

張○○聲請書

受文者：司法院

主 旨：為聲請人受最高行政法院九十年度判字第一五八一號判決引用行政院八十一年五月二十七日台八十一內字第一八三五八號函核定之「戶警分立實施方案」之職權命令、八十一年六月二十九日戶籍法修正公布後第七條及施行細則第三條、七十二年十一月二十一日修正公布之警察人員管理條例第二十二條第二項有關俸級俸額依附表(含附註)之規定，以及最高行政法院於該判決理由中採納被告銓敘部所述行政法院八十四年判字第八五六號判決意旨，有牴觸憲法第七條平等權、第十五條人民之工作權和財產權應受保障、第十八條服公職之權、第二十三條法律保留原則、第一百七十一條第一項及第一百七十二條法律優越原則規定之疑義，謹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，敘明事實及相關事項與所持理由，聲請 貴院大法官惠賜解釋。

說 明：

一、聲請解釋憲法之目的

(一) 為因應政府終止動員戡亂時期，立法院於民國八十一年六月修正戶籍法，並於同年六月二十九日由總統明令公布(附件一)，將原先隸屬於警察機關之戶政事務所改隸為縣(市)政府。內政部乃配合訂定「戶警分立實施方案」(附件二)做為戶警分立後之執行

依據，於八十一年五月二十七日經行政院台（八一）內一八三五八號函核定，並於八十一年六月十日以內政部台（八一）內戶字第八一〇三五三六號函發布，實施日期為八十一年七月一日。

該方案中四--（二）--2 規定為：「具警察官任用資格之戶政人員，仍隨業務移轉，不願留任戶政單位者，應准由警察機關統籌安排於改隸後五年內調派警察單位服務。」四--（二）--3 規定為：「為保障移撥民（戶）政單位現職以警察官任用人員權益，配合修正各民（戶）政單位員額編制表註明：『戶政事務所（或原警察機關戶政科（課））改隸前以警察官任用之現職人員，仍以警察官任用，但以自機關改隸之日起五年內為限。』」賦予行政機關得片面決定剝奪原以警察官資格任用之現職戶政人員之警職身分，同時並無任何法律授權依據即片面訂定五年落日條款之任用期限，使得聲請人因而喪失警察官身分之保障，已明顯牴觸憲法第七條平等權、第十五條人民之工作權應受保障、第十八條人民服公職之權利、第二十三條法律保留原則及第一百七十二條法律優越原則之規定。

同方案中於四--（三）--2 又規定：「經以警察官任用之戶政人員於改隸後繼續支領警

察待遇。五年後仍留任民（戶）政單位者，改領戶政人員待遇，以免同工不同酬，影響戶政人員士氣。」乃由中央行政機關單方決定原具警察官身分而受法律保障以警察官任用資格敘薪之現職人員，於機關組織改隸五年後應改領戶政人員待遇，排除警察人員管理條例第四章有關警察人員俸給之規定，使得聲請人依法律已銓敘審定之俸級遭受損害，已明顯違反憲法第十五條人民之財產權應受保障、第二十三條法律保留原則及第一百七十二條法律優越原則即命令與憲法或法律牴觸者無效之規定。

（二）動員戡亂時期，戶政事務所若得經行政院核准，隸屬直轄市、縣警察機關，民國六十二年七月十七日總統令修正公布之戶籍法第七條第二項定有明文（附件三），惟八十一年六月二十九日戶籍法又修正公布，並於同年七月一日生效，使得原先「戶警合一制度」修正為「戶警分立制度」，戶政與警政相互分離運作執行，戶政事務所不再隸屬於警察機關。

無奈中央主管機關只考慮到戶政事務所組織性質變更和戶政業務應進行移轉等事宜，卻忽略了八十一年七月一日前戶警合一時期原以警察官任用之現職人員應於相關法律中規定如何辦理志願轉任為一般戶政人

員或不願轉任之人員如何調任回警察機關任職之因應配套措施，而中央立法機關又無在戶籍法之修正條文中明文規範具警察官身分而任職於戶政事務所之現職人員，其身分、工作、俸給應如何保障。致使此一未能兼顧組織改隸與現職人員既有權利應受保障之立法疏漏，造成全省三百餘位原具備警察官資格任用且經銓敘部審定合格實授和依法律由總統任命之現職戶政事務所主任，於八十一年七月一日戶籍法修正生效後，即被中央主管機關和中央考試銓敘機關認定已因戶政事務所之組織改隸而在事實上無異已喪失警察官身分！故此等現職人員應依據行政院為因應戶籍法修正所核定之「戶警分立實施方案」的相關內容規定辦理轉任事宜。

中央主管機關和中央考試銓敘機關此種主觀認定戶籍法之修正而能排除警察人員管理條例之適用，且即產生具警察官身分任職之戶政事務所主任已「自動喪失」其特別職公務員的效力，無疑已使得聲請人明顯蒙受不利益之對待，形成一般職公務員適用之組織法規與特別職公務員適用之人事法相競合衝突之情形，已違反憲法第七條平等權、第十五條人民之工作權應受保障、第十八條人民服公職之權利及第一百七十一條第一

項法律與憲法牴觸者無效之規定。

- (三) 七十二年十一月二十一日修正公布之警察人員管理條例，其第二十二條第二項有關俸級及俸額依附表之規定，在該附表附註乃謂：
- 「警察人員依本表規定敘級後，如轉任非警察官職務時，應依所轉任職務適用之俸給法，按其原敘警察官俸級，換敘轉任職務之相當俸級，以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留。」(附件四)對於警察人員之轉任不區分其為本人志願轉任或是因特殊情事非志願轉任擔任非警察官職務，未能保障警察人員現有領得之俸級俸額而一律改依所轉任職務適用之俸給法換敘，使得警察人員現有銓敘審定之俸級與換敘後至最高年功俸若產生超出之情形，僅得依法保留，而非換敘至「相當俸點之俸級」敘薪，讓警察人員遭受一經轉任即生實質上「降級降薪」之不利效果！上述附表附註規定完全背離了公務人員俸給制度應依功績升遷晉級且依法律審定銓敘之俸級應受保障之中心目的，而且不考量警察人員於長期擔任警職期間之特殊性與一定危險性之工作表現，一體性地強迫警察人員轉任情形發生時必須無條件接受不合社會常理期待，既有領得薪俸不僅未能合法維持，反而造成薪俸減少之事實！

此種悖於「努力付出工作、盡職盡責，應獲得一定合理期待報酬之給付」之常理的既有職務轉任時附加條件規定，未能區分警察人員是出於志願選擇轉任而放棄警察官職務或是警察人員之轉任並非是出於本人志願之情形，已使得本案事實上是被迫要接受上級命令指示辦理轉任之現職戶政事務所主任，不僅於轉任時要喪失警察官身分，同時也要承受現有領得薪俸減少，乃至將來公務人員退休給付和保險給付也一併縮減之不利益對待效果，如此規定顯已侵害了憲法第十五條人民於公法上之既有財產權應受保障之本旨，也與聲請人因長時期擔任警職而可信賴之權益應受保護的目的有所牴觸。

- (四) 最高行政法院九十年度判字第一五八一號判決（附件五）於理由中採納被告銓敘部所引述行政法院八十四年判字第八五六號之判決要旨（附件六），謂：「查公務人員俸給法第十六條：『經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降級』之規定，係指適用同一俸給法規而言，……其轉任前後職務所適用之俸給法規不同，自無所謂降敘之情事。」而「以戶政事務所主任職務列等薦任第八職等本俸及年功俸之俸級範圍內換敘其警正二階一級年功俸五級六七〇之俸點（按：判決書所指，應係年

功俸五七五元相當於六七〇俸點之誤)，實因警察人員俸給表與公務人員俸給表結構不同所致，自無所謂降敘之情事」(該判決書理由第七點，頁二十參照)，認定本案有關聲請人之被迫轉任換敘並無牴觸公務人員保障法第十六條所定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」之意旨。

最高行政法院如此的認事用法，乃是完全不予理會本案聲請人並非是志願放棄警察官身分而轉任為一般公務人員之核心事實，先是主觀認定被告銓敘部所稱只要機關一改制就足以一併改變現職人員以不同資格任用的身分地位，繼而又認為「戶警分立實施方案」乃屬行政上之特別權宜性措施，並非體制常態，故依該方案之內容規定，聲請人得以警察官身分繼續任用五年（即由八十一年七月一日起至八十六年六月三十日止），五年期滿後即應由警察人員管理條例回復改依公務人員任用法、俸給法有關規定審查，最後再引述上開行政法院八十四年判字第八五六號之判決要旨謂聲請人俸點換敘於轉任時有所減少，實因警察人員俸給表與公務人員俸給表結構不同所致。

最高行政法院將上述行政法院八十四年判字第八五六號判決要旨以「志願轉任」之他

案事實情形硬套用在本案聲請人實為「被迫轉任」情形之適用，乃是漠視本案聲請人原先具有警察官身分應受保障之事實，且自行認定並窄化公務人員俸給法基礎規定之適用範圍，強調特別職公務員只能承受特別職俸給法規之不利益規定，卻無法主張適用公務人員俸給法、公務人員保障法關於公務員經銓敘審定之俸給應予保障，非依法律而不得降級或減俸之基礎規定。如此一來，反而造成特別職公務員受特別法之限制，卻可能蒙受不利益之對待時，連公務員最根本最基礎的身分保障和俸給保障規定都無法適用，實有違憲法第七條平等權、第十五條人民之財產權應受保障及第十八條人民服公職之權利之本旨。

二、本案爭議之事實經過

（一）聲請人之任職經歷

緣聲請人張○○，民國○○○年○月○日出生，臺灣省警察學校三十二期畢業，民國五十五年六月自中央警官學校正科三十三期刑事組畢業，接受完整之警察養成教育，民國五十五年特種考試警察人員考試乙等刑事警察人員考試優等及格（附件七）。聲請人自民國四十六年五月五日從基層警員做起，歷任刑警隊員、巡佐、巡官、派出所主管、分駐所長、刑事組長及行政職副分局長等職

務，民國七十五年戶警合一時期奉命升任戶政事務所主任一職(附件八)，曾任職地區有臺東縣市、彰化縣市、嘉義縣市、及屏東縣等地(包括都市、鄉村、山地部落、偏遠地區及沿海鄉鎮等)，服務至今，公職生涯長達四十餘年。

聲請人係特考特用之警察官，一生奉公守法、不貪圖名利，多年來均遵照上級警政機關命令於臺灣省各縣市任職服務。警察勤務雖屬繁重，但聲請人從未生辭職他就或轉任非警察官職務之念頭，「一日為警察官，則終身為警察官。」聲請人一生之青春歲月均已奉獻給國家，保國衛民，維護社會安寧，不管再艱辛再危險之任務均竭盡所能去完成，無所畏懼或怨言(民國六十年曾因冒生命危險奮身搶救人質，緝捕歹徒而獲全國好人好事代表表揚)。聲請人秉持之信念即是：「以警察官任用，以警察官退休。」從一線一星的小警員逐步升遷為二線三星的戶政事務所主任，自始至今以身為中華民國的警察官為榮，能為國家社會貢獻一己之力，誠為聲請人工作上服務理念之目標。聲請人長時期擔任警職，均經上級警政機關依法律任用及調任升遷，且經中央銓敘機關銓敘審定合格實授在案(附件九)。民國八十一年六月雖因戶籍法修正而實施「戶警分立」，戶政事務所

不再隸屬於警察機關，惟聲請人自始至今並未表示志願同意放棄警察官身分！不論是民國八十一年六月戶籍法修正前或是於七月修正生效後至八十六年六月三十日止（即所謂戶警分立實施方案規定之五年回任期間），聲請人既未簽署志願轉任書，也未簽署任何不請求回任警察機關之切結書，故理應仍適用警察人員管理條例保障才是！

（二）戶警分立之實施

依據民國六十二年七月十七日總統令修正公布之戶籍法第三條規定：「戶籍行政之主管機關，在中央為內政部，在省為省政府，在縣為縣政府。」同法第七條第二項規定為：「動員戡亂時期，戶政事務所得經行政院核准，隸屬直轄市、縣警察機關；其辦法由行政院定之。」是所謂「戶警合一制度」，戶政事務所得歸警察機關管轄。惟本質上「戶籍登記」係為民政業務範圍（應歸屬一般民政），故戶政事務所其組織性質應係為一般行政機關，應適用一般性公務法規範。

戶警合一時期，戶政事務所得隸屬於警察機關，前述戶籍法雖定有明文，惟此乃因應動員戡亂時期，中央政府為掌握臺灣地區人口異動登記及維護社會治安所需之政策性立法措施，並非民主法治國家中一般性行政事務應由警察機關介入管理之常態。故為因應

終止動員戡亂時期，使戶政業務能回歸一般民政範圍體系之管轄，立法院於民國八十一年六月修正戶籍法，並於同年六月二十九日由總統明令公布施行，於修正後第七條條文已改為：「戶籍登記由縣政府設戶政事務所辦理，以鄉、鎮為管理區域。」且由內政部修正戶籍法施行細則，其第三條規定為：「辦理戶籍行政業務，省政府為民政廳，縣政府為民政局。」因此，所謂「戶警合一制度」已於民國八十一年七月一日戶籍法修正生效後變更為「戶警分立制度」，戶政與警政分離，戶政事務所不再隸屬於警察機關。

惟中央政府施行戶警分立，卻未能同時考量於戶籍法、警察法、警察人員管理條例中加以規範奉命調任戶政事務所擔任主任而具有警察官身分之人員，其警職身分、工作、俸級應如何予以保障！此乃中央行政機關未能於戶籍法修正草案規劃時周全考慮之疏誤，以及中央立法機關也未能發現擔任戶政事務所主任一職之現職人員，其實是依警察人員管理條例任官之警察人員，而導致八十一年六月戶籍法修正後，祇能從修正條文中得知有規範戶政事務所組織之改隸及戶籍行政業務之移撥，而無從得知且無明文規範具警察官身分之戶政人員，應如何回任警察機關或是於轉任戶政單位時，其身分、俸

給、福利（即任用、銓敘、俸級、保險、退休撫卹等）應如何依法保障。如此的立法疏漏，卻使得中央行政機關與中央銓敘機關錯誤認知戶籍法中戶政事務所組織隸屬之修正，即能同時產生規範以不同身分任職於戶政事務所之現職人員，一律祇適用一般職公務人員之相關法規，造成實質上本為警察人員之戶政事務所主任，平白無故自動地喪失警察官身分之保障！進而發生部分戶政事務所主任（至民國八十六年六月三十日止約有六十餘人）日後無法如期回任警職及被上級機關強迫辦理改任換敘之違法事實與法律爭議。

早於戶籍法於八十一年六月底修正公布前夕，內政部為因應戶籍法之修正，配合終止動員戡亂時期及戶政事務所改由民（戶）政單位掌理，乃報請行政院核定訂定「戶警分立實施方案」，並於八十一年六月十日以內政部台（八一）內戶字第八一〇三五三六號函發布實施，而實施日期為八十一年七月一日。惟此一方案之內容規定，卻是以一職權命令之性質，在未有現存法律明確授權之依據下，逕行由行政機關單方決定規範原具警察官身分任職於戶政事務所之現職人員，其任用、待遇、福利及回任警察機關之後續規劃事宜與措施，明顯與中央法規標準法第五

條第二項規定：「關於人民之權利、義務者，應以法律定之。」第六條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」相互牴觸！試問：該方案並無任何法律明確授權，何以能「具體規範」有關具警察官身分之戶政事務所主任其特別職公務員之身分變動事項？乃至於在該方案中四--（二）--4 又授權內政部訂定「戶警分立移撥民（戶）政單位具警察官任用資格人員志願回任警察機關職務作業要點」，設下具警察官任用資格之戶政人員（實為警察人員）回任警察機關之額外條件限制！形成已依法律任用之特別職公務員，必須再接受行政機關所發布之職權命令重新審查任用之現象，法律位階之適用嚴重倒置，法律體系之拘束力嚴重遭致行政機關的恣意破壞！如此地行政行為排除了警察人員管理條例、公務人員保障法相關規定而不用，徒以行政命令去單方改變警察人員之身分、工作及俸給的適用範圍事項，實有違憲法所定之法律保留原則與法律優越原則。

（三）中央行政機關與銓敘機關之違法行為與錯誤認知

查辦理戶籍行政業務本應由地方政府所轄之行政機關及戶政單位為之，其性質屬於一般民政業務範圍，並非警察機關所應管轄之

業務事項，此由警察法、警察勤務條例及戶籍法之相關規定即可得知。戶政事務所之所以得隸屬於警察機關，實為動員戡亂時期中央政府之政策性，為維護社會治安與特殊行政目的考量之立法產物，而於戶警合一時期依法調任戶政事務所擔任主任一職之人員，其公務員身分任用性質乃是特考特用之警察人員，而非一般高普考試或基層特考行政類科所考選任用之一般職公務員。

以往警察人員功績升遷與調職調任，均由上級警政機關依現行法警察人員管理條例及相關子法規定辦理任官、任職事宜，並且全省各地區每年定期實施職期調任、地區調任及經歷調任，且依「警察人事一條鞭」之立法制度，警察人員之遴用及管理（包括任官資格、官階晉升、任職調任、俸給晉級、平時考核及年度考績），均由內政部所設警察行政機關指揮監督各級地方政府警察機關執行實施之。警察人員調任戶政事務所主任一職，乃是依照上級警察機關之人事命令指示奉派擔任，且列入年度功績升遷與工作表現考核評比，並非一調任戶政事務所任職即可不適用警察人員管理條例，換言之，警察人員依法依常理應於各級警察機關中服勤任職，惟為因應政府對特殊情事及政策立法上之考量，仍可能於顯非辦理警察勤務之一

般行政機關派駐或調任具警察人員身分之公務員任職，但是，該等依法奉派或調任之警察人員，並非即等同無條件地轉任為一般職公務員，而仍應受到警察人員管理條例之規範和制度性保障，其原先享有之依法任用之警察官官等、職等、階級、俸級及警勤福利，實應繼續予以合法維持才是！

民國八十一年七月戶籍法修正施行，只是規定戶政事務所不再隸屬於警察機關，並未一併規定依法調任（指地區調任及經歷調任）於戶政事務所之警察人員其原先之警察官身分也因戶政事務所之組織改隸而遭到改變。除經本人同意志願轉任戶政人員外，具備警察官身分任用而奉派調任戶政事務所之現職人員，因身分本質上係特考特用之警察官，理應於戶政事務所不再隸屬於警察機關之後，全數回任各地區警察機關任職，而中央行政機關既已預見並了解戶籍法之修正，會造成數百位具警察官身分任職於戶政事務所之現職人員必須回任警察機關，則理應於戶籍法修正草案中明白規範該等人員回任警職之適用規定，而非是早於戶籍法修正公布前，自行以發布職權命令之方式，企圖掩飾其未能周全考量提出修法之疏誤！且更不該自行決定該等人員於所謂戶警分立後五年過渡期間得否回任警察機關之條

件限制，謂：具警察官任用資格人員欲回任警察機關者，必須另依「戶警分立實施方案」所授權內政部訂定之回任要點辦理（按：因五年期滿仍有人未能回任警職而一再提出陳情救濟，故內政部又於八十八年七月二十七日修正回任要點，惟適用對象設下許多不當限制，例如若未能於八十一年七月一日至八十六年六月三十日期間主動登記回任列冊有案之人員，即無權適用回任要點而被排除在外）（附件十）。中央行政機關此種未依法律變更特別職公務員之身分保障，卻逕行改依發布職權命令去自行規定本應以法律規範重要事項之做法，不僅投機取巧於前，更因漠視戶政事務所主任應享有既有警察官身分保障之權益，並拒絕適用警察人員管理條例相關規定而違法在後，形成法律位階優位原則之錯誤倒置！如此行政行為之錯誤認知及做法，根本違反憲法所定之法律保留原則，根本與行政法學「依法行政」之核心精神明顯不符！

內政部警政署於民國八十八年一月二十五日以（八八）警署人字第〇〇五〇九九號書函答覆聲請人請求回任臺灣省不分地區警職並請准予登記候補回任警察機關乙事（附件十一），謂：有關行政院同意戶政人員回任警察機關期限延長至民國九十年十二月三

十一日止，其適用對象僅限「依行政院訂頒之『戶警分立實施方案』規定，以警察官任用且志願回任列冊有案之戶政人員，目前尚未能回任警察機關者。」故認定因聲請人未能於該方案規定期間主動辦理登記而列冊有案，自無法適用回任要點規定而回任警察機關。中央警政機關之上述見解，完全是認定「戶警分立實施方案」，乃是解決依法調任戶政事務所主任一職之警察人員，於八十一年七月戶籍法修正生效後，後續人事管理、任用、調職、轉任、回任等事宜之萬靈丹！而中央行政機關、警政機關、中央銓敘機關、公務人員保障暨培訓委員會，乃至於最高行政法院，均一面倒地百分之百支持並同意「戶警分立實施方案」此一職權命令之法效性，絲毫不予理會聲請人本身長時期擔任警職之現有事實，也一律不予採信聲請人所稱根本未主動志願放棄警察官身分、未簽署任何轉任書或切結書之辯解事實，更加不予理會聲請人之所以無法回任警職，實乃上級警察機關怠惰處置回任作業與刻意自行為求作業簡化而設下種種行政細則條件所致！聲請人於八十一年七月一日戶籍法修正生效施行後「繼續擔任戶政事務所主任一職」，並非是聲請人選擇戶政機關任職，也非是聲請人不願回任警察機關任職，而是聲請人依

法奉派調任戶政事務所擔任主任一職後，又因中央政策變更實施「戶警分立」，導致聲請人也一併於戶政事務所組織改隸之時，被刻意認定「隨同移撥」之結果。而這一切的爭議禍源，就是「戶警分立實施方案」此一職權命令產生龐大的法律拘束力及執行力所致！倘若一切均適用該方案規定，在聲請人並未志願同意放棄警職，未簽署所謂轉任書或任何切結書之情況下，依舊被中央行政機關與銓敘機關認定聲請人還是要喪失警察官身分，既然已非警察官則須重新辦理任用審查，既然應辦理任用資格審查，則原先敘定之警察俸給就須改任換敘為一般戶政人員之俸給。正因如此地解釋法律及命令之適用效力，中央行政機關、立法機關及銓敘機關均將「戶警分立」後所產生之種種錯誤，都一概推究給戶政事務所主任去獨自承擔！試問：如此地認事用法，合法合理嗎？如此地行政行為，合法合理嗎？又銓敘部依據「戶警分立實施方案」之規定，認為聲請人並未於機關組織改隸後五年內回任警察機關，故自應改依公務人員任用法、俸給法辦理資格審查及俸級換敘，若未辦理改任換敘，則年度考績不予審定，且要追究相關人員行政違法責任。聲請人迫於無奈，一再陳情訴求無效，只能被迫於八十七年底奉命辦

理轉任，經銓敘部審定為薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，生效日期回溯為八十六年七月一日（註：該審定書生效日期誤寫為八十七年六月一日乃是銓敘部本身之內部行政疏失）（附件十二）。聲請人原銓敘審定在案，且依法功績晉升之俸級乃是警正二階一級年功俸五七五元（相當於一般公務人員六七〇俸點）（附件十三），經被迫改任換敘後，只能依警察人員管理條例附表規定對照一般公務人員俸給表換敘為六三〇俸點，而原有超出最高年功俸部分（即六七〇 - 六三〇 = 四〇俸點差距）僅得依附表附註之規定予以保留。如此改任換敘結果，並非聲請人志願選擇而得，也非聲請人同意接受之事實！

銓敘部徒自認定謂：「警察官官階受保障，係指仍任職警察機關，適用警察人員管理條例者。八十一年七月一日戶警分立後，依戶籍法第三條、第七條及其施行細則第三條規定，臺灣省各縣市戶政事務所改制不再隸屬警察機關，各縣市戶政事務所組織規程及員額編制表配合修正，已無警察機關組織法規所定之警察官職稱編制，警察人員在該機關繼續任職無異轉任非警察官職務，自不能沿襲原規定審定，而應依改制後機關人員所適用之法規審定。」（附件十四）上述見解，是

將八十一年七月以前依法調任戶政事務所主任之警察人員與八十一年七月以後調任接替戶政事務所主任一職之一般職公務員等同看待混為一談！忽略考量特別職公務員與一般職公務員其人事法規適用應有所區別，且錯誤認定一般行政機關之組織法規其適用效力能凌駕於特別職公務員之人事法規之上！「戶警分立」後之組織改隸並無效力一併變更警察人員之特別職公務員身分，之所以發生上述不合常理情形，實為戶籍法修正當時欠缺周全考量組織性質與配置人員任用身分所致。中央行政機關與銓敘機關正確之做法，應是去彌補此一立法疏漏而非將錯就錯！應該是要繼續維持該等人員既有警察官身分待遇並儘速使其無條件回任警職才是！「戶警分立」後並非是警察人員去選擇在非警察機關繼續任職，而是中央立法政策及政策變更所造成要警察人員繼續奉命擔任戶政事務所主任職務之既定事實，焉能謂是戶政事務所主任自行選擇機關任職所致？

聲請人由依法奉命調任戶政事務所任職，轉變成日後被迫接受轉任換敘之不利益對待，使得聲請人喪失警察官身分、工作及俸給保障，而聲請人並無任何過失，卻要獨自承受「戶警合一制度」改變為「戶警分立制度」

之一切後果，焉能謂聲請人權益未受到不當損害？聲請人長時期擔任警職，原先依法可信賴且受保障之權益卻遭違法行政行為所剝奪，形成既有權益與可期待之預期利益受到損害之既定事實，豈能謂國家機關之警察行政均係「依法行政」？豈能謂國家機關之人事銓敘行政均係「依法行政」？

（四）聲請人歷次陳情請求行政救濟與司法救濟之過程

聲請人並非志願轉任為一般職公務員已如前述，理應依法繼續受到警察人員管理條例之制度保障。「戶警分立」之實施，係戶政、警政業務之分離，非謂警察人員也一併隨業務移撥。聲請人遵照上級機關命令繼續擔任戶政事務所主任職務，在未回任警察機關前，仍應保有原先領得之警察官待遇及福利方屬合理正當。

惟自民國八十六年七月一日以後，聲請人徒遭中央行政機關、銓敘機關與地方政府聯合之一連串強勢行政行為，包括有「不予審定年度考績」、「追回預領考績獎金」、「追回溢領薪資差額」、「強迫重新送審辦理改任」、「降級降薪換敘」及「拒絕回任警職」等等之不利益對待，使得聲請人一生奉獻警職之努力經歷和工作表現化為一片空白！聲請人年老接近屆齡退休前夕，反而要被迫接受

如此不合法制不合情理的事實，試問：為何特考特用之警察官，其特別職公務員身分保障是如此地脆弱不堪？為何同樣是奉命調派任職於戶政事務所，有些人可優先回任警職、如期回任警職而繼續維持警察官身分及工作年資；而聲請人卻要被迫接受差別待遇、無法維持既有警職與既有俸級之不利益事實？

聲請人依法提出陳情訴求、行政救濟及司法訴訟均遭上級機關、司法機關拒絕或駁回，茲簡述過程如下：

1. 聲請人請求核發八十六年考績獎金一案，經屏東縣政府以聲請人八十六年考績尚未奉銓敘機關審定，拒絕核發（附件十五）。
2. 聲請人預借八十六年考績獎金，遭屏東縣政府於八十七年六月全數追回（附件十六）。
3. 屏東縣政府於八十七年九月三日函示臺灣省政府釋示，謂：具警察官任用資格之戶政人員，未能如期回任，應依「戶警分立實施方案」規定改支領戶政人員待遇，不合再支警察人員待遇（附件十七）。
4. 屏東縣政府於八十七年十二月一日轉知銓敘部指示，謂：未回任警察機關之戶政人員，應儘速辦理轉任（附件十八）。

5. 聲請人於八十八年一月十八日致函內政部警政署，請求回任臺灣省不分地區警職並准予登記候補回任一案，業經該署於八十八年一月二十五日回函說明，謂：聲請人因未列回任名冊，故不適用「戶警分立實施方案」規定之回任事宜，拒絕聲請人回任警職（參照附件十一）。
6. 聲請人於八十八年一月二十二日致函總統府李總統，提出國是建言（附件十九）。
7. 屏東縣政府於八十八年四月二十七日函轉銓敘部所示，拒絕同意聲請人俸級暫支六七〇俸點（附件二十）。
8. 聲請人因被迫改任換敘，遭屏東縣政府於八十八年七月收回薪資差額（附件二十一）。
9. 聲請人不服改任換敘未能審定暫支六七〇俸點，於八十八年一月三十日依法向銓敘部提出復審（附件二十二）。
10. 銓敘部於八十八年四月二十八日來函，謂：聲請人提起復審一案，業經該部依法決定：復審駁回（參照附件十四）。
11. 聲請人不服銓敘部復審駁回之決定，於八十八年五月二十四日向公務人員保障暨培訓委員會提出再復審書（附件二十三）。
12. 公務人員保障暨培訓委員會於八十八年九月二日來函，謂：聲請人提起再復審一

案，業經該會審議決定：再復審駁回（附件二十四）。

13. 聲請人因遭強行逼迫辦理轉任，不服公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定，於八十八年十月十八日依法提起行政訴訟（附件二十五）。

14. 最高行政法院於九十年九月五日判決：認定聲請人之訴為無理由，予以駁回（參照附件五）。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與法律見解

（一）聲請人確因戶籍法修正及「戶警分立實施方案」之實施執行而受到實質損害

查聲請人之警職身分並無於民國七十五年奉命調任戶政事務所主任一職後而有任何改變，至民國八十一年七月中央政府實施「戶警分立」，聲請人並未表明隨同業務移撥，戶籍法修正條文中也無任何顯現具警察官身分之現職人員應一併隨業務移撥之明文規定。之所以遭銓敘部錯誤認定人員全部隨同業務移撥，乃是「戶警分立實施方案」中之自行命令規定，而非是由立法院三讀修正通過之戶籍法條文所加以明確規範。戶籍法根本未明確授權中央行政機關得發布命令片面決定具警察官身分之戶政事務所主任，應於「戶警分立」時一併隨業務移撥，

則何有銓敘部所稱：聲請人無異轉任非警察官職務之法律依據存在呢？

聲請人未能回任警察機關，並非如銓敘部所謂：係聲請人於八十一年七月一日戶警分立改隸時，選擇留任戶政機關，適用「戶警分立實施方案」所致；實乃中央警政機關與各級警察機關對於調任戶政事務所主任一職之警察人員其回任事宜，一律依據「戶警分立實施方案」規定及內政部訂定之回任要點辦理，人事作業之法源依據是「職權命令」，而不是「法律」！

民國八十一年六月戶籍法修正之最大疏漏，就是在於未能有兼顧組織改隸與警察人員回任警職之周全考慮立法配套措施！正確完善之修法做法應該是於戶籍法或警察人員管理條例中增加下列修正文字：「戶政事務所組織改隸後，原以警察官任用之現職人員，應依法儘速辦理回任或准其志願轉任，其辦法由行政院定之。若志願選擇轉任時，其既有權益應給予保障並維持現有俸給待遇。」如此一來，方可謂能有行政命令存在合法執行「戶警分立」後相關人員人事作業之法律依據。如今，戶籍法並未有明確授權，則何有「戶警分立實施方案」可合法存在並加以限制或變更戶政事務所主任之既有警職身分、工作及俸給待遇之道理？又何有警

察人員管理條例之人事保障規定被刻意視而不見、棄而不用的道理呢？

法學原理基礎指明：「有權利即有救濟；有損害即應回復權利。」查聲請人確因戶籍法修正及「戶警分立實施方案」之實施執行而受到實質損害，茲列述如下：

1. 在聲請人並未主動放棄警察官身分保障之情況下（未表明同意志願轉任、未放棄回任警職、未切結不再回任警職），中央行政機關、警政機關及銓敘機關之種種行政行為已改變聲請人特別職公務員之身分關係，影響聲請人於憲法上服公職之權益，使得聲請人無故喪失依法律受到保障的警察官身分。
2. 聲請人遭強制轉任換敘後造成薪資本俸減少：

八十六年六月改任前審定核薪警正二階一級年功俸五七五元（相當六七〇俸點），本俸四〇、五五〇元；八十六年七月改任後（按：銓敘審定書回溯至八十六年七月一日生效）審定核薪薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點（只相當警正俸級五二五元），本俸降為三八、一一五元，每月薪資本俸減少二、四三五元！至民國九十二年七月十六日命令退休生效日止，預期薪資減領合計一七六、五三七元。

3. 聲請人遭強制轉任換敘後造成八十六年至九十二年間之考績獎金總額減少：

其減少差額為警正二階一級年功俸五七五元減去薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點之累計數額（即六七〇- 六三〇= 四〇俸點差距，再乘上七年，再乘上每年考績甲等基數為二或乙等基數為一・五）。

4. 聲請人遭強制轉任換敘後造成八十六年七月以後每年年終獎金數額減少：

其差額即為強制轉任後之薪資本俸減少數額。

5. 聲請人遭強制轉任換敘後造成將來退休金及相關權益大幅減少：

依照公務人員退休法第五條、第六條、第六條之一及同法施行細則第十二條規定，任職三十五年以上年滿六十五歲命令退休核算：

(1) 一次退休金：改任前支薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，聲請人實物代金九三〇元，六十一個基數，合計應領一次退休金二、五三〇、二八〇元；而改任後核薪六三〇俸點，本俸降為三八、一一五元，加實物代金九三〇元，乘六十一個基數，合計應領一次退休金二、三八一、七四五元。預期退休金減少一四八、五三五元。

- (2)公務人員保險養老給付：改任前支薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，乘三十六個月，應領養老給付一、四五九、八〇〇元；而改任後核薪六三〇俸點，本俸降為三八、一一五元，乘三十六個月，應領養老給付一、三七二、一四〇元。預期養老給付減少八七、六六〇元
- (3)退撫金：民國八十四年七月一日起，每任職一年給與一點五個基數，最高五年給與七點五個基數。改任前支薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，乘七點五個基數，應領退撫金三〇四、一二五元；而改任後核薪六三〇俸點，本俸降為三八、一一五元，乘七點五個基數，應領退撫金二八五、八六二元。預期退撫金減少一八、二六三元。
- (4)優惠存款利息：退休優惠存款包括一次退休金和公保養老給付兩項，享有年息一分八厘優惠利率。改任前支薪六七〇俸點，優惠存款總額三、九九〇、〇八〇元；而改任後核薪六三〇俸點，優惠存款總額降為三、七五三、八八五元。存款減少二三六、一九五元，每月利息減少三、五四二元，直

到聲請人老死病故為止。

以上各項款項在聲請人退休前若有調升俸給情事，則差額將拉大，財產權益損失更為嚴重。

6. 聲請人遭強制轉任換敘後造成心靈創傷甚於物質損害：

聲請人本為中華民國政府依法律任用之警察官，卻遭「免官」對待，個人名譽受到無端羞辱！

聲請人既有領得薪俸遭到「實質降薪」對待，一生投身警職工作之努力表現均被全盤否定！

聲請人警職生涯辛勤辛勞付出與理想願景，遭到行政行為刻意抹煞，個人人性尊嚴被恣意踐踏！

聲請人請求回任警職卻遭警察機關拒絕，不聞不問、不理不睬，不利益之對待，莫此為甚！

(二) 機關組織變更、改隸（或改制），應依既有法律或制定特別法為之

行政組織法一如行政法之其他領域，必須受到憲法原理原則之拘束。我國憲法在臺灣地區應該含有如下原則：民主、法治、基本權利保障；地方政府享有「制度性保障」地位，國家政策必須受到基本國策之限制或指引；其中有關法治國部分，其內容復包括權力分

立、法律優位、法律保留、依法行政、依法審判、違憲審查，為此憲法並設立相關機關，並且依據國家社會發展需要由立法者逐步充實其職權；而就國家決策實質標準而言，憲法規定了比例原則（第二十三條）、平等原則（第七條）。若一機關之存廢或設置方式引發不同憲法原則或甚至觀點間之爭執，則立法者或釋憲者必須依時代潮流與國家社會發展需要進行利益衡量（參照黃錦堂博士，「行政組織法之基本問題」，翁岳生院長編《行政法》，頁二七五，二版，二〇〇〇年）。貴院釋字第四六七號解釋，於解釋理由書中敘明：「上開憲法增修條文第九條就省級政府之組織形態、權限範圍、與中央及縣之關係暨臺灣省政府功能、業務與組織之調整等項，均授權以法律為特別之規定。……」「憲法增修條文第九條第三項規定，鑑於臺灣省原職掌之功能業務龐大，而相關職權法令之全盤修正曠日廢時，為期其制度及功能、業務為適當之規劃與調整，乃授權立法機關得制定特別法以迅為因應，……」即已指出對於機關組織規模、功能、業務之變更及相關人員之移撥宜依據特別法或修改法律條文方式為之，且應周全加以規範各類事項，以免形成法規範衝突。

又釋字第四七〇號解釋，於解釋理由書中敘

明：「現行憲法增修條文第五條之修憲意旨原係於現任大法官之任期至九十二年十月屆滿時，由繼任之大法官銜接，在此期間，司法院院長、副院長及大法官出缺致影響司法院職權之正常運作時，其任命之程序，本應以過渡條款規定，援用八十三年憲法增修條文第四條。然八十六年憲法增修條文第五條就此漏未規定，要屬修憲之疏失，總統如行使提名權，應適用八十三年八月一日公布之憲法增修條文第四條規定程序為之。」即已同理指出：法律規範應予明確規定之事項漏未規定，要屬立法之疏失，故在未進行修法補正前，實應繼續適用「原先規範」加以因應之。

查八十一年六月立法院進行戶籍法之修正，而於立法院網站法律條文沿革資料庫中搜尋得知：戶籍法第七條之修正理由如下：

（一）為應業務需要，減少行政層級，提高戶政機關行政效率，將第一項戶政事務所隸屬鄉、鎮公所修正為戶籍登記由縣政府設戶政事務所辦理，並維持現行條文規定以鄉、鎮為管轄區域。（二）因應動員戡亂時期之終止，爰將第二項刪除。以上修正理由並未明確規範由警察人員擔任戶政事務所主任也應一併隨業務移撥，則何有銓敘部所認知該等警察人員本應於八十一年七月一日改依

公務人員任用法重新辦理資格審查之強制情形存在？又立法院於民國八十六年四月二十九日對戶籍法進行全文修正，其修正理由為：「戶籍法自民國六十二年七月修正迄今，已逾二十二年，其間雖於八十一年六月修正，亦僅針對戶政機關組織體制、廢除本籍登記及罰則作部分修正，未能配合實際業務狀況作全面性修正，為使戶籍法符合實際作業之需求，爰予以修正。」乃明確表示八十一年六月之修正，僅「針對戶政機關組織體制修正……」則顯然可見的是：八十一年六月之戶籍法修正，根本未有一併解除具警察官身分之戶政事務所主任其特別職公務員身分保障之意旨，且未明確規範該等人員之去留。然而為何中央行政機關、警察機關與銓敘機關卻可自行認定「法未規定」之事項呢？又如何可自行解釋具警察官身分之戶政事務所主任於組織改隸時，就須無條件一併隨業務移撥呢？

事實的真相是：修法時漏未規定！換言之，八十一年六月戶籍法修正並未能有兼顧組織改隸、業務移撥及特別職公務員回任警察機關之周全考量立法配套措施，因此，戶警合一時期依法奉命調任戶政事務所主任一職之警察人員，應因八十一年六月戶籍法修正之「漏未規定」，而於「戶警分立」後繼續

受到警察人員管理條例之保障。

八十一年六月戶籍法修正及「戶警分立實施方案」之規定，未能確保聲請人與其他警察人員同受平等對待之保障，也未能維護聲請人警職工作之合法持續，更形成聲請人服公職過程受到差別待遇，明顯使得聲請人於憲法上享有的平等權、工作權、服公職之權利未能得到充分保障與實踐！

（三）職權命令之法體系地位

中華民國的行政法學長期以來之所以無法健全發展且常遭致行政機關不當曲解適用之根本原因乃是：職權命令、行政機關函釋及行政處分之變體，徹底地破壞了「依法行政」的精神！法制之落伍不健全和行政機關迷信「行政命令」獨大之心態，迫使行政法學中之法律保留原則與法律優越原則只成為行政法教科書上之專有名詞，而非能落實於各種行政行為當中。

在講求法治主義、國會至上或是嚴守權力分立原則的憲政秩序之下，國家若欲規範涉及人民權利義務之事項，皆必須以國會法律或法律授權之行政命令為之，並不允許行政機關基於職權自行訂定拘束人民的法規範。從而，行政機關基於職權訂定涉及人民權利義務關係的行政命令，我國實務或學界常稱為「職權命令」或「職權訂定的法規命令」，其

合憲性與合法性就會受到相當的質疑（參照葉俊榮博士，「行政命令」，翁岳生院長編《行政法》，頁四六九，二版，二〇〇〇年）。

職權命令乃是依照中央法規標準法第七條規定而存在，學理上應限於行政規則，但事實上職權命令內容涉及人民權利義務事項者，在所多有，此種命令可稱為執行命令，已非內部適用之行政規則。其所衍生之合法性問題，為我國法制上仍待解決之難題。所謂「有組織法即有行為法」之論點已不成立！發布職權命令除須是組織法上職權事項外，尚應有行為法上之依據。釋字第三六七號解釋在敘述授權命令的合法性之後，論及職權命令時，曾作總結性的宣示：「行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則（指授權命令應遵守之合法要件）」（參照吳庚博士，《行政法之理論與實用》，第七章「行政命令」關於授權命令與職權命令的分析說明）。中央行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。行政法成文法源中之憲法、法律、條約、命令、地方自治規章相互間具有位階關係，憲法效力最高，法律及條約次之，命令又次之，地方自治規章則位於最下層。依照維也納學派法律秩序位階理論，上位規範決定下位規範產

生之條件，下位規範則為執行上位規範之具體化規定，不僅憲法、法律、命令及自治規章為規範之一環，即依法律或命令、規章所作成之具體行政行為（或執行措施）亦具有規範效力，所不同者具體行政行為，僅以個別事件為規範對象而已，因此從頂端之憲法以至底層無數具體行政行為，形成一座金字塔型之規範秩序。此種描繪大體上適用於西方市民的法治國家，我國現行憲法下之法律建制，當亦有其適用。在命令位階方面，授權命令之效力高於職權命令，而職權命令內容所受限制較授權命令為嚴格！而依據法律優越原則，職權命令之法規範位階不得與法律相牴觸。原則上，委任命令（授權命令）習稱為具有與法律相同之效力，但其位階仍在各種法律之下，既不能違背授權之「母法」，亦不能與其他法律相牴觸（以上綜合參照吳庚博士，《行政法之理論與實用》，關於法源位階、行政命令之合法要件等的分析說明）。

故同理可證，若職權命令之規定與其他法律規定互不一致時，也當然被視為牴觸上位規範，而應被宣告無效。

查「戶警分立實施方案」之訂定，並無戶籍法之明確授權，其性質為職權命令，則何以中央行政機關於提出戶籍法修正草案時捨

棄正規法律條文修正方式而不用，也未能於戶籍法修正草案中加入明文授權行政機關可訂定授權命令之規定，且忽視警察人員管理條例之存在，徒以發布職權命令之做法去加以規定原本應以法律規範之事項呢？如此做法，如何合乎法律保留原則？又如何能符合憲法第一百七十二條之規定呢？

法律保留原則與法律優越原則乃是「依法行政」得以廣布發展並形成法秩序信守於人心之基礎架構，而職權命令只是民主國家於法制未健全時期之彈性立法設置，其法規範效力相當有限。若是職權命令的規定與其他法律相衝突，則本質上就會失其合法性與正當性！

（四）特別職公務員之身分保障

關於公務員的性質分類可區分為普通職（或一般職）公務員與特別職公務員，在西方民主國家早已建立完善之人事制度，兩者各有其適用法規，並形成基礎性與特別性或是原則性與補充性之適用關係，例如司法人員、警察人員、軍人、國家安全人員、外交人員、海關人員、緝毒人員、緝私人員、區域性安檢人員、環保人員、獨立管制部會（或委員會）編制人員等等。我國公務人員任用法第三十二條也承認警察人員是依特別法律任用之人員，而與一般公務人員任用程序有所

不同。

對於特別職公務員另制定人事任用特別法的目的在於：特殊行政職務與達成行政目的之需要。除了賦予特別職公務員得依法行使特殊職權、給予較高俸給與福利外，同時也常於人事任用法中規定了較嚴格之行為標準與懲罰條款。特別職公務員之身分保障，應依不同職務性質之公務員其工作困難性、服勤危險性、知識技能專業性及行政目的之達成而由各特別法（人事條例）去加以規定，並且依特別法優於普通法原則，優先適用特別法之規範而排除一般公務員任用法之相關規定。

按警察人員乃是學理上及法制上承認的特別職公務員，其考選、任用、任職服勤、晉升調任、訓練、教育等皆與一般行政職公務員不同。依警察人員管理條例第三條規定：「本條例所稱警察人員，指依本條例任官、授階，執行警察任務之人員。」所謂執行「警察任務」，依警察法第九條列舉有七款明示職權規定與一款概括職權規定，而第八款概括職權規定乃是「其他應執行法令事項」，意謂著：警察人員行使職權原則上以上述七款明示職權規定為主，但仍可於相關法令有特別規定或特殊情事需要時，得依上級機關之命令去執行相關行政事務。查戶政業務本屬

一般民政類科範圍，非屬警察職權主要項目，惟因動員戡亂時期戶政事務所隸屬於警察機關，故警察人員得依法由上級機關調任於戶政事務所任職，而「戶警分立」後，戶政事務所之組織與人員編制表雖不再有警察官之職稱編制，但是組織法規之修正應向後生效，對於已依特別人事法任官授階之警察人員，不該強行偏狹認定該等人員於「戶警分立」後即事實上改變為非警察人員！

「戶警分立」造成特別職公務員適用之人事法規定與一般行政機關之組織法規定相互衝突，實乃修法過程中疏漏考量過渡性設計或權宜性條款安排所致。法之疏漏造成不同法律規範相互衝突，應謀求補充解決或適當調和，而非做出排斥性選擇的認定。

又警察人員管理條例第四條規定：「警察官職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職。」所謂「非依法不得免官或免職」，係指同條例第三十一條第一項各款免職事由及第二項免官規定而言。除非另有特別法足以凌駕於警察人員管理條例之上而優先適用，否則在法律位階方面，特別人事法有其專屬性與優先適用性存在！且「官職分立」為公務員人事分類制度中品位分類制度之一種，與現行一般公務員任用法所採之「官職並立」有所不同。也正因如此，警察

人員之官制、官規、教育、服制、勤務制度均異於一般職公務員，其為特別職公務員之特性就更為明確。品位分類制度的特點為：

（一）結構富於彈性，適應力強，便於人事機構調整文官的職務。（二）能夠保證文官在行政部門工作的穩定性。（三）比較簡單易行。（四）在品位分類制度下等級劃分較少，晉升幅度較大。（五）品位分類是以「名分」鼓勵公務人員，因為只要取得較高的品位，便可得較多的報酬與尊敬（參照張潤書教授，《行政學》，第二十二章，頁五六三，修訂新版，八十七年三月）。

現行警察人員的人事制度，明文規定為「官職分立」，即實為品位分類制度之一種，則戶警合一時期依法律奉命調任戶政事務所主任一職之警察人員，於「戶警分立」前，既為依法任官授階之警察官，按照警察人員管理條例第四條：「警察官職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職。」的規定，在「戶警分立」後，並不因而喪失其警察官身分之保障。因此，民國八十一年六月戶籍法之修正，並無充分效力去改變具備警察官身分之戶政事務所主任其官階受到警察人員管理條例第四條保障之事實！更不可能任由中央行政機關自行訂定「戶警分立實施方案」，此一職權命令企圖凌駕於警察

人員管理條例之上！中央行政機關捨正當途徑不走而違法訂定職權命令於先，而中央立法機關疏於周全考量造成修法後發生不同法律規範相衝突於後，進而使得「違法之戶警分立實施方案」與「修法疏失之戶籍法」被錯誤解釋為可決定特別職公務員之去留，如此認知，實與「特別法優於普通法原則」、「法律保留原則」及「法律優越原則」之本旨不符。

- (五) 警察人員管理條例與公務人員俸給法關於俸級俸點之適用前已敘明，七十二年十一月二十一日修正公布之警察人員管理條例，其第二十二條第二項有關俸級及俸額依附表之規定，在該附表附註乃謂：「警察人員依本表規定敘級後，如轉任非警察官職務時，應依所轉任職務適用之俸給法，按其原敘警察官俸級，換敘轉任職務之相當俸級，以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留。」對於警察人員之轉任不區分其為本人志願轉任或是因特殊情事非志願轉任擔任非警察官職務，未能保障警察人員現有領得之俸級俸額，而一律改依所轉任職務適用之俸給法換敘，使得警察人員現有銓敘審定之俸級與換敘後至最高年功俸若產生超出之情形，僅得依法保留，而非換敘至「相當俸點之俸級」敘薪，讓警察人員遭受一經轉任即生實質上

「降級降薪」之不利益效果！上述附表附註規定，完全背離了公務人員俸給制度應依功績升遷晉級，且依法律審定銓敘之俸級應受保障之中心目的，而且不考量警察人員於長期擔任警職期間之特殊性與一定危險性之工作表現，一體性地強迫警察人員於轉任情形發生時必須無條件接受不合社會常理期待，既有領得薪俸不僅未能合法維持，反而造成薪俸減少之事實！

按我國公務員俸給制度並非實施單一俸給俸額標準表，而係一般職公務員與特別職公務員對於俸給各有其規定，公務人員俸給法第八條與警察人員管理條例第二十六條雖分別有調任換敘之適用規定，惟卻排除警察人員於轉任時之適用。警察人員管理條例之附表附註規定，設下警察人員於轉任情形發生時「若有超出最高年功俸部分，僅得依法保留」，而非換敘至「相當俸點之俸級」敘薪，則事實上有哪位資深警察人員會志願選擇辦理轉任呢？又有哪位警察人員會於屆齡退休前夕志願選擇不利於己之規定，而愚昧地接受實際上被降級降薪之結果呢？聲請人並非志願辦理轉任，乃是被迫於八十七年底奉命辦理轉任，經銓敘部審定為薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，生效日期回溯為八十六年七月一日。聲請人原銓敘審定在

案，且依法功績晉升之俸級乃是警正二階一級年功俸五七五元（相當於一般公務人員六七〇俸點），經被迫改任換敘後，只能依警察人員管理條例附表規定對照一般公務人員俸給表換敘為六三〇俸點，而原有超出最高年功俸部分（即六七〇- 六三〇= 四〇俸點差距），僅得依附表附註之規定予以保留（附件二十六）。如此轉任換敘設下不平等條款，使得聲請人原可信賴的俸級與日後預期的權益受到損害，實有違憲法上保障公務員合法俸給財產權之本意。

我國公務員人事銓敘法規，長期以來對於特別職公務員轉任為一般職公務員之權益保護顯然簡陋不足！且未能納入「信賴保護原則」和「公平原則」之設計，致常使得適用轉任規定之公務人員，要面臨實際上既有權益受損害卻仍須無奈接受的不合理事實。現行公務人員之俸給換敘規定，無法保障特別職公務員於轉任為一般職公務員時得換敘為同數額俸點之俸級，實為立法不完善不健全之處。警察人員管理條例附表附註規定對於超出最高年功俸部分，僅得依法保留，會形成警察人員長達十餘年努力付出功績晉升之俸級於轉任換敘時卻又被加以剝奪而予以降低俸點之不利益情形，則如此轉任換敘與依法受懲戒遭降級減俸有何不同？

最高行政法院九十年度判字第一五八一號判決於理由中採納被告銓敘部所引述行政法院八十四年判字第八五六號之判決要旨，以「志願轉任」之他案事實情形硬套用在本案聲請人實為「被迫轉任」情形之適用，是為第一個錯誤；又自行認定並窄化公務人員俸給法基礎規定之適用範圍，強調特別職公務員只能承受特別職俸給法規之不利益規定，卻無法主張適用公務人員俸給法、公務人員保障法關於公務員經銓敘審定之俸給應予保障，非依法律而不得降級或減俸之基礎規定，是為第二個錯誤；對於特別職公務員只受特別法規範而無法加以適用公務人員基礎規範（基礎保障規定），係對於法律體系的基礎關係與補充關係一律予以呆板解釋、墨守法條、信守「惡法亦法」之懦弱認知，是為第三個錯誤。倘若特別職公務員連一般職公務員之最基礎保障規定均不能加以適用，則不就意謂著：特別職公務員之未來任職期間已註定存在著不平等障礙嗎？警察人員之身分保障除了依警察人員管理條例之規定外，也應同時獲得公務人員保障法之基礎保障對待，亦即存在著特別關係與補充關係之雙重保障，形成不同法律規範間之相互彌補填實。

貴院釋字第四五五號解釋，翁岳生大法官

（現為司法院院長）提出協同意見書，對於平等原則有精闢之論述說明，茲節錄引述如下：

「現行法律對於公務員之定義，因各該法律之立法目的而互有不同。按國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務，公務員退休法制之基本精神，在於國家應保障公務員退休後之生活，並以酬謝其長期之辛勞，故凡依法令或經任用程序，與國家間發生公法上職務關係者，均應享有領取退休金等之權利，不因職務之性質而有不同。」

「平等原則為所有基本權的基礎；國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。憲法第五條規定：『中華民國各民族一律平等』，第七條規定：『中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等』，明文揭示保障人民之平等權。……按平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，此迭經本院大法官解釋所肯定（參見釋字第二一一號、第三四一號、第四一二號），故法律或相關機關就個別案件事實上之差異及立法目的，作合理之不同處理，並不違背憲法之意旨。至於應如何判斷此差別待遇是否『合理』，乃為違憲審查之難

題所在。」

「關於平等原則之違反，恆以『一方地位較他方為有利』之『結果』存在為前提。不論立法者使一方受益係有意『積極排除他方受益』，或僅單純『未予規範』，祇要在規範上出現差別待遇之結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平等原則之違反。因平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，……。」

「按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。」

聲請人自民國四十六年擔任基層警員起，月薪三百零八元；五十五年自中央警官學校畢業任警察官，每月俸給一千餘元，歷經數十年之工作付出及功績升遷，用精神、勞力、鮮血、汗水去爭取榮譽，完成任務，直到八十六年六月俸級調升為警正二階一級年功俸五七五元。而這並非是「戶警分立實施方案」內所指稱係「同工不同酬」之結果；警正二階一級年功俸五七五元，係聲請人一輩

子投身警職工作、奉獻自我、報效國家依法
律應領得之薪俸與合理對待！倘若中央行政機關實施「戶警分立」，是必須強迫聲請人
無條件接受減少原先依人事特別法所銓敘
審定在案之俸級，則聲請人原先信賴能獲致
將來退休後國家所給予的一定權益保障，將
因「戶警分立」後，聲請人被迫轉任換敘，
而生俸級俸點降低、每月薪資本俸數額減少
及退休金與公保養老給付一併縮減之事
實！如此何能謂聲請人是受到「真平等」的
對待呢？又何能謂聲請人在法律上地位之
實質平等有受到保障呢？

四、綜上所陳，最高行政法院九十年度判字第一五八一
號判決引用行政院八十一年五月二十七日台八十一
內字第一八三五八號函核定之「戶警分立實施方
案」之職權命令、八十一年六月二十九日戶籍法修
正公布後第七條及施行細則第三條、七十二年十一
月二十一日修正公布之警察人員管理條例第二十
二條第二項有關俸級俸額依附表（含附註）之規定，
以及最高行政法院於該判決理由中採納被告銓敘
部所述行政法院八十四年判字第八五六號判決意
旨，應屬違憲，爰謹聲請貴院大法官秉持司法公正
獨立之精神，伸張公理正義，進行違憲審查，以維
憲法保障人民權益之基本宗旨，彰顯憲政法治，以
求民主法治國家「依法行政」制度之建立！

五、相關文件名稱及件數

- 附件一：八十一年六月二十九日總統令修正公布之
戶籍法、施行細則相關條文影本各乙份。
- 附件二：「戶警分立實施方案」影本乙份。
- 附件三：六十二年七月十七日總統令修正公布之戶
籍法、施行細則相關條文影本各乙份。
- 附件四：警察人員管理條例第二十二條俸級附表影
本乙份。
- 附件五：最高行政法院九十年度判字第一五八一號
判決影本乙份。
- 附件六：行政法院八十四年判字第八五六號判決意
旨影本乙份。
- 附件七：聲請人考試及格證書影本乙份。
- 附件八：聲請人調任戶政事務所主任任職派令影本
乙份。
- 附件九：聲請人七十四年至八十一年人事派令與銓
敘審定書裝訂影本乙份。
- 附件十：內政部八十八年七月二十七日修正「戶警
分立移撥民（戶）政單位具警察官任用資
格志願回任列冊有案人員加強回任作業
要點」影本乙份。
- 附件十一：內政部警政署八十八年一月二十五日
（八八）警署人字第○○五〇九九號書
函影本乙份。
- 附件十二：聲請人八十八年銓敘審定書影本乙份。
- 附件十三：聲請人七十三年至八十五年年度考績通
知書影本各乙份。

附件十四：銓敘部復審決定書八八台銓復決字第一四八號影本乙份。

附件十五：屏東縣政府八十七年四月二十九日八七屏府人二字第六八三九八號簡便行文表影本乙份。

附件十六：屏東縣政府八十七年六月十六日八七屏府人二字第一〇〇六四〇號函及屏東縣庫支出收回書影本各乙份。

附件十七：屏東縣政府八十七年九月三日八七屏府人三字第一五一〇六五號函影本乙份。

附件十八：屏東縣政府八十七年十二月一日八七屏府人一字第二〇六八四九號簡便行文表及銓敘部八十七年十一月二十三日八七台甄五字第一六九八一〇九號書函影本各乙份。

附件十九：聲請人陳情總統府 李總統書函影本乙份。

附件二十：屏東縣政府八十八年四月二十七日八八屏府人一字第六九四一七號書函及銓敘部八十八年四月十九日八八台甄五字第一七五一九三〇號書函影本各乙份。

附件二十一：屏東縣政府收入繳款書及屏東縣庫支出收回書影本各乙份。

附件二十二：復審書影本乙份。

附件二十三：再復審書影本乙份。

附件二十四：公務人員保障暨培訓委員會再復審決定書八八公審決字第○一三四號影本乙份。

附件二十五：行政訴訟起訴狀影本乙份。

附件二十六：公務人員俸額標準表影本乙份。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲請人：張○○

中 華 民 國 九 十 年 十 月 三 十 日

（附件五）

最高行政法院判決 九十年判字第一五八一號

原 告 張○○ 住（略）

被 告 銓敘部 設臺北市文山區試院路一號

代 表 人 吳容明 住同右

右當事人間因級俸事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國八十八年八月二十四日八八公審決字第○一三四號，再復審決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告係原任屏東縣警察局萬巒鄉戶政事務所主任，八十一年七月一日戶警分立，機關改制為屏東縣萬巒鄉戶政事務

所，原告隨業務移撥，依「戶警分立實施方案」規定，原告仍以警察官任用，並經被告審定合格實授，依警察官等階核敘俸級，並備註：但以機關改隸之日起五年內（八十六年六月三十日）為限。茲以上開期限屆至，原告並未回任警察機關，其現職依規定改依公務人員任用法等相關規定辦理送審，經被告於八十八年一月十二日以八八台甄五字第一七一四六〇一號函審定合格實授，核敘薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，並備註：如有超出最高年功俸部分，仍予保留。原告不服，提起復審、再復審，遞遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、被告依據「戶警分立實施方案」強制轉任換敘對原告造成實質的損害，列舉如下：

（1）薪資減少。八十六年六月改任前核薪警正二階一級年功俸五七五元（相當六七〇俸點），本俸四〇、五五〇元；八十六年七月改任後核薪薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點（相當警正五二五元），本俸三八、一一五元，每月薪資本俸減少二、四三五元，至九十二年七月十六日命令退休生效日止，預期薪資減領合計一七六、五三七元。（2）改任後八十六年七月至八十八年五月因改任換敘薪津差額被屏東縣政府收回一九八、二一七元，八十六年考績未審定，八十七年預借一個月考績獎金七五、二五五元被屏東縣政府全數收回，迄今八十六、八十七年兩年考績甲等，應發四個月一次俸級總額獎金，分文都無法領到。（3）預期退休金大幅減少。依照公務人員退休法第五條、第六條及同法施行細則第十二條規定任職三十五年以上年滿六十五歲命令退休核算。1. 一次退休金。改任前支薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，

本人實物代金九三〇元，六十一個基數，合計應領一次退休金二、五三〇、二八〇元，而改任後核薪六三〇俸點，本俸三八、一一五元，加實物代金九三〇元，乘六十一個基數，合計應領一次退休金二、三八一、七四五元，預期退休金減少一四八、五三五元。

2. 公務人員保險養老給付減少。改任前核薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，乘三十六個月，應領養老給付一、四五九、八〇〇元，而改任後核薪六三〇俸點，本俸三八、一一五元，乘三十六個月，應領養老給付一、三七二、一四〇元，預期養老給付減少八七、六六〇元。

3. 退撫金減少。八十四年七月一日起，每任職滿一年給與一點五個基數，最高五年給與七點五個基數；改任前核薪六七〇俸點，本俸四〇、五五〇元，乘七點五個基數，應領退撫金三〇四、一二五元，而改任後核薪六三〇俸點，本俸三八、一一五元，乘七點五個基數，應領退撫金二八五、八六二元，預期退撫金減少一八、二六三元。

4. 優惠存款利息減少。退休金優惠存款包括一次退休金和公保養老給付兩項，享受年息一分八厘優惠利率。改任前支薪六七〇俸點，優惠存款總額三、九九〇、〇八〇元，改任後支薪六三〇俸點，優惠存款總額三、七五三、八八五元，存款減少二三六、一九五元，每月利息減少三、五四二元，直到老死病亡。以上各項款項在退休前若有調薪，差額將拉大，損失更為嚴重。

(4) 心靈創傷甚於物質損害。原告從年輕到現在以終身投效警察工作為職志，順從政府領導，一生奉公守法，力爭上游，四十年的警察生涯，出生入死，冒險患難，在刀光劍影、槍林彈雨中倖然度過，沒想到從天上飛來橫禍，原以警察人員管理條例特考特用任用之特別職公務員，卻被一紙「戶警分立實施

方案」之職權命令打敗，降為一般公務員，本俸由六七〇俸點四〇、五五〇元降為六三〇俸點三八、一一五元，免官又降薪。原先榮獲李登輝總統頒發任命之警正二階警察官任官令及六十年全國好人好事表揚狀，頓成廢紙一文不值，也顯得沒有意義，一生辛勞付諸流水，沒有半點價值，人性尊嚴被蹂躪，好像被凌虐的小公務員，心靈痛苦萬分，無法言喻，一夕之間，頭髮變白了，人也蒼老了許多，再加上被警察機關所遺棄，想到現今政府違背天理的作法，好比九二一大地震天怒人怨。二、戶警分立實施方案抵觸警察人員管理條例部分，無效。按憲法對行政命令僅抽象地稱為「命令」，中央法規標準法第三條規定各機關發布之命令，得依性質，稱為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則等七種，除了中央法規標準法所規定的名稱外，行政機關常用的名稱還包括要點、注意事項、規定、方針、方案等等。戶警分立實施方案就是內政部基於職權訂定所發布的「職權命令」。這職權命令的規範內容，係對外而直接涉及人民的權利義務事項，但不同於法規命令，這類職權命令並無法律的直接授權，而是基於行政職權自行訂定。因此可以認定「戶警分立實施方案」是沒有法律授權之職權命令，自然不能排除警察人員管理條例之適用，在講求法治主義、國會至上或是嚴守權力分立原則之憲政秩序下，國家若欲規範涉及人民權利義務之事項，皆必須以國會法律或法律授權之行政命令為之，並不允許行政機關基於職權自行訂定拘束人民的法律規範。我國法院對於這類職權命令的態度，早期基本上都抱持肯定的態度。一九七八年底，司法院釋字第一五五號解釋中表示：「考試院……得依其法定職權訂定考試規則及決定考試方

式……其所訂定之相關職權命令，在未逾越職權範圍，對人民應考試之權亦無侵害的情況下，與憲法並無牴觸」。除了釋字第一五五號解釋外，司法院釋字第一九一號解釋、釋字第二一四號解釋、釋字第二四七號解釋等等，也都只在一定條件下承認這類職權命令的合憲性。認為行政機關依其法定職權或執行法律需要所訂定「職權命令」，在未違反其他法律規定，未逾越權限，符合公益目的，又尚未不合比例地侵害或影響憲法所賦予人民基本權利保障等等條件時，可以發生對外直接的拘束力。不過，司法院釋字第三一九號解釋中，首次以保障人民基本權利為出發點，來質疑職權命令的合法性。司法院釋字第三二四號解釋，首度完全否認「職權命令」的合憲基礎，也否認其對外的拘束效力。再看法學界對於「職權命令」的看法，基本上，早期的多數見解，與法院實務採取同一的立場，對於行政機關基於職權，訂定直接涉及人民權利義務事項之「職權命令」的合憲性與拘束力多持肯定的態度。然而這些為「職權命令」尋求正當化基礎的理由，幾乎都被新近學說所駁斥。從執行權的角度，現今多數學者認為行政機關無論是本於組織法上的職權或是基於執行法律的需要，都不能作為訂定對外拘束之「職權命令」的正當性基礎。基本上，現今學者對於「職權命令」，多抱持較為否定的態度，對於中央法規標準法第七條所稱「職權命令」，則將其解釋為行政規則，定全不承認行政機關可以基於職權訂定與人民權利義務有關的行政命令。準此，戶警分立實施方案中四--（二）--3及同方案四--（三）--2有關人事任用及待遇俸級之規定，顯與警察人員管理條例第十一條任官、第十八條任職、第二十二條俸給及第三十一條免職免官之規定牴

觸，依中華民國憲法第一百七十二條及中央法規標準法第十一條規定，命令與法律牴觸者，無效。三、參照臺灣省政府功能、業務與組織調整暫行條例（以下簡稱精省暫行條例）第一條指出本條例依中華民國憲法增修條文第九條第三項制定之。其法源是中華民國憲法。該條例第五條規定，省政府暫行組織規程由行政院訂定，送立法院查照，原省政府與其所屬機關（構）或學校之組織規程，應於其組織調整、完成精簡、整併、改隸、改制、裁撤或移轉民營後由省政府修正或廢止之，其因業務調整、改隸者，應由業務承受機關（構）報經權責主管機關訂定各該機關暫行組織規程或編制表，不受業務承受機關組織法規之限制。本條例施行前，省政府與其所屬機關（構）或學校之組織法規，不牴觸本條例之規定部分，於本條例施行期間，仍繼續適用。同條例第十三條規定，省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，需移撥安置至業務承受機關時，其職系不同者得先予派職，並由調任機關施以專長轉授訓練，不受公務人員任用法第十八條及第二十四條規定之限制。同條例第十四條又規定省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，需移撥安置至其他機關時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法與各項公務人員特種考試規則所定特考特用及轉調規定之限制。同時，精省暫行條例第十五條第一項特別優惠規定：省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，除符合公務人員退休法規定之退休條件外，任職滿二十年者，應准其辦理退休，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制。同條第二項規定優惠自願退休人

員除依公務人員退休法規定支給退休金外，得一次加發十二個月之俸給總額，但已屆命令退休年齡前一年者，加發之俸給總額依提前退休之月數發給。同條例第十六條特別規定：省級公務人員因機關（構）或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，不願移撥安置或不合前條退休條件者，得依公務人員資遣給與辦法辦理資遣，對自願辦理資遣者，一次加發十二個月之俸給總額。由此可見，機關組織變更，機關改隸、改制者，應制定特別法來規範關於人民之權利義務事項，不得以命令定之。中央法規標準法第五條第一項第二款及同法第六條設有明文。然而，戶警分立，戶政事務所由警察局改隸縣政府民政局，係組織內容變更，機關改制，理應制定特別法來規範戶政事務所之戶政人員，因戶警分立、機關改制之待遇，以保障其合法權利。臺灣省政府與屏東縣萬巒鄉戶政事務所之公務人員，二者同隸臺灣省政府，同屬組織內容變更，機關改隸、改制的公務員，前者有精省暫行條例規範，有憲法作法源，省級公務人員均受到該條例之保障與優惠。後者用「戶警分立實施方案」代之規定，沒有法律授權而制訂，戶政事務所人員非但沒有受到法律之保障和優惠，反遭「戶警分立實施方案」這職權命令免官降薪之侵害。二者對照比較，同是臺灣省政府及所屬縣政府單位之公務人員，就公務人員法律地位平等而言，前者受精省暫行條例保護並享特別優遇，而後者則受戶警分立實施方案免官降薪之侵害並剝奪其基本權益，一府兩治，政府依法行政之立場何在。被告對原告所作不當之行政處分和決定，豈不違反中華民國憲法第七條所保障之平等權。四、被告認定民國八十一年七月一日戶警分立後，戶政事務所已改制不再隸

屬警察機關，戶政事務所已無警察官職稱編制，原在戶政事務所任職之警察人員繼續任職，無異轉任非警察官職務，應依改制後機關人員所適用之法規，及警察人員管理條例第二十二條附表附註規定：「警察人員依本表規定敘級後，如轉任非警察官職務時，應依所轉任職務適用之俸給法，按其原敘警察官俸級，換敘轉任職務之相當俸級，以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留」等語，查中華民國憲法及所有法規並無規定強迫轉任之條文，被告明知原告不願轉任及遭受警察機關拒絕回任，吃定原告已進陷阱無路可走，為生活仍在戶政事務所任職，強迫轉任換敘，不管原告願意與否，一律以志願轉任論處，以無異轉任之優雅字眼，來掩飾其似是而非的政治手段，這種強迫轉任之認定，除非在專制暴政下可顛預通行外，在現今中華民國民主法治憲政體制下，似乎與法不合。再查警察人員管理條例第二十二條附表附註內規定「……如轉任……」所謂如轉任是否指志願轉任而言，如是，原告不願轉任，豈有適用之理。原告認為：戶警分立，戶政事務所改隸、改制，係組織內容變更，機關改制，理應制定特別法規保障隨業務移撥轉任者的基本權益，對不願轉任者亦有相當優惠准予辦理退休或資遣之法律規定事項，以尊重當事人之意願並展現政府對隨業務移撥者慈愛寬仁，方為正當。因此，在未制定特別法排除原告適用警察人員管理條例任用前，原以警察人員管理條例任用審查，當然繼續有效。以特別法優於普通法之原則，不受「戶警分立實施方案」及一般公務人員任用法之限制。根據公法上信賴保護原則，基於人民對法令秩序所產生之信賴，其已取得之權利，自應予保護。被告竟以行政機關基於職權所函頒之「職權命

令」--「戶警分立實施方案」，當作特別法來排除警察人員管理條例特別法之適用，則中華民國憲法第一百七十二條法規位階之規定，豈非應該倒置。五、為此爰依司法院釋字第二〇一號、第三二三號、第三三八號解釋及行政訴訟法第四條、同法第二百零三條規定：「公法上契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，行政法院得依當事人聲請，為增、減給付或變更、消滅其他原有效果之判決。……」易言之，八十一年六月十日內政部所函頒實施之「戶警分立實施方案」確定有瑕疵，特提起行政訴訟並聲請行言詞辯論，請求判決將再復審決定、復審決定及原處分均撤銷，以保障原告合法權益，至感德便等語。

被告答辯意旨略謂：一、查原告係應五十五年特種考試警察人員考試乙等考試刑事警察人員考試及格，原任屏東縣警察局萬巒鄉戶政事務所主任，八十一年七月一日戶警分立，機關改制為屏東縣萬巒鄉戶政事務所。原告隨同業務移撥，原應依公務人員任用法等規定審查資格，惟依「戶警分立實施方案」規定，原告仍以警察官任用，嗣經本部審定合格實授，核敘警正二階一級年功俸五五〇元，並備註：「但以機關改隸之日起五年內（八十六年六月三十日）為限」在案，歷至八十五年考績晉敘警正二階一級年功俸五七五元，茲以上開五年期限屆滿，原告並未回任警察機關，其現職爰回復改依公務人員任用法予以審查，案經被告於八十八年一月十二日以八八台甄五字第一七一四六〇一號函審定合格實授，並敘至該職務之最高職等年功俸最高級，核敘薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，並備註：「如有超出最高年功俸部分，仍予保留」。原告不服，爰於八十八年一月三十日向被告提起復

審，被告於八十八年四月二十七日以八八台銓復決字第一四八號復審決定書駁回其復審，原告亦不服，復向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審，經該會於八十八年九月二十日以公保字第八八〇四八一八號函送八八公審決字第〇一三四號再復審決定書，以原告所提再復審為無理由，決定：「再復審駁回」。原告仍不服該決定，爰依法向鈞院提起行政訴訟。二、查為配合終止動員戡亂時期及實際業務需要，內政部爰修正戶籍法暨其施行細則，八十一年六月二十九日修正之戶籍法第七條及八十一年七月三十一日修正之同法施行細則第三條規定，戶政事務所於八十一年七月一日已由警察機關改隸各縣（市）政府，改制前戶政事務所主任由警察官擔任，原告任職該項職務，適用警察人員管理條例辦理任用資格審查及俸級核敘並無問題。惟戶警分立後，戶政業務移由民政單位主政，戶政事務所已不隸屬警察機關，各縣市戶政事務所之組織規程及員額編制表規定，戶政人員不再由警察官擔任，自非屬該條例適用範圍。是以，八十一年七月一日戶政機關改隸時，隨業務移撥之戶政人員自應改依公務人員任用法等相關規定辦理任用資格審查及俸級核敘，以符法治。惟為考量原經警察官審定有案隨業務移轉人員之權益，行政院爰於八十一年五月二十七日以台八十一內字第一八三五八號函核定「戶警分立實施方案」四--（二）--3 規定：「為保障移撥民（戶）政單位現職以警察官任用人員權益，配合修正各民（戶）政單位員額編制表註明：『戶政事務所（或原警察機關戶政科（課）改隸前以警察官任用之現職人員，仍以警察官任用，但以自機關改隸之日起五年內為限。）』準此，原告於機關改隸之日起五年內，仍准依警察人員管理條

例規定辦理審查，繼續支領警察待遇，實因訂定「戶警分立實施方案」所致，茲原告主張因行政院訂頒「戶警分立實施方案」，致使其需辦理改任，影響其權益乙節，顯然對該方案有所誤解。三、又原告於八十六年六月三十日期限屆滿並未回任警察機關，自應依各縣市戶政事務所之組織規程、員額編制表以及「戶警分立實施方案」四--（三）--2 規定：「經以警察官任用之戶政人員於改隸後繼續支領警察待遇。五年後仍留民（戶）政單位者，改領戶政人員待遇，以免同工不同酬，影響戶政人員工作士氣。」由原警察人員管理條例回復改依公務人員任用法等有關規定審查其任用資格，並依其八十五年考績結果晉敘警正二階一級年功俸五七五元，於戶政事務所主任職務列等薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點範圍內核敘俸點（按薦任第八職等並無六七〇俸點之俸級），而非以警正二階一級年功俸五七五元相當俸級換敘為公務人員俸給表內六七〇相當之俸點，實因警察人員俸給表與公務人員俸給表結構不同及所適用俸給法規不同（按分別適用警察人員管理條例第二十二條附表及公務人員俸給法第四條附表）所致，並非減少其俸級。參照鈞院八十四年判字第八五六號判決要旨：「查公務人員俸給法第十六條：『經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法律之規定，不得降級』之規定，係指適用同一俸給法規定而言，……其轉任前後職務所適用之俸給法規不同，自無所謂降敘之情事。」準此，與公務人員保障法第十六條所定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」之意旨，並無牴觸之處。四、原告於八十一年七月一日戶警分立機關改隸時隨業務移撥留任現職，原應依公務人員任用法

等規定審查資格，惟依行政院八十一年五月二十七日台八十一內字第一八三五八號函核定「戶警分立實施方案」四--（二）--3：「為保障移撥民（戶）政單位現職以警察官任用人員權益，配合修正各民（戶）政單位員額編制表註明：『戶政事務所（或原警察機關戶政科（課））改隸前以警察官任用之現職人員，仍以警察官任用，但以自機關改隸之日起五年內為限。』」之規定，本部仍依警察人員管理條例審查其任用資格，歷至八十五年考績核敘警正二階一級五七五元在案。茲以前開五年期限屆滿，自應依公務人員任用法等法規規定予以審查。是以，被告爰依公務人員任用法第九條第一項第一款考試及格暨公務人員俸給法、警察人員管理條例第二十二條附表附註規定審查其任用資格，核敘薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，同時備註：本案超出最高年功俸部分，俟調任相當職務時再予恢復之銓敘審定，並無違誤。五、另原告於八十一年七月一日戶警分立改隸時，既選擇依首揭行政院核定之「戶警分立實施方案」相關規定仍以警察官任用，並未依公務人員任用法等規定即時審查資格改敘，則原告應依該「戶警分立實施方案」規定於改隸後五年內，即八十六年六月三十日前調回警察單位服務，其改隸後之警察官年資方不致受損，原告於八十一年戶警分立時，既已選擇仍以警察官任用，即已明知五年內，如未調派回警察單位服務，該五年內之警察官資歷於改隸換敘時將有誤差，且已表明不願留任戶政單位之意見，足證本件原告級俸之爭執，乃係依原告自由意思之選擇前後不一致而產生之結果，並非被告未依法行政所致；又被告係依相關法令辦理原告之任用審查，與憲法第十五條保障人民工作權、生存權、財產權之主旨並無

違背。綜上結論，公務人員保障暨培訓委員會八十八年八月二十四日八八公審決字第○一三四號再復審決定，於法並無不合，請駁回原告之訴等語。

理 由

按公務人員保障法第九條規定：「公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，適用公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定，仍以原職等任用並敘原俸級或同數額俸點之俸級」，同法第十六條規定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」本件原告係原任屏東縣警察局萬巒鄉戶政事務所主任，八十一年七月一日戶警分立，機關改制為屏東縣萬巒鄉戶政事務所，原告隨同業務移撥，依「戶警分立實施方案」規定，原告仍以警察官任用，並經被告審定合格實授，依警察官等階核敘俸級，並備註：但以機關改隸之日起五年內（八十六年六月三十日）為限。茲以上開期限屆至，原告並未回任警察機關，其現職依規定改依公務人員任用法等相關規定辦理送審，經被告以八十八年一月十二日以八八台甄五字第一七一四六○一號函審定合格實授，核敘薦任第八職等年功俸六級六三○俸點，並備註：如有超出最高年功俸部分，仍予保留。原告不服，乃循序提起本件行政訴訟，主張如事實欄所載。經查：(一)、內

政部於八十一年五月報經行政院核准訂定「戶警分立實施方案」，係內政部為配合終止動員戡亂時期及實際業務需要，依職權訂定之行政命令，自八十一年七月一日起實施，戶政機關正式與警察機關分立。此一政策之更迭，尤不應影響現職公務人員已經銓敘審定之俸級。原告於八十一年七月一日戶警分立機關改制為屏東縣萬巒鄉戶政事務所時，隨業務移轉，依戶警分立後之新制，原告原應依公務人員任用法等規定審查資格，惟為保障彼等權益，行政院八十一年五月二十七日台八十一內字第一八三五八號函核定之上開實施方案四--（二）--2：「具警察官任用資格之戶政人員，仍隨業務移轉，不願留任戶政單位者，應准由警察機關統籌安排於改隸後五年內（按：即八十六年六月三十日前）調派警察單位服務。」暨方案四--（二）--3：「為保障移撥民（戶）政單位現職以警察官任用人員權益，配合修正各民（戶）政單位員額編制表註明：『戶政事務所（或原警察機關戶政科（課））改隸前以警察官任用之現職人員，仍以警察官任用，但以自機關改隸之日起五年內為限。』」等規定，訂定五年之緩衝期限以因應制度之變革，並已充分考量隨業務移轉人員之意願與機關實際業務之需要，尚非遽予變更彼等之俸級，與首揭規定尚無不合。（二）、又警察人員，係指依警察人員管理條例任官、授階、執行警察任務之人員，其官職分立，官等為警監、警正、警佐，各分一、二、三、四階，均以第一階為最高階；俸給依同條例有關警察人員俸給之規定辦理，與依公務人員任用法任用之公務人員，其官等及職等併立，官等分委任、薦任、簡任，職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等，委任為第一至第五職等，薦任為第六至第

九職等；簡任為第十至第十四職等；俸給則依公務人員俸給法行之者，並不相同（警察人員管理條例第三至五、二十二至二十七條，公務人員任用法第一、五、三十二條，公務人員俸給法第一條參照）。警察人員在各級警察機關任職，其警察官之任官晉升，固經被告依警察人員管理條例銓敘審定，惟警察機關如改制為非警察機關，無警察機關組織法規所定之警察官職稱編制，警察人員之續留任者，無異轉任非警察官職務，自不能沿襲原規定審定，而應依改制後機關人員所適用之法規審定。警察人員管理條例第二十二條附表附註：

「警察人員依本表規定敘級後，如轉任非警察官職務時，應依所轉任職務適用之俸給法，按其原敘警察官俸級，換敘轉任職務之相當俸級，以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留。」即此之故。(三)、原告於戶政事務所改隸後，既未回任警察機關，留任應適用公務人員任用法任用審查之主任職務，係屬由警察官轉任非警察官（應適用公務人員任用法之公務人員）職務，其銓敘應適用公務人員任用法有關規定，已如前述。原告經被告核敘為薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，已屬該職務之最高級，雖依其原警察官俸給五七五元相當於公務人員俸給六七〇俸點，超出被告核敘之六三〇俸點，惟警察人員管理條例第二十二條附表附註，既明定警察官轉任非警察官職務，換敘轉任職務之相當俸級以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留。係就警察官轉任非警察官職務有關俸級換敘之規定，被告據以適用，換敘原告俸級至最高年功俸六級六三〇俸點，並註明超出最高年功俸部分，仍予保留，洵無不合。(四)、按七十二年十一月二十一日修正公布之警察人員管理條例第二十二條附表附註規定：

「警察人員依本表規定敘級後，如轉任非警察官職務時，應依所轉任職務適用之俸給法，按其原敘警察官俸級，換敘轉任職務之相當俸級，以至最高年功俸為止，如有超出，仍予保留」，因該附表係條文之內容，而殿於附表內之附註，於該條例立法時即已存在，為立法機關立法通過之內容，故屬該條例第二十二條附表之一部分，亦屬該條例第二十二條條文之內容，同屬法律，且未再變更，原告於八十六年六月三十日前未回任警察機關，自八十六年七月一日起改任非警察官職務，被告依戶政機關適用之公務人員任用法律及上開警察人員管理條例第二十二條附表附註規定重行審定其任用資格及核敘俸級，並未違反憲法第一百七十二條、中央法規標準法第十一條規定。次按公務人員俸給法第四條第一項第二款前段規定：薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級。又同條第二項附表公務人員俸給表規定，薦任第八職等年功俸最高級（六級）為六三〇俸點。準此，原告原敘警正二階一級年功俸五七五元，依上開警察人員管理條例第二十二條附表附註規定，僅得核敘薦任第八職等年功俸六級六三〇俸點，超出部分，仍予保留。(五)、又查公務人員俸給法第七條規定：「各機關現職人員，經銓敘合格者，應在其職務列等表所列職等範圍內換敘相當等級，其換敘辦法，由考試院定之。」現職公務人員換敘俸級辦法第三條規定：「……經依現職公務人員改任辦法審定之職等予以改任者，照所附『現職公務人員換敘俸級表』規定換敘其俸級。」其所稱換敘係指現職人員依現職公務人員改任辦法改任者而言。而依現職公務人員改任辦法第二條規定之適用範圍，為該辦法施行前，經依法審定簡、薦、委任（派）及

分類職位第一至第十四職等現職公務人員。斯為配合辦理公務人員任用法修訂自七十六年一月十六日施行實施新人事制度（官職併立）所定之改任換敘兩辦法。與原告本案係由警察官轉任非警察官職務，而應依其所轉任職務適用之俸級法換敘之情形不同，本案無該改任換敘辦法之適用。（六）、原告係由警察官轉任非警察官職務，雖由於其所隸機關自警察機關改制為非警察機關，惟既有法律（警察人員管理條例第二十二條）明定其轉任之俸級換敘，即無公務人員保障法第九條「以原職等任用並敘原俸級或同數額俸點之俸級」規定之適用。又戶警分立實施方案已定有分立後五年內仍以警察官任用，不願留任者由警察機關統籌安排於五年內調派警察單位之權宜措施，被告亦於五年內以警察官之晉敘審定原告，於五年期滿始予換敘，原告留任改隸後之戶政事務所，既未回任警察機關，自應依轉任非警察官職務時該職務應適用之俸給法規定換敘。原告原敘俸級換敘後超出部分應予保留，係依警察人員管理條例第二十二條規定，不生違反公務人員保障法第十六條所定非依法律不得降級或減俸之問題。又所謂應予保留，即不同於原有之支領情形。（七）、按原告於八十一年七月一日機關改制就依公務人員任用法等規定審查，原應核敘薦任第八職等年功俸五級六一〇俸點，迄至八十六年六月三十日止，其俸級最高僅能達六三〇俸點而無法再晉敘。惟依「戶警分立實施方案」四--（二）--3 規定於八十一年七月一日至八十六年六月三十日期間內，仍允許原告以警察官任用，並依「警察人員俸給表」結構，歷年考績晉敘結果，得以遞晉警正二階一級年功俸五七五元（相當公務人員俸給表六七〇俸點），其高於薦任第八職等年功俸最

高級六三〇俸點，實因「戶警分立實施方案」，保障原告權益，五年內仍以警察官任用之結果，係屬特別權宜性措施，並非體制常態。至原告於五年期限屆滿並未回任，依戶警分立實施方案四--（三）--2 規定：「經以警察官任用之戶政人員於改隸後繼續支領警察待遇。五年後仍留任民（戶）政單位者，改領戶政人員待遇，以免同工不同酬，影響戶政人員工作士氣。」自應由原警察人員管理條例回復改依公務人員任用法、俸給法有關規定審查，而僅能以戶政事務所主任職務列等薦任第八職等本俸及年功俸之俸級範圍內換敘與其警正二階一級年功俸五七五元相當之俸級，無法給予公務人員俸給表內相當薦任第九職等年功俸五級六七〇之俸點，實因警察人員俸給表與公務人員俸給表結構不同所致，自無所謂降敘之情事（本院八十四年判字第八五六號判決意旨參照），且上開改制時之權宜措施係「以機關改隸之日起五年內（至八十六年六月三十日）為限」，八十一年七月一日戶政事務所由警察機關改隸各縣（市）政府，相關之戶籍法規早經公布，各戶政機關所屬隨業務移撥之戶政人員亦早有預見此項變動；行政院除依前開法規外，另核定「戶警分立實施方案」，以五年之緩衝期限因應制度變革，考量原經警察官審定有案隨業務移撥人員之權益，亦無違法之處，則爾後之換敘，縱主觀上對原告有所不利，亦難謂有違誠實信用及信賴保護原則。本件亦無行政訴訟法第二百零三條規定之適用。（八）、按警察人員管理條例第三條規定：「本條例所稱警察人員，指依本條例任官、授階、執行警察任務之人員」、第四條規定：「警察官、職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職」，可知警察官階受保障，係指仍任職警察機關，適用警察人員

管理條例者。查八十一年七月一日戶警分立後，依戶籍法第三條、第七條及其施行細則第三條規定，臺灣省各縣市戶政事務所改制不再隸屬警察機關，各縣市戶政事務所組織規程及員額編制表配合修正，已無警察機關組織法規所定之警察官職稱編制，警察人員轉任非警察官職務，自不能沿襲原規定而應依改制後機關所屬人員所適用之公務人員任用法規審定其任用資格及核敘俸級。因此，原告警察官身分已不存在，其主張仍依原警察官俸級支領薪水，自屬無據。又原告原敘俸級換敘後超出部分應予保留，不准暫支超出部分之俸點，係依警察人員管理條例第二十二條規定，不生違反公務人員保障法第十六條所定非依法律不得降級或減俸之問題。而被告審定原告否准暫支六七〇俸點，非依戶警分立實施方案，原告主張該方案為行政命令損害其權益，該方案與警察人員管理條例第十一條、第十八條、第二十二條及第三十一條規定牴觸而無效等語。但被告之審定係依據前揭法律為之。被告審定既有法律依據，無違憲法第七條平等權及第十五條保障人民工作權、生存權、財產權意旨，尚難謂其無效。

(九)、又公務人員俸給法第八條關於調任同職等職務時仍依原俸級銓敘審定，及公務人員保障法第九條關於轉任時高資低用，仍以原職等任用，並敘原俸級之規定，係指調任或轉任前後均適用相同之公務人員俸給法之情形而言，本件原告係由警察官轉任非警察官職務，原適用警察人員管理條例有關俸給之規定，不同於轉任後應適用之公務人員俸給法規定，自無上開法條調任或轉任核敘規定之適用。(十)、又原告於八十六年七月一日改依公務人員任用法審查資格及核敘俸級，係因機關改隸，適用不同人事任用制度，其任用法

及俸給表均不相同，又依上開警察人員管理條例第二十二條附表之附註規定，將超過薦任第八職等年功俸之俸級予以保留，與司法院釋字第四八三號解釋，係針對同一人事任用法及俸給表之高職等人員調任低官等或職等職務，因受限於調任職等之職務列等最高級，其「考績時不再晉級」之情形有別，亦難援用。(十一)、綜上所述，原告所訴各節，均不足採。被告所為原處分，揆諸首揭規定及說明，核無違誤。復審決定、再復審決定，遞予維持原處分，均無不合，原告起訴意旨，難謂有理，應予駁回。本件事證已臻明確，無行言詞辯論之必要，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 年 九 月 五 日
(本聲請書其餘附件略)