JUDICIAL WEEKLY 中華民國105年5月6日 第1797期
司法周刊 【司法文選別冊】

公務員懲戒新制專題

編　按

公務員懲戒法修正條文於 104 年 5 月 20 日經總統公布，司法院定自 105 年 5 月 2 日施行，本次修正以「懲戒實效化」、「組織法庭化」、「程序精緻化」為取向，期透過懲戒案件審判之司法化，達到提升審理效能之目標。

另為配合公務員懲戒案件審理法庭化之制度變革，以及法官法之相關規定，並落實大法官釋字第 162 號、第 396 號解釋意旨，而修正之公務員懲戒委員會組織法修正條文，亦於 104 年 5 月 6 日經總統公布，並經司法院定自 105 年 5 月 2 日施行。

為因應公務員懲戒新制施行，司法院已完成修正、廢止及增訂相關子法，以及建置公務員懲戒法庭、資訊系統等審判法庭化之配套措施，俾順利開展出公懲制度新里程。

值此行憲以來最大的公務員懲戒制度變革，為便利讀者對公務員懲戒新制有完整及深入的瞭解，本刊特邀請司法院行政訴訟及懲戒廳楊坤樵法官撰「公務員懲戒法之沿革與開展」、司法行政廳王世華法官撰「公務員懲戒委員會組織之變革與實踐」二文，就公務員懲戒新制分別從實體與組織二方向作全面、深度的解析，頗值參考，特予合輯為別冊，以饗讀者。

目　次

公務員懲戒法之沿革與開展

文／楊坤樵

壹、前言 5

貳、公務員懲戒法之沿革 5

一、20 年 6 月 8 日制定公布公務員懲戒法 5

二、37 年 4 月 15 日修正公布公務員懲戒法 7

三、74 年 5 月 3 日修正公布公務員懲戒法 8

四、100 年 7 月 6 日制定公布法官法 9

叁、新制之開展：104 年 5 月 20 日修正公布公務員懲戒法 11

一、懲戒要件 11

二、懲戒對象 13

三、懲戒處分 14

四、懲戒處分行使期間 16

五、訴訟程序 17

六、停止審理 19

七、再審 20

八、懲戒判決之執行 21

九、保全措施 22

十、一事不二罰 24

肆、結語 28

目　次

公務員懲戒委員會組織之變革與實踐

文／王世華

壹、前言 **33**

貳、公懲會組織之變革 **33**

一、配合法官法修正部分 34

二、審理案件改採法庭化方式 34

三、組織之調整部分 35

參、公懲會組織變革之相關配套措施 **35**

肆、公懲會組織變革之實踐 **36**

一、公務員懲戒制度之特性 36

二、公懲會組織變革之實踐 37

伍、展望 - 代結語 **40**

公務員懲戒法之沿革與開展

楊坤樵 *

摘要

公務員懲戒法自民國20年6月8日制定公布以來，施行迄今已80餘年，期間數度修正，最近一次修正於104年5月20日經總統公布，司法院定自105年5月2日施行。此次修正，條文由原先之41條擴充至80條，並以行政訴訟法作為補充之準據，變革幅度甚巨。值此新法施行之際，本文回顧公務員懲戒法之制度變遷，並分別就懲戒要件、懲戒對象、懲戒處分、訴訟程序、再審制度及刑懲關係等面向，逐一介紹新法內容及有待實務開展之議題，期能具體而微地呈現公務員懲戒法在公務員權益保障與懲戒實效之衡平中，隨時代變遷而漸次調整、精緻的過程。

關鍵字：公務員懲戒、懲戒處分、失職行為、停職、一事不二罰

* 司法院行政訴訟及懲戒廳調辦事法官

壹、前言

近代民主國家的政府，為踐履其憲法上對人民生命、財產、安全等權益促進、保障之承諾，須確保其成員，即實際執行勤務、提供服務之公務員能忠誠地履行任務，遂有以懲戒作為維持公務紀律的建制；除對違法失職之公務員施以儆懲，促其回歸適正執行勤務之常軌外，對善盡職守之公務員而言，亦具保障的意義。因此，公務員懲戒制度之興革，大體上即在追求維持公務紀律及保障公務員權益之衡平。

我國自民國 20 年 6 月 8 日國民政府制定公布公務員懲戒法以來，歷經多次修正。現行條文係 74 年 5 月 3 日修正公布，施行迄今業已 30 年有餘。期間司法院大法官就公務員懲戒制度作有多號解釋，包括：監察院對軍人提出之彈劾，亦應移送公務員懲戒委員會審議（釋字第 262 號）；懲戒機關應採法院體制，懲戒案件之審議應行直接審理、言詞辯論、對審、辯護制度，並予被付懲戒人最後陳述之機會（釋字第 396 號）；撤職停止任用及休職兩種懲戒處分應設有期間之上限（釋字第 433 號）；懲戒權行使期間應視公務員違失行為及懲戒處分種類之不同而有區別（釋字第 583 號）及再審議之範圍、期間之起算等（釋字第 395 號、第 446 號、第 610 號）。為遵循大法官解釋意旨，並因應社會對懲戒實效性與公務員權益保障衡平之檢討，司法院於 103 年 9 月 5 日提出公務員懲戒法修正草案函送立法院審議，經三讀通過，總統 104 年 5 月 20 日公布[1]，嗣相關行政命令之訂定[2]、法庭及資訊系統之建置完備後，司法院發布定自 105 年 5 月 2 日施行。此次修正，條文由原先之 41 條擴充至 80 條，變革幅度甚巨。值此新法施行之際，特為文說明。

貳、公務員懲戒法之沿革

一、20 年 6 月 8 日制定公布公務員懲戒法

20 年 6 月 8 日國民政府公布施行公務員懲戒法[3]，共 5 章 28 條。其第 1 條規定：「公務員

1. 公務員懲戒委員會組織法修正草案已先立法三讀通過，於 104 年 5 月 6 日總統公布，司法院發布定自 105 年 5 月 2 日施行。
2. 計有：公務員懲戒判決執行辦法、公務員懲戒委員會再審案件在途期間標準、公務員懲戒案件閱卷規則、公務員懲戒委員會辦理懲戒案件必要費用徵收標準、公務員懲戒委員會辦理懲戒案件證人鑑定人日費旅費報酬及鑑定費用支給要點、公務員懲戒委員會辦案期限規則、公務員懲戒委員會分科分股及兼任免兼辦法、公務員懲戒委員會處務規程、法庭席位布置規則等。
3. 在此之前，北洋政府曾於 2 年 1 月 9 日提出「文官懲戒法」草案，送參議院審議，臨時大總統同時頒行「文官任免懲戒保障執行令」，聲明該草案於參議院審議公布前，暫行適用之，是為民國肇建後，公務員懲戒制度之濫觴；4 年公布施行「司法官懲戒法」；7 年公布施行「文官懲戒條例」，同時廢止「文官懲戒法」草案。國民政府於 15 年 2 月 17 日公布施行「懲治官吏法」；17 年 5 月 12 日公布施行「法官懲戒暫行條例」，迄至 17

非依本法不受懲戒，但法律別有規定者，不在此限。」明文保障公務員權益非經法定程序不受剝奪。第 2 條明定公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，應受懲戒。此一懲戒事由，相繼沿用至今，迄至 104 年 5 月 20 日修正公布之新法始有較為精緻的文字敘述。第 3 條至第 8 條則規定懲戒處分之種類有五，包括：（1）免職，即免其現職，並於一定期間停止任用。停止任用之期間至少為 1 年。（2）降級，依現任之官級降 1 級或 2 級改敘，自改敘之日起，非經過 2 年不得敘進。無級可降者，比照每級差額減其月俸，期間為 2 年。（3）減俸，依其現在之月俸減百分之 10 或百分之 20 支給，其期間為 1 月以上 1 年以下。（4）記過，自記過之日起 1 年內不得進級，1 年內記過 3 次者，由主管長官逕予減俸。（5）申誡，以書面或言詞為之。前開降級、減俸、記過及申誡，於政務官不適用之[4]。

此一時期之懲戒機關係多元並立，按公務員身分而有不同，包括：（1）經監察院彈劾之被彈劾人為國民政府委員者，由監察院移送中國國民黨中央黨部監察委員會懲戒[5]。（2）被彈劾人為國民政府委員以外之其他政務官者，由監察院移送國民政府所屬政務官懲戒委員會懲戒。（3）被彈劾人為事務官者，由監察院移送司法院所屬公務員懲戒委員會懲戒[6]。（4）各院部會長官或地方最高行政長官，對所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。（5）薦任職以下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之[7]（第 10 至 12 條）。

審議程序採會議形式，以書面審查為原則。懲戒機關應將移送文件抄交被付懲戒人，並指定期間命其提出申辯書，必要時得命被付懲戒人到場質詢，亦得指定委員自行調查，或委託行政、司法官署調查。被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書，或不遵命到場者，懲戒機關得逕為懲戒之議決（第 13 至 15 條）。其議決，以出席委員過半數之同意定之。作成之決議書，由出席委員簽名（第 20、21 條）。

年 7 月北伐完成，建立五院體制後，始於 20 年 6 月 8 日制定公布「公務員懲戒法」，取代「懲治官吏法」及「法官懲戒暫行條例」。以上沿革，詳見：林月娥，公務員懲戒制度之研究，司法院，85 年 6 月，第 7-12 頁；柯慶賢，公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務，公務員懲戒委員會 90 年度研究發展報告，90 年 11 月，第 162-178 頁。

4. 22 年 12 月 1 日國民政府修正公布第 3 條第 2 項規定，降級、減俸及記過，於選任政務官及立法委員、監察委員不適用之；降級處分於特任特派之政務官不適用之。所謂選任政務官，係指由中國國民黨中央全體委員選任，交由國民政府任命之政務官，除國民政府委員外，尚包括五院院長及副院長，柯慶賢，前註 3，第 183、185 頁。
5. 22 年 6 月 27 日國民政府修正公布第 10 條第 1 項第 1 款規定，將原條文所定之「國民政府委員」修改為「選任政務官」，使中國國民黨中央黨部監察委員會受理懲戒之範圍擴張及於五院院長及副院長。
6. 依 20 年 6 月 8 日制定公布之公務員懲戒委員會組織法第 2 條、第 3 條及第 5 條規定，公務員懲戒委員會區分中央及地方。被彈劾人為薦任職以上公務員或中央委任職公務員者，移送中央公務員懲戒委員會；各省委任職公務員則移送設於各省之地方公務員懲戒委員會。
7. 此外，國民政府另於 22 年 10 月 28 日成立軍事長官懲戒委員會，專責軍人懲戒事宜，詳參：林月娥，前註 3，第 19-20 頁。

懲戒機關對於受移送之懲戒事件，認為情節重大者，得通知該管長官先行停止被付懲戒人之職務。長官對於所屬公務員之違失認為情節重大者，於送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議時，亦得依職權先行停止其職務。公務員因刑事案件被羈押、因刑事確定判決受褫奪公權之宣告，或受拘役以上之宣告在執行中者，其職務當然停止（第 16、17 條）。

懲戒處分與刑事裁判之關係，在程序法上係採取「刑先懲後」原則，即同一行為已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序；在懲戒程序中開始刑事訴訟程序者，於刑事裁判確定前停止懲戒程序（第 23、24 條）。實體法上則採行「刑懲併罰」原則，就同一行為經不起訴處分、免訴、無罪宣告或受刑之宣告而未褫奪公權者，仍得為懲戒處分（第 25、26 條）。

二、37 年 4 月 15 日修正公布公務員懲戒法

36 年 1 月 1 日公布中華民國憲法，同年 12 月 25 日施行，配合憲法第 77 條司法院掌理公務員懲戒之規定，公務員懲戒委員會組織法及公務員懲戒法於 37 年 4 月 15 日修正公布，同年 7 月 1 日施行。比較行憲前後公務員懲戒法之差異，包括：（1）將行憲前懲戒處分中之「免職」改稱為「撤職」；並增訂「休職」處分，指休其現職，且不得在其他機關任職，期間至少為 6 個月，期滿後得申請復職。懲戒處分之種類由 5 種擴充為 6 種。其餘懲戒種類與法律效果，除受降級處分而無級可降者，比照每級差額減其月俸之期間由 2 年縮短為 1 年（第 5 條第 2 項）外，餘均維持行憲前之規定。又政務官不受休職、降級、減俸及記過之懲戒處分（第 3、4 條）。（2）不再按公務員身分之不同而異其懲戒機關。公務員之懲戒概歸由司法院所屬之公務員懲戒委員會掌理（第 10 條），同時裁撤行憲前之政務官懲戒委員會、軍事長官懲戒委員會、地方公務員懲戒委員會等懲戒機關，確立懲戒機關一元化[8]。（3）行憲前，懲戒機關對於懲戒事件認有刑事犯罪嫌疑者，應即送該管法院審理。行憲後，則規定應分別移送該管法院或軍法機關審理（第 22 條），顯示軍職人員之懲戒亦由公務員懲戒委員會審議，而非行憲前之軍事長官懲戒委員會。（4）增列公務員依刑事訴訟程序被通緝者，其職務亦當然停止。另行憲前，只要刑事確定判決受拘役以上之宣告，在執行中者，職務即當然停止。行憲後，則限縮至受徒刑之宣告，在執行中者，職務始當然停止。（5）懲戒與刑罰之實體法律關係上，仍延續「刑懲併罰」原則，並增訂同一行為受免刑判決者，亦得為懲戒處分（第 25 條）。其餘內容則大體延續行憲前之規定。

8. 林月娥，前註 3，第 22 頁。

三、74 年 5 月 3 日修正公布公務員懲戒法

公務員懲戒法於 37 年 7 月 1 日修正施行將近 37 年後，再於 74 年 4 月 23 日經立法院三讀大幅翻修，條文由原先之 27 條擴充至 41 條，並於同年 5 月 3 日經總統公布施行。比較修正前後條文，舉其重點有：

（一）為避免公務員於違失行為遭查覺後，盡速辦理退休，以規避懲戒，增訂限制資遣及申請退休之規定。凡公務員經監察院提出彈劾，或因案在公務員懲戒委員會審議中，不得資遣或申請退休（第 7 條）。

（二）同一違法失職案件，涉及之公務員有數人時，為避免主管長官為歧異之處置，例如部分予以考績懲處，部分移送懲戒，有失公允，遂增訂凡隸屬同一移送機關者，移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議時，應全部移送，不得割裂處理（第 8 條）。

（三）參酌刑法規範，增訂衡量懲戒處分輕重之標準，應審酌一切情狀，尤應注意行為之動機、目的、手段、所生損害或影響，行為時所受刺激，行為人之生活狀況、品行及行為後之態度（第 10 條）。

（四）擴大有權移送監察院審查或公務員懲戒委員會懲戒之機關範圍。除舊法規定之各院、部、會長官或地方最高行政長官外，其他相當之主管長官（第 19 條），如各級民意機關、隸屬於總統府之中央研究院、國史館，或行政院所屬局、處、署等行政機關，亦為有權移送懲戒之機關[9]。

（五）充實審議程序之規定，包括：被付懲戒人得聲請閱覽及抄錄卷證（第 20 條第 2 項）；公務員懲戒委員會得向有關機關調閱卷宗（第 22 條）；審議程序關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗，準用刑事訴訟法之規定（第 29 條）。

（六）明定公務員懲戒委員會議決之種類有四：應為懲戒處分、應為不受懲戒、免議及不受理（第 24 條至第 26 條）。同一行為，已受公務員懲戒委員會之懲戒處分，或受褫奪公權之宣告，已無懲戒之必要，或自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾 10 年者，應為免議之議決（第 25 條）。自上開免議事由可得知同一行為不受兩次懲戒；基於比例原則，「刑懲併罰」得予一定程度之緩和；及懲戒亦應有類似刑法追訴權時效等觀念已納入懲戒制度中。

（七）舊法採取「刑先懲後」原則，導致刑事案件久懸未決時，懲戒案件亦隨之懸而未決，

9. 林月娥，前註 3，第 32 頁。

難收懲戒之實效。此次修法遂改採「刑懲併行」，即同一行為在刑事偵查或審判中，不停止懲戒程序。僅於懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序（第 31 條）。

（八）懲戒案件未設審級救濟制度，為解事後發現新事實或新證據，或原議決所憑刑事確定裁判有變更，或原議決有違背法令等情，卻無從救濟之憾，爰仿照刑事訴訟法「再審」之立法例，增列「再審議」專章，明定再審議之事由、聲請權人、聲請期間、方法及審議程序等（第 33 條至第 40 條）。

四、100 年 7 月 6 日制定公布法官法

自 20 年 6 月 8 日國民政府公布施行公務員懲戒法以來，法官之懲戒與一般公務人員相同，適用公務員懲戒法。惟憲法第 80 條及第 81 條明文揭示法官獨立審判及身分保障之旨，與一般公務員上命下從之科層體系截然有別[10]。為有效區隔法官與一般公務人員之分界，於 100 年 7 月 6 日制定公布法官法，仿照德國法制，在司法院下設置職務法庭，專責審理監察院彈劾後移送之法官懲戒案件[11]。依法官法第 39 條第 1 項第 1 款、第 40 條及第 51 條規定，監察院提出彈劾之案源包括：（1）監察院依監察法自行調查。（2）法官評鑑委員會報由司法院移送監察院審查。（3）司法院經司法院人事審議委員會決議後，逕移送監察院審查等三種。案經監察院彈劾，移送懲戒者，除經職務法庭同意外，在判決前，不得資遣或申請退休（第 55 條第 1 項）。職務法庭認為情節重大，有先行停止職務之必要者，亦得依聲請或依職權裁定先行停止被付懲戒法官之職務（第 59 條）。法官依刑事訴訟程序被通緝或羈押；依刑事確定判決，受徒刑或拘役之宣告，未依規定易科罰金，或受罰金之宣告，依規定易服勞役，在執行中；或所涉刑事、懲戒情節重大者，司法院得停止法官職務（第 43 條第 1 項第 4 款至第 6 款）。惟無類同公務員懲戒法當然停職之規定。

就法官懲戒之事由而言，包括：（1）裁判確定後或自第一審繫屬日起已逾 6 年未能裁判確定之案件，有事實足認因故意或重大過失，致審判案件有明顯重大違誤，而嚴重侵害人民權益者。（2）有違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢之情事，情節重大。（3）法官參

10. 關於公務員懲戒法適用於法官之難處，詳見：蔡炯燉，由法官法談法官懲戒及其相關制度之變革，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編，第 4 輯，司法院印行，100 年 12 月，第 98-122 頁。

11. 職務法庭除審理法官之懲戒案件外，尚包括：法官不服撤銷任用資格、免職、停止職務、解職、轉任法官以外職務或調動之事項；職務監督影響法官審判獨立之事項；及其他依法律應由職務法庭管轄之事項，如宣告法官會議決議違背法令（法官法第 47 條第 1 項）。

與各項公職人員選舉，未於規定期間內，辭去其職務或依法退休、資遣；或違反上開規定，登記為公職人員選舉之候選人。（4）於任職期間參加政黨、政治團體及其活動，或任職前已參加政黨、政治團體，而未退出之，情節重大。（5）兼任中央或地方各級民意代表、公務員服務法規所定公務員不得兼任之職務，司法機關以外其他機關之法規、訴願審議委員會委員或公務人員保障暨培訓委員會委員，各級私立學校董事、監察人或其他負責人，其他足以影響法官獨立審判或與其職業倫理、職位尊嚴不相容之職務或業務，情節重大。（6）為有損其職位尊嚴或職務信任之行為；在職期間或離職後未嚴守職務上之秘密，情節重大。（7）嚴重違反辦案程序規定或職務規定，情節重大。（8）無正當理由遲延案件之進行，致影響當事人權益，情節重大。（9）違反法官倫理規範，情節重大。且有懲戒之必要者，即應受懲戒（第 49 條第 1 項）。

法官懲戒處分之種類亦不同於一般公務人員，包括：（1）免除法官職務，並喪失公務人員任用資格。（2）撤職：撤其現職，並於一定期間停止任用，其期間為 1 年以上 5 年以下。（3）免除法官職務，轉任法官以外之其他職務。（4）罰款：其數額為現職月俸給總額或任職時最後月俸給總額 1 個月以上 1 年以下。（5）書面申誡。依應受懲戒之具體情事足認已不適任法官者，應為撤職或免除法官職務，喪失公務人員任用資格之懲戒處分，將其淘汰，且不允充任律師。受撤職及免除法官職務，轉任法官以外其他職務之懲戒處分者，不得回任法官（第 50 條）。

懲戒案件之審理，以行言詞辯論，且不公開審理為原則，但職務法庭認有公開之必要，或被移送法官請求公開者，不在此限（第 57 條、第 58 條第 1 項）。法官法第 60 條並授權司法院訂定「職務法庭懲戒案件審理規則」計 50 條，具體規範職務法庭法官迴避、移送機關委任代理人、被付懲戒法官選任辯護人、委任代理人、閱覽、抄錄卷宗、停止審理事由、準備程序、言詞辯論程序、免議判決、不受理判決及再審程序等事項，並明定與懲戒案件性質不相牴觸者，準用行政訴訟法相關規定。此一以行政訴訟法作為規範不足時之補充準據，為後續公務員懲戒法修法時所沿用。此外，法官法參酌大法官釋字第 583 號解釋意旨，首度將懲戒權之行使期間依懲戒處分之種類作比例性之規定，凡法官應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬職務法庭之日止，逾 10 年者，不得為免除法官職務，轉任法官以外之其他職務之懲戒；逾 5 年者，不得為罰款或申誡之懲戒（第 52 條）。至撤職及免除法官職務，並喪失公務人員任用資格之懲戒處分，則無懲戒權行使期間之限制。此與 104 年 5 月 20 日修正公布之公務員懲戒法第 20

條規定相當。整體觀察，與 104 年 5 月 20 日修正公布前之公務員懲戒法相比，法官懲戒程序之訴訟化程度、規範密度及被付懲戒人之訴訟權益保障等，均較一般公務員優厚。

就懲戒處分與刑事裁判之關係，「職務法庭懲戒案件審理規則」第 20 條與 74 年 5 月 3 日修正公布之公務員懲戒法第 31 條規定相當，採取「刑懲併行」原則，同一行為在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。僅於懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，職務法庭認有必要時，得裁定於刑事裁判確定前，停止審理程序。實體法上亦採「刑（行）懲併罰」原則，法官應受懲戒之同一行為無論已否受刑罰或行政罰之處罰，均得予以懲戒。惟情節輕微，懲戒顯失公平者，無須再予懲戒（第 49 條第 4 項）。

叁、新制之開展：104 年 5 月 20 日修正公布公務員懲戒法

公務員懲戒法於 74 年 5 月 3 日修正施行 30 餘年後，於 104 年 5 月 1 日經立法院三讀大幅翻修，條文由原先之 41 條擴充至 80 條，同年 5 月 20 日總統公布，司法院定自 105 年 5 月 2 日施行（以下簡稱：新法。原 74 年 5 月 3 日修正施行之規定，簡稱：舊法）。茲將新法修正重點，分述如下：

一、懲戒要件

舊法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」此規範體例自 20 年 6 月 8 日國民政府制定公布公務員懲戒法以來，相繼沿用至今。司法院大法官釋字第 433 號解釋雖曾表示：「對懲戒處分之構成要件及其法律效果，立法機關自有較廣之形成自由。公務員懲戒法第 2 條及第 9 條雖就公務員如何之違法、廢弛職務或其他失職行為應受何種類之懲戒處分僅設概括之規定，與憲法尚無牴觸。」惟類型化仍有助於法律適用之明確。舊法規定，對於公務員職務外之違法行為應否受懲戒，頗有疑義。倘著眼於公務員懲戒制度之目的在於貫徹公務紀律，維護人民對政府執法之信賴，則公務員與勤務無涉之私領域安排，國家即不宜介入過深，復返於特別權力關係的法治國黑洞中。為合理區隔，新法參酌德國聯邦公務員法第 77 條第 1 項規定[12]，區分職務上行為與非職務上行為，於第 2 條

12. 德國聯邦公務員法第 77 條第 1 項規定：「公務員有責違背其應盡之義務者為失職。職務外行為，依個案情況在特別之程度內，嚴重損及對其職位及公務員整體之信任者，亦為失職。」（Beamtinnen und Beamte begehen ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Außerhalb des Dienstes ist dieses nur dann ein Dienstvergehen, wenn die Pflichtverletzung nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums

明定公務員應受懲戒之事由包括：（1）違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。（2）非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽。

職務上行為與非職務上行為之區別，依德國學界及法院實務見解，主要是根據實質上的職務關聯性判斷，而非僅以形式之觀點，如行為時、地是否在上班時間或處所為斷。例如公務員下班後，在家中偽造健保補助憑證並呈報服務機關支領補助，或在值勤時、地外將其職務上應秘密之事務告知親朋好友等，仍屬職務上行為[13]。至於公務員非職務上之違法行為，是否損害政府之信譽，且達到嚴重之程度，係以其違法行為是否導致公眾喪失對其執行職務之信賴為判斷標準。參照德國實務見解，公務員非執行職務之違法行為如與其所擔任職務之關聯性愈密切，愈可能導致公眾喪失對其執行職務之信賴。例如：稅務公務員逃漏稅捐或職司犯罪調查職務之警察自身為刑事犯罪行為等。又公務員非職務上行為，如屬對國家造成不利益之犯罪行為，例如刑法上之內亂、外患罪，或涉有導致國家財產受損害之犯罪行為，如逃漏稅捐罪；抑或故意之重大犯罪行為，受有期徒刑之宣告者，該等行為均可能導致公眾喪失對其執行職務之信賴[14]。

除上述職務上行為與非職務上行為之區別外，新法第 2 條透過「有懲戒之必要」的明文，將比例原則納為懲戒要件的一環。由於公務員違法失職情節之輕重有別，如機關首長依公務人員考績法或相關法規行使職務監督，已足以維持公務紀律，督促該公務員回歸常軌，適正執行勤務，自無一律移送懲戒之必要。據此，公務員縱有違法失職之行為，仍應審酌有無懲戒之必要性，不當然應為懲戒處分。新法第 55 條並規定被付懲戒人雖有第 2 條各款所列情事，然無懲戒之必要者，公務員懲戒委員會合議庭仍應為不受懲戒之判決。在此要件下，吾人可進一步省思懲戒與刑罰或行政罰之關係。新法第 22 條第 2 項雖規定：「同一行為已受刑罰或行政罰之處罰者，仍得予以懲戒。其同一行為不受刑罰或行政罰之處罰者，亦同。」延續 20 年 6 月 8 日國民政府制定公布公務員懲戒法以來採行之「刑（行）懲併罰」原則。惟當公務員違失情節受刑罰或行政罰之制裁，已足使公務員回歸紀律之常軌，是否仍有施以懲戒之必要，即非無疑。又第 22 條第 2 項規定文義，所謂之「刑（行）懲併罰」係指「刑（行）懲得併罰」，而非「刑（行）懲應併罰」。是以，公務員之同一行為已受刑罰或行政罰之處罰，是否再施以懲戒處分，

bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen.）

13. 吳綺雲，公務員職務外錯失行為之懲戒構成要件—德國法理論與實務之借鏡，公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，95 年 12 月，第 957-959 頁。

14. 吳綺雲，前註 13，第 967-969 頁。

仍應審酌個案情節，有無懲戒之必要為斷。

基於「無責任即無處罰」之原則，對於違反義務行為之處罰，以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提。此所以刑事處罰及違反行政法上義務之行政罰，均以故意或過失為處罰之責任條件[15]。公務員違失行為之懲戒，亦以該公務員有可歸責性為限。新法新增第3條規定：「公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。」以資明確。

二、懲戒對象

公務員懲戒法自20年6月8日制定公布以來，即未明定懲戒對象之範圍。實務上對於公務員應受彈劾、懲戒對象之範圍，係採廣義公務員之說，即以公務員服務法第24條所指「受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員」，為憲法第97條、監察法第6條及公務員懲戒法第1條、第2條規定應受彈劾及懲戒之對象[16]。此外，尚包括：政務人員[17]、法定機關任用或派用之有給專任人員[18]、公立學校校長、兼任行政職務之教師[19]、公營事業機構經國家或其他公法人指派在該機構代表其執行職務之人員[20]、民選地方首長[21]及軍職人員[22]等。新法從之，亦未予明文。惟就離職公務員部分，則明文納為懲戒對象之範圍。

過往實務上常見有公務員知悉其違法失職行為遭揭發後，即利用刑事偵查或行政調查之期間，立即辦理退休或離職，先行領取退休金或其他離職給與，並規避懲戒處分之執行。對於此等因退休或其他原因離職之公務員，由於其為違失行為時仍具公務員身分，倘因事後退休或離職，了結其與國家間之公法上勤務關係，即認為不得移送懲戒，顯難有效維護公務紀律，且減損民眾對公務執行之信賴。是新法第1條第2項乃增訂：「本法之規定，對退休（職、伍）或

15. 刑法第12條、行政罰法第7條及司法院大法官釋字第275號、第495號、第521號、第687號解釋參照。
16. 公務員懲戒委員會98年7月23日懲戒業務座談會第63案決議。
17. 舊法第9條第2項規定：「前項第2款至第5款之處分於政務官不適用之。」是政務官仍為懲戒之對象，僅懲戒處分之種類受有限制。惟學理上對於政務官適用懲戒制度，頗多質疑，詳見：劉嘉發，公務員懲戒法修正草案內容評析，公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯，司法院印行，95年12月，第769頁；蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，收於：行政法理論與基本人權之保障，83年10月，第236-237頁；林月娥，前註3，第174-175頁；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，95年12月，第127-128頁。
18. 公務人員保障法第3條第1項：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。」
19. 大法官釋字第308號解釋。
20. 大法官釋字第305號解釋。
21. 地方制度法第84條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」
22. 大法官釋字第262號解釋。

其他原因離職之公務員於任職期間之行為，亦適用之。」以資明確。至公務員退休或離職後所為違反義務之行為，例如違反公務員服務法第 14 條之 1，於離職後 3 年內擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問（即俗稱之旋轉門條款），或曾任特定職務人員（如政務人員，直轄市長，於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務之人員等），於退離職後 3 年內，違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條第 4 項規定，未經審查許可進入大陸地區等情形，則依各該法律所定之刑罰或行政罰予以處罰，尚非懲戒之對象[23]。

三、懲戒處分

舊法所定懲戒處分種類僅有撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡 6 種。對於退休或離職之公務員而言，予以撤職、休職、記過或申誡之懲戒處分，因已不在現職，無從發揮懲戒效果。縱使為降級或減俸之懲戒處分，亦僅得於其再任公職時執行[24]，未能有效處罰已退休或離職公務員之違失行為，亦無法對現職公務員產生懲儆預防之效果。為此，新法第 9 條第 1 項第 3 款及第 13 條就已退休或離職之被付懲戒公務員增訂「剝奪、減少退休（職、伍）金」之懲戒處分種類，剝奪或在 10% 至 20% 之範圍內減少受懲戒人離職前所有任職年資所計給之退休（職、伍）金或其他離職給與；已支領者，並應追回，使懲戒具有實效。此種懲戒處分僅適用於已退

23. 德國聯邦公務員法第 77 條第 2 項規定：「退休公務員及領有生活照顧金之前任公務員有下列各款情形者，視同失職行為：1. 從事違反基本法意義中自由民主之基本秩序之活動；2. 參加以損害聯邦德國之安全或存續為目的之活動；3. 違反保密義務、報備義務或公務員關係完結後行為之禁令，或違反接受報酬、餽贈或其他利益之禁令；4. 可歸責地未履行第 46 條第 1 項、第 2 項、第 4 項及第 7 項或第 57 條規定之義務（第 1 句）。第 1 句第 1 款至第 3 款亦適用於領有老年救助金之前任公務員（第 2 句）。」（Bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten sowie früheren Beamtinnen mit Versorgungsbezügen und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen gilt es als Dienstvergehen, wenn sie 1.sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen,2.an Bestrebungen teilnehmen, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen,3.gegen die Verschwiegenheitspflicht, gegen die Anzeigepflicht oder das Verbot einer Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses oder gegen das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen verstoßen oder4.einer Verpflichtung nach § 46 Absatz 1, 2, 4 oder 7 oder § 57 schuldhaft nicht nachkommen.Satz 1 Nummer 1 bis 3 gilt auch für frühere Beamtinnen mit Anspruch auf Altersgeld und frühere Beamte mit Anspruch auf Altersgeld.）聯邦公務員懲戒法第 2 條第 1 項規定：「本法適用於：1. 公務員於其公務員關係存續期間所為之失職行為（聯邦公務員法第 77 條第 1 項）；2. 退休公務員（a）於其公務員關係存續期間所為之失職行為（聯邦公務員法第 77 條第 1 項）及（b）退休後所為視為失職行為之行為（聯邦公務員法第 77 條第 2 項）。」（Dieses Gesetz gilt für die 1.von Beamten während ihres Beamtenverhältnisses begangenen Dienstvergehen(§ 77 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes) und 2.von Ruhestandsbeamten a) während ihres Beamtenverhältnisses begangenen Dienstvergehen (§ 77 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes) und b)nach Eintritt in den Ruhestand begangenen als Dienstvergehen geltenden Handlungen (§ 77 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes).）將公務員退休後所為違反特定義務之行為，亦列為得受懲戒之對象。

24. 舊法第 17 條及新法第 21 條參照。

休或離職之公務員，對在職中之公務員不適用（第 9 條第 2 項）。

除「剝奪、減少退休（職、伍）金」外，新法第 9 條第 1 項第 1 款、第 7 款、第 11 條及第 17 條尚增訂「免除職務」及「罰款」兩種懲戒處分。免除職務係新法第 9 條第 1 項所定懲戒處分種類中最為嚴厲之處分，其法律效果除免除公務員現職，使之喪失公務員身分外，並不得再任公職，剝奪其服公職之權利。基於比例原則之考量，公務員須因嚴重之失職行為致機關或公眾對其適正執行職務之信任已終局喪失，始應受免除職務之處分[25]。罰款則是在新臺幣 1 萬元至 100 萬元之範圍內，就公務員輕度至中度之違失行為所施加的懲戒處分，並得與「剝奪、減少退休（職、伍）金」及「減俸」以外無直接涉及財產限制之其他懲戒處分併用，俾使公務員懲戒委員會合議庭得審酌公務員違失情節、所生損害、動機、目的等，彈性適用，增加懲戒之實效。

此外，舊法所定之「撤職」及「休職」處分，因無撤職停止任用期間及休職期間之上限規定，業經司法院大法官釋字第 433 號解釋認為應檢討修正。新法第 12 條及第 14 條乃明定撤職停止任用期間為 1 年以上 5 年以下；休職期間為 6 個月以上 3 年以下，以符解釋意旨。又無論係撤職或休職，期滿後，再任公務員或復職者，自再任或復職之日起，2 年內不得晉敘、陞任或遷調主管職務。另舊法第 9 條第 2 項規定，政務人員（政務官）之懲戒處分種類僅有撤職及申誡兩種，若非過重，即屬過輕，難以得當。為使懲戒處分符合其違失責任之輕重，新法第 9 條第 4 項乃增訂政務人員得適用免除職務，撤職，剝奪、減少退休（職、伍）金，減俸，罰款及申誡，以臻周全。

懲戒處分之種類由原先的 6 種擴充至 9 種，公務員懲戒委員會合議庭有相當的彈性空間，衡酌個案情節，依合義務性之裁量決定適當之懲戒處分。新法第 10 條乃規定：「懲戒處分時，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，為處分輕重之標準：一、行為之動機。二、行為之目的。三、行為時所受之刺激。四、行為之手段。五、行為人之生活狀況。六、行為人之品行。七、行為人違反義務之程度。八、行為所生之損害或影響。九、行為後之態度。」作為衡酌事項之例示[26]。

25. 可參酌德國聯邦公務員懲戒法第 13 條第 2 項規定：「公務員因嚴重之失職行為致勤務主或公眾之信任終局喪失者，應撤除公務員關係。退休公務員，如其為在職中之公務員而應受撤除公務員關係者，應剝奪其退休金。」（Ein Beamter, der durch ein schweres Dienstvergehen das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit endgültig verloren hat, ist aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen. Dem Ruhestandsbeamten wird das Ruhegehalt aberkannt, wenn er als noch im Dienst befindlicher Beamter aus dem Beamtenverhältnis hätte entfernt werden müssen.）

26. 德國懲戒實務的類型化努力，詳見：吳綺雲，如何決定公務員懲戒措施—德國法理論與實務之介紹，收於：公

四、懲戒處分行使期間

舊法第 25 條第 3 款規定，自公務員違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾 10 年者，公務員懲戒委員會應為免議之議決。依此，時間之經過將成為懲戒之禁止事由，不得再追究公務員之違失行為。此規定固有助於公務員權益及法秩序之安定，然一概以 10 年為度，未能按公務員違失行為及應受懲戒處分種類之不同，而為合理之差異，與比例原則未盡相符，經司法院大法官釋字第 583 號解釋認應予檢討。為此，新法第 20 條參酌德國聯邦公務員懲戒法第 15 條規定[27]，區別輕度、中度及重度之懲戒種類，明定休職之懲戒處分行使期間為 10 年；降級、減俸、減少退休（職、伍）金、罰款、記過或申誡之懲戒處分行使期間為 5 年。至於免除職務、撤職及剝奪退休（職、伍）金之懲戒處分，因係對情節嚴重之違失行為所為的懲戒種類，顯示該被付懲戒人根本不適合再擔任公務員，遂無行使期間之限制。依此，懲戒權之行使期間取決於公務員懲戒委員會對個案之違失行為確定應處何種懲戒措施後而定[28]。逾懲戒處分行使期間者，依新法第 56 條第 3 款規定，公務員懲戒委員會應為免議之判決。

對於此種立法體例，有認為恐將使懲戒機關藉由懲戒處分之選擇，規避或濫用懲戒權行使期間之限制。例如應受懲戒行為，自行為終了日起至案件繫屬於公務員懲戒委員會止，已逾 5 年而未滿 10 年，懲戒機關如欲對被付懲戒人為有利之裁判，可任擇降級、減俸、減少退休（職、伍）金、罰款、記過或申誡之懲戒處分，再依新法第 56 條第 3 款規定為免議之判決；如欲對被付懲戒人為不利之裁判，則可宣告休職以上之懲戒處分種類，規避期間之限制[29]，似非無據。惟作為唯一之懲戒機關之公務員懲戒委員會，本應依新法第 10 條規定，按個案情節為合義務性裁量，決定適當之懲戒處分後，再據以檢視是否逾懲戒處分之行使期間。此亦顯示公務員懲戒法係一典型之案例法，有逐案累積先例，建立基準之必要。

務員懲戒制度相關論文彙編，第 3 輯，司法院印行，97 年 11 月，第 325 頁以下。

27. 德國聯邦公務員懲戒法第 15 條規定：「失職行為終了逾 2 年者，不得為申誡（第 1 項）。失職行為終了逾 3 年者，不得為罰鍰、減俸或減少退休金（第 2 項）。失職行為終了逾 7 年者，不得為降級（第 3 項）。」（(1) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als zwei Jahre vergangen, darf ein Verweis nicht mehr erteilt werden. (2) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als drei Jahre vergangen, darf eine Geldbuße, eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Kürzung des Ruhegehalts nicht mehr ausgesprochen werden. (3) Sind seit der Vollendung eines Dienstvergehens mehr als sieben Jahre vergangen, darf auf Zurückstufung nicht mehr erkannt werden.）至於撤除公務員關係及剝奪退休金之懲戒處分則無行使期間限制。

28. 與刑法上追訴權時效之差異，詳見：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，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，司法院印行，97 年 11 月，第 30-34 頁。

29. 如公務員懲戒委員會 94 年 5 月 5 日法律座談會第 73 案決議；程明修，公務員懲戒法上因時間經過而禁止為懲戒措施之制度分析，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯，司法院印行，97 年 11 月，第 440 頁。

五、訴訟程序

司法院大法官釋字第 396 號解釋文表示：「懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第 82 條及本院釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。」據此，公務員懲戒法自制定以來所採行，以會議體型態審議懲戒案件之程序及方式即有調整之必要。相應之變革包括組織法庭化及程序訴訟化。

舊法時期，懲戒案件係由公務員懲戒委員會以「會議」方式進行審議。依舊法第 27 條規定，係以全體現職委員過半數出席會議，出席委員過半數同意議決之。此種審議方式，與一般訴訟案件係由固定人數之法官組成合議庭，以「訴訟」形式進行，顯有差異。為因應釋字第 396 號解釋有關訴訟化之要求，首先，公務員懲戒委員會組織法第 4 條修正為「公務員懲戒委員會應分庭審判，其庭數視事務之繁簡定之。懲戒案件之審理及裁判，以委員 5 人合議行之。各合議庭除由委員長兼任審判長外，餘以資深委員充審判長，資同以年長者充之。」其次，新法相關條文（第 5 條、第 26 條、第 30 條、第 36 條至第 39 條、第 42 條至第 44 條、第 46 條、第 53 條、第 58 條、第 67 條、第 68 條及第 71 條）使用「公務員懲戒委員會合議庭」一詞，以指涉訴訟法上之法院，並與組織法上之公務員懲戒委員會有所區隔。依現行編制，公務員懲戒委員會至少會有 2 個審判庭，輪分公務員懲戒案件。

訴訟程序上，新法參照一般訴訟法之規定，於第 27 條至第 32 條增訂公務員懲戒委員會委員、書記官及通譯自行迴避與聲請迴避之事由、處理程序及法律效果，以確保中立、無偏頗之公平審判原則得以落實。又新法第 33 條新增移送機關得委任代理人之資格；第 34 條及第 35 條增訂被付懲戒人得選任辯護人為其辯護，或委任代理人到場，代行訴訟程序。被付懲戒人甚或得依新法第 76 條準用行政訴訟法第 55 條規定，偕同輔佐人到場。相較於刑事訴訟法僅有辯護人及輔佐人之規範，以及民事訴訟法與行政訴訟法僅有訴訟代理人及輔佐人之規範，被付懲戒人在懲戒訴訟中所得選擇之輔助資源顯然較為多元。

新法亦新增相關之程序規範，諸如移送書繕本送達被付懲戒人，命其於 10 日內提出答辯書；言詞辯論期日距移送書之送達應預留 10 日就審期間；得聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷證（第 37 條）；期日通知書之送達與記載（第 40 條）；筆錄之記載、閱覽及更正（第 41 條）；

合議庭職權調查與囑託調查證據（第 42 條）；調閱機關卷宗（第 43 條）；以不公開審理為原則，必要時或被付懲戒人聲請，得公開之（第 44 條）；移送機關撤回移送案件之要式與效力（第 45 條）；以行言詞辯論為原則，惟移送機關提供之資料及被付懲戒人答辯，已足認事證明確，或應為不受懲戒、免議或不受理之判決者，得書面審理之，但被付懲戒人、代理人或辯護人請求言詞辯論者，不得拒絕（第 46 條）；得由受命委員先行準備程序，闡明審理範圍，訊問被付懲戒人、代理人或辯護人，整理爭點及調查證據等（第 47 條）；受命委員行準備程序之權限（第 48 條）；言詞辯論期日之程序、筆錄及再開辯論；辯論終結前被付懲戒人最後陳述之機會（第 49 條至第 51 條）；一造辯論之要件（第 52 條至第 54 條）；宣示判決（第 58 條）；判決書應記載事項（第 59 條）、交付書記官（第 60 條）、送達、公示（第 61 條）及判決確定時點（第 62 條）等，呈現法庭化、訴訟化之變遷，並對被付懲戒人作為訴訟主體之正當法律程序提供充足之保障。

上開新增之訴訟程序規範，自修法說明中可知，除少數條文係參酌刑事訴訟法規定外，大多係以行政訴訟法為基礎予以增修，凸顯新法修正之重要思維變遷在於由刑事訴訟轉向行政訴訟程序。由於傳統上認為懲戒處分，係由具法官身分之公務員懲戒委員會委員以合議方式，直接對被付懲戒之公務員為首次具不利益效果之裁決，結構上與刑事法院相當，相較於行政訴訟係由行政機關進行第一次裁決，行政法院居於二線提供權利救濟，角色截然不同。舊法第 29 條乃規定：「審議程序關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗，準用刑事訴訟法之規定。」惟懲戒公務員之目的，晚近已非以處罰為核心，轉以重視不適任公務員之淘汰及促使公務員回復、維持其勤務之良好給付能力。此所以德國公務員懲戒法於西元 2001 年修法後，已不再採取刑事訴訟之框架，而將法院之懲戒程序改行準用行政訴訟法 [30]。我國法官法第 60 條第 1 項授權訂定之職務法庭懲戒案件審理規則第 49 條即已參照德國之修法經驗，規定：「行政訴訟法之規定，除本法及本規則別有規定外，與審理懲戒案件性質不相牴觸者，準用之。」新法本此精神，於第 76 條規定，除公務員懲戒法已有特別規定外，行政訴訟法與懲戒案件性質不相牴觸者，準用之。修法理由並表示：「行政訴訟法中有關徵收裁判費、停止執行、和解、簡易訴訟程序、上訴審程序、重新審理等與懲戒案件性質不符者，應不在準用之列。」可資參照。

30. 關於德國法之沿革，參見：吳綺雲，德國新聯邦（公務員）懲戒法簡介，行政訴訟論文彙編（人事行政爭訟）第 3 輯，司法院印行，91 年 11 月，第 475-476 頁；林明鏘，前註 17，第 89-90 頁。

六、停止審理

新法亦就繫屬中之懲戒案件須停止訴訟程序的法定事由有所規範。首先，被付懲戒人因精神障礙或其他心智缺陷，致無法答辯，或因疾病致不能到場者，公務員懲戒委員會合議庭原則上應於其回復前或能到場前，裁定停止審理程序。但被付懲戒人顯有應為不受懲戒、免議或不受理判決之情形，或被付懲戒人已依第 35 條規定委任代理人者，則毋庸停止審理程序（第 38 條）。

其次，公務員之違失行為可能涉及刑事犯罪，例如：圖利（刑法第 131 條）、貪污（貪污治罪條例第 4 條至第 6 條）、公文書登載不實（刑法第 213 條）、醉態駕車（刑法第 185 條之 3）等。此時對該公務員不法行為之究責，除公務員懲戒程序外，亦包括刑事訴訟程序。20 年 6 月 8 日制定公布之公務員懲戒法係採取「刑先懲後」原則，即同一行為已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序；在懲戒程序中開始刑事訴訟程序者，於刑事裁判確定前停止懲戒程序。簡言之，須靜待刑事裁判確定後，始得進行懲戒程序，為懲戒與否之議決。此一制度本具有避免證據重複調查之不經濟、受訴公務員頻繁應訴之擾，及懲戒議決與刑事判決就違法事實認定歧異、裁判矛盾之風險。惟 74 年 5 月 3 日修正公布之公務員懲戒法，著眼於刑事案件之確定常耗費時日，尤其是重大貪汙案件，常在二、三審間反覆來回，致使懲戒案件隨之懸而未決，難收懲戒之實效，遂改採「刑懲併行」原則，同一行為在刑事偵查或審判中，仍不停止懲戒程序，僅於懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。此一修正，看似翻轉了「刑先懲後」原則，然因仍有允許公務員懲戒委員會於必要時，得議決於刑事裁判確定前停止審議之例外，致仍有久懸未決之懲戒案件，輿論迭有批判。為平衡懲戒實效及訴訟經濟、避免裁判歧異等價值，考量公務員之違失行為如涉刑事案件，經第一審刑事判決後，已有充分之證據資料可供公務員懲戒委員會合議庭加以審酌，新法第 39 條第 1 項乃折衷明定以「第一審刑事判決」為停止審理期間之上限。公務員懲戒委員會合議庭僅得於第一審刑事判決前停止審理程序，第一審刑事判決後，公務員懲戒委員會合議庭即應進行其審理程序並自為認定、裁判。對懲戒案件審理效能之提升，應有助益。

又依新法第 76 條準用行政訴訟法之結果，公務員懲戒委員會合議庭對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋（行政訴訟法第 178 條之 1）；懲戒案件之當事人亦應得於無礙公益維護之情況下，合意停止訴訟程序（行政訴訟法第 183 條）。

七、再審

因懲戒案件未採行審級救濟制度[31]，74 年 5 月 3 日修正公布之公務員懲戒法乃仿照刑事訴訟法「再審」之立法例，增列「再審議」專章，新法則配合法庭化，改稱「再審」，並於第 64 條第 1 項增修 9 款再審事由，包括：1. 適用法規顯有錯誤。2. 判決合議庭之組織不合法。3. 依法律或裁定應迴避之委員參與裁判。4. 參與裁判之委員關於該訴訟違背職務，犯刑事上之罪已經證明，或關於該訴訟違背職務受懲戒處分，足以影響原判決。5. 原判決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造。6. 同一行為其後經不起訴處分確定，或為判決基礎之刑事判決，依其後之確定裁判已變更。7. 發現確實之新證據，足認應變更原判決。8. 就足以影響原判決之重要證據，漏未斟酌。9. 確定判決所適用之法律或命令，經司法院大法官解釋為牴觸憲法。

以上開第 1 款、第 2 款、第 3 款及第 8 款為理由者，應自原判決書送達之日起 30 日內提起再審之訴。以第 4 款至第 6 款為理由者，應自相關之「刑事確定裁判送達受判決人之日」起 30 日內為之，惟再審之理由知悉在後者，自知悉時起算。一改舊法按「刑事裁判確定日」起算 30 日之標準，以符大法官釋字第 446 號[32]及第 610 號解釋[33]意旨。至以第 7 款或第 9 款為理由者，應自發現新證據之日或解釋公布之翌日起 30 日內，提起再審之訴（第 65 條第 1 項）。再審之訴自判決確定時起，如已逾 5 年，不得提起。但以第 4 款至第 9 款情形為提起再審之理由者，不在此限（第 65 條第 2 項）。

又依大法官釋字第 395 號解釋意旨，懲戒案件中，不服再審判決者，仍得對再審判決提起再審之訴。依此，如對於駁回再審之訴之確定判決復提起再審之訴，且亦自再審判決確定時起算 5 年之起訴期間，無異允於原懲戒判決確定後，得一再提起再審之訴，規避原懲戒判決確定

31. 批判性見解：李建良，從基本權利觀點論公務員懲戒之審級制度，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 2 輯，司法院印行，95 年 12 月，第 917 頁以下；柯慶賢，前註 3，第 590 頁以下。

32. 解釋文表示：「公務員懲戒法第 34 條第 2 款規定移請或聲請再審議，應自相關之刑事裁判確定之日起 30 日內為之。其期間之起算點，就得聲明不服之第一審及第二審裁判言，固應自裁判確定之日起算；惟對於第一審、第二審不得聲明不服之裁判或第三審之裁判，因一經宣示或經評決而為公告，不待裁判書之送達，即告確定，受懲戒處分人即難依首開規定為聲請。是其聲請再審議之期間，應自裁判書送達之日起算……。」

33. 解釋文表示：「公務員懲戒法第 34 條第 2 款規定……應自相關之刑事裁判確定之日起 30 日內為之。該期間起算日之規定，於受懲戒處分人為該刑事裁判之被告，而其對該裁判不得聲明不服，僅他造當事人得聲明不服；以及受懲戒處分人非該刑事裁判之被告，僅其與該裁判相關等情形；因現行刑事訴訟法制就檢察官或自訴人何時收受裁判之送達、其得聲明不服而未聲明不服以及該等裁判於何時確定等事項，並無法院、檢察官（署）或自訴人應通知被告及關係人等之規定，致該等受懲戒處分人未能知悉該類裁判確定之日，據以依首開規定聲請再審議。是上開期間起算日之規定，未區分受懲戒處分人於相關刑事確定裁判之不同訴訟地位，及其於該裁判確定時是否知悉此事實，一律以該裁判確定日為再審議聲請期間之起算日，與憲法第 7 條及第 16 條人民訴訟權之平等保障意旨不符。上開受懲戒處分人以相關之刑事確定裁判聲請再審議之法定期間，應自其知悉該裁判確定之日起算……。」

後經過 5 年即不得提起再審之規定。是以，就此種對再審判決提起再審之情形，應視其再審之訴有無理由決定 5 年之起算時點。再審之訴為無理由者，對該再審判決復提起再審之訴時，應自原判決確定時起算 5 年期間；如認再審之訴有理由者，則應自再審判決確定時起算（第 65 條第 3 項）。

又得提起再審之訴者，除原移送機關及受判決人外，受判決人已死亡者，其配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親或家長、家屬，得為受判決人之利益，提起再審之訴（第 64 條第 2 項）。

此外，新法參照行政訴訟法第 277 條、第 278 條及第 280 條規定，新增提起再審之訴之程式（第 66 條）及再審之訴的裁判種類與方式（第 68 條）；另參照刑事訴訟法第 437 條至第 439 條規定，增訂受判決人死亡時，為其利益提起之再審，應不行言詞辯論，於通知監察院或主管機關於一定期間內陳述意見後，即行判決；為其不利益提起之再審，本案視為訴訟終結（第 69 條），以及為受判決人之利益提起再審，為懲戒處分之判決時，不得重於原判決之懲戒處分，禁止不利益變更（第 70 條）。

八、懲戒判決之執行

新法規定懲戒判決之種類包括應為懲戒處分之判決、不受懲戒之判決、免議之判決及不受理之判決 4 種。具新法第 2 條所定懲戒事由，並有懲戒必要者，應為懲戒處分之判決；無第 2 條情事或無懲戒必要者，應為不受懲戒之判決（第 55 條）。同一行為，已受公務員懲戒委員會之判決確定；受褫奪公權之宣告確定，認已無受懲戒處分之必要；或逾新法第 20 條所定懲戒處分之行使期間者，應為免議之判決（第 56 條）。移送程序或程式違背規定，經定期命補正而未補正；被付懲戒人死亡；或案件經撤回後，再行移送同一案件者，應為不受理之判決（第 57 條）。上開判決中，僅有應受懲戒處分之判決衍生後續應否及如何強制執行之問題。

懲戒判決判處之懲戒處分種類，除剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回及罰款，係屬公法上金錢給付義務之課加，具給付判決之性質外，餘均屬形成判決，理論上一經判決確定，即直接改變國家與受懲戒公務員間之權利義務關係，無移送強制執行之必要。惟因第 62 條已規定，經言詞辯論之判決，於宣示時確定；不經言詞辯論者，於公告主文時確定。為避免受懲戒人主管機關因收受懲戒判決送達之時點在後，致懲戒判決確定後至受懲戒人主管機關收受懲戒判決送達之期間內，該受懲戒公務員因仍在職值勤公務，衍生其職務行為之效力爭

議，第 74 條第 1 項前段乃規定「懲戒處分之判決於送達受懲戒人主管機關之翌日起發生懲戒處分效力」，區別判決確定及發生懲戒處分效力之時點。至剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回及罰款部分，因具給付判決之性質，始有後續執行之問題。第 74 條第 1 項但書、第 2 項、第 3 項及第 75 條授權訂定之「公務員懲戒判決執行辦法」第 7 條遂規定，受懲戒人之主管機關於收受罰款處分之懲戒判決書正本後，應即以書面限期催告受懲戒人履行；逾期未履行者，主管機關得以判決書為執行名義，移送法務部行政執行署各分署準用行政執行法，就受懲戒人之財產執行之，並得執行受懲戒人之退休（職、伍）金或其他原因離職之給與，排除公務人員退休法第 26 條、政務人員退職撫卹條例第 7 條及陸海空軍軍官士官服役條例第 42 條等關於退休金不得作為扣押標的規定之適用。受懲戒人死亡而遺有財產者，亦得就其遺產執行之。主管機關收受剝奪、減少退休（職、伍）金處分之懲戒判決後，應即通知退休（職、伍）金之支給機關（構），自判決書正本送達受懲戒人主管機關之翌日起，停止或減少退休（職、伍）金之支給；其已支領而應追回者，由支給機關（構）以書面限期催告履行；逾期未履行者，支給機關（構）得以判決書為執行名義，移送法務部行政執行署各分署準用行政執行法執行之。

為督促迅速執行，避免受懲戒人之義務陷於久懸不決之狀態，公務員懲戒判決執行辦法第 8 條參照行政執行法第 7 條規定，明定罰款及剝奪、減少退休（職、伍）金就已支領部分之追回，其行政執行自懲戒判決確定之日起，5 年內未經行政執行機關執行者，不再執行；其於 5 年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自 5 年期間屆滿之日起已逾 5 年尚未執行終結者，不得再執行[34]。

九、保全措施

為避免公務員因案事實上無法執行勤務，或為避免涉嫌失職行為之公務員於懲戒程序終結前，仍在職繼續執行勤務，損及民眾對其公務執行之信任，或避免其利用職權掩飾其違法失職行為，而有湮滅、偽造、變造證據之危險，公務員懲戒法自 20 年 6 月 8 日公布施行以來即有停止職務之制度，新法延續並酌為修正，作為保全行政任務正常運行的機制。

依新法規定，公務員之停職包括當然停職（第 4 條）及先行停職（第 5 條）兩種。公務員依刑事訴訟程序被通緝或羈押、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告，或受徒刑之宣告在監所

34. 有學者認為執行時效之規定攸關懲戒處分之實效，宜在公務員懲戒法中明定，不宜委由法規命令訂之，參見：劉嘉發，前註 17，第 794-795 頁。

執行中者，其職務當然停止[35]。由於上述事由發生時，公務員事實上無法執行職務，故立法明定其職務當然停止[36]。據此，公務員如犯罪而受徒刑之宣告，然經檢察官准予易科罰金或易服社會勞動，而未在監所執行者，即無事實上無法執行職務的問題，是無當然停職之必要。惟如有其他情事認有停止職務之必要，仍可酌情先行停職。新法第5條規定先行停職之途徑有二，一為公務員懲戒委員會合議庭對於移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知被付懲戒人之主管機關，先行停止其職務[37]；另一為主管機關對其所屬公務員送請監察院審查或公務員懲戒委員會審理，而認為有免除職務、撤職或休職等情節重大之虞，亦得依職權先行停止其職務[38]。所謂「情節重大」，係屬不確定法律概念，應審酌被付懲戒人違失行為之情節、手段、目的，及由其繼續執行職務對公務秩序所生之損害，例如損及民眾對其公務執行之信任，或有利用職權掩飾其違法失職行為之危險，或有繼續發生同類違失行為之虞等[39]。

新法第6條仍延續舊法，規定公務員在停職期間所為之職務上行為，不生效力。惟不問該公務員所為之職務上行為是否對人民有利，有無信賴保護原則之適用，亦不問該公務員所為之職務上行為是否係參與合議制組織或須經上級審核，能否補正，恐生實務執行之窒礙[40]。又公

35. 公務人員任用法第28條規定：「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：……三、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。五、犯前2款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。……（第1項）。公務人員於任用後，有前項第1款至第8款情事之一者，應予免職……任用後發現其於任用時有前項各款情事之一者，應撤銷任用。」據此，學者認為有公務員懲戒法第4條第2款（依刑事確定判決受褫奪公權之宣告）及第3款（依刑事確定判決受徒刑之宣告，在監所執行中）事由時，係應予免職的問題，當然停職在規範上並無實益，詳見：周志宏，我國現行法制有關停職、復職及免職相關規定之探討，月旦法學雜誌，第90期，91年11月，第80頁；程明修，公務人員對於停職處分之救濟序論，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第2輯，司法院印行，95年12月，第675-678頁。

36. 學者吳庚認為因特定事實狀態發生，法律直接規定其效果，無須作成行政處分，自無爭訟可能，縱人事作業上因此發布停職命令，亦屬觀念通知，見氏著，行政法之理論與實務，96年，第236頁。惟學者周志宏認為，停職之法律效果難依事實狀態而發生，例如俸給之減發仍須有具體之行政處分作為依據，見氏著，前註35，第80頁。學者程明修、林昱梅均認為主管機關非無以確認處分宣示性地確認停職原因與生效時點之權限，詳見：程明修，前註35，第680頁；林昱梅，公務員懲戒法上停職制度之研究，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第4輯，司法院印行，100年12月，第24、27-28頁。臺北高等行政法院96年度訴字第1160號判決亦採確認處分之見解。

37. 學者吳庚認為此係審判機關於程序進行中依職權所為之暫時性處分，交由主管機關執行，被付懲戒人僅得俟本案審議結果聲明不服，不得單獨就停職處分提起行政爭訟，見氏著，前註36，第236頁。惟學者程明修認為停職之權限為公務員懲戒委員會，其於程序中所為之暫時性處分係司法行政處分，由於公務員懲戒法並無抗告救濟之程序，理論上應納入行政法院審判權之範圍，給予救濟可能，見氏著，前註35，第681-685頁。

38. 此種停職處分，學說及實務見解（行政法院87年度判字第1408號判決、最高行政法院98年度判字第1350號判決）均肯認屬行政處分，得提起復審及撤銷訴訟，參見：吳庚，前註36，第236-237頁；周志宏，前註35，第81頁；程明修，前註35，第687頁。

39. 詳參：林昱梅，前註36，第15-18頁。

40. 法務部90年2月27日（90）法律字第045729號函：「公務員所為之職務行為有合議制（如委員會）或須陳請上級長官核稿等各類型態，不一而足。如該行為係數公務員共同形成之意思表示，並代表機關對外產生效力

務人員俸給法第 21 條規定，公務員停職期間，其本俸（年功俸）僅得領取半數，餘額於復職時補發。是以，倘該公務員日後受有罰款之懲戒處分，有強制執行之必要，停職所生本俸扣發之效果，亦有預為將來抵銷之作用。就復職之條件，舊法第 6 條僅規定未受撤職或休職處分或徒刑之執行者，應許復職。至停職事由已消滅，例如已停止或撤銷羈押，惟懲戒程序尚未終結者，此時能否復職，頗有疑義。由於停職處分對公務員權益影響甚大，如停職事由已消滅，續予停職已無必要，不宜僅因懲戒程序尚未終結，即不允復職，是新法第 7 條明定，於停職事由消滅後，未經公務員懲戒委員會合議庭判決或經判決未受免職處分、撤職或休職處分，且未在監所執行徒刑中者，得依公務人員保障法、警察人員人事條例等相關規定申請復職。

此外，新法第 8 條第 1 項除維持舊法第 7 條第 1 項所定，限制公務員經監察院提出彈劾或在公務員懲戒委員會合議庭審理中申請退休或資遣外，並依司法院大法官釋字第 262 號解釋之旨，將軍職人員納入規範，限制其申請退伍。惟論者有質疑，不論公務員或軍職人員違法失職情節是否重大，一律限制其申請退休、退伍，有違比例原則[41]。或可參考法官法第 55 條第 1 項前段「法官經監察院移送懲戒者，除經職務法庭同意外，在判決前，不得資遣或申請退休」之體例，將是否凍結被付懲戒公務員之退休請求，委由公務員懲戒委員會合議庭，審酌違失情節及可能裁處之懲戒處分類型，而為不同程度之保全。又新法第 14 條第 1 項，增訂受休職處分之公務員或軍職人員於休職期間亦不得申請退休、退伍，須俟其休職期滿復職後始得申請退休、退伍。以防杜公務員或軍職人員利用休職期間申請退休、退伍，規避懲戒處分。凡此，亦可視為保全懲戒處分實效性之一環。

末，新法第 76 條規定，除公務員懲戒法已有特別規定外，行政訴訟法與懲戒案件性質不相牴觸者，準用之。依此，行政訴訟法第 293 條以下假扣押及第 298 條以下假處分之規定，在公務員懲戒訴訟中有無性質不相容或準用之實益，容有待實務進一步發展。

十、一事不二罰

一事不二罰原則，又稱為禁止雙重處罰，係指對於人民同一違反義務之行為，禁止同時或先後施以多次處罰。新法有關一事不二罰原則之明文，可區分為幾個面向觀察，一為懲戒處分

時，因非屬個人單獨所為之意思表示，從而不具公務員身分者所為之職務行為，似可因合議參與人員共同決議或上級長官層級審核而予以補正，非當然不生效力。……停職中公務員所為職務行為如係授益行政處分，如一律依上開規定不生效力，將使一般人民承擔授益行政處分不生效力之危險，並不符公平法則，此時應有信賴保護原則之適用……。」惟仍以立法明文為當，參見：林昱梅，前註 36，第 24-25 頁。

41. 林明鏘，前註 17，第 134-135 頁。

與懲戒處分之關係，另一為懲戒處分與刑事或行政處罰之關係，末為懲戒與懲處之關係。

（一）懲戒處分與懲戒處分之關係

新法第 22 條第 1 項規定，同一行為，不受公務員懲戒委員會二次懲戒。第 56 條第 1 款並規定，同一行為，已受公務員懲戒委員會之判決確定，應為免議之判決。反面言之，公務員因不同行為，受二以上之懲戒處分者，即無一行為二罰之問題。第 75 條授權訂定之「公務員懲戒判決執行辦法」第 12 條乃規定：「公務員因不同行為，受二以上之懲戒處分者，除本辦法另有規定外，分別執行之。」例如先後受二次撤職處分者，應自第一次撤職處分停止任用期間屆滿後，另行計算第二次撤職處分之停止任用期間。惟各懲戒處分之法律效果不同，仍應依其性質審酌其執行實益與方式，無一概分別執行之必要，是「公務員懲戒判決執行辦法」第 13 條進一步規定：「公務員受免除職務處分後，另受他懲戒處分者，不執行他懲戒處分。但另受剝奪、減少退休（職、伍）金、罰款處分者，不在此限（第 1 項）。公務員受撤職、休職、降級、減俸處分後，另受免除職務處分者，應逕執行免除職務處分（第 2 項）。公務員受撤職處分後，另受休職、降級或減俸處分者，其休職、降級或減俸，應於再任時執行之（第 3 項）。公務員受休職處分後，執行完畢前，另受撤職處分者，應逕執行撤職處分； 其休職，應於再任時繼續執行之（第 4 項）。公務員受休職處分後，另受降級或減俸處分者，其降級或減俸，應於復職時執行之（第 5 項）。公務員受降級或減俸處分後，執行完畢前，另受撤職或休職處分者，應逕執行撤職或休職處分；其降級或減俸，應於再任或復職時繼續執行之（第 6 項）。」

（二）懲戒處分與刑事或行政處罰之關係

舊法第 32 條規定：「同一行為已為不起訴處分或免訴或無罪之宣告者，仍得為懲戒處分；其受免刑或受刑之宣告而未褫奪公權者，亦同。」新法第 22 條第 2 項則規定：「同一行為已受刑罰或行政罰之處罰者，仍得予以懲戒。其同一行為不受刑罰或行政罰之處罰者，亦同」，延續舊法，無論係積極競合（得否就同一行為分別作成懲戒處分與刑罰之問題）或消極競合（經刑事程序判處無罪後，得否就同一行為再為懲戒之問題），均採行之「刑懲併罰」原則。惟受刑之宣告並褫奪公權確定，認無受懲戒處分之必要者，依第 56 條第 2 款規定，應為免議之判決。

相較於舊法，新法除就刑罰與懲戒之競合明定得併罰外，另就行政罰與懲戒之競合，亦規定得予併罰。一般認為懲戒與刑罰或行政罰之本質與目的不同，併罰規定尚不致違反一事不二罰原則。惟從比例原則的角度，如公務員違失情節輕微，且已受刑罰或行政罰之制裁，是否仍

不足以督促公務員回歸紀律之常軌，而有施以懲戒之必要，即非無疑[42]。尤其是懲戒處分已增設罰款之處分種類，與刑罰之罰金或行政罰之罰鍰均屬財產上之不利益處置。倘被付懲戒之公務員已受罰金或罰鍰之制裁，其再受罰款之懲戒處分，或為罰款之懲戒處分時未審酌罰金或罰鍰之額度，似即有違比例原則。

基此考量，第 22 條第 2 項規定應理解為「刑（行）懲得併罰」，而非「刑（行）懲應併罰」。就此，非不能參酌法官法第 49 條第 4 項規定：「法官應受懲戒之同一行為已受刑罰或行政罰之處罰者，仍得予以懲戒。其同一行為不受刑罰或行政罰之處罰者，亦同。但情節輕微，如予懲戒顯失公平者，無須再予懲戒。」或德國聯邦公務員懲戒法第 14 條所定：「公務員在刑事或罰鍰程序中經科處刑罰、罰鍰或秩序罰確定者，或一行為依刑事訴訟法第 153a 條第 1 項第 5 句或第 2 項第 2 句規定履行負擔及指示後，不得再以輕罪追訴者，因同一事實關係：一、不允判處申誡、罰款或減少退休金之懲戒。二、減俸僅於為了督促公務員之義務履行有額外必要者，始允判處之（第 1 項）。公務員在刑事或罰鍰程序中經判處無罪確定，僅於該曾為法院裁判標的之事實關係構成失職行為，且不符合刑罰或罰鍰規定之構成要件時，始得判處懲戒措施[43]」，審酌被付懲戒公務員應受懲戒處分之種類及其所受之刑罰或行政罰，以為應否併罰之裁量。

（三）懲戒與懲處之關係

司法院及考試院於 77 年 2 月 15 日會銜修正發布「稽核公務員懲戒處分執行辦法」，其中第 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[44]」，用以解決懲戒、懲處積極競合的問題。至於消極競合，即同一事件不予懲戒後，主管長官得否為考績懲處之問題，則未明文[45]。由於考績懲處實質上具有懲戒之性質，對同一

42. 詹鎮榮，論公務員刑懲併罰制度之法制發展，台灣法學雜誌，第 102 期，97 年 1 月，第 181 頁以下；吳庚，前註 36，第 281 頁。

43. (1) Ist gegen einen Beamten im Straf- oder Bußgeldverfahren unanfechtbar eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt worden oder kann eine Tat nach § 153a Abs. 1 Satz 5 oder Abs. 2 Satz 2 der Strafprozessordnung nach der Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden, darf wegen desselben Sachverhalts 1.ein Verweis, eine Geldbuße oder eine Kürzung des Ruhegehalts nicht ausgesprochen werden,2.eine Kürzung der Dienstbezüge nur ausgesprochen werden, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten.(2) Ist der Beamte im Straf- oder Bußgeldverfahren rechtskräftig freigesprochen worden, darf wegen des Sachverhalts, der Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung gewesen ist, eine Disziplinarmaßnahme nur ausgesprochen werden, wenn dieser Sachverhalt ein Dienstvergehen darstellt, ohne den Tatbestand einer Straf- oder Bußgeldvorschrift zu erfüllen.

44 釋義學上的分析，詳見：高愈杰，懲戒懲處競合與一事不二罰原則之研究—以稽核公務員懲戒處分執行辦法第 6 條為中心，收於：公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯，司法院印行，103 年 12 月，第 122-132 頁。

45. 就此，公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函曾表示：「按稽核公務員懲戒處分執

行為，於司法懲戒外再為行政懲處，有重複處罰之疑慮。上開規定明定司法懲戒之效力優於行政懲處，有避免懲戒、懲處積極競合之實益。惟其無法律之授權，效力位階上容有不足。然相較於 100 年 7 月 6 日制定公布之法官法第 49 條第 3 項後段規定：「同一行為已經職務法庭為懲戒、不受懲戒或免議之判決確定者，其原懲處失其效力」，新法仍未予以明文，而是透過第 75 條授權訂定「公務員懲戒判決執行辦法」，於第 10 條規定：「同一行為經主管機關或其他權責機關為處分後，復移送懲戒，經公務員懲戒委員會為懲戒處分、不受懲戒或免議之判決確定者，其原處分失其效力。」就同一事件不予懲戒後，主管長官得否為考績懲處之消極競合情形，已有明確之規範。

另「公務員懲戒判決執行辦法」第 11 條規定：「同一行為經主管機關或其他權責機關依其他法律規定剝奪、減少退休（職、伍）金或其他離職給與後，復經公務員懲戒委員會為剝奪、減少退休（職、伍）金處分之懲戒判決者，公務員之退休（職、伍）金或其他離職給與，於依其他法律規定剝奪或減少之範圍內，懲戒判決毋庸重複執行（第 1 項）。同一行為經公務員懲戒委員會為剝奪、減少退休（職、伍）金處分之懲戒判決後，復經主管機關或其他權責機關依其他法律規定剝奪、減少退休（職、伍）金或其他離職給與者，懲戒判決之執行不受影響（第 2 項）。」查現行法中並無由主管機關為剝奪、減少退休（職、伍）金或其他離職給與處分之規定。本條純粹係因應立法院研擬修正公務人員退休法第 24 條之 1 所為之規定[46]。然此一剝奪或減少退離給與處分之性質，應定性為行政罰、懲處、實質意義的懲戒或單純不利益之行政處

行辦法第 6 條規定……其意旨係規定同一事件之司法懲戒與行政懲處競合時，以司法懲戒效力優於行政懲處，與行政懲處係在移送本會審議前或後所為無關。從而被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。」

46. 立法院第 9 屆第 1 會期司法及法制委員會第 13 次全體委員會議已於 105 年 4 月 7 日審查通過公務人員退休法第 24 條之 1 修正草案，規定：「公務人員在職期間涉犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪而未經停（免）職，或未經依公務員懲戒法規定移送懲戒或送請監察院審查者，於依本法退休、資遣或離職後始經判刑確定時，應依下列規定剝奪或減少退離給與；其已支領者，照應剝奪或減少之全部或一部追繳之：一、經判處死刑、無期徒刑或 7 年以上有期徒刑確定者，應自始剝奪其退離給與。二、經判處有期徒刑 3 年以上 7 年未滿者，應自始減少其應領退離給與之百分之 50。三、經判處有期徒刑 2 年以上 3 年未滿者，應自始減少其應領退離給與之百分之 30。四、經判處有期徒刑 1 年以上 2 年未滿者，應自始減少其應領退離給與之百分之 20（第 1 項）。前項人員受緩刑宣告期滿，未經撤銷者，自宣告期滿後不適用前項第 3 款及第 4 款規定；其已減少之退離給與，應由各支給機關補發之（第 2 項）。第 1 項人員因同一案件，於其他法律有較重之剝奪或減少退離給與處分者，從重處罰（第 3 項）。第 1 項所定退離給與，應按最近一次退休、資遣或離職前任職年資核給；其內涵包含以下各項給與：一、依本法支給之退休金、資遣給與，以及依第 30 條支給之補償金。二、公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法之補償金。三、政府撥付之退撫基金費用本息。四、優惠存款利息。五、遺族撫卹金（第 4 項）。第 1 項人員再任公務人員時，其依第 1 項規定已受剝奪、減少退離給與之任職年資，於重行退休、資遣或離職時，不予計算（第 5 項）。退休人員曾依第 1 項第 2 款至第 4 款規定減少退離給與者，於再任公務人員並依本法重行退休、資遣之年資，連同其已受減少退離給與之任職年資併計後，以不超過第 9 條及第 29 條所定最高採計年資為限（第 6 項）。依本法退休、資遣後始受降級或減俸處分者，應自公務員懲戒委員會判決書送達受懲戒人主管機關之翌日起，改按降級或減俸後之俸（薪）級或俸（薪）額計算退休、資遣給與（第 7 項）。本法中華民國 0 年 0 月 0 日修正施行前，有第 1 項及前項規定情形者，不適用修正施行後之規定（第 8 項）。」

分，頗有疑義。上開規定就此未予定性，在與懲戒處分積極競合之情形，既未如行政罰肯定得予併罰，亦未如懲處否定其效力，僅從避免重複執行之角度，規範懲戒判決之執行範圍。此部分之競合關係，仍有待未來公務人員退休法修法完竣後，續與研究。

肆、結語

自 20 年 6 月 8 日公布施行公務員懲戒法以來，迄今已 80 餘年，期間數次修正，條文由原先的 28 條發展至 74 年的 41 條，再擴充至現今的 80 條，足資顯示程序保障與懲戒實效之追求，隨時代變遷而調整、精緻。惟不變的是，公務員懲戒法所具有案例法、法官法的特性，舉凡職務上行為與非職務上行為之區別、違失行為的理解、非職務上行為是否嚴重損害政府信譽、有無懲戒必要、有無停止職務之必要、選擇懲戒處分之合義務性裁量及懲戒處分行使期間等，無不涉及大量之不確定法律概念及司法裁量，均有賴公務員懲戒委員會經由個案實踐與案例累積，有意識地予以類型化、標準化，增益法律適用的精緻與明確，並促進人事法學的開展。

公務員懲戒制度變遷一欄表

歷次 重大修正	20 年 6 月 8 日 制定公布公務員懲戒法	37 年 4 月 15 日 修正公布	74 年 5 月 3 日 修正公布	104 年 5 月 20 日 修正公布	100 年 7 月 6 日 制定公布法官法
懲戒事由	違法、廢弛職務或其他失職行為	同左	同左	違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，或非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽，且有懲戒之必要	法官法第 49 條第 1 項及第 30 條第 2 項
懲戒處分之種類	x	x	x	免除職務，免其現職，並不得再任公務員	免除法官職務，喪失公務員任用資格，且不允充任律師
	免職：免其現職，並於一定期間停止任用，其期間至少為 1 年	撤職：撤其現職，並於一定期間停止任用，其期間至少為 1 年	同左	同左。惟停止任用期間為 1 年以上 5 年以下。停止任用期間屆滿，再任公務員者，自再任之日起，2 年內不得晉敘、陞任或遷調主管職務	撤職：撤其現職，並於一定期間停止任用，其期間為 1 年以上 5 年以下。不得回任法官，亦不允充任律師
	x	x	x	x	免除法官職務，轉任法官以外之其他職務，不得回任法官

歷次 重大修正	20年6月8日 制定公布公務員懲戒法	37年4月15日 修正公布	74年5月3日 修正公布	104年5月20日 修正公布	100年7月6日 制定公布法官法
懲戒處分之種類	x	x	x	剝奪退休（職、伍）金：剝奪受懲戒人離職前所有任職年資所計給之退休（職、伍）或其他離職給與；其已支領者，並應追回	x
	x	x	x	減少退休（職、伍）金：減少受懲戒人離職前所有任職年資所計給之退休（職、伍）或其他離職給與10%至20%；已支領者，並應追回	x
	x	休職：休其現職，並不得在其他機關任職，期間至少為6個月，期滿得復職	同左。自復職之日起，2年內不得晉敘、升職或調任主管職務	同左。惟休職期間為6個月以上3年以下，期間內不得申請退休、退伍或在其他機關任職	x
	降級：依其現任之官級降1級或2級改敘，自改敘之日起，非經過2年不得敘進；無級可降者，比照每級差額減其月俸，期間為2年	同左。惟無級可降時，減其月俸之期間為1年	降級，依其現職之俸給降1級或2級改敘，自改敘之日起，2年內不得晉敘、升職或調任主管職務；無級可降者，按每級差額減其月俸，期間為2年	同左	x
	減俸：依其現在之月俸減10%或20%支給，期間為1月以上1年以下	同左	同左。惟減俸之期間為6月以上1年以下。另自減俸之日起，1年內不得晉敘、升職或調任主管職務	同左。惟減俸額度為10%至20%，期間為6個月以上3年以下	x
	x	x	x	罰款：新臺幣1萬元以上100萬元以下	罰款：現職月俸給總額或任職時最後月俸給總額1個月以上1年以下

歷次 重大修正	20年6月8日 制定公布公務員懲戒法	37年4月15日 修正公布	74年5月3日 修正公布	104年5月20日 修正公布	100年7月6日 制定公布法官法
懲戒處分之種類	記過：自記過之日起1年內不得進級，1年內記過3次者，由主管長官按上開標準減俸	同左	記過：自記過之日起1年內不得晉敘、升職或調任主管職務。1年內記過3次者，依其現職之俸級降1級改敘，無級可降者，按每級差額減其月俸，期間為2年	同左	x
	書面或言詞申戒	同左	書面申戒	同左	同左
懲戒政務官之處分種類	免職、申誡（22年12月1日修正：特任特派之政務官亦得減俸、記過）	撤職、申誡	同左	免除職務、撤職、剝奪、減少退休（職、伍）金、減俸、罰款、申戒	x
移送及懲戒機關	1.監察院彈劾，按公務員身份分別移送中央黨部監察委員會、政務官懲戒委員會、軍事長官懲戒委員會、中央或地方公務員懲戒委員會。 2.各院部會長官或地方最高行政長官，得送請監察院審查，惟就所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會。 3.薦任職以下公務員之記過、申誡，主管長官得逕行之	1.監察院彈劾，移送公務員懲戒委員會 2.同左2 3.同左3	1.同左1 2.同左2。惟移送機關修正為：各院部會長官、地方最高行政長官或其他相當之主管長官 3.同左3	1.同左1 2.同左2。惟移送機關修正為：各院部會首長、省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長 3.取消薦任職以下公務員之記過、申誡，得由主管長官逕行之規定	監察院彈劾，移送司法院職務法庭
審議型態	會議體	同左	同左	法庭	法庭

歷次重大修正		20年6月8日制定公布公務員懲戒法	37年4月15日修正公布	74年5月3日修正公布	104年5月20日修正公布	100年7月6日制定公布法官法
準據規範		準用刑事訴訟法關於法官迴避之規定	同左	準用刑事訴訟法關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗之規定	除公務員懲戒法別有規定外，與懲戒案件性質不相牴觸者，準用行政訴訟法	除法官法、職務法庭懲戒案件審理規則別有規定外，與懲戒案件性質不相牴觸者，準用行政訴訟法
刑懲關係	程序	刑先懲後	同左	刑懲併行，僅於懲戒處分以犯罪是否成立為斷者，必要時，得於刑事裁判確定前，停止審議程序	刑懲併行，僅於懲戒處分牽涉犯罪是否成立者，必要時，得於第一審刑事判決前，停止審議程序	同74年5月3日修正公布之公務員懲戒法
刑懲關係	實體	刑懲併罰	同左	同左。惟受褫奪公權之宣告，懲戒處分已無必要者，應為免議之議決	同左。惟受褫奪公權之宣告確定，懲戒處分已無必要者，應為免議之議決	同左。另情節輕微，如予懲戒顯失公平者，亦無須再予懲戒
限制申請退休		x	x	公務員經監察院提出彈劾，或因案在公務員懲戒委員會審議中，不得資遣或申請退休	同左。 另納入軍職人員，限制其申請退伍	經監察院移送懲戒者，除經職務法庭同意外，在判決前，不得資遣或申請退休
審級制度		x	x	x	x	x
再審制度		x	x	再審議	再審	再審
當然停止職務		1. 刑事訴訟程序實施中被羈押。2. 依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告。3. 依刑事確定判決，受拘役以上之宣告，在執行中	1. 依刑事訴訟程序被通緝或羈押。2. 依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告。3. 依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中	同左	1. 依刑事訴訟程序被通緝或羈押。2. 依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告。3. 依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在監所執行中	無 （法官法第43條第1項第4款至第6款）

公務員懲戒委員會組織之變革與實踐

王世華 *

摘要

公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會）組織法於本次修正公布（104年5月6日）前已20餘年未修正，因近20餘年來，社會、政治、經濟等結構已有重大改變，公懲會組織法中諸多相關規定已不合時宜，且未能符合時代變遷所需；又依司法院釋字第162號、第396號解釋意旨，公懲會委員係就公務員懲戒案件，依據法律獨立行使審判職權，不受任何干涉，應認係憲法上所稱之法官，其所屬機關應採法院體制，以貫徹憲法保障人民訴訟權之本旨。另已施行之法官法，明定法官、檢察官不列官等、職等及其任用、保障、給與等事項，且依法官法第101條規定現行法律中有關法官、檢察官之相關規定，與該法牴觸者，不適用之。為完善公務員懲戒制度之變革，加強保障公務員權益，公懲會組織法自有因應社會變遷之需求，與時俱進，予以修正之必要。據此，司法院於103年5月23日向立法院提出公懲會組織法修正草案，並經立法院三讀通過，就配合法官法、審理案件改採法庭化方式及組織調整等部分作完整規範；復已陸續完成公懲會組織變革之相關配套措施，適時配合母法同步施行，期使公懲會組織變革後之相關法制更趨周延、完備，並使新制順利推行，以符合實務所需。此次為符合公務員懲戒制度特性所為之公懲會組織變革，其具體實踐乃在公懲會應改採法院之體制，成立公務員懲戒法庭，及懲戒案件應以法庭方式審理並裁判之，期能透過公懲會組織之變革與實踐，完善懲戒制度，俾懲戒案件審判法庭化及程序精緻化，並強化正當法律程序，保障被付懲戒人之權利，達到提升審理效能及裁判品質，健全懲戒實效之目標。

關鍵字：懲戒、組織變革、法庭化、法院體制、正當法律程序

* 司法院司法行政廳調辦事法官

壹、前言

往昔我國公務員懲戒制度因受特別權力關係理論之影響，致公務員基本權利受到諸多限制，惟隨著人權理念日益受到重視，復經學理的演變及司法院解釋等實務見解之突破[1]，公務員懲戒制度之發展方漸趨完善。而公務員懲戒委員會（以下簡稱公懲會）組織法自民國 20 年 6 月 8 日由國民政府制定公布以來[2]，其間雖曾歷經多次修正[3]，然本次修正公布（104 年 5 月 6 日）前最近一次修正的時間係 82 年 8 月 4 日，迄今已 20 餘年；另規範公務員懲戒實體與程序之公務員懲戒法，自 74 年 5 月 3 日修正公布後，亦已近 30 年未曾修正。因近 2、30 年來，社會上之政治、經濟等結構已有重大改變，公懲會組織法及公務員懲戒法中諸多相關規定已不合時宜，且未能符合時代變遷所需。依司法院釋字第 162 號、第 396 號解釋意旨，公懲會委員係就公務員懲戒案件，依據法律獨立行使審判職權，不受任何干涉，應認係憲法上所稱之法官，其所屬機關應採法院體制，以貫徹憲法保障人民訴訟權之本旨。另已施行之法官法，明定法官與檢察官不列官等、職等及其任用、保障、給與等事項，且依法官法第 101 條規定，現行法律中有關法官、檢察官之相關規定，與該法牴觸者，不適用之。基此，為完善公務員懲戒制度之變革，加強保障公務員權益，公懲會組織法自有依照上開司法院解釋意旨、法官法規定及社會變遷之需求，與時俱進，予以修正之必要[4]。又本文限於篇幅，論述範圍主要以公懲會組織變革為中心，附此敘明。

貳、公懲會組織之變革：

為落實上開司法院解釋意旨及法官法相關規定，司法院乃研議公懲會組織之變革，著手修正公懲會組織法之相關規範。先於 103 年 5 月 20 日經司法院第 153 次院會通過公懲會組織法

1. 有關傳統特別權力關係理論、演變及在我國的突破與發展、存廢等相關內容，可參見吳庚，行政法之理論與實用，增訂 12 版，頁 195-224，台北三民，2014 年。
2. 國民政府於 20 年 6 月 8 日制定公布之公懲會組織法全文共 15 條。依 20 年 6 月 8 日公布之公懲會組織法規定，公懲員會直接隸屬於司法院，除法律有特別規定外，掌管一切公務員之懲戒事宜。並分設中央公務員懲戒委員會與地方公務員懲戒委員會二種。有關詳細之公懲會沿革及組織變動，參見司法院，司法院史實紀要（第二冊），頁 1499-1541，民國 71 年 12 月初版。
3. 公懲會組織法自 20 年 6 月 8 日公布起至本次修正公布（104 年 5 月 6 日）止，其間共歷經 9 次修正。歷次修正時間及條次分別為：21 年 6 月 29 日（修正第 4、10、11 條）、23 年 5 月 22 日（修正全文 13 條）、25 年 11 月 6 日（修正第 9 條）、27 年 5 月 12 日（修正第 6 至 8 條）、34 年 10 月 30 日（修正名稱為中央公務員懲戒委員會組織法及第 9、10 條）、35 年 3 月 12 日（修正名稱為公務員懲戒委員會組織法及第 9 條）、37 年 4 月 15 日（修正全文 10 條）、74 年 1 月 16 日（修正全文 13 條）、82 年 8 月 4 日（修正全文 17 條）。參見司法院網站資料。網址：http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm（最後瀏覽日：民國 105 年 3 月 31 日）。
4. 為完善公務員懲戒制度，本次變革除公懲會組織法修正外，公務員懲戒法亦同步配合修正，惟此部分變革非本文主要探討範圍，爰不詳述。

修正草案[5]，旋於 103 年 5 月 23 日函送請立法院審議[6]，嗣經立法院於 104 年 4 月 1 日第 8 屆第 7 會期司法及法制委員會第 8 次全體委員會審查完竣[7]，決議擬具審查報告，提報院會公決後，終經立法院於 104 年 4 月 21 日第 8 屆第 7 會期第 8 次院會三讀通過公懲會組織法修正案[8]。上開法案公布施行後，將使相關公務員懲戒制度更趨周延、完備。茲將此次公懲會組織法變革修正之主要內容說明如下：

一、配合法官法修正部分：

（一）法官法第 47 條第 1 項第 1 款、第 89 條第 8 項已明定關於法官、檢察官之懲戒，由司法院職務法庭審理。又依法官法第 101 條規定：「自本法施行後，現行法律中有關法官、檢察官之相關規定，與本法牴觸者，不適用之。」有關法官、檢察官之懲戒，自應優先適用法官法之規定。爰修正公懲會組織法第 1 條，增訂但書規定本法與其他法律間之適用關係。（修正條文第 1 條）

（二）公懲會委員，依法官法第 2 條第 1 項第 2 款規定，為法官法所稱之法官，爰刪除其職務列等之規定。（修正條文第 2 條）

（三）法官法第 2 章、第 6 章、第 8 章已分別明定法官任用資格、保障、給與，為免重複，爰刪除有關公懲會委員任用資格、保障、給與之規定。（刪除現行條文第 3 條、第 7 條、第 8 條）

（四）參酌法官法、行政法院組織法、司法人員人事條例相關規定，修正公懲會委員長之任命資格。（修正條文第 3 條）

二、審理案件改採法庭化方式：

（一）公懲會原以審議會方式審議懲戒案件，修正改由委員 5 人組成合議庭，以分庭方式審理並裁判之，其庭數視事務繁簡而定；並增訂審判長之資格。（修正條文第 4 條）

（二）參考法院組織法第 114 條規定，明定行政監督不影響審判權之獨立行使。（修正條文第 20 條）

5. 參見「司法院院會通過公懲會組織法修正案等」，司法周刊，第 1697 期，民國 103 年 5 月 23 日第 1 版。
6. 參見立法院第 8 屆第 6 會期司法及法制委員會第 1 次會議議案關係文書，院總第 309 號 政府提案第 15002 號，民國 103 年 9 月 10 日。
7. 參見立法院公報，第 104 卷第 24 期，頁 319-320、340-342、363-378，民國 104 年。
8. 參見立法院公報，第 104 卷第 29 期，頁 376-397，民國 104 年。

（三）因應公懲會審理懲戒案件改以法庭方式為之，爰參考法院組織法相關規定，增訂審判長之法庭指揮權、秩序維持權、妨害法庭行為、效力及處分等相關規定，並修正公懲會之行政監督體系。（修正條文第 11 條至第 18 條）

三、組織之調整部分：

（一）增列公懲會書記官之等別及職等規定，並配合法庭化，調整書記廳之業務職掌為紀錄、文書、研究考核、總務、資料及訴訟輔導等事務，且得分科、股辦事，亦明定科長、股長之兼任資格。（修正條文第 6 條）

（二）參酌考試院所定司法法務機關職務列等表，配合修正通譯、法警長、法警職等，並因應法庭化，增加法警員額，改置書記為錄事及庭務員。（修正條文第 7 條）

（三）配合主計機構人員設置管理條例，修正公懲會之會計主任、統計主任職稱均為主任。（修正條文第 9 條）

（四）修正資訊管理師職等列薦任第 7 職等、操作員職稱為助理設計師及其職務列等，並明定助理設計師員額中之 2 人得列薦任第 6 職等。（修正條文第 10 條）

（五）為保障公懲會原依雇員管理規則進用之現職雇員權益，並配合本法修正條文第 7 條已將公懲會書記之職稱改置為錄事、庭務員，增訂公懲會原依雇員管理規則進用之現職雇員，其未具公務人員任用資格者，得占用錄事或庭務員之職缺，繼續僱用至離職時為止。（修正條文第 23 條）

參、公懲會組織變革之相關配套措施

本次公懲會組織法修正條文業於 104 年 5 月 6 日經總統公布，而同步翻修之公務員懲戒法修正條文亦於同年 5 月 20 日經總統公布，上開二法，司法院均已定自 105 年 5 月 2 日正式施行[9]。為因應公務員懲戒新制，司法院已完成修正、廢止及增訂相關之子法，並定同日施行，且規劃建置審判法庭化等相關配套措施。茲將其重要配套之措施分述如下：

首先，為配合新修正之公懲會組織法施行，在法規修正及增訂方面，司法院已訂定「公務員懲戒委員會分科分股及兼任免兼辦法」、修正「公務員懲戒委員會處務規程」。又為因應公

9. 公懲會組織法業經總統於 104 年 5 月 6 日以華總一義字第 10400052361 號令修正公布，並由司法院於 105 年 3 月 14 日以院台廳司一字第 1050007087 號令定自 105 年 5 月 2 日施行；公務員懲戒法業經總統於 104 年 5 月 20 日以華總一義字第 10400058171 號令修正公布，並由司法院於 105 年 3 月 7 日以院台廳行二字第 1050006359 號令定自 105 年 5 月 2 日施行。

務員懲戒案件以法庭方式審理之規定，修正「法庭旁聽規則」，以應實務所需；同時配合法院組織法之修正，於該規則中明定有關法庭錄音、錄影及審判長之訴訟指揮權相關規範。此外，「法庭席位布置規則」亦配合公懲會審理案件法庭化之需求，增訂公務員懲戒法庭之席位布置規定，以完備公懲會法庭化之配套規範[10]。

其次，為配合新修正之公務員懲戒法施行，在法規修正、廢止及增訂方面，司法院已完成修正「公務員懲戒委員會再審議案件在途期間標準」及廢止「稽核公務員懲戒處分執行辦法」；另增訂「公務員懲戒委員會辦案期限規則」、「公務員懲戒案件閱卷規則」、「公務員懲戒委員會辦理懲戒案件訴訟文書之影印攝影抄錄費用徵收標準」、「公務員懲戒委員會辦理懲戒案件證人鑑定人通譯日費旅費報酬及鑑定費用支給要點」等。此外，由於公務員懲戒判決之執行程序除公務員懲戒法已有規定者外，尚有其他細節有待補充規範，司法院已依新修正通過之該法第 75 條之授權，與行政院、考試院會銜訂定「公務員懲戒判決執行辦法」，以利適用。

最末，關於審判法庭化之配套措施方面，司法院已建置完成公務員懲戒法庭之設施、公務員懲戒審判資訊系統，增訂書記官辦理懲戒業務相關函稿及民眾訴訟書狀參考範例，並編印「公務員懲戒新制問答集」、「公務員懲戒案件審理流程表」等資料，以發送各機關參考。又為使各界瞭解新法之內涵，以利實務運作，司法院已自 104 年 7 月下旬起，分區與行政院人事行政總處合辦新制宣導說明會，邀請各機關辦理公務員懲戒業務之人員與會，瞭解新制並交流意見[11]。

本次公懲會組織法及公務員懲戒法均已全面變革修正，為配合公務員懲戒新制之施行，司法院已積極完成各項工作，復已擬妥並發布相關子法及配套措施，適時配合母法施行日期同步施行，期使相關公懲會組織變革後之相關法制更趨周延、完備，並使新制順利推行，以符合實務所需。

肆、公懲會組織變革之實踐

一、公務員懲戒制度之特性

依新修正公懲會組織法及公務員懲戒法之規定，公懲會掌理全國公務員之懲戒事宜[12]，凡

10. 參見「公懲會組織法司法院定自 5 月 2 日施行」，司法周刊，第 1790 期，民國 105 年 3 月 18 日第 1 版。
11. 參見「因應公務員懲戒新制 司法院積極籌備各項配套措施」，司法周刊，第 1748 期，民國 104 年 5 月 22 日第 1 版。
12. 本次修正公布之公懲會組織法第 1 條參照。惟法官法第 47 條第 1 項第 1 款、第 89 條第 8 項已明定關於法官、

公務員有違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，或非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽[13]，經監察院彈劾，或經各院、部、會首長，省、直轄市、縣（市）行政首長或其他相當之主管機關首長依規定移送者，不論政務官或事務官，亦不論職位高低，均由公懲會依法審理[14]。綜合公懲會組織法及公務員懲戒法規範之要旨及特點，公務員懲戒制度之主要特性可歸納如下[15]：

（一）憲法為本：我國憲法第 77 條規定，公務員之懲戒，為司法院職掌之一，因此乃有公懲會之設置，以與司法院所屬之最高法院、最高行政法院並行，鼎足而三，同屬最高終審之司法機關。又司法院釋字第 396 號解釋意旨亦指明懲戒機關應採法院體制，其本意亦在尊重憲法規定，而使司法院所屬機關採同一體制。

（二）體制統一：行憲前我國公務員懲戒制度，分為中央及地方兩級，復另有政務官懲戒委員會之設。行憲後漸次予以裁併，除武職人員之懲戒，仍歸軍事長官依陸海空軍懲罰法處理外，懲戒權統一於公懲會，即無分中央與地方、政務官及事務官，概由公懲會掌理其懲戒事宜。嗣依司法院釋字第 262 號解釋，認為監察院對軍人提出彈劾時，應移送公懲會審議。是公懲會之特色之一乃體制統一，事權集中。

（三）司法特性：現行公務員懲戒機關，隸屬於司法院，為一純粹之司法機關，公務員懲戒新制施行後，公懲會組織已改法院體制，公懲會委員亦屬憲法上之法官（司法院釋字第 162 號解釋意旨參照），有憲法第 80 條、第 81 條關於法官各規定之適用，充分展現其司法之特性。

二、公懲會組織變革之實踐

（一）公懲會組織之變革重點

公懲會依法掌理全國公務員之懲戒事宜，本次公懲會組織法之修正，係為落實司法院相關解釋意旨，展現公務員懲戒制度之特性，其主要變革之重點乃在公務員懲戒新制施行後，公懲會審理懲戒案件應改採法庭化，並以合議庭審判之方式為之；且為配合懲戒案件審理法庭化，機關組織內調整書記廳等相關單位之業務職掌、人員配置，並增訂審判長之法庭指揮權、秩序

檢察官之懲戒，由司法院職務法庭審理。是依前開公懲會組織法第 1 條但書規定，現行法官、檢察官之懲戒，係依法官法規定，由司法院職務法庭審理，並非由公懲會掌理。

13. 本次修正公布之公務員懲戒法第 2 條參照。

14. 本次修正公布之公務員懲戒法第 23 條、第 24 條參照。

15. 參見公務員懲戒委員會，中華民國 103 年公務員懲戒統計年報，頁 14，民國 104 年 4 月。

維持權、妨害法庭行為、效力及處分等相關規定，以強化合議庭審判之功能。

（二）公懲會組織變革之具體實踐

公懲會組織改採法院體制之重大變革後，公務員懲戒制度將會有一番新風貌。茲將公懲會組織變革後，其具體實踐之內容分述如下：

1. 公務員懲戒法庭之組成

依司法院釋字第 162 號解釋意旨，公懲會委員係就公務員懲戒案件，依據法律獨立行使審判之職權，不受任何干涉，依憲法第 77 條、第 80 條規定，應認係憲法上所稱之法官；又依司法院釋字第 396 號解釋意旨，公懲會審理案件應採法院之體制，以貫徹憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。準此，公懲會組織變革後，其具體實踐內容之一，乃為公懲會原以審議會方式審議懲戒案件之方式，將改由法庭方式為之，亦即懲戒案件應由公懲會委員 5 人組成之公務員懲戒法庭，以分庭之方式審理並裁判之，而不再以會議體進行審議程序[16]。至論者有謂[17]，對於公務員之懲戒案件，應由所設立公務員懲戒之專門法院審理，公懲會名稱亦應更名為法院，始符司法院解釋意旨云云，惟憲法第 16 條規定人民有訴訟權，係指人民有依法定程序，就其權利義務之爭議，請求法院救濟之權利（司法院釋字第 220 號、第 368 號解釋意旨參照），而其中所謂法院乃係指由法官所組成之審判機關而言（司法院釋字第 378 號解釋意旨參照）。依前所述，公懲會既係由法官所組成之審判機關，且其成員均屬獨立行使職權不受任何干涉，復審理程序所適用之法則，亦與法院訴訟程序所適用者相同，自難僅因該委員會之組織無「法院」名稱，而認其組織與法院不相當。是在公懲會組織變革後，公務員懲戒案件既已改由公懲會委員組成公務員懲戒法庭以分庭方式審理並裁判之，其組織即與法院體制相當，縱現階段之公懲會組織變革，並未將公懲會名稱予以法院化或設有公務員懲戒之專門法院，然此應尚與上開司法院解釋意旨無違。

2. 公懲會審理懲戒案件之重大變革

（1）公懲會組織變革前審議懲戒案件之程序：

本次公懲會組織變革前，現行公懲會中並無公務員懲戒法庭之設立，亦非以法庭方式審理懲戒案件；又本次修正公布前之公務員懲戒法共僅 41 條，規範密度較低，其

16. 本次修正公布之公懲會組織法第 2 條規定，公懲會置委員 9 人至 15 人。是若以每一合議庭成員應有委員 5 人計，在公務員懲戒新制施行後，公務員懲戒法庭之庭數應設 2 庭至 3 庭。又懲戒案件改由公懲會以合議庭方式進行審理程序後，對於迴避事項，在修正之公務員懲戒法中有迴避相關規定之配套設計（本次修正公布之公務員懲戒法第 27 條至第 32 條參照）。

17. 參見立法院公報，第 104 卷第 24 期，頁 363-365，民國 104 年。

就懲戒案件審議之相關程序，悉依公懲會自訂之審議規則行之[18]。茲將本次公懲會組織法修正前，公懲會審議案件之程序分敘如下[19]：

公懲會受理懲戒案件後，先通知被付懲戒人於指定期間提出申辯書；如屬彈劾案件，尚須將被付懲戒人提出之申辯書繕本函送監察院轉知原提案委員添具意見。

公懲會配受委員及2位審查委員就移送事實、申辯意旨及調查證據結果，認定被付懲戒人違失責任，製作審查報告書提委員會審議，並在審議會期數日前將審查報告書繕本分送全體委員，以便會前調卷查閱。

審議會係由委員長擔任主席，依當日提案議程，宣示案由，書記官朗讀審查報告書後，配受委員作補充說明，並由審查委員陳述意見，主席再按委員席次由後向前，逐一點名發言，充分討論，以過半數之多數意見，通過審查報告。

（2）公懲會組織變革後審理懲戒案件之程序：

公務員懲戒法制為因應時勢發展需求，除公懲會組織修正改採以分庭方式審理懲戒案件外，另就公務員懲戒法所規範之審理程序亦須加以變革。基此，為配合公懲會組織變革及落實相關司法院解釋意旨，本次公務員懲戒法之修正乃以程序精緻化作為重點取向之一，期透過懲戒案件審判之法庭化，達提升審理效能之目標。茲將公懲會組織變革後，其合議庭審理懲戒案件之程序分述如下[20]：

公懲會合議庭收受移送案件後，應將移送書繕本送達被付懲戒人，使其知悉有懲戒案件繫屬之事實，並應命被付懲戒人於10日內提出答辯書（但應為免議或不受理之判決者，不在此限）；復為給予被付懲戒人有充分時間提出答辯書或為言詞辯論之準備，言詞辯論期日距移送書繕本送達至少應有10日之就審期間（但有急迫情形時，不在此限）。另為維護被付懲戒人之權益，並使移送機關得以瞭解懲戒案件進行之情形，除當事人得選任辯護人或委任代理人外，移送機關、被付懲戒人、辯護人及代理人，得聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷證[21]。

公懲會合議庭審理案件，係採職權調查原則。亦即對於涉及裁判之重要事實關係或證據，公懲會合議庭不受當事人主張之拘束，並得就職權調查所得之資料，經辯論

18. 本次修正公布前之公懲會組織法第15條係規定：「公務員懲戒委員會審議規則及處務規程由會擬訂，報請司法院核定之。」
19. 參見王廷懋，整肅官箴的公務員懲戒委員會，收於：法院的故事，頁59-60，民國103年8月。
20. 本次修正通過之公務員懲戒法相關條文內容，可參見總統府公報，第7194號，頁12-30，民國104年5月20日。
21. 本次修正公布之公務員懲戒法第37條參照。

後，採為判決基礎。至於依職權調查之方式，除公懲會合議庭自行調查者外，亦得囑託法院或其他機關調查；必要時得向有關機關調閱卷宗，並得請其為必要之說明[22]。

末依司法院釋字第 396 號解釋意旨，懲戒案件之審理，應本於正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，是以公懲會合議庭審理懲戒案件，原則上應本於言詞辯論而為判決[23]。又經言詞辯論之懲戒案件，公懲會合議庭應指定言詞辯論終結後 2 星期內之期日宣示判決；宣示判決，不以參與審理之委員為限，宣示時當事人是否在場，亦不影響其效力[24]。

（三）小結

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，為落實前開司法院解釋意旨，本次公懲會組織變革後之主要具體實踐內容，就體制方面，公懲會改採法院之體制，對於懲戒案件之審理，由公懲會委員 5 人組成之公務員懲戒法庭（合議庭）以分庭之方式審理並裁判之；就案件審理程序方面，為貫徹憲法保障人民訴訟權之本旨，則應本於正當法律程序原則，設置辯護制度，採言詞辯論、直接審理、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，期能透過公懲會組織之變革與實踐，達到懲戒案件審判法庭化，並強化保障被付懲戒人之權利，使公務員懲戒制度更為完善。

伍、展望 - 代結語

長久以來，凡有助於保障人權，提升裁判品質與效率的措施，一直都是司法院努力追求的目標，公務員懲戒制度存在之理由，除對違法失職之公務員予以不利益處分，以達整肅官箴，提高行政效能外，主要還是在於保障公務員不受恣意且過當之處罰，達到保障人權及維護人性尊嚴的核心價值。本次公懲會組織法及公務員懲戒法之全面翻修，其主要目的，乃在健全公務員懲戒制度，加強保障公務員權利，並以「懲戒實效化」、「組織法庭化」、「程序精緻化」為核心[25]，希冀透過公懲會改採法院體制變革，並藉由懲戒案件審判法庭化之具體實踐，強化

22. 本次修正公布之公務員懲戒法第 42 條、43 條參照。

23. 本次修正公布之公務員懲戒法第 46 條參照。而公懲會合議庭審理懲戒案件，其言詞辯論期日之程序，依同法第 49 條規定，應按下列順序進行：（一）朗讀案由。（二）審判長訊問被付懲戒人。（三）移送機關陳述移送要旨。（四）被付懲戒人答辯。（五）審判長調查證據。（六）依下列次序，就事實及法律辯論之：1、移送機關。2、被付懲戒人。3、辯護人。已辯論者，得再為辯論；審判長亦得命再行辯論。（七）被付懲戒人最後陳述。

24. 本次修正公布之公務員懲戒法第 58 條參照。

25. 參見立法院公報，第 104 卷第 35 期，頁 87-88，司法院秘書長林錦芳，民國 104 年 。

正當法律程序保障，以貫徹憲法保障人民訴訟權之本旨。

隨著社會的進步，本次公務員懲戒制度之變革，已非以處罰為核心，改以兼顧程序正義，強化淘汰不適任人員及促進行政績效為導向，確實契合當前實際需要，並獲得社會各界及朝野之重視與支持。展望未來，期能透過懲戒案件審判之法庭化及程序之精緻化，完善懲戒制度，進而達到提升懲戒案件審理效能及裁判品質，健全懲戒實效之目標。相信上開二法在 105 年 5 月 2 日正式施行後，公務員懲戒制度必會有一番新風貌，也將邁入另一嶄新之里程碑。

司法周刊

地址：臺北市重慶南路一段124號　　發行部電話：02-23618776　　編輯部電話：02-23618798