

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第331號

上 訴 人 張家偉

訴訟代理人 張智皓 律師

被 上 訴 人 高雄市政府消防局

代 表 人 王志平

上列當事人間獎懲事件，上訴人對於中華民國111年2月25日高雄高等行政法院110年度訴字第185號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」為行政訴訟法施行法第19條第1項所明定。本件為民國112年8月15日修正行政訴訟法施行前，已繫屬本院尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條第1項規定，仍依舊法即112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱行政訴訟法）審理，合先敘明。

二、緣上訴人係被上訴人所屬第六救災救護大隊（下稱第六救災救護大隊）第三中隊六龜分隊（下稱六龜分隊）隊員。上訴人填載公務人員1次記2大功專案考績具體事實表，以109年10月21日報告，載明其對於外勤消防人員勤休方式與超勤補償問題，依法定程序提起行政救濟確定，向司法院聲請解釋，並作成司法院釋字第785號解釋，聲請釋憲成功，對公務人員有巨大貢獻，乃經由第六救災救護大隊向被上訴人申請依行為時公務人員考績法施行細則（下稱施行細則）第14條第1項規定，核予1次記2大功之獎勵，經被上訴人109年11

01 月13日否准所請，並交由六龜分隊分隊長於同年月16日口頭
02 告知上訴人。上訴人不服，向公務人員保障暨培訓委員會提
03 起復審遭決定駁回，循序提起本件行政訴訟，並聲明：1.復
04 審決定及原處分均撤銷。2.被上訴人對於上訴人109年10月1
05 8日（應為109年10月21日）之申請，應作成准予1次記2大功
06 的行政處分。經原審以110年度訴字第185號判決（下稱原判
07 決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

08 三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

09 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決駁回上訴人之
10 訴，其理由略以：(一)依公務人員考績法第3條及第12條規
11 定，可知考績結果對於受考評公務人員之晉敘陞遷及公法上
12 財產請求權等權益均有重大影響。又依公務人員考績法第2
13 條規定明確揭示主管機關對其所屬公務人員應負有作成準確
14 客觀之考核義務。再者，衡酌公務人員考績制度之目的，應
15 肯認公務人員享有請求機關作成無瑕疵判斷或評定適當考績
16 之公法上請求權，於機關怠為作成考績處分或所為考績處分
17 有違法侵害公務人員權益時，公務人員即得循序提起課予義
18 務訴訟，以為救濟。本件被上訴人之局長於公文書上所為批
19 示，已就上訴人專案考績之申請作成否准之決定，並經六龜
20 分隊分隊長口頭告知上訴人而對外發生效力。承上所述，公
21 務人員享有請求機關作成無瑕疵判斷或評定適當考績之公法
22 上請求權，是上訴人提起本件訴訟，應屬適法。(二)上訴人主
23 張其符合施行細則第14條第1項第1款之事由。然查，上訴人
24 對於其申請調整勤務時間、作成職務陞任為組員或科員之行
25 政處分及給付加班費或准許補休假，並追加請求被上訴人將
26 其列入組員或科員之陞任甄審名冊等事項，提起行政訴訟救
27 濟，並對於確定終局裁判所適用之法律或命令向司法院大法
28 官聲請憲法解釋，均屬維護個人權益所為之司法救濟行為，
29 並非上訴人工作職務之表現。再者，司法院釋字第785號解
30 釋非由上訴人所作成，而上訴人在訴訟及釋憲中所提出之相
31 關書狀資料，僅為其訴訟救濟所用之攻擊或防禦方法，均非

01 屬針對時弊研擬之具體改進措施。又無論就該司法院解釋之
02 作成，或法規之檢討改進，上訴人均無所謂「研擬改進措
03 施」之行為，即與施行細則第14條第1項第1款事由不符。(三)
04 上訴人復主張其符合施行細則第14條第1項第3款之事由。惟
05 被上訴人係依據行為時未經宣告違憲之有效法規作成決定，
06 要難謂有何危害國家安全、違反社會秩序或吏治廢弛之嚴重
07 不法事件存在。是上訴人主張施行細則第14條第1項第3款之
08 不法包含行政上之不法，其已該當該款事由云云，應屬無
09 據。(四)上訴人又以其提起行政訴訟及聲請釋憲而多年考績評
10 定為71分為由，主張其該當施行細則第14條第1項第5款之事
11 由。然上訴人之平時考績多年考評為71分無論是否屬實，仍
12 難認上訴人有何具體遭利誘、勢劫之情事存在，且上訴人上
13 述主張實係就其平時考績之適法性所為爭執，亦與專案考績
14 事由無關。故上訴人執前詞主張其該當施行細則第14條第1
15 項第5款事由，並不可採。(五)上訴人主張其有增進社會重大
16 公益且未獲得相對報酬或獎金之事由，已該當施行細則第14
17 條第1項第6款規定。然查，上開規定須以在工作中發明、創
18 造為前提要件，本件上訴人提起行政訴訟及聲請釋憲之行
19 為，並無任何技術研發創新之成果存在，即與「發明、創
20 造」之要件不符，故上訴人稱其有施行細則第14條第1項第6
21 款之事由，亦無可採等語。

22 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
23 訴意旨補充論斷如下：

24 (一)公務人員之考績，乃就其任職期間之工作、操行、學識及
25 才能表現，本諸「綜覈名實、信賞必罰」之旨所為之考評
26 (公務人員考績法第2條規定參照)。公務人員考績，就
27 時間觀點而言，有平時之考核與定期之年終考績；就事件
28 內涵而言，可就重大功過事件辦理專案考績。公務人員考
29 績法第3條規定：「公務人員考績區分如左：一、年終考
30 績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年1至12月任
31 職期間之成績。二、另予考績：係指各官等人員，於同一

考績年度內，任職不滿1年，而連續任職已達6個月者辦理之考績。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。」第12條第1項第2款第1目、第2項規定：「（第1項）各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：二、專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依左列規定：（一）1次記2大功者，晉本俸1級，並給與1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1級，並給與1個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與2個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因1次記2大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給2個月俸給總額之1次獎金。……（第2項）前項第2款1次記2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。」第14條第1項規定：「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。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有1級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。」施行細則第14條第1項第1款、第3款、第5款、第6款規定：「本法第12條第1項第2款所稱專案考績1次記2大功，以有下列情形之一且為主要貢獻者為限：一、針對時弊，研擬改進措施，經主管機關採行確有重大成效。……三、察舉嚴重不法事件，對維護國家安全、社會秩序或澄清吏治，確有卓越貢獻。……五、遇重大事件，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。六、在工作中發明、創造，為國家取得重大經濟效益或增進社會重大公益，且未獲得相對報酬或獎金。……」

（二）經查上訴人於109年10月21日提出報告，由第六救災救護大隊向被上訴人請求依施行細則第14條第1項規定，核予1

次記2大功之獎勵，經被上訴人之人事室簽註會辦意見略以：「一、本案係第六大隊提報敘有1次記2大功人員。二、查本案所依據法條為公務人員考績法施行細則（下稱施行細則）第14條第1項第1款規定……三、次查釋字第785號意旨，自本釋字公布之日起3年內，針對外勤人員補償事項訂定必要之規範。本案張員並非超時服勤補償事項之制定者，故尚難謂張員符合施行細則第14條第1項第1款……要件。四、綜上所述，張員之作為尚難認定符合施行細則第14條第1項第1款之要項。」遞經被上訴人局長同年11月13日批示同意人事室所擬意見後，交由六龜分隊分隊長於同年月16日口頭告知上訴人等情，為原審依調查證據之結果，認定之事實，核與卷內資料並無不合，自得為本件判決之基礎。

（三）原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論明：1.上訴人對於其申請調整勤務時間、作成職務陞任為組員或科員之行政處分及給付加班費或准許補休假，並追加請求被上訴人將其列入組員或科員之陞任甄審名冊等事項，提起行政訴訟救濟，並對於確定終局裁判所適用之法律或命令向司法院大法官聲請憲法解釋，均屬維護個人權益所為之司法救濟行為，並非上訴人工作職務之表現。再者，司法院釋字第785號解釋非由上訴人所作成，而上訴人在訴訟及釋憲中所提出之相關書狀資料，僅為其訴訟救濟所用之攻擊或防禦方法，均非屬針對時弊研擬之具體改進措施。又無論就該司法院解釋之作成，或法規之檢討改進，上訴人均無所謂「研擬改進措施」之行為，即與施行細則第14條第1項第1款事由不符。2.被上訴人係依據行為時未經宣告違憲之有效法規作成決定，要難謂有何危害國家安全、違反社會秩序或吏治廢弛之嚴重不法事件存在。是上訴人主張施行細則第14條第1項第3款之不法包含行政上之不法，其已該當該款事由云云，應屬無據。3.上訴人又以其提起行政訴訟及聲請釋憲而多年考績評定為71分為由，主張其

該當施行細則第14條第1項第5款之事由。然上訴人之平時考績多年考評為71分無論是否屬實，仍難認上訴人有何具體遭利誘、勢劫之情事存在，且上訴人上述主張實係就其平時考績之適法性所為爭執，亦與專案考績事由無關。故上訴人執前詞主張其該當施行細則第14條第1項第5款事由，並不可採。4.上訴人主張其有增進社會重大公益且未獲得相對報酬或獎金之事由，已該當施行細則第14條第1項第6款規定。然查，上開規定須以在工作中發明、創造為前提要件，本件上訴人提起行政訴訟及聲請釋憲之行為，並無任何技術研發創新之成果存在，即與「發明、創造」之要件不符，故上訴人稱其有施行細則第14條第1項第6款之事由，亦無可採等語，已詳述得心證之理由及法律上意見，經核並無不合。

（四）上訴人雖爭執專案考績1次記2大功考評範圍不應侷限於公務人員工作職務表現，並執此主張原判決有適用法規不當之違誤云云，惟：

1.專案考績1次記2大功，旨在激勵公務人員工作表現。公務人員1次記2大功之標準，依公務人員考績法第12條第2項規定應於施行細則中明定之。施行細則第14條據此明定1次記2大功以有該條第1項各款情形，且為主要貢獻者為限。經核施行細則第14條第1項各款規定，符合立法意旨，且未逾越母法授權之範圍，其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，上訴人泛指該規定違反明確性原則云云，尚非可採。

2.103年修正之施行細則，其說明並揭示：「……為落實覈實考評，以達考績激勵性目的，1次記2大功專案考績，應以負責規劃或執行是項業務且為主要貢獻人員為獎勵對象，爰於序文中明定以為主要貢獻者為限；又所稱主要貢獻者，除該業務所涉事務繁重，確需多人分工負責、通力合作始可完成，而各該負責且確實參與是項業務之人員，貢獻度相當者外，原則以1人為限；至主管人員及機關首

01 長除確實參與是項業務且貢獻度與主辦人員相當者外，不
02 宜核予1次記2大功專案考績獎勵。……」足見專案考績1
03 次記2大功，係以負責規劃或執行工作業務且為主要貢獻
04 人員為獎勵對象，其考評範圍重在工作表現。至於上訴人
05 所舉監察院職員獎懲案件處理要點第3點第10款、科技部
06 及所屬機關職員獎懲要點第3點第6款、中央研究院行政技
07 術人員獎懲案件處理要點第3點第4款、教育部體育署公務
08 人員獎懲標準表第3點第7款、僑務委員會公務人員獎懲標
09 準表第1點第8款規定，僅係各機關所定核給「嘉獎」之要
10 件，與本件係請求「1次記2大功」有別，且其以「積極協
11 助本職以外工作」，表現良好為嘉獎要件，考評範圍仍為
12 工作表現。

13 3.至於施行細則第14條第2項規定「前項各款情形不含機關
14 例行性、經常性業務職掌事項」，其規定之理由為「……
15 考量各機關受考人如僅如期如實循例辦理且為一般（普
16 通）之例行性或經常性業務職掌事項，尚無特殊之功績表
17 現，倘核定機關亦核予受考人1次記2大功專案考績獎勵，
18 即有未洽，是為提醒核定機關於敘獎前確實檢視受考人
19 是否具備第1項所定條件，並避免敘獎寬濫，爰增訂本項規
20 定；又上開所稱例行性或經常性業務職掌事項，不包括受
21 考人就其業務職掌事項提出重大革新具體方案或建立完善
22 制度等情形。……」亦可見該項規定意在提醒各機關，受
23 考人如僅循例辦理且為一般（普通）之例行性或經常性業
24 務職掌事項，而無特殊之功績表現，不應給予1次記2大功
25 專案考績獎勵，以免敘獎寬濫，並非指施行細則第14條第
26 1項各款可將工作以外之表現納入1次記2大功之專案考績
27 考評。

28 4.另，懲處之本質在於維持團體內部之紀律，是一種紀律措
29 施，其所著重者，在於考核公務人員具體表現出來之行為
30 優劣以維持官箴（即公務人員理想圖像）；而公務員服務
31 法第1項開宗明義規定「公務員應恪守誓言，忠心努力，

01 依法律、命令所定執行其職務。」是公務人員考績法第12
02 條第3項規定，公務人員1次記2大過之事由自不限於工作
03 表現。此與1次記2大功專案考績，目的在激勵公務員工作
04 不同，是上訴人執1次記2大過事由不以工作表現為限，主
05 張1次計2大功事由亦不以工作表現為限，自非可採。

06 5.綜上，原判決對於施行細則第14條之認事用法並無違誤，
07 上訴意旨以其主觀見解，指摘原判決適用法規不當、增加
08 法律所無限制、違反法律保留云云，並非可採。

09 (五)我國行政訴訟採處分權主義，當事人可決定是否提起行政
10 訴訟，亦有權決定其起訴之內容與範圍，行政法院應受當
11 事人聲明之拘束。是依行政訴訟法第125條第2項、第3項
12 規定，當事人之聲明或陳述，如有不明瞭或不完足之處，
13 審判長或受命法官固應行使闡明權，向當事人告知、發
14 問，令其敘明或補充之，使當事人得為事實上及法律上適
15 當完全之辯論，但不得代當事人為主張或聲明。因此，若
16 當事人經審判長或受命法官闡明後，已明確表示其主張之
17 訴訟標的法律關係，基於處分權主義之原則，行政法院應
18 受當事人聲明之拘束。經查上訴人於109年10月21日申請
19 時，係表明施行細則第14條第1項第1款請求1次記2大功
20 (見復審卷第205頁)，嗣於原審110年9月29日準備程序
21 表示「公務人員考績法施行細則第14條第1、2款規定應該
22 都有。」經受命法官闡明「請原告再研究確認是依據公務
23 人員考績法施行細則的哪幾條規定而有公法上之請求權，
24 再具狀補陳。」(見原審卷第108頁、第109頁)上訴人嗣
25 於111年2月9日言詞辯論期日審判長詢問「本件原告請求
26 記專案考績兩大功的法令依據為何？」上訴人回答「行為
27 時公務人員考績法施行細則第14條第1項第1、3、5、6款
28 規定。」(見原審卷第292頁)，足見原審並無未盡闡明
29 義務之情形。上訴人主張，其應符合施行細則第14條第1
30 項第4款「適時消弭重大意外事件或變故之發生，或就已
31 發生重大意外事件或變故措置得宜，能予有效控制，對維

01 護生命、財產或減少損害，確有重大貢獻。」規定，然原
02 審未就施行細則第14條第1項第4款事由向上訴人發問或告
03 知，使上訴人得為適當完全之辯論，亦未依職權調查該事
04 項，顯未盡其闡明之義務，違反行政訴訟法第125條規定
05 云云，要非可採。

06 (六) 至於上訴人於上訴審主張被上訴人作成原處分，未給予其
07 陳述意見機會，且本件並無行政程序法第103條不給予陳
08 述意見之例外情況，被上訴人作成原處分，有違反行政程
09 序法第102條規定之違法，然原判決未就上述事項加以調
10 查並闡明，使上訴人為適當之攻防，顯有違反行政訴訟法
11 第125條之違背法令云云。因本院為法律審，依行政訴訟
12 法第254條第1項規定，應以高等行政法院判決確定之事實
13 為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新攻擊防禦方法或
14 新事實、新證據資為上訴之理由。經核上訴人前開主張，
15 乃係上訴人於原審言詞辯論終結後提出之新的攻擊防禦方
16 法，本院自無從加以審酌。

17 (七) 公務人員考績法第2條「公務人員之考績，應本綜覈名
18 實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」之規定，雖可認
19 為公務人員享有請求機關作成無瑕疵判斷或適當考績之公
20 法上請求權，然因公務人員之考績係為維持主管長官指揮
21 監督權所必要，屬於服務機關人事高權之核心事項。且依
22 公務人員考績法第14條第1項規定，程序上各機關對於公
23 務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考
24 績會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機
25 關核定，送銓敘部銓敘審定，如果機關長官與考績會之意
26 見不同，施行細則第19條第1項亦規定，應交考績會復
27 議，但機關長官對復議結果，仍不同意時，得加註理由後
28 變更之等規定。可知我國公務人員考績之評定，雖有循考
29 績會之合議機制審核，惟為貫徹機關長官領導統御，最終
30 決定權仍歸屬機關長官；則基於考績評定為機關長官「人
31 事高權之核心」，事務本質上行政法院尚不能逕行代為評

01 定。上訴人主張其聲請司法院作成釋字第785號解釋，對
02 公務人員有巨大貢獻，而請求依施行細則第14條第1項第1
03 款、第3款、第5款、第6款規定核予1次計2大功之獎勵，
04 被上訴人認為與要件不合而否准所請，經核其判斷並無瑕
05 疵，行政法院自應尊重。且公務人員1次記2大功之標準，
06 依公務人員考績法第12條第2項規定應於施行細則中明定
07 之，立法者依其立法形成自由，授權主管機關訂定而臚列
08 公務人員1次記2大功之7款要件，尚難因上訴人之情形未
09 符合其要件，即指有法律漏洞，要求司法者藉類推適用漏
10 洞填補之名，干預立法者依憲法享有之立法形成自由。是
11 上訴人請求行政法院判命被上訴人對其申請作成准予1次
12 記2大功之行政處分為無理由。原判決駁回上訴人之訴，
13 於法並無違誤。上訴意旨求為廢棄原判決，為無理由，應
14 予駁回。

15 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
16 項、第98條第1項前段，判決如主文。

17 中 華 民 國 113 年 2 月 21 日

18 最高行政法院第一庭

19 審判長法官 胡 方 新

20 法官 林 玫 君

21 法官 李 玉 卿

22 法官 張 國 勳

23 法官 洪 慕 芳

24 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

25 中 華 民 國 113 年 2 月 21 日

26 書記官 張 玉 純