

111 年憲判字第 9、10 號重點說明-公務人員考績丁等免職案、 警消人員獎懲累積達二大過免職案

編目 | 憲法

主筆人 | 嶺律師

111 年憲判字第 9 號：公務人員考績丁等免職案

111 年憲判字第 9 號於 2022 年 6 月 24 日作成，官方將本則憲法法庭判決命名為「公務人員考績丁等免職案」，遂援用之，以便查閱，本則判決，由黃昭元氏主筆。

本件判決之主要爭議點，乃在於依照公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條第 1 項第 4 款、第 8 條後段，行政機關得對所屬公務員作成「年終考績丁等」或「另予考績丁等」之免職處分，其憲法爭議主要涉及以下兩個問題：

- 一、具上開免職效果之行政懲處權是否違反憲法第 77 條規定？
- 二、上開行政免職權是否侵害憲法第 18 條規定所保障之服公職權？

就此二問題，「111 年憲判字第 9 號：公務人員考績丁等免職案」認為均不違憲。

壹、嶺律師說考點

- 一、由行政機關行使免職權，有無牴觸憲法權力分立原則？
- 二、我國憲法有無蘊有「懲戒一元化」之原則？
- 三、我國憲法有無規範「行政權包含公務員免職權」？
- 四、丁等免職之行政懲處，有無侵害人民憲法第 18 條之服公職權而違憲？

貳、行政機關就所屬公務員有予以考績丁等免職之行政懲處權， 與憲法第 77 條規定，尚無牴觸

- 一、由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則

現代民主立憲國家之憲法就其政府組織，莫不採取權力分立原則，以避免政府濫權，保障人權。我國亦然，且為司法院釋字第 499 號解釋列為我國憲法之非明文修憲界限之一。各國所採權力分立原則之具體制度安排容有差異，然多強調以下 3 個層面：(1) 權力之定性區分：多數國家之憲法係將政府權力依其性質區別為行政權、立法權及司法權三大類。(2) 權力之歸屬機關：將上述不同性質之權力，分別歸屬於組織及程序等功能最適之不同機關行使，以發揮功效；原則上並禁止同一機關行使兩種以上權力，以避免權力集中。(3) 權力之相互制衡：行使不同權力之機關間應相互制衡，以避免權力失衡或侵害人權。司法院釋字第 613 號解釋理由書第 5 段就此亦曾釋示：「……惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關

權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第 391 號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡……」，可資參照。

系爭規定一至三所定由行政機關行使考績丁等免職權是否符合權力分立原則之問題，亦可依上述步驟予以分析、判斷：**（1）此等免職權之性質究屬行政權或司法權？（2）此等免職權適合或應由行政或司法機關行使？（3）此等免職權如依聲請人之主張，僅得由司法權為第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，是否會違反上述制衡之界限？**

1. 免職權之性質屬行政權，且為行政機關人事權之固有核心權限

法令政策之執行是行政機關之核心權力領域。行政機關為有效執行各項行政事務，除需有財政預算之支持外，另有賴人事始足以實現行政任務。無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。於我國法制，免職係泛指個別公務員之終止現職，其原因則包括因受懲處或懲戒之免職，或因另有他用或主動辭職之免職，免職後機關長官即對個別公務員不再有業務上之指揮監督權。**是公務員之任命為人事權之起點，免職為終點，兩者俱為人事權之核心事項。又基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。法律就公務員之任命及免職固得就其資格、程序、效果等為一般性之規定，但不得完全剝奪行政機關之任命及免職權，否則即侵及行政機關人事權之核心（司法院釋字第 613 號解釋理由書二參照）。**

就政府業務之推動、上下指揮監督之運作及行政一體原則之確保而言，免職權之重要性甚至更大於任命權。特別是就有任用資格要求之文官而言，用人機關或許無從自主選擇其認為最適合之公務員，但如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，則必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，**免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。**至於免職之要件、程序、效果及救濟等，另應符合法律保留、正當程序、比例原則等憲法要求，則為公務員服公職權之保障問題，與此處之權力分立問題有別。

2. 考績免職權適合由行政機關行使並為第一次決定

系爭規定一至三所定之年終考績制度係對公務員之平時考績，此等考績制度係行政機關人事權之重要環節，更是上開免職權之必要配套制度。考績結果一方面可供用人機關據以為獎懲、陞遷及免職等人事決定之依據，另一方面也提供公務員必要之法定事由及法定程序之保障。尤其是平時考績（包括年終考績），更是用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。由於**平時考績係依據公務員於全年度內之各項表現，予以個別及**

綜合評斷；且公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚及知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現，從而不論是在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。與掌理行政權之用人機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能係在提供外部之事後救濟，且其救濟亦限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。故不論是就組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關，就是否考績免職逕為第一次決定。

故於憲法解釋上，應承認並保障行政機關關於所屬公務人員發生特定之法定事由，且情節重大時（包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等），得依正當法律程序，予以考績免職。反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。

3. 完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，並由司法權取而代之，已逾越權力制衡之界限。上述免職權雖屬行政權之核心領域，但並非不得限制。為健全公務員制度，保障人民之服公職權，立法機關得制定法律規定免職事由及其應遵循之正當法律程序，並給予被免職之公務員得依法請求司法救濟，以制衡行政權。然此等立法限制仍不得完全剝奪行政機關之免職權，或將之交由其他機關取而代之，否則將侵犯行政權核心領域，破壞責任政治，並致權力失衡。

又制憲或修憲者如基於制衡或其他考量，亦得將第一次免職決定權之部分交由其他憲政機關分享行使（如監察院之彈劾權及司法院之公務員懲戒權），或將免職權交由行政院及考試院這兩個憲法上之行政機關共享，以形成行政權之內部分工及院際制衡。只要未完全取代行政機關之免職權，即屬憲法政策之選擇，而無違權力分立原則。

二、由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未牴觸憲法第 77 條規定

聲請人主張系爭規定一至三允許行政機關得行使行政懲處權，作成考績丁等免職處分，牴觸憲法第 77 條所蘊含「懲戒一元化」原則。

按現行懲戒與懲處制度，其事由固有重疊，然其目的及效果則均有別。就目的而言，懲戒為國家對於公務人員違法、失職行為之制裁（公務員懲戒法第 2 條規定參照）；而懲處為國家綜覈公務人員於從業上之名實、信賞必罰，就其表現優劣，進行考評（公務人員考績法第 2 條規定參照）。就效果而言，現行公務員懲戒法所定之免除職務，其效果除免其現職外，並有不得再任用為公務員之效果；其所定之撤職，除撤其現職外，並有於一定期間停止任用之效果（公務員懲戒法第 9 條、第 11 條及第 12 條規定參照）。而公務人員考績法所定之免職，則僅有免其現職之效果，而無根本剝奪公務員資格之效果。

又查懲戒與懲處兩種制度，係承繼中華民國訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或修憲規定，均無從認定憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關行使具有免職效果之行政懲處權。大法官過去所為司法院解釋亦皆承認行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。

1. 憲法第 77 條規定並無「懲戒一元化」之意旨或效果

按 20 年 6 月 8 日公布施行之公務員懲戒法第 3 條明定免職為懲戒處分之一，並有停止任用至少一年之效果。24 年 7 月 2 日公布，同年 16 日施行之公務員考績法第 2 條明定公務員考績分為年考（一年成績之考覈）及總考（三年成績合併考覈）。同年 11 月 1 日公布施行之公務員考績獎懲條例第 3 條則定有解職處分，同條例第 4 條及第 5 條更分別明定解職為年考獎懲及總考獎懲之懲處措施之一。32 年 2 月 26 日公布施行之非常時期公務員考績條例第 5 條規定將解職改稱免職，同條例第 3 條第 3 項明定：「公務員……其有重大過失應記大過者，除依上述程序懲處外，並得視其情節依法交付懲戒。」明確區別懲處及懲戒。憲法施行後，38 年 1 月 1 日公布施行之公務人員考績法第 6 條繼續維持上述年考及總考免職之規定。後歷經多次修法，延續上開行政懲處制度所形成之考績丁等免職處分，至今仍與司法懲戒之免除其職或撤職處分，併行不悖，並未因憲法第 77 條規定之施行而受影響。

憲法第 77 條固規定：「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。」然考諸制憲過程，當時制憲國民大會係為避免由監察院同時掌理彈劾案之提出及審理（即懲戒），故將彈劾案提出後之懲戒自監察院移列為司法院之職權，而於憲法第 77 條明定公務員懲戒為司法院職權（國民大會秘書處編印，國民大會實錄，35 年 12 月，第 445、477、479 頁參照）。究其意旨，僅係要以司法懲戒作為監察院彈劾權之外部制衡機制，避免監察院於彈劾案扮演球員兼裁判之雙重角色，而與制憲當時即已存在、併行之行政懲處制度無關。

又憲法第 81 條規定：「法官……非受刑事或懲戒處分……，不得免職。……」明文禁止司法行政機關得逕依行政懲處將法官免職，以保障法官之審判獨立。相較於法官之上述特別保障，其他公務員則無「非受懲戒處分，不得免職」之特別保障。故依上開憲法規定之體系解釋，行政懲處及司法懲戒免職之雙軌併行制度，於法官以外之公務員自得適用，亦不牴觸憲法第 77 條規定。

換言之，憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」，在解釋上，應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。聲請人主張憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，致所有公務員之免職，包括向來屬行政懲處之免職，均須由法院作成第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，實難以成立。

2. 憲法增修條文第 6 條規定確認行政權包括免職權

按憲法第 83 條本規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理……任用、……考績……等事項。」憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定則將憲法第 83 條所定「任用」修正為「任免」，明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之範圍；同條項款另規定「公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」屬考試院職權。雖未同時明文規定上開公務員任免、考績等事項之執行，移歸行政院掌理。然包含任命及免職之人事權本即為行政權之固有核心事項，而公務員任免之執行事項既不再屬考試院職權，則依我國憲法有關中央政府組織及職權之規定，憲法未明文劃歸其他憲政機關行使之有關公務員任免之人事行政權，在解釋上，即應由享有概括行政權之行政院掌理（憲法第 53 條規定參照），並由總統依憲法第 41 條規定依法任免文武官員。此亦即行政院組織法第 6 條規定：「行政院設……行政院人事行政總處」之憲法基礎。

可見上開憲法增修條文之規定意旨及效果，僅係就公務人員任免及考績等事項之執行，由考試院移歸行政院，從而修正調整考試院與行政院間之權限分配，既與監察院之彈劾權無關，亦與司法院所掌公務員懲戒權無關，更無將既有行政懲處之免職權，改由法院獨占並為第一次決定之規範目的及效果。

3. 向來司法院解釋亦承認行政懲處及司法懲戒之雙軌併行

制憲當時，上述行政懲處權與司法懲戒權原即已雙軌併行。因此公務員就其所受行政懲處，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。然因過去囿於特別權力關係理論及實踐之限制，致公務員一度難以就其所受之不利措施提起訴願及行政訴訟以獲救濟。司法院釋字第 243 號、第 298 號、第 323 號、第 491 號及第 583 號解釋等，除強調法律保留原則及正當法律程序之保障，以求公務員考績制度之法制化外，另亦逐步破除公務員就其所受行政懲處請求司法救濟之限制，而在司法院釋字第 785 號解釋完全破除之，貫徹有權利即有救濟之原則。

在上開釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），既得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將年終及另予考績免職處分亦均解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。至於司法院釋字第 491 號解釋所審理之專案考績免職，是否應繼續認屬「實質上之懲戒處分」，甚至改為專由司法懲戒為之？或應回復其行政懲處之定性，且維持行政懲處與司法懲戒雙軌併行之現制？則不在本判決審理範圍，併此指明。

綜合上述制憲、修憲及相關司法院解釋之整體意旨，應認憲法第 77 條所定之行政訴訟，係公務員就其受行政懲處所得請求司法救濟之原則性及一般保障規定，至於監察院依公務員懲戒法移送司法懲戒，則屬例外性及特別保障規定，始為正本清源之解釋。

參、系爭規定一至三與憲法第 18 條規定保障之服公職權尚無牴觸

依公務人員任用法任用之公務人員，代表國家履行公共任務，與國家恆處於特別緊密之忠誠、信任關係，為維護行政一體之指揮監督，以實現行政目的，立法者就考績制度之內容應有一定之形成空間。然因免職處分對公務人員之身分及權益有重大不利影響，本庭就考績免職制度應採中度標準予以審查；其立法目的如係追求重要公共利益，而其手段與目的之達成間具有實質關聯，即不至於違反比例原則，而侵害憲法保障之服公職權。

系爭規定一至三規定考績丁等者免職，係為汰除不適任公務員，以貫徹行政一體，發揮行政效能，其所追求之目的自屬重要公共利益。又於體系解釋上，用人機關於受處分公務員具有符合系爭規定一所定「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」或公務人員考績法第 6 條第 3 項第 1 款至第 3 款規定之明顯不適任事由時，始得依系爭規定二或三予以考績丁等而免職，是系爭規定一至三之限制手段與上述目的之達成間，顯具有實質關聯，而不違反憲法第 18 條規定保障人民服公職權之意旨。

我國現行司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制度，既未牴觸憲法第 77 條規定，自亦不生聲請人所稱違反平等保障或法律明確性原則之問題。惟公務員懲戒法第 2 條所定之懲戒事由，與公務人員考績法第 6 條第 3 項所定得考列丁等免職之 4 款事由、第 12 條第 3 項所定專案考績一次記二大過免職之 8 款事由間，難免有所重疊。而用人機關就同一事由究應依公務員懲戒法移付懲戒，並由懲戒法院作成司法懲戒處分之第一次決定，或依公務人員考績法逕為行政懲處，再由行政法院提供事後之司法救濟，不僅在規範面欠缺共同之選擇標準可資遵循，各機關之實務作法也不盡一致。是就上述公務員權益保障或有不夠完整之處，有關機關宜適時檢討修正相關法令，適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當司法懲戒及行政懲處事由之情形，明定此二程序之關係，以避免或減少用人機關恣意選擇程序及受懲處公務員之雙重程序負擔。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

111 年憲判字第 10 號：警消人員獎懲累積達二大過免職案

111 年憲判字第 10 號於 2022 年 6 月 24 日作成，官方將本則憲法法庭判決命名為「警消人員獎懲累積達二大過免職案」，遂援用之，以便查閱，本則判決，由呂太郎氏主筆。

本則判決，在法理上與「111 年憲判字第 9 號：公務人員考績丁等免職案」高度重疊，呂太郎氏在判決論述上，亦大幅度援用黃昭元氏所主筆之「111 年憲判字第 9 號：公務人員考績丁等免職案」，讀者於準備考試時，應反覆對照該二則判決。

本則判決，主要問題點在於警消人員獎懲累積達二大過，將被免職，而生問題，請參嶺律師說考點。

壹、嶺律師說考點

- 一、警消人員「累積達二大過即免職」；其他公務人員「年終考績時累積達二大過方免職」，規範有所不同，有無抵觸憲法平等權？
- 二、以同一考績年度內核定之獎懲為相抵（而未限於同一年度發生之事實），有無抵觸憲法服公職權？
- 三、累積達二大過免職之行政懲處，有無侵害人民憲法第 18 條之服公職權而違憲？

貳、系爭規定不抵觸憲法平等權之保障

一、審查原則

憲法第 7 條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，立法與相關機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定。又憲法第 18 條固規定人民有服公職之權，包括擔任中央及地方公務人員之權利，惟公務人員有各種類型，且其性質不盡相同。參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權利義務，就此立法者原則上應享有一定立法形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。惟鑑於服公職權為廣義參政權之一環，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇如涉及公務人員之免職，原則上應以中度標準予以審查，其目的須為追求重要公益，所採差別待遇與目的之達成間亦有實質關聯，即與憲法保障平等服公職權之意旨相符。

二、系爭規定亦適用於消防人員

系爭規定明定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。」（上開內容係於 86 年 5 月 6 日修正公布時增列，於 91 年 12 月 11 日修正時，僅將原條文第 1 項序文有關免職之機關，由主管機關修正為遴任機關或其授權之機關、學校，其餘內容未修正；於 96 年 7 月 11 日修正公布法律名稱，條文內容亦未修正）。

查各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例等有關規定辦理；消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依警察人員人事條例之規定辦理，內政部消防署組織條例第 14 條第 1 項及警察人員人事條例第 39 條之 1，分別定有明文。本件聲請人係列警察官之消防人員，系爭規定亦適用於聲請人。

三、系爭規定與公務人員考績法之規定，確有差別

查系爭規定與公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款規定：「平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。」及第 7 條第 1 項第 4 款規定：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」尚有不同。亦即警察人員於累積已達二大過者，即予免職，若為一般公務人員，則適用於累積已達二大過者，並不當然免職，應至年終考績時，仍累積已達二大過，方可能考列為丁等而免職。二者在累積已達二大過者，是否即予免職之層面，確有所差別。

四、系爭規定之目的係為追求重要公益

按警察負有維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利之任務。警察依法行使下列職權：「一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」（警察法第 2 條及第 9 條參照）。足見警察執行職務之方法、過程或結果，攸關人民生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護。查系爭規定係於 86 年 5 月 6 日修正公布時增列，其內容與行政院於 78 年函送立法院審議之同條例修正草案第 32 條（未完成修法）之意旨相近，而該第 32 條修正草案之立法理由，係鑑於「對平時考核欠佳，大過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積達二大過以上者，原依公務人員考績法之規定，須俟年終考績列丁等免職。惟警察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不及時予以斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御與團體紀律，故宜即時辦理專案考績免職；對於忠勤盡職、冒險犯難、不眠不休維護治安之優秀員警，如獎懲抵銷累積達二大功以上者，亦宜即時辦理專案，以資激勵，藉收及時獎優汰劣之效。」（參見

78年12月30日行政院、考試院函請審議「警察人員管理條例部分條文修正草案」總說明十，及修正草案第32條對照表說明欄，載立法院公報第86卷第23期第18頁、第32至33頁；行政院人事行政總處108年11月22日復司法院總處培字第1080047924號函。可知系爭規定係為對於違紀已達法定免職標準之警察及時予以汰除，以避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害，積極保護人民生命、財產、自由之安全與維護社會秩序，其目的自屬為追求重要公益。

五、系爭規定所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯

警察人員通常係直接於人民生活現場執行職務行使公權力，並得依法採取各種強制性措施（警察職權行使法第2條第2項規定參照），是警察人員執行職務之過程或結果，往往直接影響人民生命、財產、自由之安全及社會秩序之維護。一旦警察人員有消極怠於執行職務、未依法執行職務，或濫用違法手段執行職務，或職務上違紀鬆弛等情況，人民之生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護，極可能遭受立即之危害；反觀一般公務人員係於行政階層體系下執行職務行使公權力，其執行職務之行為通常須受到行政組織內之指揮監督與層層審核後，始得對外為之，此與警察人員行使職權之情形明顯不同。因此，警察人員之紀律要求較一般公務人員為高，對其違紀失職之容忍程度亦較一般公務人員為低。系爭規定考量警察執行職務與一般公務人員不同之特殊性，就警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者，採即時予以免職之手段，可認與達成其所追求重要公益之目的間具有實質關聯。

六、小結

依前述理由，系爭規定與公務人員考績法之規定，雖有差別，然系爭規定之目的係為追求重要公益，且所採差別待遇與目的之達成間有實質關聯，與憲法保障人民平等服公職權之意旨，尚無抵觸。

參、系爭規定不違反憲法第18條保障人民服公職權

聲請人另主張獎懲相抵應限於同一年度發生之事實，系爭規定以同一考績年度內核定之獎懲為相抵，已違反憲法第18條服公職權部分，查憲法第18條保障人民服公職權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範，包括對不適任公務人員與警察人員之汰除機制。系爭規定係以警察人員於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過，作為免職之要件，得予以汰除；而所謂同一考績年度之獎懲抵銷，係指於同一考績年度所核定發布之獎懲得為抵銷之意（銓敘部58年9月9日58台為登二字第17207號函意旨參照），而非指原因事實發生於同一考績年度之獎懲始得

抵銷。蓋警察人員獎懲原因事由發生後，須有權機關知有該等獎懲原因事由之存在，始得對行為人施以法律上之獎懲決定，並非因獎懲事由之發生，即自動產生法律上之獎懲決定，是系爭規定以有權機關於同一考績年度所核定發布之獎懲間得為抵銷，不問各獎懲決定之原因事實之發生年度，此毋寧為法理之當然，自不生違反憲法保障人民服公職權之問題。若將得為抵銷之獎懲限於同一年度內發生之原因事實，則前一年度所發生應予敘獎之事實，將無適用抵銷於後一年度所發生應予懲處之事實，對於警察人員而言亦未必有利。況若有權機關恣意操縱核定發布懲處決定之時間，如蓄意延遲懲處時間至原因事實發生之次年度等，其亦受到行政行為之誠實信用原則或信賴保護等行政法上原理原則之制約，尚難謂警察人員憲法上之服公職權將因此蒙受不利。

綜上，系爭規定以「同一考績年度中」，其平時考核獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職之要件，而非限於「同一考績年度內之獎懲原因事實」之獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職要件，並不生違反憲法保障人民服公職權之問題。

肆、系爭規定無違憲法第 77 條規定意旨

關於公務人員考績法第 6 條第 3 項第 4 款、第 7 條及第 8 條所定行政懲處免職權，是否牴觸憲法第 77 條規定部分，本庭業於 111 年憲判字第 9 號判決宣告並無牴觸。基於類似理由，本判決認為系爭規定無違憲法第 77 條規定意旨。

一、由行政機關行使免職權，符合憲法權力分立原則

無人即無行政，人事權為行政權所不可或缺之核心權力。公務員之任命為人事權之起點，免職為終點，兩者俱為人事權之核心事項。基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員應有一定之指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。特別是就有任用資格要求之文官而言，如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事之不適任公務員，無從依法定程序予以汰除，勢必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。是相較於任用權，免職權顯更能發揮指揮監督之實效，而為憲法行政權所不可或缺之固有核心權限。

公務員平時考核之獎懲，係用人機關為指揮監督及汰除不適任者，所應具備及踐行之機制。由於平時考核係依據公務員於平時之各項表現，予以評斷，而公務員之主管人員及機關長官通常也最清楚並知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現。因此，關於同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過之免職事由，不論是在組織或程序上，行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。與行政機關相比，法院固具法律專長，然就各項行政業務之推行則未必如行政機關熟悉；況法院之主要功能均係在提供外部的事後救濟，且限於合法性審查，而無法及於妥當與否之合目的性審查。故不論就組織、程序或專業能力而言，行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院實難以、也不適合完全取代行政機關及其長官，就是否免職逕為第一次決定。

二、由行政機關行使懲處權作成免職處分，並未牴觸憲法第 77 條規定

按行政懲處與司法懲戒兩種制度，係承繼中華民國訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或當時法制背景，尚無從逕認憲法第 77 條規定蘊含「懲戒一元化」原則，且不容許行政機關長官行使具有免職效果之行政懲處權。其後憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定將憲法第 83 條所定「任用」修正為「任免」，其意旨及效果僅係就公務人員任免及考績等事項之執行，由考試院移歸行政院，從而修正調整考試院與行政院間之權限分配，既與監察院之彈劾權無關，亦與司法院所掌公務員懲戒權無關，反更明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之固有範圍。是憲法第 77 條所定「公務員之懲戒」，在解釋上應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。

上述行政懲處權與司法懲戒，於制憲當時既已雙軌併行，司法院歷來解釋亦皆承認行政懲處及司法懲戒均得作成免職或類似效果之決定。就公務員所受行政懲處（包括免職）而言，本應以憲法第 77 條所定行政訴訟為其救濟。惟因過去囿於特別權力關係理論及實踐之限制，致公務員一度難以就其所受之不利措施提起訴願及行政訴訟以獲救濟。然在司法院釋字第 785 號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施（包括行政懲處之免職），已得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，則在解釋上，更無必要將依系爭規定所為免職處分亦解釋為實質上之懲戒處分，甚且僅限由司法懲戒始得為之。

綜合上述制憲、修憲及司法院向來解釋之整體意旨，系爭規定與憲法第 77 條規定並無違背。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！