

國立政治大學法律學系碩士班

碩士論文



指導教授：詹鎮榮博士

法官職務評定之研究

研究生：賴俐君 撰

中華民國 102 年 1 月

## 謝 辭

在許許多多的小挫折、小磨難裡，走著走著終於也到了寫謝辭的時候，當過往歷歷浮現，心裡豈止是百感交集而已。論文寫作的完成，是學習的中繼，也是對自己碩士生涯的一個交代，但這個交代裡，有著太多人的功勞，一路相陪與我一同走到今天。

謝謝我的指導教授**詹鎮榮老師**。2012年正適逢我人生的低潮，謝謝詹老師的包容與體諒，用老師獨有的溫而不慍、威而不嚴的影響力，讓一個迷途的學生能夠專心致志地在自己應該努力的正確方向上。寫作過程中，詹老師秉持著對學術的熱忱以及嚴謹的治學態度，引領我進行更深入的思考、反覆與耐心地檢驗著我書寫中的一切繆誤，無論是實質內容或格式，老師總是孜孜不倦地一再叮嚀。詹老師就像一座山，這樣巍然、這樣雄壯，我看了心裡好尊重又好嚮往。詹老師讓我想努力，想和這座山有一點點相像，希望可以朝一日站在山的肩上、臂膀上，看一看公法的世界。我想無法用言語形容詹老師對我的影響，如果這本論文對實務界有一點點貢獻，那應該是歸屬給詹老師的。

謝謝口試委員政治大學法律系**姜世明老師**，以及中正大學法律系**劉建宏老師**。承蒙兩位老師慷慨應允，在百忙當中抽空審閱我的論文。口試時又不吝提出許多寶貴的建議，精確地指出論文當中不足之處，讓我的論文有改進並成長的空間。兩位老師學養深厚，同時寬容地接受學生的想法，更是激發我繼續向學的動力，謝謝兩位老師費辭指教，心中無限感激。

謝謝雲林地方法院斗六簡易庭**潘雅惠法官**與司法院調辦事**謝靜慧法官**，論文寫作過程中，為避免理論與實務脫節，筆者曾對實務運作情形就教於兩位法官。潘法官與謝法官實務經驗豐富，學術知識亦深厚，同時不吝惜分享其職司審判工作數年來之心得以及對考績、考評制度觀察之見解，給筆者的建議每每一針見血，對筆者論文撰寫有相當大的助益，在此特表感謝。

謝謝東吳大學法律系**程明修老師**，作家侯文詠曾在《白色巨塔》一書裡寫道：「外科都是老師一針一線握著雙手教出來的。」這讓我想起，我的公法啓蒙，以及我是如何有幸走上公法研究這一途，都是讓程明修老師握著手，一步一步從甚麼是行政，甚麼是行政法開始教起的。大學時起在老師研究室裡寫考古題，讓老師批改，老師開放式地刺激並鼓勵我更深入的思考，一路走來都令我收穫豐碩。我無以言喻對老師的感謝與敬仰，只期待有朝一日，能回饋所學與社會，同令老師驕傲。

謝謝**陳奕廷學長**對論文圖表設計的貢獻與建議，沒有奕廷學長論文就少了畫龍點睛的圖表，圖表著實省卻了我許多文字表達上的困擾，由衷感謝。謝謝**曾傑學長**對論文大綱以及論文內容的意見提供，引導與啓發我甚深。謝謝**劉恩廷學長**慷慨贈書，並給我許多生活小提點，讓苦悶的書寫過程更添趣味。謝謝**葉柔彤、於盼盼、林子琳**對論文格式的大力支援與協助，在論文寫作後期真是解救我於水深火急之中，感謝、再感謝。

同時謝謝許多關心我、陪伴我、體貼我與照顧我的人。政大研究所時期，公法組**侯宜諮、林子琳、游璧瑜、楊茗毅、李荃和、周宇修、郭德田、陳軍志、高玉玲、黃馥瑤、鄭光倫、葉子誠、黃家澄、陳以璇、賴雪梅、陳之昱與蔡沅凌**。謝謝光倫、之昱、以璇、雪梅、沅凌參與我的論文發表，並給與我提點與協助，謝謝妳們。我最好的朋友椅子、居仔、小璧，我們一起走過碩一寫報告的怯怕、碩二修法德的戰兢，直到成爲穩重的碩三碩四大學姐們，一路上多虧了妳們作伴，看著彼此成長、摔跤，一起開心過生日，分享心事，鼓勵追夢，一步步走過我始終沒有忘記。妳們已經是我生活的一部分了，是刻在我的身體裡，我想一直都會是。我的同班同學光倫、葉子、大師，優秀的學長們咪羊、宣哥、荃和、德田、軍志，以及我既優秀又漂亮的學姐們玉玲、馥瑤，這些同伴、學長姐們是榜樣，同時也是益友，一起作伴的過程如沐春風，認識這些前輩，我真正榮幸。

**黃鈺雯、羅婉婷、胡逸凡、葉柔彤**是政大刑法的好朋友。我常說

我是雙主修，同時也是雙福份，雖然不同組別，但情誼卻沒有分別。鐵殼、小八、大哥跟葉柔，是我在研究室的精神支持，與鐵殼跟八仔一起把研究室妝點得溫馨，一起骨瘦如柴運動、一起趕講義、一起上課輔、一起沒日沒夜地寫論文！在研究室裡失去，然後又獲得。說呢，少了妳們我是不是就不是現在的我了？這是我在政大好大好大的收穫，政大刑法的妳們顯得與眾不同。與大哥及葉柔在沙發區各據一方，閱盡天下事、聊盡天下人，抱怨怎麼都沒東西好吃，卻一天三餐一餐吃過一餐，太多的回憶都有妳們參與，妳們讓我的研究所後期生活變得生動，好像快樂可以感染，而我沒有理由不快樂，可愛、貼心的你們令人難忘。

謝謝東吳法律的大學同學們，**陳昭蓉、何昇昀、於盼盼、楊景琇、蕭閔駿、歐家佑、林芳瑜、楊理安、王銓仕、任欣儀、阮玉婷、張馥薇、李堯樺、姜逸寧、蔡佳妤**。溫柔的昭蓉、隨和的刁聖君、精闢的閔駿，陪在我身邊好長好長一段時間，是我在面對困境時強而有力的奧援。讓我可以放心地訴說，縱使是難堪的，卻也甘願，因為我總是可以得到最中肯、最坦白的答案，而每一個正好都是我看不清卻急需的真相，這情誼真的好珍貴。盼盼、景琇、芳瑜學姐，給我的支持打氣從未間斷，像是分別在陰冷的冬日裡送上暖暖的小太陽，讓我安心、放心，覺得溫暖，想起來心裡咚咚咚開心地直打鼓。謝謝 Emma、玉婷、馥薇、小妖、姜媽，還有 Vivi 給我的陪伴、鼓勵以及勸慰，我細細都記著，憶起心頭甜甜。歐渣跟理安比較冷峻，但我知道你們深深關心我，你們休想否認。也謝謝王小銓在論文書寫後期的勉勵，「如果對喜歡的事情，沒有辦法放棄，那就要更努力地讓別人看到自己的存在。往自己喜歡的方向去努力，一段時間一定會有成果的。」一番話我久久記著。

謝謝最老最好的朋友，高中同學**謝宛真、莊玉如**，不用多說了，因為妳們都懂。謝謝同為法學修煉的外校同學**洪健智、李維峻、蕭雅文**。跟你們相處的過程是滿足的，既聰明又優秀的人才我最喜歡了，結識你們像是小驚喜，謝謝你們每每讓我大開眼界，超酷！

最後謝謝我的家人，我的**爸爸賴克勤**、**媽媽彭筱滿**，還有兩個弟弟，**翰君**跟**政鈞**。感謝爸爸媽媽疼愛女兒，讓我無後顧之憂，簡直到了任性的地步可以自在地作自己。是爸爸媽媽的犧牲，無私地提供時間還有金錢，才成就了女兒想念書的心願，並完成了想唸書的心願。家人完全的信任和體貼，一直是我身後最大的靠山。累了、倦了、病了、受委屈了，想回家就可以回家，在家裡就是這麼好，是我一生最大的財富跟慰藉。我常想，我是如此幸運，可以擁有這麼多，雖然也會抱怨、想要放棄，半途迷失，但是我的家庭卻從來沒有捨棄過我，依舊牢牢地牽緊我。這本論文獻給爸爸媽媽，衷心希望能夠讓您們為我而驕傲，我會一輩子孝順，把我感受到的幸福溫暖不斷回饋。

作家余秋雨在《文化苦旅》一書中曾說道：過往歷歷辛苦，一回頭卻對三萬公里產生了感情。的確，經歷的一切是如此鮮明，點滴在心。替我自己加油，休息一下，然後下一個挑戰，開始了！

賴俐君 2012 年 1 月

## 摘 要

過去實務仰賴公務員考績制度作為法官考核之媒介，並以此作為法官考核的主要依據，卻忽略了法官與公務員本質之異同，難以一概而論，因此建立一套客觀公平之法官考核制度，實刻不容緩。立法者耗時近二十年，直至民國 100 年 7 月方將法官法建置完成，法官法公佈施行之後，改以法官職務評定取代原本之法官考績制度，法官職務評定制度之改革趨勢，及其對法官保障救濟所引發之衝擊與挑戰，將開展另一嶄新的局面，殊值吾人觀察與探究。本論文以新制為主要觀察對象，對照過去體制後，判斷新制施行後法制功能之強化是否突顯，並衡諸受評人權利救濟與程序保障之配套因應方案，俾使法官職務評定制度「督促法官依法迅速執行職務」功能之發揮，以及受評定人「審判獨立」之確保，兩者間能取得最適之平衡點。

自第二章開始本文先從新制之觀察角度切入，對現行法上新設之法官職務評定制度作初步介紹。第三章則從司法權與司法行政權出發探討，討論如何對法官為有效之職務監督，方能促使與促進法官職務審判之效率，同時又不與審判獨立原則相悖離。第四章進入職務評定範圍與審判獨立之界分：職務評定與審判獨立存在著緊張關係，本章藉由職務監督理論之討論，試圖建構出職務評定之內容與其是否侵害審判獨立之判斷流程。第五章為對外國法制之研究，先介紹外國法上職務評定制度之內容，復將我國制度與外國法作優劣比較，並於第六章提出現行法制上之爭議並嘗試提出建議修正條文。最後是第七章之結論，希冀提出對職務評定制度之改進建議與未來展望。

**關鍵字：**法官法、法官職務評定辦法、法官考績、法官職務評定、職務監督

# 簡 目

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究方法與範圍.....	1
第三節 研究架構.....	4
<b>第二章 法官職務評定制度與考績制度之概況與檢討</b> .....	<b>6</b>
第一節 現行法官職務評定制度.....	7
第二節 考績之意義及功能.....	29
第三節 公務人員考績制度.....	36
第四節 舊制之法官考績制度.....	47
第五節 現行法官職務評定之檢討與問題提出.....	54
<b>第三章 法官職務評定之理論基礎及依據</b> .....	<b>58</b>
第一節 國家之司法救濟義務與審判獨立.....	58
第二節 司法權之特性與內涵.....	60
第三節 審判獨立與法官獨立.....	71
第四節 司法自治與法官自治.....	75
第五節 法官法與公務員考績法之適用關係.....	80
第六節 小結.....	123
<b>第四章 法官職務評定之界限</b> .....	<b>124</b>
第一節 職務評定與審判獨立之關聯.....	124
第二節 職務評定與職務監督之關聯.....	128
第三節 對職務監督範圍界限之學說見解.....	140
第四節 職務評定與審判獨立界限之思考流程.....	146
<b>第五章 外國法制之比較研究</b> .....	<b>153</b>
第一節 比較法國概述－以德國、美國為例.....	153
第二節 德國法官之職務監督與職務評定制度.....	154
第三節 美國法上法官之職務監督制度.....	166

第四節 我國與外國制度比較之異同與優劣 .....	173
<b>第六章 現行法官法之立法建議芻議 .....</b>	<b>180</b>
第一節 現行法官法職務評定制度之爭議問題 .....	180
第二節 外國法經驗之援引與比較 .....	193
第三節 本文見解 .....	194
第四節 新修正條文之提出 .....	203
<b>第七章 結論 .....</b>	<b>226</b>
第一節 研究發現 .....	227
第二節 研究建議 .....	228
第三節 展望未來 .....	228
<b>參考書目 .....</b>	<b>231</b>



# 詳 目

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究方法與範圍.....	1
第一項 研究範圍.....	1
第二項 研究方法.....	3
第三節 研究架構.....	4
第二章 法官職務評定制度與考績制度之概況與檢討.....	6
第一節 現行法官職務評定制度.....	7
第一項 法官職務評定之目的.....	7
第二項 法官職務評定之種類、內容與法律效果.....	8
第一款 法官職務評定之種類.....	10
第二款 法官職務評定之內容.....	11
第三款 法官職務評定之法律效果.....	13
第三項 法官職務評定之組織與程序.....	16
第一款 法官職務評定之組織.....	16
第一目 職務評定委員會.....	16
第二目 職務評定評議委員會.....	19
第三目 再復核委員會.....	20
第二款 職務評定之程序.....	22
第一目 一、二審法院院長職務評定程序.....	24
第二目 各級法院法官職務評定程序.....	25
第四項 對法官職務評定不服之救濟.....	26
第二節 考績之意義及功能.....	29
第一項 考績之理論基礎.....	30
第二項 小結.....	34
第三節 公務人員考績制度.....	36

第一項 公務人員考績之種類 .....	36
第二項 公務人員考績之內容與法律效果 .....	39
第一款 考績之內容 .....	39
第二款 公務人員考績之法律效果 .....	40
第三項 公務員考績制度之發展與修正 .....	41
第一款 公務員考績制度之修正 .....	41
第二款 公務員考績制度之現況 .....	43
第四項 小結 .....	45
第四節 舊制之法官考績制度 .....	47
第一項 舊制法官考績制度之沿革 .....	48
第二項 舊制法官考績之種類 .....	49
第三項 舊制法官考績之程序 .....	51
第五節 現行法官職務評定之檢討與問題提出 .....	54
<b>第三章 法官職務評定之理論基礎及依據 .....</b>	<b>58</b>
第一節 國家之司法救濟義務與審判獨立 .....	58
第二節 司法權之特性與內涵 .....	60
第一項 司法權之特性 .....	60
第一款 司法之獨立性 .....	60
第二款 司法之中立性 .....	63
第三款 司法權之正確性 .....	63
第四款 司法權之被動性 .....	64
第五款 司法之不可分性 .....	64
第二項 司法權之範圍與內容 .....	65
第一款 司法行政權 .....	67
第二款 司法行政監督權 .....	70
第三節 審判獨立與法官獨立 .....	71
第一項 審判獨立之意義 .....	71

第二項 法官獨立之意義.....	72
第一款 法官之職務獨立 .....	72
第二款 法官之身分獨立 .....	73
第四節 司法自治與法官自治 .....	75
第一項 司法自治與法官自治之意義與範圍 .....	76
第二項 法官自治之性質與界限 .....	78
第五節 法官法與公務員考績法之適用關係.....	80
第一項 法官與一般公務員之比較 .....	80
第一款 法官之特殊公務員身分 .....	81
第二款 法官與公務員本質上之異同 .....	82
第二項 法官應有公務員考績法之適用 .....	89
第一款 學說爭議 .....	89
第二款 本文見解 .....	90
第三項 法官法與公務員考績法為特別法與普通法之關係 ..	93
第六節 小結.....	123
<b>第四章 法官職務評定之界限 .....</b>	<b>124</b>
第一節 職務評定與審判獨立之關聯 .....	124
第一項 職務評定對法官審判上之影響 .....	125
第二項 職務評定對法官非審判上之影響—財產與非財產上 影響 .....	126
第二節 職務評定與職務監督之關聯 .....	128
第一項 職務評定與職務監督之關係 .....	129
第一款 職務評定 .....	130
第二款 職務監督 .....	130
第二項 職務評定為職務監督措施類型之一 .....	136
第三項 職務評定作為職務監督措施類型之一所遇難題....	138
第三節 對職務監督範圍界限之學說見解 .....	140

第一項 核心領域理論 .....	140
第二項 可避免理論 .....	142
第三項 義務違反理論 .....	143
第四項 法官確信理論 .....	144
第五項 禁止實質審查理論 .....	144
第六項 我國實務見解 .....	145
第四節 職務評定與審判獨立界限之思考流程 .....	146
第一項 德國法上之經驗分析 .....	147
第二項 得適用於我國之思考流程建構 .....	149
<b>第五章 外國法制之比較研究 .....</b>	<b>153</b>
第一節 比較法國概述－以德國、美國為例 .....	153
第二節 德國法官之職務監督與職務評定制度 .....	154
第一項 德國法官法制定之背景與法官之地位 .....	156
第一款 德國法官法制定之背景 .....	156
第二款 德國法官之地位與特色 .....	156
第三款 德國法官之職務保障 .....	158
第二項 德國法官之職務監督制度與救濟 .....	159
第一款 職務監督之目的與內容 .....	159
第一目 職務監督之目的 .....	159
第二目 職務監督之範圍與界限 .....	159
第二款 德國法官不服職務監督之救濟 .....	160
第一目 職務法庭之設置與組成 .....	161
第二目 職務法庭審理之程序與事項 .....	162
第三項 德國法官職務評定之內容 .....	163
第一款 德國法官職務評定之目的 .....	163
第二款 德國職務評定之有權機關 .....	164
第三款 德國法官職務評定之程序 .....	164

第四款 德國法官職務評定之內容與救濟 .....	165
第三節 美國法上法官之職務監督制度 .....	166
第一項 美國司法制度與法官地位之簡介 .....	166
第一款 美國司法制度之簡介 .....	166
第二款 美國法官地位之特色與種類 .....	167
第三款 美國法官之職位保障 .....	170
第二項 美國法官之監督評鑑制度 .....	170
第一款 監督評鑑之內容 .....	171
第二款 監督評鑑之程序 .....	172
第四節 我國與外國制度比較之異同與優劣 .....	173
第一項 德國法之優劣與對我國之啓發 .....	173
第二項 美國法之優劣與對我國之啓發 .....	174
<b>第六章 現行法官法之立法建議芻議 .....</b>	<b>180</b>
第一節 現行法官法職務評定制度之爭議問題 .....	180
第一項 職務評定爭議問題之提出 .....	180
第一款 條文之形式問題 .....	180
第二款 條文之實質問題 .....	182
第二項 職務評定歷次之修正內容 .....	186
第二節 外國法經驗之援引與比較 .....	193
第三節 本文見解 .....	194
第一項 條文之形式問題 .....	194
第二項 條文之實質問題 .....	195
第四節 新修正條文之提出 .....	203
<b>第七章 結論 .....</b>	<b>226</b>
第一節 研究發現 .....	227
第二節 研究建議 .....	228
第三節 展望未來 .....	228



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

司法的功能在於實現正義，職司審判之法官在實現正義的制度裡佔有超然獨立的地位。法官的素質與能力，不僅關鍵著司法裁判的品質，也影響了人民對於司法之信賴觀感。法官法制定以前，法官考績制度之良窳，聯結了司法官的素質、品德，同時也攸關司法體制之發展既深且鉅。良好且妥適的考績制度，可以達到拔擢優秀司法官，把關司法裁判品質之立法美意；反之，意寓雖美但難達其成效的考績制度，恐致令法官審判時綁手綁腳、使之無所適從而妨礙審判獨立之情事。過去長久以來，實務仰賴公務員考績制度作為法官考核之媒介，並藉此作為法官考核的主要依據，然而卻忽略了法官與公務員本質之異同，難據以一概而論，基此，建立一套客觀公平之法官考核制度，實刻不容緩。法官法公佈施行之後，改以法官職務評定取代原本之法官考績制度，法官職務評定制度之改革趨勢，及其對法官保障救濟所引發之衝擊與挑戰，將開展另一嶄新的局面，殊值吾人觀察與探究。爰提出本論文，以新制為主要觀察對象，對照過去體制後，判斷新制施行後法制功能之強化是否突顯，並衡諸受評人權利救濟與程序保障之配套因應方案，俾使法官職務評定制度「督促法官依法迅速執行職務」功能之發揮，以及受評定人「審判獨立」之確保，兩者間能取得最適之平衡點。

## 第二節 研究方法與範圍

### 第一項 研究範圍

民國 69 年審檢分立後，司法官包括擔任審判工作的法官及擔任檢察工作的檢察官二種。就實務上之區分觀察，檢察官屬廣義之司法官，其身分保障與實任法官相同，其所採行人事制度包括考選、任用、考績、退撫等均比照法官，惟就獨立性而言，檢察官在執行職務時是

受「檢察一體」原則之限制，檢察官對外雖得獨立行使職權，對內卻無獨立性質，仍屬司法行政之範疇，故大法官會議釋字第 13 號解釋即謂：「憲法第八十一條所稱法官，不包含檢察官在內。」反之，法官為狹義之司法官，為使本研究對象明確，且因檢察官考績制度一向比照法官，故本論文之研究範圍將以職司「狹義審判」之司法官為研究對象。而狹義審判之法官，又有試署法官、候補法官與實任法官之分，試署法官與候補法官因資經歷尚淺，尤須指導法官對之作書類送閱之檢查，基本上與一般實任法官在辦案上享有絕對之自主權，以至於在考評程序上容有差異，為杜絕混淆以及徒生不必要之困擾，本文以「實任法官」為探討之核心，試署法官與候補法官略而不論，合先敘明。

本文以為，司法官職務評定制度係屬職務監督之手段之一，與司法官評鑑、法官自律制度共構成為現行的一套考核司法官辦案績效的規範。本論文內容除偏重於司法官之職務監督、對之作法面相之檢討及提出其於實務上可資改進之處外，亦對上位概念，如司法權之內容、司法行政之內容，職務監督之理論等作有說明。同時參酌外國法上考核制度，分析其優缺點後提出改進意見，俾提供有關機關研訂法官法中相關職務評定決策之參考，此係本文研究之主要範圍。另外，殊值提起之處在於，法官法第 31 條第 1 項有謂：「司法院應每年至少一次完成法官全面評核，其結果不予公開，評核結果作為法官職務評定之參考。」自此，法官評鑑制度中之評鑑結果，除原有之法律效果外，同時影響了全面評核的內容，亦加乘地影響了法官職務評定最終決定之判斷。易言之，交付評鑑受懲之法官，理論上便不可能獲得良好之評定結果。此制度上之連鎖效果，本文以為不能不慎，然而本文為集中討論於職務評定制度之上，避免討論橫生枝節，法官評鑑對於職務評定之影響，以及箇中所扮演之角色，只能提而不談。同時，基於公務員考績制度之優劣、法官之懲戒法制，以及評定制度相關子法之研擬配合，亦不在本文研究範圍之中。

## 第二項 研究方法

鑑於本論文環繞於新制之職務評定制度、公務員考績制度以及舊法時期之法官考績制度，因此對我國現行公務人員考績法、法官法與經法官法授權制定之職務評定辦法，及其規範架構與實務運作等均應有充分之瞭解，以俾掌握理論與實務間之落差。另一方面在制度設計上，為理解其他可供參考借鏡之先進國家對於相關制度之立法例，亦有參酌外國法制學說與實務運作之必要。基此，本研究擬採取之主要研究方法如下：

### 一、文獻分析法

文獻之蒐集、彙整與分析為法學研究必要之方法，從文獻的整理可理出對於特定議題的思考體系及脈絡，從而，本論文擇取國內外研究相關議題之學術論著，包含期刊論文與專書、實務法院之裁判判解，以及主管機關函釋與專門論著等文獻與資料，進行蒐集、分析及檢討，並藉此歸納出相關問題之爭點及討論脈絡，並就其中內容找出可供參考借鏡之部份。

### 二、比較研究法

鑑於本論文所涉及議題之特性，法官之評定制度受舊有公務員考績制度之影響不容忽視，為釐清舊制爭議以及清楚作出公務員與法官間之區分比對，本文擬就影響我國公務人員功績制度發展甚深的美國，以及法官評定制度新制下，為我國法制所大量繼受，並與我國法官評定新制體系具有高度相似性之德國，進行比較法上的分析研究。期望以此二國之經驗，使本論文得以借鏡外國法，從中理出我國制度之不足，並且評估我國法制移植外國法制此舉是否妥適，會否生法體系衝突、難達成效，或有其他為立法者所忽略之處，希冀得以在制度面上擷優汰劣。最後並提出符合先進國家法官評定發展趨勢，且適宜我國之相關措施與因應建議。

### 第三節 研究架構

自第二章開始本文先從修法後之新制觀察角度切入，對現行法上新設之法官職務評定制度作初步介紹。其次自法官考績舊制與公務人員考績法制觀察角度出發，探討法官考績於舊制時期所適用之公務員考績法，在公務人員考績新制下，公務人員因不服考績決定而利用公務人員保障法上所賦予權利救濟途徑所衍生之種種問題，對於法官考績會否生影響。因公務員考績制度之變革所代表者，乃考績實務上所面臨到的困境以及立法者於反思後企圖作所之解決，此些內容皆反映出「考核」制度在我國確實有其混沌與無從踐行的難處：考績目的難以發揮，相關配套與救濟更難以與考績法制之目的銜接。從而，本文擬參酌現行法規及相關草案、實務與學說見解，企圖自考績之理論著手，嘗試深入探討與分析欲達到「信賞併罰、獎優汰劣」所需之理論依據，以充實考績制度之內涵。

第三章則從司法權與司法行政權出發探討。法官職司審判為最瞭解審判之人，同時更可能成為受司法行政作用影響最深之人，法官獨立除了保障法官能依據法律獨立審判不受任何不當干涉，亦是作為國家貫徹司法救濟保障義務履行之手段。除此之外，為達法官獨立，則必須再透過法官自治，以排除行政權之干預介入，藉此要求行政機關對司法行政之控制程度減至最低。是故法官自治之用意在於減少司法行政上之權威色彩，防止司法行政對於審判權的滲透，破壞司法獨立。然而不能為追求法官審判之獨立，而全然放棄司法之職務監督、調遷體系或職務考核評價，法官獨立雖受憲法保護，然法官有依法審判之義務，為確保其不濫權、不怠惰、依法執行職務，亦應有制衡之道督促其克盡職責，且於法治國底下，訴訟效能之追求亦為民眾司法受益權之範疇之一，故界限應在於如何對法官為有效之職務監督，促使與促進法官職務審判之效率，同時又不與審判獨立原則相悖離。

第四章進入職務評定範圍與審判獨立之界分。職務評定與審判獨立存在著緊張關係，本章藉由職務監督理論之討論，試圖建構出職務評定之內容與判斷流程。本文先分析職務評定與職務監督之關係與體

系定位，並提出了諸多德國學說上對於職務監督與審判獨立界限之理論。在找到職務評定與職務監督關聯性之後，即能大膽嘗試直接將外國法之理論比附援引至我國，便可對職務監督與審判獨立之界限作劃分。

第五章為對外國法制之研究，先介紹外國法上職務評定制度之內容，復將我國制度與外國法作優劣比較，並於第六章提出現行法制上之爭議並嘗試提出建議修正條文。最後是第七章之結論：於綜合學理面、法制面、組織面以及實務面向之觀察後，參酌外國值得借鏡之處，最終提出對職務評定制度之改進建議與展望未來。



## 第二章 法官職務評定制度與考績制度之概況與檢討

司法為正義的最後一道防線，在現代國家中的重要性毋庸置疑。我國長期以來司法公信力普遍低落，審判品質屢屢受到質疑，乃至於國民接受公正審判的權利恐未能有效落實，原因泰半係出於法官身分與司法自治權未能充分保障，人民猶豫法官之獨立未能真正實現所致。法官代表國家獨立行使職權，地位崇高、責任重大，我國憲法第80條明定：「法官須超出黨派以外。依據法律獨立審判，不受任何干涉。」即法官審判時應嚴守法官超然獨立地位之精神，本於其理性、良知及專業，依據法律為合法妥適之裁判，俾維護人民訴訟權之保障，樹立司法威信。法官所為之審判，直接決定當事人之生命、自由、財產，因此社會大眾對法官之審判獨立與公平企盼甚深，較諸一般行政事務更為殷切，也因此投射在人事行政上，便是需要良好的人事評定制度作為把關。然而我國法官人事之相關法令卻散見於司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法、智慧財產法院組織法、司法人員人事條例、公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員考績法、公務員服務法、公務人員退休法、公務員懲戒法、公務人員撫卹法等法規當中，因此，研擬制定法官有關事項之專法，期盼建立健全之法官制度，以忠實貫徹並維護審判獨立自有其必要，<sup>1</sup>這便是法官法立法之目的與契機。

在法官法立法之前，法官之考評乃是仰賴公務員考績法以及相關司法人員人事條例等併為考量依據，受考績法影響難謂不深，受考績法理亦有相當程度之影響。考績為人員升遷、轉調、獎懲與發展之重要依據，於人事行政上並扮演不可或缺之核心角色，若無考績，人事行政將欠缺標準無所依歸，淪於考核者依其自身喜好恣為判斷，不僅無助於管理，更有礙行政效率與民眾觀感。新制之職務評定本為舊法考績制度之取代，在本章節中，本文擬先就法官職務評定之新制作初步介紹，瞭解新制之立法內容後，復對箇中考績之理論基礎作說明。

---

<sup>1</sup> 參法官法總說明暨逐條說明，司法院，2011年9月，頁1。

考績理論乃從上位較抽象之原則出發探討，並佐以人事行政學上對於考績理論之概念，對考績之意義、功能，運作以及所欲達成的效果為整理闡述，並據以檢視我國公務人員考績與法官考評制度是否能夠符合考績理論所欲追求之目的與效益後，以俾對法官評定制度為更深一層之檢討說明。

## 第一節 現行法官職務評定制度

法官法之制定，乃為維護法官依法獨立審判、保障法官之身分、建立法官評鑑機制、淘汰不適任法官，以及確保人民接受公正審判之權利；又法官獨立審判，並非一般上命下從之公務員性質，除制定專法外，另規定法官法未規定者，適用其他有關法律之規定，以落實法官評鑑機制之宗旨，<sup>2</sup>從而自民國 100 年 7 月法官法修正公佈之後，廢除法官之考績制度，改以法官評鑑、法官會議、職務評定等內外監督機制予以取代。

### 第一項 法官職務評定之目的

司法權保障為民主國家法治存續之基石，法官法之立法目的在於期待建立健全之法官制度，維護司法審判獨立，確保人民接受公平審判之權利。而職務評定之目的，便是再將法官法中對於法官辦案態度之追求與績效之獎優懲劣，在正當與公平之程序中加以規範，使受規範之人得以依循參考。而在實定法部份，法官職務評定為法官評鑑制度之一環，現行法官法第 72 條立法理由稱：「職務評定之用意乃為提高法官執行職務之品質與效率，其評定結果經司法院核定後，作為法官人事作業之參考，及核發職務獎金與俸給晉級之依據。」<sup>3</sup>便是將職務評定之立法目的付諸明文。法官法第 73 條中更特別闡明：「法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務

---

<sup>2</sup> 參法官法第 1 條立法理由，法官法總說明暨逐條釋義，2011 年 9 月，司法院，頁 1。

<sup>3</sup> 參法官法第 73 條立法理由，法官法總說明暨逐條釋義，2011 年 9 月，司法院，頁 62。

評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見。(第一項)法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。」自此條文內容觀察，足見職務評定制度為對於法官一年中之職務執行行為，作所督促、把關，乃至於相當於考績制度中信賞併罰目的追求之督促履行措施。復觀諸法官職務評定辦法第 30 條，其立法理由謂：「職務評定乃評定機關首長對於受評人在同一評定年度連續任職一年或六個月以上者，就其學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質等項目之表現，所為綜合考評。」<sup>4</sup>從而得知法官評定制度之目的，乃為使法官執行職務時能受有效監督，透過要求法官每年應受職務評定之監督，避免法官恣意審判或拖延訴訟；最後更以評定結果作為法官人事作業之參考指標，及核發職務獎金與俸級晉級之依據，致令法官有所警惕或受鼓勵，以提高法官執行職務之品質與效率之謂。

## 第二項 法官職務評定之種類、內容與法律效果

法官之職務評定在法官法中主要規範於法官法第 73 條與第 74 條。第 73 條：「法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見。(第一項)法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。(第二項)」該條文第一項將職務評定之主管機關予以明文，並規定職務評定應於每年年終時為之，第二項則將職務評定之項目列出，包括學識能力、品德操守、敬業精神與裁判品質，供職務評定機關依循參考，最後並在第二項後段敘明，職務評定及救濟等有關事項授權交由司法院定之。換言之，前項對於職務評定之內容規定地相對粗淺，只交待了職務評定之主管機關以及時程，至多補充說明了職務評定作成時應徵詢庭長、法官之意見；後項

---

<sup>4</sup> 參法官職務評定辦法第 30 條立法理由。

除明列職務評定項目外，充其量也只是作為授權司法院訂定職務評定辦法之授權依據而已，因此關於職務評定之詳細內容與程序等，須參酌職務評定辦法方得窺出一二。

另觀法官法第 74 條，本條明文：「法官任職至年終滿一年，經職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處罰者，晉一級，並給予一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸給者，給予兩個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處罰者，獎金折半發給。（第一項）法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處罰者，除給與前項之獎金外，晉二級。（第二項）法官及司法行政人員於年度中相互轉（回）任時，其轉（回）任當年之年資，得合併計算參加年終考績或職務評定。（第三項）第一項及第二項有關晉級之規定於候補、試署服務成績審查不及格者不適用之。（第四項）」第一項特別明定了法官評定之法律效果，年終經職務評定為良好者，且無所定消極要件者，予以晉級及給予職務評定獎金，惟應注意者係，本條項僅將職務評定為「良好」之效果作所明示，並未規範其他職務評定結果之可能，立法者為何作此規定，於理未詳。而後，第二項明定法官連續四年職務評定為良好者，除給與獎金外，並晉二級。就此部份，立法理由中表示因法官法第 71 條第 1 項規定，法官不列官職等，復加上法官法施行後，法官不適用公務員考績法之規定，僅能爰參照公務員考績法之精神，於法官連續四年職務評定為良好時，另予獎勵，至於為何有另予獎勵之必要，立法理由中亦未說明。而第三項中，責任法官於年度中轉任司法行政人員<sup>5</sup>或司法行政人員於年度中回任法官者，應如何辦理考績或職務評定，乃參考公務員考績法第 4 條第 2 項，此條項特明文規範法官轉任及回任得合併計算參加年終考績或職務評定，目的是為緩解實務上法官調度情形之因應。至於第四項，則將關於候補與試署法官之例外不適用情形予以明文。

---

<sup>5</sup> 此處司法行政人員之定義參法官法第 2 條第 4 款，是指於司法院及司法院司法人員研習所辦理行政事項之人員而言。

綜觀第 74 條，立法方式與第 73 條類似，僅是框架式地將有以法律定之之必要條項予以明定矣已，箇中內容將留待於職務評定辦法中說明。

進入職務評定辦法討論之前，本文擬將職務評定之種類、內容與法律效果區分而為敘明，方能更妥速集中於所欲討論之標的。此處所謂評定之「種類」，乃以評定期間之長短作為區分標準，蓋因評擬之期間基準不同，自非同種類之評定類型，因而為此區別；而「內容」則為決定評定結果與標準之概稱，職務評定判斷過程需有明確之評比標準方能作出，而於綜合評斷後，進一步作出評定之結果，諸如條文中之謂「良好」與「未達良好」，本文稱其為評定之「內容」。最後，評定之「法律效果」部份，則是指評定內容作成後，所伴隨之法律效果而言，法律效果此處則係指法律上所生有之利益與不利益效果為是。

#### **第一款 法官職務評定之種類**

職務評定辦法（下稱本辦法）第 4 條第 1 項，將職務評定之種類規範區分為年終評定與另予評定：

##### **一、年終評定**

指對同一評定年度連續任職滿一年者，評定其當年一至十二月任職期間之表現。

##### **二、另予評定**

指對同一評定年度連續任職不滿一年已達六個月者，評定其任職期間之表現。但同一評定年度已辦理另予評定者，不再辦理另予評定。

年終評定為職務評定之原則，乃以當年滿一年之任職期間表現為評定基準，是故一般之評定是指一法官於一長期時間內工作表現之通盤考評；另予評定為職務評定之例外情況，當一法官工作期間未滿一年，其與工作一年之法官即難以相提並論，為避免有失公允，立法理由中特地將任職不滿一年但已達六個月之法官之情形考量在內，如某

法官係於六月二日留職停薪，且其自一月起至六月二日止已連續任職達六個月，應辦理另予評定。惟其如於七月三十一日復職，並連續任職至年終，則不宜再辦理另予考評，以免造成同一評定年度支領二次另予評定獎金之不公平結果。

另予評定之制度設計係基於對考評公平性的考量，不同期間不同作為，以此為種類之區分自有其道理。惟本文此處之疑義在於，職務評定多以年終評定為原則，此制度設計本是以公務員考績為雛形，然而公務員體制蓋有年度預算執行與年度施政目標確立等因素，以一年為績效之計算基準自有緣由，然法官職司司法審判，並無受施政目標與年度預算執行之拘束；又法官因法定法官原則，分案有複雜與簡易之區分，倘無視案件之難易程度，斷以一年為期，致使重大金融案件之辦案效率與一般簡式案件落於相同之判斷基礎，恐失公正而有違職務評定之立法美意。故此一年之期間設計是否妥適，容有爭議。

## 第二款 法官職務評定之內容

法官法第 74 條第 1 項僅明定職務評定內容為「良好」者與其法律效果，並未規定其他職務評定之結果。職務評定之內容，詳規範在本職務評定辦法第 6 條及第 7 條中。本辦法第 6 條第 1 項，將職務評定結果分為良好及未達良好，第 6 條立法理由中亦特地寫明：基於明示其一排除其他之法理，職務評定之結果應可區分為「良好」及「未達良好」兩項。

一、良好

二、未達良好

為使職務評定之標準更加明確，強化督促警示效果，立法者爰於本辦法第 6 條第 2 項、第 3 項分別明定「應評列未達良好」及「得評列未達良好」之具體標準，以對「未達良好」之內容作具體區分：

（一）應評列未達良好

1.因故意犯罪受刑事判決有罪確定或受懲戒處分。

- 2.平時考核獎懲經相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過以上。
- 3.遲延交付裁判原本達四個月或累計達三百六十日。
- 4.全年依法停止辦理審判案件。

(二) 得評列未達良好

- 1.遲延交付裁判原本二個月以上未達四個月或累計一百八十日以上未達三百六十日。
- 2.候補、試署服務成績審查不及格。
- 3.經司法院人事審議委員會送請司法院院長依本法第二十一條第一項作成處分。
- 4.經司法院依本法第四十五條第一項第四款或第四十六條第四款為地區調動或審級調動。
- 5.經職務監督權人依本法第二十一條第一項第二款予以書面警告二次以上。
- 6.依本法第八十一條第二項或第八十二條第一項規定帶職帶薪全時進修者，未於法定期間內提出研究報告，或其研究報告經司法院審核不及格。
- 7.違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢，足認評列良好顯不適當。

本條立法理由中續敘明，職務評定良好之效力與舊制時期之考列甲等者相當。職務評定未達良好之效力基本上亦與考列丙等相當，故應考列丙等以下（即「不得考列乙等以上」）者，其職務評定「應」評列為未達良好。然而，不得考列甲等者仍可能考列為乙等，非當然必須考列丙等，故其職務評定能否逕直接評列未達良好，仍有裁量空間，而屬「得」評列未達良好範疇。從而對照過去之考績制度，可整理出：「評列良好」相當於考績甲等，「得評列未達良好」者，相當於

考績乙等，「應評列未達良好」則等同於考績丙等之結論。立法理由復說明，相較於得評列未達良好，應評列未達良好之規定具有拘束評定機關裁量空間，並從中擬制了違失情節重大之效果，故其判斷標準應力求明確，爰參照公務人員考績法、公務人員考績法施行細則及法院所屬各級法院法官考績評定參考要點有關「不得考列乙等以上」及「不得考列甲等」之規定，歸納統整出「應評列未達良好」與「得評列未達良好」之具體標準，令實務上判斷不至於失準。

然而，本文見解以為，其中「良好」應如何認定？縱使有負面表列之「未達良好」可加以區分，「良好」仍不具一清楚之判斷基準，難達督促效率、獎勵優秀法官之目的。再者，此「良好」有無人數比例之限制？是否沒有「未達良好」事例舉措之法官即等於表現「良好」？此些種種，新制並無法使舊制時期法官考績制度之缺點盡除，徒生判斷迂迴、疊床架屋之嫌。

### 第三款 法官職務評定之法律效果

至於法律效果部份，職務評定之獎懲規範在本辦法第 7 條各項。

第 7 條第 1 項規定職務評定種類以及與其對應之法律效果，以「年終評定為良好」、「另予評定為良好」、「年終評定與另予評定為未達良好」三項中為區分，內容如下：

#### 一、年終評定為良好

經年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。

#### 二、另予評定為良好

經另予評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，不晉級，給與半個月俸給總額之獎金。

#### 三、年終評定或另予評定為未達良好

年終評定或另予評定經評定未達良好者，不晉級，不給與獎金。

本條項明定職務評定之獎懲內容，視其考評種類及結果，分別給與相對應內容之晉級或獎金，分有不同之利益與消極不利益之效果。第 1 項立法理由指明：「已達所敘職務最高俸級，另予評定為良好者，因另予評定結果，不晉敘，與年終評定為良好，晉一級，因已達所敘職務最高俸級無法晉級者，須予補償，而給與二個月俸給總額獎金者不同，爰於第 1 項第 2 款明定不論是否已達所敘職務最高俸級，均給與半個月俸給總額之獎金。」可知立法目的乃是追求晉敘與俸給獎金之公平，且皆是以職務評定結果作為決定年終獎金與晉敘多寡之依據。

第 7 條第 2 項為累積晉敘之規定，其謂：「連續四年年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除依前項第一款規定給與獎金外，晉二級。」此累積晉敘之規定，乃出自法官法第 74 條第 2 項所稱晉二級之定義，指除因年終評定良好所晉一級外，另再給與晉一級之利益，故該項所稱「職務評定」，應指年終評定而言，爰明定第 2 項以避免適用上爭議。

而第 7 條第 3 項則是一排除規定，認為有下列情形之一者，不適用本條第 1 項第 1 款及第 2 項有關累積晉敘之規定：

一、候補、試署服務成績審查不及格。

二、受休職、降級、減俸或記過之懲戒處分後，仍在不得晉敘期間。

第 3 項之內容原出自於法官法第 74 條第 4 項，法官法第 74 條第 4 項明定候補、試署服務成績審查不及格者，不適用同條第 1 項及第 2 項有關晉級之規定；又公務人員考績法施行細則第 10 條規定：「經懲戒處分受休職、降級、減俸或記過人員，在不得晉敘期間考列乙等以上者，不能取得升等任用資格。」故如法官受休職、降級、減俸或記過之懲戒處分，而仍在不得晉敘之期間者，縱其年終評定為良好，

因法官法對此並無特別排除之規定，經法官法授權訂定之職務辦法承其母法之意旨，仍以不晉級為宜，爰明定第 3 項。

至於本辦法係第 4 項為對第 2 項連續晉敘之補充規定，其內容謂：「第二項所稱連續四年年終評定為良好，指依本辦法及檢察官職務評定辦法規定，連續四個年度均參加年終評定且評定為良好。但有下列情形之一者，視為不中斷，扣除各該年資，前後併計：一、前項不適用晉級規定之年資。（第一款）二、依法應徵服兵役、育嬰或因其他不可歸責於受評人之事由致未參加職務評定或僅辦理另予評定之年資。（第二款）」此項立法理由乃係依據現行實務運作方式所示，<sup>6</sup>遂明定所謂連續四年年終評定為良好，是指依本辦法規定連續四個年度參加年終評定且均評定為良好而言。亦即，倘若四年中有其中一年未參加年終評定，或雖連續四個年度參加年終評定，但其中一年年終評定為未達良好，年資均中斷，重新起算；但有該項各款所定情形之一者，視為不中斷，扣除各該年資，前後併計。立法理由中更舉例：假如某法官於於民國 101 年年終評定為良好，民國 102 年 9 月 2 日應徵入伍服兵役，參加另予評定評列良好，103 年 9 月 2 日回職復薪，當年度未符參加職務評定資格，104 年年終評定為良好，則該法官得採計其 101 年、104 年年終評定為良好之年資，如 105 年及 106 年年終評定均為良好，107 年 1 月 1 日即可晉二級。

最後一項法律效果規定在第 7 條第 5 項中，明定法官評定之特殊情形：「十二月二日以後退休生效或死亡，致當年度年終評定應予晉級部分，無法於次年一月一日執行者，給與二個月俸給總額之獎金。但符合第二項晉二級資格者，給與三個月俸給總額之獎金。」第 5 項乃考量法官之特殊情形，諸如退休、退職或死亡所生情況予以不同處遇，參酌現今實務見解，<sup>7</sup>認公務人員服務至當年 12 月 2 日以後退休、

---

<sup>6</sup> 銓敘部 80 年 1 月 21 日（80）臺華甄 4 字第 0500105 號函、該部 85 年 9 月 19 日（85）臺甄 3 字第 1354408 號函及該部 88 年 8 月 12 日（88）臺甄 4 字第 1774519 號函參照。

<sup>7</sup> 銓敘部 73 年 11 月 29 日（73）臺華甄 4 字第 36274 號函參照。

退職或死亡者，當年度考績（成）結果，應晉級部分，准予比照無級可晉，改發一個月獎金，至於辭職、撤職、免職人員不得比照辦理之規定訂定。至符合第 2 項晉二級資格者，則給與三個月俸給總額之獎金。本條項將無級可晉易為獎金之情況予以明文，弭實務之公平與便利運行。

是以，在新制當中，立法者實際上將公務員考績舊制中之規定，移植至新法當中，所保留下來的色彩，便是以獎金與晉敘作為獎勵之內容，藉以達成考評獎優之目的。而為求完善，本辦法亦規範了許多實務上便宜行事以及釐清爭議的附帶條文，以俾考評之行進更為順遂。然而綜觀職務評定辦法中職務評定之效果，晉敘與獎金可以達「獎優」之目的自不待言，但若談及考績理論中之「懲劣」，甚或考績理論中「人盡其才」之未來展望性功能發揮，新制則為免促狹，難達考評目的之周全。更有甚者，以福利多寡作為法官問責之工具，是否妥適？<sup>8</sup>此財產上變動之法律效果，會否對法官之審判動輒得咎，生有影響審判獨立之情事？耐人尋味。因此亦有學說見解以為，此類評定獎金制度應予廢除，法官薪資已屬豐厚，不應再以考績獎金誘之以利，造成法官審判內在之漏洞為是。<sup>9</sup>

### 第三項 法官職務評定之組織與程序

#### 第一款 法官職務評定之組織

自職務評定辦法觀諸，新制之法官評定組織計有職務評定委員會、職務評定評議委員會以及再復核委員會三種，下分述之。

#### 第一目 職務評定委員會

本辦法第 8 條：「各級法院為辦理職務評定之初評，設職務評定委員會（以下簡稱職評會）。但受評人不滿五人，或有其他特殊情形，

---

<sup>8</sup> 參姜世明，法院組織法，2010 年 1 月，頁 271。

<sup>9</sup> 參姜世明，法官法草案評釋—談與魔鬼交易的失落靈魂，月旦法學雜誌，第 189 期，2011 年 2 月，頁 106。

報經司法院核准者，不在此限。(第一項)職評會置委員三至九人，由受評人代表組成；受評人人數在十人以下者，置委員三人；逾十人者，每滿十人增加一人；人數未滿十人者，以十人計。(第二項)前項委員，三分之二由全體受評人以無記名秘密投票方式推選產生，餘由院長指定；其非整數時，以四捨五入方式計算。(第三項)最近五年曾受懲戒處分者，不得擔任委員。(第四項)第三項所稱全體受評人，不包括受停止職務處分或留職停薪、帶職帶薪全時進修之受評人。(第五項)」

職評會職司職務評定之初評，理論上為第一線接觸被考評之人並作出初步結果，此初評結果恐牽涉所謂受考評人考評之「第一印象」，攸關後續評定之擇定。因此本條第 1 項明定各級法院原則上應設職評會，僅有在受評人不滿五人，或有其他特殊情形，致實際上難以組成職評會時，方得報請司法院核准後免予設置，此設計是考量法院型態而來，使之於組織上較有彈性，此組織上之例外基本上為吾人所接受。

第 8 條第 2 項至第 5 項續規範職評會委員之組成，鑑於落實法官自治精神，立法者爰參照各級法院法官自律實施辦法有關組成法官自律委員會之規定，於本條項明定職評會之組成方式，俾簡化會議組織，提昇議事效率，並減少認定上之歧異。從其內容觀之，職評會為合議制，且由受評人代表組成，第 2 項規定職評會委員之人數，歸納條文所示之人數規定，受評人有三至九人者，得設委員三人；受評人有十人至十九人者，得設委員四人；受評人有二十人至二十九人，得設委員五人，以此類推。第 3 項則為職評會委員之選任方式，承前項之委員人數，其組成應依比例選任：委員人數中三分之二由全體受評人以無記名秘密投票方式推選產生，剩餘三分之一由該法院院長指定。第 4 項則規定職評會委員之消極資格，其明言最近五年內曾受懲戒處分者，不得擔任委員，是故職評會委員之選任除須由受評人中選任代表外，並須具有未曾受懲戒處分之身分方有適格。本條第 5 項則補充說明，所謂全體受評人，不包括受停止職務處分或留職停薪、帶職帶薪全時進修之受評人，意即，本條第 5 項為職評會委員選任人之

消極要件，即不具第 5 項所示情況之人方才取得選任職評會委員之資格。

又職評會委員為任期制，其選任與出缺之遞補應以法律之，根據本辦法第 9 條：「職評會委員任期一年，自每年七月一日至次年六月三十日止，期滿得連任。但本法施行後當年之職評會委員任期，自就職日起至次年六月三十日止。(第一項) 委員辭職，應經院長核可後始生效力。(第二項) 委員出缺時，依其產生方式，由院長重新指定或以原選次多數之被選人依序遞補之。(第三項) 委員因故長期不能行使職務或有事實足認其不適任時，依其產生方式，由院長重新指定或經院長提交職評會決議解職，並以原選次多數之被選人依序遞補之。(第四項) 依前二項遞補及重新指定之委員，其任期接續原委員任期計算。(第五項)」本條項立法理由中說明，第 1 項及第 2 項係參照各級法院法官自律實施辦法第 3 條第 7 項、第 8 項規定，明定職評會委員之任期起迄及辭職之生效要件。至於第 3 項至第 5 項則係參照各級法院法官自律實施辦法第 5 條規定，分別明定委員出缺之遞補程序、委員因故長期不能行使職務或有事實足認其不適任時之解職及遞補程序，以及遞補委員之任期。此規定有利於委員出缺或不適任時之後續處理，立法理由應可理解。

另外關於職評會之運作上，本辦法第 10 條規定了職評會委員之義務及迴避方式，從條文內容「委員應親自出席，不得委託他人代理。(第一項) 委員之迴避，準用行政訴訟法有關法官迴避之規定。(第二項)」即不難發現，本條意旨在於禁止委員以委託他人代理之方式規避選任程序，同時如遇有迴避之情形時，為求公平當以法理相近之行政訴訟中之迴避規定為依循準則。第 11 條中更詳述了職評會主席之選定與任務，以及職評會之運作及決議方式，條文謂之「職評會由院長指定委員一人擔任主席，負責召集並主持會議。(第一項) 主席因故不能召集或主持會議時，由主席指定委員一人代理之；主席應迴避時，由委員互推一人代理之。(第二項) 職評會之決議，應有委員總額過半數之出席，出席委員過半數之同意行之；可否同數時，取決

於主席。(第三項)出席委員應行迴避者，不計入該案件之出席人數。(第四項)」從而得出職評會之主席由院長指定，由主席負責召集並組成會議，第2項及第3項乃參照各級法院法官自律實施辦法第8條第2項至第4項規定，明定職評會主席因故不能召集或主持會議，或應迴避時之代理程序，及職評會之決議方式應以過半數委員之出席，以及出席委員過半數之同意行之。第4項又係參照考績委員會組織規程第4條第2項規定，補充說明出席委員應行迴避者，不應計入該案件之出席人數之列。

## 第二目 職務評定評議委員會

因一、二審法院院長、調派司法院、司法院司法人員研習所或法務部司法官訓練所辦事法官及經核准不設職評會之法院法官，免經初評程序，該免經初評程序之法官，其中一、二審法院院長及調派司法院辦事法官由司法院院長就「評議會」之評議結果辦理。因此本辦法第15條規定了職務評定評議委員會之組織內容：「司法院為辦理職務評定之評議，設職務評定評議委員會（以下簡稱評議會），置委員十一人，由司法院秘書長、副秘書長、各廳廳長、人事處處長及秘書長指定調派司法院辦事之法官三人兼任，並以秘書長為主席。(第一項)評議會之幕僚作業，由司法院人事處辦理。(第二項)第十條、第十一條第二項至第四項、第十二條第一項、第十三條第一項至第三項及第十四條之規定，於評議會辦理職務評定之評議時，準用之。(第三項)」

本辦法第15條第1項明定評議會之組成方式，組成員有司法院秘書長一人、副秘書長一人、各廳廳長計五人、人事處處長一人及秘書長指定調派司法院辦事之法官三人兼任，總計十一人為評議委員，並以秘書長為主席。並於第2項中明定評議會之幕僚人員，主要由司法院人事處辦理。第3項則為準用條款，明定評議會辦理職務評定之評議時，準用職評會之相關規定。其中準用項目包含本辦法第10條之委員出席義務與迴避規定；第11條第2項，主席因故不能召集或主持會議時，由主席指定委員一人代理，另主席應迴避時，由委員互

推一人代理之；第 11 條第 3 項規定了決議方式，應有委員總額過半數之出席，出席委員過半數之同意；第 11 條第 4 項出席委員應迴避者，不計入該案件之出席人數；第 12 條第 1 項職評會之文件調閱權，並得通知受評人或有關人員到會說明；第 13 條第 1 項至第 3 項職評會會議記錄之應記載事項；第 14 條辦理職務評定人員之保密義務，此些內容於評議會均有準用。

### 第三目 再復核委員會

本辦法於第 25 條規定再復核委員會，謂：「再復核委員會以司法院院長為當然委員並任主席，其他委員之產生方式如下：一、司法院院長指定三人。二、考試院代表二人。三、法官代表三人：由司法院人事審議委員會、司法院法官遴選委員會及法官評鑑委員會之法官代表分別互推一人。四、學者專家及社會公正人士四人：由司法院人事審議委員會學者專家委員互推一人，法官評鑑委員會之學者及社會公正人士委員互推一人，司法院法官遴選委員會學者及社會公正人士委員互推二人。（第一項）再復核委員會置執行秘書一人，由司法院院長指派編制內簡任職人員兼任，承司法院院長之命，辦理再復核委員會之一般行政事項。（第二項）再復核委員會之幕僚作業，由司法院行政訴訟及懲戒廳辦理。（第三項）第十條、第十一條第二項至第四項、第十二條第一項、第十三條第一項至第三項、第十四條之規定，於再復核委員會審議再復核事件時，準用之。（第四項）」

自第 1 項之內容知，再復核委員會委員之產生方式應兼顧銓敘機關、評定機關、受評人及客觀第三人等不同觀點，以期待程序之客觀、審慎、超然、公平。再復核委員會成員計有十三人：司法院長自為主席外並另指定三人，是故司法院代表計有四人；考試院代表兩人；法官代表部份三人，學者專家及社會公正人士四人。關於法官代表與學者專家及社會公正人士部份，法官法本文內容中分別有司法院設人事審議委員會、法官遴選委員會、法官評鑑委員會及職務法庭四組織，其中僅職務法庭與再復核委員會可能會有職務上之關連，其他組織對於職務評定之再復核事項原則上均立於公正客觀地位，且各該委員會

之法官代表、學者專家及社會公正人士分別係經票選或推薦遴聘等程序產生，較無既定之主觀立場，因此明文法官代表三人由司法院人事審議委員會、司法院法官遴選委員會及法官評鑑委員會之法官代表分別互推一人；學者專家及社會公正人士四人由司法院人事審議委員會學者專家委員互推一人、法官評鑑委員會之學者及社會公正人士委員互推一人、司法院法官遴選委員會學者及社會公正人士委員互推二人。

第 2 項係參照司法院及所屬機關訴願審議委員會組織規程第 3 條第 3 項規定而來，明定再復核委員會置執行秘書一人，由司法院院長指派編制內簡任職人員兼任，承司法院院長之命，辦理再復核委員會之一般行政事項。第 3 項則規定了再復核之責權機關，職務評定之再復核性質上屬於行政救濟程序，且本辦法第 15 條第 2 項已明定評議會之幕僚作業由司法院人事處辦理，為避免利害衝突，便於第 3 項明定再復核委員會之幕僚作業，委由司法院行政訴訟及懲戒廳辦理之。同時於第 4 項明定再復核委員會審議再復核事件時，準用職評會之相關規定，其內容包含本辦法第 10 條之委員出席義務與迴避規定、第 11 條第 2 項至第 4 項缺席委員與迴避委員之計算及決議方式、第 12 條第 1 項之文件調閱權與得通知受評人或有關人員到案說明權、第 13 條第 1 項至第 3 項之會議記錄應記載事項，以及第 14 條之辦理職務評定人員之保密義務。

於迴避部份，迴避之主要用意在於促進廉能、端正政治風氣，以及避免利益衝突等情形，為民主國家視事用法當然之理，而能獲致肯定。有疑問者應在委員會之組成上：綜觀三類委員會，本辦法首要規定了各該委員會之組成方式，明言有依人數與比例派生組成員者，其中如職評會指明院長指定員額不得逾組成員之三分之一，再復核委員會中成員之社會公正人士與學者專家，亦有其比例與遴選方式等等... 主要用意是為了公平性考量，避免組織內部結黨成營而有圖利循私之嫌。「引進他律」為司法自律效果不彰下之一種折衷，讓社會公正人士進入藉以揭開司法的神秘面紗，以其增進民眾之信賴觀感。然而有

學說在此提出質疑，此處癥結並不是非法官之學者或社會公正人士人數所佔比例問題，而是遴選之方式會否不脫由司法院內部過濾外部人員之色彩，致使此些組成員淪為外部花瓶之危機。<sup>10</sup>

## 第二款 職務評定之程序

就職務評定程序觀之，本辦法第 16 條規定：「職務評定應本綜覈名實、公正公平之旨，依下列程序作準確客觀之考評：一、評擬：由評定機關首長或其指定之主管人員，就職務評定項目評擬受評人之表現。二、初評：由職評會就評擬結果辦理之。但一、二審法院院長、調派司法院、司法院司法人員研習所或法務部司法官訓練所辦事法官及經核准不設職評會之法院法官，免經初評程序。三、評定：經初評程序者，由評定機關首長就初評結果辦理之；免經初評程序者，除一、二審法院院長及調派司法院辦事法官由司法院院長就評議會之評議結果辦理外，由評定機關首長就評擬結果辦理之。四、核定：各評定機關首長應將評定結果列冊報送司法院，經評議會評議通過後，報請司法院院長核定；一、二審法院院長及調派司法院辦事法官由司法院院長依前款辦理評定時同時核定。（第一項）應隨時辦理之另予評定經評擬為良好者，得免經初評或評議程序。（第二項）法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見；司法院院長辦理臺灣高等法院所屬各法院院長之職務評定時，得徵詢臺灣高等法院院長之意見。（第三項）」是以第 16 條第 1 項明文規定了辦理職務評定之基本原則及各項程序，職務評定程序依序須經過評擬、初評、評定與核定四項程序。同時為使隨時辦理之另予評定儘速確定並執行，爰於第 2 項明定經評擬為良好者，得免經初評或評議程序，以簡化其職務評定流程。立法理由第 3 項並規定依法官法第 73 條第 1 項後段，並參照現行各級法院法官考績作業程序，明定法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見；另司法院院長辦理臺灣高等法院所屬各法院院長之職務評定時，則得徵詢臺灣高等法院院長之意見。此些種

---

<sup>10</sup> 參林峰正，法官法的未竟之功，台灣法學雜誌，第 179 期，2011 年 7 月，頁 2。

種，事實上仍不脫考績舊制之色彩，因主管人事行政之機關首長為院長，然院長非當然與受考評法官共事而能瞭解其績效表現之人，只能仰賴庭長、法官同儕之意見，作成之考評方具參考價值，也是為評定制度的正當程序所設。

核定之後程序，復按本辦法第 17 條：「職務評定經司法院核定後，應由下列機關（以下簡稱報送審定機關）將其結果及相關統計資料報送銓敘部銓敘審定：一、一、二審法院院長：由司法院報送。二、各級法院法官：由受評人占缺法院報送。（第一項）參加當年度職務評定依法晉敘俸級而於翌年一月至六月退休生效者，各級法院應於職務評定清冊備考欄註明其退休生效日期及已列入職務評定人數統計表，並先行將其職務評定清冊報送司法院核定後，送銓敘部銓敘審定。（第二項）」第 1 項明定職務評定經司法院核定後，應將職務評定結果及相關統計資料報送銓敘部銓敘審定之機關，立法之用意是將核定後程序以法律明文定之，以維繫其法律保留密度，惟應注意者是，特將一、二審法院院長與各級法院法官作程序上之區別，因二者作成職務評定之職務監督權人不同而由不同之機關報送以為區分。同時第 2 項規定各級法院對於職務評定結果應晉敘俸級，而於翌年一月至六月退休生效者，應於職務評定清冊備考欄註明退休生效日期及已列入職務評定人數統計表，並先行將其職務評定清冊報送司法院核定後，送銓敘部銓敘審定，同樣是將程序事項以法律位階予以敘明。

本辦法第 18 條續規定各級法院院長對職評會結果不服時之救濟程序。第 18 條：「各級法院院長對於該院職評會之初評結果有意見時，得加註意見送交職評會復議；對復議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。司法院院長對於評議會之評議結果有意見時，亦同。（第一項）司法院核定時，如發現職務評定有違反本辦法之情事，應退還原評定機關另為適法之處理。（第二項）評定機關人員辦理職務評定如有不公或徇私舞弊情事，司法院應通知該機關對受評人重行辦理職務評定。（第三項）前二項情形，原評定機關應於文到十五日內另為適法之處理或重行辦理職務評定；逾期不處理、未依相關規定處

理或有其他必要情形時，司法院得調卷或派員查核；對其職務評定結果，並得逕予變更。（第四項）依第一項或前項規定變更職務評定結果為未達良好者，應於變更前以書面通知受評人陳述意見。（第五項）」

第 18 條第 1 項明定各級法院院長與司法院院長之復議權，當各級法院院長對該院職評會之初評結果有意見時，得加註意見送交職評會復議，請職評會重為審理是為對職評會之尊重，惟各級法院院長對覆議結果仍有意見時得加註意見變更，擁有最終之決定權，此用意似乎是對各級法院院長實質人事權之尊重；司法院院長對於評議會之評議結果有意見時之處理程序亦同其旨。第 2 項明定司法院核定時，如發現職務評定有違反本辦法之情事，應退還原評定機關另為適法之處理，即是本於上級機關司法院之合法性審查，督促職務評定合法有效。另，如評定機關人員辦理職務評定有不公或徇私舞弊等情事時，應由司法院通知該機關重行辦理職務評定，爰明定第 3 項。第 4 項明定，當發生第 2 項職務評定有違反本辦法之情事，以及第 3 項評定機關人員有不公或徇私舞弊之情形時，原評定機關應於文到十五日內另為適法之處理或重行辦理職務評定，特載明期限與逾期不處理之後續程序，以避免程序之空轉延宕。第 5 項則為保障受評人之權益，如依第 1 項或前項規定將職務評定結果自良好變更為未達良好，應於變更前以書面通知受評人陳述意見，以資對受評人之程序保障。

從而，本文整理上開程序內容，自主體為出發可區分一、二審法院院長之程序與各級法官之職務評定程序，下分述之。

### 第一目 一、二審法院院長職務評定程序

一、二審法院院長指的是高等法院以下各法院、高等行政法院及智慧財產局法院院長而言，<sup>11</sup>因最高法院院長、最高行政法院院長及公務員懲戒委員會委員長依法院組織法第 50 條、行政法院組織法第 13 條第 1 項及公務員懲戒委員會組織法第 2 條後段規定，均屬特任

---

<sup>11</sup> 法官職務評定辦法第 2 條第 1 項第 1 款參照。

人員直接對總統負責，故非本辦法之適用對象是茲。一、二審法院院長之職務評定由司法院院長辦理，<sup>12</sup>其職務評定以平時考評紀錄、法官全面評核結果為依據外，尚必須參考各級法院團體績效評比結果，<sup>13</sup>又加上因一、二審法院院長之職務評定無須經初評程序，<sup>14</sup>故直接由司法院長於參考其所作成之一、二審法院院長之平時考評，加上各級法院團體績效評比結果為之。<sup>15</sup>

司法院長辦理台灣高等法院所屬各法院院長之職務評定時，得徵詢台灣高等法院院長之意見，同時司法院院長辦理評定時並同時核定。<sup>16</sup>核定後司法院將其結果及相關統計資料報送銓敘部銓敘審定，<sup>17</sup>職務評定經銓敘部銓敘審定後，應由報送審定機關作成職務評定通知書送達受評人。<sup>18</sup>

## 第二目 各級法院法官職務評定程序

各級法院法官所指者為公務人員懲戒委員會委員及各法院法官，<sup>19</sup>各級法院法官之職務評定由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理，惟每年度 12 月 2 日以後始調至該法院或機關任職者，由原辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。職務評定以平時考評紀錄及法官全面評核結果為依據，全面評核依法官法第 31 條由司法院為之，而平時考評由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。<sup>20</sup>

職務評定先由評定機關首長或其指定之主管人員，就職務評定項目評擬受評人表現，是為「評擬」；評擬後結果交由職評會就評擬結果辦理「初評」，一般而言各級法院皆設有職評會，僅有經核准不設

---

<sup>12</sup> 法官職務評定辦法第 2 條第 3 項第 1 款參照。

<sup>13</sup> 法官職務評定辦法第 3 條第 1 項參照。

<sup>14</sup> 法官職務評定辦法第 16 條第 1 項第 2 款參照。

<sup>15</sup> 法官職務評定辦法第 3 條第 1 項第 1 款、第 3 條第 3 項第 1 款參照。

<sup>16</sup> 法官職務評定辦法第 16 條第 1 項第 4 款、第 16 條第 3 項參照。

<sup>17</sup> 法官職務評定辦法第 17 條第 1 項第 1 款參照。

<sup>18</sup> 法官職務評定辦法第 20 條第 1 項參照。

<sup>19</sup> 法官職務評定辦法第 2 條第 1 項第 2 款參照。

<sup>20</sup> 法官職務評定辦法第 3 條第 3 項第 2 款參照。

職評會之法院法官，得免經初評程序；初評後即為「評定」之作成，經初評程序者，由評定機關首長就初評結果辦理評定，免經初評程序者則由機關首長就評擬結果直接為評定，省卻一道程序；最終程序為「核定」，由各評定機關首長將評定結果列冊報送司法院，經評議會評議通過後，報請司法院院長核定之。<sup>21</sup>核定後由受評人占缺法院為報送審定機關，將核定結果及相關統計資料報送銓敘部銓敘審定，<sup>22</sup>銓敘審定後再由報送審定機關作成職務評定通知書送達受評人，<sup>23</sup>程序方臻周全。補充說明者，如為應隨時辦理之另予評定經評擬為良好者，得免經初評或評議程序。<sup>24</sup>

#### 第四項 對法官職務評定不服之救濟

本辦法第 21 條第 1 項明定受評人對於職務評定結果如有不服，得於收受職務評定通知書翌日起三十日內，以書面附具理由向評定機關提起復核。復核之定性於職務評定辦法中並未敘明，然承公務員保障法保障公務員救濟途徑之意旨，參酌公務員對考績結果不服時得提起申訴、再申訴之立法設計，特規定「復核」制度。

評定機關對於受評人之復核事件，應重新審查原評定是否合法妥當，並於收受復核申請書翌日起三十日內，就復核事項詳備理由函復，必要時得延長二十日，並將延長事由通知復核申請人。逾期未函復者，復核申請人得逕提再復核。<sup>25</sup>殊值注意者，受評人未依第 21 條第 1 項規定提起復核，而依法官法第 53 條第 2 項<sup>26</sup>規定提起異議

---

<sup>21</sup> 法官職務評定辦法第 16 條第 1 項參照。

<sup>22</sup> 法官職務評定辦法第 17 條第 1 項第 2 款參照。

<sup>23</sup> 法官職務評定辦法第 20 條第 1 項參照。

<sup>24</sup> 法官職務評定辦法第 16 條第 2 項參照。

<sup>25</sup> 法官職務評定辦法第 22 條第 1 項參照。

<sup>26</sup> 法官法第 53 條第 2 項：「法官認職務監督影響審判獨立時，應於監督行為完成翌日起三十日內，以書面附具理由向職務監督權人所屬之機關提出異議。」本條立法目的乃為及時消弭爭議所設，法官如認其審判業務之執行受到干預，得以異議方式尋求救濟。此規定於法官法第七章職務法庭章節，本文於此茲不贅述。

時，視為已提起復核，受理機關應將其書狀移由評定機關依復核程序處理，並通知受評人。

復核後復核申請人對於復核復函如有不服，得於收受復核復函翌日起三十日內，以書面附具理由向再復核委員會提起「再復核」，<sup>27</sup>如再復核申請人於收受復核復函翌日起三十日內已表示不服，惟未以書面為之，此時視為已在法定期間內提起再復核，但應於三十日內補送再復核申請書。<sup>28</sup>再復核申請書如有不合法定程式不能補正或經酌定相當期間通知補正逾期而不補正、提起再復核逾法定期間或未於職務評定辦法第 24 條第 2 項但書所定期間補送再復核申請書、原評定已不存在、對已決定或已撤回之再復核事件重行提起再復核，以及對不屬再復核救濟範圍內之事項提起再復核者，再復核委員會應為不受理之決定。<sup>29</sup>至於再復核結果，認為再復核無理由，或原評定所評之理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，再復核委員會應認以再復核無理由，以決定駁回之；<sup>30</sup>反之，如認再復核有理由者，再復核委員會應於再復核申請人表示不服之範圍內，以決定撤銷原評定，並得視事件之情節，發回原評定機關於指定期間內依評定辦法第 16 條規定重行辦理職務評定。原評定機關未於指定期間內依再復核決定意旨處理者，再復核委員會得逕為變更之決定。<sup>31</sup>再復核為法官對職務評定不服之最終救濟程序，對於再復核決定受評人原則上不得聲明不服，當再復核申請人主張原評定影響其審判獨立者，再復核申請人得向職務法庭起訴。<sup>32</sup>茲整理新制下法官職務評定之程序與救濟圖如下：

---

<sup>27</sup> 法官職務評定辦法第 24 條第 1 項參照。

<sup>28</sup> 法官職務評定辦法第 24 條第 2 項參照。

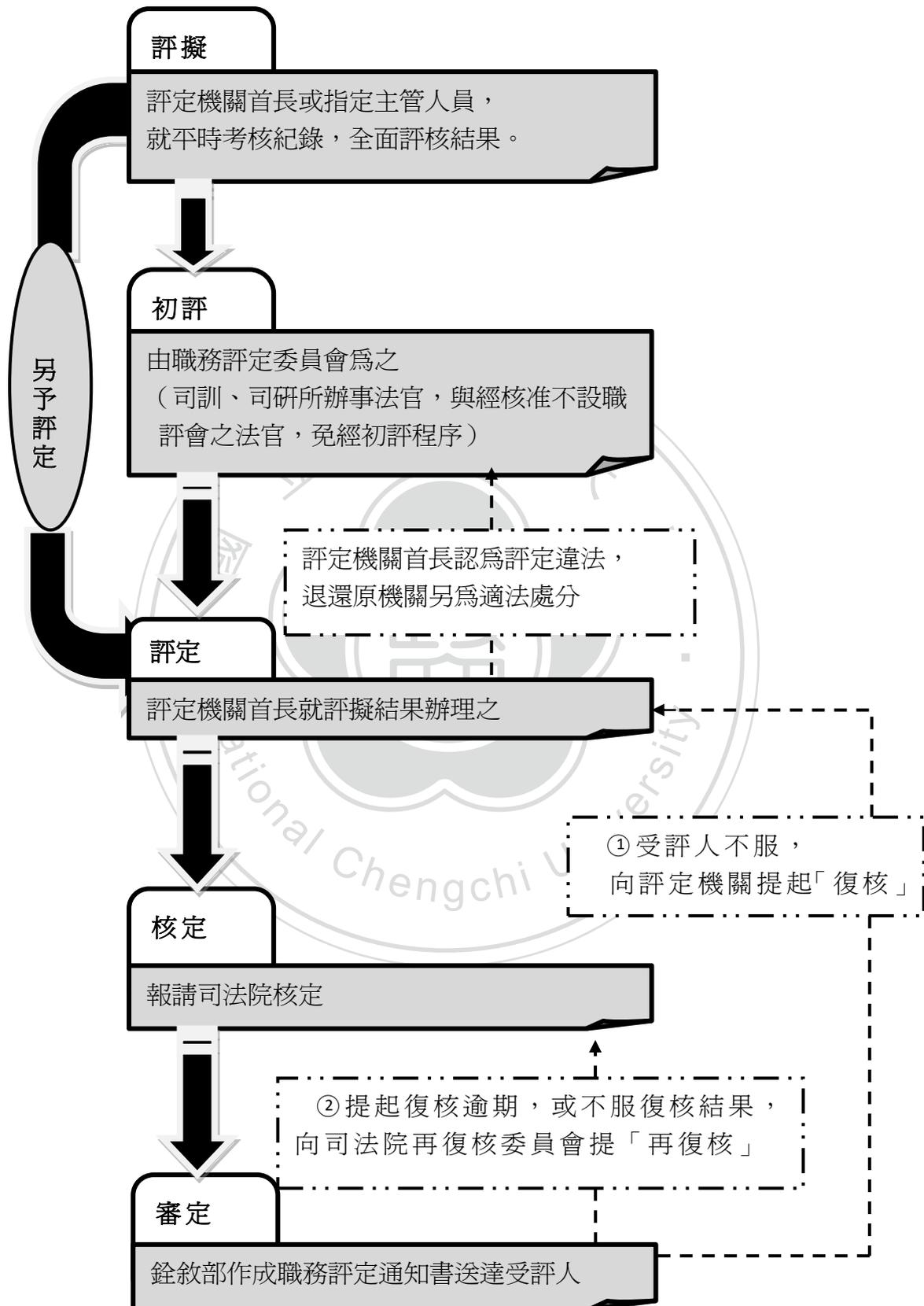
<sup>29</sup> 法官職務評定辦法第 27 條第 1 項參照。

<sup>30</sup> 法官職務評定辦法第 28 條第 1 項、第 2 項參照。

<sup>31</sup> 法官職務評定辦法第 29 條第 1 項、第 2 項參照。

<sup>32</sup> 法官職務評定辦法第 30 條第 1 項、第 2 項參照。再復核申請人認為職務評定結果影響其審判獨立而申請再復核者，視為已按法官法第 52 條第 2 項規定完成異議程序。另參法官法第 52 條第 2 項：「法官認職務監督措施影響審判獨立時，應於監督行為完成翌日起三十日內，以書面附具理由向職務監督權人所屬之機關提出異議。」

《圖一、新制法官職務評定之程序與救濟圖》



## 第二節 考績之意義及功能

在討論公務員考績制度以及深受其影響之法官考績舊制前，尚須回歸考績制度最核心之考績理論，探究其意義與功能後，方能對制度之實務運作面與理論面有深層瞭解。考績，在一般用語上之理解，係指「考核績效」之謂，係由享有考核權限之主體，對於受考核對象之組織或個人，就其執行考核標的之成效或是表現，所進行之一種綜合性的價值評定。<sup>33</sup>根據一般見解，考績乃對受評定之人的工作成績與服務情形，於一定期間內由監督人員作一總評算，本質上為「效率評算」或「服務評算」之過程，更作為升遷、調轉及獎懲之依據，<sup>34</sup>故考績功能在於「獎優懲劣」，以有效管理公務人力資源，並達到提升政府整體施政效率效能之終極目的。關於考績目的學說更進一步指出：考績應具有健全人事制度、發掘培育人才、調整俸給待遇、強化遷調退免、調整公務人力、維持團體紀律，以及提高效率效能等七項功能。<sup>35</sup>更有整理歸納出考績具有下列三大功能者：<sup>36</sup>

### 一、評估性功能

績效考核可以協助管理者，透過組織目標之設定，有效管理員工之工作表現，並依據績效考核之結果進行資源配置，用以決定員工之薪俸、升遷、任用，甚而是決定該單位是否有繼續存在的必要。

### 二、發展性功能

績效考核可以協助管理者透過諮詢瞭解部屬之特質，依需求給予必要之訓練，協助激發其工作潛能，進而協助部屬進行生涯規劃並作最妥適之人事安排。

### 三、綜合性功能

---

<sup>33</sup> 參蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，四版，2008年11月，頁356。

<sup>34</sup> 參張潤書，行政學，二版三刷，2001年，頁607。

<sup>35</sup> 參蔡良文，前揭註33，頁359-361。

<sup>36</sup> 參林水波，考績制度—理論研析與經驗驗證，初版，1989年，頁7-10。

透過考績制度可以協助管理者經由績效考核的過程，與被管理人進行有效的溝通。使部屬清楚瞭解組織之目標及對自己的期許，同時也可區辨部屬與管理者在追求組織目標過程中，各自所應該負擔之責任與義務。

績效之提昇，有賴組織中人力資源之有效利用。人力資源是否有效利用，則仰賴有效之考核方式藉以激勵適任或淘汰不適任人員。考績制度在人力資源管理中，具有相當程度之影響力，考績不僅考核組織內部成員之成績，並以之作爲獎懲、晉俸、陞遷、待遇之依據，同時透過與瞭解工作人員之態度與潛能，以作爲訓練、發展之參考，同時改善、促進主管與部屬間之意見溝通，提昇團體意識與合作精神，<sup>37</sup>從而考績制度誠爲人事行政體系上之樞紐，甚或是核心地位。績效考核可以協助管理者，透過組織目標之設定，有效管理員工之工作表現，並依據績效考核之結果進行資源配置，用以決定員工之薪俸、升遷、任用，甚而是決定該單位是否有繼續存在的必要。基此，考績制度必須有效達成妥適之人事安排、促進管理者經由考核過程與被管理人進行有效的溝通、使雙方皆清楚瞭解組織之目標及各自所應該負擔之責任與義務者，才爲一有效並具存在意義之考績制度。

### 第一項 考績之理論基礎

爲求人力資源之有效利用，應妥善適用四項內涵：用人、考績、訓練及激勵。<sup>38</sup>公務人員考績法第 2 條規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」即我國公務部門以公務人員爲對象，針對公務人員之公務考評，以公務人員考績法與其施行細則作爲執行判斷之依據，希冀經由客觀準確之考績評定流程，達到考績獎優汰劣之目的。

---

<sup>37</sup> 參 Donald E. Klingner, John Nalbandian，江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，人事行政新論（下），2001 年 1 月，頁 379。

<sup>38</sup> 參鐘金玉，公務人員績效考核與工作態度之研究－以高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員爲對象，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，2001 年 8 月，頁 1。

考績為達成、發揮人事行政功能的主要依據，考績制度乃對公務人員工作績效影響最深的制度之一，然而我國現行公務員考績制度下，考績功能發揮不彰，無從與績效聯結而為社會外界所批評，其問題究竟在制度本身功能之設計、考核項目之選定、考績等第比例之限制，考核過程與方式上，又或者是本身理論基礎建置上便有偏頗疑慮，實有未竟之果，也因此考績及考績法制向來為學界許多學者於人事行政領域內所致力研究的對象。考績制度背後有其建構之理論基礎，於瞭解各項理論之異同與共通原則後，將更能有助於理解考績與追求效能原則間之箇中脈絡。

於學說中，有所謂考績之「功能論」，其謂：任何組織均有其成立的目標，當其組織成員行為偏離組織目標或與組織目標背道而馳時，便需加以導正；相反地，組織成員表現良好時，便以鼓勵方式始之維持或使其精益求精。考績制度的設計，正是為了發揮追求與達成組織目的的功能。不同的考績目的將決定不同的考績結果，組織應針對所欲達成的功能，設計其專門的考績類型，故考績功能之設定，為決定考績制度設計之重要關鍵性因素。根據考績目的的不同，考績的功能類型大致可分為評估性功能與發展性功能兩種：<sup>39</sup>前者係指評定員工在一定期間內工作表現的優劣，並評核因員工的努力而使組織目標達成之程度；後者係指藉由考績的評定，發現員工所負責業務各個工作項目的優劣得失，使員工將來能有更好的工作績效。

其次，有所謂之「正確論」：考績欲發揮其功能，最重要之一環在於能「正確地評定員工的工作績效」，但影響考績結果正確的因素，常因探討面相不同而異其旨趣，學說<sup>40</sup>有認考績等第之評定毋寧為一種判斷的過程，此過程的正確性取決於：1、考核者擁有正確考核的動機；2、組織有適當的考績標準；3、考核者具有充足的考核能力三

---

<sup>39</sup> 參陳世榮，我國公務人員考績制度之研究：理論、法制及實務，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年12月，頁29-39。

<sup>40</sup> 參江汶珠，我國公務人員考績制度：理論觀點的反省，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，1997年，頁38。

種因素。正確論之所以建立，是由於以往對考績決定正確性之因素著墨過少，不具全盤性而未斟周全，於是根據現有的文獻加以整合，進而釐清各個因素間之關係，使人對影響考績的正確性因素，有了通盤的瞭解，並整合成一個體系性的理論。

正確論以考績的過程為中心，分析決定考績正確性的程度。而學說中另有所謂考績之「過程論」，其以「理想之考績決定必須經過哪些程序」為思考核心，以考核者之立場出發，探究應踐行如何之程序方能獲得合法妥適之考績結果。<sup>41</sup>過程論是由兩部份所構成：一為系統性的部份，一為評定過程的部份。系統性的部份主要在說明職位特性、組織特性、考績目的對考績制度所構成的影響；考績評定過程則包括考核者的種種認知過程，如行為觀察、資料儲存與調出、優劣判斷、組織的行政評定過程，尤其強調考核者對員工平時工作表現的紀錄，及其他各項工作績效所作的紀錄。綜合考績評定所在的環境系統、評定時所參用的因素、評定的過程，更加考慮到考核者在評定考績時，其個人的認知運作過程，以及這些因素之間彼此的互動情形，因此更能掌握考績過程的全貌。<sup>42</sup>考績的過程極為複雜，且往往有其不可預測或超出預測的人之因素，組織內的結構性因素及考核者的認知過程，亦影響考績評定的結果，因此單純的考績流程或考績表尚無法完全解釋或取得一完善考績評定的結論。為避免考核者在評定考績時，意氣用事、流於偏見，或參考不足備的現有資料之偏差而為不正確的考績評定，吾人只能追求加強平時工作紀錄的建立、重大事件的建檔以及考核者之公平公正，以增加考績的正確性。

相較於過程論，外國學說<sup>43</sup>發展出了「權變論」，認為政策的有效執行原本並不存在唯一最佳的途徑，只要能配合達成政策，任何的途

---

<sup>41</sup> 參邵敬堯，公務人員考績制度改進研究，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，2001年1月，頁24。

<sup>42</sup> 參江文洙，前揭註40，頁31。

<sup>43</sup> M.Keeley, A Contingency Framework for Performance Evaluation (Academy of Management Review, 1978) pp.428-438.轉引自邵敬堯，前揭註41，頁27。

徑均是有效的。應用於考績概念上，考績的技術也不應一成不變地不分職務的特殊性，罔顧任務類型的差異性，而採取一體適用的考績標準。因此此說乃應用組織理論中的權變觀念，建構考績的權變論。權變論將考績技術大致分為三類：

一、以行為為考績基礎的技術，此係以受考者直接可觀察到的行為作為考核。

二、以目標為考績基礎的技術，此乃因考核者無法直接觀察到受考者的工作行為，故以工作目標達成的程度來考評。

三、以判斷為考績基礎的技術，此係因受考者的行為難於直接觀察，且目標達成亦難於認定，故由考核者的意見或共識，來做為評定考績的標準。

權變理論之存在目的在於增進考績之有效性，應用權變的概念來分析、認定組織在何種情形之下，應該使用何種考績技術較能達成其目的，理論上應綜合考慮組織結構、工作任務與員工工作自主性之不同後，採用不同的考績技術，<sup>44</sup>以達到效率追求之手段與效率間均衡之目的。

除了以上之理論內容，本文以為，考績理論當中最重要者，當屬「謬誤論」：蓋考績乃是考核者對受考者之工作績效，在一定期間內進行評定之過程，如果考核者之評定並未依據考核之程序、預先設立之量表未能發揮其效用，或忽略了考核者與受考者、受考者與績效層面彼此間之差異，就有種種謬誤發生之可能。故有言考績的正確與否，是其正面功能可否發揮的關鍵所在，而偏偏人有七情六慾，又有親疏遠近之分，私心作祟難以避免，且有時觀察的不夠深入或有盲點；或限於時間或經歷，不能面面俱到；或出於無心，均有可能造成

---

<sup>44</sup> 參陳世榮，前揭註 39，頁 32。

考績的謬誤。<sup>45</sup>學者有將考績可能發生謬誤的類型整理出九種型態，<sup>46</sup>此九種謬誤揭露了考核者主觀上常有而未被發覺的蒙蔽，此些蒙蔽或從未被斟酌的慣習與刻板印象，或多或少都將影響考績之正確性，不能達考績所欲追求之獎優懲劣目的。<sup>47</sup>

前述考績理論之旨趣，多著重考核者在考績過程中所扮演的角色，然最後一說之「正義論」，乃從受考者對考績制度的評價出發，探討究竟應依據何項分配原則與考績標準進行考績評核，受考者才會認為考績公平且具有程序正義、分配正義。<sup>48</sup>程序正義是組織成員肯認績效評價及功績報酬的過程是公正的，而分配正義所指的是組織成員肯認他們所獲得的評價與賞罰，與他們在工作的績效表現上是相對且公平的。<sup>49</sup>過程論、正確論及謬誤論均著重考核者在考績過程上所扮演的角色，唯有正義論乃是以受考者的角度觀點出發，此說法殊有其特別與可取之處。

## 第二項 小結

考績理論的核心為績效，其中績效之特性牽涉考績之實質內涵，因其不外乎以績效決定考等，其餘部份才包含評斷組織成員的品德、工作態度、溝通協調能力等。無論採何種理論，吾人均知考績理論適用於公務員職掌上，乃係出於內部之綜覈名實信賞必罰，與外觀上管理之客觀公正，並就實質內容中要求工作績效與倫理品行並重之三種

<sup>45</sup> Kane & Lawler, Performance Appraisal Effectiveness: Its Assessment and Determinants, in B. Staw(ed), Research in Organizational Behavior. VI. Greenwich, CT:JAI Press, 1979, pp.425-478.轉引自邵敬堯，前揭註 41，頁 29。

<sup>46</sup> 參林宇光，論我國現行法官考績制度，東海大學法律學系研究所碩士論文，2004 年 8 月，頁 247。九種謬誤分別為：一、過寬或過嚴的謬誤、二、趨中的謬誤、三、以偏概全的謬誤、四、比較謬誤、五、初期印象或近期印象的謬誤、六、好同惡異的謬誤、七、邏輯謬誤和臨近謬誤、八、服務年資所引發的謬誤，以及九、考核者具有競爭好強之特性而引發的謬誤。

<sup>47</sup> 參傅肅良，人事管理，1983 年 1 月，頁 335。

<sup>48</sup> 參林水波，考績正義論，中興大學行政學報，第 21 期，1989 年，頁 3。

<sup>49</sup> 參蔡勝男，新世紀組織的人力資源管理策略革新：績效提昇的觀點，考銓季刊，第 26 期，2001 年 4 月，頁 78。

要求，此從立法目的與條文架構觀之應不難理解。

提高績效多以激勵信賞的觀點為之，僅少部份以懲罰以儆效尤，績效與考績制度如何結合始能發揮相乘之效果，從中延伸出考績原則與應用技巧，將大大助於考績體制之建構。考績理論之中，功能論是以組織所存在之目的出發，因此希望組織組成員能致力於組織目標之達成，並從中令組織成員於適當之職位上適得其所。正確論強調無論目標設定為何，欲發揮考績功能，最重要之一環在於能正確地評定員工的工作績效，因此考績判斷過程中對考績決定有影響之因素，皆應審慎把關。過程論以考核者立場出發，探究應踐行如何之程序方能獲得合法妥適之考績結果。權變論意在增進考績之有效性，應用權變的概念來分析、認定組織在何種情形之下，應該使用何種考績技術較能達成其目的，理論上應綜合考慮組織結構、工作任務與員工工作自主性之不同後，分別採用不同的考績技術。謬誤論揭露了考核者主觀上常有而未被發覺的蒙蔽，通常是未被斟酌的慣習與刻板印象，此些蒙蔽影響了考績的正確性，不能達考績所欲追求之獎優懲劣目的。謬誤論並不是一項建樹，毋寧是對既有制度提出另一項批評觀察的角度而已。有別於其他理論，正義論乃從受考者對考績制度的評價出發，探討究竟應依據何項分配原則與考績標準進行考績評核，受考者才會認為考績公平且具有程序正義、分配正義，進而心甘情願地接受考評並付諸努力。

這些考績理論因目的與著眼重點不同，各自有其可採之處，理解與通透考績理論之深意，才能避免閉門造車，真正落實公平、公正、有效能達人事管理監督美意之考績制度。然回歸我國法官評定新制觀察，法官評定制度與評鑑制度因並行而存有競合之情況，致使考績理論於評鑑與評定中之應用有模糊化之跡象。再者，因我國評定結果因影響層面較廣，如獎金、晉敘與遷調等，影響實難謂不重大，更可能導致有評定權人之「寧縱勿嚴」，間接增加了評定結果的偏差。此外，考績之本質乃「綜覈名實、信賞並罰」，除了提昇個人效能外，亦應提昇組織之效能，但在既有制度下，法官只要不在評定人中落於末位

即足，難以達到提昇整體辦案績效與公平合理審判環境之要求。此種種，將導致考績理論的功能未能確實發揮，立法者宜加以審視為是，

### 第三節 公務人員考績制度

談及法官考評制度之新制後，回歸最基礎原型之公務人員考績層面觀察，人事行政之監督與管理須仰賴完善之考績制度方能踐行，又我國為一法治國家，於依法行政概念下，乃由立法機關制定修改公務人員考績法，後交由行政機關依據法律執行政策。考績制度之所以形成，除了本於人事管理上之需求，須透過組織與程序間通盤合作，不得不制定相當規範基礎；再者由於個案累積起來的司法實務經驗眾多，已經足以歸納為可依循之指標，方才綜合二者，藉由法規與命令的增補制定，逐漸形塑成現行之考績制度。

#### 第一項 公務人員考績之種類

根據公務人員考績法第 3 條規定，公務人員考績區分為年終考績、另予考績及專案考績三種類型。

##### 一、年終考績

年終考績係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。公務人員經銓敘部審定合格，實際授任至年終及滿一年者，得予以年終考績。如任職未滿一年者，如係升任高一官等職務，或調任同一官等職務，或降調同一官等職務，得以前經銓敘有案之低一官等職務，或同官等職務，或高官等之職務合併計算，辦理所敘官等職等之年終考績，但均以調任並繼續任職者為限。<sup>50</sup>年終考績以平時考核為依據，考核之細目由銓敘部訂定。但性質特殊之職務考核得視各職務需要，由各機關訂定後送銓敘部備查。根據銓敘部所定之考績表評分項目，工作分為十個細目，操行四個細目、學識三個細目，

---

<sup>50</sup> 公務人員考績法第 4 條第 1 項參照。

以及才能三個細目，各個項目另分為五個等級依其級別評分。<sup>51</sup>

## 二、另予考績

另予考績，則是針對各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者所辦理之考績。另予考績一般於年終辦理之，但因撤職、休職、免職、辭職、退休、資遣、死亡或留職停薪期間以至於考績年資無法併計者，應隨時辦理。又銓敘部銓敘合格經實授職務之公務員，復應其他考試錄取者，因受實務訓練而不具占缺職務任用資格，當年度原職務之另予考績應隨時辦理。在同一考績年度內已辦理另予考績之公務員，其任職至年終達六個月者，將不再辦理另予考績。此外，轉任教育人員、公營事業人員或其他公職之人員，如其轉任前之年資，未經所轉任機關併計辦理考績、考成或考核者，應由轉任前之機關予以查明後，於年終辦理另予考績。<sup>52</sup>

## 三、專案考績

專案考績係指各官等人員平時有重大功過時，隨時辦理之考績。年終考績與另予考績皆著重在公務人員於一段相當期間內之工作、操行、學識及才能表現，所為之綜合考評，關切角度在受考人於這段特定期間內持續性表現情況；有別於年終考績與另予考績，專案考績則是就公務人員在特定事件上之重大功過所為之考評，有特定須達成之行政目的且通常為一較短之期間，並與受考人之操守、學識及才能表現無涉。至於何謂特定事件之重大功過，專案考績獎懲方式有一次記兩大功或一次記兩大過。公務人員考績法施行細則第 14 條與公務人員考績法第 12 條第 3 項皆有明文列舉：

---

<sup>51</sup> 參公務人員考績法附件資料：公務人員考核項目細目表。另參銓敘部網路資源，各機關辦理公務員考績（成）作業要點：[http://www.mocs.gov.tw/exhibits/invite\\_detail.aspx?Node=548&Page=2232&Index=3](http://www.mocs.gov.tw/exhibits/invite_detail.aspx?Node=548&Page=2232&Index=3)（最後瀏覽日期：2012 年 5 月 1 日）

<sup>52</sup> 公務人員考績法施行細則第 7 條參照。

(一) 一次記兩大功之標準，以下列情形之一為限：<sup>53</sup>

1. 針對時弊，研擬改進措施，經採行確有重大成效者。
2. 對主辦業務，提出重大革新方案，經採行確具成效者。
3. 察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者。
4. 事實消弭意外事件，或重大變故之發生，或已發生而措置得宜，能予有效控制，免遭嚴重損害者。
5. 遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，為國家或機關增進榮譽，有具體事實者。

(二) 一次記兩大過之標準，非有下列情形不得為之：<sup>54</sup>

1. 圖謀背叛國家，有確實證據者。
2. 執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，至政府遭受重大損害，有確實證據者。
3. 違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者。
4. 涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者。
5. 圖謀不法利益或言行不檢，至嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。
6. 脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大，有確實證據者。
7. 挑玻璃間或破壞紀律，情節重大。有確實證據者。
8. 曠職繼續達四日，或一年累積達十日者。

---

<sup>53</sup> 公務人員考績法施行細則第 14 條參照。

<sup>54</sup> 公務人員考績法第 12 條第 3 項參照。

## 第二項 公務人員考績之內容與法律效果

### 第一款 考績之內容

#### 一、年終考績

不同種類之考績有其迥異之考績內容。就年終考績而言，根據公務人員考績法第 6 條第 1 項規定，年終考績等次可區分為甲、乙、丙、丁四等。換算為分數則以一百分為滿分，八十分以上者為甲等；七十分以上，不滿八十分者為乙等；六十分以上，不滿七十分者為丙等；不滿六十分者為丁等。在評分上，應綜合受考人工作、操行、學識及才能四項<sup>55</sup>。計分並分別以百分之五十、百分之二十、百分之十五及百分之十五之比例進行評比，且應併計平時考核之成績及獎懲<sup>56</sup>。根據年終考績之結果，受考人將受到法定之獎懲措施。公務人員考績法第 7 條第 1 項規定年終考績各等次之獎懲如下：

（一）甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給予二個月俸給總額之一次獎金。

（二）乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給予一個半月俸給總額之一次獎金。

（三）丙等：留原俸級。

（四）丁等：免職。

---

<sup>55</sup> 根據公務人員考績法施行細則附表「公務人員考績表」，工作項目下之評分細項計有：質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造及便民十項；操行下分忠誠、廉正、性情及好尚等四細項；學識下分學驗、見解及進修三細項；才能下分表達、實踐及體能三細項。

<sup>56</sup> 根據公務人員考績法第 12 條第 1 項第 1 款規定，平時考核之獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。平時考核之獎懲得互相抵銷。

二、另予考績之獎懲規定：<sup>57</sup>

- (一) 甲等：給予一個月俸給總額之一次獎金。
- (二) 乙等：給予半個月俸給總額之一次獎金。
- (三) 丙等：不予獎勵。
- (四) 丁等：免職。

三、至於專案考績，規定獎懲規則如下：<sup>58</sup>

(一) 一次記兩大功：一次記三大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記兩大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。

(二) 一次記二大過者：免職。

## 第二款 公務人員考績之法律效果

承上，公務人員考績法採取了所謂「績效俸給制度」，將公務人員部份俸給之調整開啓，繫於年終考績之結果：對於年終考績列甲等等及乙等，依法給與公務人員金錢上之獎勵，列丁等者，則受免職之懲處<sup>59</sup>，甲、乙、丁等之獎懲性質自屬明確。至於以「留原俸級」作為考績丙等之法律效果，看似對公務人員而言並無任何權益變動，然而自公務人員之本俸依考績結果決定可否每年自動晉級之觀點觀之，不增而持平、應得而未得外，復從我國現行規範公務人員權益相關法規之角度整體觀察，年終考績丙等之結果，將廣泛地影響到受考人陞遷、升官等、進修、獎金、福利及褒獎等各層面之權益，實為帶有不

---

<sup>57</sup> 公務人員考績法第 8 條參照。

<sup>58</sup> 公務人員考績法第 12 條參照。

<sup>59</sup> 公務人員考績法第 7 條參照。

利益之懲處效果爲是。<sup>60</sup>

關於另予考績部份，根據公務人員考績法施行細則第 7 條第 1 項規定，有關辦理之考績項目、評分比例、考績列等標準及考績表等，均適用年終考績之規定外，又另予考績人員之獎懲則規範在公務人員考績法第 8 條：「另予考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。」其法律效果較爲單純，究爲獎金之發給與否或免職，即如條文所示。

而於專案考績部份，按公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款規定：「專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依左列規定：(一) 一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。(二) 一次記二大過者，免職。」復按同條第 2 項：「前項第二款一次記二大功之標準，應於施行細則中明定之。專案考績不得與平時考核功過相抵銷。」是故，專案考績與平時考核之功過在建置目的上各有不同，從而彼此間不可功過相抵，且專案考績與年終及另予考績大相逕庭，專案考績並不列等，僅有「一次記二大功」以及「一次記二大過」兩種效果而已。

### 第三項 公務員考績制度之發展與修正

#### 第一款 公務員考績制度之修正

時經實務上考績功能不彰之問題，無法有效落實考績獎優懲劣進而提升政府績效之目的，考績制度乃歷經數次修正改革。考績法制之建置與沿革，於公務人員司法救濟途徑之發展中益發明顯，因依循個

---

<sup>60</sup> 參詹鎮榮、劉定基，公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫，2010 年 8 月，頁 11-13。

案之司法救濟途徑，堆砌起來之實務見解，逐漸累積與明文化成相關法規範。<sup>61</sup>在公務員救濟上，民國 73 年以前，因受特別權力關係理論之影響，縱公務人員受服務機關處分而損害其權利，也無從提起救濟，早期大法官解釋見解更有認，<sup>62</sup>凡公務人員對考績結果認為影響其財產權，皆得提訴願或行政訴訟，則為爭取考績獎金者，紛然提起訴願或行政訴訟，考績恐變質為獎金爭訟，失去考績制度之美意；行政法院甚而認為，此係屬人事行政事項，為公法上服從關係，並無行政爭訟容許之空間。<sup>63</sup>

於民國 73 年至 85 年間，由於特別權力關係理論逐漸修正，引用外國學說所謂之二分理論，即「基礎關係與經營關係理論」：有關特別權力關係發生、變更或消滅之事項，為「基礎關係」事項，行政為達特別權力關係之目的，所為之其他措施，則為「經營關係」事項；而後又發展出所謂「重要性理論」，舉凡涉及人民基本權之重要事項，無論為干涉或給付行政，皆須立法者以法律定之。<sup>64</sup>是為特別權力關係逐漸式微，實務上例子諸如公務人員依法辦理退休請領退休金案，實務認為此乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，故應予保障，請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上，非不得依法提起訴願或行政訴訟。<sup>65</sup>中央或地方依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權。<sup>66</sup>

民國 85 年之後，大法官解釋第 396 號解釋公佈，確立公務員與國家關係為「公法上職務關係」，至大法官解釋第 491 號公佈，其謂

---

<sup>61</sup> 參余致力、蔡宗珍、陳志偉，公務人員考績制度的問題與對策，人事行政，第 138 期，2001 年 12 月，頁 11。

<sup>62</sup> 釋字第 266 號李鐘聲大法官不同意見書參照。

<sup>63</sup> 行政法院 51 年判字第 398 號判決、53 年判字第 229 號判決、54 年裁字第 19 號判決、57 年判字第 414 號判決參照。

<sup>64</sup> 參陳敏，行政法總論，七版，2011 年 9 月，頁 223-224。

<sup>65</sup> 釋字第 187 號解釋文參照。

<sup>66</sup> 釋字第 243 號解釋文參照。

「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行爲，亦應兼顧對公務人員之權益保護。公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官爲之。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爲免職之懲處處分，其構成要件應以法律爲之，方符憲法第 23 條之意旨。」<sup>67</sup>爲因應上開解釋關於免職之懲處處分，應符合法律保留、授權明確性等原則，並要求踐行正當法律程序之要求，乃有 90 年 5 月的考績法第三次修正，當中重要修正內容包括放寬考績年資合併規定（第 4 條）、將考列丁等之條件及一次記兩大過之標準由施行細則之法律位階提昇至考績法之法律位階（第 6 條第 3 項、第 12 條第 3 項）、放寬考列乙等者晉升年功俸規定（第 7 條）、增訂併計低官等職等年資考績者限制晉級規定（第 10 條）、刪除考績升等應以連續爲要件之規定（第 11 條），並修正考績案流程相關規定（第 14 條）。<sup>68</sup>

## 第二款 公務員考績制度之現況

國公務人員考績法於民國 96 年 3 月 21 日重爲修正公佈，施行後適逢政府推行文官制度改革，身居追求政府績效之位的公務員考績制度，因而公務員考績制度再次落入文官興革規劃方案中重要待修正之範圍之一。<sup>69</sup>憲法增修條文第 6 條明定考試院爲掌理公務人員考績法制事項之權責機關，因此於民國 99 年 4 月 1 日審議通過公務人員考績法修正，並於同月 6 日函送立法院審議。<sup>70</sup>

此次考試院所函送立法院審議之公務人員考績法修正對於年終

---

<sup>67</sup> 釋字第 491 號解釋文參照。

<sup>68</sup> 參陳世榮，前揭註 39，頁 35-37。

<sup>69</sup> 參銓敘部網路資源，文官制度興革規劃方案（文官核心價值篇）：

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=899&Page=2630&Index=13>

（最後瀏覽日期：2012 年 5 月 1 日。）

<sup>70</sup> 參詹鎮榮、劉定基，前揭註 60，頁 23。

考績制度著墨甚多，體制上異於以往。此次變革主要集中在年終考績之等次上，根據修正草案第 6 條規定，年終考績增列「優等」等次，除既有之甲、乙、丙、丁四等外，因增列「優等」而成爲五個等次。優等之評定，須年終考績分數達九十分以上，從而，修正中所規定之年終考績甲等，改修正爲八十分以上，未達九十分之評分結果。至於考評之項目部份，由現行法之工作、操行、學識及才能四項，修正爲僅以「工作績效」與「工作態度」爲採核標準。工作態度方面，修正所稱之工作態度係採廣義之理解，除執行職務或完成任務之態度外，尙包括受考人對其公務人員身分所應恪遵之廉能官箴在內。質言之，現行考核項目中之「操行」一類，將被納入「工作態度」範圍併予規範，此亦有別於以往殊值注意。<sup>71</sup>

此外，草案第 6 條之二第 11 款規定：「工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，爲機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或爲主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者」其考績得考列丙等，與草案第 9 條之一規定：「各機關受考人考列丙等人數比率不得低於百之一至百分之三。」即所謂之固定比例考丙規定。此規定備受學說與實務批評，按比例原則審查思考，此規定立法目的在於「提高行政效能」，然而考績手段應信賞併罰，才能獎優汰劣以提昇公務人員服務士氣，倘逕以各機關排名末位者爲丙等考績評定，終將導致公務人員追求其表現只要不在末位即可，難謂能達行政效能增進之目的。再者，自必要性而言，固定比例考丙並非對公務員權益侵害最小之手段，此種丙等具有之累積加乘作用，一不小心將淪爲僵硬式「爲淘汰而盲目淘汰」的做法，其適宜性明顯有違比例原則。最後，其均衡性亦有疑問，一律平頭式地要求依比例考等，即每年有近千人以上公務員須面臨考列丙等之命運，受考公務員在面對輔導、減俸及淘汰之壓力所可能產生的倦職、怠工、抵制、不合作甚至因破壞團隊精神所造成的公益損害，將遠高於所謂少

---

<sup>71</sup> 公務人員考績法修正第 5 條立法說明二、(二) 參照。

數「汰劣」的利益。<sup>72</sup>因此一旦強制規定年度考績丙等之最低比例，即與比例原則中所強調之手段目的間適當、必要與均衡之要求背道而馳，更可能有違憲的重大疑義。<sup>73</sup>

再者，相較於現行年終考績制度，丙等等次具累進性之變革亦屬重大。根據現行公務人員考績法第 7 條第 1 項第 3 款規定，考績丙等之懲處措施無論考列丙等之次數為何，皆係「留原俸級」；然而考績新制下，變更考績丙等具有所謂之「累計性」，意即隨著受考丙等之次數累積增加，其所遭受之不利程度也隨之增強，最終可能發生如資遣或強制退休等改變公務員身分結果之可能。易言之，公務人員在其任期期間所受考列之丙等結果皆予以累積計算，並且不得以後功抵前過，一旦累積至三次丙等，即生資遣或強制退休之法效果，此迥異於以往之設計可謂對公務員考績保障之大震撼。

鑑於新制上路後恐引起公務人員之強烈反彈，為緩解公務人員對於修法內容之不滿與質疑，復於中增訂丙等次數之「期限」及「後功抵前過」雙重機制，企圖取得一平衡以避免民怨沖天。<sup>74</sup>是故，承公務人員考績法修正草案第 7 條第 2 項規定所述：「考列丙等人員經輔導改善後，十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次，不計列前項第四款丙等次數；考列丙等之年度已逾十年者，亦不計列丙等次數。但扣除不計列之丙等後仍有丙等者，距離該丙等十年內再次考列丙等時，視為第二次考列丙等。」依此規定，考列丙等次數之認定即有可能因期間經過而改變，如此之下相當於給予公務員較彈性之空間，避免一日兩考丙、終身兩考丙之不利益情形發生。

#### 第四項 小結

銓敘部於 2010 年提出新制改革方案，希冀能夠達成「肯定績優

---

<sup>72</sup> 參林明鏘，公務人員二〇一〇年考績修正草案與制度基本問題，月旦法學雜誌，第 184 期，2010 年 9 月，頁 118-119。

<sup>73</sup> 參陳清秀，公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷，台灣法學雜誌，第 150 期，2010 年 4 月，頁 29-31。

<sup>74</sup> 參詹鎮榮、劉定基，前揭註 60，頁 27。

表現，協助後段改進，落實績效管理，統合陞遷培訓，善用人力資源，提升文官地位，型塑職場文化，課與主管責任，改造績效指標，改良評比技術與積極目標，以及遏阻官僚陋習，改善勞逸不均，導正獎金迷思，破除輪流甲等等消極性目標。」<sup>75</sup>蓋因我國公務人員考績制度，面臨著淪於形式主義的危機，自 76 年廢除考列甲等比例限制至今，考列甲等人數節節升高，考乙、考丙之人數極少，導致氣氛安逸，提振公務人員積極工作追求績效之作用渺然。考績制度之實踐仰賴人治，目前考評項目多涉屬人性事項，由上級長官就工作、操行、學識、才能作考評，此四類考評項目中，除學識為客觀上足堪判斷外，工作表現、操行與才能皆為抽象成果之展現，除重大過錯或品行上之大奸大惡外，一般性行為舉止所牽涉的操守、才能取決於主管長官個人喜好之成份甚大，組織成員為求考績結果而有迎合奉承主管長官之舉措實不難想像。最後，考績仰賴平時考核之內容甚深，惟我國對於平時考核一向未積極落實，導致平時考核難以與考績相連結，產生年終辦理考績時，主管長官只能憑藉詢問他人、其自身印象、甚或是偏見為考績之評核，實務上亦有聽聞以輪流之方式決定考績評等，足見我國考績制度在考績理論目的上之落實上，尚有相當程度待努力的空間。

銓敘部改革之目的殊值肯定，但手段能否達成目標，以及手段是否有不當或錯置，對考績制度更形混淆，都值得多觀察，並加以集思廣益、察納雅言。公務人員考績法修正草案目前仍在立法院審議當中，然無論未來通過條文之內容為何，累進式考丙制度所強化之淘汰機制，已然成為未來立法走向，顯見立法者乃特別強調考績之「汰劣」功能。鑑於公務人員考績法草案中所定之考績制度變革，對於公務人員個人官等任用資格、陞任排序、俸級晉降、主管職之擔任，乃至於退休與資遣等身分上與財產上權益，將產生重大影響。如何賦予受考人相對應之妥適權利救濟管道，以及在此新制下是否就能達到文官興革中所欲追求之績效提昇，乃屬考績新制實施後，最直接且迫切面臨到之關鍵難題。

---

<sup>75</sup> 參銓敘部，公務人員考績法修正草案說帖，2010 年 3 月，頁 14-15。

就本文所集中處理之考績制度而言，績效管理中尤重考績理論之落實，考績理論理應成爲公務人力資源管理以及文官制度之核心要素，然而事實上，考績之理論基礎並未在公務員考績制度以及法官評定制度中受到相當重視，汰劣與救濟已然是整體考績制度之末端，考評過程當中可能所生的種種缺失，諸如考績理論中謬誤論中所談及的「以偏概全之謬誤」、「印象謬誤」與「好同惡異謬誤」等，恐一再在考績制度中發生，縱使有強化汰劣之美意，成效亦打了折扣。考績各功能內涵之發揮，除貫徹整體考績制度運作外，更不可避免地將牽動受考人與國家間公法上職務關係之維繫與變動，而形成公部門中績效追求之基準點。只可惜在我國公務員考績現制，乃至於法官評定制度裡，考績理論中諸如正確論、過程論與正義論之內涵即是被大大地忽略。

#### 第四節 舊制之法官考績制度

細究新制，除幾樣重大之變革諸如法官不列官職等、職務法庭制度之引進，以及職務監督措施體系之逐步建置外，在其他細項上事務皆是以有賴原有之舊制爲基底延伸而來，因此如要探討反思新制，則不能忽視舊制之緣由及其所生影響。

復自舊制法官考績制度觀察，修法前法官考績制度與一般公務人員考績有極大相同之處，乃由近似主管地位之人，即庭長或院長予以考評，並有法規明文不得考列甲等之消極事由。惟於考核評價之事項上與公務員有極大之不同，因考核法官之項目上尙有案件收結表、列管案件未結通知表、案件停滯明細表等等，此些表格單據除對法官審理辦案生有一定影響外，將會被採納爲法官考績之參考資料，此些表格並未見於公務員考績之中，原因主要是法官職司審判工作與公務員有所不同所肇。舊制之法官考績制度曾有諸多爲人所詬病之處，有認爲法官與一般公務員之本質究有不同，法官乃依法獨立審判不受干涉，而一般公務員則有服從上級指示之義務；且一般公務員僅享有一般身分保障，與法官非經法律不得調職、轉任或減俸以及終身職保障，密度上容有差異，況法官如直接適用拘束一般公務員之公務員考

績法，易生有監督權人介入法官審判，有違法官依其知識與良知獨立審判之疑慮，恐生違憲之嫌，此些種種也是學界與實務力行推定新法，將法官之考評制度自公務員體系中獨立出來之原因。

舊制時期我國司法官考績制度可謂相當複雜，考績判斷相牽涉之因素極多，包括司法官平時考核、年終考績、司法官評鑑、司法官自律、自主性管理等各項措施，本節先就司法官考績制度之沿革，就有關司法官考核制度之種類、程序、效果與救濟作一探討。

### 第一項 舊制法官考績制度之沿革

任何人事制度均有賴制度的設計與人的執行，隨著時日遞嬗，均會隨著社會變遷與之作不同的修正，以切合實際的需要。過往我國司法官年終考績一向適用公務人員考績法之相關規定，因此從公務人員考績法制的沿革過程及修正重點，實不難發現司法官年終考績之發展變革。

由於司法官考績適用公務人員考績法相關規定，隨著公務員考績法的歷次修正，主管司法行政之業務機關對於司法人事革新之部份，例如司法官之平時辦案成績考核等，也作了相當的規範檢討與改進。其中影響司法官考核最大之變革者，應屬司法官考核之多元性。民國 84 年 7 月 1 日司法改革委員會第十二次會議指出，今日司法信譽不彰，最大問題在於法官品質及審判品質的低落，導致人民無所適從，自然對司法觀感不佳。言及法官品質者，認為法官人數雖不致眾多，惟確實有些操守不好、能力不足的法官隱藏其中，如繼續讓其躋身司法界從事審判，司法制度再好，依舊無從作出適法妥善之判決，司法威信持續不彰。因此談司法改革，首重評鑑法官以辨良窳，進而把不適任的法官加以淘汰，至此確立了試辦司法官評鑑的方向。<sup>76</sup>其次，司法改革著重法官考績等第員額的限制：早期公務人員考績法對於年終考列各等人數並無限制，鑑於擔心大多數機關考核浮濫不當，是於

---

<sup>76</sup> 參廖明賢，我國司法官考績制度之研究，國立政治大學管理碩士學程碩士論文，民國 93 年 7 月，頁 61-64。

民國 63 年 3 月總統府及五院秘書長於三十八次會議中聲明：「各機關辦理年度考績，考列甲（一）等者，以參加人數三分之一為原則，最多不得超過二分之一」，此權宜措施在當時引起大多數公務人員不滿。法官年終考績適用公務人員考績法相關規定之故，同受上開考列甲等比例限制之規定，因此有關考績結果當時所存在於公務員身上之弊端，如輪流考列甲等及考績流於形式等現象，仍普遍存在於司法官身上。直至民國 76 年 7 月 16 日新制人事制度實施，才不再有考列甲等比例限制，而由各主管機關本於權責自行衡量。當時司法院依據法官辦案成績確實執行結果，初期尚能維持相當比例考列甲等比例。

公務員考績員額比例限制雖影響法官考績甚深，然實務上於司法官獨立審判業務性質時，有關法官考績考列甲等比例限制乃由主管院協商，其結果以考績甲等比例不超過百分之九十為原則。<sup>77</sup>基此，法官考績考列甲等比例以不超過百分之九十為原則，致生在執行上發生考甲以外人數過少，根本失去考績功能以外，部份區域法院因受考法官人數不足，例如十人以下之小法院，也會有技術上評比困難之情形，此些問題皆引發了法官對考核公平性與有效性，甚至是影響審判獨立分際之質疑。故司法院方才朝向獨立建置法官法，企圖排除法官適用公務人員考績法適用之方向努力。

## 第二項 舊制法官考績之種類

修法前法官之考績，除有特別排除規定，如公務人員考績法關於免職之規定於實任法官不適用外，<sup>78</sup>法官考績同適用公務人員考績法。因此法官考績亦有「年終考績」、「另予考績」與「專案考績」三種：「年終考績」即受考之法官於同一考績年度內，當年度十二個月內工作績效之總評；「另予考績」係指受考之法官於同一考績年度內，其任職不滿一年但連續任職已達六個月者，該不滿一年之考核結果而言；至於「專案考績」則指法官有重大功過時，得與以隨時辦理之考

<sup>77</sup> 參廖明賢，前揭註 76，頁 64-65。

<sup>78</sup> 司法人員人事條例第 32 條第 2 項參照。

績。

在考績評核方式方面，法官的平時考核是法官考績制度中最重要的一環，年終考績係以平時考核為主要考量依據，在不影響審判獨立之前提下，如何藉由平時辦案成績之考核提昇審判績效與品質，便是一項難題。法官身分當中，有身分較特殊之候補與試署法官，此二者端賴裁判書類送閱制度，藉由辦案閱歷較資深的庭長、院長對候補、試署法官所送閱之裁判書類作必要指正，藉由上級審法官對下級審法官的上訴案件作隨案成績考核，就此可增進候補、試署法官之辦案品質。一般實任法官部份，實則由有監督權人依司法行政監督授權原則，對之辦理平時考核，考核內容主要偏重法官品德操守、辦案態度、辦案速度、辦案是否遲延以及裁判品質為綜合判斷，作為年終考績時考核成績及遷調之依據。

至於考績項目，法官考績之考評項目有工作、操行、學識與才能四種，<sup>79</sup>因司法院暨所屬機關並未對法官另訂細目，故仍依公務人員考績法施行細則第 3 條及銓敘部所訂定之考績表為評定依據，其評分細目與百分比如下：

#### 一、工作

分為質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造、便民等十個細目，佔考績總分數百分之五十。

#### 二、操行

分為忠誠、廉正、性情、好尚四細目，佔考績分數百分之二十。

#### 三、學識

分為學識、見解、進修三個細目，佔考績總分數百分之十五。

#### 四、才能

---

<sup>79</sup> 司法院暨所屬各機關人員平時考核實施要點第 2 點。

計有表達、實踐、體能三細目，亦佔考績總分數百分之十五。

另外法官考績之辦理亦有不得考列甲等之事由，即在考績年度內有下列情形之一者，不得考列甲等：辦理審判或其他業務，態度嚴重不良或顯然怠惰，有損司法形象者；辦案有重大違失可歸責於辦案之法官者；有違反法官守則之具體事實，依其情節足認考列甲等顯不適當者；曾受刑事或懲戒處分者；平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者；無故曠職一日或累積達二日者；請事、病假合計超過十四日者；曾依法官評鑑辦法評鑑確定，認有損及司法信譽之事實者；全年停止辦理案件（即優遇人員）、服兵役，或出國進修或研究（不含因公奉派出國）於六個月以上者，不得考列甲等。<sup>80</sup>此些皆係牽涉法官考等結果之因素。

### 第三項 舊制法官考績之程序

程序部份，法官考績於每年年終由人事主管人員查明受考人數，並分別填具考績表有關項目，即先由各庭庭長就該庭法官之考績表項目評擬，檢同受考人全年平時成績考核紀錄，依規定彙總後移送法官自律委員會決議，復經政風室、統計室、研考科及人事室之全年平時成績考核紀錄加註意見，予以逐級評分簽章，會送法官會議後交考績委員會初核、法院院長覆核，再經由司法院核定後銓敘部審定。<sup>81</sup>又依考績法施行細則第 19 條第 1 項規定：「機關長官覆核所屬公務人員考績案。如對初核結果有意見，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果仍不同意時，得變更之，但應於考績案內註明其事實及理由，如復核後仍認為不當，另得加註意見後轉送銓敘機關核辦。」即屬舊制時期法官考績之程序。<sup>82</sup>

根據各級法院法官自律委員會實施要點第二點，關於法官自律委

---

<sup>80</sup> 司法院所屬各級法院法官考績（成）評定參考要點參照。

<sup>81</sup> 參張少騰，法官審判獨立與職務監督制度之研究—以法官法草案為中心，國立中正大學法律學系碩士論文，2005年，頁54。

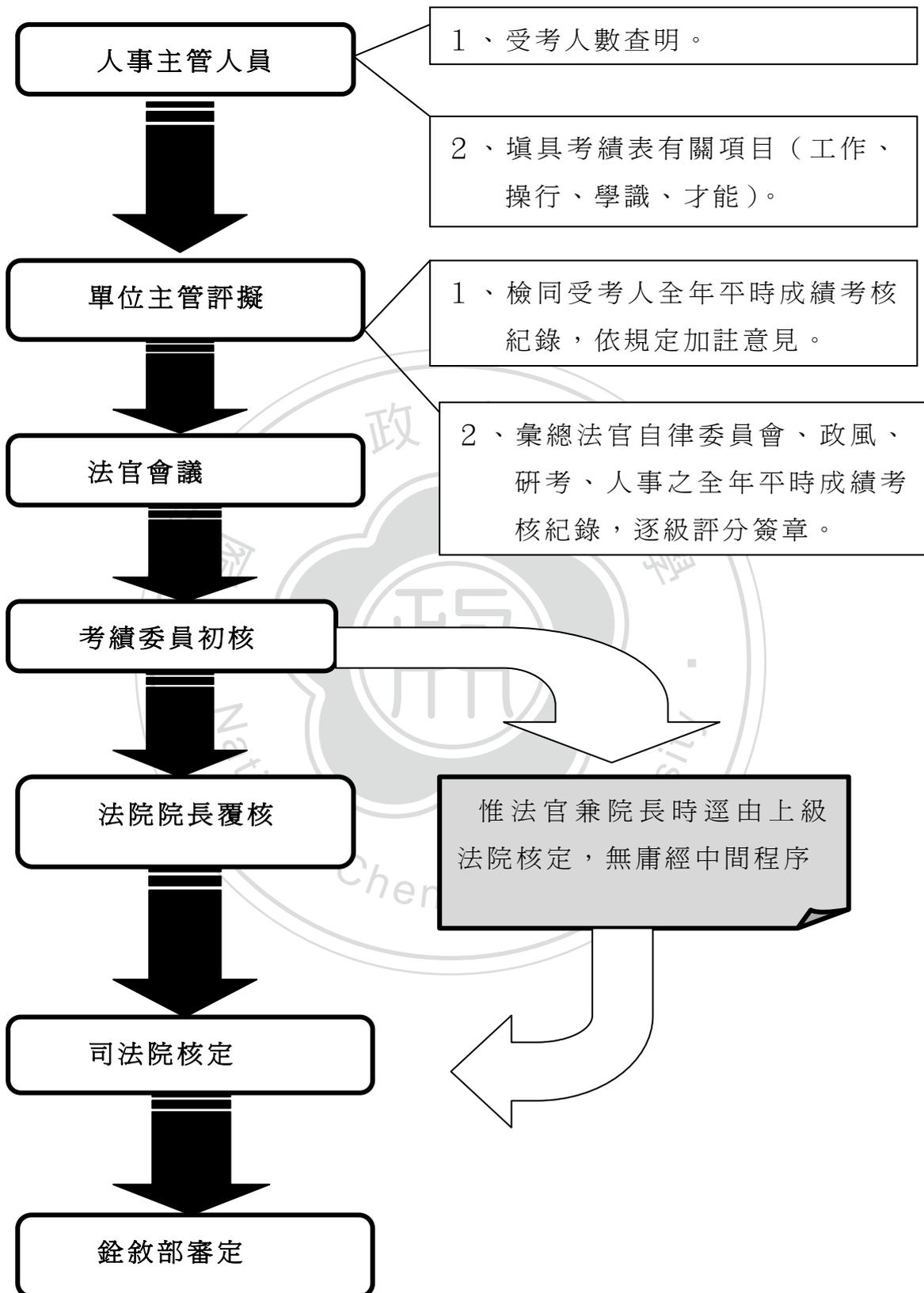
<sup>82</sup> 參林文舟，我國法官地位、遷調及考核之檢討，民間司法改革白皮書，1997年7月，頁207-208。

員會之組成及程序，有言：「法官自律委員會乃由法官代表組成，院長為當然委員。法院法官人數在十人以下者，以法官代表三人（包括院長）為法官自律委員會委員；法院法官人數逾十人者，每逾十人，增加委員一人，零數未滿十人者，以十人計。委員至多不得逾九人。」而法官考績委員會之組成，則按考績委員會組織規程第 2 條第 2 項、第 3 項之規定：「考績委員會置委員五至二十一人，除本機關人事主管人員為當然委員及第三項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指一人為主席。前項委員，每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之。」綜上可知，法官自律委員會之成員均由法官擔任，而考績委員會之組成員，除由法官擔任外，尚包括其他機關組成員，如司法行政人員於其中，因而增加了其餘司法人員介入法官考績評斷之可能。

茲整理修法前原法官考績舊制程序圖如下：



《圖二、舊制法官考績之程序圖》



## 第五節 現行法官職務評定之檢討與問題提出

我國憲法就公務員身分有相當之保障規定，人事行政上考績所要考慮的面向亦較多，貫徹於我國公務員體制下影響層面深廣，因此我國公務員考績制度多以法律定之，並有一定密度之程序與相關救濟保障規定，以俾在追求績效與公務員身分保障間取得平衡，然而新制之下，法官法授權司法院訂定職務評定辦法，致使法官職務評定之法律保留密度不若採公務員考績法之舊制時期，除體系正義未能一貫外，法官身分保障之密度竟低於一般公務人員，殊令人費解。

再者，考評或考績制度之建立，勢必有其所欲達成之目的與功能，而此目的與功能之達成又必不能與堅實之理論基礎脫節。考績理論之提出，其寓意莫過於得出一套理想的考績制度設計，此套考績制度除能發揮行政效能追求之目的，同時在學說理論與實務實踐間不會耗費過大之行政成本。反觀我國考績制度是否有與理論基礎相連結？就本文見解以為，功能論、權變論以及謬誤論幾乎未曾受到重視而為我國法制所忽略。由我國公務員考績制度之建置與修正過程中不難發現，「綜覈名實、信賞必罰」之目的未曾改變，但鑑於規範內容未與績效管理之概念相連結，以至於體制有餘而效果不足。首先，公務員考績制度恐有偏廢，對於晉敘奉級、發給考績獎金之信賞層面規範較周延，諸如給予晉敘一級、一個月俸給總額之獎金等，卻對原留奉級、免職等規定較為僵化。因此縱使可達成考績理論之評估性功能，對於人才依其表現優劣安排業務處遇之發展性功能，卻幾乎完全喪失。此在公務員考績制度當中即有之理論漏洞，除造成原有實務運作之困難外，更進一步移植繼受到了新制之中，致生新制下法官職務評定制度亦容有理論未能落實之瑕疵。

復自考績制度之實質內容觀察，自考績目的與考績項目之關聯性出發探討，法官考績乃考核法官之工作、操行、學識與才能，此四項與其細目蓋屬不確定法律概念，除手段抽象而無法評量外，「壓抑」與「使其規制、排除異己」之作用恐大於督促司法效能之目的。以「操行」之忠誠、廉正、性情、好尚為例，操行之本質為道德或品格，道

德與品格事實上無從評價與驗證，縱使有如光譜般大略之趨向，亦無從予以量化並作等第之區分，理論與操作皆遇有難處，因而與立法之美意有間。

至於程序保障上，亦有組織之適法性、救濟途徑之選擇等問題：關於組織，實務上考績委員會除每滿五人，由本機關人員推選一位非主管人員擔任外，其餘多由機關首長指定其組成員。指定者多為庭長、書記官長、各科室主管（會計室、統計室除外），鮮有法官被指定，在此現象下，便生院內行政人員如書記官、通譯、錄事、執達員等人得加以介入考評法官的工作、操行、學識與才能，並能決定法官之考績，此種制度用於司法體系內是否妥適曾為實務所討論，<sup>83</sup>雖然考績委員會僅是初核，機關首長仍有退回復議與逕與變更之權限，但組成員之是否適法已生疑問。

其次是救濟途徑之選擇，依公務人員保障法第 23 條第 1 項，公務人員對於服務機關所提供之工作條件及管理措施認為不當者，得依法提起申訴、再申訴。過往在實務運作上，考績等第與記過事件被視為管理措施，僅得提起申訴、再申訴，<sup>84</sup>然而考績等第之差異可能影響獎金之發放與職等之晉敘，申訴、再申訴之後再無司法救濟途徑，難謂對法官權利無重大侵害。光以結果論，縱使是訴訟，考績之評定

---

<sup>83</sup> 參林文舟，前揭註 82，頁 208。

<sup>84</sup> 參 99 年公申決字第 0489 號再申訴決定書，案件要旨：「再申訴人現任臺灣臺北地方法院（以下簡稱臺北地院）法官，因不服臺北地院以 99 年 5 月 17 日北院隆人字第 0990001192 號考績（成）通知書，核布其 98 年年終考績考列乙等，提起申訴，嗣不服申訴函復，向本會提起再申訴。案經臺北地院以 99 年 12 月 2 日北院木人字第 0990007465 號函檢附相關資料答復到會後，再申訴駁回。」另參 99 公申決字第 0220 號再申訴決定書：「再申訴人現任臺灣屏東地方法院檢察署（以下簡稱屏東地檢署）檢察官，因不服該署以 99 年 3 月 25 日屏檢泰人字第 0990508204 號考績（成）通知書，核布其 98 年年終考績考列乙等，提起申訴，嗣不服申訴函復，向本會提起再申訴，再於同年 6 月 28 日補正再申訴書到會。案經屏東地檢署以 99 年 7 月 5 日屏檢泰人字第 0990519987 號函檢附相關資料答復到會，再申訴駁回。」

也甚少被行政院所推翻，<sup>85</sup>如此一來，對於法官考績救濟之保障是否充足，實耐人質疑。退萬步言，法官超出黨派、依據法律獨立審判，如今日法官認為考績結果有礙其審判獨立時，依一般救濟途徑所示，經保訓會駁回復審俾有向行政法院訴訟之機會，則此「審判獨立」之核心是否為保訓會所得觸碰？換言之，侵害法官之審判獨立是否為保訓會所得介入判斷之空間，便有違憲之嫌。綜上，舊時之法官考績實問題重重，急需反省與檢討而應儘速修正改善；復加上公務員考績法之累積考丙制度修正上路後，除法官本受有憲法上之身分保障外，亦不再有公務員考績中等第概念之適用，故將法官職務評定自公務員考績體制中脫離而獨立，實為必然。

綜觀新制之法官職務評定制度，復觀察公務員考績以及舊制之法官考績，有部份已然改善：如以職評會、評議會與再復核委員會三類分層組織之展現，並規範組成員之派生比例與遴選方式；在後續救濟階段並引進得職務法庭之思維，亦企圖對當初交諸保訓會所生有不當作一解套。然而除此之外，實不難發現新法就算立法意旨再完善，仍不脫新瓶裝舊酒的嫌疑。考績制度中汰劣功能之不彰、評定項目難達評定目的，甚至舊制是以法律為規範位階，新制僅係以命令為規範依據等，皆有更進一步探究之空間與必要。

回歸本論文重點，本文所提本章節內容，毋寧為一前導式觀察，公務員考績制度所生之種種疑慮，將同時移植入舊制時期同適用公務員考績法之法官考績制度上，致使法官考績殘留公務員考績制度之弊端。回歸更根本之問題，法官適用公務員考績法之大前提是否即有錯誤？公務員考績制度乃專為公務員所設置，公務員的特性乃行政科層體制下之上命下從，身居獨立地位、依法審判之法官，究否有公務員考績法之適用，同生有疑問。儘管如此，法官依法考選晉用並依法律執行其職務，實不失公務員之地位，而今在法官法通過，看似法官之考核已有其專有制度，且於 101 年 7 月 6 日開始施行之下，法官適用

---

<sup>85</sup> 參林明鏘，我國公務員法之研究，公務員法研究（一），2000 年 3 月，一版，頁 191。

法官法之相關規範，如於法官法未規範時，得否再回歸適用公務員考績法內之規定？值得深思。公務員考績法與法官法間為何種關係？為普通法與特別法？或法官自始便無公務員考績法之適用，二法制間屬完全獨立並無關聯？為本文關切的重點之一，將於下一章節內詳之。



### 第三章 法官職務評定之理論基礎及依據

#### 第一節 國家之司法救濟義務與審判獨立

憲法第 16 條所謂人民有訴訟權，係指人民於基本權利遭受侵害時，有提起訴訟之權利，法院亦有依法審判之義務。<sup>86</sup>基此，憲法第 16 條訴訟權之範圍，除保障人民可以依法定程序提起權利救濟外，法院亦負有提供人民依法受公平審判途徑之義務，方可有效實現權利之保障。有學說認為此「有效權利保障」之要求，為訴訟權保障之重要面向之一，更言之：「此種司法受益權，不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保障。」<sup>87</sup>故人民於其權利受侵害時，依法亦享有向法院提起確實有效審判之請求權，此「確實有效」之意涵，包含了訴訟必須在適當的時程內完成，任何的延宕或不作為均屬對人民訴訟權之侵害。<sup>88</sup>訴訟權作為權利保護請求權，人民除能消極防止國家侵害外，更能積極地要求國家建立一套保障權利的訴訟審判制度。<sup>89</sup>法官為法院審判權的行使者，為確保人民司法受益權獲得有效保障，若法官執行職務時有延宕遲滯，或其他不當行為致使侵害人民權利，或是無從擔保人民獲得正確而具時效之公平審判權利保障時，國家即有必要對該法官採取適當之監督措施。

對法官為監督為促進保障人民司法受益權之必要手段，惟對於法官之監督並不容許無限上綱。蓋審判獨立亦屬憲法權力分立原則及法治國原則下，確保人民訴訟權有效行使之方式之一。是以，法官獨立與職務監督，同樣是以追求國家司法保障義務之有效履行為目的，惟

---

<sup>86</sup> 釋字第 154 號解釋理由書參照。

<sup>87</sup> 參陳愛娥，立法者對於訴訟制度的形成自由與訴訟權的制度保障核心，台灣本土法學雜誌，第 18 期，2001 年 1 月，頁 148-149。

<sup>88</sup> 參陳慈陽，憲法學，2005 年 11 月，頁 627-628。

<sup>89</sup> 參吳信華，憲法釋論，2011 年 9 月，頁 359。

儘管如此，兩者間卻往往立於相互拉扯之地位。<sup>90</sup>大法官釋字第 539 號解釋，即道出審判獨立及司法行政監督措施兩者間之緊張關係：「凡足以影響因法官身分及其所應享有權利或法律上利益之人事行政行為，固須依據法律始得為之，惟不以憲法明定者為限。若未涉及法官身分及其應有權益之人事行政行為，於不違反審判獨立原則範圍內，尚非不得以司法行政監督權而為合理之措置。」

承前一章節所述，評定制度是出於對法官審判之正確與績效，甚而延伸自對司法公信之追求創設，因此此人事行政措施勢必觸碰到司法權與行政權之界限。早在法官法公佈施行之前，我國司法行政監督即有其運作模式，早期為促使法官忠實履行其司法職責，我國法院職務監督權之行使規定在法院組織法第 112 條以下：「有監督權者對於被監督之人員得為左列處分：一、關於職務上之事項，得發命令使之注意。二、有廢弛職務，侵越權限或行為不檢者，加以警告。」第 113 條規定：「被監督之人員，如有前條第二款情事，而情節較重或經警告不悛者，監督長官得依公務員懲戒法辦理。」此乃司法行政監督行為之明文，目的為對法官之職務上行為加以監督，輕者予以注意及警告，重大者則加以懲戒。為擔心司法行政監督者藉機干擾審判獨立，甚而採取了不妥適之監督手段或方式，立法者更進一步於法院組織法第 114 條當中規定：「本章之規定，不影響審判權之行使。」即是對職務監督之範圍作了描述。<sup>91</sup>

法官法修正之前，法官考績制度為對法官職務行為之一種監督方法，屬於機關內部行政上的規制，因此在修法以前，法官職務監督之理論與界限幾乎等同於法官考績與審判獨立間之關係。職務監督措施之理論建置不難，困難者在於行政監督措施與審判獨立之界限應如何劃分，此為各國迫切究明之基本問題，尤其在法官考績制度廢除之

---

<sup>90</sup> 詹鎮榮、吳綺雲，從德國法官法論我國法官職務法庭建置規劃，司法院委託專題研究計劃案，司法院印製，2011 年 11 月 30 日，頁 9。

<sup>91</sup> 參章瑞卿，我國審判獨立原則與行政監督之界限，律師雜誌，第 270 期，2002 年 3 月，頁 87-88。

後，法官人事評定措施建置之優劣、現行法官評定制度上如何謹守審判獨立維護之範圍與界限，殊值探討。

第三章開始，將討論法官職務評定所涉之理論基礎及條文依據。法官職務評定源於對法官之監督，促其迅速妥善地依法從事審判。然法官身居司法審判權行使之要職，在憲法上受相當保障，因此在討論法官職務評定時，便不能忽略其在憲法與法律上之成因與背景，舉凡司法權、司法行政權、審判獨立，以及法官自治等，皆係影響職務評定之理論基礎與依據。

## 第二節 司法權之特性與內涵

我國憲法將司法權委由法官行使，係指司法權應由法官所獨占（Richtermonopol）或保留予法官行使，並且確立任何法律爭議最後必定得以向適任之法官請求裁判，法官應為法律爭議的最後決定者。因此就法律問題，法官獨有說最後一句話（Monopoldes letzten Wortes）的權限。<sup>92</sup>學說更對此加以延伸，有謂法官代表國家行使職權，地位崇高、責任重大，與國家之關係為法官特別任用關係（Richterverhältnis），<sup>93</sup>我國新修正法官法第 1 條第 3 項同揭此旨。惟欲知法官身分之特殊性，以及基於此特殊性所生之法官人事評定內涵，尚必須從上位概念如司法權之本質與特性出發，方能窺其箇中緣由，瞭解司法權下法官自治與法官獨立審判之聯繫脈絡。

### 第一項 司法權之特性

#### 第一款 司法之獨立性

司法機關並未如立法機關能掌握與制定法律，或享有刪減預算之

---

<sup>92</sup> 此係採德國之立法例而言，德國法官之地位與德國國會議員具有共通性，而迥異於公務員，蓋德國法官與議員於行使各自之職權時，均不受任何指示之拘束，但公務員則須接受上級長官之指令，不得有所逾越。參翁岳生，司法權發展之趨勢，法治國家之行政法與司法，一版，1997年4月，頁4-5。

<sup>93</sup> 參胡方新，法官之職務監督與審判獨立，法官協會雜誌，第4卷第1期，2002年6月，頁196。

大權，亦無從與掌控國家資源、擁有執行力之行政機關等量齊觀，卻須審查該兩機關作為之合憲性與合法性，以維護權力分立與保障人民之基本權利，此時司法應有超然中立之地位，行使憲法所賦予之各項職權，不受任何干涉，其決定始具有公信力。也惟有顯現出與眾不同之特質，才足以令國家及人民承認司法權除必須存在外，且具有無可替代之價值。因此司法獨立成為司法機關立足及制衡其他機關不可或缺之要素。<sup>94</sup>

關於司法之獨立性，學說有謂具有三層意義，其一為法院組織系統上之獨立，其二為法官審判職務上之獨立，其三為法官身分地位上之獨立。<sup>95</sup>蓋司法獨立之概念因學說見解切入角度不同而略有差異，除概念有差異外，「司法獨立」、「職務獨立」、「法官獨立」、「身分獨立」之用字亦無統一，致生混淆。有謂「法官獨立」之內涵包含涉及審判權行使之「事務獨立」(sachliche Unabhängigkeit)，以及法官職位及俸給權益保障之「身分獨立」(persönliche Unabhängigkeit)兩大範疇。<sup>96</sup>有謂憲法第 80 條規定法官依法律獨立審判，不受任何干涉，即揭櫫所謂「司法獨立」之理念，此時憲法所稱法官獨立之意義並不針對「個別」的法官，這裡所謂的法官係等於「法院」而言，故法官獨立審判意指「法院獨立審判」。法官不可脫離法院而審判，國家司法權亦非直接交付於個別法官之手中，而係賦予法院行使之，且由法院的主要組成份子－法官－承受此審判權之付託。因此談論法官獨立審判，卻不言及法院獨立審判，將失去司法獨立的意義。<sup>97</sup>亦有云：司法獨立性具廣狹二義，狹義係指審判獨立，即法官行使職權的獨立性，廣義則係包含司法部門的獨立性，亦即司法權獨立於行政權、立法權之外。前者可謂後者之核心，後者則為確保前者不可或缺之制度設計，因唯有司法部門就本身人事及預算等事項擁有自治權，方可有

---

<sup>94</sup> 參法治斌、董保城，憲法新論，五版，2012 年 9 月，頁 422。

<sup>95</sup> 參王甲乙，法官之身分與保障，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年 1 月，頁 3。

<sup>96</sup> 參法治斌、董保城，前揭註 94，頁 422-425。

<sup>97</sup> 參陳新民，憲法學釋論，修訂七版，2011 年 9 月，頁 681-682。

效防止政治部門對審判的不當干預，此外，法官的身分保障亦是維護審判獨立之必備條件之一。另司法獨立性表現在憲政制度上，有對外獨立性與對內獨立性之分。所謂「對外獨立性」，係指組織獨立性而言，亦即不僅組織上獨立於其它憲法機關之外，功能發揮上亦不受其它憲法機關或輿論之干涉；所謂「對內獨立性」，則包含司法審判獨立性、司法程序獨立性、司法預算獨立性與司法人事獨立性等等。<sup>98</sup>

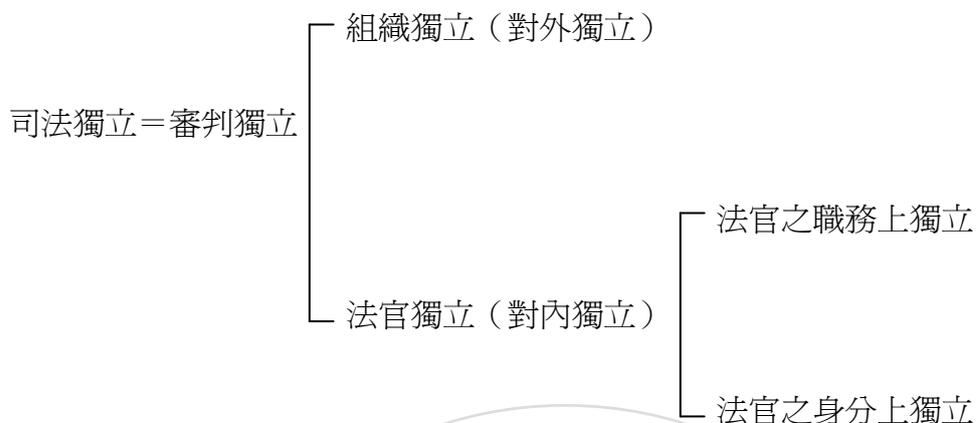
本文企圖對司法獨立性為框架式之整理釐清，首先確立者，司法獨立性乃出於司法權特性之一，倘欠缺獨立性，將導致司法任務無從達成之困境。再者，學者不忘強調，組織獨立性（即所謂之「對外獨立性」）重要之處，組織獨立性乃在於避免他機關透過對於組織之控制與介入，間接達到控制司法權核心諸如司法審理結果之目的，故組織獨立性亦為確保司法獨立性之重要內涵。關於內部獨立性部份，除學者陳新民提出「法官獨立審判等同於法院獨立審判」之見解外，其餘見解大多採相同立場，即認同「司法獨立等於審判獨立」之概念，且為較上位之概念。因此審判獨立之下又分有「法官之職務獨立（有稱職務獨立）」與「法官之身分獨立（有稱身分獨立二種）」，<sup>99</sup>本文擬以此審判獨立之脈絡雛型，作為本章節立論之依據：

---

<sup>98</sup> 參李惠宗，權力分立與基本權保障，初版，1999年3月，頁211-214。相同見解，參許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏，現代憲法論，初版，1999年1月，頁322-324。

<sup>99</sup> 參許育典，憲法，2011年9月，五版，頁418。王甲乙，前揭註95，頁3。參廖義男，法官之身分保障及「命令退休」之適用—兼評現行「優遇制度」及「退金制度」之適法性與妥當性，憲政時代，第22卷第3期，1997年1月，頁7。

### 《圖三、司法獨立、審判獨立之關係體系圖》



基此，法院組織上之獨立，乃指國家之裁判權由一獨立自主及自成組織系統之司法機關，亦即由法院獨立行使其職權對外獨立；對內獨立方面又分為二：法官職務上之獨立，係指法官依據法律獨立審判，不受任何干涉或指令之拘束；而法官地位之獨立，實指法官之身分與地位，應受法律之特別保障而言。

#### 第二款 司法之中立性

法律之制訂是否妥適，輿論可以對之批判，立法者亦可以修正，法官之職責在認事用法，僅能適用法律而不得擅自否定法律之效力。故法院之於法律，只有適用問題，法官對於法律的態度應屬客觀中立，不得以法律不完善而不予適用，也不賦予法官有逕為審查法律的權限。基此，職司審判工作之人員乃須堅守「中立自持，堅定立場」，妥當適用法律而不以個人喜惡介入，致生恣意妄為、剛愎專斷的後果，以彰顯司法「中立性」之本質。

#### 第三款 司法權之正確性

司法活動最高的價值在於實現正義，為達此目的，通常多會透過諸如公正裁決機關、預先告知、賦予當事人陳述意見的機會、提出證據與要求傳喚證人的權利、知悉不利證據的權利、交叉詢問相對證人

的權利、必須遵守證據而為決定、延聘律師的權利、審理機關對於所呈證據需作成書面紀錄、賦予當事人閱覽卷宗的權利、公開審理、直接審理、審理機關必須以書面作成決定並敘明事實與理由<sup>100</sup>等正當法律程序的保障，以期在公開透明的程序之中，當事人能勇於並對自己為最有利之主張，同時得以拘束法院不得恣意妄為、心證偏頗更生苟且之事，俾還原真相，作出正確之結果弭司法定紛止爭之效。此些內涵，目的皆為探求司法之正確性。

#### 第四款 司法權之被動性

司法權之被動性係指司法權的啓動，必以人民或有關機關之提起為前提。故司法機關如果沒有第三者之請求，不可主動介入任何民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟、公務員懲戒及法解釋與法令統一解釋案件，就違憲政黨之解散，司法權亦不可主動進行。刑事訴訟法第 268 條規定，法院不得就未經起訴之犯罪審判。民事訴訟當事人未提起，法院根本無從進行訴訟程序，行政訴訟及其前置之訴願程序，亦同，此為司法權的被動性。<sup>101</sup>是故司法權相較於積極主動性的行政權與立法權，可謂完全消極被動的，法院必須嚴守「不告不理」的原則，不僅當事人未經請求者，不得給予救濟，其所給予之救濟亦應以受請求之範圍為限，亦即「禁止訴外裁判」原則，此與行政權、立法權不待人民請求即應主動積極為民謀利截然不同。從而所謂司法之「被動性」，其內涵實包含「不告不理」與「訴外裁判之禁止」為是。

#### 第五款 司法之不可分性

所謂司法之不可分性又稱司法之「集中性」或「專屬性」。指國家之司法權集中在一個司法權體系之下，不得由行政或立法權得以共享，亦即司法權獨攬於司法機關手中。我國司法院及所屬各級法院為行使司法權之責權機關，司法權分散由各級法院審理，縱使有上下層

---

<sup>100</sup> 參翁岳生，我國釋憲制度之特徵與展望，司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，1998 年，頁 294。

<sup>101</sup> 參李惠宗，憲法要義，六版，2012 年 9 月，頁 577。

不同級之法院，其中亦只有審級關係，並無組織或行政之上下層級關係。<sup>102</sup>

## 第二項 司法權之範圍與內容

提及司法權之範圍與內容，首先須探究三權分立原則。我國憲法雖然採五權分立原則，但對於權限之劃分，實與三權分立之國家無太大不同，皆係交與獨立之個別機關行使。在分權制度下，權限間除五權分治、平等相維外，<sup>103</sup>彼此間亦交互監督與制衡。我國憲法第 77 至 79 條規定司法院掌理訴訟審判、公務員懲戒及法令解釋之權，並規定司法院正、副院長以及大法官產生之方式，民國 94 年修憲後增修條文第 5 條大體繼受本文之規定，只修改司法院正、副院長及大法官任命同意權之行使機關、大法官之任期與人數。<sup>104</sup>自此實不難發現，我國憲法對司法權之設計，係以一個中央院級的機關作為司法權之權貴機關，並將司法權限之種類作列舉性或例示性之規定。

司法權於我國憲法本文並無定義，參考外國立法例關於司法之規定，有謂司法為：「司法由不參與其事之中立機關，即法官，以特別之程序依據現行法律，對案例事實進行法律之判斷，之後作出有拘束力之決定。」<sup>105</sup>亦有謂：「司法乃獨立自主地，以特別程序對權益有爭議或受侵害之案件，作成具有權威性與拘束力之判決。」<sup>106</sup>我國大法官釋字第 392 號曾嘗試對「司法」作解釋與定義，謂：「按所謂『司法』，觀念上係相對於立法、行政而言（我國之現制尚包括考試、監察）。概念上原屬多義之法律用語，有實質意義之司法、形式意義之司法與狹義司法、廣義司法之分。其實質之意義乃指國家基於法律對爭訟之具體事實所為宣示（即裁判）以及輔助裁判權行使之作用（即

---

<sup>102</sup> 參陳新民，前揭註 97，頁 667-668。

<sup>103</sup> 釋字第 3 號、第 175 號解釋文參照。

<sup>104</sup> 憲法增修條文第 5 條參照。

<sup>105</sup> Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.2, 1980, S.889 f.

<sup>106</sup> Vgl. Hesse, Gründzuege des Verfassungsrechts der BRD, 18. Auf1. 1991, S.548

司法行政)；其形式之意義則凡法律上將之納入司法權限予以推動之作用者均屬之，如現行制度之公證，其性質原非屬於司法之範疇，但仍將之歸於司法予以推定，即其一例。所謂狹義之司法，即固有意義之司法，原僅限於民刑事裁判之國家作用，其推動此項作用之權能，一般稱之為司法權或審判權，又因係專指民刑事之裁判權限，乃有稱之為裁判權者，惟我國之現制：行政訴訟、公務員懲戒、司法解釋與違憲政黨解散之審理等『國家裁判性之作用』應亦包括在內，亦即具有司法權獨立之意含者，均屬此一意義之司法，故憲法第七章所規定之司法院地位、職權，即其第 77 條所稱司法院為國家最高『司法機關』、第 78 條之司法解釋權，與增修條文第 4 條第 2 項之審理政黨違憲之解散事項均可謂之為狹義司法。至於其為達成狹義司法之目的相關之國家作用，則屬廣義司法之範圍。」<sup>107</sup>縱使大法官將司法權之內涵與範圍作了界分，吾人卻依舊難以對何謂司法權作出精確之定義，毋寧只是將被認為是司法權工作運用之內容提出描述而已。<sup>108</sup>然而本文以為，從司法權於憲法上地位所欲發揮之功能考量出發，因司法權負有定紛止爭之義務，與人民保障息息相關，乃至於司法權擁有最後決定之審判高權地位，復加上我國在採行違憲審查制度下，立法通過之法律是否與憲法或憲法原則相牴觸，也落於司法審查範圍之列，進而得以確認，司法權乃為我國極高無上的權限，仰賴五權間互相尊重、相關制度創設予以落實。

暫不論司法權之定義精確與否，自現有累積之理論基礎，仍可窺得現制上司法權行使之外觀，仍可有形式意義與實質意義之分：形式意義之司法權是指國家司法機關所行使之全部權限，係從憲法規定內容出發以探求司法權之範圍。而實質意義之司法權另有廣義與狹義之別：狹義司法權指國家機關在法規範下為民、刑事案件審理所行使之一切審判權限者而言，而廣義司法權除包括狹義之審判權外，還包括

---

<sup>107</sup> 釋字第 392 號解釋文參照。

<sup>108</sup> 參張永明，法官地位、身分保障與法官評鑑，憲政時代，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 17-18。

司法行政權在內。<sup>109</sup>

### 第一款 司法行政權

司法行政權之意義，通常係指「裁判權」作用以外，具有輔助裁判權行使功能之一切作用與措施。意即司法行政權是使司法權（審判權）得以順遂運作的相關措施及制度，包括事務上及人事上的措施等等。<sup>110</sup>且司法行政權之範圍甚廣，而有下列數項：司法預算之編列，年度事務之分配，法庭之設置、席位佈置及旁聽等事項，法官的養成、任用、調遷、考績及其他人事事項（例如院長或庭長的調充），法院內部職員的任用或僱用，對法官行使職務監督。<sup>111</sup>

司法不應受到行政干涉，但並不表示司法審判可以完全拋卻司法行政的機制，此種「司法審判」與「司法行政」相生相剋的關係，可謂現代司法制度結構上難以逃避的宿命。<sup>112</sup>所謂司法行政，與其他公權力行政相較，不同者只在於其核心目的而已，因此，以審判權為核心的司法行政，因為所要實現的狹義司法權必須受到審判獨立原則的限制，而與其他領域的行政呈現有很大的不同，為避免影響審判獨立，使得司法行政必須作一些相對應的調整，以確保審判獨立，所謂的緊張關係，即源於此。<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> 參李惠宗，前揭註 101，頁 576。

<sup>110</sup> Vgl. Ridder, *Empfiehl es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?*, Gutachten für den 40. DJT, in: *Verhandlungen des 40. DJT öffentlich-rechtliche Abteilung*, Bd. 1, Tübingen 1953, S. 91 ff.; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 901f.; Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober, *Verwaltungsrecht I*, 10. Aufl., 1994, § 20 Rn. 52. 轉引自李建良，論審判獨立與司法行政命令之關係—解析司法院大法官釋字第五三〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第 32 期，2002 年 3 月，頁 51-52，註 33-34。

<sup>111</sup> 參李建良，前揭註 110，頁 52。

<sup>112</sup> 參李建良，大法官的制度變革與司法院的憲法定位—從第四次憲法增修條文談起，台大法學論叢，第 27 卷第 2 期，1998 年，頁 28-29。

<sup>113</sup> 參蘇永欽，司法行政組織的發展趨勢—從審判獨立與國家給付司法義務的緊張關係談起，法治與現代行政法學，2004 年 5 月，頁 45。

司法權之本質包含司法行政權。自司法行政權之文義觀察，司法行政權為司法權與行政權之內容容有交疊之處。憲政上有所謂權力分立原則，權力分立原則的積極理解是機關為履行合作與忠誠之憲法義務，乃將國家統治權（Staatsgewalt）分由不同國家機關行使，分權促成各權力機關與地方政府彼此間之權限劃分，即所謂垂直面向權力分立。至於中央政府內各機關與地方政府內各機關之權限劃分，學者則稱為水平面向的權力分立。<sup>114</sup>基於水平面向之權力分立原則，可導出憲法上所規定的權限分配有其依歸，沒有任何權力可以凌駕於其他權力之上，然而，於三權分立之概念下，立法、行政、司法三權之關係，並非各自獨立互不交集，而有重疊之處，諸如行政與司法重疊之處，在司法權之部份則為司法行政，在行政權之部份則為行政司法。當三權分立原則導出司法權獨立時，於重疊部份之司法行政與行政司法部份，究竟應如何歸屬，以及與司法獨立間之關係，容有商榷之空間。

就我國憲法體例而言，憲法本文中有關司法權的條文規定共有六條，其中第 81 條學說上有認是為對人事行政規範之特別規定，似可推知司法行政於立憲者草創初期時即有設想。<sup>115</sup>然而早期實務一直無從確認司法行政的憲政功能，直至釋字第 530 號解釋，才首次對司法行政之內涵作闡述。釋字第 530 號解釋理由書謂：「為實現審判獨立，司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權；又基於保障人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關自有司法行政監督之權限。司法自主性與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之目的範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。最高司法機關依司法自主性發布之上開規則，得就審理程序有關之細節性、技術性事項為規定；本於司法行政監督權而發布之命令，除司法

<sup>114</sup> 參湯德宗，權力分立新論，初版，1998 年 3 月，頁 134。

<sup>115</sup> 參蘇永欽，尋找共和國，初版，2008 年 9 月，頁 336-340。

行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。」<sup>116</sup>，此處所提及之司法自主性、司法行政監督權，事實上即為前述司法特性中司法獨立性內涵之具體呈現，乃為了貫徹司法獨立所生。

又解釋理由書中言明：「司法行政機關為使人民之司法受益權獲得充分而有效之保障，對法官之職務於不違反審判獨立原則之範圍內，自得為必要之監督。法官於受理之案件，負有合法、公正、妥速及時處理之義務，其執行職務如有違反，或就職務之執行有所懈怠，應依法促其注意、警告或予以懲處。諸如：裁判適用已廢止之法令、於合議庭行言詞辯論時無正當理由逕行退庭致審理程序不能進行、拖延訴訟積案不結及裁判原本之製作有顯著之遲延等等。至承審法官就辦理案件遲未進行提出說明，亦屬必要之監督方式，與審判獨立原則無違。對法官之辦案績效、工作勤惰等，以一定之客觀標準予以考查，或就法官審判職務以外之司法行政事務，例如參加法院工作會報或其他事務性會議等行使監督權，均未涉審判核心之範圍，亦無妨害審判獨立問題。」<sup>117</sup>二者皆係對司法行政憲政功能之明示肯認。

到了釋字第 539 號解釋，司法院大法官更進一步闡述：「健全之審判周邊制度，乃審判公平有效遂行之必要條件，有關審判事務之司法行政即為其中一環。庭長於民、刑事庭、民事執行處監督各庭、處行政事務，於專業法庭及普通庭、簡易庭則綜理全庭行政事務，於民、刑事審判、民事執行與其他各類案件之處理，均有積極輔助之功能。於行政法院之庭長亦同。庭長若經由適當程序遴選學養才能俱優，審判經驗豐富之法官兼任，當有助於審判品質之提昇。憲法第 82 條規定：『司法院及各級法院之組織以法律定之。』為貫徹法院組織之法律保留原則，建立審判獨立之完備司法體制，有關庭長之遴選及任免等相關人事行政事項，仍以本諸維護審判獨立之司法自主性，作通盤

---

<sup>116</sup> 釋字第 530 號解釋文參照。

<sup>117</sup> 釋字第 530 號解釋理由書參照。

規劃，以法律規定為宜，併此指明。」<sup>118</sup>是故截至目前為止，司法行政權除已獲肯認外，亦已立證了其乃法治國原則中與人民訴訟權保障不可或缺之憲法基礎，<sup>119</sup>同為司法權本質內涵之一。

以功能之面向出發觀察，因審判獨立性之要求，審判程序部份並無行政監督之問題，然司法內部可藉由司法行政監督改善積案、工作怠惰等情形，以健全內部機制。<sup>120</sup>自司法權本質中導出之司法行政權既已無爭議，然而憲法本文與增修條文對於司法行政權究應由誰職掌並無明文規定，實務上對於司法行政之歸屬亦多分歧，<sup>121</sup>而後釋字第 530 號解釋作成，其闡明本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權，又基於保障人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關自有司法行政監督之權限。同時大法官並具體要求立法者兩年內檢討修正相關之組織法，無疑將最高行政機關與最高審判機關分割之現制加以根本改造，因而肯定司法院掌有司法行政權以迄今日。

## 第二款 司法行政監督權

釋字第 530 號解釋以憲法保障人民訴訟權為基礎，認為基於維護人民司法受益權的目標，最高司法機關自有司法行政監督權。<sup>122</sup>然此號解釋作成後，部份見解備受學界質疑與抨擊，蓋因其中「司法行

<sup>118</sup> 釋字第 539 號解釋理由書參照。

<sup>119</sup> 參蘇永欽，前揭註 115，頁 336-340。

<sup>120</sup> 參詹淳惠，論司法權中之司法行政作用，國立成功大學法律學系研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 53。

<sup>121</sup> 行憲初期，憲法對司法行政權之歸屬為作具體規定，制度上沿襲舊制，除最高法院受司法行政監督外，其餘審判及檢察機關當時交由行政院司法部（後來之法務部）所隸；釋字第 86 號作成解釋後，對於司法院是否掌理司法行政並未作出明確解釋，意見書中更有認司法院應為單純最高審判機關，司法行政權屬行政院；釋字第 175 號解釋謂「司法院...就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使事項，得向立法院提出法律案」，又看似認為司法院握有司法政策之決定權；釋字第 216 號解釋則對司法行政權雖未於憲法明文，但屬司法權運作範圍之說法採肯定見解，同時提出以審判獨立作為司法行政之界限。

<sup>122</sup> 參李建良，前揭註 110，頁 48。

政權」與「司法行政監督權」之概念似有混淆，有待釐清。一般而言司法行政之作用是以確保司法裁判權之行使與裁判制度之妥適為前提，舉凡涉及「司法裁判權行使」與「裁判制度妥適」之行政作用面事項皆屬之，因此範圍較大，所影響層面較深遠。至於「司法行政監督權」，有見解以為司法行政監督通常是指審判作用以外的外部監督，<sup>123</sup>司法行政監督權之用意，在於法官之審判行為須透過審判獨立原則對之保障，加上法治國家履行司法保障義務之必要，因此當法官職務上或職務外有妨害審判之虞，國家基於保障人民訴訟權之意旨，即有導正法官不正行為之義務，因此有認法官之職務監督被認為是法秩序追求下，確保法官職務專業且合法履行之保證措施，為法官司法行政監督之具體化，<sup>124</sup>因此司法行政監督權毋寧更具體化、範圍更限縮，甚至是集中於司法人事管理監督之內容上。

### 第三節 審判獨立與法官獨立

#### 第一項 審判獨立之意義

審判獨立為司法權之本質之一，藉此排除對法官任何型態之干涉，以期法官能公正審判，因此審判獨立之意義在於保障人民透過公正之訴訟權實施，以確保人民基本權利之實現。為避免人民基本權利受到國家或第三人不法之侵害，須透過職司審判職務之法官獨立性之保障，使得確保基本人權得以由合法訴訟程序加以實現。<sup>125</sup>

釋字第 216 號解釋認為審判獨立為司法行政之界限。<sup>126</sup>承前所述，依本文之體系，審判獨立即是狹義之司法獨立。司法獨立之內涵為審判獨立，透過審判之獨立達成司法權欲達成之核心內涵已如上詳。另審判獨立有不同之下位概念，除法院組織上之獨立：即國家之裁判權由一獨自主及自成組織系統之司法機關—法院—獨立行使其

---

<sup>123</sup> 參呂太郎，台灣之審判獨立與司法行政，法官協會雜誌，第 2 卷第 2 期，2000 年 12 月，頁 103。

<sup>124</sup> 參張永明，前揭註 108，頁 27。

<sup>125</sup> 參張少騰，前揭註 81，頁 15。

<sup>126</sup> 釋字第 216 號解釋文參照。

職權對外獨立外，對內又有「法官職務上之獨立」與「法官身分上之獨立」兩項內涵。前者指法官依據法律獨立審判，不受任何干涉或指令之拘束；而後者即法官地位之獨立，實指法官之身分與地位，應受法律之特別保障而言。

## 第二項 法官獨立之意義

### 第一款 法官之職務獨立

法官獨立之第一層意義為法官之職務獨立。法官審判時，只須遵照法律相關規範之特別要求即可，不受任何形式指令之干涉，<sup>127</sup>因此法官無論是於審判之事前、事後與程序進行中，皆能拒絕其他權力之影響，此種獨立於其他權限之保障，有稱為「事務性之獨立」，此為法官獨立之核心意義之一。<sup>128</sup>

法官之職務獨立並非指法官得恣意裁判，其仍須遵守依法審判之原則，受法律之拘束。此處之法律，應採廣義解釋，包括現行有效之習慣法、國際法原則及其他法令皆屬之。法官雖應依法審判，然僅受合憲之法律所拘束，因憲法較法律位階為高，若裁判所應適用之法律有違憲之虞，即應停止訴訟，聲請司法院大法官解釋。更深入說明者，法官獨立審判不受任何干涉，係指法官審判完全依據一己的良知與對法令的理解而為裁判，不受任何指令之拘束。所謂法官受到「指令」的拘束，指法官不遭到司法體系外其他國家機關（如行政機關）之「指示、命令」的拘束，此為當然之理。此職務獨立之範圍及於所有與裁判有關之行爲，包括期日之指定及裁判宣示等程序行爲等等。學說有認雖非直接與裁判有關，但是與法官職權之行使關係密切者，例如非訟事件及法官之事務分配，亦為職務獨立保障所及。<sup>129</sup>因此他人任何企圖影響審判之行爲皆屬指示，不論出於上級監督長官、政府或立法

---

<sup>127</sup> 參史慶璞，法院組織法新論，再版，1999年9月，頁105。

<sup>128</sup> 參張永明，前揭註108，頁19-20。

<sup>129</sup> 參張文郁，法官評鑑與法官獨立，憲政時代，第26卷第1期，2000年7月，頁5。

機關，皆係干涉審判，法官並具有排除干涉、維護審判獨立之義務。學者更強調干涉行為之形式範圍極廣，無論積極或消極，只要生拘束效果即在此限：例如針對具體案件直接、間接提出建議、批評，包括司法行政機關以命令對特定案件類型如何裁判、量刑所作之指示、要求遵守司法行政機關之法律見解、交付投書、書記官配置或出差申請之拒絕等等，足生影響效果者皆屬之。<sup>130</sup>

## 第二款 法官之身分獨立

配合職務獨立之前提，必須從事審判之法官不因判決結果而影響其法官之身分及其在國家俸給上之結構，否則職務獨立之目的難以達成。<sup>131</sup>所謂法官之身分獨立，指行政機關對於法官之任期、轉調、報酬、退休、懲戒不得加以干涉，任何行政機關對此方面之控制，均與司法獨立之理念不一致。<sup>132</sup>此乃保障法官依據司法行使之特定程序審判時，可以無後顧之憂，不受調職、處分之威脅利誘。因此除非是法官執行職務之行為違法確定，否則不得對之為不利益之職位調動或為經濟上不利益之處分，這種最低限度的身分保障對法官依法審判有絕對性之影響，因此規劃法官之升等與俸給制度，必須要以能保障身分之獨立為目的。

法官之所以要獨立，乃因於民主社會中，法官為法律之解釋者，必須於法官自己之內心，反應出法所由生之社會價值與良知；為使法官全心投入此種內省，並感受其所負責任之重要與榮耀，法官必須有別於一般職位工作而獨立。蓋只有在使法官不受任何內在、外在之干涉時，才能秉持其良心與真意，做出公平公正之判決。而自另一角度言之，法官之所以要獨立，係因法官為國家所設置之爭端仲裁者，非由當事人所得任意操弄或選任，故須賦予法官獨立之特性，以說服敗訴之當事人，使其相信判決之結果非受外力所影響，且訴訟為法官、

---

<sup>130</sup> 參張文郁，前揭註 129，頁 5。

<sup>131</sup> 參李震山，審判獨立，月旦法學教室，第 2 期，2002 年 12 月，頁 31。

<sup>132</sup> 參陳邦豪，從司法為民論我國法官之監督，國立台灣大學法律學系碩士論文，2003 年 1 月，頁 61。

原告與被告三者間之關係，法官居間中立，並無偏廢。<sup>133</sup>

民主法治國家之法官，其執行審判職務，不但須身繫人民生命、身體、財產之安危，尚須不畏權勢、不為利誘，進而依據法律為公正公平之審判，各國憲法有鑑於此，就法官之執行審判、職務獨立與法官身分地位之保障，皆設有規定。我國憲法第 80 條規定：「法官須超出黨派之外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」第 81 條更揭明：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」，其目的在於使法官享有強固而充分之終身職保障，期能維護審判超然客觀獨立、公正公平。

關於法官停職之規定，依據司法人員人事條例第 33 條規定，實任法官非有法律規定公務員停職之原因，不得停止其職務。此所謂法律規定乃包括：公務員懲戒法第 3 條：「公務員有左列各款情形之一者，其職務當然停止：一、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。二、依刑事確定判決，受褫奪公權之宣告者。三、依刑事確定判決，受徒刑之宣告，在執行中者。」公務員懲戒法第 4 條規定：「公務員懲戒委員會對於受移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得通知該管主管長官，先行停止被付懲戒人之職務。主管長官對於所屬公務員，依十九條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重者，亦得依職權先行停止其職務。」現今法官法第 43 條第 1 項規定：「實任法官，除法律別有規定外，非有下列各款情事之一，不得停止其職務：一、依公務人員任用法第二十八條第一項第一款至第八款不得任用為公務人員情事者。二、經教學醫院證明有精神疾病或精神狀態違常，致不能勝任職務者。三、有第六條第五款之情事者。四、依刑事訴訟程序被通緝或羈押者。五、依刑事確定判決，受徒刑或拘役之宣告，未依規定易科罰金，或受罰金之宣告，依規定易服勞役，在執行中者。六、所涉刑事、懲戒情節重大者。七、經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院證明身心障礙或其他事由致不

<sup>133</sup> 參程春益，論法官之職務獨立及其後盾，憲政時代，第 14 卷第 2 期，1988 年 10 月，頁 35。

能勝任職務者。」法官法通過之後，將實任法官符合停止職務之事由一一列舉，目的即為對應法官之身分保障，提昇法律保留之密度層次。

而關於法官遷調之規定，本依司法人員人事條例第 35 條規定：「實任法官除經本人同意者外，非有左列原因之一，不得為地區調動：一、因法院設立、裁併或編制員額增減者。二、因審判業務增加，急需人員補充者。三、在同一法院連續任職四年以上者。四、調兼同級法院庭長或院長者。五、受休職處分期滿或依法停止職務之原因消滅而復職者。六、有事實足認不適在原地區任職者」。同法第 36 條規定，實任法官除調至上級法院外，非經本人同意，不得為審級之調動。」而後法官法第 10 條第 1 項則規定：「法官之遷調改任，應本於法官自治之精神辦理；其資格、程序、在職研習及調派辦事等有關事項之辦法，由司法院會同考試院定之。」已將法官遷調事由獨立出來，由法官法授權他機關制定相關辦法為之，法官保障之色彩益發明顯。

對於法官之身分保障，若司法行政機關不願尊重法官，仍有諸多機會得介入影響其審判，例如地區調動仍有部分涉入空間。所幸近年來，以法官為主之司法行政模式已逐漸成形，因而關於法官身分之保障，基本上除因涉及貪瀆、情色等糾紛，影響司法威信造成法界形象重挫以外，除少部份仍以調動作為懲處之手段，目前相關調動大多以當事人意願為判斷依據。惟對司法實務上之影響，仍難以避免地以地區調動作為對法官不成文的隱性懲罰。<sup>134</sup>事實上法官身分獨立保障之意旨在確保法官於其法定職務上，不至於因其職位可能遭受變動或免除而有後顧之憂或心理壓力，是故法官身分獨立應屬對法官獨立不可或缺之內涵之一不言而喻。

#### 第四節 司法自治與法官自治

學說有認理想的司法行政權，應以法官自治為基礎，司法行政權之行使，應保留給法院為之，而且司法行政權之行使主體，應由民主

---

<sup>134</sup> 參姜世明，法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督，公務員懲戒制度相關論文彙編第四輯，司法院印行，2011年12月，頁232-234。

的合議機關或代表機關來行使，以擔保司法行政之落實。<sup>135</sup>比較中外法制，司法行政事項多交由法官參與自治，我國亦逐漸形成這種司法自治制度。早期我國各級司法行政事務，因採首長制，由院長一人全權負責，以致法官有較少參與自治之機會，此處之行政事務，包含法官民、刑庭與庭數之分配，交通、財務、各庭種類也在事務分配範圍之內，是勞是逸均由各級院長一人決定。<sup>136</sup>時經民國 83 年 5 月 25 日，乃有法官發起法官會議制度，認為唯有還給法官自治才能落實司法審判獨立的目標，當時的高等法院庭長王振興帶領九名青壯法官代表，攜帶五百七十二位法官連署的「司法改革修憲請願書」到中山樓向國民大會請願，請願包含：一、司法預算獨立；二、法官會議；三、大法官互選司法院長，三項內容入憲。這是首次法官以具體行動，由司法體系內向外尋求司法改革契機之活動，也為開啓法官自治制度的重大舉措。<sup>137</sup>

然而區辨司法自治與法官自治為一難題，從組織作為一種目的實踐的手段觀之，司法自治無論意義或範圍均不等同於法官自治。

### 第一項 司法自治與法官自治之意義與範圍

司法自治有謂，由法官自己管理法院內部之事務，是故法官之事務不受法官以外之人管理，法官的事務須由法官自己管理。因此法官得參與決定法官的人事與總務事項，並得對法院法官之任用、一般或福利事務表示意見。<sup>138</sup>亦有學說謂，所謂之司法自治制度，為由法官組成之職務法庭自行決定司法人員待遇、升遷、調動等事項，進而揭示司法官與一般公務員身分有別之基本原則，司法行政單位（如司

---

<sup>135</sup> 參蔡秀卿，法官評鑑與法官身分保障，「法官評鑑與身分保障」學術研討會，憲政時代，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 48。

<sup>136</sup> 參章瑞卿，試論我國法官自治制度之發展趨勢，律師通訊，第 206 期，1996 年 11 月，頁 43-44。

<sup>137</sup> 參章瑞卿，從美、日、德、韓各國法官會議制度之比較研究－探討我國司法行政制度之改革，軍法專刊，第 49 卷第 11 期，2003 年 11 月，頁 35。

<sup>138</sup> 參翁岳生，前揭註 92，頁 341。

法院)應避免參與過問法官之待遇與升遷問題。<sup>139</sup>自此學說上看法觀之,看似司法自治與法官自治有重疊之空間,然本文見解以為,司法應受當政者之絕對尊重,不得對之約束,所應促成者為司法自尊之提昇,以及司法之完全自主,若將司法自治等同於法官自治,則範圍未免偏狹。

所謂法官自治係指法院一切行政事務之決策操縱在法官之手。<sup>140</sup>司法之重心在於審判,法官最瞭解審判與何種司法行政最能相互配合,又基於司法獨立之原則,乃要求行政機關對司法行政之控制程度減至最低,以免司法行政影響司法審判,故司法行政事務應由司法自治為宜。法官自治之目的在於減少司法行政上之權威色彩,防止司法行政對於審判權的滲透,破壞司法獨立,另一方面則是立足於法官自律要求的基礎上,諸如制定法官守則、推動法官評鑑藉以淨化不良之司法風氣,使司法獨立不至於淪為空談者而言。<sup>141</sup>惟目前法官自治並無具體之法效力,僅曾於釋字第 539 號解釋孫森焱大法官協同意見書、司法院 90 年院台廳司一字第 24977 號函各級法院辦理民刑事及特殊專業類型案件、年度司法事務分配辦法總說明,<sup>142</sup>歷年法官法以及日前通過之法官法總說明<sup>143</sup>中有提及外,尚無相關規範效力之具體明文。

法官自治之範圍,因各國制度、歷史背景以及法官實際參與司法行政情形之不同而有所不同。我國歷經法官自治創始之辛苦至今,自

---

<sup>139</sup> 參李念祖,促進司法的自主與自尊,中國時報投書第二版,月旦法學資料庫,1988年2月18日,頁10。

<sup>140</sup> 參陳新民,前揭註97,頁736。

<sup>141</sup> 參許育典,前揭註99,頁420。

<sup>142</sup> 參林宇光,前揭註46,頁202-203。

<sup>143</sup> 參法官法總說明暨逐條說明,司法院,2011年9月,頁5。謂:「基於憲法保障人民訴送權之規範意旨,司法有義務實現人民受公正迅速裁判之權利,因此除藉職務監督促請法官依法迅速執行職務外,對於久懸未結之遲延案件不宜恕置不顧。監督權人得對該院法官遲延未結之案件,提經法官會議決議改分同院其他法官辦理,或為其他適當之處理,以兼顧人民訴訟權益之充分保障、職務監督任務之實現、審判獨立之確保與法官自治精神之維護。」

司法院於司法改革委員會會議結束後，先後發布「各級法院法官自律委員會實施要點」<sup>144</sup>及「法官會議實施要點」<sup>145</sup>設置法官自律委員會及法官會議。前者，由法官代表組成，受理法院法官之自律事件，並依個案情形提出獎懲或不適任之建議；後者，則由各該法院全體法官組成，以院長為主席。其議決事項內容分為：一、法官年度司法事務之分配、代理次序及合議審判時法官之配置事項；二、法官等績、考成之建議事項；三、法官獎懲之建議事項；四、對法官為行政監督處分之建議事項與法院人事、預算及其他院務行政上之建議事項。乃至於民國 100 年 7 月通過之法官法，提及為落實法官自治精神，使法院行政有效支援審判，法官應有經由制度化之程序參與司法事務分配等事項，即對法院相關事項提出建議之機會，<sup>146</sup>此些內涵，足見我國現行法官擁有法官自治權之範圍雖十分受限，但仍有大致之架構可供依循，只是明確內容尚有待學界、實務未來以經驗累積補強。

## 第二項 法官自治之性質與界限

今日法官養成，已令之具備法學專業知識，為求司法公平、實現司法獨立，法官乃須就其自行管理業務多所掌握。而法官自治、地方自治，大學自治，雖皆名為「自治」，彼此間法律效力並未相同，法官自治為一種精神？或是一種制度？或已然成為一種法律上之權利或原則？學說迄今尚無定論。

法官自治之目的在於減少司法行政上之權威色彩，防止司法行政對於審判權的滲透，破壞司法獨立，然而不能為追求法官審判之獨立，而全然放棄司法之職務監督、調遷體系或職務考核評價，法官獨立雖受憲法保護，然法官有依法審判之義務，為確保其不濫權、不怠惰、依法執行職務，亦應有制衡之道，督促其克盡職責，且於法治國底下，訴訟效能之追求亦為民眾司法受益權之範疇之一，故界限應在

---

<sup>144</sup> 參司法院公報，第 48 卷第 10 期，2006 年 10 月，頁 169-171。

<sup>145</sup> 參司法院公報，第 43 卷第 11 期，2001 年 10 月，頁 94-96。

<sup>146</sup> 參法官法總說明暨逐條說明，司法院，2011 年 9 月，頁 6。

於如何對法官為有效之職務監督，促使與促進法官職務審判之效率，同時又不與審判獨立原則相悖離。

法官自治並非一種法律上原則，所謂一般法律原則，一般又稱為「超實證法」，亦即先於實證法存在之一種法律規範，且通常構成法律內容之指導原則，並得作為法院審查之依據。<sup>147</sup>以行政法上一般原理原則而論，其意指貫穿整部行政法領域的普遍法理，且普遍地發展為隨時補充法律或命令之法源。本文見解以為，從法官自治之目的觀之，法官自治毋寧為一種手段，透過此手段達成審判獨立目的之追求，在此手段之內涵當中，仰賴一套制度之建置與體現：諸如對於法官年度司法事務之分配、代理次序及合議審判時法官之配置事項，對法官為行政監督處分之建議事項與法院人事、預算及其他院務行政上之建議事項等等，都必須透過制度與人之協力，甚或制定相關規則供依循踐行，方能有效成避免法官自治淪為空話。

從而本文以為，審判獨立雖為司法自治與法官自治同時追求之保障內涵，但法官自治卻為追求審判獨立最核心之手段，司法自治之目的雖難脫審判獨立之維繫，但其同時隱含了其他人民司法受益權之色彩，如法官操守、裁判品質、辦案效率之法官自省、法官自律，以及其他司法行政人員之督促監督等。<sup>148</sup>從而，在司法自治與法官自治間，二者之於審判獨立，毋寧為核心與較邊陲之關係。

---

<sup>147</sup> 參葉俊榮，行政程序法與一般法律原則，行政程序法之研究，行政院經建會委託研究計畫，1990年12月，頁25。

<sup>148</sup> 參繆宇綸，司法改革之關鍵在於司法自治，2010年11月12日。正義聯盟官方新聞網路資源：

<http://www.xteam.tw/2010/11/%e5%8f%b8%e6%b3%95%e6%94%b9%e9%9d%a9%e7%9a%84%e9%97%9c%e9%8d%b5%e5%9c%a8%e6%96%bc%e5%8f%b8%e6%b3%95%e8%87%aa%e6%b2%bb/>

(最後瀏覽日期：2012年5月1日。)

## 第五節 法官法與公務員考績法之適用關係

### 第一項 法官與一般公務員之比較

法官是否為公務員？應先對公務員之定義作所釐清。公務員之區分，可分為學理上之公務員與法律上之公務員，前者指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法上職務及忠實關係之人員；<sup>149</sup>而法律上公務員現行法上並無統一之概念，基於規範對象之不同、範圍不同而有最廣義、廣義、狹義與最狹義之分。

#### 一、最廣義公務員

如國家賠償法第 2 條第 1 項之公務員：「本法所稱公務員，謂依法令從事公務之人員。」，此為現行法制中對於公務員概念採取最廣義之界定者。凡於各類政府機關及附屬組織服務之人員，無論從事公權力、私經濟或其他性質之工作者，均屬之。<sup>150</sup>此種公務員概念適用範圍甚廣，主要目的在於維護最大範圍之公益，俾使人民獲得最大可能的賠償，使人民權益不因公務員產生方式、服務機關與工作內容不同而受損害。

#### 二、廣義公務員

如公務員服務法第 24 條規定：「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。」此處所謂公務員，以「受有俸給」為條件，而將文武職人員均納入，不論其由選舉或任用產生，也不問其屬政務官或者事務官，並及於公營事業機關服務人員，以及兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務亦屬之。<sup>151</sup>其中所謂「俸給」係為確保職業公務員制度，維持與照顧公務員生活最低必要限度所指。

#### 三、狹義公務員

---

<sup>149</sup> 參吳庚，行政法之理論與實用，2012 年 9 月，增訂 12 版，頁 191-192。

<sup>150</sup> 參吳庚，前揭註 149，頁 192-193。

<sup>151</sup> 參陳敏，前揭註 64，頁 1052。

公法上即公務員懲戒法上之公務員，係指官等為特任、簡任、薦任、或委任之文職人員，包括事務官與政務官在內，為狹義之公務員。

#### 四、 最狹義公務員

最狹義之公務員為公務人員任用法所稱之公務員，專指文職人員而言，定有職稱而官等為簡任、薦任、或委任及職等第一至第十四職等之事務官，為最狹義之公務員。

#### 第一款 法官之特殊公務員身分

在我國權力分立理論下，通常由公務員負責行政事務，國會議員或民意代表行使立法權，司法權之行使則交由法官為之。法官就其廣義理解，包括普通法院及行政法院之法官及公務員懲戒委員會之委員以及法院檢察署之檢察官，其中法官與公務人員懲戒委員會委員，係依據法律獨立審判（審議），不受抽象或個別之指示，為狹義之司法人員，<sup>152</sup>與應受檢察首長之指揮監督，具有行政人員性質之檢察官有別。由此可見，法官與一般所稱公務人員或廣義司法人員地位不同，且基於憲法第 80 條之要求審判必須獨立，故法官在行使司法權之過程首重獨立，此又與行政人員為達特定之行政目的，須重視與服從上級所交付之指示命令關係有所差異。<sup>153</sup>

自比較法上觀察，1961 年德國基本法公佈後，特別地將法官及公務員作了區分，<sup>154</sup>惟新法公佈以前法官均被視為是公務員，此從事審判之公務員，與公務員之本質並無不同，雖從事之審判工作有其特殊性，但仍屬公務職務之範疇，故認為法官與一般公務人員無異。<sup>155</sup>

雖然我國受德國法現制影響甚深，但我國另有司法人員人事條例規定法官之人事制度，指稱對於實任之法官，不適用公務員考績法關

---

<sup>152</sup> 釋字第 162 號解釋文參照。

<sup>153</sup> 德國基本法第 97 條，德國法官法第 25 條參照。

<sup>154</sup> 德國基本法第 98 條參照。

<sup>155</sup> 參翁岳生，前揭註 92，頁 10。

於免職之規定，但應依公務員懲戒法之規定移付懲戒；<sup>156</sup>實任之司法官，除有法律規定或經本人同意之外，不得停職、轉任、降級或減俸；<sup>157</sup>實任司法官任職十五年以上，年滿七十歲或年滿六十五歲而身體不能任職者，停止辦案，但照樣支出現職司法官之給與（即「優遇」）；<sup>158</sup>實任司法官不適用強制退休規定，自願退休者，除退休金外另加退養金，<sup>159</sup>足見司法人員之身分保障雖與一般行政人員不同，但從免職、調職轉任、退休等人事事項，無論是人事異動之原因、程序或原理原則，基本上仍不能擺脫傳統公務員之色彩，充其量區分為普通職公務人員與特別職公務人員，從歷次法官法之草擬內容，更可發覺多年來法官定位難以脫離公務員體制，特別公務員之觀念實隱藏其中。<sup>160</sup>

## 第二款 法官與公務員本質上之異同

自 1961 年以後德國基本法之立法例觀察，法官並非所謂「從事審判工作之公務員」（*richterliche Beamte*），其認法官與國家之關係並非公務員關係（*Dienstverhältnis*），而是一種特殊之法官任用關係（*Richterverhältnis*），如同掌握立法權之議員無法歸類於公務員一般，從事審判工作之法官，亦與行使行政權之公務員有別。<sup>161</sup>亦有謂法官不再是傳統意義上之公務員，因為德國基本法上，除了第 98 條表明頒布特別的法官法為憲法委託外，<sup>162</sup>其用字更有 *Beamte*（公務員）與 *Richter*（法官）之區分，也突顯法官與公務員之差異性。<sup>163</sup>

<sup>156</sup> 司法人員人事條例第 32 條第 2 項參照。

<sup>157</sup> 司法人員人事條例第 33 條、34 條、35 條、36 條、37 條參照。

<sup>158</sup> 司法人員人事條例第 40 條參照。

<sup>159</sup> 司法人員人事條例第 41 條參照。

<sup>160</sup> 參周占春，法官之身分與保障，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年 1 月，頁 24。

<sup>161</sup> 參翁岳生，西德法官之任用資格、任用方式及其身分保障，行政與現代法治國家，四版，1982 年，頁 513。

<sup>162</sup> 參胡方新，德國之法官人事制度（上），憲政時代，第 14 卷第 1 期，1988 年 7 月，頁 79。

<sup>163</sup> 德國基本法第 132 條第 1 項參照。其用字「*Beamte und Richter,...*」應可理解為立法者有意對二者為區分適用。

我國法官法受德國基本法第 92 條影響，於第 1 條第 2 項明定法官與國家之關係為「法官特別任用關係」，彰顯法官身分之保障及執行職務之獨立，以別於一般公務員與國家之關係。此立法意旨乃為突顯法官、公務員與國家間雖皆為公法上職務關係，但法官依據法律行使審判權，與一般公務員對於長官所發之職務命令有服從之義務，顯有不同所肇。<sup>164</sup>按法官與一般公務員之本質究有不同，諸如：

### 一、執行職務之獨立性不同

公務員執行其職務須受上級之指揮監督，因其處於階級服從組織之下，受行政一體上命下從之拘束，故應依其上級長官所頒布之方針與指示為行為之準據，此與法官獨立審判不受任何干涉相異。

法官之獨立性又可細分為法官職務獨立與身分獨立兩面向：

#### （一）職務獨立

法官無論其配置何等法院、於從事審判工作時，均獨立自主不受任何指令干涉，於法律規範範圍內，本其知識與理性良知作成裁判。因此法官無論是在事前、事後或事中均得拒卻其他權力之影響，此種排除而獨立於其他權限之保障，稱為職務獨立。

#### （二）身分獨立

身分性獨立係指，從事審判之法官不會因判決結果而影響其既有之法官身分，同時在國家俸給上亦不會受到變動減少，此乃保障法官從事審判工作得以無後顧之憂。因此除非經判決違法確定，否則不得對法官基於身分所生之職位或財產作不利益處分，此為最低限度之身分性保障。<sup>165</sup>

### 二、與公務人員之身分保障不同

一般公務員享有普通之身分保障，此保障與法官所擁之「終身職」

<sup>164</sup> 參法官法總說明暨逐條說明，司法院，2011年9月，頁21。

<sup>165</sup> 參張永明，前揭註108，頁20。

保障，而受有期間限制大相逕庭。一般而言公務員之身分保障權係指，其身分非有法定原因、非依法定程序，公務員不受消滅其公務員身分，或對其身分有重大不利影響之處分（如撤職、免職或停職）之權利。我國於 85 年公布施行「公務人員保障法」，即以之作爲保障公務員身分及其他權益之依據。同時公務人員任職滿一定年數，並年滿一定歲數後；或有不堪勝任職務之情事，而自願或強制脫離所任職務，終止公務人員關係，由國家給付金錢以照顧其日後生活者，爲公務員之退休。因退休而受領之金錢給付，即爲退休金。退休金之目的，除在酬謝退休人員國家的貢獻外，更在由國家照顧退休人員之生活，公務人員對於國家，享有領取此項退休金之權利，即爲退休金給付請求權。<sup>166</sup>

另觀法官部份，法官之身分保障分有法官之任期保障、法官之職位保障以及法官之俸給保障三類：

#### （一）法官之任期保障

憲法第 81 條規定法官爲「終身職」，對於此終身職之意義學說有不同看法。有見解以爲，按公務人員退休法第 28 條規定：「本法所定之屆齡及命令退休不適用於法官。但法官合於本法所定之退休條件者，亦得自願退休。」，次按司法人員人事條例第 40 條第 1 項規定：「法官年滿七十歲以上停止辦案。」，再按同條第 3 項規定：「停止辦理案件司法官，仍爲現職司法官」，可見我國法官之「終身職」係指終其身爲法官，並無退休之制度而言。<sup>167</sup>亦有認爲不宜望文生義者，而認爲法官「終身職」一語，並非使法官能「終身任職」，亦即非謂法官之「職務」保障終身，尤非謂法官至一定年齡體力衰退，甚至於身體殘廢不堪勝任職務，或植物人之程度，尙不能令其退職。<sup>168</sup>蓋因此終身保障係在司法功能發揮之考量下，讓法官在通常之工作年齡內

---

<sup>166</sup> 公務人員退休法第 4 條、第 8 條、第 9 條參照。

<sup>167</sup> 參周占春，前揭註 160，頁 24。

<sup>168</sup> 參朱武獻，談法官終身職的意義及優遇制度，月旦法學雜誌，第 5 期，1995 年 9 月，頁 133。

得專注於職務之行使。基此，終身職保障之意義，當侷限在屆齡退休前職位之維持保障，因此在退休年齡前即喪失審判能力之法官，既已無法獲得人民之信賴，停止其職務進行並無不當。至此，所謂「終身保障」之制度應委由立法者形成。<sup>169</sup>釋字第 162 號解釋理由書即稱：「憲法第 81 條『法官為終身職』之保障規定，固在使法官能依法獨立行使職權，無所顧忌，但非謂法官除有同條所定之免職、停職等情事外，縱有體力衰弱致不能勝任職務者，亦不能停止其原職務之執行而照支俸給，故行政院評事及公務員懲戒委員會委員之保障，應本發揮司法功能及保持法官職位安定之原則，由法律妥為規定，以符憲法第 81 條之意旨，至法官任用資格應如何求其適當，俾能善盡職責，乃屬立法時考慮之問題，併予敘明。」同揭其旨。

本文以為，此任期保障非指法官終其一身均可擁有法官職位，僅是提供審判職務者擁有可供擔保其行使職權時，得免除為尋求法官職位之連續動輒擔心受怕、迎合討好之可能，任期保障充其量為提供其職務獨立行使之條件，讓法官在相當年齡之內，得以專注於其職務，且在屆齡退休之際或心智、體力、思考能力不若以往的同時，亦得受相當之優遇保障，排除其審判能力遭受質疑之可能，俾司法功能發揮，博得民眾對司法之信任。因此此處之「任期保障」非謂法官須永在其職位，而不得設置任期或退休之制度，因人之體能與智能，經驗上有一定之界限，必須以法官之身體與心智勝任審判職務為前提，否則終身職之保障將失去意義。蓋如使身體或心智已不堪勝任職務之法官繼續從事審判工作，不僅將驅使該法官鞠躬盡瘁、死而後已，嚴重者恐侵害訴訟當事人之權益，更造成國家司法威信之破壞。<sup>170</sup>

## （二）法官之職位保障

法官除享有基於法官身分之任期保障外，其服務期間之工作場遇

---

<sup>169</sup> 參李惠宗，前揭註 101，頁 616-617。

<sup>170</sup> 參廖義男，終身職法官可否享受退休待遇之問題研究，台大法學論叢，第 16 卷第 2 期，1987 年 6 月，頁 57。

保障，一般而言也在保障之範圍之列。因工作場所條件不佳或職位之恣意調動，也可能直接影響法官審判職務之行使。因此隸屬於特定法院之法官，除經本人同意，不得恣為調動。理論上，應保障實任法官得依其自由意志選擇其職務行使之「地域」與「審級」，然而若制度設計未斟酌妥當，造成法官動輒有異動之心，除職位保障失其意義外，更未能達保障法官審判獨立之意旨。<sup>171</sup>

伸職位保障之意，實任法官於其服務期間內隸屬於特定法院，非經其本人同意不得擅自調動，因工作場所之內容對職務行使亦有直接影響，實任法官本應本於其自由意志選擇職務行使之地域與審級。然而依司法人員人事條例第 36 條規定：「實任法官除調至上級法院者外，非經本人同意，不得為審級之調動。」反面解釋下，可知遷調於上級法院得不經法官本人之同意，因此調遷至上級審法院容有解釋成升遷之空間，規範初任法官須先從地方法院或分院任職，爾後方得升調高等法院，<sup>172</sup>然事實上法官職位與地位相當，縱使身為庭長、院長，亦僅僅屬行政職之附加，不宜有法官認為屈居低位、意圖「升遷高就」之想法。故本文以為，法官升遷之想法不宜存在於現行司法自治體制當中，故最低限度之職位保障應指，如須對法官為調派，則應以法官之自由意志為依歸，縱使有院等級之別，亦應有公平之遴選機制，此遴選機制亦應屏除法官身分高低之意念。除此之外，審級與地區之調動應仍在職位保障範疇之列，自不待言。

### （三）法官之俸給保障

法官之俸給與一般公務員之俸給本質相當，屬於經濟上之生活照顧。法官俸給應符合法官服務之質與量，在效能考量下，績效良好之法官可晉升俸給，績效不良之法官則可減俸，以績效高低決定俸給多寡。然此種方法看似可達成效能追求之效，然而效能並非裁判之唯一追求，不同案件之難易、複雜程度皆不同，倘一以蔽之，有可能影響

<sup>171</sup> 參張永明，前揭註 108，頁 22。

<sup>172</sup> 司法人員人事條例第 35 條、第 36 條參照。

法官之經濟獨立，致生為賺取俸給而草草結案或飆案之弊端。本文以為此處之俸給保障，除俸給之增減，須有法定原因與程序（諸如令陳述意見）外，另應採所謂「年資薪俸決定制」之精神，使完全依服務年資來決定薪俸之調漲，不論法官是否兼任行政職以及服務法院之層級，一律依年資計算俸給額，於服務滿二十八年即達俸給之最高額，並不因任職於地方法院或高等法院而有別。<sup>173</sup>基此，法官間地位平等，更可杜絕以俸給影響法官經濟獨立之可能性。年資薪俸決定制若無法完全杜絕法官尸位素餐之情形，或可另發展出諸如法官獎金制（此獎金非佔法官俸給之主要部份，毋寧只是俸給外額外之獎勵而已）或罰款制，雙管齊下之下達俸給之限度內保障。

### 三、遷調等職務變動之程序保障與救濟不同

基於行政一體，遷調時公務員亦須服從上級長官之命令，行政機關之長官得本於其指揮監督職權，對於屬官在不妨礙其工作權及行政運作之前提下靈活調動，以達人盡其才之目的。

公務人員之遷調可分為升調、降調與平調。升調多為受益性質，理論上而言一般不會有不服或爭訟之情事。降調乃將公務員自原職務調往官等或職等較低之職務，由於職等與官等為人民服公職權之核心內容，降調處分顯然重大影響了公務員服公職之權利，自得允其提起復審與行政訴訟以資救濟。至於平調部份，蓋公務員之職等與官等並未改變，如因任職區域或任職機關變動，致生生活作息不便或有交通往來等額外費用負擔之情事者，學說認為此事實上之不利益，只是平調人事命令之附隨效果，非法律上保障之權益，僅得依公務人員保障法第 77 條第 1 項規定，利用申訴、再申訴途徑加以救濟。<sup>174</sup>

然法官獨立審判，為避免遷調等事項影響法官職務之中立性，憲

---

<sup>173</sup> Vgl. Prantl, *Missachtung der dritten Gewalt*, DRiZ 1999, 145, 151. 轉引自程春益，論法官之身分與保障，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年 1 月，頁 22-24。

<sup>174</sup> 參蕭文生，公務員調職處分之救濟，月旦法學教室第 101 期，2011 年 3 月，頁 11。

法第 81 條後段規定法官非依法律不得停職、轉任或減俸。關於法官之停職，依司法人員人事條例第 33 條：「實任司法官非有法律規定公務員停職之原因，不得停止其職務。」停職在公務員法上之意義為：公務員於一定期間受處分，停其職務之執行而仍不喪失其公務員之身分者。<sup>175</sup>此處法官之停職與公務員法上之規定相當，皆屬對法官與公務員身分行使之限制，同為嚴厲之人事處分。而轉任，係指將法官調離審判業務以外之職務而言。<sup>176</sup>另依據司法人員人事條例第 34 條規定：「實任法官除經本人同意外，不得轉任法官以外職務。」以及同法第 35 條規定：「實任法官除經本人同意者外，非有左列原因之一，不得為地區調動：一、因法院設立、裁併或編制員額增減者。二、因審判業務增加，急需人員補充者。三、在同一法院連續任職四年以上者。四、調兼同級法院庭長或院長者。五、受休職處分期滿或依法停止職務之原因消滅而復職者。六、有事實足認不適在原地區任職者。」由上列條文規範，足見此法官轉任之限制，有保障法官執行職務不受轉任之干涉外，同有保障法官執行職務不受地域調動與審級調動干涉之意旨。因此有學說以為，地區調動與審級調動，均為憲法第 81 條後段規定「轉任」之意義所涵蓋。<sup>177</sup>基此，法官之轉任與停職，皆對法官執行審判職務生有相當程度之影響，在法制層面應詳加保障，不得對法官恣為限制。

基於以上不同，附加考量法官與一般公務員職司領域與職司領域之於國家社會所生影響，保障法官之身分與地位，目的乃在補強法官職務上之獨立，蓋法官之身分與地位，受有法之特別保障，始可不畏強勢，不為利誘，依據法律獨立審判。<sup>178</sup>法官與公務員二者間本質上不同乃至保障範圍、保障密度，甚或保障之必要性，蓋不得一概而論。

---

<sup>175</sup> 參林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），2001 年 11 月，修訂 6 版，頁 127。

<sup>176</sup> 參張少騰，前揭註 81，頁 24。

<sup>177</sup> 參蔡志方，論法官與檢察官地區調動之規範基礎及其界限與救濟，全國律師，1997 年 2 月，頁 46。

<sup>178</sup> 參王甲乙，前揭註 95，頁 3。

## 第二項 法官應有公務員考績法之適用

### 第一款 學說爭議

既知法官為特殊之公務員，然法官應否有公務員考績法之適用？學界實務向有爭議。有見解以為，我國法官若與公務人員等同適用公務人員考績法，以考等決定法官之升遷，同時對法官生財產上與非財產上影響，影響層面深廣致使法官無從固守其審判之中立與獨立性，非難以想像，而有認公務人員考績法之規定不應適用於法官者。其更認為法官係依法獨立審判，以其良知與法律見解為法律案件之解決，如果法官有類似公務員考績制度，不免對法官之裁判品質作了「公權力宣示」，實則影響法官之自由意志甚而戕害審判獨立，也恐引發法界、當事人與社會對考績不良之法官有不信任等不當誤解，因此認為法官考績之制度應予廢除，法官不適用一般公務人員考績自不待言。<sup>179</sup>有從不同角度切入同持否定見解者，認為對法官加以考核，無異使法官之調動、升遷事實上掌握於監督權人手中，易養成法官對監督權人卑躬屈膝、迎合奉承之性格，並且如由監督權人單獨對全體法官考核，事實上無法期待其客觀實在。而如授權庭長等進行考核，不同考核權人之考核標準亦不易求得同一，更可能有黨同伐異之弊，最簡便有利之方式毋寧令法官不宜有考績制度。基此，法官不適用公務人員考績法之立場不言可喻。<sup>180</sup>亦有論者以另一面向操作觀之：消極之考績可以使法官不生俸級、不生職等，或不升官等，進而達到實質減俸之目的，足以左右受考績者之意思決定，可見考績制度與憲法要求審判獨立與保障法官身分獨立之精神格格不入，考績制度本身與法官身分保障即有扞格，公務人員考績制度自不從與法官相連結。<sup>181</sup>最後，更有見解以為，法官某些言行在一般公務員法裡並無明確規範，將該

---

<sup>179</sup> 參陳新民，前揭註 97，頁 727。

<sup>180</sup> 參程春益，法官之職務獨立與職務監督，國立政治大學法律學系碩士論文，1987年6月，頁143。

<sup>181</sup> 參林文舟，我國法官角色與地位之檢討，台灣基隆地方法院 81 年度研究報告，1992年6月，頁53。

些法規適用於法官身分者，則顯得未必適當，以懲戒為例，以規範一般公務人員行爲之態度，來規範法官本不恰當，倘以懲戒一般公務人員行爲之思維，來處理法官之懲戒案，難免受到削足適履之譏，若立於此觀點，公務員考績之績效追求與法官之績效追求，基於二者扮演功能角色之不同，完全適用亦難逃批評。<sup>182</sup>故此爲否定之說法。

反之，有主張公務人員考績法應適用於法官者，認爲法官之一般能力、專業能力、特長及人格傾向等資料，作爲對於事務之分配、擔任何種職位及升遷之參考，都有實際之需要，並且對於促進司法效率及避免遲延正義亦有必要。<sup>183</sup>更進一步說明法官也是公務人員，理應適用考績法，因司法院轄屬法官受領高於其他公務人員一等之待遇，盡享公務員之福利待遇，應受公務員有關法制之規範無庸置疑，若其非屬公務員，法官之權利受憲法保障已夠優渥，但是對應盡之義務卻顯得不對等，諸如基於憲法所命法官應依法獨立審判保障人民訴訟權之意旨，司法負有令人民受公正迅速裁判之權利的義務，因此對於許多法官未依法迅速執行職務，及對久懸未結之案件遲延等，仍須回歸適用考績制度。因此援引「綜覈名實、信賞必罰」之考績法制並無不妥之處，適用公務員考績法制實爲必然。<sup>184</sup>

## 第二款 本文見解

本文見解以爲，法官爲特殊公務員，在遇有法治上欠缺時，應可

---

<sup>182</sup> 參蔡炯燉，由法官法談法官懲戒及其相關制度之變革，公務員懲戒制度相關論文彙編，第四輯，司法院，2011年12月，頁98。

<sup>183</sup> 參黃一鑫，法官人事制度之比較研究，司法院研究年報第10輯（下），1990年6月，頁819。

<sup>184</sup> 參黃豐鑑，公務人員考績法對法官應一體適用，國家政策研究基金會網路資源：<http://www.npf.org.tw/post/1/7267>（最後瀏覽日期：2012年5月6日）相同見解參林峰正，司法不能逃避監督，財團法人民間司改基金會網路資源：[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_search\\_result\\_detail.asp?search1=%E6%94%B9%E9%9D%A9&id=2534](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_search_result_detail.asp?search1=%E6%94%B9%E9%9D%A9&id=2534)（最後瀏覽日期：2012年5月6日），另參呂學樟、柯建銘委員發言紀錄，立法院司法及法制委員會「法官法」公聽會會議記錄，司法院公報，第99卷第85期，2010年4月，頁190-191。

回歸於公務員考績法適用。

學說之否定見解有其堅實理由，即自考績法修正研擬時起，考試院於院會審議通過公務人員考績法修正，並函送立法院審議，因其中對法官訂有一定比例考丙的條文，引起司法院不滿，司法院認為法官與一般公務人員屬性有所不同，如適用行政機關體制下的考績評比，明顯不適當。加上已擬定法官法，對於司法官的不適任情形，特別設計退場機制予以規範或淘汰即可，無庸適用公務員考績之累積考丙規定。且根據大法官解釋，法官除了遷調受到保障，非受懲戒不能撤職，若考績法三丙撤職規定納入法官，恐有違憲問題。<sup>185</sup>

然本文認為，法官法的確是排除考績法制上之特定規範，但並不表示一般公務員之考績制度與箇中理論內涵，於法官身分者即完全無從適用。誠如上述肯定見解所述，法官身居審判之要職，正確積極之判決作成爲人民之所企盼，對於法官之監督爲法治國家所不可揚棄，考績考評之內涵有助於法官一般能力、專業能力、人格特質之判斷，對於事務分配、擔任何種職位之參考都有實際需要，最重要者，爲促進司法效率及避免遲延正義所不可或缺，因此諸如原理原則、上位概念此些公務人員考績法之核心理念，於法官法漏未規定時回歸公務人員考績法適用並無不當，蓋法官爲特殊公務員，一般總則性之規定依考績法，其餘規範當法官法有特別明文時則依法官法之規定處理。即當特殊規定如考丙比例限制等，此些有礙憲法所保障之法官獨立之事項規或有立法另予明文規定時方不適用，遇有漏洞或法律適用爭議時法官仍有公務人員考績法之適用爲是。

本文說法可從歷次修法軌跡中看出端倪：早期如民國 92 年 4 月

---

<sup>185</sup> 參蔡佩芳，謝文定：法官不適用 3 丙退場 謝指法官非受懲戒不能撤職，立法院全球資訊網：

[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/leg\\_news/newsView.action?id=72508&lgn=00017&stage=7](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/leg_news/newsView.action?id=72508&lgn=00017&stage=7)（最後瀏覽日期：2012 年 5 月 6 日）

版本之法官法草案等即有「法官排除公務員考績法適用」之明文，<sup>186</sup>然現行法官法卻將此規定刪除，改以「本法施行後，法官不適用公務員考績法，無法依該法辦理考績升等」，而僅將考績升等部份否定適用，並無完全排除公務員考績法適用之意涵，立法理由毋寧為立法政策上之擇取，應理解為法官不應完全排除公務員考績法之適用為是。

我國現制上有司法人員人事條例之制定，但該條例所稱司法人員除普通法院法官外，尚包括檢察官、公設辯護人、書記官、通譯、公證人、辯護人、法醫、法警、執達員等其他司法人員，未能彰顯法官之特殊地位，且未及於普通法院法官以外其他法官之人事，因此法制上不僅不獨立，且不完整。<sup>187</sup>此外，在法官法施行（民國 101 年 7 月 6 日）之前，法官同樣受到考績法之規範，有所不同者，僅是實任法官不適用公務人員考績法關於免職之規定，僅就其受懲戒之事由，依公務員懲戒法之規定移付懲戒，在實務運作上，也未曾見實任法官考績有考列丁等而被免職者之個案。過去法官既適用公務人員考績法，自亦得依公務人員考績法規定，依其情事予以懲處，司法院為了使懲處有客觀之準據，頒訂「司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點」以資適用，關於法官之懲處程序，應先提交各法官自律委員會評議及考績委員會核議後，再層報司法院提人事審議委員會審議。<sup>188</sup>然而法官法實施後，司法人員人事條例扮演何種角色？法官若無從適用公務人員考績法，則以考績法為規範基礎之「司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點」，在法官實施後，有無繼續適用之餘地同生疑義。

本文認為法官並不脫公務員之本質，應為特別之公務員，蓋法官屬於依法任用取得公務員身分之人，必須經過司法官特考及格及司法訓練所訓練期滿並及格始得擔任，<sup>189</sup>故除法官之身分地位保障憲法特

---

<sup>186</sup> 參法官法草案研究彙編，第十二輯，司法院，2003 年 12 月，頁 348、521、819、851、900。

<sup>187</sup> 參程春益，前揭註 173，頁 35。

<sup>188</sup> 司法院暨所屬各機關人員獎懲案件處理要點第 9 條第 2 項參照。

<sup>189</sup> 參行政院勞工委員會行業職業指南 E 網，職業指南目錄，網路資源：[http://163.29.140.81/careerguide/ind/ind\\_detail.asp?section\\_id=2&id\\_no=20502](http://163.29.140.81/careerguide/ind/ind_detail.asp?section_id=2&id_no=20502)

別予以明文外，其餘相關法律上保障規定，實與一般公務人員無異。<sup>190</sup>只是此特別職之公務員，與一般普通職之公務員角色與功能有別，因此法官之養成、任免、俸給、退休等，自不宜完全援用公務人員有關法令，建立一套完整獨立的法官人事制度誠有其必要，然此法官之專門人事制度尚不可與公務員人事制度完全切割，因其法理上容有未能完全割裂之本質相同之處，進而認為得有公務員考績法之適用為是。

### 第三項 法官法與公務員考績法為特別法與普通法之關係

本文試圖就公務員考績法、法官法，以及新制中取代考績制度之法官職務評定的法官職務評定辦法內容作比較，希冀釐清與說明法官法、職務評定辦法受考績法之影響甚深，進而得證其中特別法與普通法之關係，更期待能找出法官法或職務評定辦法未規定時可回歸公務員考績法適用之法理脈絡。

首要者，在法官法與公務員考績法之比較部份，除落實憲法第 80、第 81 揭櫫之法官獨立與身分保障外，法官法之立法目的尚包含建立法官評鑑機制以淘汰不適任法官，以期建立健全之法官制度。而公務人員考績法之立法目的，認為考績應綜覈名實，公正公平，作準

---

(最後瀏覽日期：2012 年 5 月 4 日)

<sup>190</sup> 相同見解，參最高行政法院 98 年判字第 732 號判決：本件被上訴人於 94 年 4 月 13 日 94 年第 3 次人審會討論決議「律師甲○○申請充任法院法官，其職前訓練成績考核結果，經審議為不及格，不予派代」後，既將決議結果，以 94 年 4 月 27 日院台人二字第 0940009185 號函知上訴人，即屬否准上訴人充任法院法官之申請，業已限制人民選擇服公職之自由，並非對公務員所為非屬行政處分之內部管理措施，揆諸前開說明，本應適用行政程序法第 102 條之規定。本件被上訴人主張其否准上訴人充任法官之申請，屬於對公務員所為之人事行政行為，且不致對上訴人既有之身分、權利發生何等限制或剝奪之結果，故無行政程序法第 102 條規定之適用云云，原審亦持相同之論見，固不足採。...綜上所述，雖然原判決理由有關係爭處分屬於對公務員所為之人事行政行為，及其不致對上訴人既有之身分、權利發生何等限制或剝奪之結果，自非侵益處分之論述，容有未洽。(節錄)」本件係涉律師申請充任法官，認為否准律師之申請即已限制人民服公職之權利，並業屬對公務員所為之人事行政行為，則應得肯認系爭實務見解認為法官為公務員身分並無疑問。

確客觀之考核，旨在藉由獎勵優秀及輔導表現不佳者之機制，以提升政府績效。二者間立法目的極其相似，立法技術與手段內容更如出一轍，差別僅在於公務人員考績法乃針對一般之公務員，而法官法所針對者為屬「特別任用關係」之法官身分者，適用主體雖然不同，然法官之特別任用關係實則為其原有公務員身分外，額外賦予其憲法密度上之身分保障，致使其適用考績法範圍較一般公務員小、保障密度較一般公務員高之特別情形。是故特殊公務員適用其專法，若專法無規定時，則回歸普通公務員之一般法律適用，於法學方法上當有其論理依據。

在津貼與工作獎金給與之規定上，法官法第 71 條第 7 項為保障法官現有權益，遂規定其生活津貼、年終工作獎金等其他給與準用公務人員相關法令規定，此「相關法令」當指有明言生活津貼、年終工作獎金之公務人員考績法而言，承「準用」之法律上意義，許可讀出二項訊息，一則重申法官屬特殊公務人員地位，二則揭示法官法與公務人員相關法制上有近似之本質，法官法未規定時法律明文得加以援用。

在轉任與回任人員年資之計算上，法官法第 74 條第 3 項立法理由揭明實任法官於年度中轉任司法行政人員或司法行政人員於年度中回任法官者，其年終考核就應予辦理考績或職務評定，抑或二者得予以合併計算，應有明確規定，爰參考公務員考績法第 4 條第 2 項規定，於第 3 項規範法官轉任及回任等年終考核事項，其相互間援用考績法相關之體制措施與法理即不言可喻。

綜上，法官法與考績法二者間關係緊密難以明確界分，本文見解以為法官法仰賴考績法之色彩濃厚，甚有普通法與特別法之意味，故認為曰二法規彼此並無干係而獨立者實於理有悖。

另於考績法與職務評定辦法間之關係釐清，有下列數項共通且相似之處：如有監督權機關與監督範圍部份，職務評定辦法第 2 條第 3 項係依據法官法第 73 條第 1 項，並參照現行辦理一、二審法院院長

及各級法院法官考績之作業方式，明定辦理職務評定之人員為何，此立法方式與公務人員考績法之相似，即機關首長（相當於一、二審法院院長）之評定由上級機關長官（司法院院長）辦理；又職務評定辦法乃參照公務人員考績法第 5 條第 1 項前段規定，明定以平時考評紀錄作為辦理職務評定之依據，因而在考績之監督本質上，二者所預想之監督權機關與監督範圍幾近完全相同而重疊；評定辦法第 3 項更係參照現行辦理一、二審法院院長及各級法院法官考績之作業方式，明定辦理平時考評之人員；又關於評定之種類與內涵方面，評定辦法第 4 條第 1 項評定之種類與考績法中規定相似，同有年終考績、另予考績之分，唯有專案考績之差異已矣，此立法方式亦不出參酌考績法立法方式所致，更顯示出二法間之徑脈相連。

復於特殊之公務員考評計算情形如考評之合併計算或補辦，評定辦法第 5 條第 1 項立法理由謂：如受評人係受免除法官職務，轉任法官以外其他職務之懲戒處分，因其轉任後仍為公務人員，依公務人員考績法第 4 條第 2 項立法意旨，其任職法官期間之年資應得合併計算參加年終考績，不列於第 1 項之範圍。第 5 條第 2 項立法理由揭示，銓敘部 58 臺為甄 1 字第 25317 號函謂：「帶職帶薪進修人員年終考績，由原服務機關長官按考績項目參酌在校學業與操行體育成績、研究報告及原機關所具資料評定。」又法官法施行後，除依第 81 條第 2 項規定選送法官帶職帶薪進修外，實任法官每連續服務滿七年者，亦得依同法第 82 條第 1 項規定申請帶職帶薪自行進修一年。為督促上開法官把握進修機會，並提出具有參考價值之研究報告，爰於第 2 項明定其進修期滿當年度之職務評定，應俟其研究報告經司法院審核後，再予補辦，是故將帶職帶薪進修人員考績之內涵帶入法官法中適用之，亦因之滲透入職務評定辦法當中。

再者，最明顯者乃考評之優劣標準：職務評定辦法第 6 條第 2 項立法理由中說明，法官法施行後，法官應依法辦理職務評定，不再適用公務人員考績法辦理考績。雖明言如此，然綜觀條文內容，為使職務評定之標準更加明確，強化督促警示效果，立法者乃於第 2 項及第

3 項分別明定「應評列未達良好」及「得評列未達良好」之具體標準。從而，職務評定良好之效力與考列甲等者相當；職務評定未達良好之效力則等同於考列丙等；不得考列甲等者仍然可能考列乙等，非當然必須考列丙等，故其職務評定是否評列未達良好，仍有裁量空間，而屬「得」評列未達良好範疇；則應考列丙等以下（即「不得考列乙等以上」）者，其職務評定「應」評列未達良好。為求判斷標準之明確，本條乃參照公務人員考績法、同法施行細則及司法院所屬各級法院法官考績評定參考要點有關「不得考列乙等以上」及「不得考列甲等」之相關規定，本法中「應評列未達良好」與「得評列未達良好」之規定便據此而來。而其後之考評獎懲效果，蓋因職務評定之獎懲內容與公務員考績制度內容近似，晉級與俸給，縱使法官已無晉升官等之適用，仍依評列項目給予相當優劣（一如考績法中之等第）之給與。

而後，在組織方面如出席委員之計算，考績法第 15 條各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。復依考績法授權制定之考績委員會組織規程第 4 條第 2 項，明定出席委員應行迴避者，不計入該案件之出席人數。此規定即與職務評定辦法第 11 條第 4 項相當。而委員會中委員之文件調閱權與受評人之程序保障等等，評定辦法第 12 條第 1 項係參照公務人員考績法第 14 條第 2 項、考績委會組織規程第 4 條第 3 項明定職評會得調閱有關資料及通知受評人或有關人員到會說明。同理，在保密義務部份，同樣參照公務人員考績法第 20 條規定，明定辦理職務評定人員，對職務評定過程所涉相關事宜，應嚴守秘密，此援引考績法之立法技術與用意即相當明確。

最末，於不服評定結果之救濟部份，不服評定結果之救濟，乃參照各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第 15 點第 2 項規定訂定相關程序。至於評定之程序再開，職務評定辦法第 31 條第 1 項係參照公務人員考績法施行細則第 25 條第 1 項規定，明定職務評定如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。第 2 項則參照公務人員考績法施行細則第 25 條第 2 項，明定職務評定如有更正或變更，免經初評及評議程序，

逕由司法院核定後，送銓敘部銓敘審定。二法規立法內容幾無二異。

是以，法官職務評定辦法為法官法之子法，為法官法細部內容之具體踐行，二法規之性質殊為相似，然而無論法官法或職務評定辦法，在立法技術上、理論依據上，再再援用甚至是直接移植考績法上之類似概念，僅是因適用主體有別而作特別規範而已，因而規範未逮或遇有爭議時，回歸考績獎優懲劣之本質，以其理論基礎與原理原則為適用之依據應非屬牽強為是。綜上所述，將法官法與公務員考績法，以及考績法與法官職務評定辦法作比較圖表如下：



《表一、法官法與公務員考績法之比較》

比較基準	法官法	公務員考績法	說明
<p>立法目的與適用範圍。</p>	<p>第 1 條第 1 項 為維護法官依法獨立審判，保障法官之身分，並建立法官評鑑機制，以確保人民接受公平審判之權利，特制定本法。</p> <p>第 1 條第 3 項 本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>第 1 條 公務人員之考績，依本法行之。</p> <p>第 2 條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。</p>	<p>除落實憲法第 80、第 81 揭櫫之法官獨立與身分保障外，法官法之立法目的尚包含建立法官評鑑機制以淘汰不適任法官，以期建立健全之法官制度。而公務人員考績法之立法目的，認為考績應綜覈名實，公正公平，作準確客觀之考核，旨在藉由獎勵優秀及輔導表現不佳者之機制，以提升政府績效。二者間差別在於公務人員考績法乃針對一般之公務員，而法官法所針對者為</p>

			屬「特別任用關係」之法官身分者。是故特殊公務員適用其專法，若專法無規定時，則回歸普通公務員之一般法律適用，於法學方法上當有其論理依據。
人事審議委員會委員之產生與審議規則之訂定。	第 4 條第 6 項 司法院人事審議委員會委員之資格條件、產生方式等有關事項之辦法，及其審議規則，由司法院訂之。但審議規則涉及法官任免、考績、級俸、遷調及褒獎之事項者，由司法院會同考試院定之。		法官法第 4 條第 6 項立法理由明定，有關人事審議委員會之審議規則如涉及考試院之職掌者，應由司法院會同考試院定之。殊值提起之處在於條文中乃明確使用「考績」二字，並非以考核、考評等用字與以取代，考績之本質未根本揚棄即得推知，立法者於此使用考績二

			字，更突顯其意旨。 <sup>191</sup>
津貼與工作獎金之給與。	第 71 條第 7 項 法官生活津貼及年終工作獎金等其他給與，準用公務人員相關法令規定。	第 7 條第 1 項 年終考績獎懲依左列規定： 一、甲等： 晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸一級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。 二、乙等：	法官法第 71 條第 7 項為保障法官現有權益，遂規定其生活津貼、年終工作獎金等其他給與準用公務人員相關法令規定，承「準用」之法律上意義，許可讀出二項訊息，一則重申法官屬特殊公務人員地位，二則揭示法官法與公務人員相關法制上有近似之本質，法官法未規定時得為援用，此相關法令當指有明言生活津貼、年終工

<sup>191</sup> 法官法第 90 條第 8 項：「檢察官人事審議委員會之組成方式、審議對象、程序、決議方式及相關事項之審議規則，由法務部徵詢檢察官人事審議委員會後定之。但審議規則涉及檢察官任免、考績、級俸、陞遷及褒獎之事項者，由行政院會同考試院定之。」亦有明文「考績」之字樣，從而可從中窺知考績之本質並未揚棄，惟檢察官非在本文討論之列，茲不贅言。

		<p>晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級。</p> <p>四、丁等：免職。</p>	<p>作獎金之公務人員考績法而言。</p>
<p>晉級之給與。</p>	<p>第 74 條第 2 項 法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉二級。</p>	<p>第 11 條第 1 項 各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格： 一、二年列</p>	<p>法官法第 74 條第 2 項立法理由謂：「依法官法第 71 條第 1 項之規定，法官不列官職等。本法施行後，法官不適用公務員考績法，無法依該法辦理考績升等。爰參照公</p>

		<p>甲等者。</p> <p>二、一年列甲等二年列乙等者。</p>	<p>務員考績法規 定之精神，於第 2 項明定法官連 續四年職務評 定為良好，且未 受刑事處罰、懲 戒處分者，除給 與獎金外，並晉 二級。」是以， 縱使於晉級部 分明文無考績 法之適用，但援 用考績法內晉 級之概念，對法 官法之影響難 謂不深，亦可呈 現出在法官法 未解時，立法技 術仍仰賴自考 績法中尋求答 案。</p>
<p>轉任與回 任人員年資之 計算。</p>	<p>第 74 條第 3 項</p> <p>法官及司法 行政人員於年度 中相互轉（回） 任時，其轉（回） 任當年之年資， 得合併計算參加 年終考績或職務</p>	<p>第 4 條第 2 項</p> <p>具有公務 人員任用資格 之政務人員、教 育人員或公營 事業人員轉任 公務人員，經銓 敘審定合格實</p>	<p>法官法第 74 條第 3 項立法 理由揭明，實任 法官於年度中 轉任司法行政 人員或司法行政 人員於年度 中回任法官</p>

	<p>評定。</p>	<p>授者，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得比照前項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算參加年終考績。</p>	<p>者，其年終考核就應予辦理考績或職務評定，抑或二者得予以合併計算，應有明確規定。爰參考公務員考績法第4條第2項規定，於第3項規範法官轉任及回任等年終考核事項。相互間援用考績法相關之體制措施與法理不言可喻。</p>
--	------------	---	--



《表二、公務員考績法與職務評定辦法之比較》

	職務評定辦法	公務員考績法	關係比較
有監督權機關與監督範圍。	<p>第 2 條第 3 項</p> <p>職務評定應由下列人員（以下簡稱評定機關首長）辦理：</p> <p>一、一、二審法院院長之職務評定，由司法院院長辦理。</p> <p>二、各級法院法官之職務評定，由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。但十二月二日以後始調至該法院或機關任職者，由原辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。</p>	<p>第 9 條</p> <p>公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。</p>	<p>第 2 條第 3 項係依法官法第 73 條第 1 項，並參照現行辦理一、二審法院院長及各級法院法官考績之作業方式，明定辦理職務評定之人員，此立法方式與公務人員考績法之相似，即機關首長（相當於一、二審法院院長）之評定由上級機關長官（司法院院長）辦理。</p>
辦理評定之依據。	<p>第 3 條第 1 項</p> <p>職務評定</p>	<p>第 5 條第 1 項</p> <p>年終考績應</p>	<p>第 1 項乃參照公務人員考績</p>

	<p>應以平時考評紀錄及法官全面評核結果為依據；辦理一、二審法院院長職務評定時，應參考各級法院團體績效評比結果。</p> <p>第 3 條第 3 項 平時考評應由下列人員辦理：</p> <p>一、一、二審法院院長之平時考評，由司法法院院長辦理。但臺灣高等法院所屬各法院院長之平時考評，得交由該院院長辦理。</p> <p>二、各級法院法官之平時考評，由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。</p>	<p>以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。</p>	<p>法第 5 條第 1 項前段規定，明定以平時考評紀錄作為辦理職務評定之依據。同時因法官法第 31 條第 1 項業已明定以法官全面評核結果作為法官職務評定之參考，復加上法官法第 32 條第 1 項亦明定以各級法院團體績效評比結果作為各級法院首長職務評定之參考，遂立此條。</p> <p>本辦法第 3 項更係參照現行辦理一、二審法院院長及各級法院法官考績之作業方式，明定辦理平時考評之人員，此立法方式亦不出參酌考績法立法方式所致。</p>
--	---	--------------------------------------	---

<p>評定之種類與內涵。</p>	<p>第 4 條第 1 項</p> <p>職務評定種類如下：</p> <p>一、年終評定：指對同一評定年度連續任職滿一年者，評定其當年一至十二月任職期間之表現。</p> <p>二、另予評定：指對同一評定年度連續任職不滿一年已達六個月者，評定其任職期間之表現。但同一評定年度已辦理另予評定者，不再辦理另予評定。</p>	<p>第 3 條</p> <p>公務人員考績區分如左：</p> <p>一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。</p> <p>二、另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。</p> <p>三、專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。</p>	<p>第 4 條第 1 項評定之種類與考績法中規定相似，同有年終考績、另予考績之分，唯有專案考績之差異已矣。</p>
<p>特殊情形下，考評之合併計算或補辦。</p>	<p>第 5 條第 1 項</p> <p>職務評定應於每年年終辦理。但有下列情形之一者，其</p>	<p>第 4 條第 2 項</p> <p>具有公務人員任用資格之政務人員、教育人員或公營事業人</p>	<p>第 5 條第 1 項立法理由謂：如受評人係受免除法官職務，轉任法官以外其他職務之懲戒處</p>

	<p>另予評定應隨時辦理：</p> <p>一、免職、免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、解職、辭職、退休、資遣或死亡。</p> <p>二、因停止職務或留職停薪致職務評定年資無法併計。</p> <p>第 5 條第 2 項</p> <p>依本法第八十一條第二項或第八十二條第一項規定帶職帶薪全時進修者，其進修期滿當年度之職務評定，應俟其研究報告經司法院審核後，再予補辦。</p>	<p>員轉任公務人員，經銓敘審定合格實授者，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得比照前項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算參加年終考績。</p>	<p>分，因其轉任後仍為公務人員，依公務人員考績法第 4 條第 2 項立法意旨，其任職法官期間之年資應得合併計算參加年終考績，不列於第 1 項之範圍。</p> <p>第 5 條第 2 項立法理由揭示，銓敘部 58 臺為甄 1 字第 25317 號函謂：「帶職帶薪進修人員年終考績，由原服務機關長官按考績項目參酌在校學業與操行體育成績、研究報告及原機關所具資料評定。」又法官法施行後，除依第 81 條第 2 項規定選送法官帶職帶薪進修外，實任法官每連續服務滿七</p>
--	--	---	---

			<p>年者，亦得依同法第 82 條第 1 項規定申請帶職帶薪自行進修一年。為督促上開法官把握進修機會，並提出具有參考價值之研究報告，爰於第 2 項明定其進修期滿當年度之職務評定，應俟其研究報告經司法院審核後，再予補辦，是故將帶職帶薪進修人員考績之內涵帶入法官法中適用之。</p>
<p>考評之優劣標準。</p>	<p>第 6 條第 2 項 受評人在評定年度內有下列情形之一者，其職務評定應評列未達良好：</p> <p>一、因故意犯罪受刑事判決有罪確定或</p>	<p>第 13 條 平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下；曾記一大</p>	<p>第 6 條第 2 項立法理由中說明，法官法施行後，法官應依法辦理職務評定，不再適用公務人員考績法辦理考績。雖明言如此，然綜觀條文內容，為使職務評定之標準更加</p>

	<p>受懲戒處分。</p> <p>二、平時考核獎懲經相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過以上。</p> <p>三、遲延交付裁判原本達四個月或累計達三百六十日。</p> <p>四、全年依法停止辦理審判案件。</p> <p>第 6 條第 3 項</p> <p>受評人在評定年度內有下列情形之一者，職務評定得評列未達良好：</p> <p>一、遲延交付裁判原本二個月以上未達四個月或累計一百八十日以上未達三百六十日。</p> <p>二、候補、</p>	<p>功人員，考績不得列丙等以下；曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。</p> <p>施行細則第 4 條第 2 項</p> <p>公務人員在考績年度內，有下列情事之一，不得考列甲等：</p> <p>一、曾受刑事或懲戒處分者。</p> <p>二、參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者。</p> <p>三、平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者。</p> <p>四、曠職一日或累積達二日者。</p> <p>五、事、病</p>	<p>明確，強化督促警示效果，立法者乃於第 2 項及第 3 項分別明定「應評列未達良好」及「得評列未達良好」之具體標準。從而，職務評定良好之效力與考列甲等者相當；職務評定未達良好之效力則等同於考列丙等；不得考列甲等者仍然可能考列乙等，非當然必須考列丙等，故其職務評定是否評列未達良好，仍有裁量空間，而屬「得」評列未達良好範疇；則應考列丙等以下（即「不得考列乙等以上」）者，其職務評定「應」評列未達良好。為求判斷標準之明確，本條乃參照</p>
--	--	---	--

	<p>試署服務成績審查不及格。</p> <p>三、經司法院人事審議委員會送請司法院院長依本法第二十一條第一項作成處分。</p> <p>四、經司法院依本法第四十五條第一項第四款或第四十六條第四款為地區調動或審級調動。</p> <p>五、經職務監督權人依本法第二十一條第一項第二款予以書面警告二次以上。</p> <p>六、依本法第八十一條第二項或第八十二條第一項規定帶職帶薪全時進修者，未於法定期間內提</p>	<p>假合計超過十四日者。</p> <p>六、辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽，有具體事實者。</p> <p>司法院所屬各級法院法官考績評定參考要點第 2 條第 1 項</p> <p>在考績年度內有下列情形之一者，不得考列甲等：</p> <p>一、曾受刑事或懲戒處分者。</p> <p>二、平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者。</p> <p>三、無故曠職一日或累積達二日者。</p> <p>四、請事、病假合計超過十</p>	<p>公務人員考績法、同法施行細則及司法院所屬各級法院法官考績評定參考要點有關「不得考列乙等以上」及「不得考列甲等」之相關規定，本法中「應評列未達良好」與「得評列未達良好」之規定便據此而來。</p>
--	---	--	---

	<p>出研究報告，或其研究報告經司法院審核不及格。</p> <p>七、違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢，足認評列良好顯不適當。</p>	<p>四日者。</p> <p>五、曾依法官評鑑辦法評鑑確定，認有損及司法信譽之事實者。</p> <p>六、無故遲延交付裁判原本達兩個月者。</p> <p>七、一年內累計遲延交付裁判原本達一八〇日，而情節重大者。</p> <p>八、辦理審判或其它業務，態度嚴重不良或顯然怠惰，有損司法形象者。</p> <p>九、辦案有重大違失可歸責於辦案之法官者。</p> <p>十、有違反法官守則之具體事實，依其情節足認考列甲等顯</p>	
--	---	---	--

		不適當者。	
考評之獎懲效果。	<p>第 7 條第 1 項</p> <p>職務評定之獎懲如下：</p> <p>一、年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。</p> <p>二、另予評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，不晉級，給與半個月俸給總額之獎金。</p> <p>三、年終評定或另予評定為未達良好，不晉級，不給與獎</p>	<p>第 7 條第 1 項</p> <p>年終考績獎懲依左列規定：</p> <p>一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個</p>	<p>職務評定之獎懲內容與公務員考績制度內容近似，晉級與俸給，縱使法官已無晉升官等之適用，然仍依評列項目給予相當優劣（一如考績法中之等第）之給與。</p>

	金。	月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。  三、丙等： 留原俸級。  四、丁等： 免職。	
委員會出席人數之計算。	第 11 條第 4 項 出席委員應行迴避者，不計入該案件之出席人數。	考績委員會組織規程第 4 條第 2 項  前項出席委員應行迴避者，於決議時不計入該案件之出席人數。	考績法第 15 條各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。復依考績法授權制定之考績委員會組織規程第 4 條第 2 項，明定出席委員應行迴避者，不計入該案件之出席人數。此規定即與職務評定辦法第 11 條第 4 項相當。
委員會之文件調閱權與受評人之程序保障。	第 12 條第 1 項 職評會對 於職務評定案件，認為有疑義	第 14 條第 2 項 考績委員會 對於考績案件，認為有疑義時，	第 12 條第 1 項係參照公務人員考績法第 14 條第 2 項、考績委

	<p>時，得調閱有關考評紀錄及案卷，必要時並得通知受評人或有關人員到會說明。</p>	<p>得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。</p> <p>考績委員會組織規程第 4 條第 3 項</p> <p>績委員會初核或核議前條案件有疑義時，得調閱有關資料，必要時並得通知受考人、有關人員或其單位主管到會備詢，詢畢退席。</p>	<p>會會組織規程第 4 條第 3 項明定職評會得調閱有關資料及通知受評人或有關人員到會說明，此立法技術與用意即相當。</p>
<p>辦理職務評定人員之保密義務。</p>	<p>第 14 條</p> <p>辦理職務評定人員，對職務評定過程所涉相關事宜，應嚴守秘密。</p>	<p>第 20 條</p> <p>辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。</p>	<p>此乃參照公務人員考績法第 20 條規定，明定辦理職務評定人員，對職務評定過程所涉相關事宜，應嚴守秘密。</p>
<p>評定結果之執行。</p>	<p>第 19 條第 1 項</p> <p>職務評定結果，自次年一月一日起執</p>	<p>第 18 條</p> <p>年終辦理之考績結果，應自次年一月起執</p>	<p>第 19 條第 1 項係參照公務人員考績法第 18 條規定，明定職務</p>

	<p>行；非於年終辦理之另予評定，自司法院核定之日起執行。</p> <p>第 19 條第 2 項</p> <p>職務評定獎金，依下列標準發給：</p> <p>一、年終評定或另予評定獎金，均以受評人次年一月一日之俸給總額為準；十二月二日以後占缺法院異動者，亦同。但應隨時辦理辦理之另予評定獎金，以最後在職日之俸給總額為準。</p> <p>二、十二月二日以後免職、免除法官職務並喪失公務人員任用資格、撤職、解職、辭職、退</p>	<p>行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關核定之日起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。</p> <p>施行細則第 9 條第 1 項</p> <p>依本法給與之考績獎金，其給與標準如下：</p> <p>一、年終考績或另予考績獎金，均以受考人次年一月一日之俸給總額為準；十二月二日以後調任其他機關，由原任職機關以原職務辦理考績者，亦同。但非於年終辦理之另予考績獎金，以最後在職日之俸</p>	<p>評定結果之執行日期。</p> <p>第 2 項係參照公務人員考績法施行細則第 9 條第 1 項、第 2 項規定，明定職務評定獎金發給標準。</p> <p>第 3 項係參照公務人員考績法第 7 條第 2 項規定，明定第 2 項所稱俸給總額之內涵。</p> <p>第 4 項係參照公務人員考績法施行細則第 9 條第 5 項規定，明定職務評定獎金發給機關。</p> <p>第 5 項係參照各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第 13 點第 1 項規定，明定職務評定獎金借墊及歸墊之時</p>
--	--	---	---

	<p>休、資遣、死亡或因停止職務、留職停薪期間評定年資無法併計或轉任不適用本法規定之職務，經依本法辦理職務評定者，其職務評定獎金以在職同等級且支領相同俸給項目者次年一月一日之俸給總額為準。</p> <p>三、受評人因辦理事務法院或機關異動，致俸給總額減少者，其職務評定獎金之各種加給均以所任職務月數，按比例計算。</p> <p>第 19 條第 3 項</p> <p>前項所稱俸給總額，指本法第七十一條</p>	<p>給總額為準。</p> <p>二、十二月二日以後撤職、休職、免職、辭職、退休、資遣、死亡、留職停薪期間考績年資無法併計或轉任（調）不適用本法規定之機關，經依本法辦理考績者，其考績獎金依考績結果以在職同等級且支領相同俸給項目者次年一月一日之俸給總額為準。</p> <p>三、依公務人員留職停薪辦法第四條第一項第四款至第六款規定辦理留職停薪人員，其考績獎金按考績結果以次年一月一日在辦理派出國協助友邦機關、借調機關、公民營</p>	<p>點。</p> <p>第 6 項係參照公務人員考績法施行細則第 20 條第 3 項規定，明定司法院核定之職務評定清冊，應附入各級法院給與清冊送審計機關查考。</p> <p>第 19 條各項不脫公務員考績法之體制思維，儼然為公務人員考績制度之復植。</p>
--	--	---	---

	<p>所定之本俸、專業加給、職務加給及地域加給。</p> <p>第 19 條第 4 項</p> <p>職務評定獎金，除第二項第一款但書及第二款，由受評人受評時占缺法院發給外，其餘由受評人次年一月一日占缺法院發給。</p> <p>第 19 條第 5 項</p> <p>職務評定獎金於職務評定案，經評定機關首長評定後，得先行借墊，俟經銓敘部銓敘審定，再行發給歸墊。</p> <p>第 19 條第 6 項</p> <p>司法院核定之職務評定清冊，應附入各級法院給與清</p>	<p>事業機構或政府捐助經費達設立登記之財產總額百分之五十以上之財團法人所支俸（薪）給總額為準。</p> <p>四、專案考績獎金，以主管機關或授權之所屬機關（以下簡稱核定機關）獎懲令發布日之俸給總額為準。</p> <p>施行細則第 9 條第 2 項</p> <p>因職務異動致俸給總額減少者，其考績獎金之各種加給均以所任職務月數，按比例計算。</p> <p>第 7 條第 2 項</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加</p>	
--	--	---	--

	<p>冊送審計機關查考。</p>	<p>給。</p> <p>施行細則第 9 條第 5 項</p> <p>考績獎金除下列各款情形外，由受考人次年一月一日之在職機關發給：</p> <p>一、第一項第一款但書、第二款及第四款之情形，由辦理考績機關發給。</p> <p>二、第一項第三款之情形，由辦理派出國協助友邦機關、借調機關、公民營事業機構或政府捐助經費達設立登記之財產總額百分之五十以上之財團法人發給。</p> <p>各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第 13 點</p>	
--	------------------	---	--

		<p>第 1 項</p> <p>各機關公務人員年終考績（成）之獎懲，俟考績（成）案經銓敘部銓敘審定案到達後執行。但依法應給與之考績（成）獎金，各機關於考績（成）案經機關長官覆核後，得先行借墊，俟考績（成）案經銓敘部銓敘審定後，再行發給歸墊。</p> <p>施行細則第 20 條</p> <p>第 3 項</p> <p>各機關依核定機關核定之考績清冊附入該機關給與清冊送審計機關查考。</p>	
<p>評定通知書之送達。</p>	<p>第 20 條第 1 項</p> <p>職務評定經銓敘部銓敘審定後，應由報</p>	<p>施行細則第 21 條</p> <p>第 3 項</p> <p>各機關考績案經核定機關核</p>	<p>第 20 條第 1 項係參照公務人員考績法施行細則第 21 條第 3 項</p>

	送審定機關作成職務評定通知書送達受評	定送銓敘部銓敘審定後，應以書面通知受考人。考績列丁等或專案考績一次記二大過免職者，應附記處分理由及不服處分者提起救濟之方法、期間、受理機關等相關規定。	規定，明定作成職務評定通知書之機關。
不服評定結果之救濟。	第 29 條第 1 項 再復核有理由者，再復核委員會應於再復核申請人表示不服之範圍內，以決定撤銷原評定，並得視事件之情節，發回原評定機關於指定期間內，依第十六條規定重行辦理職務評定。	各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第 15 條第 2 項 受考人不服考績（成）等次之評定，經依公務人員保障法相關規定提起行政救濟後撤銷原考績（成）等次，並經依法另為處分者，應依公務人員考績法第十四條規定重行辦理考績（成）。	不服評定結果之救濟，乃參照各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第 15 點第 2 項規定訂定相關程序。
評定之程	第 31 條第 1 項	施行細則第 25 條	第 31 條第 1

<p>序再開事由。</p>	<p>職務評定如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。</p> <p>第 31 條第 2 項</p> <p>前項職務評定之更正或變更，得填具職務評定更正或變更申請表，並檢附相關證明文件，由司法院核定後，送銓敘部銓敘審定。</p>	<p>第 1 項</p> <p>受考人於收受考績通知後，如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。</p> <p>施行細則第 25 條第 2 項</p> <p>前項考績更正或變更，得填具考績更正或變更申請表，並檢附有關證明文件，由核定機關核定後，送銓敘部銓敘審定。</p>	<p>項係參照公務人員考績法施行細則第 25 條第 1 項規定，明定職務評定如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。</p> <p>第 2 項則參照公務人員考績法施行細則第 25 條第 2 項，明定職務評定如有更正或變更，免經初評及評議程序，逕由司法院核定後，送銓敘部銓敘審定。</p> <p>二法規立法內容幾無二異。</p>
<p>停職人員考評之補辦。</p>	<p>第 32 條</p> <p>本辦法施行前受停止職務處分之法官，應俟其停職</p>	<p>施行細則第 24 條第 5 項</p> <p>依法停職人員應俟停職原因消滅後，始得依</p>	<p>本辦法施行前受停止職務處分之法官，依公務人員考績法施行細則第 24 條第</p>

	<p>原因消滅後，依公務人員考績法補辦其停職當年度之考績。</p>	<p>規定補辦停職當年度之考績。</p>	<p>5 項規定，其停職當年度之考績應俟停職原因消滅後始得依規定補辦，為杜爭議，爰以考績之法理明定以資適用。</p>
--	-----------------------------------	----------------------	--



## 第六節 小結

從保障司法救濟之意旨觀之，法官獨立作為國家貫徹司法救濟保障義務履行之手段，防止行政權對於審判的滲透，破壞司法獨立故不待言。據理，法官依法獨立審判，任何人不得加以干涉，倘若法官品德操守不佳，有具體事證且情節嚴重，致令是否能公正裁判已受質疑者，此時本不應令其繼續擔任法官一職。然而此些事項往往涉及審判核心領域，作為監督長官或機關，在行使監督權時應極為小心，否則易被質疑干涉審判。縱使如此，法官獨立雖受憲法保護，然法官有依法審判之義務，為確保其不濫權、不怠惰、依法執行職務，亦應有制衡之道督促其克盡職責。茲所謂促進審判效率能，一方面為對司法正確性與效率性之要求，另一方面為則為對法官獎優汰劣（獎勵優異法官並淘汰不適任法官）目的之追求，從而建立一套完善之法官人事考評制度為實當務之急。

故本章節中，本文所思循之脈絡為：為維繫人民之司法信賴，以及追求對司法受益權內訴訟權之保障，法官於相當限度內應仍受所監督。惟於監督法制部份，考量法官有別於一般公務員之特殊身分，以及對於審判獨立原則之兼顧，因而認為有獨立立法之必要，法官法遂油然而生。法官雖為特殊之公務員，然其並不脫公務員之本質，法官法毋寧為基於法官特別身份所因應而生之特別立法矣已。是故本文認為，在法官法漏未規定，或與考績建置之立法目的相悖離時，應可回歸適用公務員考績法之部份條文內容與法理，諸如原理原則、上位概念此些公務人員考績法之核心理念，於法官法缺漏時回歸公務人員考績法適用應無不妥，此為特別法與普通法適用之當然之理。

法官身居審判之要職，正確積極之判決作成為人民之所企盼，對於法官之監督為法治國家所不可揚棄，人事監督之內涵有助於法官一般能力、專業能力、人格特質之判斷，對於事務分配、因人制宜職位之參考都有實際需要。行文至此，法官法應如何妥善就法官人事評定作所規定應為關鍵所在，於下一章節茲就現行法官職務評定與審判獨立範圍之界限為進一步說明。

## 第四章 法官職務評定之界限

現行法官職務評定新制之簡介，已於第二章提出，本章節續對法官職務評定新制可能遇有之相關爭議作處理：首要者便是職務評定制與審判獨立之界限。職務監督之本質為司法行政，職務評定為職務監督之一種，其涉法官辦案效率、行事效能之追求，亦不免觸碰了權力分立之問題，箇中最易生疑問者，在於職務評定與審判獨立之界限應如何劃分。蓋究竟職務評定與審判獨立間之界限為何？為本章節之研究重心。理論上言，司法行政監督本不應影響審判權之行使，然在法律制度設計上，職務監督乃國家授權之機關監視法官是否有合義務地執行職務，職務評定操作不當則不免對法官審判獨立作所僭越，因此本章中，本文擬先點出職務監督與職務評定之關係，再就職務評定與審判獨立間之緊張關係作闡述，其後提出外國法中職務監督與審判獨立界限劃分之理論依據，並據以作為職務評定與審判獨立間界限之立論基礎。

### 第一節 職務評定與審判獨立之關聯

法官行使司法權之權力乃間接源自於國民主權原則，基於國民主權之原理，制度上應包括人民得藉由彈劾、懲戒及各類職務監督方式，對於受任為國家司法權行使之法官為監督措施，以要求法官負擔相當之法律或憲法上責任。<sup>192</sup>基此，對法官為監督措施有其憲法上依據，疑問之處在於此制度應如何規範貫徹，方為癥結。2004年5月19日司法院前院長翁岳生在司法院主管會報指示：「考績可能是法官間最容易有爭執的問題，若缺少溝通協調，易生誤解，以致產生不良後果。近年來，法官對當事人的態度一般而言已有進步，請不要因考績問題而影響法官審判態度，請人事處繼續研擬讓法官能以較客觀、理性方式進行考績評比的方案。」<sup>193</sup>從上可知，尚有法官考績制度之

<sup>192</sup> 參陳邦豪，前揭註 132，頁 36。

<sup>193</sup> 參 2004 年 5 月 19 日司法院第 175 次主管會報指示，司法週刊第一版，2004 年 5 月 28 日。

舊時，司法當局對於考績問題可能影響法官審判態度云云已有關注。現行法官法修正公佈施行後，法官職務評定制度能否達成其所欲追求之目的暫且不論，法官考核對於外界之所企盼，會否導致法官為追求優良績效成果而卑躬屈膝、投有監督權獎懲之人所好，進而發生有礙審判獨立，致令外界觀感不佳而有妨害司法威信之情形，此些事項皆對於審判獨立生有影響。職務監督措施與審判獨立之界限如何劃分，為各國所究明之基本問題。

### 第一項 職務評定對法官審判上之影響

於法官法公佈施行之前，法官考績之舊制乃適用公務人員考績法。公務員考績法第 7 條規定：「年終考績獎懲依左列規定：一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。三、丙等：留原俸級。四、丁等：免職。（第一項）前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。（第二項）」，綜上所述，法官因年終考績考列乙等者，晉本俸一級，並給予半個月俸給總額之一半獎金，即考績獎金為月俸給總額之一半；考列甲等者晉本俸一級，並給予一個月俸給總額之一次獎金，二者間俸給總額差半個月。又如一年乙等，則須三年才能晉升高一職等，<sup>194</sup>此影響難謂不大。且法官依其年資、職等，月俸數額

---

<sup>194</sup> 參公務人員考績法第 11 條：「各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：一、二年列甲等者。二、一年列甲等二年列乙等者。（第一項）前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等升等任用資格。（第二項）」

各有互異，職等越高者金額差距越大，箇中影響之大，恐致法官審判時瞻前顧後、綁手綁腳有礙法官獨立審判自不待言。

現今法官法公佈施行之後，法官不列官等、職等，故現行公務人員有關提敘之認定標準已無從適用，未來法官俸表亦無「本俸」及「年功俸」之區隔，惟須留意者，現行法官法第 71 條立法理由說明，法官提敘事宜攸關俸給核敘結果，屬重大權益事項，特爰於法官法第 71 條第 8 項、第 9 項明定法官服務成績優良年資提敘俸級之認定，辦法由考試院會同司法院、行政院定之，足見法官提敘事項縱使在無考績制度後，對於法官進俸敘級之意旨與要求未曾更變。

同法第 73 條另明言為提高法官執行職務之品質效率，應每年辦理法官之職務評定，評定結果經司法院核定後，評定結果供作法官人事作業之參考，及核發職務獎金與俸給晉級之依據，復從法官評定之細項觀察，包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質，其名雖非考績，但實與考績之意義與內涵無異。承接第 74 條第 1 項：「法官任職至年終滿一年，經職務評定為良好，且未受刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與兩個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給。」同條第二項：「法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分外，除給與前項之獎金外，晉二級。」根據此二項規定，法官之晉敘依舊取決於職務評定結果，除了等別、晉敘內容之差異外，評定項目中之「品德操守」、「敬業精神」因其屬人性太高，會否導致法官為追求優良績效成果而卑躬屈膝、投有監督權獎懲之人所好，進而影響司法威信者，堪有疑慮。再者，考評細目中之「裁判品質」，會否有發生介入審判核心領域、有礙審判獨立之情形亦值得觀察。職務評定對法官審判獨立之影響，可見一斑。

## **第二項 職務評定對法官非審判上之影響—財產與非財產上影響**

就法官法公佈施行前之考績舊制而言，承前所述，法官因年終考

績考列乙等者，晉本俸一級，並給予半個月俸給總額之一半獎金，即考績獎金為月俸給總額之一半；考列甲等者晉本俸一級，並給予一個月俸給總額之一次獎金，二者間俸給總額差半個月。又如一年乙等，則須三年才能晉升高一職等，<sup>195</sup>此金錢俸給之差額達半個月俸給總額之多，財產上影響難謂不大，且法官依其年資、職等，月俸數額各有互異，職等越高者金額差距越大，不能忽視。對於法官之非財產上影響部份，以往考績優良者較能參與法院決策，掌有較多自由裁量權、較大自主性，也享有較快之升遷機會，並有通常事務分配（如民、刑庭之擇取）之選擇，這些均非屬物質上之報酬。諸如當時實務上法官兼庭長、兼院長者，審判案件分案少，甚有院長、庭長不分案以致勞逸不均之情形，而有法官對庭長、法官職爭先恐後爭取之譏。釋字 530 號解釋孫森焱大法官協同意見書中亦提及：「庭長對於本庭庭員既居考核、監督之地位，其品德、學識、才能及工作績效等，理論上應較庭員為優。」可知考績等第之優良應為擬當庭長、院長之前提或門檻。<sup>196</sup>

又實務有認庭長職務免除形同處罰之事例，庭長職務之於法官極具重要性，考績之於法官之非財產上影響故不待言。<sup>197</sup>現行法官法公佈施行，為秉除法官「升遷」之不當概念，改採以地區法院需求與法

---

<sup>195</sup> 參公務人員考績法第 11 條：「各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：一、二年列甲等者。二、一年列甲等二年列乙等者。（第一項）前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等升等任用資格。（第二項）」

<sup>196</sup> 參林宇光，前揭註 46，頁 112-113。

<sup>197</sup> 參最高行政法院 90 年判字第 1174 號判決。判決主文：「足見遴任兼庭長法官者，俱為司法精英，得獲任兼庭長法官者，莫不引為其司法生涯之重大成就與榮譽。如驟予改調不兼任庭長之法官又不予調陞，能否謂對其聲望名譽與工作士氣不發生重大影響，亦有推敲餘地；...惟查，將原兼任庭長之法官，改調派為不兼任庭長之法官，對其審判上之權利及作為「司法官」之身分名譽，具有重大影響，是項人事調派令，似難謂非屬行政處分而不得提起行政救濟，已見前述...（節錄）」

官資歷深淺作為遷調標準，法官法第 46 條立法說明即闡明，為調整組織結構，於各級法院有設立、裁併或編制員額增減時，上級審之實任法官有調至直接下級審之必要；另為充實第一審為堅實之事實審，亦須調任資深、經驗豐富之上級審法官至第一審服務，以傳承審判經驗。又依法停止職務原因消滅而復職，或有其他原因不適合繼續在原審級法院任職時，得為審級之調動，爰明文規定實任法官為審級調動之限制，以資保障。茲有疑義者，所謂「其他原因不適合繼續留在原審級法院者」，屬一不確定法律概念，基本上具有貶抑之內涵，姑且不論是否對法官遷調生任何不利益影響，逕從法官名譽權甚或人格權出發探討，此不名譽之事已對法官生有非財產上之影響，恐生法官不服而有提起救濟爭訟之可能。

## 第二節 職務評定與職務監督之關聯

職務評定按其立法目的，為供法官人事作業之參考，及核發職務獎金與俸給晉級之依據，理論上應無礙審判獨立，此為立法者所希冀。然觀諸職務評定之項目，細項包含學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質之優劣，部份細目雖為修法前考績項目之移植，卻含有侵害審判獨立之隱憂。學識能力之內容諸如語言檢定、學經歷與進修成果等，因客觀且吾人較能有所依循，理應無太大爭議，可能生有爭議之處在於，會否因學識能力所佔比例過高，致生高學歷法官必然獲得較優評定結果之疑慮。其次乃關於品德操守與敬業精神二者，此二項屬不確定法律概念，判斷上易流於監督權人之主觀恣意，深遠而言，會否有為承監督權人喜好而迎合奉承，致生侵害審判獨立之情事，有待觀察。至於裁判品質之優劣部份則大有疑問，望文生義，所謂裁判品質之優劣，無異為由有監督權人判別受評法官之裁判優劣與否，法官依法獨立審判，認事用法有誤自有上級審法院對之把關保全，況復何來有裁判優劣之分？孰優孰劣自非評定機關首長所能置喙。於此，評定項目之立法技術恐與立法者所希冀職務評定與審判獨立無涉之立場相悖，有抵觸審判獨立之疑義。

釋字 530 號解釋作成之後，司法院大法官認為本於司法自主性，

在不違反審判獨立的原則下，司法院有規則制定權限。又爲了充分有效保障人民之司法受益權，司法院有權對法官行使必要之監督，是爲職務監督權。司法院就職務上事項，有權發布促請注意之命令，惟不得對審判上之具體個案爲之，注意命令僅能針對審判以外之職務行爲，例如「辦理民刑事訴訟應注意事項」、「各級法院辦案期限實施要點」，相關命令是否有違審判獨立原則，司法院應隨時檢討修正；至於「有廢弛職務，逾越權限或行爲不檢者，加以警告」乃行政監督機關認爲法官於其行使職權有曠廢、逾越或行爲不檢時得加以警告，情節嚴重更可移送懲戒，因此於舊法時期懲戒處分爲最嚴重之職務監督措施。<sup>198</sup>

承此脈絡之下，行政監督多爲命令或處分，雖爲法律所承認但僅具有普通法之位階，行政監督無論如何不得侵及憲法位階之法官獨立審判是所當然，此即行政監督之法律上之限制。進一步言，行政監督與法官獨立審判可謂行政與司法權之相切點，故倘行政監督有所逾越，即侵及司法權並有礙法官之獨立審判。儘管現今通說認爲法官獨立審判亦有其界限，非審判行爲即與法官獨立審判原則無涉，然而所謂「審判行爲」之範圍爲何？可否完全排除職務監督？作爲人事評定內涵之職務監督措施，其與審判獨立之分野，目前尙無一種劃分方法能獲得學術與實務一致之支持。法官職務評定作爲一種司法之行政監督措施，其與審判獨立之劃分自有其探究之必要。

### 第一項 職務評定與職務監督之關係

法官職務評定爲一種司法之行政監督措施，其與職務監督之關係爲何須第一步確定。

法官法第 19 條第 1 項認職務監督包括「制止法官違法行使職權」、「糾正法官不當言行」及「督促法官依法迅速執行職務」。本文見解以爲，法官職務評定承其強化督促警示效果之目的，爲職務監督

---

<sup>198</sup> 釋字第 530 號解釋解釋文參照。

內容中「督促法官依法迅速執行職務」內容之衍生，換言之職務評定為職務監督措施方式之一項，文後更企圖以職務監督與審判獨立之界分為媒介，進一步確定職務評定與審判獨立之界限。

### 第一款 職務評定

職務評定之制度介紹已如上詳。法官職務評定之立法依據在法官法第八章法官之給與章第 73 條及第 74 項，第 73 條第 2 項更授權制定法官職務評定辦法，以俾對法官職務評定制度作妥善之立法建置。法官職務評定之定義，乃評定機關首長對於受評人在同一評定年度連續任職一年或六個月以上者，就其學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質等項目之表現，所為之綜合考評。<sup>199</sup>然而自子法之定義中，難以窺得職務評定之全貌，尚須仰賴其授權母法之立法意旨方知其緣由。

法官法第 73 條立法理由中說明，為提高法官執行職務之品質與效率，每年應辦理法官之職務評定，其評定結果經司法院核定後，供法官人事作業之參考，及核發職務獎金與俸給晉級之依據。承此規定，可知職務評定之目的主要為法官執行職務品質與效率之提昇，並附隨其相當之法律效果以避免評定制度空轉淪為方針，因此職務評定毋寧為法官法修正施行後取代原本考績制度之新措施。

職務評定是否為一職務監督措施？應先從職務監督之內涵觀之，判斷其目的與要件是否兩兩相符。

### 第二款 職務監督

在我國法並無職務監督之明確定義下，爰參考德國對於職務監督之規定後發現，德國法制上亦未對職務監督之意義作法明文之規範，德國學界僅能從制度目的出發著手探討。有學說因此認為，所謂法官之職務監督，乃由經國家授與權限之有監督權機關，依法判斷並監督法官是否符合義務地執行其法定職務，用以督促法官克盡職責、依法

---

<sup>199</sup> 法官職務評定辦法第 30 條第 1 項立法理由參照。

審判，貫徹法治國原則並達到權利保護，若法官違反其義務，諸如違法拖延案件、妨礙司法權運作等，應負相關法律上責任。<sup>200</sup>易言之，職務監督確保了法官履行其職務義務。<sup>201</sup>

德國職務監督之依據規範在德國法官法第 26 條之中：「一、法官僅於不侵害其獨立審判之限度內受職務監督。(第一項)二、職務監督在前項之限制下，包括對法官違法執行職務之行爲爲責備及告誡法官合法並迅速執行職務。<sup>202</sup>(第二項)三、法官認爲職務監督上之措施影響其獨立時，得依法官之聲請由職務法庭依本法之規定裁判。(第三項)」法位階上，爲使法官得自由審判且不至於因職務監督而侵害其獨立性，在德國相關規範多以憲法明文定之，惟職務監督得於法律所訂界限內行使之說法雖爲少數，亦爲聯邦憲法法院所接受。<sup>203</sup>此爲德國體制上殊值注意之處。

在職務監督行爲之內容上，德國允許之職務監督手段，在德國法官法第 26 條第 2 項有「責備」(vorzuhalten)及「告誡」(Ermahnung)兩種，<sup>204</sup>亦即只能在責備與告誡之強度下爲職務監督，如職務監督機

<sup>200</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 24

<sup>201</sup> Vgl. Papier, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, NJW 1990, S.8

<sup>202</sup> 德國法官法第 26 條第 2 項有譯作「職務監督在前項限制下，包括制止法官違法執行職務及督促法官合法迅速執行職務」，參朱石炎，德國法官法，法學叢刊，第 49 期，頁 103。亦有譯作「職務監督在第一項限制下，亦包括對違反秩序形式地執行職務作批評及勸告合秩序、不拖延地完成職務的權限。」參吳綺雲，德國對法官的職務監督與法官職務法庭之審查程序，公務員懲戒制度相關論文彙編，2011 年 12 月，頁 426-431。然本文以爲系爭條用字乃是 die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäfts vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzögerter Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen.應理解爲「對違反秩序(ordnungswidrige, 此譯作違法)地執行職務行爲爲責備(vorzuhalten)及告誡(ermahnen)爲合法地迅速(unverzögerter)執行職務」較爲妥當，文義中應無如「制止」如此強烈之意味才對。

<sup>203</sup> Vgl. BVerfG DRiZ 1975 S.284 轉引自吳綺雲，前揭註 202，頁 425。

<sup>204</sup> 翻譯用字上，有將「vorzuhalten」譯作「批評」、「ermahnen」譯作「勸告」，更有認批評(vorzuhalten)意指對一項客觀的確定成果，即一項職務的執行形式是違反秩序的，而對之作評斷；勸告(ermahnen)則是對涉及未來的行爲，發出要有義務感與責任心的呼籲，因此是一種期待性的表示。參吳綺雲，

關認為此些監督手段不足以達成監督之目的時，只剩發動懲戒程序一途。<sup>205</sup>至於常見之監督行爲，在德國法上例如要求遵守工作時間，或遵守上級監督機關對非涉審判核心事項之指示等均屬之。職務監督行爲須直接或間接針對特定法官，故如依具體事例認為法官能力、健康因素而應重新作事務分配（如民庭調刑庭）等，此些舉凡對於法官之人格、能力甚至健康狀況之職務上判斷者均屬職務監督行爲。反之，如非針對個別法官或特定案件，單純提供一法律見解供法官辦案參考者，即不屬職務監督行爲。<sup>206</sup>

而於職務監督之要件方面，德國學說定義有認：應由國家授權之有監督權機關依法監視法官是否符合義務地執行職務，並採取必要措施之權限與行爲。<sup>207</sup>然職務監督行爲類型眾多，無從一一列舉，僅能從個案經驗中累積形成。惟學說有謂至少職務監督須符合一定之成立要件：<sup>208</sup>

#### 一、須為職務監督機關所為

職務監督行爲為法律授權有監督權之機關，依法判斷被監督人是否符合法律所要求之職務行使，因此必須是職務監督機關所為之行

---

前揭註 202，頁 430-431。亦有將「ermahnen」譯作「督促」，參程春益，前揭註 133，頁 26。本文見解以為，ermahnen 無論譯作勸告、告誡或督促，都難掩其義乃是對將來事務有更理想性地期待或驅使，與對過去義務違反非難之懲戒有本質上之區別；然而 vorzuhalten 譯作批評或責備則較難掌握，學者吳綺雲將之譯為批評，是出於批評乃是對法官有責性的客觀確認，不得含有對法官人身有責性「責備」之內容，看似已將責備視為逾越有責性客觀確認之範圍，已有主觀判斷之意涵。然本文認為，責備未必逾越客觀確認之範圍，同樣可以以監督權人客觀認為的範圍內為責備，且批評相較於責備表現出的意義較單面，批評通常針對缺點、錯誤提出意見或加以攻擊，責備則有勸戒、說服人、讓人知罪，點出人的過錯，讓犯罪的人慚愧等意含，勸戒並說服被監督人並期望其知過改善，反而與 vorzuhalten 希冀的目的更貼切。

<sup>205</sup> 參吳綺雲，前揭註 202，頁 430。

<sup>206</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 29.

<sup>207</sup> Vgl. Henning Stanicki, Die Dienstaufsicht – Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit DRiZ 1986 329f. 轉引自程春益，前揭註 133，頁 21-22。

<sup>208</sup> Vgl. Winfried Funk, Grenzen der Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978 S. 358. 轉引自程春益，前揭註 133，頁 22，註 39。

爲，否則即無從貫徹「職務監督」之意涵。

## 二、須針對法官而爲之行爲

凡職務監督之行使，必須針對法官所爲，且此行爲必須與法官之職務行爲有具體關聯，同時不涉及審判之核心內容，始爲職務監督。

綜上以觀，德國法之立法方式與我國有其相似之處，我國法官法第 21 條第 1 項便是以「命令」、「警告」督促法官注意，第 22 條則規定如法官情節重大時，得請求法官評鑑委員會評鑑或移由立法院移送監察院懲戒，足見我國法官法立法建置受德國法影響甚深。

其後，我國學界亦發展出對職務監督之定義，有認法官有依法審判之義務，法官獨立雖受憲法保障，爲確保其不濫權、不怠惰，合義務地執行職務，亦應有制衡之道，此即法官之職務監督。<sup>209</sup> 基此，法官職務監督事實上屬法院行政事項之督促行使，職務監督不僅得對抗法官，使其恪守依法審判之義務，另一方面同時還有保障法官獨立之功能，以之避免監督權機關介入審判核心干涉審判。<sup>210</sup> 職務監督與法官獨立二者間關係敏感，牽一髮而動全身，茲整理學界以爲之法官職務監督之要件如下：

### 一、有監督權限之機關

法官法修正公佈前，監督權機關散見於各組織規章內。根據司法院組織法第 11 條：「司法院設左列各廳：一、民事廳。二、刑事廳。三、行政訴訟及懲戒廳。四、少年及家事廳。五、司法行政廳。」同法第 12 條到第 15 條之一，規範了各廳之職掌事項，是故司法院已然成爲最高司法行政機關，由司法院長行使最高監督權。<sup>211</sup> 復根據法院組織法第 110 條之規定：「各級法院行政之監督，依左列規定：一、

---

<sup>209</sup> 參張文郁，前揭註 129，頁 6。

<sup>210</sup> Vgl. Karl-Heinz Dinslage, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, 1960 DRiZ 201 f, 轉引自程春益，前揭註 133，頁 22。

<sup>211</sup> 憲法第 77 條、釋字第 530 號解釋、釋字第 539 號解釋同其旨趣，併參照。

司法院院長監督各級法院及分院。二、最高法院院長監督該法院。三、高等法院院長監督該法院及其分院與所屬地方法院及其分院。四、高等法院分院院長監督該分院與轄區內地方法院及其分院。五、地方法院院長監督該法院及其分院。六、地方法院分院院長監督該分院。」而行政法院組織法第 41 條則明言：「一、司法院院長監督各級行政法院。二、最高行政法院院長監督該法院。三、高等行政法院院長監督該法院。」可知對於法官之職務監督，立法者乃委由各級司法行政首長（即院長）行使。而一般實務運作上，各法院院長更可將此職務監督權委託機關內之人員代為協助行使，例如通常委託庭長監督各庭法官為是。

法官法修正公佈後，參照法院組織法第 110 條之規定，明定司法院院長、各法院或分院院長行使職務監督權之對象。即明言司法院院長監督各法院法官及公務員懲戒委員會委員、最高法院院長監督該法院法官、最高行政法院院長監督該法院法官、公務員懲戒委員會委員長監督該委員會委員、高等法院院長監督該法院及其分院與所屬地方法院及其分院法官、高等法院分院院長監督該分院與轄區內地方法院及其分院法官、高等行政法院院長監督該法院及其分院法官、高等行政法院分院院長監督該分院法官、專業法院院長監督該法院法官、地方法院院長監督該法院及其分院法官，以及地方法院分院院長監督該分院法官，<sup>212</sup>由職務監督權人各司其職為職務監督行為。

## 二、職務監督行為

至於職務監督行為，修法前依法院組織法第 112 條之規定：「依前二條規定有監督權者，對於被監督之人員得為左列處分：一、關於職務上之事項，得發命令使之注意。二、有廢弛職務，侵越權限或行為不檢者，加以警告。」關於法官審判行為，監督權機關得本於此條文規定發布命令或警告：命令之用意在於監督權機關對於法官職務上事項，有認為應注意者，得發布命令促其注意，命令通常發生在情節

---

<sup>212</sup> 法官法第 20 條參照。

較輕微之情形；若法官有廢弛職務、侵越權限或行爲不檢時，此時情節較爲嚴重，監督權機關便可對法官加以警告，此警告爲職務監督之權限，<sup>213</sup>如逾越則恐有涉審判之嫌，因此若情節嚴重已超出監督權機關之權限範圍所及，或者經警告而無效，則得另經公務員懲戒法爲適當處理。<sup>214</sup>職務監督既是對法官職務事項上的監督行使，自然與法官獨立本質上具有相當程度之對立性，爲了避免妨害法官獨立性，職務監督之執行必須嚴守謹慎其界限。爲此法院組織法第 114 條特別明定，司法行政監督不得影響審判權之獨立行使。

法官法修法之後亦循此模式，在法官法第 19 條第 1 項開宗明義法官於獨立審判不受影響之限度內，受職務監督；更於第 21 條第 1 項、第 22 條明定職務監督權人之處分權限，第 21 條第 1 項：「前條所定職務監督權人，對於被監督之法官得爲下列處分：一、關於職務上之事項，得發命令促其注意。二、違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢者，加以警告。」第 22 條：「被監督之法官有前條第一項第二款之情事，情節重大者，第二十條所定職務監督權人得以所屬機關名義，請求法官評鑑委員會評鑑，或移由司法院依第五十一條第二項、第三項規定辦理。（第一項）被監督之法官有前條第一項第二款之情事，經警告後一年內再犯，或經警告累計達三次者，視同情節重大。（第二項）」是以現行法規範中之職務監督措施計有三項：一、職務監督權人發命令促被監督法官注意其職務上事項；二、對違反職務上義務、怠於執行職務或言行不檢者，加以警告；三、被監督法官有前二項情事且情節重大者，職務監督權人得請求法官評鑑委員會評鑑或移由司法院移付監察院懲戒。截自目前爲止之職務監督行爲上，我國法皆與德國法極爲雷同相似。

然而在職務監督之內容上，德國法另承認一項重要之職務監督措

---

<sup>213</sup> 參程春益，論法官之職務監督及其限制，憲政時代第 14 卷第 4 期，1989 年 4 月，頁 25。

<sup>214</sup> 法院組織法第 113 條參照。

施，即對法官之職務評定（*Dienstliche Beurteilung*）。<sup>215</sup>德國法官法對法官之職務評定並無直接規定，實務上認定乃係依德國法官法第 46 條準用公務員之規定而來。<sup>216</sup>德國鑑於法官人數眾多，以及爲了確保國家履行對人民司法救濟提供之義務，須作成對法官之人事決定，以職務評定作成對法官績效原則之體現。申言之，德國法原則上認爲職務評定之作用在於就法官之一般能力、專業能力、特長及其人格傾向作評比，以便於作出適當之事務或人事分配，更得以作爲日後調職之參考依據，因此對法官之人格、專業適任以及能力績效作職務上評定是必要的，國家也僅能由職務評定作爲法官績效原則追求之建置，此爲職務評定作爲德國職務監督之一項之肇因。

職務評定既爲職務監督措施之一種，與職務監督自受相同限制，除法官評定應自個案脫離，僅得就一般能力如法律之專業、案件事實之理解、程序之掌控等爲判斷；同時評定之內容屬於對法官「過去行爲」之評價，並非對法官「將來行爲」作指示，因此不得直接或間接給予法官指示，令其作成特定之裁判內容。<sup>217</sup>此說法已獲德國學界之普遍肯定，德國實務亦一致肯認職務評定定位上應屬德國法官法第 26 條第 3 項規定內之職務監督措施，同時肯定就法官之人格、專業適任與能力績效爲評定，是適當且必要的。<sup>218</sup>

## 第二項 職務評定爲職務監督措施類型之一

本文首要認爲職務評定該當職務監督之目的與要件，應爲職務監督措施之一項。

自「目的」上言，鑑於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，司法有義務維護與保障人民受有公正迅速裁判之基本權，對於久懸未結之案件不宜拖延，因此須憑藉職務監督機制促請法官依法迅速執行職

---

<sup>215</sup> 「*Dienstliche Beurteilung*」亦有譯作「考核」，參程春益，前揭註 213，憲政時代，頁 26；參林宇光，前揭註 46，頁 219。

<sup>216</sup> 參吳綺雲，前揭註 202，頁 432。

<sup>217</sup> Vgl. BGH DRiZ 1974, S.163.

<sup>218</sup> Vgl. BGH DRiZ 1971, S.317.

務，有監督權人得對該院法官提經法官會議決議改分同院其他法官辦理，或為適當之其他處理，以充分保障人民訴訟權益，此為職務監督之意涵。<sup>219</sup>職務評定之目的在於對職務任務之督促實現、提昇裁判效能以及維護法官自治之精神，自與職務監督所希冀者相同。

而要件部份，職務監督須有一經法律授權之「有監督權機關」，且該機關須依法判斷被監督人是否符合法律所要求之「職務行使行為」。然而職務評定即是經法律授權後，由有監督權機關依職務評定項目，對法官之行為舉措所為之評斷行為，相對應之下自與職務監督之要件相符。復加上職務評定措施為考績制度之取代，早期督促法官依法迅速執行職務之職務監督措施，最典型者便是考績制度，新法公佈施行後由職務評定作為考績制度之替代，職務評定作為職務監督措施具體呈現之意義實不言可喻。是故法官職務評定毋寧為督促法官迅速執行職務之職務監督措施，為職務監督措施之一項。

再者，在類型上：根據德國法官法第 26 條第 2 項，德國法上之職務監督措施，有對法官違法執行職務之行為為責備、告誡法官合法並迅速執行職務，以及第 46 條準用公務員法規定而獲承認之職務評定，計有三種類型。且加上德國法制有準用公務員法之特別規定，職務評定乃獨立存在為一種類型，因此德國實務普遍認為其屬於德國法官法第 26 條第 3 項之職務監督措施，當受監督法官認為職務評定有其法官獨立之虞時，得據此向職務法庭請求裁判救濟。反觀我國，法官法第 19 條明文職務監督措施有三項內涵：制止法官違法行使職權、糾正法官不當言行，以及督促法官依法迅速執行職務。除了糾正法官不當言行外，事實上「制止法官違法行使職權」、「督促法官依法迅速執行職務」，也揉合了德國法上職務監督措施之內涵於其中，而有移植當時德國法內容之嫌，<sup>220</sup>僅是考量我國國人對於司法威信與法

---

<sup>219</sup> 法官法第 19 條、第 21 條立法理由參照。

<sup>220</sup> 德國法官法第 26 條第 2 項有譯作：「職務監督措施在前項限制之下，包括制止法官違法執行職務及督促法官合法迅速執行職務。」與我國現行條文幾近雷同。參朱石炎，前揭註 202，頁 103。

官之期待，特將法官不當言行之糾正予以立法而已。說穿了，我國制度上之條文規範，僅是立法技術導致之內容拆解，本質上實與德國職務監督之類型設計非常近似。

惟與德國法相異者，我國法官法並無直接準用公務員考績法之相關規範，僅於法官法第 1 條第 3 項指稱本法未規定者，適用其他法律之規定。基此，本文於前一章節中業已說明，肯認法官法與公務員考績法為普通法與特別法關係之立場，因此當法官法未規定時，準用考績法上相關規範與制度理念應無疑義。加上法官法中，職務監督措施督促法官依法迅速執行職務之立法目的，應可得出在為確保法官職務行使迅速下，亦須仰賴類似考績之績效追求制度方有實踐之可能，考績制度為職務監督方式之一，<sup>221</sup>替代考績制度之職務評定制度亦屬職務監督措施為當然之理。其次，職務評定之要件有「有監督權機關」，亦有「監督行為」，而與職務監督所要求之二項要件該當。最後，法官平時考核之立法理由總說明中謂「為使法官執行職務能受有效監督，法官每年應受職務評定」，<sup>222</sup>換言之，承立法理由所示，更可理解職務評定為對法官之職務上監督無疑。

綜合以上三項可支持之理由，我國之職務評定制度與德國職務評定如出一轍，應為職務監督措施之一項，二者間存在上下位之包攝關係。

### 第三項 職務評定作為職務監督措施類型之一所遇難題

本文雖肯定職務評定為職務監督之一項，然而本文見解在現行法官法之體系上將遇有挑戰。因職務評定之體系位於第八章法官之給與章內，非置於第三章法官之倫理與監督章中，立法者看似將職務評定理解為法官晉級與獎金給予之依據，屬性應屬於給與制度非監督制度，此點恐為持反對意見者所質疑。然而本文見解以為此說法故非無見，但仍有更好的理解方式：職務評定之本質為職務監督措施之一

<sup>221</sup> 參黃一鑫，前揭註 183，頁 816。

<sup>222</sup> 參法官法草案研究彙編，第二十輯（下），司法院，2012 年 4 月，頁 2250。

項，其目的為督促法官執行職務時合法迅速，以之作爲法官適任與人事遷調之依據，然而職務評定爲新法公佈施行前考績制度之替代，考績制度之特色是綜覈名實、信賞必罰，因此除對表現優異者給與晉升與俸給獎金，同時隱寓有督促思過、監督向善之意涵，因此並不能單以評定制度置於給與章，即忽視其監督之面向進而否定其職務監督之屬性。更有甚者，本文乃大膽提出質疑，將職務評定至於第八章給與章可能爲立法體系之錯置，若將職務評定至第八章內容中移出，將其改置入第三章之後，並給予獨立之專章，將更符合職務評定之體系定位。

本文見解可能遭受之另一項質疑，便是職務監督措施通常針對特定行爲爲之，一般而言係針對具體事件所爲，且具有隨時性，<sup>223</sup>相較於職務評定乃針對法官一定期間所爲，且爲六個月以上至年終之長時間通案性決定（如借助平時考核紀錄與全面評核結果），且無從隨時發動，因此與職務監督措施有間。職務監督措施故應有其特徵，然本文以爲，單純以監督期間長短與得否隨時發動作爲職務監督與否之判斷，此判別方式恐淪爲驟斷，是否爲職務監督仍應自職務監督之目的與要件出發，監督期間長短與發動之時點，理應作爲職務監督類型區分之輔助而已，不宜本末倒置地以之判定是否爲監督，悖離立法建置監督措施之本意。

本文提出另一思考方向，學說有謂法官職務監督之範圍極廣，法官評鑑亦屬於法官職務監督之一環，係就法官獨立行使之審判職務核心以外之行爲，進行不同目的性之考評。<sup>224</sup>又由於司法院會銜版等草案規定法官考績之考核項目與法官評鑑之項目高度重疊，可見法官評鑑與法官考績均屬對法官考核之制度設計。<sup>225</sup>當職務監督權限由司法行政首長職掌時，對法官進行職務監督，在監督處分決定法官之考評及俸給之調整，受職務監督行爲之認定，進而影響具有實現國民訴訟

---

<sup>223</sup> 參張文郁，前揭註 129，頁 7。

<sup>224</sup> 參張永明，前揭註 108，頁 30。

<sup>225</sup> 參張永明，前揭註 108，頁 29。

基本權之獨立審判時，即不宜以行政責任首長之主觀意見為斷，而應由中立之第三者負責。<sup>226</sup> 此說法自法官評鑑出發，認為法官評鑑屬職務監督措施之一項，基此，與法官評鑑極為相似，甚至更以法官評鑑結果作為考核主要依據之職務評定，如此質同的兩項措施應無差異，當然同為職務監督措施之一。法官評鑑為職務監督措施為學說所承認，法官評定為何非職務監督措施，方值議論。從而，該學說提出之職務評定為職務監督措施的說法正與本文結論呼應。綜上所述，職務評定既為職務監督措施之一項，則職務監督之理論基礎自得援用於職務評定之中為是。

### 第三節 對職務監督範圍界限之學說見解

職務評定為職務監督之一種，屬於有監督權人之監督權限，縱使無法律明文，但自公法上職務關係（Das öffentlich-rechtliches Diensverhältniss），即職務監督之傳統概念實不難得知。職務監督與審判獨立為行政權與司法權之相切點，如職務監督有所侵越，則可能有侵害司法權之可能而有礙法官獨立。<sup>227</sup>職務評定既為職務監督措施之一種，是以，為職務評定行為時，如何對審判權行使作督促與如何維繫審判獨立，二者間具有相同之重要性，職務評定與職務監督受相同之限制自不待言，因此對職務監督範圍作劃分之理論基礎，於職務評定亦應有所適用為是。<sup>228</sup>至於職務監督與審判獨立之界限為何？則眾說紛紜。以下就德國學說職務監督之各種理論略加介紹，並嘗試為批評以供實務參考：

#### 第一項 核心領域理論

核心領域理論（Kernbereichslehre）為德國聯邦最高普通法院以聯邦職務法庭（Dienstgericht des Bundes）之資格所形成劃分之理論，

---

<sup>226</sup> 參張永明，前揭註 108，頁 27。

<sup>227</sup> Vgl. Gerhard Bluhm, Die Beurteilung des Richters und seine Unabhängigkeit, DRiZ 1971 S.330

<sup>228</sup> 程春益，前揭註 180，頁 142-144。

核心領域理論為目前德國學界與實務界之通說，至今一定程度已經成為解決該類爭議之判準。核心領域理論作為判斷職務獨立與職務監督之標準，先區分職務監督之對象為審判工作和非審判工作，在審判工作範圍內復將法官之審判職務分為核心領域（Kernbereich）與外部秩序領域（äußere Ordnungsbereich）兩部分。

### 一、核心領域

核心領域之範圍不僅包括裁判行為本身，且涵蓋所有直接、間接準備判決之行為，諸如判決理由之草擬、訴訟進行之指揮、法庭警察權之運用、舉證責任之裁示，當事人及證人之傳訊等均屬之。詳言之，核心領域內任何涉及裁判內容之職務監督措施，均侵害法官之職務獨立而不被允許，<sup>229</sup>此不僅適用於已結束審級之裁判，也適用於附隨於裁判之其他程序行為；另與作成裁判具有直接關聯之事項同受保護者，如言詞辯論之準備與進行、指示調查證據、使用筆錄之內容皆屬之。<sup>230</sup>至於核心領域例外部份，德國聯邦最高普通法院認為，原則上雖不得為行政監督，但有例外情形如法官有顯然錯誤之職務上行為時（*offensichtliche fehlerhafte Amtsausübung*），仍得加以行政監督。此處所謂「顯然錯誤」，乃謂該種錯誤甚為明顯，無任何懷疑可言，且不僅對具有特別知識的人是明顯的，尚必須對於任何人皆屬明顯，例如適用已廢止之法律。此時，核心領域中之顯然錯誤，將擬制視同外部秩序領域處理，因此得以之為由對法官加以行政監督。<sup>231</sup>

### 二、外部秩序領域

外部秩序領域係指，距離核心領域有相當程度距離之審判相關行為皆屬之。一般來說如案件進行遲緩之催促、期日之訂定有無違反之判定、積案過多之稽催、開庭準備時之查核等。此距離核心領域相當遙遠之裁判行為，以致於其不需要職務獨立保障者，德國通說認為的

---

<sup>229</sup> Vgl. Kurt Rudolf, Die Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1984 135f.

<sup>230</sup> 參林宇光，前揭註 46，頁 171-172。

<sup>231</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 33 52

情形略有：法官依事務分配計劃由其管轄時，卻無理由拒絕參與言詞辯論、通過國家考試卻拒絕履行其受訓義務、要求準時開庭以及督促遵守法定期限、言詞辯論後督促其及時完成判決、穿戴法袍之義務、要求法官使用法院所採用之表格、要求法官使用行政部門預定安排之法庭、分配法官特定之辦公場所與設備等，此些皆屬於外部秩序領域之範疇。<sup>232</sup>外部秩序領域事項可對之加以監督，但必須受法律限制之拘束，但關於核心領域與非核心領域究應如何劃分，德國聯邦最高普通法院尚未發展出確實之區分判準。

核心領域雖為目前德國學界多數說所支持，但仍受有批評。批評者認為核心領域理論之區分欠缺理論上依據，只可能對一些極端明顯的事件釐清有幫助而已，對於模稜兩可之情況，不啻只是空洞的定義陳述。<sup>233</sup>再者，核心領域理論將裁判行為切割為外部秩序領域與核心領域，學說有謂德國聯邦最高普通法院將裁判行為予以切割欠缺憲法上之依據，<sup>234</sup>同時若為配合德國官法第 26 條第 2 項而為切割，則有以普通法位階解釋憲法之嫌。<sup>235</sup>其次，哪些為核心領域、何者又為外部秩序領域，欠缺明確標準，最終可能產生以所企望之結果而主張如何劃分之危險，影響法安定性亦欠缺實用性。<sup>236</sup>最後，核心領域理論之擬制部份恐與法官職務獨立有違，蓋核心領域將「顯然錯誤」之職務行為自核心領域劃出，使其視同外部秩序領域處理，鑑於哪些監督措施可避免、哪些不可避免並無客觀標準，最後必然由監督機關自行認定，同樣生有有監督權機關恣為獨大之可能。

## 第二項 可避免理論

可避免理論(Vermeidbarkeitslehre)乃由德國學者 Winfried Funk

---

<sup>232</sup> 參陳敏等合譯，德國行政法院法逐條釋義，初版，2002 年 10 月，頁 178-179。

<sup>233</sup> 參吳綺雲，前揭註 202，頁 428。

<sup>234</sup> 程春益，前揭註 173，頁 22。

<sup>235</sup> Vgl. Winfried Funk, Grenzen der Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978 S. 361.

轉引自章瑞卿，前揭註 91，頁 87。

<sup>236</sup> 參程春益，前揭註 173，頁 22。

首創，其意謂：舉凡對於法官裁判行為所為之職務行為，對該職務行為所為之行政監督為可避免者，可避免而為之，即侵犯法官審判獨立，若不可避免而為之，則屬合憲之監督措施。<sup>237</sup>所謂可避免之監督措施，是指雖然對於國家司法義務之履行可促進秩序與效率，但是並非強制必要之措施；至於不可避免之監督措施，則是指對於國家司法義務之履行為不可或缺者而言。然而是不是可避免，僅能仰賴個案與部份已成爲原則之判準供參考認定。

可避免理論最大之缺點在於，哪些監督行為為可避免、哪些不可避免，並無客觀標準，最終必然仰賴有監督權機關自行判斷，無異於將擬制權全部交與有監督權機關主觀判斷，如此作法將導致本理論最終取決於有監督權機關之自我決定，恐違危及法官之職務獨立。<sup>238</sup>

### 第三項 義務違反理論

義務違反理論（Pflichtverletzungslehre）為 Herbert Arndt 所提出，他認為為要劃清獨立審判與行政監督之界限，僅有考慮法官之義務及法官獨立之概念與意義才能達成。其認為法官審判獨立之意義是指司法行政不得廢棄或變更法官之裁判，也不得對將來之案件給予指示，只有對於終結之案件，法官有義務違反之情形時，方得加以職務監督。<sup>239</sup>此處法官之義務是指適用法律之義務，法官之義務有一般職務義務與個案適用法律義務；法官之一般職務義務乃要求法官謹慎地執行其職務，未進入審判之實質內容而與審判獨立無涉，故對於一般職務違反之監督可依法律規定為之；至於法官個案適用法律之義務，則屬於法官獨立審判之範圍，行使行政之監督應謹慎為之。<sup>240</sup>

然而義務違反之缺點在於其主張所有違法有責的行為皆得對之

---

<sup>237</sup> Vgl. Winfred Funk, Grenzen der Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978 S. 357 362 轉引自章瑞卿，前揭註 91，頁 89。

<sup>238</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 98

<sup>239</sup> Vgl. Herbert Arndt, Zur Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978 S. 78. 轉引自章瑞卿，前揭註 91，頁 90-91，註 11。

<sup>240</sup> 參章瑞卿，前揭註 137，頁 40-41。

施以職務監督，若法官一旦違法皆可對之監督，而無裁判行為內容之區分，則明顯過份擴大職務監督之範圍。<sup>241</sup>同時，一切違法有責之行為皆可對之監督，一方面忽略上級審法院對於系爭案件審查之審級救濟功能，一方面也有鼓勵有監督權機關積極審查法官行為，有主動介入之嫌。<sup>242</sup>

#### 第四項 法官確信理論

法官確信理論 ( Richterliche Überzeugung ) 由 Kurt Rudolf 所提出，其認為法官審判獨立並非法官之特權，目的不在保障沒有責任心的法官。法官審判乃秉持其自由良心不受干涉之確信，因此法官的確信即得作為獨立審判與行政監督之劃分界限。據此不涉及法官確信之行為，即得對之監督，舉例而言，法官違反其法律確信而枉法，或者法官理應謹慎執行其職務義務而草率，此些審判行為根本非出自於確信時，有監督權機關即可行使其行政監督權。反之，倘若法官之審判根本性地出自於其確信，縱使職務行為有顯然錯誤，有監督權人亦認為審判違法時，有監督權人亦不得加以干涉，程序是否終結在非所問。<sup>243</sup>

法官確信理論理論上固足以保護法官之審判獨立，但理論面與現實面則力有未逮，因為法官確信理論仰賴法官之「確信」，但確信實際上難以認定，每位法官皆可能宣稱其裁判行為乃是因為其確信所作成，且此確信之聲稱無從查證，無異於全面放棄了職務監督權之行使，職務監督制度形同虛設。<sup>244</sup>

#### 第五項 禁止實質審查理論

禁止實質審查理論 ( Lehre Vom Verbot Sachlicher Nachprüfung ) 出自 Schmidt-Räntsch，其主張對於法官審判行為之實質審查應被禁

---

<sup>241</sup> 參程春益，前揭註 173，頁 32。

<sup>242</sup> Vgl. Kurt Rudolf, Zur Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978 S. 146.

<sup>243</sup> 參章瑞卿，前揭註 137，頁 41。

<sup>244</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 98

止，認為職務監督措施之容許與否與行為種類無關，關鍵應在於有監督權人所欲干涉者為何？倘若有監督權人欲干涉審判之實質內容，本於審判之實質內容應由上級法院為之，故有監督權人之行為應被禁止。Schmidt-Räntsch 之理論基礎乃依據德國法官法第 26 條第 2 項而來，根據其推論，當行政監督行為只涉及審判之「方式」( wie )，與「時間」( Wann )部份，均得為之。但如涉及行為之「實質內容」( Was )時，則非法所允許。<sup>245</sup>

禁止實質審查理論最為人詬病者，在於其立論基礎乃由德國法官法第 26 條第 2 項推導出來，本理論率先承認德國法官法第 26 條第 2 項之合憲性，以之劃分獨立與監督之界限，但當其所定之標準在未獲得憲法上依據而可能違憲時，此種理論之前提不固，以下位階法律解釋上位階憲法難謂至當。再者，裁判行為之方式( wie )與時機( Wann )有時亦牽涉實質內容( Was )無法截然區分，因此單純以方式或時機作為可否對之職務監督之依據，恐生爭議。<sup>246</sup>

## 第六項 我國實務見解

法官獨立並非保障法官於審判時可專斷妄為，實體法規範層面上，當事人對法官違反其通常注意義務致違法裁判，可依法上訴或抗告救濟；監督權機關之職務監督上，如為訴訟促進之行為，關於法官違背通說與判例之見解、恣意曲解法律裁判、對裁判基礎之重大事實並無調查即為裁判，收受賄賂或勾結當事人之一造、長期積壓案件而不進行，或違反職務保密義務等等，法官不得以審判獨立為由拒不負其法律上之責，此些法官之審判行為亦在職務監督範圍之列。

我國實務有認，如一案件法官已定期宣判，惟院長認為尚有調查之必要，而自為再開辯論者，事實上此職務監督權之行使顯屬違法。

<sup>247</sup>又參酌德國經驗，有認對於訴訟進行之具體案件，一切積極之監

---

<sup>245</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, 1985, S. 111f 131f.

<sup>246</sup> 程春益，前揭註 173，頁 32。

<sup>247</sup> 司法院 36 年院解字第 3447 號解釋參照。

督行爲皆有可能干涉審判之獨立，故不許指示、建議、提供法律見解、命令及干涉，縱使爲一般性之指示（Anordnungen）或建議（Empfehlungen）亦同。例如院長就特定案件要求法官將卷宗交給第三人閱覽，<sup>248</sup>或院長不僅催促法官儘快進行訴訟程序，且要求一週後須報告進行情況，即屬妨礙審判獨立。<sup>249</sup>更有認依據德國法官法第 26 條第 1 項、第 2 項，立法者當時是故意放棄以列舉方式列出合法與不合法職務監督之區分，因爲想像中與可能發生之情形眾多，具有多樣性且性質迥異，以至於作到令人滿意的列舉式職務監督措施事實上有其難度，近乎不可能達成，因此職務法庭才會發展出「審判工作核心領域」理論。屬於審判工作之核心內，最主要者爲「法的發現」和「爲發現法，間接而爲的實體和程序決定」，包括具體訴訟中採言詞審理或書面程序、開庭之準備、訴訟指揮等與法官之法的發現和確保法安定性的任務有關者。該些法官作爲，原則上不得行使職務監督措施，反之屬於外部秩序領域者，諸如加諸不適當拖延判決之法官完成期限、令法官開庭時須準時開始；復加上被擬制進入外部秩序領域的「明顯錯誤之執行職務行爲」，如適用形式上以廢除之法律、完全沒有適用任何有效且爲一般法官所熟知的法律，或法官審判行爲明顯違反訴訟法上相關規定，目前皆爲德國實務所接受，也形塑出職務監督與審判獨立劃分界限之雛型。<sup>250</sup>

#### 第四節 職務評定與審判獨立界限之思考流程

無論是我國法官法第 19 條第 1 項前段或德國法官法第 26 條第 1 項，皆闡明了法官僅於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。因此職務監督與審判獨立間之緊張關係，無論在我國或德國一樣存有範圍界限難以劃定之問題。有見解以爲，職務監督範圍不能僅依其與審判獨立間的緊張關係來觀察，蓋因法官以實現國家的司法擔保責任來從事法官活動，因此司法擔保責任除了決定法官職務義務的內容，

---

<sup>248</sup> Vgl. BGHZ 51, S.193 ff. ; Vgl. Greiger, DRiZ 1979, S. 68.

<sup>249</sup> Vgl. BGHZ 51, S.280 ff.

<sup>250</sup> 參吳綺雲，前揭註 202，頁 427-429。

也可能決定了職務監督的可能性與界限。<sup>251</sup>

本文以為，此說法殊有見地，在法官有履行國家司法擔保責任職務義務的前提下，職務監督的作用擔保了法官必須遵守此職務義務，而審判獨立又是人民權利保護有效實現之前提，同時也是司法擔保責任的要素之一，基此，國家司法擔保責任的範圍在審判獨立以及法官職務監督上有其共同基礎，足以作為劃分之判斷依據。德國學界亦有相同見解，其更明言，國家的司法保證義務便是確定了法官的職務義務範圍，更依此確定了職務監督的範圍界限。<sup>252</sup>

下文遂以此觀點為開展，自較上位之司法擔保責任出發，試圖以案例類型累積與歸納之方式，嘗試找出職務評定與審判獨立間界限劃分之思考流程。

### 第一項 德國法上之經驗分析

德國常見之監督行為，有要求遵守工作時間或遵守上級指示者，甚至有認對法官之人格、能力甚至健康狀況之職務上判斷亦屬職務監督行為，如法官之健康狀況不適於辦理刑事審判，可重新分配之。<sup>253</sup>而在間接促進訴訟之手段上，整理德國法上類型尚有督促法官安排個別案件之順序、召集法官參與法院行政事務之教育訓練等。德國聯邦職務法庭認為，職務監督不得要求法官優先處理某個別案件，但是可以督促法官依照案件之急迫性，以及即將到來之時效等具體情形，要求督促法官安排案件之審理順序，因為一方面時效即將到來之案件有其權利保障之必要，同時確保訴訟過程合法外，另一方面既然非特定案件順序之安插，便不觸及法官裁判內容之自由，應為職務監督所許。自此觀之，德國職務監督之範圍可謂相當廣，惟並沒有確切之範圍定見，多仰賴實務累積形成。按德國聯邦職務法庭之一貫見解，認為為

---

<sup>251</sup> 參蔡炯燉，審判獨立與職務監督，司法院研究年報，第24輯第12篇，2004年11月，頁106。

<sup>252</sup> Vgl. Papier, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, NJW 1990, S.8f.

<sup>253</sup> Vgl. BGHSt NJW 1980, 951.轉引自張文郁，前揭註129，頁7，註33。

達有效保護法官獨立之利益，不妨擴張解釋職務監督之概念，否則間接可達訴訟促進目的之手段不在少數，若皆排除在外，對法官獨立之維護未免不利。

根據德國法上之核心領域理論，其認為涉及裁判內容之職務監督措施原則上一律禁止，因此與審判核心領域事項沒有關聯者，方才可以受到職務監督。何謂法官活動之核心領域，首先是審判活動，包括裁判以及與裁判直接或間接相關之所有程序和實體裁判都包含在內，如言詞辯論之準備、法庭警察權之行使、證據調查、筆錄記載方式和筆錄內容，促成和解等，皆為德國實務見解所承認之核心內涵。

<sup>254</sup>

而根據職務法庭之見解，認為屬外在秩序領域，經職務法庭准許為職務監督處分者，有要求法官附具理由說明未結案件之未結理由、列舉積案滯延情形、法官工作部門之例行性業務檢查、督促法官每星期增加一次庭期，以及督促法官準時開庭、提醒判決之宣示與送達逾越了法定期間、法官拒絕出差至國外之證據調查、單純的盧列積案數量與法官辦案數量之比較等。<sup>255</sup>

因此，德國法乃將審判活動，即裁判、與裁判直接或間接以及與法的發現有關之所有程序和實體行為先作限定，此為不得介入之核心內容。對之排除後之其他非核心領域行為，依其目的另可區分為四項欲達目標：減少積案（要求法官附具理由說明未結案件之未結理由、列舉積案滯延情形），促進結案（督促法官每星期增加一次庭期、督促法官準時開庭），縮短訴訟期間（提醒判決之宣示與送達逾越法定期間），以及其他降低訴訟成本與追求訴訟經濟之行為（法官拒絕出差至國外之證據調查、單純的盧列積案數量與法官辦案數量之比較等）。

---

<sup>254</sup> 參 Volker Ölrich，許政賢譯，德意志聯邦共和國法官職務法—以法官職務法庭任務為中心，法官協會雜誌，第 6 卷第 1 期，2004 年 6 月，頁 161。

<sup>255</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 5. Aufl., München 1995, §26 Rn. 24ff. 另參 Volker Ölrich，許政賢譯，前揭註 254，頁 162。

此外，德國法上亦有承認不適法之職務監督案例類型：如促使法官採行特定結案方式、督促法官開啓特定之庭期、限制法官公務電話之使用、規定法官工作時數等。促使法官採行特定結案方式，將造成法官壓力，同時超越職務監督界限地導致不正確結案結果，與法官依其意志心證裁判之要求不服。督促法官開啓特定之庭期，如此一來將對法官對於案件之自由支配加諸不必要之限制，法官一週要安排幾個庭數、開庭或將時間挪來撰寫判決書，應由法官自行決定，否則即屬介入實質法發現之方式。至於限制法官公務電話之使用，那一訴訟案件是否及何時使用電話，於合理範圍內屬於法官蒐證辦案之手段內容，法官本可自由裁量，不應以電話使用之限制妨害其辦案。最後，規定法官工作之時數方面，法官不應受一般工時之限制，留多少時間開庭、多少時間撰寫判決書、留在法院內辦公或入犯罪現場堪驗，較有效果與較妥適之工作時間之處置，法官得依其本意為之。此些種種，皆係對法官審判獨立之侵害，而屬不適法之職務監督行爲。<sup>256</sup>

## 第二項 得適用於我國之思考流程建構

在核心領域理論之實際運作上，審判獨立之內容本就有其抽象性，職務監督與審判獨立之明確界限如何並不易劃定，區隔亦有難度，而當法官認為職務監督命令侵越其審判獨立範圍，有監督權機關卻不這麼認為時，便生另一難以克服之問題，同樣問題，在職務評定與審判獨立界限之劃分上亦有可能發生。

關於此部份爭議，學說有認似可將法官受職務監督之問題集中在職務監督由誰行使？以及行使之範圍上。其認為不妨就司法擔保責任之立場出發，以司法擔保責任之內容來決定法官職務義務之範圍，並於此範圍內作監督。司法擔保責任經探求後，包含了要求法官「適法裁判」與「適時裁判」二類，<sup>257</sup>此大範圍之率先預測不僅為職務監督

---

<sup>256</sup> 參蔡炯燉，審判獨立與職務監督，台灣高等法院 92 年度研究發展報告，民國 92 年，頁 103 以下。

<sup>257</sup> 參蔡炯燉，前揭註 182，頁 161-166。

之範疇，亦屬職務評定行使之最大範疇。

適時裁判本為職務評定所欲達成之核心宗旨之一，無庸贅言。而法官之適法性部份，法官依據法律從事司法審判，原則上必須依其職權本於自由意志作出裁判，所以在法官犯了明顯而易見的錯誤時，可認為其並未依法忠實裁判，此時對之職務監督實屬當然，此論點便與德國法上核心領域理論中之「擬制為外部秩序領域」之見解不謀而合。職務評定為提高法官執行職務之品質與效率所設，理論上與辦案及認事用法之正確率無相當關係，然而在「法官適法性」之追求上，職務評定基此藉以督促法官於辦案手段，以及態度上積極為適法與妥善之處理，自當可以理解。自此，可先理出判斷職務評定會否侵害審判獨立之前兩步驟：首先，必須先對法官審判之活動加以排除，法官裁判以及與裁判直接或間接相關之程序或行為概屬審判之核心事項，理應不在職務監督之範圍之列。其次，以司法保障義務之範圍作為職務監督之劃界，職務監督必須出於對法官「適法裁判」以及「適時裁判」為考量，因而法官之裁判若屬「不適法」，對之監督即屬有理由。

其三，出於對「適時裁判」之監督，此追求「適時」之監督究屬合法或違法，應從職務監督之「目的與手段」著手判斷。換言之，合法之職務監督或侵害審判獨立之職務監督，不宜脫離職務監督目的與手段間是否有正當關聯之思考。總結現今職務監督於訴訟實務上之目的，據有減輕審判成本以俾訴訟經濟、促進結案量、減少積案量、縮短訴訟期間等，<sup>258</sup>具體內容則可交由個案判斷，以期制度能有彈性而疏緩實務之紛爭。舉例而言，為減輕審判成本、節約訴訟經濟之監督措施為例行性之業務檢查，蓋對所有法官皆為如此監督，並不生介入或針對特定法官審判之可能，理論上應可認為其未影響審判獨立，屬合法之職務評定措施；又促進結案量與減少積案量之監督措施如屬合理，便不能逕說其侵害法官獨立，此從上述自職務監督之目的思考應

---

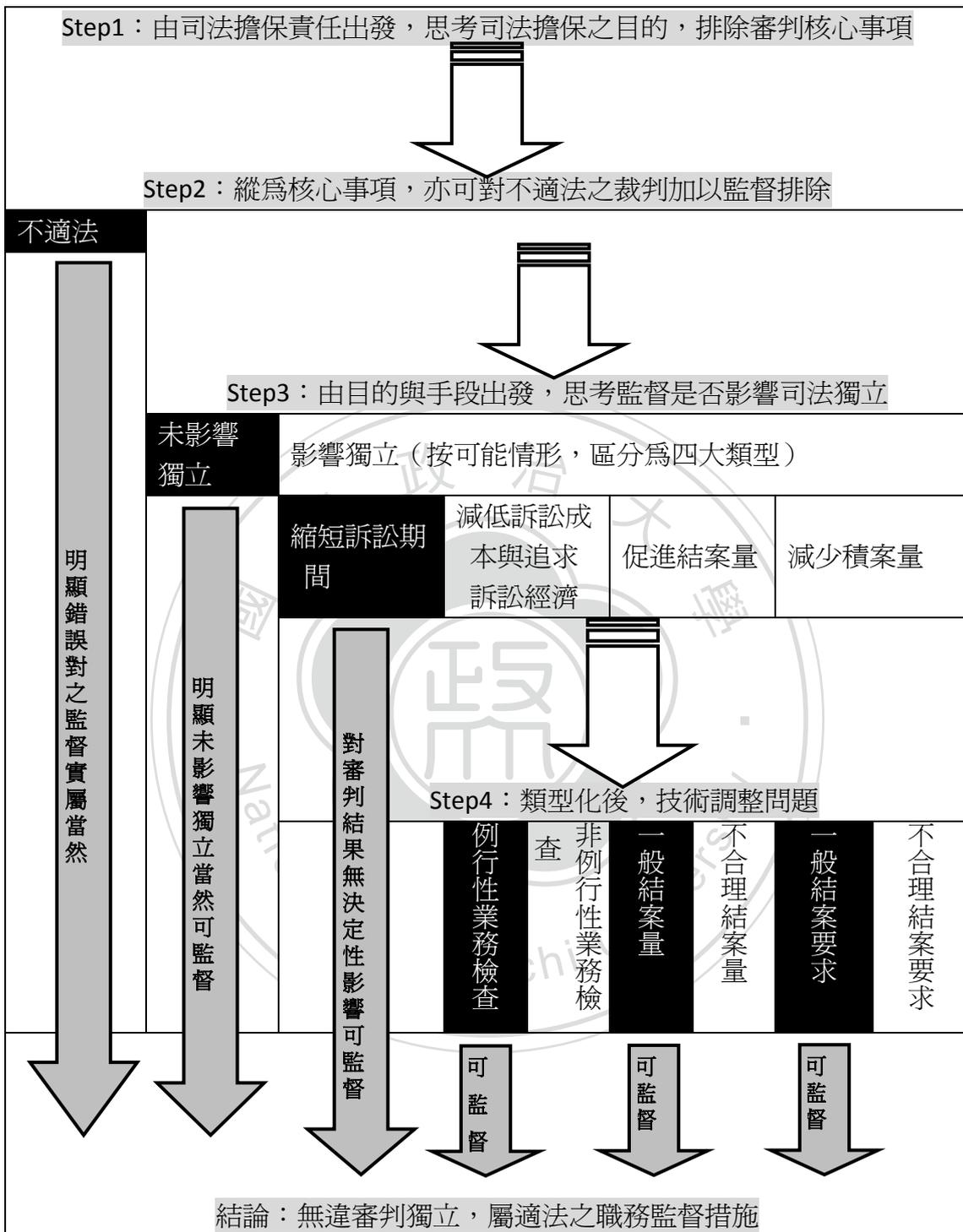
<sup>258</sup> 參蔡炯燉，前揭註 182，頁 163-166。

不難理解。

除從職務監督目的出發，正面歸納整理出適法之職務監督手段外，亦可透過反面排除之方式，將侵害法官實質審判權之不適法職務監督措施予以剔除。思考之順序茲整理圖表如下：



《圖四、職務監督與審判獨立界限之思考程序圖》



## 第五章 外國法制之比較研究

在瞭解職務評定與審判獨立範圍之界限後，實際觀察我國現行之職務評定制度之內容，並從中找出不足之處並加以修正調整，為本論文另一項重要之書寫動機。理論上各國法官評定制度，受各該國國家體制、政治、文化、歷史因素所影響，因此法官評定制度必須著眼於各國憲法上確立之架構及原理原則，始能理解其體制背後憲政賦予之意義。我國法長久以來繼受德國法經驗，為供我國研擬參考，本論文除援引德國法制外，亦欲參酌影響我國公務員功績制度甚深之美國法，從外國制度之特質、各國考核之組織與成員、以及司法審查救濟制度著手探討，試圖理解我國法制會否有不足或有得調整至更完整狀態之可能。

### 第一節 比較法國概述－以德國、美國為例

德國法官法主要規範德國聯邦與邦法官之法律地位。在德國，法官身分乃一種公法上之職權身分，依據法律所賦予之職權，職司審判工作。在德國基本法的大架構下，德國法官法進一步將基本法所賦予法官之司法審判任務明文化，又由於德國法院分屬於聯邦與十六個邦，是故除了德國法官法之外，十六個邦也各自定有其邦法官法，分層將聯邦架構法具體化。<sup>259</sup>

至於德國法上之職務評定制度( *Dienstliche Beurteilung* )，就此部份德國法官法雖無直接明文，惟依該法第 46 條規定：「在本法無其他規定下，任職於聯邦之法官，其法律關係，除有特別規定外，準用關於聯邦公務員法之規定。」是有關德國聯邦法官之考核，於該國之實務，係依聯邦公務員法有關之考核辦理。<sup>260</sup>而目前實務上德國聯邦憲

---

<sup>259</sup> 參立法院國會圖書館網路資源，外國法案介紹：  
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=46#德國>（最後瀏覽日期：2012年5月14日）

<sup>260</sup> 參劉君毅，法官適格問題之探討，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，2001年7月，頁71。

法法院對於由職務監督人（通常為法院院長及其所授權之庭長）所進行之考核，認為係法之所許。<sup>261</sup>

反觀美國，美國法官無考績制度，亦無上級審查下級審之制。美國之司法體系原無嚴格意義之司法行政，但自二十世紀之二十年代開始，司法行政運動（judicial administration movement）蔚為風潮，最高法院院長推動組設聯邦司法會議，乃開始有司法行政之雛型。六十年代美國法院的案件激增，Burger 院長遂倡導專業化的法院管理（court management），其中一個要項就是績效評鑑（performance evaluation），包括法院整體績效的評鑑與個別法官的評鑑，因為美國法官不是以選舉產生，就是由總統或州長的政治任命，一旦出任法官，多數留任到退休，評鑑似無用武之地，然而推動評鑑者之看法卻剛好相反，認為正因為法官是選舉或任命產生，客觀、專業的評鑑更不可或缺，於該年代裡，美國就出現許多法院觀察團體（court watching groups）。<sup>262</sup>而現今美國對法官之績效評鑑，係採取類似服務業評鑑的方法，不僅在評鑑標準上納入「消費者」的觀點，如禮民、便民、信賴等，而且評鑑者不以法院內部為限，所據資料也不以法院的統計、裁判文書為範圍。美國法官職務上之行爲，以加州為例，其最高法院訂有加州法官行爲規範（California code of judicial conduct）可供參考，加州最高法院就該州之法官進行職務監督，於 1961 年設置司法委員會（commission on judicial performance）可以調查加州任一位違法或失職之法官。<sup>263</sup>

## 第二節 德國法官之職務監督與職務評定制度

德國法官法分為四章：第一章是關於聯邦與邦之間法官法律地位的總論性規定，諸如總則、法官資格、法官身分、法官之獨立性、法

---

<sup>261</sup> 參蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，行政法理論與基本人權之保障，二版，1999 年 5 月，頁 221-224 頁。

<sup>262</sup> 參蘇永欽，法官該不該考核，司法改革的再改革，1998 年 10 月，頁 369。

<sup>263</sup> 參黃程暉，美國法之法官職務監督及審判獨立，法官協會雜誌第 4 卷第 1 期，2002 年 06 月，頁 127-153。

官之義務與榮譽法官；第二章規範了聯邦法官之法官身分，法官代表、聯邦法院、聯邦憲法法院法官為其內容；第三章則規範了服務於邦法官之相關內涵；最後一章第四章則為過渡規定及結束規定：聯邦法律之修正、法官身分之轉換與落日規定。

另依德國基本法及相關制度規定，德國法官地位之特色可歸納為下列內容：一、法官具有審判及身分上之獨立性，因此法官獨立行使職權不受外來影響，僅受法律之拘束，<sup>264</sup>除非依法院判決、法定理由與法定程序，不得為法官之免職與轉調。<sup>265</sup>二、法官之職務監督，包含制止法官違法執行職務及督促法官合法執行職務二種內涵，二者均不得侵害法官審判之獨立性，如有違反法官得請求法庭裁判之。<sup>266</sup>三、為排除國家其他權力影響法官之獨立性，有規範法官之不可兼任性，法官不得同時從事審判機關及立法或行政權方面之職務。<sup>267</sup>四、法官僅於職務義務之違反已構成枉法裁判時始負民刑事責任，此目的除在避免他因素影響法官獨立外，有礙判決實質之法效力。<sup>268</sup>並且法官之懲戒較公務員之懲戒有較多之限制。<sup>269</sup>五、德國法官法並不規範法官之薪俸，僅規定於定法官薪俸時應考量公務員法律地位之傳統原則及司法權之功能分配。<sup>270</sup>在德國基本法與德國法官法之交互影響下，德國法官之身分特殊性已有別於一般公務員，除獨立性之外，另有其為履行職務所需之公法上特別職務關係。以下續為對德國法官地位與相關評定制度之介紹。

---

<sup>264</sup> 德國基本法第 20 條第 3 項及第 97 條第 1 項參照。

<sup>265</sup> 德國基本法第 97 條第 2 項參照。

<sup>266</sup> 德國法官法第 26 條參照。

<sup>267</sup> 德國法官法第 4 條參照。

<sup>268</sup> 參胡方新，從德國法官法論我國法官人事制度之檢討改進，輔仁大學法律學系研究所碩士論文，1988 年 6 月，頁 19。

<sup>269</sup> 德國法官法第 30 條、63 條以下參照。

<sup>270</sup> 德國法官法第 33 條參照。參胡方新，前揭註 268，頁 19-20。

## 第一項 德國法官法制定之背景與法官之地位

### 第一款 德國法官法制定之背景

德國於納粹時期，將法官之懲戒與公務員同視，並得以「政治上或種族上」之理由不經法院程序而命法官退休，同時期公布之帝國公務員懲戒條例（Reichsdienststrafordnung），規定法官面對違法之懲戒罰只能向法院異議而不得起訴。又西元 1942 年 4 月 26 日之帝國會議決議甚而批准希特勒可以最高元首資格免除法官職務，而不須考慮法律所賦予法官之種種權利，亦不須進行法定程序，此決議已使法官身分之身分保障獨立性完全喪失。西元 1945 年納粹瓦解後，鑒於西元 1933 年至 1945 年法官之地位嚴重退化所生爭議問題，德國法官聯盟代表遂就法官地位之基本問題重啟討論，於召開制憲會議（Parlamentarischer Rat）時即主張公佈特別之法官法，且於基本法第 98 條中明文規定以憲法委託之方式課與立法者公佈法官法之義務。嗣德國司法界歷經數年商討、研擬，迄西元 1961 年 6 月 30 日，德國法官法終於通過聯邦眾議院與參議院之表決而公佈，而其內容包括法官關係之成立與終止、職務監督所容許之範圍、職務法庭（Dienstgericht）之程序，以及事務分配時司法行政權之限制、檢察官規定之補充、法官之退休等。<sup>271</sup>

### 第二款 德國法官之地位與特色

德國法官法所定法官地位之型態為四種，分別為終身職法官（Richter auf Lebenszeit）、定期職法官（Richter auf Zeit）、試用職法官（Richter Auf Probe）、委託職法官（Richter Kraft Auftrags）。<sup>272</sup>

終身職法官係正式任用之法官，其享有身分與審判上之獨立性，除聯邦法律別有規定外，僅終身職法官得於法院從事法官職務，如一

---

<sup>271</sup> 參胡方新，前揭註 268，頁 4-19。

<sup>272</sup> 翻譯用字參劉君毅，前揭註 260，頁 6-7。

法院有數法官時，亦應以終身職法官作為庭長。<sup>273</sup>

定期職法官亦係編制內任用之法官，差別在於其職務期間受有限制。德國目前僅聯邦憲法法院官屬定期職法官，其審判獨立受德國基本法之保障。<sup>274</sup>此外聯邦憲法法院法官計十六名，半數由聯邦眾議院所組成之選舉人委員會間接選舉任命，另半數則由聯邦參議院以大會直接選舉方式任命。其法官關係之終止僅有「任期屆滿」、「到達退休年齡（六十八歲）」及「依聯邦憲法法院第十二條聲請」三種情形。復依聯邦憲法法院法 1971 年第四修正案規定，聯邦憲法法院法官之任命為十二年。<sup>275</sup>

試用職法官係未經依德國法官法第 27 條授與一定法院之法官職務者，故並非編制內之職務。其雖享有審判上之獨立性，惟於身分獨立性之部分，並未享有與終身職法官相同程度之保障。諸如：試用職法官於任用後之前二年，無需任何特別理由即可將之免職，系爭免職係由最高主管機關決定，不須經由法院事先允許，僅該試用職法官得聲請職務法庭（Dienstgericht）做事後審查。另，在試用職法官五年之試用期間內，得不經其本人同意派用於法院、司法行政官署或檢察處，並未如終身職法官享有相同之轉調保障。<sup>276</sup>

委託職法官係兼有公務員及法官雙重地位之職務。主要乃斟酌諸如行政法院、財務法院、社會法院及聯邦專利法院等之審判工作涉及法律以外之專業，故而於萃選法官時分派部分工作由行政官擔任。由於該等行政官因未曾從事審判工作，不宜立即任命其為終身職法官，又為使其獲得法官地位始得從事裁判，故創設了委託職法官之特殊地位，以解決上述問題。<sup>277</sup>委託職法官於派任後二年內，應被任命為終身職法官或向法官選任委員會推薦為候選人，倘法官本人拒絕受任命

---

<sup>273</sup> 德國法官法第 28 條參照。

<sup>274</sup> 德國基本法第 97 條第 2 項第 2 句參照。

<sup>275</sup> 參劉君毅，前揭註 260，頁 8。

<sup>276</sup> 德國法官法第 62 條第 1 項第 4 款第 C 目，第 78 條第 4 款第 C 目參照。

<sup>277</sup> 參劉君毅，前揭註 260，頁 9。

者，其委託職法官之任命關係即行終止。<sup>278</sup>

是以，德國法官因其扮演角色與工作內容分工之不同，非一概地同享有終身職之保障。縱享有終身職保障者，保障密度亦有不同，此與我國法官種類單一、無分等第地位一律相同有間，此點應為吾人所需留意之處。

### 第三款 德國法官之職務保障

德國基本法第 97 條第 2 項規範了法官身分獨立性之保障，其謂：「正式任用之法官除非經法院判決，並根據法定理由、依照法定程序外，不得在其任職屆滿前違反其意志予以免職，或永久或暫時予以停職、轉調，或命其退休。法律得規定終身職法官退休之年齡，當法院之組織或管轄有變更時，法官得調至其他法院或停職，但須保留全薪。」法官之所以享有其身分上與審判上之獨立性，並非單單只因為其法官身分，而是與其行使的職務內容有關，故經授與終身職之法官與定期職法官始得享有法官身分獨立性之保障。<sup>279</sup>除身分獨立性之保障外，終身職法官並有退休之限制與年限之規定，於薪俸上並具有相當之保障，<sup>280</sup>法官保障相關制度可謂相當完善。德國法官法明確保障法官審判及身分上之獨立性以維持司法超然公正審判地位之過程並非一蹴可幾，乃是在歷經納粹統治後，發覺如未落實法官獨立審判，訴訟權保障即為空談，方才藉由規範懲戒法官之範圍、限制法官彈劾程序以及保障法官獨立審判內涵等，突顯法官於職司司法審判職務之特殊關係，以達到司法權捍衛人民基本權與人性尊嚴之目的。

---

<sup>278</sup> 德國法官法第 16 條第 1 項參照。

<sup>279</sup> 德國法官法第 30 條、第 31 條、第 32 條，與第 37 條參照。

<sup>280</sup> 德國法官法第 48 條、第 76 條，德國基本法第 97 條第 2 項參照。

## 第二項 德國法官之職務監督制度與救濟

### 第一款 職務監督之目的與內容

#### 第一目 職務監督之目的

何謂法官職務監督，德國法上並無明確之定義和相關內容規定，是故學界乃以目的著手而為探討。具體而言，國家對法官職務之監督，與保障法官獨立有相同的目的，同樣是出於對司法權利救濟保障之追求，因而職務監督機關的權限職責，在於確保法官審判工作之確切履行以弭國家提供人民司法救濟的義務。換言之，國家司法保障義務中之內涵，部份在於確定法官之職務義務行使，即法官認事用法效率之追求，並以此確定職務監督的界限。對法官職務監督看似容易，惟其確與「法官獨立」具有緊張關係，儘管如此一般仍承認法官之職務監督有其必要性。聯邦憲法法院亦曾裁判認為，如職務監督符合法律所訂界限（基本法第 97 條第 1 項，法官法第 26 條第 1 項）應是允許的。<sup>281</sup>如上所述，雖然允許就法律規定範圍內作法官職務監督，但如何在不侵害審判獨立之範圍內為適當之職務監督，而另一方面又能有效促進法官合義務地履行其行為，二者間實有拉鋸。以下就職務監督之範圍與界限先為界定，復對法官不服職務監督時得為如何救濟為闡述，下續述之。

#### 第二目 職務監督之範圍與界限

德國法官法第 26 條對職務監督之內容和範圍作了基礎性的規定：「法官僅於不妨礙其獨立性之限度內，受職務監督。（第一項）職務監督在第一項限制下，亦包括對違反秩序形式地執行職務作批評及勸告合秩序、不拖延地完成職務的權限。（第二項）」<sup>282</sup>立法者當時是故意放棄以列舉方式列出合法與不合法職務監督之情形。因鑑於可想像得到的情形的多樣性及不同性質性，要作到令人滿意的列舉是不可

<sup>281</sup> Vgl. BVerfG DRiZ 1975, 284. 轉引自詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 44，註 74。

<sup>282</sup> 參詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 45。

能的。同樣地，要訂出一項能排除任何質疑的一般性劃分公式，亦是不可能的。而爲了確保在個案還是能區分職務監督與法官獨立的界限，立法者於該法同條第三項補充了一條特別的程序法的規定：「法官認爲職務監督之措施妨礙其獨立性時，依法官之聲請，由法院依本法之規定裁判之」。經由此種「審查程序」(Prüfungsverfahren)，最終是由交由設於最高普通法院的聯邦法官職務法庭(同時也是各邦法官職務法庭的法律審上訴法庭)決定之。

## 第二款 德國法官不服職務監督之救濟

承上所述，立法者於法官法第 26 條第 1 項和第 2 項中，對職務監督與法官獨立二者間之界限，僅有準則性之規定，另外規範具體個案中應爲如何解決之規定遂成必要。法官法第 26 條第 3 項便規定法官不服職務監督措施時可尋的法律救濟。依該項規定指出，法官認爲其職務監督措施有妨礙其審判獨立之虞時，可依該項規定聲請職務法庭裁判之，此爲對法官之特別保障而有別於一般公務員地位。是故立法者乃賦予法官一權利，當當事人法官認爲職務監督措施妨礙其審判獨立時，能由自己發動個別之法院救濟程序，請求職務法庭審查。此即「審查程序」，相關程序內容已如本章第二節第二項第一款第二目詳。

關於法官不服職務監督救濟之法院管轄問題，依德國行政法院法第 40 條第 1 項第 1 句規定，憲法上爭議歸聯邦憲法法院外，公法上之爭議皆得向行政法院提起訴訟，但法律明文規定爭議應歸他法院管轄時，不在此限。有謂法官法第 26 條第 3 項即爲排除行政法院管轄權之明文規定，<sup>283</sup>伸言之，職務法庭只有在德國法官法第 26 條第 3 項所示之範圍內，始具有管轄權。亦即倘若法官不服一項職務監督措施，認爲此妨礙其審判獨立，則當事人法官必須向職務法庭請求法律救濟；反之，如未侵害其審判獨立，對於他項職務主管侵害法官其個

---

<sup>283</sup> 參詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 51。

人權利之措施，則得向行政法院請求法律救濟。<sup>284</sup>此種管轄之認定，乃依當事人法官主觀提出之訴訟主張，來決定最終之救濟途徑。是故法官於提出聲請時，便已先決地決定了該項措施是否妨礙其審判獨立的，進而影響是否須由職務法庭開啓審理程序，或僅因其他權利受侵害而應由行政法院審查云云。

## 第一目 職務法庭之設置與組成

德國法官法主要適用於聯邦法官，但同時也對邦法官作了總則性之規定。<sup>285</sup>德國法官法第 61 條第 1 項規定：「為任職於聯邦之法官，於聯邦最高普通法院（Bundesgerichtshof）設一特別法庭作為聯邦職務法庭。」同法第 77 條則規定：「各邦應設立職務法庭。」審級制度上，依德國法官法第 62 條第 1 項、第 2 項，針對聯邦法官而設之聯邦職務法庭採一審制，但聯邦職務法庭同時也是不服邦職務法庭判決之法律審上訴管轄法院。<sup>286</sup>而邦職務法庭之審理程序至少應有二審級，部份邦的邦職務法庭設有三審級，即地方邦職務法庭、高等邦職務法庭，最後方進入聯邦最高普通法院之聯邦職務法庭。<sup>287</sup>德國職務法庭事實上應譯其名為「職務法院」，但由於其並地位非組織上具有獨立對外之法院，只是附存於法院之內，專為針對法官審判獨立事項所作裁決而設立之特別法庭而已，故稱之職務法庭。<sup>288</sup>在職務法庭之組成上，職務法庭之結構，不論聯邦或邦層級，均由審判長、常任陪席法官（ständiger Beisitzer）與非常任陪席法官（nichtständiger Beisitzer）共同組成，其中審判長一位，常任陪席法官與非常任陪席法官人數各半。惟聯邦職務法庭法官與邦職務法庭法官之組成與選任略有不同。

---

<sup>284</sup> 參司法院德國職務法庭制度座談會議會議記錄，德國巴登符騰堡邦薛佛法官發言，司法院，2012 年 2 月 24 日，

<sup>285</sup> 德國基本法第 98 條第 3 項第 2 句參照。

<sup>286</sup> 參詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 11。

<sup>287</sup> 德國法官法第 79 條參照。

<sup>288</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §61 Rdnr.4 S.893

## 第二目 職務法庭審理之程序與事項

德國法官法設立職務法庭之目的在於維護審判獨立，因此並非所涉法官之所有爭議事項皆由職務法庭管轄，唯有涉法官獨立之爭議時始由職務法庭審理，其他一般公法上權利義務事項，仍歸一般行政法院管轄。<sup>289</sup>德國法官法於第 62 條詳細列舉應由聯邦職務法庭審理之事項，在列舉範圍外，有關法官任用關係上之爭議則屬行政法院管轄範圍，職務法庭管轄案件類型計有：

### 一、懲戒程序

職務法庭管轄懲戒案件中之法官懲戒程序，可區分為行政機關懲戒程序與法院懲戒程序兩類型：關於行政機關懲戒，須由當事人法官針對職務主管作成之申誡懲戒處分不服所提起之撤銷訴訟，屬救濟性質，當事人法官須先向最高職務機關提起訴願，對訴願決定仍有不服時使得向職務法庭提起撤銷之訴。此時職務法庭在此撤銷訴訟下，不僅審查懲戒處分之合法性，尚審查懲戒處分是符合目的性，有其相當之自行決定空間，相當於懲戒裁量權。<sup>290</sup>至於法院懲戒程序方面，職務主管依行政機關懲戒程序調查結果，認為法官失職情節重大，非其懲戒權限範圍內足以懲戒者，須請求職務法庭作為懲戒法院對失職法官作成懲戒判決，由職務法庭自行作出懲戒處分之懲戒訴訟，此目的在於透過職務法庭審理，自行行使懲戒權。<sup>291</sup>

### 二、調職程序

德國基本法第 71 條第 1 項規範了法官之事務獨立內涵，即法官獨立審判僅服從於法律，不受行政與立法指示之拘束；同法第 71 條第 2 項復規定法官之身分獨立，法官之身分保障不受免職、停職、調

---

<sup>289</sup> BT-Drucks. 3/2785, s. 5; BVerfGE 87, 68(85f.). 轉引自詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 18。

<sup>290</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, Kommentar, 6 Auflage, 2009 §63 Rdnr.27ff. S.911f.

<sup>291</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, Kommentar, 6 Auflage. 2009 §63 Rdnr.30 ff. S.912f.

職以及提前退休之影響，換言之，法官原則上於其任期屆滿前，不得將其免職、長期或暫時之停職，亦不得將之調職或令其退休。然而於法律另已規定時始允許有例外：如於當事人不同意時，僅能以法院裁判，且只能根據由法律所規定的特定理由、要件以及程式，對法官為免職或調職等措施。

### 三、審查程序

所謂審查案件乃指由職務法庭出於審判獨立維護之觀點，所進行之對法官身分獨立、事務獨立保障相關事項所為之合法性審查。如何為法官之職務監督，又不妨害法官之獨立為一困難之課題，故於確保審判獨立與對法官職務為一有效之督促促進間，特設立職務法庭作為專門法庭，以疏此困。是故審查程序為職務法庭之重要任務之一，其中又可分為最高法院職務機關聲請之審查程序與由法官聲請之審查程序二種：前者要求法院在司法人事行政措施作成前，即先進行事前之合法性審查；後者則為單純之事後救濟性質，令當事人法官得聲請開啓。<sup>292</sup>

## 第三項 德國法官職務評定之內容

### 第一款 德國法官職務評定之目的

職務評定是鑑於法官人數眾多以及國家原則上不可或缺的司法注意義務，惟有透過憲法與法律授權功績原則與司法保護請求權，必要地評估法官個人之人品、專業能力，以及心裡的承受力，藉此在各種情況之下選擇適任之法官，以作法官地位的填補。找到適任法官使其適得其所，正是評定的目的，加上職務評定著重績效評定與規制評定，以功績與法官個人人格之一般性要件決定評定的結果，因此評定權人不僅對法官職務內與職務外行為應作判斷評估，關鍵也在判斷個別法官處理事務消極或積極與否。德國法甚至在部份的監督行為容許範圍內，得對法官作控制與指示，其根據在於德國法官法第 26 條第

---

<sup>292</sup> 德國法官法第 62 條第 1 項第 3 款、第 4 款參照。

3 項之規定，也因此職務評定乃是職務監督之一項措施。<sup>293</sup>法官評定機關無論是由監督權人或獨立之委員會行之，考核均應跳脫個案，而就法官之一般能力，例如：法律知識、事實之掌握能力、程序之控制能力等等為之，考核之內容僅在評價法官過去之行爲，不得因此影響法官將來之行爲，故考核內容不得經由心理之影響，而給予法官直接或間接之指示，進而要求法官於將來應如何進行訴訟或作成裁判。<sup>294</sup>

## 第二款 德國職務評定之有權機關

至於有權機關部份，德國學說有認為，若由有職務監督權人為考核，將使法官之任命、升遷事實上掌握於監督權人手中，恐使法官放棄自己的意見，養成法官屈從之精神，嚴重者恐違背法官獨立。其更言明，若考核權人有參與評議之情形，因其本身對評議內容便有既有印象，實無法客觀考核他法官之表現，甚至有黨同伐異之情形發生。因此有建議應由獨立之委員會進行考核。亦有主張應可採奧地利法官考核之模式，交由院長、副院長與選舉產生之法官代表組成人事庭行使考核權者。然目前實務上德國聯邦憲法法院對於職務監督權人（通常為法院院長及其所授權之庭長）所進行之考核，認為係法所允許。

295

## 第三款 德國法官職務評定之程序

鑑於督促法官效能、保障人民司法受益，法官之職務評定毫無疑問是必要的。評定之標的是法官之整體效率，職務評定期間則是自上次之評定起始。因此，例行性職務評定即是在一定期間內，就一群績

---

<sup>293</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §26 Rdnr.41 S.448f.

<sup>294</sup> 參林宇光，前揭註 46，頁 219。

<sup>295</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §26 Rdnr.41 S.449f 另參廖明賢，前揭註 76，頁 112-113。

效能力（Leistungsvergleich）相當之法官作評比。<sup>296</sup>紀錄日期應以確保職務評定具一致性與可比較性為前提，職務評定之期間則應能反應法官績效能力之逐項發展。因此如一法官服務期間不足達評定期間之標準，則不可對此法官進行職務評定。

評定程序方面，評定程序中之初評結果是最重要的。初評是一定期間內判斷，將人事之判斷結果放在初評決定裡，因此對法官前階段評估的初評如果是不正確，也將對法官產生不正確的印象。因此法官必須考慮是否以及以何種方式利用這些初評中之機會表示其意見，以避免其印象遭到污染。<sup>297</sup>職務評定乃根據紀錄在評定紀錄中之人事檔案，作為對法官判斷之依據，也因此職務評定對法官將有一個完全合法的長期影響。在聯邦或邦規定公務員或法官職務評定的條文中，即闡明評定程序將對職務評定生有實質意義的效果，與其說評定是建立與採用傳聞的紀錄，毋寧說是法官根據其審查職務評定規定的權利，形成其意見的紀錄。評定必須是與討論法官之主題有關，其結果也相同地須留於平時紀錄之內。評定之程序容許法官提出自己的意見，甚至法官嗣後的意見也能被提出看見，主管單位亦可以對此加以討論與提出見解，因此法官須考量者是，是否以及應以何種方式利用這些機會。鑑於評定之長期效果對法官獨立之影響，該等權利的履行對法官而言是非常重要的工具。因此最高法院甚早就意識到，如不遵守此過程，便與審判獨立相違背。<sup>298</sup>

#### 第四款 德國法官職務評定之內容與救濟

實際評定內容，德國各邦之評定尤重考核之項目與過程，以薩克

---

<sup>296</sup> Vgl. BVerwG, Buchholz 238.5 S 26 DRiG Nr. 2, 9; DRiZ 2003, 49, 50. Zitiernach: Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §26 Rdnr.45 S.451

<sup>297</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §26 Rdnr.44 S.450

<sup>298</sup> Vgl. BGHZ 95,313, 320. Zitiernach: Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6 Auflage, 2009, §26 Rdnr.45 S.451

森邦之法官評定辦法為例，將評定項目分為九項：專業知識、理解能力、口語表達能力、文字表達能力、處理能力、待人接物、溝通技巧、貫徹能力，以及吃苦耐勞，分別依 1 = 遠遠高於平均，2 = 遠高於平均，3 = 高於平均，4 = 平均有餘，5 = 平均，6 = 低於平均且遠低於平均六種，加總得到之成績再評定為：極為適任、非常適任、相當適任、適任、不太適任、不適任等六種等第。<sup>299</sup>

職務法庭為法官法所創設，設立於聯邦最高法院法院之內，專司保障法官獨立。個別法官對於職務監督行為，若認為已經侵犯其獨立地位，皆可向職務法庭尋求救濟，職務法庭的審理對象不限於行政法上之行政處分，即使是事實行為也可以成為法官尋求救濟之對象。<sup>300</sup>因此受評法官如對評定結果不服而認有違反審判獨立時，得向職務法庭提請救濟，救濟程序與內容則參上詳之職務法庭介紹章。此為德國法體系下，職務評定承認為職務監督措施之一之必然之理與實益。

### 第三節 美國法上法官之職務監督制度

#### 第一項 美國司法制度與法官地位之簡介

##### 第一款 美國司法制度之簡介

美國法律之型態主要為憲法、制定法（Statutory Law）、普通法（Common Law）及衡平法（Equity）四種。憲法除「聯邦憲法」、「各州憲法」之成文法外，尚包括聯邦最高法院之釋憲判例；而制定法則包括聯邦國會制定之「聯邦法律」、各州議會制定之「各州法律」以及由市議會制定之「市法規」等，所有制定法均不得違反聯邦憲法及其所屬各州之州憲法，州憲法或州法規亦不得牴觸聯邦憲法、聯邦法

---

<sup>299</sup> Vgl. Vultejus, Ulrich, Richter nach Noten, Noten für Richter, DRiZ, 1993 177ff. 轉引自蘇永欽，前揭註 262，頁 371。

<sup>300</sup> Vgl. Kramer, Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter, ZZP 2001, S.281. 轉引自陳英鈴，最高司法機關的規則制定權與司法行政監督—從德國法論釋字五三〇，台灣本土法學雜誌，第 32 期，2002 年 3 月，頁 104-105，註 58。

律及條約，牴觸者無效。

於法官任用方面，聯邦法院法官之任用係由總統提名，經參議院同意後任用。至各州法院法官之任用方式則頗不一致，有由各州州長提經州議會同意任命者，有由州議會選舉者，惟大多數州係由人民選舉產生。<sup>301</sup>再者，美國聯邦及各州法官之任用並無一定資格要求，惟多數法官乃出身律師身分。美國法官並無考核辦法，升遷亦非其制度下之所必備，且美國為一判例法國家，法院咸認法官應有造法之職權，法官於解釋法律、審判案件時，仍應謹守社會觀感、社會期待與法律目的之精神，俾作出公正合理判決以因應社會現況發展，並取得人民對於公正司法之信服。

## 第二款 美國法官地位之特色與種類

美國無論是聯邦或州法官，其任命、薪俸、懲戒等均與行政官員不同，各有其體系，表現最徹底者在法官之薪俸上，除院長或行政法官，因兼任行政工作年薪較高外，其餘同級法院同性質法官之薪俸，無論資深資淺均一樣多，與行政官員基於階級之指示命令關係之基礎，薪俸分成許多等級有很大差距之不同。<sup>302</sup>

美國法官之地位，因其受英美法系傳統普通法學之影響，其面貌與大陸法系法官大相逕庭，茲分述其特色如下：

### 一、美國法官享有較大作成判決之自主彈性空間

相較於大陸法制嚴守依法審判原則，美國乃不成文法國家，其審判仰賴完整之判例集，以及法官之於司法之創法機能。相較之下，類比法律解釋之掌握、對判決作成所享之空間，美國法官無異擁有較大的自主權限。且美國法官須常探究法律之立法目的及注意社會經濟、社會發展等相涉因素，以因應前所未見之新事實，使之在新審判模式下審理時有跡可循，因此美國法官常有創造性之判決出現。反觀大陸

<sup>301</sup> 參楊崇森，美國法制研究，1976年6月，頁12。

<sup>302</sup> 參黃一鑫，前揭註183，頁716。

法系法官，大陸法系法官多考試出身，其出線乃制度所篩，通常自考試及格時起進入司法界。自考試制度之本質觀之，本來就極易招引所謂考試框架下之優秀人選，諸如熟背法理、各家學說以及重要實務見解，誠不易產生具嶄新性、創造性、批判性之思想。再者，以考試制度篩法選官，乃是以考試成績從優擇取，社會歷練、年紀、相關經歷在非所問，復可能因在職日久或年紀尚輕而與社會漸生隔閡，導致創造法律之機能不彰，落入招批恐龍法官之疑慮。

## 二、美國法官不若大陸法系法官享有較高之身分保障

將美國聯邦法院法官與州法官分別觀察：聯邦法院法官依據美國聯邦憲法第 3 條第 1 項規定享有終身保障，系爭條文謂法官為終身職，非因辭職、退休、死亡或受彈劾不得將其免職，並規定法官於任職期間內應受俸金，任期內不得減少，此為法官身分保障之具體規定。然各州法官不問其身分得係民選或經任命，除極少數之州規定為終身職外，皆有一定任期。<sup>303</sup>儘管其職位仍有一定之保障，不能任意使其去職，然終身職保障與否仍關鍵法官地位之重大形成。相對而言，以屬大陸法系國家之德國為例，除試用職或委託職法官有一定任期外，德國無論聯邦法官或邦法官大抵均享有終身職及俸金之保障，非有法定原因，不得令其去職。相較之下較美國法官享有較高之身分保障無疑。

## 三、美國法官職務監督制度發展較大陸法制之德國為慢

依早期之美國法制，美國法官之上級機關及其長官，不得對之行使任何監督，故聯邦最高法院院長對於聯邦法院法官，不得行使監督權。而美國司法行政監督機關，對於法官之任免獎懲，亦無權過問，<sup>304</sup>此種情形終無可避免地發生種種流弊，缺乏制衡之法官流於蠻橫專斷，因此美國法學家及美國法曹協會遂開始大力倡導，展開司法革新

<sup>303</sup> 參楊崇森，前揭註 301，頁 153-154。

<sup>304</sup> 參劉君毅，前揭註 260，頁 15。

連動。<sup>305</sup>嗣美國加州於西元 1960 年首先設置法官適格委員會 (Commission on Judicial Qualification)，而聯邦法官則遲至西元 1980 年始有法官改革評議會及法官行爲與失格法 (Judicial Council Reform and Judicial Conduct and Disability Act) 之產生，此法係對於任何人民主張法官因預設立場或已存有偏見，或司法委員會無能且無從杜絕人民抱怨時所爲之規定。<sup>306</sup>而德國法官早於西元 1961 年法官法公布時，已規定法官懲戒案件統一由聯邦及各邦職務法庭審理，此一制度兼有保障法官職務獨立並防止監督機關專擅之功能，足見美國法官職務監督制度發展較大陸法制之德國爲慢。

#### 四、美國法官之社會參與度較大陸法制之德國法官爲高

美國聯邦司法會議於西元 1973 年制定「美國聯邦法官行爲守則」 (Code of Conduct for United States Judges)，此守則特別之處在於，除最高法院外之所有聯邦法官均有適用。時至西元 1992 年，美國聯邦法官行爲守則經修訂後更臻完備，除少數州外，該守則已爲大多數州及哥倫比亞特區所接受。<sup>307</sup>依該守則第四、五則規定<sup>308</sup>可知，法官得從事司法以外之活動，以改善法律、司法制度及審判，並應減少該活動與其司法職務發生衝突之危險。上開守則經各州法律明文化後，逐漸對司法人員之行爲產生相當拘束力，進而成爲違反時足堪懲戒之規範。相較於德國法官，德國法官法第 4 條明言德國法官嚴格之不可兼任性，基此，美國法官之社會行爲或社會活動之參與度顯然較爲廣泛。

---

<sup>305</sup> 參楊崇森，前揭註 301，頁 8。

<sup>306</sup> Jolanta Juskiewicz Perlstein & Nathan Goldman, *Judicial Disciplinary Commissions: A New Approach to the Discipline and Removal of State Judges, The Analysis of Judicial Reform*, page93-105, at 103 (1982). 轉引自劉君毅，前揭註 260，頁 15，註 41。

<sup>307</sup> 參劉君毅，前揭註 260，頁 15。

<sup>308</sup> 第四則：「法官得從事司法以外之活動，以改善法律、司法制度及審判。」第五則：「法官應調整司法以外之活動，以減少該活動與其司法職務發生衝突之危險。」參陳長文，民間司法改革白皮書，1998 年 7 月，頁 250-274。

### 第三款 美國法官之職位保障

無論是聯邦或州法官，其任命、薪俸、懲戒等均與一般行政官員不同，表現最徹底的是在法官之薪俸上，除院長或行政法官，因兼任行政工作年薪較高外，其餘同級法官、同性質法官之薪俸，無論資歷深淺均一樣多，與行政官員基於階級而將薪俸分成許多等級者，有很大之差距。<sup>309</sup>美國聯邦法官之職位，依美國聯邦憲法第 2 條第 4 項之規定，國會對法官行使彈劾權，以因叛國、賄賂或其他重罪，且於罪名成立時應免職之處分為限，但不涉及失職行為，足見美國憲法對聯邦法官之職位嚴格加以保障。至各州法官之職位保障，依規定其去職情形限於以下六種：一、退休去職：包括申請退休及命令退休二種情形，申請退休之法官仍得擔任部分審判事務，因年齡老邁或不能稱職而與命令退休之法官則按服務年資給予退休金；2、彈劾去職：美國聯邦法官得因受彈劾而去職，其程序係由眾議院提出彈劾，由參議院審判之。各州上級法院法官亦得因彈劾而免職；3、立法機關之決議去職：美國有許多州規定，得因上下兩院議員三分之二決議使法官去職；4、司法機關之免職去職：美國有數州由州憲法規定，得由州檢察長之檢舉，或由州或地方律師公會之聲請，而由最高法院法官組成之司法委員會決定，對初級法院或上訴法院之法官予以免職；5、罷免去職：美國州法院之法官，大多由人民選舉產生，故威斯康辛等八州法官，現定得由人民罷免而去職；6、未獲再被提名或連任而去職。

### 第二項 美國法官之監督評鑑制度

承上所述，美國大多數州法官由選舉產生，除聯邦法院法官由總統提名國會審查外，其餘各州中有二十一州採直接選任，四州由州議會選任，由州長任命者有九州，採州民審查制者共十四州，餘二州兼採直接州民審查制。<sup>310</sup>無論是官派或民選，不可避免者也將面臨

---

<sup>309</sup> 參張雯峰，美國法官懲戒制度研究-兼對我國現行法之檢討，輔仁大學法律學系研究所碩士論文，1992年6月，頁8-9。

<sup>310</sup> 參廖明賢，前揭註76，頁95-96。

法官之監督問題，以促進司法效能、提升司法機關聲望。然而此透過選民監督之法官評鑑制度，與我國法官有監督權機關所為平時考核、職務評定、評鑑、自律考核制度一作比較，便知彼此間差異性有著極大之不同。美國法官不若我國法官有終身職保障之深、上級機關對其之監督密度亦較我國薄弱，事實上美國法官實無評定或考核制度可言，其監督毋寧與我國之法官評鑑制度較相似。

### 第一款 監督評鑑之內容

以加州為例，自 1961 年開始，就法官執行職務之行爲及職務外行爲之監督，設置司法表現委員會（Commission on Judicial Performance），可以調查任何一位加州法官在其任職期間，因行爲表現認足不適任法官工作，或因其不當行爲、行爲不檢而造成外界對司法的偏見，或懷疑法官之執行能力等事實並對之爲人事處分。司法表現委員會即爲監督評鑑之主管機關角色。<sup>311</sup>

關於法官職務上及非職務上行爲，1996 年加州最高法院頒有加州法官行爲規範可供參考（California Code of Judicial Conduct），其指稱規範制定之目的，肇因美國司法制度端賴獨立、公平，且有效能之司法官員解釋與適用法律，法官應銘記自己身爲待審事實即法律的仲裁者，且爲政府法律之象徵。<sup>312</sup>至於受監督法官之範圍，則規範在加州法官行爲規範第 6 條之中，其認任何擔任加州司法體系執行司法功能之人，包括簡易事件裁判官、法庭委任員、仲裁人（referee）、法庭指定仲裁人、律師公會法庭法官、限時法官、特別專家，均屬該行爲規範所指之法官。故該法官之內涵與我國之狹義法官即有不同，美國法看似將一切必須公正執行司法工作而類法官地位者，均予以規範在內。

至於受監督之行爲範圍，關於法官的職務上及非職務上行爲，加

---

<sup>311</sup> 參熊誦梅，加州司法制度之簡介－兼論司法行政組織之國際趨勢（下），司法週刊，第 196 期，2001 年 1 月，第 3 版。

<sup>312</sup> 參黃程暉，前揭註 263，頁 137。

州法官行爲規範有可供參考之處但並非絕對，不若德國法上偏向將職務上與非職務上行爲作抽象之定義並有諸多理論可供依循，美國法較傾向以個案方式累積。但加州法官行爲規範仍試圖規範法官之行爲，例如常將分成三類：第一類是不當之法庭指揮行爲，包括對法庭上之他人爲粗魯或暴虐之行爲，無法或拒絕迅速地進行司法業務，在法庭上有瞌睡、酒醉等不當或怪異之行爲，表現出對性別或種族有歧視之行爲。第二類是不當影響司法之行爲，包括放任其家屬、家庭成員爲影響裁判之行爲，像是未迴避利益衝突，交付及收受饋贈、賄賂、貸款或其他恩惠之行爲。第三類則爲前兩類以外之行爲，最典型者爲濫用禁止藐視法庭之權利，干涉律師與當事人之行爲，不當分配或濫用公共財產與資源，違反法庭行政規則，妨害司法公正之偽證行爲，以及與法官職務無關之其他犯罪行爲等等。惟該行爲規範僅是希望提出框架式地歸納而已，並不希望因此成爲懲處之依據。<sup>313</sup>

## 第二款 監督評鑑之程序

加州法院對於法官監督評鑑程序訂有法定程序，任何個人或團體，包括訴訟當事人、律師、陪審團成員、法庭觀察員、法院員工、犯人、法庭行政人員，甚至法官，均得以書面向加州司法表現委員會投訴特定法官的不當行爲。此種書面須載明法官姓名、相關日期、定人之姓名以及消息來源，並得檢附足以證明投訴內容之該事件相關法院文書影本或抄本。<sup>314</sup>

司法表現委員會接受投訴後，會就投訴內容進行初閱，初閱審查後將視情形派員訪視或調查。在此之前，不僅投訴人的姓名可以保密，而且不會有公開的程序，查後可能進行正式聽證會，但其程序通常仍不對社會大眾開放，俟調查完成並經該委員會決議通過者，依違失程度予以處分。其中處分有不公開處分與公開處分：不公開處分有對法官的建議函，與不公開警告，此二種處分雖不對外公布，但會將

<sup>313</sup> 參廖明賢，前揭註 76，頁 98。

<sup>314</sup> 參黃程暉，前揭註 263，頁 134-135。

其結果通知申訴人；至於公開處分方面，則包括公開警告、公開譴責、撤職等三種。<sup>315</sup>

#### 第四節 我國與外國制度比較之異同與優劣

##### 第一項 德國法之優劣與對我國之啓發

觀諸德國法制，知我國職務評定新制雖自繼受德國法而來，然在體系中仍有諸多不同。首先從職務評定之內容出發，法官之職務評定為德國法所承認之職務監督措施之一，縱使於德國法官法上並無明文依據，惟仍明文準用公務員法之相關考評規定。此舉便與我國將職務評定另闢章節，置於法官之給與章內，而與職務監督章節錯開之舉大相逕庭。

其次，在德國法制上，規範法官職務評定之位階為法律，我國卻僅以授權命令之位階為之，雖然得以從功能最適之角度稍作解套，卻無法理解何以忽視德國法上對法律保留密度之要求。加上舊法時期法官考績乃以公務員考績法為依據基礎，為何新制僅以授權命令為之，當中實令人費解。

再者，德國法有將評定結果分為六項等第級別，相較於我國僅有良好與未達良好二項，我國之立法緣由何來，是否別有深意，從立法理由中並看不出端倪。

最後，德國法上之職務評定既為職務監督之內涵之一項，承職務監督之法理與界限，在不影響審判獨立之範圍內得為職務評定，若職務評定違反審判獨立，則法官可向職務法庭尋求救濟，此為德國法制下當然之理。因此在德國法上，法官之獨立性若因職務評定之內容受到妨礙，認為指令或管理措施已然超出職務監督機關容許之範圍，受評定之法官即得向職務法庭請求救濟。此法制卻與我國體制之設計大有不同，在現行之職務評定辦法中，法官對評定結果不服僅得走復核與再復核，僅有在認為其審判獨立受有妨害時，得向職務法庭聲請救

---

<sup>315</sup> 參黃程暉，前揭註 263，頁 135。

濟。

本文以為，新制之立法方式大有混淆我國體制之疑慮，照現行法制內容觀察，立法者將職務評定排除於職務監督之範圍內，按理而言，職司判斷職務監督是否違反審判獨立之職務法庭，在非職務監督之事項上應無從開啓，換言之，既然我國法對職務評定屬職務監督之措施持否定看法，認為職務評定僅屬於類似公務員保障法中申訴、再申訴所屬之管理措施、工作條件事項，如此一來職務評定絕無開啓職務法庭救濟之可能，因其根本與審判獨立無涉。此我國法體系上之矛盾，恐是立法技術上的移植錯誤，立法者莫非錯置了職務評定之體系，否則便是誤用了職務監督之救濟途徑所致。德國法制與我國較相似，但我國制度卻詭異地只挪植了一半，反而在我國法中凸顯了職務監督與職務評定間定位不清之問題。尤有甚者，職務監督制度在德國有嚴謹的理論依據，如何才能不侵害審判獨立，是有學術理論在後支持，並受到德國實務所承認，體現在德國之職務評定制度中，亦是有跡可循。就我國法之規定，職務評定乃是取代舊法時期之法官考績，然而若是法官考績事項，則依循舊制之救濟，應走復審或申訴、再申訴途徑，如今新法中拿掉復審程序，將申訴、再申訴程序易為復核、再復核，同時規範了如被監督法官認為違背其審判獨立之時，得向職務法庭尋求救濟，此救濟途徑之立法用意為何？欠缺解釋。

本文嘗試理解立法者之用意，應是考量舊法時期之復審乃是向公務員保障暨培訓委員會提出，如法官對考績結果認有侵害其審判獨立而不適法時，乃係由保訓委員作所判斷，然則保訓會是否有判斷的能力以及足夠之組織地位，本受人質疑，故將對法官獨立有爭議之救濟途徑自保訓會移出而置入職務法庭之中。惟此作法，卻疏忽了德國法制下之體系脈絡，反而徒增新制上救濟途徑選擇之混淆。

## 第二項 美國法之優劣與對我國之啓發

加州法院法官係經由選派產生，與我國司法官係經由國家考試產生方式有所不同，對於法官職務監督，美國法所採取之法官評鑑方式

較單元，我國除個案評鑑外尚仰賴職務評定，蓋我國乃經個案評鑑，復加上全面評核之結果後，綜合作為評定結果之參考依據。是故二國體制間差異大，惟美國之評鑑仍給予我國諸多啓示，有殊值觀察之處：

#### （一）評鑑組織之不同

美國加州法院法官監督評鑑組織為司法表現委員會，其委員由法官、檢察官，非檢察官之公眾代表及議會代表等共同組成，任期四年。與美國之監督評鑑相似者，在我國應屬法官評鑑制度。然我國司法官評鑑委員會為確保職權之行使符合客觀超然之要求，並不囿於專業偏見，評鑑委員會由法官、檢察官、律師、學者及社會公正人士共十一人組成，委員中法官代表由全體法官票選之；檢察官代表由全體檢察官選之；律師代表由各地律師公會各別推舉後由律師公會全國聯合會辦理律師票選；學者及社會公正人士由法務部、律師公會全國聯合會各推舉檢察官、律師以外之人四人，送司法院院長遴選。評鑑委員任期為兩年，得連任一次。<sup>316</sup>

#### （二）評鑑個案提出人之不同

美國加州對於法官監督評鑑程序訂有法定程序，任何個人或團體，均得以書面向加州司法表現委員會投訴特定法官的不當行為，所以評鑑個案提出人，以個人為主，包括訴訟當事人、律師、陪審團成員、法庭觀察員、法院員工、犯人、法庭行政人員，甚至法官均可。而我國部份，受評鑑法官所屬機關法官同儕、受評鑑法官所屬機關或上級機關、受評鑑法官所屬法院對應設置之檢察署、受評鑑法官所屬法院管轄區域之律師公會，以及以公益為目的，具一定規模且對健全司法有相當成效之財團法人或社團法人且經目的事業主管機關許可得為評鑑請求者，因業務上經常接觸法官或以健全司法為目的，較明瞭法官品德操守等事項，均得檢具相關資料請求個案評鑑。當事人、犯罪被害人亦得以書面陳情上開機關、團體請求法官評鑑。<sup>317</sup>是故我

<sup>316</sup> 法官法第 33 條第 1 項、第 34 條參照。

<sup>317</sup> 法官法第 35 條第 1 項、第 3 項、第 4 項參照。

國評鑑之提出以團體聲請為主，與美國法上之個人聲請有間。

### （三）評鑑個案提出原因之不同

美國加州對於法官監督評鑑個案提出原因分為三類：第一類是不當的法庭指揮行為，第二類為不當影響司法的行為，第三類為不屬於前二類的行為：包括濫用禁止藐視法庭權力之行為，以及干涉律師與當事人關係的行為，對於尚未審結的案件進行評論或干涉等行為，投入不當的政黨選戰行為，不當分配或濫用公共財產、資金、其他資源之行為，違反法庭行政規則之行為，妨害司法公正、偽證、提呈內容不實文件之行為，利用法官身分解決交通違規罰單之行為，及與法官職務無關之犯罪行為。而我國法官個案提出原因於條文規範有七款細項，<sup>318</sup>然主要可區分為兩大類型：一為為維護良好司法風氣，提高司法公信力，對於個人行為不當致違反法官倫理規範且情節重大之法官，應依法交付評鑑。其二是對於裁判之結果有重大或明顯違誤，違反辦案程序或職務規定情節重大，以及無正當理由遲延案件致當事人權益受損害者，亦得交付評鑑。

### （四）評鑑結果處理方式之不同

加州對於法官監督評鑑結果，俟司法表現委員會決議通過者，依據違失程度予以處分。處分內容包括不公開處分及公開處分二者，其中不公開處分，有對法官為建議函及不公開警告二種；至於公開處分，則包括公開警告、公開譴責、撤職等三種。而我國司法官個案評鑑結果，僅將評鑑確定結果及建議，送請司法院人事審議委員會參處，評鑑委員會無權對司法官作直接處分。申言之，如認法官無評鑑事由，應作請求不成立之決議；如認有評鑑理由但無懲戒必要，報由司法院交付司法院人事審議委員會審議，並得建議處分之種類；如認有評鑑理由並有懲戒必要，則報由司法院移送監察院審查，並得建議

---

<sup>318</sup> 法官法第 30 條第 2 項參照。

對於法官之任免與監督得由人民參與行使，此美國監督評鑑之制度殆我國所無。惟美國體制非無我國可供參考借鏡之處，最直接者即考評積習惡例地根本改變，因為人民介入的空間較多，反應在評定成效上地便是主管或上級長官介入之密度較低，一則避免有監督權人與受監督法官間之上下交相賊，二則法官勢必對於個別案件上心以避免遭受投訴，間接地亦促進了評鑑或評定理應達成的目的。

除美國之法官監督評鑑外，本文尚觀察了美國公務員之考評制度。美國聯邦政府為管理公務員，有對公務員之日常表現作考評列等之具體人事處分行為。美國公務人員之考評處分並非適用於任一種公務員，適用考評制度（performance appraisal system）之機關，是指行政機關及政府印刷局，但不包含公營企業、中央情報局、國防情報局、中央影像局、國家安全局、由總統指派從事於國外情報或反情報的行政機關或單位、審計總署。<sup>320</sup>至於公務人員亦可區分可是用考評制度與不適用考評制度二種，不適用者參美國聯邦法典第五編第 4301 條第 2 項，即駐外人員、法官、總統任命之人員等十餘種公務員。

適用考評制度之公務員，主要是由各機關內組成之考評委員會負責，以各該公務員一年內之為期表現，考評因公務員身分不同而有不同等地，如 1998 年美國聯邦法典第 5 編第 43 章第 1 節第 4302 條明文：「對績效卓越之公務員予以表揚及獎勵。（第二項第四款）對績效不佳之公務員予以輔導改進（第五款）」將考評分爲兩個等別；而同一章增訂第 2 節第 4314 條第 1 項，則將高級行政主管考評分成三個等級：「完全成功等級。（第一款）最低滿意等級。（第二款）不滿意等級。（三款）」

殊值提起之處在於，美國法上觀察著重在公務員之表現上，意即

---

<sup>319</sup> 法官法第 37 條至第 40 條參照。

<sup>320</sup> 參徐崑明，論公務人員保障制度－以美國法之比較為中心，國立政治大學法律學系研究所碩士論文，2000 年 6 月，頁 154-155。

多由「事物」之角度出發，與我國對於「人」之考察生有差異，此點可從兩處看出端倪，一是條文中之「based on performance」與「unacceptable performance」用字，皆強調公務員對該件事物處理之表現，其次是所謂的「表現不佳」，在條文文義中係指公務員之工作績效未達該職務之要件（critical elements），即與職位之要求不該當，皆可看出美國公務員考評制度強調地是在其位之公務員是否適司其職，與各該公務員個人無涉。

程序上，根據聯邦法典 4302 條第 2 項第 6 款，對於表現不佳之公務員應給予一次改進之機會，之後方得給予不利益考評處分，因此考評程序依序為：考評委員會作成考評決定後，應於三十日前應給予受擬處分公務員先期書面通知，並定合理期間內給予口頭暨書面答辯之機會。通知期限屆滿後三十日內以書面作成處分，處分書上載明處分之內容、表現不佳之事實、擬作處分長官之上即長官同意，同時教示處分之公務員得向功績制度維護委員會申訴。<sup>321</sup>

承本論文第二章所述，鑑於法官之特殊公務身分，法官法與公務員考績法為特別法與普通法之關係，在未明文或疑慮時，得對公務員考績法之部份內容與原理原則作所適用。美國法之功績制度影響我國公務員體制甚深，事實上從立法之沿革與內涵，亦不難發現美國法影響之刻痕，若能以轉換適用之方式，意即以公務員考績法為架橋，將美國法制上可取之處移植入公務員考績法，法官法再對之為適用應為一解套之法。當然，如能以相同之人事行政管理原理為由，立法技術上作直接修正，將減少迂迴，更由妥切。

關於美國法部份，美國法官自選任開始便與我國不同，加上英美法系與大陸法系之根本不同，美國法官績效評鑑制度可供我國借覽學習之處便較少。但有趣的是，我國亦有所謂評鑑制度，同樣借助外在客觀第三人之驅力，避脫象牙塔內邪惡共生、上下交相賊等虛偽包庇；同時美國公務員體系之功績制度影響我國公務員體制甚深，此些

---

<sup>321</sup> 美國聯邦法典第 4303 條參照。

理論概念皆不容忽視，因此美國法制在適當時點亦給予我國許多提點，不失為一促進我國法改善的對照借鏡。



## 第六章 現行法官法之立法建議芻議

### 第一節 現行法官法職務評定制度之爭議問題

本文肯定將法官職務評定自公務員考績法中脫離之立法美意，亦肯認現今法制之設計突顯了立法者致力於法官績效追求之決心，然則立法目的仰賴完善的制度設計方能有其功效，本文觀察職務評定辦法，並比較外國法制，發現我國法制上仍遭遇難題，雖不至窒礙難行，但部份內容與法理稍有違背。如將部份條文再行修正，無論是對法制度之周全或受評人救濟之保障，將更可達立法者所欲追求之效。以下說明之。

#### 第一項 職務評定爭議問題之提出

##### 第一款 條文之形式問題

##### 一、法官法中之職務評定體系

法官職務評定之立法依據在法官法第八章法官之給與章中第 73 條及第 74 項，第 73 條第 2 項更授權制定法官職務評定辦法。然而職務評定之立法用意在於「提高法官執行職務之品質與效率」，目的與職務監督之「糾正不當言行」與「督促依法執行職務」相符，本文在第四章中花費一些篇幅強調，職務評定應屬職務監督措施之一項，理由除了職務評定與職務監督之目的相容外，更與職務監督之要件有所該當。只可惜此種說法似並未被立法者所採，方才有將職務評定置入第八章之情形。

##### 二、職務評定與審判獨立之界限

依據德國法上之通說，職務監督措施與審判獨立之界限乃採「核心領域理論」，本文於第四章亦提出了職務評定與審判獨立界限區分之思考流程，希望供實務作參考。我國法上之職務評定，用意乃是取代考績舊制，因而順應了以往公務員考績體制二分模式之思考，以是否侵害審判獨立作區分：未侵害審判獨立者，送復核、再復核，有侵

害審判獨立即送職務法庭救濟。然而我國評定制度之思考，若能仿效德國法上通說，將職務監督內容區分為審判工作和非審判工作，在審判工作範圍內，復將法官之審判職務分為核心領域與外部秩序領域，對於是否有審判獨立違反之判斷將更有助益。蓋若能如德國法上清楚地界分職務評定措施與審判獨立之界限，便可減少按法官個人主觀，恣意地開啓送職務法庭救濟之可能。事實上，只要職務評定之體系定位清楚，此些問題包括理論之應用，皆可迎刃而解，據此也重申映證了本文以為的「職務評定為職務監督措施之一項」之論點。

### 三、職務評定辦法之法律保留問題

職務評定辦法之授權依據在於法官法第 73 條第 2 項，其言明「法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。」此條文之授權明確性是否足夠，應為第一步討論。

相較舊制時期以公務員考績法作為評斷基礎，是有法律之位階，而職務評定辦法乃是經授權制定，箇中規範事項有職務評定之組織、程序、獎懲效果與救濟，此獎懲效果包含了晉級與給與俸給獎金，救濟亦規範了救濟職權機關、救濟途徑與救濟之效果，動輒牽涉法官名譽權與財產權，可謂不能不慎。雖然主管院司法院於草案研究彙編第十九輯之司法院函中重申「本院俟該法（法官法）制定後，就法官職務評定細節之執行事項另訂辦法，俾利據以施行」，然而顯而易見地，職務評定辦法多涉對於法官權利之影響，與單純之細節性、技術性規定尚有間。此問題曾在法官法草案研擬小組第九次會議紀錄中被提出，無奈會議結論僅係輕描淡寫地以「授權已臻明確，無須修正，應為可行」帶過。<sup>322</sup>本文可以理解若自功能最適之角度出發，立法院就法官職務評定事項之研擬，無論效率與技術皆不可能如職司司法行政之司法院自行訂定來得便利與完善，授權交由司法院定之或許是一不得已之妥協與擇取。然而無論從法治國原則下出發，法律保留非得恣

---

<sup>322</sup> 參法官法草案研究彙編，第十七輯，司法院，2008年，頁272。

為揚棄，加上體系解釋下，何以舊制之法官考績是援用公務員考績法以及司法人員人事條例相關規定，而後設立之職務評定專法則以命令方式訂定？以命令方式訂定是否妥適，而有再三考慮之必要。

#### 四、職務評定或勤務評定

職務評定早期名「勤務評定」，自 93 年時起始全面改稱「職務評定」，<sup>323</sup>為何修改雖然並未在草案彙編中得到說明，但自「勤務評定」此一來自日本法體系用字之字面觀察，似可以理解立法者揚棄日本法制，而向德國法制靠攏之用意。關於法官之職務監督考核，日本稱之法官勤務評定制度，其內容可分成「內部考核」與「外部懲處」二種。日本法之內部考核與我國之職務評定近似，是對法官評斷並以之作爲日後法官調動與陞遷之依據，外部懲處則是當法官行爲有違法或失職時，得以對之作懲戒處罰。關於內部考核方面，日本法之考核報告書並無格式要求，由最高法院及地方、家事法院院長負責製作報告書承最高法院，最高法院再依據各報告書所載資料決定法官之升遷。<sup>324</sup>此「平時考核作爲日後升遷之依據」即與我國「平時考核作爲年終評定之參考，再以年終評定作爲晉敘與人事調動之依據」有大大地不同，也無怪乎在適用日本法制上未受到支持。

#### 第二款 條文之實質問題

##### 一、 職務評定之平時考評細目（第三條）

職務評定辦法中明言平時考評之細目有三，分別爲學識能力、品德操守、敬業精神與裁判品質之優劣。項目與比例是否有調整必要，值得觀察，其問題在於：

##### （一）學識能力

我國法官之選任乃經過考試通過並經訓練而來，基本上須有等同學歷方可參加考試，因此法官彼此間基本之學識能力距離不大，差異

<sup>323</sup> 參法官法草案研究彙編，第十四輯，司法院，2005年，頁298。

<sup>324</sup> 參廖明賢，前揭註76，頁114-115。

只在是否有進修諸如就讀碩、博士般而已。然而學識能力與辦案效率，甚或辦案品質並無直接關聯，若因學歷較高或曾參與進修，將導致獲得較優良的考評結果，辦事效率反而成爲其次，則根本地違背了學識能力參與成爲考評項目之意義。本文見解以爲，學識能力得以作爲考評項目，蓋因我國法官之訓練養成較短期，因時空變遷之新法變異，或者因與時俱進專業法庭之設置，諸如專利、商標、工程採購等，原本的法官並未具備相關知識，倘其能自勉進修，表現在考績上乃給予較優之結果以資鼓勵，此作法應值肯定。因此，學識能力之細目存在並無疑義，有疑問者是配分比例矣已。

### （二）品德操守

品德操守是否得放在考評細目當中，殊令人懷疑。若是以督促法官迅速執行職務者而言，品德操守應非有相關連之因素要件。是言，品行與行事能力，應是可以區分，非得以混爲一談。之所以對法官品德操守之要求，乃是因爲法官職司審判，爲司法權之代表，更關鍵整體司法形象與人民之信賴。然則我國既已有法官評鑑、同時亦有法官懲戒制度，是否仍有必要將品德操守此一不確定法律概念，加諸於評定項目之中，除了增添不必要之困擾諸如給予有監督權人過大之判斷空間，致使以此拉攏友好、剷除異己外，根本地無法達成追求效率之目的。

### （三）敬業精神

敬業精神雖然亦屬不確定法律概念，但其義非難以理解，並爲受規範者所得預見，範圍堪得以界定。此細項應無疑義。

### （四）裁判品質之優劣

裁判品質爲本文以爲最有爭議之一處。我國司法體制有所謂上訴與再審制度，若法官認事用法有誤，導致判決侵害人民權益，自得依法提起救濟，並無裁判優劣之可言。再者，法官獨立審判，上級審法院亦僅得就法律明文規定之事項使得開啓程序，有監督權之上級機關

有何以得對裁判品質作所置喙。此裁判品質之介入，恐實質地侵害法官審判獨立，致使辦案時內心受所束縛、綁手綁腳無法自由本其心證為之。

再者，有學說見解以為，為求評比之具體，故依數據表述評價者（如上述之學識能力、敬業精神等），應以較精細之百分比作決定，如前百分之十列為最優、百分之三十列優、百分之三十列中等、百分之二十列過關、百分之十列待觀察，由有評定權人附具其觀察實據，將更能發揮考評之功能與實效。<sup>325</sup>惟此點並不見於職務評定辦法第 3 條之平時考核規定中，當屬遺憾。

## 二、職務評定結果分為良好與未達良好（第六條）

職務評定辦法第 6 條第 1 項：「職務評定結果分為良好及未達良好。」其中未達良好又分為「應未達良好」與「得未達良好」（第二項、第三項參照）。立法理由謂為加強督促警示之效果，方分別明定「應」與「得」之具體標準。然則本文以為，大體而言評定結果僅係區別為「良好」與「未達良好」二者，「應」與「得」為更細部之小區分而亦受忽略。此二分的方式甚為粗糙，因其並不能使區分標準更為明確，毋寧僅區分了「良好」與「良好以外」而已。如此分法可否達到立法者所欲追求的仿效舊制之甲、乙、丙等第三位階，令人懷疑。自字面上解釋不出立法者有區分多項評比層次之用意，同時也容易留給受考評人非好即壞的片面印象，既然非好即壞，那區分壞與更壞便失去探究的實益了。

## 三、復核與再復核之定性（第二十一條、第二十二條）

受評人對於職務評定結果如有不服，得於收受職務評定通知書翌日起三十日內，以書面附具理由向評定機關提起復核（第 21 條第 1 項）。評定機關對於復核事件，應重新審查原評定是否合法妥當，並於收受復核申請書翌日起三十日內，就復核事項詳備理由函復，必要

---

<sup>325</sup> 參姜世明，前揭註 9，頁 106。

時得延長二十日，並將延長事由通知復核申請人。逾期末函復者，復核申請人得逕提再復核（第 22 條）。立法理由中強調改採職務評定制後，如對職務評定結果不服，救濟密度仍不宜低於申訴、再申訴程序，爰參照申訴及再申訴程序之相關規定、附具理由向評定機關提起復核，以俾救濟。

依據公務員保障法之相關規定，第 77 條：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」限縮申訴、再申訴僅得對管理措施與工作條件之處置為之。法官職務評定之結果對法官晉敘、財產以及名譽皆有影響，因此救濟密度不得低於申訴、再申訴之想法應可以被理解。然則職務評定之定性應為何，是將其視作管理措施或條件，針對評定結果所新設之救濟程序？又或者將評定結果視作行政處分，等同復審之密度來處理？於此立法者皆欠缺說明理由。

#### 四、再復核與送職務法庭之程序關係（第三十條）

第 30 條第 1 項：「對於再復核決定，不得聲明不服。但再復核聲請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限。」立法理由中闡明：「職務評定乃評定機關首長對於受評人在同一評定年度連續任職一年或六個月以上者，就其學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質等項目之表現，所為綜合考評，原則上應與審判獨立無涉。惟如再復核申請人主張原評定影響審判獨立，並於再復核決定書送達翌日起三十日內向職務法庭起訴時，為免程序一再重複，明定其視為已完成本法所定之異議程序。」

自立法理由實不難看出立法上之矛盾。承上述言，若將職務評定視作單純之管理措施或工作條件，除非因法官身分有其特別之立法需求，則救濟密度等同於申訴、再申訴即可；若職務評定非相當於單純之管理措施或工作條件而屬處分，或職務評定雖係管理措施惟蓋因評定細項之設計而有限制法官基本權之可能時，調整保障密度高於申訴、再申訴，或乾脆令其等同於復審之保護密度則較當然。再者，又

職務評定之密度較高，是否表示其有可能非僅係對法官之非審判事項作拘束，也可能生對審判事項之影響，如此一來才會既有復核、再復核，又有移送職務法庭之制度設計。然則我國法對於職務評定之定位究竟為何？將之至於給與章，卻又給與高度之救濟保障，體系上為一案亂，恐有移植德國法卻只移植半套之嫌。

又進一步言，假設此體制為我國所獨創，本文再提出另一問題：是否復核、再復核為法官認為職務評定影響其審判獨立時，認為應移送職務法庭救濟之先程序？因條文規定「對於再復核決定，不得聲明不服。但再復核聲請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限。」看似應在復核、再復核後未達救濟目的時方得提起移送職務法庭，此一立法設計又混淆復核、再復核與職務法庭彼此制度間之關係，更生我國職務評定定位不清之根本問題。

## 第二項 職務評定歷次之修正內容

法官法時經十多餘年之修正，乃因修法重點中，關於是否要將職務法庭制度引進與否，在學界與實務間爭執未解而延宕所肇，至於職務評定之歷次內容並無太大進展與變動。職務評定之修正大抵自民國 91 年時起具備基本雛型，而後並以此為原型作調整。94 年修法時起正式將「勤務評定」用字易為「職務評定」，修法理由中並未闡述原因，惟可知曉者，鑑於行政法學界對於勤務評定用字之疑慮日增，而認為職務評定更能切合職務身分之語意，此處修法變更應不脫此脈絡之思考。

95 年修法之變動，新增條文第一項中司法院之「核定」制度，並將職務評定之項目自「品德言行」易為「品德操守」，更於第二項中言明「職務評定辦法」由司法院定之，首次授權將子法之研擬交託職司司法行政之司法院訂定之。

其後 96 年修法於條文第一項中新增「機關首長」亦為有評定權人，以更切合人事行政主管之人事任免權，此外在評定項目中亦增加「敬業精神」，將評定項目增為四項。

98 年變動條文第一項內容，除原有之徵詢庭長、法官之意見外，增加應徵詢審判長意見之規定，第二項中更加增「救濟程序等有關事項」於司法院訂定的辦法之中之用字，令授權範圍更臻明確。

最後，民國 100 年 6 月最後一次修正時，確定內容為：「法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、審判長、法官之意見。(第一項)法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。(第二項)」便是最終公佈適用之版本。

盧列歷次修正條文內容如下：



《表三、職務評定歷次之修正內容》

	條文內容	歷次修正
<p>草案第 58 條 （司法院版 91.3.18）<sup>326</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦法官之勤務評定，報送司法院存參，以做為法官人事作業之參考。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	<p>職務評定之歷次內容，大抵自 91 年時起具備基本雛型。之後並以此為原型作變動。</p>
<p>草案第 58 條 （司法院版 91.7.9）<sup>327</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦法官之勤務評定，報送司法院存參，以做為法官人事作業之參考。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 58 條 （司法院 92.4.24）<sup>328</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦法官之勤務評定，報送司法院。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關之庭長、法官</p>	

<sup>326</sup> 參法官法草案研究彙編，第十一輯，司法院，2002 年，頁 210。

<sup>327</sup> 參前揭註 326，頁 372。

<sup>328</sup> 參法官法草案研究彙編，第十二輯，司法院，2003 年 12 月，頁 348。

	<p>之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 67 條 （司法院職務法庭版 92.7.31）<sup>329</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理工官之勤務評定，報送司法院。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 69 條 （司法院版 93.5.18）<sup>330</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理工官之勤務評定，報送司法院。法院院長評定時，應先徵詢法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之勤務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 68 條 （司法院版 94.5.16）<sup>331</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理工官之<u>職務</u>評定，報送司法院。法院院長評定時，應先徵詢法院相關之庭長、法官之</p>	<p>94 年修法正式將「勤務評定」用字易為「職務評定」。</p>

<sup>329</sup> 參前揭註 328，頁 900-901。

<sup>330</sup> 參法官法草案研究彙編，第十三輯，司法院，2004 年 12 月，頁 260。

<sup>331</sup> 參法官法草案研究彙編，第十四輯，司法院，2005 年，頁 298。

	<p>意見。</p> <p>法官之職務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 71 條 （司法院版 94.10.21）<sup>332</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理工官之<u>職務</u>評定，報送司法院。法院院長評定時，應先徵詢法院相關之庭長、法官之意見。</p> <p>法官之職務評定包括學識能力、品德言行及裁判品質。其評定之項目、程序及規則由司法院定之。</p>	
<p>草案第 71 條 （司法院版 95.3.17）<sup>333</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長應於每年年終，辦理工官之<u>職務</u>評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢法院相關庭長、法官之意見。</p> <p>法官之職務評定包括學識能力、品德<u>操守</u>及裁判品質。其評定之<u>辦法</u>由司法院定之。</p>	<p>95 年修法時新增司法院「核定」制度。（第一項）並將職務評定之項目自「品德言行」易為「品德操守」，更言明「職務評定辦法」由司法院定之。（第二項）</p>
<p>草案第 71 條</p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長</p>	<p>96 年修法新</p>

<sup>332</sup> 參法官法草案研究彙編，第十五輯，司法院，2006 年，頁 180。

<sup>333</sup> 參前揭註 332，頁 592。

<p>(司法院版 96.3.20)<sup>334</sup></p>	<p>或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢法院相關庭長、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、<u>敬業精神</u>及裁判品質。其評定之辦法由司法院定之。</p>	<p>增「機關首長」亦為有評定權人。(第一項)</p> <p>在評定項目中亦增加「敬業精神」此一項，共計四項。(第二項)</p>
<p>草案第 71 條 (司法院版 97.2.2)<sup>335</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定之辦法由司法院定之。</p>	<p>第二項為標點符號之變動。</p>
<p>草案第 71 條 (司法院版 98.4.10)<sup>336</sup></p>	<p>法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、<u>審判長</u>、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及<u>救濟程序等有關事項</u>之辦法，由司法院定之。</p>	<p>除徵詢庭長、法官之意見外，98 年新增亦應徵詢審判長之意見(第一項)。</p> <p>第二項加增「救濟程序等有關事項」於司法院訂定的辦法之</p>

<sup>334</sup> 參法官法草案研究彙編，第十六輯，司法院，2007 年，頁 559。

<sup>335</sup> 參法官法草案研究彙編，第十七輯，司法院，2008 年，頁 217。

<sup>336</sup> 參法官法草案研究彙編，第十八輯，司法院，2009 年，頁 244-245。

		中，令授權範圍更臻明確。
草案第 71 條 （司法院版 99.9.7） <sup>337</sup>	<p>法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、審判長、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。</p>	
草案第 71 條 （司法院版 100.6.14） <sup>338</sup>	<p>法官現辦事務所在之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、審判長、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。</p>	此為最終之確定版本。

<sup>337</sup> 參法官法草案研究彙編，第十九輯，司法院，2010年，頁715。

<sup>338</sup> 參法官法草案研究彙編，第二十輯（下），司法院，2012年4月，頁2111。

## 第二節 外國法經驗之援引與比較

本文將外國法制值得提起之處再次援引提出。

法官之職務評定為德國法所承認之職務監督措施之一，縱使於法官法上無明文依據，惟仍明文準用公務員法之相關考評規定，因此德國法乃是有條不紊地呈現其職務評定之態樣，無論從評定基礎、理論依據，以及救濟途徑之選擇，皆是有體系可供依循，如此一來可省卻許多理論之矛盾，避免適用上之疑問與負擔。其次，德國法上法官職務評定乃是準用公務員考績而來，此規範乃具有法律位階，較我國之法律保留密度為高，事實上給與法官更多之程序保障，此些皆是值得我國法學習仿效之處。

再者，德國法有將評定結果分為六項等第級別，相較於我國狹義之兩項區分（良好、未達良好）與廣義區分（良好、得未達良好、應未達良好），德國法之層次更為鮮明，事實上受考評人數往往以萬人計，在好與未達良好之間，一定有更多妥適之選項，非黑即白的區分方式除令法官間不服外，更坐實了無法達區分效果之虛名。最後是評定之救濟途徑，本文花費篇幅討論職務法庭之內容，用意在於，德國法上之職務評定既為職務監督之內涵之一項，在不影響審判獨立之範圍內得為職務評定，若任職務評定違反審判獨立，則可向職務法庭尋求救濟。但此法制卻與我國體制之設計大有不同，照理而言，專屬職務監督救濟之職務法庭機制，在非職務監督之事項上應無從開啓，既然我國法對職務評定為職務監督持否定看法，此我國法體系上之矛盾，恐是立法技術上的移植錯誤，於此我國便有必要予以修正改進。

美國法方面，美國聯邦政府為管理公務員，有對公務員之日常表現作考評列等之具體人事處分行為，適用考評制度之公務員，主要是由各機關內組成之考評委員會負責，以各該公務員一年內之為期表現，考評因公務員身分不同而有不同等地，有將考評則分成三個等級：完全成功等級，最低滿意等級與不滿意等級。因此在美國法制上，基本上也不是非黑即白的區分。

另外殊值提起之處在於，美國法上觀察著重在公務員之表現上，意即多由「事物」之角度出發，與我國對於「人」之考察生有差異，此點可從兩處看出端倪，美國公務員考評制度強調地公務員是否適合其職位，考評事由與各該公務員之個人特質無涉。易言之，工作做得好值得獎勵，作不好便與懲罰，想當然爾受考評個人之特質諸如品德、操守，即與考評無涉。

### 第三節 本文見解

#### 第一項 條文之形式問題

##### 一、法官法中之職務評定體系應作章節次序之調整

法官職務評定之立法依據在法官法第八章法官之給與章中第 73 條及第 74 項。然而職務評定之立法用意在於「提高法官執行職務之品質與效率」，目的與職務監督之「糾正不當言行」與「督促依法執行職務」相符，建議將職務評定自第八章給與章移至第三章職務監督章，章節次序調整後體系將較為一貫，定位職務評定為職務監督，能更確切地掌握職務評定督促依法迅速執行職務並提昇裁判品質之監督目的，非僅僅提供人事作業參考、核發職務獎金與俸給晉級之依據而已；再者，若職務評定為一給與性質，何以見得後續以「職務法庭」作為其救濟之途徑，是謂職務法庭為法官認為有侵害其審判獨立之虞時所適用之救濟選擇，既然職務評定與人事處分為二分，理論上無審判獨立侵害之可能，如令其為職務監督措施，此體系設計方行得通。

##### 二、職務評定與審判獨立之界限劃分應依循職務監督理論

我國法上之職務評定，不若德國法上通說將職務監督內容區分為審判工作和非審判工作，在審判工作範圍內復將法官之審判職務分為核心領域與外部秩序領域。然則若如德國法能清楚地知道職務評定措施之界限，便可省卻了依照個案情況或受評定法官個人之主觀，恣意地網開送職務法庭救濟之程序。本文重申「職務評定為職務監督措施之一項」之論點，基此，依據德國法上之通說，援用「核心領域理論」，

便可確知職務評定與審判獨立之界限。本文於第四章所提出之職務評定與審判獨立界限區分之思考流程，希望供實務作參考。

### 三、職務評定辦法之法律保留密度應提昇至法律位階

職務評定辦法之授權依據在於法官法第 73 條第 2 項，其言明「法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。」品德操守、敬業精神等概多屬不確定法律概念，其所生之效果乃限制法官之財產與名譽權，因此條文之授權明確性是否足夠，<sup>339</sup>應為第一步討論。相較舊制時期以公務員考績法作為評斷基礎，是有法律之位階，而職務評定辦法乃是經授權制定，箇中規範事項有職務評定之組織、程序、獎懲效果與救濟，此獎懲效果遂包含晉級與給與俸給獎金，救濟亦規範了救濟職權機關、救濟途徑與救濟效果，可謂不能不慎。自法治國原則下出發，法律保留非得揚棄；且顧全若舊制之法官考績是援用公務員考績法以及司法人員人事條例相關規定之體系解釋，本文建議將職務評定辦法提昇至法位階，甚至認為應將其置入法官法之中，對法官之保障較為周全。

## 第二項 條文之實質問題

### 一、職務評定之平時考評細目應變動

#### （一）學識能力

本文見解以為，學識能力是得以作為考評項目的，蓋因我國法官之訓練養成較短期，因時空變遷之新法變異，或者因與時俱進專業法庭之設置，諸如專利、商標、工程採購等，原本的法官並未具備相關知識，倘其能自勉進修，表現在考績上乃給予較優之結果以資鼓勵，此作法應值肯定。因此，學識能力之細目存在並無疑義，有疑問者是配分比例矣已，是故本文建議學識能力之比例應請立法者再為研擬，

<sup>339</sup> 參賴恆盈，法官法關於法官評鑑與退場機制之檢討，月旦法學雜誌，第 196 期，2011 年 9 月，頁 142。

以經計算後縱使給與滿分亦不影響整體考績評價，亦即法官不會僅因進修便可得到良好之考評決定為宜。

## （二）品德操守

若是以督促法官迅速執行職務者而言，品德操守應非有相關連之因素要件，我國既已有法官評鑑、同時亦有法官懲戒制度，再將品德操守置於評定項目中堪稱無謂，恐有疊床架屋之嫌。因此本文見解以為，品德操守應自評定項目中移除為妥，以避免過於空泛之道德操守事項，徒生以監督品德操守為名，行對法官生綁手綁腳、徒生窒礙難行之實。本文另以為，如有考量人民對司法威信之信賴，認為應將「品德操守」項目予以保留，而不應刪除者，應另行於職務評定辦法中，增訂品德操守之細項，諸如避免涉足不良場所、禁止法官收受不當饋贈等...應儘可能地予以明文，以供有評定權人參考依循，將不確定法律概念可能所生之疑慮降至最低為宜。

## （三）敬業精神

敬業精神雖然亦屬不確定法律概念，但其義非難以理解，並為受規範者所得預見，範圍堪得以界定。此細項應無疑義，得與以保留，然比例上亦應以不影響整體評價為妥。

## （四）裁判品質之優劣

我國司法體制有所謂上訴與再審制度，若法官認事用法有誤，導致判決侵害人民權益，自得依法提起救濟，並無裁判優劣之可言；再者，法官獨立審判，上級審法院亦僅得就法律明文規定之事項使得開啓程序，有監督權之上級機關有何以得對裁判品質作所置喙。此裁判品質之介入，恐實質地侵害法官審判獨立，致使辦案時內心受所束縛，綁手綁腳無法自由本其心證為之。因此本文見解以為，裁判品質之優劣亦應自評定項目中移除為是。

## （五）增加新項目「辦案效率」

平時考評決定職務評定結果，現制之下平時考核細項有學識能

力、品德操守、敬業精神及裁判品質四項，此四項之優劣已於上文詳，惟應注意者係：職務評定不可忽視之一項目的，即在提昇訴訟效率、發揮辦案效能，而非僅在於透過考評結果，單純作為加薪與遷調之依據。然而自現制的四項細目中觀察，並無法達成督促效能之目的，申言之，在手段與目的間並沒有直接助益。因此本文建議，新增「辦案效率」之一項，至於如何提昇辦案效率，可透過資深法官組成合議委員會，針對特殊案件所需辦案時間，委請委員會衡估出大概個案所需費時力，在法官經認定辦案效率延怠、績效不彰之情形時，不至於淪於無的放矢，而有一辦案效率準則可供依循；同時對於受考評法官而言，以資深法官群們所討論、整理出來的所需費時經驗，也可以受評法官更為信服。

## 二、應變更評定之期間計算基準

職務評定以年終評定為原則，自以「年」為評定期間之計算基準，然而法官遇事審判，有其案件難易度之別，並非如一般公務人員有預算執行與年度目標達成之限制。評定以年度為單位是否合理？會否過短而難以對眾法官作出公平判斷之虞？<sup>340</sup>本文以為，此期間之判斷基準，應統籌各法官一般案件所需時間、重大案件所需時間，以及平均案件量後所需時間後，方能作所定奪，以一年計並非當然，故委由立法者參循專業與資深法官討論後方作訂定，應較為可採。

## 三、應調整職務評定結果以及評定比例

現行職務評定辦法之評定結果僅區別為「良好」與「未達良好」二者，暫且不論此二分是否妥適，畢竟在比例上如果未能確實配合，諸如考評結果良好之人高達百分之九十九以上，無論分成幾等標準皆無實益。因此本文以為，與其在評定結果上費神，不如確實為平時考核、考核結果如不佳，不妨明定淘汰或懲罰之比例不得過低或過高，方能達考績理論中獎優汰劣之效果。本文不忘強調，並非越高之非良

<sup>340</sup> 參林超駿，司改之另一起點—從以通案正面評鑑（核）制度取代考績作起，台灣法學雜誌，第168期，2011年1月，頁8。

好考評結果比例，即為最適之考評，而是在以公平公正程序貫徹平時考核之時，不妨訂清楚不得給與良好考評結果之事項，一旦事項有該當，即應給與獎懲，以避免主管恣意給評、明明人人考評皆優卻硬要給與未達良好之評價，或人人皆不優但主管怯懦不敢給與未達良好考評之情形。因此本文提出兩點建議，一則將良好與未達良好間之差距拉開，畢竟法官個人之待人風格、辦案手段與行事效率皆不同，無法二分，在良好與未達良好間設有緩衝，一方面讓法官觀察「何以為優，何以為劣」，一方面讓有評定權人不至於毫無彈性、區分過死。其二，立法者應審慎考慮所有有礙或有利考評結果之事項，僅可能以規範明確之方式幫助評定機關首長給評，以俾公平與減少爭議。

#### 四、職務評定之定性問題解決

回顧我國法，受困於特別權力關係長久以來之影響，在二分理論下，救濟途徑之選擇在我國公務員法制上一向都是混沌不清的情形。實務見解向來以行政行為是否為行政處分判定其救濟途徑，惟是否是處分，又仰賴重要性理論作所決定，且向來皆將管理措施定性為非行政處分，以與復審之標的相區隔。亦即，足以改變公務人員身分關係，或於公務人員權利有重大影響，或基於公務人員身分所產生之公法上財產請求權遭受損害等事項，始為得提起復審之範圍。<sup>341</sup>是以，保訓會所理解作為復審標之行政處分，事實上則卻較行政程序法第 92 條第 1 項意義下之行政處分概念為狹義，甚至限縮於下列三種情形：一、足以改變公務人員身分關係者（基礎關係之變更）；二、對公務人員之基本權利有重大影響時，以及三、因公務人員身分所產生之公法上財產請求權侵害之事項（重要性理論之實踐）。此種立論也確實影響了舊法時期法官對考績結果不服之救濟，令其以影響是否重大作為區分標準，忽略了是否屬行政程序法上之行政處分，應回歸行政行為形式理論為判斷，形成了一種積非成是的局面。

本文以為，既然為了跳脫過去公務員與法官身分之法制混淆，特

---

<sup>341</sup> 保訓會 98 年 9 月 15 日（98）公審決字第 0259 號復審決定書參照。

將法官予以獨立立法，就不應再依循過去公務員體系錯誤之思維，以重要性理論斷定法官之救濟途徑。法官職務評定乃主管行政首長或機關，於一定期間內對受評定法官，依評定事項所為之考評決定，考評結果將以評定通知書通知受考人，而考評之決定將影響法官之晉敘與獎金，並得作為人事調動之依據。此評定結果是否為行政處分，應自處分要件是否該當為優先考量，其次復按原理原則、法學方法論、法官法之立法目的，以及承襲之外國法制經驗，出發探討職務評定之定性。

按行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政處分首要要件為行政機關，即「公權力主體」或「行政主體」。所謂行政主體，依行政程序法第 2 條須具有獨立對外發布該行政處分之地位，如國家、行政機關、公法人，受委託行使公權力之個人或團體而言，若屬內部諮詢單位，則其所作成之決定雖對該機關有實質拘束力，仍非行政機關。<sup>342</sup>此處涉法院是否為行政機關之疑義，學說有認所謂「司法行政處分」，諸如法院依「律師登錄規則」第 5 條及第 6 條，所為駁回律師登錄之聲請或註銷登錄，或依民法總則第 30 條及民法總則施行法第 10 條所為之法人登記，其性質為行政處分；亦贊同司法機關在執行一般行政任務時，有作成普通行政處分之可能。<sup>343</sup>此類型行政處分之救濟途徑與通常之行政處分救濟途徑是否相同，暫且不論，本文中之法官隸屬法院，就法官職務評定此種司法行政事物而言，尚具有機關之地位，應無疑問。

行政處分為行政機關之公權力規制措施，判斷是否屬公法事件，迄今雖無完整解決公私法區分問題之一貫學說，惟現今有力說乃採「修正主體說」，認只要法規以公權力主體作為規範之相對人，該法即屬公法。故行政機關依法規執行職務，除非明白顯示其選擇私法行為為手段外，應推定具公法性質。本文中書面通知受考法官職務評定

<sup>342</sup> 參陳敏，前揭註 64，頁 302。

<sup>343</sup> 參陳敏，前揭註 64，頁 303。

之結果，乃對法官之公法上職務關係生有影響，最明顯者為判定法官是否適任，故屬公法事件。

所謂具體、個別之規制，乃指對一具體事件及一特定人所為之具體、個別之規範，與抽象、普遍之法規範截然有別。意即事件之個別性包括具體「人之要素」與非反覆「事之要素」皆須特定，本文中人之要素為法官，事則為考評事項，應有所該當。

行政決定之形式包含處分、下命、裁決、確認、核准、許可等，乃行政機關針對人民直接依據法規的規定，將抽象之法律規定予以具體法律效果的意思表示；而其他公權力措施則係指行政機關僅作某種事實的確認或形成，但其法律效果則另依法規而定之情形。又行政決定或其他公權力措施作為行政處分之要件，指的便是其行為具有公權力的「規制性效果」。法官職務評定連接產生評定結果優劣與得否晉敘之效果，應屬一種具規制性之行政決定。

行政處分係行政機關之單方行為，所謂單方行為即不須相對人之同意，便可發生直接之法律效果而言。法院考績業經司法院核定送銓敘部銓敘審定後，法院以書面通知法官即生效，其中未待法官同意，明顯屬單方之行政行為無疑。

惟有疑義者在於，行政處分係以對外直接發生法律效果為目的，故規制必須超出行政內部，對外界之人民或其他組織體設定權利或義務，始為行政處分。是以此規制乃須直接對外發生，對行政主體外之人之權利義務產生得、喪、變更各該法律關係之效果。又行政處分之對外性應以「行政作用法」為準，而非以「行政組織法」為依歸。<sup>344</sup>觀諸職務評定結果，所對法官生規制者僅為內部之生效，蓋因職務評定之結果為良好與未達良好，其影響者大抵為法官之晉敘獎金以及作人事調動之依據，縱使有外部效果之影響也僅是間接對外而已，難以一

---

<sup>344</sup> 參林宇光，前揭註 46，頁 142。

概而論職務評定即屬行政處分，更可能僅係內部之管理措施而已。<sup>345</sup>

復承襲外國法經驗，基於德國職務監督之理論，基本上於非涉及審判事項以及審判之外部事項內容時，有監督權機關即可為監督，德國法並未設限職務監督之內容一定為行政處分或非行政處分，此種看法可以從德國法官法中關於職務法庭之規定條文內看出端倪：在受評人對職務監督認有違反審判獨立之時，職務法庭可對此監督措施作「撤銷」或「違法性確認」，究其原因，因是立法者考量職務監督措施未必盡然是行政處分所肇。<sup>346</sup>因此本文認為，於本文同一之理論脈絡下，職務監督措施可能屬行政處分，亦可能僅為一般之行政事實行為，而在本文理解下，屬職務監督措施之職務評定應為單純之內部管理措施。

#### 五、職務評定之救濟選擇：復核與送職務法庭之程序關係

定性職務評定為內部管理措施後，回過頭來觀察職務評定辦法之救濟，立法者於第 30 條規定其救濟應送復核與再復核，且立法理由中不忘重申復核、再復核之設計目的乃是參酌公務員保障法中之申訴、再申訴而來，如對職務評定結果不服，救濟密度仍不宜低於申訴、再申訴程序，爰參照申訴及再申訴程序之相關規定，附具理由向評定機關提起復核，以俾救濟。

本文可以理解在面對職務評定新制時，究竟應依循原本公務員之「申訴、再申訴」舊制，還是應該為法官量身打造其特殊之救濟途徑，立法者之掙扎。最後立法者折衷選擇了「復核、再復核」，以易名的方式突顯了法官與公務員對管理措施不服之差異，卻保留了原先「申訴、再申訴」中令上級機關重為檢視以俾救濟及時與便利之色彩。但是復核、再復核制度的產生雖然解決了法官對評定結果不服之救濟，卻也連帶地相應產生諸多問題，諸如復核、再復核之保障密度理應不

---

<sup>345</sup> 相同看法，參梁哲瑋法官發言紀錄，司法院職務法庭相關子法規研究訂定委員會，第五次會議記錄，2012 年 4 月，頁 7。

<sup>346</sup> 參詹鎮榮、吳綺雲，前揭註 90，頁 122。

低於申訴、再申訴，那密度究竟應如何拿捏？再者，已知現制中法官對再復核決定不服者，不得再聲明不服，此不得再聲明不服是否包含不得向行政法院提起救濟？若一如公務員法制中，申訴、再申訴後再無爭訟之空間，那復核、再復核實與申訴、再申訴無太大之差異，區分二者也將淪為無謂，並無太大的實益與助益了。

事實上職務評定之救濟選擇在立法過程中備受爭議，司法院中人事處會辦各廳時意見並不一致，有認為應走職務法庭、有認為應走人審會，也有以為應沿襲過往而走保訓會。<sup>347</sup>而最終之立法結果，職務評定辦法中採取了所謂的二分模式，以受評定人主觀區分，認為有侵害審判獨立者，走職務法庭救濟；無侵害審判獨立之虞者，走復核與再復核。

復核、再復核之新制設計應可理解，惟本文稍有不同見解在於，職務評定經定性雖非行政處分，然在視作一般管理措施、工作條件外，是否有可能為其他行政行為之可能？有學說對管理措施如此闡明：「在公務員法制中，所謂管理措施，乃指行政處分以外對機關內部生效之表意行為或事實行為，包括職務命令、內部措施及紀律守則等，不問其內容屬具體、個別或抽象性及普遍性，亦不論以書面下達或用口頭宣示。」<sup>348</sup>若認定職務評定為非處分之行政措施，則有確認此監督措施無效之可能與必要，承立法者強調「復核、再復核之密度不得低於申訴、再申訴」之所言，以及為區別復核、再復核與申訴、再申訴之必要，本文以為應在復核、再復核程序外，另給與行政訴訟之機會：一則以突顯職務評定雖非處分，但其對法官所涉之權利諸如財產權與名譽權影響甚深，有給與爭訟保護之必要，以維法官權利保障周全；二則呼應了區分保障密度之用意，也將法官評定與公務員考績之內容做了區隔，成就了立法者將法官自公務員考績制度中挪出另闢新法之決心。

---

<sup>347</sup> 參楊皓清法官發言紀錄，司法院職務法庭相關子法規研究訂定委員會，第五次會議記錄，2012年4月，頁8。

<sup>348</sup> 參吳庚，前揭註149，頁271-272。

此外，自職務評定為職務監督措施之立場出發，職務評定雖有其界限，不得違背法官之審判獨立，然實然面與應然面間難免不符，加上我國法上職務評定細項內容之設計（諸如裁判品質），職務評定確有侵害審判獨立之可能，雖然基本上在職務評定細項作修正後，此種情形應可稍獲緩解，但仍在職務評定規制中對如有侵害審判獨立之虞作救濟之設計，將使職務評定救濟之程序更為周全。因此建議在條文中增加，復核、再復核後得再為行政法院為行政訴訟之規定。

復自德國法上觀察，法官不服職務監督皆有訴訟途徑可資救濟，區別只是是向行政法院或職務法庭而已。<sup>349</sup>本文以為此種看法頗有見地，以「功能」區分，行政法院法官職司一般行政爭訟之紛爭解決，於一般人事處分上，行政法院法官有能力且有權作所審判；而職務法庭則專為法官所設計，以客觀公正之立場判定是否有侵害審判獨立之嫌，本質上跳脫傳統救濟之窠臼，減少了法官間彼此包庇，也不生我國保訓會何以有權對法官審判獨立作判斷之爭議問題。

雖然此雙軌（復核、再復核與職務法庭）之立法模式殊堪肯定，但立法之條文設計卻大有疑問：「對於再復核決定，不得聲明不服。但再復核聲請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限」之用字，看似在法官認為職務評定影響其審判獨立時，認為應移送職務法庭救濟時，必須先踐行復核、再復核之先行程序。本文建議，為突顯雙軌制度下，法官就不同救濟目的（對職務評定結果不服，以及對職務評定之內容不服）時，有不同之救濟途徑，應將職務評定得循職務法庭救濟之規定自復核、再復核之條文中移出，並獨立立法，以減少爭議。

#### 第四節 新修正條文之提出

##### 一、新修正條文建議有以下方向：

- （一）於法官法第 19 條，明文職務評定為職務監督之一項  
為將職務評定之定位清楚劃分，以減少定性上困難以及後續救濟

---

<sup>349</sup> 參梁哲瑋法官發言紀錄，前揭註 345，頁 11。

程序之複雜，應將職務評定與職務監督間之關係清楚訂明，故建議置於第 19 條規範職務監督之條文體系中。

#### （二）新訂職務評定章於法官法第三之一章

承前一節所述，職務評定之定性雖非處分，惟其所生影響攸關法官權利保障，而有法位階規範之必要；再來回歸法官法倫理與監督體系之一致，復加上德國法制經驗，將職務評定劃歸職務監督措施之一，因此將職務評定獨立設置於第三之一章，並將第八章中之第 73 條與第 74 條規定刪除。

#### （三）將第 31 條全面評核之規定自第五章法官評鑑中刪除

第 31 條：「司法院應每三年至少一次完成法官全面評核，其結果不予公開，評核結果作為法官職務評定之參考。」現行法將全面評核規定於第五章法官評鑑中，評核結果固然得作為法官應付個案評鑑之事由，惟評核結果主要乃作為法官職務評定之參考，若將之置於第五章，恐生適用條文時章節跳躍之問題，故為求適用順序的流暢以及強調全面評核在職務評定中之關鍵地位，故建議將第 31 條全面評核之規定自第五章法官評鑑中刪除，並將之直接訂入第三之一法官之評定章中。

#### （四）職務評定平時考評細目之修正

經本文整理與建議之平時考核細目應有學識能力、敬業精神、辦案效率三項。「學識能力」係指除一般大學之專業職業技術外，因時空變遷之新法變異，或者因與時俱進專業法庭之設置，諸如專利、商標、工程採購等，原本的法官雖未具備相關知識，仍自勉進修、積極上進而言，就此對法官為鼓勵應為民眾之福，因此學識能力之細目存在並無疑義。就「敬業精神」而言，雖然敬業精神屬不確定法律概念，但與法律明確性並無相悖，敬業精神反應在實際作為上，即法官對其職業內容與形象之尊重，諸如於審判中為必要與適當之闡明、不因偏頗心證而對雙方當事人有差別待遇，以及對律師、檢察官或雙方當事

人接態度友善，積極協助等。最後為「辦案效率」之一項，鑑於法定法官原則下，法官收受之案件複雜度、難易度導致所需之辦案時間皆不同，因此本文建議透過資深法官組成合議委員會，針對特殊案件所需辦案時間，委請委員會評估出個案所需費時力，在法官經認定辦案效率延怠、績效不彰之情形時，有辦案效率參考表可供依循，一方面讓法官不至於打著法官審判自主之名號僥倖拖延；另一方面，使獲分艱澀或困難案件之法官有公平之評比平台，此些皆可達成督促效率之目的。

#### （五）應調整職務評定之評定內容與效果

我國長期以來考績或評定效果不彰，主要原因並不在於考評等第，而是平時考核未能精確落實，因此本文以為平時考核為考評效果發揮最關鍵之因素，與之搭配者，才是職務評定之內容與效果。因此為求後續職務評定內容與效果之相得益彰，本文建議，與其追究增訂後階段之考評給分，不如在一開始時即以公平公正之程序貫徹平時考核，舉例而言：明訂平時考核之時程，並詳細列舉「應」與「不得」給與良好平時考評結果之事項，一旦事項有該當，即應給與獎懲，以避免主管恣意給評、明明人人考評皆優卻硬要給與未達良好之評價，或人人皆不優但主管怯懦不敢給與未達良好考評之情形。基此，本文更提出兩點建議：一、立法者應審慎考慮所有有礙或有利考評結果之事項，僅可能以規範明確之方式幫助評定機關首長給評，以俾公平與減少爭議；二、考量法官個人之行事風格、辦案效率皆不同，因此建議在良好與未達良好間設有緩衝，讓有評定權人不至於毫無彈性、僵化。

最後，本文建議立法者在職務評定之效果中，除獎勵外增訂處罰與退場之機制。觀諸外國立法例，對於法官延滯或怠惰時有給與罰鍰之情形規定，如果僅論考績結果之附帶不利益效果，公務員法制中尚有公佈姓名、不得升遷晉敘，無年終獎金、重責免職等其他措施。惟應注意者法官因受身分保障，公務員之措施未必於法官體制內得以應用，然本文以為參照公務員考績制度以及考績理論獎優汰劣之法理，

在不影響法官身分獨立、審判獨立之限度內，依舊應設立對法官之懲罰與淘汰機制，以俾法官評定整體功效之發揮，也更能提昇人民對司法之法信賴。礙於本文能力有限，僅提出相當於「罰鍰」以及諸如公務員之「考評累進」之想法，在累積未達良好之評定時，另給與不利益之警懲，惟箇中具體之不利益內容，尚須請立法機關費心與研擬為是。

#### （六）明定職務評定之二分救濟途徑

觀察德國法之雙軌救濟制度，對於職務監督措施之不服，認不侵害審判獨立者，即走行政法院以一般行政爭訟之方式紛爭解決；在遇有違背審判獨立之嫌時，走專為法官所設計之職務法庭，以客觀公正第三人之立場判定是否有侵害審判獨立之嫌，本質上跳脫傳統救濟之窠臼，減少了法官間彼此包庇。雖然此雙軌（復核、再復核與職務法庭）之立法模式殊值肯定，為我國法所可採。但現行條文「再復核聲請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限」之用字，看似在法官認為職務評定影響其審判獨立時，認為應移送職務法庭救濟時，必須先踐行復核、再復核之先行程序。因此本文建議，應將職務評定得循職務法庭救濟之規定自復核、再復核之條文中移出，並獨立立法，以減少爭議，並突顯雙軌制度下，法官就不同救濟目的（對職務評定結果不服，以及對職務評定之內容不服），有不同之救濟途徑，

### 二、法官法建議修正條文之提出

綜上所述，茲整理建議法官法修正條文：

#### （一）修正第三章章名

章名將監督易為「職務監督」，讓監督之內容與範圍更具體明確。

#### （二）修正第 19 條第 1 項

將職務評定之定位清楚劃分，以減少定性上困難以及後續救濟程序之複雜程度，故建議置於第 19 條規範職務監督之條文體系中。且如此一來，職務評定即可適用第 19 條第 2 項之法官如認職務評定危

及審判獨立時，請求職務法庭撤銷之依據。

### （三）刪除第 31 條之規定

評核結果主要乃作為法官職務評定之參考，故建議將第 31 條全面評核之規定自第五章法官評鑑中刪除，並將之直接訂入本文於其後主張增訂之第三之一章「法官評定章」中，以避免適用條文時章節跳躍之問題，同時可調全面評核在職務評定中之關鍵地位。

### （四）刪除第 73 條、第 74 條之規定

將該條項規定挪入增訂之第三之一章「法官評定章」中，俾其體系一貫。

## 三、法官法第三之一章「職務評定章」之建議修正條文

### （一）新增法官法第三之一章「職務評定章」章名

為因應法官之權利保障周全，原職務評定辦法有違法律保留原則以及體系正義，故應以法律明定之。

### （二）修正並易為第 22 之 1 條

既然將職務評定回歸法官法中，且設置第三之一章，在無須授權之後，乃刪除授權條款之規定，並將原本第八章中第 73 條之內容移植至第三之一章中，修法條文順序應為第 22 之 1 條。

### （三）修正並易為第 22 之 3 條

原第八章第 73 條第 2 項，將評定項目指稱有學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質四項，並授權評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。第二項經本文建議，將職務評定細項易為學識能力、敬業精神及辦案效率三項。第四項第二款，新增平時考評之考評量表與考評比例，由司法院授權另訂之。蓋因平時考評之正確落實正有助於評定結果之正確，又此平時考評仰賴有監督權機關之職掌，究非立法者立法能力所及，故此細節、技術性事項，瑋由職司之司法

院訂定，應較為妥適。

#### （四）修正並易為第 22 之 6 條

參酌外國立法例，評定結果有區分為六項結果等第與三項結果等第者，如何區分為立法者所擁空間，本文與之尊重，惟建議至少應三項區別以上，以在「良好」與「未達良好」間留有緩衝之空間，更避免有監督權人在大好與大壞中極端給評，本文建議可以容許一個「普通」或「及格」之空間，更可達界定不同行為不同考評效果之區分實益。

#### （五）修正並易為第 22 之 7 條

獎優汰劣為考績制度不可忽視之法理，在不影響法官身分獨立、審判獨立之限度內，依舊應設立對法官之懲罰與淘汰機制，以俾法官評定整體功效之發揮，也更能提昇人民對司法之法信賴。礙於本文能力有限，僅於提出相當於「罰鍰」之想法，且「連續四年」之時間規定乃恪遵連續四年評定為良好之規定而來，其他具體之不利益內容，尚須請立法機關費心與研擬。故建議增訂第 22 之 7 條第 5 項。

#### （六）修正並易為第 22 之 22 條

原條文規定復核、再復核之救濟程序。為強調對職務評定不服者乃採所謂雙軌救濟，如單純對復核、再復核結果不服而不涉及審判獨立違反之主張時，得於踐行復核、再復核程序後，向行政法院提起訴訟。故於第三項新增得向行政法院提起訴訟，並規定準用行政訴訟法相關明文，以弭對行政監督措施不服下，走一般行政爭訟程序救濟之法理。

#### （七）修正並易為第 22 之 30 條

蓋因職務評定雖非處分，惟對法官所生影響甚大而有額外救濟之必要，故應允許其提起諸如確認之訴以確認職務評定違法或無效。對再復核不服得行政爭訟已於第 22 之 22 條中詳，此茲不贅述。惟為突顯對職務評定不服之雙軌制，以及強調對職務評定不服認為其有侵害

審判獨立之嫌時得向職務法庭救濟，同時將復核、再復核區分，不令復核、再復核為請送職務法庭之先行程序，故將第 22 之 30 條第 1 項與第 2 項為修正。

#### （八）刪除原本第 32 條

既然職務評定以回歸法官法，則過渡時期立法應於法官法詳，故建議刪除此條，復將過度規定一併訂於法官法文末，體系方劃一致。

綜上所述，綜合修法方向與法官法建議之修正與新增條文，本文以表示之於下，期待更能清楚看出新舊法之比較差異。本文不忘強調，體系回歸與重建為此新增章節之主要用意，以何種形式方式立法並非重點。參考其他條文，如民國 101 年 1 月之證卷交易法，第 14 條內新增有第 14 條之一至第 14 條之六；101 年 8 月之公司法，亦存有新增第六之一章之規定，新增有第 369 之一條至第 369 之十二條，依此，以新增章節內容方式立法，些許較為簡易以及一目了然。然而，立法者為求體系完善，以重新立法之方式為之，將第三章以降條文重新編制，亦為本文所樂見。

建議修正條文表列如下：

《表四、原新制下法官法之建議修正條文》

原條文與原章節名稱	建議條文與建議章節名稱	建議修正理由
<p>第三章</p> <p>法官之司法倫理與監督</p>	<p>第三章</p> <p>法官之司法倫理與職務監督</p>	<p>章名將監督易為職務監督，讓監督之內容與範圍更具體明確。</p>
<p>第 19 條</p> <p>第一項</p> <p>法官於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。職務監督包括制止法官違法行使職權、糾正法官不當言行及督促法官依法迅速執行職務。</p> <p>第二項</p> <p>法官認職務監督危及其審判獨立時，得請求職務法庭撤銷之。</p>	<p>第 19 條</p> <p>第一項</p> <p>法官於其獨立審判不受影響之限度內，受職務監督。職務監督包括制止法官違法行使職權、糾正法官不當言行及督促法官依法迅速執行職務之<u>職務評定</u>行為。</p> <p>第二項</p> <p>法官認職務監督危及其審判獨立時，得請求職務法庭撤銷之。</p>	<p>職務評定之定位清楚劃分，以減少定性上困難以及後續救濟程序之複雜，應將職務評定與職務監督間之關係清楚訂明，故建議置於第 19 條規範職務監督之條文體系中。且如此一來，職務評定即可適用第 19 條第 2 項之法官如認職務評定危及審判獨立時，請求職務法庭撤銷之依據。</p>
<p>第 31 條</p> <p>司法院應每三年至少一次完成法官全面評核，其結果不予</p>	<p>刪除</p>	<p>評核結果主要乃作為法官職務評定之參考，故建議將第 31 條全面評核之規定自第五章法官評鑑中刪</p>

<p>公開，評核結果作為法官職務評定之參考。</p>		<p>除，並將之直接訂入第三之一法官之評定章中，以免適用條文時章節跳躍之問題，同時可調全面評核在職務評定中之關鍵地位。</p>
<p>第 73 條</p> <p>法官現辦事務所之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見。</p> <p>法官職務評定項目包括學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質；其評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。</p>	<p>刪除</p>	<p>將第 73 條內容移至第三之一職務評定章，條文內容請參下〈表五〉。</p>
<p>第 74 條</p> <p>法官任職至年終滿一年，經職務評定為良好，且未受有刑</p>	<p>刪除</p>	<p>將第 74 條內容移至第三之一職務評定章，條文內容請參下〈表五〉。</p>

事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但任職不滿一年已達六個月，未受有刑事處罰、懲戒處分者，獎金折半發給。

法官連續四年職務評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除給與前項之獎金外，晉二級。

法官及司法行政人員於年度中相互轉（回）任時，其轉（回）任當年之年資，得合併計算參加年終考績或職務評定。

第一項及第二項有關晉級之規定於候補、試署服務成績審查不及格者不適用之。

《表五、第三之一章 職務評定章建議修正條文之提出》

原辦法名暨原條文	建議法規名暨建議條文	修正理由
法官職務評定辦法	法官法第三之一章 職務評定章	為因應法官之權利保障周全，原職務評定辦法有違法律保留原則以及體系正義，故應以法律明定之。
<p>第 1 條</p> <p>本辦法依法官法（以下簡稱本法）第七十三條第二項規定訂定之。</p>	<p>第 22 之 1 條</p> <p>法官現辦事務所之法院院長或機關首長應於每年年終，辦理法官之職務評定，報送司法院核定。法院院長評定時，應先徵詢該法院相關庭長、法官之意見。</p>	<p>既然將職務評定回歸法官法中，且設置第三之一章，在無須授權之後，乃刪除授權條款之規定，並將原本第八章中第 73 條之內容移植至第三之一章中，修法條文順序應為第 22 之 1 條。</p>
<p>第 3 條</p> <p>職務評定應以平時考評紀錄及法官全面評核結果為依據；辦理一、二審法院院長職務評定時，應參考各級法院團體績效評比結果。</p>	<p>第 22 之 3 條</p> <p>職務評定應以平時考評紀錄及法官全面評核結果為依據；辦理一、二審法院院長職務評定時，應參考各級法院團體績效評比結果。</p>	<p>原第八章第 73 條第 2 項，將評定項目指稱有學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質四項，並授權評定及救濟程序等有關事項之辦法，由司法院定之。</p>

<p>平時考評每年應至少辦理二次，就受評人學識能力、品德操守、敬業精神及裁判品質之優劣事蹟詳予記錄。</p> <p>平時考評應由下列人員辦理：</p> <p>一、一、二審法院院長之平時考評，由司法院院長辦理。但臺灣高等法院所屬各法院院長之平時考評，得交由該院院長辦理。</p> <p>二、各級法院法官之平時考評，由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。</p> <p>受評人調離原辦事務所在法院或機關時，其平時考評紀錄應密送新職法院院長或機關首長參考。</p>	<p>平時考評每年應至少辦理二次，<u>就受評人學識能力、敬業精神及辦案效率之優劣事蹟詳予記錄。</u></p> <p>平時考評應由下列人員辦理：</p> <p>一、一、二審法院院長之平時考評，由司法院院長辦理。但臺灣高等法院所屬各法院院長之平時考評，得交由該院院長辦理。</p> <p>二、各級法院法官之平時考評，由其現辦事務所在之法院院長或機關首長辦理。<u>平時考評之考評量表與考評比例，由司法院授權另訂之。</u></p> <p>受評人調離原辦事務所在法院或機關時，其平時考評紀錄應密送新職法院院長或機關首長參考。</p>	<p>第二項經本文建議，將職務評定細項易為學識能力、敬業精神及辦案效率三項。</p> <p>第四項第二款，新增平時考評之考評量表與考評比例，由司法院授權另訂之。蓋因平時考評之正確落實正有助於評定結果之正確，又此平時考評仰賴有監督權機關之職掌，究非立法者立法能力所及，故此細節、技術性事項，瑋由職司之司法院訂定，應較為妥適。</p>
<p>第 6 條</p> <p>職務評定結果分</p>	<p>第 22 之 6 條</p> <p>職務評定結果分</p>	<p>參酌外國立法例，有區分為六項結果與三項結果者，如</p>

<p>為良好及未達良好。</p> <p>受評人在評定年度內有下列情形之一者，其職務評定應評列未達良好：</p> <p>一、因故意犯罪受刑事判決有罪確定或受懲戒處分。</p> <p>二、平時考核獎懲經相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過以上。</p> <p>三、遲延交付裁判原本達四個月或累計達三百六十日。</p> <p>四、全年依法停止辦理審判案件。</p> <p>受評人在評定年度內有下列情形之一者，職務評定得評列未達良好：</p> <p>一、遲延交付裁判原本二個月以上未達四個月或累計一百八十日以上未達三百六十日。</p> <p>二、候補、試署服</p>	<p>為良好、<u>普通</u>及未達良好。</p> <p>受評人在評定年度內有下列情形之一者，其職務評定應評列未達良好：</p> <p>一、因故意犯罪受刑事判決有罪確定或受懲戒處分。</p> <p>二、平時考核獎懲經相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過以上。</p> <p>三、遲延交付裁判原本達四個月或累計達三百六十日。</p> <p>四、全年依法停止辦理審判案件。</p> <p>受評人在評定年度內有下列情形之一者，<u>職務評定應評列為普通</u>：</p> <p>一、遲延交付裁判原本二個月以上未達四個月或累計一百八十日以上未達三百六十日。</p>	<p>何區分為立法者所擁空間，本文與之尊重，惟建議至少應三項以上，以在「良好」與「未達良好」間留有緩衝空間，以避免有監督權人在大好與大壞中極端給評。本文建議可以容許一個「普通」或「及格」之空間。此容許空間應較界分為「應未達良好」與「得未達良好」，更可達界定不同行為不同考評效果之區分實益。</p> <p>第三項部份，則為因應不再區分「應未達良好」與「得未達良好」，故於第三項易為職務評定應評列為「普通」之規定。</p>
--	--	---

<p>務成績審查不及格。</p> <p>三、經司法院人事審議委員會送請司法院院長依本法第二十一條第一項作成處分。</p> <p>四、經司法院依本法第四十五條第一項第四款或第四十六條第四款為地區調動或審級調動。</p> <p>五、經職務監督權人依本法第二十一條第一項第二款予以書面警告二次以上。</p> <p>六、依本法第八十一條第二項或第八十二條第一項規定帶職帶薪全時進修者，未於法定期間內提出研究報告，或其研究報告經司法院審核不及格。</p> <p>七、違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢，足認評列良好顯不適當。</p>	<p>二、候補、試署服務成績審查不及格。</p> <p>三、經司法院人事審議委員會送請司法院院長依本法第二十一條第一項作成處分。</p> <p>四、經司法院依本法第四十五條第一項第四款或第四十六條第四款為地區調動或審級調動。</p> <p>五、經職務監督權人依本法第二十一條第一項第二款予以書面警告二次以上。</p> <p>六、依本法第八十一條第二項或第八十二條第一項規定帶職帶薪全時進修者，未於法定期間內提出研究報告，或其研究報告經司法院審核不及格。</p> <p>七、違反職務上之義務、怠於執行職務或言行不檢，足認評列良好顯不適當。</p>	
第 7 條	第 22 之 7 條	獎優汰劣為考

<p>職務評定之獎懲如下：</p> <p>一、年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。</p> <p>二、另予評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，不晉級，給與半個月俸給總額之獎金。</p> <p>三、年終評定或另予評定為未達良好，不晉級，不給與獎金。</p> <p>連續四年年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除依前項第一款規定給與獎金外，晉二級。</p> <p>有下列情形之一者，不適用第一項第一款及前項有關晉級之規定：</p>	<p>職務評定之獎懲如下：</p> <p>一、年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，晉一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職務最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。</p> <p>二、另予評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，不晉級，給與半個月俸給總額之獎金。</p> <p>三、年終評定或另予評定為未達良好，不晉級，不給與獎金。</p> <p>連續四年年終評定為良好，且未受有刑事處罰、懲戒處分者，除依前項第一款規定給與獎金外，晉二級。</p> <p>有下列情形之一者，不適用第一項第一款及前項有關晉級之規定：</p>	<p>績制度不可忽視之法理，在不影響法官身分獨立、審判獨立之限度內，依舊應設立對法官之懲罰與淘汰機制，以俾法官評定整體功效之發揮，也更能提昇人民對司法之法信賴。</p> <p>礙於本文能力有限，僅於提出相當於「罰鍰」之想法，且「連續四年」之時間規定乃恪遵連續四年評定為良好之規定而來，其他具體之不利益內容，尚須請立法機關費心與研擬。故建議增訂第22之7條第5項。</p>
---	---	---

<p>一、候補、試署服務成績審查不及格。</p> <p>二、受休職、降級、減俸或記過之懲戒處分後，仍在不得晉敘期間。</p> <p>第二項所稱連續四年年終評定為良好，指依本辦法及檢察官職務評定辦法規定，連續四個年度均參加年終評定且評定為良好。但有下列情形之一者，視為不中斷，扣除各該年資，前後併計：</p> <p>一、前項不適用晉級規定之年資。</p> <p>二、依法應徵服兵役、育嬰或因其他不可歸責於受評人之事由致未參加職務評定或僅辦理另予評定之年資。</p> <p>十二月二日以後退休生效或死亡，致當年度年終評定應予晉級部分，無法於次年一</p>	<p>一、候補、試署服務成績審查不及格。</p> <p>二、受休職、降級、減俸或記過之懲戒處分後，仍在不得晉敘期間。</p> <p>第二項所稱連續四年年終評定為良好，指依本辦法及檢察官職務評定辦法規定，連續四個年度均參加年終評定且評定為良好。但有下列情形之一者，視為不中斷，扣除各該年資，前後併計：</p> <p>一、前項不適用晉級規定之年資。</p> <p>二、依法應徵服兵役、育嬰或因其他不可歸責於受評人之事由致未參加職務評定或僅辦理另予評定之年資。</p> <p>十二月二日以後退休生效或死亡，致當年度年終評定應予晉級部分，無法於次年一月一</p>	
---	---	--

<p>月一日執行者，給與二個月俸給總額之獎金。但符合第二項晉二級資格者，給與三個月俸給總額之獎金。</p>	<p>日執行者，給與二個月俸給總額之獎金。但符合第二項晉二級資格者，給與三個月俸給總額之獎金。</p> <p><u>評定結果未達良好應予罰鍰。連續四次評定未達良好，應另與罰鍰與適當之不利益處置。</u></p>	
<p>第 15 條</p> <p>司法院為辦理職務評定之評議，設職務評定評議委員會（以下簡稱評議會），置委員十一人，由司法院秘書長、副秘書長、各廳廳長、人事處處長及秘書長指定調派司法院辦事之法官三人兼任，並以秘書長為主席。</p> <p>評議會之幕僚作業，由司法院人事處辦理。</p> <p>第十條、第十一條第二項至第四項、第十二條第一項、第十三條第一項至第三項及第</p>	<p>第 22 之 15 條</p> <p>司法院為辦理職務評定之評議，設職務評定評議委員會（以下簡稱評議會），置委員十一人，由司法院秘書長、副秘書長、各廳廳長、人事處處長及秘書長指定調派司法院辦事之法官三人兼任，並以秘書長為主席。</p> <p>評議會之幕僚作業，由司法院人事處辦理。</p> <p>第二十二之十條、第二十二之十一條第二項至第四項、第二十二之十二條第一</p>	<p>將條文順序易為第 22 之 15 條外，第三項部份，因應條文順序之異動，準用條文時之條文名稱隨之異動。</p>

<p>十四條之規定，於評議會辦理職務評定之評議時，準用之。</p>	<p>項、第二十二之十三條第一項至第三項及第二十二之十四條之規定，於評議會辦理職務評定之評議時，準用之。</p>	
<p>第 22 條</p> <p>評定機關對於復核事件，應重新審查原評定是否合法妥當，並於收受復核申請書翌日起三十日內，就復核事項詳備理由函復，必要時得延長二十日，並將延長事由通知復核申請人。逾期未函復者，復核申請人得逕提再復核。</p> <p>復核復函應附記如不服函復者，得於三十日內向司法院職務評定再復核委員會（以下簡稱再復核委員會）提起再復核之意旨。</p>	<p>第 22 之 22 條</p> <p>評定機關對於復核事件，應重新審查原評定是否合法妥當，並於收受復核申請書翌日起三十日內，就復核事項詳備理由函復，必要時得延長二十日，並將延長事由通知復核申請人。逾期未函復者，復核申請人得逕提再復核。</p> <p>復核復函應附記如不服函復者，得於三十日內向司法院職務評定再復核委員會（以下簡稱再復核委員會）提起再復核之意旨。</p> <p><u>如對復核、再復核結果仍有不服，得於踐行復核、再復核程序後，向行政法院提起訴</u></p>	<p>本條規定復核、再復核之救濟程序。為強調對職務評定不服者乃採所謂雙軌救濟，如單純對復核、再復核結果不服而不涉及審判獨立違反之主張時，得於踐行復核、再復核程序後，向行政法院提起訴訟。故於第三項新增得向行政法院提起訴訟，並規定準用行政訴訟法相關明文，以弭對行政監督措施不服下，走一般行政爭訟程序救濟之法理。</p>

	<p><u>訟。向行政法院訴訟準用行政訴訟法相關規定。</u></p>	
<p>第 23 條</p> <p>受評人未依第二十一條第一項規定提起復核，而依本法第五十三條第二項規定提出異議者，視為已提起復核，受理機關應將其書狀移由評定機關依復核程序處理，並通知受評人。</p>	<p>第 22 之 23 條</p> <p>受評人未依<u>第二十二之二十一條</u>第一項規定提起復核，而依本法第五十三條第二項規定提出異議者，視為已提起復核，受理機關應將其書狀移由評定機關依復核程序處理，並通知受評人。</p>	<p>因應條文順序之修正，第一項修正為「受評人未依第二十二之二十一條第一項規定提起復核（下略）」。</p>
<p>第 24 條</p> <p>復核申請人對於復核復函如有不服，得於收受復核復函翌日起三十日內，以書面附具理由向再復核委員會提起再復核。</p> <p>再復核申請人於前項所定期間向評定機關或再復核委員會為不服原復核復函之表示者，視為已在法定期間內提起再復核。但應於三十日內補送再</p>	<p>第 22 之 24 條</p> <p>復核申請人對於復核復函如有不服，得於收受復核復函翌日起三十日內，以書面附具理由向再復核委員會提起再復核。</p> <p>再復核申請人於前項所定期間向評定機關或再復核委員會為不服原復核復函之表示者，視為已在法定期間內提起再復核。但應於三十日內補送再</p>	<p>因應條文順序之修正，第三項修正為「再復核申請書應載明之事項，準用第二十二之二十一條第二項之規定。」</p>

<p>復核申請書。</p> <p>再復核申請書應載明之事項，準用第二十一條第二項之規定。</p> <p>再復核申請人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤第一項之再復核期間者，得於其原因消滅後十日內，以書面敘明理由向再復核委員會申請回復原狀，同時補行期間內應為之再復核行為。但遲誤再復核期間已逾一年者，不得為之。</p>	<p>復核申請書。</p> <p>再復核申請書應載明之事項，準用<u>第二十二之二十一條</u>第二項之規定。</p> <p>再復核申請人因天災或其他不應歸責於己之事由，致遲誤第一項之再復核期間者，得於其原因消滅後十日內，以書面敘明理由向再復核委員會申請回復原狀，同時補行期間內應為之再復核行為。但遲誤再復核期間已逾一年者，不得為之。</p>	
<p>第 25 條</p> <p>再復核委員會以司法院院長為當然委員並任主席，其他委員之產生方式如下：</p> <p>一、司法院院長指定三人。</p> <p>二、考試院代表二人。</p> <p>三、法官代表三</p>	<p>第 22 之 25 條</p> <p>再復核委員會以司法院院長為當然委員並任主席，其他委員之產生方式如下：</p> <p>一、司法院院長指定三人。</p> <p>二、考試院代表二人。</p> <p>三、法官代表三</p>	<p>因應條文順序之修正，第三項修正為「第二十二之十條、第二十二之十一條第二項至第四項、第二十二之十二條第一項、第二十二之十三條第一項至第三項、第二十二之十四條之規定，於再復核委員會審議再</p>

<p>人：由司法院人事審議委員會、司法院法官遴選委員會及法官評鑑委員會之法官代表分別互推一人。</p> <p>四、學者專家及社會公正人士四人：由司法院人事審議委員會學者專家委員互推一人，法官評鑑委員會之學者及社會公正人士委員互推一人，司法院法官遴選委員會學者及社會公正人士委員互推二人。</p> <p>再復核委員會置執行秘書一人，由司法院院長指派編制內簡任職人員兼任，承司法院院長之命，辦理再復核委員會之一般行政事項。</p> <p>再復核委員會之幕僚作業，由司法院行政訴訟及懲戒廳辦理。</p> <p>第十條、第十一條第二項至第四項、第十二條第一項、第十三條</p>	<p>人：由司法院人事審議委員會、司法院法官遴選委員會及法官評鑑委員會之法官代表分別互推一人。</p> <p>四、學者專家及社會公正人士四人：由司法院人事審議委員會學者專家委員互推一人，法官評鑑委員會之學者及社會公正人士委員互推一人，司法院法官遴選委員會學者及社會公正人士委員互推二人。</p> <p>再復核委員會置執行秘書一人，由司法院院長指派編制內簡任職人員兼任，承司法院院長之命，辦理再復核委員會之一般行政事項。</p> <p>再復核委員會之幕僚作業，由司法院行政訴訟及懲戒廳辦理。</p> <p>第二十二之十條、第二十二之十一條第二項至第四項、第二</p>	<p>復核事件時，準用之。」。</p>
--	--	---------------------

<p>第一項至第三項、第十四條之規定，於再復核委員會審議再復核事件時，準用之。</p>	<p>十二之十二條第一項、第二十二之十三條第一項至第三項、第二十二之十四條之規定，於再復核委員會審議再復核事件時，準用之。</p>	
<p>第 30 條</p> <p>對於再復核決定，不得聲明不服。但再復核申請人主張原評定影響審判獨立者，不在此限。</p> <p>前項但書情形，視為已完成本法第五十三條第二項所定異議程序，再復核申請人應於再復核決定書送達翌日起三十日內，向職務法庭起訴。</p>	<p>第 22 之 30 條</p> <p><u>不服評定結果而主張原評定影響審判獨立者，得向職務法庭提起救濟。</u></p> <p><u>前項情形，受評定人應於評定通知書送達翌日起三十日內，向職務法庭起訴。</u></p>	<p>蓋因職務評定雖非處分，惟對法官所生影響甚大而有額外救濟之必要，故應允許其提起諸如確認之訴以確認職務評定違法或無效。對再復核不服得行政爭訟已於第 22 之 22 條中詳，此茲不贅述。惟為突顯對職務評定不服之雙軌制，以及強調對職務評定不服認為其有侵害審判獨立之嫌時得向職務法庭救濟，同時將復核、再復核區分，不令復核、再復核為請送職務法庭之先行程序，故將第 22 之 30 條第 1 項與第 2 項為</p>

		修正。
<p>第 32 條</p> <p>本辦法施行前受停止職務處分之法官，應俟其停職原因消滅後，依公務人員考績法補辦其停職當年度之考績。</p>		<p>既然職務評定以回歸法官法，則過渡時期立法應於法官法詳，故建議刪除此條，復將過度規定一併訂於法官法文末，體系方斟一致。</p>
<p>第 33 條</p> <p>本辦法自中華民國一百零一年七月六日施行。</p>		<p>既已回歸法官法，本條建議刪除。</p>



## 第七章 結論

本文第二章開始就考績之理論基礎出發，績效考核乃至於法官職務評定均係一種手段，考核之手段與結果運用得宜，才發揮考績整體之功效，在法官法現制下，事實上不難發現其實仍有立法之漏洞及闕誤，此闕誤有程序上容任有監督權人之恣意，導致關鍵職務評定結果之平時考核未能落實，造成考績制度理論面與實務面的落差；再者，評定結果僅有獎勵的激勵效果，並無淘汰之機制，也造成獎優汰劣之目的有一半無從達成，也因此本文建議除了在平時考核之程序部份立法者應詳加規定，使如何給分以及給分之時點與必要給分細項明確，減少考績理論之「謬誤論」於法官評定中生不良影響。此外，在讓法官充分瞭解考評之程序與項目後，同時再給與受考法官對考評過程以及對後續救濟之參與，俾令「正確論」與「過程論」之功能以發揮，乃至於最終受考者肯定此考評制度之公平性，「正義論」也將獲得落實。

自第三章、第四章則從司法行政權以及審判獨立之理論界限出發探討，從保障司法救濟之意旨觀之，法官獨立是作為國家貫徹司法救濟保障義務履行之手段，為達法官獨立則必須再透過法官自治，以排除行政手段介入，方得以達成法官獨立之目的。因為法官乃最瞭解審判與何種司法行政最能相互配合之人，又基於司法獨立之原則，乃要求行政機關對司法行政之控制程度減至最低。法官自治之目的在於減少司法行政上之權威色彩，防止司法行政對於審判權的滲透，破壞司法獨立，然而不能為追求法官審判之獨立，而全然放棄司法之職務監督、調遷體系或職務考核評價，法官獨立雖受憲法保護，然法官有依法審判之義務，為確保其不濫權、不怠惰、依法執行職務，亦應有制衡之道督促其克盡職責，且於法治國底下，訴訟效能之追求亦為民眾司法受益權之範疇之一，故界限應在於如何對法官為有效之職務監督，促使與促進法官職務審判之效率，同時又不與審判獨立原則相悖離。此章中本文援引了諸多學說見解，並引用了德國法上之職務監督

理論，在外國法之介紹以及比附援引我國法後，即可對職務監督與審判獨立之界限劃分，雖無從於模糊之境上劃分一條清楚妥適之界限，卻仍找出一套思考之軌跡，透過於爭議個案內之逐步思考，以及有加一日的案例經驗累積，此條模糊的界限將逐漸清晰乃不言可喻。

第五章開始乃外國法之介紹，第六章提出現行法制上之爭議並嚐試提出建議修正條文，此處綜合學理面、法制面、組織面以及實務面向之觀察，參酌外國值得借鏡之處所提出之改進建議，以下以研究發現與研究建議說明之。

## 第一節 研究發現

本文認為法官為特別職之公務員，法官必須經過司法官特考及格及司法訓練所訓練期滿並及格始得擔任，屬於依法任用取得公務員身分之人，除法官之身分地位保障憲法特別予以明文，其餘相關法律上保障規定，實與一般公務人員無異。僅是此特別職之公務員，與一般普通職之公務員角色與功能有別，導致法官不宜完全援用公務人員有關法令，惟公務員考績與法官職務評定於法理上容有未能完全割裂之本質相同之處。就此本文以為，基於法官之特殊公務員身分，如遇有法治上欠缺時，應可回歸於公務員考績法適用，此為普通法與特別法適用上之當然。

既然法官亦有受行政監督其執行職務品質與效能之必要，復加上法官身分之特殊性，故職務監督之界限應在於如何對法官為有效之職務監督，促使與促進法官職務審判之效率，同時又不與審判獨立原則相悖離。此問題備受學界與實務關注，為迫切需解決之課題。承襲外國法經驗，自職務監督之體系出發探討：根據德國法官法第 26 條第 2 項，德國法上之職務監督措施，有對法官違法執行職務之行爲為責備及告誡法官合法並迅速執行職務兩項，加上第 46 條準用公務員法規定而獲承認之職務評定，計有三種類型。德國法上職務監督與審判獨立之界限，通說實務乃採「核心領域理論」，本文以為核心理論領域之見解為可採外，另提出是否違反審判獨立之一套思考流程以資輔

助：認為不妨先就司法擔保責任上之立場出發，以司法擔保責任來決定法官職務義務之內容，自司法擔保責任肯定之範疇內包含了要求法官適法與適時裁判，若法官之裁判不具適法性，如犯了明顯而易見的錯誤時，便可認為法官並未依法忠實裁判，此時對之職務監督實屬當然。其次，職務監督措施是否合法或事實上侵害了審判獨立，應從職務監督之目的與手段著手觀察，並具體量化。總結職務監督於訴訟實務上之目的，應有減輕審判成本以俾訴訟經濟、促進結案量、減少積案量、縮短訴訟期間等，自箇中案件再去區分手段與目的是否合理，並判斷職務監督要求類型與審判結果有無決定性之影響。

## 第二節 研究建議

自外國法經驗以及本論文前三章累積之原理原則與基礎理論，得知我國現有法制卻有應用上的困難以及體制上之矛盾與盲點，故本文提出修法芻議，希望能提供拋磚引玉之效，在此些問題獲立法者發覺與重視後，能提供一些解套之思維與立法修正研擬之參考方向：

- 一、明文規定職務評定為職務監督措施之一
- 二、新訂職務評定章於法官法第三之一章
- 三、將全面評核之規定自第五章法官評鑑中刪除以維體系
- 四、修正平時考評細目為學識能力、敬業精神與辦案效率
- 五、調整職務評定之評定比例、評定結果
- 六、新訂職務評定未達良好之懲罰規定，以區分評定優劣之效果
- 六、明定職務評定之雙軌救濟程序：非涉審判獨立者經復核、再復核後得向行政法院為爭訟，涉審判獨立者則另向職務法庭為之

## 第三節 展望未來

礙於篇幅以及本文作者能力，法官法之職務評定尚有諸多爭議仍待解決：

### （一）法官評定法制需仰賴諸多機關以及相關子法之配合

法官職務評定中除送經司法院外，尚須經銓敘部核定，遇有懲戒必要亦須送監察院審理，評定過程當中並涉及平時考核以及法官個案評鑑，所經手機關與相關子法可謂環環相扣，在牽一髮而動全身下，立法過程更需謹慎以及各機關間需不斷配合溝通。理論總是較實踐容易，故整合考合法制，如書類送閱、法官評鑑、法官自律等，仍須視情況修正以切合實際需要。

### （二）考核之程序內容應更細緻、精緻化

評定作業上，除本文建議之至少應有良好、普通以及未達良好三項區隔外，事實上當中更可再依分數作級距式之規定。分數之精緻化一來可以避免給分模糊下，法官大多分數激似而欠缺區分實益。二則可以明確區分法官優劣差別，讓法官對評定結果心服口服。此外，如在程序中多給與法官參與與陳述意見之機會，而不僅僅是讓法官在對評定之既成結果不服時才救濟，可省卻許多異議之成本並提昇考評之可信性。最後，如果能令有監督權人於平時考核給分時即附記理由，如此一來給分考評於理有據，考評之公平性將可謂大大提昇。

### （三）考核項目有待更妥適之調整

依照銓敘部訂定之公務人員考核表所列工作考何細目，包括質量（處理業務是否精確妥善暨數量多寡）、時效（能否依限完成應辦之工作）、方法（能否運用科學方法辦事執簡馭繁有條不紊）、主動（能否不待督促自動自發積極辦理）、負責（能否任勞任怨勇於負責）、勤勉（能否認真勤慎熱誠任事不遲到早退）、協調（能否配合全盤業務進展加強聯繫和衷共濟）、研究（對應辦業務能否不斷檢討悉心研究力求改進）、創造（對應辦業務有無創造及創見）、便民（處理人民申請案件能否隨到隨辦利民便民）計十項。法官與公務員有其本質上之差異，立法者與人民對法官及公務員之要求不盡相同，例如立法者或許期待公務員有創見與創意，然職司司法審判之法官在既有之判決判例拘束下，中規中矩辦案或許才是立法者之所冀。本文在此提出之目

的，是在除了大體而言較空泛的數項評定細項外，可以再更精緻化所需評定事項要求，讓考評更反應需求而具實際上之意義。

#### （四）組織與組織成員之選擇

司法人事革新須長期運作始能看出進展與功效，惟人事時空變率、體制卻不斷流長，因此組織與組織成員之選擇，事實上關鍵了考評制度成敗之重大因素。如本文建議之將「辦案效率」新增為職務評定項目之一項，此辦案效率可透過資深法官組成合議委員會，針對特殊案件所需辦案時間，委請委員會衡估出大概個案所需費時力，在法官經認定辦案效率延怠、績效不彰之情形時，不至於淪於無的放矢，而有一辦案效率準則可供依循；同時對於受考評法官而言，以資深法官群們所討論、整理出來的所需費時經驗，也可以受評法官更為信服。那麼，如何選擇資深之合議庭法官，又有賴專業之立法技術對之擇取。在此本文僅能提供觀察之角度，應將組織中委員之組成等以法律明文訂之，以杜絕爭議。

職務評定法制相牽甚廣、理論複雜，本文無從對整部職務評定制度作鉅細靡遺之介紹與評析，提出之立法芻議也僅只於提供方向性之思考，尚難謂有系統、思考縝密周全之新法條文提出，只能期待立法者有朝一日，能注意其中環節爭議並試圖作所修正，令法官法之立法目的獲得落實，兼顧法官之行事效能與審判獨立之維護、俾提昇人民對司法體制信賴，更臻法制之完善。

## 參考書目

### 一、中文參考文獻

#### (一) 專書、專書論文

Donald E. Klingner, John Nalbandian，江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，人事行政新論（下），2001年1月。

史慶璞，法院組織法新論，再版，1999年9月。

吳庚，行政法之理論與實用，增訂十二版，2012年9月。

李惠宗，憲法要義，六版，2012年9月。

-----，權力分立與基本權保障，1999年3月。

林文舟，我國法官地位、遷調及考核之檢討，民間司法改革白皮書，1997年7月。

林水波，考績制度－理論研析與經驗驗證，1989年。

林明鏘，我國公務員法之研究，公務員法研究（一），2000年3月。

林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），修訂六版，2001年11月。

法治斌、董保城，憲法新論，五版，2012年9月。

姜世明，法官中立及審判獨立之倫理要求與其職務監督，公務員懲戒制度相關論文彙編第四輯，司法院印行，2011年12月。

-----，法院組織法，三版，2012年2月。

翁岳生，西德法官之任用資格、任用方式及其身分保障，行政與現代法治國家，四版，1982年。

-----，我國釋憲制度之特徵與展望，司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，1998年。

張潤書，行政學，二版三刷，2001年2月。

許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏，現代憲法論，四版，2008年10月。

許育典，憲法，五版，2011年9月。

陳敏，行政法總論，七版，2011年9月。

陳敏等合譯，德國行政法院法逐條釋義，初版，2002年10月。

- 陳新民，憲法學釋論，修訂七版，2011年9月。
- 陳慈陽，憲法學，二版，2005年11月。
- 傅肅良，人事管理，1983年1月。
- 蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，四版，2008年11月。
- 蔡炯燉，由法官法談法官懲戒及其相關制度之變革，公務員懲戒制度相關論文彙編，第四輯，司法院，2011年12月。
- 蔡震榮，公務人員懲戒權與考績權之研究，行政法理論與基本人權之保障，二版，1999年5月。
- 蘇永欽，司法行政組織的發展趨勢—從審判獨立與國家給付司法義務的緊張關係談起，法治與現代行政法學，2004年5月。
- ，法官該不該考核，司法改革的再改革，1998年10月。
- ，尋找共和國，初版，2008年9月。

## （二）期刊論文

- Volker Öhlich，許政賢譯，德意志聯邦共和國法官職務法—以法官職務法庭任務為中心，法官協會雜誌，第6卷第1期，2004年6月，頁156-171。
- 王甲乙，法官之身分與保障，憲政時代，第22卷第3期，1997年1月，頁3-45。
- 朱武獻，談法官終身職的意義及優遇制度，月旦法學雜誌，第5期，1995年9月，頁133-134。
- 余致力、蔡宗珍、陳志偉，公務人員考績制度的問題與對策，人事行政，第138期，2001年12月，頁11-24。
- 呂太郎，台灣之審判獨立與司法行政，法官協會雜誌，第2卷第2期，2000年12月，頁95-106。
- 李念祖，促進司法的自主與自尊，中國時報投書第二版，月旦法學資料庫，1988年2月18日，頁10。
- 李建良，大法官的制度變革與司法院的憲法定位—從第四次憲法增修條文談起，台大法學論叢，第27卷第2期，1998年，頁217-262。
- ，論審判獨立與司法行政命令之關係—解析司法院大法官釋字第五三〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第32期，2002年3月，頁43-59。

- 李震山，審判獨立，月旦法學教室，第 2 期，2002 年 12 月，頁 30-33。
- 周占春，法官之身分與保障，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年 1 月，頁 23-27。
- 林水波，考績正義論，中興大學行政學報，第 21 期，1989 年，頁 1-11。
- 林明鏘，公務人員二〇一〇年考績修正草案與制度基本問題，月旦法學雜誌，第 184 期，2010 年 9 月，頁 114-123。
- 林峰正，法官法的未竟之功，台灣法學雜誌，第 179 期，2011 年 7 月，頁 1-3。
- 林超駿，司改之另一起點—從以通案正面評鑑（核）制度取代考績作起，台灣法學雜誌，第 168 期，2011 年 1 月，頁 5-22。
- 姜世明，法官法草案評釋—談與魔鬼交易的失落靈魂，月旦法學雜誌，第 189 期，2011 年 2 月，頁 89-114。
- 胡方新，法官之職務監督與審判獨立，法官協會雜誌，第 4 卷第 1 期，2002 年 6 月，頁 191-247。
- ，德國之法官人事制度（上），憲政時代，第 14 卷第 1 期，1988 年 7 月，頁 76-108。
- 張文郁，法官評鑑與法官獨立，憲政時代，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 4-15。
- 張永明，法官地位、身分保障與法官評鑑，憲政時代，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 15-37。
- 章瑞卿，我國審判獨立原則與行政監督之界限，律師雜誌，第 270 期，2002 年 3 月，頁 85-92。
- ，從美、日、德、韓各國法官會議制度之比較研究—探討我國司法行政制度之改革，軍法專刊，第 49 卷第 11 期，2003 年 11 月，頁 31-45。
- ，試論我國法官自治制度之發展趨勢，律師通訊，第 206 期，1996 年 11 月，頁 39-47。
- 陳清秀，公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷，台灣法學雜誌，第 150 期，2010 年 4 月，頁 29-32。
- 陳英鈴，最高司法機關的規則制定權與司法行政監督—從德國法論釋字五三〇，台灣本土法學雜誌，第 32 期，2002 年 3 月，頁 97-106。
- 程春益，論法官之身分與保障，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年

- 1 月，頁 27-41，
- ，論法官之職務監督及其限制，憲政時代第 14 卷第 4 期，1989 年 4 月，頁 17-38。
- ，論法官之職務獨立及其後盾，憲政時代，第 14 卷第 2 期，1988 年 10 月，頁 34-53。
- 黃程暉，美國法之法官職務監督及審判獨立，法官協會雜誌第 4 卷第 1 期，2002 年 06 月，頁 127-153。
- 廖義男，法官之身分保障及「命令退休」之適用－兼評現行「優遇制度」及「退金制度」之適法性與妥當性，憲政時代，第 22 卷第 3 期，1997 年 1 月，頁 7-15。
- ，終身職法官可否享受退休待遇之問題研究，台大法學論叢，第 16 卷第 2 期，1987 年 6 月，頁 33-68。
- 熊誦梅，加州司法制度之簡介－兼論司法行政組織之國際趨勢（下），司法週刊，第 196 期，2001 年 1 月，第 3 版。
- 蔡志方，論法官與檢察官地區調動之規範基礎及其界限與救濟，全國律師，1997 年 2 月，頁 45-55。
- 蔡秀卿，法官評鑑與法官身分保障，「法官評鑑與身分保障」學術研討會，憲政時代，第 26 卷第 1 期，2000 年 7 月，頁 47-60。
- 蔡勝男，新世紀組織的人力資源管理策略革新：績效提昇的觀點，考銓季刊，第 26 期，2001 年 4 月，頁 59-82。
- 蕭文生，公務員調職處分之救濟，月旦法學教室第 101 期，2011 年 3 月，頁 10-11。
- 賴恆盈，法官法關於法官評鑑與退場機制之檢討，月旦法學雜誌，第 196 期，2011 年 9 月，頁 123-143。

### （三）學位論文

- 江汶珠，我國公務人員考績制度：理論觀點的反省，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，1997 年。
- 林宇光，論我國現行法官考績制度，東海大學法律學系研究所碩士論文，2004 年 8 月。
- 邵敬蕩，公務人員考績制度改進研究，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文，2001 年 1 月。
- 胡方新，從德國法官法論我國法官人事制度之檢討改進，輔仁大學法律學系研究所碩士論文，1988 年 6 月。

- 徐崑明，論公務人員保障制度－以美國法之比較為中心，國立政治大學法律學系研究所碩士論文，2000年6月。
- 張少騰，法官審判獨立與職務監督制度之研究－以法官法草案為中心，國立中正大學法律學系碩士論文，2005年。
- 張雯峰，美國法官懲戒制度研究-兼對我國現行法之檢討，輔仁大學法律學系研究所碩士論文，1992年6月。
- 陳世榮，我國公務人員考績制度之研究：理論、法制及實務，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年12月。
- 陳邦豪，從司法為民論我國法官之監督，國立台灣大學法律學系碩士論文，2003年1月。
- 程春益，法官之職務獨立與職務監督，國立政治大學法律學系碩士論文，1987年6月。
- 詹淳惠，論司法權中之司法行政作用，國立成功大學法律學系研究所碩士論文，2006年6月。
- 廖明賢，我國司法官考績制度之研究，國立政治大學管理碩士學程碩士論文，2004年7月。
- 劉君毅，法官適格問題之探討，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，2001年7月。
- 鐘金玉，公務人員績效考核與工作態度之研究－以高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員為對象，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，2001年8月。

#### （四）政府出版品

- 林文舟，我國法官角色與地位之檢討，台灣基隆地方法院 81 年度研究報告，1992年6月。
- 法官法草案研究彙編，第十一輯，司法院，2002年。
- 法官法草案研究彙編，第十二輯，司法院，2003年。
- 法官法草案研究彙編，第十三輯，司法院，2004年。
- 法官法草案研究彙編，第十四輯，司法院，2005年。
- 法官法草案研究彙編，第十五輯，司法院，2006年。
- 法官法草案研究彙編，第十六輯，司法院，2007年。
- 法官法草案研究彙編，第十七輯，司法院，2008年。

- 法官法草案研究彙編，第十八輯，司法院，2009年。
- 法官法草案研究彙編，第十九輯，司法院，2010年。
- 法官法草案研究彙編，第二十輯（下），司法院，2012年4月。
- 法官法總說明暨逐條說明，司法院，2011年9月。
- 黃一鑫，法官人事制度之比較研究，司法院研究年報第10輯（下），1990年6月。
- 葉俊榮，行政程序法與一般法律原則，行政程序法之研究，行政院經建會委託研究計畫，1990年12月。
- 詹鎮榮、劉定基，公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫，2010年8月。
- 蔡炯燉，審判獨立與職務監督，台灣高等法院92年度研究發展報告，民國92年。
- ，審判獨立與職務監督，司法院研究年報，第24輯第12篇，2004年11月。



## 二、外文參考文獻

### (一) 英文

Kane & Lawler, Performance Appraisal Effectiveness: Its Assessment and Determinants, in B. Staw(ed), Research in Organizational Behavior. V1. Greenwich, CT:JAI Press, 1979, pp.425-478.

M.Keeley, A Contingency Framework for Performance Evaluation (Academy of Management Review, 1978)

### (二) 德文

*Arndt, Herbert*, Zur Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1978. S.78.

*Bluhm, Gerhard*, Die Beurteilung des Richters und seine Unabhängigkeit, DRiZ 1971. S.330.

*Dinslage, Karl-Heinz*, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, DRiZ 1960. S. 201.

*Geiger, Willi*, Die Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1979. S. 65.

*Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 18. Aufl., Heidelberg 1991.

*Kramer, Barbara*, Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter, ZfP 114 2001. S. 267.

*Papier, Hans-Jürgen*, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, NJW 1 1990.

*Rudolph, Kurt*, Die Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1984. S. 135.

*Schmidt-Räntsch, Jürgen*, Deutsches Richterrecht, 6. Aufl., München 2009.

*Schmidt-Räntsch, Ruth*, Dienstaufsicht über Richter, Bielefeld 1985.

*Stanicki, Henning*, Die Dienstaufsicht — Ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit, DRiZ 1986. S. 329.

*Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1. Aufl., München 1980.

*Wolff, Hans J. / Bachof, Otto / Stober, Rolf*, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., München 1994.