

論兩岸公務人員保障制度之發展

A Study on the Development of the Civil Service Protection System in Relation to the Constitutionalism Development and Political Change of the both Sides of the Taiwan Strait

沈建中 (Shen, Chien-Chung)

臺北大學兼任助理教授

摘要

人力資源管理最重要的工作在激勵及引導員工發揮潛能，並使其績效表現對於組織目標的貢獻達到最大，為使渠等樂在工作並勇於負責，就必須給與公務員優質的工作環境，對其工作權益等有所保障。世界各國對公務人員的權益原係採特別權力關係；公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，為民眾服務而負有忠實執行職務之義務。公務人員與國家之間的關係過去曾被強調為特別權力關係，因有別於人民與國家間之一般權力關係，故公務人員權利時常受到限制，保障亦不受重視。惟於二次世界大戰後，公務人員與國家間之「特別權力關係」無論在實務或理論，均已逐漸修正。

我國於 1996 年制定《公務人員保障法》，中國大陸則於 2006 年制定《中華人民共和國公務員法》（下簡稱公務員法）申訴控告章，分別規範公務員的保障與救濟。依《公務人員保障法》第 2 條所謂公務人員之保障係指「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障。」依中國大陸《公務員法》第 90 條有關公務員對涉及本人的處分、辭退或者取消錄用、降職、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等不服者可提申訴。同法第93條公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益，可以依法向上級機關或者有關的專門機關提出控告。兩岸因為民主與共產思維不同，其對公務人員的界定與規範亦不相同，本文從兩岸政治與憲政角度，探討各自對公務員的保障情形。

關鍵詞：公務員、《憲法》、申訴、控告、保障

壹、前　　言

兩岸公務人員的制度，因其意識型態與政治發展的不同，發展出不同的公務人員制度，如西方國家對公務人員所要求的行政中立，在中國大陸則因其無政務官與事務官之別，且中國共產黨為唯一執政的政黨，故在其公務文化中並無所謂的行政中立。在此公務文化的差異，兩岸對公務人員的法制建構即會有所不同。

中國大陸體制因無行政中立理念，且無政務官與事務官區別，所以相較於民主國家的公務文化，即產生明顯差異。國家公務員必須堅持，馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想。¹必須貫徹黨的幹部路線和方針，並採行黨管幹部制度，²此即所稱「具有中國特色的公務員制度」。³在此情形下，中國大陸必然發展出自己的公務體系理念，而對公務人員

¹ 王寶明，「中國公務員法的研究與實踐」，原文輯於憲政與行政法制治發展報告（2004年-2005年卷）（北京：中國人民大學出版社，2006年），頁347。

² 依2002年7月實施《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第2條第1款，明訂黨管幹部原則；第3條規範各級黨政領導成員或處級以上非領導職務都適用本法。第6條第1項第5款並規範黨政領導幹部應當具備下列基本條件：應當經過黨校、行政院校或者組織（人事）部門認可的其他培訓機構5年內累計3個月以上的培訓，確因特殊情況在提任前未達到培訓要求的，應當在提任後一年內完成培訓。再依2006年7月中共中央印發實施《幹部教育培訓工作條例（試行）》第4條第1、2項，明訂該條例適用於各級黨委、人大政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院和各民主黨派、人民團體機關的幹部教育培訓工作，及國有企業和事業單位的教育培訓工作參照該條例執行。可見中國大陸對公務員的管理，仍視為黨政一體，昇遷是與培訓相結合，並由中國共產黨主導。另依2006年1月起施行《公務員法》第4條明訂：「公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想為指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。」

³ 趙東宛，論人事制度改革（北京：中國人事出版社，1995年），頁31-41。

的保障亦然。

公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，為民眾服務而負有忠實執行職務之義務。公務人員與國家之間的關係過去曾被強調為特別權力關係，因有別於人民與國家間之一般權力關係，故公務人員權利時常受到限制，保障亦不受重視。惟於二次世界大戰後，公務人員與國家間之「特別權力關係」無論在實務上或理論上，均已逐漸修正。認為公務人員之權利亦應如一般人民之權利，給予保障，當其權利遭受侵害時，應有完備之救濟程序，俾保障其權利。也就是說，對於公務人員權利，應係指可合法主張享有利益，也就是國家對公務人員所負義務，即為公務人員所享權利，而這權利係為謀公益，而且要有事後救濟措施。⁴

我國政府於 1996 年制定公布《公務人員保障法》，中國大陸則於 2006 年公布《公務員法》申訴控告章，分別規範兩岸對公務員的保障與救濟。兩者之間政治發展與法理念的不同，兩者所發展出的公務員的保障與救濟其異同如何？本研究即從法律的觀點探討兩岸對公務員保障制度。

貳、兩岸對公務員保障的法制

依中國大陸《憲法》第 89 條第 17 款：「國務院行使下列職權：審定行政機構的編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員。」可知在憲法中並無公務員保障相關文字的出現。其制度散見於相關法令，1952 年 8 月中央人民政府制定《國家工作人員獎懲暫行規定》，首先確立國家工作人員的申訴制度，但範圍僅限於懲戒決定。⁵1957 年監察部頒發的《關於國家監察機關處理公民控告工作的暫行辦法》規定，國家行政機關工作人員對所受紀律處分不服時，應在接到通知後 1 個月內，向處理機關要求覆議，並且有權直接向上級機關申訴。國家行政機關對於受處分人的申訴，應認真處理。⁶事實上，中

⁴ 吳明軒，「從特別權力關係的演變論我國公務人員保障法的制定及實施」，國立政治大學公共行政研究所/碩士論文，1998 年，頁 35。

⁵ 趙達瑜，「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）（2007 年 7 月），頁 21。

⁶ 請參閱，蘇玉堂，中國大百科全書，中華人民共和國幹部人事制度，擷取日期在 2007 年 11 月 5 日，<http://72.14.253.104/search?q=cache:4FkwTx5grgIJ:libdlm.lib.ntu.edu.tw/cpedia/Content.asp%3FID%3D9685>

共建政後因採「幹部終身制」，1993 年 10 月《國家公務員暫行條例》實施前，所謂的申訴制度係為防止幹部貪污腐化而設計之行政監察制度。⁷因此中國大陸是於 1993 年 10 月實施《國家公務員暫行條例》、1995 年 8 月訂定《國家公務員申訴控告暫行規定》、2006 年 1 月實施《公務員法》後，建構公務人員保障制度。

對於我國對公務員保障法制的發展，早於民國 36 年底實施憲政時，《憲法》第 83 條規定考試院掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老事項，其間唯公務人員保障事項並未單獨立法，而散見於《公務員服務法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》人事法律及《公務員懲戒法》、《訴願法》法律中。其因並非忽視公務人員權益之保障，乃係實務界受傳統「特別權力關係」理論影響，公務員幾無行政爭訟權可言，遑論權益之保障。迨至司法院大法官會議釋字 187 號解釋突破上項「特別權力關係」理論，並先後以釋字 201、243、266、298、312、323、388、395、396、430、433、466、483、491、583、596 號解釋，建立公務人員與國家間之「公法上職務關係」，認為公務人員因此項公法上職務關係受有行政處分，足以改變其身分或其憲法上所保障之權益有重大影響者，得提起行政爭訟請求救濟。考試院爰於 79 年擬具《公務人員保障法》草案送請立法院審議。⁸85 年 5 月憲法增修條文第 5 條調整考試院職權，考試院配合修正《考試院組織法》，於第 6 條增設公務人員保障暨培訓委員會，至此，公務人員保障始有專責機構。同時考試院亦重新擬定《公務人員保障法》，自 10 月施行；並再於 92 年 5 月修正公布全文。

參、兩岸現行公務員保障制度之研析

何謂公務人員之保障，學者有從理論與實務上討論。從理論面而言，依烏

[%26Query%3D+%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E4%BA%BA%E5%93%A1%E7%8D%8E%E6%87%B2%E6%9A%AB%E8%A1%8C%E6%A2%9D%E4%BE%8B&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=6&gl=tw](#)。

⁷ 趙其文，蒐集研析大陸地區公務人員保障制度相關資料專案委託研究（臺北：公務人員保障暨培訓委員會，民國 87 年 6 月 10 日，研究報告，未出版），頁 35。

⁸ 朱武獻，「公務人員保障法之實施與檢討」，*月旦法學*（第 32 期，1998 年），頁 35。

勒（C.H. Ule）理論，公務人員與國家之關係可分為基礎關係（身分關係）與經營關係（支配關係）。⁹烏勒係對「特別權力關係」受到質疑後，所提出的折衷理論。烏勒認為基礎關係內的具體措施，適用公法上之一般原理原則，應視之為行政處分，其救濟途徑與一般人民無異；至於經營關係內的措施則無法律救濟可能，頂多尋內部懲戒程序之規定，給予公務員間接的權利保護而已。¹⁰實務上，我國學者有認為，對公務人員之保障，就是為保全文官工作能力、保護文官生活、增進文官福利、滿足文官安全需求。¹¹大陸學者則認為，對公務人員之保障，是為防範不廉潔，且強調監督約束與激勵保障並重。¹²

中國大陸於 1993 年 10 月實施《國家公務員暫行條例》、1995 年 8 月訂定《國家公務員申訴控告暫行規定》、1997 年 5 月實施《中華人民共和國行政監察法》（下簡稱行政監察法）、2006 年 1 月實施《公務員法》後，建構公務人員保障制度。對公務員保障的權利係規定於《公務員法》第 13 條第 6 款：「公務員享有下列權利：(六)……提出申訴和控告；」對公務員保障的內容，依第 90 條第 1 項為：「(一)有關人事處理處分；(二)辭退或者取消錄用；(三)降職；(四)定期考核定為不稱職；(五)免職；(六)申請辭職、提前退休未予批准；(七)未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇；(八)法律、法規規定可以申訴的其他情形。」另依第 15 章申訴控告，有關公務人員救濟制度可分為申訴、復核與控告，「申訴」指「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的人事處理決定不服，向有關機關提出意見和要求。」（國家公務員申訴控告暫

⁹ 董保城教授認為，（修正前）公務人員保障法第 18 條係規定基礎關係（身分關係），同法第 23 條係規定經營關係（支配關係）。原文引自公務人員保障暨培訓委員會，*公務人員保障法制研討會會議實錄*（臺北：公務人員保障暨培訓委員會編印，1997 年 6 月 24 日），頁 34。按《公務人員保障法》第 25 條：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同（第 1 項）。公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審（第 2 項）。」《公務人員保障法》第 77 條：「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（第 1 項）。公務人員提起申訴，應於前項之管理措施或處置達到之次日起 30 日內為之（第 2 項）。公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前 2 項規定提起申訴、再申訴（第 3 項）。」

¹⁰ 程明修，「德國行政法學上『法律關係論』之發展—以公務員法律關係為例」，《公務人員月刊》第 35 期（臺北：公務人員月刊社，1999 年 5 月），頁 27-40。

¹¹ 吳定、張潤書、陳德禹，*行政學（下）*（臺北：國立空中大學，1989 年 9 月），頁 124。

¹² 王寶明，「中國公務員法的研究與實踐」，原文輯於憲政與行政法制治發展報告（2004 年-2005 年卷），頁 349。

行規定第2條第1項，公務員法第90條。)「復核」是指「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的人事處理決定不服，向原處理機關提出重新審查的意見和要求。」(國家公務員申訴控告暫行規定第2條第2項，公務員法第90條。)有關申訴的受理機關，除為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外，另依《行政監察法》第18條與第37條與「中國共產黨章程」第8章黨的紀律檢查機關可分別向國務院監察部與黨的紀律檢查委員會提出。「控告」指「公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益，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。」(國家公務員申訴控告暫行規定第3條，公務員法第93條。)「有關的專門機關」除行政監察機關(即監察部)，¹³尚有黨的紀律檢查委員會。

表1 中共黨政有關公務員保障相關文件一覽表

《國家公務員暫行條例》 (1993年10月，業廢止實施) ¹⁴ 第16章 申訴控告	《國家公務員申訴控告暫行規定》(1995年8月) ¹⁵ 第1章 總則	《行政監察法》 (1997年5月) ¹⁶	《公務員法》 (2006年1月) ¹⁷ 第15章 申訴控告	《中國共產黨章程》(2007年10月修正通過) ¹⁸ 第8章 黨的紀律檢查機關
--	--	------------------------------------	--	---

¹³ 1987年6月23日中國大陸第6屆全國人大第20次會議宣告成立監察部。1993年初，中共中央紀律檢查機關和國家行政監察機關實行合署辦公，實行一套工作機構、兩個機關名稱、履行兩種職能的體制。監察部按照《憲法》規定仍隸屬於國務院序列，接受國務院領導。地方各級監察機關與黨的紀委合署後，實行由所在政府和上級紀檢監察機關雙重領導的體制，按照《監察法》(1997年前是《行政監察條例》)規定的職責、權力和有關程序工作。參閱陳順煌，「我國貪污問題與廉政制度之研究」，國立東華大學公共行政研究所/碩士論文(2002年)，頁77。

¹⁴ 《國家公務員暫行條例》，2010年3月23日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/MATERIAL/385908.htm>。

¹⁵ 《國家公務員申訴控告暫行規定》，2010年3月23日下載，《哈爾濱市人事局》，http://www.hrbsj.gov.cn/hrb_rsjweb/display_zcfg.php?id=602。

¹⁶ 《中華人民共和國行政監察法》，2010年3月23日下載，《中華人民共和國監察部》，<http://www.mos.gov.cn/Template/article/display0.jsp?mid=20040105000299>。

¹⁷ 《中華人民共和國公務員法》，2010年3月23日下載，《中華人民共和國中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm。

¹⁸ 《中國共產黨章程》，2010年3月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225.htm。

第 81 條	第 1 條	第 3 章 監察機關的職責	第 90 條	第 43 條
<p>國家公務員對涉及本人的人事處理決定不服的，可以在接到處理決定之日起 30 日內向原處理機關申請復核，或者向同級人民政府人事部門申訴，其中對行政處分決定不服的，可以向行政監察機關申訴。受理國家公務員申訴的機關必須按照有關規定作出處理。復核和申訴期間，不停止對國家公務員處理決定的執行。</p>	<p>為了保障國家公務員的合法權益，促進國家行政機關依法行使職權，公正、及時地處理國家公務員的申訴、控告，根據《國家公務員暫行條例》制定本規定。</p>	<p>第 18 條 監察機關為行使監察職能，履行下列職責：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 檢查國家行政機關在遵守和執行法律、法規和人民政府的決定、命令中的問題； (二) 受理對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行爲的控告、檢舉； (三) 調查處理國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律的行爲； (四) 受理國家公務員和國家行政機關任命的其他人員不服主管 	<p>公務員對涉及本人的下列人事處理不服的，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：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 處分； (二) 辭退或者取消錄用； (三) 降職； (四) 定期考核定為不稱職； (五) 免職； (六) 申請辭職、提前退休未予批准； (七) 未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇； 	<p>黨的中央紀律檢查委員會在黨的中央委員會領導下進行工作。黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會在同級黨的委員會和上級紀律檢查委員會雙重領導下進行工作。</p> <p>黨的各級紀律檢查委員會每屆任期和同級黨的委員會相同。</p> <p>黨的中央紀律檢查委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並報黨的中央委員會批准。黨的地方各級紀律檢查委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並由同級黨的委員會通過，報上級黨的委員會批准。黨的基層委員會是設立紀律檢查委員會，還是設立紀律檢查委員，由它的上</p>

		<p>行政機關給予行政處分決定的申訴，以及法律、行政法規規定的其他由監察機關受理的申訴；</p> <p>(五) 法律、行政法規規定由監察機關履行的其他職責。</p>	<p>(八) 法律、法規規定可以申訴的其他情形。</p> <p>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。</p> <p>行政機關公務員對處分不服向行政監察機關申訴的，按照《行政監察法》的規定辦理。</p>	<p>一級黨組織根據具體情況決定。黨的總支部委員會和支部委員會設紀律檢查委員。</p> <p>黨的中央紀律檢查委員會根據工作需要，可以向中央一級黨和國家機關派駐黨的紀律檢查組或紀律檢查員。紀律檢查組組長或紀律檢查員可以列席該機關黨的領導組織的有關會議。他們的工作必須受到該機關黨的領導組織的支持。</p>
第 82 條 國家公務員對於行政機關及其領導人員侵犯其合法權益的行為，可向上級行政機關或者行政監察機關提出控告。 受理國家公務員控告的機關必須按照有關規定作出處理。	第 2 條 本規定所稱的申訴，是指國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的人事處理決定不服，向有關機關提出意見和要求。	第 5 章 監察程序 第 37 條 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分決定不服的，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	第 91 條 原處理機關應當自接到復核申請書後的 30 日內作出復核決定。受理公務員申訴的機關應當自受理之日起 60 日內作出處理決定；案情複雜的，可以適當延長，但是延長時間不得超過 30 日。	第 44 條 黨的各級紀律檢查委員會的主要任務是：維護黨的章程和其他黨內法規，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，協助黨的委員會加強黨風建設和組織協調反腐敗工作。各級紀律檢查委員會要經常對黨員進行遵守紀律

	<p>出的涉及本人權益的人事處理決定不服，向原處理機關提出重新審查的意見和要求。</p>	<p>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。復查、復核期間，不停止原決定的執行。</p>	<p>不停止人事處理的執行。</p>	<p>的教育，作出關於維護黨紀的決定；對黨員領導幹部行使權力進行監督；檢查和處理黨的組織和黨員違反黨的章程和其他黨內法規的比較重要或複雜的案件，決定或取消對這些案件中的黨員的處分；受理黨員的控告和申訴；保障黨員的權利。</p> <p>各級紀律檢查委員會要把處理特別重要或複雜的案件中的問題和處理的結果，向同級黨的委員會報告。黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會要同時向上級紀律檢查委員會報告。各級紀律檢查委員會發現同級黨的委員會委員有違犯黨的紀律的行為，可以先進行初步核實，如果需要立案檢查的，應當報同級</p>
--	--	--	--------------------	---

				黨的委員會批准，涉及常務委員的，經報告同級黨的委員會後報上一級紀律檢查委員會批准。
第 83 條 國家公務員提出申訴和控告，必須忠於事實。	第 3 條 本規定所稱的控告，是指國家公務員對國家行政機關及其領導人員侵犯其合法權益的行為向上級行政機關或者行政監察機關提出指控。		第 92 條 公務員申訴的受理機關審查認定人事處理有錯誤的，原處理機關應當及時予以糾正。	
第 84 條 國家行政機關對國家公務員處理錯誤的，應當及時予以糾正；造成名譽損害的，應當負責恢復名譽、消除影響、賠禮道歉；造成經濟損失，應當負賠償責任。	第 4 條 國家公務員提出申訴、控告，應當堅持實事求是、忠於事實的原則。 國家行政機關處理國家公務員的申訴、控告，應當堅持有錯必糾和依法、及時、適當的原則。		第 93 條 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。	
			第 94 條 公務員提出申訴、控告，不得捏造事實，誣告、陷害他人。	

從上表得知，中國大陸公務員對國家行政機關作出的涉及本人權益的人事行政處理決定不服，按規定向國家有關行政機關提出申訴理由與要求重新處理的復核行為；公務員對國家行政機關及其領導人員侵害自己的合法權益的行為，向有關國家行政機關提出指控或告發，並要求依法處理的行為。¹⁹

中國大陸的公務人員並無行政中立觀念，管理的理念則是黨管幹部的原則，這兩套思維模式反應在公務人員的保障上，就出現黨政二元體系。大陸學者也認為公務員申訴控告具有權利保障與工作監督之雙重意義，²⁰是整體行政內部監督制度的一環。²¹另從權力均衡的政府制度而言，中國大陸政府制度未採三權分立，所以申訴與控告，主要係向上級行政機關或行政監察機關提出，依行政程序進行處理，而無訴訟程序處理。

我國《公務人員保障法》於民國 85 年 10 月 16 日公布，並於 92 年 5 月 28 日修正。對公務人員保障，依第 2 條規定：「公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。」²²至有關公務人員救濟制度分為：復審、申訴、再申訴。

「復審」指公務人員所受行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者。如《公務人員保障法》第 25 條規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同（第 1 項）。公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審（第 2 項）。」爰公務人員身分、官職等級、俸給等行政處分，致損害公務人員權利或利益，得提起復審。

「申訴、再申訴」，依同法第 77 條第 1 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。」爰有關管理措施或工作條件之處置，公務人員認為不

¹⁹ 姜如海，中外公務員制度比較（北京：商務印書館，2004 年），頁 179。

²⁰ 徐頌陶，中國公務員制度（香港：商務印書館（香港）有限公司，1997 年），頁 216。

²¹ 謂中原，中共政府與行政制度（臺北：空中大學，1999 年），頁 287。

²² 《公務人員保障法》，2010 年 3 月 23 日下載，《全國法規資料庫》，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=S0120001>。

當，得提起申訴、再申訴。所謂「工作條件」依公務人員保障暨培訓委員會民國86年6月7日(86)公申決字第0011號，對「工作條件」之保障是指「1.必要機具設備及良好工作環境之提供；2.安全執行職務之保障；3.違法工作指派之禁止；4.依法執行職務涉訟之協助；5.加班之補償。」

依公務人員保障暨培訓委員會民國86年6月7日(86)公申決字第0011號，所稱「管理措施」之保障是指「就一般社會通識言，當指機關為完成既定使命，對公務員所為一切指導、防護措施而言。」民國92年11月18日(92)公申決字第0261號進一步說明：「所稱服務機關所為之管理措施，係指機關為達行政目的所為之作為與不作為，即屬得提起復審事項以外，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均屬之。」

表2 我國公務員保障法有關救濟的相關規定

類型 項目	復審	申訴	再申訴
標的	行政處分	管理措施、工作條件之處置	管理措施、工作條件之處置及申訴函復
法定救濟期間	30日	30日	30日
書類格式	保障法第43條	保障法第80條	保障法第80條
受理機關	由原處分機關轉送保訓會	服務機關	保訓會
調處	無	無	可進行調處
受理機關之處理期限	3個月內作成復審決定，必要時得延長2個月	30日內函復，必要時得延長20日	3個月內作成再申訴決定，必要時得延長1個月
再救濟	行政訴訟	再審議	不得再救濟

資料來源：國家文官培訓所，民國95年度委任公務人員晉升薦任官等訓練第三單元公務相關法規與實務講義（臺北：國家文官培訓所編印，95年8月），頁183。

肆、兩岸現行公務人員保障法律規範之檢討比較－代結論

兩岸因對公務人員的認知不同，而對公務人員保障亦有不同的發展，試比較如下表。

表 3 兩岸公務員保障法制思維與權益關係之比較

		我國地區	中國大陸	
法制思維		主要由「特別權力關係」發展至「公法上權力關係」。	公務員申訴控告具有權利保障與工作監督之雙重意義。 ²³	
基礎關係（身分關係）	復審	公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，主要有公務員身分、官職等級、俸給等有關權益之保障。	申訴	辭退或者取消錄用；免職；申請辭職、提前退休未予批准；法律、法規規定可以申訴的其他情形。
			復核	辭退或者取消錄用；免職；申請辭職、提前退休未予批准；法律、法規規定可以申訴的其他情形。
經營關係（支配關係）	申訴	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，如工作條件與管理措施。	申訴	人事處分；降職；定期考核定為不稱職；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。
	再申訴	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，如工作條件與管理措施。 工作條件如：必要機具設備及良好工作環境之提供；安全執行職務之保障；違法工作指派之禁止；依法執行職務涉訟之協助；加班之補償。 管理措施如：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均屬之。	復核	人事處分；降職；定期考核定為不稱職；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。
			控告	國家公務員對國家行政機關及其領導人員侵犯其合法權益的行為。

資料來源：作者整理。

²³ 徐頌陶，中國公務員制度（香港：商務印書館（香港）有限公司，1997年），頁216。

從法制思維而言，在民主國家將文官視為政府與公務人員之間的關係，所以從特別權力關係發展為公法上職務關係，認為公務人員因公法上職務關係受有行政處分，足以改變其身分或其《憲法》上所保障之權益有重大影響者，得提起行政爭訟請求救濟，公務人員保障方有實現之可能。也就是我國大法官會議釋字第243號解釋所提出，改變公務員身分關係直接影響其服公職權利，可提起行政訴訟。²⁴

對於中國大陸而言，在所謂具有「中國特色」的公務員制度下，採行黨管幹部，公務員必須貫徹中共黨的幹部路線和方針。公務員是與政府及黨之間的關係，民主國家所採行的公法上職務關係，對中國大陸而言並不適用。這種法制思維上的差異，形成兩岸對公務人員保障內容的不同。

前述烏勒理論，認為公務人員與國家之關係可分為基礎關係與經營關係，基礎關係指影響公務人員身分的關係；經營關係指機關因工作環境所產生的支配關係。在我國保障法中，除申訴、再申訴制度外，更有復審制度。公務人員身分、官職等級、俸給等行政處分，致損害公務人員權利或利益，得提起復審。也就是說，對於影響公務人員身分者，認為係屬基礎關係也就是身分關係，對公務人員身分權益影響甚大，所以採復審制度。而中國大陸因無政務官與事務官的區別，且公務員是與政府及中國共產黨之間的關係，並且強調其隸屬性，對於公務人員的身分，強調以不受侵犯為原則，所以制度上的救濟，就以公務人員隸屬的機關或其上級機關、同屬行政權體系的監察機關與負責黨風建設和組織協調反腐敗工作的中央紀律檢查委員會。

其次，我國因應民主政治的發展，強調文官行政中立，且區分政務官與事務官，政務官負責執行黨的政策，事務官負責執行政府的政策，兩者所受的規範不同。因將政府與公務人員的關係界定為公法上權力關係，所以救濟制度是在政府體系內運作，如行政權的申訴、考試權的再申訴與復審，及司法權的行政訴訟均是。而在中國大陸，則將政府與政黨合一與公務人員的關係，並且界定為權利保障與工作監督之雙重意義，所以其救濟制度，除在國務院外更有要在黨內運作的，是黨權與行政權並立；此與一般民主國家有極大差異的，當然也和我國現行制度有大不同。

²⁴ 《大法官會議釋字第243號解釋（公務員受免職或記過處分得提行政訴訟？）》，2010年3月23日下載，《司法院》，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=243。