

# 司法院釋字第五八三號解釋

中華民國 93 年 9 月 17 日

院台大二字第 0930023439 號

## 解 釋 文

憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員權益及法秩序之安定。公務員懲戒法第二十五條第三款規定，懲戒案件自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者，公務員懲戒委員會應為免議之議決，即本此意旨而制定。公務人員經其服務機關依中華民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違前開意旨。為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。又查公務員懲戒法概以十年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符，有關機關應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正。公務人員考績法有關懲處之規定亦應一併及之，附此指明。

五  
八  
三

## 解釋理由書

憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為固應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，實不利於維持法秩序之安定，亦不易獲致公平之結果，故懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員之權益及法秩序之安定。公務員違反七十六年一月十四日訂定發布之公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目關於挑撥離間或破壞紀律，情節重大者，一次記二大過免職之規定，其服務機關依七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分（本院釋字第四九一號解釋參照），同法未設懲處權行使期間之規定，是公務人員應受免職

懲處之違法失職行爲，自行爲終了之日起經過一定繼續期間未受懲處，服務機關仍得據此行爲追溯究問考評公務人員，而予免職處分，有違前開意旨，爲貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。又查對公務員違法失職之行爲，公務員懲戒法設有申誡、記過、減俸、降級、休職與撤職輕重不同之懲戒處分，其概以十年爲懲戒權行使期間，未分別違法之失職行爲性質及其懲戒之種類而設合理之規定，與比例原則未盡相符，有關機關應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正。公務人員考績法有關懲處之規定亦應一併及之。再有如前述，公務人員考績法規定所爲免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，是以本件之解釋乃先就公務員懲戒法立論，於後始及於公務人員考績法，均附此指明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 城仲模 林永謀 王和雄 謝在全  
賴英照 余雪明 曾有田 廖義男  
楊仁壽 徐璧湖 林子儀 許宗力  
許玉秀

### 部分不同意見書

大法官 許宗力

本件旨在審查考績法沒有針對專案考績一次記二大過免職之懲處處分規定行使期間，是否侵害公務員服公職之權利。多數意見認爲該懲處處分實質上屬於懲戒處分，未規定懲處權行使期間，有損公務員權益及法秩序安定。爲貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權行使期間，應類推適用懲戒法相關規定。惟懲戒法未依違法失職及懲戒處分種類區分長短不同懲戒時效，一概以十年爲懲戒權行使期間，與比例原則未盡相符，有關機關應通盤檢討修正。考績法有關懲處之規定亦應一併及之。本席對專案考績免職處分屬實質懲戒，以及懲戒權與懲處權之行使都應有行使期間之限制之看法，敬表同意。但就考績法專案考績一次記二大過免職之懲處處分本身是否違憲的前提問題，乃至於懲處權之行使期間是否應類推適用懲戒法相關規定之問題等，則有不同看法。爰提部分不同意見書如後：

一、考績法專案考績一次記二大過免職之懲處處分，與憲法第七十七條有違

公務員考績法第十二條第一項第二款所規定專案考績免職之懲處處分，其構成要件不出違法失職，與公務員懲戒法中所規定違法失職要件初無二致，其具懲戒功能，顯而易見。惟根據憲法第七十七條規定，公務員之懲戒權歸司法院掌有，不免引發考績法這種具懲戒內涵之免職處分，是否牴觸憲法第七十七條之疑義。這個問題固不在聲請人的聲請解釋範圍，卻是先決問題，因如果違憲的話，是否應該規定懲處權行使期間的問題也就多餘。

按行政不能沒有指揮監督，指揮監督則恆以獎懲為後盾，是若謂懲戒（姑不問形式名義為何）構成行政權當然且不可或缺之要素之一，應不為過，換言之，即使憲法未明定行政掌懲戒，但懲戒應可視為行政之隱含權（implied power）。惟行憲後，制憲者引入外國懲戒制度，讓司法權直接掌懲戒，其以較嚴謹之司法程序辦理懲戒，強化對公務員權益保障的意圖，彰彰明甚，使得行政懲處之合憲性就不再是那麼理所當然。即使將憲法第七十七條之懲戒解為針對懲戒之司法救濟，以為長官直接掌懲戒，司法掌救濟之制度安排的合憲性尋求解套，亦嫌勉強，姑不論與制憲初衷不符，如不稍作限縮，任一種類懲戒處分均得任諸立法裁量交由長官直接行使，不無架空司法懲戒權之嫌。總之，依本席之見，唯有能夠合乎憲法第七十七條所預設司法懲戒之價值決定（註一），同時能兼顧行政指揮監督需要的公務員懲戒制度，才能免於違憲指摘。

如何型塑公務員懲戒制度，方符合憲法意旨，對此問題，本院大法官其實已經指出一個方向，只是傳達的訊息還不夠清楚，也非無矛盾，有待吾人進一步解讀、耙梳而已。本院大法官首次對此問題表示意見是在民國七十八年的釋字第二四三號解釋。該號解釋之解釋理由書指出，「公務員之懲戒，依憲法第七十七條之規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序如何規定，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整。」從「具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分」等語，可知大法官屬意的是一元化的司法懲戒制度，有懲戒之實的行政懲處決定，無論形式用語為何，都應納入憲法第七十七條司法懲戒的邏輯脈絡檢驗其合憲性，且「此項權限之行使……應通盤檢討，為適當調整，方符憲法意旨」等語，也可知大法官係以委婉的

方式，指出司法懲戒之外同時存在考績懲處的雙軌制，其實是違憲的。整體而言，第二四三號解釋就公務員懲戒權限行使的問題，基調是要求回歸，乃至獨尊憲法第七十七條司法懲戒之價值預設，也就是說，公務員懲戒只能歸司法權直接行使，行政掌懲戒與憲法第七十七條意旨不符，至於一律不許行政長官直接以較迅捷之行政程序辦理懲戒，是否有礙行政指揮監督，似不在考慮範圍。但無論如何，前述解釋意旨只棲息在解釋理由書，沒有見諸解釋文，對考績懲處的合憲性尚不構成影響。

如果第二四三號解釋只是獨尊司法懲戒，沒有顧慮到行政為領導統御也有懲戒需要，三年後的釋字第二九八號解釋則在司法懲戒一元化的基礎上作了適度修正，將行政指揮監督需要也納入考量。第二九八號解釋的大意是，根據憲法第七十七條之意旨，司法院僅是公務員懲戒之最高機關，非謂國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項制裁為維持長官監督權所必要，自得視處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。有關公務員懲戒及公務員考績之法律，應依上述意旨修正之。其基調同樣是宣示回歸憲法第七十七條司法懲戒一元化之意旨，但從允許立法者在合理範圍內將部分懲戒權交由行政權直接行使，可看出是很務實地回應行政指揮監督權之需求。

雖然釋字第二九八號解釋所傳達訊息仍嫌簡略，但就公務員懲戒權限之行使，畢竟已指出一個方向調整的大原則：亦即，公務員考績法所規定之懲處處分，只要有懲戒性質，都應以實質的懲戒處分視之，為完成懲戒一元化，爾後考績法所有具有懲戒性質之懲處處分（如申誡、記過、免職等）均應廢除（註二），改規定於公務員懲戒法。惟改規定於公務員懲戒法，並不表示一切懲戒處分均非由司法院公務員懲戒委員會直接行使不可，毋寧，為維持長官之指揮監督權於不墜，得在「合理範圍」內以法律規定由長官行之。何謂「合理範圍」，固嫌抽象，但合理之解釋，應不可能包括針對單一違法失職行為剝奪公務員身分這種最嚴厲之專案考績免職處分在內，因這種免職處分可謂是對公務員權利影響最嚴重之懲戒處分者，今既然制憲意旨為進一步保障公務員權益，而刻意將公務員懲戒劃歸由司法機關以司法程序辦理，則對公務員權利影響最大之免職處分自無交由行政長官行使的道理，換言之，免職處分應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍，如果連核心範圍也可讓渡出去，司法只掌事後救濟，則不僅「合

理範圍」一詞盡失意義，也架空憲法第七十七條保護公務員權益之意旨。要之，最嚴重的免職處分保留由司法權自己以司法程序辦理，其他較輕微的懲戒處分，諸如休職、降級、減俸、記過、申誡等，則交由長官以較迅速之行政程序直接行使（註三），司法只負責事後救濟的這種懲戒一元化的制度安排，應該最能反映釋字第二九八號解釋之旨意，並且依本席之見，也是體系解釋下，既能尊重憲法第七十七條所預設之價值決定，同時也可以兼顧到行政指揮監督權需要的最佳解決模式（註四）。

可惜第二九八號解釋未能站穩自己立場，一方面宣示懲戒只能在合理範圍以法律規定由長官為之，另一方面卻又指出受免職處分之公務員得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服云云，似乎意謂著長官行使免職這種實質懲戒處分權並不牴觸憲法第七十七條，只要司法院公務員懲戒委員會仍保有最後的審查權即可，至此，「合理範圍」一詞很不幸地淪為白紙黑字。也因第二九八號解釋理論未能一貫，導致相關機關無所適從，難怪懲戒一元化之目標，迄今仍是無法達成。

民國八十八年的釋字第四九一號解釋本來有機會釐清「合理範圍」這個問題，並藉由宣告考績法專案考績免職處分違憲，邁出建構懲戒一元化的第一步。但最後還是默認長官所為免職處分之合憲性，把解釋重點單獨放在該免職處分應符合法律明確原則與正當法律程序原則上面。更值注意的是，該號解釋連第二九八號解釋所努力匡出來的「合理範圍」的界限，也不再提了，只有從「實質上屬於懲戒處分」幾個字稍稍可以察覺到對以前大法官同僚關於落實懲戒一元化之呼籲的微弱呼應。其實，本號解釋重點如果只是要求免職處分之構成要件應由法律明確規定，程序應符合正當程序原則，則免職處分是不是實質懲戒根本不具意義，因即使不是實質懲戒，只要免職處分確實剝奪公務員身分，限制人民服公職權利，就應遵守法律保留、法律明確與正當程序等之憲法要求。其指出專案考績免職處分是實質懲戒之餘，卻未能乘勝追擊，大膽宣示該免職處分逾越得交由長官行使之「合理範圍」之界限，則宣示專案考績免職處分是實質懲戒，用意何在，殊難理解，或許只是單純想為懲戒一元化的重新啟動預留火種吧。第四九一號解釋從法明確性與正當程序著眼，雖然對公務員權益保障著有重大貢獻，但錯失一次強力要求落實懲戒一元化之機會，殊為可惜。

本號解釋是大法官再度有將此專案考績免職處分合憲與否之問題

重新檢視的大好機會。可惜多數意見依然沿襲第四九一號解釋立場，同樣不再提「合理範圍」，也根本不討論考績法專案考績免職處分之合憲性，逕把合憲視為當然，並在此基礎上，直接進入免職處分未設懲處權行使期間是否違憲之審查。本席基本立場是，考績法專案考績免職處分侵及司法懲戒權的核心範圍，應宣告違憲，並在此違憲宣告基礎上限期要求相關機關修法，朝懲戒一元化方向調整。惟多數意見還是經由肯認考績法專案考績免職處分之合憲性，繼續為懲戒、懲處併行之雙軌制現狀背書，本席雖感無奈，也只能尊重，並對於不能為懲戒一元化目標之達成多加一把勁而感到惋惜，但追根究底，或許是因先前的釋字第二九八號解釋自己講得不夠清楚有以致之吧！

## 二、考績法未明定懲處權行使期間，並非立法缺漏產生之法律漏洞

姑且不論考績法專案考績免職處分是否合憲，本席認為考績法未明定懲處權行使期間，並非立法缺漏產生之法律漏洞，更不至於違憲。這是本席與多數意見歧異的第二點。

按考績制度本為長官基於監督權之行使，對公務員於特定時間內執行公務之表現予以考核，也是階段性地調整公務員人事體系之評量依據。換言之，考績制度為公務員內部結構之調整手段，使公務員之官等地位，合於其能力與表現，亦使官職等與公務員之適任得以合致；況且既然是整個體系的調整，長官為考績時，不僅僅應顧慮個別公務員之表現，亦應就同官等公務員之能力表現，經比較後為公平之衡量（公務人員考績法第九條參照）。考績既涉及公務員間平面性的比較問題，考核評量自須於一定之期間內行使。我國歷來考績法制向以「年度」為單位，現行法第三條第一款：「年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績」即明示此旨，因此，長官不可以前年度所發生的事由作為今年度評分之依據，乃屬當然。換言之，公務人員考績法縱沒有如「考績案件自（行為）終了之日起，至（長官為懲處處分）之日止，已逾（若干）年者，應（免予處分）」之行使期間規定，惟其結構及立法意旨，實自成一「考績權應每年行使」的規範框架。

至於專案考績懲處，是否也應與平時考核一樣，同受「當年度行使」之規範框架之限制？直接就考績法立法的形式觀之，公務人員考績法第三條第三款所定專案考績之「隨時辦理」，並承接前段文字「平時有重大功過時」，無從認定其文義已逸出既定框架，自應解釋為與前二款同須於當年度內為之。

再看專案考績與平時考核在立法目的或性質上，是否有足以使二者在行使期間上有必須分別處理的差異性存在。鑑於該當平時考核功過處分僅能以一個單位（一次記一大功/過）為限，遇有重大事件時，其獎懲效果與處分內涵可能並不相當；或當公務員涉某重大違法失職行為，卻因其他獎勵之存在可得充抵，以致其年終考績無法被評定為丁等而遭免職，實有礙於長官監督權之行使，亦使行政系統自行淘汰不適任公務員之機轉鈍化，因此立法者乃另設「專案考績」以資因應（立法院公報第六十八卷第一期頁二四及第七十四卷第四十三期頁一五八之委員會記錄主管機關提案說明部分參照）。況且專案考績之法律效果直接涉及應受考績人之身分財產變動（公務人員考績法第十二條第二款參照），使應記大功者能儘速晉級升遷，應記大過者能儘速淘汰，皆無庸等到年終再予處理，其制度設計目的，原本就是以法律效果之發生與構成要件時間愈接近而愈能貫徹。據此，可知專案考績與平時考核不同之處只在於「行為之重大性」、「功過之不可充抵性」以及「懲處之即時性」這三個特性，而從這三個特性實在看不出有何使專案考績處分在行使期限上具有逸脫與平時考核同一套規範框架的充分理由。職是，考績法縱未明定專案考績懲處權行使期間，並非立法缺漏產生之法律漏洞，不可能導致違憲，蓋斟酌立法目的與考績獎懲的制度功能，當年度原本就當然構成行使期間之限制，多數意見以未設懲處期間為由認定其違憲，恐有誤會。

或謂違法失職行為因當事人之隱匿，或調查曠日廢時，以致發現與調查確定之時可能已逾越行為時當年度，如堅持當年度為懲處權行使期間，將使此等違法失職行為可能免於懲處，而不利長官指揮監督權之行使。然遇此情形，仍有懲戒法可資適用，懲戒權行使期間較長，基本上不會有無法追究其違法失職責任的情形發生，且移送監察院審查或公懲會審議時，長官甚至還得依職權先行停止該被移送公務員之職務（公務員懲戒法第四條），其領導統御當無受影響之虞，如擔心長官無法直接懲處，就主張懲處期間也應同懲戒法較長之行使期間，將違法失職的陳年往事作為今年度考績對象，反而扭曲考績之本質與制度功能。

### 三、專案考績免職處分行使期間之限制不應類推適用懲戒法之規定

專案考績懲處權（姑且承認其仍屬合憲）行使期間亦限於當年度，固有如前述，但既然大家都同意規定於考績法之專案考績免職處分是實質之懲戒，是否因此其行使期間就應同於懲戒法之懲戒權行使

期間？本席對此持否定看法，這是本席與多數意見歧異的第三點。

基於同屬責任追究之本質，在維護公務員權益及法秩序之安定的考量上，懲處權應與懲戒權一樣有行使期間之限制。惟因懲戒法制重在公務員違法失職行為之處罰，考績法制則重在落實行政指揮監督機制之運作，懲戒權及懲處權在行使期間之長短以及其他次位規範上，自由由立法者依各該制度特質分別制定。現行的公務員懲戒法與公務人員考績法劃分「十年」與「年度」的權力行使期間模式，即本於上開制度性的差異而設。

系爭專案考績免職處分究應適用哪一套體制之期間模式？本席認為，本院釋字第四九一號解釋縱將專案考績免職處分定位為「實質上屬於懲戒處分」，仍無意使長官為系爭處分之性質由行政行為轉變為司法行為，蓋相關解釋僅指出受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，以及懲戒處分構成要件須遵守法律保留原則，並未要求作成系爭處分的「組織」與「程序」亦須全面地符合司法行為的應然架構（公務人員考績法第十四條參照）。是解釋文所謂的「實質懲戒處分」，在懲戒、懲處並行之雙軌制未被宣告違憲之情形下，恐怕意僅在揭櫫免職處分亦具處罰內涵，呼籲立法者應儘速釐清懲戒與懲處糾葛不清之關係而已，並沒有意思要變動，也不可能變動由長官所為處分之行政行為屬性。就像法律授權行政機關發布法規命令，法規命令也不會因其實質法規範性質，或因法律之授權，就被定性為立法行為，毋寧其行政行為之屬性從未被質疑過。是以，雖然具有懲戒實質，專案考績免職處分既經立法者劃歸於考績法制內，且多數意見於承認其是實質懲戒處分之同時，亦不否定其落腳於考績法之合憲性，即應理論一貫地尊重立法者的制度選擇，在法律適用及解釋上，本於考績法制「行政監督考核」目的，以當年度為其行使期間，並無類推適用以司法行為作為規範內容，制度功能並迥然有異之公務員懲戒法之餘地。容本席再次強調，發生於兩、三年前，乃至五、六年前，甚至八、九年前的違法失職行為，即使再怎麼嚴重，即使今年才得以發現，但不移送懲戒，而偏要當作今年的重大過犯，以今年專案考績懲處，豈能與考績之本質功能無違？

本席甚至認為，多數意見一方面承認長官有權作成專案考績免職處分，另一方面又只因其實質懲戒性質，就要求其行使期間應類推適用司法懲戒權的行使期間，此固與釋字第二九八號解釋允許司法機關審查考績免職處分之「不當」的看法前後呼應，卻沒注意到這種作法根

本就是將系爭處分逐漸養成一頭寄生在考績法制內，卻又與考績法資格不入、混合司法權與行政權性質的憲法理論怪獸，不僅使權力分立混淆不清的局面更形惡化，將來若再遇到對系爭處分須為解釋的具體案件，憲法上關於權力分立的說理將愈顯吃力。

再者，多數意見一方面堅持考績法未明定懲處權行使期間，是立法缺漏產生之漏洞，並認為公務員懲戒法第二十五條第三款之規定，適為填補法律漏洞的唯一正解，另一方面卻又接著嫌這個正解未區分各種情形，一律以十年為懲戒權的行使期間，與比例原則未盡相符，有待有關機關通盤檢討修正，豈不矛盾？因如果「未盡相符」，指的是違憲，本席不理解的是，大法官有何立場要求相關機關應類推適用一個被大法官自己認定違憲的法律規定？或許多數意見使用與比例原則「未盡相符」一詞指的其實不是違憲，其真意還是合憲，只是系爭規範內容尚有改進空間。果真如此，本席依然不解的是，既然法律合憲，如何有大法官指示進一步修改方向之餘地？合憲之餘的進一步法律修改，難道不是政策形成問題，而須歸政治部門掌理嗎？司法者在此越俎代庖，即不免有逾越權限之嫌。

最後附帶一提，「未盡相符」一詞是否適宜出現在解釋文，一直是困擾本席的問題。與憲法是否相符（是否違憲）的審查，依本席之見，答案只有合憲與違憲兩種可能，且只能選擇其一，並沒有百分之七十或百分之九十合憲的道理，即使認為系爭法律確有不妥，但只要不能獲致確實違憲之心證，還是應作成合憲宣告，而不是宣告其與憲法未盡相符。此外，未盡相符之宣告也無法與本院過去作過的警告性解釋類比，因為在警告性解釋的情形，系爭法律還是合憲，只是隨外在環境變化，未來可能變成違憲，故立法者有密切配合時勢發展，適時修正法律之義務，但無論如何，在解釋作成之時點，系爭法律依然是百分之百合憲的，而不是未盡合憲。

註一：至於由司法掌懲戒之憲法價值決定是否妥適，即使本席有所疑慮，亦非大法官所能置喙。

註二：質言之，以後考績法不應再允許針對單一違法失職行為作專案考績懲處，只宜針對平時工作表現打分數、評等第，以供未來升遷與否參考。惟正是以分數等第為評量方式，所以沒有保證「永遠及格」之理。人民通過國家考試取得公務員資格後，其職務表現仍應持續地適於所執行公務的性質與需求，以確保國家機器有效率而順暢地運作。長官行使監督權於日常考評公務員的職務表

現，據以在每個考評階段對公務人事系統加以適度地調整，升遷制度固能鼓勵公務員盡忠職守；淘汰機制的保留，亦是國家任務對於「適才」的基本要求。故年終考績丁等免職性質上屬淘汰處分，雖發生使公務員喪失資格之效果，惟其並非懲戒處分，且為長官行政監督所必要，故有繼續存在於考績法制之正當性。

註三：惟須特別指出的是，於合理範圍內由法律規定交由行政長官直接執掌之懲戒權，並不因係根據法律規定，從司法權手中移轉到行政權之緣故，就須定性為司法行為，毋寧，其行為屬性還是行政行為，無論從作成處分之機關組織（非客觀第三人）或所遵循程序（行政程序，而非司法程序）以觀，都是不折不扣行政行為，其情形就如同立法將某事務授權行政以命令定之，該命令並不因法律授權之故，就應以立法行為視之，其屬性依然是行政行為。而只要是行政行為，基於權力分立原則，司法機關就只能就其違法進行審查，如連「不當」亦得審查，就逾越司法審查範圍。是釋字第二九八號解釋認為司法院掌理公務員懲戒機關也可以針對免職處分之「不當」加以審查，應非的論。

註四：釋字第二九八號解釋所指出的這種解決模式恰與二〇〇二年德國的懲戒新制若合符節。德國新制係在行政權與司法權間重新調整懲戒權限的區劃，並將司法懲戒程序的發動機關由聯邦懲戒檢察官改為行政機關。職務主管在調查程序完畢後認為應行懲戒處分者，除了申誡、罰鍰外，新法尚賦予職務主管得以減俸和減少退休金處分行懲戒之權；若認為情節重大，應科予失職公務員較嚴重的降級、撤除公務員關係或剝奪退休金權利等懲戒措施時，則應由最高級職務機關直接向地方行政法院提起懲戒訴訟，進入司法程序。詳參閱吳綺雲，德國新聯邦公務員懲戒法簡介，收錄於司法院印行，行政訴訟論文彙編…人事行政訴訟…，二〇〇二年十一月，頁四七三以下。

### 不同意見書

大法官 廖義男

本號解釋之聲請人因行政機關以事隔二年多前之事實據以考評處罰公務員，並為免職處分，侵害其憲法第十五條、第十八條所保障人民之工作權及服公職之權，而對於公務人員考績法及施行細則就公務員之考績評定未有明確之時效規定，主張與憲法第二十三條人民自由權利限制之比例原則及法律保留原則有違，而請求解釋。多數意見所通過之解釋文及解釋理

由書，其立論基礎係以本院釋字第四九一號解釋為據，認依公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為一次記兩大過免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違反法律保留原則，但卻又認為應類推適用公務員懲戒法第二十五條第三款之規定。繼而又指摘現行公務員懲戒法概以十年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符，並要求有關機關應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正公務員懲戒法，並且公務人員考績法有關懲處之規定，亦應一併及之。本席認為整個解釋重點放在公務員懲戒法，而非聲請人所聲請解釋有違憲疑義之公務人員考績法，已偏離本案聲請解釋主題，且理論前後矛盾，不僅扭曲考績懲處之性質與作用，而且嚴重斲傷司法懲戒權之行使，本席不表贊同，爰提出不同意見書如下：

一、公務人員考績法真如多數意見所認為「未設懲處權行使期間之規定」？

- 1、公務員之考績係為落實機關長官對所屬公務員於特定期間之工作勤惰、績效與能力之表現，予以考核並予獎懲，以維護行政紀律、提高行政效率之一種制度。
- 2、依本案原因事實當時應適用之民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法，考績分年終考績及專案考績。年終考績，係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職之成績。任職不滿一年，而已達六個月者，另予考績。而專案考績，係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績（第三條規定參照）。又年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之（第五條第一項規定參照）。平時考核，獎勵分嘉獎、記功、記大功，懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等（第十二條第一項第一款規定參照）。年終考績列丁等者，應予免職（第七條第一項第四款規定參照）。又平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下，曾記一大功人員，考績不得列丙等以下，曾記一大過人員，考績不得列乙等以上（第十三條規定參照）。至於專案考績，則於有重大功過時行之，一次記二大過者，免職。並且專案考績不得與平時考核功

過相抵銷（第十二條第一項第二款第二目、第二項規定參照）。

- 3、綜上規定，平時考核所為之申誡、記過、記大過之懲處，既於年終考績時併計成績扣減總分而影響其年終考績之等級，即表示年終考績評定分數及考績等級所依據之平時獎懲，乃以考績當年度內所為者為準，故公務人員考績法有關平時考核之申誡、記過、記大過之懲處，依其性質及作用，其行使期間自以考績當年度期間為期間，其理自明。至於一次記二大過而予免職之專案考績，既然係「平時有重大功過時，隨時辦理之考績」，並且強調「於有重大功過時行之」及「不得與平時考核功過相抵銷」，即表示於發現公務員有重大違失行為時，即應隨時立即辦理，不須等待至年終考績時才併計成績扣減總分，然後再以累積二大過，年終考績應列丁等為由，始予免職。換言之，專案考績「一次記二大過，免職」之設，即是要與年終考績脫鉤，使機關長官於公務員有重大違失行為時，得「即予免職，藉肅政風」（民國六十七年十一月十日修正公布之分類職位公務人員考績法第十二條第一項第二款第二目首先規定專案考績一次記二大過者免職之立法理由參照。嗣後民國六十九年十二月三日修正公布之公務人員考績法第八條第二項第二款第二目亦隨同規定專案考績一次記二大過免職，其立法理由亦強調為配合重獎重懲原則，對一次記二大過者，即予免職，藉肅政風）（註一）。故專案考績一次記二大過免職之懲處，依原來制度之設計，既是考績之一種，強調應隨時辦理，不受年終考績時間之限制，則其行使期間，於發現公務員有重大違失行為時，即應隨時辦理，並且最遲不能逾越該重大違失行為時當年之年終考績期限，始符合專案考績制度規定之本意，故專案考績懲處之行使，其實有期間之限制。然多數意見未深入瞭解專案考績規定之源由，而認為公務人員考績法對於一次記二大過免職之懲處處分，未設懲處權行使期間，顯有誤會。

- 二、多數意見認為依公務人員考績法所為專案考績一次記二大過而予免職之懲處處分，未設懲處權行使期間，乃違反法律保留原則，但卻又表示有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法之相關規定，此種論點有以下缺失，難以令人信服：

- 1、姑不論公務人員考績法對於專案考績一次記二大過免職懲處之行使，其實有期間之限制，前已敘明，縱如多數意見所認為「未設懲處權行使期間」，然多數意見既認為其實質上屬於懲戒處分，

而應類推適用公務員懲戒法之相關規定，即表示得以解釋之方法彌補法律之缺漏而解決法律適用之問題，則該法律縱有事項欠缺規定，亦尚未達到重要事項欠缺規定之程度而真正違反法律保留原則。蓋法律本身如真對重要事項欠缺規定而違反法律保留原則者，不能也不應以解釋方法彌補此項缺失，而僅能以修法方式解決，故多數意見所持見解前後矛盾。

- 2、公務人員考績法上懲處權之行使，本質上係對公務員於特定期間服勤表現之考評，而由其長官主動行使以維護行政效率及紀律者，與懲戒係由司法機關公務員懲戒委員會須待監察院提出彈劾或主管長官移送，始被動為審議者，主體、性質與程序已有不同，且考績除每年辦理外，尤重平時之考評，須及時為之，與司法機關之審理懲戒係被動為之，須設較長之等待移送期間，因而須「自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止已逾十年者，始得為免議之議決」，二者關於行使期間之長短所應斟酌因素顯有迥異，因此強要「類推適用」並不適當。

三、多數意見通過之解釋文，認為「有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定」，不僅扭曲懲處之性質與作用，而且嚴重斷傷司法懲戒權之行使。

- 1、有關公務員之懲處，依公務人員考績法之規定，包括平時考核所為申誡、記過、記大過之懲處及專案考績一次記二大過免職之懲處。平時考核所為申誡、記過、記大過之懲處，於年終考績時併計成績扣減總分並決定其年終考績之等級，故其行使期間乃以懲處原因行為當年之年終考績期限為最後期限。如依多數意見所通過之解釋文「應類推適用公務員懲戒法之相關規定」，其所稱相關規定應係指現行公務員懲戒法第二十五條第三款所規定之「十年」，則對於十年前之行為，仍得於今年為「平時」考核而列入年終考績之依據，如此解釋之結果，將使強調每年應辦理「年終考績」及「年終考績應以平時考核為依據」之考績制度基本精神被破壞無遺。如多數意見所稱「有關公務員懲處權之行使」，其實並不包括平時考核之懲處，則顯示多數意見所通過解釋文之用字遣詞不夠審慎。
- 2、如多數意見所稱「公務員懲處權」係專指專案考績一次記二大過之免職懲處而言，則其表示「應類推適用公務員懲戒法相關規定」，即表示公務員有重大違失行為，其所屬機關長官仍可於該

行爲後十年內辦理專案考績一次記二大過予以免職。此不僅與原來專案考績之設，強調其獎懲不須待至年終考績而於平時有重大功過時即得隨時辦理，以發揮即時重獎重懲效果之立法意旨有違，並與考績制度乃在考評考績當年度公務員工作勤惰、績效與能力表現之基本精神牴觸。

- 3、多數意見承襲本院釋字第四九一號解釋之意旨，認爲依公務人員考績法專案考績一次記二大過免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，故其懲處權行使期間應類推適用公務員懲戒法相關規定，而可達十年之久。姑不論將免職之懲處處分解爲實質上屬於懲戒處分之理論是否合憲及符合考績法制沿革之事實，多數意見既認爲其實質上爲懲戒處分，即本應由司法機關行使之懲戒權，而爲維持長官監督權之必要，以法律規定由長官爲之。而依該法律規定制度之設計，僅使機關長官最遲應於公務員有重大違失行爲時當年之年終考績期限前行使者，如逾越該期限，則機關長官應不能再爲行使，而須將該重大違失行爲案件，依行爲人公務員官職等之高低，送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審理而回歸司法機關行使懲戒，始爲正解。然依多數意見，機關長官仍可在行爲後十年內行使實質上屬於懲戒處分之免職處分，此種解釋之結果，不啻使司法機關懲戒權之行使，繼續被延擱而再一次受到侵蝕與斷傷。

- 四、憲法第七十七條規定司法院掌理公務員之懲戒，憲法第八十三條亦明定考試院掌理考績之事項（憲法增修條文第六條第一項第三款則改爲考試院掌理考績之法制事項）。考績制度係本於考試權而爲落實公務員於特定期間服勤表現之考核及維持長官監督權之適時行使所爲之規定。考績制度之內涵，不僅對公務員於特定期間服勤表現之考核，而且包括依據上述考核成績所爲獎優汰劣之獎懲。行憲前民國二十四年十一月一日公布之公務員考績獎懲條例即明定公務員考績懲處分爲解職、降級及記過（第三條），並規定年考四等記過，五等降級，六等解職（第四條），總考五等記過，六等降級，七等解職（第五條）。行憲後民國三十八年一月一日公布之公務人員考績法，亦沿襲依考核成績爲獎懲之精神，規定年考五等免職，總考四等降俸一級調職，連續兩次總考列四等者免職，五等降一階免職（第六條）。嗣後公務人員考績法於民國四十三年一月九日、五十一年四月九日、五十九年八月二十七日、六十九年十二月三日、七十五年七月十一日、七十九年

十二月二十八日雖迭有修正，然每年應辦理考績、依考核成績予以獎懲及對考績最劣等者予以免職淘汰之規定，則從未改變，乃向來考績制度久已建立之基本原則。惟本院釋字第四九一號解釋謂「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人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分」，將免職之懲處處分，僅以其效果對人民服公職之權利有所限制，即將其性質歸類為司法權性質之懲戒處分，而非考試權或行政權，否定其為考績制度之固有內涵，顯然昧於前述考績法制之沿革事實及考績建制之基本精神。又，若免職如多數意見所強調者，實質上屬於懲戒處分，則免職使公務員喪失其職位，對公務員權益侵害最大，即應屬懲戒權之核心領域。而司法權性質之懲戒權，其核心領域應保留由司法機關自己行使，如屬核心領域之懲戒權亦可由行政機關長官行使，將導致司法機關懲戒權行使之落空，而與憲法規定司法院掌理公務員之懲戒之意旨不符。然同號解釋卻認為「公務員之懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之」，容許包括專案考績一次記二大過免職在內之懲處處分亦可由機關長官行使，而未對該免職之規定，以侵犯司法懲戒權之核心領域為由，宣告違反憲法第七十七條之規定，顯示其理論前後矛盾。

- 五、總之，本席認為公務人員考績法關於專案考績，既然定義為「平時有重大功過時，隨時辦理之考績」，強調「於有重大功過時行之」及「不得與平時考核功過相抵銷」，即表示是考績之一種，則基於考績之性質、目的及考績應每年辦理，考績期間以年為準，專案考績之辦理最遲亦不能逾越該重大功過行為時當年之年終考績期限。換言之，專案考績一次記二大過免職之懲處處分，依公務人員考績法係有行使期間之限制，並非「未設懲處權行使期間」而「應類推適用公務員懲戒法之相關規定」。如機關長官對於公務員有重大違失行為而未於當年考績期限內行使該免職之懲處處分者，則逾期即不得行使，而須將該重大違失行為案件，依行為人公務員官職等之高低，送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審議，即應改由司法機關行使懲戒權。如機關長官於逾越當年考績期限後，仍行使該免職之懲處處分者，應認違法行使懲處權，該受懲處之公務員得依復審及司法救濟程序請求撤銷之。如復審機關或法院未予撤銷，其復審決定或法院判決即構成違法。本號解釋應就上述意旨，加以指明。

註一：立法院公報第六十七卷第八十九期第一一五七號，頁一一——

三。立法院公報第六十九卷第九十二期第一三六八號，頁一四  
一一六。

抄陳○○聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人因台灣省政府警政廳（前為台灣省政府警務處）於民國（下同）八十五年一月間，依公務人員考績法第十二條第一項第二款及同法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定（八十六年六月四日修正公布亦同），予以一次記二大過專案考績免職，認為其行政處分顯有違憲違法損害人民服公職權利事件，經提起復審、再復審及行政訴訟，因確定終局裁判所適用之「公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目」規定，顯與憲法第十五條、第十八條、第二十三條有違，謹依鈞院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法。

貳、解決疑義或爭議必須解釋憲法之理由及引用憲法條文

- 一、聲請人於六十五年任職警界以來，奉公守法，盡忠職守，並歷職至前台灣省政府警務處專員。詎前台灣省政府警務處未經詳查，竟於八十五年間以八十二年不實之事實，率認聲請人有公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定之行爲，予以專案考績記二大過免職。聲請人以公務人員考績法及同法施行細則就公務員行爲之考績評定未定時效，行政機關以事隔多年之事實據以處罰考評公務員，並爲免職處分，顯已侵害憲法第十五條、第十八條所賦予人民之工作權及服公職權，且時效未有明確規定，復與憲法第二十三條人民自由權利限制之比例原則及法律保留原則有違。
- 二、本案經依法定程序，訴請撤銷上開依「公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目」規定所爲之行政處分，無奈層級受理機關及行政法院，所爲作駁之理由，均以「公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目」之規定爲據，而忽略本法規定實與憲法第十五條、第十八條及第二

十三條之規定有所牴觸。茲謹就本系爭事件之經過與聲請人之立場及見解，臚陳於後，敬請 鈞院大法官賜予釋示，俾資遵循，以解本案爭議。

參、疑義或爭議之性質與經過及聲請人對本案所持之立場與見解

一、疑義及爭議之性質與經過：

聲請人自任職警界以來，奉公守法，盡忠職守，並歷職至前台灣省政府警務處專員，詎前台灣省政府警務處竟就不實指控未經詳查，即於八十四年十二月二十二日以警人乙字第二〇三八號令（附件一），以聲請人於八十二年九月二十八日、二十九日在自宅豪賭，有辱官箴，嚴重損害警譽等情，因認聲請人有公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目破壞紀律，情節重大之行爲，一次記二十大過，先依公務人員考績法第十八條予以停職，再據公務人員考績法第十二條第一項第二款規定，以台灣省政府警務處八十五年一月十六日八十五警人字第三二八三號通知書（附件二），專案考績處分聲請人，經聲請人不服申請復審，台灣省政府則以八十五年五月二十九日八五府人三字第一五三一七七號函及所附審議書予以免職（附件三），嗣聲請人申請再復審，考試院銓敘部復以八十五年十一月五日八五台審三字第一三七〇四〇五號函及所附再復審核定書（附件四），仍認聲請人有公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目之行爲而予以駁回，嗣聲請人再依法提起行政訴訟，行政法院亦持相同理由，以八十六年度判字第二三六一號判決駁回確定在案（附件五）。

二、聲請人對本案所持之立場與見解：

（一）時效制度之必要性：

時效制度存在之理由，一係對新秩序之尊重，二係對舊秩序的不足以維持。蓋原來之事實關係如已經過一定長久之期間，勢必在社會秩序的安定上造成影響，對於權責界限之確定亦難實現。是爲避免此種法律關係不確定之狀態所引起的諸多不便，時效之設尤不能廢。然而，在我國行政處罰方面，幾乎無一完整的時效規定，實務上甚至以爲有關行政處罰之追訴及處罰無時效制度可言。惟同屬科予人民制裁的二種規定，刑罰之行使猶受制於時效之約束，以舉重以明輕之理，行政處罰亦應有時效之一般規定。至行政法上之處罰，

無論是處罰權的發動或執行，性質上無取得時效之可言，故應僅有消滅時效。而處罰權之消滅時效應有二種：1、處罰權時效：即因時效之完成而使處罰權消滅，亦即就違反秩序之行為，因一定期間之經過而不得再予處罰；2、執行權時效：因時效之完成而使執行權消滅，即就處罰之執行，因一定期間之經過，而不得再予執行。至司法院院字第二五一號解釋、院字第二〇六六號解釋及院字第二〇八六號解釋，雖解釋無時效之適用，惟究其解釋意旨，僅係不適用刑法總則有關時效之規定，非謂行政處罰無時效制度，以上開解釋作行政處罰並無時效限制之解釋，顯有誤解。至行政法院六十八年度判字第三五六號判決謂：「依行政法規所科處之行政罰，除法令有明文規定者外，其追訴權並無時效上之限制，此有司法院院字第二〇六六號解釋可以參稽，是被告機關雖因公文協調以致延擱科罰之時間，究不能謂其追訴權即已消滅」，即為此代表（詳見行政法體系，張正著）。

(二)國家刑罰權對於無論何等罪大惡極之犯罪，尚且有時效之設，行政法所規範均屬較輕微之違法（違規）行為，豈得永久追訴處罰，而令法律秩序陷於不穩定狀態之理！另對公務人員之懲處，將直接影響人民工作及服公職等憲法所保障之權利，雖公務人員有忠誠、廉潔及服從之義務，惟對攸關其權益之法律秩序，仍不宜長期處於不確定狀態，現今公務人員與國家已不若昔日之特別權力義務關係，其權利保障更不容漠視，是時效制度之設實無可偏廢，今時效法制既有未備，則宜儘速立法就行政處罰之處罰時效及執行時效設一般性之規定。

三、綜觀上開審議書及行政法院裁判，均以聲請人於八十二年九月二十八日、二十九日有豪賭行為，致損警譽，而分別於逾二年後即八十四年十二月二十二日、八十五年一月十六日、八十五年五月二十九日，依「公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目」規定，予以聲請人專案考績記二大過免職之處分及裁判。依公務人員考績法第三條第二款規定，專案考績雖得隨時辦理，惟對公務員有該法規定之行為時，其有關處罰及執行之時效規定，公務人員考績法及公務人員考績法施行細則卻均付之闕如。苟機關以歷經數年之陳

年舊事，再據以處罰公務員，甚至免職，將使人民任公職之權利及工作權陷於不穩定之狀態，進而剝奪憲法所保障之人民權利。此攸關人權利義務之時效規定，基於法律保留原則，依憲法第二十三條之規定，自應以法律定之。而觀諸公務人員考績法、公務人員考績法施行細則及其他行政法規，就「時效」均無相關規定足供遵循，是本案機關冒然以二年前之事實（真實尚待查證），無視時效問題，於時隔二年後依「公務人員考績法第十二條第一項第二款、公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目」規定予聲請人專案考績記二大過免職之處分，顯見其所適用之公務人員考績法令已與憲法有違。另依社會秩序維護法第三十一條處罰時效之規定，行為後二月，即不得再予處罰，且依公務人員考績法規定，係於每年度年終考評，觀其立法精神，自不得將公務人員之考評時間無限延伸，致陷不穩定狀態。而本案機關未究本事件已歷經二年，且真相須待查明，即率爾對聲請人予以記二大過免職處分，其違法違憲漠視法治之行為，更難令聲請人折服。

#### 肆、末後附帶陳述

按有關本系爭事件，機關據以未具時效規定之「公務人員考績法及公務人員考績法施行細則」予聲請人專案考績記二大過免職處分，而此未具時效之行政罰規定，已影響憲法所保障之人民權利，亦有違法律保留原則。而於此行政罰時效制度未備之時，應循立法程序迅為相關法制制定，惟尚未制定前，為保憲法所保障之人民工作權利及服公職權利，機關自不得再援用與憲法原理原則相牴觸之法令限制或剝奪人民之權利。為此，謹請鈞院大法官賜予釋示，俾資遵循，以解本案爭議。

#### 伍、附呈文件：

- 附件一：前台灣省政府警務處八十四年十二月二十二日警人乙字第二〇三八號令影本。
- 附件二：台灣省政府警務處八十五年一月十六日八十五警人字第三二八三號通知書影本。
- 附件三：台灣省政府八十五年五月二十九日八五府人三字第一五三一七七號函、審議書影本。
- 附件四：考試院銓敘部八十五年十一月五日八五台審三字第一三七〇四〇五號函、再復審核定書影本。

附件五：行政法院八十六年度判字第二三六一號判決影本、申覆理由書乙份。

此 致

司 法 院 公 鑒

具狀人：陳 ○ ○

中 華 民 國 九 十 年 六 月 十 四 日

(附件五)

行政法院判決

八十六年度判字第二三六一號

原 告 陳 ○ ○ 住(略)

訴訟代理人 林 志 忠 律師

高 思 大 律師

被 告 臺灣省政府警政廳

右當事人間因免職事件，原告不服銓敘部中華民國八十五年十一月五日八五台審三字第一三七〇四〇五號再復審核定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

原告原為被告機關（前為台灣省政府警務處）專員，被告以原告在台灣省警察專科學校總隊長任內，於民國（以下同）八十二年九月二十八日晚八時至九月二十九日凌晨，在台北市○○路六一八號五樓之一之自宅豪賭，有辱官箴，嚴重損害警譽，破壞紀律，情節重大，依公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定，予以一次記二大過專案考績免職，並經銓敘部八十五年一月八日八五台中審三字第一二四七六七三號函審定。原告不服專案考績免職處分，依公務人員考績法第十七條規定，向台灣省政府申請復審，經駁回後，又向銓敘部申請再復審，復經核定再復審駁回，原告仍不服而提起本件行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、其於七十七年間由台中市刑警隊長，北調台北市警局少年隊隊長，隊內執行防範犯罪之宣傳，與嘉○車行負責人林○龍相識，經林○龍介紹於七十九年底認識聯○車行之洪○福，與林○龍因認識

相交多年，時有資金往來，八十二年間洪○福以其車行要買車牌（每張車牌當時時價為十四萬元），急需資金週轉為由，透過林○龍之關係欲向原告週借現金，原告乃集十餘年之夫妻薪資儲蓄所得及七十三年因左眼中彈失明各界之捐助金，另向台北縣商人新○○鋁業公司負責人翁○津調借一百多萬元湊足四百二十萬元借與。因洪○福與原告相交尚淺，且對其財務狀況償債能力不甚瞭解，故借款係經由林○龍另外開票保證，洪○福則以支票八張分八個月攤還，即（1）八十二年十月一日七十萬元，（2）八十二年十一月至八十三年五月，每月一日共七張每張各五十萬元，（3）另開八十二年十月五日一張十五萬元及八十二年十一月五日一張十萬元是為利息，後林○龍說是利息太少，洪○福即另開八十二年十月五日一張五萬元，補足利息為三十萬元，利息及本金總共即為四百五十萬元，共開立支票十一張，是以四百五十萬元純係借款及利息之返還。除上開四百五十萬之借貸外，洪○福又於八十三年十二月向原告再借六百六十七萬元，而此係原告召一互助會得款五百餘萬（二十六個會員，每會二十萬元），再湊足部分現金借予。而該二筆款項之借貸已有當時同亦在場處理洪○福借貸事宜之林○龍書立存證信函及林○龍於八十四年十二月二十二日接受自由時報記者張○藩專訪時，明確指出四百五十萬元及六百六十七萬元（該報誤載為六百六十六萬元）分別為洪○福於不同時間向原告所借之借款，絕非賭債，此亦有八十四年十二月二十四日自由時報剪報影本、聯合報剪報影本各一份可供參酌；復有洪○福之兄洪○日、洪○福之妻林○滿及深知本件借款詳情之林○龍妻許○雲等三人分別出具之證明書各一紙均檢呈可證；而洪○福所欠前開二筆債務，於台灣省政府駁回復審申請之核定中，已就六百六十七萬元部分，確認係借款，而非賭債；惟對四百五十萬元部分仍以之為賭債；然查：兩次借款均由林○龍之經手及保證，是以林○龍顯為前揭資金係借款？抑或賭債？之主要證人，洪○日係洪○福之兄長，許○雲係林○龍之妻，均深知借貸情事，詎台灣省政府警務處所屬之專案調查人員竟不俟林○龍於八十四年十二月二十二日（與宣布免職處分同日）回國後予以詳細查究，亦未詢問洪○日、許○雲等人，即徒憑單一證人林○滿片面不實之言詞，遽認前開四百五十萬元之資金往來係緣於賭博輸贏而來，似嫌速斷，有應調查之證據未予調查之違法；而台灣省政府於復審核定及考試院銓敘部在再復審時，亦均完全未就原告於復審申請時，所舉之前揭詳知本件事實之證人等證據詳予調查，或已施以調查而未敘明是否採酌之詳細理由，亦已構成應調查之證據未予調查之違誤，或處分理由不備之違法。二、洪○福於八十四年七月二日凌晨，因酒後駕車

被歹徒刺傷，於台北市民權東路、三民路口被人發現因傷失血過多，死於車內，案經管轄區松山分局偵辦數月未破，後從洪○福生前之帳簿中，該刑案之專案小組人員發現前述總額四百五十萬元之支票十一紙，係原告兌領，復因洪○福之舅許○於八十四年十一月間由彰化北上台北市聯○車行時稱八十二年時曾聽洪○福輸了一筆錢曾向他調錢應急，洪○福之遺孀林○滿才開始懷疑四百五十萬元是否賭債？惟在本件見諸報端前之八十四年十二月十五日林○龍已將兩次借款之情，向林○滿詳細說明（因洪○福生前之財務狀況林○滿並未插手而不甚了解），並強調四百五十萬元係借款而非賭債，且告知林○滿勿誣陷他人。至八十四年十二月十七日中國時報記者張○駒電告原告稱：要將此事見報，同時要登開賭場及千萬元賭債之事，原告當時告之傳言絕非真實，切勿亂登。林○滿得知後亦電告該報記者稱此事絕非事實，莫要亂刊而害人。當天晚上林○滿又親自撥電話給記者張○駒，未料張當時不在，但張記者於稍晚回電林○滿時，林女即警告中國時報稱：賭債絕非事實，如果要登的話，要告中國時報。足見林○滿在接受中國時報刊載及專案小組調查前，早已確知前述款項係借款無誤，惟俟誣指原告與洪○福豪賭而該款為賭債之事披露報紙後，林女在專案小組調查時卻供證稱前開款項係賭債云云；且於誤傳賭債之事發生後，林○滿始在有心人挑唆其如供稱為賭債，日後即無須償還該欠款等詞之引誘下，基於一時貪念，而在調查人員訊問時，有否認借款之舉。後由林○龍風聞其說，極為憤慨，因林○滿如稱是賭債而不予清償，勢必要由林○龍承擔該筆債務償還，遂要求林○滿立即清償，而林○滿就前述已於台灣省政府核定中確認係借款之六百六十七萬元部分，竟於其時亦向林○龍賴稱：查無當時入帳之資料云云，而意圖賴帳，嗣經林○龍據理力爭，並提出有關證據，林女認無可抵賴才於八十五年元月中旬，將該款償還至林○龍處。此更可見林女原係因對於其夫洪○福生前之財務狀況不甚明瞭，致生多疑，竟連六百六十七萬元借款部分，亦疑為賭債，意圖抵賴，雖經再三澄清，始予償還；惟爾後，猶因一時貪念，亟思毋須償還另筆四百五十萬元部分之借款，而於台灣省政府警務處調查時為不實之證詞，並誣指前述亦屬借款之四百五十萬元部分，為賭債，但此項證詞顯與真實不符；再者，林○滿於專案小組調查時之供詞，指稱八十二年九月二十八日，其與丈夫洪○福及小孩先至陳○平的土雞城後，林女及小孩即先行返家，洪○福與陳○平說欲至原告位於台北市大直的家，翌日（即八十二年九月二十九日）中午時分才回到家中，洪曾跟林○滿說其賭輸了數十萬元，專案小組即據此認定原告係於八十二年九月二十八日至同年月二十九日在家中豪

賭，且與同年九月二十八日為教師節國定假日放假之公眾週知之事實相符；然查：八十二年九月二十八日為教師節，當晚原告於自宅設宴邀請長官、好友餐敘，直至晚間十一時許，始賓主盡歡而散，此有其時參加晚宴之台北市警察局主任秘書徐○真、萬○金屬公司總經理陳○福、中○汽車公司經理李○欽、鈺○鋁業公司董事長林○福及鉅○建設公司董事長翁○津等人親自簽具之證明書隨狀附呈可證，鈞院如欲詳悉本件事實，則懇傳喚前開參加晚宴之人證，詳察細究，以明真實；次就八十二年九月二十九日清早，原告即至警察專科學校上班（其時原告任該校總隊長），因當日莊前署長亨岱蒞校對巡佐班第三十期學員精神講話，原告於當日七時許離家，八時準時到校後，即督促各單位集合學員於大禮堂待命，莊前署長之精神講話為上午九時至十時，亦有錄影帶為證，精神講話結束後，原告即回辦公室批閱公文，茲舉其中三件為證，原告所批公文僅書寫日期九月二十九日，並未註明幾點幾分，但從承辦人員所簽具之時間及原告上級主任秘書所簽具之時間以對，足證原告八十二年九月二十九日上午均在警察學校內上班（中午並與學員一同聚餐），焉有留於家中與洪○福賭博之情事；但依林○滿所指，洪○福係自八十二年九月二十八日至同年月二十九日中午返家前止，與他人從事賭博，然而，原告於八十二年九月二十八日晚間宴客至十一時許始結束，又在同年月二十九日上午八時許即至當時任職之警察專科學校參與精神講話及辦公，就時間而言，根本無從參與林○滿所指洪○福與他人之賭博；復以，林○滿證稱：洪○福於八十二年九月二十八日、二十九日共賭博輸了數十萬元，但觀之原告與洪○福二人借款債務之金額卻係一千一百十七萬元，縱核諸原處分、復審核定及再復審核定所為錯誤認定之賭債金額亦有四百五十萬元，無論何者，均與洪○福向林○滿所稱之賭博輸數十萬元，金額差距甚大，是以據林○滿所為供證，無論由洪○福參賭之時間，或自洪○福參賭之金額，均更徵縱林○滿所指洪○福確曾於其時與他人賭博，亦與原告無涉，且洪○福所欠數十萬元之賭債，和原告也全然無關，而林○滿顯然是在不明事實之情況下，致有此誤指，益徵林○滿所為證詞顯非實在，自不足採；再以林○滿於其夫洪○福七月二日死亡後，為收取洪○福生前借予中國交通報社長賴某之二百十五萬元之債務，於七月八日與賴某以一百五十七萬元協議和解，卻為符合要件，竟偽填日期為六月二十九日，形成洪○福生前簽約之假象一節，亦有自由時報附呈可證，足見林○滿顯有為求貪取而不惜違法之心態，則其於本件調查時所為供證，更值懷疑；綜上所述，足認本件單一之證人林○滿於台北市政府警察局松山分局刑事組約談錄音及專案小組調查時所為之

證詞，委無可採。至於所提出之帳冊及支票等證物，僅足以認定原告與洪○福之間，有前揭借款之資金往來，實無從以此帳冊、支票即遽認該款必然係賭債，否則，只要任何二人間留存有資金往來之憑證，豈非均可任由他人肆意誣指為不法而入於罪，並以此狡賴債務。又對於原告之友人許○腦之訪談筆錄稱：其常於假日至陳員住所打麻將，平均每人輸贏為一、二十萬元云云，以此佐證原告有本件賭博行為，姑不論許○腦所為證述，顯與本件原處分機關所指原告與洪○福間有高達四百五十萬元賭債之賭博情事毫無關聯，且許○腦所為陳述是否真實，亦待查究，焉能祇以許○腦一人所為無關本件之漫然指摘，即率認原告必有本件所涉豪賭之證明。三、行政處分內容必須充分明確，不得為混淆不清之決定，俾相對人能明瞭行政機關之意思，此種要求係基於行政處分功能而來，因為，行政處分係就具體案件，將抽象之法規予以具體化，而確認法規對具體事件之效力，此即行政處分之明確原則，係行政處分之實質合法要件；又行政處分應附理由，且理由中應記載行政處分有關之事實及法律觀點，倘若行政官署有裁量權，亦應載明其衡量之理由，因為，裁量是否合法，必須審查其衡量理由，且行政處分記載理由後，行政官署將可自我監督，俾作成行政處分時，能充分考慮有關之事實及法律觀點，對人民而言，亦得就行政處分之理由，探討行政處分之合法性，並判斷其採取行政救濟時能否獲勝訴，同時，在行政救濟程序中，受理訴願機關處分之形式合法要件；又依法務部所提出之行政程序法草案第九十八條第二款規定：「行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據」，復據行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學法律學研究所執行之行政程序法草案第六十二條第三項第二款規定：「書面行政處分應記載主文、事實及理由」，同草案第六十三條第一項規定：「以書面作成之行政處分，行政機關應記明其決定所依據之事實或法律上之主要理由」。是知無論自行政法之學理及認定之事實、符合事實之採證理由及法令之解釋適用，且如此始能符合行政處分之明確原則，並該當於行政處分之形式合法要件及實質合法要件。然查：本件原處分即台灣省政府警務處之八十四年十二月二十二日警人乙字第二○三八號壹次記貳大過並停職令及同處八十五年一月十六日八十五警人字第三二八三號之免職處分通知，其懲處結果為壹次記貳大過並停職，懲處事由為原告於八十二年九月二十八日、二十九日在自宅豪賭，有辱官箴，嚴重損害警譽，破壞紀律，情節重大，法令依據為公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目（條文定為「破壞紀律，情節重大」）暨公務人員考績法第十八條，可知原處分完全未載明所稱原告自宅

豪賭，破壞紀律，情節重大之行爲，究有何事證足資證明，且就所認原告所爲之賭博行爲，究竟除原告及洪○福外，尚有何人參賭，而原告與洪○福間之賭博究爲若干金額，所以稱之爲「豪賭」，均未予認定，更未就所論引懲處之條文係於如何解釋之下，而可認爲已構成該法律條文之要件。足見原處分顯屬事實、理由不備之違法，更遑論其完全未符合行政處分之明確原則。原告於申請復審時即僅能自行預想而就原告與洪○福間一切借貸之資金往來，提出說明及答辯，詎台灣省政府八十五年五月二十九日八十五府人三字第一五三一七七號函及所附駁回復審核定審議書，竟更進一步配合原告於復審時所提出之真實事證，縮小事實認定之範圍，以原告係於八十二年九月二十八日晚日至翌（二十九）日凌晨間，於自宅賭博，仍認原告有破壞紀律，情節重大之行爲，而就論處之法條依據，則反更擴張適用公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第五目，以原告有圖謀不法利益言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽等情，是以就此影響當事人至深且鉅之免職處分，原處分或原核定所認定之事實，竟處於流動狀態，可任憑處分或核定機關，趨吉避凶，因當事者所提出證據之確實與否，隨意擴張或減縮事實認定之範圍，更甚者，連同懲處依據之條文，亦可隨手拈來，擴張適用，除可見原處分或原核定機關爲此效力嚴竣之處分時，未經詳查深思，遽爲率斷外，尤其重要的是，此已嚴重侵害原告正當法律程序之權益；再者，前揭駁回復審核定之函文及所附審議書中，在審議書之事實欄僅羅列原告申請復審要旨及原處分機關之答辯，全未載明其所認定之事實爲何，致使原告至今仍未確知其遭懲處之事實（明確之人、事、時、地）究竟爲何，更未及於原告所陳之該等借貸，何以可被認係已構成一破壞紀律，情節重大之行爲，或已屬圖謀不法利益言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽之行爲，均無任何說明，顯已構成事實不明、理由不備之違法，自亦認該項駁回復審核定之處分不具行政處分之形式合法要件，且對於原告於原審中所提出之反證全然置之未理，僅一味以未明事實之洪○福遺孀林○滿之證詞，及任何借貸亦均具備之資金往來資料，粗率的作爲認證依據，且未確定懲處之事實，當然亦未符行政處分之明確原則，欠缺行政處分之實質合法要件，而亦屬違法之行政處分；復就考試院銓敘部所爲之再復審核定，仍與原處分及復審核定相同，均未詳予認定原告究有何賭博之行爲，及說明賭博行爲爲何已成爲情節重大之「豪賭」，而於處分理由中，僅參照「警察人員參與賭博財物處分原則」（三）之規定及原復審核定之處分機關即台灣省政府查復函，即認爲原告所詳陳申請再復審之各項論證、理由均不可採，至於何以不採原告之論

據，全未有一辭置喙，而就駁回再復審核定處分中，就懲處原告之法律依據，又逕予忽略不再提及原復審核定所認定原告行為尚符合公務人員考績法第十二條第一項第二款第五目「圖謀不法利益言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽」應予免職之規定，在全未說明理由之情形下，即任意縮減復審核定時認定懲處原告之法律理由，是由原處分至復審核定處分，又至再復審核定處分，竟忽則擴張懲處原告之法律理由，忽則又減縮所適用之法律根據，從而可知，處理本件相關之行政機關解釋適用法律，竟無客觀論據，全憑一己恣意認定；次就再復審核定所援引之「警察人員參與賭博財物處分原則」（三）之規定，曠勤參與賭博者，亦僅記大過，並非得以記二大過免職，是原處分依據此項規定，亦屬違法，詎料再復審核定機關竟未察及此，遽引為駁回再復審申請之依據；由之更顯本件再復審核定處分認定之粗率，似已成為無須論理，僅基於「無論如何，必須懲處」之偏執心態，即可莽然駁回再復審之申請，堅持將原告免職。是以無論就行政法之法理或各項行政程序法草案的內容觀之，原免職處分、台灣省政府駁回復審之核定及考試院銓敘部駁回再復審之核定，均已因懲處之事實不明，何以認定原告賭博及何以不採原告所舉論證之理由均不備，且處分意旨未予明確，論處依據之任意擴張，而構成形式、實質均屬違法之處分，自均應予撤銷。更況，各該處分剝奪原告憲法第十五條之工作權及憲法第十八條服公職之權利，對原告之權益侵害甚鉅，竟有前述事實不明、理由不備，且處分意旨又任意擴張減縮，復致原告難能答辯之情形，愈知前開處分違法情節已屬嚴重，應予撤銷。四、又以原處分機關另以事發後之八十四年十二月十八日原告至林○滿處取得借款聲明書，係事後欲蓋彌彰，且為林○滿在原告夫婦拜託催促及不願得罪林○龍等生意上往來，勉強簽署；然所謂「拜託催促」、「不願得罪」、「勉強簽署」等語，究有何事證足以證明此等情事，原處分機關之答辯中，全然未曾提及，此豈非僅憑子虛之詞，肆意指摘，即堅持懲處原告之原處分。原處分機關答辯中，又對於八十四年十二月十五日林○龍將洪○福之兄弟洪○明、洪○日及林○滿找去，從台北打電話到彰化說服許○（即洪之舅舅），要求幫原告說好話，不要害他，再由此反推林○滿簽署之前述聲明書，即屬不無求情及掩飾事實之意圖，並確認原告與洪○福間有鉅額賭債云云，此種無視於原告於復審申請時所提出之林○龍存證信函、洪○日之證明書、林○滿之證明書、許○雲之證明書等各項書面證據所詳載之內容，而在毫未提出任何反證的情況下，即輕率的空言誣指，作出扭曲事證之解釋，類此恣意揣度之詞，縱未詳駁，亦知其答辯論點實無可採。惟若鈞院就原告所提出

之右揭各項存證信函、證明書、聲明書仍有懷疑，亦懇請鈞院能就此事實詳予審理，逐一察查各該書面證據之真實性，即可知原告所述確屬真實。原處分機關、原核定機關及再復審核定機關無非均僅參酌唯一證人林○滿所為有賭博之證述，及任何資金往來均有具備之帳冊、支票，即率爾認定原告違法豪賭，顯係欲加之罪。不過，細體台灣省政府警務處何以驟然率為原告免職處分之原因，實緣於八十四年十二月十八日中國時報以頭版頭條誣載原告開設賭場，且用極具誇張及多方猜度之言詞誣指原告涉案之各項不實情節所致。惟原告眼見報載仍忍住心痛，立即以電話向上級主管即鈞督察室王主任正立報告，表明報紙所載全為渲染抹黑之詞，且原告將撰擬書面報告上呈陳明與洪○福之資金往來確係借款而非賭債，並將造訪林○滿要求其出面澄清。迅於當日會同任兵律師、李姓律師助理及林○龍妻許○雲等，至林○滿位於台北市延壽街家中，要求林○滿填具書面聲明，以利澄清，並由任兵律師草擬聲明書，林○滿閱後認屬無誤，即於其自由意識下親簽姓名蓋章，並由任兵律師見證完成書面，同知借款情形之許○雲亦書立聲明書乙份，用供澄清此事，因此造訪林○滿係於事先向主管報備的情形下進行。詎專案調查人員非但不予斟酌，反盡信報載新聞誇張、揣度之內容，以先入為主之態度調查，且以單一證人林○滿於調查時，不符真實之證詞，而棄前開原告狀附而前已上呈之書面證據，未予進一步查證，即均率冠以欲蓋彌彰之說，並反作為原告必有賭博事之佐證，此一認證顯已陷入主觀臆測之成見，失卻調查時應有客觀中立之立場，則調查時所採證據，或為報紙渲染之傳聞，或係矛盾瑕疵之證詞，或屬不足以認定確有賭博之帳冊、支票，顯均未符實，自不得作為認定原告有賭博行為之證據，則揆諸前揭行政法院判例，既無確實證據足以證明原告有破壞紀律，情節重大之違法行為，則該項一次記二大過並停職、再專案考績予原告免職之處分，未予詳查即遽予駁回復審申請之核定處分及駁回再復審申請之核定處分，均不能認為合法。是以敬謹懇請鈞院慎予重查，以明真實，並撤銷對原告所為之記過停職、免職處分、駁回復審核定及駁回再復審核定之處分，以稍彌原告早已受創之名譽。五、末按司法院大法官於八十五年二月二日作成釋字第三九六號解釋認為，為貫徹憲法對人民訴訟權之保障本旨，公務員懲戒委員會應採法院體制，審議程序亦應本法律程序給予當事人充分程序保障，亦即應採取直接審理、言詞辯論、對審、辯護制度，並使能朝懲戒法院及公開辯論等公開程序方向修正；是以同具有懲戒處罰效力且效果嚴峻之專案考績免職處分，其復審程序及再復審程序自亦須同為注意該號大法官解釋之意旨，並賦予原告辯論、辯護之權利，給

予原告應有之程序保障：詎原告於復審程序中雖曾請求辯論及辯護，然復審核定機關竟置之未理；縱於再復審程序中，再復審核定機關亦僅容原告於八十五年八月七日陳述意見，而完全排除原告所委任且當時已到場之律師為之辯護（辯護人當時已請求再復審核定機關須記明辯護律師已到場且請求在場為原告辯護，卻遭拒絕）；是在前開大法官解釋保障人民訴訟權之精神下，本件原告所行使之復審及再復審申請權既相當於憲法第十六條之「訴願權、訴訟權」之行使，原同得主張辯論及辯護之程序保障，惟觀本件復審程序及再復審程序進行，完全忽視原告所主張辯論及辯護之程序權利，該等程序即已侵害原告基於憲法第十六條規定所保障之訴願權及訴訟權，而屬程序違法，爰此亦請鈞院撤銷復審核定及再復審核定之處分。

六、綜上所陳，足見原處分機關、原復審核定機關及再復審核定機關認事用法均有違背與不當之處，請撤銷再復審核定、復審核定及原處分等語。被告答辯意旨略謂：一、據警政署調查報告，林○滿於本重大違紀案調查前，接受台北市政府警察局松山分局刑事組偵辦洪○福命案約談時，即曾表示洪民、林○龍、陳○平等均在陳宅有聚賭行為，陳民並曾輸幾百萬元；另據陳員友人許○腦（台北市水產養殖公會會長）訪談筆錄稱常於假日，在陳宅與翁○津、林○龍、王○水及陳員等打麻將，平均每人輸贏約一、二十萬元，林妻許○雲則稱夫妻均曾到過陳宅賭博，每次胡牌新臺幣三千多元；則陳宅確常有聚賭，且輸贏顯逾一般公務員經濟能力，應可確信。二、另本案核予陳員免職理由係以其於自宅豪賭，有辱官箴，嚴重損害警譽，破壞紀律之重大違紀事實，而非以違法論處，爰本案之成立並無涉是否有違法之直接證據或事實；復查本重大違紀案調查時，因事隔二年餘，該賭博現場之賭資、賭具等直接物證，已無法查獲，查證時有時、地之困難，另依常理，參賭者因事涉賭博刑責或員警風紀行政責任追究等考慮，多無承認參賭之可能，且當事人洪民業已身亡，爰本重大違紀案之調查，依據重要關鍵證人（非所稱之單一證人）洪妻、許○等所提之帳冊、支票等物證、訪談內容有關時間之一推斷及所指賭債金額認定，均符邏輯而無矛盾；再佐以洪民之舅舅許○所稱洪民確曾於八十二年中秋節前有鉅額賭債，由其代籌二百萬元現金先行支付等節，就對陳員有利及不利證據均予注意、客觀查證，並無以先入為主之觀念，妄下臆測之情。右述本案調查依據暨程序均合陳員行政訴訟狀所提之行政院有關「當事人主張事實，須負舉證責任」暨「認定事實須憑證據，不得出於臆測」等判例所示，應合先說明。三、所稱與洪民四百五十萬元及六百六十七萬元等二筆金錢往來均係借貸，而非賭債乙節；經查該六百六十七萬元，雖係由陳員

出面招得之互助會款，以每月三分利借予洪民及林○龍，惟是否有以互助會款之名，以為賭債償還之實，因尚查無積極證據；本案調查結論亦未以其為賭債而核予行責。至該四百五十萬元，審據林○滿於本重大違紀案調查前，接受台北市政府警察局松山分局刑事組偵辦洪○福命案約談錄音譯文及專案小組訪談內容、所提之帳冊、支票等物證均足認確為洪民分期償還陳員之鉅額賭債。復查陳員夫婦均為基層公務人員，薪資菲薄，何以對自認「相交尚淺，且對其財務狀況償債能力不甚瞭解」之外人，即集十餘年之夫妻薪資儲蓄所得及捐助金，又須向商人翁○津調借一百多萬元湊足四百二十萬元一次借予洪民，而甘冒被倒債之風險於不顧，顯悖常情。再則，陳員對時間相近、自稱為借款之六百六十七萬元，金錢來源及依據（互助會單）均能詳細說明，惟對該同屬鉅額借款之四百五十萬元之來源紀錄（如金融機構現金提領紀錄、借據等），至今則無法清楚說明及提供，顯失常理，而果係借款則何以洪民及洪妻之帳冊均無該鉅款進帳之紀錄，另本案於專案調查後，仍對與陳員有金融往來之許○腦、林○龍等人進行訪談，以查證陳員是否涉有不法（陳員豪賭違紀事實明確，非補強該賭博案之證據不足），經查陳宅確常有賭博，且輸贏金額每次約為一、二十萬元，顯逾一般公務人員正常收支標準；其中，陳員認係本案重要證人之林○龍，內政部警政署於訪談後，對其實施測謊，經鑑證林○龍曾到陳員宅賭博、該四百五十萬元係賭債，益證本案調查結論屬實，上開證據均如卷附資料，陳員所稱該款係屬借款，顯僅為卸責之詞，而無足以推翻本案調查結論。四、「本案原係以八十二年九月二十八日、二十九日於自宅豪賭為由予以免職，經陳員提出人證、物證後，復縮小事實認定範圍為九月二十八日至九月二十九日凌晨，先後認定時間並不一致。」乙節：查據內政部警政署專案小組調查報告結論，自始即認定陳員與洪○福等人，於陳宅豪賭時間為八十二年九月二十八日晚至九月二十九日凌晨間，本廳於發布處分令時，因一般發布獎懲令，例均僅敘明發生之年、月或年、月、日，而未敘明至時段，並無縮小事實認定範圍之情事。五、所稱調查人員對於林○滿親自簽名蓋章之「聲明書」內容非但不予斟酌，反盡信新聞之報載誇張、揣度之內容，以先入為主之態度調查乙節：據查八十四年十二月十五日，約十三時三十分，陳○湖夫婦到「嘉○車行」向洪妻林○滿說：「我這件事情（指洪○福到陳家賭博）如果被牽扯出來，可以幫助命案破案，那我沒有關係，為了朋友值得，但是如果沒有破案，你們把我牽扯出來，害得上級在查，我們全家將無法立足。」、「你先生到我家賭博的事，你不要對外講。」、「你無意中把我牽扯出來，你要儘量幫我澄

清」、「你的人情我會記住。」、「現在報紙都登了，大家都知道了，我身分地位都沒有關係了，你現在只要幫我澄清沒有這回事，讓我對上級有個交代就好了。」該聲明書其中有一段林女看不懂，一直猶豫所以不簽，經陳○湖一再拜託催促，陳妻則說：「你如果不簽我就要跳樓了」，林○滿才簽字。許○雲、陳○湖夫婦及任兵律師助理均在房內，陳員要林○滿簽署一份事先經律師寫好之聲明，林女對該聲明書內容認有疑義，無意願簽署，陳員在旁催促，並推林女的手簽署該聲明書。八十四年十二月十八日上午林○滿對於陳員夫婦到林宅表示求情乙事，即以送小孩上學後，逕至車行迴避，嗣經陪同陳員夫婦之許○雲電話催促始返家，而對陳員要求簽署該聲明書，更顯無意願；惟因不願傷害陳員，也不願得罪林○龍等生意上往來之朋友，而勉強簽署。但該聲明書與事實不符，經洪○（洪民之父）及洪○生（洪民之弟）看後，均認應將實情提供調查人員，以免影響命案偵查。右各該事實均經簽署該聲明書時，在場之林○滿、洪○福之弟洪○生及許○雲等分別指述甚詳，是林○滿既稱渠夫確與陳○湖間有賭債糾紛，則對該「聲明書」記載洪民與陳員間之二次金錢往來均為借貸金額，必認與事實不符，更無同意找律師作證之必要，爰對簽署該聲明自是猶豫，嗣經陳員夫婦請求下乃勉予簽名，是該聲明書之意圖及真實性均有待斟酌。再則，陳員夫婦分別於八十四年十二月十五日、十八日兩次請林女勿對外講「洪○福到陳家賭博」乙事，八十四年十二月十五日林○龍將洪之兄弟洪○明、洪○日及林○滿找去，從台北打電話到彰化說服許○，要求幫陳○湖說好話，不要害他，足足講了三十五分鐘。證之要求林女簽署前述之「聲明書」等行為，實不無求情及掩飾事實之意圖，而適足以論證陳員與洪民確有鉅額之賭債糾紛。六、「陳員所提人證、物證未予採信之理由為何」乙節：1、陳員所提人證均未予採信部分：（1）洪○福之兄洪○日、友人林○龍、林○龍妻許○雲，查林○龍係陳員任職台北市政府警察局少年警察隊隊長時，因林民之計程車行配合該隊「防範犯罪宣導」，嗣與陳員熟識，成為摯友，且有金錢借貸往來；林民於本案調查時，雖稱該四百五十萬元係陳員與洪民間借貸金額，惟並無任何物證提供佐證，且經內政部警政署就其訪談筆錄實施測謊，發現其對該四百五十萬元係借貸，非賭債之說詞，呈不實之反應；另林妻許○雲於訪談筆錄中，即坦承常於陳員宅賭博，至洪○福之兄洪○日，與林○龍交密，亦非本案關係人，接受該署專案調查人員訪談所稱內容，與案情並無涉正、反之積極證明，爰僅供參考。（2）陳員所指洪妻林○滿之所以稱該四百五十萬元及六百六十七萬元為賭債，其目的係為逃避還債，惟據林女訪談筆錄，

林女並不否認六百六十七萬元係陳員招會得款借予洪民，有互助單為憑，林女亦予償還並未賴債；該四百五十萬元，則確查無入帳資料，洪○福生前向其表示賭債已解決，並交代其依支票開立日期、金額，至銀行匯款，經查各該支票兌領人均為陳員；另林女向偵辦洪民命案之松山分局陳指洪○福、林○龍曾於陳員宅賭博乙事係在本違紀案調查前，且林女與陳員間並無怨隙，自無設詞攀誣之可能，爰從時間、常理研判，林女陳指該四百五十萬元為賭債之真實性足為採信。2、所提物證未予採信部分：經查陳員委託律師任兵草擬，經洪○福妻林○滿簽署之「聲明書」、林○龍書立之存證信函、林妻許○雲、洪○日書立之證明書等，均係用以聲明該四百五十萬元及六百六十七萬元，係洪○福為擴大車行業務，急需款項，而向陳員借貸款項，非賭債云云，經內政部警政署專案人員訪談林女、陳員、洪○福之父洪○、之弟洪○生、林○龍之妻許○雲（簽署現場有陳員夫婦、林○滿、洪○生、許○雲及律師任兵之某助理等人在場）等人，查證林女對該聲明內容認與事實不符，一度以送小孩上學為由，外出後，避不返家，拒不簽名；惟經陳員一再求情、強迫，乃勉予簽名，其真實性、證據力至為薄弱（詳情均已詳載於再復審說明書）；至陳員所指之各報紙登載內容，係僅供調查參考，無法據以為證據而予採信。七、至所稱陳員於八十二年九月二十八日於自宅設宴邀請長官、好友餐敘至當晚十一時許，次日八十二年九月二十九日七時許離家，八時準時到校，上午均在警察學校內上班，焉有留於家與洪民賭博之情事乙節：查據調查結論查證：洪民於陳宅聚賭致生鉅額賭債糾紛之時間係八十二年九月二十八日晚至翌（二十九）日凌晨間，陳員提證渠於二十八日晚設宴至二十三時許及翌（二十九）日上午九時五十分等批示之公文，證明當日未與洪民賭博之不在場證明，並無關連而無足為反證。且陳員於前申請復審時亦未提出八十二年九月二十八日晚與人餐敘之事證（於再復審時始提出），實有悖常情。八、按陳員於八十二年九月二十八日晚上至九月二十九日凌晨間於自宅參與豪賭，係據內政部警政署專案小組深入調查所獲結論，按警察人員參與賭博多依「警察人員參與賭博財物處分原則」辦理，依上開原則主管人員勤餘參與賭博予「記大過」，惟審慎研議認陳員時任臺灣警察專科學校總隊長之高階主管職務，身負教育培訓警察人員之重責，卻未潔身自愛，為警表率，且陳員於自宅賭博之金額甚鉅，實非一般公務人員正常收支所能負擔，破壞紀律情節重大，嚴重影響警譽，爰予加重議處，依法予壹次記貳大過免職，以整飭警紀。九、綜論陳員與洪民賭債金額高達數百萬元，顯已逾朋友間賭玩之娛樂性、正常性標準，且輸贏數額亦非公務人員經濟能

力所能負擔（陳員另涉違法情節，由專案小組積極調查中，如確經查有不法，自當依法辦理），實有損警察取締不法、清廉品操之形象，嚴重影響警譽，破壞紀律情節重大，爰依公務人員考績法施行細則第十四條第一項第二款第七目及公務人員考績法第十八條等規定核布壹次記貳大過先行停職，並依公務人員考績法第十二條第一項第二款第二目規定辦理專案考績免職，於法並無不合；又公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有賭博……等足以損失名譽之行爲，於「公務人員服務法」訂有明文，亦應爲各公務人員謹遵，本案調查結論據以對陳員此一重大違紀行爲核予免職之處分亦無不當，審慎陳員所提行政訴訟各節，或顯僅爲卸責之詞，或並無關連而無足爲反證；亦未提出具體新事證，所提應無理由，而本案調查結論係依據關鍵重要證人指證，及提示重要物證，經查屬實；陳員當時擔任主管職務，未能潔身自愛，以爲員警表率，而蹈重大違紀行爲，顯不適任警職，爲整飭警察紀律，本案建請維持原處分等語。

#### 理 由

查公務人員考績法第十二條第一項第二款規定，各機關公務人員一次記二大過者，應辦理專案考績免職。復查同法施行細則第十四條第一項第二款第七目規定，挑撥離間或破壞紀律，情節重大者，一次記二大過。另參照「警察人員參與賭博財物處分原則」（三）規定：「曠勤（辦公時間）參與前開情形（按：指參與職業性賭博財物者）以外之賭博財物者記大過。勤餘（公餘時間）參與前開情形以外之賭博財物者，主管人員記大過；其餘人員記過二次；同一考績年度再次違禁者加重其處分。」本件原告收受洪○福所簽發日期爲八十二年十月一日起至八十三年五月一日止，金額分別爲七十萬元、十五萬元、五萬元、五十萬元、十萬元、五十萬元、五十萬元、五十萬元、五十萬元、五十萬元、五十萬元之支票共十一張，金額總共爲四百五十萬元之事實爲原告所不爭執，並有林○滿接受台北市政府警察局松山分局刑事組偵辦洪○福命案約談錄音譯文及與警政署調查原告違紀案專案小組訪談內容、所提帳冊、支票等證物爲證。原告主張該四百五十萬元係借款及利息而非賭債云云。然查證人林○滿於本重大違紀案調查前，接受台北市政府警察局松山分局刑事組偵辦洪○福命案約談時，即曾表示洪○福、林○龍、陳○平等均在原告台北住宅有聚賭行爲，陳○平曾輸幾百萬元。證人許○腦訪談筆錄內稱其常於假日，在原告宅內與翁○津、林○龍、王○水及原告等打麻將，平均每人輸贏約一、二十萬元，林○龍妻許○雲則稱夫妻均曾到過原告宅賭博，每次胡牌新臺幣三千多元。

證人許○係洪○福之舅舅證稱洪○福確曾於八十二年中秋節前有鉅額賭債，由其代籌二百萬元現金先行支付。又查原告與洪○福於七十九年間始經林○龍介紹而相識，相交尚淺，在對洪○福財務狀況償債能力均不甚瞭解之情況，僅因洪○福所開車行要買車牌急需資金週轉，便將原告夫妻集十餘年薪資儲蓄所得及捐助金，又須向商人翁○津調借一百多萬元湊足四百二十萬元一次借予洪○福，而甘冒被倒債之風險於不顧，顯與常情有違。原告如確係將夫妻十餘年薪資儲蓄所得及捐助金借予洪○福而非賭債，原告自可舉證其自何人何種帳戶內何時提領薪資儲蓄所得及捐助金支付給洪○福，以圓其係借款而非賭債之說，然而原告並未提出洪○福向其借款四百二十萬元之借據或抵押文件，亦未能提出原告支付該四百二十萬元借款之付款憑證。又何以洪○福及洪○福之妻林○滿之帳冊均無該四百二十萬元之進帳之紀錄。原告對時間相近，自稱為借款之六百六十七萬元，金錢來源及依據（互助會單）均能詳細說明，惟對該四百二十萬元借款之來源紀錄則無法清楚說明及提供，在在均與常理有違，故原告所辯係借款而非賭債之詞不足採信。又內政部警政署專案小組調查報告結論自始認定賭博時間為八十二年九月二十八日晚至九月二十九日凌晨間，被告於發布處分令時雖僅敘明發生之年、月、日而未敘明至時段，並非縮小事實認定範圍。原告夫婦先後於八十四年十二月十五日十三時三十分許及同年十二月十八日上午共二次到嘉○車行及洪○福妻林○滿住處求情，請林○滿勿對外講「洪○福到陳家賭博」乙事、八十四年十二月十五日林○龍將洪之兄弟洪○明、洪○日及林○滿找去，從台北打電話到彰化說服許○，要求幫陳○湖說好話，不要害他，足足講了三十五分鐘。證之要求林女簽署前述之「聲明書」等行為，實不無求情及掩飾事實之意圖，而適足以論證原告與洪民確有鉅額之賭債糾紛。原告又稱其於八十二年九月二十九日上午均在警察學校校內上班，焉有留於家與洪○福賭博之情事。然查原告縱令在八十二年九月二十八日晚上宴客，但宴客時間並非整晚至隔日上午上班，原告仍可在客人離去後至翌日上午上班前在家內賭博，故所稱當晚宴客，隔日上午去上班均不足為其未於右開時、地賭博之有利認定。又查原告與洪○福賭債金額高達數百萬元，顯已逾朋友間賭玩之娛樂性、正常性之標準，實有損警察取締不法，清廉品操之形象，嚴重影響警譽，破壞紀律情節重大，被告依「公務人員考績法施行細則」第十四條第一項第二款第七目及「公務人員考績法」第十二條第一項第二款第二目規定核予專案考績免職處分，經核尚無不合，復審決定及再復審決定遞予維持原處分並無違誤，原告起訴意旨經查並無理由，應予駁回。

司法院釋字第五八三號解釋

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段判決如主文。

中 華 民 國 八 十 六 年 九 月 三 十 日

(本聲請書其餘附件略)