

嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！
 —保訓會九十九年度公申決字第○二六一號再申訴決定書
 及臺北高等行政法院九十九年度訴字第二二二六號判決評釋



編目：行政法

出處	月旦裁判時報，第 11 期，頁 5~18	
作者	李惠宗教授	
關鍵詞	丙等考績、行政處分、公務人員保障法、權利救濟、人事考績制度	
摘要	<u>受丙等考績之人員，提起「救濟」，究應依據「申訴、再申訴」或「復審」管道，進行救濟？此涉及到「丙等年終考績」的性質為何的問題。</u> 本文以實務上之案例為主軸，再延伸說明公務員權利救濟制度、公務員考績的基本法理，以及年終考績之性質究竟是否為行政處分。	
重點整理	本案事實	本件再申訴人原任檔案管理局薦任第七職等至第八職等專員，其 98 年考績，經保訓會核定後，將該函送經銓敘部銓敘審定，保訓會並繕發考績（成）通知書通知再申訴人 98 年年終考績係考列丙等。
重點整理	保訓會九十九年度公申決字第○二六一號再申訴決定書理由	<p>本案曾以「復審」程序提出，但後來改以「申訴」程序進行，保訓會亦以「再申訴」程序作成決定書保訓會駁回申訴人理由主要有兩點：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.公務人員之考績，本質上係人事行政管理事項，而非公務人員之權利事項，主管人員評擬考績之行政管理措施，須有具體事證證明確信為違法或不當，方得予以撤銷。 2.各機關辦理考績作業，實務上所定考績考列甲等人數比例不得高於機關全體受考人百分之七十五（亦相對限定乙等與丙等比例），此屬人事行政管理事項，並不違反法律保留原則。考績丙等之評定並非如懲處之不利益處分，故並無違憲、違反法律保留原則、比例原則、明確性原則及平等原則之問題。 <p>【李惠宗教授意見】本案係以「再申訴」程序進行實體決定，且決定書認為「公務人員之考績，本質上係人事行政管理事項，而非公務人員之權利事項」之見解，不無疑問。</p>
重點整理	臺北高等行政法院九十九年度訴字第二二二六號判決理由	<p>北高行對於年終考績丙等之性質，與保訓會持相同見解，而認為考績乃管理措施，而非行政處分，理由如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.年終考績丙等之評定，並未改變原告公務員身分關係，性質屬機關內部之「管理措施」。 2.固然從大法官相關之歷次解釋文與以往之司法實務見解觀察，似乎可以推知，一般年度考績，雖然至少對公務員之薪俸（年終獎金數額）即發生直接影響（其他間接影響可暫時不論），但在價值衡量上，仍不認為影響重大，所以法院一向將之劃歸「管理事項」。



<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>(一)公務員權利救濟制度</p> <p>現行公務人員保障法(下稱「公保法」)對公務人員之權益救濟，採「雙軌併行制」，亦即復審與申訴。然而公保法的規定卻不一貫，若採「基礎與經營關係理論」，應以行政機關對公務人員之「基礎關係(權利)事項」與「經營關係(管理)事項」作為復審及申訴之區分標準。然而，<u>公保法卻以是否為「行政處分」作為可否提起復審及行政訴訟之標準，若非行政處分，則一概劃入「管理措施」之範疇，此種區分方式值得商榷。</u></p> <p>蓋「管理措施」有時亦具有行政處分之性質，例如：調職或免兼主管之決定，是行政處分；又例如：記過、申誡亦為行政處分。但立法政策上，對於此種本質上為「機關領導統御」的管理事項，不納入公務員申請復審之範疇，亦屬立法裁量。若認為記過或記大過純屬管理措施而非行政處分，不得作為復審標的，在解釋論上亦站不住腳。</p> <p>公保法第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」作者認為，<u>如從立法論上，只要在「有關工作條件之處置」後加上「或行政處分」，使公保法第 77 條第 1 項變成：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置或行政處分認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」在立法論上即可解決問題。</u></p> <p>實務上，保訓會向來認為，不改變公務人員身分關係之「記過處分」屬於「管理措施」，從而認為其非「行政處分」，並非復審標的，此項推論應有商榷之餘地。</p> <p>(二)年終考績丙等性質</p>
-------------	-----------	--



<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>保訓會與北高行雖均認為丙等的年終考績屬於管理措施，而非行政處分，不得提起復審及行政訴訟。但作者認為，<u>年終考績丙等屬於「行政處分」，且屬於「重大影響之懲戒處分」</u>，理由如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.年終考績丙等之決定，具有懲戒效果，侵害並非不重大。蓋此種直接以「最差」標籤貼在一位公務員身上，且必須在次一年度都頂著丙等之汙名工作，實已<u>傷害其名譽權</u>。 2.除名譽權之傷害，丙等考績連帶會<u>影響該公務員次年與以後之薪資結構，此種累計結果，對其財產權亦有所侵害</u>。蓋公務員若無犯錯，應該按照年資晉級，釋字第 611 號解釋亦認為：「憲法第十八條保障人民服公職之權利，包括公務人員任職後依法令晉敘陞遷之權。」<u>公務員若無過咎，則不應受懲處而使其晉升之權受到阻礙。因此，考績丙等足使公務員在薪資及職等上發生停滯之效果。</u> <p><u>公務人員考績法並未明文規定年終考績屬於管理措施，因此不應排除公務員針對年終考績進行復審及行政訴訟。</u></p>
<p>考題趨勢</p>	<p>本問題爭點明確，在於年終考績之性質是否屬於行政處分而得以提起復審及行政訴訟，且案例事實之答題要點涉及公法學基本原理原則之推演，同學應特別注意此一時事問題。</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.李建良，〈公務人員保障法復審及申訴標的之探討〉，發表於「公務人員保障法制研討會」，保訓會主辦，2002 年 6 月 28 日。 2.陳清秀，〈公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷〉，《台灣法學雜誌》，第 150 期，2010 年 4 月。 3.黃錦堂，〈考績法修正草案的爭議與展望〉，《台灣法學雜誌》，第 150 期，2010 年 4 月。 <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

