# 臺中高等行政法院判決

112年度訴字第4號
112年3月29日辯論終結

原　　告　吳信昌

被　　告　內政部移民署
代　表　人　鐘景琨
訴訟代理人　馬菀萱
　　曹顧齡

上列當事人間考績事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國111年10月25日111公審決字第000615號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1、2項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。……（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」查原告吳信昌訴之聲明原為：「請求撤銷原處分及原處分復審決定，並重新評定被（原）告為甲等。」（見本院卷第16頁），後變更訴之聲明為：「請求撤銷原處分及復審決定。」（見本院卷第256頁），被告內政部移民署無異議而為言詞辯論，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告係被告所屬中區事務大隊○○縣服務站（下稱彰化服務站）科員，因不服被告民國111年4月27日移署人字第1110045060號考績（成）通知書，核布其110年年終考績考列乙等（下稱原處分），提起復審，經公務人員保障暨培訓委員

會（下稱保訓會）以111年10月25日111公審決字第000615號復審決定駁回。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠被告稱原告只符合得考列甲等一般條件之一目，乃為錯誤的事實認定、被告對原告年終考評之判斷出於不完全之資訊：

1.原告110年共計行政嘉獎24次，符合累積達記一大功以上之獎勵，依據公務人員考績法施行細則（下稱施行細則）第4條第1項第1款特殊條件第3目所定，受考人在考績年度內具有特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，得考列甲等。另原告110年總嘉獎數，無遲到、早退、曠職及請事、病假紀錄，亦符合施行細則第4條第1項第2款一般條件第1目及第6目所定優良事蹟，實符合一般條件二目以上之具體事蹟，得考列甲等。年終考核時未經被告之單位主管列入年終考核之參考，有錯誤之事實認定。

2.再原告與彰化服務站同官等薦任科員同仁之嘉獎數、工作表現與情蒐績效比較，原告與該站同官等科員鄭惠襦(考列為甲等）皆符合該細則特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟；或與同官等同仁科員黃議慶、高進忠、張楠奇（皆考為甲等）相比較而言，原告實有特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟得考列甲等，彰化服務站站主任對原告之年終考核時，實有錯誤的事實認定。又與原告同官等同仁（高進忠、張楠奇），常於上班刷指型機後，再出去買早餐後於上班時間食用，主管未事先發現此情，對彰化服務站同仁年終考核之判斷餘地出於不完全之資訊。

3.綜上，站主任考核原告時有錯誤的事實認定及其年終考核判斷有出於不完全之資訊，考核有恣意濫用，有違公平原則。

㈡被告年終考核之判斷餘地有違一般公認之價值判斷標準：

原告110年1至4月及5至8月公務人員平時成績考核紀錄表（下稱考核紀錄表）考核項目雖多列B、C等級，且整體績效

等級分別評定為B、C等級，惟考核紀錄表有關「主管綜合考評及具體建議事項」部分，既有載明原告對於情蒐工作有獨到之作法，績效表現良好，則原告之年終考核卻為乙等且為該站同官等考績分數最低分，可見該站主管對原告年終考核之判斷餘地有違一般公認之價值判斷標準。

㈢單位主管之年終考核判斷，實有出於與考核無關之考量：

因原告曾依法告發單位主管與協調員對情蒐工作獎勵金與嘉獎分配事宜有違法失職之嫌，原告110年年終考績才被主管考列為同官等最低。是原處分有出於與事物無關之考量，考核實有違不當聯結之禁止。

㈣考核實質過程，違背正當程序：

實質考核過程，預先提所屬各單位主管為甲等（單位主管先提列為甲等第1序號，各站、隊、所含主管之甲等預先提列名單由各單位主管自己先提自己為甲等），再由中區事務大隊大隊長事後核定，其考核過程有違實質正當程序。

㈤綜上所述，被告對於原告110年年終考績考列為乙等（且分數為該站同官等同仁最低）之判斷，有違反相關法治國家應遵守之原理原則，如公平原則、不當聯結之禁止及實質正當程序等。

㈥聲明：請求撤銷原處分及復審決定。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告之110年年終考績，被告係依公務人員考績法（下稱考績法）相關規定，就其工作、操行、學識、才能等項目及各該細目，綜合判斷原告全年表現予以評分：

1.依考績法第5條第1項規定，年終考績應以平時考核為依據，平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。又考績法第13條規定略以，平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據，平時考核之功過抵銷後，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下，曾記一大功人員，考績不得列丙等以下。復按銓敘部85年11月13日(85)臺審三字第1360501號函略以，上開所稱大功，係指一次記大功，所稱曾記

二大功，係指大功大過相抵累積達二大功，均不包括嘉獎、記功、申誡、記過之相抵累積。

2. 查原告110年1至4月及5至8月考核紀錄表考核項目多列B、C等級，整體績效等級分別評定為B、C等級，且均未列重大優良事蹟。又原告於110年度所獲嘉獎24次，均係辦理情報蒐集而獲得之行政獎勵，被告於辦理110年度考績案時，已將原告上開獎勵統計資料，記載於其110年公務人員考績表（下稱考績表），並經原告簽名確認無誤。被告辦理原告110年年終考績係以平時考核為依據，原告訴稱其情報工作績優，業由單位主管參考直屬主管對其工作表現評價，綜合考量其辦理情報蒐集績效。惟查原告之考核紀錄表與110年考績表所載「工作項目」，情報撰寫僅係工作項目之一。是以，原告之直屬主管及單位主管就其在考績年度內於考績表所列「工作」、「操行」、「學識」、「才能」等各項目及其細目，綜合判斷原告全年表現予以評分，並無違誤。

3. 依施行細則第4條規定，公務人員年終考績應就考績表按項目評分，且須受考人於考績年度內具有特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等。依上開規定，具有相關具體事蹟，僅「得」考列甲等，非「應」考列甲等；原告於110年考績年度內，雖無遲到、早退、曠職及請事、病假紀錄，且曾獲嘉獎24次（累積達記一大功以上），惟此僅具有施行細則第4條第1項第1款第3目（特殊條件之一目），或同法第2款第5目及第6目（一般條件之二目），「得」考列甲等事蹟，然原告並無考績法第13條所定，曾記二大功人員考績不得列乙等以下之情形。是以，被告依原告工作知能及工作績效、創新研究及簡化流程、服務態度、品德操守、年度工作計畫、語文能力、整體績效等級等考核項目為綜合判斷，據以評定原告110年年終考績為乙等78分，遞經被告之考績委員會初核、機關首長覆核，均維持相同分數，於法並無不合。

㈡原告110年年終考績，係原告之單位主管以同官等人員為比較範圍，並依考績法規定程序辦理：

1.按考績法第9條規定，公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考核外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。考績法第14條規定略以，公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。

2.查被告所屬彰化服務站站主任係原告之直屬主管，於辦理年終考績時，雖本於其管理職責，就站內同仁之工作性質、數量、時效、團隊精神及工作態度等面向，綜合予以全年工作表現評價建議，惟依考績法相關規定，年終考績尚須經單位主管評擬、考績委員會初核、機關首長覆核等程序。原告之110年年終考績，係其所屬單位主管中區事務大隊大隊長參酌直屬主管站主任對屬員之考評建議後，綜合所屬專勤隊、服務站、收容所等單位全年度整體績效、重要指標工作執行情形、團隊表現因素等後，依被告按上級機關內政部核定得考列甲等比例，擬訂所屬各單位得考列甲等人數後，綜合客觀事實考核屬員工作表現，加計平時考核獎懲次數所列增減之分數後，再遞送被告依法規組成之考績委員會審議所得之結果，非僅依原告直屬主管意見而為之。是以，被告評核原告110年年終考績過程，無不當聯結或恣意等情事。

㈢被告辦理110年年終考績作業，無論對於受考人之考績評擬過程，或為利考績作業進行而請所屬各單位先行提列之乙等優先改列甲等名單，辦理程序及評定標準均符合考績法相關規定：

1.按各機關辦理公務人員考績（成）作業要點第13點第1項規定略以，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，得先行借支，俟經銓敘部銓敘審定後，再行作正列支。

2. 被告之110年年終考績得考列甲等比例及甲等人數，須依據上級機關內政部核定結果辦理；爰被告請所屬各單位暫以受考人之70%計算得考列甲等人數，並請各單位預先排定5至25名乙等優先改列甲等名單，俟內政部評定被告110年考列甲等比例後，再增減各單位考列甲等人數，以利被告於農曆年前完成考績作業，如期先行墊支考績獎金。

3. 依原告所附「彰化站-110年雇員以上公務人員年終考績」電子郵件略以，各單位主管考績表由大隊長評擬，其餘人員請主管評擬，考列乙等優先提列甲等人員名單，請以密件封送大隊部彙辦。中區事務大隊為利所屬單位掌握考列甲等人數及比例，爰於電子郵件附帶預先繕打順序之考績名冊，惟該電子郵件既未規定中區事務大隊所屬專勤隊、服務站及收容所主管毋須經評擬程序均列甲等，且該電子郵件所附電子檔除法規及考列甲等人數參考表外，其餘乙改甲名冊、受考人名冊及年終考績名冊等均為可編輯檔案格式，資料順序亦非不得調整，且中區事務大隊所屬單位所提考列乙等優先提列甲等人員名單及受考人考績分數，性質上僅屬考評建議，最終仍應由單位主管大隊長依受考人工作績效評擬分數，及將該大隊乙等優先改列甲等名單送被告彙整提考績委員會審議。是以，原告訴稱中區事務大隊考核實質過程，違背正當程序，應屬誤解。

㈣綜上所述，原告訴稱其情蒐績效良好，已由被告列入考績評擬參考，且因辦理情蒐所獲獎勵，亦已計入考績分數增減分計算；是以被告辦理原告110年年終考績，以平時考核為依據，就其工作、操行、學識、才能等項綜合考評，並加計考績表上記載之平時考核獎懲次數予以增減分數後，以同官等人員為考績之比較範圍，綜合評予其年終考績分數及等次，非僅就單一項目予以評擬，亦非僅憑原告個人主張績效良好，無待單位主管綜合考評，即應予考列甲等。以公務人員

之考績評定，係由主管人員評比該單位同仁工作績效結果後，對原告個人的能力、資格與品行等事項所為之考評判斷，屬高度屬人性之評價，實務上亦多認其為行政機關之判斷餘地，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。以被告就原告110年年終考績所為之判斷，係基於原告平時表現事實之認定下，依考績法等法令規定辦理考績作業，遵守正當法定程序，並未違反以一般公認之價值判斷標準。

㈤聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告以原處分核定原告110年年終考績評定為乙等，是否適法有據？

㈡原告主張原處分之考核有出於錯誤的事實認定或不完全的資乙節，是否可採？

㈢原告主張原處分有違一般公認的價值標準、有出於與考核無關之考量及不當聯結禁止原則乙節，是否可採？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原處分、復審決定書各1份在卷可查（見本院卷第21、153至157頁）。

㈡應適用的法令：

1.考績法第5條第1項規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」

2.考績法第6條第1項規定：「年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：八十分以上。乙等：七十分以上，不滿八十分。……」

3.考績法第14條第1項本文規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。」

㈢原處分核定原告110年年終考績考列乙等係適法有據：

1.按考績法第2條、第5條第1項規定：「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。」「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」而此類考評工作，需於一定期間內的長時間行為觀察，始得以形成印象，由與受考人在職務執行上最具緊密關連性的單位主管及機關首長進行考核，始屬功能最適。法院在組織、權限及功能上，並未切身感受受考人的職務執行狀況，對其工作表現及態度產生評價性的觀感與印象，自難代替行政機關而自為決定。因此，考績評定具有高度屬人性及不可替代性，故行政法院採取較低的審查密度，僅於行政機關的判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始予以撤銷或變更，其可資審查的情形包括：①判斷是否出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，②法律概念涉及事實關係時，涵攝有無明顯錯誤，③對法律概念的解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存的上位規範，④判斷是否有違一般公認的價值標準，⑤判斷是否出於與事物無關的考量，而違反不當連結禁止原則，⑥判斷是否違反法定的正當程序，⑦作成判斷的行政機關，其組織是否合法且有判斷權限，⑧判斷是否違反法治國家應遵守的原理原則，如平等原則、公益原則等（另參照司法院釋字第553號解釋理由書）。

2.查原告之考核紀錄表有7項考核項目，每項目A至E計5等次，茲就原告各期考核紀錄表之考核等級及考評說明如下：①第1期（110年1至4月），B級（80-90分）3項次，C級（70-80分）3項次（其中考核項目「領導協調能力」因原告非主管職務未勾選），「主管綜合考評及具體建議事項」記載略以：「……二、吳員至本站服務後，……，其能盡本份，惟在工作上與同仁配合度及與主管的服從度上尚有加強之空間。……四、吳員對於情蒐工作有獨到之作法，尤其是協合專案為其強項，績效表現良好。……」等語，整體績效等級則列「B級」；②第2期（110年5至8

月），B級2項次，C級4項次（其中考核項目「領導協調能力」未勾選），「直屬主管綜合考評及具體建議事項」記載略以：「（相同者不贅述）……四、吳員個性積極，……，惟其對績效獎金很重視。……」整體績效等級則列「C級」；又原告考績表之「直屬或上級長官」評語則載：「不循正常管道查證，隨便誣告長官及同事，實不可取。」綜合評分為：「78分」，有考核紀錄表2份、考績表1份在卷可參（見原處分限閱卷第94至98頁）。

3. 嗣經送被告111年1月6日111年度第1次考績會初核，依該次會議紀錄記載：「……㈡決議：……2.本署110年參加考績總人數共……人：⑴各單位以70%甲等比率初評部分：……其餘人員經各單位主管初評考列甲等人數計……人、乙等計……人；……各單位主管初評結果，照案通過。」會議所附資料原告110年初評成績則載「78」，有上揭會議紀錄及初評資料各1份存卷可考（見原處分限閱卷第112、132頁）。經覆核、核定後，由銓敘部銓敘審定通過，被告始以原處分將原告考列為乙等（見本院卷第21頁），可知被告辦理原告110年年終考績作業程序，符合考績法第14條第1項前段規定。

4. 原告主張考核程序預先提列主管為甲等，有違實質正當程序乙節，然主管是否考核甲等，仍須經評擬、核定及銓敘審定等程序（此見會議紀錄及初評資料即明），原告上開主張，實為憑空揣測之詞，毫無可採。

5. 原告主張其於考績年度內，有符合施行細則第4條第1項第1款第3目規定之特殊條件「累積達記一大功以上之獎勵者」（一目）或施行細則第4條第1項第2款第1、6目規定之一般條件「累積達記功二次以上之獎勵者」、「全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者」（二目以上）之具體事蹟，惟依該項規定，僅係「得」評列甲等，機關仍非不得依考績法第2條、第5條第1項規定將受考

人考列為乙等，是縱使原告上開主張為真，亦難遽認原處分為違法。

6. 再銓敘部85年11月13日臺審三字第1360501號函略以：「公務人員考績法第十三條規定，所稱記大功大過係指一次記大功大過，『曾記二大功』係指大功大過相抵累積達二大功者而言，均不包括嘉獎、記功、申誡、記過之相抵累積。」等語，上揭函釋係銓敘部本於職權，為行政機關考核所屬人員平時表現所為之解釋，性質上屬行政規則，其內容係闡明法規之原意，核與考績法第13條規定之意旨相符，本院自得予以援用。據此，可知縱使原告嘉獎共計24次，然其並無大功大過相抵累積達二次大功之情，不符考績法第13條：「曾記二大功人員，考績不得列乙等以下」之規定，是被告未因原告記嘉獎24次而將原告考列甲等，亦難指為違法。

7. 綜前所述，原處分符合法定程序，亦無牴觸考績法、施行細則等規定， 應係適法有據。

㈣原告主張原處分之考核有出於錯誤的事實認定或不完全的資乙節，並不可採：

1. 查原告110年考績表「平時考核獎懲」項目中，已記載「嘉獎」為24次，「請假及曠職」之各項目日數皆為0，並經被告送經考績委員會決議通過在案，已如前述，並無原告所述未經被告列入考核情事，此觀考績表「備註及重大優劣事實」所載：「平時考核獎懲，已併入年終（另予）考績增減分數。」亦明，是原處分未有出於錯誤之事實認定。

2. 原告主張被告未察有其他同仁於辦公時間內飲食乙情，縱然屬實，亦僅屬公務人員考核的面向之一，換言之，主管尚應就機關內同仁平時工作、操行、學識、才能各個面向予以考核，並作評比，不得徒以「辦公時間內飲食」將其他同仁考列乙等，況且，原告所主張者，亦不符考績法第13條「考績不得列乙等以上」之規定，尚難因此指謫其他同仁不應考列甲等，進而主張原處分違法。

㈤原告主張原處分有違一般公認的價值標準、有出於與考核無關之考量及不當聯結禁止原則乙節，亦非可採：

1. 查原告之考核紀錄表固載原告主管對其情蒐工作績效良好之嘉許，然查原告在○○縣服務站之工作項目，有「一、大陸地區人民申請初次團聚及再次團聚。二、大陸地區人民申請單出、單入。三、大陸地區人民申請探親、奔喪、公法給付、陸生就學及其親屬來臺探親、就醫及伴醫等。四、香港居民停留案。五、人事有關業務。六、情報撰寫及其他交辦事項。」有原告考核紀錄表1份在卷可參，可知原告工作項目並不只有情蒐一項，則被告對原告之考核亦非僅限於情蒐績效，從而，被告綜合考核原告之各項表現，以原處分考列乙等，尚難認有何違反一般公認之價值標準。

2. 又原告考績表「直屬或上級長官」欄所載評語「不循正常管道查證，隨便誣告長官及同事，實不可取。」等語，經查，此乃肇因於原告逕自於110年1月15日，向法務部廉政署檢舉被告彰化服務站人員未覈實辦理專案獎金與行政獎勵業務（見臺灣彰化地方檢察署〈下稱彰化地檢署〉110年度他字第1164號卷〈下稱他字卷〉第23、24頁），並由法務部廉政署函請內政部政風處主政查明，案經內政部政風室查察結果認：「三、依（被告）情報獎金要點第8點規定：『移民署各組、室、大隊得依據本要點，自行訂定內部分配獎金規定報移民署核備』，各事務大隊得視業務需求，決定是否明定分配獎金規定。移民署中區及南區事務大隊實務作法上未設明文規範，而係由所轄服務站之站主任自行就獎金及行政獎勵分配結果予以審核。四、次查，○○縣服務站協調員（情報業務承辦人員）已於簽陳中敘明同仁獲獎金及行政獎勵分配之具體事由、分配結果，並考量相關文件均屬密件，不宜傳閱，尚非蓄意隱匿資料；……五、綜上，經查前揭人員尚無台端指陳未覈實辦理專案獎金與行政獎勵之情形，亦未見涉有刑事不法之具體事

證。」等語（見他字卷第21頁），原告再於同年月28日向彰化地檢署告發，經檢察官偵查後認尚無特定人涉有犯罪嫌疑，簽准報結（見他字卷第133頁），按公務員服務法第3條第1項前段規定：「公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務」，查原告所告發之事實，乃有關彰化服務站主管有關資源分配之命令，核非不能循內部管道，向承辦人員反應或向主管申訴，竟然原告未為之（見本院卷第195頁），逕向彰化地檢署提出告發，自屬「不循正常管道查證，隨便誣告長官及同事」之行為，被告以原處分將原告考列乙等，並未有出於與考核無關之考量或違反不當聯結禁止原則。

㈥綜上所述，被告依據原告考核紀錄表及考績表所記載之考核紀錄等級、主管綜合考評及平時考核等，據以評定原告110年年終考績乙等，並以原處分核定原告110年年終考績考列乙等，綜合評分為78分，於法並無違誤，復審決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷復審決定及原處分，為無理由，應予駁回。

㈦本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應駁回之。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴

者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| ㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| ㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 |
| 是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　26　　日

書記官　黃　靜　華