

由美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及 救濟制度反思我國公務人員保障制度

劉慧娥*

《摘要》

本文由現行美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟之法制及實務運作角度，反思及分析我國現行公務人員保障制度。我國保障制度著重「結果」，為強化我國公務人員保障制度，本文建議我國可參酌以「動機」為基礎之美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度之優點，適度進行相關調整與修改。

[關鍵詞]：公務人員保障、被禁止人事行為、特別檢察官辦公室、功績制保護委員會

投稿日期：103年10月14日。

* 南加大公共行政學博士、考選部科員，email: zencaroline@gmail.com。

壹、前言

美國聯邦政府被禁止人事行為（Prohibited Personnel Practices, PPPs）經國會立法後，將功績制原則予以落實及（強制）執行化，並將其他特定法律（及其所禁止的行為）予以涵括，賦予 PPPs 實質意義，因這些特定法律經過長期行政及司法訴訟，有助於公務員明確知道哪些人事行為是被禁止的。1978 年美國卡特總統表示：PPP 本身及執行 PPP 相關機制乃為了加強保障公務員合法權利，確保公務員獲得獨立及公正保障設立功績制保護委員會（Merit System Protection Board, MSPB），及保護揭弊者權利。¹另外，5 U.S.C. § 2302(c) 要求各機關首長及對人事管理之任何面向具有（決定）權力之主管預防 PPP 發生，遵守及執行公務員法律及法規及確保公務員被告知其權利及申訴和救濟管道。

美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度為保護文官系統功績制，著重「動機」，重視主管作成人事決定背後動機，保障標的廣泛，均可提出司法救濟。我國公務人員保障制度受「特別權力關係」及「重大性理論」影響，著重「結果」，視人事處分對公務員影響大小，決定能否採取司法救濟，保障標的有限，無法充分保障公務員權利。本文先由法制面及實務運作面，介紹及分析現行美國聯邦政府被禁止人事行為與其申訴及救濟制度，並以此角度為基礎，反思及分析我國公務人員保障制度，並建議我國可參酌美國著重動機之優點，進行適度調整，以強化我國公務人員保障制度。

貳、美國聯邦政府被禁止人事行為之內容及分析

美國文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）強調功績制原則，並禁止 11 項人事行為（日後增至 13 項），²以保障公務員免於遭受被禁止人事行為及預防該類行為的發生，以維護、促進以功績制原則為基礎之文官系統（MSPB, 2011a）。

¹ Jimmy Carter: “Federal Civil Service Reform Message to the Congress.” March 2, 1978. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30438>（104 年 2 月 1 日點閱）。

² 5 U.S.C. § 2302 b1-13，功績制原則請見附錄一。

PPPs 定義為具有權力影響人事處置（personnel action）者，基於被禁止目的（prohibited purpose），而採取、不採取、指示他人採取或不採取、建議、核准 12 項人事處置。可以圖 1 表示：

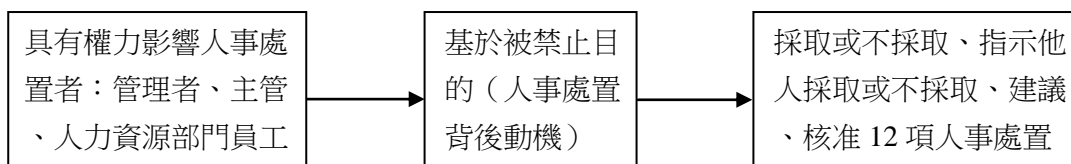


圖 1：「被禁止人事行為」定義

資料來源：作者自行繪製。

分析 PPPs 可由二面向切入：從事人事處置者（於人事處置所扮演角色）及人事處置。一、就從事人事處置者而言：1.部分公務員具有權力影響人事處置，例如，管理者、主管、人力資源部門員工（對人事處置提出建議）。2.這些人從事人事處置背後動機（motive）或心理狀態（mental state），是否基於「被禁止目的」採取人事處置，人事處置「為什麼」發生為關鍵。³ 3.從事包括：採取或不採取、指示他人採取或不採取、建議、核准人事處置。⁴ 二、就人事處置而言，人事處置為外顯事件，能被察覺及記錄，人事處置共計 12 項（相當全面地涵括機關可能採取之人事處置）：⁵ 1.任用（appointment）；2.升遷（promotion）；3. 5 U.S.C. Chapter 75 所規定之不利處置（包括：免職、停職超過 14 日、降級或減薪、無薪假（等於或少於 30 日）、其他紀律處分或糾正措施）；4.臨時指派其他職位（detail）、調任（transfer，不同機關間）、調職（reassignment，不同職位間）；5.再任用（reinstatement）；6.復職（restoration，原任公職，因服役離職、被裁員等原因，後再回任公職）；7.復職（reemployment，被調任其他公職、政府外交 / 國際性組織 / 海外工作等之回任公職）；⁶ 8.考績評估（performance evaluation）；

³ Humberson v. U.S. Attorney's Office for District of Columbia, 236 F.Supp.2d 28 (2003), U.S. District Court, District of Columbia.

⁴ 5 U.S.C. § 2302(b).

⁵ 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A).

⁶ Detail (5 U.S.C. chapter 33, subchapter III); Reinstatement (5 CFR part 315, subpart D); Restoration (5 CFR part 353); Reemployment (5 CFR part 352).

9.關於薪資、福利、獎勵之決定，或與教育、訓練有關之決定，而該教育、訓練可合理地被預期會導致任用、升遷、考績評估等；10.要求精神病 / 心理測驗之決定；11.執行或強制任何保密政策、表格、協議書；⁷ 12.職務、責任、工作條件（情況）顯著（重大）改變（Office of Personnel Management [OPM], 2014）。另外，PPPs（及其申訴與救濟）適用於 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(C) 所列機關（agency）中，由 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(B) 所列出之職位（covered positions）。⁸

須特別注意者為，「動機」為區分 PPPs 與功績制原則之重要因素之一。功績制原則為「結果」導向，員工可察覺到人事處置違反功績制原則，但不需要察覺到主管採取人事處置之（被禁止）動機；故探討 PPPs 不應限於功績制原則受到遵守的程度（MSPB, 2011a）。

以下概述並分析 13 項被禁止人事行為（MSPB, 2011a）。⁹任何有權力採取、指示他人採取、建議或允許任何人事處置者，不得：

一、歧視（discrimination）：¹⁰基於以下因素（有其他相關法律規定）歧視現職員工或申請工作者：種族、膚色、宗教、性別、出生地（國家）、年齡、身心障礙、婚姻狀況、政治傾向。此項 PPP 涵括其他數個禁止歧視法律，將違反這些法律之人事行為予以禁止。例 1. 主管否決甲之升遷，因甲為共和黨員或單親母親。例 2. 主管發現乙是綠黨黨員，乃降低對乙的考績評分（Office of the Attorney General, 2008）。

二、徵求或考量推薦（solicit or consider any recommendation）：¹¹針對申請或正被

⁷ 2012 年，Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA) 新增第 11 項：the implementation or enforcement of any nondisclosure policy, form, or agreement.

⁸ 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A).

⁹ MSPB(2011a) Prohibited Personnel Practices: Employee perceptions. MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 30 日點閱）。

¹⁰ PPP1: 5 U.S.C. § 2302(b)(1)；性別歧視（sex discrimination）：Fair Labor Standards Act of 1938, section 6(d), 29 U.S.C. 206 (d)；出生地（national origin）歧視：section 717 of the Civil Rights Act of 1964；年齡歧視：Age Discrimination in Employment Act of 1967, 29 U.S.C. 631, 633a；身心障礙歧視（disability or handicapping condition): Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. 791.

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 4 日點閱）。

¹¹ PPP2: 5 U.S.C. § 2302(b)(2)；PPPs 允許推薦之例外情況為：推薦以對其個人之了解或個人

考量任何人事處置者，徵求或考量任何書面或口頭推薦，除非推薦人基於對其個人之了解或相關紀錄而推薦，包括以工作表現、能力、品格、忠誠、適合度為評估基礎，俾利機關雇用高品質人員；本項 PPP 可用以避免政黨或政治干預人事處置（包括任用及升遷等）（MSPB, 2005, 2011a）。

例 1. 主管 A 接受主管 B 推薦，選用 C 任職，唯主管 B 僅在募款餐會遇到 C，對 C 是否具備擔任該職位之能力，欠缺清楚了解，違反 PPP2。例 2. 主管決定雇用甲，因國會議員推薦甲（甲為支持該國會議員之選民），違反 PPP2。例 3. 國會議員向政府主管推薦乙，但議員並不了解乙的工作表現或品格，若主管依議員推薦而雇用乙，違反 PPP2；然而，若議員基於對乙能力及品格之了解而推薦，不違反 PPP2。另外，同事或其他主管，基於對某人能力及品格之了解而推薦，不違反 PPP2（MSPB, 2011a; Office of the Attorney General, 2008）。¹²

三、強迫政治活動（coerce political activity）：¹³強迫任何人從事政治活動（包括政治捐款、政治服務），對拒絕從事政治活動之員工或申請工作者予以報復。

潘德爾頓法（Pendleton Act of 1883）首次明定聯邦公務員任用須以功績為基礎，不論其政治傾向。PPP3 與赫奇法（Hatch Act, 1939）密切相關，Hatch Act 立法目的為確保公務員中立，不被利用為政治機器。又強迫不需極度；強迫他人者，不以主管為限。赫奇法禁止強迫他人提供政治捐款，故公務員從事政治募款、要求他人政治捐款，可能違反赫奇法及 PPP3（MSPB, 2011a）。¹⁴

紀錄為基礎，包括工作表現評估、能力、性向（aptitude）、品格、忠誠、適合度；更多關於推薦之限制及規定，請參閱 MSPB (2005)。

¹² 案例：Depte v. United States, 715 F.2d 1481 (Fed.Cir.1983); Stone v. Federal Deposit Insurance Corporation, 179 F.3d 1368 (Fed. Cir. 1999); Giltner v. Department of Air Force, 50 M.S.P.R. 209 (1986); Gonzales v. Defense Logistics Agency, 772 F.2d 887 (Fed. Cir. 1985); Boudreau v. Department of Agriculture, 883 F.2d 1023 (Fed. Cir. 1987); Acting Special Counsel v. Sullivan, 6 M.S.P.R. 526 (1981); McDonnell v. Department of Agriculture, 108 M.S.P.R. 443 (2008); Baldwin v. Department of Veterans Affairs, 113 M.S.P.R. 469 (2010).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

¹³ PPP3: 5 U.S.C. § 2302(b)(3).

¹⁴ 案例：Special Counsel v. Mark, 114 M.S.P.R. 516 (2010); Special Counsel v. Ware, 114 M.S.P.R. 128 (2010); Special Counsel v. Acconcia, 107 M.S.P.R. 60 (2007).

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 13 日點閱）。

四、妨礙競爭 (obstruct competition) :¹⁵ 欺騙或故意妨礙任何人競爭工作的權利。

本項 PPP 意圖延伸潘德爾頓法，公務員任用決定須基於客觀標準（功績），以甄選最合適者任職。本項 PPP 禁止機關主管故意妨礙他人競爭工作的權利，然而，單純決定不選用某人，並不違反本項 PPP。「動機或意圖」對於判定是否違反本項 PPP，十分重要。MSPB (2011a) 提出，對於錯誤或虛假之資訊，欠缺確實可信的解釋，可視為意圖欺騙之間接證明。

違反本項 PPP 舉例：例 1. 故意降低考績，以阻礙升遷競爭機會。例 2. 不誠實地陳述某人因未回覆電話，故未獲錄用（事實上有回覆電話）。例 3. 總部主管要求不要在分部（甲工作地點）公告招募，因該主管不希望甲獲得新工作；主管故意不公開（職缺）招募，以阻止他人申請工作。例 4. 故意將他人申請工作資料銷毀或放錯地方。例 5. 主管訛言某職缺需大量公出旅行（事實上該職缺不需公出旅行），以阻止他人申請或競爭該職缺。例 6. 為促成乙獲得雇用，乃修改招募公告內容，以符合乙條件，阻止他人參加甄選競爭。例 7. 故意不寄發通知函給其他參與競爭者。例 8. 向人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）提供關於候選人（們）之虛假資訊（Office of the Attorney General, 2008）。¹⁶

五、影響他人退出競爭 (influence withdrawal from competition) :¹⁷ 影響任何人退出對任何工作（職位）之競爭，以提高或損害其他人被雇用機會

公務員甄選應經公平開放競爭，原則上，機關應於排名前三位人選中，挑選出最後雇用者（MSPB, 1995）；¹⁸若無此項 PPP，機關可能施壓其他排名優先者退出競爭，俾將其偏好人選，列入前三位名單中，以供挑選。主管不得嘗試說服申請工作者放棄申請。「影響或說服」必須發生，以幫助或損害另一人

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx> (103 年 8 月 13 日點閱)。

¹⁵ PPP4:5 U.S.C. § 2302(b)(4).

¹⁶ 案例：Special Counsel v. Hoban, 24 M.S.P.R. 154 (1984); Special Counsel v. Ross, 34 M.S.P.R. 197 (1987).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx> (103 年 8 月 8 日點閱)。

¹⁷ PPP5: 5 U.S.C. § 2302(b)(5).

¹⁸ 5 U.S.C. § 3318(a); Rule of Three; 5 C.F.R. § 332.404.

受雇機會，為構成違反此項 PPP 要件。本項 PPP 未禁止主管以顧問 / 諮詢，基於合法理由，建議申請者退出競爭（例如，不符合資格條件、有更好職缺可申請），因為諮詢「目的」非為損害申請人獲得雇用或促進他人受雇機會。因此，違反此項 PPP 須以基於「損害申請人獲得雇用或促進他人受雇機會」之目的為要件。即使提供申請工作者真實資訊，唯若基於前揭動機，仍違反本項 PPP。¹⁹

構成違反本項 PPP 分為二部分：1.影響或意圖影響他人退出對工作職位競爭，意圖影響他人退出工作職位競爭已足夠，他人不需實際上退出競爭。2.影響之施加乃為提高或損害其他人被雇用機會（MSPB, 2011a）。違反本項 PPP 舉例：例 1. 機關未依法定程序，跳過應優先錄用者，在機關雇用偏好人選後，才發現其他人符合優先錄用資格，機關為避免將已雇用人選解雇，乃試著說服其他符合優先錄用資格者放棄申請，退出競爭。例 2. 主管想雇用乙，乃告訴丙（事實上符合資格條件），其不應申請某職缺，因其不符雇用資格條件，故不會被挑選出。例 3. 某退伍軍人在錄用名單排名第一，應優先錄用，唯主管欲雇用錄用名單排名較後面者，乃鼓勵退伍軍人申請其他職缺。例 4. 主管承諾其未來並不會真正給予的好處，以鼓勵屬下不參加或退出工作申請或競爭。例 5. 再度公布已被關閉之職缺公告，以允許偏好的丁申請工作（Office of the Attorney General, 2008）。²⁰

六、提供不公平優待或優勢（grant unfair preference or advantage）：²¹未經法律、法規命令授權，給予任何現職員工或申請工作者優待，²²例如，界定競爭之範圍

¹⁹ 5 C.F.R. §4.3, 5 C.F.R. §330.1001.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 13 日點閱）。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

²⁰ 案例：Filiberti v. Merit Systems Protection Board, 804 F.2d 1504 (9th Cir. 1986); Special Counsel v. Brown, 61 M.S.P.R. 559 (1994); Special Counsel v. Judson, 43 M.S.P.R. 61 (1989); Special Counsel v. Heyel, 35 M.S.P.R. 402 (1987); Special Counsel v. Ross, 34 M.S.P.R. 197 (1987); Special Counsel v. Waddams, 34 M.S.P.R. 84 (1987); Special Counsel v. Evans-Hamilton, 29 M.S.P.R. 516 (1984); Special Counsel v. Verrot, 18 M.S.P.R. 714 (1984).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 4 日點閱）。

²¹ PPP6:5 U.S.C. § 2302(b)(6).

²² 法律或法規允許之優待或優勢，不在此限，例如：veterans' preference, reemployment

或方式、任何職位之資格條件，以提高或損害其他人被雇用機會。

本項 PPP 補充與支持 PPP4 及 PPP5，目的為防止機關基於促成某人升遷或被錄用之動機，而對其提供不當優待。唯提供法律所允許之優待，例如退伍軍人優待（veterans' preference），²³則不受禁止。

機關提供優待之「動機」十分重要，須以提高或損害他人被雇用機會之動機為要件，而不以是否實際上造成優待「結果」為違反本項 PPP 要件。是故，若動機為提供某人雇用優待，即使機關採取法律允許之雇用行為，仍可能違反本項 PPP。另外雇用行為意外地（非故意）對某人造成雇用優待，可能不會違反本項 PPP。又本項 PPP 禁止不當地給予某（個）人（individual）雇用優待，不包括對某類人（a class of persons）之優待。

違反本項 PPP 舉例：例 1. 某職缺並未要求西班牙語文能力，主管另外指出「會說西班牙語」為該職缺之必要條件，其目的為挑選會說流利西班牙語之甲。例 2. 主管欲雇用相識多年之律師乙擔任調查人員，唯律師乙不符合該調查人員招募公告之資格條件，主管乃修改公告，增列「法律分析及訴訟」之法律資格要件，即使此要件非調查人員職位所必需，最後，律師乙被雇用為調查

priority lists, the Interagency Career Transition Assistance Program (ICTAP), the Department of Defense Priority Placement Program.

²³ 5 CFR 337.101，退伍軍人優待類別（preference categories）；5 U.S.C. § 2108, 5 U.S.C. § 3309, 38 U.S.C. § 5303A(d).

1. 加分 5 分：非身心障礙退伍軍人（TP），退伍軍人本人於特定時期或戰爭 / 戰役服役，且榮譽除役（discharge）。

2. 加分 10 分：身心障礙退伍軍人（CP, CPS, XP）或退伍軍人之親屬（配偶、遺孀、鰥夫、母親）。

退伍軍人本人於榮譽情況下退除役（retire, discharge），且具有與服役相關身心障礙，包括：

(1) CP：於任何時間服役之退伍軍人，且具至少 10%，少於 30% 身心障礙。

(2) CPS：於任何時間服役之退伍軍人，且具至少 30% 身心障礙。

(3) XP：不符合前揭 CP、CPS，(a)於任何時間服役之退伍軍人，且具有與服役相關身心障礙；或(b)符合退伍軍人事務部（VA）或軍事部門所管轄法律之規定，目前領有補償金（compensation），身心障礙退役福利（disability retirement benefits），或養老年金（pension）；或(c)獲頒 Purple Heart 者。

人員（Office of the Attorney General, 2008）。²⁴

七、裙帶主義（Nepotism）：²⁵任命、雇用、提升、促進具有親戚關係之任何人，獲得同一政府機關職位之雇用或升遷。

親戚關係於 5 U.S.C. § 3110(a)(3) 中明白界定，²⁶唯不包括未婚同居之異性戀及同性戀伴侶；聯邦公務員不得雇用或晉升其親戚，或促使其親戚獲得政府工作或升遷；不限於取得工作，亦包括給予雇用之好處和優勢，例如，完成親戚之考績評分、促使親戚被分配較簡單職務，違反此項 PPP。唯若二位親戚不處於同一指揮鏈，並未禁止其於同一機關工作；又若具有人事權力之主管未參與會影響其親戚之人事處置，二位親戚可在同一指揮鏈下工作。違反本項 PPP 舉例：例 1. 主管甲之下屬乙直接監督主管甲之配偶丙，主管甲指示下屬乙，給予主管甲之配偶丙獎金。例 2. 主管要求下屬設置臨時職位，以雇用主管的兒子。²⁷

Nepotism 之成立，須以涉及「親戚」為要件，主管決定錄用或升遷其朋友或個人偏好的員工（即使其並非最佳人選）（personal favoritism），雖與功績制原則不符，並未違反本項 PPP（MSPB, 2011a）。另外，Nepotism 之成立，須有「提倡或促進行為」（act of advocacy），例如，高階主管甲之妹妹有意於甲任職之機關工作，高階主管甲向其他主管表示其妹妹：1.有意申請某職位。2.避免干預甄選過程。3.尋求公平篩選。最後其妹妹獲得錄用，高階主管甲不違反本項 PPP，因其並未提倡、促進或採取行動以促成其妹妹之錄用。另一例

²⁴ 案例：Special Counsel v. Lee, 114 M.S.P.R. 57 (2010); Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993); Special Counsel v. DeFord, 28 M.S.P.R. 98(1985); Avery v. Office of Personnel Management, 94 M.S.P.R. 212 (2003); Beatrez v. Merit Systems Protection Board, 413 Fed. Appx. 298 (Fed. Cir. 2011).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

²⁵ PPP7: 5 U.S.C. § 2302(b)(7); 5 U.S.C. § 3110.

²⁶ 5 U.S.C. § 3110(a)(3) 之親戚（relative）意指：an individual who is related to the public official as father, mother, son, daughter, brother, sister, uncle, aunt, first cousin, nephew, niece, husband, wife, father-in-law, mother-in-law, son-in-law, daughter-in-law, brother-in-law, sister-in-law, stepfather, stepmother, stepson, stepdaughter, stepbrother, stepsister, half brother, or half sister.

²⁷ Welch v. Department of Agriculture, 37 M.S.P.R. 18 (1988).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

子，甲向乙表示，甲之女兒正在找工作，乙並非甲之下屬，且無證據顯示甲建議、要求、支持其女兒受雇用，故不違反本項 PPP。²⁸

八、揭弊者報復（whistleblower retaliation）：²⁹ 對於現職員工或申請工作者，不得因其揭露：1.違反法律、法規命令；2.或重大管理不當、重大浪費政府資金、權力濫用、對公共衛生或公共安全造成特定及實質的危險，而對其採取或不採取、威脅採取或不採取人事處置。

機關主管採取人事處置之原因為關鍵，機關欲反駁其人事處置與揭弊無關，須提出清楚且具說服力的證據（clear and convincing evidence）以證明：即沒有揭弊發生，機關仍會採取相同人事處置。³⁰ MSPB 裁決時會考量三因素（Carr factors）：1.機關是否有合法理由採取人事處置。2.參與人事處置決定之主管，是否有報復動機或報復動機的強度。3.對其他未揭弊但處於類似情況員工，機關是否採取相同人事處置（劉慧娥，2014：199；MSPB, 2010, 2011b）。³¹

違反本項 PPP 舉例：例 1.員工甲向機關總務單位報告其主管非法地將槍帶進工作場所，總務調查員向管理階層揭露舉報者（員工甲）之身分，接著，員工甲遭受報復性調查，進而被免職（免職理由十分薄弱）。例 2.主管將乙調職他地，因乙向機關檢察長（Inspector General）舉報違反安全措施規定或向內部事務辦公室（Office of Internal Affairs）舉報大量浪費政府資金。³²

²⁸ 案例：Wallace v. Department of Commerce, 106 M.S.P.R. 23 (2007); Alexander v. Department of the Navy, 24 M.S.P.R. 621 (1984); Special Counsel v. Nichols, 36 M.S.P.R. 445 (1988).

²⁹ PPP8: 5 U.S.C. § 2302(b)(8), 5 C.F.R. § 1201.56(c)(2).

有關美國聯邦政府對公務員之揭弊保護制度，詳見劉慧娥（2014），我國公職律師與吹哨者保護：新治理理論觀點及美國聯邦政府律師吹哨保護可供我國參酌之處，國家菁英季刊，第 10 卷第 2 期，頁 165-213。

³⁰ 5 U.S.C. § 1221(e)(2), 5 C.F.R. § 1209.4(c)(d).

³¹ 案例：Schnell v. Department of the Army, 114 M.S.P.R. 83 (2010); Phillips v. Department of Transportation, 113 M.S.P.R. 73 (2010); Fellhoelter v. Department of Agriculture, 568 F.3d 965 (Fed. Cir. 2009); Mason v. Department of Homeland Security, 116 M.S.P.R. 135 (2011); Schmittling v. Department of Army, 92 M.S.P.R. 572 (2002); Davis v. Department of Defense, 106 M.S.P.R. 560 (2007); Downing v. Department of Labor, 98 M.S.P.R. 64 (2004); Wadhwa v. Department of Veterans Affairs, 110 M.S.P.R. 615 (2009).

³² OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 5 日點閱）。

九、對被法律或法規保護的行為，予以報復（retaliation against protected activity）：³³

機關不得因為現職員工或申請工作者從事下列為法律或法規所保護的行為，而採取或不採取、威脅採取或不採取人事處置：1.行使法律或法規所准許之抱怨、申訴、上訴權利；2.為他人作證或合法地協助他人行使前項權利；3.依照法律的適用規定，與機關檢察長或特別檢查官（Special Counsel）合作，或向二者揭露資訊；或4.拒絕服從要求其違法的命令（order）。

本項 PPP 保護現職員工及申請工作者，行使上述合法權利及救濟，不受報復。違反本項 PPP 之關鍵在於主管採取人事處置的「原因」，PPPs 不需以達到苛刻為前提。申訴人須：(1)從事法律或法規所准許的行為。(2)被機關不利地對待。(3)作決定之主管知道申訴人從事被法律或法規准許的行為。(4)從事被法律或法規准許的行為與人事處置間具有因果關聯。³⁴ 機關須證明：若員工未從事被法律或法規准許的行為，機關仍會採取相同人事處置。³⁵

違反本項 PPP 舉例：例 1. 員工甲（工會會長）依法舉報機關違反平等就業規定，而遭免職，主管對其免職，僅能提出含糊證詞。例 2. 主管向員工乙表示，若其能放棄其於工會及平等就業之職務，則其於工作上較不會遇到困難，且主管願意放棄懲處建議函，以交換員工乙辭去平等就業兼職顧問工作，員工乙辭去顧問工作後一周，懲處建議函乃被撤銷，MSPB 裁定人事處置之發生，乃因員工乙行使法律所准許的行為。例 3. 主管指派下屬丙（於工會申訴案，為其他員工作證）不必要職務。例 4. 主管指派下屬丁不必要職務，因丁對其考績提出申訴。³⁶

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 5 日點閱）。

³³ PPP9: 5 U.S.C. § 2302(b)(9).

³⁴ 案例：Crump v. Department of Veterans Affairs, 114 M.S.P.R. 224 (2010); In the Matter of Frazier, 1 MSPB 159 (1979); Gerlach v. Federal Trade Commission, 9 M.S.P.R. 268 (1981); Harvey v. Merit Systems Protection Board, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986); Harvey v. Merit Systems Protection Board, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986).

³⁵ PPP8 與 PPP9 之差別在於：PPP8 保護因揭露資訊（揭弊）而遭受報復，PPP9 保護因行使抱怨 / 申訴權，而受到報復。Serrao v. Merit Systems Protection Board, 95 F.3d 1569, (Fed. Cir. 1996); Luecht v. Department of Navy, 87 M.S.P.R. 297 (2000).

³⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

十、其他歧視（other discrimination: conduct not adversely affecting performance）：³⁷

歧視現職員工或申請工作者之行為舉止，而該行為舉止並未負面影響其工作表現，亦未影響其他人工作表現。

MSPB 認為本項 PPP 之立法歷史及司法解釋，意涵本項 PPP 適用於「非上班」時間之與工作無關的行為，亦即，機關不得歧視員工於非上班時間，與工作無關之行為，而該行為舉止並未負面影響工作表現。員工非上班時間之行為，若負面影響當事人或其他人工作表現，對員工予以處置，並不違反本項 PPP。³⁸機關考量員工之犯罪、不誠實等行為，以決定其適任性（suitability），不在此限。³⁹

例 1. 臨時員工寫信給地方報紙編輯，批評機關人事行為，主管乃將其免職；特別檢查官辦公室（Office of Special Counsel, OSC）認為前述批評信件，並未影響該員工本身及他人工作表現，機關將其免職，違反本項 PPP，乃要求 MSPB 對主管予以紀律處分；本案在 MSPB 作成最後決定前，因機關已對主管紀律處分，OSC 撤銷本案；另外，本案亦涉及 PPP12，違反美國憲法第一修正案對言論自由的保障。⁴⁰例 2. 任職於軍事基地之公務員甲，於非上班時間與軍人之妻有婚外情，因公務員甲之行為會影響工作效率（自己及他人），故機關對其採取人事處置，不違反本項 PPP。⁴¹

其他私人行為若未影響員工當事人或他人工作表現，亦受到保護，例如性傾向（sexual orientation）及性別認同（gender identity）。例 3. 政府機關不能將顯示同性戀行為之員工予以免職，因機關無法證明其行為如何負面影響工作

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（103 年 8 月 5 日點閱）。

³⁷ PPP10: 5 U.S.C. § 2302(b)(10).

³⁸ 案例：Thompson v. Farm Credit Administration, 51 M.S.P.R. 569 (1991); Allred v. Department of Health and Human Services, 786 F.2d 1128 (Fed. Cir. 1986); Vilt v. U.S. Marshals Service, 16 M.S.P.R. 192 (1983); Garros v. Gramm, 856 F.2d 203, 207 (D.C. Cir. 1988); Merritt v. Department of Justice, 6 M.S.P.R. 585 (1981); MacLean v. Department of Homeland Security, 116 M.S.P.R. 562 (2011); Johnson v. Department of Health & Human Services, 22 M.S.P.R. 521 (1984); Mahaffey v. Department of Agriculture, 105 M.S.P.R. 347 (2007).

³⁹ 5 C.F.R. § 731.202.

⁴⁰ Special Counsel v. Lynn, 29 M.S.P.R. 666 (1986).

⁴¹ Brown v. Department of the Navy, 229 F.3d 1356 (Fed. Cir. 2000).

表現。⁴²例 4. 主管發現下屬乙為同性戀，乃對其有不同對待，例如，每天檢查其出勤時間（到勤狀況），僅因三分鐘未出勤，即要求乙辭職，其他員工類似情況則被忽略；主管並將乙之輪班改為夜班，且在員工會議上公開貶損乙，違反本項 PPP。⁴³

十一、違反退伍軍人優待（violating veterans' preference）：⁴⁴有意識地知道（knowingly）採取或不採取，建議或不建議，允許或不允許任何人事處置，而該人事處置違反退伍軍人優待規定。

本項 PPP 因退伍軍人就業機會法案（Veterans Employment Opportunities Act of 1998, VEOA）產生，退伍軍人優待乃針對退伍軍人因服役而傷殘、在特定期間服役、參與特定戰役，於政府機關公開競爭甄選之進用優待、人力裁減留任保障。例如，甄選主管雇用乙，而忽略甲（具退伍軍人優待身分），違反本項 PPP。⁴⁵

十二、違反實行功績制原則之法律或法規（violating rules that implement a Merit System Principle）：採取或不採取任何人事處置，違反實行或與功績制原則直接相關之法律、法規。⁴⁶

與其他 PPP 相較，本項 PPP 較不具體，因其他 PPP 多已有具體法律或法規規範。唯判例法尚未為違反本項 PPP 提供明確構成要件，MSPB 認為違反本項 PPP 之認定不應僅以人事處置是否違反功績制原則而定。MSPB 提出分析是否違反本項 PPP 之二步驟：1. 人事處置違反公務員法律、法規。2. 所違反之公務員法律、法規為實行功績制原則或與功績制原則直接相關。不當動機非判定是否違反本項 PPP 之必要要素。違反本項 PPP 可能與違反其他任一 PPP 重疊，因為 PPPs 就整體而言，反映出功績制原則，而本項 PPP 涵

⁴² Norton v. Macy, 417 F.2d 1161 (D.C. Cir. 1969).

⁴³ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

⁴⁴ PPP11:5 U.S.C. § 2302(b)(11).

⁴⁵ 5 U.S.C. § 2108, 3304, 3309, 3319, 3501, 3502; 5 CFR § 335.106.

案例：Willingham v. Department of the Navy, 118 M.S.P.R. 21 (2012); Ramsey v. Office of Personnel Management, 87 M.S.P.R. 98 (2000).

Office of Personnel Management, VetGuide 官方網頁 <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/veterans-services/vet-guide/>（104 年 2 月 4 日點閱）。

⁴⁶ PPP12: 5 U.S.C. § 2302(b)(12); 5 U.S.C. § 2301，功績制原則詳見附錄一。

蓋違反實行功績制原則的法律、法規。違反本項 PPP，不須以涉及憲法所保障的權利為要件（MSPB, 2011a）。⁴⁷另外，MSPB 可對聯邦人事管理局（OPM）之法規進行審查，若其法規可能造成公務員違反 PPPs。⁴⁸

違反本項 PPP 舉例：例 1. 主管對現職員工或申請工作者採取人事處置，未適當地顧及其隱私或憲法所保障權利。例 2. 違反聯邦政府雇用規則。例 3. 主管決定不雇用甲，因甲為某組織成員，主管認為該組織之立場與目前執政政府之立場相反。例 4. 員工以個人名義，寫信給媒體編輯，表示其對公共利益議題之看法，主管表示員工不應向媒體公開抱怨，對其採取人事處置（Office of the Attorney General, 2008）。⁴⁹

十三、強制禁止揭弊之保密協議（imposing nondisclosure agreement that doesn't allow whistleblowing）：⁵⁰機關（主管）不得執行或強制保密政策、表格、協議，若該保密政策、表格、協議未明白告知員工其對於保密資訊之權利、義務、責任、與國會之聯繫及溝通、揭弊及揭弊保護。

本項 PPP 因揭弊者保護加強法（Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, WPEA）增列，要求機關告知受到保密條款約束之員工，所謂保密條款不能取代、違反、改變員工揭弊權利（例如向 OSC 或國會，舉報瀆職）。若政府機關有一般政策要求員工不得揭露其因工作所獲知之資訊，該政策必須明列員工有揭弊及向相關機關揭露（瀆職）資訊之權利。例：主管要求所有參與某計劃之員工簽署保密契約，禁止員工討論該計劃，但未告知

⁴⁷ 案例：Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993); Lovshin v. Department of the Navy, 767 F.2d 826 (Fed. Cir. 1985); Special Counsel v. Department of Housing & Urban Development, 111 M.S.P.R. 48 (2009); Suzal v. Director, United States Information Agency, 32 F.3d 574 (D.C. Cir. 1994); National Treasury Employees Union v. Egger, 783 F.2d 1114 (D.C. Cir. 1986); Jenkins v. Environmental Protection Agency, 118 M.S.P.R. 161 (2012).

⁴⁸ 5 U.S.C. § 1204(f); 5 C.F.R. § 1203.11 列出要求法規審查之條件，必須(1)指明可能被或已被違反之法律或法規，及其如何可能被或已被違反；及(2)指明受爭議之功績制原則，及解釋受爭議之法律或法規如何實行或直接影響功績制原則。

案例：Wells v. Harris, 1 M.S.P.R. 208 (1979); National Treasury Employees Union v. Office of Personnel Management, 118 M.S.P.R. 83 (2012).

⁴⁹ Special Counsel v. Byrd, 59 M.S.P.R. 561 (1993).

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103年9月11日點閱）。

⁵⁰ PPP13: 5 U.S.C. § 2302(b)(13).

員工受到保護之揭露（瀆職）管道，違反本項 PPP。⁵¹

參、被禁止人事行為申訴及救濟管道

申訴及救濟管道主要有三種，法律明訂只能採取其中一種管道：一、先向 OSC 申訴，由 OSC 要求機關改正人事處置或 / 及對主管紀律處分，若機關未進行處理，乃由 OSC 代表申訴人向 MSPB 提出再申訴（傳統途徑）。二、若認為機關基於前揭 13 項禁止人事行為，對其予以不利處置（adverse action），可直接向 MSPB 提出申訴（此為 Otherwise Appealable Action, OAA 途徑）。三、協商申訴程序（negotiated grievance procedures）：機關代表（主管、管理者）、員工、工會代表進行集體談判 / 協商（collective bargaining）。⁵²

一、向 OSC 申訴，接著 MSPB 再申訴（傳統途徑）

美國文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）於 MSPB 下創設特別檢查官辦公室（OSC），揭弊者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989, WPA）將 OSC 由 MSPB 獨立出來，OSC 成為聯邦政府行政部門之獨立調查及起訴機關（組織架構見附錄二），負責受理及調查 PPPs 申訴案；OSC 亦可自行主動調查可能之 PPPs，不須以接獲申訴為前提。⁵³ OSC 之使命為保護公務員免遭受 PPPs（尤其是揭弊報復），以維護功績制文官系統。

比較特別的是，針對歧視案件（PPP1），OSC 雖被授權可對其加以調查，唯 1. 聯邦政府各機關設有公平就業機會辦公室（Equal Employment Opportunity Office）調查歧視申訴，且 2. 另設有公平就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）受理歧視申訴。⁵⁴ 為避免重覆調查，OSC 往往將歧視申訴轉由公平就業程序處理，而非自行啟動獨立調查。⁵⁵ 另外，若針對同一事

⁵¹ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（103 年 9 月 11 日點閱）。

⁵² 5 U.S.C. § 7121(g), 5 C.F.R. § 1201.3(c)(1)(i) (negotiated grievance procedures).

⁵³ 5 U.S.C. §§ 1214(a)(1)(A), (a)(5).

⁵⁴ 各機關設有公平就業機會辦公室名單 http://www.eeoc.gov/federal/eeo_directors.cfm

EEOC 歧視申訴網頁 <http://www.eeoc.gov/employees/charge.cfm>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁵ 5 C.F.R. § 1810.1.

件，已提出公平就業機會（EEO）申訴，仍可提出 PPPs 申訴，唯若案件已進入聯邦法院審理，OSC 便無法處理（因 OSC 受法院判決約束）。

OSC 對聯邦政府行政部門及美國政府出版局（Government Printing Office, GPO）之現職員工、申請工作者、離職員工遭受 PPPs 者，具有管轄權；對其他機關員工，不具有管轄權，故無法為某些機關員工尋求改正措施，例如：私部門員工、聯邦政府承包商、州及地方政府員工、立法及司法部門員工、軍隊、CIA、FBI 等。⁵⁶ 2013 年，OSC 全職員工約 140 人，預算執行美金 18,621,000 元，接獲 2,936 件 PPPs 申訴案（OSC, 2013）。

向 OSC 提出 PPPs 申訴「無時間限制」、可「匿名」申訴。PPPs 申訴可經由紙本或線上提出。⁵⁷ OSC 對 PPPs 申訴者身分予以保密，每當有公務員對機關 PPPs 提出申訴時，OSC 不會通知機關。⁵⁸

OSC 收到申訴後，會分派案件給申訴檢查單位（Complaints Examining Unit, CEU）之檢查員（Complaints Examiner，為律師、人事管理專員），檢查員會初步判斷，綜合考量：1. 申訴人所提供資料。2. 與申訴人、證人、機關主管之書面及電話溝通，以決定申訴案是否：(1) 符合 PPPs。(2) 移送調查及起訴部門（Investigation

一般而言，OSC 不會調查種族、膚色、宗教、性別、出生地（國）、年齡、身心障礙歧視案件。但 OSC 受理婚姻狀況、政治傾向歧視申訴，因此類歧視非公平就業（EEO）程序管轄。OSC 亦受理性別傾向（sexual orientation）及性別認同（gender identity, transgender）歧視申訴，唯此類歧視除可以 PPP1 提出申訴外，亦可以「其他歧視」5 U.S.C. § 2302(b) (10) (PPP10) 提出申訴；公平就業機會委員會（EEOC）表示此類歧視申訴亦可經由公平就業（EEO）程序提出。2014 年 1 月，OSC 與公平就業機會委員會（EEOC）共同簽署備忘錄，表明共同合作以執行聯邦政府職場之反歧視法律。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/PPP.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁶ 機關名單請見 OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-whocanfile.aspx>（103 年 8 月 6 日點閱）。

⁵⁷ OSC 申訴表下載 <https://osc.gov/Resources/osc11.pdf>。

OSC 線上申訴網頁 <https://osc.gov/pages/file-complaint.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

⁵⁸ OSC 接受匿名 PPPs 申訴，唯 OSC 表示匿名申訴之調查、搜集資訊較有困難；若公務員匿名申訴，OSC 鼓勵其對申訴情事提供詳細描述，在申訴表之三層保密等級中，選擇適當等級，以減輕申訴人對機關提出申訴的擔憂（受到報復或不利對待）。

OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-faq2.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

and Prosecution Division, IPD) 調查 (investigation) 及法律審查 (legal review)。
(3)移送替代性糾紛解決單位 (Alternative Dispute Resolution, ADR) 調解 (若無法解決爭議, 案件會被移送 IPD 調查)。(4)或起訴 (prosecution: 對機關提出改正措施, 要求機關改正人事處置; 或 / 及紀律處分, 對主管予以紀律處分)。申訴案不符合 IPD 或 ADR 條件者, 會被結案 (OSC, 2001a, 2008, 2014a, 2014b)。⁵⁹ 圖 2 顯示 CEU 運作系統流程:

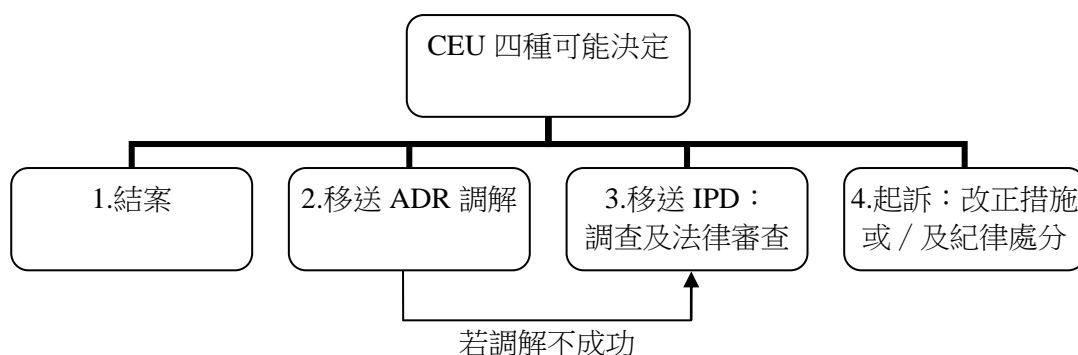


圖 2 : CEU 運作系統流程

資料來源: 作者自行繪製。

檢查員之決定須受主管審查及核可, 若決定申訴案須要調查, OSC 會去函告知申訴人, 案件已移送 IPD; 若決定結案, OSC 會去函告知申訴人, 敘明結案理由, 申訴人若對結案決定不服, 須於 13 日內以書面說明不服理由, 檢查員會再次考量是否結案或調查, 若 OSC 仍決定結案, 會以書函告知申訴人最後決定及申訴人其他權利。由於案件量大, 目前 80% 申訴案會在 60 至 90 天內, 獲得檢查員回覆, 申訴人若有補充資料或問題, 可直接與被指派受理案件之檢查員聯絡。另外, CEU 每年檢查約 2,500 件 PPPs 申訴案, 2013 年 CEU 移轉 255 件申訴案至 IPD 調查 (OSC, 2008, 2013, 2014a)。⁶⁰

IPD 會調查每件申訴案, 調查深入程度因案件不同而有差異, 調查之必要程度

⁵⁹ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁶⁰ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

視是否有合理基礎足以相信 PPPs 發生。⁶¹若申訴案移送 IPD（調查及法律審查），一位調查員（investigator）及一位律師，會被指派承辦案件，調查員調查（搜集 PPPs 證據），律師法律審查（分析證據以確認是否違反法律或法規）。調查階段之聯絡，由調查員負責；法律審查階段之聯絡，由律師負責，此二階段可能會重疊。調查員接獲案件後，數周內會打電話給申訴人，告知承辦案件之調查員及律師姓名及電話號碼。調查員會與申訴人確認保密事宜，申訴人可以書面同意在案件調查必要範圍內，揭露申訴人姓名及其提供給 OSC 之資訊。電話初步聯絡時，調查員會告知申訴人調查大約何時開始，與申訴人簡短討論申訴議題及申訴人要求之改正措施（corrective action），並要求若情況有任何變化，申訴人需隨時告知調查員，並於調查過程中提供其他資訊。一般而言，申訴案調查順序會依調查員接獲案件順序排列（OSC, 2001a, 2014b）。

正式開始調查時，調查員會再與申訴人聯絡，視申訴人地點及案件性質，安排面對面或電話訪談，申訴人須告知調查員：導致 PPPs 的事實、PPPs 發生後的事實、認為違反雇用法律或法規之理由。調查員會告知申訴人，完成調查約需時多久，並詢問可能證人姓名及電話、每位證人可能提供那些資訊。調查員會訪談對申訴案知道相關資訊之證人（包括，對事實有第一手資訊、參與決定、觀察互動、具有其他了解案件違法之必要知識者）（OSC, 2001a, 2014b）。

調查完成後，被指派承辦案件之律師會審查證據及法律，向副特別檢查官（Associate Special Counsel, ASC）提出建議，ASC 審查律師所提建議及檔案後，會決定是否：1.結案，2.或將案件移交 Special Counsel（並建議採取改正措施或 / 及紀律處分）。若 ASC 決定結案，申訴人會接到書函，敘明結案原因，申訴人若對結案不服，可於 13 日內以書面回覆並提供其他資訊，以供 OSC 改變結案決定之參考；若申訴人未於 13 日內回覆或回覆未提出其他資訊，申訴人會收到另一書函，告知案件已結案及其他可能救濟管道。若 PPPs 申訴案 90 日內未作成決定，OSC 會去函告知申訴人案件目前情況，每隔 60 日，會另去函告知申訴人，案件最新狀況，直到作成最後決定（OSC, 2001a, 2008, 2014a, 2014b）。Reauthorization Act（1994）要求 OSC 在接獲 PPPs 申訴案 240 日內，必須作成是否違反 PPPs 最後決

⁶¹ 5 U.S.C. § 1214.

定。2013 年，85% PPPs 申訴案，在 240 日內作成最後決定（OSC, 2013）。

OSC 處理申訴案期間（包括檢查及調查程序），申訴人可請求 OSC 向機關要求暫停人事處置（stay）。1.當 OSC 有「合理基礎」⁶²相信已被採取或將被採取之人事處置違反 PPPs。2.及若不暫停人事處置，會造成嚴重、立即之困苦，OSC 乃要求機關暫停人事處置；唯是否暫停，需機關同意，OSC 不能強制暫停機關人事處置；若機關不同意暫停，OSC 可向 MSPB 提出暫停之法律要求（legal request），由 MSPB 命令機關暫停人事處置。⁶³一般而言，暫停乃針對可能造成實質或嚴重危害之人事處置。⁶⁴

若申訴人於檢查程序（由 CEU 處理）提出暫停要求，ASC 若同意符合暫停條件，案件會馬上轉移至調查程序（IPD）。若申訴人於調查程序提出暫停要求，若調查員或律師同意符合暫停條件，調查員或律師會要求機關暫停人事處置至少 45 日。若機關同意 OSC 或 MSPB 暫停要求，申訴案會「優先」被調查及法律審查。

若機關同意暫停，但暫停期間短於 OSC 完成調查所需時間，調查員或律師可要求延長暫停時間；若機關不同意延長時間，OSC 可向 MSPB 提出延長時間之法律要求。⁶⁵

例外情形下，即使不符合前揭暫停條件，1. OSC 基於裁量權，可要求機關暫停；2.機關基於裁量權，於 OSC 調查期間，亦可自行暫停，唯在這些例外情形下，OSC 無法承諾申訴案會優先被調查及法律審查（OSC, 2001a, 2001b, 2014b）。⁶⁶

OSC 依法可要求機關及公務員提供資訊、文件、相關紀錄、出席作證。案件調查期間，OSC 可要求公務員宣誓作證，簽署書面文件，對書面問題予以正式回覆。法律要求機關允許公務員於上班期間，配合 OSC 調查，機關不得對 PPPs 申訴者、與 OSC 調查合作者、提供資訊給 OSC 者予以報復，否則違反 PPP9，公務員可另外

⁶² 合理基礎（Reasonable grounds）：理性者基於相同資訊，且具備法律適用之知識，能接受其足夠支持已違反或將違反 PPPs 之結論（OSC, 2001b）。

⁶³ 5 U.S.C. § 1214(b)(1)(A)(i), 5 CFR §1209.9.

⁶⁴ 例如：免職、停職超過 14 日、降級、顯著薪資減少、調職他地、不續聘，或申訴人以令人信服證據顯示，若不暫停人事處置將造成之負面影響。

⁶⁵ 5 U.S.C. § 1214(b)(1)(B).

⁶⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-ourprocess.aspx>（104 年 2 月 7 日點閱）。

針對違反 PPP9，向 OSC 提出申訴（OSC, 2014c）。⁶⁷

為協助及配合 OSC 調查，大部分機關會正式或非正式地指派一位員工（專人）擔任聯絡窗口（可能為 Office of General Counsel 律師或人力資源部門員工）。聯絡窗口有助於降低對機關工作場所的干擾、協助被申訴 PPPs 者（subject）及證人（witness）了解其於調查時之權利（責任）並回答相關問題、適時地提供檔案及資料、與證人聯繫、安排訪談（時間及安全隱密地點）。聯絡窗口可代表機關參與與改正措施或紀律處分有關之討論；若聯絡窗口為律師，其不得擔任被申訴 PPPs 者或證人之個人法律代表（OSC, 2014c, 2014d）。

OSC 調查案件時，會針對知道案件相關資訊者，予以面對面或電話訪談（interview）⁶⁸，若某主管被 OSC 認為是被申訴者（subject），OSC 會告知該主管。訪談時調查員會手寫紀錄或錄音（影），並要求對相關文件簽名，訪談地點可能為政府機關或 OSC 辦公室。被申訴 PPPs 者、證人之訪談程序相同，唯一不同在於被申訴者訪談須宣誓且訪談會被錄音（影）。證人提供給 OSC 之資料，依法須保密，證人與 OSC 合作受到法律保護，若因與 OSC 合作而遭報復，可對報復提出申訴。被申訴者及證人於訪談時，可要求律師陪同，他們須自行安排律師，OSC 不會安排或推薦律師。機關不得要求由機關律師擔任員工之法律代表，陪同出席訪談。⁶⁹因 OSC 為調查及起訴機關，PPPs 案件檔案符合政府資訊公開法（FOIA）之免除條款，申訴人本人及相關人士無法依政府資訊公開法，取得檔案資料（包括 OSC 調查時，由機關提供的資料）。OSC 不會提供機關 PPPs 申訴案資訊（事實發現、調查進度、結案理由）（OSC, 2012, 2014c）。⁷⁰

OSC 會審查相關資料，以確認是否有足夠證據顯示 PPPs 已經或將會發生，決定依據為：案件之事實是否符合所有法律要件之要求。若證據無法證明 PPPs 發生，OSC 會去函給申訴人，說明相關理由，申訴人若不服，可提出額外資訊或指出

⁶⁷ 5 C.F.R. § 5.4; OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-policylegal.aspx>（104年2月7日點閱）。

⁶⁸ 訪談對象可能包括：有權力決定人事處置或對人事處置負有責任者（subject）、可能知道相關事實者（申訴人之同事，其他目睹事件者，證人 witness）。

⁶⁹ 唯員工自己選擇由機關律師擔任法律代表，陪同出席訪談者，不在此限。

⁷⁰ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ppp-infoforagencies.aspx>（104年2月7日點閱）。

OSC 決定之錯誤，相關溝通均由書面為之。若證據支持 PPPs 發生，OSC 處理方式有三種 (MSPB, 2011a; OSC 2001a, 2014b)：

1. OSC 去函機關要求改正措施 (corrective action)，將發生在員工身上 PPPs 予以改正，⁷¹就大部分案件而言，機關會同意改正並經由協議書 (settlement agreement) 解決爭議。若機關 45 至 60 日內未改正，OSC 會代表申訴人向 MSPB 提出再申訴。若 MSPB 決定 OSC 能證明 PPPs 發生或將會發生，MSPB 會要求機關改正。⁷²法律要求 OSC 在向 MSPB 提出再申訴前，須先給予機關改正 PPPs 機會。若機關同意改正，其改正措施與向 MSPB 提出再申訴，能給予申訴人同等救濟效果，但申訴人不接受，OSC 可能會拒絕繼續為申訴人努力，並予以結案。

2. 有些案件，OSC 決定對從事 PPPs 之主管採取紀律處分 (disciplinary action)，OSC 可要求機關進行紀律處分或提請 MSPB 予以紀律處分。OSC 可自行決定哪個案件需要紀律處分、是否對主管紀律處分。OSC 若提請 MSPB 予以紀律處分，MSPB 於聽證後，決定是否及如何紀律處分。⁷³

3. 同時採取糾正措施及紀律處分。被處以紀律處分之機關主管得要求：1.答辯機會，2.律師或法律代表，3.MSPB 行政法官 (administrative law judge) 聽證，4.書面決定書。另外，PPPs 案件調查期間，機關可能欲自行對被認為從事 PPPs 主管，予以紀律處分，機關若未獲 OSC 同意，不得對其紀律處分。⁷⁴唯機關若獲 OSC 同意，則可對其紀律處分，不需由 MSPB 裁決，以助全體員工了解，機關文化不容忍 PPPs。MSPB 之 PPPs 管轄權雖對保障功績制有其重要性，唯最重要目標為：政府機關自行樹立支持功績制文化，並禁止、減低、預防 PPPs 發生 (MSPB, 2011a)。

為避免耗時調查或高成本訴訟，實務上，機關與申訴員工常經由調解

⁷¹ 5 U.S.C. § 1221(g)，例如：撤銷停職、回復到未採取 PPPs 前的狀態 (職位，工作)、補發薪資、其他福利 (包括利息)、醫療費用、差旅費、律師費、乾淨人事紀錄。

⁷² 5 U.S.C. §§ 1214(b)(2)(B), (C), (b)(4)(A).

⁷³ 5 U.S.C. § 1215，紀律處分內容包括：免職 (removal)、降級 (reduction in grade, demote)、停職 (suspension)、訓誡 (reprimand)、不受聯邦政府雇用 (debarment，上限 5 年)、民事罰金 (civil penalty，上限 1,000 美元) 或合併前揭不同處罰方式。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁷⁴ 5 C.F.R. Part 1201, Subpart D, 5 U.S.C. § 1214(f).

(mediation) 程序 (ADR) 解決爭議。調查及起訴階段 (IPD) 案件，可採調解處理，不符合轉移 IPD 之申訴案不適用調解。OSC 之 ADR 單位會評估每件被轉移到 IPD 申訴案，以決定是否適用調解。⁷⁵調解為非正式程序，自由參加，由 ADR 專員協助對立雙方解決爭議，ADR 專員無權作成決定，最後決定由各方參與當事人共同決定，申訴人及機關代表可要求律師陪同參加調解，OSC 之 70% 爭議經由調解獲得解決，大部分案件可在 8 小時內完成調解。若其中一方拒絕調解、在獲得結果前退出調解、調解未獲得結果，申訴案會被轉移至 IPD 調查，視同未曾調解 (OSC, 2001c, 2013, 2014e)。⁷⁶

二、直接向 MSPB 提出申訴 (非經由 OSC)

MSPB (組織架構見附錄三)⁷⁷依美國文官改革法成立，⁷⁸為聯邦政府行政部門之獨立、準司法機關，其使命為保護聯邦功績制度，三位委員由總統提名，國會同意後任命，任期七年，不得連任，三位委員任期可能重疊，此三人委員會為兩黨制，三人不得來自於同一政黨。⁷⁹ MSPB (2011a) 指出文官系統 PPPs 發生頻率、嚴重程度與公共利益密切相關，為保障及提高公共利益，應減少、避免、預防 PPPs 於文官系統中發生。原則上，PPPs 申訴須先向 OSC 提出 (傳統途徑，如前述)，唯以下特別情況，公務員可直接向 MSPB 提出 PPPs 申訴。

⁷⁵ 考量因素包括：案件本質及複雜性，案件相關人員間的關係，申訴人所要求之救濟內容。

⁷⁶ OSC 官方網頁 <https://osc.gov/Pages/ADR.aspx> (104 年 2 月 7 日點閱)。

⁷⁷ MSPB 管轄權 5 C.F.R. § 1201.3.

⁷⁸ CSRA 將文官委員會 (Civil Service Commission) 以三個新的獨立機關取代之：1. MSPB, 2. Office of Personnel Management (OPM) 負責管理聯邦人力或勞動力，3. Federal Labor Relations Authority (FLRA) 負責監督聯邦勞資關係。

⁷⁹ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm> (104 年 2 月 7 日點閱)。

(一) 其他可直接向 MSPB 申訴者 (Otherwise Appealable Action, OAA)⁸⁰

申訴人以機關基於前述 13 項 PPPs，而對其予以 5 C.F.R.1201.3 列出之可直接向 MSPB 申訴之人事處置，包括不利人事處置 (adverse action)，如免職、降級、減薪、停職超過 14 日等，以績效為基礎之免職、裁員、停止試用等，可直接向 MSPB 提出申訴。⁸¹在此情況下，申訴人以 PPPs 作為積極抗辯 (affirmative defense)，以對抗機關不利人事處置。機關固須提出證據證明人事處置成立，唯若申訴人能以較優勢證據 (Preponderance of the evidence)⁸²證明機關人事處置乃基於 PPPs 產生，MSPB 不得維持基於 PPPs 而產生之人事處置，MSPB 可直接要求機關改正。⁸³另外，值得特別注意，可直接向 MSPB 申訴因揭弊而遭人事報復之申訴途徑有二 (OAA 及 IRA)，就 OAA 而言，公務員遭受 5 C.F.R.1201.3 列出之可直接向 MSPB 申訴之人事處置，且主張人事處置因其揭弊而發生，可直接向 MSPB 提出申訴，MSPB 會同時審查人事處置本身及揭弊報復。⁸⁴

⁸⁰ 此類型案件，MSPB 稱之為 mixed case。

案例：Booker v. U.S. Postal Service, 53 M.S.P.R. 507 (Fed. Cir. 1992); Wren v. Department of the Army, 2 M.S.P.R. 1, 2 (1980).

⁸¹ 5 C.F.R. § 1201.22(b)：須於人事處置生效日起算 30 日內，或接獲人事處置 30 日內，向 MSPB 直接提出申訴。

⁸² 5 C.F.R. § 1201.56(c)(2), Preponderance of the evidence：任一理性者，考量整體證據後，會接受這些證據足夠用來發現：受爭議事實較可能為真，甚於非真。

5 C.F.R. § 1201.56(a)(2).

⁸³ 5 U.S.C. § 7701(c)(2)(B); 5 C.F.R. § 1201.56(a)(2)(iii).

5 U.S.C. § 7701(c)(2)，積極抗辯發生情況：公務員主張人事處置不應被維持，因為：(1) 機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤 (harmful error)，(2) 人事處置決定乃基於 PPPs，或(3) 人事處置決定未符合法律規定 (MSPB, 2011a)。

⁸⁴ 5 U.S.C. § 1221(e)(1), 5 C.F.R. § 1209.5(a).

以 OAA 直接向 MSPB 提出申訴，在揭弊者保護法通過之前，已行之有年。

值得一提，遭受可直接向 MSPB 申訴之人事處置，且主張人事處置因揭弊發生者，亦可選擇先向 OSC 申訴 (而非直接向 MSPB 申訴)，若 OSC 未要求機關改正，申訴人可直接向 MSPB 申訴，此類案件雖看似 OAA，然而，MSPB 會當作 IRA 申訴案處理 (申訴時限比照 IRA)，MSPB 只會審查揭弊報復，不會審查人事處置本身，故申訴人須注意其是否決定先向 OSC 提出申訴。

案例：Ryan v. Department of the Air Force, 117 M.S.P.R. 362 (2012).

(二) 個人行動權利 (Individual Right of Action, IRA)

IRA 依揭弊者保護法 (Whistleblower Protection Act of 1989) 創設，其目的為加強揭弊保護。若公務員⁸⁵遭受無法直接向 MSPB 申訴之人事處置，⁸⁶且主張該人事處置因揭弊而發生，⁸⁷須先向 OSC 申訴，尋求改正措施，⁸⁸若 OSC：(1) 自行結案，或 (2) 提出申訴後 120 日內，OSC 未通知申訴人其將要求機關改正，⁸⁹公務員才可以 IRA 直接向 MSPB 提出申訴。若申訴案非 PPP8 (揭弊報復)、PPP9 (因從事受法律或法規保護行為，受到報復)，不得以 IRA 直接向 MSPB 提出申訴。⁹⁰

(三) 退伍軍人優待權益受損⁹¹

退伍軍人就業機會法案 (The Veterans Employment Opportunities Act of 1998, VEOA) 授權 MSPB 裁決違反退伍軍人優待規定之申訴，退伍軍人優待權益受損之救濟途徑有二種：

- (1) VEOA 申訴。
- (2) OAA (違反 PPP11) (詳見附錄四)。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

⁸⁵ 公務員須符合 5 U.S.C § 2302 (a)(2)(B)所涵括的職位 (covered position)，不包括任職於 Government Accountability Office, FBI 等機關公務員。

⁸⁶ 詳見第 69 至第 70 頁人事處置共計 12 項。

⁸⁷ 在 Whistleblower Protection Act (1989) 通過之前，若申訴人向 OSC 申訴，OSC 未要求機關改正，且未向 MSPB 尋求對機關之改正措施；若申訴人遭受無法直接向 MSPB 申訴之人事處置，申訴人無任何其他管道求助。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

案例：Yunus v. Department of Veterans Affairs, 242 F.3d 1367 (Fed. Cir. 2001); Briley v. National Archives & Records Administration, 236 F.3d 1373 (Fed. Cir. 2001); Ellison v. Merit Systems Protection Board, 7 F.3d 1031 (Fed. Cir. 1993); Covarrubias v. Social Security Administration, 113 M.S.P.R. 583 (2010).

⁸⁸ 5 U.S.C. §1214(a)(3).

⁸⁹ 5 U.S.C. § 1214(a)(3), 5 C.F.R. §1209.5(a).

申訴人須於 OSC 書面通知結案之 65 日內，或接獲結案通知 60 日內，直接向 MSPB 提出申訴。

⁹⁰ 5 U.S.C. §§ 1221(a), 2302(b)(8); 5 C.F.R. Part 1209.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm>.

⁹¹ 5 C.F.R. §1208.22.

三、MSPB 處理程序及方法

(一) 經由 OSC 向 MSPB 提出再申訴 (傳統途徑)

OSC 與 MSPB 關係類似檢察官與法官；OSC 獨立調查案件，若發現違反 PPPs，OSC 可要求機關：1.改正人事處置，2.對主管紀律處分，3.暫停人事處置；唯若機關拒絕前揭要求，OSC 可代表公務員向 MSPB 提出再申訴。

再申訴由 OSC Special Counsel 向 MSPB 華盛頓總部提出，先由 MSPB 總部之行政法法官 (Administrative Law Judge, ALJ) 受理及審理案件，並作成初步決定 (initial decision)，初步決定於 35 日內自動變成 MSPB 最後決定 (final decision)。不服 ALJ 初步決定者，須於初步決定作成之 35 日內，向 MSPB 總部由三位委員組成之「三人委員會」提出再審查 (Petition for Review)。⁹²

(二) 可直接向 MSPB 申訴案件

就可直接向 MSPB 提出申訴案件而言 (例如 OAA、IRA)，公務員向人事處置發生時之工作地點之 MSPB 地區辦公室，以「線上」或書面提出申訴，⁹³申訴須於機關決定生效日或接獲機關決定 30 日內提出，申訴人可指定代理人。⁹⁴ MSPB 地區辦公室會指定行政裁決官 (Administrative Judge, AJ) 受理案件 (McCarthy, 2012)；⁹⁵申訴人得要求或 AJ 得基於裁量「匿名」處理案件 (MSPB, 2007)。⁹⁶

⁹² 5 CFR §1201.125.

為與我國保訓會委員資格條件比較，MSPB 三位委員學經歷資料請見：

<http://www.mspb.gov/About/members.htm>.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>.

<http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>.

⁹³ 線上申訴 <https://e-appeal.mspb.gov/申訴申請表>。

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=823344&version=826587&application=ACROBAT> (103 年 10 月 4 日點閱)；書面資料可郵寄，傳真，親自送達，但不可以電子郵件寄送。

⁹⁴ 5 C.F.R. § 1201.22.

⁹⁵ MSPB 招募公告使用之職稱為 Attorney-Examiner (hearing examiner)、General Attorney、Administrative Judge (AJ)，須具有法律專業教育背景，且須具有「律師」資格，由 MSPB 自行招募，以 Schedule A 聘用為 GS13 至 GS15 (政府) 律師，MSPB 之 chief Administrative Judge 每年會針對每一位 AJ 進行年度考績評估。AJ 為聽證檢查者 (hearing

AJ 會通知及要求機關於 20 日內提供其作成人事處置決定之「原因」說明，並提供所有相關文件（Bowers, 2010）。

舉行正式聽證前，AJ 會舉行聽證前行會議（prehearing and status conferences），討論相關事項，可經由電話、視訊、面對面進行。⁹⁷為允許申訴人及機關等有足夠時間了解案件、準備聽證，AJ 須於聽證舉行前 30 至 60 日通知舉行正式聽證。原則上，AJ 在接獲申訴 75 日內應舉行聽證（MSPB, 2007）。⁹⁸

一般而言，正式聽證對外（社會大眾、媒體等）公開，⁹⁹ 唯大眾「知的權利」須與申訴人隱私權平衡，AJ 基於對申訴人、證人、其他可能受聽證影響者、社會大眾之最佳利益考量（例如，貿易秘密、國家安全），可決定聽證過程（全部或部分）不對外公開。聽證是「申訴人」的權利（非機關及 AJ 權利），機關無權要求聽證，申訴人可選擇放棄聽證權利，改以書面審理進行。聽證有時可採電話、視訊進行，唯申訴人有「親自出席」聽證的根本權利，若申訴人反對以電話或視訊進行，AJ 不得以電話或視訊進行之。另外，參與聽證者除申訴人及機關外，亦可能包括：1. 證人，2. 介入者，3. 法庭之友（AJ 或 MSPB 基於裁量權，可允許其他人、組織以法庭之友身分，出席聽證，就申訴案提供簡報及建議）（MSPB, 2007）。¹⁰⁰

AJ 負責確保聽證過程之公平及公正、記錄、避免延宕。聽證進行程序為：1. 負

examiner），非行政法法官（administrative law judges, ALJ）。行政法法官（ALJ）有任期保障及決策獨立性（與聯邦法官類似），但並非聯邦法官（federal judge），ALJ 不具有如同聯邦法官之司法獨立性（judicial independence）。

ALJ 之詳細介紹說明及其於 AJ 之區別，請見：Burrows (2010)。

⁹⁶ 匿名處理的情況為：(1) 身體危險威脅；(2) 案件敏感或具高度私密性（例如對第三人之個人隱私造成影響）；(3) 保護個人（隱私）利益（名譽受損，失去朋友，長期尷尬困境）；(4) 前揭（匿名）私益與公共利益的平衡；(5) 若申訴人就隱私利益事項，已於刑事訴訟中被公開，則不得匿名處理（MSPB, 2007）。

⁹⁷ Prehearing and status conferences 之目的為：(1) 解釋 MSPB 作業程序，(2) 促進及促成發現，(3) 指出、縮小、界定議題，(4) 取得規定，(5) 討論和解（settlement）之可能性，(6) 證人規則，(7) 展品規則（Rule on exhibits），MSPB (2007) MSPB Judges' Handbook。

⁹⁸ 唯目前實務上，AJ 在接獲申訴後，90 日內會舉行聽證（Bowers, 2010）。

⁹⁹ 舉行聽證地點之名單，請見：<http://www.mspb.gov/appeals/hearingsites.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰⁰ 5 CFR 1201.34 介入者（Intervenor）：欲參與聽證的組織或個人，因其相信聽證及其結果，可能會影響其權利或義務。法庭之友（例如 OSC）非介入者。MSPB (2007) 對介入及介入者有詳細說明。

有舉證責任之機關（case-in-chief）先陳述意見，AJ 亦可要求其對申訴人的積極抗辯予以回應或反駁；2.申訴人陳述意見（包括積極抗辯）。若機關能證明其人事處置之合法（理）性，AJ 會接受機關決定；除非申訴人能以積極抗辯證明：1.機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤，2.人事處置決定乃「基於 PPPs」，或 3.人事處置決定不符法律規定。¹⁰¹

每場聽證之錄音（帶）及發言逐字稿（書面），須列入正式檔案；聽證紀錄（錄音帶、發言稿）可依政府資訊公開法提出申請取得。AJ 基於裁量權，可允許參與聽證者自行錄音，唯其個人錄音，並非正式官方紀錄。¹⁰²

聽證舉行後或決定結案時，AJ 會作成初步決定（initial decision），初步決定須指明所有相關事實、法律、證據，解決誠信問題，及 AJ 法律推理之法律依據。MSPB 地區辦公室 AJ 接獲申訴後，120 日內須作成初步決定，AJ 初步決定會在 35 日後自動成為 MSPB 最後決定（final decision）。唯在初步決定成為最後決定前，申訴案可能經由和解解決：1.由當事人間（自由決定）達成和解，2.當事人了解和解協議內容，3.當事人同意其協議將被（強制）執行；AJ 須審查和解協議，以確認公平、合法性（MSPB, 2007; Bowers, 2010）。¹⁰³

MSPB 設有調解計劃（Mediation Appeals Program, MAP），當申訴案仍在 MSPB 地區辦公室時，有意願調解者，可向受理案件之 AJ 提出，由 MSPB 受過訓練及認證之專門調解員協助調解，約 60% 案件經由調解解決。調解主要有四種形式，視個別案件情況，可擇一或綜合運用（詳見附錄五）。調解專員之責任為過程，而非結果，爭議常於一日內解決。另外，若調解無法解決爭議，案件會被轉回 AJ 裁決程序，調解專員只會告訴 AJ 調解無法解決案件，不會告知其他任何於調解過程中討論的資訊。即使案件未能經由調解解決，調解過程仍有助於各方專注於真

¹⁰¹ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰² 5 C.F.R. § 1201.53(a).

第三人依 FOIA 申請取得資料之相關資訊，請見：

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-third-party-requests-under-foia.html>

錄音（帶），發言逐字稿（書面）申請取得，相關規定及收費標準，請見：

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-aj-hearing-record-tape.html>.

<http://zencaroline.blogspot.tw/2014/10/mspb-aj-hearing-transcript.html>.

¹⁰³ MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

正的爭議點及其所尋求的解答。調解與 AJ 裁決之區別比較請見附錄六。¹⁰⁴

AJ 作成之初步決定亦包括是否及如何對機關採取糾正措施、對主管採取人事處置，AJ 初步決定之副本須傳送至 MSPB 總部；對 AJ 初步決定不服者，須於初步決定作成日起 35 日內或接獲初步決定 30 日內，向 MSPB 總部三人委員會提出再審查 (Petition for Review)¹⁰⁵，可經由「線上」或紙本提出，¹⁰⁶三人委員會再審查決定為 MSPB 最後決定 (final decision)。

四、MSPB 再審查：總部三人委員會

對 AJ 初步決定不服者，向 MSPB 總部三人委員會提出再審查，唯三人委員會是否同意對紀錄進行全面審查，視是否符合以下條件之一而定：(一) 初步決定包括對重要事實的錯誤結論：1. 所指控之事實錯誤必須重要 (具足夠重要性，可能造成再審查結果異於初步決定)；2. 指控 AJ 對重要事實作成錯誤決定者，須解釋為何該事實決定為錯誤，並指出特定證據以表明錯誤；在審查對事實之錯誤結論之主張時，MSPB 會尊重 AJ 基於觀察聽證、證人作證之言行舉止而作成之決定。

(二) AJ 初步決定基於對法律或法規之錯誤解釋，或錯誤適用法律，申訴人須解釋，錯誤如何影響案件結果。(三) AJ 裁決與要求程序不符，裁量濫用，造成錯誤，進而影響案件結果。(四) 新或重要證據，或法律論據產生，而這些資料於建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。¹⁰⁷

三人委員會須於 25 日內作成最後決定，MSPB 不得維持機關決定，若申訴人

¹⁰⁴ MSPB, Mediation Appeals Program:

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=501843&version=503276&application=ACROBAT>.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

¹⁰⁵ MSPB 總部 (三人委員會) 地址：1615 M Street, NW, Washington, DC 20419.

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

¹⁰⁶ 線上提出網址 <https://e-appeal.mspb.gov/>；再審查申請書限於 30 頁內或少於 7,500 字，5 C.F.R. § 1201.114 (h).

¹⁰⁷ 5 C.F.R. § 1201.115，新證據不僅止於資訊 (料) 本身，尚須建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> (104 年 2 月 8 日點閱)。

顯示：1.機關採取人事處置之程序具有有害的錯誤，2.人事處置決定乃「基於 PPPs」，或 3.人事處置決定未符合法律規定。三人委員會最後決定包括：確認、推翻、修改、廢止 AJ 之初步決定，或將案件退還給 AJ 進一步處理。¹⁰⁸

對 MSPB 最後決定不服者，可於接獲 MSPB 決定書後 60 日內，向聯邦巡迴上訴法院提出上訴。¹⁰⁹若為歧視案件，可於接獲 MSPB 決定書後 30 日內，向公平就業委員會（EEOC）或法院（U.S. District Court）提出。¹¹⁰

綜合言之，PPPs 申訴及救濟制度可以圖 3 表示：

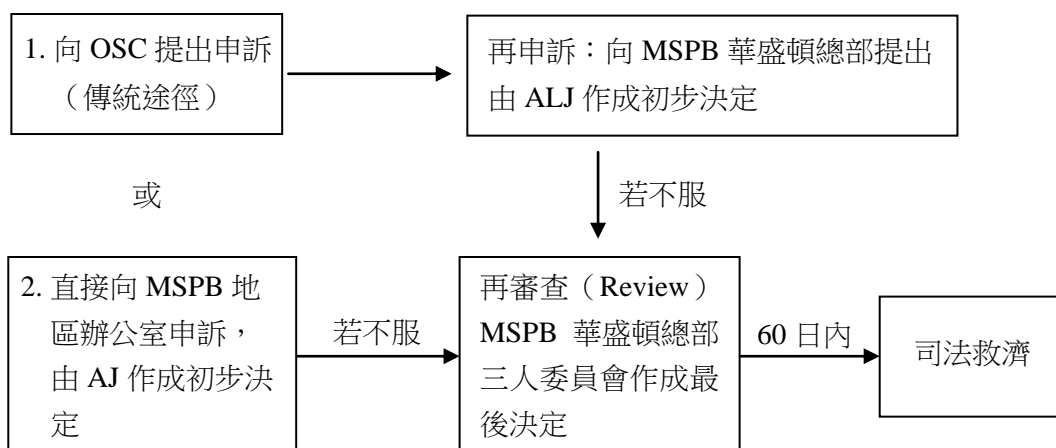


圖 3：PPPs 申訴救濟制度

資料來源：作者自行繪製。

另外，為了解聯邦公務員對 PPPs 之主觀認知，MSPB 於 2010 年對 71,968 位全職永業聯邦公務員進行問卷調查，回收 42,020 份問卷，MSPB 報告（2011a）指出：1.察覺（感受）PPPs 發生，有所降低（主觀感受降低，不代表事實上降低），8% 受訪者表示其個人受到一項 PPP 影響，1.3% 受訪者表示其個人受到多於三項

¹⁰⁸ 最後決定書（final decision）限於 30 頁或少於 7,500 字，5 C.F.R. § 1201.114 (h).

MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/appeals/appellantqanda.htm>（104 年 2 月 8 日點閱）。

¹⁰⁹ 詳見 United States Court of Appeals for the Federal Circuit 官方網頁。

<http://www.cafc.uscourts.gov/rules-of-practice/forms.html>（103 年 10 月 4 日點閱）。

¹¹⁰ 5 U.S.C. § 7703.

PPPs 影響。2.本人遭受 PPPs 或旁觀他人遭受 PPPs（即使本人未遭受），將負面影響工作投入（engagement），進而降低組織效能。3.機關應教育訓練主管及員工，PPPs 定義，哪些行為違反 PPPs，為何遵守 PPPs 規定對其有利，如何避免違反 PPPs，如何避免他人誤認 PPPs 發生，尤其是新上任政治任命官員（因其可能不太熟悉文官系統及功績制）。4.當機關發現 PPPs 可能發生時，機關應儘速調查；調查若發現 PPPs 的確發生，機關應改正不當人事處置，並對採取 PPPs 之主管紀律處分。5.若員工察覺（感受）到 PPPs 發生，但機關調查發現 PPPs 不成立，機關應向員工清楚地說明管理決定背後之（功績制）原因，以避免誤解。6.機關應考量哪些機關措施允許 PPPs 發生，並矯正這些問題根源。7.不僅應減少 PPPs 發生，更需減少員工察覺（感受）到 PPPs 發生在其他人身。8.機關人事決策過程應透明，並以功績制原則為基礎。9.機關首長負有預防 PPPs 發生的責任。上述 MSPB 調查發現亦可供我國參考。

肆、美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度與我國公務人員保障制度之對比

基於上述對美國聯邦政府被禁止人事行為及申訴與救濟制度之介紹與分析，以下進一步與我國公務人員保障制度，進行宏觀及微觀面的對比析論：

一、制度創立：主動性 vs. 被動性

美國為總統制，卡特總統為改革聯邦政府人事系統，主動於 1978 年促成國會立法通過 CSRA，明訂功績制原則、PPP、揭弊保護，¹¹¹功績制原則為聯邦文官制度之根本核心基礎，PPP 會損害功績制原則，故禁止於聯邦政府發生。1978 年以後，經由實務運作（包括行政救濟及司法訴訟），逐漸產生判例（法），運作法則日漸成熟透明。

我國司法系統受大陸法系影響，早期公務員與國家間關係為特別權力關係，公

¹¹¹ Jimmy Carter: “Civil Service Reform Act of 1978 Statement on Signing S. 2640 into Law.” October 13, 1978. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29975>（103 年 9 月 8 日點閱）。

務員較無主張個人權利的餘地，缺乏救濟管道。後因公務員感到自身權益受損，尋求司法救濟，經由大法官會議歷年陸續解釋，逐漸認可及放寬保障標的，考試院乃開始於民國 70 年代後期，研究規劃公務員保障制度，並於民國 85 年立法通過公務人員保障法，公務員與國家間關係，漸演變為特別法律關係（林全發，2010：73）。

我國公務員保障制度之起源及發展為「被動地」對大法官會議解釋之回應，依歷年來（申）訴訟案件結果，陸續調整或修改保障制度，若無公務員針對某特定權益損害提出救濟，或大法官會議解釋未同意公務員某特定權益應受保障，行政部門較不會自行主動修改保障制度。我國憲法明訂五權分立，公務員保障（制度）與行政權密切相關，唯其建制及發展仍為對司法權的被動回應，行政權不彰，無法於公務員保障（制度）居於主導地位，其中原因之一為我國缺乏或不強調清楚明確之文官制度基礎核心精神（例如美國之功績制），並予以強制落實執行，以作為解決爭議的方針及公務員保障制度發展之遵循方向。

二、制度設計：動機 vs. 結果

美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟制度著重「動機」，若公務員認為機關或主管基於「被禁止目的」之動機從事 PPPs，即可申訴及司法救濟，不須以遭受重大影響為提出申訴的前提要件。甚者，就 PPP8（揭弊報復）及 PPP9（報復法律或法規所保護的行為），機關須提出清楚且具說服力的證據證明：若公務員未揭弊、未從事被法律或法規保護的行為，機關仍會採取相同人事處置。PPPs 申訴及救濟以「動機」為前提要件，即使未對公務員造成重大影響，均可提出申訴及司法救濟。¹¹²

我國早期受德國及日本影響，公務員與國家間關係為特別權力關係，歷年來在大法官會議解釋影響下，特別權力關係式微，逐漸建構出「對公務員身分及財產權益有重大影響」作為判斷保障標的之標準，例如：1.公法上金錢給付請求。¹¹³2.改

¹¹² 例如：1.意圖影響他人退出競爭，意圖影響已足夠，他人不須「實際上退出」競爭；2.建議他人放棄優先錄用資格，他人不須「實際上放棄」；3.動機為提高或損害他人被雇用機會，不須「實際上造成優待結果」；4.關鍵在於主管採取人事處置的「原因」，PPPs 不須以達到苛刻（結果）為要件。

¹¹³ 187 號（73 年，退休金）、201 號（75 年，退休金）、266 號（79 年，考績獎金）、312

變公務員身分關係、重大影響懲戒處分、直接影響公務員服公職權利。¹¹⁴唯「重大性」為不確定法律概念，不同人對其有不同主觀詮釋，何謂重大？達到重大之客觀標準為何？乃成為我國保訓會歷年來判斷案件是否成立及能否司法救濟的關鍵點，唯實務運作上，並無清楚明確的認定準則，致常有結論游移不一現象（李建良，2002：126）。

重大性影響之「影響」二字，意涵「結果」，以對公務員造成「影響」為前提要件，若無造成影響或影響不夠重大，則無法尋求司法救濟，即便主管基於不當動機，對下屬予以人事處置，無法充分保障公務員權益。

三、保障標的、項目、範圍：廣泛 vs. 狹窄

美國聯邦政府 PPPs 申訴制度，保障標的廣泛，¹¹⁵包括違法及不當人事處置，且不限於對公務員身分或財產造成重大影響，幾乎涵括所有人事處置，且均可提出司法救濟。界定申訴標的之關鍵不在於「哪些會重大影響公務員權益」，故可提出救濟；相反地，其關鍵在於：機關或主管採取或不採取（廣泛）人事處置之背後動機，「為什麼」採取或不採取人事處置，且機關或主管對其人事處置決定之背後動機負有更高舉證責任。PPPs 申訴制度核心精神為：基於「被禁止目的」之動機而產生之人事處置（幾乎包括所有人事行政處分），會損壞文官系統功績制原則，故均可尋求司法救濟。

號（82年，福利互助金）。

¹¹⁴ 243 號（78年，免職）、298 號（81年，改變公務員身分或於其有重大影響之懲戒）、323 號（82年，任用審查不合格或降低原擬任之官等）、338 號（83年，級俸審定）、455 號（87年，年資採計）、483 號（88年，調任結果類似降級或減俸）、491 號（88年，免職）、85 年最高行政法院判決（停職得為訴願標的：對服公職權利有重大影響，損害公法上之財產請求權）。

¹¹⁵ 例如：調職務、調往他地、考績（不誠實地評估，不以低分為要件）、遠程辦公、訓練、職缺招募公告（不誠實公告，何時或何地公告或不公告，修改內容）、指派不必要職務、升遷、免職、雇（任）用、獎金、減少 / 增加工作職責、陳述資訊（不誠實，誑 / 謊言）、將申請工作資料銷毀或放錯地方、誑言某職缺須要大量出差、故意不寄發通知函、提供（人事）虛假報告、主管承諾其未來不會真正給予的好處、主管表示提出或放棄懲處建議函、分配某人較簡單職務、針對某人檢查出勤時間及狀況、將輪班改為夜班、給予雇（任）用之好處和優勢、誤傳 / 虛假 / 扭曲資訊等之申訴/救濟。

我國受「重要性理論」影響，保訓會歷年來對保障標的之認定，在種類上逐漸多樣，唯在認定基準上，仍沿襲大法官所確立路線，項目有限，主要概分為二類：

（一）行政處分；¹¹⁶（二）工作條件及管理措施。唯行政處分、管理措施、工作條件處置之定義未有共識標準，故無法將案件清楚歸類，進而影響公務員能否尋求司法救濟的權利；又實務運作上，保訓會歷年決定不一致（李建良，2002），外界無法清楚了解其歸類方法，無法形成具有公信力的準則，進一步分析：1.行政處分內涵界定，爭議不斷：若依據訴願法第三條，¹¹⁷則實務上範圍較大、對公務員權益有重大影響之「人事行政處分」，¹¹⁸被歸類為管理措施，僅得（再）申訴，無法司法救濟，無法充分保障公務員權益。2. 管理措施（含機關內部生效之表意行為或事實行為）、¹¹⁹工作條件處置二者雖形式上相異，¹²⁰唯實務上，「管理措施」經由保訓會解釋，幾可包括所有工作條件（公務人員保障暨培訓委員會【保訓會】，2006）。保訓會審議案件被認定為工作條件之案件極少，¹²¹大部分案件被歸類為管理措施，¹²²「工作條件」形同具文，不具有規範之實際效力（林全發，2010：82）。

我國公務員能否尋求司法救濟的關鍵在於：案件是否被保訓會歸類為行政處分？保訓會若歸類不當（因行政疏失或其他因素），公務員即喪失司法救濟權利，

¹¹⁶ 公法上財產請求權、改變公務員身分、對公務員服公職權利具重大影響。

¹¹⁷ 訴願法第三條：行政處分為中央或地方機關就公法上具體事件所為之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。

¹¹⁸ 調職/遷（原因繁多，情節各異）、考績丙等、記大過乙次等。

¹¹⁹ 例如：主管之工作指派、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、機關長官所發之職務命令。

¹²⁰ 包括：因依法執行職務涉訟的協助（保障法第 16 條）、必要機具設備及良好工作環境之提供（保障法第 18 條）、安全執行職務之保障（保障法第 19 條）、違法工作指派之禁止（保障法第 22 條）、加班之補償（保障法第 23 條）。95 年保訓會解釋：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。（林全發，2010）。

¹²¹ 例如，86 年公申決字第 0013 號決定對機關工作的指派案件（林全發，2010）。

¹²² 例如，休假旅遊補助（86 年公申決字第 0033 號）、升遷考評（86 年公申決字第 0056 號）、考績乙丙等（86 年公申決字第 0007 號、0012 號）、申誡事件（86 年公申決字第 0055 號、0083 號、0015 號、0049 號）、記過事件（86 年公申決字第 0008 號）、工作職務調動或調整（86 年公申決字第 0010 號）（林全發，2010）。

對感到自身權益受損的公務員本人而言，顯失公平及公正。為解決此問題，有論者提出公務人員保障法之行政處分與訴願法之行政處分，二者有別，行政處分內涵應參酌大法官歷次相關解釋及行政法院有關判決，以定其範圍（李建良，2002：121），亦即，經由擴大行政處分之定義範圍，來增加公務員保障標的。然而，誠如作者前述，若我國公務員保障制度：1.仍為對大法官解釋或司法判決之被動回應，且 2.仍著重結果（影響），則對行政處分之定義（範圍），仍難跳出既有框架，難有重大突破。

反觀美國聯邦政府 PPPs 申訴標的：1.範圍遠較我國廣大（幾乎涵括所有人事行政處分），且 2.均可提出司法救濟。其關鍵不在於救濟標的之多寡，而在於人事處置決定背後的「動機」一是否基於「被禁止目的」作成人事決定。以我國常為人詬病之調職或調往他地為例，保訓會立場為：職務調動，如非屬主管調非主管、調任較低官等、或不同陞遷序列職務，而僅係不同地區調動、職務調整、同機關不同單位間調動等，因不影響公務人員身分及地位，亦未影響其官職等、俸級，故為機關內部管理措施，僅能提（再）申訴，不得司法救濟（保訓會，2012a）；亦即，我國目前著重於是否重大影響公務員權益，而較不著重機關或主管「為什麼（動機）」將某公務員調職或調往他地？這些動機是否違法、不當、人事報復、破壞功績制原則？

四、適用對象：廣泛 vs. 狹窄

美國聯邦政府 PPPs 申訴制度適用對象：專任（現職）、離職、臨時人員、申請工作者，均可提出申訴及司法救濟。特別是揭弊報復，聯邦政府很多瀆職弊案，均由離職人員揭弊揭發，故國會不斷加強揭弊報復救濟管道（可直接向 MSPB 提出）及相關保護措施，以鼓勵離職人員揭弊。亦即，除特定工作性質之公務員外（例如國安人員），幾乎所有於政府機關工作者（曾於、現於、將於），均可提出申訴。

我國公務人員保障法適用對象為：專任、現職、非現職（離職）人員。¹²³非現職（離職）公務員基於原公務員身分之請求權遭受侵害（例如退休金），可提出復

¹²³ 2003 年修正公務人員保障法，將非現職人員之公務員納入保障範圍。

審，然而，若與原公務員身分無關，則不得提出復審。又公務員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，得提起（再）申訴。目前，我國臨時人員及申請工作者（未正式任用者），不得提出復審、（再）申訴。

我國公務人員保障法適用對象不若美國聯邦政府 PPPs 申訴廣泛，其原因可能與制度設計目的有關，美國 PPPs 申訴制度設計乃為保障功績制精神，以增加政府績效，故鼓勵及支持幾乎所有曾於、現於、將於政府機關工作者，揭發機關內部問題，且均可提出申訴及司法救濟。

五、救濟程序：受理及調查機關、司法救濟

美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟分為二系統：先向 OSC 申訴之傳統途徑、可直接向 MSPB 申訴（例如，OAA、IRA），唯個別系統之流程，均為單軌制：（一）就傳統途徑而言：OSC 申訴→MSPB 總部再申訴（MSPB 審理分二級：1. ALJ 初步決定，2.再審查，三人委員會作成最後決定）→司法救濟。（二）就得直接向 MSPB 申訴而言：MSPB 地區辦公室申訴（AJ 初步決定）→MSPB 總部再審查（三人委員會作成最後決定）→司法救濟。PPPs 申訴案，均可尋求司法救濟，不會因 PPPs 對公務員所造成影響之大小程度，區分部分 PPPs 是否得以尋求司法救濟。

美國 OSC 為獨立調查機關，調查不公開，有專設調查部門及專門人員從事調查，由政府律師協助調查及審理案件。MSPB 之 AJ、ALJ、三人委員會委員均為法律專業人士（法學院畢業），且均具有律師資格。另外，OSC、MSPB 之各階段（再）申訴，由完全不同的人，個別獨立作業及審理案件，有個別處理案件程序及方法，互不干擾。

我國公務員救濟有二管道：1.行政處分：經由原處分機關向保訓會提起複審，可尋求司法救濟；2.非行政處分（管理措施、工作條件處置）：申訴向服務機關提起，再申訴向保訓會提起，保訓會作成決定後，全案即終結，無法尋求司法救濟。

我國公務員保障採復審與（再）申訴雙軌制，案件若（幸運地）被保訓會歸類為行政處分，則可尋求司法救濟，反之則否。唯保訓會之歸類方法，1.缺乏基於共識認定之準則，2.未公開（透明化），無法充分保障公務員司法救濟權利。

我國就非行政處分案件，保訓會同時為「再申訴」及「最後決定」機關。就行政處分案件，保訓會同時為「復審」及「再審議」機關，其各別程序及運作方法是

否獨立（不互相干擾）？再申訴、復審、再審議之委員是否為同一批人？相反地，美國 OSC 為申訴機關，MSPB 為再申訴、再審查機關，OSC 與 MSPB 二者分別獨立運作及審理案件，保障程序較我國嚴謹。

我國保訓會之角色與功能界定未明確定位為調查機關，以獨立進行調查。¹²⁴未由專業調查人員進行調查。（專任）委員未必具有調查專業能力。調查之程序、方法、時限、細節、嚴謹為何，外界無法得知。保訓會未必由法律專業人士（政府律師）處理案件。保訓會可能變相地委由服務機關自行調查（因復審及申訴，均先向原機關提出），而非自行另外獨立調查。服務機關同時為作成人事處置及調查機關，無法客觀地調查及有效地自我監督。我國調查及改正措施由服務機關及保訓會共同分擔。反觀美國 OSC：1.獨立調查（公務員直接向 OSC 申訴，非向服務機關），及 2.獨立作成要求機關改正的決定，保障程序較我國嚴謹。

六、調查、訪談、言詞辯論、陳述意見、聽證

美國 OSC 自行獨立進行調查，而非由服務機關調查。OSC 調查方法包括書面審查或訪談相關人士，原則上，OSC 會調查每一件 PPPs 申訴案，調查之（必要）程度視是否有合理基礎以相信 PPPs 發生，調查深入程度因案件不同而有差異，需要更深入調查的案件，會被移轉至調查部門（IPD）由專人調查。¹²⁵另外，MSPB 地區辦公室 AJ 會舉行聽證，MSPB 聽證、OSC 調查及訪談之運作程序、方法及相關規定，均於其官方網頁詳細說明。

我國復審及再申訴案件，保訓會「得」視案情需要，邀請復審人、再申訴人或相關機關派員至該會陳述意見或言詞辯論，保訓會亦「得」派員調閱相關文件及訪談有關人員。又復審及再申訴，原則上就「書面審查」決定之，保訓會視需要

¹²⁴ 保訓會網頁：一、復審處理流程：本會受理後，先由保障處擬具處理意見，分案送請專任委員初審，再提保障事件審查會審查，最後由委員會議審議決定。二、再申訴處理流程：本會受理後，先函請各機關於 20 日內將事實、理由及處理意見，並附有關資料，回復本會，再由保障處擬具處理意見，分案送請專任委員初審，並提保障事件審查會審查（保訓會，2012b）。

¹²⁵ OSC 之 CEU 每年檢查約 2,500 件 PPPs 申訴案，2013 年 CEU 移轉 255 件申訴案至 IPD 調查。

「得」調查、訪談、言詞辯論、陳述意見等，亦即，這些程序可能被省略。另外，這些程序如何運作之相關細節規定，保訓會並無公開對外之詳細說明，外界無法了解其內部如何運作。再者，MSPB 設有健全完整之聽證制度，保訓會無聽證制度。

七、匿名性、身分保密

美國 OSC 致力於對 PPPs 申訴者身分予以保密，OSC 接受匿名申訴。每當有人提出 PPPs 申訴時，OSC 不會通知機關其被申訴，也不會告知機關申訴者身分。若 OSC 要求機關聯絡窗口提供相關資訊，其只會告知案件是否被結案，OSC 不會向機關提供 PPPs 申訴案資訊（事實發現、調查進度、結案理由）。¹²⁶申訴人以書面同意在案件調查「必要範圍」內，揭露申訴人姓名及其提供給 OSC 之相關資訊。若某主管被 OSC 認為是被申訴者，OSC 會告知該主管，除非 OSC 告知，主管無法自行得知其被申訴。故就制度設計而言，公務員直接向 OSC 申訴，而非經由機關，機關原則上不易知道何人提出申訴。

我國復審及（再）申訴須載明姓名等個人資料，否則不予處理。又復審經原處分機關向保訓會提起，申訴向服務機關提起，機關或主管，能夠知道何人提出救濟，難保申訴人不會遭受報復或不利對待，可能造成欲提出救濟者，因恐遭機關或主管報復，而不敢提出，不僅無法充分保障及鼓勵公務員爭取本身權益，亦造成機關內部問題（弊病）無法有效解決，進而損害政府績效。反觀美國聯邦政府認為 PPPs 會損害功績制，進而損害政府績效，經由對申訴人身分保密，鼓勵及支持公務員申訴，以減少或預防 PPPs 發生，俾提高政府績效及公共利益。

八、政府資訊公開

美國聯邦政府 PPPs 申訴，因 OSC 為調查及起訴機關，PPPs 案件檔案符合政府資訊公開法之例外條款，申訴人本人、相關人士無法依政府資訊公開法，取得檔案資料（包括 OSC 調查時，由機關提供的資料）。MSPB 地區辦公室舉行之聽證則

¹²⁶ OSC 亦於其官方網頁明示，絕對完全的身分保密不太可能達到，有些申訴案件本身之性質，會導致申訴人的身分為他人所得（猜）知，<https://osc.gov/Pages/ppp-faq.aspx>（103 年 10 月 4 日點閱）。

對外公開，可依資訊公開法取得錄音及發言紀錄。

我國復審及再申訴案件，原處分或服務機關應將相關證據資料提出於保訓會，對於證據資料，復審人、再申訴人、其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書；保訓會非有正當理由，不得拒絕。

九、調處：人員、程序、方法

美國聯邦政府 PPPs 申訴，OSC 及 MSPB 均設有調解機制：（一）OSC 設有專門調解單位（ADR）及專門調解人員協助調解，70% 案件經由調解解決，大部分案件可在 8 小時內完成調解，OSC 調解書（成立）由政府律師撰寫；若調解不成立，案件會被轉移至 IPD 調查，視同未曾調解。（二）MSPB 地區辦公室，設有專門調解員協助調解，60% 案件經由調解解決，大部分案件可在一日內完成調解，若調解不成立，案件會被轉至 AJ 裁決（程序），調解員只會告訴 AJ 調解無法解決爭議，不會告知其他任何於調解過程中討論的資訊。OSC 及 MSPB 於其官方網頁，公開詳細說明調解運作細節（程序、方法等），且鼓勵申訴人採取調解，解決爭議。

我國再申訴案件（非行政處分），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，其效果為終結再申訴程序。調處成立即製作調處書，若調處未能成立，再續提審查會審查，最後由委員會議審議決定。

我國調處只限於再申訴案（非行政處分），復審案件（行政處分）無法調處，此差別設計，可能損害復審人得經由調處解決爭議的選擇權利。保訓會之調處委員未必為受過專業調處訓練及認證之專業調處人員。保訓會之調處如何進行（程序、方法等）、歷年來調處案件之成效、利弊得失為何，外人無法由保訓會官方網頁得知相關細節資訊。

十、機關改正措施、主管紀律處分

美國聯邦政府 PPPs 申訴，OSC 可決定採取改正措施及 / 或紀律處分；改正措施內容具體，¹²⁷大部分案件，機關會同意改正並經由協議書解決爭議。若機關未限

¹²⁷ OSC 要求機關改正其人事處置，例如，撤銷停職、回復到未採取 PPPs 前的狀態（職位，

期改正，OSC 會代表申訴人向 MSPB 提出再申訴，由 MSPB（法律）要求機關改正。¹²⁸另外，紀律處分內容具體，¹²⁹ OSC 自行決定是否對主管紀律處分，OSC 可要求機關紀律處分或提請 MSPB 紀律處分。又 PPPs 調查期間，機關未獲 OSC 同意，不得對被認為從事 PPPs 主管紀律處分，唯若獲 OSC 同意，則可對其紀律處分，不需由 MSPB 裁決，俾有助於全體員工了解，機關文化不容忍 PPPs。再者，被處以紀律處分主管依法亦有相關保障。¹³⁰ MSPB 特別強調其對 PPPs 管轄權雖對保障功績制有其重要性，唯最重要目標為：政府機關「自行樹立支持功績制文化」，並禁止、減低、預防 PPPs 發生。

我國改正措施：復審¹³¹及（再）申訴¹³²案件，原則上均先由機關自行改正，若機關未改正，乃由保訓會要求機關改正。我國紀律處分規定為原處分機關、服務機關於規定期限內未依保訓會要求處理案件者，保訓會應檢具證據將「違失人員」移送監察院依法處理。違失人員為薦任第九職等以下人員，¹³³由保訓會通知原處分機關或服務機關之上級機關依法處理。

我國先由機關內部自行制約，若不成功，再由機關外部之保訓會來制約機關，若保訓會外部制約不成功，再將違失人員移請機關或監察院處理。我國改正措施及紀律處分二者無法併行，機關自行改正之改正內容為何？若機關一直未改正或未儘

工作）、補發薪資、其他福利（包括利息）、醫療費用、差旅費、律師費、乾淨人事紀錄。

¹²⁸ 法律要求 OSC 在向 MSPB 提出再申訴前，須先給予聯邦政府機關改正 PPPs 的機會。

¹²⁹ 紀律處分內容包括：免職、降級、停職（suspension）、訓誡、不受聯邦政府雇用（上限 5 年）、民事罰金（上限 1,000 美元），或合併前揭不同處罰方式。

¹³⁰ 得要求：1. 答辯機會，2. 律師 / 法律代表，3. MSPB 行政法法官（ALJ）聽證，4. 書面決定書。

¹³¹ 1. 原處分機關對於公務員所提復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，如認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，亦即，由機關自行改正；2. 唯若原處分機關不依復審人之請求變更或撤銷原行政處分，則由保訓會作成復審決定，原處分機關應依復審決定處理，亦即，由保訓會要求機關改正。

¹³² 1. 服務機關應於收受公務員申訴書後，就請求事項詳備理由函復申訴人，亦即，由機關自行改正；2. 公務員不服服務機關申訴函復者，向保訓會提起再申訴。由保訓會作成再申訴決定，服務機關應依再申訴決定書處理，亦即，由保訓會要求機關改正。

¹³³ 前項違失人員如為民意機關首長，由保訓會處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並公布違失事實。前項罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，依法移送強制執行。

速改正，保訓會無法強制機關改正，只能將違失人員（九職等以下）移請機關處理，唯機關是否及如何處理違失人員，並無法確實予以監督。機關如何對違失主管紀律處分（處分內容為何），機關是否須回復保訓會其如何處理違失人員，是否有監督機制以確保機關確實對主管紀律處分，即便機關處理違失人員，是否能確保機關仍會採取有效改正措施，機關是否可能一直未處理違失人員，亦未改正人事處置，以及違失人員能否及如何採取救濟等，均未有清楚明確規定。反觀美國 PPPs 申訴，由機關外部之 OSC、MSPB 制約政府機關（經由改正措施，內容具體明確）及其主管（經由紀律處分，內容具體明確），改正措施及紀律處分二者可同時進行，對機關及主管之矯正效力較我國為高。

十一、具體事實內容、個案救濟、集體救濟

美國聯邦政府 PPPs 申訴，公務員可對一般抽象原則、法律或法規、政策提出申訴及司法救濟，例如：1.違反憲法保障之言論自由、隱私權，2.違反實行功績制原則之法律或法規（PPP12），¹³⁴ 3.違反揭弊保護之機關內部規則、一般政策。¹³⁵ 因此，PPPs 申訴及司法救濟不以具體事實內容、個案救濟為限，可針對一般性政策或抽象性規定提出。另外，MSPB 接受集體申訴（mass / group appeal）（MSPB, 2007）。

我國復審及（再）申訴，若無具體事實內容者，不予處理；亦即，須就具體個案提起救濟（個案救濟原則），針對一般性或抽象性的機關措施、事件、規定，無法提出行政救濟（李建良，2002：130-131）。然而，工作條件、機關內部法規（管理規則 / 要點）多為一般性抽象規定，不太可能為個案性之具體事實（林全發，2010：82），而當機關內部管理規則違法、不當，例如，違反法律保留原則，公務員權益可能受損，卻無法救濟。

¹³⁴ 公務員應受保護，免於隨意獨斷處置之功績制原則。

¹³⁵ 若機關內部規則、協議或一般政策要求保密，該保密規定或規則、政策、表格、協議或契約未明白告知員工其對於保密資訊之揭弊及揭弊保護。保密條款不能取代、違反、改變員工揭弊權利。

十二、暫停人事處置

美國聯邦政府 PPPs 申訴，原則上，由申訴人請求 OSC 向機關要求暫停人事處置至少 45 日，唯是否暫停，需機關同意，OSC 不能強制暫停機關人事處置，若機關不同意暫停，OSC 可向 MSPB 提出暫停之法律要求，由 MSPB 命令機關暫停人事處置；又 OSC 及機關基於裁量權，亦可自行決定暫停。暫停多針對可能造成實質或嚴重危害之人事處置，例如，免職、停職超過 14 日、降級、顯著薪資減少、調職他地、不續聘等。暫停期間可能延長，又被暫停之申訴案，會「優先」被調查及法律審查。

我國行政處分、管理措施、工作條件處置之合法性顯有疑義，或其執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，保訓會、原處分機關、服務機關得依職權或依申請，就原行政處分、管理措施、工作條件處置全部或一部，停止執行。停止執行之原因消滅，或有其他情事變更之情形，保訓會、原處分機關或服務機關得依職權或依申請撤銷停止執行。與美國 PPPs 相較之下，我國「難以回復之損害」之定義及標準不甚明確，未明訂能夠停止執行多久時間、能否延長停止執行時間。再者，保訓會要求機關停止執行，未明訂機關能否拒絕、保訓會能否強制要求機關停止執行、被停止執行之案件是否會被優先處理。

十三、再審議（查）

MSPB 總部三人委員會可對 AJ 及 ALJ 作成之決定，進行再審查（對檔案紀錄進行全面審查），再審查可以「線上」或書面提出，再審查須符合相關條件。¹³⁶再審查決定為 MSPB 最後決定，¹³⁷對再審查決定不服者，可提出司法救濟。

¹³⁶再審查條件：（一）初步決定包括對重要事實的錯誤結論：1.所指控之事實錯誤必須重要（具足夠重要性，可能造成再審查結果異於初步決定）；2.指控 AJ 對重要事實作成錯誤決定者，須解釋為何該事實決定為錯誤，並指出特定證據以表明錯誤；在審查對事實之錯誤結論之主張時，MSPB 會尊重 AJ 基於觀察聽證、證人作證之言行舉止而作成之決定。（二）AJ 初步決定基於對法律或法規之錯誤解釋，或錯誤適用法律，申訴人須解釋，錯誤如何影響案件結果。（三）AJ 裁決與要求程序不符，裁量濫用，造成錯誤，進而影響案件結果。（四）新或重要證據，或法律論據產生，而這些資料於建檔完成時，並不存在，「即使申訴人已盡職調查」。

¹³⁷可能確認、推翻、修改、廢止 AJ 之初步決定，或將案件退還給 AJ 進一步處理。

我國復審事件（行政處分），除復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於保訓會復審決定確定後，若符合相關條件，¹³⁸原處分機關或復審人得向保訓會申請再審議。

美國 PPPs 申訴案均可提出再審查，進行再審查之三位委員均具有律師資格，三位委員與作成初步決定之 AJ、ALJ，分別為不同人；對再審查決定不服者，可提出司法救濟；又再審查可線上提出。我國再審議似乎為未尋求司法救濟者，另闢一條路，唯若不服再審議決定者，目前無法提出司法救濟。從事再審議之保訓會委員與作成復審決定者，是否可能為同一批人？另外，再申訴案（非行政處分）無法提出再審議，可能有失公平。再申訴案無法尋求司法救濟，是否得允許其提出再審議？又我國再審議無法線上提出。再者，美國 PPPs 申訴案再審查之「實質審查」意涵較我國保訓會再審議為高，PPPs 再審查著重：作成初步決定之 AJ、ALJ，其「判斷」是否錯誤。相反地，我國再審議以形式審查為主，並未檢視作成決定者（委員等）之判斷是否錯誤。

十四、法庭之友制度：OSC 可擔任法庭之友（Amicus Curiae） 於 MSPB、法院提出意見或建議

當 PPPs 案進入 MSPB 再申訴或法院司法救濟程序，OSC 雖為獨立調查及起訴機關，唯其可依 PPPs 申訴者之要求，為其向 MSPB 或法院提出基於法律論據之意見或建議（amicus curiae brief），俾作為裁決或判決之參考。唯 OSC（在此被稱為法庭之友）不能參與聽證、提供證據、訊問證人。另外，已進入聯邦法院審理的案件，OSC 僅能就 PPP8 及 PPP9 提供意見或建議。¹³⁹

¹³⁸ 再審議條件：1.適用法規顯有錯誤者；2.決定理由與主文顯有矛盾者；3.決定機關之組織不合法者；4.依本法應迴避之委員參與決定者；5.參與決定之委員關於該復審事件違背職務,犯刑事上之罪者；6.復審之代理人或代表人，關於該復審有刑事上應罰之行為，影響於決定者；7.證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者；8.為決定基礎之證物，係偽造或變造者；9.為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者；10.發見未經斟酌之證物或得使用該證物者，但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。11.原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。再審議須以書面提出。

¹³⁹ 5 CFR 1201.34(e).

我國對進入司法救濟程序案件，公務員能否要求保訓會出席法院，提出法律論據、意見、建議？另外，法務部民國 104 年初所提出之揭弊者保護法草案，主管機關設定為法務部，法務部是否扮演與美國 OSC 類似角色，針對揭弊案件，進行獨立調查及起訴？若是，當揭弊案件進入保訓會再申訴或法院司法救濟程序時，法務部能否比照 OSC，為揭弊者向保訓會或法院提出基於法律論據之意見或建議？

十五、政府律師之功能與角色

美國 OSC 及 MSPB 對 PPPs 申訴案之受理、調查、審查、作成最後決定之各階段，均有具備法律專業素養之政府律師參與。另外，機關常安排其政府律師擔任與 OSC 之聯絡窗口，並協助 OSC 進行調查，提供相關資料，對被申訴 PPPs 者（主管）及證人提供協助。¹⁴⁰聯絡窗口（政府律師）可代表機關參加和改正措施或紀律處分有關之討論；唯其不得擔任被申訴 PPPs 者或證人之個人法律代表。

我國保訓會（再）申訴、復審，未必由法律專業人士（或律師）參與，政府機關之自行改正措施或紀律處分，未必由法律專業人士（或律師）參與。機關未必有專人擔任聯絡窗口與保訓會聯絡，機關聯絡窗口未必為法律專業人士（或律師）。

十六、線上申訴、官方網頁資訊公開及透明

美國 OSC 及 MSPB 均受理線上申訴，其官方網頁提供各別程序之內部作業細節（詳細資訊），且提供主管、相關（承辦）人員姓名、電子郵件、電話號碼等資訊。

我國保訓會於網站提供「保障事件線上申辦及查詢」作業系統，唯作者於撰寫本文時，該線上系統無法運作，無法與美國 OSC、MSPB 線上系統比較其功能。保訓會官方網頁所提供資訊，遠較 OSC 及 MSPB 網頁所提供資訊為少；政府公開及透明度不若 OSC 及 MSPB。

¹⁴⁰ 包括：幫助其了解調查時之權利及責任、回答相關問題、與證人聯繫、安排訪談（時間及安全隱密地點）。

伍、結論

美國聯邦政府認為 PPPs 會損害文官系統功績制基礎，進而損害政府績效，故主動設計 PPPs 申訴及救濟制度，傾向鼓勵及支持公務員申訴；並特別強調機關須加強 PPPs 教育訓練，機關及主管須主動預防 PPPs 發生，亦即，事先預防制。反觀我國公務人員保障制度為對司法解釋及判決的被動回應，能否司法救濟端視是否對公務員造成重大影響，制度設計傾向防止公務員濫訴。我國不強調機關（及其首長、主管）自律，及主動預防損害公務員權利，亦即，我國為事後治療制。與美國 PPPs 申訴制度相較，我國對公務人員權益之保障較不充足。

我國政治、經濟、社會日益多元複雜，公務員對自身權益之自覺，日益強烈；我國公務人員保障制度之建制，採擇取拚湊其他國家制度的作法。基於上述各面向之對比，若美國聯邦政府 PPPs 申訴及救濟制度，有其優點，我國可參酌其長處，調整及改善我國公務人員保障制度，例如：1.基於保障文官系統功績制，行政機關主動強化公務人員保障及申訴制度。2.重視人事處置採取或不採取之動機，而非人事處置對公務人員所造成結果之大小。3.擴大申訴及保障標的，不侷限於行政處分、工作條件及管理措施。4.擴大申訴及司法救濟適用對象，增列非現職、離職、臨時人員及尚未獲得正式任用者。5.將目前救濟程序之行政處分、非行政處分雙軌制整合簡化為單軌制。6.保訓會之再申訴、復審、再審議程序應清楚區分，並由不同法律專業人員（政府/公職律師），分別獨立運作及審理案件。7.保訓會是否定位為調查機關應予明確界定，若定位為調查機關，其內部人員必須具備專業調查能力，若內部人員不具備專業調查能力，則不宜定位為調查機關。又若保訓會非定位為調查機關，則針對公務人員申訴案件，須另設或委由其他專業調查機關進行獨立調查工作。8.加強調查、訪談、言詞辯論、聽證之運作，並明訂公開相關細節。9.允許匿名申訴，對申訴者個人資料予以保密，俾保障及鼓勵公務人員勇於揭弊、主動積極爭取本身合法權益。10.調處程序及運作方法應明訂公開，由專業人員進行調處，並對調處成效進行評估。11.機關改正措施、對主管紀律處分二者可併行，並確實監督機關改正情形、主管紀律處分，以落實矯正效果。12.允許針對一般抽象原則、法律或法規、政策提出申訴及司法救濟。13.明訂何謂「難以回復之損害」，明

訂停止執行時間下限、延長停止執行時間相關規定。14.不服再審議決定者，可提出司法救濟。再申訴案可提出再審議。再審議應重視實質審查。15.對於進入司法救濟程序案件，保訓會能出席法院，提出法律論據、意見。16.我國可設立政府/公職律師，以其法律專業素養處理公務人員申訴案件，並協助保障公務人員權益。17.申訴可於線上提出，且可於線上追蹤案件進度。

強化公務人員保障制度之關鍵，不在於公務員是否濫訴？而在於一機關或主管為什麼被申訴？預防（自律）遠勝於治療（申訴及救濟）。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2006）。**公務人員保障法百問**（二版）。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2012a）。公務人員權益保障知多少，取自：
<http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=512&Page=2482&Index=-1>。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2012b）。復審事件處理流程圖，取自：
<http://www.csptc.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=503&Page=2484&Index=-1>。
- 林全發（2010）。我國公務人員保障法申訴制度之研究。**文官制度季刊**，2(1)，73-97。
- 李建良（2002）。公務人員保障法復審及申訴標的之探討。**月旦法學雜誌**，90，112-140。
- 劉慧娥（2014）。我國公職律師與吹哨者保護：新治理理論觀點及美國聯邦政府律師吹哨保護可供我國參酌之處。**國家菁英季刊**，10(2)，165-213。
- Bowers, J. A. (2010). The Merit Systems Protection Board “Rocket Docket”: Navigating the Administrative Process of the MSPB .Retrieved from:
<http://www.joshbowerslaw.com/downloads/10-merit-systems-protection-board-rocket-docket.pdf>.
- Burrows, V. K. (2010). Administrative Law Judges: An Overview, Congressional Research Service. Retrieved from: <http://ssaconnect.com/tfiles/ALJ-Overview.pdf>
- McCarthy, R. J. (2012). Blowing in the wind: Answers for Federal Whistleblowers. **William & Mary Policy Review**, 3, 184-228.
- MSPB (1995). The rule of three in Federal hiring: boon or bane. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253660&version=253947&application=ACROBAT>.
- MSPB (2005). Reference checking in Federal hiring: making the call. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=224106&version=224325&application=ACROBAT>.
- MSPB (2007). Judges’ Handbook. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=241913&version=242>

182&application=ACROBAT.

MSPB (2010). Whistleblower protections for Federal employees. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604>.

MSPB (2011a). Prohibited personnel practices: Employee perceptions. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=634680&version=636592&application=ACROBAT>.

MSPB (2011b). Blowing the Whistle: barriers to Federal employees making disclosures. Retrieved from:
<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475>.

Office of the Attorney General (2008). Memorandum for department of justice political appointees: merit system principles and prohibited personnel practices. Retrieved from: <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2008/09/05/ag-031008.pdf>.

Office of Personnel Management (2014). The guide to processing personnel action. Retrieved from:
<http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/personnel-documentation/#url=Processing-Personnel-Actions>.

Office of Special Counsel (2001a). What to expect when your complaint is referred for further investigation. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/osc54.htm>.

Office of Special Counsel (2001b). OSC policy statement: stays. Retrieved from: https://osc.gov/Resources/osc_d7.pdf.

Office of Special Counsel (2001c). OSC medication program. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/adr.pdf>.

Office of Special Counsel (2008). How your complaint will be processed by the Office of Special Counsel. Retrieved from: <https://osc.gov/resources/osc53.htm>.

Office of Special Counsel (2012). Policy statement on personal legal representation at interviews. Retrieved from: <https://osc.gov/Resources/dr-notice.pdf>.

Office of Special Counsel (2013). Annual report to congress for fiscal year 2013. Retrieved from:
<https://osc.gov/Resources/6%2027%2014%20ANNUAL%20REPORT.pdf>.

Office of Special Counsel (2014a). Fact sheet: how complaints are received and processed. Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20CEU%20Process.pdf>.

Office of Special Counsel (2014b). Fact sheet: how complaints are investigated and prosecuted. Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20IPD%20Process.pdf>.

Office of Special Counsel (2014c). Your role in an OSC investigation. Retrieved from:
<https://osc.gov/Resources/dr-role.pdf>.

Office of Special Counsel (2014d). Designated agency liaisons. Retrieved from:
<https://osc.gov/Resources/Designated.Agency.Liaisons.dr-memo.pdf>.

Office of Special Counsel (2014e). Fact sheet: how OSC's mediation program works.
Retrieved from:

<https://osc.gov/Resources/2014%20Form%20Mediation%20Process.pdf>.

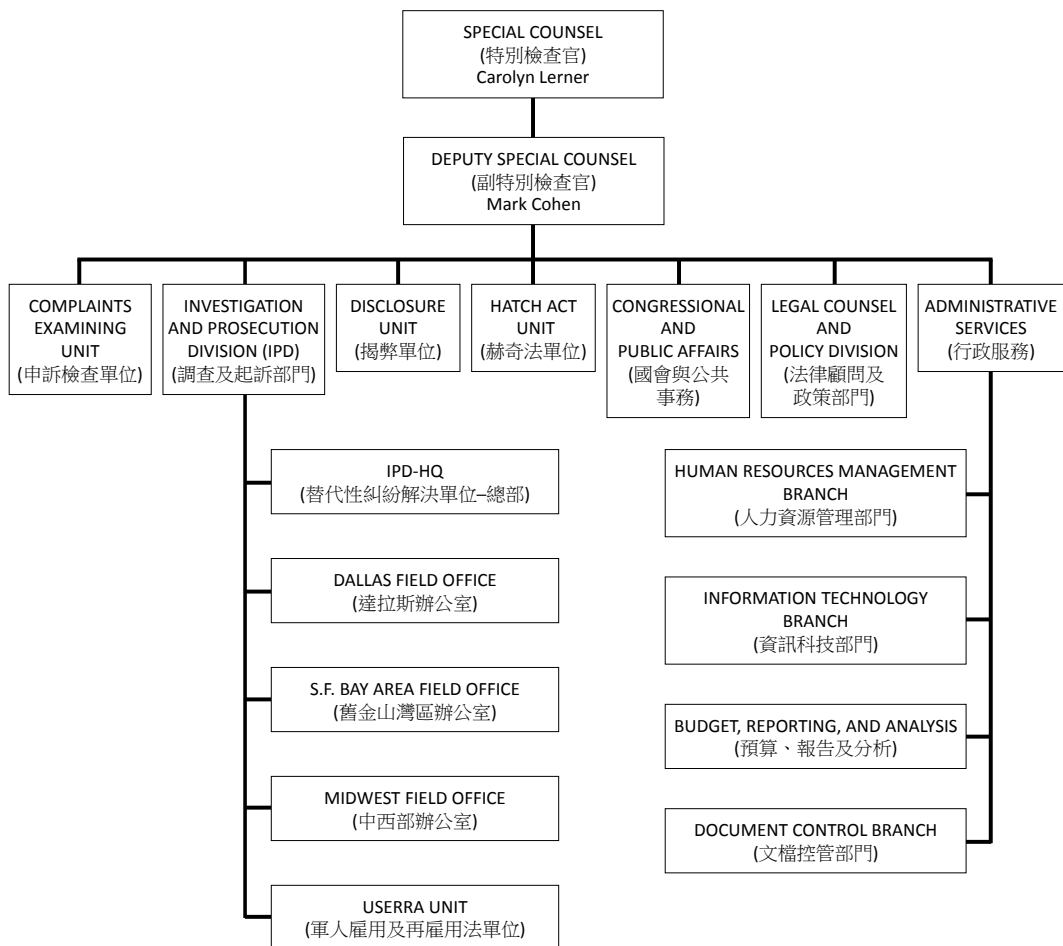
附錄一 功績制原則 5 U.S.C. § 2301 (b)

聯邦政府人事管理應依下列功績制原則執行：

- (一) 聯邦政府應經由合適來源招募合格者，以使人力來自於社會各部分；甄選及晉升只能基於能力、知識、技能，並經由公平及公開競爭以確保所有人獲得同等競爭機會。
- (二) 所有現職員工及申請工作者，於所有人事管理面向，應獲得公平及公正對待，不論其政治傾向、種族、膚色、宗教、出生地（國）、性別、婚姻狀態、年齡、身心障礙情況，並須適當注意其隱私權及憲法所保障的權利。
- (三) 同等價值的工作應有同等報酬，並適當考量私部門雇主於全國或地區支付之報酬；針對傑出表現者，應給予適當誘因及獎勵，所有公務員須具備高標準之品格、品行及關心公共利益。
- (四) 聯邦公務人力須有效率地及有效能地予以應用。
- (五) 公務員留（續）任應基於其工作表現，工作表現不佳者，應被糾正。無法改善工作表現者，應予以區隔出來。
- (六) 應提供公務員有效的教育及訓練，若該教育訓練能導致較高之組織及個人表現。
- (七) 公務員應：1.受到保護，免於隨意獨斷處置，徇私 / 主管主觀個人偏好，不因政黨政治目的受到脅迫；2.被禁止使用其官方（職位）權力或影響力，以干預或影響選舉結果或選舉提名。
- (八) 公務員應被保護，免受報復，因其合（依）法揭露其合理地相信某資訊證明：1.違反法律，法規命令；或 2.重大管理不當、重大浪費政府資金、權力濫用、對公共衛生或公共安全造成特定及實質的危險。

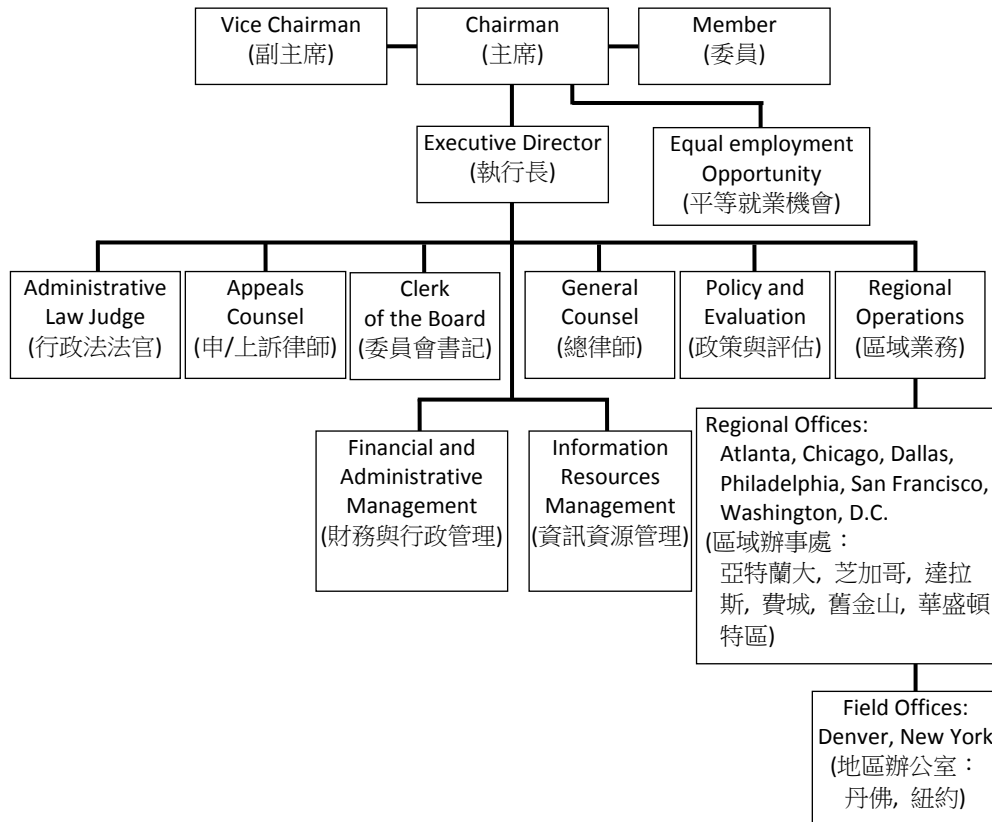
資料來源：<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2301>（104年6月30日點閱）。

附錄二 OSC 組織架構圖



資料來源：5 U.S.C. § 2302(c) Certification Program (slide presentation, slide # 5), <https://osc.gov/Pages/PPP-Resources.aspx> (103年10月13日點閱)。

附錄三 MSPB 組織架構



資料來源：<http://www.mspb.gov/About/organization.htm>（103年10月13日點閱）。

附錄四 退伍軍人優待權益受損之救濟途徑

(一) VEOA 申訴

須於違反情事發生 60 日內，向美國聯邦勞工部 (Dept. of Labor) 的退伍軍人培訓就業服務 (Veterans' Employment and Training Service, VETS) 提出申訴，一位 VETS 代表會與機關合作，共同解決問題，唯若 VETS 無法於 60 日內解決申訴爭議 (未採取改正措施)，申訴人可向 MSPB 提出申訴 (VEOA appeal)。¹⁴¹ MSPB 受理申訴後，若 120 日內未作成裁決，申訴人可向法院 (U. S. District Court) 尋求司法救濟。¹⁴² VEOA 申訴優點：1. 不須先向 OSC 申訴以尋求改正措施，可直接向 MSPB 提出申訴；2. 不要求機關 (有意識地) 知道其違反退伍軍人優待規定。例如：政府機關承認其未遵守退伍軍人優待規定，因其「誤判」某特定職位不須適用退伍軍人優待規定，MSPB 認為本案損害申訴人之退伍軍人優待權利，並要求機關改正其甄選過程，但裁定不違反 PPP11。¹⁴³ 退伍軍人優待權利受到損害者，可經由 VEOA 申訴，以改正機關措施，然而，對 (有意識地) 知道違反退伍軍人優待規定之公務員 (主管)，VEOA 申訴無法對該公務員 (主管) 進行任何紀律處分 (MSPB, 2011a)。

(二) 以 OAA 提出

PPP11 明訂須 (有意識地，knowingly) 知道違反退伍軍人優待規定，申訴人以 OAA 直接向 MSPB 提出申訴，並以違反 PPP11 作為積極抗辯，唯 MSPB 缺乏「有意識地」違反退伍軍人優待規定之申訴案，可能因為申訴人選擇規定較寬鬆之 VEOA 申訴途徑 (MSPB, 2011a)。

¹⁴¹ 5 U.S.C. 3330a; 5 C.F.R. § 1208.2.

¹⁴² MSPB 官方網頁 <http://www.mspb.gov/ppp/ppp.htm> (103 年 11 月 3 日點閱)。

Willingham v. Department of the Navy, 118 M.S.P.R. 21 (2012).

¹⁴³ Graves v. Department of Veterans Affairs, 114 M.S.P.R. 245 (2010).

附錄五 MSPB 地區辦公室，調解之四種形式

- (一) 促進式調解 (Facilitative Mediation)：最常使用，雙方建立共同可接受的協議，確認個別需要，參與互動討論及會議，有 6 步驟：介紹，收集資訊，著眼於共同點，創造選項，討論及考量選項，撰寫協議 / 同意書後結束。
- (二) 評估式調解 (Evaluative Mediation)：調解員協助各方評估，1.其所擁護的立場；2.該立場是否實際；3.對其立場進行事實檢測；4.就事實及認知上，何調優勢立場；5.若案件進入正式 AJ 裁決程序，其勝算機率，以預測可能結果；調解員不會施加個人意見。
- (三) 轉型式調解 (Transformative Mediation)：由爭議各方互動及溝通，著重於身體語言及態度，並指出其溝通及互動方式。
- (四) 敘事對話/討論 (Narrative style)：經由使用對話及討論，促使各方揭露爭議的真正本質及其對爭議的認知，表達其如何及為何如此認為，以產生其他敘事，替代爭議，促成共同接受之協議，本方法對調解結束後，各方仍有互動關係之案件，特別有功效。

資料來源：<http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm> (103 年 10 月 1 日點閱)。

附錄六 調解與 AJ 裁決之區別比較

調解 (mediation)	裁決 (adjudication)
由當事人控制	由 AJ 控制
由中立調解專員協助界定議題、利益、可能解決方案	由 AJ 協助界定議題，並提供決定
由當事人界定基本規則	規則多已預設
過程保密	聽證對外公開
當事人間直接溝通	多經由代表向 AJ 溝通
著重利益、情緒、目標、關係，甚於法律	著重法律、規則、程序
會議非正式，採用當事人共同建構的規則	聽證為正式，遵循已設定的程序
結果基於當事人（們）的需要及認知	決定基於證據及法律
解答經過共同同意，對雙方當事人有利	決定往往一方勝，一方輸
複雜議題之解答，往往能在數小時或數日內達成	審查，作成決定，需時數個月（可能更長）
解答由所有當事人決定	決定基於法律及事實，由 AJ 作成決定
符合成本效益，低風險	訴訟成本高

資料來源：<http://www.mspb.gov/appeals/mediationappeals.htm>（103年10月1日點閱）。

Reflections on Taiwan's Civil Service Protection: From the Viewpoint of U.S. Federal Government Prohibited Personnel Practices

Caroline H. Liu*

Abstract

This paper introduces and analyzes U.S. Federal Government Prohibited Personnel Practices appeal system, based on which to reflect on Taiwan's Civil Service Protection. Influenced by German legal philosophy, Taiwan's Civil Service Protection focuses on the impact of personnel actions on civil servants, whereas to protect merit system, U.S.'s Prohibited Personnel Practices appeal emphasizes the motives behind the decisions of personnel actions. This paper proposes that to strengthen legal protection for civil servants, Taiwan needs to consider the motives behind personnel decisions in government.

Keywords: Prohibited Personnel Practices, Civil Service Protection, Office of Special Counsel (OSC), Merit Systems Protection Board (MSPB)

* Caroline H. Liu, Ph.D. in Public Administration, University of Southern California, officer, Ministry of Examination, email : zencaroline@gmail.com.