解釋字號	釋字第113號
解釋公布院令	中華民國 55年05月11日
解釋爭點	雇員之管理準用公務員服務法？
解釋文	雇員之管理，除法令別有規定外，準用公務員服務法之規定。本院院解字第二九零三號所為雇員不受公務員服務法第十三條第一項限制之解釋，不再有其適用。 1
理由書	雇員雖非公務員服務法第二十四條所稱受有俸給之文武職公務員，但究同屬依法令從事於公務之人員。公務人員任用法第二十一條第二項既明定：「雇員管理規則由考試院定之」。而考試院所據以頒行之雇員管理規則第十三條後段又規定：「公務員服務法各規定，於雇員適用之」。則其管理，除法令別有規定外，自應準用公務員服務法之規定。 1 本院院解字第二九零三號解釋，係於民國三十四年六月就當時有效之關係法令所為之解釋，現在法令既有變更，其中關於雇員不受公務員服務法第十三條第一項之規定限制，應不再有其適用。 2 大法官會議主席　院　長　謝冠生 大法官　胡伯岳　徐步垣　黃正銘　史延程 諸葛魯　史尚寬　景佐綱　黃演渥 金世鼎　曾繁康　王之倧　林紀東 洪應灶　黃　亮　王昌華
意見書、抄本等文件	不同意見書：　大法官　金世鼎 一、聲請解釋之標的不明確 本件係准考試院函請解釋，按其所列事由，係請就雇員管理規則第十三條之疑義為解釋。而按其所據銓敘部（53）臺為甄二字第一七八三七號呈簽具之意見，則係對本院院解字第二九〇三號解釋請予重新考慮修正或逕予廢止。來文對聲請解釋對象既有歧異，本院究應就雇員管理規則第十三條之疑義抑就本院院解字第二九〇三號解釋之疑義為解釋，尚不無研討之餘地。 二、院解字第二九〇三號解釋效力之研討 查院解字第二九〇三號解釋，係於民國三十四年六月五日著成，當時尚無雇員管理規則。迨至三十八年一月一日頒行之公務人員任用法第十八條第二項始有「雇員管理規則由考試院定之」之規

定。現行雇員管理規則係考試院依五十一年九月一日修正公布之公務人員任用法第二十一條第二項之授權所制定，此係委任命令，其效力與一般行政命令不同。其第十三條後段「公務員服務法各規定於雇員適用之」之規定與上開解釋「受有薪給之雇員非公務員服務法上第二十四條所稱受有俸給之公務員自不在同法第十三條第一項限制之列」之規定顯有牴觸。依「前法與後法牴觸者前法失效」之原則，則該號解釋自雇員管理規則施行之日當然失其效力。前項原則，在紀元前五世紀時羅馬人制定之十二表法已有規定，早已成為一般法律原則，眾所週知，無庸深論。上開二九〇三號解釋當然失效，自無再適用之餘地。本院對於解釋之疑義再行解釋者，必須有其適用之價值。各該號解釋既不能適用，當難再為解釋之對象。至於雇員依其管理規則究竟可否解為公務員服務法及公務員懲戒法上之公務員，係屬該規則第十三條後段之適用問題，應由適用機關自行決定。如有歧見，職權上適用該規則之機關自得聲請統一解釋。

三、來文及附件之分析

本件先是臺灣省政府以雇員管理規則第十三條後段規定公務員服務法對於雇員仍適用之，與司法院院解字第二九〇三號解釋認雇員非服務法上之公務員之見解不無出入。如受有薪給之雇員照管理規則可以適用公務員服務法之規定，則臨時雇用人員是否仍得不受公務員服務法第十三條之限制，請行政院核示。

行政院以上述二九〇三號解釋係三十四年六月間著成，迄今將近二十年，尚非無重加審酌之必要。又公務員懲戒法之適用向係以服務法上之公務員為準，受有薪給之雇員如認為服務法上之公務員，則亦應認為公務員懲戒法上之公務員，立論方屬一貫，乃據臺灣省政府之呈請函請考試院澄清下列三問題：（一）各機關之雇員應否解為公務員服務法上之公務員，而有該法上適用。（二）雇員應否依公務員懲戒法規定之懲戒程序，始得予以解雇。（三）各機關之臨時雇員，其服務方面應否比照雇員之有關規定辦理。

考試院准行政院函後，就前項分析所得之結論言之，行政院所請澄清之各項問題，僅關於管理規則第十三條後段之適用，如其贊同行政院之見解，自必逕行函覆表示同意，無待聲請解釋。

再就考試院據銓敘部簽呈對聲請解釋所持之理由以：「公務員服務法第二十四條係規定其適用範圍，第十三條三、四兩項及第二十條係規定處罰撤職及懲處，第二十三條係規定上級長官之責任，第二十五條係配合條文外，其餘均為從事公務者應行遵守之規定。公務員服務法所規定公務人員應行遵守之事項於雇員反得不受拘束，是否有違權利義務對等之原則，為此擬請鈞院轉函司法院對上述二九〇三號解釋請予重新考慮修正或廢止」言之，可見考試院對於雇員管理規則第十三條後段，所謂「公務員服務法各規定」僅限於從事公務者應行遵守之規定。又其所謂「於雇員適用之」，其涵義亦不過准用而已。從而暗示認為（一）雇員不應為公務員服務法上之公務員。（二）雇員不須依公務員懲戒程序，即得予以解雇。由此以觀，考試院對行政院所請澄清前（一）（二）兩項問題有不同之見解，而對於第（三）項問題未曾提及，似有贊同之意。亦即對於前兩項疑義請本院解釋。關於

雇員是否為公務員服務法及公務員懲戒法上的公務員，僅關於雇員管理規則第十三條之適用，與院解字第二九〇三號無干。其聲請函中雖有「對上述二九〇三號解釋請予以重新考慮修正或逕予廢止」之表示，但不過係銓敘部簽請之意見，就考試院來文最後結論：「相應抄附行政院函，敬請酌照，提付大法官會議解釋見復」，及參酌上開銓敘部認為準用之理由，考試院之真意係對行政院函就雇員管理規則第十三條後段規定所發生前（一）（二）兩項問題請求解釋，尤屬灼然可見。

四、本案應為如何之決定

就前項分析，考試院真意既在請求解釋第十三條後段規定適用之疑義，自應就行政院所請澄清前兩項問題解釋。且關於此兩項問題，就前項分析，考試院與行政院間存有歧見，並應為實體上之解釋。

惟如注重考試院來文所據銓敘部簽呈結尾之文字，認為係對本院院解字第二九〇三號聲請解釋雖無不可，但僅能以該號解釋已失效，無可適用，不能為解釋之對象，對於其聲請認為不合法，不予解釋。而僅於不予解釋理由書中澄清該解釋已失效無適用之價值而已，殊難再為實體上之解答。

總之，就本院解釋之疑義為解釋或就雇員管理規則第十三條後段規定之疑義為解釋，均無不可。但前者僅能為不受理之決議，不能為實體上之解答，而後者應為實體上之解答。後者可藉以解決行政考試兩院間法律上之歧見，故以後者真正解決問題，較為切合實際。

五、解釋文及理由書之擬具

（一）就本院院解字第二九〇三號解釋之疑義擬具不予解釋理由書查本院院解字第二九〇三號解釋，係民國三十四年六月五日就公務員服務法第十三條第一項及第二十四條之規定而為之解釋。迨至民國五十三年二月二十七日考試院依公務人員任用法第二十一條第二項之授權修正公布雇員管理規則，此項規則係委任命令，其效力與一般行政命令不同。該規則第十三條後段之規定與上開解釋牴觸。依「前法與後法牴觸者前法失其效力」之原則，該項解釋應自雇員管理規則施行之日失其效力，再無適用之餘地。所請重新考慮修正或逕予廢止一節，未便解釋。（二）就雇員管理規則第十三條後段之疑義擬具解釋文及理由書

（1）解釋文

（一）各機關之雇員非公務員服務法上之公務員，僅得准用該法之規定。

（二）雇員之解僱，不須依公務員懲戒法，經懲戒程序。

（2）解釋理由書

准考試院函及附件，考試院對行政院函請澄清關於雇員管理規則第十三條後段規定適用上三項疑義，考試院對於前兩項疑義表示與行政院所持之見解不同函請本院解釋。茲就此兩項疑義解答之。合先說明。

按公務員服務法第二十四條之規定，該法之適用限於受有俸給之

文武職公務員。各機關受有薪給之雇員，尚難認為公務員服務法上所稱受有俸給之公務人員，而有公務人員服務法之適用。
現行雇員管理規則，考試院雖係基於公務人員任用法第二十一條之授權而制定，係一種委任命令，其效力與一般行政命令不同，但不能為牴觸法律之規定。雇員管理規則第十三條後段規定所謂適用，為協調公務員服務法第廿四條之規定，應解為準用。公務員服務法上之規定，凡為從事於公務者所應遵守之事項於雇員均可準用之。
復查公務員懲戒法之適用，向係以公務員服務法上之人員為準。雇員既非公務員服務法上之人員，亦難認其為公務員懲戒法上之人員。其違法失職者，自無須依公務員懲戒法之懲戒程序，機關主管長官得逕予解雇。

六、對於本解釋文及理由書之研究
解釋文前段謂：「雇員之管理除法令別有規定外，準用公務員服務法之規定」。其所持之理由，無非以雇員非公務員服務法第二十四條所稱受有俸給之文武職公務員，且雇員管理規則考試院係基於公務人員任用法第二十一條第二項之授權所頒行，有法律上之效力，屬於雇員管理法令之一，該項規則之規則，應優先適用，而變更院解字第二九〇三號解釋，解謂除該規則或其他有關法令別有規定外，應準用公務員服務法之規定。但查雇員管理規則第十三號後段規定：「公務員服務法各規定於雇員適用之」，既然該規則明文規定公務員服務法全部規定於雇員適用之，而該規則又應優先適用，則不僅無準用之必要，且永無準用之可能。又準用與適用意義不同。所謂適用，凡認為公務員服務法之公務員，得適用該法全部之規定。所謂準用，凡不能認為公務員服務法上之公務員，對於公務員服務法之適用，僅以從事於公務人員必須遵守之規定，而與其身分不相牴觸者為限。雇員管理規則既有適用之規定，而此項解釋何以又解為準用，其用意之所在，殊屬費解。
至解釋文後段謂：「本院院解字第二九〇三號所為關於雇員不受公務員服務法第十三條第一項限制之解釋，不再有其適用」。此乃本解釋文前段將院解字第二九〇三號雇員對於公務員服務法之規定由不適用變更為準用之當然結果。但查該號解釋全文為：「各機關受有薪給之雇員及受有薪餉之警丁，均非公務員服務法第二十四條所稱受有俸給之公務員，自不在同法第十三條第一項限制之列」。按前開解釋文義，僅其後段不再有適用，而其前段仍有適用。申言之，即「雇員警丁均非公務員服務法第二十四條所稱受有俸給之公務員」之部分仍有其適用，惟查前段係後段論斷所持之理由，而後段係基於前段所為之結論。前後兩段相依為用，兩者如去其一，則喪失其原有之作用，尤其除去後段，則前段毫無意義之可言。且查雇員管理規則第十三條後段，既稱之為適用，則雇員自應解為公務員服務法之公務員，與上開二九〇三號解釋前段認雇員非公務員服務法上之公務員，顯有牴觸。前段何以不與後段一併廢止亦難明瞭其用意。
總之，就前開分析，關於雇員之管理，對於公務員服務法適用之同一事項，經本解釋之結果，除其他法令別有規定不論外，計有二九〇三號解釋保留之前段，雇員管理規則及本解釋三種法規之

多。有謂為適用公務員服務法者，有謂為準用公務員服務法者，有認雇員為公務員服務法上之公務員者，有認為非公務員服務法上之公務員者。解釋之目標顯未以歧見為範圍，毫無重心，而其所持之原則又不一貫，以致彼此衝突矛盾，則將不免無所適從。查此種現象之發生，實由於本解釋未能遵循法律之規定及法律之原則。就程序言之，依司法院大法官會議法第七條之規定，統一法令解釋，必須其法令在適用上有歧見。關於雇員之管理，對於公務員服務法規定之適用，院解字第二九〇三號解釋與雇員管理規則第十三條所採之原則雖絕端相反，但有前後法關係，前法與後法牴觸失效，原不發生衝突問題，而行政院與考試院對此亦無歧見。本解釋對於行政院與考試院有無歧見之所在，未能注意而貿然為之解釋，自難有一定標的。且院解字第二九〇三號解釋因與雇員管理規則牴觸已失效力，無適用之價值，而復為實體上之解釋，其衝突矛盾之不可避免，可以想像。再就實體言之，上開第二九〇三號解釋與雇員管理規則所採用之原則既絕端相反，兩者不能併存，如以該解釋仍應繼續有效，則必須否認雇員管理規則第十三條後段之效力，反之如以雇員管理規則第十三條後段為有效，則必須否認院解字第二九〇三號解釋之效力。決難採折衷辦法：一方面承認雇員管理規則之效力，另一方面復承認該解釋之效力。本解釋竟採折衷辦法，未能遵守「前法與後法牴觸者前法失效」之原則，其衝突矛盾之發生，亦事屬必然

相關法令

司法院院解字第2903號解釋

公務人員任用法第21條(51.09.01)

公務員服務法第13條、第24條(36.07.11)　雇員管理規則第13條

相關文件

考試院函

一、准行政院臺五十三人六七三八號函為據臺灣省政府呈以雇員管理規則第十三條有待澄清之問題請查照見復等由

二、經據銓敘部（53）台為甄二字第一七八三七號呈復：「鈞院令轉准行政院函略以據臺灣省政府呈為雇員管理規則第十三條後段規定「公務員服務法各規定於雇員適用之」與司法院卅四年院解字第二九〇三號解釋「各機關受有薪給之雇員及受有工餉之警丁均非公務員服務法第廿四條所稱受有俸給之公務員自不在同法第十三條第一項（公務員不得經營商業或投機事業）限制之列」似有出入請予澄清一節飭核議具復等因到部謹查司法院院解字第二九〇三號解釋係卅四年六月公布迄今將近廿年以視近年各機關

雇員之工作性質及社會環境似非昔比復查公務員服務法第廿四條係規定其適用範圍第十三條三、四兩項及第廿二條係規定處罰撤職及懲處第廿三條係規定上級長官之責任第廿五條係配合條文外其餘均屬從事公務者應行遵守之規定公務員服務法所規定公務人員應遵守之事項於雇員反得不受拘束是否有違權利義務對等之原則為此擬請鈞院轉函司法院對上述二九〇三號解釋請予重新考慮修正或逕予廢止」

三、相應抄附行政院原函敬請　照提付大法官會議解釋見復為荷

原附件（行政院致考試院函）

一、據臺灣省政府（53）府人甲字第二〇二六四號呈為依貴院五十三年二月廿七日修正公布之雇員管理規則第十三條後段規定公務員服務法對於雇員仍適用之與司法院卅四年院解字第二九〇三號釋示各機關受有薪給之雇員非公務員服務法第廿四條所稱受有俸給之公務員略有出入如雇員應照雇員管理規則適用公務員服務法之規定則臨時僱用人員是否仍得不受公務員服務法第十三規定之限制請核示等情

二、查各機關受有薪給之雇員非公務員服務法第廿四條所稱受有俸給之公務員前經司法院院解字第二九〇三號解釋有案又依司法院院字第一〇一二號第一八六九號及第一八八一號各解釋雇員亦非公務員懲戒法上之公務員并不認其為懲戒之對象茲依貴院五十三年二月廿七日修正公布之雇員管理規則第十三條後段規定：「公務員服務法.....於雇員仍適用之」則與前開司法院院解字第二九〇三號關於雇員并非公務員服務法上之公務員之解釋不無出入惟查司法院院解字第二九〇三號解釋係於民國卅四年六月間著成迄今將近二十年以視近年各機關雇員之工作性質與其待遇福利考成保障（如退職給與參加公務人員保險等）以及得參加公務人員委任職升等考試等殆無不與公務員相當若在管理方面反得不受公務員服務法有關規定之拘束似不僅與權利義務對等之原則不

盡切合且在人事行政管理上似亦不足因應實際需要因之上開司法院之解釋就現在事實情形言似尚非無重加審酌之必要又其中尚有一關聯問題即倘雇員亦應適用公務員服務法之規定則其違反公務員服務法時是否亦得有公務員懲戒法之適用蓋公務員之違法失職除法律別有規定外非依公務員懲戒法不受懲戒而公務員懲戒法之適用範圍該法并無明文規定在適用上向係以公務員服務法上之公務員為準故觀以首開司法院院解字第二九〇三號院字第一〇一二號第一八六九號及第一八八一號各解釋雇員非公務員服務法上之公務員亦非公務員懲戒法之懲戒對象其立論自屬一貫且依雇員之性質既屬僱用則不待有違法失職之情形可予解僱即有違法失職之情事者亦不須經懲戒程序而始得解僱此為法理所當然倘將雇員亦釋為公務員服務法上之公務員則其解僱是否亦必因違法失職并經懲戒程序始得為之自亦有一併審酌澄清之必要至於臨時僱用人員其性質與雇員不盡相同原非必須比照雇員辦理但基於人事行政上之管理方便比照雇員加以管理要亦應無不可質言之雇員如認為應適用公務員服務法之規定則臨時僱用人員自可解釋比照雇員於該法亦適用之

三、綜上析述本案臺灣省政府請示一節其有待澄清之問題有三：
（一）各機關之雇員究應否釋為公務員服務法上之公務員不應有該法之適用
（二）倘亦適用公務員服務法則是否必因違法失職并依公務員懲戒法之懲戒程序始得予以解僱抑仍得逕由雇用機關不問任何原因均可隨時解僱以符所謂「僱用」之法意
（三）各機關之臨時僱用人員其服務方面是否亦應比照雇員之有關規定辦理亦即雇員如應適用公務員服務法之規定則臨時僱用人員是否亦應比照適用之為期就法理事實及制度上獲致妥切配合與兼顧以便因應適用特函請查核見復為荷