

# 憲法法庭 公告

發文日期：中華民國 111 年 6 月 24 日

發文字號：憲庭力109憲三18字第 1111000339號

附件：如主旨



主旨：茲公告憲法法庭111年憲判字第9號判決。

(本件許大法官宗力及蔡大法官炯燉自請迴避)

憲法法庭

審判長

黃虹霞

# 憲法法庭判決

111 年憲判字第 9 號

聲 請 人 臺北高等行政法院第五庭

上列聲請人因審理臺北高等行政法院 106 年度訴字第 936 號人事行政事務事件，就應適用之公務人員考績法相關規定，聲請憲法解釋。本庭判決如下：

## 主 文

- 一、公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定：「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：……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。」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。」及第 8 條後段規定：「另予考績人員之獎懲……列丁等者，免職。」與憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」及憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨，均尚無牴觸。
- 二、其餘聲請不受理。

## 理 由

壹、事實經過及聲請人陳述要旨【1】

一、事實經過【2】

臺北高等行政法院第五庭（下稱聲請人）因審理臺北高等行政法院 106 年度訴字第 936 號人事行政事務事件，認應適用之公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款：「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：……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。」（下稱系爭規定一）、第 7 條第 1 項第 4 款：

「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」(下稱系爭規定二)、第 8 條後段：「另予考績人員之獎懲……列丁等者，免職。」(下稱系爭規定三)及行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款：「下列事項，不適用本法之程序規定：……七、公務員所為之人事行政行為。」(下稱系爭規定四)等規定，有違憲疑義，經裁定停止訴訟程序後，向本庭聲請憲法解釋。【3】

## 二、聲請人陳述要旨【4】

聲請人之陳述意旨略以：(1) 系爭規定一至三就個別公務員之重大違失所作成之年終考績丁等或另予考績丁等，施以免職之法律效果，應屬實質懲戒處分。此懲戒處分由考試院以考績制度掌理，與憲法第 77 條、第 83 條及憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款等規定，要求懲戒一元化、由司法院掌理公務員懲戒事項之意旨有所不符；(2) 現行之懲處懲戒雙軌程序，欠缺明確規範，並使追究公務人員違失情事之權限發動，取決於主管長官之裁量，除造成不同責任人間責任追究之差別待遇外，更使同一違失行為有雙重追究之風險，違反憲法之法律明確性原則、平等原則及比例原則；(3) 系爭規定一至三賦予行政機關以考績免職剝奪公務人員身分關係之權限，與憲法第 77 條規定蘊含之懲戒處分保留於法官作成之意旨相抵觸，違反憲法之正當法律程序等語。其餘所陳詳見聲請書所載。【5】

## 貳、受理依據及審理程序【6】

### 一、受理依據及範圍【7】

聲請人於中華民國 109 年 6 月 15 日提出聲請(本庭收案日)，是本案之標的是否應受理，應視其是否符合司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所定之要件(憲法訴訟法第 90 條第 1 項但書規定參照)。就其所聲請系爭規定一及二部分，與前開要件

相符，爰予以受理。就其所聲請系爭規定三部分，雖非聲請人應適用之法律，惟其法律效果與系爭規定一及二相同，與本案具有重要關聯，亦應予受理。就系爭規定四部分，聲請人所陳尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，應不受理。【8】

## 二、言詞辯論程序部分【9】

本庭於 111 年 3 月 29 日上午 10 時舉行言詞辯論，邀請聲請人、關係機關銓敘部、行政院人事行政總處、司法院行政訴訟及懲戒廳、專家學者到庭陳述意見。【10】

聲請人之言詞辯論陳述要旨略以：(1) 憲法第 77 條規定蘊含之懲戒一元化原則，其目的在避免公務人員因同一違法失職事由，而受國家不同機關之不同程序予以追究，以落實一事不二懲及正當法律程序等之憲法要求；(2) 年終考績丁等所生之免職效果，係基於公務人員違法或失職事項所生，為實質之懲戒處分；(3) 行政機關為落實行政管理目的對公務人員為考績處分雖具有目的正當性，然行政考績與懲戒本質有所不同，是以懲處、懲戒權限之範圍及其應適用之程序，亦應有所差異，不應使行政長官有裁量權限，而得恣意選擇懲處或懲戒，否則即與法律明確性原則、正當法律程序及比例原則有違等語。其餘主張詳見聲請人聲請書所陳。【11】

關係機關銓敘部之言詞辯論陳述要旨略以：(1) 懲處與懲戒有所不同，且參酌制憲沿革，懲處懲戒雙軌並立之現實，於制憲之後並未改變，甚至於憲法增修條文第 6 條規定將免職權限保留予考試權及行政權，是我國憲法中不存在懲戒一元化之原則；(2) 司法院釋字第 243 號及第 298 號解釋，承認懲處懲戒雙軌制度並立之正當性；前述解釋中，就公務人員得對實質懲戒處分進行行政救濟之論理，於司法院釋字第 785 號解釋後，已無繼續援用之

必要，是年終考績所生之懲處與實質懲戒處分應屬二事；(3) 行政權承擔施政成敗之責任，且行政長官就受考評人之表現知之甚稔，賦予行政長官掌人事獎懲權限，符合權力分立原則等語。其餘主張詳見言詞辯論意旨書所陳。【12】

關係機關行政院人事行政總處之言詞辯論陳述要旨略以：

(1) 行政院為最高行政機關，任免考績之執行權屬行政權，是以懲處應係行政權之固有權限；參酌制憲過程，憲法第 77 條規定將公務員懲戒歸屬於司法，旨在避免監察權同時擔任彈劾權及審判權之角色，是憲法第 77 條規定並不蘊含懲戒一元化之要求；

(2) 免職權為行政權固有之權限，毋庸區分其目的是否係針對違失行為進行評價；另司法院釋字第 298 號解釋中「合理範圍」僅在處理公務員懲戒之問題，與公務人員考績法中之懲處無涉；(3) 年終考績丁等固生剝奪公務人員身分之法律效果，惟實務上已賦予人民正當法律程序之保障，並未牴觸憲法第 18 條規定保障服公職權之意旨等語。其餘主張詳見言詞辯論意旨書所陳。【13】

關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳之言詞辯論陳述要旨略以：(1) 參酌我國行憲前公務員懲戒法律制度、制憲歷程及相關司法院解釋意旨，憲法第 77 條規定蘊含懲戒一元化之憲法原則，行政權應不具有懲戒公務員之權限；(2) 憲法第 77 條規定由司法院掌理公務員懲戒權限之意旨在保障公務員權益，是司法院釋字第 298 號解釋中之「合理範圍」應不包括公務人員考績法中具有實質懲戒性質之免職處分；(3) 公務人員考績法中年終考績之免職處分剝奪公務員之身分，限制人民受憲法第 18 條保障之服公職權，此為專屬於司法權之核心事項，不應由行政長官為之等語。其餘主張詳見言詞辯論意旨書所陳。【14】

本庭斟酌各聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決，理

由如下。【15】

### 參、受理部分之審查【16】

系爭規定一至三賦予行政機關得對所屬公務員作成「年終考績丁等」或「另予考績丁等」之免職處分，其憲法爭議主要涉及以下兩個問題：一、具上開免職效果之行政懲處權是否違反憲法第 77 條規定？二、上開行政免職權是否侵害憲法第 18 條規定所保障之服公職權？就此二問題，本判決認為均不違憲。【17】

一、系爭規定一至三許行政機關就所屬公務員有予以考績丁等免職之行政懲處權，與憲法第 77 條規定，尚無牴觸【18】

（一）由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則【19】

現代民主立憲國家之憲法就其政府組織，莫不採取權力分立原則，以避免政府濫權，保障人權。我國亦然，且為司法院釋字第 499 號解釋列為我國憲法之非明文修憲界限之一。各國所採權力分立原則之具體制度安排容有差異，然多強調以下 3 個層面：

（1）權力之定性區分：多數國家之憲法係將政府權力依其性質區別為行政權、立法權及司法權三大類。（2）權力之歸屬機關：將上述不同性質之權力，分別歸屬於組織及程序等功能最適之不同機關行使，以發揮功效；原則上並禁止同一機關行使兩種以上權力，以避免權力集中。（3）權力之相互制衡：行使不同權力之機關間應相互制衡，以避免權力失衡或侵害人權。司法院釋字第 613 號解釋理由書第 5 段就此亦曾釋示：「……惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第 391 號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家

機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡……」，可資參照。【20】

系爭規定一至三所定由行政機關行使考績丁等免職權是否符合權力分立原則之問題，亦可依上述步驟予以分析、判斷：(1) 此等免職權之性質究屬行政權或司法權？(2) 此等免職權適合或應由行政或司法機關行使？(3) 此等免職權如依聲請人之主張，僅得由司法權為第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，是否會違反上述制衡之界限？【21】

1. 免職權之性質屬行政權，且為行政機關人事權之固有核心權限【22】

法令政策之執行是行政機關之核心權力領域。行政機關為有效執行各項行政事務，除需有財政預算之支持外，另有賴人事始足以實現行政任務。無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。於我國法制，免職係泛指個別公務員之終止現職，其原因則包括因受懲處或懲戒之免職，或因另有他用或主動辭職之免職，免職後機關長官即對個別公務員不再有業務上之指揮監督權。是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。又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。法律就公務員之任命及免職固得就其資格、程序、效果等為一般性之規定，但不得完全剝奪行政機關之任命及免職權，否則即侵及行政機關人事權之核心（司法院釋字第 613 號解釋理由書二參照）。【23】

就政府業務之推動、上下指揮監督之運作及行政一體原則之確保而言，免職權之重要性甚至更大於任命權。特別是就有任用資格要求之文官而言，用人機關或許無從自主選擇其認為最適合

之公務員，但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，則必影響行政效能，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。至於免職之要件、程序、效果及救濟等，另應符合法律保留、正當程序、比例原則等憲法要求，則為公務員服公職權之保障問題，與此處之權力分立問題有別。【24】

## 2. 考績免職權適合由行政機關行使並為第一次決定【25】

系爭規定一至三所定之年終考績制度係對公務員之平時考績，此等考績制度係行政機關人事權之重要環節，更是上開免職權之必要配套制度。考績結果一方面可供用人機關據以為獎懲、陞遷及免職等人事決定之依據，另一方面也提供公務員必要之法定事由及法定程序之保障。尤其是平時考績（包括年終考績），更是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。由於平時考績係依據公務員於全年度內之各項表現，予以個別及綜合評斷；且公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚及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，從而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。與掌理行政權之用人機關相比，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；況法院之主要功能係在提供外部之事後救濟，且其救濟亦限於合法性審查，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，就是否考績免職逕為第一次決定。【26】

故於憲法解釋上，應承認並保障行政機關於所屬公務人員發



生特定之法定事由，且情節重大時（包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等），得依正當法律程序，予以考績免職。反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。

### 【27】

3. 完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之，已逾越權力制衡之界限【28】

上述免職權雖屬行政權之核心領域，但並非不得限制。為健全公務員制度，保障人民之服公職權，立法機關得制定法律規定免職事由及其應遵循之正當法律程序，並給予被免職之公務員得依法請求司法救濟，以制衡行政權。然此等立法限制仍不得完全剝奪行政機關之免職權，或將之交由其他機關取而代之，否則將侵犯行政權核心領域，破壞責任政治，並致權力失衡。【29】

又制憲或修憲者如基於制衡或其他考量，亦得將第一次免職決定權之部分交由其他憲政機關分享行使（如監察院之彈劾權及司法院之公務員懲戒權），或將免職權交由行政院及考試院這兩個憲法上之行政機關共享，以形成行政權之內部分工及院際制衡。只要未完全取代行政機關之免職權，即屬憲法政策之選擇，而無違權力分立原則。【30】

（二）由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未牴觸憲法第 77 條規定【31】

聲請人主張系爭規定一至三允許行政機關得行使行政懲處權，作成考績丁等免職處分，牴觸憲法第 77 條所蘊含「懲戒一元化」原則。【32】

按現行懲戒與懲處制度，其事由固有重疊，然其目的及效果則均有別。就目的而言，懲戒為國家對於公務人員違法、失職行

為之制裁（公務員懲戒法第 2 條規定參照）；而懲處為國家綜覈公務人員於從業上之名實、信賞必罰，就其表現優劣，進行考評（公務人員考績法第 2 條規定參照）。就效果而言，現行公務員懲戒法所定之免除職務，其效果除免其現職外，並有不得再任用為公務員之效果；其所定之撤職，除撤其現職外，並有於一定期間停止任用之效果（公務員懲戒法第 9 條、第 11 條及第 12 條規定參照）。而公務人員考績法所定之免職，則僅有免其現職之效果，而無根本剝奪公務員資格之效果。【33】

又查懲戒與懲處兩種制度，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修憲規定，均無從認定憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關行使具有免職效果之行政懲處權。大法官過去所為司法院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。【34】

#### 1. 憲法第 77 條規定並無「懲戒一元化」之意旨或效果【35】

按 20 年 6 月 8 日公布施行之公務員懲戒法第 3 條明定免職為懲戒處分之一，並有停止任用至少一年之效果。24 年 7 月 2 日公布，同年 16 日施行之公務員考績法第 2 條明定公務員考績分為年考（一年成績之考覈）及總考（三年成績合併考覈）。同年 11 月 1 日公布施行之公務員考績獎懲條例第 3 條則定有解職處分，同條例第 4 條及第 5 條更分別明定解職為年考獎懲及總考獎懲之懲處措施之一。32 年 2 月 26 日公布施行之非常時期公務員考績條例第 5 條規定將解職改稱免職，同條例第 3 條第 3 項明定：「公務員……其有重大過失應記大過者，除依上述程序懲處外，並得視其情節依法交付懲戒。」明確區別懲處及懲戒。憲法施行後，38 年 1 月 1 日公布施行之公務人員考績法第 6 條繼續

維持上述年考及總考免職之規定。後歷經多次修法，延續上開行政懲處制度所形成之考績丁等免職處分，至今仍與司法懲戒之免除其職或撤職處分，併行不悖，並未因憲法第 77 條規定之施行而受影響。【36】

憲法第 77 條固規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」然考諸制憲過程，當時制憲國民大會係為避免由監察院同時掌理彈劾案之提出及審理（即懲戒），故將彈劾案提出後之懲戒自監察院移列為司法院之職權，而於憲法第 77 條明定公務員懲戒為司法院職權（國民大會秘書處編印，國民大會實錄，35 年 12 月，第 445、477、479 頁參照）。究其意旨，僅係要以司法懲戒作為監察院彈劾權之外部制衡機制，避免監察院於彈劾案扮演球員兼裁判之雙重角色，而與制憲當時即已存在、併行之行政懲處制度無關。【37】

又憲法第 81 條規定：「法官……非受刑事或懲戒處分……，不得免職。……」明文禁止司法行政機關得逕依行政懲處將法官免職，以保障法官之審判獨立。相較於法官之上述特別保障，其他公務員則無「非受懲戒處分，不得免職」之特別保障。故依上開憲法規定之體系解釋，行政懲處及司法懲戒免職之雙軌併行制度，於法官以外之公務員自得適用，亦不牴觸憲法第 77 條規定。【38】

換言之，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。聲請人主張憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，致所有公務員之免職，包括向來屬行政懲處之免職，均須由法院作成第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，實難以成立。【39】

## 2. 憲法增修條文第 6 條規定確認行政權包括免職權【40】

按憲法第 83 條本規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理……任用、……考績……等事項。」憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定則將憲法第 83 條所定「任用」修正為「任免」，明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之範圍；同條項款另規定「公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」屬考試院職權。雖未同時明文規定上開公務員任免、考績等事項之執行，移歸行政院掌理。然包含任命及免職之人事權本即為行政權之固有核心事項，而公務員任免之執行事項既不再屬考試院職權，則依我國憲法有關中央政府組織及職權之規定，憲法未明文劃歸其他憲政機關行使之有關公務員任免之人事行政權，在解釋上，即應由享有概括行政權之行政院掌理（憲法第 53 條規定參照），並由總統依憲法第 41 條規定依法任免文武官員。此亦即行政院組織法第 6 條規定：「行政院設……行政院人事行政總處」之憲法基礎。【41】

可見上開憲法增修條文之規定意旨及效果，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，更無將既有行政懲處之免職權，改由法院獨占並為第一次決定之規範目的及效果。【42】

## 3. 向來司法院解釋亦承認行政懲處及司法懲戒之雙軌併行【43】

制憲當時，上述行政懲處權與司法懲戒權原即已雙軌併行。因此公務員就其所受行政懲處，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。然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。司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號、第 491 號及

第 583 號解釋等，除強調法律保留原則及正當法律程序之保障，以求公務員考績制度之法制化外，另亦逐步破除公務員就其所受行政懲處請求司法救濟之限制，而在司法院釋字第 785 號解釋完全破除之，貫徹有權利即有救濟之原則。【44】

在上開釋字第 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），既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，更無必要將年終及另予考績免職處分亦均解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。至於司法院釋字第 491 號解釋所審理之專案考績免職，是否應繼續認屬「實質上之懲戒處分」，甚至改為專由司法懲戒為之？或應回復其行政懲處之定性，且維持行政懲處與司法懲戒雙軌併行之現制？則不在本判決審理範圍，併此指明。【45】

綜合上述制憲、修憲及相關司法院解釋之整體意旨，應認憲法第 77 條所定之行政訴訟，係公務員就其受行政懲處所得請求司法救濟之原則性及一般保障規定，至於監察院依公務員懲戒法移送司法懲戒，則屬例外性及特別保障規定，始為正本清源之解釋。【46】

二、系爭規定一至三與憲法第 18 條規定保障之服公職權尚無牴觸【47】

依公務人員任用法任用之公務人員，代表國家履行公共任務，與國家恆處於特別緊密之忠誠、信任關係，為維護行政一體之指揮監督，以實現行政目的，立法者就考績制度之內容應有一定之形成空間。然因免職處分對公務人員之身分及權益有重大不利影響，本庭就考績免職制度應採中度標準予以審查：其立法目的如係追求重要公共利益，而其手段與目的之達成間具有實質關

聯，即不至於違反比例原則，而侵害憲法保障之服公職權。【48】

系爭規定一至三規定考績丁等者免職，係為汰除不適任公務員，以貫徹行政一體，發揮行政效能，其所追求之目的自屬重要公共利益。又於體系解釋上，用人機關於受處分公務員具有符合系爭規定一所述「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」或公務人員考績法第 6 條第 3 項第 1 款至第 3 款規定之明顯不適任事由時，始得依系爭規定二或三予以考績丁等而免職，是系爭規定一至三之限制手段與上述目的之達成間，顯具有實質關聯，而不違反憲法第 18 條規定保障人民服公職權之意旨。【49】

我國現行司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制度，既未抵觸憲法第 77 條規定，自亦不生聲請人所稱違反平等保障或法律明確性原則之問題。惟公務員懲戒法第 2 條所定之懲戒事由，與公務人員考績法第 6 條第 3 項所定得考列丁等免職之 4 款事由、第 12 條第 3 項所定專案考績一次記二大過免職之 8 款事由間，難免有所重疊。而用人機關就同一事由究應依公務員懲戒法移付懲戒，並由懲戒法院作成司法懲戒處分之第一次決定，或依公務人員考績法逕為行政懲處，再由行政法院提供事後之司法救濟，不僅在規範面欠缺共同之選擇標準可資遵循，各機關之實務作法也不盡一致。是就上述公務員權益保障或有不夠完整之處，有關機關宜適時檢討修正相關法令，適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當司法懲戒及行政懲處事由之情形，明定此二程序之關係，以避免或減少用人機關恣意選擇程序及受懲處公務員之雙重程序負擔。併此敘明。【50】

中 華 民 國 111 年 6 月 24 日

憲法法庭 審判長大法官 黃虹霞

大法官 吳陳鑾 蔡明誠 林俊益  
 許志雄 張瓊文 黃瑞明  
 詹森林 黃昭元 謝銘洋  
 呂太郎 楊惠欽 蔡宗珍  
 (許大法官宗力及蔡大法官烟燉迴避)

本判決由黃大法官昭元主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

| 主文項次  | 同 意 大 法 官  | 不 同 意 大 法 官   |
|-------|--|---------------|
| 第 一 項 | 吳大法官陳鑾、林大法官俊益、<br>許大法官志雄、張大法官瓊文、<br>黃大法官瑞明、詹大法官森林、<br>黃大法官昭元、謝大法官銘洋、<br>呂大法官太郎、楊大法官惠欽、<br>蔡大法官宗珍                   | 黃大法官虹霞、蔡大法官明誠 |
| 第 二 項 | 黃大法官虹霞、吳大法官陳鑾、<br>蔡大法官明誠、林大法官俊益、<br>許大法官志雄、張大法官瓊文、<br>黃大法官瑞明、詹大法官森林、<br>黃大法官昭元、謝大法官銘洋、<br>呂大法官太郎、楊大法官惠欽、<br>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 林廷佳

中 華 民 國 111 年 6 月 24 日

憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決不同意見書  
黃虹霞大法官提出

本件判決只是釋憲嗎？還是踩到制憲、修憲紅線？

多數意見認公務人員於考績年度內，有公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款事由（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）且年度考績經評為丁等者，得由所屬機關長官依同法第 7 條第 1 項第 4 款及第 8 條後段規定，作成免職決定，此一決定與憲法第 77 條規定尚無牴觸。本席不贊同多數意見，並認為公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定係錯誤立法（過度解讀司法院釋字第 491 號解釋），公務人員年度考績中具懲戒性質部分（指累積或一次記兩大過免職，不包括單純不適任免職）之免職處分，其決定權應在司法院，公務人員所屬機關長官無此部分之免職決定權，只有移送監察院調查彈劾，或建議免職並直接移送司法（懲戒法院）處理之權；是於此範圍內，公務人員考績法相關規定牴觸憲法第 77 條規定，違憲。

謹將本席之理由說明如下：

一、憲法第 77 條規定，司法院為國家最高司法機關掌理公務員之懲戒。在制憲前，即已有文官懲戒法制之擬議及「文官懲戒委員會」等專責懲戒機構之設置；自立憲以來，司法院先後設立公務人員懲戒委員會及懲戒法院，處理由監察院移送之彈劾案及行政機關移送之公務員懲戒案。此部分為第一次懲戒決定，權屬司法，並無爭議。

二、在司法院大法官經由釋字第 187 號、243 號、338 號、785 號等解釋，為保障公務員之權益，解構公務員特別權力關係，賦與公務員訴訟權後，公務員與所屬機關間權利義務之爭議，公務員亦得提起相關行政訴訟救濟。即如有爭議，



行政法院至少有權就機關對公務員之處分是否合法，為適法性監督，<sup>1</sup>此部分亦無爭議。但就司法而言：此等事件之審判與前一、公務人員懲戒之處理，容有處分權歸屬甚至有權審查範圍（是否及於妥當與否之合目的性審查）等本質上之差異。

三、又公務人員考績制度由來亦久，其為用人機關人事權之所必要，而且在憲法實施前之訓政時期已有不適任免職制度（但應無累積或一次記兩大過免職），亦屬事實。

四、惟關於公務人員考績免職權與懲戒權間如何劃分，始符憲法第 77 條規定意旨，也就是一般所謂懲戒一元化之爭議，已經很久！數十年來，前輩大法官作了幾個僅堅守立憲意旨底線但妥協、退讓、用語模糊（具有懲戒性質之免職處分、對於公務員有重大影響之懲戒處分、實質懲戒處分、核心事項）之解釋（如附件 1：司法院關於實質懲戒之解釋）之後，現任大法官放棄底線，以本件判決直接承認公務人員考績免職包括具實質懲戒性質者，全權歸屬行政機關。身在這個時刻，因為未能阻止底線失守，覺得愧對前輩大法官，但也覺得這個結果何嘗不也是當初一再妥協、退讓所可能衍生的嗎？前輩大法官可能也不是那麼意外並扼腕吧！

五、本席不是公法學者，原來不熟悉懲戒一元化爭議，但是作為大法官，有責任深入了解案件；作為釋憲者，必須守護憲法！本此理念，本席整理相關資料作以下分析，供參並盡言責：

（一）憲法第 77 條規定：司法院掌理公務員之懲戒，意指公務員之懲戒權屬司法，公務員之懲戒指第一次懲戒之決

---

<sup>1</sup> 有謂本於權力分立原則，行政法院不能進一步就處分之妥當性為監督者，本件判決即採此見解（請見本件判決理由第 26 段）。果真應當如此嗎？這是行政法院所以被譏諷為「駁回法院」的原因嗎？本席以為如果行政作為明顯不妥當，法官還不能監督，那司法為民只是半吊子！司法沒有盡到作為防衛正義最後一道防線之天職！

定，不是懲戒處分之審判

1、憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」

2、由憲法第 77 條規定文義：係將「訴訟審判」與「懲戒」併列，而且非稱「民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒之審判」，因此，若將其中「公務員之懲戒」解為「公務員懲戒之審判」，與憲法第 77 條規定文義已有未合；

3、憲法第 77 條規定係稱「司法院為國家最高司法機關」，而不是稱「最高審判機關」，甚至於制憲過程中，將原草案第 82 條所稱「司法院為國家最高審判機關」修改為第 77 條之用語。<sup>2</sup>行憲後，認司法院應審判機關化者最重要的一號解釋為司法院釋字第 530 號解釋。<sup>3</sup>是制憲當時，「司法」與「審判」不當然為同義詞。

4、更何況依制憲當時之資料，顯示：憲法第 77 條規定將「公務員之懲戒」歸司法院掌理，係緣於在五權憲法體制下，制憲者原擬由監察院併掌理對公務人員之彈劾權及懲戒權，俟認彈劾與懲戒不宜併由同一機關掌理，乃將懲戒權移出監察院掌理範圍，改歸屬司法院。<sup>4</sup>是依制憲資料，憲法第 77 條規定所稱「公務員之懲戒」，非指公務員懲戒之審判，其與現行由行政法院就公務員負面考績處分案件之審理有所不同。

<sup>2</sup> 參考：國民大會秘書處編印，1946 年，國民大會實錄，第 444 頁。

<sup>3</sup> 司法院釋字第 530 號解釋文第 3 段稱：「憲法第 77 條規定：『司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。』惟依現行司法院組織法規定，司法院設置大法官 17 人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正，以副憲政體制。」

<sup>4</sup> 參考：國民大會秘書處編印，1946 年，國民大會實錄，第 459 頁。

(二)前輩大法官堅守之底線：憲法第 77 條規定之懲戒包括實質懲戒，其核心領域如針對公務人員違法、失職行為所為免職處分，屬實質懲戒，詳如附件 1。

(三)本席所知前輩大法官之心聲：大法官從釋字第 243 號起，一貫見解認為記兩大過免職（包括一次及累積記兩大過免職，不包括單純不適任免職），本質上屬於懲戒，而且是懲戒的核心問題，不在釋字第 491 號解釋所稱：「可以由立法者經由考績法之規定，將憲法賦予當時公務員懲戒委員會之懲戒權之一部分，授權長官為之」之範圍內。大法官同時希望考試院、行政院在考績法修定時能夠尊重司法權，而不願意以解釋明白宣告考績法相關記兩大過免職之規定違憲。但因此引起誤解。

(四)由附件 2（司法院相關解釋與公務人員考績法之沿革）及附件 3（我國考績與懲戒制度相關事件之時間軸對照表）可知：

1、民國 75 年以前：僅有單純不適任免職（不適任淘汰即年度考績分數不及格之免職），沒有針對違法、失職行為所作具懲戒性質之考績處分。因此，於此階段，考績與懲戒截然劃分。

2、民國 75 年新公務人員考績法立法：新設一次及累積記兩大過免職規定等涉及對公務人員違法、失職行為之年度考績懲處事由。開始出現考績懲處與懲戒事由交錯，部分重疊，乃生界線劃分、行政、司法權屬爭議，嗣有司法院釋字第 243 號、第 298 號及第 491 號等解釋。

3、司法院釋字第 491 號解釋係針對具懲戒性質之一次記兩大過免職處分之規定，但其後 90 年修正考績法，竟然於其第 6 條第 3 項，將單純不適任免職處分一併納入（併規定均須疊加以符合第 6 條第 3 項規定要件之一，才能免職），以致凡考績免職處分均具懲戒性質，因而依憲法第 77 條規

定，均應由司法權為第一次決定。此一將單純不適任免職處分一併納入之舉，顯然為過度解讀司法院釋字第 491 號解釋，為錯誤之立法，當然不能以此主張公務人員免職處分權俱應歸行政權，才合理。

4、綜上，考績與懲戒原來井水不犯河水，制憲時及至民國 75 年均如此！民國 75 年以後，經由新考績法立法以懲處名義，賦與行政機關記兩大過免職權，不當擴大行政權，侵犯憲法第 77 條規定屬於司法院之公務員懲戒權，卻未循修憲程序辦理，所為非妥當！

(五) 民國 81 年憲法增修條文第 14 條規定考試院之職權等(後條次變更為現行增修條文第 6 條)，其第 1 項第 3 款固規定公務人員任免之法制事項由考試院掌理，但僅在明定考試院所掌管者為「法制事項」權責而已，<sup>5</sup>無任何證據顯示：修憲者擬變更憲法第 77 條公務員之懲戒由司法院掌理之原意，本件判決理由第 42 段亦不認為憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定，有意變更憲法第 77 條規定公務員之懲戒由司法院掌理之意思。是憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定不能作為行政機關有權為公務員一次或累積記兩大過免職處分決定之依據。

六、大法官之職責為解釋憲法，大法官不是制憲者；如果憲法明文規定未盡理想，應循修憲程序處理，而非逕以憲法明文規定未盡理想為由，由憲法法庭反於憲法明文規定而為裁判，否則大法官已然超越其釋憲者角色，而自為制憲者，其非妥當，非常明顯。本件判決由其理由觀之，主要係以由行政機關行使免職權如何符合權力分立原則出發並為論述

<sup>5</sup> 憲法本文第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關……掌理考試、任用、銓敘、考績……等事項。」81 年修正公布憲法增修條文第 14 條第 1 項第 3 款則規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第 83 條之規定：……三、公務員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」其中增加「法制事項」4 個字，其後的歷次修憲（包括現行條文）也都規定考試院是掌管公務員任免等之「法制事項」。

重心，但權力分立固係重要憲政原則，惟如何分配國家權力（例如公務員懲戒權要歸屬司法或行政），乃制憲或修憲者之權限，僅得由制憲者或修憲者以憲法明文規定分歸某一機關即為憲政選擇（立法機關無權以立法行為為之、行政機關或大法官亦均無職權為之）：以本件為例，憲法第 77 條已規定公務員懲戒權歸司法，即制憲者就公務員懲戒權之歸屬，已在司法與行政之間作出選擇（司法）。是縱制憲者之選擇未盡理想，但大法官本於釋憲職權，亦不可以由行政機關行使免職權如何符合權力分立原則為依據（所謂免職權之性質、如何應為行政機關人事權之核心，並適合由行政機關作第一次決定等），逕認行政機關有權對公務員為懲戒。因為如此，則係大法官取代制憲者在作憲政選擇，即大法官已然超越其釋憲者地位，而為制憲者！

又本件判決理由另稱：「完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之，已逾越權力制衡之界限」（請見本件判決理由第 28 段）。一則公務員之懲戒歸司法，係憲法第 77 條明文規定，是制憲者之憲政選擇，不是立法者之立法裁量，何逾越權力制衡界限可言？大法官無權監督制憲者！二則本件爭議係緣於行政機關透過 75 年考績法修正，將其對公務員之免職權由原本限於單純不適任免職，擴大至具實質懲戒性質之記二大過免職；而不是起因於司法擴權欲將單純不適任免職亦納入懲戒範圍。即司法從未主張單純不適任免職亦具懲戒性質，單純不適任免職權始終歸屬於行政機關，未為司法取代。是根本沒有所稱「完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之」之問題，反而是行政權經由立法程序，欲將憲法明定歸屬司法之公務員懲戒權納為行政機關之權力，即欲以行政取代司法；亦即如果有所稱逾越權力制衡界限之情形，其逾權者為行政權，不是司法權。

七、免職權與懲戒權之界限？本件不僅涉及司法權，也

## 涉及監察權

目前之法律狀態，公務人員考績法關於行政機關對所屬公務員免職權相關規定，與依憲法第 77 條司法對公務員之懲戒規定訂定之公務員懲戒法規定，確有重疊，並已因此等重疊而發生：1、行政機關得在不予免職、自行免職或移送懲戒法院間作選擇，而且如何選擇，沒有客觀準則標準，可能因機關、主管或違法失職之涉案人不同，而異其結果，此亦為本件判決所是認（請見本件判決理由第 50 段）。2、行政機關未為免職處分，監察院有權對違法失職者行使彈劾權，固無爭議；但如果行政機關已為免職處分，則監察院可否再予彈劾？查依公務員懲戒法第 22 條第 3 項規定，應無礙監察院之彈劾權行使；惟如果行政機關已移送懲戒法院處理，監察院還可以再予彈劾嗎？尤其是懲戒法院已經依行政機關之移送為實體裁判之後，依公務員懲戒法第 22 條第 1 項規定，監察院縱發動彈劾程序，也不得再作懲戒。3、如果行政機關為免職處分或較輕微之處分如記一大過，而違法失職之公務員提起行政訴訟，由行政法院受理甚至裁判後，監察院依公務員懲戒法第 22 條第 3 項規定，應仍有權彈劾及或移送懲戒法院懲戒，但是這些都當然不生任何問題嗎？這些問題涉及行政恣意、選擇性執法造成實質不平等、一事再理……等問題，更重要的是也涉及行政權與監察權之分權與制衡！這也是聲請人法官在其工作崗位上已觀察到的、因公務人員考績法不當規定而起，並期待大法官以劃出考績免職與懲戒之界線之方式，冀求解決之憲政亂象，但多數意見竟迴避不直接處理，是這些問題不重要可以忽視？是因為認為憲法第 77 條規定錯誤嗎？是因為以為根本劃不出考績免職與懲戒之界線，又堅持合憲立場，不願回復到民國 75 年新考績法制定前狀態，將累積或一次記二大過免職回歸司法決定嗎？是因為監察權不再重要、連帶懲戒法院也可以廢了嗎？然而即使廢了監察院，原有彈劾權也不是就此消滅，不是應該劃歸立法權嗎？如果屆時立法院修改公務人員考績法，把

考績免職改為民國 75 年以前之「考績是考績、懲戒是懲戒」之狀態，大法官要怎麼辦？宣告該法律違憲嗎？唉！

八、本件判決 1、未查考績免職共有三類，即除單純不適任免職以外，另有一次及累積記兩大過免職，且在制憲當時甚至 75 年以前，尚無後兩者之事實，而有誤解及衍生錯誤推論；而且 2、未查上開三類考績免職間，因是否具實質懲戒效果而性質有別（單純不適任免職不具懲戒性質），故司法院大法官相關如附件 1 之解釋已予區分，並僅認其中記兩大過免職部分，屬公務員之懲戒，應回歸所謂懲戒一元化體制，由司法權（懲戒法院）作第一次懲戒決定；3、亦未查是因為大法官考量退讓，即經由司法院釋字第 491 號解釋文稱「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」之方式，授權立法者得在公務人員考績法中，就免職以外之其他如記過之具懲戒性質者，得由行政機關逕為第一次決定，如此才在憲法第 77 條規定之「公務員之懲戒屬司法院」之憲法明文架構下，創造出除了具實質懲戒性質之免職處分（不含單純不適任考績免職）保留予司法權外，其他具懲戒性質之行政懲處與懲戒得雙軌併行之狀態等。乃本件判決竟反於事實、倒果為因，進而由制憲、修憲及大法官向來解釋之整體意旨，得到全面肯認三類考績免職權均應歸行政機關，且行政法院沒有妥當與否之合目的性審查權之結論。此種事實上反於憲法第 77 條規定明文、制憲當時實況及司法院大法官解釋意旨，尤其顯然對公務員服公職權之保障較為不足之結論，應有未當。

九、本席無法贊同多數意見。

## 附件 1：司法院關於實質懲戒之解釋

| 司法院解釋 | 關於「實質懲戒」之論理  |
|-------|--|
| 243   | <p>公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，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。(解釋理由書)</p>   |
| 298   | <p>憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。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。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該號解釋，許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關公務員懲戒及考績之法律修正前，得請求司法救濟而言。(解釋文)</p> |
| 491   | <p>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，實質上屬於懲戒處分。(解釋文)</p>  |
| 583   | <p>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).....。(解釋理由書)</p>   |



## 附件 2：司法院相關解釋與公務人員考績法之沿革<sup>1</sup>

### 說明：

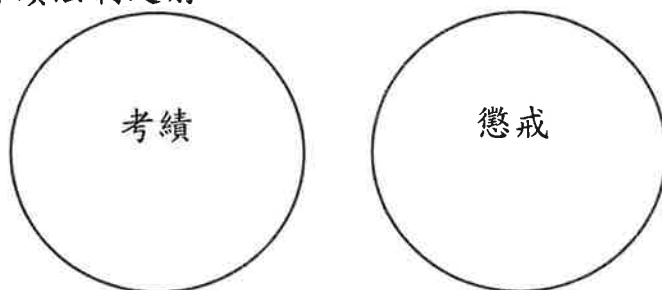
1. 就公務人員考績法之沿革，除訓政時期已制定公布之公務員考績法等相關法令外，原公務人員考績法係於中華民國 37 年 11 月 19 日行憲後制定，另有 56 年制定之分類職位公務人員考績法二軌併行。然而此二法律關於考績免職部分，均是以考績分數不滿規定門檻時始得考列，雖功過得互相抵銷，惟並無如現行考績法直接規定丁等免職之事由，亦無累積達二大過後產生免職之效果。而公務員懲戒法則是早在 20 年即制定施行，就公務員之違法失職行為，予以懲戒。其實，立法機關於制定原考績法時，符合制憲者對於司法院及考試院權力分立之想像：由前者掌理公務員之懲戒權，後者則職司公務員之考績事項，二者無論在形式上或效果上均為相互分立之關係，並未產生疊加之情形。
2. 考試院嗣於民國 75 年時提出修正草案，將原考績法與分類職位公務人員考績法合併成為新版之公務人員考績法，惟新考績法亦未於其中明定年終考績丁等之考列事由，而是依第 6 條授權由行政機關以施行細則之方式規定。相類似地，第 12 條則是明文將一次記二大過之標準，交由銓敘機關定之。考試院即於 76 年訂定發布公務人員考績法施行細則，其中第 5 條列舉了年終考績丁等之考列事由，而第 14 條則是臚列一次記二大過之事由。於此階段，從施行細則中之考績事由可以看出，主管機關所為之考績處分可以區別為非懲處性質與懲處性質二者，後者又與懲戒法中應受懲戒之事由產生重疊關係。
3. 其後，司法院大法官陸續於民國 78 年、81 年及 88 年作成釋字第 243、298 及 491 號解釋，不僅認為主管機關基於專案考績而為之免職處分，已屬於實質懲戒處分，亦指出其構成要件應由法律定之，方符憲法第 23 條之意旨。為因應釋字第 491 號解釋關於法律

<sup>1</sup> 助理周函諒整理。

保留原則之要求，嗣考績法於 90 年修正後，考試院將前開施行細則第 5 條及第 14 條之規定，提升至法律位階，分別移至考績法第 6 條及第 12 條。至此，考績法所規定之免職處分，無論是透過專案考績或者年終考績之評定方式，均與懲戒法之懲戒處分產生效果上之重合疊加關係。

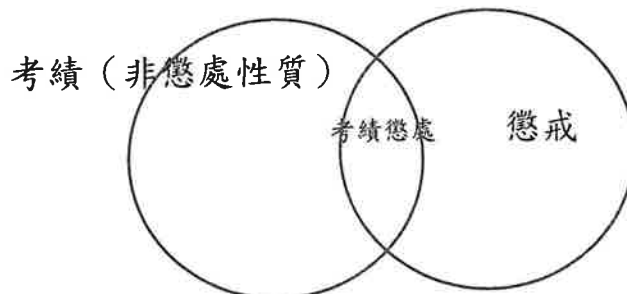
4. 綜合前述，若將考績法與懲戒法二者作縱向沿革之觀察，可發現二者關係之演變：

民國 75 年考績法制定前：



民國 75 年考績法：

第 5 至 7 條及第 12 條（含施行細則第 5 條及第 14 條）參照



民國 78 年作成釋字第 243 號解釋

民國 81 年作成釋字第 298 號解釋

民國 88 年作成釋字第 491 號解釋

民國 90 年考績法修正後：



附件 3：我國考績與懲戒制度相關事件之時間軸對照表<sup>1</sup>

| 時間       | 大法官解釋 | 憲法及增修條文 | 公務人員考績法  | 公務員懲戒法   |
|----------|-------|---------|--|--|
| 20.06.08 |       |         |  | <p><b>公務員懲戒法制定公布</b></p> <p>第 2 條：公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、<u>違法</u>。二、<u>廢弛職務或其他失職行為</u>。</p> <p>第 4 條：I. 免職，除免其現職外，並於一定期間停止任用。II. 前項停止任用之期間，至少為一年。</p> <p>第 11 條：各院部會長官或地方最高行政長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應…送請監察院審查。但對於所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。</p> |
| 24.07.16 |       |         | <p><b>公務員考績法制定公布</b><br/>(訓政時期)</p> <p>第 7 條：公務員考績獎懲</p> |  |

<sup>1</sup> 助理周函諒整理。

|          |  |  |   |  |
|----------|--|--|---|--|
|          |  |  | <p>條例另定之。</p> <p><b>公務員考績獎懲條例</b><br/><b>制定公布 (24.11.01)</b></p> <p>第3條：<u>考績之懲處為解職、降級、記過。</u></p> <p>第4條：<u>公務員年考獎懲，依左列之規定：一等晉級。二等記功。三等不予獎懲。四等記過。五等降級。六等解職。</u></p> <p>第5條：<u>公務員總考獎懲，依左列之規定：一等升等。二等晉級。三等記功。四等不予獎懲。五等記過。六等降級。七等解職。</u></p> |  |
| 25.05.05 |  | <p><b>五五憲草</b></p> <p>第76條：<u>司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及司法行政<sup>2</sup>。</u></p> |   |  |

<sup>2</sup> 後於34年1月憲政實施協進會徵集各方對五五憲草意見一覽表中，其意見包含刪除原條文中之司法行政，並增加公務員懲戒部分。

|          |  |   |  |  |
|----------|--|---|--|--|
|          |  | <p>第83條：考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌<u>理考試、銓敘</u>。</p> <p>第87條：監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌<u>理彈劾、懲戒、審計</u>，對國民大會負其責任。</p>  |  |  |
| 35.11.22 |  | <p><b>最後修正之憲法草案</b></p> <p><b>通過</b></p> <p>於第一讀會中，第四審查委員會建議於第82條司法院部分增加公務員之懲戒，並刪除第95條監察院之懲戒權，經綜合審查委員會通過採用。另外，草案第88條關於考試院之權限已包含<u>考試、任用、銓敘、考績、薪給、陞遷、退休、養老</u>等。</p> <p>第82條：司法院為國家<u>最高審判機關</u>，掌<u>理民事、刑事、行政訴訟</u>之審判，及<u>憲法之解釋</u>。</p> |  |  |

|          |  |   |  |   |
|----------|--|---|--|---|
| 36.12.25 |  | <p><b>憲法公布施行</b></p> <p>第77條：司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。</p> <p>第83條：考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。</p> |  |   |
| 37.03.30 |  |   |  | <p><b>懲戒法全文修正</b></p> <p>第2條：公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。</p> <p>第4條：I. 撤職，除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。II. 休職，除休其現職外，並不得在其他機關任職，其期間至少為六個月，休職期滿，許其復職。</p> |

|          |  |  |  |  |
|----------|--|--|--|--|
| 38.01.01 |  |  | <p><b>舊考績法公布施行<sup>3</sup></b><br/> <b>(37.11.19 制定)</b><br/>         第 6 條：考績獎懲依左列之規定。年考：…四等：停止晉俸，連續兩次年考列四等者，並得免職。<u>五等：免職。<sup>4</sup></u><br/> <u>註：於該法中並無如現行考績法規定考列丁等免職之理由，而逕於第 5 條以「不及五十分者」為五等，其法律效果與現行之丁等同為免職。</u></p> |  |
| 56.05.26 |  |  | <p><b>分類職位公務人員考績法制定<sup>5</sup></b><br/>         第 11 條：年終考績獎懲，依左列規定：……<u>戊等：免職。<sup>6</sup></u></p>   |  |

<sup>3</sup> 已於 76 年 1 月 9 日廢止。

<sup>4</sup> 本條於 59 年 8 月 14 日經內容與條次修正後為第 4 條。

<sup>5</sup> 已於 76 年 1 月 9 日廢止。

<sup>6</sup> 本條於 58 年 8 月 12 日修正為第 8 條。



|          |  |  |   |  |
|----------|--|--|---|--|
|          |  |  | <p><u>註</u>：於該法中亦無如現行考績法規定考列丁等免職之理由，而逕於第 10 條以「不及五十分者」為戊等，且由機關列舉優劣之事實。其法律效果與現行之丁等等同為免職。</p>                             |  |
| 75.06.27 |  |  | <p><b>(新) 考績法制定</b><sup>7</sup><br/>第 6 條第 2 項：考列甲等及丁等之條件，應明訂於本法施行細則中，以資應用。<br/>第 7 條：年終考績獎懲依左列規定：……四、<u>丁等</u>：免職。</p> | <p><b>懲戒法全文修正</b><br/>(74.4.23)<br/>將原第 4 條之撤職與休職規定移至第 11 及 12 條，並調整其內容。</p> |
| 76.01.14 |  |  | <p><b>考試院發布施行細則</b><br/>第 5 條規定年終考績丁等之考列事由<sup>8</sup>。第 14 條</p>   |  |

<sup>7</sup> 第 1 條之立法理由：本條係參照原公務人員考績法及分類職位公務人員考績法第一條規定訂定。

<sup>8</sup> 公務人員年終考績評分，考列丁等者，除本法及本細則另有規定者外，須受考人在續年考度內，具有左列條件之一者為限：一、挑撥離間或誣控濫告，情節嚴重，經疏導無效，有確實證據者。二、不聽指揮，破壞紀律，有確實證據者。三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果者。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者。

|                   |                           |  |  |
|-------------------|---------------------------|--|--|
|                   |                           | 規定專案考績一次記二大過之事由 <sup>9</sup> 。   |  |
| 78.07.19          | 釋字第 243 號解釋 <sup>10</sup> | 憲法增修條文公布   |  |
| 81.05.28<br>(第二次) |                           | 第 14 條第 1 項：考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。 <sup>11</sup> |  |
| 81.06.12          | 釋字第 298 號解釋 <sup>12</sup> |  |  |

<sup>9</sup> 二、有左列情形之一者，一次記二大過：(一) 圖謀背叛國家，有確實證據者。(二) 執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，政府遭受重大損害者。(三) 違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者。(四) 涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者。(五) 圖謀不法利益言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽者。(六) 侮辱、誣告或脅迫長官，情節重大者。(七) 挑撥離間或破壞紀律，情節重大者。(八) 無故曠職繼續達十日，或一年累積達三十日者。

<sup>10</sup> 理由書節錄：公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，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。

<sup>11</sup> 後為現行增修條文憲法增修條文第 6 條第 1 項。

<sup>12</sup> 「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。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。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是

|          |                           |  |   |  |
|----------|---------------------------|--|---|--|
| 88.10.15 | 釋字第 491 號解釋 <sup>13</sup> |  | <p><b>考績法修正</b></p> <p>將施行細則第 5 條之年終考績丁等考列事由，移列至考績法第 6 條中(內容幾無差異)，並於 90 年 9 月 20 日刪除施行細則第 5 條之規定。施行細則第 14 條專案考績一次記二大過事由，則是移至考績法第 12 條中。</p> |  |
| 90.05.29 |                           |  |   |  |
| 93.09.17 | 釋字第 583 號解釋 <sup>14</sup> |  |   |  |

否違法或不當加以審查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。」

<sup>13</sup> 「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，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨……對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如……。」

<sup>14</sup> 「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十三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。」

|           |  |  |  |  |
|-----------|--|--|--|--|
| 104.05.01 |  |  |  | <p><b>懲戒法全文修正</b></p> <p>第 2 條修正公務員應受懲戒之事由<sup>15</sup>。</p> <p>第 9 條增列免除職務之懲戒處分<sup>16</sup>。</p> <p>第 11 條新增不得再任用公務員之法律效果。</p> |
|-----------|--|--|--|--|

<sup>15</sup> 公務員有下列各款情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒：一、違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。二、非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽。其立法理由則謂：一、懲戒處分之目的在於對公務員之違法失職行為追究其行政責任，俾以維持公務紀律。惟公務員之違法失職行為，其情節輕重有別，如機關首長行使職務監督權已足以維持公務紀律，自無一律移送懲戒之必要，爰明定公務員如有本條所列情事之一，且有懲戒之必要者，始應受懲戒。

<sup>16</sup> 立法理由：一、公務員懲戒制度之目的在於整飭官箴，以提高行政效率，如依其應受懲戒之具體情事，足認其已不適任公務員，應將其淘汰，以維持官紀，爰參酌德國聯邦公務員懲戒法第五條、第十條及日本國家公務員法第八十二條之規定，增列第一項第一款免除職務之懲戒處分。

# 憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決不同意見書

## 蔡大法官明誠提出

本號判決認依公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條第 1 項第 4 款及第 8 條後段規定，公務人員如有品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據事由，於考績年度內，評為丁等者，或係另予考績丁等者，得由所屬機關依法作成免職決定，上開規定與憲法第 77 條規定尚無牴觸。然其對公務員之權益有重大影響者，即如本件相關之年終考績丁等或另予考績丁等之免職處分。該免職之決定，雖有行政機關汰除不適任公務員之功能，惟其影響公務員之權利重大，如將其決定權歸屬該管行政機關，是否與憲法第 77 條所定司法權之意旨及目的相符，頗值得商榷。爰提出不同意見書如下：

### 一、憲法第 77 條規定之意旨

自立憲以來，司法院先後設立公務員懲戒委員會及懲戒法院，處理由監察院移送之彈劾案及行政機關移送之公務員懲戒案，憲法既明定司法院為國家最高司法機關，且掌理公務員之懲戒。<sup>1</sup>依憲法第 77 條規定，是否宜限縮解釋或目的性限縮，逕

<sup>1</sup> 司法院解釋，曾就行政法院評事及公務員懲戒委員會委員之身分保障，司法院釋字第 162 號解釋（解釋日期：民國 69 年 4 月 25 日），認為行政法院評事，公務員懲戒委員會委員，就行政訴訟或公務員懲戒案件，分別依據法律，獨立行使審判或審議之職權，不受任何干涉，依憲法第 77 條、第 80 條規定，均應認係憲法上所稱之法官。其保障，應本發揮司法功能及保持法官職位安定之原則，由法律妥為規定，以符憲法第 81 條之意旨。另參照該解釋之陳大法官世榮一部不同意見書，其建議其解釋文及理由，包含「行政法院評事掌理行政訴訟之審判，公務員懲戒委員會委員掌理公務員之懲戒事宜」等用語。在行政法院與公務員懲戒委員會期間，以上分別稱之為「審判」與「審議」，似有意將兩者加以區分。

認其僅係賦予就公務員行政懲處案件之司法救濟審判權或憲法保障公務員之事後救濟程序，實值得再推敲之。雖有認為此乃制度之選擇，如不採司法懲戒一元化，並非違憲。惟如以公務員之服公職權等憲法保障而言，我國憲法相關規定，不宜僅解為其係以賦予司法救濟審判權或事後救濟權為限，否則有關司法救濟制度及其程序相關規範，實以各該行政爭訟法律規定，即足以因應，何庸於憲法明定？況且，憲法第 77 條明定「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」從該條前後文義觀之，其就民事、刑事、行政訴訟，稱之為「審判」<sup>2</sup>，唯獨「公務員之懲戒」，未稱之為「審判」。<sup>3</sup>亦即並不稱之為「民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒之審判」，是否有意區別或因當時制度使然，公務員懲戒本質上並非僅是司法救濟或審判而已，因具有懲戒性質之免職等決定，其已影響公務員權益重大者，實不容由所隸屬機關內部決定是否懲戒，而應依循正當法律程序，由司法院作為是否懲戒之決定機關為當。如採此說，前開憲法規定，應解為司法院有懲戒決定權，始符憲法第 77 條、第 80 條等有關司法權建制之憲政原理<sup>4</sup>及意

---

<sup>2</sup> 參照司法院釋字第 466 號解釋（解釋日期：民國 87 年 9 月 25 日），我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。

<sup>3</sup> 參照司法院釋字第 448 號解釋，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第 77 條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。另如司法院釋字第 86 號解釋（解釋日期：民國 49 年 8 月 15 日），憲法第 77 條所定司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事之審判，係指各級法院民事、刑事訴訟之審判而言。高等法院以下各級法院既分掌民事、刑事訴訟之審判，自亦應隸屬於司法院。以上可見，稱其為審判。

<sup>4</sup> 此所謂司法權建制之憲政原理，參照司法院釋字第 436 號及釋字第 704 號解釋（該解釋稱之為「司法權建制之審判獨立憲政原理及憲法第 16

旨。亦即，憲法第 77 條規定之意旨，宜解為一元化之司法懲戒制度。<sup>5</sup>

又司法院大法官歷經釋字第 187 號、第 243 號、第 338 號、第 785 號等解釋，為保障充分公務員之權益，解構公務員部分之特別權力關係，賦予公務人員得提起行政訴訟等救濟，藉以保障公務人員之訴訟權及其身分相關權利或法律上利益，早為外界肯定者。且從憲法第 77 條規定之歷史解釋，在五權分治彼此相維之憲政體制<sup>6</sup>或法治國家權力分立原則<sup>7</sup>，明定「公務員之懲戒」，由司法院掌理，並將彈劾與懲戒，由監察院與司法院分

條保障人民訴訟權之意旨」)。之後，就軍事審判機關所行使者，再次指出司法權之性質。其審判權之發動與運作應符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第 80 條等有關司法權建制之憲政原理（司法院釋字第 436 號解釋參照）。

<sup>5</sup> 有關考績法專案考績一次記二大過免職之懲處處分，與憲法第 77 條是否相違背，及有關司法懲戒一元化等問題，參見司法院釋字第 583 號解釋與許大法官宗力部分不同意見書。另參照廖大法官義男不同意見書，其認為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。

<sup>6</sup> 參照司法院釋字第 175 號解釋（解釋日期：民國 71 年 5 月 25 日），司法院為國家最高司法機關，基於五權分治彼此相維之憲政體制，就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案。又司法院釋字第 682 號解釋亦使用「憲法五權分治彼此相維之精神」。此外，如司法院釋字第 3 號解釋（解釋日期：民國 41 年 5 月 21 日），乃較早明示五權分治體制之解釋，其係基於五權分治，平等相維之體制，與憲法之前言及精神。亦即依憲法第 53 條（行政）、第 62 條（立法）、第 77 條（司法）、第 83 條（考試）、第 90 條（監察）等規定建置五院。本憲法原始賦與之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊。

<sup>7</sup> 參照司法院釋字第 575 號解釋。

別掌理。又憲法第 83 條規定，考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。之後，於中華民國憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，再次宣示考試院為國家最高考試機關，不適用前開憲法第 83 條之規定，明定其掌理考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。憲法用語上，使用「公務人員任免」，比較憲法第 83 條所稱「任用」，雖解釋上其包含任用與免職之意涵，惟其稱為法制事項，似係指其職司考試相關法制事項，實不宜將之解為其就前述懲處、彈劾或懲戒等個案決定之職權。

總之，於司法院分設懲戒法院與行政法院兩種系統，解釋上實不宜認為其僅侷限公務員懲戒之事後救濟，諸如有關公務人員違法、失職行為所為免職處分（例如記兩大過免職等），因其本質上係屬於較嚴重之懲戒性質之免職或撤職等法律效果，應解為其係為司法院向來解釋所稱之實質懲戒。

## 二、考績、懲處與懲戒相關概念之再商榷

民國 75 年 6 月 27 日制定（75 年 7 月 11 日公布、76 年 1 月 16 日施行）公務人員考績法第 2 條規定，制定當時參照分類職位公務人員考績法第 2 條（廢止），明定公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核，且沿用迄今，並未再修正。從規範內容觀之，分為：（一）年終考績獎懲，如甲等、乙等、丙等（留原俸級）及丁等（免職）（第 7 條參照）、考績人員之獎懲（如列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職等）（第 8 條參照）、各機關辦理公務人員平時考核（獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過等）。（二）專案考績，於有重大功過時行之，其獎懲有如一次記二大功者，與一次記



二大過者，免職<sup>8</sup>。(第 12 條參照)再者，平時成績記錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。就有關平時考核功過，設有法定之限制。(第 13 條參照)公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。

(第 9 條參照) 民國 86 年 5 月 16 日修正 (86 年 6 月 4 日公布) 公務人員考績法第 3 條規定，公務人員考績，明定區分年終考績<sup>9</sup>、另予考績<sup>10</sup>與專案考績<sup>11</sup>。此外，另從民國 90 年 5 月 29 日修正 (90 年 6 月 20 日公布) 公務人員考績法第 7 條之修正理由觀之，其係考量當時「甚多機關長官常憑一己好惡，偏袒循私，並以打年終考績作為整肅異己的工具，而屬員為求得年終考績甲等，逢年過節，亦不得不走後門，送禮巴結，討好長官、機關裡充斥馬屁文化；因考列乙等人員，在所敘職等本俸最高俸級或年功俸級時，每二年才能晉俸級一級；考列丙等人員，永遠不能晉級」。上開修正理由之說明，雖相當直接，但甚具啟示性，即其鑑於當時之風氣有待改善之用意，頗值得吾人思之再三！

如將考績與懲戒不分，且其中以懲處概念<sup>12</sup>，試與懲戒相區

<sup>8</sup> 公務人員考績法第 12 條第 2 項規定，前項第 2 款一次記二大功之標準，應於施行細則中明定之。專案考績不得與平時考核功過相抵銷。

<sup>9</sup> 年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年 1 至 12 月任職期間之成績。

<sup>10</sup> 另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿 1 年，而連續任職已達 6 個月者辦理之考績。此類考績，於舊考績法已有規定該種考績，惟此次修正，將另予考績之名詞解釋自年終考績之名詞解釋中，獨立出來增列為第 2 款，並於「任職不滿 1 年」前增列「係指各官等人員，於同一考績年度內」，以使各名詞用語一致及限定其 6 個月係指同一考績年度而言，另將「而已達 6 個月者，另予考績」修正為「而連續任職已達 6 個月者辦理之考績」以符現行另予考績之規定。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 司法院解釋中曾特別指出懲處用語。例如司法院釋字第 382 號解釋(解

別（參照本意見書附件：公務人員考績懲處與懲戒之概念比較表）<sup>13</sup>，甚至在歷來大法官所作出之解釋中，不得不另闢蹊徑，創出所謂實質上屬於懲戒處分與合理範圍等不甚明確之概念或判斷基準。於此是否能運用前述概念，加以解釋清楚，不無疑問！甚至難達到原本期待可藉本號判決講清楚且終結疑問之目的，不無可惜。

又對於公務人員在其從事職務上固應依法有所作為或不作為，對其前述行為，自應作出適時及適度進行考核。惟在對前述具有實質懲戒性質之決定過程中，究由何者主事或發動其懲戒權，基於防弊理念，如仍委由同一單位或機關之長官或組成委員會掌理第一次決定，表面上雖可符合所屬單位迅速明快處理等自清之優點，但如從另類角度觀之，於此難免有被質疑其客觀性，甚至往往難免遭受俗稱「切割」等懷疑！通常舉發或發動懲戒者，不宜與實際上進行懲戒決定者同屬一人或同一體系行政單位之長官或委員會成員進行決定，具體而言，其懲戒之決定機關，宜由更超然之司法機關擔任，而非仰賴行政機關內部

---

釋日期：民國 84 年 6 月 23 日），就各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。

<sup>13</sup> 從比較法觀察，德國聯邦懲戒法對一般公務員之申誡、減俸與、降級、撤職，及對退休公務員之減發退休金、剝奪退休金等懲戒處分。其中比較重之懲戒處分，即如對聯邦公務員身分變更之懲戒措施 (Statusveränderende Disziplinarmaßnahmen) (諸如降級、撤職及剝奪退休金)，不許由職務主管所為，而僅係由法院而為之。因此，其係由職務主管，以懲戒訴訟 (Disziplinarklage) 方式提起。(參照聯邦懲戒法第 34 條; BDG) 尤其是於第一審懲戒訴訟程序，由專庭 (Kammer)，而非獨任法官審判。(參照聯邦懲戒法第 46 條第 2 項第 2 段) (參照 Thomsen, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 26. Edition, Stand: 01.11.2021-beck-online, BBG §77 Rn.36.)

之自清或負責懲戒處分，尤其是如前所述之較嚴重懲戒決定，因其足以改變公務人員之身分或影響其權益重大者，不應僅賦予司法權進行後續之事後救濟權。倘若基於有權利就有救濟原則<sup>14</sup>或法理<sup>15</sup>、憲法第 16 條保障訴訟權與司法院解釋承認法律正當程序等概念及憲法原則，運用於事後救濟程序，如此是否已足以解決相關爭議，不無疑問！況且，多年來何以引發諸多五權分治或法治國權力分立原則之疑義，特別是就憲法第 77 條解釋可能發生各說各話之歧異現象，從而成為難分難解之問題！

綜上，現行將考績制度涵蓋獎勵與懲戒，理想上考績制度宜著重於獎勵之評核，至於懲戒部分，宜與考績區分。退而言之，縱使以現行賞罰併存制度而言，如係屬未影響公務人員身分存在（如僅係職務或職位上調整，而未致生公務員身分喪失等情事）或其權益未生重大影響者，可容許該行政主管或所屬機關對其所屬公務人員，在一定期間內進行考績評核。惟關於考績免職權，如係屬影響公務員身分存否或變更者，其顯已屬於發生重大後果之懲戒作用，認為其係屬實質懲戒處分為宜，而將之納入憲法對公務員保障之司法懲戒權範圍。如是解釋，實較符憲法第 77 條規定之意旨。換言之，前述免職之決定，雖有行政機關基於汰除不適任公務員之功能，惟其影響公務員之權益重大，實不宜將其決定權歸屬該管行政機關，而應納入司法權之範圍，以符憲法第 77 條所定司法權之意旨與目的，亦可保障公務員在憲法之基本權利。反之，設若運用大法官解釋曾提出

<sup>14</sup> 例如司法院釋字第 785 號解釋，就公務人員權益保障，明示憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，另如司法院釋字第 736 號亦就教師之權益，表示憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨。

<sup>15</sup> 司法院釋字第 243 號解釋，則稱之為有權利即有救濟之法理。另參照該解釋之鄭大法官健才之一部不同意見書。

合理範圍作為司法與行政間判斷實質懲戒概念之分界線，認為於合理範圍，將較重之懲戒性質之決定，解為由其長官監督權。如此作法，恐無形中擴大懲戒之所謂合理範圍之概念，甚至有假借懲處之名，而行懲戒之實！因此，於此如將所謂合理範圍之不確定概念加以過度從寬解釋，恐有弱化司法懲戒一元化理念實踐之疑慮。是本件之判決立論及結果，皆值得再商榷。

附件：公務人員考績懲處與懲戒之概念比較表

| 考績                           | 考績                             | 考績懲處與懲戒   | 公務員懲戒                         |
|------------------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|
| 獎勵                           | 行政懲處                           | 實質懲戒  | 司法懲戒                          |
| 平時考核：<br>獎勵分嘉<br>獎、記<br>功、記大 | 平時考核：懲<br>處分申誡、<br>記過、記大<br>過。 | 釋 243(懲戒性質之<br>免職處分) <sup>16</sup> , 298 <sup>17</sup> ,<br>491 <sup>18</sup> , 583 <sup>19</sup> | 公務員懲戒：違<br>法、廢弛職務或<br>其他失職行為。 |

<sup>16</sup> 司法院釋字第 243 號解釋，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

<sup>17</sup> 司法院釋字第 298 號解釋，司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。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。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。本院釋字第 243 號解釋應予補充。

<sup>18</sup> 司法院釋字第 491 號解釋，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，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第 23 條之意旨。公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職。同條第 2 項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，與上開解釋意旨不符。

<sup>19</sup> 司法院釋字第 583 號解釋，公務員違反 76 年 1 月 14 日訂定發布之公務人員考績法施行細則第 14 條第 1 項第 2 款第 7 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 79 年 12 月 28 日修正公布之公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 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 491 號解釋參照)，同法未設懲處權行使期間之規定，……，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。

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| 功<br>專案考績<br>獎懲:一次<br>記二大功<br>者<br>(考績法第<br>12條第1<br>項) | 專案考績獎<br>懲:一次記二<br>大功者,免<br>職(考績法<br>第12條第1<br>項) |  | (第2條) <sup>20</sup><br>懲戒 <sup>21</sup> :免除職<br>務、撤職等懲戒<br>(104年5月1日<br>修正公務員懲戒<br>法第2條) |
|---|---|--|--|

<sup>20</sup> 民國 20 年 3 月 28 日制定 (20 年 6 月 8 日公布) 公務員懲戒法第 3 條, 懲戒處分如左: 一、免職。二、降級。三、減俸。四、記過。五、申誡。前項第 2 款至第 4 款處分, 於政務官不適用之。22 年 11 月 24 日修正第 3 條, 懲戒處分如左: 一、免職。二、降級。三、減俸。四、記過。五、申誡。前項第 2 款至第 4 款處分, 於選任政務官及立法委員、監察委員不適用之。第 2 款處分, 於特任、特派之政務官不適用之。37 年 3 月 30 日第 3 條修正, 懲戒處分如左: 一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。前項第 2 款至第 5 款處分, 於政務官不適用之。

<sup>21</sup> 民國 104 年 5 月 1 日修正 (104 年 5 月 20 日公布、105 年 5 月 2 日施行) 公務員懲戒法第 2 條, 公務員有下列各款情事之一, 有懲戒之必要者, 應受懲戒: 一、違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。二、非執行職務之違法行為, 致嚴重損害政府之信譽。其修正理由, 考量本法之制定旨在整飭官箴, 維護政府信譽, 爰參酌德國聯邦公務員法第 77 條第 1 項規定, 區分職務上行為與非職務上行為, 明定公務員非執行職務之違法行為, 須致嚴重損害政府之信譽時, 始得予以懲戒。至於違法卻未嚴重損害政府信譽之行, 則排除於懲戒事由之外, 以避免公務員於私領域之行為受過度非難。至於公務員非執行職務之違法行為, 是否致嚴重損害政府之信譽, 係以其違法行為是否將導致公眾喪失對其執行職務之信賴為判斷標準。