

法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案號：109年度憲三字第18號

相對人 行政院人事行政總處 設臺北市中正區濟南路1段2之2號10樓

代表人 蘇俊榮(人事長) 同上

訴訟代理人 黃娟娟科長(辦理法制或法務相關業務之專任人員)

李元德律師

中桂法律事務所

地址：台北市和平東路1段214號7樓之2

電話：02-23682380

傳真：02-23682087

Email:eddie@cklaw.com.tw

吳子毅律師

同上

1

2 為法規範憲法審查提出言詞辯論意旨書事：

3

4 **答辯之聲明**

5 一、聲請人之聲請駁回。

6 二、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、第8條後
7 段及行政程序法第3條第3項第7款等規定合憲。

8 **答辯之理由**

9 一、憲法第77條所稱「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務
10 員之懲戒」係專指司法懲戒，而未及於行政懲處，故並無「懲

1 戒一元化」或「多元化」之問題存在，憲法第77條自未蘊含所
2 謂「懲戒一元化」之憲法原則：

3 (一)由制憲過程觀察，憲法第77條關於公務員之懲戒，主要係針對監
4 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
5 之懲處權(附件1第20頁、附件2第209頁)。因此，憲法第77條之所
6 以定有「懲戒」，係為對應我國五權憲法架構下，由監察院行使
7 彈劾權後，應交由何機關決定之問題，因此於憲法第77條所定懲
8 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，
9 故憲法第77條所定「懲戒」實應解釋為司法上之審判權(附件3第
10 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
11 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
12 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
13 以司法院作為最後決定機關(請參附件1第16頁、附件2第217頁、
14 附件4第40頁)。

15 (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
16 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
17 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
18 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
19 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，
20 若謂法律對考績賦予賞罰之效果，則構成違憲，並非確論。」

21 (附件5)及 大院釋字第583號解釋廖義男大法官不同意見書所述：

22 「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
23 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
24 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
25 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
26 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
27 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

1 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
2 條例即明定公務員考績懲處分為解職、降級及記過（第三
3 條）...。行憲後民國三十八年一月一日公布之公務人員考績法，
4 亦沿襲依考核成績為獎懲之精神，規定年考五等免職...連續兩次
5 總考列四等者免職，五等降一階免職（第六條）。嗣後公務人員
6 考績法...雖迭有修正，然每年應辦理考績、依考核成績予以獎懲
7 及對考績最劣等者予以免職淘汰之規定，則從未改變，乃向來考
8 績制度久已建立之基本原則。」(附件6)可知，憲法第77條於制憲
9 時之原意，即未變更當時業已存在之懲戒與懲處並立之制，故就
10 制憲前後懲戒與懲處並立之情形以觀，顯然立憲者於制憲時，並
11 無排除行政權得基於其指揮監督之權限對其所屬公務員之行為行
12 政懲處之意。

13 (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：

14 1.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、命
15 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權
16 力，故二者相輔相成，行政權始得貫徹(請參附件2第208頁)。考績
17 本身實為行政首長本於行政監督作用而應有之權限，故行政機關
18 應有考績免職之權，以淘汰機關不適任之人員，促進行政之效率
19 (附件7第359頁)。

20 2.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院
21 為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之
22 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之
23 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之
24 行政院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治
25 國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法
26 增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國
27 憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是憲法第五十三條所

1 揭示之行政一體，其意旨亦在使所有行政院掌理之行政事務，因
2 接受行政院院長之指揮監督，而得經由行政院對立法院負責之途
3 徑，落實對人民負責之憲法要求。」此已確立憲法第53條所揭示
4 之行政一體原則包含行政長官之監督權，並藉此落實對人民負責
5 之憲法要求。則本此監督權限，行政長官亦應享有行政懲處之
6 權。

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

11 4.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之
12 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9第17頁)。如此功能論之解
17 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率
18 因應變遷社會之需求(附件10第140頁)。是以，**自功能最適之角度**
19 **而論，由行政權行使行政懲處權事實上正屬行政權之本質，為行**
20 **政權之核心範圍**，而憲法第77條於制憲時既無意剝奪行政權行使
21 行政懲處之權限，則如否定行政權得行使行政懲處權，反而侵害
22 行政權之核心領域，因而違反權力分立原則。

23 5.如前所述，懲戒與懲處並行為制憲前後均存在之既存制度，並持續
24 運行至今，此類透過憲政運作所形成長期、連續、普遍、一致之
25 實踐作為，已具有法之可信性，而為憲政慣例，並有拘束各憲法
26 機關之效力。而此憲政慣例之基礎，不僅在於憲法第77條，更在

1 於行政權基於監督權而享有之懲處權限。因此，經由長久運作至
2 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限。

3 6.就比較法制而言¹，對公務員之違失行為亦多係由行政權對其進行
4 處罰，並由各機關首長行使，如英國公務員之懲戒權屬各部會首
5 長，因其認為公務員之懲戒權乃行政權之作用(請參附件3第201
6 頁)；美國則係由行政機關及功績制度保護委員會作為懲戒機關，
7 並給予行政首長充分之懲戒權(請參附件3第211頁至第212頁、附件
8 11第37頁至第38頁)；日本則係由具有任命權者及人事院作為懲戒
9 機關，其係為求行政功能之發揮，而將懲戒權賦予任命權者，各
10 機關首長具有懲戒權(請參附件3第248頁至第250頁、附件11第39頁
11 至第40頁、附件12第184頁至第186頁)；法國則係由主管長官行使
12 懲戒權(請參附件11第40頁)。由上可知，由行政機關行使行政懲處
13 權亦有比較法上之例，復以前述功能最適之角度，實應認定行政
14 機關具有行政懲處權，始無違權力分立原則。

15 7.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條
16 所定「懲戒」即係將行政懲處權排除於憲法之外，然各憲法機關
17 所享有之權力，並非必然需有憲法明文規定，亦得由其機關之性
18 質解釋推論，此觀 大院釋字第3號解釋即闡明：「監察院關於所
19 掌事項是否得向立法院提出法律案，憲法無明文規定...論者因執
20 『省略規定之事項應認為有意省略』...以及『明示規定其一者應
21 認為排除其他』...之拉丁法諺，認為監察院不得向立法院提案，
22 實則此項法諺並非在任何情形之下均可援用，如法律條文顯有關
23 漏或有關法條尚有解釋之餘地時，則此項法諺，即不復適用，我
24 國憲法間有關文，例如憲法上由選舉產生之機關，對於國民大會
25 代表及立法院立法委員之選舉，憲法則以第三十四條、第六十四

¹論及比較法制時所使用之「懲戒權」係學術用語，且係就各國法制之介紹，故其概念實為行政懲處，並非指憲法第77條所定「懲戒」。

1 條第二項載明『以法律定之』。獨對於監察院監察委員之選舉則
2 並無類似之規定，此項闕文，自不能認為監察委員之選舉可無需
3 法律規定，或憲法對此有意省略，或故予排除，要甚明顯。...考
4 試院關於所掌事項，依憲法第八十七條，既得向立法院提出法律
5 案，基於五權分治，平等相維之體制，參以該條及第七十一條之
6 制訂經過，監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與
7 憲法之精神相符。」而後並循同理作成 大院釋字第175號解釋認
8 定 大院亦有法案提案權。因此，**憲法縱無明文規定，但亦不能認**
9 **為憲法係故意將行政懲處權排除於行政權之外。**

10 8.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。

11 (四)憲法第83條規定考試院掌理考績、任用等事項，因此，憲法顯然
12 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1第16
13 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務人
14 員**任免、考績**之法制事項，進一步強調免職亦屬考試院所掌理之
15 法制事項，並由行政權執行之。就任用而言，其與免職具有一體
16 性，均為行政機關首長人事權之一部分(請參附件4第40頁、附件
17 11第41頁、附件13第46頁)，而依前述憲法第83條及憲法增修條
18 文第6條第1項第3款，考試院既掌理任用及免職之法制事項，而
19 行政權則得執行任用及免職之權，基於前述行政懲處權為行政權
20 核心領域之憲法框架秩序，此一免職當然包含因行政懲處所致免
21 職。則依**憲法第83條及憲法增修條文第6條第1項第3款亦得推論**
22 **行政權實享有作成具有免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 官依公務人員考績法所行使之行政懲處權，為行政權固有權限，
9 屬其核心領域，故前開 大院解釋應理解為，在司法懲戒底下，
10 立法權於公務員懲戒法等涉及司法懲戒之法規範中，行政長官如
11 何於合理範圍內經由法律授權行使司法懲戒權，而與公務人員考
12 績法所定之行政懲處並無關聯。

13 (六)自 大院釋字第243號解釋以降，雖屢有提及依公務人員考績法所
14 為免職為實質懲戒處分之用語，然考其解釋背景，實係因彼時公
15 務人員與國家間仍處於特別權力關係，因此，行政懲處事前無法
16 律保留、事中無正當法律程序、事後無司法權利救濟，且行政懲
17 處所據法規未受比例原則檢驗，為使行政懲處有事前法律保留
18 ²、事中有正當法律程序³、事後有司法權利救濟⁴，並使行政懲處
19 所據法規得受比例原則檢驗⁵，因此將公務人員考績法上之免職
20 處分解釋為實質懲戒處分，並藉由憲法第77條，使公務人員從獲
21 得事後有司法救濟之機會開始，漸次突破特別權力關係。然而，
22 於特別權力關係迭經 大院數號解釋突破後，晚近 大院釋字第
23 785號解釋即已闡明：「公務人員與國家間雖具有公法上職務關
24 係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法

² 大院釋字第491號解釋

³ 大院釋字第491號解釋

⁴ 大院釋字第243號解釋、第298號解釋

⁵ 大院釋字第583號解釋

1 第16條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服
2 務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵
3 害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法
4 提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議
5 之訴訟救濟途徑之保障。」由此可知， 大院已全面揮別公務人
6 員與國家間之特別權力關係，並以公法上職務關係取代之。因
7 此，在如今公務人員與國家間之特別權力關係已突破之情形下，
8 實無再將行政懲處解釋為「實質懲戒處分」之必要性。

9 (七)綜上所述，憲法第77條所定「懲戒」實專指司法懲戒，而不及於
10 行政懲處。換言之，憲法內對於公務員違失行為之評價與決定，
11 實可分為基於行政權核心領域所生之行政懲處，及基於憲法第77
12 條特別規定而賦予司法權就監察權行使彈劾權後，基於審判權而
13 就公務員違失行為所為之司法懲戒，故並無「懲戒一元化」或
14 「多元化」之問題存在，憲法第77條自未蘊含所謂「懲戒一元
15 化」之憲法原則。

16 二、縱使採取 大院釋字第243號解釋以降之理路，並因實質懲戒處
17 分之概念而有憲法第77條是否蘊含「懲戒一元化」之憲法原則
18 的爭議，進而否定行政懲處為行政權之核心領域，憲法第77條
19 亦未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則：

20 (一)「懲戒一元化」於概念上可分為「懲戒權行使一元化」及「懲戒
21 法規一元化」，而依聲請人所呈 大院釋憲聲請書第15頁至第20
22 頁所載，其主張「懲戒一元化」係同時指懲戒權涉及免職處分
23 者應由 大院所屬司法機關以審判程序為之一元化以及應以公務
24 員懲戒法統一規範公務員懲戒事項之一元化。故以下就前列二
25 類一元化分述之

26 (二)憲法第77條並未蘊含「懲戒權行使之一元化」之憲法原則：

1 1.依 大院釋字第491號等歷來解釋已認定憲法第77條並未排除公務人
2 員之長官亦得行使懲戒權，故就懲戒權行使機關之角度而言，憲法
3 第77條並未蘊含「懲戒權行使一元化」之憲法原則。

4 2.就憲法第77條之文義解釋而言，憲法第77條並未明文排除行政長官
5 亦得對公務員行使懲戒權，實無壟斷公務員懲戒權於司法機關之文
6 義(請參附件1第16頁)。而聲請人於其所呈 大院釋憲聲請書第16頁
7 註17雖援引林紀東大法官之著作並稱制憲者之原意即係將公務員之
8 懲戒權交由司法院掌理。然而於前開著作中並未提及公務員之懲戒
9 權僅交由司法院掌理，毋寧更強調「一般文官，須服從長官命令，
10 既須保障其身分，復應顧及行政上指揮監督之需要，故多仍予其長
11 官以懲戒權」(附件14)，因此其見解應偏向「非唯一機關說」(附件
12 15)

13 3.就憲法第77條之歷史解釋而言，如前述 大院釋字第491號解釋吳庚
14 大法官協同意見書所言，自制憲前後以觀，憲法第77條於制憲之原
15 意，即未變更當時業已存在之懲戒與懲處並立之制，因此憲法第77
16 條亦未蘊含「懲戒權行使一元化」之憲法原則。且由制憲過程觀
17 察，憲法第77條關於公務員之懲戒，主要係針對監察委員彈劾案由
18 何機關審理之設計，並未充分討論行政機關本身之懲戒權(請參附
19 件1第20頁、附件2第209頁)。因此，由制憲之歷史而論，亦無法推
20 論憲法第77條規定蘊含「懲戒權行使一元化」之憲法原則。

21 4.就憲法之體系解釋而言，如前所述，依憲法第83條及憲法增修條文
22 第6條第1項第3款規定，考試院掌理任用及免職之法制事項，而行
23 政權則得執行任用及免職之權，而此一免職在解釋上不排除具有懲
24 戒性質之免職，則依憲法第83條及憲法增修條文第6條第1項第3
25 款，考試院所掌理任用及免職之法制事項，及行政權所得執行任用
26 及免職之權均包含具有懲戒性質之免職，故就憲法之體系解釋而
27 言，實無法推論憲法第77條有排除其他機關行使懲戒權之義。

1 5.而如前述，就權力分立原則而言，行政懲處實為行政權之核心領
2 域，因此縱將行政懲處解為實質懲戒處分而涉及憲法第77條，基於
3 權力分立原則下機關最適功能之解釋取向，亦應認定憲法第77條並
4 未蘊含「懲戒權行使一元化」之憲法原則，否則即違反權力分立原
5 則。

6 (三)憲法第77條並未蘊含「懲戒法規一元化」之憲法原則：

7 1.大院釋字第298號解釋理由書已明示：「自得視懲戒處分之性質，
8 於合理範圍內，以法律規定由長官為之」，此「法律規定」並未限
9 於特定法規如公務員懲戒法，故依 大院釋字第298號解釋理由書，
10 憲法第77條並未蘊含「懲戒法規一元化」之憲法原則。

11 2.就憲法第77條之文義解釋而言，雖規定司法院有掌理公務員懲戒之
12 權，但並未明文規定僅得以司法院所訂定之公務員懲戒法或類此法
13 令為之，故無從推論憲法第77條蘊含「懲戒法規一元化」之憲法原
14 則。

15 3.而如前述，憲法增修條文第6條第1項第3款規定考試院享有「公務
16 人員任免之法制事項」，而此免職在文義上不排除具有懲戒性質之
17 免職。而憲法第24條則規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權
18 利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所
19 受損害，並得依法律向國家請求賠償。」亦僅規範係依「法律」受
20 懲戒，並未規範該法律須為公務員懲戒法。故就憲法之體系解釋而
21 言，懲戒法規亦不排除由公務員懲戒法以外之法規作為依據。

22 (四)綜上，縱使採取 大院釋字第243號解釋以降之理路，並因實質懲
23 戒處分之概念而有憲法第77條是否蘊含「懲戒一元化」之憲法原
24 則的爭議，進而否定行政懲處為行政權之核心領域，憲法第77條
25 亦未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則。

1 三、行政懲處與憲法第77條無涉，故 大院釋字第298號解釋所指
2 「合理範圍」如包含免職處分，亦係指司法懲戒之免職處分，
3 自未侵害憲法第77條賦予司法機關享有懲戒權之意旨：

4 (一)誠如前述，憲法中實存有行政懲處及司法懲戒並行之制，而 大
5 院釋字第298號解釋所指涉之範圍為司法懲戒，不及於行政懲
6 處，則於司法懲戒之範圍內， 大院釋字第298號解釋所指「合理
7 範圍」如包含免職處分，其亦係指司法懲戒之免職處分，而非行
8 政懲處之免職處分，自未侵害憲法第77條賦予司法機關享有懲戒
9 權之意旨。

10 (二)又依憲法第83條及憲法增修條文第6條第1項第3款，行政權享有
11 作成具有免職效果之行政懲處之權限，而自 大院釋字第613號解
12 釋所揭示憲法第53條之行政一體原則，行政權基於其固有權限，
13 亦享有作成免職處分之權，故行政懲處之免職處分與憲法第77條
14 無關，亦與大院釋字第298號解釋所指「合理範圍」無涉，則公
15 務人員考績法所定免職處分自無侵害憲法第77條賦予司法機關享
16 有懲戒權之意旨。

17 (三)復就比較法制以觀，美國聯邦最高法院判決於 Myers v. U.S.一案
18 中多數意見即說明，免職權係伴隨總統任命權而存在之權力，並
19 且必須藉由免職權監督其下屬忠實執行法律(附件16第23頁)，此
20 免職權即使憲法並無明文規定，仍為總統作為行使行政首長本質
21 上應有之固有權力，此項權力可從總統的任命權或注意使法律切
22 實執行之職責的憲法權責中演繹出(附件17第110頁)。亦即根據權
23 力分立原則，憲法授予行政權予總統，要求總統監督法律被忠實
24 執行，總統要善盡憲法賦予之職，即許需有免職權控制其下屬
25 (附件18)。此一見解與 大院釋字第613號解釋經由憲法第53條所
26 肯認之行政一體原則不謀而合，因此，由權力分立原則之角度而

1 論，參酌比較法制，行政權基於固有權限即享有之作成免職處分
2 之權。

3 (四)縱使採取 大院釋字第243號解釋以降之理路，並因實質懲戒處分
4 之概念，進而否定行政懲處為行政權之核心領域，則因憲法第77
5 條並未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則，則 大院釋字第298號解
6 釋所指「合理範圍」如包含免職處分，亦未侵害憲法第77條賦予
7 司法機關享有懲戒權之意旨：

8 1.於深論 大院釋字第298號解釋所指「合理範圍」是否包含免職處分
9 前，首應說明，依 大院釋字第243號解釋以降之理路，免職處分亦
10 非當然具有懲戒性質，此觀 大院院解字第3756號曾謂：「主管長
11 官將其所屬職員免職非公務員懲戒法上之懲戒處分」即明，故免職
12 處分實可分為具有懲戒性質之免職處分以及不具懲戒性質之免職處
13 分。而 大院釋字第298號解釋係涉及具有懲戒性質之免職處分，故
14 本項爭點關鍵主要應在於，具懲戒性質之免職處分是否包含於 大
15 院釋字第298號解釋所指「合理範圍」內。惟因聲請人主張免職處
16 分均具有懲戒性質而未加以區分，故以下就具懲戒性質之免職處分
17 及不具懲戒性質之免職處分一併論之。

18 2.大院釋字第298號解釋已肯認具有懲戒性質之免職處分包含在「合
19 理範圍」內。

20 3.大院釋字第298號解釋所述「合理範圍」之詮釋，實亦涉及司法權
21 與行政權(含考試權)之界限，而此一界限依 大院釋字第298號解釋
22 意旨，係「以法律規定」為之，故立法者對於「合理範圍」之界定
23 享有優先之形成空間。如前所述，憲法第77條並未蘊含「懲戒權一
24 元化」之憲法原則，且其他機關所得行使之懲戒權亦包含具有懲戒
25 性質之免職，故在憲法框架秩序下，立法者就具有懲戒性質之免職
26 應歸屬於何機關行使既享有形成空間，則立法者將具有懲戒性質免
27 職之行使權賦予行政權，即未違反憲法第77條。而舉重明輕，作成

1 具有懲戒性質之免職處分的權限如賦予行政權時未違反憲法第77
2 條，則如立法者將不具懲戒性質之免職處分的權限賦予行政權，自
3 亦不違反憲法第77條，併此敘明。

4 4.復就權力分立原則之角度而言，由行政權行使行政懲處權實為行政
5 權之核心領域，已如前述，則具懲戒性質之免職處分自應解為包含
6 於 大院釋字第298號解釋所指「合理範圍」內，否則即有違反權力
7 分立原則。而舉重明輕，不具懲戒性質之免職處分亦應包含於 大
8 院釋字第298號解釋所指「合理範圍」內。申言之，「於合理範圍
9 內，以法律規定由長官為之」，係指基於「維持長官監督權」的必
10 要考量，將懲戒權交由行政長官為之，其所代表的意義是，主管機
11 關基於法律的授權，對於其屬官享有懲戒的「優先決定權」，此懲
12 戒包含「免職處分」(請參附件4第43頁)。

13 (五)由上述可知， 大院釋字第298號解釋所指「合理範圍」如包含免
14 職處分，並未侵害憲法第77條賦予司法機關享有懲戒權之意旨。

15 **四、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**
16 **段規定所涉年終考績丁等免職，為行政懲處，與司法懲戒無**
17 **涉，性質上自非實質懲戒處分，故並年終考績丁等免職並未牴**
18 **觸憲法第77條，此項年終考績丁等之免職處分應由其行政長官**
19 **為之：**

20 (一)自年終考績丁等之性質而論，其屬行政懲處，與司法懲戒無涉，
21 故非屬實質懲戒處分：

22 1.依公務人員考績法第3條第1款規定：「一、年終考績：係指各官等
23 人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。」，第
24 5條第1項亦規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其
25 工作、操行、學識、才能行之。」，第12條第1項第1款規定：「各
26 機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、平
27 時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大

1 過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵
2 銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。」公務人
3 員考績法施行細則第3條第1項規定：「公務人員年終考績，綜合其
4 工作、操行、學識、才能四項予以評分。其中工作占考績分數百分
5 之六十五；操行占考績分數百分之十五；學識及才能各占考績分數
6 百分之十。」由上述規定所構成之年終考績體系而言，年終考績所
7 考量者為公務人員整年度之評價，並且係以平時考核為依據，且得
8 獎懲互抵，並非僅對單一違失行為之評價，而係綜合考量公務人員
9 整年度內履行職務時之正面貢獻及負面表現，故年終考績核與單純
10 評價違失行為之懲戒性質有別。是以，縱使年終考績丁等具有免職
11 之效果，然由前述規定可知，年終考績丁等之性質屬行政懲處，與
12 司法懲戒無涉，故非屬實質懲戒處分。

13 2. 大院釋字第583號解釋許宗力大法官部分不同意見書註二亦有論
14 及：「長官行使監督權於日常考評公務員的職務表現，據以在每個
15 考評階段對公務人事系統加以適度地調整，升遷制度固能鼓勵公務
16 員盡忠職守；淘汰機制的保留，亦是國家任務對於『適才』的基本
17 要求。故年終考績丁等免職性質上屬淘汰處分，雖發生使公務員喪
18 失資格之效果，惟其並非懲戒處分，且為長官行政監督所必要，故
19 有繼續存在於考績法制之正當性。」(附件19)，亦肯認年終考績屬
20 公務人事系統內部適度調整之措施，與單純針對違失行為之懲戒無
21 涉，故年終考績丁等之性質非屬實質懲戒處分。

22 (二) 自年終考績丁等之事由而論，亦非屬實質懲戒處分：

23 聲請人雖主張公務人員考績法第6條第3項所列丁等之情形與公務
24 員懲戒法相類，故年終考績丁等屬實質懲戒處分云云。惟查：

25 1. 依公務人員考績法施行細則第6條第2項規定：「受考人兼具第四條
26 及本法第六條所列舉甲等及丁等條件者，除其獎懲已依本法第十二
27 條規定相互抵銷者外，由機關長官視情節，評定適當考績等次。」

1 由此規定可知，具有公務人員考績法第6條第3項所定情形之公務
2 員，並非當然考列丁等。

3 2.再細觀公務人員考績法第6條第3項規定，結合前述年終考績體系可
4 知，並非具有公務人員考績法第6條第3項所定事由者，即當然應考
5 列丁等免職，而仍需考量受考人當年度之工作表現，並經平時考
6 核，考核後仍得獎懲互抵，並於互抵後仍達二大過且有公務人員考
7 績法第6條第3項所定事由時，始得考列丁等。故公務人員考績法第
8 6條第3項規定實際上係限制各機關於辦理考績時，不得任意將受考
9 人列為丁等並免職，而須考量整體工作表現後復有公務人員考績法
10 第6條第3項所定事由始得免職，故年終考績丁等確屬行政內部人事
11 調整措施而屬行政懲處，並非實質懲戒處分。

12 (三)聲請人雖自年終考績丁等之事由而主張其性質為實質懲戒處分，
13 然年終考績丁等之性質為行政懲處，並非實質懲戒處分，已如前
14 述。則縱使年終考績丁等所據事由與公務員懲戒法之事由有相互
15 混淆之嫌，此應屬於立法技術上應如何修正調整之問題，並不因
16 此反面推論年終考績丁等為實質懲戒處分且僅得由司法院行使懲
17 戒權，實難謂事由混淆之情形已有重大明顯瑕疵而達違憲之程
18 度。聲請人於其所呈 大院釋憲聲請書註2雖引湯德宗大法官所述
19 年終考績丁等之事由有混淆之虞，但同文亦指出其不排除考績免
20 職(即年終考績丁等免職)作為行政權管理之手段(請參附件7第359
21 頁)。

22 (四)綜上，年終考績丁等為行政懲處，並非司法懲戒，自非屬實質懲
23 戒處分，與憲法第77條無涉，故年終考績丁等自未違反憲法第
24 77條。且因年終考績為行政權之固有權限，故年終考績丁等即
25 應由行政長官為之。

26 **五、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、第8條後**
27 **段及行政程序法第3條第3項第7款均未侵害人民服公職權：**

1 (一)聲請人主張，懲處／懲戒雙軌平行體制造成公務員受雙重懲戒程
2 序追究，有違法律明確性原則、平等原則及比例原則云云。然
3 查：

4 1.聲請人主張懲處／懲戒雙軌平行體制造成公務員受雙重懲戒程序追
5 究云云，實係立基於年終考績丁等為實質懲戒處分此一前提，然年
6 終考績丁等為行政懲處，並非實質懲戒處分，已如前述，自無聲請
7 人所稱公務員受雙重懲戒程序追究之情事。

8 2.況聲請人所稱公務員受雙重懲戒程序追究係以有一具體特定之懲戒
9 程序為前提，然年終考績係公務員任職期間每年皆須辦理之程序，
10 並以平時考核為據，關鍵在於日積月累所形成之主觀考評，因此考
11 績程序並非懲戒程序，自無公務員受雙重懲戒程序追究可言，則聲
12 請人主張懲處／懲戒雙軌平行體制違反比例原則云云，自不可採。

13 3.聲請人於其所呈 大院釋憲聲請書第22頁註27雖提及公務員懲戒法
14 第75條授權訂定之「公務員懲戒判決執行辦法」第10條(此規定現
15 已修正後移列於公務員懲戒法第22條第3項)並未一併協調考績等行
16 政懲處程序，而衍生不必要之程序負擔云云，但此應為各法規間如
17 何協調銜接決定孰先孰後之問題，並未達重大明顯瑕疵之違憲程
18 度。

19 4.又查，本件為法規範憲法審查，則就法律明確性原則、比例原則及
20 平等原則之審查，自應就系爭規定之內容以觀，然聲請人於其所呈
21 大院釋憲聲請書第23頁所指摘違反法律明確性原則者，乃行政長官
22 關於如何開啟懲戒程序，欠缺公平合理的明確標準，並因實際上針
23 對相同案件有不同差別待遇之可能，而有違反平等原則，並在行政
24 長官選擇懲處與懲戒並行時，違反比例原則。考其指摘之核心，實
25 際上皆為行政長官行使裁量權之行為本身，而無論係懲戒法院或行
26 政法院如認個案中有此情事時，本得就個案中程序是否違法進行審

1 查。故就懲處／懲戒雙軌平行體制之法規範本身，實難認有聲請人
2 所指摘違憲情事。

3 (二)年終考績丁等之考核程序並未違反正當法律程序：

4 1.按考試院秘書長90年1月17日90考台法字第00336號函已敘明：
5 「(二)改變公務員之身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響
6 之人事行政行為或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受
7 侵害者，仍應依行政程序法之規定為之。」(附件20)。而最高行政
8 法院98年度判字第1350號判決亦稱：「行政程序法第3條第3項第7
9 款關於對公務員所為之人事行政行為不適用行政程序法之程序規
10 定，係指不構成得提起行政爭訟之行政處分之人事行政行為。對公
11 務員所為之人事行政行為，如屬行政處分，既得對之提起訴願(或
12 相類程序)及行政訴訟以救濟，行政機關作成此行政處分，自應依
13 行政程序法之規定為之。」(附件21)。臺中高等行政法院107年度訴
14 字第323號判決並明確肯認：「本件原告年終考績丁等，依公務人
15 員考績法第7條第1項第4款免職，已影響其服公職權，當然涉及權
16 益侵害，屬行政處分，依前揭論述，自應適用行政程序法之程序規
17 定。」(附件22)。

18 2.由前述考試院秘書長90年1月17日90考台法字第00336號函及司法實
19 務見解可知，凡涉及改變公務員身分之人事行政行為，仍有行政程
20 序法規定之適用，並非如聲請人所稱無行政程序法之適用，故基於
21 行政程序法第3條第3項第7款之合憲性解釋，涉及年終考績丁等之
22 免職處分實有行政程序法之適用。故於行政程序法第3條第3項第7
23 款仍有合憲性解釋空間之情形下，年終考績丁等之考核程序並未違
24 反正當法律程序。

25 3.姑不論在個案中如有合憲性解釋之空間時，依 大院釋字第572號解
26 釋所述：「如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋
27 之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理

1 由。」，根本不符法官聲請釋憲之要件。於個案中倘有實際上未適
2 用行政程序法之情形，此亦為個案是否違法而應由行政法院予以指
3 摘，而非在未為合憲性解釋之情形下，逕指年終考績丁等之程序違
4 反正當法律程序。

5 4.復就年終考績丁等之考核程序而言，依公務人員考績法第14條第1
6 項及第3項規定，年終考績丁等係由主管人員就考績表項目評擬，
7 遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬
8 機關核定，送銓敘部銓敘審定，且於考績委員會之階段，考績委員
9 會對於擬予考績列丁等人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機
10 會，此與行政程序法第102條所定陳述意見程序相當。

11 5.就聲請人所主張之正當程序，逐一答辯如下：

12 (1)開始調查程序之立即告知義務：

13 年終考績丁等係立基於平時考核而就受考人整年度工作表現之評
14 價，而非僅針對特定違失行為，故考核之時點為受考人工作時
15 間，並無特定之調查時點，則聲請人主張應有開始調查程序之立
16 即告知義務云云，實與年終考績之性質不符。

17 (2)其他各階段程序之告知義務：

18 同前所述，年終考績係針對受考人整年度工作表現之評價，無特
19 定之時點，故其他各階段程序之告知義務亦與年終考績之性質不
20 符。

21 (3)卷宗閱覽權：

22 依行政程序法第46條第1項規定，當事人得向行政機關申請閱覽、
23 抄寫、複印或攝影卷宗，故受考人得依此規定申請閱覽。

24 (4)給予意見或申辯的機會：

25 受考人於考列丁等前有陳述意見之機會，已如前述。況且對於日
26 積月累所形成之主觀考評，有無申辯機會幾無差別(附件23第154

1 頁)，而年終考績丁等於作成前，受考人既有陳述意見之機會，實
2 已符合正當法律程序之要求。

3 (5)保持緘默之權利：

4 依行政程序法第9條所定有利不利一律注意原則，在無法定協力義
5 務之情形下，倘受考人未陳述意見，依此前開規定，行政機關本
6 應一律注意，無須明文規定保持緘默之權利。

7 (6)律師代理人陪同之權利：

8 依行政程序法第24條第1項規定，當事人得委任代理人，故受考人
9 如委任律師為代理人，律師理應得陪同。且依公務人員保障暨培
10 訓委員會111公審決字第000002號復審決定書所載：「次查海巡署
11 為檢討復審人前開違失行為之行政責任，於110年7月30日召開110
12 年度第13次人事甄審及考績委員會（以下簡稱考績會）會議。經
13 與會委員聽取復審人之代理人詹晉鑒律師到場陳述意見後，決議
14 予以復審人記一大過之懲處」（附件24），故事實上受考人本即得委
15 任律師陪同。至個案中律師無法陪同或有程序瑕疵，此為行政法
16 院就個案應審酌之事項，與程序規範本身是否正當合憲無涉。

17 (7)服務機關之客觀義務：

18 已如前述，免職程序得適用行政程序法第9條。

19 (8)參與調查證據的權利：

20 年終考績係針對受考人整年度工作表現之評價，故受考人於工作
21 期間本得就其工作表現提出意見。

22 6.如 大院釋字第797號解釋所闡明：「國家機關所制定之程序規範，
23 是否正當，而與憲法正當法律程序原則之要求無違，除考量憲法有
24 無特別規定外，仍應依事物領域，視所涉及基本權利之種類、限制
25 之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有
26 無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合考量而為認定」，
27 而如前述，免職之行為仍有行政程序法之適用，聲請人所指摘之程

1 序部分，亦得經由適用行政程序法予以補充，故年終考績丁等之考
2 核程序實無違反正當法律程序之違憲。

3 (三)綜上，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、第
4 8條後段及行政程序法第3條第3項第7款均未侵害人民服公職權。

5 **六、據上論結，年終考績丁等免職並未抵觸憲法第77條，且公務人
6 員考績法第6條第3項第4款、第7條第1項第4款、第8條後段及行
7 政程序法第3條第3項第7款均未侵害人民服公職權：**

8 (一)憲法第77條所定「懲戒」實專指司法懲戒，而不及於行政懲處，
9 憲法第77條自未蘊含所謂「懲戒一元化」之憲法原則。而 大院
10 釋字第298號解釋所指「合理範圍」如包含免職處分，亦係指司
11 法懲戒之免職處分，與行政懲處無涉。

12 (二)縱使採取 大院釋字第243號解釋以降之理路，自憲法第77條之文
13 義解釋、歷史解釋、體系解釋以及權力分立原則之觀點而言，憲
14 法第77條並未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則。且因此，立法者
15 就「合理範圍」之界定實享有形成空間，故立法者賦予行政權作
16 成免職處分權限，自無違憲法第77條。

17 (三)年終考績丁等免職為行政懲處，屬行政權之固有權限，與司法懲
18 戒無涉，非屬實質懲戒處分，故年終考績丁等免職並未抵觸憲法
19 第77條，且應由行政長官為之。

20 (四)公務人員考績法第6條第3項第4款、第7條第1項及第8條後段規
21 定，核屬基於公務人員整年度工作期間之平時考核所作成之評
22 價，與懲戒無涉，並未使公務人員受雙重懲戒程序之追究，故未
23 違反法律明確性、平等原則及比例原則。而行政程序法第3條第3
24 項第7款基於合憲性解釋，就改變身分之考核程序，仍有行政程
25 序法之適用，年終考績丁等之考核程序並未違反正當法律程序。
26 故公務人員考績法第6條第3項第4款、第7條第1項、第8條後段規
27 定及行政程序法第3條第3項第7款並未侵害人民服公職權。

1

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	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2	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3	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、第201頁、第211頁、第212頁、第248頁至第250頁。	影本
附件4	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5	大院釋字第491號解釋吳庚大法官協同意見書	影本
附件6	大院釋字第583號解釋廖義男大法官不同意見書	影本
附件7	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：〈行政程序法論〉	影本
附件8	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9	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10	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11	朱武獻、周志宏，關於洪柏松聲請大法官解釋案	影本

	之意見，公務人員月刊第43期。	
附件12	林素鳳，日本公務員法制之改革與懲戒等不利益處分初探，收於：〈行政爭訟與行政法學(二)〉	影本
附件13	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
附件14	林紀東，中華民國憲法逐條釋義(三)，第24頁至第25頁。	影本
附件15	林明鏘，行政懲處與司法懲戒-評司法院大法官釋字第四九一號解釋，月旦法學雜誌第57期。	影本
附件16	林子儀，憲政體制與機關爭議之釋憲方法論 憲政體制問題釋憲方法之應用—美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法，收於：〈新世紀經濟法制之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集〉。	影本
附件17	林子儀，美國總統行政首長初論，收於：〈權力分立與憲政發展〉。	影本
附件18	楊戊龍，美國聯邦公務員工作權利救濟之研究，國立台灣大學政治學研究所博士論文，第67頁。	影本
附件19	大院釋字第583號解釋許宗力大法官部分不同意見書	影本
附件20	考試院秘書長90年1月17日90考台法字第00336號函	影本
附件21	最高行政法院98年度判字第1350號判決	影本
附件22	臺中高等行政法院107年度訴字第323號判決	影本
附件23	湯德宗，行政程序法的適用，收於：〈行政程序法論〉	影本

附件24	公務人員保障暨培訓委員會111公審決字第000002 號復審決定書	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 0 日

5

具狀人 行政院人事行政總處

6

代表人 蘇俊榮(人事長)

7

撰狀人 訴訟代理人 李元德律師

8

吳子毅律師

