



消防人事法制、 公務員懲處及懲戒 制度相關問題之思考

——評憲法法庭111年憲判字
第9號及第10號判決

林石猛

金石國際法律
事務所主持律師

張羽誠

金石國際法律事
務所律師

目次	壹、前 言 貳、關於 111 憲判 10 所涉消防人員之平等 權及服公職權保障部分	參、關於 111 憲判 9、10 肯認司法懲戒及行 政懲處之雙軌併行制度合憲性之部分 肆、結 語
----	---	--

壹、前 言

憲法法庭作成111年憲判字第9號判決（下稱「111憲判9」）宣告公務人員考績法（下稱「考績法」）第6條第3項第4款、第7條第1項第4款及第8條後段關於公務人員考績丁等免職之規定，與憲法第77條司法院掌理公務員懲戒及第18條保障人民服公職權之意旨，均無抵觸；

另作成111年憲判字第10號判決（下稱「111憲判10」）宣告警察人員人事條例第31條第1項第11款關於警察人員於同一考績年度中平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過者，應予免職之規定（下稱「系爭規定」），與憲法第7條、第18條保障人民平等服公職權與第77條司法院掌理公務員懲戒之意旨，均無抵觸。

本文探討兩項主題，第一部分（後

述「貳」) 聚焦於111憲判10所涉「以警察人員人事條例處理消防人員人事事項」之論述脈絡，分別比較消防人員、警察人員、一般公務人員三者差異，加以評析，提出不同觀點。第二部分(後述「參」) 著重展望111憲判9、10兩號判決宣告司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制度合憲性後，提供法制建議，俾供各界參考。

貳、關於111憲判10所涉消防人員之平等權及服公職權保障部分

一、爭議經過

本件聲請人為高雄市政府消防局隊員(警正4階)，因免職事件，主張最高行政法院106年度判字第76號判決所適用之2007年7月11日修正公布之系爭規定：「警察人員有下列各款情形之一者，遴任機關或其授權之機關、學校應予以免職：……十一、同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過。」，有抵觸憲法之疑義，向司法院聲請解釋，主張略以：系爭規定因立法疏漏，使警消人員於考績年度一旦平時考核獎懲互相抵銷累積達二大過，即遭免職，無法比照一般公務人員依考績法第12條第1項第1款，於累積達二大過後，仍有可能於年終考績前將功抵過，形成不合理差別待遇；且該規定未限制獎懲

之原因事實，須以同一考績年度中所發生者為限，有違憲法第7條及第18條保障人民平等服公職權之疑義。再者，系爭規定性質上為懲戒，卻由行政機關為之，亦違反憲法第77條懲戒權應由司法院掌理之要求等語，聲請解釋憲法、補充解釋釋字第243號、第298號、第323號、第785號解釋及變更釋字第583號解釋。

二、111憲判10認為系爭規定未抵觸憲法第7條平等原則之理由

系爭規定與考績法第12條第1項第1款：「平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。」及第7條第1項第4款：「年終考績獎懲依左列規定：……四、丁等：免職。」之規定，尚有不同。亦即警察人員於累積已達二大過者，即予免職，若為一般公務人員，則適用於累積已達二大過者，並不當然免職，應至年終考績時，仍累積已達二大過，方可能考列為丁等而免職。二者在累積已達二大過者，是否即予免職之層面，確有所差別。

警察執行職務之方法、過程或結果，攸關人民生命、身體、自由、財產之安全及社會秩序之維護。系爭規定於1997年5月6日修正公布時增列，其內容與行政院於1989年函送立法院審議之同條例修正草案第32條之意旨相近，而該第32條修正草案之立法理由係鑑於：「對

平時考核欠佳，大過不犯、小過不斷，輔導無效之頑劣員警，其獎懲抵銷累積達二大過以上者，原依公務人員考績法之規定，須俟年終考績列丁等免職。惟警察係武裝單位，執勤攜帶警械，如不及時予以斷然處置，易生意外事故，將嚴重影響主管領導統御與團體紀律，故宜即時辦理專案考績免職；對於忠勤盡職、冒險犯難、不眠不休維護治安之優秀員警，如獎懲抵銷累積達二大功以上者，亦宜即時辦理專案，以資激勵，藉收及時獎優汰劣之效。」，可知系爭規定係為對於違紀已達法定免職標準之警察及時予以汰除，以避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害，目的自屬為追求重要公益。警察人員通常係直接於人民生活現場執行職務行使公權力，並得依法採取各種強行性措施，直接影響人民生命、財產、自由之安全及社會秩序之維護；反觀一般公務人員係於行政階層體系下執行職務行使公權力，其執行職務之行為通常須受到行政組織內之指揮監督與層層審核後，始得對外為之。警察人員之紀律要求較一般公務人員為高，對其違紀失職之容忍程度亦較一般公務人員為低。系爭規定考量警察執行職務與一般公務人員不同之特殊性，採即時予以免職之手段，與達成其所追求重要公益之目的間具有實質關聯，而與憲法保障人民平等服公職權之意旨，尚無抵觸。

三、111憲判10認為系爭規定與憲法第18條保障人民服公職權意旨尚無抵觸之理由

警察人員獎懲原因事由發生後，須有權機關知有該等獎懲原因事由之存在，始得對行為人施以法律上之獎懲決定，並非因獎懲事由之發生，即自動產生法律上之獎懲決定，是系爭規定以有權機關於同一考績年度所核定發布之獎懲間得為抵銷，不問各獎懲決定之原因事實之發生年度，此毋寧為法理之當然，自不生違反憲法保障人民服公職權之問題。若有權機關恣意操縱核定發布懲處決定之時間，亦受誠實信用原則或信賴保護等行政法上原理原則予以制約，尚難謂警察人員之服公職權將因此蒙受不利。故而，系爭規定以同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職之要件，而非限於同一考績年度內之獎懲原因事實之獎懲互相抵銷後累積達二大過，作為免職要件，並不生違反憲法保障人民服公職權之問題。

四、111憲判10審查標的之檢討

111憲判10僅將系爭規定作為審查標的，並說明：「各級消防機關人員之管理，列警察官者，適用警察人員管理條例等有關規定辦理；消防機關列警察官人員之人事事項，由各該主管機關依警察人員人事條例之規定辦理，內政部消

防署組織條例第14條第1項及警察人員人事條例第39條之1，分別定有明文。本件聲請人係列警察官之消防人員，系爭規定亦適用於聲請人。」經部分大法官提出不同意見書表示：「本號判決之重要爭點之一，即在於系爭規定將警察人員人事條例規定充作消防人員考績及懲戒，而將消防人員之考績及懲戒與適用公務人員考績法之一般公務人員區別，是否違背立法上平等權（平等原則），抑或係法律適用上平等權（平等原則）等憲法保障？」¹、「本件判決要判的是『警察人員人事條例第31條第1項第11款規定適用於消防員是否違憲』，不是『警察人員人事條例第31條第1項第11款規定是否違憲』，因為該條款規定適用於警察是否違憲跟本件爭議無關。」²，惟未獲多數意見所採。

本文認為，本件爭議問題源自於警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定³，將消防人員比照警察人員而一體適用警察人員人事條例，導致聲請人適用系爭規定，而有消防人員與一般公務人員發生差別待遇之質疑。若不將問題源頭之警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定納入審查標的，恐無法為整體之評價，憲法法庭似應採實質關聯性或實質援用之觀點⁴，將該等規定納入審查標的為是。

五、將消防人員比照警察人員而一體適用警察人員人事條例之系爭規定，恐有違憲法第7條平等原則之要求

按憲法第7條規定之平等原則，一方面禁止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇，另一方面肯認立法與相關機關得基於憲法之價值體系及立法目的，斟酌規範事物性質之差異而為合理差別待遇。職是，如對相同事物，為無正當理由之差別待遇，即與平等原則有違⁵。本文以下分別比較「消防人員與警察人員」以及「消防人員與一般公務人員」之差異，認為消防人員比照警察人員而一體適用警察人員人事條例中之系爭規定，恐有違憲法第7條平等原則之要求。

（一）消防人員與警察人員之比較

消防事務原屬警察機關之業務範疇；嗣1995年成立中央主管機關內政部消防署，地方政府亦陸續成立獨立之消防機關，參諸1987年6月26日訂定之消防法施行細則第2條規定：「本法第3條所定之消防主管機關，其業務在內政部由警政署、在省（市）政府由警務處（警察局）、在縣（市）政府由警察局承辦。」；本條於1996年6月26日修正為：「（第1項）本法第3條所定之消防主管機關，其業務在內政部由消防署、在省（市）政府由消防處（局）、在縣（市）政府由消防局承辦。（第2項）在省政府消防處、縣（市）

政府消防局成立前，前項業務暫由省政府警務處、縣(市)政府警察局承辦。」，修法理由謂：「警消分隸，原隸屬各警察機關之消防業務，配合消防組織之改制，移由消防機關續辦，爰明定各級政府應分別成立消防署、處、局，專責辦理消防業務。」一般稱此為「警消合一」轉變為「警消分立(隸)」之組織型態。

消防人員於人事法制上並無專屬之任用制度，一般將消防人員之任用制度稱為「警察官及簡薦委官等職等併立之雙軌任用制」⁶。此種制度下，各級消防機關之組織法規及編制表所列職務，得以任用法令為標準，區分為下列三類職務⁷：「適用公務人員任用法任用之職務」(如技正、技士、技佐、辦事員、書記等)、「適用警察人員人事條例任用之職務」(如大隊長、副大隊長、中隊長、副中隊長、分隊長、小隊長及隊員等)與「適用公務人員任用法及警察人員人事條例雙軌任用之職務」(如署長、副署長、主任秘書、局長、副局長、組長、主任、隊長、專門委員、副隊長、科長、秘書、視察、專員、科員等)。此即警消分立後，多數消防人員仍具有警察身分之原因。

任務上，自警察法第2條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」；第9條規定：「警察依法行使左列職權：

一、發布警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」；消防法第1條規定：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產，特制定本法。」以觀，警察與消防任務雖同具「防止危害」之目的，惟任務內容仍有區別。警察任務以維護治安及社會秩序為主，依警察職權行使法及警械使用條例等法令規定，執行搜索、扣押、拘提、逮捕，使用警械等干預行為。消防任務則側重災害防救(一般將「預防火災」、「搶救災害」及「緊急救護」合稱消防三大任務)，實施之措施包含於緊急救護、搶救火災之必要時，得進入、使用、損壞或限制使用人民之土地、建築物、車輛及其他物品，或對火災處所周邊劃定警戒區，限制人車進入等(參消防法第19條及第20條規定)；消防及警察人員考試錄取人員接受之訓練課程，亦未盡相同(參歷年考試錄取人員訓練之課程配當表)。基上，消防與警察人員之任務內容確有差異。

前述警消分立之轉變，涉及警察機關與一般行政機關如何分配「危害防止任務」之問題。學理上即有論述此項觀點，認為二戰後將昔日行政警察事務權

限，劃歸一般行政機關之轉變趨勢，在德國被稱為「脫警察化」或「警察除權化」。此項分配應注意避免造成整體公共行政之警察化，使各該機關在名稱不當暗示與制度上不確定授權之認知下，時時對人民採下令與強制之手段，混淆給付行政與干預行政；並應避免將狹義給付行政中屬專業、特殊且較有可預見性之危害防止任務交給警察（如消防行政、戶籍行政等），而應將其脫警察化。進而提出兩項分配標準，包含「危害是否具有急迫性」及「危害防止之執行是否應經常使用強制力」；如二者同時皆是，該危害之防止應賦予警察⁸。

本文認為，觀諸警察人員為防止危害、維護社會秩序，經常須直接對人行使強制力；消防人員執行救災、救護等任務，並不以維護社會秩序為其目的，通常不須直接對人行使強制力，可知消防與警察人員之任務本質及實施之公權力措施截然不同，在危害防止任務分配之判斷上，應將之脫警察化。警消既已分立多年，警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定卻將消防人員與警察人員一體適用相同之人事管理制度，恐不符二者專業分工截然不同之現況。就系爭規定而言，消防人員並非攜帶警械之武裝單位，應無藉由即時汰除手段防止意外發生之必要，尚不能與攜帶警械之警察人員相提並論；111憲判10基於系爭規定之

立法理由，認為系爭規定之目的在於「避免人民生命、身體、自由、財產及社會秩序受到威脅或危害」，對於消防人員而言容有速斷。況且，系爭規定係以獎懲累積達2大過為免職條件，此種經由累積計算⁹滿足之免職事由，似無「即時汰除」之迫切性。基上，系爭規定適用於消防人員，有違平等原則之虞，111憲判10未區別消防人員與警察人員於任務本質上之差異，容有未妥。

(二)消防人員與一般公務人員之比較

憲法法庭審理本件時，曾函詢內政部「消防人員中具有警察身分者與具有一般公務人員身分者，其工作內容是否不同」之疑義，內政部覆函略以：考試院基於保障現職人員權益及兼顧機關發展需要等理由，暫行同意消防機關維持警察官及簡薦委官等職等併立雙軌任用制。各消防機關歷年現職人員均維持9成以上警察官任用，僅少數內勤職務係警察官或一般公務人員任用，其他各外勤單位之隊員、小隊長、分隊長等基層職務均屬僅能以警察官任用職務。綜上，消防人員僅辦理內勤職務者，得以警察官或一般公務人員擇定任用，辦理消防行政業務；外勤單位基層職務均以警察官任用，執行救災及緊急救護勤務等旨¹⁰。歸納內政部分開函覆意旨，似基於消防人員中兼有「辦理消防行政業務之內勤職務」及「執行救災及緊急救護

勤務之外勤職務」者，且後者均以警察官任用為由，認為消防人員與一般公務人員不同之處在於雙軌任用制。

本文認為，消防人員與一般公務人員之任務內容並無事物本質上之差異。申言之，行政機關依法定權責，需執行外勤工作者在所多有，例如關務、移民、建管、環保、衛生等機關之稽查、取締、測量等外勤工作皆屬之；而消防人員兼具內外勤職務，此與一般公務人員並無差別。消防人員固然相較於一般公務人員更強調紀律與團隊精神，惟消防機關仍得藉由考績法之管理制度貫徹主管領導統御與團體紀律。至於警消分立後所採取之雙軌任用制，係出於「保障現職人員權益及兼顧機關發展需要」之理由所採取之立法選擇，尚難據以認為消防人員與一般公務人員存有事物本質上之不同，而有差別待遇之必要。從而，警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定將消防人員與一般公務人員予以差別待遇，恐有違憲法第7條平等原則之要求。

六、系爭規定限制人民受憲法第18條保障之服公職權，有違憲法第23條比例原則之虞

關於系爭規定不問各獎懲決定之原因事實之發生年度一節。經部分大法官提出不同意見書認為，依系爭規定所為之「年中考績」為一種年度考績，則除

特別例外情形，不及發現納入當年度考績評價外，不得跨年度考評始符年度考績之意旨¹¹。

本文認為，觀諸系爭規定明定「同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達二大過」係屬「同一考績年度之平時考核」，宜將考評之事實限於「當年度發生之事實」；至於「非當年度發生之事實」，仍有依公務員懲戒法（下稱「公懲法」）移送懲戒法院審理並先行停止職務之可能，並非無從追究。再者，司法院以釋字第583號解釋宣告考績法未設懲處權之行使期間，違反憲法第18條保障人民服公職權意旨，並表示公務員懲處權之行使期間，應類推適用公懲法相關規定。該號解釋影響公懲法修正，於第20條區分懲戒處分之輕重類型，分別規定不同之行使期間、或不設行使期間¹²；內政部並曾以函釋表示，依系爭規定對警察人員所為之免職處分並無懲處權行使期間限制¹³。本文認為，系爭規定同時具有「不問獎懲決定之原因事實之發生年度」與「無懲處權行使期間限制」之兩項特徵，導致公務員可能因多年前之事由，遭受免職處分，此所造成人民服公職權之重大影響，與系爭規定藉由汰除不適任公務員以維護人民權益之目的間，恐有失均衡，容有違反憲法第23條比例原則之虞。111憲判10雖已慮及「於極端之特殊情形下，仍有人為惡意操縱平時考核累

積達二大過之要件而予以免職」之問題，並附帶要求有關機關應研議訂定適當辦法，使機關應於發現獎懲原因事實後，即時調查確認並辦理獎懲；於受考人之獎懲相抵瀕臨二大過前促其改善；並優先辦理獎勵事宜。惟與其建立此類機制解決人為惡意操縱之弊害，似不如修正系爭規定，明定平時考評事實限於當年度發生之事實為宜。

七、小 結

本文認為，消防人員與警察人員於任務內容及實施之公權力措施差異甚大，消防人員於人事管理制度上，欠缺全盤比照警察人員之基礎；將消防人員與警察人員一體適用相同之人事管理制度，恐有違憲法第7條平等原則之要求。另系爭規定所採手段與目的之間恐有失均衡，容有違反憲法第23條比例原則之虞。此外，內政部已於2020年擬具消防人員人事條例草案，建立專屬人事管理制度，將現行「警察官及簡薦委官等職等併立之雙軌任用制」調整為「依消防人員人事條例任用之單軌制」，考績事項除該條例有特別規定外，以適用考績法為原則¹⁴，本文認為，今後應持續推動此項正確方向之立法。

參、關於111憲判9、10肯認司法懲戒及行政懲處之

雙軌併行制度合憲性之部分

一、111憲判9、10認定行政機關對於公務員行使懲處權，無違憲法第77條規定之理由

免職權之性質屬行政權，且為行政機關人事權之固有核心權限。平時考績（考核）係依據公務員於平時之各項表現，予以評斷，公務員之主管人員及機關長官通常最清楚並知悉機關運作需求與各該公務員之工作、操行、學識、才能及表現，從而行政部門應屬功能最適之決定機關，而更適合為第一次之判斷。至於法院之主要功能係在提供外部的事後救濟，而無法及於妥當與否之合目的性審查，是行政機關至少應為行使免職權之主要機關，法院難以亦不適合就是否免職逕為第一次決定；倘完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，已逾越權力制衡之界限。再者，懲處與懲戒係承繼訓政時期法制，自始即為不同制度，且於憲法施行後繼續雙軌併行。不論是依制憲意旨或當時法制背景，尚無從逕認憲法第77條規定蘊含「懲戒一元化」原則。釋字第785號解釋之後，公務員就影響其權益之各類違法公權力措施已得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，並無必要將免職處分亦解釋為實質上之懲戒處分。

二、111憲判9、10猶未解決之問題

回顧司法院先後以釋字第243號、298號解釋表示，對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論形式上用語為何，實質上仍屬懲戒處分；公務員之懲戒屬司法院掌理事項，此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之。因而衍生：「合理範圍」應如何界定、相關處分是否屬「實質懲戒處分」之問題。

111憲判9之專家學者提出之意見書指出：考績制度係對於公務員之工作、操行、學識、才能等方面進行「綜合評價」；懲戒則是對於公務員「個別違法失職行為」之制裁¹⁵，二者概念容有不同。惟考績法第12條第3項一次記二大過專案考績之免職事由，以及第6條第3項各款所定年終考績丁等之免職事由，皆含有敘述個案違失行為之用語¹⁶。公務員之懲戒如欲例外地授權由長官為之，違法失職行為之事實調查、正當行政程序之踐行、長官公正作為之遵守，以及濫權恣意處分之禁止等，必須與憲法第77條對公務人員正當司法程序權益之保障密度相當，始屬合憲¹⁷。學理上另有認為，考績法第6條第3項考績丁等免職之事由，均與個人違失有關，應以受考人不適任的考量因素取代之，使考績丁等免職回到年度績效考評的制度本旨，並建

議重新盤點整併懲處與懲戒事由、完善剝奪公務員身分之組織及程序，避免考績丁等免職流於恣意¹⁸。

觀諸111憲判9、10雖宣告憲法第77條規定並不蘊含懲戒一元化之要求，肯認司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制之合憲性，惟其中111憲判9附帶提及：「公務員懲戒法第2條所定之懲戒事由，與公務人員考績法第6條第3項所定得考列丁等免職之4款事由、第12條第3項所定專案考績一次記二大過免職之8款事由間，難免有所重疊。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。併此敘明。」本文認為，111憲判9、10未表明今後是否仍有「實質懲戒處分」之概念，復未探討懲戒與懲處事由重疊，所造成二者程序保障密度不同之平等權保障問題，實為兩號判決最大之缺憾。

三、今後之法制建議

本文認為，今後應繼續關注行政懲處之正當法律程序保障問題。司法院早於釋字第491號闡明，對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，應踐行正當法律程序。學理上並指出，此項程序不應只注重其事後之救濟，其更重視者毋寧係對某人為不利處分前，應對該人予以告知、辯解、防禦之機會，此種不僅注重「事後救濟」，甚且須重視「事前防禦」之程序，方可謂正當¹⁹。相較於公懲法已採法庭化審理，明定閱卷、辯護、言詞審理等制度，給予程序保障，行政懲處並未提供相同密度之事前程序保障。由於現行法制懲戒與懲處事由存有重疊情形，則機關倘得就同一事件自由選擇循懲戒或懲處程序處理，恐造成公務員接受正當法律程序保障之密度不同之平等權保障問題。本文就此初步提供三項法制建議如後。

(一)懲處與懲戒之事由宜予區分

關於111年憲判9要求「適切區別懲戒與懲處事由；或就同時該當懲戒及懲處事由之情形，明定此二程序之關係」一節。本文認為，立法上宜優先區別懲戒與懲處事由，使考績制度回歸綜合評價公務員表現之本旨，減少同一事件同時該當於懲戒及懲處事由之空間。就此而言，考績法第6條第3項所定年終考績

丁等之事由，以及同法第12條所定專案考績一次記二大過免職之事由，皆可能涉及對公務員「特定違失行為之處罰」而非「綜合表現之評價」，似宜改由公懲法處理²⁰，使考績制度回歸綜合評價公務員表現之本旨。

(二)行政程序法第3條第3項第7款規定宜予刪除或修正

行政程序法第3條第3項第7款：「下列事項，不適用本法之程序規定：……七、對公務員所為之人事行政行為。」之規定，係以排除適用行政程序法之程序規定為原則，本文認為本款規定應予刪除或修正。申言之，為充分實現正當法律程序之「事前」保障功能，至少宜改採「原則適用，例外排除」之體例，亦即除非法律已就人事行政行為設有程序保障之特別規定而應予優先適用，否則不應排除行政程序法之相關程序規定。此參111憲判9聲請人（即臺北高等行政法院第5庭）於聲請書即舉例說明，實務上曾有機關引用上開規定，拒絕當事人依行政程序法第24條規定委任之律師代理人陪同出席考績委員會表示意見之案例；另從最高行政法院107年度判字第338號判決將本款適用對象限縮於「不構成得提起行政爭訟之行政處分之人事行政行為」之見解觀之，皆彰顯本款立法體例不當而一再招致爭議，使人民僅能仰賴事後司法程序尋求救濟，形同架

空正當法律程序之事前保障功能，實有未妥。

(三) 明定懲處程序之閱卷權

閱卷權乃實現聽證權所必要之輔助性權利²¹，屬正當法律程序之要素。其意義在於，當事人倘若就其權利保護有關事實之相關卷宗無法事先閱覽，自然無法就事實有充分之掌握，從而無法充分而正確的主張其權利，或提出正確的攻擊防禦方法²²。閱卷制度落實「當事人武器平等原則」及「當事人公開原則」，人民經由閱卷可以獲悉國家以公權力作成處分所憑之事實、證據及法律，以適時提出有利於己之事證，促請國家對於有利、不利之事項一併注意，更進而有排除公權力侵害之可能²³。

相較於公懲法第37條第3項已明定被付懲戒人、代理人及辯護人之閱卷權，行政懲處之當事人於懲處程序中，僅能依行政程序法第46條規定向機關申請閱卷，惟實務運作上易遭機關以卷證資料屬「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」為由，依行政程序法第46條第2項第1款或政府資訊公開法第18條第1項第3款等規定拒絕閱卷，導致當事人無從事前獲悉具體事證，影響當事人防禦權之行使甚鉅。亦即閱卷權乃懲處與懲戒之程序保障密度落差最大之部分。

本文認為，懲處事件卷證資料中之「基礎事實」，亦即無涉機關決策過程之

內部意見溝通材料（例如相關單位之簽辦意見）之部分，攸關公務員陳述意見時能否掌握懲處事實並提出有利主張，應不得禁止閱覽²⁴。或可明定機關應將提供考績會委員參閱之相關事證，一併提供當事人及代理人閱覽，並明文禁止機關逕以該等資料屬「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」為由而拒絕提供。

肆、結語

關於本文討論主題一（消防人員之平等權及服公職權保障部分），本文意見如下：

一、111憲判10之爭議問題源自於警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定引用警察人事條例處理「具有警察官身分之消防人員」之人事事項，導致聲請人與一般公務人員發生差別待遇，憲法法庭似應採實質關聯性或實質援用之觀點，將上開規定納入本件審查標的為是。

二、警消分立多年，消防任務已發展出有別於警察任務之專業分工內容，而呈現學理上所稱「脫警察化」或「警察除權化」之現象。消防任務側重於災害防救，警察任務以維護治安及社會秩序為主，且須使用警械，消防人員與警察人員之任務本質截然不同。惟警察人員人事條例第39條之1及內政部消防署組織條例第14條第1項規定卻猶將消防

人員與警察人員一體適用相同之人事管理制度，不符二者專業分工截然不同之現況。至於消防人員採警察官及簡薦委官等職等併立之雙軌任用制，係基於「保障現職人員權益及兼顧機關發展需要」之理由所採取之立法選擇，尚難據以認為消防人員與一般公務人員存有事物本質上之不同。從而，將消防人員與警察人員一體適用相同之人事管理制度，恐有違憲法第7條平等原則之要求。

三、系爭規定同時具有「不問獎懲決定之原因事實之發生年度」與「無懲處權行使期間限制」之兩項特徵，導致公務員可能因多年前之事由，遭受免職處分，此所造成人民服公職權之重大影響，與系爭規定藉由汰除不適任公務員以維護人民權益之目的間，恐有失均衡，容有違反憲法第23條比例原則之虞。

關於本文討論主題二（111憲判9、10肯認司法懲戒及行政懲處之雙軌併行制度合憲性後之展望），本文認為111憲判9、10並未釐清行政機關行使懲處權之合理範圍如何界定，復未探討懲戒與懲處事由重疊，所造成二者程序保障密度

不同之平等權保障問題。對此，本文提出立法建議如下：

一、懲處與懲戒之事由宜予區分。考績法第6條第3項所定年終考績丁等之事由，以及同法第12條所定專案考績一次記二大過免職之事由，皆可能涉及對公務員「特定違失行為之處罰」而非「綜合表現之評價」，似宜改由公懲法處理，使考績制度回歸綜合評價公務員表現之本旨。

二、行政程序法第3條第3項第7款規定宜予刪除或修正，至少宜改採「原則適用，例外排除」之體例，亦即除非法律已就人事行政行為設有程序保障之特別規定而應予優先適用，否則不應排除行政程序法之相關程序規定，俾充分發揮正當法律程序事前保障功能。

三、明定懲處程序之閱卷權：宜明定機關應將提供考績會委員參閱之懲處事件相關事證，一併提供當事人及代理人閱覽，並明文禁止機關逕以該等資料屬「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」為由而拒絕提供。♣

1. 參蔡明誠大法官於111憲判10提出之不同意見書，2頁。
2. 參黃虹霞大法官於111憲判10提出之不同意見書，1頁。
3. 此外，各消防機關之組織法亦有相同體例之規定，例如臺北市政府消防局組織規程第11條規定：「本局列警察官等人員之管理，適用警察人員人事條例等有關規定辦理。」；高雄市政府消防局組織規程第10條規定：「本機關列警察官等人員之管理，適用警察人員人事條例等有關規定辦理。」
4. 憲法法庭111年憲判字第13號判決指出：「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不以確定終局裁判所適用者為限。如非將聲請解釋以外之其他規定納入審查，無法整體評價聲請意旨者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解釋客體（釋字第445號及第737號解釋參照）。」另依憲法法庭111年憲判字第17號判決意旨，就法規範違憲審查案件，憲法法庭受理後，並不受聲請人主張事項之拘束，可資參照。
5. 參釋字第779、687號解釋理由書。
6. 參考試院，〈考試院暫行同意消防機關維持現行雙軌任用制〉新聞稿，考試院網站，https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=1&s=19442。（最後瀏覽日：2023年4月8日）
7. 詳細之整理，參消防機關組織與人事制度評估及因應策略之研究，內政部消防署委託研究報告，計畫主持人：彭錦鵬；協同主持人：唐雲明、李俊達，105頁，內政部消防署網站，<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=846>。（最後瀏覽日：2023年4月8日）。
8. 參李震山，警察行政法論——自由與秩序之折衝，元照，2007年9月，51-52頁。
9. 參公務人員考績法施行細則第15條規定：「（第1項）本法第12條第1項第1款所稱平時考核獎懲得互相抵銷，指嘉獎、記功、記大功與申誡、記過、記大過得互相抵銷。（第2項）前項獎懲，嘉獎3次作為記功1次；記功3次作為記1大功；申誡3次作為記過1次；記過3次作為記1大過。」
10. 參內政部109年2月26日內授消字第1090821551號函。
11. 參蔡明誠大法官於111憲判10提出之不同意見書第7頁、黃虹霞大法官於同號判決提出之不同意見書第4頁。
12. 按公懲法第20條規定意旨，休職之行使期間為10年（自行為終了之日起，以下同）；減少退休（職、伍）金、降級、減俸、罰款、記過、申誡之行使期間為5年；免除職務、撤職、剝奪退休（職、伍）金皆未設行使期間之限制；另銓敘部作成109年6月18日部法二字第1094946775號令表示，為符合釋字第583號解釋意旨，依據考績法第12條第1項第2款規定，對公務人員所為之一次記二大過處分，無懲處權行使期間限制；依同條第1項第1款對公務人員所為之記1大過、記過或申誡處分，行使期間為5年。
13. 參內政部109年7月23日台內警字第10908719443號令。
14. 參消防人員人事條例草案第5條、第19條、第28條，本條例草案總說明及逐條說明全文，https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=846&article_id=8540。（最後瀏覽日：2023年3月18日）。
15. 參111憲判9，專家學者林明鏘教授之意見書第3頁、林三欽教授之意見書第2頁、詹鎮榮教授之意見書第4頁及第19頁。

16. 參林明鏘，同前註，3頁；林三欽，同前註，11、13頁。
17. 參詹鎮榮，同註15，12-13頁。
18. 參林昱梅，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，2022年12月，30-31頁。
19. 參林國漳，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，城仲模主編，行政法之一般法律原則（一），1999年3月，76頁。
20. 就專案考績一次記二大過免職部分採此見解者，參林明鏘，同註15，7-8頁。
21. 參湯德宗，行政程序法，翁岳生編，行政法（下），元照，四版，2020年7月，82頁。
22. 參范文清，行政程序法逐條釋義（上）（第46條），翁岳生、董保成主編，元照，2023年4月，378頁。
23. 參最高行政法院109年度上字第294號判決。
24. 相同見解，參臺北高等行政法院108年度訴字第944號判決。

關鍵詞：懲戒、懲處、消防人員、警察人員

DOI：10.53106/279069731804

（相關文獻☛月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）