

法規範憲法審查補充答辯理由書

案號：109 年度憲三字第 18 號

相 對 人 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

與相對人之關係：部長

地址、電話：均同上

訴訟代理人 姓名：呂秋慧

稱謂/職業：銓敘部司長（辦理法制或法務相關業務）

地址：同上

電話：02-82366461

姓名：陳鵬光

稱謂/職業：律師

地址：台北市大安區仁愛路 3 段 136 號 13 樓

電話：02-27552733-288

姓名：洪偉勝

稱謂/職業：律師

地址：台北市大安區羅斯福路 2 段 49 號 6 樓

電話：02-23934272

為就憲法法庭 109 年度憲三字第 18 號丁等考績免職案，提出法規範憲法審查補充答辯理由書事：

本件釋憲聲請涉及憲政機關間權限分配爭議，故鈞庭將作成之裁判既是法律的，也是政治的，亟盼鈞庭發揮高度智慧，讓真正核心之正當法律程序問題歸正當法律程序，避免擾動懲處與懲戒雙軌併行之既存憲法秩序，引發不必要之憲政風暴。除相對人民國（下同）111 年 3 月 21 日言詞辯論意旨書所述外，基於如下二個區辨、三個理由及四個反論，相對人主張憲法第 77 條並未蘊含懲戒一元化原則，行政長官就公務人員之年終考績丁等免職有權作成第一次決定，且現行考績程序已符合法治國原則要求之正當法律程序，故公務人員考績法（下稱考績法）第 6 條第 3 項第 4 款（下稱系爭規定一）、第 7 條第 1 項第 4 款及第 8 條後段（下稱系爭規定二）均合憲，謹說明如下：

壹、二個區辨—識別問題核心在於正當法律程序之層次，辨明年終考績之確切內涵：

一、本件真正之問題核心不在機關權限分配，乃在於正當法律程序保障，而現行考績法就年終考績（包含丁等免職）相關規定已符合法治國原則要求之正當法律程序保障：

（一）本件釋憲聲請固係為保障公務人員之權益，惟懲處與懲戒雙軌併行為長久施行之穩定體制，其存在本身並未侵害公務人員之基本權，如果建立事前法律保留、事中正當程序、事後司法救濟之體系，則可有效保障公務人員權益¹，故本件真正之問題核心乃在於正當法律程序保障之層次，根本不在機關權限分配。在現行憲政架構與憲法秩序下，凡為保障公務人員權益所可建置整備者，維持懲處與懲戒雙軌制即可做到；凡為保障公務人員權益所難以建置整備者，採取懲戒一元化也做不到。因此，聲請人主張之懲戒一元化並非達成保障公務人員權益之適當、必要、衡平手段，懲處與懲戒雙軌併行之

¹ 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 45。

既存憲政體制秩序則應繼續維持。

(二)現行考績法就年終考績（包含丁等免職）相關規定，為給予公務人員權益有制度性保障，已建立符合法治國原則要求之正當法律程序，內容包括但不限於：

1. 依據司法院釋字第 491 號解釋（下均代稱釋○○○）意旨，以法律形式，明確限定丁等考績之要件²。
2. 考績處分之作成必須歷經多層次之 5 道程序，包括由機關主管人員就考績表項目評擬，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機關核定，再送銓敘部銓敘審定³。相較於司法懲戒，考績處分之作成顯然賦予受考人更多影響處分作成之機會，享有更優厚之程序保障。
3. 為提高考評之客觀性，採取民主合議機制，成立考績委員會，其組成包括當然委員、票選委員及指定委員⁴，並要求考績處分必須提交考績委員會⁵。
4. 賦予受考人有陳述意見及申辯之機會⁶。
5. 考績列丁等免職者，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⁷。
6. 為兼顧公務人員權益之保護，考績應予免職之公務人員，免職處分自確定之日起執行；未確定前，應先行停職⁸。
7. 對年終考績丁等免職之處分不服時，受考人得向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審；對保訓會作成之復審決定仍不服者，受考人得提起行政訴訟⁹。比較考績懲處與司法懲戒之司法救濟程序，行政法院與懲戒法院之訴訟程序對於受懲處、被付懲戒之

² 考績法第 6 條第 3 項參照。

³ 考績法第 14 條第 1 項參照。

⁴ 考績法第 15 條及考績委員會組織規程第 2 條參照。

⁵ 考績法第 14 條第 1 項、第 2 項、第 3 項及考績法施行細則第 13 條、第 18 條、第 19 條參照。

⁶ 考績法第 14 條第 3 項及考績法施行細則第 19 條第 3 項參照。

⁷ 考績法施行細則第 21 條第 3 項參照。

⁸ 考績法第 18 條但書及考績法施行細則第 24 條參照。

⁹ 公務人員保障法第 25 條第 1 項及第 72 條參照。

公務人員並無有意義之差別待遇，難謂其在何程序所受保障孰厚孰薄。

8. 保訓會前於 104 年 10 月 28 日函知中央及地方各主管機關，考績丙等事件之救濟程序，自 104 年 10 月 7 日起改依復審程序處理。嗣相對人銓敘部作成 106 年 3 月 21 日部法二字第 1064206886 號通函略以，對於擬予考績考列丙等或平時考核懲處人員，為強化考核之公平與公正，各機關參酌行政程序法第 102 條及第 103 條等有關陳述意見之規定，得給予受考人陳述及申辯機會。又釋 785 作成後，保訓會於 109 年 10 月 5 日函知中央及地方各主管機關人事機構，調整公務人員保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，自當日起，公務人員考績評定乙等以上等次及平時考核獎懲均改認屬行政處分。
9. 相對人銓敘部於 110 年 6 月 30 日函陳考試院審議之考績法修正草案，經參酌行政程序法相關規定，亦強化陳述意見相關規定，於第 25 條明定各機關辦理考績時，應給予及得給予受考人陳述意見機會之情形及辦理方式；目前該草案尚在考試院審查程序中。
10. 考績法未規定者，仍回歸行政程序法之適用，故受考人於考績程序中得委任代理人，並得在無害秘密等範圍內申請閱卷¹⁰，而服務機關對於受考人之有利不利事項均應一律注意，且依職權調查證據，並容許受考人在無礙真實發現之範圍內參與證據調查程序¹¹。
11. 末查，依相對人銓敘部之資料庫、保訓會保障事件決定書查詢系統及司法院法學資料查詢系統，近 10 年（100 年至 109 年）考績考列丁等之 33 位公務人員，其中有 15 位甘服免職處分而未提起任何救濟，另有 3 位經保訓會作成復審決定後即未提起行政訴訟，換言之，經行政機關作成年終考績丁等之免職處分後，有超過半數之受考公務人員根本未尋求司法救濟，故主張行政長官就年終考績之丁等免職無權作成第一次決定，恆須將受考人移付懲戒法院受審判

¹⁰ 行政程序法第 24 條、第 46 條參照。

¹¹ 行政程序法第 8 條、第 36 條、第 37 條參照。

者，無異強制受考人經歷訴訟究責，此究竟是在保障公務人員，或適足以害之，實值深思！

(三)謹整理上述論旨如下：

機關權限	正當法律程序
第一次決定權限：所謂懲戒一元化？	自釋 491 作成後已修正考績法，給予制度性保障，例如： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 明確限定丁等考績之要件 ◆ 考績委員會 ◆ 陳述意見機會 ◆ 處分書之理由與教示 ◆ 免職+停職，兼顧身分保障 ◆ 多層次之事前程序、救濟管道
事後救濟之最終裁判權限	

二、本件之爭訟標的為年終考績之丁等免職，既非專案考績，亦與司法懲戒之免除職務有重大不同：

(一)查公務人員考績區分為三類：一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年 1 至 12 月任職期間之成績。二、另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿 1 年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。三、專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績¹²。本件聲請釋憲之原因案件係受考人經機關依系爭規定一予以考列丁等，其當年平時考核獎懲抵銷後，並無累積達 2 大過之情形¹³，故本件之爭訟標的為年終考績之丁等免職，與專案考績無關¹⁴。

(二)年終考績之丁等免職與司法懲戒之免除職務有 3 點重大不同，不得

¹² 考績法第 3 條參照。

¹³ 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 936 號有關人事行政事務事件，並請參見保訓會 106 公審決字第 0078 號復審決定書。

¹⁴ 相對人主張人事任免權為考試與行政權之核心，行政長官亦有權依憑專案考績而對公務員作成免職處分之第一次決定，惟因與本件釋憲聲請尚屬無關，故在此不論。

將年終考績之丁等免職誤解為具有懲戒性質，屬實質上之懲戒處分：

1. 規範位階不同：按憲法增修條文 6 條第 1 項第 3 款規定：「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，就公務人員之「任免」及考績，規定由考試院掌理其法制事項，並由行政機關予以實際執行。換言之，公務員之免職係憲法所直接且明文保留予考試權及行政權之權限事項，規範位階在憲法層次。反觀司法懲戒，對於公務員之免除職務，乃規定在公務員懲戒法（下稱懲戒法）第 9 條及第 11 條，未經憲法第 77 條規定得因懲戒而將公務員免除職務，終身不得任用。

2. 構成要件不同：

(1) 年終考績屬平時考核之年度終了結算結果，其係就受考人於當年 1 至 12 月之任職期間，依其工作、操行、學識、才能等四大因素之平時整體表現，與機關內同官等人員，予以綜合比較考評¹⁵。換言之，年終考績之標的係受考人之工作、操行、學識、才能等四大方面的平時整體表現，且在時間上為整年度之考評，在空間上則為受考人與機關內同官等人員之比較。因此，年終考績既係平時表現之綜合考評結果，非在針對特定違失行為予以究責，則在事物性質上自得將獎懲功過相抵¹⁶。

(2) 至於考績法第 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

¹⁵ 考績法第 5 條第 1 項、第 9 條、第 12 條第 1 項參照。

¹⁶ 考績法第 12 條第 1 項第 1 款參照。

譽，有確實證據者。」，其所列 4 款事由，並非考績丁等之構成要件，不是受考人有該等事由時即應予考列丁等，而是因應釋 491 意旨，為加強公務員之保障，以法律保留之形式，限定考績丁等之成立範圍。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。」，以公務員有所列 2 款事由之違失行為時，應受懲戒，可知考績法第 6 條第 3 項有關年終考績之丁等免職規定與懲戒法第 2 條有關司法懲戒之免除職務規定，二者在規範目的及結構形式有本質上重大差異。

3. 法律效果不同：

- (1) 參照懲戒法第 11 條規定：「免除職務，免其現職，並不得再任用為公務員。」，可知「免除現職」與「不得再任用為公務員」為懲戒法上就免除職務所賦予之二個不同的效果。而年終考績之丁等免職乃在免除現職，汰除不適任之公務人員，終止其與服務機關之職務關係，並未禁止其至其他機關服務或再任用為公務人員，更未剝奪其公務人員身分。所謂考績法上之免職係對公務人員之最嚴重處分，並認考績免職涉及剝奪公務人員身分云云，顯係將考績免職與懲戒法上之免除職務混淆，洵有重大誤解。
- (2) 依據相對人銓敘部之資料庫截至 110 年 8 月之統計結果，自 76 年 1 月 16 日新人事制度施行以來，共有 10 位公務人員於其考績免職確定後於 1 年內即赴其他機關再任。另依相對人銓敘部之資料庫及保訓會保障事件決定書查詢系統截至 111 年 2 月之統計結果，以及銓敘部檔存資料，100 年迄今受考績丁等免職處分之 33 位公務員中，有 1 人於法定先行停職期間即應其他考試而錄取，至其他機關進行實務訓練。由上可知，年終考績之丁等免職僅在使不適任之受考人自當時服務機關汰除，終止與該機關之職務關係，無礙於其至其他機關服務及再任公務人員。

(三) 綜上，年終考績之丁等免職與司法懲戒之免除職務有重大不同，不得將年終考績之丁等免職誤解為具有懲戒性質，屬實質上之懲戒處分，謹整理如下：

	年終考績之免職	司法懲戒之免除職務
規範位階	憲法增修條文第 6 條	法律
構成要件	<ul style="list-style-type: none"> ◆ [整年度][與機關內同官等其他公務人員]的”時空”綜合 4 要素評比考核 ◆ 可功過相抵 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 特定行為究責 ◆ 不可功過相抵
法律效果	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 免除現職 ◆ 得再任用為公務人員，或至其他機關任職 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 免除現職 ◆ 終身不得再任用為公務員

貳、三個理由—人事任免權為行政權之固有、核心領域，行政長官就年終考績之丁等免職有權為第一次決定：

一、探求立憲者意思，可知憲法第 77 條並未蘊含懲戒一元化原則，且懲處與懲戒雙軌併行為訓政時期及制憲前後所長久確立之體制，制憲時予以維持不變，修憲時更予以釐明確定：

(一)懲處與懲戒雙軌併行體制於訓政時期即已存在，並存續至制憲前、後迄今。換言之，司法懲戒歸司法權並無礙於考績懲處（含公務人員之免職、解職）歸考試及行政權。制憲當時雖有討論司法懲戒之最終決定權限究應歸屬於司法院或監察院，但該討論始終與考績懲處無涉，可知制憲者意思在於維持懲處與懲戒雙軌制，起心動念從未思及要變更考試院與行政院之考績懲處權限。因制憲過程有討論司法懲戒之最終決定機關，遂謂制憲者傾向懲戒一元化，要剝奪考試與行政權得將公務人員免職之考績懲處權云云，與史實不符。

(二)憲法第 77 條固有保障公務員之規範意義，並無異論，但保障公務員

之方式眾多，在邏輯上本來就不必然要將對於公務人員免職之第一次決定權限單獨保留予司法權行使。探究制憲時所處特別權力關係時代之歷史及社會背景，並參照公務員懲戒委員會或類似機構在訓政時期、制憲前後即與審理行政訴訟之法院始終併存，可知制憲者所稱憲法第 77 條之行政訴訟，從來不包含公務人員對於免職決定之司法救濟。因此，憲法第 77 條之所以在規定司法院掌理行政訴訟外，另規定司法院掌理公務員之懲戒，有其規範實益，乃在賦予公務員就懲戒有尋求司法救濟之機會。以司法院作成釋 785 後、脫離特別權力關係之現代觀點，誤以為憲法第 77 條規定之行政訴訟已包含吸收懲戒之司法救濟，進而推測該條所稱之「司法院…掌理…公務員之懲戒」額外蘊含將公務人員免職之第一次決定權限單獨保留予司法院云云，亦昧於時空脈絡。

- (三)若因憲法第 77 條規定司法院掌理公務員懲戒，即逕謂立憲者傾向懲戒一元化，公務員懲戒屬司法權之核心領域云云，則基於同一論理，是否可謂依據憲法增修條文第 6 條規定考試院掌理公務人員免職之法制事項，則立憲者傾向免職一元化，公務人員免職屬考試權與行政權之核心領域，有關司法懲戒得將公務人員免除職務之懲戒法第 9 條及第 11 條規定已然違憲？

二、釋憲者在釋 243 及釋 298 一貫維持懲處與懲戒雙軌併行體制；至於該等解釋創設「實質上懲戒處分」、「合理範圍」等概念，係為賦予司法救濟之訴訟權保障，「因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為」之論述工具，應揚棄不再使用：

- (一)按釋 243 曉諭：「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…中央或地方機關依公務人員考績法或公立學校教職員成績考核辦法，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障服公職之權利，在相關法律正前，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，於最後請求司法機關救濟。…至依公務人員考績法僅記大過之處分，並未改變公

務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。」，又釋 298 曉諭：「... 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。」

(二)在釋 243 及釋 298，釋憲者一貫維持懲處與懲戒雙軌併行體制，正確地識別真正問題在於正當法律程序保障層次，並未不必要地擾動憲政機關之權限分配秩序，敬請鈞庭體察並延續該等解釋所蘊含之高度政治智慧。

(三)釋 243 及釋 298 均在處理對於公務員免職是否給予司法救濟之問題，如以現代觀點，只要不受特別權力關係理論所桎梏，依據憲法第 16 條有關「有權利即有救濟」之訴訟權保障規定，實可大方且直接地肯認，不論是考績懲處或司法懲戒之公務人員免職或其他重大處分、管理措施，均應給予該公務人員有尋求司法救濟之機會。但是，因上開解釋分別作成於 78 年 7 月間與 81 年 6 月間，當時身處特別權力關係之時空背景，囿於「懲戒＝有司法救濟；懲處＝沒有司法救濟」之前理解，故大法官乃將懲處攀附橋接於懲戒，創造出所謂「實質上懲戒處分」、「合理範圍」之論述工具，以對改變身分關係之考績免職處分給予司法救濟；至於未根本改變身分關係之記過，在時代陰影下，仍被認為不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。

(四)誠如釋 785 所曉諭：「聲請人聲請補充解釋本院釋字第 298 號及第 323 號解釋部分，查該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空

背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，核無補充解釋之必要，應不受理。」，在後釋 785 之當代，所謂「實質上懲戒處分」、「合理範圍」之論述工具，在當時固然有其貢獻，但已屬時代遺緒，應可揚棄不用。為此，本件釋憲實無再探討年終考績之丁等免職是否屬實質上懲戒處分？是否已逾越長官監督權之合理範圍？等議題之必要。

三、為使行政一體下之行政長官就整體施政承擔總責有其正當化基礎，應肯認人事任免權屬行政權之固有權限及核心領域，行政長官有權任免公務人員；且依權力分立所植基之功能最適原則，最適合由與受考公務人員朝夕相處之行政長官就考績懲處之免職處分作成第一次決定：

(一)依據行政一體原則，行政首長必須就整體施政承擔總責，此為責任政治之體現，亦為政黨政治與民主政治之基礎。而為使政黨政治及民主政治有正當基礎，要求行政首長承擔責任政治，則在前提上必須肯認行政首長有人事權，得任免公務人員。換言之，對於不適任之公務人員，如果行政首長有權將其汰除，卻不汰除，則依據自我決定及自己責任原則，行政首長即應承擔其結果；反之，如果行政首長無權將其汰除，卻被要求就其表現承擔總責，並面對民意代表質詢乃至選民於其任期屆至時結算其行政團隊之整體表現，如此將違反行為自己責任原則，使民主選舉制度失靈，不利國家長治久安。為此，人事任免權實屬行政權之固有權限及核心領域，行政長官有權任免公務員，對於年終考績丁等之不適任公務人員，行政長官有權為第一次決定，將其汰除，以終止其與服務機關間之職務關係。

(二)年終考績係就受考人於當年 1 至 12 月之任職期間，依其工作、操行、學識、才能等四大因素之平時整體表現，與機關內同官等人員，予以綜合比較考評。換言之，年終考績之標的係受考人之工作、操行、學識、才能等四大方面的平時整體表現，且在時間上為整年度之考評，在空間上則為受考人與機關內同官等人員之比較。為完善年終

考績之綜合評比作業，單單了解特定行為有無違失，實在遠遠不足，而是必須了解受考人之個人平時工作態度、操行品德、學識才能等細節，且還須了解機關內同官等人員之平時表現，與受考人比較優劣。依據年終考績之上述事物本質，年終考績之評比實乃高度屬人性事項，具不可替代性，最適由與受考人朝夕相處之行政長官為第一次判斷決定。從而，依據權力分立所植基之機關最適功能原則，年終考績丁等免職之第一次決定權限應賦予並保留給行政權，絕非司法權。

參、四個反論—聲請人等之主張皆不可採：

一、是否為避免所謂雙重危險、同一行為遭重複究責，故恆須採取懲戒一元化？

(一) 於現行公務人員法制，尚無全國性統一規定，明文規範機關對於所屬公務員具違失行為者，如何判斷應依考績法辦理平時考核懲處，或移送懲戒，或二者併行。依據考績法第 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。」，若機關審認所屬公務人員具違失行為，且符合考績法施行細則所明定或授權機關自行訂定之懲處標準者，應即時核予適當之平時考核懲處，俾使該等人員知所警惕，以維公務紀律。至於該等違失行為是否亦符合懲戒法第 2 條所定情事且有懲戒之必要，而須移送懲戒，則由機關就個案事實本於權責認定之。換言之，原則上機關宜先依考績法核予適當之平時考核懲處，再就其中情節較為嚴重經判斷「有懲戒之必要」者，依懲戒法相關規定移送懲戒。

(二) 依循上述處理原則，在現行憲政架構與憲法秩序下，凡可避免所謂雙重危險、同一行為遭重複究責者，維持懲處與懲戒雙軌制即可做到；凡不可避免所謂雙重危險、同一行為遭重複究責者，採取懲戒一元化也做不到：

1. 就究責結果而言，公務人員如因同一違失行為經權責機關先依考績法規核予平時考核懲處，復移送懲戒，為避免司法懲戒與行政懲處

競合，與一行為不二罰之法治國基本原則相違，懲戒法第 22 條第 3 項已明文規定，公務員之同一違失行為經懲戒法院為懲戒處分、不受懲戒或免議之判決確定者，原平時考核懲處失其效力。換言之，維持懲處與懲戒雙軌制，即可避免同一行為遭重複究責。

2. 就究責程序而言，縱使佐袒成懲戒一元化之論者，基於現實可行性，亦不得不承認行政長官有權對公務人員予以記過、申誡¹⁷，則在該範圍內，仍可能發生所謂同一行為由行政長官選擇或併用懲處或/及懲戒之情形，無法避免所謂雙重危險、重複究責；再者，縱使行政長官決定懲處，不移送懲戒，惟監察院仍可能認為行政長官徇私苟且，而得以決議通過彈劾案之方式，將遭彈劾之公務員移送懲戒，則在該範圍內，亦無法避免所謂雙重危險、重複究責。從而，縱使採取懲戒一元化，仍無法完全避免所謂同一行為遭重複究責之雙重危險。
3. 綜上，在現行憲政架構與憲法秩序下，所謂雙重危險、同一行為遭重複究責是否可予以避免，實與是否採取懲戒一元化無關，而屬如何立法形成正當法律程序之問題。在目的上為避免所謂雙重危險，而在手段上動搖懲處與懲戒雙軌併行之長久既存體制，改採懲戒一元化，破壞法安定性，實已欠缺適當性、必要性與衡平性，不符比例。

二、是否免職為最嚴重之懲戒效果，屬不可讓渡之司法懲戒核心領域，故不在釋 298 所稱合理範圍內？

- (一)如前所述，將不適任之公務人員依據年終考績之綜合考核予以免職汰除，實屬行政權之固有權限、核心領域，並經立憲者於憲法增修條文第 6 條所明文保留予考試權及行政權，不容剝奪。至於釋 243 及釋 298 所稱實質上懲戒處分、合理範圍等概念，乃在特別權力關係之特殊時空背景下，為克服「懲戒＝有司法救濟；懲處＝沒有司法救濟」之局限，所創造出之論述工具，在後釋 785 之當代，應揚

¹⁷ 詳鑑定人詹鎮榮教授所提意見書簡報檔第 4 頁及第 5 頁。

棄不用。

(二)退萬步言之，縱在釋 298 之脈絡下來劃定其所稱長官監督權之合理範圍，惟仍須斟酌諸多因素以為決定，包括但不限於行為情節輕重、決定程序正當與否、處置結果之嚴重程度等，此所以釋 298 曉諭：「關於足以改變公務員身分…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。」，仍肯認行政長官就足以改變公務員身分之免職處分得為第一次決定，受處分人則是得向司法機關聲明不服。單以所謂免職係最嚴重之懲戒效果，就斷言其已逾越釋 298 所稱之合理範圍云云，毋寧是打著釋 298 所稱合理範圍之名號，卻悖逆該號解釋本身將免職劃入合理範圍內之結果。

(三)再退萬步言之，若單以處置結果之嚴重程度而言，免職並非最嚴重，至少懲戒法第 11 條規定之免除職務更為嚴重。亦即，年終考績之丁等免職乃在免除現職，汰除不適任之公務員，終止其與服務機關之職務關係，既未禁止其至其他機關服務或再任用為公務員，亦未剝奪其公務員身分，此與懲戒法之免除職務，除免其現職外，並終身禁止其擔任公務員，二者輕重程度顯有不同。從而，所謂免職係對公務員之最嚴重處分云云，實乃忽略司法懲戒之免除職務效果，已有重大誤解，則其進一步主張免職屬不可讓渡之司法懲戒核心領域，故不在釋 298 所稱合理範圍內云云，自亦失所附麗。

三、是否懲戒類同於刑罰？是否應賦予年終考績丁等免職之受考人有緘默權？

(一)懲戒與刑罰不同，此徵諸懲戒法就其規定未盡事項係準用行政訴訟法，並非刑事訴訟法¹⁸，且司法院主管懲戒事項者係歸入行政訴訟及懲戒廳，並非刑事廳，即可明瞭。

(二)現行懲戒法並未規定被付懲戒人在懲戒程序有緘默權，故不問是採

¹⁸ 懲戒法第 99 條參照。

取懲處與懲戒雙軌併行制或懲戒一元化，其結果並無不同，由此益證問題核心不在憲政機關之權限分配，而在於如何立法形成正當法律程序保障之層次。

四、是否憲法增修條文第 6 條第 3 項所規定之「任」「免」應限縮為非懲戒性質之免職，而不包括懲戒性質之免職？

依據憲法增修條文第 6 條規定之文義，考試院掌理公務員任免之法制事項，並未將公務員之免職限於非懲戒性質之免職；且依據憲法第 77 條之文義，司法院掌理公務員之懲戒，並未將懲戒之效果包含免職（免除現職）。關於上述各規定所稱之免職與懲戒，其具體確切內涵本即容許立法機關有形成空間，得以法律形式維持懲處與懲戒雙軌併行體制。為主張懲戒一元化，欲由司法權獨占將公務員免職之權限，遂一方面將憲法增修條文第 6 條所稱之免職限縮於非懲戒性質之免職，另一方面將憲法第 77 條所稱之懲戒擴張及於有免職效果，只令人看到走向權力無限膨脹之一意孤行，卻難以索解其合理邏輯為何，深信此絕非憲法應有之解釋方法！

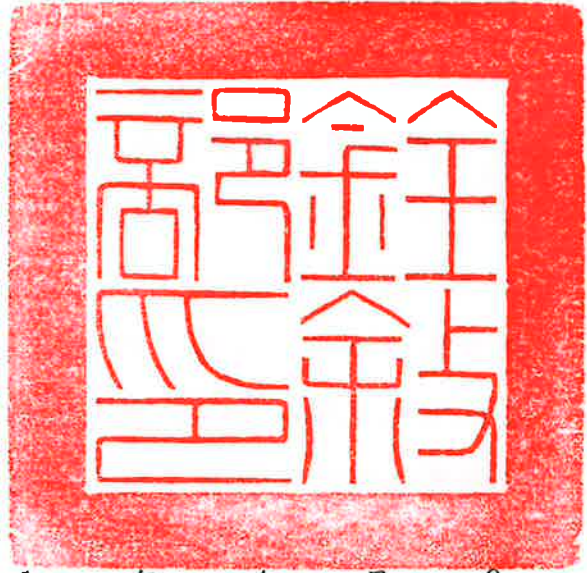
肆、綜上所述，行政須有獎懲賞罰之人事任免權作為必備手段，始能達成行政任務，發揮行政效能，並承擔起政治責任，至於行政機關行使懲處權時，本應遵守正當法律程序，此為憲法誡命，相對人毫無異議，但若因個案中涉有權限行使瑕疵爭議，即不透過法律修正方式，直接剝奪行政權核心領域的人事任免權，則實已違反權力分立原則，且不符比例，相對人完全無法苟同！本件釋憲深具歷史意義，敬請鈞庭揮別特別權力關係之時代，告別所謂「實質上懲戒處分」、「合理範圍」之論述工具，並確立有功當獎，有過則懲之行政長官有效領導統御體制，以促進行政效能，落實責任政治、政黨政治及民主政治，故敬請宣告：

- ◆ 懲戒與懲處雙軌併行之長久既存體制可予維持，憲法第 77 條並未蘊含懲戒一元化原則；及
- ◆ 行政長官有權對公務人員為年終考績丁等之免職處分，系爭規定一及二均合憲。

此 致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 4 月 6 日



具 狀 人：銓敘部

代 表 人：周志宏



(簽名蓋章)

訴訟代理人：呂秋慧



(簽名蓋章)

陳鵬光律師



(簽名蓋章)

洪偉勝律師



(簽名蓋章)