

## 第六章 我國保障制度之申訴標的與復審範圍之關係

按公務人員保障法第七十七條第一項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」此項規定所建構之「公務人員申訴制度」，堪為復審制度之外，公務人員權益保障之「第二支柱」，在特別權力關係理論餘緒尚存之我國，著實為公務員之權益救濟，打開另一管道。

就規範文義以觀，申訴的標的為「工作條件」與「管理措施」事項，而公務人員所得主張者，為上開條件或管理有所「不當」。是以，關於申訴標的，可資探討者，至少有三個面向，一、申訴標的是否僅限於具體行為，抑或包括抽象規範？二、申訴標的之內涵，所謂「工作條件」或「管理措施」之意涵為何？如何與復審標的相界分？三、對於申訴標的之主張，除「不當」外，是否包括違法？

其中是否存有公務員之「權益」事項？

## 第一節 申訴標的是否僅限於「具體個案」？

關於公務員所得申訴的標的，目前保訓會認為，本法（舊）第二十九條第一款規定，申訴案件「無具體之事實內容者」，不予處理<sup>1</sup>，故其內容僅指具體的機關行為，而不包括抽象的法規<sup>2</sup>，亦即採「個案救濟原則」，從而對於以「組織編制修正案」<sup>3</sup>、「組織編制表」<sup>4</sup>、「彈性上班差勤要點規定」<sup>5</sup>、「優先調遣制度」<sup>6</sup>或其他人

---

1 本條規定現已移為第七十三條，其內容修改為：「復審事件有下列情形之一者，不予處理：一、無具體之事實內容者。二、未具真實姓名、服務機關或住所者。」並依本法第八十四條準用於申訴、再申訴程序。

2 公務人員保障暨培訓委員會八六公保字第○四○三○、○六二二三號函。

3 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0200 號再申訴決定書謂：「行政機關乃行政主體為實現其行政職務，並行使權利負擔義務，所設置之獨立組織體，為實現國家或地方自治團體之目標，有行使公權力並代表國家或地方自治團體為各種行為之權限，故行政組織並非目的，而是手段，須隨國家社會環境的變遷而不斷的調整，以求服務效能之提昇，是機關之設立、職權授予、內部編制及人員任用，均應基於實際需要，從事規範設計與調整，準此，每一機關，有其設立目的，依此目的而賦予各項職掌，組織法規乃為規範機關之地位、權限、編制及其構成分子而訂定，組織之本質乃屬政策手段，是以，有關各機關組織編制修正案，核其性質，非屬上開所稱行政處分、工作條件或管理措施，尚非得依本法請求救濟。」

4 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0147 號再申訴決定書。

5 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0161 號再申訴決定書。

6 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0175 號再申訴決定書。

事法規<sup>7</sup>等為指摘對象的申訴，皆以「不合法」予以駁回。對於此種作法，有學者提出批評，認為本法所稱「工作條件」與「管理措施」，在解釋上係指行政處分以外對機關內部生效的表意行為或事實行為，不問其內容屬具體、個案或抽象及普遍性，皆應包括在內<sup>8</sup>。

關於申訴標的是否以具體個案為限，繫乎申訴制度的功能定位。從本法的規定整體觀之，申訴制度的設計，旨在針對「行政處分以外」之人事行政事項，提供公務員救濟的管道，具有補充復審程序的功能，換言之，其具有「類復審(訴願)」的性質，尤其在實際運作上，保訓會對於申訴標的的審查，經常是作「適法性」審查<sup>9</sup>，且操作模式亦大體仿照訴願程序。準此以言，申訴標的不宜超越復審之

---

7 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0026 號再申訴決定書。

8 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)》，頁 166-167。

9 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0017 號再申訴決定書謂：「類此考評工作，富高度屬人性，主管長官對部屬考評之判斷餘地固應予以尊重，惟是類考評如具有法定程序上之瑕疵、對事實認定有違誤、未遵守一般公認價值判斷之標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則等情事時，本會仍得予以審究並予撤銷。」可資參照。

制度格局，故本文認為，申訴標的仍以個案救濟為限，以免造成制度輕重失衡之現象。

附帶說明者，申訴制度既屬救濟制度的一環，則所謂「管理措施」者，至少須對當事人具有一定程度的拘束性或確定性，始足當之，是以，諸如法律見解之表述<sup>10</sup>、開會通知單<sup>11</sup>、尚未確定之考績評定<sup>12</sup>、法官自律委員會之書面勸誡<sup>13</sup>、不得赴大陸觀光之提醒函<sup>14</sup>等，尚不足以作為申訴標的。又申訴標的必須申訴人個人權益事項(非「公益申訴」)，始得提起，乃屬當然<sup>15</sup>。舊法未有此一要件之明文，新法已有增列，可資援用。

## 第二節 申訴標的之範圍

---

10 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0145 號再申訴決定書。

11 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0108 號再申訴決定書。

12 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0011、0104 號再申訴決定書。

13 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0002 號再申訴決定書。

14 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0018 號再申訴決定書。

15 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0189 號再申訴決定書。

## 第一項 現況整理

本法原所稱「服務機關所提供之工作條件」（新法改為「工作條件之處置」及「服務機關所為之管理」（新法改為「管理措施」），依目前實務之解釋，前者如服務機關所提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之；後者係指機關為達行政目的所為之作為或不作為，即除行政處分以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，其有具體事實者，均屬管理措施範圍，例如機關長官所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記大過、記過、申誡懲處、考績評定、請假之否准或機關長官所發之職務命令等<sup>16</sup>。而在申訴實務上，大體有如下的類型：

### 1)申請休假事件<sup>17</sup>

---

16 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0011、0104 號再申訴決定書。

17 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0206 號再申訴決定書、(91)公申決字第 0110 號再申訴決定書。

2)申請公假事件<sup>18</sup>

3)申請帶職帶薪(司法官受訓)事件<sup>19</sup>

4)曠職事件<sup>20</sup>

5)考績乙等事件<sup>21</sup>

6)考績丙等事件<sup>22</sup>

7)警察人員考核評鑑事件<sup>23</sup>

8)申誡懲處事件<sup>24</sup>

---

18 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0053 號、(91)公申決字第 0132 號再申訴決定書。

19 公務人員保障暨培訓委員會(86)公申決字第 0014 號再申訴決定書。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。

20 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0108 號、(91)公申決字第 0013 號、(91)公申決字第 0311 號、(92)公申決字第 0280 號再申訴決定書。

21 公務人員保障暨培訓委員會(86)公申決字第 0063 號、(90)公申決字第 0017 號、(91)公申決字第 0097 號、0150 號、(92)公申決字第 0279 號再申訴決定書；(92)公審決字第 0011 號再復審決定書。

22 公務人員保障暨培訓委員會(86)公申決字第 0064 號、(91)公申決字第 0136 號、(92)公申決字第 0241 號再申訴決定書。

23 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0295 號再申訴決定書。

24 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0151 號、(91)公申決字第 0319 號、(92)公申決字第 0268 號再申訴決定書；(92)公審決字第 0167、0041 號再復審決定書。

9)一次記一大過事件<sup>25</sup>

10)請求核發久任獎金事件<sup>26</sup>

11)敘獎事件(記功)<sup>27</sup>

12)一次記二大功事件(請求辦理特殊功績晉階)

13)陞遷事件<sup>28</sup>

14)申請派任事件<sup>29</sup>

15)調遷事件<sup>30</sup>

16)調動事件<sup>31</sup>

---

25 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0058、0021 號、(91)公申決字第 0107、0190 號再申訴決定書。

26 公務人員保障暨培訓委員會(88)公審決字第 0032 號再復審決定書。

27 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0082 號、(90)公申決字第 0044 號、(91)公申決字第 0148 號、(92)公申決字第 0200 號再申訴決定書。

28 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0174 號、(90)公申決字第 0042、0221 號、(91)公申決字第 0343 號、(92)公申決字第 0258 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0140 號再復審決定書。

29 公務人員保障暨培訓委員會(89)公審決字第 0004 號、(90)公審決字第 0038 號、(91)公審決字第 0104 號再復審決定書；(92)公申決字第 0006、0109 號再申訴決定書。惟保訓會亦有將「請求派任事件」適用復審、再復審程序予以處理，請見：(92)公審決字第 0271 號再復審決定書。

30 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0061 號再復審決定書；(91)公申決字第 0040 號再申訴決定書。

31 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0041、0052 號再申訴決定書。

17)調任事件<sup>32</sup>

18)請求辦理轉任或派職事件<sup>33</sup>

19)註銷出國專題研究資格事件<sup>34</sup>

20)交通補助費事件<sup>35</sup>

21)不予續聘事件(中央研究院)<sup>36</sup>

## 第二項 檢討分析

上述案型中，除「不予續聘事件」前已論及外，其餘部分，值得探討、說明提者，略有如下：

### 1.差假、曠職、記過、扣薪事件

基本上，申請休假或公假未獲准許，乃至於曠職及未達免職程

---

32 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0229 號、(90)公申決字第 0291 號、(91)公申決字第 0098 號、(92)公申決字第 0243 號再申訴決定書；(91)公審決字第 0073 號、(92)公審決字第 0019 號再復審決定書。惟保訓會亦有將調任事件以復審程序處理者，請參：(90)公申決字第 0225 號再申訴決定書及(91)公審決字第 0128 號再復審決定書。

33 公務人員保障暨培訓委員會(91)公審決字第 0028 號再復審決定書。

34 公務人員保障暨培訓委員會(90)公審決字第 0123 號再復審決定書。

35 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0156 號再申訴決定書。惟保訓會對於請領兼職交通費准否一事乃認屬復審標的，詳細請見：(91)公審決字第 0198 號再復審決定書。

36 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0285 號、(91)公申決字第 0348 號再申訴決定書。

度的記過，因尚不至改變公務員身分，故目前實務上僅承認其為申訴標的；反之，扣薪處分則因涉及公法上財產請求權，而得為復審標的。此二領域，分別觀之，似甚清楚。惟查公務人員請假規則第十三條及第十四條規定，未辦請假手續而擅離職守或假期已滿仍未銷假，或請假有虛偽情事者，均以曠職論；曠職以時計算，累積滿八小時以一日計。復查公務人員俸給法施行細則第十六條規定：

「公務人員曠職者，應按日扣除其月俸額三十分之一俸給。法律另有懲處規定者，並從其規定辦理。」由此可知，「(未)請假」→「曠職」→「扣薪」，其間互有關聯，且經常是出於同一基礎事實<sup>37</sup>，就此而言，實務上將之割裂為「申訴」與「復審」程序，分途處理，是否妥適，誠值商榷。尤有甚者，其若發生於警察人員身上，依「員警未依規定服勤處分原則」第三點第一款規定：「曠職繼續達

---

37 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0011 號再申訴決定書。

一日以上未達二日者記過貳次，並依規定予以曠職登記、扣薪及年終考績參考，不另依違反勤務紀律議處。」則因請假事件尚可能延伸為記過事件，準此以言，目前實務上於「懲處處分」的復審僅開放「達免職程度」的作法，似乎已到了全面檢討、更張的地步。

## 2.敘獎事件

關於敘獎事件，如記功、嘉獎等，既未改變公務員身分，且對公務員權益不生不利影響，實務上認為其屬於內部管理措施，自可理解。惟值注意者，保訓會曾於一則申訴決定中謂：「本案再申訴人所不服之標的，係台南縣警察局以其捕獲重要案犯而依公務人員考績法及其施行細則規定核布『一次記二大功』之獎勵令，並訴請改依特殊功績晉階，並未就銓敘部對其一次記二大功及專案考績之審定結果表明不服，是再申訴之標的，應屬機關內部管理措施<sup>38</sup>」，

---

38 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0227 號再申訴決定書。

言下之意，當事人若「就銓敘部對其一次記二大功及專案考績之審定結果表明不服」，即有成為復審標的的可能，其是否著眼於前述「年終考績審定」，不得而知。

### 3.交通費補助事件

關於交通費的補助，核其性質，應屬公法上財產請求，惟於保訓會審理實務上，曾有以申訴案件處理者，其決定要旨略以：「經濟部中央地質調查所八十二年十二月訂定『經濟部中央地質調查所員工請領交通費注意事項』，依其第三點規定：『交通費之支給標準以公車票價為準，並以實際住所至本所所需行程核實計算段數，最多以三段為限，住所至本所路程不足一公里者，不得請領。』該注意事項係服務機關參照『事務管理手冊』車輛管理部分之二十三規定，斟酌其預算經費額度、路程情形，所訂定之裁量基準。卷查本案再申訴人住所距離其服務機關辦公地點，經服務機關相關主管

駕駛自用小客車及機車實地測量，距離為八百五十公尺，未達該所『員工請領交通費注意事項』規定之一公里；該所基於機關預算經費額度，考量交通費補助之原意及其他因素，拒絕發給再申訴人交通費，核無違法或不當之處。<sup>39</sup>」觀其意旨，保訓會將交通費補助以申訴案處理，似因系爭補助的法律基礎為「行政規則」，且是否核發繫於服務機關的「裁量」，亦即，當事人並無公法上財產的「請求權」。然則，此一觀點似有將「復審是否合法」與「復審有無理由」混為一談的嫌疑，非無商榷的餘地<sup>40</sup>。

### **第三節 申訴標的與復審標的之分野：以公務員調職為中心**

在公務人員權利救濟實務上，系爭案件是否為復審標的，抑或申訴標的，乃至於得否進入司法救濟程序(行政訴訟)，最具爭議者，

---

39 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0156 號再申訴決定書。

40 近來保訓會對於請領交通費遭否准一事之性質認定似已改變見解而認應屬復審標的，詳細請見：(91)公審決字第 0198 號再復審決定書。

厥為職務調動或調任之問題，而其爭議又主要源於司法院大法官釋字第243號解釋第三點謂：「由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，公務員自不得訴請救濟。」故實務上多將公務員職務的調動或調整，解釋為「上級機關就其監督範圍內所發布之職務命令」，從而否定其得為復審標的。例如，保訓會之基本立場即為：公務人員職務之遷調，因係屬機關內部之人事管理事項，公務人員對職務命令有所不服，僅得依公務人員保障法規定提出申訴、再申訴，尚不得以復審、再復審之程序請求救濟<sup>41</sup>。惟近來保訓會已改變見解而認為：應區分不同的公務人員調動、調遷情況而作不同性質之認定與處理，在特定之職務遷調情況（例如主管調任非主管職務或調任同官等不同升遷序列職務），公務人員如有不服仍得提起復審、再復審以求救濟<sup>42</sup>。

---

41 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。

42 關於公務人員職務之調動、調整其性質究竟為何，當事人如有不服應尋何種程序進行救

然而，大法官上開闡釋如何解讀，乃至於在具體個案上如何適用，均非無深究的餘地，特別是所謂公務員職務的「調遷」或「調任」，原因繁多，情節各異，是以，能否一概將之歸為「職務命令」，而否定公務人員提起復審，乃至於行政訴訟的權利，非無探討的空間。惟礙於篇幅，以下僅擇若干重要案例予以討論，並略作評述。

### **第一項 公務人員職務調派問題**

關於公務人員職務調任的問題，大體上有二種情形：一是由公務人員主動請求調任；另一是由服務機關予以調任(被動調任)。

#### **壹、請求調動職務事件**

關於主動請調事件，於實務上有二則再申訴決定，值得研究，其事實略以：

---

濟，保訓會業已於 92 年 10 月 17 日邀集學者開會討論之。而於該次會議中亦已作成應針對不同類型之遷調情形而作不同處理之決議，詳細請參考由公務人員保障暨培訓委員會於民國 92 年 10 月 17 日針對「調任、請求派任、工作指派等事件究應適用復審或申訴程序疑義」及「對於屬申訴事件，公務人員提起復審者應如何處理疑義」等議題所辦座談會之會議記錄。

1.某市立職業學校薦任七第職等文教行政幹事，請求調派擔任該校夜間部組長，遭該校否決，而提起復審<sup>43</sup>。

2.某國立大學工學院技士，原於七十九年任該校技佐職務，於八十二年經教育部審定予以任用，八十三年經銓敘部審定以技術人員任用。八十八年應專門職業及技術人員高考工業安全技師考試及格，爰於九十年經該校工學院院長簽請改派為薦任技士，惟該校以「專門職業及技術人員考試及格人員轉任公務人員考試類科適用職銜對照表」(以下簡稱職技對照表)中並無工業安全技師類科，予以否准，當事人不服，提起復審<sup>44</sup>。

對於上述二則復審請求，保訓會均認為：「職務之調派與否，尚非屬得提起復審、再復審及行政訴訟之範圍，係屬機關所為之管理措施，核屬申訴、再申訴之範圍」。對於此項見解，保訓會部分

---

43 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0229 號再申訴決定書。

44 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0003 號再申訴決定書。

委員持不同意見，前者有周世珍、陳淞山、周志宏三位委員提出不同意見書；後者則由周志宏、李英毅二位委員及陳淞山委員各提出一份不同意見書，力主系爭案件應屬復審、再復審的範圍<sup>45</sup>。

就上述事實觀之，其共通的特徵為，皆為「同一機關」內部的職務改變，不同之處是，前者為職位的改變(行政幹事→夜間部組長)；後者為職系的改變(技術人員→薦任技士)。

一般而言，於同一機關內部不同職位的調整，應屬而為內部管理措施，而就前者而言，當事人所請，似乎僅是工作職務的改變，亦即，(行政幹事→夜間部組長)，就此而言，當事人所請似非具有外部效力的行政處分。然則，就事實深入觀之，本案當事人自七十四年考試及格，經分發於該校任行政幹事已逾十三年，其所請求，表

---

<sup>45</sup> 保訓會對於公務人員主動請求派任主管或較高官等、職等職務而遭否准等事件，業已改變過去見解而認為應視當事人不同之主張而作不同之處理，非一律視為機關內部之管理措施而依申訴、再申訴程序予以處理，詳細請參由公務人員保障暨培訓委員會於民國 92 年 10 月 17 日針對「調任、請求派任、工作指派等事件究應適用復審或申訴程序疑義」及「對於屬申訴事件，公務人員提起復審者應如何處理疑義」等議題所辦座談會之會議記錄（九）。

面而言，看似調派擔任該校夜間部組長職，實際上寓有請求陞任較高職務的用意，是以，該校所為否准決定，名為拒絕調派職位，實為拒絕陞遷，其與單純內部管理措施，有所差異。準此以言，當事人得否循復審及行政訴訟，謀求救濟，所應審究者，乃「公務員的陞遷」是否屬於公務員服公職有重大影響的事項。按公務人員之陞遷，除直接影響其官職等及俸級外，並與公務人員將服公職作為一種終身之志業，並藉此充分達成自我實現、獲得自我尊嚴有密切之關係。因此，已擔任公職之公務人員，依其品德、學識、才能、經驗、體格以及對國家之忠誠等條件，在公開、公平、公正之競爭及合理之陞遷制度下，循序陞遷發展，以使其能適才適所、充分實現自我，應屬憲法保障人民服公職權利不可或缺的重要部分<sup>46</sup>。我國於2000年5月17日制頒的「公務人員陞遷法」，亦於第十五條明定：

---

46 請參閱周世珍、陳淞山、周志宏委員所提不同意見書。

「公務人員對本機關辦理之陞遷，如認為有違法致損害其權益者，得依公務人員保障法提起救濟。」是以，系爭案件應屬對公務人員服公職權利有重大影響的處分，從而應可依復審、再復審程序，謀求救濟<sup>47</sup>。

其次，就後一案件而言，其與前者不同之處，當事人所請求者，其實並非職務的變動，而是職系的轉換(技術人員→薦任技士)，甚至是更易為較高職等，此點與前案相較，尤為明顯。再觀其爭執理由，其系爭條文為專門職業及技術人員轉任公務人員條例第五條規定：

「經專門職業及技術人員高等考試或相當之特種考試及格後，曾實際從事相當之專門職業或技術職務二年以上，成績優良有證明文件者，得轉任薦任第六職等職務。」據此規定可知，專門職業及技術人員，經考試及格，且具實際從事相當專門職業或技術職務二年以

---

<sup>47</sup> 當然，並非所有與「公務人員陞遷」有關的事務，皆構成行政處分，例如公務人員未獲列入陞任或遷調名冊，因尚不具外部法律效力，故非屬行政處分，請參閱公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0061 號再申訴決定書。

上年資者，即得取得轉任公務人員薦任第六職等職務的任用資格。

是以，本件的爭執標的實為當事人是否具備轉任薦任公務人員的任

用資格，服務機關所為的否准決定，參諸司法院釋字第三二三號解

釋的意旨，應屬對公務人員有重大影響的行政處分<sup>48</sup>，從而構成復審、

再復審的範圍<sup>49</sup>。

## 貳、職務受調動事件

公務人員因職務受調動而提起救濟者，於實務上數量極夥，保

訓會前後決定頗為分歧，茲試擇案例十則，充作比較討論的基礎：

《案 1》基隆市暖暖區戶政事務所主任被調任為同市中山區公

所秘書，當事人不服，提起復審，保訓會改以申訴案處理<sup>50</sup>。

---

48 另請參照最高行政法院八十六年度判字第五八七號判決。

49 關於主動請調事件應循何種程序救濟，最高行政法院見解亦非一致，例如於八十九年度裁字第一五四六號及九十二年度裁字第六 0 0 號裁定中即認為學校中之文教行政幹事請求調任同校夜間部組長事件因不影響現行職務及公務員身分而屬管理措施應尋申訴、再申訴程序救濟；惟於九十年度判字第二二三八號判決中則認為委任五職等通譯請求派任薦任第六職等通譯遭否准之事件應適用復審、再復審之程序。

50 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0052 號再申訴決定書；同類型事件尚可見(91)公審決字第 0073 號再復審決定書。

《案 2》行政院退輔會鳳林榮民醫院簡任第十二職等院長被調任為高雄榮總衛生環保行政職系簡任第十職等秘書，當事人不服，提起申訴，保訓會亦以申訴案處理<sup>51</sup>。

《案 3》高雄市政府警察局前鎮分局民防組長被調任為該局一般行政職系薦任科員，當事人不服，提起復審，其服務機關以申訴案處理，保訓會改以復審案處理<sup>52</sup>。

《案 4》台南市政府建設局公用課薦任第八職等課長被調任為該府交通局薦任第六至第七職等技士，當事人不服，提起申訴，保訓會亦以申訴案處理<sup>53</sup>。

《案 5》交通部郵政總局北區郵政管理局運輸科轉運股業務佐被調任為同局郵件接送員，當事人不服，提起復審，保訓會改以申

---

51 公務人員保障暨培訓委員會(87)公申決字第 0241 號再申訴決定書。

52 公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0146 號再申訴決定書；(89)公審決字第 0048 號再復審決定書。

53 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0210 號再申訴決定書。

訴案處理<sup>54</sup>。

《案 6》內政部警政署保安警察第五總隊大隊長被調任為同總隊督察，當事人不服，提起申訴，保訓會亦以申訴案處理<sup>55</sup>。

《案 7》國立科學工藝博物館薦任第八職等至第九職等電子工程職系技工被調任為薦任第六職等至第七職等電力工程職系技工，當事人不服，提起復審，其服務機關以申訴案處理<sup>56</sup>。

《案 8》臺北市政府警察局中山分局主任(警正二階)被調任為同局科員(警佐一階至警正三階)，當事人不服，提起申訴，保訓會改以復審案處理<sup>57</sup>。

《案 9》花蓮縣警察局刑事警察隊偵查員被調任為同局花蓮分局軒轅派出所警員，當事人不服，提起復審，保訓會改以申訴案處

---

54 公務人員保障暨培訓委員會(89)公申決字第 0120 號再申訴決定書；同類型事件尚可見(91)公申決字第 0036 號再申訴決定書。

55 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0041 號再申訴決定書。

56 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0193 號再申訴決定書；惟保訓會對於相同類型之事件亦有採復審、再復審程序處理者，請參(91)公審決字第 0128 號再復審決定書。

57 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0225 號再申訴決定書。

理<sup>58</sup>。

《案 10》臺北市政府警察局戶口科註記股股長(警政二階)被調任為同局秘書室科員(警佐一階至警正三階)，當事人不服，提起申訴，保訓會改以復審案處理<sup>59</sup>。

綜觀上述十則調職案例，就調職的區域而言，可以大別為二類：

一、不同機關或行政區之間的職務調動，如《案 1》《案 2》《案 4》；二、同一機關內部的職務調動，如《案 3》《案 1》《案 5》

《案 6》《案 7》《案 8》《案 9》《案 10》。其次，就調任令的內容觀之，又可分為三類：一、不改變職等的調動，如《案 1》《案 5》《案 6》《案 9》；二、改變職等的調動，如《案 2》《案 4》《案 7》《案 8》《案 10》三、改變職系的調動，如《案 3》。

---

58 公務人員保障暨培訓委員會(90)公申決字第 0291 號再申訴決定書；同類型事件尚可見(90)公申決字第 0193 號再申訴決定書。

59 公務人員保障暨培訓委員會(91)公申決字第 0040 號再申訴決定書；同類型事件尚可見(91)公審決字第 0128 號再申訴決定書。

細查保訓會決定書內容，其多半以申訴案件處理<sup>60</sup>，僅《案3》《案8》《案10》三則，其主要引據司法院大法官釋字第四八三號解釋，認為調任為「同官等低職等」職位，調任後俸額較原敘俸額為低，且無晉級機會，對於當事人俸給產生類似減薪效果，故屬對公務員有重大影響的處分。換言之，保訓會認定的標準，係取決於「職等」或「職系」的改變，此一觀點，衡之釋字第四八三解釋，固有所據，惟須指出者，同屬職等改變的《案2》《案4》《案7》，似亦應作相同處理才是<sup>61</sup>。

實則，公務人員職務的調動，屬於服務機關內部管理措施者，係指同一機關內部的職務調動，且不影響其官等或職等者，是以，

---

<sup>60</sup> 行政法院的裁判，截至目前為止，亦以否定其為行政處分居多，請參閱最高行政法院九十年度裁字第八五二號裁定、最高行政法院八十九年度裁字第一〇三二號裁定、最高行政法院八十八年度裁字第三三七號裁定、最高行政法院八十七年度裁字第三八五六號裁定。

<sup>61</sup> 若依保訓會於民國92年10月17日針對「調任、請求派任、工作指派等事件究應適用復審或申訴程序疑義」議題所作成之決議（三）一調任同官等不同陞遷序列職務者，已影響公務人員之地位、尊榮及陞遷與級俸之晉敘一觀之，則《案2》《案4》《案7》等調任「同官等、低職等」事件類型於日後似應亦將改依復審、再復審程序處理。

不同機關間的調動，或改變職等或職系的調動，俱已超出內部管理措施的範疇，從而構成具有「外部效力」的行政處分。於此前提下，在上舉的十個案例中，本文認為，除《案5》《案6》《案9》外，其餘皆應屬於復審案件。

## **第二項 法官免兼庭長問題**

### **壹、問題緣起**

關於公務人員的職務調動，另一具爭議性的問題，為免除法官兼任庭長的職務。此一爭議緣於司法院為建立庭長任期制，於1998年間依據「高等法院以下各級法院及其分院法官兼庭長職期調任實施要點」<sup>62</sup>(以下簡稱實施要點)將「法官兼庭長」調為「法官」，亦即「法官免兼庭長職務」。部分法官不服此項調任令，循序提起復審及行政訴訟，遞遭駁回，其主要理由即是系爭調任令並非行政處

---

<sup>62</sup> 2000年修正為「高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院法官兼庭長職期調任實施要點」。

分。部分法官於爭訟事件確定後，復以上開實施要點牴觸憲法為由向大法官聲請解釋。嗣大法官作成釋字第五三九號解釋，其雖未明白對調任令是否為行政處分一節有所闡釋，惟於解釋文提及：「…令免兼庭長之人事行政行為，僅免除庭長之行政兼職，於其擔任法官職司審判之本職無損，對其既有之官等、職等、俸給亦無不利之影響，故性質上僅屬機關行政業務之調整。…」此一說明是否意味免兼令不具行政處分性質，有待研究。在目前行政爭訟實務上，保訓會係持「非行政處分說」；最高行政法院則見解分歧，茲先分述其所持理由，再略陳本文觀點。

## 貳、見解整理

### 一、非行政處分說(申訴標的)

此說認為由「法官兼庭長」調為「法官」，該調任並未改變公務人員身分，且無損其經銓敘審定之官職等級及所支俸給，僅屬內

部管理事項之職務調動，僅得申訴、再申訴，不得提起復審或行政救濟，理由如下<sup>63</sup>：

1)依據法院組織法第四條之規定，庭長非即等同於審判長，故對於庭長職務之派免，應僅屬機關內部行政兼職之調整。依司法院組織法第八條、第二十條及司法院人事審議委員會審議規則第八條等規定，司法院院長本有職權為其所屬人員之任免、遷調。且有關「庭長任期」之規劃，亦為法院內部行政職權之行使，屬機關內部關係，因未涉及人民權利義務，司法院自得本其職權訂定規則以為準據，此與中央法規標準法第五條第二款所稱關於人民權利義務事項應以法律明定之情形有別。

2)司法院令當事人免兼庭長職務，既未改變其「法官」身分，

---

63 最高行政法院九十年度裁字第一〇八六號裁定、最高行政法院八十九年度裁字第一七二三號裁定；公務人員保障暨培訓委員會(88)公申決字第 0035 號再申訴決定書、(87)公申決字第 0041 號再申訴決定書；(88)公審決字第 0160 號、(87)公審決字第 0119 號、(87)公審決字第 0135 號、(87)公審決字第 0126 號。

亦未降低原經銓敘審定之官職等級，所支領之本俸、年功俸、加給等待遇亦為一致，自與憲法第八十一條有關「法官終身職」之保障無涉。

## 二、行政處分說(復審標的)

此說認為將庭長改調為不兼任庭長之「法官」，則喪失其當然充任審判長之權利，無法行使訴訟指揮權與裁判權，已屬重大影響於其審判上之權利而具有行政處分之性質，其理由如下<sup>64</sup>：

1)依高等法院及其分院處務規程第十五條所定「庭長職掌」，縱然可認為係司法行政性質之職務，惟依法院組織法第四條第一項規定，兼任庭長之法官，在其所屬審判庭合議審判案件時，不論其資歷深淺，當然充任該審判庭之審判長，依民事訴訟法或刑事訴訟法相關規定，行使訴訟指揮權與裁判權，故如改調為不兼任庭長之「法官」，則喪失其當然充任審判長之權利，能否謂非屬重大影響

---

<sup>64</sup> 最高行政法院九十年度判字第一七七四號判決。

於其審判上之權利而非屬行政處分，不無商榷餘地。

2)參酌司法院發布之「高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院法官兼庭長職期調任實施要點」規定，高等法院法官兼庭長之職期為四年，得連任（第二點）；職期屆滿之庭長，應就品德、才能及工作績效等項，綜合考評其服務成績，並視業務需要，分別予以連任、調任上級審或同級審法院法官（第四點）；其是否連任，由司法院秘書長為主席，召開審查委員會，予以縝密審查決定（第六至十二點），其任用資格亦於「高等法院及其分院法官、庭長暨高等行政法院、地方法院及其分院庭長遴選資格標準」作嚴密之規定。足見遴任兼庭長法官者，俱為司法精英，得獲任兼庭長法官者，莫不引為其司法生涯之重大成就與榮譽。如驟予改調不兼任庭長之法官又不予調陞，能否謂對其聲望名譽與工作士氣不發生重大影響，亦有推敲餘地；則依司法院釋字第二四三號、第四九一號解釋意旨，

似難謂調派兼任庭長之法官為不兼任庭長之法官，非屬行政處分而不得提起行政救濟。

### 參、檢討分析

基本上，免除庭長的兼職，在性質上屬於一種公務人員職務的調動，類此人事行政行為是否僅屬機關內部的管理措施，抑或具有外部效力的行政處分，在判斷上著實是一項難題。根據德國學說與實務的見解，行政處分的主要特徵之一為「直接發生法律上對外效力」(die unmittelbare rechtliche Außenwirkung)，而此一要素的判別，應從客觀規範內容的目標設定，而非取決於各該措施的事實上效應<sup>65</sup>。是以，公務員的職務調動(Umsetzung)，依其客觀的規制內涵，若未涉及公務員個人權利領域，而只是「機關內部」職務的轉換，則為機關內部的組織措施(innerbehördliche Organisationsmaßnahme)，而非

---

<sup>65</sup> 請參閱 Eberhard Schwerdtner, Die Weisung – innerdienstlicher Rechtsakt oder anfechtbarer Verwaltungsakt?, VBIBW 1996, 209.

行政處分<sup>66</sup>。吾人若以此一見解為基礎，至少可以將「機關內部」與

「涉及權利」兩個要素作為判別的切入點，從而可以初步歸整出如

下的判別基準：

1.公務人員的調職，若屬不同機關之間的調動者，因其已逸出所謂「機關內部」的範疇，故屬於具有外部效力的行政處分。

2.公務人員的調職，雖於同一機關之內為之，惟若改變職等或職系者，則非僅單純「內部管理」的措施，而屬於行政處分。

3.公務人員的調職，雖於同一機關之內，且未改變職等或職系，其若影響到公務員的權益者，為行政處分；反之，則僅是機關內部的管理措施，而非行政處分。至於是否影響公務員的權益，則須從系爭決定的規範內涵，並參酌相關規定及事實綜合判斷之。惟須指出者，行政處分的判定，應依其客觀的內涵，審究其是否僅是機關

---

66 請參閱 BVerwGE, 41, 253/258; 60, 144 (146 f.); *Erberhard Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl. 1989, 533 (538); *Ulrich Battis*, Änderung des Aufgabenbereichs eines Beamten durch Organisationsverfügung kein Verwaltungsakt, NVwZ 1982, 87 ff.

內部的職務調整，抑或以形成或改變公務員個人權利地位為目的，至於「事實上」的效應，非在考量之列。

在上述基礎下，首先可資肯認者，乃司法院於免除法官庭長兼職時，若同時作不同法院之間的職務調動，例如將之從地方法院法官調為高等法院法官，或調為其他地方法院法官，則此一職務調動的決定，實已非同一機關內部的職務調整，而為具有外部效力的行政處分。

較難索解者，乃免除庭長兼職後，調任為同法院法官者，其是否僅為內部的管理措施？本文幾經思索後，認為其應屬具有外部效力之行政處分，其理由如下<sup>67</sup>：

1. 「庭長」乃是法院組織法及行政法院組織法所明定的職位

---

<sup>67</sup> 另請參閱李建良，〈法官人事行政、法律保留與司法救濟—以司法院大法官釋字第五三九號解釋為中心〉，《行政訴訟論文彙編》，第三輯，司法院印行，2002年11月，頁41以下；林明鏘，〈公務員之權利與保障：以法官免兼庭長之職務調整談起〉，《公務員法與地方制度法》，台灣行政法學會學術研討會論文集(2002)，頁43以下；程明修，〈對公務人員職務調動處分的行政訴訟〉，《法學講座》，第十六期，2003年4月，頁18以下。

（「法定職位」），而非司法行政機關本於其組織權限所設置，是以，有關庭長職位的任免（儘管其僅是兼任），自有別於單純職務的分配或公務員任務範圍的改變，難謂只是機關內部的管理措施。

2.免除法官的庭長兼職，旨在建立「庭長任期制」，促進法院內部行政事務執事者的輪替，與法官本職無涉，且未更動既有的官等、職等及俸給，就此而言，免兼令似僅是職務命令，而非行政處分。然則，就法官作為一項「公職」予以整體觀察，庭長職位的有無與任免，實關乎法官的職等高低及陞遷問題。蓋晉敘的起點上，庭長較一般法官為高，在晉敘的先後順序上，有所差異<sup>68</sup>，其對人民

---

68 依法院組織法第十二條第一項規定，地方法院法官薦任第八職等至第九職等或簡任第十職等至第十一職等；而同法第十五條第一項規定，庭長簡任第十職等至第十一職等或薦任第九職等。二者相較，地方法院法官的職等終點雖與庭長同，惟其起敘則顯然低於庭長。再依法院組織法第三十四條第一項規定，高等法院法官簡任第十職等至第十一職等或薦任第九職等；而同法第三十六條第一項規定，庭長簡任第十一職等至第十三職等，顯見高等法院庭長的職等無論在起點或終點上，均高於一般法官。固然，同法第三十四條第二項規定：「高等法院法官，繼續服務二年以上，得晉敘至簡任第十二職等至第十四職等。」惟其以「繼續服務二年以上」為條件，未若庭長一旦任職即可達簡任第十三職等。由此可知，庭長一職在整個法官公務生涯上，較之通常法官具有較高的職等。司法院釋字第五三九號解釋雖亦指出：「兼任庭長者之職等起敘雖亦較法官為高」，卻謂：「二者就法官本職所得晉敘之最高職等並無軒輊，其在法律上得享有之權利及利益皆無差異。」然則，在晉敘的起點上，庭長既較一般法官為高，則在晉敘的先後順序上，即有差異，縱使兼任庭長與法官本職所得晉敘的「最高職等」相同，亦難謂

服公職權利自有影響。

3.能擔任庭長職位者，通常被視為一種榮譽，庭長職位的免除，對於當事人的外在觀瞻，難免有所影響，誠如前舉肯定見解所言：

「遴任兼庭長法官者，俱為司法精英，得獲任兼庭長法官者，莫不引為其司法生涯之重大成就與榮譽。如驟予改調不兼任庭長之法官，又不予調陞，能否謂對其聲望名譽與工作士氣不發生重大影響」，尤須強調者，此種影響並非僅是單純的事實上效應，而是本於免兼職令規範內涵所衍生而出，蓋依照實施要點第五點規定：「職期屆滿之庭長，應就其品德、學識、才能及工作績效等項，綜合考評其服務成績，並視業務需要，分別予以調任上級審或同級審院法官。」是以，庭長的解任並非僅僅任期屆至，其同時伴隨對當事人品德、學識、才能及工作績效的考評，並牽動法官的升遷與職等高

---

與人民服公職權利全無干係。

低等問題。