

銓敘部 函

地址：116臺北市文山區試院路1之2號

傳真：02-82366600

承辦人：吳林書

電話：02-82366590

E-Mail：visi@mocs.gov.tw

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國111年3月21日

發文字號：部特三字第1115438144號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

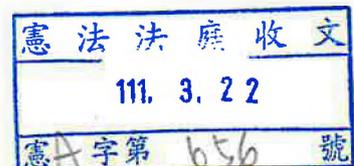
主旨：關於貴法庭為徐國堯君聲請警察人員人事條例第31條第1項第11款解釋案，訂於民國111年3月29日進行言詞辯論一案，檢附本部言詞辯論意旨書16份，請查照。

說明：依貴法庭111年2月9日會台字第13588號開庭通知書辦理。

正本：憲法法庭

副本：徐國堯君(○○市○○區○○○路○○○巷○○號)(含附件〈影本〉)

部長周志宏



法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案號：會台字第 13588 號

相關機關

名稱：銓敘部

地址：116 臺北市文山區試院路 1 之 2 號

電話：02-82366666

代表人

姓名：周志宏

與相關機關之關係：部長

地址、電話：均同相關機關

訴訟代理人

姓名：蕭正祥

與相關機關之關係：司長(辦理警察人員人事條例法制或
法務相關業務)

地址、電話：均同相關機關

姓名：顏敦訪

與相關機關之關係：科長(辦理警察人員人事條例法制或
法務相關業務)

地址、電話：均同相關機關

姓名：吳典倫

稱謂/職業：律師

地址：臺北市大安區仁愛路 3 段 136 號 13 樓

電話：02-27557366-288

**為徐國堯君聲請警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款解釋案提出言詞
辯論意旨書：**

答辯之聲明

一、聲請人之聲請駁回。

二、宣告警察人員人事條例第 31 條第 1 項第 11 款規定合憲。

答辯之理由：

一、爭點一：警察人員人事條例(以下簡稱警察條例)第 31 條第 1 項第 11
款規定(以下稱系爭規定)，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 2 大過者，即予免職之規定，與一般公務人員不同，是否違反憲法平等原則？有無侵害憲法保障人民服公職之權利？

- (一)按大院釋字第 764 號解釋理由書曉諭：「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義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定」，可知公務員制度之形成，立法者得依各類公務員性質之不同，而為不同之規定，有一定政策形成之空間，法院對立法者就公務員制度之形成原則上應予尊重。
- (二)復按憲法第 7 條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，立法與相關機關基於憲法之體系及立法目的，自得斟酌規範事務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(大院釋字第 768 號解釋理由書意旨參照)；又憲法第 18 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，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護(大院釋字第 491 號解釋文意旨參照)。
- (三)系爭規定就「一般公務人員」與「警消人員」同受憲法第 18 條所保障之「應考試服公職權」作出差別待遇，其立法形成過程實有特殊考量理由及背景，並非聲請書所指係立法疏漏所致：
1. 徐國堯君為高雄市政府消防局前隊員，依其所提解釋憲法聲請書參、二、(一)及(二)略以，系爭規定因立法疏漏，在「一般公務人員」與「警消人員」間作出不合理之區分，使「警消人員」於考績年度一旦平時考核獎懲互相抵銷後累積達 2 大過即遭免職，無法比照一般公務人員，依公務人員考績法(以下簡稱考績法)第

12 條第 1 項第 1 款規定，於累積達 2 大過後仍有可能於年終考績前將功抵過，已就「一般公務人員」與「警消人員」同受憲法第 18 條所保障之「應考試服公職權」作出不合理之差別待遇，並非係因「一般公務人員」與「警消人員」間有何「本質上之差異」，純係因立法疏漏所致，侵害「警消人員」受憲法第 7 條、憲法第 18 條所保障之「應考試服公職平等(權)」云云(解釋憲法聲請書第 36 頁至第 40 頁參照)。

2. 查原警察人員管理條例(按：民國〈下同〉96 年 7 月 11 日條例名稱修正為警察條例)於 65 年 1 月 17 日制定公布時，第 31 條第 1 項規定為「警察人員，除因考績免職者外，有左列各款情形之一者，主管機關亦應予以免職：一、犯內亂、外患、叛亂、匪諜、盜匪罪，經有罪判決確定，或交付感化者。……八、涉足不許任意出入之場所，滋生事端，情節重大，有損警譽者。」當時警察人員除考績免職(包括考績丁等、一次記二大過專案考績)外，該條例即另定有其他免職條款，雖各款情形中尚無系爭規定，但相較於一般公務人員，警察人員原即訂有更多免職之特殊規定；又依 78 年 12 月 30 日行政院、考試院會銜函請立法院審議之「警察人員管理條例部分條文修正草案」(以下簡稱 78 年版修正草案)總說明及對照表載以，該修正草案擬於原警察人員管理條例第 32 條新增第 2 項、第 3 項規定，其中第 3 項規定：「警察人員年度內平時考核獎懲得互相抵銷，其獎懲抵銷而累積達 2 大功、2 大過以上者準用前項規定即時辦理專案考績。……」，其立法理由為「對於平時考核欠佳，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 2 大過以上者，依考績法之規定，須俟年終考績考列丁等免職。惟警察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不即時予以斷然處置，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；…」上開修正草案以警察人員勤務性質特殊，擬對年度內平時考核獎懲互相抵銷而累積達 2 大

過者，準用考績法規定即時辦理專案考績，惟當時未完成修法程序；嗣 86 年 5 月 21 日原警察人員管理條例修正公布，第 31 條第 1 項條文修正為：「警察人員有左列各款情形之一者，主管機關應予以免職：一、公務人員考績法規所定一次記二大過情事之一者。……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 2 大過者。」依其立法理由略以，為明確規範警察人員違反考績法規所定一次記二大過情事之一者應予免職規定，有效區隔二法之適用情況與時機，避免選擇性適用，爰將符合考績法所定一次記二大過專案考績情事者，明定依該條例第 31 條第 1 項第 1 款予以免職，另依立法院公報第 86 卷第 23 期院會紀錄第 109 頁及第 111 頁所載，立法院朝野協商中，經參酌上開 78 年版修正草案立法意旨，內政部警政署要求於第 31 條第 1 項中增列第 11 款(系爭規定)，對同一考績年度中獎懲互相抵銷後累積已達 2 大過者，可立即處理而予以免職，爰予增列。是以，依上開修法過程，原警察人員管理條例於 65 年 1 月 17 日制定公布時，警察人員除考績免職部分依考績法規定辦理外，該條例即另定有其他免職之特殊規定；78 年版修正草案原擬將年度內平時考核獎懲互相抵銷後累積達 2 大過者準用考績法即時辦理專案考績免職，惟未完成修法程序；嗣 86 年 5 月 21 日修正公布，同時增列將符合考績法所定一次記二大過專案考績情事者及同一考績年度中平時考核獎懲互相抵銷後累積已達 2 大過者，均明定依該條例立即予以免職。爰系爭規定之立法形成過程實有其特殊考量理由及背景，為立法者依據警察勤務之事物性質而有意為之，並非前開聲請書所指係立法疏漏所致。

(四)申言之，「警消人員」之勤務內容特殊，均係與人民生命、財產、安全等重大社會公益密切相關，且特別重視人民對其之信賴及團體紀律之要求，與一般公務人員有重大差別：

1. 查警察法第 2 條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會

安全，防止一切危害，促進人民福利。」第 9 條規定：「警察依法行使左列職權：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。」警察之任務、職權均係與人民生命、財產、安全等重大社會公益密切相關，特別重視人民對其之信賴及團體紀律之要求，與一般公務人員並不相同。

2. 次查警察條例第 39 條之 1 規定：「海岸巡防機關及消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依本條例之規定辦理。」復查內政部消防署組織條例第 14 條第 1 項規定：「各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例等有關規定辦理。」消防人員常須與警察人員協同執行任務，為利任務執行，其人事制度乃具一致性，雖於 84 年後組織分立，然消防人員之任免、考績等仍多沿用警察相關法規。又消防人員執行勤務時均相當重視人員團隊合作及紀律服從等特質，雖非武裝單位，且執勤亦未攜帶警械，惟其勤務涉及緊急救護、火災預防及搶救災害等業務（消防法第 1 條參照）而有其特殊性，且救災視同作戰，分秒之爭不容任何耽擱遲延，影響人民生命、財產、安全等重大社會公益甚鉅。

3. 基上，無論警察人員或消防人員其勤務均具備即時性、危險性，特別重視人員團隊合作及紀律服從等特質，因為若缺乏嚴格之紀律，恐造成難以承擔之生命、財產等之損失，如警察人員於逮捕持有槍械之嫌犯，攻堅時應服從指揮（何人持警盾、何人破門、何人掩護等），否則可能使個人，甚至團隊或其他人民生命安全陷於危險之中；抑或消防人員於搶救火災現場，面對迅速蔓延的火勢，亦應遵從指揮完成任務，方能保障消防人員個人生命，以及人民之生命、財產之安全，故「警消人員」之勤務內容、工作性質等，

實與一般公務人員迥異。從而，系爭規定之立法過程實有其特殊考量理由及背景，即係因考量警察工作性質係武裝單位之特殊性，出自維護警察職務安全性此重要公益目的，就考核欠佳，大過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，以斷然處置、即時汰除為達成上開重要公益目的之手段，而此重要公益目的與即時汰除之手段兼具有實質關聯，乃屬合理之差別待遇。

4. 且查教育人員任用條例(以下簡稱教育條例)第 31 條第 1 項規定，教育人員有「曾犯性侵害犯罪防治法第 2 條第 1 項所定之罪，經有罪判決確定」、「經合格醫師證明有精神病尚未痊癒」、「經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性侵害行為屬實、確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大」、「體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害」等情事，其已任用者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職。另查警察條例第 31 條第 1 項規定除第 11 款(系爭規定)外，警察人員對持械恐嚇或傷害長官、同事，情節重大、假借職務上之權勢，意圖敲詐、勒索、庇護竊盜、贓物、性交易、賭博等，有具體事實，嚴重影響警譽等，均應予以免職。茲以上開免職規定均與一般公務人員之規定有別，此係立法者針對各種不同類別之公教人員，適應其業務性質、職務特性及工作環境等實際需要，所為之必要規定，係依規範事務性質之差異而為合理差別待遇；又倘因系爭規定有關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 2 大過者，即予免職，與一般公務人員不同，即認違反憲法平等原則或侵害人民服公職權利，則上開教育條例及警察條例除系爭規定外之其他各款情形等諸多類此法律所規範之特殊免職規定，亦可能遭同認屬違憲，恐在兼顧保護公務人員權益下，根本動搖政府施政應建立之整體相關管理課責制度，頓失規範公務人員適切執行公權力及履行國家職責之機制，亦有嚴重影響政府機關行政效能之疑慮，與前開大院釋字第 491 號及第 768 號解釋意旨即有

未符。從而，系爭規定並未違反憲法平等原則。

5. 立法者針對「警消人員」職務類別，斟酌其勤務內容特殊性及考量重大社會公益，制定更為嚴格淘汰機制(即系爭規定)，受免職處分人於免職處分確定後，雖免除其「警消人員」職務，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，並未剝奪受免職處分人未來擔任公職之權利，此對憲法保障人民應考試服公職權利之意旨，並無違背。

(五)綜上，以系爭規定之立法形成過程有其特殊考量理由及背景，雖就「警消人員」與「一般公務人員」同受憲法所保障之「應考試服公職權」作出差別待遇，惟係審酌警察人員勤(業)務性質特殊，與一般公務人員有極大差異，且基於警察人員為國家執法人員，涉及國家高度公權力之行使，影響人民生命、財產、安全等重大社會公益甚鉅，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，爰就同一考績年度中平時考核獎懲互相抵銷後累積已達 2 大過者，即應予免職，其規範與目的之達成具有關聯性，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，尚難謂與憲法平等原則、保障人民應考試服公職之權利有違。

二、爭點二：系爭規定允許遴任機關或其授權之機關、學校於符合規定條件時，即應為免職處分，是否違反憲法第 77 條：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒」之規定？

(一)依據現行憲法增修條文第 6 條，將公務員予以「免職」屬人事權之一部，該免職權不屬於司法權，可知修憲者就公務員免職仍維持「考績(行政)懲處」與「司法懲戒」二元之現制：

按 81 年 5 月 28 日修正公布之憲法增修條文第 14 條(現為第 6 條)第 1 項規定：「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、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」相較於憲法第 83 條規定，上開憲法增修條文就

考試院職權再予釐明，明定考試院掌理公務人員「任免」及考績之法制事項，有關公務人員任用、免職及考績之實際執行權，則由各用人機關所行使，各司其職。憲法增修條文實係將政府人事行政實際分工情形予以釐清確定並予法制化。依據憲法增修條文第 6 條第 1 項規定所稱公務人員「任」「免」之文義，可知將公務員予以「免職」屬人事權之一部，該免職權並非專屬於司法權，故修憲者就公務員免職仍維持「考績（行政）懲處」與「司法懲戒」二元之現制，而不因憲法第 77 條之規定，使公務員因考績（行政）懲處之結果而予免職因而違憲。

(二)依據憲法第 77 條之文義及制定當時之時代背景，可知制憲者之原意乃採「行政懲處」與「司法懲戒」二元體制，故憲法第 77 條並不蘊含「懲戒一元化」之憲法原則：

1. 茲查 25 年 5 月 5 日公布之五五憲草，於第 87 條規範懲戒屬於監察院掌理事項，後依國民參政會憲政實施協進會對五五憲法草案之意見第 15 點，懲戒權應移入司法院。制憲國民大會時，中華民國憲法草案仍將懲戒列為監察權，其第四次審查會「審查憲草第 95 條關於監察院之同意權懲戒權之歸屬問題」決議：「本會對於懲戒權問題分成兩派，辯論至為熱烈，堅持不易一致，為尊重少數意見，經將『懲戒權』究應屬於監察院抑或司法院，移請綜合審查委員會決定。」嗣綜合審查委員會決議懲戒由司法院掌理。綜上可知，於五五憲草之規劃，監察院既有彈劾權，又有懲戒權；嗣後於制憲時，乃將原屬監察院之懲戒權搬移歸司法院，遂有現今憲法第 77 條之規定。依據制憲當時之學者見解，司法院之懲戒權係與監察院之彈劾權相對之權力¹，可知憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」係指事後之救濟，並不及於對公務員所為第一次之懲罰處分。

¹ 謝瀛洲，「中華民國憲法論」，第 177 頁（四版，1952）。

2. 憲法第 77 條之司法懲戒於制憲之規劃上既與監察院之彈劾相對應，而監察院之彈劾亦有部份係源自憲政主義下之國會立法權，可知依據制憲者原意，憲法第 77 條所定之「公務員之懲戒」與行政權之人事「考績懲處」係屬二事，乃採行政懲處與司法懲戒二元體制。
3. 於憲法制定之年代，特別權力關係乃根深蒂固之觀念，所謂之「行政訴訟」係指官署與人民間之事務，不包括官署內部之事務，故憲法第 77 條於行政訴訟之外，另規定司法院掌理「公務員之懲戒」，其真意實乃給予公務員就其遭受上級懲罰時有事後司法救濟之機會，非謂上級機關不得基於公務員之表現對其為包括免職在內之懲罰。
4. 不論制憲前、後，在法制及實務上對公務員之懲戒從未有所謂一元化，可知制憲者並無規劃「懲戒一元化」之意：

(1) 行憲前後之公務員懲戒法（以下簡稱懲戒法），即已規範特定範圍之懲戒得由主管長官行之：

查 20 年 6 月 8 日公布之懲戒法第 10 條規定：「監察院認為公務員有第 2 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、被彈劾人為國民政府委員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。」第 12 條則規定「薦任職以下公務員之記過或申誠，得逕由主管長官行之。」行憲後，於 37 年 4 月 15 日修正公布之懲戒法，第 10 條修正為：「監察院認為公務員有第 2 條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議。」第 12 條則仍維持規範「薦任職以下公務員之記過與申誠，得逕由主管長官行之。」是以，行憲前之懲戒法即已規範特定範圍之懲戒得由主管長官行之，行憲後該等規範亦未變更。換言之，司法院作為懲戒法之主管機關，亦認為憲法第 77 條並未蘊含「懲

戒一元化」之憲法原則，即不認為對公務員懲戒之第一次決定權限乃專屬於司法院。

(2)行憲前公務員之考績解職（即現今法制所稱免職）即已屬於考試院（即廣義之行政權）之權限，依24年7月2日公布之公務員考績法第2條及第4條規定，公務員考績分年考及總考2種，年考由各機關就公務員1年成績考覈之，報由銓敘部登記；總考就公務員3年成績合併考覈，由銓敘部行之。同年11月1日公布之公務員考績獎懲條例，於第3條規定考績懲處為解職、降級、記過，第4條及第5條分別明定年考及總考之獎懲，對於末三等人員之結果分別為記過、降級、解職。亦即，當時即已規定包含得依考績結果予以公務員相當於現今免職之效果。制憲時憲法第83條更明定考績為考試院之權限，在行憲後38年1月1日總統令公布施行之公務人員考績法第6條考績之獎懲，亦有相同之依考績結果免職之規定。其後之憲法增修條文仍規定考績之法制事項為考試院所掌理，並未更動考績法制之權限歸屬。

(3)承上，懲戒與懲處二元規範體系於訓政時期即已形成，主要即係為回應行政首長監督管理權之需要，並經制憲時之憲法第77條、第83條及修憲時增修條文第6條等規定所確立。關此，前大法官吳庚在大院釋字第491號解釋所提協同意見書亦指出，懲戒與懲處二元體制為先於憲法存在之制度，制憲者亦無變更現存制度之意，而行政機關應對懲戒之行使有優先權。學者李建良亦謂，依憲法第77條就文義解釋觀之，僅能得出司法院為公務員懲戒之最高司法機關，難據此認定司法院之專屬權，憲法第83條將考績列屬考試院職掌，有容許行政懲處制度存在空間；再從歷史解釋觀點，雙軌併行為訓政時期所建立，先於憲法而存在，因而制憲時有第77條、第83條將公務員懲戒懲處分由司法院及考試院掌理，尚無改變既有制度之用意，從權力

分立角度，考績懲處制度之存在並未抵觸憲法，司法院非直接掌理一切懲戒權行使，卻蘊含「應由司法院(司法權)作終局決定」的意旨。²

5. 綜上所述，憲法及憲法增修條文規範公務人員之懲戒權歸司法院，任免及考績權歸考試院(法制)及各個實質意義之行政機關(執行)，各有所司，而考績法為完善人事管理，建立獎優汰劣之機制，規範考績考列最末等次人員應予免職淘汰，俾使行政長官得予有效監督管理，政府得以運作順暢，以落實責任政治及行政一體。自制憲前後沿革可知，憲法第 77 條之原意不在創設形成新的權力分配，將對公務員之懲戒權重新劃歸由司法權專屬掌理，使其一元地歸屬於司法院，而是在特別權力關係之制憲時代背景下，於行政訴訟外，肯認公務人員就懲戒處分得尋求事後救濟，始有司法院為最高懲戒機關規定之設。

(三)基於權力分立原則所植基之機關功能性最適原則，以及責任政治及行政一體之原則，可知行政機關對所屬之公務員享有人事決定權，此等人事權必然包含評價及獎懲公務員表現之權限，屬行政權固有且核心之權限，故依法賦行政長官行使任免及考績權將不適任公務員予以免職之權限，要屬合憲：

1. 大院釋字第 613 號解釋理由書曉諭：「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第

² 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 491 號解釋及其相關問題之研究〉，《政大法學評論》，第 64 期，2000 年，頁 40。

五十三條明定行政院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，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。」，可知就行政權內部而言，不論是其橫向的各個不同部會，或是縱向的各個職級，各機關各單位所為之行政行為，最終是由行政權之最高首長向立法院所代表之民意負責，此乃行政一體及責任政治之原則。

2. 釋字第 613 號解釋理由書亦曉諭：「又行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是行政權依法就具體之人事，不分一般事務官或政治任命之政務人員，擁有決定權，要屬當然，且是民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。」，可知對公務員之人事決定權，乃行政權得以發揮功能及責任政治得以落實所不可或缺之前提要件，可謂係行政權之核心領域，否則行政首長就公務員之任免無決定權，卻要就其行為之結果承擔總責，即失正當化基礎。
3. 上述行政長官之人事權必然包含對公務員之表現加以評價，甚至對表現不佳之公務員予以去職，使其離開行政體系之權限，即所謂之考績權。藉由此種人事的控制，維護行政權運作之順暢，俾利行政最高首長向立法部門負責。蓋如前述，行政部門最高首長（即行政院院長或縣市首長）須就其施政對立法部門（即立法院或縣市議會）所代表之民意負責，而行政組織具有一體性，即使是最基層、職等最低之公務員，渠等之表現及作為，乃行政部門整體施政的一部分，同樣也是行政首長所應對立法部門負責之內容，在民主政治及責任政治下將影響民意對行政部門支持與否。

如該公務員表現優良，固屬整體行政部門的政績；惟若該公務員表現惡劣，極不適任，但其主管欠缺將該公務員去職之權限，將使該極度不適任的公務員繼續留在行政體系中，而其同事或長官不斷為其惡行劣跡處理善後，此不但對行政效能及行政部門整體形象產生嚴重負面影響，更無由使行政首長對立法部門承擔總責，致責任政治難以落實。從而，對行政首長而言，其必須有對表現不佳之公務員予以去職之權限，以維護行政整體效能及形象。換言之，人事考績權之行使必然包含使不適任公務員免職之權，始屬行政部門內部人事權之完整行使。

4. 學者郭介恒教授亦著述：由司法權之本質言，憲法上所賦予司法院掌理公務員之懲戒，似宜解釋為係公務員懲戒案件救濟之終審機關，而非必為作成公務員懲戒處分之機關。憲法第 77 條同時規定，司法院掌理行政訴訟之審判，亦未因之而謂行政處分之作成，須由司法機關為之，憲法同一條文不宜採不同標準解釋，應將司法權與人事行政權分離，前者為救濟機關，後者為懲戒作成機關。此外，司法被動原則亦屬司法權之特質，倘將公務員懲戒之裁處權，由司法機關行使，對於未移送之案件即無從審究，回歸行政權裁處，較不致發生權限行使之窒礙。³
5. 學者施能傑及蔡秀涓認為，公務人員之懲處（按：此處之「懲處」尚非僅指機關依考績法對公務人員所為之平時考核懲處，而係指廣義之懲處，含括現行司法懲戒之概念）制度，應循課責原則（明確具體規範公務人員應受課責之事項與標準）及公平原則（含括程序公平及結果公平）設計，且必須由其管理者發動，而為了避免管理者高權過度膨脹或管理者濫用、誤用管理權，制度中當須同時強調內部申訴與司法救濟原則，其中關於懲處由管理者發

³ 郭介恒，〈公務員懲戒修正方向芻議-以司法院釋字第 298 號解釋為中心〉，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯/第 9 篇》，2006 年，頁 448-449。

動，係指對於員工行為態度是否已達懲處標準和應課以何種處罰等兩大實質部分之判斷與決定，必須由受懲處者之管理者或更高層管理者來執行，而不應由其他非管理權之機關或權力機關來主導，其理由主要有三：

- (1)若公共管理者失去對公務人員懲處之實質發動權或不願積極行使該項管理權，管理者勢將侷限於僅能「獎優」而無法「汰劣」，不利於塑造公平的工作環境、提升組織績效和有效運用公務人力資源。
 - (2)符合資訊正確性，管理者最清楚某項工作所要求之績效及行為態度標準，也唯有管理者與員工在工作關係上有緊密關係與互動，所以才能根據日常觀察與事實資料判定其屬員是否符合應有標準；否則，由不了解其平時工作表現之不具管理權限者（例如司法權、民意）為是否應受懲處及懲處程度之判定，可能會因為審查者無法切實了解受懲處者之實際工作情形，淪為僅具形式之書面審查與判決。
 - (3)管理者本身具有不願懲處員工之傾向，如果制度上設計再不鼓勵將對員工懲處發動權與實質判定權歸屬於管理者，則只會使得管理者更具合法理由規避其對於員工懲處之責任。
6. 前大法官城仲模於分析懲處制度存在之優、缺點時，曾精闢地道出：「懲處制度由懲戒制度中抽離的理由：主管長官對於該當人員最能直接了解；至於司法上公懲機關，則較不易熟稔各種性質迥異的行政機關內部行政諸事。行政主管長官行使懲處權，可以提高行政效率、官箴紀律得以維繫，有助於指揮監督的一貫性、以及行政管理的一體性等，均係懲處制度之優點；職是之故，懲處制度較能夠符合現代管理的要求，使責任能夠迅速有所歸屬。」⁴

⁴ 詹鎮榮，2013，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告書，頁 52。檢自 <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-112-57273-128fd-1.html>（檢索日期：111 年 3 月 10 日）。

7. 關於憲法第 77 條並不蘊含「懲戒一元化」之意旨，尚有多位學者著述在案，爰另整理如附表，敬供大院參酌。
8. 綜上所述，行政部門之整體施政係由個別公務人員之表現所累積、相乘而成。為維護並進而提升行政效能及服務品質，考績制度實為行政部門管理人力資源及績效之重要機制。行政長官對個別公務人員就其年度內之工作績效等表現，做正確而有效之績效評核，且根據評核結果，對表現合乎標準、優秀者予以不同程度之獎勵，對績效不佳、無法符合公民對政府課責要求者則予以懲罰或淘汰，以達成激勵公務人員積極任事及提升施政績效之目的。換言之，考績制度為公務人力內部結構之調整手段，使公務員之官等地位，合於其能力與表現，亦使官職等與公務員之適任得以合致；行政長官行使監督權於日常考評公務員的職務表現，據以在每個考評階段對公務人事系統加以適度地調整；陞遷制度固能鼓勵公務員盡忠職守，淘汰機制之保留，亦是對於「適才適所」的基本要求。如果行政部門缺乏獎優汰劣之機制，不僅會造成公務員之士氣低落，更難以吸引到優質之公務人力，而失去優質人力將難以達成績效目標。系爭規定對年度中考核績效不佳、無法符合公民對政府課責予以免職處分，即屬上開長官行使監督、淘汰機制之內部結構之調整手段。免職處分基於人事任用及免職之一體性，均應屬行政長官完整人事權之一部分，且公務人員行為是否符合免職要件之判斷，亦應由對當下事實狀態最為瞭解之管理者或更高層管理者(行政機關)來執行，而不應由其他非管理權之機關或權力機構(司法機關)來主導。管理者或更高層管理者(行政機關)倘無免職之權力，則對其屬員之指揮監督，將難以達到懲處、汰劣之目的，而不足以發揮制裁及預防之效果。

(四)大院歷來解釋，固然多數符合上開所述行政權之性質及制憲、修憲者規劃意旨者，建立釋憲實務慣例，且與現行懲處與懲戒雙軌併行體制相符，惟仍有再予斟酌之必要：

1. 自大院釋字第 298 號、第 491 號及第 583 號解釋文及其理由書意旨觀之，憲法第 77 條規定並未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則：查大院釋字第 298 號解釋理由書記載：「憲法第 77 條規定…，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……。」釋字第 491 號解釋記載：「……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……。」，可知司法院雖為公務員懲戒之「最高」機關，惟為維持長官監督權所必要，得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，由長官依公務人員考績法等相關規定辦理，是國家對公務員懲戒權之行使，並非一律均應由司法院直接掌理，且懲戒處分相關事項亦非僅得於懲戒法中規範。大院釋字第 583 號解釋雖認為：「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，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利」，並對其「未設懲處權行使期間」有所指摘，但未宣告該條規定違憲。基此，自大院釋字第 298 號、第 491 號及第 583 號解釋文及其理由書意旨觀之，憲法第 77 條規定理當並未蘊含「懲戒一元化」之憲法原則。
2. 大院釋字第 243 號、第 298 號及第 491 號等解釋亦肯認懲戒與懲處雙軌並行，平行存在於考績法及其他人事行政專法中，與憲法第 77 條規定尚無抵觸，並無違憲之疑慮⁵。大院釋字第 298 號解釋

⁵ 此為詹鎮榮教授之觀察，見詹鎮榮，2013，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告書，頁 1。檢自 <https://www.iudicial.gov.tw/tw/cp-112-57273-128fd-1.html>（檢索日期：111 年 3 月 10 日）。

理由書明白揭示：「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。……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」，亦即該號解釋已指明國家對公務員懲戒權之行使，尚非僅得由司法權為之，且可以包括「足以改變公務員身分之處分」，惟應許受處分人就足以改變其公務員身分之懲戒處分，向司法機關聲明不服，尋求事後救濟。其後大院對於考績法「專案考績免職處分」所作成之釋字第 491 號及第 583 號解釋，仍持續肯認行政長官作成免職處分之合憲性。

3. 惟查大院釋字第 243 號解釋略以，依考績法所為之免職處分，實質上屬懲戒處分等語；實則，依考績法所為之免職處分，乃行政權行使之必然結果，業如前一再陳明，故該號解釋所稱「實質上屬懲戒處分」，易與既有之懲戒制度發生混淆。其次，大院釋字第 298 號解釋補充釋字第 243 號解釋，曉諭懲戒處分得於合理範圍內，交由行政長官為之，而大院釋字第 491 號解釋則延續此意旨；惟其所稱「懲戒處分」苟若包含行政機關基於考績權之行使所為之考績處分，則因考績懲處（包括但不限於行政長官作成免職處分）本來就是行政權之行使，並無所謂「於合理範圍內，由行政長官為之」之問題，是就此部分，仍有再予斟酌之必要。

(五)綜上所述，行政長官對公務員為免職處分，並未侵害憲法第 77 條賦予司法機關享有懲戒權之意旨：

1. 如前所述，行政機關之任免及考績權，源自機關功能最適性原則及行政權之行政一體、責任政治原則之要求，且懲戒與懲處二元體制乃先於憲法而存在，並經制憲及修憲多次確立，亦屬長久慣行而應予尊重之既存制度，故行政長官對公務員行使監督權而作成免職處分，屬行政權之固有權限，並非所謂「懲戒權在合理範

圍內由行政長官為之」而侵奪司法懲戒權限之問題。

2. 憲法第 77 條規定「公務員之懲戒」，實屬事後救濟之面向。依大
院釋字第 793 號解釋理由書意旨，權力之相互制衡仍有其界限，
如未抵觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領
域，且未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代
之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡，即無
違權力制衡之要求。又行政權具有主動、積極、機動、全面之特
質；反之，司法權之本質，依憲法第 77 條規定：「司法院……掌
理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」所示，係針
對具體個案之事實認定及法律爭議，依據憲法及法律所形成之客
觀價值與規範，為法之適用而進行終局之判斷，具有個案性及被
動性。從而，立法者以特別立法，規範由行政長官依法主動且全
面性行使長官監督職權，作成包括免職在內之考績懲處處分，於
個案所為第一次認事用法之決定，乃依據事物屬性所作合於國家
機關特性之分配，且受處分之公務員仍得依相關訴訟途徑尋求救
濟，並未排除司法之事後審查，自未侵害司法權作為適法性終局
判斷者之核心，亦未取代司法機關而使機關彼此間權力關係失衡。
3. 制憲者於憲法制定時維持懲戒與懲處二元規範體系，其後修憲者
復於憲法增修條文第 6 條第 1 項就考試院之公務員任免等權限予
以釐定，由考試院依其職權建構良善之公務人員任用、「免職」及
考績等相關法制，完善政府之人事管理機制，用人機關則應依法
執行所屬公務人員之任用、免職及考績等事項，此與憲法第 77 條
賦予司法機關享有懲戒權，自無衝突。考績懲處制度為行憲前之
制度，乃是理解憲法第 83 條所規定考績概念之既存理解，立法機
關將此一理解繼續予以維持，該立法決定應予尊重，亦符合大院
於多號解釋所提出服公職權利制度性保障之意旨。
4. 自大院作成釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號等相關解釋以來，
公務人員相關人事法制及救濟管道已日趨完備，行政長官對所屬

公務員依考績法規定作成免職處分，不但應依考績法及行政程序法之正當法律程序為之，且受處分之公務員亦得依相關訴訟途徑尋求救濟，並未排除司法之審查，自未侵害司法權作為適法性終局判斷者之核心，亦即司法機關仍屬大院釋字第 298 號解釋理由所稱「公務員懲戒之最高機關」，並無其核心領域即最高懲戒權限經讓渡予行政長官之情形，故無違權力分立原則。

5. 憲法第 77 條關於公務員懲戒部分有二層意義，一為司法院掌理公務員之懲戒，二為司法院乃最高懲戒機關。無論何者，行政長官之監督權包括免職權，均未侵犯司法權，並未違背權力分立原則。蓋以，權力分立原則並未排除、亦未禁止權力行使競合，故司法院掌有懲戒權，毫不意味行政長官不得享有包括免職在內之獎懲權（不論將其稱為懲罰、懲處或懲戒）。再者，行政長官一旦行使獎懲權，作成免職處分時，公務員得向司法機關尋求救濟，由司法機關審查行政長官之免職處分是否合法，並有最終之判斷決定權力，可知司法院所享之懲戒權（不論是周邊或核心領域）及作為最高懲戒機關之地位都未遭到侵犯，沒有侵害憲法第 77 條賦予司法機關享有懲戒權之意旨。

(六)依系爭規定所作成之免職處分均遵循正當法律程序，且該處分係屬尚未確定，受處分人仍可循復審、提起行政訴訟程序，請求司法救濟，與受司法懲戒者相較，其經多層次之救濟過程，權益之保障亦無不足：

1. 查警察條例第 2 條規定：「警察人員人事事項……本條例未規定者，適用有關法律之規定。」第 31 條第 2 項規定：「前項第 6 款至第 11 款免職處分於確定後執行，未確定前應先行停職。」次查考績法第 14 條第 3 項規定：「考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。」其施行細則第 21 條第 3 項規定：「……考績列丁等或專案考績一次記二大過免職者，應附記處分理由及不服處分者提起救濟之方

法、期間、受理機關等相關規定。」復查行政院與所屬中央及地方各機關學校公務人員獎懲案件處理要點第 3 點規定：「各機關發布停職令、免職令及獎懲令，應記載事由、法令依據與不服者提起救濟之方法、期間及受理機關。各機關作成停職處分、免職處分……應依行政程序法第 102 條本文規定給予當事人陳述意見之機會……」爰依警察條例所做成之免職處分，其作成均需符合上開法規規範以保障受處分人之權益。

2. 系爭規定雖規範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 2 大過者，即予免職，惟依前開相關法規規定，免職處分於作成前需經考績委員會給予當事人陳述意見及申辯之機會；作成時並應於處分記載事由、法令依據與不服者提起救濟之方法；作成後之免職處分係屬尚未確定，受處分人仍可循復審、提起行政訴訟程序，請求司法救濟。管理者或更高層管理者(行政機關)考量免職處分既應遵循正當法律程序作成，且嗣後仍得經復審(行政救濟)及行政訴訟(司法救濟)等多層次救濟之過程，為避免所作成之免職處分經行政或司法救濟而撤銷，必會謹慎行之，爰濫用此一權力之可能性甚低，又與受司法懲戒者(經懲戒法院判決確定者)相較，其經多層次之救濟過程，權益之保障亦無不足。

三、據上論結，系爭規定並無違反憲法平等原則、保障人民應考試服公職之權利，亦無違反憲法第 77 條規定，是聲請人之聲請應予駁回。

證據及文件

編號	標題
文件 1	78 年 12 月 30 日行政院、考試院會銜函請立法院審議之「警察人員管理條例部分條文修正草案」第 32 條修正條文及說明
文件 2	86 年 5 月 21 日修正公布警察人員管理條例第 31 條之修正說明

文件 3	立法院公報第 86 卷第 23 期院會紀錄第 108 頁至 112 頁
文件 4	司法院釋字第 491 號前大法官吳庚協同意見書
文件 5	施能傑及蔡秀涓，2000，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，第 40 頁至第 57 頁
文件 6	詹鎮榮，2013，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告書第 49 頁至第 52 頁
文件 7	公務人員相關法規免職規定
文件 8	懲處免職及懲戒救濟程序流程圖
文件 9	憲法第 77 條規定及懲戒懲處二元化學者見解整理表



此 致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 2 1 日

具狀人：銓敘部

代表人：周志宏



(簽名蓋章)

撰狀人：蕭正祥



(簽名蓋章)

顏敦訪



(簽名蓋章)

吳典倫律師



(簽名蓋章)