

憲法法庭言詞辯論筆錄

聲請人 臺北高等行政法院第五庭

代表 梁哲瑋法官

楊坤樵法官

關係機關 銓敘部

機關代表人 周志宏部長

訴訟代理人 呂秋慧司長

訴訟代理人 洪偉勝律師

訴訟代理人 陳鵬光律師

關係機關 行政院人事行政總處

機關代表人 蘇俊榮人事長

訴訟代理人 黃娟娟科長

訴訟代理人 李元德律師

訴訟代理人 吳子毅律師

關係機關 司法院行政訴訟及懲戒廳

機關代表 程怡怡副廳長

訴訟代理人 馮浩庭法官

訴訟代理人 黃奕超法官

專家諮詢 李仁淼教授

林三欽教授

詹鎮榮教授

吳秦雯副教授

上開當事人間 109 年度憲三字第 18 號聲請案，於中華民國 111 年 3 月 29 日上午 10 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 黃虹霞

大法官 吳陳銀

蔡明誠

林俊益

許志雄

張瓊文

黃瑞明

詹森林

黃昭元

謝銘洋

呂太郎

楊惠欽

蔡宗珍

書記官 戴紹煒

蔡尚傑

通 譯 王郁霖

林敬根

審判長諭知：本件因涉及司法權與用人機關（行政權）以及用人法制機關（考試權）間的權限分配爭議問題，因此並任正副院長之大法官主動依法迴避（許大法官宗力及蔡大法官烱燉迴避）。

請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由：臺北高等行政法院第五庭為審理該院 106 年度訴字第 936 號有關人事行政事務事件，認應適用之公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條第 1 項第 4 款、第 8 條後段、行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款等規定，有架空憲法第 77 條所定司法院掌理公務員懲戒之權限核心領域，違反憲法第 77 條、第 83 條及憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款等

規定之疑義，聲請解釋案。

審判長諭知：

現在進行言詞辯論程序。

請書記官代宣讀今天言詞辯論程序進行的流程：

書記官：

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在司法院及憲法法庭網站直播開庭影音。

程序進行流程是：

1. 雙方陳述辯論要旨（請針對爭點題綱之問題陳述或補充書狀未敘明之相關內容）：
 - （1）聲請人陳述（5 分鐘）。
 - （2）關係機關（銓敘部、行政院人事行政總處、司法院行政訴訟及懲戒廳）陳述（各 5 分鐘）。
2. 專家學者陳述專業意見（4 位專家學者各 5 分鐘）。
3. 陳述意見完畢後，中場休息 15 分鐘。
4. 由大法官詢問聲請人、關係機關及專家學者，答覆時間各不超過 5 分鐘。
5. 最後進行結辯程序（聲請人及關係機關各 5 分鐘）。
6. 於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言。

審判長諭知：

請書記官朗讀本案行言詞辯論爭點題綱：

書記官朗讀言詞辯論題綱：

- （一）憲法第 77 條所稱「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」是否蘊含「懲戒一元化」之憲法原則？

(二)就現行懲戒與懲處二元之規範體系，依照司法院釋字第298號解釋：「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。」其中所指「合理範圍」若可包含免職處分，有無侵害憲法第77條賦予司法機關享有懲戒權之意旨？

(三)公務人員考績法第6條第3項第4款、第7條第1項第4款及第8條後段規定所涉年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剝奪，而應由司法權為之？上開規定有無侵害人民服公職權？

審判長諭知：

在請各位開始發言前，提醒各位席位上有計時器，請務必注意時間的掌握，如果超過時間，本庭會制止發言並關掉麥克風，各位沒有說完的，就請用書面補充。

現在開始請聲請人方陳述意見。

聲請人臺北高等行政法院第五庭代表梁哲瑋法官

審判長好，各位大法官好。謝謝憲法法庭受理本件聲請釋憲案件，給聲請人一個說明機會，關於憲法法庭所列的三項爭點，聲請人分為兩大部分來作說明。第一個部分就是，現行考績制度造成懲戒制度多元化的結果，這樣一個違憲癥結點究竟在哪裡？第二個，就是年終考績丁等免職處分，究竟是不是一個實質的懲戒處分？也許我們先提前就第二個爭點部分，先作簡要說明。現行的年終考績丁等的免職處分，百分之百作出來

的一定就是一個實際的懲戒處分，為什麼？我們去看考績法第6條第3項所列出來可以打丁等決定的所有事由，每一個事由都是公務員的違法或失職事項，因為這樣作出來的這個免職決定，當然就是一個實質的懲戒處分，也許有人會說，我們必須要考慮到施行細則裡面有規定，這樣丁等免職處分的作成，其實還是要考慮到考績期間其他功過相抵的結果，才能作出丁等的免職處分，所以，不是只有這些違法失職的事項。可是，我們必須要講，你去功過相抵的結果，可以作出一個丁等考績的決定，請問真正作出丁等決定，難道是那些功績獎勵嗎？當然不是，就是考績法第6條第3項所列出來違法失職的事由，所以，實務上面看到的每一個丁等免職考績決定作出來，其實，背後真正具有決定性因素的，都是那些違失事項，這樣作出來，當然百分之百每一個都是實質的懲戒處分。

好，再來回到第一個爭點，到底考績多元制度，到底違憲究竟在哪裡？我們必須要說，聲請人必須要澄清，第一個，我們不反對考績，可以藉由考績權去淘汰掉績效不良的公務員，但是，這樣淘汰的作出來免職處分，跟基於公務員違失事由作出來的免職的實質懲戒處分，性質上不一樣，所應遵循法定程序也不同，這一點其實我們可以看，也許等一下李仁淼教授為我們介紹美國的功績懲戒制度的一個圖表，就可以得到很好的說明。而且，我們大家也知道銓敘部的周部長在多年前跟前任的朱武獻部長所著作的文章之中，在行政院人事行政總處言詞辯論意旨狀附件11的文章之中，就有介紹到美國法制，就有很好的清楚的說明，這兩個是完全不同，而懲戒就是一個單軌制，這兩個不可混為一談。我們也必須要說明聲請人並不反對行政長官可以依照法律的規定，在合理範圍內可以有行政懲

戒權，但是，請在懲戒一元化的一個基本的憲法原則之下，透過公務員懲戒法來去界定所謂的合理原則，合理範圍到底在哪裡，不能夠行政長官現在不滿意公務員懲戒法上面界定行政懲處的權限範圍，就開始藉由考績制度另外創造出一個多元的懲戒制度，這是違憲的，為什麼違憲？我們必須說明，懲戒一元化的原則，其實是憲法上面很多規範原則的共同要求，不是只有第77條，其實非必然如此，跟憲法第77條有沒有這樣的規定，跟如何闡述這樣的規定，其實沒有必然關聯，為什麼呢？因為懲戒多元化的結果，其實事實上會造成一個公務員，他同一個違法失職事由可以遭受到國家不同的機關，重複開啟不同懲戒追究程序，給予他數個懲戒的追究處罰，這樣違反什麼樣的憲法規定？什麼樣規範性的原則？當然就是違反釋字第808號，剛剛出來的一事不兩罰，一事不兩懲基本原則，這樣的基本原則在釋字第808號，尤其解釋理由書第3段中有詳細說明，它的憲法的位階的根源在哪裡？內涵又在哪裡？這樣的內涵我們必須注意到它不只是只有實體法上禁止重複處罰，還包括在程序法上，禁止開啟重複的追究程序，去讓人民接受不同數個程序的追究、在舉證上面、程序上的勞費，這邊是違反法的安定性、信賴保護跟程序上面的比例原則，這樣的一事兩懲戒的違憲的亂象，絕對不是學理上面的一個想像推演，就是每一個接觸到實務上，懲戒實務的人共同的心聲，其實，我們去看薩孟武，這個為多元制提供很多正當化理由的學者，其實在他的中國憲法新論第434頁裡面就有講到，說了很多正當化的理由，最後說多元化的結果，其實，會造成一事兩懲的這個問題，但是，怎麼辦？他說：「吾不知如何解決」，兩手一攤就說，我也不知道該如何是好，就為這個制度違憲的

荒謬，作了最好的例證跟註腳，以上說明，謝謝。

關係機關銓敘部之訴訟代理人陳鵬光律師

以下代理銓敘部為開場陳述，本件釋憲聲請主要涉及到兩個區辨，第一個區辨是機關權限分配跟正當法律程序之不同，聆聽剛剛聲請人所主張，特別是雙重危險等問題，這樣的追究，其實是正當法律程序的問題，其實目前考績法就考績的懲處之正當法律程序已經相當完備，縱使認為有所不足，但這也是程序架構的問題，不應該去動搖到機關權限的分配，把公務員免職的第一次權限就劃歸到司法權，從而引發憲法上高度爭議。

第二個區辨是涉及到年終考績免職跟司法懲戒免除職務之不同，首先必須強調本件釋憲標的是年終考績的免職，並不是專案考績免職，而這樣年終考績免職，跟司法懲戒的免除職務其實是有本質上的差異，包括在規範位階、構成要件及法律效果都不同，舉例來說，首先年終考績的免職是規定在憲法增修條文第6條，屬於憲法的位階；第二，年終考績是對公務員整年度表現，並跟機關內同官等的公務員綜合評比，不是針對特定一個行為，所以認為年終考績的免職要件跟懲戒事由相當，這恐怕是有重大的誤解；第三，考績免職之後，該公務員還是可以到其他機關任職，他的身份沒有被根本上剝奪。以上都使年終考績跟司法懲戒的免除職務是有重大的不同。

意識到這樣重大的區辨，我們就可得知我國憲法其實不採所謂的懲戒一元化，而且系爭規定都是合憲。理由有三，第一，我們去探究立憲者的意思可以知道，懲戒跟懲處的雙軌並行是從訓政時期還有制憲以後都維持不變，且在憲法增修條文第6條更是直接明文把免職權限保留給考試權及行政權。至於

憲法第77條所稱之行政訴訟，在特別權力關係的時代，行政訴訟是不包括公務人員懲戒的司法救濟，所以該條規定司法院有懲戒權，是有規範的實益，是給公務員對懲戒有司法救濟的機會；第二，如果從釋憲的實務來看，可知不論是釋字第243號或釋字第298號，其實都維持著懲戒與懲處雙軌並行的制度，當時因為上述兩個釋字於70、80年代作成，正處於所謂特別權力關係，會認為懲戒是有司法救濟，懲處就沒有司法救濟，為了要給懲處有司法救濟，去創設一個實質上懲戒處分的概念，把懲處攀附橋接到懲戒的概念，甚至後來還有合理範圍的概念。這套論述工具都是有其時代意義。誠如釋字第785號解釋所說，這是因應當時相關法治的不完備，時空有其特殊性而為，到目前為止在後釋字第783號解釋的年代，我們認為已經不需要這套論述的工具；第三，是從權力分配原則來看，行政長官必須要承擔施政的總責，所以獎懲權是行政權核心，這也是我們要求行政長官負起責任政治的正當化基礎。另外，年終考績是對受考人與機關內同官等公務員的整年度表現綜合考評，所以它是有高度的屬人性，最適合由與受考人朝夕相處的行政長官行使考績的免職權，因此考績免職權應該是由行政長官來行使，這樣的雙軌體制，其實也是我國穩定的一個體制，從法安定性的角度，應該是予以維護。

聲請人的主張目的雖然是要給予公務員有正當法律程序的保障，但是在手段上其實是沒有必要去創設一個獎懲分離之懲戒一元化，這是違反比例，最後我們請庭上能夠體察本件釋憲的歷史意義，揮別特別權力關係的年代，告別實質上懲戒處分的概念，確立一個信賞必罰，行政長官有效領導的體制，這樣才能夠落實責任政治，使民主政治能夠長久健全的發展，所以

我們請庭上能夠宣告行政長官有權對公務員為考績年終的免職處分，且系爭規定一跟二都合憲。

審判長

接續請行政院人事總處發言。

關係機關行政院人事行政總處之訴訟代理人李元德律師

行政院人事行政總處作開場陳述，首先我們就本件程序事項要再次強調，本件訴訟標的並不包含專案考績一次記大過免職的部份。接著進入實體事項，針對鈞庭的第一個爭點，我們認為憲法第 77 條並不蘊含懲戒一元化的憲法原則，可以從兩個面向來讀出行政懲處是屬於行政權固有權限，第一，憲法第 53 條規定行政院為最高的行政機關，在從釋字第 613 號強調行政一體，其中包括指揮監督，行政長官的指揮監督當然要包括考績裡面的獎懲，從剛剛銓敘部提到的憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款的規定，已經把任免考績，再次強調法制權限是屬於考試權，執行權是屬於行政權，所以從這兩個面向得出行政懲處是屬於行政的固有權限，我們再來回顧修憲背景歷史，當時在這個提案 151 號裡面特別強調要把任免考績的法制權限劃歸給考試權，執行層面則歸給用人行政權，以此來劃清權責，從劃清權責這四個字我們就可以知道權限是本來就存在，只是藉由這次的修憲釐清而已。所以我們可以得到一個小結，憲法第 53 條所揭示的行政一體原則，還有憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款，因行使考績權對公務員帶來的不利益，是行政權的固有權限，是屬於行政權核心領域。

至於憲法第 77 條的懲戒所指為何？從制憲的過程可知，當時是為了不讓監察權彈劾後，繼續擔任審判的角色，所以才從監察權把彈劾之後的懲戒移由司法權來行使，也可以從釋字第

262 號解釋來看到這樣的憲法意旨，該號解釋講的很清楚，監察院對於軍人彈劾後，要移送公懲會審議，至於軍人彈劾案外，其他懲罰還是依陸海空軍懲罰法行之。剛剛銓敘部一再強調，制憲前後行政懲處跟司法懲戒，其實是穩定的雙軌並行制度，所以行政懲處跟司法懲戒是憲法確立的並行制度，憲法第 77 條所指懲戒是專指司法懲戒，沒有及於行政懲處，所以沒有一元化或多元化的問題。

針對鈞庭的第二個問題，我們認為系爭規定的懲處沒有牴觸憲法第 77 條，免職權也是行政固有權限，從憲法第 41 條、釋字第 627 號解釋可以讀出來，總統任免文武官員的免也是屬於行政權的性質，憲法增修條文第 6 條第 1 項任免的免字也是屬於行政的權限，而這個免並沒有去區別到底是針對違失行為的免職，還是非針對違失行為的免職，因此我們認為不管是什麼樣的免職處分都是屬於行政的固有權限。釋字第 298 號解釋，當時的背景其實是涉及到公務員懲戒法修正的問題，才帶出釋字第 243 號的補充解釋，所以釋字第 298 號解釋，提到的合理範圍應該是在針對公務員懲戒法的問題，無涉於考績法的問題，我們再次強調，因為憲法增修條文第 6 條，已經把免職劃歸為行政權、考試權，假設司法權還可以再對於憲法明文給予行政權、考試權的免職權限劃定合理範圍，這才可能去牴觸憲法的規定，所以我們所謂的合理範圍，是跟行政懲處沒有關係。

最後，有關考績丁等是基於公務員平常表現，綜合的評價，它是憲法的權限來源，那是基於行政長官的考績權限，因為考績丁等會剝奪身分，所以在實務上也給予正當法律程序保障，因此也沒有違反憲法第 18 條的問題，以上。

審判長

接續請司法院行政訴訟及懲戒廳發言。

關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳代表程怡怡副廳長

審判長、各位大法官，在此先就本廳的結論意見予以陳明。首先我們認為憲法第 77 條的確含有懲戒一元化的憲法原則，在此基礎下釋字第 298 號解釋，所謂的合理範圍應該不包含公務人員考績法中，具有實質懲戒性質的免職處分，如此才符合憲法第 77 條規定，司法院執掌公務員懲戒，以保障人民服公職權利的意旨。而行政長官依據系爭規定所為的年終考績丁等免職處分，因為具有實質懲戒的性質涉及到公務員身分的剝奪，限制人民服公職的權利，此核心範圍應該保留由司法權為之，以下由本廳訴訟代理人馮法官續為說明。

關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳之訴訟代理人馮浩庭法官

庭上好，我們首先提出兩個前提，本案我們是解釋憲法意旨，而非修改或批判憲法，另我們不探究不具實質懲戒處分性質的不利考績處分，我們根據三大論理基礎來提出我們的結論。首先是行憲前公務員懲戒法之固有傳統、制憲過程權屬爭議及最終決議、對釋字第 298 號解釋所提合理範圍之詮釋。根據憲法第 77 條規定，司法院執掌公務員懲戒，及釋憲意旨所提出實質懲戒權審查基準，我們確信憲法第 77 條蘊含懲戒一元化之憲法原則。

首先我們說明固有傳統，國民政府在民國 17 年 10 月 8 日所修正提出的政府組織法就已經將公務員之懲戒劃歸司法機關審理，而民國 20 年國民政府同時制訂公務員懲戒法及公務員懲戒委員會組織法，也是將公務員之懲戒劃歸由司法院的公懲會掌理，此乃仿效德國法制而來。在制憲過程中憲法第 1、

2 次初稿均係沿襲固有的法制，將懲戒權劃歸司法院掌理，然五五憲草版本曾經一度將懲戒權劃歸監察院，但在國民參政會實施會及政治協商會議仍建議刪除監察院的懲戒權回歸懲戒機關掌理。在制憲的過程中，第四審查會就懲戒權應歸屬司法院或監察院激烈討論，沒有得出結論，最終決議由綜合審查委員會來進行決議，經綜合審查委員會整理小組詳細審查，主張刪除監察院的懲戒權劃歸司法院。當時的在場人數討論的代表 126 人，以將近超過 4 分之 3 的 94 票多數做出此決議。而我們在參考立法院當時所編憲法草案說明書對於最高機關的詮釋可知，是指中央政府規定五院分掌五權下，需與該院或其所屬機關民意決定行之者，從制憲過程我們可以確定，制憲者最終決定將公務員懲戒權依嚴格劃歸司法院掌理，其目的是避免監察院同掌彈劾及懲戒權有失公平，再依據釋字第 3 號的解釋，憲法賦予五院職權在其所掌範圍內均為國家最高機關，獨立行使職權，在制憲過程中憲法第 77 條已經明定司法院就公務員掌有懲戒權，連有彈劾權的監察院都沒有懲戒權，怎麼可能將懲戒權分由性質屬行政機關來共享行使。

另外從釋字第 243 號解釋提出實質懲戒處分概念肯認一元化的司法懲戒制度，釋字第 298 號所提出合理範圍的標準，釋字第 491 號解釋明文提到具有懲戒性質的考績懲處是實質懲戒處分，就釋字第 298 號所提出合理範圍，我們根據司法權掌懲戒權的制憲意旨，目的是為了保障公務員權益，因此根據對公務員權益的影響程度來劃分合理範圍的界線，在此核心範圍內是不可以授權給行政長官行使。考績免職處分已經剝奪公務員的服公職權利，已經屬於不得讓步的核心範圍，如此解釋符合法學解釋方法論的文義、體系、歷史及目的解釋，也

符合大法官歷號解釋提出的保障公務員的意旨及最新的公務員懲戒法修正。年終及考績處分因為已經受到第 6 條第 3 款的限制而非單純的績效考核處分，具有實質懲戒處分性質，因此請鈞庭宣告違憲回歸保障公務員權利的意旨。

審判長

接續由專家學者發表意見，首先請李教授發言。

專家諮詢李仁淼教授

大法官好，我是中正大學的李仁淼，很高興今天有這個機會做意見陳述，就我們釋憲聲請案的原因案件是跟考績打丁等有關，所以之前給的爭點題綱像憲法第 77 條是否有蘊含懲戒一元化？還有就釋字第 298 號解釋後，依考績法所作成的懲戒免職，其合理範圍是什麼？

我想這個問題，有些是必須從憲法上的歷史結構，有些是比較法上觀察的不同，會有一些不同見解，過去在實務跟學說上有引起很大的一個紛爭，有關丁等部分，就是在公務員懲戒法，跟公務人員考績法爭執行政懲處或實質的司法懲戒，在歷史的脈絡裡面，如同過去吳庚大法官在釋字第 491 號解釋的個人意見裡面提到，這是一個歷史上的結構，訓政時期其實就是已經有那麼多軌，只是制憲者並沒有違背在先於制憲之前的脈絡，制訂一個這樣的憲法，再加上實務上，涉及到有關公務員懲戒或實質的懲處，是跟用人機關的這個任命權一致，有些是十職等以上要移送監察院，那九職等以下就直接送公懲會，就是現在懲戒法庭，其實事實上對公務員的保障目的，可能就要觀察在比較法上，憲法第 77 條司法到底是什麼？可能就要去做一些探究。特別是在 105 年修法之後，這個免除職務與考績法的免職是不一樣。有關丁等考績這個部分，是有功過相

抵，專案考績過去比較會引起爭議，是在民國 69 年引進，當時又是在特別權力關係體系之下，事實上可能會有公務員權利救濟不足，但如同剛剛銓敘部或人事行政總處提到，在釋字第 785 號解釋之後，這些都已經是歷史結構，現在任何的公務員，不但是有完整的保障，即便是免職或這個兩大過之後，還有保訓會的救濟，之後還可以有行政訴訟，比較重要問題是在解釋之後，救濟管道部分，大法官是認為可以由這個行政法院來受理救濟，這樣反而是會跟憲法第 77 條司法院掌公務員懲戒，可能是會稍有扞格，所以我覺得在本件的這個釋憲聲請案，就目前保障制度還有相關各種程序上，重點是應該把那個懲戒要怎麼劃分，作成一個最終能夠保障公務員救濟，能夠最有效。

若從這個比較法上來看，我們可以發現其實就司法是後端，為維持客觀秩序過去很多學說，我就不再細談，我個人認為未必在整個制憲過程當中保留給司法，另外在合理範圍內從文義、歷史及釋字第 298 號解釋之後，並不能說如果是很明確的違法失職不能用考績去免除，這是行政權，且在憲法增修條文第 6 條所明文記載，以上。

審判長

接續請林教授發言。

專家諮詢林三欽教授

謝謝審判長及各位大法官，針對本案的三個爭點，首先第一個爭點懲戒一元化的問題，這個部分可以分成三個點來談，懲戒權行使的雙重主體、雙軌體制及提案建構權的歸屬。

首先針對這個雙重主體的部分，過去已經兩度解釋肯定行政權可以在合理範圍內參與懲戒權的行使，就這個爭點我們本

案聲請人並沒有明顯相反的主張，沒有看到新的一個疑點產生，所以這一點我們認為應該維持過去大法官合憲的見解。針對雙軌體制的部分，目前現行制度下當行政主管長官他發現到一個懲戒的案件時，他可以選擇逕自發動考績懲處，或者將案件移送監察院以間接啟動司法懲戒程序，這種平行任選的兩套實質懲戒制度，我們認為沒辦法確保這個公務員能夠受到全然合理的對待。因為首長擁有懲戒程序的選擇權，這樣選擇權的存在沒辦法去確保兩個程序最後進行的結果、程序面、實體面對待都是一致。事實上我們也可思考可能同類型案件考績懲處一個課責結果，也有可能較司法懲戒更為嚴厲。第三個有關於實質懲戒權之建構跟提案之制度，如上所述，我們是容許這個實質懲戒權由司法審判權跟行政機關來各自行使，這樣的情況下，這兩個部分應該當作兩個制度體系，相關的提案權應該是獨立的。

再來，針對第二個爭點，一次記兩大過免職這個制度是不是還在合理範圍內？由於我們行政首長對於考績委員會的運作，有相當影響力存在，因此我們會疑慮專案考績免職制度，應該已經不能認為是還在合理範圍內。

最後一點，考績丁等這個制度，它是一個什麼樣的性質？雖然有疑慮看似是一個懲處制度，因為相關要件描述看似是個案違失行為的情節，但是如果仔細看，考績丁等的制度本質上是對公務員長時間的表現考核制度，我們認為一個行政機關必須要擁有一個對公務員汰除的機制，因此我們認為考績丁等的制度，並不是以個案違失行為為決定基礎，如果此種案件的性質讓法院在短暫的法庭審理程序當中，就一個公務員應該被為丁等免職汰除之決定，這是很難由法院來做評斷。

這項考量之下，行政權適度的擁有考績丁等制度免職權限，是合憲但應該在判斷標準、判斷程序及當事人實體跟程序保障等方面做進一步的強化。

目前考績法第 6 條第 3 項當中有關於丁等免職的各項要件，確實用字都是比較強烈，都是跟個案違失行為有關的用語，這樣用語應該是立法不當的選擇，我認為在未來修法合理化之前，目前應該把考績法第 6 條第 3 項那 4 款有關於丁等免職要件，用合憲解釋的方法，解釋成對公務員經過一個年度長期考察後，在各項指標表現之下，要達到何種負面的程度才會構成免職要件，以上是我個人淺見，敬請庭上酌參，謝謝。

審判長

接續請詹教授發言。

專家諮詢詹鎮榮教授

本人是政大法律系詹鎮榮，感謝憲法法庭，給予陳述專家意見之機會。本案系爭的憲法位階條文在憲法第 77 條，根據它的規範架構，其實是一種很明確立憲者有意權力分立的一種規範。換言之，公務員懲戒的部分是保留給司法院，同樣的道理公務員彈劾的部分在憲法第 90 條保留給監察院，公務員考績及其執行還有法制事項分別由考試院及行政院所屬。

在這樣的脈絡之下，憲法第 77 條其實蘊含有司法權保留的意涵，換言之就是凡是對於公務員違失行為所為制裁，就可理解它是一種懲戒的概念，而凡是懲戒的概念，它就會落入憲法 77 條的脈絡，理應由司法院在立憲時是設計為審判機關來專屬。在這個理解之下，懲戒一元化理解為懲戒機關一元化應該是屬於憲法第 77 條的立法意旨。

這樣脈絡之下有沒有可能容許行政懲戒存在的可能性？雖然

釋字第 298、491 號解釋予以肯認，但是我要釐清的是，縱使行政懲戒有其可能性，那也應該是由司法院對於失衡懲戒為行政監督權的必要，還有司法負擔的衡量，所為的一個形塑自由，而不是由其他的權力機構透過其主管的法規剝奪司法權的權限。關於合理的範圍，雖然釋字第 491 號解釋肯認，即便是專案考績的免職都是屬於合理範圍，但是如果連免職處分都是合理範圍，事實上所有的懲處措施就都在合理範圍之內，因為免職已經是最嚴重的懲處措施，個人提出這樣的見解，因為憲法並無明文規定，必須透過利益衡量的方式去酌參，一方面為兼顧長官的監督權，二方面也監督憲法第 77 條所保障服公職的權限，所以或許申誡記過等等較為輕微保留由行政長官為之，但是關於懲戒性質的免職，應該回歸憲法第 77 條的基本架構。

本案系爭的考績丁等免職，誠如關係機關所言，考績確實是行政機關跟考試院對人事管理措施必要的一種手段，最主要的目的是適才適所，也肯認考績可以連結獎優汰劣的一個制度，不過考績本身事實上在現行法的架構，不必然就等於人事管理措施，也不必然是一種實質懲戒措施，應該要視其免職事由而定，本案系爭的第 6 條第 3 項的第 4 款，觀其事由其實已經溢出單純平常表現不佳的淘汰制度，而是蘊含有違失行為懲戒的內涵，所以在這個脈絡之下，我個人總結的見解是認為，在現行公務人員考績法也就是系爭的條文，關於丁等免職其實是黃燈區，所謂的黃燈區指的是它的屬性容有不同的解讀，如果丁等免職的目的是在於對整年度或受考年限範圍內，小錯不斷大錯沒有，此種持續性的不適任狀態給予的淘汰制度，我個人認為這個是可以肯認。所以單純切割言之。公務人

員考績法第 7 條及第 8 條，考績丁等免職本身理應不構成違憲，是考試院跟行政院の職權範圍，可是在連結到第 6 條法定事由的時候，如果裡面蘊含有實質懲戒的內涵，這樣規範其實就已經溢出考試院跟行政院憲法所賦予的權限，而理應有違憲之虞，以上。

審判長

請吳秦雯副教授。

專家諮詢吳秦雯副教授

審判長、各位大法官，因為時間關係，我們就很快進入正題。我個人認為在憲法第 77 條的明文規定下，當然在已經存在權力分立原則的核心功能理論的判斷下，到底還有沒有侵犯司法權核心領域的問題，應該是本案件的 1 個主軸。第 2 個主軸就是跟公務員懲戒的概念要怎麼被定義，還有它的範圍是如何，也有息息相關。本意見書特別認為主要因為現行考績制度當中，對於公務員的程序參與的保障是非常不足的，使得公務員相較於一般人民可能所受到的程序保障權還要更少，這個部分是欠缺正當性的。從權力分立的架構來看，可以看到這個案件比較特殊，是司法權、行政權、考試權有交錯的領域。在這個交錯領域下究竟如何判斷，我認為目前從釋憲脈絡來看，從釋字第 613 號或第 392 號解釋都可以看出，司法權的核心確實是在擁有獨立審判的機關來承擔審判功能的這個核心價值。從這個核心來判斷，公務員懲戒如果整個流程中有非具審判本質的階段與行為，可能就有機會被排除在司法權的核心範圍外。我們來判斷公務員懲戒到底屬不屬於司法權核心領域的範疇？以目前的釋憲實務來看，前面的專家或當事人已經提過幾號相關釋字，可以看到似乎目前多數見解認為只要最

後有職司審判的司法機關能夠有救濟的權利，已經提供給公務員服公職權利受侵害的保障，不過仍然認為應該回到憲法第77條，把民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒並列的憲法結構作判斷。民事、刑事也有核心的司法權的概念，但是對照行政訴訟，就會發現行政訴訟目前的保障確實只提供給人民在已經形成的行政法律關係事後介入審判的功能。在這樣的理解下，公務員懲戒如果最後讓公務員有救濟機會，是不是就符合司法權的本質？我有一點不同見解，認為這裡要另外把公務員懲戒拉出來，連結憲法第24條的脈絡，可見得應該給公務員比較多的保障，那現行制度到底符不符合？目前公務員懲戒法的規定確實也已經有懲戒法院，所以看起來其實並沒有破壞目前憲法第77條的設計。

只是如果再回頭看現行考績法的設計，就是公務員懲戒連結公務員考績法的設計制度，目前考績制度非常特別的是強調信賞必罰，也就是非常強調要考核獎勵或者是處罰公務員。然後考績法的設計，雖然到底一次記兩大過免職有沒有在這一次的審理範圍有所爭議，不過即便回到丁等的設計，可以看出是把公務員的所有行為都納入人事權的範疇，在這樣的範疇下，卻沒有給予公務員相對應的行政程序上保障，而行政機關擁有全面考績評定權限的法源，其實在憲法當中並沒有，因為不論從憲法第83條或憲法增修條文第6條，都沒有明示考績權是專屬於行政權，所以事實上是來自於立法權的授權。那如果是立法權的授權，在立法上把所有公務員的整體全方位的表現都放入人事考評，是不是把公務員視為加乘的概念？這是不是現在還要維持的想法？如果參照法國法，法國法的考績制度只用來獎勵，並沒有懲處，但紀律懲戒的部分，會提供公

務員雙方的參與機制，這是本案特別應該著重的部分，尤其讓行政機關擁有恣意可以選擇用公務員懲戒或公務員考績，可能會形成對於公務員保護的不足。以上意見，謝謝。

審判長

所有陳述意見程序已結束，現在休息，請在11時續行言詞辯論程序。

審判長諭知：

本庭續行言詞辯論程序，現在進行大法官詢問程序。答覆的時間各不超過5分鐘，答覆時請在席位上坐著發言。有哪位大法官要提出問題？

（呂大法官太郎表示有問題提問）

審判長

請呂大法官太郎提問。

呂大法官太郎問

請教詹鎮榮教授及吳秦雯副教授，兩位有提到共同的觀點就是讓行政長官有雙軌的彈性權利，就是用考績法懲處或移送監察院彈劾的雙軌下，可能對於公務員的保障會不足。再進一步請教保障不足的原因是因為適用考績法懲處比較不好，還是用懲戒法院的公懲法處理，對公務員比較不好？請兩位進一步說明。

審判長

請詹教授答詢。

專家諮詢詹鎮榮教授答

謝謝呂大法官的垂詢，我就意見書的表達再補充說明。事實上憲法第77條是懲戒一元，公務員的懲戒由懲戒法院的懲戒法庭處理，這是憲法立憲者原來的應有設計，只是不排除在司法

制度由司法院形塑的可能之下，在適度的範圍內開放由行政機關行使懲戒權。到底這中間如何拿捏，剛才大法官有提到其實很重要的考量點就是對公務人員本身權益的保障。由行政權為懲戒或懲處，再怎麼周延，程序保障畢竟是行政權的運作，即便是透過委員會，跟司法權以中立之姿的法官，對於兩造當事人所為懲處，其實在訴訟程序或整個程序的設計上就有所差別。會區分，一方面是權衡，沒辦法所有案件由懲戒法院吸納，那也可以兼顧長官的行政監督權。我個人認為不排除由司法院透過公務員懲戒法的設計，釋放出部分行政懲戒權由長官行使，但是兼顧公務人員權益的保障這部分必須是輕微性質的懲戒或懲處處分始得為之。這是我的基本脈絡。至於原因何在，我個人認為原因就是憲法第77條的本質規定。

補充說明，司法權的屬性不是只有被動救濟法院的性質，像刑事訴訟就是對有罪、無罪判決的第一次決定，而懲戒向來就會被認為類同於所謂輕犯罪的屬性，這也是當初我們立憲時為何把它設計為司法權之下的最重要原因。為何也要臚列民事、刑事、行政及公務員懲戒，就是因為本身的屬性不同，所以絕對不會只是救濟法院，而司法院本身就應該扮演懲戒法院的角色。以上，謝謝。

審判長

請呂大法官太郎詢問。

呂大法官太郎問

請教吳秦雯副教授，如果長官選擇彈劾，彈劾是懲戒法院進行懲戒程序，如果長官選擇的是考績法的懲處免職，可能公務員就循著行政訴訟的方式救濟，這兩套程序即行政訴訟救濟與懲戒法院的程序，有沒有那一邊對公務員比較好或不好？本

席的意思是，不是單純行政機關與法院比，到後端兩邊都要經過法院。

專家諮詢吳秦雯副教授答

謝謝大法官的提問，我先前提提供的意見書在19頁的地方有提到，就是我個人首先認為任擇性，事實上主要是對於公務員一開始就被行政機關用考績免職的效果，好像現在因為大法官解釋的關係，所以考績會等到確定之後才執行，可是仍然會有停職的效果，所以在前面的打考績部分，就已經使得公務員承受服公職權不完全受到保障的侵害。那如果連結剛才大法官繼續追問後續他可以進行行政訴訟，跟現在適用懲戒法是懲戒法庭，在保障上會不會不同，我想目前在行政訴訟跟在懲戒法庭這塊，對於公務員的保障及程序參與權事實上是足夠的。但是我比較重視的是前端，如果是考績懲處，不是立刻去行政訴訟，前面還是會先經過復審，復審結束後才到行政訴訟，所以能夠適用完整的程序權保障，事實上仍然是不足的。以上是我的意見，謝謝。

審判長

請蔡大法官宗珍詢問。

蔡大法官宗珍問

不好意思，第1個問題請教詹教授，您剛才發言時，本席不知道有沒有理解錯，您提到司法院在懲戒機關一元化的前提之下，就相關制度設計擁有決定權，反而是考試院、行政院不能以其設定的制度來形塑懲戒制度。如果是這樣，在我國與其他國家很不一樣的情況下，也就是公務員領域高度法制化，這是德國及非常多國家所沒有，我們之所以有此特殊高度法律化的情形，不是法律保留，是因為我們採五權體制，依您剛才的

概念，您認為應如何看待立法者以立法形成諸多包含公務人員任用法、公務人員考績法、公務人員懲戒法等相關制度，尤其是立法者高度形塑公務員法制的前提之下，如何看待懲戒一元化這個簡化的學理上用語？

第2個問題，有關公務人員考績法第6條第3項第1至4款不得考列丁等的事由，您認為是免職處分考列丁等的法定事由，本席想請教，此規定有其發展脈絡，是先有第12條第1項平時考核中的年終考績累計達兩大過時，應為丁等，然後再依照第7條、第8條規定，丁等的法律效果是免職，後來才加進第6條第3項，而該項4款事由原本不是規定在法律中。本席想請教，如先不談專案考績，只談年終考績的部分，此種情況下，也先不管解釋上是否應限定這4款事由，指的是一次記兩大過免職的專案考績，就直接來看第12條第1項有關於年終考績考列丁等的程序及運作結果之後，再有第6條第3項非具有這4款事由，不得列為丁等之規定，這兩條規定彼此之間的關係，是否可直接得出第6條第3項之於平時考核的年終考績丁等，屬於免職處分考列丁等之法定事由？就此問題請教您的專業意見。

另外，想請教聲請人，您似乎要主張懲戒一元化，就是「懲戒權的一元化」，與詹教授比較明確主張「懲戒機關的一元化」有所不同。您似乎只是主張所謂懲戒權也是來自於憲法，以及為法律所使用的這個概念，這個權限上的一元化。本席想請教的是，懲戒事項如何認定？由司法院自行認定嗎？以及懲戒權如何發動？司法權有權限可以自行認定嗎？以上請教2個問題。

審判長

請詹教授答詢。

專家諮詢詹鎮榮教授答

謝謝蔡大法官的垂詢，針對2個問題簡單回答如下。第1個關於在我國已經高度法律化的公務員法制，包括公務人員考績法、公務人員懲戒法以及相關公務人員保障法等等，如何在這樣的高度法制化下再作懲戒、懲處的界分，我在專業意見書中從憲法第77條、增修條文第6條以及行政院職權的權力分立角度來區分。假設是立法委員自行提案，他願意在職權範圍內，即便將懲戒處分放在公務員考績法中，我認為這是立法權本來就有立法形塑的自由。但是如果這是由各主管機關草擬草案而發動，其實就會涉及到這3個機關彼此之間對於制度的形塑草擬的權限。當然最終立法程序都要送立法院審議，但是發動權、規劃權跟整個事實上是不一樣的。所以我在意見書才會提到，如果由司法院發動，草擬草案經過立法院審議，但也不是司法院片面決定，讓行政院跟考試院來買單執行，因為最後的執行還是行政部門，所以在起草過程當中，當然還要會同各該權責機關。我不曉得有沒有針對蔡大法官的問題來回答，我基本上的思考是，在高度法制化之下，其實會涉及到權力分立當中彼此之間的協調會同的問題。

針對第2個問題，有關公務人員考績法第6條的法定事由與第12條的平時考核兩者之間的關聯性為何，丁等免職因為是受考年度的整體評價，與專案免職單次性的違失行為確實有很大不同，但這不是關鍵因素。受考期限的長短其實只是違失行為在受考年度是否為反覆實施及其他的嚴重程度為何。回到第12條，其實不僅僅是專案考績本身，免職是實質懲戒，這已經經過大法官解釋的肯認。在平時考核的部分，固然我們在受考年度當中，可以讓他功過相抵，但是單純第12條的功過相抵

之後，就我個人的解讀，或許等一下有誤解之處再請關係機關補充說明，還要再加上釋字第491號解釋揭露必須符合法定原則，才会有後來第6條第3項的法定事由。這必須是疊加上去而構成免職事由。在這樣的前提之下，我認為問題出在當初第6條第3款的這幾個事由是不是已經溢出人事監督管理措施以外而侵蝕實質懲戒的部分。我個人認為這邊是疊加法律關係，謝謝。

審判長

接下來請聲請人答詢。

聲請人臺北高等行政法院第五庭代表梁哲瑋法官答

謝謝大法官的提問。第一，首先說明聲請人認定的懲戒一元化的真正意涵，懲戒一元化的意涵就是對於公務員懲戒只能由法定單一懲戒權責機關遵循單一法定正當懲戒程序，作成單一懲戒決定。至於要落實一元化原則，懲戒事項的決定及立法形塑的權限到底歸誰，變成第二層次的問題，就是憲法第77條如何加以闡述的問題。聲請人比較認同詹教授的看法，認為憲法第77條既然明文公務員懲戒事項歸由司法院掌理，最主要從立憲背景來看，因為從憲草本來是歸由監察院掌理，然後改由監察院只掌理彈劾，而司法院掌理公務員懲戒，其實就是法官保留思想的實踐。就是透過司法嚴謹的正當程序來處理這件事情，作成第一次決定，來賦予人民服公職保障，有更高的正當法律程序需求。既然立憲的原意是如此，在一元化下考量司法負擔，也許可把懲戒的一些權限分享給行政機關，而且更符合行政效能來行使，但是形塑一元化樣貌的權限似乎應由司法院主掌。

至於剛才大法官問到發動的部分，我不知道是指立法權的發

動，還是指實質每一個個案懲戒程序的發動，是不是也變成只有司法機關行使？如果是第二個問題，就是個案懲戒程序的發動，是不是要啟動懲戒程序都要由司法機關來行使？那我認為不是，我反而認為其實每一個懲戒事件的程序發動，決定程序開啟的機關都應該是該職務任用的行政機關最知道。這讓我們知道其實憲法第77條完全沒有剝奪行政核心領域權限的違憲疑慮，因為我們只有就最後的法官保留作要件的審查，作必要性的審查、適當性的審查。至於如何啟動個案的懲戒程序，其實一開始都是行政權在掌握，這是行政權核心領域，我們只是作最後的司法審查把關的功能，其實發動不在我們手上。以上，謝謝。

審判長

請楊大法官惠欽詢問。

楊大法官惠欽問

第一個問題請教考試院、考選部及人事行政總處，兩個機關，一個是執行面，一個是法規面，權責不同，以下的問題本席一起問，請各自依權責回覆。

第一個問題是剛剛蔡大法官宗珍也有提到的，公務人員考績法第6條第3項只有這4款考列丁等的事由，與第12條的平時考核，功過相抵、獎懲相抵之後，累積兩大過，考列丁等，兩者之間是什麼關係？因為公務人員考績法施行細則第6條規定，受考人所具條件不屬本法第6條所列表丁等條件者等等，評定適當考績，也就是說，第6條第3項的4款與第12條第1項的功過相抵後累積兩大過，是獨立的丁等事由，或兩者併加考量的丁等事由？此為第一個問題的第一個小問題。

第二個小問題，想請問的是，本件所聚焦的公務人員考績法第

6條第3項的第4款，其條文內容是品行不端，或違反有關法令禁止事項嚴重損害公務人員聲譽有確實證據者，對比第12條的專案考績，專案考績雖然不是本件爭執的範圍，但是可以一併思考，第12條第3項第五款規定「圖謀不法利益或言行不檢」，言行不檢就是要對照第6條第3項第4款品行不端。後段：「致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者」，這兩個條文看起來很像，甚至第6條第3項第4款的內涵幾乎都涵攝到第12條第3項第5款的一次可記二大過專案考績免職部分。想請問，這兩者之間，一是列到平時考績丁等的事由，一個是列到專案考績，實際運作上如何區隔？何種情況下會做專案考績？何種情況下列到丁等考績處理？

第二個問題是，這些事由本質上與公務員懲戒法，在懲戒事由一貫以來一直強調的違法失職，又有何不同？剛剛聽起來，多位專家甚至機關也認為本質上可能是違法失職，請教在什麼情況之下會移送懲戒？不管是直接移公懲會或者是透過監察院懲戒？或是什麼情況下會發動考績？不管是年終考績或專案考績，從法規面來看，這部分有無訂定選擇標準？若無，實務上到底如何操作？第二個問題想請教林三欽教授及考選部。林教授有特別提到，本件爭點第6條第3項的4款事由，可以考慮透過考績的本質，做合憲性的描述，請再具體說明這4款，尤其本件所爭執的第4款，如何從考績的本質，即公務員長官主官對屬官所做的監督考核、領導統御的觀點，做一個合憲性的描述。同時請教考試院，本席印象中，林教授似乎有說這4款事由，在法制面上，其實可以從考績的本質或是行政懲處的本質，即領導統御、監督管理的本質上，做形式上內涵的描述及文字的修正或描述。從這個觀點，想請問考選部，是否

可行？做得到嗎？實務上就是這些事由，本質上你們認為是違法失職，將其形式上變成監督管理考核的文字，是可行的嗎？以上，謝謝。

審判長

楊大法官有兩個大問題，第一個大問題分成兩個小問題，都是要請教銓敘部及人事行政總處，第二個大問題是要先請教林三欽教授，再請銓敘部說明，因此，分這兩個問題來答覆。先請銓敘部就第一個大問題說明，接下來請人事行政總處，接下來才是第二個大問題。

關係機關銓敘部之訴訟代理人呂秋慧司長答

首先針對考績法第6條各款的規定與第12條累積達到兩大過應予免職的規定，兩者有什麼關係？先說明考績法第6條第3項，總共有4款規定，大家都覺得好像達到要件，就必須打丁等，其實在考績制度的設計上，都必須先功過相抵，之後如果達到兩大過的情況，應予免職。但第6條第3項的4款設計，其實主要是要限制機關不能恣意妄為剝奪公務人員的身分，也就是說，未具有這4款情形，機關不能隨便將其評列丁等，這樣的制度設計，其實也算是保障公務人員的權益，縱使有這4款的情形之一，機關還是應該要考量受考人全年整體的表現是不是已經達到不適任的程度，才來決定考列丁等，所以，並不是具有這4款的的情況，機關首長就一定要打丁等，這個相對的4款設計是對機關的一種限制，也是對公務人員的一種保障。所以，非有這種情況，不能打丁等。在第12條的設計上，整個考績制度就是要功過先相互抵銷，運作上，兩個是相輔相成，如果公務人員有這4款情形，可能是累積到年底的時候，再綜合考評全年的工作表現，4個考評項目綜合考評後，由機

關長官再來決定是不是應該考列丁等，這是針對第一個問題的回答。

第二個問題，剛剛楊大法官有提問到，一次記兩大過的其中第3項第5款，文字敘述與考績法第6條第3項的文字敘述很雷同，到底在實務運作上應該如何處理？基本上公務人員如果有達到第12條第3項一次記兩大過的處分，專案考績基本上是即時的處理，也就是公務人員如果具有各款的情形，且是達到非常嚴重的程度，專案考績就應該即時、馬上一次記兩大過，年終考績的丁等，相關事由在年度中也許已經有過這樣的情形，中間可能經過機關的疏導或是勸導、輔導，如果沒有到達非常嚴重，必須即刻予以處理，基本上都是到年終時再來做整體的考量，是不是應該給予考列丁等。至於剛剛楊大法官有提問到，什麼情況之下要移送公懲會？什麼時候要發動考績？現在實務上並沒有一個很明確的規範一定要怎麼做，都是由機關長官來做決定，但是理論上而言，機關首長在管理整個機關的紀律，首先應該是就考績法上的相關規定來做處理，此部分目前都是由機關首長自行做決定，以上說明。

關係機關銓敘部之訴訟代理人陳鵬光律師答

還有25秒，本人想再補充一下。考績法第6條這幾款事由其實是一個限制的問題，構成要件其實是平時考核，是用整年度，而且是與機關內同官等其他公務員一起做功過的考量，所以，不是針對特定的行為即時處理，與懲戒是不一樣的。

審判長

現在請人事行政總處答詢。

關係機關行政院人事行政總處之訴訟代理人黃娟娟科長答

有關大法官所詢問的，目前到底怎麼決定是否移送懲戒？部

分機關有訂定內部基準，並且也會參考之前的先例，受行政先例自我拘束原則的拘束。

審判長

請林三欽教授答詢。

專家諮詢林三欽教授答

在回答到底要如何讓第6條第3項的4款，有關於考績丁等要件的規定合憲解釋之前，應該要先思考一個問題，剛剛有問到一個非常核心的問題，就是到底考績法的第6條與第12條的關係為何？比如累積達到年底，已經是兩個大過的情形，是不是還要再進一步同時累加、併合考慮第6條第3項那4款，才能構成免職的要件？否則單單只是量化達到所謂兩大過還不足。本人認為，確實是一個併合累加的關係，等於強化第6條第3項4款在本法的關係，也就是說，不是超越所謂的量化，而是從長時間來看一個公務員的表現的情形。到底要如何合憲解釋？先談違憲的疑慮在哪裡？違憲的疑慮在於第6條第3項與專案考績丁等的要件是如何相似，就是因為這樣的關係，讓我們對考績丁等制度有所疑慮。明明就如同專案考績一樣，只要一個、兩個案子有個別違失情形，就可以發出考績丁等，但事實上，本人相信這是立法上錯誤的選擇，因為當時釋字第491號解釋，大法官要求考績法必須要自行規定免職要件，而且必須要明確規定。長時間觀察一個公務員，然後認為其表現不好，應該予以汰除，事實上，標準很難形塑，但在那種情況下，由於大法官的要求，因此考績法就訂出所謂的具體規定來作為丁等的要件，但事實上是整個走錯方向，未來勢必要做調整，剔除個案違失行為與特質，眼前必須要認知這是不適當立法。本人的書面有詳細舉例，目前的考績丁等事件在個案進入訴

訟攻防時，其實不是針對個案攻防，而是針對整個年度綜合考評攤出來看，例如第6條第3項第3款：怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。不要當作是某一次稽延公務，而應該是整個年度的表現之後，讓人認為整個形式上的處事風格，就是容易稽延公務，常常造成延誤的情節，已經達到不能容忍的程度。用這樣的詮釋角度去除個案的特徵，本人之所以說合憲解釋，指的就是這個，以上。

審判長

請問銓敘部就第二個問題，有無補充？

關係機關銓敘部之訴訟代理人呂秋慧司長答

對於公務人員考績丁等的規定，76年剛制定考績法的時候，是放在施行細則裡面，後來因應大法官釋字第491號解釋，因為考績免職屬於改變公務人員身分的處分，屬於法律保留原則的範圍，所以在民國90年的時候，就提升到本法的位階來處理，現行的6款，其實應該由機關長官透過長時期的觀察，綜合考評公務人員整年度的表現，與同官等的其他人員做評比之後，到了年終的時候，針對各種狀況再斟酌給予最適當的評比，如果已經到達不適任的狀態，才將其考績丁等免職。這樣的條件，當然是給機關的限制，也保障公務人員，所以，目前的幾個條款，考績法一直陸續精進研修中，將來如果有更適當的處理方式，我們會逐步修正相關的規定，以上。

關係機關銓敘部之訴訟代理人洪偉勝律師答

代理人這邊還有一點時間，是不是可以做一點補充？

審判長

因時間關係，先請詹大法官森林詢問。

詹大法官森林問

先請教聲請人梁法官，也一併請教司法院行懲廳。

本席很佩服聲請人及行懲廳在論述懲戒一元化法理的鋪陳，非常詳細；但麻煩也回應行政機關，亦即銓敘部、人事行政總處所強調的行政效能，即必須讓行政長官有指揮監督之權限，因為他們負成敗之責任。人事行政總處另特別強調，尤其是在年終考績的情形，由與被考核公務人員長久相處的該管長官，甚至是其他同事們綜合考量，比由法院一次性的、不管開多少庭，在程序上面更加周全。聲請人梁法官及行懲廳好像都沒有針對這一點有所表示意見或反駁，請再說明。

另外，梁法官提到，現行制度之下，對公務人員會有程序重複，甚至有一行為二罰之不利益。本席不是很能理解，所謂的程序重複，究何所指？任何的行政處分，如經過法院的救濟，不知是不是您所謂的程序重複？當然，本席也理解，您很關心公務人員，尤其是在免職處分時的due process。針對這一點，釋字第491號解釋已經提到，對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。請問您覺得，在釋字第491號解釋之後，還有如何對公務人員免職的程序保障不足之處？請再進一步說明。

接下來請教銓敘部呂司長及人事行政總處黃科長。針對楊大法官所提問，你們表示，究竟是由行政機關自己作考績的考評，然後給予免職的處分，或者直接訴諸公務員懲戒，是由機關長官決定。似乎黃科長有表示，有些機關有一些行政先例。

但是，行政首長選擇時，如何兼顧公務人員權益的保障，因為畢竟是免職處分。請問程序上有無對公務人員保障？也就是選擇這個方式，對公務人員保障如何？選擇那個方式，又對公務人員保障如何？請問有無行政命令或內部的行政規則？也請再進一步說明。謝謝。

審判長

先請聲請人梁法官答詢。

聲請人臺北高等行政法院第五庭代表梁哲瑋法官答

謝謝詹大法官的垂詢。關於第一個問題，一元化如何兼顧行政效能考量，尤其長官比較親近自己的下屬，比較能夠了解到自己的表現，應該要有年終考績考評的權限，為什麼不容許年終考績可以直接懲戒？其實聲請人的立場，從來都不認為懲戒權只有司法院、司法權可以專屬，甚至認為合理範圍之內，應該要由行政長官直接做成具有懲戒性效果的決定與權限。但是，其實考績考核與懲戒效果的賦予真正懲戒權的行使是兩回事，一個是考核審查的問題，及考核審查之後如何基於考核審查的結果，決定如何做出賦予什麼樣的法律效果的問題，到底是考績的法律效果，還是有制裁懲戒性質的法律效果？其實要分得很清楚，怎麼分得清楚？參考周部長在多年前寫過的文章，介紹美國的制度，可以很清楚地劃分，長官如果認為單純只是因為工作績效不良，想要汰除一個公務員，大概年終時，認為績效不良，直接用考績處分，就直接可以把績效不良的公務員免職。但是，如果考核結果發現，想汰除不是因為單純績效不良，而是其實是有違法失職，應該要懲戒，給予制裁事由，而作成免職處分，這時就要開啟正式法定懲戒程序，按照懲戒程序做懲戒處分，只是因為我國憲法第77條有特別規

定，如果認為涉及到核心領域，剝奪服公職權的懲戒時，就應該保留給司法機關以正當程序來行使，這裡只限於在這麼小範圍部分，而且也不是發動都要由司法機關，而是最後到底可不可以做成免職處分，聲請法院作成決定，法院這時候再來考量是不是符合要件，有無必要性、適當性，對行政效能的妨害，其實已經縮到最小。

本人在這裡必須要回應報章雜誌前天施能傑前總長對聲請釋憲案的批評，認為英美制度都怎樣重視行政效能，所以他們應該有懲戒權，本人在此希望大法官有空可以看一下Netflix一部影集，非常好看，即英國的Line of Duty（反腐先鋒），去看一下英國這最講究行政效能的國家，光一個警察為了內部有違失的公務員，只是要做成停職處分，不是真正的懲戒處分，中間要經過多少繁複的正當法律程序、懲戒程序的保障，所以，其實並不像大家想像的，行政效能好像完全不用遵守法定程序。

第二點，程序重複是什麼？實務上常常看到，一個公務員因為同一個違失事由，長官用考績法給予考績懲處，公務員不服，提起行政訴訟確定，監察院可能也去彈劾，最後，當時的公懲會做出懲戒決定，同一個違失行為，這一位公務員就接受兩種程序而且還做出相異的懲戒決定，法安定性、信賴保護及平等原則是如何呢？

第三點，釋字第491號解釋是否不足？真的很不足，參考比較法上，德國法進行的研究，在本人聲請書的第29頁以下，關於正當程序保障，列了八大項，這些都不是釋字第491號解釋所涵蓋到的。還有，影集裡面展現出來的，行政程序法上有訴訟代理人，其實訴訟代理人與辯護人的制度不一樣，程序上律師

的陪同在場權，如果都一樣的話，現時實務案例上，像長髮警察，被累計很多警告，最後竟然被免職，只是因為他留了長頭髮，當初在考績程序之中，他的律師說要進去參與陪同，都被拒絕了，就可以證明真的是不夠，以上。

審判長

請行懲廳答詢。

關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳之訴訟代理人馮浩庭法官答

本來這是我們想要留在總結的時候提出來，現在先就此問題提出一個觀點。

審判長

那就留到總結再發言，現在時間有限，先請銓敘部答詢。

關係機關銓敘部之訴訟代理人呂秋慧司長答

針對公務人員的懲處，其實現在能夠處理的有好幾個管道，包括行政長官自己用考績法懲處，或者是監察院移送，或由機關直接移付懲戒。其實比較正當的程序應該是行政機關首長基於管理整個行政部門的績效，對於行為有偏失或做的不是很好的公務人員，就其相關的違失行為做懲處，只是現在有很多行政機關的長官不願意得罪人，所以就直接移付懲戒。剛剛詹大法官有提到，會不會造成公務人員權益失衡？其實如果同一個事由，被行政長官用懲處處理，又移付懲戒，等到懲戒法院就同一事由判決確定，懲處其實就失其效力，所以基本上對於公務人員的權益還是會有一定的保障。至於剛剛聲請人一直提到，我們對於公務人員保障的程序不足，我想必須說明一下，在釋字第491號解釋出來之後，銓敘部針對考績法有大修的動作，也因應釋字第491號解釋，將許多條文都提升到法的位階來規定，同時對於有形成考績免職的規定，也讓其有申訴

與說明的機會，在免職之前，也應先停職，所以，這些程序其實都已經跟過去傳統權力關係的規定，有很大的不同。尤其因應釋字第785號解釋，保訓會在109年10月5日也針對相關的行政懲處，將之提升到行政處分，今天公務人員的懲處，甚至是申誡，都是改認為行政處分，都可以依法提起行政訴訟，所以，對公務人員的救濟，跟過去傳統特別權力關係的時代，其實已經截然不同，利用這個機會在庭上再重申，以上說明。

審判長

請人事行政總處黃科長答詢。

關係機關行政院人事行政總處之訴訟代理人黃娟娟科長答

舉例來說像臺北市政府他們就有訂定移付懲戒的參考基準，在參考基準裡面，會根據他違失行為的態樣，以及是否經法院判決有判決有罪，或者檢察官起訴等因素，作為是否宜付懲戒的衡量，那除了剛剛所提到的機關訂定內部基準或是參考行政先例的做法以外，實務上也會召開考績委員會去決議是否要移付懲戒，以上。

審判長

大法官詢問程序完畢。以上諸位如有任何需要補充的部分，可以在7日內以書面補充說明。

以下進行結辯程序，請聲請人陳述。

聲請人臺北高等行政法院第五庭代表梁哲瑋法官

在此非常感謝憲法法庭願意受理這個聲請案，能夠將行憲之後已經憲法於77條有明文規定，但是仍然可以繼續施行那個行憲之前，從訓政時代就留下來的考績懲處懲戒的二元制。我們看到相對人方當然會引用吳庚大法官在釋字491號解釋協同理由書，去認證說一個行憲立憲以前就已經存在之制度，

當然有它繼續存在的正當性跟必要性，然後再去引到歷代的這些考核跟賞罰之間的關聯性，覺得說這樣懲處跟並行於懲戒之外，是有他的正當性，但是我們必須要去說明的是，首先，這樣子一個意見看法，認為立憲前的制度因為先於憲法而存在就有他的正當性，這樣的論證模式事實上讓人真的是感覺到非常的驚訝，因為吳庚大法官這樣的論證模式其實是要引用德國憲法學上的制度性保障的理論，但是我們要說制度性保障理論認為立憲前的一個制度存在繼續，在立憲之後要繼續保障它，他是在講基本權的保障，是在講人民基本權的保障要賦予他客觀的功能，怎麼會被利用來為一個國家權力如何行使的一個制度去作一個正當性的基礎呢？所以我們認為，這樣一個看法真的是不能夠繼續存續下去，而我們也要指出來說，考績懲處跟公務員懲戒這樣的並行制度之下，產生方才聲請人一再指出說可能有程序重複進行及雙重處罰的危險，當然這嗣後在我們司法院行懲廳後來在研擬公懲法時候，再透過執行辦法的行政命令，就讓這個如果重複處罰的時候，趕快讓這個行政考績懲處的一方失其效力，至少避免實質上面會有累積的效果，可是我們必須要說，我們就像是釋字808號強調一事不二罰，不是只有處罰結果最後的累計的禁止，他還包括國家不可以只有同一個處罰權，追求同一個法益目的，就要開不同的數個目的，讓人民一直在奇怪說不是就是要懲戒我，為什麼我要跑那麼多程序，要去舉證我到底有沒有懲戒，應該被如何懲戒，那到底誰說了算？這種程序上的違反比例原則，真的是一個非常嚴重的侵害人權的地方，那這樣一個制度可以讓考績行政長官因為我覺得我想要行使，所以我不管憲法上面對這個權限分配的順序，就透過考績權、透過所謂指

揮監督，甚至訓政時期黨國不分留下了一個制度，就可以說我也要來搞一個懲戒懲處的權力而用考績來做，我認為其實就像相對人一直在強調這才是真正特別權力關係傳留下來的產物，在現在憲政民主法治時代，竟然還有這樣一個特別權力關係的遺毒，我們認為說其實這才是真正應該要把他從我們憲政民主秩序之中盡量趕快的埋葬在歷史灰燼裡，而且我們也盡量要再指出來現在考績懲處、行政懲戒的這個雙軌制之下，長官的決定說到底我今天要怎麼走，他其實有非常大的自由不受任何拘束一個恣意的裁量，他可以自己先決定到底哪一個比較對他比較有利、哪一個比較重，這很難講，要看個案決定，他們如果覺得這個是小事，可是我想整你把你移送懲戒、移送監察院，就會正式成為一個懲戒程序，到最後就會作成一個懲戒決定。可是如果我其實跟你感情比較好，沒關係我幫你放在年終考績，功過相抵之後那就沒事，有沒有發生過？我自己經歷過、我們看過就有發生過，這種事就是把你遮掩起來，最後年終之後再來做一下調整就沒事了，那事情就不會被發現。但是如果要整就有別的方式，那不同的情形他其實會去算哪一個程序對他比較好還是對他比較不好，這樣子造成不平等的結果其實真的是一個違憲制度所產生的遺毒。

當初五權憲法是要創立一個獨立的考試院，是要讓人事行政更為公平一致，結果反而是更為不公平一致，行政長官恣意裁量，國父如果有知一定會說和平奮鬥救法治國，謝謝。

審判長

下一個請銓敘部做結辯。

關係機關銓敘部代表人周志宏部長答

審判長各位大法官，我想銓敘部必須要再度重申，行憲前的國

民政府時期考試院就已經掌理公務員的任用跟考績、懲處的權限，司法院掌理公務員的懲戒，這兩者並行不悖，制憲時公務員懲戒權的歸屬雖有爭議，但任用考績權歸屬於考試院則沒有爭議，最終我們制憲的結果是延續國民政府時期的制度，行憲後的法制也都遵循此一權限劃分，司法院的相關解釋也沒有認為他違憲，特別增修條文更進一步確認公務員的免職是歸屬於行政權跟考試權，所以考績懲處跟司法懲戒雙軌並行，這樣一個貫穿行憲前後長期穩定運作的權力分立與院際權限劃分的憲政制度，不宜恣意擾動或根本破壞他的分立跟制衡，考績懲處制度在歷次司法院解釋破除特別權力關係之後，對於規範的明確性、正當法律程序的嚴謹性、行政爭訟權利的保障，都已有長足的進步，縱認為有進一步強化的空間，但宜修不宜廢，還是應該保留給功能最適的行政機關適當的考績懲處免職的權限，以免嚴重影響人事任免的行政權運作。本案涉及憲法上權力分立原則以及院際間的權限分際，影響甚鉅，我們籲請各位大法官審慎決定以免引發院際爭議，接下來我們請我們委任律師進一步來說明。

關係機關銓敘部之訴訟代理人洪偉勝律師

我接下來分成三點來跟鈞庭說明。就權力分立跟這個院際爭議的部分，除了剛才所提到的這個最適功能理論之外，我們要額外的強調的是本件是這個法官聲請案件，法官具有憲法意識值得肯定與鼓勵，這對法治國進步非常重要，但是也要注意到是本件由司法權發動，再由司法權作為關係機關來表達支持意見，最終再由司法權自行解釋司法權的權限的外延，而目的是在使得憲法明定的其他國家權力的核心權限改由司法權的專屬，這種用白話講是由司法權發球，司法權做球，而司法

權到底要不要殺球的問題，這個要非常的危險要特別小心，這個是第一個我們想要表達的。

第二個是本件聲請無非是從77條所謂司法權有掌理懲戒的權限來出發，但是就如各位在簡報檔上面所看到的，這個條文本身有非常多的問號，第一個到底它是不是認為專屬於司法權是一個問號，第二個到底這裡所指的懲戒權是第一次的決定權限，還是救濟的確保也是一個問號，第三個更重要的是到底這個懲戒權的效果，難道可以包含終身剝奪公務員資格，甚至可能損及行政權的任免權的免除職務嗎？這也是一個問號。免除職務的條文在懲戒法104年以前是沒有的，是在104年以後出現才會產生今天的權限爭議，相對而言，在左邊的考試權跟行政權的人事任免、指揮監督權責相符，不管在憲法的本文、增修條文、以及鈞庭的歷次的大法官解釋都非常清楚，我們也要額外強調的是希望不要因為看到免字而來傷及無辜，考績法上面的免職指的是停止與現在的服務機關任用關係的終結，並沒有產生剝奪公務員資格的效果，實務上也非常多的考績免職之後可以再任公務員，這邊懲戒法的終身剝奪不得再任公務員是截然不同，請不要看到免字就把它急於類比。這是我們想要強調的是，這個考績免職懲戒懲處的雙軌制，是憲政既有的穩定制度，沒有顛覆扭轉的必要，這是行政及考試紀律要求及時管理的體制的必要，這也是鈞院298號解釋所肯認，其實就像我剛才提到的免職跟免除職務兩者截然不同，在考績免職的部分並沒有侵害服公職的問題，第三個，在鈞庭跟機關的共同努力之下，目前的考績免職並沒有保障不足的問題，我們想要提醒鈞庭注意的是，即便是司法院本身目前也是認為它是行政及懲戒庭，並不是將它與刑事程序做類比，那麼

在事前的法律保留、事中的正當法律程序跟事後的救濟來講，目前都已經周到，反而是把它交給懲戒法院，只留下公務員剩下兩個審級的司法救濟，相較之下是保障不足，綜上，希望鈞庭可以宣告本件系爭規定是合憲，謝謝。

審判長

接下來請關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳。

關係機關司法院行政訴訟及懲戒廳之訴訟代理人馮浩庭法官

謝謝庭上。首先我們先回應本案有沒有做球跟殺球的問題，絕對沒有，其實在今天這個憲法法庭中探討這個議題，我們在研究這個制憲的過程中發現，釋憲者是經過審慎的考慮而將公務員懲戒歸屬由哪一權來行使是最恰當的，因為我們有特殊的五權設計，而將彈劾權的發動配給了監察院，因此，第一次的懲戒處分的內容的決定，則由司法權來掌理，其目的是為了保障公務員的權益，也維持公務紀律，那我們呼應剛剛大法官的提問，懲戒在憲法上跟目前法律上的定義，是對於公務員違失行為的制裁，因此，我們在本案所強調應該回歸制憲初衷的是公務員懲戒的這個權限應由司法院來掌理，當然298號解釋有提出合理範圍的標準，那我們相應的結論是在免職處分因為已經涉及到人民服公職權利的剝奪，是最嚴重的懲戒處分的等級，因此這是司法權不能讓渡的核心範圍，縱使依法律也不應該授權由主管長官來行使，我們尊重憲法賦予考試院、行政院的人事權、考績權，但不可以藉此侵占了司法關於公務人員違法失職行為的懲戒權，行政院跟考試院一直強調他們有任免的權利，但是免的權利就像我們在開場陳述的時候就有提到，免的權利其實裡面有包含不具懲戒性質的免職，考績本來的制度是為了發揮行政效能，讓主管長官在一定的期間，年

終考績就是1年，另予考績至少半年以上，在這段時間內由主管長官來評估他的表現工作能力的表現，如果工作能力表現好給予獎勵，工作表現不好給予一定的懲處，最重給予免職，如果是根據工作表現、行為操守而為的懲處，這因為不涉及到公務員違失行為的制裁與追究，這個當然在憲法上我們尊重行政院跟考試院的權限，這也不是本案我們行懲廳要去侵奪的，因此，我們尊重行政院考試院的用人權、考績權，但也強調。行政院、考試院應該尊重司法院的公務員懲戒權，因為這是制憲時經由國民大會多位代表經過審慎的決定，以超過將近4分之3的多數決所作成的決定。

那麼回歸到這個案子，我們很感謝那個林教授意見書裡面有提到這個保訓會復審決定書106年公審決字第78號的決定書，看這事實中就可以了解本案讓行政機關來做，有非常多的行政瑕疵，經過考試院的那個公務員保障委員會指摘，這個案子為什麼初審的時候給他69分並沒有要把他開除，但是在當年度因為它涉及到加重竊盜罪，在12月30日被高院判決確定，而在考績會討論的時候非常強調這一點而改打59分汰除他。

因此，我們強調在現行法之下，公務員考績法第6條第3項第4款已經是實質的懲戒處分了，也因此我們認為侵奪了司法權的核心。

審判長

請人事行政總處發言

關係機關行政院人事行政總處代表人蘇俊榮人事長

做為行政院最高人事主管機關首長，面對中央及地方36萬公務人員，對本件所涉及的嚴肅憲政體制問題，必須清楚表達態度及立場，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，也是不能剝奪、無法讓渡的核心權力。

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。又基於權力本質與權力分立原則，憲法將公務員的「任」、「免」及「考績」權限，明文劃歸行政權行使，在在證明「考績免職處分」是專屬行政權固有的人事管理權之一。

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「考績免職處分」既屬行政懲處之一，其性質當然具有「懲罰性」，但不該假「懲戒一元化」之名無限上綱，任以「考績免職」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虞，不可不慎。

從人事行政管理效能的角度切入，一旦認定行政機關無權對機關內嚴重違法亂紀人員「直接」、「及時」做出考績免職的第一次處分決定，將造成「行政管理失能」，上級難以領導統御、維持組織紀律及激勵士氣，既無法迅速回應民眾對政府管理效能的深切期待，也不符合憲法責任政治的基本原理。

行政機關依據考績法做出的「免職」，指的是「免去現職」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員。這和懲戒法的「免除職務」產生終身不得任用公務員的法律效果，截然不同。就憲法法理及功能目的分析，二者不能混為一談，故應續行「懲處與懲戒雙軌併行」的制度，以維憲政秩序。本案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。

關係機關行政院人事行政總處之訴訟代理人李元德律師

本件無論從憲法的文義或體系解釋，或者是我們的功能最適理論來看，這個行政懲處當然包括本件系爭的免職的處分的作成，都應該是要有行政長官來發動，也就是它是屬於行政權的固有核心領域，那麼，關係機關一再強調本件是涉及到司法權跟我們憲法上國家其他權力分際的一個爭議，那麼多次的呼籲鈞庭在這個部分上要慎重地來思考。

另外，我們要再次強調憲法增修條文第6條已經很明顯很明確的把任免、考績歸由考試權及行政權來行使，本件涉及憲法已經明文劃歸給考試權、行政權的權限，司法權能不能再去把它畫出一個合理範圍，司法院長在他的某個文章裡面曾經提過每個權力都有其各自獨立的權限，如果某一個權力擁有無所不包的地位就違反權力分立，當然形式上大院長及副院長的迴避是對這個國家其他權力的一種尊重的表現，但是我們期待鈞庭能夠透過司法權的審判權的運作，來確保每個國家權力核心有一個安穩的運作，謝謝。

審判長諭知：

本案言詞辯論程序終結，將另指定宣示判決期日，退庭。

憲法法庭

書記官 戴紹煒

蔡尚傑

審判長 黃虹霞

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 2 9 日