

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

公務人員懲處懲戒制度程序再探—

以憲法法庭111年憲判字第9號判決出發

Revisiting the Disciplinary Procedures for Civil Servants—Based
on Constitutional Court Judgment No. 9 of the Year 111

張鈞皓

Chun-Hao Chang

指導教授：林明昕 博士

Advisor: Dr. iur. Ming-Hsin Lin

中華民國 112 年 7 月

July 2024

謝辭

在完成論文之前總會浮現出放棄的想法，不論是題目的選擇、架構的設定還是比較法文獻的找尋，都經常會有窮途末路之感。然而因為自己身邊有許多的重要他人，所以每每在想要放棄時，總是會有人能夠讓我重新拾起信心繼續樸實無華又有點枯燥的論文過程。

首先想要感謝我的指導教授，林明昕老師，在繁忙的過程中仍然悉心指導論文書寫，不論是在題目的選定、架構安排以及格式之要求，老師都提供了很好的建議使我獲益良多。

接著要感謝我的家人，我的父母讓我無後顧之憂地在台北享受三年自由的碩士生涯，雖然過程中常會被問到何時畢業，但總是會默默地給予支持。另外要特別感謝我的弟弟，在我陷入消極狀態時，提醒我考取碩士的初心，讓我也能夠卯足全力進行論文寫作。

在碩士生涯中，雖然與同學的相處時間很少，然而卻讓我遇到了一群非常有趣的人，感謝在台大法律院辦遇到的上班好夥伴，從來沒想過能在打工的過程遇到一群朋友。感謝大學同學奕儒、維格，總是在日常生活中透過 line 訊息給我很多鼓勵，同時也給我很多建議。

最後要感謝一個特別的人，Karsten Vandenrijt，謝謝你在我人際狀態很迷茫的時候出現，同時也給予了我很重要的東西，雖然我們相處的時間不長，但是這段時光將會成為我的核心記憶，讓我也能夠勇敢面對未來的不確定性，Ik hou van jou。

感謝在論文過程中曾經協助過我的每一個人，我會把這份幸運以及愛帶給更多的人。

摘要

本文主要以憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決為中心出發，該判決對於目前年終考績免職並未違反憲法第 77 條之規定。本號判決以權力分立角度分析，免職權本屬於行政權固有權利，認為考績免職權分配由行政權作成第一次決定符合功能最適分配。並且提出年終考績懲處與懲戒兩者目的不相同，加上憲法增修條文第 6 條本即有規定行政權包含免職權，以及歷來之懲戒懲處並行制度，因此不認為憲法第 77 條有禁止懲戒一元化之意旨。

本號判決切入之角度與過往涉及考績懲處之大法官解釋（司法院釋字第 243、298、491 號解釋）不甚相同，且因本號判決亦提及懲處與懲戒之目的及效果不同而認為兩者並行並不違反憲法。本文於第二章對於我國公務人員之不利處分進行概覽，並針對懲處及懲戒二元並立之歷史背景、法制現況、學界建議進行比較，認為目前懲處、懲戒以及彈劾制度之規範適用客體之重疊導致同一行為可能會遭受兩種以上之職務不利處分程序，因此認為應對我國彈劾、懲處以及懲戒進行適當之修正及解釋。

本文在比較美國聯邦公務人員不利處分制度後，認為所謂對於公務人員人事管理而來之各種不利行為，性質上應該皆適合由行政權作成第一次決定，較能符合效率以及事實之接近性。而我國憲法第 77 條於解釋上亦應將司法機關解釋為最後決定機關而非一定須為第一次決定機關。美國聯邦法規上關於不利處分正當程序之設計亦值得我國公務人員考績法進行參考，尤其我國公務人員考績法對於程序密度較為簡陋，又無適用行政程序法之程序，有修正之必要。

關鍵詞：公務人員懲處、公務員懲戒、彈劾、不利處分、憲法第 77 條

Abstract

This article focuses primarily on Constitutional Court Judgment No. 9 of the Year 111, which states that the dismissal based on year-end performance evaluations does not violate Article 77 of the Constitution. The aforementioned ruling analyzes from the perspective of separation of powers, stating that the power of dismissal falls within the inherent power of the executive branch. It argues that the initial decision-making on dismissal through performance evaluations by the executive branch is the most appropriate functional allocation. Furthermore, it asserts that the purposes of year-end performance penalties and disciplinary actions are different. It also references Article 6 of the Constitutional Amendments, which stipulates that the executive branch includes the power of dismissal. Given the historical context of parallel disciplinary and penal systems, the ruling concludes that there is no prohibition against centralizing disciplinary actions under Article 77 of the Constitution.

The approach taken in this ruling differs from previous interpretations involving performance evaluations (such as Constitutional Interpretations No. 243, 298, and 491 by the Judicial Branch). The current ruling mentions that the purposes and effects of performance evaluations and disciplinary actions are different, asserting that both can coexist without violating the Constitution. In Chapter 2 of this article, an overview of adverse actions against public servants in our country is provided, comparing the historical background, legal framework, and academic recommendations regarding the dual systems of performance evaluations and disciplinary actions. It argues that the current overlapping application of regulations on performance evaluations, disciplinary actions, and impeachment procedures may subject the same conduct to two or

more adverse employment actions. Therefore, it suggests that appropriate amendments and interpretations should be made to the impeachment, performance evaluations, and disciplinary systems in our country.

After comparing the adverse action systems for federal employees in the United States, this article asserts that various adverse actions related to personnel management of public servants should ideally be decided upon initially by the executive branch, as this approach aligns better with efficiency and factual accuracy. In interpreting Article 77 of our constitution, it suggests that judicial authorities should be seen as the final decision-making body rather than uniquely the primary decision-maker. The design of due process for adverse actions under US federal regulations is also considered worthy of reference for the Public Functionaries Merit Evaluation Act concerning our country's public servants. Particularly, it lacks procedural density and do not apply administrative procedure laws, indicating a need for revision.

Key words: Public servants' disciplinary actions, administrative penalties, impeachment, adverse actions, and Article 77 of the Constitution.

目次

謝辭.....	iii
摘要.....	ii
Abstract.....	iii
目次.....	.v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機及問題意識	1
第二節 研究範圍及本文架構	4
第二章 我國公務人員之人事不利處分.....	7
第一節 公務人員任免與權力分立	7
壹、 經由政治任命或選舉之人員	7
貳、 事務官之任免	12
第二節 懲處與懲戒二元並立	22
壹、 我國懲戒、 懲處二元並立之立法背景	22
貳、 懲處與懲戒程序之競合	26
參、 附論---刑事責任與懲戒、 懲處責任	54
第三節 懲處、 懲戒與特別權力關係	57
壹、 破除特別權力關係後之監督指揮權	57
貳、 懲處、 懲戒與公務人員身分憲法上權利	60
第三章 美國聯邦公務人員之人事不利處分.....	63
第一節 人事不利處分與權力分立	63
壹、 美國聯邦官員之任用及免職	63
貳、 聯邦公務人員之任用及免職	70
參、 其他人事不利處分	72
第二節 公務人員人事不利處分事由及正當法律程序	73





壹、事由及行政程序.....	73
貳、人事不利處分救濟.....	85
第三節 彈劾制度	107
壹、受彈劾人範圍.....	107
貳、彈劾事項.....	109
參、程序.....	116
肆、判決類型.....	120
伍、救濟可能性.....	121
第四節 小結	122
第四章 人事不利處分內涵之再探.....	128
第一節 懲處、懲戒與權力分立.....	128
壹、懲處及懲戒概念釐清	128
貳、司法院懲戒權應限縮解釋	132
參、監察院彈劾對象限縮於政務人員	137
第二節 懲處、懲戒實質內容問題	139
壹、懲處種類之欠缺	139
貳、職務外違失行為懲戒必要性	140
參、人事不利處分之適當性	142
第三節 修法建議	142
壹、短期修正建議	143
貳、中長期目標	148
第五章 結論.....	159
參考文獻	163



第一章 緒論

第一節 研究動機及問題意識

111年6月24日，憲法法庭公布111年憲判字第9號判決。其中針對我國之公務人員考績法規定年終考績丁等之免職處分是否違憲。依公務人員考績法第14條之規定，年終考績最終由「銓敘部」進行審定，各機關並應對受考公務人員發出處分。依判決之見解，其並未違反憲法第77條之規定，以及憲法增修條文第6條之權力分立規劃。

因我國憲法第77條有規定司法院掌理「公務員懲戒」之權，過往大法官解釋皆表示「免職處分」係一種「實質懲戒」¹，因此大法官對於公務人員免職規定曾劃有立法者在「合理範圍」內得規定由長官進行懲處²。在系爭憲法判決中，大法官在「年終考績丁等免職」部分，採取與過往不同之見解，過往釋字中所謂之實質懲戒處分之功能僅在賦予公務人員受到行政懲處時有救濟權，既然在司法院釋字第785號已說明公務人員能對影響其權益之公

¹ 司法院釋字第243號解釋理由書第1段：「公務員之懲戒，依憲法第七十七條規定，屬於司法院職權範圍，司法院設有公務員懲戒委員會，為主管懲戒事項之司法機關。對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分，此項權限之行使及其救濟程序如何規定，方符憲法之意旨，應由有關機關通盤檢討，而為適當之調整。司法院釋字第491號解釋理由書第1段：「……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，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。……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，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨。……」

² 司法院釋字第491號解釋理由書第1段：「……公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒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，以法規規定由長官為之。」



權力措施提起行政救濟，則毋庸再以「實質懲戒」將懲處與懲戒混為一談³。惟大法官並未完全推翻釋字過往之見解，因此大法官之後是否有要再採取「實質懲戒」及「合理範圍」標準來處理專案考績之問題仍留下疑問。

本號憲法判決將憲法第 77 條公務員懲戒限縮解釋為「司法懲戒」而不包含「行政懲處」，如何區分行政懲處與司法懲戒之免職，其係依考績法及懲戒法之立法目的及效果進行區分：前者之目的係對公務人員從業之名實、信賞必罰，係針對公務人員表現所做的考評；而後者之目的則是針對公務人員違法失職行為進行制裁。另就效果區別：懲戒法中有免除職務、撤職等，皆帶有不得再任用為公務人員之意旨，而懲處之免職並無⁴。此種區分之問題在於雖法條之解釋需視其目的進行解釋，惟查公務人員考績法第 6 條第 3 項⁵針對考績丁等之事由以及平時考核之事項，皆涉及公務人員之失職行為，其是否在目的上能與懲戒進行區別應有問題？大法官並未直接面對目前構成要件設計上相似之問題，僅以抽象之「目的」不同，來區分二者，在解釋上似乎不夠完整，法規目的雖具有輔助解釋法條之功能惟仍不應跳脫文義，因此有必要更完整論證我國現行考績法丁等要件設計之問題。

因大法官將行政懲處與司法懲戒進行區分，看似解決了當公務人員發生免職事由時，應依公務人員考績法所訂之程序進行懲處或者依公務員懲戒法之程序進行懲戒之問題。然而因為兩者規範之事由相似，似乎仍無法解決發生違法失職行為時，究應採取何種程序，兩者之程序保障程度差異，若並未

³ 111 憲判字第 9 號判決理由書第 45 段

⁴ 111 憲判字第 9 號判決理由書第 33 段

⁵ 除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：

一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。

二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。

三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。

四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。



合理區分應有違平等之問題，大法官在此僅於理由表示應建構一定標準，而並未宣告違憲⁶。

本文以為大法官應亦有發現構成要件重疊之問題，但因為前述依目的及效果區別懲處及懲戒，但並未提供更具體之區分方式所導致仍欠缺一標準來判斷案件應依何種程序。因我國在救濟管道上之多軌並行制也造成決定結果矛盾之問題，若能夠透過明確公務人員任免權限歸屬問題，應有助於我國公務人員不利處分救濟之法安定性。

公務人員考績法第 6 條第 3 項將年終考績得考列考績丁等之要件設計明顯與違失行為掛勾，而與懲戒事由有所重疊，以目前公務人員之進用採取永業制⁷，如何兼顧保障公務人員之權益與行政效率，應可從我國目前考績法丁等免職以及其他人事處分構成要件進行探討。而不單僅停留討論公務人員違法失職等情形，才有將其免職之必要。

另本件憲法判決之聲請書有提到正當程序之欠缺，但在本號判決並未對此進行回應，因此亦有必要進行探討及說明。而我國之彈劾制度適用範圍廣闊，包含各類事務官及政務官，亦並未釐清其責任性質，且彈劾機關之設定以及公務人員懲戒之權力在制憲劃分時，制憲者亦有考量，因此本文亦將連

⁶ 111 憲判字第 9 號判決理由書第 50 段：「……而用人機關就同一事由究應依公務員懲戒法移付懲戒，並由懲戒法院作成司法懲戒處分之第一次決定，或依公務人員考績法逕為行政懲處，再由行政法院提供事後之司法救濟，不僅在規範面欠缺共同之選擇標準可資遵循，各機關之實務作法也不盡一致。是就上述公務員權益保障或有不夠完整之處，有關機關宜適時檢討修正相關法令，適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當司法懲戒及行政懲處事由之情形，明定此二程序之關係，以避免或減少用人機關恣意選擇程序及受懲處公務員之雙重程序負擔。」

⁷ 文官不得無故遭降職或免職，使其能夠依法行使職權。所謂永業制度，常任文官從任用至退休，所應適用及依循之管理體制，積極目標在於發展文官潛能並培育能長期使用之人才。許南雄（2021），《各國人事制度—比較人事制度》，19 版，頁 10-11，商鼎；蔡良文（2018），《人事行政學—論現行考權制度》，7 版，頁 206，五南文化。

帶討論我國彈劾主體及事項之範疇。

第二節 研究範圍及本文架構



因我國憲法以及法律之公務員概念有所不同，雖本文主要探討公務人員考績法之公務人員，然而仍會先分析我國不同法律下所規範之公務人員，然而主要仍以公務人員考績法以及懲戒法為中心進行探究⁸，另外因我國之懲戒制度與憲法彈劾制度有所重疊，因此若有亦可能涉及政務人員之職位不利處分探究。本文主要處理公務人員考績法當中之懲處規定，包含平時考核、年終考績及專案考績，探討其構成要件及目的，並比較懲戒事由，亦及本次憲法判決所缺失之部分。

首先第二章第一節之部分會針對我國公務人員不利處分之規定進行權力分立之分析，其中包含政務官⁹以及一般競爭職之公務人員，憲法以及法律之規定。再次分析我國公務人員職位權利不利處分之作成，與我國目前憲法之權力分立分配，其中彈劾與我國懲處、懲戒制度有高度之交錯，因此亦會進行討論。

其次第二章第二節則是對本文懲戒懲處二元並立制度性之統整，我國懲

⁸ 我國公務人員在憲法與法律當中皆有不同之用語，其中包含：公務員、公職、文武官員、官吏、司法及考試人員、文官、公務人員等。廣義公務員在刑法及國家賠償法中見得，主要以是否具有法定職權進行判斷，甚至亦包含軍職人員（司法院釋字第 455 號解釋，主要在年資採計權益部分進行探討）。而狹義公務員則為公務人員服務法第 24 條所規定受有俸給之文武職公務員，包含政務官。而公務人員任用法當中指之公務人員則不包含公務人員及民選人員。蔡良文，同前皆註 7，頁 126-127。

⁹ 政務官與事務官之區分在我國莫衷一是，有不同見解，部分學說認為應以官等區分，部分學說則認為應以是否為政治任命而產生為區分，且傳統上事務官受到懲戒而政務官不需要，惟我國法制上僅排除部分懲戒處分（休職、降級及記過）適用於政務官，其他懲戒處分於政務官皆有適用。蔡良文，同前揭註 7，頁 134，7 版，五南文化。因本文將討論懲戒處分之要件及效果，因此不論公務員身分為何，皆可能論及。

戒與懲處並立制係從制憲當時即決定之設計，因此會先由法制制定史先行梳理，探究我國為何採取並行制，以此作為法條歷史解釋之參考。希冀藉此能夠判斷懲戒與懲處制度在設計時，是否有注意到二者目的不同以及憲法第 77 條制訂將「懲戒」劃歸司法院權限之理由？再對懲處懲戒現行制度分析程序差異，關於懲處之免職處分，依數號大法官解釋之意旨¹⁰對相關程序進行修正，在這些修正之後與由司法程序之懲戒進行比較其差異。本文將分析現行懲戒與懲處具體構成要件並檢核憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決（以下簡稱為：111 年憲判字第 9 號判決）所提之目的，視其是否能夠真正達成其目的，並同時探究在符合人事管理安排下，懲處與考績如何進行配合，並與懲戒進行比較。另因我國之懲戒及免職懲處事由包含公務人員「違法」行為，其與刑法以及刑事訴訟之差異是否過於重疊，例如褫奪公權部分，與懲戒罰當中撤職或免除職務接具有禁止再任公務人員之效果，懲戒之效果是否與刑罰過於貼近而有懲戒刑罰化之情形。

最後，將於第二章末將探討行政懲處與特別權力關係之關聯，由行政機關進行第一次懲處決定除了如同 111 年憲判字第 9 號判決所述不違反憲法第 77 條及權力分立外，是否為特別權力關係之復辟？

除了我國法現行法制之探討外，本文將於第三章比較參考美國之公務人員領導統御權限來源及其權力分立之分配，以及公務人員當中涉及績效以及紀律而來之不利處分之程序。觀察在公務人員遭受不利處分時（adverse action）如何滿足憲法所要求之程序保障，其中包含作成前之程序保障以及事後之救濟機會。

雖我國公務人員與國家之權利義務關係為公法上職務關係，與英、美不同，然而在針對公務人員不利處分所給予之程序保障並不亞於我國將公職權視為基本權之情形，參考此二者之規定反而有助於探究我國在公務員懲處

¹⁰ 司法院釋字第 491 號、第 583 號解釋。



或懲戒程序中之缺失。而本文將於第三章附帶比較英國法，因為其內閣制之特色，在公務人員早期被認為係服務於皇室以及國會為權力之主要來源情形下，觀察其正當程序保障以及權力分立歸屬是否有所不同。

在第三章末，將介紹美國法上之彈劾制度來源以及其彈劾對象、彈劾範圍，觀察彈劾制度本身之性質及目的，以供本文於第四章比較我國法制上將彈劾不限制適用於不同類型之公務人員，以及交由司法權進行審理進行比較。

本文第四章，將會綜合比較前兩章之內容，重新思考 111 年憲判字第 9 號判決之見解。探討我國目前之懲戒與懲處之本質差異進以及目前二元機關進行是否如大法官所述並沒有與憲法所規劃之權力分立相牴觸，若有，應做如何修正或法律解釋以適用之。並探討監察院彈劾案件與我國懲戒之關聯如何進行調整。其二，針對現行我國公務人員不利處分之程序保障以及處分種類之檢討；其三，對於我國目前懲處、懲戒審理機關重疊之問題提出應改革之體系見解，因我國長期處於懲處、懲戒二元並行制度，因此在本文提出將懲處、懲戒完全合一之目標前，本文區分短期之修法建議以及中長期之目標。

第二章 我國公務人員之人事不利處分

第一節 公務人員任免與權力分立



壹、經由政治任命或選舉之人員

一、憲法上之任免程序

首先，憲法增修條文第 3 條，針對行政院長及官員之任命，增修條文將原先憲法第 55 條規定應由立法院同意之行政院長任命，改由總統直接任命之，此係 1997 年第四次修憲重要之變革。而各部會首長則仍依憲法第 56 條由行政院長提名，對於憲法上所規定行政權之官員，其任命皆由行政權執掌，此種更動被部分學者認為我國憲政體制已變革為半總統制，而遠離內閣制。

11

雖亦有見解認為我國雖然修憲之後將行政院長之任命權歸屬於總統，然而在負責之事項，以及過往大法官解釋並未明確增加總統行政上之概括權限，而認為我國之制度仍偏向內閣制，因此行政院長之任命仍須考量國會之多數。¹²而關於行政院長或各部會首長之免職，行政院長之免職首先無爭議的是立法院依憲法增修條文第 3 條以不信任投票之方式，使行政院長請辭。而總統是否能夠任意任免行政院長及其內閣團隊，基於 1997 修憲以後總統對於行政院長有單獨任命之權限，應能推導出對於行政院長之免職權限，亦即總統得獨自決定行政院長之去留，同時影響內閣之官員任免¹³。

綜上，我國之行政院長及相關官員之任免，完全以政治部門之決定為依

¹¹ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2022），《憲法：權力分立》，四版，頁 235，新學林。

¹² 吳庚、陳淳文（2021），《憲法理論與政府體制》，增訂七版，頁 441-442，自刊。

¹³ 黃昭元（1999），〈立法委員改選後行政院應否總辭？〉，《月旦法學雜誌》，47 期，頁 6-7。



歸，而司法權原則上亦無介入之可能。且基於民主原則，行政院長及各部會首長之民主正當性鍊條目前係來自於總統之直接民主正當性，因此其人事權之去留應非源於司法權。

二、彈劾程序

（一）正副總統彈劾

憲法中針對行政院長及官員之人事決定權交由總統及行政院長共享之，而得決定其去留，亦賦予外在之監督機制，亦即彈劾，來排除不適任之政府人員。針對總統之彈劾憲法本文原先設計係由監察院提出彈劾案，再由國民大會決定。目前憲法增修條文已於第 2 條第 10 項規定，由立法院提案，依第 4 條第 5 項須經二分之一以上立法委員提議，全體三分之二以上決議，向司法院大法官聲請組成之憲法法庭進行審理。而正副總統彈劾案之原因於第四次修憲時有限定於總統犯內亂外患罪之情形始得提起彈劾，後因過於限縮，因此於第六次修憲後將此限制刪除。¹⁴彈劾之事由自憲法被刪除，雖保留了較寬廣之開放性，卻欠缺界線，而有賴職權機關之實踐進行累積。而立法院職權行使法在 2010 年以前尚保留有總統彈劾之事由限制（內亂、外患罪），由此可見目前提案機關亦不認同將總統彈劾事項限於內亂、外患罪，然而因為目前並無相關案例，而無法形塑我國之總統之彈劾事由。

（二）正副總統以外之公務人員彈劾

我國對於彈劾權行使係歸於監察院，其原因在於國父孫中山先生認為若由議會單獨行使彈劾權權力將會過大，壓制其他部門之機關，因此仿效中國古代糾彈制度將彈劾權自國會中分離¹⁵。我國彈劾制度係揉合了中國傳統糾

¹⁴ 李惠宗（2022），《憲法要義》，九版，頁 602-603，元照。

¹⁵ 黃昭元，前揭註 11，頁 269。依司法院大法官解釋第 76 號將監察委員亦視作國會之一種。



彈制度以及西方之彈劾制度而成，中國自秦漢時代即開啟「給諫制度」與「御史制度」，此二制度前者為向皇帝提供建議而後者係負責糾彈各官員，而後成為皇帝監察百官之機關¹⁶，此種特性也影響了我國之彈劾對象包含各式之公務人員。我國彈劾制度與懲戒制度之交錯，係於民國初年即出現此種現象，民國三年之平政院其下設之「肅政史」負責糾彈百官，而由平政院獨立行使審判權（因當時平政院具有行政法院之功能，具有審理行政訴訟案件及糾彈案件之審理權）。因為當時亦有文官懲戒委員會，其與糾彈之事由差異主要在於，糾彈之事由為「違反憲法」、「行賄受賄」、「濫用威權」、「玩視民瘼」事件，而一般文官懲戒則係指「違背職務」、「玷污身分」、「喪失信用」事件。雖然用語抽象，然而亦得看出民國初年區分糾彈之事由通常較為嚴重（違反憲法），具有政治性（玩視民瘼）之特質。¹⁷

然而在民國初年即將糾彈之機關交由最高行政法院前身之「平政院」審理，即可見得我國為何在往後之制憲會議對於彈劾權之行使究竟是否應集中於監察院，亦或是分由司法院掌理之問題。而在國民政府時期，以五權分立建立政府，一開始將彈劾提案及審理權交由監察院行使，然而實行兩年後又更改為，由司法院掌理彈劾案審理之權，其懲戒權同時與其他文官之懲戒並行。最終憲法定案亦採取此意見將彈劾權及彈劾懲戒權分離，交由司法權掌理。¹⁸

依憲法第 97 條第 2 項，監察院對於中央或地方之公務人員，發現有違法失職行為，皆得提出彈劾案，若發現涉及刑事案件則應送交法院。而本條所規定之公務人員屬於廣義之公務人員，無論是否為政務人員、競爭職公務

¹⁶ 吳庚、陳淳文，前揭註 12，頁 624。

¹⁷ 柯慶賢（2002），《公務員彈劾懲戒處之理論與實務》，頁 167-168，司法院。

¹⁸ 柯慶賢，前皆註 17，頁 177。

人員、公營事業人員及軍人，皆在彈劾之範圍。¹⁹依司法院釋字第 14 號²⁰、第 33 號解釋認為，民意代表不在可彈劾之人員，依行憲前之制憲史觀之，提出將民意代表納入可彈劾範圍之修正案皆並未被納入憲法。而對於法官之彈劾則應兼顧維護審判獨立之原則，避免影響法官個案審判之自主。

依憲法第 97 條第 2 項，我國對公務人員彈劾之事由為「違法失職」，比起對總統彈劾之事項增加了要件，然而本要件之解釋仍會因為認定之性質不同而有不同之適用範圍。有部分學者認為彈劾係在針對我國公務人員之法律責任，因此不論是違法或失職，皆限於有違法之情形，加之我國彈劾案之提起雖係由監察院為之，審理機關為司法院之「公務員懲戒委員會」（現已修法為公務員懲戒法院），參照釋字第 262 號解釋，將有違法失職之公務人員之審理交由司法權審理。因此有學者認為我國彈劾制度對公務人員所課予之責任屬於法律責任，關於於違反法律之範圍，有認為所有法規²¹、限於觸犯刑事法律²²、或限於違反行政法規²³、或限於懲戒法規²⁴、或限於違反公法、或限於法律位階法規範以及命令。而其違法樣態有認為應加以故意或過失等主觀要件且須於執行職務時，而有的見解認為只要行為非法律所許即屬違法。²⁵由此可見縱使系將彈劾責任限於法律責任，亦有不同見解。

¹⁹ 李惠宗，前揭註 14，頁 747-748。

²⁰ 司法院釋字第 14 號「在制憲會議中，若干代表認為監察院彈劾權行使之對象應包括立法委員、監察委員在內。曾經提出修正案數起，主張將第一百零二條行政院或其各部會人員改為各院及其各部會人員，包括立法院、監察院人員在內，並將第一百零四條有關法官及考試院人員之條文刪去。討論結果，對此毫無疑義之修正案均未通過，即所以表示立監委員係屬除外。」

²¹ 林紀東（1985），《中華民國憲法逐條釋義（三）》，頁 292，三民。

²² 謝瀛洲（1956），《中華民國憲法論》，增訂七版，頁 195-196，自版。

²³ 耿雲卿（1982），《中華民國憲法論下冊》，四版，頁 131，華欣文化中心。

²⁴ 荊知仁（1991），《憲法論衡》，頁 432，東大出版。

²⁵ 洪家殷、蘇永欽（1994），〈從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限--以彈劾權行使之原因為對象〉，《憲政時代》，20 卷 1 期，頁 29。

部分學者基於比較法以及監察院於憲法本文中之定位屬於國會之分支，係參考美國參議院設計而來，認為彈劾責任係屬於政治責任，因此所謂違法及失職係屬於兩種不同類型之行為，失職行為屬於政策決策有失之情形。²⁶我國於 1992 年修憲以後，將監察院之人員改以總統提名，立法委員同意任命之，而非由人民直選，因此有學者見解認為因我國在 1994 年修憲以後，已轉變為獨立機關，而非民意代表，亦不適宜再解釋為政治責任之監督。²⁷

惟本文認為，彈劾所追究之責任是否為政治責任亦或是僅限法律責任，應該無法單純以監察院之組織型態、是否為人民直選即作判定。本文以為正因為現在監察委員之數量、審判機關為法官之設計，以及與懲戒、懲處行為構成要件相重疊之特性，而有特別重新判斷彈劾性質、彈劾範圍之意義。我國彈劾之效果並未明確於憲法中訂定，又我國彈劾案成立以後第二階段由懲戒機關（司法權）掌理。

而我國懲戒法之懲戒處分效果多樣，除了有與職位或職位而來之權利剝奪外，包含罰款（公務員懲戒法第 9 條）。而不論彈劾行使之目的是在追究法律責任亦或是政治責任，對受彈劾之公務人員施以罰款若與其他具有處罰效果之處分重疊，則有違反一行為不二罰之可能，因此亦須對我國彈劾提出後之懲戒效果進行檢討。

比較其他歐美各國之彈劾制度，彈劾制度主要目的在於民主制度尚未成熟之時，法院無法公平對高級官員之違失行為進行審判，因此賦予國會彈劾之權限，具有民主之罷免功能。²⁸而我國因為採取糾彈百官制度，而造成彈劾對象之不限，一般事務官在有貪汙瀆職之情形下，已有現代負責調查及提

²⁶ 黃昭元，前揭註 11，頁 272；李惠宗，前揭註 14，頁 747。

²⁷ 洪家殷、蘇永欽，前揭註 25，頁 23。

²⁸ 黃一鑫（1985），《五權憲法體制下公務員懲戒制度之研究》，頁 232，文化大學三民主義研究所博士論文。

起公訴之檢察機關，似乎毋庸再以彈劾制度來避免公務人員失職之情形無法適度究責。

貳、事務官之任免

一、公務人員之定義

我國公務人員之定義，在法律之層面區分依不同法規目的有寬廣不同之設計，原則上參與行政主體或行政機關內部運作之自然人皆為「行政人員」，不包含私法勤務關係之「工友、技工」。²⁹在國家賠償法中為了保障人民因公務人員執行職務而受損害，得以完整獲得保護，因此採取功能性定義公務人員，最廣泛地將依法令從事公務之人皆納入。³⁰而刑法當中對公務人員定義亦採最廣義公務人員之見解³¹。而在公務員服務法當中，該法之規範目的在於提供公務人員從事公職時之義務以及離職後應遵守的規範，因為涉及對於我國從事公務的人員之公正性及依法行政之要求，因此只要受有俸給之文武職公務員及公營事業機構純勞工以外之人員皆屬之（公務員服務法第2條），不論是政務人員亦或是競爭職公務人員皆受規範。只有地方自治團體之民意代表因其被認定為無給職，而不適用本法³²。且依該法第23條，違反其中義務者，將依情節進行懲戒或懲處。而依公務人員任用法，其所規範之主體主要為公職中有官等、職等任用之人員，有關依一般公務人員考試途徑任用之人員皆屬於此法規範對象，而其於公務人員任用法中亦明確排除政務人員之適用。所謂政務人員係指由政治任命而來，與首長同進退之人員，因此其任

²⁹ 陳敏（2019），《行政法總論》，十版，頁1084，自版。因為工友及技工皆無參與機關組織運作權。因本文所探討之對象係有適用公務員懲戒法、考績法即彈劾之公務人員，因此此種私法勞動關係類型之工友及技工之工作權不利處分不在本文討論範圍。

³⁰ 林明鏘（2022），《行政法講義》，七版，頁168，新學林出版股份有限公司。

³¹ 莊國榮（2022），《行政法》，修訂八版，頁364，自版。

³² 楊戊龍（2021），《公務員法要義》，二版，頁40，翰蘆。



用自然不適用傳統考試進用³³。而在公務人員考績法，原則上政務人員亦不適用考績及懲處之規定³⁴，因其係採政治任命，與競爭職公務人員須檢核其績效不同。

由此可見，我國在針對政務人員及競爭職公務人員雖並無法律特別規定，然而依據各該法規目的，有劃定其適用之範圍。在強調國家責任、維護國家法益（刑法瀆職）、職務義務之法規，採取較為廣義之公務人員概念，亦不區分政務人員或競爭職公務人員，皆納入規範標的，完整維護人民受損獲賠之可能性，並盡可能維護國家公務人員之廉潔、公正性。

然而在針對公務人員之任用、考績獎懲，則依照其是否為透過考試進用之公務人員，而異其規範範圍。在任用法及考績法中排除政務人員適用之可能，因政務人員其任免係透過政治任命或去職之方式進行，而非透過考試以及績效考核檢驗其適任性。

二、行政責任

我國憲法第 24 條規範公務人員違法侵害人民自由或權利，除依法懲戒外，亦包含民事責任、刑事責任³⁵。由此可見，我國公務人員於違反義務時所負之責任應包括民、刑事及行政責任。³⁶民事責任主要為我國民法第 186 條所規定，刑事責任於我國刑法、貪汙治罪條例，皆有規範公務人員貪污瀆職時之刑責規範。而行政責任學者見解係指公務人員違反了行政法上之義務所產生之不利益，而此種不利益，有學者認為其屬於懲戒罰（Disziplinarstrafe），基於司法院釋字第 298 號解釋所稱，公務員懲戒委員會之執掌機關為司法院，但在「合理範圍」內得交由長官（行政權）為之。

³³ 林明鏘，前揭註 30，頁 170；陳敏，前揭註 29，頁 1090-1091。

³⁴ 莊國榮，前揭註 31，頁 365；陳敏，前揭註 29，頁 1091。

³⁵ 此處不討論立法委員之言論免責權。

³⁶ 陳敏，前揭註 29，頁 1145；林明鏘，前揭註 30，頁 177-178。



而由行政機關對其所屬公務人員違反行政法義務所為之不利處分，屬於我國法制上所稱之「懲處」。因此，針對我國公務人員之懲戒及懲處在認定上皆屬於法律責任，且為行政責任，並且採取雙軌並行制。而我國懲處之主要法規為公務人員考績法與其他人事獎懲法規，考績法當中即明訂有僅有在公務人員出現較為重大之違失行為情形下，始得評分為考績丁等。自構成要件觀之，懲處之免職處分確實屬於行政法義務違反後之結果。

111 年憲判字第 9 號判決之聲請人對懲戒及懲處責任性質則與一般通說不完全一致，其認為，所謂之懲戒或實質懲戒，針對的並不是「違失行為」之判斷，而是針對公務人員整體人格以及繼續任職之適格性進行判斷。此種見解係參考德國對於懲戒內涵而來。³⁸德國之實務見解即曾經明確闡釋，所謂之懲戒目的在於³⁹：對於公務人員之義務違反所生之人格缺陷特質 (Persönlichkeitsmängel)，而不適合繼續服公職（免職）或應接受教育措施（懲戒處分），而非針對公務人員單一發生之行為而欲導正被該行為破壞之秩序。因此，採取此說者會認為，懲戒處分並不單純僅係為評價違反義務行為，而係對於該公務人員之人事考核⁴⁰。

然而，觀我國考績法，其功能應除了對違反義務之公務人員課予其行政法上責任外，應包含追求公務人員績效。其是否皆屬行政法義務為反之責

³⁷ 陳敏，前揭註 29，頁 1145。

³⁸ 張桐銳（2023），〈公務人員考績丁等免職與懲戒制度——憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決〉，《裁判時報》，127 期，頁 94。

³⁹ BverwG, Urteil v. 22. 06. 1978-1 D 46.77 (Zudem wird ein Beamter bei richtigem Verständnis des Disziplinarrechts nicht dienstlich gemäßregelt, weil er bestimmte Pflichten verletzt und dadurch das Erfordernis für einen Ausgleich der gestörten sittlichen Wertordnung begründet hätte, sondern weil er durch die Pflichtverletzung Persönlichkeitsmängel offenbart hat, die ihn für den öffentlichen Dienst untragbar erscheinen oder die eine Erziehungsmaßnahme geboten sein lassen.)

⁴⁰ 張桐銳，前揭註 38，頁 94。

任？另外，我國考績法之懲處除了免職外，僅有申誡、記過等措施。縱使年終考績判定為丙等，效果也僅為不予獎勵，並不涉及職位或薪給之變更等不利處分。是故，本文於下一節中將深入探討我國懲處及懲戒制度之沿革、構成要件與程序。

三、懲處、懲戒與權力分立

（一）司法院大法官見解

早在司法院釋字第 298 號解釋，即有將行政懲處中，涉及免職處分之類型視為「實質上懲戒」認為憲法原則尚將公務人員懲戒歸由司法權掌理，然而在行政監督指揮之必要範圍內得賦予行政機關決定之權限。而後，司法院釋字 491 號解釋針對專案考績免職是否違憲進行探討，然而，其對於由行政權作第一次決定是否違憲並未明確表示意見。雖然認為專案考績事由欠缺法律保留及正當法律程序而違憲，但並未否定由行政長官作出該決定之權限。此是否隱含著應繼續維持懲戒懲處二元併行制度仍有疑問，亦未對懲戒與懲處本質之區別進行說明。而在該號解釋之不同意見書中，有大法官認為若將考績免職權交由行政權行使，則可能會侵害司法懲戒權以及監察院之彈劾權，將憲法分配由司法與監察權行使之公務員懲戒被行政權假考績之名行懲戒之實。然而，過往大法官解釋並未探討懲戒與懲處之本質區分，尤其針對公務人員績效問題而來之不利處分是否亦屬於我國懲處及懲戒之範圍。

來到 111 年憲判字第 9 號判決，本號憲法判決之審查客體為公務人員考績法第 6 條第 3 項得考列丁等事由及第 7 條另與考績丁等進行探討懲處權由行政機關行使是否有違反權力分立。本號判決認為年終考績之構成要件與效果與懲戒法不同，因此不受到憲法第 77 條應由司法院掌理之限制，且行政長官對屬官之免職權屬於人事行政之核心，因此更否定將此核心權力完全交由法院作第一次決定之可能，基於機關功能最適理論，目前公務人員考績



法之規定並無違憲。然而在第 6 條第 3 項中得考列丁等事由與懲戒是由相重疊之部分，應該進行改善修正。

（二）學者見解

1. 司法權說

有學者認為，行政懲處與懲戒係屬量之差異，猶如行政罰與刑罰之關係，本質並無不同，然而憲法並未明確規範懲處權之行使，因此並無合一之必要。然而基於對於公務人員較嚴重之服公職權干預（例如：休職、撤職）應由司法權審理，亦即屬於懲戒之範疇。⁴¹

亦有學者主張，我國憲法第 77 條所賦予司法院之懲戒權其內涵包括懲戒之執行權、救濟審議權以及「制度規劃權」，因此懲戒制度之法規設計，應由司法院提出法律架構，再送請立法院審議，而非由考試院或行政院決定。

42

2. 憲法保留及立法形成空間

有見解認為在探究我國懲戒懲處是否一元化以及是否應由司法權作成第一次決定，應在憲法之明文框架下，配合立法者之立法形塑共同決定，而不適宜單純援引機關功能最適理論論證。⁴³

理由如下：雖然 111 年憲判字第 9 號判決認為基於機關功能最適論之角度，應由行政部門對公務人員之考績處分做第一次決定，然而不應將機關功能最適論用於此，因為我國憲法第 77 條已明文規範懲戒處分係由司法權執掌，而所謂之懲戒權在憲法上之若參考前述德國學說針對懲戒之意義以及 111 年憲判字第 9 號判決聲請人所主張之見解，懲戒本身具有人事考核之特

⁴¹ 蔡文斌（2000），〈從權力分立角度看懲戒與懲處〉，《全國律師》，4 卷 1 期，頁 16-19。

⁴² 111 憲判字第 9 號判決詹鎮榮教授專家意見書，頁 14。

⁴³ 張桐銳，前皆註 38，頁 92。



質，而帶有行政權之特質。⁴⁴而我國憲法又未對考績之內涵進行規範，依公務人員考績法第 2 條之規定，考績之功能似乎以獎優汰劣為目的⁴⁵，而有見解則主張考績得獨立於公務人員人事處分以外，而得單純進行人事考核。因此產生行政權（我國為考試權，憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款之任免、考績之法制事項）與司法懲戒權交錯之情形，而無法單純以機關功能最適理論分配認為懲處免職之規定基於行政權之監督權限，不應完全由司法院執掌，而應仍保持由行政權作第一次決定。有鑑於我國憲法之模糊性，應給予立法者自由形成空間，只要立法者有注意到懲戒本身性質包含人事考核，且主要著重在公務人員之負面評價，而考績則兼含品評公務人員正面及負面評價之情形即無違憲。⁴⁶而我國目前將考績評定所生之效力系由法律所規定，機關僅有對該公務人員年終考績等第權限，性質上仍屬人事考核事項，並未違反憲法賦予服務機關實質對公務人員懲戒之權。⁴⁷

3. 行政監督必要範圍內屬行政權說

依我國憲法第 77 條之規定，懲戒權即應歸屬於司法權，其理由在於確保公務人員權利、維持其清廉、中立之特質；只有例外情形，因為懲戒程序過於冗長導致無法即是對違失之公務人員進行紀律處罰以維護公務秩序，亦即在監督權維護之必要範圍內始須賦予考績懲處權。基於有效達成公務人員紀律規範目的，雖然司法院掌理懲戒權，然而亦可解釋為司法院擁有懲戒之最終解釋權而非懲戒之開啟權限⁴⁸。只要行政權在符合法律保留原則、正當法律程序（給予更獨立之考績決定組織、懲處程序參與權等）、免職例外以

⁴⁴ 張桐銳，前揭註 38，頁 94。

⁴⁵ 司法院釋字第 491 號解釋，吳庚大法官協同意見書。

⁴⁶ 張桐銳，前揭註 38，頁 97-98。違憲情形：將脫離年終考績之「專案考績懲處」交由行政權作第一次決定即屬違反憲法所明文設計之權力分立。

⁴⁷ 張桐銳，前揭註 38，頁 101-102。

⁴⁸ 林紀東，前揭註 21，頁 25。



訴訟救濟確定後始執行等情形，得賦予行政權懲處權，以確保公務體系之人事行政管理效率。⁴⁹

另外亦有認為涉及公務人員身分有重大影響之不利處分，應由司法權為之，並非釋字第 491 號解釋當中所謂之「合理範圍」，應不得由行政機關首長為之。⁵⁰

4. 行政權說

有學者以我國之五權憲法係以孫中山先生之權能區分理論所設計，其中重要觀念為，立法權與司法權之意義在與輔助行政權達到萬能政府之目標，因此縱使憲法將懲戒權交由司法權行使，其意義並非在剝奪行政權對其所屬公務人員管理之權，而係「最終審查」之功能。⁵¹基於現代福利國家任務多元且需要相比於立法、司法之機動性更高之行政權進行，而對其所屬公務人員之指揮、命令權屬於行政權之重要權力，而懲戒權、監督權為其重要之消極權力。憲法第 77 條之意義應僅在於司法院為懲戒決定之最高審理機關。

依憲法第 77 條所規定之「最高」司法機關，因此在文義解釋上本即不限將懲戒權視為司法權專屬權，亦得解釋為司法具有最終解釋權。另憲法增修條文所規定考試院之考績權，其內涵應包含對於公務人員之獎懲考核。而又依憲法增修條文第 6 條第 1 項第三款，將公務人員之任免及考績之法制事項交由考試權行使，可見關於「任免」應該亦非由司法權獨佔，而係由行政院分出之考試院執掌，而得於考績法中規範公務人員任免之⁵²

⁴⁹ 林三欽（2002），〈考績懲處「免職」合憲性之檢討——大法官釋字第 491 號解釋之評釋〉，《全國律師》，4 卷 1 期，頁 41-51。

⁵⁰ 董保城（2000），〈「釋字第 491 號」之評釋〉，《台灣本土法學雜誌》，6 期，頁 46。釋字第 491 號解釋劉鐵錚大法官不同意見書，亦認為專案考績中之免職處分非屬合理範圍。

⁵¹ 黃一鑫，前揭註 28，頁 144、216-217。

⁵² 李建良（2000），〈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 491 號解釋及其相關問題之研究〉，《政大法學評論》，64 期，頁 40。

有學者認為，考績之獎優汰劣功能即在為公務體系塑造一個公平之競爭環境，對於績效不佳或違反紀律之公務人員進行淘汰，同時亦能落實責任政治，取得人民之信任。⁵³年終考績之客觀參考，年中每四個月之平時考核之紀錄事項，可以發現考績之判準係以公務人員於該年度整體服務表現進行評價，而非對於違失行為責任之追究。⁵⁴且自我國憲法增修條文第 6 條第 3 項考試院對於公務人員「任免」法制事項具有權限亦可知我國行政權握有對公務人員免職之權限。然而針對專案考績之事由與懲戒事由之高度重疊則認為係我國對於行政懲處與懲戒之區分主要仍在於以「程序及組織」之不同為區分，對公務人員違失行為行政責任進行追究，前者第一次決定機關為懲戒法院，具有事前之法院介入，後者雖第一次由服務機關決定之，然而其事後仍得向行政法院進行救濟。而我國憲法既然未明確規定公務人員之違失行為揭露應由司法權進行第一次決定，則得由立法者自行以法律形塑之，因此得以機關功能最適之角度進行分配，而給予行政機關為之。⁵⁵

而我國城仲模前大法官亦曾經分析懲處自懲戒制度當中抽離，其好處在於能夠滿足及時課責以及符合現代人事管理需求，因為主管人員對於其屬官最為了解，而司法機關對於各機關之行政人事管理事務較不熟稔，因此較難以有效的發揮指揮監督功效。⁵⁶

而縱使有參考德國實務見解認為懲戒性質包含公務人員人格特質整體評斷，而認為懲戒性質並非司法權獨佔。德國聯邦憲法法院於 2020 年針對一件由巴登符騰堡邦公務人員因被依該邦之公務人員紀律法 (Landesdisziplinargesetzes Baden-Württemberg) 而被解除職務，針對其敗訴

⁵³ 林昱梅（2022），〈公務人員考績丁等免職之要件及性質——兼論憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決後之修法因應〉，《台灣法律人》，18 期，頁 16。

⁵⁴ 林昱梅，前揭註 53，頁 23。

⁵⁵ 林昱梅，前皆註 53，頁 25。

⁵⁶ 城仲模（1998），〈公務員之懲處制度之研究〉，《月旦法學雜誌》，32 期，頁 26。



判決提出憲法訴願⁵⁷。而後德國聯邦憲法法院駁回，其理由即提出，基本法第 33 條第 5 項關於公務人員制度性保障所確保之終身職原則並不包含，對公務人員之紀律罰應該由法院為第一次決定之傳統。且自 19 世紀起至威瑪共和時期，無公務人員解職及由法院作成第一次決定之傳統⁵⁸。聯邦憲法法院亦認為公務人員終身職保障其目的在於確保國家行政之穩定性，公務人員能夠更確實依憲法及法律行政，其中不包含一定須以法院或其他獨立機關或委員會作成第一次決定之必要。該判決認為只有在事後之法院救濟制度無從提供足夠之保障時，始須以事前之法官保留保障公務人員之終身職保障，單純主張涉及嚴重基本權侵害不能直接推導出法官保留。縱使基於急迫性之觀點，亦得以暫時權利保護措施進行保障，而非必然須由法官保留⁵⁹。然而，行政部門所得以行使紀律罰之權限，只有在事後救濟，法院得以客觀之標準判斷行政部門所作之決定必須是在完整考量所有客觀、主觀條件，公務人員是否已經達到失去機關信任而有應解職之必要，機關並不具有判斷餘地 (Beurteilungs- oder Ermessensspielräume⁶⁰)。

另亦有從公共行政觀點出發，認為公民課責之觀點認為在民主政體當中，作為執行公務最前線人員之公務人員其除了應向行政組織內部具有領導指揮權限之上級負責外，同時亦向民選官員負責，最終向公民負責。公民作為民主政治合法性之源頭，並且為政府權威之來源，因此公務體系運作即須有效滿足公共利益 (public interest) 並受公民信任 (public trust)。而在現代

⁵⁷ Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16, Rn. 1.

⁵⁸ Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16, Rn.37-40. 然而判決有提及，將公務人員免職以法官保留之方式保障系出現在 19 世紀之普魯士地區之邦，並非所有邦皆採取此種制度，亦有兼採法院與行政長官共同決定之制度。而威瑪共和時期，並未採取普魯士邦聯之立法例，將公務人員之解職決定交由法院作第一次決定。

⁵⁹ Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16, Rn. 69.

⁶⁰ Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16, Rn. 81.



政府組織為快速回應公民對於政府效率之不滿下，更需要有效的對公務人員之管理工具以達到公民信任，而其中一個面向即是管理者高權原則，亦即公務人員之行為態度是否已達懲處程度以及應為何種懲處處分，應由管理權之機關為之，而非由其他機關進行。因為由管理者對懲處進行實質判斷，才能促使員工表現出組織及管理者所期待之行為；第二，具有資訊正確性，管理者對工作規則當中所要求之行為標準最為清楚，若由非管理者之其他機關，如法院判斷，恐僅能形式上進行判斷；第三，避免管理者躲避其責任，亦即防止管理者為了避免懲處對於工作環境造成之影響，而拖延懲處，導致無法達成前述公民信任之情形。⁶¹

5. 區分績效及紀律處分說

有學者提出我國過往實務見解之討論忽略了基於行政效率之公益追求，如何適時考核公務人員績效，發揮長官對屬官監督效果，因此可推導出由績效而來對公務人員之不利處分應屬行政權所有，而非司法懲戒權。應該區分針對「違失行為」之懲戒，以及對於公務人員「績效」是否達成標準之懲處（考績不利處分），以事件性質區分不同部門之權力歸屬。⁶²例如：我國之「年終考績」應屬於考績型之不利處分，應由行政權掌理無誤；而專案考績重大功過之責任以及公務員懲戒法中之事由則屬於「懲戒」之範疇，而應由司法權掌理。

6. 小結

由上述各學說對於懲戒與懲處應歸由何種權力行使，如何解釋我國憲法第 77 條、憲法增修條文第 6 條，在我國學界及實務界並無共識。然而，可

⁶¹ 蔡秀涓、施能傑（2000），〈公務人員懲處制度變革的反省-策略性管理觀點〉，《月旦法學雜誌》，57 期，頁 40-44。

⁶² 湯德宗（2000），〈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〉，《台灣本土法學雜誌》，10 期，頁 29-30；董保城，前揭註 50，頁 42-43。



以觀察到在討論懲戒權限應歸屬於何機關前，皆須探討我國目前懲戒懲處制度設計之目的與效果，以下即針對我國之懲戒懲處制度之沿革與法制進行介紹，並比較目前懲戒懲處雙軌並行之衝突與程序比較。同時提出我國目前制度尚未解決之問題，並將於第四章進行探討。

第二節 懲處與懲戒二元並立

壹、我國懲戒、懲處二元並立之立法背景

我國公務員懲戒制度係仿效德國懲戒制度而來，主要目的係基於公務人員與國家之特別關係下，對其義務違反進行懲戒罰。而又我國法制將中國傳統彈劾百官制度融合英、美彈劾制度並將彈劾之審判交由公務員懲戒程序進行，因此在探求懲戒、懲處並立時，亦會涉及我國彈劾制度之設計。我國現代懲戒制度之建立，可大略區分為行憲前即行憲後：

一、行憲前之懲戒制度

於民國之最初，中華民國臨時約法，關於懲戒制度之設計，一開始僅規定對法官之懲戒應另訂法律為之，而對於一般公務人員之懲戒則無規定，僅有明確規範公務人員經彈劾免職之程序要求。於其後袁世凱大總統頒布文官懲戒法草案及文官懲戒委員會編制草案，為後來我國公務員懲戒之重要參考，其中對於文官之懲戒，該草案要求應由懲戒委員會審議，然而懲戒之發動皆屬行政權。⁶³

當時即有設立普通及高等文官懲戒委員會對文官之違失行為進行追究，然而不論是普通或高等文官懲戒委員會之組織或者所在地，人員多數皆非法官，所在地亦多在官署附近，其實也顯示當時隱含著懲戒權由行政權行使之

⁶³ 黃一鑫，前揭註 28，頁 137-138



意涵。⁶⁴

於民國 15 年，位於南方之國民政府成立獄吏院執掌公務人員違背誓詞、違背或廢弛職務行為進行懲戒。在國民政府北伐以後，則依照五權憲法理論，將我國之懲戒規定由司法院掌理，但其內容主要承襲民國 15 年之懲治官吏法。賦予當時行政機關長官仍有依法做成申誡處分權力，毋庸透過懲戒委員會程序進行。將懲戒明確歸由司法院行使，區分政務官、事務官、中央及地方之公務人員而由司法院轄下不同懲戒委員會審理，政務官由監察院移送，而事務官由行政機關長官移送。⁶⁵而我國目前現行之公務員懲戒法之事由及懲戒類型，亦在行憲前民國 20 年之公務員懲戒法即有雛形，當時即規範「違法」、「廢弛職務等其他失職行為」為懲戒之構成要件。而在當時所設計之懲戒機關中，關於記過或申誡仍維持由長官得以行使之懲戒範圍。因此在制憲以前就已出現懲戒以依其對公務人員身分影響程度而由不同機關執掌之情形。⁶⁶

二、憲法制定時之懲戒

而制憲會議在決定將懲戒權交由何種權力行使頗有爭議，首先於民國 35 年所提出之制憲國民大會憲法草案關於司法權之執掌，其僅規範司法院為「最高審判機關，掌理民、刑事行政訴訟及憲法解釋」，當時對於司法行政事項，依照政治協商會議討論決定，並未納入其中，因此對於司法院之機關性質仍定位為「審判機關」。另外，一開始於憲法草案中亦未將懲戒權之歸屬明文於憲法當中，僅有在憲法草案中第 103 條提及中央與地方之彈劾案成

⁶⁴ 黃一鑫，前皆註 28，頁 139。

⁶⁵ 蔡震榮（1992），〈公務員懲戒權與考績權之研究學術研討會〉，《憲政時代》，18 卷 1 期，頁 12-13。

⁶⁶ 柯慶賢，前揭註 17，頁 178-179。



立以後須向懲戒機關提出並依法審理。⁶⁷可見在政治協商會議以後懲戒權之歸屬並未確定，而似乎有待法律之補充。

而在制憲國民大會第四審查委員會，將草案之內容修改為司法院為最高「司法機關」，掌理民刑事行政訴訟及公務員懲戒，並有三種不同修改意見，其主要原因應在於因為一開始之草案並未將「司法行政以及法官之任用」劃歸司法權，而欲將司法權之權限僅限於「審判」，然而第四審查會基於司法獨立之目的而欲將法官之任用或司法行政納入司法權中，因此修正審判機關用語改為司法機關。然而最終綜合審查會，並未將司法行政或法官任用納入司法權當中，但仍然保留司法院為最高「司法機關」之更改。關於懲戒權之歸屬，在第四審查會中即受到極大爭議，審查會委員對於懲戒權究竟應歸屬「監察權」亦或是「司法權」產生兩派論戰，因此該爭議也送交綜合審查會審理，最終綜合審查會亦認為懲戒權歸由司法權行使，因此原先草案中提出彈劾案至懲戒機關依法審理即被刪除。⁶⁸制憲時，似乎並未對行政權基於監督管理權而來之懲戒權與司法之懲戒權爭議進行討論，反而僅針對懲戒機關為監察院亦或司法院行使進行爭論。此外，早期學者亦認為憲法如此規定應並不影響行政權之懲戒權。⁶⁹

我國之彈劾如同前一節提及，係融合中國傳統之御史、建議大夫制度與西方之彈劾所制定之，對於公務人員之違失行為進行監督，御史及建議大夫制度原先系在皇權底下對於百官之監督，性質仍屬行政權。只是因前述制憲國民大會審查會最終之決定而將懲戒機關劃歸由司法機關掌理。

最終定案之憲法本文將懲戒權明定交由司法權掌理，並於民國 37 年公布懲戒委員會行使懲戒事宜。懲戒由司法院下設之懲戒委員會審理，僅有在

⁶⁷ 國民大會秘書處（2005），《國民大會會議實錄》，頁 306、308，立法院。

⁶⁸ 國民大會秘書處，同前揭註 67，頁 445、459。

⁶⁹ 林紀東，前揭註 21，頁 25。



薦任以下公務人員之申誡等輕微懲戒交由行政機關長官為之。懲戒之對象包含政務官、事務官及各文武職公務人員。

三、行憲前之考績懲處制度

我國之考績制度在行憲前（民國 18 年考績法及民國 24 年之公務員考績「獎懲」條例）承襲中國傳統之考績制度，而帶有一定之法律效果，例如：降級、免職等，此與我國學者依德國之見解主張的考績僅為品評公務人員之參考，而不應具有影響公務人員身分之法律效果不同⁷⁰；民國 24 年之考績獎懲條例，區分年考與總考，年考為一年一次對公務人員之總體表現進行判斷，而總考為三年一次之考核，不論年考或總考皆有免職規定。在行憲後仍然保留了在年終考績四等或五等時有降級及免職之不利處分，可見我國在設計考績制度時與德國不同，德國之考績制度並未附加法律效果，而是作為將來公務人員是否升遷之參考⁷¹。

懲處一詞最早出現於民國 28 年制定之公務員服務法，其中第 22、23 條即規定違反公務員服務法相關規定者應受懲處，當時之懲處即與公務員懲戒法所稱之懲戒相當，亦須經懲戒程序。⁷²本文以為此與目前現行討論公務人員考績法，行政機關所為之懲處不同。真正的懲戒懲處並立，係在民國 18 年時即開始，為了鼓勵公務人員之士氣，提高效率，增強機關首長對於所屬公務人員之監督、指揮和考核權限，因此在公務人員考績法當中訂有相關之獎懲規定。

四、行憲後之考績懲處制度

但隨著對於公務人員人事行政管理效率之追求，行政長官僅具備輕微懲

⁷⁰ 蔡震榮，前揭註 65，頁 12；詹鎮榮（2013），〈公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告〉，司法院委託計畫，頁 25。

⁷¹ 蔡震榮，前揭註 65，頁 10-12。

⁷² 柯慶賢，前揭註 17，頁 644。



戒權，無法達成監督效果，因此行憲以後，即有主張應該擴張行政長官之懲戒工具之類型，然而因為修改懲戒行使權之範圍涉及司法權及監察權，因此以修正考績法之方式增加機關首長之不利處分權限。於民國 51 年、58 年、61 年增加年終考績兩大過免職、專案考績記大過及一次記兩大過免職之規定，因為直接修正懲戒法之困難，導致以公務人員考績法制定，使得考績懲處與懲戒之區別更加模糊。

綜上，目前我國將考績與獎懲相連結，並且從年終考績之事項中亦包含操性此種與公務人員紀律、違失行為有無相關之定期考評，而與懲戒之事由有所重疊，更遑論專案考績其事由完全係屬於公務人員之違法失職，與公務人員之懲戒事由差異判斷上較難區別。而有學者即認為我國此種以考績之方式擴張行政懲戒權係屬脫離原先考績之意義而有破壞原有之懲戒制度⁷³。

由懲戒與懲處制度在我國立法歷程來看，我國在制定懲戒制度，參考德國法以及整合糾彈制度之懲戒時，並未考慮到行政首長之監督權，且觀察行憲後之考績制度，仍可見得行政機關透過考績法懲處之工具增加（專案考績之創立），慢慢增加其對所屬公務人員之監督權限。

而此種考績懲處與懲戒並行實施之傳統也引發了往後關於二者之效果、目的或程序發生競合或衝突之問題，以下將簡介兩制度目前之程序及相關競合問題。

貳、懲處與懲戒程序之競合

一、懲處程序

（一）懲處之目的與構成要件

依照目前多數學說見解，懲處之目的係為課予公務人員行政責任⁷⁴，只

⁷³ 蔡震榮，前揭註 65，頁 16。

⁷⁴ 林明鏘，前揭註 30，頁 178；莊國榮，前揭註 31，頁 371-372；陳敏，前揭註 29，頁



要公務人員有違反應遵守義務之情形，皆有可能進行懲處，並由行政機關命令懲處處分。

而我國有部分學者援引德國之見解⁷⁵，德國之考績制度，依基本法第 33 條第 2 項所規定之「擇優原則」(Bestenausleseprinzip) 而來，因本項服公職權之內涵即係依個人之「人格」、「才能」及「專業表現」具有享有服公職權。而國家亦有依此意旨選出適合執行公務之人之義務，依德國學者見解，此不僅為客觀法秩序，亦包含主觀公權利，公務員得要求國家建立一個公平、合理進用基準之程序。更有主張得依該項之規定請求升職之請求權基礎。

德國之考績制度區分為常規考績 (Regelbeurteilung) 及機會考績 (Anlassbeurteilung)，前者類似於我國之年終考績，此種考績每 3 年一次，針對公務人員之適格性、能力以及專業表現進行評估 (聯邦公務人員法第 21 條第 1 項第 1 句)；後者則係針對公務人員個人或其職務上關係須額外評估時 (聯邦公務人員法第 21 條第 1 項第 2 句)，其性質類似於我國公務人員考績法第 12 條之專案考績。而定期考績之內容除了包含對於前述項目之綜合評估 (Gesamturteil) 以及對於未來該公務人員發展之建議 (ein Vorschlag für die weitere dienstliche Verwendung)，聯邦公務人員職系暨官職等辦法第 49 條第 3 項第 1 句)，主要針對該公務人員擔任管理職位之適格性以及下一職級之適格性。可見該定期考績主要係針對將來可能升遷職位之適格性以及建議，與我國年終考績帶有一定之獎懲處分並不相同。持此見解之學者亦認為我國之考績懲處應該取消，應借鑑德國法上之考績制度，考績僅作為升遷之參考，而非帶有一定之金錢上或職務上之獎懲措施⁷⁶。

1145。

⁷⁵ 詹鎮榮，前揭註 70，頁 25-28。

⁷⁶ 然而亦有學者提出，德國部分邦為求公務人員效率，因此亦引進績效獎勵相關之機制。林明鏘 (2011)，〈德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機〉，《國立臺灣大學法學論叢》，40 卷 4 期，頁 2064。

我國懲處之對象僅限於非政務人員之公務人員，因為政務官並不適用公務人員考績法。依 111 年憲判字第 9 號之見解，公務人員考績法當中年終考績懲處處分，目的為考核公務人員從業上之名實、信賞必罰，評價公務人員之表現優劣，似乎與目前學界認為懲處屬於公務人員行政責任的主要見解有所不同。由此可見，我國行政實務與學界對於考績法之目的皆有不同，因此也有不同之修法建議。

懲處之事由，除了免職處分之要件依司法院釋字第 491 號解釋⁷⁷有明確以法律定之外，並無明文規定，部分學者認為，我國懲處之事由主要是任何一切違法失職之行為⁷⁸。依 111 年憲判字第 9 號理由書第 50 段則所提及的專案考績之事由與懲戒事由在制定上應進行修正檢討，雖然大法官係考量我國懲戒、懲處重疊性而造成送至懲戒程序或自為懲處之不公平性。然而其似乎亦顯示懲處事由與懲戒應作出區別。

懲處處分類型包含：申誡、記過、記大過，以及專案考績一次記二大過免職、年終考績經平時考核累計記二大過考列丁等免職。較有疑問的是，我國公務人員考績法第 6 條第 3 項規定不得考列丁等之事項，而第 12 條第 1 項第 1 款又規定年終考核應考列丁等之情形。實務上對於第 12 條第 1 項所規定之應考列丁等事項，認為機關並無裁量空間，當平時考核之獎懲累計達二大過即應考列丁等。然而，對於第 6 條第 3 項之規定，有判決亦認定在符合該條之要件時，亦應考列丁等（台北高等行政法院 98 年度訴字第 1844 號判決）。

懲處為平時考核之不利結果，平時考核之目的在於考核公務人員日常表

⁷⁷ 司法院釋字第 491 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人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。……」

⁷⁸ 陳敏，前揭註 29，頁 1147；莊國榮，前揭註 31，頁 377。



現，並作為年終考績之具體客觀參考，平時考核之項目主要包括公務人員之「工作、操行、學識、才能」。每年四月及八月由各機關之主管人員對其所屬公務人員進行平時考核，除了記錄公務人員的表現外，還會根據其在該期間的表現決定是否給予獎勵或懲處。⁷⁹

此外，我國還有專案考績制度，當公務人員在平時有「重大」功過時，會機動性地給予獎懲處分，長官會在平時考核以外對所屬公務人員的行為進行評估。所謂重大，必須限於一次記二大功或二大過之事項，以懲處而言即為可能會造成免職之事項。依考績法第 12 條第 3 項之規定，專案考績之事由主要可分為以下幾類：叛國、貪汙、瀆職有確實事實（第 1 款至第 5 款，類似我國刑法之規定）、違反服從義務（第 6 款）、違反其他紀律規範情節重大（第 7 款）以及曠職 4 日以上或 1 年累積 10 次以上。

平時考核之紀錄以及獎懲皆會成為年終考績之判準，依公務人員考績法細則第 16 條第 1 項規定即揭示獲得獎懲對於年終考績積分之加扣分。另依公務人員考績法第 6 條及第 7 條規定，年終考績之最終獎懲，包含獎金、是否增加年功俸以及免職。根據前述司法院釋字 491 號解釋之見解，認為免職屬於實質懲戒，基於正當法律程序，應以法律明文訂定其要件，因此，在年終考績丁等，將會導致免職。我國考績法中也制定得考績評定為丁等之事項，其中包含職務中紀律違反且情節重大並有確鑿事實（公務人員考績法第 6 條第 3 項第 1-3 款）、以及職務外影響公務人員聲譽之行為（第 4 款）。目前實務中主要懲處免職管道是一次記兩大過（專案考績）為主要之免職事由，以年終考績丁等為事由者較為少見。⁸⁰

⁷⁹ 楊戊龍，前揭註 32，頁 145-146。

⁸⁰ 以 112 年一整年度於公務員保訓會復審決定書來看，當年度共有 5 件免職事件復審決定書，僅有一件免職屬於丁等考績免職，112 公審決字 000587 號；而一次記二大過免職則有 3 件，112 公審決字 000658 號、112 公審決字第 000873 號、112 公審決字第 000029 號；其他事由免職（例如：具有消極任用資格），計 1 件，112 公審決字第 000812 號。而往年之



（二）獎懲程序

依考績法第 14 條之規定，當機關長官對所屬公務人員考績列為丁等或專案考績發生有一次記二大過之情形，達到免職程度時，在處分前應給予該公務人員申辯之機會，並且機關應以書面通知公務人員可以書面或口頭進行申辯（施行細則第 19 條第 3 項）。考績之作成由長官進行評擬，然後再交由考績委員會初核，我國考績委員會之成員包含機關之人事主管、一級單位主管指定人員、由機關人員票選之人員，透過民主化程序選出成為機關內部考績委員會之成員。考績委員會屬於機關內部委員會，並不具有組織之獨立性。考績委員會對單位主管之評擬進行初核，再送交至機關長官處覆核，若機關長官有變更獎懲，必須經考績委員會復議，否則直接送交主管機關核定，再由銓敘部進行審定。主管機關在核定及審定過程中，若發現獎懲或考績情形違反考績法，即得退還，要求另為適法之處分（考績法第 16 條參照）。對於遭退還之考績，原考績機關必須於 15 日內進行處理。

銓敘部對年終考績的審定往往晚於獎懲決定發生效力之時點，依公務人員考績法第 18 條，由於目前考績審定完畢時間點晚於本條所定之時點，因此該審定對考績結果具有溯及之確認效。

而依施行細則第 13 條第 6 項之規定，在平時考核獎懲若有明確之標準時，得訂定獎懲令，以作為未來類似情形獎懲之標準，而受處分之公務人員得對該獎懲令行提起公務員保障法之救濟。獎懲令之性質應具有抽象性，得適用於未來反覆發生之個案，對其救濟似乎類似於規範審查，其性質應非屬於行政處分，其應如何進行救濟應有解釋空間，又我國行政訴訟並未建立完整之抽象審查制度，如何進行救濟、救濟期間皆有問題。

決定書在 89 件懲處免職案件中（排除警察），亦僅有 8 件為考列丁等免職。張桐銳，前揭註 38，頁 99。

於懲處程序中，若結果已達免職程度時，在考績處分確定前，得先命公務人員停職（公務人員考績法第 18 條但書參照）。

懲處權行使期間期間原先考績法並無規定，然而依司法院釋字第 583 號解釋，考績法為設定懲處權行使期間違反服公職權，應類推適用公務員懲戒法之規定，除了一次記二大過之免職處分不設定懲處權行使期間外，一次記大過之情形，以 5 年為行使期間限制、若為記大過以下則為 3 年行使期間。

81

（三）考績救濟程序

依司法院釋字第 785 號解釋，公務人員受到職務上之不利決定，若涉及權利侵害時，基於訴訟權所保障之有權利及有救濟之內涵，即應給予受處分公務人員救濟機會，一改過往實務見解將得提起救濟之不利決定限於對於公務人員身分重大影響性。而依該司法院釋字之見解，侵害公務人員權利之不利決定可區分是否為行政處分異其救濟途徑。因公務人員保障法將屬於行政處分之不利處分規定須先向保訓會提出復審，若對復審決定不服，即得向行政法院提起救濟，因此將先對復審程序進行介紹。

我國之復審程序，依保障法第 44 條之規定公務人員須先向原處分機關提交復審書，再由原處分機關向保訓會提起復審。而此種由原處分機關提起之目的在與促使原處分機關反省其原處分是否有違反或顯然不當，作為第一層案件篩選功能。若原處分機關不認為其處分違法或顯然不當，則檢附答辯書，向保訓會提出該復審申請。提出復審申請之救濟期間為 30 日內，其中包含單純向原處分機關或保訓會提出不服原處分，僅受處分公務人員應補證申請書。

保訓會復審委員會，依法獨立行使其職權，委員之黨派亦有限制，當收

⁸¹ 銓敘部 106 年 3 月 27 日以部法二字第 1064209183 號令。



受案件後原則上會先分案至初審委員進行審理，並作成初審意見，再交由審查會進行審查，審查會審查完再由委員會會議審議。審查會及委員會議之差異在於，前者為副主任委員及專任委員組成，並且出席人數僅需過半，進行表決即可，而委員會議則是由主任委員、副主任委員及專任委員組成，同樣出席過半即得進行表決。

復審委員具有調查權及文件調閱權，得向原處分機關調閱相關文件，並要求原處分機關人員配合調查之權，而保訓會亦得依職權要求鑑定、檢驗或勘驗。

而復審程序之進行，受處分公務人員得委任代理人，而受處分人及其代理人皆有相關卷證之閱覽權，得向保訓會要求閱覽、抄錄、影印或攝錄相關之文書。復審程序原則上採取書面審理為原則，於必要時得通知受處分人及處分機關陳述意見。保訓會原則上對於是否進行言詞辯論具有裁量權限。

基於復審程序仍屬於行政救濟管道，尚非司法救濟，因此復審得對原行政處分之合法性及合目的性審查，若涉及地方自治則僅限於合法性審查。復審決定包含撤銷原行政處分全部或一部、發回原處分機關依保訓會意旨重為處分、或逕為變更原處分。基於尊重原處分機關對於處分之主控權，逕為變更僅限於發回原處分機關之後，原處分機關未於期限內做出處分，而受處分人再次提起復審時，保訓會使得逕為決定。⁸²而保障法中亦有規定情況決定，當公益大於撤銷或變更原處分之私益，得不做變更，然而應於理由中表明原處分機關及受處分人協議賠償，以保障公務人員權利。復審決定確定後，原處分機關應向保訓會報告其是否為適當處分，若未處理，保訓會得將其送至監察院審查，或者要求上級機關依法處理，若為民意機關首長，保訓會得處以罰鍰。

我國民國 106 年修法以後，將調處程序引進復審程序，以促進原處分機

⁸² 楊戊龍，前揭註 32，頁 318。



關及受處分人締結和解契約以代替前述具有相互對抗性之復審程序，以促進行政效率、維持機關內部何以及減少行政成本等。

如受處分人或處分機關認為保訓會之決定有程序上之違法或認事用法有誤等造成實質損害，得申請再審議（類似再審程序）。依釋字 491 號解釋之意旨，關於專案考績免職之執行，須待當事人對該免職處分已用盡救濟程序而確定始得執行，而救濟期間，依公務人員考績法第 18 條，尚未確定前，應先行停職。

除了針對行政處分之復審程序，公務人員受到長官之工作條件或管理措施不利措施，涉及非屬於行政處分類型之行為，針對此類行為依公務人員保障法第 77 條、第 78 條，須先以書面向服務機關提出申訴，服務機關應於收到申訴書次日起 30 日內，向申訴人附理由函復是否變更原決定。若申訴人不滿意服務機關之函復理由，則得向保訓會提起再申訴，而再申訴之審理原則上準用復審程序。保訓會具有相關之事證調查權限以及得隨時促進調處程序，協助雙方達成爭議解決。

復審程序與申訴、再申訴差異，除了爭議標的是否為行政處分之差異外，由此而來，各決定亦被認為復審決定屬於行政處分，而申訴及再申訴之決定則非屬行政處分。再申訴決定及復審決定都有拘束原服務機關之效力，若對復審決定不服，得向法院提出救濟，提起撤銷訴訟亦或是課予義務訴訟；而針對再申訴決定因其非屬於行政處分，因此可能之救濟途徑為一般給付訴訟⁸³。

而針對年終考績之救濟客體，因為目前考績之實務在銓敘部審定考績獎懲後，由原考核機關發出年終考績通知書，當中含有考績評定（甲、乙、丙、丁等）以及獎懲（晉敘、免職等），在司法院釋字第 785 號解釋以前，實務多僅承認由銓敘部最終所審定之年終獎懲為行政處分，而得救濟，至於各機

⁸³ 莊國榮，前揭註 31，頁 380。



關所為交由銓敘部審定之年終考績評定，則區分丙、丁等因對公務人員地位有影響而有救濟可能，甲、乙等則無；然而在釋字第 785 號解釋以後，目前行政機關見解亦認為考績評定透過考績通知書發出，本身亦屬行政處分，因此不論年終考績幾等，皆可對之提起訴訟救濟。

原行政機關除了年終考績審定通知書外，若有被考列丁等而遭免職者，亦會收到原行政機關之免職令，該免職令之性質應非行政處分，因為免職權限並非屬原行政機關。而目前實務不乏僅對免職令單獨提起救濟者，雖然保訓會並不會因此認為救濟標的有誤而不受理。銓敘部⁸⁴因此要求原行政機關免職令必須與年終考績審定通知書同時發出。⁸⁵

另外，依照目前司法院釋字第 785 號解釋之意旨，公務人員因身分所獲得之不利處分，法院原則上僅得對其做適法性審查，而非適當性審查，此是否能夠真正達成有效保障公務人員權利，即有疑問，是否應區分不同之事由而給予不同之司法審查密度。而德國在公務人員懲戒縱使對於公務人員之考核評價涉及整體人格之評價，亦採取全面性審查之觀點，我國在年終考績方面之司法審查是否亦應提升密度，即有疑問。

觀察目前我國復審案件類型之比例分配，撇除 107 年及 108 年當時因為年改釋憲案，而有相較往年大量之退撫案件進入復審程序外，關於考績、免職、懲處之復審案件數有增加之趨勢，尤其在司法院釋字第 785 號解釋以後，依保訓會之統計資料，針對考績以及懲處事件之復審案件成為目前復審案件之大宗（約占 6 成），因此也影響了復審案件量從原先（108 年以前）平均 350 件變為（110 年以後）850 件左右。而其中考績、懲處之復審之駁回及不受理之比例約為 9 成，而免職案件，則幾乎並未被撤銷。雖然高度之駁回率並不能推論我國之復審程序救濟效果不彰，然而我國復審委員會專任委員僅

⁸⁴ 銓敘部 94 年 10 月 27 日部法二字第 0942547535 號書函。

⁸⁵ 張桐銳，前揭註 38，頁 99-100。



有 5-7 人，兼任委員亦為 5-7 人，是否能夠真正達到有效救濟（調查時間是否足夠）以即過濾案件之功能實有疑問。相比我國行政法院所處理之復審案件，在組織及程序上具有較高獨立性，也具有較完整之調查程序，然而目前約僅有 2 至 3 成之復審案件向行政法院提起救濟，而約有 99% 之案件遭行政法院之駁回，可以見得在復審程序即決定了案件是否有機會獲得救濟之走向，因此應該更重視復審程序以及對於公務人員作成懲處處分之程序。⁸⁶

二、懲戒程序

（一）懲戒之目的與構成要件

懲戒之目的，多數學說目前認為係屬對於公務人員行政責任之課予，當公務人員發生違法、怠於執行職務及其他失職行為，或者非職務行為致嚴重損害政府之信譽時，所為之制裁（公務員懲戒法第 2 條參照）⁸⁷。為避免公務人員私領域行為被過度評價，因此要求職務外之違失行為須對政府名譽有嚴重影響使得懲戒。

此外，我國將職務外違失行為之懲戒限於嚴重損害政府信譽，雖然保障公務人員免於輕易因職務外行為而遭受懲戒，然而反而可能忽略了公務人員職務外行為縱使未達「嚴重」損害政府信譽，亦有可能使人民對公務人員執行職務之信賴產生影響，此時限於嚴重似乎過於狹隘，尤其我國懲戒處分並非僅有一種類型，包含最輕微之申誡至最嚴重之免除職務。

觀察目前懲戒法院判決，對於此嚴重性似乎亦無準確標準，尤其在公務人員違反兼職禁止時，亦有可能送交懲戒法院進行懲戒，且最終亦僅獲得「申

⁸⁶ 數據部分參考公務人員保障暨培訓委員會網站統計年報：

<https://www.esptc.gov.tw/cl.aspx?n=4352> (最後瀏覽日：5/31/2024)

⁸⁷ 林明鏘，前揭註 30，頁 178；莊國榮，前揭註 31，頁 371-372；陳敏，前揭註 29，頁 1145。



誠」處分。⁸⁸

而相關判決之理由主要為：「其行為足以讓民眾有公務人員不專心公務，國家紀律鬆散不良觀感，將導致公眾喪失對其職位之尊重與執行職務之信賴，而嚴重損害政府之信譽，為維護公務紀律，自有予以懲戒之必要。」並未實質論斷該行為程度是否嚴重，僅因該公務人員擔任公司負責人，即謂「嚴重」，與其他有違反刑法之行為例如：偽造私文書、過失致死罪等⁸⁹，實務見解似乎對於「嚴重」影響之解釋並未進行具體論證違失行為如何影響政府信譽，而僅是簡單說明使人民認為公務人員有「不專心公務」、「國家紀律鬆散」之印象，縱使不會有過度限縮本款事項之問題，仍有類型化之必要。

而所謂政府「信譽」何謂亦有解釋空間，依照民國 104 年之修法理由，本條新項新增原因係參考德國聯邦公務員法，並且提出所謂影響政府信譽之標準係指導致公眾對於該公務人員執行職務喪失信賴為準。而如同上述各判決對於所謂影響信譽其僅概括包含「不專心公務、國家紀律鬆散之印象」，所謂對紀律鬆散之印象是否能完全符合嚴重影響即屬有疑；又所謂「喪失對職位之尊重與執行職務之信賴」中的「職位之尊重」是否符合目前憲判判決之意旨亦有疑問。依 113 年憲判字第 5 號判決已明確區分刑法第 141 條所保障之法益，並認為關於政府「威嚴」部分係屬威權時期官尊民卑之思想⁹⁰，而與現代民主制度並不相符非屬保障之範圍，因此不包含所謂政府威嚴此種名譽類型。而美國法對於職務外違失行為亦同樣連結到執行公務之效率，而有不同類型之區分，詳細將於第 3 章介紹，並於第 4 章進行比較。

公務人員應受懲戒之違失行為，必須係出於故意或過失，具有主觀要件

⁸⁸ 懲戒法院懲戒法庭 111 年度清字第 47 號

⁸⁹ 相關判決可參考：懲戒法院懲戒法庭 110 年度清字第 60 號（過失致死）、懲戒法院懲戒法庭 111 年度澄字第 18 號（偽造私文書）。

⁹⁰ 113 年憲判字第 5 號判決理由書第 35、36 段。

（公務員懲戒法第 3 條參照）。即使公務人員有故意或過失違失行為，長官亦不一定將其送懲戒，機關首長若認為其職務監督已足以維護公務紀律，則無須送懲戒。我國亦有學者引用德國學者之觀點，認為懲戒之目的在於對其多數之違失行為，判斷該公務人員之整體人格圖像，是否適任⁹¹。而非如刑法，係對破壞特定法益行為之評價或制裁，因此在懲戒之行為構成要件上較難明確制定⁹²。

懲戒之對象並不限於事務官，政務人員亦得成為公務人員懲戒之對象，依公務員懲戒法第 9 條第 4 項之規定可知。懲戒處分之類型包含：免除職務，且不得再任公務人員；撤職，撤其現職，且不得再任用至少 1 至 5 年；剝奪或減少退休金；休職，暫停職務，6 個月至 3 年；降級，降一級或二級改敘；減俸，百分之十至二十，期間最短 6 個月最長 3 年；罰款；記過；申誡。其中，懲戒法當中之記過處分除了本身之警告效果外，另外亦含有使公務人員一年內不得晉敘之效果。而懲戒之申誡處分與前述公務人員考績法之申誡不同，在於平時考核之申誡得以與獎勵抵銷，然而懲戒之申誡不得抵銷之。

休職、降級及記過對政務人員不適用，而罰款得與其他類型之懲戒處分並行之。罰款，係於民國 104 年修法時，參考德國聯邦公務員懲戒法，為加強公務人員違失行為嚇阻性，而增加之，並於立法理由當中提及，在較為重大之違失行為，除了其他懲戒處分外，亦得並判罰款，彈性使用。

（二）懲戒程序

我國公務員懲戒之審理由法院為之，雖早期係由公務員懲戒委員會負責，然而於民國 109 年修法後，正式將懲戒委員會修正為懲戒法院，並改變

⁹¹ 張桐銳，前揭註 38，頁 97。

⁹² 李東穎（2017），〈公務員懲戒處分審級救濟制度之研究〉，司法院委託計畫，頁 48。



其一級一審制成為一級二審制。過往即有學者質疑我國懲戒委員會組織之效率問題，因為委員會人數過低⁹³，卻欲處理全國公務人員懲戒事件，因此在民國 109 年修正公務員懲戒法時，同時修正懲戒法院組織法，其中第 4 條即有規定，懲戒法庭之庭數得視案件量進行調整。

當公務人員有違失行為時，可能由機關首長逕行移送至懲戒法院（薦任九職等以下之公務人員，公務人員懲戒法第 24 條但書）、機關首長應移送至監察院調查後向懲戒法院提出懲戒（薦任十等以上，公務人員懲戒法第 24 條本文）、或是監察院依職權彈劾後直接移送至懲戒法院（公務人員懲戒法第 23 條，不分職等），由此亦可見我國懲戒制度與彈劾制度之交會。

在懲戒過程中，在特定情形下，得暫時命被送懲戒人停職⁹⁴，可分為當然停職、先行停職，而先行停職得由懲戒法院合議庭命之或被送懲戒人主管機關職權命之。當然停職為較為嚴重之懲戒事由，包含：刑事訴訟程序中被通緝或被羈押、刑事確定判決命褫奪公權以及刑事確定判決受徒刑宣告，在監執行。而確定判決命褫奪公權，縱使是緩刑，亦為當然停職事由（司法院釋字第 84 號解釋）。先行停職之事由，懲戒法院認為情節重大有停職之必要，則得命被送懲戒人先行停職；而在機關依職權命先行停職之情形，僅限於有免除職務、撤職或休職等情節重大之虞⁹⁵時，在送請監察院審查或公務員懲戒法院時得命之。⁹⁶停職之功能為暫時處分而非懲戒或懲處處分，避免公務人員在職對公務秩序造成損害。

而停職處分，依公務員懲戒法第 5 條第 4 項之規定，若由第一審懲戒法

⁹³ 有學者亦對我國懲戒委員會僅有 9 至 15 人，對於其效率提出質疑。詹鎮榮，前揭註 70，頁 54。

⁹⁴ 停職，依公務人員俸給法第 21 條之規定，僅得發給半數之本俸。

⁹⁵ 所謂情節重大係指綜合審酌被送懲戒人失職之情節、以及繼續執行職務是否將對公務秩序產生重大損害。楊戊龍，前揭註 32，頁 341。

⁹⁶ 陳敏，前揭註 29，頁 1107-1108。



庭所命之停職處分，得提起抗告。而依明示其一排除其他之解釋，表示若為監察院或主管長官等送懲戒人所為之停職並不得提起抗告，其是否得向行政法院聲請停止執行，應亦有疑問。首先，依懲戒法第 5 條之意旨，看似不欲給予其他種職權停職有救濟管道，若再以行政訴訟為之是否有違反本條之意旨；第二，縱使承認被送懲戒人聲請停止執行或救濟之機會，在程序上也並不利於被送懲戒人，必須同時向其他法院聲請救濟。有學者見解認為，縱使給予公務人員聲請停止執行之權，基於「管轄法定原則」，主管長官對於其所屬公務人員繼續執行職務是否對公務造成不良影響具有較高程度之了解，且涉及較重要之公共利益，因此法院得不予停止執行。⁹⁷若被送懲戒人最終未受免除職務、撤職或休職，且亦未被判在監執行徒刑，應許該被送懲戒人復職，並給予相當之年功俸。

懲戒程序依照目前現行制度，與我國一般訴訟程序差異不大，被送懲戒人得選任辯護人辯護，而收到懲戒案之後，懲戒法院應將書狀繕保送達送懲戒人，要求其於 10 日內，進行答辯。我國懲戒法庭亦採取職權進行主義以及言詞審理為主，懲戒法院得囑託法院或其他機關調查，亦得向機關調閱相關卷宗。雖為職權調查，我國並未同時賦予被送懲戒人聲請調查證據之權，完全仰賴行政法院職權為之，與我國行政訴訟之規定相同。

對於懲戒法院第一審所為之裁定，原則得抗告，例外有規定不得抗告者，始禁止之。而抗告之審理機關由懲戒法院第二審為之。同樣準用行政訴訟法受命法官或受託法官之裁定皆不得抗告。若為程序進行中，懲戒法院所為之裁定，原則亦不得抗告，此與行政訴訟規定相同，為避免程序之拖沓而限制，針對程序進行之裁定進行抗告。

懲戒審理程序雖原則為言詞審理，然而若該案應為不受懲戒、免議或不

⁹⁷ 李惠宗（2014），〈行政處分停止執行制度的商榷——從訴訟權的有效保障檢討訴訟不停止執行的立法適當性〉，《台灣法學雜誌》，246 期，頁 92。

受理之情形，得不行言詞辯論，除非被送懲戒人有請求（公務員懲戒法第 46 條參照）。若有當事人一方於言詞辯論未到場，得依到場者聲請為一造辯論判決；若不到場者經再次通知仍未到場，法官得依職權為一造辯論判決。懲戒法庭以公開為之，除非有涉及妨害國家安全或當事人聲請不公開經許可者得不公開之，法院有裁量空間是否許可。

若懲戒程序過程中，被送懲戒人因精神障礙或其他心智缺陷以致無法答辯或者懲戒事實繫於犯罪事實之認定、或被懲戒人因急病無法到場，法院應職權命停止懲戒審理（公務員懲戒法第 38 條）；而若同一事件，在刑事程序偵查或審理中，法院若認為有必要得裁定停止程序。

懲戒審理之判決主要有懲戒處分判決、不受懲戒判決（無應懲戒事由或必要，公務員懲戒法第 55 條參照）；免議判決：與已確定之懲誠判決為同一案件、受褫奪宣告確定而無庸在受懲戒處分、已於懲戒處分行使期間，皆應為免議判決，免議判決性質上應類似於刑事判決之免訴判決，因欠缺實體訴訟要件，導致無用在對個案具體事實審酌，但判決具有實質確定力（公務員懲戒法第 56 條參照）；不受理判決：懲戒案件移送欠缺形式要件時、被送懲戒人死亡、同一案件經撤回之後，再行移送（公務員懲戒法第 57 條參照）。

懲戒權行使期間，於民國 104 年修法之前，一律以 10 年為限，僅得在行為終了後 10 年內進行懲戒，後依司法院釋字第 583 號解釋修法區分休職懲戒處分以 10 年為行使期間，若為其他較輕微處分則以行為終了時 5 年為限。至於達到免除職務及撤職之事由，則應過於嚴重，因此並未設計懲戒權行使期間。

（三）懲戒之上訴

當事人若不服第一審懲戒判決之結果，得上訴二審，上訴期間為判決送達後 20 日，在民國 109 年修法以前，公務人員若受到懲戒處分判決，並無

一般上訴管道，在過去即有學者建議應建立得上訴之懲戒救濟程序⁹⁸，立法理由當中亦有提到，司法院釋字第 752 號解釋所稱，獲得第一次不利判決，應給予上訴機會，因此在第一審懲戒判決獲判應受懲戒處分時，亦應給予上訴權。因此在 2020 修法後，賦予對第一次懲戒判決上訴之權，建立懲戒案件之一即二審制，懲戒法院分為一審及二審。

第一審為事實審，而第二審為法律審，然而第二審原則亦應進行言詞辯論程序，若法院認為不必要者，得不經言詞辯論。因第二審為法律審，因此關於判決之事實基礎，第二審原則上不會在變動，但若上訴人主張第一審審酌之事實是建立在違反法定程序及其他法令之情形，得斟酌判斷。（公務員懲戒法第 75 條參照）第一審案件由 3 人合議庭組成，而第二審由 5 人合議庭進行。

第二審上訴事由須為判決違背法令，判決不適用法規或適用不當。而判決當然違法之情形包括：組織不合法、法官應迴避而未迴避、審判權限判斷不當、未經合法辯護、代理或代表、判決不被理由或理由矛盾，足以影響判決結果（公務員懲戒法第 66 條參照）。在修法新增上訴審後，依立法理由所示，為避免「濫訴」而將上訴事由限於違背法令，並且限於法律審，此與我國行政訴訟之二級二審制雖然事由類似，然而行政訴訟之類型原則上法律第一審即是對已具有效力之處分進行合法性或適當性之審查，然而懲戒法院第一審之審理，本身應該仍屬於不利處分之第一次作成，僅給予一次且為法律審之救濟是否有滿足訴訟權之保障應屬有疑。相較於德國在 2023 年以前懲戒訴訟上訴程序採取較為寬鬆認定上訴事由之情形，我國給予懲戒上訴程序似仍有不足。

上訴應表明上訴理由，但若未表明，應於上訴後 20 日內向懲戒法庭提出理由書，未提出者，法官得不命其補正而裁定駁回。（公務員懲戒法第 68

⁹⁸ 陳清秀（2018），〈公務員懲戒制度之改革〉，《台灣法學雜誌》，342 卷，頁 36。

條參照)被上訴人在第二審判決前，皆得提出答辯狀，而上訴人亦得針對此提出上訴理由追加書狀。(公務員懲戒法第 71 條參照)

上訴要件不合法且無法補正時，法院得直接裁定駁回；得以補正者，應定期間命其補正，逾期未補正者，得裁定駁回之。(公務員懲戒法第 69 條參照)第二審之職權調查範圍並不受到上訴理由所拘束，具有裁量空間判斷其調查判決是否違法之範圍。

懲戒確定判決之執行，若涉及金錢給付(例如：罰款)，經主管機關定期催告，逾期未履行者，得以判決為執行名義，移送行政執行；若判決命減少退休金，則由支給機關強制執行；若懲戒人死亡，亦得對其遺產進行強制執行(公務員懲戒法第 96 條)。

(四) 懲戒再審程序

過往懲戒懲序採取一級一審制，因此若對懲戒判決有不服，僅有可能使用再審此種特別救濟程序主張原判決不當，因此舊法再審事由並未明文限制再審事由之新穎性。新法之再審事由參考行政訴訟法明文限制再審之限制，於公務員懲戒法第 85 條增加但書，限制再審事由不得為在一、二審期間已知之事由，得為主張而未為主張、或已主張之事由。再審之管轄法院原則上亦為判決之原審懲戒法院，例外情形於當事人對第一審及第二審判決同時提起再審，則由第二審併同管轄，若係主張事實證據相關事由時(公務員懲戒法第 85 條第 1 項第 5 至 8 款)，則專屬第一審懲戒法院管轄。(公務員懲戒法第 87 條第 1 項至第 3 項)法官只有在參與第一審程序始須迴避再審審判，若僅曾參與第二審審理，則毋庸迴避。(公務員懲戒法第 27 條第 2 項)

三、懲戒與懲處之程序比較與衝突

(一) 正當程序

目前我國懲戒處分之生效，須先經過懲戒法院審理並判決確定後，始會



發生效果，法官保有第一次決定之權限。另懲戒處分之提起，以公務人員之「職等」進行區分，區分薦任 9 等以下，得由主管機關直接提起送至懲戒法院，而薦任 10 等以上則須先由監察院調查，再向法院提起，此種以職等區分之方式是否合適即有疑問，雖然我國於民國 104 年修法將 9 職等以下之公務人員得由行政機關逕行懲戒刪除，較無對公務人員程序保障不平等之問題，然而對於職等較高者，設計應由長官向監察院提起，此種多餘之程序對於行政機關維持文官體系秩序是否有效應屬有疑。另外，薦任 9 等以下之公務人員除了被以考績懲處外，亦可能同時受到監察院之彈劾，而造成程序重疊之問題。

而德國亦於 2002 年將懲戒檢察官制度刪除，其理由主要係為加速懲戒程序，以及減少行政成本支出，因為過往之懲戒特殊調查程序與既有之行政調查程序以過分冗長而有修正之必要⁹⁹。以目前監察院之體制，其是否能負擔全台公務人員之違失行為調查，應有疑問。

目前考績懲處正當程序，僅有在年終丁等考績與一次記二大過之情形，有賦予公務人員受告知權及申辯權，而無其他程序保障，又懲處復審程序以書面審理為原則，言詞審理為例外，在程序上似乎要等到進行行政訴訟程序時才有較完整之程序保障；反之，懲戒程序經民國 103 年及 109 年兩次修法以後，以將程序修改接近於一般訴訟程序，原則上採取言詞審理，僅有在不具有實質確定力之程序判決時才會例外書面審理。懲處處分之外部效力原則上僅須經核定及審定即生效力，而有執行不停止原則之適用，僅有在免職處分例外暫時不生效力。

若自事後救濟角度來看，雖懲處處分經過銓敘部審定後即生效力，然而

⁹⁹ 雖德國於修正當時，德國有學者反對將懲戒檢察官刪除，因可能會造成政治力與行政機關不公平之行使其懲戒權。林明鏘（2004），〈德國公務員懲戒法 2002 年之大修評析－兼平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》，頁 119-120。



公務人員得向保訓會提出復審或申訴，依司法院釋字第 785 號解釋之意旨，若該懲處處分涉及公務人員權利侵害，則得向司法救濟；懲戒處分在第一次判決以後，因為民國 109 年公務員懲戒法之修法，而得進行上訴，對該第一次懲戒判決上訴。

（二）事由重疊特性

懲戒與懲處得同時並存有疑慮，除了程序上保障程度不同以及長官之程序選擇外，細查前述懲戒違法及廢弛職務行為，與懲處處分當中應免職之考績事由以及專案考績記二大過之事由，其本質上相差無幾¹⁰⁰，皆針對公務人員職務上行為或職務外行為是否有違失為其判準，縱使為考績丙等之標準，依銓敘部所公告之函令¹⁰¹，全部皆為公務人員有違法或失職行為而未達應予丁等之程度。因此有必要探討是否應該將行政懲處與懲戒之事由做更細緻化之區分，依 111 年憲判字第 9 號理由書之見解¹⁰²，雖事由重疊不違憲，然而亦諭知我國考績免職之事由與懲戒重疊得適當作區別。而在專案考績，則完全能適用於懲戒事由，更能顯示此種懲處與懲戒似乎難以區分。

而基於違反紀律所為之處罰與單純就公務人員績效之考績處分，其救濟時，法院審查所採取之審查密度是否應有區分，亦有問題，有學者即提出針對績效之考績處分，應該採取較低密度之審查，而針對涉及紀律違反與否之處分則可採取較高密度之審查。其理由在於公務人員效率之判斷應屬於行政機關判斷較為適宜，司法機關較難判斷公務人員之績效是否符合標準；而若涉及紀律相關之不利處分，因為僅涉及客觀是否違反紀律之判斷，因此可以採取較高密度之審查。¹⁰³然而在事由高度重疊之情形下，似乎亦無法完全作

¹⁰⁰ 湯德宗，前揭註 62，頁 32-33。

¹⁰¹ 銓敘部 102 年 01 月 03 日部法二字第 1023681986 號函參照。

¹⁰² 111 年憲判字第 9 號判決理由書第 50 段。

¹⁰³ 湯德宗，前揭註 62，頁 38。

出區分，且本文認為審查密度亦與權力分立有關，留待後文作更深之探討。

（三）長官之制度選擇權

如同前述，我國懲戒之啟動並非由法院自行提出，而係由行政長官亦或是監察院提出，而懲處僅須主管機關自行為之即可。而我國每年之懲處案件相比懲戒高出許多，以民國 111 年為例，被付懲戒之公務人員總數為 55 人，被付懲處之公務人員有 18113 人¹⁰⁴，而往年亦是如此差距。然而懲戒與懲處縱使同樣是記過處分，懲戒之記過處分與懲處之記過處分效果並不完全相同，懲戒記過處分會直接導致不得升遷或者累計三次以後將導致降級，而在懲處記過處分則得與年度之獎勵進行抵銷，而不一定會影響最終之考績，而可能得繼續升遷，此種效果差異可能會造成長官得將此作為黨同伐異之工具。

依照目前考試院所核定之平時考核標準來看，其中一個項目即為考核公務人員之「品德、操守」，其中包括「廉潔自持、驕奢放蕩、冶遊賭博、吸食毒品」等可能損害名譽的行為¹⁰⁵，雖然看似係在評估公務人員個人職務上或職務外行為之道德標準要求，與公務人員所應具備之各種職務上行為要求應有所重疊。因此當公務人員發生有違反公務人員服務法之各種執行職務所受拘束之義務，例如：誠信清廉義務、機密義務等，違反此等義務應亦屬對名譽有損之行為，而陷入長官得以選擇應送懲戒亦或是僅於平時考核中進行懲處之自由裁量空間。

此外，雖然「專案考績免職」不屬於 111 年憲判字第 9 號判決的標的，該判決曾指出專案考績的處分事由與懲戒的事由相似，因此有必要重新檢討。然而，專案考績免職仍屬有效制度之情形，誠如前述，專案考績通常涉

¹⁰⁴ https://www.dgpa.gov.tw/mp_submenu?uid=395&mid=328，(最後瀏覽日期：05/14/2024)

¹⁰⁵ 行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第四點之平時考核附表。



及公務人員的貪污行為、違反服從義務或嚴重的紀律違反，這使得行政機關或長官在處理時可以選擇自行記過或交由懲戒法院進行懲戒，而這種區分的具體標準則相對較難確定。

（四）懲戒、懲處本質區分之困難

由前述各學說之見解，再探究懲處或懲戒是否相同，而應由何種機關掌理時，縱使有採取本質論之角度，認為懲處本質即為對於公務人員之違失行為行政責任之追究，與懲戒係屬量之差異而非質之差異，產生我國懲戒處分（紀律）是否應由司法權獨佔之問題，然而縱使認定懲處本質與懲戒本質類似，亦無法擺脫判斷公務人員績效以及直接性應以公務人員長官判斷而較不適宜由法院判斷而破壞行政管理效率。

而亦有採取本質論，但區分行政懲處與司法懲戒之差異，將考績之不利處分、懲戒及懲處作完全之區別，而認為所謂考績之不利處分應該係針對公務人員之績效考評所為之處分而非對於公務人員個別行為之追究，而是整體對公務人員效率之評估，以達到獎優汰劣之目的。而懲處（專案考績）或懲戒則係指對於公務人員違失行為進行追究，並施以一定之有關職位之不利處分。然而在我國法制實踐中，明確區分考績相關不利處分與違失行為之處分是否能真正達成，本文認為應有疑問，尤其參考我國平時考核所訂之標準¹⁰⁶，其中亦包含與效率無關之個人品格或違失行為之判斷要素，難以本質區分兩者不同。不論是司法院釋字第 491 號解釋，抑或是 111 年憲判字第 9 號判決¹⁰⁷，兩者皆未全面性之比較考績法中之懲處處分與懲戒法中之懲戒本質上之區別。

而有從法規制度實然面區分懲戒及懲處制度，如同司法院釋字第 298 號

¹⁰⁶ 行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第四點之平時考核附表。

¹⁰⁷ 僅單純討論公務員考績法與懲戒法之立法目的不同，以及處分效果之不同。



解釋，認為有重大影響公務人員身分之懲處處分本質雖為懲戒，然而其因為法規之設計而交由行政機關作成第一次決定，只要賦予公務人員得向司法機關請求救濟之權，仍不違反憲法第 77 條將公務員懲戒交由司法權之意旨。

而我國目前實務對於懲戒、懲處之區分，亦主要以規範依據區分：以公務人員考績法所為之違失行為之究責屬於懲處處分，而依公務員懲戒法程序所為之者為懲戒處分，然而此並無法提供解決前述懲戒、懲處在程序上以及救濟上所產生之競合及衝突問題。

因此如同本文前一節提及，有學者主張在不違反憲法權力分立分配之情形下，得由立法者形塑各該適用程序，只區分負面效果之懲戒（由法院作成）與正面與負面效果之懲處（行政機關作成），此說跳脫了懲戒與懲處本質區分，僅以懲戒即懲處效果為其區分方式，可緩解懲戒、懲處本質難以區分之特質，既可符合憲法將懲戒權歸屬司法權，同時又保留行政權對所屬公務人員之監督權限。¹⁰⁸然而此種分類方式亦無法區分在考績考評與懲戒仍有對於負面行為進行考核之重疊而難以完全區分之問題。

對於直接以法規程序區分懲處或懲戒類型，有學者提出憲法第 77 條之「最高司法機關」係針對其他各審法院而言，與其他機關之權限分配並無關連，因此不應將此「最高」解釋為最終決定機關，而應認為第 77 條之規定係將懲戒權專屬於司法權，因此應該實質認定懲戒處分¹⁰⁹。

然而，本文先前所述，憲法草案中將原先的「最高審判機關」改為「最高司法機關」的爭議，主要在於是否將「司法行政」歸屬於司法權，雖然最終未採納，但仍保留了「司法」機關一詞，似乎並無涉及與其他機關權限分配之目的。深入研究我國制憲時，懲戒權限歸屬的爭議應當在於彈劾案件中懲戒權應由何者行使的問題。依據我國憲法第 77 條，司法院為最高司法機

¹⁰⁸ 張桐銳，前揭註 38，頁 97-98。

¹⁰⁹ 111 憲判字第 9 號判決詹鎮榮教授專家意見書，頁 8。



關，負責行使懲戒權，該條所指之懲戒主要是針對監察院對公務員的「彈劾」制度，監察院對公務員的彈劾案件應提交給司法機關作出懲戒決定。我國彈劾制度的設計旨在追究公務人員的違法行為，與目前流行的觀點對懲戒的目的相同，都是對公務人員的違法行為進行制裁和追究責任。為避免彈劾機關同時行使彈劾和後續懲戒的職能，因此進行了權力的分立。因此，在解釋上是否應將「懲戒權」視為司法權的專屬權限，本文認為值得深思。

由上可見，懲戒與懲處在我國目前的現行制度下難以明確區分，因此需要立法形成更具體的規範。這也解釋了為何過去的司法院釋字及憲法判決未對懲處或懲戒在本質上多加探討。

本文以為，雖然我國於制憲初期，將懲戒權交由司法權行使，主要係考量到公務人員之保障以及避免長官之控制，若如同 111 年憲判字第 9 號判決所諭示加強懲處行政程序之密度，或許亦能在符合憲法第 77 條意旨之情形下將懲戒/處之第一次決定交由行政權行使，而能更完善的區分各程序重疊所形成之問題。

因此將在第 4 章比較美國法在紀律以及考績上對於公務人員不利處分程序及權力分立，與我國法及我國學者所提出之見解進行比較，探究我國對於我國懲戒與懲處之區分在法制設計上應如何區分，始能解決前述程序重複所造成之各種問題。

（五）懲戒與懲處效力之競合

懲處與懲戒處分之競合學理上可分為積極與消極競合，所謂積極競合即謂同一行為先被長官懲處，又接受懲戒處分之判決；而消極競合係指懲戒處分若判定為不為懲戒，長官得否再為行政懲處之問題。¹¹⁰

因為我國懲戒或懲處之程序並不互斥，因此可能發生長官對公務人員懲

¹¹⁰ 李東穎，前揭註 92，頁 18-24。



處之後，又因監察院之彈劾而進入公務員懲戒程序之積極競合情形。積極競合之事由除了前述先由長官懲處，後由監察院送彈劾外，亦包含：先由監察院送彈劾後，長官在懲戒決定做成以前又做出懲處處分；長官將公務人員送懲戒之後，又為懲處處分；長官為懲處處分以後，又送懲戒；長官送交監察院審查後，為懲處處分；長官為懲處處分後，又送交監察院審查。

然而實務及學說通說皆認為若對同一行為命懲戒處分又有懲處處分，已違反憲法上一事不二罰之誠命¹¹¹，有違憲疑慮，因此在過去公務員懲戒法第 22 條第 3 項未被修訂前，稽核公務員懲戒處分執行辦法第 10 條¹¹²即規定懲戒之效力優先於懲處之效果。而若同一事件已由司法懲戒，實務見解亦認為不得再對同一事實為懲處處分。在民國 109 年修法以前因為懲戒效力優於懲處效力之規定皆僅以命令位階之規範規定，因此關於該原則之適用仍有所爭議，然而於民國 109 年修正以後，即將該規定提升至法律位階之懲戒法中，並將優先效力之範圍限於成立懲戒、不受懲戒以及免議判決等實質判決問題。

另消極競合係在懲戒處分若為不為懲戒、免議判決時，長官是否得再對該公務人員為懲處之問題。懲戒實務¹¹³在民國 109 年修法以前，即認為懲戒優於懲處之原則，當懲戒判決認定公務人員不應受懲戒時，行政機關即不得再對該公務人員為懲處決定，然而於修法以前行政機關實務¹¹⁴仍有在懲戒做成不受懲戒判決後，仍為懲處之事例。此問題應於民國 109 年修法以後獲得

¹¹¹ 李惠宗（2020），《行政法要義》，8 版，頁 217，元照；吳庚、盛子龍，（2017），《行政法之理論與實用》，增訂十五版，頁 256-257，三民書局，其主要理由係因司法院釋字第 243 號以降，將免職處分視為「實質懲戒處分」，因此有一事不二罰之適用；詹鎮榮，前揭註 70，頁 13。

¹¹² 2015 年以前為第 6 條。

¹¹³ 公務員懲戒委員會 99 年 11 月 23 日臺會議字第 0990002465 號函。

¹¹⁴ 行政院 80 年 1 月 14 日臺 80 人政參字第 01924 號函。



解決，因為公務員懲戒法第 22 條第 3 項已經將懲戒法院之不受懲戒與免議判決定為優先於懲處處分，應即認為行政機關將來即不得再對已受前述兩種判決之公務人員為懲處處分。

由於我國懲戒懲處併行之法制傳統，加上師法德國將懲戒權限分由司法權及行政權共享之特質，導致前述懲處及懲戒在程序上及效果上產生競合及衝突。綜上所述，本文將於在第 3 章介紹美國法上公務人員紀律之不利處分以及考績型之不利處分之要件及設計。

（六）行政訴訟與懲戒法院程序之競合

懲處處分或考績處分之救濟係受處分公務人員向行政法院提起救濟，其形態是受處分公務人員為原告，國家（處分機關）為被告，而懲戒處分之程序則類似刑事程序，須先由監察院或行政機關長官對有發生違失行為之公務人員提起，對該公務人員之行為究責，與懲處處分救濟本身係對已存在之處分進行質疑之行政訴訟特質不同。¹¹⁵而目前行政訴訟程序所採仍為處分權主義，受處分之公務人員仍能自主決定訴訟標的之範圍、訴之撤回、認諾等¹¹⁶；然而在懲戒程序中，而我國公務人員懲戒法於民國 104 年修正後，始加入移送機關得基於同一案件不得重複審判之原則，而得撤回，與當事人依其訴訟利益劃定訴訟標的範圍之處分權主義並不相同。

當長官對於公務人員違失行為發生時，選擇逕送九職等以下公務人員進懲戒而不自行作成懲處時，該公務人員無法依公務人員保障法對該移送進行救濟，雖然該移送性質應屬於行政處分，然而此行政處分應屬於行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款所稱之人事處分例外不適用行政程序法。¹¹⁷因懲處與懲

¹¹⁵ 劉建宏（2007），〈第二篇：行政救濟篇：公務員懲戒程序與行政訴訟程序之競合〉，《基本人權保障與行政救濟途徑》，頁 308-310，元照。

¹¹⁶ 劉建宏，前皆註 115，頁 311-313。

¹¹⁷ 湯德宗，前揭註 62，頁 35。



戒之程序保障不同，若有相類情形（考績免職處分）卻送不同之程序（長官職權免職、懲戒法庭審理免職），而無從考察此種移送是否有違反平等原則。

在完全破除公務人員特別權力關係以前，即有學者提出將我國懲戒委員會（現制為懲戒法院）合併於行政法院體系中¹¹⁸。以德國公務員懲戒法制之沿革為例，德國舊法對於懲戒之行使與「刑法」有較緊密之關聯，甚至在懲戒程序上亦與刑事訴訟法相近，而後為了加強刑罰與懲戒罰之區別，因此將懲戒案件之救濟併入行政法院，並將懲戒程序準用行政訴訟，加強懲戒罰與刑罰目的與性質不同¹¹⁹。德國於 2002 年裁撤懲戒法院，並於行政法院中建立懲戒法庭，並將懲戒法庭之救濟同樣融合至行政法院之三級三審制，在第一及第二審級之行政法院以懲戒專庭審理，第三審級由原行政法院各庭審理¹²⁰。

我國在民國 109 年公務員懲戒法修法前，有學者比較 2002 年修法¹²¹之德國公務員懲戒法 (Bundesdisziplinargesetz)。德國公務員懲戒法長期（最早可追溯自 19 世紀之普魯士地區）採取區分懲戒處分嚴重程度而分由懲戒法院得為之懲戒處分以及行政機關長官所得作成之處分。對公務人員權利影響較大之降級、免職、剝奪退休金，皆須經行政法院之審理始得為之（由主管機關擔任起訴之角色，向行政法院提起懲戒訴訟），而較為輕微之警告、罰鍰、減俸、減少退休金則得由主管機關職權懲戒。而公務人員不服主管機關職權所為之懲戒處分，則亦得向行政法院提起訴訟，類型與一般之行政訴訟

¹¹⁸ 李東穎，前揭註 92，頁 54。

¹¹⁹ 林明鏘，前揭註 99，頁 89；李東穎，前揭註 92，頁 34。

¹²⁰ 李東穎，前揭註 92，頁 34、46。

¹²¹ 雖然 2023 年以後，德國公務人員懲戒處分將懲戒訴訟以及懲戒命令 (Disziplinarverfügung，由行政機關作成之懲戒處分) 程序合一，但修法前之架構仍有參考價值，尤其我國部份學者亦支持此種以懲戒處分輕重區分懲戒程序之設計。因此本文仍於此做比較，而最新修法之理由將於最後一章比較時做更詳細之說明。



相當，包含撤銷、課予義務、一般給付訴訟及確認訴訟。懲戒訴訟係屬於外於其他一般訴訟類型之特別訴訟類型。¹²²因為德國針對不同處分類型之訴訟所得踐行之懲戒程序並不相同，亦無重疊之職權行使，因此較不會有裁判矛盾之情形。因此我國即有學者認為我國亦應採取此種立法模式，區分懲戒處分之嚴重程度區分不同之程序，在救濟時亦不會發生裁判矛盾之問題。

因德國之公務員懲戒法（2023 修法前）並未要求主管機關（送懲戒人）於起訴時，即聲明請求之懲戒處分，因此最終是否做成以及做成何種懲戒處分，原則上屬於懲戒法庭自由裁量空間¹²³。然而因為目前德國已將懲戒法院裁撤併入行政法院，因此縱使是較為輕微懲戒處分，其上訴之管道亦係行政法院體系，而不會與一般行政訴訟不同。況且德國懲戒法有要求懲戒訴訟庭之法官原則上為處理公務員事務之法官組成合議庭為之¹²⁴，不同庭所生之見解歧異問題亦會減低，然而無論如何，皆比台灣分屬兩種不同管轄權之法院審理更有助於法律見解之安定性。

而在行政懲戒之類型，為避免懲戒調查拖沓，導致公務人員權利受損，德國公務員懲戒法亦有規定，被起訴懲戒之公務人員，亦得向法院請求加速誠命（Beschleunigungsgebot），訂定於一定期間內，主管機關必須完成懲戒，避免公務人員之地位長期陷於懸而未決之狀態¹²⁵。若主管機關未於指定期間終結懲戒程序，公務人員仍得向法院聲請裁定終結之¹²⁶。針對公務人員停職、扣留月俸或月退俸之暫時效果之處分，德國公務員懲戒法亦賦予公務人員得統一向法庭聲請停止執行¹²⁷。

¹²² 李東穎，前揭註 92，頁 36-38。

¹²³ 李東穎，前揭註 92，頁 41。

¹²⁴ 李東穎，前揭註 92，頁 39。

¹²⁵ 李東穎，前揭註 92，頁 38。

¹²⁶ 李東穎，前揭註 92，頁 39。

¹²⁷ 李東穎，前揭註 92，頁 39。

圖說：中華民國司法院釋字第785號解釋，關於公務人員訴訟權的保障。解釋文指出，公務人員在特別權力關係下，其訴訟權應不受公務機關的干涉。這項解釋為之後的行政訴訟帶來了重要影響。

懲戒與懲處救濟制度之競合問題，在司法院釋字第 785 號解釋之後應更會產生問題，因為該號解釋明確破除了公務人員在特別權力關係下訴訟權被限制之情形，只要公務人員有權利受侵害且非所謂顯然輕微之侵害，即得提起救濟。因此公務人員若對年終考績不服即得先向銓敘部起復審，再向行政法院提其行政救濟，因為丁等考績涉及免職處分，加上前述與懲戒事由之重疊，若在過程中，上級又將該公務人員送交懲戒或由監察院彈劾懲戒，雖然訴訟標的可能不太相同，然而其裁判之前提事實有所重疊，可能會導致判斷不同之情形。參照司法院釋字第 298 號解釋之理由書，有學者認為其對於公務人員重大影響身分之處分程序，得由「懲戒機關」，亦即司法機關進行救濟，而建議應修正考績法及懲戒法，統合懲戒之救濟機關，而不論統合後由懲戒法院審理或由行政法院審理皆無違反憲法第 77 條司法權有掌理懲戒權之意旨，此亦獲得學者之贊同¹²⁸。

在懲戒程序與行政訴訟程序並存之情形，應判斷究竟懲戒決定應由何種法院為最終決定，因為免職處分並未在公務人員被移送至懲戒程序之後失其效力，因此並不會導致行政訴訟失去權利保護必要，而有繼續進行之可能。

129

又專案考績之一次兩大過免職處分，其向行政法院之救濟若同時由監察院彈劾懲戒之情形更加嚴重，因為訴訟標的完全相同，若兩者最終之判決結論相反，則產生裁判矛盾之問題。例如：免職處分被撤銷，然而懲戒法院卻作成應撤職之懲戒處分；又或者行政法院駁回，然而懲戒法院卻作出不受懲戒之判決。兩種情形皆會造成司法威信之損害，縱然後者可能因為現行規定懲處處分喪失效力，然而其對於法院之威信不免造成傷害。行政懲處免職處

¹²⁸ 林明鏘（2000），〈行政懲處與司法懲戒-評司法院大法官釋字第四九一號解釋〉，《月旦法學雜誌》，57 期，頁 162；李東穎，前揭註 92，頁 55。

¹²⁹ 劉建宏，前揭註 115，314-315。

分之判決若先行確定之後，是否拘束懲戒法院之決定，亦有問題。

參、附論----刑事責任與懲戒、懲處責任

雖然我國懲處及懲戒之目的及程序已如前述在法制上及學說上，仍存在許多爭議，但若暫時擱置懲戒懲處區分之爭議，觀察我國專案考績或者懲戒案件之事由，可以發現往往與刑事犯罪具有一定程度關聯。此是否會導致我國懲戒與刑法區分困難，而導致不利處分過當之情形即有疑問。

我國法制上，刑事責任與懲戒責任，我國法制主要採取刑懲併行之制度，依公務員懲戒法第 22 條之規定，不論同一行為是否已受刑罰或行政罰處罰者，仍得為懲戒處分，此即刑懲併罰原則¹³⁰。而學者對於懲戒、懲處責任亦認為本質不同，如同前述，其係屬於憲法第 24 條有別於刑事責任之「行政」責任類型。而在程序法上我國亦採取「刑懲併行」制度，公務人員懲戒判決程序原則上不因刑事審判程序之進行而停止，但若法官認為懲戒之成立牽涉刑事案件則得以裁定停止訴訟¹³¹。依德國學說對懲戒罰之目的係在避免公務人員藉其身分保障，而草率且有責執行公務而對公務系統產生影響，因此賦予懲戒處罰。其性質與刑法係國家對人民違反一般法義務所為之懲罰(刑罰)不同。懲戒罰若使用得當，得發揮其「秩序功能」，維持公務人員之忠誠義務之遵守。¹³²

雖然刑事責任與懲戒、懲處責任在性質上，學界及實務界皆認同性質不同，因此併罰不會有一事不二罰之情形。然而若自比例原則觀點觀察，對於

¹³⁰ 民國 104 年修法以前僅明文「獲得不起訴、免訴或無罪判決，以及未獲褫奪公權者，始得懲戒」，雖然並未完全符合刑懲併行原則，但亦未遭學界廣泛反對。詹鎮榮（2008），〈論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展〉，《台灣本土法學雜誌》，11 期，頁 174。

¹³¹ 我國刑懲併行制並非一開始即採之，在民國 74 年以前，我國係採刑先懲後制度，然而因為刑事審判之耗時，將會導致懲戒無法即時有效的對有違失行為之公務人員進行究責。詹鎮榮，前揭註 130，頁 175。

¹³² 詹鎮榮，前揭註 130，頁 180。



同一行為處以刑罰及懲戒罰，可能會導致評價過當之疑問。早在 1967 年之德國公務員懲戒法即針對較為輕微之懲戒罰以「吸收理論」規定¹³³，當同一行為已受刑事判決後，即不得在再行「申誡」之懲戒處分，因為申誡僅具有警告教育意義，其功能已被刑事判決吸收；而在罰鍰、減俸或減少退休金之懲戒處分，在有刑事有罪判決確定之情形下，原則上亦不得再為之，只有例外維持文官體制尊嚴必要下使得附加懲戒處分；而更嚴重之懲戒處分則不會被吸收（降職、撤職、剝奪退休金）。¹³⁴

德國在 2002 年時為增加懲戒罰與刑罰之區分，修正公務人員之懲戒法，即規定當發生刑法、行政罰、或其他輕罪與懲戒罰有積極競合發生時，擴大絕對吸收之懲戒罰範疇，包含：申誡、罰鍰、減少退休金。而降級即減俸必須在為督促公務人員執行職務所必要，始得為之。而在消極競合之情形則規定，在獲得無罪或不受行政罰之情形，若欲施加懲戒罰，必須是在該行為構成要件與刑法或行政罰不同之其他違失行為，始得為懲戒罰。¹³⁵當公務人員之違失行為涉及刑罰或行政罰之行為時，若有已生效之判決，對於同一事實之認定，受刑事判決拘束，除非事實有明顯錯誤。

而我國在民國 109 年之修法後仍繼續維持，併罰為原則，甚至並未給予例外之情形，只有在公務員懲戒法第 56 條第 2 款針對「已受褫奪公權宣告者」且無懲戒必要應免議。然而此規定只顯示了褫奪公權本身已帶有禁止公務人員再次從事公職之目的，毋庸再命撤職之處分。然而目前仍有判決仍依本款所稱「必要」情形再次予以撤職之懲戒處分，並帶有停止再任用之效果。然而我國目前撤職所具有之禁止任用效果期間為 1 年以上 5 年以下，若褫奪

¹³³ 楊得君（2003），《我國公務員懲戒制度簡析—以九十年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心》，頁 23，司法院。.

¹³⁴ 詹鎮榮，前揭註 130，頁 181。

¹³⁵ 詹鎮榮，前揭註 130，頁 182。

公權期間等於或少於禁止任用期間，此是否尚稱「必要」則有疑問。¹³⁶

另外，本文亦針對 111 年懲戒法院之判決進行分析，涉及減俸、降級、休職、撤職等具有除了警告教育意義外之法律效果者，其公務人員之違失行為，多與刑事犯罪相關（其中又以貪污罪相關者為大宗¹³⁷），且多已獲判有罪判決，部份則是已獲起訴處分，而其中遭受撤職或休職之較為嚴重之處分者，無論是否涉及貪汙，皆為主要之懲戒罰，減俸或降級多僅在刑事判決之事實尚未確定或法官認為情節不嚴重之情形。其中在撤職方面之停職效果，因為涉及貪務案件判刑若確定之情形下，可能即構成公務人員任用之消極資格，此種停止任用效果僅在刑事判決確定前有效果，當判刑確定後似乎懲戒判決之效果即會被吸收，而有前述刑事案件與懲戒案件性質模糊之情形更加嚴重。

除了我國懲戒罰與刑罰有重複評價之問題外，縱使在通過 109 年修法完整化懲戒法院架構之情形下，似乎亦未達成希望將懲戒程序完全交由懲戒法院進行之結果，加上 111 年憲判字第 9 號繼續認定年終考績免職與懲戒免職併行之情形，我國依照目前行政院人行總處之統計資料¹³⁸，懲處之人數仍遠

¹³⁶ 懲戒法院懲戒法庭 110 年度清字第 40 號；林三欽（2022），〈公務員懲戒之「違失行為一體性」與「從舊從輕」原則－懲戒法院懲戒法庭 110 年度清字第 40 號懲戒判決〉，《月旦實務選評》，第 2 卷第 4 期，頁 91-92。

¹³⁷ 本文查詢司法院裁判書系統將範圍限縮於民國 111 年懲戒法院之判決、排除涉及警察、不受理、免議即再審案件，並將同年度之上訴審與原審視為同一案件。查詢結果共有 45 案，而其中約有 22 案與刑事審判相關，23 案與刑事判決無關。而 22 案之刑事判決相關之懲戒判決，有 16 案涉及貪汙案件（以公務人員任用法消極資格判斷，採廣義判斷）。而與刑事判決無關之判決，全部皆為違反「公務員不得兼職」之條款而獲得申誡或不受懲戒之判決。本文選取民國 111 年之案件為例，雖非嚴謹抽樣，然而在我國 109 年修正公務員懲戒法之後，並且在疫情較不嚴重時期之情形下，其差異應不會與其他年度差異過大。

¹³⁸ 民國 111 年，懲處處分人數為 18815 人（不含考績免職），專案考績二大過，15 人，懲戒處分僅有 58 人。（<https://www.dgpa.gov.tw/mp/info?mid=328&uid=618&pid=11305>，最後瀏覽日：05/21/2024。）



高於懲戒人數。本文以為，基於目前懲戒法院對公務人員為記過或申誡以外之懲戒判決主要為公務人員有刑事犯罪行為，其是否能真正達到適時汰除不適任公務人員之目標，應有疑問。考量到法院程序之複雜性以及文官體制秩序之管理效率，應得賦與行政權更多之懲處工具。

懲戒責任與刑事責任之重疊性，與設計懲戒之構成要件及效果有關，而本文探究我國懲戒權之歸屬，以及懲處處分之程序及類型，皆有關於如何將公務人員違失行為之職務上責任與刑事責任作區分。雖然此並非本文探究主軸，然而本文將於第四章比較我國制度與他國制度時，得以注意此問題。尤其由監察院對違失公務人員提起訴彈劾，懲戒法院進行審議之情形，此架構設計類似於德國 2002 年修法以前之懲戒檢察官制度，同樣係以一獨立之機關進行調查，再向懲戒法院開啟懲戒程序，因此亦有必要對此制度進行檢討。

第三節 懲處、懲戒與特別權力關係

因憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決認為目前現行依考績法作成懲處係屬合憲，此是否係回到過去特別權力關係框架下之情形，本文認為亦有探討必要，而於本節分析之。

壹、破除特別權力關係後之監督指揮權

雖然我國之行政機關長官對屬官之指揮監督權早期被認為係在特別權力關係底下，國家對於公務人員獨有之特殊之法律關係。在此種法律關係底下，國家得對公務人員施以有別於一般人民之懲戒罰，不適用法律保留原則，亦無司法救濟可能性，亦即欠缺事前與事後之程序保障。¹³⁹

此種概念源於德日最早期對特別權力關係之觀點，國家對公務人員有公

¹³⁹ 林紀東，前揭註 21，頁 24；陳榮茂（2020），《我國公務人員考績制度之研究－以考績法免職規定為中心》，頁 15，國立高雄大學法律學系研究所。



法上之勤務關係，係外於一般統治關係與私法關係不同，具有幾個特徵如下：國家對於公務人員有強制命令之特權，且公務人員有服從義務；此種義務具有不確定性，無需事先確認；機關得自行制定規則維持秩序；而違反此種秩序者，長官得對該公務人員進行處罰，此即懲戒法之基礎；而對於由此而生之法律爭議，公務人員不得向行政法院提出救濟。¹⁴⁰而我國在民國 76 年以前亦處於戒嚴時期，公務員制度主要即在控制公務人員能夠服從上級之命令，在行政實際執行下，更使得此種理論基礎與我國公務員法制不謀而合。在司法院釋字第 187 號以前，司法實務傳統亦採取傳統之特別權力關係理論。

在大法官解釋宣告各種公務人員職務上權利應受保障以及我國公務人員法制更加完備以後，有學者引用日本學說主張機關與公務人員之公法上勤務關係基於「組織法」之法律關係而來，公務人員僅為內部組織之一環。而此說即進一步劃定公務人員基本權之保障與長官對其行使命令權及懲戒權之範圍，參考日本法院實務見解，以命令或懲戒性質是否為行政處分為其救濟保護必要之判斷。在司法救濟上，有使用經營關係與基礎關係或重要性理論區分得否救濟。在懲戒權之判斷上，採取給予機關長官較大裁量空間之見解，且認為公務人員之基本權利在服務公益時，得考量其公共性以及國民生活全體利益，在必要範圍內進行限制，故其基本權具有內在限制。¹⁴¹

而目前主流學說見解將公務人員與國家之關係，視為純粹之公法上之關係，而不區分所謂經營或基礎關係，轉化原先之「權力」關係為「法律/權利」關係，因此在關於規範公務人員義務之內部規則亦應符合法律明確性、法律

¹⁴⁰ 黃一鑫，前揭註 28，頁 35-36；許育典（2021），〈法治國下的公務員特別權力關係與程序基本權——釋字第 785 號解釋後的公務員程序保障〉，《月旦法學雜誌》，317 卷，頁 30；林錫堯（2016），《行政法要義》，四版，頁 180，元照。

¹⁴¹ 黃一鑫，前揭註 28，頁 37-39。



保留原則及正當法律程序等。並在司法院釋字第 785 號解釋之意見下，全面開放公務人員權利救濟可能性。

而在早期亦有學者認為公務人員與國家之關係得視為勞動契約關係，因為縱使是私人企業之勞動契約，亦有對於其員工有支配服從關係，不會因為是私法關係即無法對其進行懲戒或命令。採此說者，雖然認為公務人員與國家係私法關係，然而其必須依照人民主權之意志執行其職務，公務關係之權利義務內容，皆由法律定之。此說認為懲戒權係來自於行政組織下，為達成有效執行事務而固有之懲戒權，並不必然須有法律授權始得作成懲戒。然而此說與我國目前限制將公務人員視為公法關係差距過遠，在訴訟救濟上，我國亦非將公務人員職務所生之爭議交由民事審判審理，因此為多數學者不採。¹⁴²然而此說亦表現出不論是否採取特別權力關係，縱使以「私法」所成立之法律關係，亦有可能有一定之懲戒權限，且為「行政」所固有之特質。

縱使賦予行政長官基於公務人員違反紀律而對其為懲處處分，在現行公務人員與國家之關係已被視為公法上法律關係，只要有足夠之法律授權，並且給予受懲處公務人員救濟權利，兩者並非不相容，亦難謂為特別權力關係之復辟。因為傳統上特別權力關係之理論對公務人員權利限制最相關者即為法律保留原則之欠缺以及救濟權利途徑之缺乏。¹⁴³然而在當今對於行政體系效率之改善要求下，若要求對公務人員監督權行使之懲戒規範標準必須明確以法律定之，似乎難以滿足不同行政機關對於不同公務人員績效或失職之認定可能有不同，難以一體適用之。況且目前公務員懲戒法第 2 條之懲戒事由亦採取較為概括之規定，能看出對於懲戒事由之規範較為抽象，且在判斷應採取何種處分時，亦須綜合該違失行為之客觀上嚴重性以及公務人員之整體人格，可見懲戒事由本身難以精確地明確化行為樣態。

¹⁴² 黃一鑫，前揭註 28，頁 39-41。

¹⁴³ 陳榮茂，前揭註 139，頁 17。

如同 111 年憲判字第 9 號判決所述，過往將考績免職處分視為「實質懲戒」其主要目的為賦予公務人員救濟權利，而非承認懲戒為司法專屬之權限，亦或將「免職處分」決定完全保留給法院作第一次決定。我國在破除特別權力關係之情形下，公務人員得對考績、考核懲處措施救濟，而現行法律規定之懲處種類似乎並無助於行政機關之領導統御，因為目前平時之考核僅有「申誡」、「記過（過、大過）」以及最嚴重之「免職」，而目前所訂定免職考績之要件以及目前實際上之懲處免職情形案例皆不多，可見免職此種嚴重之懲處處分在行政實務亦不常見，並無法真正達到整肅公務紀律或者促進公務效率之功能。若為兼顧行政機關領導統御之效果以及公務人員權利保障，有必要參考他國行政機關對其所屬公務人員進行懲戒之各種工具，以及更細緻之作成懲處處分之正當程序要求，例如：告知權、聽證權等。尤其是否應增加降級、減俸或減少退休金等處分，以達到有效領導統御之功能。

貳、懲處、懲戒與公務人員身分憲法上權利

在過去特別權力關係下，公務人員得向法院提起救濟之權利僅限於憲法上之權利受到干預時，始得提起司法救濟，若僅涉及經營關係，例如：職位管理措施，則不得提起司法救濟。

而我國在目前司法院釋字所承認之公務人員基於身分而來之憲法上基本權包含：身分保障權、公法上財產請求權、結社權。¹⁴⁴身分保障之目的即是規範公務人員之身分並不會遭恣意之變動，以維持公務人員之中立性、不輕易受政治之操控性，早期並未由法律明文訂定，係待公務人員保障法訂定以後始有明文。其主要內涵即為：公務人員之身分非經法定程序不得消滅或有重大影響之行為。

¹⁴⁴ 許育典，前揭註 140，頁 33。

其次，司法院釋字第 187 號解釋與第 312 號¹⁴⁵解釋皆表示，公務人員之財產權保障，不論係由公法關係而生亦或是由私法關係而生，皆受到憲法財產權之保障，當有所侵害時，皆得向法院提起救濟；包含公務人員之薪資、獎金、保險金、退休金等。

因為過去將公務人員與國家之關係以特別權力關係討論，並將公務人員保障法中得以復審之行政處分與行政程序法之規定作不同之理解，而將得以救濟之類型限於司法院釋字已承認之憲法上權利，例如：服公職權、因公職而來之財產權等，視為得以救濟之基礎關係下之權利侵害，具有外部性而得以救濟。¹⁴⁶然而因為目前特別權利關係已依司法院釋字第 785 號解釋被破除¹⁴⁷，因此也使得懲處相關之「獎懲」皆可能被認為因為涉及「權利」侵害而得以救濟。此時即會產生同一行為但進行兩種司法程序判斷之可能。

雖有論者認為我國之公務人員與國家之公法上關係與英美法之勞動契約關係有所不同。我國服公職權係憲法直接進行保障，並依此具有身分保障或財產權保障，因此在保障程度上我國之公務人員權利具有較高度之保障。

然而本文以為，縱使我國對於公務人員之身分保障係以憲法上之服公職權進行保障，然而在過去特別權力關係下，此種身分保障亦僅推導出免職處分以及對公職身分有重大影響者應有法院救濟機會，其保障內涵亦受限制，並沒有真正有利於公務人員。

反觀美國法對公務人員之不利處分，雖然早期亦認為屬於行政權之特權範疇，而得以任意任免，然而在 19 世紀末至 20 世紀起，對於公務人員之職位之不利處分增加了更高程度之程序保障，並將此種保障視為憲法上正當法

¹⁴⁵ 司法院釋字第 312 號解釋理由書第 1 段。

¹⁴⁶ 許育典，前揭註 140，頁 43-44。

¹⁴⁷ 雖仍有見解認為該號解釋所劃定之「非顯屬輕微」，而有所為新型態之特別權力關係，然而因不影響本文針對懲處、懲戒處分救濟之競合問題，因此不予深究。

律程序之一環，同樣具有憲法保障之效果。因此，得借重美國法上之程序來補強我國公務人員權利干預時之正當程序要求。尤其我國 111 年憲判字第 9 號判決承認行政機關具有一定懲處權限之情形，除了後續之司法救濟程序，應該加強行政機關作成處分前之正當程序密度。

美國法對於公務人員違失行為及績效未達標準所為之不利處分，皆設有相較於我國更高的程序密度，因此本文以下將比較美國法上關於公務人員之不利處分之程序以及相關之權力分立議題，以作我國懲戒、懲處以及彈劾程序之參考。

第三章 美國聯邦公務人員之人事不利處分



本文以下將比較美國法上針對公務人員不利處分之程序以及彈劾程序，主要探討美國在針對公務人員處分權限之執掌機關與權力分立，並區分憲法上有明文規定之「官員」，以及其與一般公務人員之差異而予以討論。其次針對不同類型之人事不利處分（績效型及一般型不利處分）所提供之正當程序，包含作成不利處分前之行政程序（受處分人之受通知權、答辯權等）、行政救濟程序（功績制保護委員會）以及司法救濟程序。而除了參考總統制之國家外，本文附帶討論內閣制國家—英國在對其公務人員領導統御權限是否有所不同進行簡單比較。而因我國制憲時將公務人員懲戒權至於司法權限係與監察院具有彈劾權之情形下，而將審理權交予司法權，而我國憲法上之彈劾亦有參考美國憲法之彈劾程序設計，因此本文亦比較美國彈劾權程序以及相關之問題，彈劾之結論同樣造成總統或官員遭受免職及可能褫奪公權，亦同屬公務人員遭到職位不利處分因此納入比較。而因我國之彈劾人範圍較美國更為廣闊，也更無法判定其權力特性，因此欲於本章介紹之，以助後續第四章進行與我國法進行比較分析。

第一節 人事不利處分與權力分立

壹、美國聯邦官員之任用及免職¹⁴⁸

美國憲法第 2 條第 2 款將主要官員（大使、各部會首長、聯邦最高法院法官）之提名及任命權交由行政權執行，雖此提名及任命須經由國會進行同意，但在同款當中，亦表示其他次級官員得由國會（立法權）授權總統、行

¹⁴⁸ 楊戊龍，(2003)，《美國聯邦公務員工作權利救濟之研究》，頁 59-72，國立臺灣大學法教分處政治學研究所博士論文。

政機關首長、法院逕行任命其內部次級官員。在美國聯邦最高法院案例當中，聯邦最高法院法官亦認同該款規定係建構一個行政固有權限，係屬於立法權或其他權限不可侵犯之權力領域¹⁴⁹，國會不能取代行政之人事任命權，例如：將官員之免職權限完全由立法者為之，僅得對該任命權設定行使要件¹⁵⁰。

雖前述對於官員之任用權之適用範圍聯邦最高法院法官並未將憲法之「官員」(officers)擴張解釋至「公務人員」，但美國聯邦法律對於「官員」及「公務人員」之制定並未明確區分，對於受雇於聯邦政府之人員(employee)之定義，實質上包含了官員及非官員¹⁵¹，且美國公務人員與政府之關係係以契約建立而成，公務人員之人事權更應歸屬於行政權。

美國憲法中對於官員之免職方式於第2條第4項有規定美國之總統、副總統及其他文職官員(civil officers)經由彈劾之方式進行免職，且該彈劾一般認定為「政治責任」，應為不論事由大小，經由參眾議院進行彈劾。免職權是否僅限於彈劾，美國制憲討論過程、及後續學說及實務多數認為並不限於彈劾¹⁵²。

一、免職權原則屬於行政權享有

目前見解多承認行政權包含對於官員之免職權¹⁵³，免職權之來源則有三

¹⁴⁹ *Ryder v. United States*, 515 U.S. 177, 182. In *Buckley v. Valeo*, at 125, (“the Appointments Clause could, of course, be read as merely dealing with etiquette or protocol in describing ‘Officers of the United States’ **but the drafters had a less frivolous purpose in mind.**”) See also: *Freytag v. Commissioner*, 501 U.S. 868, 878; *Edmond v. United States*

¹⁵⁰ *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 127,128.

¹⁵¹ 5 U.S.C.S. § 2105 (a)

¹⁵² 限於彈劾權之理由主要以明示其一、排除其他之法理為文義解釋依據，其背後目的在於保障由總統任命之行政首長之財產利益，單此說無法解釋為何憲法當中對於法官終身職另為規定，並且該說提出者對於國會能夠授權首長免職權，無法給予合理解釋。且若完全限制總統免職權將導致行政人事任命權完全被架空。*Prakash, S. (2005). New Light on the Decision of 1789. Cornell L. Rev.*, 91, 1021.,at 1034

¹⁵³ *Prakash, S. (2006). Removal and tenure in office. Va. L. Rev.*, 92, 1779, at 1815-1816, 1832;

說，第一說認為：免職權係附著於任命權而來¹⁵⁴；第二說：免職權來自於總統為確實執行法律而來，因此總統（行政權）享有免職權¹⁵⁵；第三說：由國會在法律當中進行授權，使得總統（行政權）取得免職權¹⁵⁶。此三說皆有聯邦最高法院案例採納，實務上並無主要見解。

雖然通說肯認行政權享有官員之免職權，但並非不受限制，尤其在欲維持中立性、公正性等具有準司法特性之機關，避免受政治團體影響，得以對總統之免職權進行限制，要求須具備實質理由，而非任意進行免職；或者透過任期保障之要求限制之¹⁵⁷。

美國聯邦法院對於國會對總統行政免職權之限制，自 *Myers v. United States* 案，最高法院法官承認聯邦官員免職權在憲法上係歸屬於行政權且具有高度裁量權限，其他權力不得干涉¹⁵⁸，但最高法院在不久後即闡釋該權限

自 1926 年 *Myers v. United States* 案，聯邦最高法院法官承認憲法上聯邦官員之免職權係包含於行政權 272 U.S. 52,164 (“that Article II excludes the exercise of legislative power by Congress to provide for appointments and removals, except only as granted therein to Congress in the matter of inferior offices.”)

¹⁵⁴ *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 140 S. Ct. at 2191-2192 (“The President’s power to remove—and thus supervise—those who wield executive power on his behalf follows from the text of Article II [Appointments clause], was settled by the First Congress, and was confirmed in the landmark decision *Myers v. United States*, 272 U. S. 52, 47(1926).”) See *Id.* at 1759.

¹⁵⁵ *Collins v. Yellen*, 141 S. Ct. at 1784 (“The removal power helps the President maintain a degree of control over the subordinates he needs to carry out his duties as the head of the Executive Branch; *Free Enterprise Fund v. Pub. Co. Accounting Oversight Bd.*, 561 U. S.477, at 501-502; *Myers v. United States*, 272 U. S. 52, 131(1926).”) See *Id.* at 1759.

¹⁵⁶ *Free Enter Fund*, 561 U.S. at 513-14 (“The Constitution that makes the President accountable to the people for executing the laws also gives him the power to do so. That power includes, as a general matter, the authority to remove those who assist him in carrying out his duties.”) See *Id.* at 1759.

¹⁵⁷ See *supra* note 153, at 1841

¹⁵⁸ 272 U.S. 52, 164 (“the executive power of the Government, i.e., the general administrative control of those executing the laws, including the power of appointment and removal of executive officers”)



必須受到國會之限制，於 1935 年 *Humphrey's Executor v. United States* 案即提出了國會對於聯邦官員免職之限制，認為在前案 *Myers* 案係因為被免職之本質係為行政長官之附屬與助手（*subordinate and aid*¹⁵⁹），因此行政長官具有專屬且不受限制之免職權（*exclusive and illimitable*），因此在滿足由立法者授權建立之機關，且該機關具有準立法（訂定命令）或是準司法機關之性質¹⁶⁰，立法機關即可對行政權之免職權進行合理理由（*for-cause*）之限制，並不違反憲法上之權力分立。而此種對於行政免職權進行限制之理論亦成為自 1930 年代以來之穩定見解，並在 1958 年 *Wiener v. United States* 案及 1988 年 *Morrison v. Olson*，前者係對於具有準司法機關之委員會成員進行免職，且在國會法並未限制行政免職權之情形下，仍然認為行政權之免職權應受到限制；後者則更進一步推展，認為只要具有獨立機關性質之行政機關，即應認定行政權不具有高度之免職權裁量空間（*discretion*）¹⁶¹。

然而，近期聯邦最高法院對於國會是否得對行政權免職權採取合理理由之限制採取較為嚴格之見解，自 *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board* (2010) 起，聯邦最高法院認為若屬於獨立機關下設之透過任命形成之委員會，不得對其免職權進行限制，採取了 *Myers* 案

¹⁵⁹ 295 U.S. 602, 627 (“The actual decision in the *Myers* case finds support in the theory that such an officer is merely one of the units in the executive department and, hence, inherently subject to the exclusive and illimitable power of removal by the Chief Executive, whose subordinate and aid he is.”)

¹⁶⁰ Id. at. 628 (“The Federal Trade Commission is an administrative body created by Congress to perform other specified duties as a legislative or as a judicial aid. Its duties are performed without executive leave and, in the contemplation of the statute, must be free from executive control.”)

¹⁶¹ Ari Spitzer, The Constitutionality of for-Cause Removal Protections for Inspectors General, 45 HARV. JL & PUB. POL'Y, 1063-1064 (2022).

之見解¹⁶²。在 *Seila Law LLC v. Consumer Fin. Prot. Bureau*¹⁶³ 案 (2020)，聯邦最高法院見解則將過去對於行政免職權之限制視為例外情形，只有在屬於獨立機關、且屬於合議制之機關，合理理由免職之限制始稱合憲，若該機關非屬於合議制機關，且具有高度行政權力，則仍應由總統對其進行人事監督，不受國會限制。在 *Collins v. Yellen* 案 (2021) 則延續 *Seila* 案之標準，甚至更限縮國會限制只要該機關非合議制機關，而由一人領導統御，不論該機關所掌理權限之大小，即認定國會對於行政免職權之限制不符合權力分立¹⁶⁴。

¹⁶² 561 U.S. 477, at 484. (“We hold that such **multilevel protection from removal** is contrary to Article II's vesting of the executive power in the President. The President cannot “take Care that the Laws be faithfully executed” **if he cannot oversee the faithfulness of the officers who execute them. Here the President cannot remove an officer who enjoys more than one level of good-cause protection**”)

¹⁶³ 140 S. Ct. 2183, at 2189 (“First, Humphrey's Executor[295 U.S. 602] permitted Congress to give for-cause removal protection to a **multimember body of experts** who were **balanced along partisan lines**, appointed to **staggered terms**, performed only “**quasi-legislative** and “**quasi-judicial** functions,” and **were said not to exercise any executive power**. Second, Morrison approved for-cause removal protection for an inferior officer--the independent counsel--who **had limited duties and no policymaking or administrative authority**”)

反對多數意見：Kagan 大法官提出，Ginsburg、Breyer 及 Sotomayor 大法官加入之部分協同部分不同意見書認為從過往之先例以及憲法本文來看，並未明確將免職權歸屬於何部門並且給予較大之立法形成空間以限制行政權對官員之免職 140 S. Ct. 2183, at 2224- (“.....In particular, **the Court has commonly allowed those two branches to create zones of administrative independence** by limiting the President's power to remove agency heads.Our Constitution and history demand that result. **The text of the Constitution allows these common for-cause removal limits. Nothing in it speaks of removal.**”)

¹⁶⁴ 141 S. Ct. 1761, at 1784 (“A straightforward **application of our reasoning in Seila Law** dictates the result here. The FHFA (like the CFPB) is an agency led by **a single Director**, and the Recovery Act (like the Dodd-Frank Act) restricts the President's removal power.”)

反對多數意見：141 S. Ct. 1761, at 1800 Kagan 大法官提出，Breyer、Sotomayor 大法官加入之協同意見書：貫徹政治課責之方式應係由人民直選機關決定，而非由「法院」認定；並反對多數意見更進一步擴張 *Seila* 案所採之標準，更加限縮國會對行政權免職權之限制。（“The right way to ensure that government operates with “electoral accountability” **is to lodge decisions about its structure with**, well, “**the branches accountable to the people**. Again and again,

二、反對聯邦官員免職權完全由行政權享有之主張（反對 unitary executive 之主張），強調國會與總統共享官員之免職權：

雖然多數學說及實務認為總統（行政權）對於官員之免職權應屬於行政權享有，國會（立法權）並不享有免職權，然而基於憲法並未明文揭示總統具有官員之免職權，因此有以下不同學說進行討論，並且認為國會具有更高之正當性以法律規定限制總統免職權之行使。

（一）英國國會傳統

在美國制憲以前，英國內閣國會傳統而來的憲政秩序，國會對於國王（行政權）之免職權常見以法律限制。國王不論是對自己皇家官員或者針對執行法令之官員，皆不具有廣泛性的免職權，接受到議會之限制。此說認為在此種框架下，美國立憲者應有透過美國憲法第 1 條第 8 項第 18 款作為限制行政權之意旨，必要且合理條款得解釋為為國會限制總統（行政權）免職權之依據¹⁶⁵。依英國國會之傳統，行政權所享有之任命免職權只有在外交官員及軍事官員上給予更廣泛之裁量空間（discretion）¹⁶⁶。

Seila Law emphasized that its rule was limited to single-director agencies “wield[ing] significant executive power.”¹⁴¹ S. Ct. 1761, at 1804 Sotomayor 大法官不同意見書，以立法權建立行政機關權限遭受司法權侵害作為推論(“These decisions have focused almost exclusively on perceived threats to the separation of powers posed by limiting the President’s removal power, while largely ignoring the Court’s own encroachment on Congress’ constitutional authority to structure the Executive Branch as it deems necessary. Never before, however, has the Court forbidden simple for-cause tenure protection for an Executive Branch officer who neither exercises significant executive power nor regulates the affairs of private parties.”)

¹⁶⁵ See *supra* note 154, at 2228 (Kagan, J. concurring); Birk, D. D. (2021). *Interrogating the Historical Basis for a Unitary Executive.* Stan. L. Rev., 73, 175, at 182, 228.

¹⁶⁶ See *Id.* , at 230-232



（二）憲法有意空白授權

有學說認為美國憲法對於免職權是否為行政權固有權，係有意的創造模糊空間，在立憲資料當中，對於憲法第 2 條總統之免職權來源為何並無共識，部分人認為其係行政權之固有權，部分人認為該免職權係來自於國會授權，因此在第二條之條文並未使用行政權明確專有免職權之文字，而只是偶然的使用行政權得對主要官員進行免職¹⁶⁷。

（三）任期保障（fixed term）及盡忠職守條款（Good Behavior tenure）

另有認為國會對於官員做任期之設定，依反面解釋之法理，本身即可推得該免職權並非由行政權所獨佔，加上從 19 世紀開始所累積之相關判決，尤其在 *Marbury v. Madison* 案中，John Marshall 首席法官所為之見解被廣為承認是免職權係分屬行政權及立法權而來而非完全由行政權享有¹⁶⁸。而任期條款之設置亦被部分學者視作當行政機關所執行之職權需要高度中立、客觀公正性時限制行政權之免職權，僅在該官員不遵守相關之職務亦務時始得免除其職務。認為在第一次立憲會議時，在爭論是否對審計人員納入任期條款時，反對者皆認為，依過往傳統，任期之設定，同時也暗示著對行政權免職權之限縮¹⁶⁹。

¹⁶⁷ Bamzai, A., & Prakash, S. B. (2022). The Executive Power of Removal. *Harv. L. Rev.*, 136, 1756, at 1793; Shugerman, J. H. (2020). The Decisions of 1789 Were Anti-Unitary: An Originalist Cautionary Tale. *Fordham Law Legal Studies Research Paper*, (3597496), at 12-16.

¹⁶⁸ Manners, J., & Menand, L. (2021). *The Three Permissions: Presidential Removal and the Statutory Limits of Agency Independence*. *Colum. L. Rev.*, 121, 1, at 25-26. (“Some point of time must be taken when the power of the executive over an officer, not removable at his will, must cease. That point of time must be when the constitutional power of appointment has been exercised.and as the law creating the office, vested in the officer legal rights, which are protected by the laws of his country.”)

¹⁶⁹ Shugerman, J. H. (2020). *Presidential Removal: The Marbury Problem and the Madison*

（四）區分說（區分是否是外交官員或戰爭官員）

區分說認為若該官員屬於外交或戰爭相關官員，尤其是與總統行使該職權相當密切之官員，國會不得進行限制，行政權享有完全之人事免職權，反之才由國會與總統共享之¹⁷⁰。另有學者認為縱使為與總統密切之外交官員與戰爭官員，基於維持總統作為軍隊統帥之目的，國會仍然得對免職權進行限制¹⁷¹。

貳、聯邦公務人員之任用及免職

因美國憲法並未明文規定聯邦「公務人員」（非官員）之任命及免職由何種機關行使，基於行政機關之「官僚體系下」，由長官對屬官之權力集中式管理所能達成之行政人事管理效率，因此原則上認定公務人員之任免係由行政權執掌。

在過去並非以競爭職方式對公務人員進行任免，而係由行政長官依其黨派進行分配，隨著聯邦政府機關之擴大，此種分贓制、恩給制之公務人員任免體系降低行政效率，並且發生過多次因並未分配到工作而暗殺總統之問題¹⁷²，因此國會通過一連串法案對於公務人員之任免進行規範。首先即於 1883 年通過 Pendleton 法案¹⁷³，建立公務人員功績制度，並且給予公務人員「知

Solutions. Fordham L. Rev., 89, 2085. at 2105-2106.

¹⁷⁰ See supra note 154, at 2233. (“**In those decisions, we sounded a caution, insisting that Congress could not impede through removal restrictions the President's performance of his own constitutional duties.** (So, to take the clearest example, Congress could not curb the President's power to remove his close military or diplomatic advisers.)”)

¹⁷¹ Price, Z. S. (2020). *Congress's Power over Military Offices*. Tex. L. Rev., 99, 491. at. 566.

¹⁷² 美國第 20 任總統 James Abram Garfield 逾期上任未滿半年即遭到暗殺，因為一個希望取得聯邦公務員職位者不滿未被任命，因此進行本次暗殺，此為公務人員任免分贓制所導致之情形，也成為公務人員功績制、競爭職改革之主要原因之一。National Park service , <https://www.nps.gov/articles/000/the-federal-civil-service-and-the-death-of-president-james-a-garfield.htm> (最後瀏覽日：01/30/2024)

¹⁷³ 5 U.S.C. § 2102 (1966)



悉、答辯以及提出有利事實之權」。又於 1912 年，國會認為只有對於公務人員之職位進行保障，才能免除行政長官恣意免職之風險，因此限制行政長官對公務人員免職之權限，僅在維護行政效率之情形下才能進行免職。

在 1883 年之後，開始一連串針對公務人員免職之規定對行政長官進行限制，並要求相關之程序保障，但是當行政機關違反相關程序時，在 1950 年代以前，最高聯邦法院多以「並未明確違反法令¹⁷⁴」、「行政機關裁量空間¹⁷⁵」、「不正當信賴¹⁷⁶」、「特權理論¹⁷⁷」等反對公務人員具有請求法院起訴之權拒絕審理。

而 1978 年之公務人員服務改革法案（Civil Service Reform Act of 1978）為自 1883 年以來對於公務人員管理制度改革法案之集大成，建立完整之公務人員功績制度以及人事處分措施之法律正當程序。

前述規範皆涉及由國會所代表之立法權與行政權之人事控制權之權限角力¹⁷⁸。雖然國會對於公務人員人事管理進行規範，但仍尊重行政之控制指

¹⁷⁴ Merrill, R. A. (1973). *Procedures for Adverse Actions Against Federal Employees*. Va. L. Rev., 59, 196. at 199-200.

¹⁷⁵ *Ex parte Hennen* 案, 38 U.S. 230, at 259. (“All offices, the tenure of which is not fixed by the Constitution or limited by law, must be held either during good behaviour, or (which is the same thing in contemplation of law) during the life of the incumbent; or must be held at the will and discretion of some department of the government, and subject to removal at pleasure.”)

¹⁷⁶ 因為行政機關長期之實踐與規定不同，而當事人不具有善意信賴。

¹⁷⁷ See, *supra* note 174, at 199-200. 特權理論之生成來源：機關建立之傳統，僅適用公法，因此公務員因職位所取得之利益並非「私人契約利益」，亦及非財產利益；過往針對未有任期保障條款之行政官員，皆被視為行政權有自由裁量決定是否解僱之權；基於政治中立目的限制公務員之言論、集會或者參與政黨活動自由之限制曾被最高法院認定為合理理由；禁止罷工及團體協商原則；憲法增補條文第 5 條正當程序條款不適用，因為並非生命、自由或財產權限。Dotson, A. (1955). *The emerging doctrine of privilege in public employment*. Public Administration Review, 15(2), at 77-81.

¹⁷⁸ Vaughn, R. G. (1988). *The Civil Service Reform Act of 1978 and Legal Regulation of Public Bureaucracies*. Howard LJ, 31, 187. at 187-190. 主要包含：禁止任用歧視條款(現行法條：5 U.S. Code § 7201)、公務員勞工團結權（現行法條：5 U.S. Code §§ 7111-7120)、人



揮一體性，而不作干預。例如：在紀律措施（disciplinary action）以及最高階層之公務人員給予行政機關更大之裁量空間（discretion area）¹⁷⁹。而法院對於國會針對公務人員任免之限制，例如：吹哨者保護，或者紀律措施救濟等，並未深究立法權對於行政權之限制是否符合權力分立，而是權衡行政機關在行政效率（公益）與保障公務人員勞動權（私益）之衝突¹⁸⁰。

參、其他人事不利處分¹⁸¹

依目前美國聯邦法標題 5 第 43 章及第 75 章之規定，包含 14 日以下之停職¹⁸²、14 日以上停職¹⁸³、降級¹⁸⁴、減薪¹⁸⁵、30 日以下無薪假¹⁸⁶之公務人員身分不利處分。第 43 章之不利處分規定係依據公務人員之績效而來，若公務人員之績效未達到不可接受程度，雇用機關得對公務人員採取上述不利處分；而第 75 章之規定則係針對公務人員之紀律行為而來，類型一開始被認定屬於紀律型不利處分，後被認為屬於公務人員不利處分正當程序之一般性條款（將於下文中補充相關學說爭議）。在 1978 年聯邦人事服務改革之後，

事處分救濟制度（現行法條：5 U.S. Code §§ 7701-7703）

¹⁷⁹ *Id.* at 192.

¹⁸⁰ *Cornelius v. Nutt*, 472 U.S. 648, at 650. ("The 1978 Act is "a comprehensive revision of the laws governing the rights and obligations of civil servants, [and] contains the first statutory scheme governing labor relations between federal agencies and their employees." Among the major purposes of the Act were the "[preservation of] the ability of federal managers to maintain 'an effective and efficient Government,"" *ibid.*, quoting 5 U. S. C. § 7101(b), and the "[strengthening of] the position of federal unions and [making] the collective-bargaining process a more effective instrument of the public interest").)

¹⁸¹ 本文討論之範圍主要限於與績效、紀律相關之人事處分。

¹⁸² 5 U.S Code §7501

¹⁸³ 5 U.S Code §7511(a)(2)

¹⁸⁴ 5 U.S Code §7511(a)(3)

¹⁸⁵ 5 U.S Code §7511(a)(4)

¹⁸⁶ 5 U.S Code §7511(a)(5)，所謂無薪假意旨非因公務員之行為所導致，通常是經費欠缺或者業務縮減造成。



法律對於行政機關之公務人員免職以外之人事處分，亦於法律中增加明文之程序要求並且規定行政機關得為其他對公務人員更有利之規定。

雖然不論在由政治任命而來之官員或競爭職公務人員學說或實務多數認為對於公職人員之指揮監督或任免權系行政權執掌。國會或是法院之介入皆在 19 世紀甚至是 20 世紀中期後才慢慢開始介入。縱使在憲法並未明文之情形下，基於行政官僚體系效率、行政一體之政治課責等理由，立法權及司法權一開始皆採取較為保留之態度。此即對我國目前憲法第 77 條將懲戒權歸由司法權應如何解釋有所啟發。

第二節 公務人員人事不利處分事由及正當法律程序

壹、事由及行政程序

1978 年公務人員人事改革條款增修之後，主要強化¹⁸⁷了兩大類公務人員人事處分程序¹⁸⁸，分別是美國聯邦法律在標題 5，第 43 章及第 75 章，性質上與我國行政懲處處分相類似，因此為本文主要比較對象。公務人員第 43 章主要針對因績效未達標準（unacceptable performance）而來之考評及因此對公務人員所為之不利處分；而第 75 章則係針對公務人員違反人事管理局所規定之規範（under regulations prescribed by the Office of Personnel Management）且有正當理由促進行政效率（for such cause as will promote the efficiency of the service）而遭受不利處分，構成要件具有一般性，兩者在程

¹⁸⁷ 在 1978 改革之前，第 43 章即規定與工作績效相關之規定，而第 75 章亦有規定違反紀律規定而為之人事處分（1912 年 Lloyd-LaFollette 法案）。在 1978 公務員服務改革法案通過前第 43 章僅將工作績效簡單區分為三種滿意（satisfactory）、不滿意（unsatisfactory）、優秀（outstanding）5 U.S.C. § 4301 et seq. (1976)；而在第 75 章已經與現行法之結構相似，規範為促進行政效率所為之處分 5 U.S.C. § 7501(a) and § 7512(a) (1976)。

¹⁸⁸ 依 5 U.S. Code §§4301(2)(F),(G)、7501(1)之規定，此處之公務員皆屬於適用功績制，非政治任命之公務員而非官員。



序上有所差異，以下將為文探究：

一、績效型不利處分（5 U.S. Code §4303）

（一）目的及構成要件

依美國聯邦法律標題 5 第 43 章第 4302 條有規定，行政機關必須對公務人員績效進行定期考評，以建立功績制之公務人員系統（*performance appraisal system*）；並且應鼓勵公務人員參與此評估效能之標準，並以此標準作為公務人員升遷、獎勵或為職位之不利處分之依據。

本類型之構成要件為「未達標準之職務表現」（*unacceptable performance*），所謂未達標準意旨，未達一項或多項該單位為該職位所訂定重要事項（*critical element*）之績效標準者¹⁸⁹，該行政機關即得對所屬公務人員進行本章之人事處分程序。

依本章之規定，此種人事處分僅包含：降級及免職，若為同級職位之調遷，則非屬於本章之人事處分，而毋庸踐行本章之程序要求。

（二）績效型不利處分程序

依美國聯邦規則彙編標題五第 1 章第 430.204 條有規定，各行政機關在建立功績考評標準時，至少應列明，重要事項（*critical element*），並且提出標準，而在重要事項公務人員表現之等級，亦至少應包含「完全達成」（*Fully Successful*）以及「未達標準」（*Unacceptable*）兩種標準（規則第 430.206 條參照）。本章之考績係由機關長官所訂定之定期性考評系統（*periodic appraisal system*），並且該系統經由人事管理局（*The Office of Personnel Management*，簡稱 OPM），如有發現不符合第 43 章或人事管理局所要求之標準，得命機關修正及其他必要行為¹⁹⁰

¹⁸⁹ 5 U.S. Code §4301(3)

¹⁹⁰ 5 U.S. Code §§4304, 4305、5 C.F.R. § 430.209

當公務人員之定期考評未達標準時，機關首先須通知受考評人應達成何種標準，並且告知若未進行改善可能將受到降級或免職之人事處分¹⁹¹。針對未達標準之事項，機關必須給予受考評人一段合理期間進行改善，以證明其能達成標準（reasonable opportunity to demonstrate acceptable performance）¹⁹²。未達標準之表現必須係受考人於處分前一年內之情形，若未達標準之情形在超過一年之前已結束，即不得再以該理由作為本條之處分事由¹⁹³。判斷是否超過一年之起算時點以通知受考評人即將受到降級或免職處分時為起算時點¹⁹⁴。

對受考評人採取考績處分大致可以分為三階段，第一階段為上級長官基於日常考察發現有職務表現未達標之情形，並給予非正式（非法定）勸導、顧問建議或再次重申標準，此階段在目前行政實務實行下之期間占所有階段最長，若仍未改善未達標準情形，始會進行第二階段促進職務表現進步計畫（Performance Improvement Plan，簡稱 PIP 計畫）。

第二階段促進職務表現進步計畫即為前述應給予受考評人合理期間改善表現之機會，形式並不限於 PIP 計畫。在訂定計畫前，機關應先通知受考人其未達成之重要事項標準以及應達成之標準，並且告知若未於計劃期間內改善，可能受到之人事處分¹⁹⁵。PIP 所訂之目標需與受考人職務及責任相稱，並且應給予職務協助¹⁹⁶。若受考人在 PIP 計畫中，仍未達標準，則開始進行第三階段，降級或免職程序。另外，美國法將受考人未達標準行為，以期間作為行為數之劃分，若受考人在 PIP 計畫開始，表現達成標準滿 1 年之後，

¹⁹¹ 5 CFR § 432.104

¹⁹² Id.

¹⁹³ 5 CFR § 432.105(a)(3)

¹⁹⁴ 5 CFR § 432.105(b)

¹⁹⁵ 5 CFR § 432.104

¹⁹⁶ 5 CFR § 432.104



再次發生未達標準情形，若未再次進行 PIP 計畫，不得開始降級或免職程序¹⁹⁷。若當事人提出有健康因素（medical issue）導致未達標準，則進行判斷當事人是否須要有障礙調整措施之程序¹⁹⁸。

進行第三階段降級或免職程序，首先考評機關須在命處分前 30 至 60 日¹⁹⁹通知受考人，且須在通知當中表明所欲作成之人事處分、未達成之重要事項標準、事實、PIP 計畫過程中之表現以及受考人之救濟權利，滿足受考人之知悉權；考評機關必須給予受考人足夠之時間進行口頭及書面之答辯；受考人得委任代理人進行答辯與程序參與。在作成處分期間過後 30 日內，考評機關應作成書面處分，並告知受處分人可採取之救濟途徑。

依照 2017 年聯邦人事管理局圓桌會議報告所示，目前自觀察受考人有未達標準行為至作成處分之平均時日約需 170 至 370 日，其中非正式之改進措施至少 80 至 200 日，而促進改善計畫期間（PIP 計畫）亦有 50 至 110 日，而最後作成不利處分期間主要為 40-60 日²⁰⁰。

二、一般性不利處分（5 U.S. Code § 7512）

美國聯邦憲法第 75 章，在 1978 年公務人員服務改革法案（Civil Service Reform Act）修訂後，其架構與修訂前並無甚大差異。早在 1912 年，Lloyd-La Follette Act 為平衡行政長官對屬官之監督指揮權與競爭職公務人員權利

¹⁹⁷ 5 CFR § 432.105(a)(2)

¹⁹⁸ 5 CFR § 432.105(a)(4)(iv)

¹⁹⁹ 至少為 30 日，而在部分情形下，機關首長得決定是否延長，無須經過人事管理局（OPM）之事前同意，該延長以 30 日為限：受考人主張未達標準係因健康因素（medical issue）、受考人答辯所需之在途期間、受考人處於無法答辯狀態（疾病、喪失行為能力）、無障礙措施（accommodation of a disability）、依機關程序要求、功績保護委員會（MSPB）依特別檢察官（The Special Counsel）請求而命之暫時處分。

²⁰⁰ 美國聯邦人事局網站：

<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/training/#url=Roundtables> (最後瀏覽日：02/07/2024)

間之權衡而對行政權對競爭職公務人員之不利處分進行限制，避免行政長官濫用指揮監督權限²⁰¹。

（一）目的及構成要件



1. 促進行政效率之認定

而構成要件當中雖然授權行政機關自行訂定公務人員行為規範，其中較大之變化在於限制行政長官之免職權以及其他紀律處分權，必須限制在「為促進行政效率」(promote the efficiency of the service) 始得為之。本要件係在公務人員服務改革法以前法院實務已發展之概念，而後被法律明文訂定（1912 年的 Lloyd-La Follette Act），屬於不確定法律概念，已有不少法院見解對其具體內涵進行塑造，特別是在職務外之行為與行政效率影響間之因果關係。在公務人員改革服務法修訂以後，仍繼續維持此要件，因此過往之判例仍有參考價值。

早在 1969 年 *Norton v. Macy*²⁰²，聯邦地區法院首度針對公務人員之職務外行為所作之不利處分，必須證明與促進行政效率間之因果關係（Nexus），不得純粹以私德之事，例如：同性性行為，而認定與行政效率之促進有關。而後於兩號巡迴上訴法院判決具體化檢驗標準，說明如下：首先為 *Young v. Hampton* 案²⁰³提出兩步驟檢驗法（two part test）。所謂兩步驟檢驗法亦即在判斷行政機關之不利處分是否合法時，必須先證明公務人員確實有不適任行為，再來須證明該不適任行為對於促進行政效率是否有因果關係。並且針對惡性重大得視為具有因果關係（presumption doctrine），並且公務人員不得舉

²⁰¹ Betti, J. M. (1985). *Lovshin v. Department of the Navy: Chapter 75 Survives the Civil Service Reform Act A Review of Recent Decisions of the United States Supreme Court of Appeals for the Federal Circuit: Recent Cases*. Am. U. L. Rev., 35, 1191, at 1193.

²⁰² 417 F.2d 1161 (D.C. Cir. 1969)

²⁰³ 568 F.2d 1253 (7th Cir. 1977)



證推翻)。

其次，在 Phillips v. Bergland 案²⁰⁴則增加因果關係推定限於「與公務人員職務有直接相關之不適任行為」，使得作影響公務效率之推定。而因為此二判例，也導致在判斷是否得推定有影響效率之情形，往往綜合判斷行為客觀惡性以及與職務關聯性而決定²⁰⁵。

在隨後幾個巡回法院裁判有部分判決採取此種推定之公式，認為在顯而易見之情形下，避免浪費過多之司法資源對於是否影響公務效率進行證據調查²⁰⁶；而部分判決則完全反對此種推定公式，認為行政機關仍須對於違失行為對公務效率影響提出適當證明²⁰⁷；有判決則完全寬泛的採取此種推定²⁰⁸，並且此種見解與早期部分判決給予行政機關較大之裁量空間，採取寬鬆審查，只要行政機關之決定並非恣意、獨斷 (arbitrary and capricious tests)，有合理理由證明促進行政效率即可類似而為多數法院所不採²⁰⁹。

而功績制保護委員會 (MSPB) 對於職務外之不適任行為是否符合促進行政效率在 1981 年 Merritt v. Department of Justice 首次引用兩階段測試法檢驗該不利處分與促進行政效率間之因果關係，功績制保護委員會亦對於是否具有因果關係採取較為嚴格之審查，並引用前述判決，限縮使用推定因果關係之案例僅適用在情節惡性重大 (egregious circumstances)，並且僅適用在該判決所提到的殺人及少年性暴力之案件²¹⁰。

²⁰⁴ 586 F.2d 1007 (4th Cir. 1978)

²⁰⁵ 589 F.2d 1048 (Ct. CL. 1978)

²⁰⁶ Borsari v. FAA, 699 F.2d 106, 112 (2d Cir.); Cosey v. Department of the Navy, 689 F.2d 470, 470.

²⁰⁷ Bonet v. United States Postal Serv., 661 F.2d 1071, 1079 (5th Cir. 1981); McLeod v. Department of Army, 714 F.2d 918, 920-21 (9th Cir. 1983).

²⁰⁸ Abrams v. Department of the Navy, 714 F.2d 1219, 1221-1226 (3d Cir. 1983).

²⁰⁹ Miller, N. (1989). *Criminal convictions, off-duty misconduct, and federal employment: The need for better definition of the basis for disciplinary action.* Am. UL Rev., 39, 869, at 879.

²¹⁰ See *supra* note 209, at 880

目前實務通說見解，主要區分為職務上 (on-duty offenses) 與職務外 (off-duty misconduct) 之不適任行為，若屬於職務上之不適任行為，部分不適任行為，例如：無故曠職，與行政效率減低具有內在固有關聯性，而無庸特別證明²¹¹；另有其他種類職務上不適任行為，例如：不當行為發生在機構內，且涉及該單位公務人員、公務人員拒絕上級之合法指令等，雖須證明其因果關係，但通常較易通過²¹²。

而職務外之不適任行為，可區分為三種情形：第一種是情節惡性重大，屬於不言自明對於行政效率減低，則推定與行政效率減低有因果關係²¹³，例如：兒少性侵害、非法販毒，基於正當程序保障，該推定仍得透過公務人員舉證進行推翻因果關係。惡性重大之職務外不適任行為，若非犯罪行為，功績保護委員會必須事前提出明確判斷標準 (a meaningful standard)；第二種類型，非屬情節惡性重大，行政長官須證明該職務外不適任行為影響到該公務人員或其同事之工作表現或對於行政機關對該公務人員之表現信任減低²¹⁴，始符合其因果關係，例如：曾經暴力傷人、竊盜罪等對其他公務人員以及機關財產造成安全性上之危害。長官對屬官信任減低之案例，實務見解通常仍會將該行為與職務效率間 (包含政府可能面臨之風險) 之關聯證據作為論理考量，單純信任減低無法作為因果關係成立之理由²¹⁵；第三種類型，若

²¹¹ Law v. U.S. Postal Serv., 852 F.2d 1278, 1280

²¹² U.S. Congressional Research Service, The Civil Service Reform Act: Due Process and Misconduct-Related Adverse Actions (R44803; Mar. 29, 2017), Jared P Cole, Text in: ProQuest® Congressional Research Digital Collection;最後瀏覽日：02/16/2024.

²¹³ 何謂惡性重大，而有適用此種推定具有因果關係之標準，目前實務僅個案承認，並未給出明確標準。

²¹⁴ 常見主張為行政長官無法透過必須嚴密監督或減少減少業務分配，始能適當管理在職務外發生不適任行為之公務員，理由在於此已影響到行政長官之指揮監督裁量權。See supra note 209, at 883, 884.

²¹⁵ See supra note 209 ,at 885.



不符合前兩種類型，行政機關應證明該不適任行為已經干擾該機關之任務進行或者該公務人員之某項義務之進行，例如：對違法吸大麻之公務人員，至少應證明該公務人員係任職於執法非法大麻之機關²¹⁶。

2. Douglas 標準

行政長官在決定作成何種不利處分時，必須考量到何種不利處分類型屬於「適當之不利處分」。在 *Douglas v. Veterans Administration* 案²¹⁷中，功績保委員會提出一套審查該不利處分是否適當之標準，後被稱為 Douglas 標準。考量因素包含：對於職務影響之關聯、該行為本身之嚴重性、該公務人員之平時表現紀錄、修復可能性及有無其他替代手段。行政機關無須檢驗所有要件，當案件事實對 Douglas 標準內容審查不具重要性，即不須作審查，逕行處分²¹⁸。若考評處分違反 Douglas 標準，仍需檢驗其是否具有實質危害性（*harmful errors*）²¹⁹。

而常見之不具相當性主張，會以機關是否有違反平等原則/一致性原則作為判斷，亦即類似行為應以類似處分懲處，被懲處人得舉證說明。若行政機關欲對選擇何種懲處變更標準，應有效通知予受考人知悉，否則無法藉此抗辯其所採取之不利處分符合相當性²²⁰。

在有無其他替代手段上，若行政機關係以失去信任基礎作為處分理由者，對於免職之手段多會以取降職作取代；而在身心障礙者方面，若當事人主張優惠性差別待遇之抗辯時，雖該抗辯不影響因果關係成立，但在是否具有其他替代手段上，仍為一重要之衡量因素²²¹。當功績保護委員會認為行政

²¹⁶ *Id.* at 10-12. See *supra* note 209, at 883.

²¹⁷ 5 M.S.P.R. 280 (1981).

²¹⁸ See *supra* note 209, at 894.

²¹⁹ *Id.*

²²⁰ See *supra* note 212, at 13;

²²¹ See *supra* note 209, at 891-892

機關所為之不利處分與該公務人員之不適任行為不具有相當性時，即得撤銷或變更原處分。

（二）處分類型

本章之不利處分類型共有：停職（停職屬於暫時性停止執行職務以及停薪，分為 14 日以上或以下）、減薪、降級²²²、免職以及因業務變更所造成 30 日以下之無薪假。法律及立法理由並未明示是否得為不定期限之停職處分，但實務通說皆認為不定期停職處分屬於超過 14 日以上之停職處分²²³，且在行政規則當中亦將不定期處分列入 14 日以上停職處分之範圍²²⁴。為停職處分本質仍屬於暫時性之處分，不定期之停職處分仍需具有嗣後附條件有終止可能²²⁵。作成不定期停職處分欲符合第 75 章行政效率之因果關係要求，功績保護委員會作較為嚴格之限制，只限於三種情形，第一種，有合理理由相信該公務人員犯有有期徒刑以上之犯罪；第二種，因健康因素導致；第三種，當公務人員職務係在接觸機密資訊，但該接觸權被停權時²²⁶。

不利處分原則上應屬於行政機關之強制性處分，但若行政機關假自願之名行不利處分之實則可能構成推定不利處分 (constructive action)，而檢驗是否為真正自願之不利行為，依實務見解有兩標準，其一為公務人員缺乏一個有意義之選擇，其二該情形係源於行政機關之不當行為所造成，即得認定該行為亦屬於本章之不利處分，而有適用本章程序之可能²²⁷。

²²² 所謂之減薪或降職，並不包含：暫時性的遷調之低職位及較低薪之職位、不同職位，相同職等，但減少晉升機會、覺得被不適當調遷在同職等同薪資之職位、中止暫時性的晉升、

²²³ Perez v. Dep't of Justice, 508 F.3d 1019, 1020-22 (Fed. Cir. 2007)

²²⁴ See 5 C.F.R. § 752.401

²²⁵ Martin v. Dep't of the Treasury, 12 M.S.P.R. 12, 17, 20 (M.S.P.B. 1982)

²²⁶ Gonzalez v. Dep't of Homeland Sec., 114 M.S.P.R. 318, 325 (M.S.P.B. 2010); Williams v. Dep't of Def., 117 M.S.P.R. 675, 681 (M.S.P.B. 2012)

²²⁷ Bean v. US Postal Service, 120 MSPR 397 (2013)

(三) 一般型不利處分程序

行政機關欲作成本章之不利處分，其毋庸如第 43 章之績效型不利處分，給予當事人證明表現之合理期間。若欲對公務人員作成第 75 章之不利處分，必須於作成處分前 30 天，書面通知該公務人員，且應記載作成之不利處分及原因，通知內容必須明確且無誤導性。收到通知後，必須給予受處分人 7 天以上之答辯期間，包含口頭與書面之答辯，受處分人得併提出具結書及其他有利之證據。

在程序中，處分機關與長官只有在對受處分人作成處分理由摘要時，使得單方面與其接觸。證據無法支持處分理由時，並非違反程序，除非並未給予受處分人公平答辯機會，而行政機關也不需要主張所有可能成立不利處分之證據，只要其中有符合作成不利處分之標準時，該處分仍屬合法。處分機關必須在適切可能之時點作成書面處分，並列出具體理由以及告知該受處分人向功績委員會之救濟權利²²⁸。依聯邦規則彙編第 5 章第 1201.21 條(a)-(f)之規定，所謂告知救濟權利，內容應包含：救濟期間、委員會申訴規則、委員會申訴表格、有其他救濟途徑，但與向委員會提出救濟互斥、若得自由選擇其他救濟途徑與委員會救濟，其決定效力，以及是否會暫停救濟期間之計算、若選擇協商程序是否得請求委員會復審該協議、若涉及歧視事項亦應告知得向平等就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission）申訴、應告知應訴之被告機關資訊。

當公務人員嚴重身心障礙（totally disabled）之公務人員，必須先以非自願退休之方式解決其不適任問題，而非先以本章之不利處分解決。當公務人員系遭受強迫而接受該不利處分時，必須給予其一次聽證機會，但公務人員必須提出相關事證證明其係因欠缺自由意志所作之同意不利處分，有兩個決

²²⁸ Vaughn, R. G. (1982). Civil Service Discipline and Application of the Civil Service Reform Act of 1978. Utah L. Rev., 339. at 346-347. Vaughn, R. G. (1982).



定性事由為：並未給予公務人員合理期間考慮其他替代方案、在公務人員欠缺行為能力、判斷能力之情形下使其同意不利處分。若屬於持續性之職權騷擾所導致之非自願離職，則亦屬於應給予一次聽證機會之範疇²²⁹。

三、績效型及一般型不利處分之競合

關於兩章應如何適用，法院以及功績保護委員會之實務見解曾經有所分歧，有部分見解認為第 43 章依功績制而來之人事處分，為避免破壞功績制所建立的公務人員工作保障以及行政效率維護，第 75 章應該嚴格限制於「功績以外」之不適任情形，第 75 章應屬於補遺條款，除非第 43 章無法涵蓋該不利處分，否則皆應以該章之程序進行²³⁰。然而，目前實務見解認為基於績效而來 (performance-based) 所為之不利處分，不僅得適用第 43 章之程序要求，主管機關在下不利處分時，亦得選擇第 75 章之程序進行之，兩者自由競合，分屬不同主張²³¹(如上述，第 43 章需踐行改進程序，建立 Performance Improvement Plan 計畫，但舉證責任較輕)，惟主管機關須在處分程序開始時即告知受處分公務人員目前之處分程序為何，而不得任意變動選擇之程序²³²。

²²⁹ Id. at 348-349.

²³⁰ Gende v. Department of Justice, 23 M.S.P.R. 604, at 614-15 (1984)(“In sum, the Board holds that Congress intended agencies to utilize Chapter 43 as the exclusive procedure for performance-based actions effected after October 1, 1981. We further hold that, in light of this Congressional intent, § 7513 provides no authority for agencies to effect such actions after October 1, 1981.”)

²³¹ 在 Lovshin v. Department of the Navy 767 F.2d 826, 840-43 (1985)(“.....In view of the extraordinarily broad discretion of agencies in setting evaluation systems, the continued viability of removal "for cause" under Chapter 75 for performance-based reasons is appropriate, considering the government workforce as a whole. All federal employees should be subject to some degree to a uniform disciplinary system so that some employees are not able wholly to escape the consequences of poor performance for technical procedural reasons.”)

²³² Wilson v. Department of Health and Human Services, 770 F.2d 1048, at 1055 (Fed. Cir. 1985)(“ In Callaway, the Board properly refused a request, as here, to change the nature of the action at the Board level. Because of the Lovshin decision,beginning at the agency

兩者之異同：第 43 章之績效不利處分應證明受處分公務人員之績效未達標準，然而第 75 章不需要，僅須證明其對於該受處分公務人員之績效係採取合理且準確之標準²³³；作成第 43 章之不利處分毋庸證明其係為促進機關效率所必要行為，然而第 75 章有必要；第 43 之不利處分之舉證責任僅須達實質證明程度，而第 75 章之處分則須達優勢證據證明程度；第 43 章之不利處分須踐行 PIP 計畫，而第 75 章之處分不需要；第 43 章之處分必須是針對 1 年內之行為為之，而第 75 章之處分並未有此種限制，若係針對過久之不適任行為僅可能影響其勝訴可能；第 43 章之處分只要證明其處分符合原先所設定之標準，功績保護委員會則不得變更其處分，但若是第 75 章之處分，功績保護委員會仍有可能依其相當性（比例原則）調整不利處分²³⁴；第 43 章之處分毋庸依 Douglas 標準判斷處分是否與行為相當，而第 75 章之處分須依 Douglas 標準判斷所為不適任行為與所命處分之相當性。無論是作成第 43 章之處分或者第 75 章之處分皆須符合 30 之提前告知程序，並給予當事人答辯機會、受處分之公務人員仍得主張正當程序之違反侵害實質權利或有禁止之人事處分情事，來推翻處分之正當性（積極抗辯事由，affirmative defenses）、皆須符合功績制公務人員治理之規範目的。²³⁵

四、基於國家安全而來之停職、免職

此種類型之不利處分雖亦屬於第 75 章之不利處分，然而其因與國家安

level and following the procedures required by that Chapter, based on the same or a similar set of operative facts”); Id, Lovshin, at 843.

²³³ Moore v. Department of the Army, 59 M.S.P.R. 261, 265 (1993)

²³⁴ Lisiecki v. Merit Systems Protection Board, 769 F.2d 1558, 1567-68 (Fed. Cir. 1985)，主要理由在於績效行不利處分於處分前已要求處分長官必須明確告知相關之標準，因此只要處分長官能證明該公務員始終未達標準，則應作成該處分，委員會不得調整之。

²³⁵ https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/4_Performance-Based%20Actions.htm#ftnt27 (最後瀏覽日：03/17/2024)

全有重要關聯，而僅有較低之正當程序要求。此類型之不利處分適用對象僅限於聯邦之相關部會，例如：國務院、商務部、司法部、國防部、軍隊、原子能委員會等其他由總統委派具有維護國家安全利益之機關之公務人員。

當該機關之首長基於國家安全之理由而停職或免職該機關之公務人員，其應書面通知該公務人員遭停職之事由與盡可能的說明具體事項，且該公務人員於 30 日內（若遭停職之事由有增補，得延長之，至多延長 30 日）得向處分之首長出具書面宣誓書或具結書進行答辯。

受處分之公務人員有權要求進行聽證、要求機關首長或該公務人員之指派人審理、最終決定應由書面通知該公務人員。當完成前述程序後，機關首長若仍認為仍基於國家安全理由不應繼續僱用該公務人員時，即得將其免職，而該免職處分不得向功績制保護委員會聲請行政救濟。²³⁶

因本條規定所得請求相關正當程序者，僅限於長期性、通過試用期且必須為美國公民，此種身分之限制並不會違背美國憲法增修條文第 5 條之正當程序條款要求。實務見解對於本條未給予委員會救濟機會，其仍屬合憲，並且給予立法者較廣泛之形成空間，而行政機關也具有較廣泛之裁量權限進行當事人申訴之程序。²³⁷而針對如何判斷有公務人員之中程度標準，行政機關具有寬廣裁量空間，僅需要盡可能全面判斷所有得取得之資料進行判斷。²³⁸

貳、人事不利處分救濟

一、訴訟外爭議解決程序（Alternative dispute resolution， ADR）

²³⁶ Donovan, V. R. (1991). *Administrative and Judicial Review of Security Clearance Actions: Post Egan*. A.F. L. Rev., 35, 323.

²³⁷ Bloch v. Powell, 348 F.3d 1060, 1070 (D.C. Cir. 2003); Harrison v. McNamara, 228 F. Supp. 406, 409 (D. Conn. 1964)

²³⁸ Bailey v. Richardson, 182 F.2d 46, 52; Jason v. Summerfield, 214 F.2d 273.

在 1990 年代倡議以訴訟外紛爭解決途徑節省訴訟程序之曠日及效率不佳之修法下，國會亦通過相關訴訟外紛爭解決法案處理當事人一方為國家之法律關係爭議²³⁹，使得在公務人員與聯邦間之權益關係發生爭議時，亦得採取訴訟外紛爭解決機制。依標題 5，第 5 章第 572 條(c)項規定，訴訟外解決機制並非強制為之。公務人員之不利處分訴訟外紛爭解決手段，除了常見之調解（Mediation）、仲裁（Binding arbitration）外之類型，亦包含：替代性紀律處分²⁴⁰（Alternative discipline）、調停²⁴¹（Conciliation）、合作式解決²⁴²（Cooperative problem-solving）、爭議解決小組²⁴³（Dispute panel）、早期評估²⁴⁴（Early neutral evaluation）、引導²⁴⁵（Facilitation）、事實探究²⁴⁶（Fact-finding）、利益導向爭議解決²⁴⁷（Interest-based problem-solving）、中間仲裁²⁴⁸（Mediated arbitration）、微審判（The Minitrial）、協商程序（Negotiated rulemaking）、和解會議（Settlement conferences）、不具拘束力仲裁（Non-binding arbitration）、申訴（Ombudsmen）、事前分配風險²⁴⁹（Partnering）、同儕小組審查²⁵⁰（Peer

²³⁹ Administrative Dispute Resolution Acts of 1990, Administrative Dispute Resolution Acts of 1996, the Alternative Dispute Resolution Act of 1998.

²⁴⁰ 取代傳統停職、降級等影響薪資與職務之作法，藉此希望當事人能夠修正其違失行為。

²⁴¹ 藉由第三人協助對立兩造建立對話溝通的平台，以達成共識，解決爭議。

²⁴² 以合作方式進行爭議解決，當爭議之兩造並非完全對立時，適合以此方式解決之。

²⁴³ 透過一第三人協助釐清爭議事項，並給予建議，包含實質及程序上之建議。

²⁴⁴ 透過早期專家評估爭議各方之優劣勢提供建議，避免進入訴訟中耗費過度之金錢在證據開示上。

²⁴⁵ 主要協助爭議雙方協議之過程中使程序過程更加順暢。

²⁴⁶ 針對有爭議之事實進行探究，類似於鑑定人。

²⁴⁷ 通常適用於與工會團體集體協商時。

²⁴⁸ 並不要求須要完全解決爭議，能夠進行部分裁決。

²⁴⁹ 通常用在與聯邦簽立契約之爭議，於事前即簽立強制履行方式

²⁵⁰ 採用同儕及部分長官組成會議進行爭議審議。

review)、爭議助手²⁵¹ (Conflict Coaching)、顧問²⁵² (Consultation)、團隊建構²⁵³ (Team building)。

二、行政裁決

(一) 程序

1. 受處分人提起

(1) 管轄權

無論是第 43 章之績效型不利處分亦或是第 75 章之一般型不利處分，其第一次救濟之機關皆係向功績保護委員會提起。當公務人員受有得請求委員會救濟之處分時，得像地區性具有管轄權（原則上為處分作成之地區）之分會提出救濟。委員會得指定一位行政法官（administrative law judge），可能是行政法官或其他委員會辦公室中之成員，負責該案之受理、聽證等程序進行，並得作成初步裁決。但若系涉及免職之不利處分，其初審必須由委員會聽審。²⁵⁴

委員會之管轄權可區分原始管轄權及次級管轄權。原始管轄亦即委員會保有第一次裁決之權利，其中包含由特別檢察官所提起之起訴案件（包含認為有人事禁止處分向委員會起訴、對經調查有作成禁止人事處分之公務人員之紀律處分、發現有禁止人事處分之暫時處分聲請）、高階公務人員之免職案件之聽證要求、委員會對於指定行政法官若有不適任之情形所為之人事處分審理。²⁵⁵而次級管轄則是委員會管轄權當中較為常見之管轄權行駛，因為

²⁵¹ 協助爭議解決進程之輔助人。

²⁵² 協助釐清爭執事項之人。

²⁵³ 針對具有利害關係交錯之多數人，進行爭議解決程序規劃。

²⁵⁴ 5 U.S. Code § 7701(b)(1)

²⁵⁵ 5 CFR § 1201.2



一般公務人員受到機關之不利處分時，對該不利處分之救濟，即屬此種次級管轄權之行使。²⁵⁶由此可見對於一般公務人員之績效或者紀律問題之處分，第一次裁決權限係歸屬於處分機關，委員會之地位係屬於救濟機關，雖其並非司法機關，但其具有審判、裁決之權力，具有準司法機關之特質。²⁵⁷

(2) 聲請形式要件

實務上對向功績委員會提出救濟，在形式上並未有嚴格規範，無嚴格要求訴訟代理、書面格式，僅要求聲請之內容²⁵⁸，原則上當事人有權任意選擇代理人，除非對造在一定期間內聲明異議，認為該代理人具有利益衝突，才得質疑該選任。當事人須承擔自選之代理人之行為，縱使有不適任之情形，初審行政法法官亦不會職權命其他人代之。代理人如有危害司法公正之行為，初審行政法法官得將該訴訟代理人排除，但須給予當事人合理期間尋找其他訴訟代理人。

聲請標的原則上必須在第一次聽證時即全部提出，包含所欲傳喚以及提出之人證、事證，不得於其後聽證主張新事實或新證據。²⁵⁹但當事人於第一次聽證雖未明確主張，但仍包含在第一次提出之內容者，亦應視為已提出，另於雙方當事人明示或默示同意者，亦得視為既已提出。²⁶⁰

(3) 程序開始

I. 證據開示程序

在開啟聽證程序前，當事人有權請求證據開示。證據開示之開啟由當事

²⁵⁶ 5 CFR § 1201.3(a)(1)

²⁵⁷ 5 U.S. Code § 1204(a)

²⁵⁸ Dickenson, G. M., & Petry, M. M. (1986). Due Process in Proceedings before the Merit Systems Protection Board. *Howard LJ*, 29, 307. at 309-310.

²⁵⁹ See *supra* note 258, at 324; 26 M.S.P.R. 492, 494(1985)

²⁶⁰ *Id.*; *Smith v. DOT*, 16 M.S.P.R. 363, 366(1983)

人雙方或代理人請求，且聲請之一方必須提出他方之答覆時間期限。他方得表示同意資訊開示、同意合理期間向證人取得證言、拒絕開示，當他方表示拒絕時，委員會得發出傳票要求證人作證亦或是要求書證提出。在委員會救濟階段，為促進程序之進行（功績制保護委員會救濟程序目的除了保障當事人之救濟權外，亦希望能盡速達成紛爭解決），採取當事人雙方自主進行，限制委員會介入程度，僅有在當事人不能或拒絕完成證據開示程序時，委員會始得介入。

證據開示之內容，原則包含所有「有理由認能使案件獲得救濟之資訊」且該資訊「非屬特權事項」皆可請求開示，開示之內容包含有形之物與無形之言詞性證據。對於所謂特權事項，功績保護委員會限於行政特權事項、律師與顧客之機密、檢察官偵查不公開之資訊。而對非當事人所要求之資訊揭露僅限於與案件有直接且實質關聯者為限。開示之方式包含：書面諮詢、要求開示書類證據以供查驗以及要求承認。對於開示方式之使用次數及範圍限制有三種情形：若請求之證據具有累積性與重複性或有其他成本更低之取得資訊方式、已獲得足夠之資訊、對於對造之損害已超出自己之利益。²⁶¹

II. 準備程序

在聽證程序前，初審行政法官即會對爭議雙方當事人所提出之事證進行是否排除之判斷，因此進入聽證程序後，委員會較不會再行檢視是否排除當事人提出救濟聲請時之證據。

而委員會對於初審行政法官在受理當事人聲請，只要當事人有敘明（並不要求有能夠實質證據）有實質危害之程序欠缺²⁶²或者有歧視之情形，應該要求對造提出相關證明以反對該敘述，委員會要求初審行政法官必須

²⁶¹ 5 CFR §§1201.71 - 1201.75

²⁶² 意旨因該法定程序之違反與處分機關之決定具有條件因果關係。Kotteakos v. United States, 328 U.S. 760, 761-762 (1943)



針對雙方聲請資料完整調查是否有前述情形，而非僅是以想像上之可能或不可能而判斷該主張是否成立²⁶³。藉此保障處分機關在對聲請人之聲請第一次答辯時，因具有證據優勢而僅揭露對己有利之證據。因該救濟程序非屬法院之救濟程序，並不要求有法律專業之代理人進行，因此在聽證前，初審行政法官會先進行準備程序（prehearing conference）²⁶⁴。

III. 聽證程序

聲請救濟人有選擇是否舉行聽證之權利²⁶⁵，當聲請人未於聲請救濟時要求聽證程序，初審行政法法官有闡明義務，給予聲請人一段期間選擇是否要求聽證程序，只要聲請人未於該期限內主張，得視為其放棄聽證權²⁶⁶。但實務見解要求該放棄聽證權之行為必須符合清楚且明確之特性，若有其他情形足認該當事人實質上仍期待有聽證權，仍不得認定其放棄聽證²⁶⁷。被訴機關原則上不具有請求聽證之權，但當初審行政法法官認有聽證必要時，亦得依職權舉行聽證。聽證程序原則上公開，僅有在保護當事人利益或證人證言時初審行政法法官得不公開²⁶⁸

聽證程序如何進行，原則上初審行政法法官具有裁量空間（discretion），然而基於對聲請救濟人之保障，該裁量空間有所限制，尤其是在處分機關向委員會主張進行聽證時，因非聲請救濟人所主張，若在聲請救濟人未到場之情形下（其是否具有正當理由而未當場在所不論）而進行證人訊問等證據調查，可能有害聲請救濟人之聽證權，因此認為委員會僅能依據原先已具備之

²⁶³ Parker v. Def. Logistics Agency , 1 M.S.P.R. 505, 513(1980)

²⁶⁴ See supra note 258, at 322.

²⁶⁵ 5 U.S.C. § 7701

²⁶⁶ Dail v. OPM, 4 M.S.P.R. 491(1983)

²⁶⁷ Sanislo v. DOT , 15 M.S.P.R. 576, 579(1983)

²⁶⁸ See supra note 228, at 353-354.



證據進行判斷²⁶⁹。但當事人若有危害司法程序進行之行為時，初審行政法法官得做成終止、暫停、更改聽證日期之命令²⁷⁰。

IV. 證據保全措施

聲請傳喚證人必須以書面為之，且必須指出該證人與本案之實質直接關聯性。雙方當事人若因未適當進行人證保全（傳喚）制度，導致損害，不得於事後主張程序權遭受侵害，亦即具有失權效²⁷¹。

若救濟聲請人欲於聽證程序當中傳喚其他公務人員作為證人進行陳述，其所屬機關必須確保其能夠完成具結或者出庭作證，而作證期間亦必須視為值勤職務期間，應給予相應之報酬，若機關拒絕給予，該證人得向宣告傳喚之初審行政法法官書面聲請機關給付，初審行政法法官必須立即作出裁決，以保障證人能自主陳述證言。²⁷²

在聽證前初審行政法法官會要求兩造當事人提出所欲傳喚之證人名單，若未於此時提出，則初審行政法法官於聽證時有裁量空間決定是否傳喚。聲請救濟人並無當然之緘默權，當他造機關將其列為證人，其雖得拒絕，但必須於聽證前或傳喚前主張不願成為他造證人，但未作為證人作證，委員會得藉此為不利聲請救濟人之認定，僅有在可能涉及聲請人刑事判決相關之情形者始具有緘默權。在證據法則方面原則上適用證據法之一般原則，傳聞證據亦得作為證據，然而其可信性較低。當初審行政法法官認為特定之證據屬於公知事實或毫無爭議時，必須告知不利之一造給予其反對之機會。²⁷³

針對當事人違反初審行政法法官於聲請救濟程序中所為之命令，初審行政法法官得對當事人（不論是聲請救濟人亦或是被訴之機關）為不利處分。

²⁶⁹ Callahan v. Department of Navy, 748 F.2d 1556.(1984)

²⁷⁰ 5 CFR §1201.43(e)

²⁷¹ Brown v. DOT , 15 M.S.P.R. 617, at 620(1983)

²⁷² 5 CFR § 1201.33(a)

²⁷³ See supra note 258, at 323-324.



其中包含：不利推定、限制證據提出、承認他造之間接證據等。而當當事人有反覆未對案件進行攻防之情形²⁷⁴（例如：多次未答覆委員會之提問），初審行政法法官得作成程序駁回決定（不具有實質確定力，得針對同一事件再度提起）或有利於聲請救濟人之決定。²⁷⁵

V. 證據調查及舉證責任

在舉證責任上，針對第 43 章績效型不利處分與第 75 章之一般性不利處分有不同之舉證責任程度。處分機關在依第 75 章對公務人員為不利處分時，在證明針對非職務上之不適任行為作成處分是否與促進行政效率有關時，其舉證責任較高（除非有情節重大而推定具有因果關係者），須達優勢證據程度，亦即任一理性人都會認為其所欲證明知事實為真而非不真實²⁷⁶；而第 43 章考績型不利處分，機關對於受處分人之行為是否未達標準，僅須舉證責任僅須達到實質證據法則程度，亦即只須達到任一理性人會認為該所欲證明事實為真時即可。縱使可能得出不同結論，區分舉證責任仍屬合理，其主要是因為當初 1978 年修正時認為證明公務人員表現未達標準較為困難，因此訂定不同之舉證責任程度²⁷⁷。

在是否傳喚證人之決定上，初審行政法法官具有較大之裁量空間決定是否傳喚之，當事人不得藉此主張其正當程序權遭受侵害，除非當事人證明該證人之證詞具有相關、實質性（實體權利遭受侵害）且並未與其他證據具重複性。初審行政法法官在程序中對於雙方所提出之事證有完整調查義務，並

²⁷⁴ Terranova v. OPM , 2018 MSPB LEXIS 2415(2018); Disney v. Office of Pers. Mgmt. , 16 M.S.P.R. 416(1983).

²⁷⁵ See supra note 258, at 332.

²⁷⁶ 5 U.S.C. § 7701(c)(1)(b)

²⁷⁷ 5 U.S.C. § 7701(c)(1)(A).

https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/4_Performance-Based%20Actions.htm#ftnt6
(最後瀏覽日：03/08/2024)



不代表其中一方之利益進行調查，其中包含為未委任法律專業代理人進行證人訊問、並未主動促進證據之提出。雖初審行政法法官有較大之裁量空間決定如何進行職權探知，然而委員會針對初審行政法法官在當事人未主動提出主張之情形下，對於初審行政法法官之主動探知（*sua sponte*）必須限制於避免不公正之情形²⁷⁸，例如：有禁止人事處分之情形、有推定停職事實。在當事人已明確表示反對者或者非當事人明示或默示提起者，皆不得主動職權探知。²⁷⁹

VI. 行政法法官中立原則

在追求中立審理程序中，認定初審行政法法官個人是否有偏頗之虞，實務見解較為嚴格，對於單純引用錯誤判例、單純認定其公信力不足、於聽證前初審行政法法官被更換等，並不當然有偏頗之虞。而在委員會在判斷初審行政法法官對於事證之認定則會審查其是否有過度限縮審理標的及事證調查之情事，例如：在判斷公務人員是否適任之案件中，忽略當事人之刑事違法失職行為，即有違其中立審判原則。雖初審行政法法官在聽證後遭受更換並非必然違反中立審判，然而實務見解認定若聽證意見關於證人可信度判斷在該案具有決定性地位，當事人得要求新初審行政法法官重新進行聽證。²⁸⁰

VII. 救濟期間

而對於救濟之提起有救濟期間之限制，在聯邦規則彙編（The Code of Federal Regulations，簡稱 CFR）標題 5，第 2 章第 1201.22 條(b)項規定，必須在處分效力開始時或受處分人收到處分後 30 日內（以較晚者為起算時點）向委員會提起救濟。但若受處分人與處分機關達成書面同意先行訴訟外紛爭

²⁷⁸ Parker v. Defense Logistics Agency, 1 MSPB 489, 496 (1980); Chance v. DOT, 16 M.S.P.R. 583, 589(1983)

²⁷⁹ See supra note 258, at 326-330

²⁸⁰ See supra note 258. at 333.



解決程序，則最長得再延長 30 日，共計 60 日之救濟期間。而處分機關在功績保護委員會受理該聲請後救濟後 20 日內必須提出答辯書。該答辯書必須包含有「所有該處分之紀錄」²⁸¹。違反聲請救濟規則中之期間規定，原則上初審行政法法官得拒絕該資料之提出²⁸²。

2. 特別檢察官

(1) 設立目的及權限

特別檢察官於 1978 年依公務人員服務改革法案而設立，功能主要針對「被禁止之人事處分」，尤其涉及吹哨者保護之禁止之不利處分以及強制或利誘公務人員參與政治活動 (political activity)。其主要之權限在於接受受處分公務人員之聲請調查是否有禁止之人事處分並向功績制保護委員會起訴之權限。²⁸³其得對作出禁止人事處分之機關或負責長官命紀律處分，亦得向功績制保護委員會提出暫時處分聲請已保障受不利處分當事人之權利。

受處分之公務人員（包含現任、前任或職位申請人）若發現其有受到禁止之人事處分之虞或認為已受到該類處分影響時，得書面聲請特別檢察官進行調查，且不強制律師代理。聲請調查書有嚴格之要式規定，須待格式完成，特別檢察官始會開始進行調查。受處分人聲請時只需有相關處分之概述，且得以具體化相關之禁止人事處分，特別檢察官即應開啟調查。特別檢察官在調查過程中亦可促進受處分公務人員及處分機關進行替代性紛爭解決機制 (Alternative Dispute Resolution)，促進處分機關及受處分公務人員訂定調解契約。特別檢察官除了依職權進行調查，應提供一安全且獨立之管道，提供給受處分之公務人聲請相關資訊公開。除了受處分之公務人員向特別檢察官

²⁸¹ 5 CFR § 1201.25(c)

²⁸² 5 CFR § 1201.43(c)

²⁸³ Fong, B. D. (1990). *Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s*. Am. UL Rev., 40, 1015. at 1016.

提出聲請外，特別檢察官亦得依職權自行調查有禁止之人事處分之情形。

(2) 調查程序

特別檢察官在收到有禁止之人事處分之主張後，特別檢察官應於 15 日內書面告知聲請人已收到聲請，並且在通知後之 90 日內必須向聲請人報告案件之進度，而在前一次告知進度之通知後至少每 60 日內皆須向聲請人定期報告案件狀態及其所採取之行為。在特別檢察官終結調查以前 10 日內，應向聲請救濟人提出調查之事實以及法律結論，而受處分之公務人員亦得對該結論提出書面意見，但特別檢察官並無義務因此改變結論。調查報告應包含事實摘要、該調查報告是否適用於其他行政救濟程序或司法救濟程序，需得到受處分之公務人員之同意。

受處分之公務人員若依合理理由認定相關事證有證明機關不法，得聲請特別檢察官向機關請求公開資訊。在收到該聲請之 45 日內，判定該資訊是否實質可能證明其不法性，若有，特別檢察官在交付相關機關調查後，且該機關應出具調查結果並交付特別檢察官。基於維護受處分公務人員之目的，特別檢察官應保密聲請資訊公開人之身分，除非有受處分人同意或者特別檢察官認定不揭露將造成公共衛生或公共安全立即性之風險，或有立即性之犯罪風險，則得將該公務人員之身分揭露。特別檢察官並無權直接進行該公開資訊之調查程序。若行政機關已進行相關之調查，特別檢察官亦有可能直接以該調查之結果為結論。

特別檢察官得發出傳喚命令，要求相關人士接受訊問，若相關人士拒絕或有藐視法庭行為，特別檢察官得向功績制保護委員會聲請強制拘提。

針對歧視性案件，原則上會以機關之調查報告，或者平等雇用機會委員會之調查報告作為其是否起訴之依據。特別檢察官原則上得要求各機關即時交付各項資料，除非涉及機密特權之主張，例如刑事犯罪尚未偵結之偵查資料、律師機密特權等。若機關有違反相關紀錄或資料之請求，特別檢察官得



向國會委員會提出報告。

當受處分公務人員有基於同一事實重複聲請，包含曾經向特別檢察官聲請以及已經聲請功績制保護委員會之救濟、特別檢察官欠缺管轄權、當事人知有或可得而知該禁止之人事處分超過三年，則得於收到後 30 日內書面通知，終止調查程序。原則上除非法律有規定應直接向功績制保護委員會聲請救濟外，受處分之公務人應先選擇向特別檢察官聲請特別檢察官審查是否有禁止之人事處分²⁸⁴。

I. 聲請暫時處分及委員會審查

當特別檢察官認為有合理理由認為有禁止之人事處分時，首先應將調查書卷及報告通知處分機關、功績制保護委員會、人事管理局，必要時亦得向總統報告，在一段合理期間處分機關未自為變更時，特別檢察官始得向功績制保護委員會聲請撤銷處分或變更處分（corrective action）以及暫時處分（a stay）。依立法意旨，功績制保護委員會具有促進義務，使特別檢察官能即時提起撤銷、變更處分之起訴以達成前述避免進止之人事處分之目的²⁸⁵。

II. 暫時處分

當特別檢察官向功績制保護委員會請求暫時處分時，得請求為暫時處分，期間為 45 日，功績制保護委員會應作成暫時處分，除非有認為不適當時得拒絕之，且該暫時處分之決定必須於請求後 3 日內作成決定。

針對暫時處分之期間，功績制保護委員會得依情形決定是否延長之，且並不限制應定期為之。除了功績制保護委員會得依職權判定是否延長外，實務見解認為特別檢察官亦得要求延長之，對於是否延長及延長之時間採分離判斷說，首先針對是否延長，採取較為寬鬆之見解，只要特別檢察官有舉證

²⁸⁴ Lozada v. Eeoc , 45 M.S.P.R. 310, 312(1990).

²⁸⁵ Special Counsel ex rel. Perfetto v. Dep't of the Navy , 85 M.S.P.R. 92, 95-96(2000)



說明延長之適當性，功績制保護委員會即得同意該暫時處分之延長²⁸⁶，除非機關已承諾暫停該處分發生效力²⁸⁷；其次，功績制保護委員會判斷暫時處分期間延長之長度則是認為不宜過長，基於立法者對於暫時處分以及期待有效避免禁止之人事處分之發生，只有在特別檢察官已經向功績制保護委員會起訴要求作出撤銷或變更原處分，始得許可不限期之延長。

目前對於聲請暫時處分之處分類型，實務見解多肯認遭到解職、降級、調遷之不同地區、未給定期性之公務人員延長契約期間²⁸⁸皆有暫時處分必要之可能。若功績制保護委員會欲中止暫時處分或處分機關聲請中止暫時處分，必須給予特別檢察官及受處分之公務人員有口頭或書面表示意見之機會，然而若是特別檢察官之聲請中止，則亦應給予公務人員口頭或書面表示意見機會。

(3) 審理程序

受處分之公務人員在特別檢察官起訴過程中，具有參加權 (intervention)，雖其非屬於直接向功績制保護委員會聲請救濟之當事人，然而因其可能會受到直接之法律上或經濟上之影響，而應賦予其參加權。

在吹哨者保護之部分，受處分公務人員必須先向特別檢察官聲請調查，再由檢察官進行起訴，若有違反，功績制保護委員會得以其並未滿足先行程序而駁回受處分公務人員之聲請。²⁸⁹

受處分之公務人員在向特別檢察官聲請撤銷或變更禁止之人事處分 120 日後，特別檢察官並未作出提起撤銷或變更原處分之起訴時，得直接向功績制保護委員會聲請撤銷或更正。若特別檢察官已於此期間通知受處分之公務

²⁸⁶ Special Counsel ex rel. Waddell v. DOJ, 105 M.S.P.R. 208, 211(2007)

²⁸⁷ Special Counsel v. FEMA, 45 M.S.P.R. 512, 514

²⁸⁸ Special Counsel v. Dep't of the Army, 48 M.S.P.R. 13, 16(1991)

²⁸⁹ Alford v. MSPB, 2022 U.S. App. LEXIS 6323(2022)



人員調查終結，並且未提出撤銷或變更處分之起訴，此時，受處分之公務人員得於收到通知後 60 日內直接向功績制保護委員會提起救濟。

當特別檢察官向功績制保護委員會起訴之後，委員會應提供特別檢察官、處分機關、人事管理局口頭或書面表示意見之機會，並應給予受處分之公務人員書面表示意見機會，且不論該起訴是否係由受處分之公務人員所請求以及是否參加該行政程序，皆應給予表示意見機會。

而處分機關之表示意見機會必須在收到起訴通知後 35 日內表示，若未進行表示，可能導致失權效，不得在後續程序中進行攻防。處分機關必須針對特別檢察官之各項主張及適時提出反證，若未提出，將會視特別檢察官所提之事實為真。當功績制保護委員會認定確實有禁止之人事處分後，即得變更或撤銷原處分。撤銷或變更處分應包含將該受處分公務人員應在未受禁止之人事處分可能之職位，另外亦應判斷是否有相關之損害，亦應給予損害賠償之判斷。若受處分之公務人員不滿意委員會之決定，得向法院尋求救濟。

特別檢察官亦得對有作出禁止之人事處分之公務人員提出紀律處分起訴，請求特別委員會作成紀律處分。紀律處分包含對該公務人員免職、降級、停職、1000 美元以下罰鍰。

（二）裁決

1. 裁決類型

（1）無條件駁回

因受處分公務人員向功績制保護委員會聲請救濟時，功績制保護委員會原則上會先指定一位行政法官（administrative judge）對該案進行審理（委員會屬於次級審判權）。

若該初審行政法官認為基於公平原則、程序正義（例如：當事人無能



力進行陳述且未委託訴訟代理人²⁹⁰、當案件事實取決於其他程序時，例如：刑事程序），在未對該案進行實體審查而決定駁回該救濟聲請，此即無條件駁回決定。

此種決定並不會產生實質確定力，當事人仍能對同一案件提起救濟。是否命無條件駁回初審行政法法官具有較寬之裁量空間。因無條件駁回判決類似於停止訴訟，通常有待其他判決或者其他正當程序之要素被補正之後即得繼續進行，為求爭議能盡速獲得解決，通常初審行政法法官會設定重新救濟期限²⁹¹。而在特定情形下實務見解認為不宜設定期限²⁹²，例如：在當事人處於精神狀態無法應訴之情形，且並未委託訴訟代理人。

無條件駁回案之重新救濟除了當事人主動提起外，亦得於判決中直接指定自動重新開始救濟程序之期日，但若在聲請救濟人反對該無條件駁回判決之情形，在判決當中所指定之期日自動重新開啟救濟程序。

在當事人同時涉及刑事訴訟之案件中，初審行政法法官在部分情形下須以無條件駁回判決暫停救濟程序，例如：依檢察官要求或者當案件進行可能阻礙刑事追訴、依當事人請求，認為刑事判決之結果對於救濟決定有實質影響者、聲請救濟人合理認為救濟程序之審理可能有危害其餘刑事程序中所具之相關權利、若救濟程序所需之相關資訊受到刑事追訴保密時、其他充足理由（例如：當事人雙方同意受刑事訴訟結果拘束者）。

在裁定無條件駁回時必須明確裁定當事人重新開始救濟之階段為何，例如：是否須先完成其他委員會救濟前之申訴手段。²⁹³無條件駁回必須以書面為之，並且敘明理由，但若係在聽證過程中決定無條件駁回，則得於聽證紀

²⁹⁰ Harris v. Department of Veterans Affairs, 142 F.3d 1463, 1471 (Fed. Cir. 1998)

²⁹¹ Bowens v. Office of Personnel Management, 59 M.S.P.R. 390, 393 (1993); 5 CFR § 1201.29(c)

²⁹² Brown v. Office of Pers. Mgmt. , 94 M.S.P.R. 331, 337

²⁹³ <https://www.mspb.gov/appeals/files/ALJHandbook.pdf> (最後瀏覽日：03/16/2024)



錄當中為之即可。²⁹⁴當聲請救濟人未於前述所訂重新救濟期限開啟程序者，實務上有提出如何判斷是否得再給予救濟權利之條件：聲請人為自訴人、已於期限內提起復審程序、在程序過程中有提出重新開啟意圖、重新提交之最小延遲內或其他種程序混淆；並未設定期限；他方並未提出異議；允許重新救濟對機關並無損害、期限之設定過於恣意²⁹⁵。

(2) 初審決定

由初審行政法法官在判斷所有重要事證之後，會作成初審決定 (initial decisions)。若屬於不具重要性之事證，縱使初審行政法法官未於初審決定表明，並不構成程序錯誤（行政法法官本即具有高度裁量空間篩選採認之證詞或證據）。若有涉及被禁止之人事處分事項，則初審決定必須完整敘明相關之事證及決定理由。²⁹⁶

當不利處分係根據一刑事犯罪行為時，刑事確定判決所確定之基礎事實與法律適用不得在該受處分人聲請救濟時為相反之主張，該行為必須係作成不利處分之依據始有適用，因為刑事判決之程序相較不利處分救濟程序更加嚴謹，因此得對其他審判機構發生拘束力。²⁹⁷

初審決定必須通知與當事人及救濟參加人 (intervenors)、其他利害關係人，而該決定亦應對人事管理局 (Office of Personnel Management) 提出電子版本。

初審決定必須包含事實、決定理由及救濟措施、復審救濟提示、若未復審而成為最終決定之期日、救濟結果是否於復審決定前暫時生效 (interim relief，類似假執行)。假執行必須限於聲請人獲得勝訴始有可能，若處分機

²⁹⁴ Id.

²⁹⁵ Gaddy v. Dep't of the Navy , 100 M.S.P.R. 485,489(2005)

²⁹⁶ See supra note 258 at 334-335

²⁹⁷ See supra note 228, at 359.



關未依假執行之命令進行，處分機關於聲請復審時必須提出其已遵守該命令之證明，若聲請救濟人認為其並未真實遵守得像復審委員會申訴，處分機關負舉證責任證明。當處分機關聲請復審時並未提出或提出之證據不符合其已遵守假執行命令時，聲請救濟人得請求復審委員會駁回處分機關之聲請。²⁹⁸ 初審決定若未於 35 日內提出復審則會變為終局決定，然而此種終局決定並不具有先例效果。當當事人遲誤復審救濟期間，委員會得以其他正當理由 (good cause) 延長其救濟期間，但所謂之正當理由委員會採取較為嚴格之解釋，尤其在當事人有其訴訟代理人或機關代表時。²⁹⁹

(3) 復審決定

復審決定之聲請人除了當事人之外，亦包含人事管理局之首長、特別檢察官及初審行政法法官。人事管理局介入提起之原因僅限於其認為該案之決定有錯誤且將實質影響人事管理局所負責執行之法規適用時始得提起。特別檢察官得依法律之規定成為參加人。而初審行政法法官在認為該案與法規與政策之執行屬重要且有統一解釋之必要、若不立即向委員會聲請復審將會導致當事人之一方或對公益有重大損害、或聲請復審有助於程序進行，初審行政法法官得對之進行中間復審聲請 (interlocutory appeals)，初審行政法法官得暫時裁定停止，待委員會復審決定再行作成決定。

復審決定之受理，復審委員會具有裁量空間；除了應符合前述聲請期限外，通常會視是否具有待證事實之錯誤（若為證人證詞可信性之決定，除有例外情形，原則上會尊重初審行政法法官之決定），且該錯誤對決定有影響；或法規之適用有誤；初審程序違反或者有濫用裁量權限之情形，且對決定有影響；非因當事人過失而未提出之新事證及法律見解，所謂新證據係指無法

²⁹⁸ 5 CFR § 1201.116

²⁹⁹ 5 CFR §§ 1201.111-113; See supra note 228, at 367-368

於初審結束證據蒐集程序前取得者。³⁰⁰

因初審行政法法官係由委員會指定，因此委員會對於初審行政法法官之事實認定，得做不同之判斷，僅有在前述證人證詞可信性之決定，因其較無法直接對證人進行訊問，以判斷證詞之可信性。只有在當事人特別提出該可信性之判斷有誤時，委員會才可能推翻其見解。原則上復審委員會之判斷依據係由初審行政法法官所提交之所有事證，復審委員會得另外命雙方當事人為言詞辯論或者提出摘要，若認為有必要深究之事證，則得發回初審行政法法官重新調查。³⁰¹復審委員會之決定包含，駁回復審、自為決定（可調整初審決定）、撤銷初審意見發回。復審決定區分具有先例性之決定與不具先例性決定，當復審委員會認為該案並不具有案例重要性時，則得以不具先例性之決定為之，得僅敘明決定，無須敘明理由。³⁰²

委員會有權在特殊例外且距離復審決定期日尚不久遠之情形重新開啟審理程序，主要發生在當事人主張有新事實或新證據時³⁰³。對於復審決定，人事管理局之首長，得在最終決定作成後 35 日內聲請再復審（reconsideration），惟須在委員會適用法律有誤，且該錯誤具有明顯重要性，亦即對公務人員法體系有危害使得為之。而其亦得同時聲請暫時處分，避免終局決定之執行。³⁰⁴

2. 積極抗辯事由

原則上處分機關只要依第 43 章、第 75 章之構成要件作成不利處分，並

³⁰⁰ 5 CFR §§ 1201.115(a)-(e)

³⁰¹ See supra note 228, at 367-368.

³⁰² 5 CFR §§ 1201.117(b)-(c)

³⁰³ 5 U.S.C. § 7701(e)(1), (B)5 CFR § 1201.118; Maples v. OPM, 347 Fed. Appx. 593,596 (Fed. Cir. 2009).

³⁰⁴ 5 U.S. Code § 7703(d),5 CFR § 1201.119.



達成前述要求的舉證責任程度³⁰⁵，機關即取得勝訴，原處分繼續維持。然而依規定³⁰⁶，當事人仍有數個積極抗辯事由使該處分應被撤銷，其中包含：處分機關作成處分時，未遵守其所應踐行之正當行政程序（包含法律、法規授權命令等），且該違反具有實質損害性，亦即若遵守該程序即有可能變更決定之結論；第二即為涉及被禁止之人事處分，例如³⁰⁷，基於歧視（性別、年齡、身心障礙等事由）、強制參與政治活動或給不參與者處罰、違反吹哨者保護規定、處罰採取救濟程序之公務人員等；以及該決定違反法律規定，實務見解採取兩階段判斷法，第一階段判斷是否違反法律規定，第二階段判斷該被違反之規範是否在實踐功績制系統之制度目的或與功績制系統具有直接相關性。

對於正當程序之違反，委員會採取較為嚴格之見解，通常委員會會視該違反是否為本案核心、以及該程序違反之效果與結果是否有關等。違反吹哨者保護及公務人員尋求救濟之報復處分所作成之不利處分，聲請救濟人須證明該不利處分與吹哨者行為或尋求救濟有關之制裁處分。主觀上須證明被訴機關具有報復性意圖，至少被訴機關知悉或推定知悉誰揭露相關政府資訊，客觀上該資訊揭露系促成該不利處分之主要原因。而不利處分救濟包含作證或僅擔任參加人。³⁰⁸

三、司法救濟程序

（一）審判權有無之爭議

在 1978 年公務人員服務改革法案通過前（Civil Service Reform Act of 1978），法院對於其對公務人員紀律處分之審判權之依據或範圍並未有明確

³⁰⁵ 5 U.S.C. § 7701(c)(1)

³⁰⁶ 5 U.S.C. § 7701(c)(2)

³⁰⁷ 5 U.S. Code § 2302(b)

³⁰⁸ 5 CFR § 1201.56(c); See *supra* note 228, at 359-362.



之說理，在審判權之部分常會引用涉及行政程序法相關規定 (Administrative Procedure Act)，有的並不會討論審判權從何而來；至於認定行政機關之免職處分是否應撤銷，法院之主要見解為違反必要之程序、免職處分過於恣意或欠缺實質證據證明有免職之必要，不同法院對於行政機關免職處分之合法性認定不同。而目前之見解如同前文所述，法院已得以前述法條對於不利處分程序是否違法進行判斷。

（二）複數法院之競合

在 1982 年聯邦法院進步法案通過前，關於公務人員紀律處分之司法救濟管道除了從聯邦地區法院及聯邦巡迴上訴法院，尚有從聯邦索賠法院（類似國賠法院，向聯邦政府索賠之管道）進行救濟之管道。因聯邦索賠法院認定有關公務人員薪資請求係屬於其審判權範圍，雖其主要係針對財產請求之主張進行裁判，然而若是時當中涉及不利處分所導致之免職，則可能發生請求金錢損害賠償之問題，因此仍會去實體判斷不利處分之合法性，因此不利處分之判斷將會與聯邦地方法院與聯邦巡迴上訴法院可能發生衝突。³⁰⁹

公務人員服務改革法案將前述審判權範圍及衝突問題進行規範，將功績保護委員會之最終裁決 (final decision) 之審判權分配給聯邦巡迴上訴法院以及索賠法院，於 1982 年聯邦法院進步法案 (The Federal Courts Improvement Act of 1982) 通過後，將索賠法院之上訴審併入聯邦巡迴上訴法院，於此時將公務人員之不利處分案件審判權由聯邦巡迴上訴法院獨佔，因此裁判結果可能發生衝突之情形獲得解決³¹⁰。

³⁰⁹ Johnson, R. C., & Stoll Jr, R. G. (1971). *Judicial Review of Federal Employee Dismissals and Other Adverse Actions*. Cornell L. Rev., 57, 178. at 179-187 .

³¹⁰ 在 1982 年後，將公務人員事項之審判權有別於其他 12 區以地區劃分之聯邦上訴巡迴法院，成立第 13 聯邦上訴巡迴法院，而公務人員相關爭議事件皆納入其中，因此不分地區，只要涉及聯邦公務員之爭議案件，皆屬於第 13 聯邦上訴巡迴法院管轄。5 U.S. Code § 7703(b)(1)(A)、28 U.S. Code § 1295(a)(3)

（三）法律審為主，事實審為例外

訂定推翻委員會最終裁決之事由，其中包含：濫用裁量權限，違背法令、未遵守法令所課予之正當程序、委員會依據未達實質證明程度。而聯邦上訴巡迴法院原則上不會對委員會之最終裁決重新審理（不採覆審制），只有在特殊情形，涉及平權法案（Civil Rights Act），亦即有歧視之情形才會重新對案件事實進行調查。法院多數尊重委員會或行政機關對不利處分適當性之認定，只有在前述違反程序導致有實質損害之情形才會撤銷委員會之最終裁決，因為委員會屬於事實之探究者（as a trier of the facts），因此有權判斷證人證言之可信性。在公務人員不利處分之爭議案件，聯邦上訴巡迴法院仍然肯認傳聞證據之證據適格性。³¹¹

除了聲請救濟之上訴人得上訴之外，人事管理局之首長亦得提出，惟同樣僅限於委員會適用法律錯誤，並將違背公務人員管理法制之政策目的，且原則限於人事管理局之首長本身有成為該案之參加人為限，例外在該首長曾經聲請再覆審（reconsideration）。原則上救濟期間為委員會最終裁決公布後 60 日內，得向聯邦巡迴上訴法院提出救濟。³¹²

四、附論----英國之公務人員人事不利處分

本文無意對英國及美國公務人員處分權限執掌機關作全面性比較，僅欲比較在內閣制國家公務人員之領導統御權限相較於總統制國家，其是否亦屬於政治部門，以及對公務人員人事處分之相關程序。

英國競爭職公務人員之法律上意義亦排除經由政治選任、選舉而來、有特定任期之官員、司法人員以及軍人，而公務人員執行其職務最終系由閣揆負責，在行政上具有一體性。³¹³

³¹¹ See supra note228, at 369-370.

³¹² 5 U.S. Code § 7703

³¹³ Turpin, C., & Tomkins, A. (2011). *British government and the constitution : text and materials*



傳統上英國之公務人員服從之對象系王室，而對於公務人員之管理係以王室特權理論為之，公務人員之免職係由王室任意為之 (at the pleasure of the Crown)。而部分係認為此種任由王室自由免職之條款係在公務人員簽署契約時及已默示同意之條款，亦有認為係由法院所確立基於王室之特權，法院承認在王室具有特權之領域內，若涉及公共政策決定，應採取較為寬鬆之審查。³¹⁴目前對於公務人員之課責關係雖仍認為其係為王室服務，然而此種王室特權行為實質上已由內閣執行，並由閣揆領導之³¹⁵，而受到國會之監督。

雖然 20 世紀已有許多法規規範公務人員之權力與責任，然而關於公務人員之管理、服務條件並未以法律明文規定之，而多係國會藉由王室之特權訂定相關之指令或由國會授權內閣訂定之命令或指引訂定之（例如：The Civil Service Order in Council 1995），在其後相關公務人員工作條件被納入文官管理法典（Civil Service Management Code），在由各機關自行依其機關合適性訂定相關工作管理規則。在英國法上雖然傳統上之理論將公務人員之免職認定屬於王室/行政特權領域，而機關有更高之裁量權限，然而實務上並未發生過度之限縮公務人員工作權之情形。且亦有提供公務人員救濟委員會，使公務人員認為受到不公平對待或者不正當之免職等得以救濟。³¹⁶

英國在考績上之不利處分以及違反紀律之不利處分並未區分其程序。英國在對公務人員違反紀律或者績效未達標準之情形，亦要求有正當程序，首先採取非正式之方式要求公務人員改善，若未改善，則可能開啟處分程序。處分程序首先須通知該公務人員，並且提供相關事證說明公務人員之失職行為或績效未達標準之情形。公務人員得對該事項提出意見並進行答辯，若處分長官認為有違失之事實或未達標準之行政績效時，得發出警告，並設定一

³¹⁴ Colin Turpin, Adam Tomkins (7th ed.). Cambridge University Press, at 416.

³¹⁵ See supra note 313, at 417.

³¹⁶ See supra note 313, at 465.

³¹⁶ See supra note 313, at 417-418.

定期間要求改正或增進績效，若在該期限內未為改正或增進績效，始會對公務人員為不利處分。

除非該行為或表現嚴重影響機關或屬於重大違失行為（gross misconduct），才會在第一次警告時即對該公務人員為不利處分，包含免職（簡易免職程序，summary dismissal）。³¹⁷在公務人員即將遭免職時，一般非定期限雇員之公務人員必須至少於 5 週至 13 週前通知，依年資高低遞增。而目前公務人員受到不正當免職，亦得像雇用委員會（Employment Tribunal）上訴，該委員會除了處理一般私人間雇用關係之案件外，亦包含公務人員之申訴案件。

第三節 彈劾制度

壹、受彈劾人範圍

美國之彈劾制度主要係對行政官員進行政治責任課予，因此無論係何種違失行為，皆有可能成為彈劾之理由。

一、總統

總統之可彈劾行為，原則上必須是「自己」之行為，而並不會因其所屬官員之違失行為而遭彈劾，除非該違失行為係總統本身所為之命令、建議、授權時，才有可能成為總統被彈劾之行為。原則上總統也不會因為其過失而不知之所屬官員行為而成立被彈劾之事由，然而當其過失而不知已達到漠然（indifference），（類似我國刑法之「未必故意」），則可視為其已默示授權，而有可能成為自己被彈劾之事由。³¹⁸

針對總統及法官彈劾之標準，有部分見解認為應該區分，總統具有直接

³¹⁷ Discipline and grievances at work: the ACAS guide，頁 1-52。

³¹⁸ Black Jr, C. L. (1998). *Impeachment: a handbook*. Yale University Press. at 46-47

之民主正當性而彈劾標準應該更高，須達重大損害程度 (great offenses)，法官僅具有總統任命而來之間接民主正當性，因此較易被彈劾。³¹⁹亦有認為彈劾法官應不若總統採取較為嚴格，因總統之免職，將深度影響政治，而免職法官影響較低。且依照憲法第 3 條第 1 項所規定法官於執行職務時應具備良好適當行為，因此是否對法官彈劾之標準應不需如總統一般採取較為嚴格之解釋。而因為各部會首長得由總統自由任免之，因此在判斷是否將其彈劾之標準則較少討論，因實務上極少發生當部會首長有違失行為但未達重大損害程度。³²⁰有學者認為憲法並未對此進行區分，制憲者亦未表現出此種制憲目的，且總統所做為之執行所有法律官員之首，其功能與法官或其他官員相同，並無差異，而有區別對待之必要³²¹。

二、其他官員 (officer)

在美國憲法第 2 條第 4 項彈劾條款所規定之可彈劾官員包含在行政部門及司法部門之經國會同意受總統任命非軍事任命之人員。³²²而所謂之其他官員亦不包含國會之成員，因為國會之成員並非由總統委任之，而非屬其他官員 (civil officer)，雖過往曾經有參議院議員遭到彈劾起訴，然而其亦因非屬憲法彈劾條款中之官員而參議院不具有管轄權。且憲法第 1 條第 5 項已有規定參、眾兩院如何對各院之議員規範懲處規定，並且賦予參眾兩院以 2/3

³¹⁹ Klarman, M. J. (1999). *Constitutional Fetishism and the Clinton Impeachment Debate Essay*. Va. L. Rev., 85, 646.

³²⁰ Berger, R. (1973). *Impeachment: the constitutional problems*. Harvard University Press., at 91-93, 101.

³²¹ McGinnis, J. O. (1998). *Impeachment: The Structural Understanding*. Geo. Wash. L. Rev., 67, at 660.

³²² Yankwich, L. R. (1937). *Impeachment of Civil Officers under the Federal Constitution*. Geo. L. J., 26, 849, at 851，美國設計之彈劾標的範圍與英國不同，較為限縮;Tillman, S. B. B., Josh. (2022). *Offices and Officers of the Constitution Part III: The Appointments, Impeachment, Commissions, and Oath or Affirmation Clauses*. S. Tex. L. Rev., 62, 349



多數決將議員排除，以體系解釋應認為憲法並未將第 2 條第 4 項得彈劾之人員包含國會議員。而在 1797 年唯一一次國會議員（the Blount case）遭到眾議院提起彈劾案，亦被參議院否決，並認為欠缺管轄權，因此目前成為實務及通說主要見解。³²³部分有力見解認為國會人員仍有可能受到彈劾起訴及審判，其見解認為第 2 條第 4 項所規定之人係屬於強制免職之彈劾案，亦即對總統、副總統及其他官員，而非屬於此三類之人，亦得受到彈劾，僅彈劾之效果不限於免職，而包含其他較輕微之不利決定。³²⁴

目前司法實務對於本條所得彈劾之官員，多認為與憲法第 2 條第 2 項任命條款當中總統所得任命之行政機關官員與法官一致，皆屬於本項所稱之其他官員。而司法實務也較不認同民選機關除了總統及副總統以外之人選得作為被彈劾之對象。³²⁵

雖行政機關官員皆有可能受到彈劾，然而目前之實踐情形，受彈劾之人主要為法官，而總統或行政官員較少受到彈劾³²⁶。

貳、彈劾事項

一、叛國罪（Treason）

在叛國罪之認定上採取較為嚴格之認定標準，只有向國家發動戰爭、向敵國投降或提供援助給敵國，與英國不同。英國自 14 世紀開始下議院即得參與叛國罪審理，當時之叛國罪雖有列舉事項，然而當遇到非列舉事項時即應交由上下議院共同決定之，在此時即漸漸發展出叛國行為之多樣性，例如：認為有貴族向國王建議採取集權統治，此種破壞人民與國王間之合作關係也

³²³ See supra note 322, Tillman, S. B. B., Josh., at 394-412.

³²⁴ Isenbergh, J. (1999). *Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process*. Yale L. & Pol'y Rev., 18, 53, at 66, 98.

³²⁵ See supra note 322, Tillman, S. B. B., Josh., at 392-394; Ohnesorge, J. (2020). *Comparing Impeachment Regimes*. Duke J. Comp. & Int'l L., 31, 277.

³²⁶ See supra note 322, Yankwich, L. R., at 862.



屬之³²⁷，也影響了美國彈劾制度，加上 17 世紀英國國會在與王權抗爭權力時亦有以事後使人喪失公民權（bill of attainder）對有叛國行為之官員進行處罰，也建立起彈劾本身具有政治性之本質。而雖美國憲法將叛國罪限定其行為態樣，然而以下兩事項，賄賂行為及其他重罪與輕罪其實也代表者對於應彈劾行為並不限於狹義之叛國，而是包含總統或各官員對國家或政治體制所為之干擾行為，或利用其職位為私人謀取利益之行為等。

二、賄賂罪（Bribery）

賄賂罪已經在過往之判決先例下有較為明確之定義，意指自願的收受或提供利益以換取貪腐性之職權行為，包含已作為或嗣後作為。³²⁸而賄賂罪不包含政治獻金（例如：乳業業者捐贈政治獻金，希望能夠支持乳製品價格調漲），而區分此兩者實務見解主要以意圖及動機，而要證明是否有賄賂之意圖及動機較為困難，不論是否在彈劾之情形，在一般刑事犯罪追訴，因此在聽取完整證據以前無法輕易進行判斷。本事項在定義上雖不難理解，然而在事證調查及證明上相對困難。

三、其他重罪或輕罪³²⁹（Other high Crimes

and Misdemeanors）

（一）制憲經過

本事項屬於概括條款，包含各種類之違失行為，與前兩者定義較為明確或已受到長期司法實務之審查而有較為明確之定義，其屬於不確定法律概念，因此不僅在事實認定上可能有困難在法律解釋上亦有難題。有見解認為本事項極為模糊，因此應由參議員自行判定，有較大之裁量權限。但有反對

³²⁷ See supra note 320, at 41-43.

³²⁸ See supra note 322, Yankwich, L. R., at 853.

³²⁹ See supra note 318, at 27-46



見解認為，本事項在一開始之憲法制定委員會並未加入，原先僅限於叛國與賄賂罪，雖然制憲會議紀錄並未公開，然而其中有相關對談紀錄有提到原僅有叛國或賄賂罪過於狹隘，而建議加入「行政失當行為」(maladministration)，然而被反對，且各州亦有將此作為彈劾州長之事由，可見最終不放入應是有意為之而非漏未規定。而行政失當行為之範圍較所謂之重罪或輕罪大，且制憲議員亦有表示若將彈劾之事項過於寬鬆，可能將導致總統或行政官員受到參議員所主導，而破壞美國行政與立法之權力分立體制；另外，亦有認為因美國憲法以及各州憲法皆不採取過去英國曾經實行之具有使人失去公民權之法案 (bill of attainder)，在 19 世紀前之英國被用來制裁犯下叛國或重罪之人 (主要是公職人員)，得不經審判而剝奪其公民權，包含財產權，此種法律具有溯及性且欠缺正當程序，因此在美國制憲時，各州及議會皆反對此種法案，因此本事項之解釋不得解釋為得由參議員自行認定各種不同之罪，導致違反憲法對溯及處罰禁止亦或是正當程序之誠命。

美國制憲時參考了英國之彈劾程序及相關事項，而本事項之其他重罪或輕罪亦是源於英國，英國當時之彈劾程序屬於完全之政治程序，而會被彈劾之行為屬於「政治性犯罪」，該犯罪並非司法意義上之犯罪，而在英國歷史學者對此之研究則可發現，所謂之政治性犯罪意旨對於國家造成侵害，而性質上其與叛國罪之差異僅為量之差異而非本質性之差異。³³⁰雖然制憲時並未過多之討論彈劾程序之性質究竟屬於政治程序或司法程序，而主要討論總統之彈劾事項是否只限於重大侵害行為，然而在制定本事項時，時常於會議當中提及對於聯邦所為之重大侵害行為 (great offenses)，而非使用「犯罪」，並且於制憲者在討論彈劾案是否應進入聯邦最高法院進行審理，亦認為不適合以嚴謹之法律來處理彈劾，可見制憲者並不將事項限於屬於刑事犯罪之行

³³⁰ Bestor, A. (1973). *Impeachment Review*. Wash. L. Rev., 49, 255, at 265-266.

為始得彈劾。³³¹

雖然本款事由及程序皆師法英國自 1386 年以來，對其官員之重大違失行為所設計之要件、以及其程序亦採取兩院審查制，然而美國制憲者並未特定此要件應如何操作，並且在過往美國實際彈劾之案例，亦無法明確說明針對此事由之標準，因此有較寬之空間對此進行解釋適用。

（二）憲政實踐先例

因為憲法具有模糊性，因此往往需要透過法院判例見解形塑其內涵（*interpreted construction*），然而因憲法本身之政治性，尤其涉及權力分立條文時，其他外於司法權之憲法機關之實踐亦可能形成憲政慣例，建構真正實行之憲法而非僅是文字邏輯之操作（*constitutional construction*）。³³²而本事項之模糊性制憲者即不要求應以法律明文限制提出彈劾案之事項，而從過往之彈劾案例對於重罪或其他輕罪之詮釋，亦難以法律直接規定其構成要件，或其本身僅具有政治非難性而不具有法律可非難性。³³³因此本事項更需要透過參、眾議院對之進行憲政實踐來充實其具體內涵。從部分之制憲者（例如：Alexander Hamilton）以及制憲初期聯邦最高法院大法官（Justice Joseph Story, Justice James Wilson）之見解可得，所謂之其他重罪或輕罪性質上即屬於政治性之侵害，包含濫用權力以及破壞政治體制或憲法等，不具有明確性之行為態樣。³³⁴雖然目前通說對於本款事項採取較為寬鬆之認定，不限於刑法處

³³¹ Gerhardt, M. J. (1998). *Lessons of Impeachment History*. Geo. Wash. L. Rev., 67, 603, at 611-612.

³³² Whittington, K. E. (1999). *Constitutional construction : divided powers and constitutional meaning* / Keith E. Whittington. Harvard University Press. at 14-16, 26.

³³³ Story, J. (1833). *Commentaries on the Constitution of the United States / by Joseph Story* (First edition. ed.). Hilliard, Gray, and Co, at 556; Gerhardt, M. J. (2000). *The federal impeachment process : a constitutional and historical analysis / Michael J. Gerhardt* (2nd ed.). University of Chicago Press, at 104-105.

³³⁴ See *supra* note 331, at 613.

罰之行為，然而就目前之憲政實踐，眾議院決定起訴彈劾案僅成立 20 件，而目前以刑事犯罪或者狹義之刑事犯罪起訴有 7 件，而因犯罪事項成立彈劾案而遭免職者有 4 位，也可呈現在憲政實務上確實採取了不限於刑事犯罪之觀點。

（三）案例類型

1. 不限於犯罪

而此事項是否僅限於「犯罪」，雖有部分認為認應屬於犯罪行為較能夠使本事項具有明確性，然而可能因此導致部分非屬於犯罪行為，但明顯屬於重大失職之行為，例如，總統完全於他國遠距辦公、總統違反宗教中立而對任命人員做宗教之篩選。而制憲者當時向英國師法彈劾時，亦並未將彈劾之事項限於刑事犯罪行為，而是強調其政治侵擾性³³⁵。

上述失職行為皆非屬於刑法處罰行為，或非屬於重罪，僅為一般犯罪，然而仍具有足夠理由認定總統有違法失職，應受彈劾。若依本條所例示之叛國、賄賂等重罪，在解釋其他違失行為應該亦得做相同程度之解釋，且無論是叛國（treason）、賄賂（bribery）在用語上亦較並非法律專用用語，而是純粹個人道德上之用語、且兩者皆具有毀壞政治程序之特色以及皆具有重大性。因此所謂之重罪及輕罪應不僅限於刑事法規所規定之犯罪。而從過往之判例當中亦找不出有將本款事由限於犯罪之先例³³⁶。雖然對於該重大性之展現是否應與叛國或收賄相當，仍有不同見解，然而皆認為並不限於犯罪，例如：妨害司法行為是否屬於可彈劾之事由即有不同見解。³³⁷

雖然過往先例及學說見解皆不限於犯罪，然而當該行為本身即屬犯罪時確實有增加彈劾成立之可能，在部分案件當中有出現因為在司法程序調查之

³³⁵ See supra note 318, at 62-66.

³³⁶ See supra note 322, Yankwich, L. R., at 856.

³³⁷ See supra note 319, at 652-655.; See supra note 318, at 45-46.



壓力下，國會亦開啟彈劾程序，並成立彈劾案，導致部分學者及國會議員認為彈劾有受到檢察機關影響，而無法達到制憲者當時希望賦予國會有較大之裁量權限判斷是否成立彈劾案。³³⁸

2. 濫用其權限

濫用權限非屬於刑事犯罪，若欲界定其可彈劾性得區分案件類別討論：若明確利用透過總統之職務，協助幫助所得稅之詐欺，原則上符合其他重罪或輕罪。另外，若總統透過職務之裁量權限，濫用權力，特別是亟需中立執行之系統，例如，稅收系統，亦屬於本款事由，因其濫用其因職位所取得之利益並濫用之，且有危害該政府體制之中立需求。

若是利用其職權將通過之預算暫停執行，雖有見解認為其亦屬於濫用職權，而亦有符合本款事項。然而，因總統寬廣之執行法律權限，總統透過職權命令、或者在財政收支尚屬合法之情形下，判斷如何使用預算，皆屬於合法之職權行使，不一定能輕易判斷為具有動機關聯性，而國會甚至會通過部分預算，並非要求行政機關「應」花費，而是有權決定如何花費之權，因此更難斷定其是否具有利用職權利益進行私人利益交換之動機，而司法先例亦有承認當個人或政府單位具有扣押款項權限時，此種情形較宜採取其他憲法上爭議解決管道解決之。

而總統在未經國會同意之情形向其他國家發動類似戰爭之敵意行動時 (warlike operations)，其是否屬於總統職權之濫用，而得以作為彈劾理由，其邏輯上似乎應具有可彈劾性，然而目前美國憲政史上已發生過幾次先例，且皆有相當之專家背書，導致其實質上並非容易判斷是否具有可彈劾性。而除非國會已建立一套明確之限制標準，則無法確定何種類似戰爭之軍事行動已達到可彈劾之程度。

³³⁸ See supra note 331, at 616.



若藉由總統權限不正當之打擊政敵，例如：竊聽、散布眾所周知的不實謠言，皆屬於對於總統權限之濫用，而有可彈劾性，然而若程度低於此之競選手段，可能無法明確認定其可彈劾性，則亦仰賴國會對此設定相關規範已明確其標準。

若涉及司法公正危害之行為，則可區分為是否已涉及公共事務或政治體制之破壞，若單純僅係維護其私人關係所為之藐視法庭行為，例如，基於保護自己直系血親親屬而不配合作證，雖可能構成藐視法庭罪，然而其行為並不一定具有可彈劾性，因其行為具有期待可能性，且未涉及公共事務；僅有在該公務人員之行為即與其所行使職權有直接相關時，則應認不屬於此處的容忍範圍。

然而，亦有見解認為無論是官員之職務行為或基於私人身分所為之行為，皆有可能被本款事由所包含，基於本條之結構並無法看出有任何區分是否是以私人身分或利用職務身分所犯之可彈劾行為。而即使是私人身分所為之行為亦無法直接否定其是否不會影響到該官員在該職位之合適性。³³⁹

當總統有濫權之情形且符合本款事由時，縱使其具有高度人民支持，其仍屬於得被彈劾之對象，雖彈劾事由具有政治性，然而不因其支持度高而足以繼續維持其總統職位。制憲者認為總統不僅須受到人民支持，而具有一定之責任保護人民，縱使所採取之行動不一定受到人民歡迎。

3. 導致破壞人民對該職位之信任

當官員或法官之行為雖未必達到重罪或輕罪之程度，然而若該行為已經造成人民對於該機關行使職權造成不信任或者有害該機關之名譽，亦得成立對該官員或法官之彈劾案。³⁴⁰而在總統或官員有謀殺罪行時，雖其行為與其職權並無關連，難以稱其有權利濫用之可能或者對於國家及憲法有侵害，然

³³⁹ See supra note 319, at 652-653.

³⁴⁰ See supra note 322, Yankwich, L. R., at 858.

而因其仍可能造成總統職位遭受名聲影響，而有始公共秩序遭受破壞之可能，而仍屬於可彈劾之事實。³⁴¹

4. 過去彈劾失敗之事由

過去彈劾失敗之事由是否得做為先例而拒絕往後之彈劾可能，有不同見解，有認為過往彈劾失敗之事由能夠說明參、眾議院並不認為該事由具有可彈劾性，而部分見解則認為彈劾失敗之事由是否能推導出不具有彈劾性必須證明國會是否係以該事由不構成彈劾事由為理由而未成立彈劾，且在事由是否相似而得以先例作為拒絕彈劾之事由，亦不容易判斷，因此不宜通案性以先前彈劾失敗之事由作為拒絕相似事由之彈劾。³⁴²

參、程序³⁴³

彈劾程序之性質本身即與刑事審判程序類似，皆仰賴中立機關進行起訴及審理。而在美國憲法將此程序交由聯邦眾議院及參議院行使，要求其盡可能不受政治當派及社會壓力影響。

一、彈劾案之起訴

聯邦眾議院（The House of Representatives）擁有提起彈劾之權限，而參議院（The Senate）具有審議彈劾案之權限。聯邦眾議院若欲提起彈劾案僅需一般多數決即可，而彈劾案之確定，需經過參議院 2/3 同意確認彈劾後，彈劾案始通過。此種兩階段彈劾程序係承襲自英國下議院提出彈劾，上議院審理。此源於英美早期之刑事審理程序，決定是否起訴及審判皆由不同之陪審團進行。眾議員之責任如同檢察官蒐集相關事證，判斷是否成立彈劾案，具有篩選案件之功能，避免不具有實質意義之指控而造成時間及金錢成本之

³⁴¹ See supra note 331, at 620-621.

³⁴² See supra note 319, at 658-659.

³⁴³ See supra note 318, at 1-24.



浪費。

開啟眾議院調查是否有應彈劾情事之來源包含眾議院決議、眾議院委員會自行調查、外部資訊等。原則上彈劾案表決前之調查係由委員會進行，包含規則委員會（House of Representatives Committee on Rules）以及司法委員會（House Judiciary Committee），前者負責調查後者負責判定是否將該案提至院會進行表決。雖院會亦得主動進行調查或提案然而在實務上極少發生。委員會在調查證據時，並無證據方法之限制，且委員會具有傳喚證人到場作證或要求製作證據文書之權限，若有違反得以刑罰處罰。

當眾議院之委員會進行調查證據時亦有可能法院請求調查協助，例如：對拒絕證言之證人實施拘提，得向法院聲請裁定。然而當借助法院之裁定程序時，國會即無法對法院之裁定做任何指示而失去該取證之主導權；而法院之時程安排亦可能對眾議院之調查進度造成拖沓，無法按照眾議院預期之時序進行。因此在實際上眾議院在進行調查證據時，並不常向法院請求協助，而是利用其所具有之權限對違反證據調查之人進行強制處分。³⁴⁴

而當案件提出至院會後，原則上不易再作補充，院會通常僅會針對是否同意各提案進行表決而有刪減彈劾案之可能。眾議院表決之過程無庸踐行完整之調閱程序，僅需經過辯論而進行投票表決是否成立彈劾案之提案，若有數彈劾案亦得選擇包裹式表決或個案表決，皆合乎議事規定。而眾議院之表決係採取簡單多數決投票制，只要出席達法定人數以上（過半），並且同意票多於不同意票即可，亦即最少僅需要 1/4 人同意加上出席過半即得通過彈劾案之眾議院提案。而委員會及院會通常亦會避免黨派色彩過度明顯之提案，若同意與反對票數以政黨為區分，則有遭受參議院懷疑不中立之嫌。當眾議院表決承認成立彈劾案之提案後，將會指派眾議員作為眾議院代表向參議院進行起訴，主張總統、法官或官員有彈劾之原因，而該代表必須有兩黨

³⁴⁴ See supra note 318, at 63-64.



派同意提案之議員，而其律師即會是司法委員會之人員。

二、彈劾案之審議及表決

在聯邦參議院收到聯邦眾議院之提案後則應組成彈劾案法庭進行審理，若為總統遭受彈劾則應由聯邦最高法院首席法官陪席審理。在審理以前參議院必須為宣誓，高於其就任時之宣誓，確保其中立客觀性，以行使憲法權力。參議院所行使之彈劾案審理權，有學者認為其係屬於司法權之一種，而與一般之立法權限不同，從美國憲法立憲前之草案來看，彈劾審理權並為分配給參議院，而係分配給聯邦最高法院可之其性質應屬於司法權審理性質而非純然之立法權；另從憲法第 3 條所規定所有刑事審判除「彈劾案」以外應由法院審理之，亦可認為其具有司法審判權之性質。雖然由國會組成之審判機關可能無法避免其背後之黨派而對被彈劾者有一定程度之偏見，然而彈劾案法庭並無迴避之適用，否則將導致許多參議員將被排除表決之外，因此在審理案件時僅能靠宣誓以及個人之自我約束。程序之進行，在總統彈劾案中，除了證據能力之判斷外，由陪席之首席法官制定規則。而關於證據之聽證程序，參議院得選出 12 人之委員會進行聽證。經過聽證以及審判程序，參議院將進行表決，原則上必須一案一表決，不得包裹表決，若參議院投票表決低於 $2/3$ 之參議員同意彈劾案，則該彈劾案敗訴，並且判決將會登記，若 $2/3$ 以上參議員同意，則彈劾案成立，在總統案由首席大法官宣布免職總統。

而關於彈劾案之舉證責任，究竟應採民事審判之優勢證據法則亦或是刑事審判之無合理懷疑之程度，則應判定彈劾案之審理過程究竟性質上較貼近刑事審判或民事審判。若採取無合理懷疑程度可能會導致彈劾案難以成立，而若是採取優勢證據法則則可能對總統之職權行使有更大之限制，因此證據程度多係於個別參議員之自由心證，並無特定標準。

而遭受彈劾之總統是否得以國家之律師為其辯護，雖其可能有違失行為，然而仍應供給其足夠之律師，以防禦參眾議院龐大之律師團之控訴，始



成立較為公平之審判。

三、兼具刑事審判程序之政治程序

美國之彈劾程序係師法自英國，雖然美國創建時，英國已建立主要由國會主導之彈劾程序，然而彈劾權一開始並非即由國會享有，而是在 17 世紀國會向王室對抗之情形下所取得之權力。在 14 世紀以前關於叛國相關之罪名係由王室下轄之各地方法院進行審理，但在 14 世紀中期，國會通過叛逆法案 (25 Edw. III)，才規定有將「未明文列舉」之叛國行為，地方法院應暫停審理並交由上議院（傳統上代表皇室之議會，在 2009 憲改以前也具有審理由法院上訴而來之案件）及下議院（代表人民之議會）共同判定之，再由地方法院宣告判決。雖有爭議該法案究竟是限制或是賦予國會對高級官員彈劾權限有所爭議，然而在後來之具體實踐中，下議院漸漸取得彈劾之主導權。可見得彈劾權本身其實並非國會（立法權）內在固有權限，其程序本質仍具有一定之司法性。³⁴⁵

美國之彈劾與英國之彈劾制度不同點更是在於英國將彈劾結果結合刑事處罰，然而美國憲法已經明確限制彈劾決定之結果，並且將應以刑事處罰之行為留與司法程序，明確化彈劾與刑事程序間之區別，而此種區分也可避免一事不二罰之質疑。³⁴⁶

雖彈劾程序之進行與審判程序類似，然而無論係從彈劾事項，其並無法以嚴格之法律制定出嚴格之行為要件，或是彈劾對象（總統、副總統及總統所任命之各種官員），皆具有高度政治性，而憲法亦交由參眾議院進行審理，而非由較受限制之法院為審理機關。³⁴⁷由此可見彈劾之目的主要應更是在對行政官員之政治責任之監督，而非法律責任。雖然將對官員彈劾之起訴及審

³⁴⁵ See supra note 318, at 1-52.

³⁴⁶ See supra note 318, at 78-80.

³⁴⁷ See supra note 319, at 650.



理權限交由國會（立法權）行使，有機會造成行政任命官員受國會議員傾向所影響，因為彈劾事項雖具有不確定性，然而亦設定了客觀的違法性或者不適任性，而非單純與立法者意見或立場相左，即可能構成彈劾事由而過度限制行政官員推動政策之空間。此外，高度的要求通過彈劾案之表決人數、中立性要求、宣誓程序，也實際上的限縮了國會對於總統、副總統及行政官員在彈劾上之恣意性。³⁴⁸

四、彈劾權之行使有廣泛裁量空間

因美國憲法系將彈劾設計為全然屬於國會之權限，而賦予其裁量空間，因此可以決定是否進行彈劾程序，而在其認為有彈劾情事發生時，亦可選擇不採取彈劾之方式對總統或官員採取其他措施，例如：透過表決譴責。此種表決在憲法上有其意義，依美國憲法第1條第5項第3句，憲法本即授權國會兩院對於其程序進行記錄，因此國會於調查之後透過表決方式對總統或官員發出譴責仍有其意義。縱使此類決議無實質法律效力，亦不因此構成違憲理由。而在過往案例當中國會亦有採取決議譴責之方式而非以彈劾方式對總統之違失行為進行課責。³⁴⁹

肆、判決類型

依美國憲法第2條第4項，彈劾案成立後，被彈劾之總統、副總統或其他官員應被解職，而第1條第3項第7段則說明彈劾案之判決不得超出免職以及未來之褫奪公權。原則上褫奪未來擔任公職之判決僅屬於附加決定，且為實務所採³⁵⁰，彈劾案之判決需有是否免職之主要決定，始得附加決定褫奪公權。

基於彈劾為移除對於國家造成危害之總統或官員為目的，因此在解釋上

³⁴⁸ See supra note 319, at 651.

³⁴⁹ See supra note 331, at 621-623.

³⁵⁰ See supra note 318, at 53.



應不得解釋彈劾案之主要決定有除了免職以外之決定類型，例如：罰金，若處以罰金將違反憲法。透過嚴厲之彈劾結果設定，使國會能過謹慎審判並且不會輕易發動彈劾騷擾官員，同時避免立法權過度騷擾其他兩權，亦避免受彈劾人透過協商的方式躲避憲法所明訂之免職處罰，維護權力分立及確保審查彈劾案之中立性。而美國憲法第 1 條第 9 項第 3 段亦明確禁止失去公民權之法案（bill of attainder），因此若於彈劾案中增加對公務人員罰金或其他人身自由限制之決定，亦屬違憲。

而限制彈劾案決定之種類亦可避免國會與被彈劾人透過協商的方式規避憲法所明定之制裁，亦顯示憲法明確限制被彈劾人有機會透過類似於認罪協商之方式取得較輕制裁之可能。國會亦不得援引憲法所賦予之立法院對其內部成員懲戒權，類推適用於總統、其他官員（含法官），因為此兩者皆非屬於國會之分支，而分屬行政權機關及司法權機關。然若國會發表決議譴責官員，該譴責並不具有處罰之特性，非屬於彈劾之決定，因此並不違背彈劾之範圍僅限於免職及褫奪公權。

彈劾案若經參議院表決成立之後，並不影響該總統或官員受到司法程序之追訴，此於憲法（第 1 條第 3 項第 7 段）當中明確訂立兩者分屬不同種類，而得併行之。

伍、救濟可能性³⁵¹

美國憲法第 3 條關於司法上訴管轄權，是否包含針對彈劾案之判決審理之權，產生疑義。當憲法已明文在第 1 條將彈劾之權全然授予參眾兩院，若再給予司法權能夠對參議院之決定進行審查，是否會造成憲法所設計之權力分立造成矛盾，即生問題。反對彈劾決定司法救濟可能性之理由在於：首先，第 3 條所規定之司法管轄權案件須屬於法律或衡平法（Law and Equity）而

³⁵¹ See supra note 318, at 53-63.



來之案件，而彈劾案顯然非屬其中，當初制憲者於本條加入此要件系有意為之，並非寬泛的包含所有爭議案件。另從制憲史來看，彈劾案之審理權從原先之聯邦最高法院移至參眾議院行使，雖然其於第 3 條第 3 項中之陪審原則特別排除彈劾，看似有將彈劾案仍能作為聯邦最高法院上訴管轄之範圍，然而基於前述制憲史，應可認定本項之保留僅是為了強調其與一般之審判案件不同，不採陪審原則。最後本條即規定，國會得設立聯邦最高法院以外之法院，並且規定審判權，然而彈劾並不在其中。雖然此說認為聯邦最高法院不具有上訴管轄權，但不妨礙將彈劾案認定為具有「司法」性，須以中立、公正之方式進行審理。雖憲法第 3 條第 2 項亦規定國會有例外之權限規定聯邦最高法院之上訴管轄權，然而依目前國會所通過之法令，皆排除了憲法當中所謂規範之上訴管轄權事項，因此依前述推論聯邦最高法院不具有彈劾案之上訴管轄權。而針對非聯邦最高法院之下級法院，國會是否給予其上訴管轄權，所謂之民事訴訟（civil actions）應並不廣泛的包含彈劾案。目前司法實務亦認同彈劾決定性質上仍屬於政治性決定，依政治問題原則，並不具有可司法性。³⁵²

第四節 小結.

本章一開始即先進行公務人員免職權權限權力分立之探討，在美國憲法當中已有明文規範由總統所任命之官員（officer），對於其任免原則上即屬總統所有，但因為部分官員之提名及任命須經國會同意，加上美國憲法第 2 條第 2 項第 2 段有規定國會得立法授權由總統自行任命部分官員。因此有部分學說對此進行探討，認為總統對於行政部門之各種官員之任免權限並不一定源自於總統之行政權，而係來自於國會。然而可以確定的是在官員之任免主

³⁵² Nixon v. United States, 506 U.S. 224, 237–38 (1993); See supra note 325, Ohnesorge, J., at 295.

要係由政治部門執掌權限，而司法權在此並未介入其中。

接著本章探討非政治任命之競爭職公務人員之人事任免權限、領導統御權限來源，以美國之憲法設定來看，憲法並未規定競爭職公務人員領導統御權限應由誰執掌，在行政學傳統官僚體系下，對於長官或機關對所屬公務人員進行不利處分，自然屬於行政權所有，而非其他權力享有。在美國早期公務人員之職位相關之權利遭受不利處分影響時 (adverse actions) 甚至無法向法院提出救濟。在往後美國為解決過往聯邦公務人員職位政治酬庸造成總統暗殺之情形，而正式引入公務人員永業制，並且限制機關對於聯邦公務人員免職之相關事由。而在一開始增加此種免職或其他不利處分之限制，其課責機關一開始並非司法機關，而由行政機關自行遵守，法院亦將相關之事件視為政治問題或法律並未明確訂定救濟權而拒絕審理。直至 1978 年公務人員服務改革法案，才整理了自 19 世紀末至 20 世紀中期所建立之公務人員不利處分正當程序納入法律進行保障，而法院也普遍肯認公務人員受到不利之人事處分時，得向法院尋求救濟。而法院亦承認公務人員於受到不利人事處分前之正當程序亦受到憲法增修條文正當法律程序 (due process) 所保障，因此若機關有違反，亦屬憲法上權利之侵害。雖然美國對於國家與公務人員之法律關係係以私法契約關係認定，而與我國公務人員與國家之公法關係有所不同，然而在正當程序之要求上應無不同，而有可比較性。

本章於第一節第貳部分緊接著探討兩種不同大類之不利處分類型，及其正當程序。雖然並非窮盡比較，然而其性質與我國對於公務人員所為之考績評等類似，都與公務人員之績效及違失行為相關。

首先本文探究績效型之不利處分 (5 U.S. Code§4303)，本條之事項主要是針對公務人員績效所為之不利處分，其中主要之構成要件即是公務人員之績效未達標準 (unacceptable performance)，此種事由不利處分為降級或免職。對於公務人員績效欠缺之問題，在作成不利處分以前，在實務上之作法除了

非正式之警告及修正外，在公務人員仍未提升其績效制符合標準之情形，始進行正式之程序，而此程序稱為促進職務表現進步計畫（Performance Improvement Plan，簡稱 PIP 計畫），此計畫除了要求機關應給予公務人員一段時間進行績效改善外，亦要求長官應明示應達成之標準，並給予適當協助，其期間目前實務為 50 至 110 日。而若公務人員於 PIP 期間已達成所要求標準，滿一年之後，即具有程序阻斷作用，若欲開啟下次之考績處分程序，應重新踐行非正式及正式程序。若公務人員於 PIP 期間經過後仍未達成績效標準，則開始進入下一階段之程序，在做成處分前亦必須踐行告知程序（至少需於做成處分前 30 日），並給予意見表達權。

接著，本文介紹一般性人事處分（5 U.S. Code§7512），其一開始制定系針對公務人員行為違反相關人事規則之情形，並且長官認定對其做成不利人事處分係有助行政機關效率，雖其毋庸如考績人事處分，需先踐行 PIP 計畫，然而其亦要求處分前之告知程序，及應給予表達意見權。雖然在行政程序上較為簡易，然而其所要求之有助於行政機關效率，事實上限縮了行政機關之裁量空間，在舉證說明上，其應採取較為嚴格之優勢證據法則，而考績型處分則僅需適用實質證據法則。而也因為該要件，實務上發展出特殊之因果關係要求，特別是在公務人員職務外行為應檢驗其對於行政機關效率之關聯。

法院在針對行政機關所為之一般性利處分處分是否合理適當，亦有發展 Douglas 標準判斷該處分與公務人員之違失行為具有相當性。而一般性不利處分之類型則有免職、停職、減俸及降級以及因業務變更所造成之無薪假。

此二種不利人事處分皆係依行政機關之裁量權限進行第一次判斷，在過程中皆無其他兩權之機關介入，而在審查績效型不利處分之情形更是因為績效涉及機關之專業判斷，因此在證明度之要求以及處分是否與表現相當之判斷，法院於事後之審理較不會對其進行干預。而在一般性人事處分，法院或者準司法機關（功績制保護委員會）始會對不利處分與公務人員違失行為之



相當性進行判斷。

因為在美國法上公務人員與國家之關係係以「私法契約」成立，因此在對於公務人員之各種不利處分亦得採取訴訟（訴訟包含獨立委員會之爭議解決）外紛爭解決程序，此與我國公務人員與國家發生職務關係之爭議時有所不同。若不採取訴訟外之紛爭解決程序，則需向功績制保護委員會聲請救濟。功績至保護委員在組織上屬於一獨立機關，其委員由總統任命之，而個案之爭議處理由聯邦設置於各地之分署進行審理，並指定行政法院法官進行裁決。雖該機關非法院，然而其所進行之程序與訴訟程序類似，包含聽證、證據開示、暫時處分等制度，而當該公務人員之行為亦受到刑事審判程序審理時，為避免決定之衝突，功績制保護委員會得先以無條件駁回之方式暫停審理，並且訂定期限要求受處分之公務人員從新聲請救濟。

而當受處分公務人員在初審決定中已獲得有利決定時，初審行政法法官得直接命假執行（*interim relief*）。當初審決定經過特定期限或者經復審委員會維持決定並超過司法救濟期間具有形式確定力之後，得阻斷公務人員對於同一事件重複起訴。雖然委員會之救濟程序仍不如司法程序完整，然而其所提供之獨立委員、聽證程序皆仍符合正當程序之要求。

而因美國法對於公務人員之人事處分亦有規定禁止之人事處分（基於吹哨行為而來之報復處分、政治行為之不當強制或禁止、涉及歧視之處分），為調查是否有相關之情事，另有設計特別檢察官做為調查之機關，受處分之公務人員得向特別檢察官請求調查並向功績至保護委員會進行起訴，特別檢察官之制度目的並非為獨立做出決定，而是協助進行禁止之人事處分調查並起訴。雖然受處分人僅具有參加人之地位，然而其仍能參與聽證程序並表示意見。若功績制保護委員會係在一般之聲請救濟案件發現有禁止人事處分之情事，亦得轉由特別檢察官進行調查，而規範亦有規定管轄衝突規定，以避免是否有禁止之人事處分發生有不同認定之問題。

關於公務人員人事不利處分之司法救濟，除了有前述不被認為有審判權之問題外，一開始亦有多個法院對同一案件事實有重複之審理權，除了有聯邦法院外還有聯邦索賠法院，雖然索賠法院之訴訟標的在於薪資爭議案件，然而薪資爭議案件之事實亦可能涉及不利處分，因此亦會探究不利處分之合法性問題，而有可能發生不同法院認定不同之問題，此問題最終係以法院合併之方式解決。而司法救濟之審理內容主要亦僅針對法律問題進行審理，主要之事實認定仍以委員會之認定為主，並不採取復審制。

本章於第一節末附帶比較英國(內閣制國家)公務人員之任免權限機關，同樣以行政權為主，雖然對於公務人員在傳統上係服務王室，然而在現代內閣制之進行下，應由閣揆為公務人員之執行負最後責任。因此對於公務人員之領導統御之權限應屬於行政權。雖然英國對於國家與公務人員之法律關係亦以私法契約看待，然而在涉及績效之不利處分或是紀律之不利處分亦有規範相關守則，並且在免職之部分，亦有提供獨立委員會之救濟途徑。針對績效或是紀律之不利處分英國皆要求先以非正式之方式對公務人員警告，若公務人員並未改變始得採取正式手段。且英國不分紀律或是績效之處分，一般皆給予兩階段之告誡程序，在第一次之告誡程序後，應給予公務人員修正期間，若公務人員於修正期間並未修正或達成績效標準，始進行第二次告誡，並同時得予以不利處分。

本章之第三節介紹美國憲法中彈劾制度之發展、程序即構成要件之介紹，美國憲法對於可彈劾之人相比其參考之對象，英國法更為限縮，並且主要針對總統及法官之彈劾為現行較為常見發動彈劾之對象，其共同特色為皆由政治任命或者選舉而來之對象，具有政務官特質，而非一般競爭職之公務人員。

又彈劾事項雖然與刑事犯罪事項有所重疊，然而不論從制憲史料、比較法以及實務操作下，皆不限於犯罪事項，因為彈劾本身治目的本即帶有政治



性課責之功能，避免總統或其他政治任命官員做出有損國家體制或政府體制之行為時，得將其從職位移除。然而因彈劾程序與刑事審判程序在歷史上有其特徵重疊處，在美國憲法上雖然發動機關係由政治部門之「國會」參、眾兩院進行，然而亦遵循著類似於起訴、審判分為兩階段進行，並且針對總統之審理亦要求有首席聯邦最高法院法官陪席，可以見得彈劾程序之過程其實同時具有政治性亦有其司法特徵。

而為避免國會立場過度偏頗，在表決票數之設計，以及學說發展都認為不得僅以單純之政治傾向而彈劾總統及其他官員等，皆為維護彈劾程序之中立性。最後關於其救濟可能性，通說認為因彈劾權屬於國會獨有 (sole power)，且因其具有政治性判斷，不適合由法院進行判斷，與我國自始將彈劾之審理權歸由司法權有所不同。



第四章 人事不利處分內涵之再探

第一節 懲處、懲戒與權力分立

壹、懲處及懲戒概念釐清

依本文第 2 章所示，我國懲處、懲戒並行制，在憲法制定以前即存在。縱使憲法第 77 條有規定司法權掌理懲戒權，但何謂懲戒並未於憲法明文提及。雖然依我國多數學者見解，認為懲戒主要是針對公務人員違法、失職之制裁³⁵³，並且此係自民國 20 年（制憲以前）以來所採取之法制設計。雖有學者主張，公務人員與國家關係類似於私人勞動關係，懲戒處分即是對於公務人員違反國家對其所賦予之義務之違反，並因此評價該個人人格是否有繼續從事公務人員之適格性，為一種整體評價，而非個別行為之評價³⁵⁴。

不論係採前者之違失行為評價，亦或是後者對於公務人員整體人格之評價，依我國公務員懲戒法第 10 條之規定亦可看出，在衡量應給予公務人員何種懲戒處分時，本即同時會考量到公務人員客觀行為之惡性以及該公務人員之品行及犯後態度，並給予不同程度之懲戒。因此，若以傳統公務人員違反其職務義務所應負起之行政責任角度來看，懲戒之功能確實是在針對公務人員行政責任之課予。然而，前述學說亦提出了以人事管理之角度看待懲戒制度，懲戒本身是在考核公務人員之適格性，並且涉及公務體系管理之效率。兩種特質應非不可相容，依法律之設計能夠同時達成。

本文以為我國懲戒法之規定目前已經足以體現此二種特質，只是學者多以行政責任之觀點確立懲戒之目的，而與前揭學者見解有所不同。然而該學

³⁵³ 林明鏘，前揭註 30，頁 178；莊國榮，前揭註 31，頁 371-372；陳敏，前揭註 29，頁 1145。

³⁵⁴ 張桐銳，前揭註 38，頁 94。

者之見解亦顯示了對於公務人員有關紀律之不利處分，其本質亦為長官對下屬之考核、管理行為。參考美國聯邦公務人員制度，標題 5，第 75 章之規定有關於公務人員違反人事行政局所頒布的辦公室管理規則之規定，長官得基於「促進公務效率」(promote the efficiency of the service)，對公務人員施以處分。雖然本章所規定之行為並未明確說明屬於違反紀律行為，但依司法實務傳統皆認為本條起初係針對紀律違反而作成之不利處分。從促進公務效率之條文來看，所謂對於公務人員違反職務義務之行為所作成之不利處分，本身即係對公務人員之考核行為，只是該行為係以違反規範為中心。

雖然美國法上之公務人員與國家之關係係以私法關係成立，而無所謂行政責任之課予問題，然而其違失行為所產生之責任，即係面臨停職、降級、減俸、免職等效果，與其責任究竟屬於公法或私法性質並無分別，而同時因為本章處分之要件所列之「公務效率追求」，融合了對於人事管理效率之要求，亦即對於公務人員對職務適格性之評價，因此可以見得懲戒之目的本即得以對行為作職務上責任之追究同時亦係對公務人員整體人格在職位上適格性之特質。

其次，針對我國公務員懲戒法第 2 條之違失行為構成要件，此種設計不論是以前述整體人格考評之觀點，亦或是美國法採取廣泛包含所有違反人事局規則之行為，皆採取較為抽象概括之行為構成要件，此種要件設計其實也給予了處分作成者有較大之彈性，以維護公務機關紀律。

而我國懲處之目的則有些曖昧不明，如同第 2 章所示，在制定憲法以前，考績懲處制度即存在，針對公務人員平時考核進行獎懲，達到獎優汰劣之目的（此亦為 111 年憲判字第 9 號判決所採之見解）；我國學者有援引德國考績制度認為，德國考績並不會有附帶之懲處效果，因此認為我國之考績懲處本身已涉及懲戒之範疇。然而此皆並未深究我國目前我國考績法所規定之考績懲處構成要件。



首先，我國之考績懲處可區分為，平時考核懲處、年終考績懲處以及專案考績懲處。平時考核懲處依據公務人員考績法之規定，其功能係提供年終考績等第之參考，主要考核項目分為四項，工作、操行、學識及才能。若依平時考核要點第十六點之規定，有規定應考量前述四個方向而對於公務員有不適任之情形，而給予適度處置，並未明定何種行為得為何種懲處，僅有明確規定有虛偽捏造上下班紀錄時應給予懲處。因此可以看出平時考核之懲處，應該亦係依工作、操行、學識、才能進行判斷，此四種類主要與公務人員之績效有關，然而同時亦包含對於公務人員整體人格之評價。

其次為年終考績，然而年終考績所為之等第係依平時考核作考量，最後得出之總分給與考績評定，並在最後依考績等第給予不同之人事管理處分，其中關於考績丁等之免職處分，即有學者認為屬於實質懲戒處分。且目前公務人員考績法第 12 條所規定，平時考核獎懲互相抵銷之後，若仍有兩大過應考列丁等，以及第 6 條規定只有在部分違失行為之情形得考列丁等。即有學者評論考績法此二條規定導致實務判決有僅以第 6 條所規定之違失行為為判準，而認定得予以免職³⁵⁵。此種判定已影響年終考績究竟應係屬於對於公務人員定期考評所給予之評價，亦或是以違失行為為中心之評價。

最後，我國之專案考績，其係針對公務人員有重大功過所為之考績懲處，其中一次記二大過將遭到免職處分。而其事由依本文於第 2 章所分析之情形，主要亦為公務員之重大違失行為，本類型之考績處分與前述兩種考績處分差異較大，主要針對公務人員績效或整體適格性進行評價較不相同。依其制定史，主要係針因為我國懲處類型僅有申誡、記過等處分，導致不利於機關之人事管理，因此新增了專案考績，其係為了迴避懲戒法修正之困難所制定，而未考慮到此類型之處分構成要件與懲戒事由已有所重疊。

美國法上對於公務人員之績效若未達標準，亦帶有一定之不利處分，依

³⁵⁵ 林昱梅，前揭註 53，頁 20。

美國聯邦法典標題 5 第 43 章之規定，若有公務人員績效表現未達標準，得對之命免職或降級之處分。而針對績效類型之不利處分，要求機關應給予一定之增進績效程序，若不符合者始得開始進行處分程序。並且對於公務人員考績之評定，亦給予機關較大之裁量空間，在舉證程度上亦較為簡單，與第 75 章主要針對紀律而為之不利處分不相同。

此種類型之績效考評與我國之平時考核、年終考績制度相當，都是對於公務人員工作績效之考評，並給予未達標準者不利處分。差異僅在於我國之平時考核及年終考績亦將公務人員整體之品行及學識進行考量，而未僅以公務人員績效進行評定。

另外本文於第 3 章所附帶比較之英國，英國對於公務人員基於績效或者違失行為所為之不利處分，則並未區分程序，而皆將其視為公務人員人事管理措施發動之事由。

雖然我國在法制上考績懲處以及司法懲戒在事由有所重疊，而導致難以界定之特質，如同本文於第 2 章所提。若比較美國聯邦之規定，雖然有另外劃分考績型不利處分之程序，然而並不阻止長官在符合一般型不利處分之要件時，基於增進績效理由，而對其為不利處分，因此，以「違失行為」、「績效判定」作為區分考績懲處或司法懲戒之判準，應並無太大實益。

況且我國不論是在考績評定或者懲戒事由，皆有針對公務人員之整體適格性進行評價，考績評定涉及公務人員之品行，懲戒處分則涉及公務人員整體人格。需要特別注意的反而是，在績效考評之類型當中是否給予更促進績效進步之程序以及是否給予行政機關更大裁量空間，更為重要。

綜上，本文認為針對公務人員在執勤過程中是否有違失行為已經含納入我國考績評定當中，而懲戒法雖然目前未將考慮公務人員日常表現作為懲戒處分考量之範疇，然而亦係在考量公務人員整體之適格性，兩者本質並無太大區別。而我國目前將懲處與懲戒分以不同權限機關掌理，實際上並不是基

於兩者本質完全不同，僅是因為法制之偶然。

雖然 111 年憲判字第 9 號判決從公務人員考績法與公務員懲戒法之目的，以及處分效果差異將兩者進行區別，並認為目前之行政懲處有別於司法懲戒，然而不可諱言，大法官亦肯認事由有重複之情形。況且若從懲戒與懲處之事由來看，似乎並無法完全區分公務人員考績法懲處及懲戒懲處之目的，加上本文以上之論述，本文認為懲處與懲戒若以行政人事管理以及紀律之觀點，其性質似乎難以區分，而應直接面對我國憲法權力分立設計之問題，並作合憲性解釋。

退步言之，縱使仍欲將考績懲處與司法懲戒之本質盡可能之區別，也應注意到考績主要係針對公務人員定期之整體表現或績效之評價，而司法懲戒則是以違失行為為起點探討公務人員職位適格性之問題。以目前現行考績懲處來看，專案考績之設計實際上與我國懲戒事由完全重疊，因此應該擇一保留，以避免產生同一事件而有不同適用程序之情形。

貳、司法院懲戒權應限縮解釋

承接以上本文之見解，本文將懲戒與懲處之性質本質上認定應該皆為公務行政體系管理之不利處分，本質難以區分。只需要注意針對公務人員「工作績效」之類型，在作成之不利處分前適合給予一定期間之改進期，再進行處分。以下將綜合比較第 2 章所提之制憲史，以及第 3 章美國聯邦法制對於公務人員職位上不利處分之權力分立概念。

我國憲法第 77 條所規定懲戒機關歸屬於司法權掌理，然而懲戒概念為何，制憲者似乎並未對此進行表示，因此可以探究我國懲戒制度法制建立之過程。我國在制憲以前即將公務員之懲戒區分為政務官以及一般公務人員，政務官之違法失職由監察院進行懲戒，而一般公務人員則由司法院轄下之懲戒委員會審理，此主要係師法德國，將公務員懲戒之審理及決定交由司法權為之，而懲戒之發動權依政務官及事務官分由監察院彈劾以及長官向司法權

發動公務人員之懲戒案件，同時賦予行政機關長官對於其屬官輕微懲戒之權（例如：申誡、記過）。

在憲法制定時，對於司法院是否掌理懲戒權則有爭論，主要係針對監察院彈劾案件之審理是否應交由司法院進行審理之問題進行討論。而最終將懲戒權歸由司法權掌理，然而此是否得謂我國將懲戒權專屬由司法權為之，本文以為實有疑問。加上在制憲前我國對於公務員之懲戒處分之作成權亦係採司法與行政共享之，制憲者是否有將懲戒權交由司法權獨佔之意旨，應屬可議。

再者，權力分立原則係指，權力應依機關功能最適進行分配，並且各權利之間不得侵害到其他部門之權力核心。依憲法第 77 條雖然規定司法院掌理民、刑事及行政訴訟之審判，及公務人員懲戒權，然而懲戒內涵為何，以及其核心領域為何，皆並不明確，其內涵並不如審判行為，較易界定出權力核心領域，例如：獨立審判原則；而所謂懲戒權之行使，最廣義當然得以如同我國學者主張，包含從懲戒制度之設計到決定之作成皆由司法權掌理³⁵⁶，由司法權決定分配多少權限由行政權。然而此是否符合公務人員紀律管理以及有效回應人民之功能，實屬有疑。從本文於第 2 章在公務人員被付懲戒以及遭懲處之公務人員比例來看，懲戒人數與懲處人數差距懸殊，是否能真正有效達成行政目的，不僅在法律設計上有疑問，在實際執行面上亦屬有疑。

而懲戒案件除了涉及兼職禁止之案件外，主要亦以涉及「刑事案件」、「公務員貪瀆案件」相關，真正能達到淘汰不適任公務人員之功能亦不明顯，因為此類事件往往刑罰就附帶有褫奪公權之效果，以及符合公務人員任用法消極資格之情形。

本文以為憲法解釋除了文義解釋以外，亦應參考歷史以及目的解釋，從文義上來看，司法權掌理懲戒之意旨，確實得對司法權掌理懲戒權做較廣義

³⁵⁶ 111 年憲判字第 9 號判決詹鎮榮專家意見書。



之解釋，而我國制憲者亦未對懲戒權之內涵或者核心內涵表示意見，現行對於懲戒權之歸屬亦多係基於過去之懲戒法制史，係師法德國將較為嚴重之懲戒交由司法權而來。

比較美國法上對於公務人員不利處分之作成，一開始即認為係屬行政之權，即係基於行政一體、民主課責以及效率之追求，而將公務人員之職位上不利處分權限交由長官行使。司法實務在 1970 年代以前主要援引特權理論，認為公務人員並無憲法上權利要求公務人員職位，而拒絕受理公務人員遭受不當之不利職位處分之請求。而法律部分也因為未阻止 19 世紀末以來對於公務人員之任用所形成分贓情形嚴重，而加強聯邦公務人員免職之要件。在 1970 年代以後實務普遍肯認此種法律上權利，以及公務人員職位不利處分所享有之正當程序憲法權利，而加強了司法介入之程度，然而亦未剝奪行政權作為公務人員不利處分制度設計以及第一次決定者。尤其我國在 20 世紀中期以來為加強行政權之效率而增加考績免職懲處制度，可見得我國法制上亦有師法美國法上行政一體以及講求行政效率之傾向。

另外，我國過往司法院釋字以及 111 年憲判字第 9 號判決之意旨對於行政權是否得作成公務人員之免職處分採取肯定見解，雖然對於我國大法官解釋所稱之懲戒由行政權掌理「合理範圍」有所疑問³⁵⁷，本文以為此反而給予了較為彈性之解釋空間。加之，我國過往為解決公務人員特別權力關係不得向司法提起救濟之問題，而將公務人員之免職權限視為第 77 條之懲戒範圍，而得向法院提起救濟，然而大法官解釋亦不反對行政懲處作成免職處分，可見得本條之解釋毋庸將懲戒之核心必然限於作成第一次懲戒決定，而必須由司法權作成。

另外，不論是我國懲戒制度之設計，以及我國部分學者之主張，認為我國制度係師法德國將懲戒制度交由司法權掌理，並將公務人員較嚴重之不利

³⁵⁷ 詹鎮榮，前揭註 70，頁 74。

處分限於司法權第一次作成決定。然而德國聯邦於 2023 年年底對於聯邦公務員懲戒法進行修正，並將長期以來由法院作成第一次決定之考核之免職處分、退休金剝奪處分、降級處分歸由行政機關為之，以下對相關規定及立法理由進行簡介：

德國懲戒訴訟在 2023 年為加速公務人員紀律程序之進行，避免僅有極端違失之公務人員始得被淘汰，因此將德國懲戒訴訟程序與懲戒命令程序（行政懲戒）進行統合，不再區分懲戒訴訟與懲戒命令。據德國官方統計，2021 年進入懲戒訴訟程序之公務人員案件數僅占懲戒命令程序案件數之比例不到 0.2%，而懲戒訴訟程序之進行，平均時長為 4 年，因此有修法加速之必要。而我國雖然行政懲處之類型主要為記過或申誡等不具有影響公務人員地位效力之不利行為，然而在目前我國之統計中，我國公務人員遭受懲處及懲戒人數之比例亦與德國之懲戒相似，懲戒人數與懲處人數差距亦屬懸殊。

而本次之修法主要集中在涉及公務人員地位之懲戒處分程序，例如：免職（Entfernung）、降級（Zurückstufung）、剝奪退休金（Aberkennung des Ruhegehalts）等過往被認為不應由行政機關自行為之懲戒處分。依現行公務員懲戒法（Bundesdisziplinargesetz，簡稱為 BDG）第 33 條第 1 項及第 34 條之規定，懲戒措施，目前完全由懲戒命令程序為之；又懲戒命令之權限目前劃歸由行政權掌理，除了既有之警告、罰鍰、減俸、減少退休金外，將免職及剝奪退休金之懲戒權，交由最高行政機關行使，並且授權最高行政機關制定行政命令（allgemeine Anordnung）再授權由公務人員所服務之機關為懲戒命令，包含免職及剝奪退休金。

2023 年德國懲戒法修法之原因之一即係欲檢討懲戒訴訟運用之效率不彰，我國似乎亦有相似情形，因此有此修法之方向有助於我國未來懲處、懲戒法之形塑。德國於修正理由當中亦有提及，針對傳統懲戒訴訟之類型，很



難在現有制度之情形下，加強使其效率更高。在追求效率同時，為避免公務人員權利過度犧牲之情形，德國雖將懲戒處分全部歸由行政機關作成第一次決定（以行政處分為之），然而為避免長官權力過度集中，同時增訂各類處分所對應到的各項違失行為之嚴重程度，以達到法院仍得對其完全進行審查之程度。

2023 年德國修法立法理由當中肯認將懲戒處分皆以行政行為（Verwaltungsakt）之方式進行，並且援引本文第二章所引用 2020 年之聯邦憲法法院判決，認為此種設計並不違憲。而將懲戒處分之第一次決定歸由行政機關行使，除了較過往更易實行，並能增強機關對所屬公務人員之監督管理權限（Personalhoheit），並且能夠使得公務人員長官對其指揮進行負責（Personalverantwortung des Dienstherrn）。³⁵⁸另外，因巴登-符騰堡邦早已於邦公務員懲戒法規定由行政部門進行懲戒（超過十年以上），而修法理由認為其能夠同時保障公務人員權利在於其已以法律規範具體化不同類型懲戒處分之判斷標準，此也成為 2023 年修法之參考。

由此可見，縱使是德國，亦須面對由法院作成的第一次懲戒決定效率不彰之問題，而有將行政權之懲處權力加強之傾向。與我國部分學者長期主張應該區分不同程度懲戒處分分由司法權以及行政權為之之見解，似乎有較大之不同。而如上述所說，縱使修正由行政機關進行所有懲戒類型之第一次決定（懲戒命令），然而其並不代表犧牲公務人員之權利，若能在程序中確保公務人員之救濟權、聽證權。由此可見對於公務人員受到職務上不利處分之保障並不限於以事前之法院（官）保留始稱適當，事後之法院救濟亦屬可能。

綜上，司法權所掌理之懲戒權，似宜解釋為司法權掌理公務員懲戒之最終審理決定權，而不一定為第一次決定權，並且在解釋上應該毋庸固守由公

³⁵⁸ 國會資料即資訊系統網頁加速公務人員懲戒程序修正理由：

<https://dip.bundestag.de/vorgang/.../296639> (最後瀏覽日：06/06/2024)

務人員之免職或其他重大處分皆不得由行政權掌理之原則。若為確保公務人員權利保障，則可師法德國直接明確訂定各種違失行為之程度標準，或者學習美國聯邦公務人員不利處分程序之加強，以及行政救濟程序密度提升等。

參、監察院彈劾對象限縮於政務人員

我國彈劾制度依本文第 2 章所示，自民國初年制憲前起即與法院懲戒有一定程度之糾葛。首先民國初年，針對公務人員重大違憲或違法之情形，經由「肅政史」進行糾彈，並提出至「平政院」（行政法院）進行審理。而在國民政府時期，則建立監察院負責公務人員違失行為之彈劾，而當時彈劾之要件與我國目前之要件類似，皆是公務人員違法失職之情形，只是當時監察院之彈劾僅限於政務人員。然而在制憲以後，我國監察院彈劾之對象被訂為公務人員而不限於公務人員之類型，並將彈劾案之審理交由「懲戒」機關審理。

因為我國彈劾制度融合了中國既有之百官糾彈制度以及英美法上之彈劾制度，因此一直以來皆有探究我國彈劾責任究竟屬於法律責任或政治責任之探求。本文於第 2 章即質疑我國彈劾權行使是否需緊扣於追究公務人員法律責任，雖然在修憲以後，我國目前主要見解採取法律責任說，然而本文認為應有從新探究之必要。採取法律責任說者，基於憲法制定時，制憲者對於彈劾之期待似乎亦係對於我國公務人員之各個違失行為進行彈劾。且我國目前現行憲法增修條文將監察院轉變為非民意機關，而學者認為英、美法上之彈劾制度皆由民意機關為之，因此在修憲以後，我國監察院已非人民直選，與英、美之國會不相當，因此更不適宜做為對行政官員課予政治責任之機關。

然而如同本文於第 3 章所介紹，美國法上彈劾制度之應用，目前主要用於總統或法官之彈劾，彈劾之功能主要被認為在民主法治功能尚不充分時，為避免法官無法對於高級官員進行法律責任之審判，因此由代表民意之國會進行審理。而依美國憲法對彈劾權之設計，彈劾事項除了內亂叛國、賄賂等常見刑法上之罪外，亦包含不同類型之輕罪及重罪（other high crimes and



misdemeanors)。可見得美國目前之彈劾重點應非屬於法律責任之課予，更重要的是政治責任之課予，只是在程序上學習刑事訴訟流程，包含調查、起訴及審理分離、證據證明度及中立要求之要求等。

本文以為雖然我國目前監察院已不具有直接民意，然而是否具有直接民意，以及追究何種責任，應該可由事由進行界定，而不一定以其組織類型為區分。而我國目前彈劾設計亦是採取兩階段式，由監察院提出彈劾案，再由懲戒法院進行審查，由法院進行審理。整體設計與刑事審判案件更加相近，因此對於政治責任之追究應更能維持其中立性。

另外，若採取目的解釋，我國監察院對於公務人員違失行為之彈劾多與懲戒範圍過於接近，加上監察院目前依憲法之設計實質上亦難以達成針對全國公務人員之彈劾。以目前憲法增修條文所訂定之監察院組織，監察院彈劾之職權實效亦常遭受質疑，欲將監察院功能轉型之呼聲不絕。若欲維持其憲法上之職權，同時避免與懲戒制度過度重疊，本文以為至少應將彈劾權行使之公務人員作目的性限縮，限於政務人員。至於責任之類型，本文以為若能將彈劾權之責任限於政治責任較能達成彈劾真正之目的，若能在證明程度以及法院裁量空間之放寬等要件設計，應亦能對其進行政治責任之課予。

而本文於第3章亦探究美國憲法關於彈劾效果之規定，亦僅限於與該被彈劾人因公職而來之身分上權利，以及未來再任公職之權利，美國之彈劾制度係源自於英國，然而在法律效果上並不採取英國的包含各種公民權剝奪之效果，主要以去職為中心，附帶可能的公職身分權利剝奪。美國法上亦認為採取如同英國之事後剝奪公民權法案係屬違憲。

另外若欲避免監察之彈劾之責任與刑事責任過於重疊，本文以為我國目前所適用之懲戒規定中具有處罰性質之罰鍰應不適合作為彈劾責任之處分類型，應該僅限於職位而來相關之利益剝奪，以避免其與刑事責任或處罰目的過於重疊。若考量到其他公務人員之懲戒仍有適用罰鍰之效果，可先以法

律之方式排除政務人員之適用。

綜合前述，若將我國公務人員不利處分皆視為本質具有相似性之懲戒處分，加上本文認為懲戒處分之第一次決定適合由行政部門決定，若監察院之彈劾程序仍維持有對違法失職公務人員彈劾提起權，則同樣可能造成同一事由，但適用不同程序之情形。本文以為撇除追究責任類型之爭，至少能先限縮彈劾之對象，而將對於官員違法責任之追究，回歸懲戒（行政責任）、刑罰。僅對於其他政務人員其彈劾更具有政治責任追究之效果，亦較符合目前彈劾權行使之實際能達成之職能。

此外，美國聯邦法制上，有專門設計所謂之「特別檢察官」制度，主要係在調查是否有公務人員遭受被禁止之不利處分（吹哨者保護、歧視、利誘或強制參與特定政治活動），並得向功績制保護委員會進行起訴。我國未來若欲建制相關之吹哨者保護制度，似可參考，並將監察院對於一般競爭職公務人員之彈劾權引用至此。並能參考美國法制上有關其調查、採證以及起訴之模式向行政法院或者復審機關進行起訴，以撤銷禁止不利處分以及對於作成此種禁止不利處分長官處罰緩。

第二節 懲處、懲戒實質內容問題

壹、懲處種類之欠缺

如同前一節所述，本文認為懲戒與懲處本質其實難以區分，從公務人員管理之角度，其實皆是在考量公務人員職位適任性。加上本文前述認為應將針對公務人員職務上之不利處分交由行政機關作成第一次決定，依目前我國對於懲處之事項僅限於申誡、記過以及免職三種類型，懲處種類過少，難以依照公務人員之違失行為程度、工作績效或者整體適任性給予相當之不利處分，以達到真正鼓勵公務人員執勤效率以及維持紀律之目的。

另外，我國雖然將停職作為遭受免職處分或者被付懲戒人有停職原因

時，始有停職之適用。觀察美國聯邦法制之規定，停職本身雖具有暫時性，然而非不得作為對公務人員紀律處分之一種類型。本文以為停職之適用，能夠更快速的對有違失或適任性有所欠缺，然而未達降級、減俸或免職程度之公務人員更彈性的暫時使其停止職務，以繼續破壞公務體系紀律，與我國停職主要係作為暫時處分、保全功能不相同而與我國公務員懲戒法所規定之「休職」相似。

惟我國公務人員懲戒法當中之休職，期間以六個月以上，三年以下為限制，不若美國法係以 14 天以內，以及超過 14 天為基準，在使用彈性上，若以行政機關為裁決機關，休職期間似乎無庸訂定上下限，只需要以其嚴重程度區分程序密度即可。因為懲戒或懲處本質並非刑罰，亦無絕對不定期刑之要求，然而參考美國法實務之運作，若機關命不定期之休職時，應該於處分中附加可能復職之條件，而不得使其無限期延長以致於對公務人員之地位長期陷於不確定狀態或者以此架空撤職或免除職務之適用。

貳、職務外違失行為懲戒必要性

依照本文於第 2 章之介紹，針對公務人員職務外之違失行為，雖然我國於民國 105 年修正懲戒法制時，即有參考德國法制，對於公務人員職務外之違失行為之要件作限制。限於所謂之「嚴重」「影響政府信譽」之行為，然而觀察我國目前對於該要件如何解釋適用，司法實務見解似乎並未有明確嚴格化。尤其本文查詢 111 年之懲戒判決，命申誡處分之懲戒判決，多係違反公務人員經營商業禁止之規定，且不分是否實質經營，皆認定具有「嚴重」違反政府信譽以及使人民對其是否能恪其職責之信賴，此是否符合所謂「嚴重」應屬有疑，本文已於第 2 章提出。

而本文於前章所比較之美國聯邦法制，在 1978 公務人員服務改革法通過以前實務即對於公務人員之職務外行為，尤其是「刑事犯罪」行為，是否作成不利處分時，發展其要件以及衡量之標準，亦即促進效率之證明程度推



定，對我國有參考價值。

首先，因為美國聯邦法制對於違反工作紀律之公務人員是否得作成不利處分，設有「促進公務效率之目的」要件。因此在公務人員系職務上為違失行為，例如：曠職，因為其與公務效率之影響固有必要關聯，因此在舉證說明處分與促進效率有關，實務多認為毋庸舉證。而在職務外之不利行為，美國實務發展出行為嚴重程度以及影響人民對於該公務人員執行職務之信賴類型化處分機關之舉證責任。針對具有重大惡性之犯罪行為，例如：對於未成年人從事性暴力之案件，因為其惡性重大，是故推定對其為不利處分，與促進效率有因果關係，然而受處分公務人員亦得舉反證推翻。而若重大惡性之行為，但非屬犯罪行為，掌理人事之機關必須於事前提出要件明確之標準。

其次，若非屬於前述惡性重大之犯罪機關則須證明該職務外不適任行為影響到該公務人員或其同事之工作表現或對於行政機關對該公務人員之表現信任減低³⁵⁹，始符合其因果關係，例如：曾經暴力傷人、竊盜罪等對其他公務人員以及機關財產造成安全性上之危害³⁶⁰。至於機關對其所屬公務人員信任減低之案例，法院則仍會實質審查其因果關聯。

最後，若非屬前兩者之情形，行政機關皆負有證明職務外違失行為對公務效率影響以及長官或公眾之信賴有所影響之責，始得對公務人員作成不利處分。

依我國公務員懲戒法第 2 條之修正理由，本文以為我國將職務外行為限於公眾對於政府執行之信賴其實際上過於狹隘，況且針對本文所提及懲戒與懲處本質上皆係對公務人員之整體適任性進行評估，考量公務人員對於該機

³⁵⁹ 常見主張為行政長官無法透過必須嚴密監督或減少減少業務分配，始能適當管理在職務外發生不適任行為之公務員，理由在於此已影響到行政長官之指揮監督裁量權。See supra note 209, at 883, 884.

³⁶⁰ 我國之判決似乎亦有認可此種類型之情況而給予懲戒處分者，懲戒法院懲戒法庭 111 年度澄字第 18 號。

關其他公務人員之影響，以及長官信任程度，皆涉及公務體系管理效率影響，應該亦有懲戒之必要，而非限於影響政府信譽之情形。

而針對我國所稱之「嚴重」，本文亦以為應該進行事由之類型化，而賦予機關不同之舉證程度，以說明為何應以不利處分限制公務人員之權利。

參、人事不利處分之適當性

我國雖然對於作成懲戒處分輕重程度有訂定，綜合參考之事項。然而如何判斷在我國行政懲處似乎未建立一套較具體化之標準，參考美國法上之 Douglas 標準即是對於不利處分與公務人員之違失行為相當性之衡量。其中關於案件是否具有一致性之審查，似乎亦得作為將不利處分交由行政機關時，審查是否有不適當之不利處分之衡量。所謂一致性係指行政機關在面對同一種類之違失行為時，其是否一直以來係採取同一種類型之不利處分，若有違反則可能違反 Douglas 標準，而不具有適當性。另外若係以行政機關對於公務人員失去信任之情形，則多會要求以降及減俸取代免職。

第三節 修法建議

綜觀我國目前公務人員懲處及懲戒制度，懲戒程序漸趨完善，然而目前修正方向有將懲戒權完全由法院作成第一次決定之傾向。而與本文第 4 章所提出之觀點差異甚大，尤其目前公務員懲戒法已將機關長官之輕微懲戒權刪除。加上我國目前並行制已多年實行，目前 111 年憲判字第 9 號判決似乎欲將考績懲處權與懲戒權之性質區分而非將其視為行政機關篩選人才之工具。憲法法庭認為目前並行制並不違憲，然而此並無法解決我國懲處與懲戒程序衝突之間題。

因此本文將於本章之提出相關之修法建議，首先於壹、做短期修正之建議，並於貳、提出中長期之目標，希冀能於最後達到懲處與懲戒完全合一體系之目的。



壹、短期修正建議

首先，應先部分擴張行政機關懲戒之處分類型，並刪除懲戒法中申誠與記過之處分。而專案考績免職則應刪除仍歸由公務人員懲戒法統一規範公務人員違失行為為中心之紀律處分，以及行政法院懲戒專庭之設立等以下詳論之。

一、中度、輕微懲戒處分歸由行政權行使

首先即是針對我國懲戒處分類型進行變更，將中度或輕度之懲戒處分，完全改由行政機關進行，再由懲戒法院進行審理。尤其我國近兩次較大幅度之公務人員懲戒法之修正似乎都未將「申誠、記過」等處分從懲戒法當刪除，其似乎有意將我國懲戒制度朝向完全由司法權進行之意旨。然而因 111 年憲判字第 9 號之見解，可以見得對於公務人員之免職及其他懲處皆與行政權之領導統御、獎優汰劣功能有極大關連，而應由行政權為之。觀察目前懲處申誠以及記過之人數遠高於懲戒可知，以懲戒程序作成之輕度之懲戒處分效率應較低，且程序密度上亦有差異。

雖然我國一直以來之懲戒制度受到德國法之影響而將懲戒交由司法權作第一次決定，然而在 2002 年德國聯邦懲戒修法時，將行政得為之懲戒權限由原先之申誠及罰鍰擴張包含減俸及減少月退俸之懲戒處分³⁶¹。按德國 2023 年修法以前，以懲戒處分之嚴重程度區分適用之懲戒程序，較為嚴重者以司法程序進行第一次裁決，較輕微者則得由機關以行政行為作成，而不會有如同我國相同事由卻行不同程序之問題。可見得我國在民國 104 年及 109 年仍繼續維持懲戒法中申誠、記過之懲戒權，在比較法上來看似乎不合時宜。

再加上 111 年憲判字第 9 號之見解，本文以為我國公務人員懲戒法之規定應該盡速進行修正，將申誠、記過刪除。同時應在懲戒法當中將罰鍰、減

³⁶¹ 林明鏘，前揭註 99，頁 99。

俸、休職及減少退休金之決定權限開放由行政機關自行為之，並允許受處分之公務人員向行政法院提出救濟。

而目前公務人員考績法有規定公務人員考績之評定事項不僅限於工作績效，尚包含公務人員操行，本文以為針對操行之部分，即得作為當公務人員有違失行為，而應給予申誡或記過之事由；而減俸或減少退休金，則應繼續由公務人員懲戒法規定，僅須在公務員懲戒法當中規範行政機關如何作成此等懲戒處分之程序即可。

另外，本文前述及有提到之專案考績兩大過免職之問題，雖然在憲法上被認為應該並無違反權力分立，且憲法法庭認為免職權係屬行政權核心，然而專案考績本身即以違失行為為開啟程序之事由，其與我國懲戒事由更加相似，其仍不影響長官對於其所屬公務人員不利處分作程序選擇，可能有相同事由所行程序不同之情形，而有違平等之嫌。本文認為在避免程序衝突之情形下，應將專案考績制度刪除。

配合本文前述增加行政機關懲戒處分類型之修正，應可使行政機關長官有更多管理紀律工具，亦無庸待公務人員有重大功過時才以專案考績免職進行汰除。如此應亦不會完全阻礙行政權對於其公務人員之紀律管理效率。

二、具體化違失行為輕重標準

本文在第 4 章第二節有探討不利處分適當性之判斷標準，並以美國判例實務所形成之 Douglas 標準作為我國未來懲戒處分適當性判斷依據。然而美國法上對於公務人員不利處分之審查密度並未如德國法上由司法權進行全面審查，與我國司法實務將懲戒處分仍視為由司法權進行之情形有所不同。因此在過渡時期，本文以為仍得參考德國 2023 年針對公務員懲戒法（Bundesdisziplinargesetz; BDG）之修正，在我國公務員懲戒法當中增加相關規定。

依德國公務員懲戒法第 13 條第 1 至 2 項之規定，作成懲戒命令前應依



違失行為本身之嚴重程度、公務人員整體之人格圖像評價，以及破壞上級或公眾對該公務人員之信賴程度判斷，並將公務人員違失類型區分為三種等級：輕度違失行為或輕微影響信賴 (leichtes Dienstvergehen、geringfügig / nicht nur geringfügig erschüttern)、中度違失行為或有實質影響信賴 (mittelschweres Dienstvergehen、erheblich erschüttern) 及嚴重違失行為或長期性影響信賴 (schweres Dienstvergehen、nachhaltig erschüttern)，並有相應之處分類型；其中第 3、4 項為 2002 年修法時即規定之嚴重違失行為，包含加入遭宣告違憲解散政黨、被禁止之組織或其他替代組織以及違失行為造成上級以及公眾的永久性的 (endgültig) 喪失信任。雖然如同本條第 1 項所寫，仍應參考公務人員值勤職務之整體適當考慮，然而在新法明確訂出違失程度以及喪失上級以及公眾信任程度來看，懲戒處分類型大多繫於違失行為本身，人格評價似乎也僅是調整輕重之參考。

本文以為，我國對於公務人員不利處分與違失行為之相當性如何建立有系統之判斷，在法制上仍有缺乏，且若欲將部分中度或輕度之不利處分皆交由行政權做第一次決定，在完全給予行政機關更大裁量空間以前，應能採取德國本次修法所定之標準，針對不同違失行為程度設定具有相當性之不利效果。

另外，我國目前公務員懲戒法第 10 條亦未明確規定懲戒時應考量公務人員之整體人格，我國目前得先自公務員懲戒法當中明確引入此衡量之要件，以助於未來完全整合考績懲處與懲戒時能更縮小二者之差異性。

三、加強懲處處分事前程序保障

將具有對公務人員職位不利效果處分部分由行政權作成第一次決定，以目前公務人員考績法之程序似仍有不足。如同本章第一節、壹所述，有鑑於現行申誡或記過處分在考績法上之適用以十分純熟，因此毋庸再以懲戒法規範。雖然平時考核之記過或申誡處分對於年終考績評定將有影響，然而其與



直接具有法律效果之減俸、減少退休金等處分程度仍屬輕微，基於行政效率，目前之行政程序密度應仍屬合法，已給予其事後救濟，在權利救濟之保障上，應為已足。

然而若行政權得做成具有身分上直接效果之不利處分，例如：罰鍰、減俸、休職、減少退休金等，目前公務人員考績法之事前保障程序以及調查程序之規範則有不足。因此適合直接從公務員懲戒法著手，參考 2023 年德國公務員懲戒法對於公務人員之規定。首先，德國在開啟懲戒程序，除了有長官依其職責義務開始對公務人員違失行為進行調查外，亦包含在有違失嫌疑，但未達開啟調查程序程度時，公務人員本身得向上級長官申請開啟調查以洗清嫌疑（德國公務員懲戒法第 17、18 條參照）。

其次，依公務員懲戒法第 20 條之規定，在行政機關欲採取懲戒程序時，在不會危害調查進行時，即應立刻告知公務人員。並且應該給予公務人員口頭或書面陳述之機會，並給予其委任律師之權利。若有違反告知義務，其可能導致公務人員之陳述不得用於不利之認定。而在收到口頭或者書面之陳述之後，機關應於三週內舉行聽證程序。長官必須同時調查有利及不利而對判斷是否以及何種懲戒處分之證據。

最後，在德國公務員懲戒法第 21 條至第 24 條有設計相關之證據調查程序，以協助長官能有效調查公務人員違失行為之工具。而我國對於公務人員違失行為之調查程序，因為已排除行政程序法之適用，在考績法中並未有規範，因此適合於公務員懲戒法中訂定相關之調查程序，並保留原先與刑事調查程序之關係規定，得以直接使用相關之程序所調查之事證，以達到效率³⁶²。

以上皆為目前考績法所規範懲處程序所欠缺，若能將此皆補足將會能在過渡到完全將懲處與懲戒完全合一前，提供公務人員足夠之程序保障，並同時兼顧行政紀律管理效率。

³⁶² 德國公務員懲戒法第 23 條。



四、行政法院設立懲戒訴訟專庭

在過渡時期，如同前述本文將懲處以及懲戒處分依不利程度區分由司法權以及行政權作出第一次決定。而關於由行政機關作成第一次決定之不利處分救濟，其救濟之機關若與由司法權作成第一次決定之不利處分不同，雖然不會有競合或衝突問題，然而可能會有認定標準不同之問題，而有統一見解之必要。觀察德國過往單純以懲戒法規範懲戒訴訟以及懲戒命令救濟程序，並區分所適用之程序規範，懲戒訴訟第一次決定之程序與一般行政訴訟程序。前者與一般行政訴訟不同，多有特別規定，後者則多準用行政訴訟法之程序進行。而我國亦得採取此種立法模式，直接以懲戒法分別規範程序，而由行政機關所為之不利處分得準用行政訴訟程序，只是管轄權仍由懲戒訴訟專庭進行管轄。

另外，德國在 2023 年修法以前之懲戒訴訟上訴審救濟之設計與其行政法院三級三審大致相同，僅在上訴限制區分懲戒訴訟以及對懲戒命令之救濟程序有不同規定。懲戒訴訟因其為第一次之懲戒處分決定，因此在上訴審時，與一般之行政訴訟有別，不採上訴許可制，且為事實審；相反的，若為行政懲戒處分之救濟，因其第一審本即屬於救濟程序，因此仍依一般行政訴訟之上訴許可制度，需有特別要件，其第二審亦同為事實審。³⁶³因此我國若欲設計區分法院所為之第一次決定之救濟以及行政機關決定救濟之上訴作區分，亦應該在上訴要件設計上作不同之限制，針對行政機關所為不利處分之上訴，因為已屬最終審，得採取上訴許可制，而由懲戒法院作成之第一次決定，則仍採取較為寬鬆之上訴要件。

因此本文認為基於統一見解，以及專業分工之必要，應得先於行政法院建立行政法院懲戒專庭，負責審理由行政機關所為之不利處分救濟，而懲戒

³⁶³ 李東穎，前揭註 92，頁 44。

法院第一審則繼續負責嚴重不利處分之決定。最後再由目前懲戒法院之第二審進行統一見解。而在行政法院建立懲戒訴訟專庭，亦能夠使得行政法院與懲戒法院合併前，能夠提早適應處理懲戒訴訟之案件。



貳、中長期目標

前述短期修正建議係有鑑於我國長期之並行制習慣，以及司法懲戒長期由懲戒法院/委員會作成第一次懲戒決定，而考績法中懲處類型又多僅為不具有直接法律效果之記過或申誡，因此提出短期修正目標。以下則將介紹本文認為我國公務人員職務不利處分之中長期目標，因本文認為懲處以及懲戒本身若以公務人員管理之觀點來看，其區分實益並不大，又基於行政管理效率以及憲法第 77 條之解釋，應得認為公務人員職位上之不利處分應皆得先由行政權為之，而提出以下修正建議。

一、懲處及懲戒前之正當程序

（一）行政機關為第一次決定機關

依本文第 2 章所介紹，我國年終考績免職以及專案考績免職，係在制憲以後，為增加行政機關對其所屬公務人員之管理，因此增加之懲處類型。雖然年終考績主要考量事項為對公務人員定期表現作整體評價，然而如同本文前述，依照我國目前平時考核之標準除了工作效率之品評以外，亦包含公務人員之人格品德，而與懲戒對於公務人員之違失行為以及整體適格性之評價相當。不論是懲處或者懲戒，其本質皆與評斷價公務人員對該職位之適格性有關，而無特別區分適用不同程序之實益。而為給予公務人員適當激勵以及警惕之紀律管理，若能擴張行政機關長官作成所有不利處分之決定，能增加官僚體系下之管理效率。本文認為關於公務人員職務上之不利處分決定，可由考績法規定之，因其本身及符合憲法增修條文第 6 條之對於公務人員之任用、考績、免職等事項。而關於救濟之相關規定則回歸行政訴訟法進行規定，



滿足懲戒權由司法機關作最後決定之要求。

我國休職處分因為有規範最低期間，已如前第四章第二節所述，應無庸限制最低期間，而將該下限刪除，只需區分短期與長期之正當程序即可。

綜上，本文若能將所有類型之職務不利處分交由行政機關作決定，在由司法機關進行事後審查，除了能夠避免同類行為受到不等程序之問題外，亦能達成行政機關管理之效率。

（二）建構獨立之 PIP 計畫

我國考績法之規定關於年終考績丁等者，對於年終考績丁等將遭免職之公務人員，法律僅有規定在處分前給予一次申辯機會。雖然本文在行政院人事行政總處所提供之考核流程當中，考績紀錄表當中含有在各次平時考核若有發現公務人員發生 D、E 等級之未達標準情形，長官應紀錄具體改善之內容並告知該公務人員。然而該考核紀錄表所要求之程序似乎也只是公務人員內部規則之內容，其是否具有外部效力，長官若有違反是否也使得最後的處分有瑕疵，皆屬有疑。此種涉及公務人員程序權利保障之事項，因會影響公務人員年度最終考績之結果，應至少以法律或法律明確授權為之，然而我國僅係以公務人員平時考核要點為之。

美國聯邦法規雖未明確規定應踐行促進職務表現進步計畫(Performance Improvement Plan，簡稱 PIP 計畫)，然而在聯邦行政規則（法規授權命令）當中即有規範機關應在作成績效型不利處分前應該先踐行此種計畫。而美國聯邦法規亦對於各機關所得命不利處分之要件進行限制，只有在不符合機關之「重要事項 (critical element)」之標準時，才屬於表現未達標準之情形。

364

而該標準亦在定期考評前即送至人事局進行審核並明確化，反觀我國雖

³⁶⁴ 5 U.S. Code § 4301(3)

然公務人員考績法施行細則亦有相關備查之要求，然而並未明定應包含工作績效相關之「重要事項」標準。而我國平時考核檢核表僅要求記錄具體建議，並沒有在事前即要求具體考核之重要事項，而平時考核事項較為抽象，亦未區分重要及非重要事項。

我國之促進進步程序在時程之進行上亦僅有在每一次考核時進行記錄，若有未達標準之情形僅於考核時進行記錄，並無先進行事前的非正式改進期間，觀察美國實務針對績效未達標準者，其至少進行 80 至 200 日之非正式改進期間，若未改善才開始進入 PIP 計畫；其次，我國促進職務表現計畫融入每次的平時考核，因此只要公務人員有一次之未達標準，雖然後來改進，仍會將該記錄影響最終之年終考績，因此與美國法上之計畫仍不相當，此是否能使公務人員預先知悉未改進可能之後果，而促其勉勵改善；再者，美國實務對於已改進之行為若已達一年以上，若又有績效未達標準行為，則應再次進行改進之非正式以及 PIP 計畫，同時能促進公務人員改進，並保障公務人員之職位。

本文認為，我國平時考核與績效未達標準之促進進步措施應該分別進行，不適合共同為之，以達到真正激勵績效不彰之人員，並同時給予公務人員更完整之程序保障。

（三）處分通知期間以及其他程序保障

我國公務人員考績法所規定之之懲處處分關於丁等考績免職或是專案考績免職之情形，應給予公務人員一次申辯機會，而與美國法或者德國法在懲戒程序或者績效不利處分程序在程序開始時，或者在程序開始前一定期間即告知公務人員即將對之作成不利處分不相同。

我國年終考績免職處分主要是附隨於考績程序，並無在程序開始以前之通知可能，且如同本節、壹、二所述，我國平時考核以及未達標準之促進計畫係合一進行，因此並無法區分所進行之程序階段。本文以為在最終年終考

績評定階段始對公務人員告知即將遭受免職處分應不夠時間使公務人員找出對自己有利之證明予以申辯。

在現制之框架下，應至少在每年第 2 次之平時考核結束之後，即應告知年終考績可能遭受丁等免職處分之人員。至於我國之公務員懲戒法中之懲戒程序，其本身已先經長官進行調查，又經由法官保留聽審之機會，其接受通知程序已足。

觀察美國法不論是對聯邦公務人員進行績效型之不利處分亦或是一般型之不利處分，皆在聯邦法規當中規定有至少 30 日之通知期間，以滿足公務人員之受告知權。而德國法上之公務人員懲戒處分程序開始時，亦應通知即將受處分之公務人員。

因本文之終極目標希望我國公務人員職位之不利處分，能夠將第一次決定均交由機關長官為之，因此按目前公務人員考績法之事前通知規定仍不夠充分。

關於通知之內容，美國聯邦法規有規定應告知公務人員即將受到之處分，並且應給予公務人員充分時間進行申辯，亦得選任律師作為其代理人，以及應告知相關之救濟方式。而我國法目前係在公務人員考績法施行細則第 21 條第 3 項有規定，若公務人員受到免職處分時，應書面通知理由並告知救濟方式。

我國在司法院釋字第 785 號解釋之後，已完全開放公務人員對於不利之職務上行政行為進行救濟，因此本文以為考績細則之規定仍有擴張之必要，包含所有類型之懲處皆應告知相關之救濟程序。本文以為在修法以前應得類推適用行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款之規定³⁶⁵，雖然學者有認為行政程

³⁶⁵ 依行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款之規定，將公務人員人事行政行為之規定排除程序規定之適用，其目的在於立法者對於程序保障與行政效率間較傾向給予行政機關空間，而不適用行政程序法之程序規定。然而即有學者認為司法實務上亦有以「程序保障」為取向進行解

序法既已排除人事行政程序之適用，則無法在尚未修法前適用³⁶⁶。另本文以為此種救濟告示涉及公務人員權利是否能獲得救濟，應屬於司法院釋字第474號解釋所稱之權利義務有重大相關之事項，應以法律規定較為合理³⁶⁷。

二、懲處及懲戒之救濟程序整合

（一）復審程序密度提高

1. 保訓會於各地方設立分會

我國目前考績法懲處之救濟可分為行政救濟以及司法救濟兩部分，針對考績懲處，目前實務通說皆認為考績處分本身即屬行政處分，應行復審程序，若對於考績處分以及懲處不服則得像法院進行救濟。複審程序由考試院保訓會掌理，我國保訓會之組織，如同第二章所提及，保訓會目前的組織，僅由保訓會之十幾位委員審查我國全國公務人員之復審案件，其審理案件之量能是否足夠已屬有疑。

比較美國聯邦法規之功績制保護委員會，係採準司法之體制進行，並於各地區皆有設置保護委員會，因此當公務人員受到考績不利處分或一般型不利處分皆得向各區域所設置之分局提出救濟。

因本文認為應將各種人事上之不利處分交由行政機關為之，是故我國目前現行之保訓會並無足夠量能負擔我國數萬之公務人員懲處案件，而有設立各分會之必要。

另外，我國考試委員本即依法獨立行使職權（公務人員保障暨培訓委

釋，例如：釋字 491 號解釋，即涉及人事行政之規定，因此認為基於「合憲之行政」之目的，雖然在犧牲法安定性之情形下，得以作傾向程序保障之解釋，李震山（2003），〈論「程序基本權」之建構與落實－幾個行政程序法適用問題之探討〉，《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》，頁 76-77，台灣行政法學會。

³⁶⁶ 湯德宗，前揭註 62，頁 35。

³⁶⁷ 司法院釋字第 474 號解釋理由書第 2 段。

員會組織法第 6 條參照），因此在機關獨立性上應不會有從屬於其他機關之問題。

2. 增加言詞辯論及調查程序

依照目前公務人員保障法之規定，復審程序之進行主要以書面審理為原則，言詞辯論為例外，且言詞辯論與否掌握在保訓會委員當中。按保訓會所承擔之法定職務，並不僅止於公務人員復審事件，尚包含公務人員各種訓練及升等之事項，難以想像現行組織能負荷經常性的言詞辯論程序。另此種設計係因我國原先對於復審程序想像較接近於訴願程序³⁶⁸，其係在公務人員保障法立法以前實務即有的制度。而訴願本身性質即屬於行政權內部糾正之作用，而與獨立審理機關之救濟並不相同，因此亦無庸賦予嚴格之行政救濟程序。

按本文於第 3 章所比較之美國法，對於功績制保護委員會審理公務人員職務上不利處分之案件時，其係採取接近於司法之審理程序，其中包含審理人員之中立性要求，迴避規定；且亦包含有美國法上民事程序之證據開示制度，有助於功績制保護委員對於相關資料之調查。在證據調查之方式，亦得由法官發出相關之強制處分，對於證人或證據進行保全。為確保公務人員作證不受上級長官之影響，亦有相關之證人保護規定。美國行政法法官制度即係在行政機關中賦予類似司法權之功能，除了能主導聽證程序之進行外，亦能做成證據保全之相關命令。³⁶⁹因美國法之功績制保護委員會對於事實之調

³⁶⁸ 司法院釋字第 243 號解釋解釋文第 1 段。認為復審程序即是相當於訴願之行政救濟途徑。如同德國公務員懲戒法第五章（Widerspruchsverfahren）之規定。

³⁶⁹ 行政法法官制度（administrative law judge）原先即係為增加行政救濟程序之彈性，因為司法機關不一定能最適解決日漸複雜之行政相關爭議，因此賦予透過各機關建立行政法法官之制度，借重機關本身之專業同時賦予聽證程序、證據調查權限以及裁決權限。Bernard, P. E. (2003). Administrative Law Judge as a Bridge between Law and Culture. *J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges*, 23, 4-5.



查已屬完整，因此對於其後之司法救濟程序則採法律審為主，除非涉及所謂之歧視案件時，始會進行事實之調查，法院原則上認定委員會才是事實調查者，法院僅針對委員會之判斷是否違法作認定。

綜上，本文以為若能依本文前述一之方式進行改制，應該能使保訓會本身具有更為足夠之能力擴張言詞辯論所適用之事件。雖然我國公務人員保障法亦有規定委員會之調查方式，並且得向相關機關調取相關文書，然而在證人之調查方法上，缺少如行政訴訟之具結或違反義務之處罰規定，因此在調查程序上較為薄弱。本文認為若欲將所有類型公務人員人事不利處分合併由行政機關為之時，應該同時賦予復審委員會針對拒絕配合調查之人進行強制處分。本文以為在修正考績法或懲戒法相關程序以前，應得以行政處分本身之行政執行力達成相關取證目的。另外，亦得新增相關之證人保護規定，尤其是證人若亦為公務人員，應該保障其作證時之俸給同時避免其受到報復。

（二）懲戒法院與行政法院合一

1. 懲戒法院併入行政法院

而因本文認為長期之目標係建立統一由行政機關作成職務不利處分之制度，因此區分由懲戒法院以及行政法院審理應無必要。再者，因本文認為司法院應作為懲戒處分之最高決定機關，而非第一次決定機關，因此得以將懲戒法院合併於行政法院當中。

我國學者在民國 105 年以及 109 年修法以前，即有建議逐步將懲戒法院與行政法院整合之建議³⁷⁰。將懲戒法院併入行政法院並不違反憲法第 77 條所設定之權力分立³⁷¹，因為本條可解釋為司法院得作為懲戒處分之最終決定

³⁷⁰ 李東穎，前揭註 92，頁 30。有學者主張在過渡時期將懲戒法院管轄事項包含：懲戒事件、監察院彈劾事件以及公務人員懲處救濟事件。

³⁷¹ 高愈杰（2014），〈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〉，《公務員懲戒制度相關論文彙編第 5 輯》，頁 320；林明鏘，前揭註



機關，且憲法亦未對司法院應如何設計懲戒組織進行限制，因此合併應不會違反憲法之權力分立。其次，鑑於懲戒訴訟與懲處救濟之訴訟重疊，有學者即建議應該將此二者之救濟皆以同一法院進行較能收統一見解並避免重複評價之危險³⁷²。

而在制度之具體設計上，首先關於管轄權可參考德國在 2002 年修正德國公務員懲戒法時，即將懲戒法院刪除，將其移至行政法院底下之懲戒專庭，並且規定於地方及邦行政法院設立專庭，最高行政法院則無。此種設計雖然在修正時有受到學者批評是否能真正達到效率，因為懲戒法院原先採取二級二審制，而行政法院系三級三審體制³⁷³。

然而我國懲戒法院目前設計採一級二審，而行政法院採取二級二審制，在審級上似乎不若德國差異那麼大，而應不致影響效率。而對於各地行政法院之見解，若統合其上訴機關應該亦能夠收統一見解之效果。而因本文前皆短期程序仍維持由法院與行政權作成懲戒處分之制度，上訴要件應作區分，然而在不利處分第一次決定之機關完全統合後，則毋庸在對上訴要件區分，而與一般行政訴訟相同。

而懲戒決定分由各高等行政法院懲戒專庭可能產生之見解不同，亦得由最高行政法院收統一見解之效。雖有見解認為由行政訴訟機關所為之第一次不利處分決定救濟，得經由一次審級之救濟為已足，而無庸上訴之最高行政法院。然而基於高等行政法院分散，而需要最終統一見解之觀點，仍應該給予最高法院之上訴審可能³⁷⁴。

而美國聯邦法規，在過去針對公務人員權利相關之訴訟亦依據其是否屬

128，頁 162。

³⁷² 李東穎，前揭註 92，頁 58。

³⁷³ 林明鏘，前揭註 99，頁 105-106。

³⁷⁴ 李東穎，前揭註 92，頁 72。

於請求金錢給付而區分向聯邦地方法院以及聯邦巡迴上訴法院以及索賠法院兩種，而因為兩者之判斷事實依據往往會有重疊，而造成可能的裁判矛盾問題，在 1980 年代法院改革時，即將所有公務人員不利處分所產生之相關救濟皆向聯邦巡迴上訴法院聲請救濟，而不會有複數法院救濟之問題。

綜觀美國聯邦法制以及德國，皆將懲戒訴訟之救濟統合至同一法院進行，較能夠避免裁判矛盾同時能夠統一解決紛爭。而在德國法至中亦可見得其因為在懲戒事項區分懲戒作成之單位，因此更不會有重複評價同一事件之問題。

綜上，因本文認為在懲處以及懲戒本質差異不大之前提下，應將涉及公務人員職務上之不利處分做統合規定，並得由行政機關為之。因此有關不利處分之救濟，得直接向行政法院為之，並依行政訴訟法原先之訴訟程序進行。而關於監察院彈劾之部分，因為本文見解認為應該限縮於政務人員，關於此種類型之彈劾，因為仍屬於由法院作成第一次裁決，因此其仍應另立行政訴訟專章進行，並以專庭為之，以我國目前懲戒訴訟之程序進行即可。

德國之懲戒訴訟制度，並不允許送懲戒人與被送懲戒人互相形成和解契約，並於公務員懲戒法當中明文規定，而我國並未明文禁止準用，我國公務員懲戒法僅有規定「不合於懲戒案件性質」，是否亦要採取如同德國之見解則會發生疑問，因此建議在往後修正時能夠明確訂定之。而我國目前已於復審程序中引入調處程序，若在專案考績或者平時考核之救濟，在復審程序中進行和解，是否與懲戒訴訟不得和解之精神有違。

2. 懲戒訴訟審查密度調整

過往大法官解釋因區分懲處與懲戒得同時併行，因此在解釋上並未注意到二者本質區別之問題，而認為懲戒之審查包含適當性審查，而針對考績懲處並未明確表明應以何種密度進行審查，若以司法院釋字第 785 號解釋來看，其似乎將公務人員權利救濟限於「違法性」審查，此是否與過去司法院



釋字第 298 號解釋產生衝突即生疑問。

過往即有學者表示見解認為，懲戒事件是否「適當」基於權力分立原則以及司法院對於人事行政資訊之接近性似乎不適合由司法院做全面性審查。³⁷⁵亦有學者區分事件是否涉及公務人員績效而異其審查密度，若涉及工作績效，應該採取合法性審查，然而若不涉及工作績效，則應採取適當性審查。

本文亦於第 2 章第一節部分有提及，我國亦有引用德國實務見解，認為法院對於公務人員懲戒處分之審查應為全面性審查。觀察德國 2023 年修法以前區分懲戒訴訟以及懲戒命令，法院對前者之第一次裁決以及後者之救濟審查皆是採取適當性審查，皆不限於合法性審查。縱使在 2023 年統合程序以後仍採取相同見解，由行政法院對懲戒命令作完全之事後審查 (gerichtlichen Vollkontrolle)，以確保公務人員權利之保障³⁷⁶，此亦可從修法理由中看到雖然其將懲戒第一次決定之作成權交由行政權，並不代表行政權獨佔，而是司法權仍得透過事後完全之審查檢視行政機關所作成之懲戒處分。

而美國法上則是區分是否屬於工作績效，而對機關之決定採取不同程度之舉證責任要求，在績效型不利處分上，給予行政機關較寬廣之裁量空間，因為其涉及公務人員日常表現，也涉及機關單位自行設計之工作目標，由長官作全面之決定應較為合理，因此採取較為輕度之舉證責任要求（實質舉證責任），而其他一般型不利處分則以較為嚴格之舉證責任要求（優勢證據責任）。雖然舉證責任與審查密度不太相同，然而從舉證責任輕重之差異，亦可看出法院對於行政機關審查程度之差異。

本文認為若我國前述復審機關之事實調查能力以及聽證程序已完備時，

³⁷⁵ 林明鏘，前揭註 128，頁 163。

³⁷⁶ Bundesregierung(2023), BT-Drucksache 20/6435 (Gesetzentwurf Bundesregierung), in: <https://dsr.bundestag.de/btd/20/064/2006435.pdf> (最後瀏覽日：05/27/2024)

應該能降低對於人事不利處分合法性之審查密度，不再及於所謂之適當性審查，而應為合法性審查即可。再者，本文以為若將懲戒與懲處皆是作對於公務人員適任性之評價，亦難以設定一明確標準，進行事後全面性審查。雖然德國在 2023 年修法以後，為確保司法權對於懲戒處分之全面審查，因此對於行政機關之所為懲戒處分與公務人員違失行為之重大性、破壞大眾信任之程度進行細緻之分級化規定，其程度仍係以抽象要件進行表述而有賴法院累積相關判例以確定之。

在將涉及績效及紀律之不利處分合併由行政機關作成第一次決定後，亦得參考美國法區分是否係涉及與工作績效相關之事由而課予機關不同之舉證證明責任，尤其在績效方面，行政機關應具有較大之裁量空間。

綜上所述，本文認為懲處或懲戒皆涉及公務人員適任性之判斷，尤其在是否影響公務效率之考量下，由行政權進行判斷較為適當，而應減低對於不利處分審查之密度且依事由課予不同之證明責任。

第五章 結論



本文從 111 年憲判字第 9 號之問題出發，本號憲法法庭判決除了提出有別於過往釋字將「考績懲處」與「公務員懲戒」當作兩者目的不相同之制度外，以權力分立角度切入，對於憲法第 77 條及憲法增修條文第 6 條如何適用提出了有別於以往之見解。然而本文揣想憲法法庭是否有意或無意的忽略了懲戒與懲處之間本質差異，純然以目的及效果就推論出我國目前並行制屬於合憲，本文在比較我國法制及學者所提出之意見以及美國聯邦公務人員不利處分制度設計後，基本上認同本號憲法法庭之結論，惟在理由略有不同，因此在第 4 章提出本文認為之修法建議。

我國公務員懲戒事由雖然係以違失行為為核心，然而在作處分輕重衡量時，亦有規定應參考公務人員之一切情狀包含公務人員品行以及態度等，此皆不僅是針對違失行為課予行政責任，而包含對於公務人員整體對於該職位之適格性評估。而我國學者所引入之德國實務見解，對於公務人員之懲戒不僅僅是對公務人員違失行為進行紀律處分，同時亦是對其整體人格進行評價，評斷其是否有足夠適格性繼續擔任該職位。再以美國聯邦立法例來看，更是將公務人員職務上之不利處分與管理效率掛勾，可見不論是採取何種見解，在國家對於公務人員之懲戒上，其實本質都是對於公務人員之適任性進行評價。

而公務人員考績法則更是從公務人員之年終考績績效進行評斷，惟我國之制度設計在年終考績項目中本身亦包含對於公務人員之品格（是否有違法失職之行為）納入評估，可見其與懲戒之本質目的似乎並未差異甚遠，更遑論專案考績特別以重大違失行為免職處分之事由，此與目前懲戒法似乎相去不遠，僅是效果略有不同。因此本文認為所謂懲戒與懲處本質差異應不大，皆是在品評公務人員之職位適格性。

而我國懲處與懲戒制度並行係源自於行憲前就已存在之制度，我國懲戒制度於行憲前即係參考德國法制進行設計，將懲戒權交由司法機關作決定，然而行憲前亦有考績懲處之設計，可見我國其實在行憲前縱使參考德國法設計懲戒制度，然而亦並不否認行政權基於對於公務人員效率之考評而給予一定之不利處分。而在制憲時，懲戒權之歸屬爭議，主要是基於監察院是否具有彈劾公務人員之後審理權之爭議，並未對於公務人員之不利處分是否由司法權獨佔之問題。縱使在當時立憲之時空背景，我國有將懲戒交由司法權進行第一次之傾向，然而餘制憲史料中並未明確說明。因此在解釋憲法上並不需要固守文義以及歷史解釋，而依目前對於公務人員管理效率之追求，事實上，司法權所掌理之懲戒權應可解釋為最終決定機關，並且符合我國司法院釋字歷來之見解，司法院僅為最高機關，而得由行政權分權為之。

又本文認為懲戒權內涵並非如司法權所掌握之審判權有明確之權力核心領域，因此得以立法進行形塑，綜合憲法增修條文第 6 條考試權對於公務人員之考績、任免，因此在形塑公務人員職位管理相關之不利處分制度時，應得以賦予行政權更廣之決定權，而保留司法權之最終決定權。

因我國彈劾制度受到中國傳統糾彈制度之影響，而將彈劾制度設計為針對所有公務人員違失行為之糾正，而有別於英美法上主要針對政務人員，為避免法院無法公正進行審判而來之制度。雖然我國制憲者確實係以全部公務人員為彈劾對象，且為大法官解釋所肯認，然而這樣的解釋方法反而造成我國懲戒制度多了由監察院調查，司法院作成第一次決定之情形，若採取懲戒懲處統一由行政權作成第一次決定之情形，可能會有相衝突，並會產生同類行為，懲戒程序卻不相同之問題。加上監察院在修憲以後組織之類型亦不適合對於我國 30 萬公務人員彈劾之提出，以及我國監察院轉型至廢除之呼聲，應得將彈劾之對象限縮於「政務人員」，而無庸包含其他競爭職之公務人員。

最後本文提出了目前懲處即懲戒程序制度設計之建議，主要參考美國聯

邦法上之功績制保護委員會以及作成前之程序保障，例如：通知期間以及績效促進程序等。美國聯邦公務人員在被作成不利處分前，針對績效未達標準之公務人員，會先進行非正式之促進程序，再進行績效促進程序（PIP 計畫），若該公務人員始終未達成績效標準，始會進行不利處分程序。而我國平時考核要點雖然有類似之設計，然而其中就屬於內部之行政規則，此種具有影響公務人員權利之程序，適合以法律或授權命令定之。而雖然美國聯邦公務人員績效考評亦有定期考評之制度，然而其中關於未達標準之公務人員，其系另外進行相關程序，相反的我國則是完全附屬於平時考核及年終考績程序，因此在公務人員獲知權有所欠缺，並且進步期間亦較不明確。另外，美國聯邦法規對於作成不利處分前（包含功績型及一般型處分），要求考評機關應於處分前至少 30 日進行通知，此與我國並未明確規定於處分前應通知公務人員之規定似乎保障仍有不足。另外，本文亦觀察德國公務員懲戒法之規定，亦要求應盡可能於開啟處分程序時即應通知公務人員處分，除非告知將有害調查之虞。

而在不利處分之事後救濟程序，我國既有之復審程序係與訴願程序類似之行政權（考試權）的內部糾正措施，組織設計上即是由中央之考試院保訓會進行審理，審理方式則以書面審理為主。而本文參考美國法上公務人員不利處分之行政救濟程序係以功績制保護委員會掌理，且該機關性質上屬於準司法機關，其中由行政法法官進行主要之調查以及審理，並於聯邦各地設置分會管轄各地所生之爭議。調查程序包含證據之強制處分措施，以及證人保護、委任律師權等，而審理程序以言詞審理為原則。本文認為，我國若欲將公務人員不利處分皆交由行政機關作成決定，應賦予其更強之調查權，並於各地設置分會。

另外，我國目前懲戒判決之案件，涉及刑事案件與非刑事案件者各占一半，而非刑事案件者主要皆以輕微之申誡處分（違反兼職禁止事項），而涉

及刑事案件亦主要與貪瀆案件相關，而其效果亦主要多與褫奪公權相當而能被褫奪公權效果吸收，因此難以見得懲戒之效，且有使刑事責任與懲戒責任過於相似之情形。本文認為若能將公務人員職務上之不利處分歸由行政機關作成，並保留司法權審查之情形，應該能將公務人員受紀律事項之不利處分能不再限於較重之撤職以及最輕微之申誡，並同時使違反紀律之責任之事由與刑事責任更有區別。

以上為本文對於未來我國懲處、懲戒以及彈劾制度之修正以及解釋方向之建議，因本文主要探究與公務人員違失行為以及績效相關而來之不利處分，至於因個人健康因素或者歧視、吹哨者保護之規定，雖然美國法上亦多有參考，然而仍非本文主要探討對象，而有待其他先進更進一步探討。雖然德國懲戒制度在 2023 年底有作大幅度之修正，本文主要係單以法條以及立法理由為參考，並未能全面的進行比較，而有待未來進一步補充。

參考文獻

中文專書專論

1. 吳庚、盛子龍，(2017)，《行政法之理論與實用》，增訂15版，三民書局。
2. 吳庚、陳淳文（2021），《憲法理論與政府體制》，增訂7版，自刊。
3. 李惠宗（2020），《行政法要義》，8版，元照。
4. 李惠宗（2022），《憲法要義》，9版，元照。
5. 李震山（2003），《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》，台灣行政法學會。
6. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2022），《憲法：權力分立》，4版，新學林。
7. 林明鏘（2022），《行政法講義》，7版，新學林出版股份有限公司。
8. 林紀東（1985），《中華民國憲法逐條釋義（三）》，修訂7版，三民。
9. 林錫堯（2016），《行政法要義》，4版。
10. 柯慶賢（2002），《公務員彈劾懲戒處之理論與實務》，司法院。
11. 耿雲卿（1982），《中華民國憲法論下冊》，4版，華欣文化中心。
12. 莊知仁（1991），《憲法論衡》，東大出版。
13. 國民大會秘書處（2005），《國民大會會議實錄》，立法院。
14. 莊國榮（2022），《行政法》，修訂8版，自版。
15. 許南雄（2021），《各國人事制度—比較人事制度》，19版，商鼎。
16. 陳敏（2019），《行政法總論》，10版，自版。
17. 楊戊龍（2021），《公務員法要義》，2版，翰蘆。
18. 楊得君（2003），《我國公務員懲戒制度簡析—以九十年八月二十九日送立法院審議之公務員懲戒法修正草案為中心》，司法院。
19. 劉建宏（2007），《基本人權保障與行政救濟途徑》，元照。
20. 蔡良文（2018），《人事行政學—論現行考權制度》，7版，五南文化。



21. 謝瀛洲（1956），《中華民國憲法論》，增訂7版，自版。



中文期刊論文

22. 李建良（2000），〈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，頁 33-61。
23. 李惠宗（2014），〈行政處分停止執行制度的商榷——從訴訟權的有效保障檢討訴訟不停止執行的立法適當性〉，《台灣法學雜誌》，246期，頁 76-94。
24. 林三欽（2002），〈考績懲處「免職」合憲性之檢討——大法官釋字第 491 號解釋之評釋〉，《全國律師》，4卷 1 期，頁 41-51。
25. 林三欽（2022），〈公務員懲戒之「違失行為一體性」與「從舊從輕」原則－懲戒法院懲戒法庭 110 年度清字第 40 號懲戒判決〉，《月旦實務選評》，第 2 卷第 4 期，頁 85-92。
26. 林明鏘（2000），〈行政懲處與司法懲戒-評司法院大法官釋字第四九一號解釋〉，《月旦法學雜誌》，57期，頁 160-169。
27. 林明鏘（2004），〈德國公務員懲戒法 2002 年之大無修正評析—兼平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》，頁 119-120。
28. 林明鏘（2011），〈德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機〉，《國立臺灣大學法學論叢》，40 卷 4 期，頁 2037-2085。
29. 林昱梅（2022），〈公務人員考績丁等免職之要件及性質——兼論憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決後之修法因應〉，《台灣法律人》，18 期，頁 15-32。



30. 城仲模 (1998),〈公務員之懲處制度之研究〉,《月旦法學雜誌》,32期,頁24-29。
31. 洪家殷、蘇永欽 (1994),〈從監察院之地位,論監察權對司法權行使之界限 以彈劾權行使之原因為對象〉,《憲政時代》,20卷1期,頁20-40。
32. 高愈杰 (2014),〈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〉,《公務員懲戒制度相關論文彙編第5輯》,頁320。
33. 張桐銳 (2023),〈公務人員考績丁等免職與懲戒制度——憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決〉,《裁判時報》,127期,頁88-102。
34. 許育典 (2021),〈法治國下的公務員特別權力關係與程序基本權——釋字第 785 號解釋後的公務員程序保障〉,《月旦法學雜誌》,317卷期,頁29-45。
35. 陳清秀 (2018),〈公務員懲戒制度之改革〉,《台灣法學雜誌》,342卷期,頁32-36。
36. 湯德宗 (2000),〈論公務員不利人事處分的正當程序—司法院大法官釋字第491號解釋評析〉,《台灣本土法學雜誌》,10期,頁27-49。
37. 黃昭元 (1999),〈立法委員改選後行政院應否總辭?〉,《月旦法學雜誌》,47期,頁6-7。
38. 董保城 (2000),〈「釋字第491號」之評釋〉,《台灣本土法學雜誌》,6期,頁39-50。
39. 詹鎮榮 (2008),〈論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展〉,《台灣本土法學雜誌》,11期,頁174-184。
40. 蔡文斌 (2000),〈從權力分立角度看懲戒與懲處〉,《全國律師》,4卷1期,頁16-19。



41. 蔡秀涓、施能傑 (2000),〈公務人員懲處制度變革的反省-策略性管理觀點〉,《月旦法學雜誌》, 57 期, 頁 40-57。
42. 蔡震榮 (1992),〈公務員懲戒權與考績權之研究學術研討會〉,《憲政時代》, 18 卷 1 期, 頁 3-27。

機關委託研究計畫論文

43. 李東穎 (2017),〈公務員懲戒處分審級救濟制度之研究〉, 司法院委託計畫。
44. 詹鎮榮 (2013),〈公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究報告〉, 司法院委託計畫。

碩博士論文

45. 陳榮茂 (2020),《我國公務人員考績制度之研究—以考績法免職規定為中心》, 國立高雄大學法律學系研究所。
46. 黃一鑫 (1985),《五權憲法體制下公務員懲戒制度之研究》, 文化大學三民主義研究所博士論文。
47. 楊戊龍, (2003),《美國聯邦公務員工作權利救濟之研究》, 國立臺灣大學法教分處政治學研究所博士論文。

英文專書專論

48. Berger, R. (1973). *Impeachment: the constitutional problems*. Harvard University Press.
49. Black Jr, C. L. (1998). *Impeachment: a handbook*. Yale University Press.

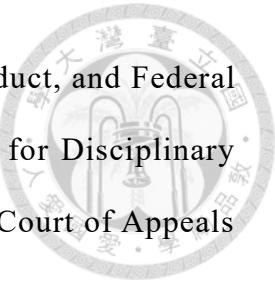


50. Gerhardt, M. J. (2000). *The federal impeachment process : a constitutional and historical analysis* / Michael J. Gerhardt (2nd ed.). University of Chicago Press.
51. Story, J. (1833). *Commentaries on the Constitution of the United States* / by Joseph Story (First edition. ed.). Hilliard, Gray, and Co.
52. Turpin, C., & Tomkins, A. (2011). *British government and the constitution : text and materials* / Colin Turpin, Adam Tomkins (7th ed.). Cambridge University Press.
53. Whittington, K. E. (1999). *Constitutional interpretation: Textual meaning, original intent, and judicial review*. University Press of Kansas.

英文期刊論文

54. Bamzai, A. P., Saikrishna Bangalore. (2022). The Executive Power of Removal. *Harv. L. Rev.*, 136, 1756.
55. Bernard, P. E. (2003). Administrative Law Judge as a Bridge between Law and Culture. *J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judges*, 23, 4-5.
56. Bestor, A. (1973). Impeachment Review. *Wash. L. Rev.*, 49, 255.
57. Betti, J. M. (1985). Lovshin v. Department of the Navy: Chapter 75 Survives the Civil Service Reform Act A Review of Recent Decisions of the United States Supreme Court of Appeals for the Federal Circuit: Recent Cases. *Am. U. L. Rev.*, 35, 1191.
58. Breker-Cooper, S. (1992). The Appointments Clause and the Removal Power: Theory and Seance. *Tenn. L. Rev.*, 60, 841.

59. Dickenson, G. M. P., Marie M. (1986). Due Process in Proceedings before the Merit Systems Protection Board Project on the Merit Systems Protection Board: The Civil Service Reform Act of 1978. *Howard L.J.*, 29, 307.
60. Donovan, V. R. (1991). Administrative and Judicial Review of Security Clearance Actions: Post Egan. *A.F. L. Rev.*, 35, 323.
61. Dotson, A. (1955). The emerging doctrine of privilege in public employment. *Public Administration Review*, 15(2), 77-88.
62. Fong, B. D. (1990). Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s. *Am. UL Rev.*, 40, 1015.
63. Gerhardt, M. J. (1998). Lessons of Impeachment History. *Geo. Wash. L. Rev.*, 67, 603.
64. Isenbergh, J. (1999). Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process. *Yale L. & Pol'y Rev.*, 18, 53.
65. Johnson, R. C., & Stoll Jr, R. G. (1971). Judicial Review of Federal Employee Dismissals and Other Adverse Actions. *Cornell L. Rev.*, 57, 178.
66. Klarman, M. J. (1999). Constitutional Fetishism and the Clinton Impeachment Debate Essay. *Va. L. Rev.*, 85, 631.
67. Manners, J., & Menand, L. (2021). The Three Permissions: Presidential Removal and the Statutory Limits of Agency Independence. *Colum. L. Rev.*, 121, 1.
68. McGinnis, J. O. (1998). Impeachment: The Structural Understanding. *Geo. Wash. L. Rev.*, 67, 650.
69. Merrill, R. A. (1973). Procedures for Adverse Actions Against Federal Employees. *Va. L. Rev.*, 59, 196.



70. Miller, N. (1989). Criminal Convictions, Off-Duty Misconduct, and Federal Employment: The Need for Better Definition of the Basis for Disciplinary Action A Review of Recent Decisions of the United States Court of Appeals for the Federal Circuit. *Am. U. L. Rev.*, 39, 869.
71. Ohnesorge, J. (2020). Comparing Impeachment Regimes. *Duke J. Comp. & Int'l L.*, 31, 277.
72. Prakash, S. (2005). New Light on the Decision of 1789. *Cornell L. Rev.*, 91, 1021.
73. Prakash, S. (2006). Removal and Tenure in Office. *Va. L. Rev.*, 92, 1779.
74. Price, Z. S. (2020). Congress's Power over Military Offices. *Tex. L. Rev.*, 99, 491.
75. Shugerman, J. H. (2020a). The Decisions of 1789 Were Anti-Unitary: An Originalist Cautionary Tale. *Fordham Law Legal Studies Research Paper*(3597496).
76. Shugerman, J. H. (2020b). Presidential Removal: The Marbury Problem and the Madison Solutions. *Fordham L. Rev.*, 89, 2085.
77. Spitzer, A. (2022). The Constitutionality of for-Cause Removal Protections for Inspectors General. *Harv. JL & Pub. Pol'y*, 45, 1057.
78. Tillman, S. B. B., Josh. (2022). Offices and Officers of the Constitution Part III: The Appointments, Impeachment, Commissions, and Oath or Affirmation Clauses. *S. Tex. L. Rev.*, 62, 349.
79. Vaughn, R. G. (1982). Civil Service Discipline and Application of the Civil Service Reform Act of 1978. *Utah L. Rev.*, 1982, 339.
80. Vaughn, R. G. (1988). The Civil Service Reform Act of 1978 and Legal Regulation of Public Bureaucracies Symposium on the Tenth Anniversary of

the Civil Service Reform Act (CSRA) 1978-1988: Lead Article. Howard L.J., 31, 187.

81. Yankwich, L. R. (1937). Impeachment of Civil Officers under the Federal Constitution. Geo. L. J., 26, 849.

網頁資料

82. 公務人員保障暨培訓委員會網站統計年報：

<https://www.csptc.gov.tw/cl.aspx?n=4352>

83. 行政院人事行政總處統計：

https://www.dgpa.gov.tw/mp_submenu?uid=395&mid=328

84. 美國聯邦人事局網站：

<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/training/#url=Roundtables>

85. 美國國會研究網站：

<https://www.everycrsreport.com/reports/R44803.html>

86. 美國聯邦功績制保護委員會網站：

https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/4_Performance-Based%20Actions.htm#ftnt27

87. 德國聯邦國會資料即資訊系統網頁加速公務人員懲戒程序修正理由：

<https://dip.bundestag.de/vorgang/.../296639>