

上一篇

回前頁

下一篇

第17期

少了免職的行政懲處權，臺灣還能落實民主政治嗎？

蔡秀涓 東吳大學政治學系教

授

“ 從民主政治權力分立的功能最適原則而言，行政機關首長擁有完整的行政懲處權，合乎民主政治行政權必須對民意負責的責任政治基本精神及憲法精神。 ”

民主政治為當代人類社會主要的政治體制，人民主權、權力分立、責任政治（政治責任、法律責任）、政府定期改選、政黨競爭與輪替，這些基本原則，任何一個受過基本公民教育的臺灣，或其他民主國家國民，隨口都能說出幾項。除了人民主權此項原則，權力分立與責任政治，應該就是民主政治最重要的特徵了。

「最適功能」是民主國家權力分立基本原則

將國家權力依照「功能最適」分別劃分給不同的權力行使主體機關，是當代理論與實務相當受到重視與採行，且具共識的憲政原則。以「功能最適」為基礎的權力分立，就是憲政架構進行權力劃分時，依照各事務的屬性與功能，進行

最適當的權限劃分與管轄權歸屬。此項原則也是各權之間涉有爭議時，釐清權限分際時的重要指導原則。

行政權在代表民意的立法權通過的法律與授權範疇中，由各級行政機關首長，領導與管理各類公務人員，規劃、推動與執行各項與國家運作所需，以及與百姓福祉有關的各項政務，接受民意監督與課責，負起政治責任與法律責任，是民主國家責任政治的具體表現。

行政權相較於其他各權，無論是憲法規範或是實務運作，也可說是近乎唯一，被課以最高強度與最嚴密的監督密度，最直接必須對民意負責，以落實民主政治最基本的責任政治與課責精神之權力範疇。

完整的行政懲處權是回應民意的基礎

權責相當是任何組織運作與管理的不二法則，欲落實民主國家責任政治精神，就必須賦予行政機關首長足以有效推動政務，提升政府效能，維護及創造公共利益與價值的完整懲處管理權。為此，立法機關透過立法建制行政機關首長與各級管理者，得以有效獎優懲（汰）劣員工的各項人事法制，以善用納稅人付給公務人員的薪資，不僅是落實行政權向民意負責所需的權責，也是權力分立各司其職的展現。

民主國家人事政策均須兼顧管理效能、公平性、社會代表性與公務人員權益保障等多元價值，但隨著民眾對政府效能期待日益加深加速，如何提供機關首長與各級管理者，更加完整與彈性的行政懲處權以有效管理員工，遂成為近二十年來，諸如OECD等民主先進國家政府績效改革的整體大趨勢。

司法權對行政懲處採功能法與低密度審查

公務人員考績法，是臺灣提供行政機關首長與各級管理者，處理績效不佳人員的一部最重要法律。機關首長與各級主管依據公務人員考績法所為之行政處分，當然就必須受到司法權之尊重。司法機關對行政首長依法對公務人員所進行的各項管理與懲處予以尊重，不僅是對憲政主義權力分立精神的尊重，就民主政治主權在民的原則而言，也是對代表民意的立法機關之尊重。

長期以來，絕大多數的民主國家，司法權對行政機關首長，基於機關運作與政務推動所需，於管理現場行使包括免職權在內的完整行政懲處權，在憲法學說

與憲政實務，均採取功能法取向與低密度審查。以臺灣而言，有關行政機關依據公務人員考績法所為之爭訟，亦是採取此種觀點。

臺北高等行政法院有關考績結果爭訟（106年度訴字第817號）^[1]，判決理由就指出：「針對考績評定是否以及何等範圍內得受司法權之審查，我國學說與實務向來採權力分立原則下之功能法觀點，認為由於考績評定涉及高度屬人性之評價，且因需長時間之行為觀察，始得以形成印象，故應由與受考人在職務執行上最具緊密關連性之單位主管或是機關首長進行考核，始屬功能最適」。

本案經當事人上訴至最高行政法院，最高行政法院108年度判字第22號裁判理由，亦持相同觀點^[2]，其內容如下：「行政機關所為之決定具判斷餘地，法院原則上尊重其判斷並採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始予撤銷或變更。……原判決維持考績處分並無違誤」。

沒有完整行政懲處權怎能要求行政首長負起責任

「公務員考績丁等能否行政免職？」成為我國憲法法庭今年三月討論的議題^[3]。欠缺免職權的行政機關首長，將如何處理機關中，嚴重違紀與績效不佳者（例如，已達考績法應列丁等人員）。如果將機關首長的行政免職權去除，改由懲戒法院法官才有權做成公務人員免職決定，依據司法審理所需程序及時間，最可能發生的現象之一，就是因時間延宕，造成該績效不佳者的工作，必須由其他同仁負擔的不公平現象。

行政懲處權中，免職權之憲政爭議乍然出現，難道是近年出現機關首長濫用免職權，以致每年有大量的公務人員被處以考績丁等免職，影響公務人員的工作權與機關業務推動？因此必須思考這項課題嗎？圖1非常明顯可看出，二十餘年來，每年行政機關考績丁等人數都不到二位數（僅有2001年例外），換算成比例四捨五入後，則全部是0.00%，因此首長們濫用免職權這件事並不存在。

圖1 行政機關歷年丙、丁等人數與比例

年份	總人數	丙等人數	丙等比例	丁等人數	丁等比例
民國87年 1998	259,647	537	0.21%	6	0.00%
民國88年 1999	252,112	477	0.19%	3	0.00%
民國89年 2000	257,855	488	0.19%	4	0.00%
民國90年 2001	261,495	590	0.23%	10	0.00%
民國91年 2002	261,723	534	0.20%	2	0.00%
民國92年 2003	263,890	566	0.21%	4	0.00%
民國93年 2004	258,643	376	0.15%	4	0.00%
民國94年 2005	255,519	441	0.17%	3	0.00%
民國95年 2006	257,885	590	0.23%	3	0.00%
民國96年 2007	249,936	406	0.16%	4	0.00%
民國97年 2008	240,033	323	0.13%	3	0.00%
民國98年 2009	267,742	385	0.14%	3	0.00%
民國99年 2010	273,108	386	0.14%	2	0.00%
民國100年 2011	271,432	425	0.16%	3	0.00%
民國101年 2012	268,590	458	0.17%	4	0.00%
民國102年 2013	257,439	677	0.26%	1	0.00%
民國103年 2014	266,007	615	0.23%	-	-
民國104年 2015	278,453	627	0.23%	1	0.00%
民國105年 2016	279,321	549	0.20%	2	0.00%
民國106年 2017	276,989	590	0.21%	2	0.00%
民國107年 2018	281,341	585	0.21%	6	0.00%
民國108年 2019	287,432	519	0.18%	9	0.00%

資料來源:根據銓敘部歷年銓敘統計年報自行計算。

現行公務人員考績法中的丁等免職，對絕大多數的機關首長而言，就已經因為種種原因，近乎備而不用。如果連這種擺著好看的行政免職權都還要去除，那行政機關的首長們，真的是可憐到連裝裝樣子擺著唬人的紙老虎都沒了。

再回到本文起始就提出的民主政治運作原則來看，欠缺免職權的殘缺行政懲處權，一旦在行政機關等待司法對績效不佳者做成最後決定的階段，導致政務推動不力，甚至嚴重影響國家安全（例如軍、警、消、防疫……等），損及民眾生命財產及公共利益，這個時候，還能要求行政機關首長必須負起政治責任或法律責任嗎？答案是不行！因為不可歸責於行政機關首長。如此，行政權應如何回應民主政治，因為權力分立必須對民意負責的基本課責精神？

既然從民主政治權力分立的功能最適原則而言，臺灣司法權長期在憲政運作實務，對行政機關首長包含免職權在內的行政懲處權，採取功能取向與低密度審查的實務觀點；現行制度下，行政首長發動考績丁等免職也沒有濫權的問題存在；行政機關首長也必需擁有完整的行政懲處權，才能合乎民主政治行政權必須對民意負責的基本要求，因此，就沒有必要更動與剝奪行政機關首長完整的行政懲處權。

6月知識庫

[1]臺北高等行政法院審理葉○○與警政署保二總隊間考績事件（106年度訴字第817號）新聞稿，2022年4月15日，取自<https://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NWSS002.asp?id=292795>。

[2]最高行政法院108年度判字第22號上訴人葉○○與被上訴人內政部警政署保安警察第二總隊間考績事件新聞稿，2022年4月15日，取自<https://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=408237>。

[3]參閱吳政峰（2022/3/29）「公務員考績丁等 長官能否直接免職？憲法法庭言詞辯論」。2022年4月15日，取自自由時報<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3875396>。

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----