

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

監察院糾彈權與公務員課責之研究

Censure and Impeachment of Control Yuan and

Accountability of Public Employees

許 盟 顯

Meng-Hsien Hsu

指導教授：彭錦鵬 博士

Advisor：Ching-Peng Peng, Ph.D

中華民國 99 年 2 月

January, 2010

監察院糾彈權與公務員課責之研究

摘要

監察院行使糾彈權，對違法失職公務員課以責任，以整飭官箴、澄清吏治，是國家肅貪體系的重要一環。由於建立廉能政治，是全民共同的期待，在此氛圍下，有效發揮糾彈功能，節制行政或司法官員之貪腐、濫權等違失行為，更具有時代意義。

論文從糾彈權的理論與實務進行探討，同時挑選具體個案加以研析，並採質性研究，訪談學者專家，匯集改善糾彈制度的見解與策略。經綜合歸納後發現：

(1) 監察院行憲前以「糾舉權」為其職權行使核心，行憲後則以「彈劾權」為核心；(2) 彈劾權行使對象太廣、調查過程欠缺辯護機制；(3) 糾舉權之行使第3屆期間每年平均 1.7 件，日漸式微；糾舉案之處理方式，無明確規定可資依循；(4) 監察院行使調查權，缺乏合理強制權；且未訂定知會相關機關協助之聯繫辦法；(5) 監察院監察調查處未採「專組」查案方式，無法發揮整體力量協助監察委員調查案件等諸多問題。

針對現行糾彈制度之闕漏，論文提出下列建議：(1) 明確規範彈劾權與糾舉權之適用對象，並改進糾彈審查制度；(2) 監察院對「高度政治性議題」之調查宜採「例外審查」原則；(3) 修正公務員懲戒法及國軍人事法規解決「軍職人員」彈劾懲戒問題，並分平、戰時而為設計；(4) 明定政務官「上任審查條款」；(5) 建立彈劾辯護制度與糾舉救濟管道；(6) 規範審議案件之處理期限，並避免以刑事責任移送審議；(7) 糾舉案處理方式應予「明確化」並修法解決「重複審查」問題；(8) 監察委員採「交錯任期制」；(9) 增設監察調查行政編組，並修正調查人員職稱為「監察官」；(10) 修法明定監察調查「強制權」及適用「偽證罪」，並結合憲法第 97 條第 2 項規定妥適運用。藉由制度面變革、組織面調整與執行面強化，期能健全糾彈制度，展現肅貪防腐績效。

關鍵字：課責理論、公務員課責機制、彈劾權、糾舉權、監察制度

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究途徑與方法	5
第三節 研究範圍與限制	11
第二章 文獻回顧	15
第一節 課責意涵與理論基礎	15
第二節 課責類型與課責機制	29
第三節 我國公務員課責之相關研究	36
第四節 我國現行公務員課責機制	41
第三章 憲法課責與監察院糾彈權之理論與實務	45
第一節 我國憲法上公務員課責之意涵	45
第二節 彈劾權之法律規範與實務運作	47
第三節 彈劾權行使成效與檢討	63
第四節 彈劾權相關議題之探討	72
第五節 糾舉權之法律規範與實務運作	82
第六節 主管長官懲戒權	87
第七節 糾舉權行使成效與檢討	88
第八節 糾舉權相關議題之探討	96
第四章 監察院糾彈權案例研析與檢討	101
第一節 監察院第 3 屆糾彈案件性質分類與案例挑選	101
第二節 市府官員涉足不良場所被彈劾案	106
第三節 司法人員投機炒作股票被彈劾案	111
第四節 海巡人員包庇漁船走私被彈劾案	117
第五節 省府官員辦理工程受賄被彈劾案	123

第六節 國安人員維安任務失敗被彈劾案.....	128
第七節 駐外人員領務因循怠忽被糾彈案.....	138
第五章 糾彈制度實證調查與結果分析	143
第一節 實證調查程序設計.....	143
第二節 深度訪談問題建構.....	145
第三節 訪談結果分析與詮釋.....	149
第六章 結論	177
第一節 理論回應	177
第二節 研究發現	181
第三節 研究建議	189
參考文獻.....	199
附 錄.....	213
附錄一 本研究相關論文研究重點	213
附錄二 監察院第 3 屆彈劾案件類別彙整表.....	231
附錄三 監察院第 3 屆糾舉案件類別彙整表.....	241
附錄四 證據法則體系圖.....	242
附錄五 訪談大綱	243
附錄六 訪談紀錄	247

圖目錄

圖 1-1 研究架構圖	9
圖 1-2 研究流程圖	10
圖 2-1 現行公務員課責機制—懲戒懲處雙軌制體系圖	44
圖 3-1 行憲前、行憲後歷屆彈劾案件分析比較圖	70
圖 3-2 彈劾權與懲戒、懲處調整建議圖	74
圖 3-3 行憲前、行憲後歷屆糾舉案件分析比較圖	95
圖 6-1 行憲前後糾彈案件消長變化比較圖	183
圖 6-2 彈劾與懲戒適用對象劃分建議圖	190
圖 6-3 監察院監察調查處人力配置調整組織圖	195

表 目 錄

表 2-1 課責系統的四種類型.....	30
表 2-2 課責系統的關係基礎與課責方式.....	33
表 2-3 國內對「課責」議題相關研究.....	36
表 3-1 司法懲戒「理由」一覽表.....	57
表 3-2 監察院彈劾案「適用之法律條款」一覽表.....	58
表 3-3 行憲前（27-36 年）監察院彈劾案件統計表.....	64
表 3-4 行憲後監察院第 1 屆（37-81 年）彈劾案件統計表.....	65
表 3-5 改制後監察院第 2 屆彈劾案件統計表.....	67
表 3-6 監察院第 3 屆監察委員彈劾案件統計表.....	69
表 3-7 監察院第 3 屆彈劾案件被彈劾人官等統計表.....	69
表 3-8 監察院糾舉案「適用之法律條款」一覽表.....	85
表 3-9 行憲前（27-36 年）監察院糾舉案件統計.....	88
表 3-10 行憲後監察院第 1 屆（37-81 年）糾舉案件統計表.....	89
表 3-11 改制後監察院第 2 屆糾舉案件統計表.....	93
表 3-12 監察院第 3 屆監察委員糾舉案件統計表.....	94
表 3-13 監察院第 3 屆糾舉案件被糾舉人官等統計表.....	94
表 4-1 監察院第 3 屆彈劾案件分類統計表.....	102
表 4-2 監察院第 3 屆糾舉案件分類統計表.....	104
表 6-1 行憲前後（含歷屆）糾彈案件辦理情形一覽表.....	182

第一章 緒論

課責自 1990 年代起，在企業與管理領域中廣為討論運用。此後，研究公部門與私部門課責管理、課責模式、課責系統與課責機制等，蔚為風潮。公務員為國家意思表示之擬定者與執行者，國家的所有權力行為、都要透過公務員之作為來達成，因之，公務員擁有法律所賦予之權力，相對的亦承擔法定義務與責任。基於法治國家理念，政府一方面期勉公務員戮力從公、提升效能、加強為民服務；另一方面要求公務員恪遵法令，嚴守分際，樹立廉能清新形象，落實課責管理。就現行法制而言，我國對於公務員之課責，採懲戒與懲處「雙軌並行制」，兩者各有不同法律規範。本研究跳脫既有窠臼，從「憲法」規範層次，結合公務員課責相關理論為論述主軸，針對法律課責的「彈劾權」與行政課責的「糾舉權」進行研析與探討，期能建構完善的糾彈制度。本章第一節界定研究動機與目的，第二節為研究途徑與方法，第三節為研究範圍與限制。

第一節 研究動機與目的

憲法賦予監察院彈劾權與糾舉權、其目的在對違法失職的公務員強力監督，冀收整肅官箴、肅貪防腐之效。為瞭解糾彈制度是否健全，糾彈功能是否有效發揮，探究目前面臨困境之癥結，進而研提改進對策，俾以恢弘憲政功能，並建立可長可久之公務員課責機制，循此脈絡闡明本研究之動機與目的。

壹、研究動機

一、整肅公務紀律

公務人員經考試及格，依法任用，其身分即受保障，享有俸給、退休、保險、撫卹、休假以及各項福利之權利，同時亦負有忠實、服從、保密、保持品位之義

務，以及嚴守濫權、經商、推薦關說、接受招待餽贈、贈送財物等之禁止，與兼職之限制等義務。當公務人員違反應盡之義務時，即應按其情節，予以追究課責，以整肅公務紀律。是以，如何恢弘監察院風憲職能，並經由彈劾權與糾舉權之行使達成整飭官箴之目的，實為本研究之首要動機。

二、權益保障維護

公務人員課責，正如 Dreasang (1999) 所指，就在於對行為態度違法（亦即違反相關法律、政策或程式），以及未符合應達績效水準之公務人員課以責任。¹我國憲法第 97 條第 2 項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案；憲法增修條文第 7 條第 3 項亦規定，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定後，移送司法院公務員懲戒委員會審議，建構憲法上對公務員之課責機制。徵諸公務人員課責之目的，其一是在明確規範公務人員所應負的責任範圍，以使其在從事行政行為與行政決定時，恪守相關法規與符合機關所定指標，以回應民主國家公民對政府之公共課責；其二則在於保障公務人員權利，使不受監督者濫權之不法侵害。²現行制度下，公務員課責之範圍是否明確，公務員受課責時權益之保障是否周延，允宜探究，此為本研究動機之二。

三、檢視法規闕漏

臺灣隨著民主化的進程，責任政治的價值也受到朝野以及輿論各界愈來愈多的重視，因此有關「如何課責」（how to be accountable）這個問題，隨著資訊時代的來臨、全球化的發展，以及政經社文的變遷，課責機制也需要與時俱進，同時更加重視策略面的運用，使課責機制在課責過程中得以配合政策目標的設定，以期因應環境的變化與需求（陳志瑋，2005：133）。監察院自民國 20 年成立以來，開始行使彈劾權；迨民國 26 年 12 月公布「非常時期監察權行使暫行辦法及

¹ 參見施能傑，「公務人員淘汰機制之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，http://www.exam.gov.tw/ebook/content_show.asp?NO=1090&Rnd=0.4。2009 年 7 月 1 日搜尋

² 參見施能傑，「公務人員淘汰機制之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，http://www.exam.gov.tw/ebook/content_show.asp?NO=1090&Rnd=0.4。2009 年 7 月 1 日搜尋

其施行細則」創設「糾舉權」，糾彈制度始具雛形。而監察院組織型態從第 1 屆民意機關自 82 年 2 月 1 日配合修憲改制迄今，歷經兩屆監察委員之運作，相關法制規範是否與時俱進，肆應外在環境變化之需，爰就實務運作層面，檢視監察院糾彈權之法規闕漏，並瞭解亟待興革事項，是為研究動機之三。

四、強化風憲功能

在第三波民主化的浪潮中，政府除了致力各項政治改革外，推動防制貪腐工作，無不列為施政重點項目。因為貪腐使人民「新的痛苦指數」增加，³貪腐更將影響國家經濟發展，侵蝕民主政治根基。從「國際透明組織」(Transparency International) 定期公布的貪腐印象、貪腐趨勢與行賄等指數來看，清廉指數名列前茅的國家，幾乎也都是國家總體表現較佳者(陳敦源、蔡秀涓，2006：193)。我國現行防制貪腐體系，固有多重設計，監察院針對「違法、失職」之公務人員，依法提案糾彈，在防制貪腐中佔有重要角色。然而，監察院歷年表現，社會各界時有績效不彰之訾議，或譏諷「沒有鋤刀的虎頭鋤」、「只拍蒼蠅，不打老虎」、「蚊子院」、「存查院」等，益見糾彈制度面臨嚴重的衝擊與挑戰，如何提振監察權，發揮政府機關「啄木鳥」(沈秀怡，2002：2)、「防腐劑」⁴的功能，有效防制貪腐，為本研究動機之四。

五、完備糾彈制度

「經驗是最優良的教師」(Experience is the best of school masters.)，⁵蘇格蘭散文作家和歷史學家 Carlyle Thomas (喀萊爾) 給我們深刻的啟示。個人服務於監察院，協助監察委員辦理調查案件，對於調查案件相關爭點之剖析、調查作為之規劃、事實證據之蒐集、法令依據之判斷、因果關係之釐清、問題癥結之發掘，到相關見解及專業知識之整合，乃至調查報告、糾正及糾彈案文及各種書類之撰

³ 陶在樸(2006)於「貪腐是新痛苦指數」一文指出：經濟學把通貨膨脹率加上失業率稱為痛苦指數，而新的痛苦指數則是通膨+失業+貪腐，詳見財團法人國家政策研究基金會，國政評論，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/095/FM-C-095-063.htm>。2009年7月1日搜尋

⁴ 參見李伸一，2006。「別讓監察權睡著了」，自由時報，自由廣場，6月30日，A14。

⁵ 參見 Martin H. Manser, The Westminster collection of Christian quotations, p 99.

寫，歷經淬鍊，獲益匪淺。回顧監察院自 94 年 2 月 1 日至 97 年 7 月 31 日面臨空窗期之際，⁶行政體系的弊案不斷爆發，一方面凸顯監察職權角色的不可或缺⁷，一方面社會各界更企盼貪腐、違法、失職之官吏，儘早被付糾彈、革職之呼聲，紛至沓來。凡此省思，正是監察院存在之價值與意義，也是監察院面臨存廢的衝擊中屹立不墜之磐石。監察院在停擺三年半後重新面對國人，如何展現「澄清吏治、整飭官箴，保障人權、紓解民怨」之具體成效，以回應民眾之期待，實為當務之急。忝為監察院一員，擬以個人調查工作經驗，配合監察理論與實務之探討，試圖從法制面、組織面、執行面建構完善之糾彈制度，此為本研究動機之五。

貳、研究目的

監察院之所以獨立成為五院之一，固有其歷史淵源脈絡，但其扮演防制政府腐化、整肅公務紀律的功能，則為監察權在在之主要意義，也是憲政體制對公務員課責之制度性設計。

惟監察權行憲後運作迄今已逾一甲子，國人屢有積弱不振之印象，長此以往，國家社稷同遭災難。設若政府機關違失人員無法予以有效制裁與課責，施政效能低落，官員貪臧枉法，民眾投訴無門，何來安居樂業的生活？如前，監察院空轉期間，政府弊端叢生，官員貪腐嚴重，監察院恢復運作後，能否重新定位，喚回人民的信賴，至關重要。尤其監察院在 97 年 8 月 1 日第 4 屆監察委員就任後，王院長建煊期許監察院做到「公義使邦國高舉」，讓社會處處有正義，同時要積極扭轉政治風氣，重現清廉政治，提升民主品質。⁸基於此，如何提振監察權，重塑監察院「御史」形象，乃為本研究之主要的目的，同時希望藉此研究達到：瞭解監察院糾彈權法律規範與實務運作面臨之問題；檢視現行法規之闕漏情形與制度上亟待興革之處；提出健全監察院糾彈制度之具體建議等目的。

⁶ 監察院第 3 屆監察委員於 94 年 1 月 31 日任期屆滿，第 4 屆監察委員原定於 94 年 2 月 1 日就職，惟因立法院未能順利行使同意權，以致拖延至 97 年 8 月 1 日就職。這 3 年半期間，監察院所有調查權、彈劾權、糾舉權、糾正權等均無法行使，爰有「空窗期」之稱。

⁷ 參見社論，2006。「任何人都不能讓監院再處於空窗期」，中國時報，12 月 27 日，A2。

⁸ 參見聯合報，2008。「監委上任 王建煊：一定要做點事」，8 月 2 日，A4。

第二節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

研究途徑（approach），是指用來選擇問題與相關資料的標準，主要是指研究者對於研究對象的研究，究竟從何層次為出發點、切入點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析，亦即從何種角度切入去探討該主題與相關問題。政治學上的研究途徑有：哲學研究途徑、歷史研究途徑、法律研究途徑、行為研究途徑等，其研究的方向大致確定（朱宏源等，2002：156、165-166、182）。本研究採法律研究途徑（legal approach）⁹從憲法、法律層面，探討我國糾彈權之規範與運作情形，比較分析修憲前後差異，以瞭解問題所在；並採新制度論（new institutionalism）的觀點，¹⁰試圖解析糾彈制度的興革，以及在歷史變遷中受政經社文之影響，並就利弊得失或應否修改，參酌民眾的回應作審慎考量。

貳、研究方法

研究是有關於發現、建構與理解複雜知識的過程，而此種知識可用來建立理論、發展政策、支持決定，或是發現某些事項（Masob and Bramble，1989；轉引自周文欽等，1998：6）。依此而論，研究方法（method）就是蒐集資料、處理資

⁹ 法律研究途徑：此研究途徑係落實在政治制度的法律層面，而其所研究者乃係憲法及其他相關的法律對政治制度的職權，及其與人民間權利關係的規定（朱宏源等，2002：161）。法制研究途徑（legal-institutional approach）是一種涵蓋政府規則、程序與正式組織的研究主題，從法律或制度的角色，來描述國家或政府的制度，以瞭解規範政府或人民行為的典章。（李文郎，2005：25）。法律研究途徑，自始即視政治學是以憲法與法規為研究主題。如果將政治特色看作法律的特質，則政治學應致力於政治系統法律層面的研究（呂秋文，2007：20）。

¹⁰ 黃錦堂教授（2008）在「如何撰寫學術論文？常見的研究途徑」一文指出，新制度論：制度非唯一核心，而是被歷史以來的諸多構造所貫穿，亦即政治、經濟、社會、文化等構造（歷史制度論、文化制度論、社會制度論）；制度即使形成，當事人也會有所趨吉避凶因應，所以整個制度成敗得失表現或應否修改，應納入當事人的回應的考量。政治學上所稱新制度論可分為：理性選擇制度論（rational choice institutionalism）、歷史制度論（historical institutionalism）與社會學的制度論（sociological institutionalism）三類（葉淑媚，2000：15；李文郎，2005：26-27；桂宏誠，2006：27-28）。

料、分析資料的方法或手段，以及進行的程序（朱宏源等，2002：156）。本研究選擇上開研究途徑後，擬蒐集公務員課責以及監察院行使糾彈權相關文獻，採用文獻分析法及歷史研究法，探求公務員課責意涵與機制；並比較分析彈劾權與糾舉權執行成效與缺失檢討，以為殷鑑；並採深度訪談法，徵詢監察委員（含現任及卸任）、學者專家及基層實務人員等對糾彈制度之興革意見，以作為建構完善糾彈制度之參據。茲將文獻分析法、歷史研究法及深度訪談法詳述如下：

一、文獻分析法

文獻分析法（literature analysis）係就各種文獻加以蒐集、整理、分析及研究，以瞭解問題發生的可能原因及可能產生的結果，從中獲得研究問題的結論，並且提供未來的研究建議。¹¹

本研究透過國內外相關著作、期刊、論文、政府報告、出版品等文獻資料，分別進行理論與實務的檢閱與分析，包括以下三類：¹²

- （一）相關「課責」議題的論著、網站資料與期刊。
- （二）相關「懲戒」、「懲處」、「糾舉權」、「彈劾權」、「監察權」議題的論著、網站資料與期刊。
- （三）以「監察院職權行使」為主的政府機關出版品、工作報告、研究報告及網站資料。

二、歷史研究法

歷史研究法（historical research）是藉助於歷史事實的分析整理，以瞭解研究對象過去歷史事實發生的內、外因素，從而分析其軌跡的自變項與因變項，以預

¹¹吳定（2005）在「問題分析與解決」一文中指出：文獻探討法指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以了解問題發生的可能原因，及可能產生的結果。
<http://ebas1.ebas.gov.tw/data/school/90/90C111-C25.doc>。2009年7月11日搜尋

¹²參見孫本初，2002。「公部門知識管理中信任倫理之研究：人際信任與組織信任」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，
<http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/5030/1/912416H004030.pdf>。2009年7月11日搜尋

測未來走向的研究方法。¹³

從監察院彈劾權與糾舉權之發展歷程等相關事實整理分析，瞭解其建制背景，客觀環境，並從糾彈職權之行使情形，預測其未來發展困境與因應方案。另就法規修正之前後糾彈案件之變化分析，探究其變項間之關係，作為擬具研究建議之重要參考資料。

三、深度訪談法

訪問法（interview method）是從事各種研究調查工作所使用的蒐集資料之一種方法。基本上，是由研究者，透過面對面交談或訪問的方式，蒐集受訪者對某些問題之看法或意見，作為研究分析基礎的作法。在這種訪問方式過程中，研究者與受訪者均在場，研究者可對問卷題目之目的、疑義等加以解說，並可瞭解受訪者問題之所在，即時予以說明，同時還可鼓勵受訪者回答，既可避免發生漏答或錯答現象，尚可藉機觀察受訪者之言語、行為等。¹⁴社會科學研究習慣將訪談問題設計之嚴謹度，劃分為三種類型：第一為結構式訪談（structured interview），又稱「標準化訪談」（standardized interview）或「正式訪談」（formal interview）；¹⁵第二為半結構式訪談（semistructured interview），又稱「半標準化訪談」（semi-standardized interview）或「引導式訪談」（guided interview）；¹⁶第三為無結構式訪談（unstructured interview），又稱「非標準化訪談」（unstandardized

¹³林文程在「方法論-社會科學研究方法」文中論及：歷史研究法是以敘述方法對某一過去事件作詳細的描述，通常也是個案研究法。他著重於時間序列敘述，通常由歷史、人物、制度著手，重視人事時地物，來找到概念之間相互的關連性，以解釋事件的本末，可說是其他研究的基礎。http://ics.nccu.edu.tw/document/newsletter/05_04.pdf。張家倫在「歷史研究法」文中論及：歷史研究法希望從錯綜複雜的歷史事件中，發現事件間的因果關係與發展規律，以便做為瞭解現在和預測將來的基礎。http://w2.laes.tp.edu.tw/rebecca/old_index/U4/u4126.htm。2009年7月11日搜尋

¹⁴參見吳定，2001。公共政策辭典，五南圖書出版有限公司，p96。周文欽、高熏芳、王俊明，1998。研究方法概論，國立空中大學，p31。吳定，「問題分析與解決」，<http://ebas1.ebas.gov.tw/data/school/90/90C111-C25.doc>。

¹⁵結構式訪談：是指研究者在訪談過程，運用一系列預先設定的結構式問題，進行資料蒐集的工作。由於受訪者都必須接受同樣的問題詢問，詢問問題的順序也是相同的；因此，整個結構式訪談的訪談過程，其彈性相當的低（潘淑滿，2008：141）。

¹⁶半結構式訪談：是研究者在訪談進行之前，必須根據研究的問題與目的，設計訪談大綱，作為訪談指引方針。不過，在整個訪談進行過程，訪談者不必根據訪談大綱的順序，進行訪談工作（潘淑滿，2008：143-144）。

interview) 或「開放式訪談」(opened interview) 等¹⁷ (潘淑滿, 2008: 140-144; 胡幼慧, 2006: 150)。本研究將採用半結構式訪談, 針對糾彈制度相關議題, 擬定訪談對象、設計訪談大綱, 進行訪談並作成紀錄, 再就研究主題逐一分析。

質性之研究的訪談設計是相當開放, 並深具彈性的, 基本上是周而復始循環探索的過程, 研究者不可能在進行實地研究之前就先確定架構, 而日後不須做任何的更動。相反地, 研究者係事先研擬了觀察與訪問計畫, 以及欲詢問研究對象及相關問題, 但是這些都不是決定性的, 甚至在研究設計進行的過程中, 可依研究者的研究需求作必要的修正。¹⁸因之, 質性研究設計是先選擇一研究方案, 再而循環問題、蒐集資料、作記錄、分析資料、再問問題、再蒐集資料、再作記錄、再分析資料……; 最後階段為撰寫報告, 而且也往往因之引發新的問題, 並促動新的蒐集資料、記錄與分析的研究週期循環 (江明修, 2000: 101)。本研究實證調查之設計亦參考上開原則及模式, 進行訪談作業相關規劃。

參、研究架構

研究架構或稱分析架構, 是研究者針對擬研究主題進行整個思考、研究、分析的架構¹⁹此一研究架構旨在說明論文主要研究變項之間的邏輯關係, 同時也可表達整個研究的概念與流程 (張慶勳, 2005: 65)。

本研究係以探討「監察院糾彈權之行使」為主題, 進行彈劾權與糾舉權之法律規範與實務運作情形剖析, 並檢討實際成效與研析相關議題; 同時針對監察院

¹⁷無結構式訪談: 是研究者在進行訪談過程, 毋須預先設計一套標準化的訪談大綱作為訪談的引導指南 (潘淑滿, 2008: 143)。

¹⁸參見江明修, 「非營利組織公共服務功能之研究」, http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/19981017.pdf。

¹⁹參見孫本初, 「如何寫好一篇優質的碩博士論文」, <http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/93news/attachment/940524/940524-4.pdf>。另王俊明, 在「研究論文撰寫的方法與技巧」一文中指出, 研究架構通常是用圖示的方法來表示。在此架構中, 研究者應將此研究中所有研究的變項陳列出來, 並指出其中的關係。一般而言, 存在有因果關係的研究, 必須用有箭頭的線標示 (亦即需指出自變項對依變項的影響)。若是屬於相關的研究, 則以普通的線段標示即可, <http://mail.leader.edu.tw/~tlhwu/night-001.doc>。又國立中央大學客家政治經濟研究所, 在「學位論文撰寫體例」一文指出, 根據相關文獻的探討與理論基礎的陳述, 就可以從中抽離出本研究的架構, 所謂架構係指本研究的自變項、因變項與中介變項所構成的關係圖形, 故通常以圖形表示之。97/05, <http://140.115.170.1/Hakkapolieco/main/oldweb/fetchfile.php?fid=12>。

第3屆（1999-2005年）糾彈案件挑選適當案例進行研析，以瞭解目前實務上所遭遇的問題與困境。透過傳統公共行政、代理理論及新公共管理等理論之探討，深化糾彈權對公務員課責的理論基礎。再進一步經由深度訪談熟諳監察理論與實務之監察委員、學者專家以及基層實務人員，蒐集糾彈權行使相關意見，經整合歸納後，研提未來改善糾彈制度之建議。監察院亦在回饋過程中，逐步強化有效提振糾彈權具體作為，建構憲法上對公務員課責的良善機制。

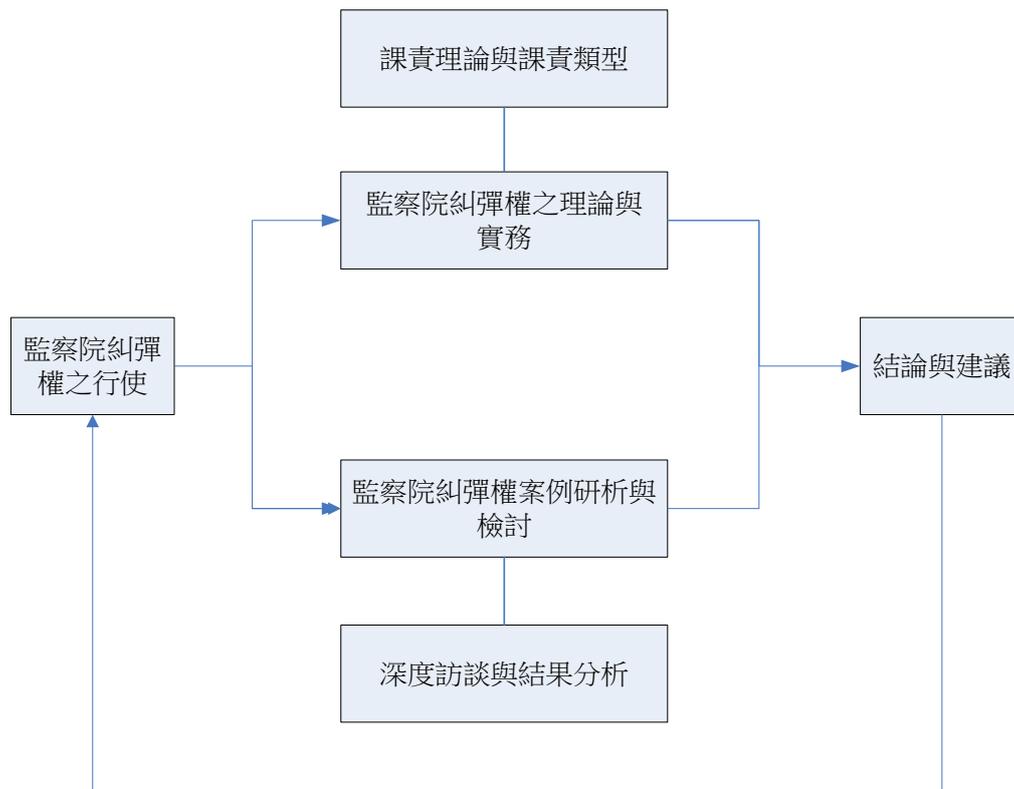


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究整理

肆、研究流程

研究流程是研究者在進行此項研究時的步驟。在自然科學的研究中，常有研究者重複同一個實驗研究的情形，因此詳細的描述各個研究步驟當然有其必要。在社會科學的研究中，重複同一種研究的情形較為少見，但基於科學研究的精神，

也應該交代整個研究流程的責任。²⁰而且研究亦是一種探索知識或問題的歷程，在研究歷程中涵括一有系統的步驟（周文欽等，1998：10）。本研究歷程的步驟為：選定研究主題、確定研究目的、文獻蒐集研析、彈劾權與糾舉權實際運作之分析與檢討、糾彈六大案例研析、實證調查與結果分析，進而提出研究發現與建議。本研究之流程如下圖：

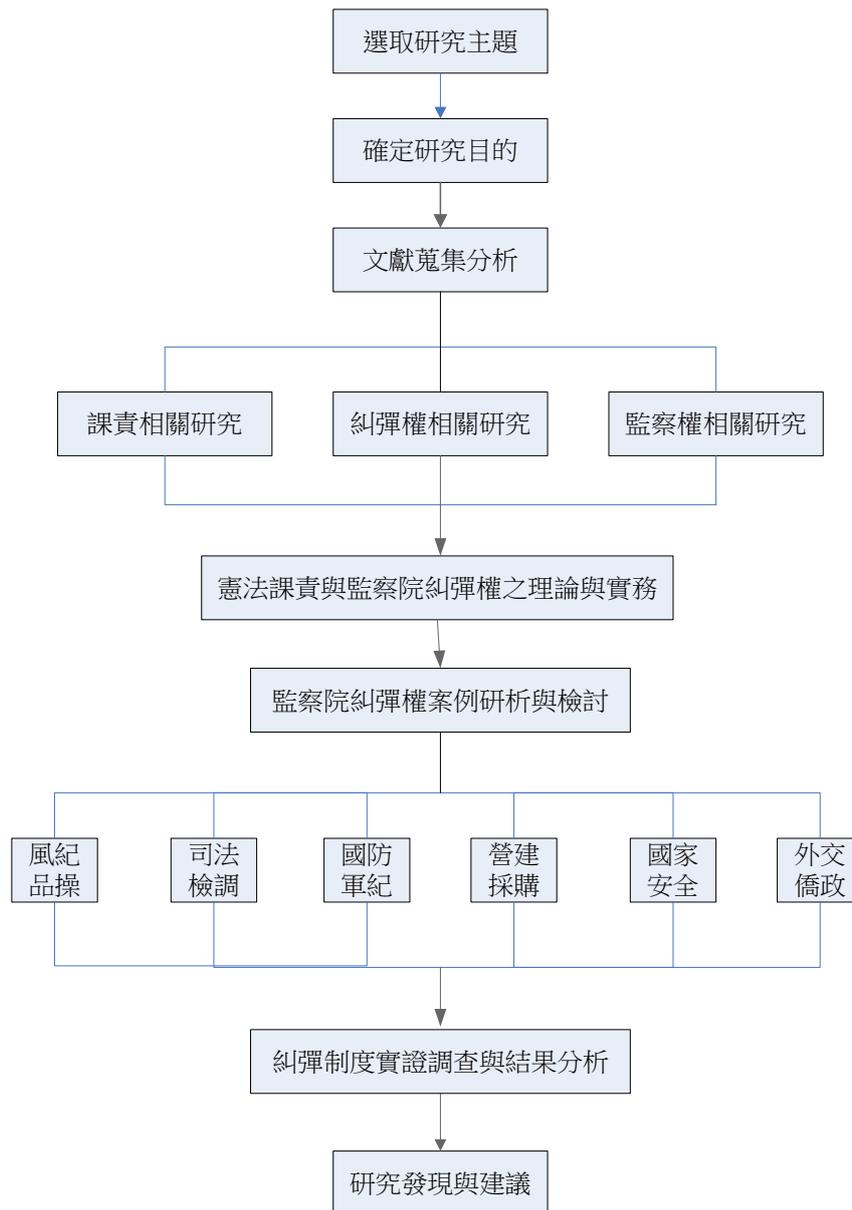


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：本研究整理

²⁰ 參見王俊明，研究論文撰寫的方法與技巧，國立體育學院體育研究所，<http://mail.leader.edu.tw/~tlhwu/night-001.doc>。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

課責研究領域甚為寬廣，不同學者專家因其研究範疇不同而各有論見。由於課責類型與機制的種類繁多，本研究範圍自當先予合宜界定，方能聚焦。其次，我國現行法規對公務人員課責，係採懲戒與懲處「雙軌並行制」，司法懲戒之範圍包括憲法及其增修條文與監察法所規範的彈劾權，以及公務員懲戒法對於懲戒案件之審議等法律規範。另外，憲法尚規定監察院得行使糾舉權，提議成立後送交主管長官處理。而行政懲處則以公務人員考績法及相關人事行政法規為其依據，範圍涵蓋甚廣，本研究僅針對監察院「彈劾權」與「糾舉權」作為主要研究議題，茲分別列述如下：

一、研究內容範圍

(一) 以法律課責與行政課責為基石：課責的類型有多種分類，其主要者為：行政（層級）課責、政治課責、法律課責與專業課責，本研究以法律課責及行政課責為基石，導引公務員課責之架構體系：

1. 法律課責：法律課責的核心價值在於對法律的遵從。法律課責關係包含詳細法令所構成的監督系統，例如憲法規範、制度規範等。
2. 行政課責：行政課責是一種垂直式的課責關係。上級透過指揮命令體系對下屬成員或單位課以報告、解釋、答覆的義務，若有失職或未達成任務要求等情事，則可課以層級責任，給予懲戒或懲處。

(二) 以憲法、監察法所規範監察院對違法失職公務人員之「彈劾權」與「糾舉權」為主軸，其內容為：

1. 彈劾權與糾舉權法律規範之分析。
2. 彈劾權與糾舉權性質之比較分析。
3. 彈劾權與糾舉權行使對象之探討。

4. 彈劾權與糾舉權行使原因之探討。
5. 彈劾權與糾舉權審查、決定及審理之探討。
6. 彈劾權與糾舉權濟濟制度之探討。
7. 彈劾權與糾舉權面臨問題之探討。

二、研究案例期程

彈劾權之行使，從民國 20 年成立監察院以來，將屆 80 年之久；糾舉權亦自民國 26 年開始行使迄今，橫跨國民政府時期與行憲後五權分立體制，且監察院亦從第 1 屆中央民意機關改制為非屬國會性質的監察機關，歷經第 2 屆、第 3 屆之實踐經驗，檔卷盈千累萬，若全部納入研究分析，確有困難。監察院改制後第 3 屆糾彈權之行使已步入常軌，資料尚稱完整，為策勵來茲，爰作為本研究案例挑選之範圍，期間自 88 年 2 月 1 日起至 94 年 1 月 31 日止。並就第 3 屆糾彈案件的前十大類別（以案件數量排序）：司法檢調類、營繕採購類、國防軍紀類、風紀品操類、衛生環保類、警政消防類、財政經濟類、人事行政類、外交僑政類、建築管理類中挑選出下列案例，作為研析之基礎：

- （一）市府官員涉足不良場所被付彈劾案。²¹
- （二）法官投機炒作臺鳳股票被付彈劾案。²²
- （三）海巡人員包庇漁船走私被付彈劾案。²³
- （四）省府官員辦理工程受賄被付彈劾案。²⁴

²¹風紀品操類：「臺北市政府前副秘書長馬永成，於任職該府參事期間，涉足不正當場所，有違公務員服務法案。」相關議題探討：被付懲戒人不予申辯、不受懲戒與懲戒證據法則問題、監察院「約詢」調查對象，拒不到場等議題。

²²司法檢調類：「高等法院法官楊貴森聽聞台鳳股票利多消息，借用他人股票帳戶謀利，利用上班時間買賣股票，復不實申報財產，涉有重大違失案。」相關議題探討：「法官身分保障」與「彈劾界限」、法官受彈劾之原因；檢察官受彈劾問題；法官與檢察官「淘汰機制」之探討；法官與檢察官彈劾案件審查權歸屬等議題。

²³國防軍紀類：「行政院海巡署北巡局所屬單位遺失無線電機隱瞞不報，林群發少校包庇漁船走私，局長芮明福等處置不當違失案。」相關議題探討：軍職人員適用公務員懲戒法之相關議題；軍職人員經彈劾，在公懲會審議中，申請退伍事宜；主管長官或其上級長官對於糾舉案所為「其他急速處分」之適當性問題探討等議題。

²⁴營建採購類：「臺灣省政府住都局辦理臺北縣四汴頭抽水站新建工程，局長伍澤元等於作業中發現違規情形，未依規定罰款，事後又收取賄款案。」相關議題探討：「停止審議」延宕懲戒時效，無法回應民眾期待；被彈劾人潛逃國外審議相關問題之探討等議題。

(五) 國安人員維安任務失敗被付彈劾案。²⁵

(六) 駐外人員領務因循怠忽被付糾彈案。²⁶

貳、研究限制

本研究雖然有系統、有條理就「課責」、「懲戒」、「彈劾」、「糾舉」、「監察權」等相關研究予以分類、篩選、轉換、整理，使其具有判斷與研究參考價值，俾據以研提建構公務員憲法課責機制之妥適結論與有效建議，並期展現研究成果，惟囿於個人才學與研究時間，必難周全，本研究之限制如下：

- (一) 相關文獻資訊蒐集，容有掛一漏萬：本研究所蒐整之相關文獻資訊，礙於學驗，難免掛一漏萬；另監察院歷年所提糾彈案件，因原檔案未能遷臺，無從查考原文，礙難進一步探究。
- (二) 理論基礎是否紮實，尚有深化餘地：本研究從課責之角度分析公務員所應承擔之責任，並以傳統公共行政、代理理論及新公共管理理論作為基礎，與傳統上從權力分立探討監察權與懲戒權、特別權力關係論述公務人員與國家的關係，尚屬有間。由於直接論述公務員課責之相關文獻，極為有限，本研究雖盡力蒐整並嘗試建構完整的公務員課責體系，但理論基礎仍嫌不足。
- (三) 研究分析個案挑選，適切性之限制：本研究為瞭解糾彈權之實際運作所衍生之問題與爭議，擬專章進行案例研析，而案例之挑選，雖秉持「社會關注性」、「攸關監察權行使」及「具有分析意義」等原則審慎篩選，但在監察院第 3 屆糾彈案件中，如何從 118 件彈劾案與 10 件糾舉案中，挑選

²⁵國家安全類：「國家安全局局長兼特勤中心指揮官蔡朝明、總統府侍衛長陳再福等 8 人，未能妥處因應 319 總統副總統遭槍擊之重大維安事件違失案。」相關議題探討：監察院調查高度「政治性議題」議題之探討；橫向課責議題（軍人彈劾後，仍得辦理退伍，支領月退休金及優惠存款議題；違失人員被彈劾之適任性議題）；釐清機關主管權責，力求事證完整周延；涉及國家機密案件資料引用時之處理等議題。

²⁶外交僑政類：「外交部駐英代表處徐儷文等，處理拉法葉艦弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證之違失案。」相關議題探討：同時被付「糾舉」與「彈劾」之之案例，有無「一事不二罰」原則之探討；糾舉之「懲處效果」較彈劾為重，有無「失衡」之相關議題等。

出適切的 6 個案例，恐見仁見智。

- (四) 實證調查訪談問題，有效性的困難：實證調查是為瞭解學者專家對於糾彈議題之看法及其觀點，進一步作為分析參考之用。本研究雖從糾彈權相關議題的探討，以及監察院第 3 屆糾彈案例研析中，彙整設計訪談大綱，但涵蓋面之廣度與深度是否兼顧，受訪者對問題所提之答復，是否確能有效解決實質問題，亦有困難。
- (五) 研修監察法規進度，難以掌握評估：制度的變革，需要完整的法制配套作業，方能克盡其功。監察法歷經多年，仍未及時修正，²⁷相關法規之闕漏，監察院能否儘速研議修正方案，尤其擬定修法進度，逐步推動，有待進一步觀察。本研究多所涉及法規層面，未來能否修法配合，勢難評估。

²⁷按監察法自 81 年 11 月 13 日總統（81）華總（一）義字第 5501 號令修正公布 第 1、2、5、6、22、32 條等條文迄今已逾 16 年，並未因應需要而作調整，實有檢討之必要。

第二章 文獻回顧

本章主要針對課責相關研究及公務員課責機制等議題分別回顧探討相關文獻，第一節為課責意涵與理論基礎，從公共行政觀點、政治學觀點與管理學觀點來介紹國內外學者對課責之詮釋，並闡明其理論基礎。第二節為公務人員課責類型與課責機制，課責類型包括行政（層級）課責、法律（司法）課責、政治課責、專業課責、個人（倫理）課責等；課責機制係以 Mulgan 所整理公部門的課責機制為主。第三節為公務人員課責機制之相關研究，係以「課責」、「懲戒」、「懲處」、「彈劾權」、「糾舉權」、「監察權」等關鍵字分別查詢「全國博碩士論文資訊網」、「中文期刊篇目索引」，本研究就有關之論文計 24 篇進行探討。第四節接著介紹我國現行公務員課責機制之內容。

第一節 課責意涵與理論基礎

壹、課責之意涵

Accountability 概念，源自 1990 年代，許多國際管理期刊及企業報導開始為文論述「承諾」、「當責」的議題，並強調「成果」（呂玉娟，2008：25）。Accountability 一般翻譯為「課責」或「課責性」²⁸，亦有翻翻為究責、責任心、問責、承擔、權責、當責、職責等。²⁹而 Accountability 源自 account，根據牛津大辭典將 account 解釋為「簿記帳目、帳戶、帳單」等，並衍生出「記事、報告、說明、理由、原因」等會計作業的附帶功能；加接字基-able-（可、能）後主要用於表達「有辯解

²⁸參見「公共管理專題研究，公共部門績效管理」，<http://ppm.isu.edu.tw/UploadFiles/843A1AD.ppt>。2009 年 7 月 1 日 搜尋

²⁹呂玉娟（2008），在「當責式管理：負起當責 交出成果」一文中指出：Accountability 香港翻譯為究責；中國大陸翻譯為問責；新加坡則稱課責，p26-27。

義務的、有責任的、有說明的、附帶說明的」等形容詞型態；再接字基-ity-後使此形容詞型態變成名詞，成為「本身所表達意義」的「責任」（周亦然，2003：31）。Webstr's Third New International Dictionary則將「Accountability」定義為：「the quality or state of being accountable, liable, or responsible」亦即應負責任、應負義務，或需承擔責任之特性或狀態。

Accountability 的內涵非常多元性，其主要原因在於一般學者與專家對其研究領域的不同而有不同（孫本初，1999：28）。且課責的意涵與概念是模糊的、發散的，內部結構是混亂的，並非單一概念，其定義多樣，且存在許多可相互轉用的似義詞或相似概念，如課責與責任（responsibility）、課責與義務等。這些意涵顯示課責的「應然」特質，指出受責任者如何被期待、被要求，以示負責任、可信賴（周佳蓉，2007：2-1）。由於課責之多元性且不易定義，僅能多方涉獵，以探求其真義，茲就相關領域分述如下：

一、公共行政觀點

（一）職責關係：陳金貴（1999：60-61）認為，職責（accountability）定義為個人或組織，在其組織內或組織外的行動，依據法定的命令程式，以規定的方式向其較高的權威當局報告。由於近年來社會情勢的改變，此定義在民主中，必須加以擴大解釋，職責的觀念引伸到政府對公共服務的提供，將人民視為其顧客，因此，職責可分為三個面向：

1. 職責向上延伸到督導的官吏和民選首長，公民或選民有權對施政不當的高層政府官員或民選首長要求負責或下臺。
2. 職責向外延伸至專業人員或其他同僚，要求專業人員在執行公務時必須對他們的專業法則或實作情況負責。
3. 職責向下延伸至接受貨品或服務，不管他們是公民、客戶、顧客或消費者，都應該加以善待；公務人員的服務態度不佳，展現官僚作風是民眾對政府的公共服務失去信心的重要原因。

（二）權威的關係：朱金池認為，課責指涉一種權威的關係，亦即一個具有正式權威的人，可責求相對人順從之，且可對此相對人實施賞罰之謂。課責的

性質，指行政人員基於其在制度上的角色，被賦與一定的正式權威去履行特定的職責，而且依據其對上層權威者的命令之履行績效，來決定其獎懲。而課責的責任意謂：以行政人員外在強制性的正式權威，迫使行政人員擔負起正式的責任而言。³⁰此係從公部門之課責觀點加以論述公務人員科層體制下紀律管理之一環。Kearns（1996）認為，課責指涉向高層權威（higher authority）負責，要求向某種權威來源「解釋說明」（account）個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。此種課責的概念採用的是「命令與控制」的定義方式，所意含的是外部監督（external scrutiny）、辯護（justification）、順從（compliance）、獎懲（sanctions）與控制（control）等意義，課責是透過清楚的法規命令和正式的程式、監督與強制來達成（Light, 1994:273-274; Mulgan, 2000:557，轉引自江明修、梅高文，2003：142）。

- （三）獎優汰劣系統：孫本初（1999：29：2001：15）認為，課責是指行政人員為維持公眾的信任，並且以公共利益為目的，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員能夠確實負責。這個定義是為了符合公部門在充滿責任的變遷中，能夠以較積極的態度來因應課責的要求。此外，我們應該建立課責體系，對於組織成員課予責任，以提高公眾對公部門的信賴。³¹ Przeworski, Stokes and Manin（1999）所合編的一本論文集「民主、課責與代表」（Democracy, Accountability, and Representation），對課責亦作以下定義：「如果公民能夠分辨具代表性與無代表性的政府，也能夠應用懲罰機制，留下那些表現好的政府，換掉那些表現不好的政府，我們就說政府是有被課責的。」³² Hughes 亦認為，課責（accountability）是指一個組織之中，

³⁰參見朱金池，「論行政責任：兩則員警案例的省思」，<http://www.pra.cpu.edu.tw/paper/3/10.pdf>。2009年7月1日 搜尋

³¹孫本初（2001），在「公部門課責問題之探究」一文亦指出：課責的精義是行政主體為維持公眾的信任，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員對民眾能夠確實地負起負責。《人事月刊》，33（3=193）：15。

³²陳敦源，「透明與課責：行政程式控制的資訊經濟分析」一文，原文為：“Governments are “accountable” if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not.” 網站：http://cc.shu.edu.tw/~ppm/file/t_donyun_032.pdf。2009年7月1日搜尋

某人因為其決策或行動而接受獎勵或責難。從最低階的公務員到最高層的官員，每一層級的成員皆有接受上級監督、課責的義務（顏詩麗，2005：42）。且 Hughes（2003）亦指出課責管理（accountable management），為了得以運作，必須承認新的課責型態，就是課責的管理機制。在採用課責管理時，有幾個層面值得注意，首先，課責的改善，能透過明確地列舉政府中，所有組織確實的業務內容，這相當於透明化。第二層面就是個人面，管理者就是一個負有個人責任以達成目標的人。或許需要某種形式的契約制度，如此才能使目標得以具體化，以供管理者朝此具體目標邁進。第三種課責型態是追溯（retrospective）課責（詹益龍，2007：145）。Bovens（2005）對課責作更進一步的闡釋，1.課責是一種塑像（icon），課責是一種修辭，被狹隘地界定諸如透明性、公平性、民主、效率以及廉潔等政治性需求的代名詞，然而事實上這些概念可能是相互抵觸的。2.課責為制度的設計（institutional arrangement），課責涉及到了制度性的設計，可經由經驗性的研究加以瞭解。3.課責為綜覈名實（scheme for blaming），課責被視為懲罰（punish,emt），抑或信賞必罰的機制（趙偉伶，2009：22-23）。

（四）角色理想關係：Koppell（2005）將每一個課責的意義排列成單一的概念定義並無意義，課責的定義反映出對角色理想關係的想法。課責具五種類型：透明度、後果承擔，控制性、責任和回應性，可以改進目前概念模糊的狀態（周佳蓉，2007：1-3）。

（五）解釋與說明：課責意指一個公共組織（或一個人）須就本身之作為向其他的組織進行說明或解釋（任雲楠，2008：373）。

（六）公務員或機關行動的標準、程式或規範：呂育誠認為（2000：71-72），時至今日，由於政府運作趨於複雜，連帶地使課責的意義也更為多元，綜合一般運用課責概念，區分為下列意涵：

1. 公務員與機關之關係：前者係公務員進行各種抉擇時，除了應考量個人所接受的訓練、判斷，並服膺各類專業規範外，亦應注意該項決定可能形成的影響，以及對社會整體可能形成的衝擊；後者則是基於整體立場，認為機關應時時與民眾維持良好的溝通關係，一方面使民眾瞭解政

府施政的具體目的，另一方面亦使政府贏得民眾的支持。

2. 內在與外在關係：外在關係指形諸於環境的或制度的，例如在執行公務時應負起財務上、法制上、計畫上、程式上、結果上，以及顧客滿意等不同程度的責任要求；內在關係則是形諸於公務員內在的，例如公務員本身所服膺的專業規範、倫理典則，或是相關計畫的行動指南。這些內、外在課責觀，不僅構成公務員執行公務時的責任要求，也可視為其行動與決定時的判斷標準。
3. 對上與對下關係：前者是忠實履行立法部門的決議與付託；後者是適當回應政策影響對象或社會民眾的要求。換言之，對公務員的課責，在於確保特定政策的落實與民眾需求的滿足。

綜上，課責對公共行政最大的意義便在於：在行政運作或政治環境的現況基礎上，藉由一套標準、程式或規範，讓公務員或機關的行動有所依循或約束，同時也能儘可能符合各方的期望或要求。

二、政治學觀點

- (一) 對應關係：課責是一種行為者之間的對應關係，因之偏向對人的責任。根據 Thompson (1998: 352) 所歸納，課責的要素有四：1. 職責的指派，理想上是立基於彼此同意的目標；2. 對於這些職責的履行，負有回答實際運作情況的義務；3. 授權者監督被授權者（代理人）的表現，以確保後者服從前者所下達的命令；4. 懲罰沒有績效者，獎勵完成任務者。而負責是行為者與事物之間的對應關係，偏向對事的責任（陳志瑋，2003：25）
- (二) 「回應性」與「透明性」：回應性指的是政府和個別公務員須就公眾之需要及需求作出回應，特別是針對計畫的服務對象（任雲楠，2008：374）。而透明性就是課責機制能夠有效運作的主要動力。³³林水波、陳志瑋（1999：337）認為，所謂課責是一種透過述職義務之講究，以展現對有權課責機關負責的過程，它和責任（responsibility）、回覆（answerability）、

³³ 參見陳敦源，「透明與課責：行政程序控制的資訊經濟分析」，http://cc.shu.edu.tw/~ppm/file/t_donyun_032.pdf。2009年8月16日搜尋

回應 (responsiveness)、影響力 (influence)、自主性 (autonomy) 和透明性 (transparency) 等概念均有關聯。對於「回應性」與「透明性」之關注確屬重心所在。陳志瑋 (2005: 133) 進一步指出, 所謂課責, 最基本的意義是指在一組相對應的關係中, 一方 (A) 有義務對於自己的行為或行動, 對另一方 (B) 提出解釋、說明與回覆, 在此情況下, B 有權對 A 課責, 而 A 則是被課責的對象, 一旦 A 的行事出現違失或不當, 就必須負起責任 (responsibility)。目前的公務人員責任體系, 來自行政懲處和司法懲戒兩個途徑, 前者要求公務人員接受來自指揮命令體系下的長官課責, 後者則是在廢弛職務或違法不當的情況下, 必須依法接受司法懲戒。Schedler (1999) 亦將課責性定義為: 「當 A 不得不告知 (inform) B 有關 A (過去或未來) 的行動與決策, 同時證明它們事屬正當, 並且在最終舉措有所違失時, 會受到懲罰 (punishment), 即 A 對 B 是可課責的。」³⁴

(三) 「交待」程度: 蘇偉業 (2008) 認為, accountability 就是指被賦予責任的一方能夠為其作為「交待」之程度。在公共領域內, 也有科層性由下而上的交待鏈, 當中的交待鏈也會分岔到國會、法院或其他法定監察組織 (如監察院或國外的 ombudsmen), 這些組織都各有其自己的機構價值取向。而最終的交待對象「全體國民」更是常常存在偏好的分歧, 所以公共部門的交待對象及過程是十分複雜。³⁵ 至於如何交代, 是以財務表現做交待 (accountability for finances)、做事要公正公平 (accountability for fairness)、恰當地行使權力 (accountability for the use of power)、以績效表現向大眾交待 (accountability for performance) 等項。³⁶

(四) 限制與制裁: Fox (2000) 認為政治課責是限制政治權力之使用, 並制裁

³⁴ 參見周育仁, 2009。「行政院負責機制之探討」, 財團法人國家政策研究基金會, 國政研究報告, <http://www.npf.org.tw/post/2/5500>。2009年7月5日搜尋

³⁵ 參見蘇偉業, 「公共部門應用事前定向績效管理之反思」, <http://web.thu.edu.tw/g96540022/www/taspaa/essay/pdf/031.pdf>。2009年7月1日搜尋

³⁶ 參見「公共部門績效管理」一文相關內容, http://74.125.155.132/search?q=cache:LUnCfLD_Y9IJ:ppm.isu.edu.tw/UploadFiles/843A1AD.ppt+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%AA%B2%E8%B2%AC&cd=48&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw。2009年7月7日搜尋

政治濫權。行動者與機構試著將權力驅往特定的設定標準（周佳蓉，2007：附錄 1-2）。另有政治學思想學派主張透過「個人內在義務感」來完成控制效果，是不足的，對於不遵守法律規定及立法意旨的行為，必須有一些認定及懲罰的機制（任雲楠，2008：372）。

- （五）負責對象與負責者間的關係：Mulgan, (2003) 認為，課責是指負責對象與負責者間的關係，以及負責者（accountor 或 agent）受制於課責者（account-holder 或 principal）的外部監督關係，負責則偏向從行動內在觀點來理解，兩則常緊密相連，但有時也可加以區辨。他進一步說明，對於公部門的課責機制也包括選舉、國會監督、政策對話、司法審查、民意反映等（吳育任，2009：11）。

三、管理學觀點

- （一）企業管理概念：張文隆在「當責（Accountability）」一書，以企業管理概念為中心，闡述當責是一種價值觀、概念、態度、行為、流程、架構與行動工具，並指出觀念就是力量，「當責」的觀念及技術的確可以幫助工商界等機構提升生產力（呂玉娟，2008：26-27）。並提出當責之 ARCI 法則³⁷（張文隆，2006：9），將課責精義運用在企業管理中，與績效管理中強調「課責原則」之精神一致。
- （二）績效管理：傳統官僚政治所強調的是依法行政，其課責的機制乃是建立對於法規制度的遵守，然而，近來行政改革卻強調對顧客的重視，也就是以顧客為導向，並發展出以成果為導向的課責方式。在這個新的課責範型中，所強調的是對績效的重視，績效管理所強調的係為不斷的改善員工的

³⁷張文隆在當責（Accountability）一書提出「ARCI 法則」係指：（A）是 Accountable 當責者，負起最終責任者，“The Buck Stops Here”是經理人有說是／否的權力（authority）與否決權（veto power），每一個活動只能一個“A”。（R）是 Responsible 負責者，實際完成任務者，“The Doer”是專業人（Specialist），是執行者（Doer），負責行動與執行，可有多人分工，其程度由“A”決定。（C）是 Consulted 事先諮詢者，在“最終決定”或“行動”前必須諮詢者，“Prior to making a decision”可能是上司或外人，為雙向溝通之模式，需提供“A”充要資訊。（I）是 Informed 事後告知者，在“決策”之後或“行動”完成後必須告知者，“After a decision is made”是有關人員，在各層級、各部門，為單向溝通之模式，是執行的一部分。

績效，由於政府組織在任務、工作、文化、結構與人事等方面呈現多元化，因此，政府從事全面的績效管理政策時，績效管理系統必須與其他管理與人事方案相互協調，並輔以管理的彈性（**managerial flexibility**）作為系統發展與執行的條件。³⁸ Kim（2005：147）認為，課責的重點在於對分歧而多元的績效期望（**expectation**）的回覆性（吳度泓，2007：2-10）。

四、小結

課責意涵的多元性，從上開各研究領域對課責所作的詮釋即可理解，本研究綜合整理如下：

- （一）課責是對應關係，課責是一種職責關係，威權關係，亦是角色理想關係，行為者在組織或機關內，形成垂直、平行、內在與外在的互動關係。
- （二）課責是獎優汰劣系統，傳統的課責可界定為限制人員行為與處罰，亦屬一種管理的工具，透過課責機制建構組織的獎優汰劣系統與達成信賞必罰的目的。
- （三）課責應具透明性（**transparency**），明確列舉政府所有組織業務內容，讓相關資訊公開，民眾得以隨時監督政府施政作為。
- （四）課責應具回應性（**responsiveness**），³⁹是政府和個別公務員須就公眾之需要及需求作出回應，展現施政績效，以滿足人民的期待。
- （五）課責應具代表性（**representativeness**），即代表民眾的利益，展現良善的治理。
- （六）課責應具責任性（**responsibility**），即負責完成人民所託付的任務，對於未達成機關設定之目標或違反法規命令和正式程式者，予以懲罰。

³⁸參見陳嘉祥，「公務機關實施績效管理之研究」，<http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/research92/pdf/Kgok.pdf>。2009年7月8日搜尋

³⁹蕭鈺（2008）在「公共性人力資源發展的概念與實務意涵」一文指出：課責概念之所以受到重視，大致可用「三 R」的價值觀予以說明，意指有為的民主政府應當具有「三 R」的特性，即回應性（**responsiveness**）（回應人民的需求）、代表性（**representativeness**）（代表民眾的利益）、責任性（**responsibility**）（負責完成人民所託付的任務）。詳見考銓季刊，55：82-98。

貳、課責之理論基礎

一、傳統公共行政理論

(一) 內涵

傳統公共行政源自 18、19 世紀以迄 1980 年左右，強調理性主義、科學主義、專業主義、團體主義、強調紀律、階層化、分工的整體功能，重視法律與命令的控管，以及專業判斷的精確性與必要性，任何問題都有一個經由科學的判斷的精確且獨一的答案可能（黃錦堂，2005：26）。在這個時代中，公共行政模式強調科層化的行政組織以及法律～命令～個案行政處分的綿密控制。不論是通案或個案的決行均強調行政機關的專業能力與神聖性；公務人力採永業文官制，強調公務員的保障，並將公務員分成不同的專業職系而為考選與任用。上下政府機關間以及政府機關首長與內部間，以監督為建制原則（黃錦堂，2007：3-5）。

傳統公共行政的思考邏輯主要建立在政治與行政分離的觀點上，在諸多改革倡導者中，被尊稱為「美國公共行政之父」的威爾遜（W.Wilson,1856-1924）主張行政問題就是管理問題，而公共行政應被視為是一種企業管理，而基於企業經營與管理的價值理念，公共行政的研究目標有二：其一是研究政府應如何適當的與成功的運作；其二是政府如何能在花費最少的金錢與資源下，以最有效率的方式來從事各種活動，換言之，在傳統公共行政的觀點下，公共行政的意義就是在於追求效能、效率與經濟的最大化（呂育誠等譯，2002：16）。而上述兩個研究目標，也正是傳統公共行政模式的兩個關鍵理論基礎：韋柏的「官僚組織」與泰勒的「科學管理」⁴⁰（謝志敏，2007：36-40）。

⁴⁰官僚組織理論：韋柏從理性與法律的權威觀念中，列出六點現代官僚體制的原則：（1）固定而正式的權限（jurisdictional areas）原則，一般是根據法律或行政規章來訂定。（2）層級節制原則，職位層級化，以及將權威區分為不同的等級層次原則。（3）「對事不對人」的關係。（4）專業分工的管理。（5）官僚體系的專業職能。（6）標準化作業程序。科學管理：泰勒（Frederick Winslow Taylor）為科學管理先驅，被譽為「科學管理之父」，泰勒認為：科技、工作、組織三者應形成互動關係，相互緊密結合，而此種管理技術，應是落實「組織理想化」的最佳途徑。泰勒所追求的是一種以效率與科學來取代特定決策的根本性變遷，透過科學管理，使得雇主與員工的利益顯得一致，而成為一種社會變遷。參見謝志敏，2007。警察風紀課責之研究-以苗栗縣警察局為例，中央警察大學行政警察研究所碩士論文，pp36-40。

（二）傳統公共行政的課責模式

傳統管理途徑的課責，有幾個強調的重點（伏怡姐，1999：56-58）：1. 為權力與責任的關係必須明確界定；2. 嚴格服從的必要性；3. 有限的控制幅度；4. 鼓勵下屬忠於組織及其主管；5. 仰賴正式的紀律制度來執行課責和服從；6. 內部稽核。因之，傳統的公共行政有其官僚的課責形式，透過層級結構，公務員在技術上均向政治領導者負責，而最終則向人民負責。任何行政行為都必須以政治領導者為依歸，而公務人員僅是一項工具，去實現由政治領導者所提出的政策命令。在官僚體制內，每一位在官僚部門中的公務員，皆有一個職位與角色，並向其上司負責。在整個結構的最高層，有一個人（部門主管）負責處理與該部會政治領導人之間的關係（孫本初，2006：548）。這當中便形成了行政人員向民選官員、政務官負責，政務官則依據選舉制度向人民負責的課責鏈。⁴¹

在傳統的課責模式中，所謂責任的課求，不外乎是遵守憲法、法律所賦予的職權依法行政，同時透過立法部門與司法部門外在監督的力量，讓公部門在既有的範圍內從事其職權。因此，公務人員達成民選官員所交付的政策即完成其責任（層級、行政課責）；而公民則透過定期的選舉，來對民選官員於任內的表現課求責任（政治課責）。（詹立煒，2004：207）

二、代理理論

（一）內涵

代理理論最基本的關注是在於研究委託人和代理人（principal-agent）的關係，在此理論主張社會中許多互動關係可以用委託人與代理人的關係予以解釋，此種關係的形成主要是基於理性思維下，個人透過代理人的協助，可以分擔部分責任與風險，但又為了避免代理人隱藏資訊及行為脫軌情況等風險，可以藉由契約的管理來解決風險問題。站在公共行政的角度，舉凡政府取得政權、人事任用、紀律管理、解除管制、民營化、志工的引用、契約外包等等，或可嘗試以代理人

⁴¹參見曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，國立臺灣大學地方與區域治理研究資料庫，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/index.php?cmsid=31>。2009年7月7日搜尋

理論加以解釋。⁴²

代理理論包含三個部分（莊智翔，2005：51-53）：

1. 委託人和代理人的角色：委託人與代理人是代理理論的核心概念（劉昭博，1998：11；吳瓊恩，1998：281），代理理論的最基本的假定認為：社會生活乃是一系列的契約所構成，人性被視為具自利傾向、有限理性和厭惡風險，而且在組織中的個人的目標與利益著眼點也不盡相同，因此在組織的生產過程中，產生不必要的問題，包括怠惰、欺瞞與濫竽充數的情況發生，最好的方法就是任用一個管理者來監督組織成員的投入和產出（吳瓊恩，1998：281）。
2. 資訊不對稱問題：當事人與代理人之間的問題的主要因素乃是：（1）各方的偏好；（2）不確定的本質；（3）可資利用的資訊。（吳瓊恩，1998：283）。而委託人至少有下列兩項資訊不如代理人來的充分：第一為代理人個人的特質；第二為代理人的決策與採取行動，這兩項資訊不但會嚴重影響最後的執行結果，並會讓委託人的利益受損，也就是所謂的「資訊不對稱性」。資訊的分配不均與投機行為是和交易成本密切相關，尤其是當契約的一方擁有另一方所沒有的資訊時，可能會採取投機行為，而造成另一方的損失，受損者可能會採取加強監督與資料蒐集工作，以降低損失（徐仁輝，1995：6-7）。
3. 逆向選擇與道德危機：當所有關於行動與結果的資訊都是可知的（knowable），只有資訊的獲取成本問題的問題之情況下，這種關係會發生由資訊不對稱與監控不完全的所引出的「逆向選擇」（adverse selection）與「道德危機」（moral hazard）現象（陳敦源，2002：83-84），簡言之，錯估他人的主觀條件，就會發生逆向選擇問題（吳瓊恩，1998：283）。道德危機指的是藉以隱藏行動與策略性的訊息傳達，來化解委託人的監控作為，以致於作出與委託人代理人契約相違背的事（陳敦源，2002：84）。

⁴²參見鄭錫錯，2001。「政府再造的新治理模式－代理人理論」，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，<http://www.npf.org.tw/post/1/642>。2009年7月7日搜尋

由於代理理論假定資訊不對稱的現象會導致代理問題有風險，因此已預先設立代理人是問題來源，所以較傾向於從資訊公開、加強監督、提升委託人能力等手段來增加課責性。⁴³

（二）代理人理論的課責模式

就代理人模式，將「委託人與代理人」關係區分為三個層次：第一個層次是選民投票選出民選首長與民意代表，前者為後兩者的委託人；第二個層次是立法部門向行政部門課責，前者是後者的委託人；第三個層次是政務官員向行政官僚課責，前者是後者的委託人。隨著不同的關係模式，委託人與代理人之間會出現不同的課責狀況，這些關係模式包括：1.市場契約：委託人與代理人雙方一律根據契約條文釐清責任。2.府際協定：委託人與代理人除了依據協定內容進行課責外，尚須審視協定雙方政府的地位。3.計畫補助：屬於專款專用的補助型態，是以財務責任為中心進行課責。4.行政委託：課責關係不全然落在代理人（受託者）身上，最終責任屬於委託者。5.行政委任：即上級機關將任務委任予下級機關，此時責任歸屬於下級機關（陳志瑋，2003：54-56）。

上述關係模式，一端是靠近市場導向的結構，另一端則是接近層級式的官僚結構，前者是以功績（performance）為導向，後者則是以勞績（effort）為導向。因此，在進行課責時，前者依據契約，其課責標準較為具體明確，後者依據層級地位和指揮監督關係，範圍較為廣泛而模糊。

三、新公共管理理論

（一）內涵

1980年代以來新公共管理理論行政改革最主要的目標在於，提高公部門的效率、建立績效管理制度、增加公部門主管的責任和課責、降低預算赤字、降低貿易保護、減少各種補助措施、增加收入、增加競爭、獎勵外國投資、改善服務品質、及增加顧客滿意度（Hood, 1991; Bouckaert and Pollitt, 2000; Clements, 1994; Kelegama, 1995，轉引自彭錦鵬，2004：3）。西方先進國家興起新公共管理的改

⁴³ 參見陳佳音，「由嚴重急性呼吸道症候群探究政府機關的課責能力」，<http://virus.thu.edu.tw/~deptpuad/NEWS/mpa2/%A8%CE%AD%B5a.pdf>。2009年7月7日搜尋

革，係針對傳統公共行政之科層性、法令嚴密性、嚴密的區隔與各自為政、狹隘的依法行政理念、官僚化等，企圖矯正，其主要論點：1.重視「績效成果」；2.引進「競爭機制」；3.落實「顧客導向」理念；4.政府職能以「領航代替操槳」；5.解除過時管制；6.授權組織成員；7.重塑行政文化（黃錦堂，2007：4）。

（二）新公共管理的課責模式

傳統官僚政治所強調的是依法行政，其課責的機制乃是建立在對於法規制度的遵守。而近年來興起的行政改革，則是強調對顧客的重視，也就是以顧客為導向，並發展出以成果為導向的課責方式，在這個新的課責範型中，所強調的是對組織績效的重視（孫本初，1999：29）。並且隨著民主化的進程，責任政治的價值也受到各方的注意，在講究經濟、效率與效能的同時，公部門如何對人民負責才是問題的核心。當人民有管道接受政府部門的解釋、說明與報告，且政府部門能因此被課以責任，此時民主課責便能獲得落實（陳志瑋，2005：133）。在強調民主課責之下，人民在課責機制的建立上，其重要性與參與性更為顯著。⁴⁴

傳統的官僚課責型態，依賴層級結構所提供的正式連帶關係，在新公共管理的思潮下，課責更為變動不居、更具有政治性，其官僚體系的相對開放性，以及較易接近資訊的管道，此意謂著以一種不同的課責型態在運作，因此課責存在於官僚體制與顧客、所屬管理者、政治領導者之間，以及與選民之間的關係中。⁴⁵其主要內容，分別從下列兩方面說明（孫本初，2006：548-550）：

1. 以顧客為中心：改善與顧客之間的關係是課責系統的一項改變，在直接課責的途徑中，機關本身必須負責處理與顧客之間的關係，並改善對他們的服務。以顧客為中心的目標在於獲得更大的回應性，以改善公共行政與顧客之間的互動品質。
2. 課責管理：在此種課責型態中，直接連結官僚體制、顧客、立法機關、媒體等之間的關係，而非總是要透過政治人物為之。管理途徑的基本目標是獲致成果而非墨守成規、改善對顧客的回應性，以及注入成本的關

⁴⁴參見曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，國立臺灣大學地方與區域治理研究資料庫，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/index.php?cmsid=31>。2009年7月7日搜尋

⁴⁵參見曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，國立臺灣大學地方與區域治理研究資料庫，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/index.php?cmsid=31>。2009年7月7日搜尋

心與有效地使用有限資源。採用課責管理時有三個層面需要注意。首先，課責的改善，可透過明確列舉出政府所有組織中的確實業務內容，對其成果的達成與否，應該是相當透明的。第二，管理者是一個對目標的達成負有責任的人。第三，課責的形式是回溯性的課責，公共管理者必須被信任能去達成結果，並為其所做的負起責任。

四、小結

傳統公共行政理論在追求效能、效率與經濟的最大化外，強調科層化的行政組織以及法令綿密控制，其「紀律制度」、「外在監督」建制原則，以及「責任性」要求，乃為課責之基礎；代理理論中「資訊不對稱」所引發「不適當選擇」與「道德危機」等問題，凸顯「透明性」對課責的重要；新公共管理以「顧客為中心，」重視「課責管理」，因之，改善對民眾（顧客）的「回應性」，則為行政機關課責關係的重點。

綜上，傳統公共行政理論特別注意「責任性」要求；代理理論強調「透明性」的重要；新公共管理則以「回應性」為其主要核心。從課責意涵之價值觀延伸至課責理論的論述，一脈相連。進而對現行憲法上公務員課責機制之評價與設計，產生重大之影響。

第二節 課責類型與課責機制

壹、課責類型

Jabbara & Dwivedi (1988) 將課責分為行政或組織課責、法律課責、政治課責、專業課責與道德課責。⁴⁶

Younis & Mostafa (2000) 將課責細分為：憲法／政治課責、行政課責、司法課責、管理課責、諮商課責、準司法課責、程式課責、專業課責、分權課責、道德課責與公營企業課責。⁴⁷

Flinders (2001) 基於對英國內閣制的觀察，指出對政府課責的三大系統分別為國會課責 (parliamentary accountability)、司法課責 (judicial accountability) 與管理課責 (managerial accountability)。⁴⁸

Delmer D. Dunn (2003) 認為關於課責研究的文獻大致上可分為兩類，一類是從政治學觀點研究課責，另一類則是從公共行政的觀點研究課責。前者即所謂民主課責 (democratic accountability) 或政治課責 (political accountability) 的概念，所關注的是選任官 (elected officials)，有時也包括政務官 (the chief administrative officer) 和公眾 (public) 之間課責關係的界定，及其對政府構成的影響。後者則是行政課責 (administrative accountability)，所關注的是政務官、事務官 (non-elected officials) 和公眾三者之間課責關係的界定，及其對行政治理的影響；其中政務官和事務官之間體現的是行政層級課責關係，政務官和公眾之間體現的是行政政治課責關係。⁴⁹

Romzek (1996) 認為，課責之基本原理在於「如何建立與維持對於人員與相

⁴⁶參見周育仁，2009。「行政院負責機制之探討」，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/post/2/5500>。2009年7月7日搜尋

⁴⁷同前註。

⁴⁸同前註。

⁴⁹同前註。

關機關的控制」。傳統公共行政與新公共管理所提出的相關論點，包括法規制度、預算審查、契約約束與績效管理觀點，主要目的皆為提高「監督的控制力」與「代理機關與人員的回應性」（莊智翔，2005：58）。因之，Barbara Romzek & Melvin Dubnick（1987）運用兩個兩個主軸形塑四種課責系統類型，這兩個主軸分別為期待的「控制的來源」與「控制的幅度」，並以此兩個主軸塑造出四種課責類型，包括層級課責系統、政治課責系統、法律課責系統、專業課責系統，詳如下表（莊智翔，2005：58-59）：

表 2-1 課責系統的四種類型

主 軸		控制的來源	
		內 部	外 部
控制 的幅度	高	層級課責系統	法律課責系統
	低	專業課責系統	政治課責系統

資料來源：Romzek & Dubnick（轉引自莊智翔，2005：59）

上開四種課責類型之意義與內涵：分別說明如下：

一、層級課責（hierarchy accountability）、行政課責（administrative accountability）

屬於高度的內部控制，來自於建立在管理監督與組織指令的階層控管。層級課責關係廣泛的運用機器論的觀點來管理被授權人，被授權者必須確實遵守「標準作業程式」和「規則層級」的約束（莊智翔，2005：59）。官僚組織的層級課責關係，乃出自官僚組織上命下從的指揮體系，上級對下屬有命令、監督的權力，並得對之施加懲罰或給予獎賞，因此，上級長官的指示對官僚組織內的屬員都將聽從上級長官的指示（陳菁雯，2006：58）。層級課責假定：每一個階層都有一位最高的行政首長，擁有下級機關各種活動的資訊、而據以進行控制（Johnson，1996：15 轉引自陳志瑋，2003：32）。在所有課責關係類型中，層級課責的控制性最高，特別是上級機關或首長往往握有最重要的人事權、財政權、解釋法令權與指揮監督權，因此課責機制的運作也最徹底。層級課責又稱行政課責

(administrative accountability)，它是一種垂直式的課責關係，乃是行政機關內部，上級透過指揮命令體系對下屬成員或單位課以報告、解釋、答覆的義務，若有失職或未達成任務要求等情事，則可課以層級責任，給予懲戒或懲處。換言之，行政課責可以是一種機關內部控制的手段，遵循正式的課責機制，在法定條件下根據一定標準予以究責。另一方面，行政課責也可以是講究管理績效與政策產出，同時蘊含著對外部環境、政治過程等面向的重視，使內部與外部課責管理的概念彼此連結，進而使創造出新的意義（陳志瑋，2004：25）。

二、專業課責 (professional accountability)

專業課責屬於低度的內部控制，主要是基於「專業主義」的概念。此課責關係是屬於內部課責的範疇，所需負責的對象為相關領域的專業成員與專業規範。在此課責關係之下，「充分的裁量權」與「尊重」成為專業課責的重要特徵。授權者與被授權者是類似於專家與外行人間的關係，專業人員成為己身行動的判斷者與裁決者，而此課責關係的維繫方式是透過「完整的報告」來呈現（莊智翔，2005：60；陳志瑋，2003：32）。⁵⁰專業課責的核心是裁量權，其假定行政任務具有專業性與技術性，因此在專業的領域內，行政機關可依循專業理性的標準從事活動，因此專業課責通常落實在擁有實際裁量權的行政官僚上。在專業課責的領域，基於高度複雜或高度技術性事務的需要，抑或基於制訂規則或從事仲裁工作的需要，故制度設計上賦予較高的獨立性和裁量權給這類機關，避免政治力量介入而影響政策績效或公平性（陳志瑋，2003：33）。亦即專業課責意指有控制權的一方，聽從有專業知識、技能之受雇或受託得一方，容許受雇或受託者利用其所擁有的專業知識、技能，執行服務，解決問題（陳菁雯，2006：61）。

三、法律課責 (legal accountability)

法律課責屬於高度的外部控制，主要是基於「依法行政」的概念，其核心價值在於對法律的遵從。法律課責假定：依法而治是行政機關在執行任務時的基本

⁵⁰參見曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，國立臺灣大學地方與區域治理研究資料庫，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/index.php?cmsid=31>。2009年7月7日搜尋

前提，而各種法令規章構成行政機關的外在限制與規範（陳志瑋，2003：31）。法律課責係植基於憲法、法律、法院判決等官僚組織外部，針對官僚組織所施加的控制方式（陳菁雯，2006：58）。亦即法律課責關係指的是憲法規範、制度規範及檢查標準等所構成的監督系統。法律課責系統的基礎關係，是由機關內外的監督與組織成員所建構而成，這些組織內部與外部的個人或團體，皆可透過法律或制度規範來檢驗是否對法律規範善盡履行義務（莊智翔，2005：59）。

四、政治課責（political accountability）

政治課責屬於低度的外部控制，主要與民主及合法性的概念相關聯，透過規範政府對民眾之需求進行回應、報告，以確保政權的延續（Erkkilä, 2007：轉引自趙偉伶，2009：24）。亦即政治課責是指官僚組織必須向特定的顧客（clientele）提供服務，必須回應「選民」的需求與要求，可以說官僚組織的政治課責關係，頗類似政治學上民意代表與選民之間的關係（陳菁雯，2006：59）。政治課責假定政治與行政可互相區隔，而且由於民選公職擁有民意正當性，因此其地位高於行政。此種控制來自外部，但它的控制形式則來自實際的非正式過程。政治課責的基礎是選舉機制的運轉，致使民意彰顯出來，是以正式課責所強調的核心價值為回應性，其手段則可能包括：利益團體或標的團體的監督、專業社團的監督、媒體，以及資訊公開等（Johnson，1996：435 轉引自陳志瑋，2003：30）。此外，它的另一個假定是選民擁有能力與資訊可資評估政治人物，據以投下他們的選票（Hughs，1998：231，轉引自陳志瑋，2003：30）。設若選舉是被操控的，或選民沒有評價政治人物的能力或資訊，則將使代表性受到扭曲，政治課責的正當性也會降低。因此，政治課責應建立在民主政治的基礎上，才能發揮應有之效用。行政行為的有效課責條件之一，便是運作過程的透明化，如此才能確保政策、預算、人事等重要層面獲得監督與控制（陳志瑋，2003：30）。

以上四種課責系統的類似關係（控制者與行政者）與其基礎及課責方式，表列分析如下（莊智翔，2005：60；吳度泓，2007：2-14；吳育任，2008：18；陳志瑋，2003：30-32）：

表 2-2 課責系統的關係基礎與課責方式

課責類型	控制者與行政者的類似關係	關係的基礎	課責方式
層級課責	監督者與屬員	監督關係	懲戒
專業課責	專家與外行人	對專家的尊重	懲處
法律課責	法律制訂者與法律執行者	委託者與代理者信託關係	彈劾、罷免
政治課責	選民與代表（議員）	對委託人的回應性	選舉不支持、罷免

資料來源：Romzek & Dubnick（轉引自莊智翔，2005：61）

從表 2-2 所示，層級課責之課責方式為「懲戒」係屬行政首長權責；法律課責之課責方式為「彈劾或罷免」，因罷免涉及法律規定或特殊要件，與政治課責之屬性較為相近外，上開層級課責的「懲戒」與法律課責的「彈劾」正是本研究的主要議題，雖兩者內容未盡一致，然而在建立我國公務員課責機制之研究上，頗具參考價值。

五、小結

綜上，將課責類型歸納為：行政課責、法律課責、政治課責、專業課責、個人（倫理）課責，茲分別介紹如下：

（一）行政課責

行政課責是一種垂直式的課責關係。課責的基本要求是服從，以成就效率性的核心價值。上級透過指揮命令體系對下屬成員或單位課以報告、解釋、答覆的義務，若有失職或未達成任務要求等情事，則可課以層級責任，給予懲戒或懲處。因之，強調「標準作業程式」和「規則層級」的重要性。

（二）法律課責

法律課責的核心價值在於對法律的遵從。法律課責關係包含詳細法令所構成的監督系統，例如憲法規範、制度規範等。行政機關根據法律課責而來的主要對象有三，分別是立法機關、司法機關以及上級機關或政府。⁵¹

⁵¹參見曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，國立臺灣大學地方與區域治理研究資料庫，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/index.php?cmsid=31>。2009年7月7日搜尋

（三）政治課責

政治課責的基礎是選舉機制的運轉，致使民意彰顯出來，是以正式課責所強調的核心價值為回應性。政治課責應建立在民主政治的基礎上，才能發揮應有之效用。政治課責則由政務人員（政務官）或民意代表來承擔，與行政課責係針對事務官二者迥異。

（四）專業課責

專業課責關係是屬於內部課責的範疇，所需負責的對象為相關領域的專業成員與專業規範。在此課責關係之下，「充分的裁量權」與「尊重」成為專業課責的重要特徵。在專業課責的領域，基於高度複雜或高度技術性事務的需要，抑或基於制訂規則或從事仲裁工作的需要，故制度設計上賦予較高的獨立性和裁量權給這類機關，避免政治力量介入而影響政策績效或公平性。

（五）個人課責、倫理課責

個人課責，並不講究外在的標準和原則，而重視行為者內在的看法。個人責任的觀點強調負責的行動，是行為者個人意志的展現與實踐，⁵²此即倫理課責之概念。倫理可視為是自我課責的一種型態，或是對公共行政服務者行為的一種「內在制約（inner check）」。由公務員本身的內部自我課責作起，經由思想訓練、養成其責任心與榮譽感，使之有高尚及健全的品德。因為唯有公務員本身的廉潔，方能建立政府在人民心目中的公信力，是維繫法治社會的公平與正義之根源所在。⁵³此一課責雖未列入上開系統討論，但在紀律管理領域中，佔有重要的地位。

貳、政府課責機制

在公部門的課責，任何政府都需要有一套課責機制，如此，政府才能在獲得廣大社會的同意下，採取行動。一個民主社會，需要一套合適的課責機制，政府組織是由公眾所創、為公眾所立，以及需要對公眾負責。政府與公民之間的關係

⁵²參見朱金池，「論行政責任：兩則警察案例的省思」，<http://www.pra.cpu.edu.tw/paper/3/10.pdf>。2009年7月1日 搜尋

⁵³參見「我國當前反貪污機制之探討」，http://www.vghtpe.gov.tw/~ged/top5/top5_059.htm。2009年7月7日搜尋

形成了課責系統，藉由兩種方式來達成：首先，所有政府的行動必須完全依據法律；第二，政府的每項行動必須課與特定人士責任（詹益龍，2007：144）。根據 Mulgan Richard (2003) 之整理，公部門的課責機制包括了選舉、立法部門的監督、政策對話、媒體監督、司法審查與政府審計等。⁵⁴

課責機制之執行者，政府體制中可以直接由大眾對官員來進行，也可以間接由某些機構來執行。政府課責之根本原因在控制其行為，因此，常採用外部監控（external supervision）的「他律」機制，如明確的行政法律、監察單位、立法機關監督及水平監察單位等相互制衡，確保行為正確（周佳蓉，2007：2-17）。就我國現行公務員課責體系而言，監察院之彈劾權與糾舉權係屬上開政府課責機制中「外部審查：調查與監控」與「外部審查：司法審查」類型，亦係「外律監督」機制之一環，⁵⁵唯其「他律機制」，所以公務員違法失職時，所受之「懲戒處分」相較於「內控機制」由行政長官所為之「懲處處分」更具懲罰效果，此亦為本研究探討之重心所在。

⁵⁴ 參見周育仁，2009。「行政院負責機制之探討」，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/post/2/5500>。2009年7月7日搜尋

⁵⁵ 李惠宗（2006）在憲法要義一書中指出，依據司法院釋字第325號解釋「本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使」，一般依此解釋而認為，監察院已改變屬性而為準司法機關。監察權之「準司法權」部分，係指對公務員之具體行使彈劾權與糾舉權，此種權限之行使，可與司法權之公務員懲戒作用併存；亦即，縱使司法權對個別公務員刑事判決無罪或作成不予懲戒之決定，監察權仍有行使之餘地（公務員失職或不當），此種職權係屬直屬行政長官外之「具體的外律監督」，p 581。

第三節 我國公務員課責之相關研究

壹、相關研究綜覽

政府機關為維護公務紀律、提升行政效能，加強為民服務，對於所屬公務員均採取各項監督考核作為。爰此，公部門對懲處相關規定之研究，不乏篇章；對於公務員課責之探討，日漸重視；而國內學術界對公務員懲戒之研究，成果亦相當豐碩。綜覽公務員課責相關研究，在全國博碩士論文資訊網進行查詢，以「課責」為關鍵字共查詢 36 筆資料，以「懲戒」為關鍵字共查詢 85 筆資料，以「懲處」為關鍵字共查詢 26 筆資料，以「彈劾權」為關鍵字共查詢 11 筆資料，以「糾舉權」為關鍵字共查詢 4 筆資料，以「監察權」為關鍵字共查詢 20 筆資料；接著進入「中文期刊篇目索引」查詢，以「課責」為關鍵字共查詢 42 筆資料，以「懲戒」為關鍵字共查詢 158 筆資料，以「懲處」為關鍵字共查詢 44 筆資料，以「彈劾權」為關鍵字共查詢 9 筆資料，以「糾舉」為關鍵字共查詢 2 筆資料，以「監察權」為關鍵字共查詢 24 筆資料，以上資料總計 461 筆，詳如 2-4 表。

表 2-3 國內對「課責」議題相關研究

查詢關鍵字	全國博碩士論文資訊網	中文期刊篇目索引	小 計
課責	36	42	78
懲戒	85	158	243
懲處	26	44	70
彈劾權	11	9	20
糾舉權	4	2	6
監察權	20	24	44
共 計	182	279	461

資料來源：本研究整理（查詢時間：98年7月1日）

貳、有關論文綜合分析檢討

觀察我國目前學位研究及中文期刊中，尚無直接以「公務員課責」為研究之主題，以「課責」來詮釋分析公部門相關責任問題較為普遍。而直接以懲戒及懲處為研究者，為數不少；至於彈劾權、糾舉權與監察權部分，亦屬有限。為利本研究之進行，經依上開方式蒐集相關課責與糾彈權近 10 年之博碩士論文，進一步分析這些論文的研究面向有三：第一為公共部門課責，包括課責管理、政治課責、專業課責、公辦民營課責、公部門對私部門課責等；其次為：懲戒與懲處相關議題，包括法官懲戒制度、司法懲戒、軍人懲戒制度、公務人員懲戒與懲處制度、公務人員考績懲處制度等；第三為彈劾權與監察權相關研究，包括彈劾權之理論與實務及改進之研究、監察權的演變與未來發展方向等：為契合本研究之目的，將前揭論文依研究需要，選出與本論文主題相關者共計 24 篇（詳如附錄一），茲分別檢討分析如次：

一、公部門課責部分

公部門課責討論與本研究有關者共有 8 篇，範圍較為廣泛，從課責的模式與內涵、政治課責、專業課責、行政中立、以至於公部門對私部門。藉由公部門「課責的模式與內涵」加強本研究之理論基礎。

陳志瑋《政策課責的設計與管理》一文指出，公共政策本身應具備課責的意涵，使相關行為者在政策過程中，了解各自扮演的角色以及彼此之間的課責關係，並運用適當的機制來提升課責效果，期能導向優質化的政策途徑，邁向政策鞏固之境。在政策課責的設計上，提出一套以民主治理理論、代理理論和新公共管理理論為基礎的論述架構。透過政策課責的設計與管理過程，認為應回歸到以政策為主體，由負有擬定與決策之責的行政部門與民意機關本著各自職司，將課責機制注入政策中，形成以立法人員、政務人員和行政人員三者共同組成的課責管理主體，此一論述架構清晰完整，成為爾後公部門課責研究之典範，本研究亦頗多借鏡。

鄭名呈《論國家重大政策變遷與政治課責—以核四廠停工事件為例》一文，

探討對於核四停工又復工之決策應負之政治責任為何？其因違法決策所造成之經濟損失，是否應負連帶賠償責任？我國現有的罷免、彈劾制度能否發揮功能？又如何改正現有制度，讓執政當局有所顧忌而不致背離多數民意？其中對於核四停工又復工之決策，究應負政治責任？抑或有無違失責任？仍待釐清。監察院亦曾就此案進行調查，惟事後亦無法解決行政院與立法院兩院間之僵局，故監察院在無法追究政治責任之前提下，相關「政治議題」介入調查是否妥適？允宜探究。然此等問題之研究與實務之結合，亦相當有意義。尤其對於現有彈劾制度能否發揮功能之反思，均將列為本研究之研析議題。

專業課責論文中，以警察風紀管理與課責之研究，期以課責管理做好警察風紀之控制；由於專業課責是以「充分裁量權」為課責的重要考量，因之，如何從個案研析後，進而妥適運用「專業課責」，以發揮效果，將是未來努力方向。

陳菁雯《官僚組織課責行為模式之研究：理論建構與實務驗證》一文所提，在違法性沒有疑慮的前提下，官僚組織將以遵從層級課責為優先，政治課責次之，最後才會顧及到專業課責，對於法律課責則未加論述。但若要達到顯著而具警惕效果，「法律課責」則最具威嚇性，尤其對政務官，一旦被付彈劾，在現今政治氛圍下，勢將面臨「去職」之壓力（沈秀怡，2002：181-184）。謝志敏認為警察課責機制中，官僚（行政）課責效率最高，法律課責次之，即持相同見解。

二、「懲戒」與「懲處」部分

「懲戒」與「懲處」部分討論與本研究有關者共有 11 篇，議題包括：公務員懲戒制度運用之沿革、現狀、檢討與改革方向及作法；行政懲處與司法懲戒相關問題；彈劾、懲戒合一與懲處並行不相銜問題；以及法官懲戒制度；軍人懲（罰）戒制度等各個領域。按公務人員的責任，至少包括民事責任、刑事責任及懲戒責任，從行政倫理的角度來看，行政倫理責任之踐行，則包括行政之政治責任、專業責任、個人責任。上開研究論文，呈現懲戒與懲處相關議題之盤根錯節，亟待逐一釐清。徵諸前揭論文對於「法官」、「檢察官」、「軍職人員」等專業人員之課責，仍有諸多問題有待解決。本研究將從監察院第 3 屆糾彈案件中篩選適當案例，針對司法官彈劾以及軍人彈劾等議題深入分析檢討，並提改善方案。

郭茂盛《軍人懲戒制度之研究》一文所提，從長從遠而言，性質特殊的軍人實應建立一套不同於公務員之懲罰制度，於軍人法中對軍事懲戒法庭與軍人訴願制度賦予法源依據。于茂宗〈司法人員、政務官、事務官及武職人員適用同一懲戒程序問題之研究〉及廖經綸《我國公務員懲戒制度之研究》文中亦指出，建構一套專供軍人懲戒所使用的制度，其中掌管之機關、原因、處分種類、程序等因應軍人之特性而設計等意見，本研究持不同看法，將併同於軍職人員彈劾議題中詳予論述，俾資補充。

翁岳生講，張學海整理記錄〈公務員懲戒之重要性與問題之檢討〉一文指出，依現行法制及大法官解釋（243、298、491 等號）公務員懲戒法之性質屬司法權及行政權，且於一定範圍內僅得由司法權最終決定（針對足以改變公務員身分或對公務員有重大影響者）。又公務人員考績法之考績懲處，特別是免職，雖屬行政權，實質上亦屬懲戒權，司法權亦得最終決定。上開「主管長官懲戒權」合法性基礎，本研究將進一步予以深化運用。

在行政課責之研究中，相關論文均以「懲處」為議題，本研究認為行政課責中，在憲法規範層面尚有監察院「糾舉權」之行使，經提案糾舉後送交主管長官或其上級長官處理，此一議題則嫌少為論者所觸及，本研究將針對糾舉權之法律規範與實務運作，糾舉權行使概況與相關議題進行探討，以期建構憲法上對公務員課責機制之雛形。

三、「糾彈權」與「監察制度」部分

「糾彈權」與「監察制度」部分討論與本研究有關者共有 5 篇，議題包括：監察院職權之研究；監察權的演變與未來發展方向；我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析；彈劾權之研究；彈劾權行使對象、成效與改進等，此部分所提研究建議，深值研議參酌。

李慧雯《我國彈劾權之研究：理論與實際》一文認為，檢討彈劾權之定位，設計成為一項屬於議會的政治性權力，以及周耿生〈我國彈劾權行使對象、成效與改進之研究〉一文所提，總統副總統彈劾之提案回歸監察院，均屬憲政議題，具有高度政治性。惟彈劾權之行使為國會對其他兩權機關的課責途徑，如 1998 年

10月8日美國眾議院對柯林頓總統進行彈劾調查為例（李慧雯，1999：19），⁵⁶堪為監察院之參考。吳秀玲〈論我國監察權的演變與未來發展方向〉一文所提，只要監察機制具備「自由的調查權」和「一定程度的制裁權」，皆可發揮監察權的效果，此一議題本研究將就實務面進一步論述，並列為訪談議題，蒐集解決問題的對策。

李文郎《修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析》一文指出，監察制度實施成功之條件，包括：（1）監察使「權威」（authority）的建立；（2）具備獨立性、中立性和專業性的特性；（3）健全的國家廉政體系；（4）國會的支持與配合；（5）政治人物對監察使和監察制度的尊重；（6）監察使與外界建立良好的互動關係。並進一步評估我國現行監察制度之問題，主要有下列幾項：（1）形式獨立但實質獨立性不足；（2）監察院的權威未建立；（3）部分監委人選不適任；（4）監察院的功能有待提升；（5）缺乏行銷以及與外界互動不足。分別從監察院的定位、組織規模、監委選任、特殊監察使的設立、監察院的職權、監察院的預算、人權保障、與外界互動、對監委的監督等幾個面向，提出改革之建議。上開建議有關組織規模、監委選任、監察院的職權等，本研究將進一步提出論述，以求落實。我國監察院職權與「監察使」固有不同，⁵⁷但監察使優點和成功經驗，足為健全糾彈制度之借鏡。

綜上，我國憲法對公務人員之課責明文規定監察院得行使彈劾權與糾舉權，前揭論文對於監察權之研究，礙於主題，各有侷限，尤其針對「糾彈制度」從制度面、組織面與執行面整體論述者，更是鳳毛麟角，本研究將殫誠竭慮潛心投入蒐整與研究，期能裨補其闕。

⁵⁶參見 Associated Press, 「Impeachment probe passes 258-176 potential witness list being drawn up」, The China Post, 1998.10.10, page1.

⁵⁷ 監察院與監察使之比較：一、就組織建制而言，監察院為五權體制的獨立機關，監察委員由總統提名，立法院同意後任命；監察使由國會選任，具民意基礎，屬立法型的監察制度。二、就職權而言，監察院與監察使之職權均採「權限多樣化」設計，即皆有收受書狀權、調查權、巡察權、糾正權等、但監察使並無彈劾權、糾舉權與審計權。三、就監察制度之機能而言，監察院職權偏重對官員的監察為主，人民權利救濟機能為輔；反觀監察使係以行政監察為主要機能，偏重人民行政救濟的機能，見郝思麗，1999。改制後我國監察制度與瑞典國會監察使制度之比較研究，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，pp93-103。

第四節 我國現行公務員課責機制

公務人員課責，是對行為態度違法（亦即違反相關法律、政策或程式），以及未符合應達績效水準之公務人員課以責任。⁵⁸ 公務員法律上之責任，可分為行政責任、民事及刑事責任。而行政責任又可分為懲戒處分與懲處處分（吳庚，2008：74），詳論如下：

壹、懲戒處分

公務員的懲戒處分，是為整肅公務員的紀律，對於公務員違犯行政上義務所科處的制裁措施（陳新民 2005：618）。其理論基礎，基本上乃是國家與公務人員權力與法律關係之釐清，昔日公務人員與國家之關係，被視為特別權力關係。惟隨著時代潮流之變遷，特別權力關係理論，屢遭到司法院大法官之質疑，故自釋字 187、201、243、266、298、323、338 號以來之多號解釋、陸續針對公務人員特別權力關係作了相當突破，最後終於在釋字 396 號解釋將公務員關係清楚定位為「公法上之職務關係」。⁵⁹而所謂公法上之職務關係，係指國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。依司法院釋字 298 號解釋：「……關於足以改變公務員身分或對於公務員

⁵⁸參見考試院，「公務人員淘汰機制之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四），研究報告彙編，http://www.exam.gov.tw/ebook/sssub_list.asp?Vcode=1001&Vcode1=1001&Vcode2=1003&Rnd=0.4956314，2009年7月7日搜尋。

⁵⁹按特別權力關係，在其發源地德國，晚近受到無情之批判，並導致相當程度之變遷。鑑於特別權力關係縱使名稱尚在，內涵則已不同於往昔，曾主張以「特別法律關係」代替特別權力關係，作為公務員關係之法律基礎，其概念特徵如下：（一）特別法律關係係與其他公法上法律關係，諸如國家與人民之關係（即所謂一般權力關係）、公法上契約關係等，本質並不相同，有當事人之對立及相互間權利義務存在，不再以單方面之「權力」為其特色。（二）作為相對人之公務員固然對國家負有較重之義務，此種義務之履行與權利之享有，也不具有絕對的對價關係，換言之，義務之履行應優先於權利之享有。但加諸公務員之義務不僅應有法的依據，抑且必須明確。（三）為維持公務有效之運作，所謂「特別規則」的存在，仍然無可避免，但這類行政體系內部之規章，必須符合兩項要件：一係目的合理，一係構成公務員基本權利限制之重要事項，仍受「法律保留」原則之支配。（四）公務員權益受侵害時，並非不得爭訟，尤其當公務員憲法上所保障之權利受到不法侵害，得依法定程序尋求訴訟救濟，不因公務員身分而受影響。詳見吳庚，2008。行政法之理論與實用，臺北：三民書局。Pp243-245。

有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。……」可知，大法官所為凡是足以改變公務人員身分或對於公務人員有重大影響之懲戒處分，公務員得向掌理懲戒之司法機關聲明不服之釋示，係明顯採行德國學者烏勒（C.H.Ule）所提出之基礎關係與管理關係理論架構。⁶⁰因之，懲戒具有維持紀律功能與保障公務員的功能。

貳、懲處處分

公務員的懲處處分，係指行政機關之主管長官對所屬公務人員有違反法規所定之義務而依法所為之處罰（許文義、尤啟南，2000：247）。懲處處分之法源依據為公務人員考績法及其相關法規，然考績之功能，被視為人力資源管理中最具關鍵性之一環，其效果決定成員的獎懲與培訓升遷發展，同時產生激勵性、發展性與綜合性的功能，對提升整體士氣與生產力有直接關係。⁶¹故其理論基礎，在於組織、管理學之探究，而非法律性質，而且考績處分，亦僅是管理過程中所使用之一種方式與手段，並非目的。由於考績有導向發展性與激勵性目的，因此，考績結果應儘可能與懲處性質之法律目的分離，而與訓練發展、職務歷練、工作指派等密切連結（許文義、尤啟南，2000：248）。就其功能與目的而言，公務人員之考績與公務員懲戒法之立法意旨顯有不同。

進而言之，公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳。而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道標準線，標準線之下，

⁶⁰尤啟南（2000）在〈懲戒與懲處關係之研究〉一文中指出：Ule 將特別權力關係區分為身分上發生（成立）、變更或終了特別權力關係之效果與發生經營或管理之關係，以達成其本身目的者，前者稱為基本關係，或者稱為經營關係，藉此種分類說明特別權力關係之權利保護，以及其界限。Ule 認為基本關係所為之一切處置，均適用公法之一般原理原則，其具體處置應視為行政處分，對其處分不服者，皆得請求法院救濟；有關於基本關係，在日本稱之為外部行為，主張司法權應完全介入；至於經營關係，日本稱之為內部行為，由於係屬行政機關所為符合內部之管理目的與行為，純屬行政權之範圍，故認為司法權不應介入。[詳見](#)警學叢刊，30（5）：263-264。

⁶¹參見人事管理，社論，1995。「公務人員考績法修正之方向」一文，32（11-12）：1。

考績結果除發揮人力運用的功能外，亦有懲處、淘汰的功能，⁶²茲分述如下：

- (一) 發揮人力運用的功能：考績乃對公務人員的勤惰及適任性等做考核，最終目的在於提高行政效能，因此，對考績表現不佳者，應可分別施予工作調整，適當輔導及在職訓練。
- (二) 淘汰、懲處之功能：考績的懲處功能在於發揮淘汰機制，對於考列丁等或連續二年考列丙等，即處以改變公務人員身分之處罰，如免職、資遣（或要求其辦理退休），機關在執行上述處分之前，尚可先要求其停職，此類考績作為，執行起來必須格外慎重。

參、公務員課責雙軌制

我國公務人員的懲戒法律制度源自民國 20 年，原始規定僅能由司法院行使之，嗣基於行政管理權之需要，乃先修正懲戒法規定：「薦任職等以下公務人員之記過、申誡，得逕由主管長官行之。」而後，為了使行政主管對公務人員之監督管理權得以更完善，34 年 10 月 30 日之「公務人員考績條例」及其後數度修正之公務人員考績法，正式另行賦予行政主管對於所屬公務人員之懲處權，終至形成懲戒權與懲處權雙軌並行制（蔡秀涓、施能傑，2000：40）。

按公務人員因違反法定義務之行為，由行政機關或司法機關所為之制裁，學理上稱之為「懲戒罰」。現行公務人員課責機制，一方面由憲法規範，依據憲法第 97 條第 2 項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案，移送司法院公務員懲戒委員會審議；⁶³亦得糾舉案，送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官處理。前者監察院之彈劾權，以及主管長官依公務員懲戒法第 19 條第 1 項主動送請審查或審議案件，由於審議機關均為司法院，係屬

⁶²參見張瓊玲，2003。「當前我國公務人員考績制度改造之重要課題」，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-027.htm>。2009 年 7 月 7 日搜尋

⁶³憲法第 77 條：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」、監察法第 8 條：「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之。」及公務員懲戒法第 18 條：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議。」等規定可資參照。

司法程序，參照前述課責之類型，本文乃以「法律課責」稱之；後者之糾舉案，因係由主管長官處理，屬「行政課責」（層級課責）性質；另公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官之懲戒權，亦屬行政課責範疇。再者，由公務人員考績法規範，各機關對於公務人員有考績「懲處」權，建構所謂的「懲戒、懲處雙軌並行制」（體系圖如下）。本研究從「法律課責」與「行政課責」之概念，詮釋監察院對公務員提案彈劾與糾舉，所應負起憲法上「行政責任」之內涵，進而使「憲法課責」之界定更趨明確。

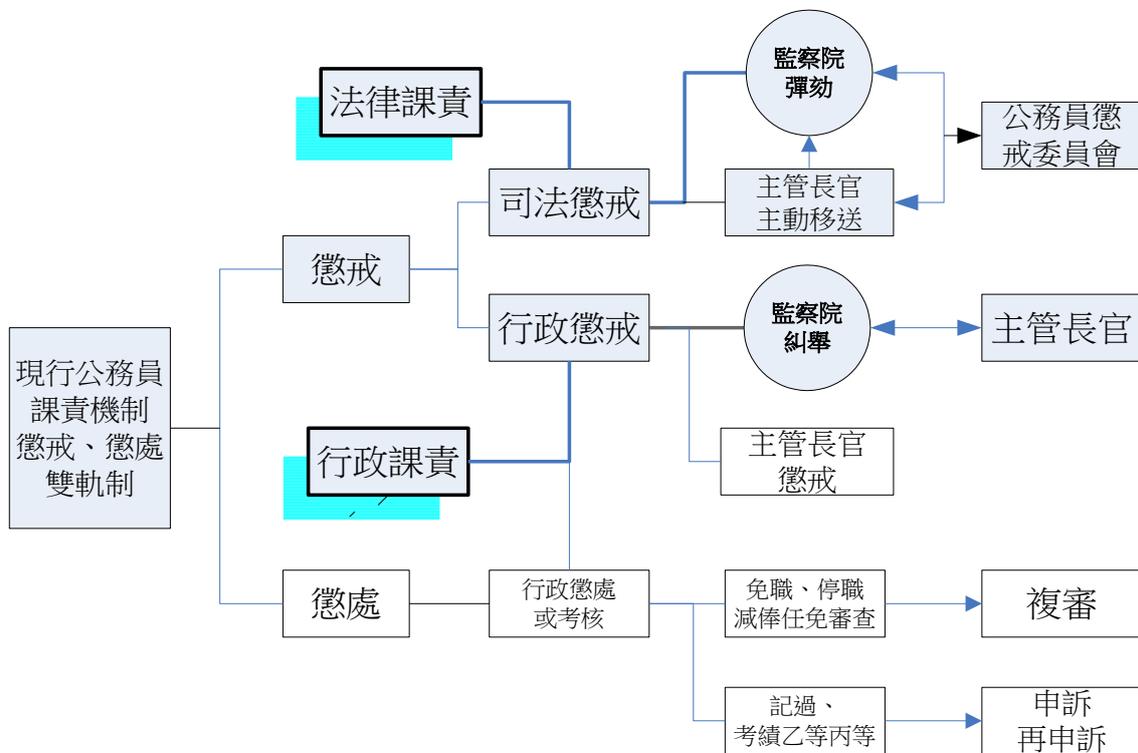


圖 2-1 現行公務員課責機制—懲戒懲處雙軌制體系圖

資料來源：本研究整理

第三章 憲法課責與監察院糾彈權之理論與實務

公務員課責之類型與機制種類繁多，已如前述，本章係以憲法之規範為範疇，並就監察法、公務員懲戒法等相關規定加以論述監察院糾彈制度。第一節為我國憲法上公務人員課責之意涵，第二節為彈劾權之法律規範與實務運作，第三節為彈劾權行使成效與檢討，第四節為彈劾權相關議題之探討，第五節為糾舉權之法律規範與實務運作，第六節為行政懲戒權，第七節為糾舉權行使成效與檢討，第八節為糾舉權相關議題之探討。

第一節 我國憲法上公務員課責之意涵

壹、憲法對公務員課責之規範

我國憲法對於公務員違法侵害人民之自由或權利者，課予懲戒責任、刑事及民事責任（中華民國憲法第 24 條）。懲戒責任部分更明定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案（中華民國憲法第 97 條第 2 項）。憲法增修條文第 7 條進一步規定，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定。監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第 95 條、第 97 條第 2 項及前項之規定。對於監察院彈劾權與糾舉權的行使對象與行使要件作了原則性之規定，亦即以憲法層次規範公務員違反義務時，所應課予之責任，除了充分呈現我國憲政體制「五權分立」之精神（行政機關為民服務，任用公務員執行政策，監察院對違失公務員予以課責，司法院職司懲戒案件之審查）同時亦彰顯「憲法課責」之不可取代性。因此，監察院行使彈劾權與糾舉權兩項職權，責無旁貸，且糾彈權兩權之行使，立法機關尤不能以法律加以限制，畢竟係屬憲法

保留事項。⁶⁴

其次，中華民國憲法第 77 條規定，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。而監察法第 8 條亦規定，彈劾案經提案委員外之監察委員 9 人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之，亦即移送司法院公務員懲戒委員會審議。

至於糾舉部分，監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員 3 人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官（監察法第 19 條第 1 項規定）。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部份另候各該管機關依法辦理外，至遲應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由（監察法第 21 規定）。

據上，我國憲法及其增修條文對於公務員之「失職或違法」，明文規定監察院得提出糾舉案或彈劾案；亦即憲法對公務員之課責，包括彈劾案由公務員懲戒委員會審議的「法律課責」，以及糾舉案由主管長官處理的「行政課責」。建構公務員憲法上課責之機制。

貳、大法官對公務員課責之見解

司法院大法官釋字 243 號解釋，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。該公務員已依法向該管機關

⁶⁴李惠宗（2006）在憲法要義一書中指出，憲法保留係指某些事項只能由憲法加以決定。一般而言，涉及到國家最上層之組織與國家最基本之憲法政策的決定或基本權核心保障的部分，應保留由憲法規定，而不得由法律規定。例如國體與政體的決定、國家究決定為單一國或聯邦國、中央政府究係內閣制或總統制等，P67。王和雄在〈法律的初步概念—以憲法及行政法為中心〉一文中亦指出，所謂憲法保留，係指特定事項，保留由憲法自行規定，縱令立法機關擁有制定法律之權力，憲法亦不授權立法機關制定而保留於憲法中規定之，且縱令是立法機關，亦不得以制定法律之方式，對憲法保留之事項加以限制，否則即屬違憲。監察院之彈劾權與糾舉權，為憲法保留事項。（http://74.125.155.132/search?q=cache:e00wds8NSMoJ:www.hs.ntnu.edu.tw/~citizen/main_09/96_5_16.doc+%E6%89%80%E8%AC%82%E6%86%B2%E6%B3%95%E4%BF%9D%E7%95%99&cd=36&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw，2009 年 8 月 5 日搜尋）

申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。另釋字 298 號解釋，憲法第 77 條規定，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。又釋字 491 號解釋重申，公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。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為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第 23 條之意旨。依上開解釋意旨以觀，多數大法官認為，公務員之懲戒屬司法院掌理事項。此項懲戒得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之，行政機關（包括立法行政與司法行政）之擁有公務員懲戒權，現代法治先進國家均視為當然，蓋此種權力係行政機關固有之任免、指揮、監督、考核公務員之權力的一部份（蔡良文，2006：11）。

由於公務員課責包括法律課責及行政課責，而行政課責除了監察院所提糾舉案，送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官處理外，亦包括公務員懲戒法第 9 條第 3 項，主管長官對 9 職等或相當於 9 職等以下公務員之記過與申誡之懲戒權，及依公務員考績法暨相關規定所為之懲處及考核，涵蓋範圍更大。囿於篇幅所限，本論文僅針對「憲法上公務員課責」亦即監察院行使「彈劾權」與「糾舉權」兩大部分進行論述。

第二節 彈劾權之法律規範與實務運作

行政機關根據法律課責而來的主要對象，分別是立法機關、司法機關以及上級機關或政府。而「法律課責」係植基於憲法、法律、法院判決等官僚組織外部，針對官僚組織所施加的控制方式。

中華民國憲法第 97 條第 2 項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為

有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」又憲法增修條文第 7 條第 3 項亦規定：「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出。」第 4 項更規定「：監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。」對彈劾要件作了原則上的規定；公務員服務法第 24 條對於適用對象進一步規定：「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。」茲分別詳論如下。

壹、彈劾權行使之對象

承上，彈劾相關事項法律定有明文，然所謂「中央及地方公務人員」與「公務員」究何所指，⁶⁵因欠缺明確界定，適用時常造成疑義與困擾，茲依據實務運作情形、相關解釋及案例，綜合歸納彈劾權適用之對象如下：

一、中央及地方公務人員

（一）中央公務人員之範圍

係指服務於中央各機關，包括總統府及其直屬機關、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院及其所屬機關、⁶⁶國立各級學校及國營事業機構等單位，受有俸給之文武職公務員及其國營事業機關服務人員（鄭水枝，1998：66）。

（二）地方公務人員

係指服務於省（市）政府、縣（市）政府、鄉鎮（市）公所及其所屬機關暨事業機構、省（市）議會、縣（市）議會、鄉鎮（市）民代表會、公立各級學校等單位，受有俸給之公務員及公營事業機關服務人員（鄭水枝，1998：66）。

（三）公營事業機關之董事、監察人及總經理

⁶⁵「監察院第 3 屆第 10 次諮詢委員會會議速記錄」載明：「公務人員」與「公務員」：公務人員的概念，有二十多種法規中提及，二者概念不同之情形，除廣狹定義之區別外，法令用語尚有區別，前者專指事務官，後者則兼含政務官與事務官概念在內（王前大法官甲乙）。

⁶⁶司法院釋字第 14 解釋，立監兩院其他人員與國民大會職員，總統府及其所屬機關職員，自應屬監察權行使範圍。

司法院釋字第 24 解釋明確指出：「公營事業機關之董事、監察人及總經理，與受有俸給之文武職公務員，均適用公務員服務法之規定。」⁶⁷因之，公營事業機關之董事、監察人及總經理均為監察權行使之對象。

(四) 直轄市長、縣(市)長、及鄉鎮(市)長

地方制度法第 84 條規定，直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。是以，上開人員均為監察院彈劾權之行使對象。

(五) 國民小學派任教師、兼任行政職務教師

依據公務員懲戒委員會 75 年 3 月 24 日 75 台會議字第 0474 號函釋(公懲會，2000：9)：

1. 依據教育人員任用條例第 26 條及國民教育法第 11 條之規定，國民小學教師係由主管教育行政機關派任，支有俸給並參加考績，應適用公務員懲戒法。
2. 中等學校及大專院校教師，如其所兼任之行政工作係經教育行政機關派任，亦為公務員懲戒法懲戒之對象。

(六) 軍職人員

文武分治，公務人員與軍職人員因工作任務、身分、權利義務、官箴體制自有不同；另軍職人員因任務不同，依陸海空軍獎勵條例、陸海空軍懲罰法、陸海空軍軍官士官考績條例等規定，辦理相關獎懲考績；公務人員係依公務人員考績法、公務員懲戒法辦理，兩者法律立足點未盡相同。

惟司法院釋字第 262 號解釋：「監察院對軍人提出彈劾案時，應移送公務員懲戒委員會審議。至軍人之過犯，除上述彈劾案外，其懲罰仍依陸海空軍懲罰法行之。」其理由書指出，彈劾權在採取三權分立之民主國家，係議會代表人民對政府高級官員之違法或失職，實施民主監督之制度。我國憲法第 90 條、第 97 條第 2 項等規定之監察院彈劾權，其範圍較廣。對於一般彈劾案之審議，並未就文

⁶⁷公司法第 27 條規定：「政府或法人為股東時，得當選為董事或監察人。但須指定自然人代表行使職務。政府或法人為股東時，亦得由其代表人當選為董事或監察人，代表人有數人時，得分別當選。第一項及第二項之代表人，得依其職務關係，隨時改派補足原任期。」可資參照。

職或武職公務員作不同之規定。因此，監察院如就軍人之違法或失職行為成立彈劾案時，自應將該彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議，方符憲法第 77 條之意旨。因之，軍職人員得為監察院彈劾權之行使對象。

(七) 退休、離職公務人員

1. 已退休之公務員，如發現其在職期間有違法失職情事，仍應依法彈劾，移付懲戒。⁶⁸（監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 16 點規定）
2. 受降級或減俸處分而在處分執行前或執行完畢前離職者，於其再任職時，依其再任職之級俸執行或繼續執行之。（公務員懲戒法第 17 條規定）因受降級或減俸之人如已離職，已無級可降或無俸可減，其所受之處分，應以其再任官職時，依所任職時之俸級執行；其餘四種懲戒處分，仍請依照公務員懲戒法第 28 條第 3 項之規定，主管長官收受懲戒處分之議決書後，應即為執行。⁶⁹

(八) 公務人員行政中立法準用之人員

依據公務人員行政中立法第 17 條規定，除前揭人員外，下列人員準用之，亦得為監察院彈劾權之行使對象：

1. 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
2. 公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員。
3. 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。
4. 各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
5. 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
6. 行政法人有給專任人員。

綜上，凡受有俸給之文武職公務員以及公營事業機關服務人員，均為彈劾權之行使對象，亦即包括：中央機關之院長、部長、國軍高級將領、軍官，至地方

⁶⁸公務員懲戒法修正草案（94 年 11 月 23 日司法院函請立法院審議）第 5 條規定：「前項規定（即應受懲戒之事由），對退職、退休或其他原因離職人員任職期間之行為適用之。」

⁶⁹參見公務員懲戒委員會 80 年 11 月 18 日 80 台會瑞議字第 2192 號函，公務員懲戒法規疑義解答彙編，p19。

機關之縣市長、鄉鎮市長、村里幹事、公營事業機關服務人員、兼任學校行政職務之教師，以及公務人員行政中立法準用之人員，不論中央或地方公務人員、文職或武職人員、司法院人員、考試院人員或監察院人員均屬之。⁷⁰

二、非彈劾權行使之對象

(一) 總統、副總統之彈劾案

總統、副總統之彈劾依據憲法第 100 條規定原屬監察院職權，⁷¹惟憲法增修條文 86 年 7 月 21 日修正第 4 條第 5 項規定：「立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」之後，總統、副總統之彈劾案已屬立法院職權行使事項，⁷²非監察院彈劾權行使之對象。

(二) 實務訓練人員

考試及格人員尚未完成分發程序，或已經分發尚未任用，或於應考前任公務

⁷⁰公務員懲戒法修正草案（94 年 11 月 23 日司法院函請立法院審議）第 4 條規定：「本法所稱公務員，指下列各款人員：一、政務人員。二、法定機關任用或派用之有給專任人員。三、公立學校校長、兼任行政職務之教師。四、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員、公立社會教育機構專業人員。五、公營事業機構經國家或其他法人指派在該機構代表其執行職務之人員。六、民選地方首長。七、軍職人員。」說明略以：「現行法未明定懲戒之對象，致實務上常滋疑義，爰於本條列舉本法所稱公務員之範圍。第一款保留現行公務員懲戒法適用之政務人員；第二款配合公務人員保障法第三條第一項前段及第一百零二條第四款，規定法定機關任用或派用之有給專任人員，為本法適用之對象。各機關依相關公務人員任用或派用法律規定晉用者，如依公務人員任用法任用或依交通事業人員任用條例等事業人員相關法律任用之人員是；第三款則參酌教育人員任用條例第二條規定及司法院釋字第三〇八號解釋意旨，將公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師，納入本法；第四款增列教育人員任用條例第二條規定之其他教育人員；又為符合司法院釋字第三〇五號解釋意旨，於第五款明定公營事業機構中應適用本法之人員，例如依中華郵政股份有限公司設置條例第十條第一項規定之該公司受有薪給之董事長、總經理、監察人及代表公股之董事等，俾公法上職務關係與因契約所生之僱傭關係，有所區別；至民選地方首長雖為現行公務員懲戒法適用之對象，然並非第一款所稱之政務人員；而軍人經監察院提出彈劾案者，應移送司法院審理，亦經司法院釋字第二六二號解釋所揭示。是以，此兩類人員自應為本法所稱之公務員，爰於第六款、第七款予以明定之。」其規定更為明確，適用時應無疑義。

⁷¹中華民國憲法第 100 條規定，監察院對於總統、副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。

⁷²現行憲法增修條文（94 年 6 月 10 日總統華總一義字第 09400087551 號令修正公布）第 4 條第 7 項規定：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」因之，對總統、副總統彈劾審理，已由國民大會改隸司法院。

員，因參加考試而卸職者，均不能認為公懲法上之公務員，其所繳證件不實，不能適用該法移送懲戒（司法院院解字第 2931 號解釋），但經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員，違反行政中立法者，仍為彈劾權行使之對象。

（三）各級機關之雇員、臨時人員

參據司法院 22 年解字第 1012 號解釋：「僱員並非公務員懲戒法上之公務員，而中央政治會議第三四二次會議決議，其範圍又僅限於聘任人員，並未附帶言及僱員，自不包含在內。」因之，各級機關之雇員、臨時人員非彈劾權行使之對象。但各機關及公立學校依法聘用、僱用人員，違反行政中立法者，仍為彈劾權行使之對象。

（四）各級民意代表

司法院釋字第 14 號解釋：「國民大會代表為民意代表，其非監察權行使對象更不待言。憲法草案及各修正案，對於國大代表均無可以彈劾之擬議，與立、監委員包括在內之各修正案不予採納者，實為制憲時一貫之意思。」又「自治人員之屬於議事機關者，如省縣議會議員，亦為民意代表，依上述理由，自亦非監察權行使之對象。」據上，各級中央、地方民意代表非監察院彈劾權之行使對象。

（五）公立學校聘任之教師

司法院釋字第 308 號解釋：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」

（六）受託行使公權力機關或團體之人員

受託行使公權力之機關或團體，並非實體之國家機關，其人員於行使公權力時，為刑法第 10 條所稱「受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者」，惟實際上此種受託人為擬制之公務人員，並非公務員服務法上之公務員，因之，非監察院糾舉權、彈劾權之行使對象（李伸一，2005：49）。

三、職稱、職等

（一）以違法失職行為時之官職等為準：違失行為之後，調任其他機關職務者，

應由違失行為時所屬機關長官移送審議。又違失行為於事務官任內，移送審議在升任政務官之後，應以事務官身分為懲戒處分（公懲會，2000：74）。被付彈劾人如已調整職務者，應以原職移付懲戒（糾彈案件注意事項第 15 點）。

（二）監察院第 3 屆第 23 次全院委員談話會結論

被付彈劾人職等以「10 職等以上」為原則，惟對 9 職等以下之司法官，或 9 職等以下之公務人員，違失情節重大，證據確鑿者，仍應提案彈劾。⁷³

四、懲戒權之行使期間

公務員懲戒法第 25 條第 3 款規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……三、自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者。」⁷⁴違法失職已逾 10 年者，公務員懲戒委員會既為「免議之議決」，為免徒增困擾，實務上，監察院對此類案件，亦將不再提案彈劾。且公務員懲戒委員會亦認為如合於公務員懲戒法第 25 條第 6 款規定之案件，自可免予移送（公懲會，2000：10）。

貳、彈劾權行使之要件

一、違法

彈劾或懲戒法規所謂「違法」，究何所指？論者意見紛歧，茲就相關主管機關所為解釋如下：

（一）監察院解釋

⁷³參見監察院第 2、3 屆院會、各委員會召集人會議、全院委員談話會涉及監察權行使有關決議資料，p103。

⁷⁴公務員懲戒法修正草案（94 年 11 月 23 日司法院函請立法院審議）第 62 條規定：「……三、已逾第三十七條規定之懲戒權行使期間者。……」第 37 條規定：「應受懲戒行為，自行為終了之日起已逾三年者，不得予以減俸（薪）、罰款、記過或申誡之懲戒。應受懲戒行為，自行為終了之日起已逾五年者，不得予以降級之懲戒。應受懲戒行為，自行為終了之日起已逾七年者，不得予以休職之懲戒。應受懲戒行為，自行為終了之日起已逾十年者，不得予以撤職之懲戒。」

監察院 39 年第 81 次會議決議：「監察法上之違法，是否僅限於職務上之行為，並無明文規定，但既未限制，自可就具體情節認定。」

（二）行政院解釋

行政院 59 年 7 月 23 日（59）臺人政參 字第 11531 號函釋略以，公務人員之行為構成違法之情事有二：一為公務員職務上違法及廢弛職務或其他失職行為。二為公務員身分上之違法與職務無關而有足以損失名譽之行為，即違反公務員服務法第 5 條之規定或公務人員考績法有關懲處之規定者。⁷⁵

（三）公務員懲戒委員會解釋

公懲會 78 年 6 月 23 日法律座談會所作決議：「凡公務員之行為經法院判處罪刑者，即為違法行為」（公懲會，2000：65），採較廣義之見解。

綜上，違法係指其行為違反法令規定而言，不僅指公務員服務法，亦包括所有合法之法令。⁷⁶公務員執行職務時，因故意或過失違反法規、不適用法規或誤用法規，及足以影響公務員品位之行為（李伸一，2005：132），均屬之。且其行為不以與職務有關者為限，也不以使國家或人民受有損害為要件。

二、失職

失職係指公務員懲戒法第 2 條第 2 款所稱廢弛職務或其他失職行為。

（一）監察院解釋

凡法律所規定事項，或法律雖未規定而職務上應為而不為，不該為而為，或執行不力、執行過當、應注意而未注意等行為，不問其是否故意或過失均屬失職（鄭水枝，1998：68）。

⁷⁵其他學者雖認為「至於與公務員身分無關之違法行為，例如觸犯行政罰法、民事法等，因與公務員之職務行為無關，自不能據以罰之。」尚與該解釋意旨無違。參見許文義、尤啟南，2000。「從法規觀點論公務員懲戒（處）制度之理論與實務」，中央員警大學法學論集，p250。

⁷⁶按公務員懲戒法第 2 條：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」公務員懲戒法修正草案（94 年 11 月 23 日司法院函請立法院審議）第 5 條規定：「公務員有下列各款情形之一者，應受懲戒：一、執行職務違反法令、怠於執行職務或其他失職行為。二、違背公務員法定義務之行為。前項規定，對退職、退休或其他原因離職人員任職期間之行為適用之。說明略以：……二、基於現行法第二條第一款所規定之「違法」、同條第二款「廢弛職務或其他失職行為」之懲戒事由規定不夠明確，均有修正之必要。爰於本條規定，應受懲戒之事由為公務員職務上之行為，須因執行職務違反法令、怠於執行職務或其他失職行為；至非屬職務上之行為，則須有違背公務員應遵守之法定義務者，始得予以懲戒。」

(二) 公務員懲戒委員會解釋

公務員懲戒法第 2 條第 2 款所定之失職行為，究係採廣義說或狹義說？決議：採廣義說，凡與職務有關，當為而不為，不當為而為或為而不當均為失職行為。」

(公懲會，2000：64-65) 析論之：

1. 當為而不為：應有積極之作為，而不作為。例如海關官員違反命令，不依規定執行查驗職務。
2. 不當為而為：消極不作為義務之違反。例如工程驗收人員，明知施工不符規定，卻徇情驗收通過；執行職務接受不當招待等。
3. 為而不當：作為處置失當。例如書記官辦理民事案件，貽誤時機，處置失當，致損害債權人權益。⁷⁷

(三) 法定之失職原因⁷⁸

1. 主管長官接到監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理，不為急速救濟之處理者，於被彈劾人員受懲戒時，應負失職責任。(監察法第 14 條第 2 項規定)
2. 被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，未於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理或決定不應處分，如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。(監察法第 22 條第 2 項規定)

⁷⁷參見柯慶賢，「證據法則之建構-有關公務員彈劾懲戒部分」，93 年度監察院監察調查處監察調查人員在職訓練班上課講義，p96。以及董樂群、李俊儒，「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」，監察調查人員參考使用，pp9-18。

⁷⁸法定失職原因除本文所列舉者外，其他法律規定「移送監察院」者有：擴大公共建設投資特別條例第 11 條第 2 項規定：「審計機關審核各機關依本條例辦理之擴大公共建設投資計畫，如發現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度百分之八十時，應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處。」振興經濟擴大公共建設特別條例第 12 條第 2 項規定：「審計機關審核各機關依本條例辦理之擴大公共建設投資計畫，如發現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度百分之八十時，應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處。」另立法院職權行使法第 48 條規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。以及公務人員協會法第 45 條第 1 項前段規定：「各關係機關未依前條第二項規定辦理者，銓敘部應檢具證據將違失人員移送監察院依法處理。」公務人員保障法第 92 條第 1 項前段規定：「原處分機關、服務機關於前條規定期限內未處理者，保訓會應檢具證據將違失人員移送監察院依法處理。」

3. 長官違反「不得要求公務人員從事公務人員行政中立法禁止之行為」時，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。
- （公務人員行政中立法第 14 條）

參、其他有關彈劾規定

一、涉及刑事責任、所涉金額與函請機關自行議處之考量

監察院第 3 屆第 23 次全院委員談話會結論：⁷⁹

- （一）被付彈劾人涉及之刑事責任，非監察院之考量範圍，如其行政責任確鑿，確有彈劾必要時，不論其業經起訴或判刑與否，均應提案彈劾。
- （二）被付彈劾人違失行為所涉金額，不宜限制一定數目以上，始得提案彈劾。
- （三）機關依公務員懲戒法第 19 條規定，移請監察院審查案件，如其事證明確，即應彈劾，不宜請其主管機關自行議處。

二、須有故意或過失

公懲會 89 年 1 月 12 日法律座談會決議，懲戒處分在追究公務員之責任，以維持公務秩序；考績處分在於確保公務之效率，並非對公務員追究道德責任，故考績處分並不以故意或過失為必要，至於懲戒處分，則須被付懲戒人有故意或過失始得為之（公懲會，2000：64-65）。

三、依命令之行為

公務人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；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時（該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回

⁷⁹參見監察院第 2、3 屆院會、各委員會召集人會議、全院委員談話會涉及監察權行使有關決議資料，p103。

其命令），公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。（公務人員保障法第 17 條）因之，如明知仍奉命照辦，不問有無陳述意見均難辭違失責任（公懲會，2000：84）。

肆、彈劾理由及適用之法律條款

一、彈劾理由

監察院彈劾理由，參照監察院統計資料分為：「違法」、「失職」、「違法失職」等 3 類，而「公務員懲戒委員會案例要旨」（37～87 年）則歸納為 48 種，較為詳盡，茲表列如下：

表 3-1 司法懲戒「理由」一覽表

違抗法令	玩忽功令	舞弊瀆職	違法瀆職
擅權違失	擅用職權	弄權營私	徇情溺職
有虧職守	疏忽職責	疏於監督	辦事顛預
任意曠職	措置失當	任用私人	違法濫權
廢弛職務	有欠誠實	有失謹慎	有失勤勉
交代不清	經營商業	違法兼職	贈受財物
應行迴避而不迴避	接受招待	擅用公物公款	圖 利
溢領配給	洩漏機密	妨害公務	疏脫人犯
誣 告	賭 博	偽造文書	行為不檢
過失致死	傷 害	妨害名譽	竊 盜
竊 佔	故買贓物	恐 嚇	侵 占
詐 欺	毀損幣券	煙 毒	擅自墾殖

資料來源：本研究整理

二、適用之法律條款

（一）監察院彈劾案件適用之法律條款

依據 88 年至 94 年監察院彈劾案（彈劾案、糾舉案）彙編等資料統計，其適

用之法律條款係違反「公務員服務法」者，⁸⁰列表統計如次：

表 3-2 監察院彈劾案「適用之法律條款」一覽表

法規名稱	條次	適用情形（次）							合計
		88年	89年	90年	91年	92年	93年	94年1月	
公務員服務法	一	5	11	7	5	7	7	3	45
公務員服務法	二	-	1	1	1	1	-	-	4
公務員服務法	四	-	-	-	1	-	1	-	2
公務員服務法	五	8	13	7	9	8	8	2	55
公務員服務法	六	4	4	5	4	5	4	1	27
公務員服務法	七	5	11	5	7	7	6	2	43
公務員服務法	九	-	-	1	-	-	-	-	1
公務員服務法	十	-	2	-	-	-	-	-	2
公務員服務法	十一	-	-	-	-	1	-	-	1
公務員服務法	十三	-	2	-	-	1	-	-	3
公務員服務法	十四	-	-	-	-	-	1	-	1
公務員服務法	十五	3	-	-	-	-	1	-	4
公務員服務法	十六	1	-	-	-	-	-	-	1
公務員服務法	十七	-	1	-	-	-	-	-	1
公務員服務法	十九	-	1	1	1	-	1	-	4
公務員服務法	二十	-	-	-	1	-	-	-	1
公務員服務法	廿二	1	1	-	-	-	-	-	2
公務員服務法	廿三	-	-	-	1	-	-	-	1
公務員服務法	廿四	-	1	-	-	-	1	-	2
公務員服務法	廿五	-	-	-	-	-	-	-	-

資料來源：本研究參考監察院彈劾案彙編整理

（二）法律條款之分析

⁸⁰公務員服務法是公務員的行為準則與服務規範，監察院對於違法失職公務人員之彈劾與糾舉，均援引公務員服務法作為適用法律條款之依據，爰予以綜合彙整，以供參考。

1. 公務員服務法是公務員的行為準則，也是規範當前公務員服務事項的主要法律，只要具有公務員的身分，不論是否正在執行職務，或下班與放假期間，甚至在離職後一定期間內，均受到公務員服務法的約束。公務員服務法可以說是無時不刻、如影隨形的跟著每一個公務員，其重要性不可言喻。這些行為義務規定，大致可分為抽象作為義務、具體作為義務、絕對不得作為義務、相對不得作為義務等四大類。⁸¹因之，監察院對於提案彈劾或糾舉案件，均援引公務員服務法作為適用法律條款之依據。
2. 公務員服務法共計 25 條，監察院第 3 屆監察委員所提彈劾案件中，適用之法律條款共使用 19 條，其中第 1 條援引 45 次、第 5 條援引 55 次、第 6 條援引 27 次、第 7 條援引 43 次最多，其中更以第 5 條位居首位，值得公務員注意。

伍、司法懲戒移送機關

一、監察院移付懲戒

公務員懲戒法第 18 條規定：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送公務員懲戒委員會審議。」

監察院對於彈劾案應就其違法或失職之事實與證據詳為調查，詢問被付彈劾

⁸¹參見「公務員服務法中倫理規範的特色」一文指出，抽象作為義務，乃謂其作為之義務內容較為抽象、廣泛、不具體且不易衡量，主要指忠實義務、執行職務義務與保持品德義務而言。具體作為義務，意謂其作為之義務內容較為具體客觀，未有模糊空間而言，例如服從命令義務中，明定以主管長官、上級長官之命令為準；執行職務義務中，應於一個月內就任新職與奉派出差應於一星期內出發等規定，均屬之。所謂絕對不得作為義務，則指沒有附加條件，絕對限制公務員不得作為的事項，例如不得洩露政府機關機密、不得利用職務上之機會加損害於他人、不得推薦人員給屬官或有所關說及請託、不得贈受財物或接受餽贈等即是。至於相對不得作為義務，乃指原則上公務員不得去做，但如有除外規定或在一定範圍內，公務員仍得去做的事情，例如公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話；公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可者，不在此限；公務員除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假；公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務；公務員非因職務之需要，不得動用公物或支用公款等。<http://www.moex.gov.tw/ct.asp?xItem=11310&ctNode=1027>，考銓周刊，1066 期。2009 年 8 月 16 日搜尋

人，擬定調查報告及彈劾案文，以備「彈劾審查會」審議，彈劾案文應分敘下列各項：⁸²一、被付彈劾人姓名、服務機關及職稱。二、案由。三、違法失職之事實與證據。四、彈劾理由及適用之法律條款。五、是否追究刑事責任（監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第3點第1項）。

二、主管長官主動送請監察院審查或公懲會審議

公務員懲戒法第19條第1項規定：「各院、部、會長官，地方最高行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬九職等或相當於九職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」亦即：

- （一）10 職等以上簡任公務員：由主管長官送請監察院審查，經提案彈劾通過後，再移送公務員懲戒委員會審議。
- （二）9 職等以下之薦、委任公務員：由主管長官逕送公務員懲戒委員會審議，無須送請監察院審查。

陸、司法懲戒處分種類

公務員懲戒法第9條規定，公務員之懲戒處分有下列六種：⁸³

一、撤職。

⁸²公務員懲戒法修正草案（94年11月23日司法院函請立法院審議）第43條第2項規定：「前項移送書，應載明下列各款：一、被付懲戒人之姓名、職稱、官等、性別、年齡、國民身分證統一編號、住居所。二、應付懲戒行為之事實。三、證據及所違反之法令。」

⁸³公務員懲戒法修正草案（94年11月23日司法院函請立法院審議）第29條第1項規定：「公務員懲戒之種類如下：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸（薪）。五、罰款。六、記過。七、申誡。前項第二款至第四款及第六款之規定，於政務人員、法官及檢察官不適用之。（即僅適用：撤職、罰款、申誡三種）。」第2項規定：「法官、檢察官有不適任情形，應為撤職之懲戒。」第3項規定：「退職、退休或其他原因離職人員不適用第一項第一款至第三款及第六款之規定；其未支領月退職金或月退休金者，並不適用第一項第四款之規定。」其說明五指出：「五、法官折訟斷獄，檢察官摘奸發伏，其司法人員身分及職務與一般公務人員之職掌有別，理應謹言慎行、廉潔自持，對其之懲戒有另予規定之必要，爰比照政務人員之規定，懲戒種類限於撤職、罰款及申誡；除違法失職情事輕微，懲戒法院得斟酌為申誡、罰款之懲戒外，並於第三項規定法官、檢察官如有不適任之情事，懲戒法院應即為撤職之懲戒，以示重懲；另本條之法官、檢察官包括『試署』及『候補』之法官、檢察官在內，自不待言。」

撤職，除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為 1 年。（公務員懲戒法第 11 條）

二、休職

休職，休其現職，停發薪給，並不得在其他機關任職，其期間為 6 個月以上。休職期滿，許其復職。自復職之日起，2 年內不得晉敘、升職或調任主管職務（公務員懲戒法第 12 條）。

三、降級

降級，依其現職之俸給降一級或二級改敘，自改敘之日起，2 年內不得晉敘、升職或調任主管職務。受降級處分而無級可降者，按每級差額，減其月俸，其期間為 2 年（公務員懲戒法第 13 條）。

四、減俸

減俸，依其現職之月俸減百分之十或百分之二十支給，其期間為 6 個月以上、1 年以下。自減俸之日起，1 年內不得晉敘、升職或調任主管職務（公務員懲戒法第 14 條）。

五、記過

記過，自記過之日起 1 年內不得晉敘、升職或調任主管職務。1 年內記過 3 次者，依其現職之俸級降一級改敘，無級可降者，準用第 13 條第 2 項之規定（公務員懲戒法第 15 條）。

六、申誡。

申誡，以書面為之（公務員懲戒法第 16 條）。

另僅「撤職」及「申誡」之懲戒處分適用於政務官（公務員懲戒法第 9 條第 2 項）。

柒、被懲戒人權益維護事項

一、依法提出申辯

- (一) 公務員懲戒委員會收受移送案件後，應將移送書繕本送達被付懲戒人，並命其於指定期間內提出申辯書，必要時得通知被付懲戒人到場申辯。被付懲戒人得聲請閱覽及抄錄卷證（公務員懲戒法第 20 條）。
- (二) 懲戒機關於收到被彈劾人員答辯時，應即通知監察院轉知原提案委員，原提案委員接獲通知後如有意見時，應於 10 日內提出轉送懲戒機關（監察法第 16 條第 2 項）。

二、聲請再審議—救濟程式

懲戒案件之議決，有下列各款情形之一者，原移送機關或受懲戒處分人，得移請或聲請再審議（公務員懲戒法第 33 條規定）：⁸⁴：一、適用法規顯有錯誤者。二、原議決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造者。三、原議決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。四、原議決後，其相關之刑事確定裁判所認定之事實，與原議決相異者。五、發現確實之新證據，足認應變更原議決者。六、就足以影響原議決之重要證據，漏未斟酌者。

⁸⁴公務員懲戒法修正草案（94 年 11 月 23 日司法院函請立法院審議）第 83 條規定：「懲戒法院之判決確定後，有下列各款情形之一者，原移送機關或受懲戒人，得移請或聲請再審：一、依法律或裁定應迴避之法官參與裁判者。二、原判決所憑之證言、鑑定、通譯或證物經確定判決，證明其為虛偽或偽造、變造者。三、原判決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。四、發現確實之新證據，足認應變更原判決者。前項移請或聲請，於原判決執行完畢後，亦得為之。」說明中指出：為免輕易動搖確定判決之效力，就非常救濟之移請或聲請再審制度，自應嚴格限制移請或聲請再審之原因。將「再審議」修正為「再審」，以符法院體例。綜觀上開規定，經公懲會「判決確定」（審議）後，欲以「再審」（再審議）方式請求救濟，不但適用條款規定相當嚴謹，實務上，聲請「再審」（再審議），而獲致「有利於受懲戒人之判決（議決）」之相關案例，為數極少，例如：88 年聲請 91 件，駁回 90 件，1 件撤銷原議決更為議決；89 年聲請 104 件，駁回 101 件，2 件撤銷原議決更為議決，1 件其他；90 年聲請 105 件，駁回 100 件，5 件撤銷原議決更為議決；91 年聲請 79 件，駁回 76 件，1 件撤回，2 件撤銷原議決更為議決；92 年聲請 83 件，駁回 78 件，4 件撤銷原議決更為議決，1 件其他；93 年聲請 60 件，駁回 57 件，3 件撤銷原議決更為議決；94 年聲請 45 件，駁回 40 件，1 件撤回，4 件撤銷原議決更為議決；詳見司法院司法統計網站，<http://www.judicial.gov.tw/juds/index1.htm>。2009 年 8 月 8 日搜尋

第三節 彈劾權行使成效與檢討

糾彈制度在我國起源甚早，始建於秦、漢時代，當時由御史府（臺）掌管監察工作。隋、唐以來，分置「臺」「諫」兩職，御史臺主監察文武官史，諫官主諫正國家帝王。宋初仍因襲唐制，惟中葉以來，臺臣與諫官之職掌逐漸不分，開啟元代以後「臺」「諫」合一之肇端。至明、清兩代，以「都察院」掌風憲，揚善除奸，發揮整飭綱紀之功效。⁸⁵

民國成立，倡行「五權憲法」，擷取歐美三權分立制度，與中國御史諫官制度及考試制度之優點，於行政、立法、司法三權之外，另增監察、考試兩權。17年北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治。17年2月設審計院，20年2月成立監察院，並將審計院撤銷，依法改部，隸屬監察院，此為國民政府最高監察機關，行使彈劾及審計權，26年對日抗戰後復行使糾舉及建議二權。

民國36年12月25日施行中華民國憲法，依憲法規定，由各省市議會、蒙古西藏地方議會及華僑團體選舉出第一屆監察委員，並於37年6月5日正式成立行憲後之監察院。

為比較分析彈劾權行使狀況，分為行憲前、行憲後及監察院第3屆等3階段，茲列表如下：

壹、行憲前彈劾權行使之統計分析

依照民國18年7月10日國民政府公布的治權行使之規律案第4條規定：「一切公務員之彈劾權，皆屬於監察院，凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理。」20年6月8日國民政府公布公務員懲戒法，⁸⁶相關彈劾案件乃能據以辦理，其辦理情形列表（表內區分為20年至26年抗戰前以及27年至36年抗戰後作統計）如下：

⁸⁵參見監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/intro.asp?bar1=1&bar2=5>。

⁸⁶參見監察院實錄編輯委員會，1981。國民政府監察院實錄（一），監察院，p395。

一、民國 27 至 36 年行憲前彈劾案件統計

表 3-3 行憲前（27-36 年）監察院彈劾案件統計表

年度	彈劾案件數	被彈劾人數	備註
20年	78	106	
21年	76	127	
22年	144	252	
23年	132	257	
24年	149	256	
25年	278	438	
26年	132	363	
小計	835	1,566	
抗戰前 平均數	119	223.7	
27年	32	48	
28年	50	92	
29年	56	111	
30年	45	69	
31年	57	107	
32年	53	78	
33年	52	89	
34年	82	149	
35年	153	117	
36年	163	300	
小計	743	1,493	
抗戰後 平均數	74.3	149.3	
合計	1,578	3,059	
每年 平均數	92.8	179.9	

資料來源：本研究參考國民政府監察院實錄（一）整理

二、行憲前彈劾權行使情形檢討分析

- (一) 行憲前，從民國 20 年至 26 年 7 年間，共成立彈劾案 835 件，從 27 年至 36 年 10 年間，共成立彈劾案 743 件，彈劾案件在抗戰前每年平均 119 件，抗戰後逐漸縮減為 74 件。是否國家動盪不安時，公務員貪瀆舞弊事件較易滋生，值得探究。
- (二) 另抗戰期間及勝利後，政治未趨安定，違法失職案件應予迅速處理，故以糾舉權之行使為主，亦即行憲前糾舉權之行使較彈劾權更為頻繁，此部分容於下章節續予討論。

貳、行憲後彈劾權行使之統計分析

監察院行憲後為五院層級的憲政機關，第 1 屆監察委員由間接選舉產生之，相當於民主國家之國會，⁸⁷修憲後第 2、3 屆等已改制為非民意機關，本研究將分屆別統計分析彈劾權行使情形。

一、民國 37 年行憲後第 1 屆彈劾案件數量及案情類別統計如下表：

表 3-4 行憲後監察院第 1 屆（37-81 年）彈劾案件統計表

年度	彈劾案件數	被彈劾人數	違法	失職	違法失職	備註
37年 6-12月	38	57	18	6	14	
38年	33	58	9	3	21	
39年	6	23	4	2	-	
40年	7	8	-	7	-	
41年	10	27	6	4	-	
42年	4	8	2	-	2	
43年	3	7	-	-	3	

⁸⁷參見司法院釋字第 76 號解釋。

年度	彈劾案件數	被彈劾人數	違法	失職	違法失職	備註
44年	6	19	-	1	5	
45年	17	57	2	1	14	
46年	10	39	1	1	8	
47年	10	112	-	4	6	
48年	10	30	1	2	7	
49年	6	21	-	1	5	
50年	11	50	1	4	6	
51年	13	52	1	2	10	
52年	18	45	3	2	13	
53年	18	59	2	3	13	
54年	13	59	3	2	8	
55年	12	77	1	1	10	
56年	13	43	2	2	9	
57年	15	49	-	-	15	
58年	13	65	1	-	12	
59年	6	13	1	-	5	
60年	3	6	-	-	3	
61年	9	36	1	2	6	
62年	13	39	-	2	11	
63年	4	27	-	-	4	
64年	8	23	-	-	8	
65年	2	12	-	-	2	
66年	4	31	-	-	4	
67年	6	17	-	-	6	
68年	4	15	-	-	4	
69年	4	7	2	-	2	
70年	2	18	-	-	2	
71年	4	33	-	-	4	

年度	彈劾案件數	被彈劾人數	違法	失職	違法失職	備註
72年	5	21	-	-	5	
73年	7	67	-	2	5	
74年	4	14	2	-	2	
75年	7	56	1	2	4	
76年	12	49	3	2	7	
77年	12	49	1	-	11	
78年	8	24	2	-	6	
79年	5	21	1	1	3	
80年	8	72	-	3	5	
81年	11	47	1	1	9	
小計	434	1662	-	-	-	
第1屆 平均數	9.8	37.3	-	-	-	

資料來源：本研究參考行憲監察院實錄及監察院（公務）統計提要整理

二、改制後監察院第 2 屆彈劾案件數量及案情類別統計如下表：

表 3-5 改制後監察院第 2 屆彈劾案件統計表

年度	彈劾案件數	被彈劾人數	違法	失職	違法失職	備註
82年	8	27	2	1	5	
83年	22	82	1	4	17	
84年	40	99	-	2	38	
85年	28	77	-	-	28	
86年	32	84	-	2	30	
87年	54	125	-	2	52	
88年 1月	2	3	-	-	2	
小計	186	497	-	-	-	
第2屆 平均數	30.6	81.7	-	-	-	

資料來源：本研究參考行憲監察院實錄及監察院（公務）統計提要整理

三、監察院第 1、2 屆彈劾權行使情形檢討分析

- (一) 行憲後監察院彈劾權之行使已普遍運用，惟 63 年至 75 年連續 13 年彈劾案件數每年均未達 10 件，是否與蔣經國擔任行政院長時，於 1972 年訂頒十項革新，要求政府機關行政執行上要簡廉有效，並且嚴禁行賄與收賄有關，值得進一步研酌。
- (二) 在 81 年以前因第 1 屆監察委員任期已近尾聲，⁸⁸此一階段，恐無心戀棧，以致彈劾案件呈現萎縮現象。
- (三) 案件類別「違法」75 件與「失職」74 件，兩者相當，而「違法失職」者 471 件，佔絕大部分。
- (四) 以修憲前後分析觀察之，修憲前監察院第 1 屆監察委員提案彈劾平均每年件數為 9.8 件，彈劾人數平均每年件數為 37.3 人；修憲改制後第 2 屆提案彈劾平均每年件數為 30.6 件，平均每年人數為 81.7 人，已逐漸改善中。

參、監察院第 3 屆監察委員彈劾案件辦理情形

監察院第 3 屆監察委員（88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日）6 年期間，共計提案彈劾 118 件，被彈劾人數計 302 人，其中 88 年 2 月至 12 月成立 12 案，彈劾 25 人；89 年成立 31 案（較上年增加 158.3%），彈劾 76 人（較上年增加 204.0%）；90 年成立 15 案（較上年減少 51.63%），彈劾 24 人（較上年減少 68.4%）；91 年成立 15 案（同上年持平），彈劾 49 人（較上年增加 104.2%）；92 年成立 24 案（較上年增加 60.0%），彈劾 71 人（較上年增加 44.9%）；93 年成立 18 案（較上年減少 25.0%），彈劾 51 人（較上年減少 28.2%）；94 年 1 月成立 3 案，彈劾 6 人（統計至 94 年 1 月 31 日止）。⁸⁹茲分別整理如下：

一、成立案件與案情類別

⁸⁸依據 81 年 5 月 28 日修正公布之中華民國憲法增修條文第 5 條第 3 項規定，監察院第 2 屆監察委員應於中華民國 82 年 1 月 31 日選出，自中華民國 82 年 2 月 1 日開始行使職權。

⁸⁹參見監察院報告書（95 年），監察院，p211-217。

表 3-6 監察院第 3 屆監察委員彈劾案件統計表

年月別	成立彈劾案件			案情類別		
	總計	公布	不公布	違法	失職	違法失職
合計	118	116	2	3	-	115
88年2~12月	12	12	-	-	-	12
89年	31	31	-	-	-	31
90年	15	15	-	-	-	15
91年	15	14	1	-	-	15
92年	24	24	-	1	-	23
93年	18	17	1	1	-	17
94年1~2月	3	3	-	1	-	2
每年平均件數	19.7	-	-	-	-	-

資料來源：本研究參考監察院工作概況（95 年 1 至 12 月）整理

二、被彈劾人官等

表 3-7 監察院第 3 屆彈劾案件被彈劾人官等統計表

項目別	平均	合計	88.2-12	89年	90年	91年	92年	93年	94.01	
人數	50.3	302	25	76	24	49	71	51	6	
文 職 人 員	選任	-	7	-	3	2	1	-	1	-
	特任	-	3	-	2	-	-	-	1	-
	簡任	-	116	13	24	11	15	34	18	1
	薦任	-	75	3	26	6	13	13	13	1
	委任	-	5	-	2	1	1	1	-	-
武 職 人 員	將官	-	29	3	9	1	5	4	7	-
	校官	-	61	6	8	3	11	19	10	4
	尉官	-	6	-	2	-	3	-	1	-

資料來源：本研究參考行憲監察院實錄及監察報告書（95 年）整理

三、監察院第 3 屆彈劾權行使情形檢討分析

- (一) 監察院第 2 屆監察委員共計提案彈劾 186 件，被彈劾人數計 497 人，平均每年件數為 30.6 件，平均每年人數為 81.7 人；第 3 屆監察委員共計提案彈劾 118 件，被彈劾人數計 302 人，平均每年件數為 19.7 件，平均每年人數為 50.3 人，數據呈現下滑現象，
- (二) 就彈劾案之案情類別觀之，屬違法失職者 115 件，違法者 3 件，失職者 0 件。其中
- (三) 依被彈劾人官等統計資料顯示，文職人員被彈劾人以簡任人員最多計有 116 人，佔 56.3%，武職人員以校官最多，佔 63.5%，顯見監察院彈劾仍以高官為主。

肆、行憲前、行憲後歷屆彈劾權行使情形分析

行憲前屬國會性質的監察院與修憲改制後非屬民意機關的監察院，其彈劾權行使究竟有無變化，值得吾人重視，以下分別就修憲前及修憲後（含 1 屆、2 屆、3 屆）加以分析比較：

一、行憲前、行憲後彈劾案件分析比較圖

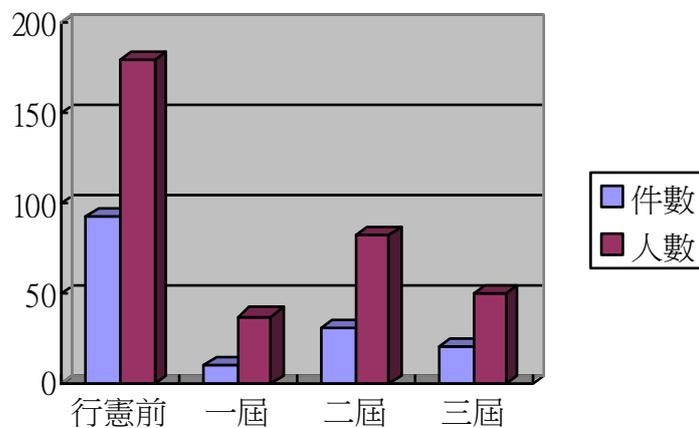


圖 3-1 行憲前、行憲後歷屆彈劾案件分析比較圖

資料來源：本研究整理

二、行憲前、行憲後歷屆彈劾權行使情形檢討分析

- (一) 行憲前監察院平均每年提案彈劾 92.8 件，被彈劾人數平均每年 179.9 人；行憲後 1 第屆監察院平均每年提案彈劾 9.8 件，被彈劾人數平均每年 37.3 人；改制後第 2 屆監察院平均每年提案彈劾 30.6 件，被彈劾人數平均每年 81.7 人；第 3 屆監察院平均每年提案彈劾 19.7 件，被彈劾人數平均每年 50.3 人。
- (二) 行憲前我國幅員廣大，各地尚未安定，監察院平均每年提案彈劾案件雖高達 92.8 件，但因無相關類似基準數據作為比較之基礎，尚無從判斷其執行之實際成效。然行憲後第 1 屆至第 3 屆比較，則監察院彈劾案件呈現先升後降之情形。

第四節 彈劾權相關議題之探討

從本章前揭小節介紹彈劾權之法律規範與實務運作，以及彈劾權行使成效與相關檢討分析中，清楚地呈現監察院彈劾權之行使情形。由於法制層面的相關規範是否完備周延，將影響實務層面之運作與執行成效，為挖掘彈劾權自實施以來屢受批評的關鍵所在，以下就彈劾權之「制度面」、「實體面」與「程序面」分別予以探討。

壹、制度面

一、懲戒權之定位歸屬問題，爭議不斷

有學者認為懲戒權之歸屬，應完全交由行政機關掌理，以期收領導統御之效；亦即機關長官負責機關業務達成之重責大任，必須有能力領導部屬達成機關的使命與任務，而領導的權力基礎，就是懲處權力（許清松，2004：398）。另有學者認為就憲法第 77 條揭示公務員之懲戒由司法院掌理，懲戒權又歸屬司法權之範疇，使得懲戒權之定位存有爭議（尤啟南，2001：196）。

由於懲戒權之本質與司法院之「裁判權」特質相當，再加上司法權具有獨立性、中立性、客觀性及超然性等功能，且由司法權行使才能真正發揮保障公務員權益等理由，而其中最重要的是，最高效力的憲法有明文規定，公務員之懲戒由司法院掌理，因此，公務員懲戒權應歸屬於司法權，方屬正途（尤啟南，2001：204）。

然亦有研究認為，懲戒權應移至監察院，由監察委員行使，以強化監察權之功能（高永光，1998：178；李楊乃光，2001：141；文郎，2005：301；許育典，2008：390）。前大法官董翔飛先生則謂：以英美的經驗，唯有含有懲戒權的彈劾權，才能發揮彈劾權威嚇的效果，反觀我國彈劾權之所以不能伸張，不無與「只能彈劾，不能懲戒」的現行制度有關（黃勤鎮：2009。239-240）。又監察機制具

備「自由的調查權」和「一定程度的制裁權」，才能可發揮監察權的效果（吳秀玲，2006：59）。由上可知，學界對於懲戒權之定位與歸屬議題，各有不同論見（法治斌、董保城，2003：319）。證諸，監察院前院長王作榮先生在「監察院第一屆監察法制學術研討會」力陳，監察院長期以來因法律制度設計缺失，造成位高權弱，欠缺相對稱的權力內涵，加上監察院手中沒有懲戒權，對違法失職公務員喪失最後決定權，更加深監察權功能無法彰顯；⁹⁰綜上，懲戒權之定位與歸屬問題，有從「法律層面」論述，有的著眼「效力層面」，爭議不斷。

二、彈劾權之行使，紊亂責任政治

民主政治為責任政治，中央或地方的民選首長、特任官、政務官，均有所須負責的對象；民選首長須對選民及民意機關負責；政務官則須對其主管負責，而政務官之主管則須面對民意機關之監督。我國的監察權在運作上對中央與地方公務人員進行彈劾，而中央之公務人員如行政院各部會依憲法第 57 條規定之程序向立法院負辭職或接受立法院決議的政治責任。地方行政首長須向地方議會負責，地方議會雖無令首長辭職下臺的權力，但人民可經法定程序行使罷免權以規制地方行政首長，以合於地方自治之原理。監察院彈劾制度存在於上述各類責任政治的制度設計之外，其對政務官與民選首長的彈劾已與不信任案的制度相互重疊，此將使行政院及各部會須同時向立法及監察兩權負責，形成負責對象不一的情況。將政務官本係向立法院負責之情形，移轉至監察院，可能一位未受國會監督之不信任的政務官，但有可能遭到監察院的彈劾，形成監察院、行政院與立法院的對立關係。其次，地方自治團體首長既已受選民及議會之監督，理論上已合於責任政治之源理，今又將其置於中央的監察委員對其所應負責任之認知有所不同，則監察院彈劾權、糾舉權的行便有可能與地方民意及地方自治機關之運作意義相違（陳陽德、衛芷言，1997：410-411；陳新民。2005：805）。政務官隨民意而更迭，不一定要有懲戒，在國外係透過國會彈劾方式使其去職，其意在彰顯「民主罷免」意涵，然我國交由「非民意機關」之監察委員及司法院懲戒，似乎仍有

⁹⁰參見自由時報，2008。「監院沒懲戒權 王作榮：狗屎」政治新聞，5月10日。

待商榷（張學海：2003：3336）。彈劾權可視作執行責任政治之手段，正如 Congressional Quarterly 's Guide to Congress 一書，在界定「彈劾權」時，即開宗明義指出「彈劾權的本質是政治行為，卻隱藏在法律術語中」，亦即彈劾權的本質是政治性的權力（李慧雯，1999：11-20），發人深省。

三、彈劾權與懲戒權分離之問題

王廷懋（2006b：22-23）認為，應建立「彈懲二元化」（分立）及「懲戒懲處一元化」（合一），即調整公懲制度架構，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化，並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化。亦即現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化，使政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員歸由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理。並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化，亦即懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，使懲戒法以維持政府官箴為目的，公務人員考績法則回歸人事行政目的（蔡文琳：2003：110）。圖示如下：

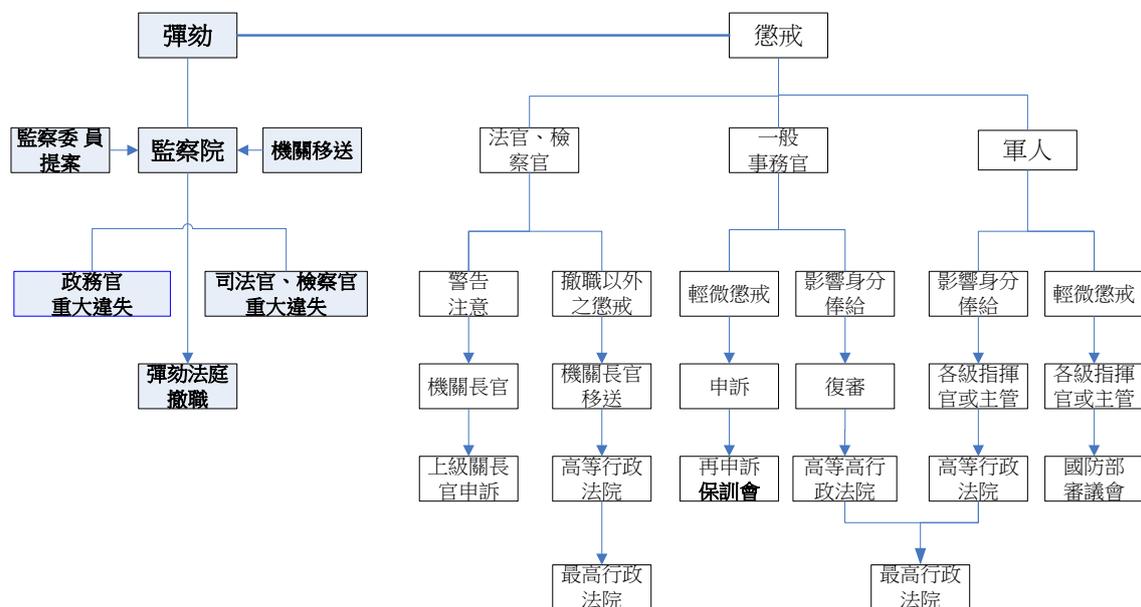


圖 3-2 彈劾權與懲戒、懲處調整建議圖

資料來源：依據王廷懋（2006b：26）所提意見，由本研究繪製

我國學者間對彈懲合一制亦多有批判（黃勤鎮：2009。239-240），如司法院前院長翁岳生先生即謂：懲戒與彈劾原為二種性質不同，目的各殊之法律制度。懲戒為公務員法之制度，彈劾則為憲法上之制度，我國之制法者，未能細察其中差異，使二者混淆不清，致弊端顯露，難以解決。

四、懲戒制度，違反對等理念

我國公懲制度另一缺失，就是違反對等理念（王廷懋，2006a：33），茲詳論如下：

- （一）彈劾機關與審理機關不對等：我國對於公務員之違失係由監察院提案彈劾，審理機關則由司法院所屬單位公務員懲戒委員會審理，彼此不對等（廖經綸，2003：218），有違國際上彈劾機關對等體制（各國彈劾案之提起及審理，乃國會層級之事，如美國之眾議院與參議院，英國之下議院與上議院，德國之聯邦眾議院或參議院與聯邦憲法法院）之慣例。
- （二）懲戒者與被懲戒者不對等：在我國受彈劾者包括五院院長、各部會首長、大法官、考試委員、監察委員等特任官，而審議彈劾案之公懲委員除委員長一人特任外，其餘均為簡任第 14 職等事務官，彼此關係不對等。
- （三）提案彈劾者與懲戒審議者不對等：監察院之彈劾案由監察委員行之，審查會亦由監察委員審查，監察委員均為特任官；公務員懲戒委員會審議彈劾案之公懲委員除委員長外，其餘均為事務官，彼此關係亦不對等。

貳、實體面

一、彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，公務人員責任性難以釐清

依現行法規，公務員懲戒之對象，凡受有俸給之文武職公務員以及公營事業機關服務人員，除僱用人員及公立學校聘用之專任教員外，均在公務員懲戒法適用範圍之內。亦即不論中央或地方、文職或武職、高階或低階、政務官與事務官，

均有其適用。考之各國實例及我國古代之糾彈行使莫不均以大官權臣為對象。現行彈劾權行使之對象除民意代表外，上至院長，下至村里幹事，祇要是公務人員均得彈劾，實有悖彈劾權之本意。⁹¹況且，我國擁有公務人員之眾，而監委之少，若要將數十萬的事務官皆列入監委的監督與彈劾範圍，備多力分，難收實效。因此，對於公務員的違法與失職行為，監察院僅能以「點」的方式糾彈之，無法集中調查與彈劾之焦點，極難有全面性系統性的效果（陳新民，1997：715；李文郎，2005：283）。為恢宏監察院澄清吏治、整飭官箴的功能，對於彈劾權之行使對象太廣泛議題，允應儘速檢討改善，⁹²否則對全國公務人員課責，以監察院區區八十餘人的調查人力，實難達成任務，反遭績效不彰之訾議。

二、橫向課責機制不足

（一）民主化過程中「體制變革」之衝擊

Guillermo O'Donnell 在新興民主國家的橫向課責（Horizontal Accountability in New Democracies）一文中指出「橫向課責若要有效，必須存在國家代理人，它們被授權，且願意監督、控制、糾正，並在必要時由其他國家代理人制裁非法的行動。」⁹³明確闡明合法授權與相互制衡對橫向課責之重要。監察院對違法失職公務人員之彈劾權，原係憲法賦予最重要職權之一，亦為整飭官箴，防制機關貪腐的有效利器，⁹⁴惟因我國民主化過程中體制之變革，弱化監察院對司法院之課責，彈劾效果無法發揮；行政院相關部會，則「越權」擅專，恣意規避懲戒相關法規，使得彈劾權橫向課責面臨嚴重之衝擊，茲分別論列如下：

⁹¹參見董翔飛，2003。中國憲法與政府，三民書局，p543。陳志華，2005。中華民國憲法概要，三民書局，p229。蔡明欽，1993。「監察法部分條文修正案之探討」，立法院院聞，21（3）：32。

⁹²依據考試院，銓敘統計（<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>）資料顯示：97 年底全國公務人員（不含教師）計 33 萬 8,305 人。中央各機關為 18 萬 6,820 人，占 55.22%；地方各機關為 15 萬 1,485 人，占 44.78%。

⁹³Guillermo O'Donnell, 在 “Horizontal Accountability in New Democracies.” 一文指出：「For this kind of accountability to be effective, there must exist state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and if need be sanction unlawful actions by other state agencies.」

⁹⁴當然由於腐化必然是多樣的形態（multiple forms）呈現「參見 Michael . Johnston, “ The Poltica; Consequence of Corruption , ” Comparative Poltics , Vol , 18 , , No/4 （ 1986 ） , pp,463-474 . .」，監察院如何以與人民能充分的合作，事倍功半之效方有可能。

1. 監察院與司法院相互監督與制衡機制的消退：

我國憲法第 79 條規定，司法院設院長、副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之；司法院設大法官，由總統提名，經監察院同意任命之。亦即，監察院對司法院依法具有人事同意權，監督制衡機制至為具體有效。另憲法第 77 條規定，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，亦即司法院對監察院之彈劾懲戒案件擁有懲戒權。據上，監察院掌控司法院人事「同意權」，而司法院則對監察院之彈劾案擁有審查權限，如此兩個機關相互監督與制衡，彈劾權橫向課責機制，方得以確立。然而，81 年第 2 次修憲，將「司法院院長、副院長及大法官」之提名同意權改由國民大會行使，⁹⁵監察院乃由「相當於民主國家之國會」（司法院釋字第 76 號解釋）的民意機關，轉變為準司法機關（李惠宗，2006：581）。⁹⁶由於監察院與司法院間相互課責機制的消退，無形中監察院所提彈劾案件，不論在「審查時效」或「彈劾效果」上，都難以要求司法院負起責任。

2. 「高舉輕放」、「官官相護」之訾議：

監察院對違法失職公務人員之彈劾，係經縝密的調查程序後，由 2 位監察委員提案，提交 9 至 13 位察察委員審查，並經過半數同意後，始得提出，且其彈劾案件均係針對社會關注重大案件及高官違失案。然而，司法院公務員懲戒委員會常有「高舉輕放」（李文郎，2005：283）⁹⁷、「官官相護」⁹⁸之情形發生。

⁹⁵民國 89 年第 6 次修憲，將「司法院院長、副院長及大法官」之提名同意權改由「立法院」行使，並自中華民國 92 年起實施，見增修條文第 5 條。

⁹⁶一般學者認為，修憲後監察院已轉型為準司法機關，但監察院前副院長鄭水枝在所著監察實務與法令一書中則認為「監察院非準司法機關，」而是「國家最高監察機關」。

⁹⁷例如：馬永成「喝花酒案」被付彈劾案，公務員懲戒委員會議決「不受懲戒」。

⁹⁸例如：臺灣高等法院高雄分院法官周慶光「辦案態度草率，罔顧訴訟當事人權益，遇有陪席案件之期日即請假，未能切實、積極參與合議審判，且臨退休之際，恣意將所有案件之庭期改訂於其退休日後，刻意規避法定義務，敬業精神嚴重欠缺，廢弛職務情節重大乙案」，公務員懲戒委員會議決「記過兩次」，被外界抨擊「官官相護」。

3. 監察院與司法院之齟齬：

監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於 10 日內提出轉送懲戒機關。（監察法施行細則第 12 條），此一規定，目的在讓提案委員針對彈劾理由與相關事證充分說明，以期毋枉毋縱。惟公務員懲戒委員會對於此一規定卻持不同見解，無法有效落實，造成司法、監察兩院之緊張關係。

（二）懲戒處分執行之落差：

經監察院彈劾之公務人員，本應受到法律之制裁，以儆效尤。但行政機關用人時，常反其道而行，迭有被彈劾人不但未因此而下臺，反而晉升高官或膺任政府要職之案例（葉俊榮等，2006：144；周耿生，2002：124），屢見不鮮，難怪監察院總是被譏諷「沒有鋤刀的虎頭鋤」（高永光，1998：173-180）、「只拍蒼蠅，不打老虎」（谷家華，1988：34）、「無牙之虎」（葉俊榮等，2006：144）或「蚊子院」、「存查院」。

其次，由於公務人員之退休，係按公務人員退休法之規定，軍職人員則依陸海空軍軍官士官服役條例規定，兩者就退休（除）前之服務年限、退休（除）條件、退休（除）給與之規定內容，均不相同，因而造成不同之結果，其一為，依公務員懲戒法第 7 條第 1 項規定，公務員因案在公務員懲戒委員會審議中者，或經監察院提出彈劾案者，不得資遣或申請退休。然而，軍職人員因不適用公務人員退休法，上開「不得資遣或申請退休」規定，於軍職人員受懲戒之審議，尚無適用之實益。其二為，公務人員退休法第 2 條規定，公務人員之退休，須為現職人員；依公務員懲戒法之受撤職處分者，因已非現職人員，即喪失其請領退休金之權利。惟軍職人員因不適用公務人員退休法，而依陸海空軍軍官士官服役條例第 24 條第 2 款規定，限於「依陸海空軍懲罰法規定受撤職處分者」始不發退除給與外，其餘均得發給。職是，軍職人員因案被彈劾者，不論被監察院彈劾或正在審議中，亦不論是否業經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退

休俸及優惠利息。⁹⁹造成同受懲戒處分，卻因身分不同而有落差甚大之懲戒效果。

「由於行政部門在其可控制的範圍內，常會將其權利極大化，故常因此破壞了橫向課責制度的主導策略地位，導致其他部門（如監察院）無法有效制衡統治者及行政部門。」¹⁰⁰ Guillermo O'Donnell 之言，確屬卓見。徵諸上開情事，國防部在軍職人員相關法制作業中，未能審視懲戒制度之法效性，囿於狹隘之職業群族與本位主義，偏執一端，未與懲戒法規相互配合，律定一致性的規範，造成歧異的懲戒效果，監察院對其課責更顯捉襟見肘。

參、程序面

一、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，更有違課責回應性之要求

按「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序」公務員懲戒法第 31 條第 1 項定有明文。而所謂「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」係指須否受懲戒處分，應以犯罪是否成立為唯一判斷基礎而言，公懲會於所訂定之「公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項」第 2 項亦謂：「…同一行為，在刑事偵審中，不停止懲戒程序，但懲戒處分以犯罪為前提，且非待刑事判決確定，無由或難以認定其違失責任者，始得停止審議。」可知懲戒案件停止審議，依法令之規定係受有嚴格之條件限制，非有上述確有必要之情形，即不得為之（黃勤鎮，2009：241）。據此，懲戒機關應本「刑懲並行」之法定原

⁹⁹例如：陳再福因「93 年 3 月 19 日正、副總統遭受槍擊，維安嚴重違失案」被監察院彈劾，並經公懲會議決「撤職」處分，惟國防部仍予辦理退伍，支領月退休俸及軍保優惠存款利息在案。

¹⁰⁰Guillermo O'Donnell, 在“Horizontal Accountability in New Democracies.” 一文指出：「It may be that in the long run the executive branch would maximize its power by subjecting itself to horizontal controls, but undermining horizontal accountability remains the dominant strategy.」

則，繼續審議，不宜率為「停止審議」，速審速結，以提高辦案效率，¹⁰¹及時發揮懲戒效果。但依實務運作案例以觀，只要違失情節涉有刑事偵審程序者，大都先予停止審議。¹⁰²迨法院判決確定後，已經時移境遷，甚或判決未確定前被彈劾人業已亡故等情事，¹⁰³無法產生實質的懲罰效果。職是，明確規定「停止審議」之要件，懲戒機關謹守「刑懲並行」法定原則，速審速決，方為澄源正本之道。

二、彈劾程式缺乏辯護機制，被彈劾人權益之保障，仍有未周，課責之透明性不足

現行監察法及其施行細則中，對於彈劾案件調查中，並無賦予被調查對象可選任辯護人、或予當事人申辯之程式規定，顯與「正當法律程式」之概念不合。英國法諺「不僅要有正義，而且必須要讓人看到有正義的行動」，諸如當事人的申辯權、調查審理的公開性、執法人員的公正性等重要因素，都是構成「正當法律程式」思想上所不可缺乏的要素。「正當法律程式」概念對法治之建立與律師辯護制度之維護至為重要。在英國、美國的法律制度有時將公正的程式看得比尋求公正的結果更為重要。為此，如果公務員在懲戒審理過程中採用大法官釋字第396號解釋，予被付懲戒人有充分的辯護權（律師得檢閱卷宗及證物，並得抄錄或攝影以保護被付懲戒人），則監察院在調查階段更應明文保障當事人在調查中應受保障之申辯權，以免有「一國兩制」之譏（楊乃光，2001：164）。

¹⁰¹參見馬起華，1989。「論監察權之提振」，革命思想月刊，66（6）：35。另參見法學評論社論，1998。「糾彈不法，澄清吏治—強化糾彈權與懲戒權行使之商榷」一文，5（7、8）：1。

¹⁰²黃勤鎮（2009：241-242）在「從監察實務運作論監察法制應有之修法方向」一文指出，第2屆監察委員提出之彈劾案，其中即有26案遭停止審議，至97年1月底止，猶有12案，被彈劾人數41人仍在停止審議中，均已超過9年以上者，時間最長者甚至已超過14年，平均每人停止審議時間長達10年9月以上。第3屆監察委員提出之彈劾案，亦有31案遭停止審議，至97年1月底止，猶20案，被彈劾人數54人仍在停止審議中，時間最長者甚至已近9年，平均每人停止審議時間長達4年3月以上。似此彈劾案件提出後，因遭停止審議，延宕多年，懸而未決，對懲儆違失之公務員，以維法紀，端肅官箴，顯難收立竿見影之效，失卻彈劾之意義與功效。

¹⁰³例如：臺灣省政府住都局局長伍澤元「辦理臺北縣四汴頭抽水站新建工程，作業中發現違規情形，未依規定罰款，事後又收取賄款案。」被付彈劾，因停止審議延宕懲戒時效，潛逃國外，且因病亡故。殷宗文因「部屬劉冠軍不當挪用公款利息案」而被彈劾，亦於停止審議期間因病過世。

監察法在民國 81 年 11 月 13 日配合憲法增修條文第 15 條第 5 項之規定修正第 1、2、5、6、22、32 條等條文外，¹⁰⁴對於被彈劾人權益之保障相關問題卻未一併納入修正，無法充分保障公務人員之權益，殊屬可惜。縱 85 年 2 月 2 日司法院釋字 396 號解釋闡明，公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第 82 條及釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第 16 條有所違背。懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。在此之後，監察法迄今十餘年均未作配套的修正。未來監察院檢討相關法規時，對於彈劾程式的「辯護機制」（廖經綸，2003：223）、懲戒案件「正當法律程序」之建制等，應列為修正重點。

¹⁰⁴按 81 年 5 月 28 日中修正公布之中華民國憲法增修條文第 15 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第 90 條及第 94 條有關同意權之規定。監察院設監察委員 29 人，並以其中 1 人為院長、1 人為副院長，任期 6 年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第 91 條至第 93 條、增修條文第 3 條，及第 4 條、第 3 條第 3 項有關監察委員之規定，停止適用。監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第 98 條之限制等規定。監察院僅配合修正相關規定而已，並未進一步通盤檢討相關監察法規。

第五節 糾舉權之法律規範與實務運作

行政課責，乃出自官僚組織上命下從的指揮體系，上級對下屬有命令、監督的權力，並得對之施加懲罰或給予獎賞。

監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案，送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官處理（憲法第 97 條第 2 項、監察法第 19 條第 1 項）。就性質而言，糾舉權係屬行政課責（層級課責）之一種，公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官之懲戒權，亦為行政課責範疇，惟本文僅就憲法所規範的「糾舉權」加以討論。

壹、糾舉權之由來

監察院於民國 20 年成立時，未規定糾舉權，迨民國 26 年 12 月公布「非常時期監察權行使暫行辦法及其施行細則」，爰創設「糾舉權」及「建議權」（糾正之前身）。¹⁰⁵其目的是為應付非常事變，以期監察的手續簡便，監察目的得以充分的和迅速的達成（雷震，1953：95）。抗戰勝利後，各地忙於復員之際，政治措施尚未完全就緒，違法失職案件亟應加以迅速處理，故沿用未廢。¹⁰⁶

貳、糾舉權之性質

一、緊急性

監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉（監察法第 19 條），亦即糾舉案之提出，以「應先予停職或其他急速處分時」為之，「緊急性」為糾舉權之特色，彈劾權則無此規定。

¹⁰⁵參見監察院實錄編輯委員會，1981。國民政府監察院實錄（一），監察院，p122。

¹⁰⁶參見監察院實錄編輯委員會，1981，國民政府監察院實錄（一），監察院，p400。

二、簡便性

糾舉案之成立，僅須提案委員外，經其他監察委員 3 人以上之審查及決定，相較彈劾案須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定，程序較為簡便。且糾舉案成立後係送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，相較彈劾案係移送公務員懲戒委員會，處理上更為簡單明快（王維新，1969：21-22）。

三、時效性

糾舉案提出後，被糾舉人員之主管長官或其上級長官，至遲應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理（監察法第 19 條第 1 項），處理期限法已明定，凸顯其時效性之特質。

四、強制性

被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除應於期限內迅速處理外，如認為不應處分者，應即向監察院聲復理由（監察法第 21 條）。且若不依規定處分或決定不應處分，如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。條文規定隱含著強制性，迫使主管長官依糾舉意旨處理。

參、糾舉行使之對象

糾舉行使之對象，原則上與懲戒相同，監察院對於中央及地方公務人員，認為有違法或失職情事，得提案糾舉，送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，但下列人員仍不宜為之：

一、總統、副總統

監察院對總統、副總統已無彈劾權，前已論及。至於糾舉權依其性質，因係送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官處理，總統、副總統既無上級長官，故非監察院糾舉權行使之對象（傅啟學等，1967：798-799；王維新，1969：5；陶百川等，1983：142）。

二、行政院長、副院長、各部會首長

行政院長雖總統任命，惟依憲政慣例，於立法委員任期屆滿前提出總辭，或由立法院提出倒閣案外，總統實難加以議處，因之，不應列為糾舉對象；副院長、各部會首長因與行政院長間具有連帶的政治責任，故亦僅適合彈劾，不宜適用糾舉（傅啟學等，1967：799-800；陳新民，2005：807；李伸一，2005：182-184）。

107

三、司法院、考試院、監察院院長、副院長、大法官、考試委員、監察委員

上開人員均具獨立性地位，¹⁰⁸其任用雖由總統提名，經立法院同意而產生，但並非隸屬於總統府之下，難謂總統為其上級長官，亦即沒有法定監督「長官」，且上開人員皆有法定任期，因之，只能提彈劾案而不宜提糾舉案（傅啟學等，1967：799-800；王維新，1969：5-6；洪泉湖等，2000：246；董翔飛，2003：549；陳新民，2005：807；李伸一，2005：182-184）。

肆、糾舉之原因

一、違法、失職

與懲戒同。

二、適用之法律條款

¹⁰⁷陶百川（1978：275-276）則持不同看法，認為：特別是行政院院長，有時也有予以停職或急速處分之必要，總統對他們負有督察的相當責任，自可執行對他們的糾舉案。

¹⁰⁸至於獨立行使職權的法官，董翔飛（2003：549）認為：似不適用。陶百川等（1983：142）認為：對法官及考試委員，可提出彈劾，而不宜為糾舉之對象。李伸一（2005：184）則指出：而實務上監察院亦有對法官提案糾舉之案例，如民國65年6月24日糾舉新竹地方法院財務執行處處長劉員違法瀆職，並涉有收受賄賂，圖利他人罪嫌。傅啟學等（1967：801）認為：事實上亦不以行政院所屬人員為限，審計部人員既可糾舉，而司法院、考試院人員自無不可糾舉之理。

依據中華民國 88 年、89 年、90 年、91 年、92 年、93 年、94 年監察院彈劾案、糾舉案彙編等資料統計，其適用之法律條款係違反「公務員服務法」者，列表統計如次：

表 3-8 監察院糾舉案「適用之法律條款」一覽表

法規名稱	條次	適用情形（次）							
		88年	89年	90年	91年	92年	93年	94年	合計
公務員服務法	一	2	2	1	-	2	1	-	8
公務員服務法	五	1	2	-	-	3	1	-	7
公務員服務法	六	-	2	-	-	2	-	-	4
公務員服務法	七	2	-	1	-	1	1	-	5
公務員服務法	十四	-	1	-	-	-	-	-	1
公務員服務法	十七	-	-	-	-	1	-	-	1

註：1、94年統計截止日期為：94年1月31日。
 2、91年、94年無糾舉案件。
 3、監察院第3屆監察委員所提糾舉案件中，適用之法律條款共有6條。其中以援引第1條、第5條、第6條、第7條最多。

資料來源：本研究參考監察院彈劾案彙編整理

伍、糾舉之行使要件

依憲法第 97 條第 2 項規定，監察院行使糾舉權與彈劾案權，均以公務人員失職或違法為要件，惟糾舉案之提出，須有「先予停職或其他急速處分時」，始得為之（李伸一，2005：184）。

陸、被糾舉人員長官之處理

一、儘速處理

主管長官或其上級長官應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分。

二、聲復理由

主管長官或其上級長官認為「不應處分」者，應即向監察院聲復理由。

三、失職責任

被糾舉人員之主管長官或其上級長官對於糾舉案，不依前條規定處理或處理後監察委員 2 人以上認為不當時，得改提彈劾案。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，不依前條規定處分或決定不應處分，如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任（監察法 22 條第 1 項）。

四、各主管長官或上級長官對於糾舉案之處理

依據行憲監察院實錄記載各主管長官或上級長官對於被糾舉案之處置概有：開革、撤職、記大過二次、記大過一次、記過二次、記過一次、申誡、糾正、免兼主管、移付懲戒等。

柒、糾舉案「準用」之規定

糾舉權之行使方式及程序，我國憲法及增修條文並未明確規定，監察法雖有專章規定，但亦僅有 4 條，爰就有關「同一案件如發現新事實或新證據」之處理、「審查委員之迴避」、「院長之不干涉義務」、「保密義務」及「被糾舉人之申辯」等準用彈劾相關規定。（監察法第 23 條）

第六節 主管長官懲戒權

公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定：「九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之。」此處之「記過與申誡」為公務員懲戒法第 9 條規定之懲戒處分，與公務人員考績法第 12 條規定「懲處」並不相同。

一、主管長官懲戒之處理程序

公務員懲戒委員會 59 年 4 月 15 日 59 台會議字第 0396 號函釋(公懲會,2000:74)：

- (一) 公務員懲戒法第 12 條(按現為第 9 條)所稱主管長官係指同法第 11 條(按現為第 19 條)各院部會長官及地方最高行政長官而言。
- (二) 主管長官依公務員懲戒法第 12 條(按現為第 9 條第 3 項)對所屬薦任職以下公務員之記過與申誡，應適用同法第 15 條(按現為第 20 條，下同)懲戒程序之規定。
- (三) 主管長官依懲戒法對所屬薦任職以下公務員所為之記過與申誡處分，其命令應敘明係依公務員懲戒法之規定。如發布當時未予敘明，其曾適用懲戒法第 15 條之程序者，事後應認定係懲戒處分。

二、主管長官懲戒辦理情形¹⁰⁹

- (一) 主管長官最近 10 年來依懲戒法第 9 條第 3 項規定辦理情形，銓敘部並未對該項資料作統計，故尚無相關數據。
- (二) 有關薦任 9 職等或相當薦任第 9 職等以下公務人員之記過與申誡，究係依懲戒法或考績法規定辦理，係由各機關依情形自行判斷處理。

¹⁰⁹銓敘部 98 年 8 月 20 日部銓四字第 0983093921 號函復本研究所提之相關疑義。

第七節 糾舉權行使成效與檢討

糾舉權自民國 26 年創設迄今，已超過 70 年。在此期間，糾舉權之行使，或因法規修正、或因修憲改制變動，使其辦理成效迥然有別。為比較分析其差異，分為行憲前、行憲後第 1、2 屆及監察院第 3 屆等階段進行分析檢討。

壹、行憲前糾舉權行使之統計分析

行憲前監察院糾舉權之行使，依據監察院工作報告，自 27 年至 36 年底止，計提糾舉案 1,174 件，¹¹⁰列表如下：

表 3-9 行憲前（27-36 年）監察院糾舉案件統計

年度	糾舉案件數	被糾舉人數	備註
27年	44	64	
28年	65	118	
29年	84	124	
30年	75	106	
31年	109	171	
32年	166	273	
33年	79	163	
34年	110	241	
35年	214	413	
36年	228	453	
合計	1,174	2,128	
10年 平均數	117.4	212.8	

資料來源：本研究參考國民政府監察院實錄（一）整理

¹¹⁰因原檔案未能遷臺，無從查考原文。從監察院第 1 期公報及歷年工作報告中輯錄所得原文或案由者，僅有 133 案。

此階段，監察院提案糾舉之案件，從民國 27 年至 36 年共有 1,174 件，主要原因係抗戰期間及勝利後，政治未趨安定，違法失職案件應予迅速處理，故糾舉權之行使大為增加。

行憲前提案糾舉平均每年件數為 117.4 件，相較於同階段彈劾案件每年平均為 74.3 件為高，足見行憲前糾舉權之行使較彈劾權更為普遍，充分發揮糾舉權簡捷效率，爭取時間，制裁違失之特質。

貳、行憲後監察院第 1 屆糾舉權行使統計分析

行憲後監察院第 1 屆改制前（37-81 年）監察委員對於糾舉權行使情形，將以監察法第 21 條修正前後為觀察點，分為修法前、修法後分別統計分析如下：

一、糾舉案件及人數統計

表 3-10 行憲後監察院第 1 屆（37-81 年）糾舉案件統計表

年度	糾舉案件數	被糾舉人數	違法	失職	違法失職	備註
37年 6-12月	59	109	29	11	19	
38年	74	141	40	9	25	
39年	52	120	47	5	-	
40年	23	65	12	5	6	
41年	49	171	18	6	25	
42年	44	126	6	7	31	
修法前 小計	301	732	-	-	-	
修法前每 年平均數	54.7	133.0	-	-	-	
43年	39	84	-	8	31	
44年	34	85	1	4	29	
45年	21	45	3	5	13	
46年	15	53	3	2	10	

監察院糾彈權與公務員課責之研究

47年	11	25	-	1	10	
48年	15	60	-	4	11	
49年	20	57	1	5	14	
50年	12	33	3	3	6	
51年	13	36	1	7	5	
52年	23	100	5	6	12	
53年	16	49	6	4	6	
54年	5	15	1	1	3	
55年	5	12	1	-	4	
56年	4	10	-	2	2	
57年	2	10	-	-	2	
58年	5	15	2	-	3	
59年	6	11	1	-	5	
60年	5	23	-	1	4	
61年	-	-	-	-	-	
62年	2	3	-	-	2	
63年	2	5	-	-	2	
64年	4	16	1	-	3	
65年	11	29	-	-	11	
66年	2	6	-	-	2	
67年	-	-	-	-	-	
68年	-	-	-	-	-	
69年	-	-	-	-	-	
70年	1	1	-	-	1	
71年	2	10	-	1	1	
72年	2	14	-	-	2	
73年	1	1	-	-	1	
74年	-	-	-	-	-	
75年	-	-	-	-	-	

76年	-	-	-	-	-	-
77年	-	-	-	-	-	-
78年	-	-	-	-	-	-
79年	-	-	-	-	-	-
80年	-	-	-	-	-	-
81年	-	-	-	-	-	-
修法後 小計	278	808				
修法後每 年平均數	7.1	20.7				
行憲後第 1屆共計	579	1,540				
行憲後 第1屆每 年平均數	13.0	34.6				

資料來源：本研究參考行憲監察院實錄及監察院（公務）統計提要整理

二、監察院第 1 屆糾舉權行使情形檢討分析

- (一) 行憲後第 1 屆監察院糾舉權之行使逐漸萎縮，尤其 74 年至 84 年，均未提糾舉案，糾舉權有日益式微之勢。期間，第 1 屆監察委員逐漸凋零，且依大法官會議解釋應第 1 屆監察委員將於 80 年 12 月 31 日以前終止行使職權，¹¹¹，無心戀棧，應是主因。
- (二) 以修憲前後分析觀察之，修憲前監察院第 1 屆每年平均數為 13 件，與修憲後第 2 屆每年平均數為 0.5 件相較，呈現下降趨勢。

¹¹¹司法院釋字第 261 號解釋（79 年 6 月 21 日）：「中央民意代表之任期制度為憲法所明定，第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃為維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，而本院釋字第三十一號解釋、憲法第二十八條第二項及動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款，既無使第一屆中央民意代表無限期繼續行使職權或變更其任期之意，亦未限制次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國五十八年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」

(三) 若以民國 42 年修正監察法第 22 條前後為劃分比較，修正前 37 年至 42 年共計糾舉案件為 301 件，平均每年 54.7 件；糾舉人數共計 732 人，被糾舉人平均每年 133 人。而監察法第 22 條修正後從 43 年至 81 年共計糾舉案件為 278 件，平均每年 7.1 件；糾舉人數共計 808 人，被糾舉人平均每年 20.7 人，驟降幅度相當大。

三、監察法第 21 條修正前後影響分析：

承前所述，依據 37 年 7 月 17 日公布施行之監察法第 20 條規定，主管長官或其上級長官接到前條糾舉書後，至遲應於 1 個月內停職或其他行政處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。據此，其處分可分為：「停職」、「行政處分」、「免予處分」三種，所謂「其他行政處分」，範圍寬廣，主管長官衡酌時，具有較大的裁量空間。38 年 6 月 11 日、39 年 12 月 7 日、40 年 9 月 26 日修正監察法時，有關「至遲應於一個月內停職或其他行政處分」之規定未作修正。至 42 年 4 月 30 日修正監察法第 21 條規定，將「至遲應於一個月內停職或其他行政處分」修正為「至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分」，其中增訂「依公務員懲戒法之規定予以處理」，並將「其他行政處分」修正為「其他急速處分」，導致糾舉權逐漸向彈劾權傾斜，其糾舉特質與功能乃大為減低，茲詳論如下：

- (一) 被糾舉人之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，其主管長官或其上級長官為避免負監察法第 22 條所規定之「失職責任」，將該違失案件依公務員懲戒法移付懲戒，自屬當然。原法定要件「先予停職或為其他急速處分」反而成為附帶處分，使得糾舉成為彈劾之「先行程序」。
- (二) 將「其他行政處分」修正為「其他急速處分」，使主管長官處分範圍縮小，且「急速處分」又與彈劾權「急速救濟」混淆，造成適用上的困擾。
- (三) 彈劾權已有「急速救濟」之設計，相形之下，糾舉權所附帶之「急速處分」，漸失卻其重要性，使得監察權之行使乃以彈劾權為主，糾舉權僅聊備一格。

參、改制後監察院第 2 屆糾舉案件統計

監察院第 2 屆監察委員自 82 年 2 月 1 日就職至 88 年 1 月 31 日止計 6 年期間，共計提案糾舉 3 件，被糾舉人數計 11 人（詳如表 3-1），平均每兩年提案糾舉 1 案，糾舉權之行使，幾乎陷於停頓狀態。

表 3-11 改制後監察院第 2 屆糾舉案件統計表

年度	糾舉案件數	被糾舉人數	違法	失職	違法失職	備註
82年	-	-	-	-	-	
83年	-	-	-	-	-	
84年	-	-	-	-	-	
85年	1	1	-	-	1	
86年	1	7	-	-	1	
87年	1	3	-	-	1	
小計	3	11	-	-	3	
第2屆平均數	0.5	1.8				

資料來源：本研究參考監察院工作概況（95 年 1 至 12 月）整理

肆、監察院第 3 屆監察委員糾舉案件辦理情形

監察院第 3 屆監察委員（88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日）共計提案糾舉 10 件，被糾舉人數計 14 人，¹¹²其中 88 年 2 月至 12 月成立 2 案，糾舉 4 人；89 年成立 3 案（較上年增加 50.0%），糾舉 3 人（較上年減少 25.0%）；90 年成立 1 案（較上年減少 66.7%），糾舉 1 人（較上年減少 66.7%）；91 年未成立糾舉案；92 年成立 3 案（較前年增加 200.0%）糾舉 4 人（較前年增加 300.0%）；93 年成立 1 案（較上年減少 66.7%），糾舉 2 人（較上年減少 50.0%）；94 年未成立糾舉案。就糾舉案之案情類別觀之，屬違法失職者 9 件，違法者 1 件，列表如下：

¹¹²參見監察院工作概況（九十五年一月至十二月），監察院，p96。

一、成立案件與案情類別

表 3-12 監察院第 3 屆監察委員糾舉案件統計表

年月別	成立糾舉案件			案情類別		
	總計	公佈	不公佈	違法	失職	違法失職
合計	10	10	-	1	-	9
88年2~12月	2	2	-	-	-	2
89年	3	3	-	-	-	3
90年	1	1	-	-	-	1
91年	-	-	-	-	-	-
92年	3	3	-	1	-	2
93年	1	1	-	-	-	1
94年1月	-	-	-	-	-	-

資料來源：本研究參考監察院工作概況（95 年 1 至 12 月）整理

二、被糾舉人官等

表 3-13 監察院第 3 屆糾舉案件被糾舉人官等統計表

項目別	平均	合計	88.2-12	89年	90年	91年	92年	93年	94.01
人數	2.3	14	4	3	1	-	4	2	-
文 職 人 員	選任	-	-	-	-	-	-	-	-
	特任	-	-	-	-	-	-	-	-
	簡任	6	2	2	-	-	1	1	-
	薦任	6	1	1	-	-	3	1	-
	委任	1	1	1	-	-	-	-	-
武 職 人 員	將官	1	-	-	1	-	-	-	-
	校官	-	-	-	-	-	-	-	-
	尉官	-	-	-	-	-	-	-	-

資料來源：本研究參考行憲監察院實錄及監察報告書（95 年）整理

三、監察院第 2 屆、第 3 屆糾舉權行使情形檢討分析

- (一) 改制後監察院第 2 屆監察委員，共提案糾舉 3 件，被糾舉人數計 11 人。其中 82、83、84 年均未提糾舉案，由於改制後監察委員皆屬新任，監察職權尚在瞭解與熟悉階段，糾舉權之行使仍持保守態度。
- (二) 監察院第 3 屆監察委員自 88 年 2 月 1 日就職至 94 年 1 月 31 日止，共 6 年期間，共計提案糾舉 10 件，被糾舉人數計 14 人，就糾舉案之案情類別觀之，屬違法失職者 9 件，違法者 1 件，失職者 0 件。¹¹³被糾舉 14 人中，簡任及將官共計 7 人，佔總人數的一半，亦即糾舉案件亦以高官為主。

伍、行憲前、行憲後歷屆糾舉權行使情形分析比較

行憲前屬國會性質的監察院與修憲改制後非屬民意機關的監察院，其糾舉權行使究竟有無變化，值得吾人重視，以下分別就修憲前及修憲後（含 1 屆、2 屆、3 屆）加以分析比較：

一、行憲前、行憲後糾舉案件分析比較圖

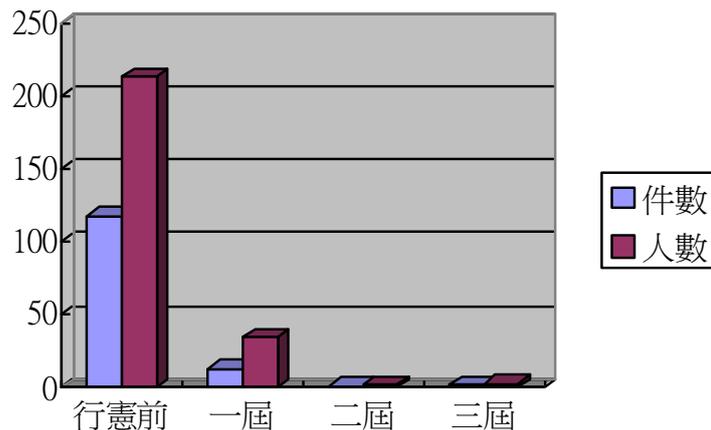


圖 3-3 行憲前、行憲後歷屆糾舉案件分析比較圖

資料來源：本研究整理

¹¹³參見監察院報告書（95 年），監察院，pp217-220。

二、行憲前、行憲後歷屆糾舉權行使情形檢討分析

- (一) 行憲前監察院平均每年提案糾舉 117.4 件，被糾舉人數平均每年 212.8 人；行憲後第 1 屆監察院平均每年提案糾舉 13 件，被糾舉人數平均每年 34.6 人；第 2 屆監察院平均每年提案糾舉 0.5 件，被糾舉人數平均每年 1.8 人；第 3 屆監察院平均每年提案糾舉 1.7 件，被糾舉人數平均每年 2.3 人。
- (二) 行憲前監察院職權之行使，係以糾舉權為主，然行憲後第 1 屆至第 3 屆比較，卻呈現萎縮現象。

第八節 糾舉權相關議題之探討

從前揭小節介紹糾舉權之法律規範與實務運作，以及糾舉權行使成效與相關檢討分析中，清楚地呈現監察院糾舉權之行使情形。揆以糾舉權之行使，由盛而衰甚至逐漸萎縮，其主要原因，值得研究。以下就糾舉權之「制度面」、「實體面」與「程序面」分別予以探討。

壹、制度面

一、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則

糾舉案提出，經 3 位監察委員以上決定後，可以直接送給違法失職公務員的直屬長官，或其上級長官，其應立即給予停職或調職，這是對違法失職公務員最明快處理方式（錢復，1999：8）。然而監察法及其施行細則並未明訂糾舉之處理方式，僅規定「應先予停職或其他急速處分」，然停職之效果如何？以及「其他急速處分」的範圍為何？不僅監察法未有明確規定，甚至公務員懲戒法亦未有任

何規定，¹¹⁴因此實務上欠缺「適法」的問題（陳新民，1997：721），亦有違「明確性」原則。

二、監察法規對於糾舉案之處理，違反糾舉立法本旨

對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以提案糾舉（監察法第 19 條第 1 項），此條規定，指出糾舉案之目的與條件，乃是「先予停職或其他急速處分」。然監察法第 21 條又規定，被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，至遲應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，亦即「依公務員懲戒法之規定移付懲戒或送監察院審查」為主，「先予停職或為其他急速處分」反非必要，糾舉案之處理顯與糾舉立法本旨有違。陶百川（1978：279）亦認為，如果只為懲戒，對薦任職以下人員的記過，或簡任職以上人員移送公懲會處理，監察院便不應提糾舉案而應提彈劾案。

糾舉案係為防範違失事件之茲蔓擴大，亦足見此違法失職事件之緊急嚴重，因迫不及待提出彈劾案而以糾舉作迅速之處理，但公務員懲戒法第 9 條第 3 項規定，9 職等或相當於 9 職等以下之公務員，主管長官僅能為「記過」與「申誡」處分，如此緊急嚴重事件，自非僅「記過」或「申誡」之懲戒而即能充分適合者，該長官便多依公務員懲戒法第 19 條但書規定，逕送公務員懲戒委員會審議，而與糾舉權大變其質（王維新，1969：52）。

三、監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使，形同具文

依據監察法第 19 條第 2 項規定「監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員提議糾舉案於監察院，必要時得通知該主管長官或其上級長官予以注意。」然查，實務上，監察委員對於執行職務之該管監察區內，尚無對

¹¹⁴各主管長官或上級長官對於糾舉案之處理，依據行憲監察院實錄所載有：開革、撤職、記大過二次、記大過一次、記過二次、記過一次、申誡、糾正、免兼主管、移付懲戒等，種類繁多。

薦任以下公務人員提議糾舉案於監察院案例；而監察院相關統計資料，亦無相關數據，稽其原因：

- (一) 監察委員對薦任以下公務人員之糾彈案，向認為非有必要不宜為之，前以述及。
- (二) 目前監察院監察委員分區巡察之地區最多為 4 個縣市，¹¹⁵若發現薦任以下公務人員涉有違法是職案件，監察委員直接依據監察法第 19 條第 1 項規定提案糾舉即可，尚無須適用該條第 2 項規定。
- (三) 條文規定過於簡略，如提案後「如何處理」？「有無審查必要」？均未明確規定。
- (四) 條文規定「必要時得通知該主管長官或其上級長官」，所謂「必要時」屬不確定概念，如何拿捏，判斷不易。
- (五) 再者，所謂「予以注意」，究何所指，主管長官或其上級長官亦將無所適從。
- (六) 依據監察院報告書、監察院彈劾案糾舉案彙編、監察院實錄、監察院統計提要等相關文獻資料，尚查無相關數據。

貳、實體面

一、糾舉案成立後，逕由被糾舉人之主管長官或上級長官，以普通方法處理之，及行政官代替司法官，審理程序有袋改善

按糾舉權案成立之後，逕由監察院交付被糾舉人之主管長官或其上級長官，以普通之方法以為處理，即行政官代替司法官，以不必認識法律之人，不必依據法理，而審判被糾舉之部屬。進而言之，從表面上觀之，似乎監察院乃幫助行政機關，以負糾舉之責，審判權則歸屬行政機關。實則監察委員不僅提議糾舉案以糾舉被糾舉人，並且似有強迫其主管長官或上級長官對被糾舉人予以處分之勢。

¹¹⁵參見監察院巡迴監察辦法第 6 條第 1 項規定，地方機關巡察責任區之劃分及編組，由監察院院會決定之。目前監察院地方機關巡察責任區編組共分為 12 組，其中以涵蓋 4 縣市為最多。

蓋依監察法第 22 條之規定：被糾舉人之主管長官或上級長官，對被糾舉人之處理，如監察委員認為不當時，得改彈劾案，被糾舉人之主管長官或上級長官接到糾舉書後，不依監察法第 21 條之規定處理或決定不應處分，如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。秉公無私者固然甚多，但就利避害亦屬人之常情，雖有擔當之長官願為部屬冒失職之險，但畏事之徒，必不肯為之。因此就有被糾舉人之主管長官或其上級長官按照糾舉書之意旨，予被糾舉人予以懲戒處分之現象（董翔飛，1988：12）。亦即以一種政治性之方法，行使司法性之職權，其糾舉案件審理之程序顯有不當（張榮林，1968：7），綜上，主管長官或其上級長官為免負失職責任，依據監察院糾舉意旨予以處理，自屬普遍現象，使得監察院之糾舉，形同行政機關決定之爭議。

二、糾舉效力與彈劾效力適用之「衡平性」問題

彈劾權與糾舉權均係針對違法失職之公務員所為之制裁，依據監察法規定，彈劾案之提案人數與審查人數（3 人、9 人）均較糾舉案（1 人、3 人）為多，案經審查成立後，前者移送公務員懲戒委員會審理，後者向公務員的主管長官或上級長官提出，其嚴謹程度，顯有差別。然者，依監察法第 21 條及公務員懲戒法第 19 條規定，違失公務人員經糾舉後之案件仍須「依公務員懲戒法之規定予以處理」，不無違反「一事二罰」之虞瀆；而且或將導致比提彈劾案更為嚴重之處罰效果（例如被糾舉人經主管長官或其上級長官調為非主管職務後，再被提案彈劾，且受記過一次懲戒，相較被彈劾，而受記過二次懲戒為重，因為調為非主管，無法領取主管加給，每個月之薪資損失，尚非記過二次所可比擬），職此，糾舉案件以較低度的提案與審查門檻，卻產生較為嚴重之處罰效果，有失衡平性。

參、程序面

一、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力

糾舉案件之提出已經監察院審查，然依監察法第 21 條規定：「被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部份另候各該管機關依法辦理外，至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。」所謂「依公務員懲戒法之規定」即公務員懲戒法第 19 條規定，簡任人員以上送請監察院審查，因此，監察院對於前曾審查過之糾舉案件，復須就「被糾舉人長官所移送之不法事實與證據」予以審查，顯然係對同一案件重複審查，不無浪費時間與精力之嫌（陳新民，1997：721）。

二、糾舉案缺乏正當之救濟辦法，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處

監察法第 21 條第 1 項規定，被糾舉人之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部份另候各該管機關依法辦理外，至遲應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。此即為救濟制度，惟向監察院聲復理由後，其後續程序為何？監察法並未明確規定，未來研修監察法時，亦可作為探討的議題。

第四章 監察院糾彈權案例研析與檢討

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、糾正及審計權，為我國憲法 90 條、憲法增修條文第 7 條所明定。惟糾彈權在行憲前即已開始實施，在橫跨憲政體制前後之實踐經驗中，除了留下之糾彈慣例、典章規範，足堪惕勵學習外；其所衍生之問題與爭議，亦值得探究。

本章係針對監察院第 3 屆（1999-2005）監察委員對公務人員行使糾彈權之實踐經驗中，挑選具有代表性之案例，加以研討與分析，以作為策進之參據。第一節為監察院第 3 屆提案糾彈案件之性質分類與案例挑選，第二節為市府官員涉足不良場所被彈劾案，第三節為司法人員投機炒作股票被彈劾案，第四節為海巡人員包庇漁船走私被彈劾案，第五節為省府官員辦理工程受賄被彈劾案，第六節為國安人員維安任務失敗被彈劾案，第七節為駐外人員領務因循怠忽被糾彈案。

第一節 監察院第 3 屆糾彈案件性質分類與 案例挑選

為利本研究案例研析之需要，擬就監察院第 3 屆提案糾彈案件中，挑選具體 6 個個案，作為研析對象。首先進行案件性質分類，再就前十大類別中，逐一斟酌篩選。

壹、案件性質分類

一、彈劾案件分類統計

監察院第 3 屆監察委員自 88 年 2 月 1 日就職至 94 年 1 月 31 日止 6 年期間，共計提案彈劾 118 件（詳如附錄二），茲依其案件性質分類統計如下：

表 4-1 監察院第 3 屆彈劾案件分類統計表

案件類別	編號（案由參照附錄二）	小計	總計
人事行政	90-12、93-18	2	3
人事行政（警政消防）	90-14	1	
土地行政	91-04	1	1
司法檢調	88-04、88-05、88-07、88-12、 <u>89-02</u> 、89-03、89-04、89-06、89-07、89-11、89-17、89-22、89-25、89-31、90-04、90-09、91-02、91-12、91-15、92-06、92-11、92-17、93-16	23	24
軍法案件	91-05	1	
外交僑政	<u>93-14</u> 、89-23	2	3
外交僑政（風紀品操）	91-13	1	
交通安全	92-13	1	2
交通（飛航）安全	88-14	1	
兩岸事務	90-13、92-03、	2	2
建築管理	90-07、92-12	2	3
建築管理（營繕採購）	92-24	1	
風紀品操	<u>88-03</u> 、88-08、89-01、89-29、91-06、91-07、92-09、92-14、92-15、93-03、93-04、93-05	12	12
財政經濟	92-02、92-07、92-16、93-09、93-13、88-11	6	6
國防軍紀	88-06、88-10、89-09、89-16、89-21、89-24、 <u>90-03</u> 、91-03、91-08、91-14、92-18、 <u>92-19</u> 、92-20、92-22、93-07、93-15、94-01、94-02	18	19
國防軍紀（國安警政）	<u>93-11</u>	1	
警政消防	89-08、89-12、89-14、89-19、89-26、89-28、93-10	7	7
會計審計	93-08	1	1
衛生環保	89-15、89-20、89-30、90-06、90-10、90-15、91-01、92-23、93-02、94-03	10	10

營繕採購	88-09、88-13、89-05、89-10、89-18、89-27、90-01、90-02、90-05、90-08、91-10、92-01、92-04、92-10、92-21、93-01、93-06、93-12、93-17	19	23
營繕採購（國防類）	91-09、92-05、92-08	3	
營繕採購（衛生環保）	91-11	1	
教育文化	89-13、90-11	2	2
總計		118	118
註：□係挑選案例，_係相關案例。			

資料來源：本研究整理

（一）類別彙整

1. 司法檢調類：24 案。（挑選 1 案）
2. 營繕採購類：23 案。（挑選 1 案）
3. 國防軍紀類：19 案。（挑選 2 案，國防 1 案，國安（含警政）1 案）
4. 風紀品操類：12 案。（挑選 1 案）
5. 衛生環保類：10 案。（併營繕採購類挑選 1 案）
6. 警政消防類：7 案。（併國家安全挑選 1 案）
7. 財政經濟類：6 案。
8. 人事行政類：3 案。
9. 外交僑政類：3 案。（挑選 1 案）
10. 建築管理類：3 案。
11. 交通安全類：2 案。
12. 教育文化類：2 案。
13. 兩岸事務類：2 案。
14. 土地行政類：1 案。
15. 會計審計類：1 案。

（二）上開類別中，以司法檢調類（24 案）、營繕採購類（23 案）、國防軍紀類（19 案）、風紀品操類（12 案）、衛生環保類（10 案）等均超過 10 案為最多，本研究將從前十大項中挑選適當案例作為研析之依據。

二、糾舉案件分類統計

監察院第3屆監察委員自88年2月1日就職至94年1月31日止6年期間，提案糾舉10件（詳如附錄三），茲依其案件性質分類統計如下：

表 4-2 監察院第3屆糾舉案件分類統計表

案件類別	編號（案由參照附錄三）	小計	總計
人事行政	92-02	1	1
外交僑務	<input type="checkbox"/> 93-01	1	1
交通安全（飛安）	88-02	1	1
建築管理	92-01	1	1
風紀品操	88-02、88-03	2	2
財政經濟	89-01	1	1
國防軍紀	<input type="checkbox"/> 90-01	1	1
會計審計	92-03	1	1
警政消防	88-01	1	1
總計		10	10

註：係挑選案例，係相關案例。

資料來源：本研究整理

（一）類別彙整

1. 風紀品操類：2 案。
2. 人事行政類：1 案。
3. 外交僑政類：1 案。（挑選 1 案）
4. 交通安全類：1 案。
5. 建築管理類：1 案。
6. 財政經濟類：1 案。
7. 國防軍紀類：1 案。
8. 會計審計類：1 案。
9. 警政消防類：1 案。

(二) 由於糾舉案件僅 10 案，各類別亦相當分散，本研究將配合彈劾案從中挑選可供相互結合探討之適當案例作為研析之依據。

貳、案例挑選原則

案例之挑選，係根據本研究所關注之糾彈議題，考量案情重大性、事權關連性以及周延適切性等面向，作為案例選擇之憑據。綜合歸納挑選之原則如下：

一、社會關注案件

- (一) 與國計民生相關案件。
- (二) 與民眾權益相關案件。
- (三) 社會各界矚目之案件。

二、攸關監察權行使案件

- (一) 有關監察院職權行使事項。
- (二) 有關監察院調查權之行使。
- (三) 有關監察院彈劾權之行使。
- (四) 有關監察院糾舉權之行使。
- (五) 有關公務員權益保障事項。

三、具有分析意義

- (一) 多元性：案件涵蓋不同領域。
- (二) 指標性：具各該案件類型之重要指標與代表意義。
- (三) 均衡性：各年度衡酌挑選適當案例為原則。

參、挑選案例結果

依上開原則共計挑選六大案例作為研討依據，計有風紀品操類、司法檢調類、國防軍紀類、營繕採購（衛生環保）類、國安警政類、及外交僑政類等案。

第二節 市府官員涉足不良場所被彈劾案

壹、移送意旨

監察院移送意旨略以：臺北市政府前副秘書長馬永成，於任職該府參事期間，涉足不正當場所，有違公務員服務法之規定，認為事證明確，爰依法提案彈劾（88-03），其理由略以：¹¹⁶

- （一）案內所指酒店，經法務部調查局及臺北市政府政風處查證結果，確屬有女侍坐檯陪酒之營業場所，而實際經營之業務亦超出原先營業登記事項範圍，且有違反公司法及商業登記法相關規定，迭遭目的事業主管機關裁罰並移送地檢署偵辦之紀錄，故其為不正當場所應無疑義。
- （二）被彈劾人於其任職臺北市政府參事期間，出入不正當場所喝花酒之事，經民意代表揭發後，隨即於87年9月29日透過當時市長陳水扁，於市政會議中宣布，辭去其所任臺北市政府副秘書長兼發言人職務；87年10月4日，並舉行記者招待會，坦承其因應酬需要，確曾前往「假日」及「巨鎮」酒店喝花酒，並向臺北市民公開道歉，媒體為之喧騰一時；是被彈劾人對渠不當言行業已坦承不諱，亦經刊載報章屬實。
- （三）本案被彈劾人目前雖已辭卸公職，惟因其行為時仍具公務員身分，自難卸其玷辱官箴之責；經核其行為，已違反公務員服務法第1條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」及第5條「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊……等，足以損失名譽之行為。」等之規定，應依同法第22條前段「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處……」規定議處之。

被彈劾人馬永成，於任職臺北市政府參事職務期間，無視於公務員應恪守之分際，違紀出入不正當場所，有辱官箴並損及政府清廉形象，違反公務員服務法

¹¹⁶參見錢復，2000。中華民國八十八年監察院彈劾案彙編，監察院，pp16-23；以及杜善良，2006bb。行憲監察院實錄第八編，監察院，p869。

第 1 條及第 5 條之規定，違失情節重大，爰依監察法第 6 條提案彈劾，並移請司法院公務員懲戒委員會審議，依法懲處。

貳、不受懲戒理由

本件彈劾案文（含附件）及申辯通知，已於 88 年 7 月 13 日依法送達，指定被付懲戒人馬永成應於 14 日內提出申辯書，有掛號郵件收件回執在卷可稽，茲已逾限，無正當理由未據提出申辯書，爰依公務員懲戒法第 23 條規定逕為議決，合先敘明。¹¹⁷

一、事實之認定未臻明確：

對於公務員違失事實之認定，諸如其行為之時間、地點、態樣等情，均應依憑證據，且須該項證據確能為具體之證明者，始堪採取。本件彈劾案文所載被付懲戒人「違法失職之事實與證據」欄第五段內容，業已敘明「被彈劾人涉足不正當場所，其同行者究為何人及究由何人支付消費款項，又有無涉及與特定企業利益輸送等不法情事各節，因時移勢遷，復無相關人士出面說明當時經過詳情，因此查證困難，亦無其他積極證據可資證明」，可見上開事實仍無法認定。

二、報章之登載，不能充作唯一之不利證據

彈劾案文第 5 頁「彈劾理由及適用之法律條款」欄第 2 段略謂「被彈劾人對渠不當言行業已坦承不諱亦經刊載報章屬實」，惟查報章之登載，僅可供參考之用，不能充作唯一之不利證據，矧依彈劾案附件一剪報資料即 87 年 10 月 5 日聯合報登載被付懲戒人公開道歉之報導內容，關於出入酒店之確實時日及次數，被付懲戒人亦未提供具體完整說明，縱使公開道歉承認，既無補強證據可供參佐，自不能僅憑該項資料，遽認被付懲戒人有何違失情事，是其違失事實尚乏證據足資認定。

¹¹⁷參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p869；以及「公務員懲戒委員會 88 年度鑑字第 8927 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

本件懲戒案之證據不足，被付懲戒人應不受懲戒，爰依公務員懲戒法第 24 條後段議決「馬永成不受懲戒」。

參、案例研析與課責議題探討

一、被付懲戒人不予申辯

公懲會業將彈劾案文及申辯通知，依法送達被付懲戒人，限於 14 日內提出申辯書，然被付懲戒人無正當理由未據提出申辯書，雖依公務員懲戒法第 23 條規定得逕為議決，但並未對被付懲戒人予以不利之議決，反而因其未申辯，致無從查證行為之時間、地點、態樣等情，遂作成「不受懲戒」之議決，對於不守法紀者反因而受有利益，有違公平正義原則。

二、不受懲戒與懲戒證據法則問題

現行公務員懲戒法第 29 條規定：「審議程序關於迴避、送達、期日、期間、人證、通譯、鑑定及勘驗，準用刑事訴訟法之規定。」從文義上解釋，公務員懲戒之審議程序，僅限於刑事訴訟法中有關「迴避、送達、期日、期間、人證、鑑定、通譯及勘驗等規定。關於刑事訴訟法有關證據通則中建構之證據法則，除 92 年 2 月引修法時相繼引進當事人聲請及主導公判庭調查證據之「交互詰問」制度，採行當事人進行原則訴訟核心之制度，與採行職權進行原則之現行公懲法本質上不相符，而不能準用外，其餘證據法則與公懲法性質相同部分，自屬可以一體適用。至於證據保全部分，現行公務員懲戒法第 29 條並無明文準用下，解釋上當然不能適用。¹¹⁸茲擇要介紹刑事訴訟之證據法則如下：

（一）三大基本原則

1. 無罪推定原則：按世界人權宣言第 11 條第 1 項規定：「凡受刑事控告者，在未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以

¹¹⁸參見柯慶賢，「證據法則之建構-有關公務員彈劾懲戒部分」，93 年度監察院監察調查處監察調查人員在職訓練班上課講義，p94。

前，有權被視為無罪。」此乃揭示國際公認之刑事訴訟無罪推定之基本原則。我國憲法雖無明文，乃修正刑事訴訟法第 154 條後段規定蘊涵「無罪推定」之意旨，以呼應世界人權宣言上揭規定，亦即增訂該法第 154 條第 1 項為：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。」導正社會上仍存有「預斷有罪」舊念，並就刑事訴訟法保障被告人權提供其基礎。¹¹⁹

2. 證據裁判原則：犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。被告未經自白，又無證據，不得僅因其拒絕陳述或保持緘默，而推斷其罪行。¹²⁰
3. 自由心證原則：取得之證據資料（例如，證言、鑑定意見、書證之內容、物證之外觀）是否具有認定事實之價值（證據價值），即其證明力（證據力）如何之問題，¹²¹證據之證明力，由法院本於確信自由判斷。但不得違背經驗法則及論理法則。¹²²現行刑事訴訟法，為發揮實體之真實發現原則與職權原則之機能，對於證據之證明力，採自由心證原則，許法官自由判斷之。¹²³

（二）證據能力：係指證據得提出於法庭調查，以供作認定犯罪事實之用，所應具備之資格；此項資格必須證據與待證事實具有自然關聯性，符合法定程式，且未受法律之禁止或排除，始能具備。¹²⁴。

1. 自白法則：被告之自白，非出於強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問、違法羈押或其他不正之方法，且與事實相符者，得為證據。被告或共犯之自白，不得作為有罪判決之唯一證據，仍應調查其他必要之證據，以

¹¹⁹參見林俊益，「第五章 證據」，監察院監察調查人員在職訓練授課講義。

¹²⁰參見刑事訴訟法第 154 條第 2 項、第 156 條第 4 項規定。

¹²¹參見林俊益，「第五章 證據」，監察院監察調查人員在職訓練授課講義。

¹²²參見刑事訴訟法第 156 條第 2 項規定。

¹²³參見林俊益，「第五章 證據」，監察院監察調查人員在職訓練授課講義。

¹²⁴司法院釋字第 582 解釋理由書略謂，在正當法律程序下之刑事審判，犯罪事實應依證據認定之，即採證據裁判原則。證據裁判原則以嚴格證明法則為核心，亦即認定犯罪事實所憑之證據，須具證據能力，且經合法調查否則不得作為判斷之依據。所謂證據能力，係指證據得提出於法庭調查，以供作認定犯罪事實之用，所應具備之資格；此項資格必須證據與待證事實具有自然關聯性，符合法定程式，且未受法律之禁止或排除，始能具備。

察其是否與事實相符。¹²⁵

2. 證據排除法制：除法律另有規定外，實施刑事訴訟程序之公務員因違背法定程序取得之證據，其有無證據能力之認定，應審酌人權保障及公共利益之均衡維護。¹²⁶此亦即「權衡理論」。
3. 傳聞法則：所謂「傳聞法則」（*hearsay rule*），係指排除傳聞證據作為證據之法則，亦即否定、限制傳聞證據具有證據能力之法則；或稱「傳聞證據排斥法則」、「傳聞證據禁止原則」。傳聞法則之適用順序：非傳聞證據：不適用傳聞法則，有證據能力。傳聞證據：當事人同意：¹²⁷有證據能力；當事人不同意：傳聞例外：有證據能力、無傳聞例外：無證據能力。¹²⁸

（三）證明力：指證據之實質價值，即具有為證據之信用力及足資認定事實之純粹證明力。如以被告或共犯之自白作為有罪判決之證據，須有其他必要之補強證據。¹²⁹

（四）綜上，刑事訴訟法有關證據通則中建構之證據法則，除「當事人進行原則」之核心訴訟制度不能準用外，其餘證據法則與公務員懲戒法性質相同部分，自可一體適用。監察院在調查案件過程中，究明違失責任時，上開刑事證據法則（詳如附錄四）足供參酌。

上開案例，馬永成涉足不正當場所之相關事證，因時移勢遷，復無相關人士出面說明當時經過詳情，因此查證困難，又報章之登載，僅可供參考之用，不能充作唯一之不利證據，縱使公開道歉承認，既無補強證據可供參佐，自不能僅憑該項資料，遽認被付懲戒人有何違失情事，是其違失事實尚乏證據足資認定。據此，監察院調查案件，針對類似案件，如何突破困難，查明所有事證，值得進一步加強精進。

¹²⁵參見刑事訴訟法第 156 條第 1 項、第 2 項規定。

¹²⁶參見刑事訴訟法第 158 條之 4 規定。

¹²⁷參見刑事訴訟法第 159 條之 5 規定。

¹²⁸參見林俊益，「本土化之傳聞法則」，監察院監察調查人員在職訓練授課講義，95 年 5 月 25 日。

¹²⁹參見刑事訴訟法第 155 條第 1 項規定。

三、監察院「約詢」調查對象，拒不到場之檢討

本案經監察院先後於 88 年 3 月 2 日上午 10 時，第 1 次約詢被彈劾人未到，繼於 3 月 10 日下午 2 時 30 分再度約詢，惟被彈劾人仍未到場；經查證結果，約詢通知限時掛號函件均經被彈劾人家屬簽收有案。徵諸監察法第 26 條第 2 項規定「調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。」惟被彈劾人經合法通知卻拒不到場受詢，不但妨礙監察院調查權之行使，同時亦將影響證據之證明力，為因應案件調查之需要，未來調查權應有合理「強制力」，是監察院應當努力達成之重要課題。

第三節 司法人員投機炒作股票被彈劾案

壹、移送意旨

楊貴森係臺灣高等法院法官，接受商人招待，於飲宴中獲知利多消息，意圖藉機謀利，借貸巨額款項及大幅擴張信用購買股票；並利用上班時間買賣股票；復有財產申報不實等違失，以上楊貴森行為，均涉有重大違失，事證明確，核有違公務員服務法第 5 條之規定，爰依法提案彈劾（89-02）。¹³⁰

貳、懲戒理由¹³¹

一、關於接受商人招待，於飲宴中獲知利多消息，意圖藉機謀利，借貸巨額款項及大幅擴張信用購買股票

¹³⁰參見錢復，2001a。中華民國八十九年監察院彈劾案彙編，監察院，pp10-61；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p871。

¹³¹參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p871；以及「公務員懲戒委員會 898 年度鑑字第 9205 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

接受商人朋友陳順慶、陳李玉惠招待，於飲宴中獲知利多消息，意圖藉機謀利，借貸巨額款項及大幅擴張信用購買臺鳳股票，集買 10 張，融資交易方式買進 149 張，於 87 年 7 月 23 日出清臺鳳股票 139 張後，因虧損達 16,979,828 元，竟接受陳李玉惠簽發面額共計 1,700 萬元支票 3 張之補償，嗣經媒體報導，司法官參與鳳梨宴，投機炒作臺鳳股票，嚴重影響司法形象，有損公務人員之名譽。

二、利用上班時間買賣股票

被付懲戒人自承「平常工作甚為忙碌，僅能趁上廁所及寫判決書空閒時，才會向營業員電詢股市現況及下單買賣」，並有以其帳戶及楊子瑩、陳培榮等股票買賣報告書暨交割憑單、客戶對帳單列印等件在卷可按，其調度資金之資金流向暨相關傳票資料在卷可查，足證被付懲戒人確有利用上班時間買賣股票之情事。

三、財產申報不實部分：

被付懲戒人於 83 年至 87 年之公職人員財產申報表，均申報「花蓮市○○段 802 之 9 地號土地，所有權人劉緬惠（楊貴森信託登記權利六分之一）」。惟查該土地業於 86 年 11 月 20 日買賣，所有權移轉登記與張梅英，此有花蓮地政事務所復函在卷可按，並有臺灣高等法院 89 年 3 月 29 日（89）院賓政二字第 0534 號函及 89 年 4 月 11 日（89）院賓政二字第 0660 號函送被付懲戒人全戶戶籍謄本、公務人員履歷表，及其 84 年至 87 年公職人員財產申報表、財產申報資料實質審核結果等相關資料，及買受人張梅英 89 年 3 月 16 日函在卷可稽。並經證人張梅英到會證述屬實。經查被付懲戒人任職高院法官，於 86 年 12 月 31 日、87 年 12 月 29 日為公職人員財產申報時，均明知而未據實申報，於公職人員財產申報表上仍載該地「所有權人劉緬惠（楊貴森信託登記權利六分之一）」，核有申報不實情事。

參、公懲會議決

公務員懲戒委員會 89 年度鑑字第 9205 號議決書主文：「楊貴森撤職並停止

任用一年」。¹³²

肆、案例研析與課責議題探討

一、「法官身分保障」與「彈劾界限」¹³³

(一) 法官身分保障：我國憲法第 80 條亦明定，法官超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。是以，監察院對司法權之監督，自不能妨害法官具體案件之獨立審判。

(二) 彈劾界限：

1. 行使時機之界限：監察法施行細則即於第 27 條第 2 項規定：「偵查或審判中案件承辦人員，與該承辦案件有關事項，在承辦期間，應盡量避免實施調查。但如認為承辦人員有貪污瀆職或侵犯人權情節重大，需要即加調查者，仍得斟酌情形，實施調查」。據上，對法官之彈劾，除法官對於承辦案件有貪污瀆職或侵犯人權情節重大，而需要即加調查外，於法官承辦案件期間，原則上應盡量避免實施調查，進而提出彈劾案；另外有關訴訟案件在裁判確定前就審判所為之處置及其卷證，監察院對之行使調查權，所受之限制。¹³⁴

2. 行使事由之界限：首先，法官職務外之行為是否構成彈劾事由：德國基本法第 98 條第 2 項及日本裁判官彈劾法第 2 條規定，有關法官彈劾事由包含職務內外之行為在內。¹³⁵我國憲法規定之彈劾事由為「違法」及「失職」，是否包含職務外之行為，論者見解不一，惟參照公務員服務法第 5 條規定及司法院訂定之「法官守則」以觀，亦包含職務外之行為。其次，法官審判案件證據取捨及法律見解違誤，是否構成彈劾之事由：

¹³²參見錢復，2001a。中華民國八十九年監察院彈劾案彙編，監察院，pp10-61；「公務員懲戒委員會 89 年度鑑字第 9205 號議決書」；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p 871。

¹³³參見董樂群、李俊儒，「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」，監察調查人員參考使用，pp9-14。

¹³⁴參見司法院釋字第 325 號解釋。

¹³⁵參見洪家殷，1994。「從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限-以彈劾權行使之原因為對象」，憲政時代，20（1）：24-28。

依公懲會 74 年度鑑字第 5529 號議決書亦認為：「惟法官審判案件，原得依其見解適用法令，除法官有故為枉法或違法裁判外，若單純於法律見解有所歧誤，則訴訟制度設有審級之糾正，即令判決確定，亦有再審及非常上訴等特別救濟之途徑，尚難據為構成懲戒之事由」。且「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。」司法院釋字第 137 號、216 號解釋闡釋綦詳，再者，司法院釋字第 325 號、530 號解釋對於涉及審判核心範圍事項，諸如：法官適用法律之見解、量刑之輕重、自首或其他減輕其刑之衡酌，犯罪要件構成之認定，法律關係之判斷，證據及證明力之分析取捨等，基於權力分立原則，監察院應尊重司法獨立審判之立場，以免招致干涉審判之物議。¹³⁶惟對於如法官之法律見解不能言之成理且已達荒謬程度，而導致裁判或處分違誤；¹³⁷或如濫用自由心證情節重大而涉及違法失職者，監察院對其違法失職仍應調查追懲。¹³⁸

二、法官受彈劾之原因¹³⁹

(一) 蔡墩銘教授歸納：1、法官依法應迴避而不迴避。2、裁判之書寫錯誤。3、濫用職權羈押被告。4、積壓案件。5、關說。6、酗酒失態。7、賭博。8、對人暴行。9、出言不遜。10、交友不慎等十大類。¹⁴⁰

(二) 前監察委員李伸一就監察院彈劾司法人員案件分析如下：¹⁴¹

1. 職務上之違失行為：在程序之違法失職包括：違法拘提、濫行羈押、強

¹³⁶ 司法官法草案（2008，立法院第 7 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書，院總字第 445 號，委員提案第 7895 號）第 65 條第 1 項第 1 款規定，對適用法律之見解，應為不付評鑑之決議。

¹³⁷ 參見李伸一，2005。「監察權之理論與實務」，監察院，p149。

¹³⁸ 參見張德銘等，2003。「法官及檢察官辦案濫用自由心證情形專案調查研究報告」，監察院，p146。

¹³⁹ 參見董樂群、李俊儒，「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」，監察調查人員參考使用，pp9-14。

¹⁴⁰ 參見蔡墩銘，1990。「監察與司法之關係」，民間國建會特輯（二），改革司法，國家政策研究資料中心出版，p160。

¹⁴¹ 參見李伸一，2005。「監察權之理論與實務」，監察院，pp153-166；陳怡如，2003。「監察權對司法權監督界線之分析與建構—以第二、三屆監委為中心」，憲政時代，29（2）：211-248。

制辯護案件未待辯護人到庭辯護逕行判決、違法宣告緩刑、違法取證、延宕審理宣判、稽延判決書之製作、拖延裁判失誤時效、違反辦案程序，問案態度不佳等情事。在實體上之違法失職包括：心證違反證據法則、裁判適用已廢止之法令或其他違法情事。

2. 職務外之違失行為，與其執行職務有直接關連者：利用職權身分詐財或收賄、與訴訟當事人交往應酬、代為關說案件、與轄區司法黃牛交往應酬等情事。與執行職務有間接關連：浪費公帑、利用上班時間買股票、利用身分與職權向轄區金融機構辦理貸款、從事投資或其他違法情事。
3. 職務外之違失行為，但與其執行職務無關連之違法行為：如未申報財產或財產申報不實、出入特種營業場所或與風月場所女子有染、發生婚外情、未經報准休假出國前往大陸或其他違法情事。

三、檢察官受彈劾問題¹⁴²

(一) 我國現制之檢察官係偵查之主體，惟其主要任務既在犯罪之偵查及公訴權之行使，雖其在訴訟上仍可單獨遂行職務；但關於其職務之執行則有服從上級長官（檢察首長）命令之義務，此與行使職權時對外不受任何其他國家機關之干涉，對內其審判案件僅依據法律以為裁判之審判權獨立，迥不相侔。又檢察官偵查刑事案件之檢察事務，依檢察一體之原則，檢察總長及檢察長有法院組織法第 63 條及第 64 條所定檢察事務指令權，是檢察官依刑事訴訟法執行職務，係受檢察總長或其所屬檢察長之指揮監督，與法官之審判獨立尚屬有間，司法院釋字第 392 號、第 530 號解釋甚明，職是，檢察官與法官之獨立審判尚屬有別。

(二) 惟查，國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，司法院釋字第 325 號解釋在

¹⁴²參見董樂群、李俊儒，「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」，監察調查人員參考使用，p15。

案，因之，對於檢察官依職權所為之偵查作為，除應注意監察法施行細則第 27 條第 2 項規定外，在承辦期間，應盡量避免實施調查。另外有關訴訟案件在裁判確定前就偵查所為之處置及其卷證，監察院對之行使調查權，所受之限制。

四、法官與檢察官「淘汰機制」之探討

- (一) 我國憲法第 81 條規定，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。因之，法官之違失案件，由監察院彈劾移送懲戒，乃為法官與檢察官「淘汰機制」之一。
- (二) 參照司法官法草案第 59 條規定，司法官有下列各款情事之一者，應付個案評鑑：¹⁴³
1. 因精神或身體健康狀況，已不堪執行職務者。
 2. 因故意或重大過失，致審判、偵查與公訴案件有顯然重大違誤者。
 3. 違反職務上之義務或怠於執行職務者。
 4. 違反第 27 條（參政禁止）、第 28 條（禁止兼任職務或業務）、或第 30 條（自律及守密義務）規定者。
 5. 為他人關說或受他人關說案件，影響司法公正情節重大者。
 6. 長期執行職務不力、或辦案草率、品質低劣、問案態度惡劣，已嚴重影響司法信譽者。
 7. 因犯罪經羈押或提起公訴，有損司法官職位之尊嚴者。
 8. 違反司法官倫理規範者。
- (三) 承上，司法官法草案第 67 條第 2 項第 3 款規定，因第 59 條第 2 款至第 7 款事由為不適任決議者，將受評鑑法官、檢察官依職級移送監察院或逕移送職務法庭懲戒，並建議調任非法官、檢察官職務。第 4 款規定，未經決議為不適任，但有其他違法或失職行為者，依其職級移送監察院或逕送職務法庭懲戒，其情節輕微者登記供作核定年終考績或職務調動之事由。未

¹⁴³司法官法草案，2008。立法院第 7 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書，院總字第 445 號，委員提案第 7895 號。該草案第 2 條第 1 項規定「本法所稱司法官，指法官及檢察官。」

來司法官法經立法院審議通過並公布施行後，法官、檢察官人事審議委員會對於法官、檢察官移送監察院審查之案件，規定更為明確；而監察院對於法官與檢察官之違失案件，亦得審酌有無司法官法第 59 條規定之事由，依法提案彈劾。

- (四) 本案公務員懲戒委員會對該違失法官議決「撤職並停止任用一年」，在法官為終身職的身分保障下，監察院對法官予以提案彈劾，確為法官淘汰機制中的重要一環。

五、法官與檢察官彈劾案件審查權歸屬之探討

法官為終身職，身分受憲法之保障，惟依現行法律規定法官仍得受懲戒處分，無非認為法官亦為公務員服務法所規範之公務員，且其受彈劾亦與一般公務員無異，故法官之受懲戒與一般公務員殊無不同，此與憲法第 80 條規定，法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉；以及憲法第 81 條保障法官身分之精神，似有未合（徐慶發，2004：210；林燦都，2002：106）。參照英國公務員懲戒制度，法官與一般公務員不同其程序，我國司法官法草案已朝此方向規劃，其第 67 條立法理由「評鑑委員會定位為彈劾機關，故其不自行決定評鑑結果之處理，故本條第一項規定：評鑑之結果，評鑑委員會應送該管人事審議委員會參處。」以資和一般公務員之彈劾與懲戒區分。

第四節 海巡人員包庇漁船走私被彈劾案

壹、移送意旨

行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局於 89 年 5 月及 10 月先後發生所屬單位遺失 MTS-2000 無線電機 2 部，復隱瞞不報，及所屬人員涉嫌包庇漁船走私重大案件。經核，北巡局第一海岸巡防總隊副大隊長林群發少校嚴重違反法令，局長芮明福、總隊長張鐵龍及大隊長曹芳洋，亦均有處置不當或督導不周

之違失，爰依法提案彈劾（彈劾 90-3、糾舉 90-01）。¹⁴⁴

貳、懲戒理由

一、有關「無線電機遺失案」部分

- （一）本件北巡局第一四三中隊瑪鍊安檢站士兵孫孟孝，因遺失手電筒同仁未予協尋，竟憤而竊取未依規定保管之無線電機 2 部，丟棄於港區垃圾筒內；中隊副隊長吳金忠獲悉無線電機失竊後，卻未依規定立即向上回報。
- （二）北巡局實施定期灌碼作業時，一四大隊偽稱送修轉廠，北巡局作業人員草率登錄於工作日誌，而未進行查證瞭解。被付懲戒人曹芳洋於 89 年 7 月底獲報後，非但未依規定向總隊反映，且任由王建國以 15 萬元向坊間通訊社購得同型手機 1 支抵充，該大隊更於同年 10 月 15 日，以自購之無線電機及其他已灌碼之手機矇混送廠，完成灌碼結案。
- （三）北巡局先前於 89 年 8 月 1 日灌碼全般作業完成後，作業人員每週以電話通知一四大隊送機補灌均無結果，卻遲至同月 29 日始回報該局業務單位。
- （四）北巡局曾於同年 9 月 7 日函及 26 日電話，請總隊督促大隊儘速將該 2 具未灌碼之手機送廠，然大隊偽稱使用中，總隊長即被付懲戒人張鐵龍雖曾令通信官通知大隊補送灌碼，但未督促部屬切實追查，致北巡局為大隊蒙蔽草率結案，終未查出手機失竊之事實。
- （五）北巡局對於視同械彈之重要通信設備無線電機之管制，下從中隊安檢站，上至局本部相關作業人員，竟有如上所述未遵守作業規定之違失，除被付懲戒人曹芳洋有處置不當之重大疏失外，被付懲戒人張鐵龍、芮明福亦均難辭監督不周之咎責。

二、有關林群發「包庇漁船走私案」部分

¹⁴⁴參見錢復，2002。中華民國九十年監察院彈劾案彙編，監察院，pp26-47；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p876。

- (一) 89年10月23日凌晨3時許，龜吼籍漁船「滿泰八號(鐵殼船)」報關進入瑪鍊漁港，安檢站值班員報告中隊部，3時10分許中隊長吳良宜機巡督導至瑪鍊安檢站，要求值班員通知哨所安檢及備勤人員，對該船嚴格檢查。3時15分許，休假中之被付懲戒人林群發身穿制服到達安檢站，告知吳中隊長：「該船協助大隊攜回遺失手機，依一般船筏安檢即可」3時30分許該船入港，安檢員蘇信銘上船執檢，發現漁獲均已完成包裝，惟船上僅船長及船員3員，作業能力與漁獲量比較顯有可疑，因難以當場判明，遂允其至卸魚區卸貨。待蘇兵至卸魚區監卸時，發現約二、三十員搬運工及2輛大型箱型車正裝載私貨，欲前往攔阻，惟遭林群發攔阻，告以：託該船帶手機進來，為回報渠等幫忙，所以除手機外，還夾帶部分私貨，如果出事情由伊負責云云(拖延約20分鐘)。4時許，安檢站長廖建良、安檢員毅志宏接替監卸勤務均遭林員攔阻，並稱以整件事情已告知中隊長。
- (二) 嗣林群發見由「滿泰八號」漁船卸裝之2貨櫃車離去後，船上仍有私貨，且已遭執檢人員發現，一時心慌，便要求「滿泰八號」漁船立即出港。漁船於5時30分許駛離瑪鍊港後，隨即遭海洋巡防總局第十六海巡隊查獲載運未稅洋菸5萬7950包。當日晚間10時許，吳良宜因廖建良報告上情後，認事態嚴重，隨即與一四四中隊長周寶慶研商後，於當晚11時20分許，向大隊長曹芳洋報告。曹芳洋指示：「本案茲事體大，要向副大隊長求證並向總隊長回報」，並隨即連絡林群發請其返營說明。惟林群發表示還在休假中，要24日中午以前才會返營。曹芳洋即要求吳、周2位中隊長於翌(24)日上午將案發當時之執檢人員帶到大隊部說明事情經過，而未能立即呈報上級處理。迨24日上午9時40分許，曹芳洋始以電話向總隊長張鐵龍報告，張鐵龍於北巡局開會中接獲電話，亦並未立即向上級反映，僅指示曹芳洋立即將林群發召回瞭解，待其會後回部隊親自處理。24日下午3時許，吳、周2位中隊長考量本案之急迫性，且因林群發已出面向渠等協商如何掩飾，為免延誤而衍生後遺，遂逕向行政院海岸巡防署政風處檢舉，事件方始爆發。

參、公懲會議決

公務員懲戒委員會 90 年度鑑字第 9543 號議決書主文：「林群發撤職並停止任用三年、曹芳洋休職期間六月，張鐵龍記過一次，芮明福申誡」。¹⁴⁵

肆、案例研析與課責議題探討

一、軍職人員適用公務員懲戒法之相關議題

軍職人員與一般公務人員是否同受公務員懲戒法，並由公務員懲戒委員會懲戒，此乃涉及文武職人員在其本質上的差異所致。有採肯定說者，亦有採否定說者，論見不一。惟憲法第 14 條「文武分立原則」之要求，軍人與文官適用同一懲戒體制，尚非所宜；再就軍人與公務員關係之內涵而言，軍人負有強烈的服從義務。凡此皆顯示，建構一套專供軍人懲戒所使用的制度，其中掌管之機關、原因、處分種類、程序等因應軍人之特性而設計（于茂宗，2007：359-360；廖經綸，2003：224-226，郭茂盛，2006：178-179），非無研酌之餘地。

二、軍職人員經彈劾，在公懲會審議中，申請退伍事宜

公務員懲戒法第 7 條雖訂有防止公務員規避懲戒處分，儘速辦理退休之規定，惟主管機關認未包括軍職人員之懲戒在內，致國防部所屬高階軍官因案經監察院提案彈劾，在公務員懲戒委員會審議中，申請退伍獲准，造成不公，更不符社會期待：¹⁴⁶

- （一）公務員懲戒委員會審議中，申請退伍獲准之案例諸如：陸軍第六軍團司令部工兵組前任上校組長王世宗經監察院 92 年 3 月 4 日提案彈劾（92 年劾

¹⁴⁵參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p876；以及「公務員懲戒委員會 90 年度鑑字第 9543 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

¹⁴⁶參見監察院調查報告網站，趙委員榮耀調查「為賡續追蹤本院第 3 屆彈劾案提出後，以及公務員懲戒委員會議決後，各機關之執行，有無落實彈劾懲戒效果，經查被付彈劾人王世宗、李徵宇、汪輝龍、陳再福、岳修齊及何長信等人之後續辦理情形，主管機關涉有違失等情乙案」，http://www.cy.gov.tw/db2.asp?edoc_no=1&intyear=&page=6。

字 5 號），移送公務員懲戒委員會審議在案，惟王員因停役已逾 3 年，復經國防部最高軍事法院 94 年忠審字第 06 號判決無罪，國防部爰依陸海空軍軍官士官服役條例第 15 條第 8 款規定，核定王員申請退伍。又國防部南部地方軍事法院澎湖分院檢察署檢察長李徵宇中校因「損害國軍財務單位對經費稽核之正確性案」於 93 年 6 月 1 日經監察院提案彈劾，並移付懲戒。然而，李員於 93 年 8 月 23 日提出退伍申請，經國防部空軍司令部 93 年 9 月 16 日空管字第 0930009828 號函核定退伍，並以 93 年 10 月 1 日生效。另空軍四四三聯隊基勤大隊基勤中隊中校隊長何長信因「未恪盡部隊主管監督、領導及執行之責，致臺南空軍基地內警衛安全、工程督導、飛安管制與塔台航管等紀律散漫，因而發生復興航空公司編號 G E 543 班機民國 92 年 3 月 21 日晚間降落臺南機場時撞擊停於跑道面之施工車輛，造成失事事件，嚴重損及軍民合用機場飛航安全與國軍整體形象」乙案，經監察院 92 年 8 月 12 日（92）院台業參字第 0920707431 號函提案彈劾何員，並移付公懲會懲戒，空軍第四四三聯隊於 92 年 8 月 26 日收辦該會 92 年 8 月 13 日（九二）臺會調字第 02316 號函送通知及送達證書（按：前空軍總司令部於 92 年 6 月 9 日空管字第 0920005679 號令核定自 92 年 8 月 14 日年限退伍），已逾退伍時間，何員乃於 92 年 8 月 14 日退伍。

- （二）據上，國防部所屬王世宗上校、李徵宇中校、何長信中校等人，因案經監察院提案彈劾，在公懲會審議中，申請退伍獲准，係因公務員懲戒法第 7 條於 74 年 5 月 3 日修正時公布之條文，為舊法所無，參考司法院當年研提草案所載說明：「實務上常有公務員違失行為發覺後，儘速辦理退休，以規避懲戒處分之情形，影響懲戒權或監察權之功能，爰增訂本條以資因應。」，是修法目的原係針對一般公務員懲戒而訂定，並未包括軍職人員之懲戒在內。且公務人員之退休，須按公務人員退休法之規定，軍職人員則依陸海空軍軍官士官服役條例規定，兩者就退休（除）前之服務年限、退休（除）條件、退休（除）給與之規定內容，均不相同，核定退休（除）之主管機關亦屬相異。造成不公，深值正視。

(三) 現行公懲法自 74 年 5 月 3 日修正公布，迄今已逾 25 年。其間國內政治、經濟及社會結構均有重大變革，而有關公務員與國家關係之法理基礎亦有所突破。傳統特別權力關係理論，業經司法院釋字第 187 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 396 號、第 433 號、第 583 號等解釋，已經多所調整改變，而 90 年 10 月 5 日公布之司法院釋字第 530 號解釋，重申司法院為最高審判機關之制憲本旨，明示 2 年內應檢討修正司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法等相關法律，以符憲政體制。職此，對於公務員懲戒制度之通盤檢討，已屬法理之所必然。司法院允宜審酌當前法制下，周詳謹慎研議如何配合公務人員考績制度、軍職人員懲罰規範以及監察權之行使，針對公務員懲戒法第 7 條第 2 項修正為：「軍職人員因案在公務員懲戒委員會審議中者，除因屆滿除役年齡或現役最大年限或年齡者外，不得辦理退伍、除役並發給退除給與；經議決休職者亦同。」同時國防部亦應配合修正主管之軍職人員相關人事法規，以落實懲戒效果。

三、主管長官或其上級長官對於糾舉案所為「其他急速處分」之適當性問題探討

(一) 本案北巡局局長芮明福，對於所屬一四三中隊遺失無線電機 2 部逾 5 個月，遺失後所屬各級單位亦未能依規定反映及有效處置，坐失查處補救時機，嚴重影響通信安全，猶不知情。另屬員一四大隊副大隊長林群發身為緝私主管之一，竟包庇漁船走私，經舉發後，該隊大隊長及總隊長復未反映，致延誤偵辦時機，嚴重影響機關聲譽。在在顯示芮局長平日未能切實執行職務有效監督管理所屬，致所轄單位主管及人員紀律散漫、法治觀念淡薄，事件發生亦無法機先掌握，其違失行為有急速處分予以調離現職之必要，於 90 年 2 月 27 日依法提案糾舉。¹⁴⁷

¹⁴⁷參見錢復，2002。中華民國九十年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp220-228；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p876。

- (二) 行政院海岸巡防署 90 年 4 月 26 日以九 0 署人軍一字第 09000005445 號函復略以，奉核定芮明福等員職務調整：芮明福原任海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局局長調任海岸巡防總局中部地區巡防局局長」。¹⁴⁸本案經監察院提案糾舉，雖將芮明福之職務予以調整，然仍任「海岸巡防總局中部地區巡防局局長」，只是由北部地區調至中部地區，糾正意旨是否僅認為「人地不宜」，抑或「不適任主管職務」？有待商榷。
- (三) 其次，本案被糾舉人再因「行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局於 89 年 5 月及 10 月先後發生所屬單位遺失 MTS-2000 無線電機 2 部復隱瞞不報，及所屬人員林群發少校涉嫌包庇漁船走私重大案件。經核林群發嚴重違反法令，局長芮明福、總隊長張鐵龍及大隊長曹芳洋，亦均有處置不當或督導不周之違失」乙案，復經監察院於 90 年 4 月 27 日通過彈劾案，審酌上開 2 案，係屬同一事件，監察院卻在 2 個月內先後提出糾舉案與彈劾案，有無違背「一事不二罰」原則，尚非無遺，未來糾舉權與彈劾權之行使是否予以明確適用對象、處罰類型，俾資建立糾彈權之互補機制，以發揮監察功能，值得深究。

第五節 省府官員辦理工程受賄被彈劾案

壹、移送意旨

臺灣省政府住宅及都市發展局於 81 年間辦理台北縣四汴頭抽水站新建工程，局長伍澤元指示所屬林有德、洪伯仁、羅吉煌除事前洩露設計資料予國豐工程顧問股份有限公司外，並以限制廠商資格方式使該公司順利取得本件委外設計案；復林文烈、陳炯榮、林有德、洪伯仁及羅吉煌辦理本案作業過程中發現該公

¹⁴⁸參見錢復，2002。中華民國九十年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp227-228。

司違規情形，未依契約規定罰款竟違規通過本案，且伍澤元及林有德於事後又收取該公司賄款，顯有違反公務員服務法之相關規定，爰依法提案彈劾（91-11）。

149

貳、「停止審議」之理由

公務員懲戒委員會 91 年度澄字第 3110 號議決書主文：「本件停止審議程序」，其理由略以，按懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序，為公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書所明定。本件監察院移送意旨以被付懲戒人伍澤元等於任職臺灣省政府住宅及都市發展局期間，因辦理四汴頭抽水站工程設計委託服務事宜，有違法瀆職情事，經臺灣高等法院 89 年 11 月 30 日以 87 年度上更(一)字第 494 號刑事判決：「伍澤元處有期徒刑十五年，褫奪公權九年，所得財物六百萬元應予追繳沒收；林有德處有期徒刑十年，褫奪公權八年，所得財物三百萬元應予追繳沒收，林文烈處有期徒刑五年，褫奪公權四年；陳炯榮處有期徒刑二年，褫奪公權二年，緩刑五年；洪伯仁處有期徒刑二年，褫奪公權三年，緩刑四年；羅吉煌處有期徒刑一年十月，褫奪公權二年，緩刑四年」，爰依法提案彈劾移送審議等情。惟查被付懲戒人等所涉前開刑事案件，經被付懲戒人等提起上訴，業經最高法院 91 年度台上字第 2131 號刑事判決發回臺灣高等法院，現正在該院審理中，尚未確定。而被付懲戒人等應否受懲戒處分，厥以其刑事裁判是否成立犯罪為斷，為免懲戒處分與刑事裁判兩歧，應認有於該刑事裁判確定前，停止本件審議程序之必要，爰為議決如主文。

參、「免議」理由

¹⁴⁹參見錢復，2003。中華民國九十一年監察院彈劾案彙編，監察院，pp211-234；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p879。

公務員懲戒委員會 93 年度鑑字第 10251 號議決書主文「林文烈、陳炯榮、林有德、洪伯仁、羅吉煌部分均免議」，其理由略以：¹⁵⁰查被付懲戒人等因辦理上開四汴頭抽水站興建工程所涉刑事案件，業經臺灣高等法院 91 年上更(二)字第 339 號刑事判決認被付懲戒人林有德係犯修正前行為時貪汙治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款所定：依據法令從事公務之人員，對於違背職務上之行為，收受賄賂罪，處有期徒刑十年，褫奪公權八年，所得財物新臺幣三百萬元應予追繳沒收，如全部或一部不能追繳或沒收，以其財產抵償之；認被付懲戒人林文烈、陳炯榮等係共同犯刑法第 210 條之變造公文書罪及修正前行為時貪汙治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款所定：對於監督之事務，直接圖利罪，林文烈處有期徒刑五年，褫奪公權四年；陳炯榮處有期徒刑二年，褫奪公權二年，緩刑五年；對於被付懲戒人洪伯仁及羅吉煌等認係犯修正前行為時貪汙治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款所定對於主管之事務，直接圖利罪，洪伯仁處有期徒刑二年，褫奪公權三年，緩刑四年；羅吉煌處有期徒刑一年十月，褫奪公權二年，緩刑四年。被付懲戒人等均不服提起上訴，亦經最高法院 92 年度臺上字第 7354 號刑事判決駁回確定在案，有各該判決附卷可稽。被付懲戒人林文烈等既因貪汙行為經判刑確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定，均已不能再任公務員，認為已無再為懲戒處分之必要。爰依公務員懲戒法第 25 條第 2 款議決「林文烈、陳炯榮、林有德、洪伯仁、羅吉煌部分均免議」。

肆、「不受理」之議決

公務員懲戒委員會議決書 98 年 1 月 9 日以 98 年鑑字第 11325 號議決書主文：「本件關於甲○○（前臺灣省政府住宅及都市發展局局長）部分不受理」，其理由略以，按懲戒案件被付懲戒人死亡者，應為不受理之議決，公務員懲戒法第 26 條第 2 款定有明文。本件被付懲戒人甲○○係前臺灣省政府住宅及都市發展局局長，於任職期間，因辦理四汴頭抽水站工程設計委託服務事宜，涉有違失

¹⁵⁰參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p879，以及「公務員懲戒委員會 93 年度澄字第 10251 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

情事，經監察院提案彈劾，移送本會審議。茲查被付懲戒人甲○○，已於 97 年 9 月 22 日死亡，有屏東縣萬丹鄉戶政事務所 97 年屏萬戶字第 0970002069 號函及戶籍謄本附卷可稽，被付懲戒人既已死亡，依首揭規定，本件關於甲○○部分，自應予以不受理，爰為議決。¹⁵¹

伍、案例研析與課責議題探討

一、本案「停止審議」延宕懲戒時效，無法回應民眾期待

(一) 按公務員懲戒法第 31 條規定，同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。但懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公務員懲戒委員會認為必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。然而但書規定卻成為影響懲戒效力之避風港，本案亦即以「被付懲戒人等所涉前開刑事案件，經被付懲戒人等提起上訴，業經最高法院 91 年度台上字第 2131 號刑事判決發回臺灣高等法院，現正在該院審理中，尚未確定。而被付懲戒人等應否受懲戒處分，厥以其刑事裁判是否成立犯罪為斷，為免懲戒處分與刑事裁判兩歧，應認有於該刑事裁判確定前，停止本件審議程序之必要」為由，停止審議。然而，「洩露設計資料」、「辦理本案作業過程中發現該公司違規情形，未依契約規定罰款竟違規通過本案」等行政違失部分，自不待刑事裁判確定即可調查認定，惟該彈劾案卻停止審議程序，是否妥適，有待檢討。

(二) 次按公務員懲戒法第 25 條第 2 款規定，受褫奪公權之宣告，認為本案處分已無必要者，應為免議之議決。本案以「查被付懲戒人等因辦理四汴頭抽水站興建工程所涉刑事案件，業經判刑確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定，均已不能再任公務員，認為已無再為懲戒處分之必要」而議決「免議」。

¹⁵¹參見「公務員懲戒委員會議決書 98 年鑑字第 11325 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

- (三) 末查，公務員懲戒法第 26 條第 2 款規定，懲戒案件有「被付懲戒人死亡者」，應為不受理之議。爰此，本案因「被付懲戒人既已死亡」，公懲會乃為「不受理」之議決。
- (四) 綜觀全案，監察院依法調查，經提案彈劾，移送公務員懲戒委員會後，卻未進入實質審議階段，均以程序問題處理，最後不了了之，顯屬不合理，不但浪費人力物力，嚴重傷害監察院職權之行使，更無法回應民眾對司法之期待。

二、被彈劾人潛逃國外審議相關問題之探討

- (一) 被彈劾人伍澤元 90 年因涉「四汙頭弊案」與「八里污水廠弊案」棄保潛逃，92 年被行政院列為十大通緝要犯，97 年 9 月 22 日，因糖尿病併發症引發腎衰竭，病逝中國大陸。¹⁵²
- (二) 被彈劾人伍澤元因案受刑事訴追，不但未能坦然面對司法，被彈劾後，潛逃在外，全案從未進入實質審議，尤其窮盡公務員懲戒法有關程序問題於本案，終致「不受理」結案，令人覺得不可思議，為健全懲戒制度，相關法規確有檢討之必要。

¹⁵² 參見聯合新聞網，「躲通緝避大陸 伍澤元病逝北京」，2008/09/25，國內要聞，<http://210.244.31.140/NEWS/NATIONAL/NAT5/4532363.shtml>。自由時報電子報，「伍澤元病逝？妻兒趕赴中國」，政治新聞，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/25/today-p4.htm>。華視新聞網，「伍澤元病逝北京 家屬在台追思」，2008/10/12，華視新聞，<http://news.cts.com.tw/cts/politics/200810/200810120254546.html>。以及維基百科，自由的百科全書，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BC%8D%E6%BE%A4%E5%85%83>。

第六節 國安人員維安任務失敗被彈劾案

壹、移送意旨

國家安全局局長兼特勤中心指揮官蔡朝明、特勤中心副指揮官邱忠男、特勤中心研究委員兼組長張冬生、南部聯絡組組長賴政義、總統府侍衛長陳再福、副侍衛長沈再添、內政部警政署保防室主任陳連禎、臺南市警察局局長何春乾等八人，93年3月19日維護總統、副總統在臺南市掃街拜票活動之安全，未能妥處危安預警情資，未建請總統、副總統穿著防彈衣，且隨扈警衛部署亦不符四周防禦原則，使用民間座車、駕駛均未經檢查審核，總統、副總統之乘車位置一再更改，實際遊行車序與既定計畫不符，嚴重違反車隊編組之原則，無法有效防患危安事件之發生，迨總統、副總統遭受槍擊後，復反應遲鈍，處置失措，指揮體系失靈，步驟紊亂，錯失應變契機，肇致任務失敗並嚴重斲傷國家形象，造成社會不安，經核均有重大違失，爰依法提案彈劾（93-11、92-19）。¹⁵³其違失情形如下：

一、總統、副總統掃街拜票之警衛部署與車隊安排：「密不錄由」

特勤警衛計畫係由國家安全局特勤中心副指揮官邱忠男核定，總統警衛室細部警衛計畫係由副侍衛長沈再添核定，3月19日之勤務實施時，發現下列違失：

- （一）警衛對象掃街拜票，長時間暴露於外，危安顧慮驟增，竟未建請總統、副總統穿著防彈衣，且其隨扈警衛部署亦不符合四周防禦原則。
- （二）實際遊行車序與原計畫不同，均違反車隊編組之原則，導致警衛及機指所人員耳目不靈，無法迅速處理突發狀況。
- （三）使用民間座車及駕駛，事前均未檢查審核。
- （四）執行93年3月15日至19日總統、副總統掃街拜票安全維護工作時，一

¹⁵³參見杜善良，2005b。中華民國九十三年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp119-182；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p885。

再更改總統、副總統乘車位置，多次由分乘臨時變更為共乘，與既定之警衛計畫不符。

二、關於特勤人員發現狀況之應變作為部分

- (一) 侍衛長陳再福對突發狀況之判斷力及應變能力不足，嚴重欠缺警覺性，坐失應變契機，致任務失敗。
- (二) 侍衛長陳再福於勤務實施前未通知地區祥泰醫院，亦未安排隨行救護車輛，勤務規劃顯有疏漏。
- (三) 侍衛長陳再福未於第一時間通報「祥泰」計畫生效，核有違失。
- (四) 特勤中心專職副指揮官邱忠男未親臨現場指揮，導致特勤中心對四大任務編組之指揮嚴重失靈。
- (五) 機指所指揮官張冬生臨事畏縮，怠於執行職務。

三、關於臺南市警察局執行勤務違失部分

- (一) 雖已掌握重大危安預警情資，然未及時通報特勤中心；且該項情資於呈報警政署後，未依規定以電話再行確認。
- (二) 未確實管制鞭炮燃放。
- (三) 執勤人員欠缺警覺性及應變反制能力不足。

四、關於特勤中心指揮官蔡朝明指揮、督導特勤工作部分

蔡朝明於 90 年 8 月 16 日至 93 年 4 月 1 日擔任國家安全局局長兼特勤中心指揮官，綜理該局業務，指揮、督導全般特種勤務工作並負成敗責任，自應督促所屬切實執行特種勤務之相關作為，以杜絕發生違誤情事。三一九槍擊案特勤工作之違失，除前述者外，另經該局第三處及特勤中心指揮官檢討後，指揮官蔡朝明自難辭指揮不當、督導不周之責。

貳、懲戒理由

本案係因 93 年 3 月 19 日，第 10 屆總統陳水扁先生、副總統呂秀蓮女士進行

競選連任活動，在臺南市金華街掃街拜票，遭受槍擊，致總統之腹部及副總統之腿部受傷，經送往當地奇美醫院進行醫護，監察院乃對被付懲戒人等之違失責任提案彈劾，其事件經過始末，詳載於前開彈劾案文中，被付懲戒人等於總統、副總統於上開時地遭受槍擊之事實，均不爭執，合先敘明。¹⁵⁴

一、蔡朝明部分

彈劾意旨以該局特種勤務之預警情資傳達運用、計畫之整備、任務之執行，仍有不符「絕對萬全」之要求，且特勤人員訓練有欠落實，無法掌控現場突發狀況，執勤人員欠缺警覺性等情，即非無據，被付懲戒人蔡朝明為特勤中心指揮官，綜理指揮、督導全般特勤工作，自應負指揮不當、督導不周之責。

二、邱忠男部分

據被付懲戒人於移送機關約詢後，所提供自我檢討之書面資料內載：「但是在 3 月 19 日各任務編組仍然未能預防或排除槍擊狀況，也未能及時判明槍擊，甚至當事人都以為是被爆竹所傷…，身為副指揮官自應承擔應有的責任，…」等語在卷。又依國安局陳報監察院之報告中，仍認有總統、副總統座車臨時變更為共乘，且依總統警衛室細部計畫，隨扈警衛部署不符四周防禦原則，使用民間座車、駕駛，實際執行時，未落實檢查審核遊行車序，與既定之計畫不合，且違反車隊編組之原則等多項缺失，未確實落實警衛萬全之要求等情。從而，被付懲戒人邱忠男既係國安局特勤中心專職副指揮官，承指揮官之命，掌理全般特種勤務工作，對上開缺失，自仍難辭監督不周之咎責。

三、張冬生部分

依當天機指所開設紀錄表所載，14 時 08 分被付懲戒人曾向執行長姚繼榮報告「總統搭乘之吉普車擋風玻璃右方發現疑似彈孔，研判疑遭槍擊」，惟並未立即採取任何行動，至 16 時 32 分被付懲戒人始聯絡特管室南部聯絡官，要求臺南

¹⁵⁴參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p885，以及「公務員懲戒委員會 94 年度鑑字第 10516 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

市警察局槍擊事件後續處理狀況等情，則彈劾意旨指被付懲戒人臨事畏縮，怠於執行職務，尚非無據。

四、賴政義部分

按依「隨扈警衛編組戰備劃分及狀態區分表」規定：特勤情資傳遞首重時效，其處理應採「料敵從寬」原則，結合地區狀況推斷可能之危害行動，獲有危害情資通報時，特勤人員應採警戒或戰鬥戰備。被付懲戒人賴政義就該項危安情資，未結合地區狀況推斷可能之危害行動，即率予存查，有違特勤危安情資處理之基本原則，彈劾意旨認被付懲戒人欠缺情報判斷之靈敏度及警覺性，即非無據，況被付懲戒人於該局第三處情資掌握通報缺失檢討中，亦自承：「對槍擊案之發生至表自責，並坦承警覺不足，處置確有瑕疵」等語在卷，其違失事證已臻明確。

五、陳再福部分

- (一) 按基於絕對萬全原則，特勤人員於執行總統安全維護工作時，應保持高度警戒心理，不論發生危害或驚擾狀況，車隊編組人員首須立即掩護總統脫離現場至安全處所，查看是否受到傷害；其他警衛人員，除協助掩護脫離外，並應迅速消弭狀況，特勤中心實兵演練及相關訓練教材，均有律定。
- (二) 據證人即當日執勤人員發現座車擋風玻璃裂孔之直覺反應，侍從組組長張春波、外衛主任許立孟、機指所指揮官張冬生等均稱，渠等反應為總統可能遭受狙擊；副總統警衛官盧孝民於書面報告中亦表示其當時向副總統以手勢示意：「吉普車前方擋風玻璃上有疑似彈孔」；而副總統於遭受槍擊後，發現狀況有異，立即命侍衛長停止遊行、緊急就醫，並說明：「有一就有二」。再綜合張春波於第一時間已向被付懲戒人陳再福報告發現玻璃裂孔及總統受傷等情，被付懲戒人當時應可判斷疑似發生狙擊狀況。又依國安局特勤中心檢討報告，被付懲戒人於 13 時 45 分獲悉總統受傷並發現前方彈孔，13 時 47 分電令隨扈醫師至座車進行傷口初步處理，迄 13 時 51 分、52 分，分別電令副侍衛長及機動小組長「車隊到奇美醫院」，直至 13 時 55 分座車全速馳往奇美醫院。自發現狀況迄座車脫離遊行路線往

安全處所，竟有 10 分鐘之久。

(三) 另依特勤中心機指所提供之通話紀錄，均稱總統疑似鞭炮炸傷。副侍衛長沈再添於監察院約詢時供稱：伊於第 7 輛吉普車上僅收到「車隊到奇美醫院」的指示，當時不知道狀況為何。機指所指揮官張冬生供稱：當時聽到玉山無線電通報有狀況要轉到奇美醫院，但未接獲是何狀況。依臺南市警察局無線電通聯錄音，並詢據相關勤務人員，亦稱僅接獲特勤中心送醫指示，該局交通隊隊長蔡金吉則證稱：伊於前導車耳聞總統警衛室參謀無線電通報副總統身體不適。各任務編組收受之訊息或為副總統身體不適，或為總統疑遭鞭炮炸傷，車隊轉往奇美醫院。又臺南市警察局表示當時多次向特勤中心參謀查證，然均未獲報確實狀況，可見被付懲戒人陳再福就總統之受傷未即時下達命令，致各任務編組均處於「狀況不明」之情況可堪認定。彈劾意旨認被付懲戒人錯失應變契機，尚非無據。

六、沈再添部分

被付懲戒人沈再添為總統府副侍衛長兼任總統府警衛室主任，並為車隊隨扈編組指揮官。對於執行 3 月 19 日總統、副總統在臺南市掃街拜票之安全維護勤務之細部警衛計劃與車隊編組係由其核定，當天使用民間提供之車輛與駕駛及當天車隊之實際車序與核定之編組車序並不相同等事實，並不爭執，被付懲戒人沈再添雖辯稱已確實查核及前有慣例使用民間車輛云云，縱屬實在，惟既與核定計畫有違，仍難辭其咎。又對於總統、副總統長時間暴露於公眾之危險，未採取有效之安全措施，有違警衛萬全要求，致發生槍擊事件時，總統、副總統均因而受有傷害，彈劾意旨認其執行職務時欠缺警覺性，應變能力不足，自非無據。

七、何春乾部分

查 3 月 19 日總統、副總統遭槍擊之重大關鍵點，據特勤人員辯稱，乃在於掃街拜票現場民眾施放鞭炮，聲響吵雜，煙霧瀰漫，震耳欲聾，致無法分辨鞭炮聲與槍聲，而予不法分子可乘之機。對此，特勤中心先遣人員於 3 月 18 日現場會勘時，雖已明確要求各任務編組：「鞭炮應於車隊到前、離開後施放，請沿線

崗哨注意並輔導民眾施放時間，避免與槍聲造成混淆，另外要注意沿途火災的預防與應變」。然被付懲戒人仍未切實督促所屬管制責任區內之鞭炮施放位置及施放時機，因而予歹徒有機可趁而發生本件槍擊案，被付懲戒人何春乾為此次員警任務編組道路警衛段指揮官，自難辭其行政疏失之責。

八、陳連禎部分

- (一) 依內政部警政署辦事細則第 16 條第 4 款規定，警政署保防室辦理有關「社會治安調查之研究、規劃、指導、蒐集及處理事項」，屬國安局第三處之情報系統，並非主管特勤情報單位。
- (二) 槍擊事件發生前，10 時 58 分臺南市警察局保防室將槍擊情資傳真警政署保防室時，未依規定以電話告知立即接收。該局未依行政院函頒之機關公文傳真作業辦法規定辦理傳真，且未依規定將槍擊情資通報特勤系統，應由特勤系統追究貽誤時效之責任，警政署保防室並非屬特勤情報系統。
- (三) 又臺南市警察局局長何春乾因該局於當日上午 10 時 58 分將情資傳真警政署保防室後，未督促所屬依規定以電話再行確認，臺南市警察局未依特勤中心及警政署規定辦理，過失責任已明。且該署保防室科員陳建進及科長黃國珍曾主動於當日 9 時及 13 時 35 分分別與該局保防室調查員蔡宜璋、股長爐富賜聯絡，均獲回報未發現或獲報重大緊急治安預警情資。此外，復查無其他證據足認被付懲戒人有違法情事，應不受懲戒。

參、公懲會議決

公務員懲戒委員會 94 年度鑑字第 10516 號議決書主文如次：陳再福撤職並停止任用壹年；沈再添降貳級改敘；何春乾降壹級改敘；邱忠男、張冬生、賴政義各記過貳次；蔡朝明申誡；陳連禎不受懲戒。¹⁵⁵

¹⁵⁵ 參見公務員懲戒委員會 94 年度鑑字第 10516 號議決書，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

肆、案例研析與課責議題探討

一、監察院調查高度「政治性」案件之探討

依據憲法 97 條、憲法增修條文第 7 條規定，監察院對公務人員失職或違法情事，追究的是法律責任，衡量標準是客觀的法律；對「政治責任」之審度依據，則成了主觀的政治，因之政治責任之追究，是否適宜提案彈劾，非無研酌之餘地；況監察院提出彈劾案後，必須移送司法院公務員懲戒委員會審議，由此更可看出彈劾性質偏向法律責任，而非政治責任。¹⁵⁶徵諸「政治問題」，依權力分立原則，不受司法審查，司法院釋字第 328 號解釋理由書可資參照。至如何判別政治問題之存在，而將之排除於司法審查範疇之外，大法官布倫南（Justice Brennan）1962 年在一項案件之判詞中綜合歷來之先例，曾作如下之闡釋：「任何案件從外觀上認定其涉入政治問題，主要在於由憲法之明文規定已顯見其欲將此一問題委諸相對應之政治部門；或者欠缺解決此一問題所須之司法上創獲及處理之標準；或者一旦予以裁判即係對明顯非屬司法裁量之事項，逕行作成政策決定；或者若作獨立判斷即屬對政府相關部門之欠缺尊重；或者有特別需要毫不猶豫地遵循已作成之政治上決定；或者可能造成對同一問題各部門意見分歧之困窘。」凡合於上述各種標準者，最高法院即視之為非可供司法審理（non-justiciable）之政治問題。¹⁵⁷在 Baker v. Carr 建立六項政治問題不審查之標準：（一）憲法已明文規定將議題交由與法院平行的某一政治部門決定；（二）欠缺法院可以發現並操作的解決標準；（三）未作對明顯涉非司法性裁量之初步政策決定前，無法作成決定者；（四）如由法院獨立解決，必然會對其他平行政府部門造成不尊重；（五）因情勢特殊需要，法院必須無異議支持一已經作成之政治決定；（六）法院如就該問題表示意見，將可能形成政府不同部門就同一問題發表不同聲明的尷尬局面。¹⁵⁸上開見解極具參考價值。

¹⁵⁶參見聯合報社論，2008。「重振監察權應在憲政脈絡中思考」，07-01，A2 版，焦點。

¹⁵⁷參見大法官吳庚針對司法院釋字第 387 號解釋所提部分不同意見書。

¹⁵⁸參見大法官余雪明針對司法院釋字第 632 號解釋所提部分不同意見書。

監察院對於調查案件是否建立審查機制，確須審慎研議。依監監察院立案派查原則第 4 點規定「非屬本院職權行使對象或範圍者」不宜立案調查，¹⁵⁹所謂「對象或範圍」究何所指，有無包括「政治問題」，未臻明確。且實務上，尚無嚴密審查機制，或謂一旦嚴格審查恐將妨害監察委員獨立行使職權之虞，但若所有調查案件全無設限，對於政治性案件介入調查，自陷於政治口水之紛擾中，得不償失；另前監察委員蔡慶祝「濫用調查權」之案例，¹⁶⁰非無再度發生之可能。如何取捨，監察院應審慎研議。

二、橫向課責議題：

(一) 軍人彈劾後，仍得辦理退伍，支領月退休金及優惠存款議題：總統府前侍衛長陳再福因 93 年 3 月 19 日維安重大違失，導致正、副總統遭受槍擊案，經監察院依法提案彈劾，並經公懲會議決「撤職」在案，國防部卻依陸海空軍軍官士官服役條例相關規定准予辦理退伍，支領退休俸等福利，對重大職務違失者，顯失懲戒之功能，基於軍、公、教人員衡平一致之考量，國防部允宜檢討相關法令，以免社會各界質疑與非議：¹⁶¹

1. 總統府前侍衛長陳再福中將因「319 槍擊案」之違法失職，監察院於 93 年 7 月 6 日 (93) 院台業參第 0930704842 號函，將陳再福中將等，移送公懲會審議。公懲會於 94 年 4 月 4 日臺會議字第 0940000556 號函國防部，經依法議決，陳再福中將因違法失職，予以「撤職並停止任用一年」之懲戒處分。國防部接獲公懲會議決書後，依陸海空軍軍官士官服役條例第 14 條：「撤職者，予以停役」及陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 9 條：「停役起算日期，自撤職之日起停役」等規定，於 94

¹⁵⁹監察院立案派查原則第 4 點規定，有下列情事之一者，不宜立案調查：(一) 非屬監察院職權行使對象或範圍者。(二) 屬同一案件應併案處理者。(三) 屬其他機關應先行處理或屬建議性質者。(四) 已處理之案件，無新事實新證據者。(五) 被訴人已死亡者。(六) 未具體指明有何違失或瀆職情形者。

¹⁶⁰參見王作榮，1998。中華民國八十六年監察院彈劾案彙編，監察院，pp106-125。

¹⁶¹參見監察院調查報告網站，趙委員榮耀調查「為賡續追蹤本院第 3 屆彈劾案提出後，以及公務員懲戒委員會議決後，各機關之執行，有無落實彈劾懲戒效果，經查被付彈劾人王世宗、李徵宇、汪輝龍、陳再福、岳修齊及何長信等人之後續辦理情形，主管機關涉有違失等情乙案」，http://www.cy.gov.tw/db2.asp?edoc_no=1&intyear=&page=6。

年 4 月 12 日選返字第 0940005027 號令核定其撤職停役，期間自 94 年 4 月 8 日至 95 年 4 月 7 日止。陳員於 94 年 4 月 8 日遭撤職停役後，以備役陸軍中將身分申請於 94 年 4 月 16 日退伍，經國防部依陸海空軍軍官士官服役條例第 15 條第 8 款規定：「常備軍官停役滿三年未回役者者，予以退伍，但在三年內，志願退伍者，從其志願」，於 94 年 4 月 18 日選返字第 0940005270 號令核定陳員准予退伍，自 94 年 4 月 16 日生效。

2. 由於軍職人員退伍法制與公務人員不同，國防部依陸海空軍軍官士官服役條例相關規定辦理陳再福退伍案，依最高法院見解：「公務人員退休法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員，為公務人員退休法第二條所明定。涉案公務人員於撤職、停職期間非屬現職人員，即與本條規定不符，則同法第三條所定公務人員之自願退休及命令退休同受規範，亦即撤職、停職期間之公務人員不得申請辦理自願退休，服務機關亦不得命令退休。」該院 97 年台上第 2239 號民事判決論述綦詳，銓敘部 98 年 1 月 7 日部退三字第 0983006591 號函釋亦持相同見解。揆以現行陸海空軍軍官士官服役條例規定，軍職人員經公懲會議決撤職後，在停役期間 3 年內，得依其志願退伍，對重大職務違失者，顯失懲戒之功能，亟待檢討改善。
3. 基於軍、公、教人員衡平一致之考量，國防部為避免社會各界質疑軍職人員於受公懲會議決撤職後，於停止任用（停役）期間，應儘速修正陸海空軍軍官士官服役條例相關規定，以齊一彈劾效果。

（二）違失人員被彈劾之適任性問題

1. 沈再添擔任空軍四四三聯隊少將聯隊長時，曾因「未恪盡部隊主管監督、領導及執行之責，致臺南空軍基地內警衛安全、工程督導、飛安管制與塔台航管等紀律散漫，因而發生復興航空公司編號 G E 五四三班機民國 92 年 3 月 21 日晚間降落臺南機場時撞擊停於跑道面之施工車輛，造成失事事件，嚴重損及軍民合用機場飛航安全與國軍整體形象」乙案，經監察院提案彈劾，移送懲戒，並經公務員懲戒委員會議決書 93

年度鑑字第 10471 號議決「記過乙次」在案。¹⁶²

2. 嗣沈再添仍任總統府副侍衛長兼任總統府警衛室主任，更發生總統維安之重大違失，顯見，被彈劾後卻膺任重要職務，實有深入檢討之必要。

三、釐清機關主管權責，力求事證完整周延

案內陳連禎之彈劾違失事證，經公務員懲戒委員會認為：警政署保防室辦理有關「社會治安調查之研究、規劃、指導、蒐集及處理事項」，屬國安局第三處之情報系統，並非主管特勤情報單位。臺南市警察局未依行政院函頒之機關公文傳真作業辦法規定辦理傳真，且未依規定將槍擊情資通報特勤系統，應由特勤系統追究貽誤時效之責任，警政署保防室並非屬特勤情報系統，而議決「陳連禎不受懲戒」。監察院調查事證，對於各機關權責之釐清，應援此為借鏡。

四、涉及國家機密案件資料引用之處理

- (一) 依據國家機密保護法第 24 條規定，各機關對其他機關或人員所提供、答復或陳述之國家機密，以辦理該機密人員為限，得知悉、持有或使用，並應按該國家機密核定等級處理及保密。復依據監察院辦理案件對其他機關或人員所提供答復或陳述之國家機密保密作業辦法第 7 條規定，監察院辦理案件，於簽注意見、撰擬調查報告、糾正案文、彈劾案文、糾舉案文或其他相關文件時，對其他機關或人員所提供、答復或陳述之國家機密，以不直接援引其內容，僅引檔號為原則。但確有必要援引時，該援引機密之文件應使用保密封套單獨封裝處理，其機密等級與該國家機密相同。爰此，彈劾案文中對於涉及國家機密部分，將無法公開全文。
- (二) 以本案為例，有關國家機密部分，彈劾案文均以「密不錄由」方式處理，同時對於審查會使用之彈劾案文及公告用之案文，亦分別不同版本，防杜國家機密外洩。惟為維護民眾知的權利，應於必要之最小範圍內為之，方符法制。

¹⁶²參見錢復，2004。中華民國九十二年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp283-293；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p883。

第七節 駐外人員領務因循怠忽被糾彈案

壹、糾舉案

外交部駐英國代表處服務組組長徐儷文、秘書張家華，處理拉法葉艦採購弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證，怠忽職責，審查不實，違反法令，嚴重戕害政府形象，核有重大違失，已不適任現職，實有急速處分予以調離現職之必要，依法提案糾舉（糾舉 93-01、彈劾 93-14），其違失情形如下：¹⁶³

一、張家華、徐儷文辦理葉秀貞申請護照遺失補發過程之違失部分

- （一）93年3月16日，葉秀貞赴我駐英國代表處申辦遺失護照補發，駐英國代表處在葉女沒有繳交足可確認身分之證照情況下，即予受理並發給葉女新護照，顯失草率。
- （二）經查該申請書內多項欄位未填，包括配偶欄、身分欄（是否受禁止入出國處分）、最近護照資料欄、居留地身分證件欄等欄位均未填寫，其中最近護照資料欄係嗣後林芯如依電腦所查得資料代填，申請表背面收到新護照後申請人或代領人之簽收欄亦未簽名。
- （三）張家華、徐儷文於93年7月28日接受監察院約詢時坦承未逐欄審閱即率予簽章，另外外交部領務局相關主管人員於監察院約詢時亦坦承前開違失屬實。

二、張家華、徐儷文辦理葉秀貞申請授權書驗證過程之違失部分

- （一）葉秀貞甫於93年3月16日赴我駐英國代表處申辦遺失護照補發，旋於同年5月21日及27日，持新護照赴該處申辦授權書驗證，共辦理6筆房屋

¹⁶³參見杜善良，2005b。中華民國九十三年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp259-265；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p891。

土地各 3 份計 18 份之授權書，時間緊湊，數量龐大，張家華、徐儷文理應有所警覺及質疑，並應落實查核，況辦理該項授權書所憑以認證之護照，葉秀貞之簽名係以英文簽名「Wang Yeh Shiu Jun」，而所有 18 份授權書上之簽名具為中文「葉秀貞」，亦非在簽發人即依法執行公證任務人員張家華面前親簽，非但違反公證法第 10 條：「公證人認證私文書，應使當事人當面於私文書簽名」之規定，且違反外交部旅外國人向我駐外館處申辦授權書認證之一般流程。

- (二) 張家華、徐儷文及外交部領務局相關主管人員於監察院約詢時均坦承前開違失屬實。

貳、彈劾案

一、移送意旨

外交部駐英國代表處簡任秘書徐儷文、秘書張家華，處理拉法葉艦採購弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證，怠忽職責，審查不實，違反法令，嚴重戕害政府形象，核有重大違失，爰依法提案彈劾。¹⁶⁴

拉法葉艦採購案重要關係人汪傳浦配偶葉秀貞女士，於 93 年 3 月 16 日向我駐英國代表處申辦遺失護照補發，嗣持該新護照於同年 5 月 21 日及同年 5 月 27 日，二度赴我駐英國代表處申辦授權書驗證事宜，駐英國代表處未逐欄依規定詳予審查其申請書及有效身分證明即受理並同意其申請。茲就被彈劾人違失之處臚列如下：

- (一) 張家華、徐儷文辦理葉秀貞申請護照遺失補發過程之違失部分：內容與糾舉案同。
- (二) 張家華、徐儷文辦理葉秀貞申請授權書驗證過程之違失部分：內容與糾舉案同。

¹⁶⁴參見杜善良，2005b。中華民國九十三年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院，pp206-216；以及杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p886。

二、懲戒理由

- (一) 緣拉法葉艦購案重要關係人汪傳浦，係檢察官通緝、內政部警政署刑事警察局亟欲緝捕歸案之對象，外交部曾因刑事警察局之請求，於 89 年 11 月 16 日及 90 年 7 月 10 日分別以 354、575 號電駐英國代表處，洽請英國警方追查汪傳浦行蹤及協緝遣送返國在案。
- (二) 案經調查後，發覺彼等處理本案確有若干缺失，經綜合外交部移送案文及監察院彈劾案文所列，其缺失略為：
1. 關於護照遺失補發部分：葉女未繳交足可確認身分之證照情況下，即予受理並發給護照；申請書內多項欄位未填，包括配偶欄、身分欄（是否受禁止入出國處分）、最近護照資料欄、居留地身分證件欄等欄位均未填寫，其中最近護照資料欄係嗣後林芯如依電腦所查得資料代填，申請表背面收到新護照後申請人或代領人之簽收欄亦未簽名。
 2. 關於申請授權書驗證部分：葉秀貞甫於 93 年 3 月 16 日赴我駐英國代表處申辦遺失護照補發，旋於同年 5 月 21 日及 27 日，持新護照赴該處申辦授權書驗證，共辦理 6 筆房屋土地各 3 份計 18 份之授權書，時間緊湊，數量龐大，張家華、徐儷文理應有所警覺及質疑，並應落實查核，況辦理該項授權書所憑以認證之護照，葉秀貞之簽名係以英文簽名「Wang Yeh Shiu Jun」，而所有 18 份授權書上之簽名具為中文「葉秀貞」，亦非在簽發人即依法執行公證任務人員張家華面前親簽，非但違反公證法第 101 條：「公證人認證私文書，應使當事人當面於私文書簽名」之規定，且違反外交部旅外國人向我駐外館處申辦授權書認證之一般流程。
- (三) 經查協緝汪傳浦一案，為外交部一再重申之要務，非可視為一般例行性案件。縱外交部領務局對於汪傳浦家屬護照資料，未能加以列註，以強化查核機制，而難辭疏失之咎，但被付懲戒人等身為駐外領務人員，於歷經監察院提案糾正責令應落實審查機制，並經外交部多次電促協緝汪傳浦及傳輸資料後，仍未能提高警覺自行建立特殊個案審核機制，以致葉秀貞赴該處申辦補發護照時，祇照一般通案，仰賴電腦檔存資料查核，而渾然不知

葉女特殊身分，其後受理授權驗證，亦全無察覺，終遭國內各界公然質疑，損及政府形象，自亦難辭怠忽職守之咎責。

參、公懲會議決

公務員懲戒委員會 93 年度鑑字第 10452 號議決書主文：「張家華記過貳次。徐儷文申誡。」¹⁶⁵

肆、案例研析與課責議題探討

一、同一案件，同時被付「糾舉」與「彈劾」，有無違背「一事不二罰」原則之探討

(一) 監察院於 93 年 8 月 10 日通過糾舉案，認為「外交部駐英國代表處服務組組長徐儷文、秘書張家華，處理拉法葉艦採購弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證，怠忽職責，審查不實，違反法令，嚴重戕害政府形象，核有重大違失，已不適任現職，實有急速處分予以調離現職之必要」；嗣於 93 年 9 月 22 日又以「外交部駐英國代表處簡任秘書徐儷文、秘書張家華，處理拉法葉艦採購弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證，怠忽職責，審查不實，違反法令，嚴重戕害政府形象，核有重大違失」為由，通過渠等彈劾案。

(二) 按「一事不再罰」或「一事不二罰」原則，就行政制裁而言，係指違法行為人之同一違法行為，亦即其基於單一之決定，或自然意義下之單一行為，違反數個法律；其與通常複數之違反行政義務行為，係由於各別之決意或自然意義下之複數行為有別，不得以同一事實和同一依據，給予兩次以上行政處罰。反之，為達行政「合目的性」之要求，遇有數個違反行政

¹⁶⁵參見杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編，監察院，p886；以及「公務員懲戒委員會 93 年度鑑字第 10452 號議決書」，司法院法學資料檢索系統，<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

義務之行為，應分別處罰。¹⁶⁶本案監察院對於同一違法行為，基於同一事實、同一依據，分別提案糾舉及彈劾，有無違反「一事不二罰」之原則，應予深入探究。¹⁶⁷

二、糾舉之「懲處效果」較彈劾為重，有無「失衡」之相關議題

(一) 外交部函 93 年 8 月 13 日以外人二字第 09301159690 號函報「糾舉案」之處理情形略以：

1. 張家華部分：該部業依公務員懲戒法相關規定，於 93 年 7 月 23 日以外人二字第 09340051810 號移送書將現為薦任第八職等之張員逕送公務員懲戒委員會審議；同時將渠調部並予停職在案。
2. 徐儷文部分：該部業於 93 年 8 月 9 日以外人二字第 09340055290 號函將現為簡任第 11 職等之徐員送請監察院審查。另駐英國代表處領務業務已於 93 年 6 月間全權交由蔣簡任秘書嘉一負責承辦，該處於調整職務後，徐員已不再負責督導領務業務。

(二) 本案彈劾案之懲戒結果張家華記過貳次，徐儷文申誡，就其效力而言，受記過之懲戒處分者，除一年內不得晉敘、升職或調任主管（公務員懲戒法第 15 條），以及當年度考績，不得考列甲等（公務人員考績法施行細則第 4 條第 3 項第 1 款）外，尚無其他不利益處分；而受申誡之懲戒處分者，僅當年度考績，不得考列甲等而已，對於該官職等已經銓敘最高職級者，權益影響有限；反觀被付糾舉者，一者調部並予停職，另者不再負責督導領務業務，渠等不但受到嚴厲制裁外，其薪資實質差異甚大，亦即糾舉所受之課責效果遠大於彈劾效果，兩者相較，顯失衡平。

¹⁶⁶參見司法院釋字第 503 號解釋，大法官曾華松所提協同意見書。

¹⁶⁷有學者專家認為，監察法對於糾舉權所規定「停職或其他急速處分」，並非懲處，而係機關首長人事權。因之，尚無「一事不二罰」之適用。

第五章 糾彈制度實證調查與結果分析

本論文之研究主題在探討如何建構完善糾彈制度，希冀汲取實務界與理論界先進們的智慧與經驗，據以研提具體之改善措施與方案，透過立法、修法、或訂定相關法規，俾資遵循。這些理念與構想，並非憑空臆度可及，唯有從核心監察人員在實際工作中所獲得之寶貴經驗，以及學者專家依其理論基礎與學術鑽研中所淬鍊而成之卓見，才最具參考價值，凡此均非量化統計數字所能呈現。爰此，本論文乃採社會科學研究方法中的質性研究法，以「深度訪談法」進行資料之蒐整。期能從訪談現場的對話中，瞭解受訪者之看法及其觀點，蒐集特定的爭論問題或事件訊息，包括研究對象的經驗、意見、感受和知識等直接引述，進一步探求資料或訊息本身所反應的一些事實真相。¹⁶⁸並在現場互動過程中，釐清、修訂、與發展原先設計的研究問題。

第一節 實證調查程序設計

一般而言，研究程序可分為：研究對象、研究理論應用與模式推導、資料蒐集、資料測試分析與解釋及研究成果等項（王貳端，2005：88）。本研究設計實證調查，採半結構式訪談，進行資料蒐集工作，其程序如下：

壹、發展研究主題

依據本研究對彈劾權與糾舉權相關議題的探討，以及監察院第3屆糾彈權行使經驗與課責省思中，勾勒出論文的核心問題，並作為訪談之主題，以期尋找出解決之途徑。

¹⁶⁸ 參見江明修，「非營利組織公共服務功能之研究」，http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/19981017.pdf。

貳、擬定「訪談對象」

考量研究內容需要，擬訪談學驗俱豐之歷任監察委員、學者專家以及站在第一線的監察調查實務人員等，諮詢相關興革意見。本研究擬訪談對象之考量因素與標準為：

一、具有理論與實務經驗之監察委員：

包含現任及卸任監察委員在內，以汲取監察委員對彈劾權與糾舉權之實際運作經驗。

二、具有代表性：

受訪者監察委員計有 2 人、學者專家 3 人（其中 1 人曾任監察委員）、基層實務人員 3 人。

三、具決策影響力：

糾彈制度之建立，除了理論之支持外，更要具有決策影響力的關鍵人物參與其中，從法規修正草案之提出、審查、議決等環節均有實質的作用。

四、具多元性及衡平性：

受訪者平均分佈各層級職務與各專業領域，除特任官外、亦包含事務官，不但涵蓋學者專家，亦將基層實務人員納入。

參、設計「訪談大綱」

質性研究，應先列出與研究相關的領域，再根據這些領域依序發展出問題系列（潘淑滿，2008：149-150）。本研究主要領域為：糾彈制度、彈劾權、糾舉權、監察組織、監察行政等，據此，針對訪談對象背景之差異，擬定三類訪談大綱（彙整詳如附錄五）。

肆、進行訪談，作成紀錄

依據所擬訪談對象逐一徵詢，排定時間，進行訪談。正式訪談前，徵得受訪者同意全程錄音，並徵得同意未來將以「A、B、C」等為代號登載於附錄。在訪談過程，作簡要的「田野摘要記錄」。¹⁶⁹訪談結束後，依錄音轉譯作成正式紀錄（彙整詳如附錄六），送請受訪者（經徵詢同意後）確認。

第二節 深度訪談問題建構

質性研究訪談進行之前，研究者必須依據受訪者的社會文化背景、教育程度、甚或年齡等因素，作為建構與修飾問題的依據，但問題的描述也不能偏離研究問題的焦點（潘淑滿，2008：150）。本研究針對受訪對象之本質差異，設計三類訪談問題：

一、監察委員部分

- （一）監察院調查「高度政治性議題」是否適宜（調查結果造成爭議，反而影響監察院公信力）？有無規範或建立審查機制之必要？
- （二）未來彈劾與懲戒朝向「二元化」（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），而懲戒與懲處則導正為「一元化」（將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？
- （三）彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？理由為何？有無建立彈劾權與糾舉權互補機制之可能性？
- （四）彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，是否修法侷限於一定範圍（政務官、司法官或簡任以上人員等）？並與糾舉權妥適區隔？

¹⁶⁹田野摘要記錄包括：對受訪者的觀察、對周遭情境之觀察、對受訪者內容與過程的觀察。詳見潘淑滿，2008。質性研究：理論與應用，臺北：心理出版社股份有限公司，p154。

- (五) 監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？
- (六) 糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？
- (七) 監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使（監察法第 19 條第 2 項），目前辦理情形為何？未予行使之原因為何？
- (八) 彈劾缺乏辯護機制、糾舉缺乏正當之救濟辦法，被糾彈人權益之保障，仍有未盡周妥之處，相關法制作業是否應予加強？
- (九) 為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？
- (十) 調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者或使公務人員登載不實者，是否有「偽證罪」或「使公務人員登載不實罪」之適用？有無修法之必要？還是於約詢正式提問前即告知相關法令？
- (十一) 調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？
- (十二) 監察調查處之配置是否再予充實？為因應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」與「筆錄及蒐證組」，並調整調查人員人力結構，以達「專業分工」之效？

二、學者專家部分

- (一) 懲戒權之定位（司法權或行政權）與歸屬（司法院或監察院），有無調整之空間與必要？若然，應如何調整？
- (二) 未來彈劾與懲戒朝向「二元化」（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），而懲戒與懲處則導正為「一元化」（將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？
- (三) 彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？理由為何？有無建

立彈劾權與糾舉權互補機制之可能性？

- (四) 彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？
- (五) 「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？
- (六) 監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？
- (七) 糾舉權之處理與主管長官懲戒權（公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權）是否適度結合？避免與彈劾權重疊導致糾舉權萎縮？
- (八) 監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」，俾以經驗傳承並避免再度出現空窗期？
- (九) 監察院組織法第 3 條之 1 對於監察委員資格條件有關「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」等兩款規定有無修正之必要？
- (十) 為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？
- (十一) 調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者或使公務人員登載不實者（約詢筆錄），是否有「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用？有無修法之必要？還是於約詢正式提問前即告知相關法令？

三、基層實務人員部分

- (一) 未來公務員課責改為：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員、軍警人員之懲戒由機關首長或主管長官處理，並將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，對此意見之看法為何？

- (二) 彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？
- (三) 監察法施行細則第 12 條規定，監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員核提意見。然公懲會對上開規定仍有疑義，無法配合辦理，有無解決辦法？與司法院建立聯繫協調管道有無必要？
- (四) 「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，造成不同懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？
- (五) 彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？
- (六) 監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？
- (七) 糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？
- (八) 糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處，如何改善或解決？
- (九) 監察調查處之配置是否應與充實？為因應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」負責筆錄製作與行政支援事項，以達專責分工之效？
- (十) 調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？
- (十一) 監察院監察調查處依專長組成「蒞庭論辯小組」、「蒐證小組」，負責履勘事宜，是否可行？有無其他建議？
- (十二) 監察調查人員之人力應如何運用？方能發揮專長並提高人力資源之運用效率？是否採行「分組辦案」方式？又監察調查人員之養成與輪調機制如何建立？

第三節 訪談結果分析與詮釋

資料分析，是一長期思辯的過程，包括不斷反覆地閱讀已蒐集到的訪談資料，以及隨時交叉檢閱相關的文件與現場資料。¹⁷⁰

為從不同面向探究糾彈制度的相關議題，經由三組不同類型之學者專家透過三類問題面對面實際訪談後，將訪談結果依據資料的類別屬性，分成「糾彈制度」、「彈劾權」、「糾舉權」、「組織層面」與「調查作為」等面向進一步分析與詮釋。¹⁷¹

壹、糾彈制度

糾彈制度實證調查議題包括：懲戒權之定位與歸屬、監察院調查「高度政治性議題」是否適宜、彈劾與懲戒「二元化」及懲戒與懲處「一元化」之爭辯、彈劾權與糾舉權究採「合一論」或「分立論」等問題，經訪談後，將其結果分析詮釋如下：

一、懲戒權應否歸屬監察院

(一) 懲戒權不適合移至監察院：B1、B3

本議題經訪談後發現多數認為，懲戒權之歸屬不適合移到監察院，其理由：

1. 回到檢察官與法官的角色來看，監察院原始角色比較類似檢察官角色，是在舉發；從人權保障之角度而論，由同一個機關調查，並由該機關處罰，比較不恰當。除非有個明確理由，由同一機關調查並由該機關處罰，

¹⁷⁰ 參見江明修，「非營利組織公共服務功能之研究」，http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/19981017.pdf。

¹⁷¹ 質性研究之資料分析策略有三種：1、分類分析法是指研究者依據資料的類別屬性，對研究所收集之資料加以分類 (categorization)。2、描述分析法 (condensation) 是指研究者主要是運用文本資料，對研究的現象之本質進行有系統的描述。3、敘說分析法 (narrative) 則指研究者對研究資料的分析與詮釋，是根據研究現象與現象間之關係的脈絡，作為資料分析的基礎。Kvale (1996) 認為，將深度訪談法運用於研究過程，應包含下列程序：1、尋找研究主題；2、研究設計；3、訪談；4、轉譯；5、分析；6、意義化；7、撰寫報告等七個步驟。詳見潘淑滿，2008。質性研究：理論與應用，臺北：心理出版社股份有限公司，pp155-156。

在行政權內有懲戒權之效果，亦即長官要領導統御，但監察院又不在領導這些官僚，因此，監察院職司調查，又具懲戒權，似乎不太成熟。另一方面，從權力分立之角度而言，懲戒權之歸屬於監察院，亦是不適宜的。¹⁷²

2. 懲戒權最初的設計，應該是基於行政權之需要，為避免行政權發生錯誤。由此，從兩個角度來看，一個是內部，一個是外部。行政權內部需要懲戒之理由是為確保命令的貫徹，上級長官認為下級部屬未符合目的要求，乃予懲戒，以確保行政效能及行政指揮。從外部的角度看，懲戒是為避免犯錯或糾正錯誤。第二種情形，本身就是外部懲戒，究由誰來懲戒？其懲戒亦可能及於長官。邏輯上，一個是司法機關，就是法院，不過，法院是被動的，所以需要有一個獨立機關發動，採行三權分立體制的國家，發動機關就是國會，所以彈劾權歸由國會行使，其道理在此。如果不由國會行使，唯一的選擇就是再設一個獨立機關，監察院因此應運而生。由於其外部性，所以懲戒權不會歸監察院。¹⁷³

(二) 懲戒權應歸屬監察院 (B2)：懲戒權應歸屬監察院，因為監察院提案彈劾後，移送公懲會審議，常發生「重重提起，輕輕放下」之情形；其次，懲戒必須具有立即警惕的功能。至於懲戒權應歸屬監察院，有人質疑「球員兼裁判」問題，監察委員可分成兩組，一組為調查彈劾組，另一組為懲戒組，以化解虞慮，其組成得採「登記制」或「輪序制」辦理。¹⁷⁴

(三) 詮析

1. 依憲法第 16 條規定「人民有請願、訴願及訴訟之權。」基於訴訟權之保障，無論監察院是否有懲戒權，依法治國原則還是需要有救濟管道，最後仍得經過法院之審查；且憲法第 77 條規定「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」要突破現行制度框架，並非易事，亦無必要。

¹⁷²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第一題。

¹⁷³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第一題。

¹⁷⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第一題。

2. 盱衡現實政治氛圍，懲戒權歸屬監察院議題，尚須透過修憲程序，與其一味爭取遙不可及的懲戒權，不如強化橫向課責機制，健全相關法制，較為具體有效。

二、監察院調查「高度政治性議題」是否適宜之議題

受訪者對本議題，均認為監察院調查「高度政治性議題」，應審慎處理，其理由：

- (一) 依據憲法增修條文及大法官會議釋字第 325 號解釋，監察院已非中央民意機構，因此，政務官之政治責任問題，應屬立法院職權。本問所謂「高度政治性議題」，似乎指政黨在政治上具有爭議或對立衝突。在我國選舉頻繁，如果介入政治性議題，容易被作為政爭之工具；況且憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，所以監察委員調查高度政治性案件，應審慎處理。¹⁷⁵
- (二) 關於「高度政治性議題」是否適宜調查，所謂「議題」如果僅是政治性的議論項目、尚在行政部門討論研議階段，未形成政策付諸實施，成為一個具體行政作為之前，而該議題本身又與違法無涉者，監察院自不宜對該「議題」進行調查，以免影響行政部門政策之形成，而違反憲法權力分立之原則。至於，行政部門有關政治性作為，尤其是高度政治性的作為，監察院是否宜予調查，必須審視是否符合下列三個要件而定：1、調查之對象須為監察權行使之對象；2、調查之範圍須限於與「違法或失職」相關之事項；3、調查之目的須為查究違失公務人員或機關之行政責任，如與行政責任無涉，僅屬民事責任、刑事責任或政治責任，即不應調查。如果符合且有調查之必要，即不應因案件具有高度政治性，而放棄職責不予調查，若不符合調查要件，也不能因為具有高度政治性而刻意予以調查。也就是說是否調查，首先要看是否符合上開三個要件，其次是要斟酌實際狀況，是否有調查之必要而定，而不是以政治性之高或低作為決定之標準。¹⁷⁶

¹⁷⁵摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第一題。

¹⁷⁶摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第一題。

(三) 是否規範或建立審查機制：第一應尊重監察委員獨立行使職權的憲法上地位，第二為監察院已經訂有「立案派查原則」，所以監察委員辦理類似調查案件，自應依立案原則來處理。¹⁷⁷至於是否另行訂定審查機制之必要，則持保留態度，主要原因如下：1、如果明文訂定審查機制，對監察委員申請自動調查有高度政治性案件進行審查，是否有違憲法增修條文第 7 條第 5 項有關監察委員「依據法律獨立行使職權」之規定，事涉憲法爭議不可不慎重。2、「所謂高度政治性的案件」，只是純粹政策性裁量抑或亦有涉及違法失職情事，有時不易界定，同一案件，因調查之角度與面向之不同，會有不同之結果。3、監察委員係由總統經審薦小組審薦審慎遴選，並經立法院審查同意後任命，過程嚴謹，其專業性、自律性應無問題。因此，高度政治性案件宜否調查，應由監察委員依據相關法律規定及其專業，妥為審酌作明智之判斷，如有違法濫權情事，監察院亦可依據法律及有關自律規定予以處理。4、目前現制在運作上尚稱順利，未發現有重大缺失，似無另行訂定實用性不高之調查案件審查機制之必要。¹⁷⁸

(四) 詮析

1. 現行實務運作，監察院對於調查案件之來源，各有其審查機制，但基於憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，監察委員「依據法律獨立行使職」，現行制度僅係形式上的審查，對於監察委員自動調查案件，則相關簽辦單位實難有置喙之餘地。
2. 目前監察院已經訂有「立案派查原則」，第 4 點規定「非屬本院職權行使對象或範圍者」不宜立案調查，究有無包括「政治問題」，未臻明確。為建立「政治問題」不予調查、彈劾之慣例，避免介入政爭，塑造獨立超然的形象，監察院允宜考量採「例外審查」原則，對於是否涉及「政治問題」之調查案件有爭議者，提報監察院院會討論，依其決議辦理，以示慎重。

¹⁷⁷摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第一題。

¹⁷⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第一題。

三、彈劾與懲戒「二元化」及懲戒與懲處「一元化」變革之意見

(一) 對彈劾與懲戒「二元化」及懲戒與懲處「一元化」之變革，持保留態度：

A1、B1

1. 行政機關本於行政監督權，主管長官或其上級機關，可依照公務人員考績法對所屬違失人員予以懲處；而懲戒是公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得依公務員懲戒法予以懲戒，是屬司法權，亦即懲戒與懲處是兩個不同軌道在進行。此一制度是否合理，實務界與學術界就有不同看法，有主張一元化，亦有主張二元化，目前由於法律依據不一樣，其審查程序亦不同，實務上發生牴觸的地方，懲處與懲戒之效力有很大之差異，未來救濟之程序亦不同。因之，何者為適當，牽涉範圍相當廣泛，今後應該審慎研討。¹⁷⁹
2. 限縮彈劾權之範圍，與監察院是否發揮功能，並沒有必然的關係。在現行制度之架構下，若要專門彈劾大官也可以，所以彈劾大官是可以做而不做，並不是說不能做。職此，問題不在範圍之大或小，目前法制讓監察院擁有最大之裁量，沒有什麼不好。據上，彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，有何特殊意涵，就現階段監察院功能的改進看不出有何實益。¹⁸⁰

(二) 反對彈劾與懲戒「二元化」及懲戒與懲處「一元化」之變革：A2、B3、

C2

1. 彈劾與懲戒「二元化」，如係將監察院之彈劾權行使對象限縮於政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員，薦任以下公務人員之懲戒則由機關首長或主管長官逕行移送，將有以下問題：(1) 依憲法及其增修條文之規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，對彈劾之對象並無職等及官階高低之限制，若限制監察院彈劾權僅能對簡任 10 職等以上之高階公務人員行使，與憲法

¹⁷⁹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第二題。

¹⁸⁰ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第二題。

第 97 條第 2 項及憲法增修條文第 7 條第 3、4 項規定不無抵觸。(2) 公懲法第 8 條規定，同一違法失職案件，涉及之公務員有數人，其隸屬同一移送機關者，移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議時，應全部移送。因此，同一違失案件，同時有 10 職等以上及 9 職等以下之公務人員涉及時，如何全部移送將產生問題。(3) 監察院調查案件時，發現同一違失案件所涉及之人員有簡任以上與薦任以下人員時，是彈劾全部，抑或彈劾一部，也會產生問題。(4) 如依上開劃分，機關首長或主管長官擁有對所屬薦任 9 職等以下公務人員之專屬移送懲戒權，監察院不能對其提出彈劾，倘機關首長或主管長官對所屬人員之違失不為處理時，是否就不了了之，該公務員可不須負任何行政責任，顯然有所不妥。因此，監察院彈劾權行使之對象，應不僅限於政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員。目前監察院之彈劾權，在運作上也儘量不對低職等人員行使，而是函送主管機關議處，但有時薦任 9 職等以下公務人員也擔任重要職務（如警察局分局長）或違失情節相當嚴重，監察院必要時亦應保有對其行使彈劾權之權力，這不僅是憲法所賦予之職權，也是事實上有此需要。¹⁸¹

2. 懲戒與懲處「一元化」後，取消公務人員考績法懲處規定，將懲戒權歸屬於行政權，司法機關僅擔任不服懲戒處分之救濟機關，會有以下問題：(1) 憲法規定公務員懲戒是司法院職權，且依司法院釋字第 298 號解釋此項懲戒亦僅得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之，若將懲戒權全部改由主管長官行使，完全剝奪司法院懲戒權，顯有違憲之虞。(2) 行政懲戒案件數量相當龐大，不服懲戒處分申請救濟之案件也必然甚多，司法機關是否能夠承擔，亦值得探究。(3) 懲戒權完全歸屬於行政機關，行政權是否獨大，會不會產生行政獨裁、專制問題，甚或濫權、包庇、徇私等情事。(4) 司法機關若無懲戒權，監察院之彈劾案應向何機關提出？除非監察院也具有懲戒處分權，否則對

¹⁸¹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第二題。

行政人員之彈劾案，仍向行政機關提出由其議處，顯非妥當。因此，將懲戒權全面劃歸行政權，所牽涉層面太大，不宜輕言變動。¹⁸²

(三) 贊成彈劾與懲戒「二元化」及懲戒與懲處「一元化」之變革：B2、C1、C3

監察院主要是針對政務官、簡任以上公務人員、以及將級以上軍職人員之違法失職，進行調查、彈劾；薦任以下公務人員則依人事法規予以懲處，這樣有下列好處：首先、薦任以下公務人員依人事法規由主管長官懲處，可收立即處罰效果，建立主管威信，並收領導統御之效；至於簡任以上公務人員，其行政歷練已經一段時間，避免因與主管長官不同派系而被排擠，藉著懲處排除異己，所以透過監察院嚴謹的調查及彈劾審查程序，以符公平正義原則；亦不會讓外界有「只拍蒼蠅，不打老虎」之印象；再者，可讓監察院人力有效運用。¹⁸³

(四) 詮析

1. 制度的變革，總是必須面臨質疑與挑戰，現行懲戒懲處並行制，固然缺點不少，惟一旦擬議改革，提出突破性方案時，卻無法獲致十足的支持力量。以本題為例，持審慎態度與反對者仍佔多數。
2. 然而對於政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員、以及將級以上軍職人員之違法失職，由監察院進行調查、彈劾；薦任以下公務人員則依人事法規予以懲處之模式，則為監察院院會之共識，未來允應朝此方向進行修法。

四、彈劾權與糾舉權「合一論」與「分立論」

(一) 分立論：受訪者大都贊成分立論（現行制度），諸如 A1、A2、B1、C2、C3

1. 糾舉權與彈劾權都有其不同程序及目的存在，而且為憲法所規定，應有其法制考量。¹⁸⁴且目前糾舉是個功能性的權力，而不是一個組織性的安

¹⁸²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第二題。

¹⁸³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第二題。

¹⁸⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A，第3題。

排，存在又何妨。¹⁸⁵

2. 糾舉權仍有存在之必要，因糾舉權之性質及功能與彈劾權不完全一樣，彈劾權主要是對於違失情節重大但在處理上並無時間急迫性之公務員所行使。糾舉權則不一樣，是對有違失之公務員，其情節未必重大，但處理上有其急迫性，須由其主管長官或上級長官作出急速處分，以免其繼續違法濫權，貽害公務，使危害更加擴大。例如：管理錢財之公務人員，虧空公款、帳目不清，發現後如讓其繼續掌管錢財，難保不繼續上下其手中飽私囊，使虧空更加擴大，帳目愈加紊亂，於此情形即有行使糾舉權之必要，其主管長官或上級長官，於接到糾舉書後至遲應於 1 個月內為停職或調職等急速處分。糾舉權之主要精神在此，而其急速處分的功能也是彈劾權所不及的，因以糾舉權自有存在之必要。¹⁸⁶
3. 有關彈劾與糾舉是否合一之節，兩者都是針對違法失職的公務員，惟彈劾與糾舉仍有其區別，糾舉之目的在讓違失公務人員調離現職，避免危害之繼續發生；彈劾之目的則不一定要讓公務員離開現職，而是在懲戒處分，兩者之間其實有互補作用。¹⁸⁷

(二) 合一論：B2、B3、C1

1. 糾舉與彈劾應該合併，但有急速處分之必要時，依據監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。但在解釋方面，就不應僅限縮於「對事」，亦即對事、對人均有其適用。¹⁸⁸
2. 彈劾、糾舉、糾正是同一件事情，只是程度不同的處理方法而已。因之，監察院應該訂定規範，劃分彈劾、糾舉、糾正之違失程度，俾資遵循。

189

¹⁸⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第 3 題。

¹⁸⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第 3 題。

¹⁸⁷ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C2，第 2 題。

¹⁸⁸ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第三題。

¹⁸⁹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第三題。

3. 贊成彈劾權與糾舉權「合一」制，彈劾由 9 人審查，比較嚴謹；糾舉僅 3 人審查，對於公務員權益保障，較為薄弱。如採合一制，互補機制是可以做到的，亦即召開糾彈審查會議，將彈劾與糾舉一起審查，其決定有下列四種可能：（一）彈劾不糾舉。（二）糾舉不彈劾。（三）既糾舉又彈劾。（四）不彈劾亦不糾舉。如此，糾舉權的及時處理重大違法失職，避免危害，效果就可達成。目前的缺點，可透過 3 人變為 9 人之審查來彌補，對調查行政而言，兩者合一，可節省資源及時間，亦不失周延性，此一合併審查機制應該可行。¹⁹⁰

（三）詮析

1. 多數受訪者贊成現行制度，咸認彈劾權與糾舉權各有其功能，兩者妥適運用，可發揮互補效果。
2. 對於重大違失案件之彈劾，得與糾舉案併同討論，亦即召開糾彈審查會議，將彈劾與糾舉一起審查，其決定有下列四種可能：（一）彈劾不糾舉。（二）糾舉不彈劾。（三）既糾舉又彈劾。（四）不彈劾亦不糾舉。兩者合一，可節省資源及時間，亦不失周延性，此一合併審查機制亦屬可供研議參採之議題，惟若僅提糾舉案則仍依原規定處理。
3. 另有受訪者建議，監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為「急速救濟之處理」。所謂「急速救濟之處理」，應酌予修正不限「對事」，對事、對人均有其適用。若若能訂定相關配套措施，亦屬可行方案之一。
4. 彈劾權與糾舉權為憲法賦予監察院之職權，我國憲法及其增修條文對於彈劾權之行使要件、提議、審查及決定定有明文，顯見對彈劾權之重視；相較於糾舉權，憲法僅作原則性規定，其行使要件及程序則由監察法作規定。體察制憲者對彈劾權與糾舉權之規範嚴謹有別，本研究贊同行使對象應依官職等作區分。

¹⁹⁰ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第二題。

貳、彈劾權

彈劾權實證調查議題包括：彈劾權之行使對象、公懲會調查結果與監察院查得情形不同時之處理、「軍職人員」彈劾與懲戒之爭議、彈劾案件「停止審議」致無法及時發揮懲戒效果、彈劾程式缺乏辯護機制等問題，經訪談後，將其結果分析詮釋如下：

一、彈劾權之行使對象太廣泛之檢討

受訪者認為，彈劾權行使對象尚無變更之必要：A1、A2

- (一) 彈劾權是否限於政務官、法官、檢察官或簡任以上人員，對於中下層級之公務人員是否仍適用此一繁雜而嚴肅的彈劾權？就在於監察院本身之運作，從制度面、必要性作拿捏，因為憲法並未限制彈劾權適用何層級之公務人員。而糾舉權在過去之實務經驗上，大部分都適用於較低階的公務人員。¹⁹¹
- (二) 彈劾權與糾舉權行使之原因，憲法規定都是「違法失職」，並無差別，則二者究有何不同，不免滋生疑義。憲法於彈劾權之外，何以又規定有糾舉權？揆其原因，係於對日抗戰期間為適應戰時非常情勢行使監察權之需要，國民政府特制定「非常時期監察權行使暫行辦法」，明定監察委員或監察使對於公務員違法或失職行為，認為應速去職或其他急速處分者，得以書面糾舉呈經監察院院長審核後，送交各該主管長官或其上級長官，以簡化行使彈劾權之程序。當時確發揮很大的功效，提出之糾舉案為數甚多。制憲時乃將糾舉權明訂入憲，與彈劾權同為監察院對違失公務員所行使之「對人」監察權。但憲法並未針對彈劾權與糾舉權作明確的區隔。¹⁹²
- (三) 詮析
 1. 多數受訪者認為彈劾權行使對象，目前執行上並無窒礙，尚無修正之必要。

¹⁹¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第四題。

¹⁹²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第四題。

2. 彈劾權之行使，攸關公務人員聲譽至鉅，應慎重為之。未來若能修正監察法，區隔彈劾與糾舉之行使對象，讓彈劾權發揮懲戒「高官」之效果；並使糾舉權之行使範圍更為明確，且更為擴大，才能提振糾舉權。

二、彈劾事實與理由，公懲會與監察院查得情形不同時之處理

（一）通知提出說明：C1、C2

1. 所謂「調查結果不同」有兩種情況，其一為事實不同，其二為法律見解不同。若法律見解不同時，因公懲會是審判機關，監察院應予以尊重；若是事實不同時，違法失職之事實只有一個，為釐清真相，毋枉毋縱，公懲會應通知監察院提出補充說明，由公懲會再予詳實審查，如此就可究明事實，所為議決才具有公信力，不能按照公懲會單方之調查結果處理，以避免「誤判」與「縱放」情形。¹⁹³
2. 監察法施行細則第 12 條之規定係當初兩院之間互有默契，公懲會調查結果若與監察院查得情形不同時，通知監察院，以示對提案監察委員之尊重，提案委員接獲通知後得審酌是否補充其他事證或提出相關說明。

194

（二）建立聯繫協調機制：C1、C3

監察院是國家整個肅貪機關之一環，應該和其他功能相近之機關建立聯盟、建立互動機制，以發揮肅貪效果。其理由：（一）監察院與司法機關建立互動機制，可以發揮不同機關合作掃蕩貪腐之功能；（二）有了合作機制，可以交換不同機關掃蕩貪腐的證據、經驗、法律見解等；（三）監察院建立與法官、檢察官、政風、會審人員等聯合肅貪機制，定期集會交換個案、交換法律見解、交換辦案經驗，以事先防堵或有效處理，並宣示政府肅貪防腐除弊之決心，藉以產生強大之嚇阻作用，避免公僕以身試法或心存僥倖。¹⁹⁵

（三）詮析

¹⁹³ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第三題。

¹⁹⁴ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C2，第三題。

¹⁹⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第三題。

1. 受訪者都認為，公懲會調查結果若與監察院查得情形不同時，應通知監察院轉知提案委員審酌是否補充其他事證或提出相關說明，以避免「誤判」與「縱放」情形。
2. 受訪者亦都贊同，監察院應該和其他功能相近之機關建立聯盟、或建立互動機制，以發揮肅貪效果。尤其與司法院建立聯繫互動管道，適時提供業務聯繫管道，確有必要。

三、「軍職人員」因案被付彈劾，適用法規之爭議

(一) 修正法規：B1、B2、C2

1. 軍職人員因案被彈劾者是否得辦理退休，應審酌相關法令，若法令規定有不合理的地方，應予以修正。¹⁹⁶
2. 軍職人員被監察院彈劾或正在審議中，亦不論是否業經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，應可聲請司法院大法官解釋，以要求國防部修正相關法規，以免扞格。¹⁹⁷

(二) 區分平時與戰時：這個議題應分兩方面來談，首先，在戰時，國家生存優先，應該挺軍人，讓軍人專心向前方打戰，此時就不輕易發動調查權來彈劾軍人，則所提問題就不會發生。其次，問題的發生，就是在平時，一般時期，其工作內涵與公務員尚無重大明顯差異，因之，其所受之制約應該與一般公務員相同。¹⁹⁸

(三) 是否另為設計懲戒制度

1. 肯定說：軍職人員於司法院釋字第 262 號解釋後，其懲戒制度就應該專門設計。因為文職人員與武職人員陞遷系統不同，懲戒之方式亦當有所區別，如同司法官法草案所規定一樣，亦另為設計，但都不影響懲戒權之行使。不同之建制，當然要有不同的懲戒；只要有不同人事體系，就要有不同之懲戒機制。¹⁹⁹

¹⁹⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第五題。

¹⁹⁷ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第五題。

¹⁹⁸ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第四題。

¹⁹⁹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第五題。

2. 否定說（B1、C2）：有關軍職人員、法官之懲戒制度，尚無另為設計之必要。²⁰⁰

（四）詮析

1. 受訪者對於軍職人員被監察院彈劾或正在審議中，亦不論是否業經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，多數認為應該修正相關法令，或聲請大法官會議解釋，免茲疑義。
2. 至於是否另為設計懲戒制度，意見兩歧，各有論見，惟審酌現行懲戒（處）制度已經錯綜複雜，若每一類型之公務人員，考量其特殊性即另外設立一套懲戒制度，將更趨繁瑣，無助於改善懲戒效果落差過大之情形。
3. 彈劾案件對於軍職人員區分平時與戰時，法律以「但書」規定作不同之處理，應是兼具軍人工作特性與公務員衡平性考量最為務實的作法，未來研修相關法令時，允應納入考量。

四、彈劾案件移送懲戒機關後，常有「停止審議」情形之改善意見

- （一）規範懲戒案件處理時效：「遲來的正義不是正義」，對於公懲會審理案件時效，應有一定規範，若有違反，則應予處理。²⁰¹

- （二）明確區分刑事責任與行政責任：B2、B3、C1、C3

解決方式：

1. 監察院提出彈劾案時，以行政違失為主，涉及刑事責任部分，則儘量少觸及，行政違失敘述明確，則公懲會停止審議之理由及機會將會降低。
2. 透過兩院協調聯繫機制解決。²⁰²

- （三）建立刑懲合一制：追究行政責任與刑事責任應該合一，亦即公懲會須在一個判決書交代清楚，例如：主文「張三撤職。張三處無期徒刑。」兩者都是司法機關所作的判決，為何要分二個程序，讓公務員「官不聊生」；一個違失案件，追究兩個責任，對公務員很不公平，不但時間拖長，而且兩

²⁰⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第五題。

²⁰¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第四題。

²⁰²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第四題。

個決定還會衝突，一旦衝突，注定兩個機關同受傷害，這種制度設計極不恰當。理想的方式，應該刑懲合一，一個程序由法院一個庭解決，且應由刑事庭審理。²⁰³。

(四) 詮析

1. 受訪者提議：規範懲戒案件處理時效；明確區分刑事責任與行政責任，監察院提出彈劾案時，以行政違失為主，涉及刑事責任部分，則儘量少觸及，均屬可行之辦法。惟懲戒案件處理時效屬司法院權責，²⁰⁴仍須透過協調管道解決。至於後者，應加強監察調查人員之訓練，以期熟稔彈劾案文之寫作技巧。
2. 建立刑懲合一制：追究行政責任與刑事責任應該合一，亦即公懲會須在一個判決書交代清楚，此一見解，涉及法令層面以及兩院職權，應共同會商研議辦理。

五、彈劾程式缺乏辯護機制之探討

多數受訪者都贊成應該建立被彈劾人之辯護機制，以保障公務員之權益：A1、A2、C1

- (一) 彈劾缺乏辯護機制，這是一個很大的問題，為符合民主法治導向，監察法有必要作些修正，其中對於監察院約詢時，或審查通過後，得否聘請律師到場申辯？監察院行使彈劾權，對公務人員而言，是非常嚴重的問題，被彈劾人是否得聘請律師乙節，應嚴肅面對；況且司法院已經研擬公務員懲戒法修正草案，公務員懲戒審議制度修正為法庭化，採公開、言詞辯論，被彈劾人當然可以聘請律師為其申辯。監察院對於被糾彈人是否得聘請律師，將來必然是一個研究的方向。²⁰⁵

²⁰³ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第五題。

²⁰⁴ 依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第1點規定：受理懲戒案件後，應迅速進行審議程序，不得無故拖延。第4點規定：彈劾案件，經監察院移送卷證齊全足以認定懲戒事實者，配受委員應儘速進行，提會審議。惟並無處理期限，有待改善。

²⁰⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第八題。

- (二) 基於保障公務人員權益之立場，可從法制面加以檢討，除於監察法第 26 條明定監察委員於提彈劾或糾舉案之前，應行約詢受調查人之外，並規定受調查人經監察委員之許可，得偕同輔佐人到場，使其有充分陳述、辯明的機會。²⁰⁶
- (三) 詮析：司法院釋字第 396 號解釋闡明，懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。目前公懲會審議懲戒案件時，已規定得委任律師偕同到場陳述意見。²⁰⁷未來面對懲戒法院化之來臨，監察院應就被彈劾人權益之保護事項預為規劃，妥適研議配套措施或進一步修正相關法規，以資因應。

參、糾舉權

糾舉權實證調查議題包括：糾舉權之處理與主管長官懲戒權是否適度結合、糾舉「其他急速處分」之規定欠缺明確性、糾舉案件產生「重複審查」情事、監察委員對監察區內薦任以下公務人員糾舉之行使、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法等問題，經訪談後，將其結果分析詮釋如下：

一、糾舉權之處理與主管長官懲戒權適度結合之研議

- (一) 受訪者對於糾舉權之處理與主管長官懲戒權適度結合，都持肯定態度 (B1、B2)：糾舉權與公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權結合，主管長官平時依考績法處理，若經監察院糾舉則依懲戒法處理。²⁰⁸
- (二) 詮析：彈劾權與糾舉權之處理若能加以區隔，糾舉權之功能當可彰顯。再

²⁰⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第八題。

²⁰⁷ 依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第 5 點規定：受理懲戒案件後，有通知被付懲戒人申辯之必要者，應迅速指定期間，命其提出申辯書或通知到場申辯；被付懲戒人亦得委任律師一人偕同到場陳述意見。

²⁰⁸ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第七題。

者，糾舉權之處理與公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權適度結合，除了恢弘糾舉權之功能外，更能發揮及時懲戒之效果，有效嚇阻不法情事，並且可兼顧主管長官之指揮監督權。

二、監察法規對糾舉案之處理方式未予規定，有違「明確性」原則

（一）多數受訪者贊同糾舉權應明確規定：A1、A2、B1、B2、C1、C3：

1. 糾舉權在憲法上規定甚為簡單，監察法將來應從長計議，有計畫研討，韓非子言：「法與時轉則治，治與世宜則有功。」很多法案應根據立法理論、實務經驗、法治發展之導向，作審慎的研究討論。²⁰⁹
2. 擴大監察法第 19 條規定之適用範圍，除對有違失之公務員於認為有先予以停職或其他急速處分之必要外，並及於薦任 9 職等或相當於 9 職等以下之公務員，除法官及檢察官外，其違失情節尚非重大者，均得提出糾舉案。亦即糾舉權適用於下列情形：（1）對公務員之違失行為，認應先予以停職或其他急速處分時，因有其急迫性，仍維持現行規定，不分公務員之職等均得提出糾舉案。（2）對薦任 9 職等以下之公務員，其違失情節尚非重大，又無上述應先為急速處分之情形，則提糾舉案送交其主管長官或上級長官，逕依公務員懲戒法或公務人員考績法之規定處理，但若不為適當之處理，監察院得改提彈劾案。至於法官、檢察官之違失行為，因其職務性質特殊，故縱為薦任 9 職等以下之人員，仍對之提彈劾案。彈劾權與糾舉權似可藉此區隔以發揮互補之功能。²¹⁰
3. 若要確保單純責任之追究，並完備糾舉之制度，對糾舉之處理，監察法應詳予規定，持高度肯定。²¹¹
4. 現行監察法對於被糾舉人經主管長官調職後，回復本職之時間為何，並無規定；又被糾舉人是否經過一段時間專業再教育（進修、受訓等），始能調整職務，亦無規定，則主管長官之處理彈性很大，就會因人而異，

²⁰⁹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第五題。

²¹⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第三題。

²¹¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第六題。

產生差別待遇。²¹²

(二) 制定「監察調查程序法」：監察院職權之行使，不論彈劾、糾舉或糾正，應比照刑事訴訟法、民事訴訟法之精神制定「監察調查程序法」，把每一調查作為之程序，標準作業流程等明確規範，讓每一位參與調查工作之人員，都能按此程序法規定處理，其調查結果才會有均衡性與齊一性，也才有公信力。²¹³

(三) 詮析

1. 監察法及其施行細則並未針對糾舉「其他急速處分」詳予規定，早為多數學者專家所詬病，由於法無明文，主管長官處理權限甚大，對於公務員權益之保障未盡周延。
2. 受訪者建議擴大監察法第 19 條規定之適用範圍：(1) 對公務員之違失行為，認應先予以停職或其他急速處分時，因有其急迫性，仍維持現行規定，不分公務員之職等均得提出糾舉案。(2) 對薦任 9 職等以下之公務員，其違失情節倘非重大，又無上述應先為急速處分之情形，則提糾舉案送交其主管長官或上級長官，逕依公務員懲戒法或公務人員考績法之規定處理，但若不為適當之處理，監察院得改提彈劾案。至於法官、檢察官之違失行為，因其職務性質特殊，故縱為薦任 9 職等以下之人員，仍對之提彈劾案。此一建議頗具見地，監察院未來修正監察法規時，應審慎納入考量。
3. 至於制定「監察調查程序法」，規範監察院職權行使有關彈劾、糾舉或糾正等調查作為之程序、標準作業流程等，此一建議具有前瞻性，亦值監察院參採研究。

三、糾舉案對簡任以上違失人員之處理，產生「重複審查」的爭議

(一) 是否重複審查持保留態度 (A1、C3)：糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，如認為有違失仍須提案彈劾，以致有人認為「一事兩

²¹² 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第六題。

²¹³ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第六題。

罰」，但糾舉權所為「停職或其他急速處分」是否為一種處罰行為，就有很多不同看法，實有探討的空間。²¹⁴

(二) 改善現制避免爭議 (A2、C2)：監察院提出糾舉案後，其主管長官或上級長官除為急速處分外，依監察法施行細則第 16 條第 2 項規定，對於簡任以上之違失人員，仍須送監察院審查，這是基於公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定而作配合性的規定。由於公務員懲戒法該條規定簡任以上公務員，機關不得逕行移送公懲會懲戒，須先送請監察院審查，如不送監察院審查將無法對其懲戒，因而產生「重複審查」情形。雖然如此，監察院之審查還是有其作用的，除審查違失公務員違失情節是否重大外，也審查主管機關有無依糾舉意旨做適當急速處分，以決定本案後續是否有提出彈劾案之必要。若要解決「重複審查」問題，並非無改善途徑。現行監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。上開「急速救濟之處理」，是否包含對人之急速處分，仍有爭議，依立法院審查紀錄，「急速救濟」是不包含對人的急速處分在內，而是專指對事的急速救濟而言。如將此一條文修改為包含對人之急速處分在內，則監察院調查結果認為違失公務員有急速處分之必要，而且情節重大應予彈劾時，就可直接提出彈劾案，並依上開規定通知主管長官為急速處分之處理，一次解決，就不會發生「重複審查」的問題。²¹⁵實務上，移送監察院時，監察院仍可斟酌是否提案彈劾，以往亦有調查委員（提案委員）不再提彈劾之案例。²¹⁶

(三) 詮析

1. 糾舉案提出後，主管長官對於簡任以上之違失人員，送請監察院審查，產生「重複審查」之爭議，受訪者仍持質疑之看法。惟同一案件，先後經過監察院兩次之審查，似嫌不合理。

²¹⁴ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第六題。

²¹⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第六題。另參照摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第三題，亦持相同看法。

²¹⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C2，第七題。

2. 受訪者提議，監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。上開「急速救濟之處理」應修改為包含對人之急速處分在內，則監察院調查結果認為違失公務員有急速處分之必要，而且情節重大應予彈劾時，就可直接提出彈劾案，並依上開規定通知主管長官為急速處分之處理，一次解決，就不會發生「重複審查」的問題，尚屬可行的方案。

四、監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使成效問題

- (一) 欠缺實際需要性：監察法第 19 條第 2 項規定，是在大陸時期監察委員每省僅 5 人、直轄市 2 人，地區相當遼闊，5 位委員不易處理其監察權，因而有分區監察之制度存在。目前臺灣地區尚無此一情況，若有必要，直接向監察院提出，所以監察法第 19 條第 2 項，在目前環境下，並無必要執行。²¹⁷
- (二) 應配合時需檢討：目前監察委員雖有分區巡迴監察制度，但依監察法第 19 條第 2 項規定，對監察區內薦任以下公務人員提議糾舉者很少，甚至沒有，稽其原因不外：1、糾舉案基於其性質本來就不多；2、對薦任以下公務人員之違失行為需要做急速處分之情形更少；3、目前資訊發達、交通便利，糾舉案之提出未必就是負責該監察區之監察委員。對此情形，關鍵不在監察委員有無在監察區內行使糾舉權之問題，而是糾舉制度本身須配合現時環境及需要而作檢討，如果能夠把糾舉權行使之範圍加以適度擴大，糾舉權不彰問題應可解決。²¹⁸
- (三) 詮析：監察法第 19 條第 2 項規定之設計，係在特殊時空環境下之制度設計，時至今日已不合時宜，該條文僅聊備一格，並無實際運用之案例。受

²¹⁷摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第七題。

²¹⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第七題。

訪者所提，糾舉制度本身須配合現時環境及需要而作檢討，如果能夠把糾舉權行使之範圍加以適度擴大（參照糾舉權第二題），當可獲得改善。

五、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法

（一）聲復理由，亦為救濟制度：A1、A2、C2、C3

1. 監察法第 21 條第 1 項後段規定「其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由」，此即為救濟制度。²¹⁹
2. 依監察法第 21 條第 1 項後段規定「其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由」，「聲復」就是一種救濟機制。監察院認為聲復有理由，得予以核復同意；若認為聲復無理由，監察院可要求該管長官或上級長官仍應依糾舉意旨處理，並得依監察法第 22 條第 2 項規定辦理。如主管長官已為處分，受處分人可依照公務人員保障法相關規定提出救濟。²²⁰

（二）聲復之後續處理仍未規定：主管長官向監察院聲復理由後，其後續程序為何？監察法規似乎沒有進一步規定，以後在監察法研究時，亦可作為探討的議題。²²¹

（三）被糾舉人受調職處分缺乏回復本質之相關規定：現行監察法對於被糾舉人經主管長官調職後，回復本職之時間為何；又被糾舉人是否經過一段時間專業再教育（進修、受訓等），始能調整職務，²²²均待進一步規定。

（四）詮析

1. 受訪者多數認為聲復理由為救濟制度之一，惟向監察院聲復理由後，其後續程序為何？監察法規並未規定；且被糾舉人在調查過程中得否偕同律師在場陳述意見，亦無規範。
2. 現行監察法對於被糾舉人經主管長官調職後，復本職或調升之要件（包括：時間、工作績效、進修、訓練）、程序（當事人申請或人事單位簽辦）等事項為何？均待進一步規定。

²¹⁹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第八題。

²²⁰ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第八題。

²²¹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第八題。

²²² 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第六題。

肆、組織層面

組織層面實證調查議題包括：監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」、監察委員資格條件之檢討、監察調查處之配置是否再予充實等問題，經訪談後，將其結果分析詮釋如下：

一、監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」

(一) 贊成「交錯任期制」(B2、B3)：受訪者 3 位中，2 位贊成「交錯任期制」，並進一步指出，監察委員之任期應延長為 8 年，但不得連任，每 4 年改選一次。如此，每任總統都有提名機會，也不會產生空窗期；另外經驗亦可傳承，亦不致造成「國王人馬」或爭取連任而承順逢迎。²²³

(二) 反對「交錯任期制」(B1)：²²⁴

1. 「交錯任期制」的制度設計，上位的想法是為傳承經驗，分散政治勢力風險，此一部分在「不得連任」之制度下意義比較重大，如大法官不得連任，其交錯任期制才有存在之意義。反觀，監察委員得以連任，並不需要就傳承經驗之角度而認應採交錯任期制。又交錯任期制需要修憲，工程浩大，特別為這一部分而修憲，合理性仍有欠缺。
2. 監察院出現空窗期，不是規範本身的問題，而係政治鬥爭下之產物。未來政治鬥爭是否頻仍，很難判斷。倒過來說，是否因一次之經驗，推出要修改此一規定還太快。本質上，「交錯任期制」是為傳承經驗，從來不是為避免空窗期而設計。

(三) 詮析：按「交錯任期制」的制度設計，為傳承經驗，分散政治勢力風險，並在「不得連任」之制度下意義比較重大。因之，未來監察委員之任期應延長為 8 年，但不得連任，每 4 年改選一次，並採「交錯任期制」，才是可長可久之制度設計。

²²³ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第八題。

²²⁴ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第八題。

二、監察委員資格條件之檢討

- (一) 重視提名與審查機制：監察委員資格條件多或寡都是空幻的，再多也擋不住政治酬庸，再少也未必任用出不當的人。提名與審查若認真去做，沒有條件也可以，提名與審查若不好好做，條件再嚴密也沒用。現在問題不在條文規範不當，而是提名與審查不當，因此，資格條件並不重要。進而言之，應該是提名與審查者應該如何行使其職權，才是核心。²²⁵
- (二) 強化專業名額：有關「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」這兩款規定應該修正，並加強其他條款之名額；同時應依照監察院收受人民書狀各類性質之比率，分配監察委員名額，以強化監察委員專業性。²²⁶
- (三) 保留態度：這兩款規定是有其道理，因為這兩種人都是有監督行政機關經驗的人，一個是議會議員，一個是新聞媒體，都有監督的經驗。制度理性而保留這兩款規定是有道理的，若要修正或刪除亦無妨。²²⁷
- (四) 詮析
1. 受訪者對於「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」這兩款規定是否應該修正，意見未趨一致，各有論見。惟資格條件並不重要，建立完備的提名與審查制度，並審慎行使其職權，才是核心所在。
 2. 至於依照監察院收受人民書狀各類性質之比率，分配監察委員名額，以強化監察委員專業性，網羅各領域之菁英進入監察院服務，對於提升調查品質，增加公信力，必有正面之影響。

三、監察院監察調查處配置之檢討與調整

²²⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第九題。

²²⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B2，第九題。

²²⁷ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第八題。

(一) 充實調查人力方面：多數受訪者認為（A1、A2），公務員懲戒法院化後，監察院必然應與法院化配合，未雨綢繆，在組織結構上必須作充分的準備，就監察調查處而言，增加調查人員是必要的，至於增加人員後，內部組織結構如何調整，未來再予研討。²²⁸監察調查處之配置當然需要再充實，由於調查案件範圍及於各級政府機關業務，業務內容極為廣泛，涉及諸多法令與專業知識，目前監察調查處員額尚有不足，須再予擴編充實各項專業人才及助理人員，以應實際調查業務之需要，並提升調查工作之品質。²²⁹

(二) 增加專業編組方面（C1、C2、C3）：監察調查處分為調查行政與專業調查官兩類，至為正確。現在各行各業專業分工，為大勢所趨。監察院調查案件把履勘、諮詢及筆錄之製作由專責人員處理後，交由調查官據以撰擬調查報告，方可提升調查品質。²³⁰

(三) 詮析

1. 監察委員依憲法及監察法等規定，行使調查權，釐清中央及地方公務人員或行政機關有無違失責任，據以行使彈劾、糾舉權；以整肅官箴，澄清吏治，建立廉能政府。而糾彈權之功能能否發揮，重要關鍵在於協助監察委員調查案件之「監察調查人力」是否充分而有效發揮，因之，健全組織編制（修正監察調查人員職稱、編組等），充實人力資源，實為當今要務。
2. 因應公務員懲戒法院化後，監察調查處在組織結構上必須作充分的準備，為受訪者之共識。而其中對於設置專組，負責筆錄製作、蒐證及行政支援事項，以達專業分工之效，基層實務人員咸表贊成，且強烈希望儘早實施。

伍、調查作為

²²⁸摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第十二題。

²²⁹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第十二題。

²³⁰摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第九題。

調查作為實證調查議題包括：監察院應否具有合理的「強制權」、如何訂定知會有關機關協助之聯繫辦法、受詢人員有無「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用、監察調查處是否依專長組成「蒞庭論辯小組」、監察調查人員之人力應如何運用等問題，經訪談後，將其結果分析詮釋如下：

一、監察法是否修法增列合理的「強制權」

(一) 多數受訪者認為 (A1、A2、B1、B2、B3)，為使監察權之行使能順利進行，監察院應具有「強制權」。調查為監察院行使彈劾、糾舉、糾正等職權所必經之程序，為因應調查案件需要，自應賦予調查權合理之強制力，故建議增訂第 26 條之 1 規定，對違反第 26 條第 1 項、第 2 項規定，無正當理由而拒絕提供檔案、冊籍及其他有關文件或拒絕到場接受詢問者、或雖到場而拒絕陳述或為不實陳述者，明定其應負之法律責任或應受之處罰。至於應受處罰之種類，可參照司法院釋字第 585 號解釋意旨及民事訴訟法第 303 條、公平交易法第 43 條、稅捐稽徵法第 46 條等之立法例，處以行政罰鍰並得連續罰之。²³¹另被約詢人是否到場並不重要，但最主要的是要強制公務員交出文件。²³²

(二) 詮析：司法院釋字第 585 號解釋「立法院為有效行使調查權，固得以法律由立法院院會決議依法對違反協助調查義務者科處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力。」監察院為國家最高監察機關，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，反而沒有強制權，允應檢討。惟涉及修法問題，監察院務需儘速推動。

二、調查案件進行中，通知相關機關協助之意見

(一) 訂定聯繫辦法：監察院目前未與警憲機關訂定相關聯繫辦法，調查人員執行上倍感困擾。未來應考慮訂定聯繫辦法以備不時之需。訂定辦法時，下列基本事項應予納入考量：1、使用何名義通知。2、以何方式通知。3、

²³¹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第九題。

²³² 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第九題。

協助之事項為何。4、警憲機關對於監察院或調查人員通知協助事項應為如何之處理。5、警憲機關應將處理結果迅速回報監察院。6、對協助辦理有功或不力之警憲人員相關獎懲規定等等。²³³

(二) 建立聯繫協調機制：受訪者亦指出，建立「高層聯繫會報」，由監察院與司法院等相關機關定期舉行聯繫會報，彼此相互提供資訊，雙方做到資源共享但保密，這樣才是「政府一體」理念的體現，而不是各自為政。人民期望的政府是一個團隊，而不是一個分割體。建立聯繫會報，才可運行無阻。²³⁴

(三) 修法建立制度：另受訪者亦提議，應該修法，或借用檢察官（扣押），或自行建立與檢察官相同的扣押制度，再請法院同意。²³⁵

(四) 詮析

1. 按調查人員必要時，得知會當地政府法院或其他有關機關協助。又調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知當地政府、法院或警察（警憲）等機關協助，惟實際運作情形，尚無請求上開機關協助之案例。監察院調查案件，違失責任之釐清，書證之取得至為重要，但公務機關常千方百計迴避提供，造成究責無門。因之，監察法第 28 條、第 29 條規定是否有效執行，攸關調查作為之進行。未來應修正監察法，增列授權監察院訂定「監察院與各級政府、法院或警憲機關執行職務聯繫辦法」之規定，讓監察院行使調查權更為順遂。
2. 為健全調查權之行使，受訪者提議，監察院允應訂定聯繫辦法，下列基本事項應酌予納入考量：
 - (1) 使用何名義通知。
 - (2) 以何方式通知。
 - (3) 協助之事項為何。
 - (4) 警憲機關對於監察院或調查人員通知協助事項應為如何之處理。
 - (5) 警憲機關應將處理結果迅速回報監察院。
 - (6) 對協助辦理有功或不力之警憲人員相關獎懲規定等等。上開意見

²³³ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第十一題。

²³⁴ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第十題。

²³⁵ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第十題。

具體明確，值得參考。

3. 至於建立聯繫協調機制以及修法建立與檢察官相同的扣押制度等建議，亦宜併案研究。

三、受詢人員至監察院為虛偽之陳述或使公務人員登載不實者，是否有「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用

- (一) 研議修法 (A1、B1、B3)：公務員之偽證，若因而造成追究其他公務員責任發生扭曲，將產生嚴重影響，監察法應列為檢討之議題。²³⁶調查案件若要適用虛偽罪，應該直接修正監察法，不宜準用。²³⁷更有受訪者指出，監察院有彈劾權，何必用刑事處罰，真正要援引刑事部分，就應該將憲法第 97 條第 2 項一起運用。²³⁸
- (二) 違反誠實義務 (A2)：公務員在監察院約詢時為虛偽陳述，牽涉兩個層面法律問題，一個是涉及違反公務員服務法「誠實義務」；另外，公務員虛偽陳述，讓監察院人員將不實事項登載於公文書，是否構成「使公務員登載不實」罪也值得研究。因此，公務員於監察院調查時為虛偽陳述，與其修法納入偽證罪處罰，不如直接適用公務員服務法之規定予以處理。如其情節較為嚴重，且符合使公務員登載不實罪構成要件時，亦可移送偵辦。於約詢正式提問前即告知相關法令規定，促其據實陳述，這是很好而且必要的做法。²³⁹
- (三) 成立誣告罪 (A1)：依刑法 169 條規定，意圖他人受刑事或懲戒處分，向該管公務員誣告者，處 7 年以下有期徒刑。意圖他人受刑事或懲戒處分，而偽造、變造證據，或使用偽造、變造之證據者，亦同。均包括「懲戒處分」在內，因之，公務員約詢時若構成上開要件，「誣告罪」之適用當無問題。²⁴⁰

²³⁶ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第十題。

²³⁷ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B1，第十一題。

²³⁸ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第十一題。

²³⁹ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A2，第十題。

²⁴⁰ 摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：A1，第十題。

(四) 詮析

1. 多數受訪者認為，調查案件若要適用虛偽罪，應該直接修正監察法，不宜準用。否則應依憲法第 97 條第 2 項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送「法院」辦理，而不送檢察機關。因此處所謂「法院」，並不包括檢察機關。²⁴¹監察院對此一建議應審慎研議。
2. 其次，公務員在監察院約詢時為虛偽陳述，違反公務員「誠實義務」，直接適用公務員服務法之規定予以處理，較為簡易。而且於約詢正式提問前即告知相關法令規定，促其據實陳述，這是很好而且必要的做法。實務運作上，可多予參採。

四、監察院監察調查處採任務編組與分組辦案之檢討

- (一) 成立「蒞庭論辯小組」尚無必要：多數受訪者認為（C1、C3），現在調查案件那麼多，民眾期待要快又要好，就必須投入大量之人力專責協查案件，應無贖餘人力研究其他案情。最好的辦法就是監察院每年在會計年度開始，與律師簽訂「開口合約」，亦即在一年內移送司法院審議之彈劾案件，代表監察院蒞庭申辯，並依照申辯之結果衡量服務費用，這樣既不會影響調查案件之進度，受託人亦可發揮專業專長。²⁴²
- (二) 分組辦案方式（C1、C2、C3）：監察調查人員未來若採行「分組辦案」方式，對同仁辦案之壓力會比較紓緩，個人辦案，能力有限，由資深學長指導資淺同仁，可以節省不少摸索時間，而且具有「經驗傳承」及「專長互補」的優點。而若採「分組辦案」方式，小組長責任將加重，而各小組成員之組成，將朝「損害最小、成效最大」之方向努力。²⁴³
- (三) 詮析：監察院未來面對彈劾案件需出席懲戒法院時，得以委任律師代表機關出庭申辯，以免增加監察調查人員工作之負擔。其次，分組辦案方式：

²⁴¹摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：B3，第一、十一題。

²⁴²摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C3，第十一題。

²⁴³摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第十二題；C2，第十二題；C3，第十二題。

具有「經驗傳承」及「專長互補」的優點，惟要突破監察院運作以來之既有模式，相關分組組別、成員組成、成員調動、派案方式、權責劃分、運作模式等諸多細節，都應縝密規劃，以利執行。

五、監察調查人力之養成與輪調機制

- (一) 在職訓練 (C1、C2)：要有好的調查人員，其養成就必須比照司法官訓練所之訓練規格，或至少要比照調查局之訓練規格，訓練課目、時數來達成養成教育，這是職前訓練部分。至於在職訓練，應酌訂每年的 1 月或 2 月份接近農曆春節過年期間，不適合大規模調卷、約詢或履勘，在此期間專心接受訓練，這樣調查與訓練才會兼顧。²⁴⁴同時為因應國際上全球性犯罪朝向組織化、智慧化、專業化、國際化「四化」之型態，監察院調查人員必須強化專業知能，方能釐清案情。²⁴⁵
- (二) 建立合理輪調機制 (C1、C2、C3)：建立院內各部門輪調機制，按照年齡、專業分工輪調，這也是院內的人力資本。²⁴⁶
- (三) 詮析：在職訓練，充實基層專業知能，應周延規劃辦理。另受訪人員亦提出，現在監察調查處如同閉鎖的單位，監察調查人員與院內其他單位互調困難，不是一個良性循環。因之，建立人力多重晉用管道、合理分配工作、適時職務輪調、爭取專業加給、²⁴⁷方才可留住優秀人才。

²⁴⁴摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第九題、第十二題。

²⁴⁵摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第九題。

²⁴⁶摘錄自本研究附錄五訪談紀錄，訪談編號：C1，第十二題。

²⁴⁷參照立法院 86 年 12 月 19 日第 3 屆第 4 會期第 25 次會議審查監察院組織法部分條文修正案及監察院各委員會組織法部分條文修正案時，作成「調查員、調查專員及調查官均應比照調查局調查人員依『司法人員專業加給』支給標準支給專業加給。」附帶決議，監察院原依該決議核發監察調查人員上開專業加給，後因行政院未予同意而作罷。為爭取優秀人才進入監察院服務，未來仍須繼續爭取。

第六章 結論

監察院為國家最高監察機關，對於違法失職的公務員行使彈劾權與糾舉權，藉「糾劾官邪，彈擊不法」，以肅清國家綱紀，並由「諷諭規諫，獻替可否」，以矯正施政違失，彰顯風憲功能。正如同公務員課責，是政府機關對行為態度違反相關法律、政策或程式，以及未符合應達績效水準之公務人員課以責任，以回應民主國家公民對政府之公共課責。因之，監察院糾彈權之行使，消極面是在整飭官箴，維護公務紀律；積極面則在回應公民對政府之公共課責，體現時代脈動中民意歸趨之所在。

然而，長年以來，監察院在實際運作中所展現的成果，社會各界屢有績效不彰之訾議，或譏諷「沒有鋤刀的虎頭鋤」、「只拍蒼蠅，不打老虎」、「蚊子院」、「存查院」等。稽其原因，在於監察院核心權能的糾彈權，無法發揮及時課責功能，監察調查資訊未臻透明公開，以及懲戒效果無法回應民眾期待所致。

持平而論，監察委員行使憲法所賦予之職權，上山下海、蹈難履險、焚膏繼晷、關照弱勢族群、挖掘施政弊端；監察院各級人員與監察調查人員更是案牘勞形、竭盡心智、黽勉從公，庶幾不辱使命；但經過多方努力，始終無法獲得正面回饋與民眾掌聲，深值檢討。從上開章節的的論述與分析，可以瞭解監察院糾彈權實務運作上所面臨的問題，透過糾彈權實踐之案例檢討與訪談結果分析中，交互印證了糾彈制度之缺失所在。本章嘗試綜合歸納提出理論回應、研究發現與研究建議，以供各界參考。

第一節 理論回應

課責是一種職責關係，威權關係，角色理想關係與互動關係；課責在人力資源紀律管理中亦是獎優汰劣系統。本研究第二章探討課責的相關理論，基本上，傳統公共行政理論特別注意「責任性」要求；代理理論強調「透明性」的重要；新公共管理則以「回應性」為其主要核心。這些理論所蘊含的特性，正是公務員

課責機制是否健全之檢驗標準。本研究以前述理論的觀點，審視監察院糾彈權之實踐情形是否落實憲法對公務員之課責。

壹、本研究與傳統公共行政「責任性」之檢討

一、「有違失，不懲戒」的困境

本研究所提「馬永成涉及出入不正當場所喝花酒」案例，被彈劾人對於指摘之事實並無爭議，但卻採消極的態度抵制調查，同時對於懲戒機關「命其於指定期間內提出申辯書」，亦置之不理，最後因「證據不足」而議決「不受懲戒」，造成「有違失，不懲戒」之弔詭，課責所強調的「責任性」亦無法落實。

二、被彈劾人仍獲重用，不符責任性原則

本研究所提「沈再添擔任空軍四四三聯隊少將聯隊長時，曾因空軍基地警衛安全、工程督導、飛安管制與塔台航管等紀律散漫，發生飛安事故」案例，經監察院提案彈劾，並經公務員懲戒委員會議決「記過乙次」在案。惟渠卻於嗣後升任總統府副侍衛長兼任總統府警衛室主任，失卻懲戒功能。

三、糾舉與彈劾處罰效果「失衡」，核與課責有責性意旨不符

本研究所提「徐儷文、張家華處理拉法葉艦採購弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證，怠忽職責，審查不實，違反法令」案例，彈劾部分，二人分別受「記過」與「申誡」之懲戒處分，其效果反輕於糾舉所受「調為非主管」與「調部（調回外交部）並予停職」之處罰，亦即糾舉之課責程度遠大於彈劾之懲戒效果，兩者相較，顯失衡平，亦與課責有責性意旨不符。

貳、本研究與代理理論「透明性」之檢討

一、彈劾案件欠缺正當法律程序

依據監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 2 點規定，監察委員提案糾彈公務人員，應就其違法或失職之事實與證據詳為調查，並詢問被付糾彈人（如因故不能詢問被付糾彈人時，應敘明理由）作成調查報告，備具糾彈案文，循行政程序辦理後續作業。目前監察院對於糾彈案件，固然規定應詢問被糾彈人，但受詢人得否委任律師偕同到場陳述意見，並無規定，調查程序之透明性仍有不足。

二、機密資料之公開有待檢討

監察院對於國家機密之保護，彈劾案文向以「密不錄由」方式處理，同時對於審查會使用之彈劾案文與公告用之案文，亦分別不同版本，防杜國家機密外洩。惟為維護民眾知的權利，是否在「必要之最小範圍為之」，容有檢討之空間。

其次，對於調查案件相關檔案之應用，依檔案法第 17 條規定，申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。政府資訊公開法第 9 條亦規定，具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依規定申請政府機關提供政府資訊。又同法第 18 條第 1 項規定「限制公開或不予提供之情形」，但該條第 2 項規定「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」亦即政府資訊採公開為原則，不公開則為例外。目前監察院亦訂有「監察院檔案申請應用要點」、「監察院檔案閱覽室使用須知」等，但對於機密文件之申請亦多所限制，且未能將政府資訊「限制公開或不予提供」部分適切分離，俾就其他部分公開或提供之，不無影響當事人之權益與資訊之透明度。

參、本研究與新公共管理「回應性」之檢討

一、軍職人員被付彈劾仍得辦理退伍，與公務員規定迥然不同，無法獲致民眾認同

公務員懲戒法第 7 條雖訂有防止公務員規避懲戒處分，儘速辦理退休之規定，惟主管機關認未包括軍職人員之懲戒在內，以致軍職人員，因案經監察院提案彈

効，在公務員懲戒委員會審議中，申請退伍獲准並支領月退休俸及優惠存款利率，造成公務員與軍職人員兩歧作法，明顯不公，更不符社會期待。

二、軍職人員經公懲會撤職後，仍得辦理退伍，顯失懲戒功能

依陸海空軍軍官士官服役條例第 15 條規定，常備軍官、常備士官退伍之情形，第 1 項第 8 款規定「依前條第一項第三款至第八款（即：三、撤職者。四、休職者。五、因案羈押逾三個月者。六、判處徒刑在執行中者。七、任軍職以外之公職者。八、因其他事故，必須予以停役者。）規定，停役滿三年未回役者。但在三年內，志願退伍者，從其志願。」上開服役條例第 24 條規定：「軍官、士官在現役期間，有左列情形之一者，不發退除給與：一、犯內亂、外患或貪污罪，判處有期徒刑之刑確定而未宣告緩刑，或因案判處死刑、無期徒刑確定者。二、依陸海空軍懲罰法規定，受撤職處分者。但因過失或連帶處分而撤職者，不在此限。」對軍職人員申辦退伍要件及支領退除給與，有其特別規定。

惟公務人員退休法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員（公務人員退休法第 2 條）。撤職、停職期間之公務人員並非現職人員，不得申請辦理自願退休，服務機關亦不得命令退休，為最高法院及銓敘部的法律見解。現行陸海空軍軍官士官服役條例規定，軍職人員經公務員懲戒委員會議決撤職後，依上開服役條例第 15 條第 1 項第 8 款但書規定「在停役期間 3 年內，得依其志願退伍」，又其撤職並非「依陸海空軍懲罰法規定，受撤職處分者」之情形，爰核准退伍，支領月退休金及優惠存款，不但與公務人員經撤職不得申請辦理自願退休之規定迥異，而且對重大職務違失者，顯失懲戒之功能。

三、「停止審議」彈劾案件，延宕懲戒時效，無法回應民眾期待

懲戒機關應本「刑懲並行」之法定原則審議案件，非確有必要情形，懲戒案件不宜率為「停止審議」，以速審速結，提高辦案效率，及時發揮懲戒效果。但依實務運作案例觀之，只要違失情節涉有刑事偵審程序者，大都先予停止審議。迨法院判決確定後，已經時移境遷，甚或判決未確定前被彈劾人業已亡故等情事，如此延宕時效，無法回應民眾期待。

第二節 研究發現

糾彈權是監察院的核心權能，其行使與運作，除應建立在法制之基礎上，更應契合時代脈動，與時俱進。盱衡時局，全球化（Globalization）成為世界最重要的發展趨勢，我們要邁向國際舞台，勢將無可迴避。在布局全球的策略中，如何提升國家競爭力，建立一個清廉而有效能的政府誠屬關鍵之所在，監察院在肅貪防腐機制中，更應扮演積極角色，責無旁貸。然而從前揭章節的論述與分析，發現糾彈制度固然具有反貪腐之時代意義，但監察院箝制貪腐利器的糾彈權，卻有法制未臻完備，配套措施不足等諸多問題，詳實臚列如下：

壹、糾彈制度在「反貪腐」的氛圍中，對於邁向「清廉政治」之指標，具有時代意義

我國肅貪機制，包括行政體系內控機制之法務部所屬「檢察、調查、政風」三大單位，以及外控機制「監察院」及「司法院」。在內控機制中的三單位各有所司，事權尚未統一，防腐效能有限；而且貪贓枉法者為高官或擁有政治實力者時，內控機制往往因設在行政院之下，無法確實伸張正義。外控機制之監察院可以節制行政或司法官員之貪腐、濫權等違失行為，裨補司法無法有效制裁擁有政治權力行政高官之違失，並可藉由彈劾法官，防止司法權的恣意與妄為。²⁴⁸

從第三章分析顯示，監察院第 3 屆監察委員共成立 118 件彈劾案，彈劾 302 人；另成立 10 件糾舉案，糾舉 14 人，可見監察院對公務員的違失行為，具有一定的嚇阻作用。

近年來的政治氛圍中，「反貪腐」已成為社會共同追求的價值與信念，若能透過「糾彈制度」徹底發揮其應有功能，對於邁向「清廉政治」之指標，具有時代意義。

²⁴⁸參見 http://www.csa.cy.gov.tw/new_page_1.htm。

貳、監察院行使彈劾權與糾舉權，行憲前後互為消長

行憲前監察院平均每年提案彈劾 92.8 件，被彈劾人數平均每年 179.9 人；提案糾舉平均每年為 117.4 件，被糾舉人數平均每年 212.8 人，糾舉案件明顯較彈劾案件為多。

行憲後 1 第屆監察院平均每年提案彈劾 9.8 件，被彈劾人數平均每年 37.3 人；改制後第 2 屆監察院平均每年提案彈劾 30.6 件，被彈劾人數平均每年 81.7 人；第 3 屆監察院平均每年提案彈劾 19.7 件，被彈劾人數平均每年 50.3 人。行憲後第 1 屆監察院平均每年提案糾舉 13 件，被糾舉人數平均每年 34.6 人；改制後第 2 屆監察院平均每年提案糾舉 0.5 件，被糾舉人數平均每年 1.8 人；第 3 屆監察院平均每年提案糾舉 1.7 件，被糾舉人數平均每年 2.3 人（以上資料，詳見表 6-1）。

綜上，行憲前監察院以「糾舉權」為其職權行使之核心；行憲後監察院職權之行使以「彈劾權」為核心，糾舉權之行使逐漸遞減，甚或呈現萎縮現象（詳見圖 6-1）。

一、行憲前後糾彈案件辦理情形

表 6-1 行憲前後（含歷屆）糾彈案件辦理情形一覽表

職權	辦理情形	行憲前	行憲前			
			合計	第1屆	第2屆	第3屆
彈劾權	件數	92.8	20.0	9.8	30.6	19.7
	人數	179.9	49.8	37.3	81.7	30.3
糾舉權	件數	117.4	5.1	13	0.5	1.7
	人數	212.8	12.8	34.6	1.5	2.3

資料來源：本研究整理

二、依據上表，將行憲前、後監察院彈劾權與糾舉權之消長變化圖示如下：

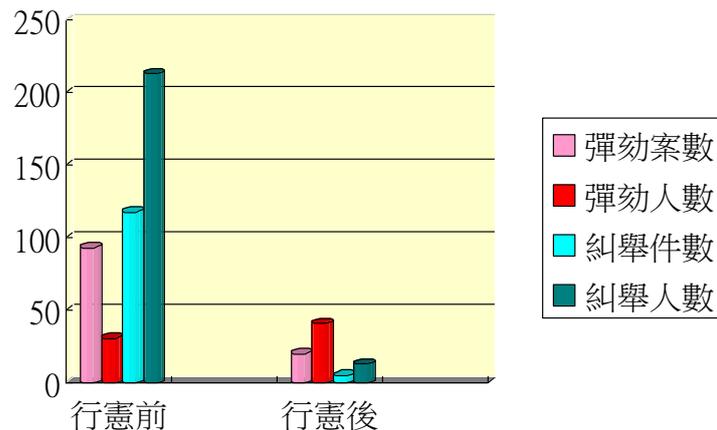


圖 6-1 行憲前後糾彈案件消長變化比較圖

資料來源：本研究整理

參、彈劾權之效能，橫向課責不足；糾舉權之行使，日漸式微

Guillermo O'Donnell 在新興民主國家的橫向課責（Horizontal Accountability in New Democracies）一文中指出「由於行政部門在其可控制的範圍內，常會將其權利極大化，故常因此破壞了橫向課責制度的主導策略地位，導致於其他部門（如監察、司法機關）無法有效制衡統治者及行政部門」。²⁴⁹監察院行使彈劾權固然對公務員具有警惕作用，但由於橫向課責不足，懲戒效果受到嚴重的衝擊。另外，糾舉權由於時空環境的改變，卻有日漸式微之趨勢，茲分別說明如下：

一、橫向課責機制不足

（一）「高舉輕放」、「官官相護」之訾議

監察院對違法失職公務員之彈劾，係經縝密的調查程序後，由 2 位監察委員提案，提交 9 至 13 位察察委員審查，並經過半數同意後，始得提出，且其彈劾案件均係社會關注的重大案件。然而，司法院公務員懲戒委員會常有「高舉輕放」、

²⁴⁹原文為：It may be that in the long run the executive branch would maximize its power by subjecting itself to horizontal controls, but undermining horizontal accountability remains the dominant strategy. As for other state agencies, their incentives to resist or sanction unlawful actions by the executive (or, as sometimes happens, by the legislature) are not obvious.

「官官相護」之情形發生，監察院對其議決僅得提出再審議而已，尚無其他有效的橫向課責機制。

（二）監察院與司法院之齟齬

監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於 10 日內提出轉送懲戒機關（監察法施行細則第 12 條），此一規定，目的在讓提案委員針對彈劾理由與相關事證充分說明，以期毋枉毋縱。惟公務員懲戒委員會對於此一規定卻持不同見解，無法有效落實，造成司法、監察兩院之緊張關係。

（三）政府高官，應受嚴格檢驗

經監察院彈劾之公務人員，本應受到法律之制裁，以儆效尤。但行政機關用人時，常反其道而行，迭有被彈劾人不但未受應有警惕效果，反而被拔擢晉升高官之案例，輿論譁然。監察院對行政機關之用人，難有置喙餘地，橫向課責，亦有不足。

二、糾舉權日漸式微

依據 37 年 7 月 17 日公布施行之監察法第 20 條規定，主管長官或其上級長官接到前條糾舉書後，至遲應於 1 個月內停職或其他行政處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。所謂「其他行政處分」，範圍寬廣，主管長官衡酌時，具有較大的裁量空間。惟至 42 年 4 月 30 日修正監察法第 21 條規定，將「至遲應於一個月內停職或其他行政處分」修正為「至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分」，其中增訂「依公務員懲戒法之規定予以處理」，並將「其他行政處分」修正為「其他急速處分」，導致糾舉權逐漸向彈劾權傾斜，功能大為減低，前揭第三章的分析顯示，糾舉權從核心權能，逐漸削弱、萎縮之興衰歷程。

肆、監察院彈劾權之相關法制未臻健全

目前監察院對於彈劾權之行使，存在者行使對象太廣、彈劾權與懲戒權糾葛

不清、欠缺正當法律程序、監察調查權未具強制力、知會警察（警憲）等機關協助機制尚未建立等缺失，茲分別說明如下：

一、彈劾權行使對象之檢討

依現行法令規定，監察院彈劾權行使對象，凡受有俸給之文武職公務員以及公營事業機關服務人員，除僱用人員及公立學校聘用之專任教員外，均包括在內。亦即上至院長，下至村里幹事，不論政務官或事務官，亦不论文職或武職人員，監察院均得提案彈劾。學者認為，以我國擁有公務人員之眾，而監委之少，若將數十萬的事務官皆列入監察委員的監督與彈劾範圍，備多力分，難收實效；因此，對於公務人員的違法與失職行為，監察院僅能以「點」的方式處理，無法集中調查與彈劾之焦點，極難有全面性系統性的效果。

二、彈劾權與懲戒權糾葛不清

司法院前院長翁岳生先生曾指出，懲戒與彈劾原為二種性質不同，目的各殊之法律制度。事務官有保障，故以懲戒制度相配合，以達制衡之效。政務官隨民意而更迭，不一定要有懲戒，在國外係透過國會彈劾方式使其去職，其意在彰顯「民主罷免」意涵，然我國交由「非民意機關」之監察委員及司法院懲戒，似乎仍有待商榷。且懲戒為公務員法之制度，彈劾則為憲法上之制度，我國之制法者，未能細察其中差異，使二者混淆不清。因之，體制上，若未能進一步調整，難以突破目前之困境。

三、被彈劾人欠缺正當法律程序之保障

現行監察法及其施行細則中，對於彈劾案件在調查過程中，並無賦予被調查對象可選任辯護人、或予當事人答辯之程式規定，尚與「正當法律程式」之概念不合。且司法院釋字第 396 號解釋揭示，懲戒案件之審議，應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，以貫徹憲法第 16 條保障人民訴訟權之本旨。監察院一再標榜「保障人權」之宗旨，且成立「人權委員會」，但對於被彈劾人正當法律程序之保障，卻無改善作為，徒留空白的遺憾。

四、監察院行使調查權，未具強制力，有待改善

依監察法第 26 條第 1 項規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時應就詢問地點負責為詳實之答覆，作成筆錄由受詢人署名簽押。第 2 項規定，調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。惟被彈劾人經合法通知而不到場受詢，並無相關罰則規定，迭有屢經通知拒不出席情形，不但妨礙監察院調查權之行使，同時亦將影響證據之證明力，為因應案件調查之需要，未來調查權應有合理「強制力」，是監察院應當努力的課題。

五、知會當地政府、法院或通知警察（警憲）等機關協助之聯繫辦法，付諸闕如

依監察法第 28 條及第 29 條規定，調查人員於調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，得知會當地政府、法院或通知警察（警憲）等機關協助，惟實務上，並無相關協助之案例。按司法機關指揮調度司法警察辦案，訂有「調度司法警察條例」、「檢察機關與司法警察機關執行職務聯繫辦法」以為依據，法院與司法警察機關也訂有相類似之聯繫辦法。監察院目前尚未與警憲等機關訂定相關聯繫辦法，一旦必須通知協助時，將面臨作業之困擾。

伍、監察院糾舉權之配套措施亟待調整

目前監察院對於糾舉權之行使，存在著法制未臻健全，配套措施不足等問題，茲分述如下：

一、主管長官對糾舉案之處理，並無明確規定可資依循

糾舉案提出，經 3 位監察委員以上決定後，可以直接送交違法失職公務員的直屬長官，或其上級長官，其應立即給予停職或其他急速處分。然而，停職之效

果如何？「其他急速處分」的範圍為何？監察法及其施行細則均未有任何規定，實務上欠缺「適法」的問題，亦有違「明確性」原則。

二、監察法規對於糾舉案之處理，違反糾舉立法本旨

監察法第 19 條第 1 項規定，對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以提案糾舉。此條規定，指出糾舉案之目的與條件，乃是「先予停職或其他急速處分」。然監察法第 21 條又規定，被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，至遲應於 1 個月內依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，亦即「依公務員懲戒法之規定移付懲戒或送監察院審查」為主，「先予停職或為其他急速處分」反非必要，主管長官仍「得」裁量，糾舉案之處理顯與糾舉立法本旨有違。

三、糾舉案件產生「重複審查」情事，浪費時間與精力

糾舉案件之提出已經監察院審查在先，然依監察法第 21 條規定，被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部份另候各該管機關依法辦理外，至遲應於一個月內依公務員懲戒法之規定予以處理。所謂「依公務員懲戒法之規定」即公務員懲戒法第 19 條規定，簡任人員以上送請監察院審查，因此，監察院對於前曾審查過之糾舉案件，復須就「被糾舉人長官所移送之不法事實與證據」予以審查，產生「重複審查」之情事，浪費時間與精力。

陸、監察院監察調查人力與組織，欠缺前瞻性規劃

依據監察院組織法第 10 條規定，監察院設監察調查處，負責調查案件之協查事項；同法第 12 條規定，監察院置調查官 24 人至 28 人，職務列簡任第 10 職等至第 12 職等；調查專員 24 人至 28 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；調查員 24 人至 28 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等。目前監察調查處為調整內部組織，依任務編組劃分為：地政、國防警政外僑、財經金融（分設 A、B 兩組）、衛生社

福、工程（分設 A、B 兩組）、教文考銓、司法獄政（分設 A、B 兩組）及專責組等 8 組，²⁵⁰協助監察委員調查案件。

然而，隨著時代的進步與政府職能之擴張，舉凡法務、地政、財經、會審、建管、工程、電機、資訊、交通、水利、環保、醫療、衛生、文教、警消、社會福利、外交僑務、國防軍事及金融保險等各領域包羅萬象，監察調查工作亦應配合政府行政部門業務而專業分工，方足以克盡其職。目前監察院監察調查處雖內部調整為 8 組，但仍無法以「專組」方式，發揮整體力量協助監察委員調查案件，且現行監察調查處 8 個分組，係屬任務編組性質，組長並非監察院組織法之編制員額，未具實質主管權責，僅提供參考意見及協查心得之輔導角色而已，無法發揮領導統御、激勵士氣之功能。

²⁵⁰監察院處務規程第 12 條規定，監察調查處設下列各組；其職掌如下：第一組：關於人權保障調查案件之協查事項。第二組：關於內政、少數民族、司法、獄政等調查案件之協查事項。第三組：關於財政、經濟及財產申報等調查案件之協查事項。第四組：關於交通及採購等調查案件之協查事項。第五組：關於外交、僑政、國防、情報、教育及文化等調查案件之協查事項。目前依任務編組劃分為 8 組，係專簽奉准的權宜替代方案，按監察院處務規程第 12 條規定，監察調查處設置 5 組，為因應監察調查處內部組織之調整，藉以有效精進協查功能，提升調查效能與品質，除保留第 1 組專責行政業務外，將原配置 5 組之監察調查人員，按專業分工，配合監察院常設委員會之各項業務，劃分若干組，俾利業務推動之順遂。其運作模式：（一）組長任務：負責督導該組成員之調查業務，提供參考意見及協查心得，落實經驗傳承。各組長督導事項如下：1. 調查作為相關文件。2. 差勤。3. 初評成員之平時考核及年終考績。（二）組長之派案量適度酌減。（三）派查方式：1. 以 1 案 1 人為原則，並視案件特性指定組長督導。如因案件複雜須人員支援，得由該組組長統籌派遣。至資淺調查人員則搭配資深調查人員學習協查案件一段時間，經評估後，正式分案。2. 案件屬跨領域性質或特殊情形者，處長統籌派遣。

第三節 研究建議

監察院行使憲法賦予的糾彈職權，對於違法失職公務員予以課責，維護法紀，防制貪腐，為五權分立憲政設計的理想指標。然而，從本研究的探討中，可以發現糾彈制度目前存在的實務難題與面臨困境，透過理論與實務的研析，並參酌學者專家對改善糾彈制度的見解與策略，集思廣益綜合彙整後，分別就制度面、組織面與執行面提出研究建議：

壹、制度面的變革

制度的變革是改造機關體質與提升工作效能的根本，監察院站在「反貪腐」潮流的浪頭，本應展現大破大立的作為，切實發揮憲政賦予功能，方符全民期待。爰此，本研究針對組織面的調整，提出下列建議：

一、明確規範彈劾與糾舉之適用對象，並改進糾彈審查制度

（一）區隔彈劾與糾舉之適用對象

我國憲法及其增修條文對於彈劾權之行使要件、提議、審查及決定定有明文，顯見對彈劾權之重視；相較於糾舉權，憲法僅作原則性規定，其行使要件及程序則由監察法作規定。體察制憲者對彈劾權與糾舉權之規範嚴謹有別，其行使對象應作適度區隔。本研究認為，

1. 應研議修法將政務官、法官、檢察官、簡任以上公務員之違失案件由監察院提案彈劾；薦任以下者，不提彈劾案，而採提案糾舉，送交主管長官處理。
2. 各機關對於所屬違失人員之處理：簡任以上公務人員移送監察院審查，薦任以下者，由機關首長或主管長官懲戒。並將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，使懲戒法以維持政府官箴為目的，公務人員考績法則回歸人事行政目的。此一變革之

優點：首先、薦任以下公務人員由主管長官懲戒，可收立即處罰效果，建立主管威信，並收領導統御之效；至於簡任以上公務人員，行政歷練已久，避免因與主管長官不同派系而被打壓，甚或藉著懲戒排除異己，所以透過監察院嚴謹的調查彈劾及司法審理程序，以符權益保護原則；亦可破除外界對監察院「只拍蒼蠅，不打老虎」之印象。其適用對象劃分建議圖如下：

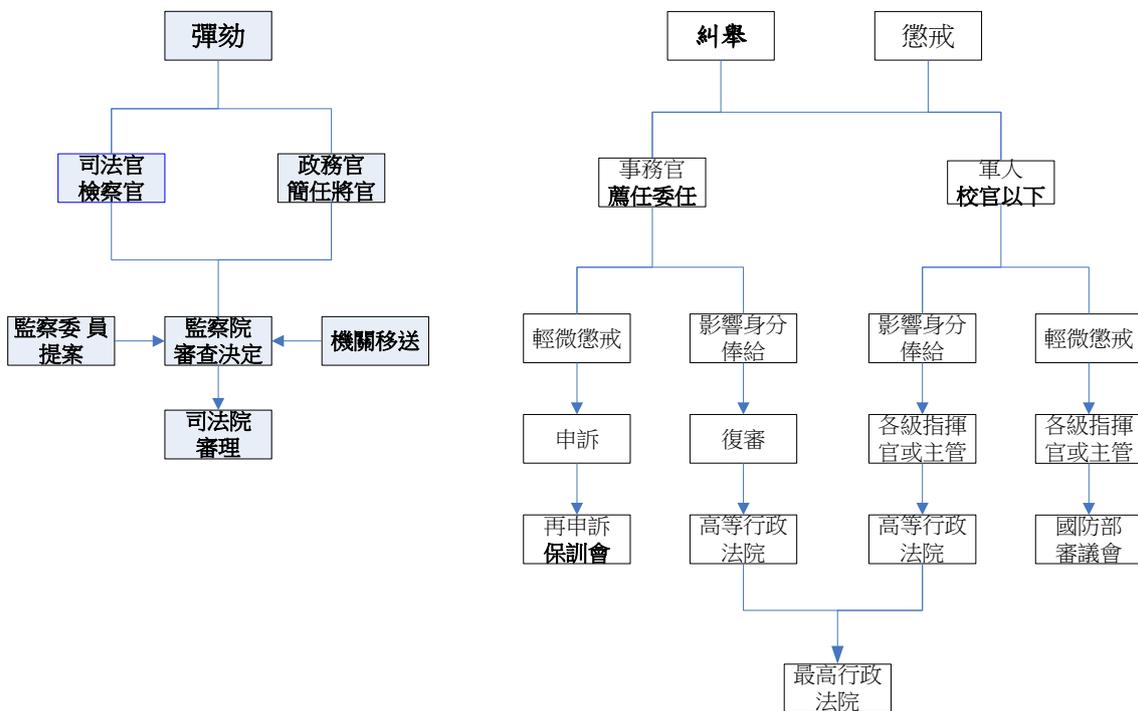


圖 6-2 彈劾與懲戒適用對象劃分建議圖

資料來源：參照王廷懋（2006b：26）所提意見，由本研究修正繪製

- 糾舉權與主管長官懲戒權結合：監察院對於薦任以下公務人員之違失案件，採提案糾舉，主管長官對於糾舉案即依公務員懲戒法相關規定依法懲戒，使糾舉權與主管長官懲戒權結合。這除了可以恢弘糾舉權之功能外，並可兼顧主管長官之指揮監督權。

（二）改進糾彈審查制度

依上開建議變革後，為避免同一違法失職案件，涉及有簡任及薦任公務人員

之提案、審查與移送問題，監察院應併案研議召開「糾彈審查會議」之可能性，將彈劾與糾舉一起審查，其決定有下列情形：1、彈劾不糾舉；2、糾舉不彈劾；3、既糾舉又彈劾；4、不彈劾亦不糾舉。兩者合併審查，分別決定（簡任以上之彈劾案與薦任以下之糾舉案），不但可節省資源及時間，亦可兼顧周延性。

二、監察院對「高度政治性議題」之調查宜採「例外審查」原則，以求慎重

監察院對失職或違法公務人員提案彈劾，追究的是法律責任，衡量標準是客觀的法律；對「政治責任」之追究，其審度依據是主觀的政治判斷，因人而殊，難有定論，對之調查彈劾，非無疑義。且「政治問題」，依權力分立原則，不受司法審查，司法院釋字第 328 號解釋理由書可資參照。監察院獨立超然之特質，對於高度政治性議題自應有所節制。

目前監察院已經訂有「立案派查原則」，其第 4 點規定，非屬監察院職權行使對象或範圍者，不宜立案調查，究其意旨，有無包括「政治問題」，未臻明確。為建立「政治問題」不予調查、彈劾之慣例，避免介入政爭，監察院允宜考量採「例外審查」原則，對於是否涉及「政治問題」之調查案件有爭議者，提報監察院院會討論，依其決議辦理，以求慎重。

三、修法解決「軍職人員」因案被彈劾者，懲戒效力與公務人員不同問題，並分平時、戰時而為設計

（一）修正相關法規

1. 公務員懲戒法部分：為避免公務員經監察院提案彈劾，移送懲戒審議中，是否得辦理退休因職業不同而產生差異，造成不公現象，建議增列公務員懲戒法第 7 條第 2 項：「軍職人員因案在公務員懲戒委員會審議中者，除因屆滿除役年齡或現役最大年限或年齡者外，不得辦理退伍、除役並發給退除給與；其經監察院提出彈劾案者，亦同。」使軍職人員違法失職之彈劾與懲戒，一體適用，以落實懲戒效果。
2. 修正軍職人員相關人事法規：為解決軍職人員經公懲會議決撤職後，在

停役期間三年內，得依其志願退伍，與公務員規定不同之問題，首先，陸海空軍軍官士官服役條例第 15 條規定：「常備軍官、常備士官，有左列情形之一者，予以退伍：一、服滿現役最少年限，志願退伍者。二、屆滿現役最大年限或年齡者。三、因病、傷或體質衰弱，經檢定不適服現役者。四、逾越編制員額者。五、年度考績丙上以下或因個人因素一次受記大過二次以上，經人事評審會考核不適服現役者。六、本條例施行後晉任將官本階停年屆滿八年或本條例施行前已晉任將官本階停年屆滿十年，未占上階職缺者。七、停役原因消滅免予回役者。八、依前條第一項第三款至第八款規定，停役滿三年未回役者。但在三年內，志願退伍者，從其志願。」建議將第 8 款中有關「從其志願」修正為「得經核定，志願退伍」，以保留主管機關審查權責及相關機關表示意見之機會。其次，建議修正同條例第 24 條第 2 款規定：「軍官、士官在現役期間，有左列情形之一者，不發退除給與：一、犯內亂、外患或貪污罪，判處有期徒刑之刑確定而未宣告緩刑，或因案判處死刑、無期徒刑確定者。二、依陸海空軍懲罰法規定，受撤職處分者。但因過失或連帶處分而撤職者，不在此限。」建議將第 2 款「依陸海空軍懲罰法規定，受撤職處分者」修正為「依陸海空軍懲罰法及『公務員懲戒法』規定，受撤職處分者」，以齊一彈劾效果。

(二) 區分平時與戰時：彈劾案件對於軍職人員區分平時與戰時，以「但書」作不同之處理方式，應是兼顧軍人工作特性與公務員衡平性考量最為務實的作法。未來研修監察法規時，建議修正監察法第 6 條規定「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」增列「但軍職人員於作戰時期，經審查及決定後，送交國防部處理」規定。

四、明定政務官「上任審查條款」，塑造政府清廉形象

公務員經監察院彈劾後，仍續任高官，或擔任內閣閣員，造成民眾負面觀感，頗為社會各界詬病。為提振監察功能，增進懲戒效果，建議修正監察法或相關法

律，增列政務官「上任審查條款」，並將被彈劾人之違失事項列為「品德考核」要項，嚴禁被彈劾人受懲戒後於一定期間（經撤職 5 年，申誡 3 年）內延攬入閣擔任政務官，以塑造政府清廉形象。

五、建立彈劾之辯護制度與糾舉救濟管道

（一）建立彈劾辯護制度

1. 修正監察法增列第 26 條之 1 明定「監察委員於提彈劾或糾舉案之前，應行約詢受調查人」，並規定「受調查人經監察委員之許可，得偕同律師、輔佐人到場陳述意見」，使其有充分辯明的機會。
2. 長期目標：制定「監察調查程序法」，規範監察院行使彈劾權、糾舉權、糾正權之調查程序，標準作業流程等，讓參與調查工作之人員，都能依照「程序法」所規定事項處理，冀收均衡性與齊一性，以提高公信力。

（二）明定被糾舉人之救濟管道

1. 除增列監察法第 26 條之 1 明定外，並建議修正監察法第 21 條明定「主管機關向監察院聲復理由後，其處理程序」，包括監察院同意與否之處理、主管機關對監察院核提意見之處理及其聲復之次數等相關規定。
2. 另增列監察法第 21 條之 1 規定，被糾舉人經主管長官調職後，回復本職或調升之要件（包括：時間、工作績效、進修、訓練）、程序等事項，以鼓勵公務人員自我反省、改過向善的機會。

六、規範審議案件之處理期限，並避免以刑事責任移送審議

- （一）明確訂定審議案件之處理期限：為避免懲戒案件久懸，建議司法院公務員懲戒委員會修正「審議懲戒案件應行注意事項」，明定「審議懲戒案件之期限」，以加速進行審議程序，提升審議效能。
- （二）明確區隔刑事責任與行政責任：監察院提出彈劾案時，以行政違失為主，涉及刑事責任部分，儘量不予觸及，降低公務員懲戒委員會停止審議之理由及機會。為此，監察院更應加強監察調查人員之訓練，以期熟稔彈劾案文之寫作技巧。

七、糾舉案之處理方式應予明確化

目前監察法規對於糾舉權之規定過於簡略，適用時屢有爭議。為使糾舉權之行使，更為順遂，監察院應進一步研究修正監察法或其施行細則，配合糾舉權適用對象之調整，糾舉權與主管長官懲戒權結合，以及糾彈審查制度之改進等制度性變革，並針對「糾舉之處理方式」（主管長官應為懲戒之種類）詳予規範，俾讓主管長官處理有所依據，並保障公務員之權益。

八、儘速修法解決糾舉權「重複審查」問題

本研究前已建議修正糾舉權之適用對象，並與主管長官懲戒權結合，將能發揮彈劾權與糾舉權互補之功能，且可避免「重複審查」問題發生。

其次，建議修正監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。上開「急速救濟之處理」，修正為「急速處分」，亦即包含對人及對事之急速處理在內，則監察院調查結果認為簡任以上公務員之違失情形，有急速處分之必要，而且情節重大應予彈劾時，就可直接提出彈劾案，並依上開規定通知主管長官為急速處分之處理，一次解決，避免「重複審查」情事。至於薦任以下人員遇有需作「急速處分」時，依糾舉案規定辦理。

貳、組織面的調整

制度面的完整建構，必須配合人的執行，方能有效運作。監察委員為監察院職權行使的發動機，因之，保障監察委員的任期及獨立行使職權空間至為重要。其次，基層監察調查人員，是調差案件之尖兵，其人力資源之活絡運用，以及調查行政充分支援，亦為關鍵所在。本研究針對組織面的調整，提出下列建議：

一、監察委員採「交錯任期制」，並加強專業監委名額

（一）「交錯任期制」（staggered term）是為機關組織的新陳代謝，業務的傳承經驗，分散政治勢力風險，並配合「不得連任」之制度設計。因之，未來

修憲時建議將監察委員之任期延長為 8 年，但不得連任，並採「交錯任期制」，每 4 年改選一次，不分屆次，個別計算，方為可長可久的制度性設計。

- (二) 監察委員名額分配之調整：增列監察院組織法第 3 條之 1 第 3 項規定，依照監察院收受人民書狀各類性質之比率，審酌分配監察委員名額，以強化監察委員專業性。

二、強化監察院監察調查相關配備與調查知能

- (一) 監察調查處組織編制之調整：以不增加監察調查人員總員額（84 人）為原則，調整監察調查人員編組，並配合懲戒法院化之需，增置監察調查處行政編制，調整後之組織圖如下：

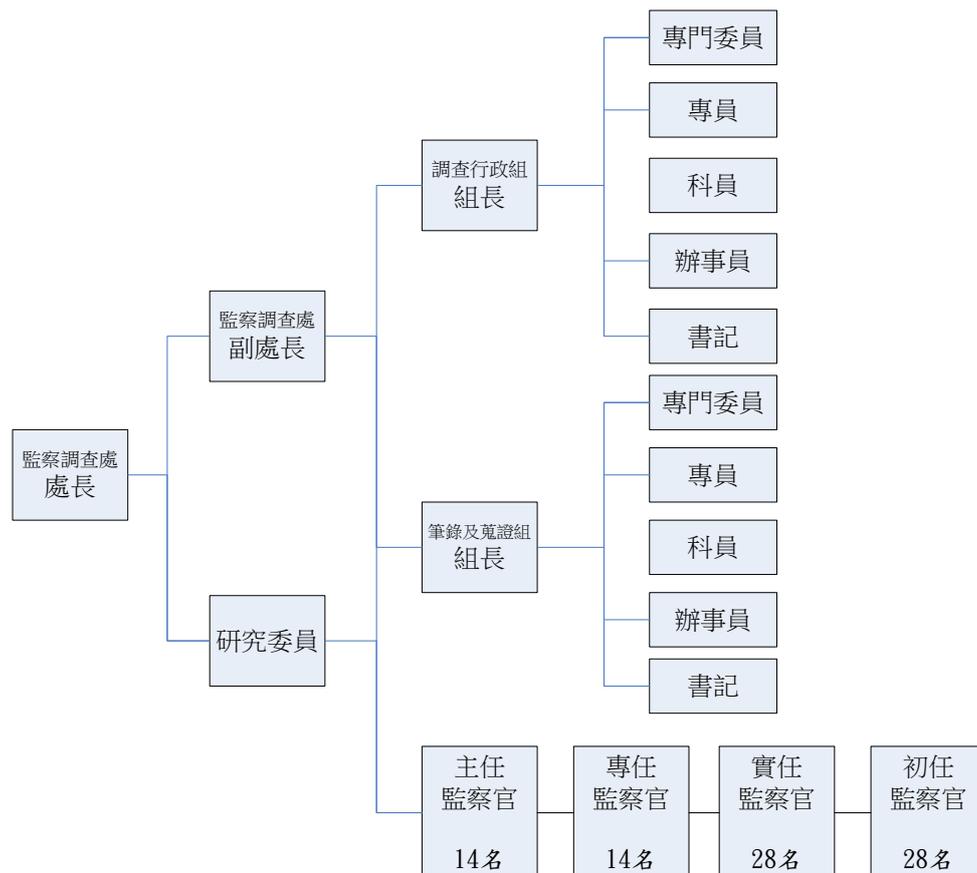


圖 6-3 監察院監察調查處人力配置調整組織圖

資料來源：本研究整理

1. 增列「調查行政組」：負責辦理調查案件派查、登記與管考、調查證請

領及管理、調查人員專業訓練、調查報告陳核、文書處理等業務，並支援調查工作之臨時任務。

2. 增列「筆錄及蒐證組」：因應公務員懲戒法院化之需，監察調查處必須加強證據之蒐集能力，設置筆錄及蒐證組，負責詢問筆錄製作（筆錄製作電腦化）與蒐證履勘等事項，以達專業分工之效。
3. 將監察調查人員編制中「調查官」、「調查專員」、「調查員」，修正為「主任監察官」（主管職務）、「專任監察官」、「實任監察官」、「初任監察官」²⁵¹，俾資名實相副，避免與法務部調查局調查人員之編制重疊混淆，²⁵²並示對專業人員之尊重。

（二）協查方式之調整：為達「經驗傳承」及「專長互補」的活化機關組織目標，監察調查人員未來依上開編制採行「分組辦案」（4至6人）方式，由主任監察官領銜，以團隊的智慧、經驗及能力，針對各類調查案件，協助監察委員究明真相，釐清責任。惟採「分組辦案」勢將打破傳統的作業模式，相關成員組成、成員調動、派案方式、權責劃分、運作模式等諸多細節，都應縝密規劃，以利執行。

（三）強化專業訓練：成立調查行政組後，負責規劃「職前」及「在職」各項訓練課程，讓「監察官」如同北歐「監察使」（Ombudsman）具有「專業性」的特質。

（四）建立合理職務輪調機制：監察調查人員職責繁重，協查性質多元，工作壓力大，應建立合理職務輪調機制，適時調整工作，讓同仁適才適所，主管人員亦可充分運用人力資源，共同建立機關之善治。

參、執行面的強化

²⁵¹組織編制調整為：置主任監察官 12 人至 14 人，職務列簡任第 12 職等；專任監察官 12 人至 14 人，職務列簡任第 10 職等至第 12 職等；實任監察官 24 人至 28 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；初任監察官 24 人至 28 人，職務列薦任第 6 職等至第 7 職等。

²⁵²法務部調查局組織法第 6 條規定，該局置調查專員 80 人至 120 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；調查官 120 人至 220 人，職務列薦任第 6 職等至第 8 職等。監察院所列「調查官」與「調查專員」與法務部調查局所列者，名稱相同，職等高低卻相反，容易造成混淆。

糾彈權之行使，以違法失職為要件，責任之歸屬，有賴調查事實、究明真相以為憑據，因之，調查權能否順遂行使，攸關糾彈功能之有效發揮。本研究針對執行面的強化，提出下列建議：

一、修法明定監察調查「強制權」，以利執行

- (一) 修正監察法規：為使監察權之行使能順利進行，監察院應具有「強制權」。建議增訂監察法第 26 條之 2 規定，對違反第 26 條第 1 項、第 2 項規定，無正當理由而拒絕提供檔案、冊籍及其他有關文件或拒絕到場接受詢問者、或雖到場而拒絕陳述者，明定其應負之法律責任或應受之處罰（參照司法院釋字第 585 號解釋意旨 及民事訴訟法第 303 條、公平交易法第 43 條、稅捐稽徵法第 46 條之立法例，處以行政罰鍰並得連續處罰）。
- (二) 訂定聯繫辦法：建議增列監察法第 28 條第 1 項後段規定「有關機關協助處理辦法由監察院定之。」俾據以訂定聯繫辦法，並審酌納入下列事項：
 - (1) 通知名義；(2) 通知方式；(3) 協助事項；(4) 聯繫作業；(5) 處理結果回報；(6) 相關獎懲規定等。

二、修法適用「偽證罪」，並結合憲法第 97 條第 2 項規定移送法院審理

- (一) 偽證罪部分：調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者，若因而造成追究相關公務員責任發生扭曲，將產生嚴重影響，實有防杜之必要。建議修正監察法第 26 條增列一項規定「受詢人在詢問過程，應誠實答復；對於案情有重要關係之事項，而為虛偽陳述者，適用刑法偽證罪。」
- (二) 建立移送案例：監察院為五權分立的中央一級機關，調查過程中，約詢相關人員所製作之「詢問筆錄」自屬公文書，受詢人若使公務人員登載不實，將涉有偽造文書罪嫌，監察院應該選擇適當案例，依據憲法第 97 條第 2 項規定，移送「法院」辦理，而不送檢察機關（因此處所謂「法院」，並不包括檢察機關），以確立最高監察機關之地位。

三、監察院應與相關機關建立聯繫機制，以協調解決爭議事件

監察院是國家整個肅貪機關之一環，應該和其他功能相近之機關建立聯盟或互動模式，以發揮肅貪效果。藉此機制達到：發揮不同機關合作掃蕩貪腐之功能；交換不同機關的辦案經驗、法律見解等；建立與司法機關、檢調機關、政風機關等業務聯繫機制，宣示政府肅貪防腐除弊之決心；同時協調解決相關爭議事件，齊一作法，共赴事功，重塑肅貪機關之威信與形象。

參考文獻

壹、中文部分

- 于茂宗 2007。「司法人員、政務官、事務官及武職人員適用同一懲戒程序問題之研究」，*復興崗學報*，89：347-364。
- 中國時報，2008。「點名馬政府部分閣員 被彈劾反升官 王建煊盼修法」，9月10日，A7。
- 中華民國九十五年-監察院報告書，監察院。
- 中華民國三十七年至七十二年監察院公務統計提要，監察院統計室。
- 公務員懲戒委員會，2000。*公務員懲戒法規疑義解答彙編*，公務員懲戒委員會。
- 尤啟南，2000。「懲戒與懲處關係之研究」，*警學叢刊*，30（5）：263-285。
- 尤啟南，2001。「公務員懲戒制度相關問題探討」，*警學叢刊*，32（2）：177-214。
- 王作榮，1998。*中華民國八十六年監察院彈劾案彙編*，監察院。
- 王廷懋，2006a。「我國公務員懲戒現況與展望一上」，*公務人員月刊*，117：28-33。
- 王廷懋，2006b。「我國公務員懲戒現況與展望一下」，*公務人員月刊*，118：22-26。
- 王建煊，2009。*中華民國九十七年監察院統計提要*，監察院。
- 王貳端，2005。*學術論文寫作*，臺灣東華書局股份有限公司。
- 王維新，1969。*我國現行憲法上監察院糾舉權之研究*，中國文化大學三民主義研究所碩士論文。
- 王維新，1978。*糾舉與彈劾權限劃分之探討*，華岡出版有限公司印行。
- 伏怡姐，1999。*新公共管理之課責研究-以臺北市立萬芳醫院為例*，東海大學公共行政學系碩士論文。
- 任雲楠（B. Guy Peters 著）譯，2008。*公共行政比較分析（The Politics of Bureaucracy）*，臺北：國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行。
- 朱宏源等，2002。*撰寫博碩士論文實戰手冊*，臺北：正中書局。
- 江岷欽、林鍾沂編著，1999。*公共組織理論*，臺北：國立空中大學。

- 江明修，1997。「非營利組織公共服務功能之研究」，行政院國家科學委員會專題研究報告。
- 江明修，2000。**公共行政學：理論與社會實踐**，臺北，五南圖書出版有限公司。
- 江明修、梅高文，2003。「自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思」，**中國行政評論**，12（2）：137-160。
- 自由時報，2008。「監院沒懲戒權 王作榮：狗屎」，政治新聞，5月10日，A6版。
- 吳秀玲，2006。「論我國監察權的演變與未來發展方向」，**國家發展研究**，6（1）：29-66。
- 吳育任，2008。**立法院對行政院課責機制之研究：以少數政府時期為例**，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 吳定，2001。**公共政策辭典**，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 吳庚，2008。**行政法之理論與實用**，臺北：三民書局。
- 吳度泓，2007。**從公私合夥觀點探討我國地方公車服務之課責議題**，國立成功大學都市計劃學系碩士論文。
- 吳瓊恩，1998。**行政學**，初版二刷，臺北：三民書局。
- 呂玉娟，2008。「當責式管理：負起當責 交出成果」，**能力雜誌**，中國生產力中心發行。
- 呂育誠，2000。「課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑」，**考銓季刊**，23：68-80。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一合譯（David H. Rosenbloom & Robert S. Kravchuk 原著），2002。**行政學**，臺北：學富文化業事業有限公司。
- 呂秋文，2007。**如何撰寫學術論文—以「政治學方法論」為考察中心**，臺北：臺灣商務印書館股份有限公司。
- 李文郎，2005。**修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析**，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 李伸一，2005。**監察權之理論與實務**，監察院。
- 李伸一，2006。「別讓監察權睡著了」，**自由時報**，6月30日，A14。
- 李惠宗，2006。**憲法要義**，臺北：元照出版有限公司。

- 李慧雯，1999。我國彈劾權之研究：理論與實際，東海大學政治學系碩士論文。
- 杜善良，2005a。中華民國九十三年監察院報告書，監察院。
- 杜善良，2005b。中華民國九十三年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院。
- 杜善良，2006a。中華民國九十四年監察院彈劾案糾正案彙編，監察院。
- 杜善良，2006b。行憲監察院實錄第八編（上），監察院。
- 杜善良，2007。監察院工作概況（中華民國九十五年一月至十二月），監察院。
- 沈秀怡，2002。修憲後監察院職權之研究，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 谷家華，1988。「我國監察權運作之現況檢討」，**憲政論壇**，36（6）：33-35。
- 周文欽、高熏芳、王俊明，1998。研究方法概論，國立空中大學。
- 周亦然，2003。「Accountability 一種確保「行使職權、履行職責」之責任」，**品質月刊**，39（11）：51-60。
- 周佳蓉，2007。環保團體課責表現衡量架構之建立與實證研究，國立中山大學公共事務管理研究所博士論文。
- 周耿生，2002。「我國彈劾權行使對象、成效與改進之研究」，**馬偕護理專科學校學報**，2：95-128。
- 林水波、陳志瑋，1999。「顧客導向的政府再造策略」，**政治科學論叢**，10：319-354。
- 林俊益，「本土化之傳聞法則」，監察院監察調查人員在職訓練授課講義，95年5月25日。
- 林紀東，1993。中華民國憲法逐條釋意，臺北：三民書局股份有限公司。
- 林珈安，2006。我國公務人員懲戒與懲處制度之研究，世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 林鈺雄，2005。刑事訴訟法（上冊）總論編，元照出版公司。
- 林燦都，2002。論我國法官懲戒制度—從現行法制及其興革出發，國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 林鍾沂、林文斌譯（Owen E. Hughes 著），2003。公共管理的世界（**Public Management and Administration**），臺北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 法治斌、董保城，2004。憲法新論，臺北：元照出版有限公司。

- 社論，1993。「糾彈不法，澄清吏治—強化糾彈權與懲戒權行使之商榷」，**法學評論**，59（7、8合刊）：1。
- 社論，1995。「公務人員考績法修正之方向」，**人事管理**，32（11-12）：p1。
- 社論，2006。「任何人都不能讓監院再處於空窗期」，**中國時報**，12月27日，A2/，焦點新聞。
- 社論，2008。「重振監察權應在憲政脈絡中思考」，**聯合報**，07-01，A2版，焦點。
- 柯慶賢，2004。「證據法則之建構-有關公務員彈劾懲戒部分」，93年度監察院監察調查處監察調查人員在職訓練班講義。
- 洪泉湖、盧瑞鍾、劉阿榮、李炳南、樊中原，2000。**憲法新論**，幼獅文化事業股份有限公司。
- 洪家殷，1994。「從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限-以彈劾權行使之原因為對象」，**憲政時代**，20（1）：24-28。
- 胡幼慧，2006。**質性研究—理論、方法及本土女性研究實例**，臺北：巨流圖書公司。
- 孫本初，1999。「課責與績效管理」，**人事月刊**，29（3）：28-32。
- 孫本初，2001。「公部門課責問題之探究」，**人事月刊**，33（3=193）：10-21。
- 孫本初，2006。**新公共管理**，臺北：一品文化出版社。
- 徐仁輝，1995。「新制度經濟學與公共行政」，**世新學報**，5：273-288。
- 徐慶發，2004。**我國法官彈劾與懲戒制度之研究**，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 桂宏誠，2006。**議會制度在中國趨向式微的考察：憲政觀念與制度選擇的原意**，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 翁岳生講，張學海整理記錄，2003。「公務員懲戒之重要性與問題之檢討」，**軍法專刊**，49:4：32-36。
- 荊知仁，1977。「監察院糾彈權三題箋論」，**人與社會**，5（3）：6。
- 郝思麗，1999。**改制後我國監察制度與瑞典國會監察使制度之比較研究**，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 馬空群，1985。「我國現行監察制度之得失」，**憲政論壇**，32（12）：9-10。

- 馬起華，1989。「論監察權之提振」，**革命思想月刊**，66（6）：33-35。
- 高永光，1998。「沒有劍刀的虎頭劍？論監察權中的彈劾、糾舉及糾正」，**法律與你**，54（126）：173-180
- 張文隆，2006。**當責 Accountability**，臺北：中國生產力中心
- 張瑋，2008。**臺北市政府捷運工程局課責系統之探討**，東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。
- 張榮林，1968。「糾舉權之研究」，**法學評論**，34（4、5）：2-9。
- 張德銘等，2003。「法官及檢察官辦案濫用自由心證情形專案調查研究報告」，監察院。
- 張慶勳，2005。**論文寫作手冊**，臺北：心理出版社股份有限公司。
- 莊智翔，2005。**風險社會下行政體系的課責問題之研究**，佛光人文社會學院公共事務學研究所碩士論文。
- 許文義、尤啟南，2000。「從法規範觀點論公務員懲戒（處）制度之理論與實務」，**中央員警大學法學論集**，5：239-279。
- 許育典，2008。**憲法**，臺北：元照出版有限公司。
- 許清松，2004。「我國公務員懲戒權力歸屬之探討」，**公務員懲戒制度相關論文彙編**，司法院。
- 郭茂盛，2006。**軍人懲戒制度之研究**，國防管理學院法律研究所碩士論文。
- 郭樹英，2003。「論公務人員之懲處與懲戒」，**行政管理學報**，4：113-127。
- 陳志華，2005。**中華民國憲法概要**，臺北：三民書局。
- 陳志瑋，2003。**政策課責的設計與管理**，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 陳志瑋，2004。「行政課責與地方治理能力的提昇」，**政策研究學報**，4：23-45。
- 陳志瑋，2005。「邁向民主課責：透明化機制運用之分析」，**國家菁英季刊**，1（4）：131-147。
- 陳怡如，2003。「監察權對司法權監督界線之分析與建構—以第二、三屆監委為中心」，**憲政時代**，29（2）：211-248。
- 陳金貴，1999。「政府再造與公共職責之探討」，**考銓季刊**，18：58-73。
- 陳敦源，2002。**民主與官僚—新制度論的觀點**，臺北：韋伯文化國際出版有限公司

司。

陳敦源、蔡秀涓，2006。「國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則」，
臺灣民主季刊，3（3）：185-200。

陳菁雯，2006。**官僚組織課責行為模式之研究：理論建構與實務驗證**，中國文化
大學政治學研究所博士論文。

陳陽德、衛芷言，1997。**中華民國憲法動態新論**，臺北：五南圖書出版有限公司。

陳新民，1997。**中華民國憲法釋論**，臺北：三民書局。

陳新民，2005。**憲法學釋論**，臺北：三民書局。

陶百川，1978。**比較監察制度**，臺北：三民書局。

陶百川、陳少廷，1982。**中外監察制度之比較**，臺北：中央文物供應社。

傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡 佛，1967。**中華民國監察院之
研究**（非賣品），清水印刷廠股份有限公司。

彭錦鵬，2004。「建構主動性文官體系之研究」，論文發表於2004年中國政治
學會年會暨學術研討會，臺南：中國政治學會、國立成功大學政經系（所）
與行政院研考會。

黃勤鎮，2009。「從監察實務運作論監察法制應有之修法方向」，**監察調查理論
與實務策進之研究**，監察院。

黃錦堂，2005。**行政組織法論**，臺北：漢蘆圖書出版有限公司。

黃錦堂，2007。「中央與地方關係的現況與展望」，**理論與實務**，75：1-9。

黃錦堂，2008。「如何撰寫學術論文？常見的研究途徑」，國立臺灣大學政治學
系政府與公共事務碩士在職專班授課講義。

楊乃光，2001。**監察權與政治防腐之研究—權力分立之詮釋觀點**，國立臺灣師範
大學三民主義研究所碩士論文。

葉俊榮等，2006。「監察院變革方向芻議」，**憲改方向盤**，行政院研究發展考核
委員會主編，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

葉淑媚，2000。**我國憲政體制之選擇：一九九〇到二〇〇〇**，國立臺灣大學三民
主義研究所碩士論文。

董翔飛，1988。「監察權缺失的檢討」，**政治評論**，46（11）：10-13。

- 董翔飛，2003。中國憲法與政府，臺北：三民書局。
- 董樂群、李俊儒，「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」，監察調查人員參考使用。
- 詹立煒，2004。臺灣跨域治理機制之研究—理論、策略與個案，中華大學經營管理研究所碩士論文。
- 詹益龍，2007。「從資訊公開與課責管理觀點探討公務機關廉政與防弊機制之建構」，*考銓季刊*，52：137-158。
- 雷震，1953。監察院之將來，自由中國出版社。
- 廖經綸，2003。我國公務員懲戒制度之研究，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文。
- 監察院第 2、3 屆院會、各委員會召集人會議、全院委員談話會涉及監察權行使有關決議資料，82 年 2 月至 94 年 1 月。
- 監察院實錄編輯委員會，1981a。行憲監察院實錄第二編（一），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1981b。行憲監察院實錄第二編（二），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1981c。國民政府監察院實錄（一），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1983a。行憲監察院實錄第一編（一），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1983b。行憲監察院實錄第一編（二），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1983c。行憲監察院實錄第三編（一），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1986。行憲監察院實錄第四編（上），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1989。行憲監察院實錄第五編（上），監察院秘書處。
- 監察院實錄編輯委員會，1994。行憲監察院實錄第六編（上），監察院秘書處。
- 趙偉伶，2009。我國公設財團法人課責之研究—以財團法人國家文化藝術基金會為例，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 劉昭博，1998。資訊不對稱性與政府投機行為之研究，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 劉柏亦，2008。我國高級文官行政中立問題之研究—以裁量權運用之觀點，東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。
- 潘淑滿，2008。質性研究：理論與應用，臺北：心理出版社股份有限公司。

- 蔡文琳，2003。我國公務人員專案考績免職制度之研究，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 蔡良文，2006。「論公務人員懲戒與懲處之關係與發展」，*人事行政*，157：3-14。
- 蔡明欽，1993。「監察法部分條文修正案之探討」，*立法院院聞*，21(3)：29-36。
- 蔡碧玉，2008。我國檢察機關人力運用之研究，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 蔡墩銘，1990。「監察與司法之關係」，民間國建會特輯(二)，*改革司法*，國家政策研究資料中心出版。
- 鄭水枝，1998。*監察實務與法令*，監察院。
- 鄭名呈，2009。論國家重大政策變遷與政治課責—以核四廠停工事件為例，國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士論文。
- 蕭鈺，2008。「公共性人力資源發展的概念與實務意涵」，*考銓季刊*，55：82-98。
- 錢復，1999。「激濁揚清—我國監察院工作簡介」，*警大月刊*，39：8。
- 錢復，2000。中華民國八十八年監察院彈劾案彙編，監察院。
- 錢復，2001a。中華民國八十九年監察院彈劾案彙編，監察院。
- 錢復，2001b。行憲監察院實錄第七編(七冊)，監察院。
- 錢復，2001c。行憲監察院實錄第七編(九冊)，監察院。
- 錢復，2002。中華民國九十年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院。
- 錢復，2003。中華民國九十一年監察院彈劾案彙編，監察院。
- 錢復，2004。中華民國九十二年監察院彈劾案糾舉案彙編，監察院。
- 聯合報，2008。「監委上任，王建煊：一定要做點事」，8月2日，A4版。
- 謝志敏，2007。警察風紀課責之研究-以苗栗縣警察局為例，中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 鍾起岱，2008。宋團隊危機處理機制之研究，國立臺灣大學社會科學院政治系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 顏詩麗，2005。委外提供福利服務課責意涵之研究-以臺北市公設民營機構為例，東海大學公共行政學系碩士論文。

貳、西文部分

Associated Press, “Impeachment probe passes 258-176 potential witness list being drawn up.”, **The China Post**, 1998.10.10, p1.

Banfield, E. C. 1975. “Corruption as feature of governmental organization.” **Journal of Law and Economics** , 18: 587-605.

Bovens, M. 2005. “**Public Accountability**”, **Public Management**, New York: Oxford University Press.

Collier's Encyclopedia with Bibliography and Index, vol. 12 , New York: Macmillan Educational Corp., 1978.

Congressional Quarterly's Guide to Congress , 1991. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Dreasang, D. L. 1999. **Public Personnel Management and Public Policy**, New York: Longman.

Erkkilä, T. 2007. ”Governance and Accountability—a shift in conceptualisation “.**Public Administration Quarterly**, 31 (1) : 1-38.

Flinders, Matthew. 2001. **The Politics of Accountability in the Modern State**, Urlington: Ashgate Publishing Company.

Fox, J. 2000. Civil society and political accountability: Propositions for discussion. Presented at Institutions, accountability and democratic governance in Latin America, the Helen Kellogg Institute for international studies, University of Notre Dame, IN.

Guillermo O’Donnell, 1998. “Horizontal Accountability in New Democracy.” **Journal of Democracy**, 9 (3) : 112-126.

Held, David and Mathias Koenig-Archibugi 2005 . Introduction, in David Held and Mathias Koenig-Archibugi(eds), **Global Governance and Public Accountability**. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Hughes, O. E. 1998. **Public Management and Administration**, (2nd ed) . London: Macmillan.

- Hughes, Owen E. 2003 . **Public management and administration**. An introduction (3rd ed.) , Palgrave Macmillan.
- Hughes, Owen E.1998. **Public management and administration : an introduction**, New York, N.Y. : St. Martin's Press.
- Jabbara, J. G. and O. P. Dwivedi. 1988. **Public Service Accountability: A Comparative Perspective**. West Hartford , Connecticut: Kumarian Press.
- Johnson, W. C. 1996 . **Public Administration: Policy, Politics, and Practice**, 2nd ed. Madison , WI: Brown & Benchmark.
- Kearns, K. P., 1996. **Managing Accountability, San Francisco** : Jossey-Bass publishers.
- Kim, S. E., 2005. “Balancing Competing Accountability Requirements: Challenges in Performance Improvement of the Nonprofit Human Services Agency.” **Public Performance & Management Review**, 29 (2) : 145-163,
- Koppell, J. GS. 2005. “Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public Administration Review**, 65 (1) : 94-108.
- Light, P. C. 1994. “Federal Inspectors General and the Paths to Accountability,” in T.L. Cooper (ed.) , **Handbook of Administrative Ethics**, New York: Marcel Dekker. pp267-283
- Mason , E.J., and Bramble ,W.J. 1989. **Understanding and conducting research** : Applications im education and the behavioral sciencies (2 nd ed.) , New york : McGraw—Hill.
- Michael , Johnston, 1986 . “The Poltica; Consequence of Corruption ,” **Comparative Poltics**, 18 (4) : 463-474 .
- Mulgan, Richard 2000. Accountability : An Ever-Expanding Concept?,” **Public Administration**, 78 (3) : 555-573.
- Mulgan, Richard 2003. **Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies**, New York: Palgrave Macmillan.

- Przeworski, A., S. C. Stokes, and B. Manin, eds. 1999. **Democracy, Accountability and Representation**, New York: Cambridge University Press.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melvin J. 1987. "Accountability in the public sector : Lessons from the challenger tragedy. " **Public Administration Review**, 47 (3) : 227-38.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick 2000. "Accountability," in J. M. Shafiq (eds) , **Defining Public Administration: Selections from The International Encyclopedia of Public Policy and Administration**, Boulder. Colorado: Westview Press.
- Rosenbloom, David H. & Robert S. Kravchuk 2005. **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector** 6th ed McGraw-Hill Companies , Inc.
- Schedler, A. 1999. **Conceptualizing accountability**. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, (eds) , **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Thompson, P. G. 1998. "The Changing Nature of Accountability," in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.) , **Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms**, Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- Younis, Talib A. and Mostafa, Iqbal M. D. 2000. **Accountability in Public Management and Administration in Bangladesh**, Burlington: Ashgate Publishing Company.

參、網路資源

http://www.csa.cy.gov.tw/new_page_1.htm。

「 公 共 部 門 績 效 管 理 」 ，

http://74.125.155.132/search?q=cache:LUnCfLD_Y9IJ:ppm.isu.edu.tw/UploadFiles/843A1AD.ppt+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%AA%B2%E8%B2%AC&cd

=48&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw。

「公共管理專題研究，公共部門績效管理」，
<http://ppm.isu.edu.tw/UploadFiles/843A1AD.ppt>。

「公務員服務法中倫理規範的特色」，**考銓周刊**，1066期，
<http://www.moex.gov.tw/ct.asp?xItem=11310&ctNode=1027>。

「我國當前反貪污機制之探討」，http://www.vghtpe.gov.tw/~ged/top5/top5_059.htm。

google 搜尋，<http://www.google.com.tw/>。

google 學術搜尋，<http://scholar.google.com.tw/>。

中文期刊篇目索引，<http://readopac1.ncl.edu.tw/ncl3/index.jsp>。

中時電子報，<http://news.chinatimes.com/>。

公務員懲戒委員會網站，<http://tpp.judicial.gov.tw/>。

王和雄，「法律的初步概念－以憲法及行政法為中心」。

(http://74.125.155.132/search?q=cache:e00wds8NSMoJ:www.hs.ntnu.edu.tw/~citizen/main_09/96_5_16.doc+%E6%89%80%E8%AC%82%E6%86%B2%E6%B3%95%E4%BF%9D%E7%95%99&cd=36&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw。

王俊明，研究論文撰寫的方法與技巧，國立體育學院體育研究所，
<http://mail.leader.edu.tw/~tlhwu/night-001.doc>。

司法院網站，<http://www.judicial.gov.tw/>。

全 民 反 貪 資 訊 網 ，
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=107896&ctNode=18661&mp=195>。

全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>。

全國碩博士論文資訊網，<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>。

朱金池，「論行政責任：兩則員警案例的省思」，
<http://www.pra.cpu.edu.tw/paper/3/10.pdf>。

自由時報電子報，「伍澤元病逝？妻兒趕赴中國」，2008-9-25，政治新聞，
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/25/today-p4.htm>。

江明修，「非營利組織公共服務功能之研究」，
http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/19981017.pdf。

- 行政院人事行政局網站，<http://www.cpa.gov.tw/mp.asp?mp=1>。
- 考試院，「公務人員淘汰機制之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（四），研究報告彙編，http://www.exam.gov.tw/ebook/sssub_list.asp?Vcode=1001&Vcode1=1001&Vcode2=1003&Rnd=0.4956314。
- 考試院網站，<http://www.exam.gov.tw/>。
- 周育仁，2009。「行政院負責機制之探討」，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/post/2/5500>。
- 林文程，2005。「社會科學研究方法」，http://ics.nccu.edu.tw/document/newsletter/05_04.pdf。
- 法源法律網，<http://www.lawbank.com.tw/index.php>。
- 孫本初，「如何寫好一篇優質的碩博士論文」，<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/93news/attachment/940524/940524-4.pdf>。
- 孫本初，2002。「公部門知識管理中信任倫理研究：人際信任與組織信任」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，<http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/5030/1/912416H004030.pdf>。
- 國立中央大學客家政治經濟研究所，「學位論文撰寫體例」，<http://140.115.170.1/Hakkapolieco/main/oldweb/fetchfile.php?fid=12>。
- 國立臺灣大學圖書館，<http://www.lib.ntu.edu.tw/default.htm>。
- 張家倫，「歷史研究法」，http://w2.laes.tp.edu.tw/rebecca/old_index/U4/u4126.htm。
- 張瓊玲，2003。「當前我國公務人員考績制度改造之重要課題」，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-R-092-027.htm>。
- 陶在樸，2006。「貪腐是新痛苦指數」，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/095/FM-C-095-063.htm>。
- 陳佳音，「由嚴重急性呼吸道症候群探究政府機關的課責能力」，<http://virus.thu.edu.tw/~deptpuad/NEWS/mpa2/%A8%CE%AD%B5a.pdf>。
- 陳敦源，「透明與課責：行政程序控制的資訊經濟分析」，

http://cc.shu.edu.tw/~ppm/file/t_donyun_032.pdf。

陳嘉祥，「公務機關實施績效管理之研究」，

<http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/research92/pdf/Kgok.pdf>。

曾瑞佳，「論跨域治理的課責機制」，<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/102.pdf>。

華視新聞網，「伍澤元病逝北京，家屬在台追思」，2008/10/12 12:00，華視新聞，

<http://news.cts.com.tw/cts/politics/200810/200810120254546.html>。

監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/intro.asp?bar1=1&bar2=5>。

維基百科，自由的百科全書，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BC%8D%E6%BE%A4%E5%85%83>。

鄭錫錯，2001。「政府再造的新治理模式－代理人理論」，財團法人國家政策研

究基金會，國政評論，<http://www.npf.org.tw/post/1/642>。

聯合知識庫，<http://udndata.com/ndapp/Index>。

聯合新聞網，「躲通緝避大陸，伍澤元病逝北京」，2008/09/25，國內要聞，

<http://210.244.31.140/NEWS/NATIONAL/NAT5/4532363.shtml>。

蘇偉業，「公共部門應用事前定向績效管理之反思」，

<http://web.thu.edu.tw/g96540022/www/taspaa/essay/pdf/031.pdf>。

附 錄

附錄一 本研究相關論文研究重點

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
公部門 課責	吳敬田	公共部門 課責管理 之研究— 以臺北市 政府警察 局近四年 (1999— 2002)風紀 狀況為例	<p>本論文係以課責作為警察風紀管理之理論基礎，期以課責管理做好警察風紀之控制。</p> <p>第二章首先探課責之定義，為了澄清課責管理之概念，亦從公共行政發展對課責概念之影響、行政責任之意涵、警察組織管理理論的面向加以探討，作為理論基礎，而在討論警察風紀之概念時，並瞭解到警察貪瀆只能控制不能消滅之結論。第三章從警察組織的制度結構、警察行為之特性、警察倫理典則化加以探討。第四章針對臺北市警察違法違紀之種類、原因、趨勢加以分析，並就目前實務上風紀課責管理之成效加以討論。第五章將課責理論與警察實務結合，驗證目前風紀課責管理的妥適性，期待找出更佳的課責策略與模式。</p> <p>本論文認為目前警察風紀課責的執行者（警察首長、督察、政風人員）必須先有共識與原則，並分近程、中程、長程提出風紀課責管理之建議，期能結合理論，提供警察實務機關適當、正確之風紀管理模式，讓警察贏得民眾信賴。</p>	國立臺北 大學公共 行政暨政 策學系碩 士在職專 班碩士論 文 (2003)
公部門 課責	陳志瑋	政策課責 的設計與 管理	<p>本論文指出公共政策本身應具備課責的意涵，使相關行為者在政策過程中，了解各自扮演的角色以及彼此之間的課責關係，並運用適當的機制來提升課責效果，期能導向優質化的政策途徑，邁向政策鞏固之境。</p> <p>在政策課責的設計上，提出一套以民主治理理論、代理理論和新公共管理理論</p>	國立臺灣 大學政治 學研究所 博士論文 (2003)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			為基礎的論述架構。透過政策課責的設計與管理過程，認為應回歸到以政策為主體，由負有擬定與決策之責的行政部門與民意機關本著各自職司，將課責機制注入政策中，形成以立法人員、政務人員和行政人員三者共同組成的課責管理主體，以提升政策目標的實現度、問題的解決度、政策的理性度和政策的可信度。	
公部門課責	陳菁雯	官僚組織課責行為模式之研究：理論建構與實務驗證	本論文基於理性選擇的假設，將官僚組織內的行為主體視為一「理性」的個人，主張個人將會先求其個人私的動機之滿足，再設法滿足公的動機。故官僚組織在面對課責困境時，首先將設法利用資訊上的優勢，採取欺瞞策略，逃脫外部的有效課責，如不能採取欺瞞策略時，在違法性沒有疑慮的前提下，官僚組織將以遵從層級課責為優先，政治課責次之，最後才會顧及到專業課責。建構出理論後，本論文再以我國實際發生過有關官僚組織課責行為的爭議個案為例，進行理論的驗證工作，以確定該理論是否成立，及其解釋實際案例的能力如何。	中國文化大學政治學研究所博士論文 公部門課責 (2006)
公部門對私部門課責	吳度泓	從公私合夥觀點探討我國地方公車服務之課責議題	本論文針對未定期進行評鑑的南部區域縣市，探討公部門如何對民營業者課責以及可能衍生的課題。 研究發現，儘管部分主管機關曾經辦理評鑑，但卻從未對評鑑結果採取具體的獎懲措施，使評鑑本身失去了課責的意義。而在評鑑不具實質效力的情況下，補貼考核才是最主要的課責機制，這主要是因為業者必須仰賴政府給與的補貼款項；然而在行政資源有限下，如何發揮最大的效用仍有待改進。另外對公路客運而言，主管機關為中央政府，地方政府既無正當性亦無資源，使其不具有任何路網規劃或規範管制業者的能力，在強調因地制宜的治理概念下，地方政府的「無能」成為了不可小覷的課題。	國立成功大學都市計劃學系碩士論文 (2007)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>本論文進一步建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.我國地方公車服務應採取更適當的市場進入與離開機制，透過如競標引入某種程度的競爭並配合長期特許權的模式降低行政資源的耗費。 2.公私部門應有更緊密的夥伴關係，這需要雙方更明確地認知各自的能力與責任，公部門負責軟硬體設施的提供，私部門負責改善服務本身。 3.我國制度賦予主管機關相當多樣的課責工具，但若使用不當只會造成資源浪費，故應將資源集中於最為有效的課責工具，即補貼考核。 4.地方政府應承擔更多地方公車服務提供的角色，特別是公路客運，例如鼓勵地方政府提案競標有限的補助金額，以發展最適合當地的公車服務提供模式。 	
公部門課責--專業課責	謝志敏	警察風紀課責之研究-以苗栗縣警察局為例	<p>本論文首先探討警察風紀的成因、公部門的課責理論，以及國內學者對於警察組織課責機制的見解，以瞭解警察風紀課責機制所存在的問題與困境；其次，借鏡國外先進國家警察機關的「早期介入系統」、「公民參與」警政機制，以及新加坡、香港的獨立肅貪機構等之成功經驗的探討後，策訂深度訪談議題。</p> <p>研究結論：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.警察風紀問題依地區特性而不同，以風紀績效評核各警察機關的風紀作為，公平性值得商榷。 2.警察風紀問題個人因素高於組織管理因素，但組織管理嚴明能有效降低警察風紀問題。 3.就警察課責機制管控警察風紀的效益而言，官僚課責的效益最高，其次是法律課責。 4.現行的風紀預警機制流於形式，無法 	中央警察大學行政警察研究所碩士論文（2007）

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>彰顯功能，有必要朝向標準化、專業化的目標變革，以順應時代的潮流。</p> <p>5.主動出擊是改善警察風紀的最佳策略，但警察機關的主官（管）卻擔憂影響仕途而投鼠忌器。</p> <p>6.督察人員查處風紀案件，要有協助直線主管的思考，而非立場對立，方能有助於警察風紀問題的改善。</p> <p>7.警察風紀案件的資訊公開與公民參與機制，目前時機尚未成熟，惟仍可研議試辦，以透明的機制逐步爭取民眾信賴與支持。</p> <p>研究建議：</p> <p>1.健全警察組織內在的官僚課責機制。</p> <p>2.強化警察機構外在的政治與法律課責機制。</p> <p>3.重塑警察專業課責的核心價值。</p>	
公部門課責 -- 政治課責	鄭名呈	論國家重大政策變遷與政治課責——以核四廠停工事件為例	<p>鑑於臺灣核能四廠歷經停工，旋即又復工個案之荒謬決策過程為研究，同時對於政府最高決策者事後的政治責任亦或是法律責任之追究皆付之闕如，有效消弭我國行政與立法對於相關重大建設之歧見，減少對立，建立一套行政與立法共同遵循的制約機制，實屬研究之重點。</p> <p>本論文並非探究核四該不該興建，而是最高層執政者因執著於其政黨意識型態，罔顧國家利益，違背依法行政原則，對於核四停工又復工之決策應負之政治責任為何？其因違法決策所造成之經濟損失，是否應負連帶賠償責任？我國現有的罷免、彈劾制度能否發揮功能？又如何改正現有制度，讓執政當局有所顧忌而不致背離多數民意？本論文首先提出建置國家政治求償制度，並恢復立法院行使行政院長同意權等二個改革面向，以作為改變目前國家政治亂象參考，使得國家能建立長治久安的政</p>	國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士論文 (2009)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			治制度。	
司法懲戒	林燦都	論我國法官懲戒制度－從現行法制及其興革出發	本論文對法官之監督與法官獨立，先就法官獨立之必要性，其中並就法官獨立之起源即權力分立原則、法治國原則加以論述；次就憲法對法官獨立之保障，並分法官之審判獨立保障、法官之身分保障二部分予以說明，且論述法官獨立與對法官之監督兩者間之關聯；再論及職務監督，從職務監督之必要性出發，進而論及職務監督之界限及其機關、方式、救濟；最後則就其他對法官之監督，如監察院彈劾、公務員懲戒委員會懲戒、法官評鑑等加以探討。同時對外國立法例關於「法官懲戒」之規定，主要著眼於德國法官法、日本裁判官分限法、奧地利法官職務法等作介紹。再者對我國現行法官懲戒制度，從現行制度之概況、懲戒之事由、移送機關、懲戒之種類、懲戒之審議程序、懲戒處分之救濟等分別予以介紹分析，及現行制度之優劣予以檢討比較。並就我國行憲以來法官懲戒之案例加以分析，透過案例之分析，以歸納方法分就應受懲戒之行為、不受懲戒之行為予以探討。最後提出結論，以供立法及修法之參考。	國立中正大學法律學研究所碩士論文 (2002)
司法懲戒	廖經綸	我國公務員懲戒制度之研究	本論文在探討我國公務員懲戒制度運用及累積之經驗，釐清公務員懲戒制度之性質、程序及範圍，並經由我國公務員懲戒制度運用之沿革及現狀，對現行制度提出檢討，期能找出具體之改革方向及作法，以健全公務員懲戒制度。第一章緒論，說明研究動機與研究目的之概念提出，同時將研究方法、架構及研究範圍、限制作簡要式敘述。第二章我國公務員懲戒制度之簡介。第三章針對我國公務員懲戒制度之運作在實體面上的問題作討論，就懲戒對象、機關、種類等逐一予以深入探討。第四章針對相關程序的問題加以探究，並援引外國立法例加以檢討。第五章復就近十年來公務員被移送懲戒之原因、服務機關、審議、再審議結果及與彈劾之關係等分	銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文 (2003)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			析，分別予以論述，以作為評述近期之公務員懲戒法修正草案之基礎，俾供政府當局參考。第六章結論將本文作一扼要之統合論述，俾可指出現制猶待改進問題，並研擬出具體建議。	
行政懲處	蔡文琳	我國公務人員專案考績免職制度之研究	本論文之研究主要係以憲法第15條、第18條規定之身分保障為依據。並以文獻研究法、參與觀察法為研究方法，來探討行政懲處與司法懲戒相關問題，進而從憲法體制、身分保障理論、法治國原則、行政中立的角度以及實務運作等五個面向來檢視專案考績免職制度，研究結果發現：該制度不但在法理上不具合憲性且在實務運作上亦有缺失存在，爰建議應廢除公務人員專案考績免職制度之規定，並提出增訂「公務人員懲處法」及修訂「公務員懲戒法」之建議。	暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文 (2003)
彈劾與懲戒	徐慶發	我國法官彈劾與懲戒制度之研究	本論文從法理制度上，探討法官與一般公務員在基本性質上的差異，並說明法官在政府機構中所處的地位，及其應有之範圍與權能，尤其在現制下，無論法官、政務官或事務官之懲戒，皆由監察院彈劾、司法院之公務員懲戒委員會審議，而對法官之懲戒究應隸屬司法院，抑或監察院，則頗多爭論。又法官之懲戒種類，應否增加懲戒處分種類亦有改進之意見。此外，法官與事務官宜否適用同一懲戒程序亦值得商榷。 本論文對英國、美國、德國、日本等國有關法官彈劾、懲戒制度之經驗詳加說明，並予以分析比較其制度之優劣，俾供借鏡。	中國文化大學中山學術研究所博士論文 (2004)
司法懲戒	郭茂盛	軍人懲戒制度之研究	本論文之目的在釐清現行軍人與公務員間錯綜複雜之法律關係，並為未來軍人懲(罰)戒制度刻劃出方向，全面就現役軍人所受懲罰與公務員間做比較，企能做出建議，以維護軍事指揮權與賞罰權之合一，確保統帥權及軍令之貫徹執行。 全文分為六章，第一章緒論，說明研究	國防管理學院法律研究所碩士論文 (2006)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>動機、研究目的、研究範圍及研究方法等。第二章軍人懲戒的合憲性探討，就權力分立觀「統帥權之行使」、統帥權之行使與懲戒一元化、統帥權之揚棄與司法權介入、從法律正當程序談「統帥權之正當行使」等為題檢驗我軍人懲戒（罰）制度。第三章外國軍人之懲罰制度借鏡，分別以我國與美國、日本、德國軍人懲戒（罰）制度之比較分析，企能藉與外國軍人懲戒（罰）制度比較中，並輔以我國大法官會議解釋有關軍人懲戒（罰）之分析，得出可資我國軍人懲戒（罰）制度借鏡之處。第四章軍人之懲戒（罰）制度之現況研析，分別就軍人受懲戒（罰）之法源、軍人受懲罰之法律程序、軍人受懲罰之種類為探討重點，著重於軍人懲戒之沿革、軍人之懲戒及軍人之懲處、軍人受懲戒之法律程序及軍人受懲處之法律程序、軍人受懲罰之發布與執行、軍人受懲戒或懲處處分後之法律效果等問題探究。第五章我國公務員懲戒制度之新方向，分別就簡評司法院「公務員懲戒法」草案、立法的時效問題、軍職人員納入問題、懲處問題、評懲戒法修正公懲二審制及撤職上限五年等論述。第六章結論，除提出研究發現，並就改進我國軍人懲罰制度之芻議，提出對軍人懲戒（罰）制度之建議及未來努力方向。</p>	
懲戒與懲處	林珈安	我國公務人員懲戒與懲處制度之研究	<p>我國對公務人員應負行政責任所為之處分，係採「司法懲戒」與「行政懲處」雙軌制。前者係公務員懲戒委員會依公務員懲戒法規定所為之處分，後者乃由各級政府之主管長官依公務人員考績法規定所為平時考核之懲處；兩者均是對公務人員違法失職行為所為之不利處分。此種於司法懲戒之外又於考績法中另創行政懲處之雙軌制是否妥適，長久以來一直是國內學者與實務界爭論的焦點。</p> <p>藉由歷史經驗之回顧及以相關理論為基礎，針對我國現行懲戒與懲處制度之</p>	世新大學行政管理學研究所（含碩專班）碩士論文（2006）

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			法制面及執行面加以檢討分析，以發掘其缺失；同時對美、英、德、日等國之公務員懲戒（懲處）制度進行探究，並與我國相較，俾取其長處。	
彈劾權	李慧雯	我國彈劾權之研究：理論與實際	<p>本論文主要是以我國彈劾權之理論基礎、制度設計與實際行使情形為研究主軸，透過層層推演分析，以瞭解三個層面之間的關連與相互影響關係；其間尚參照歐美民主國家彈劾權之理論基礎、制度規定及實際行使情形，透過二者之間的比較分析，凸顯我國憲政體制下彈劾權行使績效不彰之問題癥結，並就此提出改革之道。</p> <p>研究結果發現，我國彈劾權行使績效不彰的問題癥結，在於其理論定位一直未能回歸到政治性權力的本質。因為從制憲到四階段修憲，代表們皆受孫中山先生彈劾權理念之影響，而將彈劾權視為懲戒官吏違法失職行為的一項行政性權力，類同於檢察官的起訴權。而始終未將彈劾權的行使限定在訴究政務官與法官違法濫權的行為上，使在政治上不適任者得以去職。改革之道，乃是重新檢討我國彈劾權的理論基礎，並參酌歐美民主國家彈劾權之理論基礎與制度設計，使彈劾權成為一項屬於議會的政治性權力。</p>	東海大學政治學系碩士論文（1999）
監察權	沈秀怡	修憲後監察院職權之研究	<p>我國憲法中「監察權」的設計，正可彌補三權失衡時之不足，單就其功能言之，其法定之職權，如彈劾、糾舉、糾正、調查、公職人員財產申報及收受人民書狀等，皆帶有「政治防腐」的功能。我國於憲法中明定監察權為最高之監察權，將監察權提高至與三權平起平坐之地位，不但提高了監察權之位階，同時，更於憲法中依照權力分立原則，賦予監察權和其他三權分立又制衡的權力設計。</p> <p>但就實際執行層面而言，監察權一直予人「只打蒼蠅、不打老虎」之感，有學者以「沒有鋤刀的虎頭鋤」稱之。</p>	國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文（2002）

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>深究其原因，目前之監察權設計，在功能、人員產生方式及組織設計上皆有缺失，先天不良再加上「政治現勢」等後天因素，監察院要發揮打老虎的本色恐難如登天。但在歷經數次修憲後，監察院亦面臨改制，監察院之組織與功能已大幅度改革，原先之「國會」屬性亦已全盤調整。</p> <p>本研究針對修憲後監察權之定位進行比較，來檢視改制後監察權制度之結構、制度、功能與行使等層面之變化，究其組織職能與各權力間制衡關係之所在，進行統合研究、綜合分析。從歷次修憲中監察院之定位為著手方向，界定目前監察院之屬性，重新為監察權找出其在五權分立制衡關係下的定位點，挖掘出目前監察權不彰之源由，更冀求能進一步提出建議，期未來監察院能發揮「啄木鳥」之監察功能，以解決當前我國面臨之嚴重腐化問題。</p>	
監察制度與「監察使」	李文郎	修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析	<p>監察制度 (control system) 是民主體制中重要的監督機制，主要的功能是監督行政和保障人權，隨著第三波民主化的發展，從1980年代開始，監察使制度 (ombudsman system) 快速擴散至全世界，形成一股「監察風潮」 (Ombudsmania)。在民主國家中，我國與芬蘭都是實施監察制度較悠久的國家，僅次於瑞典。無獨有偶，兩國都在1990年至2000年進行一連串的憲政改革，修憲後我國政府體制從修正式的內閣制 (Parliamentarism) 轉變為半總統制 (Semi-Presidentialism)，而芬蘭則從典型的半總統制傾向議會內閣制。同時在憲政改革的過程中，兩國的監察制度也都有許多的變革。</p> <p>論文是從權力分立原則 (Doctrine of Separation of Powers)、有限政府 (Limited Government) 和第四權 (The Fourth Branch of Power) 概念等監察理論作為法理基礎，並以法制研究途徑 (</p>	國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。 (2005)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>Legal-Institutional Approach) 和新制度主義 (New Institutionalism) 作為分析架構，從靜態的法制層面和動態的運作層面，探討我國的監察制度和芬蘭的國會監察使制度，以及兩國在2000年憲政改革之後的運作情況，以瞭解兩國制度之特色及優劣，並且針對中、芬兩國基本國情、監察制度的基本差異、制度與制度變遷、實務運作與案件、實施成效等幾個面向來作分析比較，剖析其間之異同及其原因。</p> <p>論文也根據國際性比較與芬蘭國會監察使制度之優點和成功經驗，歸納出監察制度實施成功之條件，包括：(1)監察使「權威」(authority)的建立。(2)具備獨立性、中立性和專業性的特性。(3)健全的國家廉政體系。(4)國會的支持與配合。(5)政治人物對監察使和監察制度的尊重。(6)監察使與外界建立良好的互動關係。並進一步評估我國現行監察制度之問題，主要有下列幾項：(1)形式獨立但實質獨立性不足。(2)監察院的權威未建立。(3)部分監委人選不適任。(4)監察院的功能有待提升。(5)缺乏行銷以及與外界互動不足。最後，針對以上缺失，分別從監察院的定位、組織規模、監委選任、特殊監察使的設立、監察院的職權、監察院的預算、人權保障、與外界互動、對監委的監督等幾個面向，提出具體改革之建議。</p>	
公部門課責	呂育誠	課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑	<p>內容分為三部分：首現分析行政中立主概念之所以難以釐清與運作之原因，其次再藉由公務員課責意涵，探討其對行政中立的意義詮釋，最後則從實務層面思考課責觀點對行政中立的轉化及可能的落實途徑。</p> <p>作者綜合各方見解後發現今日一般運用課責概念時可區分為下列意涵：</p> <p>1. 公務員與機關之關係：</p> <p>前者係公務員進行各種抉擇時，除了應</p>	考銓季刊 23 (2000)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>考量個人所接受的訓練、判斷，並服膺各類專業規範外，亦應注意該項決定可能形成的影響，以及對社會整體可能形成的衝擊；後者則是基於整體立場，認為機關應時時與民眾維持良好的溝通關係，一方面使民眾瞭解政府施政的具體目的，另方面亦便政府贏得民眾的支持。</p> <p>2. 內在與外在關係：</p> <p>外在關係指形諸於環境的或制度的，例如在執行公務時應負起財務上、法制上、計畫上、程式上、結果上，以及顧客滿意等不同程度的責任要求；內在關係則是形諸於公務員內在的，例如公務員本身所服膺的專業規範、倫理典則，或是相關計畫的行動指南。這些內、外在課責觀，不僅構成公務員執行公務時的責任要求，也可視為其行動與決定時的判斷標準。</p> <p>3. 對上與對下關係：</p> <p>前者是忠實履行立法部門的決議與付託；後者是適當回應政策影響對象或社會民眾的要求。換言之，對公務員的課責，在於確保特定政策的落實與民眾需求的滿足。</p>	
公部門課責	孫本初	公部門課責問題之探究	<p>本文希望做到下列貢獻：</p> <p>1.說明課責之意義、作用，釐清其概念，並加以整合，以做到分析此概念的理論架構。</p> <p>2.探討各種課責模式彼此之間的衝突性，特從政治課責、官僚課責及管理課責模式內涵來進行分析。</p> <p>課責的精義是行政主體為維持公眾的信任，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員對民眾能夠確實地負起負責。</p>	人事月刊 33:3=193 (2001)
懲戒與懲處	許文義、尤啟南	從法規觀點論公務員懲戒(我國公務員懲戒制度源於特有的五權憲政體制設計與架構，本已錯綜複雜，其理論基礎，長期以往又有特別權力關	中央警察大學法學論集

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
		處)制度之理論與實務	<p>係理論的支配，再加上行政爭訟、考績制度與監察權等之交叉行使，使得公務員懲戒相關法規更形盤根錯節，不易釐清。</p> <p>近年來由於特別權力關係理論之逐漸崩盤，且司法院陸續配合作出有關公務員懲戒之多號解釋（如釋字第243、298、395、396、433、483、491等號），加上88年7月所召開全國司法改革會議，將公務員懲戒制度列為司法改革藍圖之一，種種的舉措，已然對於現行公務員懲戒制度造成莫大的衝擊。本文係以現行懲戒、懲處雙軌並行之實務做法，嘗試從法規範的意旨加以論述，從而釐清兩者之分際，進而建構一「制度性保障」之公務員懲戒（處）法制，另外再輔以憲法分權原理作為公務員懲戒（處）建議之基礎。</p>	(2000)
懲處與懲戒	郭樹英	論公務人員之懲處與懲戒	<p>本文係就公務人員之懲處與懲戒相關規定及兩者應否統一等問題加以探討。首先界定公務人員範圍，以公務人員任用法所列各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員為研究範疇。公務人員之懲處為行政處分有免職（一次記兩大過）、記大過、記過、申誡等方式；懲戒為司法處分有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種方式。比較兩者之不同點及對懲處與懲戒應否統一提出看法。最後，作成以下結論：一、現行懲處與懲戒併存原則尚妥。二、懲處並非源自懲戒更非同義詞。三、將免職以外其他行政懲處案件均列為申訴案件處理是否妥切，似值斟酌。</p>	行政管理學報4 (2003)
司法懲戒	翁岳生講、張學海整理記錄	公務員懲戒之重要性與問題之檢討	<p>國家是抽象的名詞，抽象的概念。國家是一個法人，國家的意思要由國家來表達，國家的所有權力行為、國家的所有意思表示，都要透過國家機關來作為。但是國家機關也是一個上位概念，允當國家機關者，即為公務員。公務員的行為即為國家的行為，公務員的意思表示</p>	軍法專刊 49:4 (2003)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)									
			<p>就是國家的意思表示。</p> <p>事務官有保障，故以懲戒制度相配合，以達制衡之效。政務官隨民意而更迭，不一定要有懲戒，在國外係透過國會彈劾方式使其去職，其意在彰顯「民主罷免」意涵，然我國交由「非民意機關」之監察委員及司法院懲戒，似乎仍有待商榷。</p> <p>依現行法制及大法官解釋（243、298、491等號）公務員懲戒法之性質屬司法權及行政權，且於一定範圍內僅得由司法權最終決定（針對足以改變公務員身分或對公務員有重大影響者）。公務員考績法之考績懲處，特別是免職，雖屬行政權，實質上亦屬懲戒權，司法權亦得最終決定。</p>										
懲處與懲戒	蔡良文	論公務人員懲戒與懲處之關係與發展	<p>行政權的正當性最早源於憲法的責任政治原則（accountability principle），如今因國會運作之變遷，似又回歸民主原則（democracy principle），所以公務人員行為責任因屬政務職位或常務職位之差異，其內涵則有不同。</p> <p>憲法第24條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」由本條規定，可知公務人員的責任，至少包括民事責任、刑事責任及懲戒責任。另從行政倫理的角度來看，行政倫理責任之踐行，則包括行政之政治責任、專業責任、個人責任。</p> <p>懲戒與懲處之差異：</p> <table border="1" data-bbox="694 1736 1209 2038"> <thead> <tr> <th data-bbox="694 1736 831 1803">項目</th> <th data-bbox="831 1736 1018 1803">懲戒</th> <th data-bbox="1018 1736 1209 1803">懲處</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="694 1803 831 1993">一、處分本質</td> <td data-bbox="831 1803 1018 1993">屬司法權範疇，為司法處分。</td> <td data-bbox="1018 1803 1209 1993">屬行政權範疇，為人事行政行為或處分。</td> </tr> <tr> <td data-bbox="694 1993 831 2038">二、處分</td> <td data-bbox="831 1993 1018 2038">公務員懲戒</td> <td data-bbox="1018 1993 1209 2038">公務人員考</td> </tr> </tbody> </table>	項目	懲戒	懲處	一、處分本質	屬司法權範疇，為司法處分。	屬行政權範疇，為人事行政行為或處分。	二、處分	公務員懲戒	公務人員考	人事行政 157 (2006)
項目	懲戒	懲處											
一、處分本質	屬司法權範疇，為司法處分。	屬行政權範疇，為人事行政行為或處分。											
二、處分	公務員懲戒	公務人員考											

類別	作者	論文名稱	研究重點			出處(年份)
			依據	法	績法。	
			三、處分機關	公務員懲戒委員會	主管機關或其授權之所屬機關。	
			四、處分對象	包括文武職公務員，涵蓋兼行政工作教師、民選地方首長、政務人員等。	公務人員考績法之適用或準用人員，亦即僅限於一般常任公務人員。	
			五、處分事由	違法、失職行為，不符合明確性原則。	「一次記兩大過」考績法明定，記大過事由則於考績法施行細則作一般性規定並授權各該主管機關訂定，至記過、申誠，則完全授權各機關訂定。	
			六、處分種類	撤職、休職、降級、減俸、記過、申誠等六種。	免職（一次記兩大過）、記大過、記小過、申誠等四種。	
			七、處分程序	懲戒程序分為：「移送」、「議決」等二階段。	懲處程序分為：主管評擬→考績委員會初核或核議→長官覆核核定。	
			八、處分效果	懲戒處分效果較重。	懲處戒處分效果較輕，稽核公務員懲戒處分執	

類別	作者	論文名稱	研究重點			出處(年份)
					行辦法第 6 條：「同一事件經主管長官已為處分後，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力。」	
			九、刑懲關係	採「刑懲並行」為原則，「刑先懲後」為例外。	一律為「刑懲並行」並無例外。	
			十、救濟程序	懲戒為一級一審制（再審議不屬審級救濟）。	平時考核救濟途徑為申訴及再申訴。一次記兩大過之救濟途徑為復審（向公務人員保障暨培訓會為之）及行政訴訟，其中行政訴訟採二級二審制，故其救濟途徑為三級三審制。	
<p>實務運作相關議題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.行政首長對所屬公務員應否享有懲戒權：行政機關（包括立法行政與司法行政）之擁有公務員懲戒權，現代法治先進國家均視為當然，蓋此種權力係行政機關固有之任免、指揮、監督、考核公務員之權力的一部份。 2.懲戒與懲處雙軌制度是否合憲：多數大法官（釋字第243、298、491號解釋 						

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>) 認為公務員考績法賦予行政機關一次記兩大過免職的專案考績權，仍在行政監督與指揮的合理需求範圍內，與憲法第77條規定並未違背。</p> <p>3.雙軌制度在實務運作上有無困擾：第一、同一違失行為，主管長官究應自行懲處或移付懲戒，現行法並無一定標準。第二、考績法中有記過、申誡之懲處規定，而懲戒法中亦有有記過、申誡之懲戒規定，兩者顯有重複規範情形存在。</p>	
司法懲戒	于茂宗	司法人員、政務官、事務官及武職人員適用同一懲戒程序問題之研究	<p>現行公務員懲戒制度係於民國36年行憲時，確立懲戒權為審判權之性質，而列為憲法第77條所規定司法院職掌之一，將全國文武百官之違失事件，統一歸由司法院所轄具有司法審判機關性質之公務員懲戒委員會審議。另依憲法第90條及憲法增修條文第7條的法文，明定監察院為最高的監察機關行使彈劾、糾舉、及審計等三種憲法位階的職權。觀諸各國彈劾、懲戒制度皆因其行使之對象、提案、審理機關、原因、程序、救濟、處分種類而異其設計。次觀我國係採彈劾、懲戒合一與懲處並行不相銜之制度，由此遂產生「彈劾與懲戒分開」、「懲戒與懲處並行」及「彈劾與懲戒審議架構」等問題。因此，何者應適用懲戒、何者應適用懲處，於提案機關、懲戒懲處對象，行為違失、處分種類、懲戒懲處程序，程序救濟等面向產生諸多疑義。本文即欲透過上述問題釐清我國公務員懲戒法制所面臨的程序與實體法規之欠缺、彈劾與懲戒之法理不明、懲處與考績之不分、軍人懲戒之認定等問題，並提供解決方案。</p>	復興崗學報 89 (2007)
彈劾權	周耿生	我國彈劾權行使對象、成效與改進之研究	<p>「彈劾權」為我國監察制度的核心權能，在民主國家中其職權的獨立行使，乃為人權保障的重要指標。我國民主改革的進程中，彈劾制度的發展自然扮演著重要的角色。本文係就我國彈劾權的實踐經驗中，就其行使對象與成效為一檢</p>	馬偕護理專科學校學報 (2002)

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>視，並進而提出改進意見，以期我國民 主發展與人權保障更趨完備。</p> <p>本文所提問題檢討與結論：</p> <p>一、總統副總統彈劾方面，民國 86 年 修憲後總統、副總統的彈劾案提出 權交由立法院行使，而其行使 方式與一般的罷免程序類似，採 合議性決議。但若依五權憲法之 架構及理論，彈劾權是監察院最 主要的權力，應是不容分割的； 因此，在監察院是憲法監察機關 之意旨而言，實不應剝奪監察院 此一權力，以維監察院之獨立性 與最高性。</p> <p>二、在一般彈劾方面，有謂為符合「糾 彈」大官之理念，應將事務官之 彈劾範圍限制在十職等以上之人 員，而將薦、委任等交由該機關 議處，而軍職人員之彈劾，應限 於校官以上人員之看法；但以目 前監察實務之運作，在各項周邊 配套制度未完善之前（如彈劾、 懲戒處分之落差問題），似不宜 有此限制，尤其是在人民所期 盼，且發揮效良好的監察院對司 法人員之監督效能方面，更不能 加以為彈劾範圍之限縮，以收澄 清吏治之功。</p> <p>三、在彈劾與懲戒之落差方面，懲戒 處分之種類，依公務員懲戒法第 9 條規定，分撤職、休職、降級、 減俸、記過、申誡六種，而政務 官因身分不受保障，僅故僅適用 撤職、申誡二種。現行六種懲戒 處分，彈性過大，往往由監察院 鄭重其事提出之彈劾案，經公務 員懲戒委員會審議，可能僅予記 過或申誡，實難收懲戒之功，故 學者對此曾有不同之主張：</p>	

類別	作者	論文名稱	研究重點	出處(年份)
			<p>(一) 陶百川認為：應將六種懲戒處分分為二部分；一是撤職，仍由公懲會掌理；一是休職、降級、減俸、記過與申誡五種，仍由行政機關首長掌理。彈劾案移至公懲會後，只許在撤職並停止任用與不予懲戒，二者之中作一決定。</p> <p>(二) 吳庚主張：亦將六種懲戒處分分成二部分；一是撤職，仍由公懲會掌理；另一是休職、降級、減俸、記過與申誡五種，可由監察院於彈劾審查會中逕行決定，毋須再送公懲會便有執行效力；此乃將處分標準採以（是否改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利）為斷，亦即採用大法官釋字第 243 號之意旨，公務員受有處分得否提起行政訴訟之標準，畢竟，公懲會亦應視同於司法訴訟，而「撤職」已改變公務員身分關係，故由公懲會掌理較為適當。</p>	
監察權	吳秀玲	論我國監察權的演變與未來發展方向	<p>首先，以歷史的研究途徑，究明我國憲法上監察權的淵源，包括傳統中國的監察制度、歐美的彈劾權，以及孫中山先生的主張。其次，從制度的研究途徑，歸納各國監察制度的類型－國會監察、監察使、行政監察和獨立的監察機關，並據以研判我國監察制度的屬性。接著，檢視憲改後我國監察權的變化，例如取消同意權和民代特權、提案彈劾的門檻提高、以及不再單獨享有調查權等。最後，提出各項監察院改革的方案，綜論，只要監察機制具備「自由的調查權」和「一定程度的制裁權」，皆可發揮監察權的效果。</p>	國家發展研究 (2006)

附錄二 監察院第3屆彈劾案件類別彙整表

註：監察院第2屆監察委員88年1月份提案彈劾2件（編號為：01、02），第3屆彈劾案之編號乃從03起。

編號	案 由	案件類別	備 註
88-03	臺北市政府前副秘書長馬永成，於任職該府參事期間，涉足不正當場所，有違公務員服務法案。	風紀品操	88-年度別 03.-編號 政務人員
88-04	臺灣高等法院臺中分院法官林松虎，無正當理由稽延判決原本之交付成習，嚴重影響當事人權益，斲傷司法威信案。	司法檢調	
88-05	臺南地方法院法官林昆堃，利用職權收受賄賂詐取活動費，影響司法形象案。	司法檢調	
88-06	海軍總司令部前政戰部主任孫晉鐘等4人，對重大違紀事件未能有效事前防範、事後追究，顯有怠職，嚴重破壞國軍形象案。	國防軍紀	
88-07	彰化地檢署檢察官魏克仁等3人，接受司法黃牛楊淳灝等人之招待，並提供不當建議，嚴重破壞法務、司法信譽案。	司法檢調	
88-08	財政部保險司司長鄭濟世，利用職權不當接受招待，並頻頻接受外界邀約授課、兼職，有辱官箴案。	風紀品操	
88-09	國立臺灣體育學院校長黃金柱聘用系主任，辦理採購營繕，核有重大違失，嚴重戕害教育形象案。	營繕採購	
88-10	景美女中學生張富貞不幸慘遭國軍歷史文物館值日兵郭慶和姦殺棄屍，國防部參事兼史政編譯局前局長張京萊等人涉有嚴重違失案。	國防軍紀	
88-11	臺灣電力股份有限公司專業總工程師林勝男等4人，未妥適規劃供電可靠度，導致電力系統南北解聯大停電，核有違失案。	財經金融	
88-12	臺灣臺北地方法院法官林宏信，對於估價作業，驕恣草率，嚴重損害債務人及參與分配人之權益案。	司法檢調	

編號	案由	案件類別	備註
88-13	中央造幣廠廠長何禮明未能善盡監督之責，圖謀他人不法利益，嚴重損害該廠利益與聲譽案。	營繕採購	
88-14	交通部民航局飛航管制組前組長江天錚等人，辦理臺北國際金融大樓是否經飛航管制區會簽事項過於草率，嚴重損害政府形象案。	交通（飛航）安全	
89-01	高雄市政府顧問李文能涉足違法營業場所，行為放蕩；核其所為，均嚴重損害政府及公務員形象等違失案。	風紀品操	
89-02	高等法院法官楊貴森聽聞臺鳳股票利多消息，借用他人股票帳戶謀利，利用上班時間買賣股票，復不實申報財產，涉有重大違失案。	司法檢調	
89-03	高等法院檢察署檢察官彭坤業等人以投機心態聽信股票利多消息，買進臺鳳股票意圖藉機謀利，均涉有重大違失案。	司法檢調	
89-04	臺灣高等法院法官陳炳彰於任職該院法官兼庭長期間，違反辦案程式，且問案態度不佳，嚴重戕害司法形象案。	司法檢調	
89-05	臺東縣達仁鄉鄉長王光清，辦理公用工程開標作業，利用執行職務之便，公然與參與投標廠商集體舞弊等違失案。	營繕採購	民選首長
89-06	臺南地方法院法官王立村，承辦違反社會秩序案件，因未遵守規定，無故拖延裁定，致案件罹於時效而無法執行等重大違失案。	司法檢調	
89-07	臺灣高等法院高雄分院法官林富村，未辦妥夫妻分別財產登記且參與其投資公司事務，招致物議、有欠謹慎，損及司法形象案。	司法檢調	
89-08	基隆市警察局第二分局劉文達，於處理提報情節重大流氓案件，有嚴重違反法令情事，該局前組長吳澄勳等人未切實督導案。	警政消防	
89-09	空軍桃園基地指揮部彈藥庫遭人破壞偷竊，該基地補給中隊隊長譚懷歷中校等人，未落實督導考核工作，處置失當等情違失案。	國防軍紀	
89-10	苗栗縣縣長傅學鵬遲未循適當程式進行古蹟審查，未盡維護古蹟之能事，致公館鄉五穀宮遽遭拆除，嚴重損害政府形象案。	營繕採購	民選首長

編號	案 由	案件類別	備 註
89-11	臺灣板橋地方法院檢察署主任檢察官張振興，借貸予違法電玩業者，牟取不當厚利；又發言詆毀司法，嚴重敗壞司法形象等違失案。	司法檢調	
89-12	臺北市警察局士林分局局長洪春木等人未盡督導辦案過程，倉卒拘提未涉案少年，損民權益並戕害政府保民形象等重大違失案。	警政消防	
89-13	教育部部長曾志朗於擔任國立中正大學社會科學院院長等公職期間，均未放棄外國國籍，長期違反國籍法之違失案。	教育文化	政務人員
89-14	前臺灣省警政廳刑事員警大隊偵一隊陳國明，不依法迴避，受理偵辦親戚餐廳糾紛，過程違法乖張，敗壞員警風紀等違法失職案。	警政消防	
89-15	行政院衛生署彰化醫院前院長謝永豐等人，勾結藥劑師，詐取不法利益，嚴重損及該醫院聲譽及政府清廉形象案。	衛生環保	
89-16	空軍總司令部政戰部副主任高應方少將率柯仲慶上校等人調查彈藥庫失竊案，竟濫用職權刑求逼供，高應方少將亦未盡督導等違失案。	國防軍紀	
89-17	臺灣臺中看守所前所長李太順等人，未盡監督管理職責，致在押要犯脫逃，違失情節重大案。	司法檢調	(獄政)
89-18	國立臺灣科學教育館辦理該館遷館工程，投標須知違反政府採購法令，該館前館長陳文章等人，有違公務員服務法案。	營繕採購	
89-19	八掌溪河床工人遭洪水沖失致死案，內政部政務次長李逸洋等人，未依法行政，又未切實指揮、監督緊急救難事宜，均有違失案。	警政消防	(內政) 政務人員
89-20	行政院環境保護署等機關未切實依法執行污染源管制，造成水源污染，環保署主任秘書陳永仁等8人怠忽職務，監督不力違失案。	衛生環保	
89-21	國安局前人事處長潘希賢少將，酒後駕車肇事，復以公務身分預先辦理臺胞證，嗣於退伍後即赴大陸地區，影響國家安全違失案。	國防軍紀	
89-22	臺灣臺南地方法院法官李東穎，以其法官身分，向警方關說；審理案件，枉法裁判；又行為不檢，傷害司法形象至鉅違失案。	司法檢調	

編號	案由	案件類別	備註
89-23	行政院僑委會前委員長祝基澄等人，未依法令執行職務，破壞政府預算體制，嚴重斲傷該會聲譽及政府形象違失案。	外交橋政	政務人員
89-24	海軍光華二號計畫籌建案，未依程式辦理，且擅自修改合約，嚴重違紀，該案執行者前海軍總司令葉昌桐等人，均有重大違失案。	國防軍紀	
89-25	臺灣泰源技能訓練所代所長黃有經等人，未盡監督管理職責，戒護勤務未依規定切實執行，致受刑人脫逃，有違公務員服務法案。	司法檢調	
89-26	嘉義縣縣長李雅景疏於監督、考核災害防救相關事項，致八掌溪河床工人遭洪水沖失致死，核有違反公務員服務法案。	警政消防	(內政) 民選首長
89-27	盧清雄等人承辦臺灣省自來水公司豐原淨水場工程，放任未達要求功能之承商，浪費公帑，致工期延宕，嚴重影響用水違失案。	營繕採購	
89-28	臺中縣警察局和平分局分局長陳滄楠，不知奉公守法，以不實單據核銷震災款，並侵佔公款，嚴重斲傷員警聲譽重大違失案。	警政消防	
89-29	林松年受請託介入非主管業務，招搖圖利，並接受招待出入不當場所，嚴重損及官箴，核有重大違失，違反公務員服務法案。	風紀品操	
89-30	高雄縣政府環保局局長丁杉龍未切實監督所屬，草率核准操作許可證展延；未盡廢棄物處理稽查之責，致發生重大污染案。	衛生環保	
89-31	臺北地院法官金學坪未謹慎自持，出入不正當場所，核其行為有違公務員服務法等規定案。	司法檢調	
90-01	中寮鄉鄉長吳朝豐不法佔用貨櫃屋，圖利自己及家族，經辦工程舞弊，有虧職責，違反公務員服務法案。	營繕採購	民選首長
90-02	陳進、張榮國2員假借電信地下化工程協調會名義，偽造會議紀錄及不實憑證，詐領金錢違失案。	營繕採購	
90-03	行政院海巡署北巡局所屬單位遺失無線電機隱瞞不報，林群發少校包庇漁船走私，局長芮明福等處置不當違失案。	國防軍紀	

編號	案 由	案件類別	備 註
90-04	臺灣臺中地院法官洪俊誠審理強制辯護案件，無視案卷內無公設辯護人之辯護書等缺失，逕行判決，核有重大違失案。	司法檢調	
90-05	交通部公路局局長梁樾，未切實督導所屬執行高屏大橋橋基保護工程，致該橋樑斷裂，釀成重大災害等違失案。	營繕採購	
90-06	前交通部航政司長吳榮貴及行政院環保署水保處前處長阮國棟，怠於處理希臘籍阿瑪斯輪漏油事件，核有重大違失案。	衛生環保	
90-07	臺北縣政府工務局技士邱壽齡及局長鄭淳元等，辦理汐止地區基隆河兩側申請建造執照案件，核有嚴重違反法令情事案。	建築管理	
90-08	公路局第三區工程處處長賴常雄，未督導審慎檢查高屏溪橋基蛇籠保護工，造成人員傷害及財物損失違失案。	營繕採購	
90-09	臺灣板橋地檢署檢察官陳銘祥濫用職權簽發索引票；復遺失繳回之索引票，其行為顯有違失案。	司法檢調	
90-10	行政院退輔會副主委吳其樑辦理新建污水處理廠及衛生下水道工程，核頒「污水處理廠規劃設計準則」，涉有違失案。	衛生環保	
90-11	史前館館長陳義一，未經水電工程驗收程式即開幕試營運，漠視消防、建築相關法令違失案。	教育文化	
90-12	臺東縣衛生局長田明輝及其子田昌坤醫師申請留職停薪、赴日研究，未依程式報請核准，漠視法令規定案。	人事行政	
90-13	福建省金門縣金寧鄉鄉長吳怡跑，赴大陸地區旅遊，違反「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」，涉有違失案。	兩岸事務	民選首長
90-14	前警政署署長丁原進購屋借款免息涉不正利益，又未誠實申報財產，涉重大違失案。	人事行政 警政消防	
90-15	高雄縣政府環保局前局長丁杉龍於美濃鎮BOO焚化爐規劃興建及營運期間，偽造文書、圖利廠商，嚴重斲傷政府形象違失案。	衛生環保	

編號	案由	案件類別	備註
91-01	桃園縣政府代理縣長許應深等，未貫徹謹慎執法義務，明知坤業環保公司興建之焚化廠涉有違反軍事限建高度，仍核發使用執照案。	衛生環保	
91-02	臺北地院法官任鳴鉅、林政憲及臺北地院檢察署檢察官翁宏在、楊文慶、李吉祥利用上班時間買賣股票及未依規定辦理財產申報案。	司法檢調	
91-03	國安局局長殷宗文等怠忽職責，未建立健全之控管制度，致奉天情報專案經費遭挪用侵佔違法失職案。	國防軍紀	
91-04	前臺南市長張燦濤未謹守行政分際，專就特定人士之土地，辦理選擇性徵收預算編列及執行，有圖利他人之情事案。	土地行政	民選首長
91-05	前海軍總司令部軍法處處長劉錦安、前軍事檢察官吳榮章等偵辦尹清楓命案，刻意隱匿重要跡證，坐失破案先機，核有重大違失案。	司法檢調 國防軍紀	
91-06	臺北市動產質借處處長陳榮發長期疏於監督，致發生所屬員工盜取質借物及詐取公款舞弊案件，影響機關聲譽及造成公帑損失案。	風紀品操	
91-07	彰化縣政府參議林漢堂擔任政風室主任期間，公然與女子同居，後又涉嫌妨害性自主，違法亂紀，嚴重損害政府及公務員形象案。	風紀品操	
91-08	海軍新江艦前艦長任文中少校、現任艦長方長桐少校，未恪遵保密管理規定，致生譯電中士劉岳龍重大洩密事件，核有重大違失案。	國防軍紀	
91-09	海軍左支部辦理新一代艦艇甲板換新工程，前供應處長李方正等，未善盡督導招標及驗收等作業，致生諸多情節重大之工程違失案。	營繕採購 國防軍紀	
91-10	營建署東區工程處處長陳文基等，辦理國防部委託專案管理臺東岩灣新村改建工程，未依規定確實監工，致該項工程偷工減料等違失案。	營繕採購	
91-11	臺灣省政府住都局辦理臺北縣四汴頭抽水站新建工程，局長伍澤元等於作業中發現違規情形，未依規定罰款，事後又收取賄款案。	營繕採購 衛生環保	
91-12	臺灣高雄地院檢察署檢察官秦德進、王朝震、劉昫涉足有女陪侍之不正當場所，嚴重破壞司法風紀，斷傷檢察機關形象，違失情節重大案。	司法檢調	

編號	案 由	案件類別	備 註
91-13	外交部駐南非代表處業務組副組長於永廷，洩漏該處機密消息，違法詐領配偶眷屬補助費，及其行為放蕩不檢案。	外交橋政 風紀品操	
91-14	澎防部第一後勤指揮部彈藥補給分庫排長張凱智竊取軍用爆材犯案，指揮官曾文宗等對於軍用爆材之管制及銷毀等安全檢查，未依規定辦理案。	國防軍紀	
91-15	臺灣高等法院臺中分院檢察署辦事檢察官陳舜銘，2度擅赴大陸地區，及利用檢察官身分關說請託，並介入他人債務糾紛等違失案。	司法檢調	
92-01	中船公司前總經理江元璋及臺電公司處長呂學義等，辦理核四廠一號機組反應爐基座採購過程，未善盡核能設施之施工督考，洵有違失案。	營繕採購	
92-02	經濟部工業局辦理花蓮和平水泥工業區工業專用港興建影響範圍內定置漁業權之補償，前局長尹啟銘等督導失誤、懈怠職責違失案。	財政經濟	
92-03	臺灣高等法院法官蘇隆惠，出國未經報准暨赴大陸未經報准，違反相關規定案。	兩岸事務	
92-04	中信局臺北分局經理郭溪東承作路明公司授信案件，違反授信規定，嚴重損害該局權益，核有圖利違失事實案。	營繕採購	
92-05	陸軍第六軍團少將參謀長江銘等辦理紅柴林營區圍牆及排水溝新建工程，未恪盡監督、督導及執行之責，涉嫌違法圖利承商等違失案。	營繕採購 國防軍紀	
92-06	臺北地院法官陶亞琴對應依累犯之規定加重其刑之被告林金郎，未論以累犯，且該被告不符緩刑之要件，卻諭知緩刑等違失案。	司法檢調	
92-07	經濟部水利署第二河川局局長許哲彥等辦理苗栗縣後龍溪上游段土石標售計畫，對承包廠商大量超挖土石行為，視若無睹違失案。	財政經濟	
92-08	國防部中科院中將院長陳友武等，涉嫌以不實單據辦理結報詐取公款供私人花用及違反政府採購法規定等違失案。	國防軍紀 營繕採購	
92-09	臺南郵局郵務科前科長江德男及前快捷股股長林賢清怠忽職責，對所屬監督不周，考核不確實，致肇重大違紀事件案。	風紀品操	

編號	案由	案件類別	備註
92-10	臺鐵局相關人員辦理電車線架線工作車採購，任令廠商提供與合約規範不符之工作車總擊，審查、檢測等過程顯有違失案。	營繕採購	
92-11	高雄地院法官趙家光等要求毒販代招待飲宴，事後共同商議，意圖湮滅事證，知法玩法，嚴重斲傷司法、檢察風紀及政府形象案。	司法檢調	
92-12	新竹縣政府工務局局長林天俊，對賴文治委託建築師申請之建築執照案，未善盡監督承辦人員確實依法審查，嚴重斲喪政府公信力量案。	建築管理	
92-13	林務局嘉義林區管理處處長洪明川未善盡監督阿里山森林鐵路之行車營運安全，怠忽職守案。	交通安全	
92-14	花蓮醫院院長黃熾楷明知其研發之「性福養生茶」應僅限在醫院內對病患處方使用，竟製成茶包非法對外公開銷售，濫用職權違失案。	風紀品操	
92-15	高雄市政府民政局局長王文正，徇情辱職，弄權營私，違法協助朱安雄競選市議會議長，及與所轄寺廟不當金錢來往，洵有違失案。	風紀品操	政務人員
92-16	水利署第三河川局局長陳俊宗等執行大安溪砂石採取整體管理改善計畫，未積極防範盜採砂石行為，致影響河道穩定及河川建造物安全等違法失職案。	財政經濟	
92-17	桃園地院法官潘進順審理該院刑事案件，無正當理由停滯案件不進行達4個月以上者多達21件，違反規定，事證明確案。	司法檢調	(獄政)
92-18	國防部最高軍事法院上校庭長湯光隆，無視軍紀，營外酗酒，駕車肇事，嚴重影響軍譽及軍法官之形象案。	國防軍紀	
92-19	空軍四四三聯隊少將聯隊長沈再添等未恪盡監督之責，致臺南空軍基地內警衛安全、工程督導、飛安管制與塔臺航管等紀律散漫違失案。	國防軍紀	
92-20	海軍陸戰隊基地警衛旅少將旅長鄭世才等，未恪盡監督、領導及執行之責，致基地內門禁管制鬆散、紀律散漫，因而發生搶案得逞等。	國防軍紀	
92-21	南投縣政府計畫室主任蔡碧雲辦理農特產品展售暨旅遊服務中心新建工程等，違背政府採購法應辦理公開招標之規定案。	營繕採購	

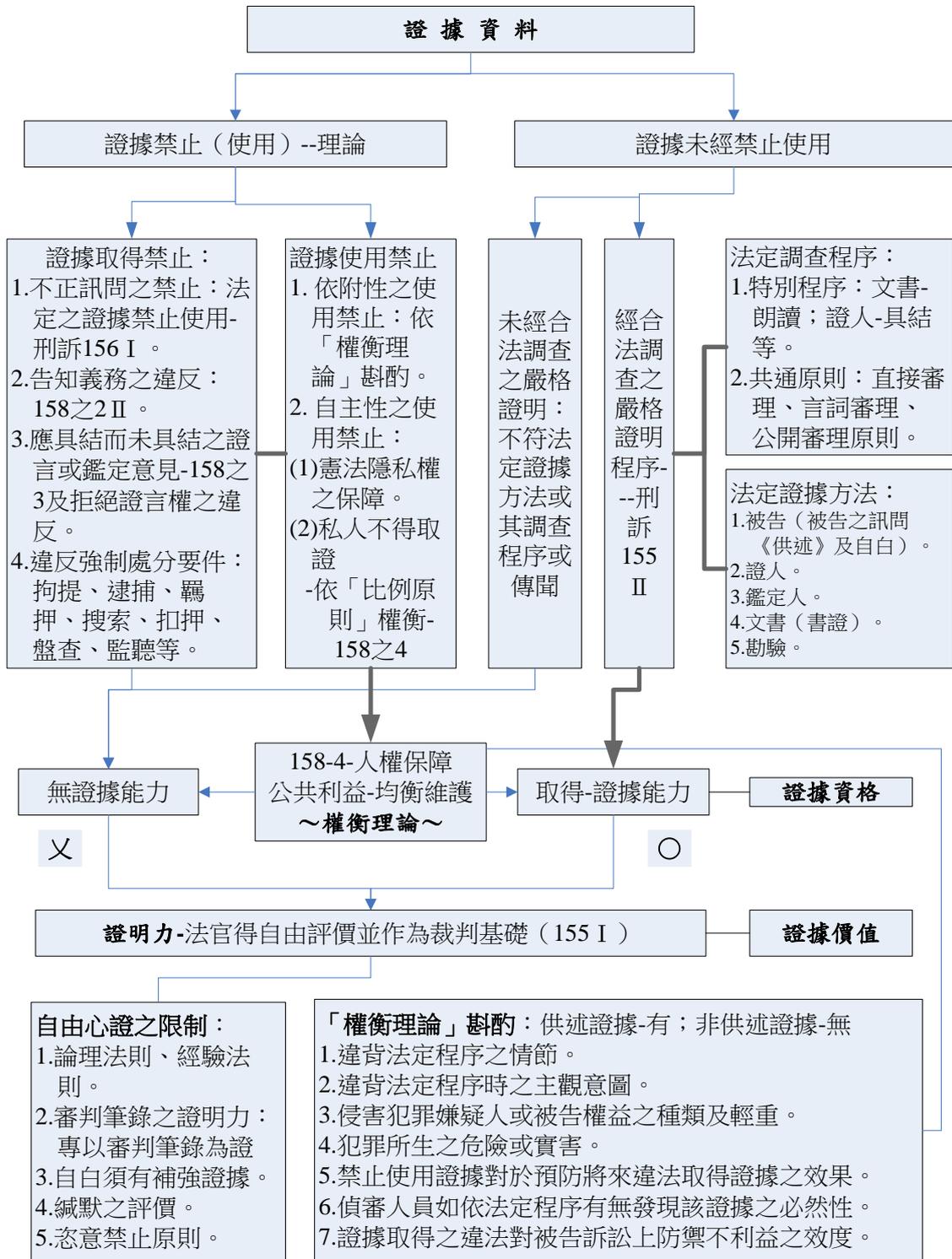
編號	案 由	案件類別	備 註
92-22	憲兵中校隊長司光祖未能凜於司法員警官身分，潔身自愛，竟與迅雷掃黑對象往來，與其出入有女陪侍之酒店作樂，嚴重損害憲兵形象案。	國防軍紀	
92-23	衛生署主任李中杉辦理緊急採購口罩案，違反防疫物資統籌公平分配原則，以不實報表隱瞞實情，復未善盡監督屬員處理文書等違失案。	衛生環保	
92-24	經濟部加工出口區處長潘丁白等，違法核准建築執照及未經公開招標程式，逕將土地租予不具承租資格者，又任意調降法定租金率違失案。	建築管理 營繕採購	
93-01	花蓮縣豐濱鄉港口國小校長李有豐辦理改善教學環境設施及設備工程採購案件，未依政府採購法相關規定辦理之違失案。	營繕採購	
93-02	臺北市立和平醫院前院長吳康文、感染科主任林榮第，於SARS期間未落實感染管制，致有醫護人員疏於防範而染病之違失案。	衛生環保	
93-03	臺灣糖業股份有限公司物流暨油品事業處處長兼高雄分公司經理謝守仁，涉嫌利用職務向廠商要求賄賂及不正利益等違失案。	風紀品操	
93-04	張晉德利用職權指示彭耀平、李平貴、賴清安、郭政彥，詐取各業管經費及團體獎勵金，以支付渠私人開銷等違失案。	風紀品操	
93-05	行政院消費者保護委員會消保官林光銘，未經服務機關同意擔任財團法人私立頂福陵園管理基金會董事，收受不當利益等違失案。	風紀品操	
93-06	桃園縣環境保護局前局長呂鴻光、蘆竹鄉鄉長李清彰暨清潔隊前隊長徐傳亮辦理內厝村垃圾棄置場清運工程招標等違失案。	營繕採購	民選首長
93-07	國防部軍事法院澎湖分院院長吳雄定上校及該分院檢察署檢察長李徵宇中校，違反軍紀留宿異性友人，斲傷國軍形象等違失案。	國防軍紀	
93-08	臺北榮民總醫院院長張茂松等3人，對於慶齡基金2929專款未依規定納入正常會計內控機制處理等重大違失案。	會計審計	
93-09	臺灣銀行東京分行經理林信宏等3人，辦理境外分行國際金融業務違反當地外匯法令，遭日本國稅局追繳鉅額利息所得稅案。	財政經濟	

編號	案由	案件類別	備註
93-10	行政院勞工委員會中區勞動檢查所前所長範振雄等人，長期怠忽職守，致發生苗栗縣巨豐煙火製造工廠爆炸之重大災害案。	警政消防	
93-11	國家安全局局長兼特勤中心指揮官蔡朝明、總統府侍衛長陳再福等8人，未能妥處因應319總統副總統遭槍擊之重大維安事件違失案。	國防軍紀 國家安全	
93-12	交通部臺中港務局局長黃清藤等人辦理廢料絞碎機等設備之採購，設立特殊規格、配合廠商綁標，並接受廠商賄賂等違失案。	營繕採購	
93-13	經濟部工業局土地科前科長楊伯耕辦理價購高雄縣林園工業區內徵收殘餘土地，迄今無法處理產權移轉登記，涉有疏失案。	財政經濟	
93-14	外交部駐英代表處徐儷文等，處理拉法葉艦弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發及授權書驗證之違失案。	外交僑政	
93-15	國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫發生槍彈外流、短少事件，該司令部保修署署長王蘊申少將等人核有重大違失案。	國防軍紀	
93-16	臺灣臺南地方法院檢察署檢察官宋宗儀收受賄賂因而不起訴殺人案主嫌、准賄選案被告具保、包庇賭博等重大違失案。	司法檢調	
93-17	苗栗縣頭屋鄉鄉長張玉美辦理鄉公所工程招標及物品採購案，利用職務收取回扣、浮報價額、洩漏底價等違失案。	營繕採購	民選鄉長
93-18	政部戶政司司長謝愛齡暨其夫婿江蓉華洽辦戶籍遷徙等登記，與戶政事務所人員發生言語衝突，核有擅權違法之行為案。	人事行政	
94-01	國防部聯勤司令部南部地區彈藥庫旗山彈藥庫發生彈藥爆炸事件，庫長丁允中等未依規定執行職務，且督導不周，核有違失案。	國防軍紀	
94-02	國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華居住公有房舍，未依規定將早已進住職務官舍之房租津貼，報請該管機關扣繳公庫等情案。	國防軍紀	
94-03	北市聯合醫院仁愛院區醫師劉奇樺對病童邱姿文未確實執行會診，副院長吳振龍對該院區醫療與行政業務督導不周等情案。	衛生環保	(醫療)

附錄三 監察院第 3 屆糾舉案件類別彙整表

編號	案 由	案件類別	備 註
88-01	苗栗縣警察局苗栗分局分局長呂志遠、鯉魚派出所主管李興祥，督導勤務未能落實，以致發生警械遭竊之重大事件案。	警政消防	88-年度別 01.-編號
88-02	交通部民航局飛航管制組前組長江天錚等人，辦理臺北國際金融大樓是否經飛航管制區會簽事項過於草率，嚴重損害政府形象案。	交通安全	(飛安)
89-01	灣銀行總經理機要秘書林少斌受委託購買高額旅行支票，利用人頭，分散結匯；違反公務員服務法案。	財政經濟	
88-02	高雄市立凱旋醫院副院長楊寬弘，違法兼業；另行為輕佻，傷人自尊，有損機關名譽及形象案。	風紀品操	
88-03	行政院衛生署彰化醫院院長謝永豐，勾結藥劑師，詐取不法利益，嚴重損及該醫院聲譽及政府清廉形象等違失案。	風紀品操	
90-01	行政院海巡署北巡局局長芮明福，對所屬遺失無線電機及屬員林群發包庇漁船走私等，未依規定處置，涉有違失案。	國防軍紀	
92-01	新竹縣政府課長羅昌傑等辦理核發建築執照業務，漠視相關建築法令規定，並忽視應盡之審查責任，致肇重大核照違失事件案。	建築管理	
92-02	基隆市公共汽車管理處處長黃軒耀假借權力，圖本身之利益，違反該府在職進修學分補助限制，嚴重破壞主管威信及機關形象案。	人事行政	
92-03	國立沙鹿高級工業職業學校校長沈華海，將其私人支出之費用，以該校家長會經費報銷支應，並利用職權，指使變造收支憑證案。	會計審計	
93-01	外交部駐英國代表處簡任秘書徐儷文等，處理拉法葉艦弊案涉案關係人汪傳浦之妻葉秀貞申辦遺失護照補發核有重大違失案。	外交僑務	

附錄四 證據法則體系圖



資料來源：參考林鈺雄(2005: 512-542) 刑事訴訟法，由本研究整理繪製

附錄五 訪談大綱

類別	訪談題目	備註
一、制度面	<p>(一) 糾彈制度</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、懲戒權之定位（司法權或行政權）與歸屬（司法院或監察院），有無調整之空間與必要？若然，應如何調整？ 2、監察院調查「高度政治性議題」是否適宜（調查結果造成爭議，反而影響監察院公信力）？有無規範或建立審查機制之必要？ 3、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？ 4、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？有無建立糾舉權與彈劾權互補機制之可能性？ <p>(二) 彈劾權</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，是否修法侷限於一定範圍（政務官、法官、檢察官或簡任以上人員等）？並與糾舉權妥適區隔？ 2、監察法施行細則第12條規定，監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於10日內提出轉送懲戒機關。然公懲會對上開規定仍有疑義，無法配合辦理，有無解決辦法？與司法院建立聯繫協調管道有無必要？ 3、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修 	

	<p>正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？</p> <p>4、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？</p> <p>5、彈劾程式缺乏辯護機制，被彈劾人權益之保障，仍有未周，在調查過程中，遇有約詢時，被約詢人員得否聘請律師在場？若然，法制作業如何處理？若否，如何化解外界質疑？</p> <p>(三) 糾舉權</p> <p>1、糾舉權之處理與主管長官懲戒權(公務員懲戒法第9條第3項主管長官懲戒權)是否適度結合？避免與彈劾權重疊導致糾舉權萎縮？</p> <p>2、監察法及其施行細則並未針對糾舉「其他急速處分」詳予規定，有違「明確性」原則，造成主管長官處理之困擾，未來是否修法增訂相關規定？</p> <p>3、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？</p> <p>4、監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使(監察法第19條第2項)，目前辦理情形為何？未予行使之原因為何？</p> <p>5、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，且糾舉「停職」的效果未予規定，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處，如何改善或解決？</p>	
<p>二、總織面</p>	<p>1、監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」，俾以經驗傳承並避免再度出現空窗期？</p> <p>2、監察院組織法第3條之1對於監察委員資格條件有關「曾任中央民意代表一任以上或省(市)議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」等兩款規定有無修正之必要？</p> <p>3、監察調查處之配置是否再予充實？為因應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」與「筆錄及蒐證組」，並調整調查人力結構，以達「專業分工」之效？</p>	
<p>三、執行面</p>	<p>1、為利調查作為之進行，對於違反監察法第26條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？</p>	

	<p>是否應修法增列合理的「強制權」？</p> <p>2、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第28條或第29條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？</p> <p>3、調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者或使公務人員登載不實者，是否有「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用？有無修法之必要？還是於約詢正式提問前即告知相關法令？</p> <p>4、監察院監察調查處依專長組成「蒞庭論辯小組」，協助調查人員未來出席法庭之需，是否可行？有無其他建議？</p> <p>5、監察調查人員之人力應如何運用，方能發揮專長並提高人力資源之運用效率？是否採行「分組辦案」方式？又監察調查人員之養成與輪調機制如何建立？</p>	
--	---	--

附錄六 訪談紀錄

訪談編號：A1

訪談時間：98年11月24日下午2時30分至3時30分

訪談紀錄：

一、監察院調查「高度政治性議題」是否適宜（調查結果造成爭議，反而影響監察院公信力）？有無規範或建立審查機制之必要？

答：所謂「高度政治性議題」究何所指，首先要探討監察委員是否可以追究政治責任？第一、憲法第24條規定，凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。一般公務人員依照憲法第24條規定所負的責任為「依法律受懲戒」，應該是指行政責任，這也是監察院彈劾權及司法院懲戒權之法源之一。其次是刑事及民事責任；除此之外，政務官還應負政治責任。監察委員能否追究政務官之政治責任？依據憲法增修條文及大法官會議釋字第325號解釋，監察院已非中央民意機構，因此，政務官之政治責任問題，應屬立法院職權。本問所謂「高度政治性議題」，似乎指政黨在政治上具有爭議或對立衝突。在我國選舉頻繁，如果介入政治性議題，容易被作為政爭之工具；況且憲法增修條文第7條第5項規定，監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，所以監察委員調查高度政治性案件，應審慎處理。

是否規範或建立審查機制有二點說明，第一應尊重監察委員獨立行使職權的憲法上地位，第二為監察院已經訂有「立案派查原則」，所以監察委員辦理類似調查案件，自應依立案原則來處理。

二、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？

答：行政機關本於行政監督權，主管長官或其上級機關，可依照公務人員考績法對所屬違失人員予以懲處；而懲戒是公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得依公務員懲戒法予以懲戒，是屬司法權。前者是本於行政機關的行政監督權，後者是本於監察院之監察權及司法院懲戒權，兩者分開處理。亦即懲戒與懲處是兩個不同軌道在進行，行政機關依照規定對簡任 10 職等以上公務人員涉有違法失職時，須送監察院審查，由監察院決定是否提案彈劾；對於 9 職等以下違失公務人員，主管長官得逕送公懲會審議。問題究竟在哪？一違法失職案件，如果是 9 職等以下，可依公務人員考績法懲處，亦可移送公懲會審議，因而發生競合時，現行規定是以公懲會之懲戒為主，此一制度是否合理，實務界與學術界就有不同看法，有主張一元化，亦有主張二元化，目前由於法律依據不一樣，其審查程序亦不同，實務上發生牴觸的地方，懲處與懲戒之效力有很大之差異，未來救濟之程序亦不同。因之，何者為適當，牽涉範圍相當廣泛，今後應該審慎研討。

三、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？

答：憲法增修條文第 7 條第 1 項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。監察法對於彈劾權及糾舉權之行使、目的及程序分別定有明文，觀諸監察法第 6 條規定，監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經 2 人以上之提議向監察院提彈劾案，彈劾成立後移送公懲會審議。至於糾舉權，依據監察法第 19 條第 1 項規定，監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員 3 人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，其違法行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。有此可知，其行使程序、目的與彈劾權不同。惟糾舉之對象究竟為何，監察法並未明確規定，對比較高階如政務官、民選縣長，是否適用糾舉，應當審慎研議。

糾舉權與彈劾權都有其不同程序及目的存在，而且為憲法所規定，應有其法制考量。

監察院第 3 屆糾舉案不多之原因是，主管長官本於行政監督權，發現所屬人員有違失時，即行調整職務，已達到糾舉之目的，所以糾舉案行使比較少。

四、彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，是否修法侷限於一定範圍(政務官、法官、檢察官或簡任以上人員等)?並與糾舉權妥適區隔?

答：彈劾權是否限於政務官、法官、檢察官或簡任以上人員，對於中下層級之公務人員是否仍適用此一繁雜而嚴肅的彈劾權?就在於監察院本身之運作，從制度面、必要性作拿捏，因為憲法並未限制彈劾權適用何層級之公務人員。

糾舉權在過去之實務經驗上，大部分都適用於較低階的公務人員。

五、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定?

答：糾舉權在憲法上規定甚為簡單，監察法將來應從長計議，有計畫研討，韓非子言：「法與時轉則治，治與世宜則有功。」很多法案應根據立法理論、實務經驗、法治發展之導向，作審慎的研究討論。

六、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決?

答：糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，如認為有違失仍須提案彈劾，以致有人認為「一事兩罰」，但糾舉權所為「停職或其他急速處分」是否為一種處罰行為，就有很多不同看法，實有探討的空間。

七、監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使(監察法第 19 條第 2 項)，目前辦理情形為何?未予行使之原因為何?

答：監察法第 19 條第 2 項規定，是在大陸時期監察委員每省僅 5 人、直轄市 2 人，地區相當遼闊，5 位委員不易處理其監察權，因而有分區監察之制度存在。目前臺灣地區尚無此一情況，若有必要，直接可向監察院提出，所以監察法第 19 條第 2 項，在目前環境下，並無必要執行。

八、彈劾缺乏辯護機制、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾彈人權益之保障，仍有未盡周妥之處，相關法制作業是否應予加強?

答：先從糾舉案件是否缺乏正當救濟辦法來探討，監察法第 21 條第 1 項後段規定「其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由」，此即為救濟制度。惟向監察

院聲復理由後，其後續程序為何？監察法似乎沒有規定，以後在監察法研究時，亦可作為探討的議題。

彈劾缺乏辯護機制，這是一個很大的問題，為符合民主法治導向，監察法有必要作些修正，其中對於監察院約詢時，或審查通過後，得否聘請律師到場申辯？監察院行使彈劾權，對公務人員而言，是非常嚴重的問題，被彈劾人是否得聘請律師乙節，應嚴肅面對；況且司法院已經研擬公務員懲戒法修正草案，公務員懲戒審議制度修正為法庭化，採公開、言詞辯論，被彈劾人當然可以聘請律師為其申辯。監察院對於被糾彈人是否得聘請律師，將來必然是一個研究的方向。

九、為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？

答：監察法第 5 章是調查權，其中第 26 條第 1 項規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時應就詢問地點負責為詳實之答覆，作成筆錄由受詢人署名簽押。監察委員調查案件，必然向相關機關調取文件，約詢主管或相關人員，以瞭解事實真相，依法追究有無違失責任。若被約詢人或公務員拒絕出席時，相對於民、刑事訴訟程序均有「強制權」規定，但監察院卻沒有，為使監察權之行使能順利進行，將來應研究修法，以確立此一原則。

十、調查過程中，公務人員為者或使公務人員登載不實者，是否有「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用？有無修法之必要？還是於約詢正式提問前即告知相關法令？

答：「偽證罪」是刑法第 168 條之規定，依罪刑法定之原則，目前沒有法律明文規定公務人員到監察院作虛偽陳述應受刑事之處分，因之，尚無「偽證罪」之適用。

但公務員之偽證，若因而造成追究其他公務員責任發生扭曲，將產生嚴重影響，監察法應列為檢討之議題。

但前面所提「偽證罪」或「強制權」等，可參考北歐國家「監察使」之制

度，適用行政訴訟法之規定。

至於使公務人員登載不實，則為刑事問題，應由檢察機關負責偵查。

有關誣告罪，依刑法 169 條規定，意圖他人受刑事或懲戒處分，向該管公務員誣告者，處 7 年以下有期徒刑。意圖他人受刑事或懲戒處分，而偽造、變造證據，或使用偽造、變造之證據者，亦同。均包括「懲戒處分」在內，因之，公務員約詢時若構成上開要件，「誣告罪」之適用當無問題。

十一、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：監察法第 28 條第 1 項規定，調查人員必要時，得知會當地政府法院或其他有關機關協助。實際運作尚無請求上開機關協助之案例，行憲以來，亦沒有遇到具體個案。

十二、監察調查處之配置是否再予充實？為因應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」與「筆錄及蒐證組」，並調整調查人員人力結構，以達「專業分工」之效？

答：司法改革聲浪中，公務員懲戒法院化已經定案，公懲法修正草案亦已研議中，監察院必然應與法院化配合，未雨綢繆，在組織結構上必須作充分的準備，就監察調查處而言，增加調查人員是必要的，至於增加人員後，內部組織結構如何調整，未來再予研討。

訪談編號：A2

訪談時間：98 年 11 月 25 日下午 2 時分至 3 時 30 分

訪談紀錄：

一、監察院調查「高度政治性議題」是否適宜（調查結果造成爭議，反而影響監察院公信力）？有無規範或建立審查機制之必要？

答：本問題涉及監察院調查權之行使。監察院之調查權固為行使憲法職權所不可或缺之權力，但其行使並非全無限制或無所規範。因為，調查權畢竟是一種輔助性權力，其行使必須符合監察權之性質，不能有所偏離或逾越。從監察權之

性質可以歸納出，調查權之行使實際上有三項基本要件，亦即應遵守之規範：

- 1、調查之對象須為監察權行使之對象，否則不得調查，如民意代表縱有利用職權不法牟利情事，因其非監察權監察之對象，故不得對其進行調查。
- 2、調查之範圍須限於與「違法或失職」相關之事項，倘若純屬政府機關政策性的決定，為其政治裁量事項，與違法、失職無關者，如是否開徵證券交易所得稅、是否採認大陸學歷等等，均為行政機關本其職責所為之專業判斷與抉擇，自不應對之進行調查。
- 3、調查之目的須為查究違失公務人員或機關之行政責任，如與行政責任無涉，僅屬民事責任、刑事責任或政治責任，即不應調查。可見調查權之行使，是有上開條件之限制，不能無限上綱隨意為之的。

關於「高度政治性議題」是否適宜調查，所謂「議題」如果僅是政治性的議論項目、尚在行政部門討論研議階段，未形成政策付諸實施，成為一個具體行政作為之前，而該議題本身又與違法無涉者，監察院自不宜對該「議題」進行調查，以免影響行政部門政策之形成，而違反憲法權力分立之原則。至於，行政部門有關政治性作為，尤其是高度政治性的作為，監察院是否宜予調查，必須審視是否符合上開三個要件而定，如果符合且有調查之必要，即不應因案件具有高度政治性，而放棄職責不予調查，若不符合調查要件，也不能因為具有高度政治性而刻意予以調查。也就是說是否調查，首先要看是否符合上開三個要件，其次是要斟酌實際狀況，是否有調查之必要而定，而不是以政治性之高或低作為決定之標準。

至於，是否要建立調查案件的審查機制，目前監察院雖無此方面具體的規定，但事實上是存有審查機制的。因為監察院調查案件之來源，不外 1、人民陳訴案件，由監察業務處查詢過濾後，認為係屬監察院職權範圍應予調查者，於簽報院長核定後派查，此一過程就是一種審查的機制；2、監察院院會、委員會決議派查案件，既經院會、委員會討論及決議後才行派查，當然也是經過審查。3、監察委員申請自動調查的案件，在申請調查時也須敘明調查之原因、方向及範圍，經院長核定後派查。不但案件派查之前有上開審查機制，而在調查之後也是有審查機制，因為，任何案件調查竣事後，都必須提出調查報告，送請相關委員會審查作成決議，若是院會決議派查之案件，委員會處理之結果

尚應提報院會。所以，監察院對案件之派查與處理，並非沒有審查機制的，雖然現行審查機制或許仍有些缺失與不足之處，並非非常完備，但若因此即認有另行訂定審查機制之必要，個人則持保留態度，主要原因如下：1、如果明文訂定審查機制，對監察委員申請自動調查有高度政治性案件進行審查，是否有違憲法增修條文第 7 條第 5 項有關監察委員「依據法律獨立行使職權」之規定，事涉憲法爭議不可不慎重。2、「所謂高度政治性的案件」，只是純粹政策性裁量抑或亦有涉及違法失職情事，有時不易界定，同一案件，因調查之角度與面向之不同，會有不同之結果。3、監察委員係由總統經審薦小組審薦審慎遴選，並經立法院審查同意後任命，過程嚴謹，其專業性、自律性應無問題。因此，高度政治性案件宜否調查，應由監察委員依據相關法律規定及其專業，妥為審酌作明智之判斷，如有違法濫權情事，監察院亦可依據法律及有關自律規定予以處理。4、目前現制在運作上尚稱順利，未發現有重大缺失，似無另行訂定實用性不高之調查案件審查機制之必要。

二、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？

答：目前懲戒機關受理懲戒案件之來源有二：一是監察院彈劾移送懲戒，另為各院、部、會等主管長官移送懲戒，但主管長官移送懲戒案件有其限制，對於所屬九職等以下公務員，得逕送公懲會審議，簡任以上公務員，須送請監察院審查，此為移送機關二元化。至於所謂之彈懲合一制，係指監察院之彈劾案須向懲戒機關一司法院所屬之公懲會提出，由該委員會進行審議決定是否應受懲戒及應受如何之懲戒處分，監察院不自為懲戒，彈劾遂成為懲戒之先行程序，彈劾與懲戒兩種性質與權屬不同之制度，因而相結合而言。

題意所稱之彈劾與懲戒「二元化」，如係將監察院之彈劾權行使對象限縮於政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員，薦任以下公務人員之懲戒則由機關首長或主管長官逕行移送，將有以下問題：1、依憲法及其增修條文之規

定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，對彈劾之對象並無職等及官階高低之限制，若限制監察院彈劾權僅能對簡任 10 職等以上之高階公務人員行使，與憲法第 97 條第 2 項及憲法增修條文第 7 條第 3、4 項規定不無牴觸。2、公懲法第 8 條規定，同一違法失職案件，涉及之公務員有數人，其隸屬同一移送機關者，移送監察院審查或公務員懲戒委員會審議時，應全部移送。因此，同一違失案件，同時有 10 職等以上及 9 職等以下之公務人員涉及時，如何全部移送將產生問題。3、監察院調查案件時，發現同一違失案件所涉及之人員有簡任以上與薦任以下人員時，是彈劾全部，抑或彈劾一部，也會產生問題。4、如依上開劃分，機關首長或主管長官擁有對所屬薦任 9 職等以下公務人員之專屬移送懲戒權，監察院不能對其提出彈劾，倘機關首長或主管長官對所屬人員之違失不為處理時，是否就不了了之，該公務員可不須負任何行政責任，顯然有所不妥。因此，監察院彈劾權行使之對象，應不僅限於政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員。目前監察院之彈劾權，在運作上也儘量不對低職等人員行使，而是函送主管機關議處，但有時薦任 9 職等以下公務人員也擔任重要職務（如警察局分局長）或違失情節相當嚴重，監察院必要時亦應保有對其行使彈劾權之權力，這不僅是憲法所賦予之職權，也是事實上有此需要。

其次，所稱懲戒與懲處「一元化」後，取消公務人員考績法懲處規定，將懲戒權歸屬於行政權，司法機關僅擔任不服懲戒處分之救濟機關，會有以下問題：1、憲法規定公務員懲戒是司法院職權，且依司法院釋字第 298 號解釋此項懲戒亦僅得視其性質於合理範圍內以法律規定由其長官為之，若將懲戒權全部改由主管長官行使，完全剝奪司法院懲戒權，顯有違憲之虞。2、行政懲戒案件數量相當龐大，不服懲戒處分申請救濟之案件也必然甚多，司法機關是否能夠承擔，亦值得探究。3、懲戒權完全歸屬於行政機關，行政權是否獨大，會不會產生行政獨裁、專制問題，甚或濫權、包庇、徇私等情事。4、司法機關若無懲戒權，監察院之彈劾案應向何機關提出？除非監察院也具有懲戒處分權，否則對行政人員之彈劾案，仍向行政機關提出由其議處，顯非妥當。因此，將懲戒權全面劃歸行政權，所牽涉層面太大，不宜輕言變動。

三、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？

答：彈劾權與糾舉權行使之原因，憲法規定都是「違法失職」，並無差別，則二者究有何不同，不免滋生疑義。憲法於彈劾權之外，何以又規定有糾舉權？揆其原因，係於對日抗戰期間為適應戰時非常情勢行使監察權之需要，國民政府特制定「非常時期監察權行使暫行辦法」，明定監察委員或監察使對於公務員違法或失職行為，認為應速去職或其他急速處分者，得以書面糾舉呈經監察院院長審核後，送交各該主管長官或其上級長官，以簡化行使彈劾權之程序。當時確發揮很大的功效，提出之糾舉案為數甚多。制憲時乃將糾舉權明訂入憲，與彈劾權同為監察院對違失公務員所行使之「對人」監察權。但憲法並未針對彈劾權與糾舉權作明確的區隔，監察法雖於第 19 條有所規定，但仍不盡明確完備，因之，遂有「合一論」或「分立論」之說。

依個人之見，糾舉權仍有存在之必要，因糾舉權之性質及功能與彈劾權不完全一樣，彈劾權主要是對於違失情節重大但在處理上並無時間急迫性之公務員所行使。糾舉權則不一樣，是對有違失之公務員，其情節未必重大，但處理上有其急迫性，須由其主管長官或上級長官作出急速處分，以免其繼續違法濫權，貽害公務，使危害更加擴大。例如：管理錢財之公務人員，虧空公款、帳目不清，發現後如讓其繼續掌管錢財，難保不繼續上下其手中飽私囊，使虧空更加擴大，帳目愈加紊亂，於此情形即有行使糾舉權之必要，其主管長官或上級長官，於接到糾舉書後至遲應於 1 個月內為停職或調職等急速處分。糾舉權之主要精神在此，而其急速處分的功能也是彈劾權所不及的，因以糾舉權自有存在之必要。

糾舉權行使限於須為急速處分，但由於現在公務人員違失須要急速處分者畢竟不多，所以糾舉權行使也不多，這是糾舉權性質使然。但為發揮糾舉權之功能並使與彈劾權有較明確區隔，個人認為監察法第 19 條規定之適用範圍宜予擴大，除對有違失之公務員於認為有先予以停職或其他急速處分之必要外，並及於薦任 9 職等或相當於 9 職等以下之公務員，除法官及檢察官外，其違失情節尚非重大者，均得提出糾舉案。亦即糾舉權適用於下列情形：1、對公務

員之違失行為，認應先予以停職或其他急速處分時，因有其急迫性，仍維持現行規定，不分公務員之職等均得提出糾舉案。2、對薦任 9 職等以下之公務員，其違失情節倘非重大，又無上述應先為急速處分之情形，則提糾舉案送交其主管長官或上級長官，逕依公務員懲戒法或公務人員考績法之規定處理，但若不為適當之處理，監察院得改提彈劾案。至於法官、檢察官之違失行為，因其職務性質特殊，故縱為薦任 9 職等以下之人員，仍對之提彈劾案。彈劾權與糾舉權似可藉此區隔以發揮互補之功能。

四、彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，是否修法侷限於一定範圍(政務官、法官、檢察官或簡任以上人員等)? 並與糾舉權妥適區隔?

答：此一議題，已於上開提問中說明，不再贅述。

五、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定?

答：承上，如依前述予以修法，糾舉權之行使範圍就很明確。

六、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決?

答：監察院提出糾舉案後，其主管長官或上級長官除為急速處分外，依監察法施行細則第 16 條第 2 項規定，對於簡任以上之違失人員，仍須送監察院審查，這是基於公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定而作配合性的規定。由於公務員懲戒法該條規定簡任以上公務員，機關不得逕行移送公懲會懲戒，須先送請監察院審查，如不送監察院審查將無法對其懲戒，因而產生「重複審查」情形。雖然如此，監察院之審查還是有其作用的，除審查違失公務員違失情節是否重大外，也審查主管機關有無依糾舉意旨做適當急速處分，以決定本案後續是否有提出彈劾案之必要。

若要解決「重複審查」問題，並非無改善途徑。現行監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。上開「急速救濟之處理」，是否包含對人之急速處分，仍有爭議，依立法院審查紀錄，「急速救濟」是不包含對人的急速處分在內，而是專指對事的急速救濟而

言。如將此一條文修改為包含對人之急速處分在內，則監察院調查結果認為違失公務員有急速處分之必要，而且情節重大應予彈劾時，就可直接提出彈劾案，並依上開規定通知主管長官為急速處分之處理，一次解決，就不會發生「重複審查」的問題。

七、監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員糾舉之行使（監察法第 19 條第 2 項），目前辦理情形為何？未予行使之原因為何？

答：目前監察委員雖有分區巡迴監察制度，但依監察法第 19 條第 2 項規定，對監察區內薦任以下公務人員提議糾舉者很少，甚至沒有，稽其原因不外：1、糾舉案基於其性質本來就不多；2、對薦任以下公務人員之違失行為需要做急速處分之情形更少；3、目前資訊發達、交通便利，糾舉案之提出未必就是負責該監察區之監察委員。對此情形，關鍵不在監察委員有無在監察區內行使糾舉權之問題，而是糾舉制度本身須配合現時環境及需要而作檢討，如果能夠把糾舉權行使之範圍加以適度擴大，糾舉權不彰問題應可解決。

八、彈劾缺乏辯護機制、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾彈人權益之保障，仍有未盡周妥之處，相關法制作業是否應予加強？

答：彈劾是否須要辯護機制，一般而言，所謂辯護制度是適用於司法案件之偵審程序，對於行政機關的行政調查或監察機關的監察調查，都不採辯護制度。行政機關的行政調查，可以指定代理人、或偕同輔佐人到場，但是沒有辯護人。彈劾案件受調查之公務員可否偕同輔佐人到場協助陳訴，深值探究。基於保障公務人員權益之立場，可從法制面加以檢討，除於監察法第 26 條明定監察委員於提彈劾或糾舉案之前，應行約詢受調查人之外，並規定受調查人經監察委員之許可，得偕同輔佐人到場，使其有充分陳述、辯明的機會。

有關糾舉案件有無正當之救濟辦法，依照現行規定，並不是沒有救濟途徑。監察院提出糾舉案送交主管長官或上級長官，主管長官或上級長官接到後是否一定要做急速處分？依監察法第 21 條第 1 項後段規定「其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由」，「聲復」就是一種救濟機制。監察院認為聲復有理由，得予以核復同意；若認為聲復無理由，監察院可要求該管長官或上級長官仍應依糾舉意旨處理，並得依監察法第 22 條第 2 項規定辦理。如主管長

官已為處分，受處分人可依照公務人員保障法相關規定提出救濟。

九、為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？

答：調查為監察院行使彈劾、糾舉、糾正等職權所必經之程序，為因應調查案件需要，自應賦予調查權合理之強制力，故建議增訂第 26 條之 1 規定，對違反第 26 條第 1 項、第 2 項規定，無正當理由而拒絕提供檔案、冊籍及其他有關文件或拒絕到場接受詢問者、或雖到場而拒絕陳述或為不實陳述者，明定其應負之法律責任或應受之處罰。至於應受處罰之種類，可參照司法院釋字第 585 號解釋意旨及民事訴訟法第 303 條、公平交易法第 43 條、稅捐稽徵法第 46 條等之立法例，處以行政罰鍰並得連續罰之。

十、調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者或使公務人員登載不實者，是否有「偽證罪」或「偽造文書罪」之適用？有無修法之必要？還是於約詢正式提問前即告知相關法令？

答：目前偽證罪依刑法第 168 條規定，是在審判中或偵查中，具結後而為虛偽陳述，始該當偽證罪之處罰。監察院不是審判機關，也不是檢察機關，如果沒有修法，是不可能偽證罪之適用。但有無必要透過修法，將公務員虛偽陳述納入偽證罪，亦即用刑事責任來追究其虛偽陳述，非無研酌餘地。

公務員在監察院約詢時為虛偽陳述，牽涉兩個層面法律問題，一個是涉及違反公務員服務法「誠實義務」；另外，公務員虛偽陳述，讓監察院人員將不實事項登載於公文書，是否構成「使公務員登載不實」罪也值得研究。因此，公務員於監察院調查時為虛偽陳述，與其修法納入偽證罪處罰，不如直接適用公務員服務法之規定予以處理。如其情節較為嚴重，且符合使公務員登載不實罪構成要件時，亦可移送偵辦。於約詢正式提問前即告知相關法令規定，促其據實陳述，這是很好而且必要的做法。

十一、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：司法機關指揮調度司法警察辦案，訂有「調度司法警察條例」、「檢察機關

與司法警察機關執行職務聯繫辦法」以為依據，法院與司法警察機關也訂有相類似之聯繫辦法。

監察院目前似未與警憲機關訂定相關聯繫辦法，可能是須要通知警憲機關協助的機會不多所致。未來若要訂定聯繫辦法以備不時之需，也未嘗不可。訂定辦法時，下列基本事項應予納入考量：1、使用何名義通知。2、以何方式通知。3、協助之事項為何。4、警憲機關對於監察院或調查人員通知協助事項應為如何之處理。5、警憲機關應將處理結果迅速回報監察院。6、對協助辦理有功或不力之警憲人員相關獎懲規定等等。

十二、監察調查處之配置是否再予充實？為因應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」與「筆錄及蒐證組」，並調整調查人員人力結構，以達「專業分工」之效？

答：監察調查處之配置當然需要再充實，由於調查案件範圍及於各級政府機關業務，業務內容極為廣泛，涉及諸多法令與專業知識，目前監察調查處員額尚有不足，須再予擴編充實各項專業人才及助理人員，以應實際調查業務之需要，並提升調查工作之品質。

公懲會改制為懲戒法院後，如司法院所提公務員懲戒法修正草案亦經立法院審議通過，監察院提出之彈劾案件，依修正後之規定，於懲戒法院審判期日須到場陳述移送要旨並就事實及法律為辯論，此一新增業務勢必增加監察調查處工作量，亦應對此早做規劃，以資因應。

訪談編號：B1

訪談時間：98年11月18日下午3時至4時30分

訪談紀錄：

一、懲戒權之定位（司法權或行政權）與歸屬（司法院或監察院），有無調整之空間與必要？若然，應如何調整？

答：懲戒權之歸屬不適於移到監察院，其理由應回到檢察官與法官的角色來看，監察院原始角色比較類似檢察官角色，是在舉發；從人權保障之角度而論，由

同一個機關調查，並由該機關處罰，比較不恰當。除非有個明確理由，由同一機關調查並由該機關處罰，在行政權內有懲戒權之效果，亦即長官要領導統御，但監察院又不在領導這些官僚，因此，監察院職司調查，又具懲戒權，似乎不太成熟。

不過，無論監察院是否有懲戒權，依法治國原則還是需要有救濟管道，監察院所做之處置，若在法院救濟時被推翻，與現在狀況沒有太大之差別，「公懲會不作決定」或「監察院重重舉起、公懲會輕輕放下」，結果還是一樣。最終個案之救濟，依憲法第 16 條的保障，還是要存在，無論如何，判決都是獨立審判的法院的權責，誰都無法掌控。

另一方面，從權力分立之角度而言，懲戒權之歸屬於監察院，亦是不適宜的。

二、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？

答：限縮彈劾權之範圍，與監察院是否發揮功能，並沒有必然的關係。在現行制度之架構下，若要專門彈劾大官也可以，所以彈劾大官是可以做而不做，並不是說不能做。職此，問題不在範圍之大或小，目前法制讓監察院擁有最大之裁量，沒有什麼不好。

據上，彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，有何特殊意涵，就現階段監察院功能的改進看不出有何實益。

三、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？理由為何？有無建立彈劾權與糾舉權互補機制之可能性？

答：糾舉權就制度性的考察而言，當時是為應付戰時之需要，對於違失案件必須明快處理，其程序是比較簡便。至於糾舉件數之意義，對制度存在與否是否具有深刻之意涵，亦值得研究。

糾舉權此一制度，究竟是制度沒有用？還是不能用？這是第一層次問題；

第二個層次是制度沒有用，才有是否修改的問題。第一個問題還必須經過一番的論證，若得出結論是制度沒有用，才進入第二個問題，制度要不要改革或廢除問題。目前糾舉是個功能性的權力，而不是一個組織性的安排，存在又何妨。

彈劾權與糾舉權當然有互補機制，監察院有多種武器配備存在，並沒有什麼不好。糾舉權的存在具有威嚇事務官之作用，同時亦具督促或控制政務官的功能，應該是有意義的。糾舉權具有時效性，表示監察院之作為，以正視聽，尤具有正面意義。

四、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：就學理來講，刑事責任與行政責任本來就是分開的，因之，行政責任的判定不以刑事責任為基礎。現在公懲會之作法，並無道理。監察院追究的是行政責任，公懲會動輒以「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」而停止審議，此一部份應該是公懲會之不當，因為公懲會將兩者結合在一起。例如：警察下班時攜槍外出，將情敵擊斃，涉及兩個面向，第一個是犯殺人罪，第二個是警察未依規定將槍械繳回之行政責任部分，以及長官該負什麼監督責任的問題，並不需等待殺人罪是否確定後再行議決，這是很清楚的。

公懲會應如何發揮其應有功能，固然值得檢討，當然也不能有時間上的錯誤理解，為了回應民意速審速決，卻忽略了個案正義或當事人權益，這也是懲戒權由公懲會掌理，不是由行政機關掌理的理由之一。公懲會透過司法化之程序來維護當事人權益，從此一觀點來看，時程上就會有一些拖延，程序較為完備，對人權保障較為周全，難免會有這種結果。

惟監察院本來就可彈劾法官，對於延宕審理、宣判或拖延裁判，失誤時效等均得依法提案彈劾，這是監察院可以施壓的部分。「遲來的正義不是正義」，對於公懲會審理案件時效，應有一定規範，若有違反，則應予處理。

五、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特

性另為設計？

答：軍職人員因案被彈劾者是否得辦理退休，應審酌相關法令，若法令規定有不合理的地方，應予以修正。

至於軍職人員、法官之懲戒，尚無另為設計之必要。

六、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？

答：監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有兩個面向，其一是，主管長官有較大之裁量空間，其二是「明確性」的問題，若要確保單純責任之追究，並完備糾舉之制度，對糾舉之處理，監察法應詳予規定，持高度肯定。

我們應該研議，將糾舉權與公懲法相互結合並建立配套措施，限縮長官裁量空間，讓長官之處置有可預測性；監察院對該主管長官之處理是否依法，還有後續追究之餘地，這樣會比較有意義。

七、糾舉權之處理與主管長官懲戒權（公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權）是否適度結合？避免與彈劾權重疊導致糾舉權萎縮？

答：糾舉權與公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權結合，應該很好，主管長官平時依考績法處理，若經監察院糾舉則依懲戒法處理。

八、監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」，俾以經驗傳承並避免再度出現空窗期？

答：「交錯任期制」的制度設計，上位的想法是為傳承經驗，分散政治勢力風險，此一部分在「不得連任」之制度下意義比較重大，如大法官不得連任，其交錯任期制才有存在之意義。反觀，監察委員得以連任，並不需要就傳承經驗之角度而認應採交錯任期制。又交錯任期制需要修憲，工程浩大，特別為這一部分而修憲，合理性仍有欠缺。

監察院出現空窗期，不是規範本身的問題，而係政治鬥爭下之產物。未來政治鬥爭是否頻仍，很難判斷。倒過來說，是否因一次之經驗，推出要修改此一規定還太快。本質上，「交錯任期制」是為傳承經驗，從來不是為避免空窗期而設計。

九、監察院組織法第 3 條之 1 對於監察委員資格條件有關「曾任中央民意代表一

任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」等兩款規定有無修正之必要？

答：監察委員資格條件多或寡都是空幻的，再多也擋不住政治酬庸，再少也未必任用出不當的人。提名與審查若認真去做，沒有條件也可以，提名與審查若不好好做，條件再嚴密也沒用。現在問題不在條文規範不當，而是提名與審查不當，因此，資格條件並不重要。進而言之，應該是提名與審查者應該如何行使其職權，才是核心。

十、為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？

答：就監察權來講，要發揮其功能，賦予「強制權」，要求被調查對象出席接受詢問，此一部份，涉及法律層次的修法程序而已，應該不是一件不好的事情，也不是一件困難的事情。

另外，一旦賦予「強制權」後，監察委員有無濫權之虞，也是一個問題，若監察院是一個良善機關，就不會畏懼賦予這樣的權力。

十一、調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者，是否有偽證罪之適用？有無修法之必要？

答：調查案件若要適用虛偽罪，應該直接修正監察法，不宜準用。公務員之陳述應該扮演什麼角色，如果是書面，就會涉及偽造文書之嫌；就依法行政的觀點，口頭陳述究竟有何意義，承辦人是專業文官，如認為長官的命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，應以書面下達。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。亦即明知仍奉命照辦，不問有無陳述意見均難辭違失責任，公務人員保障法第 17 條規定甚明。

當然，口頭之陳述對於事情之釐清是有幫助，但就依法行政的機構，國家機關的一部分，每一件事情來龍去脈都是清清楚楚，提出書面說明就應該釐清，要讓公文書發揮意義。至於責任之追究，則依據分層負責來評斷。若用偽證罪，又涉及刑法的問題，反而會更複雜。

訪談編號：B2

訪談時間：98年11月20日上午9時50分至10時30分

訪談紀錄：

一、懲戒權之定位（司法權或行政權）與歸屬（司法院或監察院），有無調整之空間與必要？若然，應如何調整？

答：懲戒權應歸屬監察院，因為監察院提案彈劾後，移送公懲會審議，常發生「重重提起，輕輕放下」之情形；其次，懲戒必須具有立即警惕的功能。

至於懲戒權應歸屬監察院，有人質疑「球員兼裁判」問題，監察委員可分成兩組，一組為調查彈劾組，另一組為懲戒組，以化解虞慮，其組成得採「登記制」或「輪序制」辦理。

二、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？

答：監察院主要是針對政務官、簡任以上公務人員、以及將級以上軍職人員之違法失職，進行調查、彈劾；薦任以下公務人員則依人事法規予以懲處，這樣有下列好處：首先、薦任以下公務人員依人事法規由主管長官懲處，可收立即處罰效果，建立主管威信，並收領導統御之效；至於簡任以上公務人員，其行政歷練已經一段時間，避免因與主管長官不同派系而被排擠，藉著懲處排除異己，所以透過監察院嚴謹的調查及彈劾審查程序，以符公平正義原則；亦不會讓外界有「只拍蒼蠅，不打老虎」之印象；再者，可讓監察院人力有效運用。

三、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？理由為何？有無建立彈劾權與糾舉權互補機制之可能性？

答：糾舉是對比較低階公務人員所為之急速處分，予以停職或調整職務的一種措施，但目前糾舉案件數比較少的原因為，其一為監察權是事後權；其二為監察院擬對違失人員提案糾舉時，主管長官業已先行調整職務，糾舉之目的即屬達成。因之，提糾舉案有其困難所在。

糾舉與彈劾應該合併，但有急速處分之必要時，依據監察法第 14 條第 1 項規定，監察院向懲戒機關提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。但在解釋方面，就不應僅限縮於「對事」，亦即對事、對人均有其適用。

四、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：公務員懲戒法係採「刑懲並行」制，惟其但書規定「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」時，得議決停止審議，公懲會常援此但書規定停止相關懲戒案件之審議程序。

解決方式，第一，監察院提出彈劾案時，以行政違失為主，涉及刑事責任部分，則儘量少觸及，行政違失敘述明確，則公懲會停止審議之理由及機會將會降低。第二，透過兩院協調聯繫機制解決。

五、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？

答：軍職人員適用之陸海空軍懲罰法，其性質應該屬懲處性質，而非懲戒。

軍職人員被監察院彈劾或正在審議中，亦不論是否業經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，應可聲請司法院大法官解釋，以要求國防部修正相關法規，以免扞格。

六、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？

答：糾舉是要求主管長官停職或其他急速處分，因此，在審查決議時，應敘明主管長官應予以停職或調職。

法令若有明文規定最好，否則在監察院職權範圍內依上開意見處理。

七、糾舉權之處理與主管長官懲戒權（公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權）是否適度結合？避免與彈劾權重疊導致糾舉權萎縮？

答：承上，薦任 9 職等以下公務人員之違失案件由主管長官處理，則糾舉權與公務員懲戒法第 9 條第 3 項主管長官懲戒權之結合，是可行的。

八、監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」，俾以經驗傳承並避免再度出現空窗期？

答：監察委員之任期應延長為 8 年，但不得連任，每 4 年改選一次。如此，每任總統都有提名機會，也不會產生空窗期；另外經驗亦可傳承，亦不致造成「國王人馬」或爭取連任而承順逢迎。

九、監察院組織法第 3 條之 1 對於監察委員資格條件有關「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」等兩款規定有無修正之必要？

答：有關「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」這兩款規定應該修正，並加強其他條款之名額；同時應依照監察院收受人民書狀各類性質之比率，分配監察委員名額，以強化監察委員專業性。

十、為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？

答：監察法應該具有合理的「強制權」，司法院釋字第 585 號解釋「立法院為有效行使調查權，固得以法律由立法院院會決議依法對違反協助調查義務者科處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力。」監察院為國家最高監察機關，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，反而沒有強制權，允應檢討。

監察院應成立憲政小組，針對憲法及監察法規進行研究，適時提出修法建議，並說服立法院朝野黨團，儘速完成相關法規之修法程序。

十一、調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者，是否有偽證罪之適用？有無修法之必要？

答：監察院是一個公務機關，所製作之約詢筆錄為公文書。調查過程中，被約詢人若使公務人員登載不實或虛偽陳述，將涉有偽造文書罪或偽證罪之嫌，監察院應該選擇適當案例，移送檢察機關偵辦，以建立案例，將來對被約詢人才能產生警惕作用。

訪談編號：B3

訪談時間：98年12月14日下午2時20分至3時20分

訪談紀錄：

一、懲戒權之定位（司法權或行政權）與歸屬（司法院或監察院），有無調整之空間與必要？若然，應如何調整？

答：懲戒權最初的設計，應該是基於行政權之需要，為避免行政權發生錯誤。由此，從兩個角度來看，一個是內部，一個是外部。行政權內部需要懲戒之理由是為確保命令的貫徹，上級長官認為下級部屬未符合目的要求，乃予懲戒，以確保行政效能及行政指揮。從外部的角度看，懲戒是為避免犯錯或糾正錯誤。至於應歸屬於哪一機關？質言之，內部會歸屬，外部也會歸屬；同樣是懲戒，行政權內部有需要懲戒制度之理由，外部也有需要懲戒制度之理由，所以懲戒權會同時存在內部與外部。

如果懲戒權是內部，一定是上級對下級，外部則同時包括上級「及」下級，這是兩者不同之處。外部要進行懲戒，一定是整個體系每個點都有可能是受懲戒的對象，行政體系內部之懲戒是上對下，內部與外部不同之處，就是受懲戒的最高點一定不一樣。純從內部而言，上級要懲戒下級，應係一次之決定，且這個決定不會有審查；如果需要審查，通常是外部，因為內部審查等於沒有審查。

從行政體系之懲戒來講，只有一個問題，即制度設計上必然要考慮的，就是外部審查。現行制度中，特別權力關係是沒有外部審查的想法，傳統上是沒有外部審查，長官決定懲戒後就定案，這是內部事務，就像「家法」一樣，不需外部干預，最能確保行政命令的貫徹，而且確保行政效能。如果要引進外部審查，將影響行政權之有效性，但外部審查確能保護被懲戒人之基本權益，這是制度設計上之基本考量。現在特別權力關係被打破，要有外部審查，只是審查之範圍與強度為何的問題。外部審查本身亦是一種懲戒，而懲戒，其實就是外部審查，也就是主管長官將公務員移送公務員懲戒委員會，這是外部審查，雖係由公懲會來懲戒，其實是長官要懲戒，公懲會只是審查長官之決定有無理由而已。

第二種情形，本身就是外部懲戒，究由誰來懲戒？其懲戒亦可能及於長官。邏輯上，一個是司法機關，就是法院，不過，法院是被動的，所以需要有一個獨立機關發動，採行三權分立體制的國家，發動機關就是國會，所以彈劾權歸由國會行使，其道理在此。如果不由國會行使，唯一的選擇就是再設一個獨立機關，監察院因此應運而生，所以懲戒權不會歸監察院。

監察院有糾舉權、糾正權及彈劾權，糾舉權與糾正權已經接近掌控行政權，因為，糾正權迫使行政機關依糾正意旨改善，如行政機關接受意見，其實已經握有行政權；再者，只有長官才能指揮下屬，現在監察院行使糾舉權，通知長官對於下屬之違失急速處理，隱然成為長官的長官。本質上，沒有最後的發言權，才會是外部的。因之，糾正與糾舉不會歸到法院；只有「彈劾-對人」歸由法院處理，因其外部性，所以懲戒權絕不會歸到監察院。

公務人員之懲戒，追究違法失職責任，最嚴重者就是免職，但有時候免職並不是最嚴重之處罰，還有刑事責任問題。一個行為有刑事責任，是最嚴重的行為，相對而言，行政責任是次嚴重的行為。懲戒責任之設計，同樣要追究刑事責任，現行檢察系統負責追究公務人員刑事責任，其實是內部追究，是左手打右手，本質上須視長官追究與否而定。檢察系統設置在行政權內，如係內部的，是上對下，刑事責任的追究也是上對下，則對最上位者之刑事追究，一定不徹底。

懲戒不只追究行政責任，尚得追究刑事責任，是最有效，最具威嚇性。關鍵問題是，究係內部或外部，從制度設計而言，如果是外部，最嚴重的機制是追究刑事責任，外部不用，表示公務人員不用追究刑事責任的意思，因為內部不會追究，外部也不追究，不是表示沒有刑事責任嗎？惟刑法制度並非公務人員沒有刑事責任，所以先天一定要外部的，一個獨立的外部追究刑事責任機關，很簡單，已經有外部獨立的追究懲戒權機關，何以不能追究刑事責任，所以，監察院應該追究刑事責任，監察院就是追究公務員刑事責任之檢察機關。依據憲法第 97 條第 2 項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送「法院」辦理。所謂「法院」，並不包括檢察機關，憲法學者謝瀛洲亦持同樣見解。因之，監

察院就涉及刑事案件，直接送法院處理，而不送檢察機關，此為監察院最具威力之職權應該善加運用。

監察院一定是外部追究責任的機關，不要想作最後決定者，而且應該追究公務員之刑事責任，方屬正辦。監察院依憲法第 97 條第 2 項規定，將涉及刑事案件移送「法院」辦理，執行上若有疑義，應聲請大法官解釋。

二、未來彈劾與懲戒朝向「二元化」，而懲戒與懲處則導正為「一元化」，將現有彈懲合一制度還原為彈劾與懲戒二元化（即：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官處理），並將現有懲戒與懲處雙軌並行制度導正一元化（懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計）之意見為何？

答：懲處是內部發動的懲戒權，懲戒是外部發動的懲戒權，監察院是外部發動的，所以一定要二元，既要懲處也要懲戒；容許長官發動，也要容許外部發動，因其目的與功能各不相同。

三、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？理由為何？有無建立彈劾權與糾舉權互補機制之可能性？

答：監察院之核心權力是彈劾權，不但能讓不適任之公務員去職，而且可以追究刑事責任；惟其前提是「違法失職」，惟違法失職的情形千萬種，如都一律予以彈劾，恐非妥適。因此，應該分輕重而作不同處理，制度上，對於輕微者予以警告，即行使「糾正權」；有急速處分必要者，送交主管長官處理，即「糾舉權」。所以，彈劾、糾舉、糾正 3 權，其實是一件事情，而糾舉、糾正是輕型態的彈劾，進而言之，糾正是警告性之彈劾，各機關對於糾正案，如不為適當之改善與處置，得逕依監察法第 6 條或第 19 條之規定予以彈劾或糾舉。

綜上，彈劾、糾舉、糾正是同一件事情，只是程度不同的處理方法而已。因之，監察院應該訂定規範，劃分彈劾、糾舉、糾正之違失程度，俾資遵循。又彈劾與審計權連結，發現決算有問題，差距過大就予以彈劾，其功能更大。是否要發揮功能，全在監察院。

四、彈劾權之行使對象太廣泛，難有全面性系統性的懲戒效果，是否修法侷限於一定範圍（政務官、法官、檢察官或簡任以上人員等）？並與糾舉權妥適區隔？

答：本題從前揭意見中，亦可獲得解答。

五、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：監察院應該在制度上確立：第一、追究行政責任與刑事責任應該合一，亦即公懲會須在一個判決書交代清楚，例如：主文「張三撤職。張三處無期徒刑。」兩者都是司法機關所作的判決，為何要分二個程序，讓公務員「官不聊生」；一個違失案件，追究兩個責任，對公務員很不公平，不但時間拖長，而且兩個決定還會衝突，一旦衝突，注定兩個機關同受傷害，這種制度設計極不恰當。理想的方式，應該刑懲合一，一個程序由法院一個庭解決，且應由刑事庭審理。

其次，如果刑懲不合一，監察院應該將刑事責任與行政責任分開，不讓刑事的追究與否影響懲戒程序之進行。若認有刑事責任就移送司法機關處理，不要兩者掛勾。坦言之，刑懲只有合一的問題，而沒有先後之問題。

六、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？

答：軍職人員於司法院釋字第 262 號解釋後，其懲戒制度就應該專門設計。因為文職人員與武職人員陞遷系統不同，懲戒之方式亦當有所區別，如同司法官法草案所規定一樣，亦另為設計，但都不影響懲戒權之行使。不同之建制，當然要有不同的懲戒；只要有不同人事體系，就要有不同之懲戒機制。

七、監察委員之任期是否應修正為「交錯任期制」，俾以經驗傳承並避免再度出現空窗期？

答：贊同「交錯任期制」。

八、監察院組織法第 3 條之 1 對於監察委員資格條件有關「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者」等兩款規定有無修正之必要？

答：這兩款規定是有其道理，因為這兩種人都是有監督行政機關經驗的人，一個

是議會議員，一個是新聞媒體，都有監督的經驗。制度理性而保留這兩款規定是有道理的，若要修正或刪除亦無妨。

九、為利調查作為之進行，對於違反監察法第 26 條規定，於監察院約詢時，「拒不出席」，應如何處置？是否應修法增列合理的「強制權」？

答：監察院調查案件應該有強制權。惟監察院應該運用調查權，查明事證，而不要迷信自白。

被約詢人是否到場並不重要，但最主要的是要強制公務員交出文件。

十、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：建議應該修法，或借用檢察官（扣押），或自行建立與檢察官相同的扣押制度，再請法院同意。

十一、調查過程中，公務人員為虛偽之陳述者，是否有偽證罪之適用？有無修法之必要？

答：建議修法處理。惟監察院有彈劾權，何必用刑事處罰，真正要援引刑事部分，就應該將憲法第 97 條第 2 項一起運用。

訪談編號：C1

訪談時間：98 年 11 月 6 日下午 3 時 10 分至 4 時 20 分

訪談紀錄：

一、未來公務員課責改為：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員、軍警人員之懲戒由機關首長或主管長官處理，並將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，對此意見之看法為何？

答：政府機關首長對於部屬，考量天天見面，並將隨時指派任務，所以不願意直接懲罰所屬員工，人同此心。如能朝向懲戒與懲處合一，機關發現 10 職等以上簡任公務人員涉有違失，就聲敘理由，移送監察院審查；薦任 9 職等以下人

員，則移送公懲會審議；如此，主管對部署之監督就不會發生手軟情形，違法貪瀆弊端將會獲致改善，監察院與公懲會是獨立機關，監察委員與公懲委員獨立行使職權，可以面面俱到，比較能夠達到制約違法失職公務員之功能。

現行公懲法與公務人員考績法均有「記過」之處分，兩者名稱相同，一般民眾無從辨識清楚，因而公務員乃不以「被彈劾」為恥，則監察院縱費盡心力進行調查並予以彈劾，公務員依然故我，無法達到懲戒之效果。若懲戒與懲處合一，則記過係經獨立機關正確合法、有公信力審理後所為之處罰，民眾對記過這兩字就會敏感，自然而然官員為了自己的榮譽，違法失職行為就會縮斂，甚至不敢犯、不願犯。

懲戒與懲處合一，配套獎勵的部分亦應一併考量在內，監察院第3屆前院長錢復先生大力提倡「激濁揚清」，監察院調查案件若發現有優良事蹟時，應有審查機制，以激勵優秀公務員之辛勞。

二、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？

答：首先，提案糾舉之後是否須再提彈劾案，仍有爭議。目前實務上，「糾」而後「彈」，或僅「糾」未「彈」，這兩種方式都有在運作。

基本上，贊成彈劾權與糾舉權「合一」制，彈劾由9人審查，比較嚴謹；糾舉僅3人審查，對於公務員權益保障，較為薄弱。如採合一制，互補機制是可以做到的，亦即召開糾彈審查會議，將彈劾與糾舉一起審查，其決定有下列四種可能：（一）彈劾不糾舉。（二）糾舉不彈劾。（三）既糾舉又彈劾。（四）不彈劾亦不糾舉。如此，糾舉權的及時處理重大違法失職，避免危害，效果就可達成。目前的缺點，可透過3人變為9人之審查來彌補，對調查行政而言，兩者合一，可節省資源及時間，亦不失周延性，此一合併審查機制應該可行。

彈劾權與糾舉權採「合一論」，當然會涉及法律問題，若要突破現狀，就應修法以為依據。

三、監察法施行細則第12條規定，監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於10日內提出轉送懲戒機關。

然公懲會對上開規定仍有疑義，無法配合辦理，有無解決辦法？與司法院建立聯繫協調管道有無必要？

答：所謂「調查結果不同」有兩種情況，其一為事實不同，其二為法律見解不同。若法律見解不同時，因公懲會是審判機關，監察院應予以尊重；若是事實不同時，違法失職之事實只有一個，為釐清真相，毋枉毋縱，公懲會應通知監察院提出補充說明，由公懲會再予詳實審查，如此就可究明事實，所為議決才具有公信力，不能按照公懲會單方之調查結果處理，以避免「誤判」與「縱放」情形。

監察院是國家整個肅貪機關之一環，應該和其他功能相近之機關建立聯盟、建立互動機制，以發揮肅貪效果。其理由：（一）監察院與司法機關建立互動機制，可以發揮不同機關合作掃蕩貪腐之功能；（二）有了合作機制，可以交換不同機關掃蕩貪腐的證據、經驗、法律見解等；（三）監察院建立與法官、檢察官、政風、會審人員等聯合肅貪機制，定期集會交換個案、交換法律見解、交換辦案經驗，以事先防堵或有效處理，並宣示政府肅貪防腐除弊之決心，藉以產生強大之嚇阻作用，避免公僕以身試法或心存僥倖。

四、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？

答：軍職之懲罰有特別規定，應該是考量軍人負有保國衛民之責任，隨時將赴戰場，有其職業的特殊性。這個議題應分兩方面來談，首先，在戰時，國家生存優先，應該挺軍人，讓軍人專心向前方打戰，此時就不輕易發動調查權來彈劾軍人，則所提問題就不會發生。其次，問題的發生，就是在平時，一般時期，其工作內涵與公務員尚無重大明顯差異，因之，其所受之制約應該與一般公務員相同。

固然期望不要兩套標準，但若寄望國防部配合修正相關法律，猶如緣木求魚，應該由監察院修正監察法明定「公務人員、軍職人員因案經監察院通過彈

劾案後，不得資遣或申請退休。但軍職人員於戰時期間，不適用之。」以但書除外規定，以資兼顧。

五、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：停止審議仍有進步的空間，國家肅貪機關，應盡一切力量達成肅貪反貪的功能，發揮及時懲戒的效果，才能產生嚇阻作用。

其次，停止審議公懲會當然有其理由（懲戒處分應以犯罪是否成立為斷），但個該彈劾案文中，彈劾理由應不只一端，公懲會應就違法失職事證明確部分先予議決（例如：彈劾理由有4項，其中3項事證明確，應就該3項部分先予議決，另外一項則備註：待刑事裁判確定後再予斟酌修正），這樣一方面不會損及被彈劾人之權益，另一方面，亦不會延宕審議時日，不失為兩全其美之作法。再者，對於不確定的部分，亦可函請監察院再予調查，由監察院再行蒐集證據，若無任何補充說明或補送事證時，則回歸前述方式，就事證明確先予議決，不明確部分則以備註處理。

六、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？

答：糾舉權與彈劾權若未合一，糾舉明確性是應該要有的。

現行監察法對於被糾舉人經主管長官調職後，回復本職之時間為何，並無規定；又被糾舉人是否經過一段時間專業再教育（進修、受訓等），始能調整職務，亦無規定，則主管長官之處理彈性很大，就會因人而異，產生差別待遇。

基於保障公務員權益之理念，應有明確之處理程序。監察院職權之行使，不論彈劾、糾舉或糾正，應比照刑事訴訟法、民事訴訟法之精神制定「監察調查程序法」，把每一調查作為之程序，標準作業流程等明確規範，讓每一位參與調查工作之人員，都能按此程序法規定處理，其調查結果才會有均衡性與齊一性，也才有公信力。

七、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？

答：若不浪費人力物力，又兼顧公務員權益，還是要回到前面議題，將彈劾與糾

舉合一審查，但必須經由修法程序，方可達成。

在未修法前，重複審查有其嚴謹性，不過會浪費較多的時間。至於，第 2 次審查建議改為「表格式」審查，亦即將第 1 次糾舉案所提違法失職之事實及證據逐一列出，審查時只要釐清「違失事證不可信」、「法律見解是否正確」、「有無不同意見」等，不需重複調卷、約詢、諮詢、履勘、鑑定等調查作為，以糾舉審查資料為基礎，彈劾審查則採表格式審查，以節省精力。

八、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處，如何改善或解決？

答：有處罰就必須要有救濟，基於保障公務員權益，監察法亦應訂定相關被糾彈人權益保障事項。

在未修法前，遇有糾彈案件，調查階段應可同意被調查對象聘請律師或業務上之專業經理人到場申辯或說明，以周延調查程序，讓被調查對象暢所欲言，充分表達意見，被課責之公務員才會口服心服，勇於改過向善。

九、監察調查處之配置是否應與充實？為應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」負責筆錄製作與行政支援事項，以達專責分工之效？

答：從組織面而言，將調查人員職稱一律改為「調查官」，有其必要，以激勵榮譽心與責任感。

其次，監察調查處分為調查行政與專業調查官兩類，至為正確。現在各行各業專業分工，為大勢所趨。監察院調查案件把履勘、諮詢及筆錄之製作由專責人員處理後，交由調查官據以撰擬調查報告，方可提升調查品質。同時為因應國際上全球性犯罪朝向組織化、智慧化、專業化、國際化「四化」之型態，監察院調查人員必須強化專業知能，方能釐清案情。因之，調查人員之訓練，至為必要，調查人員同時受過不同專業訓練，充分運用，才能順利協助監察委員完成調查工作。

十、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：一般而言，行政院以外之機關，監察院在調卷時受到阻撓之案例較為普遍，

但若依據上開規定，尋求警察（警憲）當局協助，恐亦將事倍功半。

建立「高層聯繫會報」，由監察院與司法院等相關機關定期舉行聯繫會報，彼此相互提供資訊，雙方做到資源共享但保密，這樣才是「政府一體」理念的體現，而不是各自為政。人民期望的政府是一個團隊，而不是一個分割體。建立聯繫會報，才可運行無阻。

十一、監察院監察調查處依專長組成「蒞庭論辯小組」、「蒐證小組」，負責履勘事宜，是否可行？有無其他建議？

答：蒐證小組是有必要的，由年輕調查人員，受專業採證之訓練，體力又好，負責蒐證事項，值得推動。

蒞庭論辯小組則有待商榷，現在調查案件那麼多，民眾期待要快又要好，就必須投入大量之人力專責協查案件，應無贖餘人力研究其他案情。最好的辦法就是監察院每年在會計年度開始，與律師簽訂「開口合約」，亦即在一年內移送司法院審議之彈劾案件，代表監察院蒞庭申辯，並依照申辯之結果衡量服務費用，這樣既不會影響調查案件之進度，受託人亦可發揮專業專長。

十二、監察調查人員之人力應如何運用？方能發揮專長並提高人力資源之運用效率？是否採行「分組辦案」方式？又監察調查人員之養成與輪調機制如何建立？

答：監察調查人員按年齡、專長，「分組辦案」是有必要的，如前所述分成履勘蒐證小組、諮詢約詢小組，調查報告專業小組等，各自分工、協同一致以完成協查工作。

分組辦案之必要性是，由一組團隊同時協助調查，可以發揮「專長互補」之優點，現在的調查案件，通常不是單一專長可以處理的，尤其對於天災案件，或是智慧型違失案件，都是跨好幾個領域，一個團隊如果同時兼具工程、法制、會計等專長所組合而成，其調查品質一定更加專業而有效。

要有好的調查人員，其養成就必須比照司法官訓練所之訓練規格，或至少要比照調查局之訓練規格，訓練課目、時數來達成養成教育，這是職前訓練部分。在職訓練，要隨時增加新的專業知識，由於平時調查工作非常忙碌，要大家放下身邊工作參與教育訓練，恐怕效果不彰。因之，可以訂定每年的1月或

2 月份接近農曆春節過年期間，不適合大規模調卷、約詢或履勘，在此期間專心接受訓練，這樣調查與訓練才會兼顧。

最後是職務輪調制度，如果能建立院內各部門輪調機制，按照年齡、專業分工輪調，這也是院內的人力資本。其次，推動院內與院外（行政院等）之輪調機制，也未嘗不可。

「待人待心」，監察院對待員工亦復如此，瞭解部屬之心聲，是重要的。同仁覺得工作壓力大，又無法解決，就應該設法突破，否則將阻礙優秀人才進用管道。總而言之，講求工作量及工作速度的合理化，才可留住優秀人才。

訪談編號：C2

訪談時間：98 年 11 月 13 日下午 5 時 45 分至 6 時 50 分

訪談紀錄：

一、未來公務員課責改為：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員、軍警人員之懲戒由機關首長或主管長官處理，並將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，對此意見之看法為何？

答：公務員懲戒法修正草案在立法院審議時，立法委員建議政務官與民選首長應由「憲政法庭」審理，一般公務員則移送「懲戒法庭」審理。監察院就此部分，並不認同，惟認為此為立法機關「自由形成範圍」，立法通過即予尊重。

有關糾彈權部分，傅啟學等學者所著「中華民國監察院之研究」一書，應可參考。

有關「政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員之懲戒由機關首長或主管長官移送」乙節，目前的制度，監察院對所有公務員均可提案彈劾，機關首長對於薦任以下公務人員得依公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定移送懲戒，執行上並無窒礙之處。未來監察院對於薦任以下公務員不能彈劾時，則一個案件之違失，通常涉及各層級公務人員，若簡任以上公務人員由監察院提案彈劾後移送懲戒，薦任以下公務人員由機關首長移送懲戒，時間上將產生落差而形成不一致之現象，公懲會審理時亦將產生

困擾，目前之法律規定尚稱清楚。

至於糾舉權適用對象是否僅限於 9 職等以下公務員部分，周陽山委員的報告及傅啟學等的研究均有論述，可以參考。

二、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？

答：彈劾之目的在懲戒不法，糾舉之目的在急速處分，讓被糾舉之公務人員調離現職。糾舉之後是否須再提案彈劾，其權責應由調查委員衡酌。

有關彈劾與糾舉是否合一乙節，兩者都是針對違法失職的公務員，惟彈劾與糾舉仍有其區別，糾舉之目的在讓違失公務人員調離現職，避免危害之繼續發生；彈劾之目的則不一定要讓公務員離開現職，而是在懲戒處分，兩者之間其實有互補作用。

三、監察法施行細則第 12 條規定，監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於 10 日內提出轉送懲戒機關。然公懲會對上開規定仍有疑義，無法配合辦理，有無解決辦法？與司法院建立聯繫協調管道有無必要？

答：監察法施行細則第 12 條之規定係當初兩院之間互有默契，公懲會調查結果若與監察院查得情形不同時，通知監察院，以示對提案監察委員之尊重，提案委員接獲通知後得審酌是否補充其他事證或提出相關說明。

監察法施行細則是監察法之子法，第 12 條規定之目的是公懲會調查結果若不同時，先讓監察院知道，以便再行斟酌，避免議決後，於再審議時才發現錯誤而產生困擾。

至於監察院所提彈劾案，經公懲會議決不受懲戒之案件，應係該會認為責任分擔之輕重問題或是與被彈劾人無涉。對於不受懲戒案件，監察院若確有法定事由，亦得聲請再審議。

四、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否

應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？

答：司法院釋字第 262 號解釋後，監察院得對軍職人員提案彈劾業已確立。有關軍職人員被監察院彈劾或正在審議中，仍得申請退伍之不合理情形，公務員懲戒法修正草案已針對此一漏洞予以填補，其第 11 條明訂「公務員因案在懲戒法院審理中，情節重大，除經懲戒法院同意者外，不得資遣或申請退休。其經監察院提出彈劾案者，亦同。服務機關於資遣前或接獲公務員之退休申請時，應分別徵詢監察院或懲戒法院之意見後，通知銓敘部或該管主管長官。」另外軍人並適用之，俟該法修正通過後，將獲致解決。

有關軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等是否另為設計乙節，尚無必要。司法官法草案類此部分，監察院亦持保留態度。

五、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：有關停止審議問題，監察院第 2 屆監察委員曾就移送公懲會懲戒案件，屢因停止審議而延宕，質疑是否真正符合「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」之要件，擬依監察法第 17 條規定，請公懲會至監察院接受「質問」，並對質問之程序如何進行加以討論後訂定「質問權行使之方式與程序」，後來由於兩院協商而獲得解決。

停止審議程序之議決，依公務員懲戒法第 31 條第 3 項規定應通知監察院，監察院對其議決，亦得表示意見。

六、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？

答：糾舉案之法規僅有 4 條，其餘大都準用彈劾案之規定。為何未另為規定，主要是糾舉與彈劾之要件相同，都是「違法失職」，只是糾舉具有急迫性，為其主要差別；另糾舉案提案人數為 1 人，審查人數為 3 人以上，亦是因應急迫性而為規定，以儘速讓違失人員離開現職。

糾舉案之處理方式有二個選項，一為停職，二為調職，停職相關法規已有規定（公務人員考績法、公務員懲戒法等），至於調職為主管長官之權責，相

關法規可以共同適用，尚無另為規定之必要。

七、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？

答：糾舉案提出後，主管長官或其上級長官對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事乙節，確實有人提出質疑，甚至監察委員亦認為有重複審查之虞。惟移送監察院時，監察院仍可斟酌是否提案彈劾，以往亦有調查委員（提案委員）不再提彈劾之案例。

八、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處，如何改善或解決？

答：有關糾舉案件之救濟管道，其實是有的。主管長官若認為被糾舉人「不應處分者」，得向監察院「聲復理由」；若被糾舉人受調職處分，得依公務人員保障法相關規定提出「復審」，以資救濟。

監察院所提糾舉案，主管長官或其上級長官於接到糾舉書後，應對被糾舉人「先予停職」或其他「急速處分」，被糾舉人如有不服，得依相關法規尋求救濟。

九、監察調查處之配置是否應與充實？為應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」負責筆錄製作與行政支援事項，以達專責分工之效？

答：充實監察調查處人力、物力這是必要的，因之，監察院組織法修正案已送請立法院審議，增加調查人力。上開組織之調整是個很理想的方式，不過，實務上是否做得到，仍待努力。

增設「調查行政組」、「筆錄與蒐證組」，這是可以的，然而都必須透過修法之程序才能增加人力。

十、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：調卷部分，若是偵審中的案卷，因涉及司法權，依司法院釋字第 325 號解釋之意旨，監察院之調卷，仍受有限制。惟如為閱卷或影印地檢署或行政機關之卷宗，應是符合規定的。

監察院第 2 屆修改監察法時，監察委員曾提出修正意見，建議增列條文規定「監察院得指揮警察（警憲）當局協助，其辦法由監察院定之」等文字，法規會認為這是個理想，但立法院是否通過將是一個問題，基於現實考量，還是未提出該條文，目前僅能用協調方式處理。

十一、監察院監察調查處依專長組成「蒞庭論辯小組」、「蒐證小組」，負責履勘事宜，是否可行？有無其他建議？

答：監察調查處成立相關「蒞庭論辯小組」、「蒐證小組」，專責分工處理，這是可以的。

十二、監察調查人員之人力應如何運用？方能發揮專長並提高人力資源之運用效率？是否採行「分組辦案」方式？又監察調查人員之養成與輪調機制如何建立？

答：這一議題，目前正在研究，若採「分組辦案」方式，小組長責任將加重，而各小組成員之組成，將朝「損害最小、成效最大」之方向努力。

至於監察調查人員輪調機制之建立，監察院組織法修正草案已將「輪調機制」納入。至於監察調查人員之養成教育，亦將進一步審慎規劃，以期有效運用人力資源，並發揮協助調查之職能。

訪談編號：C3

訪談時間：98 年 11 月 20 日下午 2 時至 3 時 20 分

訪談紀錄：

一、未來公務員課責改為：政務官、法官、檢察官、簡任以上公務人員由監察院提案彈劾，薦任以下公務人員、軍警人員之懲戒由機關首長或主管長官處理，並將懲戒與懲處合併，公務人員考績法取消懲處規定，導向發展性與激勵性之設計，對此意見之看法為何？

答：彈劾與懲戒本來就不適宜結合在一起，彈劾是憲法上的制度，懲戒是對公務人員違法失職之處罰，兩者應予分開。監察院是五院層級的憲政機關，經其縝密調查與審查通過之彈劾案，還需移送公懲會審議，相對於一般行政機關，對於薦任 9 職等以下公務人員，只要經機關首長核定後即移送，兩者相差甚大。

憲法若要設計彈劾制度，就應該賦予懲戒權，以有效發揮及時懲戒效果，惟其事後救濟仍應由司法院掌理，以符合憲政設計之目的。

二、彈劾權與糾舉權究採「合一論」？抑或採「分立論」？未來糾舉權與彈劾權如何建立互補機制，以發揮監察權之功能？

答：彈劾權與糾舉權之設計，其來有自，糾舉是一種急速之處理方式（如調整職務），彈劾則不一樣。惟提案糾舉後，不一定需要再行彈劾。糾舉之案例雖然不多，但仍有其功能在。監察院若認為公務人員不適合現職，而機關首長又不願意調職，即可提出糾舉案。因之，兩者還是要存立，且兩者亦應分開。

三、監察法施行細則第 12 條規定，監察院移送之彈劾案，司法院公務員懲戒委員會調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於 10 日內提出轉送懲戒機關。然公懲會對上開規定仍有疑義，無法配合辦理，有無解決辦法？與司法院建立聯繫協調管道有無必要？

答：此一部份，監察院與司法院建立聯繫互動管道，確有其必要。由於目前懲戒案件，公懲會係採書面審理，所以比較會有問題，未來懲戒法院化後，採言詞辯論程序，在答辯過程中，不但可充分說明，亦可瞭解法院之態度，問題當可獲得解決。

其實，此一規定，對公懲會而言，亦有窒礙難行之處，因為若有不同意見，則應先通知監察院，無異將其決定事先告知，實在強人所難。

四、「軍職人員」因案經監察院提出彈劾者，或在公懲會審議中，亦或經公懲會議決「撤職處分」，均能辦理退伍，按月支領退休俸及優惠利息，造成同受懲戒處分，卻因身分不同而異其懲戒效果，國防部主管之軍職人員相關法令是否應配合修正？或者軍職人員懲戒之掌理機關、原因、處分種類、程序等依其特性另為設計？

答：上開不一致問題，應該是法令上的漏洞，無論是公務人員或是軍職人員只要被彈劾移送懲戒，就應該一體適用公務員懲戒法。因之，懲戒法之規定，軍職人員自無例外。

五、彈劾案件移送懲戒機關後，常因特定事由發生，而有「停止審議」之情形，

延宕時日，無法及時發揮懲戒效果，未來如何改善？

答：現行公務員懲戒法規定「刑懲並行」制，但實務上，懲戒案件若涉及刑事部分，公懲會即議決「停止審議」。

就監察院而言，可從彈劾案文之撰擬方面加以改善，亦即行政違失與刑事責任儘量切割，而彈劾案文僅論述行政違失，不與刑事部分結合。

進而言之，行政違失之認定，不應以刑事判決書為定，可以引用部分，僅為證據部分，如筆錄、通訊譯文等，而不是以判決書為依據。

六、監察法及其施行細則並未針對糾舉之處理詳予規定，有違「明確性」原則，造成適用之困擾，未來是否修法增訂相關規定？

答：監察法第 19 條規定「停職」或「其他急速處分」，而急速處分應係指調整職務之謂，但若法律再予明確規範，亦屬適當。

七、糾舉案件提出後，依規定對於簡任以上之違失人員，仍須送請監察院審查，產生「重複審查」情事，浪費時間與精力，如何改善或解決？

答：糾舉有其意義在，主要是為急速處分，一經提出糾舉案，主管長官必須立即停職或調整職務，嗣將違失事證移送監察院審查後，復被付彈劾，兩者目的並不相同，有其存在之意義；若不提糾舉案，只提案彈劾，不能達到急速處分之目的。

八、糾舉案件缺乏正當之救濟辦法，被糾舉人權益之保障，仍有未盡周妥之處，如何改善或解決？

答：被糾舉人對主管長官的「停職」或「調職」若有不服，可依據公務人員保障法相關規定尋求救濟。

九、監察調查處之配置是否應與充實？為應懲戒法院化，是否增設「調查行政組」負責筆錄製作與行政支援事項，以達專責分工之效？

答：以目前監察調查處之工作而言，現行組織編制，確有調整之必要。實際運作上，監察調查人員面對所有監察委員，監察委員並不知道調查人員正在協查之案件數，每位監察委員均催辦自己的案件，造成協查人員之負荷與壓力。因之，贊同調查行政事務設專責人員，負責筆錄製作與行政支援事項，以達專業分工之效。

依現行之作業模式，監察調查人員，是不敢期待未來。因此，上開構想很好，而且有其迫切性，也是一個正確方向。否則，監察調查處很難提供一個良好的工作環境。

十、調查案件進行中，遇有「調查證據遭遇抗拒或為保全證據」、「案情重大或被調查人有逃亡之虞」情事者，依監察法第 28 條或第 29 條規定，通知警察（警憲）當局協助，相關作業如何處理？

答：就法制面而言，上開規定有些空幻。如果沒有配套措施，很難執行，另外必須要有強制處罰的規定。

遇有執行層面之困難，監察院允應透過院際之聯繫管道，相互溝通，俾利各機關之職權均能順利運作。

十一、監察院監察調查處依專長組成「蒞庭論辯小組」、「蒐證小組」，負責履勘事宜，是否可行？有無其他建議？

答：承上，有關蒐證及行政支援業務，另置專組辦理，至表贊同。但對於成立「蒞庭論辯小組」，則持保留態度。因為，調查人員本應具備此一能力，蓋以蒞庭論辯是要對案情具有熟悉度與瞭解度，臨時編組人員為之，恐難勝任。惟懲戒法院化施行初時，對於非法律背景人員，可先予協助。

十二、監察調查人員之人力應如何運用？方能發揮專長並提高人力資源之運用效率？是否採行「分組辦案」方式？又監察調查人員之養成與輪調機制如何建立？

答：監察調查人員未來若採行「分組辦案」方式，對同仁辦案之壓力會比較紓緩，個人辦案，能力有限，由資深學長指導資淺同仁，可以節省不少摸索時間，而且具有經驗傳承的優點。較為困難的是，「分組辦案」方式，若調查案陸續集中該組時，負責主導同仁之承受度，尚未可知。因之，其優缺點互見，是否可行，仍待進一步研議。

有關監察調查人員之輪調，可分為兩種，一種是調查人員外調監察院其他單位，另一種是監察院其他單位人員調為監察調查人員。目前，監察調查處如同閉鎖的單位，監察調查人員與院內其他單位互調困難，不是一個良性循環，因之，輪調是必要的。

另外一種輪序是，依前揭「分組辦案」後，每一組專責協查一位監察委員調查案件，則監察委員必然瞭解該組之工作負荷，其工作量才能獲致妥適的調整。