

釋字第 785 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋涉及三個主要問題：消防人員服勤時間之相關法令是否侵害其服公職權及健康權，消防人員之加班費支領法令是否侵害其服公職權，以及公務人員之申訴制度是否侵害其訴訟權。爰提供協同意見如下。

第一篇：有關消防人員之服勤時間與加班費部分

壹、本號解釋以健康權之保障為核心，認為目前法令對業務性質特殊公務員之輪班、輪休制度之規定有所不足，應檢討改進：

對於業務性質特殊之公務員之休假，公務員服務法第 11 條第 2 項作了原則性規定：「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。」（系爭規定二），基於此，公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」（系爭規定三），本號解釋認為系爭規定二及系爭規定三「未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。」故要求相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內完成框架性規範之訂定。

至於業務特殊之公務員之加班費，公務人員保障法（下稱保障法）第 23 條僅作原則性規定：「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。」(系爭規定五)，本號解釋認為系爭規定五及其他相關法律「未就業務性質特殊機關所屬公務人員(如外勤消防人員)之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員(如外勤消防人員)之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權」亦要求相關機關於本解釋公布之日起3年內依本解釋意旨檢討修正，要求應檢討事項包括「就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，如勤務時間24小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」故本號解釋就系爭規定二及三所規範業務性質特殊之公務員之輪班、輪休制度，係以健康權之保障為核心，而要求有關機關應於3年內訂定框架性之規範。然而輪班、輪休制度設計必然影響服勤時數及超時服勤補償事項，故健康權保障之規劃將影響及於服勤時數及超時服勤補償之框架性規範。

貳、消防人員工作之特殊性及目前有關其輪班、輪休及支付加班費之規定與實務運作之扞格與困窘之處：

一、消防工作之特殊性

消防人員工作性質特殊之處，在於必要時必須立即出動一定人力，以執行緊急救災任務，為實現此需求，必須備置一定人力於固定地點。¹然而對於備置於特定地點待命之人員，並不要求全數隨時處於工作狀態，有部分人應可於緊急時能立即著裝集合出勤即可。另外除執行緊急出勤救災任務外，其他尚有安全檢查、教育訓練、裝備保養等任務。

¹高雄市政府消防局勤務細部實施要點第9點(七)規定：「隨時保持適當機動人力，每日服勤人員不得少於勤務執行單位總人數五分之二，另五分之三應包括輪(補)休、公、事、病假等在內……」

就此而言，消防人員之工作特色，與常態上下班之公務人員固有很大差異，與其他全年無休之公務機關其實亦有所差別，如交通運輸、醫療與關務等機關並無經常性備置待命人員之必要，輪班執勤者原則上均處於工作狀態。至於警察、海岸巡防工作，與消防工作較類似，但就須備置大量待命人員此點，與消防工作仍有程度上之差別。消防工作因為須備置大量待命人員，為了整合人力作有效運用，消防人員無法正常上、下班，甚至難以採用醫療及交通人員常用之三班制，而實務上採行集中天數輪值後休假，依各縣市之自行安排，有採勤一休一、或是勤二休一等方式者。在此特殊工作需求之下衍生消防人員特殊之輪值與休假方式，其輪班、輪休之方式，是否侵害其健康權，從而衍生之超勤工作是否獲得適當評價與補償，即為本號解釋要求有關機關制定框架性規範之核心問題。

二、現行規定與實務運作之扞格與困窘之處

消防勤務實施要點第 12 點第 2 款規定：「服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 40 小時，必要時得酌情延長。」依此，高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 2 款亦作相同規定，但第 7 點第 3 款規定「……本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時」，亦即消防人員必須於服勤日全天(24 小時)服勤後休息一天。據此，聲請人即主張消防外勤人員「須連續工作 25 小時(包括隔日上午 8 點到 9 點勤教時間)，方得休息 23 小時，以此方式不斷輪替，每週工作時間達 87.5 小時，每月工作時數約達 350 小時(以 4 週計算)，逾正常公務人員或勞基法規定 1 日工作 8 小時，每月約工作 160 至 180 小時之正常工時」，而侵害消防人員之健康權。

另外，依現行「消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點」第 6 點規定，超勤之定義包括「1、依勤務分配表執行防災宣導、備勤、消防安全檢查、水源調查、搶救演練、值班、裝備器材保養、待命服勤及其他臨時派遣等勤務，每日超過 8 小時（外宿日超過 6 小時）或每週超過 40 小時之時數。」故每日勤務超過 8 小時部分，或每周超過 40 小時部分，即得核計超勤加班費（第 7 點）。依此，於輪值日當日 24 小時，扣掉 8 小時勤務時間，另外 16 小時均得視為超勤，而得報請超勤加班費，然因預算限制，對於每月超勤加班費又設總額限制（高雄市政府消防局 17000 元；原高雄縣政府消防局 12000 元），致限制每月加班時數之上限。亦即以可領加班費之總額作為計算超時之工作時數，如此造成削足適履之不正常現象。

此即聲請人所主張，採勤一休一制度者，每週工時均為 87.5 小時(以 $25/2 \times 7$ 天計算)相當於每週加班 47.5 小時($87.5 - 40 = 47.5$)。聲請人主張消防人員每月工作 350 小時(其中 190 小時屬超時)，但是「超時服勤的部分有相當大比例無從請領加班費，也無從補休假，消防機關雖有給予嘉獎或記功等行政獎勵，然而消防隊員均受相同待遇，所累計的嘉獎或記功對於陞遷並無幫助。」

聲請人之主張係以服勤日之 24 小時全部計為工作時數為基礎，然而實際上此 24 小時中待命服勤時段並不排除消防人員得睡眠休息，則睡眠休息時段應如何安排，該時段於計算工時及加班費時應如何採計，顯然為目前實務運作時未加以考量，致計算工時與加班費時，產生扞格與困窘。

參、以健康權保障為核心，訂定框架性規範應考慮之問題

一、24 小時輪值時段內應有一定時數之連續睡眠時間

每人每日均須有充分之睡眠時間，始能維護健康之身體，此為常識。從健康權保障之觀點出發，24 小時輪值時段內有關睡眠時段之安排至少應有如下考量：

(一) 每日應有連續不中斷之一定睡眠時間

輪值 24 小時內應安排一定時段之連續睡眠時間。本號解釋理由就維護健康權應有之最低睡眠時數並未作建議，實際時數應由有關機關衡酌各種因素後決定。警察勤務條例第 16 條第 3 項規定：「服勤人員每日應有連續 8 小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過 4 小時為度。……」可供參考。

(二) 因輪班致無法於夜間休息者，應如何安排以減少對健康之危害，勞動基準法第 34 條規定：「勞工工作採輪班制者，其工作班次，每週更換一次。但經勞工同意者不在此限。」可供參考。

(三) 因緊急勤務之需要，致睡眠被打斷或不足一定時數者，應安排補充睡眠時段，以回復體力。

二、就輪值日之睡眠、休息時段應如何計算工作時數及加班費

本號解釋要求有關機關應就「待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償」，亦即就待命服勤時段中勞務強度及密度較工作時段為低者（含睡眠及休息時段）應如何計算工時及加班費之問題。就此，建議應考慮之點如下：

(一) 德國勞動法院以對勞工身心健康的要求與負擔程度，區分為「備勤時間」、「待命時間」與「候傳時間」。「備勤時間」原則上被當作工作時間加以處理；「待命時間」原則上被視為工作工時，但雇主得給予較低之工資；至於「候傳時間」則不被認定為工作時間，勞資雙方得約定較正常工時為低之

工資，²可供參考。

(二)另外勞動基準法第 84 條之 1 對於工作強度較低之監視性或間歇性之工作，其工作時間、延長工作時間上限及加班費，亦得於一定條件之下，由勞雇雙方約定另行約定，不受適用於一般勞工之規定限制，可供參考。

(三)安排於輪值日在消防局內連續睡眠之時段，不應視為工作時段，但就其無法回家而必須在消防局睡眠之犧牲，應給予適當補償。

(四)如因緊急任務之需要，停止輪休而服勤，或於每日服勤（8 小時）時間之外，遇有特殊情況而必須處理救災救護者，仍應按實際超勤時數核支加班費。

簡言之，本號解釋要求消防外勤人員於待命服勤時段內應給予一定之連續休息最低時數，以保障其健康權，但該休息時段是否屬工作時間，與相關之加班費計算，應與一般工作時段有所區別，如此方為正視問題之根源、實事求是，以更細緻、更精密之立法，消除目前實務運作上之扞格與困窘，並保障消防人員之健康權及服公職權等權利。

第二篇：有關公務員之申訴制度部分

壹、公務人員申訴、再申訴後能否請求司法救濟之問題

保障法第 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。」依同法第 84 條，申訴、再申訴之後仍不服者，並無準用復審程序而得向司法機關請求救濟之規定（保障法第 77 條、第 84 條及第 78 條併稱系爭規定一），就此聲請人認為違反平等原則及比例原則而侵害人民權利。本號解釋認系爭規定一與憲法第 16 條保障人民訴訟

² 參邱泰錄，約定未依法定方式給付加班費之效力（下），司法周刊第 1978 期第 2 版。

權之意旨並無違背，理由為「(系爭規定一)並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張權利之必要時，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。」於解釋理由中進一步闡明「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。」「是同法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。」就此二段理由，可知本號解釋之立場為：

就得提起申訴、再申訴之「管理措施或有關工作條件之處置」(保障法第 77 條)以及得提起復審程序之「行政處分」(保障法第 25 條)，並未試圖從名詞定義上加以嚴格區分，而主要是以機關之措施涉及違法或不當，以及請求者之權利是否受到侵害，或僅權益受影響而區分得提起復審或申訴之事件。如服務機關之措施涉及違法，致損害請求者之權利或利益，自應可於提出復審後提起行政訴訟以為救濟，甚至無須經復審程序而直接提相應之行政訴訟，如確認關係成立或不成立之訴及一般給付訴訟。如相關機關之措施僅涉及不當致影響公務人員之權益者，則於提起申訴、再申訴後不許其提行政訴訟，尚未侵害其訴訟權。

貳、司法機關應如何區分申訴案或復審案？

依據本號解釋之意旨，實務上之運作應注意者，至少有下列幾點：

一、「行政處分」與「管理措施」在定義上之界線應打破。機關之措施是否涉及違法而侵害請求者之權利，應由司法機關就實體個案為審查，故司法機關應儘量避免單從機關之措施種類（如考績、考試、調職、記過等名目）即認屬管理措施，而以不合法駁回聲請人之訴。

二、機關所採措施是否已達違法，或僅為不當之程度，以及請求者是否已達權利或利益受損害，或僅止於權益受影響之程度，尚有待個案中由法官依其具體情事為判斷，但又為避免司法權過度介入行政機關之管理措施，故本解釋案理由特別指明「至是否違法侵害公務人員之權利……依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重。」

三、於保障法制定前大法官有關公務員訴訟權之多號解釋（如釋字第 298 號、第 323 號解釋等）不應優先於保障法而適用，尤其不應作反面解釋，而限制了公務員之訴訟權。本號解釋雖未依聲請人之主張對釋字第 298 號及第 323 號解釋為補充解釋，但已於不受理之理由中指出「該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務。」尤應為司法機關於審判時所注

意。

第三篇：由公務員「特別權力關係」之存廢比較我國與德國公務員法制發展的重要階段

「特別權力關係」源自德國。特別權力關係，乃是相對於「一般權力關係」，即承認一般人民具有基本權受憲法保障，公務員雖亦為一般人民，但因對國家具有從屬性，受機關之不利益處分時，為內部之紀律關係，本於團體自律原則，排除司法權之審查，亦即公務員不得循一般人民受行政處分之行政救濟程序以相抗爭。³可知特別權力關係以承認人民與國家間處於一般權力關係，即具基本權為前提。本號解釋理由指出「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同」可說已正式宣告公務員與國家間「特別權力關係」走入歷史。本院釋字第 736 號解釋亦具相同宣示。

一般認為我國長期以來因為受到德國「特別權力關係」理論之影響，致公務員之訴訟權利並未受到保障。本席認為公務員法制之演變與政治有密切相關，我國公務員權利保障之歷史階段與德國有類似之處，可為對照比較。

壹、德國公務員法制發展的幾個重要歷史階段：

一、德意志帝國君主立憲下的「特別權力關係」理論

一般認為 19 世紀德國學者拉班德（Paul Laband）與梅耶（Otto Mayer）為「特別權力關係」之首創者。由拉班德與梅耶之生平可以探知其創設特別權力關係之背景。

維基百科在介紹拉班德時，特別指出對其生平事業的理

³此定義乃參酌釋字第 243 號解釋鄭健才大法官一部不同意見書，及許育典，教師因學校措施受侵害的權利救濟爭議—兼評釋字第 736 號解釋，載月旦裁判時報第 53 期，頁 8，2016 年 11 月。

解應該在他所處的時代背景以及政治氛圍（ seine zeitgeschichtliche und politischen Rahmen）去理解。1871年普法戰爭結束，普魯士大勝，德意志統一，德皇威廉一世於凡爾賽宮登基，建立德意志帝國。戰敗的法國被迫將已統治將近二百年的亞爾薩斯-洛林二省割讓予普魯士。原於德國 Königsberg 任教的拉班德，立即於 1872 年轉往亞爾薩斯省的史特拉斯堡大學任教，當時就稱之為德皇威廉大學（Kaiser-Wilhelms-Universität）。他在史特拉斯堡大學任教至退休，有將近 40 年的時間致力於史特拉斯堡的「德皇威廉大學」計畫，該計畫致力於促使新成立的史特拉斯堡大學為亞爾薩斯-洛林省在政治上與文化上回歸德意志帝國而作出貢獻，並且促進與當地的居民達成和解。

拉班德於 1880 年起擔任亞爾薩斯-洛林區議員，期間亦參與了該「帝國領域」的制憲活動，而表現於其著作。⁴當時的氛圍為鐵血宰相俾斯麥領導普魯士打敗法國完成德國統一之期間，民族主義高漲之氣氛可以想見。

梅耶也是於 1872 年轉往亞爾薩斯工作，先擔任律師，並自 1887 年擔任史特拉斯堡大學之教授，應該算是拉班德的後輩。於 1895 年及 1896 年出版德國行政法。

1848 年德意志革命期間於法蘭克福召開國民議會（Frankfurter Nationalversammlung），計畫以民主方式統一德國，討論公民權利以作為德意志各邦民主憲政的基礎，同年 10 月通過保羅教堂憲法，但因黨派對立等因素而失敗，當時軍人和官僚對德皇非常忠誠，亦為國民議會失敗之因素。

故由德國歷史可知，拉班德與梅耶提出特別權力關係時，德國已展開人民基本權之討論，並已進行制憲活動，以限制皇權，但制憲統一德國之運動失敗，反而是由普魯士以軍事

⁴ 參見 https://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Laband（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 29 日）。

行動打敗強鄰才逐步完成統一，此即為上述二位學者提倡特別權力關係學說之時代背景。

俾斯麥曾熱心於良好官吏制度之建立，他曾說「如有良好的官吏，即使無完善的法律，亦能推行健全的政治，但如官吏邪惡，即使有最完善的法律，亦無補於事」。⁵俾斯麥心目中的良好官吏的形象，應該就是以服從為主要性格的官吏。學者論普魯士官員的職業準則為「服從、盡職、守時、節儉、準確，這與對軍隊的要求相同」「普魯士官員就這樣成為國王手中的得心應手的工具」、「國王通過這套官僚體制統治全國的臣民，並通過官僚主義的軍國主義化，把『官方的監督』精神強行滲入整個普魯士的日常生活」。⁶充分說明特別權力關係下官員的性格與地位。

(二)納粹法西斯政權下的「專業公務人員制度重建法」(1933年)以及「德意志公務員法」(1937年)

1933年4月7日納粹執政下的威瑪共和議會通過「專業公務人員制度重建法」(Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums)其目的在於將德國行政體系「同步化」(即納粹化)。其最顯著之條款為：各級公職人員須為「雅利安人」(第3條)亦即排除猶太血統之德國人擔任公職之權利。納粹政府得以任意解僱政治立場不同的公職人員(第4條)，以及納粹政府得以假「精簡人事」之名，勒令公職人員提早退休(第6條)。⁷

1937年1月26日威瑪共和議會通過「德意志公務員法」(Das Deutsche Beamten-gesetz)，同樣為納粹時期建立法西斯

⁵ 參翁岳生，論特別權力關係之新趨勢，載氏著，行政法與現代法治國家，頁135，國立臺灣大法學叢書(二)，1990年9月11版。

⁶ 參丁建弘／李霞，普魯士的精神和文化，頁77，淑馨出版社，世界文化叢書，1996年8月初版一刷。

⁷ 參塞巴斯提安·哈夫納(Sebastian Haffner)著，周全譯，一個德國人的故事，頁271-273，左岸出版社，2005年3月初版。

政權的重要法律，該法律要求德國公務員必須效忠執政黨及領袖，明文提倡個人崇拜。該法序言為「專業公務員植根於德意志民族，應具備國家社會主義之世界觀，效忠於德意志帝國及其人民的元首，阿道夫·希特勒，以作為建立國家社會主義國家的基柱」，該法第 1 條第 1 項將公務員關係定位為對元首負有公法上的勤務與忠誠關係；第 2 項規定公務員之職責為受國家指揮的國家社會黨的意志的執行者；第 3 項明定國家要求公務員無保留的服從與最高的服務義務，而國家回報給公務員的則是終生職位之保障。⁸

（三）戰後公務員制度之重建與演化

戰後德國依據波昂基本法之規定重建德國公務員制度，隨著民主法治之發展，逐步減除特別權力關係對公務員之限制，且為因應時代之變化而進行改革，「其改革的目標，在於減少國庫之沉重負擔，強化工作績效，對抗公務員之貪腐行為，以及促進工作的彈性化」。⁹不論是工業國家或是開發中國家，其公共行政之管理，莫不以效能及效率作為其最高之追求目標。¹⁰德國公務員諸多階段的改革已經朝向文官制度的「績效原則」、「彈性化」及具「競爭能力」的正確方向發展。

11

進入 21 世紀，普魯士官員形象已非德國人心目中的良好官員。歷史學家評論普魯士官員為沒有獨立性、欠缺創造力，猶如未成年人。¹²可見進入 21 世紀，服從已非公務人員之唯

⁸ 參見 Die Entstehung des Deutschen Beamtengesetzes im III Reich, von Dr. Mattias Mack 之介紹見 <https://www.grin.com/document/178171>（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 29 日）。

⁹ 見林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法學論叢第 40 卷第 4 期，頁 2037，2011 年 12 月。

¹⁰ 同註 9，頁 2044。

¹¹ 同註 9，頁 2062。

¹² 全文為「德意志帝國的權力菁英主要由官員階層組成，這完全是普魯士的作風。這些國家的公僕雖然有固定收入，經濟來源有保障，但是他們卻得面對一種未成

一美德，創造力與績效才是新好官員的形象。

貳、我國公務員法制發展的幾個重要歷史階段

一、清末制憲變法改革失敗

我國法制現代化，始自清末制憲變法改革。封建體制之下，官吏為皇帝之家臣。吏治良窳影響國家興衰，古今中外皆然。清末立憲變法便以澄清吏治為先，期望在維持君主體制之下制憲立法。自 1906 年至 1911 年修律大臣推出一系列新法律，包括民、刑實體法、程序法及公司法、破產法等。¹³辛亥革命後，無論是北洋政府或是南京政府都只是對這些法律略加刪改後繼續沿用，¹⁴甚至飄洋過海到台灣，體系架構和主要內容仍然不變。然而清末改革著力最深的官制改革，包括廢除科舉、裁汰冗員等卻未成功，因為官制改革涉及公務員之選拔、晉用等，影響眾多官吏之利益，而官僚是否效忠皇權，將影響皇朝之存續，因此官制改革遭遇皇親貴族極大阻力，終告失敗，王朝隨即覆滅。論者有謂清朝覆亡與立憲改革先從官制入手，遇官僚群體的強大阻力有關，而認憲改應先從開議院、擴大政治參與作切入點。¹⁵由清末改革官制失敗的經驗，可見官制和政治體制密不可分，而官制（公務員法制）之改革和政治體制之變化密切相關，甚至影響政權之存亡。

年人的生活方式，因為，放棄個人意見的表達幾乎是工作分際的一部分。他們獲得社會的肯定和注目是因為他們在職位上的成就，而不是本身的創造力」，參若雅·朵思／理查·華格納著，莊仲黎譯，德國文化關鍵詞，頁 385，麥田出版社，2017 年 4 月初版。

¹³「大清刑事民事訴訟法」(1906 年)、「新刑律草案」(1907 年)、「大清現行刑律」(1910 年)、「大清刑事訴訟律草案」(1911 年)、「大清民事訴訟律草案」(1911 年)，見金滿樓，「紫禁城的落日」，頁 231，大旗出版社，2016 年初版。

¹⁴ 同註 13，頁 232。

¹⁵ 謝紅星，論清末立憲從官制改革入手之誤，中南大學學報（社會科學版）第 20 卷第 2 期，2016 年 4 月。

二、民國成立後戰亂頻繁，黨政不分

民國 18 年國民政府公布「公務員任用條例」，未能付諸實施，民國 38 年制定公布「公務人員任用法」亦因中央政府播遷來台，未及實施，國共內戰結果國民政府退守台灣，海峽兩邊的中華民國與中華人民共和國，分別由中國國民黨和中國共產黨掌政，兩邊均為黨政不分的時代，公務員必須以其對政黨的忠誠度獲得保障，而國家亦對公務員提供較優之待遇以為回報，以取得忠誠度（如台灣於全民健保施行前之公務人員健康保險，即以國家資源提供公教人員較佳之健康保險），再如黨職與公職併計服務年資等不合理現象。

1937 年的「德意志公務員法」對於公務員應效忠元首與國家社會主義之要求，對於海峽兩邊的官員都不陌生。台灣一直到解嚴前政府提倡的口號是「主義、領袖、國家、責任、榮譽」，其效忠順位仿自 1937 年德意志公務員法。

三、大法官透過大量解釋逐步建立公務員之訴訟權

民國 73 年釋字第 187 號解釋開啟了大法官保障公務員訴訟權之先河，其後大法官解釋大量且密集之解釋案由財產權之保障至身分權之保障，逐步開放至公務員之訴訟權。顯示當時公務員法制之缺乏已趕不上人權思潮與社會之進步，才有透過大法官解釋以保障公務員權益之必要，諸如釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號等，逐步建立公務員之訴訟權。

四、公務員法制大量修正制定之時期

解嚴之後隨著民主法治發展，有關公務人員之法律大量修改制定，均具有時代之意義與重要性，其中較具關鍵重要

性者包括公務人員俸給法、公務人員考績法、公務人員任用法等，又民國 98 年 6 月公布之公務人員行政中立法，其立法目的在於「確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」（第 1 條），具指標性之意義。

五、基於大法官多件解釋意旨而制定之法律—公務人員保障法

公務人員保障法於 85 年 10 月制定公布，92 年大幅修正。公務人員保障法立法總說明即指出該法草案之擬具係「參照司法院大法官之相關解釋意旨，並參酌世界各主要國家有關公務人員保障制度」（公務人員保障法（92.05.28）立法總說明）。學者有認「我國公務員保障制度（法）之誕生，受到大法官解釋之影響甚鉅，結果亦造成保障制度之內容與大法官解釋之內容彼此間有深厚依存關係。¹⁶對於在政治上容易引起重大爭議的法案，參照司法院大法官的多數解釋而訂定之法律，也可以詮釋釋憲制度在民主政治中可以發揮的功能。

六、廢除特別權力關係後的公務員—現代管理理念下的公務員

公務人員保障法制定之立法理由為「建構公務人員保障法特有之救濟制度，確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展。」所稱「勇於任事」的意思應該是期待公務員應更具獨立性與自主性，以創造和主動的精神執行公務，這與德國公務員法制改革所提出之「創造力」與「績效」之要求是一致的，亦即強化公務員權益保障之同時，亦期待公務員並不以服從為唯一之天職，而應發

¹⁶見林明鏘著「我國公務人員保障法之研究」，載氏著，公務員法研究（一），國立台灣大學法學叢書系列 120，頁 173。

揮活潑創新之理念，勇於任事、創造績效。