

司法院釋字第二九八號解釋

中華民國 81 年 6 月 12 日

院台秘二字第 09110 號

解 釋 文

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。

解釋理由書

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。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法律修正前，得請求司法救濟之程序而言。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，仍得依本院釋字第二四三號解釋意旨，依法提起行政訴訟，請求救濟，併此指明。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生 李志鵬

一部不同意見書

大法官 李鐘聲

對於本件解釋，依司法院大法官會議法第十七條之規定，提出不同意見書，分別說明於後：

第一、懲戒處分範圍部分

本件解釋之關鍵為：公務員受免職處分得否向公務員懲戒委員會聲請審議？因此，公務員懲戒法之近年修正經過情形，有宜先加說明之必要性。

一、第一次修正案：公務員懲戒法係於民國七十四年五月三日修正，本院原在修正草案總說明中，詳述新增第二十條之理由為：

依憲法第七十七條規定，公務員之懲戒係司法權之範圍。現行公務人員考績法第八條、分類職位公務人員考績法第十二條因專案考績一次記二大過免職之規定，固有加強機關首長對屬員行政監督之作用，但究非司法權之作用，遇此情形，應許受處分之公務員於收受再復審決定書後，得依本法聲請審議，使最後仍能納入司法救濟程序，用以符合憲法規定。該條文字如下：「公務員因專案考績受記二大過免職處分，不服再復審之決定者，得於收受再復審決定書後三十日內，向公務員懲戒委員會聲請審議。」

經本院函行政院、考試院及監察院查照提出意見，而三院意見一致主張刪除。

行政院認為：「一、憲法第八十三條規定考試院為國家最高考試機關，有關公務員之考績，係考試院所掌理之事項，若將考績事項納入司法懲戒程序中，似有混亂司法、考試兩者之系統和權責之處。二、依現行考績法規定，年終考績列丁等或考績受記二大過免職處分之公務員，不服免職之決定者得向上級機關及銓敘機關申請復審及再復審，對公務員已相當保障，若將具有行政

監督作用之專案考績結果，再予納入司法程序，本院（行政院）所屬機關咸認為勢將妨礙機關首長行使合法人事職權，且亦影響領導威信。三、按考績係本於監督權，其免職處分並無停止任用之規定，與懲戒法撤職有所不同，若增訂依考績法所為處分得聲請審議，則審議結果，究依考績法處理？抑依懲戒法處理？不無困擾。四、我國公務員懲戒法之基本立法精神，雖屬「寓保障於懲戒之中」，此觀之本法第一條之規定即至明顯，但懲戒法規定之內容，應以公務員懲戒有關事項為限，而不宜將具有行政監督作用之「考績」列為審議範圍，使得『懲戒法』變為『行政救濟法』之性質，兩者本質上即不相同，似不宜於本法中將專案考績列為審議對象。」

考試院認為：「一、公懲會之審議程序較繁，所為之懲戒處分，時效不易配合行政之需。二、宜加強行政監督權力，授予行政首長適當權責，以明快手段整肅政風，俾能提高行政效能。三、公務人員考績法及分類職位公務人員考績法第十六條，對於因專案考績免職人員已訂有復審、再復審之行政救濟程序。」

監察院認為：「本條規定與公務員考績法第八條、第十三條、以及分類職位公務人員考績法第十二條均有牽涉，似宜與有關機關加以協調」（以上詳見司法院史實紀要第二冊第一〇八一頁以下）。

本院鑒於三院反對，因而刪除該條文，不再討論（見公務員懲戒制度研究修正資料彙編第五四六頁）。

- 二、第二次修正案：由於本院釋字第二四三號解釋，公務員懲戒委員會擬具公務員懲戒法修正草案，報院分函行政、考試、監察三院徵詢意見，修正草案第十九條之一：「公務員非依本法所受免職處分，經申請復審、再復審仍被駁回者，受處分人得於收受再復審決定書後三十日內，向公務員懲戒委員會聲請審議」。說明理由：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，為主管公務員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，依司法院大法官會議釋字第二四三號解釋，認為實

質上仍屬懲戒處分，爰參照上開解釋意旨，增訂本條，俾受免職處分之公務員有向公務員懲戒委員會請求救濟之機會。

而行政與考試兩院覆函咸認並無必要。

行政院函：案經本院人事行政局邀請本院各主管機關詳慎研議，認為依貴院大法官會議釋字第二四三號解釋文規定，公務員受考績免職處分得向行政法院提起行政訴訟以為救濟，似無必要再修正公務員懲戒法增列上述條文，以免同一事件有多重救濟途徑，如結果不一時，將導致困擾。

考試院交據銓敘部函覆，建議刪除新增條文第十九條之一。理由略以：（一）依公務員懲戒委員會組織法第一條規定，公務員懲戒委員會為公務員懲戒機關，並非行政處分後之救濟機關。又依大法官會議釋字第二四三號解釋，公務員考績免職處分得提行政訴訟。亦得向公務員懲戒委員會聲請審議，其後果將使同一案件，得由行政法院及公務員懲戒委員會二個不同司法機關受理。（二）公務員年終考績等次之評定，係機關首長法定職權，如公務員懲戒委員會對於年終考績考列丁等免職處分，得認為不當且予以變更其等次，對於行政指揮監督權，似構成重大影響。況且對於一次記二大過辦理專案考績免職處分者，若得更為議決，究應依「公務人員考績法」或「公務員懲戒法」執行？（三）為免考績免職處分之濫用，俾公務員服公職權利，獲得適當保障起見，公務人員考績法第十七條業已規定，有復審、再復審，並得提起行政訴訟，均足救濟。本院嗣函行政、考試兩院，派員出席該法修正草案協調會議，溝通意見。

考試院參事黃雅榜之發言略稱：

（一）先就行政學的立場而言：公務員有(1)法律責任(2)政治責任(3)社會責任(4)狹義的行政責任。此四種責任之各主管機關為何，不言而喻。（二）以目前公懲法修正草案而論：(1)憲法第八十三條所規定之考績與保障二事項，環節相扣，而懲處為考績與保障之重點，將懲處與之脫離，則考試院將無法完整的行使憲法第八十三條所賦予之各項職掌，對五院制會有所損害。(2)考試權表現在考績法上者僅是消極性，其積極性在行政首長權。惟

行政權在依法行政下講求自由裁量、積極運作，若以司法權為最後救濟，介入行政權之處分或運作，可能無法正確的體會其中之原由。司法權審查法律責任，但政治責任、社會責任，甚至行政責任，司法機關依法審判，這些責任很難發現。（三）我國憲法實施五權分立，不宜將國外的三權分立理論來解釋我國憲法的運作，而五權分立之下，獨立的人事權及憲法上考試院的真義是值得注意的。誠然，有權利即應有救濟，惟救濟不一定要由司法權行使，獨立之人事權亦可。（四）五權分立每一權皆如生命之有機體，須自我調適。

行政院人事行政局副局長陳松柏發言略稱：

民國七十四年修正公務員懲戒法時，司法院曾建議將專案考績記二大過之免職處分，得聲請審議以為救濟。當時行政機關主管們認為公務員紀律難以維持，而依考績法已有復審、再復審程序，為免冗長之救濟程序，無法維持行政紀律及政府威信，因此，行政機關反對該修正條文。行憲前民國二十四年公布之公務員考績獎懲條例即有免職規定，行憲後，憲法第八十三條明定考績權屬考試院。如公務員懲戒委員會審議者，不限於違法之免職處分，將嚴重影響政府機關首長之威信。在現行公務倫理欠缺、主管長官領導能力不彰等情形下，本問題應予慎重考慮。（詳見公務員懲戒委員會聲請解釋附函及會議記錄）

綜上所述，本院兩次草案：公務員「專案考績受記大過二次免職處分」（第一次）或「免職處分」（第二次），得向公務員懲戒委員會聲請審議。先後均遭考試院與行政院乃至監察院反對，出於考試院暨銓敘部、行政院暨各主管機關、以及出席協調會議代表等之一致意見。而今本件解釋：公務員「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」，包括「免職處分」，得向公務員懲戒委員會「聲明」、「審查」，比較前兩次草案之範圍，更加擴大多了，發生諸多問題，確實值得商榷，析論如下：

一、我國公務員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」。孔安國傳：「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、總理，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。以今視昔，我國以往公務員考績獎懲，一向屬於行政權範圍。至於監察制度，約言之，周禮、春官：「御史：掌邦國、都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡收（考查也）從政者」。秦、漢均曰御史大夫，後漢曰御史台，始司彈劾官吏，隋、唐二朝之御史台，其屬三院，分掌巡按郡縣、察視刑獄、糾劾百官諸事，宋、元因之，明、清改曰都察院，今稱監察院，職司風憲，由來已久，蔚成我中華法系之特色。

- 二、民國成立八十年來，依據 國父五權憲法遺教，建立法律制度，中華民國憲法明文規定：行政、立法、司法、考試、監察五院分為國家最高行政、立法、司法、考試、監察機關。司法院「掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」考試院「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」。經立法院制定民事訴訟法、公務員懲戒法、公務人員考績法等等法律，公布施行，間加修正，期與世宜，形成完備法律系統。大體而論，我國今日民生樂利、富庶繁榮，法制與有功焉，值得吾人體察及省思！
- 三、本件解釋「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」，依其文字解釋，顯然失之空泛抽象，而無客觀標準，容易流於自我主觀說法，爭論不休。此因公務員懲戒法第九條規定：「公務員之懲戒處分如左：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。」六種列舉之懲戒處

分，前三種均足以改變公務員身分，且與後三種更都對於公務員均有重大影響。不僅此也，同條第三項規定：「九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之。」而今本件解釋認該公務員得向懲戒機關「聲明」「審查」，顯與法律明文牴觸。

四、本件解釋「懲戒處分」包括「免職處分」，涵蓋行政處分之撤、免職，則其發生問題有下列數點：

- (一)本院依據現行法規，歷來解釋懲戒處分非行政撤、免職處分，詎本件解釋混為一談，全相牴觸，例如：
1. 行政上撤職非公務員懲戒法上之懲戒處分（三十六年院解字第三六二一號）。
 2. 同一行為違反公務員服務法各條款者，在公務員懲戒法上，並無同時予以兩種以上處分之根據。撤職非公務員懲戒法上之處分，已見院解字第三六二一號解釋，與懲戒法上之處分不生輕重比較問題（三十六年院解字第三七四八號）。
 3. 主管長官將其所屬職員免職，非公務員懲戒法上之懲戒處分（三十六年院解字第三七五六號）。
 4. 公務員久不到差，如果有關法規定明於一定期間停止任用，非公務員懲戒法上之處分，應由有任免權之機關以命令行之（三十七年院解字第四〇一七號）。
- (二)公務人員考績法係憲法第八十三條規定考試院掌理考績之一般法，全國各機關對所屬人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。平時考核獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過；年終考績不滿六十分丁等免職，專業考績一次記二大過者免職等等，均著明文。

本件解釋引據憲法第七十七條規定司法院掌理公務員之懲戒，而以公務員受行政上之免職處分，得向司法懲戒機關聲明審查。由於此解釋既未宣告公務人員考績法為違憲，而逕作影響全國各機關依法行使考績權之解釋，本院前兩次公務員懲戒法修正案均遭有關行政、考試、監察院反對，已如前述，此解釋勢將引發憲法第四十四條規定院與院間之權限爭議。

(三)憲法第三十六條：「總統統率全國陸、海、空軍」又第四十一條：「總統依法任免文武官員」，係屬元首統帥權與任免官員權之規定，一般憲政國家皆然。我國陸海空軍懲罰法，對於軍官、士官、士兵，分別規定懲罰，其過犯種類：撤職、管訓、降級、記過、申誡等。「上將之懲罰，由總統核定之」（第二十三條），「中將之懲罰權責之所屬及程序，於施行細則中定之」（第二十四條）。陸海空軍懲罰法施行細則第六條：「一、將級重要軍職之撤職由總統核定，將級一般軍職之撤職由參謀總長核定，」。第七條：「一、各級指揮官，在戰鬥間所屬次一級（組織階層）以下軍官，均有權核定撤職」。第十條：「懲罰案件之處理，應依據懲罰權責由各級指揮官逕予裁定執行」。寓有確保統帥權、維護軍事指揮權及貫徹軍令執行之意旨。

本院釋字第二六二號解釋：「監察院對軍人提出彈劾案時，應移送公務員懲戒委員會審議，至軍人之過犯，除上述彈劾案外，其懲罰仍依陸海空軍懲罰法行之」，係闡明除監察院彈劾案移送公務員懲戒委員會審議外，軍人之懲罰依陸海空軍懲罰法行之。而本件解釋意旨，則凡軍人懲罰案件之應受撤職，或足以改變其身分或對其有重大影響之應受降級等處分，均得向懲戒機關「聲明」「審查」。此不僅與前解釋相違，膨脹司法權，而且使得陸海空軍懲罰法之立法旨意盡失，蕩然無存，更何況牴觸憲法規定總統之統帥權與任免官吏權！

第二、懲戒法院體制部分

本件解釋理由書：「司法機關掌理懲戒事項。其組織，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，當採法院體制，亦應由主管機關檢討修正之。」（註）旨在將公務員懲戒委員會改制稱為懲戒法院。有鑒其攸關我國司法制度之興廢，而且改變憲政體制，茲事體大，意見列述如下：

一、司法院大法官會議法第十七條規定：大法官會議決議之解釋文，附具解釋理由書。所以，大法官之解釋，列有解釋文及解釋理由書，此與各級法院之判決、行政法院之判決、公務員懲戒委員會

之議決書，乃至行政機關之訴願、再訴願決定書，列有「主文」及「理由」（或增列「事實」欄）之文書格式相同。主文有判決力，發生法律效果，理由僅具說明性質而已，沒有執行效力，實為司法機關之共識與傳統。大法官之解釋文及解釋理由書，即大法官解釋之主文及理由，本件大法官依法決議之解釋文並無如解釋理由書之文字，是以此段解釋理由書不能發生法律執行效力，合先說明，藉正視聽，而免誤導。

- 二、我國公務員懲戒制度，肇自考績黜陟，而御史糾彈。自民國建元，大總統設平政院審理行政官吏違法與糾彈官吏案件，該院內設肅政廳，職司糾彈官吏。三年一月起，中央設文官高等懲戒委員會，中央與地方各官署分設文官普通懲戒委員會，二十年六月改制，中央設中央公務員懲戒委員會，地方公務員懲戒委員會則分設於各省及直轄市，嗣設國民政府政務官懲戒委員會。行憲後，三十七年七月改組成立公務員懲戒委員會，掌理全國公務員之懲戒案件，而將其餘撤銷（詳見司法院史實紀要第二冊第一三六八頁、一五〇〇一頁）。於二十年六月八日公布公務員懲戒法與公務員懲戒委員會組織法，至七十四年歷經修正，施行迄今。本院於八十年八月三十一日提出司法院組織法修正草案，第七條：「司法院設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會，其組織均另以法律定之」，仍係原條文不修正，送請立法院審議之中。於此可觀我國懲戒機關之沿革、名稱及組織體制，勿可置疑。
- 三、本件解釋理由書所引憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋，揆其文字，憲法第八十二條規定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之」。本院釋字第一六二號解釋意旨：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，依憲法第七十七條、第八十條規定，均應認係憲法上所稱之法官。關於前者，係司法機關之共同法源，本院已提出之司法院組織法修正草案第一條：「本法依憲法第八十二條制定之」。於第七條列入「公務員懲戒委員會」。本院為憲法機關行使憲法職權，而大

法官依司法院大法官會議法行使職權，今多位大法官於解釋理由書表示懲戒機關當採法院體制之意見，其可乎？其不可乎？關於後者，該解釋乃詮釋公務員懲戒委員會之委員係憲法上所稱之法官，並不涉其組織，即與公務員懲戒委員會之改稱為懲戒法院與否，完全沒有直接必然因果關係。此與大法官係憲法上所稱之法官，解釋法令以大法官會議行之，情形相同。其實，中外古今機關之人員名稱與組織體制，殊難執一以衡者，曷可紀極？

四、放眼各國公務人員之懲戒制度，大體而論，有三權分立制度之輪廓可循，故有由行政權掌理者，如法、日；有由立法權掌理者，如英、美；有由司法權掌理者，如德、奧。

公務員之懲戒處分，一般不外大致分為免職、降職（級）、停職、調職、申誡、警告、記過等，各國有其處理程序，在法、日諸國通例，機關首長有任用權者有懲戒權，日本國家公務員法明定「懲戒處分由任命權者行」（第八四條第一款）。法國且設有人事管理協調會即懲戒委員會等申訴機關，仍歸各部首長最後決定，僅得對其合法性向國務院上控而已，日本之內閣設人事院，為公務員不服懲戒處分之覆審機關，由公平委員會審理定之。日本另制定自衛隊法，規定軍人懲戒等事項，均未專設司法懲戒機關。此外，在英美國家彈劾案審判權屬於國會（上議院、參議院），判決有罪者予免職處分。而一般公務員之懲戒處分，分屬於各機關首長，嚴重者報請各部長懲處，得向職員工會，聯邦文官委員會等申訴，亦無懲戒機關。至於司法機關掌理公務員懲戒，德國自一九五三年（民國四十二年）專設聯邦懲戒法院，分為設在聯邦行政法院之聯邦懲戒院為上級審，及設在各大都市之四十所聯邦懲戒庭為初級審，有聯邦檢察官蒞庭執行職務。其設立及辦事細則由聯邦內政部長定之。該部於一九六四年廢止聯邦懲戒院，在聯邦行政法院內設懲戒庭。於一九六七年改制，懲戒庭改稱聯邦懲戒法院，全國分設審判庭。至一九六九年，聯邦總理命令聯邦行政法院由聯邦內政部改為聯邦司法部行使監督權，聯邦懲戒法院因之改隸。凡此均散見於有關書籍論文，其詳不贅。

我國五權憲法制度，公務員之懲戒與考績，咸經法律明文規定，諸多堪與各國制度媲美者，而解釋理由書表示改為法院體制，蓋有嚮於德國懲戒法院。實則，民國初年，大總統設平政院即行政法院，院內設肅政廳；與德國內政部於行政法院內設懲戒法院，互相彷彿，而我國於民國三年早已揚棄此制，憲法明定司法院掌理公務員之懲戒，本院釋字第八十六號解釋闡示高等以下各法院應隸屬於司法院，已自六十九年起實施審檢分隸，以視德國懲戒法院由內政部改隸於司法部行使監督權為如何？

五、本件解釋理由書所表示之懲戒法院體制，由於法院不論民事、刑事、行政訴訟之當事人，分稱原告與被告。因此行將引發憲政體制問題。

先就公務員懲戒言：憲法第九十條：監察院為國家最高監察機關，行使彈劾等權。又第九十七條：監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案。監察法第二章彈劾權，其規定中如：彈劾案經向懲戒機關提出，應急速辦理，並將辦理結果迅即通知監察院轉知原提案委員（第十六條）。懲戒機關對彈劾案逾三個月尚未結辦者，監察院得質問之，經質問後並經調查確有故意拖延之事實者，得對懲戒機關主辦人員逕加彈劾或糾舉（第十七條）。如今，懲戒法院將監察院因彈劾案列為原告，載於文書。可以斷言者，此與我國御史彈劾歷史文化及民國制憲精神，均非有合。

次就公務人員考績言：各機關長官及各主管長官對所屬人員考績，上級機關得復審，銓敘機關得再復審，均有法律明文。如今，受考績人員得向懲戒法院「聲明」「審查」，則公堂對簿，原告為受考績人員，被告為全國各機關長官及各主管長官。由地方到中央，由基層機關上至總統，旁及各院部會首長，將因本機關或所屬機關受考績人員向懲戒法院「聲明」「審查」而作被告。古人有訓：「知人則哲」，考績本難，人事是非糾纏興訟由此起，其對國家未來影響如何！

註：本段解釋理由書係經大法官會議審查會通過，故對其依法提出不同意見，業經大法官會議決議將其刪除。

部分不同意見書

大法官 楊與齡

解釋文應增加下列之解釋

掌理懲戒事項之司法機關，應採法院審判體制，並就政務官之懲戒組織及程序另為規定。

增列之理由

中華民國憲法草案，係民國二十五年五月五日宣布，民國三十五年一月政府召開政治協商會議，商定憲草修改原則，其第四項規定「司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干人組織之。大法官由總統提名，經監察院同意任命之。各級法官，須超出於黨派以外」。現行憲法依該原則於第七十七條規定：「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」；第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，並於第八十二條規定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之」。中華民國憲法增修條文第十三條第二項亦規定：「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項」。因此，司法院應為「國家最高法院」，須直接掌理民事、刑事、行政訴訟之審判、公務員之懲戒、憲法之解釋、法律命令之統一解釋及審理政黨違憲之解散事項。現行法律規定，司法院之地位，相當於德、奧之憲法法院，雖直接掌理憲法之解釋權、法律命令之統一解釋權及政黨違憲之審判，以顯示其最高司法機關之性質。但將訴訟及懲戒之最高審判權，另設機關掌理，則與憲法原意未盡相符。且公務員懲戒權之行使，不採法院組織及審判體制，而設「公務員懲戒委員會」掌理，並採會議議決制度，與憲法第八十二條之明文規定，尤欠符合。為謀求改進，本院大法官乃於釋字第一六二號解釋，確認該會委員有法官身分；並於釋字第二六二號解釋認監察院對軍人提出彈劾案時，應移送該會審議；再於本院釋字第二四三號解釋認依考績法所為懲處處分，亦屬懲戒處分性質，其足以變更公務員身分者，受處分人得向司法機關請求救濟，相關法律，均應檢討修正。本案係有關機關依該解釋研商相關法律之修正時，未能協議，再

請本院補充解釋。本解釋既依憲法規定精神，認國家對公務員懲戒權之行使，須兼顧行政長官監督權之有效運作，並於解釋文中不再使用「公務員懲戒委員會」名稱。惟未於解釋中釋明「懲戒機關」之組織當採法院體制；又政務官之任用方法及工作性質，與具有法定資格始得任用之公務員不同，參考他國法制及我國行憲前舊制，其懲戒組織及程序，有另為規定（現行法僅對懲戒處分另設規定）之必要，自宜併予釋明，以免爭議，而求妥洽。惜均未獲通過。對於憲法所定司法制度之建立，頗有影響。爰於贊成已通過之解釋文外，依司法院大法官會議法施行細則第七條第一項提出部分不同意見書。

理由一部不同意見書

大法官 鄭健才

本件係依公務員懲戒委員會聲請，就本院釋字第二四三號解釋關於依有關考績規定免職處分之司法救濟，究應修正何種法律問題為補充解釋，顯然僅與懲戒程序事項有關，而不涉不利益於公務員之非懲戒處分如何救濟之問題。本件解釋文謹守「司法被動」原則，故不予涉及。乃本件忽於解釋理由書內，自動提示及此，預留日後另一爭端，未免有乖體制。爰就此部分提不同意見如下：

- 一、關於懲戒機關之組織體制及不利益於公務員之非懲戒處分如何救濟（例如因消極資格而免職，因機關裁撤而資遣，因試用成績不及格而停止試用，因屆齡而命令退休等），不但不在本件聲請解釋之範圍，抑且不在本院釋字第二四三號解釋案內當事人聲請解釋之範圍。前此亦無任何機關或人民曾就此二大問題，提出合法之解釋聲請。釋憲機關之成員，縱有某種學理上之確信，認為「此等問題，非作某種程度之調整不可」，應祇有出於以個人身分經由學術公表機會，加以鼓吹之途。
- 二、釋字第二四三號解釋，所謂考績免職處分，是否包括非懲戒性質之考績丁等而免職者在內，尚未澄清。是否包括考績免職以外之其他非懲戒性質之「免職」在內，更無從懸揣。假定確有包括在內，則在本件解釋理由書內，亦僅能針對「考績丁等免職」或「考績免職以外之非懲戒性質之免職」，為「仍得依釋字第二四三號解釋意旨依法提起訴訟」之明確說明。而非其他意涵不確定

之文字，所能替代。

- 三、非懲戒性質之免除現職處分，有以消極資格為其原因者，例如經最高法院判決有罪褫奪公權確定。此時將之免職，實係根據司法最終之裁判，是否仍須再經行政訴訟之司法救濟程序，形成司法權之重複行使？僅此一端，亦足見本件解釋理由書之有欠周延。

不同意見書

大法官 李志鵬

本院釋字第二九八號解釋，有牴觸憲法之嫌，本席礙難同意，爰依大法官會議法第十七條規定，提出不同意見書，茲述理由如下：

- 一、本院釋字第二四三號解釋，係基於人民之聲請，就法院確定裁判所適用之法令是否違憲所作之解釋，已確定解釋之客體為「中央或地方機關依公務員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分」。釋字第二九八號解釋，由政府機關聲請解釋，係釋字第二四三號解釋之補充解釋，但卻將解釋之客體變更為：「足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分」。誠然後解釋變更前解釋，非不得為之，但須以前解釋違憲為前提。釋字第二四三號解釋無違憲之處，釋字第二九八號解釋將之變更，顯屬不當。何況何謂「足以改變身分」？何謂「有重大影響」？並無定論，言人人殊，徒增適用之困擾，令人不敢苟同，此其一。
- 二、憲法第七十七條規定：司法院掌理行政訴訟之審判。行政訴訟法第一條規定：人民因中央或地方機關之違法處分，認為損害其權利，經訴願後不服決定者，得向行政法院提起行政訴訟。所謂人民，參照司法院釋字第一八七號、第二〇一號及第二四三號等解釋，已包括公務員在內。故公務員對於違法之懲戒處分，自得提起行政訴訟，請求救濟，並得依行政訴訟法第二條及民法第一百八十六條規定附帶請求損害賠償，保障甚周詳。釋字第二九八號解釋，許「受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由懲戒機關就該處分是否違法或不當加以審查，以資救濟」。顯已牴觸上開憲法及法律，令人不敢苟同，此其二。
- 三、憲法第一百七十二條第二項規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」。司法院如認為法律牴觸憲法，自得指

示法律應如何修正，以符憲法本旨。但修法必以有違憲之法律為前提。如法律不違憲，立法機關自得審度國家及社會之需要，兼顧民眾之福祉，自行制定或修正法律，憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，代表全國人民行使立法權」即係此意。釋字第二九八號解釋未曾釋示何條法律抵觸何條憲法，即稱：「有關法律，應依上述意旨修正之」。何謂「有關法律」？意指程序法抑實體法？應修甲條或乙條？晦暗不明，有欠肯定明確，令人費解。本號解釋已逾越解釋「法律與憲法有無抵觸」之範圍，令人難以苟同，此其三。

- 四、受免職處分之公務員得提起行政訴訟，釋字第二四三號解釋文，陳述甚明。此號解釋實肇因於「免職處分直接影響公務員憲法（第十八條）所保障之服公職權利」，故認「公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權」。憲法保障之公務員基本權利，應永久存在。釋字第二九八號解釋稱：「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法律修正前，得請求司法救濟而言」，前後矛盾，顯已剝奪公務員在懲戒及考績法修正後，提起行政訴訟之權，此項訴訟權利既為憲法第十六條所保障，故釋字第二九八號解釋，令人難以苟同，此其四。

綜上所陳，可見釋字第二九八號解釋，事實上已完全變更釋字第二四三號解釋，損及行政訴訟之完整性，逾越釋憲者應謹守之權限，並剝奪公務員憲法所保障提起行政訴訟請求救濟之權利，令人深感遺憾，本席礙難同意。為此特依法提出不同意見書。

抄公務員懲戒委員會函

中華民國七十九年七月三日
七十九台會議字第090一號

受文者：司法院

主旨：鈞院大法官會議釋字第二四三號解釋有關下列各點，本會認為尚有疑義，事涉懲戒權之行使，敬請補充解釋，以免適用時之困惑。

說明：

- 一、解釋理由第一段謂：「公務員之懲戒，屬於憲法第七十七條所定司法院之職權，對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式用語如何，實質上仍屬懲戒處分」，則行政機關依據公務人員考績法或其相關法規所為之免職處分是否有違憲法第七十七條之基本精神？又免職處分既係懲戒處分，其司法救濟應屬本會職掌，乃又准許受免職處分之公務員提起行政訴訟，與現行司法體制是否相符？如果同一違失事件，經監察院提案彈劾，送由本會審議，而受行政機關免職處分之公務員又向行政法院提起行政訴訟，同時繫屬於不同之司法機關時，究應如何處理？倘本會之議決與行政訴訟之裁判兩歧，又以何者為準？
- 二、解釋理由第二段謂：「在相關法律修正前，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權」，所謂相關法律之修正，究指修正公務人員考績法及其相關法律，刪除免職處分之規定，抑指修正公務員懲戒法，使受免職處分之公務員於聲請復審、再復審之程序後，得向本會請求救濟？又「在相關法律修正前」一語，是否為上開解釋所附適用期間之條件，申言之，相關法律修正之後，上開解釋是否不再適用？

公務員懲戒委員會委員長 范魁書

抄公務員懲戒委員會函

中華民國七十九年八月三日
七十九台會議字第一〇九二號

受文者：司法院

主旨：為聲請 鈞院大法官會議就釋字第二四三號解釋補充解釋，補呈聲請理由事。

說明：本會遵照 鈞院大法官會議釋字第二四三號解釋理由第二段關於修正相關法律之指示，擬具公務員懲戒法修正草案，呈請 鑒核（附件一）。蒙分送行政、考試、監察三院徵詢意見，除監察院無意見外（附件二），行政院認為上開解釋已明示受免職處分之公務員得向行政法院提起行政訴訟，不必

再行修正公務員懲戒法另設救濟程序，以免同一事件有雙重救濟途徑，徒增困擾（附件三）；考試院認為公務人員考績法已有復審、再復審之規定，足以防止免職處分之濫用，且依釋字第二四三號解釋尚得提起行政訴訟，可資救濟，並無更在公務員懲戒法增設救濟程序之必要，否則將對行政監督權構成重大影響。其餘意見與行政院同（附件四）。由於行政、考試二院與司法機關對於上開解釋之適用，見解不一，經 鈞院於本（七十九）年六月五日召開協調會議，行政、考試二院代表仍持歧見（附件五）。謹查 鈞院大法官會議第一百十八次會議議決：中央或地方機關對於解釋之適用發生疑義時，得聲請依「司法院大法官會議法」第四條或第七條規定再行解釋。為此聲請補充解釋，俾資遵循。

公務員懲戒委員會委員長 范魁書

（本件補呈聲請理由函附件略）