

特別權力關係轉變中對 我國公務員權利的探討

梁雙蓮 *

摘要

我國法制屬大陸法系，在公務員與國家關係方面採「特別權力關係」說，國家對公務員有命令強制之權，公務員則有服從之義務。二次大戰後，傳統的特別權利關係理論，在歐陸公法學界已受到批判，認為公務員亦是國民，憲法保障的基本人權，公務員與人民應一體適用。先進國家公務員自組公務員團體以保障自身權益的結社權及為保障身分地位而於不利處分時得提起訴願及訴訟的申訴救濟權，以及為保障行政中立而對公務員政治活動的法制規定，在我國皆付闕如。但根據問卷調查結果，除對公務員罷工及以法律限制公務員政黨活動過半數不贊同外，其餘公務員結社權，不利處分之申訴救濟程序以及公務員代表的意見參與，皆獲得大多數公務員的支持而達到相當的共識。

一、前言

我國法制屬大陸法系，一向受德、日兩國公法學說的影響很大，在公務員與國家關係方面採「特別權力關係」說，認為公務員係由國家特別選任而產生，公務員與國家間的關係和一般民眾與國家之間適用一般法律的統治關係不同。

* 梁雙蓮，國立台灣大學政治學系副教授。

特別權力關係，亦稱「特別服從關係」，乃謂國家非依據一般統治權，而係由於「特別之法律原因」，一改法關係公佈之一方（國家），對於他方（公務員）得為「無定量之命令強制」，他方有特別服從之義務^①。

國家與公務員間的特別權力關係產生後，具有以下的法律效果：^②

(一)當事人地位不平等：國家有命令強制之權，公務員有服從之義務。

(二)服從義務不確定：相對人之服從義務，應無確定範圍，即所謂公務員有無定量義務。

(三)允許特別規則：有關特別權力關係範圍之事項，得在國家法律之外，制定行政規章，約束義務人。

(四)有懲戒罰：對違背義務或未遵守特別規定者，予以行政上之處罰，與基於一般統治關係對民衆之刑罰不同。

(五)不得提出爭訟：以公務員身分所受處分或發生爭執時，概不得提起訴願或行政訴訟。

公務員與國家的關係成立後，依法應享有權利並負擔義務，一般先進國家多訂有公務員法，於其中明白規定公務員的權利與義務，如美國、日本、法國、德國、奧地利等，甚至有於憲法中宣示其基本原則，而另於公務員法或專法中詳訂者如德、奧等。二次大戰後，對公務員與國家的關係縱使大陸學系的國家，在憲法保障人權的理念下，均有放寬的趨勢，傾向對公務員權利的保障。認為公務員亦係國民，除非基於職務性質上的必要，對憲法上給予國民的基本權利，公務員亦應享有，不得剝奪。根據先進國家的法例，具有公法上勤務關係的公務員（亦即常任職公務員），一般均享有如下的權利保障：身分保障權、俸級權、公平權、養老權、撫卹權、申訴權及結社權等。惟基於公職性質之必要，其結社權、爭議權及政治活動等較一般國民及私法契約關係的聘僱人員受到限制。譬如公務人員得組織公務員團體及加入任何團體，但此團體不得主張以暴力推翻現行憲政體制，除法國外公務員多不得罷工、怠工。此外，在民主國家，公務員係為國家及全體國民服務，應保持行政中立原則，為避免公務員涉入政爭之中，其政治活動多受限制。

我國公務員與國家的關係既被認定為「特別權力關係」，因此國家在一定的範圍內對公務員有命令強制之權力，公務員對國家須服無定量的勤

^① 涂懷瑩，行政法原理，台北：五南，民國六十九年，頁一四一。

^② 涂懷瑩，前書，頁一四三。吳庚，公務員基準法亦工研究，行政院研考會委託專案研究報告，民國七十八年四月（未出版），頁一〇至一一。

務，並負有忠實服從的義務，其身分隸屬國家，其間關係實以義務為核心。

我國迄無統一的公務員法典，有關公務員的規定，分別制定個別法及專門法予以規範，而且這些法都是在中華民國成立後，不同的建國階段，因應各階段的特殊需要而制定的，所以當前有效的主要人事法律多達三十餘種（不包括相關法律）^③，且多軌並行，分歧繁複，寬嚴不一，適用對象並不一致。有關公務員權利的法律則有「公務人員俸級法」、「公務人員考績法」、「公務人員保險法」、「公務人員退休法」、「公務人員撫卹法」等^④。有關公務員義務的規定，最主要為「公務員服務法」。該法為民國二十八年制定，時值訓政時期，最後修正在民國三十六年七月，係實施憲政以前，再者政府播遷台灣後長期處於動員戡亂時期，該法實與憲政精神不符，義務失之保守，與時代潮流有相當差距，竟仍能沿用至今，我國公務員之權利保障不足，當可想見。解嚴之後，憲法中的人民基本自由與權利獲得相當程度的開放，而我國公務員迄無自組公務員團體之權，不得以團體力量保障其權益，更不得進行罷工，對各先進國家公務員當然有的申訴救濟程序，基於特別權力關係亦付闕如，公務員受到不利處分，不得像民衆一樣提起訴願、再訴願及行政訴訟。而民主政治中最重要的行政中立原則及因此而必須對公務員政治活動加以限制的規定反而欠缺。

解嚴之後，我國政黨政治的雛型已然出現，雖然執政黨長期執政，在中央尚無政權轉移之可能，但地方政府，經過選舉變換地方行政首長早有前例，今後在政黨競爭之下，不同政黨之政權更迭更成為事實。因此，公務人員保持行政中立觀念的確立及黨政關係之釐清及若干公務員政治活動的限制，均宜及早做明確規定，以利民主政治之發展。

相較於民主先進國家，我國對公務人員的權利保障不足、義務失之保守，而最重要的行政中立義務卻無規定。欲建立民主憲政體制下的現代化公務員制度，以健全政治的穩定發展，宜參酌歐美日先進國家法例，重新檢討在「特別權力關係」下的我國公務員權利義務，尤其是權利不足部份，設法加以改進。

③吳庚教授主持之「公務員基準法研究小組」蒐集有美、日、法、德、奧、韓、星、泰等國公務員法規數十種。並就其中「日本國家公務員法」、「德意志聯邦公務員法」、「奧地利聯邦公務員法」、「法國國家公務員法」及「韓國公務員法」譯成中文。

④吳泰成，「我國公務員法制現況」，公務員基準法之研究，頁一五七、一五八。

本文擬針對當前我國公務員所欠缺的公務員結社權（包括罷工權）、申訴救濟權及行政中立問題等，介紹外國法例規定，並對照我國公務員對該等問題的問卷調查結果^⑤進行研析。該項問卷調查係由吳庚教授接受行政院研考會委託所組成的「公務員基準法」研究小組所進行，由筆者負責調查結果之分析工作。採集體抽樣法選樣，問卷對象包括行政機關人員、司法人員、外交人員、警察人員、教學（研究）人員、學校行政人員、財稅人員、金融人員、交通事業人員、生產事業人員、民意機關人員及人事行政學者專家等。問卷調查於七十七年七月間進行，計發卷一一二〇份，收回有效問卷八四〇份，收回率為七七%，本文引用該調查部份統計資料，從中觀察如果我國採行先進國家對公務員權利的保障措施，我國公務人員之態度及意見取向如何？其可行性如何？

二、公務員的結社權

公務員的結社權，即公務員組織公務員團體（工會），以團體力量，爭取或保障其自身權益的權利。先進國家公務員，皆有組織公務員團體之權，因憲法既保障國民及各職業皆有結社之基本人權，公務員亦為國民，亦為各種職業人員之一，理應受到憲法對其基本人權之保障，故其結社權不容剝奪。

罷工權與組織工會權相關聯，勞動者既有組織團體之結社權，當團體會員之集體利益受到侵害時，自可以集體力量進行交涉，並可進一步採取罷工行動，以增加其談判力量，此即一般先進國家憲法為保障勞動者權益所給予的團結權、團體交涉權及爭議權。公務員既可組織工會，是否可享有一般工會所有的罷工權？由於公務員與國家間的特別法律關係，再加以公務員罷工影響其為全體國民的服務，使公眾利益受到損害，故除法國外，一般均限制公務員不得罷工或或有其他怠職行為。

英國早在十九世紀末就有公務員團體之設置，惟公務員團體地位與權力的加強，是在一九一九年惠德利會議（Whitley Council）成立之後。各級惠德利會議是由政府代表及公務員團體代表共同組織，用以和平解決雙方爭議問題之機構，雙方代表各半，不採多數決而以雙方同意方式解決問題，亦可向政府提供人事行政方面的政策性建議及立法諮詢意見。在惠德利會議不能協調解決的公務紛爭，可提請勞資仲裁法院的文官特別法庭以仲裁方式解決。該法庭由委員三人組成，其中一人為仲裁法院法官，一人

^⑤ 梁雙蓮，「問卷調查結果分析」，公務員基準法之研究，頁一八一至二二八。

爲政府代表，一人爲惠德利會議公務員團體的代表⑥。英國因設有惠德利會議協調解決政府與公務員間因薪給、津貼、報酬、給假、工作環境等問題所發生之糾紛，並可提請勞資仲裁法院審理作最後決定；同時，亦可經由公務員團體發表聲明影響輿論或經由所支持的國會議員向政府施壓；因此英國雖無法律明文禁止公務員不得罷工，但英國公務員自一九二七年以來未曾發生公務員罷工事件⑦。

美國憲法保障人民和平結社的自由，但此種保障並不及於提倡推翻政府憲政形式之組織成員。又各級政府文官法均規定分類公務員不得與勞動工人聯合組織團體或與之採取共同的集體行動如同盟罷工及聯合要求加薪等。因此，美國公務員有組織公務員工會的權利，但不得參加提倡暴力意圖推翻政府憲政形式及主張罷工權的組織成員⑧。

日本憲法保障勞動者的團結權（結社權），團體交涉及其他團體行動權，因此，公務員可組織公務員團體。但日本國家公務員法明文規定，公務員不得有聯合罷工、怠職及其他爭議行爲或使行政效率低落的行爲；而任何人皆不得企圖、共謀、教唆或煽動此等違法行爲。地方公務員法、國營企業勞動關係法亦有類似規定。對公務員勞動基本權利的限制，在日本法學界雖引起一些爭辯，最高法院的判例，亦在自由主義及保守傾向之間一再變更，但目前最高法院則仍維持限制的態度⑨。

「德意志聯邦公務員法」明定公務員有集會、結社及選擇工會代表之權。因德國基本法（憲法）規定集會、結社爲每個人及職業者所當享之基本人權，而公務員是一個和國家具有「忠誠和勤務關係」的職業，所以，也可以享有結社權。不但可以組織工會，推選代表，亦有權不參加工會或職業聯盟，並不得因此而受到法令上，或事實上的不利益或優惠對待⑩。

⑥張金鑑，各國人事制度概要，台北：三民，民國七十年（五版）頁四八至五四、頁一一五。

⑦張金鑑，前書，頁一二一至一二二。

⑧張金鑑，前書，頁二〇九至三一〇。彭錦鵬「美國聯邦公務員法制概述」。吳庚，前書，頁三六六至三六七。

⑨見一九八六年修正之「日本國家公務員法」（公務員基準法研究小組譯本）第九十八條。許志雄「日本公務員法制概述」，吳庚，前書，頁二四三至二四四。

⑩見一九八五年修正之「德意志聯邦公務員法」（譯本）第九十一條。陳新民「德國公務員法制概述」，吳庚，前書，頁二五九。林明鏘「西德公務員之法律地位」，吳庚，前書，頁二九四。

但在「德意志聯邦公務員法」第五十四條規定職業上的義務中，有禁止罷工的義務，主要是由於公務員須忠勤執行職務，並不得謀求個人利益，故公務員不得以「拒絕服勤或停止工作」等怠工、罷工手段去要求促成或改善其工作條件^⑪。

奧地利公務員與國家的關係雖屬特別勤務關係，但國家行使權力必須受依法行政原則的限制。一般而言，凡國民應有的權利，公務員也應當享有，但公務員因其職務性質，在行使其基本權利時，應受合理之限制。奧國公務員依法可組織各種公務員利益代表團體，以維護公務人員有關職業、經濟、社會、文化及健康方面的利益，並參與人事行政決策^⑫。

依「法國國家公務員法」中有關公務員權利義務的規定，法國公務員有組織工會的團結權，包括成立工會組織、加入工會及從事工會活動之權。當公務員全體之利益受到侵害或個別公務員受到身分上的不利處分時，工會得代理進行訴訟行為。而且工會有權就公務員俸祿之調整及服勤條件等與各級行政主管當局進行交涉討論^⑬。法國公務員不但依法有組織工會之權、集體交涉及爭議權，並得於法令規定範圍內行使罷工權。依規定法國公務員進行罷工，須於五日前預告，俾使政府當局有所因應，避免損害民衆權益^⑭。此外，並得經由機關及公務人員代表各半組成的諮詢協議機構如國家最高公務員制度協議委員會（有譯為公務員高級協議委員會）、人事管理協議委員會、行政管理協議委員會等，對人事行政、行政管理決策參與意見及解決人事糾紛問題協商，使公務員的權益獲得保障^⑮。

依工會法第四條：「各級政府、行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」之規定，我國公務員不得組織公務員工會。惟結社權為憲法保障的基本民權，且世界各先進國家皆允許公務員組織公務員團體，在戒嚴解除之後，民衆結社自由之限制更為放寬，是否給予公務員組織團體之權利，以增進其福利，確保其權益，人事主管機關似可慎重考慮。

^⑪林明鏘，前文，頁二七二。

^⑫吳庚，「奧國公務員法制概述」，吳庚，前書，頁三〇二、三一〇、三一五。

^⑬一九八三年修正之「法國國家公務員法」（譯本），第一部分有關公務員之權利與義務，第八條。林明鏘「法國公務員法制概述」，吳庚，前書，頁三三〇。

^⑭「法國國家公務員法」權利義務部分第十條。林明鏘，前文，頁三三〇至三三一。

^⑮「法國國家公務員法」權利義務部分第九條。林明鏘，前文，頁三三一。張金鑑，前書，頁二四八至二五〇。

且根據對「您是否贊同公務員可以自組公務員團體，保障公務員權益？」問題的問卷調查結果發現：（見表一）

表一 您是否贊同「公務員可以自組公務員團體，保障公務員權益」？

		非常贊同 %	比較贊同 %	比較不贊同 %	非常不贊同 %	N	χ^2	df	s
		38.6	33.9	17.7	8.6	840	$***p < .001$		
年齡	20—29 歲	44.3	38.6	7.1	5.7	70	65.79	20	$***$
	30—39 歲	16.7	33.3	15.8	3.5	342			
	40—49 歲	34.4	38.9	20.3	10.4	192			
	50—59 歲	31.4	34.3	21.2	13.1	137			
	60 歲以上	28.7	28.7	23.4	19.1	94			
進用方式	高普考及格	46.6	32.9	16.2	4.3	234	62.88	32	$***$
	特考及格	35.9	35.3	18.1	8.6	326			
	銓審合格	36.5	26.9	17.3	17.3	52			
	技術人員	9.1	72.7	9.1	9.1	11			
	派用	45.9	37.8	13.5	2.7	37			
	聘雇	31.9	29.2	23.9	15.0	113			
職等	10 職等或相當職	25.6	35.1	26.1	12.8	211	54.57	12	$***$
	6—9 職等或相當職	42.2	31.6	18.5	7.3	329			
	5 職等以下或相當職	47.5	33.9	10.6	5.1	236			
職位	主管	30.7	31.4	24.7	12.7	283	34.79	8	$***$
	非主管	42.9	35.7	13.2	6.4	499			
年資	5 年以下	46.2	43.4	5.7	2.8	106	62.65	24	$***$
	6—10 年	47.1	27.3	18.2	5.9	187			
	11—20 年	36.3	36.3	19.5	6.8	292			
	21—30 年	33.6	35.9	16.0	13.7	131			
	31—40 年	24.4	31.1	25.6	18.9	90			
	40 年以上	43.5	21.7	26.1	8.7	23			

贊同者佔七二·五%，其中非常贊同者佔三八·六%，比較贊同者佔三三·九%，不贊同者共有二六·三%。雖然依我國現行法規，公務員不得組織工會，但從以上調查結果顯示，我國公務員對公務員結社以保障其自身權益多表贊同。

另將個人背景因素與本題進行 χ^2 分析，發現有下列差異情況，並達顯著水準：

(一)年齡：年紀愈長不贊同自組團體的比率愈高，顯示年長者對變更現狀，增益其本身權益並不關切。相對地，年紀愈輕愈傾向變更現狀，贊成

自組團體，保障權益。

(二)進用方式：不具法定考試及格任用資格者如聘用、銓審合格及雇用人員不贊成公務員可自組團體，保障權益的比率較高。

(三)職等：贊同公務員可自組團體保障權益者，與職等高低成反比，職等愈高，不贊成之比率愈高，職等愈低贊成之比率愈高。

(四)職位：贊成公務員自組團體保障權益者，非主管職較主管職比率為多，不贊成者主管比率較高。

(五)年資：年資愈高，不贊成公務員自組團體保障權益的比率愈高，與年齡愈長，不贊成比率愈高的情況一致。

我國公務員依法不得組織工會，而解嚴前我國並不准許任何罷工。美、日、德等國公務員雖有組織公務員團體的結社權，但公務員均不得罷工，法國公務員雖有罷工權，但亦有事先通知之義務，其禁止或限制均基於以公務員職務之性質，怠職及罷工勢必影響其對全體國民之服務而使社會大眾受損，故以法律限制之。我國公務員對罷工的態度多不表贊成。

在問卷中我們以：您是否贊成「公務員在法律限制範圍內，可以以罷工方式，要求改善其工作條件？」詢問受訪者，調查結果以不贊成者居最多數，達六九·九%，其中非常不贊同者三一·二%，比較不贊同者三八·七%，另外非常贊成者一二·一%，比較贊同者一七%。顯示我國公務員對西方社會以罷工爭取權益的方式多數不能接受。

又其中贊成合計二九·一%，亦可觀，究竟何類型公務員贊同？亦值得關切。經以個人背景因素與調查結果進行 X^2 分析，發現如下：

(一)年齡：年紀愈大不贊同比率較高，年紀愈輕贊同的比率愈高，顯示年輕的公務員比較贊成法律限制下的罷工。

(二)進用方式：技術人員及高普考及格任用者，贊同在法律限制下以罷工方式改善其工作條件之比率較高。

(三)職等：職等高低亦與贊同公務員是否可以罷工的程度成反比，職等愈高，愈不贊成公務員罷工，職等愈低，贊成之比率愈高。

(四)職位：贊成以罷工要求改善工作條件者，非主管人員之比率較主管為高。

(五)年資：年資愈低贊成之比率愈高，年資愈高，不贊同之比率愈高。

(六)人員類別：贊同公務員在法律範圍內可以罷工者，以外交人員、教學（研究）人員、財稅人員及金融人員比率較高。（見表二）

表二 您是否贊同「公務員在法律限制範圍內，可以罷工要求改善其工作條件」？

		非常贊同 %	比較贊同 %	比較不贊同 %	非常不贊同 %	N	χ^2	df	s
		12.1	17.0	38.7	31.2	840			*** $p < .001$
年齡	20—29 歲	21.4	24.3	31.4	21.4	70	53.81	20	***
	30—39 歲	15.2	18.1	40.4	24.6	342			
	40—49 歲	12.0	12.0	44.8	30.7	192			
	50—59 歲	4.4	19.7	33.6	42.3	137			
	60 歲以上	6.4	13.8	33.0	46.8	94			
進用方式	高普考及格	15.4	18.8	43.2	22.6	234	60.45	32	**
	特考及格	12.9	14.4	37.4	34.0	326			
	銓審合格	7.7	23.1	26.9	42.3	52			
	技術人員	0	36.4	45.5	18.2	11			
	派用	16.2	10.8	35.1	37.8	37			
職等	聘雇用	10.6	19.5	35.4	32.7	113			
	用	6.3		31.3	56.3	16			
	10 職等以上或相當職等	4.3	12.3	42.7	39.8	211	43.42	12	***
	6—9 職等或相當職等	14.3	14.3	41.3	29.8	329			
	5 職等以下或相當職等	14.4	22.5	35.6	25.8	236			
職位	主管	8.5	11.7	37.8	41.3	283	27.92	8	***
	非主管	14.2	20.0	38.7	25.9	499			
年資	5 年以下	19.8	27.4	34.0	18.9	106	70.32	24	***
	6—10 年	18.7	17.1	38.0	25.1	187			
	11—20 年	10.2	13.4	45.5	29.8	292			
	21—30 年	7.6	18.3	30.5	42.0	131			
	31—40 年	2.2	14.4	38.9	44.4	90			
類別	40 年以上	13.0	13.0	26.1	47.8	23			
	行政機關人員	8.8	16.2	41.2	31.9	204	73.74	48	***
	司法人員	4.0	24.0	16.0	56.0	25			
	外交人員	35.0	20.8	45.8	8.3	24			
	警察人員	11.9	16.7	40.5	31.0	84			
別	教學（研究人員）	16.7	21.1	34.4	26.7	90			
	學校行政人員	2.4	17.9	39.3	39.3	84			
	財稅人員	29.6	18.5	35.2	16.7	54			
	金融人員	18.3	15.5	43.7	22.5	71			
	交通專業人員	13.5	17.7	31.3	35.4	96			
	生產專業人員	8.6	11.4	42.9	37.1	70			
	民意機關行政人員	8.0	16.0	36.0	40.0	25			
	其他	0	8.3	66.7	25.0	12			

三、公務員的身分保障與申訴權

公務員與國家的關係形成後，其身分受到保障，非違法失職，並循一定法定程序，不得剝削、限制及變更其身分與地位。換言之，公務員非因法定原因，非基於法定手續不受降職、休職、停職、免職之處分，俾使其安心供職，以利公務推動。而對公務員為不利處分時，除有法定原因依法定程序外，並應給予申訴救濟之機會，以確保公務員權益。

我國迄無公務員身分保障法之公布。我國除法官之身份保障，憲法（第八十一條）及法律（法院組織法第四十條，行政法院組織法第十一條）著有明文，如長官將其免職，顯屬違法而當然無效外。其餘一般文官，既無直接之明文可據，則於長官將其免職時，因非私權之爭執，固不能提起民事訴訟，復因非犯罪行為，亦不能提起刑事訴訟。如提起訴願，又因司法院迭次解釋均採消極說，認為「官吏雖係人民，然人民與官吏身分有別，其有因官吏身分受行政處分者，非以人民身分，因官署處分受損害可比，故不得援訴願法提起訴願」（司法院院字第三三九號解釋），而不能達到目的。只能向上級長官與監察院申訴。上級長官與監察院，將因現無公務員身分保障法，其他法律及無直接明文可據，而感處理上之困難^⑯。

英國公務員地位的產生並非由於法律的規定，而是基於國王的特權，其間關係乃主僕關係而非契約關係亦非法律關係，故英國公務員被稱為是「國王之臣僕」（King's servant），由於英王代表國家，所以又被稱為是「國家的臣僕」（servant of the state）。在英國有關公務員管理的規定係出自國王的樞密院令，而不是國會制定的法律，因此有關公務俸給、待遇及紀律的案件法院無管轄審理之權。對公務員紀律之管理主要掌握在機關首長手中，各部會首長有最後決定權。雖如此，因為有正式的紀律處分程序及公務員團體維護公務員權利，故其對公務員的處分不致流於寬濫。在英國違犯紀律的公務員應確切被通知所犯罪過與事實，並給予申辯的權利與機會，被議處者得親自向有處分權者申辯，或偕同所屬公務員團體代表為之辯護。但公務員個人的紀律案件不得提至惠德利會議討論，也不得提至公務仲裁法院審理。惟處分明顯不當時，公務員團體可以透過國會議員提出質詢，進行政治影響^⑰。此外，有關公務員的定期考績、陟黜事宜，在決定前，本機關惠德利會議公務員代表可提出意見，如不服決定提請糾

^⑯林紀東，行政法，台北：三民，民國七十三年（六版），頁二五五～二六三。

^⑰張金鑑，前書，頁三四一三五、頁一〇八——一〇、頁九一至九二。

正，公務員團體亦會給予支援。

根據日本國家公務員法的有關規定，公務員非因法定事由不得剝奪、限制或變更其地位，而予免職、停職、減俸或申誡處分。對公務員之懲戒處分，由有任命權者為之，但對公務員為任何不利處分時，必須給予書面處分說明書。公務員對該處分得向人事院聲明不服提出審查之要求。人事院應組公平委員會詳為調查並為公平的判決，審查過程中如有瑕疵，公務員得請求再審，如仍不服裁決，並得向法院提起訴訟，其過程有如一般民衆不服政府機關處分而提起的訴願、訴訟程序^⑯。

「德國聯邦公務員法」第一七一條及第一七二條肯定公務員的申訴、訴願及行政訴訟之權利。公務員違犯其所應負擔之義務時應先依法定程序予以調查，若屬實，則依法予以懲戒。公務員對懲戒之判決不服，有申辯及上訴之機會，其詳細懲戒程序定於「職務程序法」中。公務員受到長官不利的處分，其所為異議申訴或訴願應循行政監督系統為之，訴願得上訴至所屬最高機關，並得向聯邦行政裁判所（司法體系）提起訴訟，在行政裁判所的審理中，有公務員代表參加，以維持審判之公平，確保公務員利益^⑰。

奧國公務員違反義務適用罪刑法定主義，亦即對明白並確實觸法之行為方才依法定程序及法定刑罰予以處罰，使公務員義務明確化。而對公務員的懲戒事項亦於聯邦公務員法第九十二條至一三四條作詳盡之規定，並給予救濟的途徑。一般而言，輕微的懲戒由服務機關逕予懲戒，另於聯邦各部設懲戒委員會，在總理府設高級懲戒委員會，處理不服各部懲戒委員會之上訴案件，兩種懲戒委員會均由機關推薦及公務員利益代表機構推薦的委員各半組成。不服機關懲戒可向懲戒委員會提出異議，請求救濟，不服懲戒委員會的處分，則可上訴至高級懲戒委員會。如行政機關懲戒處分違法或違憲，在用盡救濟審級後可分別向行政法院及憲法法院提起行政訴訟或憲法訴訟^⑱。

^⑯「日本國家公務員法」第七十六條、第八十二條、第八十四條、第八十六條、第八十七條、第八十九條至九十二條。張金鑑，前書，頁三六五至三六六、三六九。許志雄，前文，頁二三九、二四五至二四七。

^⑰張金鑑，前書三二六至三二八。林明鏘，「西德公務員之法律地位」，頁二七二。

^⑱吳庚「奧國公務員法制概述」，吳庚，前書，頁三一〇至三一一、頁三一三至三一四。

法國對公務員的懲戒準用訴訟程序，並予詳細規定，以保障公務員身分。公務員在執行職務時有違法失職的行為即移付懲戒，輕微的懲戒由各機關首長全權決定，較嚴重的懲戒案應送各機關的懲戒委員會調查審議提出懲戒建議送機關首長參採，如機關首長所作之懲戒處分與懲戒委員會意見不同時，可向由政府與公務員團體代表各半組成之公務員高級協議委員會（superior council of the public service），提起申訴，請其提供諮詢意見以供機關首長參考。受懲戒者如再不服機關首長之處分，得向行政法院（council of state）提起上訴，行政法院只就懲戒是否合法進行審理並做最後決定。故法國公務員受到不利處分，可依法提起申訴及訴訟等救濟程序，以保障其地位權益^{②1}。

美國公務員對考績結果不服時，得向考績委員會或法定的覆審委員會提出申訴。公務員對機關首長所為的獎懲如認為不公或不服時，亦得向規定的機關提出申訴請求救濟。對公務員實施懲戒時，須於事前用書面通知被懲戒人，敘明原因、事實、法律依據，並准予提出申辯。公務員受到免職處分，並得向上級行政長官、最高人事行政機關或法院聲請救濟^{②2}。

由上可知先進國家對公務員權益之保障較為充份，除可自組團體以羣體力量保障權益及表達涉己權益之政策意見外，對受到機關之不利處分，除可充分被告知並表達意見外，並可比照國民權利提起訴願、訴訟，尋求行政及司法救濟。我國「公務員懲戒法」規定公務員違法、廢弛職務或其他失職行為時，除記過及申誡的懲戒由主管長官逕予處分外，其餘撤職、休職、降級、減俸，均應依規定送請監察院審查（十職等以上）或公務員懲戒委員會（司法機關）依一定程序審議（九職等以下），對懲戒處分之議決如符合再審議要件可聲請再審議。表面上看對公務員的身分已有保障，惟我國以國家與公務員關係為特別權力關係，公務員依內部法規（規範機關與公務員關係之法規），而受到之處分如考績及行政懲罰，不得提起訴願及行政訴訟，僅於考績丁等及受免職處分者，得向本機關或上級機關申請復審^{②3}，較一般民眾之權益更欠缺保障。

在問卷中我們曾以：您是否贊同「公務員不服機關對他的處分，可以比照訴願或再訴願及行政訴訟的程序請求救濟？」為題進行調查，結果贊

^{②1}張金鑑，前書，頁二七六至二七七。林明鏘，「法國公務員法制概述」，頁三二四、頁三三三至三三五。

^{②2}張金鑑，前書，頁二〇〇至二〇一、頁二〇四至二〇五、頁二一二。

^{②3}「公務員考績法」（民國七十五年公布，七十六年一月施行）第十七條。

成者高達八三・三%，其中非常贊成者佔四四・四%，比較贊成者佔三八・九%，比較不贊成者一一・五%，非常不贊成者三・九%。顯示絕大多數公務員贊成擴大對公務員申訴、救濟權之保障。

另經 χ^2 分析發現個人因素與贊成與否，有以下關係存在：

(一)年齡：年紀愈大不贊成變更現狀、增益公務員權益者之比率愈多，年紀愈輕贊成比照訴願訴訟程序給予公務員權益損害救濟者的比率愈高。

(二)教育程度：研究所以上、專校及高中（職）、國（初）中教育程度者，不贊同比照訴願方式救濟之比率較高。

(三)進用方式：銓審合格及派、雇人員不贊同比照訴願、訴訟程序給予公務員救濟的比率較高。

(四)職等：職等愈低，贊同可依訴願、訴訟給予救濟之比率愈高，職等愈高，不贊同者之比率愈高。

(五)職位：不贊成公務員依訴願訴訟程序請求救濟者之比率，主管較非主管為高。

(六)年資：年資愈高，不贊成公務員可以提起訴願救濟者愈高。

(七)人員類別：不贊同比照訴願訴訟程序給予公務員救濟者中，司法人員、民意機關行政人員、行政機關人員、生產事業人員、學校行政人員比率較高。（註表三）

再問：是否贊同「有關公務員考績及懲戒案件之處理，應有公務員代表參與表示意見」？

贊成者佔九三・二%，不贊成者五・九%。其中非常贊成者六〇・八%，比較贊成者三二・四%，比較不贊同者四・九%，非常不贊同者一%。顯示公務員絕大多數贊成涉及其本身利害相關之考績及懲戒案應有其代表之參與，以保障權益。我國考績法雖規定公務員考績應送考績委員會初核，但考績委員會委員，除人事主管外，皆由機關首長指定，機關長官對初核結果有意見時，可交考績委員會復議，如不同意復議得變更之^②。公務員本身的權益維護較欠缺保障。

又以個人背景因素與之進行 χ^2 分析，發現性別、年齡、進用方式、職等、年資，與贊同與否之程度有顯著差異：

(一)性別：對公務員代表參與考績及懲戒案之處理，表示贊同的女性公務員的比率比男性為高，而表示不贊同的男性比女性為高。

^②「公務員考績法」第十四條，「考績委員會組織規程」（民國七十四年十月修正）第一條，「公務員考績法施行細則」第十九條。

表三 您是否贊同「公務員不服機關處分，可依訴願訴訟程序請求救濟」？

		非贊成 %	常贊成 %	比較贊成 %	比較不贊成 %	非常不贊成 %	N	χ^2	df	s	
		44.4	38.9	11.5	3.9	840		*** p < .001 ** p < .01 * p < .05			
年齡	20—29 歲	50.0	42.9	5.7	70		49.62	20	***		
	30—39 歲	52.6	36.3	7.6	1.8	342					
	40—49 歲	38.5	39.1	15.1	6.3	192					
	50—59 歲	34.3	45.3	14.6	5.1	137					
	60 歲以上	38.4	34.0	19.1	8.5	94					
教育程度	研究所以上	44.8	35.0	13.3	6.3	143	145.59	36	***		
	大學學	46.6	40.0	10.4	2.3	393					
	軍警官校	37.8	50.0	7.8	4.4	90					
	專科學校	44.8	38.0	13.1	4.1	145					
	士警校	66.7	33.3	0	0	3					
	高中（職）	39.3	26.8	17.9	7.1	56					
	國（初）中（職）	60.0	0	20.0	20.0	5					
	其他	0	100	0	0	2					
進用方式	高普考及格	53.4	35.0	9.0	2.1	234	83.41	32	***		
	特考及格	45.1	37.7	12.3	4.3	326					
	銓審合格	38.5	34.6	21.2	5.8	52					
	技術人員	36.4	63.6	0	0	11					
	派用	43.2	35.1	16.2	2.7	37					
	聘雇	33.6	47.8	10.6	6.2	113					
	雇用	37.5	37.5	18.8	0	16					
職等	10 職等以上或相當職等	33.2	45.5	13.7	6.6	211	32.82	12	**		
	6—9 職等或相當職等	49.5	34.0	13.7	2.4	329					
	5 職等以下或相當職等	48.3	39.0	7.6	3.0	236					
職位	主管	37.5	39.6	17.0	5.7	283	50.81	8	***		
	非主管	49.1	37.9	9.2	3.0	499					
年資	5 年以下	49.1	42.5	6.6	0.9	106	67.81	24	***		
	6—10 年	51.9	37.4	9.1	1.1	187					
	11—20 年	45.9	38.4	10.6	4.1	292					
	21—30 年	32.8	42.7	14.5	7.6	131					
	31—40 年	34.4	38.9	18.9	7.8	90					
	40 年以上	52.2	21.7	21.7	4.3	23					
類別	行政機關人員	44.1	35.3	13.7	4.9	204	168.87	48	***		
	司法人員	52.0	20.0	16.0	12.0	25					
	外交人員	62.5	33.3	4.2	0	24					
	警察人員	47.6	45.2	4.8	2.4	84					
	教學（研究人員）	32.2	51.1	8.9	7.8	90					
	學校行政人員	34.5	44.0	17.9	0	84					
	財稅人員	74.1	18.5	3.7	3.7	54					
	金融人員	47.9	43.7	4.2	4.2	71					
	交通事業人員	42.7	39.6	12.5	4.2	96					
	生產事業人員	41.4	40.0	15.7	2.9	70					
	民意機關行政人員	36.0	36.0	28.0	0	25					
	其他	33.3	41.7	16.7	0	12					

(二)年齡：四〇至四十九歲及六〇歲以上年齡層對公務員代表參與考績及懲戒案的處理不贊同的比率較高。

(三)進用方式：不贊同公務員代表參與考績及懲戒案處理的，以銓審核格、技術、派用、聘用人員之比率較高。

(四)職等：職等愈低贊成公務員代表參與考績、懲戒處理之比率愈高；職等愈高，不贊成之比率愈高。

(五)年資：年資在二十年以上者對不贊成公務員代表參考績懲戒之處理的比率稍高。（見表四）

表四 您是否贊同「公務員考績及懲戒案，應有公務員代表參與表示意見」？

		非常贊同	比較贊同	比較不贊同	非常不贊同	N	χ^2	df	s
		60.8	32.4	4.9	1.0	840			***p<.001 **p<.01 *p<.05
性別	男	61.2	32.0	5.4	1.0	588	16.39	8	*
	女	62.1	31.5	3.4	0.9	232			
年齡	20—29歲	68.6	30.0	1.4	0	70	38.01	20	**
	30—39歲	67.5	28.7	2.9	1.2	342			
	40—49歲	55.2	33.3	7.8	1.6	192			
	50—59歲	55.5	38.0	3.6	2.2	137			
	60歲以上	52.1	35.1	10.6	1.1	94			
進用	高普考及格	68.4	27.8	3.4	0	234	58.68	32	**
	特考及格	60.1	32.8	4.9	0.9	326			
	銓審合格	55.8	32.7	7.7	3.8	52			
	技術人員	54.5	27.3	9.1	9.1	11			
	派用	73.0	18.9	8.1	0	37			
	聘用	52.2	36.3	8.0	1.8	113			
	雇用	62.5	37.5	0	0	16			
	其他	45.5	54.5	0	0	44			
職等	10職等以上或相當職等	47.4	42.7	7.6	1.4	211	45.36	12	***
	6—9職等或相當職等	66.6	27.7	5.2	0.3	329			
	5職等以下或相當職等	67.4	28.0	3.0	0.4	236			
年資	5年以下	60.4	34.9	4.7	0	106	62.32	24	***
	6—10年	66.3	29.4	4.3	0	187			
	11—20年	64.0	30.5	3.1	1.0	292			
	21—30年	51.9	36.6	7.6	3.1	131			
	31—40年	55.9	35.6	7.8	1.1	90			
	40年以上	60.9	30.4	8.7	0	23			

四、行政中立與公務員政治活動的限制

民主國家皆有公務員應保持政治立場中立的倫理與原則，以維繫政權的和平更替移轉。英國為最早實施政黨政治的國家，定期選舉下，以大選中獲得多數的政黨組閣主政，在政權的轉移中，為維持政治的安定，及行政的一貫性，故有常任文官應保持行政中立的傳統。公務員對任何政黨立場是公正超然的，不論那一政黨執政，他必須忠誠的聽從決策者的命令執行其政策。而執政黨的政務官亦不得以政治立場對公務員有所歧視或不同的看法。公務員的地位雖受到安全的保障，但為保持行政中立，公務員的政治行動亦因此而受到若干限制。美國獨立之初盛行政黨分贓制度（Spoil System），官吏隨所屬政黨選舉的勝敗而進退，政府機關公職成為政黨報償其助選功臣的獎勵品，其結果造成政風敗壞，行政效率低落及政治之不安定。為改革以上弊端，一八八三年美國國會通過吏治法（Civil Service Act），建立以考試進用及功績取向的現代公務員制度，為保障公務員地位的公正超然，並明文禁止公務員不得參加政治活動^㉕。德國與法國為歐陸國家，皆有一中央集權的官僚體系，其最大特色為在過去兩個世紀中，儘管兩國的政治變化極其劇烈，但其穩定的行政體系維繫了國家的統一及政權的承傳，公務員被認為是代表國家行使公權力，對國家忠誠並為國家服務。他們對任何獲得政權的執政黨表現順從，並認真執行其政策，維持其中立超然的地位。而公務員此種行政中立的超然地位，同時亦受到執政者與民衆的認同^㉖。可謂德法兩國公務員行政中立的原則為其文官制度及行政文化中的重要傳統。

為維持公務員的行政中立，許多國家皆以法律對公務員的政治活動加以限制，茲簡單列舉如后：

(一)英國曾以財政部命令禁止公務員參加全國性政治活動，如競選國會議員須先辭職，另禁止擔任政黨職務，發表有關政黨言論及文章或助選拉票等，但可加入政黨為黨員，並行使其自由投票權，此等合法參政權不得剝奪^㉗。

^㉕張金鑑，前書，頁一三〇至一三一。

^㉖Ferrel Heady,Public Administration :A Comparative Perspective, N.Y. :Marcel Dekker,1984. (台北馬陵縮印本) p.p 41-45。

^㉗張金鑑，前書，頁一一三至一一四。

(二)美國公務員法對公務員課以政治義務，禁止分類職位公務員對政黨捐款，不得在選舉時為政黨擔任宣傳、傳遞、聯絡等職務，在職公務員並不得為政黨的候選人，否則應先辭去現職。其用意在避免公務人員捲入政爭，以維護其公正超然地位²⁸。

(三)日本公務員應保持行政中立，因此其政治行為受到限制，但由於公務員亦係人民，其憲法上之政治權利亦應受保障。故公務員政治行為之限制，依日本國家公務員法第一〇二條規定，目前公務員受到限制的政治行為有：(1)不得從事或參與政治捐款活動。(2)不得為選舉之公職候選人。(3)不得為政黨或其他政治團體幹部、政治顧問等。(4)不得從事人事行政院規則所禁止的各種具有政治目的的政治行為²⁹。

(四)德國早在一九一八年的威瑪憲法中已明文規定公務員係為國家服務，而非為一黨派服務，明白表示公務員有保持行政中立的義務。現行德意志聯邦公務員法第五十二條、第五十三條亦明示公務員負有對憲法忠誠及行政中立之義務，故其政治行為應受限制。公務員若參選並獲當選，須辭去其職務；公務員若參加偏激政黨，企圖推翻民主自由之基本原則與秩序，即受到免職的懲戒處分³⁰。

(五)法國公務員的行政中立，非從政治活動的限制上顯示，而另外從對公務員政治意見自由及競選公職原職位不受影響的保障上表達。根據法國國家公務員法有關權利部份的規定，公務員之意見自由應予保障，不得因政治上意見而受區別對待，另外公務員參加競選或擔任民選公職，其原有公務員之職位不得因而受任何影響，較偏向保障公務員政治活動的自由³¹。

²⁸張金鑑，前書，頁二〇八至二〇九。彭錦鵬，前文，頁二六八。

²⁹許志雄，前文，頁二四四。

³⁰林明鏘「西德公務員之法律地位」，頁二六六。「德意志聯邦公務員法」（譯本）第五十二條「對人民與憲法之義務」(一)公務員為全國人民服務，而非為一黨派服務，且須公平與公正履行職責，執行職務時應該注意公共利益之維護。(二)公務員應以一切行為維護並保障基本法之自由民主之基本秩序。第五十三條：「政治活動之節制」公務員應注意其身分與全體之關係，並考慮其職位上之義務，對政治活動應節制或採取保守之態度。

³¹法國國家公務員法（公務員權利與義務部分）第六條、第七條。

永業性公務員嚴守行政中立立場，不偏袒任一政黨，對執政黨固不宜特別擁護，對在野黨亦不可故存歧視，保持超然中立，且限制參加政治活動，避免淪入政爭的漩渦，以保持其職務的永續及忠誠服務精神。我們可以從歐美實施民主政治的經驗中瞭解，公務員地位的中立化有其事實上的必要性，其一在政黨選舉的勝負及政權的轉移中，維繫政局及國家秩序安定。其二在保持政府的服務品質之效率，不因政權的變更而有所不同。其三在保障常任公務員的身分與地位，使不受政爭影響。我國實施民主憲政的時間不長，行憲之前，民國建立初期，軍閥割據，為軍政時期，北伐成功後為訓政時期，直至抗戰勝利制憲之前，黨政不分，並公然宣示以黨領政。行憲未久政府播遷台灣，一直處於動員戡亂的戒嚴時期，執政黨一黨獨大，政黨政治在解除戒嚴前迄未出現，由於執政的國民黨與中華民國建國的淵源及長期執政的歷史，公務員中存有黨國一體及黨政不分觀念者，仍相當普遍。而且我國除憲法第八十條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」第八十八條：「考試委員須超出黨派以外，依法律獨立行使職權。」以及第一百三十八條：「全國陸海空軍，須超出於個人地域及黨派之外，效忠國家，愛護人民。」等規定法官、考試委員、軍人應超出黨派執行職務外，僅有「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」規定現役軍人、警察及辦理選務人員不得登記為候選人，現役軍人、警察或公務員不得擔任助選員及罷免案提議人等限制^⑩，「其餘並無任何公務員應保持政治立場中立之法定要求。因此，我國公務員對行政中立與黨政分離的觀念較不清楚，從以下問卷調查結果可見一般。

您是否贊同「應以法律限制公務員參與政黨活動」？

以不贊成者居多，比較不贊成者佔三五·八%，非常不贊成者二一·四%，二者合計五七·二%，惟表示贊成者亦有四一·一%，其中比較贊成者為二五%，非常贊成者一六·一%，不容忽視。

至於何種公務員不贊同？何類公務員贊同？經進行個人背景因素之 χ^2 分析（見表五）發現如下：

(一)教育程度：大學暨高中（職）程度者贊成限制公務員參與政黨活動者之比率較高，研究所以上暨軍警官校、專科畢業者不贊同之比率較高。

(二)進用方式：聘、派人員不贊同以法律限制公務員參與政黨活動之比率較高，而高、普、特考及格者贊同之比率較高。

(三)人員類別：不贊同以法律限制公務員參加政黨活動者中，以司法人員、警察人員、學校行政人員、民意機關行政人員比率較高；贊同者則以行政機關人員、金融人員、生產事業人員比率較高。

表五 您是否贊同「應以法律限制公務員參與政黨活動」？

		非常贊同 %	比較贊同 %	比較不贊同 %	非常不贊同 %	N	χ^2	df	s
教育程度	研究所以上	16.1	21.7	39.9	25.2	143	103.79	36	***
	大學	17.0	26.7	35.1	20.1	393			
	軍警官校	11.1	27.8	35.6	24.4	90			
	專校	16.6	19.3	36.6	25.5	145			
	土警校	33.3	33.3	33.3	0	3			
	高中（職）	21.4	32.1	28.6	8.9	56			
	國（初）中（職）	40.0	0	40.0	20.0	5			
	其他	0	0	50.0	50.0	2			
	高普考及格	15.0	28.6	33.3	22.2	234			
	特考及格	18.7	23.9	36.2	20.2	326			
進用方式	錄審合格	19.2	21.2	32.7	23.1	52	72.57	32	***
	技術人員任用								
	派用	36.4	36.4	18.2	11				
	聘用	16.2	24.3	48.6	8.1	37			
	雇用	12.4	23.0	34.5	29.2	113			
類別	行政機關人員	25	12.5	43.8	6.3	16	126.78	48	***
	司法人員	18.1	31.4	33.8	14.7	204			
	外交人員	16.0	20.0	36.0	24.0	25			
	警察人員	24.0	20.8	41.7	12.5	24			
	教員（研究人員）	11.9	20.2	41.7	26.2	84			
	學校行政人員	11.1	23.3	40.0	24.4	90			
	財稅人員	6.0	27.4	39.3	25.0	84			
	金融人員	22.2	16.7	25.9	35.2	54			
	交通事業人員	11.3	35.2	39.4	12.7	71			
	生產事業人員	25.0	18.8	33.3	20.8	96			
別	民意機關行政人員	24.3	22.9	30.0	21.4	70			
	其他	8.0	12.0	48.0	32.0	25			

五、結語

傳統的特別權力關係理論與民主憲政精神不符，二次世界大戰後，在歐陸公法學界已受到批判，並傾向憲法保障的基本人權，應對公務員與人民一體適用，若因公務員職務性質必須有所限制時，不得以命令取代法律，而因公務員身分所生的爭議，亦可循公法爭訟途徑謀求救濟。此等學理討論大體已為司法機關所採納，並實現在有關公務員權利保障的規定上，日本情況亦然。我國法制沿襲大陸法系傳統，傳統特別權力關係理論的改變，

我國亦受到影響。例如民國七十三年司法院大法院會議第一八七號解釋：「公務員依法辦理退休金，認為係行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。」並非不得起訴願及行政訴願，變更了長久以來基於特別權力關係，公務員不得爭訟的解釋及判例。^②而在對公務人員的問卷調查中，表示明瞭特別權力關係意義的回答者中，大多數（六六・四%）認為公務員與國家的特別權力關係雖適合國情，但應酌予修正^③。

對公務員特別權力關係改變後，基於保障憲法基本人權觀點而衍生出來的公務員權利如結社權、罷工權、申訴救濟權，以及民主政治中用以維繫政權和平轉移及保障公務員地位安定的行政中立原則，根據問卷調查結果，可以發現我國公務員的態度，除對公務員罷工及以法律限制公務員參與政黨活動過半數者不贊同外，其餘對公務員自組公務員團體，不利處分比照訴願及行政訴訟程序給予救濟及公務員代表參與公務員處分案處理等，均獲得大多數公務員之支持，達到相當的共識。

對公務員結社權的看法：以贊同公務員可以自組公務員團體保障權益者，居大多數（七三・五%）。但年紀較長、不具考試及格任用資格者、職等愈高、年資愈久及主管職位者，不贊同的比率較高。顯示年長位高者對公務員結社權的看法較保守慎重。

對公務員可否罷工的看法：大多數不贊同，達六九・九%，顯示我公務員大多數對以罷工爭取權益的方式尚不能接受。事實上除法國外，美、日、德、奧諸國常任職公務員仍不得罷工。而贊成者（二九・一%）中則以年紀較輕、高普考及格進用者、職等愈低、非主管人員、年資愈低者之比率較高。反映年長、位高者態度較審慎，而年輕、資淺、位低者較傾向改變現狀，及擴大爭取本身權益之空間。

對擴大公務員申訴程序的看法：贊成公務員不服機關對他的處分，可以比照訴願或再訴願及行政訴訟程序請求救濟者，達八三・三%，達到高度共識。

對公務員代表參與考績及懲戒案件處理的看法：贊成者高達九三・二%，不贊成者僅五・九%，達到高度共識。

對以法律限制公務員參與政黨活動的看法：不贊成者超過半數，佔五七・二%。對先進民主國家堅持行政中立立場而限制公務員政黨活動之緣由，可能一般公務人員瞭解不多，且由於我國對此無甚限制，而黨政不分

^②吳庚，「公務員基準法草案總說明」，公務員基準法之研究，頁一〇。

^③梁雙蓮，前文，頁二〇〇、二〇三。

由來已久，視同當然，故表示反對者較多。而表示贊同者亦達四一·一%，其中以大學及高中（職）教育程度者、高普特考及格者、行政機關人員、金融人員、生產事業人員比率較高。

我國對公務員與國家的關係持特別權力關係說，公務員身分隸屬國家，其間關係義務多於權利，且有關公務員之人事法制多軌並行，尚未健全，再加上民主憲政施行未久，政治環境特殊，因此相較於歐、美、日等先進國家，我國公務員的權利保障顯然不足。依現行法公務員不得組織工會，更遑論有代表為其權益代言。公務員受到機關的不利處分，不能像民衆一樣循訴願及行政訴訟程序請求救濟。泛政治化的結果使黨國一體，黨政不分，公務員鮮少行政中立的正確概念，有碍民主政治的健全發展。因之，不論是為順應時代潮流、健全民主憲政、建立現代化文官制度或為回應公務員保障權益需求等緣故，均應對我國公務員的權利與義務重加檢討，調整觀念，參採外國先進國家法例，加強對我國公務員地位與權利的法律保障，尤其是目前公務員所欠缺的結社權、申訴救濟權及行政中立三者。

On the Rights of Public Servants in our Government under the Changing “Besondere Gewaltverhältnis” Theory

Shung-Lian LIANG

Abstract

The relationship between gov't and public servants is regarded as “Besondere Gewaltverhältnis”(special power relationship)in the continental legal system countries.

It's not equal. Government has absolute power to command and gov't employees only have duty to obey. After World War II, the scholars of continental legal system began to trend to the protection of basic human rights. Public servants are people too, therefore their basic freedom and privileges in Constitution, such as the rights of association, collective bargaining and petition to gov't should not be limited and deprived. Under “Berondere Gewaltverhältnis”, our public servants have more obligations and less rights. Up to now they don't have any right to form professional organization or work union, and appeal for their grievances as a common people. But there is also no legal restrictions on gov't employees political activities in order to maintain their political neutrality.