

公法判解

公務員考績決定之行政救濟

最高行政法院107年度9月份第1次庭長法官聯席會議決議

作者：邱顯丞(葛台大)

【實務選擇題】

有關我國實務上公務人員與國家間之權利義務關係，下列何者正確？

- (A) 台北市政府法制局正式聘任高考三級及格並受訓完成之A為正式公務人員，其聘任之性質應為行政契約。
- (B) 公務員A如對於上級長官所為之書面申誡不服，因對於公務員之權利有重大影響，故得依公務員考績法之規定提起復審及訴願、行政訴訟救濟之。
- (C) 甲為於A機關所屬之公務員，其年終考績經該機關考列丙等，送經主管機關核定、銓敘部銓敘審定後，A機關以考績通知書通知甲，甲不服丙等考績，循序提起行政訴訟，應以A機關為被告。
- (D) 公務人員甲因該機關組織調整之需要，故被調離主管之職位至所屬機關內部同職等職位之科長，若甲對該機關調動職位之決定不服，得依法提起行政爭訟救濟。

答案：C

【判決節錄】

法律問題：

甲服務於A公務機關，其年終考績經該機關考列丙等，送經主管機關核定、銓敘部銓敘審定後，A機關以考績（成）通知書通知甲，甲不服丙等考績，循序提起行政訴訟，應以何機關為被告？

研討意見：

〈甲說：以銓敘部為被告〉

公務人員考績之評定程序，依公務人員考績法第14條第1項規定，應由主管人員就考績項目評擬後，送請考績會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定、銓敘部銓敘審定後，服務機關始得以書面通知受考人，而對外發

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

生法律上效果，是為二個機關本於各自職權，先後參與作成行政處分之所謂多階段行政處分，此際為後階段行為之機關，固應依法尊重先階段之行為，不能自為變更先階段行政行為之內容；而具有行政處分性質者，則為後階段之行為，既非二機關分別作成核定、審定處分，亦非二機關共同作成核定、審定處分，而係以主管機關核定為基礎，而由銓敘部審定完成之單一行政處分。公務人員對於考績之審定處分如有不服，原則上應俟機關考績案經主管機關核定，送銓敘部銓敘審定，並以書面通知受考人而對其發生法律效果後，以銓敘部為被告機關，向管轄機關提起救濟。

〈乙說：以核定機關為被告〉

按多階段行政處分既具有整體性，在特定行政目的下，應整合構成為同一行政行為，一體看待，俱為司法審查之範圍。而一般受考人之考績係先由其主管評擬後，送請服務機關之考績會初核、機關長官覆核，再由主管機關或授權之所屬機關核定，始送銓敘部銓敘審定。銓敘部除有違反考績法情事外，並無變更權限。主管機關既執掌核定權限，且對所屬機關有指揮監督權，另依公務人員考績法施行細則第22條「銓敘部依本法第16條規定或核定機關依前條第2項規定，對公務人員考績案，如發現有違反考績法規情事，於退還原考績機關另為適法之處理時，或核定機關依本法第19條規定，查明各機關辦理考績人員有不公或徇私舞弊情事，通知原考績機關對受考人重行考績時，原考績機關應於文到15日內處理。逾限不處理或未依相關規定處理者，核定機關得調卷或派員查核；對其考績等次、分數或獎懲，並得逕予變更。」之規定可知，不服考績處分應以核定機關為被告。

〈丙說：以服務機關為被告〉

公務人員考績法第14條第1項規定，公務人員考績應由其主管先為評擬，再送請服務機關考績會初核，機關長官再為覆核，無非係因直接主管及機關首長對於受考人之工作能力及態度與操守各方面之督導，較能確實且貼近事實；實務運作上，苟無意外，主管機關亦尊重服務機關之覆核；又送銓敘部審定時，如發現有違反考績法規情事者，應照原送案程序，退還原考績機關另為適法處分，故服務機關對考績之核定亦屬行政處分，只是須經主管機關核定、銓敘部審定後，效力始因對外通知而終局形成。故以服務機關為被告，始符保障公務員權益之立法初衷。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

表決結果：採丙說（以服務機關為被告）之結論。

公務人員之考績乃就其任職期間之工作、操行、學識及才能表現，本諸「綜覈名實、信賞必罰」之旨所為之考評，係為維持主管長官指揮監督權所必要，屬於服務機關人事高權之核心事項。又依公務人員考績法第14條第1項前段、第16條及同法施行細則第13條第4項、第20條第1項規定，公務人員考績案雖須送銓敘部銓敘審定，惟銓敘部縱發現有違反考績法規情事，應退還原考績機關另為適法之處分，而無權逕行變更；且公務人員之平時考核獎懲，無庸送銓敘部銓敘審定。再依最適功能理論，服務機關對於所屬公務人員之任職表現最為清楚，由其應訴最為適當。足徵公務人員之考績權限應歸屬於服務機關，銓敘部則有適法性監督之權限，其就公務人員考績案所為之銓敘審定，核屬法定生效要件，並於服務機關通知受考人時發生外部效力。從而，公務人員如單就年終考績評定不服，原則上應以服務機關為被告；如對銓敘部基於掌理公務人員敘級、敘俸職權所為考績獎懲結果（晉級、獎金、留原俸級）之銓敘審定不服，則應以銓敘部為被告。至主管之核定機關依公務人員考績法施行細則第22條後段規定，針對服務機關怠為或未依規定處理，基於上級機關指揮監督權逕予變更之例外情形，則非本議題討論範圍，併予敘明。

【學說速覽】

一、機關進用人員與國家間之關係

公務員有廣義與狹義公務員之區分。而各種行政機關進用人員與行政機關間之關係及進用行為之法律性質，較重要者有以下數種：

(一) 依法考試及格任用之公務員

係指行政機關依公務人員任用法，任用依法考試及格、銓敘合格或升等合格而具有官等及職等之人員。而行政機關任用該等人員為公務員，其任用行為之性質為須相對人（即該被任用為公務員之人）同意之行政處分²。

(二) 約聘人員

聘用人員係各機關以契約定期聘用之專業或技術人員³。其任用除不受公務人員任用法有關任用資格規定之限制，亦不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法之規定⁴。不過仍適用公務員懲戒法之規定。如各及法院約聘之法官

² 陳敏，《行政法總論》，新學林，2016年9月，9版，頁1084。

³ 參見公務人員任用法第36條、聘用人員聘用條例第3條前段。

⁴ 吳志光，《行政法》，新學林，2014年9月，6版，頁146。

助理、戶政事務所一年一聘之人員等是。而約聘人員實質上乃執行公務員之職務，從而具有行使公權力之特徵。故約聘人員與行政機關或法院所簽訂之約聘契約，依實務見解，性質上係屬行政契約⁵。

(三) 僱用人員（約僱人員）

僱用人員係各機關以私法契約定期僱用，擔任臨時性工作之人員，但非專業或技術人員。其不適用公務人員俸給、考績、退休、撫卹及保險法規之規定⁶。如臺北市政府所僱用之清潔人員、工友、技工等。僱用人員因其執行之職務不具公權力性質，至多為私經濟行政中之「行政輔助」行為，故其與行政機關間之關係僅為私法契約之關係。

二、公務員考績懲處之救濟

(一) 公務人員保障法之救濟管道

至於服務機關對於公務員依據公務人員考績法對公務員所為之考績評定，並非一概可提起司法救濟。因我國於公務員法制仍留存「特別權力關係」之餘緒，故依司法院釋字第187號、第201號、第243號、第266號、第298號、第312號、第323號、第338號解釋可知，須足以改變公務員身分關係，或於公務員權利有重大影響之處分，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權，始可依公務人員保障法第25條及第72條所定復審、再復審程序請求救濟，並提起行政訴訟。而主管長官對所屬公務員所為未改變公務員身分及對公務員權利影響非重大之措施，則係保障法第77條第1項所指管理措施，僅得依該法所定申訴、再申訴程序尋求救濟。是以我國公務員對於行政機關之措施得否提起司法救濟，係採「重大影響說」。

(二) 考績評定之多階段行政行為

而對於服務機關對公務員之考績評定，最高行政法院106年8月份第2次庭長法官聯席會議決議已進一步突破特別權力關係，認為公務員經評定年終考績列丙等得提起復審、行政訴訟以資救濟。然提起行政訴訟應以何機關為被告，本決議並無提及。

而考績評定依照公務人員考績法之規定，係屬「多階段行政行為」，應先由主管人員就考績項目評擬後，送請考績會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定、銓敘部銓敘審定後，始生考績評定之效力。

⁵ 陳敏，前揭註2，頁1085；吳志光，前揭註4，頁146。

⁶ 吳志光，前揭註4，頁146。

是以公務員如對於具行政處分性質之考績丙等之評定提起行政訴訟，應以何機關為被告，即成問題。而上述107年度9月份第1次庭長法官聯席會議決議，係本於「機關功能最適」之理論，認為對公務員之考績評定，係服務機關對於公務員之日常情況知之最稔，係屬服務機關「人事高權之核心事項」，故以服務機關為訴訟之被告，應最符合紛爭解決之要求。

另外，值得注意的是，本則決議最後提醒，銓敘部基於掌理公務人員敘級、敘俸職權所為考績獎懲結果（晉級、獎金、留原俸級）之銓敘審定不服，則應以銓敘部為被告，而非以服務機關為被告。實務上亦採相同見解⁷，應加以區辨。

【關鍵字】

公務員法、特別權力關係、公務人員考績法、公務人員保障法、多階段行政處分

【相關法條】

公務人員保障法第25條、公務人員保障法第72條、公務人員考績法第14條

【參考文獻】：

1. 陳淑芳，〈行政處分機關之認定〉，《月旦法學教室》，第199期，2019年5月，頁9-11。
2. 陳敏，《行政法總論》，新學林，2016年9月，9版，頁1084-1085。
3. 吳志光，《行政法》，新學林，2014年9月，6版，頁146。

⁷ 最高行政法院108年判字第231號判決（節錄）：「……至於服務機關就公務人員之考績評定，依銓敘部銓敘審定之考績獎懲結果，依上開法令規定核發給公務人員考績獎金、年終獎金及薪俸差額，核屬獨立於考績評定、銓敘審定以外，由服務機關所為之另一個授益行政處分。準此，原判決謂於考績事件，係採多階段行政處分之法理，認以最終審定機關即銓敘部之審定處分為行政處分，固有未洽，惟原判決所論核發考績獎金之處分，係以確定之考績銓審處分為基礎，而另作之行政處分，尚無違誤。」