

## 憲法法庭法庭之友意見書

案 號 109 年度憲三字第 18 號

法庭之友 財團法人民間 地 址：台北市中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓  
司法改革基金 電 話：02-2523-1178  
會 傳 真：02-2531-9373  
代表人：林永頌

代 理 人 呂政諺律師 地 址：台北市中山區松江路 90 巷 3 號 7 樓  
電 話：02-2523-1178 分機 37  
傳 真：02-2531-9373  
郵 件：elvin@jrf.org.tw

1 為人民聲請法規範憲法審查案件，依 鈞庭裁定提出法庭之友意見書  
2 事：

3 壹、提具法庭之友意見書應揭露事項：

4 一、依《憲法訴訟法》第 20 條第 3 項、第 19 條第 3 項，當事人、關  
5 係人以外之人民或團體提出專業意見或資料時，應揭露是否與當  
6 事人、關係人或其代理人有分工或合作關係，或金錢報酬或資助  
7 及其金額或價值。

8 二、本法庭之友意見書由代理人呂政諺律師撰寫。財團法人民間司法  
9 改革基金會及其代理人，並未與本案聲請人、原因案件當事人、  
10 關係人或其代理人，就相關專業意見或資料之準備或提出，有任  
11 何意見往來。又本法庭之友意見書未受包括本案聲請人、原因案  
12 件當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值，  
13 亦無任何指揮監督關係，併予敘明。

14 貳、為促進公眾對本案所涉公務員權利保障議題之論辯，並使法庭之  
15 友意見得以適當方式呈現，宜認有到庭陳述之必要，以供 鈞庭  
16 卓參。

1 參、提具法庭之友意見書之主張及理由：

2 一、「懲戒一元化原則」向為我國釋憲實務所承認，但卻無法落實於  
3 制度實踐中，亦未能改善我國司法懲戒制度長期遭實質架空之窘  
4 境。為保障公務員權利、打造非僵化、具自我糾錯能力之行政體  
5 系，實有必要從公務員懲戒制度之建構目的、公務員權利之保障、  
6 形塑高效能公務體系以實現公共利益等多方面，再次闡明「懲戒  
7 一元化原則」憲法意涵之必要：

8 (一) 依 鈞庭公告之言詞辯論爭點題綱一（憲法第 77 條所稱「司  
9 法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」是否蘊  
10 含「懲戒一元化」之憲法原則？）提出法律意見。

11 (二) 我國釋憲實務既已承認「懲戒一元化原則」，並陸續作成多則  
12 憲法解釋。惟至今仍未能於制度上落實其意旨，使公務員權利  
13 之保障仍有缺憾：

14 1、司法院釋字第 243 號解釋謂：

15 ...公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，屬於司法院職權範  
16 圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機  
17 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  
18 用語如何，實質上仍屬懲戒處分...

19 為有效保障公務員權利不因所受不利處分之形式所限，使其能  
20 就實質上受影響之權益依法尋求救濟，大法官於上開解釋首創  
21 「實質懲戒處分」之概念，認為「行政懲處」與「司法懲戒」  
22 有實質同一性。上開解釋突破「特別權力關係」之窠臼，令行  
23 政機關對於內部公務員之管理、處置，能受司法權之合理監督，  
24 保障公務員權利不受行政主管長官（下稱「行政長官」）之任  
25 意侵害。

26 2、是以，「懲戒一元化」之意義首先係指「懲戒處分作成形式」  
27 之一元化，即：認為「行政懲處」與「司法懲戒」本質同一，

1 皆屬針對公務員違失行為以制裁為目的之「實質懲戒處分」。

2 3、「懲戒一元化」之論題，應指保留「第一次懲戒決定權」專屬  
3 予司法權行使之主張，「實質懲戒處分」之概念則為其當然結  
4 論：

5 (1)追溯「行政懲處」與「司法懲戒」之分類，係源自於作成主  
6 體不同，而於概念上於內容、程序、效果等層面上，「可能」  
7 發展出不同內涵。取消上開分類，同時意味著作成懲戒之主  
8 體並無區分必要。精確而言，「懲戒一元化」應指「懲戒權主  
9 體」之一元化，「實質懲戒處分」之概念則蘊含其中。

10 (2)所謂懲戒權，應指「第一次懲戒決定權」而言。蓋本於我國  
11 釋憲實務歷來承認「有權利必有救濟」之法理，受「實質懲  
12 戒處分」之公務員其訴訟權當受保障，而無論如何皆應由司  
13 法機關享最終裁判權。是以，並無以此概念指涉「懲戒案件  
14 救濟之終審裁判權」之必要。又本於司法權之被動性，懲戒  
15 權非指「懲戒發動權」，自不待言。

16 (3)就此而論，「懲戒一元化」之論題，應指保留「第一次懲戒權」  
17 專屬予司法權行使之主張；又其既保留予司法權行使，則自  
18 無區分「行政懲處」與「司法懲戒」之必要，意即其論題當  
19 然包含「實質懲戒處分」概念。依國立政治大學法學院詹鎮  
20 榮教授之解釋（詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之  
21 研究；附件 1 第 73 頁參照），上開界定，亦符合司法院釋字  
22 第 298 號解釋對「懲戒一元化原則」之闡釋：

23 ...此由司法院解釋文「此項懲戒得視其性質於合理範圍內以  
24 法律規定由其長官為之」之語言邏輯即可清晰得知，其係立  
25 基在「司法院享有全面之第一次公務員懲戒權」的前提下，  
26 始有容許「於合理範圍內由其長官為之」之例外可能性。質  
27 言之，根據司法院釋字第 298 號解釋意旨，憲法第 77 條規

1 定公務員之懲戒由司法院掌理，所指者應是對公務員所為之  
2 「第一次懲戒權」，而非「事後救濟之審判權」。

3 (4)循上開解釋，所謂懲戒「得視其性質於合理範圍內以法律規  
4 定由其長官為之」，當屬「懲戒一元化」之例外，而非對其之  
5 否定。是以，雖不再需要「行政懲處」之概念，但「司法懲  
6 戒權」並非不得於其授權及監督下，創設「行政懲戒權」以  
7 輔助其充分發揮功能。

8 (5)綜上所述，「懲戒一元化」之論題，應指保留「第一次懲戒決  
9 定權」專屬予司法權行使之主張，並當然包含「實質懲戒處  
10 分」即「行政懲處」與「司法懲戒」具同一性之概念。

11 4、然而，自上開解釋闡述《中華民國憲法》(下稱《憲法》)第 77  
12 條所揭示之「懲戒一元化原則」後，卻未能有效改善實務上公  
13 務員受懲戒後之程序保障。本於相同目的，大法官陸續作成下  
14 述憲法解釋：

15 (1)司法院釋字第 298 號解釋提出較具體之「重要性理論」。

16 (2)司法院釋字第 491 號解釋指明，免職處分之程序應踐行正當  
17 法律程序，且受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，  
18 則免職處分自應於行政訴訟確定後方得執行。

19 (3)司法院釋字第 583 號解釋認為，未受合理期間之實質懲戒處  
20 分，有害於法安定性及人民服公職權利之保障。

21 (4)司法院釋字第 785 號解釋進一步保障公務員訴訟權，認為公  
22 務員提起申訴、再申訴後，當然可再向行政法院尋求救濟。

23 5、依上開憲法解釋之脈絡可知，大法官於民國（下同）78 年作  
24 成司法院釋字第 243 號解釋時，便從「懲戒一元化原則」闡釋  
25 公務員權利保障之重要性。從上開陸續作成之解釋整體觀之，  
26 可知其概念為貫穿當代法治國原則之基本價值，即：影響人民  
27 權益重大者，應受正當法律程序即司法程序之嚴格保障，並依

1 《憲法》第 77 條意旨將懲戒權保留予司法機關行使。所謂「懲

2 戒一元化」或「懲戒司法化」之憲法原則，是制憲者預見公務

3 員因居於行政權力體系高度控制下，而可能於權利救濟上有未

4 能受公正保障之危險，故定由司法權從外部掌理公務員第一次

5 懲戒決定權。令人遺憾的是，自上開解釋作成迄今已過 33 年、

6 期間經憲法解釋多次重申、闡述「懲戒一元化」之憲法原則，

7 於今仍未被嚴格落實。

8 6、綜上所述，我國釋憲實務早已依《憲法》第 77 條規定，多次

9 闡明「懲戒一元化原則」之意涵。問題在於，為何予公務員懲

10 戒相關之法律問題仍動輒須由憲法法院審理？相關憲法解釋

11 揭示之法理，為何遲未能於制度中完整落實？

12 (三) 我國司法懲戒制度長久遭實質架空，致使「懲戒一元化原則」

13 充分保障公務員權利、活化公務體系、創造有自我糾錯能力之

14 行政等意旨未能發揮，並也導致具懲戒性質之案件多未能於懲

15 戒法院審理：

16 1、因行政長官對於行政懲處程序具高度主控權，故於可自由選擇

17 「行政懲處」或「司法懲戒」的現狀制度下，其多以行政懲處

18 程序為優先，致使司法懲戒於制度上遭實質架空，顯偏離《憲

19 法》第 77 條之意旨：

20 (1) 下表顯示 101 年至 110 年來，歷年受「行政懲處」與「司法

21 懲戒」人數之對照情形（附件 2 參照）：

表：行政院所屬各機關暨地方政府文教人員獎懲人數統計

民國	受行政懲處人數		受司法懲戒人數
	懲處	一次記兩大過	
110	18,334	18	72
109	20,495	17	81
108	22,046	20	74
107	22,374	26	124

106	23,369	16	91
105	26,129	8	177
104	32,798	4	353
103	38,807	6	76
102	45,342	9	208
101	47,674	8	205

資料來源：行政院人事行政總處網站首頁>公務人事統計>

其他人事統計提要>歷年人事統計提要

由上述資料可知，在懲戒懲處雙軌併行的現狀制度下，我國實務上對公務員行政制裁所採取之途徑，兩者相差懸殊。司法懲戒於行政實務之運作，事實上已遭架空，而形成「以行政懲處為原則，司法懲戒為例外」之倒置現象。同時，亦導致具懲戒性質之案件，實務上多於行政法院爭訟，而非由懲戒法院進行判斷。

(2)再者，行政長官所握有之行政懲處權，事實上包含對公務員權利侵害最嚴重之免職權。是以，從行政長官之角度觀之，自身能高度主導之行政懲處程序既能免職所屬公務員，又要司法懲戒程序何用？是司法懲戒程序乏人問津之現實雖有違憲法意旨，但仍為現行制度下「理所當然」之結果。

(3)對此現象，董翔飛大法官司法院釋字第 491 號解釋之不同意見書中，亦指出現行制度上，有發生黨同伐異、整肅異己之危險：

...由於兩者事由幾近雷同，致公務人員遇有違法失職情事，究應依憲法及懲戒法規定，送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議，抑或依考績法由行政長官以專案考績予以行政懲處，完全由機關首長自己自行決定，此種懲戒、懲處並行制度，無異予行政長官手握司法懲戒與行政懲處兩個大權，遇有所屬犯有違法或失職情事，既可送請監察院彈劾或司法院

懲戒，亦可留給自己開啟專案考績鋤刀，一次記二大過免職了事，而何者應送別人懲戒，何者留給自家懲處，亦僅繫於主管一念之間的好惡而已。如此，機關行政長官豈非成了公務員去留進退之主宰，一手掌控公務員之生殺大權，行政權膨脹到如此程度，這難道就是吾人所謂的比例原則嗎？行政長官也難道一定要掌握免職懲處的大權，始能發揮有效的監督嗎？憲法第二十三條規定人民各項權利除必要者外，不得以法律限制之意旨，可以為如此的解釋嗎？

(4)鑑於上述風險，唯有依《憲法》第 77 條及釋憲實務所揭示之「懲戒一元化原則」，使第一次懲戒決定權回歸司法機關方為正辦。然而，行政實務上慣以行政懲戒為優先之現狀，亦使修正《公務人員考績法》有相當困難。然而，涉及法律修正之意見徵詢，多決定自少數握有行政懲處權之行政長官或高階公務員，而非廣大基層公務員之意見，其反對之正當性顯有疑義。

(5)綜上所述，「懲戒一元化原則」之實行已遭掏空，並因大權在握的行政長官無法放手權力、導致制度改革、轉軌之困難。現行制度下，行政長官除能任意選擇「行政懲處」或「司法懲戒」外，更手握事實上免職權，有濫權之高度危險。

2、「懲戒一元化原則」之目的，係為打破「特別權力關係」、充分保障公務員權利、活化公務體系、創造有自我糾錯能力之行政。如今卻因司法懲戒權遭架空，而未能有效發揮功能：

(1)行政機關中，行政長官對外代表機關行使行政權，對內則以人事監督權約束所屬公務員。縱於層層規制下，行政長官之意志不能獨斷行之，但法令於事實上有多少約束力，猶未可知。是以，我國司法透過行政訴訟制度，約束機關對外之公權力行使；對內則以公務員懲戒制度，約束行政長官之人事



監督權。

(2)對照既已發生社會成本之行政訴訟，公務員懲戒制度對於文官體系之維護，更有事前預防違法濫權，令公務體系自我糾錯之重要意義。質言之，行政長官若能以人事監督權恣意黨同伐異，則機關內公務員勢必無法對違法濫權之行為進行規勸或質疑，也無法對錯誤之決策提出建言；而僅能對上級指令唯命是從，致使行政體系崩壞、人民權益受害。從徐國堯案、葉繼元案觀之，行政長官對於公務員自由及制度改革的壓抑，及其對其他公務員所生之寒蟬效應可見一斑。

(3)進一步言，為達成上述目的，「懲戒一元化原則」不只要求人事監督權應受司法監督，更蘊含著所有對公務員帶有制裁目的之不利處分，司法機關皆應以司法院釋字第 491 號所揭示之正當懲戒程序評價其出於故意或過失之違法、失職行為，以避免行政長官以其他措施或處置之名，行懲戒之實。

(4)充分保障每個人的基本權利，恆為建立理性制度之最佳解方，於公務員懲戒制度之建構上亦如是。從保障公務員權利之角度出發，對於行政長官之人事監督權予以適當限制及監督，方能建立高效、有利於公益實現之文官制度。是以，本於「懲戒一元化原則」令獨立於行政體系之外部司法機關掌公務員懲戒權，方能以系統性、制度性方法，避免因行政長官權力不受制衡，而致有公務體系僵化、屬官為命令是從之缺點；並能打破「特別權力關係」之窠臼、活化公務體系，以創造具自我糾錯能力之現代行政。然而，實務上卻因司法懲戒權遭架空而無法成就上述目的，實乃我國法治之重大缺憾。

3、現行制度下，因「懲戒一元化原則」未能落實，使屬「實質懲戒處分」或事實上發生懲戒效果所生之案件，皆由行政法院而非懲戒法院審理。致使懲戒制度之意旨未能貫徹，並可能發生法律見解歧異之弊端：



1 (1)如前所述，我國釋憲實務採行「實質懲戒處分」之概念。再  
2 根據司法院釋字第 298 號解釋之意旨，足以改變公務員身分  
3 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  
4 戒事項之司法機關聲明不服。

5 (2)然而，現行制度下，因「懲戒一元化原則」未能落實，致使  
6 本質上同一之「行政懲處」與「司法懲戒」有不同之救濟方  
7 式，包含依法免職（如《警察人員人事條例》第 31 條第 1  
8 項）、一次記二大過免職、年終考績丁等免職、調任等可能屬  
9 「實質懲戒處分」或事實上發生懲戒效果之案件，皆由行政  
10 法院而非懲戒法院審理。從案件數量言，大多數具懲戒性質  
11 之案件，皆非經懲戒法院判斷，而係經行政法院「代勞」。且  
12 行政法院審理上述案件時，絕大多數並未引用《公務員懲戒  
13 法》或以懲戒案件之角度審理之。同時，實務上並有認為相  
14 關人事處分係行政長官本於職權對所屬人員勤務優劣之評  
15 價，具有高度屬人性質而屬行政機關之判斷餘地，而認行政  
16 法院僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始  
17 得撤銷或變更（臺中高等行政法院 109 年度訴字第 304 號判  
18 決參照）。上述見解，顯係畫地自限，違背司法機關掌懲戒權  
19 之意旨。

20 (3)是以，現行實務中以制裁為目的之實質懲戒案件，行政法院  
21 未能從懲戒案件之角度予以審酌，亦妨害建立完善之公務員  
22 懲戒制度，並影響人民服公職之權利保障。又其現分由行政  
23 法院及懲戒法院等不同之法院體系處理，而對於類似案件可  
24 能有不同定性及評價，而致生法律見解之歧異。對此，詹鎮  
25 榮教授亦指出（附件 1 第 19 頁參照）：

26 ...容許提起救濟之一次記二大過專案考績懲處，在懲戒懲處  
27 雙軌併行制度現制及司法院釋字第 243 號及第 298 號解釋

之影響下，其終審法院為「最高行政法院」，與職掌第一次司法懲戒處分之公務員懲戒委員會分屬不同之審判權。此等懲戒懲處雙軌併行制所衍生出之司法救濟途徑二元化之結果，將有可能發生行政法院與公務員懲戒委員會針對同一事件應受如何處罰之見解彼此歧異，甚至是矛盾之現象。例如公務員之違法失職行為，經行政長官認為情節重大，予以專案考績一次記二大過免職。受懲處公務員不服，提起司法救濟，最高行政法院之確定終局判決維持行政長官之原處分。針對同一事件，若監察院亦主動調查，成立彈劾案後移送公務員懲戒委員會審議。此際，公務員懲戒委員會得否受理？若可，有無受最高行政法院裁判既判力拘束之義務？倘公務員懲戒委員會仍進行審議，並作成不受懲戒之議決，或是雖予懲戒，但非撤職之最嚴重懲戒處分者，則此際吾人應如何處置最高行政法院確定判決與公務員懲戒委員會議決兩者間見解分歧之現象，即生疑義。申言之，懲戒懲處雙軌併行不僅造成法律救濟途徑之差異，更有可能因受懲處公務員提起司法救濟後，造成行政法院與公務員懲戒委員會之司法機關彼此間對同一事件「裁判結果相互扞格」之困境，進而究竟是公務員懲戒委員會應受行政法院確定判決之拘束，抑或行政法院之判決於公務員懲戒委員會作出議決後失其效力，即造成錯綜複雜之難解問題。

（四）綜上所述，《憲法》第 77 條寓有「懲戒一元化」之意涵，已透過司法機關監督行政長官人事監督權之行使，裨打造非僵化之公務體系、創設具自我糾錯能力之行政，以收保障公務員權利、促進公共利益之效。此一原則雖經我國釋憲實務多次承認、發展，但仍未能畢竟其功，致使公務員懲戒制度無法妥善發揮功能、人民權利之保障未能完足。是以，本案若能再為清楚闡釋

1 「懲戒一元化原則」之憲法意涵，在我國公務員懲戒制度之建  
2 立、公務員權利之保障、建立高效能公務體系以實現公共利益  
3 等多方面，實具有重大意義。

4 二、免職或實質上有免職效果之處分，係對公務員最嚴厲之懲戒，依  
5 「懲戒一元化原則」應有保留司法權為終局決定之必要。是法律  
6 授權行政長官得為免職處分，已侵害《憲法》第 77 條賦予司法  
7 機關之懲戒權：

8 (一) 依 鈞庭公告之言詞辯論爭點題綱二(就現行懲戒與懲處二元  
9 之規範體系，依照司法院釋字第 298 號解釋：「此項懲戒為維  
10 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，  
11 以法律規定由長官為之。」其中所指「合理範圍」若可包含免  
12 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  
13 旨？)提出法律意見。

14 (二) 須先說明者，我國除立法權、行政權及司法權外，尚有獨立之  
15 考試權，並依《憲法》第 83 條規定，以考試院為國家最高考  
16 試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、  
17 褒獎、撫卹、退休、養老等事項。就此可知，其與司法院掌懲  
18 戒權有明確、屬憲法保留之權限劃分，故「懲戒一元化原則」  
19 之落實並無侵害考試權之虞。問題反而是，現行制度透過「行  
20 政考績」行懲戒之實，而有將懲戒權回歸司法機關之必要。

21 (三) 司法院釋字第 298 號解釋所謂由行政主官長官為懲戒之「合  
22 理範圍」，係以「懲戒一元化」為前提，於司法權之授權及監督  
23 下，創設「行政懲戒權」以輔助其充分發揮功能，已如前述。  
24 須釐清者，其係司法權劃設之分工方法，並非回過頭肯認「行  
25 政懲處」與「司法懲戒」之分類。

26 (四) 依同號解釋所揭示之「重要性理論」，關於足以改變公務員身  
27 分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，應保留予司法機關。  
28 是以，「重要性理論」可為判斷司法懲戒權核心領域之初步標

1 準，涉此性質者皆不應由行政長官為之，否則將有違「懲戒一  
2 元化原則」目的之達成。

3 (五) 其實，自司法院釋字第 491 號解釋明確指出「受免職處分之公  
4 務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得  
5 執行」，從而變更「以銓敘部審定時為確定之日」之舊實務見解  
6 後，考績免職處分即成為「爭訟不停止執行原則」之例外。是  
7 以，上開解釋已意識到由行政長官逕作成免職處分的不當，方  
8 以該解釋方法將其權限實質限縮為免職處分之發動或建議權。

9 (六) 由此觀之，免職既與《公務員懲戒法》規定之撤職相當，同為  
10 最嚴厲之處分，則當然不應由行政長官逕行作成，而應保留予  
11 司法機關行之。相同見解，亦見諸於劉鐵錚大法官司法院釋字  
12 第 491 號解釋之不同意見書：

13 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  
14 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  
15 性質言」，乃屬於懲戒法上最嚴厲之處分（撤職），為剝奪公務  
16 員服公職之憲法上權利。如此種懲處亦屬於釋字第二九八號所  
17 稱之「合理範圍內」，得由法律規定由其長官為之，則在舉重  
18 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  
19 為之？是則該『視其性質、於合理範圍內』之限制，豈不成為  
20 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  
21 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  
22 員會）所掌理之懲戒審議權，不也皆成為具文！

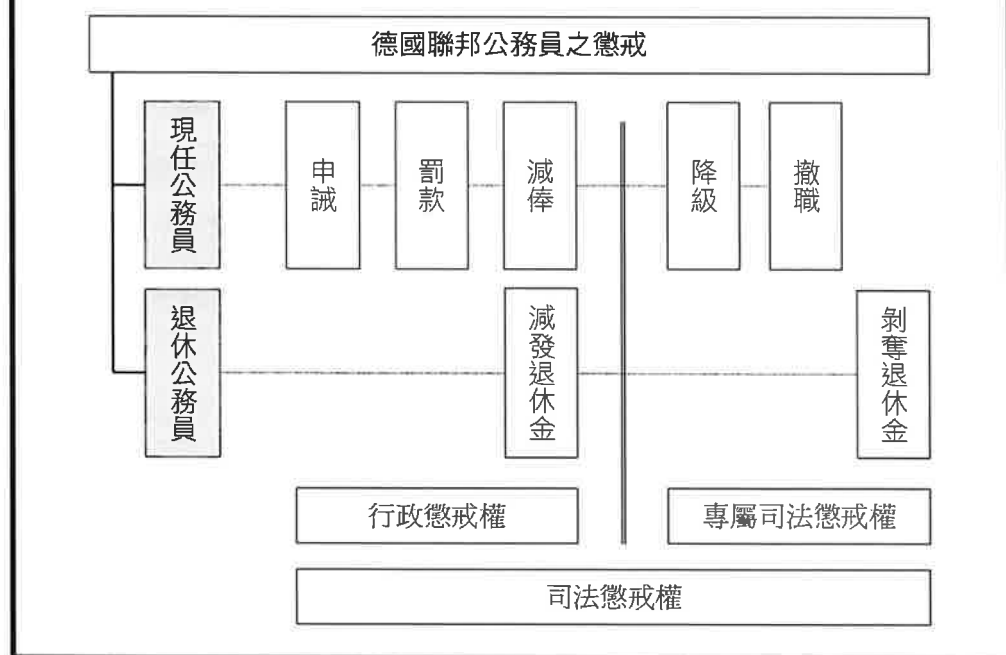
23 許宗力大法官司法院釋字第 583 號解釋之部分不同意見書，亦  
24 持相同看法：

25 何謂「合理範圍」，固嫌抽象，但合理之解釋，應不可能包括針  
26 對單一違法失職行為剝奪公務員身份這種最嚴厲之專案考績  
27 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，換言之，免職處分應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍，如果連核心範圍也可讓渡出去，司法只掌事後救濟，則不僅「合理範圍」一詞盡失意義，也架空憲法第七十七條保護公務員權益之意旨。

(七) 又依詹鎮榮教授引介之德國法制，其係允申誡、罰款、減俸及減發退休金等較輕微之懲戒處分得由行政長官為之。司法權除當然可為上述類型之懲戒處分外，降級、撤職及剝奪退休金等嚴重之懲戒處分，則為其專屬權限。

圖：德國聯邦公務員懲戒權行使範疇（附件 1 第 31 頁參照）



上述劃分方式，亦可供我國參照。清楚的是，與撤職處分有相當效力之免職處分，性質上顯不適合由行政長官為之，否則將違背《憲法》第 77 條揭示之「懲戒一元化原則」。同前所述，若行政懲戒權得決定之範圍完全與司法懲戒權相同，不僅將使

1 上開原則空洞化，司法懲戒權遭實質架空之現狀弊病亦無改善  
2 之可能。

3 (八) 又「累計達兩大過而應予免職」之制度，仍可能因主管長官行  
4 使具輔助司法懲戒制度性質之「行政懲戒權」而維持，故有必  
5 要探究因應之道。依「懲戒一元化原則」之意旨，法院審理此  
6 類免職案件時，亦應就構成該免職處分之所有事實為實質審理，  
7 以免司法懲戒權再遭侵奪，並同時並符合「違失行為一體性原  
8 則」及《公務員懲戒法》之法理：

9 1、須注意者，依我國《公務人員考績法》第 12 條第 1 項第 1 款  
10 規定，公務員累計達二大過者，年終考績應列丁等。再依同法  
11 第 7 條第 1 項第 4 款及第 8 條後段規定，考績列丁等者，應  
12 予免職。又依《公務人員考績法施行細則》第 15 條第 2 項後  
13 段規定，申誡三次作為記過一次；記過三次作為記一大過。是  
14 以，我國公務員尚有因遭申誡或記過後，累計達兩大過而受免  
15 職之情形。於「懲戒一元化原則」下，此一制度仍可能因主管  
16 長官行使具輔助司法懲戒制度性質之「行政懲戒權」而維持，  
17 應如何因應，實有探究必要。應值注意者，下述解釋並不影響  
18 授權行政長官得為免職處分之規定，係侵害司法懲戒權而牴觸  
19 憲法之結論。

20 2、如前所述，為遵守「懲戒一元化原則」，「行政懲處」皆應回歸  
21 於「司法懲戒」之概念下。是以，累計達兩大過之計算標的，  
22 當然不再區分兩者之異同。意即，現行制度下「懲戒法上之申  
23 誡」、「考績法上之申誡」、「考績法上之記過」及「懲戒法上之  
24 記過」，雖屬對情節較輕之違失行為而予評價者，仍屬帶有制  
25 裁目的之不利處分，皆應定性為具不同法律效力之司法懲戒。

26 3、在輔助司法懲戒權之行使，授權行政長官為行政懲戒之架構下，  
27 此一定性亦不使行政長官發生管理之困難。與其憂慮行政長官  
28 將因「懲戒一元化原則」之落實而面臨管理問題；其權力過大

而致現行公務體系僵化、缺乏自我糾錯能力之現實，更值吾人反思。

- 4、就此觀之，針對公務員「大過不犯，小錯不斷」、而累計懲戒達兩大過並予免職之規定，係針對該公務員長時間下來所為之多數之違失，總體判斷其人格是否繼續適任公務員，係與「違失行為一體性原則」（懲戒法院 109 年度懲再字第 2 號、109 年度懲字第 6 號、108 年度懲字第 2 號判決參照）及《公務員懲戒法》之法理相符。故此一制度應解為，懲戒法上由行政長官「發動免職懲處程序」之法定事由，而非依法皆應「當然免職」。
- 5、是該懲戒案件進入懲戒法院後，法院並非僅進行功過相抵加總是否達兩大過之「驗算」，而係基於「違失行為一體性原則」，本於司法懲戒權實質就構成該免職處分之所有事實，判斷違失行為是否已達應免職之程度。解釋上，法院是否能認「此類之免職案件，與他類免職案件相較，更具有作成免職處分之理由」，尚有爭議。但就「懲戒一元化原則」觀之，若將其解為「當然免職」，不啻使懲戒法院淪為行政長官之橡皮圖章，而生將司法懲戒權再度出讓予行政機關之惡果，不可不慎。
- 6、更何況，實務上亦有短時間密集作成行政懲戒（處）而發生免職效果、以規避司法監督者。執上述論理，懲戒法院即可對構成該免職處分之所有事實為實質審理，以免司法懲戒權遭侵奪。

（九）綜上所述，以法律授權行政長官得為免職處分，以非司法院釋字第 298 號解釋所謂之「合理範圍」，顯侵害《憲法》第 77 條賦予司法機關之懲戒權。

三、《公務人員考績法》關於年終考績丁等而予以免職之規定，性質上確屬等同於撤職處分之實質懲戒處分。由行政長官為之不僅牴觸《憲法》第 77 條之意旨，亦侵害《憲法》第 18 條人民之服公職權。是應依《憲法訴訟法》第 51 條規定，宣告《公務人員考



1       **績法》第 6 條第 3 項第 4 款（下稱「系爭規定一」、第 7 條第 1**  
2       **項第 4 款及第 8 條後段（下稱「系爭規定二」）違憲：**

3       （一）依 鈞庭公告之言詞辯論爭點題綱三（系爭規定一及二所涉年  
4       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  
5       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  
6       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  
7       剝奪，而應由司法權為之？系爭規定一及二有無侵害人民服公  
8       職權？）提出法律意見。

9       （二）系爭規定一、二涉年終考績丁等予以免職，性質上屬發生免職  
10       效果之實質懲戒處分；由行政長官逕為之，有違《憲法》第 77  
11       條意旨，而應保留予司法權行之：

12       1、所謂實質懲戒處分，係針對公務員故意或過失之違法、失職行  
13       為，予以行政制裁之手段。又公務員應受懲戒之行為通常無明  
14       確之構成要件，故懲戒處分之目的並非對之個別違失行為給予  
15       制裁與懲罰，而係判斷公務員職務與公眾對公務員期待兩者間  
16       之關聯性。因此，實務及學說上係根據「違失行為一體性原則」，  
17       對其（多數之）違失行為，判斷其整體人格是否適任公務員，  
18       若未達不適任之程度，則給予適當之措施教育並督促其改善。

19       2、《公務人員考績法》第 6 條第 3 項之規定包含：

20           ①挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證  
21           據者。

22           ②不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證  
23           據者。

24           ③怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。

25           ④品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員  
26           聲譽，有確實證據者。

27       觀上述四款之規定，可知因年終考績丁等而受免職處分之情形，  
28       已非針對公務員個別之違失行為予以評價，而係就其多數違失

行為整體評價，並以免職為適當之制裁方式。其評價、審酌之  
事由，已由《公務員懲戒法》第 10 條應審酌之情狀完全涵蓋，  
事實上等同於應評價為撤職之情形。客觀而言，行政長官遇作  
成年終考績丁等予以免職者，完全可循司法懲戒程序為之。

- 3、系爭規定一、二既屬發生免職效果之實質懲戒處分，依「懲戒一元化原則」，即應專屬保留予司法權行之，而不得由行政長官逕為之。是以，系爭規定一、二並無合理存續之原因，況其之存在亦事實上造成司法懲戒程序遭排擠之效果，有違「懲戒一元化原則」之意旨。

(三) 依《憲法》第 18 條對人民服公職權予以制度性保障之意旨，未能依「懲戒一元化原則」形成公務員懲戒制度，係對人民服公職權利之侵害：

- 1、《憲法》第 18 條服公職權，係指人民有擔任公職人員，並享公務人員之身分保障、俸給與退休金之請求權，及之後依法晉敘升遷之權利；同時，釋憲實務亦指出服公職權受憲法制度性保障（司法院釋字第 433 號、第 483 號、第 491 號、第 575 號、第 605 號、第 717 號解釋參照）。所謂制度性保障，係指權利之保障同時以該制度存在為前提要件，即對於「公職」及其必要制度之建立，不得牴觸或背離基本自由權利及憲法原則之核心理念與價值，而寓有強化、再確認基本權利之保護作用（廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值—兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定；附件 3 第 130 頁至第 131 頁參照）。

- 2、國立台灣大學法律學院廖義男兼任教授亦並指出，對於公務員懲戒制度建構之慎重，亦是公務人員之權益應受憲法制度性保障之表現（附件 3 第 138 頁參照）。又司法院釋字第 396 號解釋謂：

公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍...

由此可知，公務員懲戒制度之建構，應屬人民服公職權受制度性保障之內涵。

- 3、從上開釋憲實務對服公職權制度性保障之闡釋，依《憲法》第 77 條揭示之「懲戒一元化原則」形成公務員懲戒制度，正是對於人民服公職權予以制度性保障的內容。意即，若未能依「懲戒一元化原則」建構適當之公務員懲戒制度，則與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨相違。

（四）綜上所述，系爭規定一、二牴觸《憲法》第 77 條、第 18 條之意旨，應依《憲法訴訟法》51 條規定於判決主文宣告法規範違憲。

#### 肆、結論：

「懲戒一元化原則」作為《憲法》第 77 條蘊涵之憲法原則，寓有透過公務員懲戒制度充分保障公務員權利、活化公務體系、創造有自我糾錯能力之行政等多元目的，堪為進步之立法。然而，該原則雖早已經釋憲實務肯認，後並有多號憲法解釋持續闡發其意旨，惟於制度上仍未能加以落實。實務上，除「行政懲處」實質架空「司法懲戒」外，具懲戒性質之案件亦多由行政法院審理，致使我國的司法懲戒制度及懲戒法院無法充分發揮保障公務員權利、整飭官箴與行政紀律等功能，至為遺憾。其中，又以於目的、內容及範圍上，顯與司法懲戒重複之系爭規定一、二，最能凸顯司法懲戒遭實質架空、司法機關懲戒權遭侵奪之事實。

是以，本案對於我國公務員懲戒制度之建立、公務員權利之保障、建立高效能公務體系以實現公共利益等多方面，實具有深遠而重大之意義。本案判決，亦立於承先啟後的地位，將決定公務員懲戒制度、乃至於我國文官制度的未來面貌——在多元、民主、開放的社會下，我們

1 想要繼續仰賴長官英明的管理與決斷？還是願意透過公務體系中每個  
2 人的理性溝通，盡可能地去促進公共利益？

3 近年來，《公務員懲戒法》歷經兩次重大修正，公務員懲戒委員會  
4 也已正式改制為一級二審之懲戒法院。其所審理的案件與結果，也更受  
5 公眾關注。與過去作成憲法解釋的背景相較，今日，我們已具備更充分  
6 之客觀條件，能於憲法法庭中澄清「懲戒一元化原則」之完整內涵，並  
7 藉由對其之貫徹，使行政長官的人事監督權，能兼顧管理效能地受司法  
8 懲戒制度的妥善限制與監督；令歷來大法官對於公務員權利之重視，落  
9 實於制度實踐中。期待本案的憲法裁判，將久候於法典之抽象文字，宣  
10 告為你我追求理想生活的社會現實。

此 致

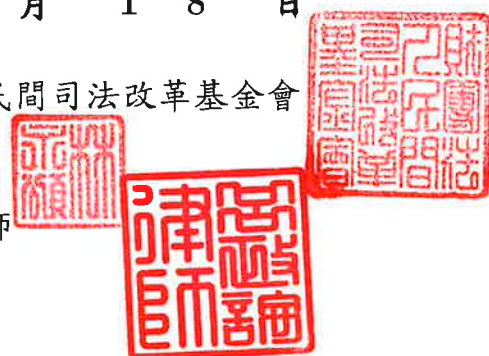
憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 8 日

具狀人：財團法人民間司法改革基金會

代表人：林永頌

代理人：呂政諺律師



附件清單：

附件1：詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究（節錄），  
司法院委託專題研究計畫案，2013年\*。

附件2：101年至110年行政院所屬各機關暨地方政府公教人員獎  
懲人數統計。

附件3：廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價  
值—兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定（節錄），  
2018年。

\* 電子全文請見：司法院網站首頁>業務綜覽>公務員懲戒>委託學者專題研究>公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告書-詹鎮榮教授。