

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 日本公務員之權利義務 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 99-2745-H-004-001-  
執行期間：99年01月01日至99年06月30日  
執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：劉宗德  
共同主持人：賴恆盈  
計畫參與人員：其他-兼任助理人員：陳小蘭

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 99年09月30日

壹、前言

公務員制度為國家事務推動之基石，公務員乃國家政策之執行者，時代思潮激盪，公務員與國家間之法律關係，從以往「特別權力關係」至今定位為「公法上職務關係」，歷經漫長演變過程。隨政府工作之複雜度與挑戰性，政府組織改造、強化績效管理及建立機關彈性用人之思潮，迫使「人事變革」成為組織改造後，下一個改造核心。我國與近鄰之日本於政經社會文化背景最為類似，實有進一步探究之必要。

日本公務員制度可以第二次世界大戰為分水嶺，1947年日本國憲法頒布施行，第15條規定將日本公務員定位為全體國民之服務者，一改明治時期官吏乃「天皇官吏」之傳統地位。戰後日本於菁英官僚引領下成為世界經濟強國，隨著高經濟成長時期終結後，官僚體制弊端逐一浮現，日本當局遂自1990年代開始檢討公務員制度。2002年人事院「公務員制度改革之應有方向」之報告，對現行公務員制度歸納出六大缺失：（一）管理職公務員貪瀆—公務員倫理之低落，（二）公務員能力之質疑—行政失策，（三）機關本位主義—公務組織閉鎖及自我中心，（四）菁英官僚制—特權意識，（五）離退後之再任—對中央空降部隊之嚴厲批判，（六）政官關係—欠缺共識，（六）年功主義—能力主義虛化。

貳、日本公務員之定義

公務員之定義，於日本憲法、刑法、行政法、國家賠償法及公務員法上之概念並不相同，有廣狹之分。大略分述如下<sup>1</sup>：

一、憲法上之公務員

憲法第15條第2項所規定之公務員，係一種立法方針之指示，與明治憲法中「官吏」之概念不同。依宮澤俊義教授之定義，係指「以參與國家或公共團體之公務為職務者之總稱」<sup>2</sup>（廣義）。

二、刑法上之公務員

刑法上之公務員，係指「國家或地方公共團體之職員及其他依法令從事公務之議員、委員及其他職員」<sup>3</sup>。此概念與國家公務員法及地方公務員法上之公務員涵意不同，其範圍，於實務上曾引起爭議<sup>4</sup>。

三、國家賠償法上之公務員

國家賠償法第1條第1項規定：「國家或地方公共團體行使公權力之公務員，執行其職務而因故意或過失違法加損害於他人時，國家或地方公共團體負損害賠償責任」。係採最廣義解釋之公務員，只要該當行為係屬公權

1 參閱塩野宏『行政法 III（第三版）行政組織法』（有斐閣、2008年）235-237頁。

2 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本國憲法』（日本評論社、1978年）218頁；轉引自塩野宏，前揭書，236頁。

3 刑法第7條第1項

4 最高法院對於郵局擔任外務之事務員施暴是否觸犯妨害公務執行罪的案件中表示：「所謂從事公務之職員，係指其從事公務係依據法令，並不包含從事單純機械的、肉體的勞務」。最判昭和3・5・1刑集14卷3號209頁，公務員判例百選3事件。

力之行使，即有適用餘地<sup>5</sup>。

#### 四、國家公務員法及地方公務員法上之公務員

公務員法制中，依公法上職務關係之主體區分，分為國家公務員及地方公務員兩大類型。國家公務員法中之公務員概念依其第1條第2項規定，係指專門掌理憲法第73條中關於官吏之事務者；係屬狹義，故應僅限於從事內閣所轄事務之公務員，國會議員及法官等則排除在外<sup>6</sup>。惟此規定對公務員概念並未積極定義，因而衍生諸多疑義。如，除專職從事於公務之職員外，非專職職員是否包括在內？為避免疑義，國家公務員法第2條第4項明定由人事院判斷某種職位是否屬於國家公務員。然而，人事院並未享有「最終判斷權」，國家公務員具體職位如生爭議，仍由法院決定<sup>7</sup>。地方公務員法則具體規定有關地方公務員身分之根本基準。至於公務員定義，一如國家公務員法般，並無積極定義，僅將地方公務員區分為一般職及特別職兩類<sup>8</sup>。

戰後公務員制度之建立，係為否定過去作為特權階級之官吏制度，依據國民主權原理創造民主化公務員制度。至今為止，公務員制度雖迭經改革，但「基於國民主權之民主化公務員制度」性質繼續維持。日本學者以為，戰後公務員制度有以下基本理念<sup>9</sup>：

##### 1、公務員為「全體服務者」

戰前之官吏，基於明治憲法中之天皇主權，係屬於天皇之官吏，為天皇及其政府服務，官吏之任命及罷免屬於天皇之大權事項。相較於此，現行憲法第15條第2項規定：「所有公務員為全體之服務者，非一部之服務者」，公務員並非執政黨或財團之服務者，係為國民全體服務。依同條第1項規定，公務員之選定及對其之罷免乃國民固有之權利。故，公務員為全體服務者，是從明治憲法之天皇主權論轉換為現行憲法之國民主權論之結果，亦為戰後公務員制度的最重要理念。

##### 2、對公務員制度之民主統制

為實踐公務員為全體服務者，公務員制度必須依據國民意思決定，置於國民統制之下。戰前官吏制度內容，係依天皇之敕令而定（敕令主義）；現行憲法下之公務員制度，其基本內容由國民代表議會（國會）以法律定之（法律主義）。憲法第73條第4款規定：「依據法律所定基準，掌理有關官吏之事務」係屬於內閣職權。此處所謂「依據法律所定基準」，通說認為即是法律主義之表現。換言之，決定公務員制度之基本內容，其權限係屬於國會而非行政機關。

##### 3、對公務員之權利保障

日本國憲法中保障各種基本人權，亦包括對於公務員之全面保障。關於公務員之權利保障問題，主要涉及國家與公務員之關係。二戰以前之公務員

5 塩野宏，前掲書，237頁。

6 藤田宙靖『行政組織法（新版）』（良書普及會、2001年）327頁。

7 最判昭和42・4・28民集21卷3號759頁，公務員判例百選1事件；塩野宏，前掲書，240頁。

8 地方公務員法第3條第1項

9 參閱二宮厚美＝晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働 — NPM型効率、市場型サービス —』（自治体研究社，2005年）83-87頁（晴山一穂執筆）。

法理論，受到德國法制影響，將公務員關係認定為「特別權力關係」<sup>10</sup>，與國家及人民之間所成立之一般統治關係有所區別<sup>11</sup>。此種具有前現代之倫理色彩，類似於封建時期之主從關係理論，顯與憲法中法治主義原則有違，因此，在戰後引起諸多批判<sup>12</sup>。因此，公務員勤務關係之性質為何，產生不同見解。主要區分為特別權力關係說、一般權力關係說及勞動契約關係說三種。最高法院向來採取特別權力關係說，認為基於憲法第13條「公共福祉」及第15條第2項「全體服務者」等規定，得對於公務員之人權加以限制<sup>13</sup>。

#### 4、科學化人事行政

所謂科學化人事行政，係指人事行政排除身分要素而採取科學化及客觀化基準予以執行。戰前官吏制度中官吏與非官吏（雇員、傭人）之區別，以及官吏內部之身分區別（敕任官、奏任官、判任官）均予以廢除，所有公務員採取同一身分，在法律上同一對待。基於此項前提，現行公務員法中導入職階制、績效主義、人事院及人事委員會等諸項制度。「全體服務者」、「公務員制度之民主統制」及「公務員之權利保障」，顯示人事行政之三項民主性格，為「民主化人事行政」理念；而與此相呼應者即為「科學化人事行政」。故一般認為，戰後公務員制度特色之一為「民主化、科學化人事行政」。

#### 參、日本公務員制度之沿革

日本近代公務員制度之成立，肇始於明治維新。明治政府圖將封建國家轉換為近代國家，為促進中央集權國家之確立，以德意志·俾斯麥帝國為模範，逐漸完備官吏制度，以作為天皇制之統治機構。官吏與總攬統治權之天皇形成身分上之主從關係，「官吏服務紀律」第1條即規定：「官吏對天皇及其政府負有無定量之忠誠及服務義務」。而官吏之任免依大日本帝國憲法（1889年）第10條規定，係屬於天皇之官制大權及任官大權，並由「文官任用令」、「文官分限令」及「文官懲戒令」等「敕令」（天皇命令），形成日本近代公務員制度之體系。為急速達成日本近代化所採取之中央集權化國家，亦導致官吏成為「天皇之官吏」，而形成與國民對峙之階層。

1945年8月，日本接受波茨坦宣言所定敗戰投降條件，形成被佔領體制，舊統治原理一夕間崩壞殆盡，舊官吏制度被視為民主主義之障礙，乃有公務員制度民主化之變革。1947年5月實施之日本國憲法即於第15條規定，公務員之選任罷免權係屬國民之固有權利，凡公務員應為全體國民服務；且於第73條第4款規定內閣基於法律所定基準，掌理官吏相關事務；凡此，皆宣示公務員制度完全服從國民及其代表組成國會之統治、監督。

基於新憲法之精神與理念，日本於戰後即著手建立現代化之公務員制度<sup>14</sup>，首先參照來日調查之「胡佛顧問團」草案，制定「國家公務員法」（1947

10 美濃部達吉『行政法撮要 上卷』（有斐閣、1927年）328頁；轉引自鶴飼信成『公務員法（新版）』（有斐閣、1990年）70頁注（二）。

11 鶴飼信成，前掲書，69頁。

12 藤田宙靖，前掲書，327頁。

13 參閱二宮厚夫＝晴山一穂編，前掲書，86頁（晴山一穂執筆）。

14 有關日本憲法與戰後日本公務員制度之關係，參照室井力『公務員の權利と法』（勁草書房、

年)，奠定公務員勞動法體制之基礎。其次，以國家公務員法為藍本，制定「地方公務員法」（1950年），統一分歧零亂之地方公務員法制。此二公務員法制之特徵即為民主化與科學化<sup>15</sup>，為保障公務之民主且有效運作，並令公務員執行職務能發揮最大效率，國家公務員法並定有如下二大通則，即一、平等待遇原則：全體國民於本法之適用上一律平等，不因種族、信仰、性別、社會身分、門第或政治意見及政治上所屬關係而受差別待遇（第27條）。二、情勢適應原則：本法所定俸給、勤務時間及其他勤務條件，國會得基於人事院之建議，為適應社會一般情勢而隨時變更（第28條）。同時，亦規定有「職階制」（第29條至第32條）及「功績主義」（第33條），以作為科學化人事行政之基礎。此外，鑑於現代人事行政須保持高度中立性與專門性，乃在中央設置人事院，在地方設置人事委員會或公平委員會等獨立人事機構，賦予其廣泛人事行政權（含聲明不服管轄權），此種制度，亦為公務員勞動基本權大幅受限制之代償措施<sup>16</sup>。

1947年國家公務員法公布實施後，旋即因為否定公務員之團體交涉權及爭議權而引起大規模抗爭，故同盟國最高司令官麥克阿瑟將軍致函內閣總理大臣要求修法。內閣即著手修正作業，於1948年11月經國會加入部分修正意見後通過，並於同年12月3日公布施行。此次修正之重點在於縮小特別職範圍、強化人事委員會之組織與權限，以及加強服務紀律等。其後，除1965年為因應批准國際勞工組織（ILO）之第87號條約（關於保護結社自由及團結權條約）及1981年為導入定年制度，曾進行重要修正外，其餘皆屬輕微修正<sup>17</sup>。直至二十世紀末，為因應進入二十一世紀，公務員制度再度進行大修正，其目的在於再構築「國家形貌」<sup>18</sup>。

首先，由設於內閣官房之行政改革推進事務局及公務員制度改革等推進室在2001年3月提出「公務員制度改革大綱」<sup>19</sup>，因為「運作新政府組織非有新公務員不可」。在此，所謂新政府組織係指依照前總理橋本龍太郎行政改革而實現，以強化內閣機能、中央省廳再編、創設行政法人制度等為主軸之統治機構。此項統治機構目的在於「為因應社會及經濟體系全面轉換，重新建構符合二十一世紀之國家形貌」。此處所謂「國家形貌」係1997年行政改革會議最終報告中之用語，主要內容在於透過規制緩和、民營化、福祉解體及大企業優先之經濟政策，實現以市場原理及自由競爭為支配原則之社會。以此為基礎，2001年年底，內閣以閣議決定「公務員制度改革大綱」<sup>20</sup>，內容包括廢除職級制、創設能力等級制、縮小人事院權限、強化內閣及各省大臣人事管理權、官民關係之流動化與彈性化、全面

1978年) 1頁以下。

15 有關日本戰後公務員法制之特色，參照田中館照橋「公務員法總說」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系 第九卷 公務員・公物』（有斐閣、1984年）9-11頁。

16 有關日本公務員勞動基本權之現況，參照菅野和夫「公務員勞動基本權」，收於前掲註15書，136頁以下。

17 藤原恒夫「國家公務員法」栗田久喜＝柳克樹編『國家公務員法・地方公務員法』（青林書院、1997年）11-20頁。

18 參閱二宮厚美＝晴山一穂編，前掲書，90頁（晴山一穂執筆）。

19 參閱網頁 <http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/ohwaku/honbun.html>，檢索時間2007年9月14日。

20 參閱網頁 <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1225koumuin.html>，檢索時間2007年9月14日。

緩和規制、創立國家戰略人員，針對國家公務員制度進行重大改革，地方公務員制度亦準用大綱設計而進行改革。

2004年12月24日小泉內閣提出「今後行政改革方針」，針對公務員制度改革，要求於2006年實現前述公務員制度改革大綱之目標，檢討相關之改革法案，期望於現行制度範圍內早日實施<sup>21</sup>。不過，此一系列之改革措施，亦引起公務員及學界之撻伐，認為抵觸公務員為「全體服務者」之憲法原則，公務員將成為政府、執政黨及其所代表大企業之服務者，並且侵害公務員之勞動基本權<sup>22</sup>。

雖然面臨各種批評，但是內閣仍於2005年12月以閣議決定「行政改革之重要方針」<sup>23</sup>，推動以貫徹能力・實績主義之人事管理、再就職管理之妥適化等觀點為基礎之公務員制度改革，並建立與利害關係人進行率直對話及調整之機制。2006年6月制定「行政改革推進法」（原名稱為「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」<sup>24</sup>），列出基於能力及實績之人事管理、退職管理妥適化及其他相關事項等公務員改革基本目標，並訂定各項為早日實現前述目標之必要措施<sup>25</sup>。繼而，內閣於2007年4月24日作成「關於公務員制度改革」<sup>26</sup>之閣議，決定儘速向國會提出以能力實績主義、再就職之規制等內容為核心之國家公務員法等修正法案，繼續推動公務員制度之綜合改革。經過朝野政黨之妥協，於同年6月30日通過「國家公務員法部分修正法」<sup>27</sup>，並於7月6日公布。主要內容包括導入人事評價制度、基於能力及實績之人事管理、退職管理，例如：離職後就職之規制、設置再就職等監視委員會等、以及成立官民人材交流中心處理官民人材交流事宜等。此項修正法係日本政府推動行政改革數年來相當重要之成果<sup>28</sup>。

在取得重要成果後，基於制定國家公務員制度之基本理念、基本方針及其他基本事項，決定設置國家公務員制度推進本部，以綜合推動制度改革。內閣繼續於2008年4月4日向國會提出「國家公務員制度改革基本法案」，並於同年6月6日通過「國家公務員制度改革基本法」<sup>29</sup>，於同年6月13日公布實施，主要內容是具體落實前述三大目的，以繼續綜合地推

21 二宮厚美＝晴山一穂編，前掲書，160頁（田中章史執筆）。

22 關於相關評論，參閱二宮厚美＝晴山一穂編，前掲書，92-98頁（晴山一穂執筆）。

23 詳細內容參閱網頁

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf>，檢索時間2008年11月12日。

24 詳細內容參閱網頁 [http://www.gyokaku.go.jp/siryu/souron/pdf/0602\\_houritsu.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/siryu/souron/pdf/0602_houritsu.pdf)，檢索時間2008年11月12日。

25 參閱網頁 <http://www.gyokaku.go.jp/about/koumuin.html>，檢索時間2008年11月12日。

26 詳細內容參閱網頁 [http://www.gyokaku.go.jp/siryu/koumuin/070424\\_kakugi.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/siryu/koumuin/070424_kakugi.pdf)，檢索時間

2008年11月12日。

27 詳細內容參閱網頁 <http://www.gyokaku.go.jp/siryu/koumuin/070630houritu.pdf>，檢索時間2008年11月12日。

28 關於國家公務員法部分修正之檢討，參閱中井亨「國家公務員法等の一部を改正する法律（平成19年法律第108号）について」ジュリスト1355号（2008年）24-27頁。

29 詳細內容參閱網頁

[http://www.gyokaku.go.jp/siryu/koumuin/080613kihonhou\\_honbun.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/siryu/koumuin/080613kihonhou_honbun.pdf)，檢索時間2008年11月12日。

動公務員制度改革。依照日本內閣會議通過之公務員制度改革大綱，對公務員制度之改革，大致可分為四大趨勢：（一）矯正公務員法制度運用之乖離現象，（二）閉鎖式終生菁英官僚制與妥協式菁英主義之檢討與調整，（三）升遷制度遲緩與累積型褒賞制度之改善，（四）部會人事管理分權與集權制及規制勞動基本權。

#### 肆、日本公務員之權利義務及保障制度

##### 一、權利

日本公務員分為國家公務員與地方公務員，兩種公務員在考試任用時，上級考試分成甲種考試及乙種考試，且不能互相轉任。公務員之身分，係國家所賦予，不容任意剝奪。其重要涵義為公務員非依法律或人事院規則所定理由，不得恣意而予降任、休職或撤職，對此等處分及其他不利益處分或交付懲戒處分時，其處分之執行，應發給被處分公務員處分事由之說明書；當公務員向人事院提出申訴時，人事院應組織公平委員會詳為調查，並為公平裁決，如仍有不服，尚得向法院提起撤銷之訴，保障至為周密。在國家公務員法中「職員團體」中規定：「本法所稱職員團體，係指職員以維持及改善其服務條件為目的而組織之團體或聯合體」。公務員有經濟受益權，包括俸給權、退職津貼或退職年金權以及公務員災害補償請求權。此外，日本憲法第28條規定：「勞動者之團結權利、團體交涉及其他團體行動權利，應予保障」。郵政、林業等現場作業公務員得適用工會法等勞動法律，並享有結社權與交涉權，但禁止爭議或罷工行為。另警察、保安及監獄人員則不得結社。公務員之勞動三權，其內容及限制如下：（一）團體組織權：不得因公務員組織或加入公務員團體，而給予不利益處分。（二）團體交涉權：公務員團體得向服務機關提出適法交涉，但與國家事務管理及營運有關事項，不得為交涉對象。（三）爭議權：公務員不得從事罷工、怠工、致行政效率低落行為、怠職行為，且亦不得企圖、共謀、教唆或煽動此等違法行為。

##### 二、義務

公務員義務分為一般義務及政治行為義務；前者有服務宣誓、執行職務、保守機密之義務，不得洩漏在職務上獲知之秘密，退職後亦同，保持官職信用之義務，爭議行為之禁止（如禁止罷工、怠工、一齊休假、拒絕加班、違法鬥爭），不得兼職官職及給與。後者是指不得為政黨或政治團體謀求捐款及其他利益，不得為公職選舉之候選人，禁止擔任政黨或其他政治性團體之幹部，公務員不得參加經營營利企業，且兼任商業、工業、金融業或其他私人營利事業或其他團體之幹部，團體職務，而退職後限制在營利企業就職，即其營利事業之職務與公務員調職前五年內所任人事院規則之職務相關者，公務員於離職二年內，仍不得就任該事業之職務。

##### 三、懲戒

公務員凡違反國家公務員法或根據該法而規定之命令，或懈怠職務者，均受懲戒，其懲戒種類有免職、停職、減俸、申誡等。其規定與其他國家不同但與我國相同者為，公務員之行為，除具懲戒事由外，另涉及刑事部分時，則懲戒程序仍照常進行，亦即懲戒程序與刑事訴訟程序得同

時進行，均採「刑懲並行」制。

#### 四、申訴

如受懲戒人對於懲戒處分不服，得向人事院提出異議，要求進行審查。懲戒處分必須以書面說明，交付被懲戒人，而受懲戒人在受領說明書後六十日內，得提出異議，人事院受理受懲戒人不服之申訴後，應立即展開調查。最後，並根據審理結果維持、修正或撤消原處分。由人事院負責申訴保障，不但重視消極性保障救濟，同時亦強調積極激勵功能，期以鼓勵人才任使，提高工作效率。

#### 伍、結語

以上為日本公務員制度之簡單論述，除有關「公務傷病或災害補償」（國家公務員法第93條至第95條、地方公務員法第45條）部分，另定有「國家公務員災害補償法」及「地方公務員災害補償法」以資適用外，關於公務員權益之保障，原則上得區分為「不利益處分之聲明不服」及「改善勤務條件之要求」二大制度設計。此與我國現行公務人員保障法原則區分為「復審」及「申訴、再申訴」二制度者，有雷同之處。以下，簡單比較日本與我國公務員權益保障法制之主要差異，希能作為我國法制解釋運用之參考，並於將來修正公務人員保障法時，提供改進建議。茲說明如下：

- 一、如前所述，日本公務員制度，原則均明定於其國家公務員法及地方公務員法中。因此，其公務員人事制度，自公務員之任免、俸給、考績、福利、訓練乃至救濟等事宜，原則有統一而體系完備之法規範以資適用。反觀我國，不僅如主計、人事、警察、政風等業務人員，乃至各公營事業機構人員，有其特別人事法制，就一般公務人員言，其任用、考績、俸給、保險、保障等事項，原則亦單獨立法，此一立法方式之優劣姑不論，惟就適用個別法律時，由於未有就公務員人事制度，提供整體性理論或適用原則之上位規範，難免容易發生各種適用上疑義或矛盾衝突情形，對公務員權益之保障，未盡妥當。
- 二、關於公務員權益之保障，日本原則由具有高度獨立性及專業性之第三者機關，即中央為人事院或地方之人事委員會、公平委員會承擔。此與我國設置「公務人員保障暨培訓委員會」審議公務人員權益之保障暨培訓事項者有類似之處。惟有關保訓會乃至審議公務人員保障案件時所組成之審議委員會（準用訴願法規定組成），其人員資格與組織是否具有相當之獨立性與專業性，能否落實憲法有關公務人員權益保障之要求，似仍值得進一步觀察。
- 三、關於公務員權益保障之方式，日本分為「不利益處分之聲明不服」及「改善勤務條件之要求」二者。其涉及對個別公務員具體權益之現在不法侵害，原則以聲明不服方式予以救濟；至於前開事項及涉及國家管理營運事項以外，無關個別公務員之權益，主要在整體改善公務員勤務條件者，則依後者程序處理。因此，其與我國原則以公務人員係因行政處分、工作條件或管理措施，而分別規定「復審」或「申訴、再申訴」。此不同救濟途徑者，有所不同。亦即，於日本情形，因其對公務員不利益處分之概念外延較我國為廣，且亦無如我國區別公務員權益之侵害係因行政處分或管理措施所致而為不同處理，故其公務員人事權益之保障，原則

以爭訟救濟（聲明不服）為主，而以苦情處理（改善勤務條件）為輔。反之，我國情形，於行政內部救濟途徑中，即先預設不同救濟方式，其屬行政處分者，依復審、行政訴訟途徑救濟，其若涉及工作條件或管理措施者，則僅能申訴、再申訴；且保障事件究應依復審程序或申訴程序為之，完全委由審議委員會之決定，並直接影響將來行政訴訟提起之可能性。就此一觀點言，日本與我國制度，實有重大不同。

- 四、有關公務員權益保障之程序設計，日本於國家公務員法及依該法制定之人事院規則13-1、13-2中，已另有詳細規定，而少有適用行政不服審查法規定之餘地。我國關於公務人員保障制度，公務人員保障法除實體規定之部分外，亦有程序相關規定，惟其有關程序規定過於簡略，有礙其準司法程序性格之確立。又依我國現行規定觀之，一方面區分復審程序及申訴程序，另一方面規定復審程序本法未規定部分，準用訴願法之規定，而申訴程序則未有類似規定。就復審程序言，於現行訴願法公布施行後，已配合修正；惟有關申訴程序部分，規定仍過於簡陋，並不利於申訴制度功能之落實。保訓會雖「依據法律獨立行使職權」，但其委員無法官資格，審理程序亦不同於一般法院，將之定位為司法機關，似有疑義。且因保訓會隸屬於考試院之下，對考試院發布之命令，基於上下隸屬關係，自應遵守；至於其他行政機關所發布之行政命令，因保訓會非司法機關，而基於機關間之相互尊重，保訓會亦無命令審查權與拒絕適用之權限。又保訓會雖有撤銷原處分之權限，但應限於程序或實質違法，若原處分並無違法，雖有不當，因涉及原機關之裁量權，保訓會應加以尊重，不宜逕行撤銷或變更原處分。

## 陸、參考文獻

### 中文文獻

- (1) 劉宗德「日本公務員保障制度概述—兼論中日公務人員保障法制之比較」，收錄於氏著『制度設計型行政法學』（元照出版公司、2009年）
- (2) 林素鳳「日本公務員法制之改革與懲戒等不利益處分初探」，收錄於司法院『公務員懲戒制度相關論文彙編』（司法院、2004年）
- (3) 蔡秀卿「日本公務員不利益處分爭訟制度」，收錄於司法院『行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟—』（司法院、2002年）
- (4) 劉宗德「重新釐清特別權力關係」，收錄於氏著『行政法基本原理』（新學林文化公司、2000年）

### 日文文獻

- (1) 美濃部達吉『行政法撮要 上卷』（有斐閣、1927年）
- (2) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本國憲法』（日本評論社、1978年）
- (3) 室井力『公務員の権利と法』（勁草書房、1978年）
- (4) 雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系 第九卷 公務員・公物』（有斐閣、1984年）
- (5) 鶴飼信成『公務員法（新版）』（有斐閣、1990年）

- (6) 阿部泰隆＝乙部哲郎＝中西又三＝晴山一穂『地方公務員法入門』  
(有斐閣、1993年)
- (7) 人事行政研究会『人事行政の理論と實務』(日本人事行政研究所、  
1995年)
- (8) 栗田久喜＝柳克樹編『国家公務員法・地方公務員法』(青林書院、  
1997年)
- (9) 『公務員人事管理の改革－柔軟で開放的なシステムを目指して－  
新たな時代の公務員人事管理を考える研究会報告書』(大藏省印刷局、  
1998年)
- (10) 藤田宙靖『行政組織法(新版)』(良書普及会、2001年)
- (11) 二宮厚美＝晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働－NPM型  
効率、市場型サービス－』(自治体研究社、2005年)
- (12) 塩野宏『行政法III(第三版)行政組織法』(有斐閣、2008年)
- (13) 櫻田譽「公務員の責任」収録於田中二郎先生古稀紀念『公法の理  
論(上)』(有斐閣、1976年)
- (14) 山本隆司「公務員制度改革大綱分析－行政法學の観点から」ジュ  
リスト1226号(2002年)
- (15) 「公務員制度改革大綱」全文、ジュリスト1226号(2002年)
- (16) 中井亨「国家公務員法等の一部を改正する法律(平成19年法律  
第108号)について」ジュリスト1355号(2008年)

無研發成果推廣資料

99 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：劉宗德		計畫編號：99-2745-H-004-001-					
計畫名稱：日本公務員之權利義務							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	無
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		無
		專書	0	0	100%		無
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	無
		已獲得件數	0	0	100%		無
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	無
		權利金	0	0	100%	千元	無
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	無
		博士生	1	0	90%		由 99 年錄取之博士新生協助本研究計畫之進行，藉由專案研究計畫之訓練，提升兼任助理人員下述知能： (1) 增進蒐集整理、歸納分析資料之能力。 (2) 強化獨立研究之能力。 (3) 藉由相互討論學習，培養團隊合作之習性。 (4) 培養經由未知情境解決困難之學習能力。 (5) 深化「日本公務員」法制領域之學養。
		博士後研究員	0	0	100%		無
		專任助理	0	0	100%		無
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	無

		研究報告/技術報告	0	0	100%		無
		研討會論文	0	0	100%		無
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	無
		已獲得件數	0	0	100%		無
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	無
		權利金	0	0	100%	千元	無
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	無
		博士生	0	0	100%		無
		博士後研究員	0	0	100%		無
		專任助理	0	0	100%		無

**其他成果**  
(無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)

本專題乃針對日本公務員法制改革之研究，作為我國公務員法制爾後發展之借鏡。  
(1) 自日本公務員權利與義務之理論，探究公務員與國家關係之發展沿革與走向。  
(2) 藉由整合性研究促使行政法學理論連結我國政經環境需求，真正植根於本土。

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	



# 國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

## 1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

## 2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表  未發表之文稿  撰寫中  無

專利： 已獲得  申請中  無

技轉： 已技轉  洽談中  無

其他：（以 100 字為限）

日本公務員之權利義務一文，目前主持人先引為講學、研究之素材，俟累積更多案例後，未來將結合理論與實務進行更深入之探討。

## 3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

公務員制度為國家事務推動之基石，公務員乃國家政策之執行者，時代思潮激盪，公務員與國家間之法律關係，從以往「特別權力關係」至今定位為「公法上職務關係」，歷經漫長演變過程。隨政府工作之複雜度與挑戰性，政府組織改造、強化績效管理及建立機關彈性用人之思潮，迫使「人事變革」成為組織改造後，下一個改造核心。本研究結果提供數點建議頗值爾後修正公務人員制度之參考。