



迎接公務員懲戒法制新紀元 —109年新修正公務員懲戒法介紹—

文／彭康凡*

摘要

公務員懲戒法自民國20年6月8日制定公布以來，迄今歷經多次修正，最近一次修正係於109年6月10日經總統公布，司法院定自109年7月17日施行。

本次修正，共有「改制懲戒法院」、「建立一級二審制」、「強化懲戒實效」、「採行公開審理原則」、「兼顧公務員權利保障」、「修正再審程序」及「實務運作之明文化」等7大重點，條文由原先之80條擴充至103條，可謂公務員懲戒法制之世紀變革。

值此新法施行之際，本文回顧我國公務員懲戒制度之沿革，並分別就本次修法重點加以介紹，期能清楚呈現公務員懲戒法不斷隨著時代脈動調整、精進之過程。

關鍵詞：公務員懲戒、懲戒法院、一級二審、公開審理、停止職務

* 司法院行政訴訟及懲戒廳調辦事法官

目 次

壹、前言	1
貳、我國公務員懲戒制度沿革	2
一、北京政府時期	2
二、國民政府時期	3
三、憲政時期	4
參、109 年 6 月 10 日修正公布之公務員懲戒法介紹	6
一、改制懲戒法院	7
二、建立一級二審制	8
三、強化懲戒實效	17
四、採行公開審理原則	19
五、兼顧公務員權利保障	20
六、修正再審程序	25
七、實務運作之明文化	29
肆、結語	30

迎接公務員懲戒法制新紀元

— 109 年新修正公務員懲戒法介紹 —

壹、前言

公務員是民主法治國家的重要基石，國家各種政令、事務均賴公務員推動、執行。公務員身為國家公權力的執行者，倘若缺乏紀律，違法失職，不僅阻礙國家進步發展，且易使人民對公務體系喪失信賴。為使公務員能忠誠履行任務，國家遂有以懲戒維持公務紀律之建制。國家對於違法失職之公務員施以懲戒處分，不僅可以讓仍適任者有所警惕，使之回歸適正執行勤務之常軌，且對於不適任者亦可予以汰除，以收嚴明紀律之效。此外，國家藉由明確懲戒權之發動要件及賦予程序保障，更可使善盡職責之公務員毋庸擔心受到國家恣意懲戒，得以戮力從公，勇於任事。故公務員懲戒法之立法目的，即在維護公務紀律、提升行政效率及保障公務員權利¹，而公務員懲戒法制之良窳，適足以檢測一個國家法治是否進步，人權保障是否充足。

公務員懲戒法自民國 20 年 6 月 8 日國民政府制定公布以來，迄今歷經多次修正，現行條文係於 104 年 5 月 20 日修正公布，105 年 5 月 2 日施行。其後，受到司法院釋字第 752 號解釋影響，法官法於 108 年 7 月 17 日修正公布，職務法庭之審理制度改為一級二審制，使職務法庭懲戒案件及職務案件之當事人於不服職務法庭裁判時，有審級救濟途徑²。為使公務員懲戒制度更為完善，司法院於 109 年 2 月 19 日提出公務員懲戒法修正草案函送立法院審議，經三讀通過，總統於 109 年 6 月 10 日公布，司法院定

1 柯慶賢，公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務，公務員懲戒委員會 90 年度研究發展報告，90 年 11 月，頁 238。國內亦有學者指出，懲戒具有秩序功能（Ordnungsfunktion）及有利於公務員之保障功能（Schutzfunktion）。參照：蔡震榮，德國懲戒制度之介紹，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 1 輯，司法院印行，93 年 12 月，頁 538。

2 司法院釋字第 752 號解釋雖是針對刑事案件所為，但該號解釋卻隱含大法官已不再將所有司法權運作的公權力行使都形式地認為是對人民訴訟權的保障，反而正視司法權做為國家公權力的一環，亦有可能是對於人民基本權「初次侵害」之事實。就此而言，懲戒雖非刑罰或行政罰，但懲戒權之行使，亦有可能是對於人民權利之初次侵害，故亦應賦予審級救濟制度，學者即曾呼籲職務法庭及公務員懲戒委員會應同步朝二審制改革。詳參：程明修，為公務員懲戒委員會朝向二審制之發展奏樂，台灣法學雜誌，342 期，107 年 4 月 28 日，頁 28-31。

自 109 年 7 月 17 日施行³。

此次修正，公務員懲戒委員會改制為「懲戒法院」，下設「懲戒法庭」及「職務法庭」分別掌理公務員懲戒案件，法官、檢察官懲戒案件及職務案件⁴，且使公務員懲戒案件當事人於不服懲戒法庭所為裁判時，得循上訴或抗告程序救濟，實為公務員懲戒制度之世紀變革，值此新法施行之際，特為文說明。

貳、我國公務員懲戒制度沿革

關於我國公務員懲戒制度之沿革，大抵可以分為北京政府時期、國民政府時期及憲政時期，茲簡要介紹如下：

一、北京政府時期

我國公務員懲戒法制，始於 2 年 1 月北京政府公布之文官任免懲戒保障執行令及文官懲戒法草案。迄 3 年 1 月 20 日北京政府公布施行文官懲戒委員會編制令，分設文官高等懲戒委員會及文官普通懲戒委員會審議懲戒案件。前者僅設於中央政府所在地，掌理全國薦任以上文官之懲戒，後者則設於中央及地方各官署，掌理委任官之懲戒，特別局所認為無須設文官普通懲戒委員會者，得不設立，其委任官之懲戒由直轄官署之文官普通懲戒委員會掌理之。文官高等懲戒委員會係常設機關，由法官及行政官組成，文官普通懲戒委員會則係於懲戒案件發生時，由行政官臨時組成。上述編制令是我國最初有關公務員懲戒機關設置之依據，因係採委員會制，致影響日後國民政府設置公務員懲戒機關時，仍採委員會制。其後，自 3 年 3 月 21 日起至 15 年 2 月 16 日止，北京政府先後公布平政院編制令、糾彈條例、司法官懲戒法、文官懲戒條例，並設文官懲戒委員會、平政院、平政院懲戒委員會及司法官懲戒委員會、外交官懲戒委

3 公務員懲戒委員會組織法修正草案與公務員懲戒法修正草案於同日經立法院三讀通過，於 109 年 6 月 10 日總統公布，司法院定自 109 年 7 月 17 日施行。公務員懲戒委員會組織法修正施行後，公務員懲戒委員會改制為懲戒法院，而該法名稱亦改為「懲戒法院組織法」。

4 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 47 條第 1 項規定：「公務員懲戒委員會設職務法庭，審理下列之事項：一、法官懲戒之事項。二、法官不服撤銷任用資格、免職、停止職務、解職、轉任法官以外職務或調動之事項。三、職務監督影響法官審判獨立之事項。四、其他依法律應由職務法庭管轄之事項。」該條項嗣於 109 年 6 月 10 日再次修正公布，將條文中「公務員懲戒委員會」之文字改為「懲戒法院」。

員會、審計官懲戒委員會，視公務員身分，由不同之懲戒機關行使懲戒權⁵。

二、國民政府時期

國民政府於 14 年 7 月成立之後，至 36 年 12 月 25 日行憲前，多次公布、修正有關公務員懲戒及懲戒機關之法令，此時期可再略分為 4 個階段⁶：

(一) 自 15 年 1 月 23 日至 17 年 5 月 11 日止

國民政府於 15 年 1 月 23 日及同年 2 月 17 日先後公布懲治官吏法及懲吏院組織法，設懲吏院掌理官吏懲戒案件，不分設中央或地方懲戒機關，亦不因官階高低而分設高等或普通懲戒機關，悉由懲吏院依懲治官吏法統一審議懲戒，採一元化之懲戒制度，而懲治官吏法實為公務員懲戒法之前身。嗣因懲吏院辦理懲戒案件績效不彰，國民政府旋於同年 5 月 4 日裁撤懲吏院，另設審政院，將懲吏院所掌理之一切懲戒業務劃歸審政院統一辦理，然審政院成立未久，又於同年 10 月 4 日裁撤，並由國民政府修正公布監察院組織法，將官吏懲戒案件悉歸監察院辦理，監察院不僅為彈劾機關，亦為懲戒機關，集追訴與審判之大權於一身。

(二) 自 17 年 5 月 12 日起至同年 10 月止

此一時期國民政府仿前述北京政府公布施行之司法官懲戒法，於 17 年 5 月 12 日公布施行「法官懲戒暫行條例」。國民政府依該條例設法官懲戒委員會，專司法官、檢察官懲戒案件，其餘公務員則仍沿用懲治官吏法，由監察院負責審議懲戒。法官懲戒委員會由法官、檢察官、行政官組成，我國懲戒機關至此又形成多元體制。

(三) 自 17 年 11 月起至 20 年 6 月 7 日止

國民政府於 17 年 10 月修正公布國民政府組織法，將中央政府組織分為行政、立法、司法、考試、監察五院，該法第 33 條規定：「司法院為國民政府最高司法機關，

5 姜仁脩，公務員懲戒與懲處制度之比較研究，大碩，77 年 6 月，頁 13-14；林月娥，公務員懲戒制度之研究，司法院印行，85 年 6 月，頁 7-9；柯慶賢（註 1），頁 163-173。另亦可參考公務員懲戒委員會網站關於該會沿革之說明（網址：<https://tpp.judicial.gov.tw/?struID=1&contentID=1>，最後瀏覽日期：109 年 6 月 19 日）。

6 以下說明詳參：姜仁脩（註 5），頁 14-16；林月娥（註 5），頁 10-22；柯慶賢（註 1），頁 174-190。

掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權。」第 41 條則規定：「監察院為國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權：（一）彈劾。（二）審計。」不僅使彈劾權與懲戒權分立，避免「球員兼裁判」之疑慮，更確立了懲戒權歸屬於司法機關及懲戒處分之性質為司法處分。隨後國民政府於同年 11 月公布司法院組織法，明定司法院下設官吏懲戒委員會，將前一時期的懲戒機關多元體制，又更改為所有官吏（含法官、檢察官）均由官吏懲戒委員會統一審議懲戒之懲戒機關一元體制，而懲戒之法律依據，則沿用懲治官吏法。

（四）自 20 年 6 月 8 日起至 36 年 12 月 24 日止

20 年 6 月 8 日國民政府同時制定公布公務員懲戒法及公務員懲戒委員會組織法，首次建立完整的公務員懲戒制度。此一時期，2 度修正公務員懲戒法，6 度修正公務員懲戒委員會組織法，懲戒機關又復歸多元體制，所有文職公務員（含政務官、事務官、法官及檢察官），依其身分不同，除分別由中央及地方公務員懲戒委員會、中國國民黨中央黨部監察委員會及國民政府所屬政務官懲戒委員會審議懲戒外，薦任職以下公務員之記過或申誡，亦得由主管長官懲戒。此外，國民政府於 22 年 10 月 28 日成立軍事長官懲戒委員會，並制定公布國民政府軍事長官懲戒委員會會務規程，有關軍人之懲戒事宜，交由軍事長官懲戒委員會掌理，直至行憲後國民政府改組，始裁撤軍事長官懲戒委員會。

三、憲政時期

行憲前，國民政府曾於 35 年召開制憲國民大會，部分代表主張彈劾與懲戒，係監察權行使程序上之兩階段，不應分隸兩院，而應隸屬於監察院；部分代表則以懲戒機關之性質為審判機關，其與彈劾權之行使，猶如檢察官之起訴與法院之審判，倘將懲戒機關歸屬於監察院，不無專斷之弊。爭議結果，最後認為懲戒權之性質為審判權，應歸屬於司法院，故憲法第 77 條將公務員之懲戒列為司法院職掌之一⁷。

36 年 12 月 25 日憲法施行後，我國進入憲政時期，同日修正公布之司法院組織法第 5 條（37 年 6 月 24 日施行）明定：「司法院設最高法院、行政法院及公務員懲戒委

7 柯慶賢（註 1），頁 190-191。

員會。」「前項各院會之組織，另以法律定之。」司法院為配合上開規定，乃著手修正公務員懲戒法及公務員懲戒委員會組織法，於 37 年 4 月 15 日同時公布，並均於同年 7 月 1 日施行。本次修正，仍沿用「公務員懲戒委員會」之名稱，但確立懲戒機關一元化，僅於中央政府所在地設置公務員懲戒委員會，行憲前其他各種懲戒委員會全部裁撤，全國公務員，不論文官或武官，亦不問政務官或事務官，均統由公務員懲戒委員會審議懲戒。其後，為因應動員戡亂時期需要，40 年 2 月 2 日總統核定，軍人違失案件，在法無明文規定前暫仍由軍事機關辦理，直到 79 年 7 月 6 日司法院釋字第 262 號解釋公布後，軍人懲戒案件始回歸公務員懲戒委員會審議⁸。

公務員懲戒法於 37 年 7 月 1 日修正施行後，至 74 年 4 月 23 日再次大幅修正，並於同年 5 月 3 日施行。該次修正除就實體規定大幅變革外，最重要的修正，是在程序上增訂「再審議」之救濟規定。至此，我國公務員懲戒制度開始設有特別救濟途徑。其後，長達 30 年的時間，公務員懲戒法未再修正，但這段期間大法官先後對於公務員懲戒制度作成多號解釋，包括：監察院對軍人提出彈劾，亦應移送公務員懲戒委員會審議（釋字第 262 號）；懲戒機關應採法院體制，懲戒案件之審議應行直接審理、言詞辯論、對審、辯護制度，並予被付懲戒人最後陳述之機會，有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正（釋字第 396 號）⁹；撤職停止任用期間及休職期間應設有期間之上限（釋字第 433 號）；懲戒權行使期間應視公務員違失行為及懲戒處分種類之不同而有區別（釋字第 583 號）及再審議之範圍、期間之起算等（釋字第 395 號、第 446 號、第 610 號）。此外，法官法於 100 年 7 月 6 日制定公布後，法官、檢察官之違法失職行為亦改由司法院職務法庭適用法官法懲戒，不再由公務員懲戒委員會適用公務員懲戒法懲戒。

為符合上述大法官解釋意旨，並回應國人對於提升公務員懲戒實效之期待。公務員

8 柯慶賢（註 1），頁 191-196。另亦可參考公務員懲戒委員會網站有關該會沿革之說明（網址：<https://tpp.judicial.gov.tw/?struID=1&contentID=1>，最後瀏覽日期 109 年 6 月 19 日）。

9 其實，大法官早於 69 年 4 月 25 日作成之釋字第 162 號解釋中，即已重申懲戒權為司法權，公務員懲戒委員會委員即為憲法上法官之旨。茲將司法院釋字第 162 號解釋理由書節錄如下：「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。行政法院評事，公務員懲戒委員會委員，就行政訴訟或公務員懲戒案件，分別依據法律，獨立行使審判或審議之職權，不受任何干涉，依同法第八十條規定，均應認係憲法上所稱之法官……。」

懲戒法於 104 年 5 月 20 日再次大幅度修正，並於 105 年 5 月 2 日施行，條文由原先之 41 條擴充至 80 條。該次修正不僅實體上明確懲戒要件、增加懲戒處分種類，增訂懲戒權行使期間之規定、強化懲戒實效，且程序上不再採會議制書面審理，改成設置合議庭分庭審判，行言詞辯論，並引進辯護制度及給予被付懲戒人最後陳述之機會，同時亦將「再審議」改為「再審」，實現了「懲戒實效化」、「組織法庭化」及「程序精緻化」的目標。

公務員懲戒法於 105 年 5 月 2 日修正施行後，法官法繼於 108 年 7 月 17 日修正公布，除就法官、檢察官懲戒之實體事項大幅修正外，另將法官、檢察官懲戒案件的移送制度改為雙軌制¹⁰，並將職務法庭改設於公務員懲戒委員會，職務法庭之審理制度亦改為一級二審制。此外，復在職務法庭受理第一審之法官、檢察官懲戒案件時，由 2 位參審員與 3 位職業法官共同組成合議庭審理，以廣納多元觀點，提升職務法庭懲戒判決之公信力。至此，公務員懲戒委員會再次成為唯一懲戒機關，掌理全國公務員（不論政務官、事務官，文官或武官）、法官及檢察官之懲戒案件。

參、109 年 6 月 10 日修正公布之公務員懲戒法介紹

公務員懲戒法於 105 年 5 月 2 日修正施行 4 年後，於 109 年 5 月 22 日經立法院三讀大幅修正，條文由原先之 80 條擴充至 103 條，同年 6 月 10 日總統公布，司法院定自 109 年 7 月 17 日施行（以下簡稱：新法，原 74 年 5 月 3 日及 105 年 5 月 2 日修正施行之規定，分別簡稱：74 年版舊法、105 年版舊法）。本次公務員懲戒法修正，共有「改制懲戒法院」、「建立一級二審制」、「強化懲戒實效」、「採行公開審理原則」、「兼顧公務員權利保障」、「修正再審程序」及「實務運作之明文化」等 7 大重點，分述如下：

10 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 39 條第 1 項規定：「法官評鑑委員會認法官有第三十條第二項各款所列情事之一，得為下列決議：一、有懲戒之必要者，報由司法院移送職務法庭審理，並得建議懲戒之種類。二、無懲戒之必要者，報由司法院交付司法院人事審議委員會審議，並得建議處分之種類。」第 40 條規定：「司法院應依法官評鑑委員會所為之前條決議，檢具受個案評鑑法官相關資料，分別移送職務法庭審理或交付司法院人事審議委員會審議。」第 51 條第 1 項規定：「法官之懲戒，除第四十條之情形外，應由監察院彈劾後移送職務法庭審理。」檢察官懲戒案件之移送，依同法第 89 條第 8 項規定，準用上述規定。

一、改制懲戒法院

如前所述，我國公務員懲戒機關自行憲前即已使用「公務員懲戒委員會」之名稱，縱使行憲之後，亦沿用至今。「公務員懲戒委員會」作為審判機關，卻未使用法院之名稱，始終有名實不符之非議¹¹，司法院釋字第 396 號解釋更指出「公務員懲戒委員會」之名稱有檢討修正之必要。是以，如何改制公務員懲戒委員會，使之名實相符，一直是公務員懲戒法制上的重要議題。100 年 7 月 6 日制定公布之法官法，成為我國懲戒機關法院化之濫觴。因為，職務法庭對於法官、檢察官之懲戒程序不僅高度訴訟化，且合議庭之組成員亦使用「陪席法官」之用語，使民眾不致對職務法庭司法機關之屬性混淆誤認¹²。其後，105 年版舊法亦以「懲戒實效化」、「組織法庭化」及「程序精緻化」作為修法目標，修法後公務員懲戒委員會改以合議庭分庭審判，懲戒案件之審理亦仿照一般訴訟制度，行言詞辯論、兩造對審，並引進辯護制度及給予被付懲戒人最後陳述之機會。

在此基礎上，108 年 7 月 17 日法官法修正公布後，將職務法庭改設於公務員懲戒委員會，使我國懲戒機關復歸一元制，毋寧使懲戒機關法院化更具雛形¹³。是以，新法在考量上述因素後，將「公務員懲戒委員會」改制為「懲戒法院」，「公務員懲戒委員會合議庭」、「委員長」、「委員」等名稱，分別修正為「懲戒法庭」、「院長」、「法官」，使我國公務員懲戒機關之組織及名稱明確採取法院體制，終於完成懲戒機關法院化之

11 姜仁脩（註 5），頁 158-159；劉建宏，建制「公務員懲戒法院」之芻議，台灣法學雜誌，342 期，107 年 4 月 28 日，頁 37；張文郁，略論公務員懲戒委員會之性質，台灣法學雜誌，343 期，107 年 5 月 14 日，頁 45-46。

12 100 年 7 月 6 日制定公布之法官法第 48 條第 1 項：「職務法庭之審理及裁判，以公務員懲戒委員會委員長為審判長，與法官四人為陪席法官組成合議庭行之。」又關於職務法庭懲戒案件審理程序，司法院依同法第 60 條第 1 項之授權，訂定「職務法庭懲戒案件審理規則」，具體規範職務法庭法官迴避、移送機關委任代理、被付懲戒人選任辯護人、委任代理人、閱覽與抄錄卷宗、停止審理事由、準備程序、言詞辯論程序、懲戒處分之判決、不受懲戒判決、免議判決、不受理判決及再審程序等事項，以法官法制定時之時空背景來看，職務法庭懲戒案件之審理程序已高度法庭化、訴訟化。

13 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 47 條第 1 項規定：「公務員懲戒委員會設職務法庭，審理下列之事項：一、法官懲戒之事項。二、法官不服撤銷任用資格、免職、停止職務、解職、轉任法官以外職務或調動之事項。三、職務監督影響法官審判獨立之事項。四、其他依法律應由職務法庭管轄之事項。」同法第 89 條第 8 項則規定：「檢察官之懲戒，由公務員懲戒委員會職務法庭審理之。其移送及審理程序準用法官之懲戒程序。」

重大變革。

新法施行後，懲戒法院為全國公務員、法官、檢察官之唯一懲戒機關，其下設懲戒法庭及職務法庭，前者專司審理公務員懲戒案件，後者則職掌法官、檢察官懲戒案件及職務案件，不論何者，均為一級二審制，均應以合議庭分庭審判。不過，懲戒法庭與職務法庭的合議庭組成略有不同，茲就其中差異簡要說明如下：

(一) 職務法庭第一審於審理法官、檢察官懲戒案件時，應由懲戒法院法官 1 人任審判長，以法官 2 人為陪席法官，並加入 2 名參審員組成合議庭審理，且合議庭法官中，應至少 1 人與被付懲戒法官為同審判系統，但審理司法院大法官懲戒案件時，陪席法官應全部以最高法院、最高行政法院法官充之，至於職務法庭第一審在審理職務案件時毋庸加入參審員 2 人，純由職業法官組成合議庭審理¹⁴。是以，職務法庭第一審，視案件種類不同，合議庭之組成有所差異。

(二) 職務法庭第二審，不區分案件種類，均以懲戒法院院長為審判長，與最高法院法官 2 人、最高行政法院法官 1 人及懲戒法院法官 1 人組成合議庭審理（109 年 6 月 10 日修正公布之法官法第 48 條之 2 第 1 項）。

(三) 懲戒法庭因專司審理公務員懲戒案件，案件種類單一，所以合議庭組成方式均相同。懲戒法庭第一審由法官 3 人組成合議庭，並由資深法官充審判長；懲戒法庭第二審之審理及裁判，則以法官 5 人合議行之，並由懲戒法院院長充審判長，院長有事故時，以庭員中資深者充之，資同以年長者充之（懲戒法院組織法第 4 條第 2 項）。

二、建立一級二審制

公務員懲戒法於 74 年修正前，公務員懲戒案件一經議決即告確定，並無任何救濟途徑，直至 74 年版舊法始增訂再審議之規定¹⁵。不過，懲戒對於人民服公職之權利及

14 109 年 6 月 10 日修正公布之法官法第 48 條第 1 項、第 2 項規定：「職務法庭第一審案件之審理及裁判，以懲戒法院法官一人為審判長，與法官二人為陪席法官組成合議庭行之。但審理法官懲戒案件時，應增加參審員二人為合議庭成員。」「前項合議庭之法官應至少一人與當事人法官為同審判系統；於審理司法院大法官懲戒案件時，陪席法官應全部以最高法院、最高行政法院法官充之。」檢察官懲戒案件依同法第 89 條第 8 項準用上揭規定，故職務法庭第一審於審理檢察官懲戒案件時，亦須增加兩名參審員為合議庭成員。

15 姜仁脩（註 5），頁 171；林月娥（註 5），頁 246-248。

財產權影響重大，未設審級救濟途徑，實與近代法治國家保障人權之理念不符。尤其是，在我國懲戒懲處二元制下，公務員倘若係受行政懲處處分，其提起行政訴訟時，尚可受審級救濟制度保障，但作為司法權行使之懲戒處分，卻全無審級救濟制度，此實有失公平。同時，司法院釋字第 752 號解釋公布後，已對於公務員懲戒制度產生引導效果¹⁶，論者亦多認公務員懲戒案件應有審級救濟制度¹⁷。是以，新法將公務員懲戒案件之審理制度改為一級二審制，增訂上訴審程序及抗告程序，並就迴避規定及懲戒處分之生效時點予以修正，以期發揮糾錯及權利保護功能。茲就新法關於一級二審制之修正重點分述如下：

（一）修正迴避規定及撤回移送案件時點

公務員懲戒法自 20 年 6 月 8 日制定公布施行，直到 105 年版舊法施行之前，有關審議程序迴避事項，均係準用刑事訴訟法相關迴避規定¹⁸。105 年版舊法參照一般訴訟法之規定，於第 27 條至第 32 條增訂公務員懲戒委員會委員、書記官及通譯應行迴避、自行迴避、聲請迴避之事由及處理程序、法律效果，以確保公平審判原則得以落實。

16 黃昭元大法官在該號解釋所提部分協同部分不同意見書中即指出：「本號解釋之標的是刑事判決之上訴第三審限制，故本號解釋所承認之訴訟權核心內容保障自不及於『人民一審勝訴、二審敗訴』的行政訴訟或民事訴訟判決。但就一審終結的公務員懲戒程序，過去本院在釋字第 396 號解釋，雖曾基於審級制度屬立法形成範圍之理由，認為不違憲。然本號解釋既已修正上述立場，則對於影響公務員身分及權益甚大之公務員懲戒程序，是否應繼續維持一審終結的司法救濟程序，亦有重新檢討的必要。」

17 姜仁脩（註 5），頁 169-173；林月娥（註 5），頁 254；柯慶賢（註 1），頁 590；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂五版，自版，106 年 9 月，頁 306；吳天惠，公務員懲戒法釋義，自版，107 年 8 月，頁 335、339；程明修，「透過法官」或「針對法官」以實現權利救濟間之制度抉擇——以司法懲戒之審級利益保障為中心，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 1 輯，司法院印行，93 年 12 月，頁 427-473；蔡震榮，從大法官解釋評論我國公務員懲戒與懲處制度未來之發展，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，95 年 12 月，頁 559；李建良，從基本權利觀點論公務員懲戒之審級制度，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，95 年 12 月，頁 917-946；李東穎，公務員懲戒處分審級救濟制度之研究，司法院委託專題研究計畫報告書，司法院印行，106 年 12 月 21 日，頁 65-67；周佳宥，設置公務員懲戒法院之可行性分析，台灣法學雜誌，342 期，107 年 4 月 28 日，頁 42；程明修（註 2），頁 31；劉建宏（註 11），頁 38。

18 20 年 6 月 28 日制定公布之公務員懲戒法第 19 條規定：「公務員懲戒委員會委員之迴避準用刑事訴訟法關於推事迴避之規定。」該條文之後於 22 年 6 月 27 日、同年 12 月 1 日及 37 年 4 月 15 日公務員懲戒法修正時均予以沿用，74 版舊法第 29 條更進一步規定：「審議程序關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗，準用刑事訴訟法之規定。」

新法在此基礎上，就應行迴避事由、聲請迴避之處理程序及救濟方式予以增修。

首先，就應行迴避事由之增修而言，105 年版舊法第 27 條所定公務員懲戒委員會委員之應行迴避事由包括：1. 為被付懲戒人受移送懲戒行為之被害人。2. 現為或曾為被付懲戒人或被害人配偶、八親等內之血親、五親等內之姻親或家長、家屬。3. 與被付懲戒人或被害人訂有婚約。4. 現為或曾為被付懲戒人或被害人法定代理人。5. 曾為該懲戒案件被付懲戒人之代理人或辯護人，或監察院之代理人。6. 曾為該懲戒案件之證人或鑑定人。7. 曾參與該懲戒案件相牽涉之彈劾、移送懲戒或公務人員保障法、公務人員考績法相關程序。8. 曾參與該懲戒案件相牽涉之民、刑事或行政訴訟裁判。9. 曾參與該懲戒案件再審前之裁判。但其迴避以一次為限。新法除沿用上述應行迴避事由外，並參考行政訴訟法第 19 條第 5 款規定，新增第 10 款「曾參與該懲戒案件之前審裁判」之應行迴避事由¹⁹。此外，新法考量懲戒法庭第二審為終審，員額有限，為免懲戒法庭第二審無法組成合議庭審理再審案件，故明定懲戒法庭法官曾參與懲戒法庭第二審確定判決者，於就該確定判決提起之再審訴訟，毋庸迴避（新法第 27 條第 2 項）²⁰。

其次，就聲請迴避之處理及救濟方式而言，105 年版舊法第 30 條第 1 項原規定：「委員迴避之聲請，由公務員懲戒委員會合議庭裁定之。被聲請迴避之委員，不得參與裁定。」考量懲戒法院法官員額有限，在改為一級二審制之後，各審法官人力將更為吃緊，為避免因不足法定人數以致無法組成合議庭為聲請法官迴避之裁定，故新法參考一般訴訟法之規定，於第 30 條第 1 項增訂，如有此情形，即應由並任懲戒法院院長之法官為之，以確保公平法院原則之落實。

第三，聲請法官迴避如經懲戒法庭第一審裁定駁回，因涉及當事人受法院公平審判之權利，故新法亦明定此種情形聲請人得提起抗告救濟。至於聲請法官迴避如經懲戒法庭准許者，此時因另有法官審判，對於當事人之權利並無影響，故當事人對於准許之裁定不得聲明不服（新法第 30 條第 3 項）。

末應說明者，105 版舊法所增訂移送機關撤回移送案件之規定，係以公務員懲戒委

19 依修法說明，本款所稱之「前審」係採審級說，亦即以審級利益是否被侵害作為認定懲戒法庭法官是否應行迴避之標準。

20 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 63 條之 1 亦採取相同之立法體例。

員會「判決前」作為撤回移送案件之最後時點，倘若公務員懲戒委員會已為判決，移送機關即不得撤回移送案件（105 年版舊法第 45 條第 1 項）。不過，新法既已將公務員懲戒案件之審理制度改為一級二審制，前述撤回移送案件之最後時點即有調整之必要。是以，新法第 45 條第 1 項將撤回移送案件最後時點修正為「第一審判決前」，使公務員懲戒案件之撤回移送，限於懲戒法庭第一審判決前始得為之。

（二）增訂上訴審程序

新法於第三章審判程序新增第二節上訴審程序，將懲戒法院下設之懲戒法庭分為第一審及第二審，並以第二審作為上訴審，使公務員懲戒案件當事人對於懲戒法庭第一審所為尚未確定而對己不利之判決得向懲戒法庭第二審上訴救濟。

公務員懲戒案件上訴審之性質，原則上為法律審，故懲戒法庭第二審僅審查懲戒法庭第一審之判決有無違背法令，其判決基礎之事實，應以懲戒法庭第一審所確定之事實為基礎（新法第 75 條第 1 項）。但下列情況，懲戒法庭第二審得例外自行調查證據、認定事實（新法第 75 條第 2 項、第 3 項）：1. 以違背訴訟程序之規定為上訴理由時，所舉違背之事實。2. 以違背法令確定事實或遺漏事實為上訴理由時，所舉之該事實。3. 依新法第 74 條行言詞辯論所得闡明或補充訴訟關係之資料。

公務員懲戒案件當事人對於懲戒法庭第一審之判決雖得提起上訴，但須以上訴合法為前提。依新法規定，公務員懲戒案件之上訴合法要件包括：

1. 須有上訴權人未喪失上訴權

有上訴權人指公務員懲戒案件之當事人，亦即移送機關及被付懲戒人，且其上訴權須未因捨棄上訴或撤回上訴而喪失上訴權（新法第 65 條、第 81 條）。

2. 須對懲戒法庭第一審終局判決不服

得提起上訴之對象，僅限於懲戒法庭第一審之終局判決，倘若為中間判決，不得獨立提起上訴，僅得於對終局判決提起上訴時，由懲戒法庭第二審一併審理。（新法第 64 條、新法第 99 條準用行政訴訟法第 192 條、第 239 條）

3. 須未逾上訴期間

公務員懲戒案件當事人得於懲戒法庭第一審終局判決送達後 20 日之不變期間內提起上訴，但判決宣示或公告後送達前之上訴亦有效力（新法第 64 條）。如上訴人逾越

上訴期間始提起上訴，除已回復原狀外（新法第 99 條準用行政訴訟法第 91 條），其上訴不合法。

4. 須以懲戒法庭第一審判決違背法令為理由

對於懲戒法庭第一審判決之上訴，非以判決違背法令為理由，不得為之（新法第 66 條第 1 項）。是以，如上訴人非以懲戒法庭第一審判決違背法令為理由提起上訴，即應予駁回。又所謂「判決違背法令」，新法參考一般訴訟法規定，區分為相對上訴理由及絕對上訴理由。前者係對於判決違背法令之概括性規定，凡應適用法規而不適用，或適用不當者，皆為違背法令（新法第 66 條第 2 項）。後者則係法定判決當然違背法令事由（新法第 66 條第 3 項），共有下列 5 款事由：（1）判決懲戒法庭之組織不合法。（2）依法律或裁判應迴避之法官參與審判。（3）懲戒法庭對於權限之有無辨別不當。（4）當事人於訴訟未經合法辯護、代理或代表。（5）判決不備理由或理由矛盾，足以影響判決之結果。上訴人以相對上訴理由上訴者，必須判決違背法令之事由影響裁判之結果，懲戒法庭第二審方能廢棄原判決，若縱有此事由，但判決結果仍相同時，懲戒法庭第二審仍不得廢棄原判決（新法第 78 條）。至於上訴人以絕對上訴理由上訴時，懲戒法庭第二審如認定確有此等事由時，即應廢棄原判決。

5. 須遵守上訴程式

公務員懲戒案件當事人提起上訴不得以言詞為之，必須以上訴狀表明下列事項，並添具關於上訴理由之必要證據提出於原懲戒法庭（新法第 67 條第 1 項、第 3 項）：

（1）當事人。（2）第一審判決，及對於該判決上訴之陳述。（3）對於第一審判決不服之程度，及應如何廢棄或變更之聲明。（4）上訴理由。前述「上訴理由」，不得僅抽象記載原判決違背法令，上訴人應於上訴狀或理由書中具體表明「原判決所違背之法令及其具體內容」及「依訴訟資料合於該違背法令之具體事實」，否則上訴為不合法（新法第 67 條第 2 項）。又上訴人之上訴狀如未表明上訴理由，應於提起上訴後 20 日內提出理由書於原懲戒法庭，惟判決宣示或公告後送達前提起上訴者，20 日之期間應自判決送達後起算。上訴人逾期未提出理由書者，原懲戒法庭毋庸命其補正，應以裁定駁回上訴，以防止當事人濫行上訴，拖延懲戒案件確定（新法第 68 條）。

關於懲戒法庭對於當事人上訴之處理，原懲戒法庭首應就上訴是否合法加以審

查，其情形不能補正者，原懲戒法庭應以裁定駁回上訴；可以補正者，則應定期間命上訴人補正，如不於期間內補正，原懲戒法庭應以裁定駁回上訴（新法第 69 條）。上訴未經依前述規定駁回者，原懲戒法庭應為下列處置（新法第 70 條）：

1. 速將上訴狀送達被上訴人，被上訴人得於上訴狀或上訴人補提之理由書送達後 15 日內，向原懲戒法庭提出答辯狀。
2. 原懲戒法庭應於收到被上訴人之答辯狀或提出答辯狀之期間已屆滿，及各當事人之上訴期間已屆滿後，將訴訟卷宗送交於懲戒法庭第二審。

送交懲戒法庭第二審之上訴案件雖經原懲戒法庭審查上訴合法性，懲戒法庭第二審仍應依職權調查上訴之合法與否。上訴不合法，且不能補正者，應以裁定駁回之；可以補正者，審判長應定期間先命補正，但同一事項已經原懲戒法庭命上訴人補正，上訴人未遵循者，懲戒法庭第二審毋庸再命上訴人補正，得逕以裁定駁回上訴（新法第 72 條）。又上訴案件一旦繫屬於懲戒法庭第二審，不論是上訴人或被上訴人，均得在懲戒法庭第二審未判決前提出上訴理由追加書狀、答辯狀及其追加書狀。懲戒法庭第二審認有必要時，得將前述書狀送達於他造，使他造有陳述意見之機會，俾利整理爭點（新法第 71 條）。

懲戒法庭第二審不受上訴人上訴理由之拘束（新法第 73 條）²¹，但其判決基礎之事實，原則上仍應以懲戒法庭第一審所確定之事實為基礎，例外始得自行調查證據、認定事實，以符合其作為法律審之性質。又懲戒法庭第二審原則上雖為法律審，但就法律問題辯論，更能發揮法律審之功能，並能提升當事人之信賴，故懲戒法庭第二審對於上訴案件之審理，以行言詞辯論為原則，僅在懲戒法庭第二審認為無行言詞辯論

21 關於公務員懲戒案件之上訴審理範圍，已裁撤之德國聯邦懲戒法院曾有裁判認為，被付懲戒人不得對於一審懲戒法院之懲戒處分部分提起上訴。德國聯邦行政法院亦認為：基於違失行為一體性原則，被付懲戒人之多數違失事實既然被視為一個違失行為而受一個懲戒處分，則其不服懲戒裁判時，不得僅針對應受裁判之一部為之，應全部不服。又德國聯邦行政法院不准許於「懲戒訴訟程序」僅就懲戒措施提起上訴。然學者亦認為上訴審理範圍應受不利益變更禁止原則之拘束。相關文獻參照：劉建宏，公務員懲戒制度上「違失行為一體性原則」之研究，司法院委託專題研究計畫報告書，103 年 7 月，司法院印行，頁 26；吳綺雲，德國聯邦公務員懲戒法上「失職行為一體性」原則之適用，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，司法院印行，103 年 12 月，頁 52。由此可見，公務員懲戒案件之上訴審理範圍，實牽涉我國實務對於違失行為一體性原則及不利益變更禁止原則如何解釋、適用問題，此仍有待實務進一步充實其內涵。

之必要時，方得不行言詞辯論（新法第 74 條第 1 項）。

公務員懲戒案件當事人如係合法上訴，經懲戒法庭第二審實體審理後，懲戒法庭第二審之判決有下列幾種情形：

1. 判決駁回上訴

懲戒法庭如認上訴為無理由者，應以判決駁回上訴（新法第 76 條第 1 項）。又原判決依其理由雖屬不當，但依其他理由可認為其判決結果正當者，仍應維持原判決，而以上訴為無理由駁回之（新法第 76 條第 2 項）。

2. 廢棄原判決

懲戒法庭第二審如認上訴為有理由者，應廢棄原判決（新法第 77 條第 1 項）。因違背訴訟程序之規定廢棄原判決者，其違背之訴訟程序部分，視為亦經廢棄（新法第 77 條第 2 項），依立法說明，非經更新該訴訟程序，不得據為判決之基礎。又懲戒法庭第二審廢棄原判決後，又有兩種處理方式：

（1）發回懲戒法庭第一審更為審判（新法第 80 條）：由於懲戒法庭第二審原則上不自行調查、認定事實，故經廢棄原判決者，除有自為判決之情形外，懲戒法庭第二審應將案件發回懲戒法庭第一審更為審判。懲戒法庭第二審為發回判決時，就懲戒法庭第一審應調查之事項應詳予指示，而懲戒法庭第一審則應以懲戒法庭第二審所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，以收統一法令見解之效。

（2）自為判決（新法第 79 條）：懲戒法庭第二審在有「因基於確定之事實或依法得斟酌之事實，不適用法規或適用不當廢棄原判決，而案件已可依該事實為裁判」或「原判決就訴不合法之案件誤為實體判決」²² 此兩種情形，得自為判決。

此外，上訴既為公務員懲戒案件當事人訴訟上之權利，當事人自得捨棄或撤回之，故新法就當事人捨棄上訴權及撤回上訴均予以明文規定。申言之，當事人於懲戒法庭第一審判決宣示、公告或送達後，得捨棄上訴權。捨棄上訴權不得以言詞為之，必須以書狀向原懲戒法庭提出，書記官並應速通知他造當事人，以示慎重。捨棄上訴權者，喪失其上訴權，故不得更行提起上訴（新法第 65 條）。至於撤回上訴，須在懲戒法庭第二審終局判決宣示或公告前為之，如已有終局判決，自不得撤回上訴。又撤

22 例如被付懲戒人已死亡，懲戒法庭第一審本應為不受理判決卻誤為懲戒處分之判決之情形。

回上訴原則上應以書面為之，但在言詞辯論時，亦得以言詞為之，書記官應將言詞辯論時所為上訴之撤回記載於言詞辯論筆錄，如他造不在場，並應將言詞辯論筆錄送達予他造。撤回上訴後，上訴人即喪失上訴權，故亦不得再行上訴（新法第 81 條）。

（三）增訂抗告程序

抗告係對於未確定之裁定聲明不服之救濟方法，其目的與上訴相同，在求裁判之正確與法律之統一。本次修法前，由於公務員懲戒案件無審級救濟途徑，因此對於公務員懲戒委員會所為裁定並無提起抗告救濟之可能。此一缺憾本次修法後已告解決，新法於第三章審判程序增訂第三節抗告程序，使公務員懲戒案件之當事人對於懲戒法庭第一審所為裁定原則上均得提起抗告救濟。

新法規定，除別有不許抗告之規定外，對於懲戒法庭第一審案件之裁定均得提起抗告（新法第 83 條第 1 項），俾使公務員懲戒案件當事人有救濟機會。至於懲戒法庭第二審所為裁定，因懲戒法庭第二審為公務員懲戒案件之終審，故裁定一經宣示或公告即告確定，並無提起抗告之餘地，僅得準用再審程序之規定聲請再審（新法第 95 條第 2 項）。

又為避免懲戒程序延滯，對於訴訟程序進行中所為之裁定，除別有規定外，不得抗告（新法第 83 條第 2 項）。所謂「訴訟程序進行中」，係指程序已開始而尚未終結之階段而言²³。訴訟程序進行中所為裁定包括：訴訟期日之指定、變更或延展之裁定，停止訴訟之裁定，指揮言詞辯論之各種裁定以及命調查證據之裁定等。至於終結訴訟之裁定及訴訟終結後之裁定，則如前述，除別有不許抗告之規定外，均得提起抗告救濟。此外，懲戒法庭第一審所為停止職務之裁定及駁回聲請法官迴避之裁定，性質上雖屬訴訟程序進行中所為裁定，但此等裁定或對於被付懲戒人服公職之權利有重大影響，或涉及當事人受公平法院審判之訴訟法上權利，因此新法於第 5 條第 4 項、第 30 條第 3 項規定，對於此等裁定均得提起抗告救濟。

提起抗告應於裁定送達後 10 日之不變期間為之。但送達前之抗告亦有效力（新法第 83 條第 3 項）。又抗告與上訴既均屬審級救濟程序，下級審之裁定是否適當，自應由上級審審查，故新法以懲戒法庭第二審為抗告法院（新法第 84 條第 1 項），且因懲

23 翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，行政訴訟法逐條釋義，增訂二版，五南，107 年 7 月，頁 757。

戒法庭第二審為終審，故對於抗告裁定，自不得再為抗告（新法第 84 條第 2 項）。另外，新法既已有關於上訴審程序之完整規定，且新法第 65 條、第 81 條已分別就捨棄上訴權及撤回上訴分別定有明文，故關於捨棄上訴權及撤回上訴之規定，於抗告準用之，使抗告人亦得捨棄抗告權或撤回抗告（新法第 83 條第 4 項）。

最後需說明者，本次修法為免公務員懲戒法體例過於繁雜、龐大，經考量行政訴訟法對於抗告程序已有詳盡規定，故新法僅就抗告程序中較為重要者明文規範，至於其他抗告程序，則明定準用行政訴訟法第 266 條、第 269 條、第 271 條、第 272 條之規定，以節繁文（新法第 84 條第 3 項）。

（四）修正判決確定及懲戒處分生效時點

本次修法前，公務員懲戒案件之審理制度為一級一審制，依 105 年版舊法第 62 條規定：「經言詞辯論之判決，於宣示時確定；不經言詞辯論者，毋庸宣示，於公告主文時確定。」故公務員懲戒委員會所為判決一經宣示或公告主文時即告確定。為配合一級二審制下，懲戒法庭所為判決可能是在第一審，抑或是第二審確定，故新法就懲戒法庭第一審判決及第二審判決之確定時點予以區分。懲戒法庭第一審之判決於上訴期間屆滿時確定，但於上訴期間內有合法之上訴者，阻其確定（新法第 62 條），至於懲戒法庭第二審判決，因屬終審判決，故仍係於宣示或公告主文時確定（新法第 82 條第 1 項）。

又懲戒法庭得為之判決種類包括：懲戒處分之判決、不受懲戒之判決、免議之判決及不受理之判決（新法第 55 條至第 57 條）。這 4 種判決中，僅有懲戒處分之判決於判決確定後方衍生懲戒處分應於何時生效及如何強制執行之問題。由於懲戒處分之判決所判處之懲戒處分種類，除剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回及罰款，係屬公法上金錢給付義務之課加，具給付判決之性質外，其餘均屬形成判決，理論上一經判決確定，即直接改變國家與受懲戒公務員間之權利義務關係，故 105 年版舊法於第 74 條第 1 項前段規定：「懲戒處分之判決於送達受懲戒人主管機關之翌日起發生懲戒處分效力。」將判決確定及發生懲戒處分效力之時點予以區別，以避免受懲戒人所屬主管機關因收受懲戒處分之確定判決時點在後，而受懲戒人在判決確定後至其所屬主管機關收受判決前這段期間內，可能仍在職值勤公務，以致衍生其職務行為效

力爭議²⁴。

新法鑑於懲戒法庭所為判決之確定時點已有修正，故對於懲戒處分之生效時點亦一併檢討修正。就懲戒法庭第一審所為之懲戒處分之判決而言，由於懲戒法庭第一審判決是否確定，涉及當事人是否已合法提起上訴或捨棄上訴、撤回上訴等因素，自不應再以「送達受懲戒人主管機關之翌日」作為懲戒處分之生效時點。是以，新法使懲戒法庭第一審書記官於判決確定後，負有製作判決確定證明書送達受懲戒人所屬主管機關之義務，並以「判決確定證明書送達之翌日」作為懲戒法庭第一審懲戒處分之判決發生懲戒處分效力之時點（新法第 96 條第 1 項）。至於懲戒法庭第二審所為懲戒處分之判決，則仍以「懲戒處分之判決送達主管機關之翌日」作為懲戒處分之生效時點（新法第 96 條第 2 項）²⁵。

三、強化懲戒實效

74 年版舊法原是以公務員因案在公務員懲戒委員會審議中，或經監察院提出彈劾時，作為禁止資遣或申請退休、退伍之時點²⁶，且 74 年版舊法僅規定撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等 6 種懲戒處分²⁷。由於此等懲戒處分均係針對在職公務員而

24 楊坤樵，公務員懲戒法之沿革與開展，司法周刊（司法文選別冊），1797 期，105 年 5 月 6 日，頁 21-22。另將 105 版舊法第 74 條立法理由節錄如下：「……二、懲戒處分之判決，依本法第九條第一項所列懲戒處分種類，除第三款剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回及第七款之罰款外，均屬形成判決，經判決確定後，即直接改變國家與受懲戒公務員間之權利義務關係，並產生自我執行之效果。……」

25 公務員懲戒法中，判決之生效與懲戒處分之生效為不同之概念，兩者應加以區分。蓋依新法第 99 條準用行政訴訟法第 206 條規定，懲戒法庭所為判決經宣示或公告主文而生效，在未經宣示或公告主文前，無人受其羈束，宣示或公告主文後，發生羈束力，為判決之懲戒法庭受其羈束，當事人亦可不待判決書送達即可對該判決為訴訟行為。例如，當事人當庭聆聽懲戒法庭第一審宣判後，不待判決書之送達，即可依新法第 64 條但書規定提起上訴。就此而言，公務員懲戒法所規定的 4 種判決生效時點一致，均係自宣示或公告主文後生效。至於懲戒處分之生效，則係在處理懲戒處分之判決確定後，應於何時點發生懲戒處分所規制之形成效力或給付效力之問題，故僅在懲戒處分之判決，始另有懲戒處分生效時點之規定。

26 74 年版舊法第 7 條第 1 項規定：「公務員因案在公務員懲戒委員會審議中者，不得資遣或申請退休。其經監察院提出彈劾案者，亦同。」

27 74 年版舊法第 9 條第 1 項規定：「公務員之懲戒處分如左：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。」

設，對於已退休、退伍或離職之公務員實際上難以發揮懲戒處分之效果²⁸。因此，常有公務員在其違法失職行為遭人察覺、舉發後，利用任職機關或監察院仍在調查，尚未移送懲戒之期間，立即辦理退休、退伍或離職，並先行一次領取高額退休金或其他離職給與，以規避懲戒責任。此種情況不僅使社會大眾觀感不佳，認為公務員懲戒制度成效不彰，亦有害於公務紀律之維持。

105 年版舊法雖新增「剝奪、減少退休（職、伍）金」之懲戒處分，使公務員懲戒委員會對於已退休、退伍或離職之公務員，可以剝奪、減少其退休（職、伍）金，但對於禁止資遣或申請退休、退伍之時點則未有實質調整。申言之，105 年版舊法第 8 條第 1 項雖規定：「公務員因案在公務員懲戒委員會審理中者，不得資遣或申請退休、退伍。其經監察院提出彈劾案者，亦同。」但禁止資遣或申請退休、退伍之時點仍與 74 年版舊法相同，而實務上公務員懲戒委員會對於「審理中」之解釋，並不包括「送請監察院審查」，以及「作成懲戒處分之判決至懲戒處分生效前」等期間²⁹，所以公務員仍有藉由資遣或申請退休、退伍規避懲戒責任之可能³⁰。

為了強化懲戒處分之實效，並配合一級二審制，新法大幅擴張禁止公務員資遣或申請退休、退伍之期間。依新法第 8 條第 1 項規定：「公務員經依第二十三條、第

28 以撤職處分為例，依 74 年版舊法第 11 條規定，撤職處分之效力為「撤其現職，並停止一定任用期間，其期間至少 1 年。」看似效力強大，但公務員既已退休、退伍或離職，此時已無職可撤，而停止一定任用期間，對於已無心回任公務員之人根本毫無影響。縱使其仍有心回任公務員，只要待停止任用期間經過，仍然可以再任公務員，故實際成效有限。

29 公務員懲戒委員會懲戒業務座談會決議第 66 案（98 年 7 月 23 日）：「……又公務員懲戒法第 7 條第 1 項規定（按：此為 74 年版舊法），所謂『審議中』，係指案件繫屬於本會之日起，至本會為終局議決之日止。」

30 105 年版舊法施行後，為避免違法失職行為之公務員利用「送請監察院審查」及「作成懲戒處分之判決至懲戒處分生效前」等空窗期搶先申請資遣或退休，106 年 8 月 9 日制定公布，107 年 7 月 1 日施行之公務人員退休資遣撫卹法遂於第 24 條第 1 項第 6 款規定：「公務人員有下列情形之一而申請退休或資遣者，應不予受理：……六、因案經權責機關依法移送懲戒或送請監察院審查中，或已經權責機關依法為懲戒判決但尚未發生效力。」將禁止資遣或申請退休之起點提前至「送請監察院審查」，終點延後至「經權責機關依法為懲戒判決但尚未發生效力」。但該條文所使用「依法為懲戒判決但尚未發生效力」等文字，究係指「懲戒處分之判決尚未生效」，抑或是「懲戒處分尚未生效」，易生爭議。況且，上述規定係針對一級一審制所為之設計，在公務員懲戒案件之審理制度改為一級二審制之後，該規定文義上無法含括「懲戒法庭第一審為不受懲戒、免議或不受理判決後至上訴前」此一期間，故仍有產生搶退漏洞之可能。

二十四條移送懲戒，或經主管機關送請監察院審查者，在不受懲戒、免議、不受理判決確定、懲戒處分生效或審查結束前，不得資遣或申請退休、退伍。」準此，新法將禁止資遣或申請退休、退伍之起點提前至主管機關將公務員送請監察院審查時，而終點則延後至懲戒處分生效時。本條尚可進一步分析如下：

（一）主管機關如係將公務員送請監察院審查，則自送請監察院審查時起即發生禁止資遣或申請退休、退伍之效力；主管機關如係逕行移送懲戒法院（薦任第九職等或相當於薦任第九職等以下公務員），則自繫屬於懲戒法院時起發生禁止資遣或申請退休、退伍之效力。

（二）懲戒法院審理後，如果是為不受懲戒、免議或不受理判決，於判決確定時即不再受本條拘束；如果是為懲戒處分之判決，則須待懲戒處分生效後，始不受本條拘束。以「懲戒法庭第一審判決後當事人上訴前」這段期間為例，懲戒法庭第一審可能為不受懲戒、免議、不受理或懲戒處分之判決，雖然此時已不在懲戒法院「審理中」，但因判決尚未確定或懲戒處分尚未生效，故公務員仍不得資遣或申請退休、退伍。

透過上述修法，只要主管機關一將公務員移送懲戒法院或送請監察院審查，即進入禁止資遣或申請退休、退伍效力之射程範圍，且最遲須待懲戒處分生效，始不再受禁止資遣或申請退休、退伍之限制，此將更能達成防止搶退無漏洞的目標。

四、採行公開審理原則

法院以公開審理為原則，乃近代法治國家各訴訟法普遍遵循之立法體例，公開審理不僅可以讓審判程序更透明，提升社會大眾對於司法之信賴，更可促使法官謹慎、妥適行使職權，保障審判之公正，提升裁判正確性。105 年版舊法修正時，雖採法院體制分庭審判，但仍係以「不公開審理」為原則，論者對此已有質疑，而主張應改採公開審理原則³¹。

有鑑於此，新法就公務員懲戒案件之審理改採公開審理原則，懲戒法庭審理公務員懲戒案件原則上均應公開，僅在有妨害國家安全之情事或當事人聲請不公開並經許可時，方可不公開審理（新法第 44 條第 1 項）。此外，公務員懲戒案件不公開審理既

31 周佳宥（註 17），頁 43。

已成為例外情形，就言詞辯論筆錄之應記載事項亦須配套修正，故新法第 51 條第 1 項第 4 款明定，懲戒法庭如不公開審理時，書記官須將不公開審理之理由記載於言詞辯論筆錄。

新法對於懲戒法庭審理方式之修正，將使一般民眾可以旁聽公務員懲戒案件之審理過程，讓審判程序更為透明，有助於強化懲戒法庭審判之公信力。

五、兼顧公務員權利保障

本次修法目標之一，亦在保障公務員權利，除一級二審制之建立，本即含有保障公務員權利之旨外，尚有下列修正，足以落實對公務員權利之保障：

（一）修正先行停止職務制度

停止職務處分之目的，係在避免有違法失職行為之公務員繼續執行職務，以致損害人民對於公務體系之信賴，並防止其藉由職務之便湮滅、偽造、變造證據或阻礙調查，故停止職務處分性質上為公務員懲戒法制之保全措施，並非懲戒處分。新法沿用 105 年版舊法停止職務制度之框架，將停止職務分為當然停職（新法第 4 條）及先行停職（新法第 5 條）。前者為法定停止職務事由，一有該事由，不待作成停止職務處分即生停止職務效力³²，後者則是讓懲戒法庭及主管機關得依職權先行停止被付懲戒人或所屬公務員職務。

105 年版舊法第 5 條第 1 項原規定：「公務員懲戒委員會合議庭對於移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知被付懲戒人之主管機關，先行

32 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 112 案（102 年 5 月 24 日）：

公務員懲戒法第 3 條（按：即新法第 4 條）所指「其職務當然停止」是否以有該條所定事由發生時，即當然、自始發生停職之形成效力，不待發布停職令？

甲說：公務員懲戒法第 3 條係規定有該條規定之事實發生「其職務當然停止」，而非「職務應予停止」。於有第 1 款所指被通緝或羈押者，事實上已無法執行職務，毋待停職處分，即生停職效果。其餘第 2、3 款事由，則有刑事確定判決為據，亦無解釋為須有停職令始生停職效力之必要。故有該條各款所定當然停職事由發生，即發生停職之效力。

乙說：基於法律關係之明確性、安定性及實務慣例，於有該條規定事由發生後，仍應由主管機關作成停職處分，始溯及既往發生停職之效力。

決議：採甲說。

停止其職務。」自文義觀之，公務員懲戒委員會似乎以「通知」之方式為停止職務處分即可，然公務員懲戒委員會實際上既為法院，其所為停止職務處分，本質上為法官就個案衡量後所為之司法決定，自應以「裁定」方式為之，而非僅以「通知」方式函知主管機關。況且，現行實務上公務員懲戒委員會認有先行停止職務之必要者，亦係以裁定為之³³。是以，新法明定懲戒法庭應以「裁定」為停止職務處分，並通知被付懲戒人所屬主管機關（新法第 5 條第 1 項）。

又鑑於懲戒院所為先行停止職務裁定，不僅可能影響公務運作，對於一般民眾權益亦有重大影響，為維持職務行為之安定性，並使被付懲戒人所屬主管機關能有時間因應，故新法以「停止職務裁定送達被付懲戒人所屬主管機關之翌日」作為停止職務裁定發生停止職務效力之時點（新法第 5 條第 2 項）。

此外，過往公務員懲戒案件因採一級一審制，當事人對於公務員懲戒委員會所為停止職務處分並無救濟途徑，但倘若是主管機關對於所屬公務員依公務員懲戒法為停止職務處分時，受處分之公務員反得提起復審、行政訴訟救濟，形成在同一部法律中，僅因作成停止職務處分之機關不同，即有不同審級救濟保障之差異。有鑑於此，新法明定對於懲戒法庭第一審所為停止職務之裁定得提起抗告，使審級救濟保障不再有落差（新法第 5 條第 4 項）。

（二）明定司法懲戒效力優先於行政懲處

對於公務員違法失職行為，我國自訓政時期起，即已採取司法懲戒與行政懲處併行之雙軌體制，即便行憲之後，亦沿用至今³⁴。關於司法懲戒與行政懲處是否實質上同一，大法官於釋字第 243 號解釋、第 491 號解釋、第 583 號解釋已一再指出懲處處分實質上亦屬懲戒處分³⁵，因此司法懲戒與行政懲處兩者間關係如何，實有釐清之必要。

33 經以「停止職務」為裁判主文關鍵字至司法院法學資料檢索系統檢索，迄今公務員懲戒委員會共為 11 件先行停止職務處分，除早期曾有 3 件是以議決書為停止職務處分外（95 年度聲停字第 2 號公懲議決書，96 年度聲停字第 3 號、第 4 號公懲議決書），其餘 8 件均係是以裁定為之（105 年度聲字第 1 號公懲裁定，106 年度聲字第 2 號公懲裁定，107 年度聲字第 3 號、第 4 號、第 5 號、第 6 號、第 7 號公懲裁定，108 年度聲字第 9 號公懲裁定）。最後檢索日期：109 年 6 月 19 日。

34 吳庚大法官於司法院釋字第 491 號解釋所提協同意見書。

35 司法院釋字第 243 號解釋理由書第一段：「公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公務員所為具有懲戒性質之免職處

尤其是，我國實務上常有主管機關已先對所屬公務員為行政懲處處分，監察院就同一事件卻又提起彈劾移送公務員懲戒委員會之情況，甚至主管機關對於所屬公務員已作成行政懲處後，卻又將其移送公務員懲戒委員會之情形，亦不算少見，故如何避免公務員受到重複懲戒之不利益，一直都是我國公務員懲戒法制上的重要課題。

對此，我國公務員懲戒法制在司法懲戒與行政懲處積極競合的情形，向來是採取司法懲戒效力優於行政懲處之立場。早在 74 年版舊法時代，司法院即訂有稽核公務員懲戒處分執行辦法，依該辦法第 6 條規定：「同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力。」105 年版舊法施行後，司法院依 105 版舊法第 75 條授權，會同行政院、考試院訂定公務員懲戒判決執行辦法，並將稽核公務員懲戒處分執行辦法廢止。公務員懲戒判決執行辦法延續司法懲戒效力優於行政懲處之立場，於第 10 條明定：「同一行為經主管機關或其他權責機關為處分後，復移送懲戒，經公務員懲戒委員會為懲戒處分、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力。」相較於稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之規定，公務員懲戒判決執行辦法第 10 條之文義更為周延、細膩³⁶。

不過，不論是稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條，抑或是公務員懲戒判決執行辦法第 10 條，其位階均僅為行政命令，卻可否定各行政機關依法律所為之行政懲處效力，每為論者所詬病。況且，105 年版舊法第 75 條授權範圍僅止於「懲戒判決之執行」，公務員懲戒判決執行辦法第 10 條規定似有逾越授權範圍之嫌，故論者多認為應

分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序如何規定，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整」；司法院釋字第 491 號解釋解釋文：「……公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之……」；司法院釋字第 583 號解釋解釋文：「……公務人員經其服務機關依中華民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違前開意旨……。」

36 至於司法懲戒與行政懲處消極競合時，應如何處理？公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函曾表示：「按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定……其意旨係規定同一事件之司法懲戒與行政懲處競合時，以司法懲戒效力優於行政懲處，與行政懲處係在移送本會審議前或後所為無關。從而被告懲戒人經本會議決不受懲戒後，機關就同一事件不得再依相關規定予以行政懲處，否則有違上開規定，也有違反一事不再理原則。」

於公務員懲戒法中實證化³⁷。因此，新法即將前述公務員懲戒判決執行辦法第 10 條規定予以明文化（新法第 22 條第 3 項），並酌作文字修正，以揭示司法懲戒效力優於行政懲處之理，並杜爭議。

（三）明定金錢給付懲戒判決之執行期間

如前所述，公務員懲戒法所規定之懲戒處分中，罰款及剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回均為金錢給付判決。此等金錢給付懲戒判決之執行期間，依公務員懲戒判決執行辦法第 8 條之規定，係自懲戒判決確定之日起 5 年內須開始執行，5 年內未經執行者，不再執行；5 年內已開始執行者，雖仍得繼續執行，但最長不得逾 10 年。不過，公務員懲戒判決執行辦法之位階僅屬法規命令，而執行期間實對於公務員權利有重大影響，不宜僅以法規命令定之³⁸。是以，新法將公務員懲戒判決執行辦法第 8 條規定提升至法律位階，並改以「懲戒處分生效時」作為執行期間之起算點，以督促迅速執行，並保障公務員之權益（新法第 97 條）。

（四）明確新舊法適用標準，保障尚未審結案件當事人審級利益

105 年版舊法第 77 條原規定：「本法中華民國一百零四年五月一日修正之條文施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者，於本法修正施行後，依下列規定辦理：一、由公務員懲戒委員會合議庭依修正後之程序規定繼續審理。但修正施行前已依法進行之程序，其效力不受影響。二、其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。」依立法說明，該規定係就 105 年版舊法修正施行前已繫屬於公務員懲戒委員會但尚未終結之懲戒案件，如何適用新舊法予以規範，並採實體從舊從輕，程序從新之原則。

雖然如此，實務上對於該條適用範圍卻一直存有爭論。公務員懲戒委員會起初採取

37 詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究，司法院委託專題研究計畫報告書，司法院印行，102 年 9 月 21 日，頁 46-48、106；李東穎（註 17），頁 18-25。

38 在本次修法之前，即有學者認為執行期間應於公務員懲戒法中明定，而不宜委由法規命令定之。詳參：劉嘉發，公務員懲戒法修正草案內容評析，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，95 年 12 月，頁 794-795。

「已繫屬案件說」，認為上述規定文字既為「施行前已繫屬於公務員懲戒委員會之懲戒案件尚未終結者」，則該條僅適用於 105 年版舊法施行前已繫屬於公務員懲戒委員會，但施行時尚未終結之懲戒案件，至於 105 年版舊法施行時尚未移送公務員懲戒委員會之懲戒案件，縱使被付懲戒人違法失職行為是發生在 105 年版舊法施行前，實體上亦應逕行適用新法，不再進行新舊法比較³⁹。

已繫屬案件說之見解，係自文義解釋出發，固然言之成理，但有違反法律不溯既往及信賴利益保護原則之疑慮，故公務員懲戒委員會晚近已為補充決議，認為 105 年版舊法施行後始繫屬於公務員懲戒委員會之公務員懲戒案件，倘若被付懲戒人之違法失職行為係發生在 105 年版舊法施行前，應得類推適用 105 年版舊法第 77 條第 2 款但書之規定進行新舊法比較適用，而非逕依新法審理⁴⁰。

39 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 126 案（107 年 12 月 26 日）：

公務員之違失行為發生於 92 年到 94 年之間，移送機關於 107 年 10 月間待刑事三審判決確定始移送本會審理，本會合議庭應如何處理？

甲說：依本會歷來見解，公務員懲戒法修正第 77 條只適用 105 年 5 月 2 日前已繫屬本會之案件。本件係 105 年 5 月 2 日以後始繫屬本會，逕依修正施行之公務員懲戒法辦理即可。

乙說：依修正施行前公務員懲戒法第 25 條第 3 款規定：懲戒案件，自公務員違法失職行為終了之時起，至移送公務員懲戒委員會之時止，已逾 10 年者，應為免議之議決。本件公務員之違失行為終了之時為 94 年底，算至公務員懲戒法修正施行之 105 年 5 月 2 日，已逾 10 年，即對該被付懲戒人之追懲時效，於新法修正施行前已完成。依修正前之第 25 條第 3 款規定，本應為免議之議決。惟 105 年 5 月 2 日修正施行之公務員懲戒法，就公務員懲戒案件，已不採議決方式辦理，而改為由本會分庭審判之方式辦理。原第 25 條第 3 款之規定，亦修正為第 56 條第 3 款：懲戒案件已逾第 20 條規定之懲戒處分行使期間，應為免議之判決。本件既於 105 年 5 月 2 日前追懲時效已完成，移送機關於 105 年 5 月 2 日公務員懲戒法修正施行後，始移送審理，自宜準用修正施行後之第 56 條第 3 款規定，為免議之判決。

丙說：本件雖於公務員懲戒法修正施行後移送審理，應依一般法律修正原則，為新舊法之比較後，擇其對當事人有利之法為適用（即新舊法之比較適用不限於第 77 條規定之新法修正施行前繫屬本會之案件，凡違失行為發生於新法施行前之案件，不論何時移送，均需比較新舊法之適用）。

以上三說，以何說為當？提請公決

決議：採甲說。

40 公務員懲戒委員會法律座談會決議第 129 案（108 年 7 月 24 日）：「關於 105 年 5 月 2 日公務員懲戒法修正施行後始繫屬本會之懲戒案件，而被付懲戒人之違法失職行為發生在公務員懲戒法修正施行前者，不屬於公務員懲戒法第 77 條第 2 款規定之範圍，而為法律漏未規定事項，屬於法律漏洞。按關於某特定具體之事項，法律無直接規定者，依法律適用原則，宜採取類似事項之規定加以適用，此即所謂『類推適用』。本議題如未作新舊法之比較，可能發生違反法律不溯及既往及信賴利益保護原則之情形。此種情形，因與公務員懲戒法第 77 條第 2 款但書之規定類似，基於相類似案件，應予相同處理之平等原則，宜類推適用第 77 條第 2 款但書之規定，以填補法律之漏洞。」

為使公務員權利保障更為周全，新法將上述規定移列至第 100 條，並參考前述公務員懲戒委員會之實務見解予以修正，其修正重點如下：

1. 新法不僅揭櫫「程序從新原則」，且考量新法已改採一級二審制，故對於新法施行前已繫屬於公務員懲戒委員會，但施行時尚未終結之公務員懲戒案件，明定新法施行後原則上由懲戒法庭第一審適用第一審程序審理，以保障當事人之審級利益（新法第 100 條第 1 項）。

2. 新法施行後，關於被付懲戒人之應付懲戒事由、懲戒種類及其他實體規定採取「從舊從輕原則」，只要被付懲戒人違法失職之行為係在新法施行前，不論其懲戒案件是否於新法施行前即已繫屬於公務員懲戒委員會，懲戒法庭均應採取「從舊從輕原則」進行新舊法比較適用，且依立法說明，此處新舊法比較應包含 74 年版舊法、105 年版舊法及新法。

六、修正再審程序

如前所述，公務員懲戒案件原本一經議決即告確定，無任何救濟途徑，直至 74 年版舊法始增訂「再審議」制度，並明定 6 種再審議事由，賦予公務員懲戒案件當事人特別救濟途徑。105 年版舊法將「再審議」改稱「再審」，並將再審事由增修為 9 種。新法在此基礎上，配合一級二審制之建立，就再審程序一併檢討修正，茲就本次修法關於再審程序之修正介紹如下：

（一）增訂再審補充性原則

再審在訴訟制度中屬於特別救濟途徑，蓋裁判既已確定，即應盡力維持裁判之安定性，故應僅限於一定條件下，始得准許對於已確定之裁判提起再審之訴。鑑於新法施行後，公務員懲戒案件已有審級救濟途徑，為免輕易動搖確定判決之效力，故新法將 105 年版舊法第 64 條移列為第 85 條，並參考行政訴訟法第 273 條規定，將第 1 項序文文字修正為「有下列各款情形之一者，原移送機關或受判決人得提起再審之訴，對於確定終局判決聲明不服。但原移送機關或受判決人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：……」，以揭示再審補充性原則。準此，新法施行後，公務員懲戒案件再審之訴之提起，除須具備再審事由外，皆以此等事由當事人未於上訴

程序主張，或因不可歸責於己之事由而不為主張為限，始得提起再審之訴⁴¹。

（二）修正再審事由

105 年版舊法第 64 條第 1 項就公務員懲戒案件所定再審事由共有 9 款，包括：1. 適用法規顯有錯誤。2. 判決合議庭之組織不合法。3. 依法律或裁定應迴避之委員參與裁判。4. 參與裁判之委員關於該訴訟違背職務，犯刑事上之罪已經證明，或關於該訴訟違背職務受懲戒處分，足以影響原判決。5. 原判決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造。6. 同一行為其後經不起訴處分確定，或為判決基礎之刑事判決，依其後之確定裁判已變更。7. 發現確實之新證據，足認應變更原判決。8. 就足以影響原判決之重要證據，漏未斟酌。9. 確定判決所適用之法律或命令，經司法院大法官解釋為牴觸憲法。

新法第 85 條第 1 項就上述第 1 款、第 7 款至第 9 款之再審事由並未修正，第 2 款、第 3 款僅將「合議庭」、「委員」之文字修正為「懲戒法庭」、「法官」。至於第 4 款、第 5 款之再審事由，新法則參考行政訴訟法第 273 條第 3 項及刑事訴訟法第 420 條第 2 項，增訂第 85 條第 2 項規定，並將第 4 款「委員」之文字修正為「法官」；第 5 款「經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造」之文字修正為「已證明係虛偽或偽造、變造」。依新法第 85 條第 2 項規定，上述第 4 款及第 5 款再審事由之證明，以經判決確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限，得提起再審之訴。準此，新法第 85 條第 1 項第 4 款、第 5 款之修正及同條第 2 項之增訂，具有兩方面意義：

1. 105 年版舊法第 64 條第 1 項第 4 款所定之再審事由，其證明方法並無限制。新法施行後，新法第 85 條第 1 項第 4 款再審事由所稱「證明」，原則上專以確定判決證明之，僅在其刑事訴訟程序，並非因證據不足而不能開始或續行時，始得在沒有確定判決之情況下，以本款事由聲請再審。

2. 105 年版舊法第 64 條第 1 項第 5 款之再審事由，其證明方法係專以確定判決證明之，別無其他替代證明方法。亦即，僅限於確定判決已認定證人、鑑定人為虛偽陳

41 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 61 條，亦採取相同之立法體例，就職務法庭再審之訴之提起採取再審補充性原則。

述或證物係偽造、變造，才構成本款之再審事由⁴²。但相似之再審事由在法官、檢察官懲戒案件、刑事案件、行政訴訟事件及民事訴訟事件中，均規定除以確定判決證明外，在刑事訴訟程序不能開始或續行非因證據不足之情形，縱無確定判決，當事人亦得聲請再審⁴³。是以，新法第 85 條第 1 項第 5 款再審事由之修正及同條第 2 項之增訂，使聲請人依本款事由聲請再審時，如已證明刑事訴訟程序非因證據不足而不能開始或續行，縱無確定判決仍得提起再審之訴，以保障公務員懲戒案件當事人權利。

此外，新法考量為判決基礎之民事判決及其他裁判或行政處分，依其後確定裁判或行政處分已有變更時，亦有可能影響懲戒法庭所為確定判決之正確性，此等情形亦應允許得提起再審之訴，且法官法對於此種情形既允許提起再審之訴⁴⁴，實不宜就公務員懲戒案件及法官、檢察官懲戒案件之再審事由為差別待遇，故將 105 年版舊法第 64 條第 1 項第 6 款之文字修正為「同一行為其後經不起訴處分確定，或為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更」，擴張本款再審事由範圍。

（三）修正提起再審之訴之期間

關於提起再審之訴之期間，105 年版舊法原係規定於第 65 條，新法將之移列為第 86 條，並配合一級二審制之建立，修正相關規定如下：

1. 105 年版舊法第 65 條第 1 項第 1 款原規定，上述第 1 款至 3 款、第 8 款再審事由，應自原判決書送達之日起 30 日內提起再審之訴。但公務員懲戒案件之審理制度既

42 公務員懲戒委員會 108 年度再字第 2134 號判決：「……按本會合議庭認為再審之訴顯無再審理由者，得不經言詞辯論以判決駁回之，公務員懲戒法第 68 條第 2 項後段定有明文。又同法第 64 條第 1 項第 1 款所謂『適用法規顯有錯誤』，係指原判決依據之法規適用有明顯錯誤，亦即不適用法規或適用不當，而顯然影響原判決之結果者而言。同條項第 5 款所稱『原判決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造。』自須經確定判決認定其為虛偽或偽造、變造，才構成之。……」該會相同見解之判決尚可參照：105 年度再審字第 2050 號判決、106 年度再審字第 2057 號判決、107 年度再審字第 2066 號判決、108 年度再字第 2121 號判決。

43 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 61 條第 1 項第 5 款、第 2 項，刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 1 款、第 2 項規定，行政訴訟法第 273 條第 1 項第 9 款、第 10 款、第 3 項規定，民事訴訟法第 496 條第 1 項第 9 款、第 10 款、第 2 項規定參照。

44 108 年 7 月 17 日修正公布之法官法第 61 條第 1 項第 8 款規定：「同一行為其後經不起訴處分確定，或為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更。」

已改採一級二審制，則懲戒法庭第一審判決須待上訴期間屆滿後始告確定，自不應以「原判決書送達之日起」作為再審期間之起算時點，故新法參酌行政訴訟法第 276 條第 2 項前段規定，將此等再審事由之再審期間起算時點修正為：第一審確定判決以「原判決確定之翌日」為起算時點（新法第 86 條第 1 項第 1 款本文）；第二審確定判決則以「判決送達之翌日」為起算時點（新法第 86 條第 1 項第 1 款但書）。

2. 105 年版舊法第 65 條第 1 項第 2 款原規定，上述第 4 款至第 6 款再審事由，應自相關之刑事確定裁判送達受判決人之日起 30 日內提起再審之訴，但再審之理由知悉在後者，自知悉時起算。由於新法第 85 條第 1 項第 6 款之再審事由已有修正，故新法將此等再審事由之再審期間修正為應自「相關之裁判或處分確定之翌日起 30 日內」提起再審之訴。但再審之理由知悉在後者，自知悉時起算（新法第 86 條第 1 項第 2 款）。

3. 105 年版舊法第 65 條第 1 項第 3 款原規定，上述第 7 款再審事由，應自「發現新證據之日起」30 日內提起再審之訴。新法改以「發現新證據之『翌日』」作為再審期間之起算時點，以期與其他各款再審事由之計算標準一致（新法第 86 條第 1 項第 3 款）。

4. 105 年版舊法第 65 條第 2 項原規定，原判決確定後逾 5 年即不得提起再審之訴，但上述第 4 款至第 9 款事由則不受此限制。新法第 86 條第 2 項雖沿用此規定，但考量以上述第 8 款事由為再審理由者，依新法第 86 條第 1 項第 1 款規定，應自原判決確定之翌日起 30 日內（懲戒法庭第一審確定判決）或原判決送達之翌日起 30 日內（懲戒法庭第二審確定判決）提起再審之訴，且此為不變期間，自仍應受 5 年期間之限制。是以，依新法第 86 條第 2 項規定，僅限於上述第 4 款至第 7 款、第 9 款之再審事由，方可不受 5 年期間之限制。

（四）明定再審之訴管轄法院

新法施行後，公務員懲戒案件之審理既改為一級二審制，則當事人可對懲戒法庭第一審確定判決或第二審確定判決提起再審之訴，甚至可能就同一事件所為之第一審、第二審確定判決均提起再審之訴，故關於再審之訴之管轄法院即有加以規範之必要。

是以，新法明定再審之訴原則上專屬為判決之原懲戒法庭管轄（新法第 87 條第 1

項)，但有兩項例外：

1. 倘若當事人係就同一事件懲戒法庭第一審、第二審之確定判決提起再審之訴時，考量同一事件，不宜由懲戒法庭第一審、第二審分別審判，故此時應由懲戒法庭第二審合併管轄，以免判決結果互相歧異（新法第 87 條第 2 項）。

2. 當事人如係以新法第 85 條第 1 項第 5 款至第 8 款之事由提起再審之訴時，因此等再審事由均涉及確定判決所認定之事實，自應由事實審即懲戒法庭第一審管轄為宜，故縱使有前述專屬管轄或合併管轄之情形，仍由懲戒法庭第一審專屬管轄（新法第 87 條第 3 項）。

（五）再審之訴準用各該審級訴訟程序

105 年版舊法第 73 條原規定：「再審之訴，除本章規定外，準用第三章之規定。裁定已經確定，而有第六十四條第一項之情形者，得準用本章之規定，聲請再審。」鑑於新法已增訂上訴審程序及抗告程序，且新法第 87 條亦已就再審之訴之管轄法院有所規範。是以，新法將上述規定移列為第 95 條，並參考行政訴訟法第 281 條規定，將第 1 項文字修正為「再審之訴，除本章規定外，準用第三章關於各該審級訴訟程序之規定」，以期明確。另為配合相關條次變更，亦就第 2 項文字一併修正。

七、實務運作之明文化

本次修法亦參考公務員懲戒案件實務運作情形，修正相關規定如下：

（一）明定記過懲戒處分之次數

記過，是輕於減俸、罰款重於申誡之懲戒處分，公務員如受記過懲戒處分者，自記過之日起 1 年內不得晉敘、陞任或遷調主管職務，且當年度考績不得為甲等，於不得晉敘期間內考列乙等以上者，不能取得升等任用資格⁴⁵。

105 年版舊法第 18 條原規定：「記過，自記過之日起一年內，不得晉敘、陞任或遷調主管職務。一年內記過三次者，依其現職之俸（薪）級降一級改敘；無級可降者，

45 公務人員考績法施行細則第 4 條第 3 項第 1 款規定：「公務人員在考績年度內，有下列情事之一，不得考列甲等：一、曾受刑事或懲戒處分者。……」；同規則第 10 條規定：「經懲戒處分受休職、降級、減俸或記過人員，在不得晉敘期間考列乙等以上者，不能取得升等任用資格。」

準用第十五條第二項之規定」，對於每次懲戒處分之記過次數並無明文規定，但該條既規定「一年內記過三次者依其現職支薪（俸）級降一級改敘」，則解釋上每次懲戒處分之記過次數應以記過兩次為限，而所謂「一年內記過三次者」，則係累積計算之結果。因為如欲記過 3 次，則逕為降級處分即可，根本無須多此一舉⁴⁶。實務上公務員懲戒委員會對於每次記過處分之記過次數亦以一次或二次為限⁴⁷。

為使法條文義更為明確，新法第 18 條就記過次數予以明確化，修正後規定為：「記過，得為記過『一次或二次』。自記過之日起一年內，不得晉敘、陞任或遷調主管職務。一年內記過『累計』三次者，依其現職之俸（薪）級降一級改敘；無級可降者，準用第十五條第二項之規定」，此不僅切合實務現況，且更符合法律明確性原則。

（二）閱卷得以重製方式為之

關於公務員懲戒案件之閱卷，105 年版舊法第 37 條第 3 項原規定：「移送機關、被付懲戒人、代理人及辯護人，得聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷證。」但實務上公務員懲戒案件閱卷時，除得閱覽、抄錄、影印或攝影外，尚得以電子掃描或交付光碟之方式為之⁴⁸。為因應卷證數位化之潮流，且考量原條文所使用「影印」之文字能否包括電子掃描、複製檔案及交付光碟之情形，易生爭議。是以，新法第 37 條第 3 項將「影印」修正為「重製」，使文義上能含括電子掃描、複製檔案、交付光碟等數位化閱卷方式，以符合實務運作現況⁴⁹。

肆、結語

公務員懲戒制度是否完備，對於公務紀律之維持及公務員權益之保障實有重大影響，我國自 20 年 6 月 8 日公布施行公務員懲戒法以來，迄今已近 90 年，期間歷經多

46 柯慶賢（註 1），頁 494。

47 此類議決或判決為數眾多，較近期之判決可參考：公務員懲戒委員會 108 年度澄字第 3537 號、第 3539 號判決，較早期的議決可參考：91 年度鑑字第 9805 號議決、91 年度鑑字第 9802 號議決。

48 例如，公務員懲戒案件閱卷規則第 22 條規定：「聲請人得於開庭翌日起至裁判確定後三十日內，繳納費用請求交付筆錄光碟。」

49 刑事訴訟法之閱卷規定亦採取相似體例，該法第 33 條第 1 項規定：「辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄、重製或攝影。」

次修正，不斷隨著時代脈動調整、精進。從委員會體制變成分庭審判，再到法院化；從書面審議，變成直接、言詞審理，再進步到公開審理；從全無救濟途徑，變成設立再審議、再審制度，再進步到設立一級二審的審級救濟途徑。條文由立法時的 28 條發展至 74 年版舊法的 41 條，繼而增加為 105 年版舊法的 80 條，再擴充至新法的 103 條，可以說公務員懲戒法的沿革史，就是一部維持公務紀律及落實人民權利保障的奮鬥史，也顯示出公務員懲戒法與時俱進的特質。

新法施行後，我國懲戒機關一元化，且回歸法院體制，不僅民眾不再有誤認我國公務員懲戒機關是行政機關的可能，且公務員懲戒案件救濟制度將更為完善，具有劃時代意義，實屬世紀變革，為我國公務員懲戒法制發展的里程碑，也是司法院持續落實司法改革的最佳印證，就讓我們一起迎接公務員懲戒制度的新紀元吧！

司法周刊

