

司法人員、政務官、事務官及武職人員 適用同一懲戒程序問題之研究

于茂宗

博士生

文化大學中山學術研究所

摘 要

現行公務員懲戒制度係於民國三十六年行憲時，確立懲戒權為審判權之性質，而列為憲法第七十七條所規定司法院職掌之一，將全國文武百官之違失事件，統一歸由司法院所轄具有司法審判機關性質之公務員懲戒委員會審議。另依憲法第九十條及憲法增修條文第七條的法文，明定監察院為最高的監察機關行使彈劾、糾舉、及審計等三種憲法位階的職權。觀諸各國彈劾、懲戒制度皆因其行使之對象、提案、審理機關、原因、程序、救濟、處分種類而異其設計。次觀我國係採彈劾、懲戒合一與懲處併行不相銜之制度，由此遂產生「彈劾與懲戒分開」、「懲戒與懲處併行」及「彈劾與懲戒審議架構」等問題。因此，何者應適用懲戒、何者應適用懲處，於提案機關、懲戒懲處對象，行為違失、處分種類、懲戒懲處程序，程序救濟等面向產生諸多疑義。本文即欲透過上述問題釐清我國公務員懲戒法制所面臨的程序與實體法規之欠缺、彈劾與懲戒之法理不明、懲處與考績之不分、軍人懲戒之認定等問題並嘗試提供解決方案。

關鍵詞：彈劾、懲戒、懲處、公務人員懲戒委員會

The Research on Whether Apply to Judicial Officials, Political Appointees, Civil Servants and Military Officers the Same Procedure of Disciplinary Sanctions

Mao-Tsung Yu

Ph D. Student

Sun Yet-Sen Graduate Institute
Chinese Cultural University

Abstract

The Law of Disciplinary Sanctions of Public Functionaries was put into effect on 1947. Under Article 77 of the Constitution of Republic of China, the power of disciplinary sanctions of public functionaries is codified as one of powers held by the Judiciary Yuan and authorized to the Commission on the Disciplinary Sanctions of Functionaries (The Commission). The commission reviews and reprimands cases of misconduct and negligence done by public servants through suggestions initiated by the Ombudsman Yuan.

According to the object, initiation, reviewing commission, cause, procedure, remedy, adjudication, the Commission adopts a two-way mechanism that is, disciplinary sanction is paralleled to disciplinary punishment. And that, it raises questions on “separation between impeachment and disciplinary sanction”, “parallel system between disciplinary sanction and disciplinary punishment” as well “reviewing structure between impeachment and disciplinary sanctions”. Consequently, these questions brings up more dimensions that frustrate us, for example, which one is right procedure, either disciplinary sanction or punishment, to apply on public functionaries, what are the categories of misconduct and punishment, what are the distinctions of procedures between disciplinary sanction and punishment and what are the procedural remedies.

The purpose of study is to analyze, clarify ambiguities that arouse by the Law of Disciplinary Sanctions of Public Functionaries and the issues mentioned above, especially, the topic on whether apply to judicial officials, political appointees, civil servants and military officers. Finally, I am making an effort of suggesting solutions to resolve these problems.

Key words: Impeachment, Disciplinary Sanctions, Disciplinary Punishment, Commission on The Disciplinary Sanctions of Functionaries

壹、前言

依據憲法第九十條及憲法增修條文第七條的法文，明定監察院為國家最高的監察機關行使彈劾、糾舉及審計等三種憲法位階的職權。另復依憲法文本第九十七條第二項、第九十九條及憲法增修條文第七條第四項的法文規定，監察院彈劾對象的範圍計有中央及地方公務人員、司法院、考試院及監察院的人員。由此可知，監察院的地位與監察權的性質已從大法官會議釋字第七十六號解釋文：「…應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家的國會」的地位，演進至釋字第三二五號：「…監察院已非中央民意機關，其地位及職權亦有所變更」而類似所謂的準司法機關—追訴彈劾公務員違法失職的行為。

依憲法本文第九七條第二項，彈劾係針對公務人員違法失職的情事所提出。復依據公務員懲戒法的規定，監察院彈劾乃向司法院所屬的公務員懲戒委員會提出由司法機關為懲戒的決定。因此，監察院的彈劾僅屬對於公務員所施予的懲戒罰或紀律罰之「追訴程序」的前置作業。亦即我國監察院雖具憲法位階的彈劾權，卻僅為公務員懲戒制度的一環，復限於前端的「追訴行為」，而不具最後懲戒公務員的決定權。此乃彈劾權的法律性格及其法律效果，合先敘明。

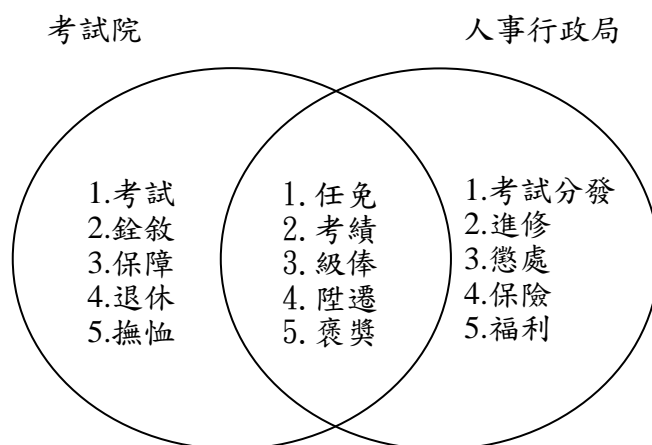
惟於現行憲法法文中提及公務員懲戒的僅有第二十四條及七十七條的規定，除後一條文將公務員懲戒交由司法院公懲會掌理外，憲法並未有任何的指示。是以，吾人必須綜合憲法、監察法、公務員懲戒法及大法官解釋，方能約略地描繪出得受懲戒的對象。但若析分公務員懲戒、彈劾的規定，則散見於憲法、監察法、監察法施行細則、司法院組織法、公務員服務法、公務員懲戒法、公務員懲戒委員會組織法、公務員懲戒委員會處務規程、公務員懲戒委員會審議規則、法院組織法、司法人員人事條例及陸海空軍刑罰法（王廷懋，1997；林月娥，1996）。可見，我國公務員懲戒制度歷來慣行於個別立法，導致各行其是。尤以，彈劾制度是憲法上的制度，是不同權力間的制衡關係，而懲戒為行政法上的制度，是維持行政一體的內部紀律關係而存在的制度。彈劾係以政務官、法官責任之追究為主；而懲戒則以事務官為追究對象；故有「政務官不受懲戒，事務官不受彈劾」的格言。基於二者的功能不同，彈劾率由國會提出並由國會或法院審議；懲戒則由機關主管長官自行懲戒為原則，但應有程序保障與提起爭訟的救濟權力（林紀東，1982）。

反觀我國的懲戒設計模式，使得公務員懲戒範圍雖及於政務官、事務官、司法官及武職人員；但是原本屬於公行政上紀律罰與救濟的懲戒官吏的裁判權，又因另有由長官直接依據公務人員考績法所為的懲處制度，形成實質上的雙軌懲戒制度，造成得受懲戒的對象難以清晰明確，是故造成政務官、事務官、武職人員

與法官得否適用同一懲戒程序的爭議（徐崑明、陳秀美，2003）。

貳、公務員法的主管機關—公務員權益監管的憲法配置機關

我國憲法及憲法增修條文之規定，主管公務員權利義務的機關分別為考試院（憲法第八十三條；增修條文第六條）；行政院人事行政局（憲法增修條文第六條反面解釋），及司法院的公懲會（憲法第七十七條）與監察院（憲法第九十條；增修條文第七條）（江大樹，1997）。



圖一 考試院與行政院人事行政局職掌分析

一、考試院

依照我國憲法增修條文第六條的規定，考試院享有公務員之考試、銓敘、保障、退休、撫卹之權限，並且對公務員的任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等法制事項有管轄權限。依現行公務員法制保障公務員權益的法律計有，公務人員考試法（確保公開競爭的考試方式），公務人員俸給法（俸給法定原則），公教人員保險法（安定公教人員生活原則），公務人員任用法（專才專業與適才適所原則），公務人員考績法（信賞必罰，綜覈名實原則），公務人員保障法（保障身份、官職等與薪俸原則，並確立司法保障），公務人員退休法（退休法定保障原則），公務人員撫卹法（遺族法定照顧原則），公務員服務法（法定義務原則），公務員懲戒法（懲戒程序法定原則）（林明鏘，2003）。透過上述公務員法規建構我國現代化公務員制度性的保障內容，也更具體落實憲法上服公職的權力內涵。此外，公務人員保障暨培訓委員會更為懲戒懲處制度後階段公務員復審救濟權利的

重要審級制度。

二、人事行政局

依我國憲法增修條文第六條之反面解釋及行政院人事行政局組織條例的規定，行政院人事行政局享有公務員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之執行事項權限以及公務員福利與公務員人力發展事項權限。而其與考試院的職掌有重疊與範圍的區別，就重疊之處而論，有公務員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項；於其二者職掌範圍的區別，乃依憲法規定以「法制事項」委由考試院為之，「非法制事項」則由行政院人事行政局執行之（林明鏘，2000）

三、公懲會（文官法院）

依憲法第七十七條以及公務員懲戒法之規定，有關公務員懲戒乃屬公懲會的職權。公懲會雖名為委員會，然依大法官釋字三九六號解釋：「…懲戒處分影響人民服公職的權利，懲戒機關之成員既屬憲法上的法官，依憲法第八十條及本院釋字第一六二號釋意旨，則其機關採法院之體制，且懲戒案之審議，應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採直接審理、言詞辯論、審級辯護制度，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨」可知，在實質上公懲會應屬一種「文官法院」來審理公務員違法失職之行為（吳庚，2005）。但依大法官釋字二四二、二九八、三三八等多號解釋意旨，公懲會並非惟一公務員（文官）法庭，尚須視公務員懲戒內容予以分別判斷。亦即依現行大法官釋字解釋意旨之類型化，其可分為（一）關於公法上財產請求權之爭議（參照大法官釋字187、201、266、312 號解釋），（二）足以改變公務員身份直接影響其服公職權力之處分（參照大法官釋字 298、331、338 號釋）皆得向行政院法院提起行政訴訟（張桐銳，2006）。換言之，與公務員權利、義務、身份等保障有關的文官法院，依現行懲戒制度的設計應有公懲會與行政法院二者。

四、監察院

依憲法第九十七條第二項，九十九條之規定可知，監察院於中央公務人員、地方公務人員、民選地方行政首長（直轄市長、縣市鄉鎮長）、司法院、考試院及監察院人員，退休公務人員之違法失職行為，得依情節之輕重分別提起彈劾（情節重大）移送公懲會審理；或提起糾舉（情節輕微）移送被糾舉人之上級長官懲

處（李仲一，2005）。因此，監察院在公務員懲戒上扮演類似「司法審判制度中檢察官起訴之職責」；從而監察院亦屬於公務員制度中之另一個管轄機關。

參、公務員與國家法律關係—公務員身份的權利保障

民主之成為普世價值在於強調基本人權的保障。公務人員仍保有其身為法律主體的地位，其基本人權即應受到保障，換言之，做為公務員法制基準的民主原則仍不可動搖。因此，現代公務員制度必須在民主價值與權益保障之間建構名符其實的機制以體現行政任務執行成敗所需負擔的政治與行政責任，而其中影響公務員法律保障最甚者，乃是所謂的特別權利關係。公務員與其服從主體一國家或地方自治團體的法律關係，簡稱為公務員關係，而公務員關係向來被視為特別權利關係以示有別於人民與國家或地方自治團體之一般權利關係。亦即公務員與國家或行政主體的法律關係乃處於特殊「力」之層面，不僅國家或公權力主體得單方面要求公務員負擔特別的義務而公務員更是從屬於國家行政主體之附加地位（翁岳生，1990）。其中，一般所謂的特別權利關係的範圍，乃指公務員關係、軍人關係、學生與學校關係、人犯與監獄及其他營造物利用關係（吳庚，2005）。

一、特徵—排除法律保留原則

特別權利關係之特徵為「權利」與「自願」，其將此等關係定為「力」的關係而非「法」的關係。國家或行政主體擁有單方規範特別關係的內容權限。其特徵概分述如下：（一）當事人地位不對等—公務人員與國家或行政主體處於上下隸屬、服從的法律位階，（二）義務不確定—概括性的權利服從關係且公務員或相對人需服從無定量的義務，（三）無法律保留原則的適用—無須法律授權得訂定「特別規則」拘束相對人，（四）不得爭訟—無權利救濟途徑，（五）有懲戒罰—對違反義務者，得施以懲罰（張劍寒，1984）。

二、特別權利關係之轉變與發展

戰後，德意志聯邦共和國根據基本法所確立民主、法制國的原則為基礎逐步突破、轉變特別權利關係的概念範疇與制度實踐。其內容改變分述如下：

（一）特別權利關係範圍縮小：使用博物館、圖書館、郵政等保育性措施排除特別權利關係之外。（二）涉及基本權利者應有法律的依據：在特別權利關係範圍內，個人權利固應受目的合理的限制，固屬事實；但涉及基本權利事項時，

乃須有法律依據，不得有例外之情況。（三）許可提起行政爭訟：以相關措施是否足以產生某種法律效果，且足以影響個人地位為準（吳庚，2005）。

三、我國之突破與發展—公務員身份權利之保障

（一）傳統時期

特別權利關係在我國法上已成為不成文法殆無爭議。早於民國十九年之司法院院字第 311、332、339 及 347 號等解釋就已直接表示，因官吏身份受上級處分者，與一般人民之身分受官署處分者不同。不得提起訴願。至於二者何以不同，則完全未加說明。早期行政院法院之裁判也未說明理由即否定公務員提起行政訴訟之權利（翁岳生，1985），自此特別權利關係正式成為具有規範拘束力之法律教條（張桐銳，2006）。

（二）公務員特別權利關係之突破

1. 對公務員身份關係受重大影響得向司法機關請求救濟或提起行政爭訟：

- (1) 釋字二四三號：「公務員遭免職處分直接影響其服公職權利得提起行政訟」。而其解釋要旨意謂：依公務員考績法對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法上所保障服公職之權利，如該公務員以循復審、再復審之程序謀求救濟。如仍有不服得行使憲法第十六條之訴訟權，依法提起行政訴訟。復記大過處分未達免職程度者，尚未改變公務員身份關係，不直接影響其服公職權利，仍不得提起行政爭訟。
- (2) 釋字二九八解釋：「對公務員有重大影響之懲戒處分得向公懲會聲明不服」。其解釋意旨謂：機關長官之懲戒處分若「足以改變公務員身份或對公務員有重大影響，受處分人得向公懲會聲明不服。另外，受非懲戒處分之免除現職處分（如命令退休）、公務員不服仍得依釋字第二四三號之旨向行政院法院提起行政訴訟。
- (3) 釋字第三二三號：「公務員對任用審查不合格或降低其擬任官等有爭執得提起行政爭訟」。其解釋要旨謂：各機關擬任之公務員，機關主管認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障公職之權利有重大影響者，自得依法提起訴願或行政訴訟以謀求救濟。
- (4) 釋字第四八三號解釋：「公務員對調職升降或俸級之效果得提起行政訴訟」。其解釋要旨謂：公務員依法取得之官等俸級，非經公懲會依法定程序之審議決定，不得降級減俸。此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障。公務員調任雖無降級或減俸之名，但實際上則

生類似降級或減俸之效果者，公務員得循爭訟程序救濟。

- (5)釋字第四一九號解釋：「公務員之考績免職處分應符合法律保留、法律明確性原則、踐行正當法律程序，並於確定後方得執行」。其解釋意旨謂：公務員之懲戒乃國家對其違法，失職行為之制裁，此項懲戒制裁之性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。中央或地方機關依公務員考績法或相關規定對公務人員所為之免職懲處分，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法律保留之意旨，復依公務員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先停職。受免職處分之公務員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於爭訟確定後方得執行。

2. 軍人與國家間特別權利關係之破除

- (1)現役軍人申請退伍未受允許得提起行政爭訟：八十三年判字第二〇一〇號判決：「駁回現役軍人自願退伍之申請得提起行政訴訟。」
- (2)釋字第四三〇：「現役軍人申請繼續服役未受允許得提起行政爭訟。其解釋意旨謂：憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權，不得僅因身分或職業之關係，即限制其依法定程序訴訟之權。軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允準，並核定其退伍，如對之有所爭執，即係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟（吳庚，2005）。

我國特別權利關係理論與實務經歷近年來一連串的批判與突破，通說已有由「特別法律關係」來取代「特別權利關係」之倡議。其特徵如下：（吳庚，2005）

- (1)建立權利義務關係：特別法律關係與其他公法關係並無不同，皆為強調國家與人民之權益關係，非僅偏重國家一方的權利關係。尤以，釋字第四三三號明確指出公務員與國家之關乃為一種「公法上的職務關係」。
- (2)貫徹法律保留原則：特別法律關係下之相對人民（如公務員），固然可能擔負較重之義務，但義務之課加必須有法律之明確授權，且若涉及憲法保障基本權利之重要性事項仍須符合法律保留原則。
- (3)踐行正當法序程序：對公務員違法失職仍得懲戒，但懲戒之構成要件須符合法律明確性原則，其實施並應踐行正當法律程序。
- (4)有權利即救濟：只要相對人民其憲法保障之權利受不法侵害者，皆得依法定程序提起爭訟救濟，不因其身份而受影響。

表一 我國特別權利關係之破除與發展圖示

法治國原則之實踐	貫徹法律保留原則排除特別規則		釋字 380.395.450
	踐行正當法律程序、釋字 491		免職處分之構成要件須法律規範明確，並踐行正當法律程序
	擴張司法審查	公法上財產請求權	釋字 187.201：請領退休金爭議。
			釋字 266：請求考績獎金遭拒。
			釋字 312：請領互助福利金之爭執。
	改變公務員身分關係	釋字 243：公務員免職處分	
		釋字 382：公私立學校退學處分	
		釋字 430：現役軍人繼續服役，駁回處分	
	重大影響身分處分	釋字 323：任用當查不及格或降低擬任官等	
		釋字 338：審定等級	
釋字 483：調職生降低官等或級俸			

肆、公務員的概念與分類 (吳庚，2005；翁岳生，2000；陳敏，1999；劉宗德，1998)

一、公務員之概念

(一) 學理上之公務員概念

稱公務員者，謂經國家或地方自治團體任用並與國家或地方自治團體發生公務員公法上職務或忠實關係之人員。其特徵如下：

- 1.公務員需經任用程序：公務員之任用需經銓敘機關審定其資格，故民選人員僅屬「公職人員」而非公務員。
- 2.公務員係與國家或地方自治團體發生公法上的職務關係：公務員所執行者係「職務」，而其任職之目的係取得與其「身份」相當之生活照顧。
- 3.公務員需負忠實的義務：忠於憲法、忠於國家、保持政治中立、維護公益、為人民謀福利。

(二) 法律上公務員概念

我國個別相關法律對公務員概念之界定並不一致，主要有以下四種：

- 1.最廣義：依刑法第十條第二項，國家賠償法第二條第一項為代表，泛指一切依法令從事於公務之人員。
- 2.廣義：泛指一切受有俸給之文武職人員。依公務員服務法第二十四條：「本法於受有俸給之文武職人員及其他公營事業機關服務人員的適用之」。(參照釋字第二十四，釋字第一一三號、釋字第三〇五號、釋字第三〇八號)。
- 3.狹義：指文武職之特任、簡任、薦任、委任之政務官及事務官。其範圍

以公懲法為代表，包括政務官、事務官；但不包括民意代表、聘任、學習人員及雇員。武職人員原不在狹義說範圍內，惟依釋字第二六二號解釋，武職人員彈劾案仍適用公務員懲戒法。

- 4.最狹義：專指文職之簡任、薦任、委任之事務官，而以公務人員任用法施行細則第二條及公務人員退休法第二條為代表，此即所謂之「常業文官」。另外，公務人員保障法第三條之適用範圍大致與最狹義說相當；但該法仍及於其他依特別法任用、派用之人員，如司法官、外交人員等。

二、公務員之分類

(一) 普通職公務人員與特別職公務人員

- 1.普通職公務人員：乃指依公務人員任用法任用之人員，公務員基準法草案中即僅以普通職為規範對象。
- 2.特別職公務員：乃指依特別法任用之人員。可分別為經「考試及格」始得任用者，如司法人員、外交人員；以及只須「特定資格」即得任用者，如交通人員、教師人員。

(二) 任命人員及民選人員

- 1.任命人員：包括一切普通職與特別職公務人員。可細分為具公務員資格之任用、具專業人員資格之派用與聘用、及無特定資格限制之僱用。

(三) 政務官與事務官

1.定義：

政務官一指參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策變更而進退之公務員。現依我國規範政務官之「政務官退職酬勞金給予條例」之法文，政務官之範圍包括：(1)特定、特派之人員(2)總統府秘書長、行政院人事行政局長(3)各部政務次長(4)特命全權大使或公使(5)直轄市長(6)省府主席、委員及直轄市長(7)依機關組織法律規定、比照十四職等或比照簡任一級之正副首長。

事務官一指執行既定政策及方針以推行政務之永業公務員，原則上政務官以外之公務員均屬之。惟此等分類與學理規定甚有不符之處，計有如下缺失：

- (1)現制中所舉之政務官忽略僅有「行政官」方有政務官的存在，竟依職務高低而定，大幅擴張政務官之範圍。
- (2)除行政院外，幾乎各院均有政務官；且及地方之省府主席、委員及直轄市長，皆與學理不合。

(3)只要職位高，無論職務性質為何，皆為政務官，導致各院之秘書長皆為政務官。惟秘書長並不負責決策，稱之政務官，恐名實不符。

(4)又事務官原有身份保障，迨昇至特任官時，卻因現行法規定其為政務官而喪失其保障，理論上得隨時撤職，顯不合理。

(四) 行政官與法官

1.行政官：司法官以外之公務人員皆屬之。

2.司法官：指憲法第八十條依法獨立審判之法官，參照釋字第一六二號之解釋，除普通法院之法官外，尚包含公懲會委員、行政法院評事，此即狹義法官之定義。而廣義之法官乃包括檢察官在內，司法人員任用條例採之。

而此二者區別之實益：(1)獨立性不同：行政官之執行職務需受上級之指揮監督，法官則依據法律獨立審判，不受干涉；(2)保障不同：行政官雖有身份保障權，但非終身職，主管長官得依公務人員考績法予以免職。法官為終身職，不適用公務人員考績法關於免職之規定；(3)遷調不同：行政官依上級長官之命令遷調，司法官非依法律不得停職、轉任或減俸。

(五) 文官與武官

1.文官：又稱文職人員。不負有戰鬥行為或類似軍事任務之公務員均屬之。

2.武官：又稱武職人員。只從事戰鬥行為或其他軍事任務之公務人員。

其區別之實益最主要體顯在下述之不同：(1)陞遷與服從之不同：武官之養成過程，陞遷之條件及服從之義務均與文職公務員不同，故適用與文職公務員不同之法規；其主要者有陸海空軍軍官士官任職條例、陸海空軍懲罰法。(2)文官官職合一；武官官職分立。(3)文官由普通法院依刑事訴訟法進行審判；武官由軍事法庭依陸海空軍刑法審理之。(4)文官之懲戒由公懲會依公懲法審理；武官之懲戒，除彈劾案歸公懲會審理外（釋字 262 號），其餘應由主管長官依陸海空軍懲罰法處理之。

伍、政務官、事務官、司法人員與武職人員之懲戒程序

所謂懲戒罰，傳統見解認為係基於特別權利關係所加之制裁（林紀東，1992）。惟近來學者認為，懲戒罰係行政主體對於具有特定身份關係之人，如公務員、軍人及專門職業人員等，為維持其間的紀律關係，對於違反義務者課加之處罰（洪家殷，1998）。公務員懲戒法未明文規定該法適用之人員，但依公務員懲戒法第九條之規定，其範圍及於「政務官」，又依同法第三十條之規定，其範圍及於軍人。再依憲法第九十七條第二項第九十九條與憲法增修文第七條 3 項及

第4項之規定，包括：中央公務人員、地方公務人員、司法院人員、考試院人員及監察院人員均得為監察院之彈劾對象（李伸一，2005）。準此以言，幾乎除了總統、副總統、立法委員與民選公職人員外，整個國家機關任用之公務員都是彈劾與懲戒之對象。茲分述如下：

一、事務官之懲戒

所謂事務官係指公務員任用法施行細則第二條所規定「各機關定有職稱及官等職等之文職人員」，幾乎等於最狹義之公務員概念（常業文官）所指稱之公務員範圍。基於現行官職併立之人事分類制度。事務官分為簡、薦、委三官等。委任官一到五職等，薦任官到九職等、簡任官定十到十四職等。所稱各機關，乃指中央政府及其所屬各機關、地方政府及其屬各機關、各級民意機關、各級公立學校、公營事業機構、交通事業機構及其他依法組織之機關（徐崑明、陳秀美，2003）。

至事務官之懲戒依現行公務員懲戒法第九條第一項之規定，公務員之懲戒處分，計有六種：(1)撤職、(2)修職、(3)降職、(4)減俸、(5)記過、(6)申誡；復依同法第三項之規定，九職等或九職等以下之公務員（事務官）之記過與申誡得逕由主管長官行之。申言之，事務官之懲戒分殊二途，一可由公懲會為之，二則由主管長官為之。

二、政務官之懲戒

所謂之政務官，係指參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員（釋字第477號，釋字第357號解釋理由書）。是政務官與事務官之分類乃係政黨政治下的產物，有固定任期或不隨政黨進退之公務員均非學理上之政務官，如司法院正副院長、考試院正副院長，均非政務官。另政務官與事務官之分類乃係行政官之分類，司法官無論如何高敘，如大法官、最高法院院長皆非政務官。再者政務官係指中央官而言，至負責行政事務之公務員，如省市首長及縣市首長均非政務官。

至政務官的懲戒程序依公務員懲戒法第九條第二項之規定，政務官之懲戒處分僅有撤職及申誡二種。而依第九條第三項規定的反面解釋得知政務官之懲戒僅得由公懲會為之。由上述規定可知，現行法就政務官與事務官之懲戒有不同制度之設計，但二者皆得為公懲會懲戒之對象。依作者之見，事務官所課予之責任乃行政法上的責任，政務官所課加者乃憲法上的政治責任；由此性質而論，事務官與政務官實不宜以相同之懲戒制度加以處罰（柯慶賢，2001）。復由其二者任

用資格限制的有無，法定身分保障之有無，俸給考績適用之有無，退休制度的有無（我國有「政務官退職酬勞金給與條例」），昇遷制度之有無（吳庚，2005）等區別，亦足認定政務官不宜與事務官為相同之懲戒程序。作者主張，現行總統、副總統之罷免已由司法院大法官組成憲法法庭審定，而關於政務官之懲戒卻無憲法上或相關法律上之制度設計，故宜由司法院大法官組成之「政務官懲戒法庭」專責為之，似較符合五權分立制衡之法理。試想，司法院正副院長，考試院正副院長之彈劾、懲戒，怎宜由司法院所設之下級行政單位為之。

三、武職人員之懲戒

武職人員與非武職人員是否同受公務員懲戒法，並由公務員懲戒委員會懲戒此乃涉及文武職人員在其本質上的差異所致。採肯定說者認為：(1)憲法第九十七條第二項、憲法增修條文第七條第三項之規定，監察院之彈劾權並未將軍人排除在外，(2)依公務人員懲戒法第三十條之後段規定亦可推知軍人亦在彈劾權行使之範圍之內；(3)依監察法第六條及第十五條之規定，亦將軍人列入彈劾權之範圍內；(4)依大法官釋字第 430 號之解釋意旨：「軍人為廣義之公務員與國家間具有公法上之職務關係」，釋字第 455 號之解釋意旨：「軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利」，此二大法官解釋皆於解釋文中明白承認軍人為公務員之一種；(5)依釋字第二六二號解釋意旨：「監察院對軍人提出彈劾案時，應移送公務員懲戒委員審議，至軍人之過犯，除上述彈劾案外，其懲罰仍依陸海空軍懲罰法為之」（三民，2005）；(6)依陸海空軍軍官士官任官條例，軍官與士官具公務員身份，得為彈劾之對象。

採否定說則主張：(1)軍人任務特殊，受軍令權嚴格管制，不應與文官相提並論；且為維護軍事指揮權與賞罰權之合一，及確保統帥權與軍令權之執行，不宜文武職人員適用相同的懲戒程序（林紀東，1982）；(2)美國現行憲法第二條之彈劾不及於軍人，且多數民主國家亦不以現役軍人為彈劾對象；(3)軍隊要求行事效率迅速，且已有陸海空軍懲罰規範軍人之過犯；(4)依釋字第 555 號，解釋意旨：「稱公務人員者，係指依法考選銓定取得任用資格，並在法定機關擔任有職稱及官等之人員。是公務人員在現行公務員法制上乃指常業文官，不包含武職人員」。

依肯定說所論及之法制，大法官解釋皆同意軍人應與文職人員適用相同之懲戒程序。但本人主張就憲法第一四〇條「文武分立原則」之要求，軍人實不宜與文官適用同一懲戒體制；再就軍人與公務員關係之內涵而言，軍人負有強烈的服從義務。凡此皆顯示，建構一套專供軍人懲戒所使用的制度，其中掌管之機關、原因、處分種類、程序等皆因應軍人之特性而設計。因此，將主管長官所提出之

軍人懲戒排除於公務員懲戒法第十九條之外，理論上並無不可。

四、司法人員之懲戒

依憲法第九十七條第二項，第九十九條及憲法增修條文之規定，監察院得對司法人員行使彈劾權。足見監察院對司法人員提出彈劾，以為我國憲法所採納；一如瑞典、英國、美國、德國及日本。就比較法而言，日本及德國均承認法官得受懲戒，但與彈劾制度截然區隔為並行的雙軌制度。換言之，懲戒歸懲戒，彈劾規彈劾。德國的法官懲戒程序係由聯邦懲戒檢察官發動；日本的法官懲戒程序則由參眾兩院各選十位委員組成追訴委員會發動。我國依公務員懲戒法第十九條之規定由司法院院長移送公懲會審議懲戒，或由監察委員提出彈劾，移送公懲會審理（徐崑明、陳秀美，2003）。

司法人員得付懲戒之理由：(1)依憲法增修條文第七條第三項、第四項之規定，足證法官為監察院彈劾之對象（李伸一，2005）。(2)另據公務員服務法第二十四條之規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之」，舉凡受有俸給之文武職公務員均為公務員服務法上之公務員；因此，監察院向來對公務人員之彈劾，皆以公務員服法第二十四條規定，所指之公務員為範圍。司法人員故係受有俸給之文職人員，當難推託其非公務員（李伸一，2005）。(3)根據憲法第八十一條之規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁止產之宣告，不得免職。非依法律不得停職、轉任、或減俸」依該條前段「非受刑事或懲戒處分」之反面解釋，非公務員者不得懲戒，亦即法官為公務員固得受懲戒之處分。是以法官既為公務員，自應如一般公務員、軍法官等一體適用公務員懲戒法之規定。(4)依「考銓、任用、職稱、官等」等要件，法官、檢察官、公設辯護人、公證人、書記官、觀護人、法醫、法警等司法人員當然包含在常業文官之內。

惟亦有採相反之見解者，其略謂：「法官依據法律獨立行職權，不可干涉，且任期終身，享有周密之身分保障權，是故不宜為彈劾之對象，妨礙司法獨立，侵害身分保障權」（林紀東，1982）。或主張宜於司法院設職務法庭，審理法官懲戒之事項，蓋法官之職務屬性與常業文官上命下從之性質有異，故不宜為相同之處理（李伸一，2005）。

但作者認為法官獨立行使職權及受終身任期之保障，非謂法官即可枉法裁判，違法瀆職，侵害人權而皆不受憲法彈劾制度與行政法上懲戒制度之追究。如前述肯定說，彈劾為懲戒之始，而懲戒正所以濟身分保障之窮，蓋公務員之懲戒非因法定原因，非基法定程序，不能懲戒，並不至影響司法獨立與其身分保障。

陸、結論

現行公務員懲戒制度係於民國三十六年行憲時，確立懲戒權為審判權性質，而列為憲法第七十七條司法院之職掌。將全國文武職公務人員之違失事件，統一歸由司法院所轄具有司法審判機關性質之公務員懲戒委員會審議。後於五十一年，基於加強機關長官之行政監督權以提高行政效率增設平時考核及專案考績規定。惟對於公務員的違失行為，究予行政懲處抑為司法懲戒迄無確切公平合理標準。例如 1.同一違失行為，主管長官究應自行懲戒或移送公懲會懲戒並無法定標準？若任由主管長官為之，則易生弊端。2.又同一違失行為，若長官自行懲處，雖合乎於考績法令規定，然違反公懲法第二條應移送懲戒之規定，此舉既係合法又生違法之實，豈非矛盾。3.另依司法院釋字第二九八號解釋，其意旨謂，懲處係另以法律定之而由主管長官所為之懲戒；此種見解顯與現行行政法實務之見解迥異。因實務上認為懲戒與懲處二者競合時，懲處失其效力。但從法規效力理論分析，懲處所依據的考績法於公務員的行政法上，係公務員懲戒法的後法，特別法，依後法、特別法之法效力優於前法、普通法之法效力理論；則二者競合時，豈有居於後法、特別法的懲處法規—公務員考績法失其效力之理，自相矛盾之處顯然於法理不合（王廷懋，1997）。

再者，軍人因在軍事方面有與文官特殊且不同之性質如軍人之服從性、軍紀之嚴格性、軍令之迅速性、軍隊之機動性，故關於軍人彈懲之人權保障問題，各國制度亦如一般公務人員之彈懲重視其人權保障，以德國為例，其軍人之懲戒程序規定類似文官之懲戒程度，其應踐行正當法律程序彼此並無甚軒輊。德國軍人之懲戒適用軍人懲戒法（WDD）、軍人訴願法（WBO）辦理，如同公務員之輕微懲處得由長官為之，並得對之提起訴願，再訴願之行政救濟與司法救濟。而較重之處分係由部隊之懲戒法院審理，且可上訴於慕尼黑之聯邦行政法院軍事懲戒覆審庭覆審（王廷懋，2004）。我國早於民國十九年即頒佈陸海空軍懲戒法，所有軍人之懲罰均適用該法。三十七年行憲後，軍人彈劾案件復依憲法規定移送公懲會適用公懲法審議。迨於七十八年監察院就軍人彈劾案提請司法院解釋，司法院乃於七十九年著有釋字 262 號解釋，略謂軍人彈劾案件應移送公懲會審議，至軍人之過犯仍應依陸海空軍懲罰法處理。此雖為軍人之彈劾懲戒、懲處劃一界線，然究其實質，軍人之懲戒實係割裂不整。茲舉數端，1.軍人被彈劾移送公懲會審議懲戒、係適用公懲法，但公懲法之懲戒種類並無適用於性質特殊之軍人的特別規定，所為各種懲戒處分如何執行，輒生疑義（國防部 87.12.15 字第八七〇〇一五七一號函、88.3.11 字第八八〇〇〇三一六號函）（王廷懋，2004）。2.軍人懲罰（參照陸海空軍懲法第二十二條規定）僅對於撤職或管訓處分不服得向

上級申訴，但尚乏懲罰正當法律程序之規定，且欠缺其救濟程序規定，尤乏正當法律程序規定及司法救濟之程序，對於軍人權益之保障甚是不足。3.軍人由長官懲處時，實務認定陸海空軍懲罰法為公懲法之特別法，而適用陸海空軍懲罰法，但經彈劾移送公懲會審議時，卻否定陸海空軍懲罰法為公懲法之特別法而適用公懲法處罰，其適用之法理又自相矛盾矣。

政務官之懲戒於憲法之規範體系未若總統、副總統之彈劾罷免程序有明確的規定。依公懲會組織法第二條規定，公懲會置委員會九人至十五人，均為事務官。再依公懲法第二十七條第一項規定，公懲會審議案件以委員過半數之出席及出席委員過半數議決之，換言之，只要具事務官身份之委員的最低數額五人即可決定五院院長、副院長、秘書長、各部會首長、副首長、大法官、考試委員等政務官等撤職。而公懲會係司法院之二級單位，以此二級單位竟可越級而對其上級單位之首長做出懲戒之決定，其違背五權分立原理、憲政機關制衡之平等原則與行政法學理乃昭然若揭之事實。再者，自公務員第一職等至第十四職等的高級事務官、政務官、五院院長之彈劾懲戒審理，竟一律適用相同之懲戒程序；而不問其責任繁重、處分之影響、官職等之高低，不合法理之處，直是歎為觀止。

我國公務員法治雖甚完備，但缺乏統一之指導原理，僅以公務員之定義與適用範圍之分歧滋擾即可略知一二。又武職人員之是否為公務員，於現行大法官會議釋字第 430、455（採肯定說）與第 555 號（採否定說）二者互為左右，於武職人員之權益保障影響甚巨。蓋軍人（軍官、士官）於適於陸海空軍懲罰法時，認非公懲法第二條規定之公務員，毋庸移送。但其遭受監察院彈劾移送懲戒時，則又係公懲法第二條之公務員應移送懲戒。

最後，上述問題應如何解決，筆者意見以為：1.將事務官之懲戒權如同軍人懲處權歸還主管長官，而以公懲會為二者之司法救濟的終屬機關。且參照陸海空軍懲罰法、公務人員考績法、公務人員保障法、公務人員懲戒法，另行制頒統一的公務人員懲罰法，以統一適用文武公務人員相關違失行為的懲處。此舉非但排除前述所言於適用法規所產生的疑義與矛盾，且可劃歸懲處權僅屬主管長官的行政指揮權與監督權。2.如前所述，公懲會為所有懲處事件的司法救濟機關，此係配合將來司法院為完全審判機關之改制定位。即在司法院內分設憲法法庭、懲戒庭、民事庭、刑事庭、行政法庭等，分別掌理釋憲權、懲戒權及民事、刑事、行政訴訟等終審權。亦即將公懲會定位為院級機關，並調整其功能為審議彈劾案件及行政懲處之司法救濟案件。3.宜將公務員之定義作統一規定，以避免廣狹二義之別、文武人員之歧，故可參照九十五年七月實施之修正刑法第十條第二項之公務員之定義。

于茂宗

參考書目

一、期刊書目

- 三民書局，2005，〈〈大法官會議解彙篇〉〉，增訂四版，台北：三民書局。
- 王廷懋，1997，〈我國公務員懲戒問題之研究〉，公務員懲戒委員會 86 年度研究發展報告，142、147、150、348、349 頁。台北：公務員懲戒委員會。
- 王廷懋，2004，〈〈公務員彈劾、懲戒、懲處論叢〉〉，237-239、416 頁，台北：中國人權協會。
- 江大樹，1997，〈〈國家發展與文官政策〉〉，375 頁，台北：憬藝。
- 李伸一，2005，〈〈監察理之理論與實務〉〉，125-1650 頁，台北：監察院。
- 林月娥，1996，〈〈公務員懲戒制度的研究〉〉，171 頁，台北：司法院秘書處。
- 林紀東，1982，〈〈中華民國憲法逐條釋義〉〉，三版，266-302 頁，台北：三民書局。
- 林紀東，1992，〈〈行政法〉〉，245 頁，台北：三民書局。
- 林明鏘，2003，〈〈台灣行政法學會公務員法與地方制度法〉〉，56-65 頁，台北：元照出版社。
- 林明鏘，2000，〈〈行政法〉〉，354 頁，台北：翰蘆出版社。
- 吳庚，2005，〈〈行政法之理論與實用〉〉，201-204、268-269 頁，台北：三民書局。
- 洪家殷，1998，〈〈行政秩序法〉〉，11 頁，台北：五南書局。
- 柯慶賢，2001，〈〈公務員懲戒委員會 90 年度研究發展報告〉〉，162-219 頁，台北：司法院公務人員懲戒委員會。
- 徐崑明、陳秀美，2003，〈〈公務員法與地方制度法〉〉，139-146 頁，台北：元照出版社。
- 翁岳生，1990，〈〈行政法與現代法制國家〉〉，167 頁，台北：台灣大學法學叢書。
- 翁岳生，1985，〈論特別權利關係之新趨勢〉，台大社會科學論叢(20)，131 頁。
- 陳敏，1999，〈〈行政法總論〉〉，197 頁，台北：自版。
- 張桐銳，2006，〈告別特別權利關係—從最高法院 94 年載字第 1123 號裁定談起〉，〈〈台灣行政法學會行政法實務與理論(二)〉〉，51-54 頁，台北：元照出版社。
- 張劍寒，1984，〈特別權利關係與基本權利之保障〉，憲政時代 10(1)，2 頁。
- 劉宗德，1998，〈〈行政法基本原理〉〉，607 頁，台北：學林出版社。

二、大法官會議解釋

- 大法官會議解釋字第 24 號
大法官會議解釋字第 76 號

大法官會議解釋字第 113 號
大法官會議解釋字第 162 號
大法官會議解釋字第 187 號
大法官會議解釋字第 201 號
大法官會議解釋字第 242 號
大法官會議解釋字第 243 號
大法官會議解釋字第 262 號
大法官會議解釋字第 266 號
大法官會議解釋字第 298 號
大法官會議解釋字第 305 號
大法官會議解釋字第 308 號
大法官會議解釋字第 312 號
大法官會議解釋字第 325 號
大法官會議解釋字第 323 號
大法官會議解釋字第 331 號
大法官會議解釋字第 338 號
大法官會議解釋字第 357 號
大法官會議解釋字第 419 號
大法官會議解釋字第 430 號
大法官會議解釋字第 433 號
大法官會議解釋字第 455 號
大法官會議解釋字第 455 號
大法官會議解釋字第 477 號
大法官會議解釋字第 555 號

三、函釋

國防部 87.12.15 字第八七〇〇一五七一號函

國防部 88.3.11 字第八八〇〇〇三一六號函

(投稿日期：96 年 3 月 15 日；採用日期：96 年 5 月 23 日)