

第17期

考績懲處與司法懲戒 雙軌制之法制史探究

周志宏 銓敘部部長



“ 從我國制憲史及法制史觀之，「考績懲處」與「司法懲戒」雙軌並行，司法院歷次解釋未曾認為違憲，亦是我國長期穩定運作之權力分立與院際權限劃分之憲政制度。 ”

司法院依憲法第77條掌理公務員之懲戒與考試院依憲法第83條及憲法增修條文第6條掌理之任免及考績等職掌所涉及之考績懲處與司法懲戒之權限分際，近來正在憲法法庭審理中，本文將試從中華民國制憲史及法制史的角度，來探究兩者雙軌並行之歷史由來。

行憲前國民政府時期之懲處懲戒雙軌制

民國（以下同）17年10月8日公布的中華民國國民政府組織法（簡稱國民政府組織法）正式採行五權分立之政府架構，其中第33條規定：「司法院為國民政府最高司法機關，掌理司法審判、司法行政、官吏懲戒及行政審判之職權，……」及第37條規定：「考試院為國民政府最高考試機關掌理考選銓敘事宜，……」20年6月1日中華民國訓政時期約法公布後，國民政府組織法配

合於20年12月30日修正公布，其第35條規定：「司法院為國民政府最高審判機關，……」、第36條規定：「司法院設最高法院行政法院及公務員懲戒委員會。」及第38條規定：「司法院院長對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判認為有必要時，得出庭審理之。」另第42條規定：「考試院為國民政府最高考試機關，依法行使考試銓敘之職權。」

最初懲戒係出自中華民國臨時約法（元年3月11日公布）第52條規定：「法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律，受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。懲戒條規，以法律定之。」直到17年的國民政府組織法才擴大為「官吏懲戒」並由司法院掌理，但20年修正時，則僅規定司法院為最高審判機關，並設公務員懲戒委員會（簡稱公懲會）掌理公務員懲戒之「審判」。

一、行憲前公務員之懲戒免職

依國民政府組織法之五院職權劃分，公務員懲戒法（簡稱懲戒法）於20年6月8日公布，其第1條規定：「公務員非依本法，不受懲戒。但法律別有規定者，不在此限。」第2條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」第3條第1項則規定：「懲戒處分如左：一、免職。二、降級。三、減俸。四、記過。五、申誡。」

另同法第10條規定：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，依左列各款規定，移送懲戒機關：一、被彈劾人為國民政府委員者，送中央黨部監察委員會。二、被彈劾人為前款以外之政務官者，送國民政府。三、被彈劾人為事務官者，送公務員懲戒委員會。」、第11條：「各院部會長官或地方最高行政長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據，送請監察院審查。但對於所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」、第12條：「薦任職以下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之。」可看出監察院有彈劾權，但公務員之彈劾案其懲戒機關並非都是公懲會，且懲戒權在一定範圍內是得逕由主管長官行之。此一公務員懲戒法制延續至行憲時並無重大改變。

二、行憲前公務員之考績懲處解職

考試院成立後，於24年7月16日制定公布之公務員考績法（簡稱考績法）第7條規定：「公務員考績獎懲條例另定之。」隨後24年11月1日制定公布之公務員考績獎懲條例（簡稱獎懲條例）第3條規定：「考績之懲處為解職、降級、

記過。」第4條規定：「公務員年考獎懲，依左列之規定：一等晉級。二等記功。三等不予獎懲。四等記過。五等降級。六等解職。」第5條規定：「公務員總考獎懲，依左列之規定：一等升等。二等晉級。三等記功。四等不予獎懲。五等記過。六等降級。七等解職。」其第8條第1項更規定：「成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二。總考不得少於各該機關總員額百分之四。」第11條規定：「簡任職或薦任職公務員之獎懲，經核定後，除解職應由銓敘部通知主管機關，並呈請考試院轉呈國民政府免職外，其他獎懲，由銓敘部通知各該主管機關分別辦理。」可見當時考績獎懲即已包括解職（即免職）處分在內，並訂有明確之解職人員比例，實施嚴格淘汰。故公務員考績獎懲之解職與公務員懲戒之免職在當時即已並行存在。

三、行憲前之公務員服務法

28年10月23日制定公布之公務員服務法（簡稱服務法）第22條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重予以懲戒；其觸犯刑法者，並依刑法處罰。」第23條也規定：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲戒處分。」對於違反公務員服務義務者，是依懲戒法予以懲戒，長官知情不依法處置者，亦同。

然而32年1月4日修正公布之服務法，其第22條卻修正為：「公務員有違反本法者，應按情節輕重分別予以懲處；其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」第23條也修正為：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。」同時將「懲戒」改為「懲處」，直至今日。當時這樣修正，顯然有意將違反服務法者優先以考績法及獎懲條例以懲處處理。

綜上，行憲前考試院即掌理公務員之考績懲處解職，司法院則掌理公務員之懲戒免職，兩者並行不悖。

制憲時懲戒權歸屬之爭議及憲法增修條文之權限劃分

制憲過程中，國民政府於25年5月5日公布之中華民國憲法草案（五五憲草）第87條規定懲戒屬於監察院掌理，後依國民參政會憲政實施協進會對五五憲法草案之意見第15點：「憲草原定之懲戒權，應移入司法院」。國民政府送制憲國民大會之中華民國憲法草案（政協憲草）第82條規定：「司法院為國家最高審判機關，掌理民事刑事行政訴訟之審判及憲法之解釋。」第95條則

規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意彈劾及監察權。」將懲戒納入監察權，制憲國大第四審查會第四次會議就「審查憲草第九十五條關於監察院之同意權懲戒權之歸屬問題」決議：「本會對於懲戒權問題分成兩派，辯論至為熱烈，堅持不易一致，為尊重少數意見，經將『懲戒權』究應屬於監察院抑或司法院，移請綜合審查委員會決定。」綜合審查委員會則決議懲戒由司法院掌理。其只是確認懲戒權由司法院行使之當時狀態。

反而是考試院於五五憲草時僅有第83條規定掌理考選銓敘，但到了政協憲草第88條則改為：「考試院為國家行使考試權之最高機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、薪給、陞遷、退休、養老等事項。」開始出現任用與考績權之規定。最後則修正成為現行憲法第83條之規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」關於考試權掌理任用權、考績權之規定益加明確周延。但這也是確認當時考績權本即由考試院掌理之狀況。

現行憲法增修條文（81年5月28日第14條；86年7月21日第6條）修正考試院權限規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」更進一步確認公務人員之「免職」歸屬行政及考試兩權，考試院掌理公務人員任免及考績之法制事項，任免及考績之執行權則屬於所有實質意義的行政機關。

行憲後之懲戒懲處雙軌制

行憲後之法制也遵循前述之權限劃分，司法院主管之懲戒法上之懲戒處分，在行憲以前是用「免職」；行憲後37年3月30日改為「撤職」，與考績「免職」有所不同，故「懲戒撤職」與「懲處免職」本有所區隔。直到104年5月1日全文修正時，始在第9條增加「免除職務」，其理由是：「一、公務員懲戒制度之目的在於整飭官箴，以提高行政效率，如依其應受懲戒之具體情事，足認其已不適任公務員，應將其淘汰，以維持官紀，……，增列第一項第一款免除職務之懲戒處分。」其性質已不只是針對違法失職行為之制裁，而已經涉入考績權考績淘汰免職之範疇。

但其同時刪除同條第三項，理由則是：「七、主管長官依法律規定（如公務人員考績法）本得對所屬公務員為記過或申誡之懲處。考量歷來主管長官對其所

屬九職等或相當於九職等以下公務員違失行為之記過與申誡，多依公務人員考績法辦理，爰將原條文第三項『九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之』規定刪除。...」則似乎承認不需授權長官懲戒，長官可依原有之考績懲處處理即可，此似乎更強化懲戒與懲處雙軌處罰並存之現實。

此外，行憲後於38年1月1日制定之公務人員考績法第6條規定：「考績獎懲依左列規定：年考.....五等免職。總考.....五等降一階免職。」保留考績懲處免職之規定，43年修正第13條第2項時則增列另予考績得予免職。51年修正時第8條增訂平時考核獎懲抵銷及累積二大過免職之規定。其後69年修正時，第8條則增加規定專案考績一次記二大過者，免職。75年7月11日重新制定公布全文時，條次有變更但內容大致相同。其後於90年6月20日修正公布時，增列第6條第3項及第12條第3項，將年終考績丁等情形與專案考績一次記二大過之要件明確化，此均係回應行憲後司法院第298、491號等解釋之修正，以符合法律保留原則之要求。

結語

考績懲處上之免職與懲戒撤職在行憲前後均並行存在，司法院歷次解釋未曾認為違憲，反而是懲戒法於104年修正增列「免除職務」之懲戒處分後，造成混淆。至於該次修正時同時將記過申誡等回歸考績法平時考核獎懲之後，似乎更加確立懲戒與懲處之分工。「考績懲處」與「司法懲戒」雙軌並行，已是貫穿行憲前後長期穩定運作之權力分立與院際權限劃分之憲政制度，從上述制憲史及法制史的觀察，應可得到明確之結論。

[上一篇](#)

[回前頁](#)

[下一篇](#)