

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

中共公務員權利救濟制度之研究

A Study of Civil Servant's Right and Remedy System  
in the People's Republic of China



Hui-Mei Ting

指導教授：周繼祥 教授

Advisor: Chou Jih-Shine Ph.D.

中華民國 99 年 8 月

August, 2010

## 謝 辭

終於來到寫謝辭的這一刻，這代表著我的碩士論文已經完成，也代表著我的碩士生涯即將劃下句點。回首過去這三年的台大求學時光，內心的感激之情實在是溢於言表。

首先，謝謝暨大公行系的趙達瑜老師，待在趙老師身邊擔任了近三年的助理，不僅帶領我走進學術研究的殿堂、也引發我對公務員權利救濟制度的興趣。謝謝台大國發所的李炳南老師，讓我初進研究所，就有機會可以幫忙編輯《2005台灣憲改》，深刻認識台灣的修憲議題。謝謝台大國發所的吳秀玲老師，帶領我進入小間的研究團隊，總是用爽朗的聲音活絡氣氛、並關心我們的生活與健康，讓我在研究生涯中不論是做人或是學業，都有豐富的斬獲。也謝謝我的口試委員：黃錦堂老師與蔡良文老師，分別從整體的文章架構與細節的用字遣詞，給我許多寶貴的意見，讓我的研究論文更為完善。最後謝謝我的指導教授：周繼祥老師，開啟我對於中國大陸研究興趣的大門，不僅在課業上教導我專業知識、也指導我如何妥善處理行政庶務，讓我的碩士生涯滿載而歸。

接著要謝謝一路陪伴著我的所有朋友與同學們。瑩和雁，一輩子的好朋友，謝謝你們總是默默的陪著我，給我溫暖的擁抱。大學的好伙伴們，雖然大家各分東西，但是偶爾的聯絡，也讓我倍感溫馨。小間的助理群們，大家共事近三年了，培養了絕佳的默契，謝謝你們，讓我的研究所生活更加多采多姿。

再來是要謝謝扶輪社 3490 新莊中央社，提供一筆優渥的獎學金，讓我順利到中國大陸進行研究；更讓我了解所謂「受人點滴，報以湧泉」，我相信受到扶輪社獎助的學生們，勢必將這份恩情感念在心，並且將這樣的溫暖傳承下去，希望透過大家付出的小小心力，可以幫助需要幫助的人。

最後我要謝謝我的家人和秉鈞，當我最安心的避風港。除了日常生活無微不至的照顧外；人生的道路上，不如意總是十之八九，因為有你們，讓我知道不管怎麼樣，你們都會是我最有力、最溫暖的支柱。真的很感謝你們！

人生至今已經 25 年，雖然經歷並不是很長，但是衷心感謝一路上陪著我的所有大家，因為有你們，才有今天的我；謝謝一路上幫助我的大家，讓我的人生道路少了許多的崎嶇與挫折，謝謝！

丁惠美 謹致  
2010.08 台灣大學

# 中共公務員權利救濟制度之研究

## 摘要

面對日益繁複的國家事務，如何擁有一支優秀精實的公務員隊伍，實為一重要課題。又為了確保公務員能專心致力於處理公務、服務人民，並且符合民主的價值與期待，「權利救濟」已經成為公務員制度中最關鍵的一環。改革開放後，中共不僅大幅度進行人事制度變革，更納入西方民主國家的概念，嘗試賦予公務員權利救濟的機會。

為了深入了解中共公務員權利救濟制度，本研究從其整套人事制度的發展背景與歷史脈絡作為研究基底，而後分別從靜態的架構面與動態的運作面，去了解中共公務員權利救濟制度之特色，除了檢視評估該制度外，並嘗試提出政策建議。

經過文獻分析、問卷調查與訪談後，本研究認為中共現行公務員權利救濟制度已有清晰的輪廓，因此有其特色與價值；惟細究其制度內涵，仍可發現些許缺失，包括：堅持「中國特色」的侷限、救濟制度適用範圍和程序的不足，以及受理機關缺乏獨立性等。

基於此，本研究認為唯有強化公務員的民主意識，完善相關法規範體系，修正行政救濟途徑之不足，並納入司法救濟的途徑，中共公務員權利救濟制度方得以有效落實。

關鍵字：中國特色、公務員、權利救濟

# **A Study of Civil Servant's Right and Remedy System in the People's Republic of China**

## **Abstract**

A team of outstanding civil servants is important to a country whose affairs are getting inextricable by days and these servants' right and remedy has therefore become an essential part of the system to ensure their concentration in public affairs and service to people in order to live up to the value and expectation of democracy. Since its reformation and reopening to the outside world, People Republic of China (PRC) has gone through major transformation in its personnel system and brought into various concepts from western countries that practice democracy to endow its civil servant proper rights and remedies.

To acquire in-depth understanding of civil servant's right and remedy system in PROC, the research establishes itself first with the knowledge of background and history of its personnel system. Both the structuring and operating aspects of said system is analyzed to discuss the characteristics of civil servant's right and remedy system and finally, evaluation of said system is conducted and suggestion for betterment of policy made.

After careful literature study, survey questionnaire and interviews, the research has found a clear outline of the existing right and remedy system for civil servants in PROC, which is rare and commendable in spirit, even though some deficiencies can still be seen when one takes a detailed look into its content. These deficiencies are: the limitation from the insistence of Chinese Characteristics, lack of scope and procedures in the relief system, and lack of independency for government organizations which are in charge of related affairs.

Based on the results stated above, the research suggests that the PROC government should strengthen its civil servants' awareness of democracy, better its legal system in related fields, amend the inadequacy of existing administrative remedy and intake the remedy as a part of judicial relief to put into effect a right and remedy system for its civil servants.

**Keyword:** Chinese characteristics, Civil Servant, Right and Remedy

# 中共公務員權利救濟制度之研究

## 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 重要概念之界定.....	3
第三節 文獻回顧.....	15
第四節 研究途徑與方法.....	24
第五節 研究架構與章節安排.....	29
<b>第二章 中共公務員權利救濟制度的背景與歷史沿革.....</b>	31
第一節 背景.....	31
第二節 歷史沿革.....	34
<b>第三章 中共公務員權利救濟制度的架構 .....</b>	39
第一節 法規面向.....	39
第二節 人員面向.....	60
第三節 機關面向.....	66
第四節 小結.....	70
<b>第四章 中共公務員權利救濟制度的運作模式.....</b>	77
第一節 行政途徑.....	77
第二節 司法途徑.....	106
第三節 小結.....	118
<b>第五章 中共公務員權利救濟制度的評估 .....</b>	121
第一節 特色.....	121
第二節 利弊得失.....	126
<b>第六章 結論 .....</b>	139
第一節 研究發現.....	140
第二節 研究建議.....	144

參考書目 ..... 151

附錄 ..... 159



# 圖表目次

## 表目次

表 1-1：烏勒理論下的中共公務員權利救濟制度 .....	22
表 2-1：中共公務員權利救濟制度歷史沿革簡表 .....	37
表 3-1：救濟案件受理機關與受理事項表 .....	67
表 4-1：「復核」受理程序之比較 .....	81
表 4-2：「申訴」與「控告」比較表 .....	99

## 圖目次

圖 1-1：權利救濟途徑示意圖 .....	21
圖 3-1：法規體系示意圖 .....	71
圖 4-1：中共公務員救濟途徑 .....	119



# 第一章 緒論

中華人民共和國（以下簡稱中共）《憲法》第 41 條中明訂：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。」也就是中共在根本大法中明白揭露政府應提供人民權利救濟的管道，以對抗違法或不當的侵害，進而落實法治國原則。又，因為憲法具有最高性與普遍性的原則，其規範對象應包括公務人員在內，應屬無疑；然而憲法中所保護的權利主體「人民」，是否包含「公務人員」，在中共現行法規中並無明確之規定，在實務上的見解也相當分歧。因此，惟有釐清中共的公務員與國家間的關係後，才能確立其公務員權利救濟制度的架構與內涵，進而歸納出中共公務員權利救濟制度的優缺點。在瞭解「具有中國特色的民主」之公務員權利救濟制度的內涵後，加上觀察實際運作的情況，才能對中共公務員權利救濟制度有更深刻的認識，並且提出評估與展望，進而為我國公務員權利救濟制度提供另一種不同價值取向的借鏡與參考。

## 第一節 研究動機與研究目的

### 一、研究動機

在國家機器的框架下，所有治國方針與理念都必須轉化成政策，並且必須藉由公務員精確地執行，才能將國家領導人的治國理念確實展現。由此可知，公務員因其與國家間的關係有別於一般人民與國家或地方自治團體間的一般權力關係，因此，公務員關係在過去往往被侷限於「特別權力關係」中。近幾年來，民主意識抬頭，大部分國家已紛紛揚棄特別權力關係，而將公務員關係一般化。在

這樣的脈絡下，學者專家開始將研究焦點從特別權力關係轉至保障公務員的權利上，尤其對於公務員的身分、工作條件、福利及懲處等概念多有著墨。然而，「權利救濟」作為權利保障的最後防線，卻鮮少為人討論與重視，因此引發筆者研究的動機。

此外，中共為近代最受矚目的崛起大國之一，其高舉「共產黨」的旗幟，加上特殊的政治體制，與優渥的地理資產、眾多人口等優勢，中共的政治、經濟、國防等實力對世界造成影響更是不容小覷。近年來，在民主浪潮的衝擊下，「法治國原則」無疑是民主政治的檢驗標準之一，而中共改革開放以來，在順應西方民主潮流而進行多次的人事制度改革的大框架下，仍不斷強調「具有中國特色的民主」原則，在這樣的民主論述下，究竟中共公務員在國家體制中扮演什麼樣的角色？又其公務員的身分能否尋求權利救濟？現行相關救濟制度的落實情況為何？該制度與西方民主國家有何異同？這些都讓筆者想嘗試從「具有中國特色的民主」的基礎上，去認識、瞭解以及剖析中共的公務員權利救濟制度。

## 二、研究目的

隨著西方民主化的概念日益普及，柏林圍牆倒塌、蘇聯政府垮臺，共產紅色勢力似乎逐漸消退，僅剩中共的發展仍受到各國的關注。然而，即便中共在改革開放後，逐漸接納西方的民主思想，但「具有中國特色的民主」卻仍是其行事的中心思想。以公務員制度為例：中共建政之初沿用蘇聯的幹部制度，黨的「一元化領導」使政府機構逐步成為黨的執行機構；歷經近五十年的改革後，具有現代人事制度色彩的「公務員制度」正式問世，並且根據其相關法規可以發現，中共納入西方民主思想的相關權利救濟觀點，卻仍在法條中明定遵循「以黨領政」的原則，強調具有中國特色的民主是有別於西方政治的民主。

2005 年中共正式通過《中華人民共和國公務員法》(以下簡稱《公務員法》)，在 107 條法規中明訂了公務員的權利與義務事項。其中，在第 15 章規定了關於公務員權利救濟的制度，舉凡得申請申訴控告的事由、申請方式等皆名列其中。值得注意的是，中共舉起了這個具有民主象徵意義的「有權利，即有救濟」的「法治國原則」大旗，卻又特別強調這面大旗是具有中國特色的民主，而有別於西方民主政治的色彩。在這樣的邏輯脈絡下，本研究的目的如下：

- (一) 理解中國公務員權利救濟的法規制度面與實際執行面。
- (二) 瞭解「具有中國特色」的公務員權利救濟制度的特色與優缺點。
- (三) 對我國公務員權利救濟制度提供不同價值觀的借鏡與參考。

## 第二節 重要概念之界定

本研究的題目為「中共公務員權利救濟制度之研究」，為使本研究的範圍與內容更加具體、清楚，以下分別就中共所謂的「公務員」與「公務員的權利救濟」等相關概念先做說明，並嘗試從多元的定義中，提出本研究採用的操作性定義。

### 一、公務員

學界至今仍未對公務員的用法與定義作統一性的描述。各個國家的習慣用法包括：civil service、civil servant、functionarie<sup>1</sup>（徐銀華等，2008：2）、public official、public servant、governmental employee、公務員、文官、行政人員等同義詞，但基本上大都是意旨「依法令從事公務之人員，對國家服務、且負有忠實之義務者（張家洋，1993：447；翁岳生等，2000：351）。」以下將從法理上以及學理上分別探

---

<sup>1</sup> Functionarie 為法國之用法，譯為公務員。

討當前中共各界對於公務員的定義，最後嘗試提出本研究的操作性定義：

### (一) 法理（形式）上的公務員

中共建政後，並不是一開始便使用「公務員」這個詞，而是沿用蘇聯時期的「幹部」。1987 年的十三大報告是中共首次正式使用公務員一詞，報告指出當前幹部人事制度改革的重點是建立公務員制度，並把公務員界定為「政府中行使國家權力，執行國家公務的人員（吳春華等，2008：3）。」

1993 年中共頒布《國家公務員暫行條例》，「公務員」首次正式成為法律術語，並在《國家公務員暫行條例》第 3 條中規定：「本條例適用於各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員。」也就是黨的機關、權力機關、審判機關、檢察機關以及群眾團體、企事業單位中的人員都不屬於公務員的範圍（吳春華等，2008：4）。

2005 年中共頒布《公務員法》，並在該法中的第 2 條規定：「本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」根據中共 2005 年最新頒布的《公務員法》中的定義，可以發現法理（形式）上的公務員必須具備以下三個條件：

#### 1、依法履行公職：

這個條件必須分為兩個部分來探討：依法履行以及公職。「依法履行」是指公務員的職權和職責都來自於法律的規定，並且公務員必須依據法律來行使職權和履行職責（張鋒等，2006：2-3）。「公職」則是指公務員不是為私人工作，而是透過履行法律法規賦予的職責，為國家、社會和全體人民服務<sup>2</sup>，通常也稱之

<sup>2</sup> 不過也有學者指出，若僅以「履行公務」為判斷基準，則還不能做出明確的判斷。如有一些事業單位的人員參與國家舉辦的活動，雖然他們是從事公務，但卻不能納入國家行政編制序列的履行公職的人員（許安標，2005：3）。

為「人民公僕」(許文驪等，2008：20)，而這一特徵將提供私人服務排除在公務員的範疇之外。

## 2、納入國家行政編制：

所謂編制是「人員編制」的簡稱，指行政、事業和企業單位的員額數、機構以及結構的總稱。目前中共的體制共有行政編制、事業編制和企業編制等，這三類編制的根本區別在於其所屬組織人員和數額的不同<sup>3</sup>，而公務員僅限於行政編制的人員。

## 3、由國家財政負擔工資福利：

也就是由國家提供工資、退休和其他福利等保障。公務員屬於國家財政供養的人員，但並非所有由國家財政供養的人員都是公務員（舒放等，2008：2）。例如任教於公立學校的老師、科研院所的研究人員等，雖然是領取國家的工資與福利，但因為他們並不符合另外兩項條件，故並不能納入公務員的體系當中。

根據中共現行《公務員法》的規定，法理上的公務員必須符合以上三項條件才能被納入公務員的隊伍中。

## （二）學理（實質）上的公務員

2006年《公務員法》實施後，除了行政機關外，中國共產黨機關、人大機關、政協機關、審判機關、檢察機關、民主黨派機關的工作人員都納入公務員隊伍，具體內容如下（許文驪等，2008：21-22；陳夢法，2005：33-35；舒放等，2008：2-3）：

---

<sup>3</sup> 屬於行政編制的組織，其行政經費由財政部門按人員數額來劃撥，即隨人員數額的增減而增減；屬於事業編制的組織，其事業經費由國家根據該事業發展的需要、國家財政綜合平衡的可能性和從事該項事業的人員定額來統籌安排，一次性撥付，即事業經費的數額與該單位人員的增減無關；屬於企業編制的組織，其企業經費由企業自行支付，納入企業的成本（張鋒等，2006：3）。

## 1、中國共產黨機關的工作人員：

中國共產黨的組織由中央層級、地方層級和基層層級三部分組成。黨的機關中下列人員是公務員：中央和地方各級黨委、紀檢委的領導人員；中央和地方各級黨委工作部門的工作人員；中央和地方各級紀檢機關內設機構的工作人員；街道、鄉、鎮黨委機關的工作人員。

## 2、人大機關的工作人員：

人大機關包括全國人民代表大會及其常務委員會、地方各級人民代表大會及其常務委員會（鄉鎮人大不設常務委員會）。人大機關中的下列人員是公務員：各級人大常委會的領導人員；各級人大常委會工作機關（如辦公廳、法制工作委員會等）的工作人員；各級人大專門委員會的辦事機構的工作人員。

## 3、政協機關的工作人員：

政協機關包括中國人民政治協商會議全國委員會和地方各級委員會。此類機關的公務員具體包括政協各級委員會主席、專職副主席、秘書長；政協各級委員會工作機關的工作人員；政協專門委員會的辦事機構的工作人員。

## 4、審判機關的工作人員：

審判機關包括最高人民法院、地方各級人民法院、軍事法院等專門人民法院。此類機關的公務員包括最高人民法院、地方各級人民法院的法官、審判輔助人員和行政管理人員。

## 5、檢察機關的工作人員：

檢察機關包括最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院。此類公務員包括最高人民檢察院、地方各級人民檢察院的檢察官、地

方各級人民檢察院的檢察官、檢察輔助人員和行政管理人員。

#### 6、民主黨派機關的工作人員：

此類機關的公務員具體包括中國民主同盟、中國民主促進會、中國國民黨革命委員會、中國民主建國會、中國農工民主黨、九三學社、中國致公黨、台灣民主自治同盟等八個民主黨派中央和地方各級委員會主席（主委）、專職副主席、秘書長；中央和地方各級委員會職能部門和辦事機構的工作人員。

#### 7、行政機關的工作人員：

行政機關包括國務院和地方各級人民政府。此類機關的公務員包括各級人民政府的組成人員；縣級以上各級人民政府的工作部門和派出機構的工作人員；鄉鎮人民政府機關的工作人員。

根據《公務員法》的劃分，公務員必須符合依法履行公職、納入國家行政編制和由國家財政負擔工資福利的工作人員等三項條件；基此，學理上歸納出七種公務員身分的類別。對於這樣的分類方式，學者的意見大致分為三派，見解如下（陳夢法，2005：27-31）：

##### 1、公務員範圍過廣：

這派學者多認為公務員的範圍應僅侷限在行政機關的工作人員。因為其他機關人員的工作性質、職責權限、權利義務等都不同於行政機關的工作人員，不加區別地納入公務員的範圍，將會淡化公務員制度的特點。

##### 2、公務員範圍過窄：

除了以上七類機關的工作人員外，還有學者建議將中國人民解放軍軍官、交通海事工作人員等納入公務員的範圍內。

3、分類方式有問題：

大多數學者爭議的焦點在於共產黨工作人員、民主黨派工作人員、法官，以及檢察官是否應該納入公務員體系當中。

### (三) 本研究的操作性定義

公務員範圍的界限一直以來大多是順應各國民情而沒有固定模式，尤其像是中共的政治體制有別於西方民主國家，公務員的範圍更是模糊而難以界定。例如1993年頒布的《國家公務員暫行條例》中規定公務員的範圍僅限於「各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員」；到了2005年頒布正式的《公務員法》，公務員的範圍擴增至凡符合「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」等條件者皆納入公務員隊伍中。最後以《公務員法》為法理基礎，歸納出七類的機關人員隸屬於公務員體系中。

雖然大多數學者認同在《公務員法》的法理基礎上歸納出七類實際運作的公務員類別，但仍有許多學者對此分類提出範圍過廣、過窄或是分類有瑕疵等質疑。由此可知，公務員範圍的界定實為困難之課題，但為使本研究範圍更具精確性，筆者嘗試從法理的基礎上，參考學者專家的意見、考量實際操作的需求後，提出本研究的操作性定義。

中共對於公務員的範圍提出「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」等三個指標，但因各學者專家價值觀之不同，而對公務員的範圍會有不一樣的解讀和劃分。本研究探討的主題是公務員的權利救濟制度，又權利救濟乃屬人權體系中最基本之概念，基此，除了符合《公務員法》的三項條件而得確定具有公務員身分者外，其他如：屬於國家行政機關編制，但是不執掌國家行政權力者<sup>4</sup>；不屬於國家行政機關編制，卻可依法行使國家行政權力者<sup>5</sup>；不

---

<sup>4</sup> 具體是指各級國家行政機關內，擔負黨委、工會、共青團、婦聯等組織部門工作的人員。

屬於國家行政機關編制，卻可代行國家行政職能、執行國家公務的人員<sup>6</sup>；不屬行政編制，也不具有執行行政的權力，卻是為行政決策服務的人員者<sup>7</sup>（李德志，2004：32），以及具有爭議的共產黨和各民主黨派機關的工作人員、法官與檢察官等人員，皆應納入公務員的體系中。

## 二、公務員的權利救濟

本研究主題為中共的公務員權利救濟制度，在瞭解中共公務員的定義及範圍後，應接著釐清「公務員的權利」和「公務員的權利救濟」等基本概念，俾使本研究的理論基礎更為紮實。

公務員權利是指國家對公務員在履行職責，行使職權，執行國家公務過程中能夠作出或不作出一定行為和保障（張武揚，2002：313）。由於公務員的身分有別於一般人民，以下便針對公務員權利救濟的相關概念作釐清。

### （一）公務員的權利

所謂「權利」一向被界定為法律規範對個人意志之力所容許的空間（吳庚，2005：154）；而公務員由一群特殊的人員組成，直接或間接受雇於國家，共同組成國家的統治機器，就其職掌事項直接或間接代表國家，其身分與地位和一般人民有所不同（劉昊洲，2001：69）。公務員一經任用後，即與國家發生公法上之關係，對國家負有法定之義務，同時亦享有法定之權利。從以上說明，有關公務員的權利之概念可歸納為二：首先，國家對公務員所負之義務，自公務員方面觀之，即為應享之權利；其次，公務員所享有之權利，係為國家謀公益而設，亦即為使公務員專心為國家服公務，必須設定此等權利（李武育，1995：24-25）。簡單來說，所謂公務員的權利，乃指依據法律之規定，公務員所可主張享有的利益。

<sup>5</sup> 如在國家專利機關供職的工作人員。

<sup>6</sup> 如工商、稅務、財政、物價、審計、公安等站所的工作人員。

<sup>7</sup> 如全國海關通訊網指揮中心、國家統計局直屬的社會經濟調查隊、農村調查隊等的工作人員。

至於公務員權利的種類，根據學者專家的論點大致可歸納為經濟上的權利、身分上的權利、其他的權利等三項，以下分別說明之（吳庚，2005：157-158；劉昊洲，2001：74-80；李武育，1995：25-35；吳瑞妮，1998：14-15）：

### 1、經濟上的權利

公務員的權利以經濟方面為主，舉凡俸給、退休、撫卹金與保險等皆屬經濟上的權利。俸給權為國家按照公務員執行公務的情形，按月核給薪資的權利；退休權乃為酬謝公務員在職期間的付出而保障其退休後的生活；撫卹金權乃國家為酬謝公務員生前在職期間服務之辛勞及保障遺族經濟生活之安全，於其因公或普通傷病死亡時，對其遺族所提供的金錢給付；保險金則是公務員參加保險，於保險事故發生時，由公務員或其受益人受領之金錢或其他給付。

### 2、身分上（非經濟）的權利

所謂身分上的權利，基本上指其權利的內涵與職務密切相關，而與金錢財物無直接關聯的權利，亦即非經濟上的權利。身分上的權利包括任職保障、執行職務、請假、休假、參與政治活動等。任職保障是指公務員有關職務的變動及公務員關係終止等事項，依法應受到保障；執行職務既是公務員的義務，也是公務員的權利，政府應維護公務員執行公務的安全，避免其利益受到損害；另外，公務員有請事假、病假、婚假、分娩假等權利；最後，在行政中立與不主動發起、不使用暴力等的前提下，公務員得加入政黨，並且可利用下班時間從事各項政治性活動。

### 3、其他的權利

非屬經濟上、但也不隸屬於身分上的權利者，歸於其他權利。其中最為重要的莫過於救濟權。所謂「有權利即有救濟」，救濟權是落實權利保障的核心價值，

而公務員的各種實體權利，必待救濟權利的配合運用，始能有效保障。

## （二）對公務員權利的侵害

權利救濟源自於權利受到侵害才能主張，因此，以下將分別闡述侵害公務員權利的主體、侵害的方式，以及權利受到侵害的後果。

### 1、侵害的主體

公務員受到保障的權利大多涵蓋保障其工作條件、薪資報酬、職務、培訓、權利救濟以及其他法律規定的權利<sup>8</sup>，而這些權利的義務對象為國家行政機關，因此這些權利的侵害最容易來自於行政機關。行政機關作為侵權的主體是必然的，因為行政機關本身對公務員能行使正當的管理職能，而管理本身就是一種權力，權力具有自我擴張的特性（權威，2006：20），因此行政機關的正當管理往往演變為不正當侵害公務員權利的主體。

### 2、侵害的主要種類

行政機關對於公務員的侵害多是針對公務員的各項權利，但是這幾項權利受侵害的程度和頻率是不同的（權威，2006：21）。一般來說，像是公務員申請退休或是爭取參與培訓等事項，行政機關大多相當尊重，尤其是培訓事項，行政機關甚至是主動鼓勵公務員積極參與，以期提升公務員的水準。因此，以下便針對公務員常被侵害的權利種類作說明（參閱權威，2006：21）：

#### （1）對公務員人事權利的侵害：

實務上，公務員被非法剝奪職位、降職及退職等案例屢見不鮮，而人事權利

<sup>8</sup> 以中共來說，根據《公務員法》第 13 條的規定，公務員享有：獲得履行職責應當具有的工作條件；非因法定事由、非經法定程式，不被免職、降職、辭退或者處分；獲得工資報酬，享受福利、保險待遇；參加培訓；對機關工作和領導人員提出批評和建議；提出申訴和控告；申請辭職；法律規定的其他權利等八項權利。

是公務員最重要的權利，與公務員的法律身分有最直接的關聯，一旦公務員不具備這種身分，或是身分被削弱，那麼公務員與一般人民自無相異之處。因此，像是中共《公務員法》第 13 條第 12 項便明訂公務員有以下權利：「非因法定事由、非經法定程式，不被免職、降職、辭職或者處分」，透過法規的方式保障公務員的人事權利。

### （2）對公務員物質保障權利的侵害：

以中共為例，一些偏遠地方，出於一些領導的主觀原因，或是受當地財政收入和經濟水準的制約，常有拖欠公務員工資的情形（權威，2006：22）。因此像是在中共《公務員法》第 13 條第 3 項中規定公務員有以下權利：「獲得工資報酬，享受福利、保險待遇」；西方國家更是提倡「高薪養廉」的觀念，藉由提高公務員的物質保障，達到廉能的目的。

### （3）對公務員批評建議權利的侵害：

隨著自由風氣開放，人民能否批評政府、公務員甚至是國家領導人，似乎是有無達到民主目標的標竿。以公務員來說，中共《公務員法》第 13 條第 5 項規定公務員有以下權利：「對機關工作和領導人員提出批評和建議」，實際上，對於敢於批評建議領導的公務員採取打擊報復、不予重用等卑劣手段使每個公務員心有餘悸而先求自保（權威，2006：22）。

## 3、侵害的後果

一般來說，行政機關侵害公務員的權利後，有三種類型的後果，分述如下（參閱權威，2006：23）：

首先，對於公務員切身的利益造成侵害，使本來屬於公務員的合法權利受到損失。例如，根據中共《公務員法》的規定，公務員有「非因法定事由、非經法

定程式，不被免職、降職、辭職或者處分」的權利，如果行政機關非法將公務員免職，那麼其侵害後果便是直接剝奪公務員有「非因法定事由、非經法定程式，不被免職、降職、辭職或者處分」的權利。其次，對公務員權利的侵害也會反作用於行政機關本身，致使行政機關官僚主義盛行、辦事效率低迷。最後，對公務員的權利造成侵害，更會直接進入法律程式，公務員的權利救濟制度正式啟動，成為保護公務員權益、為其伸張正義的有力武器。

### (三) 公務員的權利救濟

美國人事行政學者 O. GlemStahl 認為公務員希望被保護、穩定、完成個人心願、追求安定生活，是一種人類的本能，以使其生活的衝突、壓力、危機、不確定性減至最低，事實上人們不斷地競爭，就是為了使個人的生活擁有這些需求(林啟貴，2003：63)。當這項需求被滿足，的確可以使公務員無後顧之憂的從事公務，達到提升行政效能的目標。故延續一般人民權利救濟的概念，公務員的權利救濟更是不容忽視的課題。一般來說，公務員權利救濟的管道有二，分別如下：

#### 1、預防機制

預防機制著重在權利尚未被侵害前的保護，因此將焦點放在透過法律來進行權利保護，也就是將公務員的權利保護規範在法條中，根據依法行政的法治國原則來保障公務員權利不受侵害。通常透過預防機制可以保護公務員以下的權利：

(1) 身分保障：也就是透過法規條文保障公務員的身分非因法定事由和非經法定程序不被免職、降職、退職或其他行政處分。

(2) 工作條件保障：指公務員的職權、辦公場地、交通工具等公務所需的一切辦公條件皆受到法規條文所保障。

(3) 培訓保障：公務員接受各種管道提升其素質與工作技能、增加其工作適應

能力等權利皆明文規範在條文中。

(4) 工資福利保障：指政府向公務員支付與其職責、職務等相適應的工資和提供特定的福利，以保障公務員個人及其家庭生存發展的需要，激勵社會優秀人才進入公務員隊伍（張皓瑜，2008：38），並將這些福利規範在法規條文中，確實保障公務員的權利。

(5) 社會保障：當公務員因年老、病疾等因素失去工作能力時，政府有義務透過退休金、養老、醫療等方式保障公務員的基本生活需要。

## 2、救濟機制

救濟機制是指當公務員權利保障的第一道防線—預防機制被攻破後，所設立的第二道防線。現今各國的公務員救濟管道大致可分為兩類：行政救濟與司法救濟，茲分述如下：

第一類是行政救濟：即當公務員不服行政機關的決定時，可以向原主管行政機關或法定處理機關提出申訴要求重新處理（曾志華，2008：44）。由於受理機關有可能是原主管行政機關，因此有球員兼裁判之嫌，其獨立性和公正性往往受到質疑。為了保證行政救濟機關的獨立性，大多數國家會將行政救濟機關獨立於一般行政機關之外，並且其業務也僅限於對爭議性的事件進行審理與裁決。

第二類是司法救濟：這是指公務員享有的依據法律將那些侵犯自身權利或者損害國家利益的行政機關以及行政人員訴至司法機關或法定機關的一種權利。行政法院或行政法庭在受理案件後主要審查原處理機關是否享有處理權，在行使這一權力時程序是否合法，是否存在濫用權力，以及處理是否洽當等（曾志華，2008：44）。在審查後應做出判決，而這個判決具有法律約束力。

## 第三節 文獻回顧

中共雖然從 2005 年公佈《公務員法》後才正式有公務員這個名詞，但事實上，中共自建政以來便有類似制度，例如：幹部或是國家公務員。晚近，民主意識抬頭，公務員不再拘泥於特別權利關係，不僅將其權利法條化，更設置權利救濟的機制作為權利保障的最後一道防線。此外，挾帶人口、地理等優勢而崛起的中國，其政治、經濟等發展更是動見觀瞻。因此，許多學者針對中共公務員制度，尤其是權利保障的最後一道防線—權利救濟，有深入的探討與研究。正所謂站在巨人的肩膀上可以看的更高更遠，本文將從歷史、法學與制度的角度去整理這些學術結晶，並且嘗試以此為跳板，能對中共公務員權利救濟制度有通盤性的認識，進而歸結其制度的特色、優缺點與建議。

### 一、歷史文獻的回顧

歷史通常是一個制度發展的脈絡，依循著歷史的步伐去探討制度，將能清楚地看見制度發展的邏輯與因果關係。因此，針對中共公務員權利救濟制度的相關研究，便有許多學者循著歷史發展的步伐，去做分析與研究。

趙達瑜在〈海峽兩岸公務員權益救濟制度之比較研究〉中便是透過歷史途徑的演變，來說明中共公務員權利救濟制度的內涵。首先，作者指出 1952 年中共頒定《國家工作人員獎懲暫行條例》，正式在 1952 年確立申訴制度；而後 1954 年制定《關於懲戒工作中應當注意的幾個問題》，修正申訴制度的一些執行問題；1957 年《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》，正式完善化申訴制度。接著因為文化大革命的開始，破壞了國家法制建設，國家工作人員的人身權利和財產權利都無法獲得保障；隨後在 1993 年發布《國家公務員暫行條例》，將申訴與控告權具體化；緊接著 1995 年頒布《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》等配套文件，並搭配 2005 年頒布的《公務員法》，讓申訴與控告制度得以確實落實。

另外像是齊元軍在《公務員權利救濟制度研究》一文中指出，考察中共公務員權利救濟制度的歷史發展，梳理其歷史脈絡，有助於深刻理解目前公務員權利救濟制度的體系，為如何完善作認識上的準備。他在文中說明關於行政機關工作人員權利救濟，最早規定是在 1957 年的《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》，該條文規定國家行政機關工作人員對所受的紀律處分不服時，可以在接到通知一個月內，向處理機關要求復議，此為公務員權利救濟制度的最初雛形。1990 年發布《行政監察條例》，賦予了監察機關對行政處分不服的權利救濟。1991 年國務院頒布《行政復議條例》，明確規定「對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定不服」，不屬於行政復議的範圍。1993 年發布《國家公務員暫行條例》，正式開始實施國家公務員制度，並在法規中規範公務員權利救濟制度的內涵。1995 年人事部印發《國家公務員申訴控告暫行規定》，對申訴控告程序進行細化。1997 年人事部又發布《人事爭議處理暫行規定》，對於國家行政機關與工作人員之間因錄用、調動、履行聘任合同發生的爭議，當事人可以申請人事仲裁。經過幾番修正後，《公務員法》終於在 2005 年公布，並在 2006 年施行。相較於《國家公務員暫行條例》，《公務員法》對公務員的申訴控告規定得更為詳細。

其他像是丁興發在《公務員權利救濟制度》中也是運用歷史途徑來研究中共的公務員權利救濟制度。丁興發認為公務員權利的法律救濟制度在中共經歷了一個逐漸發展與完善的過程，順著時間的長河頒布了一系列相關的法律、法規，形成現行公務員權利救濟的體系。1952 年制定《國家工作人員獎懲暫行條例》，確立申訴制度，但範圍僅限獎懲決定；1954 年頒布《關於獎懲工作中應當注意的

幾個問題》對申訴制度實踐存在的問題進行糾正；1954年同時也頒布了《憲法》，作為申訴控告制度的憲法依據；1957年頒布《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》，規定對行政處分行為不服的，可以在行政系統內部尋求救濟；1992年公布《中華人民共和國行政訴訟法》，該法規定人民法院不受理公民、法人或其他組織對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定提起的訴訟；1993年頒布《國家公務員暫行條例》，之後人事部又頒發了《國家公務員申訴控告暫行規定》和《國家公務員申訴案件辦理規則》等配討措施，對申訴控告制度做了比較具體的規定；1997年頒布《中華人民共和國行政監察法》，該法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做出的行政處分不服的，可以向監察機關提出申訴，惟未對司法救濟途徑有所著墨；1999年的《中華人民共和國行政復議法》仍囿於《行政訴訟法》的性質而有所限制；2005年《中華人民共和國公務員法》有關申訴、控告在範圍、程序和體制方面有所創新，是憲法確立公民申訴權和控告權在公務員制度中的具體展現。

研究制度往往依循著歷史軌跡而前進，因此研究一個制度，必須以其時間脈絡為藍圖，在這個基礎上加入其他互動的因數，才能使研究更具邏輯與深度。以中共公務員的權利救濟為例，伴隨著公務員理論與實踐的日漸蓬勃，以及時間和經驗的積累，發現以法律形式對公務員權利救濟制度進行規範似乎成為一種歷史的必然。因此從歷史面去觀察，中共公務員權利救濟制度正朝向法規範完善化的方向發展，而這將提供公務員更周延的保障。

## 二、法學文獻的回顧

一個制度能否運行順暢，法規完善化是很大的關鍵因素。以中共公務員權利救濟制度來說，從1952年頒布《國家工作人員獎懲暫行條例》起，便開始對公務員權利救濟這塊領域有所著墨，隨後還有《憲法》、《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》、《國家公務員暫行條例》、《國家公務員申訴控告暫行

規定》、《國家公務員申訴案件辦理規則》、《行政監察法》和《公務員法》等法規的頒布，透過不同面向的法規範，架構出中共公務員權利救濟制度的體系。由於法規範是制度中不可或缺的一環，因此許多中共公務員權利救濟制度的研究，均是從法規面切入去探討。

馮獻峰在《公務員處分救濟制度研究》中說明公務員權利救濟的法律架構，上至憲法、下至地方規章，可謂龐雜繁複，因此作者將公務員權利救濟的相關法規範分為四個層次：首先是憲法，如第 33 條：「國家尊重和保障人權」、第 41 條：「申訴、控告和檢舉的權利」等；其次是法律，包括《公務員法》、《行政訴訟法》、《行政復議法》、《行政監察法》等；法規層面則如《國家行政機關公務員處分條例》；最後是行政規章和規範性文件，如：《國家公務員申訴控告暫行規定》、《人民法院審判紀律處分辦法》等。此外，作者也針對這四個層次提出不足及缺憾之處。以憲法層次來說，作者認為雖然在 2004 年憲法修正案第 24 條規定：「國家尊重和保障人權」，以此作為公民基本權利保障歷史上的里程碑，卻沒有完整落實在《公務員法》上，充其量只是延續《暫行條例》關於公務員享有權利的列舉式規定，從實體法作了進一步的概括和凝鍊，但對公務員的權利救濟並沒有太多突破。以法律層面來說，《公務員法》第 15 章規定了公務員權利救濟的途徑，但不論是申訴、控告或是人事仲裁都只是行政的救濟途徑，《公務員法》並未開闢公務員利用行政訴訟救濟其權利的大門。其他像是《行政復議法》、《行政監察法》、《行政訴訟法》和《行政機關公務員處分條例》，也都只是將公務員視為「內部行政行為」，而將公務員處分救濟排除在司法救濟之外，對於保障公務員權利仍有疏漏與不足。至於行政規章層次，作者以《國家公務員申訴控告暫行規定》第 20 條第 2 款為例：「受理申訴的機關作出的申訴處理決定，為最終決定。」如此規定，絕對排除了行政訴訟。然而民主國家基本上均認同涉及人民基本權利者，必須交由司法機關最終裁決，由此觀之，確立對處分的司法最終救濟勢在必行。最後，作者認為公務員雖已有申訴、控告等救濟手段，但相較憲法保障人權

理念的要求還差之甚遠，因此應該依據《立法法》，對《公務員法》頒布前的公務員懲戒法規作全面清查；同時在修訂《行政復議法》、《行政訴訟法》時，應適度開放公務員處分行政訴訟的可能性。

董鑫在〈試論我國公務員權利救濟之框架〉中則羅列了所有與公務員權利救濟相關的法規範。《監察機關不服行政處分申訴的辦法》規定監察機關處理國家行政機關工作人員和國家行政機關任命的其他人員不服行政處分決定的申訴；《國家公務員考核暫行規定》中規定審核國家公務員對考核結果不服的復核申請；《國家公務員錄用暫行規定》中規定各級政府人事部門在錄用工作中要接受監督，認真受理群眾檢舉、申訴和控告，並按規定的管理權限處理；《國家公務員申訴控告暫行規定》可以說是公務員權利救濟規範發展上一次重大的突破，分專章規定公務員的申訴、控告等具體規定，並且附錄「國家公務員申訴申請書」、「申訴處理決定通知書」等；《行政監察法》規定監察機關有受理國家公務員和國家行政機關任命其他人員不服主管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之職責；《人事爭議處理暫行規定》中規定人事部設立「人事仲裁公正廳」、縣級以上地方設立「人事爭議仲裁委員會」，分別負責管轄範圍內的人事爭議；《行政監察法實施條例》規定對主管行政機關作出的行政處分決定或者行政處分的復核決定不服的，可以向該主管行政機關同級的監察機關提出申訴；《公務員法》採取集中於專章的方式規定了公務員可以選擇復核、申訴以及控告的形式進行權利救濟。由前述法律、法規亦或規章的條文梳理，作者認為可以清楚發現儘管現行制度囊括了復核、申訴、控告以及人事仲裁等各項權利救濟制度，但其受理的主體無疑都是行政機關，其處理爭議、救濟權利的程式也多是托於上下級的行政效力與職權，極少採取爭訟的三角模式；在整個審理過程中，也缺乏申訴人與被申訴人之間的兩造對抗與質證。

法律往往是制度運行的準則，透過法律的規範，將使制度運行更加條理與順

暢。因此研究公務員權利救濟制度，由法律層面切入，透過多面向的法規範去檢討，抽絲剝繭後可以發現眾多現行法規範集結起來環繞的救濟主軸竟是行政途徑的救濟，而非司法救濟。因此，從法學面切入研究中共公務員權利救濟制度的學者，多半主張公務員權利救濟制度仍未完善化，應從主體、程序到責任追究等面向分別去檢討與改善，進而達到保障公務員權利的最終目的。

### 三、制度文獻的回顧

中共公務員的權利救濟制度從一開始獎懲決定的救濟，到後續修正訂頒的申訴、控告與人事仲裁等制度，均是構成中共公務員權利救濟制度的重要內涵。而國內外學者從制度面切入探討中共公務員權利救濟制度的研究非常豐碩，提供本研究許多寶貴的參考依據。

劉俊生在《中國人事制度研究》中表示，公務員權利救濟的制度分為：行政救濟途徑與司法救濟途徑，又根據中共《行政訴訟法》的規定，人民法院不受理「行政機關對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定」提起的訴訟<sup>9</sup>，因此中共的公務員救濟制度中並不包含司法救濟途徑；此外，以行政救濟途徑言，中共公務員權利救濟制度大約可分為以下三類：申訴、控告與人事爭議仲裁，期盼透過這三個途徑來落實權利救濟，進而達到保障公務員權利的核心思想。

<sup>9</sup> 中共《行政訴訟法》第 12 條：「人民法院不受理公民、法人或者其他組織對下列事項提起的訴訟：（一）國防、外交等國家行為；（二）行政法規、規章或者行政機關制定、發佈的具有普遍約束力的決定、命令；（三）行政機關對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定；（四）法律規定由行政機關最終裁決的具體行政行為。」

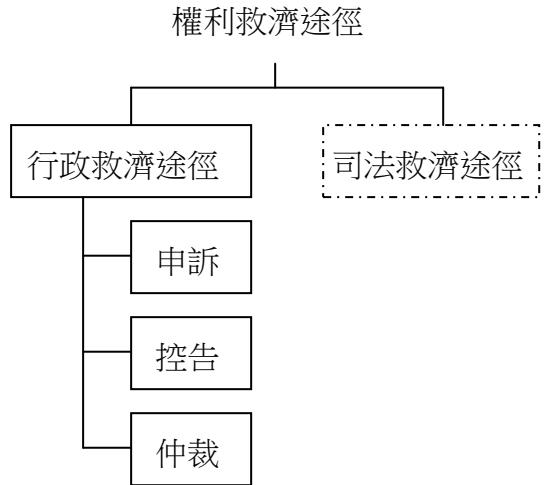


圖 1-1：權利救濟途徑示意圖

參考劉俊生（2009），《中國人事制度概要》，北京：清華大學出版社，頁 233。

沈建中在〈兩岸公務人員保障制度之比較研究〉中運用「烏勒理論」將公務員與國家間的關係區分為兩類，分別為基礎關係與經營關係。所謂基礎關係是指影響公務人員身分的關係；而所謂經營關係是指機關因工作環境所產生的支配關係。在文章中，作者試圖以烏勒理論為基礎，嘗試描繪出中共公務員權利救濟制度的態樣。如下表所示，作者將申訴、復核和控告的制度內涵依事件性質，並以基礎關係和經營關係為分水嶺，分化出救濟制度本質上的區隔。例如：辭退、免職、申請辭職、提前退休未予批准等事件性質直接影響關係人的公務員身分，因此採用基礎關係理論；反之，像是人事處分、降職、定期考核定為不稱職等，並未直接影響關係人之公務員身分，故採用支配關係理論。

表 1-1：烏勒理論下的中共公務員權利救濟制度

法制思維	公務員申訴控告具有權利保障與工作監督之雙重意義。	
基礎關係 (身分關係)	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	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。
	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。

出處：沈建中，〈兩岸公務人員保障制度之比較研究〉，

[http://www.cspa.org.tw/%A8%E2%A9%A4%A4%BD%B0%C8%A4H%AD%FB%ABO%BB%D9%A8%EE%AB%D7%A4%A7%A4%F1%B8%FB%AC%E3%A8s\(%A8H%A%D8%A4%A4\).doc](http://www.cspa.org.tw/%A8%E2%A9%A4%A4%BD%B0%C8%A4H%AD%FB%ABO%BB%D9%A8%EE%AB%D7%A4%A7%A4%F1%B8%FB%AC%E3%A8s(%A8H%A%D8%A4%A4).doc)。

姜如海在《中外公務員制度比較》中將中共公務員權利救濟制度的內涵分為兩個概念，分別為法律概念與行政概念。申訴作為法律概念是指訴訟當事人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審理的要求；作為行政概念則是指，公務員對涉及本人的有關處理決定不服時，按照規定程序向有關人事主管機關提出重新處理的要求。至於控告作為法律概念是指，公民或其他組織向司法機關或國家權力機關揭發他人或組織違紀違法的事實；行政概念的控告則是指公務員受公務員法保護的合法利益受到侵害時，依法向上級機關對其所在行政機關或領導人進行揭發，並要求進行處理的行為。

以制度層面來說，有些學者將中共公務員權利救濟制度區分為行政救濟途徑與司法救濟途徑；有些學者則是透過公務員與國家間的關係來區分公務員權利救

濟的途徑；另外也有學者以行政概念和法律概念來化分救濟制度的差別。不管從哪個面向切入探討公務員權利救濟的制度面，都可以瞭解中共公務員權利救濟制度的輪廓，對該制度也會有多元的認識。惟制度並非全部，若捨棄該制度之歷史背景，以及支撐制度運行的法規範，將會落入柏拉圖洞穴（Plato's Cave）之困境，而無法通盤且深入的了解該項制度。

## 四、小結

綜觀以上文獻檢閱後有幾點心得如下：

首先，由歷史層面切入討論，可以發現中共公務員權利救濟制度依循著歷史脈絡的發展，是日漸完善的。從一開始僅有獎懲性事項可進入申訴管道，到後來陸續加入復核、控告和人事仲裁等管道，都逐漸將救濟制度完善化；然而若單純依據歷史脈絡去研究公務員的權利救濟制度將會過度狹隘，因為制度本身是並非靜態的，更應該要加入人和環境等動態因素，才能拼湊出複雜的制度架構。

其次，從法學面來研究可以發現眾多法律、法規或是章則均支撐著中共公務員權利救濟制度，透過這些法規範讓制度有所依據而能順利運行。不過，從法學面去剖析中共公務員權利救濟制度可以發現，現行相關規範均是圍繞「行政救濟途徑」，對於「司法救濟途徑」卻沒有法規依據，這無疑是權利救濟制度的一大缺漏。此外，法學雖然是制度運行不可或缺的重要因素，但光是分析法規仍有所不足，因為法規畢竟是拿來規範制度運行和人員行為，因此缺少這兩項動態因素，制度的研究也就會有所不足。

再者，是從制度面去研究。相較於前述的歷史面與法學面，制度面所涉及的層面較廣，涵蓋的因素也較多。從制度面去研究公務員權利救濟制度的學者，均是以宏觀的角度切入，接著依據不同的因素去劃分分類的標準，在透過細項內容去做分析與研究。然而不論以哪個因素作為劃分標準，最後仍然必須回歸到歷史

背景因素以及現行的法律規範，否則制度研究將會空洞而無準則可言。

最後，不論採取哪種層面去研究中共公務員權利救濟制度均有其優點與缺點，因此本研究嘗試以歷史面作為地基，法學面作為鋼筋，最後加上制度面的通盤研究，這樣不僅有靜態的歷史和法規當作背景，再輔以動態的制度運行，將會使本研究更加嚴謹與完整。

## 第四節 研究途徑與方法

### 一、研究途徑

所謂研究途徑係指研究者對於其研究主題，以何種視角作為著眼點去進行觀察、歸納與剖析。本研究採用歷史研究途徑及新制度主義研究途徑，重點如下：

#### (一) 歷史研究途徑

每個歷史的存在，必有其特定的結構網絡，而歷史存在的本身是個複雜而動態的整體，會依其內在的本質進行全面且不斷的變遷，其所展現的是互相交葛且不斷延伸擴大的複雜因果關係；因此要瞭解歷史的實存，就必須要明白特定時空背景下結構性的網絡關係與面貌，而這種結構性的地位，蘊含該行為者面對其他行為者的政治潛力與限制（吳若予，1992：17），並透過靜態結構變遷從而說明整體歷史的動態過程。總結來說，歷史事件絕非單純發生，而是鑲嵌在複雜的大環境中，惟有透過宏觀的視野進行探討，才能避免失真的困境。

在歷史的動態變遷中，存在著許多行為者，每個行為者都具有各自不同的「稟賦」(endowment) 而有著對於外部環境的機會與限制，他們會不斷的因應環境以及其他行為者的變化而改變自身的行為，並將外來的機會與挑戰化為有利於自我生存與發展的條件，因此稟賦即是行為者為汲取資源而賴以跟其他行為者互動的

基礎，且在此互動中發生增減消長現象，所以行為者也會隨著歷史結構的變遷而被結構化（王明倫，2000：12）。換句話說，錯綜複雜的歷史整體，一方面界定所有行為者間的靜態社會結構關係；另方面也描繪出他們在動態歷史變遷中的互動模式；所有行為者間的靜態社會結構關係與動態歷史變遷模式，也涉及他們所擁有稟賦間的靜態結構變遷關係與動態歷史變遷（蕭全政：1994：67）。

本研究欲探討中共公務員制度中的權利救濟，若僅對制度本身的內涵、特色、運作模式等進行討論，而忽略具有結構性的歷史背景，除了缺乏邏輯性的歷史貫穿，更使本研究陷入過於靜態的框架，而無法生動展現制度的多元面貌。為了使本研究更具深度與廣度，應該以歷史發展為主軸，輔以動態的行為者行為，以及與制度間的互動，進而從錯綜複雜的歷史結構中，刻劃出制度的動態面貌。因此，本研究將以中共公務員權利救濟制度的歷史發展為經線，政治體制、法規範、公務員行為、制度框架等為緯線，勾勒出動態的制度面向，以求對該制度有更深層的認識與評估。

## （二）新制度主義研究途徑

制度通常是指社會中人們規則而定型化的行為，也是指和這些規則性有關的概念和價值。而制度研究的主要工作是對政治制度做靜態描述而非對政治系統運作動態做解釋（彭懷恩，2003：307-308）。新制度主義伴隨著國家論而重新成為顯學，一方面強調歷史、結構對制度形成的制約，另方面也重視行為者的動機與利益。舊制度主義認為政治結構形塑政治行為，並且此二者是規範性地、歷史性地被鑲嵌著；而新制度主義被指涉為是一個「穩定且反覆出現的行為模式」，除了關切正式的憲法與組織結構外，還觸及政治生活中的非正式慣例，故其新的注意力將移轉至探討制度如何將價值和權力關係具體化，以及制度設計所面臨的機會與障礙。更重要的是，新制度主義不僅關切制度對個人所造成的影響，更涵蓋制度與個人間的互動（David Marsh 等著、陳義彥等譯，2006：120-121）。

簡單來說，新、舊制度主義最大的差別如下（David Marsh 等著、陳義彥等譯，2006：115-120）：關注焦點從組織移至規則、由正式的制度概念移至非正式的制度概念、由靜態的制度概念移至動態的制度概念、由信奉價值移至批判價值的立場、由整體論式的制度概念移至固體式的制度概念、由獨立性移至鑲嵌性。

若以舊制度途徑作為出發點，將會使本研究侷限於探討中共公務員制度的歷史發展與相關規範，研究的視野將會被鑲嵌在靜態的制度結構中。反之，若以新制度途徑作為本研究的出發點，除了探討中共公務員權利救濟的相關法規範、運作模式等靜態的制度面外，還可以藉由公務員與制度間的互動、非正式慣例的影響、公務員的心態等動態的觀點去觀察中共的公務員權利救濟制度，而靜態的歷史規範面與動態的制度結構面互動後，將會建構出一套完善的研究途徑。

## 二、研究方法

研究方法 (research method) 是指為達到研究目的而使用的各種手段與步驟，也就是研究過程中所應用的各種方法。本研究欲採用文獻分析法、問卷調查法與訪談法，以下分別說明之：

### (一) 文獻分析法

文獻幫助研究者知道某個領域已做過了哪些研究，並且還有哪些仍待瞭解；文獻也可以幫助研究者建立理論及概念架構來引導研究，並據此解釋研究成果；文獻也使研究者能區別出研究裡重要的變數，以及他們之間可能的關係 (Anselm Strauss and Juliet Corbin,2005:54)。基此，希望透過這些研究成果去檢討自己論點不足之處，並擴展自己的視野，以求使本研究更臻完善。

為了精確掌握實存時空中相關行為者互動所呈現的真實意義，必須大量蒐集與閱讀相關文獻，建立對問題理解的基本架構。可運用的資源包括了專書、期刊、

論文、相關立法政策與條文等。期望透過這些文獻的閱讀，可以理解中共公務員權利救濟制度的內涵，進而廓清該制度的特色與優缺點。

## (二) 問卷調查法

問卷調查法是社會科學領域最常被運用的觀察方式之一，一個典型的問卷調查，是由研究者選取樣本並設計一份標準的問卷來訪問受訪者。問卷是指包含問題與其他類別的題型，用以蒐集適合分析之用的資訊。其中，問卷的形式又分為開放式問題（open-ended questions）與封閉式問題（close-ended questions），開放式問題允許受訪者提供自己的答案，深度、質化訪談幾乎都倚賴開放式問題；封閉式調查的問題，要求受訪者從研究者已提供的答案選項中選擇答案。封閉式問題流行於抽樣調查，因為它提供較大的答案一致劃一性，因而比開放性問題更易處理（Earl Babbie,2005:330-333）。

本研究欲採用封閉式問題的問卷調查法。中共自 1993 年公佈「國家公務員暫行條例」後，正式對申訴、控告作專章規定，施行至今已逾十年，然而官方卻未見公務員申請權利救濟的相關數據統計，包括每年申請救濟的數量、申請的類別、以及救濟的結果等。因此，本研究希望透過問卷調查的方式，以廈門市各機關公務員為對象，調查公務員權利受到侵害的比例與類型、是否瞭解權利救濟制度的管道、權利受到侵害是否願意提出救濟等，最後得出的結果將可建構出對中共公務員權利救濟制度有一框架式的認識。

## (三) 訪談法

訪談法有別於容易電腦格式化的封閉式問卷調查法，詢問受訪者的問題，由受訪者自己提供答案。因此，訪談是植基於一套主題的深度討論之上，而非基於標準化問卷的使用。如同上文所述，本研究將以問卷調查法的結果作為研究基礎，從這些基礎延伸出更深入的問題後，以訪談的方式得到更具體且詳細的成果。

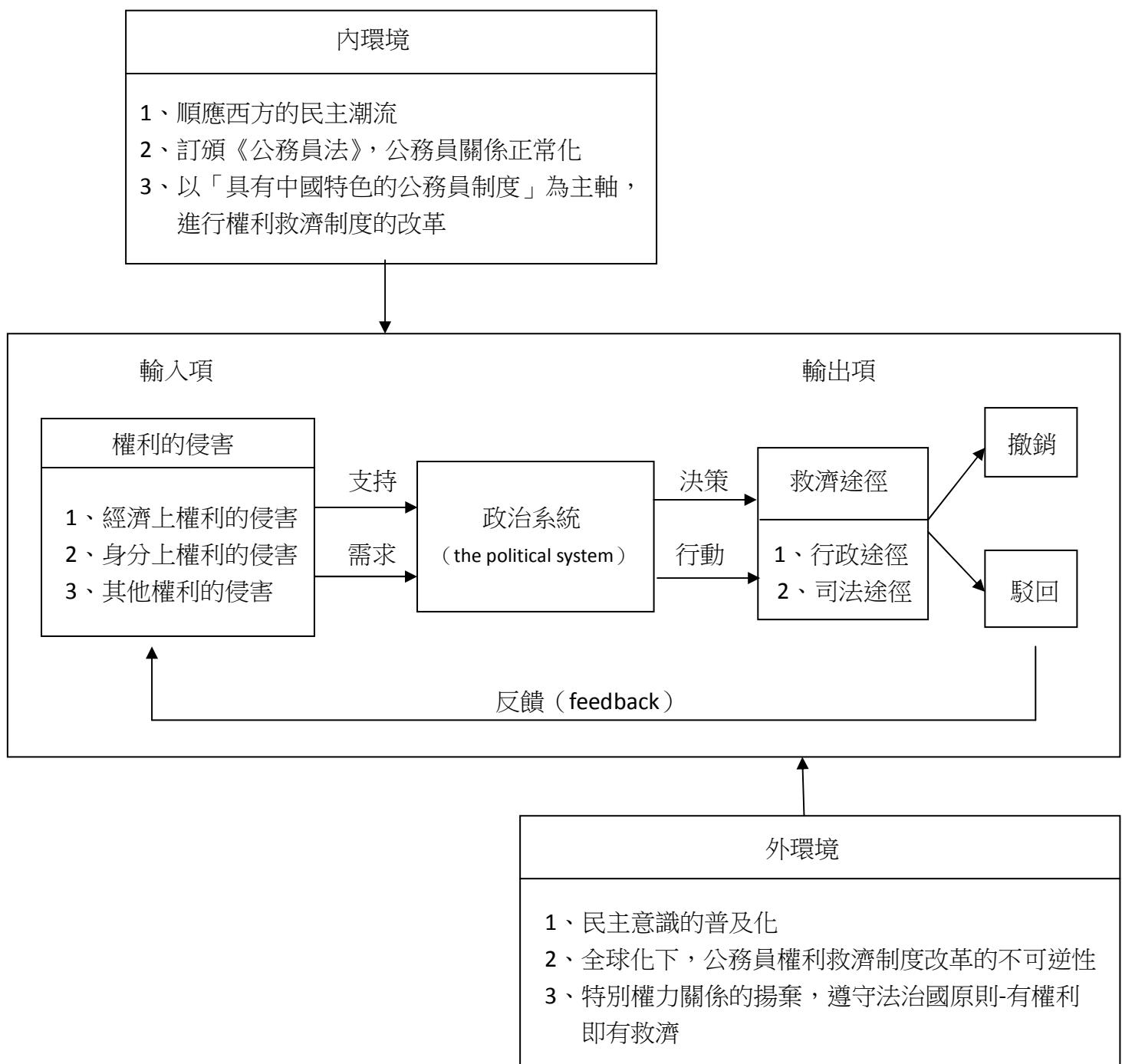
在透過問卷調查法對中共公務員權利受到侵害的類型、提出救濟的比例、提出救濟的原因等理出初步的架構後，從中歸納出一些值得探究的問題，再利用一對一訪談的方式，針對曾提出救濟、不服處分卻未提起救濟或是不服氣救濟結果等的中共公務員進行訪談，以求對問題的細節有更深入地瞭解。並且，由於問卷調查法的問項不允許受訪者自由回答，而有固定的選項供選擇，因此，這種固定式的答題方式往往過於靜態而無法完全切合受訪者的答案。故，在問卷調查法整齊劃一的結果上，以訪談的方式補強漏洞，將會使本研究更加彈性與多元。

惟因應中共特有之中國特色的政治氛圍，不論是問卷調查法或是訪談法，其信度與效度皆有其侷限性，尤其像是本次發放問卷對象僅及於部分廈門市各單位公務員，且多數公務員均不願意以個人身分接受非公務上之訪問，因此，本研究雖採用問卷調查和訪談法，但其結果並不能當作正式之參考依據或研究成果，而僅能作為研究過程中之輔助資料。



## 第五節 研究架構與章節安排

### 一、研究架構



資料來源：修改自 David Easton 政治系統。

## 二、章節安排

### 第一章 緒論

- 第一節 研究動機與研究目的
- 第二節 重要概念之界定
- 第三節 文獻回顧
- 第四節 研究途徑與方法
- 第五節 研究架構與章節安排

### 第二章 中共公務員權利救濟制度的背景與歷史沿革

- 第一節 背景
- 第二節 歷史沿革

### 第三章 中共公務員權利救濟制度的架構

- 第一節 法規面向
- 第二節 人員面向
- 第三節 機關面向
- 第四節 小結



### 第四章 中共公務員權利救濟制度的運作模式

- 第一節 行政途徑
- 第二節 司法途徑
- 第三節 小結

### 第五章 中共公務員權利救濟制度的評估

- 第一節 特色
- 第二節 利弊得失

### 第六章 結論

- 第一節 研究發現
- 第二節 研究建議

## 第二章 中共公務員權利救濟制度的背景與歷史沿革

一個制度的興起與變革是依循著歷史的軌跡前進，並且設法解決過去的困境、尋找制度新的出口，因此歷史的價值並非僅是靜態故事的呈顯，而是在於廓清動態的制度背景與變革邏輯。中共公務員權利救濟制度的興起並非來自於偶然，而是積累複雜的因素，並且透過互相交葛而不斷延伸擴大。因此，在背景的地基上，去架構這些結構性的網絡關係，才能從宏觀的角度去理解該制度；從每段歷史的癥結切入觀察，才能從微觀的角度去認識該制度。總而言之，為了避免研究制度的結果失真，不僅應該先宏觀瞭解該項制度的緣起背景，更應該微觀剖析每段歷史，才能建構出完善的歷史脈絡，提供一套制度研究的紮實基礎。

### 第一節 背景

中共建政後的人事制度發展大致可分為三個時期，分別為：幹部制度時期（1949—1982）、崗位責任制時期（1982—1987）以及公務員制度時期（1987—今），而中共公務員權利救濟制度的背景更是與人事制度的發展有著密不可分的關係。基此，為了瞭解中共公務員權利救濟制度的相關背景，應該先觀察宏觀的人事制度發展，以此為基礎進行抽絲剝繭，才能完整地認識權利救濟制度的背景。

#### 一、幹部制度時期（1949—1982）

中共建政後，尤其是在1956年到1969年之間，中共黨的「一元化領導」逐漸形成，政府機構逐步成為黨的執行機構；在黨的組織部門統一管理幹部的前提下，其各級政府雖也建立了相應的人事行政機構，卻只能發揮「協助」黨的組織部門管理政府行政人員之職能；也就是說凡是國家幹部，都由各級黨委統一管理，黨政不分，政企不分，管得過多，統得過死，管理方式單一，忽視各類人員

的工作性質、社會責任和職業特點的不同，基本上用管理黨政幹部的單一模式管理所有人員，管理制度不健全，用人缺乏法治（趙紫陽，1987）。這種情況會造成年輕優秀人才難以脫穎而出，用人上的不正之風難以避免，從而使幹部人事制度缺乏活力，工作上缺乏效率，廣大幹部的積極性、主動性和創造性都受到挫傷（邱志淳，2001：18）。另外，幹部這一個概念過於籠統，沒有明確的定義和確切的內涵，所以，這種情況造成原本不屬於幹部的一些人員，也都陸續納入到國家幹部的範疇，使國家幹部隊伍越來越龐雜。

## 二、崗位責任制時期（1982—1987）

在 1978 年黨十一屆三中全會中，鄧小平指出：「中共的經濟管理工作，機構臃腫，層次重疊，手續繁雜，效率極低」，因此，發表了一系列人事制度改革的理論，認為黨和國家的工作重點應轉為以經濟建設為中心，在進行經濟體制改革的前提下，亦要進行與之相呼應的政治體制和人事制度的改革；應該要從中央到地方都積極探索人事制度之改革，期望可以從根本制度上解決問題，消除存在弊端。根據這些原則，自 1982 年起，中共中央和地方國家機關先後進行了機構改革，並按照「幹部四化<sup>10</sup>」，即革命化、年輕化、知識化、專業化的方針，調整各領導班子，建立了老幹部的離休、退休制度，開始逐漸廢除實際上長期存在的領導職務終身制（吳瓊恩等，2004：379）。政府機關逐漸貫徹以工作職責與管理體系的人事管理制，強化幹部工作責任，幹部交流與老中青幹部合作體制，此為

---

<sup>10</sup> 1980 年 8 月，鄧小平在中共中央政治局擴大會議上發表《黨和國家領導制度的改革》講話中提出：「我們選幹部，要注意德才兼備。所謂德，最主要的，就是堅持社會主義道路和黨的領導。在這個前提下，幹部隊伍要年輕化、知識化、專業化，並且要把對於這種幹部的提拔使用制度化。」這算是「幹部四化」概念，首次被明確提出。1980 年 12 月 25 日，鄧小平在中共中央工作會議上發表的講話中，則進一步明確化了「幹部四化」政策，他指出：「要在堅持社會主義道路的前提下，使我們的幹部隊伍年輕化、知識化、專業化，並且要逐步制定完善的幹部制度來加以保證。提出年輕化、知識化、專業化這三個條件，當然得先要革命化，所以說要以堅持社會主義道路為前提。」胡耀邦在中共十二大《全面開創社會主義現代化建設的新局面》報告中，也曾提及：「改革領導機構和幹部制度，實現幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化」是共黨建設上必須著重的問題。1982 年，中共十二大正式把「實現幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化」寫入新黨章（曹至，1985：217-219）。

其幹部制度的現代化，但仍以「黨管幹部」為主軸來強化工作效率與責任（許南雄，1999：333）。簡單來說，這時期是與當時雷厲風行的計畫經濟體制互相呼應的，高度集中與黨管一切是此時期的特徵，而這些片面、單項的改革，大多是為了回應經改和政改等政策所做的改革（徐名駒，2000：33）。

### 三、公務員制度時期（1987—迄今）

從崗位責任制時期過渡到公務員制度時期，中心思想便是希望建立一套完善的人事制度，改善過去「國家幹部」這個概念過於籠統，缺乏科學分類；管理許可權過分集中，管人與管事脫節；管理方式陳舊單一，阻礙人才成長；管理制度不健全，用人缺乏法治等困境。1987 年中共舉行第十三次全國代表大會，趙紫陽在大會中便明白指出：「當前幹部人事制度改革的重點，是建立國家公務員制度，即制定法律和規章，對政府中行使國家行政權力、執行國家公務的人員，依法進行科學管理。」依循此邏輯，中共人事制度進行了許多的改革，其中最具標竿性的變革莫過於 2005 年《公務員法》的通過，這不僅是名稱從「幹部」轉換為「公務員」，更使各級政府機關的人事管理實現了有法可依、各級政府機關與其工作人員之間形成了新型的法律關係以及各級政府機關的行政人事管理機制發生了新的變化（姜海如，2003：56-61）。

綜觀以上中共人事制度的發展可以發現：中共公務員制度的建立與推行是政治體制改革的一項重要內容，其目的就是要建立有中國特色社會主義的幹部管理體制（徐頌陶等，1993：179）。因此中共推行公務員制度，並非要否定幹部人事制度，而是以此為基礎，針對其中的某些缺陷加以改革；以「國家幹部」為主體，平行地建立起具有中國特色的國家公務員制度（黃煥然，2007：45）。簡單來說，中共人事制度改革的方向是以「具有中國特色」的人事制度為主軸，納入西方國家「民主」與「法治」等概念，架構出中共獨有的人事制度。

從宏觀的人事制度發展可以發現，中共雖有其特殊的時空環境與政治氛圍，

但是面對與日俱增的內外環境壓力與挑戰，中共開始進行多次的人事制度調整與改革，尤其是自十一屆三中全會後，即大力推動改革開放，各項法制如雨後春筍般紛紛建立。其中，公務員的權利救濟更是整個人事制度法制化的重要里程碑，因此順應西方民主潮流的脈絡下，成立「權利救濟」的相關體制自然是不可逆的發展。

## 第二節 歷史沿革

中共公務員權利救濟制度的完善並非一蹴可幾，相反地，是經過反覆淬鍊、納入新興民主理念以及補充相關法規範等，而逐漸完成。以下便以中共建政—1949 年為起點，簡述中共公務員權利救濟制度的歷史沿革。

中共公務員權利救濟制度的歷史起源於 1952 年頒布的《國家工作人員獎懲暫行條例》，首先確立中共國家工作人員的申訴制度，但申訴的範圍僅限於懲戒決定。1954 年 3 月頒布《關於懲戒工作中應當注意的幾個問題》，此為政務院人民監察委員會針對申訴制度實踐中存在的問題進行了糾正，指出扣留申訴或「怕」影響幹部情緒而不轉告處分；或一律認為申訴就是思想和做法不老實，都是不對的（趙達瑜，2007：21）。

1954 年中共頒布《憲法》，在第 97 條中明確指出：「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者口頭控告的權利，有依法取得賠償的權利。」雖然條文並未明白標示公民的範圍包括公務員，但公民的範圍最為廣泛，且既然已舉起民主大旗，相關權利保障規範，自應盡量擴張。故可將 1954 年頒布的《憲法》視為公務員權利救濟確立的憲法依據。

1957年10月，國務院頒布《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》，該法第12條規定：「國家行政機關工作人員對所受的紀律處分不服的時候，可在接到通知一個月內，向處理機關要求復議，並且有權直接向上級機關申訴。國家行政機關對受處分人的申訴應當認真處理。對於受處分人給上級機關的申訴書，必須迅速轉遞，不得扣押。但在復議或申訴期間，不停止處分的執行。」此為最早公務員不服紀律處分的救濟制度。但由於缺乏必要的法制基礎和社會環境，故即便公務員權利救濟制度的重要性得到普遍的重視，但規定中的救濟的範圍仍具有一定的侷限性（丁興發，2006：14）。

隨後爆發文化大革命（1966-1976），國家法制建設嚴重受創，相關的權利救濟制度不僅沒有進步，申訴和控告的制度還遭到中斷，出現大量冤假錯案找不到救濟的機制，明文規定的權利，無法有效受到保障。

1982年的《憲法》第41條規定：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和工作人員，有提出批評和建議的權利，對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利。但不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。」

1990年頒布《中華人民共和國行政訴訟法》，該法第12條第3款明確規定：「人民法院不受理公民、法人或其他組織對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定所提起的訴訟。」該條文正式將公務員的權利救濟屏除在行政訴訟受案範圍之外。

1990年12月另外又頒布了《行政監察條例》，其中第25條規定：「監察機關對於不適當的處分決定，可以提出變更或撤銷的建議，也可以直接進行變更或撤銷。」第41條進一步規定：「國家行政機關工作人員和國家行政機關任命的其他人員對其主管部門作出的行政處分決定不服的，可以向同級監察機關申訴。申訴

人對同級監察機關的復審決定仍不服的，可以向上一級監察機關申請復核。」簡而言之，《行政監察條例》正式賦予監察機關有受理不服行政處分的權力<sup>11</sup>。

1993 年頒布《國家公務員暫行條例》，將《憲法》規定的公民申訴權和控告權具體化，專章對申訴、控告制度作了規定，它標誌著中共公務員申訴與控告制度基本確立（趙達瑜，2007：22）。

1995 年頒布《國家公務員申訴控告暫行規定》、《公務員申訴案件辦案規則》和《關於建立國家公務員申訴案件備案制度的通知》等配套措施，對公務員的申訴和控告制度進行了具體規定。其中《國家公務員申訴控告暫行規定》是相當關鍵的法規，各級人民政府人事部門依照這些規定，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了組織保障（趙達瑜，2007：22）。

1997 年人事部頒布《人事爭議處理暫行規定》，並於第 27 條規定：「當事人對裁決不服的，可以向作出裁決的人事爭議仲裁委員會申請復議。」依此規定，公務員與所在行政機關因人事關係發生糾紛的，可以就人事爭議的事實和當事人的責任，申請人事爭議仲裁機構做出有約束力的裁決（丁興發，2006：15）。

1999 年頒布《行政復議法》，第 8 條規定：「不服行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定的，依照有關法律、行政法規的規定提出申訴。」再度明文將公務員的權利救濟排除在行政訴訟範圍之外。

2005 年頒布《公務員法》，基本上是沿用《國家公務員暫行條例》有關申訴與控告制度的規定，並在申訴範圍、申訴程序和體制方面有所創新（張柏林等，2005：322-323），是中共正式確立申訴權與控告權為憲法保障的一環。

---

<sup>11</sup>除了《行政監察條例》外，1991 年 11 月 30 日頒布《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》，並且於 1997 年 5 月 9 日頒布《行政監察法》，皆是對於不於行政處分進行救濟的管轄、程序等作出了具體規定（齊元軍，2007：18）。

表 2-1：中共公務員權利救濟制度歷史沿革簡表

日期	法規命令	備註
1952 年	《國家機關工作人員獎懲暫行條例》	確立申訴制度（僅限獎懲決定）。
1954 年 3 月	《關於懲戒工作中應當注意的幾個問題》	糾正申訴制度的幾個問題。
1954 年	《憲法》	確立憲法依據。
1957 年 10 月 26 日	《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》	最早公務員不服紀律處分的救濟制度。
1982 年	《憲法》第 41 條	再次確立憲法依據。
1990 年	《中華人民共和國行政訴訟法》	正式將公務員的權利救濟排除在行政訴訟受案範圍之外。
1990 年 12 月 9 日	《行政監察條例》	賦予監察機關有受理不服行政處分的權利。
1993 年	《國家公務員暫行條例》	將《憲法》規定的公民申訴權和控告權具體化，專章對申訴、控告制度作了規定。
1995 年 8 月 11 日	《國家公務員申訴控告暫行規定》	公務員權利救濟制度具體化。
1995 年	《公務員申訴案件辦案規則》	公務員權利救濟制度具體化。
1995 年	《關於建立國家公務員申訴案件備案制度的通知》	公務員權利救濟制度具體化。
1997 年	《中華人民共和國行政監察法》	正式賦予監察機關有受理不服行政處分的權利。
1997 年 8 月 8 日	《人事爭議處理暫行規定》	人事爭議仲裁機構得處理人事糾紛案件。
1999 年 10 月 1 日	《行政復議法》	再次將公務員的權利救濟排除在行政訴訟範圍之外
2005 年	《中華人民共和國公務員法》	中共正式專章規定申訴權與控告權。

資料來源：作者自行整理。



# 第三章 中共公務員權利救濟制度的架構

有別於傳統制度的靜態研究，本文採用動態的「新制度主義」研究途徑，以固有的法規、組織結構和人員等靜態架構為基礎，納入動態運作的過程，期盼透過此融合過成，可以讓研究視角更加宏觀與多元。基此，本章將分別從「法規面向」、「人員面向」和「機關面向」等三個面向切入探討中共公務員權利救濟制度的架構。

## 第一節 法規面向

制度的運作，必須依循著一定的規則進行；如果脫序演出，不僅會造成制度運作困難，也會使整個組織結構碎裂而瓦解。因此，制度本身雖然錯綜複雜，但總體來說，卻又必須按照遊戲規則進行，而這裡所稱的遊戲規則，多半是指「法規」而言。廣義的法規範，包括憲法、法律和行政規則等；若聚焦至中共公務員權利救濟制度可以發現，其相關法規範也不外乎於此。因此，本節將分別從「憲法層次」、「法律層次」和「行政法規層次」來探討中共公務員的權利救濟制度。

### 一、憲法層次

憲法，又被稱為「國家根本大法」，本身具有最高的法律權威和效力；其內容不外乎是規範國家之要素，如國體、主權、國民和領土，另外也包括國家機關之組織與權限，以及人民之權利與義務等項（鄭玉波，2006：174）。其中，公務員作為國家公民的一份子，其權利應受到憲法保障應屬無疑。以下便羅列出中共《憲法》<sup>12</sup>中涉及公務員權利救濟的條款：

---

<sup>12</sup> 本研究採用之中共《憲法》版本為2004年3月14日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過

### (一)《憲法》第 2 條：

「中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。」

《憲法》第 2 條明確指出中共的權力歸屬，並且對於人民行使權力的相關事宜作了概括性的規定。

### (二)《憲法》第 33 條：

「凡具有中華人民共和國國籍的人都是中華人民共和國公民。中華人民共和國公民在法律面前一律平等。國家尊重和保障人權。任何公民享有憲法和法律規定的權利，同時必須履行憲法和法律規定的義務。」

《憲法》第 33 條標示出憲法的核心價值：「國家尊重和保障人權」，而公務員係屬公民之一份子，理應等同一般人民享有憲法和法律規定的權利。

### (三)《憲法》第 34 條：

「中華人民共和國年滿十八周歲的公民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權；但是依照法律被剝奪政治權利的人除外。」

《憲法》第 34 條表明中共除被剝奪政治權利的人之外，所有公民都有選舉

---

的《中華人民共和國憲法修正案》。

權和被選舉權；易言之，憲法賦予公民基本的政治權利，而公務員也應包含於其中。

#### (四)《憲法》第 41 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，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。對於公民的申訴、控告或者檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復。由於國家機關和國家工作人員侵犯公民權利而受到損失的人，有依照法律規定取得賠償的權利。」

《憲法》第 41 條賦予公民有批評權、建議權、申訴權、控告權和檢舉權，而國家必須清查事實，並且依法給予賠償。

憲法為一國之根本大法，該法中所列舉的條文，實為一國之核心價值與運作準則，若欲瞭解該國之政治體制，觀其憲法規範，便可一窺究竟。本文欲探討中共公務員權利救濟制度，從最宏觀的憲法觀之，可以發現《憲法》本文第 2 條將權力歸屬給予人民；並且在第 33 條與第 34 條中，確立了國家尊重和保障人權的原則，也延伸出人民擁有基本的政治權利。在這樣的框架下，《憲法》第 41 條更加深入地規範人民擁有批評、建議、申訴、控告和檢舉等權，為公務員擁有救濟的權利奠下憲法基礎。

## 二、法律層次

在中共，「法律」係指由最高權力機關所制定的規範性法律，它包括了全國人民代表大會制定的基本法律和全國人民代表大會常務委員會制定的一般法

律。同時，雖然中共在《憲法》中明確了對公務員權利的保障，但由於中共的憲法並不具有對訴訟的直接效力，所以即使憲法保障的公務員權利受到侵害，當事人也無法通過憲法訴訟獲得救濟。因此，只能依賴於其他法律、法規對救濟事項作出相對細緻的規定、並提供公務員權利救濟的手段（黃迪安，2009：23）。基此，在以《憲法》為基本架構的前提下，中共陸陸續續頒布了許多公務員權利救濟的相關法律，本文嘗試爬梳整理如下：

### （一）《公務員法》

中共於 2005 年 4 月 27 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議中通過了《中華人民共和國公務員法》，這對推行公務員制度無疑是一重要里程碑。其中《公務員法》在第十五章中專章規範公務員權利救濟的事項，包括復核、申訴及控告等途徑，重要條文如下：

1、《公務員法》第 90 條：

「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三十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十五日內，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三十日內直接提出申訴：

（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；

(八) 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。」

《公務員法》第 90 條明示了公務員申訴的範圍與程序，包括「復核」、「申訴」與「再申訴」等救濟管道，以及八種得提出救濟的情況。相較於《國家公務員暫行條例》與《國家公務員申訴控告暫行條例》規定申訴範圍僅限於「處分」、「辭退或者取消錄用」、「降職」、「定期考核定為不稱職」與「法律、法規規定可以申訴的其他情形」，《公務員法》第 90 條還增列了「免職」、「申請辭職、提前退休未予批准」以及「未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇」等三項得提出救濟的內容。

2、《公務員法》第 91 條：

「原處理機關應當自接到復核申請書後的三十日內作出復核決定。受理公務員申訴的機關應當自受理之日起六十日內作出處理決定；案情複雜<sup>13</sup>的，可以適當延長，但是延長時間不得超過三十日。復核、申訴期間不停止人事處理的執行。」

本條文是針對復核、申訴期限以及復核、申訴期間原處理決定效力的規定(湛中樂，2005：210)。首先，對於案件處理時間分別限縮為 30 日與 60 日，主要目的是為了避免久拖不決，進而侵害公務員的權益；並且可以確保提升機關辦事效

<sup>13</sup> 「案情複雜」主要是指：一、案件的主體複雜，如涉及的人員較多，或者涉及外國人或者港、澳、台的人員；二、案情涉及的領域廣，涉及的法律關係複雜，涉及的金額巨大；三、案件涉及的證據要經過技術鑑定，或者取證時間長；四、案件涉及的法律、法規需要有關部門做出解釋或答覆（湛中樂，2005：210）。

率。值得注意的是，中共對於「日」的定義是指「自然日」而非工作日，因此如果期限的最後一天是法定假日，則最後期限將順延一天。

### 3、《公務員法》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。」

針對被申訴受理機關所認定的錯誤人事處理，原處理機關必須及時糾正。而這裡的「錯誤」是指：(1) 人事處理決定認定的事實不清，證據不足，申訴機關一般發回原處理機關重新認定事實或者直接進行調查證據；(2) 人事處理機關認定的事實清楚、證據確鑿，但是適用法律錯誤，申訴機關可以逕行作出人事處理決定，推翻原處理機關的決定；(3) 人事處理機關的處理或者復核程序違法，申訴機關一般決定發回處理機關重新調查和處理。

### 4、《公務員法》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。」

本條是關於「控告」的相關規定。首先，「控告對象」限定為機關及其領導人員，其他人員的侵害，應尋求民事程序予以解決，而不屬公務員法調整的範圍；其次「控告的原因」，通常是指侵害公務員的合法利益而論<sup>14</sup>；最後是「受理控告的機關」，包括上級機關與有關專門機關。

---

<sup>14</sup> 這裡的「合法利益」指的是公務員法律制度賦予公務員的合法權益，這些合法權益是因為公務員具有公務員身分而享有的，即機關及其領導人員在依職權，對所屬公務員進行內部管裡的活動中所實施的，侵犯公務員由於職務關係所享有的權利與利益，如取得報酬權、休息權、參加培訓權等，而不是公務員作為一般公民的民事權益，侵害公務員一般公民的民事權益的行為，由民事法律來調整（湛中樂，2005：211）。

5、《公務員法》第 94 條：

「公務員提出申訴、控告，不得捏造事實，誣告、陷害他人。」

本條指出申訴與控告的限制。由於申訴與控告的目的是在保護公務員的權利，為了維持法律執行的公正性，同時也必須給予申訴控告相對的義務；即嚴禁公務員以捏造事實為手段，來實現非法利益或者侵害他人的合法權益<sup>15</sup>。

## (二)《中華人民共和國行政監察法》

1997 年中共於第八屆全國人民代表大會常務委員第二十五次會議中通過《中華人民共和國行政監察法》(以下簡稱《行政監察法》)，象徵著行政監察管道正式納入公務員權利救濟的制度中。重點條文如下：

1、《行政監察法》第 18 條：

「監察機關為行使監察職能，履行下列職責：

(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為的控告、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為；

(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行政機關給予行政處分決定的申訴，以及法律、行政法規

---

<sup>15</sup> 《中華人民共和國刑法》第 243 條也有類似的規定：「捏造事實誣告陷害他人，意圖使他人受刑事追究，情節嚴重的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制；造成嚴重後果的，處三年以上十年以下有期徒刑。國家機關工作人員犯前款罪的，從重處罰。」因此，公務員在提出自身的權利救濟時，必須忠於事實，不可為了自身的利益而誣告陷害他人，否則除了有公務員紀律制度的懲戒外，還涉及《中華人民共和國刑法》的制裁。

規定的其他由監察機關受理的申訴；

（五）法律、行政法規規定由監察機關履行的其他職責。」

本條文規範了監察機關的職權，其中包括受理公務員不服主管行政機關給予行政處分決定的申訴。這代表公務員權利受到侵害，得選擇「監察途徑」作為救濟的管道。

2、《行政監察法》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三十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三十日內作出復查決定；對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起三十日內向上一級監察機關申請復核<sup>16</sup>，上一級監察機關應當自收到復核申請之日起六十日內作出復核決定。復查、復核期間，不停止原決定的執行。」

如同《公務員法》一樣，《行政監察法》針對受理期間也有嚴格的限制，例如欲提出申訴之公務員，必須在 30 日內備妥文件提出申請；受理機關也必須在 30 日內作出復查決定；不服復查決定者，於 30 日內得向上一級監察機關再度提出申請復核，而上一級監察機關應在收到申請之日起 60 日內作出復核決定。以上關於受理期間的規定，主要是希望建立標準的作業時程，避免拖欠而影響公務員的權利保障。

---

<sup>16</sup> 「復核」是指上一級行政監察機關根據有關部門和人員不服下一級行政監察機關復審決定而提出重新審查的制度。復核是一種依申請的行為，沒有不服復審決定的復核請求，上級監察機關一般不予以主動復核。復核主體是作出復審決定的上一級行政監察機關，復核的對像是下級監察機關的復審決定，復核為最終決定（趙其文，1998：30）。

### 3、《行政監察法》第 38 條：

「監察機關對受理的不服主管行政機關行政處分決定的申訴，經復查認為原決定不適當的，可以建議原決定機關予以變更或者撤銷；監察機關在職權範圍內，也可以直接作出變更或者撤銷的決定。法律、行政法規規定由監察機關受理的其他申訴，依照有關法律、行政法規的規定辦理。」

本條文就申訴案件明示監察機關之職權。若監察機關審定原處分不適當者，監察機關可以建議原處分機關變更，甚至撤銷該處分；另外，若在法有明文規定該申訴案件在其權限範圍內者，監察機關得直接做出變更或撤銷決定。

### 4、《行政監察法》第 39 條：

「對監察決定不服的，可以自收到監察決定之日起三十日內向作出決定的監察機關申請復審<sup>17</sup>，監察機關應當自收到復審申請之日起三十日內作出復審決定；對復審決定仍不服的，可以自收到復審決定之日起三十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六十日內作出復核決定。復審、復核期間，不停止原決定的執行。」

針對「監察決定」而作出的條文。不服監察決定之當事人，得於 30 日內提出復審要求，而監察機關必須針對該項復審於 30 內作出決定；當事人若仍不服，可於 30 日內向上一級監察機關申請復核，上一級機關於 60 日內作出復核決定。

---

<sup>17</sup> 「復審」是指行政監察機關依據有關部門或者人員的請求，重新考慮自己作出的處理決定的制度。復審行為是一種依申請的行為，沒有受處分人員和有關部門不服行政處分決定的申訴申請，行政監察機關一般不主動進行復審活動。復審的主體一般是原作出行政處分的行政監察機關（趙其文，1998：30）。

5、《行政監察法》第 41 條：

「上一級監察機關的復核決定和國務院監察機關的復查決定或者  
復審決定為最終決定。」

本條文規定上一級監察機關之決定，包括復核決定、復查決定以及復審決定，皆為最終之決定，確立了最高監察救濟途徑。

### (三)《中華人民共和國行政訴訟法》

1989 年 4 月 4 日第七屆全國人民代表大會第二次會議通過《中華人民共和國行政訴訟法》(以下簡稱《行政訴訟法》)，其中最重要的關鍵莫過於並未給予公務員的權利有司法救濟的機會。重要條文為《行政訴訟法》第 12 條：

「人民法院不受理公民、法人或者其他組織對下列事項提起的訴訟：

- (一) 國防、外交等國家行為；
- (二) 行政法規、規章或者行政機關制定、發佈的具有普遍約束力的決定、命令；
- (三) 行政機關對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定；
- (四) 法律規定由行政機關最終裁決的具體行政行為。」

《行政訴訟法》第 12 條第 3 款規定人民法院不受理行政機關對於行政機關工作人員的獎懲、任免等決定。值得注意的是《最高人民法院關於執行〈中華人民共和國行政訴訟法〉若干問題的解釋》第 4 條作出以下的解釋：「行政訴訟法第 12 條第 3 款規定的『對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定』，是指行政機關作出的涉及該行政機關公務員權利義務的決定。」不論是《行政訴訟法》本文或是相關解釋，均是將公務員的權利救濟排除在行政訴訟救濟之外；追根究底在

於中共行政法「內部行政行為不可訴」的認知模式（馮獻峰，2007：20）。因此，囿於特別權力關係底下的「內部行政行為不可訴」，導致公務員權利無法同步受到司法保障，限制了公務員的訴訟權利。

#### （四）《中華人民共和國行政復議法》

《中華人民共和國行政復議法》（以下簡稱《行政復議法》）已由中華人民共和國第九屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議於1999年4月29日通過，自1999年10月1日起施行。與公務員權利救濟相關之重要條文如下：

1、《行政復議法》第2條：

「公民、法人或者其他組織認為具體行政行為侵犯其合法權益，向行政機關提出行政復議申請，行政機關受理行政復議申請、作出行政復議決定，適用本法。」

基於防止和糾正違法的或者不當的具體行政行為，並且保護公民、法人和其他組織的合法權益，以及保障和監督行政機關依法行使職權，透過本條文賦予公民、法人或者其他組織認為其權益受到侵害時，得提出行政復議的權利。

2、《行政復議法》第8條第1款：

「不服行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定的，依照有關法律、行政法規的規定提出申訴。」

根據本條文，關於不服行政處分或其他人事處理決定者，應依照相關法律或行政法規的規定提出申訴。有學者認為如果依循本條文，《公務員》規定各章所做出的決定，均可屬於「人事處理決定」，只可提出申訴，而非提起復議（馮獻峰，2007：20）。因此，公務員的權利救濟僅限於行政內部之救濟，而無法適用

行政復議之準司法救濟途徑。

3、《行政復議法》第 5 條：

「公民、法人或者其他組織對行政復議決定不服的，可以依照行政訴訟法的規定向人民法院提起行政訴訟，但是法律規定行政復議決定為最終裁決的除外。」

對於行政復議決定不服者，可以依照《行政訴訟法》向人民法院提起行政訴訟；然延續《行政復議法》第 8 條之規定，「不服行政處分或人事處理決定者」，僅能提出申訴，而無法提起行政復議，自然更無法向法院提起行政訴訟，而將行政訴訟這類正式司法救濟途徑排除在外。

### 三、行政法規層次

行政法規的價值在於補充憲法與法律的細節性與技術性事項，關於公務員權利救濟之行政法規大致羅列如下（參考黃迪安，2009：24-25）：

#### （一）《監察機關調查處理政紀案件辦法》

《監察機關調查處理政紀案件辦法》於 1991 年 11 月 22 日發佈（監察部令第 1 號）。為確保監察機關調查處理政紀案件工作能依法正確、及時地查處政紀案件，根據《中華人民共和國行政監察條例》而制定本辦法。與公務員權利救濟相關條文為第 46 條：

「對監察機關作出的行政處分及其他處理決定不服的，按照《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》處理；對監察機關作出的給予行政處分及其他處理的建議有異議的，按照《中華人民共和國

行政監察條例》第四十條<sup>18</sup>規定處理。」

規定不服監察機關作出的行政處分或其他處理決定，或是對其建議有異議者，可分別依循《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》和《中華人民共和國行政監察條例》處理。此為《行政監察法》（立法當時為《中華人民共和國行政監察條例》）之相關行政規則，指出處理政紀案件，公務員遇到權益受到侵害時，依據上位法《行政監察法》得提出救濟。

## （二）《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》

《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》於 1991 年 11 月發佈（監察部第 2 號令）。本辦法主要是為保證監察機關正確、及時地處理不服行政處分的申訴，維護國家法律、法規和政紀的嚴肅性，保障國家行政機關工作人員的合法權益而訂定。重要條文如下：

1、《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》第 13 條：

「國家行政機關工作人員和國家行政機關任命的其他人員對監察機關行政處分決定不服的，可以在收到該決定次日起十五日內向作出決定的監察機關申請復審；對其主管部門行政處分決定不服的，可以向有管轄權的監察機關申請復審；對監察機關行政處分復審決定仍不服的，可以在收到復審決定次日起十五日內向作出復審決定的上一級監察機關申請復核。監察部作出的復審決定為最終決定。法律、法規另有規定的依照法律、法規的規定辦理。」

<sup>18</sup> 《中華人民共和國行政監察條例》第 40 條：「有關部門和人員在收到監察決定或者監察建議次日起十五日內應當將執行、採納的情況通報監察機關。對監察決定不服的，可以在收到監察決定次日起十五日內向作出決定的監察機關申請復審，復審決定應當在一個月內作出。對復審決定仍不服的，可以向上一級監察機關申請復核。上一級監察機關應當在二個月內作出復核決定。對監察建議有異議的，應在收到建議次日起十五日內向作出建議的監察機關提出，監察機關應當在十五日內給以回復。對回復仍有異議的，由監察機關提請本級人民政府或者上一級監察機關處理。」

本條文規定公務員針對監察機關之處分決定不服者，有提出復審、復核等救濟管道。此辦法為根據《中華人民共和國行政監察條例》（現為《行政監察法》）而訂定，是故辦法內容為《行政監察法》之延伸與補充。

## 2、《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》第 19 條：

「對不服行政處分決定的復審申請，應當在受理後一個月內作出復審決定；對不服行政處分複審決定的復核申請，應當在受理後二個月內作出復核決定。逾期未能辦結的，應當向本級監察機關負責人報告並說明理由；對上級監察機關交辦的申訴案件逾期未能辦結的，本級監察機關應當向上級監察機關申明原因。因特殊原因經本級監察機關負責人批准後，辦案期限可延長二個月。」

此外，亦針對復審與復核的內容與程序，訂定了詳盡之規定。並且為了確保公務員的權益受到完善之保護，在本辦法中還就處理期限作出規範，例如：逾期未能處理或特殊因素必須延長處理期限者。

## （三）《國家公務員考核暫行規定》

《國家公務員考核暫行規定》於 1994 年 3 月頒布。考核的結果往往影響公務員權利甚鉅，因此為了正確評價國家公務員的德才表現和工作實績，為公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資提供依據，根據《國家公務員暫行條例》（現為《公務員法》）而制定本規定。與公務員權利救濟相關之規定為《國家公務員考核暫行規定》第 11 條：

「國家公務員對考核結果如有異議，可以在接到考核結果通知之日起十日內向考核委員會或考核小組<sup>19</sup>申請復核，考核委員會或考

<sup>19</sup> 《國家公務員考核暫行規定》第 15 條：「國家行政機關在年度考核時設立非常設性考核委員會或考核小組，在部門負責人的領導下，負責國家公務員年度考核工作。」

核小組在十日內提出復核意見，經部門負責人批准後以書面形式通知國家公務員本人。其中，如復核結果仍被確定為不稱職等次的人員對復核意見不服，可以提出申訴。」

另外在第 17 條規定：

「考核委員會或考核小組的職責是：

- (一) 依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法；
- (二) 組織、指導、監督本部門年度考核工作；
- (三) 審核主管領導人寫出的考核評語以及提出的考核等次意見；
- (四) 審核國家公務員對考核結果不服的復核申請。」

由此兩項規定可知，公務員對考核結果不服者，得於法定期間內提出復核申請；而一旦公務員提出復核申請，考核委員會或考核小組就有審核之義務。故公務員之考核案具有權利救濟的機會。

#### (四)《國家公務員錄用暫行規定》

「錄用」為取得公務員身分的重要關鍵，為了規範國家公務員錄用工作，保障新錄用的國家公務員的基本素質，根據《國家公務員暫行條例》（現為《公務員法》）而制定本規定。其中，《國家公務員錄用暫行規定》第 33 條有以下之規範：

「各級政府人事部門在錄用工作中要接受監督，認真受理群眾檢舉、申訴和控告，並按規定的管理許可權處理。」

此規定使公務員權利救濟也納入到錄用制度中，關於錄用決定不服者，得依循《國家公務員錄用暫行規定》提出檢舉、申訴或控告。

## (五)《國家公務員辭職辭退暫行規定》

《國家公務員辭職辭退暫行規定》於 1995 年 7 月頒布，主要是為了保障國家公務員的合法權利，優化國家公務員隊伍，根據《國家公務員暫行條例》(現為《公務員法》)，而制定本規定。由於辭職或辭退將直接影響公務員之身分，是故特別制定本規定來確保程序之完善。最重要的機制規範在本規定第 17 條：

「國家公務員對辭職未被批准或者被辭退不服的，可根據國家有關規定提出申訴。」

根據本條文可知，辭退與辭職直接影響到公務員身分之有無，因此不服相關的處分者，更應給予救濟之機會。故本條文規定公務員不服辭退；亦或是辭職未被批准者，皆可提出申訴，捍衛公務員自身的權利。

## (六)《國家公務員申訴控告暫行規定》

《國家公務員申訴控告暫行規定》於 1995 年 8 月頒布，可以說是公務員權利救濟制度發展上的重大突破。舉凡申訴、控告的定義、要件、程序以及細節性操作事項皆有明白規定，重點條文如下：

1、《國家公務員申訴控告暫行規定》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。本規定所稱的復核，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。」

本條文說明「申訴」與「復核」的定義。兩者皆是針對侵害權益的人事處理

決定提出不服，不同的是：「申訴」是向有關機關提出意見和要求；「復核」則是向原處理機關提出重新審查的意見和要求。

## 2、《國家公務員申訴控告暫行規定》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。」

本條文說明「控告」的定義。控告是當事人對相關機關或領導人侵害其權益時，而向上級行政機關或行政監察機關提出指控。

## 3、《國家公務員申訴控告暫行規定》第 5 條：

「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的下列處理決定不服，可以向原處理機關申請復核，或者向有關機關提出申訴。

- (1) 行政處分；
- (2) 辭退；
- (3) 降職；
- (4) 年度考核定為不稱職；
- (5) 法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。」

公務員提出申訴或復核，必須限於行政處分、辭退、降職、年度考核定為不稱職，或是法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定者等決定。

## 4、《國家公務員申訴控告暫行規定》第 9 條：

「國家公務員對原處理機關做出的復核決定不服，可以向有管轄權的機關提出申訴。國家公務員對國家行政機關做出的屬於本規定

第五條中除了第（4）項以外的人事處理決定不服，可以不經申請復核直接向有管轄權的機關提出申訴。其中，對屬本規定第五條第（1）項的人事處理決定不服，也可以直接向有管轄權的行政監察機關提出申訴。」

原則上，當事人得略過「復核」程序，直接提出「申訴」。惟「年度考核定為不稱職」者，不得逕行申訴管道；此外，對於行政處分不服者，亦可向有管轄權的行政監察機關提出申訴。

5、《國家公務員申訴控告暫行規定》第 20 條：

「受理申訴的機關，應當對公正委員會提交的申訴審理報告進行審核，並區別不同情況，做出下列決定：

- (1) 原處理決定正確的，維持原處理決定。
- (2) 原處理決定所列事實不存在的，撤銷原處理決定或者建議原處理機關撤銷原處理決定。
- (3) 原處理決定所列事實不清楚，證據不足，或者違反規定程序的，建議原處理機關重新審理。
- (4) 原處理決定適用法律、法規、政策不當或者處理明顯不當的，直接變更原處理決定或者建議原處理機關予以變更。

受理申訴的機關做出的申訴處理決定，為最終決定。」

受理公務員的申訴案件，按本條文有四種決定，包括：維持原處理決定、撤銷或建議原處理機關決定、建議原處理機關重新審理或是直接變更原處理決定。並且，受理申訴機關做出的處理決定，為最終決定。

6、《國家公務員申訴控告暫行規定》第 30 條：

「國家公務員提出控告，應當符合下列條件：

- (1) 國家公務員的合法權益受到侵害，且侵害權益的行為是違法違紀的；
- (2) 有明確的被控告機關或者控告人員；
- (3) 被控告的機關和人員屬於受理控告的機關管轄。」

公務員提出控告申請，必須符合三項條件：首先，公務員權益受到侵害必須是該行政行為具有違法違紀性；其次，控告機關或人員必須具體明確；最後，受理申訴、控告之機關必須擁有管轄權。

7、《國家公務員申訴控告暫行規定》第 37 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；造成經濟損失的，應當負賠償責任。」

針對公務員權益受到侵害者，錯誤決定必須盡快予以糾正；名譽毀損者，應設法恢復名譽或是賠禮道歉；造成經濟損失者，則負有賠償責任。

#### (七)《國家公務員職務升降暫行規定》

《國家公務員職務升降暫行規定》於 1996 年 1 月頒布。為了確保國家公務員的職務升降工作，保證公正合理地任用國家公務員，根據《國家公務員暫行條例》(現為《公務員法》)，制定本規定。職務之升降，雖未直接影響公務員身分的有無，卻也是影響公務員權益的重大關鍵。基此，在《國家公務員職務升降暫行規定》第 16 條中規範救濟管道：

「國家公務員對降職決定不服，可按有關規定，提出申訴。」

因此，公務員不服降職處分者，得依法提出申訴，落實「有權利，即有救濟」的民主法治精神。

#### (八)《行政監察法實施條例》

《行政監察法實施條例》於 2004 年 9 月頒布。主要是作為《行政監察法》的細節補充。例如：《行政監察法實施條例》第 27 條，明確了監察建議權在哪些情況可以被提出異議：

「有關單位和人員對監察機關依法提出的監察建議應當採納，但認為監察建議有下列情形之一的，可以提出異議：

- (一) 依據的事實不存在，或者證據不足的；
- (二) 適用法律、法規、規章錯誤的；
- (三) 提出的程序不合法的；
- (四) 涉及事項超出被建議單位或者人員法定職責範圍的。

對有關單位或者人員提出的異議，監察機關應當予以審查。認為異議成立的，監察機關應當收回監察建議；認為異議不成立的，書面通知有關單位或者人員執行原監察建議。」

另外，《行政監察法實施條例》第 39 條也作出了以下規定：

「對主管行政機關作出的行政處分決定或者行政處分的復核決定不服的，可以向該主管行政機關同級的監察機關提出申訴。」

本條文依循上述行政規則的邏輯，對主管行政機關的行政處分決定不服者，可以向行政機關同級之監察機關提出申訴，雙重保障公務員之權利。

## (九)《人事爭議處理規定》

《人事爭議處理規定》於 2007 年 8 月頒布。為了公正及時地處理人事爭議，保護當事人的合法權益，根據《中華人民共和國公務員法》、《中國人民解放軍文職人員條例》等有關法律法規，制定本規定。有別於《人事爭議處理暫行規定》，《人事爭議處理規定》除詳細規定了五類人事爭議仲裁的受案範圍和仲裁程序外，並且在第 2 條中將聘任制公務員及軍隊文職人員納入體系當中：

1、《人事爭議處理規定》第 2 條：

「本規定適用於下列人事爭議：

(一) 實施公務員法的機關與聘任制公務員之間、參照《中華人民共和國公務員法》管理的機關（單位）與聘任工作人員之間因履行聘任合同發生的爭議。

(二) 事業單位與工作人員之間因解除人事關係、履行聘用合同發生的爭議。

(三) 社團組織與工作人員之間因解除人事關係、履行聘用合同發生的爭議。

(四) 軍隊聘用單位與文職人員之間因履行聘用合同發生的爭議。

(五) 依照法律、法規規定可以仲裁的其他人事爭議。」

此外，《人事爭議處理規定》第 32 條有以下規定：

「當事人對仲裁裁決不服的，可以按照《中華人民共和國公務員法》、《中國人民解放軍文職人員條例》以及最高人民法院相關司法解釋的規定，自收到裁決書之日起十五日內向人民法院提起訴訟；逾期不起訴的，裁決書即發生法律效力。」

本條文明確規範公務員不服仲裁決定者，可於收到通知 15 日內向人民法院提起訴訟。特別的是，因為聘任制公務員身分有別於一般公務員，是故特別制定《人事爭議處理規定》來處理紛爭；然而人事爭議仲裁是一種隸屬於行政系統中，卻具有準司法性質的爭議解決方式，因此被視為是公務員權利救濟體制的建設上，重大的突破與進步。

## 第二節 人員面向

《公務員法》第 2 條規範了中共公務員的概念與範圍：「本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」如同本研究第一章所述，中共公務員必須符合依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利等三項條件，始得納入公務員隊伍中；更進一步來說，中共公務員的種類可細分成以下幾項：中國共產黨機關的工作人員、人大機關的工作人員、政協機關的工作人員、審判機關的工作人員、檢察機關的工作人員、民主黨派機關的工作人員與行政機關的工作人員，此為學者以《公務員法》第 2 條為基礎，歸納出七種公務員身分的類別。由於這七類公務員依法納入公務員隊伍當中，因此，所有納入公務員範疇的公職人員在權利受到侵犯時，都有可能成為權利救濟的對象（谷隸票，2008：8）。

惟因應中共特別之政治體制，對於公務員尋求救濟的管道，仍因「任用方式」<sup>20</sup>而有所區別，以下分別說明之（參考湛中樂，2005：66-91，101-110，213-230）：

### 一、委任制公務員

《公務員法》第 38 條規定：「公務員職務實行選任制和委任制。」委任制係

<sup>20</sup> 根據《公務員法》的規定，中共公務員之任用方式有四種型式，分別為：選任、委任、聘任和考任，分別規定在《公務員法》第 4 章、第 6 章及第 16 章。

指有任免權的機關或個人，按照法定的範圍和權限，直接任免某一職務的制度。委任制有時是以某一機關名義委任，有時是以機關首長個人的名義委任。以行政系統內部為例：

(一) 國務院的任免權限：

任免國務員各部副部長，各委員會副主任，中國人民銀行副行長、審計署副審計長、國務院副秘書長；任免國務院各辦事機構的正、副職；任免國務院各直屬機構、各直屬事業單位的正、副職。

(二) 國務院各部門的任免權限：

任免該部門的司長、局長、副局長、處長、副處長級以下人員；任免該部門非領導成員的公務員。

(三) 縣級以上地方各級人民政府的任免權限：

任免本級人民政府各工作部門的副職任員，任免本級人民政府各辦事機構的正、副職人員。

(四) 縣級以上地方各級人民政府的工作部門的任免權限：

任免除該工作部門正、副職以外的公務員職務。

根據《公務員法》及相關部門規章的規定，委任制公務員權利救濟的基本路徑以申訴、控告為主，侷限在行政救濟的範圍內。

## 二、選任制公務員

選任制是指通過選舉人投票，經特定多數通過，決定公務員職務任免的一種

方式，多適用於領導成員的公務員。選任制的具體方式由《憲法》、《全國人民代表大會組織法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》所規定，以《憲法》為例：

(一)《憲法》第 62 條：

「全國人民代表大會行使下列職權：

.....

(四)選舉中華人民共和國主席、副主席；

(五)根據中華人民共和國主席的提名，決定國務院總理的人選；

根據國務院總理的提名，決定國務院副總理、國務委員、

各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長的人選；

(六)選舉中央軍事委員會主席；根據中央軍事委員會主席的提

名，決定中央軍事委員會其他組成人員的人選；

(七)選舉最高人民法院院長；

(八)選舉最高人民檢察院檢察長；」

(二)《憲法》第 63 條：

「全國人民代表大會有權罷免下列人員：

(一)中華人民共和國主席、副主席；

(二)國務院總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長；

(三)中央軍事委員會主席和中央軍事委員會其他組成人員；

(四)最高人民法院院長；

(五)最高人民檢察院檢察長。」

(三)《憲法》第 65 條：

「全國人民代表大會選舉並有權罷免全國人民代表大會常務委員會的組成人員。」

(四)《憲法》第 67 條：

「全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：

.....

(九) 在全國人民代表大會閉會期間，根據國務院總理的提名，決定部長、委員會主任、審計長、秘書長的人選；

(十) 在全國人民代表大會閉會期間，根據中央軍事委員會主席的提名，決定中央軍事委員會其他組成人員的人選；

(十一) 根據最高人民法院院長的提請，任免最高人民法院副院長、審判員、審判委員會委員和軍事法院院長；

(十二) 根據最高人民檢察院檢察長的提請，任免最高人民檢察院副檢察長、檢察員、檢察委員會委員和軍事檢察院檢察長，並且批准省、自治區、直轄市的人民檢察院檢察長的任免；」

(五)《憲法》第 101 條：

「地方各級人民代表大會分別選舉並且有權罷免本級人民政府的省長和副省長、市長和副市長、縣長和副縣長、區長和副區長、鄉長和副鄉長、鎮長和副鎮長。縣級以上的地方各級人民代表大會選舉並且有權罷免本級人民法院院長和本級人民檢察院檢察長。選出或者罷免人民檢察院檢察長，須報上級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。」

按照中共法律、法規，尤其是《公務員法》的規定，選任制公務員與委任制公務員都具有相同的權利救濟方式，也就是上文中所提及之行政內部的申訴與控告。需特別注意的是，由於中共特殊的政治體制和選任制公務員特有的任免方式，因此選任制公務員基本上依循內部申訴、控告的救濟管道，但在內部申訴、控告的救濟機關上則有特殊規定<sup>21</sup>。

### 三、考任制公務員

考任是指通過公開考試擇優錄用人才的一種錄用制度，是公民初任公務員，實現從非公職身分到公職身分轉變的主要途徑。一般來說，考試具有明確的目標和客觀的標準，通過嚴格科學的考試方法和考試程序，能夠比較客觀地區分應考者的優劣，比較能準確地反映應試者的水準，從而有助於國家選拔德才兼備的優秀人才；同時，由於錄用標準明確、程序規範、機會均等、公平競爭，在考試成績和考核結果面前人人平等，從而有利於遏止人事管理問題上的腐敗。

其中，《公務員法》第 21 條就錄用公務員的範圍、方法與標準作出規定：

「錄用擔任主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。民族自治地方依照前款規定錄用公務員時，依照法律和有關規定對少數民族報考者予以適當照顧。」

<sup>21</sup> 選任制公務員中，通過人大選舉的國家機關組成人員或領導人員分為：(1) 全國人大選舉的國家機關組成人員或領導人員；(2) 縣級以上的地方各級人大選舉的本級國家機關的組成人員或領導人員；(3) 鄉、民族鄉、鎮的人大選舉的本級國家機關組成人員和領導人員。對於後兩種公務員被處以免職、降職行政處分的侵害時，毫無疑問可以根據法律向上級機關提出申訴。同時，如果該名公務員是中國共產黨員，也可向黨的地方各級紀律檢查委員會和基層紀律檢查委員會報告，請求黨組織裁決。而對於全國人大選舉的國家機關組成人員或領導人員，只能在本級機關內尋求救濟，例如請求全國人大常委會及委員長會議對處分決定進行復核。對於政協機關的領導人員和機構組成人員，由於其經過中國人民政治協商會議全國委員會全體會議及其常務委員會或各級地方委員會全體會議及其常務委員會任免產生，因此可以通過向上級政協全體會議或其常務委員會提出。此外，根據中國政治體制中政治協商會議與全國人民代表大會的關係，還可以向上級人大常委會直至全國人大常委會和國務院進行申訴和控告（黃迪安，2009：28）。

由此條文可知，考任公務員僅限於主任科員以下以及其他相當職務層次的非領職務的公務員<sup>22</sup>。而此類公務員的權利救濟也是限於內部之申訴或控告管道，而排除司法救濟的可能。

#### 四、聘任制公務員

《公務員法》第 95 條對「聘任制」作了界定：

「機關根據工作需要，經省級以上公務員主管部門批准，可以對專業性較強的職位和輔助性職位實行聘任制<sup>23</sup>。前款所列職位涉及國家秘密的，不實行聘任制。」

根據《公務員法》的規定，可以歸納出聘任制公務員有以下幾點特色：首先，機關對於聘任制公務員的管理主要是依據《公務員法》和聘任制合同進行，換言之，是根據合同的約定履行職責、享受相應的待遇；其次，機關與應聘人員的地位是平等的，在簽訂聘任合同後，雖然機關與聘任制公務員的關係已經變為隸屬關係，但雙方仍可以通過協商一致，變更或者解除聘任合同；最後，聘任制公務員都有明確的聘任期限，聘任期滿，任用關係自動解除（張洋，2009：116）。由此觀之，聘任制公務員與上述考任制、選任制與委任制公務員有很大的差異，公務員救濟管道自然有所區別。救濟方式規定在《公務員法》第 100 條：

「國家建立人事爭議仲裁制度。人事爭議仲裁應當根據合法、公

<sup>22</sup> 所謂主任科員以下的非領導職務包括主任科員、副主任科員、科員和辦事員。這裡所說的主任科員、副主任科員、科員和辦事員是綜合管理類職位的職務序列，而《公務員法》規定的其他職位類別的職務序列可能並不一定採用同樣的稱謂，如人民警察和海關所實行銜級制度等，對此無法一一列舉，因此《公務員法》以「其他相當職務層次」的規定予以概括。至於擔任主任科員以上（不包括主任科員）及其他相當職務層次的領導職務，則主要是在考核基礎上採用「選任」或者「委任」的方法（湛中樂，2005：67）。

<sup>23</sup> 在中共，聘任制只是對以考任制和選任制為主之公務員任用方式的補充，不是主要的公務員任用方式，因此，聘任制並不是適用於所有的公務員任用領域，而僅僅在特定的領域適用，包括：(1) 專業技術比較強的領域：有些職位對專業性要求較高，而且機關又急需、緊缺，如金融、財會、法律、資訊技術這方面的專業人才；(2) 輔助性職位：如書記員、資料管理員、數據錄入員等。

正、及時處理的原則，依法維護爭議雙方的合法權益。人事爭議仲裁委員會根據需要設立。人事爭議仲裁委員會由公務員主管部門的代表、聘用機關的代表、聘任制公務員的代表以及法律專家組成。聘任制公務員與所在機關之間因履行聘任合同發生爭議的，可以自爭議發生之日起六十日內向人事爭議仲裁委員會申請仲裁。當事人對仲裁裁決不服的，可以自接到仲裁裁決書之日起十五日內向人民法院提起訴訟。仲裁裁決生效後，一方當事人不履行的，另一方當事人可以申請人民法院執行。」

人事爭議仲裁主要是針對聘任制的公務員，因為聘任人員和機關單位簽訂的是合同，在履行合同中發生爭議以後，可以向一個中立的人事爭議仲裁委員會申請仲裁。根據《公務員法》第 100 條的規定可以發現，人事爭議仲裁的基本原則是合法、公正、及時：「合法」是指人事爭議仲裁的裁決必須依據國家法律規定以及當事人合同的約定；「公正」是指當事人地位平等，必須受到公正對待；「及時」則是按法定期限完成裁決，以保障機關工作秩序的正常化。此外，人事爭議仲裁委員會的組成須由公務員主管部門的代表、聘用機關的代表、聘任制公務員的代表以及法律專家組成。最後，當事人不服仲裁結果者，得向人民法院提起訴訟。

### 第三節 機關面向

中共公務員權利救濟制度由多方面向所組成，除上述法規面、人員面外，還必須有完善的受理機關，才能確保救濟途徑的穩定。根據現行法律、法規的規定，公務員權利救濟的受理機關分別有原處理機關、同級人民政府人事部門、上一級行政機關和行政監察機關（徐疆，2005：34）。

表 3-1：救濟案件受理機關與受理事項表

受理機關	法規	受理事項
原處理機關	《公務員法》第 90 條	公務員對人事處理決定不服的申請復核。
同級人民政府人事部門	《國家公務員申訴控告暫行規定》第 10 條	公務員對同級人民政府各部門人事處理決定不服的申訴。
上一級行政機關	《國家公務員申訴控告暫行規定》第 10 條 《公務員法》第 93 條	公務員對縣級以上各級人民政府人事處理決定不服的申訴和公務員對行政機關及其領導人員侵害其合法權益行為的控告。
行政監察機關	《公務員法》第 90 條 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 28 條	公務員對行政處分決定不服的申訴及控告。

資料來源：作者自行整理。

## 一、原處理機關

根據《公務員法》第 90 條規定：

「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三十日內向原處理機關申請復核。」

由此可知，當公務員對於（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；（八）法律、法規規定可以申訴的其他情形等情形不服者，可以向原處理機關申請復核。

## 二、同級人民政府人事部門

《公務員法》第 90 條規定：

「對復核結果不服的，可以自接到復核決定之日起十五日內，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三十日內直接提出申訴。」

可見同級公務員主管部門，即同級的組織人事部門，可作為公務員申訴的受理機關。因同級的組織人事部門有權力也有責任對涉及其主管的公務員權利給予保障（鍾偉康，2008：19）。

## 三、上一級行政機關

《公務員法》第 90 條規定：

「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三十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十五日內，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三十日內直接提出申訴：

- (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；
- (八) 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。」

條文中提及對省級以下機關作出的申訴處理決定不服者，可以向作出決定的「上一級機關」提出再申訴，由此可知，上一級行政機關的確擁有權利救濟受理權。此外，因為上一級行政機關為原處理機關之上級領導機關，因此自然有權對原處理機關所為之處分或決定予以審查、甚至得改變不合理之決定，故上一級行政機關擁有受理權自屬無疑。

#### 四、行政監察機關

《行政監察法》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三十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三十日內作出復查決定；對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起三十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六十日內作出復核決定。復查、復核期間，不停止原決定的執行。」

中共透過《行政監察法》直接確定行政監察機關為公務員權利救濟案件之受理機關。

根據以上相關法規範的梳理可以得知，受理復核的是原處理機關；受理申訴

的是同級公務員主管部門或者作出人事處理的上級機關；受理控告的是公務員所屬機關之上級機關或行政監察機關；在行政監察制度中，受理申訴、復查、復審的機關是行政監察機關（楊建欣，2009：17-18）。

## 第四節 小結

本章分別從法規面向、人員面向和受理機關面向去探討靜態的制度架構，以下將針對各面向做小結。

### 一、法規面向

制度要能運作順暢，有賴於完整的法規體系作為依循；是故，有效運作的公務員權利救濟制度，應是建構在完善的法規體系上。中共公務員申訴控告制度的內容規定過於籠統，而且散見於各行政法規中，甚至出現互相衝突的地方。由於沒有一個全面統一的規定，可能導致受理機關在受理申訴控告案件時，往往因為處理標準不統一而互相指責、互相推諉，或不予受理，妨礙申訴控告工作的順利進行（趙達瑜，2007：31）。基於這樣的弊端，筆者嘗試以目前中共公務員權利救濟的相關法規規定為基礎，歸納出以下三個面向來討論如何完善現行的法規體系。

#### （一）建構完整的法規體系

中共公務員權利救濟制度的法規體系，至今仍未有一套完整的規劃；導致公務員權利救濟的核心思想無法確認，相關規定散見於各個不同的法規中，形同散沙，致使權利救濟的中心思想未能確實落實。為了使其法規體系的系絡更加清晰，達到保障公務員權利的理想，中共的公務員權利救濟制度應先確立一套完整的法規體系。一般民主國家習慣以「憲法→法律→行政規則」的法規體系作為其

主要架構（見下圖左），也就是先設定其中心思想，建構出最上位的法規（通常是指憲法），接著成放射狀的方式訂定出綱架性的法規（通常是指法律），最後以細節性的法規（通常是指行政規章）來補充技術性的事項；透過由上而下、由抽象而具體的方式，建構出縝密的法規體系。

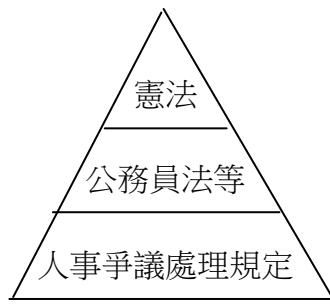
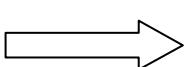
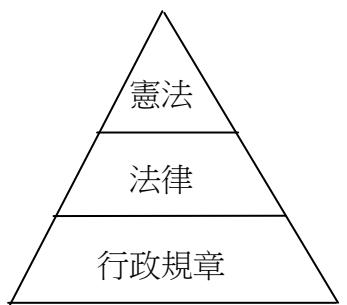


圖 3-1：法規體系示意圖

資料來源：作者自繪。

根據以上的架構圖，中共公務員權利救濟制度的法規體系得沿用其精神：首先，在憲法中確立權利救濟的內涵；其次，以該內涵為中心思想，依序頒訂公務員法、行政監察法等綱架性的法律；最後，以人事爭議處理規定等各式行政規則來完善細節性與技術性的事項，讓制度的運行更加順暢。

## （二）救濟程序的法制化

雖然中共已確立其公務員擁有權利救濟的機會，並且陸續頒佈相關的法規命令，然細究其運作過程，仍可發現整個救濟程序並未完全的法制化，而間接造成權利救濟制度無法有效運作。以下將以「受理程序」、「調查程序」和「裁決程序」為例，說明法制化之重要性。

## 1、受理程序的法制化

有關受理機關是否受理申訴與控告案件，法律上必須有明確的界限和詳細的規定，只要符合法律法規規定應該受理的案件，就必須依法受理，而不能根據受理機關、受理人員或提起申訴控告公務員的主觀意識來決定是否受理（王寧寧，2007：18-19）。此外，中共現行公務員權利救濟制度主要依循的法規包括《公務員法》和《行政監察法》，而根據此二法律，權利救濟案件的受理機關包括行政機關和監察機關，這將導致公務員欲提出案件申請時，會有法規適用與受理機關的困惑感，徒增受理程序的複雜性。

是故，中共應讓受理程序法制化，不僅須明訂受理程序的法規，使受理程序公開、客觀與透明；並且也從法規面整合兩種救濟管道，讓受理程序盡可能單一化，降低申請權利救濟的複雜性，而增加受理程序的成功率。

## 2、調查程序的法制化

當受理機關收到公務員的申訴書和控告書，受理機關就必須建立案卷，同時進行調查核實工作，以決定是否受理，並在法律要求的時間內出具是否受理的決定意見書，對於不受理的申訴與控告，應當書面說明理由，而不能敷衍了事，阻礙申訴控告工作的進行（王寧寧，2007：19）。

## 3、裁決程序的法制化

裁決是所有程序中最重要的部分，因此裁決程序的完善與否，將是影響救濟結果的關鍵。裁決程序必須秉持公正、公開的原則，而像迴避與聽證將是很好的輔助程序。以迴避制度來說，係指利害關係人不得參與裁決程序，以確保裁決程序可以公正；中共現行《公務員法》中有針對迴避作出相關的規定，然針對權利救濟的程序，卻沒有迴避的法規範，這將使公務員權利救濟制度出現缺口。另外

像是聽證，也是促使裁決程序公正、公開的催化劑，因為公務員可以透過聽證程序來提出有利的證據，並且有言詞辯論的機會，大大提高裁決程序的有效性。總而言之，為了使裁決程序更具有公信力，透過將聽證、迴避等制度納入裁決程序中，並且將相關程序法制化，勢必為不可逆之發展。

### （三）銜接配套法規間的細緻化

要使公務員權利得到確實保障，必須健全和完善公務員權利相關的制度和規定，加強配套措施的改革及制度的銜接，完善從公務員權利內容到公務員權利的落實再到公務員權利保障的整個系統建設（張昌雷，2007：31）。簡單來說，為了有一套完整的公務員權利救濟制度，必須仰賴於各個法規條文的規範；並且為了使制度運作順暢，各個法規間的銜接必須緊密而互補，透過具有系統性的法規架構，讓制度運作有規則可循，更可以避免因為法規適用的困難而犧牲應受保障的權利。

中共現行公務員權利救濟制度有多項相關法規已經頒布，雖然其目的都是為了保障公務員的權利、確保救濟制度的運作順暢，但是這些法規間的關連性卻相對薄弱，不僅無法從中抽繹出其共同的準則，彼此間重複規範的情況嚴重，甚至有互相矛盾的情形。為了改善這樣的困境，中共目前應該將《憲法》中「權利救濟」的核心思想確實體現在《公務員法》上，並以此為基礎，重新規劃其他涉及公務員權利救濟的各項規章制度，使這些法規能夠適時地補充與細化《公務員法》的操作性事宜，並改善法律間的矛盾之處，建構出一套完整而符合邏輯的法規體系，才能最大限度的保障公務員權利。

## 二、人員面向

根據中共《公務員法》規定，公務員的任用方式包括：考任、選任、委任和聘任，會特別採用聘任制的主要原因大致為：滿足機關用人需求，降低機關用人

成本、提高政府行政效率，健全機關用人機制，促進公務員制度進一步改革，以及最重要的完善公務員權利救濟體系（張洋，2009：117）。

而又依據《公務員法》的規定，只要具備公務員身分者，應享有公務員專有之權利，其中當然包括了救濟的權利。但是依目前中共的救濟制度而言，公務員因應不同的任用方式，卻有不一樣的救濟管道。考任、選任和委任的公務員救濟管道僅限「行政救濟」；而聘任制公務員則可以選擇人事爭議仲裁制度作為救濟的管道，且因為人事爭議仲裁制度可向法院提起訴訟，而具有「司法救濟」的性質。

一般西方民主國家，不論公務員任用方式為何，理應同時擁有行政救濟和司法救濟的機會，以求完善保障公務員之權利。然而中共傳統的考任制、選任制和委任制公務員在權利受到侵害時，多半僅能選擇內部申訴、控告的行政救濟制度，而無法尋求訴訟管道；反之，聘任制公務員的權利受到侵害，不僅可以採行一般傳統的申訴、控告制度，還可以走司法救濟途徑，向人民法院提起訴訟。從正面積極角度來看，人事爭議仲裁制度納入司法救濟的可能性，無疑是完善了公務員權利救濟體系；惟人事爭議仲裁制度僅限於聘任制公務員能使用，而尚未普及於全面公務員，是故中共當局在近程目標上應將人事爭議仲裁制度推廣至所有公務員均可適用，而非侷限於聘任制公務員。若能將具有司法救濟性質的人事爭議仲裁制度擴大適用範圍，將對司法救濟普及化具有正面之教育意涵，更可以作為往後正式司法救濟途徑的銜接橋樑。

### 三、機關面向

中共公務員權利救濟的受理機關包括原處理機關、同級人民政府人事部門、上一級行政機關和行政監察機關等四種，看起來是提供公務員多元且彈性的救濟管道，但實際操作上卻有相當的困難性，原因如下：

## 第一、機構重疊、管轄複雜：

由於多個行政機關都有受理申訴、控告的權限，這代表這些機關都必須設置相應的受理機關，導致若干機關都存在有相同職能的部門（徐疆，2005：34）。理想來看，這表示公務員可救濟的管道相當多元，然而，也有可能造成「誰都有權，誰都不管」的局面，進而導致行政效率低迷；另外，因為有管轄權的機關多而龐雜，因此使權利救濟案件的管轄更趨複雜，更不利於救濟權之行使。

## 第二、審理缺乏獨立性：

救濟機關之獨立性係指救濟機關及其組成人員的法律地位及其與其他行政機關的關係而言。由於中共不存在司法救濟途徑，現行的申訴與控告多半是按照內部監督管理權限而訂定；易言之，上下級間、平級間都具有密切聯繫，現實的利益衡量是不容迴避的事實，難免影響到公務員權利救濟的即時性與公正性（徐疆，2005：34）。此外，由原處理機關再次自我審視原決定是否妥適，有球員兼裁判之嫌，救濟途徑容易流於形式。

## 第三、缺乏必要的監督

由於權利救濟僅限於內部行政救濟，缺乏透明度與參與性，無法接受外在公評與監督，容易導致弊端，自然無法實現對公務員合法權利的保障（魏偉，2008：32）。另外，中共目前行政機關對於涉及公務員身分或財產權利的決定還完全屬於行政機關自由裁量的範疇，而且很大程度是取決於長官的意志，對於公務員保障無疑是一不定時炸彈。



# 第四章 中共公務員權利救濟制度的運作模式

世界各民主國家對於公務員權利救濟的管道，多半分為行政救濟與司法救濟兩類。是故，以下將以「行政途徑」與「司法途徑」為主軸，說明中共公務員權利救濟制度的運作模式。

## 第一節 行政途徑

行政途徑表現的是一種「內部行政法律關係」，也就是指雙方當事人均屬國家行政系統的行政法律關係，這種關係反映了國家的自身管理。以公務員來說，係公民經過一定的法定程序成為公務員後，基於其所擔任的國家行政職務而與國家行政機關之間產生的一種內部法律關係，這種法律關係實質上是一種委託關係（柳海明，2009：12-13）。中共公務員得採行的行政救濟途徑有：「申訴」與「控告」兩途徑，以下分別說明之。

### 一、申訴制度

行政救濟途徑中的申訴管道，又可細分為「復核」及「申訴」兩項，重點如下：

#### (一) 復核制度

「復核」通常被視為申訴制度的前置作業，以下將分別從「概念」、「受理機關」、「受理程序」以及其「目的」來說明復核制度。

## 1、復核的概念

根據《公務員法》第 90 條之規定：

「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三十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十五日內，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三十日內直接提出申訴。」

因此，「復核」為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，並請求重新論處的制度（趙其文，1998：40）。此外，「復核」為非必要之程序，當事人得略過復核制度，逕行申訴。

## 2、復核的受理機關

根據《公務員法》、《國家公務員申訴控告暫行規定》以及《行政監察法》的規定，復核的受理機關可以分為兩類：「行政機關」與「監察機關」。

### (1) 行政機關

《公務員法》第 90 條規定公務員得針對不服之人事處理，向「原處理機關」申請復核；對於復核結果不服者，得按規定向同級公務員主管部門或作出該人事處理的「上一級機關」提出申訴；另《國家公務員申訴控告暫行規定》第 5 條有以下規定：

「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的下列處理決定不服，可以向原處理機關申請復核，或者向有關機關提出申訴。」

由以上兩項法規可知：復核程序受理的行政機關為原處理機關。

## (2) 監察機關

除了行政機關外，監察機關亦有受理復核的權限。《行政監察法》第 37 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分決定不服的，可以自收到行政處分決定之日起三十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三十日內作出復查決定；對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起三十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六十日內作出復核決定。」

此外，第 39 條也有相關的規定：

「對監察決定不服的，可以自收到監察決定之日起三十日內向作出決定的監察機關申請復審，監察機關應當自收到復審申請之日起三十日內作出復審決定；對復審決定仍不服的，可以自收到復審決定之日起三十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六十日內作出復核決定。」

另外，《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》第 13 條也有相關之規定：

「國家行政機關工作人員和國家行政機關任命的其他人員對監察機關行政處分決定不服的，可以在收到該決定次日起十五日內向作出決定的監察機關申請復審；對其主管部門行政處分決定不服的，可以向有管轄權的監察機關申請復審；對監察機關行政處分復審決定仍不服的，可以在收到復審決定次日起十五日內向作出

復審決定的上一級監察機關申請復核。」

根據以上法條之規定可以發現，復核為公務員權利救濟的方式之一，並且監察機關亦得受理復核案件。

### 3、復核的受理程序

根據《公務員法》、《國家公務員申訴控告暫行規定》、《行政監察法》以及《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》的規定，復核的受理程序主要有兩種：

#### (1) 第一種受理程序：

公務員不服「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<sup>24</sup>」處分者，得向原處理機關申請復核。

詳細受理程序規定於《國家公務員申訴控告暫行規定》第 6 條至第 9 條<sup>25</sup>。

公務員欲提出復核申請者，須於接到人事處理決定之日起 30 日內提出，並且檢附申請書，記明申請人基本資料、申請事項與理由等，且同時附上原處理機關的

<sup>24</sup> 如《國家公務員申訴控告暫行規定》第 5 條：「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的下列處理決定不服，可以向原處理機關申請復核，或者向有關機關提出申訴。(1) 行政處分；(2) 辭退；(3) 降職；(4) 年度考核定為不稱職；(5) 法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。」

<sup>25</sup> 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 6 條：「國家公務員申請復核，應當在接到國家行政機關的人事處理決定之日起三十日內提出。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 7 條：「國家公務員申請復核，應當遞交復核申請書，同時附上原處理機關的處理決定（影本）。復核申請書應當載明下列內容：(1) 申請人的姓名、單位、職務及其他基本情況；(2) 申請復核的事項、理由及要求；(3) 提出復核申請的日期。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 8 條：「原處理機關在接到國家公務員遞交的復核申請書後，應當指定原承辦人以外的人員進行復核。原處理機關在三十日內做出復核決定，並以書面形式通知申請復核的國家公務員。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 9 條：「國家公務員對原處理機關做出的復核決定不服，可以向有管轄權的機關提出申訴。國家公務員對國家行政機關做出的屬於本規定第五條中除了第（4）項以外的人事處理決定不服，可以不經申請復核直接向有管轄權的機關提出申訴。其中，對屬本規定第五條第（1）項的人事處理決定不服，也可以直接向有管轄權的行政監察機關提出申訴。」

處理決定。原處理機關在接到申請後，應指定原承辦人員以外之人員進行復核。按規定，必須在 30 日內作出復核決定，並且以書面通知的方式告知當事人復核結果。針對原處理機關之復核結果，公務員仍不服，可以向有管轄權之機關提出申訴。

## (2) 第二種受理程序：

第二種受理程序是針對「行政處分」和「監察決定」而設置，詳細程序規範在《行政監察法》第 37 條<sup>26</sup>和第 39 條<sup>27</sup>。

首先，公務人員對主管行政機關作出的「行政處分」不服者，可以向監察機關申訴；再不服者，可以向上一級監察機關申請復核。此外，公務員對於「監察決定」不服者，得向監察機關申請復審；對復審決定不服者，可以向上一級監察機關申請復核。

表 4-1：「復核」受理程序之比較

	第一種受理程序	第二種受理程序
法規範	《國家公務員申訴控告暫行規定》	《行政監察法》
受理範圍	《公務員法》第 90 條規定之八種法定人事處理。	行政處分和監察決定。
受理機關	原處理機關。	上一級監察機關。
法律效力	不具最終效力，公務員不服仍可向上一級機關提出申訴。	上一級監察機關的復核為最終決定 <sup>28</sup> 。

資料來源：作者自行整理。

<sup>26</sup> 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三十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三十日內作出復查決定；對復查決定仍不服的，可以自收到復查決定之日起三十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六十日內作出復核決定。

<sup>27</sup> 對監察決定不服的，可以自收到監察決定之日起三十日內向作出決定的監察機關申請復審，監察機關應當自收到復審申請之日起三十日內作出復審決定；對復審決定仍不服的，可以自收到復審決定之日起三十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六十日內作出復核決定。

<sup>28</sup> 根據《行政監察法》第 41 條的規定：「上一級監察機關的復核決定和國務院監察機關的複查決定或者複審決定為最終決定。」

#### 4、復核之目的

復核主要是由原處理機關重新進行審查，主要的目的有三：

首先，對於公務員本人而言，可以就近、直接、及時地向熟悉、瞭解全部處理情況的原處理機關反映自己的不服意見，盡快引起領導重視，迅速平白所受冤屈（趙其文，1998：40）。

其次，對於原處理機關而言，由自身重新進行審查，具有自糾自查的性質，其目的在於維持行政機關在人事管理方面的自主性、靈活性和專門性（徐疆，2005：30），並且可以提高工作效率，進而及時保障公務員之權利。

最後，對於受理申訴案件之機關而言，因為有復核程序之存在，將大幅減少申訴工作的成本，避免公務員長時間的申訴過程、減輕機關和公務員雙方的負擔（趙達瑜，2007：23）。

#### （二）申訴制度

「申訴」通常係指公務員對國家機關作出的涉及其本人的具體處理決定不服，向法定機關述說理由，要求重新處理的一種法律行為（楊建欣，2009：15）。以下分別闡述申訴之「概念」、「受理機關」、「法定要件」和「處理過程」：

##### 1、申訴的概念

申訴規定於《公務員法》第 90 條：

「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三十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十五日內，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三十日內直接提出申訴。」

根據法規可以得知，「申訴」是指公務員對在人事行政上有隸屬於公務員機關作出的涉及其本人權益之具體人事處理<sup>29</sup>決定不服，而提出申訴申請，此為公務員的基本權利之一（楊建欣，2009：15）。此外，對申訴結果不服者，仍可向上一級機關提出再申訴。

## 2、申訴的受理機關

申訴案的受理機關必須是有權處理公務員申訴案件，並承擔受理公務員申訴責任的機關。亦即受理機關必須依法有權改變或撤銷原處理機關所做的處理決定，或者有權向原處理機關提出改變或撤銷原處理決定的意見。根據《公務員法》、《國家公務員申訴控告暫行規定》以及《行政監察法》的規定，申訴的受理機關可以分為三類：「同級人民政府人事部門」、「上一級人民政府」與「行政監察機關」（趙其文，1998：42-44），茲分述如下：

### （1）同級人民政府人事部門

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 10 條第 1 項規定：

「國家公務員對本人所在的政府工作部門做出的人事處理決定不服的申訴，由同級人民政府人事部門管轄。」

加上各機關人事部門的基本職責，是綜合管理公務員有關事務，所以當公務員權益受損而提出申訴時，人事部門自然成為受理單位。因此不服當事人所在機關所為之人事處理決定者，由同級人民政府人事部門負責管轄。

<sup>29</sup> 包括「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」（《公務員法》第 90 條）。

## (2) 上一級人民政府

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 10 條第 2 項規定：

「國家公務員對地方縣級以上各級人民政府做出的人事處理決定不服的申訴，按照管理許可權由上一級機關管轄。」

亦即公務員申訴案的層級為地方縣級以上<sup>30</sup>者，管轄機關為上一級人民政府。申訴案受理後，仍是由各該政府的人事部門承辦，但對申訴案的處理決定，則應是各該人民政府，而非其人事部門（趙其文，1998：43）。

## (3) 行政監察機關

中共行使行政監察權的機關，中央為監察部、地方政府則分別設置監察廳（局）；地方政府之監察廳（局），受中央監察部及各該地方政府之雙重領導。依照《行政監察法》規定<sup>31</sup>，各級行政監察機關不但可以直接給予違法失職公務員警告、記過、記大過、降級、降職、撤職等六種行政處分，亦可受理公務員申訴，並有權建議或直接糾正有關機關錯誤的行政處分決定（趙其文，1998：43-44）。

### 3、申訴的法定要件

公務員提出申訴申請時，必須在「申訴人」、「申訴形式」、「申訴要求」和「申訴期限」等項目符合法定要件，始能完成申請手續。

<sup>30</sup> 依照中共目前的地方制度，共分四個層級。第一級：省、自治區、直轄市；第二級：設有區的市、自治州；第三級：縣、自治縣、縣級市、市轄區；第四級：鄉、民族鄉、鎮。這裡所稱「地方縣級以上」者，為除第四級地方人民政府以外，其餘之地方人民政府。

<sup>31</sup> 《行政監察法》第 38 條：「監察機關對受理的不服主管行政機關行政處分決定的申訴，經復查認為原決定不適當的，可以建議原決定機關予以變更或者撤銷；監察機關在職權範圍內，也可以直接作出變更或者撤銷的決定。法律、行政法規規定由監察機關受理的其他申訴，依照有關法律、行政法規的規定辦理。」

### (1) 申訴人：

「申訴人」規定於《國家公務員申訴控告暫行規定》第 12 條：

「申訴應當由受到人事處理的國家公務員本人提出，如本人喪失行為能力或者死亡，可以由其近親屬代為提出。」

由此可知，當公務員本人具有提出申訴的權利能力與行為能力，也就是公務員本人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（趙其文，1998：40），才能成為依法提出申訴的申訴人。然而，《國家公務員申訴控告暫行規定》第 12 條也規範出例外情形：若本人死亡或喪失行為能力者，得由其近親屬繼承申訴權。

以死亡來說：當公務員死亡，其近親屬（包括父母、配偶、成年子女和兄弟姊妹等）可繼承申訴權，也就是近親屬得依自己的名義提起申訴，且申訴過程擁有與公務員同等之地位。

以喪失行為能力來說：係指公務員無行為能力或限制行為能力，其近親屬可以代理申訴權。有別於繼承申訴權，代理申訴仍是以公務員本人之名義提出申請，只是申訴手續與過程由其近親屬代為處理。

### (2) 申訴形式：

根據《國家公務員申訴控告暫行規定》第 13 條之規定<sup>32</sup>，申訴之申請以繳交申訴書為必要條件，換言之，申訴一般應採取書面形式。若當事人無法書寫申請

<sup>32</sup> 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 13 條：「國家公務員提出申訴時，應當向受理申訴的機關遞交申訴書，並附上原處理機關做出的人事處理決定（影本），對復核決定不服的申訴還應當附上復核機關做出的復核決定（影本）。申訴書應當載明下列內容：

- (1) 申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 原處理機關的名稱；
- (3) 申訴的事項、理由及要求；
- (4) 提出申訴的日期。」

書，得由他人代為書寫，並且由當事人簽名或蓋章，便具有與本人書寫的申訴書有同等的法律效力。申訴書應載明有以下內容（趙其文，1998：41）：

- A、收受申訴書的機關名稱。
- B、申訴人的姓名、性別、年齡、民族、籍貫、職業、工作單位、家庭住址等狀況。單位和住址均應寫全稱。
- C、原機關人事處理決定的檔號和內容梗概，以及復核的情況。
- D、申訴的理由、請求和事實根據。
- E、申訴人簽名或蓋章，申訴的年、月、日。

### （3）申訴要求：

欲提出申訴申請者，必須載明申訴的理由、請求以及事實根據。不服人事處理決定或是復核結果者，通常是認為其決定或事實根據不足，或認定情節不實，或適用法律不當，或未依循法定程序（趙其文，1998：41）。因此，當事人必須根據這些問題提出不服之理由，甚至自行提供有利之事實證據或法律依據，進而要求受理機關更正或撤銷原處分決定。

### （4）申訴期限：

申訴申請期限分別規定於《公務員法》與《國家公務員申訴控告暫行規定》中<sup>33</sup>。綜合來說，包含復核程序在內，申訴期限為 30 日，申訴當事人必須在此法定期限內提出申請。關於申訴期限的規定，既考慮到公務員對人事處理決定需要

<sup>33</sup> 《公務員法》第 90 條：「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三十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十五日內，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三十日內直接提出申訴。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 11 條：「國家公務員提出的申訴應當在接到行政機關人事處理決定之日起三十日內或者接到復核決定之日起十五日內提出。因不可抗力等正當理由在規定的期限內未能提出申訴的，經受理申訴機關批准可以延長期限，如申訴人無正當理由，超過規定期限提出申訴，受理機關可以不予受理。」

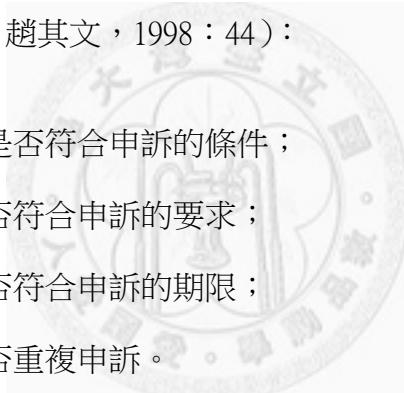
一個認識過程和一個申請復核的過程，所以不要求其在接到處理決定後立即提出申訴，又考慮到辦任何事都要講求效率和盡快穩定工作秩序，所以又作出了申訴期限的規定（趙其文，1998：42）。

#### 4、申訴的處理過程

申訴案的處理程序大致可分為三個重點，分別是「受理申訴」、「處理申訴」及「申訴處理期限」，各重點分述如下：

##### （1）受理申訴：

公務員提出申訴申請後，受理機關必須針對公務員提繳之申請檔進行審查，大致可分為以下四部分（趙其文，1998：44）：

- 
- (1) 審查其申訴人是否符合申訴的條件；
  - (2) 審查其內容是否符合申訴的要求；
  - (3) 審查其時間是否符合申訴的期限；
  - (4) 審查其次數是否重複申訴。

根據《國家公務員申訴控告暫行規定》第 14 條之規定：

「對國家公務員提出的申訴，受理機關應當在接到國家公務員申訴書之日起三十日內，區別不同情況做出如下處理：

- (1) 予以受理，並立案受理。同時告知申訴人。
- (2) 不予受理。以書面形式告知申訴人，並說明理由。
- (3) 申訴材料不齊備，限期補正。過期不補正的視為不再申訴。」

因此，受理機關在接收公務員之申訴申請後，必須在 30 日內作出是否受理的決定。符合受理條件者，受理機關依法應予以受理，並且告知申請人；不符合

申請要件者，則不予受理，並且須以書面形式告知當事人結果和原因；至於申請材料不完善者，受理機關應將申訴書發還，並通知當事人限期補齊檔，逾期未補件者將視為不再申訴。此外，受理機關在決定受理申訴案件後，除通知當事人外，還必須書面通知原處理機關，並要求提供相關的決議會議紀錄、檔、證據文本以及答辯記錄等<sup>34</sup>。

## （2）處理申訴：

處理申訴的程序分別規定在《國家公務員申訴控告暫行規定》第 17 條至第 21 條中<sup>35</sup>。首先，受理機關確定受理申訴案件時，必須組成臨時性的公正委員會，

<sup>34</sup> 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 16 條：「受理申訴的機關對涉及國家公務員申訴的事項，有權進行查詢和調查。被申訴的機關應當提供相關的證據和檔。」

<sup>35</sup> 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 17 條：「受理申訴的機關在決定受理國家公務員申訴後，應當組成臨時性的公正委員會，負責審理國家公務員的申訴案件，提出具體處理意見。」  
《國家公務員申訴控告暫行規定》第 18 條：「公正委員會一般由政府人事部門中與申訴事項有關的工作機構的負責人組成。必要時，可以吸收政府其他工作部門的有關人員參加。公正委員會一般由三至五人組成，組成人數必須是單數。主任由政府人事部門中負責受理公務員申訴的工作機構的負責人擔任。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 19 條：「公正委員會在案件審查結束後，要根據審理情況提出處理意見，寫出審理報告，並將審理報告提交受理申訴的機關。審理報告應當載明下列內容：

- (1) 申訴人的姓名、單位、職務以及其他基本情況；
- (2) 提出申訴的事項、理由及要求；
- (3) 公正委員會成員的姓名、單位及職務；
- (4) 審理的時間；
- (5) 審理情況概要；
- (6) 公正委員會的處理意見。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 20 條：「受理申訴的機關，應當對公正委員會提交的申訴審理報告進行審核，並區別不同情況，做出下列決定：

- (1) 原處理決定正確的，維持原處理決定。
- (2) 原處理決定所列事實不存在的，撤銷原處理決定或者建議原處理機關撤銷原處理決定。
- (3) 原處理決定所列事實不清楚，證據不足，或者違反規定程序的，建議原處理機關重新審理。
- (4) 原處理決定適用法律、法規、政策不當或者處理明顯不當的，直接變更原處理決定或者建議原處理機關予以變更。受理申訴的機關做出的申訴處理決定，為最終決定。」

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 21 條：「受理申訴的機關做出申訴處理決定後，要製作國家公務員申訴處理決定書。申訴處理決定書應當載明下列內容：

- (1) 申訴人的姓名、單位、植物及其他基本情況；
- (2) 原處理機關的名稱，以及做出人事處理決定和復核決定所認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；
- (3) 申訴的事項、理由及要求；

負責審理國家公務員的申訴案件，提出具體的處理意見。公正委員會的人數在三至五人間，多半是由政府人事部門中與申訴事項有關的工作機構的負責人所組成，特殊情況下，其他政府部門的相關人員亦會共同參與。

公正委員會在案件審理結束後，必須提出處理意見、並且提供審理報告，移交受理申訴的機關。其中，審理報告應當載明以下內容：

- A、申訴人的姓名、單位、職務以及其他基本情況；
- B、提出申訴的事項、理由及要求；
- C、公正委員會成員的姓名、單位及職務；
- D、審理的時間；
- E、審理情況概要；
- F、公正委員會的處理意見。

受理申訴的機關針對公正委員會提供之審理報告應進行審核，並且根據不同的情況，做出不同的處理，而受理申訴機關作出的申訴處理決定，為最終決定。

- A、原處理決定正確的，維持原處理決定。
- B、原處理決定所列事實不存在的，撤銷原處理決定或者建議原處理機關撤銷原處理決定。
- C、原處理決定所列事實不清楚，證據不足，或者違反規定程序的，建議原處理機關重新審理。
- D、原處理決定適用法律、法規、政策不當或者處理明顯不當的，直接變更原處理決定或者建議原處理機關予以變更。

受理申訴機關作出申訴處理決定後，必須製作申訴處理決定書，決定書應涵

- 
- (4) 受理申訴的機關認定的事實、理由及使用的法律、法規和政策。
  - (5) 受理申訴機關的處理決定；
  - (6) 做出決定的日期。」

蓋以下內容：

- A、申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- B、原處理機關的名稱，以及做出人事處理決定和復核決定所認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；
- C、申訴的事項、理由及要求；
- D、受理申訴的機關認定的事實、理由及使用的法律、法規和政策。
- E、受理申訴機關的處理決定；
- F、做出決定的日期。

值得注意的是，受理機關的決定一經作出和送達雙方當事人即發生法律效力，就具有不得變更的特性。申訴人不得以同一事實和理由再次申訴，上下級行政機關非有法律規定也不得改變決定（趙其文，1998：46）。

### （3）申訴處理期限：

審理申訴係指受理機關針對公務員申訴的問題，對其主管機關作出的人事處理決定和復核決定進行審理程序（趙其文，1998：44）。通常審理申訴是以書面審理方式為主，亦即申訴人與被申訴人不必到場說明，受理機關僅就申訴人提交之申訴書和被申訴人提供的相關資料作書面審查，最後依據有關法規範進行審理。

至於審理期限則規定在《國家公務員申訴控告暫行規定》第 15 條中：

「對決定予以受理的申訴，受理申訴的機關應當在接到國家公務員遞交的申訴書後的六十日內，做出處理決定。對案情複雜，按期不能辦結的案件，辦理期限可以延長三十日。」

對於案件處理期限作出限制，主要是為了督促受理機關迅速、正確地受理案

件，不僅可以提高辦事效率，更可以完善保障公務員之權利，避免受理程序冗長而無法給予即時之救濟。

## 二、控告制度

所謂控告，從一般法律意義上講，是指公民對侵害其合法權益的違法、犯罪行為向有關國家機關進行控訴，請求獲得法律保護，並要求懲處違法、犯罪人的一種法律行為。公務員的控告，是指公務員對公務員機關及其領導人員在內部管理過程中侵害其合法權益的違法、違紀行為，向上級公務員機關或者行政監察機關進行的控告（楊建欣，2009：16）。以下分別就控告的「概念」、「法定要件」，以及「處理過程」作說明。

### (一) 控告的概念

根據《公務員法》第 93 條之規定：

「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。」

控告制度存在的目的是為了維護公務員之權利，並且對相關責任人進行懲處，對於違法違紀之人員進行監督。基於這樣的功能，控告適用範圍應越廣越好，是故控告之申請，不以人事處理決定為必要，只要公務員認為國家行政機關及其領導人員的行為違法，並且有侵害自身利益之虞，即可向有關機關提出控告，要求即時處理。控告制度有以下三個特點<sup>36</sup>（趙達瑜，2007：25-26）：

<sup>36</sup> 《國家公務員申訴控告暫行規定》第 30 條：「國家公務員提出控告，應當符合下列條件：

- (1) 國家公務員的合法權益受到侵害，且侵害權益的行為是違法違紀的；
- (2) 有明確的被控告機關或者控告人員；
- (3) 被控告的機關和人員屬於受理控告的機關管轄。」

## 1、控告的對象限定為機關及其領導人

其他人員侵犯公務員合法權益應當通過民事程序予以解決，不是公務員法調整的範圍。公務員控告制度適用的範圍僅限於與公務員管理工作有關之侵害公務員權益的行為，因為從邏輯上來講只有機關及其領導人與公務員有隸屬關係和職責關係，享有公務員管理權，一般人員不具有此項權力。因此公務員控告的對象為機關及其領導人員。

## 2、控告的原因是控告對象侵犯公務員的合法權益

公務員法律制度賦予公務員的合法權益，是公務員具有公務員身分而享有的權益，如取得報酬權、休息權、參加培訓權等，而不是公務員作為一般公民的民事權益。

## 3、受理控告的機關是上級機關或者有關專門機關

有關專門機關主要是指紀檢、監察機關。上級機關依照法律或章程對下級機關及其領導人員有管理和監督職責，因此上級機關有權受理針對下級機關及其領導人員的控告。根據《中國共產黨章程》規定，紀律檢查委員會是黨內專門的監督機構，依照監察法的規定，既有受理公務員控告的職責，又有直接懲處和建議有關部門懲處違法違紀行為的權力。

## (二) 控告的法定要件

公務員擬提出控告申請，必須符合以下法定要件，相關機關才會受理申請(趙其文，1998：47-48)。

### 1、控告之條件

控告條件係指公務員得提出控告之法定要件，以及受理機關受理控告的法定

條件。大致有以下四條件：

(1) 控告人必須有資格：

即控告人必須是合法權益受到直接侵犯的公務員本人。

(2) 被控告人必須明確：

即控告人必須指明實施侵犯其合法權益行為的行政機關及其領導人。被控告人是任何控告案件不可缺少的當事人，如果被控告人不明確，控告人的控告就會無人承擔責任，受理機關便無法裁決。

(3) 控告事實必須清楚：

即控告人必須提供案情事實和證據事實。案情事實是指控告人的合法權益受到侵害的事實。控告人首先要先提出自己享有合法權益的根據和理由，其次要指明被控告人侵犯其合法權益的時間和過程等事實。證據事實是指證明案情事實存在的證據，如無一定證據事實就無法證明控告人的控告成立。

(4) 控告請求必須具體：

即控告人必須具體向受理機關提出確認自己合法權益和補償被侵害的權益之請求。

## 2、控告之形式

一般來說，控告之申請應以書面為之。根據《國家公務員申訴控告暫行規定》第 31 條之規定，可知控告書應載明哪些內容：

「國家公務員提出控告應當遞交控告書。控告書應當載明下列內容：

- (1) 控告人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 被控告機關或領導人員的名稱等基本情況；
- (3) 控告的理由和要求；
- (4) 提出控告的日期。」

### 3、控告之證據

控告人繳交控告書時，應一併繳交相關證據。可作為證據者，大致有以下五類（趙其文，1998：48）：

- (1) 書證：如文字、符號、圖畫、法律文書、票據、書信等，可以表達一定思想、且內容能證明案件事實的資料。
- (2) 物證：即以自身的存在情況、形狀、重量、特性、規格等特徵來證明案件真實情況的物品或痕跡。
- (3) 視聽資料：即利用錄相或錄音磁帶反映出的真實形象或音響，或以電子計算器儲存的資料等來證明一定事實的證據。
- (4) 證人證言：即知道案件真實情況的人以口頭或書面形式向監察機關如實陳述與案件有關的情況。
- (5) 當事人陳述：即當事人向監察機關所作的關於案件真實情況的陳述，或一方當事人對另一方當事人所陳述的事實或主張表示認可或同意的態度。對於當事人的陳述，要經監察機關審查核實後才能作為證據。

### (三) 控告的處理過程

控告的處理過程可分為四個步驟，「受理控告」、「立案調查」、「案件處理」與「處理決定與執行」。

## 1、受理控告

受理控告是指控告人提出控告後，受理機關經過對控告書和有關證據的審查，認為符合控告條件，決定立案的過程（趙其文，1998：48）。所謂符合控告條件，除上文所述之「控告人必須有資格」、「被控告人必須明確」、「控告事實必須清楚」及「控告請求必須具體」外，還必須確定當事人並未重複申請控告。如當事人符合上開條件，則受理機關必須接受申請，並立案調查；若當事人條件有所不符，除了駁回申請外，還必須書面通知當事人。

## 2、立案調查

受理機關一旦接受控告申請，就必須緊接著進行立案調查。其中，為確保掌握事實真相，查證活動為重要之關鍵。受理機關在立案調查中有權採取以下措施（趙其文，1998：49）：

- 
- (1) 查閱、複製、鑑別與案件有關的文件、資料和瞭解其他狀況，並弄清其製作情況、內容和真偽。
  - (2) 暫時扣留或封存可以證明違法侵權行為的檔、資料，防止被控告人匿藏或毀滅證據。
  - (3) 調取被控告機關及其領導人與案件有關的檔、資料和其他物品，便於全面、細緻地瞭解案情。
  - (4) 要求案件有關人員在規定的時間、地點就案件涉及的問題作出解釋和說明。
  - (5) 責令被控告機關及其領導人停止正在或可能損害公務員合法權益的行為，以免造成更大的損失。
  - (6) 建議主管機關暫停有嚴重違法侵權嫌疑人的公務活動或職務，以便排除可

能給調查工作帶來的幹擾。

(7) 廣泛聽取幹部群眾對案件的反映，深入瞭解與案件有關的資訊，並分析判斷其可靠程度。

### 3、案件處理

《國家公務員申訴控告暫行規定》第 33 條就案件處理方式，作出了相關的規範：

「上級行政機關或者行政監察機關對國家公務員提出的控告決定立案的，應當按照國家有關調查處理政紀案件的規定和程序進行調查、處理。」

根據監察法規的規定，監察機關在立案調查終結後，可以根據不同情況對案件作出以下四種處理（趙其文：1998：50）：

(1) 對案件提出監察建議

《行政監察法》第 23 條規定<sup>37</sup>，行政監察機關有監察建議權。監察建議主要是針對兩種情況：一是建議主管機關變更或撤銷明顯不符合或者違反國家有關法律、法規和政策規定公務員錄用、任免和獎懲決定；二是建議主管機關對於確有違反侵權行為的監察對象給予適當的行政處分。

---

<sup>37</sup> 《行政監察法》第 23 條：「監察機關根據檢查、調查結果，遇有下列情形之一的，可以提出監察建議：

- (一) 拒不執行法律、法規或者違反法律、法規以及人民政府的決定、命令，應當予以糾正的；
- (二) 本級人民政府所屬部門和下級人民政府作出的決定、命令、指示違反法律、法規或者國家政策，應當予以糾正或者撤銷的；
- (三) 約國家利益、集體利益和公民合法權益造成損害，需要採取補救措施的；
- (四) 錄用、任免、獎懲決定明顯不適當，應當予以糾正的；
- (五) 依照有關法律、法規的規定，應當給予行政處罰的；
- (六) 其他需要提出監察建議的。」

## （2）對案件作出監察決定

《行政監察法》第 24 條<sup>38</sup>規定，行政監察機關有監察決定權。監察決定主要是針對三種情況：一是對於受理機關管轄範圍內的監察對象，確有違法侵權行為者，有權作出給予其警告、記過、記大過、降級、降職、撤銷處分的決定；二是對於因行政機關及其領導人違法侵權行為而造成公務員合法權益受損害，受理機關有權作出要求該行政機關及其領導人採取必要的補救措施<sup>39</sup>；三是對於控告重大違法侵權行為有功的公務員作出予以獎勵的決定。

## （3）移送案件

亦即監察機關發現無權責處理該案件；抑或案件涉及犯罪者，應移送案件制相關機關。《行政監察法》第 43 條規定：

「監察機關在辦理監察事項中，發現所調查的事項不屬於監察機關職責範圍內的，應當移送有處理權的單位處理；涉嫌犯罪的，應當移送司法機關依法處理。接受移送的單位或者機關應當將處理結果告知監察機關。」

## （4）撤銷案件

依《行政監察法》第 31 條之規定：

「監察機關對於立案調查的案件，經調查認定不存在違反行政紀律事實的，或者不需要追究行政紀律責任的，應當予以撤銷，並告

---

<sup>38</sup> 《行政監察法》第 24 條：「監察機關根據檢查、調查結果，遇有下列情形之一的，可以作出監察決定或者提出監察建議：

（一）違反行政紀律，依法應當給予警告、記過、記大過、降級、撤職、開除行政處分的；  
（二）違反行政紀律取得的財物，依法應當沒收、追繳或者責令退賠的。」

<sup>39</sup> 這裡的「補救措施」，規定在《國家公務員申訴控告暫行規定》第 37 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；造成經濟損失的，應當負賠償責任。」

知被調查單位及其上級部門或者被調查人員及其所在單位。」

因此，當案件經調查發現不存在違法事由，或是不必追究行政紀律責任時，行政監察機關得撤銷該案件。

#### 4、處理決定與執行

處理決定作出後，應當依法執行處理決定，對機關及其領導人員依法給予懲戒；對受侵害公務員依法給予補償，消除影響，恢復名譽（趙達瑜，2007：26）。

### 三、申訴制度與控告制度之異同

中共公務員權利救濟途徑以「申訴」與「控告」為主，這兩項制度雖然皆是以公務員為主體、以保障公務員權利為目的，並且必須依循法定程序進行，但此兩項制度仍有許多本質上之不同。以下分別從「客體」、「範圍」、「程序」、「受理機關」與「處理案例」等六項作比較。

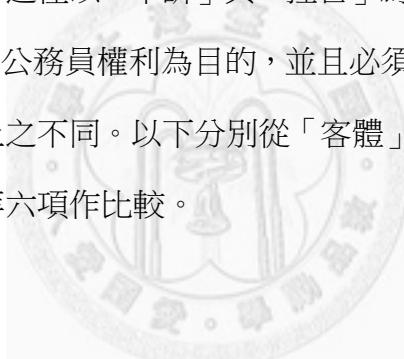


表 4-2：「申訴」與「控告」比較表

	申訴	控告
客體	機關的人事處理行為	侵害公務員合法權益的機關及其領導人員的違法違紀行為
範圍	僅限法律規定之事項	對於機關及其領導人員的任何違法違紀行為，只要忠於事實，公務員均可行使控告權
程序	按復核、申訴、再申訴的程序提出救濟申請	無申請層級之限制
受理機關	原處理機關（復核）、同級人民政府人事部門、原處理機關之上一級機關、行政監察機關	上級行政機關或行政監察機關
處理案例	如：處分；辭退或者取消錄用；降職；定期考核定為不稱職；免職等	如：國家機關或領導人玩忽職守、挾怨報復、非法侵犯和剝奪其正當權利等

資料來源：修改自詹中原，《中共公務員制度之研究（四）》，2003 年 7 月 31 日，

瀏覽時間：2010 年 4 月 23 日，網址：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-034.htm>；趙達瑜（2005），〈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 26-27，31。

### （一）客體

申訴之客體為機關的人事處理行為。控告的客體為侵害公務員合法權益的機關及其領導人員的違法違紀行為。

### （二）範圍

申訴之範圍以法條中有明文規定得申訴之事項為限，包括行政處分；辭退；降職；年度考核定為不稱職；法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。控告之範圍則包括任何侵害公務員合法權益的機關及其領導人員的違法違紀行

為，是開放性的救濟管道，而不以法律規定之範圍為限。

### （三）程序

申訴之程序為公務員收到人事處理決定後 30 日內提出，且必須按復核、申訴與再申訴之程序進行申請，惟復核非必經程序，當事人得略過復核逕行申訴、再申訴。控告則無程序先後之限，當事人可以直接提出控告申請。

### （四）受理機關

申訴之受理機關有四：原處理機關（復核）、同級人民政府人事部門、原處理機關之上一級機關、行政監察機關。而控告之受理機關僅限上級行政機關或行政監察機關。

### （五）處理案例



申訴得受理之案件規定在《公務員法》第 90 條，包括處分；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、保險等待遇；法律、法規規定可以申訴的其他情形等。控告受理之案件則不限於法條規定，只要有侵害公務員合法權益之事實者，均是受理案例，如國家機關或領導人玩忽職守、挾怨報復、非法侵犯和剝奪其正當權利等。

## 四、行政救濟途徑之檢討

綜合中共公務員權利救濟的相關法規範可以得知，現行公務員權利救濟除了特殊的人事爭議仲裁制度以外，一般公務員多半僅能選擇行政途徑作為救濟的手段。由於目前救濟的方法僅侷限於行政途徑，故行政途徑的完善與否，將會直接影響到救濟制度的成效。本段落將從「擴大申訴的受案範圍」、「確立受理機關的

中立性」、「完善申訴控告制度」、「取消復核與增加行政覆議的可行性」和「健全人事爭議仲裁制度」等五個面向去論證如何補強與完善中共現行的行政救濟途徑。

### (一) 擴大申訴的受案範圍

公務員申訴制度的目的是在通過設置內部救濟渠道，給行政機關一個檢視自身行為的機會，及時糾正那些程序不當、證據不足、依據不明、定性不準或處分不公的行為，進而維護公務員的正當權益；並且透過貫徹依法管理、重要教育的原則，寓教育於正當的處理程序中，達到以處理權利救濟促進教育的目的，形成民主管理的氛圍；最後，發揮行政機關與公務員雙方主動參與精神，達到息訴止訟、促進和諧機關建設的目的（鍾偉康，2008：24）。綜觀上述所列之申訴目的可知，該制度存在之價值在於有效保障公務員的權利；是故為了強化權利保障的深度與廣度，都應積極擴展公務員申訴的受案範圍，以期與民主概念接軌。

中共現行公務員申訴的受案範圍主要是規定在《公務員法》中，並採用「列舉式」的立法模式來規範其受理範圍，對於受案範圍無疑是加深了其侷限性，有違民主法治的精神。舉例來說，根據中共現行相關法規的規定，公務員對年度考核基本稱職<sup>40</sup>、職務任免、迴避等人事處理決定以及停發工資、福利等方面的人事行為不服，不能提出申訴；而對年度考核不稱職不服的，必須先經過復核程序，未經復核，不能提出申訴。這樣的列舉式規定，將會使申訴制度出現許多的缺漏，筆者認為應參考控告的規定方式<sup>41</sup>，透過概括式的立法模式，原則性的規定其受理範圍，不僅增加彈性空間，也有利於擴增受理範圍，對於救濟成效，將有正面

<sup>40</sup> 根據中共《公務員法》第 34 條規定：「公務員的考核分為平時考核和定期考核。定期考核以平時考核為基礎。」而考核的種類則規定在《公務員法》第 36 條：「定期考核的結果分為優秀、稱職、基本稱職和不稱職四個等次。」而《公務員法》第 90 條規定的申訴事件僅列出「定期考核定為不稱職」，是故其他種類之考核結果無法作為申訴之依據。

<sup>41</sup> 參閱《公務員法》第 93 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。」根據條文規定，並沒有設定控告的申請條件，而僅規定只要公務員認為機關或領導人侵犯其合法權益，便可依法提出控告申請。

的助益。

為了拓展申訴案件的申請範圍，筆者嘗試歸納出幾項有受到法律明文保障、卻未被納入《公務員法》中得提出申訴救濟的漏網之魚。首先，「考核結果」應全面納入申訴範圍內：現行法規僅將「定期考核定為不稱職」納入申訴受理範圍內，但是考核結果作為公務員獎勵、培訓和退職的依據<sup>42</sup>，若無法得到公正而無徇私的評比，將有侵害公務員權利之虞；此外，「培訓事宜」應該納入申訴的範圍內：中共除了在《公務員法》中明訂培訓是公務員的權利外<sup>43</sup>，更在《公務員法》中規定，公務員培訓情況、學習成績作為公務員考核的內容和任職、普升的依據之一<sup>44</sup>，而考核又是作為調整公務員的任職、普升、級別、工資以及獎勵、辭退的依據，培訓的重要性可見一斑，但卻不見在申訴的受理範圍內，對於公務員的保障是顯見的瑕疵；最後，「工作條件」也應納入申訴受理範圍內：《公務員法》中關於規定公務員權利的法條中，第一項便開宗明義的說明「工作條件」為公務員之權利<sup>45</sup>，這裡的工作條件泛指電腦配置、辦公設施、招待費用和公家用車等硬體設備，這些工作條件的差異將影響到公務員工作的品質與績效，因此，行政機關侵害公務員工作條件者，應納入申訴的範圍內。

## （二）確立受理機關的中立性

衡量一項為公民權益提供保護和救濟的法律制度是否健全和成熟，一個重要的標準就是看其有無保證此項制度正常運作，相對獨立和負責的工作機構（應松年，2004：324）；簡而言之，救濟機關的獨立性是救濟成效的前提與保證。以中共現行的公務員權利救濟制度來說，受理機關包括原處理機關、上級機關、主管

<sup>42</sup> 參閱《公務員法》第 37 條規定：「定期考核的結果作為調整公務員職務、級別、工資以及公務員獎勵、培訓、辭退的依據。」

<sup>43</sup> 參閱《公務員法》第 13 條第 4 項規定：「公務員享有下列權利：(四) 參加培訓。」

<sup>44</sup> 參閱《公務員法》第 62 條規定：「公務員培訓情況、學習成績作為公務員考核的內容和任職、晉升的依據之一。」

<sup>45</sup> 參閱《公務員法》第 13 條第 1 項規定：「公務員享有下列權利：(一) 獲得履行職責應當具有的工作條件。」

機關和行政監察機關等，這樣錯綜複雜的制度，不僅徒增行政成本、更有可能讓各個機關有互相推諉的機會。

目前的制度運作是行政機關和監察機關同時擁有權利救濟的受案權<sup>46</sup>，並且兩機關也都有懲戒權<sup>47</sup>，這樣的制度安排將使兩機關無法正確且精準的行使職權，對於公務員權利救濟沒有正面的助益。因此，本研究認為應該將受案權和懲戒權分別劃分給行政機關和監察機關，也就是將行政機關中的懲戒權力分離出來，歸入監察機關；同時將行政監察機關受理權分離出來，歸入行政機關。如此一來，不僅可以釐清各自的職責，還可以避免互相推諉的弊病。

在改善上述之困境後，以遠程目標來說，未來應該更進一步建立一個相對獨立、統一的公務員權利內部救濟機關，既可以增強處理申訴、控告案件的專業化水平，也有助於解決目前公務員權利救濟制度存在的種種弊端（齊元軍，2007：24）。這裡所稱之獨立性，是指其並非設置於行政系統之外，而是設置在行政系統內，但又獨立於其他行政機關。為了能夠確保該機關能夠獨立作業，應該透過立法給予制度性保障，例如其成員之任免或是任期等（徐疆，2005：41）。從各種面向進行檢討，中共現行公務員權利救濟制度的處理機關應盡可能單一化且獨立化，透過精簡機關、職能統一的過程，使權利救濟的效能達到最大化。

<sup>46</sup> 行政機關的受案權規定在《公務員法》第 90 條：「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三十日內向原處理機關申請覆核；對覆核結果不服的，可以自接到覆核決定之日起十五日內，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；也可以不經覆核，自知道該人事處理之日起三十日內直接提出申訴。」監察機關的受案權規定在《行政監察法》第 18 條：「監察機關為行使監察職能，履行下列職責：(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。」

<sup>47</sup> 行政機關的懲戒權規定在《國家公務員申訴控告暫行規定》第 37 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；造成經濟損失的，應當負賠償責任。」監察機關的懲戒權規定在《行政監察法》第 24 條：「監察機關根據檢查、調查結果，遇有下列情形之一的，可以作出監察決定或者提出監察建議：(一) 違反行政紀律，依法應當給予警告、記過、記大過、降級、撤職、開除行政處分的；(二) 違反行政紀律取得的財物，依法應當沒收、追繳或者責令退賠的。對前款第一項所列情形作出監察決定或者提出監察建議的，應當按照國家有關人事管理許可權和處理常式的規定辦理。」

### (三) 完善申訴控告制度

《公務員法》對於申訴、控告程序的規定僅屬於原則性的，雖然在《國家公務員申訴控告暫行規定》中有從細節性、技術性之事項加以規定，但也僅限於申訴，控告於《國家公務員申訴控告暫行規定》中仍然沒有完整的規定。為了使權利救濟發揮實效，完善公務員申訴控告制度，變應先從程序的完善來著手，本文以「提起程序」、「立案程序」、「審理程序」和「執行程序」等四個面向來探討。

#### 1、提起程序

目前中共針對權利救濟事項僅限於具體的人事處理範圍，而排除抽象的人事行為事項，這將使救濟範圍現縮。此外，中共《公務員法》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」，這樣的規定看似將控告的範圍擴張至公務員認為侵害其合法權益者便可提起控告，然而在實際運作上，卻往往囿於主觀意思的差距，而增加了提起的困難度。基此，本文認為相關條文應在擴張受案範圍的同時，加註客觀的提起條件和操作事項等，以避免主觀的個人意識而影響提起的可能性，間接影響權利救濟的成效。

#### 2、立案程序

立案是申訴、控告程序得以啟動的標誌，必須要予以充分重視。實踐中很多申訴、控告案件如同石沈大海，救濟程序始終無法啟動，關鍵是立案程序不夠規範，缺乏有效監控（齊元軍，2007：25）。因此，為了提高權利救濟立案的成功比例，必須透過法規等方式，針對立案的條件、期限、方式以及其他操作事項都做清楚的規定。經過公正的審理過後，若是不予立案者，也必須以書面告知否決理由，以確保程序的正義。

### 3、審理程序

現階段中共申訴控告的審理程序以書面審理和主動調查為主，整個程序不對外公開，申訴控告人無法了解處理程序的進展情況（齊元軍，2007：25），自然不符合程序正義的要求。為了改善這樣的問題，筆者認為應該在審理程序中加入「聽證」程序，不僅可以提供當事人提供證據、充分發表意見的機會，還可以藉由辯論程序，讓審理機關可以作出公正的最終判決。

### 4、執行程序

公務員的申訴控告制度能否真正起到保障公務員合法權益的作用，其中一個重要的環節就是將申訴控告的處理結果完整落實；只有有效執行正確的處理結果，才能制止和糾正針對公務員不當行為或違法行為，確實保護公務員的合理利益（王寧寧，2007：20）。簡單來說，即便現階段擁有完善的救濟制度，但卻沒有有力的執行程序，那麼也無法達到真正保護公務員權利的目的。改善的辦法是以法律法規的形式將申訴控告處理結果的執行程序明白規定；唯有處理結果不被執行時的強制執行和監督執行以法律明文規定，才能使處理結果具有法律的強制力和約束力（王存福，2001），真正達到權利救濟的原始目的。

#### （四）取消復核與增加行政覆議的可行性

中共現行公務員權利救濟中的行政途徑除了特別的人事爭議仲裁制度外，大致分為向行政機關和監察機關提出申訴與控告兩類。其中申訴過程還有「復核」作為一種選擇性的前制程序，其主要目的是為了給原處理機關從新審視自我決定的機會，除了可以避免曠日廢時的冗長程序，還可以維持行政機關的自主性，提高工作效率，進而達到「及時」保障的效果。

然而在實踐的經驗中，公務員多半畏於長官之威嚴，而不願提出復核申請；

並且復核由原處理受理，有球員兼裁判之嫌，有違自然公正原則；最後，向上級機關、行政監察機關申訴足以替代現有的復核程序，而無需通過復核程序來對相同的當事人或情節進行重複審查，徒增行政成本（黃迪安，2009：39）。綜上所述，筆者認為取消「復核」程序並非不可，不僅可以簡化救濟程序、節省時間與人力，還可以增加救濟的及時性，對於權利救濟有正面效益。

另外就「行政復議」來說，其概念係指行政相對人（公民、法人或者其他組織）不服行政主體的具體行政行為，依法向有復議權的機關提出復查改具體行政行為的申請，行政復議機關依照法定程序對引起爭議的具體行政行為之合法性與適當性進行審查並作出裁決的活動（方世榮，2003）。換句話說，行政復議具有準司法和監督行政的性質，是權利保障的一道防護網。然而根據《行政復議法》的規定，當事人「不服行政機關作出的行政處分或者其他人事處理決定的，依照有關法律、行政法規的規定提出申訴」，而公務員不服的往往就是行政處分或是人事處理決定，但這兩項卻僅有申訴途徑可行，而排除循準司法途徑的可能性，無疑是窄化救濟的可能性。因此，目前中共公務員權利救濟制度雖無司法途徑，但可以透過行政復議這種準司法途徑作為銜接之橋樑，從而增強權利救濟的力度。

## 第二節 司法途徑

司法救濟通常被視為權利保障的最後防線，也是民主法治國家重要的指標。中共一般公務員之權利救濟採行的是行政救濟管道，而「聘任制」公務員欲提起權利救濟，則是採行「人事爭議仲裁制度」，此項救濟制度被認為具有司法性，而被視為是準司法途徑。

## 一、司法救濟

《世界人權宣言》第 8 條有以下規定：

「任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。」

因此，在民主法治的國家，當人民權益受到侵害時，應有一獨立且專業之法律機關負責受理救濟，而這法律機關通常為法院。司法救濟作為社會正義的最後一道防線，與其他救濟方式相比，具有以下優勢（韓小亞，2008：30）：司法機關相對超然的法律地位，有利於排除干擾與偏見，增強裁判的公正性；司法救濟成熟嚴密的程序，有利於公平正義的實現；司法救濟在法治社會中是最權威的，也是公眾最信服的救濟手段。

以美國為例，其法律規定：「任何人由於機關的行為而受到不法的侵害，或者在某一有關法律意義內的不利影響或侵害時，有權對該行為請求司法審查」；範圍限縮至公務員：「一個雇員或雇員申請人受到功績制保護委員會的最後命令或裁定的不利影響時，可獲得對此命令或裁定的司法審查」（張昌雷，2007：6）。因此，美國司法審查制度的確立，讓公務員的權利受到更完善的保障。另外像是法國，其司法救濟制度的確立，實質上是強調法院對行政部門的法律監督。根據法國法律的規定，公務員不服行政機關的不利處分，可向行政法院提起撤銷之訴和損害賠償之訴。不論普遍性的行政行為，還是具體的行政處理，只要對公務員的權利和利益有不利影響，都可作為訴訟對象（張昌雷，2007：7）。最後，我國公務員權利救濟制度分為申訴與復審二條救濟途徑，其中申訴由公務員所屬機關受理，再申訴由特設之專責機關考試院保訓會受理，保訓會係獨立於行政機關之外的監督機制；復審途徑還可以提起行政救濟，屬於司法救濟（趙達瑜，2007：32）。因此，台灣的公務員權利救濟制度除了有行政途徑外，也將司法途徑納入

體系當中。

綜觀以上分析可知，民主國家在屏除「特別權力關係」後，多半認同即便是公務員與國家間的行政關係，也應接受司法審查，確保公務員權利保障的完整性。

## 二、人事爭議仲裁制度

人事爭議仲裁制度為中共特有之人事救濟制度，主要是規範「聘任制」公務員的權利救濟管道。聘任制是機關根據工作需要，對專業性較強的職位和輔助性職位實行的一種特殊公務員人事管理制度；該類公務員通過與行政機關簽訂聘任合同明確雙方權利、義務關係進入行政機關工作（黃迪安，2009：28）。其中，《公務員法》便特別為聘任制公務員設置專章規範，並且設計了相應的救濟途徑——人事爭議仲裁制度。

人事爭議仲裁制度是規範受行政主體聘任的公務員與其所在行政主體間因履行聘任合同發生爭執時，有權將爭議提交給人事爭議仲裁委員會申請仲裁的制度（張昌雷，2007：15）。一般認為，人事爭議仲裁是仲裁機關居中對人事爭議進行裁斷，且該機關相對於行政機關來說，更為獨立。這無疑在公務員申訴控告制度之外，為公務員權利救濟開闢了新的救濟途徑和方式（徐疆，2005：32）。

人事爭議仲裁制度始於 1997 年由人事部發布的《人事爭議處理暫行規定》，此規定初步確立了人事爭議仲裁制度的雛形；2005 年頒布《公務員法》，其中第 100 條規範了人事爭議仲裁制度，是首次以法律的方式作為人事爭議仲裁制度的框架；隨後，《人事爭議處理規定》於 2007 年出臺，為人事爭議仲裁制度正式的運作規則。以下分別從人事爭議仲裁「適用範圍」、「基本原則」、「人事爭議仲裁委員會」，以及「人事爭議仲裁的程序與執行」等四面向探討人事爭議仲裁制度。

### （一）人事爭議仲裁的適用範圍

人事爭議仲裁制度並非適用所有類型的公務員，通常僅限於聘任制之公務員，且只受理因人事關係或履行聘任合同而發生爭議之案子。詳細的適用範圍規定在《人事爭議處理規定》第 2 條：

「本規定適用於下列人事爭議：

- (一) 實施公務員法的機關與聘任制公務員之間、參照《中華人民共和國公務員法》管理的機關（單位）與聘任工作人員之間因履行聘任合同發生的爭議。
- (二) 事業單位與工作人員之間因解除人事關係、履行聘用合同發生的爭議。
- (三) 社團組織與工作人員之間因解除人事關係、履行聘用合同發生的爭議。
- (四) 軍隊聘用單位與文職人員之間因履行聘用合同發生的爭議。
- (五) 依照法律、法規規定可以仲裁的其他人事爭議。」

由以上法規可知，不論是事業單位、社團組織或是軍隊聘用，唯有聘任制公務員，且涉及人事關係或因履行聘用合同而發生爭議者，始得提出人事爭議仲裁申請。

## (二) 人事爭議仲裁的基本原則

《公務員法》第 100 條規定了人事爭議仲裁制度的基本原則：

「人事爭議仲裁應當根據合法、公正、及時處理的原則，依法維護爭議雙方的合法權益。」

## 1、合法原則

合法原則是指人事爭議仲裁機關在仲裁過程中，必須遵守現行的有關公務員制度和仲裁制度的法律、法規和規章（湛中樂，2005：229）。合法原則落實在主體合法、依據合法和程序合法上：(1) 主體合法：係指仲裁機關的組成必須按法律規定，並且接受仲裁申請的仲裁機關必須有管轄權；(2) 依據合法：受理程序必須依循相關法規範，並且依法作出公正之裁決；(3) 程序合法：人事爭議仲裁機關必須嚴格按照相關法律、法規和規章規定的仲裁程序作出仲裁決定。

## 2、公正原則

公正原則是指人事爭議仲裁機關平等對待爭議雙方當事人，不徇私情，不歧視，合理考慮相關因素，不武斷（湛中樂，2005：229）。由於人事爭議仲裁制度涉及的關係是公務員與行政機關，兩方在國家關係中是處於管理者與被管理者的地位，因此，若人事爭議仲裁機關無法秉持公正原則，很有可能會侵害公務員的權益。職是之故，公正是不容忽視的重要準則。

## 3、及時原則

及時原則是指仲裁機關應當在法律、法規規定的期限內，盡快完成人事爭議案件的仲裁，並作出相應的決定（湛中樂，2005：229）。人事爭議涉及的通常是公務員的基本權利，因此即使遵守「有權利，即有救濟」原則，但仲裁程序久拖不決，則「遲來的正義，並非正義」，不僅無法在當下保障公務員各項權利，還會影響行政機關各項事務的運行。因此，人事爭議仲裁機關必須謹守及時原則。

### （三）人事爭議仲裁委員會

人事爭議仲裁委員會是依法處理管轄範圍內人事爭議的專門機構，其基本職能是處理管轄範圍的人事爭議（湛中樂，2005：229）。針對人事爭議仲裁委員會

的組成規則，詳細規定在《人事爭議處理規定》中的第 6 條至第 12 條<sup>48</sup>。委員會的組成人員包括公務員主管部門的代表、聘用機關的代表、聘任制公務員的代表，以及法律專家，讓參與仲裁的人員平均且多元，確保仲裁的結果客觀且公正。此外，人事爭議仲裁委員會的法定職責包括：負責處理管轄範圍內的人事爭議；決定仲裁員的聘任和解聘；法律、法規規定由人事爭議仲裁委員會承擔的其他職責。

#### （四）人事爭議仲裁的程序與執行

仲裁程序規定在《人事爭議處理規定》第四章中，大致可分為三個程序：「仲裁申請」、「仲裁審查」及「仲裁裁決的效力」：

##### 1、仲裁申請



根據《人事爭議處理規定》第 3 條之規定：

<sup>48</sup> 《人事爭議處理規定》第 6 條：「中央機關及所屬事業單位人事爭議仲裁委員會設在人事部。省（自治區、直轄市）、副省級市、地（市、州、盟）、縣（市、區、旗）設立人事爭議仲裁委員會。人事爭議仲裁委員會獨立辦案，相互之間無隸屬關係。」

《人事爭議處理規定》第 7 條：「人事爭議仲裁委員會由公務員主管部門代表、聘任（用）單位代表、工會組織代表、受聘人員代表以及人事、法律專家組成。人事爭議仲裁委員會組成人員應當是單數，設主任一名、副主任二至四名、委員若干名。同級人民政府分管人事工作的負責人或者政府人事行政部門的主要負責人任人事爭議仲裁委員會主任。」

《人事爭議處理規定》第 8 條：「人事爭議仲裁委員會實行少數服從多數原則，不同意見應如實記錄。」

《人事爭議處理規定》第 9 條：「人事爭議仲裁委員會的職責是：

（一）負責處理管轄範圍內的人事爭議。

（二）決定仲裁員的聘任和解聘。

（三）法律、法規規定由人事爭議仲裁委員會承擔的其他職責。」

《人事爭議處理規定》第 10 條：「人事爭議仲裁委員會下設辦事機構，其職責是：負責人事爭議案件的受理、仲裁文書送達、檔案管理以及仲裁員的考核、培訓等日常工作，辦理人事爭議仲裁委員會授權的其他事宜。辦事機構設在同級人民政府人事部門。」

《人事爭議處理規定》第 11 條：「人事爭議仲裁委員會處理人事爭議案件實行仲裁庭制度，仲裁庭是人事爭議仲裁委員會處理人事爭議案件的基本形式。仲裁庭一般由三名仲裁員組成。人事爭議仲裁委員會指定一名仲裁員擔任首席仲裁員，主持仲裁庭工作；另兩名仲裁員可由雙方當事人各選定一名，也可由人事爭議仲裁委員會指定。簡單的人事爭議案件，經雙方當事人同意，人事爭議仲裁委員會可以指定一名仲裁員獨任處理。」

《人事爭議處理規定》第 12 條：「人事爭議仲裁委員會可以聘任有關部門的工作人員、專家學者和律師為專職或兼職仲裁員。仲裁員的職責是：受人事爭議仲裁委員會的委託或當事人的選擇，負責人事爭議案件的具體處理工作。兼職仲裁員與專職仲裁員在仲裁活動中享有同等權利。兼職仲裁員進行仲裁活動時，所在單位應當給予支援。」

「人事爭議發生後，當事人可以協商解決；不願協商或者協商不成的，可以向主管部門申請調解，其中軍隊聘用單位與文職人員的人事爭議，可以向聘用單位的上一級單位申請調解；不願調解或調解不成的，可以向人事爭議仲裁委員會申請仲裁。當事人也可以直接向人事爭議仲裁委員會申請仲裁。當事人對仲裁裁決不服的，可以向人民法院提起訴訟。」

簡而言之，對於聘任制公務員，其權利救濟的基本路徑為：協商→調解→人事爭議仲裁→訴訟。

關於申請仲裁有幾個重點：首先，申請仲裁之當事人（申請人與被申請人）必須是聘任合同的當事人；第二，申請的理由必須是聘任制公務員與所在機關之間因履行聘任合同而發生爭議（湛中樂，2005：230）；第三，採書面申請之方式，仲裁申請書必須載明申請人和被申請人姓名、性別、年齡、職業及職務、工作單位、住所和聯繫方式，仲裁請求和所依據的事實、理由，以及證據和證據來源、證人姓名和住所等；最後，仲裁申請期限為爭議發生之日起 60 日內向人事爭議仲裁委員會以書面方式申請仲裁，若超出期限，則申請人仲裁申請將不再受到法律保護。

## 2、仲裁審查

按《人事爭議處理規定》第 18 條之規定：

「人事爭議仲裁委員會在收到仲裁申請書之日起十個工作日內，認為不符合受理條件的，應當書面通知申請人不予受理，並說明理由；認為符合受理條件的，應當受理，將受理通知書送達申請人，將仲裁申請書副本送達被申請人。」

由此可知，人事爭議仲裁委員會在收到仲裁申請之日起，必須於 10 日內決定是否受理，並且通知申請人結果。在雙方繳交相關有利證據後，應開仲裁庭，讓雙方進行辯論，而最後之仲裁結果應按照多數仲裁員的意見做出。

### 3、仲裁裁決的效力

對發生法律效力的調解書或者裁決書，當事人必須履行。一方當事人逾期不履行的，另一方當事人可以依照國家有關法律法規和最高人民法院相關司法解釋的規定申請人民法院執行（《人事爭議處理規定》第 33 條<sup>49</sup>）。

## 三、人事爭議仲裁制度與司法救濟之關聯

《行政訴訟法》第 12 條第 3 款規定：

「人民法院不受理公民、法人或者其他組織對下列事項提起的訴訟：  
(三) 行政機關對行政機關工作人員的獎懲、任免等決定。」

由此可知，公務員的行政救濟不包括司法途徑。然而，聘任制公務員根據《人事爭議處理辦法》第 3 條的規定，「當事人不服仲裁決定者，可以向人民法院提起訴訟」，係基於特殊的人事爭議仲裁制度，而有司法救濟之可能。

## 四、司法救濟途徑之檢討

根據中共《行政訴訟法》的規定，公務員因隸屬內部行政行為而被排除在司法救濟的受案範圍之外，這明顯與現今人權和民主法治的概念相悖行。因此本段落將分別從「健全人事爭議仲裁制度」與「加入司法救濟途徑的必要性」兩部分

<sup>49</sup> 對發生法律效力的調解書或者裁決書，當事人必須履行。一方當事人逾期不履行的，另一方當事人可以依照國家有關法律法規和最高人民法院相關司法解釋的規定申請人民法院執行。

去檢討中共現行公務員權利救濟制度中的司法救濟途徑。

### (一) 健全人事爭議仲裁制度

《公務員法》明確規定「人事爭議仲裁制度」，並且指出該項制度適用於聘任制公務員。隨著公務員制度的變革，聘任制公務員在國家機關中佔據的比例越來越高，而國家與聘任制公務員間的糾紛也日益增多，因此，人事爭議仲裁制度的重要性就顯而易見了。但是關於人事爭議仲裁制度的相關法規僅規定在《公務員法》第 100 條，但是其內容卻未對具體的審理程序、是否允許聘任代理人、時效規定、執行程序等（韓小亞，2008：30）卻沒有詳細著墨。因此，本段落將分成「設置專門的人事爭議仲裁機構」和「擴大人事爭議仲裁制度的受案範圍」兩部份來說明。

#### 1、設置專門的「人事爭議仲裁機構」

仲裁作為解決爭議的一種方式，實際上是當事人分配程序性和實體性權利與利益的過程，本質上要求把公正作為其最高價值（肖建華，2002：32），但基於「黨管幹部」等特殊國情使然，難保人事爭議仲裁制度的公正性。因此，為了增強人事爭議仲裁委員會設立的中立性、擺脫行政干預，應成立具有獨立法人資格的人事仲裁院，各級人事爭議仲裁委員會間沒有隸屬關係（黃迪安，2009：40）。除此之外，在人事爭議仲裁員的聘任上，要擴大律師、法學專家的比例，科學設置人事爭議仲裁員的入門檻，提升人事爭議仲裁員的職業水平，確保人事爭議仲裁員能夠與司法接軌（趙宏等，2006：41）。在仲裁機構有中立性的保證後，對於人事爭議仲裁制度有正面幫助，確保仲裁結果的公正性。

#### 2、擴大人事爭議仲裁制度的受案範圍

根據《公務員法》和《人事爭議處理規定》，現行人事爭議仲裁制度僅限於

「聘任制」公務員提起，也就是說其他種類的公務員並不適用。更深入來說，僅有聘任制公務員得適用具有準司法性的人事爭議仲裁制度，而其他類公務員只能依法提出申訴、控告。這將導致一般公務員除了行政救濟以外，沒有其他途徑可以尋求救濟。再加上若現行制度沒有開放「行政復議」的可能性，那麼筆者主張應擴大人事爭議的受案範圍，將所有種類的公務員皆納入人事爭議仲裁的體制內，不僅可以擴大保障範圍，還可以將此制度作為司法救濟的前置程序，讓未來推行司法救濟制度更為順暢。

## （二）加入司法救濟途徑的必要性

司法救濟之所以重要，乃在於其有別於行政救濟的特質：以**受理機關**來說，行政救濟的受理機關多半是一般行政機關；而司法救濟的受理機關通常是各個法院。另外，以**追求理念**來區分，行政救濟追求的是「效率」，希望透過自身的內部監督，加快救濟速度，以避免影響到整體的行政效率；然而司法救濟所追求的是「公平、正義」，即便在過程中耗費許多時間，但最終得到正義的結果，一切也都值得。最後在**救濟效果**也有不一樣的表現，一般來說有「窮盡行政救濟、司法救濟最終」原則，也就是在窮盡所有行政救濟手段後，最後採用司法救濟，而這裡的司法救濟具有最終性，法院對於糾紛有最終的裁決權。

根據上文所述，司法救濟有其獨立性、公正性和法效性，若能納入公務員權利救濟制度中，對於公務員權益保障勢必如虎添翼。然而囿於中共特殊的政治體制，貿然加入司法救濟，可能無法得到正面助益。因此，本文欲探討「司法救濟在中共公務員體系中的可行性」和「司法救濟的範圍」，以求釐清中共公務員權利救濟制度有無加入司法救濟途徑的必要性。

### 1、司法救濟途徑的可行性

如同前文所述，《世界人權宣言》第8條規定：「任何人當憲法或法律所賦予

他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。」因此，人民除了享有實體法規定的各項實體權利外，還享有請求國家提供具有時效性的程序權利，當然也包括申請法院救濟的程序權利，其法理基礎在於有權利即有救濟的原則（董鑫，2004：28）；並且，所謂的人民主權原則便是要求行政訴訟範圍應具有無限性；權力制衡原則要求行政訴訟受案範圍應具有全面性；基本權利原則要求行政救濟具有無漏定性（胡肖華等，2003）。因此司法救濟往往被視為社會公正的最後一道防線，與其他救濟方式相比具有絕對的優勢地位（齊元軍，2007：26）。根據上述原則可知，民主法治中的「司法救濟」是現階段世界各國努力的目標，更是不可逆的一股趨勢。

再把焦點限縮至中共，中共目前將公務員排除在司法救濟途徑之外，最主要的原因是受限於「特別權力關係」，因為將公務員視為行政體系內部人員，因而沒有司法救濟的可能。然而，細究中共公務員與國家間的關係，其實已經與傳統特別權力關係有所區別，至少中共公務員仍可依行政管道尋求救濟，而有別於傳統特別權力關係下「不得爭訟」的原則。此外，同樣隸屬特別權力關係的學校與學生關係，也已打破不得爭訟的傳統，被納入司法救濟的體系內，這代表行政內部行為仍有司法審查的可行性。

綜觀以上分析，再加上加入WTO等國際組織，中共將面對民主化的相關輿論壓力；因此，不論是從理論面或是實踐面觀察，都到公務員權利救濟制度納入司法審查的成熟契機，司法救濟途徑是有其可行性的。

## 2、司法救濟的範圍

按照行政救濟的基本理論，無論行政機關作出公務行為的對象是一般相對人還是行政機關的工作人員，只要此類行為對相對人的合法權益產生不利影響，均可被訴，這是由行政訴訟的目的所決定，也是法律平等保護原則在行政訴訟領域

的體現（馬懷德，2003：182）。但是由於某些行政行為涉及行政政策和政府決策，或具有很強的行政特性，只能在行政系統內部處理，不宜由法院介入審查（黃迪安，2009：41），因此司法審查的範圍是設置司法救濟途徑首要考量的問題。

所謂司法救濟的範圍係指法院對何種性質的事件享有最後的裁判權，行政機關對何種性質的事件享有最後決斷權（羅衛紅，2003）；簡單來說，就是司法機關究竟有哪些事件的受案權。受案範圍的劃分相當關鍵，一旦司法審查範圍過窄，將無法達到權利救濟的目的；但是一旦司法審查範圍無限擴張，將會使司法權過於氾濫，而影響到行政效率。因此，本段將針對司法救濟的範圍進行剖析，希望能夠得出合理的受案範圍，以設立完善的司法救濟途徑。

廣泛來說，會侵害公務員權益者，多半係屬於行政內部行為，但是行政內部行為與行政外部行為兩者界線模糊、而非涇渭分明，那麼究竟哪些事項得為爭訟對象，就有待商榷。針對此問題，有學者提出三項是否能接受司法審查的衡量標準，分別是：可訴性、可裁性和可執性，重點如下（劉善書，2006：41-42）：

**可訴性**係指「該爭議已經為行政手段所窮盡且非訴訟途徑不能解決之，從而司法權力不得不介入」，因此，並非所有事件都具有可訴性。**可裁性**係指「公務員人事爭議具有司法上的權利義務內容，司法權力可以作為第三方對此作出明確判斷並因此引起法律上的公示效果」，也就是說若非涉及權利義務的爭議，司法權力不宜介入。**可執性**係指「司法權力的判斷結果能夠得到確切地履行，並能夠保持司法權力與行政權力的相對獨立性，不會因個案判決引起二者的權力性質動搖或是混淆」，例如：公務員得請求撤銷降職決定，但不得要求司法權力作出升遷的決定。

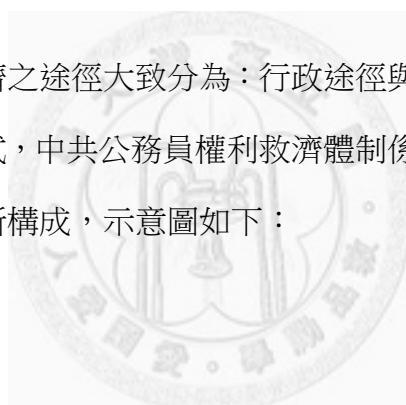
總而言之，司法救濟的範圍應限制於侵害公務員人身權、財產權等重大事項，並且這些事項還需符合可訴性、可裁性和可執性三項原則。具體來說，可包

括以下內容：1、違反法律的規定，侵害或限制公務員憲法上基本權利的行為；2、涉及公務員職務關係產生和終止的行為，如：錄用、辭退、強令退休等；3、實際上影響到公務員作為公民所具有的其他重要權利，如：工資、保險、福利等（董鑫，2004：28）。

雖然中共公務員權利救濟得採用司法審查範圍的界線仍然相當模糊，但是伴隨著民主化的軌跡前進，在不過渡干預行政的前提下，其範圍不僅會日漸明確，甚至會逐步擴大，為公務員提供更為廣泛的保障與救濟。

### 第三節 小結

中共公務員權利救濟之途徑大致分為：行政途徑與司法途徑；更精準來說，基於不同類型之錄用方式，中共公務員權利救濟體制係由復核、申訴、控告和人事爭議仲裁等四項制度所構成，示意圖如下：



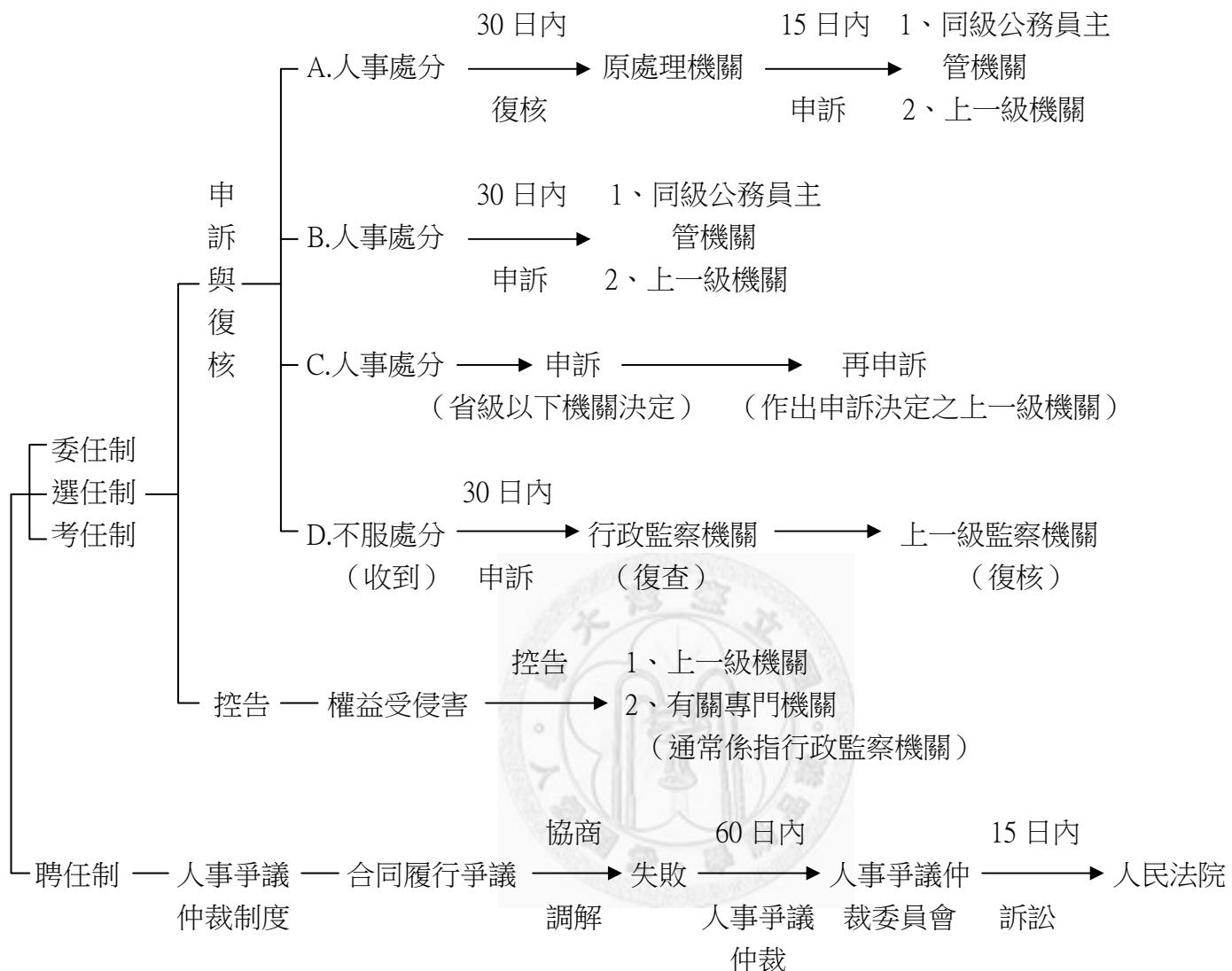


圖 4-1：中共公務員救濟途徑

資料來源：參考趙達瑜（2007），〈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 24；作者自行整理。

由上圖可知，中共公務員權利救濟制度的途徑是因錄用制度之不同而有差別：委任制、選任制和考任制的公務員僅有行政救濟之可能；聘任制公務員則因特殊的人事爭議仲裁制度，而有司法救濟的可能。

行政途徑又可分為申訴與控告兩類。「申訴」針對的是當事人不服人事處理決定，而提出之救濟。在此種情況下，當事人可以選擇先提起「復核」，由原處

理機關查清事實、自我檢討；也可以略過復核程序，逕行申訴，委由上一級行政機關或同級公務員主管機關受理；另外，對於省級以下機關作出的申訴決定不服者，還可向上一級機關提出「再申訴」申請；最後，除了向行政機關申訴外，公務員還有特別程序可行，即向行政監察機關申請救濟，亦屬申訴制度之一環。「控告」受理的案由較為彈性，只要是侵犯公務員的合法權益，公務員即可向上一級機關或是有關專門機關提出控告申請。司法途徑係指人事爭議仲裁制度而言，聘任制公務員針對「合同履行爭議」得向人事爭議仲裁委員會提出仲裁申請，並且當事人不服仲裁結果者，還可向人民法院提出訴訟，更加落實「有權利，即有救濟」之原則。



# 第五章 中共公務員權利救濟制度的評估

中共自 1949 年建政後，透過行政監察制度作為公務員權利救濟的主要管道；而後以「中國特色」為中心思想，陸續頒布了相關的法規命令，並且建構了申訴、控告等管道，逐步完善公務員的權利救濟制度。前文已嘗試從歷史背景、法規面、人員面、受理機關等面向剖析中共的公務員權利救濟制度，並且依循行政以及司法兩途徑去瞭解該制度之運作流程；在這樣的基礎上，本章嘗試定義何謂「具有中國特色」的中共公務員權利救濟制度，並且嘗試歸納檢視該制度之優缺點。

## 第一節 特色

中共建政以來，雖然開始接納西方民主國家的公務員概念，而陸續起草各式法規、建構相關制度，但是大方向卻都是以「具有中國特色」為基礎去發展的。以下，將從「特別權力關係的影響」、「君尊臣卑」、「黨的影響無所不在」以及「人民至上」等四個面向去分析「具有中國特色」之公務員權利救濟制度。

### 一、特別權力關係的影響

特別權力關係理論源起於德國，由 Laband 建立理論的雛形，而後由 Otto Mayer 樹立完整之理論體系。Mayer 對特別權力關係之定義為：「經由行政權之單方措施，國家即可合法的要求負擔特別之義務」、「為有利於行政上特定目的之達成，使加入特別權力關係之個人，處於更加附屬之地位」，此種關係多用於涵蓋公務員關係、軍人關係、學生與學校關係、人犯與監獄關係及其他營造物利用關係。吳庚老師對於整個特別權力關係理論體系，歸納出以下的重點（吳庚，2005：220）：

- 1、當事人地位不對等：比一般權力關係之人民更加之附屬性。
- 2、義務不確定：隸屬於特別權力之相對人，其義務無確定分量。
- 3、有特別規則：行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權；即在特別權力關係範圍內，不受法律保留之羈束。
- 4、有懲戒罰：對於違反義務者，得加以懲罰。
- 5、不得爭訟：有關特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為救濟手段。

故在特別權力關係的框架下，公務員與國家間不存在法律關係，其身分比一般權力關係的人民更具附屬性，並且在行政保留的範圍內，得排除法律保留原則，由行政主體自行訂定法規來約束公務員的權利；此外，由於這種法規非屬法律，因此公務員不得提起外部的行政救濟。

根據中共《行政訴訟法》的規定，其公務員對行政機關的懲戒、任免等決定不服的，不得通過行政訴訟的途徑解決，也不能適用國家賠償法的規定。由此可知，中共所謂的內部行政法律關係中，公務員完全被視為行政的一部份，被行政隸屬機關所涵蓋，雖無特別權力之名，但行特別權力之實，且對公務員的約束更加嚴格，對其個人權利保障更是缺乏（楊建欣，2009：21）。總而言之，特別權力關係對中共公務員權利救濟制度有著深刻的影響。

## 二、君尊臣卑

中國漫長的封建社會，從秦始皇統一六國建立第一個封建王朝到滿清帝國，都秉持著「皇權中心制」的傳統；而皇帝作為集行政、司法、軍事於一身的最高統治者，其主觀意願往往決定了官僚機構的建制與官吏的個人命運。此外，儒家思想在封建社會取得了正統的地位，作為一條軸線貫穿於歷朝歷代的職官制度，確認和維護以「禮」為主要內容的特權。在行政、司法與軍事的混同，以及儒家

思想的薰陶，致使中國古代的官僚科層形成了對皇帝和上級長官的絕對服從，這不僅體現在日常事務上，也突出的體現在人事制度上（劉韜，2008：11）。

綜上所述，皇權自身的擴張性與官僚集團對皇權的依附性，兩者相互配合造就了君臣之間的主奴關係，加上儒家思想的教化，君臣思想便深入人心，並進一步強化著君臣之間主奴關係的色彩，所以封建社會後期的君臣關係幾乎與主奴關係是同義詞（谷隸栗，2008：36）；而君臣關係是一種較為籠統的說詞，更廣義來說，還包括了官僚集團內部上下級間的關係。因為官僚系統其實也可以是一個獨立的體系，透過將主奴關係推廣到整個官僚系統中，每一個上級才能約束下級，而皇帝也可確保其真正專制的君主地位。

和制度一樣，「思想」同樣具有延續性和繼承性，並且其力量更為強大，可以透過無形的力量支配人們有形的行動；所以每一個新集團建立的朝代都擺脫不掉前朝的身影，今天的中共，自然也不例外。雖然現今儒家建構的宗法政治體制已經消亡，但官制傳統並未完全離開人們的思想領域，「官本位」的思想依舊在發生作用，進而左右著制度的創造與具體行為的運行。對於現行中共公務員權利救濟制度的影響，大致有以下幾個方面（劉韜，2008：12）：(1) 中共對公務員權利的重視不夠，談及公務員大多是對上級命令的服從，很少提到公務員的權利；(2) 將行政機關與公務員之間的關係視為內部行政關係，對公務員權利受到侵害後的救濟，只規定了行政內部的申訴和控告，根本不允許司法的介入；(3) 公務員本身的權利觀念不夠強，遇到侵害時，很多情況並不是主動去申訴和控告，大多是採取容忍的作法，或是尋找更有權力的主體來挽回自己的權利。

簡單來說，「君尊臣卑」代表的是：上級掌控下級，下級只能服從（谷隸栗，2008：38）。自古以來，中國各朝代的官僚都具有相同的思想—服從上級的命令，因此即便是公務員權利救濟制度，其設計上也必須是以上級方便為原則，自然就對申請者不利。是故，「君尊臣卑」延展到現今中共的政治體系，因間接提供「特

別權力關係」天然的生長環境，進而影響公務員與其權利救濟制度。

### 三、黨的影響無所不在—黨管幹部原則

「幹部」一詞源自俄語，泛指當時投身於革命、參加革命組織、從事革命活動並負有一定職務的人員；而「幹部制度」是中共建政前革命戰爭年代從蘇聯引進的「黨政軍」人事制度。所謂的「黨政軍」人事制度是指「黨」的一元領導及絕對領導遍及於各階層，即以共產黨的黨綱方針路線來管理政府機關的幹部，這就是「黨管幹部」的由來。

中國共產黨對國家生活的領導主要體現在政治領導、思想領導和組織領導三個方面。而黨管幹部正是組織領導的主要內容，黨也正是透過對幹部的管理來保證黨的路線、方針、政策的貫徹實施（谷隸票，2008：40）。黨管幹部主要的內涵包括「制訂選拔任用幹部的路線、方針和政策；規定選拔任用幹部的標準和程序；採取向國家政權機關輸送幹部的途徑和方式；改進對幹部隊伍培養與監督的方式…。」這樣的原則誕生於革命戰爭的年代，其運用也是根據黨所面臨的不同環境和任務而變化，但總體來說，是高度集中管理（尹業香，2004：33）。

在過去戰爭紛亂的年代，透過高度集中管理的黨管幹部原則，的確可以達到效率與準確的目標；然而用於現今的中國大陸，的確有其窒礙難行之處。為了克服這些困難，鄧小平曾經指出：「堅持黨管幹部的原則是堅持黨的領導，加強黨的領導的重要內容，是維護與鞏固黨的領導的保證。在黨管幹部的原則下，幹部人事管理的體制、制度、方法都要隨著形勢、任務的發展變化而有所變革，有所變化。」在這樣的基礎上，鄧小平還認為：「改革幹部人事制度，實現幹部人事制度管理科學化、法制化，同一切壓制和摧殘人才的現象鬥爭。」

雖然中共針對黨管幹部原則進行了些許的修正與改良，但是黨對幹部管理仍未有本質上的變化，所以黨在領導幹部的產生、任免等方面始終佔據主導地位，

不管是對黨內領導幹部還是對國家行政機關領導幹部而言均是如此（谷隸票，2008：43）。在黨管幹部原則的脈絡下，將會使權力集中在少數人手中，由領導個人來控制整個幹部，進而使幹部為了各自的前途發展，而向領導個人妥協的現象。更嚴重來說，領導與公務員間形成君臣間的依附關係，進而與君臣思想發生加乘作用，而對中共公務員權利救濟制度有著關鍵性的影響。

#### 四、人民至上

毛澤東在 1945 年 4 月 24 日在中國共產黨第七次全國代表大會作的《論聯合政府》政治報告中指出：「我們共產黨人區別於其他任何政黨的又一個顯著的標誌，就是和最廣大的人民群眾取得最密切的聯繫。全心全意地為人民服務，一刻也不脫離群眾；一切從人民的利益出發，而不是從個人或小集團的利益出發；向人民負責和向黨的領導機關負責的一致性；這些就是我們的出發點。共產黨人必須隨時準備堅持真理，因為任何真理都是符合於人民利益的；共產黨人必須隨時準備修正錯誤，因為任何錯誤都是不符合於人民利益的。<sup>50</sup>」

公務員 A 在訪談過程中更表示：「中共公務員隊伍最大的目標是全心全意為人民服務，而且公務員領的薪水是人民的納稅錢，為了國家公務少休點假、多加點班，也不是過分的事。公務員更不能因為個人的私意，而侵害人民的利益，或是影響整個團體和諧的氛圍。」基於這樣的理念，中共公務員即便認為自己的權利受到侵害，在自己可以忍受的範圍內，多半會選擇隱忍，為的是提供一般民眾完善的服務，也希望能夠維持整個公務員隊伍的效率與和諧。

綜觀以上所述，西方民主國家的公務員權利救濟制度象徵的是民主概念，延伸出來的相關思想包括法治、分權，甚至是政治中立。惟中共公務員權利救濟制度承襲了特別權力關係、君臣思想、黨管幹部原則，甚至是全心全意為人民服務的

<sup>50</sup> 〈毛澤東：全心全意地為人民服務〉，《黨員名言 100 句》，<http://cpc.people.com.cn/GB/34136/2569308.html>（瀏覽日期：99 年 4 月 12 日）。

宗旨，再再都讓該制度有著濃濃的「人治氛圍」。而這樣的特色，正是中共高舉「具有中國特色」的旗幟，進而影響了其公務員權利救濟制度的設計、運作與檢討。

## 第二節 利弊得失

不同的歷史與文化背景，會造就不一樣的制度。本研究依序釐清了中共公務員權利救濟制度的歷史背景以及制度內涵後，更深入去廓清該項制度與西方民主國家不同之特色。在這些基礎上，本節將分別去探討現行中共公務員權利救濟制度的優點與缺點，並且作一小結。

### 一、中共公務員權利救濟制度之優點

因應不同的風土民情和歷史文化等因素，各個國家分別發展出不同特色的公務員權利救濟制度。以中共來說，因其特殊的政治體制，而發展出「具有中國特色」的公務員權利救濟制度。值得注意的是，有別於西方民主國家，究竟中共公務員權利救濟制度有何優點？以下將從「彈性化的救濟範圍」和「定型書狀化的救濟申請書」等二方面來探討。

#### (一) 彈性化的救濟範圍

根據《公務員法》的規定，只要公務員「對涉及本人的人事處理不服」或是「認為機關及其領導人員侵犯其合法權益」，均可向有關機關提出申訴或控告申請。以「對涉及本人的人事處理不服」為例，其包括了對公務員的行政處分決定，也包括關於公務員個人的定級、考核等次、降職、免職、迴避、交流、晉級增資、辭職、辭退以及退休等方面的處理決定。這些處理決定有三大特徵：其一、這些處理決定都直接關係到公務員個人的切身利益，如果處理不妥當，就會直接影響

到公務員的工作積極性，進而影響行政機關的工作效能；其二、這些處理決定都屬於人事問題方面，而不是有關工作任務，或是對公務員實施其他行政管理措施的決定，例如要求其依法繳納個人收入調節稅，要求其實行計畫生育，要求其遵守交通規則等，對後幾種處理決定不服而提出申訴，不屬於本條文之適用；其三，這些處理決定都屬行政機關針對特定公務員作出的具體處理決定，是行政機關在內部人事管理中作出的具體行政行為，而不是抽象行政行為。另外像是控告則是指：行政機關及其領導人在依職權對所屬公務員進行內部管理的活動中，所實施的侵犯公務員由於職務關係所享有的權利與利益的違法、違紀行為（趙其文，1998：70-71）。

綜觀申訴與控告之規定可以發現，中共現行公務員權利救濟制度保障的權利範圍相當廣泛，並且透過列舉式與概括式並用的方式來規範，不僅兼具準則性與明確性，更使公務員權利救濟範圍的適用更具彈性。同時，也因為權利救濟制度適用的範圍寬廣，更加符合西方民主法治的精神。

## （二）定型書狀化的救濟申請書

為了達到公務員權利保障的終極目的，救濟的程序是不可忽略的重點所在。由於程序牽涉到的細節性事項相當繁雜，且往往是牽一髮而動全身，因此西方民主國家尤為強調「程序正義」的概念。以中共現行的公務員權利救濟制度來說，「定型書狀」（趙其文，1998：71）為實踐程序正義的代表。

一般國家會透過法律來規範權利救濟的相關程序與細節性事項，例如申請書應記載的內容、應繳納的附加文件等，但是即便法律明訂申請書應具備之具體要項，但申請人或因不知法規有具體要項規定、或因欠缺書寫之參考架構，以致往往所提的申請書內容要項不符合規定，甚至體例凌亂，常需要補正，有些甚至無法補正（趙其文，1998：71），造成案件受理的困難；甚至間接影響權利救濟的

效果。

相較紛亂的申請文件，中共提供申訴與控告的「定型書狀」，也就是提供統一的申請書狀表格。以申訴書為例，其表格內容包括申訴人的基本資料、申請事項、原處理機關、原處理機關作出決定的日期、是否向原處理機關提出復核、原處理機關的復核意見、申訴的理由及要求，以及提交的附件目錄等。透過這樣的制式化表格，讓申請人可以更容易撰寫，甚至以此申請書為基本，另行附上其他有利的相關文件，在在都提高了公務員權利救濟的意願與可行性。

## 二、中共公務員權利救濟制度之缺點

1949 年中共建政以來，公務員權利救濟的相關法規陸續出台，確立申訴、控告以及人事爭議仲裁等制度，逐步完善公務員權利救濟的體系。然而，詳細觀之，仍可發現制度疏漏之處，以下將嘗試分析現階段中共公務員權利救濟制度的缺點，重點如下：

### (一) 關於「中國特色」的反思

中共建政後，雖然各項制度之興建有吸取西方民主觀點，但為了突顯其共產主義之精神，仍堅持高舉「中國特色」的大旗，以期與西方民主觀點下的制度有所區別。雖然「中國特色」有其獨特性，然卻也可以發現其思想的侷限性。以下分就黨管幹部原則下的權利救濟制度，以及特別權力關係下的權利救濟制度去探討。

#### 1、黨管幹部原則下的權利救濟制度

雖然中共《公務員法》賦予公務員有提出救濟的權利，然而在給予權利後，卻也同時附加義務，亦即公務員提出權利救濟申請時，有「忠於事實」的義務。這樣限制的提出是為了讓公務員不濫用救濟權，甚至浪費國家資源，進而干擾行

政秩序，或是侵害他人權益；並且「權利」與「義務」本來就是相對的概念，在權利救濟的體制中賦予申訴、控告等權利，就應該以「忠於事實」等的義務來進行補充，以期完善整個公務員權利救濟的體系。

然而，中共的政治體制為「一黨專政」，因此堅持「黨管幹部」原則。雖然西方民主國家多半認同一項完整的權利，應同時附有相應的義務與責任，但國家賦予公務員申訴權和控告權的本質只是為了使其用以維護自己的合法權益不受非法侵害，中共在政黨操控下，假借任何公務員都沒有濫行申訴、控告，侵害國家與集體利益及他人合法權益的自由名義，設定相應的義務，使公務員在行使申訴權和控告權進行申訴、控告時，負有「必須忠於事實」的義務（趙其文，1998：74），不得任意提起申請；再加上，由於中共仍是一黨專政的國家，黨組織影響力無所不在，像是公務員 B 便指出「即便公務員權利受到損害，公務員也會因為擔心提起救濟就是與長官作對，而不利於往後的升遷，就打消救濟的念頭。」因此即便法有明文規範權利救濟的事宜，但礙於政黨的控制，中共公務員多半不願意冒然提起救濟申請。

## 2、特別權力關係下的權利救濟制度

從德國興起的「特別權力關係理論」，目的是為了維護絕對主義的君主高級官吏階層的特權，以及官僚主義的行政優越性（柳海明，2009：24）。將特別權力關係運用在公務員上，有以下兩個特徵：首先，公務員和國家變成「主僕關係」，也就是國家可以用行政目的為理由，限制公務員的權利，甚至可以增加其額外的義務。第二，特別權力關係強調的是行政內部性，也就是說公務員被納入行政體系中，因此即使相對人權益受到侵害，也不能向法院提起司法救濟，而只能向行政內部尋求救濟的機會。

中共雖然給予公務員有救濟的機會，而使其公務員關係有別於傳統的特別權

力關係，但是因為救濟管道僅限於行政救濟，而排除司法救濟的可能，因此深究其公務員關係，仍有特別權力關係的殘影。西方民主國家已排除公務員特別權力關係之適用，最明顯的特徵，莫過於給予公務員行政與司法的雙重救濟管道，希望透過多元的救濟管道，儘可能完善公務員的權利保障。然而，囿於特別權力關係，中共目前仍未開放司法救濟的管道，而將權利救濟納入行政體系內部的作業，這毋寧是壓縮公務員救濟的可能與成效。

## （二）公務員權利救濟的形式要件

制度的運行要順暢，首先必須要確保形式要件的完善，因為形式要件就像遊戲規則，如果沒有健全的遊戲規則，將會使制度運作不順暢、甚至欠缺公正性。本段落將以「救濟名稱」和「配套措施」等兩方面來探討中共公務員權利救濟制度的形式要件之不足。

### 1、救濟名稱

耙梳中共公務員權利救濟制度的相關法規可以發現，其救濟名稱複雜而沒有統一性。舉例來說，「復核」同時存在於《公務員法》與《行政監察法》中，但兩者間卻存在著迥異的差別。《公務員法》中的復核係指：「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三十日內向原處理機關申請復核」；而《行政監察法》中的復核則是：「國家行政機關工作人員和國家行政機關任命的其他人員對其主管部門作出的行政處分決定不服的，可以向同級監察機關申訴。申訴人對同級監察機關的復審決定仍不服的，可以向上一級監察機關申請復核。」由此可知，雖然同樣名為「復核」，但因為隸屬於不同的法規、不同的受理機關，其救濟的概念與範圍也有所差別。因此，應盡快統一救濟名稱，以避免公務員理解與適用上的困難。

## 2、配套措施

《公務員法》頒行後，明確對 1957 年的《國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定》及 1993 年的《國家公務員暫行條例》予以廢止。對於其他以《國家公務員暫行條例》為依據制訂的各種規定，實際也已經廢止。涉及公務員權利救濟的規定，如人事部制定的《國家公務員申訴控告暫行規定》，其依據為《國家公務員暫行條例》，既然上位法已經廢止，該暫行規定也已失效；人事部 1997 年制定的《人事爭議暫行規定》，其受案範圍包含了所有國家行政機關工作人員，與《公務員法》設立的人事爭議仲裁範圍僅為「聘任制公務員」的規定相衝突，理應廢止（齊元軍，2007：21）。

除了新舊法規的接替問題外，公務員權利救濟的配套制度建設仍不完整，尚未建立起健全、配套、高效、優質的法律服務體系，為公務員提供更好的權利保障制度（丁興發，2006：19）。在現行制度下，應加上完善的訴訟制度、律師制度、公正制度、調解制度，以及仲裁制度等，讓公務員權利救濟制度更加多元而完善。

### （三）公務員權利救濟的範圍

「有權利，即有救濟」是西方民主國家的座右銘，換言之，賦予公務員權利，還必須同時賦予其救濟的機會，才能視為符合民主的精神。中共雖然陸陸續續透過法規等方式完善公務員權利救濟制度，但就其範圍來說，仍有侷限性。以下分別從公務員「權利的內涵」以及公務員「權利保障的不足」來探討。

#### 1、公務員權利內涵的不足

為促進公務員安心工作，保證公務員系統高效運轉，公務員制度較完善的國

家對公務員的權利保障較為重視，都做出具體、詳盡的規定<sup>51</sup>，具有較強的可操作性，有利於公務員進行權利救濟（韓小亞，2008：10-11）。中共現行《公務員法》規定公務員對於處分、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，可以提出救濟申請；相較於過去《國家公務員暫行條例》的規定，其保障範圍寬廣許多<sup>52</sup>，對於公務員權利救濟無疑是一大進步。

然細究保障的權利內涵可以發現仍有許多重要的權利被排除在救濟的範疇之外，例如公務員對年度考核基本稱職、職務任免、迴避等人事處理決定以及停發工資、福利等方面的人事行為不服，不能提出申訴；另外像是對年度考核不稱職不服者，必須經過復核程序，未經復核，不能提出申訴（王寧寧，2007：16）。

## 2、公務員權利保障的不足

中共相關法律規定公務員有申請復核、申訴、控告和人事爭議仲裁的權利，涉及到處分、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，可以提復核或申訴；涉及機關侵犯其合法權益的行為者可提出控告；對於行政機關錄用、調動、履行聘任合同方面的爭議者可以提起

<sup>51</sup> 如法國公務員權利義務總章程規定，公務員在履行其工作職責後，應當享有一定的報酬，這一報酬包括薪金、住房補貼、根據薪金標準提供的家庭應該享受到的由國家撥付的各項補助金，以及由法律或規章制度規定的各種津貼；波蘭公職人員法規定，公職人員工作滿五年後，可以獲得月基本工資 5% 的獎金，在以後的每年裡，獎金每年增加 1%，直至增加到基本工資的 20% 為止；墨西哥聯邦公務員法規定，加班費按正常工作時間工資的兩倍發放，公務員每年領取一次聖誕節過節費，過節費列入支出預算表，過節費至少應為 40 天的全額工資（韓小亞，2008：11）。

<sup>52</sup> 《國家公務員暫行條例》第 81 條：「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三十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。」

《國家公務員暫行條例》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。」

人事爭議仲裁。綜上所述，中共法律對公務員申請救濟案件的受案範圍採用列舉式與概括式相結合的規定是具有科學性的，涵蓋了所有行政機關侵害公務員合法權益的所有行為（張昌雷，2007：20），這將提供公務員權利更完善的保護。

然而就實務操作上，救濟案件的受理機關只受理公務員對行政機關侵害其合法權益的「具體」行為不服而提出的救濟申請；公務員對行政機關侵害其合法權益的「抽象」行政行為不服則被排除在公務員申請救濟的受案範圍之外。這會使行政機關抽象行政行為侵害公務員合法權益的範圍成了「法治陽光尚未照到的叢林地帶」，成了中共公務員權利救濟實踐中的空白地帶（張昌雷，2007：20）。除了無法全面有效實施救濟制度外，「官本位」的思想，也使一般公務員不願意提出救濟申請，而使權利救濟制度流於形式。另外像是「批評建議權」也有相當的侷限性，雖然《公務員法》保障公務員對機關或領導人有權提出批評建議，然實際上勇於提出建言者就寥寥可數了，最主要的原因莫過於公務員擔心受到打擊報復、不予以重用等，而寧可消極先求自保。

#### （四）公務員權利救濟的程序

行政程序的價值主要在於兩方面：一方面它監督行政主體公平行使職權，主要體現在給予相對人同等充分的機會來闡述理由、明確告知相關程序及程序終結後的法律後果，目的是在監督行政主體的公平行政；另一方面，程序的設置是為了保護相對人的程序權益，程序權益是實現實體權益的前提和基礎，只有程序公平才能達到實體的公平（鍾偉康，2008：22-23）。是故，權利救濟制度是否完善，除了形式要件必須完整外，還必須謹守正當程序原則。程序越嚴謹，公務員權利救濟制度就越有效；反之，程序若不科學也不嚴謹，救濟時效就會受到影響，甚至落空（丁興發，2006：19）。中共建政後雖致力於公務員權利救濟制度的發展，然而針對其程序仍可發現有些許瑕疵。

「程序正義」為民主概念的核心價值之一，然而囿於傳統氛圍的束縛，中共歷來都有「重實體，輕程序」的觀念；而體現在公務員權利救濟方面，便是救濟程序簡單，從申請、立案、審查到結案，每個環節都缺乏制度性、科學性的安排。例如控告制度，在《公務員法》中只有框架性的規定「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」，即便有《國家公務員申訴控告暫行規定》的輔助，但是細節性、基礎性的問題卻沒有詳細規定，這將導致救濟程序不夠嚴謹，甚至受到人為的干擾，自然無法得到實質上的正義。以下將從「裁判機關」和「審理程序」兩個面向來檢討程序方面的不足。

## 1、裁判機關

根據《國家公務員申訴控告暫行規定》第 10 條的規定：「國家公務員對本人所在的政府工作部門做出的人事處理決定不服的申訴，由同級人民政府人事部門管轄。」由此項規定可知，公務員提出申訴請求的受理機關非由公正、客觀、中立的第三者所組成，而是同級人民政府人事部。這樣的受理機關有「球員兼裁判」之嫌，連客觀的裁判要件都無法公正，更遑論是審判結果。

## 2、審理程序

在現代法治國家被處分者提出申訴後，可以請律師、工會代表為其辯護，其審理程序也作了嚴格的規定。縱觀《國家公務員申訴控告暫行規定》中關於申訴控告的審理程序規定，儘管規定可成立臨時性公正委員會，但卻未規定申訴控告人有查閱卷宗、委託代理權、申請迴避權、陳述權、辯論權等，也未規定嚴格的審理程序和審理方式（趙達瑜，2007：29）。

## （五）權利救濟機關的獨立性

西方各國的申訴控告制度，就機構受理和審議公務員申訴與控告，大致有三種不同模式：一是由專門的人事機關受理和審議；二是由國家行政法院負責受理和審議；三是可在多個機關提出上訴（郭勵瑾，2008：192）。這些模式共同指向「球員不能兼裁判」的原則，亦即權利救濟機關應該由獨立、公正的第三人所擔任，以確保程序和實質的正義；一旦權利救濟機關缺乏獨立性，將直接削弱救濟的有效性。然而中共目前的法規規定，權利救濟受理機關缺乏獨立性，而這可以從「行政監督」與「司法監督」兩方面一窺究竟。

### 1、行政監督的侷限性

中共受理公務員權利救濟的機關有四個：原處理機關、同級人民政府人事部門、行政監察機關和上級行政機關，這四個機關同屬於「行政機關」。首先，原處理機關本身就是人事處分的決定機關，由它再次審議，似乎沒有太大的監督功效；其次，同級人民政府人事部門與原處理機關屬平行的行政機關，彼此公務往來頻繁，處理案件自然難保公正超然的立場；接著是行政監察機關，看似不相干之第三人，但是行政監察機關與黨的紀律檢查機關合署辦公，實行一個領導班子、一套工作機構、兩個工作名稱，行政監察機關的人事、工資和福利等關係均由行政機關負責，獨立的行政監察機關並不存在（鍾偉康，2008：21）；最後上級機關雖然有監督下級機關的義務，但是上級機關與下級機關間的互動關係密切，為了業務順暢，凡事避免衝突、以和為貴，這樣就很難保證上級機關的公正性。根據以上的分析可知，行政監督因為其地位與性質使然，而有其侷限性，比較無法達到公正審查的結果。

### 2、司法監督的缺乏性

《行政訴訟法》第 12 條規定：「人民法院不受理因行政機關作出的涉及該行

政機關工作人員獎懲、任免等決定提起的訴訟。」這裡所指的獎懲和任免，在最高人民法院關於執行《中華人民共和國行政訴訟法》若干問題的解釋第 4 條將上述「獎懲、任免等決定」明確解釋為「行政機關作出的涉及該行政機關公務員權利義務的決定」。這樣的規定，無疑是將公務員視為內部行政，而排除司法審查的可能性。觀察世界潮流趨勢，將司法救濟納入公務員權利救濟管道，是現代法治建設的必然趨勢；並且，司法救濟的存在並非對行政權力的干涉，相反地，司法救濟實質上是對行政權力的監督，以落實民主法治的精神。

## （六）公務員權利救濟的效果

公務員權利救濟制度存在的目的在於落實公務員的權利保障，使公務員可以即時且有效的捍衛自己的權利。雖然完善的權利救濟制度是各國人事機關的主要改革目標之一，但是空有健全的制度卻無法徹底運用與落實，自然也不會有權利救濟的效果。以下將以「裁決結果難以執行」和「損害賠償難以保障」兩方面，說明中共公務員權利救濟制度運行效果不彰之困難。

### 1、裁決結果難以執行

從表面上看，中共的申訴控告制度為公務員提供了救濟途徑，但事實上這種制度設計容易流於形式。因為申訴受理機關大多是原處理機關，這種「自我監督」的效果往往為人所詬病；即便受理機關為其他中立單位，但最終的裁判結果仍須由原處理機關來進行，如果沒有相應的監督機制，將會使裁決結果難以有效執行。例如：行政監察機關受理的申訴、控告案件，其對申訴控告作出的監察建議權不具有強制執行力，而只能由作出原處理決定的機關去執行，這無疑使本就難以實施的申訴控告制度更加困難重重（王寧寧，2007：17）。因此，為了貫徹保障案件在判決確定後可以確實執行，以達到權利救濟制度的價值，應避免各執行機關推託延宕而不予執行的情形。

## 2、損害賠償難以保障

權責一致，侵權必須賠償，作為行政法的一個原則在公務員權利救濟領域應同等適用。對於公務員權利救濟的最終目的是糾正違法行政行為、恢復公務員的合法權利，並對公務員受損的合法權益給予即時而有效的賠償（柳海明，2009：17），由此可知，賠償為權利救濟制度中極為重要的一環。

目前規範公務員權益損害賠償的法規為《公務員法》第 103 條的規定：「機關因錯誤的具體人事處理對公務員造成名譽損害的，應當賠禮道歉、恢復名譽、消除影響；造成經濟損失的，應當依法給予賠償。」類似的規定還包括《國家公務員申訴控告暫行規定》第 37 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；造成經濟損失的，應當負賠償責任。」在母法《公務員法》中僅作了規範性、架構性的規定，但子法規《國家公務員申訴控告暫行規定》中卻也與《公務員法》大同小異，賠償機關、賠償金額、賠償手續、賠償標準等細節性的事項，都隻字未提，可見賠償目前仍不具操作性，更遑論作為權利救濟的保障管道了。

另一方面，公務員得否作為《國家賠償法》的主體，也是值得關注的焦點。雖然在《國家賠償法》中並未明確將公務員排除在法規適用的範圍外，但是《行政訴訟法》規定公務員的獎懲、任免決定不可作為訴訟標的，延伸來看，這種違法的內部獎懲行為致使國家公務員損害者，自然不能提出行政賠償的請求（張昌雷，2007：25）。然而按民主法治精神，當行政機關因違法的行為而侵害公務員權利時，國家應該承擔行政侵權的賠償責任；尤其是隨著法治精神的普及化，更加強化公務員權利保障的法律觀念，相應的行政機關、司法機關必須認清：行政機關對公務員作出侵權的決定或行為時，國家應當負起賠償責任，以求權利救濟制度的完善。

### 三、小結

制度的變革是為了改善過去無法解決的事情，並且嘗試展望未來的發展。現行中共公務員權利救濟制度並非一蹴可幾，而是經過幾番的微調與修正，才有如今的面貌。

中共公務員權利救濟制度因為其法規的開放性，而給予公務員有更多、更彈性的權利保障；並且為了提高公務員提出救濟的意願，特別設計了「定型書狀」，以期提高案件申請的成功率。雖然中共透過列舉式與概括式的方法給予公務員廣義的權利保障，但是細究其內在可以發現，仍有些許事項（如公務員對年度考核基本稱職不服）並不受到保障；此外，「中國特色」一直是中共引以為傲的領航方針，但適用在公務員權利救濟上，卻因為特別權力關係、黨管幹部等原則而變成民主化的絆腳石；就形式要件來說，中共雖然陸陸續續頒佈了許多的補充法規、建立了許多的配套措施，但這些法規制度並未經過細緻的評估與規劃，導致目前公務員權利救濟制度的法規名稱尚未統一、制度的運作更是錯綜複雜，大大降低救濟的成效；再者，中共現行公務員權利救濟制度僅開放行政救濟的途徑，因此，「球員兼裁判」的不公平性，成為最大的問題所在；最後，囿於缺乏獨立的審判機關，以及沒有完善的賠償法規與制度，導致公務員往往無法得到應得的賠償，權利救濟制度無法確切落實。

## 第六章 結論

「有權利，即有救濟」是目前普世的民主價值觀；基於這樣的原則，代表賦予人民權利的同時，也必須給予救濟的機會。總之，既有權利又有救濟，才能建構出完整的民主架構。將這樣的民主理念延伸至公務員領域，理應要有同樣的運作模式，然世界各國過去受限於「特別權力關係」而大幅限縮公務員權利，更遑論賦予公務員權利救濟的機會。爾後，特別權力關係納入些許民主的概念，而有「重要性理論」的出現，突破過去公務員完全不能爭訟的困境。最後，民主思想發揚光大，成為當今政治思想的顯學，特別權力關係逐漸被屏棄，公務員的權利不僅逐步擴大，並且開始擁有救濟的機會。

公務員權利救濟制度相較於其他制度而言，具有很強的監督性與保障性；若有完善的權利救濟制度，將能有效控制行政權力，進而達到保障公務員合法權益的最高目標。以中共來說，根據不完全統計，自申訴控告制度實施以來，各級人事部門共受理公務員申訴案件 287 件，其中撤銷或建議撤銷原處理決定者佔 20%；這與中共目前 600 多萬的總數相比，說明公務員很少選擇申訴控告的途徑尋求救濟（趙達瑜，2007：29）。是故，中共在現有的救濟體制上，雖然救濟之主客體、法規、程序等皆已有架構式的規範；然而囿於法律意識尚未完全普及化，因此，公務員權利救濟制度並未全面且有效的落實。

在這樣的主體脈絡下，筆者開始思考具有特殊政治體制的中國大陸，其公務員權利救濟制度的運作模式與西方民主國家有何異同，研究目的除了一方面認識不同政治體制下的公務員權利救濟制度外，另一方面也可以提供我國文官制度不同面向的借鏡參考。前文經過不同面向的探討和剖析中共公務員權利救濟後，本章將歸納出相關的研究發現，並嘗試提出政策建議作為總結。

## 第一節 研究發現

中共建政以來，始終堅持「具有中國特色」的領導方針，運用在公務員權利救濟制度亦是如此。但是面對世界潮流與國際輿論壓力，中共公務員制度在順應這波民主浪潮下，似乎也做了些許的調整與改變。在《憲法》的基礎上，伴隨《公務員法》出台，為公務員權利救濟奠下基礎，爾後陸續頒佈相關行政法規作為補充，中共公務員權利救濟制度的輪廓已經慢慢形成。本研究在現有的制度架構上，分別從靜態和動態的角度去觀察與剖析，以期能釐清其靜態的制度架構與動態的運作模式，並嘗試提出研究發現。

### 一、靜態觀點

以靜態觀點來說，本研究主要是從三個面向來觀察中共公務員權利救濟制度，分別是「法規面」、「人員面」和「受理機關面」，茲整理研究發現如下：

#### (一) 法規面

自從 2005 年《公務員法》出台後，中共算是以公務員取代了幹部，作為正式的人事架構。在法規面，除了以《憲法》作為制度的核心價值、《公務員法》作為制度的主軸外，隨後還陸續頒佈了相關法規，包括《國家公務員申訴控告暫行規定》、《監察機關處理不服行政處分申訴的辦法》等，以補充細節性的技術事項。但是綜合觀之，法規面仍有不足之處，本段將從法規體系與法律條文兩個面向分別檢討之。

首先是法規體系。現行中共公務員權利救濟的法規結構面最大的困境在於沒有一套完整的組織架構作為制度運行的準則，也就是相關法規範沒有環繞著一個共同的主軸，而是如同散沙般各自頒布、各自規範。這會使權利救濟的核心思想被模糊化，導致相關法規不僅沒辦法分工合作分別管理不同範圍、甚至會發生同一事項卻有兩個以上的法規可以適用，而產生法規適用上的困難；更甚者，是法規間有互斥的情形，導致矛盾的產生，而無法落實權利救濟的價值。

其次是法律條文。雖然中共當前公務員體制已經納入權利救濟的思想，並且逐步落實在各個法規條文中，但細究其法規內文，仍有許多遺缺之處。舉例來說，根據《公務員法》的規定，權利救濟案件的受理機關，主要是由行政機關和行政監察機關所掌理，但是兩單位間的詳細權責劃分卻沒有專法規定，這將導致公務員不知道應向哪個單位提出救濟申請；而兩單位間也因此立法漏洞，而有了互相推諉的藉口。除了受理機關的問題外，像是調查程序、裁決程序等，也因立法不夠詳細和完整，而使權利救濟制度運作上有些困難，自然無法落實權利保障的核心價值。

## （二）人員面

公務員權利救濟制度的構成要件中，「人員」是不可或缺的重要角色，因此如何界定公務員身分，就相當關鍵。中共建政以來，何謂國家機關工作人員，隨著法規的變更，範圍也有所變動。以目前現行《公務員法》的規定，公務員係指：「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」；更細緻化來區分，中共公務員的種類可分為中國共產黨機關的工作人員、人大機關的工作人員、政協機關的工作人員、審判機關的工作人員、檢察機關的工作人員、民主黨派機關的工作人員與行政機關的工作人員等七類，而這些公務員因隸屬《公務員法》規定的範圍內，而受到權利濟濟制度的保障。

雖然已經釐清受公務員權利救濟制度保障的範圍（亦即公務員的範圍），但是中共針對公務員不同的「任用方式」，而有不一樣的救濟途徑。根據《公務員法》的規定，目前中共公務員的任用方式有四：委任制、選任制、考任制和聘任制。其中，考任制、選任制和考任制的權利救濟途徑僅限於行政救濟，也就是採取復核、申訴和控告；僅有聘任制公務員得循人事爭議仲裁制度尋求救濟。

從人員面來觀察中共公務員權利救濟制度可以發現，大部分公務員僅能從行政途徑獲得權利救濟的機會；而聘任制公務員卻有提出人事爭議仲裁的機會，一旦不服仲裁結果，還可以向人民法院提出訴訟。因此，人事爭議仲裁制度納入司法救濟的可能性，不僅讓救濟管道更加多元，也給予其他種類公務員的權利救濟有不同面向的借鏡，深化權利救濟的民主性。

### (三) 受理機關面

根據《公務員法》的規定，公務員權利救濟案件的受理機關有四：原處理機關、同級人民政府人事部門、上一級行政機關和行政監察機關。匯整各項法規可知，原處理機關受理復核案件；同級公務員主管部門或作出人事處理的上一級機關受理申訴案件；公務員所屬上一級機關或行政監察機關受理控告案件；而行政監察機關分別受理申訴、復查和復審案件。

乍看之下，受理權利救濟案件的機關相當多元且彈性，但是仔細觀察制度運作的過程可以發現，多重受理機關帶來的還有更多複雜性的問題。例如：上一級機關和行政監察機關同時擁有受理控告的職責，雖然代表公務員有彈性空間可以選擇受理機關，但也可能造成「誰都有權，誰都不管」的困境。另外，為了因應受理案件的職責，同樣擁有受理申訴案的機關，都必須同時設立性質相似的組織，這將導致資源的浪費。最後，因為現行的救濟管道仍以行政內部的救濟為主，甚至像是「復核」更僅是由原處理機關進行自我審視，因此缺乏透明度與參與性，更遑論有外界的監督，審理缺乏獨立性，實為權利救濟制度的一大隱憂。

## 二、動態觀點

有「法規面」、「人員面」和「受理機關面」等靜態架構的基礎後，本研究又從動態的角度去觀察中共公務員權利救濟制度。所謂「動態」係指整個制度的運作方式，包括其概念、受理機關、受理法定要件和處理過程等。一般權利救濟制度又分為行政途徑和司法途徑，因此，本研究以行政途徑和司法途徑作為分水嶺，分別探討其特色與優缺點，研究成果如下：

### (一) 行政途徑

中共公務員權利救濟制度的行政途徑分為：申訴與控告，其中申訴又有前置作業程序：復核。重點如下：

「復核」是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，並要求重新論處的制度；也就是讓原處理機關有重新自我審查的機會。這項

程序的存在有幾個優點：對公務員而言，可以就近、直接且及時的向最熟悉事發經過的原處理機關提出申請，提高了行政效率；對原處理機關而言，多了重新自我審查的機會，可以確保其自主性、靈活性和專門性，還可及時保障公務員權利；對受理申訴案件的機關來說，有了復核程序，將大幅減少申訴的工作成本，也可縮短救濟的時程，減輕行政機關與公務員的負擔。

「申訴」是公務員對國家機關作出的涉及其本人的具體處理決定不服，向同級公務員主管部門或法定的專門機關述說理由，要求重新處理的一種法律行為。

「控告」是公務員對公務員機關及其領導人員在內部管理過程中侵害其合法權益的違法、違紀行為，向上級公務員機關或者行政監察機關進行的控告。申訴和控告雖然目的都是為了保障公務員的權利，但是兩項制度仍有許多的差異。以**客體**來說：申訴的客體是機關的人事處理行為、控告的客體則是侵害公務員合法權益的機關及其領導人員的違法違紀行為；以**範圍**來說：申訴僅限法律有規定的事項、控告則是只要任何危害公務員權利者皆在範圍內；以**程序**來說：申訴有復核、申訴和再申訴的遊戲規則、控告則沒有申請層級的限制；最後，以**受理機關**來說：申訴管道有原處理機關（復核）、同級人民政府人事部門、原處理機關之上一級機關、行政監察機關、控告則是上級行政機關或行政監察機關。

不論是復核、申訴或是控告，雖然三者間有許多的差異，但綜合來看，三者都是一種內部行政法律關係，且都隸屬於行政救濟途徑的範圍內；因此，本途徑強調的是一種行政內部的重新自我審視，不僅要快速解決紛爭、並且盡可能符合公平正義，進而達到提高行政效率的目標。

## （二）司法途徑

司法救濟途徑作為權利保障的最後一道防線，而往往與民主的概念劃上等號。目前中共仍未有完整且正式的司法救濟途徑，而只有被視為準司法救濟途徑的「人事爭議仲裁制度」。

所謂人事爭議仲裁制度是規範受行政主體聘任的公務員與其所在行政主體間因履行聘任合同發生爭執時，有權將爭議提交給人事爭議仲裁委員會申請仲裁的制度。人事爭議仲裁制度被視為準司法途徑，一方面除了其受理機關為獨立之

人事爭議仲裁委員會外；公務員不服仲裁結果者，還可以向人民法院提起訴訟，而具有司法救濟之性質。

惟得適用人事爭議仲裁制度者並未擴及全部種類之公務員；相反地，僅限於「聘任制」公務員可採行此準司法救濟管道。雖然這大大限縮其他種類公務員權利救濟的廣度與深度；但反觀之，人事爭議仲裁制度也提供了其他種類公務員司法救濟可行性的正面教育意義。

### 三、小結

整體來說，中共自從改革開放後，嘗試確立公務員關係，並且設法完善公務員權利救濟的制度。在彈性化的救濟範圍基礎上，對於保障公務員制度的確有其正面助益，惟在「中國特色」的束縛下，公務員救濟制度的形式要件、救濟的範圍、救濟的程序、救濟機關的獨立性，以及最後的救濟成效，都有缺憾之處。因此，對於中共開始致力於完善公務員權利救濟制度，應抱持正面的肯定態度；但是，執行的形式要件、過程和成效，卻因弊大於利，而沒有實現當初設想之成效。是故，中共當局應繼續抱持正面積極之態度，將不足之處予以改善，以期完善公務員權利救濟制度，進而達到保障公務員權利之理想。

## 第二節 研究建議

### 一、政策上的建議

中共自從 2005 年《公務員法》出台後，正式確立了權利救濟的制度；然而經過本研究從不同面向去觀察與剖析後，可以發現該權利救濟制度除了法規等面向還不夠完善外，運作的模式也有所不足。因此，本節將從中共現行公務員權利救濟制度的優缺點為基礎，分別從政策上和後續研究上給予建議。

#### (一) 民主教育面向

雖然中共目前已經提供公務員權利救濟的管道，但是根據數據統計和訪談結

果，權利受到侵害的公務員，願意走向救濟途徑一途者，比例相當低。追根究底原因出在中共本身的政治氛圍與公務員本身的民主素養。

由於中共本身強調「以黨領政」的政治體制，這將使權力落入少數人手中，由這些少數人控制整個公務員團隊，甚至公務員為了自身的前途而對領導人唯命是從，自然不願也不敢和領導人發生衝突，更遑論提出權利救濟的申請。再加上中國傳統的「君尊臣卑」，不重視公務員的權利、行政機關與公務員間是內部行政關係，加上公務員本身自我權利意識不夠強，以致於發生糾紛或者侵害時，公務員大多是採取容忍的作法。

在這樣的脈絡下，即便有完善的權利救濟制度，公務員礙於整體的政治氛圍與個人民主素養的不足，而不去提起權利救濟，那麼空有完善的權利救濟制度也是枉然。為了改善這樣的問題，筆者認為應該從民主教育著手，透過民主法治的教育來強化公務員自身的權利意識，進而逐步改變大環境的政治氛圍，使公務員權利救濟制度得以確切落實。

## (二) 法規面向

法規是制度運作的遊戲規則；因此，完善的法規體系是制度運作順暢的最佳保證。現行中共公務員權利救濟制度的相關法規範不論是從整體面向或是從細節面向觀察，都存在著些許問題，而這些問題將進而影響到該制度的運作。

宏觀來看整體的法規體系，當前最大的問題在於沒有一套完整的法規體系，以致於權利救濟的中心思想未能確切落實，自然無法保障公務員的權利。因此，中共應先釐清該制度的價值所在，並以此為核心，從憲法到法律以至行政規則，由上而下、由抽象而具體的建構出一套穩定的金字塔法規體系，從而讓制度運作有完整的法規體系可以依循，減少程序侵權的可能，提升權利保障的機會。

微觀來看各個法律條文也有其侷限性。包括受理程序、調查程序和裁決程序等的相關法規都不夠嚴謹和完備；這將使制度運作過程產生無法可以適用、甚至是法規彼此相抵觸的困境。因此，中共當前應先確立該制度的主要價值，然後建立一套完整的立法邏輯，最後據此研擬出相關的細節性法規。是故，如果能有一

套完整的立法邏輯可以依循，將會使各個法規間具有邏輯性，不僅不會產生矛盾，各法規間還有相輔相成的正面功能，提高公務員權利救濟的效益。

### （三）制度面向

公務員權利救濟的制度可以粗分為行政途徑與司法途徑，而中共以行政途徑為主要的救濟管道。雖然目前中共公務員權利救濟制度的輪廓已經逐漸清晰，權利救濟的概念也慢慢被廣為接受，但是仍有改進的空間。

以行政途徑來說，中共目前以復核、申訴與控告為主要的救濟方法，相關的受理機關、受理法定要件和受理規則等大致上已經有詳細的法規依循，但是像擴大申訴的受案範圍、確立受理機關的中立性、完善申訴控告制度、取消復核制度、增加行政復議制度和健全人事爭議仲裁制度等，均是亟需加強的部分。現階段中共以行政救濟途徑為主，公務員沒有其他救濟的方法；因此，在納入司法救濟途徑前，應設法從各個面向去完善行政救濟途徑，以避免公務員權利無法得到完善的救濟與保障。

以司法途徑來說，中共目前並沒有正式的司法救濟管道；唯一被視為準司法救濟者——人事爭議仲裁制度，其範圍僅限聘任制公務員、其性質也應隸屬於行政救濟。而司法救濟作為民主概念的同義詞，為了有效保障公務員之權利，納入司法救濟程序似乎是不可逆的進程。再把焦點定焦在中共，雖然有君臣思想、黨管幹部和特別權力關係等的拘束，但是伴隨西方民主化浪潮的影響，中共也開始慢慢將民主因素納入各項體制中。例如：同樣屬於傳統特別權力關係的學校與學生關係，已經可以依循司法管道尋求救濟；那麼公務員權利救濟納入司法途徑理應沒有太大的困難。

## 二、對後續研究的建議

由於本研究的國家為中共、研究的領域為公務員權利救濟制度，因此不論在

資料的蒐集、深入訪談或是相關著作研究，都有其困難度與侷限性。以下將從「研究方法」與「資料蒐集」兩方面探討本研究之限制，並嘗試提出後續研究的建議，重點茲分述如下：

### (一) 研究方法

研究方法是影響研究成果的重要因素之一，一個正確且合適的研究方法，將會使研究結果更為完整與精確。本研究所使用的研究方法為「文獻分析法」、「問卷調查法」與「訪談法」，使用侷限如下：

「文獻分析法」係透過大量且廣泛的資料閱讀與蒐集，抽繹出可得使用的資訊，並且據此串連起變數間的關係、建構出研究的架構。然而，中共公務員制度嚴格來說係從 2005 年《公務員法》出台後才正式開始施行，而公務員權利救濟制度之於中共特有的政治體制來說，實為一衝擊性的制度，因此，文獻資料並不豐富、相關研究也不普及。文獻資料難以取得對文獻分析法來說，實為一大致命傷。

「問卷調查法」係透過選取樣本並設計一份標準的問卷來訪問受訪者，從中獲取研究所需之資訊；本研究採用封閉式調查的問項，要求受訪者從研究者已提供的答案選項中選擇答案。然而，在發放問卷的過程中，大多數中共公務員均堅持因具有中共公務員身份者，不可以私下接受與公務相關之訪問；是故，問卷的回收率很低，樣本數不足，因此問卷調查法的成效相當失敗，而無法列為研究資料、作為研究成果之呈現。

「訪談法」是詢問受訪者，並由受訪者自己提供問項的答案。本次研究訪問三名中共公務員，基於上述公務員不得以個人身份接受公務相關之訪問為由，對於問項的回答都相當保守、甚至是拒答。

綜上，本研究原本希望透過靜態的蒐集文獻資料、輔以動態的問卷調查和訪談，期盼能以多元的方式去認識甚至是研究中共公務員權利救濟制度，然而卻因為公務員身份之故，而無法有效落實問卷調查與訪談的優勢，相當可惜。基此，未來欲從事公務員權利救濟研究者，應嘗試克服此項限制，透過建立互信互賴的訪談基礎後，以參與式的研究方法，從過程中去觀察中共公務員的權利救濟制度，應可改善研究方法之侷限。

## （二）資料蒐集

資料是研究的核心所在，如果能夠蒐集到第一手的資訊，對於研究成果來說有著絕對的正面助益。本研究欲蒐集之資料主要分為兩類：「研究成果」與「案例數據」，其延伸之侷限分述如下：

「研究成果」是指前人針對中共公務員權利救濟制度有相同或是相似之研究而言。首先，由於中共正式施行公務員制度的時間尚短，相關研究自然也就不夠豐富；並且，中共自身研究公務員權利救濟制度的成果大同小異，即便搜尋出十篇相關文獻，其內容也少也獨特之見解。

「案例數據」則是指客觀的數字，包括申請權利救濟的次數、被駁回的次數或是撤銷的次數等。以我國來說，「公務人員保障暨培訓委員會」每年均會統計該年度申請權利救濟的案件數目、駁回或是撤銷的比例，甚至是申請權利救濟的案由，都會有完整且公開的呈現。反觀中共，幾乎沒有這類型的官方統計數據，甚至有受訪者表示：「這些數字是具有高度機密性的，不可能對外公布，尤其是對台灣」。缺少這些案例數據統計，而想要客觀且寫實地研究中共公務員權利救濟制度，無疑是緣木求魚。

基此，囿於《公務員法》公布施行才滿五年，相關研究尚未普及與完整化，因此往後經由時間的積累，應該會有更多研究著作出版；另外，在沒有辦法獲取

完整的官方數據統計之困境下，欲研究中共公務員權利救濟制度者，可以透過自行發放問卷與訪談，或是親自參與救濟過程等方式，更貼近且深入的觀察該制度，而有更完善的研究成果。





# 參考書目

## 一、英文書目

Cayer, N. Joseph(2004), *Public personnel administration*, Belmont, CA : Wadsworth/Thomson Learning.

Loveland, Ian(2009), *Constitutional law, administrative law, and human rights : a critical introduction*, Oxford ,New York : Oxford University Press.

Nigro, Lloyd G(2007), *The New Public Personnel Administration*, Belmont, CA : Thomson Wadsworth.

Parpworth, Neil(2010), *Constitutional and Administrative Law*, Oxford : Oxford University Press.

Rosenblom.D.H &R.S.Kravchuk(2005),*Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, NY: McGraw-Hill Compennes,Inc.

Tom Ginsburg & Albert H.Y. Chen(2009), *Administrative law and governance in Asia : comparative perspectives*, London ; New York : Routledge.

## 二、中文書目

### (一) 專書

Anselm Strauss and Juliet Corbin 著、徐宗國譯（2005），《質性研究概論》，臺北：

巨流圖書。

David Marsh and Gerry Stoker 等著、陳義彥等譯（2006），《政治學方法論與途徑》，臺北：韋伯。

Earl Babbie 著、陳文俊譯（2005），《社會科學研究方法》，臺北：雙葉。

方世榮（2003），《行政法與行政訴訟法學》，北京：人民法院出版社。

王連昌主編（1999），《行政法學》，北京：中國政法大學出版社。

江岷欽、蔡英良（2007），《政府再造的理論與實務—行政院國軍退除役官兵輔導委員會的個案分析》，臺北：國立編譯館。

吳庚（2005），《行政法之理論與實用》，臺北：三民。

吳春華等編（2008），《中國公務員制度》，天津：南開大學。

吳若予（1992），《戰後台灣公營事業之政經分析》，臺北：業強。

吳瓊恩等著（2004），《公共行政學》，臺北：智勝文化。

呂亞力（2005），《政治學》，臺北：三民。

李和中（2003），《比較公務員制度》，北京：中共中央黨校。

李德志主編（2004），《人事行政學》，北京：高等教育出版社。

李震山（1993），《員警任務法論》，臺北：登文。

周繼祥（2005），《政治學》，臺北：威仕曼。

林文軒（1997），《中共實施國家公務員制度之研究-兼論中共人事制度改革現況》，臺北：行政院大陸委員會。

- 林鍾沂（2003），《行政學》，臺北：三民。
- 邱志淳（2001），《中國大陸公務員制度析論》，臺北：風雲論壇。
- 姜海如（2003），《中外公務員制度比較》，北京：商務印書館。
- 徐頌陶等編（1993），《國家公務員實用手冊》，北京：中國人事。
- 徐銀華等（2008），《公務員法新論》，北京：北京大學。
- 浦興祖（1996），《中華人民共和國政治制度》，香港：三聯書局。
- 翁岳生主編（2000），《行政法》，臺北：翰蘆圖書。
- 袁曙宏、方世榮、黎軍（1999），《行政法律關係研究》，北京：中國法制出版社。
- 馬懷德（2003），《行政訴訟原理》，北京：法律出版社。
- 張武揚（2002），《新時期政府法制工作論》，安徽：安徽大學出版社。
- 張家洋（1993），《行政法》，臺北：三民。
- 張鋒等編（2006），《國家公務員制度新論》，北京：中國人民公安大學。
- 曹至（1985），《中華人民共和國人事制度概要》，北京：北京大學。
- 許文驪、張群（2008），《公務員制度新解》，成都：電子科技大學。
- 許安標主編（2005），《中華人民共和國公務員法釋義》，北京：人民出版社。
- 許南雄（1999），《各國人事制度》，臺北：商鼎文化。
- 陳義彥主編（2004），《政治學（上）》，臺北：五南。
- 陳夢法（2005），《中華人民共和國公務員法講話》，北京：中國財政經濟出版社。

陸平輝（2008），《憲法權利訴訟研究》，北京：知識產權出版社。

彭懷恩（2003），《政治學理論與方法論 Q&A》，臺北：風雲論壇。

湛中樂（2005），《中華人民共和國公務員法釋義》，北京：北京大學。

涂懷瑩（1992），《現代憲法原理》，臺北：正中。

董保城（1994），《行政法講義》，臺北：作者自印。

劉俊生（2009），《中國人事制度概要》，北京：清華大學出版社。

蔡志方（1993），《行政救濟與行政法學》，臺北：三民。

蔡良文（2008），《人事行政學》，臺北：五南。

鄭玉波（2006），《法學緒論》，臺北：三民。

蕭全政（1994），《政治與經濟的整合-政治經濟學的基礎理論》，臺北：桂冠圖書。

應松年（2004），《行政法學新論》，北京：中國方正出版社。

## （二）期刊

尹業香（2004），〈黨管幹部原則運行機構的歷史考察〉，《長江大學學報》，頁 33。

王存福（2001），〈關於公務員申訴控告制度法制化思考〉，《成都行政學院學報》第 1 期。

王繼平、楊舒文（2008），〈我國公務員權利司法救濟制度的重構〉，《法制與社會》2008 年 12 月（中），頁 189-190。

吳秀榮（2007），〈論公務員權利救濟的現狀與途徑〉，《中共山西省委黨校學報》

第 30 卷第 6 期，頁 52-54。

沈建中（2003），〈中共國家公務員申訴制度之研究〉，《展望與探索月刊》第 1 卷第 8 期。

肖建華（2002），〈仲裁程序的公正觀主體性價值〉，《河南省政法管理幹部學院學報》第 1 期。

胡肖華、歐愛民（2003），〈行政訴訟受案範圍的憲政分析〉，《訴訟法理論與實踐》。

徐名駒（2000），〈兩岸「國家與公務員間關係」之淺析－從特別權力關係理論探討〉，《共黨問題研究》第 26 卷第 6 期，頁 33-43。

張洋（2009），〈公務員法中公務員聘任制度研究〉，《探索與爭鳴理論月刊》第 12 期，頁 116-118。

張皓瑜（2008），〈淺析完善中國公務員權利保障機制〉，《民主與法制》2008 年第 10 卷第 4 期，頁 38-39。

張懷倉、趙宏（2006），〈如何實現人事爭議仲裁制度與司法審判制度的有效銜接〉，《人才資源開發》第 9 期。

郭勛瑾（2008），〈公務員權利救濟制度的構想〉，《法制與社會》，頁 192-193。

曾志華（2008），〈我國公務員權利保障制度現狀及完善對策〉，《產業與科技論壇》2008 年第 7 卷第 8 期，頁 44-45。

董鑫（2004），〈我國公務員人事權利訴訟救濟的可行性探討〉，《政法論叢》第 4 期。

趙其文（1998），〈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〉，

《公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫》。

趙達瑜（2005），〈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。

劉昊洲（2001），〈公務員權利析論〉，《考銓季刊》第 25 期，頁 69-95。

劉俊生（2004），〈公務員權利規範研究－從公共服務協約關係理論出發〉，《國家行政學院學報》1 月，頁 69-72。

賴富源（2004），〈我國公務人員權利救濟之探討－司法院大法官解釋〉，《人事月刊》第 38 卷第 6 期，頁 56-67。

鄺少明、周映華（2004），〈論公務員與政府的法律關係〉，《法學評論》第 126 期，頁 19-23。

### （三）論文



丁興發（2006），《公務員權利救濟研究》，湖南：湘潭大學。

王明倫（2000），《戰後台灣行政革新與政府再造之政治經濟分析》，南投：暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

王寧寧（2007），《國家公務員權利救濟制度研究》，天津：天津師範大學。

吳瑞妮（1998），《我國公務人員權利救濟制度之研究》，嘉義：中正大學勞工研究所碩士論文。

李武育（1995），《從司法院大法官解釋析論我國公務人員之權利救濟》，臺北：政治大學公共行政研究所碩士論文。

谷隸票（2008），《中國公務員身份保障權利救濟制度研究》，北京：中國政法大

學。

林啟貴（2003），《我國公務人員保障制度之研究》，臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。

柳海明（2009），《中國公務員的權利救濟探究》，廣州：暨南大學。

洪逸玲（1999），《公務人員權利保障之研究》，臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。

徐疆（2005），《國家公務員權利救濟問題研究》，重慶：西南政法大學。

張昌雷（2007），《論我國公務員權利及其保障》，安徽：安徽大學。

馮獻峰（2007），《公務員處分救濟制度研究》，河南：鄭州大學。

黃迪安（2009），《論我國公務員權利救濟的路徑規制》，成都：電子科技大學。

黃煥然（2007），《中共現階段國家公務員制度之研究（1993-2007）》，臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。

楊建欣（2009），《我國公務員權利救濟制度研究》，吉林：吉林大學。

齊元軍（2007），《公務員權利救濟制度研究》，山東：山東大學。

劉韜（2008），《我國公務員權利救濟機制研究》，江蘇：南京師範大學。

鄧如玲（1996），《我國公務人員權利保障制度之研究》，臺北：政治大學公共行政學系碩士論文。

鍾偉康（2008），《公務員申訴制度研究》，吉林：吉林大學。

魏偉（2008），《我國公務員權利救濟制度引入司法救濟的可行性研究》，山東：中國海洋大學。

羅衛紅（2003），《內部行政行為的司法審查》，湘潭：湘潭大學。

權威（2006），《論公務員權利的保護與救濟》，河南：鄭州大學。



# 附錄一：訪談稿重點彙整

## 一、公務員 A

- 1、中共公務員隊伍最大的目標是全心全意為人民服務，而且公務員領的薪水是人民的納稅錢，為了國家公務少休點假、多加點班，也不是過分的事。
- 2、公務員更不能因為個人的私意，而侵害人民的利益，或是影響整個團體和諧的氛圍。
- 3、通常很少使用申訴等救濟機制，因為一個行政處分的下達，都是經由縝密的程序來完成，當事人很少不服氣，也就很少使用救濟制度了。

## 二、公務員 B

- 1、較常被侵害的是休假權。因為必須處理的事務很多，但是人手相對短缺，像是公務員 B 本身，八年內只休假 7 天。
- 2、工資部分，廈門比較沒有拖欠的問題，內陸工資拖欠問題較為嚴重。
- 3、尋求救濟仍有其困難，因為員工多半會擔心與長官作對，不利於往後的升遷發展。
- 4、有紀律檢查委員會。
- 5、公務員 B 認為不需要司法救濟，現階段行政救濟即已足夠。

如果該處分會影響到公務員身份，則該公務員在被取消資格後，得用公民身份提出司法救濟。

## 三、公務員 C

- 1、基本上不太會有奇怪的處分，因此也不太會有救濟的需求。
- 2、最容易導致爭議的是升遷問題，但一般來說，公務員都會顧全大局，而避免爭議之產生。
- 3、救濟案件的統計數據，不可能對外公布。
- 4、救濟介於機密與不機密之間，尤不可能對外公布與討論。
- 5、《公務員法》規範的都是大綱性事項，各省分、各單位還是會有各式通知或是規則來補充，基本上公務員制度相當完善，實際運作與法律規範差距不大。
- 6、不論是升遷或是考評，都不是領導人獨自完成，而是組成一個小組，共同商討評估而成，並且將最後結果公示，以求公評。針對結果有不服或不同意見時，任何人均可提出（可用匿名方式），而該小組會就各式不同意見進行考

察與評估。

- 7、除非是非常特殊的案件（如：領導人過於偏激），否則很少會有侵害的案件發生，更不太會有申訴事件。就算公務員提出申訴，領導人雖然會不悅，但也莫可奈何。



## 附錄二：《中共公務員權利救濟之研究》學術問卷

您好：

我是台灣大學國家發展研究所的研究生，目前正進行一項關於「中共公務員權利救濟制度」的研究，希望能透過問卷了解中共公務員權利救濟制度的特色與運行現況。  
(本研究為學術研究，匿名問卷，您的個人資料將只會作為學術用途之用，將不會個別對外公開，敬請放心填寫。)

敬祝

身體健康，萬事如意

台灣大學國家發展研究所碩士班  
指導教授 周繼祥教授  
研究生 丁惠美 謹上



### 一、基本資料

- 1、性別： 男  女
- 2、年齡： 20 歲以下  21-30 歲  31-40 歲  41-50 歲  51 歲以上
- 3、學歷： 本科  碩士  博士
- 4、工作單位：\_\_\_\_\_
- 5、職位職稱：\_\_\_\_\_
- 6、年資：\_\_\_\_\_ 年

### 二、公務員的權利

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、知道在《公務員法》中規定的「權利」事項有哪些。	<input type="radio"/>				
2、日常生活中，能夠隨時聯想到自己有哪些權利。	<input type="radio"/>				
3、了解「獲得履行職責應當具有的工作條件」的權利。	<input type="radio"/>				
4、了解「非因法定事由、非經法定程序，不被免職、降職、	<input type="radio"/>				

辭退或者處分」的權利。					
5、了解「獲得工資報酬，享受福利、保險待遇」的權利。	<input type="radio"/>				
6、了解「參加培訓」的權利。	<input type="radio"/>				
7、了解「對機關工作和領導人員提出批評和建議」的權利。	<input type="radio"/>				
8、了解「提出申訴和控告」的權利。	<input type="radio"/>				
9、了解「申請辭職」的權利。	<input type="radio"/>				
10、了解「法律規定的其他權利」。	<input type="radio"/>				

### 三、在現行工作崗位上，對於各項權利的認知

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、在現行工作崗位上，個人權利有受到保障。	<input type="radio"/>				
2、基於完善的權利保障，能更加投入公務。	<input type="radio"/>				
3、個人覺得在現行工作崗位上有「獲得履行職責應當具有的工作條件」。	<input type="radio"/>				
4、個人覺得在現行工作崗位上有「非因法定事由、非經法定程序，不被免職、降職、辭退或者處分」的保障。	<input type="radio"/>				
5、個人覺得在現行工作崗位上有「獲得工資報酬，享受福利、保險待遇」。	<input type="radio"/>				
6、個人覺得在現行工作崗位上有「參加培訓」的機會。	<input type="radio"/>				
7、個人覺得在現行工作崗位上有「對機關工作和領導人員提出批評和建議」的權利。	<input type="radio"/>				
8、個人覺得在現行工作崗位上有「提出申訴和控告」的權利。	<input type="radio"/>				
9、個人覺得在現行工作崗位上有「申請辭職」的權利。	<input type="radio"/>				
10、個人覺得在現行工作崗位上其他法律規定的權利保障。	<input type="radio"/>				

### 四、權利救濟制度

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、了解權利救濟的民主意義。	<input type="radio"/>				

2、覺得權利救濟制度是公務員制度中最重要的一環。	<input type="radio"/>				
3、覺得權利救濟是保障個人權利的最後一道防線。	<input type="radio"/>				
4、覺得權利救濟的確是可行的制度。	<input type="radio"/>				
5、了解現行權利救濟制度的運作規則。	<input type="radio"/>				
6、覺得現行權利救濟制度不會過於繁雜而打退堂鼓。	<input type="radio"/>				
7、現行權利救濟制度的確可以完善保護個人權利。	<input type="radio"/>				
8、如果權利受到侵害，知道如何透過救濟制度保護自己。	<input type="radio"/>				

## 五、申請權利救濟的侵害類型

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、法律保障的權利，有輕重緩急之分。	<input type="radio"/>				
2、侵害不同類型的權利，會影響救濟與否的決定。	<input type="radio"/>				
3、侵害「獲得履行職責應當具有的工作條件」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
4、侵害「非因法定事由、非經法定程序，不被免職、降職、辭退或者處分」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
5、侵害「獲得工資報酬，享受福利、保險待遇」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
6、侵害「參加培訓」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
7、侵害「對機關工作和領導人員提出批評和建議」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
8、侵害「提出申訴和控告」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
9、侵害「申請辭職」的權利，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
10、侵害「法律規定的其他權利」，一定會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				

## 六、權利受到侵害的應對態度

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、執行公務期間，覺得權利曾經受到侵害。	<input type="radio"/>				

2、權利如果受到侵害，會想要爭取應有的正義。	<input type="radio"/>				
3、權利受到侵害而想提起救濟，卻有其它因素阻撓。	<input type="radio"/>				
4、阻撓因素來自個人內心的考量。(如：擔心往後升遷)	<input type="radio"/>				
5、阻撓因素來自機關的氣氛。	<input type="radio"/>				
6、阻撓原因來自機關主管的壓力。	<input type="radio"/>				
7、任職期間，曾提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
8、任職期間，想提起權利救濟，最終仍然放棄。	<input type="radio"/>				
9、任職期間，曾提起權利救濟，並且成功。	<input type="radio"/>				
10、任職期間，曾提起權利救濟，但是失敗。	<input type="radio"/>				
11、任職期間，曾提起權利救濟，並且認同救濟結果。	<input type="radio"/>				
12、任職期間，曾提起權利救濟，但不認同救濟結果。	<input type="radio"/>				

## 七、權利救濟制度的檢討

	非常不同意	不同意	普通	同意	非常同意
1、非常了解現行權利救濟制度。	<input type="radio"/>				
2、現行權利救濟制度非常完善。	<input type="radio"/>				
3、現行權利救濟制度落實「有權利即有救濟」的法治國精神。	<input type="radio"/>				
4、信賴現行的權利救濟制度。	<input type="radio"/>				
5、若權利受到侵害，會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
6、若權利受到侵害，會視情況提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
7、若權利受到侵害，絕對不會提起權利救濟。	<input type="radio"/>				
8、現行權利救濟制度形同虛設，無法保護應有權利。	<input type="radio"/>				
9、現行權利救濟制度仍有改善之空間。	<input type="radio"/>				

## 附錄三：《公務員法》：第十五章〈申訴控告〉

- 第九十條 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三十日內向原處理機關申請覆核；對覆核結果不服的，可以自接到復核決定之日起十五日內，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三十日內直接提出申訴：
- (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；
  - (八) 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。
- 第九十一條 原處理機關應當自接到復核申請書後的三十日內作出復核決定。受理公務員申訴的機關應當自受理之日起六十日內作出處理決定；案情複雜的，可以適當延長，但是延長時間不得超過三十日。復核、申訴期間不停止人事處理的執行。
- 第九十二條 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。
- 第九十三條 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。
- 第九十四條 公務員提出申訴、控告，不得捏造事實，誣告、陷害他人。

# 附錄四：《國家公務員申訴控告暫行規定》

## 第一章 總則

第一條 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、及時地處理的國家公務員申訴、控告，根據《國家公務員暫行條例》制定本規定。

第二條 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。本規定所稱的復核，是指國家公務員對國家機關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。

第三條 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揮。

第四條 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。

## 第二章 申訴

第五條 國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的下列處理決定不服，可以向原處理機關申請復核，或者向有關機關提出申訴。

- (1) 行政處分；
- (2) 辭退；
- (3) 降職；
- (4) 年度考核定為不稱職；
- (5) 法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。

第六條 國家公務員申請復核，應當在接到國家行政機關的人事處理決定之日起三十日內提出。

第七條 國家公務員申請復核，應當遞交復核申請書，同時附上原處理機關的處理決定（影本）。復核申請書應當載明下列內容：

- (1) 申請人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 申請覆核的事項、理由及要求；
- (3) 提出覆核申請的日期。

第八條 原處理機關在接到國家公務員遞交的復核申請書後，應當指定原承辦人以外的人員進行復核。原處理機關在三十日內做出復核決定，並以書面形式通知申請復核的國家公務員。

第九條 國家公務員對原處理機關做出的復核決定不服，可以向有管轄權的機關提出申請。

國家公務員對國家行政機關做出的屬於本規定第五條中除了第（4）項以外的人事處理決定不服，可以不經申請復核直接向有管轄權的機關提出申訴。其中，對屬本規定第五條第（1）項的人事處理決定不服，也可以直接向有管轄權的行政監察機關提出申訴。

第十條 國家公務員對本人所在的政府工作部門做出的人事處理決定不服的申訴，由同級人民政府人事部門管轄。國家公務員對地方縣級以上各級人民政府做出的人事處理決定不服的申訴，按照管理許可權由上一級機關管轄。

第十一條 國家公務員提出的申訴應當在接到行政機關人事處理決定之日起三十日內或者接到復核決定之日起十五日內提出。因不可抗力等正當理由在規定的期限內未能提出申訴的，經受理申訴機關批准可以處長限期。如申訴人無正當理由，超過規定期限提出申訴，受理機關可以不予受理。

第十二條 申訴應當由受到人事處理的國家公務員本人提出，如本人喪失行為能力或者死亡，可以由其近親屬代為提出。

第十三條 國家公務員提出申訴時，應當向受理申訴的機關遞交申訴書，並附上原處理機關做出的人事處理決定（影本），對復核決定不服的申訴還應當附上復核機關做出的復核決定（影本）。申訴書應當載明下列內容：

- (1) 申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 原處理機關的名稱；
- (3) 申訴的事項、理由及要求；
- (4) 提出申訴的日期。

第十四條 對國家公務員提出的申訴，受理機關應當在接到國家公務員申訴書之日起三十日內，區別不同情況做出如下處理：

- (1) 予以受理，並立案審理。同時告知申訴人。

- (2) 不予受理。以書面形式告知申訴人，並說明理由。  
(3) 申訴材料不齊備，限期補正。過期不補的視為不再申訴。
- 第十五條 對決定予以受理的申訴，受理申訴的機關應當在接到國家公務員遞交的申訴書後的六十日內，做出處理決定。對案情複雜，按期不能辦結的案件，辦理期限可以處長三十日。
- 第十六條 受理申訴的機關對涉及申訴的國家公務員事項，有權進行查詢和調查。被申訴的機關應當提供相關的證據和檔。
- 第十七條 受理申訴的機關在決定受理國家公務員申訴後，應當組成臨時性的公正委員會，負責審理國家公務員的申訴案件，提出具體處理意見。
- 第十八條 公正委員會一般由政府人事部門中與申訴事項有關的工作機構的負責人組成。必要時，可以吸收政府其他工作部門的有關人員參加。公正委員會一般由三至五人組成，組成人數必須是單數。主任由政府人事部門中負責受理公務員申訴的工作機構的負責人擔任。
- 第十九條 公正委員會在案件審查結束後，要根據審理情況提出處理意見，寫出審理報告，並將審理報告提交受理申訴的機關。審理報告應當載明下列內容：
- (1) 申訴人的姓名、單位、職務以及其他基本情況；
- (2) 提出申訴的事項、理由及要求；
- (3) 公正委員會成員的姓名、單位及職務；
- (4) 審理的時間；
- (5) 審理情況概要；
- (6) 公正委員會的處理意見。
- 第二十條 受理申訴的機關，應當對公正委員會提交的申訴審理報告進行審核，並區別不同情況，做出下列決定：
- (1) 原處理決定正確的，維持原處理決定。
- (2) 原處理決定所列事實不存在的，撤銷原處理決定或者建議原處理機關撤銷原處理決定。
- (3) 原處理決定所列事實不清楚，證據不足，或者違反規定程式的，建議原處理機關重新審理。
- (4) 原處理決定適用法律、法規、政策不當或者處理明顯不當的，直接變更原處理決定或者建議原處理機關予以變更。受理申訴的機關做出的申訴處理決定，為最終決定。

第二十一條 受理申訴的機關做出申訴處理決定後，要製作國家公務員申訴處理決定書。申訴處理決定書應當載明下列內容：

- (1) 申訴人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 原處理機關的名稱，以及做出人事處理決定和覆核決定所認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；
- (3) 申訴的事項、理由及要求；
- (4) 受理申訴的機關認定的事實、理由及適用的法律、法規和政策；
- (5) 受理申訴機關的處理決定；
- (6) 做出決定的日期。

第二十二條 受理申訴的機關應當及時將申訴處理決定送達申訴人和原處理機關。原處理機關應當將申訴處理決定書存入國家公務員的個人檔案。

第二十三條 國家公務員在覆核和申訴期間，原處理決定不停止執行。

第二十四條 國家行政機關不得因國家公務員提出申訴，而加重對國家公務員的處理。

第二十五條 在受理復核和申訴的機關未做出處理決定前，國家公務員可以撤回復核申請和申訴。要求撤回復核申請和申訴的，必須以書形式提出。受理復核和申訴的機關在接到國家公務員關於撤回復核申請和申訴的申請書後，可以停止受理工作。

第二十六條 受理國家公務員申訴的工作人員，必須符合國家公務員回避的有關規定。

第二十七條 行政監察機關受理國家公務員不服行政處分的申訴，按照國家有關規定辦理。

### 第三章 控告

第二十八條 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，可以向上級行政機關或者行政監察機關提出控告。

第二十九條 控告應當由受侵害的國家公務員本人提出，如本人喪失行為能力或者死亡，可以由其近親屬代為提出。

第三十條 國家公務員提出控告，應當符合下列條件：

- (1) 國家公務員的合法權益受到侵害，且侵害權益的行為是違法違紀的；
- (2) 有明確的被控告機關或者被控告人員；
- (3) 被控告的機關和人員屬於受理控告的機關管轄。

**第三十一條** 國家公務員提出控告應當遞交控告書。控告書應當載明下列內容：

- (1) 控告人的姓名、單位、職務及其他基本情況；
- (2) 被控告機關或領導人員的名稱等基本情況；
- (3) 被控告理由和要求；
- (4) 提出控告的日期。

**第三十二條** 上級行政機關或者行政監察機關接到國家公務員的控告書後，要按照國家有關規定對控告人提供的情況進行初步審查、判斷。對需要立案的，應當及時立案。

**第三十三條** 上級行政機關或者行政監察機關對國家公務員提出的控告決定立案的，應當按照國家有關調查處理政紀案件的規定和程式進行調查、處理。

**第三十四條** 受理控告的機關對國家公務員提出的控告立案審理後，應當區分不同情況做出處理決定。並將處理決定以書面形式送達控告人、被控告機關、被控告人和被控告人所在的機關。

**第三十五條** 有關機關和人員在接到處理決定後，應當在規定的期限內執行，並將執行情況通報給做出處理決定的機關。

**第三十六條** 受理控告的機關對依照本規定提出控告的國家公務員應當予以保護，不得歧視、刁難。對國家公務員提出的控告，不得置之不理或者敷衍塞責，不得將控告材料轉給被控告人。

## **第四章 責任與處罰**

**第三十七條** 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；造成經濟損失的，應當負賠償責任。

**第三十八條** 國家行政機關對國家公務員處理有誤，而且不按上級機關決定給予糾正，或者對申訴人、控告人進行打擊報復的，上級機關必須追究直接責任者和負責人的責任。

第三十九條 國家公務員在申訴、控告中捏造事實、弄虛作假、誣陷他人的，國家行政機關要根據情節輕重給予批評或者行政處分；觸犯刑法的，要依法追究刑事責任。給國家和他人造成經濟損失的，要負責賠償；給他人造成名譽損害的，要公開賠禮道歉，挽回影響。

## 第五章 附則

第四十條 本規定由人事部負責解釋。

第四十一條 本規定自發佈之日起試行。

