空大111上視訊面授

行政學(上)ZZZ002班　　第四次上課

公共服務、行政倫理與中立、公務員勞動關係

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)

上課日：民國111年12月7日

NOU

行政學(上)ZZZ002班

▲平時作業繳交：

(1)第一次期限11/15、第二次期限12/25
第一次作業未繳而願補繳者，請在第二次作業繳交區繳交

▲期中考二次考查：

(1)期中考成績30~59分同學得參加二次考查，於12/10前，
在二次考查繳交區繳交

(2)參加者：江致宏(50分)、梁心妮(60分)、張育銘(60分)
黃蕙紋(60分)、許暘立(56分)

▲第三項平時成績(視訊課堂出勤參與)：

(1) 4次出勤者90分　3次出勤者85分
2次出勤者75分　1次出勤者70分

(2)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

▲教材內容課後公布於公共行政學系網頁，同學得自行下載，並請限自己使用

NOU

公共服務對象(一)

★公共指涉對象：參與(核心)民眾、關心民眾、冷漠民眾／美國堪薩斯大學(University of Kansas)行政學教授傅德瑞克森(H. George Frederickson, 1934~)綜合各家之言，系統性歸納為五種觀點：

1.代議政治模式：將公眾視同為代議士選民

The Public as Represented

民眾需求和意見是政府施政的基礎，選舉、公投等正式機制表達出來的意見及支持的民眾(選民、公民)就是政府官員及民意代表必須正視(不可忽略)的公共對象

2.多元團體模式：將公眾視同為利益團體

The Public as Interest Group

俗話團結力量大，民主國家人民結合志同道合者形成各種利益團體(包括營利及非營利團體)，向政府提出訴求並施加壓力，競逐公共資源(經費、計畫、價值分配等權力)

公共服務對象(二)

3.公共選擇模式：將公眾視同為理性抉擇者

The Public as Rational Chooser

將治理過程比喻為經濟市場的交易行為，政府(賣方)與民眾(買方)都在追求自我利益的極大化，因此民眾不只依其利益計算表達對從政人物、政黨、政府機關的需求、支持或反對，對於進行中的施政計畫，亦會計算利益得失而予順服、規避或取巧使用

ex.高速公路收費方法由固定欄柵式收費站付費(給票)過路改為電子按里程收費系統(ETC、2006啟用)後，用路人(車主及駕駛人)中長途交通路線善用需付費的高速公路與免費的快速道路，俾求最低通行費及相近通行時間，就是理性行為之一，而用路人付費總額及行車路徑之資訊亦為交通部路政司、高速公路局等主管機關的政策執行及評估參考資訊之一

公共服務對象(三)

4.服務顧客模式：將公眾視同為消費者

The Public as Customer

公共(公眾)就是直接接受第一線行政人員、基層官員(street-level administrator)服務、施惠或管制的對象，例如到醫院診治的病患、向稅捐稽徵機關洽辦稅務的民眾及公司行號、高中以下學校在學學生的父母，以及遭遇警察巡查或羈押、檢察官傳喚起訴、法官審問判決的民眾，渠等具有「真實洽公經驗」，個中喜怒哀樂堪為政府公權力行使之質量評價指標

公共服務對象(四)

5.公民資格模式：將公眾視同為公民

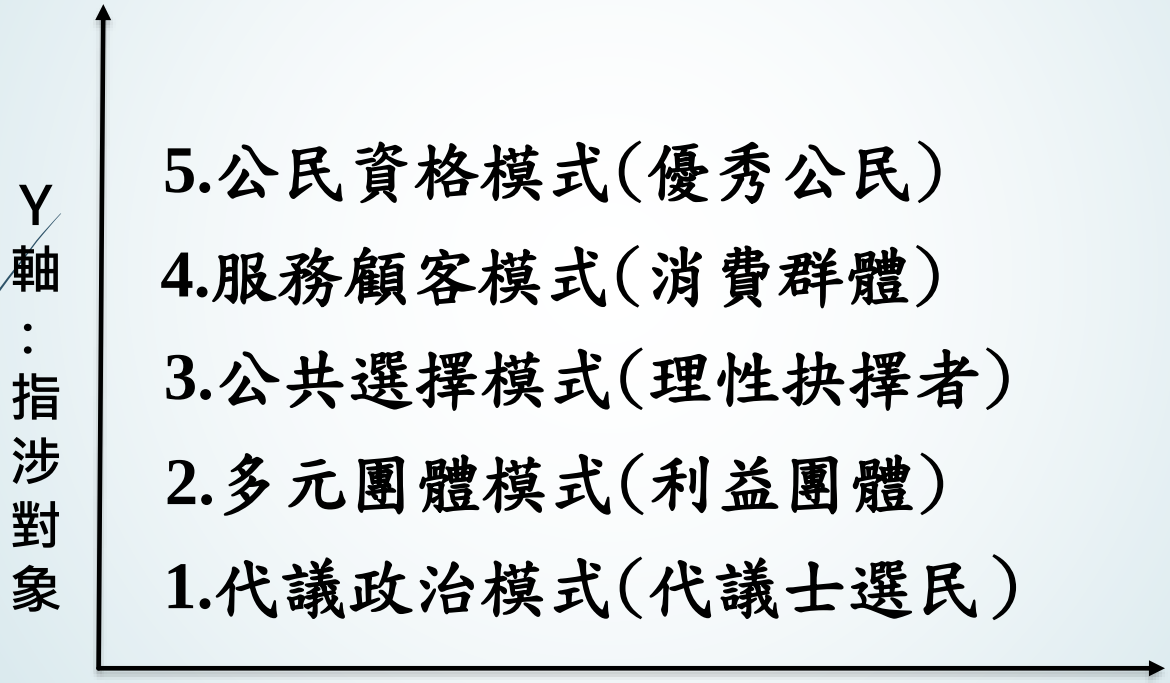
The Public as Citizen

公民指有意願且熱中參與公共事務，並具一定知識及利他意識者，白話「有時閒、意願、智識，且好管閒事者」，例如李遠哲(1936~)、李家同(1939~)、蔣勳(1947~)、李安(1954~)、賈永婕(1974~)。關於公民的養成，希臘哲儒亞里斯多德(Aristotle, 384~322 BC)認為公民應具實踐的智慧，包含三項特質：⑴自主性(autonomy)、⑵友愛關懷(friendship)、⑶熟慮判斷(judgement)

公共涵義及分析途徑

▲分析途徑

1.實質意義(公共利益)　2.指涉對象(五模式)



公共意義提析圖

NOU

公共服務人員之關鍵角色(一)

公共服務人員、尤其第一線行政人員(street-level administrator、基層公務員)扮演三種關鍵性角色：

1.影響民眾對政府施政範圍與內容的認知
2.認定服務、管制或懲罰的資格
3.行為舉措影響民眾對政府的觀感(評價)

公共服務人員、尤其第一線行政人員之裁量運用：

1.工作情境的複雜性
2.對個別或具體情境進行判斷
3.強化自信，並提升民眾信任度
4.上級主管無法親臨現場

行政(公務)倫理—白話說法

●套用選舉及政治Slogan

清廉、勤政、愛鄉土(民進黨創作、各黨均適用)

↓ ↑

清廉、勤政、愛工作(職務→單位→機關→部門→社會→國家)

●倫理與法律

相對於行為規範最低標準之法律，

倫理就是①法律未要求更好者，作更好

②法律未規範欠妥者，不要作

公務倫理：涵義及宗旨

●概念涵義

公務倫理(public service ethics，又稱行政倫理、服務倫理，或公務道德、服務道德）→ 政府機關(構)及人員推動政務、處理公務時，應該遵守的倫理道德規範，分從消極的有所不為而不作壞事(不貪污、不怠忽職守)，到積極的有所為而有益人群(為民謀利)，並使行政作為符合公平正義原則

簡言之，公務倫理是行政行為的價值體系，具有(1)相對性：不同社會文化或時空環境，對公務員會有不同的行為期待和要求。(2)系絡性：行政行為的對錯優缺判斷，不能只以是否合乎抽象或具體的倫理原則為滿足，尚須視此行為所在的特定情境而定

公務倫理之接地闡明

●宗旨(願景、理想)

美國聯邦政府<倫理行為通則>(General Principles of Ethical Conduct)第1條即言「公共服務是一種公共信託業」(public service is a public trust.)，公務員要抗拒不當利益，所作所為理應忠於國家、憲法、法律及倫理，並以人民福祉為鵠的

●白話闡析

1.宋代<戒石銘>爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺

2.公門好修行，歹路不要走，正事多作些

3.切勿「天嘸照甲子，人嘸照天理」

●公共服務日

2002聯合國訂定6月23日為聯合國公共服務日(UN Public Service Day)，2012我國跟進，行政考試兩院共同推動此日為「我國公共服務日」

NOU

行政倫理—案例啟示(A)

●109年新冠肺炎防疫口罩預購時程懶人圖

NOU

行政倫理—案例啟示(B)

●110年新冠肺炎疫苗嚴重短缺—人民送花諷官

全國三級警戒：110年5月，國內疫情持續嚴峻，連續5天本土案例破百，指揮中心19日宣布全國疫情警戒升至第三級。宅神**朱學恒**(1975~)**6月1日**(6月14日端午節)**送花給疾病管制署**「爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺」，怒批官員「薪水都是來自於人民的血汗錢，坐視人民一個接一個死去，你騙得了自己，也騙不了上蒼」

行政倫理—案例啟示(C)

●111上半年新冠肺炎快篩劑—民眾排隊購買

NOU

行政(公務)倫理準則

美國公共行政學會(ASPA, American Society for Public Administration)1985訂頒「倫理準則或法典」(Code of Ethics)，分為5主項32次項，其中主項如下：

1.實踐公共利益(Serve the Public Interest)
服務大眾為先，個人利益次之

2.尊重憲法法律(Respect Constitution and Law)
尊重、支持並研習有關界定政府機關、公務員、民眾之職責的憲法和法律

3.展現個人廉潔(Demonstrate Personal Integrity)
處理公務力求至善，提振民眾對政府的信任

4.倡導倫理組織(Promote Ethical Organizations)
開放溝通及建言，防制專斷和恣意行為

5.追求專業卓越(Strive for Professional Excellence)
強化能力，鼓勵專業發展

行政(公務)倫理法規

- 1.法律

公務員服務法(最為廣泛及抽象、111.6.22修正公布)
公務人員任用法、公務人員考績法、公務員懲戒法
公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法

- 2.規則

行政院函頒公務人員廉政倫理規範(最為基礎及具體)
教育部函頒教育部與所屬機關學校之公務員與教師廉政倫理規範
考試院頒布五項文官核心價值：廉政、忠誠、專業效能、關懷
考試院訂定公務人員服務守則

倫理規範<公務員服務法>概析A

▲抽象層次的精神要求

例如：公正無私，誠信清廉，謹慎勤勉

▲不正當行為的禁止事項

例如：①不得假借權力以圖本身或他人利益
②不得經營商業，不得擅離職守
③非因職務需要，不得動用行政資源
④離職後3年內，不得擔任與其離職前5年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問(俗稱禁止旋轉門條款)

▲主動作為的義務

例如：①絕對保守機關機密
②執行職務力求切實，不畏難規避、互相推諉
③法定時間辦公，不遲到早退

NOU

倫理規範<公務員服務法>概析B

▲公務員與長官關係

公務員對長官於監督範圍內所發命令有服務義務，如認違法，應報告。該長官如認命令未違法，而以書面署名下達時，即應服從，因此所生之責任由長官負之

▲公務員兼職與兼任之規範

①除法令規定外，不得兼任他項公職

②兼任教學研究工作或非營利團體職務者，應經服務機關同意

③得於工作時間外，依個人才藝表現，獲取適當報酬，並得就其財產處分、智財權及肖像權之授權行使，獲取合理對價

▲懲處規定

①違反者，按情節輕重予以懲戒或懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰

②違反旋轉門條款者，處2年以下有期徒刑，得併科100萬元以下罰金

行政(公務)倫理重要性

1.公務員為公眾而服務，以追求大眾福祉(公共利益)為職志，自然對其行為之約束程度要大於其他行業之人

2.公務員為公權力執法者，大多情況下又擁有比一般民眾更多的資訊和權力，誰來監督執法者(公務員)就成了另一個嚴肅課題

3.公務員推動政務首重依法行政原則，基於社會環境變動不居、法令條文解釋性及有限性、機關業務性質複雜等因素考量，行政裁量確屬必要或不可避免，而裁量涉及判斷及決策，必須要有倫理規範作為指引

4.政府職責不僅消極面維護民眾生命財產及社會安全秩序，更要積極為民造福，因而除了不應消極不作為(例如決策延緩、執行怠惰)，更要對企業及社會之市場失靈(自由市場中極度私利化而侵蝕公共利益)，有效匡正

行政(公務)倫理弔詭性(一)

◆正向深層效用

倫理不同於法律，法律為最低行為尺度（作為及不作為）的道德標準，並有公定力及強制力引為後盾；倫理的發揚大多維繫在個人內心的道德承諾，其標準高於法律。大凡需要個人自我約束的社會規範，一旦能夠真正內化，其影響程度遠較必需依靠法律制裁的威嚇來得大又深廣，這是倫理在社會行為規範中所具有的獨特性及不可取代性，猶如相應於治標之治本

行政(公務)倫理弔詭性(二)

◆浮性缺憾

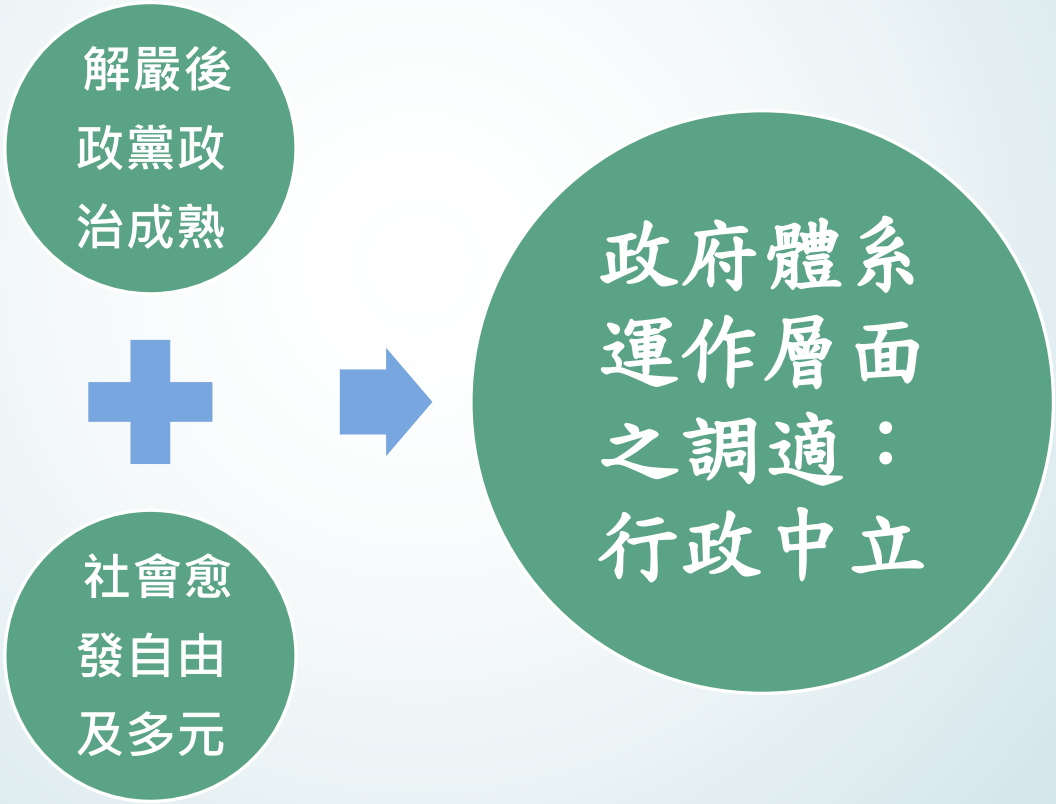
倫理是指引及導正行政行為之治本良方，但強制力偏弱或不具強制性，正是主要弱點。其次，今日工商發達，資本主義橫強，倫理常與工商社會現實性價值有所衝突或牴觸，致而失效或不受青睞

◆破陣良策

公務倫理屬於實踐哲學，打動人心付諸行動，始為最高意義。公務員與社會大眾能夠不把公務倫理視為教條或口號，接受之並養成知識，產生意識，從而意識導引行動有效改善現狀，則政府施政質量必定提升，人民得以安居樂業

行政中立之基本定位

■行政中立：政府運作體系因應政黨政治及自由社會之調適議題之一，如下概念圖



我國行政中立之環境系絡

◆解嚴後治理倫理、政治與行政倫理

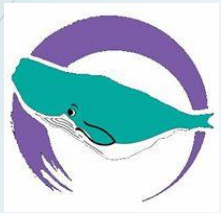
76年解除戒嚴迄今逾三十年，已歷經三次政權輪替，89、97、105年(2000、2008、2016)累計三次政權和平轉移之寶貴經驗，對我國行政中立相關之公共治理有何啟示？

(1)對常務人員(事務官)而言，永久執政黨或長達幾十年在位執政黨消失，從此公務生涯會面對並服膺於不同政治立場及政策路線之執政團隊領導

(2)對政務人員(民選首長及政務官)而言，必須貼近民意、變革創新及善用文官，為深耕遠大政治鴻圖的要徑

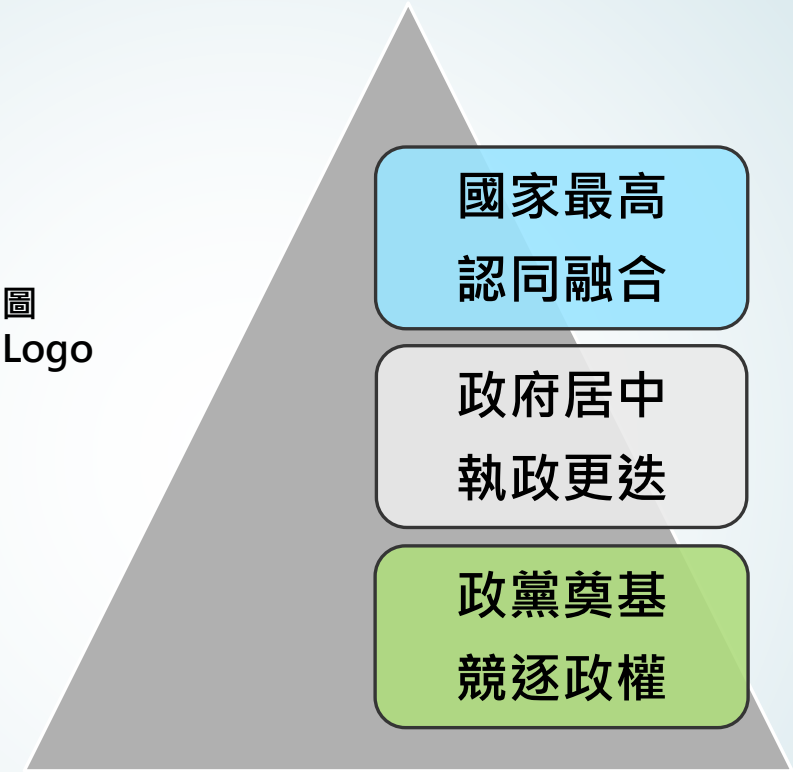
(3)對廣大民眾而言，觀念上要劃清國家、政府、政黨三個概念的分際，過去威權時期三位一體互通的老舊觀念已逝，須轉養成國家、政府、政黨三者上下位階之現代觀念及內涵認知，請見下圖

解嚴後治理倫理(政治與行政倫理)



左圖：1652荷蘭東印度公司繪製台灣地圖
右圖：1996彭明敏競選總統之台灣鯨魚Logo

台灣與大陸地理位置圖



正三角形觀念架構　關係內涵理念認知

國家、政府、政黨三者上下位階圖

NOU

行政中立基本意涵及關鍵涵義

▲基本意涵

常務人員(廣義公務)之論政參政權利及行為分際

▲ 1.常務人員

常務人員之論政參政權利及行為，基於人民公僕(角色)、政府常任人員(身分)之認知，以及民主政權輪替改組、治理機器組構成員、公務倫理等因素之考量，其參與政治及政黨之活動及行為，無法享有一般民眾之全部公民權利，須受適當程度的法令規範及限制，尤其不可介入黨派紛爭，俾能免受政黨及政治之干預以及長官源於政治考量之歧視、排擠或迫害，而得事務官身分工作之保障

公務人員行政中立法將之納為法制涵義之最重意涵，並稱之為政治中立（參與政治活動之適度規範）

行政中立：二項關鍵涵義

▲ 1.常務人員參與政治及政黨活動，須受適當程度的法令規範及限制

▲ 2.民選首長及政務官

政務人員(民選首長及政務官)應秉持國家、政府、政黨上下位階觀念之黨政分際原則，意即不能黨國一體、黨府不分、或黨政混淆，從而公正行使職權，妥善運用行政資源，以及公允對待事務官

換言之，其不能因政治或政黨因素考量而利用職權或動用行政資源，恩惠或打壓政黨、政治團體、公職候選人、擬參選人或特定黨政人士，以及不公平對待或不利處分事務官，並以黨政分際為核心意涵

行政中立：規範法令

一 般 法：公務人員行政中立法(83年提案、98年公布施行)
政務人員法草案(87~101年5次提案送審、五進五出迄今立法歸零；考試院108年10月重啟討論)

相 關 法：公職人員選舉罷免法(69年公布施行)
政黨法(106年公布施行)
法官法(100年公布、101年施行)
國防法(89年公布、91年施行)
教育基本法(88年公布施行)

配套命令：公務人員行政中立法施行細則
檢察官、法官倫理規範

地方規章：台北市市長及政務人員涉及選舉活動行為規約
(台北市政府104年10月訂頒、只此一家地方政府)

常務人員行政中立之法制涵義

- **法制目的、法律涵義**(公務人員行政中立法第1條)
  為確保公務人員**依法行政**、**執行公正**、**政治中立**，並適度規範參與政治活動，特制定本法
  ★ **行政中立＝依法行政＋執行公正＋政治中立** ★

- **核心實質涵義**
  公務員**參與政治及政黨活動之行為**，無法享有一般民眾之全部公民權利，須受適度的規範和限制

- **行政中立係較高層次理念**
  範圍包含政治中立和行政作為，攸關政權正當性、政黨公平競爭、專業行政，單項依法行政（與公正平等二項）未必等同行政中立

常務人員之政治活動規範(一)

一、行政中立法正面允許之四項活動及行為：綠燈

1.加入政黨

2.加入政治團體

3.參選公職人員

4.加入政黨在不涉及與職務有關事項之前提下，得為配偶及二親等以內血親或姻親之親屬公職候選人（公職候選人為常務人員之配偶及二親等以內血親、姻親者）：

(1)助選(公開站台、助講、遊行或拜票)

(2)廣告(得具名、不得具銜)

行政中立實務疑案－A

★為配偶助選

- 103(2014)年11月29日、107(2018)年11月24日地方選舉，台北市立聯合醫院醫師陳佩琪為台北市長候選人丈夫柯文哲助選(公開站台、助講、拜票)
- 99、101(2010、2012)年11月27日台中市長選舉、1月14日總統副總統大選，行政院農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處副主任洪恆珠為市長、副總統候選人丈夫蘇嘉全助選(公開站台、助講、拜票)

常務人員之政治活動規範(二)

二、行政中立法反面禁止之活動及行為：紅燈

1.原則性禁止：三項禁止原則

(1)不得於上班或勤務時間，從事政黨或政治團體活動，但依業務性質，執行職務之必要行為不在此限

(2)不得兼任政黨或政治團體職務，亦不得兼任公職候選人競選辦事處職務

常務人員之政治活動規範(三)

二、行政中立法反面禁止之活動及行為：紅燈

1.原則性禁止：三項禁止原則

(3)不得利用職務上之權力、機會或方法，從事下列活動或行為：

①介入黨派紛爭。②為政黨、政治團體或擬參選人（依政治獻金法認定）要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。③阻止或妨礙他人為政黨、政治團體或擬參選人依法募款之活動。④要求他人加入或不加入政黨或政治團體。⑤要求他人參加或不參加政黨或政治團體有關之選舉活動。⑥要求他人對公職人員之選舉、罷免或公民投票，不行使投票權或為一定之行使

常務人員之政治活動規範(四)

三、行政中立法反面禁止之活動及行為：紅燈

2.具體性禁止：六項具體禁止

公務人員不得為支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人，從事下列活動或行為：

(1)動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其宣傳品或辦理相關活動。(2)在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示政黨、政治團體或公職候選人旗幟、徽章或服飾。(3)主持集會、發起遊行或領導連署活動。(4)對職務相關人員或職務對象表達指示。(5)公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票(公職候選人之配偶及二親等以內血親姻親，不在此限)。(6)在大眾傳播媒體具銜或具名廣告(公職候選人之配偶及二親等以內血親姻親，只具名不具銜者不在此限)

政務人員行政不中立疑案

蔡英文總統於總統府
邀請民進黨立委(1)喝春酒、(2)卸任午宴

(1)107.2.26週一晚上(27日立法院新會期開議)，蔡英文總統於總統府大禮堂，邀請民進黨(執政黨)立委攜伴入府喝春酒。創意首例，宴會餐費由民進黨中央黨部支應

(2)109.1.31週五中午(31日為第9屆立委在職最後一日)，蔡總統邀請即將卸任的民進黨立委(蘇嘉全、林靜儀、陳曼麗、呂孫綾、余宛如、李俊俋等)在總統府吃午飯餐敘

綠委→總統官邸喝春酒
卸任綠委→總統官邸午宴

那案較妥？

全體立委→總統府喝春酒
所有卸任立委→總統府午宴

NOU

政務人員中立規範尚需努力(一)

- 政務人員行政中立規範法律（以政務人員法草案為代表）尚未立法制定

  實務上政務人員不時或難免引發之行政不中立疑義行為或活動，迄今大多依靠媒體報導批評、民眾輿情反映，以及渠等體察黨政分際、尊重事務官和潔身自愛等作為，徐圖改善

- 政務人員(民選首長及政務官)引發之行政不中立疑義行為或活動，早已存在，而且不分執政政黨顏色，民進黨與國民黨「兩大黨哥倆好不分軒輊，在野批評在朝照作」，尚無法律規範

政務人員中立規範尚需努力(二)

▲常務人員、政務人員分進合擊雙軌規範策略

常務人員與政務人員行政中立之法律規範，考試、行政兩院採行分別立法的「分進合擊雙軌策略」

半壁完制、半壁猶缺

▲行政中立不分藍綠白→ 行政不中立更不分藍綠白

▲政務人員行政不中立疑義早已存在

▲政務人員行政不中立之危害遠大於常務人員

公務員與國家關係：特別權力關係

▲1.特別權力關係之概念意涵(一)

特別權力關係(Besonderes Gewaltverhältnis)是行政法學之專有名詞，源起譯自德國，傳至日本、再傳來我國。此一強調國家對特定人享有特別權力的概念，係德國學者拉班德(Paul Laband, 1838~1918)1876提出，而理論內涵的完備則歸功於德國行政法學開山大師麥耶(Otto Mayer, 1846~1924)←→美國行政學之父威爾遜(Woodrow Wilson, 1856~1924)

麥耶主張「經由行政權之單方措施，國家即可合法地要求負擔特別之義務」、「為有利之行政上特別目的之達成，使加入特別權力關係之個人，處於更加附屬之地位」……續下頁

公務員與國家關係：特別權力關係

▲1.特別權力關係之概念意涵(二)

故而可見特別權力關係是基於目的取向，為達到行政權目的所創造出的制度與理論，其義為：國家或政府機關等行政主體，基於特別之法律原因，在一定範圍內，對相對人(公務員、軍人、學生、受刑人、公共營造物使用人)有概括性的強制命令權力，相對人從而負有服從之義務，故特別權力關係又稱為特別權利義務關係、特別支配關係、特別服從關係

其中主要的客體對象—公務員，是自願成為公務員，其義務內容相較於一般人民，不僅較多而且更重，與國家關係確與私法上契約關係不同，執行職務係克盡服從之義務，違反職務，乃係違反紀律之罪行，均不能以履行契約或違背契約等同視之

公務員與國家關係：特別權力關係

▲2.特別權力關係之特徵或主張

(1)當事人地位不平等：國家處於優越的法律地位

(2)相對人義務之不確定性：國家不必嚴格遵守法律保留原則，享有概括性命令權，相對人得被要求無定量勤務，自由權利受限，義務具不確定性

(3)行政主體有特別規則訂定權：訂定特別規則(官紀官規、軍紀、校規等)拘束相對人

(4)行政主體有特別懲處權：記過嘉獎、甚至免職等行政罰，性質不同於刑罰或行政執行罰

(5)相對人法律救濟途徑之缺乏：在特別權力關係範圍內之事項，相對人與行政主體如發生爭議，既不得提起民事訴訟，亦不能提起行政爭訟(訴願及行政訴訟)，以求司法權介入公評

公務員與國家關係：特別權力關係

▲3.特別權力關係之轉變(一)

強調行政權優越及完整性的特別權力關係理論，第二次世界大戰以後在發源地德國，其合憲性、合法性及妥當性面臨了嚴厲挑戰，稟持「尊重人權」及「有權利必有救濟」之憲法理念，追求行政民主化與法治國依法治理之民主法治目標下，德國特別權力關係已生實質改變，凡涉及基本權利限制者應有法律之依據，而且並非全部特別權力關係事項均不得爭訟，其中最主要的轉變，有以下二項的學說發展與實務支持

公務員與國家關係：特別權力關係

▲3.特別權力關係之轉變(二)

⑴基礎關係與管理關係理論

德國公法學者烏勒(Carl H. Ule, 1907~1999, 出生於波蘭Szczecin)1956認為行政權主體基於特別權力關係行使公權力之行為，可區分為：

①基礎(或外部)關係(Grundverhältnis)，指設定、變更或終結特別權力關係身分之行為，例如：公務員之任命、免職、撤職、退休，學生之入學、休學、退學、拒授學位等，適用法律保留原則，爭議事項得請求司法救濟

②管理(經營或內部)關係(Betriebsverhältnis)，指單純的管理措施，例如：公務員之職務分派、績效考核，學生之授課安排、宿舍規則等，維持原規範，不得司法救濟

公務員與國家關係：特別權力關係

3.特別權力關係之轉變(三)

(2)重要性理論(Wesentlichkeitstheorie)

德國聯邦憲法法院在1972一項案件(刑事執行)判決中，賦與特別權力關係新的理論內涵。該判決認為監獄管理當局對於受刑人之通訊自由，不可再依特別權力關係而逕以監獄管理規則來限制，而是必須比照國家對一般人民通訊自由之限制，以法律或法律授權之法規命令，方可為之(指有法律明文依據)；憲法法院以後更擴張解釋，使法律保留原則亦能適用於特別權力關係

重要性理論之大致論點：在特別權力關係範圍內，相對人權益應受目的合理之限制，固屬事實，但涉及人民基本權益「重要事項」時，仍須具法律依據，故而不僅是基礎關係事項應有法律規範法源，即便是管理關係中，倘涉及重要或基本權益之管理，亦須以法律規定為之

公務員與國家關係：特別權力關係

▲4.我國實務見解之發展

(一)73年以前之不得爭訟傳統見解(注：不再援用)

行政法院判字第101號判例(52年)

被告官署基於其對原告之特別權力關係所為之人事處分，與官署基於一般權力關係對於人民所為之處分，迥然不同，自不涉行政爭訟之範圍

(二)73年以後之權利保障現代見解

大法官解釋第187號(73年)

公務人員依法辦理退休請領退休金，仍行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟

公務員與國家關係：特別權力關係

▲5.總結

從大法官多案釋字解釋可知，對於公務員權益遭受損害時之法律救濟途徑(訴願及行政訴訟)，在73年大法官解釋第187號以後，已由過去絕對禁止轉變為有條件允許，此申張憲法人民基本權利釋例，大致上歸為三類：

(1)公法上之財產請求權(例如退休金、俸級)

(2)改變公務員身分之處分(例如免職、撤職)

(3)重大影響公務員權益之處分(例如降任官職等)

當前通說與法院判例發展雖未完全否認特別權力關係理論，但已傾向逐漸縮小該理論適用範圍，其發展趨勢如下：①縮小特別權力關係適用範圍，②涉及基本權利或重大事項者亦適用法律保留原則，並得③提起行政爭訟以救濟權利

公務員與國家關係：勞動關係

▲1.基本概念

憲法第14條規定「人民有集會及結社之自由」，民間企業及公營事業受雇員工得組工會，向資方和政府爭取權益，那麼公部門之公務員及教師可否亦得組織、參與工會以爭權益？關於此一公務員勞動權的議題，概分否定說及肯定說二種主張：

(1)否定說

公務員之任用係屬公法行為性質，與一般勞動關係之私法契約明顯不同；公務員職務具有公共性格，與國家成立特別權力關係，限制(非剝奪)其勞動權洵屬必要

公務員與國家關係：勞動關係

▲1.基本概念

公務員勞動權議題：(1)否定說

(2)肯定說

公務員除雇主為國家或地方政府外，其提供勞務換取薪資以供生活需用之性質，與民間企業勞工並無不同；另公共性格並非公務員獨有，民營運輸業及民生事業員工，亦為從事公共性質之勞務，故公務員仍以具備勞動權為宜

▲2.結社權

(1)38年工會法修正公布全文之第4條規定：各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會

公務員與國家關係：勞動關係

▲2.結社權

⑵84年教師法第16條：教師依法令規定，享有參加教師組織之權利。教師組織分三級：學校、地方、全國教師會

⑶91年公務人員協會法第1條：公務人員得依本法組織公務人員協會，本法未規定者，適用民法有關法人之規定

⑷99年工會法修正公布全文之第4條規定：

①勞工均有組織及加入工會之權利

②現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之

③教師得依本法組織及加入工會

④各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定

公務人員協會法解析(一)

(1)勞動權適用對象

各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機關)擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員，但不包括：①政務人員。②各級政府機關、公立學校首長及副首長。③公立學校教師。④各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員。⑤軍職人員

(2)公務人員協會成立目的

公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。換言之，協會二大目的：①促進公務人員權益、②提高工作績效

公務人員協會法解析(二)

(3)自願加入：依公務人員個人意願，不得強制參加

(4)協會組織與主管機關

①機關公務人員協會：

(A)總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會

(B)各部及同層級機關之機關公務人員協會

該法主管機關銓敘部之銓敘部公務人員協會成立於92年1月15日，係全國第一個機關公務人員協會

(C)各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會

②全國公務人員協會：中華民國全國公務人員協會成立於98年10月，榮譽理事長李來希(1957~, 2019.7.16退休，退休前為勞動部簡任技監)

③機關及全國公務人員協會之主管機關為銓敘部，直轄市(縣市)公務人員協會之主管機關為直轄市(縣市)政府

公務人員協會法解析(三)

(5)公務人員協會任務

①得建議事項：考試、公務人員之人事管理及人事法制的制(訂)定、修正及廢止，工作簡化

②得協商事項：(A)辦公環境之改善、(B)行政管理 (C)服勤方式及起訖時間

③得辦理事項：會員之福利及訓練進修、交流聯誼、會員糾紛之調處與協助等。另，全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關(構)、團體

就上開得辦理事項分析，可謂大部分性質為會員福利、訓練及聯誼，真正與公務人員整體勞動權密切關係者只有得協商之3項事項，與德國公務人員協會之共同決定、協同參與事項，相去甚遠，惟總算些許觸及勞動權本質

公務人員協會法解析(四)

(6)無團體協約權，但得建議或請求協商

(7)活動限制：不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動

(8)保障：各機關不得因公務人員發起、籌組或加入公務人員協會，擔任公務人員協會會務人員，或從事與公務人員協會有關之合法行為，而予以不利處分

(9)總評3大缺失：法制未盡完備、協商範圍限制過多、建議權限制亦多

授課完畢

謝謝聆聽　　敬請指教

行政學 Public Administration

國立空中大學 National Open University

NOU