決定書。

24 按公務人員俸給法第三條規定：「公務人員之俸給，分本俸、年功俸及加給，均以月計之。」第五條規定：「加給分左列三種：一、職務加給…。二、技術或專業加給…。三、地域加給…」及第十四條規定：「各種加給之給與辦法及俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院定之。各機關不得另行自訂項目及標準支給。」故有關「加給」的給與，涉及公務人員的俸給請求權，對於公務人員之基本權利有重大影響。實務上，不僅將之列為復審的標的，且對於「支給對象」等規範事項，要求應以法律有明確授權之法規命令為之，以符合依法行政之法律保留原則。請參閱公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0079、0080、0117 號、(89)公審決字第 0031、0131 號、(90)公審決字第 0042、0049、0098、0125 號、(91)公審決字第 0072、0078、0079、0083、0086、0100、0107、0138、0155、0174、0175、0196、0220 號、(92)公審決字第 0018、0050 號再復審決定書。

25 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審字第 0002 號、(89)公審字第 0068 號、(91)公審決字第 0021 號、(92)公審決字第 0022 號再復審決定書。

26 最高行政法院九十二年度判字第七三九號判決；公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0055 號、(91)公審決字第 0102 號再復審決定書。

27 最高行政法院九十二年度判字第一七〇號判決、九十一年度裁字第九〇七號裁定；公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0022、0088、0079、0092 號、(91)公審決字第 0150、0166 號再復審決定書。

19)追繳休假旅遊補助費事件²⁸

20)追繳退休金差額事件²⁹

21)追繳工作補助款事件³⁰

22)外勤津貼事件³¹

23)特別費事件³²

24)喪葬互助補助費事件³³

25)工作獎金、夜點費事件³⁴

26)慰問金事件³⁵

28 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0079 號再復審決定書。

29 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0038 號再申訴決定書。

30 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0055 號再復審決定書。

31 最高行政法院九十二年度裁字第一二〇四號裁定；公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0003 號再申訴決定書。

32 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0075 號再復審決定書。

33 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0213 號、(89)公申決字第 0002 號、(89)公審決字第 0084、0108 號、(91)公審決字第 0121 號再復審決定書。

34 最高行政法院九十一年度裁字第一一一七號裁定；公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0192 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0195、0200 號、(92)公審決字第 0173、0208、0219 號再復審決定書。

35 最高行政法院九十年度判字第一九四一號判決；公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0088 號再復審決定書、(92)公審決字第 0076 號再復審決定書。

27)殘廢慰問金事件³⁶

28)司法官退養金事件³⁷

29)薪資遭扣抵借支事件³⁸

30)資遣費遭扣抵事件³⁹

31)優惠存款事件⁴⁰

貳、涉及公務員身分改變或取得事件

1)請求撤銷辭職令事件⁴¹

2)資遣案件⁴²

36 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0003 號再復審決定書。

37 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0035 號再復審決定書。

38 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0057 號再復審決定書。

39 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0056 號再復審決定書。

40 最高行政法院九十二年度裁字第四一四號裁定、九十一年度判字第二〇六〇號判決、九十年度判字第一五二三號判決、九十年度判字第七六三號判決；公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0049、0051、0105 號、(90)公審決字第 0001、0032、0105 號再復審決定書、(90)公審決字第 0001、0032、0105 號、(91)公審決字第 0142、0143、0222 號、(92)公審決字第 0002、0009、0024、0075、0097、0101、0103、0119、0132 號再復審決定書。

41 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0048 號再申訴決定書；(87)公審決字第 0092 號、(90)公審決字第 0137 號再復審決定書。

42 最高行政法院八十九年度裁字第二九七號裁定、八十九年度判字第六〇七號判決、八十八年度裁字第九三三號裁定、八十七年度裁字第一一八六號裁定、八十七年度判字第一九八三號判決；公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0031 號再復審決定書。

3)復職處分⁴³

4)解聘事件⁴⁴

5)解僱事件⁴⁵

6)專案裁減事件(留用人員)⁴⁶

7)撤銷公職事件(外國國籍)⁴⁷

8)通知離職事件⁴⁸

9)註銷派令⁴⁹

10)試用不及格解職事件⁵⁰

43 最高行政法院九十二年度判字第一四〇八號判決、九十二年度判字第一二六〇號判決、九十二年度判字第一一六六號判決、九十二年度判字第六二二號判決、九十年判字第一九二九號判決、最高行政法院九十年判字第一七九〇號判決；公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0036、0053、0069、0084、0161 號、(92)公審決字第 0216 號再復審決定書。

44 最高行政法院九十年度判字第一九一四號判決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0113 號再復審決定書。

45 最高行政法院九十一年度判字第一八九〇號判決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0105 號再復審決定書。

46 最高行政法院九十年度判字第一二二一號判決；公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0171 號再復審決定書。

47 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0086 號再復審決定書。

48 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0006、0010、0013、0148、0151、0152、0153 號再復審決定書。

49 公務人員保障暨培訓委員九十公保字第九〇〇五七四二號函。

50 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0073 號再復審決定書。

11)自請退休事件⁵¹

12)請求核發離職證明書事件⁵²

13)請求服務年資證明事件⁵³

參、涉及對公務員服公職權利具有重大影響事件

1)升資甄審事件⁵⁴

2)否准再復審人參加委任公務人員晉升薦任官等訓練事件⁵⁵

3)晉升薦任官等訓練事件(吊銷訓練合格證書)⁵⁶

4)年終考績審定事件⁵⁷

5)取消受訓資格⁵⁸

51 最高行政法院九十二年度判字第一三五〇號判決、九十二年度判字第九四八號判決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0083 號、(92)公審決字第 0038、0090 號再復審決定書。

52 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0037、0061 號再申訴決定書；(89)公審決字第 0011 號再復審決定書。

53 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0178 號、(91)公審決字第 0214 號再復審決定書；(89)公申決字第 0101 號再申訴決定書。

54 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0001 號再復審決定書。

55 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0114 號再復審決定書。

56 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0005 號再復審決定書。

57 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0103 號、(91)公審決字第 0023 號再復審決定書。

58 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0053 號再申訴決定書。

6)補辦考成事件⁵⁹

7)公務人員動態登記事件⁶⁰

8)申請更正人事命令事件⁶¹

9)請求回復適當職務事件⁶²

第二項 檢討分析

綜觀上述實務發展現況，可知實務上承認人事行政措施屬於行政處分者，仍以公法上財產請求權居多，涉及公務員身分改變或取得者次之，對公務員服公職權利具重大影響者再次之，究其原因，或係出於財產上請求權事件，在認定上較為明確，且不問金額高低，皆可歸入行政處分的範疇；而涉及公務員身分得喪變更者，素為大法官所肯認，於判別上亦較無疑問，至於對公務員服公職權利具重

59 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0243 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0147、0165、0216 號再復審決定書。

60 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0071 號再復審決定書。

61 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0049 號再復審決定書。

62 最高行政法院八十九年判字第六〇七號判決；公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0067 號再復審決定書。

大影響者，則屬「不確定法律概念」的解釋問題，在認定上難有清楚的判準，致常有游移不一的現象，自可理解。茲分析其內容如下：

壹、涉及公法上財產請求權事件

此部分的復審案件，值得注意者，乃部分被認為屬於「管理措施」或「對公務員權益尚非屬重大影響」的處分，例如曠職、休假、記過(一大過)等，由於其與公法上財產權有牽連關係(扣薪、未休假獎金)，因而從申訴標的⁶³躍升為復審標的，其雖可達到實質審究「曠職處分」或「記過處分」適法性的結果，惟此種作法仍嫌週折，不若直接承認此等決定具有行政處分的性質。同樣情形亦發生在年終考績審定事件，蓋個別「考績評定」本身，若依目前實務見解，尚非屬於復審標的，惟因年終考績審定的結果涉及晉年功俸級及相關獎金，故公務人員對之若有爭執，實務上仍許其依公務人員保障

⁶³ 若僅屬單純差假事件，或不給予公假事件，實務上認為屬申訴案件，而非復審案件，請參閱公務人員保障暨培訓委員會(86)公申決字第 0014 號、(88)公申決字第 0053 號、(91)公申決字第 0013 號再申訴決定書。

法復審、再復審規定提起救濟⁶⁴。

其次，關於「金錢給付」的爭訟類型，非僅限於公務員向國家請求給付，亦有由國家向公務員追繳者，就前者而言，公務員雖以服務機關的否准處分為對象提起復審，並以撤銷該處分為訴求，惟在性質上，此類爭訟實屬「課予義務訴願」⁶⁵，其最終目的應是請求服務機關作成給付處分。是以，經公務員請求而服務機關未作成准駁決定時，公務員自得依本法第二十六條之規定直接提起復審，非以服務機關先作成「行政處分」為必要。此外，在公務員的金錢給付請求案件中，是否均須由服務機關作成「給付處分」，而無直接依行政訴訟法第八條提起一般給付訴訟的可能，亦有待深入研究。

再者，值得探討的類型是「退休金優惠存款事件」，此類案件

⁶⁴ 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0023 號再復審決定書、(90)公審決字第 0103 號再復審決定書。

⁶⁵ 請參閱李建良，〈論課予義務訴願—以新訴願法為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 47 期，1999 年 4 月，頁 20 以下。

於實務上頗為常見，請求優惠存款的人民，雖因退休而不具公務員身分，惟得否辦理優惠存款事涉任職期間的身分關係，且與退休養老給付有所關聯⁶⁶，故司法及復審實務上多允為復審標的⁶⁷。應予指出者，在人事實務上，服務機關在發給公務人員退休金及其他現金給與通知時，常於備註欄加註：「三、該員退休金其他現金給與補償金一次發給，應發補償金額計新台幣…元，不得辦理優惠存款。…」當事人常未注意及此而予簽收，其後，再對之提起復審。保訓會對此類案件乃以銓敘部之退休核定函令為行政處分，至於服務機關或中央信託局關於發給公務人員現金給與通知所為之附記僅為觀念通知⁶⁸。是以，服務機關的否准函復，若屬對同一事件重複請求的

66 退休公務人員一次退休金及公保養老給付辦理優惠存款，應具備兩個條件：一、依公務人員退休法核准退休人員。二、依行政院發布全國軍公教人員待遇支給辦法（已修正為要點）之公務人員俸額標準表支俸額。

67 最高行政法院九十年度判字第一五二三號判決、最高行政法院九十年度判字第七六三號判決；公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0049、0051、0105 號、(90)公審決字第 0001、0032、0105 號再復審決定書。

68 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0152、0153 號再復審決定書。

答覆者(重複處分)，因不具法效性(觀念通知)，自非復審標的⁶⁹。又服務機關若准予辦理優惠存款後，存款人與存款銀行之間的關係，應屬私法性質，其間若發生優惠存款利息支給及追繳的問題，應無行政處分存在的空間，從而即使該追繳函知由服務機關為之，亦非屬行政處分⁷⁰。

貳、涉及公務員身分改變或取得事件

此一部分主要涉及公務員身分的得喪變更問題，為司法院大法官開展公務員身分保障的起點，其足以構成復審標的，向無疑問，只是在種類上，過去多集中於免職處分，於今則非僅此一端，尚包括請求撤銷辭職令、資遣、復職、解聘、解僱、撤銷公職、註銷派令、請求核發離職證書等，案型繁多，其中值得提出討論者，有如下數則：

69 最高行政法院九十年裁字第四四號裁定。

70 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0018 號再申訴決定書。

1)請求撤銷辭職令事件

此類爭訟緣於公務員因故向服務機關提出辭呈，經同意辦理離職手續後，復反悔欲再任公職，而請求服務機關撤銷該「辭職令」，於遭否准後，提起復審。按公務員身分關係的存在，原則上係基於國家的任用行為(行政處分)，故公務員主動提出辭職的意思表示，解釋上應只是請求除去該任用處分的「要約」，其與國家之間的勤務關係須至任用機關核准辭職時，始歸消滅。因此，所謂請求撤銷「辭職令」云者，正確而言，應指請求服務機關作成撤銷「原核准處分」的處分，在性質上屬於「課予義務復審」程序。

2)復職事件

所謂「復職」者，依實務的見解，以公務人員的身分尚屬存在為前提，即其職務尚獲保留，如停職或留職停薪，始有復職問題，如已遭免職確定，即已喪失公務人員身分，自無復職與否問題，其

如欲回任公職，亦屬應向相關機關「申請再任」，至該機關是否給予再任，核與公務人員保障法無涉⁷¹。不過，免職處分若經提起救濟而予撤銷者，原已喪失的公務員身分又予回復，從而得申請復職，自不待言。有疑問者，乃免職處分的作成，係因當事人有貪污行為而經判決確定，嗣當事人提起非常上訴而改判無罪確定時，得否據以申請復職？保訓會認為，於此情形，原免職處分所依據的基礎事實顯生動搖，參酌行政法院四十四年判字第四十號判例：「行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷者，並非非法所不許」的意旨，本案原免職處分是否仍屬有效，非全無斟酌之餘地，從而，服務機關否准當事人復職申請的決定，尚難謂有當⁷²。按行政程序法第一百十條第三項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是以，除非行政機

71 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0057 號再復審決定書。

72 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0135 號再復審決定書。

關主動撤銷系爭免職處分，否則其效力並不因當事人被改判無罪而發生動搖，而使當事人自動回復公務員身分，是以，當事人復職的申請，應解為依行政程序法第一百二十八條第一項第一款向服務機關申請撤銷行政處分(程序重新開始)，而由服務機關依同法第一百二十九條規定處理之⁷³。

3) 註銷派令事件

按機關首長因業務需要，對現職公務人員工作指派，得發布派令，因該派令並未改變公務人員身分關係，亦未影響其於憲法所保障服公職之權利，依司法院大法官釋字第二四三號解釋的意旨，核屬機關首長於監督範圍所發布的職務命令，故縱使事後予以註銷，亦無提起復審的餘地。與「工作指派」的派令有所不同者，為調派

73 至於停職原因消滅後，於服務機關尚未作成復職處分前，該停職處分仍未消滅，須待復職處分作成後，該停職處分即告「解決」。行政處分「解決」之發生可能是因行政機關所為之撤銷或廢止行為，或者是基於其他事由，例如期限或時間之經過、行政處分之執行完畢或是規範之目的無法實現等。關於「行政處分解決」概念之介紹可參：李建良，〈行政處分的「解決」與行政救濟途徑的擇定〉，《台灣本土法學雜誌》，第41期，2002年12月，頁106-108。

不同職位的派令，例如原為內政部警政署國道公路警察局保安警察隊隊員，經調派為該局會計室辦事員，以及公務員辭職後再任公務人員的派令。對於此二種派令的註銷(例如嗣後發現不合派代的資格、要件或未依積分順序)得否提起復審一節，實務上有不同處理，對於前者，保訓會認為：上開註銷派令之核布，並未改變再復審人之身分關係，為機關內部職務命令之性質，參照上述司法院解釋意旨，尚非屬得提起復審、再復審及行政爭訟之標的，而係屬申訴、再申訴之範圍⁷⁴；對於後者，保訓會認為：公務員辭職後，以人民身分接受任用派代再任公務人員，再經註銷該派代令，已涉及公務人員身分之取得與喪失，即已足以改變公務人員身分，亦且影響人民於憲法所保障服公職之權利，與機關內部工作指派所發布的派令，尚屬有別。基於有權利即有救濟之原理，對於機關所核發任公職的派令

⁷⁴ 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0080 號再復審決定書；(90)公申決字第 0266 號再申訴決定書。

有爭執，應得依復審、再復審程序，提起救濟⁷⁵。

上開歧異作法的理由是否堅強，非無商榷餘地，蓋前者職位的調派雖發生在同一機關內部，但畢竟是二種不同的職位，各有其核派的要件，與單純的工作指派措施，容有差異，是以，註銷派令縱使未改變當事人公務員的身分，亦屬對公務員服公職權利有重大影響者，而得為提起復審的標的。

4)解聘與不予續聘事件

按本法第三十三條第三款規定，機關組織編制中依法聘用(任)人員準用本法規定，例如行政院勞委會職業訓練局職業訓練中心聘任訓練師，或經濟部智慧財產局(原中央標準局)約聘研究員，此類人員若被解聘，依實務見解，係相當於公務人員被撤職或免職的情形，

⁷⁵ 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇五七四二號函。另請參照最高行政法院九十年度判字第二一一號判決意旨。

故得為復審的標的⁷⁶。須指出者，所謂「聘用」者，目前多係以簽訂「聘用契約」(聘約)的方式為之，其所謂「解聘」者，在性質上實為「終止契約」，是以，就行政法理論而言，其應僅是一種「行政法上意思表示」⁷⁷，而非行政處分。不過，由於本法已將提起復審標的設定為「行政處分」，為使當事人得以循復審程序謀求救濟，也只有將之解為行政處分。

姑不論將「終止聘約」解為行政處分是否合於法理論，應予比較研究者，乃「解聘」與「不予續聘」在救濟管道上，有無不同？此一情形可以中央研究院副研究員的續聘問題討論之。按中央研究

76 最高行政法院九十年判字第一九一四號判決；公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第0113號再復審決定書。惟保訓會近來似改變見解而認為「不予續聘」乃係機關為達行政目的所為之表意行為，屬於服務機關所為管理，非屬行政處分，故應非復審、再復審之標的而應循申訴、再申訴程序處理，就此請見：(91)公申決字第0348號再申訴決定書。至於對於非屬本法第三十三條第三款「機關組織編制中依法聘用(任)人員」所為之解聘事件，實務即認為因當事人間僅具私法僱傭契約關係，故不得循復審程序請求救濟，就此請見：最高行政法院九十年裁字第六七五號裁定。

77 請參閱李建良，〈論行政法上之意思表示〉，《臺北大學法學論叢》，第50期，2002年。

院研究所組織規程第十五條第三款規定：「新聘副研究員之第一次聘期為五年，在第一次聘期屆滿前，經依第十七條規定評審通過續聘者，聘期為三年；此後每三年期滿前由所(處)務會議決議報請續聘之。必要時，得經所(處)務會議或學術諮詢委員會建議，依第十七條規定評審通過，方得續聘。」同條第四款規定：「升等之副研究員第一次聘期為五年，此後之聘期各為三年，聘期屆滿前由所(處)務會議決議報請續聘之。必要時，得經所(處)務會議或學術諮詢委員會建議，依第十七條規定評審通過，方得續聘。」據此規定，中央研究院副研究員聘期(五年或三年)屆滿時，須經續聘程序通過後，始能繼續擔任副研究員一職，若未能通過續聘，則「不予續聘」。關於不予續聘如何救濟一節，保訓會曾以申訴案處理之，但未說明理由⁷⁸。推究其原因，或係認為副研究員聘期屆滿後，即自動喪失公務人員

78 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0285 號再申訴決定書。本案最後因當事人自願退休，而以「申訴已無實益」駁回之。

身分，從而不予續聘並未改變或影響公務員的身分。然則，觀諸前揭規定的意旨可知，副研究員的續聘乃是一種「過濾」的機制，旨在檢視任職期間的研究成果，故續聘程序通常於聘期「屆滿前」為之，其中「送審」程序僅為備位制度(必要時)⁷⁹，是以，不予續聘對副研究員而言，形同解聘，與「重新申請聘約」非能相提並論，從而若有爭議，應讓諸當事人循復審程序救濟之。

參、涉及對公務員服公職權利具有重大影響事件

此一部份的復審事件，涉及「重大影響」概念的理解問題，難有截然劃分標準，如何認定在實務上最具爭議，不過，其延展的可能性也最大。近年來，保訓會對於此一復審範疇的開發，不遺餘力，目前累積的案型已較之過去為多，值得肯定。綜觀保訓會決定所累積的案型，大體可分為三類：一、升等、升資事件，例如公營事業人員的升資甄審事件；二、訓練事件，例如否准參加升等訓、取消

⁷⁹ 至於在實際運作上，目前多以送審為原則，則屬另一問題。

受訓資格；三、考績審定或考成事件。四、公務人員動態登記事件。

就升等、升資事件而言，其之所以對公務員服公職權利有重大影響，諒係出於其牽涉公務員官等職位的改變問題(釋字第三二三號解釋)，而公務員訓練亦事關晉升官等，故公務員若不能參加升等受訓，對其權益的影響難謂不大，甚至於取得訓練合格證書之後，復遭取消者，其影響當事人權益更鉅，容有藉諸復審程序救濟的必要。

其次，就考績審定或考成事件⁸⁰而言，「考績評定」本身，依目前實務見解，雖非屬於復審標的，惟因年終考績審定的結果涉及晉年功俸級及相關獎金，故其得為復審的標的，應無疑問。至於公務人員(調職)動態登記，因係辦理公務人員任免、銓敘、退撫的依據，亦得為復審的標的。於實務上曾有疑義者，為公務員因考取教育部公費而請求服務機關准予帶職帶薪出國進修，若遭否准，似亦應屬對服

⁸⁰ 「考成制度」主要適用於公營事業人員，依交通事業人員考成規則第二條規定，考成區分為「年終考成」、「另予考成」及「專案考成」，其大體相當於公務員的考績制度。

公職權利有重大影響(必須辭職)，而得為復審的標的⁸¹。

關於陞遷事件，復按公務人員陞遷法第二條規定：「公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。」第五條規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審之職缺外，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。各機關職缺如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審。如由他機關人員陞遷時，應公開甄選。」是機關內部職缺，不論係採內陞或外補，應就本機關或他機關具有該職務任用資格之人員，予以評定

81 保訓會曾以行政院人事行政局對於得否帶職帶薪出國進修乙案所為釋示，屬於觀念通知，而否定當事人得以之為復審標的，惟其理由構成所言：「…釋示，並非服務機關對再復審人請求帶職帶薪出國進修之准駁表示，自未發生法律效果而損害再復審人之權利或利益」，若予反面解釋，似可得出：「服務機關對再復審人請求帶職帶薪出國進修之准駁表示，自發生法律效果而損害再復審人之權利或利益」。請參閱公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0053 號再復審決定書。惟近來保訓會於處理公務人員申請「留職停薪」遭否准等事件時，業已循復審程序辦理，請參考：公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0306 號再申訴決定書及(92)公審決字第 0168 號再復審決定書。

陞遷，以符合功績制精神。故用人機關依上開規定辦理公開甄選，他機關現職公務人員如對該甄選決定有所不服時，揆諸前揭說明，仍屬基於其公務人員身分所衍生之公法權益爭執，應得依公務人員保障法所定程序請求救濟⁸²。

除了上述案型外，於此一領域中最為實務及學說爭執者，厥為有關「職務調動或調派」的問題，該此等行為介於內部管理措施與影響公務員權益處分之間，容後專節探討之。

82 公務人員保障暨培訓委員會九二公保字第○九二○○○○○十二B號函。