

我國公務人員保障法申訴制度之研究

林全發*

《摘要》

我國公務人員長久以來，深受特別權力關係影響。因此，在其權利受損害時，無法提起救濟。經歷大法官會議解釋而逐漸放寬，至民國八十五年立法院依我國憲法第八十三條及憲法增修條文第六條考試院掌理公務人員之保障法意旨，而制訂公務人員保障法。此時，公務人員與國家的關係為特別法律關係，而非特別權力關係。因公務人員保障法在實體上或程序上均有欠周詳，亦不具體，故於民國九十二年大幅修正。

公務人員保障法修正後，從保訓會於審議決定再申訴事件資料上看，撤銷成立事件仍然偏低。基於他山之石可以攻錯，除比較中國公務員申訴控告制度外，並分析我國公務人員保障法準用之謬誤及實務上的見解，認為申訴、再申訴事件適用標的須有具體事實，否則，不予處理或不受理，顯然在保障公務人員權益上仍有不足。因此，思考申訴、再申訴適用標的應包括個別性、一般性、抽象性的事件，不應限定具體事件，亦能透過司法救濟獲得保障。

[關鍵詞]：申訴、再申訴、控告、司法救濟、特別權力關係

投稿日期：98年8月28日；接受刊登日期：98年10月20日。

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士生。

壹、前言

公務人員權益保障制度包括公務人員權益侵害的預防機制和被侵害之後的救濟機制。前者重在事先的預防侵權，如身分保障、社會保障及職業安全保障等；後者重在事後的侵權救濟，如我國之公務人員保障法（簡稱保障法）等（趙達瑜，2007a：9）。本文主要以探討事後的侵權救濟，即保障法之申訴、再申訴制度。除比較中國的申訴控告制度外，並檢討我國現行申訴制度實踐的成效。

因保障法在程序上、實體上欠缺，於實務上運作產生適用的困擾，遂於民國九十二年大幅修正，如：擴大申訴期限及增設調處制度等，但再申訴事件，於審議決定撤銷事件成立仍然偏低，其主要因素在法律規定適用標準用復審程序及實務上的見解，以致再申訴事件無具體事實，則不予受理或不予處理。從保障公務人員權益觀點上，現行保障法仍有改進及可行的空間。

貳、公務人員保障制度的變革

我國公務人員與國家關係，因受特別權力關係理論的影響，僅強調為民服務及忠實執行義務之公務人員，因此在保障方面未受到相對的重視。憲法第八十三條公務員之保障僅係宣示性及原則性之規定，民國七十三年大法官會議解釋始有論及得提起行政爭訟救濟，而至民國八十五年制定公布「公務人員保障暨培訓委員會組織法」及「公務人員保障法」。使我國公務人員之保障有專責機構，亦為我國公務員保障制度創下新猷，公務人員保障之組織法與作用法由是建立。

一、特別權力關係的影響

特別權力關係（Das besonderes Gewaltverhältnis）係指國家或地方自治團體等行政主體，基於特別之法律原因，在一定的範圍內，對相對人有概括的命令強制之權力，而另一方面相對人卻負有服從的義務（翁岳生，1982：131）。因此，公務人員與國家或地方自治團體間的關係，向來被視為典型的特別權力關係，以區別人民與國家或地方自治團體之一般權力關係（allgemeines Gewaltverhältnis）（吳庚，

2005：216)。

(一) 傳統的特別權力關係

特別權力關係之理論，源起於十九世紀君主立憲時代之德國，當時德國法學者，為說明官吏與國家（君主）之法律關係，由中古封建社會身分關係之啓示，而產生特別權力的概念（翁岳生，1982：132）。其真正成為理論體系，係由 Paul Laband 首先建立特別權力關係之名詞，敘述公務員擔任公職所具有的忠實與服從關係，並以權力及志願兩項因素，作為特別權力關係的特徵。由於權力因素，公務員關係與私法上的契約關係不同，違反職務上的義務，不能以違背契約論之，其乃係違反紀律之罪行；執行職務亦非履行契約，而係克盡其忠實與服從義務。志願因素方面，因公務員與依法律負有隸屬義務之人不同，雖兩者均為隸屬於權力關係，但依志願產生的特別權力關係，其義務性之內容則加重甚多（吳庚，2005：217）Laband 的主張不僅奠定特別權力關係的理論基礎，亦提供普魯士與德國之官僚制度良好的基礎。同時，從康德之哲學理論風行德國之後，日爾曼人深信國家為最高之具體表現，視國家為土地之神，凡國家所任命的官吏，不論其官職之大小皆應對此土地上之神作忠誠宣示，願意絕對服從，使能成為其高貴的僕人（翁岳生，1982：134-135）。

而樹立完整之理論體系則為 Otto Mayer，其對特別權力關係之意義「乃為達成公共行政的特定目的，使所有加入所定特別關係的人民，處於（比一般人）更加從屬的地位」（翁岳生，1982：135）。Mayer 對整個特別權力關係的理論體系，可歸納為（吳庚，2005：218）：1. 比一般權力關係之人民有更多的附屬性；2. 相對人較無主張個人權利的餘地；3. 行政機關的自主性，不受法律保留之羈束，在特別權力關係範圍，行政機關雖無法律亦可自由及有效的各種的指令。顯然，Mayer 認為特別權力關係是一種特殊公權力的發動，排除依法行政，法律保留之原則。當行政主體發動此特殊的公權力時，不必有個別法規之依據，亦得無具體的法規依據而限制人民的自由並干涉其權力。且對特別權力關係內部的權力行為，不得成為爭訟的對象（翁岳生，1982：137）。

我國之行政法學，深受德國學者影響，承受其特別權力關係理論。而比較我國與德國對此理論則有顯著的不同：一是特別權力關係在我國範圍是有過之而無不及；二是絕對的排除在法律上的救濟，此理論支配我國達 50 年之久（吳庚，

2005：220）。故，當時在此特別權力關係理論下的我國公務人員，是不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為其救濟的手段。

（二）修正的特別權力關係

傳統的行政法學，將行政權的作用嚴格區分為內部關係與外部關係，做為特別權力關係的理論依據，將之定位為「力」的關係，而非「法」的關係。因此，排除法律保留原則，使其規範該等事項之權限，保留予行政部門（吳庚，2005：221）。但二次大戰後，在民主化與法治國原則下，傳統理論已修正改弦更張如次（吳庚，2005：222）：

1. 特別權力關係範圍縮小：公法上勤務關係，如公務員關係及軍事勤務關係，其範圍不變。但營造物利用關係，現時之理論僅限於學校關係及刑罰執行關係（監獄與犯人），而使用郵政、博物館、圖書館等公共場域均排除特別權力關係事項之外。
2. 涉及基本權利者，亦應有法律的依據：在涉及基本權利時，仍需有法律的依據，國會不應放棄制定法律的任務（國會保留），而聽任行政機關裁量，惟法律不可能規範一切細節，應判斷何者具有其重要性，而以法律自行規定。各種的懲戒罰須以法律定之，但構成要件則可委由命令補充之。
3. 許可提起行政訴訟：特別權力關係並非全然不得爭訟，已存在於早期德國法制。為釐清是否許可提起爭訟的界限，在一九五六年 Carl Hermann Ule 於德國公法學教授協會提出基礎關係（Grundverhältnis）與經營關係（Betriebsverhältnis）。其主張基礎關係之行政上處置，應視為行政處分，如公務員之任命、免職、命令退休、轉任等，如有不服得提起行政訴訟；但如屬經營關係，如公務員之任務分派等有關事項並非行政處分，則不得提起行政爭訟。

二、公務人員保障制度之建立

（一）大法官會議解釋的突破

雖然大法官逐步放寬公務人員關係不得爭訟的限制，但行政法院仍引用陳舊的判例，尤其在公務人員公法上金錢給付的請求案在大法官之解釋計有：

1. 民國七十三年釋字第 187 號解釋，本號解釋確認：「公務人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之權利，應受保障。」因而公務員在向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金的證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。
2. 民國七十四年釋字第 201 號解釋：公務員依法辦理退休請領退休金，並非不得提起訴願或行政訴訟。在其理由書中再次闡釋：因公務員身分受有行政處分，應分別論斷，不能一概認為不得爭訟。
3. 民國七十九年釋字第 266 號：公務人員基於已確知考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十二年釋字第 312 號解釋，並明確釋示：公務人員之公法上財產請求權遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

上述大法官會議之解釋，對我國公務人員在特別權力關係下不得爭訟雖有突破作用，但仍屬公務人員公法上金錢給付之請求案件。本質上仍非屬公務人員關係的核心部份。因此，在公務人員身分保障的解釋，具有其里程碑之意義，首推民國七十八年為釋字第 243 號解釋：

1. 釋字第 243 號解釋的意旨：
 - (1) 依公務員考績法規對公務員所為免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，如該公務員已循救濟程序，如有不服，得依憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟。
 - (2) 記大過處分而未達免職程度者，尚未改變公務員身分關係，不直接影響公職權利，仍不得提起行政訴訟。
 - (3) 上級機關所發布之職務命令，並非影響公務員身分關係之不利益之處分，公務員不得對之爭訟。

本號之解釋，學者陳敏認為有濃厚的「基礎關係與經營關係理論」色彩，但對可否據以肯定懲處處分僅為管理行為，而非行政處分，非無商榷餘地（陳敏，2003：1059）；另有學者吳庚認為本號解釋對公務員有處分時，是否許可提起行政訴訟，採取之標準，應是以「是否改變公務員身分關係，直接影響其服公職的權利」，為其判斷尺度，而不認同德國所提倡之基礎關係與經

營關係的區分標準（吳庚，2005：228）。不論是否認同德國之理論，大法官會議解釋對我國特別權力關係不得爭訟的藩籬，已有明顯的放寬趨勢。

2. 民國八十一年釋字第 298 號解釋：關於足以改變公務員身分或對於公務員重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，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。
3. 民國八十二年釋字第 323 號解釋，明確釋示：各機關擬任之公務員，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」，於憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。
4. 民國八十三年釋字第 338 號解釋，本號解釋就公務員對俸級之審定有不服時，亦得提起訴願及行政訴訟。因降低簡、薦、委任官等，並不多見，而降敘級俸之事則常有，放寬此規定，有助救濟功能的發揮。
5. 民國八十八年釋字第 483 號解釋：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障。故公務員受單純之調查處分，固不得提起爭訟，若因調降而生降低官等或級俸的效果，自得提起行政爭訟程序以謀求救濟。

（二）公務人員保障法

在我國公務人員保障，起始於民國初年，即民國二年一月九日北京政府發布第 24 號命令，公布有關於文官任免執行令，做為文官考試、任用、保障、懲戒等法規草案之暫行依據，並同時公布各該法規草案，其中有「文官保障法」之草案 10 條，其內容約略：1. 凡文官非受刑法之宣告，懲戒法之處分及依據本法，不得免官。2. 免官者需經懲戒委員會審查。3. 非得文官同意，不得轉任同等以下之官。民國三十五年十一月二十七日，國民政府提送國民大會之「中華民國憲法草案」（政協草案），有關考試院之職權尚未列舉保障之項目，至憲法制定完成而為現行憲法第八十三條及增修條文第六條規定公務人員的保障，隸屬於考試院（徐有守，2007：584-586）。我國現行人事制度，對公務人員之考試、任用、俸給、考績、退休、撫卹等事項，均依憲法規定，制定完備的法律而分別實施，惟就公務員之保障事項，並未單獨立法，而分別散見於公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員考績法等人事法律，以及公務員懲戒法、訴願法等法律。為加強保障公務人員權益，

必須有單獨的公務人員保障法，以為規範公務人員保障相關事宜（朱武獻，2007：292）。故，考試院於七十九年擬定「公務人員保障法」草案函送立法院審議，初稿條文計有 18 條，其主要內容為（徐有守，2007：587）：

1. 保障項目方面：為公務人員基本身分、工作條件、官職等級、待遇俸級等。
2. 在救濟程序：對行政處分採復審、再復審（同訴願、再訴願）；對非行政處分者，向服務機關提出申訴，如不服服務機關所為處置，則得向保訓會提起再申訴，保訓會作成決定後，全案即終結。

民國八十年五月一日憲法增修條文第五條調整考試院職權，考試院爰於八十年九月十日第八屆第 14 次會議通過「考試院考銓制度研究發展小組設置要點」，為適應民主憲政潮流，參照世界主要民主國家之例，有設置公務人員保障專責機構之必要，而為提升公務人員素質，應設置「公務人員訓練進修委員會」，以專責公務人員之訓練進修，考試院爰決定二者合一設置「公務人員保障暨培訓委員會」（簡稱保訓會），擬定於修正考試院組織法時增設之，並於八十五年一月十六日公布實施「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，八十五年六月一日成立保訓會。民國八十三年十一月十四日考試院將重新擬定之新草案函送立法院審議，並將七十九年原送之草案撤回。案經立法院八十五年九月十九日三讀通過「公務人員保障法」，於十月十六日公布施行。公務人員權益救濟制度亦進入公法上職務關係（趙達瑜，2007a：10），而公法上職務的特徵則為（朱武獻，2007：292）：

1. 有當事人之對立及相互間權利義務存在，非單方面之「權力」關係。
2. 義務之履行與權利之享有非絕對而係相對，加諸公務人員的義務應有法的依據，且必須明確。
3. 為維持公務有效運作，行政體系內部之「特別規定」仍有存在必要，但須符合兩項要件：一為目的合理；二為涉及公務人員基本權利限制的重要性，仍受「法律保留」原則的支配。
4. 公務人員憲法上所保障的權利受不法侵害，得依法定程序尋求救濟，不因公務人員身分而受影響。

民國九十二年修正公務人員保障法，其修正重點，可歸納為三點特色（趙達瑜，2007a：14-15）：

1. 對公務人員之保障能更周延：如對非現職人員之公務員納入保障範圍；放寬

再申訴決定期限；強化審議程序理由；增設再審議制度等。

2. 公務人員之救濟制度更具有彈性：增設再申訴事件之調處制度；¹ 增設情況決定制度。²
3. 兼顧對行政機關職權的尊重與公務人員權益的保障：保訓會受理復審事件需行政處分係違法或顯然不當，若僅為不當之行政處分不得提起復審。復審決定若原處分機關未遵行，經再提復審，保訓會得逕為變更之決定。

參、申訴制度權益救濟

公務人員保障法所訂公務人員權益救濟制度，係屬行政救濟制度的一環，本法所創之申訴、再申訴制度，於八十五年制定時則略為簡陋，如申訴期間、再申訴之審理程序，均付之闕如，在實務運作上，則生適用上的困擾，故於九十二年修訂定時則增定放寬再申訴之審理期間，以其發現真實；審理程序並得準用復審程序規定；再申訴事件之調處等。本法建構公務人員保障的特有救濟制度，確保公務人員權益。因此，我們可以肯認公務人員保障法之完成立法，具有其時代之意義，使申訴、再申訴成為法制化的救濟管道。透過申訴制度，可使公務人員之機關以自我糾正；再申訴制度可使申訴的標的跳脫機關自我審查之藩籬。

一、申訴制度適用對象

提起申訴、再申訴之適用對象，依保障法可分為兩類：

-
- ¹ 「調處」係當事人自主性紛爭之解決機制，是當事人程序選擇權法思想之落實。主要功能為維持公務人員與服務機關之和諧與互信，彌補現行行政救濟之不足，其效果為終結再申訴程序。調處人為保訓會指定副主任委員或委員一人至三人，採任意程序，保訓會得依職權或依申請進行。參閱趙達瑜（2007a：17）。
 - ² 「情況決定制度」是指保訓會發現原行政處分雖違法或顯然不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌復審人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其復審。前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或顯然不當。參閱趙達瑜（2007a：17）。

（一）適用人員

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；但不包括政務人員及民選公職人員。（保障法第三條）

（二）準用人員

1. 教育人員任用條例公布實施前已進用未經銓敘合格之公立學校職員；2. 私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員；3. 公營事業依法任用之人員；4. 各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員；5. 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。（保障法第一百零二條）

二、申訴制度的內涵

（一）標的保障——工作條件及管理措施

公務人員提起申訴、再申訴的條件為：對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；公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得提起申訴、再申訴（保障法第七十七條）。而所稱「服務機關所為之管理措施」，保訓會八十六年公申決字第 0011 號決定則係指（公務人員保障暨培訓委員會編，1998：728）：就一般社會通識言，當指行政機關為完成既定使命，對公務人員所為一切指導、防護措施而言。另依九十五年公務人員保障暨培訓委員會編印之新公務人員保障法百問係指：機關為達行政目的所為之作為或不作為，除復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行為或事實行為等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之（2006：37）。

就八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定，有關管理措施之解釋僅限於事實行為及作為；而九十五年保訓會之解釋除事實行為及作為外，亦包括機關內部表意行為及不作為，其管理措施範圍則較廣泛，但兩者仍囿於具體事實為限的傳統觀念。

所稱「服務機關工作條件之處置」，依八十六年保訓會公申決字第 0011 號決定解釋，認為工作條件之保障，其主要的內容有：1. 必要的機具設備及良好的工作

環境之提供（保障法第十八條）；2. 安全執行職務之保障（保障法第十九條）；3. 違法工作指派之禁止（保障法第二十二條）；4. 因依法執行職務涉訟的協助（保障法第十六條）；5. 加班之補償（保障法第二十三條）。而九十五年保訓會解釋則認為：服務機關是否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。事實上「工作條件」於公部門中原則上皆屬抽象法定，並不太可能有個案性之工作條件。加之「管理措施」的概念，透過保訓會之解釋（九十五年出版新公務人員保障法百問），幾可以包含所有工作條件，因此，在保訓會審理決定書中，被認定工作條件之爭議案件者極少（例如八十六年公申決字第 0013 號決定對機關工作的指派案件）。而大部份案件則被歸納成管理措施，如：休假旅遊補助（八十六年公申決字第 0033 號）、升遷考評（八十六年公申決字第 0056 號）、考績乙丙等（八十六年公申決字第 0007 號；0012 號）、申戒事件（八十六年公申決字第 0055 號；0083 號；0015 號；0049 號）、記過事件（八十六年公申決字第 0008 號）、工作職務調動或調整（八十六年公申決字第 0010 號）等。所以在「工作條件」實形同具文，不具有規範之實際效力。

（二）程序規定

保障法對於申訴及再申訴之程序規定，其主要有：

1. 公務員提起申訴，應於服務機關所為之管理措施或處置達到之次日起 30 日內為之（保障法第七十七條第二項）；
2. 提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於函復送達之次日起 30 日內為之（保障法第七十八條第一項）；
3. 申訴、再申訴處理時限：服務機關對申訴案件，應於收受申訴書之次日起 30 日內就請求事項詳備理由函復，必要時得延長 20 日，逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。申訴函應附記如不服函復者，得於 30 日內向保訓會提起再申訴之意旨。再申訴決定應於收受再申訴書次日起 3 個月內為之，必要時得延長 1 個月，並通知再申訴人（保障法第八十一條）。
4. 調處：再申訴事件審理中，保訓會得依職權或依申請，指定副主任委員或委員 1 人至 3 人進行調處（保障法八十五條第一項）；再申訴人及有關機關無正當理由，於調處期日不到場者，視為調處不成立。但保訓會認為有成立調處之可能者，得另訂調處期日（保障法第八十四條第三項）；再申訴事件經

調處不成立者，保訓會逕依本法所定之再申訴程序為審議決定（保障法第八十八條）。

上述保障法有關申訴、再申訴規定之程序，並無復審的程序，規定得向該管司法機關請求救濟（保障法第七十二條）或提起行政訴訟（保障法六十條），以資救濟。因此申訴、再申訴在決定效力上，其性質仍屬行政內部行為，各機關雖亦受其拘束（保障法第九十一條），但尚不能與行政處分之存續力（確定力）、執行力及確認效力等量齊觀（吳庚，2006：264）。

肆、兩岸申訴制度之比較

中國隨著改革開放與進入 WTO 的國際金融，如何建立有效的公務人員體制，成為中國政府的重要議題。而公務人員體制的建立，其權益保障的法制化工作，亦為重點工作。以下就中國公務人員權益救濟——申訴與控告的探討，並比較我國現行公務人員保障法之申訴制度。

一、權益救濟——申訴與控告的沿革

首先確立中國國家工作人員之申訴制度，³ 於一九五三年中央人民政府制定之「國家工作人員獎懲暫行條例」，但其申訴的範圍僅限懲戒決定。一九五四年中國憲法第九十七條明確規定：公民對於違法失職的國家工作人員，有向各級國家機關提出書面或口頭控告權利，有依法取得賠償的權利。本條規定為國家機關工作人員

³ 中國對國家公務員的定義一直非常模糊，所以國家幹部就取代公務員的地位，而國家幹部在中共「黨管幹部」的原則下，一切幹部的管理與任免都由中共掌握。但隨中國政經的發展，社會中要求法制化的呼聲起，而中共原先推行的人事制度亦不敷時代需求，於是在一九八四年八月中共中央書記處會議決議，著手起草「國家工作人員法」；一九八五年該草案改名「國家行政機關工作人員條例」；一九八七年再改為「國家公務員暫行條例」，並正式定名為「國家公務員暫行條例」，並自一九九三年施行。而依國家公務員暫行條例規定，中國的公務員是指在國家各級行政機關中行使權力，執行公務的工作人員，即國家工作人員；二〇〇六年施行的中華人民共和國公務員法第二條規定係指依法履行公職，納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員（沈建中，1994：40；謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，2005：325）。

申訴控告權利確立了憲法的依據；一九五七年「國務院關於國家機關工作人員的獎懲暫行規定」對申訴制度規定：國家行政機關工作人員對所受紀律處分不服時，可以向處理機關復議，並且有權直接向上級機關申訴，復議或申訴期間，不停止處分的執行（趙達瑜，2007b：21）。

文化大革命期間，國家法制建設受到嚴重衝擊，國家工作人員的人身權利和財產權無法得到保障。在文化大革命結束後，於一九七八年中國憲法又確定公民的申訴權；一九八二年明確規定於憲法第四十一條：中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出申訴、控告或檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。一九九三年八月國務院發布「國家公務員暫行條例」將憲法所規定的公民申訴權和控告權予以具體化，於第十六專章對申訴、控告制度作了規定，其象徵中國公務員申訴與控告制度的基本確立。一九九五年八月人事部頒布「國家公務員申訴控告暫行規定」、「關於建立國家公務員申訴案件備案制度的通知」和「公務員申訴案件辦案規則」等配套規定，對公務員的申訴與控告制度有其具體的規定。各級人民政府人事部則依這些規定，相應成立受理公務員申訴與控告的工作機構，為公務員申訴與控告制度提供組織的保障（趙達瑜，2007b：22）。而依二〇〇六年施行之中華人民共和國公務員法（簡稱公務員法）則更確立中國憲法第四十一條公民申訴權與控告權在公務員制度中的具體表現。

二、公務員申訴制度的內涵

（一）申訴、復核的涵義與條件

依二〇〇五年四月二十七日第十屆全國人民代表大會常務委員第十五次會議通過之公務員法第九十條規定，公務員對涉及本人的人事處理不服的，可以自知道該人事處理之日起 30 日內向原處理機關申請復核；對復核結果不服的，可以自接到復核決定之日起 15 日內，按照規定向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出申訴；也可以不經復核，自知道該人事處理之日起 30 日內直接提出申訴如：處分、辭退或者取消錄用；定期考核定為不稱職；免職；申請辭職、提前退休未予批准；未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇；法律、法規規定可以申訴的其他情形。對省級以下機關作出的申訴處理決定不服的，可以向作出處理決定的上一級機關提出再申訴。行政機關公務員對處分不服向行政監察機

關申訴的，按照「中華人民共和國行政監察法」的規定辦理。

上述的法律規定公務員復核的涵義，係指公務員對涉及本人的人事處理決定不服，向原處理機關陳述理由，並請求重新處理的行為；申訴作為法律概念，指訴訟當事人或公民對已經發生法律效力的判決或裁定不服，依法向審判機關提出重新處理的要求（姜海如，2003：256-257）；而在作為行政概念，則係關於公務員對涉及本人的人事處理決定不服，不論是非法定事由和非經法定程序作出的，還是因法定事由和經法定程序作出的，公務員只要不服，都有申訴的權利（楊景宇、李飛，2005：230）。由公務員法第九十條規定顯示，申訴是作為一行政性申訴行為，屬於國家行政法律、法規調整的範圍，不屬司法申訴範圍，不得提起行政訴訟。其主要的特徵為：復核與申訴的主體必須為公務員；申訴行為必須具有主觀性，即公務員對自己受到處分決定不服或通過一些現象感到自己的合法權利受到侵害，為公務員個人的一種主觀判斷；申訴須有確定的原因，申訴的原因是個人對已發生效力的處理決定不服，才能按規定的程序進行申訴；另外申訴必須遵守紀律要求。

再依公務員法第九十條之規定，公務員的申訴起因條件為：涉及到對自己的不利處分，如記過、降級等；申訴的事項為人事的處理決定，如在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的辭退或不勝任，而現職工作又不接受其他安排等辭退；申訴為個人對行政機關之具體管理行為之不服，及不涉及不特定人。

（二）申訴的程序保障

公務員申訴，一般包括三個程序，即復核程序、申訴程序和再申訴程序。另有一特別的程序為向監察機關提出申訴程序（楊景宇、李飛，2005：232-233）：

1. 復核程序：為公務員對涉及本人的人事處理決定不服，可向原處分機關申請復核。其期限自該公務員知道或可以知道該人事處理之日起 30 日內，起算日是該公務員接到人事處理決定之日起的次日。最後一日為法定節假日或休息日，則順延至法定節假日或休息日後的第一個工作日。申請復核是一種可選擇的救濟程序，公務員可以不經復核，直接提出申訴。
2. 申訴程序：即公務員向原處理機關的同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關或行政監察機關提出申訴的程序。公務員提出申訴須符合：（1）申訴人，指在正常情況下，被處理的公務員本人才能成為依法提出申訴之申訴人。而有正常情況是指公務員本人不僅具有申訴的權利能

力，亦具有申訴的行為能力，即公務員能以自己的行為行使申訴的有關權利和履行申訴的有關義務。在特殊的情況下，申訴人的資格可由近親屬繼承或代理，其包括兩種情形：一是有申訴權的公務員死亡，其近親屬可以繼承申訴權；二是有申訴權的公務員發生無行為能力或限制行為能力的情況，其近親屬可以代理申訴權。（2）申訴之形式，一般採用書面形式，其能較詳盡地表達申訴人的意見和要求，也有利於申訴的受理機關清楚、準確地了解情況。（3）申訴期限，經復核後，對復核結果不服時，申訴的時限是自接到復核決定之日起 15 日內；不經復核直接提起申訴的期限是，自知道該人事處理決定之日起 30 日內直接提出申訴。

3. 再申訴程序：公務員對第一次申訴的結果不服，還可以向上一級機關提出再申訴。再申訴決定為終局決定。但兩次申訴是有條件的，公務員對省級以下機關作出的申訴處理決定不服時，才可以向作出申訴決定的機關之上一級機關提出再申訴；但對省政府、國務院組成部門等機關作出的申訴決定不服時，不能再申訴。
4. 向監察機關提出申訴程序：監察機關是人民政府行使監察職能的機關，依行政監察法對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員實施監察。

監察機關受理的程序也是再申訴程序。向監察機關提出申訴的主體，僅限於行政機關的公務員。故，其它機關如人大、法院、檢察院等機關則不能向行政監察機關提出申訴。依行政監察法第三十七條規定，國家公務員和國家行政機關任命的其他人員對主管行政機關作出的行政處理決定不服時，可以自收到行政處分決定之日起 30 日內向監察機關提出申訴。監察機關應當自收到申訴之日起 30 日內作出復查決定，對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起 30 日內向上一級監察機關申請復核，上一級監察機關應當自收到復核申請之日起 60 日內作出復核決定。

（三）復核、申訴的效力

依公務員法第九十一條第二項規定：復核、申訴期間不停止人事處理的執行。公務員對涉及本人的人事處理決定不服提出復核或者申訴，復核和申訴期間原處分決定依然有效，有關機關和公務員本人都必須執行，其考慮有兩點，其一是因為機關對公務員作出的人事處理決定具有拘束力。因人事處理決定機關是依據授權對公

務員行使管理和監督權。因此，非經授權的機關或監察機關依法復核決定，任何人不得改變原決定。二是因為對於公務員的管理具有連續性和穩定性的特點。為了確保國家機器的正常運行和對公務員的正常管理，處理機關的原決定應與有關機關和監察機關的復核決定相銜接，否則就會導致管理和監督工作的混亂，干擾正常的工作秩序和效率。因此，只有在有關機關和監察機關作出復核、申訴決定後，對公務員的原處理決定才能停止執行（楊景宇、李飛，2005：235）。

（四）控告制度

控告制度，依公務員法第九十三條規定：公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益的，可以依法向上級機關或者有關的專門機關提出控告。受理控告的機關應當按照規定及時處理。本條之規定是關於公務員享有控告權的規定，亦為公務員在憲法權利的具體化（楊景宇、李飛，2005：236）。

1. 控告制度的內涵

公務員控告制度為公務員對於機關及其領導人侵害其合法權益的行為，向上級機關或者有關機關提出控告，受理機關必須按照有關規定作出處理的制度。所謂公務員的合法權益係指法律賦予公務員的權利和利益，包括公務員與個人利益兩大類。而公務員權益即與公務員活動有關的權利，如排除妨害權，了解國家機密權。個人權益即與公務員個人生活和學習的權益有關，其包含三種的權益：政治生活權，即公務員參與國家政治活動，如出版權、批評建設權。但不得參加反對國家的遊行、集會和示威的活動。二是經濟保障權，即公務員在物質生活待遇方面享有的權益，如獲得勞動報酬權、享受法定休假權等；最後為素質發展權，如政治理論學習權、業務之培訓權等（楊景宇、李飛，2005：236）。

公務員本身具有公務員和公民雙重身分，因此，決定了公務員的控告具有雙重性，而公務員法的控告主要是指公務員對侵害其身分權益而進行的控告，其處理原則依公務員法辦理。其它侵害公務員作為自然人的權益行為，公務員則可依情況，依憲法、刑法、民法、經濟法、行政法等法申訴控告（楊景宇、李飛，2005：237）。

2. 控告的程序

上級機關或專門機關對公務員控告的處理程序大致分為控告、立案、調查和案

件處理三個步驟（楊景宇、李飛，2005：237-238）：

- (1) 受理控告：指控告人提出控告，上級或專門機關經過對控告書及證據的審查，審查控告人是否有資格；被控告人是否明確；控告人事實是否清楚；控告請求是否具體，有遺漏者，則限期補正。不符合者，受理機關應說理由並駁回控告；如果符合則應受理並確定立案調查。
- (2) 立案調查：係指上級機關或專門機關對控告人控告的違法侵害案件，經過一定的立案程序進行的查證活動，其目的在清查事實、蒐集證據，為嚴肅、慎重、準確地追究被控告人的責任奠定基礎。
- (3) 案件處理：對公務員提出的控告立案調查後，依情況為不同的處理，並以書面送達控告人、被控告人和控告人所在機關。作出處理決定的時效為6個月，最長不得超過1年。

（五）申訴與控告的差異

1. 要件不同

申訴是指公務員的人事處理機關對公務員所作的人事處理決定；控告則是對機關及其領導人侵害公務員合法權益的行為。

2. 範圍不同

申訴是指公務員有明確的法律規定（公務員法九十條）；而控告制度沒有限制內容，只需公務員對機關及領導人侵害其合法權益，且為事實，公務員即可行使控告權。

3. 處理方式不同

申訴受理後，有關機關一般只作書面審理和處理決定；控告經有關機關受理後，有關機關須立案調查，並依區別違法侵權行為的不同情節予以處理。

4. 救濟方式不同

申訴有復核、申訴及再申訴的層級限制；而控告則無層級限制。

三、兩岸申訴制度的異同

兩岸分治，於政治、經濟的各自發展而有不同的法律制度，在公務員救濟制度上亦有不同的發展。隨著兩岸日趨頻繁之互動，比較兩岸在公務員權益救濟制度互相的借鑒，或可共同謀求改進與進步，比較分析如下：

(一) 相同之處

1. 具有保障性

因公務員的工作紛繁複雜，機關對公務員錯誤的管理或處理不當的情形則容易發生，因此，兩者在制度上提供公務員救濟的保障是必要的。同時亦有糾正機關的錯誤或不當的人事處分行爲的作用。

2. 執行力

我國對公務員在管理措施或有關工作條件的處分，不因公務員保障法所進行各項的程序而停止執行。保訓會所爲的審議決定確定後，有拘束各機關的效力，經調處者亦同；中國在公務員法則規定復核、申訴期間不停止人事處理的執行，有關機關和公務員都必須執行。

3. 程序的保障

提起救濟及作成決定的期間均有明確的規定。如我國公務人員提起申訴於管理措施或處置達到之次日起 30 日內爲之，並於受理之日起 30 日內函復；中國之公務員則向知道該人事處理之日起 30 日內向原處分機關申請復核，並於 30 日內作出復核決定。

4. 由立場公正的委員會組成

我國公務人員的再申訴事件係由公務人員保障暨培訓委員會審議決定；中國之公務員不服行政機關的處分提出申訴，決定受理申訴應即成立 3 至 5 人組成的公正委員會；另亦可向行政監察機關提出申訴。

5. 代位請求權的保障

我國公務人員保障法規定：非現職人員，基於其原公務員身分之請求權遭受侵

害時；亡故者，其遺族基於該公務員身分所生的公法上財產請求權遭侵害，可提起申訴。而中國的公務員，其死亡、無行為能力或限制行為能者，其近親屬可以繼承或代理申請。

（二）相異之處

1. 兩者在名稱上不同

在我國稱為公務人員保障制度；中國則稱為公務員申訴控告制度。

2. 適用法令依據的差異

我國在公務人員權益方面，以特定專法「公務人員保障法」為其依據；中國則在「公務員法」中以專章規範，僅 5 條，較為簡略。細節性的規定，由「國家公務員申訴控告暫行規定」所規定，其性質為行政命令。兩者比較，則我國法律規定的較詳細。但中國公務員的任免、獎懲、退休、訓練、福利等均統一規定於公務員法，並於二〇〇六年一月一日施行。我國則尚未通過統一性的公務員規範，比較下中國則較進步。

3. 在救濟途徑的不同

我國公務員的保障分為兩種救濟途徑：一為申訴及再申訴；二是復審及行政訴訟，有輕微與重大事件之分；中國的救濟則有復核、申訴、再申訴及向行政監察機關申訴、控告制度等，選擇有彈性。我國在申訴程序中，僅能選擇「調處」以代替再申訴。

4. 保障要件不同

我國在公務人員保障法有實體保障，如身分、官職等、俸級的規定。對申訴及再申訴事件，以工作條件與管理措施對公務員個人權益造成影響者，可依申訴途徑尋求救濟。在中國方面依公務員法第九十條並未明確規範，僅規定申訴的範圍。

5. 適用的對象不同

我國公務人員的保障適用對象，規定於保障法第三條：本法所稱公務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人員，及第一百零二條規定之準用人員；中國的申訴控告制度適用對象，規定於公務員法第二條：本法所稱公務

員，是指依法履行公職納入國家行政編制，中國國家財政負擔工資福利的工作人員。如履行公職，中國共產黨是執政黨，各民主黨是參政黨。因此，政黨機關及其工作人員，以不同方式參與對國家政治、經濟和社會事務的決策及實施的活動，也是一種履行公職行為（楊景宇、李飛，2005：7）。此公務員之適用對象，則顯然規定的很籠統。

6. 申訴受理機關不同

在我國提起申訴，應向服務機關為之；再申訴則向保訓會提起。另外再申訴事件，保訓會得依職權或申請進行調處。中國的申訴控告受理機關有四種：原處分機關、同級公務員主管部門（包括黨委組織部門及人事部門）、上一級機關及監察機關。

伍、申訴制度的實踐成效與檢討

一、成果

我國公務人員提起再申訴之受理機關，由保訓會委員審議決定。依保訓會資料顯示，自八十六年實施公務人員保障法至九十七年止，受理再申訴事件辦理結果績效計有 4,370 件。並分審議決定（計 3,828 件）與其他處理（計 542 件）兩類。其中審議決定分不受理、⁴ 駁回及撤銷，而撤銷又分程序撤銷與實體撤銷；其他處理則包含撤回、移轉管轄、行政函復及調處。⁵ 其歷年的再申訴審議事件辦理結果，參閱表 1。另九十八年再申訴事件處理結果，依保訓會資料顯示，其第一季及第二季計 156 件，其中不受理 15 件、駁回 125 件，合計 140 件；撤銷 16 件。

中國自一九九九年實施 4 年公務員申訴控告制度以來，全國各級人事部門共受理申訴案件三百多件，其中撤銷和建議撤銷原處理決定占 15%（姜海如，2003：266）。我國自八十六年實施至八十九年止，4 年共受理 1,028 件（含審議決定及其

⁴ 不受理的審議決定自九十二年五月二十八日公務人員保障法修正始增列，至該日前申訴事件之審議決定不受理者，則計入駁回。

⁵ 調處於九十二年修正時增列，於再申訴事件審理中得依職權或申請進行調處，自實施至九十七年止計有 3 件。

他處理)，撤銷事件 210 件，占 20.4%，參閱表 1。比較其開始實施 4 年的受理案件數，我國在保障公務人員權益上，較中國更具保障及成效。

二、檢討

(一) 具體事實適用的疑義

表 1 資料顯示，審議決定的不受理及駁回事件，歷年累計 2,999 件，占 78.3%，撤銷審議決定 829 件，占 21.7%。以整體再申訴審議決定辦理結果，不合法而為不受理的再申訴事件計有 222 件，但在不予處理的駁回事件高達 2,777 件，則比例偏高。獲得程序、實體撤銷成立事件計 829 件仍屬偏低。是公務人員濫控？亦是保訓濫訴會委員於審議決定時仍無法跳脫特別權力關係的藩籬？或法律的規範限制救濟的範圍？

表 1 再申訴審議決定歷年案件數

單位：%

年度	審 議 決 定									
	歷年累計	百分比	不受理		駁回		撤銷			
							程序		實體	
總計	3,828	100%	222	5.80%	2,777	72.50%	130	3.40%	699	18.26%
86	129	100%	—	—	101	78.29%	—	—	28	21.71%
87	253	100%	—	—	209	82.61%	8	3.16%	36	14.23%
88	241	100%	—	—	169	70.12%	19	7.88%	53	21.99%
89	250	100%	—	—	184	73.60%	20	8.00%	46	18.40%
90	298	100%	—	—	215	72.15%	22	7.38%	61	20.47%
91	350	100%	—	—	238	68.00%	17	4.86%	95	27.14%
92	333	100%	20	6.01%	245	73.57%	11	3.30%	57	17.12%
93	316	100%	20	6.33%	259	81.96%	9	2.85%	28	8.86%
94	344	100%	54	15.70%	237	68.90%	8	2.33%	45	13.08%
95	387	100%	38	9.82%	274	70.80%	8	2.07%	67	17.31%
96	507	100%	51	10.06%	365	71.99%	4	0.79%	87	17.16%
97	420	100%	39	9.29%	281	66.90%	4	0.95%	96	22.86%

資料來源：作者整理自公務人員保障暨培訓委員會網站 (<http://www.csptc.gov.tw/>)。

保訓會認為公務人員對服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認為有不當致影響其權益者，得就具體個案提起申訴救濟。並依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體事實內容為限。但服務機關之行政規則，因其係依權限或職權為規範機關內秩序及運作，所為一般、抽象之規定，尚非具體之管理措施，依法不得據以提起救濟（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37）。上述保訓會之解釋，以保障法第八十四條準用七十三條之規定須以「具體事實」為要件始能提起救濟，對抽象法規表示不服，尚不得提出申訴、再申訴。並限縮同法七十七條所稱之「管理措施」與「工作條件」之適用以「具體個案」為要件。蓋「具體事實」與「具體個案」並不相同，申訴一般性之紀律守則之不當，即已應符合保障法規定準用七十三條之「具體事實」為要件（林明鏘，2000：167）。從上述保障法之規定及保訓會實務上囿於法律之見解，以及統計保訓會自八十六年至九十七年止之受理審議決定案件，不受理及駁回事件占 78% 以上資料顯示（參閱表 1），其應為抑制公務人員提起再申訴事件的撤銷成立結果的主要因素。此與基於保障公務人員之權益而制定保障法之意旨豈不矛盾？因此，在解釋上宜認為除行政處分外，對機關內部生效表意行為或事實，應包括職務命令（*weisungen*）、內部措施（*waltungsentene Massnahmen*）及紀律守則（*innerdienstliche Anordnung*）等，不問其內部是具體、個別或抽象性及普通性，亦不論以書面下達或用口頭宣示。其由服務機關自主所提供之工作條件或所為管理行為，固屬申訴之標的，其非出於服務機關之自主而係依據上級機關決定由服務機關執行者，理論上亦應包括在內（吳庚，2006：263-264）。故對服務機關之工作條件及所為的管理措施之處置認為不當所為之救濟，不應執著於具體事件作為申訴之標的，應放寬如上述學者吳庚教授所言：不問其內容屬具體、個別或抽象及普遍性，理論上應屬申訴的標的。

（二）準用標的的誤謬

申訴、再申訴程序之標的與復審程序之標的不同。保障法規定有關復審程序為對服務機關或人事主管機關之「行政處分」，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審。依行政程序法第九十二條行政處分之規定：係指行政機關就公法上具體事件所為的決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。而實務上卻將「人事行政處分」限縮「行政處分」的概念，致部分本質應為行

政處分之機關措施，如記大過、考績之評定等，列屬申訴、再申訴之管理措施而不得為司法救濟。

有學者認為，為規避公務人員濫訴濫控之情形，應依公務人員保障法第八十四條準用七十三條之規定，加以界定與過濾，而為不予受理，以維持申訴處理或再申訴決定之品質及減輕機關之負擔（蔡良文，2003：471）。按「準用」係指法規並不自為構成要件或為法律效果之規定，而明示借用其他在規範對象或法的評價上與其相近之法規，因此，在使用準用之規定，應察準用規定與被準用規定之本質差異，僅能在法律情況類似的情形下為準用。如不論個案間本質的差異，一概準用，難免誤謬（高永光，2007：1）。申訴、再申訴的標的非屬行政處分，兩者在標的適用上明顯不同，以第八十四條準用七十三條之規定，顯然是將兩個不同的本質，一併適用。如對公務人員之記過、申戒懲處、考績評量等管理措施，依保障法第七十七條之規定得提起申訴、再申訴，但保訓會之解釋則認為，應以第八十四條準用七十三條之規定，以有具體之事實內容為限（公務人員保障暨培訓委員會編，2006：37），其結果就如表 1 資料顯示，駁回事件多，撤銷成立事件較少之情形。

因此，應開放申訴、再申訴程序決定之司法救濟途徑，公務人員之人權尊嚴與權利才能獲得保障，亦能有效落實憲法上「有權利，即有救濟」的基本原則。

陸、結論

綜上述公務人員保障制度歷史沿革及現行問題分析，可以歸納出現行保障法申訴、再申訴制度的缺失及可改進的方向：

一、公務人員保障法的產生，受到大法官會議解釋的影響，如行政處分的概念，以致申訴、再申訴的一般性、抽象性的事件，在準用復審程序具體事實下，致無法呈現保障法的宏觀，相對的減低公務人員的保障權。

二、申訴、再申訴以「工作條件」及「管理措施」為標的，較復審程序為輕微，不過部分之管理措施對公務員之權益仍有重大影響，如：調職處分、考績丙等或記大過乙次等處分。在實務上，以大法官釋字 243 號解釋認為未改變公務員身分關係，不直接影響人民服公職權利，不許以訴訟請求救濟，而將歸屬於管理措施。依考績法規定，考績丙等不得晉級及無考績獎金；另記大過對當年考績必有影響，

難謂非無公法上財產請求權遭受損害。似宜應開放其司法救濟，更能確保公務人員權益受保障。

三、保訓會在審議事件中將工作條件大部份歸納「管理措施」，因此，於申訴、再申訴中再以區別，則有疑義？按保障法有復審與申訴雙軌制之保障，有其必要區分「人事行政處分」與「非人事行政處分」，但再申訴程序以「管理措施」來概括所有「非人事行政處分」即可，則一般性或抽象性的管理措施，應可納入申訴、再申訴之適用標的。

公務人員保障法的制定，為我國摒棄特別權力關係新的里程碑，但經民國九十二年修訂，雖增訂不少原規定簡陋所產生的缺失。唯在申訴、再申訴的標的並未隨之修正，其與復審程序之區別，僅異其處理過程的繁簡而已。為使公務人員的權利獲得客觀、公正及合法、合理的審議決定，應許其司法救濟。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會編（1998）。**保障案件決定書彙編**（第一輯）。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 公務人員保障暨培訓委員會編（2006）。**公務人員保障法百問**（二版）。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 朱武獻（2007）。公務人員保障法之實施與檢討。載於朱武獻著，**人事行政法制論文集**（頁 289-312）。台北市：著者出版，三民書局總經銷。
- 沈建中（1994）。中共公務員制度簡析。**中國大陸**，第 27 卷 12 期，頁 40-41。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用**（9 版二刷）。台北市：著者自印。
- 吳庚（2006）。**行政法之理論與實用**（9 版三刷）。台北市：著者自印。
- 林明鏘（2000）。我國公務人員保障法之研究。載於林明鏘著，**公務員法研究**（一）（頁 131-178）。台北市：著者出版，學林文化事業有限公司總經銷。
- 姜海如（2003）。**中外公務員制度比較**。北京市：商務印書館。
- 高永光（2007）。從「準用」此不確定法律名詞論準直轄市。2009 年 7 月 31 日取自**國政評論**，網址：<http://www.npf.org.tw/copy/2432>。

- 徐有守（2007）。**考銓制度**（增修2版）。台北市：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1982）。**行政法與現代法治國家**（4版）。台北市：中享有限公司。
- 陳敏（2003）。**行政法總論**（三版）。台北市：陳敏發行。
- 楊景宇、李飛（2005）。**中華人民共和國公務員法釋義**。北京市：法律出版社。
- 趙達瑜（2007a）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（上）。**人事行政**，第159期，頁9-17。
- 趙達瑜（2007b）。海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究（下）。**人事行政**，第160期，頁21-37。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學：論現代考銓制度**。台北市：五南。
- 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮（2005）。**中國大陸政府與政治**。台北市：五南。

A Study of the Appeal System of Civil Service Protection Act in Taiwan

Chuan-Fa Lin^{*}

Abstract

The rights of civil servants in Taiwan have been affected by the special rights. As a result, the interpretation from the Council of Grand Justices has gradually released the restrictions. According to the constitution amendment, the Legislative Yuan formulated Public Servants Security Act in 1996. From then on, the relation between civil servants and the nation is not based on special right, but special laws. Because Public Servants Security Act in 1996 is relatively uncomprehensive, a substantial amendment was made in 2003.

After the amendment, the revocation rate is still low. This study not only compares the appeal system of the civil service in China, but analyzes the fallacy of Taiwan's Public Servants Security Act. The results show that the appeal and re-appeal cases, which should be based on facts, are not applicable. Therefore, individuality, generality, and abstractity should be considered in each case. Thus the right of civil servants can be protected by judicial remedies.

Keywords: appeal, re-appeal, charges, judicial remedies, special power relationships

* Ph.D. Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University