

內政部 函

機關地址：23143新北市新店區北新路3段200號8樓(消防署)

聯絡人：萬伶芳

聯絡電話：02-89114119轉6522

傳真電話：02-89114271

電子信箱：wlf88@nfa.gov.tw

110203

臺北市中正區博愛路127號

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國111年3月18日

發文字號：內授消字第1110822906號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送委任書(狀)2份及「憲法訴訟言詞辯論意旨書」16份，請查照。

說明：

一、復貴庭111年2月9日會台字第13588號開庭通知書。

二、貴庭審理徐國堯聲請釋憲案，將於111年3月29日召開言詞辯論，本部代表為徐部長國勇，並委任吳弘鵬律師、李元德律師及吳子毅律師等3人為訴訟代理人進行言詞辯論。

正本：憲法法庭

副本：徐國堯君(附憲法訴訟言詞辯論意旨書及相關附件1份)(含附件)

部長徐國勇

憲法法庭收文
111. 3. 18
憲A字第 633 號

附件一格式三(1) (上下左右邊界為2.5公分，供委任訴訟代理人用)

委任書

	委任人	受任人
姓名或名稱	內政部 代表人 徐國勇	吳弘鵬律師
身分證明文件 字號		
住居所或營業所、郵 遞區號及電話號碼或 電子郵件位址	住所：臺北市中正區徐州路5號 郵遞區號：100 電話：(02)8196-6522	住所：新北市板橋區民生路2段 226巷6弄6號1樓 郵遞區號：220 電話：(02)8252-0183

委任人因憲法法庭 司法院大法官會台字第13588號 案件，委任（請勾選）

☒ 律師

☐ 法學教授、副教授或助理教授

☐ 所屬辦理法制或法務相關業務之專任人員

吳弘鵬律師 為訴訟代理人，有為一切訴訟行為之權限（如果有限制，請表明）。

☐ 並有 _____ 之代理權。

依憲法訴訟法第八條規定，提出委任書。

（委任非律師為訴訟代理人，提出資格證明文件：_____）

此 致

憲法法庭

公鑒

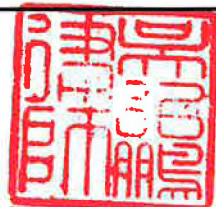
中華民國 111年 3月 10日

委任人 內政部

代表人 徐國勇



受任人 吳弘鵬律師



委任狀

案號:會台字第 13588 號

	姓名或名稱	出生年月日	職業	住居所或營業所、 郵遞區號及電話號碼、 電子郵件位址	送達代收人姓名、住址、 郵遞區號及電話號碼
委任人	內政部 代表人徐國勇(部長)			地址：台北市中正區徐州路5號	
受任人	李元德律師 吳子毅律師			中桂法律事務所 地址：台北市大安區和平東路1段214號7樓之2 電話：02-23682380 傳真：02-23682087 Email:eddie@cklaw.com.tw 同上	

委任人因憲法法庭會台字第 13588 號案件，委任受任人為訴訟代理人，有為一切訴訟行為之權，依憲法訴訟法第八條第一項規定，提出委任書如上。

謹狀

憲法法庭

公鑒

委任人

內政部



代表人 徐國勇(部長)

受任人 李元德律師



吳子毅律師



中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 17 日

法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案號：司法院大法官會台字第13588號

相對人

名稱：內政部

住所：100台北市中正區徐州路5號

電話：(02)8195-9119

電子郵件位址：

代表人

姓名：徐國勇

與相對人之關係：部長

住所：同上

電話：同上

電子郵件位址：

訴訟代理人/辯護人

姓名：吳弘鵬

稱謂/職業：律師

住所：220新北市板橋區民生路2段

226巷6弄6號1樓

電話：(02)8252-0183

傳真：(02)8252-0783

電子郵件位址：

hpwu@wuhungpeng.com

訴訟代理人/辯護人

姓名：李元德

稱謂/職業：律師

住所：台北市和平東路1段214號7樓

之2

電話：02-23682380

傳真：02-23682087

電子郵件位址：eddie@cklaw.com.tw

訴訟代理人/辯護人 姓名：吳子毅

稱謂/職業：律師

住所：同上

電話：同上

傳真：同上

電子郵件位址：同上

■聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail(以一組為限)如下：

E-Mail：hpwu@wuhungpeng.com。

1 為法規範憲法審查提出言詞辯論意旨書事：

2

3 答辯之聲明

4 一、聲請人之聲請駁回。

5 二、警察人員人事條例第31條第1項第11款規定合憲。

6 答辯之理由

7 壹、有關大院就本件言詞辯論題綱所詢問題一、之部分：警察人員
8 人事條例第31條第1項第11款(下稱系爭規定)與憲法保障平等
9 權、人民服公職權之規定尚屬無違，應可通過憲法之合憲性檢
10 驗：

11 一、系爭規定並未違反憲法第7條：

12 聲請人主張系爭規定違反憲法第7條，無非係以：系爭規定未限
13 定獎懲之原因事實行為須以同一考績年度中所發生者為限，以致

1 聲請人無從與其同儕立於平等的「年度」基準上被加以考核，其
2 行政績效無從被公平地加以評價，因此違反平等原則(請參聲請
3 人所呈大院解釋憲法補充理由書第13頁第17行至第15頁第9行)為
4 其論據。惟查：

5 (一)聲請人於其歷次書狀中雖未言明系爭規定所採取之差別待遇，惟
6 由其「同儕」一語，似可推論，聲請人所主張之差別待遇可能為
7 1.適用警察人員人事條例之警消人員與一般公務人員間之差別待
8 遇，以及2.在同一機關中同樣適用警察人員人事條例之警消人
9 員，但係以不同年度發生之行為被考核之差別待遇。以下就前述
10 二項差別待遇析論之。

11 (二)憲法第7條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，又警察
12 人員人事條例非以難以改變之個人特徵、歷史性或系統性之刻板
13 印象等可疑分類為差別待遇之標準，大院自得採寬鬆標準予以審
14 查：

15 1.按憲法第7條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，立法與
16 相關機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質
17 之差異而為合理差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視
18 該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規
19 範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定(大院釋字第682
20 號、第694號、第701號、第719號、第722號、第727號、第745號及
21 第750號解釋參照)。

22 2.次按，大院釋字第764號解釋已闡明：「又憲法第18條規定人民有
23 服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務之權利。其所稱公
24 職，涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他
25 依法令從事於公務者皆屬之(大院釋字第42號解釋參照)。又公務
26 人員有各種類型，如文官與武官、政務官與事務官、常業文官與公
27 營事業人員之別等，各類公務人員性質不盡相同。參照憲法增修條

1 文第6條第1項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級
2 俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟
3 就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各
4 類公務人員性質之不同而為不同之規定。」

5 3.蓋憲法保障人民之平等權，並不當然禁止國家為差別待遇。法規範
6 如非採取性別之分類而形成差別待遇，以難以改變之個人特徵、歷
7 史性或系統性之刻板印象等可疑分類，為差別待遇之標準(大院釋
8 字第365號解釋參照)。且依大院釋字第764號解釋意旨，立法者對
9 於各類公務人員本得依其性質而為不同之規定，故立法者有一定政
10 策形成空間。是以，由系爭規定所採取之分類標準及立法者之角
11 色，本件自應採取寬鬆審查標準。

12 4.是以，國家以特定職業別為分類標準，使警察人員於同一考績年度
13 中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者即予免職，與一
14 般公務員不同，該差別待遇之目的如係為追求合法公益，且所採手
15 段與目的之達成間具合理關聯，即與平等原則無違。

16 (三)適用警察人員人事條例之警消人員與一般公務人員間就「未限定
17 獎懲之原因事實行為須以同一考績年度中所發生者為限」乙
18 節，並無差別待遇：

19 1.查銓敘部民國(下同)109年6月9日部法二字第1094943210號函就大院
20 所詢業已回覆：「機關於年終辦理所屬公務人員年終考績時，如有
21 受考人當年度所受平時考核獎懲經抵銷後，積餘之懲處累積至2大
22 過，縱其部分受獎懲原因事實係發生於不同年度，仍應適用考績法
23 第12條第1項第1款規定而予考列丁等」、「各機關如於事後始知悉
24 受考人於過去考績年度內具違法失職行為，原則上宜於知悉當年
25 度，對於受考人尚在懲處權行使期間之違失行為核予適當之平時考
26 核懲處」(附件1)。

1 2.由上可知，無論係適用警察人員人事條例之警消人員或一般公務人
2 員，均有可能因獎懲令核定時間有別，因此在同一考績年度中一併
3 考量前一年度事由之情事。因此，在適用警察人員人事條例之警消
4 人員或一般公務人員間，核無差別待遇存在，無涉平等原則，自無
5 違反憲法第7條可言。

6 (四)適用警察人員人事條例之警消人員與一般公務人員間就因分別適
7 用警察人員人事條例及公務人員考績法以致有「平時考核獎懲互
8 相抵銷後累積已達二大過者即予免職」(下稱為年中考績免職)以
9 及「平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，
10 年終考績應列丁等。」(下稱為年終考績免職)之差別待遇，並未
11 違反憲法第7條：

12 1.警察人員之工作有其特殊性，其職司社會秩序的維持、危害的防止
13 與犯罪追緝等工作，擁有國家賦予的命令強制權，能使用武器，直
14 接且普遍介入人民生活並干涉人民自由權等權利，並與民眾常立於
15 衝突及對立之地位。是以，警察人員所面臨之工作環境較一般內勤
16 之公務員具有較多複雜性、不確定性、危險性與誘惑性。是以，警
17 察人員之人事制度採官、職分立制，官受保障，職得調任(警察人
18 員人事條例第4條參照)。

19 2.正因警察人員之工作有其特殊性，並有別於一般公務人員，警察人
20 員倘未善盡職責，其所影響之層面甚為深遠，並有可能造成災害，
21 因此，警察人員之工作守則、紀律要求、服從性，與其工作是否能
22 即刻達成間，具有對應關係，因此，警察紀律即為警察形象與工作
23 之代表(附件2第212頁註3)。

24 3.查行政院人事行政總處108年11月22日總處培字第1080047924號函
25 (附件3)表示：「二、警察人員人事條例（以下簡稱人事條例），原
26 名稱為警察人員管理條例（以下簡稱管理條例），於96年7月11日
27 修正公布名稱為人事條例，茲就第31條第1項第11款相關立法沿革

1 說明如下：（一）65年訂定時未有系爭規定：查管理條例於65年1
2 月17日制定公布，第31條第1項明訂警察人員除因考績免職者外，
3 有8款情形之一者，主管機關亦應予以免職。第32條規定，警察人
4 員之考績，除依本條例規定者外，適用公務人員考績法（以下簡稱
5 考績法）之規定。（二）78年函送立法院審議增訂於第32條，但未
6 完成修法程序：1、案據內政部提供資料及立法院議案關係文書
7 （院總第849號，政府提案第3724號）略以，行政院及考試院會銜
8 函請立法院審議之管理條例部分條文修正草案，擬於第32條第3項
9 增訂『警察人員年度內平時考核獎懲相互抵銷，其獎懲抵銷而累積
10 達二大功、二大過以上者準用前項規定即時辦理專案考績。但累積
11 二大功辦理專案考績者，在同一年度內以一次為限。』惟該草案條
12 文未修正通過。2、據其修正理由略以：『對於平時考核欠佳，大
13 過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積達二大
14 過以上者，原依考績法之規定，須俟年終考績考列丁等免職。惟警
15 察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不即時予以斷然處置，易生意外
16 事故，將嚴重影響主管領導統御與團隊紀律，故宜即時辦理專案考
17 績免職；……藉收及時獎優汰劣之效。』（三）86年立法院依朝野
18 協商增訂本款規定：1、案據立法院公報第86卷第23期院會紀錄，
19 行政院及考試院會銜函請立法院審議之管理條例部分條文修正草案
20 並無本款；本款規定係朝野協商後，依朝野協商修正通過，於第31
21 條第1項增訂第11款規定。2、因係朝野協商增訂，相關文書未見修
22 法理由，惟據內政部表示，增訂內容與78年未完成修正草案之修法
23 意旨相近。（四）86年增訂本款後，未再變更實質內容：查管理條
24 例第31條於86年修正後，雖於91年及96年均再修正，惟系爭規定僅
25 文字修正，內容未變更。……。」又，該次修正後，警察人員人事
26 條例免職規定，乃為公務人員考績法免職規定之特別規定。據此，
27 緣系爭規定之立法背景係於78年函送立法院審議有其特殊理由，即

1 如不即時予以斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御
2 與團隊紀律，故宜即時辦理專案考績免職，藉收及時獎優汰劣之效
3 (立法院公報第86卷第23期院會紀錄第109頁、第111頁及第115頁參
4 照；附件4)。

5 4.警察人員人事條例之前身即警察人員管理條例，於65年制定公布
6 時，該條第2條之立法理由即已闡明：「警察任務，依警察法第二
7 條規定，為依法維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危險及促
8 進人民福利。故警察人員與一般公務人員不同，其具有下列各種特
9 性：一、忠誠性：警察為維護國家社會安定之骨幹，其執行職務須
10 與人民密切接觸，一言一行，攸關政府威信，非有絕對之忠誠性，
11 不足以付託重任。二、專業性：警察人員為達成工作任務，須具專
12 門學識與技能，並由國家設置專門學校予以培養，俾符專業、永業
13 之精神。三、紀律性：警察為穿著制服、持用槍械之公務人員，須
14 具有良好之品行操守與嚴明之紀律。四、統一性：警察組織形態，
15 須有嚴密層級節制關係，與貫徹一致之指揮系統，故警察人員之管
16 理，必須統一化，始能避免各自為政，發揮整體功能。五、機動
17 性：警察工作在時間上無晝夜之分，在空間上無畛域之別，警力配
18 置，常因基於治安需要而變動，惟能機動調度，庶可守常與應變。
19 六、危險性：警察任務艱辛，勤務繁重，在處理、排除一切變故危
20 難時。隨時有危及身體與生命之可能，故須時刻注意鼓勵其奮鬥犧
21 牲之精神。基於上述之特性，故警察人員之管理，應制定特別法
22 律，方足適應需要。但本條例未規定者，仍適用有關法律之規
23 定。」(附件5)。是以，警察人員為依法定程序考試訓練、任官授
24 階，並依警察法等相關法令執行警察任務之人員。而正因警察人員
25 與一般公務人員所負任務及特性之差異，故對於警察人員即須制定
26 特別法律。前開立法理由所闡述警察人員之任務及其特性厥為警察
27 人員與一般公務人員在法制上存有差別待遇之依據。

1 5.消防人員與警察人員於勤務上具有相似性：

2 (1)大院釋字第785號解釋理由書就消防人員之勤務亦已詳論：「惟業
3 務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人
4 員通常上下班之運作情形有異。以消防機關為例，為全年無休服務
5 民眾.....，其每日勤務時間為24小時，所屬消防人員之服勤時段分
6 為深夜勤、夜勤及日勤3時段，與一般機關非全年無休只有日勤者
7 不同，尤其消防勤務種類繁多、職務性質特殊，尚難與每日上班時
8 間8小時之常態機關一般公務人員相提並論。況消防勤務尚有保持
9 機動待命之備勤、待命服勤（消防勤務實施要點第11點第2款及第8
10 款參照），更與一般上下班情形有別。.....。」可知，消防人員
11 確實與一般公務人員之工作性質不同，業經大院所肯認在案。復
12 依消防法第1條規定，消防人員之勤務涉及緊急救護、火災預防及
13 搶救災害等業務，故消防人員與一般公務人員之工作性質確屬有
14 別。

15 (2)次查，警察人員人事條例第39條之1規定：「海岸巡防機關及消防
16 機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依本條例之規定辦
17 理。」而內政部消防署組織條例第14條第1項規定：「各級消防機
18 關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例（即現行警察
19 人員人事條例）等有關規定辦理。」，因消防人員常須與警察人員
20 協同執行任務，為利任務執行，警察人員及消防人員之人事制度乃
21 具一致性。是以，消防與警察固於84年後組織分立，然消防人員之
22 考試、任用、考績等仍多沿用警察相關規定(附件6)。

23 (3)再查，消防人員與警察人員系出同源，其中乃大部分具警察官身
24 分者，該等人員均須經由警察專科學校或警察大學教育或訓練，且
25 該等人員執行勤務時均相當重視人員團結合作、紀律服從等特
26 質，該等人員執行勤務亦常需進行即時強制與干預行政，諸如消
27 防人員於救火時之破壞建築物以隔出防火巷等、消防人員對於消防

1. 安檢之稽查等，且為符社會對警消人員公正執法之高道德期待，及
2 對於該等人員紀律維持之管理監督，自應兼顧行政指揮監督之實
3 需。

4 (4)況且，消防人員執行救災視同作戰，救災乃分秒必爭不容任何耽
5 擱遲延，又消防人員因公殉職死亡數遠比一般公務人員高，亦較警
6 察人員高，依監察院108內調0063調查報告，20年來共72名消防人
7 員因公殉職死亡(附件7)，因此，消防人員紀律之維持與否，乃影
8 響人民及消防人員本身之生命財產安全甚鉅，與前述警察人員所
9 負任務具有相似性，爰應較一般公務人員有更加嚴格之規範。

10 6.又查，警察人員人事條例對於消防人員與警察人員有關懲處部分之
11 規定，雖較公務人員考績法對於一般公務人員之規定嚴格，但消防
12 人員與警察人員因業務性質特殊，獲得獎勵之機會及次數亦較一般
13 公務人員頻繁。例如，警察尋獲機車即可獲嘉獎，消防人員主動為
14 民服務即可獲嘉獎，更有數據指出，警消人員平均每人每年敘獎30
15 次(附件8)，與一般公務人員之獎勵寬嚴度乃相差甚鉅，因此，獎懲
16 寬嚴度之一致性，亦應合併考量，始為公允。

17 7.就本件所涉年中考績免職與年終考績免職之差別待遇而言，誠如前
18 述，其目的在於「警察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不即時予以
19 斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御與團隊紀律」
20 (同旨參附件9第229頁)。復因消防人員與警察人員之懲處，有諸多
21 主管連坐之規定，以極嚴格之標準追究消防與警察之主管人員，因
22 此，倘若不予消防人員與警察人員之主管享有較一般公務人員更高
23 之行政懲處權，權責之間亦有所失衡。由此可知，基於前述警察人
24 員特性中之紀律性及統一性，並考量警察人員工作是否能即刻達成
25 與紀律要求、服從性之間的對應關係，以及消防人員勤務與警察人
26 員間之相似性，故警消人員與一般公務人員之性質確有差異，立法
27 者依前述性質之差異自得為不同規定。因此，相較於一般公務人員

1 之年終考績免職，年中考績免職之目的在於即時斷然處置避免影響
2 主管領導統御與團隊紀律，故對於警消人員採取年中考績免職之方
3 式，其目的確係為追求重要公益。

4 8.而年終考績免職與年中考績免職之差別待遇，其分類標準係取決於
5 一般公務人員與警消人員之身分，而其身分背後則表彰一般公務人
6 員與警消人員職務上之差異，因此，基於前述警察人員特性中之紀
7 律性及統一性，並考量警察工作是否能即刻達成與紀律要求、服從
8 性之間的對應關係，以及消防人員勤務與警察人員間之相似性，則
9 系爭規定以一般公務人員與警消人員之身分作為分類標準，並採取
10 年終考績免職與年中考績免職之差別待遇，此分類所生差別待遇與
11 其所欲達成即時斷然處置避免影響主管領導統御與團隊紀律此一
12 目的間，實具有正當合理之實質關聯性。

13 9.綜上，就警察人員而言，其工作是否能即刻達成與紀律性及統一性
14 間具有之對應關係，而就消防人員而言，其勤務經常涉及救災之團
15 體行動，並具相當急迫性與危險性，兩者之勤務均攸關人民生命、
16 身體、健康及財產安全等公共利益，與一般公務人員自難比擬。基
17 於追求重要公益之必要，依大院釋字第764號解釋意旨，自得對警
18 消人員之自由權利加以合理之限制，亦即因而有其特殊性，警消人
19 員之免職條件應容許正當合理性之差別待遇。爰系爭規定對警消人
20 員為不同於一般公務人員之差別待遇，其目的正當，且手段與目的
21 之達成間具有正當合理關聯，應尚屬立法裁量之範圍，與憲法第7
22 條保障平等權之意旨，尚無違背。

23 (五)在同一機關中同樣適用警察人員人事條例之警消人員，但係以不
24 同年度發生之行為被考核之情形，並未違反憲法第7條：

25 1.按警察人員人事條例第28條第1項規定：「警察人員平時考核之獎
26 懲種類，適用公務人員考績法之規定。」，同法第32條規定：「警

1 察人員之考績，除依本條例規定者外，適用公務人員考績法之規
2 定。」

3 2.由上可知，有關警察人員之平時考核，原則上亦適用公務人員考績
4 法之規定為之。如前所述，無論係適用警察人員人事條例之警消人
5 員或一般公務人員，均有可能因獎懲令核定時間有別，因此在同一
6 考績年度中一併考量前一年度事由之情事。則在同一機關中同樣適
7 用警察人員人事條例之警消人員間，亦有可能因獎懲令核定時間有
8 別，因此在同一考績年度中一併考量前一年度事由之情事，自無差
9 別待遇可言。

10 3.綜上，在同一機關中同樣適用警察人員人事條例之警消人員，但係
11 以不同年度發生之行為被考核之情形，並未違反憲法第7條。

12 二、系爭規定並未違反憲法第18條規定：

13 (一)國家就人民是否適於擔任公務人員，應有較大裁量空間，其限制
14 之目的如屬正當，且其手段與目的之達成間具有合理關聯，即不
15 至於牴觸憲法第18條保障人民服公職權：

16 1.按憲法第18條規定人民有服公職之權，其所稱公職，涵義甚廣，凡
17 各級民意代表、中央與地方機關之公務人員及其他依法令從事於公
18 務者皆屬之(大院釋字第42號及第764號解釋參照)。復依大院釋字第
19 583號解釋闡明：「憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保
20 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
21 規範。」基此，國家與公務人員間即存有公法上職務關係，基於此
22 一關係，公務人員對國家負有執行職務之義務，則對於公務人員是
23 否盡其職務義務，國家自得建立相關制度予以評價及規範，公務人
24 員考績法及本件所涉警察人員人事條例即屬之。因此，依公務人員
25 任用法任用之公務人員，屬憲法第18條公職之範圍，其代表國家履
26 行公共任務，與國家恆處於特別緊密的忠誠、信任關係，國家自得
27 建立相關制度予以評價及規範。

1 2.系爭規定涉及行政權實際上需求，故本件應採寬鬆審查標準：

2 (1)如前所述，大院釋字第764號解釋已闡明就規範公務人員之權義事
3 項，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員
4 性質之不同而為不同之規定。而司法審查標準寬嚴之決定，係司法
5 釋憲者基於權力分立制衡之理論上及實際上需求、民主制度之反省
6 （包括司法釋憲者對自身在民主制度中的角色及其民主正當性基礎
7 之認知）、自身專業能力、與特定議題之社會共識等考量，而在審
8 查不同類型之案件時，對於政治部門已作之決定要介入到多少程度
9 之判斷。(附件10)。

10 (2)承前所述，就公務人員之權義事項，尤其是對於監督及評價公務
11 人員是否盡其職務義務之手段，因考績本身實為行政首長本於行政
12 監督作用而應有之權限，故行政機關應有考績免職之權，以淘汰機
13 關不適任之人員，促進行政之效率。而大院釋字第613號解釋理由
14 書亦闡明：「憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其
15 目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定
16 外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層
17 級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。」此已確立
18 憲法第53條所揭示之行政一體原則包含行政長官之監督權，並藉此
19 落實對人民負責之憲法要求。則本此監督權限，行政長官亦應享有
20 考績免職之權。因此，考績作為行政權內部監督之手段，對於如何
21 進行考核，實因應不同性質之公務人員而有不同之需求。

22 (3)就系爭規定而言，年中考績免職之手段實係立基於警察人員特性
23 中之紀律性及統一性，並考量警察人員工作是否能即刻達成與紀律
24 要求、服從性之間的對應關係，故有即時斷然處置避免影響主管領
25 導統御與團隊紀律之需求。是以，系爭規定確有實際上之需求，因
26 此，國家就公務人員是否適任，應有較大立法裁量空間。倘系爭規
27 定所欲達成目的如屬正當，且其手段與目的之達成間具有合理關

1 聯，即不至於違反憲法第23條比例原則，並未牴觸憲法第18條保障
2 人民服公職權之意旨，大院釋字第768號解釋對此闡釋甚明，故本
3 件應採寬鬆審查標準。

4 **3.系爭規定所欲達成之目的應屬正當：**

5 如前所述，系爭規定所欲達成之目的在於即時斷然處置避免影響主
6 管領導統御與團隊紀律，而此一目的則係著眼於警察人員特性中之
7 紀律性及統一性，以及警察人員工作是否能即刻達成與紀律要求、
8 服從性之間的對應關係，其目的應屬正當。

9 **4.系爭規定所採取之手段與目的間具有合理關聯：**

10 系爭規定之目的在於即時斷然處置避免影響主管領導統御與團隊紀
11 律，已如前述，而為達成即時斷然處置之目的，系爭規定未採公務
12 人員考績法所定年終考績免職之方式，而以年中考績免職作為手
13 段，得以即時反映警察人員當下之狀況，並為斷然處置，則系爭規
14 定所採取之手段與目的間實具有合理關聯。

15 5.綜上，系爭規定以年中考績免職作為監督及評價公務人員是否盡其
16 職務義務之手段，並未違反憲法第23條所定之比例原則。

17 **(二)警察人員人事條例並非因應個別職務特性所需而制定更為嚴格懲
18 處規範或淘汰機制之特例，教育人員任用條例亦有所謂「狼師條
19 款」，以維護學生安全權益，尚難謂此不同身分有不同規範，即
20 與服公職權有違：**

21 因個別職務特性所需而制定更為嚴格之懲處規範或淘汰機制，警
22 察人員人事條例並非特例，例如教師因職務性質與一般公務人員
23 不同，立法者亦另外制定教育人員任用條例，例如該條例第31條
24 第1項第3款、第8款、第9款有所謂的「狼師條款」，教育人
25 員若曾犯性侵害犯罪防治法第2條第1項所定之罪，經有罪判決
26 確定，或經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調
27 查確認有性侵害行為屬實，或該會調查確認有性騷擾或性霸凌行

1 為且情節重大者，不得擔任教育人員，已任用者，應報請主管教
2 育行政機關核准後，予以解聘或免職，即為教師職務特性所需而
3 制定更為嚴格之懲處規範或淘汰機制，而且其中有關任用、考核
4 與一般公務人員不同，而有差別待遇，尚難謂此不同身分有不同
5 規範，即與服公職權有違。

6 (三)警察及消防人員經依系爭規定予以免職後，倘不服該免職處分，
7 與一般公務人員相同，仍得循復審、行政訴訟途徑尋求救濟，對
8 其服公職權之司法救濟保障已臻完備：

9 1.按公務人員保障法第 25 條第 1 項規定略以，公務人員對於服務機
10 關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害
11 其權利或利益者，得依本法提起復審；第 72 條第 1 項規定，公務
12 人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)復審決定依法得聲明不服
13 者，復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起 2 個
14 月內，依法向該管司法機關請求救濟。

15 2.查年中考績免職雖相較年終考績免職之規定更為嚴格，然警察人員
16 人事條例及公務人員考績法有關「免職處分」之救濟，均係先依公
17 務人員保障法規定，先向保訓會提起復審，對於復審決定不服者，
18 再向行政法院提起司法救濟，二者並無不同。故警察人員依系爭規
19 定受免職處分時，其權利救濟與一般公務員相同，均享有完整司法
20 救濟保障，系爭規定應無侵害警察人員受憲法保障服公職權利之
21 虞。

22 3.另外，在實務操作上，對於警察、消防人員之懲處，均會讓受懲處
23 人簽收並予告誡勿再犯，甚至會輔導其考量轉任一般簡薦委制度之
24 非警察官身分之公務員；又為符合大院釋字第 785 號解釋意旨，公
25 務人員保障暨培訓委員會於 109 年 10 月 5 日以公保字第
26 1091060302 號函檢附之「人事行政行為一覽表」中，已將申誡、記
27 過等懲處改列為行政處分，未來遭申誡、記過之公務人員(包含消

防人員與警察人員)如不服該處分，皆可循復審、行政訴訟途徑救濟，業已妥善保障公務人員之服公職權。縱使聲請人當時遭申誡、記過時，僅能申訴、再申訴，惟其最終遭免職之處分，仍係經復審、行政訴訟之完整程序後，始告確定，對其服公職權之司法救濟保障已臻完備。

貳、有關大院就本件言詞辯論題綱所詢問題二、之部分：系爭規定允許遴任機關或其授權之機關、學校於符合上開條件時，即應為免職處分，是否違反憲法第77條：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒」之規定？

一、由制憲過程觀察，憲法第77條規定關於公務員之懲戒，主要係針對監察委員彈劾案由何機關審理之設計，並未充分討論行政機關本身之懲處權(附件11第20頁、附件12第209頁)。因此，憲法第77條之所以定有「懲戒」，係為對應我國五權憲法架構下，由監察院行使彈劾權後，應交由何機關決定之問題，因此於憲法第77條規定懲戒權，而當時對於行政權是否享有懲處權乙節，並未加以討論，故憲法第77條所定「懲戒」實應解釋為司法上之審判權(附件13第31頁)，並未涉及行政懲處。復自司法權係被動就已發生之爭議加以決定之本質以觀，憲法第77條對於公務員懲戒之規定，亦應解為公務員受司法懲戒或行政懲處時得尋求司法救濟之依據，並以司法院作為最後決定機關(請參附件11第16頁、附件12第217頁、附件14第40頁)。

二、復由大院釋字第491號解釋吳庚大法官協同意見書提及：「懲戒與懲處併行為訓政時期所建立，是先憲法存在之制度。憲法第七十七條規定，公務員之懲戒為司法院職權之一，第八十三條則定有考試院掌理考績等事項之權，憲法作此規定，足以顯示制憲當時並無變更既存制度之用意。至於現制之良窳，固有仁智之見，若謂法律對考績賦予賞罰之效果，則構成違憲，並非確論。」

1 (附件15)及大院釋字第583號解釋廖義男大法官不同意見書所述：
2 「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
3 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
4 三款則改為考試院掌理考績之法制事項）。考績制度係本於考試
5 權而為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
6 之適時行使所為之規定。考績制度之內涵，不僅對公務員於特定
7 期間服勤表現之考核，而且包括依據上述考核成績所為獎優汰劣
8 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
9 條例即明定公務員考績懲處分為解職、降級及記過…。行憲後民
10 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
11 為獎懲之精神，規定年考五等免職…連續兩次總考列四等者免
12 職，五等降一階免職（第六條）。嗣後公務人員考績法…雖迭有
13 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
14 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
15 之基本原則。」(附件16)可知，憲法第77條於制憲時之原意，即
16 未變更當時業已存在之懲戒與懲處並立之制，故就制憲前後懲戒
17 與懲處並立之情形以觀，顯然立憲者於制憲時，並無排除行政權
18 得基於其指揮監督之權限對其所屬公務員之行為行政懲處之意。

19 三、復就權力分立原則而言，行政懲處實為行政權之核心領域：

20 (一)行政機關為達成行政目的，需有強而有力之行政效率，指揮權、
21 命令權為積極性權力，監督權、懲處權則為行使控制權之消極性
22 權力，故二者相輔相成，行政權始得貫徹(請參附件12第208頁)。
23 考績本身實為行政首長本於行政監督作用而應有之權限，故行政
24 機關應有考績免職之權，以淘汰機關不適任之人員，促進行政之
25 效率(附件17第359頁)。

26 (二)大院釋字第613號解釋理由書闡明：「憲法第五十三條明定行政
27 院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家

1 之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端
2 之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高
3 之行政院之指揮監督。」此已確立憲法第53條所揭示之行政一體
4 原則包含行政長官之監督權，並藉此落實對人民負責之憲法要
5 求。則本此監督權限，行政長官亦應享有行政懲處之權。

6 (三)再由策略性管理之觀點而論，基於管理者高權原則，由行政首長
7 為行政懲處，可促使公務員表現出組織與管理者期待之情形，並
8 因行政首長與公務員接觸較為密切，故符合資訊正確性原則，同
9 時亦得避免行政首長規避其應負之管理責任(附件18第43頁至第
10 44頁)。

11 (四)如前所述，憲法第77條於制憲時之原意，即未變更當時業已存在
12 之懲戒與懲處並立之制，故就制憲前後懲戒與懲處並立之情形以
13 觀，顯然立憲者於制憲時，並無排除行政權得基於其指揮監督之
14 權限對其所屬公務員為行政懲處之意，因此，只要看不出憲法有
15 明白異於功能最適考量的意圖，於解釋個別具體權限分配規範
16 時，即專以功能最適觀點解釋之(附件19第17頁)。如此功能論之
17 解釋方法，不僅能維持權力均衡，另一方面亦得使政府組織有效
18 率因應變遷社會之需求(附件20第140頁)。是以，自功能最適之角
19 度而論，由行政權行使行政懲處權事實上正屬行政權之本質，為
20 行政權之核心範圍，而憲法第77條規定於制憲時既無意剝奪行政
21 權行使行政懲處之權限，則如否定行政權得行使行政懲處權，反
22 而侵害行政權之核心領域，因而違反權力分立原則。

23 (五)如前所述，懲戒與懲處並行為制憲前後均存在之既存制度，並持
24 續運行至今，此類透過憲政運作所形成長期、連續、普遍、一致
25 之實踐作為，已具有法之可信性，而為憲政慣例，並有拘束各憲
26 法機關之效力。而此憲政慣例之基礎，不僅在於憲法第77條，更
27 在於行政權基於監督權而享有之懲處權限。因此，經由長久運作

1 至今之憲政慣例，亦可證立行政權基於監督權而享有之懲處權
2 限。

3 (六)或有認為，憲法並未明定行政權具有行政懲處權，因此憲法第77
4 條所定「懲戒」即係將行政懲處權排除於憲法之外，然各憲法機
5 關所享有之權力，並非必然需有憲法明文規定，亦得由其機關之
6 性質解釋推論，此觀大院釋字第3號解釋及釋字第175號解釋意旨
7 即明。因此，**憲法縱無明文規定，但亦不能認為憲法係故意將行**
8 **政懲處權排除於行政權之外。**

9 (七)綜上，就權力分立原則而言，行政懲處實為行政權之核心領域。

10 四、憲法第83條規定，考試院掌理考績、任用等事項，因此，憲法顯
11 然有意承認考試院得基於考績制度對公務員為獎懲(請參附件11
12 第16頁)，而憲法增修條文第6條第1項第3款則規定考試院掌理公
13 務人員任免、**考績**之法制事項，進一步強調免職亦屬考試院所
14 掌理之法制事項，並由行政權執行之。就任用而言，其與免職具
15 有一體性，均為行政機關首長人事權不可分割之一部分(請參附
16 件14第40頁、附件21第41頁、附件22第46頁)，而依前述憲法第
17 83條規定及憲法增修條文第6條第1項第3款規定，考試院既掌理
18 任用及免職之法制事項，而行政權則得執行任用及免職之權，基
19 於前述行政懲處權為行政權核心領域之憲法框架秩序，此一免職
20 當然包含因行政懲處所致免職。則依**憲法第83條規定及憲法增**
21 **修條文第6條第1項第3款規定亦得推論行政權實享有作成具有免**
22 **職效果之行政懲處之權限。**

23 五、大院釋字第491號解釋所述：「公務人員之懲戒乃國家對其違
24 法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以
25 法律規定由其長官為之。」，而大院釋字第298號解釋理由書則
26 謂：「憲法第七十七條規定：『司法院為國家最高司法機關，掌
27 理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒』，由是可知司

1 法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行
2 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
3 法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得
4 視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。」
5 似係立基於憲法上僅存有司法懲戒而無行政懲處為其前提，因此
6 認定所謂「懲戒」得於合理範圍內以法律規定由長官為之。但如
7 前所述，憲法上實存在行政懲處及司法懲戒並行之制，而行政長
8 官所行使之行政懲處權，為行政權固有權限，屬其核心領域，
9 故前開大院解釋應理解為，在司法懲戒底下，立法權於公務員
10 懲戒法等涉及司法懲戒之法規範中，行政長官如何於合理範圍
11 內經由法律授權行使司法懲戒權，而與系爭規定所涉行政懲處
12 並無關聯。

13 六、系爭規定所涉年中考績免職並未違反憲法第7條及第18條規定已
14 如前述，而依憲法第83條規定及憲法增修條文第6條第1項第3款
15 規定，行政權享有作成具有免職效果之行政懲處之權限，而自大
16 院釋字第613號解釋所揭示憲法第53條之行政一體原則，行政權
17 基於其固有權限，亦享有作成免職處分之權。尤其對於警消人員
18 而言，立基於警察人員特性中之紀律性及統一性，並考量警察人
19 員工作是否能即刻達成與紀律要求、服從性之間的對應關係，而
20 消防人員之勤務與警察人員具有相同類似性，故有即時斷然處置
21 避免影響主管領導統御與團隊紀律之需求，因此，系爭規定所涉
22 年中考績免職，自屬警消人員長官應享有之權限。

23 七、綜上所述，系爭規定係涉及行政懲處，而憲法第77條所定「懲
24 戒」實專指司法懲戒，而不及於行政懲處。換言之，憲法內對於
25 公務員違失行為之評價與決定，實可分為基於行政權核心領域所
26 生之行政懲處，及基於憲法第77條特別規定而賦予司法權就監察
27 權行使彈劾權後，基於審判權而就公務員違失行為所為之司法懲

戒，而系爭規定所涉年中考績免職，則係基於警消人員特性所為規定，故系爭規定並未違反憲法第77條。

參、據上論結，系爭規定與憲法保障平等權、人民服公職權之規定尚屬無違，且未違反憲法第77條：

一、系爭規定所採取之年中考績免職係考量警察人員與一般公務人員所負任務及特性之差異，以及消防人員與警察人員於勤務上具有相似性，爰以一般公務人員與警消人員之身分作為分類標準而為差別待遇。其目的在於即時斷然處置避免影響主管領導統御與團隊紀律，核屬重要公益，且系爭規定所採取之差別待遇與前述目的間，實具有正當合理之實質關聯性，故系爭規定與憲法第7條保障平等權之意旨，尚無違背。

二、國家就人民是否適於擔任公務人員，應有較大裁量空間，且因系爭規定涉及行政權實際上需求，故本件應採寬鬆審查標準。而系爭規定所欲達成之目的在於即時斷然處置避免影響主管領導統御與團隊紀律，並以年中考績免職作為手段，得以即時反映警察人員當下之狀況，並為斷然處置，則系爭規定所採取之手段與目的間實具有合理關聯。是以，系爭規定與憲法第18條保障人民服公職之權意旨，尚無違背。

三、系爭規定係涉及行政懲處，而憲法第77條所定「懲戒」實專指司法懲戒，而不及於行政懲處。又系爭規定所涉年中考績免職，則係基於警消人員職權勤務特性所為規定，故系爭規定並未違反憲法第77條。

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件1	銓敘部109年6月9日部法二字第1094943210號函	影本
附件2	許義寶，警察人事懲處相關案件之探討與評釋， 警大法學論集第4期。	影本

附件3	行政院人事行政總處108年11月22日總處培字第1080047924號函	影本
附件4	立法院公報第86卷第23期院會紀錄	影本
附件5	65年版警察人員管理條例立法理由網頁	影本
附件6	內政部109年2月26日內授消字第1090821551號函	影本
附件7	監察院108內調0063調查報告	影本
附件8	2016/04/26自由時報報導：一年17萬人次記功嘉獎 警消佔9成	影本
附件9	鄭文竹，警察人員免職處分之探討，中央警察大學警政論叢第8期。	影本
附件10	大院釋字第571號解釋林子儀大法官協同意見書	影本
附件11	楊得君，我國公務員懲戒制度簡析—以91年8月29日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心，司法研究年報第23輯第15篇，第14頁至第22頁。	影本
附件12	黃一鑫，五權憲法體制下公務員懲戒制度之研究，中國文化大學政治研究所博士論文，第206頁至第231頁。	影本
附件13	王廷懋，我國公務員懲戒問題之研究，司法研究年報第18輯第23篇，第31頁。	影本
附件14	李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度-司法院大法官釋字第四九一號解釋及其相關問題之研究，政大法學評論第64期	影本
附件15	大院釋字第491號解釋吳庚大法官協同意見書	影本
附件16	大院釋字第583號解釋廖義男大法官不同意見書	影本
附件17	湯德宗，公務員不利人事處分的正當程序--司法院大法官釋字第四九一號解釋評析，收於：〈行	影本

	政程序法論〉	
附件18	施能傑、蔡秀涓，公務人員懲處制度變革的反省-策略性管理觀點，月旦法學雜誌第57期。	影本
附件19	許宗力，權力分立與機關忠誠，以德國聯邦憲法法院裁判為中心，憲政時代第27卷第4期。	影本
附件20	林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，收於：〈權力分立與憲政發展〉。	影本
附件21	朱武獻、周志宏，關於洪柏松聲請大法官解釋案之意見，公務人員月刊第43期。	影本
附件22	林三欽，考績懲處「免職」合憲性之檢討——大法官釋字第491號解釋之評釋，全國律師第4卷第1期。	影本

1

2 此致

3 憲法法庭 公鑒

4 中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 2 1 日

5 具狀人 內政部

6 代表人 徐國勇(部長)

7 撰狀人 訴訟代理人 吳弘鵬律師

8 李元德律師

9 吳子毅律師

