

憲法法庭判決

111 年憲判字第 10 號

聲 請 人 徐國堯
 訴訟代理人 邵允亮律師
 邵允鍾助研究員

上列聲請人認最高行政法院 106 年度判字第 76 號判決所適用之警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款等規定抵觸憲法，聲請解釋憲法，並聲請補充解釋，本庭判決如下：

主 文

- 一、警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定：「警察人員有 1
 下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。」與憲法第 7 條、第 18 條保障人民平等服公職權及第 77 條司法院掌理公務員懲戒之規定，均尚無抵觸。
 二、其餘聲請不受理。 2

理 由

- 壹、聲請人陳述要旨【1】 1
 聲請人陳述要旨略以：聲請人為高雄市政府消防局隊員（警正 4 2
 階），其自中華民國 103 年 1 月 1 日起至同年 7 月 16 日止之 103 年考績年度中，平時考核獎懲互相抵銷後，累積已達二大過，經高雄市政府依 96 年 7 月 11 日修正公布之警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款（下稱系爭規定）及第 2 項規定，以 103 年 9 月 4 日高市府人考字第 10304482600 號令核布免職，免職未確定前先行停職。聲請人不服，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，遭決定駁回後，提起行政訴訟，經高雄高等行政法院 104 年度訴字第 162 號判決以無理由駁回。聲請人不服提起上訴，經最高行政法院 106 年度判字第 76 號判決（下稱確定終局判決）以無理由駁回上訴而告確定。聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定，因立法疏漏，使警消人員於考績年度一旦平時考核獎懲互相抵銷累積達二大過，即遭免

職，無法比照一般公務人員依公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款，於累積達二大過後，仍有可能於年終考績前將功抵過，形成不合理差別待遇；且該規定未限制獎懲之原因事實，須以同一考績年度中所發生者為限，有違憲法第 7 條及第 18 條保障人民平等服公職權之疑義。92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條規定區分為權利事項或管理事項，而為不同之救濟程序，有違反憲法保障訴訟權之疑義。再者，系爭規定性質上為懲戒，卻由行政機關為之，亦違反憲法第 77 條懲戒權應由司法院掌理之要求等語，聲請解釋憲法、補充解釋司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號、第 785 號解釋及變更釋字第 583 號解釋。【2】

貳、受理要件之審查【3】

3

一、系爭規定部分【4】

4

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除同法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定。人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，憲訴法第 90 條第 1 項及司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款，分別定有明文。又憲訴法係於 111 年 1 月 4 日施行，本件係於 106 年 8 月 9 日聲請，其是否受理應依大審法之規定。經核聲請人就系爭規定之聲請，與憲訴法第 90 條第 1 項但書及大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，應予受理。【5】

5

二、其餘部分【6】

6

（一）聲請人另聲請補充解釋司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號及第 785 號解釋、變更釋字第 583 號解釋部分。經查其原因案件之確定終局判決並未適用司法院釋字第 298 號、第 323 號及第 583 號解釋，又關於公務人員對違法之行政處分或不當之管理措施或有關工作條件之處置有所不服，均得按相

7

關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，業經司法院釋字第 785 號解釋在案，自無再就前開解釋另為解釋必要，是聲請人上開部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，均應不受理。【7】

- (二) 聲請人主張 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 25 8
條第 1 項前段、第 72 條第 1 項、第 77 條第 1 項、第 78 條第
1 項及第 84 條規定區分為權利事項或管理事項，而為不同之
救濟程序，有違反憲法保障訴訟權之疑義部分。查公務人員
保障法第 25 條第 1 項前段、第 72 條第 1 項係關於公務人員
對其服務機關或人事主管所為不當或違法之行政處分，提起
復審及不服復審決定而向司法機關請求救濟之規定。本件聲
請人就原因案件已依前開規定提起復審，並對於復審不服而
向法院請求救濟，是聲請人提起復審及行政訴訟之權利，並
未因上開規定而受不法侵害，不符合聲請解釋之要件。至於
同法第 77 條第 1 項、第 78 條第 1 項及第 84 條規定部分，業
經司法院就其聲請作成釋字第 785 號解釋，與憲法第 16 條保
障人民訴訟權之意旨尚無違背，聲請人聲請再為解釋，尚無
必要。是聲請人上開部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項
第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定均應不受理。【8】

參、形成主文第 1 項之法律上意見【9】 9

一、聲請人及關係機關言詞辯論要旨【10】 10

本庭於 111 年 3 月 29 日下午 3 時行言詞辯論，通知聲請人及關 11
係機關內政部及銓敘部到庭陳述意見，茲摘述其言詞辯論之陳述要
旨如下：【11】

(一) 聲請人辯論要旨【12】 12

聲請人陳述略以：系爭規定未限制獎懲之原因事實須為同一考 13
績年度中所發生者為限，致聲請人之行政績效無從被公平地評價，
甚可能導致因被免職而失去俸給，已違反憲法第 7 條及第 18 條保障
人民服公職之平等權利。又免職處分為剝奪公務員身分之最嚴厲處

分，並非包含於行政機關得自行懲處之合理範圍內，系爭規定亦牴觸憲法第 77 條所定司法院直接掌理公務員懲戒之規定。【13】

(二) 關係機關辯論要【14】 14

1、關係機關內政部陳述略以：系爭規定採年中考績免職，係考量警 15

消人員與一般公務人員所負任務及特性之差異，其目的在於即時處置，避免影響主管領導統御與團隊紀律，核屬重要公益，該差別待遇與前述目的間，具有正當合理之實質關聯性，且國家就人民是否適於擔任公務人員，應有較大裁量空間，系爭規定因涉及行政權實際上需求，故應採寬鬆審查標準。是系爭規定與憲法保障平等權及人民服公職權之意旨均無違背。系爭規定涉及行政懲處，而憲法第 77 條所定之懲戒專指司法懲戒，不及於前述行政懲處。又年中考績免職，係基於警消人員勤務特性所為規定，故系爭規定未違反憲法第 77 條之規定等語。【15】

2、關係機關銓敘部陳述略以：系爭規定之立法形成過程有其特殊 16

考量理由及背景，雖就警消人員與一般公務人員之應考試服公職權為差別待遇，惟二者間勤務性質有所差異，且警察人員為國家執法人員，影響社會公益甚鉅，且對其人事管理採行重獎重懲制度，特重紀律要求與懲處時效性，系爭規定與前述目的具有關聯性，又受免職處分人仍得復經國家公務人員考試或依公務人員相關法規規定等再服其他種類公職，尚難謂與憲法保障之平等原則及人民應考試服公職之權利有違。司法院掌有公務員之懲戒權，並非指行政長官不得享有包括免職在內之獎懲權，即便行政長官行使獎懲權，作成免職處分，公務員亦得經司法程序尋求救濟，故司法院所享之懲戒權及作為最高懲戒機關之地位均未受到侵犯，系爭規定並未侵犯憲法第 77 條賦予司法機關享有懲戒權之意旨及受處分人之權益等語。【16】

二、系爭規定與憲法第 7 條及第 18 條保障人民平等服公職權之意 17
旨，尚無牴觸【17】

(一) 審查原則【18】 18

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 19
與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
規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定。又憲法第 18
條固規定人民有服公職之權，包括擔任中央及地方公務人員之權
利，惟公務人員有各種類型，且其性質不盡相同。參照憲法增修條
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、
級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權利義
務，就此立法者原則上應享有一定立法形成之空間，並得依各類公
務人員性質之不同而為不同之規定。惟鑑於服公職權為廣義參政權
之一環，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活
秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇如涉及公務人員之
免職，原則上應以中度標準予以審查，其目的須為追求重要公益，
所採差別待遇與目的之達成間亦有實質關聯，即與憲法保障平等服
公職權之意旨相符。【19】

(二) 系爭規定亦適用於消防人員【20】 20

系爭規定明定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關 21
或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、同一考績年度中，
其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。」（上開內容係於 86
年 5 月 6 日修正公布時增列，於 91 年 12 月 11 日修正時，僅將原條
文第 1 項序文有關免職之機關，由主管機關修正為遴任機關或其授
權之機關、學校，其餘內容未修正；於 96 年 7 月 11 日修正公布法
律名稱，條文內容亦未修正）。【21】

查各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理 22
條例等有關規定辦理；消防機關列警察官人員之人事事項，由各該
主管機關依警察人員人事條例之規定辦理，內政部消防署組織條例
第 14 條第 1 項及警察人員人事條例第 39 條之 1，分別定有明文。本
件聲請人係列警察官之消防人員，系爭規定亦適用於聲請人。【22】

(三) 系爭規定與公務人員考績法之規定，確有差別【23】 23

查系爭規定與公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款規定：「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。」及第 7 條第 1 項第 4 款規定：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」尚有不同。亦即警察人員於累積已達二大過者，即予免職，若為一般公務人員，則適用於累積已達二大過者，並不當然免職，應至年終考績時，仍累積已達二大過，方可能考列為丁等而免職。二者在累積已達二大過者，是否即予免職之層面，確有所差別。【24】 24

(四) 系爭規定之目的係為追求重要公益【25】 25

按警察負有維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利之任務。警察依法行使下列職權：「一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」（警察法第 2 條及第 9 條參照）。足見警察執行職務之方法、過程或結果，攸關人民生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護。查系爭規定係於 86 年 5 月 6 日修正公布時增列，其內容與行政院於 78 年函送立法院審議之同條例修正草案第 32 條（未完成修法）之意旨相近，而該第 32 條修正草案之立法理由，係鑑於「對平時考核欠佳，大過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積達二大過以上者，原依公務人員考績法之規定，須俟年終考績列丁等免職。惟警察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不及時予以斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御與團體紀律，故宜即時辦理專案考績免職；對於忠勤盡職、冒險犯難、不眠不休維護治安之優秀員警，如獎懲抵銷累積達二大功以上者，亦宜即時辦理專案，以資激勵，藉收及時獎優汰劣之效。」（參見 78 年 12 月 30 日行政院、考試院函請審議「警察人員管理條例部分條文修正草案」總說明十， 26

及修正草案第 32 條對照表說明欄，載立法院公報第 86 卷第 23 期第 18 頁、第 32 至 33 頁；行政院人事行政總處 108 年 11 月 22 日復司法院總處培字第 1080047924 號函）。可知系爭規定係為對於違紀已達法定免職標準之警察及時予以汰除，以避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害，積極保護人民生命、財產、自由之安全與維護社會秩序，其目的自屬為追求重要公益。【26】

（五）系爭規定所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯【27】 27

警察人員通常係直接於人民生活現場執行職務行使公權力，並 28
得依法採取各種強行性措施（警察職權行使法第 2 條第 2 項規定參照），是警察人員執行職務之過程或結果，往往直接影響人民生命、財產、自由之安全及社會秩序之維護。一旦警察人員有消極怠於執行職務、未依法執行職務，或濫用違法手段執行職務，或職務上違紀鬆弛等情況，人民之生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護，極可能遭受立即之危害；反觀一般公務人員係於行政階層體系下執行職務行使公權力，其執行職務之行為通常須受到行政組織內之指揮監督與層層審核後，始得對外為之，此與警察人員行使職權之情形明顯不同。因此，警察人員之紀律要求較一般公務人員為高，對其違紀失職之容忍程度亦較一般公務人員為低。系爭規定考量警察執行職務與一般公務人員不同之特殊性，就警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者，採即時予以免職之手段，可認與達成其所追求重要公益之目的間具有實質關聯。【28】

（六）小結【29】 29

依前述理由，系爭規定與公務人員考績法之規定，雖有差別， 30
然系爭規定之目的係為追求重要公益，且所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯，與憲法保障人民平等服公職權之意旨，尚無抵觸。【30】

三、系爭規定不生違反憲法第 18 條保障人民服公職權之問題【31】 31

聲請人另主張獎懲相抵應限於同一年度發生之事實，系爭規定 32

以同一考績年度內核定之獎懲為相抵，已違反憲法第 18 條服公職權部分，查憲法第 18 條保障人民服公職權，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，包括對不適任公務人員與警察人員之汰除機制。系爭規定係以警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過，作為免職之要件，得予以汰除；而所謂同一考績年度之獎懲抵銷，係指於同一考績年度所核定發布之獎懲得為抵銷之意（銓敘部 58 年 9 月 9 日 58 台為登二字第 17207 號函意旨參照），而非指原因事實發生於同一考績年度之獎懲始得抵銷。蓋警察人員獎懲原因事由發生後，須有權機關知有該等獎懲原因事由之存在，始得對行為人施以法律上之獎懲決定，並非因獎懲事由之發生，即自動產生法律上之獎懲決定，是系爭規定以有權機關於同一考績年度所核定發布之獎懲間得為抵銷，不問各獎懲決定之原因事實之發生年度，此毋寧為法理之當然，自不生違反憲法保障人民服公職權之問題。若將得為抵銷之獎懲限於同一年度內發生之原因事實，則前一年度所發生應予敘獎之事實，將無適用抵銷於後一年度所發生應予懲處之事實，對於警察人員而言亦未必有利。況若有權機關恣意操縱核定發布懲處決定之時間，如蓄意延遲懲處時間至原因事實發生之次年度等，其亦受到行政行為之誠實信用原則或信賴保護等行政法上原理原則之制約，尚難謂警察人員憲法上之服公職權將因此蒙受不利。【32】

綜上，系爭規定以「同一考績年度中」，其平時考核獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職之要件，而非限於「同一考績年度內之獎懲原因事實」之獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職要件，並不生違反憲法保障人民服公職權之問題。【33】

四、系爭規定無違憲法第 77 條規定意旨【34】

關於公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條及第 8 條所定行政懲處免職權，是否牴觸憲法第 77 條規定部分，本庭業於 111 年憲判字第 9 號判決宣告並無牴觸。基於類似理由，本判決認為系

爭規定無違憲法第 77 條規定意旨。【35】

(一) 由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則【36】 36

無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。公務員之任命為人事權之起點，免職為終點，兩者俱為人事權之核心事項。基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。特別是就有任用資格要求之文官而言，如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，勢必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。【37】 37

公務員平時考核之獎懲，係用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。由於平時考核係依據公務員於平時之各項表現，予以評斷，而公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚並知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現。因此，關於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過之免職事由，不論是在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。與行政機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能均係在提供外部的事後救濟，且限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。故不論是就組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關及其長官，就是否免職逕為第一次決定。【38】 38

(二) 由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未抵觸憲法第 77 條規定【39】 39

按行政懲處與司法懲戒兩種制度，係承繼中華民國訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或當時法制背景，尚無從逕認憲法第 77 條規定蘊含「懲戒 40

一元化」原則，且不容許行政機關長官行使具有免職效果之行政懲處權。其後憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定將憲法第 83 條所定「任用」修正為「任免」，其意旨及效果僅係就公務人員任免及考績等事項之執行，由考試院移歸行政院，從而修正調整考試院與行政院間之權限分配，既與監察院之彈劾權無關，亦與司法院所掌公務員懲戒權無關，反更明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之固有範圍。是憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」，在解釋上應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。【40】

上述行政懲處權與司法懲戒，於制憲當時既已雙軌併行，司法院歷來解釋亦皆承認行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。就公務員所受行政懲處（包括免職）而言，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。惟因過去囿於特別權力關係理論及實踐之限制，致公務員一度難以就其所受之不利措施提起訴願及行政訴訟以獲救濟。然在司法院釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），已得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將依系爭規定所為免職處分亦解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。【41】

綜合上述制憲、修憲及司法院向來解釋之整體意旨，系爭規定與憲法第 77 條規定並無違背。【42】

肆、結論【43】

綜上，系爭規定與憲法第 7 條、第 18 條保障人民平等服公職權及第 77 條司法院掌理公務員懲戒之意旨，均尚無抵觸；聲請人其餘聲請，應不受理。【44】

伍、併予指明【45】

系爭規定固與憲法前開規定之意旨尚無抵觸，惟系爭規定所定免職事由，係以警察人員於同一考績年度之平時考核獎懲互相抵銷後，累積達二大過為要件。由於系爭規定未於年度內另設獎懲互相

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第一項	蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠、 黃大法官昭元（憲法第 7 條、第 18 條部分）
第二項	黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	無

【意見書】

不同意見書：黃大法官虹霞提出。

蔡大法官明誠提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 陳淑婷

中 華 民 國 111 年 6 月 24 日

不同意見書

黃虹霞大法官 提出

為消防人員人事條例催生！因為消防員不是警察，消防員要適用警察人員人事條例，這不是很奇怪嗎？

本件判決主文第1項認為警察人員人事條例第31條第1項第11款規定與憲法第7條、第18條及第77條規定，均無抵觸。本席不贊同，謹將理由說明如下：

一、警察是警察、消防員是消防員，二者勤務迥然有別，不應適用警察人員人事條例規定作成消防員考績免職處分

（一）警察是警察、消防員是消防員，二者勤務迥然有別，這是三歲娃兒都知道的！

（二）一般人含本席原不知道的是：到目前為止，全國現有編制員額內之消防員全部都是警察考試（消防行政）及格者，而且編制內消防員適用警察人員人事條例規定。

到底是警察等於消防員，還是消防員等於警察？很奇怪，打火兄弟跟與攜帶武器抓壞人的警察不是大不同嗎？本席無法贊同本件判決主文第1項的第一個理由就是：本件聲請人雖然通過警察考試中之消防行政取得消防員任用資格，但是所從事的是消防員職務，是以消防員身分受市消防局之考績免職處分，不是執行警察職務而以警察身分受警政機關之考績免職處分。因此，本件判決要判的是「警察人員人事條例第31條第1項第11款規定適用於消防員是否違憲」，不是「警察人員人事條例第31條第1項第11款規定是否違憲」，因為該條款規定適用於警察是否違憲跟本件爭議無關。

（三）但是多數意見不這麼想，所以本件判決主文第1項才未針對消防員作判決，他們認為既然消防員的任用資格來自警察考試及格，那二者無殊，警察人員人事條例就可以無差別適用於消防員。

（四）可是比如通過律師特考可以選擇擔任民間公證人，但是因為律師與民間公證人職務不同（其間差別不會大於警察與消防員），所以違反之處罰規範不同；同理，都是通過警察考試取得任

用資格，但是類科分別為警察行政與消防行政不同，所擔任者分別為警察與消防員，不相流用，而且二者勤務大不同，違反之處罰規範自不應該相同。

（五）本席認為消防員之考績免職處分不應該適用警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定。

二、消防員與警察不應該繼續糾結不清

（一）消防員隸屬內政部消防署、警察隸屬內政部警政署，而消防署、警政署互不相隸屬，這是民國 86 年，消防與警政分軌後已經 20 多年的事實。

（二）消防工作與警察勤務很不同，其訓練也應該大不同。縱使警察學校有能力培養消防員，但是警察科系與消防科系訓練出來的學員專業有別，不應該一概歸類為警察考試，消防員應該有消防員獨立資格考試，免滋誤解。¹

（三）內政部早已擬就消防人員人事條例草案，但遲未提出立法，事涉截至 111 年 3 月底止，編制總員額共 20,412 名消防員（現有員額 16,816 人）、甚至 44,887 名義消人員²之權義，應該立即立法，不應該繼續任由消防員與警察糾結不清！除了消防人員人事條例應即立法外，警察人員人事條例第 39 條之 1 規定亦應即刪除。

三、警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款考績免職處分規定適用於消防員違憲

（一）關於牴觸憲法第 77 條規定部分，請參見本席就憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決所提之不同意見書。

（二）消防工作與警察勤務明顯不同，警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款關於警察之年中考績免職處分特別規定，適用於消防員，牴觸憲法第 7 條平等原則：

1、消防工作與警察勤務明顯不同，不待贅述。又自 86 年以後，

¹ 到目前為止，消防員與警察資格考試同屬警察考試，但前者為消防行政、後者為警察行政，故事實上係不同考試，且警察行政及格不取得消防員任用資格，消防行政及格也不能取得警察任用資格。

² 係本庭以電話詢問內政部消防署所得之數據。

不但消防員與警察分軌，警察是警察、消防員是消防員，互不相流用，而且一般大學也有消防科系之設置，早已不再是警察學校專有消防員之養成及訓練，是警察人員人事條例規定不應當然或再繼續適用於消防員，包括考績制度。

2、公務人員考績係採「年終考績，得功過相抵」（公務人員考績法第3條及第12條規定參照）；警察人員人事條例第31條第1項第11款規定採「年中考績」，係唯一獨特之法制規定，考其立法資料：此一規定不是行政機關之原始提案，係立法院黨政協商之結論，其理由為「警察執勤攜帶警械」（本件判決理由第26段參照）。查特別規定應限縮其適用範圍，不得任意擴大適用，乃一般法律原則。

3、等者等之、不等者不等之，斯為憲法第7條平等原則。如前所述，消防員工作與警察勤務不同，任用資格不同，消防員不配槍或武器，與警察有別，則消防員自不應適用關於警察之上開年中考績免職處分特別規定，始符憲法第7條平等原則。

4、至內政部稱消防員特重團隊紀律之說法部分：凡公務員無不重團隊紀律的；打火兄弟出生入死，冒的是消防員自己之性命危險，想救的是人命，出發點是慈悲心，奮不顧身的勇敢！火災現場瞬息萬變，需高度仰賴的與其是注重紀律之刻板規定，毋寧應是臨機判斷，而且即使判斷錯誤，救人不成，自己及同袍殉職，仍然是令人惋惜不捨但肅然起敬的真勇敢！故特重團隊紀律之說，言之成理嗎？本席不以為然。退而言之，縱使有極端特例而危害同袍性命之重大違法失職情形，已有公務員懲戒法相關規定可資適用，又何勞就消防員特予適用上開警察人員人事條例規定哉？

5、此外，實際參與火場勤務之義消人數倍於編制內消防員，如果消防員之團隊紀律必須適用警察人員人事條例才能維持，那義消呢？足見團隊紀律說無據。

（三）上開警察人員人事條例規定侵害消防員受憲法第18條保障之服公職權，牴觸憲法第23條比例原則，違憲：

1、上開警察人員人事條例年中考績免職處分規定，許免除公務員職務，已涉及人民受憲法第18條保障之服公職權。

2、年中考績為一種年度考績；既為年度考績，則除特別例外情形，不及發現納入當年度考績評價外，不得跨年度考評始符年度考績之意旨，是上開規定與此不符部分，難謂無侵害服公職權及抵觸比例原則之處（依聲請意旨所附即附表，本件原因案件，有跨年度考評之不符情形）。

3、公務人員考績法第 6 條第 3 項規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」（依同法第 7 條第 1 項第 4 款及第 8 條規定，丁等免職），此規定於消防員應有適用（果如此，則對聲請人之原免職處分容有可議），否則以上開警察人員人事條例規定，與公務人員考績法第 6 條第 3 項免職規定相對照，就服公職權之保障言，亦與比例原則有未符之處。

4、另公務人員考績法無免職者並予免官之規定，但警察人員人事條例第 31 條第 3 項規定：依其第 1 項免職者，並予免官，消防員因而亦與一般公務員有所不同，如此，合於比例原則嗎？

附表：聲請人提出之「釋憲聲請人徐國堯遭懲處處分一覽表」

編號	懲處日期	懲處事由	懲處內容
一	103.6.3	言行不檢，有損公務員形象、機關聲譽，情節較重。	小過一次(3)
二	103.6.3	請假有虛偽情事，一年內曠職累計達 5 日。	大過一次(9)
三	103.6.3	承辦業務不力，執行職務懈怠。	申誡二次(2)
四	103.6.3	無故未參加常年訓練或測驗。	申誡二次(2)
五	103.6.3	赴大陸地區未依規定事先報准，行為失檢。	申誡一次(1)
六	103.7.15	溢領超勤加班費申領時數，處事不當，情節輕微。	申誡一次(1)
七	103.7.15	違反考績委員會組織規程禁止錄音規定。	小過二次(6)
八	103.7.15	未經機關許可，兼任非以營利為目的之團體職務，違反公務員服務法規定。	小過一次(3)
九	103.7.15	誣控濫告，經查屬實，情節較重。	小過二次(6)
十	103.7.16	違反公務員服務法兼任他項業務規定，行為不檢，致損害公務人員聲譽。	大過一次(9)
以上共計 42 支申誡。獎懲相抵後，所餘共 35 支申誡，高雄市政府乃於 103 年 9 月 9 日對聲請人送達免職令，保訓會救濟程序結束後餘 20 支。			

(資料來源：會台字第 13588 號徐國堯聲請案 106.8.9 聲請書，頁 7)

不同意見書

蔡明誠大法官 提出

第
10
號

本號判決認警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。……」規定，警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者，即予免職之規定，與一般公務人員不同，與憲法第 7 條、第 18 條保障人民平等服公職權，並無抵觸，且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，與憲法第 77 條司法院掌理公務員之懲戒之規定，亦無抵觸。本號判決之結論與司法院大法官向來解釋，恐有歧異，甚至有倒退之疑慮！爰提出不同意見書如下：

一、憲法對消防人員之平等權保障問題

消防人員勤務工作具有機動性及高危險性，肩負消防及災害防救之重要任務，本應受到必要且適當之身分保障。惟消防人員之任用、遴用資格、官階之晉升及各項訓練、俸給、消防人員與一般行政人員及技術人員相互轉任、起敘、改任換敘及各項加給、退休與撫卹、保險及保障、考績及懲戒等身分保障事宜未見專門規定，而是散見於內政部消防署組織條例分別依警察人員管理條例或公務人員任用法之規定。況且相關機關早已宣示並推動消防機關與警察體系分立甚久，消防人員勤務之救災性質，與警察帶槍執行勤務，容有差異，所謂必也正名乎！一律借用警察人員人事條例之規定規範消防人員之人事，不免落入名實不符、規範事物本質不同之缺陷。事實上，此正是多年來相關機關所欲制定消防人員人事條例之意旨所在。¹本號判決之重要爭點之一，即在於系爭規定將警察人員人事條例規定充作消防人員考績及懲戒，而將消防人員之考績及懲戒與適用公務人員考績法

¹ 消防人員人事條例草案之推動經過，參照：https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=846&article_id=8540。（最後瀏覽日期：111 年 6 月 24 日）

之一般公務人員區別，是否違背立法上平等權（平等原則），抑或係法律適用上平等權（平等原則）等憲法保障？值得推敲。

如在行政或司法程序上適用法律所生之不平等，有稱之為法適用平等權（平等原則）。至所謂立法平等權（平等原則），係指立法者制定法律違背憲法保障平等權（平等原則）。²憲法第 7 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

² 從比較法觀察，日本憲法第 14 條第 1 項前段規定，所謂法之下人人平等，其亦可解釋此法律適用上平等權（法適用平等說；立法者非拘束說）與立法上平等權（法內容平等說；立法者拘束說）。（參照 戶部信喜著、高橋和之補訂，憲法，東京：岩波書局，2017 年 3 月 6 日 6 版 6 刷，頁 129-130。）再者，如德國基本法第 3 條第 1 項規定，任何人在法律前平等，即所謂一般平等原則（Der allgemeine Gleichheitssatz）。依文義解釋，係屬法適用平等（Rechtsanwendungsgleichheit）。有認法適用平等，對德國法而言，其係來自前項規定，亦參照法治國原則（Rechtsstaatsprinzip）（基本法第 20 條第 3 項），且因其具有超國家之內涵（脈絡）（im supranationalen Kontext），不論在行政及司法，與內國、歐盟及國際等層面，得否運用法適用平等之概念及原則，皆值得探討之。（參照 Marcus Schladebach, Rechtsanwendungsgleichheit in Mehrebenensystemen, NVwZ 2018, 1241ff.）至該基本法是否對立法者之平等原則有所拘束，依前述嚴格文義解釋，並不明確。但德國聯邦憲法法院認平等原則（基本法第 3 條第 1 項）亦拘束立法者（Der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bindet auch den Gesetzgeber.），此即所謂立法平等（Rechtsetzungsgleichheit）。（參照 BVerfGE 1, 14 [52] - Südweststaat）如平等單純係指法適用平等而言，則可能任令立法者授權訂定不平等對待之法規，且依基本法第 20 條第 3 項規定，由行政及司法適用該不平等之法律規定，如此將導致其保護密度過低之疑慮！因此，基本法第 3 條第 1 項規定，涵蓋法適用與立法平等之概括保障。參照 Volker Epping, Grundrechte, 8. Aufl., Berlin: Springer, 2019, Rn.769; F. Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl., München: Beck, 2018, GG Art. 3 Rn. 60, 216f.; P. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021-beck-online, Art. 3 Abs. 1 Rn.72ff., Krüger, Die Bedeutung der Rechtslehre, JuS 2012, 873。按德國基本法第 3 條第 1 項一般平等原則之型態（in Form des allgemeinen Gleichheitssatzes），其存在法適用平等（法律前平等；Gleichheit vor dem Gesetz）與立法平等（法律之平等；Gleichheit des Gesetzes）（Pieroth/Schlink, Grundrechte, 27. Aufl. (2011), Rdnr. 460）。依聯邦憲法法院判決不僅禁止平等原則，本質上恣意不等者等之，„wesentlich Gleiches willkürlich ungleich“，亦禁止恣意等者不等之對待。（„wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“（BVerfGE 49, BVerfGE 49, 148 = NJW 1979, 151.）

等。該條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求事物本質（Natur der Sache）上相同事物應為相同處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存在一定程度之關聯性而定（司法院釋字第 682 號解釋參照）。³且憲法第 7 條保障人民平等權，人民依同法第 18 條應考試服公職之權⁴，在法律上自亦應一律平等。又憲法第 18 條保障之服公職權，亦應受憲法制度性保障⁵，且該規定旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。⁶於此所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為非恣意合理之差別對待（即如合理差別規定）。⁷且其基於非恣意或合理之差別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第 23 條規定比例原則之要求。⁸

以上憲法平等保障之意旨，如係立法機關制定法律，對於人民之

³ 參照司法院釋字第 694 號解釋。該解釋有關平等原則之立論，參照司法院釋字第 547 號、第 584 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 647 號、第 648 號及第 666 號解釋。

⁴ 憲法第 18 條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之。（參照司法院釋字第 42 號解釋）

⁵ 參照司法院釋字第 483 號解釋，公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第 1 條、公務人員保障法第 16 條及公務人員俸給法第 16 條之所由設。如有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。

⁶ 參照司法院釋字第 575 號及第 605 號解釋。

⁷ 參照司法院釋字第 614 號解釋。

⁸ 參照司法院釋字第 618 號解釋。該解釋參照司法院釋字第 205 號解釋理由書。

自由、權利遭受同等損害者，立法機關亦應受平等保障之拘束，始符憲法第7條規定之意旨。如將之運用於立法機關制定或修正公務人員服務及保障相關法律規定時，亦自可將憲法第7條規定，包含前述立法平等原則之憲法保障。換言之，如立法機關制定法律時，未具正當理由而為不利差別待遇⁹，致生人民在法律上之不平等，自與憲法第7條保障平等原則之意旨有所抵觸。¹⁰因此，本件涉及系爭規定之內容於立法上是否符合憲法平等保障之問題，亦即立法平等原則之憲法保障問題。如立法者未具正當理由而就消防人員之免職與一般公務人員之免職為差別待遇，亦即規定消防人員不適用一般公務人員之免職規定，而適用較不利之警察人員人事條例規定，則系爭規定即有違反憲法保障平等原則之虞。

至於立法機關是否具備正當理由差別對待消防人員與一般公務人員，則須先由消防人員之定位問題出發，之後亦應對其身分保障相關規定予以探討。縱使立法機關基於憲法之價值體系，斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待，該差別對待而以法律對人民基本權利所為之過苛干預，亦應符合憲法第23條規定比例原則（過苛禁止；Übermaßverbot）之要求。

二、消防人員之定性問題

⁹ 司法院解釋亦曾認平等權及應考試服公職權應受憲法保障，例如司法院釋字第760號解釋（民國107年1月26日），曾指出警察人員人事條例第11條第2項未明確規定考試訓練機構，……致其等應考試服公職權遭受系統性之不利差別待遇，就此範圍內，與憲法第7條保障平等權之意旨不符。行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起6個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。以上解釋採取系爭規定違憲之見解，可資參照。惟司法院釋字第750號解釋（民國106年7月7日），則認行政院衛生署（改制後為衛生福利部）修正發布之醫師法施行細則第1條之1，及考試院修正發布之專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則，關於國外牙醫學畢業生參加牙醫師考試之應考資格部分之規定，尚未抵觸憲法第23條法律保留原則、比例原則，與憲法第15條工作權及第18條應考試權之保障意旨無違，亦不違反憲法第7條平等權之保障。

¹⁰ 參照司法院釋字第624號解釋，其係針對冤獄賠償法所為之解釋。該解釋所揭禁之法律內容平等之立法者拘束見解，自有參考之價值。

消防人員規範要求密度及其職務定性，如逕認其等同於警察人員，實有再推敲之必要。從全國現有編制員額內之消防人員觀之，雖其皆係通過警察考試及格者，並任用其為編制內消防人員，惟經考試及格取得資格為一回事，之後任用之職位或職務，係另一回事。因消防人員之法規不備，是否應直接適用、準用或類推適用警察人員人事條例規定？雖可採取權宜性措施，在法律適用上，將法規範經由立法技術性簡化其內容（警察人員人事條例第 39 條之 1 規定參照），固係為減省法律條文，或無可厚非，惟如從民國 86 年起將消防與警政分立之事實，現已其主管機關分別隸屬於內政部消防署與警政署，自不容忽視。因此，由於兩者之勤務存有差異性，其相關獎勵及懲戒等獎懲措施，如法律適用上選擇有利於消防人員之規定，或由立法者制定不同之更有利之規範，其亦應未違反前述消防與警政兩者制度分立之意旨及目的。

三、警察人員與消防人員分立原則與其在憲法上身分保障

因消防人員之工作性質，與警察之勤務，兩者容有差異，有如前述。消防人員與警察，立法意旨上已採分立原則，兩者互不隸屬，且消防人員於學校就讀消防相關科系，其所受之基本訓練與警察系統之養成及訓練，亦不盡相似。本號判決雖未忽視系爭規定於 78 年函送立法院審議之修正草案立法意旨及理由，藉以說明就警察採取重獎重懲之即時汰除與即時激勵制度，並說明系爭規定之目的在積極保護人民生命、財產、自由之安全與維護社會秩序等重要目的，且認為其所採即時汰除手段與目的，具有實質關聯（參見本號判決理由），惟其卻未論述非武裝且未攜帶警械、以消防、災害防救為任務之消防人員，為何同有即時汰除，若不即時汰除可能使人民生命、財產、自由即社會秩序受到威脅或危害之情狀。又關於系爭規定理所當然借用警察，且想當然耳地推論出來系爭規定就消防人員之考績懲處（懲戒）選用較不利之警察年中考績免職處分特別規定，於此論點，忽略將消防人員與一般公務人員相加比較，且亦無視兩者給予差別待遇是否具有正當性等問題，是本號判決在消防人員之較嚴重懲戒處分，將消防

人員比照警察人員辦理，恐有率斷之疑慮，亦且未詳以論述其為何得以通過較嚴格審查密度之平等原則審查，其說理恐有所缺憾之嫌！凡此皆值得商榷。

再者，有關消防人員之任用、遴用資格、官階之晉升及各項訓練、俸給、消防人員與一般行政人員及技術人員相互轉任、起敘、改任換敘及各項加給、退休與撫卹、保險及保障等事宜，與消防人員之考績，應適用公務人員考績法之規定，實不應當然直接適用警察人員人事條例第31條第1項第11款於消防人員。¹¹因此，消防人員應適用更為有利之公務人員考績規範，諸如年終考績得功過相抵之制度（公務人員考績法第3條及第12條規定參照），而非警察人員人事條例第31條第1項第11款所定年中考績之制度，以期符合憲法第7條法律適用或立法之平等原則。

此外，前開警察人員人事條例有關年中考績免職處分規定，允許免除警察人員職務，其中年中考績為一種年度考績；既為年度考績，則除特別例外情形，不及發現納入當年度考績評價外，不得跨年度考評始符年度考績之意旨。由於本件未適用更有利於聲請人之法律（例如公務人員考績法第6條第3項、第8條及第12條，如連續受到申誡，考列為丁等而免職等規定），聲請人因免職而致其消防人員之身分受到重大之影響，縱使系爭規定係由立法者斟酌規範事物本質之差異而為合理之差別對待，該差別對待而以法律對人民基本權所增加不合理之負擔或干預，如前所述，亦應符合憲法第23條規定比例原則之要求。因消防人員之性質，異於警察人員，且就本件系爭懲戒處分，對於消防人員之身分改變或權益影響重大，是系爭規定侵害消防人員受憲法第18條保障之服公職權，亦即其所採懲戒處分之連續性手段，與其所欲達成所謂整飭官箴或維護消防安全及紀律之目的，實有

¹¹ 在過渡期間，可能須設特別規定，例如為保障消防人員於本條例施行前任警察官、一般行政人員及技術人員之年資、考績，於本條例施行後得予相互採計，作為考績升等（晉階）任用之依據，爰參照警察人員人事條例第14條之1規定，訂定本條規定。（參照前開消防人員人事條例草案第18條）

過苛之處，是有違反憲法第 23 條比例原則之虞！

四、行政機關職掌免職處分有違憲法第 77 條之疑慮

公務人員之懲戒，乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。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，對公務員權益侵害最大，即應屬懲戒權之核心領域，實質上屬於懲戒處分，公務人員考績法容許行政權行使實質懲戒應容許受免職處分之公務員提起司法救濟¹²、免職處分之要件須符合法律保留原則¹³、且懲處權須訂有行使期間¹⁴。此為本院歷來見解。系爭規定涉及由行政權掌懲戒而使公務員免職，依上開見解，向來當落入懲戒處分之範圍。而憲法第 77 條懲戒處分由司法職掌之意旨，是否包含由行政長官掌懲戒，司法掌救濟，且何謂合理範圍之涵義，尚仍有討論空間，是其並非顯而易見，亦且不宜認為其係屬理所當然之事！

本號判決僅以權力分立及法院不宜取代行政機關及其長官為免職之第一次決定為由，似混淆行政機關及其長官免職決定與系爭規定所訂之法定免職之事由（即條件一經成就，依法應免職）二事。又以釋字第 785 後公務員已得依法就各類不當公權力措施請求救濟為由，明指由行政長官為包括免職之行政懲處，若有救濟機會即不違反憲法第 77 條之意旨，恐推翻歷來大法官解釋關於免職處分屬實質上懲戒處分而試圖設定較具彈性之判斷基準，亦且其遺漏論述法院是否全無可能判斷法定免職事由是否具備，及現行公務人員考績法對程序參與規範不足之現狀下，恐導致人民服公職權保障反被犧牲，不可不慎。

綜上，憲法第 77 條所稱公務員之懲戒，乃國家依法對公務人員之違法、失職行為之制裁。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

¹² 司法院釋字第 298 號解釋。

¹³ 司法院釋字第 491 號解釋。

¹⁴ 司法院釋字第 583 號解釋。

利，對公務員之身分或其權益侵害或干預重大，應將其歸屬於懲戒處分之範圍。是系爭規定涉及免職處分，實質上屬於懲戒處分，亦即應屬懲戒權之核心領域。總之，本號判決之合憲性立論，尤其是將免職處分由憲法第 77 條規定司法院掌理之公務員懲戒事項排除在外，反而可能導致現行公務人員考績（懲處）與懲戒概念處於重疊或交錯不明之灰色地帶，其所引發之程序基本權保障規範不足或懲戒規範過苛等現象，從而將難以給予人民服公職權之充分且合理保障。

111 年憲判字第 10 號

第
10
號