

1 憲法訴訟言詞辯論意旨書

2 案 號：109 年度憲三字第 18 號

3 相關機關：司法院行政訴訟及懲戒廳

4 設臺北市中正區重慶南路一段 124 號

5 代 表 人：程怡怡 住同上

6 訴訟代理人：馮浩庭 住同上

7 黃奕超 住同上

8 為聲請人臺北高等行政法院第五庭釋憲聲請案件，依法提出言詞辯論
9 意旨書事：

10 壹、憲法第 77 條所稱「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員
11 之懲戒。」是否蘊含「懲戒一元化」之憲法原則？

12 依我國行憲前公務員懲戒法制之固有傳統與制憲歷程及大法官釋憲意
13 旨，足認憲法第 77 條確有蘊含「懲戒一元化」之憲法原則。

14 一、我國行憲前公務員懲戒係劃歸司法院所屬公務員懲戒委員會掌理

15 國民政府北伐成功後，於民國 17 年 10 月 8 日修正中華民國國民
16 政府組織法，其第 33 條規定：「司法院為國民政府最高司法機關，掌理
17 司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權。」同月設官吏懲戒
18 委員會，掌理文官、法官之懲戒。同年 11 月公布司法院組織法，明定
19 司法院分設司法行政部、最高法院、行政法院及官吏懲戒委員會，自此
20 我國公務員之懲戒乃劃歸司法機關審理¹。

21 嗣於 20 年 6 月 8 日，國民政府同時制定公布「公務員懲戒法」及
22 「公務員懲戒委員會組織法」，建立完整的公務員懲戒法制。依「公務
23 員懲戒法」第 2 條及第 10 條至第 12 條等規定，公務員有違法、廢弛
24 職務或其他失職行為，應受懲戒。監察院認為公務員有違法、廢弛職務
25 或其他失職行為情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據移送所列懲戒
26 機關：一、被彈劾人為國民政府委員者送中央黨部監察委員會。二、被

¹ 參見王廷懋，我國公務員懲戒問題之研究，司法研究年報第 18 輯第 23 篇，司法院印行，87 年 6 月初版，第 24-25 頁。

1 彈劾人為前款以外之政務官者送國民政府。三、被彈劾人為事務官者送
2 公務員懲戒委員會(下稱公懲會)。各院部會長官或地方最高行政長官，
3 認為所屬公務員有上述情事者，應備文聲敘事由，連同證據，送請監察
4 院審查。但對於所屬薦任職以下公務員，得逕送公懲會審議。薦任職以
5 下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之。另「公務員懲戒委員會
6 組織法」第 1 條明定公懲會直隸於司法院，除法律別有規定外，掌管一
7 切公務員之懲戒事宜。又國民政府於 21 年增設政務官懲戒委員會，掌
8 理政務官之懲戒事宜。是於行憲前，關於公務員懲戒有區分政務官、事
9 務官及中央與地方之人員，並各按不同身分，分由不同機關掌理懲戒事
10 宜²。然可確定的是，我國就常任公務員(非政務官)的懲戒，向有歸
11 屬由司法院公懲會掌理之傳統(詳見附件 1：我國公務員彈劾懲戒制度
12 演進表編號 2 所示)，且僅將薦任職以下公務員之記過或申誡處分，依
13 法律授權得由主管長官逕行懲戒(但從不包括涉及剝奪公務員身分之
14 免職處分)，此乃仿效德國法制而來³。

15 二、公務員懲戒權歸屬司法院之制憲過程

16 (一) 五五憲草原規定懲戒權由監察院掌理

17 公務員違法行為之懲戒權，自五院制試行以來，均歸屬於司法院。
18 因所謂懲戒實係指彈劾案件之審判，其性質與民刑訴訟案件之審判相
19 似，故歸屬司法院。於中華民國憲法第一次及第二次草案均沿襲制憲前
20 法制，歸屬於司法院⁴(第一次草案第 77 條及第 92 條、第二次草案第

² 參見蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，憲政時代第 18 卷第 1 期，81 年 7 月，第 13 頁。

³ 同前註 2，第 12 頁。另參見德國聯邦公務員懲戒法(Bundesdisziplinargesetz, BDG)第二編第 5 條至第 12 規定，對現職實任公務員之懲戒措施有 5 種，包括「申誡」、「罰款」、「減俸」、「降級」、「免除公務員關係」；對退休公務員之紀律措施有 2 種，包括「減少退休金」及「剝奪退休金」(第 5 條第 2 項)。如為「降級」、「免除公務員關係」與「剝奪退休金」這三種懲戒措施，應由最高職務機關或有紀律權之職務長官向法院提起懲戒訴訟(第 34 條第 1 項)。其餘懲戒措施則可由行政部門以懲戒處分方式作成(第 33 條)，公務員提起訴訟前，應行訴願程序；但訴請撤銷之決定，如係由最高職務機關作成者，無須經由訴願程序(第 41 條)。懲戒事件審判權屬於行政法院，地方行政法院及高等行政法院應設懲戒事件專庭(第 45 條)。第 34 條第 1 項所指「降級」、「免除公務員關係」與「剝奪退休金」這三種改變公務員身分狀態(Status)之懲戒措施，其權限不屬於行政權之職務雇主(Dienstherr)，而是採取法官保留(Richtervorbehalt)，保留給地方行政法院(Verwaltungsgericht, VG)。相關條文中文翻譯，可參見吳綺雲博士譯，司法院印行，德國聯邦公務員懲戒法，108 年 5 月。

⁴ 參見金鳴盛編著，國民政府宣布中華民國憲法草案釋義，1936 年，世界書局印行，第 206 頁(五〇〇 懲戒權歸屬變更之經過)。

1 76 條及第 87 條，詳見附件 2：憲法第 77 條相關條文制定歷程），然於
2 25 年 4 月 23 日經中國國民黨中央常務委員會會議決議刪除第 2 次草
3 案第 76 條「公務員懲戒」之規定，立法院遂依該委員會意見，將憲法
4 草案重加整理修正，於同年 5 月 1 日立法院第 4 屆第 59 次會議提出討
5 論經三讀修正通過，全文分八章共 148 條，此為立法院第 3 次議訂之
6 中華民國憲法草案，於 25 年 5 月 5 日經國民政府明令宣布（下稱五五
7 憲草），將公務員懲戒改歸監察院，於五五憲草第 87 條規定：「監察院
8 為中央政府行使監察權之最高機關、掌理彈劾、懲戒、審計、對國民大
9 會負其責任。」⁵

10 （二）憲法所稱「最高機關」，係指五權之行使，須以該院名義行之

11 依據 29 年 7 月中華民國憲法草案說明書（下稱草案說明書）內容，
12 五五憲草第 87 條說明：「本條規定監察院之地位及職權。最高機關之
13 意義、可無待再述。彈劾為監察權之主要內容、懲戒為對於被彈劾人之
14 制裁...。有以為依照現行制度、懲戒屬於司法院、不應改屬於監察院者。
15 其實懲戒與彈劾、相需為用、有如法院之檢察與審判關係、故懲戒以歸
16 監察院掌理為宜。...」另五五憲草第 92 條規定：「監察院對於中央及地
17 方公務員違法或失職時、經監察委員一人以上之提議、五人以上之審查
18 決定、提出彈劾案。...」依草案說明書之說明：「本規定彈劾權之對象
19 為全國公務員、而以其違法失職為受彈劾之條件。...」又所謂「最高機
20 關」，依草案說明書對五五憲草第 55 條：「行政院為中央政府行使行政
21 權之最高機關」之說明：「五權憲法中治權分由五院行使、行政院為中
22 央政府行使行政權之最高機關。有以為總統既為行政首長、行政院何得
23 為最高機關。不知行政院院長雖對總統負責、而行政權之行使、仍應以
24 行政院之名義行之、故行政院不失為行使行政權之最高機關。」⁶可知，
25 係指中央政府規定五院制、分掌五權下，須以該院或其所屬機關名義決
26 定行之者。

⁵ 參見立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，中華民國憲法草案說明書，29 年 7 月，正中書局印
行，第 14-15、58 頁。

⁶ 同前註，第 32、42、58-60 頁

1 (三) 憲法草案修正案刪除監察院之懲戒權，改歸公懲會等懲戒機關

2 嗣於制憲過程中，於 32 年 11 月間成立國民參政會憲政實施協進
3 會，對五五憲草提出 32 條意見，其中關涉懲戒權者，為第 15 條：「監
4 察院之執掌，除『彈劾』、『審計』外，應增列『糾舉』、『考核』二權。
5 又憲法原定之懲戒權，應列入司法院。」⁷迨 35 年 1 月召開政治協商會
6 議，對於監察院提出憲法草案修改原則為：「監察院為國家最高監察機
7 關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意彈劾
8 及監察權。」並將五五憲草修改為「政治協商會議對五五憲草修正案草
9 案」而刪除監察院之懲戒權，相關修正條文分別為「第 96 條監察院為
10 國家最高監察機關，行使同意彈劾及監察權。」及「第 103 條監察院對
11 於中央公務員違法或失職時，經監察委員三人以上之提議，九人以上之
12 審查決定，提出彈劾案，移交懲戒機關依法辦理。」⁸此修正案內容成
13 為最終修正之「中華民國憲法草案修正案」，經立法院於 35 年 11 月 22
14 日第 4 次會議決議通過，由國民政府於 35 年 11 月 28 日向國民大會提
15 出⁹。

16 (四) 制憲國民大會決議懲戒權歸屬於司法院

17 國民大會就「中華民國憲法草案修正案」審查過程中，負責審查關
18 於司法考試及監察之「第四審查委員會」對於懲戒權問題形成兩派，因
19 辯論至為熱烈，堅持不易一致¹⁰，為尊重少數意見，經將「懲戒權」究
20 應歸屬於監察院抑或司法院，移請綜合審查委員會決定。並就司法行政
21 隸屬問題意見不一，故對於草案第 82 條提出審查意見三種：「1 司法院
22 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。

⁷ 參見國民大會秘書處編印，國民大會實錄，35 年 12 月，第 273-275 頁。

⁸ 雖此憲法草案內容未說明「懲戒機關」為何，然依當時法制環境，應係指 22 年 6 月 27 日國民政府修正公布之公務員懲戒法第 10 條規定：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據依左列各款規定移送懲戒機關：一、被彈劾人為選任政務官者送中央黨部監察委員會。二、被彈劾人為前款以外之政務官者送國民政府。三、被彈劾人為事務官者送公務員懲戒委員會。同一懲戒事件被彈劾者不止一人而不屬於同一懲戒機關者應移送官職較高者之懲戒機關合併審議。」之懲戒機關。

⁹ 同註 7，第 278、279、282、290、291、298 頁。

¹⁰ 至公務員懲戒權應歸屬五院中何院或國民大會行使，各說主張所持理由，可參見柯慶賢，公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務，公務員懲戒委員會 90 年度研究發展報告，90 年 11 月，第 246-257 頁。

1 2 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，公務員
2 之懲戒，及各級法院法官之任用考核。3 司法院為國家最高司法機關，
3 掌理民事刑事行政訴訟之審判，公務員之懲戒，各級法院法官之任用考
4 核，及其他有關司法行政事項。」以上三種審查意見，一併移請綜合審
5 查委員會討論。就監察院之同意權及懲戒權問題，原憲草第 95 條經第
6 四審查委員會審查意見修正為「監察院為國家最高監察機關，行使同意
7 彈劾糾舉懲戒及審計權。」經綜合審查委員會整理小組詳密審查，主張
8 維持修正意見，並刪去懲戒兩字，經提出全體會議表決，在場人數 126
9 人，以 94 票多數通過。就司法院職權問題，綜合審查委員會經決定採
10 用第四審查委員會第一項修正意見（司法院為國家最高司法機關，掌理
11 民事刑事行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。），即司法行政，不列入
12 司法院職權內¹¹。

13 憲法草案第 82 條：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑
14 事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」經國民大會於 35 年 12 月 22
15 日第 15 次會議決議通過；憲法草案第 95 條：「監察院為國家最高監察
16 機關，行使同意彈劾糾舉及審計權。」則經國民大會於 35 年 12 月 23
17 日第 16 次會議決議通過¹²。

18 國民大會於 35 年 12 月 24 日第 19 次會議通過「憲法實施之準備
19 程序」，要求國民政府應於 36 年 1 月 1 日公布國民大會此次通過之憲
20 法，其準備實施程序如下：「一、自憲法公布之日起現行法令之與憲法
21 相抵觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止，並應於依照本憲法所
22 產生之國民大會集會以前，完成此項工作。二、憲法公布後，國民政府
23 應依照憲法之規定，於三個月內制定並公布左列法律：……（五）關於
24 五院之組織。（下略）」¹³國民政府於 36 年 3 月 31 日制定「司法院組織
25 法」，公布全文 12 條，其中第 4 條規定：「司法院分設民事庭、刑事
26 庭、行政裁判庭及公務員懲戒委員會。前項各庭會之組織，另以法律定

¹¹ 同註 7，第 443-445、457-459、477-479 頁。

¹² 同註 7，第 628-638 頁。

¹³ 同註 7，第 659-660 頁。

1 之。」並於同年 12 月 25 日修正公布全文 13 條，其中第 5 條規定：
2 「司法院設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。前項各院會之組
3 織，另以法律定之。」

4 (五)制憲者終將懲戒權劃歸司法院掌理，以保障人民服公職之基本權 5 利

6 從制憲過程可以確定，制憲者最終決定將公務員懲戒權依沿革劃
7 歸司法院掌理，其目的係避免監察院同掌彈劾及懲戒權，深恐有失公平，
8 以司法程序審理，期保障公務員權益¹⁴，殆屬無疑。此從前大法官鄭健
9 才深入析論「我國現行憲法為五權憲法，有其獨特之權力分配設計；與
10 三權憲法國家用人權操之於行政機關之手者大異。依憲法第 83 條規定，
11 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
12 遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。形成對於行政機關用人之
13 『憲法牽制』，非法律所能改變。……就此憲法設計之制度言；保障公
14 務員，司法權能，考試權亦能。此獨特之權力分配，實早已擺脫『司法
15 牽制行政』之構想，而另立『考試牽制行政』之模式。不僅如此，我國
16 憲法又進一步使國家對於公務員之懲戒處分權，不但脫離行政機關，而
17 且脫離考試機關。於憲法第 77 條規定由司法院掌理公務員之懲戒。所
18 謂懲戒處分包括撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡（參見公務員懲
19 戒法第 9 條）。此等處分，至此在憲法上定位為『司法處分』，行政機關
20 就此僅有懲戒動議權而無懲戒處分權。其保障公務員之程度，較之視懲
21 戒為『行政處分』，行政機關享有處分權之國家，自又有過之而無不及。
22 ¹⁵」亦可資佐證。

23 (六)五權憲法分治相維，懲戒權既歸由司法院掌理，行政機關即無此 24 權

25 再佐以司法院釋字第 3 號解釋：「我國憲法依據 孫中山先生創立
26 中華民國之遺教而制定，載在前言，依憲法第 53 條（行政）、第 62 條

¹⁴ 參見同註 2，第 3 頁、第 21 頁註 1 及林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），三民書局印行，71 年 1 月修訂初版，第 24-27、200-202 頁。

¹⁵ 參見釋字第 243 號解釋之大法官鄭健才一部不同意見書。

1 (立法)、第 77 條(司法)、第 83 條(考試)、第 90 條(監察)等規定
2 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
3 立行使職權，相互平等，初無軒輊。」及第 175 號解釋理由書：「蓋司
4 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，並求
5 法律之制定臻於至當，司法院就所掌事項，自有向立法院提出法律案之
6 職責。……。次按尊重司法，加強司法機關之權責，以保障人民之權利，
7 乃現代法治國家共赴之目標。……且自審檢分隸後，司法院所掌業務日
8 益繁重，為利司法之改進，符合憲法第 77 條、第 78 條、第 82 條、設
9 置司法院及各級法院，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之
10 懲戒；並由司法院行使解釋憲法，暨統一解釋法令之職權，以貫徹宏揚
11 憲政之本旨，司法院就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事
12 項，得向立法院提出法律案。」明揭憲法賦與五院之職權各於所掌範圍
13 內，為國家最高機關獨立行使職權，自須以其名義行使(參見草案說明
14 書)，方能彼此平等相維。而關於公務員懲戒權既於憲法第 77 條明定
15 為司法院之執掌，從憲法層次觀之，擁有彈劾權之監察院即無懲戒權¹⁶，
16 自不可能復將懲戒權分由性質屬行政機關者(行政院或考試院)共享行
17 使¹⁷。準此，從公務員懲戒法層次而論，其中規定薦任職以下公務員之
18 記過或申誡處分，得由主管長官逕行懲戒，自應解為係考量行政權之實
19 際需求，而經由法律授權，將屬司法權性質且影響公務員權益較不嚴重
20 之懲戒，授權主管長官行使，方符制憲意旨。

21 三、無論從憲法之歷史解釋、體系解釋及文義解釋，公務員懲戒權均應 22 歸屬於司法院

¹⁶ 至於相關憲法條文有無將彈劾與懲戒混淆不清，致運作實務弊端叢生，實係制憲或修憲者之權責，非釋憲者所能置喙，參見釋字第 491 號解釋之大法官劉鐵錚不同意見書。

¹⁷ 另前大法官董翔飛認為：「公務員之懲戒依其性質本屬司法權之範圍，由司法院行使之。是以有關公務員之懲戒，原則上應以懲戒制度為基礎，由懲戒法為之規範，始符合憲法第 77 條之原意。公務員懲戒法第 2 條規定，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。同法第 19 條第 1 項規定，各院、部、會長官，地方最高行政長官，或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第 2 條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員得逕送公務員懲戒委員會審議。『主管長官對於所屬公務員依第 19 條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務。』同法第 4 條第 2 項亦定有明文，此乃公務員懲戒之制度性設計，……」參見釋字第 491 號解釋之大法官董翔飛不同意見書。

1 (一) 歷史解釋

2 從民國 17 年以來的公務員懲戒法制傳統，公務員之懲戒均歸屬司
3 法機關之體系，嗣於憲法草案初稿仍沿襲傳統，由司法院掌理公務員懲
4 戒權，雖於制憲過程中發生懲戒權究應何所屬之爭議，然制憲國民大會
5 均僅考量應賦予監察院或司法院，而非行政機關，並於最終議決歸屬於
6 司法院，此實乃我國制憲者之明確意旨。

7 (二) 體系解釋

8 從我國憲法特殊的五權分立體制，就公務員違法、失職行為之制裁，
9 分由監察院掌理彈劾權，司法院掌理懲戒權。相當於刑事案件中檢察官
10 之起訴，以開啟法院之審判的設計。故我國制憲者於監察院行使彈劾權
11 之外，又將公務員之懲戒歸屬於司法院，自應是指由法院以司法程序行
12 使第一次制裁權。而非混亂五權分治體系，從行政權本質推論出行政主
13 管長官或考試院亦擁有懲戒權，法院僅能為事後救濟。

14 (三) 文義解釋

15 憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑
16 事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」法文區分為「行政訴訟之審判」
17 及「公務員之懲戒」，兩者文義顯不相同，可見一為事後救濟，一為法
18 官保留，方有區分實益。且依憲法草案說明書針對「最高機關」之說明，
19 應解為「司法權之行使，應以司法院之名義行之」，故就公務員之懲戒
20 而言，自係指由司法院名義或其下轄司法懲戒機關決定，方與憲法文義
21 相合。

22 四、行憲後之公務員懲戒法制及公務人員考績法之修正

23 (一) 統由司法院之公懲會掌理公務員懲戒事宜

24 於 37 年修正公布之「公務員懲戒法」及「公務員懲戒委員會組織
25 法」，取消其他懲戒機關，統由司法院之公懲會掌理公務員懲戒事宜，
26 以符合憲法第 77 條規定。行憲後公務員懲戒法所定懲戒對象，包括政
27 務官、文武職公務人員、公營事業人員及地方自治人員等，而薦任職以
28 下公務員之記過、申誡，仍得逕由主管長官為之。該法主要精神乃以司
29 法程序來加強保障公務員之權益，故凡是影響公務員身分及財產之懲

1 戒處分統由公懲會為之，行政主管僅對其薦任職以下公務員之違法失
2 職行為，有記過、申誡之懲戒權。

3 (二) 公務人員考績法創設具有實質懲戒處分性質之專案考績

4 或以行政長官能懲戒者不含所屬簡任官，且僅能為記過或申誡，故
5 行政機關大致認其權限過小，未便其領導統御及澄清吏治。職是之故，
6 行政院曾於 39 年 10 月提出公務員懲戒法修正草案，建議主管長官對
7 所轄部屬不論官階高低皆有記過、申誡之懲戒權，然該草案未獲通過。
8 因此，遂有建議於考績法中擴大行政監督權而不修正公務員懲戒法，而
9 於 51 年在公務人員考績法中增設兩大過免職規定，強化行政機關權限。
10 於 58 年第 2 次修正的分類職位分類公務人員考績法在年終考績外，另
11 創設專案考績，但該專案考績僅有記大功或記大過之獎懲。於 67 年第
12 3 次修正時，乃明定專案考績於有重大功過為之，且有一次記兩大過免
13 職規定，使行政機關不須用公務員懲戒法規定，即得依公務人員考績法
14 辦理專案考績而淘汰公務員，肇生混淆行政懲處與司法懲戒的局面¹⁸。

15 五、司法院大法官解釋對憲法懲戒權之闡釋

16 (一) 憲法第 77 條規定的是「司法懲戒一元化」制度

17 關於如何型塑公務員懲戒制度，方符合憲法意旨，大法官首次於 78
18 年的司法院釋字第 243 號解釋表示見解，觀之該號解釋理由書所指：
19 「公務員之懲戒，依憲法第 77 條規定，屬於司法院職權範圍，司法院
20 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
21 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
22 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
23 關機關通盤檢討，而為適當之調整。」許宗力大法官認為從「具有懲戒
24 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」等語，
25 可知釋憲者是屬意一元化的司法懲戒制度，有懲戒實質之行政懲處，無

¹⁸ 同前註 2，第 13-14 頁。有論者認為專案考績免職，屬影響公務員權利最重的處分，剝奪其服公職的憲法權利，只為方便長官的領導統御，而將如此重大事宜交給長官行使，實質上有侵害司法懲戒權之嫌，並造成懲戒權重疊情形。由於引入該制而強化長官之權後，特別是警察事件，不時有適用專案考績免職的情事，此種藉考績之名，而達實質懲戒之效，對公務員權利保障似有不周。參見蔡震榮，由專案考績免職評論釋字第 491 號，中央警察大學學報，36 期，89 年 3 月，第 165 頁。

1 論其形式用語為何，都應納入憲法第 77 條司法懲戒的邏輯脈絡檢驗其
2 合憲性，且從「此項權限之行使……應通盤檢討，為適當調整，方符憲
3 法意旨」等語，可知大法官已指出於司法懲戒外，同時存在考績懲處的
4 雙軌制是違憲的。整體而言，第 243 號解釋就公務員懲戒權限行使的
5 問題，基調是要求回歸，乃至獨尊憲法第 77 條司法懲戒之價值預設，
6 也就是說，公務員懲戒只能歸司法權直接行使，至於一律不許行政長官
7 直接以較迅捷之行政程序辦理懲戒，是否有礙行政指揮監督，似不在考
8 慮範圍¹⁹，對照上揭我國制憲歷程，此見解實符國民大會議決之憲法意
9 旨。

10 (二) 應確保憲法第 77 條規定由司法院掌理公務員懲戒之意旨

11 司法院釋字第 262 號解釋理由書：「司法院為國家最高司法機關，
12 掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第 77 條定明
13 文。司法院設公務員懲戒委員會，為公務員懲戒之主管機關，此觀司法
14 院組織法第 7 條規定甚明。彈劾權在採取三權分立之民主國家，係議
15 會代表人民對政府高級官員之違法或失職，實施民主監督之制度。我國
16 憲法第 90 條、第 97 條第 2 項、第 99 條及第 100 條規定之監察院彈劾
17 權，其範圍較廣。而憲法除就總統、副總統之彈劾程序定有明文外，對
18 於一般彈劾案之審議，並未就文職或武職公務員作不同之規定。因此，
19 監察院如就軍人之違法或失職行為成立彈劾案時，自應將該彈劾案連
20 同證據，移送公務員懲戒委員會審議，方符憲法第 77 條之意旨。監察
21 法第 8 條及公務員懲戒法第 18 條，即係依此意旨所為之規定。」亦強
22 調我國憲法所定監察彈劾權及司法懲戒權之獨特性²⁰，並應確保憲法第
23 77 條規定司法院掌理公務員懲戒之意旨。

¹⁹ 參見釋字第 583 號之大法官許宗力部分不同意見書。

²⁰ 前大法官劉鐵錚認為：「外國立法例雖多以懲戒本屬於行政監督權之作用範疇，並未規定於憲法，而規定於法律，為行政處分，受懲戒人得依訴願程序請求救濟，並設獨立行使職權之準司法機關為其行政救濟之終審機關，如英國之文官申訴委員會（Civil Service Appeal Board）、美國之功績制度保護委員會（Merit System Protection Board）、日本之人事院等等，最後尚得請求司法救濟，始由司法介入，為司法審查，用資保障公務員權益。惟吾人援用外國立法例時，必須考慮外國憲法中是否亦有類似我國憲法增修條文第 7 條、憲法第 77 條之規定，若答案是否定的，則外國立法例僅可供未來我國修憲時之參考，而不得做為解釋我國憲法之依據。」參見釋字第 491 號解釋之大法官劉鐵錚不同意見書。

1 (三) 公務員懲戒權得於合理範圍內，以法律規定由長官為之

2 司法院釋字第 298 號解釋文：「憲法第 77 條規定，公務員之懲戒
3 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
4 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
5 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
6 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
7 述意旨修正之。本院釋字第 243 號解釋應予補充。」及該解釋理由書：
8 「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、
9 行政訴訟之審判及公務員之懲戒』，由是可知司法院為公務員懲戒之最
10 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。
11 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
12 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
13 長官為之。但關於足以改變公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得
14 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
15 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，
16 應依上述意旨修正之。本院釋字第 243 號解釋應予補充。至該號解釋，
17 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法律修正
18 前，得請求司法救濟之程序而言。」雖係務實地回應行政指揮監督權之
19 需求與當時公務人員考績法之相關規定，而允許立法者於合理範圍內
20 將部分懲戒權交由行政權直接行使，但確仍延續釋字第 243 號解釋理
21 由書所採懲戒處分「實質說」之概念，亦即凡對公務員違法失職行為之
22 行政制裁，皆屬懲戒處分（釋字第 491 號解釋重申此見解，詳下述）²¹，
23 而強調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，
24 受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關（即當時之公懲會）聲明不服，
25 由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，仍是宣示應回歸憲

²¹ 於此概念下，假如某一對公務員不利之人事處分與其違失行為之制裁無關，因非具懲戒性質，而不屬於懲戒處分，如司法院釋字第 298 號解釋理由書謂：「又具法定資格始得任用，並受身分保障之公務員，因受非懲戒性質之免除現職處分，經循行政程序未獲救濟時，受處分之公務員，仍得依本院釋字第 243 號解釋意旨，依法提起行政訴訟，請求救濟，併此指明。」參見詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告書，司法院委託專題研究計畫案，102 年 9 月 21 日印製，第 58 頁。

1 法第 77 條所定司法懲戒一元化之意旨，且從授權主管長官所為之重大
2 懲戒處分，司法機關可就原處分之違法性與妥當性加以審查此點，亦可
3 看出此非單純行政救濟（依行政訴訟學理，行政法院僅能審查其違法
4 性），而彰顯憲法第 77 條規定之司法懲戒權僅係可依法律授權行政長
5 官為之，然其本質仍是司法權，故掌理公務員懲戒事項之司法機關當然
6 能審查其合法性及妥當性。

7 **（四）行政機關依公務人員考績法所為公務員免職懲處，為實質懲戒處** 8 **分**

9 司法院釋字 491 號解釋文：「憲法第 18 條規定人民有服公職之權
10 利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之
11 工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國
12 家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。公務人員之懲戒乃
13 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，
14 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
15 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
16 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
17 條之意旨。」及該解釋理由書：「公務人員之懲戒乃國家對其違法、失
18 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
19 性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。中央或地方機關依公務
20 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
21 制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。」及釋字第 583 號解釋理由
22 書：「……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
23 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
24 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
25 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，
26 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
27 解釋參照），……」均在在重申公務人員考績法規定之免職懲處處分，
28 只要具有針對違失行為制裁之懲戒性質，而限制其服公職之權利，都應
29 以實質懲戒處分視之。承前所述，既然針對違失行為制裁之免職處分具

1 懲戒性質，自應回歸憲法第 77 條規定司法院掌理公務員懲戒之「懲戒
2 一元化」原則檢視其合憲性。

3 六、德國聯邦憲法法院 BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020–2BvR 2055/16²²裁 4 定（詳見附件 3）之借鏡

5 （一）要旨

- 6 1. 德國之職業公務員制度（Berufsbeamtentum）並不存在免除公務員
7 關係只能由法官決定之傳統原則。
- 8 2. 同樣也不存在這樣的傳統原則：直接單方的免職決定不能由上級長
9 官行使，只能交由一個委員會（Gremium）來決定。
- 10 3. 依基本法第 33 條第 5 項規定的終身原則（Lebenszeitprinzip），如
11 能確保後續有效的權利救濟，並不要求免除公務員關係（Entfernung
12 aus dem Beamtenverhältnis）須法官保留。

13 （二）對我國釋憲之啟發

14 德國聯邦憲法法院多數意見認為，因其職業公務員制度於聯邦基
15 本法及固有傳統上並不存在免除公務員關係只能由法官決定之傳統原
16 則，而認巴登符騰堡邦之公務員懲戒法系爭規定，可以行政處分免除公
17 務員關係，而非須由法院行使懲戒權，並未違憲。若參照其論理依據，
18 考量前述我國行憲前公務員懲戒權即歸屬司法院，且剝奪常任公務員
19 身分之懲戒處分僅能由公懲會議決之固有傳統，復佐以懲戒權歸屬之
20 制憲過程及憲法第 77 條規定司法院掌理公務員懲戒之意旨，應可論證
21 關於針對違法失職免除公務員身分之懲戒權行使，應保留由司法院所
22 屬懲戒法院以司法程序決定之憲法原則，此應屬我國公務員懲戒法制
23 中保障人民服公職基本權利之制度性保障²³。

24 貳、就現行懲戒與懲處二元之規範體系，依照司法院釋字第 298 號解

²² BVerfGE 152, 345 = NVwZ 2020, 1584.

²³ 另有論者依釋字第 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。」意旨，認為該解
釋並未採取行政懲處若有司法救濟即屬合憲之見解，自係認為此種懲戒手段的第一次行使只能由
司法權下公務員懲戒機關掌理。參見高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構-以司法院解釋為核
心，公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，93 年 12 月，第 290 頁。

1 釋：「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，
2 於合理範圍內，以法律規定由長官為之。」其中所指「合理範圍」
3 若可包含免職處分，有無侵害憲法第 77 條賦予司法機關享有懲戒
4 權之意旨？

5 司法院釋字第 298 號解釋所指「合理範圍」，不包含公務人員考績法中
6 具有實質懲戒處分性質之免職處分，方符憲法第 77 條規定司法院掌理
7 公務員懲戒，以保障人民服公職權利之意旨。

8 一、不可讓渡司法懲戒權之核心範圍，構成「合理範圍」之禁區

9 (一)「合理範圍」不應包括具懲戒性質的免職處分

10 司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋意旨，將司法院所掌懲戒權
11 讓渡予主管長官行使而提出「合理範圍」之基準，即懲戒視其性質，僅
12 於合理範圍內得由主管長官為之。至於「合理範圍」所指為何，上揭解
13 釋雖未明揭，然所謂「合理範圍」之解釋，應不可能包括針對違法失職
14 行為作成剝奪公務員身分這種最嚴厲之考績免職處分。同理，亦不應包
15 括如原因案件中具有實質懲戒處分性質之考列丁等免職處分（理由詳
16 見「參」所述）。因上揭免職處分之效果，是完全剝奪公務員服公職權，
17 而屬最嚴重之懲戒處分。承前所述，既然制憲意旨係為避免監察院兼掌
18 公務員之彈劾及懲戒權，以保障公務員權益，而決定將公務員懲戒劃歸
19 由司法院以司法權之司法程序審理，則斷無將具有懲戒性質且對公務
20 員權利影響最大之免職處分，交由主管長官行使之理。

21 (二) 具有懲戒性質之免職懲處屬於最嚴重之懲戒處分等級

22 再者，具有懲戒性質之免職處分，等同剝奪其服公職之權利，對於
23 公務員身分權益侵害之嚴重性，可歸類為最嚴重之懲戒處分等級，性質
24 上應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍。蓋若連核心範圍也可讓渡，僅
25 由司法執掌事後救濟，則不僅所謂「合理範圍」將盡失其義，更會架空
26 憲法第 77 條特將公務員懲戒劃歸司法權及保障公務員權益之立憲意旨。
27 要之，侵害最嚴重等級的懲戒性質免職處分保留由司法權以司法程序
28 審理，而於合理範圍內，將其他較輕微的懲戒處分，諸如記過、申誡等，

1 交由主管長官以行政程序直接行使，司法保留事後救濟之權限，此種懲
2 戒一元化的制度安排，應該最能反映釋字第 298 號解釋之意旨，即既
3 能尊重憲法第 77 條於制憲過程中彰顯的價值決定，並兼顧行政指揮監
4 督權需要的最佳解決模式²⁴。再從法學解釋方法論角度來看，如此解釋
5 除符合憲法第 77 條規定「司法院掌理公務員之懲戒」之文義外，另依
6 體系解釋觀點，若認司法院僅掌理「行政長官為懲戒後之事後救濟」，
7 則以司法院掌理「行政訴訟」之文義範圍即可涵蓋，如此於制憲過程爭
8 議頗大，最後經制憲者決議由司法院掌理「公務員之懲戒」之明確意旨，
9 豈非成為具文？是司法如僅掌理具懲戒性質免職處分之事後救濟，顯
10 不合理，自不應為「合理範圍」所涵攝。

11 (三) 學說認應以「對公務員權益影響程度」作為合理範圍的基準

12 學者經細究釋字第 298 號解釋文：「憲法第 77 條規定，公務員之
13 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
14 定由其長官為之。」所謂「司法院僅須為公務員懲戒之最高機關」應非
15 僅是保留「懲戒案件救濟之終審裁判權」，而應至少保留一定範圍之「第
16 一次懲戒權」。此由該解釋文「此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法
17 律規定由其長官為之」之文義邏輯即可得悉，其係立基在「司法院享有
18 全面之第一次公務員懲戒權」的前提下，始有容許「於合理範圍內由其
19 長官為之」之例外可能性。根據釋字第 298 號解釋意旨，因憲法第 77
20 條規定公務員之懲戒由司法院掌理，應是指對公務員所為之第一次懲
21 戒權，非僅為事後救濟之審判權。若立法者將第一次懲戒權全部歸由主
22 管長官行使，只保留不服懲戒處分之救濟訴訟審判權予懲戒法院，顯與
23 憲法第 77 條規定不合。至於界限應如何劃定，多數學說見解經權衡不
24 同法益後，提出以「懲戒處分對公務員權益影響之程度」的基準。若公
25 務員違失情節重大，必須施以較嚴厲的懲戒處分者，因預期將對其服公
26 職權造成較重的侵害，故理論上應保留由懲戒法院透過嚴謹之司法訴
27 訟程序作第一次決定；而對於較輕微之懲戒事件，因對其服公職權侵害

²⁴ 釋字第 583 號解釋之大法官許宗力部分不同意見書意旨參照。

1 較小，應可容許由主管長官以較便捷之行政程序逕為懲戒。如此將可兼
2 顧調和行政長官人事監督權、整飭官箴之效率、服公職權保障及懲戒司
3 法機關之工作承載量等各面向，不致對行政權或司法權造成過度衝擊，
4 應是最可行之懲戒權劃分方案²⁵，誠屬的論而可資贊同。

5 二、符合大法官解釋隨時代變遷而強化公務員權益保障及最新公務員 6 懲戒法修正意旨

7 自司法院釋字第 396 號解釋揭示：「……公務員因公法上職務關係
8 而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍……
9 懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上
10 之法官，依憲法第 82 條及本院釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採
11 法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付
12 懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯
13 護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第 16 條保
14 障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲
15 戒程序，併予檢討修正。」為保障受懲戒公務員憲法權益，懲戒程序應
16 符合正當法律程序之原則，公務員懲戒法歷經多次修正，最新之 109 年
17 7 月 17 日修正施行公務員懲戒法，已將公懲會改制「懲戒法院」，並建
18 立「一級二審制度」，提供上訴、抗告救濟程序，以強化公務員權利保
19 障。故上述解釋意旨所揭示「合理範圍」基準之解釋，自應隨強化公務
20 員權益保障之時代變遷，而明確宣示不應包含任何具有懲戒性質之剝
21 奪公務員身分「免職」懲分，以回歸憲法第 77 條賦予司法院掌理懲戒
22 權，藉此保障公務員權益之制憲初衷！

23 參、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
24 8 條後段規定所涉年終考績丁等予以免職，性質上是否屬於實質懲
25 戒處分？其是否牴觸憲法第 77 條以司法院為最高懲戒機關之意
26 旨？此項免職處分，是否仍由其行政長官為之？抑或因涉及公務
27 人員身分之剝奪，而應由司法權為之？上開規定有無侵害人民服

²⁵ 同註 21，第 68-75 頁。

1 公職權？

2 行政長官依據公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條第 1 項第
3 4 款及第 8 條後段規定，所為年終（另予）考績丁等而予以免職，具有
4 實質懲戒處分性質，因剝奪公務員身分而限制人民服公職權，此核心範
5 圍應保留由司法權為之，方符憲法第 77 條以司法院為最高懲戒機關之
6 意旨。

7 一、我國固有考績獎懲制度於制憲後不應涵括憲法第 77 條規定保留予 8 司法權之實質懲戒處分

9 我國主管長官對其屬僚行考績之權，源於歷代考課之制²⁶，考課之
10 後，繼以賞罰，賞有增秩、遷官、賜爵；罰有貶秩、降職、免官。考課
11 之外，再輔以年勞，「考課是以日月驗其職業之修廢，年勞是以日月驗
12 其資格之深淺」²⁷。

13 憲法第 77 條規定司法院掌理公務員之懲戒，憲法第 83 條明定考
14 試院掌理考績之事項（憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款則改為考試
15 院掌理考績之法制事項）。考績制度係本於考試權而為落實公務員於特
16 定期間服勤表現之考核及維持長官監督權之適時行使，其內涵除對公
17 務員於特定期間服勤表現之考核外，且包括依據考核成績所為之獎懲。
18 行憲前 24 年 11 月 1 日公布之公務員考績獎懲條例即明定公務員考績
19 懲處分為解職、降級及記過（第三條），並規定年考四等記過，五等降
20 級，六等解職（第四條），總考五等記過，六等降級，七等解職（第五
21 條）。行憲後 38 年 1 月 1 日公布之公務人員考績法，亦沿襲依考核成
22 績為獎懲之精神，規定年考五等免職，總考四等降俸一級調職，連續兩

²⁶ 我國考績獎懲制度之源流悠遠，書經舜典：「三載考績，三考，黜陟幽明，庶績咸熙」。孔案國傳：「考績法明，眾功皆廣」。可知帝舜時代已行考績獎懲。至周朝其制大行，周禮天官（冢宰）大宰：「歲終，則令百官府各正其治，受其會，聽其致事，而詔王廢置。三歲，則大計群吏之治而誅賞之」又，小宰：「以聽官府之六計弊群吏之治」。由於大宰「掌邦治」，「以佐王治邦國」，後世稱宰相、首相，率副相小宰掌理全國各機關暨公務人員考績，採用六種考計方法，以王者詔令分別實施廢置誅賞。漢稱「考功課吏法」，魏於尚書設「考功曹」，專司內外官吏考課黜陟，歷代因之。唐制：尚書省（猶今內閣）考功掌內外文武官吏之考課，凡應考之官，具錄當年功過行能，本司及本州長官對眾讀，議其優劣定為九等考第，然後送省。凡考課之法有四審二十七最，各據以為黜陟。自是以後，歷代皆詳訂官吏考課法。參見釋字第 298 號解釋之大法官李鐘聲一部不同意見書。

²⁷ 參見釋字第 491 號解釋之大法官吳庚協同意見書。

1 次總考列四等者免職，五等降一階免職（第六條）。嗣後公務人員考績
2 法於 43 年 1 月 9 日、51 年 4 月 9 日、59 年 8 月 27 日、69 年 12 月 3
3 日、75 年 7 月 11 日、79 年 12 月 28 日雖迭有修正，然每年應辦理考
4 績、依考核成績予以獎懲及對考績最劣等者予以免職淘汰之規定，則從
5 未改變²⁸。

6 綜上可知，我國考績制度固附有獎懲效果（而與德國公務員法制下
7 考績制度不同²⁹），但其制度本質乃是根據公務員於特定一段期間之工
8 作表現為綜合評價，以獎優懲劣，藉此維持長官之行政監督權，終以發
9 揮公務員工作效能為目的，並非專為懲戒公務員違法失職行為所設，應
10 屬當然。且如此解釋方能正確區辨及劃分憲法第 77 條規定司法院掌公
11 務員懲戒，與憲法增修條文第 6 條第 1 項規定考試院掌公務員任免、
12 考績（獎懲）法制事項之本質及權力分立之界限。

13 二、依公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定所為之丁等免職懲處， 14 具有實質懲戒處分性質

15 （一）年終或另予考績丁等免職因受公務員考績法第 6 條第 3 項限制， 16 並非單純績效考核處分

17 依公務人員考績法第 3 條第 1 款、第 2 款、第 5 條第 1 項、第 6
18 條第 1 項、第 3 項、第 7 條第 1 項、第 8 條及公務人員考績法施行細
19 則第 7 條第 1 項規定，年終考績係指各官等人員，於每年年終考核其
20 當年 1 至 12 月任職期間之成績。另予考績係指各官等人員，於同一考
21 績年度內，考核任職不滿 1 年，而連續任職已達 6 個月者之成績。年
22 終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行
23 之。年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，受考人在考績
24 年度內，非有（一）挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有
25 確實證據者。（二）不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有
26 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
27 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

²⁸ 參見釋字第 583 號解釋之大法官廖義男不同意見書。

²⁹ 同註 21，第 25-28 頁。

1 員聲譽，有確實證據者等情形之一者，不得考列丁等。年終考績獎懲為：
2 甲等：晉本俸 1 級，並給與 1 個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職
3 等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸 1 級，並給與 1 個月俸
4 給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之
5 一次獎金。乙等：晉本俸 1 級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已
6 達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸 1 級，並給與
7 半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與 1 個半月
8 俸給總額之一次獎金。丙等：留原俸級。丁等：免職。另予考績人員之
9 獎懲，列甲等者，給與 1 個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半
10 個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。依
11 規定應另予考績者，關於辦理其考績之項目、評分比例、考績列等標準
12 及考績表等，均適用年終考績之規定。因此，年終考績或另予考績考列
13 丁等，均須受公務人員考績法第 6 條第 3 項規定之限制。故有論者認
14 為，年終考績或另予考績被考評為丁等，除績效不佳外，尚須具有上述
15 規定所列違法失職或違反紀律情事之一，是因考績評列丁等免職，其立
16 法意旨已非單純淘汰不適任或不適格人員，而有懲處之重要意涵³⁰。

17 (二) 丁等免職懲處因逾越「合理範圍」，已牴觸憲法第 77 條而違憲

18 公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定之情事：「品行不端，或
19 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。」實
20 質意義與公務員之違法行為相同，特別係本案行政訴訟事件原告於 104
21 年間涉犯刑法加重竊盜罪（見附件 4：臺灣基隆地方法院 104 年度易字
22 第 579 號刑事判決），該違法行為該當公務員懲戒法第 2 條第 2 款：「非
23 執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽」之懲戒事由，益徵被告
24 機關依據該款規定評列原告年終考績丁等，依司法院釋字第 298 號及
25 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」意
26 旨，核屬實質上之懲戒處分（依釋憲聲請書第 9 頁及附件 1 銓敘部函
27 文，主管機關亦肯認年終考績考列丁等，獎懲結果為免職，具有實質懲

³⁰ 參見許濱松，我國公務員懲戒權力歸屬的探討，公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，93 年 12 月，第 364 至 365 頁。

1 戒處分之性質)。是就此部分，依公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款
2 規定，所為年終考績丁等予以免職，因屬剝奪公務員身分之實質懲戒處
3 分，承上說明，已逾越依法律得授權行政長官為之的合理範圍，而抵觸
4 憲法第 77 條以司法院為最高懲戒機關之意旨，並限制憲法第 18 條保
5 障人民服公職之基本權利，應屬違憲！

6 肆、結論

7 因我國於行憲前即有常任公務員懲戒權歸屬司法院掌理，行政長
8 官並無針對違失行為剝奪公務員身分作成免職處分之固有傳統，以及
9 於制憲國民大會審議憲法草案之過程中，經代表詳細審究後明確決定
10 公務員懲戒權歸由司法院掌理之制憲意旨，嗣經司法院釋字第 243 號、
11 第 298 號解釋揭示於憲法第 77 條所蘊含「懲戒一元化」原則下，應以
12 「實質懲戒處分」概念檢視免職懲處合憲性之釋憲意旨，因主管長官依
13 公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定所為丁等免職處分，已屬針
14 對違失行為剝奪公務員身分之實質懲戒處分，嚴重限制憲法保障人民
15 服公職之基本權利，逾越釋字第 298 號解釋之「合理範圍」，而抵觸憲
16 法第 77 條明定司法院為最高懲戒機關之意旨，應由鈞庭宣告違憲，以
17 回復制憲者賦予司法院掌理公務員懲戒權及保障人民服公職基本權之
18 初衷。

19

20 此致

21 憲法法庭 公鑒

22

23 中 華 民 國 111 年 3 月 18 日

24

25 具狀人 司法院行政訴訟及懲戒廳

26

27 代表人 程怡怡

程怡怡

司法院行政訴訟及懲戒廳