司法院委託專題研究計畫案

公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究

報　告　書



委 託 機 關：司法院行政訴訟及懲戒廳

執 行 期 間：102 年 4 月 22 日至 102 年 9 月 21 日

計畫主持人：詹鎮榮 教授

中 華 民 國　102　年　9　月　21　日 印 製

目 次

第一章 前言 1

第一節 研究動機及目的 1

第二節 研究範圍 3

第三節 研究方法 4

第二章 我國公務員懲戒及行政懲處併行之法制現況與運作困境 5

第一節 懲處懲戒制度併行之法制現況 5

第一項 概念說明 5

第一款 懲處 5

第二款 懲戒 7

第二項 懲戒懲處制度之差異性 8

第三項 懲戒與懲處措施之競合 9

第一款 積極競合 10

第二款 消極競合 13

第三款 小結 14

第二節 懲戒懲處併行制之運作困境 15

第一項 主管長官對公務員行政責任追究具制度選擇權 15

第二項 公務員訴訟權保障之差異化 17

第三項 主管長官掌控有同一制裁措施之定性權 20

第三節 懲戒懲處制度實施之實務概況 21

第三章 德國公務員懲戒法制之介紹 25

第一節 公務員考績評定與懲戒制度概述 25

第一項 公務員最優挑選原則 25
第二項 考績作為最優挑選原則之實現手段 26
第三項 公務員懲戒一元論 28
第二節 懲戒機關二元化立法例 29
第一項 現行聯邦公務員懲戒法之規範架構 29
第二項 制度溯源 31
第三節 行政法院懲戒庭之功能定位 33
第一項 懲戒法院 35
第二項 救濟法院 35
第四章 歷來公務員懲戒法修正草案之整合安排 37
第一節 2000 年版修正草案 37
第一項 修正草案第 28 條 38
第二項 修正草案第 37 條 40
第二節 2002 年版修正草案 41
第三節 2005 年版修正草案 44
第四節 2010 年版修正草案 45
第五節 小結 47
第五章 公務員懲戒懲處制度整合之立法方向思考 49
第一節 重要之酌量因素 49
第一項 公務員懲戒權之歸屬 49
第二項 主管長官之人事領導權及行政效率 51
第三項 公務員服公職及訴訟權之保障 53
第四項 懲戒機關之案件承載量..... 54
第二節 可行之整合立法方向 55
第一項 公務員懲戒法定位之規範標的及體系定位 55
第一款 行政懲戒（處）應屬公務員懲戒法之規範範疇 55

第二款 公務員懲戒法應調整為「基本法」之定位 57
第二項 懲戒處分一元化之重整 57
第一款 懲戒懲處之實質同一性 58
第一目 法理支撐 58
第二目 實質懲戒概念之真義 59
第三目 衝擊評估及路徑選擇 59
第四目 實踐手段 61
第二款 懲戒種類重疊之解決方案 62
第一目 重複規範之清理 62
第二目 類同處分之整併 67
第三項 二元懲戒權主體之合理劃分 68
第一款 懲戒機關二元化之必要性 69
第一目 司法院獨占模式 69
第二目 司法院與主管長官分享模式 70
第三目 主管長官獨占模式 71
第四目 小結 71
第二款 懲戒權之合理分配 72
第一目 公務員懲戒委員會「第一次懲戒權」保留之憲法誡命 72
第二目 第一次懲戒權分配之合理性思考 73
第四項 懲戒權發動程序之配套調整 79
第一款 主管長官之懲戒發動權 80
第二款 監察院之懲戒發動權 82
第五項 懲戒事件法律救濟途徑之重構 84
第一款 審判權之歸屬 85
第二款 審級救濟 89
第一目 行政懲戒處分之審級救濟 91

第二目 司法懲戒處分之審級救濟 92
第六項 綜合思考及評價 94
第一款 終極目標：單一懲戒專法模式 94
第二款 中程方案：多元規範整合模式 96
第三款 近程方案：公務員懲戒法微修模式 97
第一目 行政懲戒規範之強化 97
第二目 司法救濟制度之變革 99
第六章 結論 103
參考文獻 109
附錄：「公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究」成果報告初稿審查意見暨處理對照表 113

圖（表）次

圖 1：我國公務員懲戒懲處雙軌併行架構圖 9

圖 2：德國聯邦公務員二元懲戒程序架構 28

圖 3：德國聯邦公務員懲戒權行使範疇 29

第一章 前言

第一節 研究動機及目的

在現代法治國之憲法理念下，公務員執行國家任務，履行法定職權，應遵守國家現行法秩序，並合乎職務上之行為要求。公務員執行職務倘違反法律規定，除應負刑事及民事責任外，尚存有行政責任之問題。由特定之國家權責機關對違法、失職之公務員施以制裁，俾維持公務紀律、捍衛行政長官之領導監督權，並收整飭官箴之效。根據我國傳統法制，公務員之行政責任復被區分為「司法懲戒」及「行政懲處」兩種類型。而且，早自訓政時期開始，即建構出「懲戒懲處併行」之雙軌行政責任制度。迄自行憲後，此等懲戒懲處併行之雙軌行政責任制度，仍繼續獲得維持。其間，公務員之行政懲處制度雖不乏一再遭受到合憲性之質疑，但至少在歷來司法院解釋之一貫見解下，其併同於司法懲戒制度而平行在現行公務員考績法及其他人事行政專法中存立，並無違憲之疑慮[1]。

縱然在釋憲機關之有權見解下，公務員懲戒及懲處制度之併行與憲法第 77 條規定尚無牴觸，然此並非理所當然意味著立基在此雙軌制度上所制定之所有現行追究公務員行政責任法規範，亦已臻合宜完美，毫無規範體系或立法政策上之檢討及精進空間。實則，在現行公務人員考績法及公務員懲戒法之規定結構下，懲處及懲戒制度之性質區分與適用，在部分範疇內仍不乏呈現出定性混淆、競合選擇基準歧異，以及救濟體系不一致之現象及缺失。舉其犖犖大者，例如主管長官一方面根據公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款規定，得對公務人員施以「申誡」、「記過」及「記大過」之懲處性質的平時考核。然另一方面，根據公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，其復可就九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為，逕為「記過」與「申誡」之懲戒處分。是以，行政主管長官對其下屬公務

[1] 參見大法官釋字第 243、298、491 號解釋。

員之違法失職行為所為之「記過」及「申誡」處罰措施，性質上究屬懲處或懲戒，即難釐清及辨正。影響所及者，受處罰之公務員若不服主管長官之申誡及記過處分措施，究係可否根據公務人員保障法第 77 條規定提起申訴及再申訴，亦隨之而陷入不明確之狀態。

又如根據稽核公務員懲戒處分執行辦法[2]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。」於懲戒懲處積極競合時，係採司法懲戒吸收行政懲處之立法例[3]。此就懲戒處分之司法權性質以觀，使其效力優越於行政權性質之懲處，於現代法治國家權力分立原則之思考脈絡下，法理上本無不妥之處。然而，倘若對於同一事件之懲處措施業經受處分公務人員提起行政爭訟，並經行政法院判決確定者，則其是否仍因公務員懲戒委員會就同一事件為懲戒審議及處分，而失其效力，則不無商榷之餘地。蓋根據大法官釋字第 187 號解釋以降對於公務員權利保障制度所形塑出之法律救濟體系，公務人員對其身分產生變動或是權益有重大影響之行政懲處措施不服者，得向行政法院提起行政訴訟。依現行行政訴訟法之審級設計規定，公務人員對於以此等行政懲處措施為程序標的所提起之行政訴訟，享有「二級二審」之審級救濟訴訟權保障。反之，根據現行公務員懲戒法之規定，公務員懲戒審議係採一級一審制度，且審議程序亦難與行政訴訟程序相比擬。在懲戒懲處救濟途徑及程序殊異之現行法制下，在積極競合之情形下，一律以司法懲處吸收行政懲戒（即使業經行政爭訟而確定者，亦然）之效力，制度設計上是否失衡，不無疑義。

以上種種，在在凸顯出在我國現行法秩序下，即使在憲法位階，懲戒及懲處制度容有併行之空間，但於下位之法令位階上，懲處懲戒制度併行仍不免存有概念界分模糊及內部體系彼此扞格之缺失。

---

[2] 中華民國 77 年 2 月 15 日司法院（77）院台廳三字第 01613 號令及考試院（77）考台秘議字第 0271 號令會銜修正發布。

[3] 對此問題，公務員懲戒委員會曾於 2009 年 5 月 15 日第 94 次法律座談會中提案討論。會中雖有若干不同意見，然最後決議所採取之甲說，即是立基在稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之規定上所作之思維：「按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 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。』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，與行政懲處在移送本會審議前或後所為無關。故本件本會仍應為審議懲戒。」

有鑑於此，本研究計畫擬從立法政策之角度出發，針對現行公務人員考績法及公務員懲戒法規範體系上所存在之行政懲處及司法懲戒併行制度缺失，嘗試提出整合之方向，以消弭或緩和兩者間規範及適用上之體系衝突現象，並且一方面使公務員行政責任追究法制得以更臻健全且合目的性，另一方面亦可同時兼顧公務人員服公職權之保障。

第二節 研究範圍

本研究計畫之標的，主要環繞於行政懲處及司法懲戒制度整合之立法方案提出議題上。至於懲戒處分與刑事處罰間之競合及整合問題[4]，則非在本研究範疇之內，先予敘明。

茲將較為具體之研究議題及範圍，臚列如下：

- 懲處懲戒之概念界分及制度目的異同性分析。
- 懲處懲戒措施之檢討及增列建議。
- 懲處懲戒權歸屬一元制及二元制之利弊評估分析。
- 懲處救濟制度在特別權力關係新發展趨勢下之對應思考。
- 懲處懲戒措施法律救濟途徑之重塑規劃。
- 監察院彈劾權配合懲處懲戒制度興革之因應配套措施建議。

關於研究素材部分，除現行法令之規定外，亦將廣泛整理分析相關之司法院解釋，以及對此議題業已有所表述立場之學說見解。而司法院歷來所提出之各版本公務員懲戒法修正草案，在立法政策及形成史上深具意義，本研究亦將其列入關注及參考範疇之內。此外，考試院目前所提之公務人員考績法修正草案，在本研究議題之關聯性下，亦在本研究所酌量之素材範圍內。

[4] 參見詹鎮榮，論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展，台灣本土法學雜誌，第 102 期，2008 年 1 月，頁 174 以下。

第三節 研究方法

一、文獻分析法

文獻之蒐集、彙整及分析為法學研究必要且最為基礎之方法。從而，本研究計畫擬就國內與研究議題相關之學術論著、司法院解釋、行政爭訟實務見解、主管機關函釋，以及歷年主管機關所提之相關法律草案等文獻與資料，進行蒐集、分析及檢討，並藉此歸納出相關涉之問題爭點及討論脈絡。

二、比較研究法

本研究所涉及之懲處懲戒制度併行議題，雖為我國法制之特殊問題。然若吾人依循大法官釋字第 298 號及第 491 號解釋之旨趣，將行政懲處措施亦視為是一種「實質之懲戒措施」，而與懲戒無異時，則此等廣義之懲戒措施的權限如何歸屬、程序及救濟途徑如何設計及規範等相關問題，在德國之聯邦公務員懲戒法（Bundesdisziplinargesetz; BDG）中，則有細膩且具體系性之規定，殊值本研究在針對我國公務員行政責任制度提出檢討及興革方案時，予以參酌借鏡。本研究亦將從比較法之角度，探討德國聯邦公務員懲戒法之相關法制、實務及學說，俾增加本研究之國際視野及比較學理上之基礎。

第二章 我國公務員懲戒及行政懲處併行之法制現況與運作困境

對於公務人員違法失職行為，我國自訓政時期起，即已建立司法懲戒與行政懲處併行之雙軌制。即使是行憲後之現行法秩序，亦延續此等公務員違法失職行為行政責任追究雙軌併行之制度設計[5]。以下茲先行就此等公務員行政責任之現況安排，從法制、實務及學說等面向作體系性之說明。繼之，本研究將再進一步嘗試歸整及分析公務員懲戒懲處雙軌架構所（可能）面臨到之法律適用及學理契合上之困境，俾作為後續提出興革建議之酌量基礎。

第一節 懲處懲戒制度併行之法制現況

第一項 概念說明

根據行政法學說及實務之一般見解，公務員懲處及懲戒同屬於公務員行政責任之範疇[6]，兩者雙軌併行。所謂「併行」或「雙軌」，在語意上通常即是以存有兩事物本質不同之事件或機制為前提要件。準此，公務員懲處及懲戒之概念內涵為何，兩者是否分屬事物本質不同之兩項公務員行政責任，因涉及其是否確為實質上併行之問題的解答，故有先行釐清之必要性。以下茲就「懲處」及「懲戒」兩概念內涵，分別說明之：

第一款 懲處

根據一般見解，公務員之「懲處」係指行政機關本於行政監督權限，對其所

---

5 參見吳庚大法官於司法院釋字第 491 號解釋所提之協同意見書。

6 在用語上不同見解者，參見城仲模，公務員懲處制度之研究，月旦法學雜誌，第 32 期，1998 年 1 月，頁 24。氏認為：「行政責任應指一個公務員無論政務官或事務官，在客觀上有無依其法律上職責去履行其公務，當在客觀上發現有重大問題或瑕疵，但事實尚未清楚之階段所應負的責任，即是行政責任；……法律責任，指法律上所明訂之責任，公務員之法律責任，種類有五：……三、行政懲處責任（公務人員考績法）；四、司法懲戒責任（公務員懲戒法）；……。」

屬違反行政法上職務義務之公務人員，依據公務人員考績法或其他相關法規[7]，所施以之行政法上制裁之謂[8]。在此理解下，公務員之懲處為具行政權作用之職務法上制裁措施，旨在對公務人員違反行政法上職務義務之行為，施以處罰。職是之故，學說向來慣於將公務員之懲處冠上其權力作用屬性，而以「行政懲處」稱之。

在現行法上，公務人員考績法雖非唯一，但絕對是公務員懲處之最主要規範依據。根據該法第 12 條第 1 項規定，各機關辦理公務人員平時考核時，得施以「申誡」、「記過」及「記大過」之懲處。此外，公務人員於有重大功過時，尚得辦理專案考績，施以「一次記二大功」或「一次記二大過」[9]之獎懲措施。基此，公務人員考績法所規定之公務人員行政懲處，計有申誡、記過、記大過及一次記二大過四種類型。其對受懲處公務人員權益之侵害程度，依序遞增。其中，除一次計二大過專案考績於同法第 12 條第 3 項訂有法定懲處事由外[10]，其餘懲處措施之採行，公務人員考績法賦予各機關相當寬廣之形塑空間，得就構成要件部分之違失行為種類與密度，以及法律效果部分之懲處種類與強度，為具體化之規定。準此，若干行政機關遂有針對機關公務人員或是特定身分公務人員制頒獎懲標準或基準表，以為懲處之準據[11]。例如內政部發布有警察人員獎懲標準[12]，針

---

7 例如警察人員人事條例第 28 條第 1 項：「警察人員平時考核之獎懲種類，適用公務人員考績法之規定。」關務人員人事條例第 17 條：「關務人員之考績，除依本條例規定者外，適用公務人員考績法之規定。」醫事人員人事條例第 13 條：「醫事人員考績獎懲，除本俸、年功俸之晉級以醫事職務級別為準外，餘均適用公務人員考績法規定。」

8 參見陳敏，行政法總論，六版，2009 年 9 月，頁 1123；城仲模，前揭（註 6）文，頁 26。

9 一次記二大過免職之專案考績係公務人員考績法於 1978 年修正時始增訂，旨在強化行政長官在個案上之人事領導統御權，賦予其得不經司法懲戒程序即可逕行淘汰不適任公務人員之權限，俾遂行機關組織及任務上之目的。參見蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，載於：行政法理論與基本人權之保障，1999 年 5 月，頁 230。

10 公務人員考績法第 12 條第 3 項規定：「非有左列情形之一者，不得為一次記二大過處分：一、圖謀背叛國家，有確實證據者。二、執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害，有確實證據者。三、違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者。四、涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者。五、圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。六、脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大，有確實證據者。七、挑撥離間或破壞紀律，情節重大，有確實證據者。八、曠職繼續達四日，或一年累積達十日者。」

11 例如警察人員獎懲標準、政風人員獎懲標準表、地政專業人員獎懲標準表、財政專業人員獎懲標準表、海岸巡防機關公務人員獎懲標準表、立法院職員獎懲標準、法務部調查局調查人員獎懲標準表等。

12 中華民國 100 年 7 月 8 日內政部台內警字第 1000871489 號令最新修正。

對警察人員平時考核之申誡、記過及記大過事由，分別定有明文（第 6、7、8 條）。此外，該標準第 11 條第 3 款及第 4 款更定有懲處之加重減輕酌量因素：「各警察機關、學校應依據事實，公正審議獎懲案件，並得視下列情形，核予適當獎懲：三、加重或減輕一層級懲處：（一）案情嚴重者加重，輕微者減輕。（二）出於故意者加重，過失者減輕。（三）影響警紀、警譽或業務大者加重，小者減輕。（四）連續違犯者加重，初次違犯或勇於認錯者減輕。（五）其違紀之行為屬於品操方面者加重，屬於工作方面者減輕。四、減輕一等次或免除其懲處：對違法（規）行為取締不力，於到職未滿三個月或參與取締得力情事者。」

至於懲處程序，公務人員考績法第 14 條第 1 項規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。」本條項所稱之考績，解釋上亦包含一次記二大過免職之專案考績在內。至於平時考核性質之懲處，公務人員考績法本身則付之闕如，僅於其施行細則第 13 條第 4 項規定：「各機關依法設置考績委員會者，其公務人員平時考核獎懲，應遞送考績委員會初核，機關長官核定。」綜上，公務員懲處視其種類不同，而有相對應之差異程序安排。

第二款 懲戒

相對於懲處，公務員之懲戒在我國現行法秩序中，規範層級一般較為高階，甚至可尋得其憲法上之依據。憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。」同法第 77 條復規定：「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。」準此，我國憲法明揭公務員違反職務義務之行為，依法可受懲戒，且由司法院所掌理。故而，部分學說亦慣於將公務員懲戒以「司法懲戒」稱之。

為落實上述憲法對公務員懲戒之權責規範，行憲後立法院修正公務員懲戒法，作為公務員懲戒程序及處分之主要準據。根據該法第 9 條第 1 項規定，公務員懲戒處分計有撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡六種。其對受懲戒人權益之侵害程度，依序遞減。其中，針對政務官之懲戒，僅限於撤職及申誡兩種類型。

懲戒案件之發動，原則上應由監察院將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議（第 18 條）。但各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，認為有違法、廢弛職務或其他失職行為者，得逕送公務員懲戒委員會審議（第 19 條第 1 項）。至於懲戒處分之作成，由公務員懲戒委員會依法定程序及多數決議決之。但九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之（第 9 條第 3 項）。

第二項 懲戒懲處制度之差異性

基上所述，公務員懲處及懲戒在我國現行法秩序下，確實存有「規範上」之制度差異性。是以，部分論者乃主張公務員「行政懲處」及「司法懲戒」係分屬兩種「本質上」截然不同之公務員行政法上責任追究機制。兩者在法源、對象、原因、種類、機關、程序、與刑事裁判關係、時效及法律救濟面向上，皆有所不同[13]。茲將最為主要之差異，歸納簡述如下：

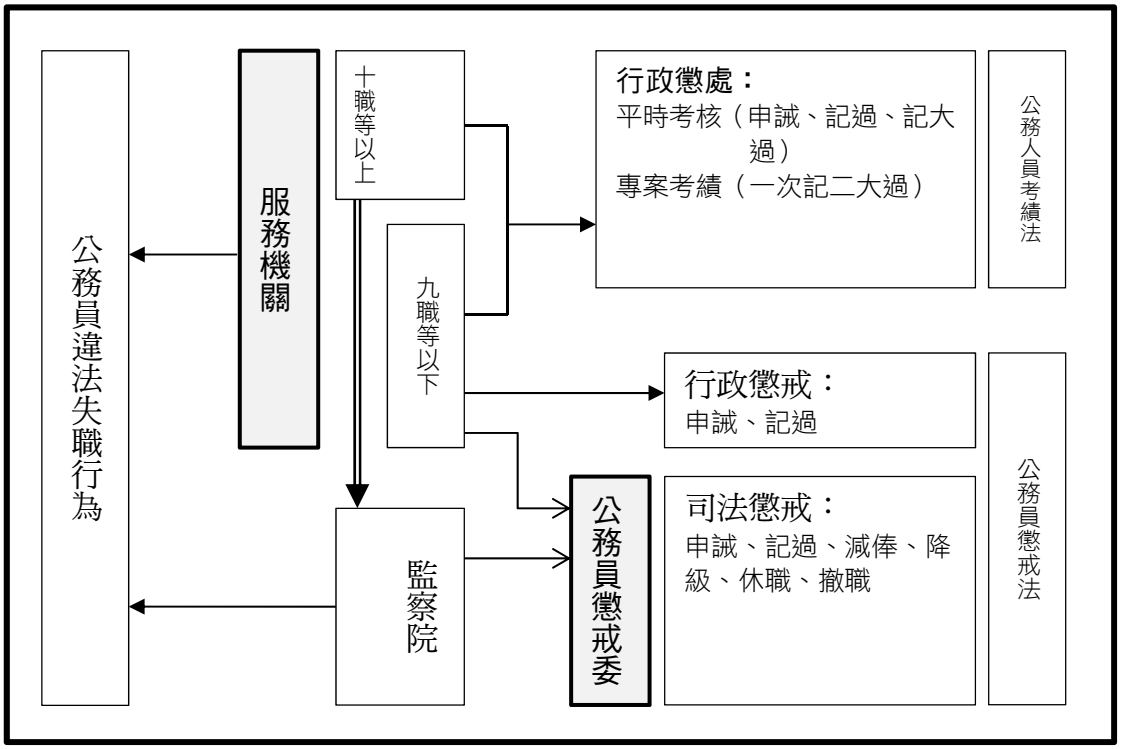
- 公務員懲處係屬行政權作用，由主管長官或機關本於行政監督權自行發動為之。懲戒則屬司法權作用，經由監察院或是主管長官移送，公務員懲戒委員會議決之；對於九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，則授權得由主管長官逕行為之。
- 懲處所依據之法源主要者為公務人員考績法及其他專業法規，懲戒則是根據公務員懲戒法為之。
- 懲處之種類有平時考核之申誡、記過、記大過，以及專案考績之一次記二大過免職，計四種類型。平時考核得功過相抵（公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款），但其與專案考績之間則無功過相抵適用之餘地。至於懲戒處分，則有申誡、記過、減俸、降級、休職及撤職六種。其中，政務官之懲戒僅適用於申誡及撤職兩種類型。

[13] 參見城仲模，前揭（註 6）文，頁 27；洪國平，公務員懲戒與懲處相關問題之探討，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 233 以下；劉國斯，論公務人員之懲戒與懲處，崇右學報，第 15 卷第 2 期，2009 年 11 月，頁 103 以下。

- 懲處視種類不同，受處分人可分別尋求申訴、再申訴，或是復審、行政訴訟之法律救濟途徑。而不服懲戒處分，則僅有根據公務員懲戒法第33條以下規定聲請再審議之救濟可能性。

茲將我國現行公務員懲戒懲處雙軌併行制度之架構及關聯，簡以圖示如下：

圖 1　我國公務員懲戒懲處雙軌併行架構圖



資料來源：作者自製

第三項 懲戒與懲處措施之競合

有鑑於公務員懲戒及懲處在現行法制上存有諸多之制度差異性，故行政法學說及實務之多數見解認為兩者原則上可各自獨立併行，不具互斥性。在此懲處懲戒制度併行之前提下，即不排除有兩者競合情形發生之可能。縱然如此，由於懲戒及懲處旨皆在對違法、廢弛職務或為其他失職行為之公務員施以行政法上之制裁，抽象之處分事由及目的具高度之近似性。是以，懲處懲戒兩者間之關係為何，實務作業上經常糾纏不清。尤其，公務員基於同一違失行為或事實，得否同時受行政懲處及司法懲戒之處分，從受處分人權益保障角度以觀，更非毫無疑義。基

於相同考量，倘公務員懲戒委員會踐行較為嚴謹之法定審理程序後，對被付懲戒人作成不予懲戒之議決，則行政主管機關是否尚得本於監督權限，仍對所屬公務員之同一違失行為或事實進行懲處，在學說及實務上亦存有異見。以下茲就「積極競合」及「消極競合」兩種情形分別論述之：

第一款 積極競合

針對公務員同一違失行為，主管長官既根據公務人員考績法作成懲處處分，公務員懲戒委員會復為懲戒議決，則形成懲處懲戒積極競合之情形。在我國現行懲戒懲處雙軌併行制度下，理論上懲戒懲處發生積極競合之可能情形如下：

一、主管長官對公務員為懲處後，監察院就同一事件亦主動進行調查並成立彈劾後移送公務員懲戒委員會審議，公務員懲戒委員會作成應受懲戒之議決。

二、監察院對公務員先行主動發動調查並成立彈劾，移送公務員懲戒委員會審議。主管長官於監察院將彈劾案移送公務員懲戒委員會前，或於移送後，公務員懲戒委員會作出應受懲戒議決前，對該公務員採取懲處措施。

三、主管長官對九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為為懲處後，就同一事件逕送公務員懲戒委員會審議，公務員懲戒委員會作成應受懲戒之議決。

四、主管長官對九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為逕送公務員懲戒委員會審議後，於公務員懲戒委員會作成應受懲戒議決前，對該公務員採取懲處措施。

五、主管長官對十職等或相當於十職等以上公務員之違法失職行為為懲處後，就同一事件復送請監察院審查。經監察院成立彈劾後移送公務員懲戒委員會審議，公務員懲戒委員會作成應受懲戒之議決。

六、主管長官對十職等或相當於十職等以上公務員之違法失職行為送請監

察院審查後，經監察院成立彈劾並移送公務員懲戒委員會審議，於公務員懲戒委員會作成應受懲戒議決前，對該公務員採取懲處措施。

在行政作業實務上，最易發生競合者，通常為上述之第一種情形。至於由主管長官對公務員為懲處後復移送懲戒，則相對少見。無論如何，就同一事件可否同時或先後受懲處及懲戒之行政法上制裁，學界雖偶有不同見解[14]，但實務上向來則是採行否定見解。1988 年 2 月 15 日司法院及考試院會銜修正發布之稽核公務員懲戒處分執行辦法[15]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。」此規定明白否定在同一事件上，公務員懲處懲戒可併存之積極競合情形。換言之，針對公務員之同一違失事件，係以公務員懲戒委員會所議決之懲戒處分為唯一之制裁手段[16]。固然，從法條文義觀之，本條雖僅在於規範行政懲處作成後，針對同一事件復作成司法懲戒時之效力優先性問題。例如公務員懲戒委員會 99 年 4 月 26 日臺會議字第 0990000843 號函認為，現職公務人員於前任機關因涉案經一次記二大過專案考績免職處分，再任公務人員後經法院為有罪判決確定者，仍可依公務員懲戒法規

---

14 參見王服清，公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題，收錄於：司法院印行，公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，2006 年 12 月，頁 67。氏從行政罰與刑罰競合之規範架構獲得啟示，主張採「吸收兼併罰」之解決方案。

15 中華民國七十七年二月十五日司法院（77）院台廳三字第 01613 號令及考試院（77）考台秘議字第 0271 號令。

16 按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條所稱之「原處分失其效力」時點為何，各機關在適用上不無爭議。若依文義解釋，似指懲戒案件一旦「移送」公務員懲戒委員會審議，原懲處處分即失其效力。公務員懲戒委員會 86 年 7 月 1 日 86 台會議字第 2079 號函釋亦採此見解。惟最高行政法院 91 年度判字第 295 號判決有不同見解：「稽核公務員懲戒處分執行辦法第 1 條規定：『為稽核公務員懲戒法第 28 條第 3 項懲戒處分之執行，特訂定本辦法』明示該辦法之意旨在於稽核受處分人之主管長官切實執行公務員懲戒委員會議決書之懲戒處分。是則，同辦法第 6 條所規定：『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。』應以公務員懲戒委員會就審議案件，作成議決書為其前題，……」本文認為，從稽核公務員懲戒處分執行辦法之規範體系及目的出發，原懲處處分失其效力之時點，應以最高行政法院之見解為可採，以公務員懲戒委員會「作成決議書時」為基準。公務員懲戒委員會 97 年 12 月 1 日臺會調字第 0970002338 號函援引司法院 97 年 8 月間所提公務員懲戒法修正草案增訂第 20 條第 2 項規定「同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之議決確定者，其原處分失其效力。」重新詮釋「原處分失其效力」之意涵，似已變更見解，改採「議決確定時」為懲處處分失效之基準時。參見 http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=32&contentID=673（最後瀏覽日期：2013 年 6 月 13 日）。晚近，最高行政法院 99 年度裁字第 2997 號裁定甚至提出「懲戒處分執行時說」。相關討論另可參見程明修，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，其原處分失其效力之時點如何認定？台灣法學雜誌，第 204 期，2012 年 7 月，頁 246-247。

定移送公務員懲戒委員會審議。「經本會審議結果，如為懲戒處分之議決，依稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定，前任機關所為免職處分失其效力，不生一事二罰之問題[17]。」然而，根據懲戒實務之見解，本條一向被理解為懲處懲戒積極競合之一般解決方案。亦即無論懲處懲戒作成之先後順序為何，凡基於同一事件已有懲戒處分之作成者，先前或嗣後所作成之行政懲處，失其效力；尚未作成行政懲處者，則不得為之。例如 2009 年 5 月 15 日第 94 次公務員懲戒委員會法律座談會針對「主管長官就公務員違法失職同一事件移送本會審議後議決前，又依公務人員考績法為免職之行政處分者，本會應如何處理？」問題討論，最後決議採取甲說：「仍應為審議懲戒。」理由為：「按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 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。』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，與行政懲處在移送本會審議前或後所為無關。故本件本會仍應為審議懲戒[18]。」

上述懲處懲戒積極競合下所採行之「懲戒處分效力優先」立法例，主要立基點乃是出於一行為不二罰原則之思考。此觀之公務員懲戒委員會當初研提稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條草案時所為之立法理由：「公務員因同一違失事件，經主管長官為懲戒或懲處處分後，復經監察院提案彈劾；或於報請核定時，其上級機關認應移送公務員懲戒委員會審議者，不乏先例。其先之懲戒或懲處處分是否仍應執行，行政機關對之頗感困惑。為確立一事不兩罰之原則，明定同一事件經主管長官為處分後，如移送公務員懲戒委員會審議，其原處分即失其效力。」甚明。基此說明，公務員懲戒委員會自身似採「懲戒懲處實質同一」之基本態度[19]。蓋在公法學理上，適用一行為不二罰原則之前提，通常為擬課予之兩

[17] 參見 http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=32&contentID=701（最後瀏覽日期：2013 年 6 月 13 日）。

[18] 參見 http://tpp.judicial.gov.tw/?struID=3&navID=33&contentID=721（最後瀏覽日期：2013 年 6 月 13 日）。

[19] 相同見解，亦可參見城仲模，前註 6，頁 27：「懲戒與懲處積極競合時，無論懲處在先或在後，均以懲戒為優先；懲處處分應不得再續行，蓋二者同為對公務員的『不利之制裁』，故仍應遵守一事不二罰的法則。」

種以上處罰，制裁性質及欲達成之行政目的相同。若否，則因擬實現之行政目的不同，原則上將不生同一行為重複處罰之問題[20]。若是為避免受懲戒公務員之權益因懲戒懲處之雙重課處而受過度侵害，故採取以懲戒處分為選擇之制裁手段，則背後之法理基礎應是比例原則之思考，而非一行為不二罰原則之確保。除非，公務員懲戒委員會當初研提稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條草案時所為之立法理由，對一行為不二罰原則之內涵及適用情形有所誤解，則將另當別論。

第二款 消極競合

懲戒懲處之消極競合，係指公務員有違法失職之情事，經移送公務員懲戒委員會後，公務員懲戒委員會對被付懲戒人作成不予懲戒之議決，則行政主管長官得否依據公務人員考績法規定，對該公務員予以懲處，或是保留既已作成之懲處處分情形而言。對此，我國學說及實務見解分歧，未有定論。而主要之爭執點，仍是在於懲處及懲戒之制度目的是否相同之問題上。

首先，就公務員懲戒委員會之立場而言，其早在所提稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條草案之立法理由中，即明確指出：「……同一事件經主管長官為處分後，如移送公務員懲戒委員會審議，其原處分即失其效力。即令公務員懲戒委員會為不受懲戒之議決者，亦同[21]。」是以，公務員懲戒委員會似本於上述業已說明之「懲戒懲處制度目的同一」的一貫見解，認為懲戒懲處即使是產生消極競合，亦應本於憲法賦予司法院公務員懲戒權應優於公務人員考績法賦予機關長官懲處權之思考路徑，以懲戒議決為唯一之最終決定。職是之故，倘公務員懲戒委員會對公務員已作成不受懲戒之議決，則行政機關應尊重公務員懲戒委員會之議決，不得再就同一事件對該公務員予以懲處[22]。

---

[20] 本於相同思考脈絡，行政罰法立法者在行政罰及刑罰僅存量的差異，而非本質不同之前提下，於第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」同法第 24 條第 2 項亦規定：「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。」可資參照。

[21] 參見公務員懲戒委員會 86 年 7 月 1 日 86 台會議字第 2079 號函釋，載於：http://tpp.judicial.gov.tw/index.asp?struID=3&navID=21&contentID=429（最後瀏覽日期：2013 年 6 月 14 日）。

[22] 同此見解者，參見李惠宗，行政法要義，6 版，2012 年 9 月，頁 207；吳庚，行政法之理論

縱然如此，行政實務上因甚為著重行政監督權及公務紀律之有效維繫，故向來多採肯定見解，認為即使公務員懲戒委員會對公務員不予懲戒，亦不排除主管長官仍得對其施以懲處處分。例如行政院 80 年 1 月 14 日臺 80 人政參字第 01924 號函即謂：「公務員因違法或失職移付懲戒，經公務員懲戒委員會議決不受懲戒時，該管機關不得再就同一行為事實予以具有懲戒性質之行政處分。但依公務人員考績法規定予以處分時，除免職處分者外，不受上述限制。」基此，行政院顯然係以懲戒及懲處兩者性質及制度目的不同為出發點，認為免職處分以外懲處措施，因非屬懲戒性質，故無論懲戒審議結果為何，率皆可單獨行之。

為杜爭議，公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函再度重申一貫立場，明確地揭示：「按稽核公務員懲戒處分執行辦法第 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。』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。從而被付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。」

第三款 小結

綜上所述，根據稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定及公務員懲戒委員會之見解，縱然現行法制上承認公務員行政懲處及司法懲戒兩制度雙軌併行，然並非據此即當然意味著公務員因同一違法失職行為可同時遭受到行政懲處及司法懲戒之行政法上課責。「制度上懲戒懲處之併行」及「個案上對公務員違失行

與實用，12 版，2012 年 9 月，頁 256-257。吳前大法官更進一步地細膩從違失行為事實及違反義務個數角度出發，區分單一行為事實違反一項義務、單一行為事實違反數個義務（想像競合），以及數個行為事實違反數個義務（實質競合）三種情形分別探究競合關係。前兩者否定主管長官得再為懲處，固無問題。至於第三種情形，吳前大法官認為在未經公務員懲戒委員會審議之行為事實範圍內，主管長官仍得予以懲處。採取類似見解者，亦參見陳敏，行政法總論，7 版，2011 年 9 月，頁 1112。關於第三種實質競合情形，本研究認為，法理上是否必然如吳庚前大法官所言，恐端視是否適用學理上所謂之「違失行為一體性原則」而定。此乃屬高度複雜之懲戒實體法及程序法問題，非屬本研究之範疇，於此不予深論。相關文獻可參見吳綺雲，公務員懲戒法和刑法本質之不同及其相對應之規定——以德國法為中心——，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 116 以下。

為之行政法律責任追究」係屬不同問題層次，應予區隔。從而，本於司法懲戒優先原則，針對公務員同一違法失職行為，一旦發動司法懲戒程序，經公務員懲戒委員會作成「實體議決」，則行政懲處措施即不得再行採取或是維繫。至於公務員懲戒委員會係作成予以懲戒，抑或不受懲戒之議決，則在所不問。質言之，無論在懲戒懲處積極競合，抑或消極競合之情形，率以司法懲戒之實體決定為斷，行政懲處措施應予退讓。

第二節 懲戒懲處併行制之運作困境

公務員行政懲處及司法懲戒雙軌併行制度雖為我國現行法制所採行，然由於兩者間概念含混、行政機關具雙重權責、制裁手段部分重疊，以及行政效率與公務員權益保障間法益衡量等因素，致使在實務運行上糾纏難解、屢生疑義。茲就公務員懲戒懲處併行制所面臨之運作困境及衍生之相關問題，分析說明如下：

第一項 主管長官對公務員行政責任追究具制度選擇權

相對於公務員懲戒委員會開啟懲戒程序之被動性，主管長官對所屬公務員行政懲處之發動則具有主動性。申言之，根據公務人員考績法規定，主管長官得本其人事上領導監督權之行使，主動對違法失職之所屬公務員進行平時考核，並且在有重大過錯時，施以專案考績性質之行政懲處。抑有進者，主管長官於對其所屬公務員進行行政懲處後，尚得選擇是否進一步移送懲戒，並視被付懲戒人之官職等分別送請監察院審查，抑或逕送公務員懲戒委員會審議（公懲法第 19 條第 1 項參照）。職是之故，除非監察院主動發動調查權，於彈劾違法失職公務員後，移送公務員懲戒委員會審議，否則，主管長官對違法失職所屬公務員之行政制裁，在懲戒懲處雙軌併行制度下，乃具有類型上之廣泛選擇裁量[23]。

[23] 類此之批評，亦參見蔡良文，考試院對公務員懲戒法修正草案建議意見之析述，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 520。在實際個案上，例如 2013 年 6 月 5 日時任新竹縣長安國小校長黃坤政涉嫌酒駕，被查獲後態度不佳且拒絕認錯。縣政府於同月 24 日召開「校長成績考核委員會」，決議將黃坤政先停職並移送公務員懲戒委員會審議，而非根據公務人員考績法規定予以懲處。參見 http://video.chinatimes.com/video-cate-cnt.aspx?cid=4&nid=105206（最後瀏覽日：2013 年 7 月 8 日）

在行政作業實務上，為有效發揮公務紀律及維繫官箴，並迅速回應社會輿論對行政機關就違法失職之所屬公務員應有所處置之期待，主管長官往往優先選擇採行自己擁有高度主控權之行政懲處措施，以奏速效，並同時殺雞儆猴[24]。並且，為確保其所為之行政懲處措施不至於因司法懲戒優先原則之適用而失其效力，故通常不會將同一事件移送懲戒。其結果是，對違法失職公務員之職務法上責任追究，公務人員考績法上之行政懲處措施「事實上」乃排擠掉公務員懲戒法上之司法懲戒，取得制度上之絕對優勢地位。公務員懲戒權限原則上歸司法院所屬之憲法上權限分配法則，實際上受到架空，而形成「以行政懲處為原則，司法懲戒為例外」之倒置現象。

除此之外，在公職人際關係上，恐難完全排除主管長官利用法律所賦予之懲處懲戒制度選擇權，以作為袒護同黨、整飭異己之私人恩怨算計手段。對此，董翔飛前大法官於司法院釋字第 491 號解釋所提之不同意見書中，即一針見血地指出：「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，抑或依考績法由主管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，無異予主管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鍘刀，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，機關主管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，……。」相似見解，前公務員懲戒委員會委員王廷懋法官亦曾有如下之生動描述：「同一違失行為，任由主管長官選擇自行懲處或移送懲戒，均係依法有據，自易生袒護同黨而排除異己之弊端。例如其違失嚴重而合乎應一次記「二」（按：此為筆者所加，原文漏載）大過免職之規定者，如係異己，即自行懲處免職，如係同黨，則移送懲戒，蓋其除撤職外，尚有休職、降級等機會；反之，如其違失輕微僅合乎記過處分者，如係異己，即移送懲戒，

[24] 參見林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，行政法入門，5 版，2012 年 9 月，頁 135（李震山執筆）。

其功過不能抵銷，且一年內不得晉敘、升職或調任主管職務，如係同黨，則自行懲處，其功過得抵銷，並無不得晉敘等限制[25]。」果爾，懲戒懲處雙軌併行制度下所產生之主管長官手段選擇權，使主管長官成為公務員去留進退之主宰者，恐已淪為我國文官體制法治化過程中所附隨製造出的「利維坦」（Leviathan）[26]；對主管長官之人事領導統御權實行，不啻注入更易於結黨營私、偏頗究責之可能性因素。

第二項 公務員訴訟權保障之差異化

公務員懲戒懲處制度雙軌併行之結果，對受制裁公務員權利救濟之保障亦生連帶性之影響。公務員懲戒委員會根據公務員懲戒法規定，對公務員所為之懲戒處分，因性質上本屬司法權作用，故就受懲戒公務員之訴訟權保障而言，乃涉及到「審級救濟」之問題。反之，主管長官根據公務人員考績法及相關法律對所屬公務員所為之行政懲處措施，性質上屬行政權作用，故在權利救濟面向上所牽涉之問題，則為權利救濟之有無及其種類與範圍。就前者而言，現行公務員懲戒法對公務員懲戒委員會就懲戒案件之議決並未設上訴救濟制度。從而，除非該當該法第 33 條所列各款情形，而得聲請非通常救濟途徑之「再審議」外，公務員懲戒委員會對懲戒案件所為之議決即屬終局之決定。對此，司法院釋字第 396 號解釋認為與憲法第 16 條所保障之人民訴訟權尚無違背。至於後者，除公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款專案考績一次記二大過免職處分，業經司法院大法官釋字第 243 號解釋確認應賦予受處分之公務人員依法得提起復審及行政訴訟之權利外，對於平時考核性質之行政懲處措施，依大法官及行政法院裁判之一貫見解，受懲處之公務人員仍不得提起行政訴訟[27]。其充其量僅得根據公務人員保障

---

[25] 參見王廷懋，我國公務員懲戒制度邁向現代化之路——從司法院大法官釋字第四九一號解釋談起，人事行政，第 132 期，2000 年 6 月，頁 15。

[26] 「利維坦」為希伯來聖經中所描述之一種怪獸，外型似鯨及鱷魚。後世轉意稱破壞或背離制度之組織、機構或人員，亦為利維坦。例如 Thomas Hobbes 即於 1651 年以《利維坦》為名，出版影響西方政治哲學甚鉅之書籍。書中以利維坦描述國家與人民間之關連性。

[27] 參見司法院釋字第 243 號解釋：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴

法第 77 條第 1 項規定，向服務機關提起「申訴」及續向公務人員保障暨培訓委員會提起「再申訴」而已。

有疑義者，為介於上述司法懲戒及行政懲處兩者之間，由主管長官根據公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，對所屬九職等或相當於九職等以下公務員施以記過及申誡之「行政懲戒」。就此，被行政懲戒之公務員是否以及如何提起法律救濟，在現行懲戒懲處雙軌併行制度下，即呈現出答案找尋上之困境。誠如湯德宗大法官肯切地指出：「理論上觀，主管長官逕對所屬九職等以下公務員為記過或申誡之處分，縱認非屬公務人員保障法第十八條（筆者按：現行法為第 25 條）所稱之『行政處分』，至少應許其依同法第二十三條（筆者按：現行法為第 77 條）向服務機關提出『申訴』；不服申訴決定者，並得向公務員保障暨培訓委員會（以下簡稱『保訓會』）提出『再申訴』。然實務上始終拗於『懲戒、懲處不同，可併行，不可混用』之形式論理，不許受『懲戒』（記過或申誡）之公務員利用屬於『懲處』之救濟途徑（申訴、再申訴）。受處分之公務員如有不服，僅於懲戒案件之議決有公務員懲戒法第三十三條規定之情形者，始得依同法第三十五條向公務員懲戒委員會聲請再審議。實務上，幾未見有長官依公務員懲戒法對所屬九職等以下公務員為記過或申誡者。上述公懲法規定形同具文[28]。」有鑑於在公務員懲戒法之規範架構下，主管長官對所屬九職等或相當九職等以下公務員所為之記過及申誡，性質上仍屬「懲戒」處分，故受懲戒人一方面在實務上難以根據公務人員保障法規定，提起申訴及再申訴。但另一方面，根據公務員懲戒法之規定，欲聲請再審議者，復以公務員懲戒委員會所作之「議決」為限，而不及於主管長官所為之行政懲戒處分。從而，在法制上亦恐難依照湯大法官上述見解，向公務員懲戒委員會聲請再審議。惟無論如何，此至少正好突顯出在懲戒、懲處併行制下，主管長官根據公務員懲戒法規定對公務員所為之記過及申誡，因其交雜「懲戒」及「主管長官所為」兩項要件，導致在現行法制及實務上，受懲戒人將無任

訟，方符有權利即有救濟之法理。……至公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。」

28 湯德宗，論公務員不利人事處分的正當程序——司法院大法官釋字第四九一號解釋評析，收錄於：行政程序法論，2003 年 10 月增訂二版，頁 348-349。

何法律救濟途徑可資利用之窘境。

最後，即使是容許提起救濟之一次記二大過專案考績懲處，在懲戒懲處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，經主管長官認為情節重大，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主管長官之原處分。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[29]。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。

基上，公務員視所不服之職務法上制裁究係行政懲處措施，抑或司法懲戒處分，在現行法秩序及司法實務見解下，可尋求之權利救濟途徑即存在極大之差異，導致多軌之救濟途徑[30]。若是司法懲戒，縱使現行公務員懲戒法並無審級救濟制度之設，且關於審議程序之規定，亦未若一般訴訟法般之縝密周延，但因性質上畢竟屬司法權作用，透過由法官所組之委員會合議審議，仍可發揮一定程度

[29] 對此情形之解決思考，可參見林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎合著，前註24，頁136-137（李震山執筆）；劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，收錄於：氏著，基本人權保障與行政救濟途徑，2007年9月，頁316。

[30] 參見蔡震榮，德國懲戒制度之介紹，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004年12月，頁579。

之被付懲戒人權益保障功能。即使是不利法律效果甚為輕微之申誡及記過懲戒處分，亦然。反之，倘經由主管長官之行政懲處途徑以追究違法失職公務員之行政上法律責任者，則除一次計二大過免職之專案考績性質懲處，受懲處人得向高等行政法院提起行政訴訟外，就申誡、記過、記大過之平時考核懲處措施不服部分，受懲處人僅得依循申訴及再申訴途徑尋求救濟，而無提起訴訟之司法救濟可能性。對公務員同一違法失職行為，在我國現行爭訟實務下，因行政懲處抑或司法懲戒制度之選擇，卻造成受制裁公務員訴訟權行使範圍之差異。差別對待之正當性為何，不無疑問。

第三項 主管長官掌控有同一制裁措施之定性權

在懲戒懲處雙軌併立之我國現行法制下，主管長官不僅根據公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款或其他法律規定，享有對其所屬公務人員之違法失職行為施以「行政懲處」之權限，其根據公務員懲戒法第第 9 條第 3 項規定，復可對九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為，逕為記過及申誡之「懲戒處分」。準此，主管長官對其所屬九職等或相當於九職等以下公務員之違法失職行為，若為申誡或記過之制裁，其屬性即有可能為公務人員考績法意義下之「行政懲處」措施，但理論上亦不排除可該當公務員懲戒法上所定之「行政懲戒」處分。

關於記過及申誡之法律效果，根據公務員懲戒法第 15 條規定：「記過，自記過之日起一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。一年內記過三次者，依其現職之俸級降一級改敘，無級可降者，準用第十三條第二項之規定。」同法第 16 條：「申誡，以書面為之。」至於公務人員考績法本身對於第 12 條第 1 項第 1 款所定之申誡及記過的法律效果，則付之闕如。其僅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，應予免職（同法第 7 條第 1 項第 4 款規定參照）。反之，公務人員考績法施行細則對申誡及記過之折算方式及其法律效果，則有較為詳細之規範。根據該細則第 15 條第 2 項後段規定：「申誡三次作為記過一次；記過三次作為記一大過。」同法第 16 條：「公務人員平時考核獎懲，應併入年終考績增減分數。…申誡一次者，考績時…減其分數一分；…

記過一次者，…減其分數三分；計…一大過者，…減其分數九分。」是以，行政懲處性質之申誡及記過，其法律效果即是影響該年度年終考績分數之計算，且可功過相抵。

有鑑於懲戒性質與懲處性質之申誡及記過法律效果不同，故區辨定性即有其必要性。然而，現行公務員懲戒法並未就主管長官對其所屬九職等或相當於九職等以下公務員所為之記過及申誡，定有如何判斷其屬懲戒措施之實體及程序規定，或是相關之準則性框架規範。職是之故，在懲處懲戒雙軌併行法制上，主管長官對其所屬九職等或相當於九職等以下公務員所為之記過及申誡，享有定性為懲處或懲戒措施之廣泛形塑自由。此乃為主管長官對違法失職公務員所施以之制裁手段，增添定性上之不明確性。其結果，公務員受主管長官之申誡或記過處分，性質上究屬行政懲處，抑或行政懲戒，最終乃不得不取決於主管長官之主觀意識。

第三節 懲戒懲處制度實施之實務概況

在我國公務員懲戒及懲處雙軌併行制下，主管長官及公務員懲戒委員會對違法失職公務員所為行政制裁在實際運作上呈現如何之樣貌，吾人往往只能透過相關統計數字之觀察及分析，始能獲得一定程度上之認知。職是之故，以下茲就行政院人事行政總處及司法院統計處所公開之相關統計資料，予以彙整分析，俾對我國公務員懲戒懲處之實際實施情形，有較為貼近現實之體認。惟由於我國公務員懲戒懲處雙軌併行制度實施年代久遠，相關統計數據繁多。若欲真實反應每年度之實施狀況，本研究恐難承載，且亦非研究之核心目的。考量到公務員懲戒懲處之成立與否及其處罰種類與輕重，具有高度之社會發展關聯性，故以下僅以近五年（2008 年至 2012 年）統計資料為取樣範圍，探析實務運作狀況，合先敘明。

首先，根據司法院統計資料〈公務員懲戒委員會審議案件收結情形〉[31]揭示，公務員懲戒委員會 2008 年至 2012 年所為「終結件數」，依序分別為 609、678、665、681 及 662 件，合計共 3,295 件，平均每年約有 659 件。以受懲戒人數計算，

[31] 參見 http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

則分別有 262、275、258、283 及 229 人，合計共 1,317 人，平均每年約有 263 人受司法懲戒[32]。在受懲戒人官等別部分，以薦任官 688 人最多，委任官 508 人次之，簡任官 100 人再次之，特任官 11 人最少（全部為中央機關人員）[33]。若從懲戒種類觀察，由多至少則依序為記過（697 人）、降級（299 人）、撤職（121 人）、休職（116 人）、申誡（74 人）及減俸（0 件），以「記過」為最大宗，「降級」次之[34]。至於不受懲戒案件，2008 年至 2012 年依序分別有 13、46、17、18 及 7 件，合計共 101 件。

若吾人再進一步觀察公務員懲戒委員會年度收案之來源狀況，2008 年至 2012 年間由監察院彈劾移送及由行政長官移送之懲戒案件數，依序分別為 14／240 件、45／274 件、27／280 件、40／277 件及 34／279 件。兩者移送案件量相差比例甚為懸殊，分別為 17、6、10、7 及 8 倍。其中，2008 年之比例因所以高達 17 倍，主要原因在於第四屆監察委員於 2008 年 8 月 1 日始交接上任。其本應於 2005 年 2 月 1 日就任，然因提名遭立法院擱置審查，故空轉逾三年[35]。

其次，若以年度受懲戒及受懲處人數比為觀察，則根據行政院人事行政總處公布之〈行政院所屬各機關暨地方政府公教人員獎懲人數統計〉，2008 年全國受懲戒公教人員總計 270 人，受懲處者有 59,472 人，一次記二大過免職者有 20 人[36]。2009 年全國受懲戒公教人員總計 220 人，受懲處者有 55,876 人，一次記二大過免職者有 24 人[37]。2010 年全國受懲戒公教人員總計 202 人，受懲處者有

---

32 參見〈公務員懲戒委員會懲戒案件受懲戒原因及終結情形〉 http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

33 參見〈公務員懲戒委員會懲戒案件受懲戒人服務機關及官等別〉 http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

34 參見〈公務員懲戒委員會懲戒案件受懲戒原因及終結情形〉 http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

35 此等監察院空轉僵局之突破，司法院釋字第 632 號解釋扮演重要之推手角色：「為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理。」

36 參見 http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/0719963347.xls（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

37 參見 http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/0719984760.xls（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

51,809 人，一次記二大過免職者有 21 人[38]。2011 年全國受懲戒公教人員總計 258 人，受懲處者有 45,441 人，一次記二大過免職者有 19 人[39]。2012 年全國受懲戒公務員計有 205 人，而受懲處公務員則高達 47,176 人，一次記二大過免職者有 8 人[40]。

綜上統計資料可知，在懲戒懲處雙軌併行制度下，我國實務上對違法失職公務員行政制裁所採取之途徑，係以「行政懲處」為絕對優勢之手段，司法懲戒實難與其相徑庭。由行政長官及監察院移送公務員懲戒委員會審議之懲戒案件雖偶有見之，但比例上遠不及主管長官自行所為之行政懲處。

[38] 參見 http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/131116415135.xls（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

[39] 參見 http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/23141728623.xls（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

[40] 參見 http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/3315962197.xls（最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日）。

第三章 德國公務員懲戒法制之介紹

德國職業文官體制（Berufsbeamtentum）歷史淵遠流長，向來受學說及法院裁判實務肯認為具憲法層級之制度性保障（Institutionsgarantie），各種國家權力作用不得僅透過法律或法律以下位階之規範，即根本性地毀棄該體制，或實質上架空其必要內涵。為具體化職業文官體制，聯邦及邦立法者透過立法，以聯邦法及邦法交織出綿密之公務員法制，具體形塑職業文官體制之各要件內涵及公職務法律關係。其中，公務員「考績評定」（dienstliche Beurteilung）及「懲戒」（Disziplinarverfügung）兩項制度，亦見諸於公職務相關之現行法秩序中。茲就德國公務員考績與懲戒法制內涵及彼此之關聯性，概述如下：

第一節 公務員考績評定與懲戒制度概述

第一項 公務員擇優原則

在德國公職務法之規範體系下，主管長官對所屬公務員所為之考績評定，旨非如同我國公務人員考績法一般，在於作為「獎優汰劣」之一種獎懲手段。毋寧，德國法上之公務員考績制度，目的乃是為具體化基本法第 33 條第 2 項所揭櫫之「擇優原則」（Bestenausleseprinzip）。析言之，為確保公務人員之素質及公職務之有效執行，德國基本法第 33 條第 2 項規定：「任何德國人民，享有依其人格、才能及專業表現，平等服公職之權。」根據一般見解，本項規定蘊含有「客觀原則」及「主觀權利」之雙重特性：亦即一方面，本項規定乃揭示出公務人員「擇優」之國家組織法上基本原則[41]。據此，國家在甄選公務人員時，負有以「績效原則」（Leistungsprinzip）為依歸，挑選出最適合執行特定公職務人選之憲法上義務。另一方面，由於本項規定必須由立法者及行政機關形塑出具體之選用程序

[41] Vgl. J. Masing, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Bd. II, 2006, § 33 Rn. 35.

始可獲得實現，故亦同時賦予人民得向國家要求「建構合理、公平選用基準及程序」之個人請求權。是以，從德國基本法第 33 條第 2 項規定中雖無法推導出人民有請求國家給予公職之請求權，然倘若在具體之公務員挑選個案中，特定之申請人確實較之於其他申請人為優秀時，則該申請人根據基本法第 33 條第 2 項之規定，應享有「要求任用請求權」（Einstellungsanspruch）[42]。抑有進者，本項規定之適用範圍，根據一般學說見解，並不限於初任公務人員之時，更及於晉俸改敘、升職等官等，以及調升主管職位等情形（Beförderungen）[43]。

第二項 考績作為擇優原則之實現手段

為落實德國基本法第 33 條第 2 項所揭櫫之公務員擇優原則，聯邦立法者在最新一波的公務員法改革中，於根據 2009 年 2 月 5 日公布之包裹立法「公職務新秩序法」（Dienstrechtsneuordnungsgesetz; DneuG）[44]所制定之新版「聯邦公務員法」（Bundesbeamtengesetz; BBG）中，明確地揭示了公務員考績制度之必要性及實現方法。根據該法第 21 條規定：「公務人員之人格、才能及專業表現，應受定期評量。聯邦政府得以法規命令規定評量義務之例外情形。」本條規定，實為規範聯邦公務員應受定期考績評定（Die regelmäßige dienstliche Beurteilung）在「法律位階」之首例。除此之外，類似規定亦見櫫於作為邦及地方自治團體公務員法框架規範之「公務員地位法」（Beamtenstatusgesetz; BeamtStG）第 9 條：「任命應根據人格、能力及專業表現為之，而不論性別、血緣、種族或民族、身心障礙、宗教或世界觀、政治立場、出身、人際關係，或是性別上之認同為何。」

至於德國公務員考績之種類及其運作細節，主要係規定在根據聯邦公務員法授權制訂之「聯邦公務員職系暨官職等辦法」（Bundeslaufbahnverordnung; BLV）

---

42 Vgl. BVerwGE 15, 3 (7); BAGE 28,62 (67); 29, 247 (256 f.); 53, 137 (149).

43 Vgl. H. Schnellenbach, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, Ordner 2, 3. Aufl., 2010, Teil B Rn. 76 f.

44 BGBl. I 2009, 160. 本法之訂定，旨在落實基本法所推動之聯邦制度改革（Föderalismusreform）。根據基本法第 73 條第 1 項第 8 款規定：「聯邦享有下列事項之專屬立法權限：8. 有關在聯邦或是直屬聯邦之公法人中服公職之人的法律關係。」Vgl. U. Battis, Entwicklung des Beamtenrechts seit 2008, NVwZ 2009, S. 812. 中文之相關介紹，可參見林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法學論叢，第 40 卷第 4 期，2011 年 12 月，頁 63-67。

中。根據該辦法第 48 條第 1 項規定，公務人員之人格、才能及專業表現，至少每 3 年應定期接受一次考核，或是在存有職務或是個人關連性之時機下，必要時亦得受考績評定。前者為「常規考績」（Regelbeurteilung）；若吾人姑且不論考評之年限間隔，功能上乃相當於我國公務人員考績法第 4 條所規定之年終考績，皆屬定期性之整體考核。而後者則為「機會考績」（Anlassbeurteilung），動機上相當於我國公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款所稱之專案考績，屬於取決於個別情境所作之一次性考核。至於考績評定之指標，則與前揭基本法第 33 條第 2 項之文義相契合，亦即為受考人之專業表現、人格及才能三項（同辦法第 49 條第 1 項）。考績評定之方式，原則上應由至少兩位以上之複數長官，以「總評」（Gesamturteil）之形式為之，並且據此提出對於受考人未來公職發展之建議（Vorschlag für die weitere dienstliche Verwendung）。例如對於受考人是否適宜擔任主管職位進行評價，或是對於其是否適宜擔任高一級職位表示意見（同辦法第 49 條第 3 項）。

綜上所述，德國公務員考績制度之功能，原則上與我國大異其趣。其主要目的在作為公務人員升遷、調任主管職、職務調整等人事措施之採行準據，俾達公務人力得以「適才適所」之憲法績效誡命。質言之，德國公務員考績結果之運用，多數並非類如我國般，與獎金、晉敘、記功、記過、免職等金錢上或職務身分上之獎懲措施緊扣，具有「人事賞罰功能」[45]。毋寧，其僅是單純作為機關首長決定公務人員未來公職生涯發展之重要判斷準據而已，著重於具未來性之「人力發展功能」[46]。德國聯邦行政法院向來之一貫見解，亦復如此。例如聯邦行政法院在 2000 年 7 月 13 所作成之一項涉及考績事件判決中，即明確指出：「考績之首要目的，並非在於對公務人員為職業上之獎勵（berufliche Förderung），毋寧係作

[45] 惟在近年來邦層級之公務員法改革風潮中，巴伐利亞邦卻一改向來作法，導入「績效獎勵」機制，編列額外預算，發放給績優公務員獎勵性質之績效獎金或加給，以促進績效之提升。參見林明鏘，前註 44 文，頁 70。此等朝獎勵功能位移之考績制度改革趨勢，是否會引發其他邦，甚至是聯邦起而效尤，進而根本性地衝擊德國公務員法上考績制度之傳統旨趣，實值吾人保持密切之觀察。

[46] 參見詹鎮榮（計畫主持人），「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究計畫結案報告，公務人員保障暨培訓委員會委託，2010 年 8 月 31 日，頁 43。

為以績效原則為導向之公務人力運用決定的基礎，尤其是作為公務人員升任較高職等職位，以及公職晉升之準據。在此，乃涉及到根據服務機關之考評結果，拔擢最適之公務人員，亦即公務人員彼此間之相互比較。因此，考績之目的，尤其是在對一特定職位存在有多數候選公務員競逐之情形時，根據其人格、能力及專業表現，對此『競爭狀態』作出法律所要求之具公信力的說理[47]。」

第三項 公務員懲戒一元論

不同於考績僅在提供國家公務人力管理及人員挑選上之參考資訊而已，懲戒則是對於違反職務上義務之公務員所採取之具體不利益措施。根據德國現今學說之一致見解，此等不利益措施在現行公務員懲戒制度下，並非——猶如其前身作為「職務刑罰」（Dienststrafrecht）一般——針對違失行為公務員個人所施以之刑法上制裁（strafrechtliche Sanktionen）。毋寧，公務員懲戒只是一種「人事管理」（Personalführung）手段而已，目的主要在於捍衛職業文官體制之健全、矯正公務員違失行為，以及維持、穩固及確保公職務秩序之整體利益[48]。從而，公務員懲戒制度向來被視為是德國職業文官體制傳統原則（hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums）中不可或缺之成分，誠無疑義。在聯邦層級，現行公務員懲戒之法規範依據，為 2001 年 7 月 9 日制定，次年 1 月 1 日生效之「聯邦公務員懲戒法」（Bundesdisziplinargesetz; BDG）[49]。至於對邦及地方自治團體公務員之懲戒，各邦則是各自定有邦公務員懲戒法，以為適用。

綜上所述，德國之公職務法雖如同我國現行法秩序一般，形式上併存有公務員考績及懲戒制度，然由於德國公務員法上之考績評定目的僅在於落實基本法第 33 條第 2 項所定「擇優原則」之要求而已；負面之考績評定本身，在規範上並未直接與特定之不利法律效果相連結。職是之故，德國公務員法上考績評定之法律性質向來即不曾被學界及法院認為是一種實質上之懲戒措施。在此理解下，德

47 BVerwGE 111, 318 (320).

48 Vgl. F. Ebert, Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., 2012, S. 21.

49 BGBl. I S. 1510. 最新修正為 2011 年 12 月 6 日（BGBl. I S. 2554），主要係將公職務法上與婚姻相關之規定，適用於同性生活共同體上。

國自不生上述我國公務員法上行政懲處與懲戒雙軌併行之實體懲戒規範多元問題。

第二節 懲戒機關二元化之立法例

德國公職務法上雖無類同我國公務員考績法上以行政懲處措施作為實質懲戒之機制，但聯邦公務員懲戒法對於懲戒權歸屬主體之設計，卻是採行分隸於「行政權」及「司法權」二元架構。我國公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，即是繼受自此等德國懲戒法上之立法例。以下茲進一步說明之：

第一項 現行聯邦公務員懲戒法之規範架構

根據德國現行聯邦公務員懲戒法之立法體例，懲戒程序依懲戒權實施主體之不同，區分為「行政懲戒程序」（behördliches Disziplinarverfahren）及「法院懲戒程序」（gerichtliches Disziplinarverfahren）兩種類型。前者係指由被付懲戒人之主管長官或上級長官依職權（聯邦公務員懲戒法第 17 條）或依公務員申請（聯邦公務員懲戒法第 18 條）[50]所開啟之懲戒程序。懲戒程序進行後，主管長官或上級長官得視個案情形之不同，可分別作成「停止處分」[51]（Einstellungsverfügung）或是「懲戒處分」（Disziplinarverfügung）之決定，抑或向行政法院懲戒庭提起懲戒訴訟。至於後者，則指行政法院針對公務員懲戒相關訴訟及聲請事件，所進行之審理及裁判程序而言。在此範疇內，復可進一步區分為「訴訟程序」（Klageverfahren）及「特別程序」（besonderes Verfahren）兩種類型[52]：前者包括職務主所提起之懲戒訴訟程序（聯邦公務員懲戒法第 34 條及第 52 條第 1 項）、

---

50 此即所謂之「自清程序」（Selbstreinigungsverfahren）。公務員為排除自己有違法失職之嫌疑，以示清白，得向主管長官或上級長官申請開啟懲戒程序。對此申請，除非不存在有足資說明所述違失嫌疑之事實線索，否則受申請之長官應予受理。

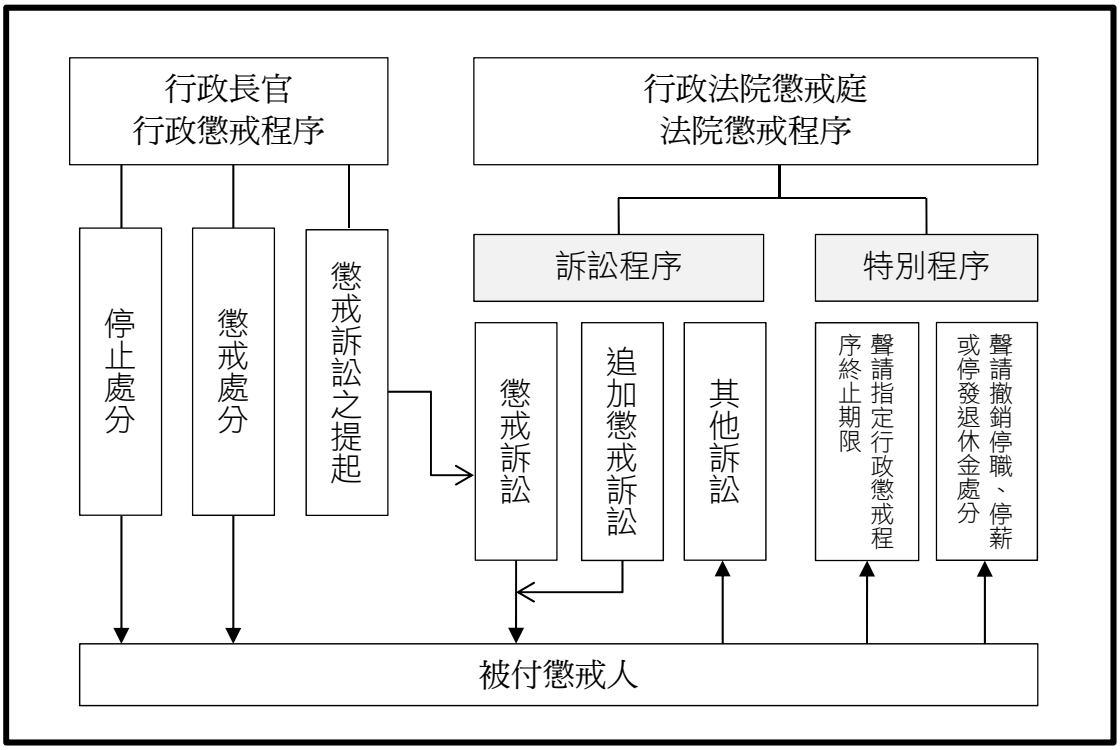
51 德國聯邦公務員懲戒法第 32 條第 1 項規定：「有下列情形之一者，應停止懲戒程序：1. 不能證實有違法失職行為。2. 雖證實有違法失職行為，但以不懲戒為宜。3. 根據本法第 14 條或第 15 條規定，不得為懲戒。4. 懲戒程序或懲戒措施基於其他理由為不合法。」同條第 2 項：「有下列情形之一者，亦應停止懲戒程序：1. 公務員死亡。2. 因主動辭職、喪失公務員權利或撤職，致公務員關係終止。3. 對退休公務員發生公務員生活照顧法第 59 條第 1 項所定之法院裁判結果者。」

52 Vgl. F. Ebert, Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., 2012, S. 107.

追加懲戒訴訟程序（聯邦公務員懲戒法第 53 條），以及公務員因不服主管長官或上級長官所為懲戒處分所提起之懲戒撤銷訴訟等其他訴訟程序（聯邦公務員懲戒法第 52 條第 2 項連結行政法院法第 74、75 及 81 條）；後者則包括聲請指定行政懲戒程序終結期限之程序（聯邦公務員懲戒法第 62 條）及聲請撤銷停職、停薪或停發退休金處分之程序（聯邦公務員懲戒法第 63 條）兩種情形。

茲就德國公務員懲戒法上行政及法院懲戒程序之細部內涵圖示如下：

圖 2　德國聯邦公務員二元懲戒程序架構



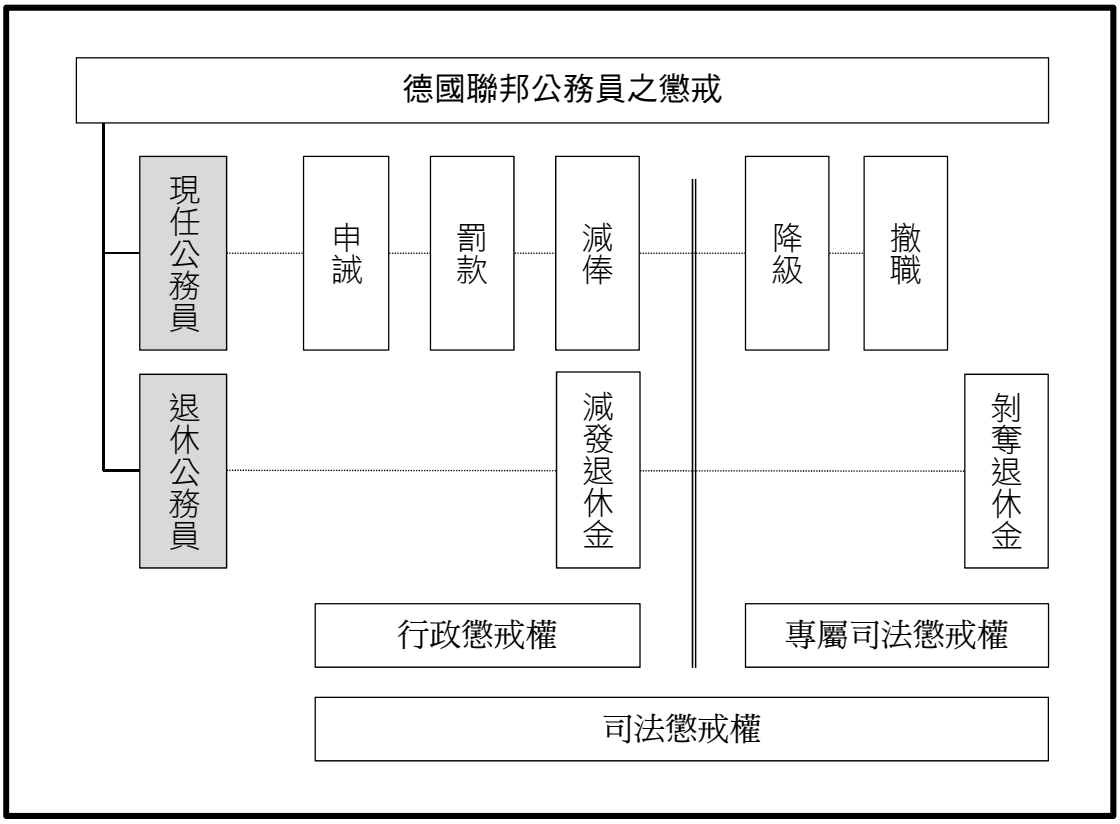
資料來源：作者自製

在前揭規範架構下，德國聯邦公務員懲戒法並不採行公務員懲戒權由行政法院懲戒庭專屬之立法例。毋寧，對公務員之懲戒，除由行政法院以判決為之外，亦可分由行政長官以具行政權作用之懲戒處分行使之。縱然如此，根據聯邦公務員懲戒法第 33 條第 1 項規定，行政懲戒權行使之範圍，僅以「申誡」、「罰款」、「減俸」及「減發退休金」四種對受懲戒人權益影響較為輕微之懲戒措施為限。其中，「減俸」之懲戒權歸屬更是 2001 年修法時，由法院移至職務機關，俾擴大

行政懲戒權之範疇。至於對現任公務員之「降級」與「撤職」，以及對退休公務員之「剝奪退休金」等權益影響重大之懲戒措施，則專屬保留予行政法院，屬「法院保留」之事項。職務主欲對所屬公務員施以此等懲戒措施者，僅有向行政法院懲戒庭提起懲戒訴訟一途（聯邦公務員懲戒法第 34 條第 1 項），不得逕自開啟行政懲戒程序，作成以該等懲戒措施為內容之懲戒處分。

茲就德國現行聯邦公務員懲戒法上「行政及司法懲戒權行使範疇」圖示如下：

圖 3　德國聯邦公務員懲戒權行使範疇



資料來源：作者自製

第二項 制度溯源

若吾人考察德國公務員懲戒法之法制史，則不難發現此等行政長官對其所屬公務員享有懲戒權之制度，並非現行聯邦公務員懲戒法所始創，毋寧早可溯源自 1844 年 3 月 29 日所制定之普魯士公務員懲戒法時期[53]。根據該法第 15 條規定，

[53] Das Gesetz betr. das gerichtliche und Disziplinarstrafverfahren gegen Beamte vom 29. 3. 1844,

任何一位職務長官享有對其下屬施以「警告」及「申誡」種類之秩序罰（Ordnungsstrafe）權限。初級機關之長官得對其所屬之低階公務員課以「罰款」；對於僅從事機械性、庶務性工作之公務員，甚至可施以兩天以內之「拘留罰」（Arreststrafen）。該法在後續條文中，雖然對不同層級公務員之懲戒罰歸屬主體及其得以課處懲戒秩序罰之種類，有作進一步之細膩區分規定，但授權行政長官享有對其所屬公務員施以行政懲戒罰之基本設計，則屬體系一貫[54]。在嗣後之德意志帝國時間[55]及 1949 年以後的聯邦德國時期[56]，行政長官皆可對其所屬公務員施以「警告」及「申誡」之秩序罰或懲戒罰，以及視行政組織層級不同而細膩區分罰款課處權長官層級之立法例，則一直受到延續，不曾廢止過。

縱然如此，德國早在普魯士時期所制訂之公務員懲戒相關法規範中，業已存有若干將初始懲戒權劃歸由司法機關行使之立法例[57]。例如若欲對由國王或部長所任命之公務員進行懲戒者，則應由座落於柏林的懲戒法院（Disziplinarhof）所管轄。又如針對免職或課刑等「真正之懲戒刑罰事件」（Die eigentlichen Disziplinarstrafsachen）——相對於具有公務員統御功能之秩序罰而言——，規定應由在帝國各地所設立之懲戒法庭（Disziplinarkammer）審理之。抑有進者，針對法官之懲戒，更早在 1851 年 5 月 7 日制定之普魯士法官違失行為法[58]第 17 條即已明定：「法官之懲戒罰，唯有懲戒法院始得課處之。」此等公務員懲戒權司法化之立法例，究其因應與公務員權益保障具有密切關係。按行政長官對其下屬公務員享有懲戒權，原係受往昔特別權力關係理論之影響[59]。換言之，在傳統之特別

PrGS S. 77.

54 相似之立法例，亦為 1849 年 7 月 11 日發布之「普魯士非法官職公務員違失行為辦法」（Preußische Verordnung betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten v. 11. 7. 1849; PrGS S. 271）第 17 條及「普魯士非法官職公務員違失行為法」（Preußisches Gesetz betr. Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten v. 21. 7. 1852; PrGS S. 465）第 15 條所繼受。Vgl. E. Lindgen, Handbuch Disziplinarrechts. Beamte und Richter in Bund und Län-dern, 2. Band, 1968, § 86, S. 468 f.

55 參見 1873 年 3 月 31 日制定之帝國公務員法（Reichsbeamtengesetz; RGBl. S. 61）第 80、81 條，以及 1937 年 1 月 26 日制定之帝國公務員懲戒罰法（RDStO; RGBl. S. 71）第 24 條。

56 參見 1952 年版聯邦公務員懲戒法第 24 條及 1967 年版聯邦公務員法第 29 條：「懲戒處分僅得課處申誡及罰款之措施。」

57 參見蔡震榮，前註 9，頁 210。

58 Preuß. Gesetz betr. Dienstvergehen der Richter; PrGS S. 218.

59 參見蔡震榮，前註 30，頁 532。

權力關係理論下，賦予立於公職務命令指揮系統上位者之行政長官懲戒權，得使其藉此以有效維持職業文官體制之運轉，並確實使其下屬公務員皆能克盡職務義務。然而，為強化保障特定身分之高級公務員，以及避免其他公務員因行政長官濫用懲戒權致權益遭受恣意侵害，遂例外地將懲戒權劃歸由司法機關享有。

前揭普魯士公務員懲戒法時期所建構之懲戒權歸屬二元化體系，對德國日後之公務員懲戒法制立法，影響甚深，一直受到沿襲[60]。例如於威瑪共和時期 1937 年 1 月 26 日制定之帝國公務員懲戒罰法，亦將「職務罰法院（Dienststrafgericht）程序」明定為懲戒程序之其中一種類型（第 28 條後段）。相同情形亦見棄於二戰後所制訂之德國聯邦公務員懲戒法，其同樣繼受了懲戒權歸屬二元化之立法例，將公務員之懲戒權劃分由行政長官及司法機關分別行使之，已如上述。

第三節 行政法院懲戒庭之功能定位

德國 2001 年新修正公布之聯邦公務員懲戒法，一改往昔將懲戒程序與刑事訴訟法緊密連結之立法例，轉而改採以行政訴訟程序，作為法院懲戒程序進行之主要圭臬。該法第 3 條規定：「行政程序法及行政訴訟法於不牴觸本法規定，或本法無特別規定之情形下，準用之。」法條中提及行政程序法，係指涉上述職務長官之行政懲戒程序，而行政訴訟法，則是準用於法院所進行之懲戒訴訟及其他訴訟程序。就其立法目的，旨在強化處理懲戒事件之效率，摒除往昔準用刑事訴訟法時對懲戒事件訴訟程序造成冗長耗時之缺點，回歸法治國家應有之程序標準[61]。本於體系之一貫性，德國聯邦公務員懲戒法第 45 條將公務員懲戒案件之審判權劃歸由一般行政審判權之法院所享有，亦即各邦之地方行政法院、高等行政法院，以及聯邦行政法院。抑有進者，該法更要求邦地方行政法院及高等行政法院應設懲戒專庭，專屬管轄公務員懲戒事件相關訴訟。舊法時期之懲戒專屬法院

---

60 Vgl. E. Lindgen, Handbuch Disziplinarrechts. Beamte und Richter in Bund und Ländern, 2. Band, 1968, § 90, S. 538.

61 Vgl. BT, Drs. 14/4659 v. 16. Nov. 2000, S. 33. 縱然如此，此等懲戒法院審判權歸屬之變革，仍不乏引發德國部分學者之強烈質疑。參見林明鏘，德國公務員懲戒法 2002 年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 88、91。

「聯邦懲戒法院」，遂遭受到終局性之裁撤。

行政法院懲戒庭由五位法官組成，其中三位為行政法院職業法官，二位為具榮譽職法官（ehrenamtlicher Richter）身分之現職公務員陪審官（Beamtenbeisitzer）。但邦法另有規定者，從其規定。行政法院懲戒庭之組成，除職業法官外，之所以尚有公務員陪審官之設，旨在保障被付懲戒公務員之權益。蓋懲戒庭之任務，在於審理公務員有無違法失職之情事。若其成員中有現職公務員，自當對於行政體系之官僚運作及行政任務執行之方式較之於法官為熟稔；對被付懲戒公務員之作為或不作為，亦較能從行政權之觀點以及被付懲戒人之立場出發，評價其是否為違法失職。在一定程度上，具有使懲戒庭之判決結果更貼近行政作業實務，調和法官因不諳行政作業實務及文官體制所可能產生之判斷偏倚及失焦現象。本此旨趣，德國公務員懲戒法第 46 條第 1 項明定，懲戒庭審理具體懲戒案件時，合議庭成員中之一位公務員陪席法官，必須是與被付懲戒公務員同一行政體系（Verwaltungszweig）及職系（Laufbahngruppe）之公務員。懲戒法院或懲戒法庭成員中，包含有與被付懲戒人從事性質相似職務工作之陪席法官者，聯邦公務員懲戒法之上揭規定並非唯一。除此之外，根據德國法官法第 61 條第 2 項之規定，職司法官懲戒之職務法庭（Dienstgericht）的組成，五位職業法官成員中有兩位係屬非常任陪席法官，且其必須是與當事人法官同一法院系統（Gerichtszweig）之終身職法官[62]。至於在檢察官懲戒事件中，根據德國法官法第 122 條第 4 項後段規定，職務法庭五位成員中必須包含兩位非常任陪席檢察官，其係以榮譽職法官之身分，與職務法庭其他終身職法官成員具同等地位[63]。此等懲戒法院或懲戒法庭組成成員中，包含有來自於被付懲戒人職務圈內之人，向為德國懲戒程序法之規範傳統。

在功能上，德國各邦地方行政法院懲戒庭扮演著「懲戒法院」及「救濟法院」雙重角色。茲分述如下：

---

62 參見詹鎮榮、吳綺雲，從德國法官法論我國法官職務法庭建置規劃，司法院委託專題研究計畫案報告書，2011 年 11 月 30 日，頁 13。

63 參見詹鎮榮、吳綺雲，前註 62，頁 37。

第一項 懲戒法院

根據德國聯邦公務員懲戒法第 52 條規定，倘職務機關或上級機關認其所屬現職公務員違法失職情節重大，應受降級或撤職，抑或在退休公務員情形，其在職時違法失職情節重大，應受剝奪退休金之懲戒處分者，則最高職務機關應檢具書面，向管轄之邦地方行政法院懲戒庭提起「懲戒訴訟」（Disziplinarklage）。懲戒訴訟案件繫屬後，邦地方行政法院懲戒庭即應進行審理。此際，若最高職務機關發現被付懲戒人有目前繫屬懲戒訴訟程序標的以外之新違法失職行為者，則根據同法第 53 條第 1 項規定，可向管轄之邦地方行政法院懲戒庭提起「追加懲戒訴訟」（Nachtragsdisziplinarklage），將該新違失行為併入原懲戒訴訟程序一併審理之。

倘懲戒訴訟未以其他方式終結者，例如經當事人同意，以裁定作成申誡、罰款、減俸或減少退休金之較輕微懲戒處分，或是以裁定駁回訴訟（聯邦公務員懲戒法第 59 條），則法院應本於言詞辯論，作出判決。視個案情形，判決之內容可能對被付懲戒人宣告必要之懲戒處分，抑或於認定被付懲戒人並無違法失職情事，不應受懲戒之情形下，駁回懲戒訴訟（聯邦公務員懲戒法第 60 條第 2 項）。在此，邦地方行政法院懲戒庭乃立居於「懲戒權主體」之地位，透過最高職務機關所提起之懲戒訴訟程序，「首次地」決定是否對被付懲戒人予以懲戒，以及若為肯定，作成何種之懲戒處分。其所扮演之角色，乃為行使首次公務員懲戒權之懲戒法院。

第二項 救濟法院

根據德國聯邦公務員懲戒法之規範架構，懲戒事件訴訟審判權歸屬之行政法院，除作為上述之懲戒法院外，尚兼具有司法救濟之功能，得對職務機關之行政懲戒措施及邦地方行政法院懲戒庭所為之懲戒裁判，進行事後性質之司法控制。

首先，就不服行政懲戒措施之救濟部分，邦地方行政法院懲戒庭不僅對最高職務機關所提起之懲戒訴訟具有管轄權，聯邦公務員懲戒法第 52 條第 2 項前段

所稱之「其他訴訟」（Die übrigen Klagen），亦歸其管轄。屬此處所稱之其他訴訟者，尤指公務員不服職務機關對其所為申誡、罰款、減俸或減少退休金之懲戒措施，而提起之訴訟。在此意義下，邦地方行政法院懲戒庭復扮演著「第一審救濟法院」之角色，負責審查職務機關對原告所為懲戒措施——亦即程序標的——之合法性及合目的性（聯邦公務員懲戒法第 60 條第 3 項參照）。受行政懲戒之公務員向邦地方行政法院懲戒庭提起訴訟，尋求司法救濟前，根據聯邦公務員懲戒法第 41 條第 1 項規定，應先行提起訴願。若公務員對邦地方行政法院之裁判不服，則應先提出事實審上訴許可之聲請；於獲得許可後，尚得向高等行政法院提起上訴（Berufung），以續行救濟（聯邦公務員懲戒法第 64 條第 2 項連結行政法院法第 124 條及第 124a 條）。是以，邦高等行政法院懲戒庭為「第二審救濟法院」。至於法律審上訴（Revision），根據聯邦公務員懲戒法第 69 條連結行政法院法相關規定[64]，倘獲得許可者，則受付懲戒之公務員亦得提起之。

此外，在懲戒處分為邦地方行政法院懲戒庭以裁判宣告之情形，原懲戒訴訟之當事人——亦即受懲戒之公務員及職務機關——若不服該裁判者，皆可向邦高等行政法院提起事實審上訴（聯邦公務員懲戒法第 64 條第 1 項）；行政法院法關於事實審上訴許可之規定，於此不適用之[65]。反之，法律審上訴之提起，則有行政法院法關於法律審上訴許可規定之適用，須獲得許可後，始得為之。

64 行政法院法第 132 條、第 133 條、第 137 條至第 139 條規定參照。

65 參見吳綺雲，德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介，收錄於：司法院印行，行政訴訟論文彙編——人事行政爭訟——，第三輯，2002 年 11 月，頁 488。

第四章　歷來公務員懲戒法修正草案之整合安排

我國現行法制所採行之公務員懲戒懲處制度併行之雙軌模式，在實際運作上確實衍生出懲戒懲處措施區辨困難、競合解決方案分歧、懲戒權與考績權糾纏混淆、司法懲戒權行政化、公務員服公職權保障未盡周延、行政法院及公務員懲戒委員會審判權劃分模糊，以及行政主官人事監督與裁量權過鉅等缺失或疑慮，已如前述。職是之故，學界甚早即有檢討公務員懲戒及懲處制度之聲浪，並陸續提出若干修法之具體建議。大法官歷來解釋中，亦不乏存有直接或間接涉及懲戒懲處併行制問題之相關見解。除此之外，我國現行公務員懲戒法修正公布於 1985 年 5 月 3 日，迄今已逾二十八載。其間，政治、經濟及社會結構均有重大之變革，而公務員與國家關係間之法理基礎及相關法制規範亦有所突破。公務員法制更是逐步自傳統特別權力關係理論之窠臼掙脫而出，朝憲法保障人民服公職權旨趣及以權利義務為立基之行政法上公職務關係方向發展。為因應上述多元因素之變遷，司法院曾分別於 2000 年、2002 年、2005 年及 2010 年共計四次提出公務員懲戒法修正草案。雖其皆無法完成立法程序，公布施行。然而，各版本修正草案之實質內容卻蘊含著有起草者對當時公務員懲戒法制應然安排之想法及回應。此對於以現今角度思索公務員懲戒懲處制度整合之可能立法方案而言，仍具高度之參考價值。職是之故，以下茲聚焦於司法院歷年所提公務員懲戒法修正草案中與懲戒懲處制度整合有關部分，予以介紹分析之。

第一節 2000 年版修正草案

司法院於 2000 年首度提出公務員懲戒法修正草案，並於同年 10 月 19 日函請立法院審議[66]。該草案全文計 89 條，修正重點中與懲戒懲處整合議題相關者，

[66] 參見立法院第四屆第四會期第九次會議議案關係文書，院總第 309 號，政府提案第 7431 號，2000 年 10 月 25 日印發，政 49 以下。

茲臚列如下：

第一項 修正草案第 28 條

2000 年版公務員懲戒法修正草案第 28 條規定：「（第 1 項）公務員懲戒之種類如下：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸（薪）。五、罰款。六、記過。七、申誡。（第 2 項）前項第二款至第四款及第六款之規定，於政務人員及法官不適用之。（第 3 項）退職、退休或其他原因離職人員不適用第一項第一款至第三款及第六款之規定；未支領月退職金或月退休金者，並不適用第一項第四款之規定。」

上述 2000 年版公務員懲戒法修正草案第 28 條規定，係修正現行公務員懲戒法第 9 條而來。其與現行公務員懲戒法第 9 條規定之差異，在於：1. 增訂「罰款」之懲戒種類。2. 政務人員之懲戒種類，除現行法之申誡及撤職外，增加罰款類型。3. 增訂法官之得受懲戒處分種類，與政務人員相同。4.明定退職、退休或其他原因離職人員之得受懲戒處分種類，限於減俸（薪）、罰款及申誡三種。但未支領月退職金或月退休金者，則不受減俸（薪）之懲戒處分。5. 刪除現行法第 9 條第 3 項「九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之」規定。

就此，最值得吾人關注者，為修正草案將主管長官之「行政懲戒權」予以刪除。觀之立法說明，略以：「依司法院釋字第二九八號解釋之意旨，公務員之懲戒在合理範圍內得以法律規定，由主管長官為之。故主管長官依法律規定（如公務人員考績法）應有權懲戒其所屬公務員，至於如何實施懲戒，應依各該法律之規定。本法係公務員懲戒委員會辦理懲戒案件之相關程序規定，關於主管長官如何行使懲戒權，尚非本法應規範之範疇，爰將現行條文第三項『九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之』之規定刪除。」準此，2000 年版修正草案刪除主管長官之行政懲戒權，目的乃甚為清晰地非在於將公務員懲戒由行政懲處及司法懲戒雙軌併行之現行制度，擬修正為僅存司法懲戒之一元制，毋寧旨僅在於重新梳理公務員懲戒法之規範範疇而已，使其回歸為「公

務員司法懲戒準據法」之原有定位。至於主管長官對公務員得否以及如何行使行政懲戒權，則宜透過其他行政專法作為規範基礎，以免造成公務員懲戒法規範體系及範疇上之紊雜。縱然如此，修正草案刪除主管長官行政懲戒權，仍對公務員懲戒懲處雙軌併行之運作困境具有一定程度之解套功效。至少主管長官對所屬公務員所為之申誡及記過，在修正草案之架構下，不再會發生懲戒法及考績法重複規範，且法律效果各異之情形，進而滋生究屬懲戒或懲處之定性上困擾及混淆問題[67]。取而代之者，吾人可確定主管長官對所屬公務員所為之申誡及記過，其法規範依據不再存有是公務員懲戒法之可能性。至於所據為處分之行政專法是否將該等申誡及記過亦定性為懲戒，則屬另一層次之問題。

綜觀司法院 2000 年版公務員懲戒法修正草案第 28 條規定，其刪除現行條文第 9 條第 3 項之直接目的雖在重新釐清公務員懲戒法之規範標的，然單純刪除之結果，對公務員之職務法上行政制裁體系理論上卻可能產生如下之效應：

1. 公務員之懲戒是否可由主管長官以行政權作用行之，完全委由行政專法立法者決定，公務員懲戒法不再為框架性之規範。換言之，主管長官是否對其所屬公務員享有懲戒權，規範依據乃由公務員懲戒法移至其他行政專法。在立法技術上，立法者固可於單一法律中（例如公務人員考績法）作框架性、準則性之基本安排，但亦不排除視各公務員身分領域之職務特性為個別之特殊規定。

2. 在主管長官被賦予公務員懲戒權之前提下，立法者對該行政懲戒權之行使對象、範疇、程序及懲戒處分之法律效果，尚具有廣泛之立法上形塑自由，將不再受現行公務員懲戒法第 9 條第 3 項之拘束。是以，對於主管長官行政懲戒權之行使，是否限於九職等或相當於九職等以下公務員

[67] 此目的雖未見之於修正草案第 28 條之立法說明中，但觀之本草案研修委員會中考試院代表之意見：「現行法第九條第三項規定薦任第九職等以下人員之記過與申誡，得逕由主管長官行之，由於記過與申誡名稱與考績法所列記過、申誡相同，易滋混淆，在考績法施行細則第十三條第三項已明定申誡、記過之標準，宜研究併入考績法規定。」吾人應可得知，修正草案刪除現行公務員懲戒法第 9 條第 3 項之主管長官行政懲戒權規定，背後之動機確實在於避免因公務人員考績法及現行公務員懲戒法皆存有名稱相同之記過及申誡制裁措施，導致其定性混淆難辨之困境。參見蔡良文，前註 23，頁 503-504。

[68]？其範疇是否限於申誡及記過？不利之法律效果為何？又須依循何等之正當行政程序？等問題，立法者在司法院釋字第 298 號解釋所揭示之「合理範圍內」，將有重塑之可能性。

第二項 修正草案第 37 條

公務員懲戒法 2000 年版修正草案中，尚有一與懲戒懲處制度整合具關聯性之條款，亦即第 37 條。根據該條規定：「（第 1 項）同一行為不受二次懲戒處分。（第 2 項）同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力。」其立法說明謂：「一事不二罰為現代法治國家之基本原則。本法修正後，公務員有應受懲戒之行為者，得經由監察院審查或主管機關移送公務員懲戒委員會懲戒；亦得由各該主管長官依法逕行處分。惟二者僅能擇一行使，不得重複為之，爰於本條第一項規定，同一行為不受二次懲戒處分，以明其旨。」「為避免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理，發生撤回移送或公務員懲戒委員會僅為不受理之判決情事，倘適用稽核公務員懲戒處分執行辦法第六條之規定，則原處分將發生失其效力之缺點，爰於本法規定同一行為主管長官已為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者為限，主管長官所為之處分始失其效力，俾貫徹一事不二罰之原則[69]。」

根據上揭立法說明，起草者認定公務人員考績法上之行政懲處措施性質上亦屬「實質上之懲戒」的基本立場，甚為明確。在此脈絡下，本於一行為不二罰之法治國家基本原則，公務員自不得因同一行為既受主管長官之行政懲處（戒），復受公務員懲戒委員會之司法懲戒。質言之，本條草案第 1 項所規定之「同一行為不受二次懲戒處分」，不僅排除公務員懲戒委員會對同一行為之重複懲戒情形，亦排除公務員同一行為同時遭受到主管長官依公務人員考績法或相關法律之

[68] 參見郭介恒，公務員懲戒法目的之檢視，台灣法學雜誌，第 133 期，2009 年 8 月，頁 83，註 6 處。

[69] 參見立法院第四屆第四會期第九次會議議案關係文書，院總第 309 號，政府提案第 7431 號，2000 年 10 月 25 日印發，政 83-84。

行政懲戒，以及受公務員懲戒委員會依公務員懲戒法為司法懲戒之情形。在此基礎上，起草者本於司法懲戒優先原則，將現行稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條涉及行政懲戒及司法懲戒積極競合及消極競合之處理規定，予以提升規範層級至法律，並進一步明確化及細膩化，於修正草案第 37 條第 2 項明定司法懲戒優先原則之適用範圍為同一行為經公務員懲戒委員會為「懲戒、不受懲戒或免議」之實體判決確定。至於公務員懲戒委員會若僅為程序面之決定，則不影響主管長官對所屬公務員業已作成之行政懲處（戒）措施的法律效力。有鑑於行政懲處及司法懲戒在現行法上皆各自有規範上之依據，兩者競合如何處理，實不宜僅以行政規則性質之稽核公務員懲戒處分執行辦法單方規範。本草案於公務員懲戒法中明定懲處懲戒競合之法律效果，賦予法律位階及外部效力，本研究持肯定之立場。

綜上所述，2000 年版公務員懲戒法修正草案一方面透過刪除主管長官對所屬九職等或相當於九職等以下公務員之「行政懲戒權」，另一方面明揭主管長官根據人事行政法規對所屬公務員所為之制裁措施實質上亦屬懲戒等增刪規定，在一定程度上整合現行行政懲處及司法懲戒兩公務員職務法上行政課責機制，並解決懲戒懲處雙軌併行制度適用上所帶來之運作困境。

第二節 2002 年版修正草案

上述 2000 年版公務員懲戒法修正草案送立法院審議後，於第四屆立法委員任期屆滿前仍無法完成立法程序。囿於立法院職權行使法第 13 條屆期不連續原則，司法院遂於 2002 年 3 月 15 日將原草案重新函送立法院審議。其間，因全國司法改革會議結論及司法院釋字第 530 號解釋皆揭示司法院應審判機關化之意旨，故司法院乃配合修正原提之公務員懲戒法草案，裁撤公務員懲戒委員會，改於司法院設懲戒庭，並將懲戒程序訴訟化，於同年 8 月 29 日再送立法院審議，草案全文計 102 條。此版本修正草案就懲戒機關及懲戒程序進行異於現行公務員懲戒法架構之大幅度興革，吾人或可將其稱之為「大解決方案」（Die große Lösung）。

由於2002年版公務員懲戒法修正草案係以上述2000年版公務員懲戒法修正草案為基底修正而成，故兩者內容具有相當程度之一致性。尤其在懲戒種類、懲戒權歸屬，以及懲處懲戒競合之處理議題上，2002 年版公務員懲戒法修正草案率皆依循 2000 年版之內容，未作更迭。例如修正草案第 29 條同樣刪除現行法第 9 條第 3 項關於主管長官得逕自對九職等或相當於九職等以下公務員記過及申誡；第 38 條明定一行為不受二次懲戒原則及司法懲戒優先原則。

除此之外，值得吾人注意者，2002 年版公務員懲戒法修正草案之最大特色乃在於公務員懲戒案件審判權歸屬及審級救濟制度之變革。本於司法院釋字第396號解釋所揭示公務員懲戒機關應採法院體制之旨趣，本修正草案遂廢除現行法上掌理公務員懲戒事項之公務員懲戒委員會。此外，復為遵循司法院釋字第530號解釋要求司法院應審判機關化之誡命，故本修正草案遂將公務員懲戒案件之審判權，變更劃歸由「高等行政法院」及「司法院」所享有。根據修正草案第40條規定：「監察院認公務員有第五條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理。」同草案第 41 條第 1 項規定：「各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相關之主管長官，認為所屬公務員有第五條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之公務員，得逕檢送移送書，並按被付懲戒人之人數，附具移送書繕本，移送該管高等行政法院審理。」第 65 條：「被付懲戒人或移送機關對於高等行政法院之判決不服者，得自判決書送達之次日起二十日內上訴於司法院。但判決宣示後送達前之上訴，亦有效力。」基此，本修正草案雖一般性地將公務員懲戒機關組織更迭為法院體制，然卻視懲戒案件移送機關及程序之不同，而作區分第一審管轄法院及有無審級救濟之差異性安排。換言之，懲戒案件若經監察院彈劾移送者，則由「司法院」審理，且屬一審終結。此際，司法院乃兼具事實認定及法律適用之功能。反之，倘懲戒案件係由主管長官逕自移送者，則採行二級二審制：由「高等行政法院」作為第一審管轄法院，職司第一次之公務員懲戒權限。被付懲戒人或移送機關對於高等行政法院之判決不服者，尚得上訴於「司法院」。其審判機關化後，就此等懲戒案件為第二審管轄法院。

本版本修正草案對被付懲戒人權利救濟途徑之安排，應具有如下之意義：亦即對於薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之被付懲戒人而言，對其為司法懲戒，以及其不服主管長官行政懲戒所提起之法律救濟，審判權率皆歸屬於「高等行政法院」。姑不論高等行政法院內部是否設懲戒庭，至少從審判權角度以觀，對此類公務員之司法懲戒及不服行政懲戒之法律救濟，本修正草案乃作了一致性之安排，同歸高等行政法院審判。在此規範架構下，高等行政法院乃同時兼具「公務員懲戒法院」及「行政懲戒救濟法院」之雙重特性。司法院釋字第 298 號解釋所揭示：「關於足以改變公務員身分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戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。」之意旨，在此版本之修正草案中終獲正面回應，並予具體化實踐。反之，公務員之懲戒若係經監察院彈劾移送者，則本版本修正草案則將審判權劃歸於審判機關化之司法院，且一審終結，無審級救濟設計。其理由為何，並未於立法說明中明揭。

對此，本研究認為可能係基於所謂「彈懲對等」之考量所作的安排。申言之，公務員之違法失職行為既經監察院確認並予彈劾，對於該案具有接續懲戒權之機關，在憲法權力分立之「組織法」面向上，層級即應與監察院平等，以免形成「高彈低懲」之機關不對稱現象。基此，監察院為我國憲法五權分立體制下之「院級」憲法機關，則以其成立彈劾案為基礎而開啟懲戒程序之懲戒機關，宜亦安排由同屬院級憲法機關之司法院審理，始屬對等允當。實則，憲法權力分立之設計，旨在功能上之分立及制衡，而不在於組織形式上之觀察及對等。有鑑於監察彈劾權及司法懲戒權在憲法設計上目的及功能各異，將監察院成立彈劾案後所移送之懲戒案件管轄權，劃歸由司法權作用之高等行政法院享有，本研究認為並不與憲法權力分立設計旨趣相違，更無涉所謂彈懲對等之問題。固然，立法者對懲戒案件審判權及管轄權之分配，原則上具有廣泛之立法形成自由。然而，本版本對於由主管長官逕行移送及由監察院移送之懲戒案件，作不同管轄法院之安排，賦予有無審級救濟之差異，倘理由僅單純在於所謂的「彈懲對等原則」之維護，本研究

認為恐有差別待遇正當性欠缺之情事，構成違法體系正義之立法[70]。此等立法例影響所及，與上述司法院釋字第 298 號解釋之旨趣亦有所背離。蓋在監察院移送之懲戒案件類型，懲戒法院為司法院。然而，公務員不服主管長官對其同一行為所為之行政懲戒，則應向高等行政法院提起行政訴訟。於此，行政懲戒之法律救濟途徑與職司懲戒之司法機關復呈現不具同一性之割裂現象。

綜上所述，2002 年版公務員懲戒法修正草案不僅遵循上一版本，在實體法面向上將現行法之懲戒懲處雙軌併行制度朝整合方向修正[71]。抑有進者，更在被付懲戒人之權利救濟面向上，在主管機關移送之懲戒案件範疇內亦作審判權同一之安排。將對公務員懲戒之訴訟及公務員不服主管長官懲戒處分之撤銷訴訟，皆劃歸由高等行政法院審判。在此範圍內，本版本修正草案亦定有懲戒懲處訴訟上整合之規定。

第三節 2005 年版修正草案

上述 2002 年版公務員懲戒法修正草案函送立法院審議後，復因第五屆立法委員於任期屆滿前仍無法完成三讀之立法程序，故而胎死腹中。本於屆時不連續原則，司法院於第六屆立法委員就職後，在 2002 年版本之基礎上，略微調整修正內容，於 2005 年 11 月 23 日再次將公務員懲戒法修正草案送請立法院審議[72]，草案全文共計 104 條。

本版本中有關懲戒懲處整合規定，實質內涵上全然沿襲之前版本（2000 年及 2002 年版）修正草案之規劃，僅作條次上之調整而已。例如修正草案第 29 條規定懲戒處分之種類，但卻已無現行公務員懲戒法第 9 條第 3 項之主管長官懲戒權賦予之規定。其立法說明再次援用之前版本之一貫表述，旨在使其回歸各該

---

70 提出違憲之相同質疑者，亦參見程明修，「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，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 473；高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構——以司法院司法院解釋為核心——，公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 319-320。

71 不同解讀者，參見高愈杰，前註 70，頁 314。氏認為本版本修正草案「對於現行二元雙軌制之競合問題，仍無解決之道。」

72 參見民國 94 年 11 月 23 日司法院字號院台廳行二字第 0940025681 號函。

行政專法自行規定。此外，一行為不受二次懲戒原則及司法懲戒優先原則之明文化，亦採用之前版本之文義，未作任何變動。在條次上，則編列為草案第 40 條[73]。至於懲戒權之歸屬部分，本版本亦遵循先前之 2002 年版本，將監察院移送之懲戒案件，劃歸由審判機關化之司法院管轄，且一審終結（修正草案第 42 條及第 66 條參照）。至於由主管長官逕行移送者，則由高等行政法院審理（修正草案第 43 條）；被懲戒人或移送機關不服高等行政法院之判決者，尚可向司法院提起上訴，尋求救濟（修正草案第 67 條）。此版本提出之後，司法院對於在前一版本修正草案提出時即飽受學界批評之「審級救濟不對稱」設計，終於有所回應，並指出：「因監察院之彈劾程序，依監察院法規定，須經監察委員二人以上提議，並經九人以上審查、決定，始得成立，過程縝密嚴謹，猶如經過『一個事實審判決』，故規定僅一審終結[74]。」此等說明一出，雖打破本研究上述「彈懲對等」推測之說，但由於在法理上仍難自圓其說，依舊遭受到學界強烈質疑。其違反憲法第 7 條平等原則之疑慮，仍難被撫平[75]。

第四節 2010 年版修正草案

與之前數版本命運相同，2005 年版本公務員懲戒法修正草案依舊無法於第六屆立法院完成三讀之立法程序。此外，司法院復考量到司法院審判機關化之法制化進程緩慢，且在事實面上亦多方受阻，遂放棄 2002 年版本以降所建構之大解決方案，回歸以公務員懲戒委員會作為懲戒機關之現行法基礎，提出僅強化正當審議程序規定之「小解決方案」，並於 2010 年 2 月 9 日送請第七屆立法院審議[76]，全文共計 71 條。

就懲戒懲處整合立法部分，本版本修正草案原則上亦無偏離自 2000 年版本

---

[73] 修正草案第 40 條：「（第 1 項）同一行為不受二次懲戒處分。（第 2 項）同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送懲戒法院為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力。」

[74] 資料來源引自林明鏘，前註 61，頁 125 處所載之司法院對公聽會專家學者意見所提出之「研究意見」內容，特予敘明。

[75] 參見林明鏘，前註 61，頁 125。

[76] 參見民國 99 年 2 月 9 日司法院院台廳行二字第 099003842 號函。

以降所規劃之基本立場。亦即刪除現行公務員懲戒法中主管長官行政懲戒權之規定，使其回歸各專業法律規範（修正草案第 13 條），以及同一行為不受二次懲戒處分（修正草案第 25 條）之立法例，皆於本版本獲得維繫。縱然如此，值得吾人注意者，較之於先前各版本，本版本公務員懲戒法修正草案第 25 條僅保留「一行為不二罰（懲戒）原則」一項，但卻不再規定主管長官懲處處分與公務員懲戒委員會實體議決間競合之司法懲戒優先處理原則。亦即，之前版本皆增訂之文義「同一行為主管長官已依其他法律為處分後，復經移送懲戒法院為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力。」，於本版本中已不復見。其立法說明略以：「一事不二罰為現代法治國家之基本原則，公務員有應受懲戒之行為者，得經由監察院彈劾或主管機關移送公務員懲戒委員會懲戒，惟同一行為應不受本法二次懲戒處分，後案應依第四十九條第一款予以免議之議決[77]。」基此，吾人可以明確得知，本版本修正草案起草者所欲規範之一行為不受二次懲戒，係指同一行為不受「公務員懲戒委員會」之重複懲戒處分。質言之，本條修正草案將一行為不受二次懲戒原則，僅限縮地適用於「司法懲戒」競合之情形而已。至於主管長官根據公務人員考績法或是其他法律對所屬公務員所為之行政懲處與司法懲戒間之競合問題，明顯地不在本條之規範範疇內。從時序角度以觀，本版本為司法院截至目前為止所提之最新版公務員懲戒法修正草案。在某程度上，應具有反應司法院最新立場之指標性。從而，本版本之如此重大變革，起草者背後動機為何，頗耐人尋味！

上述 2010 年版公務員懲戒法修正草案第 25 條規定為何一反之前版本業已塑立之懲處懲戒競合處理規範，「限縮性地」僅針對司法懲戒競合情形予以規定，從立法說明中吾人實難以窺見其原因。在解釋論上，似存在有下列之可能性：其一、起草案有意「明示其一、排除其他」，默認主管長官對公務員所為之行政懲處與公務員懲戒委員會之懲戒議決兩者性質不同，可予併存，不生適用一行為不受二次懲戒原則之問題。從而，不應再如之前版本般，將其納入同一行為不受二

[77] 立法院第 7 屆第 5 會期第 2 次會議議案關係文書，院總第 309 號，政府提案第 12020 號，2010 年 2 月 24 日，政 48-49。

次懲戒原則適用範疇，予以規範之。若此，則立法背後所立基之基礎思維，即是主管長官根據公務人員考績法或其他法律所為之行政懲處措施，非如司法院釋字第 243 號、第 298 號及第 491 號解釋所言，屬於「實質上之懲戒」。其二，起草者雖僅明定公務員懲戒委員會重複懲戒處分禁止之情形，但卻不當然意味著即肯定行政懲處及司法懲戒兩者間得予併罰。毋寧，關於行政懲處及司法懲戒彼此間競合之處理基準，仍須回歸稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條所規定之「司法懲戒優先原則」。本研究認為，若起草者之真正意圖為後者，則修正草案第 25 條之規範功效將甚為有限。蓋同一行為不受「公務員懲戒委員會」之重複懲戒，無論實務及學說向有高度共識，並無疑義。修正草案中將其明文化，明確性功能遠較規範性功能為大。而亟需提升規範位階，具規範性地釐清稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條規定所存在「行政懲處失效時間點」及「所適用之公務員懲戒委員會議決種類」之爭議，卻未予以處理。反之，倘起草者之真正企圖為前者，則不僅挑戰司法院釋字第 491 號解釋所揭示「專案考績懲處為實質上懲戒」之意旨，以及部分學說所主張之「懲處懲戒實質同一」見解，同時也挑戰了司法院本身自 1988 年修正發布稽核公務員懲戒處分執行辦法以降，就行政懲處及司法懲戒競合關係所確立之處理立場。此等「更行強化」懲處懲戒制度二元併立之立法，恐只會與司法院大法官見解及學說發展趨勢漸行漸遠。果爾，本修正草案將對我國現行公務員行政制裁法制產生極大之衝擊及變革。

第五節 小結

綜上所述，司法院自 2000 年以降，即陸續推動公務員懲戒法之修正。歷經 2002 年、2005 年及 2010 年，迄今共已提出四個修正草案版本。惟囿於立法進度遲緩，始終無一版本完成修法程序，並公布施行。其中，關於行政懲處及司法懲戒整合立法部分，以 2000 年版本所提出之解決藍圖最具關鍵性，亦為日後各版本所沿襲。整體言之，整合方向略計有二：其一，刪除現行公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官對所屬九職等或相當於九職等以下公務員得逕為記過及申誡懲戒處分之規定。立法目的雖在於回歸公務員懲戒法作為公務員懲戒委員會辦理

懲戒案件之程序準據法，然卻有制度性地解決現行法制下主管長官對所屬公務員記過及申誡，既有可能為行政懲處，亦有可能為行政懲戒之規範重疊及定性不易現象，有助於摒棄現行記過及申誡制度上重疊之弊端，單一化其性質之歸屬。其二，明文規定同一行為不受二次懲戒，且不僅適用於同屬司法權作用之公務員懲戒委員會懲戒處分，亦包括行政懲處及司法懲戒競合之情形。由此吾人應可得知，主管長官對所屬公務員所為之行政懲處，事實上亦被修正草案起草者視為是「實質上之懲戒」，而與公務員懲戒委員會之議決為等齊評價。至於司法院最新提出之2010年版公務員懲戒法修正草案第25條不再明定懲處懲戒競合之處理準則，是否意味著見解有所改變，轉而支持懲處懲戒係屬「實質有別」之兩不同概念及制度，則不得而知。在解釋論上，至少此等結論並不因法條未予明定而可當然導出。

第五章 公務員懲戒懲處制度整合之立法方向思考

上述司法院歷次所提公務員懲戒法修正草案給予吾人之啟示，為公務員懲戒及懲處制度涉及公務員懲戒法、公務人員考績法、監察法、公務人員保障法、行政訴訟法等眾多法規範。若欲對懲戒懲處雙軌併行之現行制度進行立法上之整合，單獨修正公務員懲戒法恐難周延且治本。其他相關法規範之配合修正，不僅被高度期待，更有其必要性。抑有進者，懲戒懲處制度之整合，不僅是單純之立法技術問題而已，更牽涉到懲戒權歸屬之憲法安排、主管長官對所屬公務員之領導監督權限、公務紀律有效維繫、社會對政府維護官箴之期待、公務員服公職權及訴訟權之保障、公務員懲戒委員會對懲戒事件處理之事實承載量、懲戒審判權及一般行政訴訟事件審判權間關聯性等眾多法律、社會及事實層面因素彼此間之相互連動。是以，懲戒懲處雙軌併行制度之整合嘗試，在立法政策上，即不得不將所有可能之關涉因素皆予納入，作綜合之思考及整體衡量。不同權重因素，即會產生出不同之立法政策。影響所及，整合立法所呈現之設計樣貌，即不難預見地將視所採行之立法政策不同，而有甚大之差異。

以下首先提出並整理本研究認為進行懲戒懲處制度整合時，必要思考之若干重要因素，藉以作為立法政策及方向選擇之酌量基礎。繼之，則嘗試提出本研究認為較為妥適且可行之整合立法方向，以及具體回饋到各相關法規範時之條文修正建議。

第一節 重要之酌量因素

第一項 公務員懲戒權之歸屬

我國公務員懲戒懲處雙軌併行之現制，係根植在公務員懲戒權並不由單一國家機關獨占之前提上所為之建構。從而，於思考懲戒懲處可能之整合立法方案時，吾人首應確定我國憲法對公務員懲戒權之歸屬有無以及作如何之安排。蓋此

先決問題唯有先行獲得釐清及確認，始有可能續行思考整合方案應如何規劃之法規範框架空間。

憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒。」由本條文義觀之，關於公務員懲戒之權限，憲法係安排歸屬由「司法院」所享有。復根據同法第 82 條：「司法院及各級法院之組織，以法律定之。」司法院組織法第 7 條：「司法院設……公務員懲戒委員會；其組織均另以法律定之。」以及公務員懲戒委員會組織法第 1 條：「公務員懲戒委員會掌理全國公務員之懲戒。」等規定可以得知，公務員懲戒委員會係經憲法及法院層層授權，為實際上之公務員懲戒權歸屬機關。縱此，有疑問者，上述憲法第 77 條規定公務員之懲戒歸司法院（實際掌理機關為公務員懲戒委員會），規範屬性究係為何？是否可理解為立憲者有意將公務員懲戒權限排他性地指定為唯有司法院始得享有之「專屬管轄規範」？對此疑義，我國早期學說見解分歧，未有共識。嗣司法院作成釋字第 298 號解釋，其於解釋理由書中明確指出：「憲法第七十七條規定：『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』，由是可知司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，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。」此等見解，大法官於稍後作成之司法院釋字第 491 號解釋中再次予以確認。據此，大法官明白肯定公務員懲戒權非以司法院獨占行使為必要。毋寧，其「於合理範圍內」，得以法律規定由公務員之長官為之。換言之，憲法第 77 條並非如部分學者所主張般，係屬司法院專屬管轄規範，排除其他國家機關行使公務員懲戒權之可能性。本號司法院解釋賦予主管長官公務員懲戒權之憲法正當性，進而確認「公務員懲戒權歸屬二元化」立法之合憲性。

司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋之妥適性，學界及大法官內部並非毫無異聲。就憲法學理角度而言，亦非無進一步斟酌之空間。然本研究之目的，非在於對該解釋進行學術性之評析，毋寧只僅在探求吾人進行懲戒懲處整合立法時，

所被賦予憲法上規範框架之最大外延何在。基此，司法院大法官作為我國憲政秩序所設定之憲法有權解釋者，其解釋有拘束全國各機關及人民之效力[78]。有鑑於整合方案終須透過立法予以具體化，並為行政及司法機關所遵循，故本研究乃根植於司法院大法官有權解釋之基礎上，而為開展。本此思考脈絡，司法院釋字第298號及第491號解釋賦予立法者建構公務員懲戒權歸屬機關二元化之自由形成空間。申言之，除憲法第77條原已規定之司法院外，立法者原則上尚得決定是否亦賦予公務員之主管長官一定範圍之行政懲戒權。然而，此等立法裁量之行使，並非毫無界限。毋寧，大法官於司法院釋字第298號及第491號解釋中設下了三項裁量基準及框架條件，亦即「懲戒之性質」、「合理範圍」及「法律保留」。此等條件於吾人思考懲戒懲處整合立法方案時，自當有義務予以參採，憑以規劃司法權與行政權間分工之分際[79]。至於具何等性質之懲戒處分應保留予司法機關，或是反向思考，具何等性質之懲戒可由主管長官行使？又何謂「合理範圍」應如何以界定？凡此，因涉及實質內涵之理解及評價，有賴納入下列各思考因素綜合酌量，始得以獲致較為清晰且具掌握可能性之樣貌。

第二項 主管長官之人事領導權及行政效率

現代文官制度之重要內涵之一，為金字塔型之人事編制結構及上命下從之人事指揮監督系統。藉由「長官——屬官」之科層職位編制，建構出一行政機關內部及上下隸屬行政機關彼此間井然有序之人事領導統御及指揮監督系統，俾維繫民主法治國家行政一體、行政之民主正當性基礎，以及依法行政等憲法上要求。為達此等目的，主管長官一方面可透過發布抽象行政規則或下達具體指令之方式，確保其屬官行政任務之合法及合目的地執行。公務員服務法第2條前段：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。」同法第3條：「公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。」即是行政長官此等事前或同步監督權限之具

78 司法院釋字第185號解釋參照。

79 參見林明鏘，行政懲處與司法懲戒——評司法院大法官釋字第491號解釋，月旦法學雜誌，57期，2000年2月，頁161。

體化規範。另一方面，當屬官有違法、違背命令，或違反其他職務義務之情事時，行政長官必須掌握一併之有效制裁措施，藉此以維繫法令賦予其之職務法上領導統御地位，並且捍衛公務紀律及官箴。相同之理路，亦為司法院釋字第 298 號解釋所採：「公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要。」是以，懲戒作為人事監督權維繫手段之一，為維持行政長官之人事監督權，賦予其對所屬公務員懲戒權限，似有其制度上之必要性。

除此之外，有鑑於行政程序之進行一般而言較之於司法程序為迅速且簡便，故公務員懲戒權若由主管長官行使，應可收行政效率之益。尤其，當今台灣社會資訊流通迅速、媒體發達，公務員之違法失職情事往往在極短時間內即為社會大眾所周知。違法失職公務員之主管長官對該違紀事件是否以及為如何之處置，更是媒體甚感興趣且持續追蹤報導之素材。在強大之社會輿論壓力下，主管長官逕行對其所屬公務員直接施以行政懲處或懲戒處分，較能迅速回應社會輿論對違失公務員制裁之期待[80]，以及滿足「及時課責」之現代人事行政管理的效率要求。對此，城仲模前大法官於分析懲處制度存在之優、缺點時，亦曾精闢地道出：「懲處制度由懲戒制度中抽離的理由：主管長官對於該當人員最能直接了解；至於司法上公懲機關，則較不易熟稔各種性質迥異的行政機關內部行政諸事。行政主管長官行使懲處權，可以提高行政效率、官箴紀律得以維繫，有助於指揮監督的一貫性、以及行政管理的一體性等，均係懲處制度之優點；職是之故，懲處制度較能夠符合現代管理的要求，使責任能夠迅速有所歸屬。」

[80] 此觀爾來關於公務人員酒駕之新聞事件報導，即可探知台灣社會對違失公務員應受立即制裁之實現「及時正義」的殷切期盼。此外，公部門對於違失公務員之立即制裁，亦持支持之態度。例如人事行政總處於 2013 年 6 月 28 日針對近來公務人員酒後駕車肇事造成社會輿論關注，嚴重損害政府形象，為徹底杜絕公務人員酒後駕車的危險行為，並貫徹政府嚴懲的決心，針對公務人員酒後駕車之行政懲處規範，邀請銓敘部、內政部警政署及中央與地方各主管機關開會研商。其達成之初步共識為：各機關除應落實平時宣導教育及督導外，對於公務人員發生酒駕行為，依道路交通管理處罰條例所訂的酒精濃度標準及個案情節，予以記過 1 次至記 1 大過之懲處。未達酒測法定標準者，亦予以申誡 2 次之懲處。又如 5 年內有第 2 次以上酒駕行為者，依情節予以記過 1 次至記 1 大過之懲處。參見：http://newtalk.tw/news/2013/06/28/37708.html（最後瀏覽日期：2013 年 7 月 8 日）。

第三項 公務員服公職及訴訟權之保障

公務員懲戒制度雖源自於特別權力關係，旨在對違反職務義務之公務員施以行政制裁，以維繫文官體制之正常運作，並確保行政任務之有效執行[81]。然而，在現代民主法治國家人民基本權保障意識高漲之趨勢下，特別權力關係理論逐漸受到修正，甚至全面揚棄。就公務員關係而言，我國大法官甚早即開始限縮特別權力關係理論之適用範疇。司法院釋字 187 號解釋首先突破特別權力關係下不得行政爭訟之絕對禁錮：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」嗣後，大法官陸續於釋字第 201、243、266、298、312、323、338、395、483、491 號解釋等，將公務員得提起行政爭訟之事件，從公法上金錢給付請求事件，放寬至公務員身分事項。特別權力關係理論於公務員關係領域之適用範圍，遂逐步受到限縮[82]。其中，與本研究之標的具密切關聯性者，首推司法院釋字第 243 號解釋。其肯定主管長官依據公務人員考績法規定對所屬公務員所為一次記二大過之免職處分，「直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。」據此，公務員服公職權及訴訟權之憲法基本權保障，乃向前更為推進。相同立場，大法官嗣後復於司法院釋字第 298 號解釋重申。而且，對於身分上懲戒措施之可爭訟性範圍，從「是否足以改變公務員身分」之一般判斷基準，更進一步放寬至「對公務員身分有無重大影響」。從而，「關於足以改變公務員身分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戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。」

除此之外，關於懲戒處分之司法救濟途徑，司法院釋字第 298 號解釋更明確揭示「受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服」。據此，掌理懲戒事項

---

81 參見蔡震榮，前註 9，頁 205。

82 關於我國特別權力關係理論之演變，詳參見吳庚，前註，頁 204 以下；劉淑範，論公務員職務調動之概念及法律性質：揮別我國特別權力關係思維之遺緒，臺大法學論叢，第 42 卷第 1 期，2013 年 3 月，頁 1 以下。

之司法機關不僅只能扮演「懲戒法院」之角色而已，毋寧更可立居於「救濟法院」之地位，審理原懲戒處分之合法性。

綜上所述，公務員受憲法第 18 條所保障之服公職權以及第 16 條保障之訴訟基本權，在特別權力關係理論式微之當代，應受到所有國家公權力之高度尊重。凡對於公務員服公職有影響之懲戒處分，皆應賦予受懲戒人有提起司法救濟之權利。此於吾人思考懲戒懲處整合立法方案時，尤應特別注意。在制度設計上，除不應剝奪受懲戒人提起司法救濟之訴訟權外，更應考量到救濟途徑之同一性及審級救濟之必要性與相當性。

第四項 懲戒機關之工作承載量

最後，於懲戒懲處整合立法之設計時，吾人亦不得忽視懲戒機關得承載多少案件量之組織結構及人力配置問題。若在現行制度基礎上，公務員懲戒委員會依公務員懲戒委員會組織法第 2 條規定，置委員九人至十五人。以如此精簡之組織規模，若欲掌理總數龐大之全國公務人員（包含事務官、政務官、公營事業人員及教育人員，以及中央及地方各級公務人員）的初次懲戒事件，事實上恐難以承載。即使勉予吸納，懲戒事件審議之效率可預見地亦是甚為不彰。反之，倘使主管長官享有對其所屬公務員懲戒之權限，則因其所負責監督之公務員人數有限，故工作量之承載度及處理效率上，應顯較之於公務員懲戒委員會為高。然而，不容否認者，除非吾人配套一併改善行政懲處及懲戒之程序，否則若依現制，主管長官對其所屬公務員懲處及懲戒，程序往往甚為精簡，事實證據之調查亦難與司法程序之嚴謹度相比擬，故對受懲處懲戒公務員權益之保障，原則上恐未若由司法機關懲戒為周延。

綜上所述，懲戒懲處整合因事涉行政權及司法權之懲戒權劃分、受懲戒公務員權益之保障、文官體制功能有效發揮，以及行政處罰制度整體運作順暢及具實效等面向，故須酌量之因素絕非單一片面，毋寧具有多樣性。從而，若干酌量因素彼此間或有利益衝突或立場相異之現象，例如上述之行政效率與公務員權益之保障；抑或有目標一致之情形，例如懲戒權歸屬司法機關與公務員訴訟權之保障

等。職是之故，上述所臚列之酌量因素，不應分別孤立思考，毋寧宜整體觀察，並為利益之衡量。

第二節 可行之整合立法方向

現行法所採行之懲戒懲處雙軌併行制度，對公務員行政責任之追究滋生不少困擾，已如前述。長年以來，學界及實務提出整合之倡議，幾不間斷。即使是司法院本身，亦屢次透過公務員懲戒法修正草案之提出，嘗試對懲戒及懲處制度進行一定程度之整合[83]。此等學界或實務界所提出之整合立法方案，彼此間或有方向及架構近似者，或有差異甚大者。以下茲參考各方業已提出之整合立法建議，並綜合酌量上述因素，嘗試提出本研究認為可行之若干立法方向。又有鑑於我國現行懲戒及懲處制度所呈現出之「雙軌併行」現象，主要存在於「懲戒及懲處概念及種類」、「懲戒權歸屬機關」，以及「法律救濟途徑」等三個面向上。故而，以下即以此為主要架構，分述整合立法上之可行方向。

第一項 公務員懲戒法之規範標的及體系定位

在開始進行懲戒懲處整合可行立法方向之實質內涵討論之前，本研究認為一前提要件有必要先獲釐清與確認，亦即公務員懲戒法之規範標的範圍及其在法體系中之定位為何？

第一款 行政懲戒（處）應屬公務員懲戒法之規範範疇

首先，就規範標的而言，公務員懲戒法係以公務員之「懲戒」為核心標的，固無疑義。然而，公務員懲戒事項，涉及層面甚廣。舉凡懲戒權之劃分、懲戒程序、懲戒處分種類、法律救濟等，皆屬之。凡此事項是否皆可於公務員懲戒法中加以規範，司法院於 2000 年提出公務員懲戒法修正草案時，於該草案第 28 條立法說明二處闡釋為何刪除現行法第 9 條第 3 項所定主管長官對申誡及記過處分之行政懲戒權時，明白揭示「本法係公務員懲戒委員會辦理懲戒案件之相關程序規

[83] 參見上文第五章第一節。

定，關於主管長官如何行使懲戒權，尚非本法應規範之範疇」。據此，司法院乃將公務員懲戒法定位為「公務員懲戒委員會」辦理懲戒案件之「程序法」。此等基本論調，於嗣後 2002 年、2005 年及 2010 年所提出之公務員懲戒法修正草案，皆獲得一貫性之維繫，未有改變。

實則，本研究認為，關於公務員懲戒法之規範範疇，司法院似可無庸如此劃地自限，將其僅限縮定性為公務員懲戒委員會之「司法懲戒程序規範」。蓋在我國現行法制上，懲戒權雖部分劃由公務員之主管長官執行之，然由此並非可當然推導出：關於行政懲戒權執行之相關規範，亦應一併抽離自公務員懲戒法之規範範疇外，而僅能由其他行政人事法規定之。蓋司法院本於憲法第 77 條規定，本屬公務員懲戒之權責機關。基此，其不僅享有公務員懲戒之執行權、懲戒事件救濟審議權，更享有公務員懲戒制度之規劃權，而且應是扮演「最終規劃者」之角色，得將其對公務員懲戒制度基本架構之樣貌及必要之框架規範需求，於主管之公務員懲戒法草案中呈現之，送請立法院審議完成立法程序。從而，公務員懲戒法之規範範疇，就法律主管機關之權限及規範目的而言，並不宜僅以司法懲戒程序為限。毋寧，所有涉及公務員懲戒制度之相關事項，包含行政懲戒權部分，應皆可規範之。此見解亦可從比較法觀點獲得支撐。若吾人觀之同採懲戒權二元制度，我國公務員懲戒制度所師法之德國聯邦公務員懲戒法規範內容，其標的並不以「法院懲戒程序」為限，毋寧尚包含「行政懲戒程序」在內（德國聯邦公務員懲戒發第 17 條至第 44 條參照）[84]，就其發動主體、程序進行、事實證據調查、證人鑑定人之地位、搜索扣押、卷宗檔案之處理、處分種類、程序之重新進行、費用負擔、暫時性處置，以及異議程序等事項，皆有相當細膩之規定。德國聯邦公務員懲戒法之此等立法例，殊值我國於思考懲戒懲處整合立法時予以參酌[85]。

---

84 參見上文第三章第二節第一項。

85 對公務員懲戒法之規範定位持與本研究相同見解者，亦可參見林明鏘，公務員懲戒種類、構成要件與懲戒權行使期間在實務上之運作及其效果——以德國聯邦公務員懲戒法第 15 條為中心，收錄於司法院行懲廳編輯，公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，2008 年 11 月，頁 106：「由於我國公務員懲戒法之修正，朝公務員懲戒『訴訟法』的方向進行，所以並不包含訴訟繫屬懲戒法院前之程序規範，此種修法主軸及精神，顯與德國聯邦公務員懲戒法，包含懲戒機關與懲戒法院兩部分之懲戒規定，有截然不同的出發點，因此常因為囿限於『訴訟法』之範圍，致大量缺漏懲戒機關之程序義務及其相關規定，實不合理完備。」

第二款 公務員懲戒法應調整為「基本法」之定位

再者，根據現行公務員懲戒法第 1 條規定：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從其規定。」是以，公務員懲戒法雖為公務員懲戒之準據法，但卻僅具「普通法」之性質。若有特別法者，則將優於公務員懲戒法而適用。在此現行規定框架下，若連結上述之實質懲戒概念，則公務人員考績法上之平時考核懲處及專案考績一次記二大過處分等相關規定，即不排除被解釋為公務員懲戒法之「特別規定」的可能性[86]。若此，則本條後段之規定，不啻為現行懲戒懲處制度雙軌併行、公務人員考績法及公務員懲戒法分別適用，甚至是考績懲處排擠司法懲戒等現象，更加強化存立之正當性基礎。如此將公務員懲戒之主要或優位準據法，由公務員懲戒法倒轉為公務人員考績法或是其他特別法，恐非憲法第 77 條賦予司法院為公務員懲戒職掌機關之原本規範意旨。

職是之故，本研究認為，公務員懲戒法於懲戒懲處整合立法上所扮演之角色，似可較之於目前更為加重。申言之，其規範範疇不僅可擴及於主管長官之行政懲戒處分及程序，更應將其自身在法規範體系上之定性，由現行法之「普通法」修正為「基本法」之地位，使公務員懲戒法所安排之基本體系發揮具有拘束性之主導功能，導引其他規範立法在其框架內形塑。

第二項 懲戒處分一元化之重整

我國多數學說及實務根植於現行法規範之基礎上，認為公務員懲戒及懲處兩者間因法規範依據、處分機關、事由、種類、程序、停職發動及救濟途徑等皆有所別，故係分屬兩不相同之概念及制度。此等將懲處及懲戒概念為形式上區分之認知及作法，正是懲戒懲處雙軌併行制之所以能夠存在之最關鍵立基思維。欲將此兩併存制度予以整合，本研究認為首要之途，乃是懲處、懲戒概念及種類之整合，使懲戒處分朝向一元化方向重整。

---

[86] 採此見解者，例如顏秋來，司法懲戒與行政懲處併行之檢析研究，公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 614-615。

第一款 懲戒懲處概念之實質同一性

懲戒及懲處在現行法制及實務運作下，形式上雖存有諸多制度設計上差異之處，已如前述。然而，若吾人從制度目的出發，則懲戒及懲處實具有目的同一性，亦即皆屬對公務員違法、失職行為之行政制裁機制。準此，懲戒懲處應屬同一制度，而無本質上之差異。而現行法在用語上將「懲戒」及「懲處」予以區分，亦無必要，徒增概念理解上之困擾，兩者於本質上並無區分，皆屬懲戒。

第一目 法理支撐

懲戒懲處概念之實質同一性，不僅為學說所肯定，司法院大法官解釋之立場更是明確。司法院大法官早在釋字第 243 號解釋之理由書中明揭：「對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分。」此見解於司法院釋字第 491 號解釋再次獲得重申：「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。」基此，大法官對於懲戒概念之理解，顯然係採「實質說」，亦即凡對公務員違法失職行為之行政制裁，皆屬懲戒處分[87]。至於該處分之形式上用語為何，由何等公權力作用機關所為，則在所不論。上述兩號司法院解釋雖僅指稱公務人員考績法上專案考績之一次記二大過免職處分為「實質上之懲戒處分」，然本其解釋旨趣，同法第 12 條第 1 項第 1 款所定之申誡、記過及記大過平時考核懲處，從規範目的以觀，因同屬對公務員違法失職行為所採取之一種制裁，故形式用語上雖為懲處，然實則仍屬懲戒處分[88]。

本於相同思路，稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條，以及上述司法院 2000 年、2002 年及 2005 年所提公務員懲戒法修正草案版本中有關懲戒懲處競合處理

---

87 在此概念理解下，倘一對公務員不利之人事處分與公務員之違失行為制裁無涉，則因非具懲戒性質，自當不屬於懲戒處分。司法院釋字第 298 號解釋理由書謂：「又具法定資格始得任用，並受身分保障之公務員，因受非懲戒性質之免除現職處分，經循行政程序未獲救濟時，受處分之公務員，仍得依本院釋字第二四三號解釋意旨，依法提起行政訴訟，請求救濟，併此指明。」亦揭斯旨。

88 參見李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度——司法院大法官釋字第四九一號解釋及其相關問題之研究，政大法學評論，64 期，2000 年 12 月，頁 43。氏亦肯定其他如記過或申誡等懲處處分亦屬「實質懲戒」之性質，並指出：「蓋公務員懲戒法所規定的懲戒處分既包括記過與申誡在內，則何以將其交由行政長官為之，即不屬於懲戒處分，令人費解。」

規定，實寓有將懲處及懲戒處分認為本質同一之前提認知。

第二目 實質懲戒概念之真義

上述涉及公務員懲戒概念理解之諸多司法院解釋，其之所以採實質懲戒概念說，本研究認為其實非涉及概念本質論之辨正問題，毋寧真正之本意應是在於為現行懲戒懲處雙軌併行制度找尋整合可能性之一種「過渡性解套手段」而已。換言之，能將現行法制下分散規定於各法規中之懲戒處分予以統一歸整於懲戒法理下者，在不修法之前提下，似乎唯有透過「具懲戒性質」實質內涵之觀察角度一途。是以，若在立法政策上，吾人得將此等散落於其他法規中之實質懲戒處分全數移轉至公務員懲戒法中為統一性之窮盡列舉規定，則上述司法院解釋之懲戒一元化整合目的既然已達，自無須再行採用實質意義理解之迂迴路徑，而放棄使用法明確性較高之「形式懲戒概念」。綜上所述，實質懲戒概念之提出，實為在現行懲戒懲處雙軌併行制度下，朝懲戒一元化整合方向邁進之不得不作法，不可不辨。許宗力大法官於司法院釋字第 583 號解釋所提出之部分不同意見書中指出：「從『具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分』等語，可知大法官屬意的是一元化的司法懲戒制度，有懲戒之實的行政懲處決定，無論形式用語為何，都應納入憲法第七十七條司法懲戒的邏輯脈絡檢驗其合憲性。」亦持相同之詮釋立場。

第三目 衝擊評估及路徑選擇

對於懲戒及懲處概念從形式理解改為實質理解，固然對於懲戒處分概念之整合具有重大意義，可使現行法——尤其是公務人員考績法及其他人事法規——上具懲戒性質之懲處措施，皆納入懲戒概念之中，而受懲戒法制之規制，有效終結懲戒懲處雙軌併行之二元源頭架構[89]。然而，以是否具制裁目的之實質觀點理解懲戒概念，可預見地勢將對主管長官所為不利公務員措施定性之明確性，有所減損。而且亦有擴大懲戒處分範疇之風險。蓋在懲戒概念採實質意義理解之前提

[89] 例如同屬公務人員考績法上之免職處分，年終考績丁等之免職，即因不具懲戒性，故非屬懲戒處分。針對司法院釋字第 491 號解釋中用語未盡精確，未進一步區辨公務人員考績法中是否亦存有不具懲戒性質的免職處分之批評，參見高愈杰，前註 70，頁 294-295。

下，懲戒處分之認定，不再僅以公務員懲戒法第 9 條所明定之申誡、記過、減俸、降級、休職及撤職之形式上六種為限。存在於其他行政法規中，具「制裁性質」之不利公務員行政處置，亦將被評價為懲戒處分。上揭司法院釋字第 243 號及第 491 號解釋所肯定之公務人員考績法上專案考績一次記二大過免職處分，以及學者間已有高度共識之同法第 12 條第 1 項第 1 款所定之申誡、記過及記大過平時考核懲處，僅是其中一例。除此之外，人事行政實務上經常對違法失職公務員「伴隨地」採取「調離主管職務」[90]或是「降調」等職務調整措施，理論上即不排除亦有屬懲戒處分之可能[91]。例如行政法院 86 年度判字第 2877 號判決針對簡任十職等公務員遭主管長官降調至薦任第六至七職等科員之職務調動措施，即認為使公務員受有不利益，似非單純業務上職務調動，而實蘊含有「懲罰」之意[92]。從而，此等概念理解之變革是否治絲益棼，恐遭質疑。

本研究認為，在我國現行對懲戒處分採取分散規定之立法例下，除非能如同德國立法例般，透過修法方式，將所有懲戒處分集中規範於單一法典（例如公務員懲戒法）中，則我國固可採行形式理解之懲戒概念，而達成懲戒一元化之目標。然而，有鑑於懲戒處分所定泊之各該行政專業法律主管機關各不相同，欲將所有懲戒處分集中於單一法典中規定，各相關機關及權力作用相互間恐須耗時費力地進行協調。至於能否凝聚共識，更是未定之天。例如就已知之懲戒處分分布規範而言，欲使公務人員考績法中所規定之實質懲戒措施全數移至公務員懲戒法中，

---

90 關於調任非主管職務之性質，行政法院向來裁判之重心多僅聚焦於其是否屬行政處分而已。至於是否係屬對被調任公務員之一種行政處罰，則未見著墨。參見最高行政法院 94 年度裁字第 1894 號裁定：「由主管人員調任為非主管人員，雖使該公務人員因此喪失主管加給之支給，惟主管加給，依上開所述，係因主管人員所擔任主管「職務」之性質，依法給予之加給，並非本於公務人員身分依法應獲得之俸給，故應認上述情況之職務調任，因未損及公務人員之身分、官等及俸給等權益，是其僅屬行政機關之內部管理事項，並非行政處分，故而該公務人員雖得循公務人員保障法關於申述及再申述之程序以為救濟，但並不得提起行政訴訟請求救濟。」

91 關於職務調動之概念及其衍生之公務員權益影響，詳參見程明修，對公務人員職務調動處分的行政訴訟，收錄於：行政訴訟論文彙編——人事行政爭訟——，第三輯，司法院印行，2002 年 11 月，頁 449 以下。

92 對本案之評析，參見林明鏘，最高行政法院公務員法判決評析，收錄於：氏著，公務員法研究（二），2012 年 12 月，頁 215、217-218。氏甚為精準地指出，倘降調措施具懲罰之意，則根據司法院釋字第 298 號解釋意旨，則本案理應由公務員懲戒委員會管轄之。惟囿於現實雖由行政法院審理及判決，但足見懲戒懲處雙軌制實存有斟酌與檢討之必要。

由其為統一之窮盡式規定，則須職掌公務人員考績法制之考試院與職司公務員懲戒之司法院彼此間存有共識，始克其功。相對於權責機關間是否可協調成功之高度不確定因素，若採取實質理解懲戒概念之整合途徑，一方面透過公務員懲戒法本身之修正原則上即可達成一定之成效，而無庸大費周章牽動其他規範之配合修正；另一方面，懲戒概念之實質理解業已有司法院大法官解釋作為法理支撐依據，落實之正當性無可疑義。從而，落實懲戒概念之實質理解，應是較為可行之懲戒懲處制度整合立法方向。

至於採懲戒概念採實質理解後所可能引發之懲戒處分範疇擴張，且判準不明確之問題，本研究認為現行其他行政法規範中所定對公務員不利處置是否為懲戒處分，嚴格言之僅係涉及到規範目的之詮釋而已。當然，在定性上因須先行釐清措施或處分是否具「制裁」目的，故不免會增添適用上之困擾。縱然如此，因人事行政上經常使用與公務員違法失職行為相連結之相關不利措施，例如調任非主管職務等職務調整，未若其他行政專業領域之寬廣，故在規範目的之探求上，應不至於同如判斷「裁罰性之不利處分」及「非裁罰性不利處分」問題之困難[93]。

第四目 實踐方式

懲戒概念「由形式轉實質」之理解觀點上轉換，是否有必要透過立法予以明文化，本研究基本上持保留之態度。固然，在立法技術上，吾人或可於公務員懲戒法中增訂一有關懲戒概念之立法定義條款，將懲處概念作一般性、抽象性之規範描述。然而，此等描述性立法定義條款之創設效力通常甚為有限。抑有進者，因現行法規範對於懲戒概念並無透過規範方式，明定採形式理解。故而，並不具有非修法不足以將懲戒概念採取實質理解之必要性。毋寧，懲戒之內涵，係為國家對違法失職公務員所為之行政處罰，在學界及實務已具高度共識，並無疑義。是以，關於懲戒概念採行實質理解觀點，似可以司法院大法官相關解釋及學說見解為準據，透過個案適用予以實踐即可。

[93] 參見詹鎮榮，裁罰性與非裁罰性不利處分之區分必要與標準，收錄於：司法院印行，行政訴訟制度相關論文彙編第 6 輯，2009 年 12 月，頁 319 以下。

第二款 懲戒種類重疊之解決方案

關於懲戒處分一元化之重整思考，除上述確認懲戒概念實質理解之基調外，尚有必要進一步對懲戒處分之種類進行整合及重構。就此，復可從「重複規範之清理」以及「類同處分之整併」兩方面思考，茲分述如下：

第一目 重複規範之清理

在現行法秩序下，同一種類懲戒處分重複規定於數法規中之疊床架屋現象，並非不存在。於此所指者，係公務員懲戒法第 9 條第 1 項第 5 款及第 6 款之記過及申誡處分，與公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款所規定申誡及記過懲處之規範重疊情形。根據統計，我國公務員懲戒懲處實務所採行之制裁措施，最大宗者即是「記過」及「申誡」處分。依現行法之規範架構，公務員受記過或申誡處分，其性質至少可能有二：其一，為主管長官依據公務人員考績法所為之行政懲處措施。其二，為公務員懲戒委員會依據公務員懲戒法所為之司法懲戒措施。若受處分公務員為九職等以下者，則尚存有另一種可能性，亦即為主管長官依據公務員懲戒法所為之行政懲戒處分。此等規範重複之情形，吾人固然可基於上述實質懲戒概念之思考脈絡，將主管機關本於公務人員考績法所為之記過及申誡懲處，亦視為是實質上之懲戒。從而，三種情形皆可被認定為懲戒處分。然而，縱使吾人業已透過實質懲戒概念之觀點，解決處分定性之問題，但在現行法規範下，有鑑於公務員懲戒法與公務人員考績法對記過及申誡法律效果之規範並不一致，故記過及申誡歸屬於上述三種情形之何種，將直接影響到受懲戒人權益受限制之程度。其結果是，記過及申誡處分之重複規定，不僅只是立法者對「同一種懲戒處分」作得由「不同懲戒機關」作成之一種安排而已。毋寧，實際上乃涉及兩者形式名稱上雖相同，但法律效果卻各異之獨立懲戒處分種類。換言之，從實質懲戒概念出發，記過之懲戒處分在現行法上尚存有「考績法上之記過」及「懲戒法上之記過」兩種不同類型。前者根據公務人員考績法施行細則第 16 條第 1 項及公務人員考績法第 12 條第一項第 1 款規定，記一次者，年終考績分數減三

分，得與同年度之平時考核獎勵相抵銷。而後者，根據公務員懲戒法第 15 條規定，自記過之日起一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。一年內記過三次者，依其現職之俸級降一級改敘，無級可降者，按每級差額，減其月俸，期間為二年。同理，申誡處分亦可區分為「考績法上之申誡」及「懲戒法上之申誡」兩種類型。記一次者，年終考績分數減一分，得與同年度之平時考核獎勵相抵銷。後者根據公務員懲戒法第 16 條規定，對受懲戒人並無規範上之實質不利益。綜上，若吾人「僅」從法律效果角度對上述四種懲戒處分進行排序，則由輕至重者，應為「懲戒法上之申誡」、「考績法上之申誡」、「考績法上之記過」及「懲戒法上之記過」。

若從本研究所支持之實質懲戒概念出發，對公務員不利之措施，不論其規範落點為何，倘具制裁公務員違法失職行為之目的者，皆屬懲戒處分，則現行公務員懲戒法及公務人員考績法上所規定之記過及申誡，自當為四種類型不同，但名稱卻雙雙一致之懲戒處分。就類型區分上，透過現行法之「三種途徑」，本研究認為尚不至於造成辨別上之困難，而產生適用疑義。然而，此等規範架構，實過於複雜，且似無必要。蓋申誡及記過在現有之懲戒處分種類中，係屬處罰最輕之兩種，通常係針對公務員違法或失職行為情節輕微所為之制裁。針對此等較輕處罰之懲戒處分進一步設計類分細膩之次類型，且視所依據之法規範、程序及懲戒機關之不同，而有不同之法律效果，其必要性頗令人質疑。本研究認為，因懲戒懲處雙軌併行制度下所產生之懲戒種類重疊但卻複雜之立法例，首應予以清理並整合之。司法院於歷年各版本公務員懲戒法修正草案中，刪除現行法第 9 條第 3 項規定之作法，雖可達成一定程序之精簡目標，然成效卻不彰，充其量僅是從現行法之三種施以記過及申誡處分之途徑，縮減成二種而已。對於記過及申誡處分本身在公務員懲戒法及公務人員考績法上法律效果差異之現象，仍未有所解決。

在重複規範清理上，可思考之方向略有如下：

1. 將記過及申誡懲戒處分種類單一規範化：刪除現行公務員懲戒法或公務人員考績法其中一部法規範所規定之記過及申誡處分，進而排除重複規範之現象。至於究應刪除何部法律中之記過及申誡規定，主要涉及到「懲

戒機關劃分」及「公務員懲戒法定位」兩項思考因素。

倘在立法政策上傾向於將公務員違法失職行為情節輕微之懲戒，劃歸由主管長官行使，則針對此等輕微違失行為所設計之記過及申誡處分，在體系上理應一併劃歸由主管長官所掌有。是以，在立法方向上似可傾向於保留於公務人員考績法中規範之。至於僅以「政務官」及「地方民選公務人員」為懲戒對象之申誡處分，若在立法政策上仍認為此種懲戒種類根本上仍有存在之必要時，則似可於公務員懲戒法中規範，並將其適用對象限縮於政務官及地方民選公務人員。

此方案之優點在於懲戒處分無重複規範之情形，而可獲得種類及法律效果兩方面皆僅有單一規範之明確效果。缺點則在於，倘若記過及申誡處分自公務員懲戒法中刪除，則公務員懲戒委員會將不再取得對公務員作成該兩類第一次懲戒處分之法律依據，記過及申誡懲戒處分成為主管長官之專屬懲戒權限。相較於現制，公務員懲戒委員會之懲戒權限將更行受到限縮。

反之，若吾人從公務員懲戒法之應然定性角度出發，則如上所述，其作為公務員懲戒事件之實體及程序基本權，理應就公務員懲戒處分自為窮盡性之規定。準此，記過及申誡之懲戒處分維持於公務員懲戒法中規範，即與本研究所建議將公務員懲戒法定性為公務員懲戒事件「基本法」之法制建構旨趣相契合，可使所有之懲戒處分種類統一於公務員懲戒法中予以窮盡規範，而不再分散於各行政法規中。在此思考脈絡下，公務人員考績法中用語相同之記過及申誡專案考績懲處措施，即建議予以刪除，由公務員懲戒法就其行使之懲戒機關及法律效果為專屬規定。

就上述兩種重複規範清理之解決方案，本研究傾向採取第二種模式，亦即建議保留於公務員懲戒法中為專屬規定，而刪除公務人員考績法中屬實質懲戒處分性質，且形式用語相同之專案考績記過及申誡懲處措施。蓋其本質上既屬懲戒處分，法理上當優先由作為規範公務員懲戒

事件之專法的公務員懲戒法加以規範。抑有進者，將記過及申誡處分之規範落點置於公務員懲戒法中，一方面既不損於仍具有將其劃歸由主管長官行使之可能性，另一方面亦可避免上述因規範於公務人員考績法中致使公務員懲戒委員會之懲戒權限受到限縮之缺點產生。至於此方案之缺點，則是公務人員考績法之修正涉及考試院之憲法職權；是否得以實踐，取決於考試院之態度，具有高度之不確定性風險。

2. 將記過及申誡之不同法律效果整合為同一：為保留公務員懲戒委員會亦得對違法失職公務員作成記過及申誡較輕微懲戒處分之可能性，另一可思考之立法方向為記過及申誡作為懲戒處分，仍維持現狀分別於公務員懲戒法及公務人員考績法中予以規範。然而，在法律效果之設計上，則整合成同一。此方案之落實，須公務員懲戒法及公務人員考績法皆須作配合性之一致修正。至於法律效果如何整合同一，則可再行細膩思考，屬另一層次問題。

此立法方向之設計，優點在於一方面主管長官仍保有對所屬公務員之記過及申誡行政懲戒權，與人事監督現況相符。另一方面，無論公務員懲戒委員會在公務員懲戒制度規劃上，未來扮演第一線懲戒法院或是救濟懲戒法院之角色，記過及申誡仍為其權限上所可作成之懲戒處分種類，保有較為寬廣之懲戒處分種類選擇裁量權。且由於不管是主管長官抑或公務員懲戒委員會所作成之記過及申誡，法律效果同一，故不至於產生目前「同種類懲戒處分卻法律效果不同」之併行情形。至於缺點，則因公務人員考績法之主管機關為考試院，其是否同意配合公務員懲戒法關於記過及申誡法律效果重塑而修法，事涉權限及立場問題，變數較多，難由司法院單方面即可掌控。

3. 將公務員懲戒法及公務人員考績法中之記過及申誡予以明確區分，設計成四種各異之懲戒種類：就現行法而言，分別規範於公務員懲戒法及公務人員考績法中之記過及申誡，名稱雖然相同，但法律效果卻殊異，已

如前述。故而，若無視於相同名稱，則實質上乃為四種懲戒措施。為避免在適用上滋生困擾，在立法政策上亦可考慮將公務員懲戒法及公務人員考績法中所規定之記過及申誡，在名稱用語及法律效果上明確劃分，調整為外觀上更易識別之四種不同懲戒種類。此方案雖難謂嚴格意義之整合，但就法明確性角度以觀，確可解決目前公務員記過及申誡處分定性不明難辨之問題。

值得吾人注意者，此解決方案業已為考試院 101 年 10 月 18 日送請立法院審議之公務人員考績法修正草案[94]所採行。根據該修正草案第 12 條第 1 項規定：「各機關辦理平時考核紀錄及獎懲，應為考績辦理之重要依據。公務人員平時考核，獎勵分嘉獎、記小功、記大功；懲處分警告、記小過、記大過。平時考核獎懲得相互抵銷。」其立法說明二、（三）略以：「以公務員懲戒法第九條第一項規定，公務員之懲戒處分分為撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡。其中『記過』及『申誡』用語，與本法有關平時考核獎懲之『記過』及『申誡』用語相同，是以，為避免實務執行上混淆，爰將本項有關平時考核懲處種類之『記過』及『申誡』分別修正為『記小過』及『警告』。……」基此，吾人可以明確得知，公務人員考績法修正草案起草者之考試院業已體察到我國現行懲戒懲處雙軌併行制下，「記過」及「申誡」重複規定在實務上所滋生之適用混淆問題，並率先主動回應，修正平時考核之行政懲處用語，以為區隔。至於法律效果部分，前揭公務人員考績法修正草案亦有所變動。根據該修正草案第 6 條之 1 第 1 項第 1 款規定，平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而「累計達警告處分」者，受考人之年終考績不得考列甲等以上。同草案第 6 條之 2 第 1 項第 2 款復規定：「平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而「累計達記小過一次以上未達二大過」者，受考人年終考績應考列丙等。換言之，根據公務人員考績法修正草案規定，平時考核懲

94 立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書，院總第 11 號，政府提案第 13415 號，101 年 10 月 24 日。參見：http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdcfc9c8cdc5ccc9ced2cbcec9（最後瀏覽日期：2013 年 7 月 14 日）。

處之法律效果，不再是如現行制度般，作為計算年終考績分數時減分之依據，毋寧轉而著重與年終考績「考列等第」作更為緊密之連結。凡考績年度內平時考核獎懲抵銷後尚累計有警告處分者，年終考績至優僅能考列到乙等；有記小過一次以上未達二大過者，應考列丙等。整體而言，公務人員考績法修正草案乃加重平時考核記小過及警告懲處處分對受考人之不利法律效果。

綜上所述，根據考試院於公務人員考績法修正草案中所規劃之懲處懲戒整合方案，在記過及申誡處分重複規定部分，所採取之立法政策乃為變更平時考核懲處用語，以示與公務員懲戒法上之記過及申誡處分明確區隔。從而，若此修正草案順利完成立法程序並公布施行，則針對違失行為情節較輕之公務員所可能採取之懲戒處分，將計有「記過」、「記小過」、「警告」及「申誡」四種，且法律效果各異。倘再加入司法院歷來所提公務員懲戒法修正草案中皆增訂之「罰鍰」及「剝奪、減少退休金」懲戒種類，則在實質懲戒概念理解下，將來在公務員懲戒法及公務人員考績法中明定之公務員懲戒處分，即有撤職、免職、休職、降級、減俸、剝奪退休金、減少退休金、罰鍰、記大過、記過、記小過、警告及申誡，計 13 種之多。如此多種懲戒處分之設計，有無必要性，在立法政策上不無商榷之餘地。尤其是輕微懲戒處分區分為四種之設計，固有避免重複規範之區分實益，但法律效果差距些微，實務上是否確有需要，如本研究上文業已所達之立場，似有再行深思之必要。

第二目 類同處分之整併

根據現行法制，公務人員考績法上專案考績之一次記二大過免職處分與公務員懲戒法上之撤職處分[95]，同會產生剝奪被懲戒人擔任現職權利之職務身分喪失效果。雖兩者名稱有別，但法律效果具相當性，彼此間在一定程度上具有可替代性。準此，學說上不乏有整併公務員懲戒法上之撤職處分及公務人員考績法上之

[95] 參見公務員懲戒法第 11 條規定：「撤職，除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。」

專案考績免職處分之呼籲。問題之主要關鍵，乃在於專案考績之一次記二大過免職處分，重大影響被懲處人受憲法保障之服公職權利。其雖經司法院釋字第 243、298 及 491 號解釋一再肯定依法律得由主管長官行使之，不違反憲法第 77 條所規定司法院為公務員懲戒之掌理機關規定[96]。然而，有鑑於其對公務員身分足以產生變動，重大影響其服公職之基本權，故有部分學者基於保障公務員服公職權之觀點，對免職處分由主管長官以較為簡便迅速之行政程序行使之妥適性提出質疑，建議應回歸憲法第 77 條之原有規範旨趣，凡涉及公務員權益重大之懲戒處分，宜保留由公務員懲戒委員會自行審議決定為妥。公務人員考績法上之專案考績免職制度，應予廢除[97]。

本研究認為，公務人員考績法上之專案考績免職處分是否廢除，改為「司法保留」，屬公務員懲戒委員會始得為之懲戒處分，同涉及如何就司法權及行政權間劃分公務員懲戒權之立法政策形成問題。此問題之思考，不宜僅就單項觀點孤立速斷，毋寧須綜合考量行政效率、司法懲戒權之核心領域及公務員服公職權保障等諸多因素。對此，下文將有更為全面性之評估。

第三項 二元懲戒權主體之合理劃分

現行懲戒懲處雙軌併行制之第二項特徵，亦是最主要之根基，乃是懲戒權分別由司法院及主管長官行使，呈現二元分立之現象。從而，在思考懲戒懲處整合立法方向時，懲戒權主體究應採一元制或二元制，將不可避免地為必須面對之問題，亦是整合方案思考之核心關鍵。

公務員之懲戒，我國憲法第 77 條明定由司法院掌理。本條是否屬於專屬規定，賦予司法院排他性之公務員第一次懲戒獨占權，早期學說及實務向有爭議。迄至司法院釋字第 298 號解釋作出後，明白指出：「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其

96 支持專案考績免職處分之合憲性，尤可參見司法院釋字第 491 號解釋吳庚大法官所提之協同意見書。

97 參見蔡震榮，由專案考績免職評論釋字第四九一號，中央警察大學學報，第 36 期，2000 年 3 月，頁 172；李玉君、蔡文琳，我國公務人員專案考績免職制度之探討，高大法學論叢，第 2 卷第 1 期，2006 年 11 月，頁 109。

長官為之。」「由是可知司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。」確認行政主管長官在法律授權之範圍內，對所屬公務員行使懲戒權與憲法無違。行政懲戒之合憲性，於嗣後作成之司法院釋字第 491 號解釋再次重申。職是之故，在憲法框架下，公務員懲戒權之行使，非以司法院專屬掌理為必要。毋寧，立法者享有於合理範圍內將其劃歸由主管長官行使之形成自由。本研究即以此為前提，分析公務員懲戒權是否以及應如何劃分，始得以達成懲戒懲處制度妥適整合之目的。

第一款 懲戒機關二元化之必要性

在憲法框架下，公務員懲戒權之行使非必由司法院專屬掌理，司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋已揭示甚明。基此，公務員懲戒權之行使，理論上可由司法院及主管長官分享之，但亦不排除由司法院自行獨攬，直接掌理。若吾人再依循司法院釋字第 298 號解釋「司法院僅須為公務員懲戒最高機關」之意旨，則在制度設計上，行政與司法兩權之角色扮演即有下列三種可能性：其一，公務員懲戒權單由司法院行使之。其二，公務員懲戒權分由主管長官及司法院行使之。其三，公務員懲戒權由主管長官行使之，司法院掌理不服懲戒處分之救濟事件。以下茲分別詳述之：

第一目 司法院獨占模式

就第一種情形而言，透過法院組織，以嚴謹之訴訟程序，調查事實證據，並踐行正當之法律程序，對被付懲戒人作出公正客觀之裁判，對公務員權益保障較之於主管長官行使懲戒權為周延。其雖屬懲戒法制上之理想安排，然卻須考量到司法院收結案承載量之現實問題。根據近五年（2008 年至 2012 年）之統計數字顯示，公務員懲戒委員會平均每年新收案件皆逾 600 件以上，而結案數則約 400 件左右。至於受平時考核懲處之中央及地方政府公教人員，每年平均約有 45,000 人次以上[98]。由此數據吾人可以得知，在行政作業實務上，中央及地方公

[98] 參見本研究第二章第三節。

務員受公務人員考績法上平時考核之懲處者，每年人數眾多；然公務員懲戒委員會每年之懲戒案件承載量，卻約僅有 400 件左右，兩者相差甚為懸殊。而且，以公務員懲戒委員會每年之新收案件量及結案量數據上之落差以觀，承載量所面臨到之瓶頸亦直接影響到懲戒案件審議之效率，導致對公務員違失行為之制裁回應上，遠較主管長官為緩。

綜上基於公務員懲戒委員會對懲戒案件承載量及懲戒效率兩項因素之考量，在立法政策上欲由司法院獨攬公務員懲戒權之行使，恐將嚴重背離懲戒現實而不可行。2012 年 7 月 6 日生效之法官法，將法官及檢察官懲戒由公務員懲戒法之規範範疇抽離而出，由新設之司法院法官職務法庭（Dienstgericht）專屬管轄（法官法第 47 條第 1 項及第 89 條第 8 項參照）。該法採取之立法例即是將職務法庭作為法官懲戒之專屬管轄法院，職司法官第一次懲戒事項。其既未採行我國現行公務員懲戒制度，主管長官享有申誡、記過及一次記二大過免職懲戒處分之權限，亦不採德國法官法第 64 條第 1 項之立法例，賦予職務主管享有對法官作成「申誡」處分之懲戒權限[99]。法官法所採取之「法官懲戒權一元」立法例，實有其法理上異於公務員懲戒之處，而難以於公務員懲戒懲處整合立法時，予以援引繼受。此觀之法官法草案第 45 條（即現行法第 47 條）立法說明：「法官依據法律獨立審判，為憲法所明定，與一般公務員上命下從之性質迥然有別。……因此，對於法官之懲戒程序……自應有別於一般公務員之設計。」自明[100]。

第二目　司法院與主管長官分享模式

第二種懲戒權歸屬之立法設計，則是由司法院及主管長官分享之。此等懲戒機關二元化之架構，優點如下：一、因有主管長官分擔部分公務員之懲戒權限，使司法院不至於產生懲戒案件及審議工作「過載」之現象。二、由主管長官透過較為便捷之行政程序行使懲戒權，可收迅速制裁公務員違法失職行為之效，強化整飭官箴之效率。三、由與公務員執行職務活動最為貼近之主管長官行使懲戒

[99] 參見詹鎮榮、吳綺雲，前註 62，頁 30。

[100] 另亦可參見司法院釋字第 601 號解釋：「法官與國家之職務關係，因受憲法直接規範與特別保障，故與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係不同。」

權，原則上對所屬公務員平日職務行為舉止之狀態，能有較為高度之掌握。然而，正因為主管長官懲戒權之行使係透過相對於法院訴訟程序為便捷之行政程序，且貴在迅速，故對於受懲戒公務員服公職權之程序保障，原則上未若由司法院透過訴訟程序行使懲戒權為周延。此外，主管長官雖較能掌握公務員職務活動行使之狀況，但因其與所屬公務員任職於同一機關，復有上下指揮監督之職務上關係，身兼「職務監督者」及「懲戒者」之雙重身分。從而，由其行使公務員懲戒權，公正客觀性較易受到質疑。

第三目 主管長官獨占模式

第三種懲戒權劃分之立法上可能安排，為將公務員懲戒權之第一線行使，由最為熟稔公務員職務行為及人格特質之主管長官為之。相對於此，司法院公務員懲戒委員會則僅保留司法救濟之功能，負責管轄被懲戒公務員不服懲戒處分時，所提起法律救濟案件。申言之，在此模型下，司法院僅扮演「公務員懲戒最高機關」之角色，終局性地控制主管長官所行使之懲戒權是否合法允當[101]。

此等設計之優、缺點，基本上與前揭第一次懲戒權由司法院及主管長官分享之立法例相似，可提升維持公務紀律及整飭官箴之效率、使主管長官之人事領導監督權得以有效發揮，並且因所屬公務員之總量有限，故亦不至於造成懲戒權行使上之負荷過載問題。至於缺點，則是將第一線之懲戒權完全委由行政權作用之主管長官行使，而公務員懲戒委員會僅單純扮演事後法律救濟之把關角色，倘懲戒處分之司法救濟程序未配合修正，則對公務員程序權及服公職權之保障恐有未盡周延，同時亦過度限制司法院懲戒權之嫌。

第四目 小結

綜上分析，為妥適調和公務員懲戒委員會審理懲戒案件之工作承載量、公務紀律維繫與行政監督之效率，以及公務員權益保障等各法益，避免顧此失彼，造

[101] 支持此見解者，例如參見郭介恒，前註 59，頁 91；王廷懋，我國公務員懲戒制度與其人權保障——從新制公務員懲戒法談起，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 197-198。

成法益失衡，本研究認為在公務員懲戒委員會組織及編制未作全面檢討及擴編之前，採「二元懲戒機關」之立法例，仍有其必要性。至於究係以上述第二種之「分享模式」，抑或第三種之「分權模式」為宜，則尚有待下文進一步細膩之評估。惟須強調者，無論採取何等模式，「懲戒機關二元化」並不等同於「懲戒處分二元化」，不可不辨。換言之，懲戒機關二元化所涉及之問題，僅為懲戒權應如何於行政權及司法權間為劃分之問題而已，並不必然會導致懲戒處分屬性之割裂。即使在懲戒權分由公務員懲戒委員會及主管長官行使之二元結構下，仍可維持其所作成之懲戒處分在性質上具同一性之一元屬性。德國聯邦公務員懲戒法之立法例及我國公務員懲戒法第 9 條第 3 項之規定，即屬適例。

第二款 懲戒權之合理劃分

在懲戒機關二元化之基礎上，公務員懲戒委員會及主管長官間應如何劃分懲戒權始為妥適，在立法政策上尚有進一步細膩思考之空間及必要。對此問題，吾人可區分為下列兩個具階段性之層次思考：首先，第一層次乃是公務員懲戒委員會及主管長官在懲戒權行使上之角色分工如何？其次，倘公務員懲戒委員會與主管長官在懲戒權之行使上扮演著相同之角色，則在此範疇內，其彼此間又應如何劃分任務？

第一目 公務員懲戒委員會「第一次懲戒權」保留之憲法誡命

就第一層次而言，主要問題為在懲戒懲處整合立法設計上，吾人可否僅賦予公務員懲戒委員會審議「法律救濟案件」之權限，而將第一線之懲戒權率皆劃歸由主管長官行使之？亦即上述所稱之第三種懲戒權劃分模式。對此，學說上各有正反見解。若從司法院解釋之觀點出發，釋字第 298 號解釋理由書指出，在公務員懲戒事件中，司法院僅須為公務員懲戒之「最高機關」，而非必須所有第一次之懲戒皆須由其直接行使。據此，在立法政策上，公務員懲戒委員會即使僅扮演「救濟法院」之角色，似乎亦符司法院解釋之意旨，而與憲法第 77 條規定無違

[102]。蓋在此情形下，公務員懲戒委員會透過被付懲戒公務員所提起之撤銷原懲戒處分訴訟之審理，仍掌握有行政懲戒處分之最終控制權；其作為「最高機關」之地位，並未受到撼動。然而，若吾人再行細究司法院釋字第 298 號解釋之解釋文所載文句：「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。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。」綜上解釋文及解釋理由書意旨，本研究認為，所謂「司法院僅須為公務員懲戒之最高機關」，意指者應非僅是保留「懲戒案件救濟之終審裁判權」而已，毋寧至少應保留一定範疇之「第一次懲戒權」。此由司法院解釋文「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」之語言邏輯即可清晰得知，其係立基在「司法院享有全面之第一次公務員懲戒權」的前提下，始有容許「於合理範圍內由其長官為之」之例外可能性。質言之，根據司法院釋字第 298 號解釋意旨，憲法第 77 條規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「第一次懲戒權」，而非「事後救濟之審判權」[103]。是以，若立法者將第一次懲戒權全數劃歸由主管長官行使，而僅將不服懲戒處分所提起之撤銷訴訟審判權保留予公務員懲戒委員會，恐與憲法第 77 條規定不相契合。其結論是，懲戒機關二元化之立法設計，在第一層次之角色分工問題上，公務員懲戒委員會除作為審理懲戒處分撤銷訴訟之救濟法院外，尚應被保留一定範疇之第一次懲戒權。在此意義下，上述懲戒機關二元化之第三種可能模式，本研究案認為並不可行。

第二目 第一次懲戒權分配之合理性思考

壹、司法院解釋之見解

[102] 參見李建良，前註 88，頁 60。

[103] 不同見解參見郭介恒，公務員懲戒法修正方向芻議——以司法院釋字第 298 號解釋為中心，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 448-449；林明鏘，前註 70，頁 162。氏雖未明確指出公務員懲戒委員會可僅扮演救濟法院之角色，然從其表述「但僅以考績懲處之相關規定（尤其是專案考績一次記二大過免職處分），具有懲戒性質而表面論斷此種『法律規定』牴觸憲法……，而不去思考：懲處處分之程序、要件、授權明確性、事後司法控制審查之可能性，似有相當程序之誤解懲處處分之合憲可能性。」「懲戒之司法機關應作為懲處行政機關之上級審查或監督機關。凡一切懲處決定最後皆得循司法機關尋求救濟。」似可推論，其並不反對將懲戒之第一次行使權限全數以法律交由主管長官行使。

在一定範疇之第一次懲戒權必須被保留予公務員懲戒委員會之憲法框架規範下，接續之問題即是其與主管長官間之懲戒權應作如何之分配，始符憲法第77 條之規定？司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋從懲戒權讓渡予主管長官行使之角度出發，提出「合理範圍」之一般抽象基準。換言之，懲戒視其性質，僅於合理範圍內由主管長官為之。至於「合理範圍」所指為何，上揭司法院解釋本身並未明揭。惟有鑑於兩號解釋所涉及之系爭規定，皆為公務人員考績法中對公務人員為專案考績一次記二大過之免職處分規定，故由此似可推論，專案考績性質之「免職處分」亦屬大法官肯認得由主管長官行使之合理懲戒範圍。根據「舉重以明輕」之法理，則較免職處分為輕之其他懲戒處分，自無排除由主管長官行使之理。若此，則就現行公務員懲戒法及公務人員考績法中所規定之懲戒懲處種類而言，將無一不可由主管長官行使之。蓋專案考績免職處分及與其相當之公務員懲戒法上之撤職處分，業是現行法下最嚴厲之懲戒處分。故上述兩號司法院解釋所提出行政懲戒之分配基準「合理範圍」，在現行法秩序下形同具文，無法發揮把關之功能[104]。

貳、以公務員權利侵害之重大性為判準

基上分析，本研究雖肯定主管長官行使一部公務員懲戒權之合憲性及現實之必要性，然對於司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋所認定「合理範圍」之見解，則持質疑之立場，認為實有必要作更為嚴格之限縮。至於界限應如何劃定，始為合理，則不免仍應就本研究上述所提出之各種因素為綜合考量。多數學說見解於不同法益衡量折衝後，提出以「懲戒處分對公務員權益影響之程度」作為區分基

[104] 相同之質疑，亦見諸於劉鐵錚大法官於司法院釋字第491 號解釋所提之不同意見書中，略以：「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「其性質言」，乃屬於懲戒法上最嚴厲之處分（撤職），為剝奪公務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稱之『合理範圍內』，得由法律規定由其長官為之，則在舉重以明輕之法理下，又有何種懲戒處分得不由法律規定由其長官為之？是則該『視其性質、於合理範圍內』之限制，豈不成為贅語，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（公務員懲戒委員會）所掌理之懲戒審議權，不也皆成為具文！故本席以為釋字第二九八號解釋，雖承認考績懲處之合憲性，但就足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分，解釋文既未明示係指專案考績之免職，吾人從法理上就應為限縮之解釋，將專案考績一次記二大過免職之規定，排除於外，俾維持上述兩憲法條文最低之尊嚴。」

準[105]。亦即凡公務員違法失職情節重大，必須對其施以較嚴厲之懲戒處分者，由於預期將對公務員服公職權造成較重之侵害，故理論上應保留由公務員懲戒委員會透過較為嚴謹之司法審議程序作決定。反之，對較輕微之懲戒事件，因對受懲戒公務員之服公職權侵害較小，相對地應可容許由主管長官透過較為便捷之行政程序逕為懲戒之行使[106]。對此劃分基準，可兼顧主管長官人事監督權之維繫、整飭官箴之效率、公務員服公職權之保障，以及懲戒司法機關之工作承載量面向，作相對妥適之調和，不致對行政權及司法權之任何一方造成過度之衝擊，本研究認為應是最為可行之懲戒權劃分方案。

一、德國聯邦公務員懲戒法立法例

若吾人再進一步具體思考，則在上述前提下，哪些懲戒處分可被評價為對公務員權益侵害較輕微，而屬可由主管長官行使之「合理範圍」？對此問題，德國現行聯邦公務員懲戒法第 33 條第 1 項規定，僅有「申誡」、「罰款」、「減俸」及「減少退休金」四種對受懲戒人權益影響較為輕微之懲戒措施，可由職務機關行使之。至於對現職公務員身分產生變動之降級與撤職，以及對退休公務員財產權造成重大侵害之剝奪退休金，因屬高度嚴苛之懲戒處分，故專屬保留由懲戒司法機關，亦即邦行政法院懲戒庭行使之。值得吾人關注者，針對現職公務員之「減俸」及退休公務員之「減少退休金」懲戒處分，係於 2001 年修法時始被立法者納入行政懲戒權行使範疇之清單內，而擴張行政機關之懲戒權限。究其原因，主要係基於「懲戒效率」之考量，希冀加速此等中等權利侵害程度之懲戒處分的作成程序[107]。為彌補減俸改由職務機關行使後對受懲戒人權益保障可能造成減損之負面影響，聯邦公務員懲戒法第 33 條第 3 項導入行政權內部「層級管轄」機制，區分不同層級行政機關所能作成減俸比例及期間之上限。對公務員欲作成減少月

[105] 懲戒措施對受懲戒人權益侵害之嚴重度，在懲戒法制上所具備之意義，不僅作為懲戒權劃分之基準，更會涉及到懲戒權行使期間長短之設計。從而，其實為懲戒法制形塑之一項重要指標。關於懲戒權行使期間之相關問題，可參見司法院釋字第 583 號解釋，以及林明鏘，前註 85，頁 1 以下。

[106] 參見城仲模，前註 6，頁 29；李建良，前註 88，頁 60；李玉君、蔡文琳，前註 97，頁 110；蔡震榮，前註 30，頁 575-576。

[107] 參見林明鏘，前註 61，頁 99-100。

俸五分之一，為期三年之減俸處分者，唯有「最高職務機關」（Die oberste Dienstbehörde）始享有權限（第 1 款）。至於直接隸屬於最高職務機關之首長則得作成減少比例達月俸五分之一，最長為期二年之減俸處分（第 2 款）。

二、我國學說見解

至於在我國，對公務員權益侵害較小之申誡、記過、記大過，以及公務人員考績法修正草案中之警告、記小過實質懲戒措施，固屬「合理範圍」，得由主管長官行使，固無疑義。而屬嚴苛程度較高之撤職[108]、專案考績免職處分及休職，以及公務員懲戒法修正草案所增訂之剝奪退休金，因涉及改變公務員身分，或對其權利有重大之影響，學說多數見解認應保留由懲戒司法機關公務員懲戒委員會行使[109]。從而，在我國法制上存有懲戒權歸屬安排之討論空間者，僅剩中等程序之懲戒處分，例如減俸、降級，以及公務員懲戒法修正草案擬增訂之罰鍰及對退休公務員所為之減少退休金等。就此而言，李建良教授即主張：「如果我國仍要維持司法懲戒與行政懲處併行的雙軌制度，最好是仿照德國立法例，將申誡或記過等較為輕微的懲戒處分，交由主管長官行之，並得向行政法院提起訴訟請求救濟；而將減俸、降級、免職等較為嚴厲的懲戒（懲處）處分，交由司法機關（懲戒法院）為之，以避免現制行政懲處權與司法懲戒權相互重疊的弊端[110]。」類似見解，高愈杰法官亦認為：「公務員懲戒制度依循憲法第七十七條之規定，係由司法權掌理，其中有關撤職、休職、降級、減俸等較嚴苛之懲戒手段，應保留由懲戒法院直接審理，至於侵害程度較輕微之罰款、記過（記大過）、申誡等懲戒手段，則交由主管長官掌理。…就此而言，現行公務人員考績法中專案考績免職

[108] 撤職雖為現行公務員懲戒法所規定之懲戒處分，然自從 2000 年版公務員懲戒法修正草案提出後，則將其法律效果修改為「停止任用期間為一年以上、五年以下」，且停止任用期間屆滿，再任公務員者，「自再任之日起，二年內不得晉敘、升職或調任主管職務」。其一方面雖設定停止任用期間之上限，對被懲戒人之權益固較有保障。但另一方面，卻增加再任後財產權及身分權上之限制。整體而言，修正草案之撤職不利效果應較之於現行法更為嚴苛。

[109] 參見董保城，「釋字四九一號」之評釋，台灣本土法學雜誌，第 6 期，2000 年 1 月，頁 45-46。氏從權力分立角度出發，認為專案考績免職處分足以改變公務員身分，應屬於司法權之固有核心領域，不容委由其他公權力作用行使之。此外，蔡震榮教授則提出在程序上較為緩和，但結論相同之方案。亦即賦予主管長官有「免職建議權」，但是否採納，最終決定權仍在於司法懲戒機關。參見氏著，前註 97，頁 180。

[110] 李建良，前註 88，頁 60。

處分之規定，應予刪除[111]。」綜上所述，「降級」及「減俸」懲戒措施，多為我國學者認為係屬較嚴苛之懲戒處分，而主張應由司法機關為之。

三、本研究之見解

上述部分學者所提之立法建議，固甚具參考價值。然而，本研究一方面參酌德國 2001 年聯邦公務員懲戒法修正之比較法觀點，另一方面則盱衡我國現今社會對公務員行政責任追究之效率要求甚高之特殊國情，認為在立法政策上，似可考慮朝「擴張行政長官懲戒權限」之方向設計。在此方針下，本研究認為侵害公務員權利較輕微之公務員懲戒法上申誡及記過，公務員懲戒法修正草案將導入之罰鍰及減少退休金，以及公務人員考績法現行法及其修正草案中之警告、記小過及記大過等懲戒措施，固可由主管長官行使之。即使是公務員懲戒法上之「減俸」懲戒處分，亦非不得由主管長官為之。固然，論者有從司法院釋字第 483 號解釋文「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障」之意旨為立基，主張「大法官顯然認為行政長官不應掌有降級、減俸等懲戒手段」[112]。然而，該段解釋文應只是大法官從「現行法秩序」之觀點，闡明公務員非依懲戒法制，由懲戒機關依法定程序，不得遭降級、減俸，或是相當於降級、減俸之處置而已。至於孰為懲戒機關，又法定程序為何，則非本號解釋之標的。換言之，司法院釋字第 483 號解釋僅係在現行法之規範下，說明降級減俸具懲戒性質，故應由法定職掌組織及程序，始得為之。至於立法政策上是否應將其保留由「司法懲戒機關」為之，則未置可否。職是之故，減俸之懲戒處分是否屬於得由主管長官行使之合理範圍，考量點應與憲法權力分立架構之本質無涉，而宜回歸到上述處分嚴重度及其他相關因素之思考脈絡上。

根據公務員懲戒法第 14 條規定：「減俸，依其現職之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為六月以上、一年以下。自減俸之日起，一年內不得晉敘、升職或調任主管職務。」縱使根據 2010 年版修正草案第 18 條之規定，將減俸之

[111] 高愈杰，前註 70，頁 315。
[112] 參見高愈杰，前註 70，頁 290。

期間上限放寬至「三年以下」，其相對於減少退休金及罰鍰之懲戒處分，對被付懲戒人所產生之金錢上不利益，非必然為高[113]。至於與減俸相連結之公務員財產權上及職務身分上之不利影響（晉敘、升職或調任主管職務），亦非減俸懲戒處分所獨有，毋寧在現行法下，除申誡及撤職之外，其他懲戒處分皆有之；包括由主管長官行使從無疑義之「記過」處分，亦然（公務員懲戒法第 15 條參照）。此外，若吾人再參酌德國 2001 年聯邦公務員懲戒法修正時亦將減俸劃歸於職務機關得逕為行使之懲戒種類之列，則整飭官箴之速效以及主管長官人事監督權功能之健全發揮若為我國社會越來越看重，則在立法政策上應亦不排除可將減俸之懲戒處分委由主管長官行使，而不必再保留予公務員懲戒委員會作第一次之懲戒。

本於類似之思考脈絡，本研究進一步認為，公務員懲戒法上之「降級」懲戒處分，亦在可委由主管長官行使懲戒權之「合理範圍」內。根據公務員懲戒法第 13 條規定：「降級，依其現職之俸給降一級或二級改敘，自改敘之日起，二年內不得晉敘、升職或調任主管職務。受降級處分而無級可降者，按每級差額，減其月俸，其期間為二年。」2010 年版修正草案第 17 條原則上維持現有降級之法律效果，僅作文字修正，並將月俸修正為「俸給總額」以資明確而已。準此，我國公務員懲戒法上所規定之降級處分，係指公法上財產權面向上之「俸級」改敘，與德國聯邦公務員懲戒法上所規定之降級（Zurückstufung），涉及到身分職位上之「降調」大異其趣[114]。基此，有鑑於公務人員俸級每級之月支俸給金額差距並不大，故對受懲戒公務員公法上財產權侵害之程度，尚未致重大到非保留予懲戒司法機關審理不可。

綜上所述，在司法院釋字第 298 號及第 491 號解釋之意旨下，公務員之懲戒權依其性質於「合理範圍」內，得以法律由主管長官行使之。此處所稱之合理範圍，因容有政策形成之彈性空間，故本研究認為，在界定上可以「懲戒處分對公務員服公職權影響之重大程度」作為思考主軸，再輔以整飭官箴之效率要求程

[113] 根據 2010 年版公務員懲戒法修正草案第 20 條規定：「罰鍰，其金額為新臺幣一萬元以上一百萬元以下。」就最高金額以觀，其對受懲戒公務員財產權之侵害，亦不可謂不重大。

[114] 德國聯邦公務員懲戒法第 9 條第 1 項前段規定：「降級係指將公務員轉調至總基本薪資較低之同一職系職位（Amt derselben Laufbahn）。」

度、社會對違法失職公務員受制裁之回饋期待性，以及懲戒機關之工作承載量等因素作綜合思考。具體言之，有鑑於我國法制對職業文官圖像之高標準要求，並且社會對違法失職公務員之懲戒迅速性期待甚高，故在懲戒懲處整合立法上，應可採取「擴大主管長官懲戒權範圍」之政策方向。可列入「合理範圍」之考量者，不惟法制、學說及實務具有高度共識之申誡、記過、記大過，或相類似——例如公務人員考績法修正草案中所修正之警告及記小過——之影響公務員權益較輕微之懲戒措施而已。即便是懲戒效果之權利侵害性稍重之中度嚴厲懲戒處分，諸如現行公務員懲戒法所規定之減俸及降級，以及公務員懲戒法修正草案增訂之罰鍰及減少退休金等懲戒處分，理論上亦可包含之，而由主管長官行使。

第四項 懲戒權發動程序之配套調整

公務員之懲戒，根據憲法第 77 條規定，原為司法懲戒機關對違法失職之公務員所為行政法上責任之追究及制裁，屬司法權之作用。惟囿於司法權之被動特性，非有人民或機關立於原告之地位提起訴訟，使爭訟案件繫屬法院，法院始得開啟審理程序，並作出裁判。此等司法被動性之權力作用特性，於懲戒司法機關審理公務員懲戒案件時，亦不例外。從而，懲戒司法機關無法本於職權，主動對違法失職之公務員開啟懲戒訴訟程序，並為裁判。毋寧，其欲對違法失職公務員行使懲戒權，尚須以其他權力作用機關之發動為前提要件。根據現行公務員懲戒法第 18 條規定：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議。」同法第 19 條復規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」準此，在現行法下，公務員懲戒案件之發動機關有二，亦即「監察院」及「主管長官」。本研究就懲戒懲處整合立法之方向思考，主要雖聚焦於懲戒司法機關與主管長官間之懲戒權「本身」分配問題，然因懲戒權發動程序攸關懲戒權應如何行使，兩者實具不可割裂之緊密關係。是以，在懲戒懲處整合立法之關連性下，亦有必要進一步思考

司法懲戒權行使前發動權限歸屬及其程序等相關問題。以下茲分別就主管機關及監察院之懲戒發動權析論之：

第一款 主管機關之懲戒發動權

根據現行公務員懲戒法規定，主管長官認所屬公務員有違法失職情事，應受懲戒者，除根據公務人員考績法規定，逕自對其施以平時考核之申誡、記過及記大過懲處措施，專案考績一次記二大過免職處分，或是根據公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，予以記過與申誡懲戒處分外，尚可根據公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定，備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但應受懲戒人若為所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，則得逕送公務員懲戒委員會審議，已如前述。準此，主管長官對其所屬公務員之懲戒具有發動權。此等設計，合乎主管長官人事監督權之內涵及運作。至於主管長官發動懲戒權後，根據現行公務員懲戒法之架構，將視應受懲戒公務員之「職等」，而異其後續之程序：若應受懲戒人為所屬十職等以上公務員者，則應送「監察院」審查。監察院如認公務員確有違法失職之行為，經由監察委員二人以上提議彈劾案，提案委員外之監察委員九人以上審查及決定後，成立彈劾案（監察法第 8 條參照）。此際，監察院應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議。是以，就十職等以上公務員之懲戒，從發動至懲戒審議，歷經之程序依序乃為「主管長官 → 監察院 → 公務員懲戒委員會」三階段進程。反之，若應受懲戒人為所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，則主管長官得逕送公務員懲戒委員會審議，而呈現出「主管長官 → 公務員懲戒委員會」之二階段進程。綜上所述，主管長官之懲戒發動權，視應付懲戒人之職等不同，尚有是否須經監察院成立彈劾案之中間程序要求。

有疑問者，在懲戒懲處整合立法之思維脈絡下，現行主管長官之懲戒發動權是否應作配合修正？首可肯定者，無論我國未來係採懲戒權由懲戒司法機關專屬之一元制，抑或如本研究上述所建議之由主管長官及懲戒司法機關分享之二元

制，主管長官本於人事領導統御權之行使，仍享有對其所屬公務員送交懲戒之發動權，並無更迭。至於發動後之程序，除非未來修法時，立法者及監察院願意呼應學說見解，將彈劾權之行使回歸於僅以「政務官」為對象之制度原始旨趣[115]，則主管長官對所屬有官職等之事務官發動懲戒程序後，理當直接移送懲戒司法機關審議，而無庸再繞經監察院先行成立彈劾案。否則，在將「彈劾案成立」及「司法懲戒審議」兩制度作連結之現行法制下，主管長官發動懲戒程序後，恐仍無法跳躍「監察院」，而逕送懲戒司法機關審議。基此，由監察院扮演懲戒發動程序中之「把關者」角色，在我國現行法秩序下恐是不得不之安排。

綜上所述，主管長官之懲戒發動權在本研究所提出之懲戒懲處整合立法方向思考脈絡下，與現行法制不同者，略可歸納下列二點：其一，主管長官懲戒發動權範圍，因其行政懲戒權之擴張設計，而相對地受到減縮。在本研究之思考基礎上，結果是唯有當違法失職公務員應受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分時，主管長官始有發動懲戒程序，送請監察院審查之法律上義務。其二，主管長官懲戒權之發動，不再視應付懲戒人之職等而作是否須先經監察院成立彈劾案之程序上差別。毋寧，所有已發動之懲戒事件將無差異地一律應先行送請監察院審查。待監察院成立彈劾案後，始有可能移送懲戒司法機關進行懲戒審議。此際，主管機關發動懲戒之原因雖是所屬公務員違法失職情事重大，應受休職、撤職及剝奪退休金等之嚴重懲戒處分，然經監察院彈劾後移送懲戒司法機關審議，監察院之建議懲戒處分種類則不受主管長官主張之拘束。懲戒司法機關對被付懲戒公務員所可作成之懲戒處分種類，亦不以休職、撤職及剝奪退休金為限。毋寧，其本於第一次懲戒權限，自得本於職權斟酌個案，對被付懲戒人作出相應於違法失職行為之妥適懲戒處分。「懲戒發動權」與「司法懲戒權之行使」係屬二不同層次之問題，應與嚴格區辨。

從比較法角度以觀，主管長官發動懲戒後須先送請監察院審查之中間程序安

[115] 參見陳新民，中華民國憲法釋論，四版，2001 年 1 月，頁 739；李建良，前註 88，頁 60；王廷懋，我國公務員懲戒制度邁向現代化之路——從司法院大法官釋字第四九一號解釋談起，人事行政，第 132 期，2000 年 6 月，頁 13-14。

排，雖與德國現行聯邦懲戒法中所規定由職務機關調查後向懲戒司法機關邦行政法院提起「懲戒訴訟」之制度大異其趣[116]。然而，卻與德國舊聯邦公務員懲戒法所規定之「懲戒檢察官」制度相似。根據舊法，職務機關經調查程序後，發現所屬公務員有為法失職情事者，應將懲戒事件移送聯邦懲戒檢察官調查，並由其決定是否向懲戒法院提起懲戒訴訟。從此觀點，蔡震榮教授認為，我國監察院在懲戒事件發動程序上所扮演之角色，與德國舊聯邦公務員懲戒法上所規定之聯邦懲戒檢察官制度類似，皆在於對主管長官之懲戒發動權進行把關，於懲戒程序中貫徹及調和公職務利益與公務員之服公職權[117]。

第二款 監察院之懲戒發動權

監察院於公務員懲戒事件中，有鑑於我國法制之特殊規定，除扮演上述之主管長官懲戒發動權「把關者」角色外，同時尚亦可自為「發動者」。換言之，監察院基於人民檢舉或是本於職權調查，發現公務員有違法失職情事者，經成立彈劾案後，即可當然地發動懲戒程序，移送公務員懲戒委員會審議，無待主管長官之先行程序。而且，監察院懲戒發動權之行使，僅視公務員違法失職行為是否成立彈劾，而不論其應受懲戒處分之嚴重性，亦不論應受懲戒公務員職等之高低。現行制度之設計，具有填補主管長官懲戒發動權之不足，並兼具有矯治主管長官隱匿、袒護所屬公務員違法失職行為，不發動懲戒程序之官官相護的修正功能。

在本研究之懲戒懲處整合立法設計下，監察院之懲戒發動權是否會受到衝擊，進而容有調整修正之必要？首先，可思考者，本於彈劾係針對政務官之制度旨趣，最理想之狀態即是修法將監察院之「彈劾權」與「懲戒發動權」兩者脫鉤。監察院僅保留前者，且僅侷限於對「政務官」始得為之；至於事務官，則由主管長官逕送懲戒司法機關懲戒，監察院對其不再具有懲戒發動權。惟須說明者，此等調整之建議，並非因直接受到懲戒懲處整合立法之衝擊所致，毋寧乃較屬回歸彈劾權制度本旨之法制度正本清源問題。此等制度釐清性質之修法建議，在法理

[116] 參見本研究第三章第三節第一項。
[117] 參見蔡震榮，前註 30，頁 555-556、579。

上雖無疑義，更無牴觸監察院享有對中央及地方公務人員彈劾權之憲法規定問題。然而，囿於在法律規範層級，長年來皆賦予監察院對中央及地方常任公務人員彈劾權，並進一步將彈劾案與司法懲戒作制度上之連結，故欲修法排除監察院之懲戒發動權，恐將引發不少之政治效應。而且，所涉及之規範，不以公務員懲戒法為限，監察法亦應一併配合修刪，實踐難度甚高。

退而求其次，倘吾人不觸及彈劾權本旨問題，則在維持監察院依舊享有懲戒發動權之基本前提下，監察院之懲戒發動權是否以及應如何配合懲戒懲處整合立法而作調整，仍是頗費思量。較接近制度理想型之修正方向，或許可思考限縮監察院懲戒發動權之行使對象。有鑑於現行公務員懲戒法第 9 條第 2 項規定，懲戒對象亦及於政務人員，只是得受懲戒處分之種類受到限制而已。從而，倘此等立法例於未來整合立法時依舊獲得維持[118]，則本於彈劾權目的在於課處政務人員違法失職責任之制度本旨，故似可考慮維持監察院對「政務人員」得本於職權而發動懲戒之權限。但對於事務人員部分，其懲戒發動權則予刪除。此等修正建議同樣地將大幅削減監察院之現有事實上既存之懲戒發動權，衝擊甚大；其是否願意配合，本研究持保留之態度。

綜上所述，相較於主管長官之懲戒發動權受懲戒懲處整合立法衝擊較大，而有必要一併作配套修正，監察院之懲戒發動權則與懲戒懲處整合立法關連性較為薄弱，毋寧乃涉及彈劾權本身之制度本質問題。若無法於整合立法時一併修正，對於懲戒懲處制度之整合原則上亦影響不大。是以，即使懲戒懲處從整合方向修法後，原則上監察院仍可本於職權，對違法失職公務員成立彈劾案，並即移送懲戒司法機關審議。

較為棘手者，則是當主管長官對所屬公務員之違法失職行為認為情節尚非重大，故本於行政懲戒權之行使，逕自對其作成權利限制較為輕微或僅屬中等程度之記過、罰鍰、降級、減俸等懲戒處分後，監察院復對同一事件成立彈劾案，移

[118] 以司法院最新提出之 2010 年版公務員懲戒法修正草案為例，草案第 13 條第 4 項仍維持政務人員為受懲戒對象之立法例，只是在懲戒處分調整之前提下，休職、降級及記過懲戒處分於其不適用而已。

送懲戒司法機關審議，則懲戒司法機關應如何處置？本研究認為，此乃涉及行政懲戒及司法懲戒彼此間競合處理之問題，而與監察院懲戒發動權之肯定無涉。此問題之解決，應依循懲戒司法機關作為懲戒「最高機關」及懲戒救濟途徑一致性之觀點思考，而非從監察院懲戒發動權之面向著手。換言之，就實體而言，本於司法懲戒優先性原則，仍應以懲戒司法機關之懲戒裁判為最終懲戒結果，原行政懲戒權失其效力。至於法律救濟途徑一致性之程序問題部分，將於下文進一步說明。

第五項 懲戒事件法律救濟體系之重構

我國現行懲戒懲處雙軌併行制度亦導致法律救濟途徑二元之現象，已如上述。從而，吾人於思考懲戒懲處整合立法方向時，亦無法無視於法律救濟部分之整合，而僅處理懲戒懲處概念、種類及權限劃分等實體問題。

根據現行法制及司法實務見解，公務人員對於主管長官所為之懲處處分不服者，視其性質得分別提起「復審、行政訴訟」及「申訴、再申訴」。前者目前僅對專案考績一次記二大過之免職處分有其適用，而後者則廣及平時考核之申誡、記過及記大過懲處措施。至於不服公務員懲戒委員會之懲戒議決者，在現行公務員懲戒法採「一級一審」之司法體系下，受懲戒之公務員並無法行使通常之審級救濟。原移送機關或受懲戒處分人充其量在法定要件該當下，僅能根據同法第 33 條之規定，聲請非通常救濟途徑性質之「再審議」而已。此等現行懲戒事件司法救濟體系，呈現出下列三項制度缺失：一、受特定種類懲戒處分之公務員欠缺提起司法救濟之可能性。二、使同受懲戒處分之公務員，卻因懲戒權行使機關之不同，而受到審級救濟權有無之差別待遇。三、即使對懲戒處分不服得提起司法救濟，審判權亦歸屬於一般行政訴訟審判權之行政法院，致使司法院在現實上無法保有其作為公務員懲戒「最高機關」之憲法地位。有鑑於此，立基在懲戒懲處雙軌併行制上所形塑出之懲戒事件法律救濟體系，實有於整合立法時一併興革重構之必要。以下茲分就「審判權之歸屬」及「審級救濟」二議題，予以析論之。至於懲戒司法機關之組織體制及成員配置，固然亦屬公務員懲戒法修法時不得不

面對之重要議題，且司法院釋字第 396 號解釋更明白揭櫫其應採「法院體制」之修法意旨，然因與懲戒懲處整合之議題較不具直接關聯性，故本研究不擬予以深入開展，僅於在有論述必要之範圍內，斟酌適度表達立場，合先敘明。

第一款 審判權之歸屬

針對公務人員不服主管長官所為懲處處分應向何司法機關提起救濟之問題，司法院釋字第 243 號解釋首度指出：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。」嗣司法院復作成釋字第 298 號解釋補充說明：「憲法第七十七條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。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。但關於足以改變公務員身分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戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。有關法律，應依上述意旨修正之。本院釋字第二四三號解釋應予補充。至該號解釋，許受免職處分之公務員提起行政訴訟，係指受處分人於有關公務員懲戒及考績之法律修正前，得請求司法救濟而言。」據此，司法院解釋對於懲戒事件應依循之司法救濟途徑，立場清楚明確。亦即從「憲法層次之應然面」出發，應向「掌理懲戒事項之司法機關」聲明不服，始符憲法第 77 條規定之旨趣。就現行公務員懲戒法之規定而言，即是公務員懲戒委員會。從而，公務員懲戒委員會不僅扮演懲戒法院之角色，更應負責受懲戒人不服懲戒處分之事後救濟程序，作為懲戒事件司法救濟之審判權歸屬機關。

司法院釋字第 298 號解釋回歸司法院作為公務員懲戒最高機關之體系一貫憲法架構，使懲戒權無論是否於合理範圍內委由主管長官行使，最終仍可「匯流」回司法懲戒機關，由其對懲戒處分作最終之合法性控制。對於本號司法院解釋所為公務員懲戒法未來修法方向之明確指示，從學理角度，因可維持懲戒權之最終

單一性，避免行政法院及懲戒司法機關就同一事件所可能發生之裁判上見解歧異情形，故亦普受學者所肯定[119]。本研究亦支持司法院釋字第 298 號解釋之旨趣，將公務員懲戒處分之司法救濟，統一劃歸由職掌懲戒之司法機關，亦即公務員懲戒委員會審理。而從司法院解釋之法拘束力角度以觀，司法院更無背離之另闢蹊徑空間。事實上，現行公務員懲戒法於 1983 年修正時，修正草案原擬新增條文第 20 條規定：「公務員因專案考績受記二大過免職處分，不服再復審之決定者，得於收受再復審決定書後三十日內，向公務員懲戒委員會聲請審議。」即有立法統一懲處懲戒處分救濟途徑之企圖，使公務員懲戒委員會成為懲戒事件之司法救濟機關。無奈因行政院、考試院及監察院三院皆持反對之立場，致使司法院不得不刪除該擬議條文。現時過境遷，復以懲戒司法機關作為懲戒處分之救濟法院的憲法誡命，業已獲司法院解釋之明確揭示，不僅司法院應予貫徹，其他院級之憲法機關亦應受司法院釋字第 298 號解釋之拘束，已無再有不同意見之法理空間。

當然，上述見解僅係根植在現行法對於公務員懲戒審判權歸屬之實定基礎上所為。倘若未來在立法政策上，將公務員懲戒之審判權與一般行政審判權兩者合而為一，皆歸屬行政法院審理（例如 2002 年版公務員懲戒法修正草案及德國現行聯邦公務員懲戒法所採行之司法救濟模式），則公務員懲戒事項（第一次司法懲戒及其救濟以及行政懲戒之救濟）之審理自當由行政法院所職掌，其將取代現行之公務員懲戒委員會功能，成為職掌公務員懲戒之司法機關。此際，公務人員專案考績處分及形式懲戒處分之司法救濟管道，即皆同屬一般行政審判權，當不致再產生現行兩者割裂、分屬不同審判權之情形。剩餘之問題，僅是具實質懲戒處分性質之專案考績處分爭訟案件，於制度存在之前提下，須改由行政法院內之「公務員懲戒專庭」審理而已。

至於公務員懲戒之司法審判權歸屬，究應維持現狀，劃歸公務員懲戒委員會享有，抑是更迭至行政法院，乃涉及立法政策上之思考。組織結構、人員編制、經費預算、成員專業特性及工作承載量等，皆是應併同考量之因素。有鑑於應思

[119] 參見城仲模，前註 6，頁 29；林明鏘，前註 79，頁 162；高愈杰，前註 70，頁 320。

考及酌量之條件眾多且複雜，有待精緻細膩之評估始得以有初步結論之產生，本研究於此難以深入，亦非研究標的之核心重點，故擬不予詳究。就近程目標而言，在改革上預期阻力較少者，至少應可戮力於強化公務員懲戒委員會審議程序之功能，將其訴訟化，以落實現代法治國家正當法律程序之憲法要求。

在肯定掌理懲戒事項之司法機關為懲戒之司法救濟機關基礎上，吾人尚可進一步思考，是否受懲戒人對主管長官所為之任何種類實質懲戒處分，皆得向懲戒司法機關尋求法律救濟？有鑑於司法院釋字第 298 號解釋所述及之系爭問題為公務人員考績法上之專案考績免職處分，故未來公務員懲戒法之修法方向，當可對於不服主管長官所為一次記二大過免職處分之司法救濟途徑，規定於復審未果後，得向「公務員懲戒委員會」或是未來「職掌懲戒事項之司法機關」聲請審議或提起撤銷訴訟，固無疑義。然而，根據目前司法實務見解，公務人員不服主管長官對其所為之其他實質懲戒措施，例如平時考核之申誡、記過或記大過，充其量僅能根據公務人員保障法第 77 條規定，向服務機關提起申訴及續向保訓會起再申訴，尚不得提起司法救濟。若循此意旨，則不服上述懲戒措施，自當亦無法向公務員懲戒委員會提起救濟。然而，此等蘊含有特別權力關係理論思維之司法救濟現制，在強調保障公務員訴訟權，以及加速揚棄特別權力關係理論之我國現今法治理念下，是否尚存有憲法上之正當性，實不無商榷之餘地。本研究認為，憲法第 16 條賦予人民訴訟權之旨趣，本在於只要人民權利受到公權力之侵害，姑不論其程度之嚴重性，原則上皆得提起訴訟，以資救濟。欲對此訴訟權予以限制，唯有存在合憲之公益事由，始足當之。基於主管長官人事監督權之優越性及權威性理由，排除受懲戒人之訴訟權，在當代之人權理念及法治國思維下，已不具憲法上之正當性。職是之故，有學者乃倡議我國宜仿效德國聯邦公務員懲戒法之立法例，不分懲戒處分之種類及對受懲戒人權益影響之嚴重性，公務員不服者，皆可向邦行政法院懲戒庭提起撤銷訴訟，以尋求權利救濟[120]。本研究亦支持此見解，認為公務員服公職權及訴訟權皆為憲法明文保障之基本權。基於迅速整飭官箴及符合社會對違法失職公務員迅速制裁之期待，在制度設計上雖容許在合

[120] 參見林明鏘，前註 79，頁 162；李建良，前註 88，頁 59。

理範圍內由主管長官以行政權作用行使懲戒權，然此並不當然意味著可以「主管長官之人事管理措施」之名，正當化剝奪受付懲戒人之訴訟權。職是之故，在公務員懲戒法未來修法方向上，宜跳脫現行實務通說及框架。凡是懲戒處分，無分輕重，皆應賦予受懲戒人得向公務員懲戒委員會或懲戒司法機關提起法律救濟之可能性，俾一方面確保其受憲法第 16 條所保障之訴訟權，另一方面亦符合司法院作為公務員懲戒最高機關之憲法第 77 條規定旨趣。

至於向掌理懲戒之司法機關提起救濟前，是否以及應踐行何等之先行程序？按現行公務人員保障法上所規定之保障救濟體系，基本上與特別權力關係理論具有緊密之連結性。將對公務員權益影響輕微者之處置，定性為人事上之管理措施，進而對其不服只能提起申訴、再申訴。反之，若是具足以影響公務員身分，或是對其權利影響重大之措施，則被評價為行政處分，應提起復審；若再不服，則可提起行政訴訟。此等救濟程序區分架構，晚近亦遭到不少學者之質疑，認為無法與當代保障公務員訴訟權及服公職權之法治發展趨勢相呼應，主張應廢除保障救濟二元體系。本研究認為，即使在現行公務人員保障法所定之二元救濟程序架構下，亦可視懲戒處分之性質，維持分別提起「申訴、再申訴」以及「復審」之前置程序，而仍無損於後續得向公務員懲戒委員會或懲戒司法機關提起救濟之可能性[121]。蓋公務人員倘不服再申訴決定者，得否向行政法院提起行政訴訟，在公務人員保障法上並未定有明文。目前實務上採否定說，事實上為其自行發展出之見解。我國行政訴訟新制實施後，由於訴訟類型增加，尤其增訂了以非行政處分為程序標的之一般給付訴訟，行政法學者多數支持再申訴人倘不服再申訴決定，並不根本性地被排除可提起行政訴訟以尋求司法救濟之可能性。在此，再申訴人僅因無行政處分之存在，而不得提起撤銷訴訟而已。至於行政訴訟法第八條之一般給付訴訟，於訴訟類型之選擇上仍在可考慮之列[122]。是以，在現行公務人

[121] 參見詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究計畫結案報告，公務人員保障暨培訓委員會委託，2010 年 8 月 31 日，頁 15。

[122] 參見蔡志方，行政救濟法新論，三版，2007 年 11 月，頁 406；李建良，公務人員保障法復審及申訴標的之探討，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11 月，頁 139-140；程明修，德國行政法學上「法律關係論」之發展——以公務員法律關係為例，收錄於：氏著，行政法之行為與法律關係理論，二版，2005 年 10 月，頁 392。

員保障法之救濟程序二元架構連結上述公務員懲戒法未來修法方向之綜合思考下，公務人員不服主管長官所為申誡、記過或記大過之實質懲戒處分，得提起申訴、再申訴；仍未獲得救濟者，則可向公務員懲戒委員會提起訴訟尋求救濟。又若依循本研究上述建議，將罰鍰、減少退休金、減俸及降級懲戒處分亦分配予主管長官行使，則針對此等懲戒處分不服，則可向保訓會提起復審[123]；仍未獲救濟者，則可接續向公務員懲戒委員會提起訴訟。

第二款 審級救濟

除上述之審判權歸屬問題外，懲戒處分司法救濟之興革尚涉及到審級救濟制度之建構。按根據司法院解釋歷來之見解，憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容。立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的及司法資源之有效配置等因素，而就訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，以法律或法律授權主管機關訂定命令限制者，應符合憲法第 23 條規定，方與憲法保障人民訴訟權之意旨無違[124]。申言之，「審級制度」並非憲法第 16 條所保障訴訟權之核心領域；一訴訟制度只要能夠達成人民「迅速」而「有效」之法律救濟目的者，即不違憲法保障訴訟權之意旨。基此一貫見解，司法院早在釋字第 396 號解釋即明白指出：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，惟保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。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；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。」

---

[123] 參見公務人員保障暨培訓委員會 92 年 11 月 17 日公保字第 0920008309 號函：「以將公務人員調任與其所敘官等顯不相當或較低陞遷序列之職務，除影響其升等任用資格之取得外，亦影響其日後參加陞遷、訓練之權益，是服務機關對公務人員為調任同官等較低陞遷序列職務之命令，係屬對公務人員權益有重大影響之處分，公務人員如有不服，得依上開復審程序提起救濟。」

[124] 參見司法院釋字第 704、681、667、665、654、639、629、574 等號解釋。

縱然現行公務員懲戒法對公務員懲戒委員會所為懲戒案件之議決未設通常上訴救濟制度，尚與憲法訴訟權之保障無違[125]。然在懲戒懲處雙軌併行制度下，主管長官對所屬公務員所為足以改變身分或對其權益有重大影響之實質懲戒處分（例如專案考績免職處分），受處分人不服者，於復審後反而可向高等行政法院提起第一審法律救濟；必要時，尚可向最高行政法院提起上訴。兩相比較，特定種類行政懲戒與公務員懲戒委員會自為之司法懲戒，在審級救濟之設計上並不一致，導致形式上部分行政懲戒之訴訟權保障較之於司法懲戒為優之現象。基此觀點，遂有部分學者主張在公務員懲戒法審級制度尚未興革之前提下，實不宜限縮主管長官之行政懲戒權，俾保持受懲戒人提起訴訟請求審級救濟途徑之暢通性。回歸立法政策層面，有鑑於人民訴訟權保障有日益增強之基本權發展趨勢，以及公務員懲戒委員會之懲戒議決雖屬司法權作用，縱使程序上較之於行政懲戒為嚴謹，但本質上畢竟屬懲戒權之「第一次行使」，而非對懲戒處分不服之第一審司法救濟。故嚴格言之，現行公務員懲戒法對於公務員懲戒委員會懲戒議決司法救濟之規定，不僅未有通常上訴救濟制度之設，更無「第一審」之「司法救濟」制度。故而，排除受懲戒人對公務員懲戒委員會所為懲戒議決有通常司法救濟之可能性，本研究認為，恐有違司法院解釋歷來對憲法第 16 條訴訟權概念作為「人民於其權利遭受侵害時，有請求法院『救濟』之權利」之認知。綜上所述，懲戒案件審級救濟制度之建構，本研究認為不僅只是一種強化人民訴訟權保障之「優化」立法政策而已，毋寧實蘊含有回歸憲法訴訟權保障之原旨，並且落實懲戒司法機關為公務員懲戒最高機關之憲法旨趣，具有「合憲化」之修正意義。事實上，司法院 2002 年及 2005 年版本之公務員懲戒法修正草案亦導入審級救濟制度於懲戒案件中。其關於審級制度之設計，雖因是否經監察院彈劾移送而區別設計遭受學者之嚴厲合憲性質疑，然肯定懲戒案件應享有審級救濟之立場，應值支持及鼓勵。

[125] 同樣未設通常上訴救濟制度者，為法官之懲戒案件。我國法官法規定職務法庭之管轄事項僅有「一級一審」。據此，即使懲戒訴訟之當事人不服職務法庭所為之懲戒判決，在法制上亦不享有通常審級救濟之權利。職務法庭之懲戒判決一旦宣示或公告主文時，即已確定。在有再審事由時，當事人充其量僅能根據法官法第 61 條第 1 項規定，提起「非通常救濟程序」之再審之訴。參見詹鎮榮、吳綺雲，前註 62，頁 99-100。

在細部設計上，為契合懲戒懲處整合之立法方向，可思考之審級救濟規劃模式略有如下：

第一目 行政懲戒之審級救濟

在主管長官於合理範圍內被賦予懲戒權行使之前提下，被懲戒之公務員不服主管長官之懲戒處分時，於踐行公務人員保障法上之前置程序（復審及申訴、再申訴）未果，得續行向懲戒司法機關提起第一審之救濟，已如上述。就此而言，行政懲戒處分之救濟，至少已有「一級一審」之救濟體制設計。惟有疑問者，在立法政策上是否尚應賦予「上訴救濟」之第二審可能性？換言之，被懲戒人若仍不服第一審懲戒司法機關之裁判或議決者，在立法論上是否宜再賦予其提起上訴之可能性？對此問題，本研究認為宜與懲戒司法機關之建置，以及司法懲戒之審級救濟安排併同作整體思考。倘未來在立法上，掌理懲戒之司法機關如作「二級」之設計，例如 2002 年版公務員懲戒法修正草案將懲戒案件之審判權劃歸高等行政法院及審判機關化之司法院二級，或是另行歸劃由高等行政法院及最高行政法院分別擔任公務員懲戒事件救濟之第一審及第二審法院，甚至是結合現行之一般行政審判權及公務員懲戒審判權，分別由高等行政法院及公務員懲戒委員會擔任公務員懲戒救濟之第一審及第二審法院者，則賦予行政懲戒事件得向第二級懲戒司法機關提起上訴，從法院組織層級之觀點出發，建構出「二級二審制」理論上困難度並不高[126]。反之，倘懲戒司法機關仍維持一級體制，例如維持公務員懲戒委員會之現制，則若欲賦予提起上訴之救濟可能性，勢必須採行「一級二審制」，於公務員懲戒委員會內部分設不同審判庭，職掌第一審及第二審之公務員懲戒救濟事件。此等安排，理論及實務上雖然可行，但於同一司法機關下僅透過內部分工方式，包辦第一審及第二審案件之審理，恐難以完全杜絕社會上對於救濟功能得否公正且獨立發揮之疑慮及悠悠之口。綜上，在欲形塑公務員懲戒「二審救濟」制度之前提下，本研究建議仍選擇組織上截然分離之「二級制」為宜。

[126] 德國在聯邦體制下，結合懲戒案件改由一般行政審判權之行政法院審理新制，建構出懲戒處分救濟程序原則上與一般行政訴訟程序相同之「三級三審制」。詳參見本研究第三章第三節第二項處。

至於若從行政懲戒及司法懲戒兩者之審級救濟關連性角度出發，本研究認為，接續前揭關於懲戒權分配之建議模型，主管長官所為之懲戒處分因性質上屬對被懲戒人權利影響程度輕微或中等之措施，故對其不服採行「一級一審」之司法救濟體制，似應具權利保障及救濟之對稱性，而為已足。換言之，公務員對主管長官所為之懲戒處分，經踐行申訴、再申訴或是復審之前置程序未果，可向掌理懲戒之司法機關提起訴訟請求救濟。懲戒司法機關對此訴訟所為之裁判，即為終局；一旦宣示或公告主文時，即已確定。此等設計，具有行政懲戒及司法懲戒權利救濟保障均衡之優點。蓋在公務員懲戒法院採行「二級二審」或是「一級二審」之制度前提下，對於司法懲戒處分之救濟，僅存有一審之救濟可能性。即使該懲戒處分涉及對公務員權益侵害程度較重之撤職、休職及剝奪退休金者，亦同。是以，若對公務員權益侵害較輕之行政懲戒處分反而賦予「二審」之救濟可能性，則恐生權利救濟保障密度失衡之制度瑕疵。蓋在法理上，對人民權益侵害越大者，理應賦予其越高密度之審級救濟保障。反之，倘在制度之設計上，若對於不服司法懲戒處分者賦予「二審救濟」之機會者，則基上權利救濟均衡之論點，對行政懲戒措施不服，制度設計上即不排除最佳亦可採取到「二審救濟」之方案。

第二目　司法懲戒裁判之審級救濟

對於審理公務員懲戒之司法機關所作成之第一次懲戒裁判，在立法政策上是否宜賦予提起通常救濟程序，本研究原則上持肯定之見解。蓋縱使司法院釋字396號解釋認為審級制度並不屬於訴訟權保障之核心領域，故即使立法上未作安排，亦尚難謂違憲。然而，審級救濟可能性之開啟，實具有修正裁判錯誤之功能，此非僅是將懲戒程序作合乎正當法律程序原則之訴訟化設計，強化懲戒程序嚴謹度即可達成。對於保障被付懲戒人之服公職權而言，具有獨特之意義[127]，應有增訂之價值及必要性。從比較法角度以觀，德國聯邦公務員懲戒法規定邦行政法院透過懲戒訴訟對公務員所為之懲戒裁判，得向邦高等行政法院提起事實審上訴及向聯邦行政法院提起法律審上訴，使公務員懲戒案件呈現出兩個救濟審級之架

[127] 相同見解亦可參見李建良，從基本權觀點論公務員懲戒之審級制度，收錄於：氏著，人權思維的承與變，2010年9月，頁342以下。

構，足以表徵出立法者對於不服公務員懲戒裁判之審級救濟，採取高規格保障之態度。我國公務員懲戒法未來修正時，雖未必須如同德國懲戒裁判之審級救濟制度般，採取二級二審制，但至少「一個救濟審」之導入，在基本權保障觀點下，應是值得努力建構之方向。況且，如上所述，從懲戒懲處整合立法觀點，無論是由主管長官所為之行政懲戒，亦或是由懲戒司法機關所為之司法懲戒處分，若兩者皆同樣安排至少有一次之司法救濟可能性，而作相同之設計，亦可避免因不同懲戒權之行使而有不同審級救濟之現象再度出現，弱化整合立法之力道。

在具體規劃上，若未來掌理公務員懲戒之司法機關採行二級建置，則由上級司法機關作為救濟法院，在立法技術上固較為簡易。可行之方案略有如下：

一、倘公務員懲戒審判權繼續維持在公務員懲戒委員會上，則可藉由組織改造，新設一組織上獨立之第二級公務員懲戒法院，作為救濟審。基此，對公務員所為之司法懲戒，由第一審公務員懲戒法院。不服其懲戒裁判，可向第二級公務員懲戒法院起訴，尋求救濟。至於對主管長官所為行政懲戒處分不服者，於踐行先行程序後，則可向第一級公務員懲戒法院提起撤銷訴訟。

二、此外，二級公務員懲戒法院，亦可設計由高等行政法院擔任第一級法院，職掌第一次之公務員司法懲戒，而由最高行政法院擔任第二級法院，審理不服高等行政法院所為懲戒裁判之救濟。在此模式下，對主管長官所為行政懲戒處分不服者，於踐行先行程序後，則可向高等行政法院提起撤銷訴訟，尋求救濟。

三、最後一種可能性則為上述兩方案之折衷，由高等行政法院擔任公務員懲戒第一級法院，職掌第一次之公務員司法懲戒，以及不服主管長官所為行政懲戒處分所提起之撤銷訴訟。而現行之公務員懲戒委員會，則是擔任第二級法院，審理不服高等行政法院所為懲戒裁判之救濟。

至於倘懲戒司法機關維持「一級」之組織體制，則救濟審欲於同一法院或司法機關內建置及運作，則勢必須設計成「一級二審制」。對此，前大法官城仲模

教授明確建議：「懲戒機關或可調整為公務員懲戒法院，懲戒案件之審理或可改採一級二審制，初審法庭審理監察院或主管機關移送之懲戒案件，覆審法庭審理不服初審法庭裁判之案件及公務員受有記大過以上之處分而不服公務人員保障委員會所為之原處分決定[128]。」此等建議在理論及實務上雖皆屬可行，且屬變動最小之方案。然而如上所述，於同一司法機關下僅透過內部分工方式，包辦第一審及第二審案件之審理，不免使人有「左手換右手」，難以確實彰顯獨立且公正審級利益保障功能之疑慮[129]。

第六項 綜合思考及評價

除上述分別對公務員懲戒法之規範定位、懲戒懲處概念實質同一性、懲戒機關二元化，以及懲戒事件司法救濟途徑等議題各自分析其可行之整合立法方向外，吾人尚須進一步對各項目進行綜合觀察。蓋其彼此間具有強烈之連動性，於立法政策之思考上，須作整體酌量及評價，難以各自孤立論斷。綜上所述，以下茲就涉及權力作用層面、變動幅度大小，以及實踐難易度等因素予以考量，分別提出終極目標、中程方案及近程方案，析論懲戒懲處整合立法可行方向或宏觀架構，並探討各方案之利弊得失：

第一款 終極目標：單一懲戒專法模式

首先，懲戒懲處整合最徹底之立法解決方案，本研究認為應屬將公務員懲戒事項集中由公務員懲戒法中作專屬規定，使其成為規範公務員懲戒之唯一專法；透過規範之單一化，以達懲戒法制單軌之目標。在此思維脈絡下，舉凡懲戒處分之種類、懲戒機關、程序、決定及裁判內容、法律救濟、執行，乃至於懲戒與其他就同一事件對公務員所為不利措施間關係等，皆應由公務員懲戒法專屬規定。從而，現行公務人員考績法及其他人事行政法規中具實質懲戒性質之「懲處措

[128] 城仲模，前註 6，頁 29。

[129] 以擁有類似一級二審架構之智慧財產權法院民事裁判審級救濟運作四年餘以來之實證經驗以觀，民事第一審判決之維持率約在 9 成 7 以上。如此高之維持率背後所蘊含之意義雖然多元，並不必然意味著在同一級法院內建構審級救濟制度，訴訟當事人之審級利益難獲保障。然而，卻也不失為是一種參考指標，探討數據背後對審級救濟功能發揮所代表之意義。

施」——例如專案考績之免職處分及平時考核之申誡、記過及記大過，即應予以刪除，回歸由公務員懲戒法為統一之規範。即使在懲戒權之行使上，考量主管長官人事監督權之維繫及整飭官箴之迅速性，仍宜依照現制，維持由掌理公務員懲戒之司法機關及主管長官分享之模式，亦無礙於公務員懲戒採單一立法之決定。是以，在此目標設定下，對於主管長官行使懲戒權之範圍、程序及救濟途徑，應可仿效德國聯邦公務員懲戒法立法例，於公務員懲戒法中一併予以規範。公務員懲戒法不宜劃地自限地僅定性為「懲戒司法機關審議之程序法」而已，毋寧其應可扮演「公務員懲戒事項實體及程序專法」之更為積極角色。此等規範定位，並不侵犯考試院根據憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款所享有之公務人員考績法制事項權限，蓋懲戒及考績在公務員法制上本屬目的及結構不同之制度。現行公務人員考績法中將實質懲戒處分在形式上用以「專案考績」用語包裝，實有其時代背景。現今我國公務員法制日臻完備，法體系架構亦漸清晰，宜修法使各制度能回歸其所，排除長年來因懲戒、懲處界分不清且雙軌併行所衍生之適用困擾。

此等斧底抽薪之大解決方案，優點在於可使公務員懲戒法制回歸真正意義之一元化，法明確性程度甚高；在懲戒處分定性之認定及懲戒事件法律適用上，可採形式理解，避免因解釋所可能滋生之疑義。抑有進者，因尚可保留主管長官於一定範圍內仍可行使懲戒之權限，故亦不至於使其人事監督權及公務紀律維繫受到侵蝕，本研究認為實屬最為理想之整合方案，故將其設定為公務員懲戒法制變革之終極目標。縱然如此，為達成此等改革目標，不可避免地必須公務人員考績法及其他公務人員人事專法中相關規定之一併修正，從而將涉及到憲法五權分立權力架構下考試院、行政院，甚至亦包括監察院在內之職權。此等憲法機關間是否存有相同之公務員懲戒法制重塑共識，具有高度之不確定。根據前揭公務員懲戒法修正史以觀，各院考量觀點差異甚大，對修法意見亦存在重大分歧。此等風險於未來是否可被排除，進而使本研究所建議之終極目標得獲實現，實屬政策協商之政治層面問題，已逾法制建構之學理思考所可掌握之範疇。從而，本方案之最大缺點或是（較為中性之表述）風險，乃在於涉及到各憲法權力作用主管法規修正之配合度上不確定性，且依過往經驗，其克服之難度應屬甚高。

第二款 中程方案：多元規範整合模式

倘以公務員懲戒法作為公務員懲戒唯一專屬法規之終極目標難以達成，則退而求其次之過渡折衝方案，則可考慮在多元懲戒規範之現狀下，嘗試整合懲戒種類及司法救濟，使公務員懲戒法制呈現出「一元二階」架構，排除現行懲戒制度雙軌併行或重疊規定之紊亂混淆現象，使上述公務員懲戒權歸屬、行政效率、主管長官人事監督權、公務員服公職權保障及懲戒司法機關工作承載量等各因素作相對妥適之調和[130]。

所謂「一元」，係指懲戒種類及法律救濟體系之單軌結構而言。換言之，懲戒處分雖仍可分散於各行政專法中，然不論其形式上用語為何，在解釋上舉凡具有制裁公務員違法失職行為之規範目的者，皆應認定為懲戒處分。而此等實質懲戒處分，若可透過修法方式調整用語或是法律效果相同之懲戒種類，摒除相同懲戒種類之處分規範於複數法規中，並由不同懲戒機關行使之規範重疊及衝突之條款，則將使現行法制下之懲戒法規更為簡潔，且可達一定程度之整合目標。例如現行公務人員考績法及公務員懲戒法中皆規定有「申誡」及「記過」懲戒處分種類之情形，若可藉此立法上之整合，使我國現行法秩序下所有之公務員懲戒處分，得以依其對公務員權益影響之嚴重性，依序排列出一條懲戒種類之光譜。

至於「二階」，則是將上述分散於各法規中之條列狀公務員懲戒種類，區分為兩部分：較靠近對公務員服公職權影響輕微端點之部分，可分配由主管長官透過相對便捷之行政程序直接行使之。至於靠近對公務員權益影響嚴重端點之部分，則專屬保留由掌理懲戒之司法機關，透過較為嚴謹之訴訟程序，以裁判為之。至於兩階段之區分點，司法院解釋提出「合理範圍說」。本研究認為，除涉及改變公務員身分之免職、撤職，以及對公務員身分與財產權有重大影響之休職及剝奪退休金處分，屬於司法懲戒權之核心領域，應保留由司法機關為第一次懲戒處分外，其他對公務員服公職權影響中等及輕微之懲戒處分，如降級、減俸、減少退休金、記大過、記過、記小過、申誡等，權衡整飭官箴之迅速性，於不排除其

[130] 參見本章第二節第一項。

法律救濟途徑之前提下，應可評價為「合理範圍」，而由主管長官行使之。在此方案下，行政懲戒權及司法懲戒權彼此間並不呈現出併行之結構，毋寧為互不交織之「階段性」權限分配關係。

此整合方案一方面雖離上述終極目標之達成尚有間距，且仍不排除會涉及到考試院對於公務人員考績法修正之職權，然另一方面卻因變革幅度相對較小，在一定程度上甚至可透過法解釋論之操作予以落實，故本研究將其設定為中程方案。其雖非遙不可及，但因仍存有其他權力機關協力之不確定因素有待克服，在實踐上恐仍須相當時間溝通協調，並等待政府各部門及公務人員普遍對懲戒制度有更正確體系性思維之時機。

第三款 近程方案：公務員懲戒法微修模式

上述公務員懲戒懲處制度整合之終極目標及中程方案，皆涉及到憲法權力分立架構下考試院及其他院之職權，若欲順遂貫徹及推展，有待於相關院間之溝通協調，取得共識。惟根據過往公務員懲戒法之修法經驗，以及修正草案之協商歷程得知，在現實上囿於各院之考量觀點及立場不同，欲取得一致性之見解誠屬不易。職是之故，為避免上述情形阻礙公務員懲戒法制之發展，在立法政策上似有必要提出短期內可行之近程方案，俾使公務員懲戒懲處制度雙軌併行之鴻溝及衍生之法制及運作上缺失，儘可能地加速消弭或減緩。

基上思考出發點，近程方案之規劃，應立基在司法院自身權責範圍內得以高度掌控之前提上。綜合本研究上述分析，建議具體修法內容可聚焦於下列事項：

第一目 行政懲戒規範之強化

在不變動其他規範有實質懲戒措施之行政專法（例如公務人員考績法）前提下，公務員懲戒法本身至少應可先行強化對行政懲戒之規範。可思考之具體內容有下列三項：

首先，在二元懲戒機關之現狀下，主管長官行政懲戒權之行使，仍應於公務員懲戒法中予以統一規範。按為朝中程及終極目標邁進，將公務員懲戒法作為規

範公務員懲戒事件之實體及程序基本法，本研究認為未來公務員懲戒法研修時，實不宜如同上述司法院所提 2000 年以降之各版本之公務員懲戒法修正草案般，刪除現行法第 9 條第 3 項「九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之」之規定，而完全容任由行政專法自行規範形塑。毋寧，即使是行政懲戒權，根據本研究前揭論述，本質上亦屬公務員懲戒之內涵，係由立法者考量主管長官領導統御效率等因素，由司法懲戒中劃分出合理範圍予主管長官者。在懲戒制度一元化之思考脈絡下，其於公務員懲戒法中予以整合規範，賦予基本法性質之優先適用法律效力，具有憲法及法理上之正當性。抑有進者，在肯定公務員懲戒法未來修法應強化行政懲戒權規範之命題下，連結本研究上述意見，建議可擴大行政懲戒權行使之懲戒種類範圍，由現行之限於申誡及記過兩種懲戒種類，擴增至現行種類之「減俸」與「降級」，以及未來若有增列可能性，則亦可及於「罰鍰」及「減少退休金」之懲戒種類。此等變革，不僅契合司法院釋字第 298 號解釋所提出之「合理範圍」區分標準，並且不致於縮減監察院既有之「被動懲戒發動權」。蓋根據現行公務員懲戒法第 19 條第 1 項但書規定，主管長官對所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，本得「逕送公務員懲戒委員會」審議。基此，其修法之可行性相對較高，而可列入近程方案中予以考量。此外，依循此等修正方向，公務員懲戒法未來修正時，復可考慮進一步針對主管長官行使行政懲戒權之應踐行程序，為框架或細部規定，俾一方面可落實法治國家正當法律程序之要求，另一方面則有助於在實務作業上辨識主管長官對所屬公務員所為具規範重疊性之不利措施的法律性質。

再者，懲戒懲處（抑或更正確言之，應為司法懲戒及行政懲戒）競合之法律效果，亦屬懲戒懲處整合之一項重要內容。在短期內無法修正公務人員考績法等規範有實質懲戒措施之相關法規的前提下，復欲對其他行政法律中所殘餘之懲處（行政懲戒）措施進行一定程度之規制，本研究建議公務員懲戒法中應對懲戒懲處競合之結果予以明定，以杜爭議，並可在結論上達到一度程度之整合目的。在此範圍內，本研究認為司法院所提 2000 年版公務員懲戒法修正草案第 37 條規定：「（第 1 項）同一行為不受二次懲戒處分。（第 2 項）同一行為主管長官已依

其他法律為處分後，復經移送公務員懲戒委員會為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其校力。」頗值借鏡，而可於未來之公務員懲戒法修正草案中繼續延用。此條規定係將現行屬於司法院依職權制頒之稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條之實質內容予以精細化，並提升規範位階，使其成為具有對外效力之一般法律規範。對於將主管長官依其他法律所為之公務員懲處（戒）處分納入懲戒法中統一規制，應具有實質之貢獻。

最後，在近期方案中尚可思考納入規範者，為公務員因專案考績受一次記二大過免職處分之「救濟途徑」。換言之，如欲依本研究建議，刪除公務人員考績法中具實質懲戒處分性質之專案考績懲處處分，因涉及考試院職權而短期內不具期待可能性時，至少在司法院之職權範圍內，可針對一次記二大過免職處分之司法救濟途徑，本於司法院釋字第 298 號解釋意旨重為規劃，而先行作「後端」之整合。事實上，現行公務員懲戒法於 1983 年修正時，修正草案原擬新增條文第 20 條即曾嘗試規定：「公務員因專案考績受記二大過免職處分，不服再復審之決定者，得於收受再復審決定書後三十日內，向公務員懲戒委員會聲請審議。」此修正條文草案，或可於未來公務員懲戒法修正時考慮再度使其「復活」。若輔以現行公務人員保障法之保障救濟制度，以及配合未來公務員懲戒事件司法救濟變革，則具體文字或可規劃為「公務員因專案考績受記二大過免職處分，不服復審之決定者，得於決定書送達之次日起二個月內，向公務員懲戒法院請求救濟。」觀之現行公務人員保障法第 72 條第 1 項規定：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，依法向該管司法機關請求救濟。」前揭公務員懲戒法關於一次記二大過免職「實質懲戒處分」之救濟途徑修正為向公務員懲戒法院起訴，與「依法向該管司法機關請求救濟」文義全然契合，兩者間應不生規範齟齬之疑慮。

第二目 司法救濟制度之變革

同屬司法院核心職權範圍，若於公務員懲戒法中予以修正，對考試院、監察院等其他權力作用影響較為輕微，短期內具有實現期待可能性者，為懲戒救濟制

度之變革。縱然懲戒權之行使分由行政及司法機關行使，然對懲戒處分不服，本於公務員訴訟權保障之憲法意旨，皆應賦予被懲戒人有提起法律救濟之機會。而且，不因懲戒權行使機關不同，而異其救濟途徑。申言之，在懲戒處分之法律救濟途徑上，應整合回一元體系。有鑑於司法院釋字第 298 號解釋將司法院定性為公務員懲戒最高機關之意旨，故無論是不服主管長官所為之懲戒處分，抑或是懲戒司法機關所為之懲戒裁判，在立法政策上應賦予受懲戒之公務員皆可同向「掌理懲戒之司法機關」提起撤銷懲戒處分之訴訟，尋求救濟。縱使吾人依循司法院解釋之一貫見解，認為不安排審級救濟亦與憲法第 16 條所保障之訴訟權無違，然本於強化公務員訴訟權保障及懲戒司法機關第一次懲戒裁判不排除有所違誤之觀點出發，在立法政策上即使我國無法達到如同德國聯邦公務員懲戒法所規定之「三級三審」救濟制度一般，然如同本研究上述建議，至少仍應賦予受司法懲戒之公務員提起一個審級救濟之訴訟權。具體內容略有下列二項：

其一，建議可將現行公務員懲戒委員會予以法院化，改制為「公務員懲戒法院」。並且因應其法院化，公務員懲戒事件之審議程序（包含第一次實施之司法懲戒程序及對行政懲戒措施不服之通常救濟程序）當宜一併訴訟化，導入訴訟程序中事實認定、證據調查、言詞辯論、裁判作成及宣告等機制，俾落實正當法律程序之法治國要求。就此，2012 年 7 月 6 日生效之法官法中針對法官職務法庭懲戒訴訟程序之相關立法例，因屬晚近之先進立法，性質復與公務員懲戒類似，似可借鏡。

其二，基於人民訴訟上審級利益保障之旨趣，本研究建議可於公務員懲戒法中導入「二級二審」之公務員懲戒訴訟制度。為達此目的，除現行公務員懲戒委員改制為懲戒法院外，在組織上建議新設作為救濟審法院之第二級公務員懲戒法院。具體之審級管轄權劃分，綜上本研究之思考，則建議第一級懲戒法院管轄㈠第一次之公務員司法懲戒案件，亦即公務員應受撤職、休職及剝奪退休金懲戒處分之事件；㈡監察院對已受行政懲戒之同一行為復依職權成立彈劾之移送懲戒事件，以及㈢受懲戒人不服主管長官依公務員懲戒法及其他法律對其所為行政懲戒

措施，所提起之撤銷訴訟。此際，第一級懲戒法院乃扮演「救濟法院」之角色。在此管轄權限下，若監察院對已受行政懲戒之同一行為，認為主管長官之原行政懲處（戒）措施不妥，依職權發動並成立彈劾後，向第一級懲戒法院提起懲戒訴訟，則在原受行政懲戒人未提起撤銷訴訟之情形，原行政懲處（戒）將因第一級懲戒法院所為懲戒、不受懲戒或免議之判決而失其效力。反之，倘若原受行政懲戒人亦向第一級懲戒法院提起撤銷訴訟，而與上述監察院所提起之懲戒訴訟同時繫屬於第一級懲戒法院者，本研究認為第一級懲戒法院此際應合併訴訟，並為審理及裁判。

至於新增之第二級懲戒法院，則管轄不服第一級懲戒法院所為之上述第一種管轄事件類型「第一次司法懲戒判決」所提起之撤銷訴訟。但針對不服第一級懲戒法院針對上述第三種管轄案件所為之裁判，基於本研究之上述見解，亦即對於司法懲戒處分因僅有一個審級之通常救濟程序，故對於行政懲戒處分之救濟，亦不宜超越而保障其擁有更佳之審級利益，似宜規劃為不得再行向第二級懲戒法院提起上訴為妥。換言之，從審級救濟之觀點，建議於近程方案中，針對司法懲戒裁判及行政懲戒處分皆先行較保守地導入「一個」救濟審級。將來視其成效，再於中程方案中考慮是否強化懲戒事件之審級救濟利益。惟有疑義者，倘不服第一級懲戒法院就上述第二種管轄事件所為之裁判，是否宜容許向第二級懲戒法院提起救濟？欲回答此問題，本研究認為應取決於第一級懲戒法院於此案件類型所為裁判之性質。若吾人從監察院主動發動懲戒權之切點以觀，第一級懲戒法院之懲戒裁判，固屬針對監察院所提懲戒訴訟之第一次司法懲戒。然而，本研究認為，觀察之起點不宜置於監察院對司法懲戒權之發動，毋寧應回溯自「同一行為」之最初懲戒處置，亦即在此案件類型中主管長官之行政懲戒處分。是以，監察院依職權發動彈劾案，進而於其成立時續行向第一級懲戒法院提起懲戒訴訟之標的，仍與主管長官所為行政懲處戒之標的屬「同一行為」。在此觀點下，監察院提起之懲戒訴訟，性質上應較類同於其對原行政懲戒處分不服之通常救濟程序；第一級懲戒法院對此所為之審理，則較傾向於審級救濟之功能。綜上所述，本研究認為即使是針對上述第一級懲戒法院所為第二種管轄案件裁判不服，基於「一個審

級救濟制度」之設計，不宜容許其向第二級懲戒法院提起上訴。

第六章 結論

有鑑於我國現行法制就公務員懲戒事件各自分立規範，造成懲戒懲處雙軌併行之獨特現象，並衍生出主管長官對公務員行政責任追究具懲戒或懲處之制度選擇權、公務員訴訟權保障之差異化，以及主管長官掌控有同一制裁措施之懲戒懲處定性權等諸多法規解釋及實務運作上之困境。準此，將現行法制下之公務員司法懲戒制度及行政懲處制度透過修法方式予以整合，從憲法第 77 條對懲戒權歸屬之規範內涵、司法院大法官解釋意旨，以及公務員懲戒實務之角度以觀，在在皆應肯定其必要性及急迫性。

關於懲戒懲處之整合立法方向，我國學者、司法院解釋，以及司法院歷年來所提出之公務員懲戒法修正草案中，皆已有相當精闢且具高度參考價值之建議，甚至是具體之修法雛形。本研究綜合參考上述各方意見，比較分析我國公務員懲戒法所仿效之德國聯邦公務員懲戒法晚近發展，並且權衡公務員懲戒權歸屬之憲法框架、主管長官人事領導權、整飭官箴之效率、公務員服公職權及訴訟權之保障，以及懲戒機關工作承載量等因素，提出可行之整合立法方向建議。茲歸納重要結論如下：

一、公務員懲戒法應定位為規範公務員懲戒事件之「基本法」，舉凡懲戒權之劃分、懲戒程序、懲戒處分種類及法律救濟等事項，皆應作統整性規範；其並不宜自限為「司法懲戒程序法」。德國聯邦公務員懲戒法亦採相同立法例，就公務員懲戒之發動主體、程序進行、事實證據調查、證人鑑定人之地位、搜索扣押、卷宗檔案之處理、處分種類、程序之重新進行、費用負擔、暫時性處置，以及異議程序等事項，皆有相當細膩之規定。此等立法例，殊值我國於思考懲戒懲處整合立法時予以參酌。抑有進者，公務員懲戒法在法規範體系上之定性，宜由現行法之「普通法」修正為「基本法」之地位，使公務員懲戒法所安排之基本體系發揮具有拘束性之主導功能，導引其他規範立法

在其框架內形塑。

二、至於整合之立法方向上，本研究認為最為理想之方案，應屬將公務員懲戒事項集中由公務員懲戒法專屬規定，使其成為規範公務員懲戒之唯一專法。此等斧底抽薪之大解決方案，優點在於可使公務員懲戒法制回歸真正意義之一元化，法明確性程度甚高，在懲戒處分定性之認定及懲戒事件法律適用上，可採形式理解，避免滋生解釋上之疑義。抑有進者，因尚可保留主管長官於一定範圍內仍可行使懲戒之權限，故亦不至於使其人事監督權及公務紀律維繫受到侵蝕。

三、倘以公務員懲戒法作為公務員懲戒唯一專屬法規之終極目標難以達成，則退而求其次之過渡折衝方案，則可考慮在多元懲戒規範之前提下，整合懲戒種類，並輔以二元懲戒機關制度，使公務員懲戒法制呈現出「一元二階」架構，排除現行懲戒制度雙軌併行或重疊規定之紊亂混淆現象。此方案變動雖未若終極目標大，但整合分散於各行政法規中之懲戒種類，仍須牽涉到考試院等其他權力機關之職權，故本研究將其列為中程目標。其具體內容歸納如下：

㈠ 在採行懲戒概念實質理解之基礎上，將分散於各行政法規中具有實質懲戒處分性質之措施予以清理規整，刪除形式用語及法律效果同一之重疊規範部分，建構出一分散於各行政法規，但仍具有定性明確性之懲戒處分清單。其依對受懲戒人權益影響程度之法律效果強弱，依序可排列出一條懲戒種類不相重疊之光譜。若綜合觀察目前可掌握之公務人員考績法修正草案及公務員懲戒法修正草案內容，則公務員懲戒處分之種類，至少可整合為警告、申誡、記小過、記過、記大過、罰鍰、減俸、降級、減少退休金、休職、剝奪退休金及撤職等種類。

㈡ 在懲戒權歸屬上，為妥適調和懲戒權力分立之憲法框架、主管長官之人事監督權，以及公務員服公職權保障等因素，本研究建議仍採行懲戒司法機關及主管長官分享之二元模式。具體分配上，建議可以「懲戒處分對公務員權益影響之程度」作為合理性之認定基準。在此方針

下，本研究認為侵害公務員權利較輕微之公務員懲戒法上申誡及記過，以及公務人員考績法現行法及其修正草案中之警告、記小過及記大過等懲戒措施，固可由主管長官行使之。即使是公務員懲戒法上之「減俸」、「降級」，以及歷來公務員懲戒法修正草案版本皆予增訂之「罰鍰」及「減少退休金」懲戒處分，亦非不得由主管長官為之。至於侵害公務員權利屬嚴苛程度較高之撤職、休職，以及公務員懲戒法修正草案所增訂之剝奪退休金，因涉及改變公務員身分，或對其權利有重大之影響，本研究認為應保留予懲戒司法機關專屬行使。

㈢ 公務員懲戒權之發動，則仍安排由主管長官行使為宜，以確保其人事監督權得以有效發揮。至於發動後之程序，建議規劃方向可採視應付懲戒人之公務員身分而作區分安排之立法例：若為事務人員者，則逕送懲戒司法機關審理，若為政務人員者，則送請監察院審查。倘因限縮監察院現有彈劾權而難以貫徹者，則建議除屬行政懲戒權範疇之懲戒處分，主管長官可自為懲戒外，在須保留予懲戒司法機關懲戒之情形下，主管長官應將懲戒事件一律送請監察院審查，使監察院擔任類同德國聯邦公務員懲戒法舊法時期「懲戒檢察官」之角色，作為公務員權益及公務紀律之調和及控制者。

四、倘中程目標仍存有緩不濟急之疑慮，難以迅速解決當前懲戒懲處雙軌併行制度所造成之困擾，則在不涉及其他權力機關（例如考試院及監察院）職權之前提下，或可先從司法院自身所主管之公務員懲戒法的微修出發，以作為整合立法之近程目標。方案之具體內容建議如下：

㈠ 宜保留行政懲戒之高密度規範，舉凡行政懲戒權行使之範圍、程序及法律救濟，應以基本法之立法例規定於公務員懲戒法中。就行使範疇而言，建議可由現行之限於申誡及記過兩種懲戒種類，擴增至「減俸」、「降級」、「罰鍰」及「減少退休金」之懲戒種類，俾強化主管長官之人事領導統御權及對違法失職行為懲戒之效率。

㈡ 建議參酌 2000 年版公務員懲戒法修正草案第 37 條規定，增訂懲戒、懲處競合之法律結果，將「一行為不受二次懲戒原則」及「司法懲戒優先原則」於公務員懲戒法中實證法化。

㈢ 在近期方案中尚可思考納入公務員懲戒法中規範者，為公務員因專案考績受一次記二大過免職處分之救濟途徑。建議仿效現行公務員懲戒法於 1983 年修正時修正草案第 20 條之立法例，增訂「公務員因專案考績受記二大過免職處分，不服復審之決定者，得於決定書送達之次日起二個月內，向公務員懲戒法院請求救濟。」俾能最起碼從「法律救濟」之「後端」面向，使專案考績一次記二大過免職之實質懲戒處分回歸公務員懲戒法之規範範疇內。

㈣ 不服懲戒處分之司法救濟途徑，亦屬於近程方案中可考慮修正之部分。本於憲法第 77 條懲戒司法機關作為公務員懲戒之最高機關意旨，建議應統一由掌理懲戒之司法機關審理。而且，無論行政懲戒處分，抑或由懲戒司法機關自為之第一次懲戒處分，受懲戒人不服者，本於訴訟權之保障，皆應給予至少一個審級之救濟程序。考量到近程方案最小變動原則，以及為使作成第一次司法懲戒處分及其救濟之審理法院得以分隔，懲戒司法機關仍保留在公務員懲戒委員會，但在組織建置上，建議予以法院化，改組為公務員懲戒法院，並且新設第二級，管轄不服第一級懲戒法院懲戒判決之上訴案件。至於不服行政懲戒措施，則宜對等地設計一個審級之救濟利益，得向第一級懲戒法院提起撤銷訴訟。

公務員懲戒攸關公務紀律及官箴維繫之重大公益，制度之存在有其必要性。然過於浮濫，且未慮及受懲戒人服公職權保障之懲戒處分，無論其形式上用語為何，皆不契合現代法治國家應有之公務員懲戒法制圖像。透過懲戒懲處制度之整合立法，調整並排除現行雙軌併行下所生混淆及法制衝突之情形，具有健全公務員懲戒制度、強化文官體制，以及保障人民服公職權之多重效益，相關修法程序

實宜儘速啟動。本研究認為，各權力機關間或因職權考量而存有不同意見，然公務員懲戒法制之法理性及理想性，仍宜戮力作最大之維繫。

參考文獻

一、中文部分

王廷懋，我國公務員懲戒制度與其人權保障——從新制公務員懲戒法談起，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 143-217。

王廷懋，我國公務員懲戒制度邁向現代化之路——從司法院大法官釋字第四九一號解釋談起，人事行政，第 132 期，2000 年 6 月，頁 11-20。

王服清，公務員司法懲戒的「一事不二罰原則」之競合適用問題，公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 1-78。

吳庚，行政法之理論與實用，2012 年 9 月 12 版，三民書局。

吳綺雲，德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介，收錄於：行政訴訟論文彙編——人事行政爭訟——，第三輯，司法院印行，2002 年 11 月，頁 473-529。

李玉君、蔡文琳，我國公務人員專案考績免職制度之探討，高大法學論叢，第 2 卷第 1 期，2006 年 11 月，頁 77-114。

李建良，公務人員保障法復審及申訴標的之探討，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11 月，頁。

李建良，從基本權觀點論公務員懲戒之審級制度，收錄於：氏著，人權思維的承與變，2010 年 9 月，頁 342 以下。

李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度——司法院大法官釋字第四九一號解釋及其相關問題之研究，政大法學評論，64 期，2000 年 12 月，頁 33-61。

林明鏘，公務員懲戒種類、構成要件與懲戒權行使期間在實務上之運作及其效果——以德國聯邦公務員懲戒法第 15 條為中心，收錄於司法院行懲廳編輯，公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，2008 年 11 月，頁 1-119。

林明鏘，行政懲處與司法懲戒——評司法院大法官釋字第 491 號解釋，月旦法學雜誌，第 57 期，2000 年 2 月，頁 160-169。

林明鏘，最高行政法院公務員法判決評析，收錄於：氏著，公務員法研究（二），

2012 年 12 月，頁 145-246。

林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法學論叢，第 40 卷第 4 期，2011 年 12 月，頁 63-67。

林明鏘，德國公務員懲戒法 2002 年之大幅修正評析——兼評我國公務員懲戒法修正草案，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 79-141。

城仲模，公務員懲處制度之研究，月旦法學雜誌，32 期，1998 年 1 月，頁 24-29。

洪國平，公務員懲戒與懲處相關問題之探討，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 229-263。

高愈杰，論公務員懲戒制度一元化之建構——以司法院司法院解釋為核心——，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 265-321。

郭介恒，公務員懲戒法目的之檢視，台灣法學雜誌，第 133 期，2009 年 8 月，頁 82-94。

陳敏，行政法總論，2011 年 9 月七版，自刊。

陳新民，中華民國憲法釋論，四版，2001 年 1 月，自刊。

湯德宗，論公務員不利人事處分的正當程序——司法院大法官釋字第四九一號解釋評析，行政程序法論，2003 年 10 月增訂二版，元照出版公司，頁 331-373。

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，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，司法院印行，2004 年 12 月，頁 427-473。

程明修，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，其原處分失其效力之時點如何認定？台灣法學雜誌，第 204 期，2012 年 7 月，頁 246-247。

程明修，對公務人員職務調動處分的行政訴訟，收錄於：行政訴訟論文彙編——人事行政爭訟——，第三輯，司法院印行，2002 年 11 月，頁 433-458。

程明修，德國行政法學上「法律關係論」之發展——以公務員法律關係為例，收錄於：氏著，行政法之行為與法律關係理論，二版，2005 年 10 月，頁 392-425。

董保城，「釋字第四九一號」之評釋，台灣本土法學雜誌，第 6 期，2000 年 1 月，頁 39-50。

詹鎮榮，論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展，台灣本土法學雜誌，第 102 期，2008 年 1 月，頁 174-184。

詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究計畫成果報告，委託單位：公務人員保障暨培訓委員會，受託單位：國立政治大學，2010 年 4 月 1 日至 2010 年 8 月 31 日。

劉建宏，公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合，收錄於：氏著，基本人權保障與行政救濟途徑，2007 年 9 月，頁 303-318。

劉淑範，論公務員職務調動之概念及法律性質：揮別我國特別權力關係思維之遺緒，臺大法學論叢，第 42 卷第 1 期，2013 年 3 月，頁 1-48。

蔡震榮，由專案考績免職評論釋字第四九一號，中央警察大學學報，第 36 期，2000 年 3 月，頁 159-180。

蔡震榮，從司法院解釋評論我國公務員懲戒與懲處制度未來之發展，收錄於：公務員懲戒制度相關論文彙編，第 2 輯，司法院印行，2006 年 12 月，頁 509-564。

二、德文部分

Battis, Ulrich, Bundesbeamtengesetz (BBG), Kommentar, 4. Aufl., Verlag C. H. Beck: München 2009.

Bieler, Frank, Das gesamte öffentliche Dienstrecht. Ergänzbares Handbuch für Personalverwaltung und Personalvertretungspraxis. 2. Aufl., Erich Schmidt Verlag: Berlin 1972.

Bieler, Frank, Die dienstliche Beurteilung. Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Bereich, 4. Aufl., Erich Schmidt Verlag: Berlin 2002.

Ebert, Frank, Das aktuelle Disziplinarrecht. Leitfaden für den öffentlichen Dienst, 4. Aufl., Richard Boorberg Verlag: Stuttgart 2012.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, Verlag C. H. Beck: München 2009.

Hummel, D./Köhler, D./Mayer, D. (Hrsg), BDG, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund Verlag: Frankfurt a. M. 2012.

Kunig, Philip, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: E. Schmidt-Aßmann/F. Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., De Gruyter Verlag: Berlin 2008.

Lindgen, Erich, Handbuch Disziplinarrechts. Beamte und Richter in Bund und Ländern, 2. Band, Walter De Gruyter Verlag: Berlin 1968.

Reich, Andreas, Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), Kommentar, Verlag C. H. Beck: München 2009.

Schnellenbach, Helmut, Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter, 3. Aufl., Ordner 1 u. 2, , Verlag C. F. Müller: Heidelberg 2010.

Schnellenbach, Helmut, Öffentliches Dienstrecht, Bwv BerlinerWissenschaft-Verlag GmbH: Berlin 2007.

Urban, Richard/Wittkowski, Bernd, Bundesdisziplinargesetz, Kommentar, Verlag C. H. Beck: München 2011.

Voßkuhle, Andreas, Personal, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, § 43, Verlag C. H. Beck: München 2009.

Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich, Öffentliches Dienstrecht: Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 6. Aufl., Verlag Kohlhammer: Stuttgart 2007.

附 錄

「公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究」
成果報告初稿審查意見暨處理對照表

委員	審查意見	處理情形
楊委員隆順	一、 報告初稿文中凡用「公懲會」部分，宜統一稱為「公務員懲戒委員會」。	已於結案報告中通篇修正為「公務員懲戒委員會」用語。
	二、 報告初稿第 20 頁第 7 行「後半句」宜改稱「後段」。	已修正，參見結案報告第 20 頁倒數第 9 行。
	三、 報告初稿第 35 頁第 2 行「辦」應為「辨」字之誤。	已修正，參見結案報告第 35 頁第 2 行。
	四、 報告初稿第 49 頁第 1 行「拘束」應為「效力」之誤。	已修正，參見結案報告第 49 頁第 2 行。
	五、 報告初稿第 49 頁倒數第 6 行「第 1 句」宜改稱「前段」。	已修正，參見結案報告第 49 頁倒數第 4 行。
	六、 報告初稿第 55 頁第 2 行「第 2 句」宜改稱「後段」。	已修正，參見結案報告第 55 頁內文第 6 行。
	七、 報告初稿第 78 頁最後 1 字「本」字應為「此」字之誤。	已修正，參見結案報告第 79 頁倒數第 2 行。
	八、 報告初稿第 80 頁第 5 項第 11 行「公務員提起司法救濟」，應改為「公務員欠缺提起司法救濟」。	已遵照修正，參見結案報告第 81 頁倒數第 9 行。
	九、 第 18 頁第 1 段所述湯大法官德宗之意見，其認為對主管長官就所屬九職等以下公務員為記過或申誡之處分，應許其依循「申訴」及「再申訴」救濟，個人表示贊同。但湯大法官又稱：「……實務上拗於懲戒、懲處不同，可併行，不可混用之形式理論，不許受懲戒（記過或申誡）之公務員利用屬於「懲處」之救濟途徑（申訴、再申訴）。受處分之公務員如有不服，僅於懲戒案件之議決有公務員懲戒法第 33 條規定之情形者，始得依同法第 35 條向公務員懲戒委員會聲請再審議。……」，如果我解讀無誤，湯大法官似認行政懲戒只要具備公懲法第 33 條要件就可以向公務員懲戒委員會聲請再審議。事實上，公懲會再審議的前提是對本會作成的議	湯大法官見解，本報告不宜代為回覆。惟報告中援引其該段論述，旨在凸顯在現行懲戒懲處雙軌併行制度下，主管長官根據公務員懲戒法授權，對所屬九職等以下公務員為記過及申誡之處分，將因其定性上之模糊，導致受懲戒人既無法根據公務人員保障法規定，提起申訴、再申訴，亦無法根據公務員懲戒法提起再審議，形成權利救濟上之漏洞。詳參見結案報告第 18 頁。

	決不服，才有聲請再審議的問題。至於在行政懲戒之後因不能申訴、再申訴，而可以換軌向公懲會聲請再審議，法律上似無依據，實務上也沒見過。	
	十、 報告初稿第 40 頁至第 43 頁所述之 2002 年版公務員懲戒法修正草案版本有關監察院移送司法院審理，採一審終結部分：此所引草案理由中所謂：「因監察院之彈劾程序，依監察法規定，須經監察委員二人以上提議，並經九人以上審查、決定，始得成立，過程縝密嚴謹，猶如經過『一個事實審判決』，故規定僅一審終結」。個人認為監察院過程縝密嚴謹，猶如一個事實審判決等語，恐非真正理由。據推測應係出於「彈懲對等」所致，監察院希望能夠直接移送到司法院，才符合對等原則。我推測此為真正原因，若有違誤，請指正。另外，當年在研修行政訴訟法時，司法院曾擬設地方行政法院，亦因行政院希望機關對等，故不同意由地方法院層級審理，幾經折衷，方勉強同意增設高等行政法院之折衷方案。	本報告立場與審查委員一致，認為 2002 年版公懲法修正草案將經監察院彈劾移送司法院審理之懲戒案件，規劃為一審終結，真實理由並非考量到監察院彈劾程序之嚴謹度，而應是出於監察院及司法院間之「彈懲對等」考量。基此，研究報告初稿第 41 頁已有論述。調整後詳參見結案報告第 43-44 頁處。
	十一、 報告初稿第 44 頁，2010 年公務員懲戒法修正草案原來版本有提到稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條司法懲戒優先原則，但後來送立法院審查版本將其刪除，刪掉後可能會發生如詹教授文章所提到的諸多問題，應將其法規效力提升至法律位階，在實務運用或解釋上會遭遇的問題較少。我贊成應將稽核執行辦法第 6 條之效力提升至法律位階。	本報告立場與審查委員一致，認為在懲戒懲處整合立法之規劃上，於懲戒懲處處分無法形式上統一之前提下，本於懲處係屬實質上之懲戒，且基於司法院解釋之旨趣，司法院作為公務員懲戒之「最高機關」，故應明文規範懲處懲戒兩者間競合關係之處理，以臻法明確性。抑有進者，因懲戒懲處競合之處理，非僅公務員懲戒委員會單方稽核之內部權責問題而已，毋寧更涉及到公務員懲戒懲處制度之結構性競合法律效果問題，故本報告亦支持實有於公務員

		懲戒法中明定之必要。參見結案報告第47頁。
	十二、報告初稿第58頁有關懲戒、懲處一元化部分：個人亦贊同將懲戒處分定於一尊，較為適當，惟須事先與考試院洽商取得共識，困難度較高。而本報告初稿認為從落實懲戒概念之實質理解，亦即可從釋字第243、298、491 號解釋之意旨，認具有懲戒性質之主管長官之處分，均屬懲戒處分，而於實務上運作，較為可行等情。此一論點固屬實情，但仍以和考試院努力溝通，而將實質之懲戒處分均規範於公務員懲戒法內，較為適當。	懲戒懲處整合立法勢必涉及到司法院、考試院、監察院、行政院等權責事項。本於權力分立原則，各相關院間之溝通在所難免。惟本報告旨在從法理之角度，嘗試建構出一事宜之整合立法模型或方向。故方案之提出，仍以法制上之理想狀態為優先考量因素。然復囿於各院間立場不同，恐有待溝通及時間磨合，故視方案之變動幅度及涉及權力作用之多寡，提出「終極目標」、「中程方案」及「近程方案」，俾能逐步踏實實現懲戒制度一元化之目標。參見結案報告第五章第二節第六項，頁94以下。
	十三、報告初稿第61頁有關記過、申誡單一規範化部分：依詹教授之主張，如將記過、申誡劃歸主管長官行使，則記過、申誡等輕微的懲戒處分，在體系上理應一併劃歸由主管長官所掌有，在立法方向上似可傾向於保留在公務人員考績法中規範之。惟個人認為，縱使記過、申誡等輕微的懲戒處分劃歸主管長官行使，只要規範清楚，懲戒處分之種類仍可規定於公務員懲戒法中。因為： 1. 不影響主管長官懲戒權之行使，因為在公務員懲戒法規定由主管長官行使之即可。（報告初稿第88頁亦同此見解） 2. 維持公務員懲戒法為懲戒基本法之地位，並收統一規定於基本法而無割裂之憾。 3. 報告初稿所擔心的如規定於考績法，則公務員懲戒委員會不能為記過、申誡等輕微懲戒處	已遵審查委員高見修正，參見結案報告第64-65頁。

	分之憾，亦可消除。何況考績法修正草案已刪除記過、申誡，並規定考績法上之懲處，與考列等第緊密連結，而與懲戒脫鉤，更不宜將記過、申誡訂於考績法。	
	十四、懲戒權不論由公務員懲戒委員會行使或由最高行政法院行使，均不會影響司法院為全國最高懲戒機關的地位。因此，不服主管長官之懲戒而向行政法院請求救濟，將審判權劃歸於行政法院，仍無損於憲法第 77 條所定司法院為全國最高懲戒機關之地位。	從「司法院」為全國最高懲戒機關地位之憲法規定角度出發，懲戒救濟之審判權無論是劃分於行政法院，抑或維持在公務員懲戒委員會（抑或組織改組後之公務員懲戒法院），確實皆無所違背。從而，於思考懲戒司法審判權之歸屬時，考量之因素毋寧在於工作承載量、制度變革輕重程度、權力分立原則，以及人事負擔等，參見結案報告第 86 頁。
陳委員國成	一、報告初稿第 89-90 頁有關多元規範整合模式，建議再予補充詳細內容及調整順序，並評估其可行性（例如散見個別專法之懲處或懲戒處分如何修改懲戒屬性，重複規範之清理及類同處分之整併，事實上，這些難度都頗高的）。	本多元規範整合方案之提出，係承襲本研究第五章第一節及第二節之研究成果而來。其修改方式及法規清理之實踐，於第二節第二項中已有詳述。審查委員所言之該處，係屬立基於先前討論所產生之研究建議而已。參見結案報告第 61-68 頁。 此外，結案報告中已增列可行性評估，並且基於須涉及考試院主管法規修正因素之考量，難度較高，但亦非如單一懲戒專法模式變動之鉅，故將此多元規範整合模式定調為「中程方案」。參見結案報告第 96-97 頁。
	二、報告初稿第 89-90 頁有關建議先採二元立法制度設計，將來視條件許可再回歸一元制，不過，一旦二元制經過立法院立法完成後，將來要改回一元制，所面臨難度將會更高。	緩進立法在現行民主政治下，通常為意見紛歧之一種妥協手段。是否先行採取中間方案立法後，嗣後即難再有實踐終極目標之修法空間，涉及未來法治發展及政治社會因素，實難於當前即可認定。為兼顧修法之理想性及現實性，本研究依事涉廣狹及權力作用範圍，區分終極目標、中程計畫及近程計畫，以資因應。參見結案報告第 94-101 頁。

	三、 又本報告初稿基於行政懲戒權之擴張設計，於第 77 頁主張懲戒權發動範圍相對限縮。其限縮方式是公務員受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分時，主管長官始有發動懲戒程序，送請監察院審查之義務，但另一方面，則不再以應付懲戒人之職等作為是否先經監察院成立彈劾案之區分。亦即由職等之限制改為懲戒處分之限制。但此改變，由於九職等以下公務員應受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分之實際人數如較十職等以上應受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分者為多，則是否實際反將造成行政主管擴大懲戒權發動範圍，而與原先懲戒權發動範圍相對限縮的構思有所衝突，建議報告初稿就此疑慮加以釐清。	本研究所言之「限縮」，係相對於行政主管在現行法下所被賦予之對九職等以下公務員懲戒權發動而言，而非相對於其整體之懲戒權發動措施。整合方案推行後，行政主管之懲戒發動權是否確實擴張，繫於實際情形而定，實難預測。然而抽象言之，由於整合方案中之發動懲戒基準建議從「職等」更迭為「懲戒處分種類」，故若真欲作量上之比較，則應思考者，不應僅是「九職等以下公務員應受休職、撤職及剝奪退休金懲戒處分」及「十職等以上應受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分」而已。此外，尚應將整合方案實施後會從司法懲戒範圍流入行政懲戒之「九職等以下公務員之減俸及降級懲戒處分」及「十職等以上公務員之申誡、記過、降級、減俸懲戒處分」。換言之，懲戒權發動基準之改變，具有雙向流動特性：部分行政懲戒處分流入司法懲戒範疇，但亦有司法懲戒範疇流入行政懲戒者。據此，理論上吾人實難一概而論，整合方案絕對會對主管長官之懲戒發動權產生擴張或限制。但就懲戒種類觀點而言，在整合方案下，主管長官之司法懲戒發動權，確實是相對地受到限縮。
	四、 雖然將違失情節限縮為休職、撤職及剝奪退休金，但職等部分把它開放，這反而是擴大懲戒發生的範圍，連動到的影響，是司法懲戒權跟行政懲戒權，兩者都擴大規範的衝突，因大部分的情形，是不分職等，全部都要送監察院審查，經該院彈劾後送公懲會議決懲戒，跟原來的行政懲處衝突可能性會加大，本來是限縮，但實質上它是有點擴大。如此，司法懲戒權跟行政懲戒權兩者規範的重疊跟衝突	在本研究所建議之一元二階方案下，行政懲處及司法懲戒係因擬受懲戒處分種類而分其職權，各有程序及行使機關。理論上，兩者間路徑分明，應無重疊及衝突之虞，此即本研究所言之「二階」，亦即現行德國聯邦公務員懲戒法所採之模型。詳參見結案報告第 95-97 頁。

	好像會擴大，那擴大之後會衍生規範競合及衝突之解決方式，亦即二者如何解決的問題。	
	五、本報告初稿主張司法機關對被移付懲戒公務員可作成之懲戒處分種類，不以休職、撤職及剝奪退休金為限（發動限縮方式是公務員受休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分，但公務員懲戒委員會不受拘束），則司法懲戒權與行政懲戒權將是否可能因此擴大規範重疊及衝突？如因此而造成規範重疊及衝突，則本研究之處理方式為何？建議就此問題加以說明或提示配套解決方案。	在本研究所建議之「一元二階」模式下，因休職、撤職及剝奪退休金之懲戒處分屬「司法懲戒」保留事項，故主管長官僅有懲戒發動權，而無自為行政懲戒權。故懲戒程序之發動，前提即是不存在有任何行政懲戒處分，亦即主管長官僅能就「行政懲戒處分」或「發動司法懲戒程序」兩者間擇一行使之。即使懲戒司法機關作出較輕微之懲戒決定，本於司法懲戒優先原則，針對同一行為即應以其為斷；主管長官不得再行對被懲戒人作成行政懲戒處分。準此，在一元二階模式下，依本研究之構想，並不生司法懲戒權及行政懲戒權規範重疊及衝突之情形。
	六、依據 4 年多來的實證觀察，智慧財產民事一審判決維持率大概在 9 成 7 以上，此智慧財產法院實證運作經驗，可以作為將來是否採用「一級二審」的參考，智慧財產法院的統計驗證，就一級二審可行性的評估也可以參酌。	已參採審查委員意見，就「一級二審」及「二及二審」之優劣進行評析，並持贊同「二級二審」制之見解。參見結案報告第 91-94 頁。
	七、有關公務員懲戒制度近程方案之審級救濟也是一個重點，將來採用何種模式，值得研究。審級救濟設計上面是不是一定要「一級二審」，還是說在某種情形下可以是「一級一審」？可以考慮。	關於近程方案，已於結案報告中增列，參見第 97-101 頁。在此方案範圍內，本研究參酌審查委員上述第六點審查意見，建議採審級組織分離架構，亦即由不同法院組織負責不同審級。基此，行政懲戒案件「一級一審」係屬可行，亦屬本研究之近程方案主張。至於司法懲戒案件，則本於救濟利益之保障，若將第一次之懲戒程序納入計算，則宜建議「二級二審制」為妥。參見結案報告第 100-101 頁。

	八、 第 83 頁第 10 行，「無分輕重」誤載「無非輕重」。	已修正，參見結案報告第 84 頁第 1 段倒數第 4 行。
	九、 第 64 頁第 9 行，懲戒處分漏載「記大過」，故統計起來應有「13」種之多。	已增補，參見結案報告第 64 頁倒數第 5 行。
	十、 第 16 頁「利維坦」應該是外文翻譯，為「怪獸」的意思，建議加註說明。	已增補，參見結案報告第 17 頁註 26。
	十一、 個人期望報告初稿能有一個近程的規劃。	已增列，參見結案報告第 97-101 頁。
高委員愈杰	一、 要求考試院於考績法將免職的部分刪除，目前看來可能性不高，所以想請教詹教授有無得以在短時間內提出立法之近程計畫。	已增列，參見結案報告第 97-101 頁。
	二、 關於稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條適用上的問題，報告初稿在第 11 頁註 16 有提到，但該執行辦法並無立法授權依據，如未修正公懲法，是否妥當，研究報告沒有進一步說明，希望教授對這部分提出意見，但是立法後又會產生適用上問題，想知道教授有無解決之道。	已於結案報告第 41 頁處表明肯定於公務員懲戒法中增訂之立場。又本條未來倘果於公務員懲戒法中增列，且確實落實「司法懲戒優先原則」，則本研究認為並不至於會產生適用上之問題。蓋同一行為受行政懲處後復經公務員懲戒委員會為實體議決者，則率以司法懲戒決定為據。
	三、 關於懲戒一元化部分，懲戒一元論（第 26 頁）應該是上位概念，在憲法體制下為司法懲戒權。二元懲戒權主體（第 65 頁），討論的是行使主體，依大法官解釋將懲戒權之一部分切割出來由行政權，即行政懲處這部分，所指的是行使主體二階。懲戒處分一元化（第 55 頁）又是更低階的概念。於報告初稿中有用到很多一元或二元用語，惟並未就其概念作一個明確的說明，建議教授在報告中適度加以整合及說明，讓它們之間的關係更清楚。	本研究所言之懲戒一元化，如審查委員所言，確實係指最上位之概念，即將現行之懲處制度納入懲戒之歷程。至於懲戒權行使機關及懲戒懲處概念兩者間，本研究雖肯定其為懲戒一元化下之次內涵，然兩者間恐非上下包攝之關係，毋寧係基於不同角度觀察之內涵。換言之，懲戒懲處概念一元化，係指在實質懲戒概念理解下，不宜再有「懲處」概念之存在問題。而懲戒權二元化，則指懲戒機關之問題。本研究行文中對上述概念應有詳盡交代，從行文脈絡中應無令人混淆之疑慮，敬請鑑察。

	四、 司法院原先在推 2010 版的修法草案，主要是在回應大法官所提法庭化的言詞辯論、程序保障的要求，2010 版承襲 2005 年版，對程序保障是有比較周全之規劃，但沒有論及是否應改為「二級二審制」，想請教詹教授對此的意見。	已於結案報告第 89-94；99-101 頁處增補。在近程方案之前提下，本研究主張對行政懲戒案件採「一級一審」，亦即一個救濟審。至於司法懲戒案件，則本於救濟利益之保障，建議採「二級二審制」。其中第一審為第一次之司法懲戒裁判，第二審為救濟審。參見結案報告第 100-101 頁。
	五、 如果考試院不刪免職部分，公懲法的體系有無辦法架構？此是否為非突破不可之點。	即使公務人員考績法中專案考績一次記二大過免職處分未獲刪除，本研究認為在近程目標上，至少於公務員懲戒法中對其為「實質懲戒措施之定性」以及「法律救濟之途徑」之部分，仍可置喙，而加以明文規範。藉此，應可部分達到將專案考績免職處分朝懲戒制度方向位移之目標。參見結案報告
	六、 報告初稿第 59 頁主張不利處置應可列入實質懲戒之一部，個人較持保留之立場。為避免增加新的難題，建議暫時不要增列為妥。	本研究該段文字僅在於分析採實質懲戒處分概念理解下，在法解釋論上可能遭遇到之問題而已，並進而指出因人事不利措施態樣相對單純，故預期不至於產生如現行行政罰法上所面臨定性判斷之困境。至於是否應將不利人事處置視為實質懲戒，本研究僅言仍有待於法解釋始得以確定，而無肯定之結論表述，尚請鑑察。
	七、 懲處的程序本身太過簡陋，懲處的理由不明確，如果有個完善的行政懲戒程序，至少在程序保障上是可以更明確更透明，德國聯邦懲戒法所設立之機制很好、很周詳，惟引進我國還需要斟酌，有無於公懲法中訂立此行政懲戒程序的空間（惟訂定後，會與考績法產生排擠或競合之狀況）？	在公務員懲戒法作為懲戒基本法之思維下，本研究亦支持應於公務員懲戒法中增訂行政懲戒程序之相關規範。又有鑑於現行之公務人員考績法，對於專案考績懲處措施作成之程序並未有所規定，不應不至於有排擠或競合之情形發生。對此，本研究結案報告已列入近程方案之內容，參見結案報告第 98 頁。

	八、 報告初稿有提到刪除公務員懲戒法第 9 條第 3 項，將行政懲處過橋條款切除，我是持反對立場，我認為應該是要擴大，把整個考績、其他行政懲處通通納進來行政懲戒，我建議應該採對外開放，仿基本法角度，才有辦法把行政懲戒程序訂在公懲法內。	本研究報告初稿所言「刪除」，係指司法院歷來所提公務員懲戒法修正草案之修正內容而言，非本研究之立場，合先敘明。 本研究與審查委員係持一致立場，主張本於基本法之思維，公務員懲戒法應盡可能對行政懲戒措施為完整之規範，不僅對其種類、程序，而且亦應及於法律救濟途徑。參見結案報告第 97-99 頁。
	九、 另外在報告初稿第 80 頁有提到，關於主管長官已經記過的懲戒以後，監察院自行發動調查彈劾，司法懲戒機關應如何處理？報告初稿好像沒有提出結論，其作法應該是讓前面的處分失效或者是公懲會對此做出免議議決，可否煩請教授將答案說明。	本研究本於司法懲戒優先性及最終性之考量，主張應使先前已為之行政懲戒措施失其效力。參見結案報告第 83 頁。
	十、 報告初稿第 66 頁有提到公務員懲戒委員會每年新收有 600 件以上，這數字應該是包括執行案件，懲戒案件應該不超過 400 件，這部分可能還需要查證。	該數據來源乃以司法院統計資料〈公務員懲戒委員會審議案件收結情形〉為據，參見結案報告註 31 所載之司法院官方網址。至於是否包括執行案件，因該統計資料上未加說明，本研究實難判斷，併予敘明。
	十一、 目次第 2 頁第四章第四節「慘案」，應是「草案」。	已修正，參見結案報告目次第四章第四節處。
	十二、 第 6 頁註 11，地政專業人員「獎」懲標準表，誤繕為「講」。	已修正，參見結案報告第 6 頁註 11。
	十三、 第 15 頁第 3 段第 3 行，「並同時收殺雞儆猴」文意似未完結。	已刪除「收」，俾順暢語意。參見結案報告第 16 頁第 1 段第 3 行。
	十四、 第 68 頁第四目第 6 行，懲「戒」處分二元化，誤繕為「處」。	已修正，參見結案報告第 69 頁倒數第 1 行。

梁哲瑋法官	一、 基本法的定位要強到什麼程度？有沒有可能仿照公平交易法第 46 條規定，甚至更強一點，即主管長官在不抵觸懲戒法規定的範圍內，可以依其他法令對公務人員為實質懲戒處分。如果可以類似這樣規定，基本上就讓懲戒法在懲戒事務立於相當憲法的地位。	本研究認為公務員懲戒法制結構難與公平交易法比擬，故不建議從此出發思考。若根據本研究見解，理想目標是以公務員懲戒法作為公務員懲戒之專法。倘暫時難以實現，則應盡可能於公務員懲戒法中爭取「優先適用」之規範效力。再難以實現，最起碼宜作框架規範。本研究之三階段目標實現歷程，基本上即是以此為規劃指標。參見結案報告第 94 頁以下。
	二、 有關「一元二階」，要遷就一個現實，即監察院對公務員的彈劾權是不可能放掉的。這樣就會讓一元二階的制度產生很多變數。	在本研究之「一元二階」架構下，並不觸及或減縮監察院主動調查、發動彈劾之權限。受影響者，僅為被動之彈劾權而已。亦即因部分懲戒措施由現行之司法懲戒位移至行政懲戒，故監察院之被動彈劾受理案件將隨之減少。但另一方面，九職等以下之撤職、休職及剝奪退休金措施，在一元二階方案下，因保留予司法懲戒，故勢必需先由主管長官移送監察院彈劾。就此範圍內，卻又是擴增監察院之被動彈劾權。在此兩者消長間，監察院之整體被動彈劾權是增是減，尚難定論。從而，一元二階方案是否必受監察院阻撓，實難臆下斷言。
	三、 主管長官認為某個案違失情節嚴重，在一元二階分配之下，認應到司法懲戒階段，就送監察院調查。但監察院經調查後，認為根本沒有違失，或是根本不需懲戒，甚至連最輕度的懲戒都認為不需要。監察院作決定後，行政機關是否仍可依考績法去做比較輕、中度以下的行政懲處？	行政懲戒權與監察彈劾權在權力分立架構下係屬不同制度，兩者間並無必然之關聯性。從而，倘監察院認為擬受懲戒人不構成違法失職而不予彈劾，進而亦無續行將該案送懲戒司法機關發動懲戒程序之必要時，依本研究之見，主管長官仍可在其懲戒權限範圍內，施以行政懲戒措施，不受監察院不予彈劾之拘束。此際，因涉及行政懲戒與彈劾消極競合問題，無本研究所稱「司法懲戒優先原則」之適用。至於原擬施以之更重懲戒措施，因非屬主管長官之懲戒權行使範疇，不得作成，自當無疑。

	四、 主管長官認為某個案是中低度以下的，就做一個行政懲處，在救濟期間沒有提起救濟，此一懲處因有實質存續力而確定。問題是監察權發動具有主動性，監察院主動調查後，彈劾移送公務員懲戒委員會而議決其他懲戒處分，依稽核辦法規定原行政懲處失其效力，基於憲法規定之懲戒優先原則此種結果並沒有問題。當然，今天這個事情發生在違失行為剛發生的時候很合理，但如果事情已經過了好幾年，再用彈劾的方式懲戒，而讓原先的行政懲處失效，對法安定性而言會不會有問題?	公務員懲戒係屬對被懲戒人權益構成限制之不利措施，本於法治國原則，理當設計有懲戒權行使時效之規定，此觀之現行公務員懲戒法第 25 條第 3 款自明。準此，在一先前業受主管長官行政懲戒之行為，多年後經監察院彈劾，並移送公務員懲戒委員會審議之情形，倘業已罹於懲戒行使之時效，則公務員懲戒委員會僅能為「免議」之議決。又有鑑於此等免議議決係因時效而起，非針對違失行為之實質認定，故並無司法懲戒優先原則適用之餘地；主管長官原先所為之行政懲戒處分並不因之而失效。就此，行政懲戒措施之法安定性，並未受到撼動。
	五、 在救濟制度的設計上，將來如果整併以後，對於懲戒處分的審查，除合法性審查外，是否包含適當性?易言之，懲戒輕重的拿捏適當與否，是否也在懲戒法院審查範圍內?如果有的話，與權力分立原則有無違反？又如認懲戒法院可以審查適當性，要如何與權力分立原則協調？	就公務員懲戒之性質而言，旨在綜合評斷被懲戒人是否有違法失職之情事，及其情節之輕重，與一般司法之合法性控制容有差異。基此，本研究認為懲戒救濟法院亦可對原懲戒處分之適當性加以審查。此即使在行政懲戒權之範疇，亦無涉於司法權與行政權間權力分立原則之違反。蓋公務員懲戒，依憲法第 77 條規定，本屬司法院所掌理。主管長官得在合理範圍內亦行使公務員懲戒權，並非為行政權之固有作用領域，毋寧根據司法院釋字第 298 號解釋之見解，本質上係由司法權所從出。德國聯邦公務員懲戒法亦肯定法院對懲戒處分之審查，除合法性之外，亦及於適當性，可資參照。