

專題報告書

—國軍權益保障之躍進—
以軍人權益事件處理法中勤務法庭
制度介紹為中心



國防大學法律學系四年級學生 曾柏諭

Department of Law

National Defense University, 11258 Taipei R. O. C

中華民國 113 年 9 月 20 日

目錄

壹、前言	2
一、研究動機.....	2
二、研究目的.....	2
三、研究方法與過程.....	2
貳、國軍現役軍人權益保障制度之發展	3
一、軍人與國家特別權力關係之探討.....	3
二、憲法位階對於軍人權益之保障.....	7
三、法律位階對於軍人權益之保障—現行陸海空軍懲罰法...7	
參、軍人權益事件處理法中勤務法庭制度之簡介	8
一、勤務法庭之設立與組成.....	8
二、勤務法庭之運作.....	10
三、勤務法庭之救濟.....	11
四、勤務法庭流程圖.....	12
肆、研究結果與問題討論	12
伍、參考資料	15

壹、前言

一、研究動機

民國 113 年 8 月 7 日立法院三讀通過《軍人權益事件處理法》，並修正《陸海空軍懲罰法》全文，實施後國軍現行之行政救濟制度將面臨巨幅調整，而此次新法之修正預計將於一年後實施，正是學生畢業初踏入軍法界之際，若能清楚掌握新法脈絡，即可在實務上運用得宜，重要性不言而喻，因而產生對此議題之興趣，進而有此專題之發想。

二、研究目的

鑑於現行法與新法時代之國軍行政救濟制度有極大之差異，新法之救濟程序將各地方軍事法院納入其中，使得軍人之行政救濟有更完善之保障，因此希望藉由比較現行法及新法之異同，進而梳理出新法完整的脈絡及發展。

三、研究方法與過程

本文從特別權力關係學說的演進輔以司法院釋字進行論述，對於軍人權益保障的正當性予以定位，並介紹現行軍人權益保障制度在憲法與法律位階即陸海空軍懲罰法上之內容及其發展。嘗試運用「文獻分析法」蒐集有關專書、期刊及學術論文中對於軍人權益保障的相關研究，實施整理與分析，作為本文之研究基礎。

透過條文規定與立法理由介紹軍人權益事件處理法之勤務法庭制度，並運用「比較分析法」比較未來軍人權益事件行政救濟程序與一般行政訴訟救濟程序之差異，進而針對施行後可能面對之問題提出探討。

貳、國軍現役軍人權益保障制度之發展

一、軍人與國家特別權力關係之探討

(一) 傳統特別權力關係意涵

我國特別權力關係繼受自德、日兩國，係指在特定行政領域之中，國家為達成一定行政目的，對相對人有概括的命令強制權，相對人則負無定量之忠誠服從義務，當相對人進入國家封閉性主體內部時，立即自動放棄其權利，既然為自願放棄，因此自然就無侵害可言。在此種特別關係之中，相對人等同是被置於行政內部，形成一種無「法」之真空狀態。¹而其種類區分為三種，一為公法上之勤務關係，係指公務員與國家、軍人與軍隊之關係；二為公法上營造物利用關係，即學生與學校之關係；三為公法上特別監督關係，為國家與地方自治團體之關係。此外，特別權力關係具有當事人地位不對等、義務不確定、無法律保留原則之適用、當

¹ 呂炳寬、張毓真，〈我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點〉，文官制度季刊，第7卷第3期，2015年，頁1-23。

事人有懲戒罰之適用及不得爭訟等之特徵。此種上命下從之服從關係，在無法律保留原則適用下，國家行使公權力之過程，相對人受侵害之權利完全無法獲得救濟。行政機關在此關係內，可基於其本身職權對人民作出種種限制，但人民卻無從救濟，可謂是法治國原則的真空地帶。²然隨著人權意識的演變，特別權力關係已朝向範圍縮小、可適用法律保留原則及得提起行政爭訟之方向發展。

(二)我國特別權力關係發展歷程

1. 司法院釋字第 243 號解釋前

大法官於 1989 年作出司法院釋字第 243 號解釋前，我國長期陷於傳統特別權力關係的泥淖之中，其最早可追溯至日治時期公務員與國家間之關係。而我國於大陸時期即有對特別權力關係之肯認，如 1928 年之司法院院解字第 311 號解釋即指出：

「按訴願之提起，係人民不服官署處分之救濟方法，下級官吏對於該管上級官廳，就其監督範圍以內所發命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願。」遷臺後在威權統治之社會氛圍下，原有的制度更被擴大適用於受規範之相對人間，使得我

² 林盟富，現役軍人權益保障制度之研究－以司法院釋字第 785 號解釋為借鏡，國防大學管理學院法律學系研究所碩士學位論文，2022 年，頁 241。

國走向更嚴格且保守的特別權力結構中。³

2. 司法院釋字第 243 號解釋後至第 785 號解釋前

按司法院釋字第 243 號解釋意旨：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。」本解釋雖就未改變公務員身分之職務命令、記大過處分，仍不許其提起訴訟救濟，然仍為突破特別權力關係之重要標誌，自本解釋之後，大法官就特別權力關係陸續作出保障相對人之解釋，逐漸擺脫其束縛。其中，雖司法院釋字第 684 號解釋指出，學生權利不因其身分而特別限制之，確立「有權利即有司法救濟」之訴訟權保障，然行政院認本件解釋之對象為學生，而非公務員，因此實務上公務員之訴訟權仍遭限縮。

3. 司法院釋字第 785 號解釋以後

按司法院釋字第 785 號解釋意旨：「本於憲法第 16 條有權利即

³ 呂炳寬、張毓真，前揭註 1，頁 11。

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。」本件解釋雖宣告公保法有關申訴、再申訴之規定合憲，然肯認公務員可針對違法侵害其權利之公權力措施，包括行政處分及事實行為，提起行政訴訟，就此完整保障公務員之訴訟權。

(三) 軍人之特別權力關係

按司法院釋字第 430 號解釋所述：「憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，人民之權利或法律上利益遭受損害，不得僅因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視其處分內容而定，迭經本院解釋在案。軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。」

本件解釋肯認軍人係廣義公務員，若有影響身分之變更，應許其提起行政救濟。而如前所述之司法院釋字第 785 號解釋，肯認公

務員可針對違法侵害其權利之公權力措施，提起行政訴訟，從而軍人即可對變更身分以外之處分提起行政救濟。

二、憲法位階之保障

除前述之大法官解釋肯認軍人亦應享有憲法第 16 條之訴訟權外，另依照憲法增修條文第 10 條第 9 款規定：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」，明示現役軍人地位應給予尊重並提供各種權益保障，本款涉及現役軍人之權益保障，著重在賦予立法者給予軍人相關權益之立法委託，屬實質政策上之憲法委託。⁴此外司法院釋字第 436 號解釋亦揭示：「憲法第八條第一項規定，人民身體之自由應予保障，非由法院依法定程序不得審問處罰；憲法第十六條並規定人民有訴訟之權。現役軍人亦為人民，自應同受上開規定之保障。」在在顯示司法實務上對於軍人之權益保障愈發重視。

三、法律位階之保障—現行陸海空軍懲罰法

舊陸海空軍懲罰法歷經民國 102 年「洪仲丘事件」爆發後，即遭遇巨大困境，因舊法對於軍人之救濟管道及法律明確性多有缺漏，致洪案發生時社會對軍中申訴救濟制度產生極大之不信任，從而促使軍法制度之變革。而現行法將軍人懲戒及救濟制度加以完善，並踐

⁴ 林盟富，前揭註 2，頁 14。

行正當法律程序原則。首先，就懲罰種類及懲度之修正，刪除「管訓」懲罰，並將「禁閉」修正為「悔過」，且細分懲罰項目，使得管理幹部有更多元之選擇；其二，強化懲罰之事前程序，由權責長官實施調查，並召開懲罰人事評議會，而其評議會之組成亦有明確之規定；其三，為救濟途徑之完備，就直接影響當事人工作權、公法上財產受有損害及對受懲罰人權益有重大影響之處分等，除得向上級申訴之外，得依法提起訴願、行政訴訟；末者，則為落實法律明確性原則，將其施行細則非執行母法之細節性、技術性事項之規定，提升至法律位階，以符合法律明確性原則之要求。⁵

參、軍人權益事件處理法中勤務法庭制度之簡介

一、勤務法庭之設立與組成

(一)勤務法庭設立之緣由及目的

鑒於我國現行對於軍人權益遭受違法或不當侵害之救濟規範，散見於訴願法或相關行政法令中，如「國軍軍風紀維護實施規定」、「國軍官兵權益保障會審議要點」及「國軍官兵權益保障會設置要點」等，尚無統一適用之法律。且不同之機關，依據不同之法令對軍人作成涉及軍人身分、公法上財產請求、獎懲或考績等行

⁵ 吳佳倫，軍人懲罰制度落實正當法律程序之初探，第25屆國防管理學術暨實務研討會，國防大學管理學院法律學系，2017，頁8-13。

政處分，乃至管理等措施，在法律上雖屬獨立之爭訟標的，然彼此間常有緊密連動關係。現行法制因尚未整合相關規範，須視標的之性質，分向不同機關提起救濟，此種多元程序併行之運作結果，往往導致同一或相牽連救濟事件之處理所需勞費倍增，且易造成認定或判斷歧異，不符程序利益保護要求。⁶因此，為使軍人與國家間公法爭議能獲得法律上妥善且周延之救濟程序保障，始增訂本法因應之。

(二) 勤務法庭之設立機關及組成人員

按軍人權益事件處理法第 3 條、第 71 條及第 72 條之規定，第一審行政訴訟事件，由高等軍事法院勤務法庭依本法及行政訴訟法審理，亦即勤務法庭之設立機關為各高等軍事法院管轄。而組成人員由高等軍事法院之軍事審判官擔任，由三人合議審理之，若為簡易訴訟程序，則為一人獨任審理。另合議庭之組織，若因軍事審判官迴避或其他原因致員額不足時，得由地方軍事法院調充之。此外，合議庭之審判長係由庭長充任之，若無庭長或庭長有事故時，則以庭員中階高資深者充任。

⁶ 傅朝文、陳育靖，軍人權益事件處理法草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，2024 年 4 月，頁 7。

二、勤務法庭之運作

(一)受理案件類型

按軍人權益事件處理法之規範，復審人對於權責機關對其所為涉及軍人身分變更、公法上財產請求、獎懲或考績事項之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或法律上之利益，向地方軍事法院之官兵權益保障會提起復審，而其對官兵權益保障會之決定不服者，得向高等軍事法院之勤務法庭，依本法及行政訴訟法提起行政救濟。次者，申訴人對於權責機關所為復審事件以外之行政處分或管理措施，認為違法或不當，致影響其權益，依本法向申訴管轄機關提起申訴，而不服申訴管轄機關之申訴處理者，向官兵權益保障會提起再申訴後，若對其作出之決定不服者，亦可向高等軍事法院之勤務法庭為行政救濟。

(二)勤務法庭之運作流程

依照軍人權益事件處理法第 70 條之規定，勤務法庭審理時，準用行政訴訟法之規定；而勤務法庭及其他法院間審判權爭議之處理，準用法院組織法之規定。按其整體法體系之設計，將勤務法庭作為行政救濟之第一審，**係為落實司法院釋字第 785 號解釋有關國家對於公務員（含軍人）服公職及訴訟等基本權利之保障，及國防法第 19 條規定「軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法**

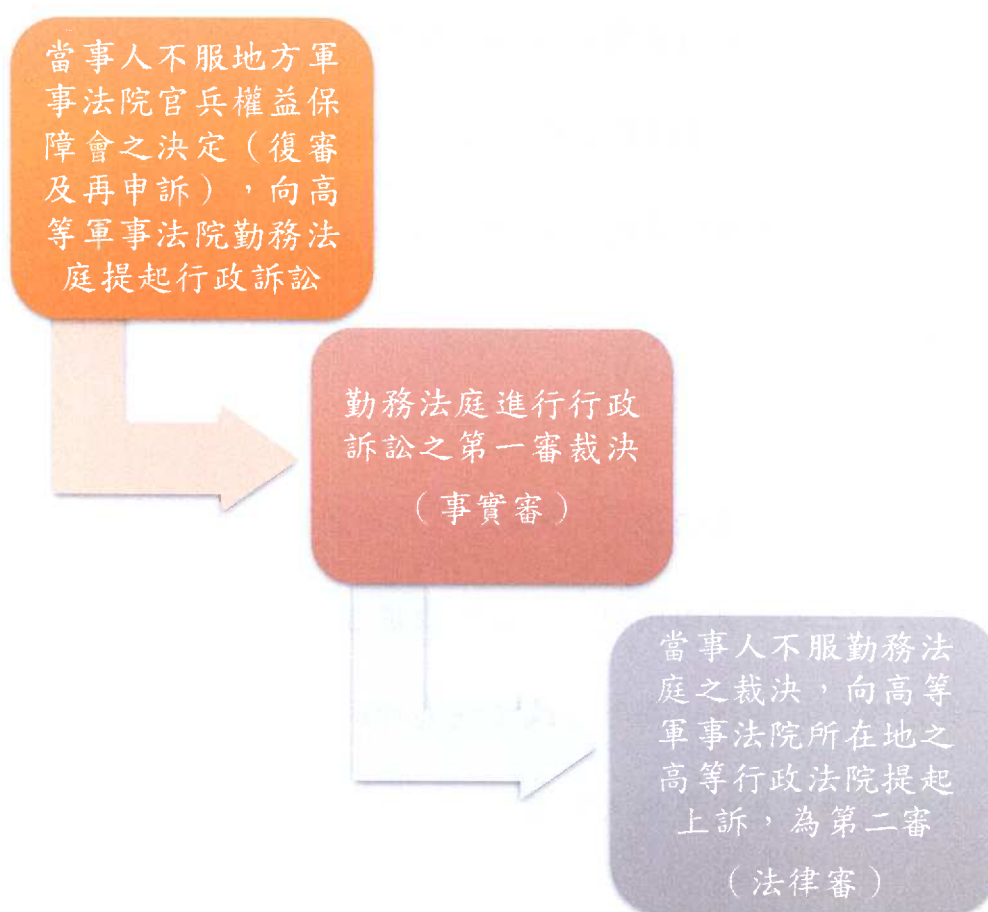
救濟之。」使軍人與國家間之權益爭議事件，能獲更妥善之法律上保障，⁷從而勤務法庭之運作流程與行政訴訟上之事實審無異。此外，本法亦特別規範勤務法庭應妥速審理，以妥適、迅速、統合處理軍人權益之爭議事件，進而保障軍人權益，兼顧部隊紀律，並鞏固戰力。

三、勤務法庭之救濟

按軍人權益事件處理法第 74 條規定，對於勤務法庭之裁判，得依行政訴訟法第三編或第四編規定，上訴或抗告於勤務法庭所在地之高等行政法院，亦即得以高等行政法院為行政救濟之第二審。除此之外，本法所適用之對象納入軍事院校學生，使其救濟管道之保障更加完善。

⁷ 傅朝文、陳育靖，前揭註 6，頁 6。

四、勤務法庭流程圖



軍人權益事件處理法中勤務法庭運作流程圖⁸

肆、研究結果與問題討論

一、研究結果

綜上所述，雖然軍人之權益保障已隨著特別權力關係之捨棄，在歷年大法官解釋及司法實務之努力下逐漸獲得正視，然長年以來之傳統文化已根深蒂固，在要求極高服從性之氛圍下，許多部隊主官、管仍抱持著不合時宜的觀念，認為「大事化小，小事化無」，再加

⁸ 作者自製。

上現行法制對於軍人權益救濟散落在各行政法令及行政規則之中，難以對當事人有全面性之救濟保障。因此，將軍人權益保障制度提升至法律階層，並依司法院釋字第 785 號解釋之意旨，將行政訴訟制度落實於部隊之中，係國軍權益保障之一大躍進。

二、問題討論

惟學生以為軍人權益事件處理法中勤務法庭之制度仍非毫無瑕疵，其中，審級問題最為值得討論。按行政訴訟法之規定，現行行政訴訟採三級二審制，通常訴訟程序以高等行政法院為第一審管轄法院，為事實審，並以最高行政法院為第二審管轄法院，為法律審；簡易訴訟程序則係以地方行政法院為第一審管轄法院，為事實審，並以高等行政法院為第二審管轄法院，為法律審。

勤務法庭如前所述，係軍人行政訴訟之第一審管轄法院，而勤務法庭性質究為內部救濟或外部救濟，若為內部救濟，可否不服高等行政法院之判決，向最高行政法院提起上訴；若為外部救濟，則涉及當事人審級利益之衝突。國防部為行政院下的一級行政機關，容易予人以行政機關之一員，軍事法院判決易受長官左右的印象。而軍審法第 18 條規定，國防部長得監督各級軍事法院及分院，形成軍事法院由國防部設置及監督的現象，該法雖然強調此等監督限於軍法行政，不影響審判權之行使，但於立法院之本法草案評估報告中，

認為此種集機關的設置、員額、編裝及人事權於一身之國防部，仍宜迴避在制度上有各種足以影響審判權行使之設計。⁹

如前所述，按司法院釋字第 430 號解釋及第 785 號解釋之意旨，軍人屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異。亦即公務員之訴訟權不因身分而有區別。不可有制度上的差別待遇。然高等軍事法院所設勤務法庭成為事實審中心，審理軍人與國家間公法爭議之第一審行政訴訟，而高等行政法院僅負責上訴審，即法律審，原則上不進行言詞辯論並以原審認定事實為判決基礎。如此制度設計，行政訴訟之審理重心在軍事法院而不在行政法院，似與公務員所受訴願及行政訴訟之訴訟權保障有所落差。¹⁰

綜上所述，學生贊同立法院草案評估報告中之見解，憲法第 16 條訴訟權之保障，大法官於諸多解釋中已有提出，其係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，並以及時獲得有效救濟之機會為訴訟權保障之核心內容¹¹。軍人與國家間之公法爭議，宜由

⁹ 傅朝文、陳育靖，前揭註 6，頁 7。

¹⁰ 傅朝文、陳育靖，前揭註 6，頁 8。

¹¹ 參司法院釋字第 396 號、第 418 號、第 574 號及第 653 號解釋。

高等行政法院掌理第一審行政訴訟裁判；或基於參審制精神，參照德國法規定，由一名法官及二名國防部推薦之軍人組成合議庭，審理裁判軍人與國家間公法爭議之第一審行政訴訟。¹²如此以來，方能兼顧軍人權益爭議事件之妥適、迅速及統合處理，並充分保障當事人之審級利益，以真正落實軍人之權益保障。

伍、參考資料

一、碩士論文

林盟富，現役軍人權益保障制度之研究－以司法院釋字第 785 號解釋為借鏡，國防大學管理學院法律學系研究所碩士學位論文，2022 年，頁 241。

周美蓉，我國軍人權益行政救濟之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士學位論文，2012 年，頁 189。

二、研討會論文

吳佳倫，軍人懲罰制度落實正當法律程序之初探，第 25 屆國防管理學術暨實務研討會，國防大學管理學院法律學系，2017，頁 80。

¹² 傅朝文、陳育靖，前揭註 6，頁 20-21。

三、官方文件

傅朝文、陳育靖，軍人權益事件處理法草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，2024年4月，頁115。

四、期刊

呂炳寬、張毓真，〈我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點〉，文官制度季刊，第7卷第3期，2015年，頁28。

五、司法院釋字及司法院解字

司法院釋字第243號解釋。

司法院釋字第396號解釋。

司法院釋字第418號解釋。

司法院釋字第430號解釋。

司法院釋字第574號解釋。

司法院釋字第653號解釋。

司法院釋字第684號解釋。

司法院釋字第785號解釋。

司法院院解字第311號解釋。