

公務人員年終考績丁等免職釋憲案

(109 年度憲三字第 18 號)

專業意見書

詹鎮榮

(國立政治大學法律學系教授、德國科隆大學法學博士)

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 4 日

應揭露事項

本人曾執行司法院委託與本憲法訴訟案件議題相關之兩項研究計畫如下：

- 一、「公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究」研究計畫案；執行期間：民國 102 年 4 月 22 日至 102 年 9 月 21 日；執行經費總額為新臺幣 98,500 元整；本人為計畫主持人。
- 二、「公務員懲戒法修法之研究」研究計畫案；執行期間：民國 110 年 5 月 8 日至 111 年 3 月 7 日；執行經費總額為新臺幣 49 萬元整；計畫主持人為李東穎教授，本人為共同主持人。

上述兩委託案，皆屬研究計畫性質之勞務採購案。研究成果為本人基於學術研究所得之確信與見解，既未受司法院之特定結論方向指示，亦不代表司法院之立場，特此敘明。

系爭規定

- 一、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）
- 二、公務人員考績法第 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）
- 三、公務人員考績法第 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）

問題（一）

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

一、「懲戒一元化」之概念說明

本問題中使用到「懲戒一元化」用語，然因其既非法規範中所採行之名詞，亦無立法定義，毋寧僅為學術上所慣用之表述。故而，有必要先行界定其概念內容，始得以續就問題表示專業意見。

按公務員懲戒一元化之概念，因觀察點的不同，原則上可作多義之理解，茲分述如下：

（一）懲戒「概念」之一元化

首先，可從懲戒概念之角度出發，懲戒一元化係指凡就公務員違反職務上義務之行為所為之制裁措施，皆屬懲戒之概念。換言之，不論形式名稱為何，凡是旨在懲罰公務員執行義務時所生之違法或失職行為（亦即職務上之過咎），實質上皆屬懲戒。

在現行法制及實務上，與此等概念理解具關聯性者，首涉公務人員考績法第 12 條第 1 項所定平時考核之申誡、記過、記大過，以及專案考績一次記二大過免職處分。根據司法院大法官歷來解釋之穩定見解，其在形式上雖稱之為懲處，然因旨在制裁公務人員單次性所為之違法失職行為，故實質上具有懲戒性質¹。基於對懲戒概念之實質理解，即是懲戒一元化。

（二）懲戒「機關」之一元化

其次，懲戒一元化之概念，亦可從「懲戒機關」角度出發，而理解為懲戒機關一元化。基此，「懲戒一元化」係指公務員懲戒係由單一權責機關專屬行使之。根據憲法第 77 條規定，公務員之懲戒由「司法院」掌理。由此當可明確知悉，司法院屬於憲法所明定之公務員懲戒機關。以現行法制而

¹ 參見司法院釋字第 243、298、491、583 號解釋。

言，實際上即是歸屬於「懲戒法院」職掌²。是故，從懲戒機關角度以觀，懲戒一元化乃指公務員懲戒，應專屬由懲戒法院審理，並作成懲戒與否及應為如何懲戒種類處分之判決，亦即可與「司法懲戒」之概念同義。

（三）本件聲請案聲請法庭違憲確信之所在

懲戒一元化之概念既然有上述之多元理解可能性，究應以何為據，理當回歸本聲請案之爭點，以此作為認知之立基點。按本件為法官聲請解釋憲法案件³，其對於判決所適用之法律——亦即公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款及第 7 條第 1 項第 4 款有關公務人員年終考績丁等免職規定（下稱系爭規定），確信有牴觸憲法。而主要之主張及論據，則是認為年終考績丁等免職實質上亦屬懲戒，系爭規定使其無庸經由懲戒司法機關，以正當法律程序予以司法審理，卻可由長官透過行政程序逕行為之，有架空憲法第 77 條所定司法院掌理公務員懲戒之權限核心領域⁴。

（四）小結

基上，吾人應可推斷，聲請人所確信者，為憲法第 77 條規定乃蘊含有懲戒「機關」一元之原則，亦即公務員懲戒應由司法機關為之。若以此為認知基礎，憲法法庭題綱問題（一）中所稱之「懲戒一元化」用語，似可推論出係指「懲戒機關一元化」之意，亦即學說上一般所稱之「司法懲戒」。以下之專業意見，即以此作為前理解，合先敘明。

二、 憲法第 77 條所稱「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」之規範意涵

我國憲法第 77 條規定，「司法院」掌理公務員之懲戒。關於本條規定，是否蘊含有「懲戒一元化」之憲法原則？亦即制憲者是否有意賦予「司法機

² 參見懲戒法院組織法第 1 條：「懲戒法院掌理全國公務員之懲戒及法官法第四十七條第一項第二款至第四款之事項。」

³ 參見大法官審理案件法（已失效）第 5 條第 2 項規定：「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」

⁴ 參見本案釋憲聲請書頁 2-3。

關專屬權限」，將公務員違反職務上義務之懲戒處分，保留由司法機關為之，而排除可由其他公權力作用（尤其是行政權）之機關行使之「懲戒二元化」可能性？

就此問題，我國學說及實務向來存有爭議，正反見解皆有之。茲綜整評析如下：

（一）司法院大法官歷來解釋之立場

司法院釋字第 298 號解釋理由書首度明確指出：「憲法第七十七條規定：『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』，由是可知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。」準此，在公務員懲戒事件中，上開解釋似乎認為司法院僅須守住是公務員懲戒之「最高機關」，即符合憲法第 77 條之規定，而非必須所有懲戒處分皆須由其直接行使。換言之，根據司法院釋字第 298 號解釋意旨，司法機關即使僅是扮演「救濟法院」之角色，保有對長官所為懲戒處分（行政懲戒）之司法審查權，亦與憲法第 77 條規定無違。蓋在此情形下，司法機關作為公務員懲戒之「最高機關」地位，並未受到撼動。

上述司法院釋字第 298 號解釋見解，亦獲嗣後作成之司法院釋字第 491 號解釋的確認與重申：「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。」

綜上所述，司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋似乎並不認為憲法第 77 條規定蘊含有「懲戒一元化」之意涵。毋寧，其容有賦予立法者自由形成之空間，得建構公務員懲戒「機關二元化」之法制。質言之，除憲法第 77 條本身所規定之「司法院」外，立法者尚可決定是否亦賦予公務員之主管長官享有一定範圍之行政懲戒權。在此憲法認知下，司法院大法官歷來解釋即

不認為公務人員考績法第 12 條第 1 項規定長官得藉由專案考績方式對公務人員作成免職之實質懲戒處分，有牴觸憲法第 77 條規定之違憲情事。

（二）司法懲戒之憲法誠命

上述司法院大法官歷來解釋在結論上雖顯然採行「懲戒(機關)二元化」之見解，然其是否確實符合憲法第 77 條之規範意旨，仍有待細緻分析與論證，始可得出結論。

按司法院掌理公務員之懲戒，根據憲法第 77 條規定，並無疑義。在此理解下，司法懲戒自可從憲法第 77 條規定之文義輕易探知。惟此規範文義，是否蘊含有排他性意涵，形塑出「懲戒一元化」之憲法原則？若吾人細觀上述司法院釋字第 298 號解釋之理由書，關鍵之判準似乎在該條所定之「司法院為國家最高司法機關」文句上。質言之，該號解釋的論證模式，乃是根植在「司法院為公務員懲戒之最高機關」的前理解基礎上，而後推導出「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」之結論。

然而，迄今為止之司法院大法官解釋見解，恐有商榷之處。蓋憲法第 77 條所稱司法院為國家最高司法機關，依照制憲本旨，應是從審判機關之審級角度，指司法院為國家「最高審判機關」⁵。換言之，憲法第 77 條所稱「最高」用語之理解，應是在司法權作用下，相對於其他下級審法院或審判機關而言，而非與其他公權力作用分工或比較之後所得出之權限地位。固然，在嗣後之行憲實務上，司法院除少數若干法定事項外，本身並不從事審判，毋寧主要在於行使司法行政事務，但此仍無法改變憲法第 77 條所定「司法院為全國最高司法機關」之制憲本旨⁶。

⁵ 參見政治協商會議提出中華民國憲法草案（民國 35 年 11 月 28 日）第 82 條規定：「司法院為國家最高審判機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及憲法解釋。」

⁶ 參見司法院釋字第 530 號解釋理由書：「憲法第七十七條規定：『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，司法院設大法官十七人，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；至三十六年三月三十一日公布司法院組織法第四條雖規定：『司法院分設民事庭、刑事庭、行政裁判庭及公務員懲戒委員會。』未及施行，旋於三十六年十二月二十五日修正，沿襲訓政時期之司法舊制，於司法院下設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。迨六十九年六月二十九日修正司法院組織法仍規定司法院設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除大法官職掌司法解釋及政黨違憲解散之審理外，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

若吾人回顧制憲史，公務員之懲戒事項，在民國 25 年 5 月 5 日由國民政府所宣布之「中華民國憲法草案」（即五五憲草）中，原是劃歸為「監察院」之職權⁷。根據該草案第 87 條規定：「監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。⁸」迄至制憲時，第一讀會綜合審查會決議刪除監察院之懲戒權限，將其移入司法院職權中，修正第 82 條草案內容成為現今憲法第 77 條之文義⁹。至於「司法院為國家最高審判機關」部分，則僅略微調整文字，修正為「司法院為國家最高『司法』機關」。基上將公務員懲戒納入司法院職權範圍內之制憲過程可知，憲法第 77 條規定前段文字「司法院為國家最高司法機關」，並非是因為納入公務員懲戒事項而隨同增訂，毋寧在其原有之民事、刑事及行政訴訟審理權限範圍內即予明定。其立法意旨，確實在揭露司法院之組織定性為訴訟審級上之最高審判機關。故而，「最高司法機關」之文句，實與司法院在權限行使上應如何與其他國家公權力作用機關間分工無涉。司法院大法官迄今之解釋似誤解憲法第 77 條所定司法院為國家最高司法機關之制憲原意與真正意涵；其在公務員懲戒事項上，將憲法第 77 條規定擴張解讀為是「司法權與行政權」之間的權力分享模式，似有未當。

綜上，憲法第 77 條將公務員懲戒明定由司法院掌理，確實蘊含有「懲戒一元化」之規範意旨。換言之，對於公務員違反職務上義務行為是否以及應為如何之制裁，制憲國民大會應確有保留予司法院「專屬行使」之意圖。

三、結論

從文義脈絡及制憲史觀察，憲法第 77 條所稱「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」性質上屬權力分立體系下，司法院作為憲

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二年內檢討修正，以副憲政體制。」

⁷ 關於憲法公布施行前實際上掌理公務員懲戒機關之說明，詳可參見李鐘聲大法官於司法院釋字第 298 號解釋所提之一部不同意見書。

⁸ 參見傅正主編，雷震專論集：制憲述要，附錄二：中華民國憲法草案（即五五憲草），1989 年 9 月，頁 120。

⁹ 參見中華民國憲法之制定，國民大會秘書處印，1961 年 8 月，頁 47、60。

法機關，其憲法職權事項之規定（如同同法第 63 條規定立法院權限、第 90 條規定監察院權限一般），而非司法權與行政權分工分享之規範。是以，本意見書認為，憲法第 77 條確實蘊含有「懲戒一元化」之憲法原則。凡是對公務員違反職務上義務所為之制裁——亦即懲戒，理應保留由司法機關行使之（司法懲戒之保留）。制憲者賦予司法機關之憲法上角色，應是決定是否以及為如何懲戒處分之「懲戒法院」，而非僅是審查行政懲戒處分合法性之「救濟法院」。

問題（二）

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，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。」其中所指「合理範圍」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權之意旨？

一、「懲戒二元化」作為本問題之前理解

根據本專業意見在前問題所得之結論，在憲法第 77 條規定蘊含有「懲戒一元化」憲法原則之命提下，所有具懲戒性質之公務員不利處分，不論限制公務員服公職權之輕重，理應保留由懲戒法院專屬為之。或是至少應在司法院所主管之公務員懲戒法中，規定是否容許部分懲戒處分得由長官行使之。在此理解下，憲法第 77 條理應不容許有本問題所稱「行政懲戒合理範圍」存在之可能性（至少不應是在公務人員考績法中規定），更遑論進一步討論免職處分可否包含在合理範圍內之問題。

然而，司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋因非以此認知作為解釋之基礎，故肯認行政懲戒為長官維持監督權所必要，在一定範圍內具有合憲性。是以，本問題在邏輯上應是以懲戒二元化不違反憲法第 77 條規定作為前理解。因此與本專業意見之上述立場相左，故以下內容係以本問題所預設之前提所作之表述，合先敘明。

二、司法院大法官迄今肯認屬合理範圍之處分種類

在司法院大法官歷來之釋憲實務中，涉及公務人員考績法上專業考績一次記兩大過免職處分之標的者，先後有釋字第 243 號、第 298 號、第 491 號，以及第 583 號解釋。固然，此等司法院大法官解釋之爭點未盡一致，故大法官回應之憲法見解當有差異。然而，大法官在上開解釋中，則是一致性地肯認長官依據公務人員考績法第 12 條第 1 項規定，對公務員作成專案考績免職處分之實質懲戒，並不抵觸憲法第 77 條。只是，因免職處分足以改變公務員身分，其對公務員服公職權造成重大侵害，故司法院大法官認為應給予受免職處分之公務員向司法機關聲明不服之機會，以資救濟（釋字第

298 號解釋)。免職處分之要件，應以法律定之，以符法律保留原則（釋字第 491 號解釋）。而且，免職處分也必須訂有懲處權行使期間，以保障公務員權益（釋字第 583 號解釋）¹⁰。

綜上，專案考績一次記兩大過免職處分堪稱是現行公務人員考績法中最嚴厲之行政懲戒處分，但大法官依舊肯定其在長官得以為之的「合理範圍」內。若根據「舉重以明輕」之法理，則較免職處分為輕之其他懲處（實質懲戒）處分，如公務人員考績法第 12 條第 1 項平時考核之申誡、記過、記大過，當亦無排除得由長官行使之理。若此，則就現行公務人員考績法中所規定之具實質懲戒性質的懲處種類而言，將無一不可由主管長官行使之。果爾，上述司法院大法官解釋所提出行政懲戒之分配基準——「合理範圍」，在現行法秩序下將形同具文，無法發揮大法官限縮行政懲戒過度擴張之憲法把關功能¹¹。

三、「合理範圍」之一般認知基準

有鑑於上揭司法院大法官解釋本身既未進一步提出「合理範圍」之判斷標準，亦未對於為何專案考績免職處分可被劃歸在合理範圍內予以細緻說理，故若吾人仍欲以大法官所提出之「合理範圍公式」作為本聲請案之審查基準時，似宜先確立合理範圍之一般認知基準，俾於對應至具體系爭措施時，能有較為明確之準據可資依循。

¹⁰ 參見司法院釋字第 583 號解釋：「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十二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。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。」

¹¹ 相同之質疑，亦見諸於劉鐵錚大法官於司法院釋字第 491 號解釋所提之不同意見書中，略以：「但專案考績之免職處分則係對單一事件之處理，其懲處標準不外乎違法失職之範疇，與懲戒法上之懲戒事由完全重疊，從「其性質言」，乃屬於懲戒法上最嚴厲之處分（撤職），為剝奪公務員服公職之憲法上權利。如此種懲處亦屬於釋字第 298 號所稱之『合理範圍內』，得由法律規定由其長官為之，則在舉重以明輕之法理下，又有何種懲戒處分得不由法律規定由其長官為之？是則該『視其性質、於合理範圍內』之限制，豈不成為贅語，憲法增修條文第七條所規定之監察院對公務人員違法失職之彈劾權，憲法第七十七條所規定之司法院（公務員懲戒委員會）所掌理之懲戒審議權，不也皆成為具文！故本席以為釋字第 298 號解釋，雖承認考績懲處之合憲性，但就足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分，解釋文既未明示係指專案考績之免職，吾人從法理上就應為限縮之解釋，將專案考績一次記兩大過免職之規定，排除於外，俾維持上述兩憲法條文最低之尊嚴。」

（一）司法懲戒與行政懲戒之「原則—例外」關係

首先，若吾人細究司法院大法官釋字第 298 號及第 491 號解釋之論述脈絡及語言邏輯，則應可清晰得知：大法官所肯認之懲戒二元化，乃是先立基在「司法院享有全面公務員懲戒權」之前提下，始例外地容許「於合理範圍內得由長官為之」。質言之，司法院大法官所認知憲法第 77 條規範架構下的懲戒二元化，由司法院掌理公務員之懲戒，仍是「原則」；至於在合理範圍內，容許將一部分之懲戒處分由長官為之，則屬「例外」。而之所以例外容許行政懲戒之存在，主要考量點則是基於長官對屬官領導統御權應受到維持之文官體制實際需求。

（二）一般認知基準之主要內涵

此等「司法懲戒為原則，行政懲戒為例外」之懲戒二元架構，對於吾人形塑或闡釋「合理範圍」之具體內涵時，具有關鍵性之指引功能。詳言之，公務員懲戒在何等範圍內分配予長官為之始屬合理，基上「原則—例外」關係，至少應參酌下列二項思考因素：

1. 憲法第 77 條規定公務員懲戒由司法院掌理，體系上雖是在於規範司法院此一憲法機關所享有之憲法職權範圍，屬於國家組織法之規定。然其背後，應兼含有權力分立功能最適原則思維下對受懲戒人「權益保障」之實質目的。換言之，憲法第 77 條明定公務員懲戒由司法院掌理，須依法進行司法審理程序及裁判，始得以確認受懲戒人有無違反職務上義務之行為，以及在有違法、失職情事之前提下，應受如何種類及程度之制裁。此等必須經由司法機關，踐行正當司法程序，始得以對公務員課予行政法律責任之制度設計，正是兼具有保障公務人員服公職權之實質意旨¹²。基此，公務員之懲戒若欲例外地立法授權由長官為之，違法失職行為之事實調查、正當行政

¹² 參見司法院釋字第 491 號解釋理由書：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，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工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。」

程序之踐行、長官公正作為之遵守，以及濫權恣意處分之禁止等，必須與上述憲法第 77 條對公務人員正當司法程序權益之保障密度相當，始屬合憲。

2. 行政懲戒權之賦予，依上揭兩號司法院大法官解釋見解，旨在維護長官之監督權。換言之，長官可以其對從事違失行為公務員所享有之制裁權為後盾，促使其所為職務上之指令及其他指揮監督措施，能有效地被所屬公務人員遵循與貫徹，以維行政一體制度下之整體公務紀律。是以，將公務員之懲戒權賦予長官為之，須是「有助於長官監督權之有效維持」所必要者，始屬「合理範圍」。

上述兩項認知基準之斟酌因素，原則上不排除是互相拉距，而呈現彼此消長之關係。蓋一方面，長官若享有對其所屬公務人員施以制裁效果較重之懲戒處分權限——例如記大過，甚至是免職，則其職務指令及監督權理論上應能獲得較為有效之貫徹。然另一方面，制裁效果越大之懲戒處分，對受懲戒人之服公職權益影響亦越重大，相對地正當法律程序之保障密度亦應隨之提升。但此等懲戒處分由長官為之，而非經由中立客觀之懲戒法院審理及裁判，對受懲戒人之正當司法程序權恐有保障不周之疑慮。

四、合理範圍之可行判準及其立法權限

（一）建議可以「公務員權利侵害之重大性」為判準

基上分析，「合理範圍」應如何劃定，始符憲法第 77 條規定，應就上述各種因素為綜合考量，進行利益衡量，並且應採取較為嚴格之限縮立場。綜合上述一般認知基準中所揭之各種斟酌因素後，本專業意見建議應可以「懲戒處分對公務員權益影響之程度」作為區分基準¹³。換言之，凡公務員違法失職情節重大，必須對其施以較嚴厲之懲戒處分者，由於預期將對公務

¹³ 懲戒措施對受懲戒人權益侵害之嚴重度，在懲戒法制上所具備之意義，不僅作為懲戒權劃分之基準，更會涉及到懲戒權行使期間長短之設計。從而，其實為懲戒法制形塑之一項重要指標。關於懲戒權行使期間之規定，可參見司法院釋字第 583 號解釋。

員服公職權造成較大之侵害，故理論上應保留由掌理公務員懲戒之司法機關，透過較為嚴謹之司法審理程序作成裁判，俾符憲法第 77 條規定本身蘊含有保障公務員服公職權之規範本旨。反之，對於違失程度較輕微之事件，無須施以嚴苛之懲戒處分者，因對受懲戒公務員之服公職權侵害較小，應可容許由主管長官透過較為便捷之行政程序，逕為懲戒處分，以收時效，既可有效發揮長官之監督權，亦可滿足社會要求長官快速處置違失公務員之期待。

上述劃分基準，可兼顧主管長官人事監督權之維繫、整飭官箴之效率、公務員服公職權之保障，以及懲戒司法機關之工作承載量面向，作相對妥適之調和，不致對行政權及司法權之任何一方造成過度之衝擊，本意見書認為應是在懲戒二元化體系下，可行之「合理範圍」認定基準。

（二）合理範圍之立法權限機關

根據司法院釋字第 298 號解釋，公務員懲戒在合理範圍得內，得由法律規定由長官為之。是以，行政懲戒之合理範圍何在，仍須根據上述建議判斷，以法律規定之。若立法者無行使此授權，自當回歸憲法第 77 條之規範本旨，由司法機關全面掌理之。關於規定行政懲戒合理範圍之法律，上開司法院解釋肯定可以是公務人員考績法。就此，恐有忽略憲法第 77 條及憲法增修條文第 6 條規定考試院掌理事項之權力分立體系。換言之，根據憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定，考試院掌理「公務人員考績之法制事項」。至於公務員懲戒事項，不論是個案之懲戒處分，抑或懲戒制度之法制事項，根據憲法第 77 條規定，應歸司法院掌理。根據本意見書上述所提出之合理範圍一般認知基準，行政懲戒既然是司法懲戒憲法原則之例外，此例外應開放至何等範疇，始屬合理範圍，亦屬於公務員懲戒制度之一環，理應由司法院所主管之公務員懲戒法予以規定。現行法制由公務人員考績法規定長官得為行政懲戒之合理範圍，本意見書認為有違憲法第 77 條及憲法增修條文第 6 條之規定。

五、免職處分不宜納入行政懲戒之合理範圍

回歸檢視向來被司法院大法官解釋確認屬於實質懲戒之公務人員專案考績免職處分，因其法律效果將免除受處分公務員之現職，終止其與服務機關間之公法上職務關係，致使喪失公務人員之身分，對受處分人之服公職權限制甚鉅，基於上述判準，本意見書認為不得將其納入長官得以為之之行政懲戒範圍內，毋寧應回歸憲法第 77 條原來之制憲本旨，由具司法審判機關屬性之懲戒法庭專屬掌理，始屬契合憲法第 77 條規範意旨之制度規劃¹⁴。至於平時考核之「申誡」、「記過」及「記大過」懲處措施，對公務員權益侵害較小，且得獎懲得互相抵銷，故應可劃定為得由長官為之之合理範圍內，較無疑義。

六、結論

在依循司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋所支持之有條件的懲戒二元化前提下，行政懲戒之「合理範圍」若可包含公務人員考績法所規定之免職處分，應可認定已侵害憲法第 77 條賦予司法院享有「懲戒權處分保留」及「懲戒制度立法保留」之雙重意旨。換言之，縱使公務員懲戒得由長官行使之，則關於合理範圍之界定，就立法權限而言，應在司法院所主管之公務員懲戒法中定之，而非由考試院所主管之公務人員考績法予以規定。至於就其憲法容許性而言，則不應包含足以改變公務員身分之免職處分。即使是於公務員懲戒法中規定得由長官為之，亦有違憲法第 77 條之規定。

¹⁴ 相同見解可參見董保城，「釋字四九一號」之評釋，台灣本土法學雜誌，6 期，2000 年 1 月，頁 45-46；蔡震榮，由專案考績免職評論釋字第四九一號，中央警察大學學報，36 期 2000 年 3 月，頁 180；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，64 期，2000 年 12 月，頁 60；高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構——以司法院司法院解釋為核心——，公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 315；詹鎮榮，公務員懲戒權之捍衛或棄守？評新修正公務員懲戒法刪除主管長官懲戒權之規定，公務員懲戒制度相關論文彙編，第 6 輯，2016 年 12 月，頁 26。另亦可參見許宗力大法官於釋字第 583 號解釋所提之部分不同意見書：「何謂『合理範圍』，固嫌抽象，但合理之解釋，應不可能包括針對單一違法失職行為剝奪公務員身分這種最嚴厲之專案考績免職處分在內，因這種免職處分可謂是對公務員權利影響最嚴重之懲戒處分者，今既然制憲意旨為進一步保障公務員權益，而刻意將公務員懲戒劃歸由司法機關以司法程序辦理，則對公務員權利影響最大之免職處分自無交由行政長官行使的道理，……。」

問題（三）

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 條後段規定所涉年終考績丁等予以免職，性質上是否屬於實質懲戒處分？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公職權？

一、實質懲戒處分之概念

根據一般語意理解，「懲戒」係指為維持職務紀律，對於違反職務上義務所為之行政法上不利益處置而言。從而，其與立居於一般人民之地位，因違反一般行政法上義務而遭受到的行政罰，性質有別。依現行法制，除針對專門職業技術人員，法律定有懲戒規定之外，就屬公務員之懲戒，最富意義，甚至具有憲法上之規範依據。例如憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。」同法第 77 條復規定：「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。」

為落實公務員懲戒制度，立法院制定有公務員懲戒法，作為公務員懲戒之主要準據法。此外，針對法官、檢察官之懲戒，2012 年 7 月 6 日起則有法官法專屬規定之¹⁵。凡此，透過法律規定，明文就公務員違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，或是雖非執行職務之違法行為，但有嚴重損害政府信譽所施以之不利益處置者，因法條明白揭露為「懲戒」處分，故在認定上並不困難，也無疑義。吾人或可將此等法所明文揭露之懲戒處分，稱之為「形式懲戒處分」。

相對於法有明文之形式上懲戒，在現行法秩序中，尚存有諸多分散在各行政法規中，形式上用語各異，但實質上同樣旨在對公務員違反職務上義務之行為施以不利處分，以維持官箴及公務紀律。針對此等有懲戒之實的不利措施，可稱之為「實質懲戒處分」。此等實質懲戒之用語，向來亦為司法院

¹⁵ 關於法官懲戒制度及職務法庭之權限，詳可見詹鎮榮，我國法官職務法庭之建置規劃，收錄於：司法院行懲廳編，公務員懲戒制度相關論文彙編第 4 輯，2011 年 12 月，頁 275 以下；同氏著，職務法庭制度現況及變革，法官協會雜誌，第 20 卷，2018 年 12 月，頁 39 以下。

大法官解釋所採用。例如司法院大法官早在釋字第 243 號解釋之理由書中明揭：「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。」此見解於司法院釋字第 491 號解釋再次獲得重申：「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。」同旨，在稍後作成之司法院釋字第 583 號解釋中，亦謂：「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十二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。」基此，凡是為整飭公務紀律、維持官箴目的，對公務員違法失職行為所為之不利處置，皆被大法官認定實質上皆屬懲戒處分¹⁶。至於該處分之形式上用語為何，由何等公權力作用機關所為，則在所不論。

司法院大法官之所以提出「實質懲戒」之概念，本人認為其實無涉概念本質論之辨正問題，毋寧真正之本意，應是在於為現行懲戒、懲處雙軌併行制度找尋「法理一致性」的一種法釋義學論理路徑而已。換言之，能將現行法制下分散規定於各法規中之懲戒處分予以統一歸整於懲戒法理之下者，在不修法之前提下，似乎唯有透過「具懲戒性質」之實質觀察角度一途。是以，實質懲戒概念之提出，應是在現行懲戒、懲處形式雙軌併行法制下，大法官有意朝「懲戒一元化」整合方向邁進之一種論述模式而已。

二、實質懲戒之主要化身：平時考核及專業考績

根據我國現行公務人員法制，實質懲戒最主要之隱藏處所，應是存在於公務人員考績法及性質相似之其他特別人事法規中。以下僅聚焦在本聲請案所爭執之公務人員考績法上：

按公務人員考績法中，明定性質上屬於對公務員「懲處」者，為第 12 條第 1 項第 1 款平時考核中之「申誡」、「記過」、「記大過」，以及同項

¹⁶ 在此概念理解下，倘一對公務員不利之人事處分與公務員之違失行為制裁無涉，則因非具懲戒性質，自當不屬於懲戒處分。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。」亦揭斯旨。

第 2 款專案考績之一次記兩大過「免職」。就後者而言，業已被歷次相關大法官解釋認定屬實質懲戒處分，固無疑義。至於前者，從規範目的以觀，同屬對公務員平時執行職務有違法失職行為所採取之單次性制裁¹⁷。縱使考績法規定獎懲得互相抵銷，但就各單次之懲處本身，仍是對公務員平時發生之違法失職行為，所施以之不利益制裁。故而，實質上仍是懲戒處分¹⁸。

綜上所述，我國現行訂有公務員懲戒法及公務人員考績法，分別作為規範司法懲戒及行政懲處之準據法，然此等懲戒懲處形式二元規範體系，實則為懲戒實質一元架構，皆應受憲法第 77 條司法懲戒制憲本旨之拘束。縱使依大法官解釋意旨，在合理範圍內，懲戒得由長官為之，但仍應確保懲戒法院掌理公務員懲戒之憲法權限；受懲戒之公務員若有不服，應由懲戒法院擔負起救濟法院之角色，對行政懲戒措施進行合法性審查。

三、年終考績丁等免職

現行公務人員考績法以「信賞必罰」為規範目的（參照第 2 條），故獎懲制度不僅呈現在上述之平時考核及專案考績上，更擴及於「年終考績」及「另予考績」之種類。根據公務人員考績法第 6 條第 1 項規定，年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等次。同法第 7 條第 1 項則連結上開規定，賦予各等次不同之獎懲效果。原則上，年終考績甲等與乙等者，考績法給予獎勵；丁等者，給予懲處；至於丙等，考績法規定法律效果為「留原俸級」。此是否蘊含有懲處之法律效果，取決於公務人員俸給晉級制度之規定。因本聲請案之聲請標的為考績法第 7 條第 1 項第 4 款之年終考績丁等

¹⁷ 例如參見公務人員考績法施行細則第 13 條第 1 項第 2 款規定：「二、有下列情形之一，一次記一大過：（一）處理公務，存心刁難或蓄意苛擾，致損害機關或公務人員聲譽者。（二）違反紀律或言行不檢，致損害公務人員聲譽，或誣陷侮辱同事，有確實證據者。（三）故意曲解法令，致人民權利遭受重大損害者。（四）因故意或重大過失，貽誤公務，導致不良後果者。（五）曠職繼續達二日，或一年內累積達五日者。」據此，公務員平時考核得記一大過者，確實係基於有違法或失職之行為。又根據同施行細則第 16 條第 1 項規定，公務人員平時考核獎懲，應併入年終考績增減分數。申誠一次者，考績時減其分數一分；記過一次者，減其分數三分；記一大過者，減其分數九分。此等懲處之不利結果，乃因違法失職行為所為之制裁回應。

¹⁸ 參見李建良，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，64 期，2000 年 12 月，頁 43。氏亦肯定其他如記過或申誠等懲處處分亦屬「實質懲戒」之性質，並指出：「蓋公務員懲戒法所規定的懲戒處分既包括記過與申誠在內，則何以將其交由行政長官為之，即不屬於懲戒處分，令人費解。」

「免職」規定，故於此不予深究¹⁹。此外，針對同一考績年度內，任職不滿一年，但連續任職已達六個月之各官等人員所辦理之另予考績，亦採相同之規範模式。就本聲請案之爭點而言，為同法第 8 條後段規定：「另予考績人員之獎懲……列丁等者，免職。」

基上，公務人員考績法上之免職處分，即分別有第 12 條第 1 項第 2 款規定之「專案考績免職」，以及第 7 條第 1 項第 4 款規定之「年終考績免職」（及性質相似的第 8 條後段另予考績免職）兩種類型。前者，學說與實務一致肯認屬實質懲戒，已如上述。後者，是否亦屬實質懲戒處分，從而同應納入憲法第 77 條之規範體系內，由司法機關掌理，俾契合制憲本旨，乃為本件聲請案之爭點。

（一）考績之功能

公務人員作為國家或地方自治團體之職務擔當人，為行政任務之實際執行者。其素質之良莠，將直接影響到政府施政績效，以及人民對政府之信賴。是以，公務人力資源之有效管理，為現代國家所致力之事。我國文官法制建構，基本上以「功績原則」（merit principle）為導向²⁰，而落實該原則具體手段之一，即是「考績」制度之建立，亦即對於公務人員工作、操行、學識、才能等方面進行績效考核與評量，以適切反映出受考人職務表現之整體狀態。

考績作為當代文官體制功績原則之落實方法，其主要之功能在於使公務人員能夠「適才適所」；依其工作、操行、學識及才能表現，安插在能使其發揮最大工作績效之職位上。換言之，考績旨在使長官得以有效進行人事管理權，依照考績之結果，進行公務資源之合理配置，決定公務人員薪俸、

¹⁹ 詳可參見詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究計畫結案報告，公務人員保障暨培訓委員會委託，2010 年 8 月 31 日，頁 10 以下。

²⁰ 關於功績原則在立法上之導引功能，例如可參見公務人員任用法第 2 條規定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。」以及公務人員陞遷法第 5 條第 1 項規定：「各機關職務出缺時，除依法申請分發考試及格或依本法得免經甄審（選）之職缺外，應就具有該職務任用資格之人員，本功績原則評定陞遷。」

升遷、調整職務等人事管理事項²¹。就此，一般亦稱之為考績的所謂「獎優懲劣」功能，亦即考績優良者，給予晉升俸級、優先考慮升遷，或是調任主管職務等；考績不佳者，則不晉俸級、不考慮使其擔任主管職，甚至若已達不適任之程度者，予以淘汰等。公務人員考績法第 2 條規定：「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。」亦揭斯旨，要求公務人員之考績應確實反應受考人之工作表現，並依考績結果給予受考人獎懲。也正因為此等立法意旨，故同法第 7 條第 1 項即對年終考績採行「考績評定+獎懲效果」之立法例，對不同等次直接規定應生之獎懲效果。

（二）年終考績免職處分之定性區辨

公務人員因不適任而有淘汰之必要者，原因眾多。有單純因工作、能力或操行等各方面整體表現不佳，已達不適任程度，所採取之人事管理措施，亦有基於本意見書上述所聚焦論述之違法失職行為，且節情重大，所為之制裁措施，不一而足。此等各種不同之淘汰原因，原則上最終皆有可能以「年終考績評定不佳、未通過、不及格、丁等」等之名義予以包裝，並且統歸於整體表現或人格特質不適任後，連結免職之法律效果²²。準此，年終考績免職之性質，理論上並不必然是功績原則下之人事管理措施，抑或是懲戒處分；在制度上，並無法為一致性之單一屬性認定。

回歸本聲請案系爭規定——公務人員考績法第 7 條所定之年終考績免職處分，以及第 8 條另予考績之免職處分，其是否為實質懲戒，本意見書認為判斷之基準，在於免職之「事由」。根據同法第 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

²¹ 關於考績制度之功能，公共行政學者討論甚多，研究成果累積豐碩。詳可參見如林水波，考績制度：理論研析與經驗驗證，1989 年，頁 7 以下；蔡良文，人事行政學——論現行考銓制度，七版，2018 年 9 月，第 11 章以下。

²² 在此理解下，公務員考績評定及懲戒處分確實有其共通性，亦即皆在於對公務員之人格特質及行為表現，進行一定期間內之整體評價，以判斷其與國家間所存在之公法上職務關係是否尚存有信賴基礎，而仍可繼續勝任公務（適任性）。懲戒法學說及部分實務所採行之「失職行為一體性」原則，即是本此整體行為評價之角度，以決定懲戒處分之種類及強度。相關討論可參見吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法上「失職行為一體性」原則之適用，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編，第 5 輯，2014 年，頁 1 以下；張桐銳，引進「失職行為一體性原則」之商榷，同書，頁 55 以下。

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。」基此，年終考績考列丁等，因同法第 7 條第 1 項第 4 款連結免職之法定效果，足以改變受考人之公務員身分，故應符法律保留原則²³。非有上揭臚列之法定事由，不得考列丁等，自當亦不得免職。本聲請案之系爭規定為第 4 款「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」，是以，欲回答本問題有關年終考績免職處分是否屬實質懲戒之提問，關鍵點則在於：此款免職事由是否屬於公務員違法失職之行為？

對此問題，本意見書持肯定之見解。蓋本款規定與同法第 12 條第 3 項所定專案考績一次計二大過免職法定事由中之第 5 款「言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者」相似，旨皆在課責公務員職務上或職務外之言行舉止不檢，甚至是違反法令禁止事項，致使民眾對公務人員執行職務喪失信賴，公務人員與政府信譽遭受嚴重損害之違法失職行為。基此事由所為之專案考績免職處分，業已被歷來司法院大法官解釋認定為實質懲戒。同理，基於相似理由所為之年終考績或另予考績丁等免職，性質上應亦可認定為對受考人違法失職行為所為制裁之實質懲戒²⁴。

四、結論

綜上所述，在該當公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款事由之情形下，對公務員為同法第 7 條第 1 項第 4 款之年終考績免職，或是第 8 條後段之另予考績免職，有鑑於係起因於公務員有重大損害政府信譽，破壞人民對公務人員信賴之違法失職行為（例如本聲請案原因訴訟事件中原告犯刑法上之加重竊盜罪及傷害罪），應屬「實質懲戒」。基於本意見書上述對憲法第

²³ 參見司法院釋字第 491 號解釋及第 443 號解釋理由書。

²⁴ 公務員懲戒法第 2 條規定：「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。」基此，公務員非執行職務之違法行為，至嚴重損害政府信譽及公務員職業圖像者，亦屬懲戒事由之一。

77 條規範意旨之見解，理應由司法機關審理，並以裁判為之。現行公務人員考績法上開規定得由長官為之，不僅違反憲法第 77 條懲戒一元化之規定，同時亦侵害該條所兼含之保障人民服公職權規範意旨。

- 一、依規範文義及制憲史角度觀察，憲法第 77 條旨在使公務員之懲戒，由司法機關掌理之，蘊含有懲戒概念及懲戒機關一元化之意涵。凡對公務員違法失職行為之制裁，性質上皆屬懲戒，理應由司法機關（依現行制度為懲戒法院），透過司法審理程序，以裁判方式為之。若受處分人不服該懲戒判決，亦應依法向掌理懲戒之司法機關（亦即懲戒法院）提起上訴，以資救濟。
- 二、在司法院大法官解釋肯認公務員懲戒在合理範圍內可由長官行使之命題下，合理範圍之認定，建議可以「懲戒處分對公務員權益影響之程度」作為判斷基準。免職處分因足以改變公務員身分，重大影響公務員之服公職權，應不包含在長官得行使之合理範圍內。若法律容許長官得對違反職務上義務之公務員為免職處分，不論係在考試院主管之公務人員考績法中，抑或在司法院所主管之公務員懲戒法中定之，皆將觸及憲法第 77 條將公務員懲戒保留予司法機關之核心權限領域，而構成違憲。
- 三、考績作為長官人事管理之重要手段，原則上並不排除其得對不適任之公務員予以免職汰除，以維政府施政之合功能性與效率效能。然公務人員考績法第 7 條第 1 項第 4 款年終考績免職及第 8 條後段另予考績免職處分，須該當同法第 6 條第 3 項各款所列舉之事由，始得為之。而系爭規定同條項第 4 款規定，涉及與品行不端有關，且致政府聲譽及公務員職業圖像嚴重受損之違法或失職行為。故而，基於該款所為之考績丁等免職，已非單純是考績表現不佳之人事淘汰而已，毋寧具有制裁受考人違失行為之立法意圖，為實質懲戒處分。其應與專案考績免職處分一般，由司法機關依司法程序審理裁判，始符憲法第 77 條司法懲戒及保障人民服公職權之制憲本旨。
- 四、根據銓敘部統計，迄至 2021 年 12 月底止，全國計有約 36 萬 3 千名公務員。而自 2010 年至 2019 年止之公務員考績審定結果，在每年約

27 萬至 29 萬間之總受考人數中，考績被評定為丁等者，皆僅個位數而已²⁵，占比微乎其微。縱然如此，公務員懲戒法制之合憲形塑，不僅涉及人民服公職權之保障，更是維護立憲者所建構司法院與其他憲法機關間權力分立體系所必要。憲法法庭若認懲戒一元化與長官監督權兩者間容有調和之現實上必要，而續循司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋之見解，肯定公務員懲戒在合理範圍內得由長官為之者，則有關行政懲戒合理範圍之立法權限應歸屬於何憲法機關之問題，建請宜一併審查；並於必要時，就上開兩號司法院解釋所稱得規定行政懲戒之「法律」所指為何，為補充性之闡明。本意見書確信，基於憲法第 77 條之規範意旨，行政懲戒合理範圍之立法規劃及提案權限，應不在於掌理公務人員考績法制事項之考試院，毋寧屬司法院之專屬權限。從而，規定行政懲戒合理範圍之妥適法律，應為公務員懲戒法，而非現行之公務人員考績法。

專業意見提交人



(國立政治大學法律學系教授)

²⁵ 例如 2010 年 2 人；2011 年 3 人；2012 年 4 人；2018 年 6 人；2019 年 9 人。參見 <https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1421&Page=6961&Index=1>(最後瀏覽日：2022 年 3 月 13 日)。