

第四章 我國保障制度復審之「人的範圍」

按所謂「公務人員」一詞，涵義甚廣¹，惟公務人員保障法對其適用對象，設有限制，故關於公務人員保障法復審範圍之認定，首應闡明者，乃本法之適用範圍，是為保障制度之「人的範圍」。換言之，公務人員必先屬於本法之適用或準用對象，其相關決定或措施，始有進一步成為復審標的之可能。

第一節 公務人員保障法之適用對象

公務人員保障法第三條第一項規定：「本法所稱公務人員，係指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。」同條第二項規定：「前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。」據此二項規定可知，公務人員保障法之適用對象，基本上為常任文官，至於隨政策成敗而進退或由總統提名經立法院同

¹ 司法院大法官釋字第四十二號解釋謂：「憲法第十八條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之。」可資參照。

意之政務人員，例如各部會首長或監察委員²，以及由人民所選舉之公職人員，例如縣市長，則不與焉。換言之，得為公務人員保障法適用對象者，其主要特徵為：一、依法「任用」之公務人員；二、「編制內」之公務人員；三、「現職」之公務人員；四、「教師以外」之公職人員；五、文職人員；六、「政務人員」及「民選」以外之公職人員。另本法第二十五條規定：「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。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

2 舊法第三條第二項原規定：「前項人員不包括政務官、民選公職人員。」新法將之改為「政務人員」，乃因我國實務上對於政務官之認知，與學理上之嚴格定義，並不一致，於法制上，常使用「政務人員」一詞代替「政務官」，以資區別，例如「政務人員退職酬勞給與條例」或仍在立法院審議之「政務人員法草案」，依該規定，所謂「政務人員」包括：一、依憲法規定由總統提名、經國民大會或立法院同意任命之人員。二、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。三、特任、特派之人員。四、各部政務次長。五、特命全權大使及特命全權公使。六、其他依法律規定之中央或省(市)政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。請參閱李建良，〈論政務官的責任規範與法制建構—淺析「政務人員法草案」〉，《公務人員月刊》，第14期，1997年8月，頁21以下。

求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審。」據此規定，則非現職之公務人員及公務人員之遺族，於例外情形，亦為本法適用之對象。

第一項 法定機關依法任用之有給專任人員

壹、法定機關依法任用之人員

所謂法定機關依法任用之有給專任人員，係指依公務人員任用法及其他相關任用法所「任用」的公務人員，包括審計人員任用條例、駐外外交領事人員任用條例、司法人員人事條例、關務人員人事條例、主計機構人員設置管理條例、政風機構人員設置條例、警察人員管理條例、人事管理條例、技術人員任用條例³、醫事人員人事條例及蒙藏邊區人員任用條例⁴等，是以，此類人員指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等的人員(公

3 本條例雖已於 2002 年 1 月 29 日廢止，惟依本條例所任用的公務人員，仍為公務人員保障法適用的對象。

4 本條例訂於 1937 年 1 月 12 日，目前似無此類任用人員。

務人員任用法施行細則第二條第一項)，包括司法人員(法官、檢察官、公設辯護人、其他司法人員，例如書記官、公證人、觀護人、法醫、法警)、關務人員(例如關務監、關務員)、主計人員(例如副主計長、主計官)、政風人員(例如政風處處長、科長)、審計人員(例如副審計長、審計官、稽察員)、駐外外交領事人員(例如工使、參事、總領事)、警察人員(例如警佐、警正)、醫事人員(例如公立醫院醫師⁵、護士、助產士)。至於依教育人員任用條例或交通事業人員任用條例任用的人員，則屬「公立學校編制內依法任用之職員」及「公營事業依法任用之人員」，詳於後述。

須探討者，乃農田水利會所屬職員，是否亦屬法定機關依法任用之人員？農田水利會雖是我國目前除地方自治團體外，法律明文承認的公法人，惟實務上過去多將農田水利會視作「人民團體」(民

5 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。

間團體)，非屬「公務機關」，從而亦否定其所屬職員具有公務人員的身分⁶。然則，農田水利會既屬公法人，且屬一種功能性「自治團體」⁷，則理論上其職員亦應屬於公務人員的一環。關於農田水利會職員的任用與管理，目前農委會依農田水利會組織通則第二十二條授權定有「臺灣省農田水利會人事管理規則」，以資規範，其一方面對於職員任用的資格、職稱、等級、薪給及任用程序，設有規定，其中有關退休、撫卹亦多參照公務人員相關規定，自此而言，其似可歸類為依法任用的人員。惟他方面，管理規則第六十七條規定：「水利會職員應依勞工保險法規之規定，參加勞工保險。」則又將之視為私法的勞動契約關係，由此觀之，我國對於農田水利會的組織屬性，似仍未跳脫「人民團體」的窠臼，致其所屬職員未能納入

6 行政院 50.4.8. 臺（50）人字第二一一八號函；銓敘部 63.2.8.（63）臺為典三字第 0 一 0 一九號函、80.10.9.（80）臺華法一字第 0 六二四七二一號函、82.11.10.（82）臺華甄二字第 0 九二五四七 0 號函、86.1.23.（86）臺甄一字第 一四〇八三四一號函。

7 司法院大法官釋字五一八號解釋。

公務人員保障體系，殊有檢討的必要。

貳、軍職人員？

按公務人員保障法第三條所稱「公務人員」，主要是指依法「任用或派用」的人員，亦即依公務人員任用法或公務人員派用條例等規定所任用或派用之人員，而此等法律的適用對象，皆不包括軍職人員，此等人員的任官或任職，目前係依照陸海空軍軍官士官任官條例、陸海空軍軍官士官任職條例等有關規定，且其主管機關為國防部，故不屬於公務人員保障法的適用對象⁸，關於其權益救濟的問題，係依訴願及行政訴訟程序⁹。不過，退伍軍職人員若轉任公務人員，則屬公務人員保障法的適用對象，例如該等人員重行退休時，遇有已領取退伍金軍職年資是否應與轉任後公務人員退休（職、

8 公務人員保障暨培訓委員會九一公保字第九〇〇七二三九號函、九一公保字第〇九一〇〇〇七六八一號函。

9 司法院大法官釋字第四三〇號解釋，謂：「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍人依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。」可資參照。另請參閱行政法院八十三年判字第二〇一〇號判決。

伍) 年資合併計算的問題時¹⁰，得依本法提起復審，以資救濟。又如向國防部請求核發服役年資證明而遭否准時，亦得以「國防部」為對象依本法提起救濟¹¹。

第二項 公立學校編制內依法任用之職員

「公立學校編制內依法任用之職員」，係指依教育人員任用條例所任用的職員，即一般所稱「學校職員」。按教育人員任用條例所稱「教育人員」，係指公立各級學校校長、教師、職員、社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員(教育人員任用條例第二條)。其中所稱「學校職員」者，依教育人員任用條例施行細則第二十一條規定，指各級學校編制內辦理學校行政工作及一般技術工作之專任人員¹²。學校職員的任用，分別適用公務人員任用法或技術人

10 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0060 號再復審決定書；銓敘部 91.03.07. 部退三字第○九一二一〇九五三一號函。

11 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 1078 號再復審決定書。

12 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0116 號再復審決定書。

員任用條例的規定(教育人員任用條例第二十一條第一項)，是以，此類人員實與前述依法任用的人員，並無不同。

相對而言，公立學校的教師，係依法「聘任」的人員，不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員¹³，關於其資格、聘用程序，乃至於救濟問題，係於教育人員任用法及教師法中有所規範，與一般公務員體系有所區別，即所謂「公教分途」，故其不在公務人員保障法的適用範圍，應屬當然。有問題者，乃公立學校校長的救濟問題，若從上述規定的文義以觀，其並非學校職員¹⁴，同時亦非教師法的適用對象，故其權利救濟應循訴願及行政訴訟為之¹⁵。同樣情形亦及於大學、獨立學院及專科學校的「助教」及「軍訓人員」。按

13 司法院大法官釋字第三〇八號解釋。

14 公務人員保障暨培訓委員會八六公保字第〇一一一六號函。

15 請參閱陳愛娥，〈國小校長的「遴用」或「遴選」〉，《臺灣本土法學雜誌》，第21期，2001年4月，頁140以下。

助教過去為教師的一種¹⁶，目前則被劃出教師的範疇，而由學校聘任之(教育人員任用條例第十四條、第十五條)。而學校軍訓人員(教官)的遴選、訓練、介派、任免、晉任與晉支，則係依「高級中等以上學校軍訓人員人事管理作業規定」，而該作業規定係依據教育部組織法、大學法、高級中等以上學校學生軍訓實施辦法，以及國防、教育相關法規訂定，並非依據公務人員相關任用法令訂定¹⁷，亦非屬公立學校依法任用的職員。是類人員既非教師，亦非學校職員，其似應比照校長的情形，循訴願及行政訴訟途徑救濟之。

與一般學校的軍訓人員應予區別者，乃中央警察大學、臺灣警察專科學校的教官，此類人員係從事警察教育的警察人員，其任用係依警察人員管理條例及警察教育條例規定辦理，為依法任用的公務人員，故屬於公務人員保障法的適用對象。是以，若涉及「教官

¹⁶ 專科學校法第八條第一項規定：「專科學校教師分教授、副教授、講師、助教四級，由校長聘任；其資格應報經教育部審定。」

¹⁷ 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇六五三六號函。

專業加給」的爭議，自得提起復審，以資救濟¹⁸。

第三項 已辭職、退休或遭資遣之公務人員（非現職公務人員）

本法係以「現職」公務人員為保障對象，故已辭職之公務人員¹⁹、退休之公務人員及遭資遣之公務人員²⁰，原則上，應無依本法所定程序提起救濟之餘地²¹。惟非現職人員基於原公務人員身分所生之請求權，如退休金、退休年資或公保養老給付等事項有所爭議，亦即對任職期間之薪俸或退休金、養老給付、資遣給與之支領有所爭議，仍得依公務人員保障法之規定辦理²²。為避免爭議，新法於第二十五條第一項後段規定：「非現職公務人員基於其原公務人員身分之請

18 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0025 號再復審決定書。

19 公務人員保障暨培訓委員會八五公保字第 6278 號函、八六公保字第 09660 號函、九一公保字第 9007228 號函。

20 公務人員之任用法第二十九條第一項規定：「各機關公務人員，具有左列情形之一者，得由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣：一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者。二、現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者。三、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。」

21 公務人員保障暨培訓委員九一公保字第 9007228 號函。

22 考試院第九屆第一一六次會議決議。

求權遭受侵害時，亦同。」據此，非現職公務人員，包括已辭職、退休或遭資遣之公務人員，對於其原公務人員身分所生之請求權，得依本法提起復審，謀求救濟。例如退休公務人員如因原任職期間執行職務涉訟或遭受侵害者，自得依規定向其原任職機關申請核發延聘律師費用，如遭拒絕給予補助，均得依本法提起救濟²³。至於退休人員請領自願遷讓眷舍搬遷補助費²⁴，或遭資遣人員就任職期間之商調事件有所爭議²⁵，則與原公務人員身分無關，非屬本法適用對象。

存有爭議者，乃公務員因辭職而遭服務機關以「服務未滿法定年限」為由要求賠償，於離職後，該公務員請求返還賠償金，究應依本法提起救濟，抑或循訴願案件救濟，保訓會曾認為此項請求並非離卸現職公務員基於身分之請求權事項，故非屬本法之保障對象²⁶。

23 公務人員保障暨培訓委員九一公保字第九一〇〇五〇五號函。

24 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0036 號再復審決定書。

25 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0065 號再復審決定書。

26 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0162 號再申訴決定書。

此項見解是否妥適，頗值商榷，蓋系爭賠償金之請求是否適法，繫於當事人服務是否屆滿法定期間，以及得否以「服務未滿法定期間」為由要求賠償，凡此均與該公務員之任職基礎有關，故仍應屬於本法之適用範圍。

第四項 公務人員之遺族

公務人員亡故者，其與國家間之公務員法律關係即告終止，至於其遺族之照顧，則屬另一法律關係，原無適用本法之餘地。又亡故公務人員生前因身分所生之公法上財產請求權，若有遭受侵害之情形，雖亦屬公務人員權益事項而應為本法適用範圍所及，惟因該公務人員既已死亡，其遺族復不具公務人員身分，故此類爭議以往係依訴願程序處理。為免割裂有關公務人員權益爭執事項之救濟程序，新法於第二十五條增列第二項，明定：「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。」用以統一有關公務人員權益爭執事項之救濟程序。

本項之適用須注意如下三點：

一、遺族得依本法提起復審者，係基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權，至於該遺族本身之撫卹爭議，仍應循訴願程序處理²⁷。

二、該公務人員身分所生之公法上財產請求權，須為其遺族所得繼承者。反之，若屬該公務人員之一身專屬權利者，似無由其遺族代為請求之餘地。

三、該公務人員身分所生之公法上財產請求權，須已由服務機關或人事主管機關作成行政處分，而欲予撤銷（撤銷復審程序），或須由服務機關或人事主管機關作成行政處分，而欲請求其作成者

27 對於遺族之撫卹並非基於亡故公務人員生前之身分所生之公法上財產請求權，故若對於遺族「本身」應否或如何撫卹有所有爭執時，應循一般之訴願程序處理。且此一處理方式亦不致割裂有關公務人員保障體系，蓋此時已無涉公務人員之公法上財產權利，所涉者僅係該遺族本身如何依據相關規定請求國家給與撫卹。

（課予義務復審程序），始有提起復審之可能。至於單純請求財產之給付，則應直接依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟，非本法所定復審程序之適用範圍。

第二節 準用對象

公務人員保障法第一百零二條規定：下列人員準用本法之規定：

一 教育人員任用條例公布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占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員。

茲分述如下：

第一項 教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員

此一準用規定，源於大法官解釋釋字第二七八號解釋，謂：

「中華民國七十九年十二月十九日修正公布之教育人員任用條例第二十一條規定，學校職員之任用資格，應經學校行政人員考試及格或經高普考試相當類科考試及格，與憲法第八十五條所定公務人員非經考試及格不得任用之意旨相符。同條關於在該條例施行前已遴用之各類學校現任職員，其任用資格『適用各該原有關法令』之規定，並不能使未經考試及格者取得與考試及格者相同之公務人員任用資格，因之，僅能繼續在原學校任職。考試院對此類學校職員，仍得以考試定其資格」。而依教育人員任用條例第二十一條第二項規定，此類人員的任用資格適用原有關法令規定，「並得在各學校間調任」。惟大法官釋字第四〇五號解釋以此項規定使未經考試及

格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，與憲法第八十五條、第七條及前開解釋意旨不符，而宣告其失其效力。由是可知，此類人員的地位猶如臨時人員，有關其權益保障，亦以「繼續在原學校任職」為前提。

第二項 私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員

教育人員任用條例公佈施行後，有私立學校因捐贈而改制為公立學校，為保障其留用人員，依教育部八十八年十二月十七日台八八人二字第八八一六〇三四一號函之意旨，將此等人員列為本法準用之對象。

第三項 公營事業依法任用之人員

公營事業，乃指由各級政府設置或控有過半數股份，以從事私經濟活動為主之組織體，其組織形態大體有四種：一、政府獨資經營之事業。貳、各級政府合營之事業。三、依事業組織特別法之規

定，由政府與人民合資經營之事業。四、依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十以上之事業²⁸。

其次，所稱「依法任用之人員」²⁹，其中「依法」者，目前主要是指依「主計機構人員設置管理條例」、「人事管理條例」、「政風機構人員設置條例」及「警察人員管理條例」所任用的主計人員、人事人員、政風人員及警察人員³⁰。此外，依「交通事業人員任用條例」所任用的人員³¹，亦屬之。所不同者，乃據此條例規定，交通事業人員係採「資位職務分立制」，資位受有保障，同類職務，可以

28 請參閱吳庚，《行政法之理論與實用》，頁168。

29 依舊法之規定，公營事業機構從業人員準用本法之規定，除「依法任用之人員」外，尚有「對於經營政策負有主要決策責任之人員」，亦即董事長、總經理、代表公股之董事、監察人。惟此等人員在性質上其實類似於政務官，本法第三條規定既將政務官排除於適用範圍之外，自不宜將之納入準用範圍。況且，此等人員之任用多係出於政策考量，是否有救濟之必要與實益，頗值懷疑，例如公營事業董事長於遭撤換時，實難想像其會透過復審的提起，謀求救濟，尤其部分公營事業的董事長係由董事互選產生，例如中華電信股份有限公司董事長（中華電信股份有限公司章程第十二條），其所生爭議是否具有公法性質，而有本法準用的餘地，亦值商榷。是以，新法已將之刪除。另請參閱林明鏘，〈我國公務人員保障法之研究〉，《公務員法研究(一)》，2000年3月，頁151；李建良，〈公務人員保障法復審及申訴標的之探討〉，《月旦法學》，第90期，2002年11月，頁117。

30 此四類人員即一般所稱「一條鞭」的人事任用體系。

31 司法院大法官釋字第三〇五號解釋中所稱「依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司(按：公營事業)服務之人員」，應屬本款準用人員。

調任(交通事業人員任用條例第三條)；資位分為二類：一、業務類：業務長、副業務長、高級業務員、業務員、業務佐、業務士。二、技術類：技術長、副技術長、高級技術員、技術員、技術佐、技術士(交通事業人員任用條例第三條)。例如中華電信股份有限公司台灣中區電信分公司南台中營運處專員³²，或臺灣汽車股份有限公司士級以上有資位人員³³，或交通部郵政總局臺灣南區郵政管理局工作人員³⁴。此類人員在性質上雖與前述依法任用的人員類同，惟其服務機構非法定行政機關，故本法將之列為「準用」對象³⁵。

另須說明者，在現行之交通事業中，郵政及電信事業係由行政

32 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0101 號再申訴決定書。關於中華電信股份有限公司從業人員的人事規範，於「中華電信股份有限公司條例」亦有若干規定，可予參照。

33 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇三四四二號函、九十公保字第九〇〇三五六三號函。

34 「交通部電信總局所屬各區電信管理局組織通則」已於 2002 年 6 月 19 日廢止，惟特種考試交通事業郵政人員業務士考試錄取人員，於郵政總局改制公司化後，仍得向該總局報到接受訓練並予分發任用，請參閱公務人員保障暨培訓委員會九一公保字第九一〇一八一五號函。

35 本法第十三條規定：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。」同法第十四條規定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」由於公營事業的任用人員並無「官等職等」及「俸級」，故此二規定的意旨僅能「準用」於公營事業任用人員。

機關改制而來，換言之，郵電事業人員原多屬依法任用之公務人員。

此等人員於改制後若繼續留用，但非屬資位之人員，其得否準用本法之規定，非無疑問。按民國九十二年二月七日公布之交通部郵電事業人員退休撫卹條例³⁶第三十五條第一項規定：「郵電事業非資位現職人員於本條例施行前，原得依交通部所屬郵電事業人員退休規則、交通事業人員撫卹規則相關規定辦理退休、撫卹、撫慰者，其退休、撫卹、撫慰之條件，給與及權利喪失、停止、終止等相關事項之法令規定，比照原有之相關規定，由交通部另定之。」據此規定，郵電事業非資位現職人員原得依交通部所屬郵電事業人員退休規則等相關規定辦理退休、撫卹、撫慰者，即得「比照」原有之相關規定³⁷，則其所生之權益爭議，亦應準用本法之規定救濟之。

36 依本條例第三十六條規定：「本條例自中華民國九十二年一月一日施行。」可知本條例係「具溯及效力之法律」。

37 交通部於九十二年九月三日分別定有「中華電信股份有限公司非資位現職人員退休撫卹辦法」及「中華郵政股份有限公司非資位現職人員退休撫卹辦法」，以供適用。

較值探討之問題是，上開交通事業人員任用條例的適用對象，主要是交通部所屬事業機構人員，惟所謂「公營事業」，並非僅「交通事業」一種，於中央尚有如中國石油、中國造船、台灣糖業、台灣鹽業等經濟部所屬公營事業，或是如第一商業銀行、台灣銀行等財政部所屬公營事業；於地方則有如臺灣省自來水公司。此等機構從業人員的進用及管理，目前係依「經濟部所屬事業機構人事管理準則」，或「財政部所屬國營金融保險事業機構人事管理準則」及「財政部所屬國營金融保險事業機構用人費薪給管理辦法」，或「臺灣省地區省(市)營事業機構人員遴用暫行辦法」等規定辦理，實務上認為，此類人員非屬公務人員保障法第三十三條第二款規定所稱「依法任用」之人員，故無法依據公務人員保障法所定程序，尋求救濟³⁸。

38 公務人員保障暨培訓委員會八六公保字第○五六二六號函、九十公保字第九○○六三九二號函；公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0014 號、(91)公審決字第 0028 號再復審決定書。

此項見解是否妥適，頗值商榷，蓋依公務人員任用法第三十三條規定，公營事業人員的任用，另以法律定之，故嚴格而言，公營事業人員亦應屬依法任用人員的一種，且應有法律的依據³⁹。惟截至目前為止，除交通事業人員的任用有法律上依據外，餘皆僅以「職權命令」予以規範，是否僅因其無法律依據，即否定其為公務人員保障法的準用對象，值得思量。況且，目前公營事業的董事長亦多係依上開準則任用⁴⁰。是以，本文認為，此等人員亦應在準用之列，以符本法制定之宗旨⁴¹。

39 司法院大法官釋字第二七〇號解釋謂：「公營事業人員之任用，依公務人員任用法第三十三條，應另以法律定之。在此項法律制定前，依公務人員退休法第二條及該法施行細則第二條規定，公營事業人員無從依公務人員退休法辦理退休。行政院於中華民國七十年一月二十三日核定修正發布之『經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法』第十七條第二項有關訂定分等限齡退休標準之規定，在公營事業人員任用及退休法律制定前，乃為促進經濟部所屬國營事業人事新陳代謝及企業化經營而設，不生牴觸憲法問題，惟公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。」可資參照。

40 經濟部所屬事業機構人事管理準則第七條規定：「各機構人員之進用方式如左：一、董事長及總經理由本部遴報行政院核定並依公司法及有關法令規定程序辦理。…」財政部所屬國營金融保險事業機構人事管理準則第七條規定：「各機構人員之任用，董事長、理事主席、總經理、局長，由本部遴報行政院核定。…」

41 惟法律若特別規定排除公務員法相關規定的適用，則不在此限，例如「漢翔航空工業股份有限公司設置條例」第七條第二項規定，本公司副總經理以下從業人員，不適用公務員有關法律之規定。

第四項 各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員

壹、各機關依法派用之人員

法定機關依法派用之有給專任人員，指依派用人員派用條例規定所「派用」之人員，其通常是臨時機關的專任人員，或各機關中有期限的臨時專任職務人員（派用人員派用條例第二條），此類人員的特徵在於「機關」或「職務」的臨時性，屬於政府機關中「臨時人員」的一種⁴²，例如行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程事業管理處委派法制職系辦事員，或台北市政府交通局臨編薦派專員。派用人員的資格條件，除具有公務人員任用資格，或經銓敘機關銓定資格有案者外，具有一定學經歷者，亦得為派用人員。由於擔任各機關臨時專任職務的派用人員，應依所定派用期限任職，亦即，派用人員於工程或業務完成後，即須離職，故於派用期限屆至

⁴² 請參閱李建良，〈政府機關臨時人員法制重建的基本課題〉，《公務人員月刊》，第36期，1999年5月，頁5以下。

之後，原則上應無身分保障的問題，惟受不再延長派用之人員對於是否延長派用一節，如有所爭執者，仍得依公務人員保障法之規定提起復審，以資救濟⁴³。至於派用人員轉任其他政府機關，而發生派用期間年資是否計入任用年資問題時，則屬基於任用人員之權益救濟事項⁴⁴，與派用人員之身分無關。

貳、各機關依法聘用、聘任、僱用人員

所稱「依法聘用、聘任、僱用人員」⁴⁵，指依法律或法律授權訂定之行政命令所聘用、聘任或僱用之人員。例如依聘用人員聘用條例所聘用之人員，或依廢止前「雇員管理規則」所進用，而現依「現職雇員管理要點」繼續管理之人員等是⁴⁶。

43 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0130 號再復審決定書；最高行政法院八十九年度判字第八四二號判決。

44 最高行政法院八十八年度判字第二六三〇、三七七一號、八十九年度判字第一九二九號、九十年判字第一五三五號判決。

45 舊法原定為「依法聘用（任）、僱用人員」，因聘用與聘任性質尚有差別，爰拆解為聘用、聘任，以資區分。

46 公務人員保障暨培訓委員會九一公保字第九一〇一六號函。

此款列為保障之準用對象，舊法原限於機關「組織規制中」之人員，亦即指各機關之組織法、組織條例、組織規程或組織編制表所納入之編制而言。換言之，須機關之組織法規或組織編制表中，置有聘用、聘任或僱用人員，且須係依相關法律或法律授權之行政命令所進用者，方為本法之保障對象。例如行政院勞工委員會職業訓練局職業訓練中心組織通則第十條規定：「職業訓練中心置職業訓練師若干人，由職業訓練中心主任依職業訓練法第二十四條規定聘任之。」準此規定，職業訓練中心聘任副訓練師，即屬該機關組織編制中依法聘任之人員(如行政院勞工委員會職業訓練局北區職業訓練中心聘任副訓練師)⁴⁷。另外，諸如中央標準局約聘研究員⁴⁸、中央研究院副研究員⁴⁹、宜蘭縣礁溪鄉公所編制內之僱用保育員⁵⁰等，

47 公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0019 號再復審決定書。

48 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。

49 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。

50 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0147 號再復審決定書。

亦屬之。反之，如係各機關依其自訂或上級機關訂定之行政命令所進用的聘、僱人員，則非為本法之保障對象⁵¹。是以，諸如市立國民小學生活輔導員⁵²、各縣市環境保護局清潔隊員⁵³、各機關學校團體駐衛警察⁵⁴、各機關學校的工友⁵⁵，均非屬「編制內聘僱人員」，而不在本法保障之列。

按機關之聘用人員，實務上過去向認為是私法上契約關係，從而其所生爭議（例如解聘），僅能循民事訴訟途徑解決⁵⁶。此項見解於公務人員保障法實施後，因本法設有準用之規定，自不宜再繼續

51 公務人員保障暨培訓委員會八六公保字第○七七五三號函。

52 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0040 號再復審決定書。

53 依據臺灣省政府自行頒發之「臺灣省各級清潔機構清潔隊員、駕駛、技工設置基準」之規定僱用，請參閱公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0053 號再復審決定書。

54 依據「各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法」，其授權基礎為警察人員管理條例第四十條，而該法第七條第一項規定：「駐衛警察由各駐在單位依第八條規定遴選適當人員送請直轄市警察局或縣（市）警察局審查合格後自費僱用之。其由縣（市）警察局審查者，並轉報省警政主管機關備查。必要時得委請警察教育機關統一招考。」請參閱公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0095 號再復審決定書。

55 依據「事務管理規則」，請參閱公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0014 號再復審決定書。

56 請參閱最高行政法院五十一年度判字第三九八號判例、八十一年度裁字第七○六號裁定。

援用。換言之，組織編制內的聘僱人員與機關之間，已不再是私法上之契約關係，而是公法關係。有問題者，僅此種公法關係究竟屬於「單方」之聘僱關係，抑或「行政契約」關係，若屬後者，則是否有「行政處分」存在之空間，非無疑問。不過，至少目前實務上是認為，解除聘約足以改變公務人員身分，發生公法上效果，構成行政處分⁵⁷。若謂機關與編制內聘僱人員之間，屬於公法關係，則編制外之聘僱人員亦應有成立公法關係之可能⁵⁸，從而機關與聘僱人員之間的法律關係，似不應依「編制」的有無，而異其性質⁵⁹。職此之故，新法爰刪除「組織編制中」之要件⁶⁰。於新法之規定下，上開原被認定不屬於本法準用對象之情形，如市立國民小學生活輔導員、各縣市環境保護局清潔隊員、各機關學校團體駐衛警察、各機關學校的工友等，即有納入本法保障範圍之可能。

參、各機關依法留用人員

按「留用人員」，泛指機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，繼續留在行政機關服務之人員⁶¹。銓敘部於八十五年整理機關留用人員

57 請參閱公務人員保障暨培訓委員會(87)公審決字第 0019 號再復審決定書。

58 惟實務上目前似採此種二分法，亦即，編制內的聘僱人員為公法關係，編制外則是私法關係，請參閱最高行政法院九十年度裁字第六七五號裁定。

59 請參閱李建良，〈公務人員保障法復審及申訴標的之探討〉，《月旦法學》，第 90 期，2002 年 11 月，頁 119。

60 修正理由為：「因各機關之聘僱人員中，有為機關組織編制中所明列者，有為非屬機關組織編制中明列者，造成同屬依相關法律或法律授權之命令進用者，如依聘用人員聘用條例聘用之人員，其有者受本法保障，有者不受保障，實有不平，且造成實務上之困擾，為使經依相關法律或法律授權命令進用之人員均能準用本法之保障規定，爰予刪除『組織編制中』之要件。」

61 公務人員任用法雖無留用人員名詞，惟依公務人員任用法第六條第四項規定所訂定之依各機關職稱及官等職等員額配置準則，其第十條規定：「各機關組織法規或編制表修正後，如有需予留用人員，應於編制表中明定其留用職稱。」則有「留用人員」之用語。

之情形共計有五種：一、機關組織法明定予以留用人員。二、機關組織規程所附編制表明定留用人員。三、機關組織法明定未具法定任用資格者，由考試院限期辦理考試，以定其資格，未經考試及格者，得繼續任原職至離職為止。四、機關組織法或組織規程未明定可留用人員，依考試院院會第七屆會議決議辦理留用。五、機關任用制度未變更，惟以其組織編制修正，致使部分組織法規原有職稱，因業務需要改制其他職稱，而原有職稱人員，因未具新職稱之任用資格而予以留用。

留用人員，如具有考試及銓敘合格者，除法律另有規定者外，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。此等留用人員於轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，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（本法第十二條）。上開具有任用資格之留用人員仍屬依法任用之人員，屬於本法之適用對象。是以，本法第一百零二條第三款所稱「留用人員」，專指不具公務人員任用資格之留用人員而言。由於此等人員仍有執行公務之職務與義務，自有將之列入本法保障對象之必要。惟須注意者，此所稱之「留用人員」，僅指「行政機關」改制或改組後之繼續留用人員，至於公營事業轉為民營形態之留用人員⁶²，則不屬之。

第五項 應公務人員考試錄取占法定機關、公立學校編制職缺參加學習或訓練之人員

本法保障對象係以「現職」人員為原則，則僅於實習階段而尚未合格補實之人員，自不再本法之適用範圍。惟經公務人員相關考試筆試錄取分配占缺實務訓練（實習）期滿合格補實之人員，其實務訓練（實習）期間之年資，依規定得併計公務人員退休年資，故

62 請參閱公營事業移轉民營條例第八條。

實務上對於是類人員自分配實務訓練（實習）到職之日起，均准予從寬繳納退撫基金費用⁶³。是以，在實習階段若發生權益上之爭執，特別是涉及實習是否合格之爭議，容有藉本法程序救濟之實益⁶⁴。基於此一考量，新法爰將經考試錄取占機關編制職缺參加學習或訓練之人員，增列為本法準用之對象，資為保障。

第六項 依法從事於公務之人員：「準用的準用」？

最後應予探討者，乃公務人員因公涉訟輔助辦法第二條規定：

「本辦法所稱之公務人員，係指公務人員保障法第三條所定之人員。」同辦法第九條規定：「下列人員準用本辦法之規定：一、除第二條所定之人員外，各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員。…」據上規定，得請求涉訟輔助者，除

63 銓敘部 86.6.11. (86) 臺法二字第一四五八五三〇號函。

64 請參閱李建良，〈公務人員保障法復審及申訴標的之探討〉，《月旦法學》，第 90 期，2002 年 11 月，頁 115。

「法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員」外，尚包括各機關(構)學校「依法令從事於公務之人員」。而所謂「依法令從事於公務之人員」，其範圍自不以本法第三十三條準用人員為限，而及於實際上從事公務之人員，是以，諸如行政機關依據「事務管理規則」進用之工友⁶⁵、公立學校職員或兼任行政職務教師⁶⁶、現役軍人⁶⁷、村里長⁶⁸、鄉（鎮、市）民代表會主席⁶⁹、鎮長⁷⁰、清潔隊員⁷¹、公營事業機構依法令從事公務之純勞工⁷²、支援醫師⁷³、各機關學校團體依據各機關學校團體駐衛警察設

65 公務人員保障暨培訓委員會八八公保字第八八一—一〇〇一號函、九十公保字第九〇〇四二一二號函。

66 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇〇三一〇號函。

67 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇一五八九號函。

68 公務人員保障暨培訓委員會九十公保字第九〇〇一〇三八號函。

69 公務人員保障暨培訓委員會八九公保字第八九〇五八八四號函。

70 公務人員保障暨培訓委員會八九公保字第八九〇〇五七二號函。

71 公務人員保障暨培訓委員會八九公保字第八八一—一七六七號函、行政院環境保護署八八環署廢字第〇〇六七〇一四號函。

72 公務人員保障暨培訓委員會八八公保字第八八一—一〇一號函。

73 公務人員保障暨培訓委員會八八公保字第八八一〇七三三號函、行政院衛生署八八衛署中管字第〇〇三四九八七號函。

置管理辦法進用之駐衛警察⁷⁴、依據「高雄市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例」規定聘用，任職於高雄市身心障礙者就業開發中心從事於該基金業務之聘用人員⁷⁵等，均得準用上開辦法規定請求輔助。有問題者，乃此等人員於申請涉訟輔助時，若遭否准，能否依本法提起救濟程序？

按本法於第三條適用對象以外，另於第一百零二條（舊法為三十三條）所設定之準用對象，係採列舉規定之方式，而「公務人員因公涉訟輔助辦法」原係考試院為貫徹本法第十三條規定而會同行政院訂定之命令，在性質上屬於「職權命令」，其中第九條之準用規定，自無擴大本法準用範圍之效力，故不得循本法所定程序請求救濟⁷⁶。惟須注意者，新法於第二十二條第二項規定：「公務人員因

74 公務人員保障暨培訓委員會九二公保字第○九二○○○○五五○號函。

75 公務人員保障暨培訓委員會九二公保字第○九二○○○○五六四三號函。

76 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0065 號再復審決定書。

公涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」增訂授權依據，自此，上開輔助辦法乃從「職權命令」之位階提昇為「法規命令」。

於此情形下，前舉準用之規定有無擴增本法準用對象之效力，即值探究。本文認為，上開辦法將請求涉訟輔助者之範圍擴大至「依法令從事於公務之人員」，係基於協助公務人員處理其所涉訟案之考量，俾使公務人員勇於任事，有其為強化公務人員因公涉訟輔助機制之法政策原因，與本法列舉設定準用對象，寓有限定救濟機制（復審及再申訴）運用之範圍，有所不同⁷⁷。是以，即使上開輔助辦法經本法之授權而訂定，其所含之準用規定尚不足以擴充本法準用對象之範圍。不過，仍要指出者，乃上開辦法既將得請求涉訟輔助之範圍予以擴大，則該等人員即據以取得公法上權利，從而若發生爭議，仍得依訴願及行政訴訟程序救濟之。

⁷⁷ 林明鏘教授指陳因公涉訟輔助制度與保障制度本質上重在保障具有公務人員身分者，尚有顯著不同，亦即，二者並無主從關係，可資參照。請參閱氏著，〈公務人員因公涉訟輔助制度基本問題之研究〉，《月旦法學》，第90期，2002年11月，頁104。