

研究紀要

特別權力關係不再特別嗎？ 司法院釋字第 785 號解釋之再檢視*

呂炳寬**、黎馨文***

收稿日期：112 年 12 月 26 日

接受日期：113 年 6 月 12 日

* DOI:10.6164/JNDS.202406_23(2).0004

** 東海大學行政管理暨政策學系副教授。

E-mail: lu.bk@thu.edu.tw

*** 東海大學行政管理暨政策學系學士、國立臺灣大學公共事務研究所碩士生。

E-mail: cocowei63182@gmail.com

摘 要

本文重點有二，一是重新檢視司法院釋字第 785 號解釋（以下簡稱釋字第 785 號解釋），本文透過文獻分析法解析公務人員之服勤狀況與權利保障，並進而探討釋字第 785 號解釋的價值、精神與內涵，包括各規範是否符合法律保留原則、公務人員權利侵害之界線、各界對於「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」的理論等。多面向的探究釋字第 785 號解釋與實務運作中，是否真的落實憲法第 16 條「有權利即有救濟」之意旨，使特別權力關係不再特別？

二是分析比較公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）與司法實務見解。透過前述的檢視與探究，本文重點二即欲藉由文獻分析法與案例研究法，蒐集司法院實務案例，加以檢視保訓會曾發布之人事行政行為一覽表，分析比較保訓會與司法實務見解對於權利救濟範圍的差異，解析該一覽表是否合理且符合司法實務見解與釋字第 785 號解釋之價值。

最後預期將前述法律層面之分析結果與行政管理層面結合觀察，由公務人力資源管理的角度提出研究結論，提出更具體之權利限制界線與實務建議，供未來的人事主管參考，讓公務機關得以順應傳統特別權力關係解構所劃下的新時代。

關鍵詞：特別權力關係、司法院釋字第 785 號解釋、人事行政行為一覽表、公務人力資源管理

壹、前言

特別權力關係，在釋字第 755 號解釋、釋字第 784 號解釋及釋字第 785 號解釋之下逐漸被解構，在此之前，公務人員遇權利遭受國家侵害時，僅限於權利有「重大影響」者方得救濟，若國家僅係「非顯屬輕微」與「顯屬輕微」之干預時，即難謂構成權利侵害，不得提起行政爭訟。釋字第 785 號解釋，讓特別權力關係跳脫傳統威權框架，¹ 權利保障的範圍擴增到「非顯屬輕微」，亦即只要有權利侵害，即可以提起司法救濟，具體落實憲法第 16 條「有權利即有救濟」之訴訟基本權。進一步而言，公務人員保障法第 25 條所稱之「行政處分」應採行政程序法第 92 條「指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」之定義，而非以權利侵害之輕重與否為要件，考試院公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱「保訓會」）便依據釋字第 785 號解釋之旨，重新定性公務人員的人事行政行為，以調整公務人員權利保障之範圍。²

釋字第 785 號解釋是高雄市政府消防局外勤消防隊徐姓、張姓二隊員提出的三項請求：一是其認為值勤時間為每日 24 小時，再休息 24 小時不合理，因此請求調整成每日 8 小時；二是申請將其職務升任至組員或科員；三是請求給付加班費或准許補休假。前述三項請求都遭所屬機關否決，聲請人便向保訓會提起復審，經保訓會決議不予受理請求一及二，駁回請求三。

對此，二人不服，乃向高雄高等行政法院提起行政訴訟，請求一

¹ 傳統威權框架：指在傳統威權框架之下，將特別權力關係定位為「力」的關係，而排除法律保留之適用，讓行政機關有權限自訂規範，使特別權力關係者在受到權利侵害時，無法獲得救濟機會。（吳庚、盛子龍，2020：131）

² 參見保訓會發發布之人事行政行為一覽表，網址：<https://ccs.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=5223>。

及二在服務機關工作條件之裁量範圍內，遭裁定駁回；請求三則無理由駁回。隨後二人向最高行政法院抗告及上訴，但均遭無理由駁回。於是向大法官聲請釋憲，最終於 2019 年 11 月 29 日作成釋字第 785 號解釋。

表 1 釋字第 785 號爭點與解釋文

爭 點	理 由 依 據	解 釋 文
影響公務人員權利之措施，經申訴、再申訴後，不得向法院請求救濟，是否違反憲法第 16 條訴訟權保障？	公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。	提起申訴、再申訴遞遭駁回後，公務人員仍有權提起相應類型之行政訴訟。於此範圍內，與憲法第 16 條訴訟權保障之意旨並未相違。
外勤消防員值勤 24 小時再休 24 小時的勤休方式，與超時服勤補償規定，是否違憲？	公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」對於外勤消防員之特別規定有缺失以致影響其服公職權。	不符合憲法對於服公職權及健康權之保護要求，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。
	該規定為高雄市政府消防局，因應外勤消防人力不足及考量值勤環境下所訂定，屬因地制宜的規定，已注意並維護外勤消防人員之身心健康。	與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。

資料來源：整理自司法院大法官解釋釋字第 785 號解釋。

釋字第 785 號解釋作成後，特別權力關係不再像過去那樣特別，但真的完全不再特別嗎？還是仍有所保留？又何謂「非顯屬輕微」？此外，至今已經屆滿大法官所給予主管機關需於 3 年內改進之期限，對於公務人員健康權、工作時數等保障，是否在現行實務中有所落實、有所改變？綜上，我們有必要重新回顧釋字第 785 號解釋，並據以檢視主管機關對於釋字第 785 號解釋之回應與具體作為。

據此，本研究希冀藉由權利限制程度之範圍態樣以及實務案例，回顧特別權力關係，重新檢視釋字第 785 號解釋後特別權力關係的權利限制，期望透過法律層面之分析，以「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」為出發點，³ 探討過去保訓會與司法解釋對權利限制程度之見解，並由此衍伸，探究「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」三大類型之態樣，將特別權力關係權利限制之界線具體化、類型化；而在行政管理層面上，透過上述之歸納，進而歸類各項人事行政行為之權利侵害程度，以利於行政管理層面提供人事主管一個具體判斷界線做為參考。

具體而言，本文主要探討：「重大影響」、「非顯屬輕微」與「顯屬輕微」之意義，或是從漸進式光譜來看，都表現出權利限制有輕重之分，在未來因應新的救濟保障範圍、重新定性公務人員的人事行政行為之下，做為公部門的管理者，不應再僅限於基本維護公務人員提起救濟權利的管理方式，而是要朝向良善治理的方向，更加謹慎地重視公務人員權利，並做出合理、適當的處分。其次，立法者或是司法審查，對於公務人員受侵害之程度，提供判斷依據，並明確以法律授權主管機關訂定法規命令，以茲做為執法依據。此外，也探究特殊職務公務人員的服勤狀態，解析現行實務中是否落實權利保障之意旨。最後，從公務人力資源管理的角度重新檢視釋字第 785 號解釋，提出法律層面與行政管理層面結合之觀察。綜上所述，本研究所要探討的問題如下：

1. 「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」從過去至今，保訓會與司法實務見解為何？類型或態樣為何？

³ 從宏觀的角度來看，分析「重大影響」與「非顯屬輕微」之間的漸進地帶，並非釋字第 785 號解釋的核心價值，因為不論是「重大影響」、「非顯屬輕微」或是兩者之間存在的態樣都是可以提起救濟的，但若從公務人力治理的角度去探究釋字第 785 號解釋所帶來的影響，更細膩的分類權利限制範圍就有所意義。

2. 綜合分析保訓會與司法實務見解，從中尋找相似之理論，並加以提出具體「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」的判斷標準與歸類建議。
3. 分析釋字第 785 號解釋後所修正、增訂之法規，探究現況對於特殊職務公務人員權利保障落實之程度。
4. 結合法律層面與行政管理層面之觀察，從公務人力資源管理的角度重新檢視釋字第 785 號解釋。

貳、文獻回顧與探討

一、公務人員特別權力關係

特別權力關係之研究與相關文獻，大致集中於演變歷程、公務人員保障制度以及是否仍有繼續存在的價值。早期的研究重點在探討演變的歷程，並點出廢棄特別權力關係的重要性，黃耀南（2002）從歷屆司法院大法官解釋，說明特別權力關係分別在公務人員、學生與軍人的發展情況，並認為逐步擴大救濟範圍值得肯定。黃錦堂（2011：24）統整有關特別權力關係之學說，並贊同許宗力大法官所指出，特別權力關係發展至今僅存有啓迪學上之殘存價值，故縱使學說尚未有統一的見解，仍主張特別權力關係應全面揚棄的態度。陳愛娥（2011：42）從德國的特別權力關係演進，延續分析我國司法院大法官對特別權力關係的形塑，得出特別權力關係與一般權力關係已無大異，並主張應以特別法律關係取代之。張毓真（2014：87）以歷史制度主義觀察特別權力關係的變革，將過程分為威權體制、民主改革與民主鞏固時期，主張特別權力關係的改變與各時期人民或政府之訴求息息相關。

從釋字第 187、243 號解釋之後，從公務人員救濟保障之制度層面、保障範圍與管理層面切入探討公務人員的權利保障，制度層面的研究如：王碧惠（2002：1）認為長久以來人事行為存在著對於公務人

員權益之限制與剝奪為不爭之事實，故試圖從程序保障之角度，說明人事行為在紀律管理與公務人員權利保障間的規範功能，並加以取得平衡。王慶豐（2011：141）主要探討雙軌救濟途徑一元化的可能性與合理性，且主張應重新建構救濟途徑，邁向一元化。謝孟耘（2015：1）則是藉由案例與文獻分析探討公務人員保障事件之審理程序、標的與實務運作爭議，希望透過歸納案例，類型化一套可執行的審查基準，以保障公務人員權利。在保障範圍方面，李英毅（2008：190）主張在行政訴訟法修正施行後，行政處分的認定上，應跳脫「有行政處分，始有權利保護」之思維方式。艾薇爾（2018：124）歸納統整保訓會及行政法院之案件，並重新分類個案權利侵害程度「直接重大影響案例」、「間接影響案例」與「顯屬輕微影響案例」，藉以探討公務人員在不同程度的權利侵害之下，得以提起何種救濟方式。王崇斌（2019：4）著重於釐清人事行政處分概念，並針對人事行政處分與公務人員合理權利範圍之間是否存有落差進行分析。管理層面的研究如呂炳寬等（2021：24）探討釋字第 785 號解釋後的公務人力管理模式，在特別權力關係揚棄之後，主張公務人力管理也應有所革新，建立新型的多維式公務人力管理模式，以符合現況機關管理之需求。

隨著大法官釋字第 785 號解釋公布後，亦開始討論特別權力關係是否有存在的價值？有人主張特別權力關係全面瓦解，特別權力關係已不再特別，也有人主張應由特別法律關係取代之，吳庚、盛子龍（2020）的見解，說明特別法律關係之雙方為平等地位，但應優先履行義務，且在公共事務的管理與運作上，仍無法避免「特別規則」限制公務人員部分權利。若全然開放公務人員因不服管理內容而提起救濟之權利，將可能使機關領導裁量權受到嚴重挑戰、公務倫理蕩然之結果，故仍不可避免存在限制公務人員權利的「特別規則」（黃錦堂，2021：27-28）。若從釋字第 785 號解釋內容來看，在判斷權利侵害程度時，仍會尊重機關的專業判斷，即機關仍保有可能侵害公務人員救

濟權利「判斷餘地」(艾薇爾, 2018: 43-44)。黃昭元大法官的部分協同部分不同意見書中, 亦指出行政處分的範圍從「改變身分」、「有重大影響」, 擴張到「侵害權利」, 但無法涵蓋違法侵害權利之事實行為, 故確實仍存有對公務人員訴訟權之限制(黃昭元、蔡炯燉, 2019, 轉引自蔡茂寅, 2019: 1524)。許育典(2021a: 30)則認為是否得以稱特別權力關係已不再特別, 抑或仍如幽靈般徘徊不去, 也因釋字第 785 號解釋理由書所述「顯然輕微之干預」而有了探究餘地!

二、重大影響、顯屬輕微與非顯屬輕微?

我們發現以往的文獻, 大都著重在特別權力關係背後所連帶影響的公務人員權利保障與救濟, 但同時也指出大法官解釋留下的問題: 重大影響、顯屬輕微與非顯屬輕微的具體意指為何? 範圍與界線何在? 黃耀南(2002: 129-130)認為何謂重大影響的處分尚未有明確釋示, 故認為大法官解釋仍有籠統不明確之缺陷。程明修(2013: 219)在探討臺灣各時期特別權力關係的面貌時, 說明是否承認特別權力關係中司法救濟的問題上, 所謂「重大影響」概念意旨不明, 且主張不應僅以是否為行政處分做為行政訴訟救濟判斷標準。陳威毓(2020)認為現行大法官開放公務人員訴訟權保障範圍, 惟實務上執行之標準, 仍有待行政法院判例補充。許育典(2021b: 14)指出「顯屬輕微的干預」尚欠缺可操作的標準, 仍屬不明確的法律概念, 故未來有待實務、學說見解逐漸充實相關內涵。

大法官在釋字第 755 號解釋之受刑人案中指出:「監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定, 不許受刑人就監獄處分或其他管理措施, 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍, 而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時, 得向法院請求救濟之部分, 逾越憲法第 23 條之必要程度, 與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。」據此, 我們若將權利限制程度類比成一道光譜, 右側

是對權利限制重的「重大影響」，左側是釋字第 785 號解釋所提及權利限制被允許的「顯屬輕微」，兩者之間產生「非顯屬輕微」的權利限制範圍，使「非顯屬輕微」與「顯屬輕微」之間出現了得否提起行政爭訟的模糊界線，在光譜漸進式的特性下，也產生了「重大影響」與「非顯屬輕微」之間是否有漸進過程中得以分類出的態樣。如何從行政、法律層面與實務案例中更細膩的分類權利限制範圍，而不再僅限於「重大影響」、「非顯屬輕微」與「顯屬輕微」三分法的模糊概念，即是本研究所欲探討的。

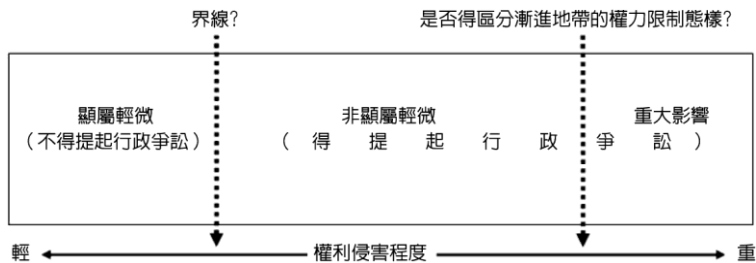


圖 1 權利限制光譜意象圖

資料來源：作者自行繪製。

以下以釋字第 785 號解釋為界，分述保訓會與歷次司法院解釋文對於重大影響、顯屬輕微與非顯屬輕微之概念。

(一) 釋字第 785 號解釋以前

有關權利須達「重大影響」程度之侵害方能救濟，於釋字第 298 號解釋首次提及，該號解釋文指出公務人員保障法第 25 條所稱得以提起救濟的「行政處分」，限於「改變公務人員之身分或對公務人員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為，或基於公務人員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者」，即將行政處分定性為有重大影響之人事行政行為。而此重大影響範圍隨解釋文的做成逐漸擴大，包

含：公務人員之公法上財產請求權遭受損害（釋字第 312 號解釋）、不服人事主管機關任用審查不合格或降低官等（釋字第 323 號解釋）與不服人事主管機關審定之級俸（釋字第 338 號解釋），均屬權利侵害程度有重大影響、得提起救濟的行政處分。故將公務人員得以救濟的判斷標準，界定於是否影響服公職權以及財產權。

雖然釋字第 755 號解釋已有非顯屬輕微之權利侵害得救濟的解釋，但畢竟係針對受刑人案。因此，在釋字第 785 號解釋以前對公務人員權利救濟的判斷標準以下圖呈現：

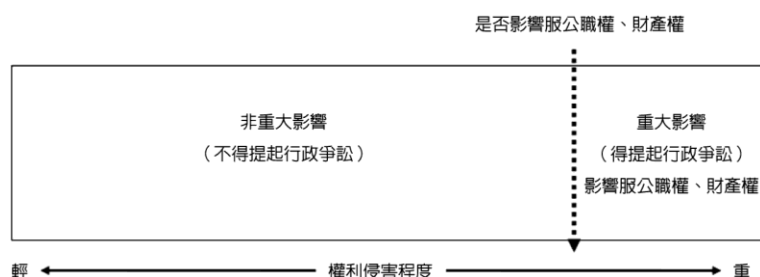


圖 2 釋字第 785 號解釋以前權利侵害程度光譜圖

資料來源：作者自行繪製。

（二）釋字第 785 號解釋後

保訓會依釋字第 785 號解釋之意旨，發布公保字第 1091060302 號函釋，⁴ 指出應重新定性人事行政行為，將得以提起救濟之「行政處分」，定性為對外直接發生法律效果的人事行政行為，即等同於行政程序法第 92 條第 1 項所定義之「行政處分」，⁵ 如：調任不同官等、官

⁴ 公保字第 1091060302 號函釋：依保訓會 2020 年 9 月 22 日 109 年第 12 次委員會決議事項辦理。https://www.csptc.gov.tw/News_Content.aspx?n=3612&s=35317。

⁵ 行政程序法第 92 條第 1 項：本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

階（職等）或不同陞遷序列之職務、核定加班費等。其中，也有從管理措施改認為行政處分的人事行政行為，如：曠職核定登記、申誡以上之懲處、不予敘獎、考列甲等乙等核發考績通知書等，因涉及服公職權等法律地位，對外直接發生法律效果，故改認為行政處分，亦即不論是對公務人員權利之「重大影響」或是「非顯屬輕微」，只要有權利之侵害，不論權利之輕重，皆視為公務人員保障法第 25 條之行政處分，從而得提起行政訴訟。

而若是非行政處分的管理措施或工作條件，則應視對公務人員之侵害是否為非顯屬輕微，若為非顯屬輕微，則可以申訴再申訴之後，並得相對應的提起其他訴訟，若權利侵害程度輕，則屬於顯屬輕微不得提起行政爭訟，將釋字第 785 號解釋後之救濟途徑歸納（如下圖 3）：

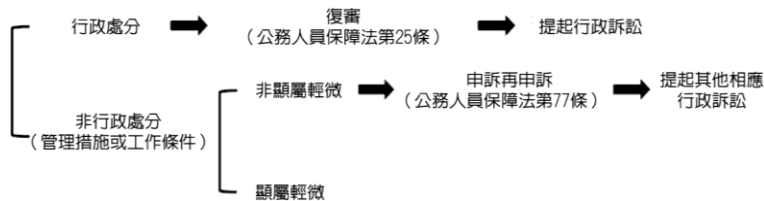


圖 3 釋字第 785 號解釋後之救濟途徑

資料來源：作者自行繪製。

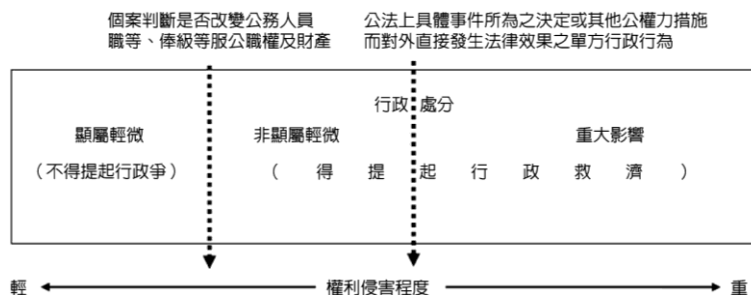


圖 4 釋字第 785 號解釋以後權利侵害程度光譜圖

資料來源：作者自行繪製。

而保訓會分類結果將大多數的人事行政行為定性為行政處分，由此可以延伸探討的是辨別是否為行政處分的標準，是否應有程度差異？又該分類是屬於列舉規定還是例示規定，是否有更多顯屬輕微或是「準行政處分」的可能？⁶單純從外觀上判斷是否為行政處分，將可能產生以下問題：保訓會將調任不同官等歸類為行政處分，但若為公務人員自願調任時，是否得歸類為顯屬輕微不得救濟？又無法律授權之口頭或書面警告，保訓會歸類為管理措施，但若機關對公務人員做出無法律授權的「違法」口頭或書面警告，是否應歸類為「準行政處分」而使受到「違法」警告的公務人員得以提起行政爭訟？這些假設性問題都顯示出，定性「行政處分」不應拘泥於行政程序法第 92 條第 1 項所定義之「行政處分」，否則將會造成應救濟而無法救濟的情形發生（陳文貴，2021：179-180）。故針對現行保訓會重新定性之人事行政行為，本研究認為仍有討論空間，只要有權利侵害就應該被保障，如健康權、名譽權、隱私權等，應得以分類為更多態樣。釋字第 785 號解林俊益大法官的協同意見書亦指出：「判斷是否為行政處分，不宜輕易逕認服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，並非行政處分，而剝奪公務人員憲法訴訟權保障之權利，以落實有權利即有救濟之意旨。」也就是不管權利侵害程度如何，只要有權利侵害，即屬行政程序法第 92 條之行政處分，依釋字第 785 號解釋之意旨，皆可提起行政救濟。

三、層級化法律保留

法律保留，又稱干預保留，根據憲法第 23 條之規定，對於人民基本權利限制，應有法律之依據（許宗力，2003：72）。釋字第 443 號解

⁶ 「準行政處分」：指若單純從其外觀上判斷為非行政處分的事項，就會進而直接否定非行政處分提起行政救濟之權利，即不符合憲法第 16 條保障訴訟權之本旨，故建立「準行政處分」之概念。（陳文貴，2019：2）。

釋理由書進一步對法律保留原則提出「層級化法律保留」的概念，依據涉及權利侵害的程度，可以分為憲法保留、絕對法律保留、相對法律保留與不須法律保留四個層級，指出並非所有權利都受憲法毫無差別之保障，如欲限制人民的自由權，必須在符合憲法第 23 條的內容之下，以法律定之，或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。「層級化法律保留」的概念，顯示出權利侵害之輕重也會影響到規範密度，若對人民權利影響程度高，則要用更高密度的法律保留原則。

表 2 層級化法律保留

層級化法律保留	定 義	內 涵
憲法保留	關於人民身體之自由，憲法第 8 條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制。	憲法第 8 條，及其衍伸之正當法律程序。
絕對法律保留	涉及限制人民生命、身體之自由權，僅能以法律定之。	涉及時效（釋字第 474、723 號解釋參照）、罪刑法定主義及其他重要事項。 ⁷
相對法律保留	授權予行政機關，授權之內容應具體明確。	行政制裁事項，主要是各種行政罰（釋字第 394 號解釋參照）。所授權之命令稱之：法規命令（行政程序法第 150 條）。 ⁸
不須法律保留	執行法律之細節性、技術性事項，由主管機關發布命令規範。	行政規則（行政程序法第 159 條），其他尚包括概括授權在內或給付行政等非重要事項或依法定職權所頒布之職權命令。

資料來源：作者整理自釋字第 443 號解釋理由書與其他相關解釋。

綜觀前述，釋字第 785 號解釋之權利侵害程度與層級化法律保留之分類有所類似，兩者之間均是以「規範密度」和「權利侵害程度」做

⁷ 其他重要事項是屬於立法自由形成事項，例如，大學法、醫師法等，參照中央法規標準法第 5 條第四款：其他重要事項之影以法律定之者。

⁸ 若屬概括授權（如施行細則），亦是屬於法規命令，其內容僅能限於與管理事項有關，若涉及行政罰仍須有法律明確之授權（釋字第 394 號解釋）。

爲判斷標準，⁹ 故本文欲透過層級化法律保留之概念，將釋字第 785 號解釋所提之「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」具體化，在人事行政行爲重新定性的情況下，重新檢視釋字第 785 號解釋後，進一步研究細分出三大權利侵害程度類型的次類型，藉此檢視釋字第 785 號解釋並重新詮釋本號解釋文之價值。

四、特殊職務公務人員之超時服勤補償與服勤時數

釋字第 785 號解釋指出，公務人員保障法第 23 條並未就特殊職務公務人員（如警消人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，¹⁰ 另設必要合理之特別規定，因而產生未獲超時服勤補償之情況，影響特殊職務公務人員之服公職權。又舊公務人員服務法第 11 條第 2 項與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項，亦並未就特殊職務公務人員之服勤時數設定合理之上限與頻率，影響特殊職務公務人員之服公職權健康權。據此，司法院大法官指出主管機關需於 3 年內檢討修正，相關機關應就特殊職務公務人員之超時服勤補償與服勤時數設定適當之規範，以符合憲法服公職權及健康權之保障。

如今，已經屆滿大法官規範政府機關需於 3 年內改進之期限，故有必要檢視現況政府機關中，對於公務人員健康權、工作時數等保障，

⁹ 釋字第 443 號解釋理由書指出：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」依此建構層級化法律保留，故權利侵害越重者，其規範密度應越高（絕對法律保留）；反之，則越低（相對法律保留或無須法律保留）。本文所提出「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」三種「權利限制譜系」，同樣是以權利侵害程度爲標準，依據憲法第 23 條之法律保留原則，只要有權利侵害均須有法律依據或授權，既然國家對公務人員權利亦有輕重之分，本文即依此嘗試將兩者結合。

¹⁰ 舊公務人員保障法第 23 條：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」

是否在現行實務中有所改進。

(一) 特殊職務公務人員之超時服勤補償

根據釋字第 785 號解釋之意旨，公務人員保障法第 23 條於 111 年 6 月 22 日修正公布，指出超時服勤補償方式，以給予加班費、補休假為原則，若因預算考量或業務需要而無法給予加班費、補休假時，應以平時考核獎勵（嘉獎、記功、記大功）做為補償。此外授權行政院訂定各機關加班費之計算方式、補休假期限與加班補償評價換算基準之級距與下限等相關事項，也明定主管機關於行政院訂定之範圍內訂定加班補償評價換算基準，藉此符合授權明確性原則及實務之彈性運作（立法院法律系統，2022）。

(二) 特殊職務公務人員之服勤時數

公務員服務法亦同時於 111 年 6 月 22 日全文修正，第 12 條就特殊職務公務人員之服勤、休假時數設定合理之上限與頻率，指出特殊職務公務人員於更換班次時，得合理彈性調整辦公時數、延長辦公時數及休息日數，且至少應有連續十一小時之休息時間。但因應勤（業）務需要或其他特殊情形，不在此限。而詳細之連續休息時數下限、彈性調整辦公時數、延長辦公時數上限、更換班次時連續休息時間之調整及休息日數等相關事項，由總統府、國家安全會議及五院分別訂定，¹¹或授權所屬機關（構）依其業務特性定之。據此，如內政部為保障各警察機關、各級消防機關實施輪班輪休服勤人員之健康權，特訂定警察機關輪班輪休人員勤休實施要點與各級消防機關輪班輪休人員勤休實施要點。希望藉此要點之實施，落實特殊職務公務人員服勤時數相關之權利保障（立法院法律系統，2022）。

¹¹ 行政院依公務員服務法第 12 條第 3 項與第 6 項規定，訂定行政院與所屬中央及地方各機關（構）公務員服勤實施辦法。

綜上針對特殊職務公務人員之超時服勤補償與服勤時數之實務現況，除了立法院於進行法律內容的修正、增訂外，行政院與內政部也針對特殊職務公務人員服勤時數、連續休息時數下限等，特定更細膩和彈性之規範，以符合授權明確性原則及實務之彈性運作。看似全面的法律制度背後，在經過為期不到一年之執行中，是否真的能有效保障特殊職務公務人員之健康權，減少勞逸不均的情況？

然媒體報導指出基層員警加班時數很容易超過法定上限 80 小時，形成加班黑數，也有儘管加班費調高，但因年資而無法領到該加班費（林冠吟，2023）。對此，社團法人台灣警察工作權益推動協會亦指出，以警察機關輪班輪休人員勤休實施要點限制警察人員超勤、加班費支領，有法律適用錯誤、欠缺明確性之問題，認為該要點「不具針對超勤報領之法律效果」，並進而提出員警超勤補償究竟適用何種法規等疑問與並無解決基層警察人員過勞之質疑（台灣警察工作權益推動協會，2023）。消防人員部分，儘管輪班輪休人員勤休實施要點有加班時數上限等規定，但因業務量繁多，仍有人手不足的問題（修瑞瑩、黃宣翰，2023）。如以宜蘭縣政府消防局為例，為因應釋字第 785 號解釋對於勤休相關規範之意旨，評估需要擴編 161 人，以舒緩消防人員超時服勤情形（宜蘭縣政府，2022：19）。

透過上述兩則新聞媒體的報導與修法後實務上之執行、質疑，均仍然顯示出特殊職務公務人員超時服勤補償與服勤時數之法律問題。至於該如何解決加班黑數，如何落實特殊職務公務人員之服勤時數以保障公務人員之服公職權與健康權，仍是現今各機關所要面臨的難題之一。

五、小結

釋字第 785 號解釋做成前，公務人員之救濟途徑限於公務人員保障法第 25 條所稱具「重大影響」而得以提起救濟的「行政處分」，而公

務人員保障法第 77 條「非重大影響」之管理措施則僅得提起申訴、再申訴，如：釋字第 243 號解釋指出記一大過不得訴請救濟。釋字第 785 號解釋做成後，保訓會依釋字第 785 號解釋之意旨，發布公保字第 1091060302 號函釋，重新定性人事行政行為，從過去「重大影響」、「非重大影響」之權利侵害二分法，轉變為「重大影響」、「非顯屬輕微」與「顯屬輕微」之不同權利侵害程度，與層級化法律保留原則有異曲同工之妙，讓過去公務人員保障法第 77 條「非重大影響」之管理措施，在「非顯屬輕微」的情況下得以訴請救濟，使公務人員之權利獲得更全面的保障，欲實現憲法第 16 條「有權利即有救濟」之意旨，但實務上是否真的有落實嗎？據此本研究即欲藉由具體個案之分析，探究在 3 年改進之期限後，是否在現行實務中有所落實、有所改變。

參、研究分析與發現

釋字第 785 號解釋後，保訓會重新定性人事行政行為一覽表，而司法院也針對個案產生不同的見解，兩者之間對於公務人員之權利救濟，是否具有一致的標準，分析如下：

一、人事行政行為一覽表與司法實務見解之檢視

(一) 人事行政行為一覽表

保訓會重新定性的人事行政行為一覽表中，將絕大多數的人事行政行為都定性為行政處分，即當公務人員受機關所為之行政行為類型為行政處分時，若其權利受侵害，即可提起行政救濟，但仍有少部分人事行政行為仍被定性為管理措施，如表 3。

惟上述管理措施就無法定性為行政處分嗎？其實不然。以「核定請假」為例，依照公務人員請假規則第 3 條，公務人員之請假包括事假、病假、婚假、喪假、產假等，公務人員請假規則第 4 條亦規定了

表 3 人事行政行為一覽表之管理措施

定 性	人 事 行 政 行 為
管理措施	他機關借調本機關現職人員，占本機關職缺工作
	本機關指派現職人員兼任他機關職務或工作
	發布人事命令
	將主管人員調任同官等、官階（職等）及同一陞遷序列之非主管職務
	工作項目／地點異動
	職責程度異動
	薦派或遴選參訓人員
	核定現職人員之進修（全時／公餘／部分 辦公時間）
	編排值班（勤、日、夜）表
	核定請假
	核定出差
	核定公出
	記錄平時考核優劣事蹟
	核定加班
	機關依員工職場霸凌防治及處理作業規定作成申訴成立與否之決定

資料來源：公保字第 1091060302 號函釋。

公假的認定標準，若未辦妥請假事宜，公務人員請假規則第 13 條與第 14 條也有曠職之相關規定，亦即當主管機關核定公務人員之請假時，根據不同的個案情況，可能會涉及到公務人員的健康權（病假）、婚姻與家庭權（婚假、喪假、產假），若涉及曠職，更可能進一步的影響公務人員的服公職權、財產權等權利。

「核定」，據法務部 2013 年之行政函釋（法律字第 10200220480 號），係指上級機關對於公務人員所陳報之事項，依法定要件加以審查並作成決定之行爲，故在「核定」之行爲做成後，會對公務人員產生對外直接發生法律效果之單方行政行爲，依據個案情況，將涉及不同的公務人員權利，仍可定性爲行政處分而非管理措施。

不僅僅是核定請假，與釋字第 785 號解釋最相關的「編排值班

（勤、日、夜）表」，也同樣涉及公務人員之健康權，在釋字第 785 號解釋之價值下，當公務人員認為權利受違法侵害或有主張其權利之必要時（非顯屬輕微），影響到健康權的「編排值班（勤、日、夜）表」也應可以提起行政救濟。

（二）司法實務見解

針對釋字第 785 號解釋之作成，當案件涉及公務人員權利侵害時，行政法院會先依個案具體判斷，整體考量行政機關採取措施之目的、性質以及干預之程度，分析該權利侵害是否為顯屬輕微之干預，若為非顯屬輕微之侵害，則原告起訴為合法。

以「核定請假」為例，臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1943 號裁定則將個案定性為管理措施不可救濟，而臺中高等行政法院 110 年度訴字第 50 號判決根據個案情況，例外將原保訓會定性為管理措施的「核定請假」，定性為非顯屬輕微可以救濟。

表 4 核定請假之司法實務案例

案 號	判 斷 標 準	定 性
臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1943 號裁定	核定及撤銷原告所請事假之行為，係以原告作為機關構成人員之地位所為之規制行為，未對原告權利發生得、喪、變更等或有拘束力確認法律效果，僅對內發生法律效果而已，屬於內部管理行為。	管理措施不可救濟
臺中高等行政法院 110 年度訴字第 50 號判決	請求將給薪病假改為公假、無薪病假改為公假、事假改為公假之該等假別之行政處分部分，因其申請回復公假涉及公務人員休假制度及其健康、薪資財產等權利或法律上利益，且非屬被告機關所為顯然輕微干預的措施或處置。	管理措施但非顯屬輕微可以救濟

資料來源：司法院裁判書查詢。

（三）小結

透過「核定請假」為例，可以得知人事行政行為一覽表與司法實務見解在定性人事行政行為屬管理措施時，會因個案中公務人員所受之權利侵害程度而有不同的見解，也進一步的影響公務人員的救濟權

利。故釋字第 785 號解釋後保訓會所提出之管理措施，仍可以依公務人員權利侵害程度加以類型、具體化，而非鎖定人事行政行為一覽表定性之保訓會見解，讓公務人員接受機關所為之行政行為時，獲得更彈性、全面的保障。

二、公務人員權利侵害程度類型化

釋字第 785 號解釋依據權利侵害程度建構了「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」，本文將藉由層級化法律保留理論將公務人員權利侵害程度類型、具體化。

(一) 司法院釋字第 785 號解釋前：

「重大影響」屬「絕對法律保留」層級

從過去的司法院釋字歷程來看，實務上透過司法院釋字第 243 號首度提出「身分改變說」，隨後在司法院釋字第 298 號、312 號、323 號、338 號以及 491 號解釋，實務上透過司法院釋字第 243 號首度提出「身分改變說」，隨後在司法院釋字第 298 號、312 號、323 號、338 號以及 491 號解釋，將傳統上公務人員得以救濟之「重大影響」判斷標準，界定於是否影響服公職權（憲法第 18 條）和財產權（憲法第 15 條）。本文認為，對於公務人員權利侵害言，最重者莫如將其免職或降級等情事，在我們若以層級化法律保留的規範密度檢視，應可歸類為絕對法律保留，亦即涉及服公職、財產權等權利，僅能以法律限制之，不得授權主管機關另訂命令，且需符合應具有法律明確性原則。¹² 做為公部門的管理者，面對具有「重大影響」侵害公務人員身分或財產權利時，須依據法律，作出適當且合法的處分。

¹² 法律明確性原則，參見釋字第 491 號解釋（公務人員免職案）：……懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則……。

表 5 司法院釋字第 785 號解前，判斷行政處分可救濟的標準

	裁判字號	內 容 摘 錄	判斷標準
身分改變說判斷重大影響	司法院釋字第 243 號解釋	對公務人員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務人員自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權。（惟記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不得訴請救濟。）	影響憲法所保障之服公職權利
	司法院釋字第 298 號解釋	足以改變公務人員身分或對於公務人員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關公務人員懲戒及公務人員考績之法律，應依上述意旨修正之。	足以改變公務人員身分或對於公務人員有重大影響之懲戒處分
	司法院釋字第 312 號解釋	公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟	影響公務人員公法上財產請求權
	司法院釋字第 323 號解釋	經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟，以謀求救濟。	影響憲法所保障服公職之權利
	司法院釋字第 338 號解釋	對審定之級俸如有爭執，依同一意旨，自亦得提起訴願及行政訴訟。	
	司法院釋字第 491 號解釋	免職處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。	

資料來源：司法院大法官會議解釋。

(二) 司法院釋字第 785 號解釋後

在司法院釋字第 785 號解釋作成後，實務上重新定性人事行政行為，拋開過往以「重大影響」做為判定是否可以提起行政救濟之標準，改為只要屬於行政處分之行為均得以救濟，即使是管理措施，只要涉及人民權利侵害，即使是非顯屬輕微的權利侵害亦得提起行政救濟，以下分述之：

1. 保訓會人事行政行為一覽表與「重大影響」

實務上為呼應司法院釋字第 785 號解釋之意旨，保訓會提出人事行政行為一覽表，將公務人員得否救濟之判斷標準，依據行政程序法第 92 條判定是否為行政處分。對此司法實務見解亦多表認同，裁判時會引用保訓會人事行政行為一覽表之見解，給予公務人員提起行政救濟之權利。

而定性為行政處分的人事行政行為多涉及生命、身體自由、服公職、財產權等明顯侵害，相關制度應由立法機關規定，屬於「絕對法律保留層級」，如：公務人員考績法、公務人員服務法、公務人員任用法等。

表 6 涉及行政處分之司法實務案例

案 號	爭 點	判斷標準
臺北高等行政法院 109 年度訴字第 688 號判決	曠職處分涉及原告服公職權、 ¹³ 財產權之權利並非輕微， ¹⁴ 故將曠職登記改認為行政處分。	影響公務人員服公職權、財產權
高雄高等行政法院 111 年度訴字第 27 號判決	受申誡 1 次之公務人員將產生晉級、考核獎金及名譽等不利影響， ¹⁵ 故將申誡 1 次以上之懲處均改認為行政處分。	
高雄高等行政法院 108 年度訴字第 363 號判決	不予敘獎將影響原告之名譽權及其年終考績、陞遷等服公職衍生之相關權利， ¹⁶ 故改認不予敘獎性質為行政處分。	

資料來源：司法院裁判書查詢。

¹³ 依公務人員考績法施行細則第 13 條第 1 項第 2 款第 5 目、公務人員考績法第 12 條第 3 項第 8 款規定，曠職達一定日數者將予以記過之處分，故進而影響考績、獎金等服公職、財產權之權利。

¹⁴ 依公務人員俸給法第 22 條規定，曠職者應予扣薪，故將影響公務人員的財產權。

¹⁵ 公務人員考績法施行細則第 16 條規定，平時考核獎懲申誡一次者，年終考績減其分數一分。故將進而影響考績、獎金與晉升等服公職、財產權之權利。

¹⁶ 依公務人員考績法第 13 條第 1 項規定，平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。故將衍生影響年終考績、陞遷等服公職、財產權之權利。

故可以由「絕對法律保留層級」之規範密度得知，行政處分意味著對公務人員的權利具有生命、身體、服公職權、財產權等明顯侵害，做為公部門的管理者，面對行政處分的人事行政行為時，應注意各公務人員保障相關法律之適用。

2. 管理措施與「非顯屬輕微」

實務上司法院釋字第 785 號解釋後，針對以往非行政處分之機關人事行政行為，司法實務見解得依據個案判斷，將權利侵害程度屬於「非顯屬輕微」者，給予提起行政救濟的權利。釋字第 785 號解釋的標的雖是行政規則，不過，大法官也特別指出，若有涉及人民權利限制者，仍可提起行政爭訟，也就是行政規則的內涵僅能規範機關內部事項，即使是管理措施，若有權利限制，不因其名稱為何，仍是屬於行政程序法第 92 條所稱之行政處分。¹⁷ 林俊益大法官的協同意見書亦指出：「判斷是否為行政處分，不宜輕易逕認服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，並非行政處分，而剝奪公務人員憲法訴訟權保障之權利，以落實有權利即有救濟之意旨。」

司法實務案例上，例外認定管理措施為權利侵害程度「非顯屬輕微」的見解偏少，搜索結果僅有臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1551 號裁定與臺中高等行政法院 110 年度訴字第 50 號判決，將原定為機關內部管理措施的同一官等、職等、俸給及陞遷序列的調任及核定請假，依個案情形判斷為「非顯屬輕微」的權利限制，因涉及相對人權利的限制，屬行政處分，可提起行政訴訟。

¹⁷ 釋字第 785 號解釋第一段：「公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。」也就是第 77 條的管理措施，若有涉及人民權利之限制，即可提起行政訴訟，本文認為這應與第 25 條的對公務人員身分的重大影響而得提起之復審、行政訴訟有別。

由上述司法實務見解可以得知，「非顯屬輕微」仍有可能侵害其他人民權利，如：健康權（臺中高等行政法院 110 年度訴字第 50 號判決）、調職（臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1551 號裁定）、名譽權、隱私權、婚姻權等。依此，本文認為，故涉及侵害其他人民權利，如健康權、隱私權、婚姻權或家庭權等，可歸屬「相對法律保留層級」之範圍，授權予行政機關規範，但授權之內容應具體明確。

表 7 涉及非顯屬輕微之司法實務案例

案 號	爭 點	判 斷 標 準
臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1551 號裁定	將原告從臺北市之維安特勤隊第一中隊警員，平調至桃園市之第六大隊第二中隊警員，雖平調前後之官等、職等、俸給及陞遷序列皆未改變，但已對原告直接發生工作內容、地點調整及喪失特勤職務加給等職務變動之法律效果，係屬侵害原告權益且具行政處分性質之措施，應屬行政處分。	公務人員之調任，無論其官階、職等、俸給、加給、身分、陞遷序列、主管職務、工作地點等有無變動，均會直接發生職務變動之法律效果，難謂非行政處分。
臺中高等行政法院 110 年度訴字第 50 號判決	核定請假依人事行政行為一覽表分類為機關內部之管理措施，惟本案申請回復公假涉及公務人員休假制度及其健康、薪資財產等權利或法律上利益，且被告機關所為（未核准變更為公假之行政處分）顯然是非顯屬輕微之干預。	具人事管理措施之公法上爭議，且影響財產權。
臺北高等行政法院 110 年度訴字第 1128 號判決	考績列乙等，將影響其升官等、考績獎金等權利，經查核非屬顯然輕微之干預，故當公務人員認為乙等考績評定有權利或法律上利益受侵害時，得提起行政訴訟。	具人事管理措施之公法上爭議，且影響財產權。

資料來源：司法院裁判書查詢。

3. 管理措施或工作條件的處置與「顯屬輕微」

實務上司法院釋字第 785 號解釋後，根據保訓會所定性之人事行政行為一覽表，若為非行政處分的措施，如：機關內部的管理措施或工作條件的處置，則依公務人員保障法第 77 條第 1 項規定，歸類為「顯屬輕微」的權利限制，僅得申訴、再申訴，不得提起行政訴訟。

司法實務見解得依據個案判斷，將權利侵害程度屬於「顯屬輕微」者，判定原告起訴為不合法，將該訴駁回。

司法實務案例上，依據個案判斷為「顯屬輕微」者，除了人事行政行為一覽表中所歸類的機關內部管理措施及準備程序外（表 8），實務案例上也出現未列示於人事行政行為一覽表中，權利侵害「顯屬輕微」之案例（表 9），如：公務電腦之處置、未予採納公務人員檢舉之事、考績委員票選期間拜票及謝票行為，縱機關未予處理等，在個案考量的情況下，司法實務見解均認為並未侵害公務人員身分、官等、職等、俸給等權利或影響其名譽權，權利限制「顯屬輕微」，不得提起行政訴訟。

表 8 及顯屬輕微之司法實務案例（有列舉於人事行政行為一覽表）

案 號	爭 點	判 斷 標 準
高雄高等行政法院 110 年度訴字 第 443 號裁定	將主管人員調任同官等、官階（職等）及同一陞遷序列之非主管職務屬機關內部的管理措施。主管職務加給並非本於公務人員身分依法應獲得保障之俸給或權利。	仍難認侵害其公務人員身分、官等、職等、俸給等權利或影響其名譽權。
臺中高等行政法院 109 年度訴字 第 178 號判決	同一序列職務調任之工作指派，屬機關內部的管理措施，僅為業務內容之調整，並未改變其公務人員身分、官等、職等及俸級等服公職權及財產權之重要權利。且業務不熟悉之心理壓力，經審酌被告採取措施之目的、性質以及干預之程度後，核屬顯然輕微之干預。	並未改變其公務人員身分、官等、職等及俸級等服公職權及財產權。且採取措施之性質以及干預之程度顯屬輕微。
臺北高等行政法院 110 年度訴字 第 483 號裁定	「職務選調」前置作業程序之陞職及選調積分，由機關依職權核算該年度之積分，最後核定後造冊公告，以供首長遴選調派之。此程序並未改變公務人員身分關係，亦未對憲法所保障服公職權利有重大影響，也非損害公務人員之公法上財產請求權。	並未改變公務人員身分、官等、職等及俸級等服公職權及財產權。

資料來源：司法院裁判書查詢。

表 9 及顯屬輕微之司法實務案例（未列舉於人事行政行為一覽表）

案 號	爭 點	判 斷 標 準
最高行政法院 110 年度抗字 第 362 號裁定	臨時人員、聘用人員之聘用及約僱人員之僱用等，依法並未賦予享有申請服務機關應依其請求作成分派職員工作及懲處相關人員之公法上請求權。又陳請提出興革建議，受理陳情機關就其權限範圍內之處理結果所為之函復，性質上僅屬觀念通知。	並未構成對公務人員權利具體侵害
臺北高等行政法院 110 年度訴字 第 274 號判決	請求將原配給原告的公務電腦主機歸其使用，但被告對原告所為公務電腦之工作條件上處置，係基於前述資安事件之考量，且另行配發之電腦，已足敷原告公務使用，故並無對於原告之權利構成干預。	資訊安全及公務資源安排所為，並無對於原告之權利構成干預。
臺北高等行政法院 110 年度訴字 第 863 號裁定	工作環境改變、工作指派等處置，其性質為機關內部之管理措施，僅具事實上的影響而不具外部效力，顯非屬行政處分。	權利干預程度難謂構成對原告權利之侵害。
臺北高等行政法院 110 年度訴字 第 379 號判決	原告不服其所擬公文內容未予採納，並退回公文令其再作修正之處置。	僅是基於行政管理所需及對公文內容盡監督審核之責，並無違法侵害原告之權利。

資料來源：司法院裁判書查詢。

「顯屬輕微」的權利限制沒有明顯而立即出現危險之輕微侵害，如：執行法律之細節性、技術性事項，不適用法律保留原則，當涉及限制人民之權利屬執行法律之細節性、技術性事項，且對人民影響輕微時，主管機關可以直接做成內部的管理措施，不須立法機關之授權，得直接以命令為之。

（三）小結

釋字第 785 號解釋建構之「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」，以及層級化法律保留理論，都說明了公務人員的權利侵害仍有輕重之分，使法律上也有規範密度的適用，故綜合保訓會與司法實務見解，可以將公務人員權利侵害程度之判斷標準類型、具體化如下：

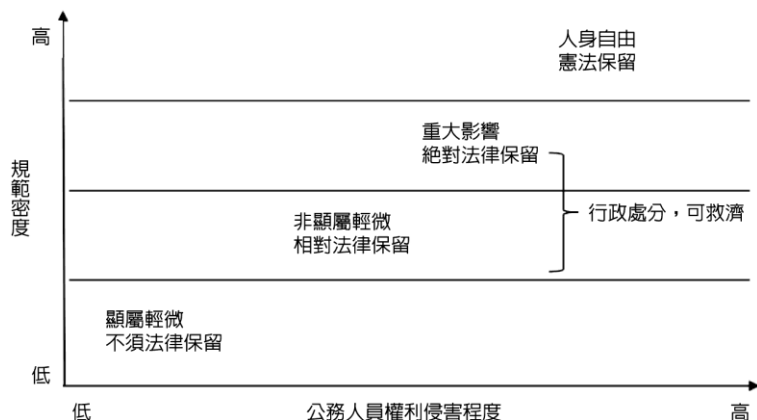


圖 5 權利侵害程度與規範密度關係圖

資料來源：作者自行繪製。

表 10 權利侵害程度之判斷

司 法 解 釋	權利侵害程度	層 級 化 法律保留	判 斷 標 準	例 示
釋字第 785 號 解釋以前	重大影響	絕對法律 保 留	影響憲法所保障之服公職 權、財產權	職務調動改變公務人員身分、 官等、職等及俸級等影響服公 職權。
釋字第 785 號 解釋以後	重大影響	絕對法律 保 留	涉及生命、身體、服公職 權、財產權等明顯侵害。	<ul style="list-style-type: none"> · 涉及升遷考績調任等。 · 違反公務人員保障法第 18 條，未提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。
	非 顯 屬 輕 微	相對法律 保 留	有侵害，但沒有明顯而重 大，如：健康權、名譽權、 隱私權、婚姻權等。	<ul style="list-style-type: none"> · 強迫孕婦值夜班。 · 調職的距離影響到婚姻權、家庭權。
	顯屬輕微	不須法律 保 留	沒有明顯而立即出現危險 之輕微侵害，如：執行法 律之細節性、技術性事項。	<ul style="list-style-type: none"> · 職務調動並未改變公務人員身分、官等、職等及俸級且工作地點變動小。 · 自願調職。

資料來源：作者自行繪製。

透過規範密度與層級化法律保留原則之概念，將「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」的判斷標準更加具體化，不再僅限於行政處分與否的區別，讓未來人事主管做出任何處分之決定前，得以有一個具體判斷界線做為參考，不僅得以更加全面的保障公務人員之權利，也減少不當處分對公務人員的權利侵害。

肆、結論

一、本文分析結果

(一) 保訓會與司法實務見解的差異

保訓會隨著釋字第 785 號解釋之意旨，重新定性了公務機關之人事行政行為，雖然將大多數的人事行政行為定性為行政處分可以救濟，但從上述「核定請假」之例子，即可得知現況保訓會所定性為管理措施之人事行政行為，仍會依個案情況之不同，而受到不同的權利之侵害，司法實務見解也得以例外判定有關管理措施之人事行政行為是否涉及「非顯屬輕微」的損害，進而讓公務人員得以提起救濟。故保訓會重新定性之人事行政行為一覽表並非絕對，未來人事行政主管在執行和決定人事行政行為時，應審慎思考該人事行政行為是否會侵害公務人員權利，以間接保障公務人員提起行政爭訟的權利。

(二) 更細膩具體之權利侵害標準

從前述可知保訓會重新定性之人事行政行為一覽表並非絕對，根據個案情形都有可能使管理措施例外得以提起行政救濟，故釋字第 785 號解釋建構之「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」可以就由權利侵害程度，建立更細膩具體之標準，不再僅限於人事行政行為是否定性為行政處分，讓公務人員的權利救濟能獲得更全面的保障。

(三) 特殊職務的服勤

從現況以制定之法律規範來看，針對特殊職務公務人員之超時服勤補償與服勤時數都特定了不少新的福利或時數上限等，但看似立意良善的法律內容，是否真的能落實，其實不然，以警察及消防機關為例，仍然有基層人員的服公職權與健康權受侵害，有違釋字第 785 號解釋之價值，故該如何解決？是透過增加人力、增加監督強度？或是持續修法以符合法律明確性？仍待公務機關持續檢討改進。

二、公務人力資源管理的觀點

釋字第 785 號解釋，衍伸出特別權力關係不再特別的觀點，但真的完全不再特別嗎？其實不然。分析保訓會與司法實務見解，可以發現公務人員的權利侵害，仍有輕重之分，當權利侵害屬於「顯屬輕微」之管理措施等機關內部行為時，仍有所保留不得提起行政救濟。此外，亦可從實務見解中發現，個案中仍有「非顯屬輕微」之管理措施，甚至其實該管理措施在個案情況判斷下，可以定性為行政處分的情形，這時就顯現出行政機關之人事行政行為，不論是行政處分或管理措施，在做成決定時都應該考慮到後續是否有救濟的問題，是否會涉及侵害何種程度公務人員之權利，也因此以釋字第 785 號解釋為特別權力關係畫上新的分界點後，面對公務人員之權利保障，未來公部門應走向新的公共人力資源管理模式。¹⁸

¹⁸ 審查意見指出任何的人事措施，都可能或多或少對於公務員權利造成影響，如果讓事事都可以走入法院救濟，對於公部門的人事管理都會造一定程度之影響，就此，大法官有關尊重機關之判斷餘地以及行政裁量權之見解供參考，在釋字第 784 號解釋有關學生擺脫特別權力關係的重要解釋中，特別指出：至學校基於教育目的或維持學校秩序，對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預

公務人力資源管理的發展，最初可以回溯於美國，將「人力資本」的概念運用於公部門（邱志淳，2006：3），開展出公務人力資源管理的第一階段「人事行政時期」，強調法規制度、程序正義與權利保障為核心的人事行政（林俞君，2017：22），接著在公部門中引入人力資源的概念，開始了第二階段「傳統人力資源管理時期」，最後又以人力資源管理原則取代傳統的人事管理模式，開啓了第三階段「新人力資源管理時期」，從傳統的「受規則約束」文化，轉變為「基於績效」的文化，創建更彈性的結構和流程（Brown, 2004: 305-307）。

從公共人力管理的價值來看，傳統上集中於四種價值：政治回應、組織效率與效能、個人權利與社會平等。其中，個人權利即是保障公務人員，讓其不受專斷管理決策的侵害。而當代的公共人力管理則是塑造於個人課責、有限與分權的政府與社會服務的社區責任三種價值，其中有限與分權的政府即與傳統上個人權利價值相似，指限制政府的權力，以避免公務人員之權利受到侵害。不論是傳統或當代的公共人力管理價值，都具有權利保障的概念（江大樹等〔譯〕，2003）。

從公務人力資源管理的發展或價值來看，傳統科層體制下的人事管理將員工視為「資源」，Building Integrity (2021) 對公部門人力資源管理詞彙表中，針對管理風格一詞之解釋，亦指出公部門過去常常培養正式溝通、發布指令等傳統的管理模式，但趨勢正在發生變化，如今的公部門人力資源管理模式，採用彈性的溝通與授權方式。在人力資源管理概念的轉型之下，1990 年學者 Dave Ulrich 主張人力資源管理應由「人力資源專家」轉型為「策略夥伴」，展開「策略人力資源管理」，從管理專業視角轉變為業務經營視角。學者 Edward Lawler III

之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。

也提出人才管理新模式，更加強調「人」的角色（詹中原等，2020：478-480），以因應人力資源管理的新趨勢。

隨著公務人力資源管理的轉型，從「工具理性」角度的「人」演進到「人力資本」的「人」，公務人員已經不再是公部門的資源，而是可以為組織創造價值、獨立具有智慧的個人。對此，公部門中的管理者也需要有所改變。應從過去主管機關自主決定之集權制度（張潤書，2020：505），演進為讓公務人員均有充分發表意見共同參與之機會，並有為保障自己權益而申訴的機會。

由上述可知，公務人力管理面臨從傳統的極權或威權管理模式走向新的管理模式，在憲法第 16 條「有權利即有救濟」意旨下，配合釋字第 785 號解釋特別權力關係的解構，讓公務人員的權利侵害不再僅止於服公職權、財產權，健康權、名譽權、隱私權、婚姻權等，而是只要有權利侵害就應該被保障。此外，搭配規範密度與層級化法律保留原則，得以依個案不同之情況，賦予「重大影響」、「顯屬輕微」與「非顯屬輕微」更具體的判別標準，讓公務人員的權利獲得更全面的保障。

此這新的趨勢下，未來的立法者與人事主管在從事行政處分或管理措施等公務人員權利限制行為，就應有更謹慎之判斷。例如：過去威權時代下的人事主管，可能會隨心所欲或隨政治因素的調動公務人員職務，雖然這樣可能會有較高的效率，或是可以依職權選擇較適合的公務人力，但這之中仍可能會有強迫公務人員自願降調或進行羞辱式調職等侵害公務人員權利的情況。又例如人事行政行為一覽表之「核定請假」，僅管列為管理措施，但因背後可能涉及病假、喪假、婚假與育嬰假等，若人事主管僅單純的依表面情況作出一己之念的衡量，就有可能影響到公務人員之權利。故未來人事主管在進行職務調動的人事行政行為處分時，即不得繼續僅強調法規制度、發揮各制度程序正義與權利保障的功能，而是在做成任何涉及公務人員權利之決定前，

就應先思考公務人員權利限制的界線、權利侵害程度與後續救濟權利等，甚或應關心了解各公務人員之實際情況，讓未來的人事主管在做成人事行政行為時，能有更謹慎、細膩且人性化的判斷，並做出適當的決策，朝向良善治理的公務人力資源管理模式，以發揮出釋字第 785 號解釋所欲引領的價值。

三、未來進一步研究的建議

針對本研究之分析結果，未來得以進一步採用深度訪談法，訪談對象設定為特殊職務的公務人員與人事機關主管，藉以更深入的檢視或探討特殊職務的公務人員的權益保障，與相關改進法規的落實程度，也同步將權利限制界線標準供人事機關主管參考，期望得出該判斷標準之實務執行建議，期許未來針對釋字第 785 號解釋的探究，得以更具體更細膩，讓公務機關、立法機關等能更彈性、全面的保障公務人員權利。

參考文獻

一、中文部分

- 公務人員保障暨培訓委員會（2020）。〈人事行政行為一覽表〉。<https://ccs.cyc.edu.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=5223>。
- 王崇斌（2019）。《公務人員之權利及救濟：以制度性保障為核心》〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學法學院碩士在職專班。
- 王碧惠（2002）。《公務人員爭議事件中人事行為救濟之研究－以公務人員保障法為例》〔未出版之碩士論文〕。國立中正大學法律學研究所。
- 王慶豐（2011）。《公務人員不利處分救濟途徑一元化之探究》〔未出版之碩士論文〕。國立中正大學法律學研究所。
- 台灣警察工作權益推動協會（2023，2月15日）。〈加班費應依法給付法律錯誤應予釐清〉。<https://www.facebook.com/profile/100057591484090/search/?q=%E5%8A%A0%E7%8F%AD%E8%B2%BB%E6%87%89%E4%BE%9D%E6%B3%95%E7%B5%A6%E4%BB%98>。
- 立法院法律系統（2022）。〈公務人員保障法立法沿革〉。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>。
- 江大樹、呂育誠、陳志瑋（譯），Killingner, D. E., & Nalbandian, J.（原著）（2004）。《公共人力資源管理》。韋伯文化。
- 艾薇爾（2018）。《公務人員救濟途徑之研究：以相關案例為中心》〔未出版之碩士論文〕。東海大學行政管理暨政策學系。
- 吳庚、盛子龍（2020）。《行政法之理論與實用》。三民書局。
- 呂炳寬、方芷瀾、陳瑋葶、黎馨文（2021，11月5日）。〈當特別權力關係不再特別：釋字第 785 號解釋後的公務人力管理〉，「2021 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」〔研討會演講〕。桃園，臺灣。
- 李英毅（2008）。〈公務人員關係中行政處分之認定〉，《東吳法律學報》19(4)：189-208。

- 宜蘭縣政府（2022）。〈宜蘭縣政府消防局組織規程及編制表修正草案總說明〉，《宜蘭縣政府公報》：3431-32。
- 林俞君（2017）。〈新公共人力資源管理：比管理更重要的事〉，《公共行政學報》（52）：121-130。
- 林冠吟（2023，2月21日）。〈血汗警察 1 / 限制超勤被迫吞加班黑數員警控警署訴諸忠誠搞情勒〉。Yahoo 新聞：<https://reurl.cc/1vAq09>。
- 邱志淳（2006，11月13日）。〈公務人力資本發展策略之研究〉，「推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會」〔口頭發表〕。臺北，臺灣。
- 修瑞瑩、黃宣翰（2023年，2月15日）。〈台南藍綠議員都要求盡速增加消防人力「不能拖到15年」〉。<https://udn.com/news/reporter/NTgwNDY=>。
- 張毓真（2014）。《我國公務人員特別權力關係之探究－從歷史制度主義觀點》〔未出版之碩士論文〕。東海大學行政管理暨政策學系。
- 張潤書（2020）。《行政學（五版）》。三民書局。
- 許育典（2021a）。〈法治國下的公務人員特別權力關係與程序基本權－釋字第785號解釋後的公務人員程序保障〉，《月旦法學雜誌》（317）：29-45。
- 許育典（2021b）。〈釋字第785號解釋後的公務人員救濟〉，《月旦法學教室》（227）：10-14。
- 許宗力（2003）。〈基本權的保障與限制（上）〉，《月旦法學教室》（11）：64-75。
- 陳文貴（2019）。〈論公法上合同行為之可爭訟性－以公立大學校長遴選事件為例（中）〉，《司法周刊》（1970）：2-3。
- 陳文貴（2021）。〈特別權力關係理論之回顧與展望－釋字第七八四、七八五號解釋之後〉，《教育暨資訊科技法學評論》（7）：165-181。
- 陳威毓（2020）。《我國公務人員權利救濟制度之研究－以大法官釋字第785號為核心》〔未出版之碩士論文〕。國立中央大學法律與政府研究所。
- 陳愛娥（2011）。〈從特別權力關係到特別身分關係〉，《月旦法學教室》

(103)：32-44。

程明修（2013）。〈法治國中「特別權力關係理論」之殘存價值〉，《中原財經法學》(31)：191-244。

黃昭元、蔡炯燉（2019）。〈釋字第 785 號解釋部分協同部分不同意見書〉，司法院網站：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310966>。

黃錦堂（2011）。〈我國特別權力關係的新定向－釋字第 653、654、684 號解釋之發展〉，《法令月刊》62(9)：1-24。

黃錦堂（2021）。〈釋字第 785 號解釋與公務人員訴權之發展－德國法之比較〉，《月旦法學雜誌》(317)：6-28。

黃耀南（2002）。〈從大法官會議解釋探討對我國特別權力關係之突破與發展〉，《社會科教育研究》(7)：129-156。

詹中原、熊忠勇、黃煥榮、林文燦、黃榮源、程挽華、呂育誠、林怡君、蘇偉業、呂易芝、胡至沛、葉俊麟、趙達瑜、沈建中、莫永榮、王俊元、白佳慧（2020）。《公共人力資源管理：理論與實務》。五南書局。

蔡茂寅（2019）。〈2019 年行政法發展回顧〉，《臺大法學論叢》49(5)：1517-1554。

謝孟耘（2015）。《公務人員保障培訓委員會對保障事件審查基準之研究》〔未出版之碩士論文〕。國立中央大學法律與政府研究所。

二、英文部分

Brown, K. (2004). Human resource management in the public sector. *Public Management Review* 6(3): 303-309.

Building Integrity. (2021). Glossary of Human Resource Management in the Public Sector. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/0214/pdf/210401-bi-gloss-hrm-ps-en.pdf.

The Special Power Relationship No Longer Unique?: Re-examination of J. Y. Interpretation No.785

*Bing-Kuan Lu** & *Hsin-Wen Li***

Abstract

This article focuses on two main aspects. Firstly, it reexamines J. Y. Interpretation No.785. This article utilizes literature analysis to explore the historical situation and rights protection of civil servants, evaluating the value and implications of J. Y. Interpretation No.785. In the multifaceted exploration of the interpretation and practical implementation of J. Y. Interpretation No.785, the question arises: has the special power relationship genuinely ceased to be unique?

Secondly, the article analyzes and compares the perspectives of the Civil Service interpretation Education Protection and Training Commission and judicial practice. Through literature analysis and case studies from the Judicial Yuan, it examines the Personnel Administrative Action List and compares it with judicial practices in terms of rights remedies scope. The goal is to assess the reasonability and alignment with the values of judicial practice and J. Y. Interpretation No.785.

* Associate Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University.
E-mail: lu.bk@thu.edu.tw

** Bachelor of Department of Public Management and Policy, Tunghai University. Student of Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.
E-mail: cocowei63182@gmail.com

Lastly, the article combines legal analysis with administrative management viewpoints. From the perspective of public human resource management, it presents research conclusions and proposes concrete boundaries for rights limitations and practical suggestions. These recommendations aim to assist future personnel administrators in adapting to the new era of special power relationships.

Keywords: Special Power Relationship, J. Y. Interpretation No.785, Personnel Administrative Action List, Public Human Resource Management

