

法規範憲法審查補充答辯書

案號：109年度憲三字第18號

相對人 行政院人事行政總處 均詳卷

代表人 蘇俊榮(人事長)

訴訟代理人 黃娟娟科長(辦理法
制或法務相關業務
之專任人員)

李元德律師

吳子毅律師

1

2 為法規範憲法審查提出補充答辯書事：

3 一、行政懲處為行政權於憲法上之固有權限：

4 (一)憲法第53條所揭示之行政一體原則為行政懲處之憲法上依據，已

5 詳如相對人民國(下同)111年3月21日所呈 鈞庭法規範憲法審查言

6 詞辯論意旨書第3頁第20行以下所述。

7 (二)由憲法增修條文第6條第1項第3款之修憲過程以觀，該次修憲係

8 以修憲提案第151號之修憲方案為藍本，並最後形成81年間修憲

9 之條文。有關考試院之條文原為第14條，後移列於第6條，文字

10 並未更易。

11 (三)承前所述，修憲提案第151號有關考試院之說明文字提及：「第

12 二款規定考試院掌理公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項，

13 相對於第三款規定，係兼含法制與執行；至於第三款規定之公務

14 人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項者，則係將考試

15 院與用人機關職權為適當之劃分。而所稱法制事項，指政策決定

1 及法規草擬而言，執行則歸用人及有關機關主管，以劃清權責，
2 增進效率。」由前述修憲提案第151號有關考試院之說明可知，
3 任免、考績之執行由用人及有關機關主管即行政權掌理，且憲法
4 增修條文第6條第1項第3款規定旨在釐清兩院，即行政院與考試
5 院間之權責，並非增加新的權責，因此，修憲者明確肯認憲法本
6 即賦予行政院任免、考績之權限。故行政懲處為行政權的固有權
7 限，屬行政權的核心領域。

8 二、憲法第77條所定「懲戒」之性質為審判權，並未當然蘊含司法
9 院應對公務員之違失行為作成第一次決定之權限，且憲法制定
10 前後皆有行政懲處之制度，故憲法並未更易懲戒懲處雙軌併行
11 之制，故憲法第77條所定「懲戒」實與行政懲處無涉：

12 (一)憲法第77條所定「懲戒」之性質為審判權，並未當然蘊含司法院
13 應對公務員之違失行為作成第一次決定之權限：

14 1.國民政府於35年11月28日提出於制憲國民大會之憲法草案，原規定
15 司法院為國家最高審判機關，嗣後制憲國民大會之第四審查會提出
16 修正意見，其中第一意見係將審判機關改為司法機關，以與其他四
17 院之條文文字一致，其原意仍以司法院為審判機關，此一更動並無
18 其他意義(附件25)。

19 2.由前述制憲歷程以觀，憲法第77條所定「懲戒」不僅在文義上並無
20 排除行政權基於憲法所賦予之固有權限而為行政懲處之義，且「懲
21 戒」之本質仍屬審判權，則就審判權之本質而言，審判權具有被動
22 性、事後性等特徵，與行政權有別，因此只要行政懲處之措施有獲
23 得事後救濟之機會，即與憲法第77條相符，故憲法第77條並未蘊含
24 司法院應對公務員之違失行為作成第一次決定之權限。

25 3.復自制憲過程以觀，於五五憲草之中華民國憲法草案說明書第55頁
26 亦記載「懲戒為對於被彈劾人之制裁」，而五五憲草雖因採用國民
27 參政會憲政實施協進會之意見，而將「懲戒」移列於憲法第77條，

1 但並未更易憲法第77條所定「懲戒」係對應監察院之彈劾權之意
2 旨，其移列之目的僅在避免由監察院集彈劾及審理於一體，益證憲
3 法第77條所定「懲戒」之性質為審判權，究其原意，實為「司法院
4 掌理...被彈劾公務員之懲戒」。因此，憲法所稱之懲戒，原意僅係
5 針對公務人員被彈劾之後之後續處理訂立歸屬，是一個涉及「監察
6 權」或「司法權」之外部監督機制，本與行政權之機關對所屬公務
7 人員內部監督的行政懲處無涉。

8 4.再查，相關機關司法院行懲廳於言詞辯論時稱，當年制憲國民大會
9 全體126人，以94票比32票的將近四分之三高票，同意刪除五五憲
10 草中之「監察院」掌理「懲戒」二字，則，此表決僅針對「司法
11 權」與「監察權」之權力分立劃分之問題，究與「行政權」對所屬
12 公務員之內部監督何涉？

13 5.末查，憲法第77條所定「懲戒」縱有包含司法院對公務員之違失行
14 為作成第一次決定之權限，由前述可知，此權限範圍亦僅限於由監
15 察院向公務員提出彈劾之情形，如監察院未向公務員提出彈劾，則
16 不在憲法第77條所定「懲戒」之範疇。此一制憲之理路亦表現於司
17 法院釋字第262號解釋所述：「監察院對軍人提出彈劾案時，應移
18 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
19 罰仍依陸海空軍懲罰法行之。」，則當時公務員懲戒委員會僅得就
20 監察院對軍人之過犯提出之彈劾案審理，如監察院未提出彈劾案，
21 則當時公務員懲戒委員會即無審理之權限。

22 **(二)憲法制定前後皆有行政懲處之制度，故憲法並未更易懲戒懲處雙**
23 **軌併行之制：**

24 1.24年間所制定之公務員考績獎懲條例第3條規定：「公務員考績懲
25 處依左列之規定：一、解職。二、降級。三、記過。」(附件26)，
26 故公務員考績法實已定有前述行政懲處之措施。

1 2.復於32年間又定有非常時期公務員考績條例，於前開條例第5條定
2 有申誡、記過、減俸、留級、降級、免職等行政懲處措施，更於第
3 3條第3項明定：「公務員...其有重大過失應記大過者，除依上述程
4 序懲處外，並得視其情節依法交付懲戒」(附件27)，由「懲處」與
5 「懲戒」併同規定之文字以觀，顯見制憲前即有懲戒懲處雙軌併行
6 之制。

7 3.而於制憲後，37年11月19日制定之公務人員考績法第6條及第8條亦
8 規定申誡、記過、記大過、停止晉俸、降俸及免職等行政懲處之措
9 施。

10 4.由上述制憲前後之考績法制可知，懲戒懲處雙軌併行之制為制憲前
11 後皆施行之制度，而憲法並無更易此一制度之意，故懲戒懲處雙軌
12 併行之制確為憲法上確立之制度。

13 (三)再就比較法制而言，德國聯邦憲法法院第二庭於西元2020年1月
14 14日所作成之判決(2 BvR2055/16，附件28)中，亦肯認該國憲法
15 並不存在僅得由司法對公務人員免職(Entfernung)的憲法原則(2
16 BvR2055/16 Rn. 59)，同時也不存在僅得由委員會(Gremium)而不
17 得由行政長官藉由直接統一之懲戒權為免職決定的憲法原則(2
18 BvR2055/16 Rn. 60)。為使基本權免於受國家恣意及權力濫用的
19 侵害，權力分立原則固然為重要原則，但並不意味著必須由法官
20 替代作成第一次懲戒決定，只要事後有足夠的司法救濟，並無由
21 法官作成懲戒決定的必要性(2 BvR2055/16 Rn. 69)。

22 (四)綜上，憲法第77條所定「懲戒」之性質為審判權，並未當然蘊含
23 司法院應對公務員之違失行為作成第一次決定之權限，且憲法制
24 定前後皆有行政懲處之制度，故憲法並未更易懲戒懲處雙軌併行
25 之制，故憲法第77條所定「懲戒」實與行政懲處無涉。

26 三、對公務人員之免職為憲法第41條及憲法增修條文第6條第1項第3
27 款規定所賦予行政權之固有權限，屬行政權之核心領域，倘認

1 定憲法第77條之「懲戒」蘊含「懲戒一元化」之憲法原則，以
2 致行政權不得以行政懲處之方式免職公務人員，則有牴觸憲法
3 第41條及憲法增修條文第6條第1項第3款規定之嫌：

4 (一)憲法第41條規定：「總統依法任免文武官員。」司法院釋字第
5 627號解釋理由書則論及：「總統依憲法及憲法增修條文所賦予
6 之職權略為：...任免官員權（憲法第四十一條）...為憲法上之行
7 政機關。總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為
8 最高行政首長」，由前述可知，任免權於憲法上之性質為行政
9 權。

10 (二)憲法增修條文第6條第1項第3款規定：「考試院為國家最高考試
11 機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：...三、公
12 務人員任免、考績、...之法制事項。」誠如前述，由修憲過程可
13 知，修憲提案第151號有關考試權之說明，實有提及「任免」之
14 執行由用人機關及有關機關掌理，顯見於修憲者之規劃中，「任
15 免」亦屬行政權。

16 (三)由前開憲法規範可知，「任免」均屬行政權所享有之權限，並為
17 人事權之內涵。而因憲法並未對「免」有何定義，毋寧是交由立
18 法者形成此憲法空白之處，是以，在憲法架構下，此處「免」並
19 不限於因工作表現所致之免職，亦包含因違失行為所致之免職，
20 且「免」之效果並不限於現行公務人員考績法上之免除現職，亦
21 可包含免職後永久或一時不可再任公務人員之法律效果，立法者
22 對此實有其形成空間。現行公務人員考績法有關免職之要件及其
23 效果均在前述憲法框架秩序內，並未逾越前述規定之範圍，故現
24 行公務人員考績法有關免職之規定均應屬合憲。

25 (四)如依聲請人所述，僅以憲法第77條所定「懲戒」二字，即推論行
26 政權並無源自憲法第41條、第53條及憲法增修條文第6條第1項第
27 3款所享有以免職作為行政懲處措施之憲法上權限，而僅得由司

1 法對公務人員為懲戒處分，則依與聲請人相同之論理，因憲法第
2 41條及憲法增修條文第6條第1項第3款已將「任免」劃歸由行政
3 權行使，公務員懲戒法第9條第1項第1款、第2款、第11條及第12
4 條所定「免除職務」及「撤職」，均因同具有使公務人員永久或
5 一時不得擔任公務人員之法律效果，且因公務員懲戒法亦適用於
6 政務人員，則前開公務員懲戒法之規定實已侵害憲法第41條及憲
7 法增修條文第6條第1項第3款賦予行政權之任免權，並侵入核心
8 領域，顯屬違憲。故假設憲法第77條確實蘊含懲戒一元化之憲法
9 原則，公務員懲戒法所定懲戒處分之類型亦不應包含「免除職
10 務」及「撤職」，現行公務員懲戒法第9條第1項第1款、第2款、
11 第11條及第12條均因牴觸憲法第41條及增修條文規定而屬違憲。

12 四、年終考績丁等之憲法依據為憲法增修條文第6條第1項第3款規
13 定，故年終考績丁等免職屬行政權之固有權限，應由行政權為
14 之：

15 (一)考績者，指公務員成績之考核，以為升降賞罰之標準(請參附件
16 25)。公務人員考績法第2條所定：「公務人員之考績，應本綜覈
17 名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」即屬此意。故考績
18 並非聲請人於其言詞辯論意旨簡報檔第5頁所述考績僅係作為是
19 否獎勵、懲戒之事實基礎與準則而非獎懲本身，憲法增修條文第
20 6條第1項第3款所定「考績」實亦包含公務員成績考核後之效
21 果。

22 (二)憲法增修條文第6條第1項第3款所定「任免」，其中「免」即為
23 免除公務人員之職務，因憲法對於「免」之效果並未明文規範，
24 故在憲法架構下，憲法增修條文第6條第1項第3款所定「任免」
25 實可包含免除現職、免除職務並使公務人員永久或一時不得再任
26 等各種類型。

1 (三)年終考績丁等免職係將考績及免職結合，憲法增修條文第6條第1
2 項第3款即為年終考績丁等免職之憲法依據。憲法增修條文第6條
3 第1項第3款既為年終考績丁等免職之憲法依據，而憲法增修條文
4 第6條第1項第3款又係將「考績」、「任免」之執行交由行政
5 權，則年終考績丁等免職亦屬行政權之固有權限，故年終考績丁
6 等免職亦應由行政權為之。

7 **五、有關實務上機關對於違法失職人員，如何決定考績懲處或是移**
8 **付懲戒一節，除111年3月29日言詞辯論期日所述外，再補充說**
9 **明如下：**

10 **(一)機關實務上對於違失公務人員之處理，係透過考績委員會初核，**
11 **並簽請機關長官覆核，再由主管機關或授權之所屬機關核定：**

12 **1.考績委員會由機關正式公務人員組成，掌理機關獎懲之初核或核議**
13 **事項：**

14 依考績委員會組織規程第2條規定略以，考績委員會委員之任期1
15 年，期滿得連任。考績委員會置委員5人至23人，除本機關人事主
16 管人員為當然委員及票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指
17 定之，並指定1人為主席。其中，指定委員得由機關首長就組織法
18 規所定本機關兼任之副首長及一級單位主管指定之。又考績委員每
19 滿4人應有2人由本機關受考人採普通、平等直接及無記名投票法
20 產生之。受考人亦得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選
21 人。第3條規定略以，考績委員會職掌本機關職員及直屬機關首長
22 年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事
23 項。第4條規定略以，考績委員會初核或核議案件有疑義時：得調
24 閱有關資料，必要時並得通知受考人、有關人員或其單位主管到會
25 備詢，詢畢退席(附件29)。

26 **2.機關首長對於獎懲結果有不同意見得簽註意見：**

1 (1)依公務人員考績法施行細則第13條第4項規定，各機關依法設置考
2 績委員會者，其公務人員平時考核獎懲，應遞送考績委員會初
3 核，機關長官覆核，由主管機關或授權之所屬機關核定。第5項規
4 定，機關長官對公務人員平時考核獎懲結果有意見時，得簽註意
5 見，交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得
6 加註理由後變更之(附件30)。

7 (2)另依銓敘部94年3月25日部銓一字第 0942475944號書函規定略以，
8 茲以考績委員會設置之宗旨，係透過民主化合議機制，就考績委
9 員會職掌事項，作公正客觀之考核，以落實考績綜聚名實、信賞
10 必罰之旨。為貫徹該意旨，並使考績委員得基於自由意志，行使
11 公務人員考績法相關法規所賦予之權限，故凡對上開考績委員權
12 限行使有所影響之因素，均應於考績委員會上避免。鑑於機關首
13 長對於考績委員會初核有不同意見時，依前開考績法施行細則第
14 19條規定，得交考績委員會復議，復議結果，仍有不同時，得變
15 更之。準此，為免機關首長列席考績委員會，造成考績委員行使
16 權限時有所顧慮，機關首長應不宜列席考績委員會，俾避免影響
17 考績委員會決議之效力(附件31)。

18 **(二)多數機關對於違失人員是否移付懲戒或逕予行政懲處除透過考績**
19 **委員會決議外，並有部分機關訂有相關移付懲戒規定，訂有移付**
20 **懲戒相關規定之主管機關如下：**

21 1.臺北市政府於110年11月15日訂有「本府公務員依公務員懲戒法規
22 定移付懲戒及停職參考基準表」及「本府公務員違失行為案件之處
23 理原則參考流程圖」(附件32)。

24 2.桃園市政府「桃園市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理
25 要點」第6點，訂有懲處案件作業注意事項之移付懲戒規定(附件
26 33)。

1 3.高雄市政府「高雄市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理
2 要點」第3點，訂有移付懲戒相關規定(附件34)。

3 4.內政部警政署108年4月26日依監察院同年月18日來函，檢討修正警
4 察機關(構)、學校辦理移付懲戒案件相關規定，並通函所屬機關(附
5 件35)。

6 5.彰化縣政府107年3月8日依監察院同年1月8日來函通函所屬機關，
7 對於該縣各機關學校所屬公務員，如違反公務人員相關法規，應切
8 實檢討是否符合公務員懲戒法第2條規定之構成要件移付懲戒(附件
9 36)。

10 6.另相對人於言詞辯論終結後，電洽據行政院所屬部分中央主管機關
11 及地方直轄市政府表示，實務上該主管機關係透過考績委員會進行
12 個案審查，主要移付懲戒事由多為涉犯公務員服務法經營商業或兼
13 職(附件37)，或涉犯貪瀆案件，遭起訴或羈押判刑。

14 (三)綜上，考績委員會之組成係由機關人事主管、首長指定人員及機
15 關票選同仁一同組成，能透過到會備詢、調閱相關資料，給予公
16 正客觀之獎懲初核評價。且機關首長無法直接介入考績委員會之
17 初核決議，實務上多數時候首長係尊重考績委員會之結果，如真
18 有不同意見，會請考績委員會重新復議(附件38至40)，又對於違
19 法失職人員是否移付懲戒，實務上多數機關雖採個案審查方式，
20 但仍形成內部一貫處理原則，非由機關首長恣意決定。

21 **六、聲請人對公務人員考績法所為指摘皆得藉由修法加以補強，並**
22 **無變動憲法已確立之懲戒懲處雙軌並行制之必要：**

23 (一)聲請人主張憲法第77條所定「懲戒」蘊含「懲戒一元化」之憲法
24 原則，無非係擬使公務人員免受其所主張之重複程序負擔以及合
25 於正當法律程序原則，然聲請人所主張各點皆得藉由修法之方式
26 加以補強，例如參考前述現行行政實務確立行政長官如何選擇懲
27 戒或懲處程序，或修訂公務人員考績法有關行政懲處之程序以強

1 化程序保障，並無更易憲法已確立之懲戒懲處雙軌並行制之必
2 要。

3 (二)況且適用公務員懲戒法並非當然對公務人員有利，於公務員懲戒
4 法於109年修正前，即有認為當時行政懲處之行政程序，較司法
5 懲戒之規定尚稱周延，且當時之公務員懲戒法僅有一級一審，未
6 能享有審級利益之保障，反之對於行政懲處，對於復審決定不服
7 者，尚得提起行政訴訟(附件41)。由此以觀，適用公務人員考績
8 法對公務人員並無當然不利，且如本件係於109年前受理，遭認
9 定欠缺正當法律程序保障者或為公務員懲戒法，如正當法律程序
10 之保障可作為動搖憲法權限分配秩序之理由，則是否亦可謂於
11 109年以前，依憲法第53條及憲法增修條文第6條第1項第3款規
12 定，憲法上應蘊含「懲處一元化」之憲法原則？由此益證，聲請
13 人所為指摘，均得以修法方式加以補強，確無動搖憲法已確立之
14 懲戒懲處雙軌並行制之必要。

15 (三)綜上，聲請人對公務人員考績法所為指摘皆得藉由修法加以補
16 強，並無變動憲法已確立之懲戒懲處雙軌並行制之必要。

17 **七、綜上，茲就相對人歷次陳述，總結如下：**

18 (一)行政院是全國最高行政機關，基於維護行政一體、貫徹指揮監督
19 的必然性與必要性，人事懲處權是行政權的固有領域，也是不能
20 剝奪、無法讓渡的核心權力。司法院釋字第613號解釋理由書即
21 闡明：「行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是
22 **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**
23 **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
24 所不可或缺之前提要件。」故行政對於具體人事擁有決定權，包
25 含任用及免職，均屬行政權發揮功能的必要條件，為促進行政效
26 能所需具備之手段。

1 (二)行政懲處與司法懲戒兩軌併行的權限劃分，不但是先於憲法存
2 在，且是幾經立法形成、長期穩定運作的憲政制度。又基於權力
3 本質與權力分立原則，憲法將公務員的「任」、「免」及「考
4 績」權限，明文劃歸行政權行使，在在證明「考績免職處分」是
5 專屬行政權固有的人事管理權之一。

6 (三)考績制度的成敗繫於「信賞必罰」的獎懲機制能否有效發揮，而
7 「考績免職處分」既屬行政懲處之一，其性質當然具有「懲罰
8 性」，但不該假「懲戒一元化」之名無限上綱，任以「考績免
9 職」具有實質懲戒之性質，反將之視為司法懲戒不可讓渡的核心
10 事項。其實，如此曲解才是侵犯了行政權的核心領域，而這不僅
11 會造成不必要的憲政機關權限劃分爭議，甚至有陷入憲政危機之
12 虞，不可不慎。

13 (四)從人事行政管理效能及人力資源管理專業的角度切入，一旦認定
14 行政機關無權對機關內嚴重違法亂紀人員「直接」、「及時」做
15 出考績免職的第一次處分決定，將造成「行政管理失能」，上級
16 難以領導統御、維持組織紀律及激勵士氣，既無法迅速回應民眾
17 對政府管理效能的深切期待，也不符合司法院釋字第613號解釋
18 理由書所闡釋之憲法上責任政治原則及權力分立原則等基本原
19 理。

20 (五)行政機關依據現行公務人員考績法做出的「免職」，指的是「免
21 去現職」的汰除處分，僅發生解除「機關與受處分人間的職務身
22 分關係」的相對效力，受處分人仍然可以擔任其他機關的公務
23 員。這和公務員懲戒法的「免除職務」產生終身不得任用公務員
24 的法律效果，截然不同。因此，如僅憑憲法第77條所定「懲戒」
25 二字即推論有「懲戒一元化」之憲法原則，則公務員懲戒法所定
26 撤職及免除職務均因侵害行政權之核心領域而屬違憲。

1 (六)從民主憲政的發展史觀之，解釋憲法不能完全無視於政府治理環
2 境的合理需要性。所以，基於各國法制多由行政權，以及臺灣政
3 府運作最高效益，同時也是納稅人的最高公共利益，懇請鈞庭考
4 量公共利益，作成歷史里程碑判決 (landmark decision)，即行政懲
5 處無論何種樣態皆為行政權的專屬事項，司法權無從取代。本案
6 涉及憲法權力分立及院際權限分際，並牽動各級政府組織有效運
7 作，影響重大，籲請各位大法官本於獨立超然的地位審慎決定。

8 **附屬文件之名稱及其件數**

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件25	林紀東，中華民國憲法逐條釋義(三)，第20頁至第21頁、第145頁至第146頁	影本
附件26	24年公務員考績獎懲條例	影本
附件27	32年非常時期公務員考績條例	影本
附件28	BVerfG, Beschluss vom 14. 1. 2020-2 BvR2055/16	影本
附件29	考績委員會組織規程	影本
附件30	公務人員考績法施行細則	影本
附件31	銓敘部94年3月25日部銓一字第 0942475944號書函	影本
附件32	臺北市政府110年11月15日府授人考字第 1103009586號函及其附件	影本
附件33	桃園市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點	影本
附件34	高雄市政府及所屬各機關學校公務人員獎懲案件處理要點	影本
附件35	內政部警政署108年4月26日警署人字第 1080081766號函	影本
附件36	彰化縣政府107年3月8日府人考字第1070077787號	影本

	函	
附件37	公務人員保障暨培訓委員會89年7月29日公保字第8904634號函	影本
附件38	人事個案智慧共享整合平台考核獎懲 SOP，平時獎懲處理作業(網址： https://www.dgpa.gov.tw/acase/information?uid=560&pid=10423)	影本
附件39	人事個案智慧共享整合平台考核獎懲 SOP，年終考績（成）處理作業(網址： https://www.dgpa.gov.tw/acase/information?uid=560&pid=10422)	影本
附件40	人事個案智慧共享整合平台考核獎懲 SOP，懲戒處理作業(網址： https://www.dgpa.gov.tw/acase/information?uid=560&pid=10419)	影本
附件41	楊得君，我國公務員懲戒制度簡析－以91年8月29日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心，司法研究年報第23輯第15篇，第156頁至第157頁。	影本

1

2 此致

3 憲法法庭 公鑒

4 中 華 民 國 1 1 1 年 4 月 5 日

5 具狀人 行政院人事行政總處

6 代表人 蘇俊榮(人事長)

7 撰狀人 訴訟代理人 李元德律師

8 吳子毅律師

