

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所
碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國公務員貪污之彈劾與懲戒制度研究

(1999年2月至2005年1月)

A Research on Impeachment and Disciplinary
System of
Public Officials' embezzlement in the Republic of
China

(1999. 2—2005. 1)

項宗慈

Hsiang, Tsung-Tzu

指導教授：葛永光 博士

Advisor: Ger Yeong-Kuang, Ph.D.

中華民國 97 年 7 月

July, 2008

誌 謝

「法律是有文字的規則，而政治是非文字的潛規則」

我大學是讀法律系，日後亦學以致用，一直從事與法律相關的工作，得以一窺政治學的奧妙，是有幸進入本所求學以後，在本所名師的教導下，才有所領悟。我的指導老師葛永光教授，是國內政治學的泰斗，葛老師以研究制度見長，其著述及著作，更享譽國內外，能獲得他的指導，真是三生有幸。口試教授邱榮舉所長，是引我入政治學妙門的老師，其教授之「憲法與政治發展專題」，從政治學的角度剖析憲法，博大精深，又其教授之「碩士論文研討專題」授課時，更是一位難求，本論文的寫作格式，即依邱老師所教授。另一位口試教授陳新民老師，我在大學時就讀過老師的憲法及行政法，此二書是準備國家考試的經典，景仰老師已久，得蒙指導，萬分榮幸。

專訪周陽山教授，周老師是研究監察體制的權威學者，在理論及實務面，給我很多寶貴的意見，使我勝讀 10 年書。李伸一監察委員，在監察實務經驗豐富，其大作「監察權之理論及實務」，在短時間即銷售一空，一時洛陽紙貴，我追隨委員查過一個象牙案，本案在委員的指導下，再審及非常上訴均成立，為民平反冤屈，希望有機緣再追隨委員多辦幾個漂亮的案子，專訪李委員時，委員判斷問題明確，用語精準，字字珠璣，智慧深邃，使我獲益良多。專訪公務員懲戒委員會柯慶賢委員，柯委員平易近人，刑事審判及懲戒經驗豐富，並贈與其大作「刑事專題研究」及「公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務」二書，本論文多有引用，專訪時，柯委員解說的條理清晰，脈絡一貫，占用柯委員許多寶貴時間，深感歉意及謝意。

我於 2001 年至監察院監察調查處服務，承蒙處長沈小成先生對我的訓練及磨練，使我在工作業務上，與日精進，研究委員薛春明先生及副處長李漢河先生的提攜及賞識後輩，亦銘感五內。學長黃成琪熱心的借書給我，使得本論文資料更為充實。監察院圖書館楊琇珍秘書，以親切及平實的心，對

待每一位來館的人，以敬業及專業的知能，協助每一位使用人，我多次打擾，她總是不厭其煩，一併敬謝。我常打電話向學長吳宥霖及學姊許毓文請益，他們也給我許多珍貴的意見。

「哀哀父母，生我劬勞」感謝年邁的母親及已逝的父親，對我養育及培育之恩。在我求學及論文寫作期間，外子除了忙碌的審判工作之外，兼做家务及帶小孩，他心甘情願，默默支持，這個學位他有一半的貢獻。求學過程，有一段小插曲，值得附文記之，某日清晨7時許，我急著趕去上8點鐘的課，儘管我已經輕手輕腳，怕吵醒熟睡的小女及小兒，但事與願違，小兒醒了，他央求我，陪他再睡，可是我心急如焚想趕著上課，卻不忍心拒絕他，我應他說好。這時小女適時解危，9歲的小女對4歲的小兒說：「弟弟你讓媽媽去上學，我陪你睡，陪你玩。」小兒說：「好」。有這一對乖巧貼心的兒女，我感到欣慰，或許他們早已經忘記這一段往事，而我做母親的，卻永難忘懷。

以感恩的心，謝謝曾經幫助我的人，紙短情長，未能一一答謝，深感歉意。鳳凰花開，還來不及再多看一眼，已經要畢業了，昔日上課的情景浮現腦海，卻要跟大家說珍重再見，東風起兮，我想乘願再來。

中文摘要

政治上的貪污，間接影響經商的環境，使得商人的成本增加，連帶的社會笑貧不笑貪。台灣的貪污問題，據國際透明組織全球貪腐印象指數，2001年台灣第27名，到了2007年第34名，排名逐漸滑落，因此在2000年政黨輪替後，台灣貪污的問題更加嚴重。

本論文採法律研究途徑及新制度主義研究途徑，並以文獻分析法、個案研究法及訪談研究法，探討：第一、三權分立與五權分立之監察制度，以五權分立的監察制度，符合權力分立的原理，且適合我國的現況及國情。第二、監察院的獨立性與公務員懲戒委員會的法院化，在監察院的獨立性方面，可分為體制性獨立、個人性獨立、功能性獨立，在公務員懲戒委員會的法院化方面，依大法官第396號及第530號解釋，公務員懲戒委員會要法院化，惟公務員懲戒委員會有不同的聲音。第三、我國公務員貪污之彈劾，先從制度面分析，公務員貪污彈劾之對象、原因、程序，再從實務面之個案分析，以第3屆監察委員彈劾的個案為範圍（88年2月至94年1月）。第四、我國公務員貪污之懲戒，先從制度面分析，公務員貪污懲戒之對象、原因、程序，再從實務面之個案分析，包括監察院移送及主管機關移送之懲戒案。第五、就彈劾與懲戒現存的問題之探討，並專訪周陽山教授、第2、3屆監察委員李伸一、公務員懲戒委員會柯慶賢委員。此外，公務員貪污有刑事責任及行政責任，本論文以公務員貪污的行政責任為中心，旁及刑事、彈劾、懲戒的三角習題與關連性。

新政府上台，新政待舉，擬於各機關設立廉政委員會，新制度固然讓人耳目一新，但舊制度的缺失，若不迎刃而解，是新政府不願面對的問題。面對現存貪污問題，對症下藥，遠比設立新單位，又未必能解決問題，更經濟實惠。本論文對公務員貪污，現存彈劾、懲戒之問題及制度，提出野人現曝的管見，或不成熟，尚請 各方指正。

關鍵字：公務員、貪污、彈劾、懲戒、監察制度、公務員懲戒委員會

Abstract

Frankly speaking, corruption always influences business environment, because it indirectly increases the cost of businessmen, and in modern times it may twists our moral standard and think that the corrupted is better than the poor. According to the Index of International Transparency Organization, the impression of corruption in Taiwan was placed the 27th in the world in 2001. However in 2007, Taiwan became the 34th, this shows that corruption in Taiwan is getting more and more serious in recent years after the Democratic Progressive Party took over the power in 2000.

This report adopts the analytical method of law and the principle of new system, it includes research method such as case study, interviews and discussions. the report can be divided into 5 parts;

(I) The comparison of the Western three-power constitution and the supervision system of the five-power constitution, judging from the historical backgrounds and social political structure, the five-power system (which was established by Dr. Sun Yat-sen in 1912) is more suitable to the present political situation in Taiwan.

(II) As a matter of fact, the independence of the Control Yuan and empowerment of the Official Disciplinary Punishment Committee (公務員懲戒委員會) are two important systems to supervise and punish political corruption. The independent function of the Control power is clearly stipulated in the five-power Constitution of the Republic of China on Taiwan, and independence of individual member of the Control Yuan has been highly praised and respected in Taiwan. According to the Judicial Explanation No.396 and No.530 of the Grand Justice, the empowerment of the Official Disciplinary Punishment Committee will be a next important step of judicial innovation.

(III) The analysis of the impeachment cases from Feb. 1999 to Jan. 2005 shows that the corruption of government service in Taiwan has become more common and serious since the Democratic Progressive Party took over government in 2000. It also shows that the corruption of high ranking officials in Chen Shui-bian administration is more serious than ever before. For example, from 2001 to 2007, they are many minister and deputy ministers of the cabinet have been detained and sentenced for corruption.

(IV) Because of political struggles between the Democratic Progressive Party and the Koumingtan (K.M.T), the nomination of the Control Yuan members by President Chen Shui-bian has been rejected by the Legislative Yuan since Feb. 2005. So, up to the present, there is no Control Yuan member to play

the role of Control power of investigation and impeachment. According to the statistics of the Official Disciplinary Punishment Committee, is also shows that the corruption in government service has become more common and serious, therefore, for the cause of clean politics, the functions of the Control Yuan have to come back to normal and the empowerment of the Official Disciplinary Punishment Committee is necessary and urgent.

(V) In search of the relations between the impeachment and punishment, I have made several interviews with Prof. Chou, Yang-shan (周陽山教授)、Control Yuan member Li, Shen-yi (李伸一) and member of Official Disciplinary Punishment Committee, Ke, Ching-hsien (柯慶賢). In addition, the official embezzles has the legal responsibility and the administrative responsibility, the present paper the administrative responsibility which to the official embezzles is a center, has a side interest in criminal, the impeachment, the disciplinary punishment triangle exercise and the correlation。

Taiwan's new administration under President Ma, Ying-jiou recently took over the power on May 20, 2008. However, the new administration still faces many challenges and difficulties, though the new administration tries to set up anti-corruption committee in every government office and uphold principle of clean politics, but if the new administration can not solve the problems of the old political system and tradition, the root of the corruptions will still remain. Therefore, we have to adopt new thought and present right policy to deal with corruption so as to promote clean politics and change the old image of our government.

keywords: Official, embezzlement, impeachment, disciplinary punishment, supervisory system, official disciplinary punishment committee

目 錄

口試委員會審定書.....	I
誌謝.....	II
中文摘要.....	IV
英文摘要.....	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機、研究目的與問題陳述	4
第二節 文獻回顧	8
第三節 研究途徑及研究方法	18
第四節 研究架構及說明	21
第二章 三權分立與五權分立之監察制度	24
第一節 三權分立之監察制度	25
第二節 五權分立之監察制度	33
第三節 立法權的擴增與監察權的萎縮	36
第四節 從權力分立評監察制度	49
第三章 監察院的獨立性與公務員懲戒委員會的法院化	51
第一節 監察院的獨立性	51
第二節 公務員懲戒委員會的法院化	62
第四章 我國公務員貪污之彈劾	74
第一節 法制面	74
第二節 實務面—彈劾貪污個案分析	90

第五章 我國公務員貪污之懲戒	99
第一節 法制面	99
第二節 實務面－懲戒貪污個案分析	120
第六章 彈劾與懲戒問題之探討及專訪	138
第一節 彈劾問題之探討及專訪	138
第二節 懲戒問題之探討及專訪	143
第七章 結論	151
第一節 研究發現	151
第二節 研究建議	166
參考文獻	177
一、中文部分	177
二、外文部分	185
三、網路部分	185

附錄

附錄一：訪談大綱	187
附錄二：專訪對象一覽表	189
附錄三：專訪周陽山教授	190
附錄四：專訪李前委員伸一	196
附錄五：專訪柯委員慶賢	200
附錄六：第 3 屆監察委員任期內，彈劾貪污個案共 34 案	206
附錄七：公務員懲戒委員會之重大貪污個案	216
附錄八：第 3 屆監察委員與第 4 屆監察委員的比較	230
附錄九：第 4 屆監察委員未就職前，涉嫌貪污一覽表	232

（自 94 年 2 月至 97 年 7 月）

圖目錄

一、政府廉政指數圖	10
二、研究架構圖	21
三、彈劾流程圖	82
四、第 3 屆監察委員任期內公務員貪污之彈劾態樣分析圖	95
五、懲戒流程圖	108
六、公務員懲戒委員會懲戒之貪污案分析圖	130

表目錄

一、我國監察委員與芬蘭、瑞典國會監察使的比較表	28
二、監察院行使調查權之統計—以第 3 屆監察委員為例表	39
三、88 年 2 月至 94 年 1 月監察調查處各項調查方法統計表	42
四、監察院調查權與立法院調查權的比較表	47
五、監察委員職權行使表	61
六、彈劾法官、檢察官、民選地方首長及重大貪污案表	90
七、第 3 屆監察委員自 88 年至 94 年止之彈劾人均表	111
八、監察院移送公務員懲戒委員會之貪污案表	120

第一章 緒論

貪污污染社會風氣，腐蝕道德風俗，腐敗使得官商勾結，權錢交易，商人的生產成本上升，牽動物價上漲，貪腐加劇社會不公，危及政局穩定，經濟繁榮，貪腐讓人民對政府失去信心，更削弱國家的競爭力，公務員貪污，禍國殃民，人神共憤，必去之而後大快人心。

據國際透明組織¹「2001 年全球貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, 簡稱CPI)，台灣名列第 27 名，到「2007 年全球貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, 簡稱CPI)，台灣名列第 34 名，臨近的新加坡第 5 名，香港第 15 名、日本第 17 名，排名逐漸滑落。又據世界銀行²(World Bank)與國際金融公司³(International Finance Corporation, 簡稱IFC)，針對全球 178 個國家所做的「2008 年全球經商環境報告」⁴所示，台灣的經商環境自 2007 年第 47 名，2008 滑落至第 50 名，新加坡連續 2 年第 1 名，香港第 4 名。依上開數據，台灣貪污的排名每況愈下，經商環境逐漸倒退，一年不如一年，政治上的貪腐，直接影響經濟的繁榮。

政治學者羅斯艾克曼(Rose Ackeman)認為反貪的關鍵，就是制度和法制。強國論(State Building)的作者法蘭西斯·福山(Francis Fukuyama)，認為：對於貪污腐化橫行的開發中國家而言，藉由建立「現代」文官體系來正本清源，一直是制度改革的目標(法蘭西斯·福山，2005，127)。要打擊貪腐改善政府治理的能力，必須從社會面、制度面、政治人物的決心

¹ 1993 年成立的「國際透明組織」成為國際間非營利組織反貪腐代言人後，台灣分會「台灣透明組織」於 2002 年成立，躋身世界性的反貪腐聯盟一員。「國際透明組織」不專注於單一貪腐事例的報導與查訪，而是著眼於國家及國際間抑制貪腐機制的建立，並推動各種與反貪腐機制的建立及政策的改革。

² 世界銀行集團於 1944 年成立，由 5 個關係密切的機構組成：國際復興開發銀行(世界銀)、國際開發協會、國際金融公司、多邊投資擔保公及國際解決投資爭端中心。世界銀行擁有全球最龐大的發展助資源，協助發展中國家取得穩定、持續和合理的增長。

³ 國際金融公司致力於促進發展中國家私營部門的可持續發展。我們尤其注重通過促進成員國生產企業和高效資本市場的成長來推動經濟發展。

⁴ 世銀全球經商環境報告每年均針對全球各國經商難易程度進行評估，審核項目包括成立公司所需時間、成本、稅賦等領域。

三方面下手，反貪要能運作，社會上每一個人都要有反貪的共識，有良好的制度，才能降低公務員收賄的可能性，最後政治人物有決心推動反貪，才能改革成功（天下雜誌，125，129）。

管見以為台灣要肅貪成功，應從四個面向進行，一是社會教育，二是預防制度，三是執法制度，四是執政者的決心。在社會教育方面，要人民有反貪的共識，商人不送紅包，官員不收賄，根深柢固的植入全民反貪的意識形態⁵。在預防制度方面，有陽光法案的實施，例如政治獻金法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法等，以事前之預防制度，企圖降低貪污的可能性。在執法制度方面，可分為二，一是追訴公務員貪污之刑事責任，二是彈劾、懲戒公務員貪污之行政責任，前者由檢、審執行，法務部依據行政院 95 年 8 月 2 日第 3000 次會議提示，於 8 月 31 日研訂「反貪行動方案」草案陳報行政院，嗣於 95 年 11 月 30 日核定函公布實施「反貪行動方案」，並設立全民反貪資訊網，洋洋灑灑的書面文字，執行成效則有待檢驗及檢討⁶，後者由監察院彈劾貪污之公務員，再由公務員懲戒委員會懲戒。在執政者的決心方面，係執政的政治人物，真的要肅貪，而不是做賊的喊抓賊，就如同火車頭要起動，否則一切都是紙上作業的空談。

我們政府的政治結構，分為行政、立法、司法、考試、監察五權，這五權間的關係逐漸從行政權獨大轉變為五權分立而相成，尤其經過政治變遷的結果，司法權日趨獨立，立法權更是日形膨脹伸張，而考試權及監察權亦日益強化。（葛永光，1989，3-4）五權憲法的憲政體制，其中監察權相當於中國古代的御史大夫，負責諫言及糾舉百官，而今日的監察權則具有防腐功能

⁵ 華爾茲（Herbert Waltzer）將意識形態視為一個信念體系，這個信念體系為一個社會或集合體（如政黨、種族、階層）所選擇的社會體制做說明與辯護，這種體制是現存的或擬議中的構想，意識型態為這種體制的維持提供過程、制度及計畫等等策略。參葛永光著《意識型態與發展》一書。

⁶ 該方案定位為「現階段政府加強反貪污行動之具體作為」，係以「肅貪」、「防貪」為主軸，「肅貪」部分區分為「強化肅貪組織功能」及「重點打擊貪瀆犯罪」二大工作項目；「防貪」部分則融入反浪費、反貪腐、反貪污等預防貪瀆工作理念，以成立「反貪工作會報」為工作平台，推動各項加強預防貪瀆具體措施。並將透過全民反貪資訊網與各部會及直轄市、縣（市）政府專屬網頁的連結，即時公布執行進度與成效，以結合全民力量協助政府澄清吏治、整飭官箴，實現「廉」、「能」執政之承諾。

及澄清吏治。本論文一就三權分立與五權分立之監察制度進行研究，二就監察院的獨立性及公務員懲戒委員會的法院化之面向研究，三就現行監察院針對公務員貪污之彈劾制度、彈劾個案、現存的相關問題進行研究分析，惟本人才疏學淺，希望以訪談方式，請教實務界的先進及學者鴻儒，使本論文更加充實豐富，並避免謬誤，兼具可讀性。四就現行公務員懲戒委員會之懲戒制度、懲戒個案、現存的相關問題進行研究，亦採用訪談方式。最後本論文，未就國外之彈劾及懲戒制度多著墨，因為前人已經寫得很精彩也夠多了，沒有必要再抄一遍，本論文亦未就公務員貪污之學理及理論再贅述，如果本論文有些創見，則是研究前人所未研究，有關公務員貪污被彈劾、懲戒的個案，並從個案及現行制度中發現問題，嘗試提出解決的建議。

第一節 研究動機、研究目的與問題陳述

一、研究動機

（一）台灣貪污之風每況愈下，令人憂憤

前揭國際透明組織「2007年貪污指數排名」及「2008年全球經商環境報告」所示，台灣貪污之風每況愈下，台灣經商環境今不如昔，做為一個國民，看見國家整體向下沈淪，是憂心，也是心痛，懷著哀憤之心寫本論文，希望對國家社會有一絲貢獻。

（二）本人從事監察調查工作，有較豐富的實務經驗

本人目前於監察院監察調查處工作，從事調查工作已有5、6年之久，曾經辦彈劾及後續懲戒之相關作業，因此對於實務運作及相關問題，知之較詳，亦期待自己能夠寫出較深入且著重實務的論文。

（三）監察院圖書館的文獻資料取得方便

監察院的圖書館，在彈劾及懲戒的相關文獻資料，較中央圖書館豐富，舉凡書籍、雜誌、博碩士論文、媒體剪報、官方出版品…等，一應俱全，本論文研究的重心，會多參考監察院及公務員懲戒委員會之官方出版品，亦會著重於實務個案的研究。

二、研究目的

（一）三權分立與五權分立之監察制度，以後者較適合我國國情及現況

歐美等民主國家多為三權分立之監察制度，屬於外控之監察制度，或由國會行使監察權，或由國會監察使行使監察權；另屬於內控之監察制度，則由行政機關自行行使監察權。而五權分立之監察制度為國父孫中山先生，觀察歐美經驗，及我國固有之台諫制度，自創監察權應從三權中分立，並獨立行使職權，而五權分立之監察制度，較適合我國國情及現況。

（二）研究監察院的獨立性與公務員懲戒委員會的法院化

自 94 年 2 月起，監察院第 4 屆監察委員因陳水扁總統提名的名單，未獲多數立法委員所接受，同意審查的議程，始終被擱置，第 4 屆監察委員難產生，其中涉及藍、綠的政治糾葛是關鍵原因。依憲法增修條文第 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。此是監察權獨立性的法律依據，本論文就監察院之獨立性，從機關體制的獨立性、職權行使功能的獨立性、監察委員個人的獨立性等三個面向探討。另公務員懲戒委員會之法庭化，是法治時代所趨，本論文從司法院大法官解釋第 396 號及公務員懲戒法草案等二個面向探討。

（三）研究公務員貪污之彈劾與懲戒制度之改革

有關公務員貪污之彈劾，其法源主要為憲法、監察法、監察法施行細則、監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項、…等，本論文針對上開法令制度及實務運作，進行研究及檢討，並嘗試提出改革之建議。另有關公務員貪污之懲戒，其主要法源為公務員懲戒法、公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項、…等，而大法官釋字第 396 號及第 530 號，對於公務員懲戒委員會之組織、程序、…等，都有合憲性解釋，公務員懲戒法草案因應而生，但目前仍在立法院審議中，本論文亦嘗試對新的懲戒制度提出評析。

（四）檢視公務員因貪污而被彈劾與懲戒之實務個案

本論文就監察院第 3 屆監察委員彈劾貪污公務員之個案做分析，這是前人未曾做過之研究。本論文另就公務員懲戒委員會懲戒貪污公務員之個案做分析，並追蹤監察院彈劾的個案，於公務員懲戒委員會議決的情形。

三、問題陳述

我國憲法是五權分立，監察權專由監察院行使，而三權分立的憲法，監察權或由行政機關行使，或由國會行使，就我國的國情及憲政制度而言，

監察權究應由監察院行使或立法院行使？又依大法官會議解釋第 325 號，立法院有調閱權，再依大法官會議解釋第 585 號，立法院有調查權，而依憲法及監察法調查權為監察院之職掌，則調查權在立法院與監察院之間，如何分野？

第 4 屆監察委員遲遲未能上任，政治因素是主因，而關鍵在於監察委員的人選，監察委員在資格上，應首重操守，總統提名應考量具有專業化、多元化、去政治化、去政黨化、去關係化、去利益化的人選，又監察委員行使職權要有獨立性，監察院獨立性的地位不容動搖，然而如何達成上述的機制，是本論文想要探究的地方。另有關公務員懲戒委員會法院化的問題，什麼是法院化呢？未來公務員懲戒委員會從現制「委員會」改變為法院化的情形如何？均是本論文想要探究的。

現行監察法係 81 年 11 月 13 日修訂，迄今已實行 15 年有餘，有關彈劾貪污公務員之相關問題因應而生，在法制面及實務面應如何改革？又現行公務員懲戒法係 74 年 5 月 3 日修正公布，迄今已實行 20 餘年，嗣因大法官會議第 396 號釋，遂有公務員懲戒法草案產生，現行法制及草案，有關彈劾貪污公務員之相關問題，在法制面及實務面應如何改革？

又依公務員懲戒法第 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 2 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 9 職等或相當於 9 職等以下之公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」因此監察院以彈劾簡任 10 職等以上的公務員為原則，而實際上監察院第 3 屆監察委員，彈劾貪污官員之個案情形如何？後續懲戒的情形如何？公務員懲戒委員會懲戒彈劾貪污官員之個案情形如何？

綜上所述，本論文所擬研究的問題有三：

- （一）三權分立與五權分立之監察制度如何？又原屬監察院之同意權、彈劾總統、副總統之權，移轉立法院之變遷如何？另監察院與立法院均有調查權，其行使情形如何？
- （二）監察院在機關獨立性、功能獨立性、監察委員獨立性三個面向的情形如何？公務員懲戒委員會法院化為何？
- （三）公務員貪污在彈劾、懲戒法制面及實務面之情形如何？相關的問題為何？如何改革？

第二節 文獻回顧

一、文獻回顧

(一) 有關公務員貪污之文獻

1、鄭家駒編，1999，《廉政與防貪》，台北：清流雜誌社。

本書分為：論述篇、研討篇、案例篇及法令篇等 4 單元，論述篇是廉政作為等著述，其中「試就貪污發生之原因，談防貪之道」稱，貪污破獲率不高的主因是貪污行為，皆在極隱密之情況下進行，第三人極難獲知其詳情，且由於雙方利害與共，任一方皆不會主動提及此事，因此破獲率不高。在「新加坡肅貪制度簡介」一文，新加坡肅貪機構設於總理府貪污調查局，係獨立行使職權，且該局對人之強制處分權，不必向法院索取逮捕文件，可逕行逮捕涉嫌貪污人員；對物的強制處分權，獲總檢察長的授權，可調閱任何文件，如不配合，可科處罰鍰；訂有財產來源不明罪，貪污案件之舉證責任轉換為被告。研討篇是法律條文的解析，對於侵占公物、浮報價額、收取回扣、收受賄賂、利用職務上之機會詐取財物，圖利罪、包庇罪…等，均有理論與實務的解析。案例篇為判刑確定的實例說明，列舉案例有 59 案，分案情及研析二部論述。法令篇則是相關法令的彙集。

本書理論及實務均備，淺顯易懂，研讀本書可以對公務員貪污之原因、行為、類型、案例、法令等，有粗淺的認識，惟相關資料陳舊，不無遺憾。我國貪污未能有效扼制的原因：沒有一個專責的獨立機關、相關法令未能修正，強制處分未如新加坡、香港有權力，過於保護涉嫌貪污者的人權而礙手礙腳，錯失蒐證的功能，又我國在舉證責任採嚴格證明，未如新加坡、香港採舉證責任轉換為被告，因而定罪率低，被告在纏訴多年後，多以證據不足輕易脫罪。另本書僅以刑事案件為例，而行政貪污案件未有舉隅，不無缺漏。

2、聶振光、呂銳鋒、曾映明等著，1991，《香港廉政》，香港：中華書局。

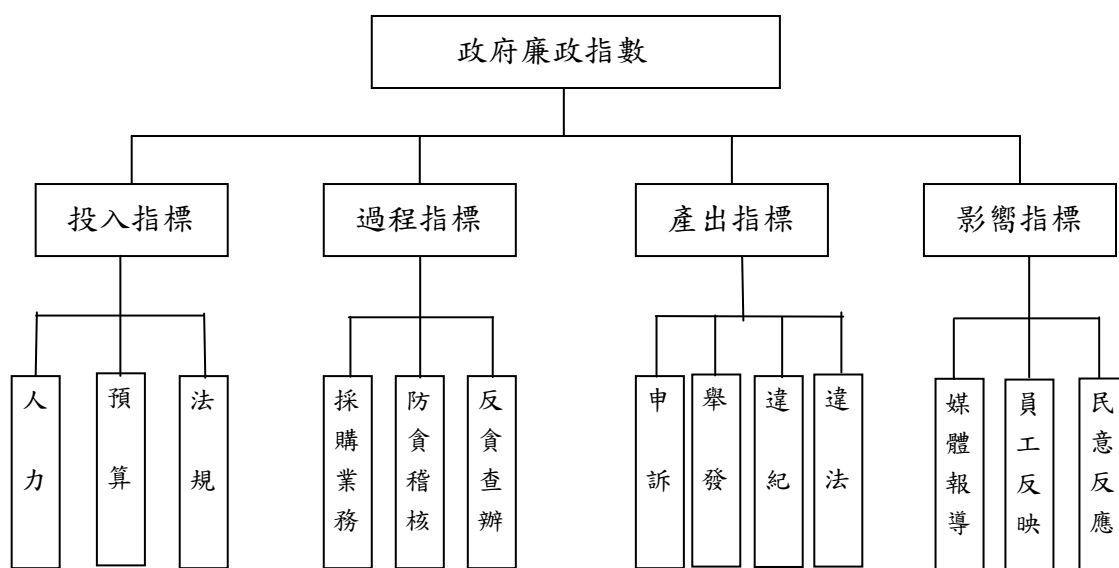
本書香港反貪成功的 6 項要素，第一是要有執政者的決心，總督或高官，必先正人先正己，自身廉潔，並帶頭守法，才能毫不留情的推行反貪，又香港高官及廉政公署的職員被控貪污的比率相當低，可以看出執政者及執法者的潔身自好，對於反貪行動至為重要。第二是反貪機構的獨立性，確保反貪機構免受干預，以香港來說，廉政專員直接向港督負責，根據廉政公署條例第 5 條規定，除港督外，不受任何人指輝與管轄，另為防制獨立機構濫權，設立諮詢委員會，邀請市民作委員，就其工作提供意見。第三是社會公眾的支持和配合，民眾要有反貪的意識，此為反貪是否能成功的重要因素，衡量民眾是否支持時，就看民眾是否願意具名舉報，香港初期具名舉報人占 34%，1987 年增至 65%。第四採執法、防貪、教育三管齊下的方法對付貪污。第五要有強大的執法權力，法律明文規定，給予廉政公署特別的權利及程序。第六要有充足的資源，包括財政、器材、設備及人員等。另大部分的貪污案件都沒有被害人，行賄者與受賄者是共生結構，因此在證據的取得非常困難，香港的防制賄賂條例，其中「財產來源不明罪」處監禁 10 年，罰 100 萬港幣、所得沒收，本罪只要證明其有無貪污，而不必證明其如何貪污，像韓德、葛柏這樣的高級警官，任職期間貪污受賄的方式、手段，多樣又狡詐隱蔽，如要一一查證，始能治罪，無異縱虎歸山。

對照上開 6 項要素，台灣一項也沒有，台灣執政者反貪的決心，始終沒有具體行動；台灣反貪的主要機構是法務部調查局，但其非獨立機構，僅是行政院下的三級單位，易受干預；民眾反貪的意識，停留在觀望不敢真名舉報，反貪亦非全民共識；在執法上，無完整的配套措施，在防貪上，公職人員財產申報等陽光法律，只能防君子，不能防貪官，在教育上，亦未植根於全民教育，因此這三方面做的也不夠；執法的法源，在刑事責任之貪污治罪條例，未有「財產來源不明罪」的處罰，在蒐證上未有特別之強制處分權致蒐證困難，在證據上採嚴格證明，定罪不易，定罪率低，且纏訴多年，甚至

10 餘年仍難定獻，在行政責任之懲戒，因實務上採刑先懲後，常以「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」之理由，而停止審議，故無急時嚴懲貪官的效果；在反貪的人力及物力的資源上，亦有再加強的空間。

3、余致力等，2006，《政府廉政體系指標之建構》，台北：行政院研究發展考核委員會編印。

本書對於國家廉政體系及建構測量貪腐指標，參考新加坡、香港與韓國之廉政體系，以及國際透明組織（TI）、經濟合作暨發展組織（OECD），世界銀行（WB）、世界經濟論壇（WEF）、全球廉政研究中心等國際組織之廉政體系指標測量方法。



本書涵蓋投入、過程、產出、影響等 4 個面向，人力等 13 個指標層面，以及內含 28 項指標（未予摘錄），並歸納四點參考意見，一、貪腐的範圍超越金錢交易的模式，是多樣化而結構性的政治腐敗行為。二、行政效率、資訊透明與服務品質直接影響民眾對政府廉潔程度的觀感，三、浪費公帑與缺乏中長程政策規劃導致資源浪費應等同貪腐行為，四、媒體對貪瀆事件的報導，是影響民眾對公務人員清廉程度觀感的重要來源。

本書運用各項指標來測量政府廉政體系，固然是具有客觀的研究價值，

惟前揭書之指標項目分三層，且項目過多，不免繁雜，若能精簡且僅以重要指標始列入評比，或可更具測量之效能。參考香港廉政公署其指標項目，簡單而重要，更易達成目標且具效能。

針對上開四點參考意見，一、本論文研究之貪污，係指公務員貪污之行政責任，範圍較刑事之貪污治罪條例為廣，貪污的型態不限於金錢交易，不一定要有得利，只要有違法或失職均屬之。二、彈劾及懲戒的效率，是民眾對監察院及公務員懲戒委員會的觀感。三、監察院對於行政院中長期政策若有不當，有無糾正權，容有疑異，亦非本論文研究之範圍。四、監察院對於彈劾貪污之公務員，在媒體之行銷上，有加強之必要。

4、劉洪潮編，2000，《外國腐敗之風與廉政之道》，中國：新華社出版社。

本書分三個單元，第一單元「外國反腐敗的經驗與教訓」，介紹了瑞典、瑞士、加拿大、美國等 30 幾個國家反腐敗的經驗，其中美國遏制貪污的政策有：立法周全、細緻；司法獨立審判；輿論的監督作用十分明顯；對公職人員採取養廉和嚴懲不法雙管齊下，埃及反貪污雖有規章，但執行不力，智利官員相對清廉。第二單元「懲腐措施與廉政法規」介紹南韓、香港、新加坡等 23 個國家的廉政措施與法規，其中南韓前總統全斗煥及盧泰禹，一人得道、雞犬升天，巧取豪奪的貪污受賄，使該國的貪污腐敗一度臭名滿全球，但金泳三出任總統第 3 天，就率先公布自己和直系親屬的財產，任期內不接受企業及個人的政治資金，接著「公務員財產登記制度」、「查處不義之財特別調查小組」成立，南韓肅貪毫不含糊，絕非流於形式的紙上作業。香港肅貪成功，則是經驗中的典範。新加坡執法如山，絕不輕饒。第三單元「反貪污腐敗案例」，介紹了南韓前總統全斗煥及盧泰禹，貪污的始末及肅貪經過。還有日本於 1989 年發生的里庫路特案，本案錢權交易，里庫路特公司行賄當權的達官顯貴，涉案者達 7,000 餘人，日本首相竹下登引咎辭職、宮澤喜一大藏相下台。前蘇聯駙馬丘爾巴諾夫貪瀆判刑 12 年，並沒收財產，其他

案例限於篇幅，不逐一一列舉。

本書是中國新華社的記者撰寫國外反貪實錄的見聞彙編，列舉近 50 幾個國家，內容詳實，記述生動，惟制度面的介紹顯得不夠深入。不過透過前揭書可以鳥瞰世界反貪實錄，使人眼界大開。看見臨近的南韓、日本、香港大刀闊斧的反貪，再比照我國反貪現況，台灣政府似乎仍停留在形式上的紙上作業及口頭上反貪的囁語。另街頭「紅衫軍」⁷的反貪行動，在 2006 年 9 月 15 日「天下圍攻」⁸激憤之後，後繼無力，宛如曇花一現。在上座者仍然厚顏不思檢討，漠視人民的聲音，反貪無異緣木求魚，要破除貪污的政治群體結構，那只有改朝換代了。

5、楊戊龍，2006，〈保護揭弊公務員廉政政府的追求—以美國廉聯邦政府法制實務為借鏡〉，台北：中國行政學會及政治大學公共行政系主辦學術研會。

本文的重點為：第一、鼓勵揭弊（舉發）的公務員，第二、保護揭弊（舉發）的公務員，避免受到報復，第三、受理者應探求真相，避免傷及無辜，第四、受理者應建立公信力，第五、訂定鼓勵及保護揭弊（舉發）的公務員之法律。

我國現況雖有依貪污治罪條例第 18 條之規定，訂定獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，但對於公務員執行職務知有貪污嫌疑者，除法令另有規定外，不給與獎金，又無專屬保護揭弊公務員之法令，有時反以洩漏機密為由，予以懲處或移送公務員懲戒委員會懲戒或移送地檢署偵辦，例如將高雄捷運弊案偵辦內容透露給媒體及立委的「深喉嚨」，移送地檢署偵辦。

綜上，我國公務員舉發組織體系內之貪污，抱持自掃門前雪的心態，道德勇氣不足，另外受理者公信力亦不足，沒有完善獎勵及保護舉發之公

⁷ 紅衫軍成立的宗旨為反貪腐及促使陳水扁統總下台。

⁸ 晚間 6 時的螢光圍城遊行，由公園路出發，沿襄陽路、懷寧街、衡陽路、中華路、和平西路、南海路、泉州街、寧波西街、羅斯福路、中山南路、凱達格蘭大道、公園路、襄陽路、館前路、台北火車站站前廣場集會。圍城遊行和平落幕，參與人數突破百萬人包圍總統府，要求貪腐總統陳水扁「下台」。

務員的誘因，有時反以洩密移送舉發者，因此舉發的風氣，在我國相關制度未建立及未有公信前，仍然有改善的空間。

（二）有關彈劾與懲戒之文獻

1、傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛等，1967，《中華民國監察院之研究上、中、下冊》，台北：台灣大學政治學系。

本書是當時政治學之菁英合著，本書研究方法係兼採制度及行為研究方法，即除研究法律、規章、文獻及檔案之外，並從事調查、訪問、統計及內容分析等工作。本書與本論文有關的是第五章「政黨及利益團體與監察院」由胡佛所撰，當時的政黨干涉所屬政黨之監察委員行使同意權、彈劾權、糾正權、調查權等，而監察委員對於黨的干涉，也分成兩派，「爭於黨」派的代表人物是陶百川，他們認為監察委員的精神是「風霜之任」，以得罪人為本分，以批評時政為常業，捨此，別無他事可做，公務人員如果違法失職而曲予優容，將何以整飭紀綱，治療痼疾，他們著重監察院糾彈權的司法性質，反對政黨的干涉，他們有時無法擺脫黨的監督，為此而感抑鬱難伸，唯一的安慰是輿論界的同情和人民的喝采，當時以彈劾行政院長俞鴻鈞為最，而名留青史。另一「護航派」則主張加強黨的領導，不可稍與違背，以不出席彈劾審查會，造成流會為手段，例如彈劾台北市長黃啟瑞案。而事實上，執政黨的這類活動原則上是不公開的，所以資料搜集很困難。

而當時的蔣中正總統，即執政黨總裁，在 55 年 8 月 30 日國父紀念月會的講話：「特別是民意代表—監察委員，行使其監察權，他的一言一行，都對國計民生有重大關係，他的地位與權力，乃是很崇高的，凡是政府官吏，貪污不法的行為，依法自有其彈劾糾正之權，只要綜名覆實，適得其份，乃是其職責範圍以內之事，但對於行政的政策與施政方針有關者，應該特別慎重。」

在本書第六章「監察院組織及功能之評價」由傅啟學所撰，對於監察委

員應否超出政黨，列舉五大理由，認為選舉產生的監察委員，欲使其超出黨派以外，不僅沒有必要，而且沒有可能。

另據監察院公報，從民國 39 年 11 月至 54 年 10 月，共有利益團體及利益群眾所陳訴的個案 257 案，商業性團體提出的案件最多，為次多者 3 成以上，工業性團體，專門利益群眾亦多。

當時的監察委員是民意代表，因此本書政治學的菁英認為，「欲使監察委員超出黨派以外是沒有必要的」。然而管見認為，對於一個涉有違失的公務員，聽命於政黨，取決於政黨領袖個人的好惡，而不問是非對錯，不能依據調查的事實獨立行使職權，則監察委員只強人政治下的棋子。陶百川等「爭於黨」獨立行使職權的理念，豈實在民國 10 年孫中山先生講五權憲法時，已提出監察院應獨立行使職權，惟一直到 81 年 5 月 28 日增修憲法條文第 15 條第 6 項才有明文規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」這期間已經過漫長的 70 年歲月。

耐人尋味的，當時蔣中正總統，一方面公開講話對於監察委員彈劾貪污的官吏，肯定監委的職責，然而另一方面卻運用政黨力量，控制及干涉監委行使職權，一放一收，一緊一鬆，綜合運用於股掌，是高明的強人政治藝術。蔣中正肯定監委與壓制監委，交錯運用，玩於股掌間，然而慶幸的是，監察院在先哲于右任、陶百川等監委的風霜傲骨中，仍殘留一股梅香。法治國家的理念，嗣強人已逝，西學東進，在法律學者的論著下，在今日的台灣漸受重視，惟仍有政治力道的干擾，法治國家仍有待努力實踐。

現行憲法增修條文第 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。」本論文於後再論述，監察委員個人的獨立性，主張應「去政黨化」。至於利益團體的部分，因監察院已非民意機關，利益團體的陳情已轉向立法院，而監察院收受人民書狀的案件中，亦少有利益團體的陳情。

2、李伸一，2005，《監察權之理論與實務》，台北：監察院。

本書是前監察委員李伸一所著，其擔任監察委員將近 12 年，對監察院之職掌及事務，知之詳實，本書先概括介紹我國監察制度的沿革，再比較中外監察制度及國外監察制度的趨勢，並認為監察院有獨立存的必要性。本書對於監察院的職權，逐一的一章章的介紹，精簡而扼要，條理清晰。又每一章於結尾「附錄：監察趣聞」，描述部分個案，增添本書的生動性，且合事實，使本書增色不少。

本書研究監察院的資料，無論是數據或法令，均是最新的資料，惟欠缺實例或實案評析，是美中不足的遺憾。監察院在彈劾案有很精典的案例，比如「劉冠軍侵占公款的奉天案」等，也有深獲好評的糾正案，亦有人民含冤陳情，監察院為其洗冤白謗的案件，更是不勝枚舉。本書短時間即再版，一時洛陽紙貴，如能改版時，增加精典之案例，當可彰顯監察院的職能，更提高監察院的能見度。

3、柯慶賢，2001，《公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務》，台北：司法院。

本書係公務員懲戒委員會柯慶賢委員所著，內容有學術理論，亦有實務見解，可謂係理論與實務並重。在篇章的內容，介紹英國、美國、德國、日本等國家之公務員彈劾、懲戒制度，內容詳細，條理分明。再就我國公務員彈劾、懲戒、懲處制度之沿革及現行制度做深入的介紹，並論述公務員受彈劾、懲戒、懲處之學理基礎，詳細介紹特別權力關係、特別法律關係、公務上職務關係、特殊勞動契約關係，復對彈劾、懲戒之機關、對象、原因、程序、懲戒的種類、懲戒之救濟程序、懲戒與刑事裁判關係，均有專業的見解，是一本難得的著作。

惟本書「我國十年來被付懲戒人被付懲戒原因概況」及「我國十年來受懲戒人受懲戒種類概況」僅略引統計數字，未有評析及實例分析，頗有遺珠之憾。另彈劾、懲戒之對象、原因、程序、懲戒與刑事裁判關係等章節，亦

值得本論文參酌。

4、王廷懋，2004，《公務員彈劾懲戒懲處論叢》，台北：中國人權協會。

王廷懋先生係公務員懲戒委員會之前委員，學驗具優，其將所學及辦案心得彙整成冊，分為闡述篇 7 篇及改革篇 14 篇。前揭書之重點大略如下：一、彈劾、懲戒之原因為「違法失職」但含義廣泛不清。二、全國公務員因違失而受罰者約 7、8 萬件，而移送公務員懲戒委員會之懲戒案，僅占全部受罰人數之 0.4%，大部分由受處分人之機關自行懲處⁹。三、作者認為現行之懲處及懲戒制度紋亂，改革之道，應將懲處及懲戒合一，即 10 職等或相當於 10 職等以上之公務員之記過、申誡及 9 職等或相當 9 職等以下公務員之懲處權劃歸主管機關，如同軍人之懲戒權屬於軍事長官，而公務員懲戒委員會為二者於行政救濟之最後司法救濟機關。

本書係作者多年投稿之文章集成，故相關資料及數據，不免陳舊，書中多有作者獨特之見解，以啟後學者之思維。惟作者主張之懲處及懲戒合一，仍有再思考的空間，設若公務員懲戒委員會為懲處及懲戒之行政救濟最後司法救濟機關，以該會現有之人員配置¹⁰（懲戒委員 9 人），實難負荷，且以位居 14 職等之懲戒委員，審理眾多微罪之懲處及懲戒案件，恐不符合經濟效益。

5、周陽山，2006，《監察與民主》，台北：監察院。

本書有三大部分，即「比較監察制度」、「總統制、議會制與半總統制」、「公民社會與中國研究」。其中監察制度以介紹芬蘭等北歐國家為主，並與我國之監察制度做一比較。芬蘭的監察使，隸屬於國會的組織，因此監察使對於國會議員沒有監督權，亦沒有起訴的權力，但對於地方之市議會議員，則有監督權，亦有起訴的權力。依芬蘭憲法（2000 年）第 114 條第一

⁹本文「現行公務員懲戒法概述」係 89 年公務員懲戒委員會行政業務檢討會專題報告，相關數據參註 34「參見歷年銓敘部及行政院人事行政局出版有關統計年報」。

¹⁰現行該會組織法規定置委員長 1 人，特任，並任委員，綜理會務，監督所屬職員。置委員 9 人至 15 人，簡任第 14 職等，依法獨立審議懲戒案件。依 96 年 11 月 1 日該會網站所示，現有委員 9 人。

項規定：「對於政府閣員執行公務違法行徑之起訴，應由彈劾法院審理，其細節另以法律定之。」同條第二項規定：「此一起訴之決定係由國會負責，國會在憲法委員會提出意見後，就該部長的違法行為加以考量。國會在決定起訴與否之前，應給與該部長解釋之機會。在討論是類事項時，委員會應有全體委員之出席。」又芬蘭監察使向國會提出彈劾建議權，但僅限於總統和內閣部長。

芬蘭是一個政治清明、人民守法的國家，其國會監察使只有 3 人，但國會選任監察使只從專業考量其適任與否。台灣則是一個政治對立、民意代表及政府官員廉潔度相對較差的國家，台灣監察委員人數為 29 人，雖有專業能力者，但政治酬庸、政治角力、選舉效應、分化政敵等政治因素考量相較更多，因此在彈劾權的行使能否超然獨立，拋開政治包袱是一大考驗。

二、綜合評論

過去研究貪污的博、碩士論文，研究的主題大都放在廉政、政風上，至於針對「貪污公務員」行政責任之彈劾、懲戒，則是尚未有人撰擬研究。過去研究貪污的學理、理論，已有前人論述甚豐，另防制貪污之國外制度及經驗，相關的文獻探討已著述豐富。因此本論文研究的重心為五權分立與三權分立的監察制度、監察院的獨立性、公務員懲戒委員會的法院化、公務員貪污的個案分析，並嘗試對現行彈劾、懲戒制度提出改革的建議。

第三節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

所謂研究途徑，乃指研究者對於研究對象(譬如政治現象)的研究，到底是從那一層次為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析。由於著眼點的不同(即研究途徑不同)，就各有一組與之相配合的概念，作為分析的架構(朱浚源編，2005:182)。

本論文之研究途徑有二：一為法律研究途徑，另為新制度主義研究途徑。謹分述如下：

(一) 法律的研究途徑：

本論文重點在彈劾、懲戒制度的法律層面，並依現行憲法、監察法、公務員懲戒法等相關法律之規定，研究彈劾、懲戒法令與公務員、監察院、公務員懲戒委員會等三者的關係。並針對公務員之貪污案件，從法律面及實務面，作深入的分析及探討。

(二) 新制度主義的研究途徑：

傳統制度研究途徑是一個涵括了政府法規、程序及正式組織的論題，它使用法學家和歷史學家的工具去解釋政治行為(Rhodes, 1997, 68)。傳統制度研究途徑聚焦於正式的法規、組織，而不重視非正式的慣例，又傳統制度研究途徑集中於政府的正式結構，而非更廣泛的治理層面。新制度主義研究途徑仍奠基於傳統制度主義的最主要觀點，只不過更為明確、精緻，其特徵有六項：(1) 關注焦點從組織移至規則。(2) 由正式的制度概念移至非正式的制度概念。(3) 由靜態的制度概念移至動態的制度概念。(4) 由信奉價值移至批判價值的立場。(5) 由整體論式的制度概念移至個體式的制度概念。(6) 由獨立性移至鑲嵌性。(David Marsh等著、陳義彥等譯，2007，115-120)

本論文採新制度主義研究途徑，從監察院及公務員懲戒委員會的組織研究移至法令規則，例如監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項，有關彈劾案文現行制度無求懲權，未來是否得有求懲權之機制、公務員懲戒委員會審議規則、公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項，有關刑懲問題的現制及未來改善建議的研究。新制度主義同時關注於有明文規定的規則及未明文規定的慣例，例如彈劾案件審查會，依現行監察慣例被付彈劾人未能到場陳述有利於己之事證，本論文亦於後探討此監察慣例是否有違「正當法律程序原則」，並專訪前監察委員李仲一，對於此監察慣例之看法。新制度主義亦關切制度化的過程，本論文針對彈劾及懲戒之程序，進行研究檢討，最後對於現存的制度發現問題，並嘗試提出批判性建議，對於第3屆監察委員彈劾之貪污個案及公務員懲戒委員會懲戒之貪污個案進行研究。

二、研究方法

研究方法一般係指蒐集與處理資料的手段，及其程序要如何進行。本論文在研究方法方面，主要採取下列的研究方法，針對相關文獻資料、實務個案等，進行檢閱分析。謹分述如下：

（一）文獻分析法：

本論文係參考現有的文獻及各種相關法令、研究報告、學術研討會、學術論文、報章雜誌、監察院彈劾案彙篇、監察報告書、監察院工作概況、監察院第3屆工作回顧與展望等文獻資料，及公務員懲戒委員會議決書彙編、公務員懲戒統計年報、公務員懲戒法規疑義彙編等加以分析運用。

（二）個案研究法：

本論文以第3屆監察委員（88年2月至94年1月），提出之彈劾案為研究的中心，再追縱該等彈劾案，俟於公務員懲戒委員會議決的情形及結果，就實務個案分析，以期獲得客觀的實證。亦針對同一時期（88年2

月至 94 年 1 月) 之懲戒議決書，進行個案分析與研究。

(三) 訪談研究法：

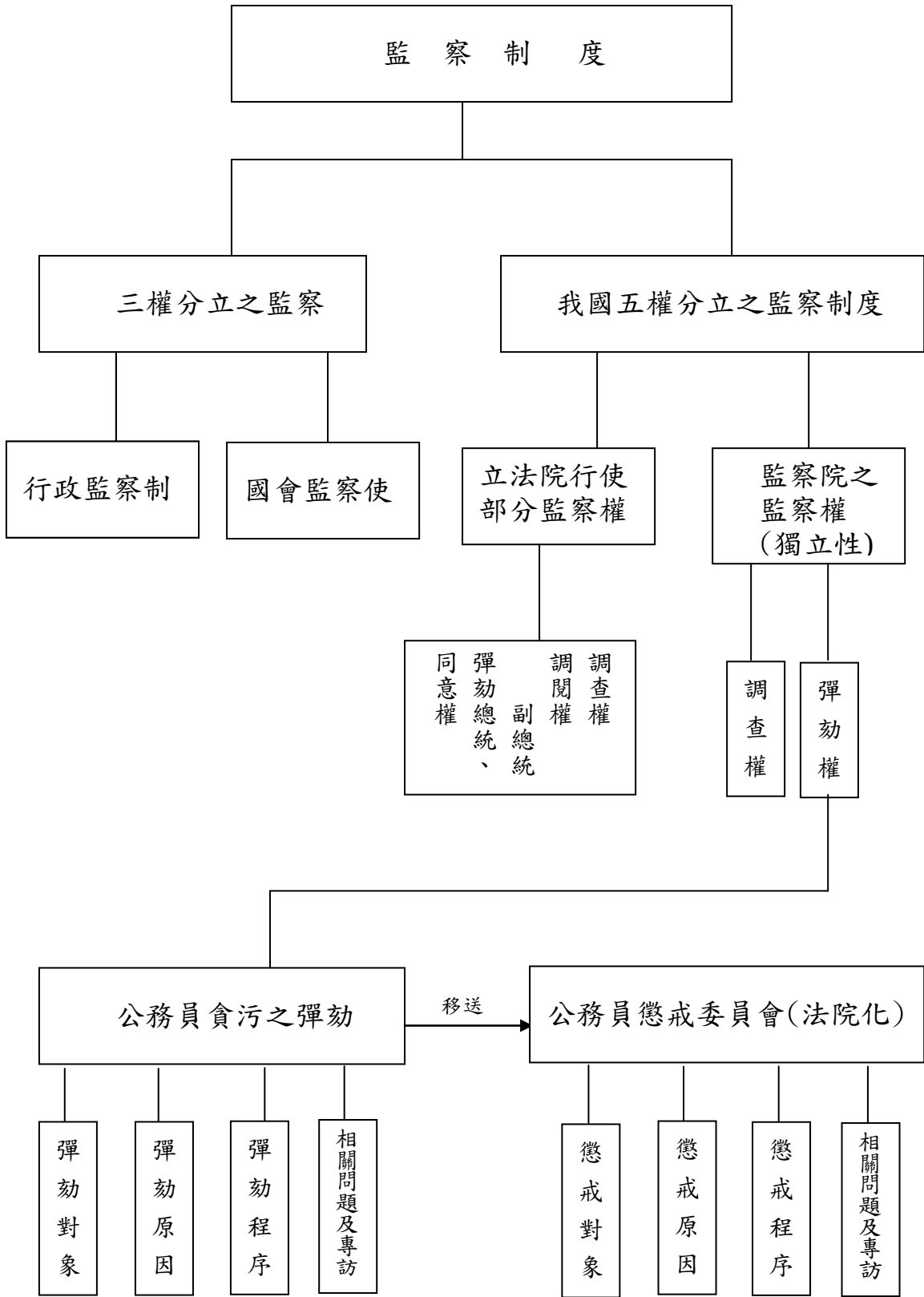
所謂訪談研究法是訪談者與回答者間的互動，在訪談過程中，訪談者擁有概括性的調查計畫，但非意指必須以特定話語或以特定次序來問特定問題。同時訪談者也必須全然理解所提問的問題。因為這將使訪談得以流暢、自然地進行。就本質而言，訪談是一種對話，訪談者為談話設定出概括性的方向，並追蹤回答者所引發的特定主題(李美華等譯，2004:468)，目的是要瞭解受訪者的主觀經驗及專業智能。基本上是由訪問者設計訪談的主題與方向，而後依受訪者所提出的若干問題再加以追問。學者Patton將深度訪談研究法依蒐集資料取向分成：

- 1、非正式的會話訪談:此方法為一開放式的、非結構性的訪談方式，就像是家人朋友間的閒聊，在對話的過程中讓問題自然的浮現。
- 2、一般性引導訪談:由訪談者提供一組大綱題目，來引導整個訪談情境，以便在有限的時間內完成所欲研究的問題。
- 3、標準化開放式訪談:係指在訪談之前，所有需要詢問被訪談者的題目均呈現出來，並且仔細考量每一題目的字組，以能在訪談過程中適當的提出。

本論文所要採取的訪談方法為「標準化開放式訪談」，訪談大綱及對象如附錄一及附錄二。

第四節 研究架構及說明

一、研究架構



二、研究架構說明

本論文之結構分為緒論、本論、結論等三大部分，相關內容如下：

（一）緒論

第一部分為緒論，主要在闡明本論文之研究計畫，主要內容包括 4 項重點，分別為：

- 1、研究動機、研究目的與問題陳述。
- 2、文獻回顧與綜合評論。
- 3、研究途徑、研究方法。
- 4、本論文結構及說明、論文大綱。

（二）本論

第二部分為本論，是本論文的核心，探討三權分立與五權分立之監察制度、監察院的獨立性、公務員懲戒委員會的法院化，再介紹彈劾的制度及個案，懲戒的制度及個案，並從現行的制度及個案中，發現問題，再用訪談的方式，向實務界先進及學者專家請益。

- 1、本論第二章「三權分立與五權分立之監察制度」三權分立之監察制度，監察權有的由國會行使，有的由行政機關行使，而我國是五權分立之監察制度，由監察院獨立行使監察權，就我國的國情及現行憲政狀況，監察權應由監察院獨立行使為優。另外監察院依憲法及監察法有調查權，而依大法官解釋第 585 號，立法院亦有調查權，立法院與監察院均有調查權，在功能上如何區分？
- 2、本論第三章「監察院的獨立性與公務員懲戒委員會的法院化」，在監察院的獨立性部分，分三個層面探討：監察院之定位（機關之獨立性）、監察委員產生之方式（個人資格之獨立性）、監察委員之職權行使（功能之獨立性）；在公務員懲戒委員會的法院化部分，分二個層面探討：司法院大法官解釋第 396 號之評析及公務員懲戒法草案之評析。

- 3、本論第四章「我國公務員貪污之彈劾」，先從制度面分析，公務員貪污彈劾之對象、原因、程序，再從實務面一個案分析（88年2月至94年1月），以第3屆監察委員彈劾的個案為範圍。
- 4、本論第五章「我國公務員貪污之懲戒」，從制度面分析，公務員貪污懲戒之對象原因、程序，再從實務面一個案分析（88年2月至94年1月），追蹤第3屆監察委員彈劾的個案於公務員懲戒委員會議決之情形，亦一併研究9職等以下逕送公務員懲戒委員會議決之個案。
- 5、本論第六章「彈劾與懲戒問題之探討及專訪」，先就彈劾問題來探討，例如：彈劾之對象，大法官解釋第14號，認為民意代表非彈劾的對象，但民意代表貪污者為數不少，其非彈劾的對象，容有再探討的空間。再彈劾之原因為違法、失職，本論文擬從制度面和實務面研究之。正當法律程序原則，釋字第396號是否適用於彈劾程序。彈劾案文有無如檢察官的起訴書之求懲權。依公務員懲戒法規定，10職等公務員涉有違失應送監察院，有無未移送者，而形成彈劾黑數，如何勾稽呢。再就懲戒問題來探討，首先當然是正當法律程序原則的問題，其次依法律原則上應刑懲並行，但實務上卻是刑先懲後，其背面的真正原因何在，停止審議情形如何，再審議事由之探討，免議之情形，都是本論文要探討的問題。從上開制度及實務所發現的問題，因本人才疏學淺，為避免謬誤，而以專訪的方式，就教於前監察委員、公務員懲戒委員及學者專家等人。

（三）結論

第三部份為「結論」，就結論的處理主要的內容有二，第一為研究發現，就本論文之研究問題為總說明，並提出研究的結果。第二為研究建議，對彈劾與懲戒的現行制度及實務提出管見。

第一章 三權分立與五權分立之監察制度

從權力分立的角​​度來看監察制度，在行政、立法、司法三權分立下，監察制度或監察權，有的國家由國會（立法）行使，例如瑞典、芬蘭等有國會監察使行使監察權，另有的國家之監察制度或監察權，由行政機關行使，例如前蘇聯、中國等。而行政、立法、司法、考試、監察五權分立之制度為我國所獨創，把原國會的監察權分立出來，再參考我國古代的御史及諫官制度，成立獨立之監察院，監察權專由監察院行使。惟近來隨著立法院職權的擴張，原屬監察院監察權之同意權，已移轉由立法院行使；原屬監察院之彈劾總統與副總統的監察權，亦已移轉由立法院行使；在大法官釋字第 325 號後立法院有調閱權，隔了 10 年後，大法官釋字第 585 號又給予立法院有國會調查權，而監察院依憲法規定，本有監察調查權。詳分述「三權分立之監察制度」、「五權分立之監察制度」、「立法權的擴增與監察權的萎縮」、「從權力分立評監察制度」如後。

第一節 三權分立之監察制度

一、三權分立之監察制度，監察權由國會監察使行使，屬於外控機制。

在北歐國家，是現代監察制度的發源地，監察使與國會有非常緊密的關係，國會把監察使視為公職，監察使責任是代表國會監察政府人員，並向國會報告結果，作為民主體制內的最高監察單位。瑞典和芬蘭的國會監察使制度分別從 1809 年和 1919 年成立，監察使的監察工作長期以來專注於政府行政的適法性。國會監察使雖由國會任命，但卻不屬於國會的一部分，而有獨立性的法律地位，當然也會尊重國會。國會監察使每年要向國會報告，但國會集會不需知會監察使，獨立行使職權是監察使工作的主軸，監察使有權調查行政官員的行為，最後監察使也獨立於司法體制之外(馬丁·烏斯汀Marten Osting、2001、11-12)。例如：

(一) 瑞典

西方現代監察使(Ombudsman)制度，係源於瑞典，1808 年瑞典通過議會得設置第一位監察使，監督政府官吏，並接受人民申訴，1915 年設立第二位監察使，專責對軍事人員的監督任務，1968 設置第三位監察使，1976 設置第四位監察使。除一位首席監察史掌管稅務、人事、政府文件公開等任務外，其他三位分別負責司法及獄政、武裝部隊及地方政府，以及政府企業及社會福利。監察使任期 4 年，繼續連任不得超過兩任，享有最高法官的待遇，有 50 位法律助理及秘書，職權甚廣，將乎所有政府官員，均在監督之列，但內閣部長、大法官、議員、中央銀行董事等則由議會負責直接監督。監察使雖由議會任命，但職權完全獨立，而且可向政府機關調閱一切文件，包括進入重要軍事設施，查閱機密資料，任何官員不得拒絕，否則將受罰款或行政處分。(周陽山，2006，202-203)此外瑞典還設置由政府任命的「專業監察使」，例如：消費者保護監察使、公平機會監察使、男女平權監察使、

兒童監察使、身心障礙監察使及新聞監察使等（周陽山，2006，8-17）。

瑞典國會監察使對國會負責，但獨立行使職權，其職權如下（監察院編譯，2006，25-37）：

- 1、具有檢察官的角色，對於未被移送法院之失職案件，如果經過監察使的調查，可移送法院審判，但目前甚少逕行移送法院，而以對行政機關的批評或譴責、警告、忠告的方式。
 - 2、首席監察使，負責監督法院、檢察系統、警政。
 - 3、第一位監察使，負責監督獄政、武裝部隊、稅務、海關、裁判執行業務、社會保險。
 - 4、第二位監察使，負責監督社會福利、公共健康、醫療、教育。
 - 5、第三位監察使，負責監督行政法院、房屋建築、移民、外交、環保農業保護、勞動市場及其他。
 - 6、主動調查，約有 100-200 件，其中 75%-80%促成批評性建議。
 - 7、接受人民的陳情，約有 5,000 件，其中 40%-45%傾向不再做進一步調查。
- 國會監察使行使調查權或調閱權，政府機構拒絕提供資訊及說明，違者處 10,000 以下瑞典克朗罰款。
- 8、4 位監察使按其責任範圍，每年花費 50-60 天時間，對中央及地方機關巡察。
 - 9、每年出版年度報告書送交國會，並向國會提出建議，包括當前法律或行政命令的缺失。
 - 10、國會對於監察使職權的運作充分尊重其自主性，國會無權對監察使交付命令。

（二）芬蘭

芬蘭在 1919 年的憲法中，設置國會監察使，並於 1920 年正式實施，迄今有 85 年，其法源有 2000 年的新憲及 2002 年的國會監察使法。芬蘭監察

使的產生方式：在人數方面，有一位正國會監察使，二位副國會監察使。在任期方面，任期 4 年無連任限制，任期交錯，且和國會議員之任期亦不一致，旨在避免受到國會不當箝制。在選任方面，由國會憲法委員會就政府機關的申請者中遴選出候選名單，再由國會投票，以過半數以上同意產生，監察使每年向國會提出年度報告，獨立於國會之外，獨立行使職權。在資格方面，需有傑出的法律常識，因此歷任的正、副監察使，幾乎都具有法律的專長和背景，無年齡限制。在制衡方面，國會除每年度審查監察使的年度報告外，在一定條件下對監察使解任和譴責；另監察使因職務上之行為被判處有罪，彈劾法院亦可免除監察使之職務。國會監察使不得擔任其他公職或私人職務，向國會申報財產，無言論免責權，無不受逮捕特權（李文郎，2005，134-136）。

芬蘭監察使的職權（李文郎，2005，144-146）：如下

- 1、接受人民陳請與派查陳訴案件。
- 2、主動調查權和官方文件調閱權。
- 3、根據媒體報導和巡察發現事實，而主動調查相關案件，監察使有獨立調查權，可指揮警察，亦可要求公務機關協助及提供相關文件和檔案。
- 4、巡察權，以 2003 年為例，共巡察 96 次，共 56 天。
- 5、提供諮詢意見，國會或內閣可請監察使，以正式報告，擬提立法草案之參考，監察使對政府或國會之會議，可提供建言。
- 6、起訴權，除了政府閣員和總統外，監察使可逕行起訴或命令檢察官對瀆職之公務員提出刑事告訴。
- 7、彈劾建議權，監察使對於政府閣員和總統，涉有違法和失職，可向國會指控，國會在獲得「憲法委員會」的意見後，如果作成起訴之決定，則轉請檢察總長，向彈劾法院起訴，故監察使只有彈劾建議權。
- 8、糾正權，對於政府部門請其注意其缺點，遵守法律規定，並建議其矯正，

或是在調查程序中亦接提出糾正。

9、懲戒權，對於違失者，發布懲戒，或建議所屬機關給予該官員懲戒。

10、提出意見，可對法律詮釋，提出批判性或指導性的觀點。

11、出席政府和國會會議之權。

12、受邀聽證。

（三）我國監察委員與芬蘭、瑞典國會監察使的比較：

	我國監察委員	芬蘭國會監察使	瑞典國會監察使
監察使的定位	總統特任，獨立行使職權。	國會的特任。	獨立行使職權，不受國會的指揮命令。
任期	6 年得連任。	4 年得連任，正副監察使任期交錯。	4 年。
人數	29 人。	3 人。	4 人。
資格	35 歲以上，通才、多元化。	法律專才。	資深法官。
選任	由總統提名，立院同意。	由國會憲法委員會提名，經國會同意任命。	國會選派。
提出報告	每年對外公布監察報告書。	向國會提出年度報告和特別報告。	向國會提出年度報告。
彈劾對象	除總統外，原則上以簡任官為主，但實務上簡任官和薦、委官彈劾比例各一半。	對總統及內閣閣員有彈劾建議權，對一般官員有懲戒權或建議所屬機關懲戒。	無彈劾權，但對於中央及地方機關或人員之違失，以批評或警告的方式為之。對國會議員、

			內閣部長、大法官、檢察總長、中央銀行董事等非監督的對象。
職權行使方式	獨任制與合議制並行。	獨任制。	獨任制。

綜上，瑞典國會監察使及芬蘭國會監察使的共同特色，具有法學素養、不受國會指揮干涉獨立行使職權、專業化、高度分工。

二、三權分立之監察制度，監察權由行政機關之監察部行使，屬於內控機制。

有些監察單位實際上是隸屬於行政部門的一部份，但享有相當程度的自主性，例如中國和日本。中國的國務院下設有監察部，在中國共產黨裡有崇高的地位監察部部長負責監察全國政府機制運作，包括區域和各地主管政府，主要重點是內部紀律，反映出打擊貪污的核心活動，而人民的陳情，是核心活動重要資訊來源。另日本設有行政監察局，隸屬於總務廳之下，受到首相的授權，並由政府大臣負責領導，其主要活動亦是進行內部監察，日本制度的特點是它的行政相談體系，有超過5千位的相談委員，負責替民眾在與公家機關交涉中遭遇問題的解決，必要時會與行政監察局共同合作。（馬丁·烏斯汀Marten Osting、2001、14-15）。

例如：

（一）中華人民共和國

中華人民共和國的監察制度是仿自前蘇聯的監察制度，其於國務院下，設立監察部，中華人民共和國的監察機關，長期以來受到政黨不分和以黨領政的影響，其監察權仍受制於黨的約束。1954 年第一屆全國人民代表大會召開後，將人民監察委員會，改隸成為國務院所屬的監察部，但 1959 年監

察部又被撤銷。1986 年第 6 屆全國人大常委會第 18 次會議，依據國務院的提案，通過了於國務院下設立監察部和地方各級人民政府監察機關的決議。於 1990 年國務院發布實行「行政監察條例」，1993 年中共中央及國務院決定，將隸屬國務院的監察部與隸屬黨的中央紀律檢查委員會合署辦公，執行黨紀檢查及政府監督兩項職能，來加強黨國廉政建設及反腐功能。（黃越欽，1998，209-214）

依據《中華人民共和國行政監察法》規定，監察部對國務院各部門及其國家公務員、國務院及國務院各部門任命的其他人員和各省、自治區、直轄市人民政府及其領導人員實施監察。監察部可以辦理各省、自治區、直轄市人民政府監察機關管轄範圍內的監察事項，必要時也可以辦理各級監察機關管轄範圍內的監察事項。

監察部的主要職責包括：

- 1、檢查國務院各部門和各省、自治區、直轄市人民政府在遵守和執行紀律、法規和人民政府的決定、命令中的問題。
- 2、受理對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行為的控告、檢舉。
- 3、調查處理國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行為。
- 4、受理國家公務員和國家行政機關任命的其他人員不服主管行政機關給予行政處分決定的申訴，以及法律、行政法規規定的其他由監察機關受理的申訴。
- 5、法律、行政法規規定由監察機關履行的其他職責。（中華人民共和國監察部網站 2003-12-25）

依據《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國行政監察法》，監察部享有檢查權、調查權、建議權和行政處分權。

- 1、檢查權：是指對監察物件貫徹執行國家法律、法規和政策的情況，以及違反行政紀律的行為進行檢查。 調查權：是指對監察對象違反國家法律、法規和政策的行為，以及違反行政紀律的行為進行調查。
- 2、建議權：是指監察機關可以對國家行政機關違反國家法律、法規和政策的行為，向有處理權的機關提出處理建議；可以對如何提高行政工作效率提出建議；對監察對象模範執行國家法律、法規、政策和遵守行政紀律的行為，對同監察對象的違紀違法行為進行堅決鬥爭，作出顯著貢獻的個人或單位，向有處理權的機關提出獎勵的建議。
- 3、行政處分權：監察部根據檢查、調查的結果，對拒不執行法律、法規或者違反法律、法規以及人民政府決定、命令的行為，對違反行政紀律的監察物件，可以向有關部門提出監察建議，予以糾正和處理；也可以作出監察決定，直接給予責任人警告、記過、記大過、降級、撤職、開除的行政處分（中華人民共和國監察部網站 2003-12-25）。

（二）日本

日本的監察制度，有 4 個部分：

- 1、日本眾議院的國政調查權及國會對於裁判官之罷免，其國政調查權係以發現事實的真相，追究政治責任為目的，性質類似我國立法院的調查權及特別委員會，另參眾議院之裁判官訴追委員會，對於裁判官有明顯違失，得以追訴免職，性質類似我國監察院對法官、檢察官的彈劾權。（周萬順等，2000，29）
- 2、總理府總務廳行政監察局，係依 1983 年制定之總務廳設置法成立，其權限僅限於政策上之監督，對於官員貪污、瀆職、接受不當招待等並無調查權，其僅係行政機關之政策執行之內部監察，屬於行政權之一部，並無超然獨立之地位（周萬順等，2000，17-18）。2000 年後省廳新制實行，總務廳的業務併入總務省，新總務省之行政評價局可對「各省廳進行事

業評估」、「政策實績評估」、「政策體系評估」等三種行政監察方式，具體說，如果該事業進行5年後尚未完成，或進行後10年仍在繼續，以及事業進行5年仍在準備，花費與效果不成比例等情況，一律終止該事業進行，這樣制度有效的抑制浮報及膨脹的公共事業，減少政府的浪費及政客的操弄，除總務省對各省廳實行評估外，各省廳內部亦有評價委員會，進行內部的行政監察（許介麟、楊鈞池，2006，174-175）。

3、東京都廳之監察委員制度，係為確保東京都之行政公正且有效率，依據地方制度法之規定而設置之獨任制機關（周萬順等，2000，21-22）

4、市民監察使組織，於1980年成立，由市民自己監督政治與行政之民間組織，對於中央及地方機關之貪瀆，市民監察使採取刑事告發及民事、行政責任的追究。（周萬順等，2000，24）

第二節 五權分立之監察制度

我國的監察制度是國父孫中山先生所創，其首先把監察權列為國家權之一，而倡為五權憲法，我國依據憲法之規定設置監察院。國家體制為何要採用五權分立，國父孫中山先生主要因襲我國固有的台諫制度，改良歐美的三權憲法，及其獨創而見獲。分述如下：

一、中國固有的台諫制度

我國自秦漢建制以來，基本上監察制度分為御史及諫官二大系統，御史或御史台是監察百官的官，諫官是監察皇帝的官。因此御史的職責在彈劾官邪以肅正綱紀，行使的對象限於政府的官吏，行使的範圍限於官吏的違法或失職，而不及於「政事」之得失；諫官的職責在朝政闕失的規諫諷諭，行使的對象限於君主，行使的範圍限於政事的得失。（劉惠仁，1985，70-71）

中山先生在民國 10 年講「五權憲法」時，「說到彈劾，有專管彈劾的官。如台諫、御史之類，雖君主有過，亦可冒死直諫，風骨凜然。」並明言：「五權憲法，分立法、司法、行政、彈劾、考試五權，各個獨立。」（五權憲法講演錄，冊 2，431），民國 11 年講「中華民國建設之基礎」時，首次將彈劾權改稱為「監察權」，指出：「吾於立法、司法、行政三權之外，更令監察、考試二權亦得獨立，合為五權。」（中華民國建設之基礎，冊 2，179）民國 13 年講述民權主義時，說：「滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度，舉行這種制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權。」（民權主義，第 6 講，154）

現行憲法及憲法增修條文，將原監察院職掌的彈劾權一分为二，學者陳新民區分為一般彈劾權及特別彈劾權，即一般彈劾權，其彈劾的對象為中央及地方公務人員，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…彈劾，…」。另特別彈劾權，彈劾的對象為總統、副總統，依憲法第7次增修條文第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，…」第2條第10項規定：「立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。」此與我國古制諫官是監察皇帝，現由立法院彈劾總統、副總統；御史是監察百官，現由監察院彈劾中央及地方公務人員之制度相符。

二、改良歐美的三權憲法

中山先生對於三權分立制度之缺點，早於民國前17年廣州起義失敗出亡海外時，即洞悉立法部門有監察的權限，往往形成議會的濫行專制，而產生政府的無能，另一方面，人民無法節制國會，國會有負於人民的負託，而喪失主權在民之實。

此外對於立法機關兼掌監察權的流弊，研究國會政治制度的政治學者哈律斯（Joseph Harris）教授在其所著的「國會對行政的監察」，指出美國國會對於行政部門的困擾太多，干涉太甚，以致妨礙行政功能。又國會兼掌立法權及監察權，工作繁重，對於人民因受政府機關或其官員的侵害，而遭受冤抑，不能為有效處理及救助，於是有國會監察使制度以分其勞。國會監察使是國會所選任，代表國會受理人民書狀，就人民對政府控訴及官員的違失造成人民損害，予以調查糾正或糾舉。（陶百川，1978，3）

三、獨創而見獲

因此國會有立法權及監察權，易形成國會的權力太大，國會易專制獨大，干涉行政的執行，造成政府的無能，國父看見歐美之弊，所以主張監察

權應從國會中分立出來，監察權的功能較易發揮，國會制度益臻健全，這就是中山先生獨創而見獲。

第三節 立法權的擴增與監察權的萎縮

依憲法第 90 條規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、舉及審計權。」同法第 94 條規定：「監察院依本憲法行使同意權時，由出席委員過半數之議決行之。」惟監察院的同意權在 89 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文第 7 條第 1 項，已去除，改由立法行使。又依憲法第 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。」惟此對於總統及副總統的彈劾權，依 94 年憲法增修條文第 2 條第 10 項規定，改隸立法院行使。又 82 年 7 月 23 日釋字第 325 號，立法院有了調閱權，93 年 12 月 15 日釋字第 585 號，立法院又有了國會調查權。綜上的變遷，立法院的職權在擴增而監察院職權在萎縮，分述如下：

一、同意權的變遷

依憲法第 90 條及 94 條規定，監察院有同意權，即司法院院長、副院長、大法官及考試院院長、副院長、考試委員，由總統提名，監察院之同意任命之。此類似美國之兩院制，監察院頗像參議院，對於重要官吏有同意權，實質上把監察院變成國會的上議院，使監察院有濃厚的政治色彩，致把中山先生的原意「彈劾權要與議會分開」的理論，完全推翻一乾二淨。（陶百川，1978，200）

依憲法第 91 條規定：「監察院設監察委員，由各省市議會、蒙古西藏地方議會及華僑團體選舉之。其名額分配，依左列之規定：一、每省五人。二、每直轄市二人。三、蒙古各盟旗共八人。四、西藏八人。五、僑居國外之國民八人。」又依 46 年 5 月 3 日釋字第 76 號，認為國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。監察委員係間接選舉產生的代表，其職

權之行使，相當於國會議員。因此原屬政治性質的同意權，由具有國會性質的監察院行使。

惟 89 年 4 月 25 日修正公布之憲法增修條文第 7 條第 2 項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。」監察委員已非間接民選代表，而係由總統提名，經立法院同意任命。監察院已不具有民主國家國會之性質，其同意權亦改由立法院行使之。

同意權具有政治性質，而司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員等官吏的任命，具有政治權力的指派，應由立法院行使同意權。惟讓人疑問的是，行政院院長、副院長等官吏，一樣具有政治性質的任命，卻不需立法院的同意，陳水扁總統任內，頻於更換行政院院長，前後共任命 6 位行政院長，亦造成憲政上的怪事，基於對國會的尊重，任命政務官，應經國會同意任命之。

二、彈劾總統與副總統的變遷

又依憲法第 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。」惟此對於總統及副總統的彈劾權，依 94 年 6 月 10 日憲法增修條文第 2 條第 10 項規定：「立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。」立法理由，認為總統、副總統彈劾，係對事不對人，宜由司法機關審理之。

立法院對於提出總統、副總統彈劾案之決議方式，增修憲法未有明文，是採多數決或過半數決，另大法官係由總統提名，經立法院同意任命之，由被提名者組成憲法法庭，審理總統、副總統彈劾案，恐難避嫌。

三、監察院調查權與立法院調查權

（一）監察院調查權

監察調查權的行使主體是監察委員，監察委員得獨立行使調查權，不需經過院會或委員會的決議。其法源依據是，憲法第 95 條規定：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」、監察法第 26 條至第 30 條及監察法施行細則第 23 條至第 35 條。

監察院調查權之發動：

1、輪派、院派或委員會推派、組織專案小組（李伸一，2005，78）：

依監察法施行細則第 23 條規定：監察委員調查人民書狀所訴事項，及依院會或各委員會之決議，推派委員調查案件，依下列規定辦理：

（1）輪派調查：監察委員調查案件，依籤定席次輪流擔任。除依規定應行

迴避者外，不得辭查。如有因迴避而辭查者，依輪序改派其他委員擔任。

（2）院會或委員會推派調查：監察院會議或各委員會會議決議推派調查案

件之委員視同輪派。未推派調查委員者，依前款規定辦理。

（3）組織專案小組調查：各委員會依監察法第 24 條之規定調查行政工作及

設施時，得推派委員 2 人至 3 人組織調查小組，被推派之委員視同輪派。

2、委員自動調查（谷湘儀，1994，105）：

監察委員為加強監察權之行使，由監察委員 2 人以上，向監察業務處登記自動調查，依監察法施行細則第 24 條第 1 項規定：「監察委員自動調查案件，應先向監察業務處登記。同一案件，已否經本院派查或由委員自動調查，應由監察業務處查明通知新登記之委員。如已派查或有委員登記調查者，應送請調查委員併案處理。」、第 2 項規定：「前項自動調查案件性質特殊者，院長得於商請申請委員同意或依申請委員之陳報，指派具有相關專長之委員會同調查。每一監察委員調查案件未提出調查報告件數累計達 10 件以上者，宜暫停自動調查。」

3、委託調查：

監察院於必要時得就指定案件或事項，委託其他機關調查，各機關接受委託後，應即進行調查並以書面答復監察院（丁宗伋，1999，111）。委託調查方式有二，即全案委託會部分委託，前者係將全案委託有關機關調查，後者係將部份事項委託有關機關調查。惟監察院甚少將調查案件委託他機關調查。

監察院調查權行使之方法：

- 1、調閱文件：依監察法第 26 條及第 27 條規定，包括：調查委員親往調卷或通知調卷、調查委員指派監察調查人員調卷、函請調卷。
- 2、履勘：依監察法第 26 條規定，包括：實地調查、就地詢問。
- 3、詢問：依監察法第 26 條第 2 項規定，指定地點詢問，包括院內或院外。
- 4、送請鑑定：依監察院辦理調查案件注意事項第 13 點規定，調查案件遇有必要鑑定之事項，得報院委託有關專業機關辦理。
- 5、辦理諮詢：依監察院辦理調查案件注意事項第 20 點規定，調查委員調查案件如其案情特殊重大者，必要時得邀請學者專家或有關主管機關人員諮詢意見。

監察院行使調查權之統計－以第 3 屆監察委員為例

年別	案件數	調查方式			調查委員 人次
		院派調查 委員會	決議調查	自動調查	
合計	3,527	1,543	472	1,512	6,502
88	732	329	92	311	1,291
89	674	239	84	351	1,201
90	514	215	78	221	962
91	558	235	72	251	1,081
92	585	267	82	236	1,121
93	464	258	64	142	837

監察院調查權之檢討：

1、監察院調查權在外部制度之檢討

監察院調查權之行使，在外部制度上，會不會受外力，例如政治壓力、民代關說、人情包袱、黨派色彩等影響，以下逐一檢討：

（1）政治壓力

依憲法增修條文第 7 條第 2 項規定，監察院設監察委員 29 人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。監察委員既然是總統提名，日後行使調查權時，監察委員應獨立行使調查權，不受政治壓力的壓迫。在我國第 12 任總統馬英九於 97 年 3 月 22 日之當選感言，亦聲稱「不干預獨立機關運作」¹¹。

（2）民代關說

依憲法增修條文第 7 條第 2 項規定，監察委員於總統提名後，需經立法院同意使得任命，而立法委員個人或集體，受選民拜託，因而書面函轉，請監察院調查，或陪同選民親自至監察院要求監察院調查。監察委員的同意權，操控在立法委員手上；又監察院的預算需經立法院審議，未若司法院預算之獨立，二者均受制於立法院，監察委員行使調查權時，如何排除民代的關說，亦是一項高度考驗。

（3）人情包袱

監察委員亦有其至親好友，至親好友相託，監察委員若受人情包袱所繫，情義相挺，自己申請自動調查，再找一位監委配合，形式上符合法令二人以上申請自動調查，惟實質上監察委員有可能早已預涉立場，自有定見，因此應強化委員會審議的功能，集體審議，嚴格把關。

（4）黨派色彩

¹¹ 97 年 3 月 22 日之馬英九之當選感言：「…我認為傾聽人民的聲音、尊重在野黨與媒體、不干預獨立機關運作，以及扶持社會中間力量，是推動陽光政治、維持多元制衡，必須要有的基礎，我保證上任後將身體力行，積極推動上述工作，促使台灣民主恢復常態，蓬勃發展。…」

監察委員既由總統提名，總統應避免提名政治人物，政治人物是最不適格監察委員¹²，過去蔣中正時代，部分監察委員受制於政黨政治的影響，無法獨立行使職權，今日法治國家，一切依據調查之事實及法律，獨立行使職權，政黨及派系均應退出監察院，還給監察院一個獨立監察的空間。

2、監察院調查權在內部制度之檢討

（1）監察院之調查權遭抗拒時，無科罰鍰或其他強制處分權

依監察院辦理調查案件注意事項第 12 點規定，調查委員調查案件如遭受抗拒或被詢問人員故意隱瞞不為詳實之答復者，對相關公務人員得提案彈劾；同條規定第 13 點第 2 項規定，調查委員及協助人員調查案件，調閱有關機關卷證或詢問有關人員，如遭拒絕、故意隱瞞、拖延或其他不法情事而防礙調查權之行使者，除報院處理外，對該管長官或相關公務人員得提案彈劾。復依監察法第 28 條第 2 項規定，調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警察當局協助，作必要之措施；同法調查人員在調查案件時，如認為案情重大或被調查人有逃亡之虞者，得通知當地憲警協助，予以適當之防範。設若被詢問者非具公務人員身分，拒絕接受調查之詢問，或調查證據遭遇抗拒，或被調查人有逃亡之虞等情，監察院均無科罰鍰或其他強制處分權。而司法調查權則有搜索、扣押等強制處分權，立法院之調查權，亦有對違反協助調查義務者得科以罰鍰之處分。監察院之調查權無強制處分權，如同無牙之虎，宜修法賦予強制處分權。

（2）監察院調查權行使之方法以調卷文件為主，應加強履勘訪查以發現真實

¹² 學者李文郎認為，監察院組織法第 3 條之 1 第 1 項第 1 款「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。」及第 6 款「富有政治經驗」之政治人物，最不適任當監察委員。

88 年 2 月至 94 年 1 月監察調查處各項調查方法統計表¹³

	調查案件數	調卷次數	詢 問 (人 次)	履勘訪查	諮詢及 座談會 (人 次)	鑑定
88	560	1,382	3,165	119	159	16
89	638	2,098	4,109	193	882	2
90	510	3,558	4,183	351	496	4
91	523	2,921	4,323	361	1,132	6
92	578	2,502	4,039	216	1,811	2
93	657	2,951	4,157	269	4,650	4
94	59	237	385	21	20	0
合計	3,525	15,649	24,361	1,530	9,150	34

從上表可知，調查權行使之方法以調卷文件為主，設若被調查機關刻意隱匿文件，則真相較難發現，而履勘訪查係調卷次數的 10 分之 1，因此應加強履勘及訪查以發現真實，是較可行的方法。監察院察調查處已針對本問題，成立蒐證小組，惟監察院僅有 70 多名的調查人員，在人力、裝備、專業、訓練不足下，當然無法像警、調人員充當第一線，監察調查屬於事後的審查，在發現真相面，調卷不是唯一的方法，應運用其他方法以發現真實。

(二) 立法院調查權

1、依書面向行政機關及其所屬調閱文件

筆者於 81 年、82 年間，在立法院擔任委員助理，基於立法委員問政之需要，當時向行政機關及其所屬，請其提供相關資料，係以傳真或發函等方式，向各機關之國會聯絡人調取文件，一般而言，各機關若無特殊原因，不

¹³ 監察院監察調查處統計資料。

會拒絕。反之，若機關拒不調卷，在法源上，並無強制力及罰則。而此方式迄今仍延用。

2、依司法院大法官會議第 325 號解釋，立法院有調閱權

於民國 82 年 7 月 23 日司法院大法官會議第 325 號解釋，認為監察院為行使彈劾、糾舉、糾正權，而賦有調查權，並專由監察院行使。而立法院得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。本號解釋首次確定立法院有調閱權，在此之前，立法院並無調閱權，立法院如需向行政機關調閱文件，因無法源依據，行政機關未必配合，立法委員只能運用質詢方式，請列席的官員提供相關文件資料，惟亦有實問虛答或借故不予提供之情形。但立法院之調閱權亦受有限制，例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均受限制，礙難調閱。

3、依立法院職權行使法

依立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。」第 2 項規定：「調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱」第 3 項規定：「前項議案涉及事項之文件原本。」例如，於 95 年 5 月 5 日立法院第 6 屆第 3 會期第 12 次會議通過成立「美國牛肉進口決策調閱委員會」，其組成依政黨比例由國民黨黨團推薦 5 人、民進黨黨團推薦 4 人、親民黨黨團推薦 3 人、台灣團結聯盟黨團推薦 2 人、無黨團結聯盟黨團推薦 1 人推派代表參加；又由江昭儀等 64 位立法委員提案成立「股市禿鷹案調閱委員會」於 95 年 1 月 13 日立法院第 6 屆第 2 會期第 19 次會議，因在案委員未足表決法定人數，決議另定

期處理；又由國民黨團提案成立「高雄捷運幣案調閱委員會」於 95 年 1 月 10 日立法院第 6 屆第 2 會期第 17 次會議，因在案委員未足表決法定人數，決議另定期處理；又於 93 年 12 月 28 日立法院第 5 屆第 6 會期第 12 次會議，「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運甄審過程調閱委員會」函送調閱報告書及處理意見案，院會決議，俟相關單位研究後再行處理；又於 93 年 9 月 13 日立法院第 5 屆第 6 會期第 1 次會議，各黨團推派參加立法院「三一九槍擊事件啟動國安機制相關文件調閱委員會」名單；…等。由上可知，針對重大特殊的事件，由委員或黨團提案，經立法院院會決議，於通過後，成立各調閱委員會，並應於文件調閱處理終結後 20 日內，向院會提出調閱報告書及處理意見，作為處理該特定議案之依據。

4、依司法院大法官會議第 585 號及第 633 號解釋

「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」於 93 年 8 月 24 日訂定，同年 9 月 24 日公布施行，以柯建銘為首之民進黨立法委員 93 人，於 93 年 9 月 15 日聲請解釋認為「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」逾越憲法賦予立法權限，大法官旋即於 93 年 12 月 15 日做出 585 號解釋：「原則上肯定立法院有一定之調查權，惟國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」第 585 號解釋針對「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」第 8 條第 6 項「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕。」之規定，大法官認為本項之移交卷證，有違權力分立與制衡原則，且其中涉及國家機密或偵查保密事項，一概不得拒絕之部分，應予適當修正，又第 4 項前段：

「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制。」及第6項之規定，有違正當法律程序、法律明確性原則。同條第7、8項處以罰鍰之規定，有違正當法律程序、法律明確性原則。

立法院以通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」的方式，行使國會調查權，對於立法院要查三一九弊案的真相，先由柯建銘等民進黨之立法委員作球，聲請大法官解釋，再由大法官¹⁴做成585解釋，本條例最重要之第8條第6項「調閱文件」之調查權，大法官均以有違權力分立與制衡原則、正當法律程序、法律明確性原則等理由，輕易的解除立法院調查權之行使。又關於罰鍰的規定，大法官亦以有違正當法律程序、法律明確性原則等理由，讓立法院的調查權沒有強制性，當調查權無強制性，就如同無牙的老虎。本條例最重要的二項權力，一是「調閱文件」的權力，一是罰鍰之強制處分權，惟經大法官解釋後，均一一認為違法。

針對585解釋，立法院於95年4月11日修正「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」並於5月1日公布施行，柯建銘等民進黨之立法委員師法前戲、食髓知味的繼續作球，聲請大法官解釋，大法官立即於96年9月28日作出633號解釋，「同條例第八條之二第三項關於罰鍰部分¹⁵、第四項規定，與本院釋字第五八五號解釋意旨不符；第十一條第三項規定與憲法所要求之權力分立制衡原則不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。」至此

¹⁴ 按本屆的大法官均由陳水扁總統提名，彼等再做解釋時，不免讓人感覺，本號解釋是政治性的法律解釋，以削減立法院國會調查權為手段，阻擾真相調查為目的。

¹⁵ 修正之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」第8條第2項規定：「接受調查之有關機關、團體、事業或有關人員，不得以任何理由規避、拖延或拒絕。但經舉證證明確有妨害重大國家利益或因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞者，不在此限。」第3項規定：「違反前項規定者，除向立法院報告並公布外，得按次連續處新台幣十萬元以下罰鍰」第4項規定：「前項罰鍰案件之處理，準用行政程序法及行政執行法之規定。」第11條第2項規定：「本會召集委員得聘請顧問三人至五人，並得指派、調用或以契約進用適當人員兼充協同調查人員。」第3項規定：「前項調用人員，行政機關不得拒絕。」

立法院之「調閱文件」權限、強制處分之罰鍰及「調用人員」的權力，再一次受到大法官政治性法律解釋的牽制。

行政院有大法官第 585、633 號解釋作為擋箭牌，依三一九槍擊事件真相調查特別委員會於 95 年 8 月 22 日之三一九槍擊事件調查報告摘要：「本會依三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例運作，但行政院隨即制訂『協調聯繫要點』通令所屬及相關機關遵行。全面抵制本會之調查。（三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2006，1）」又依該會於 96 年 11 月 22 日之三一九槍擊事件調查報告摘要：「…本會於 633 解釋公布後再函請府院及所屬機關提供卷證資料、約詢相關人員，仍遭抵制，…（三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2007，1）」復依該會於 97 年 1 月 31 日之三一九槍擊事件總結報告摘要：「總統府、行政院及所屬機關人員藐視國會，託詞抵制調查，違法濫權，但本會仍戮力以赴，先後提出 6 冊調查報告及本件總結報告，真相雖未明，但至少戳破政府所公布之『真相』，揭發政黨藉機操弄選舉，以圖勝選，專案小組利誘取供、違法採證、侵犯人權等事實，這些報告對鈞院監察院及司法機關未來的調查及修立法，應有助益，對歷史亦有所交代。（三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2008，1）」

綜上，立法院的國會調查三一九槍擊事件，受到司法院大法官政治性的法律解釋及行政院技術性的抵制，要權無權、要人無人，致使三一九槍擊事件真相仍未明。然而值得玩味的是，謝長廷在 2008 年總統大選失利後¹⁶，主動拋出要重查三一九槍擊事件，呂秀蓮副總統亦附和要追查本案¹⁷，政治

¹⁶ 2008 年 3 月 29 日中時電子報「民進黨主席謝長廷昨日提出重新調查三一九槍擊案，國民黨立法院黨團副書記長謝國樑今（27）日表示，黨團聽到這個訊息「相當震驚」，是否謝長廷手上握有什麼資料、新事證？希望謝長廷能夠提供，國民黨團非常樂意接受謝長廷的陳情。謝長廷敗選後，提出希望新總統馬英九能重新調查三一九槍擊案，謝國樑表示，謝長廷一直以來都是民進黨最高層的重量級人士，以謝長廷的高度提出重啟調查，讓人感覺「相當不尋常」。

¹⁷ 2008 年 3 月 28 日中時電子報「副總統呂秀蓮 28 日晚間在接受三立電視台播出的節目中語出驚人地說，三一九槍擊案，就種種跡象，她不認為已經全案偵結的兇嫌陳義雄會是開槍的兇嫌，她希望馬英九上任總統後可以重新調查真相化解藍綠爭議。」

上的鬥爭及怨仇，超出了法治國家的制度。在改朝換代以後，如果重啟調查，立法院的國會調查權，以及行政體系的配合度，將是另一個新的面貌、新發展。然而馬英九是否會重啟調查，管見推論，第一馬英九已經做到總統了，沒有必要再重啟調查，第二重啟調查對連、宋有利，對馬英九並無好處，因此可能不會再調查了。

（三）監察院調查權與立法院調查權的比較

1、監察院調查權與立法院調查權的比較表

	監察院調查權	立法院調查權
法源	憲法、監察法	三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例、大法官解釋第 585、633 號
行使之主體	監察委員	特別委員會之委員
行使之對象、程序	依監察法第 26 條	三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例
行使的限制	依監察法第 27、28、29 條	三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第 8 條之 2 第 3 項關於罰鍰部分第 4 項規定，與本院釋字第 585 號解釋意旨不符；第 11 條第 3 項規定與憲法所要求之權力分立制衡原則不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。
行使的強制力	無科罰鍰或其他強制處分權，惟拒卻可彈劾。	科罰鍰以立法院院會決議

時程區分	事後調查	事前調查
追究責任	行政責任	政治責任

2、以三一九槍擊事件為例，比較監察院調查權與立法院調查權

監察院於 93 年 7 月 6 日通過彈劾：「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、台南市警察局局長何春乾等 8 人，93 年 3 月 19 日維護總統、副總統在台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週防禦原則，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¹⁸。」因監察院的調查人員均屬事後監察的第 2 線人員，故彈劾的對象僅能限於維安失職的人員，至於槍擊的真相則無從查明。而國會調查權對於本案，在司法院大法官政治性的解釋及行政院技術性的抵制，兩股權力夾殺下，真調會雖然公布了調查報告 6、7 本，但真相仍然沈石未明。

¹⁸監察院網站。

第四節 從權力分立評監察制度

一、 權力分立的原理

權力分立原則之目的有二，一為追求效率，一為避免專權暴政，保障人民自由。前者以為，在不同的政府部門間進行分工，可提高政府率效。後者以為，權力分立結果，政府權力分散，專權機會減少，人民之自由因而獲得保障（湯德宗，2000，186）。簡單的說，以分工追求效率，以分權避免專權及濫權。

（一）二權分立

洛克（John Locke，1632-1704）提出的分權理論，是以天賦人權和社會契約論作為理論的基礎，洛克在「政府二論」（Two Treatises on Government, 1690）一書中，將政府的權力主要區分為二，立法權與執行權。洛克為立法權無須以常設性質存在只要集會時制定法律即可，但執行機關卻須就已制定的法律持續的執行。又立法權，如果和執行權同屬於一個機關所有，則會造成立法者可能不遵守自己所立之法的疑慮，所以立法權與執法權應予分離（John Locke著，李永久譯，1969，180）。

我國在二蔣時期，立法院是萬年國會，立法院對於行政院提出之法律案，原則上是照單全收，故有戲稱立法院為「行政院的立法部」，此一時期，立法權萎縮，而行政權獨大，易造成官僚的專制，漠視民意。

（二）三權分立

孟德斯鳩（Montesquieu, 1689-1755）在法意一書中，修正洛克分權的理論，認為國家的權力分為立法權、行政權和司法權，主張三權分別由議會、國王和法院行使，而這三個部門彼此分立，相互牽制。孟德斯鳩的理論有二個，一個是分權，另一個是制衡。「絕對的權力易造成絕對的腐化」故權力必須分立，以防止權力濫用及腐化。而制衡係指國家的立法、

司法、行政三種權力行使時相互牽制，達到權力的相互平衡，防制權力集中和濫用，以保障民權及民主政治。

現代民主國家，大都依循孟德斯鳩的理論，立法權屬於議會或國會，司法權屬於司法審判機關，行政權屬於國家之執行機關。社會主義的國家，例如中國，立法權屬於全國人民代表大會，司法權屬於各級人民法院，行政權屬於國務院，惟中國是以黨領政的國家，黨意高於政意，而他們認為黨意就是民意。

（三）四權分立

英國政治學者喜斯羅（Lord Hugh Richard Heathcote Cecil，1869-1956）著有《自由與權威》一書，他認為監察權包括調查權與彈劾權，在英國均交由立法機關-國會行使，目的在於制裁在國家重大事項上觸犯刑責或行為不檢的高級政府官員。在美國，眾議院有提出彈劾之權力，參議院則擁有彈劾審問之權力，但彈劾總統、副總統及其他高級文官的法定理由是叛亂、受賄或其他重大刑責及行為不檢，至於職位較低的文官，則非監察的範圍。喜斯羅認為立法機關，最主要的職責是制定法律，不宜費心的從事監察工作，再者立法者可能利用監察權的打擊異己的工具，故其提出將監察權獨立出來，與立法、司法、行政並立的四權分立理論（程全生，1995，42）。

（四）五權分立

詳第二章第二節五權分立之監察制度。

二、三權分立與五權分立之監察制度評析

英、美是三權分立的國家，國會有彈劾權，由下議會（眾議會）提案彈劾，上議會（參議會）審議，彈劾的對象限於高級官員，惟成案件數不

多，其高級文官涉有政治責任或蜚聞¹⁹，大多具有政治家的風範，自我道德和自我要求甚高，彈劾權基本上是備而不用。北歐國家例如瑞典、芬蘭等國的監察權，雖由國會行使，但係由國會特任監察使行使監察權，監察使獨立行使監察權，不受國會的干涉，因此監察權的行使與國會權力的行使，兩者是完全分立。中國和日本的監察權係由行政機關行使，係屬於內部的監督機制，行政機關兼有監察權，易造成官官相護或排除異己，監察單位附屬於行政機關，聽命於行政首長，難以獨立行使職權。

綜上，監察權無論由國會行使或由行政機關行使，最重要的是能夠獨立行使職權，因此由獨立機關行使，較不易受到干涉。

我國監察權應由獨立機關行使的理由：

（一）國會議員專業性不足

依公職人員選舉罷免法第 31 條規定，只要選舉人年滿 23 歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職人員候選人，並無同法第 34、35 條的消極資格，即可參選立法委員。此外，沒有學歷的限制，也沒有經歷的限制。像瑞典、芬蘭之國會監察使，大都具有法律的專業背景，曾出任資深法官或檢察官的工作經驗。監察權的性質類似準司法的功能，應由專業人士獨立行使為宜。我國的國會議員只要有政治實力，能選的上都可以當，至於有無專業能力不重要。

（二）國會議員與政黨、派系、利益團體、社會團體等結合甚深，較難獨立行使職權

參考立法院第 6 屆立法委員通訊錄之主要經歷欄，發現不少立法委員係由地方縣議員轉任中央，或係地方派系所支持；彼等擁有之民間團體之

¹⁹ 紐約州長史匹哲召妓內幕不斷爆出，美國媒體指他可能 10 年前就開始召妓，而且擔任紐約州檢察長時，一面大力掃黃一面接受性招待。在各方壓力下，史匹哲 12 日宣布辭職，下周一生效。
（2008-03-13/聯合報/AA1 版/國際）

頭銜甚多，例如同鄉會、獅子會、同濟會；彼等曾擔任政黨的中央委員或中央常務委員或重要幹部；彼等係某基金會、商會、協會之董事或顧問。能夠以選舉方式當選立法委員，其人脈密密層層如蛛網，這樣的人情世故，要求其獨立行使監察權，排除外力介入及關說，無異緣木求魚。

（三）由國會行使監察權，易形成黨同伐異

國會議員的職責是訂定法律、修正法律、審查預算，若由其行使監察權，透過黨團的集體運作，動輒以發動監察權，整肅不同政黨的異己，易使監察權淪為政治鬥爭的工具。

（四）監察權的性質在於追訴行政責任，類似司法權，宜由獨立機關行使

監察權之彈劾、糾舉、糾正等，均屬事後的監督，以調查權調查事實，如涉有違法或失職，即依法予以彈劾、糾舉或糾正，其性質屬於事實認定與法律適用，追究相關人員之行政責任，另外在公務人員財產申報、政治獻金等陽光法案，均屬於前預防的監督，其審查及科處罰鍰，其性質亦屬於事實認定與法律適用，類似與司法權的裁判，故宜由獨立機關行使。至於政治責任的追究及政策實施之良窳，宜交由國會議員監督。

（五）監察權職掌甚多，宜由專責機關獨立行使

監察委員的職權多達 14 項，例如：監察委員的職權行使彈劾、糾舉權、提出糾正案、調閱行政院及其所屬各部會所發布之命令及文件、調查行政院及其所屬各部會之工作是否違法失職、行使調查權、巡迴監察、收受人民書狀、監試、受理公職人員財產申報、審議公職人員利益衝突迴避、受理及審核政治獻金之申報、審計權、法律提案權等，如果皆由國會行使，則國會的職權過於龐大複雜，且權力集中易於專權濫權，故應由專責機關獨立行使。像北歐國家的監察權專由國會監察使獨立行使，國會不得干涉，且國會的職權與國會監察使的職權是完全分立。而我國的監察權，則由獨立機關之監察院行使，實係先進的監察制度。

第三章 監察院的獨立性與公務員懲戒委員會的法院化

第一節 監察院的獨立性

前國際監察組織理事長荷蘭國會監察使馬丁·烏斯汀(Marten Osting)提出監察使的獨立性有下列三種準則(馬丁·烏斯汀Marten Osting、2001、16-18)：

＊ 體制性 (intitutional) 獨立：

體制性的獨立，代表監察機關在國家機器之地位有「足夠高」的層級，對外機關獨立，不受任何其他機關或個人干涉。

＊ 個人性 (personal) 獨立：

監察使經過選任或派任後，應有一定的任期，其任期由法律明文規定，被任命者必須有專業能力，其職位薪給應與職權相符，且任用條件等必須由法律規範。

＊ 功能性 (functional) 獨立：

監察使不應受任何外界壓力的束縛，除依法獨立行使職權外，對於任何不當的影響，或威脅企圖，監察使必須有信心不受阻撓。再者監察使必須要有足夠的資源，適度的預算，在適度的工作負荷下行使職權。

前述之體制性 (intitutional) 獨立，就我國的監察委員而言，等同與機關地位之獨立性；功能性 (functional) 獨立，等同與監察委員行使各項職權之獨立性；個人性獨立 (personal)，等同與監察委員的資格、提名、同意之獨立性。

另依憲法增修條文第 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。依監察法第 12 條規定，監察院院長對彈劾案，不得指使或干涉。同法第 11 條規定，彈劾案之審查委員與該案有關係者，應行迴避。以上均是監察權獨立性，在憲法及法律上的依據。

一、 監察院之定位－獨立之機關

有關監察機關的定位，有些國家的監察制度由國會行使，採外部監察，有些則由行政機關自行內部監察，而我國的憲法及憲法增修條文，對於監察院之「機關」獨立性問題，未有直接的明文規定，因此需溯源於國父 孫文之五權憲法。

溯源於國父 孫文之五權憲法，其於民國 10 年講五權憲法，沿用彈劾之名，「說到彈劾，有專管彈劾的官，如台諫、御史之類，雖君主有過，亦可冒死直諫，風骨凜然，五權憲法，分立法、司法、行政、彈劾、考試五權，各個獨立」，民國 11 年講中華民國建設之基礎時，首次將彈劾權改稱「監察權」。國父之監察權基於五權分立原理，使監察權真正獨立，他主張監察必須獨立，基於兩方面的考慮，一是針對歐美的代議政治，國會兼行監察權，易造成國會專制的流弊，二是針對中國固有制度，避免監察權為政治因素所左右，成為統治的工具，欲求監察權之行使確實有效，監察權一定要獨立（劉惠仁，1985，63-85）。

二、監察委員產生之方式－個人資格之獨立性

依憲法增修條文第 7 條第 2 項規定，監察委員由總統提名，經立法院同意任命，故監察委員的產生方式，可分三個部分，一是監察委員的資格，二是總統的提名權，三是立法院行使同意權，分述如下：

（一）監察委員的資格：

依 81 年 11 月修正公布之監察院組織法第 3 條之 1 第 1 項規定：「監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有左列資格之一：一、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。二、任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者。三、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。四、曾任大學教授十年以上，

聲譽卓著者。五、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。六、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。」此即監察委員之法定要件。

第一款「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。」及第六款「富有政治經驗」之政治人物，最不適任當監察委員（李文郎，2006，159），而民意代表出任監察委員不免政黨與政治色彩濃厚、與選民關係密切的潛在隱憂，有些民意代表的專業性及獨立性相對而言，是比較遜色的。

第二款「任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者。」其在法律上的專業性較強，且彼等為法官或檢察官時，即是獨立偵查或審判不受外力影響，因此為監察委員時其社會關係單純、無複雜之政治關係，獨立行使職權的可能性相對提高。

第三款「曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。」此款是借重資深文官的專業性及行政經驗，雖然立意甚佳，但文官生涯的培訓，彼等獨立性之養成相對較差，易聽從上意辦事，設若不能獨立行使職權，處處揣測上意，已失監察委員之格調。

第四款「曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。」此款是借重教授的專業性，一般而言，學者擔任監察委員深獲好評，像第3屆的呂溪木、古登美、馬以工等人，學者擔任監察委員無政治包袱，較能獨立行使職權。

第五款「國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。」此借重於各行業之專門技術人員，像律師、醫師、建築師、會計師等。

第六款「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。」政治人物是最不適合當監察委員，已如前述，媒體人是否適合擔任監委，仍有討論的空間，前監委李伸一認為，本款欠缺評量標準，宜廢除，並依人民

陳訴之類別，酌增相關的專業委員（李伸一，2006，159）。

（二）總統的提名權

有關監察委員的提名，依憲法增修條文第7條第2項規定，監察委員由總統提名，經立法院同意任命。學者吳秀玲批評，總統提名監察委員不免有妥協色彩（吳秀玲，1994，331）。李文郎也認為，第4屆監察委員之審薦小組成員備受質疑，也影響到監察審薦過程及提名無法受到社會信任（李文郎，2006，174）。

總統於提名監察委員時，應首重其品德操守、清譽清望、公正清廉及要有捍衛正義的肩膀，其次監察委員要有專業化、多元化、去政治化、去政黨化、去關係化、去利益化。分述如下：

1、專業化：

因為監察委員調查的案件，各領域皆有，因此需要有專業背景，例如法律、工程、教育、國防、內政、外交、財經、醫事…等專才。

2、多元化：

除了民意代表及政治人物最不適任監察委員外，資深的檢察官、法官、文官、大學教授、各類專門職業及技術人員，應保持多元化、比例均衡及區分功能。

3、去政治化：

民意代表及政治人物，往往是政治妥協、政治分贓、政治角力、選舉協商下的副產品，其被安排來當監察委員，如何期望其能獨立行使職權，此無異緣木求魚。

4、去政黨化：

有部分人士主張監察委員的名額分配，應按政黨比例代表制，惟此萬萬不可行，監察委員在個人資格及職權行使方面，均應有獨立性，若由政治力之政黨分配介入，會形成監察委員易聽命於政黨的意見行事，而無獨立行使

監察權的空間。

5、去關係化：

親朋好友、選區選民、上司部屬、同鄉鄉親…等人情關係，都要去關係化，不可徇私走後門，要有抗拒關說的勇氣。也就是王建煊說的，要六親不認。

6、去利益化：

監察委員應不受財力、勢力、各種利益所誘，依法獨立行使職權。

（三）立法院行使同意權

依立法院職權行使法第 29 條規定：「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體立法委員二分之一以上之同意通過。」，按上開程序審查，行使同意權，免不了「政黨對立」或「政黨交易」，能否核實審查，刪除不適任人選，容有疑慮。因此學者周陽山主張立法院應成立專案審查小組，接受民眾陳請及申訴，對監委的道德、品操、經歷與背景作一檢討。另本論文亦認為，立法院如設立專案審查小組，亦可主動訪查各監委提名人，周遭的人、事、物及過去的學驗經歷。綜合蒐整後，再提會報告及審查。

第四屆監察委員的同意權於 97 年 7 月 2 至 3 日行使，其中副院長提名人沈富雄及尤美女，因政治因素而遭否決，另陳耀昌因涉婚外情，而遭不同意，依公務員服務法第 5 條規定，公務員不得有「放蕩」之行為，設為公務員後仍有此行為，即構成彈劾的原因。許炳進亦涉有桃色糾紛，而遭不同意。總統也會有提名不適格的盲點，本論文支持立法委員嚴格行使同意權，對於不適任者即應淘汰。

三、監察委員之職權行使一功能之獨立性

(一) 監察委員的職權：分述如下（鄭水枝，1998，4-5）

1、行使彈劾、糾舉權

依憲法第 90 條、第 97 條第 2 項、增修條文第 7 條及監察法第 1 條規定，監察院為國家最高監察機關，監察委員行使彈劾、糾舉及審計權。

2、提出糾正案

依憲法第 97 條第 1 項規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。又依監察法第 1 條規定，監察院亦得提出糾正案。

3、調閱行政院及其所屬各部會所發布之命令及文件

憲法第 95 條規定，監察院為行使監察權，得向行政院及其所屬各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。

4、調查行政院及其所屬各部會之工作是否違法失職

憲法第 96 條規定，監察院得分設若干委員會，調查行政院及其各部會之工作，注意其是否違法或失職。

5、行使調查權

監察法第 26 條規定，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。

6、巡迴監察

監察法第 3 條規定，監察委員得分區巡迴監察。

7、收受人民書狀

監察法第 3 條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀。

8、監試

監試法第 1 條規定，政府舉行考試時，除檢覈外，由考試院或考選機關，分請監察院派員監試。

9、受理公職人員財產申報

依公職人員財產申報法第 4 條第 1 款規定之人員，應向監察院申報財產。

10、審議公職人員利益衝突迴避。

11、受理及審核政治獻金之申報。

12、審計權。

13、法律提案權。

14、聲請大法官解釋權。

（二）監察委員職權行使之獨立性

1、個人制或委員制

個人制：監察使最早的發源國為瑞典，由 4 位國會監察使組成的監察機構，此 4 人按個人的領域，分攤所有的工作量，首席國會監察使負責整體領導，並為代表。紐西蘭有 1 名首席監察使和 1 名監察使，芬蘭只有 1 個國會監察使，但有 2 名國會任命的副手，3 人各自負責特殊的領域。（馬丁·烏斯汀 Marten Osting、2001、19-20）

委員制：有些國家的監察使的工作是由委員會執行，例如墨西哥的國家人權委員會，但其中只有委員長是該委員會唯一的全職成員，又如坦尚尼亞、尚比亞，他們的監察使工作一直由委員會執行，委員長是領導者（馬丁·烏斯汀 Marten Osting、2001、20）。而我國由 29 位監察委員組成，1 人為院長，1 人為副院長，調查報告、糾正案、糾舉案、彈劾案等，均由多數委員獨立行使職權，並經多數委員集體決議通過。

2、監察委員獨立行使職權並有任期之保障

參考 94 年 1 月 28 日大法官解釋第 589 號：「憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意

義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。憲法增修條文第七條第五項規定：『監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。』為維護監察權之獨立行使，充分發揮監察功能，我國憲法對監察委員之任期明定六年之保障。」上揭監察委員之 14 項職權，均由各監察委員獨立行使職權，惟部分職權由多數委員集體決議通過，列表如下：

監察委員職權行使表

編號	職權項目	是否獨立行使職權	是否多數委員集體決議	備註
1	行使彈劾、糾舉權	是	是	
2	提出糾正案	是	是	
3	調閱行政院及其所屬各部會所發布之命令及文件	是	否	由該案之調查委員為之，即 1 人～多人。
4	調查行政院及其所屬各部會之工作是否違法失職	是	否	由該案之調查委員為之，即 1 人～多人。
5	行使調查權 調查報告之審議	是	否/是	行使調查權，由該案之調查委員為之，即 1 人～多人。惟調查報告之審議，由多數委員集體決議通過。
6	巡迴監察	是	否	由責任區域委員為之。
7	收受人民書狀	是	否	由核批委員為之。
8	監試	是	否	由監試委員為之。
9	受理公職人員財產申報	是	是	罰鍰部分由監委集體決議。
10	審議公職人員利益衝突迴避	是	是	罰鍰部分由監委集體決議。
11	受理及審核政治獻金之申報	是	是	罰鍰部分由監委集體決議。
12	審計權	是	是	審核報告交有關委員會審議。
13	法律提案權	是	是	
14	聲請大法官解釋權	是	是	

第二節 公務員懲戒委員會的法院化

一、司法院大法官解釋第 396 號的評析

本號解釋，依解釋書理由書之內容，茲分 5 項主軸，評析如下：

（一）核心內容與制度保障

有關大法官的解釋中，正式使用「核心內容²⁰」及「制度保障²¹」此一用語者，應為釋第 396 號，本號理由書謂：「憲法第 16 條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現。惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。本院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪。保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。」因此人民訴請法院救濟之權利為訴訟權之核心內容，但審級制度則屬立法形成自由之範圍。而就大法官解釋中，首先使用制度性保障概念者，似為吳庚大法官於釋字第 368 號解釋所提協同意見書，其論述訴訟權之保障範圍時，即自基本權之制度保障功能出發論述憲法第 16 條規定之訴訟權保障範圍，其論述相當程度可謂延續原始制度保障理論之概念。簡言之，凡為確保人民請求法院公正審判之權利，得以整落實，而為憲法於訴訟制度建置之價值決逐上所預設必須包括之事項，即構成作為基本權之訴訟權其制度保障之內容，此類憲法所保障而禁止立法干預之訴訟制度，通常

²⁰ 林子儀大法官於釋第 569 號解釋之協同意見書，其認為訴訟權之核心內容包容：（1）人民接近使用憲法上法院的管道受到重大阻礙，甚至完全封鎖，以致無法得具備身分保障並獨立審判之法官依法審判之救濟，或（2）訴訟制度僅為形式上聊備一格之程序設置，實質上並不具備有效權利保護功能，則可認為並不具備訴訟之基本內容。

²¹ 吳大法官謂：「經由制度保障功能之確認及對憲法人民權利條款作體系論之解釋，當可建立各個基本權利之保障範圍，在範圍內受保障之事項，可稱之為基本權利構成事實，受理具體案件，對相關之基本權利建構明確之保障範圍，是釋憲機關責無旁貸之責任，根據前棄；制度保障之確認及體系論之解釋二種方法，憲法第 16 條訴訟權之保障範圍實涵藝下列 4 項構成事實（略）」

包括：獨立之法院組織、完整而開放之訴訟救濟途徑、以及公正審判程序。

（劉宗德，2005，407-409）

（二）懲戒程序未違憲法第 16 條意旨

依憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」又依本號理由書謂：「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；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。」此即認為現行之懲戒制度，未違憲法第 16 條之規定，但現行公務員懲戒委員會係以委員制之方式審議，是否有違制度保障，大法官在本號解釋未有言明。

（三）公務員懲戒委員會應採法院體制

依本號理由書謂：「憲法所稱之司法機關，就其狹義而言，係指司法法院及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員為大法官與法官。公務員懲戒委員會掌理公務員之懲戒事項，屬於司法權之行使，並由憲法上之法官為之。惟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 條及本院釋字第 162 號解釋²²意旨，則其機關應採法院之體制，包括組織與名稱。」本號解釋認為公務員懲戒委員會之委員是憲法上的法官，及為保障憲法上人民服公職之權利，故原有「委員制的審議」，應改為「法院制的審判」，同時原公務員懲戒委員會之組織與名稱，均應採法院之體制。

（四）懲戒案件之審議應有正當法律程序原則

依本號理由書謂：「且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原

²² 釋字第 162 號解釋：「一、行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長，均係綜理各該機關行政事務之首長，自無憲法第 81 條之適用。二、行政法院評事、公務員懲戒委員會委員，就行政訴訟或公務員懲戒案件，分別依據法律，獨立行使審判或審議之職權，不受任何干涉，依憲法第 77 條、第 80 條規定，均應認係憲法上所稱之法官。其保障，應本發揮司法功能及保持法官職位安定之原則，由法律妥為規定，以符憲法第 81 條之意旨。」此號解釋認為公懲委員是憲法上的法官。

則²³，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，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。」現行公務員懲戒委員會係以委員制之方式審議，依公務員懲戒法第 20 條規定：「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。」故現行之懲戒制度，未有法庭之審判制度，僅「必要時」得通知被付懲戒人到場申辯，原則上是以書面審理為原則。

（五）立法者訴訟制度形成之自由

依本號理由書謂：「有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。」依學者劉宗德的見解，大法官似認為「訴訟救濟途徑」與「訴訟程序」以及「審級制度」應如何設計，立法者有形成自由，…進一步而言，立法者對於受理訴訟之法院、訴訟審理之程序等具體之訴訟制度事項應如何設計，有形成自由（劉宗德，2005，412）。因此司法院草擬公務員懲戒法草案，本草案對於公務員懲戒委員會之組織、名稱與懲戒程序，均有詳盡的規定。另釋字第 530 號：「…為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，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，應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正，以符憲政體制。」因此對於公務員懲戒委員會之組織，應制訂公務員懲戒委員會組織法。

二、公務員懲戒法草案之簡介

本草案主要因大法官解釋第 396 號及 530 號之解釋內容，而修正現行之公務員懲戒法，茲分述修法緣由及修正重點（以與本論文有關的部分為限）如下：

²³ 正當法律程序之原則：「正當法律程序」依其文義，似僅指「程序」，尤其「司法程序」而言，且限於立法者所規定者。「正當法律程序」可區分為「程序上正當程序」及「實質上正當程序」，前者為政府限制人民生命、自由或財產時，應遵循如何程序方為正當的問題；後者則為法院如何審查法律之內容，確保法律公平的問題」

（一）修法緣由

參考司法院 94 年 11 月 23 日送立法院之公務員懲戒法修正草案總說明之修法緣由，分述如下：

1、對被付懲戒人之程序保障：

「現行公務員懲戒法自民國 74 年 5 月 3 日修正公布，迄今已逾 20 年。其間傳統特別權力關係中，因公務員身分所受處分不得爭訟之理論，業經司法院釋字第 187 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號等解釋予以放寬，繼之，於民國 85 年 2 月 2 日公布之司法院釋字第 396 號解釋，更明示懲戒機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本於正當法律程序之原則，賦予被付懲戒人以充分之程序保障。隨後公布之司法院釋字第 433 號解釋，則指出現行法就撤職停止任用期間及休職期間均無上限規定，對公務員權益不無影響。此外，司法院釋字第 583 號解釋認為公務員懲戒法概以 10 年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符，應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正。因此，公務員懲戒制度自有遵循前開各號解釋意旨，予以修正之必要。」因此公務員懲戒委員會採行法院體制，踐行正當程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，行言詞辯論之審判程序，給予當事人陳述事實、證據等權利。另對於現行法就撤職停止任用期間及休職期間均無上限規定，懲戒權行使之時效概以 10 年為限，均依大法官之解釋，而修正現行公務員懲戒法。

2、實務上適用公務員懲戒法之疑義

「實務上適用公務員懲戒法疑義之處，亦不在少數，舉凡本法適用對象之範圍、懲戒原因之具體化、主管長官懲戒權行使之爭議、懲戒之救濟途徑等等，各界屢有應興應革之建議。」就適用對象之範圍而言，現行公務員懲戒法第 1 條規定：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從

其規定。」是則本法之公務員定義為何，並不明確，是以刑法上之公務員為範圍？是以公務員服務法之公務員為範圍？是以公務員任用法之公務員為範圍？在適用上不免有疑慮。例如公立醫院之醫師未違背職務收受病人之紅包或藥商之回扣或詐取不開業獎金，是否是貪污行為，得否為懲戒之對象？或公立醫院之醫師違背職務收回扣，是否是貪污行為，得否為懲戒之對象？均有適用上的疑慮。

3、公務員懲戒委員會改制為懲戒法院

「而於民國 88 年 7 月 6 日至 7 月 8 日全國司法改革會議中，就司法院定位於近程採一元多軌制達成共識；又於民國 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，明示二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，是司法院內將設各庭行使釋憲權與審判權，公務員懲戒委員會則因裁併而不存在，公務員懲戒案件審判權歸屬之界定，更為當務之急。」有關公務員懲戒之審議程序，現行係採委員制集體決議，惟改制為懲戒法院後，即採法庭審判制，由 5 位法官審理。惟參考 94 年 12 月 14 日立法院法制、司法委員會聯席會「司法院組織法修正草案」公聽會公務員懲戒委員會柯委員慶賢之發言單，該會認為釋字第 530 號解釋，「依制憲本旨，司法院始為最高司法審判機關」云云，係訴外解釋，應屬無效。另柯委員於「正視裁廢公務員懲戒委員會之法律正當性」一文，亦認為釋字第 396 號解釋公懲會改採法院體制，容有侵害立法權之嫌。因此，基本上公務員懲戒委員會的立場是反對改制為懲戒法院。

4、公務員懲戒之制度保障

「基於以上對公務員懲戒制度之檢討，並慮及當前法制下，公務員懲戒制度與行政爭訟制度、考績制度及監察權行使之相互配合，爰修訂本草案，期能與現代行政法學理論並進，維持國家機關之公務紀律，並使公務員

權益獲得制度性之保障。」本草案對於薦任 9 職等或相當薦任 9 職等以下之公務員，得檢送移送書，移送該等行政法院審理，而對於簡任 10 職等或相當簡任 10 職等以上之公務員，則送請監察院審查，監察院認公務員有違失之情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理²⁴。草案認為以採法庭形式審判，即可達公務員懲戒之制度保障。

（二）修正重點

簡介與本論文後續有關懲戒法院化、懲戒的對象、懲戒的原因、刑懲併罰、言詞辯論、審級制度、準用行政訴訟法…等相關部分為限，其餘與本論文無關的部分則略過。

1、公務員懲戒委員會法院化

參考公務員懲法修正草案總說明：「司法院審判機關化後，公務員懲戒委員會已因裁併而不存在，公務員懲戒案件之審理，明定分由司法院及高等行政法院為之，堅實其審理程序，使被付懲戒人受正當法律程序之保障，經主管機關移送高等行政法院者，並享有審級利益，以落實司法院釋字第 396 號及第 530 號解釋之精神。（第 2 條、第 42 條、第 43 條）」司法院審判機關化後，公務員懲戒委員會已因裁併而不存在，懲戒案件依其性質分由司法院及高等行政法院審理，而依本草案第 2 條所稱懲戒法院指審理懲戒案件時之司法院及高等行政法院。因此，經各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下公務員移送之懲戒案件，由高等行政法院為第一審管轄法院，司法院

²⁴ 參考本草案第 42 條：「監察院認公務員有第五條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理。」、第 43 條：「各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第五條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之公務員，得逕檢送移送書，並按被付懲戒人之人數，附具移送書繕本，移送該管高等行政法院審理。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。第一項但書規定於法官、檢察官不適用之。」。

為第二審管轄法院。從而，主管長官對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之公務員，逕檢送審理之對象，由「公務員懲戒委員會」修正為「該管高等行政法院」。而各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員（簡任 10 職等或相當 10 職等以上之公務員）有第 5 條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。監察院認公務員有第 5 條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理²⁵。但書規定於法官、檢察官不適用之，即法官、檢察官涉有違失之懲戒事項，不論其職等，一律移送監察院調查。

2、公務員懲戒法草案適用之對象

參考公務員懲戒法修正草案總說明：「公務員懲戒法適用之對象，除維持現行法所適用之政務人員外，並包括法定機關任用或派用之有給專任人員；公立學校校長、兼任行政職務之教師；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；公營事業機構經國家或其他公法人指派在該機構代表其執行職務之人員；民選地方首長；軍職人員等，以符合司法院釋字第 262 號、第 305 號及第 308 號解釋之意旨。（第 4 條）²⁶」在適用的對象方面，有疑問的是第 2 款：「法定機關任用或派用之有給專任人員。」參考立法理由說明：「第 2 款配合公務人員保障法第 3 條第 1 項前段

²⁵ 本草案第 2 條：「本法所稱懲戒法院指審理懲戒案件時之司法院及高等行政法院。」第 42 條：「監察院認公務員有第 5 條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理。」第 43 條：「各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員有第 5 條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。但對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之公務員，得逕檢送移送書，並按被付懲戒人之人數，附具移送書繕本，移送該管高等行政法院審理。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。第一項但書規定於法官、檢察官不適用之。」

²⁶ 本草案第 4 條：「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公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。」

及第 102 條第 4 款²⁷，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。」係以公務人員保障法所定義之：「法定機關任用或派用之有給專任人員」而彈劾的對象，則是以公務員服務法第 24 條：「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。」彈劾的對象範圍比較廣，而本草案懲戒對象則比較窄。例如公立醫院是否屬於法定機關，又有任用資格之薦任或簡任醫師，收受藥商回扣，依前揭公務員服務法第 24 條規定，得為彈劾的對象，但是否得為本草案懲戒之對象不無疑異。另本草案第 5 款：「公營事業機構經國家或其他公法人指派在該機構代表其執行職務之人員。」例如公立銀行、勞工保險局、健康保險局之經理，均具有代表性，渠等如涉及圖利罪，是否為本草案懲戒的對象不無疑異²⁸。

3、公務員應受懲戒之原因：

參考公務員懲法修正草案總說明：「修正公務員應受懲戒之原因：公務員之行為，須因職務上之作為、不作為或其他失職行為違反法令，或違背公務員法定義務，且須有歸責性者，始得予以懲戒。本法並適用於公務員退職、退休或其他原因離職人員任職時之行為。（第 5 條、第 6 條）²⁹」現行法第 2 條第 1 款所規定之「違法」、同條第 2 款「廢弛職務或其他失職行為」之懲戒事由規定不夠明確，常為學者及實務界所批判，因此本草案第 5 條第 1 款規定：「執行職務違反法令、怠於執行職務或其他失職行為者。」以公務員職務上之違失行為為懲戒的原因，即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，例如法定機

²⁷ 公務人員保障法第 3 條第 1 項前段：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。」第 102 條第 4 款：「下列人員準用本法之規定：四、各機關依法派用、聘用、聘任、僱用或留用人員。」

²⁸ 立法理由：「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。」經理是否具有代表性，不無疑異。

²⁹ 本草案第 5 條：「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者。二、違背公務員法定義務之行為者。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。」第 6 條：「公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。」

關有任用資格之採購人員，因職務上行為而收受工程賄款。而第 2 款規定：「違背公務員法定義務之行為者。」此係公務員非屬職務上之行為，而違背公務員應遵守之法定義務者，始得予以懲戒，例如違反公務員服務法、公務員財產申報法、公務員利益衝突迴避法等有關公務員之法定義務。

4、刑懲問題

現行公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定：「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有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」一般而言，學理上認為本項是採「刑懲並行」，即刑事訴訟和懲戒程序均同時進行審理及審議，而實務上則是公務員懲戒委員會之委員遇有刑事訴訟之懲戒案件，依慣例大部分依本項但書之規定，停止審議程序。第 2 項規定：「依前項規定停止審議程序之議決，公務員懲戒委員會得依聲請或依職權議決撤銷之。」而監察院對於移送之彈劾案，遭停止審議，亦未依本項之規定，聲請撤銷停止審議，因此懲戒案件之結案時間均曠日廢時，此係現行懲戒制度的通病。

本草案第 58 條第 1 項規定：「懲戒應以犯罪是否成立為斷者，高等行政法院認有必要時，得裁定於刑事裁判確定前，停止審理程序。」第 2 項規定：「依前項規定停止審理程序之裁定，高等行政法院得依聲請或依職權裁定撤銷之。」

5、正當法律程序

本草案第 2 章審理程序，在第一節第一審程序，第 46 條第 1 項規定：「高等行政法院應本於言詞辯論而為判決。但就移送機關提供之資料及被付懲戒人書面或言詞申辯，已足認事證明確，或應為不受懲戒、免議或不受理之判決者，不在此限。」第 2 項規定：「被付懲戒人或移送機關聲請行言詞辯論者，除有第 62 條及第 63 條之情形外，高等行政法院不得拒絕。」高等

行政法院之判決原則上應經言詞辯論，以符司法院釋字第 396 號解釋之意旨。例外依相關書面資料或被付懲戒人之言詞申辯，已足認事證明確，或應為不受懲戒、免議或不受理之判決者，高等行政法院即得逕行判決，無庸行言詞辯論，又第 49 條³⁰新增審理期日之程序，第 60 條³¹一造辯論判決，第二節上訴審程序，第三節抗告程序，均以法院審理之程序，踐行正當法律程序。

6、制度性保障－保障被付懲戒人之權益

本草案新增第 54 條規定：「調查證據之結果，應告知被付懲戒人，使其有辯明之機會。」新增第 55 條規定：「辯護人、代理人、輔佐人及移送機關代表，除審理期日外，於被付懲戒人到場申辯或調查證據時，亦得在場。」凡此均是在調查證據方面，對被付懲戒人權益之保障，另第 57 條規定：「高等行政法院所為訊問、調查及言詞辯論，均不公開。但被付懲戒人聲請公開經許可者，不在此限。」因此原則上，公務員懲戒案件之審理，或涉及國家安全、機密及公務員之名譽，在判決前，不宜公開，參酌德、奧立法例，規定對被付懲戒人之訊問、調查及言詞辯論，均不公開。例外被付懲戒人如聲請公開並經許可者，相對於保障公務員權益之立場，高等行政法院自得公開其程序。

7、準用行政訴訟程序

參考本草案第 17、28、65、79、82、99 條等規定，均係準用行政訴訟程序，惟現行之公務員懲戒法原則上是準用刑事訴訟程序，且移送機關出庭與被付懲戒人辯論，在形式上比較像檢察官與被告的關係，因此本草案準

³⁰ 第 49 條：「審理期日以朗讀案由為始。」「審判長訊問被付懲戒人後，移送機關代表應陳述移送要旨。」「陳述移送要旨後，審判長應就移送事實，訊問被付懲戒人。」「訊問被付懲戒人後，審判長應調查證據，並應命依下列次序，就事實及法律辯論之：一、移送機關代表。二、被付懲戒人。三、辯護人。已辯論者，得再為辯論；審判長亦得命再行辯論。」「審判長於宣示辯論終結前，最後應訊問被付懲戒人有無陳述。」

³¹ 第 60 條：「移送機關無正當理由未於審理期日指派代表到場者，高等行政法院得再行指定期日，命其到場。如無正當理由仍遲誤不到者，得依被付懲戒人一造之聲請，由其一造辯論而為判決。」

用行政訴訟程序，不無疑慮。

三、對公務員懲戒委員會應法院化之不同意見

依公務員懲戒委員會柯慶賢委員 94 年 12 月 18 日所撰〈正視裁廢公務員懲戒委員會之法律正當性〉一文³²，反對公務員懲戒委員會法院化，略以如下：

（一）維持最高法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會三終審機關，為堅守審判獨立所不可或缺，如司法院改制為終審法院，易受政治力及政治高層所干擾。

（二）司法院釋字第 396 號解釋公務員懲戒委員會應改採法院體制，容有侵害立法權之嫌，按司法院及各級法院（含懲戒機關）之組織型態為何，憲法第 82 條已明文授權立法機關，據不同職掌事項之性質，以法律規定，則該釋字第 396 號解釋有侵害立法權之嫌。

（三）懲戒機關改採法院化體制容有窒礙難行之處：

監察院彈劾的案件如由監察委員出庭與被付懲戒人進行言詞辯論與對審，有辱監察委員身分與地位，且其未必皆嫻熟法律。另被付懲戒人對簿公堂亦有損其尊嚴及品位。

（四）懲戒機關採委員會體制，不但合憲而且順應世界潮流：

1、懲戒案件貴在正確之速審速結，故以 9 至 15 人之高層資深委員智慧，採委員集中制審結所有懲戒案件，取代遲緩之審級救濟，尤以彈劾案之審議懲戒，並無任何審級，乃世界各國之通例。

2、參考國外之立法例，除德國因採行懲戒法院體制及日本對法官懲戒採行法院體制外，其餘英、美、法、奧等國均採委員會議之體制審議懲戒案件。

3、委員會議之懲戒體制，其目的在防止任何黨派、人事介入，集多數

³² 本文由公務員懲戒委員會柯慶賢委員所撰，及退休委員金經昌，現任委員柯慶賢、劉瑞村、朱瓊華、周國隆、郭仁和、洪政雄等共同簽署（94.12.23.）

委員智慧議決，以昭慎重。

- 4、如改採法院化體制，一個法庭庭員 5 人，只要其中 3 人意見一致，即可推翻監察委員 9 人以上決定之彈劾案，彈劾與懲戒員額設計顯不相稱。
- 5、採委員制，於配受案件之委員依職權調查時，得通知被付懲戒人、證人、鑑定人或其他關係人到會調查，並得請求委員長指定委員 1 人或 2 人協同調查及赴現場實地調查，被付懲戒人到場申辯時，亦得委任律師 1 人偕同到場陳述意見，已達言詞審理之實質效果，並能維持被付懲戒人之品位、尊嚴。

第四章 我國公務員貪污之彈劾

第一節 法制面

一、公務員貪污彈劾之對象

彈劾權行使的對象，包括中央公務員及地方公務員，因此，此類公務員涉及貪污，均是本論文研究之對象。

（一）中央及地方公務員：

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。」

1、公務員的定義：

我國迄今尚未有統一的公務員法典，專為公務員而制定之法律，多達30餘種，而各法律對「公務員」的定義，亦未有一致，故現行法律上的公務員定義，尚未有單一之定義。

（1）刑法之公務員：刑法將公務員的定義分為三類：

依刑法第10條第2項規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、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。」新刑法將公務員的定義分為三類：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限者。例如中央及地方機關之公務員，惟公營事業機構、公立學校、公立醫院、政府捐助成立之各種財團法人機構（如財團法人國家衛生研究院）等，非屬「國家、地方自治團體所屬機關」，故非刑法上之公務員（甘添貴，2006，138）。二、其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。例如依政府採購法規定之各公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員（林鈺雄，2006，52）。三、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。例如海基會職員驗證在大陸地區製作之文書，該職員為公務員，惟行政助手不屬之，如受警方委託從事拖吊業務之業者（甘添貴，2006，146）。

（2）公務員服務法之公務員

依公務員服務法第24條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」而所謂俸給，「公務員服務法第24條所稱之俸給，不僅指現行文官官等官俸表所定級俸而言，其他法令所定國家公務員之俸給亦屬之。又同條所稱之俸給，不以由國家預算內開支者

為限，國家公務員之俸給由縣市或鄉鎮自治經費內開支者亦包括在內。」(司法院院解字第 3159 號解釋)，因此政府機關、公營事業之文職或武職人員均屬之，判別之標準為是否受有俸給，惟其非經由任命而係以契約聘任者，非本條之公務員，例如聘僱人員、聘任之公立學校教師³³(吳庚，2005，215)。

(3) 公務員懲戒法之公務員

依公務員懲戒法第 1 條規定：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從其規定。」實務上對於公務員應受彈劾懲戒之適用範圍，即以公務員服務法第 24 條所指之公務員為範圍，但在適用上仍有頗多疑義。

(4) 公務人員保障法之公務員

依公務人員保障法第 3 條規定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。」、「前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。」此為公務員最狹義的定義，其範圍與常業文官相當。

2、中央公務人員：

於中央各機關、總統府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及其所屬機關、國立學校及國營事業機構受有俸給之文武職人員。但以契約聘任之約聘人員、聘僱人員，非屬之。

司法院人員應指：院長、副院長、大法官、最高法院、高等法院、地方法院之院長、法官，行政法院、高等行政法院之院長、法官，公務員懲戒委員會之委員長及委員，以及所屬職員。考試院人員應指：院長、副院長、考試委員、考試院職員、考選部、銓敘部部長及其所屬職員。監察院人員應指：院長、副院長、監察委員、監察院職員、審計部審計長及其所屬職員。立法院人員應指：立法院之職員，但立法委員、立法委員助理(訂有契約之

³³ 參考司法院大法官釋字第 305 號之意旨，依公司法設立之公營事業，與其人員間，除董事、總經理等負責人或經依法任用並有官等之人事及會計等人員係公法關係外，其餘皆屬私法上之契約關係。此項解釋，似限縮本條公務員之適用範圍。

聘任)非屬之。行政院人員應指：行政院院長、副院長及所屬部會之職員。

3、地方公務人員：

服務於省(市)政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及所屬機關、事業機構、縣(市)地方民意機關(縣、市民意代表除外)、公立學校受有俸給之公務員及公營事業服務人員，皆屬之。

(二)民選地方行政首長

依行政院台 40 內字第 4315 號令解釋：「在法律未明確規定自治人員非公務員以前，關於自治人員之服務，除法律另有規定外暫準用公務員服務法之規定。」因此民選直轄市長、縣市鄉鎮長，亦為監察權行使對象。

(三)退休公務人員

依公務員懲戒法第 25 條第 3 項及監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 16 點規定，已退休之公務員如發現其在職期間有違失情事，而自其違失行為終了之日起，至移送懲戒機關之日止，未逾 10 者，仍應依法彈劾，移付懲戒。

(四)已離職公職人員於離職前之違失行為者：

依公務員懲戒委員會 81 年 12 月 7 日(81)台會瑞議字第 3925 號函：「國中聘任教師，前於某鄉鄉長任內，因涉嫌貪污，經第一審法院為有罪之判決者，應由該公務員違失行為時之主管長官，依公務員懲戒法第 19 條之規定辦理。」公務員於離職前之違失行為，因其違失行為時仍有公務員之身分，自仍得為彈懲之對象。

(五)兼任行政之教師：

教育主管機關派任之公立中、小學校長、小學教師及公立中等以上學校兼任行政工作之聘任教師，即教師兼任行政工作者，均為彈劾之對象，

反之未兼任行政工作之教師，均非彈劾之對象³⁴。

（六）公營事業人員

公營事業機關之董事、監察人、總經理均為彈劾之對象。此外參考 81 年釋字第 305 號解釋³⁵：依公司法設立之公營事業，其依公司法第 27 條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或其他法律逕由主管機關任用官等而在公司服務之人員，亦為彈劾之對象。參考公務員服務法第 24 條，受有俸給之公營事業機關服務人員，亦為彈劾之對象，惟雇員、臨時人員非屬之。

（七）政務官

政務官係指決定政策之最高階層人員，屬於對政策負責者，又參考 83 年 7 月 8 日釋字第 357 號解釋：「政務官係應隨執政黨更迭或政策變更而進退者」，至於能依法獨立行使職權及設有任期制度以確保其職位之安定之特任官（例如中研院院長、副院長）則非屬政務官。

二、非彈劾之對象

（一）總統、副總統

³⁴ 81 年 11 月 13 日大法官釋字第 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。本院院解字第 2986 號解釋，應予補充。至專任教師依教育人員任用條例第三十四條規定，除法令另有規定外，仍不得在外兼職。」

³⁵ 81 年 10 月 2 日年釋字第 305 號解釋人民就同一事件向行政法院及民事法院提起訴訟，均被以無審判之權限為由而予駁回，致其憲法上所保障之訴訟權受侵害，而對其中一法院之確定終局裁判所適用之判例，發生有牴觸憲法之疑義，請求本院解釋，本院依法受理後，並得對與該判例有牽連關係之歧異見解，為統一解釋。本件行政法院判決所適用之判例與民事法院確定終局裁判，對於審判權限之見解歧異，應依上開說明解釋之。公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。行政法院六十年度裁字第二三二號判例，認為此種公司無被告當事人能力，其實質意義為此種事件不屬行政法院之權限，與憲法尚無牴觸。至於依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員，與其指派或任用機關之關係，仍為公法關係，合併指明。

民國 89 年第 6 次修憲，憲法增修條文第 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 90 條、第 100 條及增修條文第 7 條第 1 項有關規定。」民國 93 年 8 月 23 日第 5 屆立法院通過修憲，送請任務型國民大會複決總統、副總統之彈劾案，改由大法官所組成之憲法法庭審理。

（二）各級民意代表

依大法官會議釋字第 14 號解釋，立法委員為人民直接選舉之民意代表，非監察權行使之對象。本論文於後亦將研究彈劾立法委員之相關問題。

（三）各級機關之雇員

因雇員及臨時人員係由各機關首長任免，不適用改任換敘，亦不列職等，依 34 年司法院解字第 2903 號解釋：「各機關受有薪給之雇員及受有工餉之警丁，均非公務員服務法第 24 條所稱受有俸給之公務員，自不在同法第 13 條第 1 項限制之列。」故雇員非彈劾權之行使對象。

（四）公立學校聘任之教師

參考前揭大法官釋字第 308 號解釋，未兼任行政之公立學校教師者，非彈懲之對象，惟未兼任行政之公立學校教師，如涉及貪污行為，例如基於職務或非基於職務之關係而收受廠商之回扣，因其非彈懲之對象，似有漏網之遺憾。

二、公務員貪污彈劾之原因

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。」本法係採相對彈劾主義，即對於涉有違法或失職之公務員「得」提出彈劾案，例如涉及情節較輕之圖利行為或職務低微之委任公務員，監察院得彈劾或不彈劾，因全國公務員約數 10 萬人，如欲對其涉有違失，即予彈劾，恐事實

上不可能，因此採相對彈劾主義，微罪不舉，在憲法的設計上，監察院以彈劾簡任官為原則，否則微罪即予彈劾，有損彈劾的經濟效益。

惟監察法第 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。」係採絕對彈劾主義，即公務員涉有違失，即「應」予彈劾，此與前揭憲法採相對彈劾主義，有所不符，將來修改監察法之本條條文，改採同憲法之相對彈劾主義，以符實際。

公務員貪污之違法或失職行為，分述如下：

（一）彈劾公務員之違法或失職行為：

所謂違法係指其行為違反法令規定而言，而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，凡執行職務時，因故意或過失，而違反法規，不適用法規或誤用法規，以及足以影響公務員品格聲譽之違反法規均屬之。（鄭水枝，1998，68），此外，與職務有關，當為而不為或不當為而為或為而不當，均屬之。又違反與執行職務無關之規範公務員作為或不作為義務之法律³⁶及法規命令³⁷，亦屬之。

所謂失職，即公務員懲戒法第 2 條第 2 款所規定之廢弛職務，或其他失職行為。凡法規所規定之事項，或法規雖未規定而職務上應為而不為，不應為而為，或執行不力、執行過當、應注意而未注意等行為或怠於執行職務，不問其是否故意或過失均屬失職。（鄭水枝，1998，68）

（二）因公務員貪污而彈劾之具體態樣：

1、公務員之圖利行為：

依公務員服務法第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」本條所謂圖利，係圖得財產上之利益而言，不包括非財產上之利益在內，（公務員懲戒委員會

²⁸ 中央法規標準法第 2 條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」

²⁹ 中央法規標準法第 3 條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」

85 年 12 月 13 日第 2508 次會議決議），本條之成立，並應以故意圖利自己或他人財產上利益為其主觀要件。如因過失致生圖利之結果者，並無本條之適用，應依其內容分別適用公務員服務法第 5 條有欠謹慎及第 7 條執行職務不力求切實規定懲戒之。（公務員懲戒委員會 89 年第 2 次法律座談會決議），又依同法第 13 條第 3 項規定：「公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第 131 條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。」例如：

- * 利用身分，要求商人向其妻所經營之花店購買材料，從中圖利。
- * 監獄管理員為受刑人家屬私帶現款、香煙等入監，圖利他人。
- * 辦理勞保殘廢給付，為不實之記載，圖利他人。
- * 公務員於「結算驗收證明書」為不實之記載，圖利廠商。
- * 出具不實之完工驗收證明書，圖利他人。
- * 依長官之違法命令，辦理不實之報銷。
- * 製作不實之工程竣工圖，圖利包商。
- * 利用職務上機會，將電腦中心之個人財產資料，列印出售圖利。
- * 住都局局長利用主持都委會之機會，將其親友在公園預定地內所有之土地，變更為住宅用地，圖利他人。
- * 環保主管人員擅令承岸人員更改水查驗登記表之表標準，圖利廠商。
- * 環保局技士浮報僱工費用圖利自己及他人。
- * 國民小學校長辦理工程，未依政府採購法之規定議價，並預告工底價，圖利廠商。
- * 政府採購人員以限制性招標的方式，圖利特定之廠商。

2、公務員之受贈行為：

同法第 16 條規定：「公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。」同法第 18 條規定：

「公務員不得利用視察調查等機會，接受地方官民之招待或餽贈。」

- * 公出接受包商招待嫖妓，估驗工程任由包商偷工減料。
- * 公立銀行之經理接受貸款客戶贈送之獒犬、金錶等物品，因此高沽擔保品之價額，圖利該客戶。

3、公務員之享受不正利益之行為：

同法第 21 條規定：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。二、經營本機關或所屬事業來往款項之銀行錢莊。三、承辦本機關或所屬事業公用物品之商號。四、受有官署補助費者。」

- * 某軍事學校校長中將之妻開設花店，該校訂花，均向上開花店訂購。

4、以上涉有貪污或受收財物之行為，依同法第 22 條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」即所屬機關應予行政懲處，監察院亦得彈劾，並移付懲戒。

5、公務員收受賄款之行為：

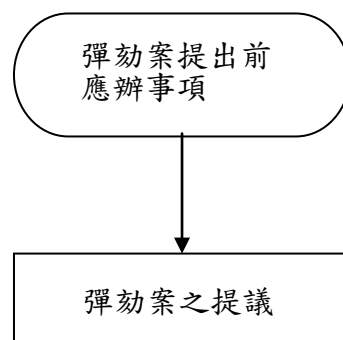
- * 警官收受賄款，掩護應召站賣淫，並參與經營。
- * 縣長收受建商賄款，變更地目，改為建地。

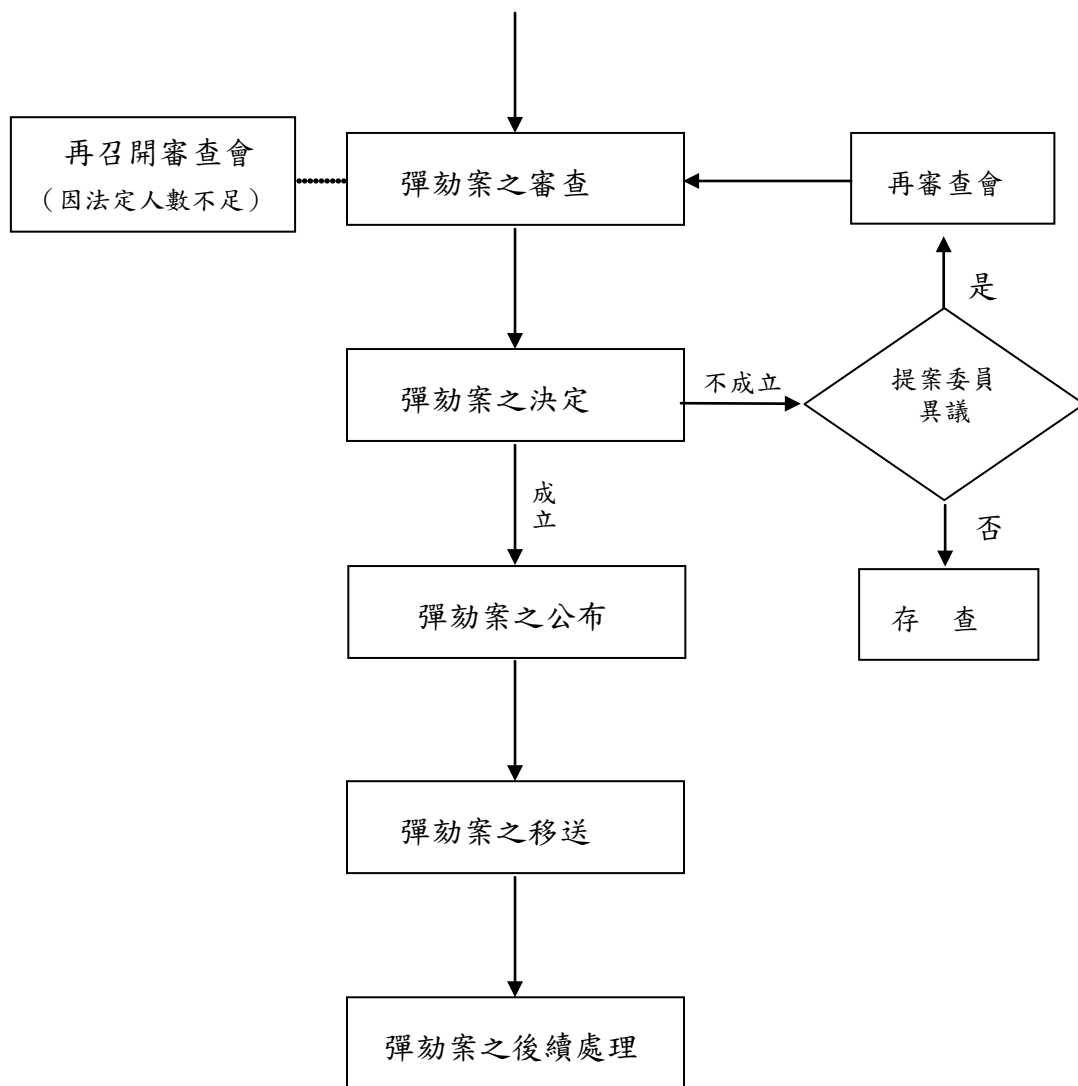
6、公務員侵占之行為：

- * 稅務員侵占經收欠稅及罰鍰。

二、公務員貪污之彈劾程序

（一）彈劾流程圖





附註：1、監察委員行使彈劾權之獨立性—不受干涉

2、彈劾案應保密

(二) 彈劾之程序

1、彈劾案提出前應辦事項

依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 2 點規定：「本院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，備具糾彈案文，連同調查報告及有關資料密送秘書長轉陳院長批交監察業務處依規定辦理。」、「前項規定如因故不能詢問被付糾彈人時應敘明理由。」如公務員涉嫌貪污，應就其違失之事實及證據詳細調查，並對被付糾

彈人應有詢問的程序，有陳述及辯駁的權利，如因故不能詢問被付糾彈人時應於彈劾案文敘明理由。彈劾進行中均應嚴守保密，至彈劾審查會決議公布為止。

2、彈劾案的提議：

依憲法增修條文第 7 條第 3 項、第 4 項及監察法第 6 條規定，監察院對於中央、地方公務人員、司法院、考試院及監察院人員之彈劾，應經監察委員 2 人以上之提議。又依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 7 點規定，監察委員共同調查案件，對於提案彈劾意見不同時，得報請院長協調決定。另未提彈劾案之調查報告，其他委員於委員會審議調查報告時，認為公務員涉有違失，亦得另依監察法第 6 條規定，提案彈劾。

又依監察法增修條文第 7 條第 3 項及監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 3 點第 1 項規定，彈劾案之提議，以書面為之，其應記載事項為：

- (1) 被付糾彈人姓名、服務機關及職級。
- (2) 案由。
- (3) 違法失職之事實與證據。
- (4) 糾彈理由及適用之法律條款。
- (5) 如涉及刑事責任者，應移送偵查。

3、彈劾案之審查及決定

(1) 審查會審查委員之組成

依監察法增修條文第 7 條第 3 項規定，監察院對於公務員之彈劾案，須經監察委員 2 人以上的提議，9 人以上之審查及決定，始得提出。復依監察法施行細則第 4 條規定，審查委員由監察委員依籤定席次輪流擔任；彈劾案之審查，以監察委員 13 人為審查委員，但舉行再審查會時，如可參加審查委員人數不足 13 人時，不在此限。

(2) 審查委員之迴避及請假

依監察法施行細則第 4 條規定，輪序擔任審查委員者，如有應迴避或因故不能參加審查者，應於接到審查會開會通知後 2 日內聲請迴避或請假，由其他委員依輪序遞補。

(3) 召開審查會

〈1〉審查會日期之決定與通知

監察業務處於收到彈劾案後 3 日內訂定開會日期，於開會前 5 日依輪序通知審查委員，並於開會 2 日前將彈劾案文連同有關資料密送審查委員。（監察法施行細則第 5 條第 1 項）

〈2〉審查會法定出席人數

彈劾案審查會開會時須有審查委員 9 人以上出席方得開議，以出席委員輪序最前者為主席。（監察法施行細則第 5 條第 2 項）

〈3〉再召開審查會—因法定人數不足

因出席審查委員不足法定人數：依監察法施行細則第 5 條第 3 項及監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 9 點規定，審查會因出席委員不足法定人數致未能開會時，應另訂日期再召開審查會。第 1 次審查會無故未出席或退席者，改由其他委員依輪序遞補。

因審查會投票時不足法定人數：監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項

第 12 點第 2 項規定，審查會舉行投票清點在場委員，如不足法定人數時，主席應宣布停止投票，並依監察法施行細則第 5 條第 3 項，另訂日期再開審查會。

〈4〉審查會之程序

依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 11 點及監察法施行細則，審查會開會之程序如下：

- * 主席宣告出席委員已足法定人數開會。
- * 監察業務處報告審查委員輪序及迴避、請假、遞補情形。
- * 宣讀案文。
- * 提案委員說明提案事由並答復審查委員詢問後退席。

糾彈案之審查委員，應就被付糾彈人違法失職事證與法律依據詳予審查，除得請提案委員說明外，不得要求提案委員再行調查，亦不得變更被付糾彈人。（監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 10 點）

- * 進行審查。
- * 以無記名投票決定審查結果。
- * 主席宣讀審查成立決定書。
- * 主席簽署審查決定書及紀錄表。
- * 散會。

（3）審查會之決定

〈1〉投票表決

監察法施行細則第 5 條第 2 項規定，彈劾案審查會投票時，應有審查委員九人以上之出席，由出席委員用無記名投票表決，以投票委員過半數同意成立決定之。又彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。

〈2〉成立之彈劾案一審查會應作成附帶決議

依監察法施行細則第 7 條第 2 項規定，審查決定成立之案件應有附

帶之決議：

* 送達機關。

* 是否通知該主管長官為急速救濟之處理。

依監察法第 14 條規定，「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。」、「主管長官接到前項通知不為急速救濟之處理者，於被彈劾人受懲戒時，應負失職責任。」例如主管人員涉嫌貪污，調離非主管職務。

* 是否移送司法或軍法機關辦理。

依監察法第 15 條規定，「監察院認為被彈劾人員違法或失職之行為有涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。」例如外交人員洩漏國家機密並因而獲利，其涉有洩漏機密罪及貪污罪之刑事責任，移送法務部偵辦。

(2) 公布或不公布。

例如彈劾案文涉有敏感或機密者，則由審查委員表決是否公布。

(3) 不成立之彈劾案

審查決定不予成立之案件，應作成紀錄，載明出席人數及投票結果並提院會報告後存查。

提案委員有異議一再審查會：依監察法第 10 條規定：「彈劾案經審查認為不成立，而提案委員有異議時，應即將該彈劾案另付其他監察委員 9 人以上審查，為最後之決定。」又依監察法施行細則第 9 條規定：「彈劾案經審查會審查決定後應於 3 日內將審查結果通知提案委員。提案委員對於審查不成立之案件有異議時，應於 10 日內提出之，並由監察業務處通知其他委員舉行再審查會。但以一次為限。前項提案委員提出異議，應由原提案委員 2 人以上為之。」

4、監察委員行使彈劾權之獨立性－不受干涉

依監察法第 12 條規定：「監察院院長對於彈劾案，不得指使或干涉。」又依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 4 點第 1 項規定：「本院院長、副院長、委員及職員對於糾彈案不得指使、干涉或關說、請託。」第 2 項「提案委員或被付糾彈人及其關係人對審查委員不得關說、請託。」第 6 點規定：「違反前二點規定者，職員部分由政風室追究責任議處，委員部分由本院監察委員紀律委員會處理。」監察委員行使彈劾權有獨立之調查、審查權，不容監察院院長、副院長、委員及職員對於彈劾案，指使、干涉或關說、請託，此外，立法委員陪同陳情的案件或立法委員移送監察院調查的案件，立法委員均不可向監察委員關說、請託、利誘，亦不得挾預算之審查，及挾對監察委員行使同意權，而干涉監察委員彈劾權之行使。立法院院長、副院長亦不得打電話關說彈劾案，基於院與院平等及獨立之地位，彈劾權由監察委員獨立行使之。監察委員雖由總統提名，總統對於監察委員之彈劾權，應予尊重，不得干涉，監察委員依證據及事實而彈劾，而非依總統的示意而彈劾，即監察委員獨立行使彈劾權，應對於任何人之關說、請託、利誘均應「去關係化」、「去利益化」。

5、彈劾案之保密

依監察法第 13 條第 1 項規定：「監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。」自調查案件開始調查，至移付懲戒機關前，監察院人員對於彈劾案，均應保密不得對外宣洩。又同條第 2 項規定：「監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。」

又依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 5 點規定：「糾彈案之提出及其內容、開會日期、審查委員名單等，於移付懲戒機關前不得宣洩。除提案委員外，其他人不得以任何理由向主辦單位查詢或調閱文卷。」、

第 6 點規定：「違反前二點規定者，職員部分由政風室追究責任議處，委員部分由本院監察委員紀律委員會處理。」

6、彈劾案之移送

(1) 監察院移送彈劾案之處理：

依監察法第 8 條第 1 項規定：「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。彈劾案向懲戒機關提出後，於同一案件如發現新事實或新證據，經審查後，應送懲戒機關併案辦理。」即監察院將移送書、彈劾案文、卷證資料等一併移送公務員懲戒委員會。另被彈劾人涉有刑事或軍法者，逕送司法或軍法機關依法辦理，被彈劾人違失情節，有急速處分之必要者，通知該管長官為之；彈劾成立後，副知被彈劾人之機關長官及銓敘部。

(2) 懲戒機關移送後之處理：

* 應急速辦理：

依監察法第 16 條第 1 項規定：「彈劾案經向懲戒機關提出及移送司法或軍法機關後，各該管機關應急速辦理，並將辦理結果迅即通知監察院轉知原提案委員。」惟實務上，公務員貪污涉有刑事責任，正在偵審中，往往曠日費時，公務員懲戒委員會即依公務員懲戒法第 31 條第一項但書規定，停止審議，待刑事判決確定後，再恢復審議。如此，3 年、5 年甚至 10 年有餘，本條請懲戒機關之「急速辦理」，形同具文。

* 被彈劾人之答辯書應即通知監察院：

依監察法第 16 條第 2 項規定：「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。」此 10 日期間，係訓示規定。提案委員對於被彈劾人員之答辯書，提出意見（核閱意見），函送公務員懲戒委員會。

* 懲戒機關逾 3 個月未辦結者，監察院得質問之：

依監察法第 16 條第 2 項規定：「懲戒機關對彈劾案逾 3 個月尚未結辦者，監察院得質問之，經質問後並經調查確有故意拖延之事實者，監察院對懲戒機關主辦人員得逕依本法第 6 條或第 19 條之規定辦理。」又依監察法施行細則第 13 條規定：「監察院移送之彈劾案，懲戒機關逾 3 個月尚未辦結者，應提報監察院會議，並得以書面質問，或通知懲戒機關主管人員到院質問。」在實務上，公務員懲戒委員會的委員均係 14 職等，審判閱歷豐富之法官，而監察委員係由提總統提名，經立法院同意之特任官，基於相互尊重，監察院均未行使質問權，因此，本文形同具文。

7、彈劾案之後續處理

提案委員針對被彈劾人之答辯書提出意見，已如前述。另依監察法施行細則第 14 條第 1 項規定：「彈劾案於懲戒機關議決書送達監察院後，應即通知提案委員核議，除認有再審議之法定原因，依法移請再審議外，…認為適當，即由提案委員製定結案報告書，提報監察院會議。」第 2 項規定：「提案委員認為尚須查明者，由監察院行文有關機關查詢，或由提案委員逕行調查，經查詢或調查後，認為適當，再製定結案報告書，提報監察院會議。」

第二節 實務面－彈劾貪污個案分析

本論文研究第3屆監察委員自88年2月1日至94年1月31日止之彈劾貪污個案為範圍，而本論文對於「貪污」的定義，參考監察院彈劾案彙編之彈劾案，係以違反公務員服務法第6條、第13條、第16條、第21條、第22條等相關規定，例如公務員收賂、收取不正利益、接受招待、贈與、圖利、詐領財物、侵占等，另有監督責任之主管長官，對於屬下涉有上開貪污之違失行為，亦有因監督不周，而遭彈劾，此類案例均為本論文研究之範圍。第3屆監察委員任期內，彈劾貪污個案共34案，如附錄六。

一、彈劾法官、檢察官、民選地方首長及重大貪污案表：

編號	彈劾日期及案號	被彈劾人姓名、機關及職級	彈劾內容摘要	懲戒日期及主文	備註
1	88 劾 5	林昆堃 台南地方法官簡任11	台南地方法官林昆堃於85年9月間向承審案件之被告謝員、王員要求、賄賂；於88年11月至85年1月間，向常業賭博罪被告林員詐取新台幣(下同)550萬活動費；於87年7、8月向常業賭博罪被告蔡員詐取800萬活動費。	88、7、2 依公務員懲法第31條但書規定，「停止審議程序」。	收賄
2	89 劾 5	王光清 台東縣達仁鄉鄉長簡任10	台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，圖利特定廠商浪費公帑976萬元，又對於所屬張中興技士圖利廠商亦疏於監督。	89、4、14 依公務員懲法第31條但書規定，「停止審議程序」。	圖利及怠於監督。
3	89 年劾 11	張振興 板橋地院檢察署主任	板橋地院檢察署主任檢察官張振興，以現金200萬元貸予違法電玩業者周人參，並按月收取6萬元之厚利。	89、8、18 休職3年。	接受不正利益

		檢察官 簡任			
4	90、1、17 90 年劾 1	吳朝豐 南 投 縣 中 寮 鄉 長 簡 10	南投縣中寮鄉長吳朝豐涉嫌偽造文書圖利特定包商、利用中寮鄉將所工程機會修後個人別墅，直接圖利、侵占救災物資、侵占四輪傳動車、收取公共工程回扣等。	90.11.23 90 澄 3078 依公務員 懲 法 第 31 條 但 書規定， 「停止審 議 程 序」。92、11、 24 因死亡而 不受理。	圖利 侵占 收取回 扣。
5	90、12、11 90 年劾 14	丁原進 內 政 部 警 政 署 署長 警監 1 階	內政部警政署署長丁原進於警政署署長任內購入台北市文山區軍功路世界山莊房屋，購屋資金來源無法合理解釋，借款免息涉有不法利益，其向林姓友人借鉅款 2 千萬元現金用以支付部分購屋款，惟丁員無法釐清歷次借款日期、金額與購屋繳款日期及金額之關聯性，且前後說詞不一，無足採信其繳款之現金來源係林先生之借款。	91、4、12 公 懲 會 91 鑑 9652 丁原進降 1 級改敘 (購屋款 2,503 萬 元來源不 明)	涉不正 利益
6	91、3、5 91 年劾 3	殷宗文 國 家 安 全 局 前 上 將 局 長 丁 渝 洲 國 家 安 全 局 前 上 將 局 長 徐 炳 強	國家安全局局長殷宗文、丁渝洲、會計長徐炳強、趙存國明知該局「奉天」情報專案經費未依規定照正常機關會計內部控管機制處理，而該經費之來源、運用方式及用途均屬極機密，其監督、審核尤應倍於一般經費之嚴謹，惟局長殷宗文、丁渝洲、會計長徐炳強、趙存國怠忽職責，既未建立健全之控管制度，復疏於監督、審核，長期以來竟命由	920808 議決	侵占

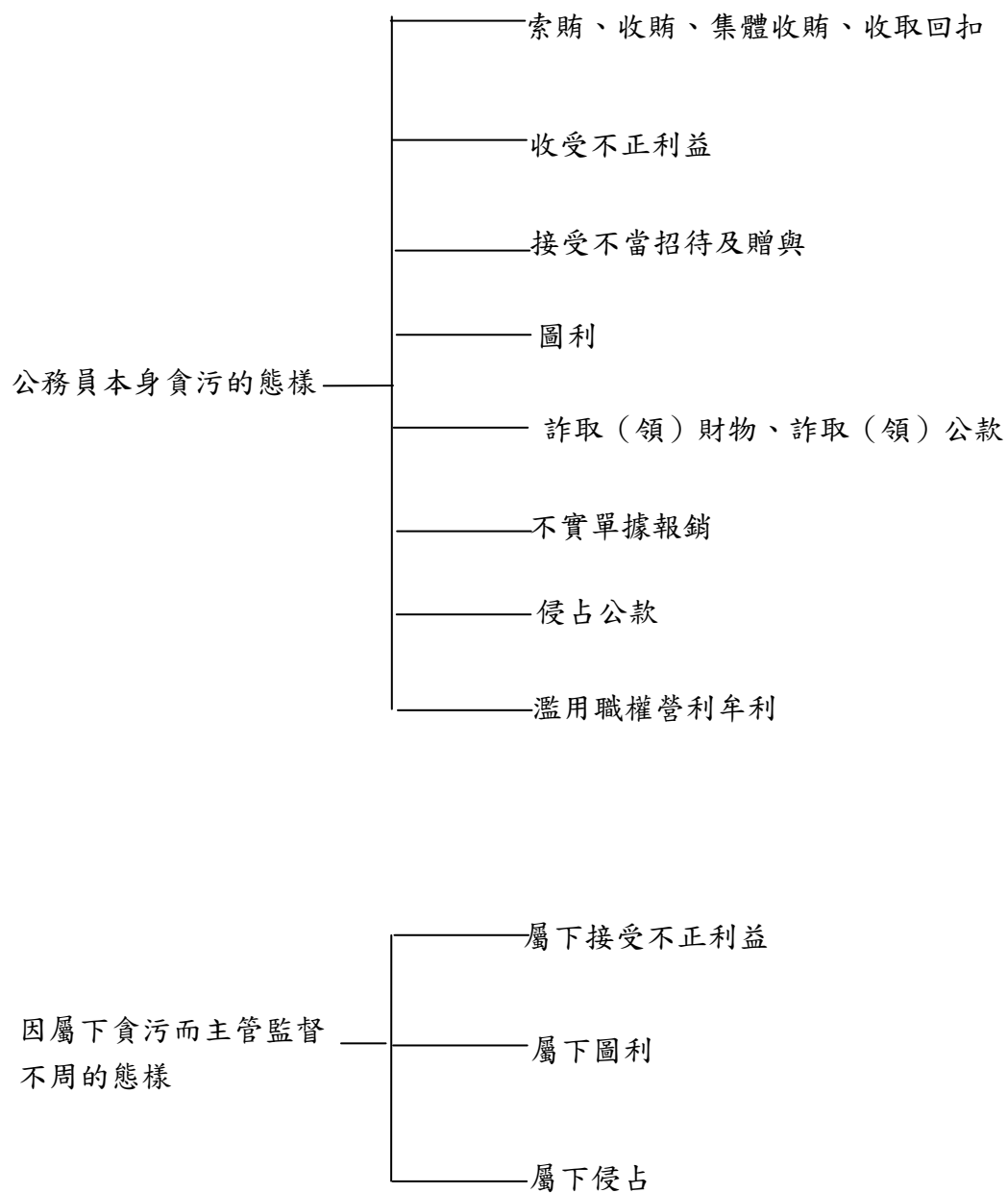
		國家安全局會計處前少將會計長 趙存國 國家安全局會計處前上校專門委員 林四渝 國家安全局政風處簡任第12職等處長 劉冠軍 國家安全局會計處前中校科員	劉冠軍負責該經費收支兼會計工作，形成劉員管錢又管帳之事情事，致劉員5年餘來恣意妄為，挪用侵占公款達1億9千2百20萬零7元，並以洗錢方式掩飾隱匿不法所得、購置豪宅及鉅額資金短線進出股市等，造成機關財產損失；89年5月26日該局政風處內簽研析意見已查覺劉員將數千萬元鉅額現金存置於國安局保險庫而捨棄銀行利息收入之疑點，顯有違常理，處長林四渝竟未深入查核即予簽結，草率輕縱；國安局要求劉冠軍配合查帳期間，局長丁渝洲未指示所屬對劉員行蹤採取積極嚴密之注意，致其潛逃出境，徒增本案調查之困難，對該局情報工作及國家安全影響至鉅；徐炳強、劉冠軍及趙存國對該經費移交、接交草率，流於形式，會計長徐炳強、趙存國清查帳戶未盡確實，致該局多次對外聲稱「該局公款未短少，劉員應無侵占公款事實」，貽誤查辦，喪失機先；又會計長徐炳強明知趙存國、劉冠軍請慰勞假赴日旅遊，竟違規擅權核批同意渠等持掩護護照「趙振平」、「劉治平」赴日觀光，而趙、劉二員明知違規仍具切結書持掩護護照赴日旅遊；另劉冠軍受託代匯美金，收受趙存國等新台幣3百87萬9千8百50元，而逕自該局美金帳戶公款給付趙員美金外匯12萬7千元，公、私款不分，並有非法買賣外匯之嫌等；經核均有重大之違法失職。		
7	91、4、9	張燦鑒	前台南市長張燦鑒於88年度與	尚未議決	圖利

	91 年劾 4	台 南 市 長 簡	88 下半年度及 89 年度未謹守行政分際，專就都市計畫 3 之 37 號既成道路內，專就黃郁文議長以其妻張素貞等人名義蒐購未久之既成道路土地，編列鉅額預算並辦理選擇性徵收，使台南市議長黃郁文等人獲取鉅額利益，明顯違反平等原則，且有圖利他人之情事。台南市政府就本件土地徵收案於 88 年度編列預算 5 千 5 百 51 萬 5 千元後，88 下半年度及 89 年度隨即再編列預算高達 2 億 2 千萬元，約占該年度所有徵收土地補償款 4 億 6 千 9 百 20 萬元的 47%，連續 2 年度該府發放補償金額高達 257,944,368 元，致使特定人士獲取高額利益，明顯違反平等原則，有圖利他人之情事。		
8	92、3、31 92 劾 8	陳 友 武 等 國 防 部 中 山 科 學 研 究 院 中 將 院 長	國防部中山科學研究院中將院長陳友武、院長參謀室上校主任高天賜、院長參謀室機要秘書組中校組長董超杰、中校秘書李筱明等 4 人於任職期間，涉嫌以不實單據辦理結報詐取公款供私人花用；並以致贈外賓禮品名義添購個人西服；又院長配偶王璐璐參與該院之花卉採購，竟仍予包庇縱容，違反政府採購法規定；另配合王女以偽造農民收據或其他採購單據訛詐公款；尚涉嫌詐取公款支付個人赴美旅費；此外，高天賜等 3 人並以在職訓練名義詐取公款，充為個人在外修習學位之費用，經核渠等違失事實明確，情節洵屬重大，顯已違反公務員服務法規定。	93、4、16 92 澄 款 3124 因本件刑事未確定停審議程序。 95、11、 27 董超杰因褫奪公權而免議。	詐取公款
9	92、5、23	趙 家 光	台灣高雄地方法院法官兼庭長趙	93、3、12	接受不

	92 劾 11	等 台灣高雄地方法院法官兼庭長簡任	家光，與該院法官陳信伍 2 人，主動聯絡毒販趙仲造，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者陳金墩所有私人招待所陪侍招待飲宴，並邀該院候補法官李怡諄同往，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項；事後法官兼庭長趙家光復與候補法官李怡諄、台灣高雄地方法院檢察署檢察官陳正達共同商議，意圖湮滅事證；檢察官陳正達，身為執法人員，未能謹言慎行，而與有爭議性之人物往來，卻隱瞞其曾與法官兼庭長趙家光等司法人員共赴電玩業者私人招待所接受招待之事實，復於事後請託另因他案停職之高雄縣警察局少年隊偵查員黃胤鵠出面說項，並指導其湮滅事證，知法玩法；經核渠等行為，均已嚴重斲傷司法、檢察風紀及政府形象，違反公務員服務法及法官守則、檢察官守則等規定。	93 鑑 10278 陳信伍休職 2 年。趙家光休職 1 年。陳正達降 1 級改敘。李怡諄記過 1 次。	正招待
10	93、11、9 93 劾 16	宋宗儀 台灣台南地方法院檢察署檢察官簡 11	台灣台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；且不惟沉溺豪賭，更自行開設賭場抽頭營利；復替電玩業者關說案情、出入有女陪侍之不正當場所，違失情節重大，依法提案彈劾。	94、1、21 93 澄 3169 因本件刑事未確定停審議程序。	收受賄賂 1,150 萬元。

以上資料來源：監察院網站、公務員懲戒委員會網站、88 年-94 年彈劾案文彙編。

二、第3屆監察委員任期內公務員貪污之彈劾態樣分析圖：



三、第 3 屆監察委員任期內公務員貪污之彈劾說明

- 1、第 3 屆監察委員任期內（88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日）共有彈劾案 118 案，其中因公務員貪污而彈劾的個案有 34 案，貪污案占全部彈劾案的比率為 28.81%。又簡任官（含將官）被彈劾占 31 案，占全部 34 個貪污案的比率為 91.17%。因此我國公務員被彈劾，其中涉及貪污占全部案件約 1/3，而簡任官（含將官）涉及貪污的比例更高達 9 成以上。
- 2、附錄六公務員涉貪而被彈劾的個案，其行政責任均以違反公務員服務法之相關規定。與貪污治罪條例之刑事責任，最主要的不同是，刑事之圖利罪，依貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4、5 款之規定，其構成要件之一，需「因而獲得利益」，而行政責任之圖利，依公務員服務法第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會，加損害於人。」及同法第 13 條第 3 項規定：「公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第 131 條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。」，並不以因而「獲利」為要件。
- 3、刑事責任以「刑止己身」為原則，而依公務員服務法第 23 條規定：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。」，前揭個案中，有因屬下涉貪，而主管長官以監督不周，而一併彈劾主管，例如附錄六，「中央造幣廠廠長何禮明對於副廠長盧荊州與廠商勾結，未盡監督之責。」、「台北市動產質借處處長陳榮發長期疏於監督，致所屬業務員樂美芬及助理業務員陳迺瑤 2 人以『質空借實』方式詐取公款 2,288 餘萬元。」、「為台北榮民總醫院院長張茂松對於秘書室主任易屏東、及會計室主任鄭廷國，操控慶齡基金二九二九專款，以『黑帳黑款』，任憑易屏東個人操作，致公款遭受 1 億 369 萬餘元之巨額損失，易員復乘職務之便侵占公款。」

- 4、公務員因違反分務員服務法而涉貪，並在偵、審中，公務員懲戒委員會大部分依公務員懲戒法第 31 條第 1 項之規定：「停止審議」，而其理由均以「被付懲戒人應否受懲戒處分，顯以其刑事犯罪是否成立為斷，為免刑事裁判與本會議決結果兩歧，應認本件有停止審議之必要。」惟附錄六「台中縣警局和平分局局長陳滄楠侵占公款，涉嫌貪污，遭羈押起訴。」的個案，是唯一未停止審議，而先行懲戒。因此遇有刑案亦得懲戒，非必停止審議。
- 5、依公務員懲戒法第 25 條第 1 項第 2 款規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決…二、受褫奪公權之宣告，認為本案處分已無必要者。」前揭停止審議的案件，待刑事判決確定後，其主文有宣告「褫奪公權」，則公務員懲戒委員會大部分依本條之規定，即為「免議」。例如附錄六，「郭溪東圖利案」，先停止審議，後免議，惟懲戒貴在速懲速決，等待多年刑事判決確定後，始予免議或議處，導致無懲戒警世之效果，遂有部分人士認為應該「刑懲合一」，監察院的彈劾權與公務員懲戒委員會均無存在的必要。有關「刑懲並行」、「刑先懲後」、「刑懲合一」、「彈劾合一」的問題，詳見本論文第六章。
- 6、在個案方面，內政部警政署署長丁原進於警政署署長任內購入台北市文山區軍功路世界山莊房屋，總價 3,815 萬元，而購屋資金 2,503 萬元，全以現金授受，全無銀錢業者留存之提存紀錄可考，亦非自其本人或家人帳戶而支付，而涉財產來源不明，無法合理解釋，所供前後說詞不一，違情矛盾，彈劾案文及懲戒議決書，均難以採信其說詞。依監察法第 15 條規定：「監察院認為被彈劾人員違法或失職之行為有涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。」而丁原進所涉「財產來源不明的 2,503 萬元」部分，監察院未依上開規定，就其疑涉刑責部分，逕送司法機關，似有除惡未盡的遺憾。另議決

書對於丁原進僅降一級改敘，而丁原進疑涉刑事貪污之「財產來源不明的 2,503 萬元」部分，亦未移送偵辦，不免讓人有「刑不上大夫」的感慨。而香港、新加坡之公務員如有「財產來源不明」，未能合理解釋，均以貪污論之立法例，值得我國修貪污治罪條例及公務員服務法時參考。

7、在個案方面，劉冠軍原係國家安全局會計處前中校科員，「奉天」情報專案之經費，長期由劉員負責該經費收支兼會計工作，形成劉員管錢又管帳之情事，致劉員侵占公款達 1 億 9 千 2 百 20 萬元，又國安局要求劉冠軍配合查帳期間，局長丁渝洲未對劉員行蹤採取積極嚴密之注意，致其潛逃出境。本案監察院彈劾國家安全局前上將局長殷宗文、前上將局長丁渝洲、前少將會計長徐炳強、前政風處處長林四渝（簡任 12 職等）。本案足為澄清吏治之典範，惟監察院不善於媒體行銷，致使外界對監察院之彈劾效能，多有誤解。

8、在個案方面，前台南市長張燦鎣於 88 年度與 88 下半年度及 89 年度，專就都市計畫 3 之 37 號既成道路內，專就黃郁文議長以其妻張素貞等人名義蒐購未久之既成道路土地，編列鉅額預算並辦理選擇性徵收，使台南市議長黃郁文等人獲取鉅額利益，有圖利他人之情事。台南市政府就本件土地徵收案於 88 年度編列預算 5 千 5 百 51 萬 5 千元後，88 下半年度及 89 年度隨即再編列預算高達 2 億 2 千萬元，約占該年度所有徵收土地補償款 4 億 6 千 9 百 20 萬元的 47%，連續 2 年度該府發放補償金額高達 2 億 5,794 萬餘元，致使特定人士獲取高額利益，有圖利他人之情事，本案公懲會尚未議決，致使懲戒的效能，未能張顯。

第五章 我國公務員貪污之懲戒

第一節 法制面

一、公務員貪污懲戒之對象

(一)現行制度

公務員懲戒法第 1 條規定：「公務員非依本法不受懲戒，但法律另有規定者，從其規定。」就公務員之定義及適用範圍，並未如刑法第 10 條有立法解釋，而易致生疑義。

在實務上，公務員懲戒法之「公務員」定義及適用範圍為何？參考行政院 48 年台(48)人字第 2429 號令：「依公務員懲戒法之規定，懲戒處分之所因而生，與違反公務員服務法之規定息息相關，公務員懲戒法適用之範圍，自應從公務員服務法之規定。」另依司法院院解字第 3159 號：「公務員服務法第 24 條所稱之俸給，不僅指現行文官官等官俸表所定級俸而言，其他法令所定國家公務員之俸給亦屬之。又同條所稱之俸給，不以由國家預算內開支者為限，國家公務員之俸給由縣市或鄉鎮自治經費內開支者亦包括在內。」

公務員懲戒委員會之網站：「本會受理公務員之懲戒，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教員外，均在公務員懲戒法適用範圍之內。歷年移送本會懲戒之公務員，自中央機關之院長、部長、國軍高級將領、軍官，至地方機關之縣市長、鄉鎮長、村里幹事，以及公營事業機關服務人員均屬之。」

因此歸納如下：

- 1、公務員懲戒的對象在實務上以公務員服務法第 24 條所稱之公務員為定義及範圍。自刑法第 10 條對公務員之刑事責任採限縮解釋後，以公務員服

務法第 24 條所稱之公務員，定義及範圍為最廣。在監察院之彈劾，亦採本法本條之定義，參考彈劾案文彙篇即知。

2、除外規定，例如僱用人員³⁸、雇員(依雇員管理規則)、公立學校聘用之教員³⁹、各級民意代表⁴⁰。

3、公務員懲戒對象之實例：

- * 特任官，例如中央機關之院長(立法院院長除外)。
- * 政務官，例如部會之部長。
- * 軍人，例如國軍高級將領、軍官。
- * 民選行政首長，例如地方機關之縣市長、鄉鎮長、村里幹事。
- * 公營事業人員⁴¹，例如公營事業機構之董事、監察人、總經理、經理。國營事業機構之中央信託局人員。受有俸給之公營事業機關代表民股之董事、監察人。依公司法設立之公營事業，經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用官等而在公司服務之人員。

另已退休之公務員⁴²及已離職之公務員⁴³，在職時所為之失職行為仍得追懲，但不及於退休後之行為。公務員退休後，仍得享有退休金及補助費之權利，若有違反公務員基本義務者，自應予以懲戒，懲戒處分的種類，可參酌德國聯邦公務員懲戒法之，針對退休公務員之特性而為減少退休金及剝奪退休金之處分(施啟揚，1996，199)。

(二)公務員懲戒法草案

現行公務員懲戒法第 1 條之規定，對於公務員未有定義及範圍，在實務上易有疑義，公務員懲戒法之草案，遂採明文列舉方式，參考最高法院大法官解字第 262、305、308 號解釋，明訂公務員為以下 7 種：一、

³⁸ 參司法院 34 年院解字第 2986 號。

³⁹ 參大法官解釋第 308 號。

⁴⁰ 參大法官解釋第 14 號及第 33 號。

⁴¹ 參大法官解釋第 24 號、第 27 號、第 92 號、第 101 號、第 305 號。

⁴² 公務員懲戒委員會 68 年台會議字第 0626 號函。

⁴³ 公務員懲戒委員會 81 年台會瑞議字第 3925 號函。

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公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。分述如下：

1、政務人員：均為彈懲之對象。

2、法定機關任用或派用之有給專任人員。立法理由：「配合公務人員保障法第3條第1項前段及第102條第4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。」參考此立法理由，本草案之公務員定義，係以公務人員保障法所定義之：「法定機關任用或派用之有給專任人員」而現行彈劾及懲戒的對象，則是以公務員服務法第24條之規定：「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。」因此現行法彈劾及懲戒的對象範圍比較廣，而本草案懲戒對象則比較窄。例如公立醫院具有任用資格之薦任或簡任醫師，收受藥商回扣或圖利藥商，依現行制度，依公務員服務法第24條規定，得為彈劾及懲戒的對象，但是否得為本草案懲戒之對象不無疑異。

3、公立學校校長、兼任行政職務之教師。參酌教育人員任用條例第2條規定及司法院釋字第308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，納入本草案。因其兼有行政行為，涉有違法或失職，自應負行政責任。

4、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。本款增列教育人員任用條例第2條規定之其他教育人員；又為符合司法院釋字第305號解釋意旨。

5、公營事業機構經國家或其他公法人指派在該機構代表其執行職務之人員。參考此立法理由，本草案本款明定「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 10 條第 1 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。」參考公務員懲戒委員會之網站：「公營事業機關服務人員」為懲戒之對象，而本草案則限縮，必需「指派在該機構代表其執行職務之人員」使付懲戒。如公營行庫之經理人侵占公款，或一般簡、薦、委之行員圖利，是否得為本草案懲戒之對象，不無疑異。

6、民選地方首長。負有行政事務之決策權，如涉有圖利特定人之徵收土地，自應負行政責任，而應為彈懲之對象。

7、軍職人員。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 262 號解釋所揭示。

至於已退休或已離職之公務員，在草案第 5 條第 2 項規定：「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。」立法目的，在防制以退休或離職為手段，規避懲戒責任。

二、公務員貪污懲戒之原因

（一）現行制度

依公務員懲戒法第 2 條規定：「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。」分述如下：

1、違法：

公務員懲戒委員會認為公務員懲戒法第 2 條所稱之「違法」係指違背一切法律及命令的行為，並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，所以兼論私人品德之行為(施啟揚，1996，207)。因此所謂的

違法，可分為二種情形：

(1) 違法係因違背職務之行為：

例如公務員違背職務之行為，貪污、侵占、圖利等。

(2) 未違背職務，但涉及私德，違反公務員服務法之規定：

公務員之行為，未違背職務，但涉及私德，違反公務員服務法之相關規定。例如違反公務員服務法第 5 條公務員品位義務之規定，「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食菸毒等，足以損失名譽之行為。」如公務員未誠實申報財產、故意倒會詐取財物、公務員未謹慎於公餘之暇駕車而致人傷亡、公務員違背婚姻之忠貞，與人通姦或嫖妓、公務員賭博、吸毒等。

另依公務員懲戒委員會 78 年 6 月 23 日法律座談會決議：「公務員懲戒法第 2 條第 1 款之違法仍採本會往例見解。凡公務員之行為經法院判處罪刑者，即為違法行為。」未區分公務員之違法行為，是否違背職務，只要經法院判處罪刑者，即為違法行為。

惟公務員懲戒委員會 90 年 7 月 26 日法律座談會決議：「公務員酒後，已不能安全駕駛汽車而駕駛經判刑確定者，如其行為與公務無關，於懲戒時須否引用公務員服務法第 5 條「公務員應謹慎」之規定？甲肯定說：酒後不能安全駕駛猶駕駛汽車，除犯刑法外，並已涉及公務員之品位問題，自有公務員服務法第 5 條之適用。乙否定說：祇須引用刑法第 185 條之 3 即可，無庸併引公務員服務法第 5 條。決議採甲說」因此依本決議，公務員未違背職務上之行為，但有違公務員服務法第 5 條品位之義務時，亦屬違法。

2、失職：

凡與職務有關，當為而不為，不當為而為之，或為而不當，均為失職行為，包括積極之作為或消極之不作為，公務員失職，須有故意或過失之主觀責任條件。參考公務員懲戒委員會 78 年 5 月 26 日法律座談會：「公務員懲

戒法第2條第2款所定之失職行為，究應採廣義說或狹義說？決議：採廣義說，凡與職務有關，當為而不為，不當為而為之或為而不當，均為失職行為。」

對於公務員無關職務之失職行為，是否為懲戒的原因？參考公務員懲戒委員會92年11月5日法律座談會：「公務員服務法第5條規定：「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、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」於此所稱『謹慎』，其意涵不無疑義。本會前此議決，對於公務員職務上之疏失行為，諸如駕駛公務車不慎發生車禍、提解人犯疏於防範致被逃脫等及類此之案件，恆不問疏失情節輕重，概以其行為有欠謹慎，而援引上開第5條規定予以議處，此在法規之適用上，是否妥適而無需變更，有下列甲、乙兩說，何者為是？提請討論。甲說主張變更：（一）司法院史實紀要一書，關於公務員服務法第5條規定之註釋，載有「本條為服務法中最廣泛之條文，適用亦最廣，無論違反其前段之一端或數端，或觸犯其後段之一端或數端，甚至涉及其他足以損失名譽之行為，均有本條之適用。要而言之，無非期求公務員潔身自好，行為謹飭，足為人民之表率。」等語。據此可見該第5條係就公務員保持品位義務所作之規範，而其中所稱「謹慎」，當無例外可言。（二）學者著述涉及本條者，亦謂：「公務員有保持品位義務，此項義務規定於公務員服務法第5條：『公務員應誠實清廉…』，條文之立意甚佳，旨在使公務員皆能品行端正，以維觀瞻，但其用語皆為修身德目，而非法律之辭句或概念，似可以下列較精確之法律用語加以總括：『公務員應注意品行，不得有不良行為，致損害公眾對其執行職務之信任』，為已足。」等語。此益證公務員服務法第5條所稱謹慎者，實為對公務員品位要求之一種項目，其與品位無關之些許職務上疏失行為，應非其規範之本旨。（三）該會案例要旨彙編第19類「有欠謹慎」一章，所收納之早年案例，其違失態樣類多涉及品位問題，茲舉數例如下：1、鑑字第1474號：央行經理於南京撤退時，以其住屋作價售與中央銀行，勝利還都後，竟

簽請備價回贖，其刑事雖經法院檢察官處分不起訴，惟其利用職務地位，或售或贖圖利自己，致滋外議，殊有違公務員應謹慎清廉之義。2、鑑字第 1536 號：最高法院推事受託代查上訴第三審案件，轉懇迅結，並作覆書，致貽人口實，自屬有欠謹慎。3、鑑字第 1856 號：糧食局徵督員向與業務有關之農業負責人借款，其行為究屬有欠謹慎。4、鑑字第 1902 號：菸葉試驗所職員撰文指摘菸葉機構用人不當，主張全盤改造，任意發表於報章，而不向主管長官呈述，不問其所述是否正確，究與國家機關之信譽，不無損失，按諸公務員服務法第 5 條應謹慎之旨，亦顯有違。5、鑑字第 1974 號：監所視察借小兒彌月宴客鋪張，接受有隸屬關係者之餽贈賀禮，雖屬人情之常，究屬有違公務員服務法第 5 條應謹慎之旨及同法第 16 條第 1 項之規定。(四)該會往例，對於公務員業務過失行為，均指其行為有違公務員服務法第 5 條謹慎之旨，然對於非業務上之過失行為，則不引用該規定，致生同一屬性之行為，作不同之評斷，於理論上殊難圓說。綜前所述，公務員服務法第 5 條所稱之「謹慎」，於適用上，必須公務員之不良行為，已足使民眾對該公務員執行職務之信任發生動搖之情形始可，其未達此程度之過失行為，應無適用之餘地。乙說主張不變更：(一)按辦事顛預輕忽，亦屬有欠謹慎之一種，該會援例引用公務員服務法第 5 條規定，以其行為有欠謹慎，予以議處，於法並無不合。(二)該會早年案例，對於公務員職務上之疏失行為，以其行為有欠謹慎，而加以議處者，為數至多，沿用迄今，行之有年，其來有自。至其適用範圍，愈趨廣泛，實有其時空背景因素，茲實務上既無明顯窒礙難行之處，殊不宜輕言變易。決議：採乙說。」故公務員服務法第 5 條有關公務員品位之規定，係無關於職務之行為，早期法律座談會的見解認為，違反本條是違法之行為，如前述。而晚期法律座談會的見解認為是公務員職務上之疏失行為。

在實務上，彈劾或懲戒的原因，並未嚴格區分違法或失職，反而以「違

失」論處，在彈劾案文多以違失稱之，為數亦不少，另查公務員懲戒之議決書之案由，以違失稱之，為數亦不在少數，因此在實務上未有區分違法或失職之必要。

（二）公務員懲戒法草案

依公務員懲戒法草案第5條第1項規定：「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者。二、違背公務員法定義務之行為者。」參考立法理由：「現行法第2條第1款所規定之『違法』、同條第2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。」

本條將公務員懲戒的原因，區分為第1款「公務員職務上之行為」及第2款「非屬職務上之行為」，分析如下：

1、第1款「公務員職務上之行為」：

（1）執行職務違反法令：

此與現行法第2條第1款：「違法」，增加必須執行職務而違反法令，所謂的法令包括法律及命令，法律係指中央法規標準法第2條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」命令係指中央法規標準法第3條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」。惟參考立法院95年3月23日第6屆第3會期司法及法制委員第1次聯席會議紀錄，立法委員彭紹謹列席審查本草案時問：「釋示是否為本條所稱之命令」，列席的司法院行政訴訟及懲戒廳藍廳長獻林答稱：「其含義依照行政程序法」。因此本條所稱之命令，若係指係中央法規標準法第3

條之命令，則範圍較廣，且含括行政程序法第 151 條之法規命令⁴⁴及第 159 條之行政規則⁴⁵。

(2) 怠於執行職務或其他失職行為者：

此與現行法第 2 條第 2 款：「廢弛職務或其他失職行為。」均係指失職的行為，只是草案限於執行職務之失職行為，至於非執行職務，公務員個人之疏失，且無違反公務員之法定義務者，則非懲戒之原因。

2、第 2 款「違背公務員法定義務之行為者。」：

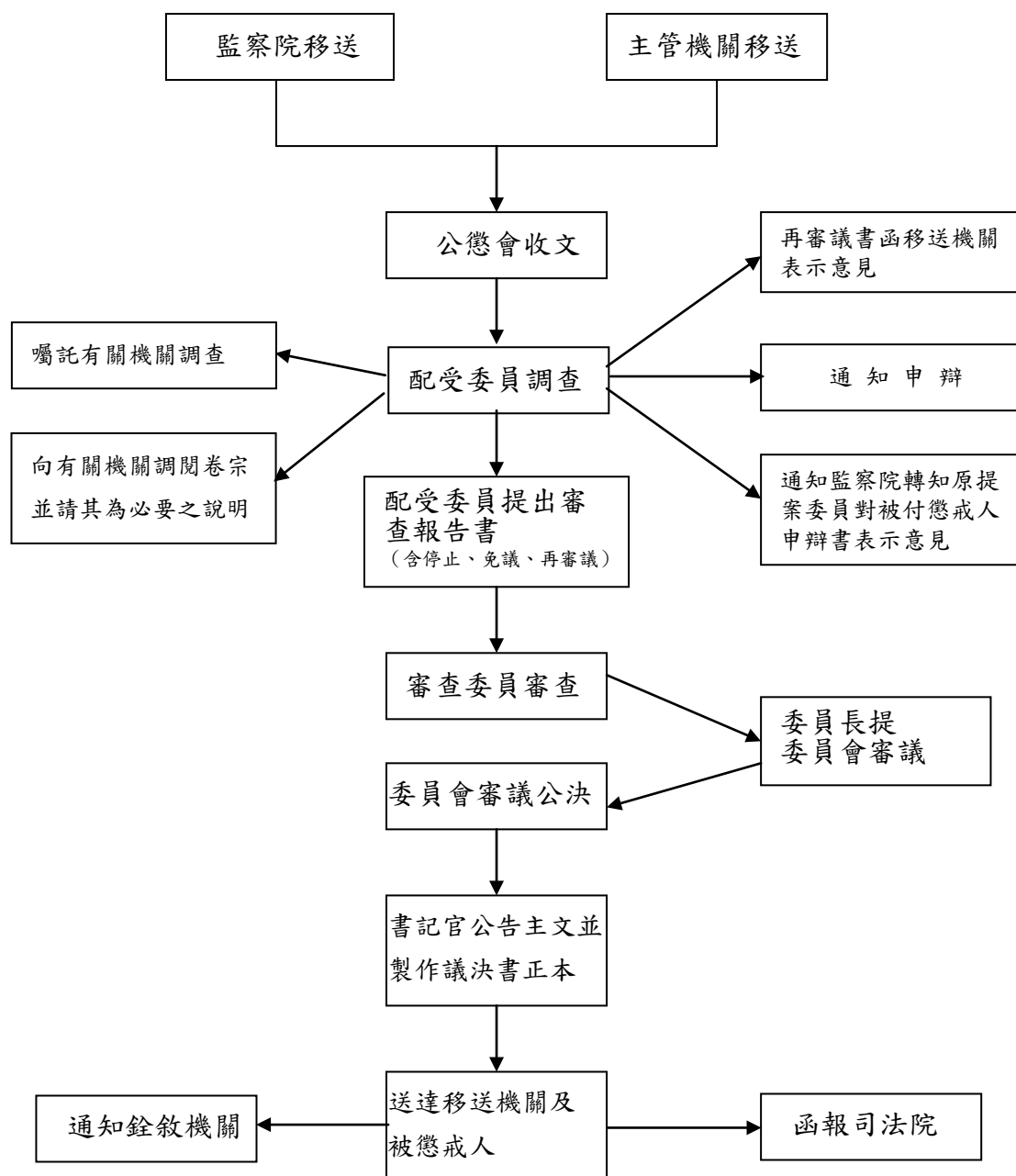
參考立法理由，此係非屬職務上之行為，則須有違背公務員應遵守之法定義務者，始得予以懲戒。公務員服務法第 5 條之公務員品位義務，設若公務員違反本條之義務，例如公務員非執行公務酒醉駕車而傷人、違反婚姻之忠貞義務等，似有違公務員服務法第 5 條之公務員應謹慎、放蕩之義務，而得依草案第 5 條第 1 項第 2 款之規定懲戒。

⁴⁴ 行政程序法第 151 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」、「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

⁴⁵ 行政程序法第 159 條：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」、「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

三、公務員貪污懲戒之程序

(一) 懲戒流程圖



本圖參考公懲會網站－案件流程表（另修改之）

（二）懲戒之程序

參考公務員懲戒委員會網站之懲戒審議程序為：「本會受理懲戒案件後，先通知被付懲戒人於指定期間內提出申辯書，如屬監察院之彈劾案件，尚須將被付懲戒人提出之申辯書繕本函送監察院轉知原提案委員添具意見。本會配受委員及 2 位審查委員就移送事實、申辯意旨及調查證據之結果，認定被付懲戒人有無違失責任，製作審查報告書提委員會審議，在審議會會期數日前將審查報告書繕本分送全體委員，以便會前調卷查閱。審議會係由委員長擔任主席，依當日提案議程，宣示案由，書記官朗讀審查報告書後，配受委員作補充說明，並由審查委員陳述意見，主席再按委員席次由後向前，逐一點名、發言經充分討論後，以過半數委員之多數意見，通過審查報告，如其結果為不受懲戒，即行成立議決；如其結果為應受懲戒，再由配受委員提出處分標準，復由主席逐一點名表決，經出席過半數以上委員之同意，始成立議決，如遇有二種意見同數時則由主席決之。懲戒處分重輕之標準，則依公務員懲戒法第 10 條所列 8 款情形，予以謹慎之審酌。本會審議懲戒案件，原與一般法院審理民刑訴訟案件，於調查證據完畢，辯論終結後，審判長與法官所舉行之評議相當。依上述過程，係先就調查結果，由配受委員及 2 位審查委員擬具書面審查報告書，提交全體委員會，就個案分析、損害程度、參照外國法例、學者理論、媒體輿論、社會脈動、政府政策及本會案例等審酌一切情狀，經充分討論審議，顯然較法院之評議更加落實，審議之慎重，與大法官會議無殊。無論被付懲戒人職位高低、案情大小，務期公平至當，毋枉毋縱，使不受懲戒者體認到法律保障廉隅之功效，更加奮勉盡職；使受懲戒者，心悅誠服，達到整肅官常、澄清吏治之目的。」

茲分述現行公務員懲戒法及公務員懲戒法草案之懲戒程序：

1、現行公務員懲戒法之懲戒程序

（1）移送程序

依公務員懲戒法第 18 條規定：「監察院認為公務員有第 2 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。」及同法第 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。」、第 2 項規定：「依前項但書規定逕送審議者，應提出移送書，記載被付懲戒人之姓名、職級、違法或失職之事實及證據，連同有關卷證，一併移送，並應按被付懲戒人之人數，檢附移送書之繕本。」因此可分為：監察院之移送及主管長官之移送。

監察院之移送：依前揭公務員懲戒法第 18 條規定，監察院對於被彈劾之案件，應將彈劾案文及證據，移送公務員懲戒委員會審議。另依監察法第 8 條規定，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。同法第 13 條第 1 項規定，監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。第 2 項規定，監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。因此彈劾案在未經公布以前，有保密之義務。

第 3 屆監察委員自 88 年至 94 年止之彈劾人均表

年別	人數	文 官						武 官			
		選任	特任	簡任	薦任	委任	其他	將官	校官	尉官	其他
88	28			13	4			3	7	1	
89	76	3	1	25	26	2		9	8	2	
90	24	2		11	6	1		1	3		
91	49	1		15	13	1		5	11	3	
92	71			34	13	1		4	19		
93	51	1	1	18	13			7	10	1	
94	6			1	1				4		
合計	305	7	2	117	76	5		29	62	7	
百分 比	100%	41%			26%			10%	23%		
備註：平均每年彈劾 50.83 人，簡任占 51%，薦任以下占 49%											

自 71 年至 94 年止彈劾共 1,252 人，每年平均彈劾 52.17 人，第 2 屆監察委員自 82 年至 87 年止共彈劾 494 人，每年平均彈劾 82.33 人，第 3 屆監察委員自 88 年至 94 年止彈劾共 305 人，每年平均彈劾 50.83 人。第 2 屆監察委員彈劾人數遠高於平均值，第 2 屆監察委員係總統提名經國大代表同意任命，不同與第 1 屆監委係縣、市議員互選產生，似乎比較願意做事。第 3 屆監察委員每年平均彈劾 50.83 人，雖然低於平均值，但彈劾簡任官比較多。

主管長官之移送：依前揭公務員懲戒法第 19 條規定，主管長官對於所屬 9 職等以下之公務員涉有違失，應逕送公務員懲戒委員會，而對於所屬 10 職等以上之公務員涉有違失，則移送監察院。移送採整體原則，即同一案件，有 9 職等以下之公務員及有 10 職等以上之公務員涉有違失，均應全

部移送監察院審查。

(2) 審議程序

參考公務員懲戒法、公務員懲戒委員會處務規程（下稱處務規程）、公務員懲戒委員會審議規則（下稱審議規則）、審議懲戒案件應行注意事項（下稱注意事項）、懲戒案件編號計數分案報結實施要點等規定（下稱案件等編號實施要點），分述如下：

- a收案、分案：依文到先後，編列案號，監察院移送者分澄字號，主管長官移送者分清字號，再審議者分再字號。分案後由 1 位配受委員及 2 位審查委員調查，擬具審查意見書，提出公務員懲戒委員會之審議會議報告。（審議規則第 4 條、案件等編號實施要點第 7 點、處務規程第 16 條）
- b申辯：實務上限被付懲戒人 7-10 日內提出申辯書，另必要時，通知被付懲戒人到場申辯，被付懲戒人得委任律師 1 人陪同到場陳述意見。（本法第 20 條、注意事項第 5 條）
- c移送機關提出意見：監察院收到申辯書繕本後，原提案委員 10 日內提出意見，現行法令未規定主管機關對於申辯書要表示意見，在實務上，如有爭議性案件，比照監察院方式辦理。（監察法第 16 條第 2 項）
- d調查：公務員懲戒委員會應依職權自行調查證據，其調查之方式有：囑託其他機關調查、調閱卷宗、請有關機關為必要之說明、得通知被付懲戒人、證人、鑑定人或其他關係人到會接受調查、實地調查等。
- e監察院移送者，經公務員懲戒委員會調查結果不同時，應於審查決定前，再通知原提案員於 10 日內提出意見。（監察法施行細則第 12 條）
- f準用刑事訴訟程序：有關於迴避、送達、期間、期日、人證、通譯、鑑定、勘驗。（公務員懲戒法第 29 條）
- g提出審查報告：審查報告書由配受委員及 2 位審查委員署名後，提請委員長提會公決。（審議規則第 13 條）另彈劾案件，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。（注意事項第 4 點）

h 議決方式：公務員懲戒委員會審議案件，應以委員依法任用總額過半數之出席及出席委員過半數之同意議決之。同數時由主席決定。出席委員之意見分三說以上，不能得過超半數之同意時，應將各說排列，由最不利於被付懲戒人之意見順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數為止。（公務員懲戒法第 27 條、審議規則第 16 條）

i 議決書之製作、送達及刊登公報。

（3）停止審議程序

依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定：「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有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」原則上採刑懲並行，但實務上大部分皆刑先懲後而停止審議，致使原應急速處分之懲戒，經過漫長刑事確定判決後，公務員懲戒委員會始審議，已失懲戒急速處分的效益，法諺：「遲來的正義，非正義。」遂有部分學者認為應刑懲合一，裁撤公務員懲戒委員會。

停止審議之要件：

- a 須懲戒處分應以犯罪是否成立為斷：依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第 2 點規定：「懲戒案件，以刑懲並行為原則，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。」反之，非以犯罪是否成立為斷者，而為犯罪以外之違反公務員服務法規定之違失行為者，亦無停止審議之必要。
- b 須公務員懲戒委員會認有停止審議之必要：依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第 3 點規定：「移送懲戒之事實，僅單純違反刑事之違

法行為，別無涉及行政上之違法或失職情事，如證據明確，顯然足以認定事實者，不得停止審議。」即證據明確，足以認定事實者，不得停止審議，惟參閱停止審議之審決書，大部分均以公懲法第 31 條第 1 項但書「懲戒處分應以犯罪是否成立為斷」為理由而停止審議，至於「證據是否明確」則未有論述，似有率然即予停止審議之現象。

撤銷停止審議之議決：

依公務員懲戒法第 31 條第 2 項規定：「依前項規定停止審議程序之議決，公務員懲戒委員會得依聲請或依職權議決撤銷之。」即停止審議之原因消滅，例如被付懲戒人已死亡或刑事裁判已確定。另刑事裁判確定前，如有必要情形，亦得依職權撤銷停止審議。（公務員懲戒委員會 89 年度第 1 次法律座談會決議）

（4）免議程序

依公務員懲戒法第 25 條規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：一、同一行為，已受公務員懲戒委員會之懲戒處分者。二、受褫奪公權之宣告，認為本案處分已無必要者。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。」在實務上，公務員懲戒委員會遇有刑事案件正在偵審判進行中，大部分均依公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書規定，停止審議，待刑事案件經過漫漫歲月而裁判確定後，就依本法第 25 條第 2 款的規定，為免議之議決，惟亦有依公務員懲戒法第 9、11 條規定撤銷並停止任用，或依同法第 13 條規定降級改敘。

（5）再審議程序

依公務員懲戒法第 33 條第 1 項規定：「懲戒案件之議決，有左列各款情形之一者，原移送機關或受懲戒處分人，得移請或聲請再審議：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。」、第2項規定：「前項移請或聲請，於原處分執行完畢後，亦得為之。」與本論文有關的是第3、4款。分述如下：

a 第3款規定：「原議決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。」

原議決本得自行調查證據並獨立認定事實，依法議決。惟如原議決係依據刑事裁判所認定之違法事實及證據，憑以議決，嗣該刑事裁判已確定變更者，原議決之基礎已動搖，可為聲請再議之原因。此之「刑事裁決」係指實體上之「有罪」或「無罪」判決而言，不包括管轄錯誤、不受理或免訴等之程序判決。實務上從未以未經刑事判決確定之裁判作為議決之憑據。所以本款係指該刑事裁判，已經再審或非常上訴變更其結果者而言（柯慶賢，2002，571-572）。

b 第4款規定：「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。」

適用本款係公懲會自行調查證據認定事實，逕為議決，而嗣後刑事裁判確定，惟公懲會議決認定之事實與刑事裁判確定認定之事實相異。

關於原議決與刑事確定裁判認定相異部分，公懲會應受刑事裁判所拘束者，限於「犯罪事實之有無」及「刑罰法規之適用」，其餘行政法規之解釋，應不受拘束（公懲會90年7月26日業務研究座談會決議）。例如原議決未待刑事裁判前，即自行認定被付懲戒人連續登載不實之公文書（驗收報告）允許承包商領取工程款，以圖利承包商，應負違失責任。嗣經刑事確定判決，僅論處不實登載公文書罪，圖利部分因無證據而判無罪，受懲戒處分人或原移送機關自得依本款聲請再審議。又如刑事確定判決認為其連續登載不實之公文書及圖利均無罪，公懲會亦得審核其行為如有處置不當之疏失，仍得依

違反公務員服務法之相關規定（如執行職務未力求切實或有欠謹慎），另為懲戒處分之議決（柯慶賢，2002，573-574）。

綜上，公懲會自得先行認定事實，如刑事裁判已確定變更或相異者，即可依本條第3、4款聲請再審議。

2、公務員懲戒法草案之懲戒程序

大法官釋字第396號及第530號，揭示正當法律程序原則、制度性保障，並明示公務員懲戒委員會組織法，2年內應檢討（自90年10月5日公布釋第530號），因此公務員懲戒委員會走向法院化，是必然的趨勢。茲參考公務員懲戒法修正草案總說明，分析如下：

（1）審理程序

a 第一審程序

移送高等行政法院：依本草案第43條第1項但書規定，各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下之公務員，有第5條所定情事者，得逕檢送移送書，並按被付懲戒人之人數，附具移送書繕本，移送該管高等行政法院審理。惟本規定不適用於法官、檢察官，即不論法官、檢察官的職等高低，一律移送監察院審查。

移送監察院彈劾，再移送司法院審判：依本草案第42條規定，監察院認公務員有第5條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理。另依本草案第43條第1項規定，各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員⁴⁶有第5條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。即監察院彈劾之案源，有自行調查者，亦有機關主動移送者。

⁴⁶ 係指簡任10職等以上之公務員。

原則上言詞辯論：依本草案第 46 條第 1 項規定：「高等行政法院應本於言詞辯論而為判決。但就移送機關提供之資料及被付懲戒人書面或言詞申辯，已足認事證明確，或應為不受懲戒、免議或不受理之判決者，不在此限。」第 2 項規定：「被付懲戒人或移送機關聲請行言詞辯論者，除有第 62 條及第 63 條之情形外，高等行政法院不得拒絕。」即高等行政法院之判決應經言詞辯論，以符司法院釋字第 396 號解釋之意旨，並踐行正當法律程序原則。原則上應經言詞辯論，例外事證明確，或應為不受懲戒、免議或不受理之判決者，則不經言詞辯論。另除免議或不受理之判決外，被付懲戒人或移送機關亦可聲請行言詞辯論，高等行政法院不得拒絕。又審理程序原則上不公開，但被付懲戒人聲請公開經許可者，不在此限。

調查方式：職權調查、囑託調查、向有關機關調閱卷宗、準用刑事訴訟法關於搜索、扣押的規定⁴⁷。

刑懲問題：依本草案第 58 條第 1 項規定：「懲戒應以犯罪是否成立為斷者，高等行政法院認有必要時，得裁定於刑事裁判確定前，停止審理程序。」第 2 項規定：「依前項規定停止審理程序之裁定，高等行政法院得依聲請或依職權裁定撤銷之。」現行公務員懲戒法係採刑懲並行，惟實務上大部分卻是刑先懲戒，參考本草案似採「刑先懲後」，則現行實務上的問題依然存在而未解決，待刑事判決確定後，已是數年或 10 數年之後，如刑事判決宣告褫奪公權，懲戒大部分即為免議之議決，則無急速嚴懲的效果。復以高等行政法院的收案量極大，承審法官如遇有刑懲案件，大概率依本條停止審判，乃是人性的常情，則懲戒的效力仍然遙遙無期。

b 上訴審程序：被付懲戒人或移送機關對於高等行政法院之判決不服者，得自判決書送達之次日起 20 日內上訴於司法院⁴⁸。以違背法令之理由，始

⁴⁷ 依草案第 51、52、53 條規定。

⁴⁸ 依本草案第 67 條規定，被付懲戒人或移送機關對於高等行政法院之判決不服者，得自判決書送達之次日起二十日內上訴於司法院。但判決宣示後送達前之上訴，亦有效力。

得上訴⁴⁹。準用行政訴訟上訴審程序⁵⁰。本草案以上訴審法院為司法院，而司法院應係司法行政之機關，而非審判之機關，故建議修正為「懲戒法院」較宜。

c 抗告程序：準用行政訴訟法第 265 條至第 272 條之規定⁵¹。惟公務員懲戒的原因大都與刑事有關，而非與行政訴訟有關，且移送機關（監察院或被付懲戒人之主管機關）之地位，類似與原告之檢察官，且現行懲戒法亦準用刑事訴訟之相關規定，再刑懲關係上，也驗證懲戒案件，與刑事有關，而非與行政訴訟有關。故本草案以高等行政法院為第一審，準用行政訴訟法之法理與實務，均有再詳研之必要。

d 再審程序：依本草案第 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。」第 84 條第 1 項規定：「再審專屬為判決之原懲戒法院管轄。」第 2 項規定：「對於審級不同之懲戒法院就同一事件所為之判決移請或聲請再審者，由司法院合併管轄之。」第 86 條規定：「移請或聲請再審，應以書面敘述原因，附具繕本，連同原判決書影本及證據，向懲戒法院為之。」而參考本條之修正理由：「公務員懲戒委員會」修正為「懲戒法院」。以上條文，有法院名詞混淆之嫌，故建議修正為：本草案第 83 條規定：「高等行政法院或『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。」第 84 條第 1 項規定：「再審專屬為判決之原高等行政法院或懲戒法院管轄。」第 2 項規定：「對於審級不同之法院，就同一事件所為之判決移請或聲請再審者，由懲戒法院合併管轄之。」第 86 條規定：「移請或聲請再審，應以書面敘述原因，附具繕本，連同

⁴⁹ 依本草案第 68 條規定，對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之。

⁵⁰ 依本草案第 79 條規定，行政訴訟法第三編上訴審程序之規定，於本節準用之。

⁵¹ 依本草案第 82 條規定，行政訴訟法第二百六十五條至第二百七十二條之規定，於本節準用之。

原判決書影本及證據，向原高等行政法院或懲戒法院為之。」，以上懲戒法院專指原公務員懲戒委員會。

四、監察委員與公務員懲戒委員，層級不相當

監察委員係由總統提名，立法院同意，係特任官，屬於五院的層級，而公務員懲戒委員係審判經驗豐富的簡任 14 職等文官，隸屬司法院下設之公務員懲戒委員會，因此有人認為監察委員彈劾的案件，還要送公務員懲戒委員會審議，在層級上不相當。這樣的議題存在及討論已久，現行上監察委員與公務員懲戒委員彼此是相互尊重，類似檢察官與法官的角色，政府設官分職各有所司，如果提高公務員懲戒委員的層級，亦樂觀其成。

依公務員懲戒法草案之規定，公務員懲戒委員會將法院化，未來監察委員彈劾的案件，移送公懲會後，要開庭審理，監察委員是否要蒞庭論告，並與被付懲戒人言詞辯論，或由監察委員指派監察調查人員出庭，是本法通過後之實務問題，如果從比擬檢審的角度來看，監察委員與公務員懲戒委員之地位是相對的，沒有誰高誰低，如果從政府設官的層級來看，提高公務員懲戒委員的層級，亦樂觀其成。

第二節 實務面－懲戒貪污個案分析（88年2月1日至94年1月31日）

在實務上對於公務員貪污懲戒的個案，本論文以第3屆監察委員的任期，自88年2月1日至94年1月31日止，公務員懲戒委員會懲戒之貪污案共計304案⁵²，茲製表（詳如附錄）、分析、說明如下：

一、監察院移送公務員懲戒委員會之貪污案表⁵³：

編號	職稱	案號 及裁判 日期	主文	理由	備註
1	高雄縣 政府環 境保護 局局長	93 鑑 10463 931227	降1級 改敘	圖利罪無罪判決確定。 違反公務員服務法第7條 公務員執行職務，應力求切 實之規定。（監督不周）	監察院移送 90年劾字第 15號彈劾案 —以圖利廠 商等違失。
2	台北榮 民總醫 院傳統 醫學中 心主任	93 鑑 10442 931126	降1級 改敘	彈劾意旨另指被付懲戒人 有貪瀆情事一節，業經判決 確定不能證明確有其事。 另違反公務員服務法第5 條、第7條規定公務員應誠 實、謹慎及執行職務應力求 切實之旨。	監察院移送 彈劾理由： 以欺上瞞下 之手法，公 器私用，營 私舞弊。
3	工兵組 前任少 校工程 官	93 鑑 10394 930910	記過2 次。	核彈劾意旨，被付懲戒人 89年4月間涉有洩漏工程 底標、收受不正利益、圖利 特定廠商等判決無罪確定。 怠忽職守，未切實執行職 務及接受宴飲招待等違失 係違反公務員服務法第5 條、第7條規定公務員應謹 慎、不得有足以損失名譽之 行為及執行職務應力求切 實。	收受不正利 益、圖利。 監察院移送

⁵² 以司法院法學資料檢索系統查詢自88年2月1日至94年1月31日止，全文檢索語詞為「貪污」共304件懲戒案。

⁵³ 本表篩選重大、代表性及具有研究價值之個案共63件。

4	陸軍第6軍團司令部少將參謀長等人。	93鑑10269 930305	丁記過1次。 甲、乙均申誠。 戊、丙、己均不受懲戒。	88年間乙對所屬執行紅柴林營區圍牆及排水溝新建工程，私自核准承商將多餘土石外運，致肇生工程糾紛，未盡督導防範之責。 無刑法第216條「行使偽造公文書」及貪污治罪條例第6條第1項第4款「對於主管、監督之事務，明知違背法令，直接圖利他人」，且無具體事證證明被告等收受餽贈或不法利益，無積極證據足以證明被告犯罪，為無罪之諭知。 甲、戊、丙、己不僅無刑事犯罪情事，且其等在處理外運土石之善後問題上，已盡其職務上之能事，無違失可言。	圖利，但證據不足。 監察院移送
5	前台灣省政府住宅及都市發展局局長等人。	93鑑10251 930213	均免議	81年間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，業經依修正前行為時貪污治罪條例第4條第1項第5款收賄罪及第6條第1項第4款直接圖利，各處有期徒刑，褫奪公權，所得財物沒收，確定在案。被付懲戒人等既因貪污行為經判刑確定，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，本會認為已無再為懲戒處分之必要均應予免議。	收賄、直接圖利 監察院移送
6	福建省金門縣金寧鄉鄉長	92鑑10134 921003	免議	88年間浮報差旅費，依貪污治罪條例第5條第1項第2款規定，利用職務上之機會，詐取財物罪，處有期徒	浮報差旅費-詐取財物罪。 監察院移

				刑 1 年 10 月，褫奪公權 2 年，緩刑 2 年確定。涉貪污行為既經判刑確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定已不得再任公務員，本案應予免議。	送。
7	國家安全局前局長、前局長、前會計長、前會計長等	92 鑑 10088 920808	己撤職並停止任用 5 年。丙撤職並停止任用 2 年。甲、戊、乙均申誠。丁不受理。	核甲、丙、戊、乙均有違公務員服務法第 7 條公務員執行職務，應力求切實之規定，丙另有違公務員服務法第 5 條公務員應謹慎之規定，己則違反同法第 5、6、7 及 19 條公務員應誠實清廉、不得假借權力以圖本身之利益、執行職務應力求切實、非因職務之需要不得支用公款之規定，應分別依法酌情議處，另丁應不受理。	劉冠軍侵占奉天專款案。 本懲戒案僅論處長官監督不周，至於劉冠軍侵占之刑責未論。 監察院移送
8	台北縣淡水鎮鎮長	92 鑑 10047 920606	記過 1 次。	於 83 年間對宏得建設股份有限公司已符核發規定，故意延不核發，於捐款「財團法人淡水文化基金會」後，始予核發，其對主管之事務直接圖利淡水文化基金會及建商，惟嗣後改論處公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾罪，有期徒刑 1 年 2 月，緩刑 4 年確定。無積極證據足認被付懲戒人就正勝公司、水晶公司、宏得公司有圖利之犯行，惟有公務員懲戒法第 2 條各款情事，應受懲戒。	圖利罪證不足，改依偽文罪。 監察院移送
9	台北市政府財	92 鑑 10041	降 1 級改敘。	76 年間處理財團法人第一體育基金會涉嫌違章漏稅	彈劾以涉圖利罪，惟法

	政局前局長 (於台北市稅捐稽徵處處長)	920530		案，罔顧所屬再三簽請應補稅送罰之意見，且對上級單位函釋蓄意曲解，故違法令，致使政府損失鉅額稅收乙案，台灣高等法院刑法第2條從新從輕原則，適用90年11月7日修正公布之貪污治罪條例第6條第4款規定，認定其行為不構成圖利罪，而予無罪之判決。另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；第5條公務員應誠實；第7條公務員執行職務應力求切實之規定。	律變更而無罪。 監察院移送76年-92年長達18年。
10	基隆高級商工職業學校前校長 (已退休)。	91鑑9859 911025	不受懲戒	基隆商工前校長，於78、79學年度下學期，先後代表學校向台南縣新營市慶堂公司及國友公司購買學生教科書及工具書時，利用職務上之機會，按購買書籍金額35%至40%，分別於79年4月10日、80年2月5日，收受上開公司致送之回扣1百萬元及30萬元，以不違背職務收受賄賂罪提起公訴，於91年4月25日，維持第2審無罪之判決確定，此有最高法院91年度台上字第2327號及台灣高等法院90年度重上更(8)字第47號判決附卷可稽。其行政責任部分，被付懲戒人始終否認有收受回扣情事，卷內復無其他證據足證其有何違失行為，自應以證據不足，議決不受懲	教科書收回扣無罪 監察院移送78-91長達13年。

				戒。	
11	內政部 專門委員	91 鑑 9746 910705	降 2 級 改敘。	監察院移送被付懲戒人受請託介入非主管業務，圖利他人，貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款之對於主管或監督之事務，直接或間接圖私人不法之利益罪嫌，判決無罪確定在案。被付懲戒人被指涉嫌違反公務員服務法第 6 條規定假借權力圖利他人違法失職部分，證據不足。	圖利罪，證據不足。 監察院移送
12	彰化醫院前外科代理主任	90 鑑 9354 900406	記過 2 次。	86 年間製作不實之診斷紀錄及處方箋，以詐取不法利益。經台灣彰化地方法院以 89 年度訴字第 20 號以刑法第 216 條、第 213 條等規定論處被付懲戒人連續公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾及他人罪，有期徒刑 1 年 6 月，緩刑 5 年確定。另違反公務員服務法第 5、7 條公務員應謹慎及執行職務應力求切實。	行使偽文以詐財 監察院移送
13	台灣省立台東醫院副院長丙、秘書乙、會計室主任甲等	90 鑑 9349 900330	甲降 2 級改敘。乙記過 2 次。丙記過 1 次。	84 年間，副院長丙、秘書乙、會計室主任甲等，依相關法令，負有對於採購及營繕工程審核有無浪費公帑，價格是否合理，招標、比價、議價是否符合規定，有無特殊原因指定廠牌或規避稽核等不法情事之責，詎違背法令，怠忽職守。刑事責任部分，雖均經檢察官處分不起訴確定，惟其仍應負行政責任。	工程發包發生圍標、綁標、虛列預算，圖利。 監察院移送

14	交通部 電信總 局前總 局長等 人。	90 鑑 9337 900316	均不受 懲戒。	77 年間涉嫌偽造文書及圖 利易利信。惟經台灣高等法 院以 86 年度上更(1)字第 164 號刑事判決無罪確定。 此外又無證據資以證明渠 等確有違失行為，洵難令負 行政咎責。	涉嫌偽造文 書及圖利， 無罪。 監察院移 送。 77-86-90＝ 9-4
15	國防部 軍務局 營繕服 務處 長、總 務局中 將局長	90 鑑 9327 900302	乙降 1 級改 敘。甲 記過 1 次。	眷村改建及眷宅配售業 務，利用職權圖利。刑事確 定事實，認被付懲戒人甲、 乙尚無偽造文書、圖利罪 嫌，惟被付懲戒人等，對於 不符配售資格之尚殿杰配 售「愛國新城」眷舍一案， 疏於審核，予以蓋章核稿、 判行，自屬違反公務員服務 法第 5 條公務員應謹慎、第 7 條公務員執行職務應力求 切實之規定。	偽造文書圖 利。 監察院移 送。
16	台中縣 警察局 和平分 局分局 長	90 鑑 9309 900216	休職期 間 3 年。	以不實單據報銷震災工作 補助款 77 萬餘元；並於 88 年間，前後 4 次計侵占上開 公款 40 萬元，涉嫌貪污。 被付懲戒人身為機關首 長，直接綜理全分局業務， 對所屬官警更有督導監督 責任，竟不實核銷救災款及 私自保管運用餘款，核其所 為，自屬有違公務員服務法 第 5、7 條公務員應誠實清 廉謹慎。	偽造文書、 侵占 懲先刑後 監察院移送
17	國防部 軍務局 營繕服 務處副 處長 (原前 總務局	88 鑑 8966 881022	撤職並 停止任 用 1 年。	於老舊眷村改建及眷宅配 售業務，未依法令規定辦 理，並利用職權圖利。處應 執行有期徒刑 2 年，褫奪公 權 1 年，緩刑 4 年，確定在 案。 被付懲戒人之行為有違公	圖利 監察院移送

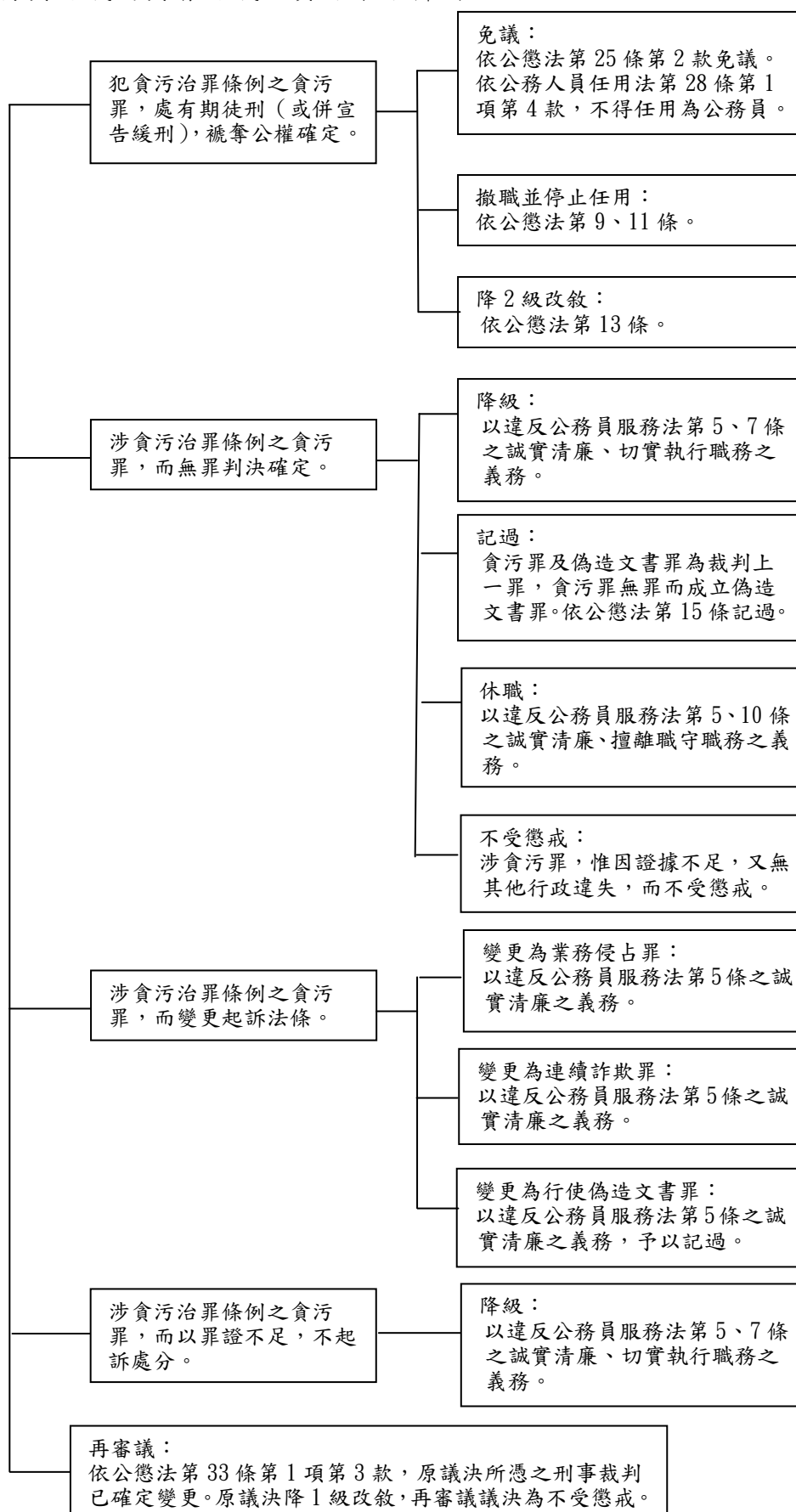
	眷管組 上校組 長)			務員服務法第 6 條公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益及同法第 7 條公務員執行職務應力求切實之規定。	
18	前台北 縣長 甲、台 北縣淡 水地政 事務所 主任乙 地政局 地政課 課長丙	88 鑑 8959 881008	甲記過 2 次。乙 記過 1 次。丙 申誠。	87 年間甲於縣長任內兼任台北縣區段徵收委員會委員兼召集人並為會議主席，會後核定會議紀錄與當時裁定內容不符，致地政局長莊育焜得以協助大來紡織廠股份有限公司獲取不當補償利益；且爆發三芝鄉土地違法變更編定案及國立台北大學用地徵收補償案。乙明知李震東等所辦理坐落三芝鄉等 4 筆土地之變更編定申請案，所檢附之「土地改良證明書」有變造情形，卻未善盡審核職責，損及土地登記之正確性。及丙任意修改台北縣區段徵收委員會主席裁示內容，損及會議紀錄之正確性，且對主管業務未善盡職守，致大來公司得以藉機獲取不當補償利益。 被付懲戒人甲、乙、丙等違失事證已臻明確，核渠等行為均有違公務員服務法第 5 條、第 7 條，公務員應謹慎、執行職務應力求切實之規定。	圖利 監察院移送 懲先刑後
19	台灣省 政府衛 生處總 務室前 科員甲	88 鑑 8954 880923	記過 1 次。	主任陳啟峰、前股長洪榮炘及甲辦理該處第 2 期 O A 辦公傢俱設備採購案，指定不實廠牌及特定規格，容任不具身分者參與審標並據	圖利 監察院移送 (87 年) 懲先刑後

				以廢標，未確認投標廠商身分，圖利特定對象非法得標獲取不法利益。 被付懲戒人在刑事上縱不負圖利罪責，但行政答責，仍無可辭，卸免行政答責之認定。核其行為有違反公務員服務法第5條：公務員應謹慎，第7條：公務員執行職務，應力求切實之規定。	
20	人事局 第四處 處長甲	88 鑑 8936 880820	甲記過 1 次。 李玉梅 部分停 止審議 程序。	被付懲戒人擔任期間，辦理政府委託全聯社辦理公教人員工日常生活必需品進、供貨業務，其契約未就雙方之權利義務關係及違約條款加以切實規範。又於擔任輔導小組召集人期間，未依規定期間召開會議，積極處理全聯社遲延或拒絕提撥公教員工福利特別基金等事宜、拖延塞責，其行為違反公務員服務法第5條、公務員應謹慎勤勉及第7條：公務員執行職務應力求切實之規定。 李玉梅與全聯社之業務經理翁讚暹共同於83年間購買坐落台北市之房地，總價4,189萬元，被付懲戒人出資6百萬元，但所有權則登記在其名下，並由其居住使用，顯有假借權力圖利情事，違反公務員服務法第5、6、7、17條之規定移送審議，被付懲戒人已經檢察官依貪污治罪條例第6條第1項第4款、第4條第1項第5款之圖利及收賄罪	監督不周 圖利、收賄 監察院移送

				嫌提起公訴，經法院判處有期徒刑 15 年、褫奪公權 3 年，尚未確定，其應否受懲戒處分，厥以犯罪是否成立為斷，為免刑事判決與懲戒處分兩歧，在刑事判決確定前，認有依公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書規定，停止審議程序之必要。	
21	台灣中小企業銀行董事長甲	88 鑑 8931 880813	休職期間 1 年。	於擔任該行總經理期間，督導該行南投分行水里辦事處遷址台中地區營業，應省議員之關說，內定購買梁柏薰之華爾街資訊大樓作為新行舍，故意假借先租賃後購置方式，規避審計稽察，圖利梁柏薰。 被付懲戒人就本件遷址案既成立勘查小組前往實地評估，而對其評估結果，因不符己意，故意忽視不批，而另行交水里辦事處申請遷址，以達目的，致被檢察官依圖利罪嫌起訴，雖圖利部分獲判無罪，不負刑事責任，但其處事乖張，有欠謹慎，其行為有違公務員服務法第 5 條之規定，應予酌情議處。	圖利 監察院移送
22	中央警察大學前電算中心主任	88 鑑 8928 880806	撤職並停止任用 4 年。	甲負責年度二技班及大學部招生考試電腦閱卷試務工作，竟利用職務之便，收受賄賂竄改考生成績電腦檔案，使行賄考生錄取上榜被付懲戒人收受賄款，所涉行賄之考生暨竄改成績考生人數共有數十名，賄款高達數千萬元之違失事證，則	收賂、 行使偽文 監察院移送 懲先刑後

				屬明確。違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實、清廉、第 6 條公務員不得假借權力，以圖本身或他人利益之規定。	
--	--	--	--	---	--

二、公務員懲戒委員會懲戒之貪污案分析圖：



三、公務員懲戒委員會懲戒之貪污案之說明：

(一) 本論文以第 3 屆監察委員的任期，自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31

日止，公務員懲戒委員會懲戒之貪污案共 304 案，有下列之特色：

1、涉及貪污的案件，公務員懲戒委員會大部分依公務員懲戒法第 31 條但書規定，停止審議，待刑事判決確定後，才開始審議公務員之行政責任。依本條原則上應「刑懲並行」，但實務上確是「刑先懲後」。又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 2 點規定：「懲戒案件，以刑懲並行為原則，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。」、第 3 點規定：「移送懲戒之事實，僅單純違反刑事之違法行為，別無涉及行政上之違法或失職情事，如證據明確，顯然足以認定事實者，不得停止審議。」等含義，似以勉勵儘量不要停止懲戒程序，但在 304 案貪污案，以「貪污&確定」⁵⁴關鍵字搜尋共 275 案，因此可推定涉貪污之案於偵審中，達 9 成以上的案子公懲會均會停止審議，這使得懲戒案件無法達到迅速懲戒的效果。

2、從附錄七「公務員懲戒委員會懲戒之貪污案表」的個案中，「懲先刑後」的案件有 11 案，其中 7 案裁判日期集中在 88 年及 89 年，此與公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項係 88 年修正，公懲委員遂於此時提高了「懲先刑後」的比率，此後實務上仍習慣「刑先懲後」。

3、待貪污之刑事判決確定後，或有褫奪公權之宣告，實務上大部分依公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款不得任用為公務員之規定：「曾服公務有貪污行為，經判決確定或通緝有案尚未結案。」及公務員懲戒法第 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。」，予

⁵⁴以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污&確定」共 275 件懲戒案。

以免議。在 304 案中，以「貪污&免議」⁵⁵關鍵字搜尋共 73 案，可推定有褫奪公權之宣告，實務上有些為免議，但也有因貪污之行為違失重大，不適合再任公務員，處以撤職並停止任用，另亦有降級改敘者。

4、我國刑事貪污案件在舉證責任方面採嚴格證明，因此貪污案件多以罪證不足而無罪或不起訴處分。在 304 案中，以「貪污&無罪」⁵⁶關鍵字搜尋共 147 案，因此貪污案件的刑事無罪率推估達 5 成。然而刑事無罪，但在行政責任上，可能違反公務員服務法第 5 條「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉」、第 6 條「濫權圖利」、第 7 條「切實執行職務」等義務。且屬下涉及重大貪污，長官亦有可能以監督不周而遭受懲戒。

5、在 304 案中，大部分為薦任或委任職級之小案件，而大的案件以監察院移送者為多，上開「公務員懲戒委員會懲戒之貪污案表」中，監察院移送者共 22 案。貪污懲戒案件的來源，一是監察院移送，另是主管機關移送，彈劾公務員貪污的個案，因無勾稽制度，可能有彈劾黑數，主管機關亦有可能懲處後，未依法移送公懲會，而有黑數的存在。

6、在貪污行為的態樣有：

詐欺取財、侵占、業務侵占、工程招標行使偽造文書及圖利、浮報工時、差旅費、醫師詐取不開業獎金、收受不正利益、收取賄賂、收回扣、洩漏祕密以獲利、巧立明目收取手續費等。

(二) 附錄七「公務員懲戒委員會懲戒之貪污案表」的個案中，重大且具代表性者如下：

1、93 鑑 10251 案：

前台灣省政府住宅及都市發展局局長等人，81 年間因辦理台北縣四汴頭抽水站興建工程所涉及收賄、直接圖利之貪污案件，本案由監察院

⁵⁵ 以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污&免議」共 73 件懲戒案。

⁵⁶ 以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污&無罪」共 147 件懲戒案。

移送，刑事責任依修正前行為時貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款收賄罪及第 6 條第 1 項第 4 款直接圖利罪，各處有期徒刑，褫奪公權，所得財物沒收，確定在案。而行政責任被付懲戒人等既因貪污行為業經判刑確定，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均應予免議。

2、92 鑑 10041 案：

監察院彈劾違失之情形：國家安全局局長丁、甲、會計長丙、戊明知該局「奉天」情報專案經費未依規定照正常機關會計內部控管機制處理，既未建立健全有效之監管制度，復疏於監督、審核，殷局長、丁局長對於會計長丙對專案經費未設立帳簿，稽核、查察時未向銀行索取對帳單、銀行帳戶餘額證明、製作銀行調節表及開立支票用印未仔細核對等幾無審核機制等情事亦均未查覺導正，且該專案經費於 88 年 2 月 1 日丁局長與甲局長移交草率；長期以來竟命由己負責該經費收支兼會計工作，形成劉員管錢又管帳之情事，致劉員 5 年餘來，侵占公款達 1 億 9,220 萬餘元，並以洗錢方式掩飾隱匿不法所得、購置豪宅及鉅額資金短線進出股市等，造成機關財產損失；89 年 5 月 26 日該局政風處內簽研析意見已查覺劉員將數千萬元鉅額現金存置於國安局保險庫而捨棄銀行利息收入之疑點，顯有違常理，處長乙竟未繼續深入查核即予簽結；國安局要求己配合查帳期間，局長甲未指示所屬對劉員行蹤採取積極嚴密之注意，致其潛逃出境，徒增本案調查之困難，對該局情報工作及國家安全影響至鉅；丙、己及戊對該經費移交、接交過程草率，流於形式，會計長丙、戊清查帳戶未盡確實，致該局多次對外聲稱「該局公款未短少，劉員應無侵占公款事實」，貽誤查辦，喪失機先，核有重大違失。

公懲會懲戒理由：被付懲戒人丙身為會計長係專業人員，竟怠忽職責，既未建立健全之控管制度，復疏於監督、審核，長期以來任由被付

懲戒人已負責該經費收支兼會計工作，形成管錢又管帳之情事。自 84 年起連續挪用公款，侵占「奉天」情報專案經費孳息，被付懲戒人已挪用「奉天」情報專案經費公款私自辦理定期存款孳息計 4,892 萬餘元，匿報定期存款孳息計 1 億 1,567 萬餘元，違失情節嚴重。被付懲戒人丙身為國安局會計處會計長，對「奉天」專案基金經費保管、收支及審核，明知未依正常會計、審計控管機制辦理，既未負起查核之責任，亦無建立有效控管制度之擬議，對於已過於信任，疏於考核，用人不當，核有重大違失，甲係國安局前上將局長，自 88 年 2 月 1 日接任國安局局長，竟仍沿襲舊制，對「奉天」專案經費之控管未加檢討導正。會計長丙未切實稽核查察專案經費收支及孳息收入，致已上開侵占鉅額公款等情均未查覺，被付懲戒人甲自難辭督導不周之咎責。

本案由監察院於 91 年 3 月 5 日提案彈劾，嗣公懲會於 92 年 8 月 8 日懲戒相關人員之行政責任，已撤職並停止任用 5 年。丙撤職並停止任用 2 年。甲、戊、乙均申誠，丁因已死亡而不受理。本案僅有己涉刑事之貪污罪，惟己譴逃出境，公懲會對前局長、前會計長等人，以違反公務員服務法第 5、6、7、19 條規定而予懲戒，本案難得未引用公懲法第 31 條但書之規定予以停止審議，其積極認事值得肯定。

3、88 鑑 8959 案：

監察院彈劾違失之情形：為前台北縣長甲，於縣長任內兼任台北縣區段徵收委員會委員兼召集人並為會議主席，會後核定會議紀錄與當時裁定內容不符，致地政局長莊育焜得以協助大來紡織廠股份有限公司獲取不當補償利益，且爆發三芝鄉土地違法變更編定案，顯有監督不周之責。台北縣淡水地政事務所主任乙，明知李震東等所辦理坐落三芝鄉段土地公坑小段一之二地號等 4 筆土地之變更編定申請案，所檢附之「土地改良證明書」有變造情形，卻未善盡審核職責，損及土地登記之正確

性。及地政局地用課課長丙，任意修改台北縣區段徵收委員會主席裁示內容，損及會議紀錄之正確性，且對主管業務未善盡職守，致大來公司得以藉機獲取不當補償利益。以上三人之行為均涉有重大違失，爰依法彈劾。

公懲會懲戒理由：甲的部分：被付懲戒人於台北縣區段徵收委員會 86 年度第 1 次會議時，對大來公司申請案原僅裁示請地政局研議。後因所屬偽造會議紀錄，加入主席裁示內容：「至工廠機器搬遷費之認定，請檢具原購買該機器之證明文件、現場之相片或工業用之電力用水量、現場電錶或其他可資證明文件，送三峽鎮公所辦理查估、認定」，被付懲戒人於核閱上開會議紀錄時又失職不察，照原文核定，致使相關承辦單位官員認為區段徵收委員會已同意大來公司可檢具書面資料辦理查估、認定，有證人陳永愉、易淑麗、留賢純、王美英等人在調查機關關於書面查估辦理依據之證詞調查筆錄附卷可稽，使原已無法辦理之申請案起死回生，致生錯誤，實難辭其咎。乙的部分：其刑事部分獲不起訴處分一節，查不起訴處分書亦僅認定被付懲戒人於 86 年 8 月 9 日既未接受莊育焜之違法指示，抽換土地改良證明書，可見並未與莊育焜等人同謀而已，至被付懲戒人於 86 年 11 月 24 日，依據台北縣政府同年 11 月 13 日 86 北府地 4 字第 430949 號函，將本案 4 筆土地由一般農業區更正編定為山坡地保育區，並登載於土地登記簿上時，何以未切實核對，致莊育焜有機會從中上下其手，擅准該案違法更正部分，則未予論及，故該不起訴處分亦不影響其行政責任之有無。足見被付懲戒人未能依法切實、謹慎執行職務，顯有違失。丙的部分：台北縣政府地政局地用課前課長丙違失部分：明知查估工廠機器搬遷費屬於建設局職權範圍，非屬地政局主管業務，卻仍依照莊育焜之指示，將大來公司申請書面查估陳情案列入台北縣區段徵收委員會 86 年度第 1 次會議議程，並由其手稿提

會「擬請決議」之擬辦意見，命課員留賢純繕打。

本案由監察院於 87 年 10 月 8 日提案彈劾，嗣公懲會於 88 年 10 月 12 日懲戒相關人員之行政責任，甲記過 2 次，乙記過 1 次，丙申誡。本案係公懲會先行認定被付懲戒人等之行政責任，而刑事仍在審判中，使急時懲戒涉貪違失之公務員，本案公懲會之配受委員，其積極認事深值肯定。

- 4、附錄七第 23 案陸軍第 6 軍團司令部少將參謀長等人，涉圖利但證據不足而無罪，惟另受懲戒處分。第 32 案台北市政府財政局前局長（於台北市稅捐稽徵處處長）涉圖利罪，惟法律變更而無罪，另懲戒處分降 1 級改敘，本案自監察院於 78 年 12 月 18 日移送至 92 年 5 月 30 日議決，長達 12 年之久，遲來的行政懲戒，顯無警世之效。第 35 案基隆高級商業職業學校前校長，涉教科書之收回扣，惟無罪確定，另不受懲戒，本案自監察院於 81 年 9 月 8 日移送至 91 年 11 月 25 日議決，長達 11 年之久，涉案人早已退休。第 45 案台灣省立台東醫院副院長涉工程發包之圍標、綁標、虛列預算等圖利罪，不起訴確定，惟涉案人另懲戒。第 46 案交通部電信總局前總局長等人，涉嫌偽造文書及圖利，經 86 年度上更（1）字第 164 號刑事判決無罪確定，此外又無證據資以證明渠等確有違失行為，均不受懲戒，惟自 86 年刑事判決無罪確定至 90 年議決受懲戒，長達約 4 年。第 47 案國防部軍務局營繕服務處長、總務局中將局長等人，於眷村改建及眷宅配售業務，涉利用職權圖利他人，經無罪確定，惟仍有行政責任而另行懲戒。第 53 案台灣銀行苓雅分行前經理，涉高估擔保品，導致該行損失金額約為 1 億 6,694 萬餘元，被付懲戒人圖利部分雖經判決無罪確定，惟核其仍違反公務員服務法第 7 條公務員執行職務應力求切實，而降 2 級改敘。第 62 案台灣中小企業銀行前董事長涉圖利梁柏薰，獲判無罪，不負刑事責任，但其處事乖張，有欠謹慎，其行為有

違公務員服務法第 5 條之規定，應予懲戒休職期間 1 年。綜上案件均係大官涉貪污案，經不起訴處分或無罪確定，古諺「刑不上大夫」，惟彼等另負行政責任或無行政責任，從上開案件得知大官涉貪刑事難定罪，而懲戒處分總是慢半拍的社會正義。

第六章 彈劾與懲戒問題之探討及專訪

第一節 彈劾問題之探討及專訪

一、彈劾之對象：立法委員等民意代表貪污

依 32 年 4 月 21 日大法官釋第 14 號解釋：「在制憲會議中，若干代表認為監察院彈劾權行使之對象應包括立法委員、監察委員在內。曾經提出修正案數起，主張將第一百零二條行政院或其各部會人員改為各院及其各部會人員，包括立法院、監察院人員在內，並將第一百零四條有關法官及考試院人員之條文刪去。討論結果，對此毫無疑義之修正文均未通過，即所以表示立監委員係屬除外。…在制憲者之意，當以立監委員為直接或間接之民意代表，均不認其為監察權行使之對象。國民大會代表為民意代表，其非監察權行使對象更不待言。…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。」因此立法委員、間接民選之監察委員、國大代表、省議員、縣議員等民意代表，均非彈劾權行使的對象。

立法院之紀律委員會--內部控制：立法院之紀律委員會可針對立法委員之言行，進行內部控制，若有失言或失態，可交付或移付該會懲戒。依立法院律紀委員會組織規程第 5 條規定：「本會接受審議懲戒案以下列規定為限：一、立法院會議議決交付審議之懲戒案。二、立法院會議主席依法移付之懲戒案。」及第 7 條規定：「本會審議懲戒案件得按情節輕重為下列之處分：一、口頭道歉。二、書面道歉。三、停止出席院會四次至八次。四、經出席院會委員三分之二以上同意，得予停權三個月至半年。」另參考美國懲戒方式：較嚴重有二種：一為除名，依憲法第一條第五節之規定三分之二以上同意為之，二為譴責，乃議長當眾予以申誡。輕微之懲處方式有：申誡、

褫奪委員會主席職務、停止投票權、命令退場等（吳威志著：「立法院議事自律懲戒權之分析」立法院院聞第 22 卷第 8 期。）日本懲戒方式：依國會議法第 122 條的懲戒方式有：「在公開之議場上申戒、在公開之議場上道歉、停止一定期間之出席，期間不待逾越 30 日、除名，須出席議員 3 分之 2 以上多數之贊成始能通過。」，故我國對立法委員之懲戒處分為道歉、停止出席院會或停權，而類似美、日之「除名」的規定，卻有意未納入本法，我國立委自訂的懲戒處分，顯然是厚於利己，輕輕拿起做態而已，家罰不足以自清。

罷免立法委員——外部控制：依公職人員選舉罷免法第 75 條至第 92 條有關罷免案之提出、成立、罷免之投票及開票，均有嚴格、複雜、繁瑣的程序，且有一定的人數比率，在工商業繁忙的現在，恐無人去當提議人，更無閒暇去連署串連罷免，故至今尚無立法委員因案而遭罷免，而有關罷免的法律，形同具文。

據報載⁵⁷，中藥商公會行賄立法委員修改藥事法弊案，前、現任立法委員：林光華、李俊毅、許舒博、馮定國、邱垂貞、廖福本、趙永清、陳鴻基均遭起訴，檢方認定邱垂貞收賄金額達 1,010 萬元，廖福本主動索賄 600 萬元，二人被求刑 8 年。復據報載⁵⁸，牙醫師公會全國聯合會為推動牙醫診療納入二代健保給付，以全聯會 2,400 萬元社會運動基金，向立委行賄以推動口腔健康法，其中蔡煌瑯涉嫌受賄 350 萬元；趙永清、張蔡美、邱創良各涉嫌受賄 100 萬元；楊富美、廖本煙、李明憲、李鎮楠各涉嫌受賄 50 萬元，檢方以貪污罪名提起公訴偵結。

因此以立法委員為例，若涉及貪污，在政治責任方面，立法院內部的紀律委員會沒有除名的規定，現行的罷免制度又形同具文。在行政責任方面，又拘限於學理上，民意代表不負行政責任，大法官解釋立法委員等民意代表

⁵⁷ 2008 年 3 月 28 日聯合晚報第 A15 版，「中藥商弊案開庭 6 立委喊冤」。

⁵⁸ 2008 年 1 月 29 日工商時報第 A10 版，「收受牙醫公會賄款，蔡煌瑯等立委起訴」

非彈劾的對象。在刑事責任方面，偵、審總是經年累月、遙遙無期，又貪污犯有高度的隱密性，共生性，使得蒐證不易，再加上基於保障人權的基調，刑事訴訟之證據，採嚴格證明，凡此均使貪污犯定罪率僅達 4、5 成。在政治責任、行政責任、刑事責任等三管，均無法有效的扼阻立法委員等民意代表貪污，雖有三隻小貓，卻都無能抓老鼠，致使鼠輩橫行，據台灣透明組織公布⁵⁹，台灣地區廉政指標民意調查，立法委員的清廉程度倒數第 2 名。

周陽山教授認為，「為了避免與民主運作程序的衝突，因此民選的民意代表，非彈劾的對象。我國的彈劾制度，帶有東方色彩，司法性質比較強，而被付彈劾人之自我道德非難，相對是比較低。彈劾是一種法律上的懲罰，而非道德上的非難。」因此，不能彈劾民意代表，只有求之道德的非難。

李前委員伸一（第 2、3 屆監察委員）認為，「民意代表由人民選舉產生，並有任期，非彈劾的對象，但民意代表是公職人員，亦依公職人員財產申報法申報財產，立法委員是公職人員，亦應以公職人員的身分受到規範，像外國的監察使亦可以彈劾地方議員，我國的監察委員如果可以彈劾立法委員等民意代表，可以發生制衡的效果。以修憲或釋憲的方式，使監察委員有法源依據，可以彈劾立法委員等民意代表。」

二、貪污彈、懲之原因：以公務員服務法為準

公務員貪污涉及違反貪污治罪條例的貪污罪，亦涉及違反公務員服務法第 6 條、第 13 條第 3 項、第 16 條、第 18 條、第 21 條等規定。而彈劾係追究公務員的行政責任，因此事實的認定及法律的適用，自應依公務員服務法等相關法令為準，至於刑事責任方面，則由刑事法院認定。

公務員懲戒委員會柯委員慶賢認為，「有時失職行為嚴重，而達撤職的程度，例如涉及貪污，本身就是失職行為，即可懲戒，不必等到貪污之刑事

⁵⁹ 2007 年 12 月 10 日聯合晚報第 A12 版，「廉政指標民調，立委倒數第 2」。

判決確定。又懲戒的事由可以分二類，第一類違法：單純的違法，而與執行職務無關，例如侵占、詐欺、竊盜。第二類違法失職：執行職務本身失職，即是違法，例如執行職務未切實。失職行為之態樣：應為而未為、不應為而為、為而不當。涉及公務員服務法第7條切實執行職務之規定：『公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。』另公務員懲戒法第2條有關公務員違法的定義太廣泛了，草案第5條的態樣比較具體：本條第1項第1款：「執行職務違反法令、怠於執行職務或其他失職行為者。」是指執行職務之違失。本條第1項第2款：「違背公務員法定義務之行為者。」是違反公務員法定之義務，例如公務員服務法第5條有關公務員品位之義務、各機關獎懲應行注意事項、法規命令等。」

三、正當法律程序原則：大法官釋字第396號是否適用於彈劾程序

大法官釋字第396號認為懲戒程序，應踐行正當法律程序原則，所以公懲會應法庭化，惟此是否準用於彈劾程序，不無疑義。

李前委員伸一認為，「彈劾類似檢察官的起訴，應踐行必要的程序，彈劾有主動性，只要完全踐行符合法律的規定即可，即法律如何規定，就踐行法律的規定。」現行之監察法、監察法施行細則、監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項、大法官解釋等，並未有彈劾程序應踐行正當法律程序原則之相關規定，因此彈劾程序無踐行正當法律程序原則之法源規定。

在實務上一般而言，彈劾均會踐行「詢問」被付彈劾人的程序，於「詢問」時，如果被付彈劾人請求律師陪同在場，李前委員伸一認為，「可以，但或許有的監察委員有不同的意見，因此由院會形成共識，共同決定詢問時律師可否陪同在場，以達到統一的規範。」

又彈劾案之審查會被付彈劾人並無陳述申辯的機會，未來是否應踐行此程序，給被付彈劾人陳述申辯的機會，李前委員伸一認為，「如果在彈劾案

之審查會，被付彈劾人有陳述申辯的機會，易引起程序的干擾。例如，以前有某一位被付彈劾人，他知道那一天要開彈劾審查會，在開會前，被付彈劾人先去拜訪院長，再由院長陪同至彈劾審查會，而生院長關說的誤解，且容易洩密，遭致各種干擾，因此彈劾審查會應保密，以減少不必要的干擾。」

四、彈劾案文有無求懲權

檢察官的起訴書，對於被告有求刑制度，依刑事訴訟法第 451-1 條第 1 項規定：「前條第一項案件，被告於偵查中自白者，得向檢察官表示願受科刑之範圍或願意接受緩刑之宣告，檢察官同意者，應記明筆錄，並即以被告之表示為基礎，向法院求刑或為緩刑宣告之請求。」此外，如被告犯後態度良好或情堪憫恕，檢察官亦可為被告求輕刑，反之，如被告惡性重大或情無可恕，檢察官亦可為被告求重刑，另檢察官於起訴書亦可權衡，未予求刑的。

現行的彈劾案文，依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 3 點第 1 項規定：「彈劾案之提議，以書面為之，其應記載事項為：(1) 被付糾彈人姓名、服務機關及職級。(2) 案由。(3) 違法失職之事實與證據。(4) 糾彈理由及適用之法律條款。(5) 如涉及刑事責任者，應移送偵查。」而實務上彈劾案文，亦未有對被彈劾人實行求懲。

李前委員伸一認為，「彈劾案文如果有求懲權的機制，應該是屬於建議的性質。在彈劾案文可否有求懲權的制度，可以由院會形成共識，共同決定是否有此制度。至於在彈劾案文是否對付彈劾人行使求懲，則由監察委員視個案的情況而定。」

公務員懲戒委員會柯委員慶賢認為，「於彈劾案文行使求懲權，是可行的。彈劾權是一種追訴權，而求懲權則是一種建議性質的權力。」

五、彈劾黑數

依公務員懲戒法第 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。」機關對於所屬簡任以上之官員涉有違失，係強制規定「應」移送監察院，惟機關是否均依法移送，有無未依法移送者，因現行法令欠缺勾稽制度，未移送之罰責，或有未依法移送者。監察院調查貪污案件的來源，主要有：報章媒體、人民陳情及機關移送等。

為防治（貪污）彈劾黑數的發生，李前委員伸一認為，「未來可以用立法的方式，在監察法明文規定，行政院研考會、司法機關或政風單位等，若機關有簡任以上之公務員涉有違失責任，均應強制移送監察院，如未依法移送，主管長官負有失職之責。」

第二節 懲戒問題之探討及專訪

一、刑懲並行與刑先懲後

公務員涉及貪污，除了有刑事責任以外，還有行政責任。刑事責任由檢察偵查後提起公訴，再由刑事庭審判，而行政責任，其主管長官依公務人員考績法予以懲處，另 9 職等以下逕送公務員懲戒委員會，簡任 10 職等以上，移送監察院，於彈劾案通過後，移送公務員懲戒委員會。因此公務員貪污，有刑事責任，亦有懲處及懲戒的行政責任，而「刑懲並行」係指公務員懲戒法第 31 條第 1 項前段規定：「同一行為，在刑事偵查或審判中者，不停止懲戒程序。」，而「刑先懲後」係指公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書規定：「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。」

公務員懲戒委員會柯慶賢委員認為，「在實務上，不一定是刑先懲後，有時失職行為嚴重，而達撤職的程度，例如執行職務時涉及貪污，本身就是失職行為，即可懲戒，不必等到貪污之刑事判決確定。有關刑懲並行，刑事犯罪有無的認定，由刑事法院決定，而公懲會只認定行政責任的懲戒。公務員懲戒法第 31 條第 1 項前段，是針對公務員失職的行為，同條項後段的但書，是涉及刑事責任，懲戒處分應以犯罪是否成立為斷時，且公務會認為『必要』才停止審議程序。」

公務員懲戒委員會柯慶賢委員認為，「懲戒案件停止審議的情形，只有公懲法第 31 條第 1 項的但書規定，在懲戒案件，以刑事案件是否成立為斷時，才停止審議，即被付懲戒人單純違反刑法的規定，而無其他行政責任時，即適用但書的規定。反之，在懲戒案件，不以刑事案件是否成立為斷時，則適用公懲法第 31 條第 1 項前段規定。公懲會不認定犯罪是否成立。依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第 2 點規定：『懲戒案件，以刑懲

並行為原則，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。」反之，非以犯罪是否成立為斷者，而為犯罪以外之違反公務員服務法規定之違失行為者，亦無停止審議之必要。」

以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污」共 304 件懲戒案，再以「貪污&確定」關鍵字搜尋共 275 案，因此可推定於刑事偵、審中，涉及貪污之案件，達 9 成以上的案子公懲會均待刑事判決確定或不起訴處分確定後，始撤銷停止審議，而恢復審議。原則上應刑懲並行，而實務上涉有貪污的懲戒案，9 成以上刑先懲後。待漫長的刑事判決確定後，懲戒案件使恢復審議，這使得懲戒案件無法達到急時懲戒貪污的效果。

懲戒程序較刑事訴訟程序為簡，本來可以迅速懲戒，但實務上貪污案件因伴隨刑事責任的認定，懲戒程序故而依公懲法第 31 條第 1 項但書規定停止審議。針對此種現象，李前委員伸一（第 2、3 屆監察委員）認為，監察院「於彈劾案文可明確的指出違失的行政責任，即明確的指出被付彈劾人違反公務員服務法等行政法令，至於被付彈劾人涉及的刑事罰責，則可以一筆帶過。」

有關刑懲問題，依公務員懲戒法草案第 58 條第 1 項規定：「懲戒應以犯罪是否成立為斷者，高等行政法院認有必要時，得裁定於刑事裁判確定前，停止審理程序。」第 2 項規定：「依前項規定停止審理程序之裁定，高等行政法院得依聲請或依職權裁定撤銷之。」惟以高等行政法院現在的收案量極大，承審法官手上都有大量的案件未結案，其如遇有刑懲案件，率依本條停止審判，乃是人性的常情，則懲戒貪污的效力，仍然難有效能。

二、貪污刑事案件與彈、懲戒案件的關連性

以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污」共 304 件懲戒案，再以「貪污&無罪」關鍵字搜尋共 147 案，因此貪污案件的刑事無罪率推估達 5 成。

據台大法律系教授王兆鵬在一場研討會中指出⁶⁰，「91 到 95 年度，檢察官起訴貪污案件近 4 成都判無罪，正確率只有 6 成，比日本 9 成差很多，任何一個企業都無法忍受生產的產品，4 成都是不良品，如果有這種公司，通常無法在競爭激烈的市場中生存，負責人也要下台，政府卻長期容許檢方偵辦貪污案正確率偏低。他建議，解決之道，要提升司法透明度、提升起訴正確率、汰換不良司法人員、對檢察官人力重新配置、設立刑事人權委員會，並舉行第 2 次司法改革委員會。在場聆聽的法務部長王清峰答覆記者詢問指出，檢察官起訴貪污罪正確率確實較低，其中原因很多，法務部已在檢討。」

貪污案件的刑事定罪率僅達 4 成至 5 成的主要原因，個人認為：

第一、在檢調之偵查部分，貪污案件的調查，主要由法務部調查局辦理，在調查人員的客觀上，蒐集貪污證據方面，因貪污犯有隱密性，又行賄者和受賄者之間有共生性，因此蒐集證據困難。在調查人員的主觀上，基於嫉惡如仇的心態，再加上希望貪污案成案，有較好的績效考量，不免證據尚薄弱，即移送檢方偵查，而檢察官偵查貪污罪，在證據的認證方面，又十分依賴調查局調查人員移送的書面證據，其本身僅踐行此「書面證據」的正當法定訊問程序。留美的法學學者承習美國之風，向來重視人權的維護，不免批評檢察官起訴的定罪率低，有侵害人權之慮。

第二、在法院之審判部分，刑事貪污案件在舉證責任方面採嚴格證明，而貪污犯係白領犯罪，有狡猾性、隱密性、共生性及犯罪者的社經地位較高，可以請多位名律師為其脫罪等特性，都造成法院審判定罪的困難度。刑事審

⁶⁰ 2008 年 5 月 25 日，聯合報，第 10 版社會，「貪污罪正確率低 王清峰允改善」。

判經驗豐富的柯委員慶賢認為，「刑事貪污犯的定罪率較低的原因，在於證據力，因為貪污罪的物證取得困難，而人證因證人的供述反復不一，基於罪疑唯輕的原則，因此大部分獲判無罪。」是一針見血、直指要害的闡述。

第三、再從貪污刑事案件 4、5 成的定罪率中分析，小案易定罪，而重大貪污案難定罪，也就是說，這 4、5 成的貪污案大部分都是小案子，重大貪污案大部分是無罪的。

在監察院彈劾貪污的公務員，第 3 屆監察委員任期內（88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日）共有彈劾案 118 案，其中因公務員貪污而彈劾的個案有 34 案，貪污案占全部彈劾案的比率為 28.81%。又簡任官（含將官）被彈劾占 31 案，占全部 34 個貪污案的比率為 91.17%。因此我國公務員被彈劾，其中涉及貪污占全部案件約 1/3，而簡任官（含將官）涉及貪污的比例更高達 9 成以上。監察院在彈劾貪污的個案，不因有刑事案件在偵審中，而停止調查，仍然依公務員服務法等相關行政法規，依法彈劾貪污之公務員，追究其違失之行政責任，第 3 屆監察委員積極任事的態度，值得社會肯定，惟不善利用新聞媒體行銷，致使社會大眾多有誤解監察院之職能與成效。

公務員懲戒委員會審議涉及貪污的懲戒案，據前述數據，推估 9 成依公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書規定停止審議，待刑事判決經過漫長時間而確定後，始恢復審議。依前揭公務員懲戒委員會懲戒貪污案件分析表所示，犯貪污治罪條例之貪污罪，處有期徒刑（或併宣告緩刑），褫奪公權確定者，依公懲法第 25 條第 2 款免議，或依公懲法第 9、11 條規定，撤職並停止任用，或依公懲法第 13 條規定，降 2 級改敘。而涉貪污治罪條例之貪污罪，而無罪判決確定，在行政責任方面，仍依違反公務員服務法第 5、7 條之誠實清廉、切實執行職務之義務，予以降級。或依公懲法第 15 條記過或依違反公務員服務法第 5、10 條之誠實清廉、擅離職守職務之義務，予以休職。綜上，刑事無罪確定，或予以免議，或認為仍有違失之行政責任，而依公務

員服務法之相關規定，予以撤職、降級、記過、休職，惟涉貪污罪，因證據不足，又無其他行政違失，則不受懲戒。另在貪污懲戒的實案，懲戒小吏多，懲戒大官少，此與刑事確定判決，小吏易判罪，大官易無罪，有異曲同工之現象。

刑、彈、懲的關連性，一言以蔽之，伸張正義彈劾大官，卻經年累月的等待刑事判決確定，而懲戒處分總是慢半拍的社會正義。

三、免議之情形

貪污之刑事判決確定後，如有褫奪公權之宣告，實務上有依公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款不得任用為公務員之規定：「曾服公務有貪污行為，經判決確定或通緝有案尚未結案。」及公務員懲戒法第 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。」予以免議。以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污」共 304 件懲戒案，再以「貪污&免議」關鍵字搜尋共 73 案。柯委員慶賢認為，「原則上被付懲戒人於刑事判決確定後，受褫奪公權之宣告，公懲會認為本案處分已「無必要」者，即為免議之議決。例外，被付懲戒人於刑事判決確定後，雖受褫奪公權之宣告，公懲會認為本案處分仍「有必要」者，例如宣告褫奪公權的期間很短，如不另為懲戒處分，其很快可以再任職公務員。又貪污情形嚴重而認有撤職的必要時，即得議決撤職並宣告停止任用之期間，以免其迅速再任公務員。」

四、再審議之事由

設如懲先刑後，嗣後刑事判決確定後，被付懲戒人得否依公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 3、4 款規定，聲請再審議？

柯委員慶賢認為，「公懲會僅就行政違失而為懲戒，不涉及刑事犯罪是

否成立之認定，自不受刑事裁判確定事實的拘束。公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 3 款規定：『原議決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。』是指原懲戒處分是依據刑事判決而懲戒，後來刑事判決聲請再審而改判無罪，因原懲戒處分已無所附麗，即應受刑事再審改判之拘束，可依本款聲請再審議。而公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 4 款規定：『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。』刑事判決認定之事實，與懲戒事實之認定不一樣，如果受刑事判決的拘束，而變更懲戒事實，則有侵犯公懲會懲戒權行使的職權。公懲法草案第 83 條已刪除本款的規定，參考立法理由，『因第 51 條已明定懲戒法院自行認定事實，不受其他法院或機關認定之拘束，自不得再以該等原因移請或聲請再審，爰一併刪除之。』因此不可以認為，刑事判決的效力優於懲戒效力。」

五、刑懲合一

刑懲合一，係有人主張懲戒案件大部分都待等刑事判決確定後，才予以懲戒，而貪污案件幾乎均涉有刑事責任，因此基於訴訟經濟的考量，於刑事案件之確定判決時，一併於該確定判決內，敘明懲戒責任。

李前監察委員伸一認為，「刑事責任與行政懲戒責任，係不同機關之職掌，設官分職各有所司，還是分立為宜。」

柯委員慶賢認為，「刑事責任由刑事法院審判，行政責任則由公懲會審議，政府設官分職各有所司，還是刑懲分立為宜。另對於公務員的監督，在理論上有三種見解，甲說：公務員之主管長官，對於屬下有指揮監督的責任，故有懲戒權，又主管長官有權任命，當然對於屬下有權懲戒。乙說：公務員是國家的公僕，是替人民管理國家事務，人民有權監督文武百官，因此由代表人民行使監督權之國會行使監督百官的責任。丙說：調和甲、乙兩說，一般事務官就由主管長官行使懲戒權，而政務官及獨立行使職權者，例如法

官、審計長等，則交由國會彈劾及懲戒。在國外的立法例，對於公務員的懲戒制度，大部分是採雙軌制度，即一般事務官之違失，由其主管長官對其懲戒，而政務官、法官等則由國會下議院彈劾，上議院懲戒，像日本有彈劾裁判所，世界各國未有如我國之彈懲不分制度。」

六、彈懲合一

彈懲合一是否可行？

黃前監察委員勤鎮於 2008 年監察院第 1 屆監察法制學術研討會「從監察實務運作論監察法制應有之修法方向」(黃勤鎮，2008，4-14)認為，「監察院於監察法另行訂定對審查成立之彈劾案擁有懲戒處分權，並以司法院為不服懲戒處分聲請救濟之終審機關，自非法所不許。如此彈懲制度之設計，不僅符合司法院掌理懲戒權之規定，不生侵害司法權之違憲問題，且能兼顧被懲戒人之權益，而無監察權專斷之疑慮，又可強化監察院彈劾權之行使及功能之發揮，應為可資慎重思考之修法方向。」

柯委員慶賢認為，「彈懲合一的制度，在民國 35 年五五憲法草案時，曾經有人主張，但由於有球員兼裁判的疑慮，而未被採用，因此將彈懲分立，由監察院彈劾，公懲會懲戒，公懲會納入司法院的體系，而事實上公懲會非法院，只是具有行政懲戒的職權，草案將公懲會改制為法院的體制，是行不通的。我的修憲建議是：彈懲的制度，均改由國會行使，彈劾、懲戒的對象，限於政務官、特任官、有獨立行使職權的公務員，如法官。而一般公務員的懲戒處分，則由主管長官為之。如有不服，應循行政訴訟程序請求司法審查救濟。」

李前監察委員伸一認為，「彈懲合一，阻力會很大。」

彈懲合一牽涉到監察院及公懲會職權及組織的重大變更，在現階段而言，恐非易事。

第七章 結論

第一節 研究發現

一、五權分立的監察制度，較適合我國國情及現況

從權力分立的角度，權力分立的原理，就是避免權力集中造成專權和濫權，實現分權，互相制衡，追求效率，以保障民權及民主政治。洛克（John Locke，1632-1704）的二權分立，將政府的權力主要區分為二，立法權與執行權。孟德斯鳩（Montesquieu，1689-1755）認為國家的權力分為立法權、行政權和司法權，主張三權分別由議會、國王和法院行使，而這三個部門彼此分立，相互牽制。喜斯羅（Lord Hugh Richard Heathcote Cecil，1869-1956）的四權分立，他認為立法機關，最主要的職責是制定法律，不宜費心的從事監察工作，再者立法者可能利用監察權的打擊異己的工具，故提出將監察權獨立出來，與立法、司法、行政並立的四權分立理論（程全生，1995，42）。

從國外實行監察制度的經驗，在三權分立的國家，其監察權由國會監察使行使，屬於外控機制，例如瑞典和芬蘭的國會監察使制度，國會監察使雖由國會任命，但卻不屬於國會的一部分，與國會分離而獨立，並有獨立性的法律地位，獨立行使職權是監察使工作的主軸，監察使有權調查公務員的違失行為。另在三權分立國家，監察權由行政機關之監察部行使，屬於內控機制，例如中國的監察制度，由國務院下設之監察部實行監察，依據《中華人民共和國行政監察法》規定，監察部對國務院各部門及其國家公務員、國務院及國務院各部門任命的其他人員和各省、自治區、直轄市人民政府及其領導人員實施監察，由行政機關自體內控監察。日本設有行政監察局，隸屬於總務省之下，受到首相的授權，並由政府大臣負責領

導，其主要活動亦是進行內部監察，2000 年後改制，新總務省之行政評價局可對「各省廳進行事業評估」、「政策實績評估」、「政策體系評估」等三種行政監察方式。綜上，在三權分立的國家，監察權由國會監察使行使，或由行政機關內部自行行使，監察權都必需獨立行使職權，不受國會的箝制，不受行政長官的控制，即然如此，則監察權即應脫離國會或行政機關，另設立獨立機關，專責行使監察權。

從我國的國情及現狀，監察權應由獨立機關行使為優。我國自秦漢建制以來，基本上監察制度分為御史及諫官二大系統，御史是監察百官的官，諫官是監察皇帝的官。因此御史的職責在彈劾官邪以肅正綱紀，行使的對象限於政府的官吏，行使的範圍限於官吏的違法或失職，而不及於「政事」之得失（劉惠仁，1985，70-71），因此監察制度古來有之，而御史位居三公地位崇高。我國監察權應由獨立機關行使的理由，第一、國會議員專業性不足：國會議員大多數由選舉產生，沒有學歷的限制，也沒有經歷的限制，像瑞典、芬蘭之國會監察使，大都具有法律的專業背景，而監察權的性質，類似準司法的功能，應由專業人士獨立行使為宜。第二、國會議員與政黨、派系、利益團體、社會團體等結合甚深：其政治關係、社會關係及人脈，密密層層如蛛網，較難獨立行使職權。第三、由國會行使監察權，易形成黨同伐異：國會議員的專責是訂定法律、修正法律、審查預算，若由其行使監察權，動輒以發動監察權，整肅不同政黨的異己，易使監察權淪為政治鬥爭的工具。第四、監察權的性質在於追訴行政責任，宜由獨立機關行使：針對違失之人、物，發動彈劾、糾舉、糾正等，均涉及事實認定與法律適用，均屬事後的監督，類似與司法權的裁判，故宜由獨立機關行使。第五、監察權分項甚多，宜由專責機關獨立行使：監察委員的職權多達 14 項，例如：監察委員的職權行使彈劾、糾舉權、提出糾正案、調閱行政院及其所屬各部會所發布之命令及文件、調查行政院及其所屬各部會

之工作是否違法失職、行使調查權、巡迴監察、收受人民書狀、監試、受理公職人員財產申報、審議公職人員利益衝突迴避、受理及審核政治獻金之申報、審計權、法律提案權等，如果皆由國會行使，則國會的職權過於龐大複雜，且權力集中易於專權濫權，故應由專責機關獨立行使。

綜上，從權力分立的原理、國外的監察制度、我國的國情及現狀分析，我國現制五權分立的監察制度，實係進步優良之制度，不可輕言廢，而人的因素，才是制度成效的真正關鍵。

二、獨立的監察制度，不容外力干擾

獨立的監察制度，可以分三個面向：

第一、體制性（intitutional）獨立－監察院是獨立的機關：國父孫中山於民國 10 年講權憲法時，即說「說到彈劾，有專管彈劾的官，如御史之類，五權憲法，分立法、司法、行政、彈劾、考試五權，各個獨立」，然而一直到 81 年 5 月 28 日增修憲法條文第 15 條第 6 項才有明文規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」這期間已經過漫長的 70 年歲月。遺憾的是，監察院的預算到現在仍未獨立，易受制於立法委員，增加干擾的可能性。

第二、個人性（personal）獨立－一個人資格之獨立性：在監察委員的法定資格方面，依監察院組織法第 3 條之 1 第 1 項規定，曾任中央民意代表、法官、檢察官、簡任文官、大學教授、專術人員、政治經驗或主持新聞文化事業者等，學者李文郎認為，本條第一款「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。」及第六款「富有政治經驗」之政治人物，最不適任當監察委員（李文郎，2006，159），學者周陽山認為，監委的特性：第一是監察權與立法權之行使要區隔，監委應保持政治的中立，非黨派性，去除黨派爭鬥。第二是監委的專業性及知識學養，具

有超然性，及對於行政體系的鞭策及指導。監委主要分六類，一是教授，二是法官、檢察官，三是專門技術人士，四是高階文官，五是政治人物，六是新聞人士。如果第五類及第六類占二分之一以上，則會喪失監委上開第二種特性，因此以提名前四類較符合監委的特性。如果不能只提名前四類，原則上六類人選各不超過三分之一，也就是保持監委提名類別的多元化。在總統提名權方面，總統於提名監察委員時，應首重其品德操守、清譽清望、公正清廉及要有捍衛正義的肩膀，其次監察委員要有專業化、多元化、去政治化、去政黨化、去關係化、去利益化。在立法院行使同意權方面，學者周陽山主張立法院應成立專案審查小組，接受民眾陳請及申訴，對監委的道德、品操、經歷與背景作一檢討。另管見認為，該小組亦可主動訪查各監委提名人，周遭的人、事、物及過去的學驗經歷，綜合蒐整後，再提會報告及審查。

第三、功能性（functional）獨立－監察委員應獨立行使職權：參考本論文「監察委員職權行使表」監察委員職權有 14 項，均係獨立行使職權，惟彈劾、糾舉、糾正、調查報告之查…等，由多數委員集體決議。

不容外力干擾：應不容政治壓力、民代關說、人情包袱、政黨黨派等干擾。

第一、政治壓力的干擾：監察委員既然是總統提名，日後行使職權時，應不受提名者的干擾，馬英九總統於 97 年 3 月 22 日之當選感言，亦聲稱「不干預獨立機關運作」。

第二、民代關說的干擾：監察委員的同意權，操控在立法委員手上；又監察院的預算需經立法院審議，未若司法院預算之獨立，二者均受制於立法院，應不受立法委員關說的干擾，同時亦可考慮修憲或釋憲，監察委員可以彈劾立法委員，兩者權力互相制衡，以免立法權干擾監察權。

第三、人情包袱的干擾：監察委員非六親不認，非不食人間煙火，但

是應遵守法制，不論有任何關係，一律依法行事。

第四、政黨黨派的干擾：過去蔣中正時代，監察委員分兩派，一派「爭於黨」，以陶百川為代表，認為監察委員以得罪人為本份，係風霜之任，彼等認定事實及適用法律，應不受政黨干預，另一派「護航派」，承政黨的意旨，並受其控制，常以不出席彈劾審查會，造成流會而無法彈劾。今日法治國家，一切依據調查之事實及法律，獨立行使職權，政黨及黨派均應退出監察院，還給監察院一個獨立的監察空間。

三、監察院是反貪的獨立機構，惟欠東風

香港反貪成功的 6 項要素，第一是要有執政者的決心，第二是反貪機構的獨立性，並確保反貪機關免受干預，第三是社會公眾的支持和配合，民眾要有反貪的意識，第四採執法、防貪、教育三管齊下的方法對付貪污，第五要有強大的執法權力，給予廉政公署特別的權利及程序，第六要有充足的資源，包括財政、器材、設備及人員等。

監察院是反貪的獨立機構，第一監察委員要有反貪的決心，爾來中央主管機關的政務官、地方民選首長、乃至於一般公務員集體貪污，媒體報導已司空見慣，但監察院空轉 3 年，無監察委員的調查及彈劾，已錯失時機。第二反貪機構，易受政治人物、人情關係的干預為多，而此無聲無息極為隱密，不易發現，因此於調查報告之審議會，應集體多數嚴格把關，於彈劾案之審查會，應保密，避免事前的關說及干擾。第三監察院能否反貪的公信力，民眾仍存疑，又民眾到監察院陳情，關心的是自己的私益，對於反貪的公義，仍然欠缺反貪的道德勇氣及意識。第四、監察院防貪之公職人員財產申報、政治獻金、利益衝突迴避等機制，只能防君子，不能防貪官，貪污者美化申報之會計帳目，隱藏貪污所得或藏在第三國，例如維京群島，皆不易發現，能抓到的只是漏報的老實人，大魚抓不到，只抓

到小魚，卻耗費人力、物力，在已作過、美化的書面，進行無實益的審查。因此要增加主動、機動實際查核；民眾舉報；高額獎金等措施。第五監察調查權無強制處分權，亦無科罰，如同無牙之虎。第六監察院的預算未獨立，監察調查人員的薪資，不如法務部的調查員，人才流失不少。

四、以貪污為例，立法院調查權與監察院調查權之功能區分

立法院調查權：依大法官釋字第 325 號有調閱權，依立法院職權行使法第 45 條規定，得設立調閱委員會，例如，「股市禿鷹案調閱委員會」、「高雄捷運幣案調閱委員會」、「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運甄審過程調閱委員會」，另對於特殊重大事件，例如三一九槍擊事件，通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」，而大法官針對本條例及修正條例，分別為釋字第 585 號及 633 號。因此對於涉貪的弊案，立法院得設立相關調閱委員會，進行事前、事中的調查，並追究涉案者的政治責任。另如有特殊重大的貪污事件，亦可訂定條例，成立「調查特別委員會」。

監察院調查權：行使主體是監察委員，監察委員得獨立行使調查權，不需經過院會或委員會的決議，並配屬專業的監察調查人員。其法源依據是，憲法第 95 條規定：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」、監察法第 26 條至第 30 條及監察法施行細則第 23 條至第 35 條。監察院調查權屬事後調查，涉貪者如有違失，追究其行政責任。

立法院調查權，對於一般涉貪的案件，可接受人民的線報，嗣轉請監察院後續調查；對於重大涉貪的案件，可設立相關調閱委員會，進行事前及事中的調查，如確有涉貪嫌疑，可分別移送地方法院檢察署偵辦，並移送監察院進行事後的調查。監察委員可指導專業的調查人員，進行蒐集事

證，並依法彈劾，而立法委員的助理，僅係行政助理或法案助理，恐難勝任實體調查蒐證。綜上，立法院調查權進行事前、事中調查，如確有涉貪嫌疑，譴責涉貪者下台負政治責任，而監察調查權進行事後調查，如貪污經查證屬實，依法彈劾負行政責任，故兩者不僅無衝突，而且可互補接力合作。

五、監察院彈劾貪污公務員之成效與可能黑數

在監察院彈劾貪污的公務員，第3屆監察委員任期內（88年2月1日至94年1月31日）共有彈劾案118案，其中因公務員貪污而彈劾的個案有34案，貪污案占全部彈劾案的比率為28.81%。又簡任官（含將官）被彈劾占31案，占全部34個貪污案的比率為91.17%。因此我國公務員被彈劾，其中涉及貪污占全部案件約1/3，而簡任官（含將官）涉及貪污的比例更高達9成以上。監察院在彈劾貪污的個案，不因有刑事案件在偵審中，而停止調查，仍然依公務員服務法等相關行政法規，依法彈劾貪污之公務員，追究其違失之行政責任，第3屆監察委員積極任事的態度，值得社會肯定，惟不善利用新聞媒體行銷，致使社會大眾多有誤解監察院之職能與成效。

監察院調查貪污案件的來源，主要有：報章媒體、機關移送及人民陳情等，分述如下：

報章媒體：如果有報導涉貪的案件，監察委員如果對此則新聞有調查的必要，可由二位以上的監察委員申請自動調查，惟依媒體查案，不免有掛一漏萬的遺憾。

機關移送：依公務員懲戒法第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。」機關對

於所屬簡任以上之官員涉有違失，係強制規定「應」移送監察院，惟查行政院所屬各機關公教人員獎懲人數統計表（88 年 1 月 1 日至 96 年 12 月 31 日），簡任級公務員受懲處人數為 2,354 人，而受懲戒為 94 人，受懲戒與受懲處的比率為 3.99%，因此可以推估，行政院對於簡任公務員涉有違失而受懲處，96%以上未依法移送監察院調查。因現行法令欠缺勾稽制度，及未移送之罰責，機關是否依法移送監察院，或隱匿未依法移送監察院，有可能黑數之存在。

人民陳情：大部分人民陳情的案件，係自己的私益，至於反貪的公義，因欠缺反貪的意識、道德勇氣及對監察院的公信力不足，因此來源甚少。

綜上，依媒體辦案易掛一漏萬，受懲處的簡任公務員推估有 95%未依法移送監察院調查，而人民陳情的反貪案件不多，因此有相當黑數存在的可能性。

六、立法委員等民意代表貪污，非彈、懲之對象

在法令上：依大法官釋第 14 號解釋：立法委員為直接之民意代表，不認其為監察權行使之對象。在內部控制上：依立法院律紀委員會組織規程第 7 條規定；「本會審議懲戒案件得按情節輕重為下列之處分：一、口頭道歉。二、書面道歉。三、停止出席院會四次至八次。四、經出席院會委員三分之二以上同意，得予停權三個月至半年。」故我國對立法委員之懲戒處分為道歉、停止出席院會或停權，而美、日之「除名」的良法，卻有意未納入本法。在外部控制上：依公職人員選舉罷免法第 75 條至第 92 條有關罷免案之提出、成立、罷免之投票及開票，均有嚴格、複雜、繁瑣的程序，且有一定的人數比率，實際形同具文。在刑事上，立法委員有身分保護傘拒不出庭，又經年累月等到確定判決，遲來的正義，非正義。綜上，對於立法委員的監控，無論內部控制或外部控制均失效，沒有權力可

以制衡，是憲政的漏洞。

反貪—運用政黨的政治力：王建煊說：「國民黨在國會是多數黨，要有大氣派與魄力，把黨紀拿出來，對於現在國會裡那些不乾淨、貪污的立委，開除黨籍也不要怕，砍到席次低於 1/2，也沒關係。現在是單一選區制，那些沒有國民黨奧援的立委，四年後改選是無法連任的。⁶¹」用政黨自清的政治力反貪，優點是迅速立竿見影，缺點是法制外，易受人為因素左右及干擾。

七、移送公務員懲戒委員會的貪污案，停止審議比率過高

依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定：「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有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」及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 2 點規定：「懲戒案件，以刑懲並行為原則，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。」

涉及貪污的案件，原則上「刑懲並行」，例外是「刑先懲後」。實務上，公務員懲戒委員會大部分依公務員懲戒法第 31 條但書規定，停止審議，待刑事判決確定後，才開始審議公務員之行政責任。以司法院法學資料檢索系統查詢，自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污」共 304 案貪污案，又以司法院法學資料檢索系統查詢自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，全文檢索語詞為「貪污&確定」共 275 件懲戒案。因此可推估涉貪污之案於偵審中，達 9 成以上的案子公懲會均會停止審議，

⁶¹ 王建煊，2008-01-22，聯合晚報 A5，國會反貪腐—國民黨要展大魄力。

這使得懲戒案件無法達到迅速懲戒的效果。

貪污案件經過漫長的刑事審判，數年到 10 數年判決確定後，公懲會才撤銷停止審議，恢復審議。法務部王清峰部長說：「要讓貪污成為笑話」，如果貪污的刑事案件，仍然要數年或 10 數年才能定讞，懲戒案件於刑事確定後才審議，只會讓貪官樂在偷笑。

八、監察委員對被彈劾人，依法無起訴權

依國外的立法例，芬蘭國會監察使有起訴權，除了政府閣員和總統外，國會監察使可逕行起訴或命令檢察官對瀆職之公務員提出刑事告訴。而依我國刑事訴訟法第 264 條第 1 項規定：「提起公訴，應由檢察官向管轄法院提出起訴書為之。」因此對於涉及貪污的公務員，專由檢察官提起公訴。

監察委員彈劾涉貪的公務員應無提起公訴的權力：

第一、無法源依據，可提起公訴，芬蘭的立法例，未必適合我國的國情。

第二、監察委員彈劾涉貪公務員的行政責任，不涉刑事責任之認定，涉貪刑事責任之認定，應由檢察官為之。

第三、涉貪公務員的刑事責任，依貪污治罪條例起訴，而涉貪公務員的行政責任，依公務員服務法彈劾，兩法之構成要件及條件，差異不同，彈劾非能取而代之。

第四、部分監察委員非司法人員，且未必具有法學專業，不宜越俎代庖。

九、公務員貪污之刑事責任

公務員貪污，在刑事責任方面，最近討論貪污案件的刑事定罪率僅達 4、5 成，管見認為其主要原因：

第一、在檢調之偵查部分，貪污案件的調查，主要由法務部調查局辦理，在調查人員的客觀上，蒐集貪污證據方面，因貪污犯有隱密性，又行

賄者和受賄者之間有共生性，因此蒐集證據困難。在調查人員的主觀上，基於嫉惡如仇的心態，再加上希望貪污案成案，有較好的績效考量，不免證據尚薄弱，即移送檢方偵查，而檢察官偵查貪污罪，在證據的認證方面，又十分依賴調查局調查人員移送的證據，其本身僅踐行此「證據」的正當法律程序。留美的法學學者承習美國之風，向來重視人權的維護，不免批評檢察官起訴的定罪率低，有侵害人權之慮。

第二、在法院之審判部分，刑事貪污案件在舉證責任方面採嚴格證明，而貪污犯係白領犯罪，有狡猾性、隱密性、共生性及犯罪者的社經地位較高，可以請多位名律師為其脫罪等特性，都造成法院審判定罪的困難度。刑事審判經驗豐富的柯委員慶賢認為，「刑事貪污犯的定罪率較低的原因，在於證據力，因為貪污罪的物證取得困難，而人證因證人的供述反復不一，基於罪疑唯輕的原則，因此大部分獲判無罪。」是一針見血、直指要害的闡述。

此外，弊案愈大，定罪率愈低，大官無罪多，小吏無罪少。在本論文「公務員懲戒委員會懲戒之貪污案表」，例如，第 23 案陸軍第 6 軍團司令部少將參謀長等人，涉圖利但證據不足而無罪，惟另受懲戒處分。第 32 案台北市政府財政局前局長（於台北市稅捐稽徵處處長）涉圖利罪無罪，另懲戒處分降 1 級改敘，本案自監察院於 78 年 12 月 18 日移送至 92 年 5 月 30 日議決，長達 12 年之久。第 35 案基隆高級商工職業學校前校長，涉教科書之收回扣，無罪確定，另不受懲戒，本案自監察院於 81 年 9 月 8 日移送至 91 年 11 月 25 日議決，長達 11 年之久，涉案人早已退休。第 45 案台灣省立台東醫院副院長涉工程發包之圍標、綁標、虛列預算等圖利罪，不起訴確定，惟涉案人另懲戒。第 46 案交通部電信總局前總局長等人，涉嫌偽造文書及圖利無罪確定，此外又無證據資以證明渠等確有違失行為，均不受懲戒，惟自 86 年刑事判決無罪確定至 90 年議決受懲戒，長達約 4 年。

第 47 案國防部軍務局營繕服務處長、總務局中將局長等人，於眷村改建及眷宅配售業務，涉利用職權圖利他人無罪確定，惟仍有行政責任而另行懲戒。第 53 案台灣銀行苓雅分行前經理，涉高估擔保品，導致該行損失金額約為 1 億 6,694 萬餘元，被付懲戒人圖利部分無罪確定，惟核其仍違反公務員服務法第 7 條公務員執行職務應力求切實，而降 2 級改敘。第 62 案台灣中小企業銀行前董事長涉圖利梁柏薰無罪確定，但其處事乖張，有欠謹慎，其行為有違公務員服務法第 5 條之規定，應予懲戒休職期間 1 年。故愈大官涉貪，刑事愈難定罪，而懲戒處分總是慢半拍的社會正義。

綜上，公務員在刑事責任上，有三特色，第一、定罪率低。第二、弊案愈大，定罪率愈低。第三、定讞之時間漫長。

十、刑、彈、懲的三角習題

刑懲合一：在監察院第一屆監察法制學術研討會，李念祖律師發表《試論監察權正當法律程序之若干基本問題－美國法制的啟示》一文，提出一事不二罰的問題，第一、將追究公務員刑事責任及監察公務員行政責任之功能，合併由監察院行使。第二、刑懲分立的究責程序，違反一事不二罰正當法律程序。第三、刑懲分離，一兩辦之歧異結果，只會斷傷檢察機關或監察院之執法公信力。第四、刑懲合一，可較刑懲分離更收訴訟經濟、節省司法資源之效益。第五、刑懲合一，可免一事不二罰之違憲顧慮。惟刑事程序三審費時，刑責在於應報，而懲戒程序較簡，懲戒在於迅速收效，使不適任之公務員快速撤職、記過。此外，柯慶賢委員及李伸一委員，亦認為政府設官分職各有所司，還是刑懲分立為宜。

監察院有懲戒處分權：在監察院第一屆監察法制學術研討會，黃勤鎮委員發表《從監察實務運作論監察法制應有之修法方向》一文，提出「監察院於監察法另行訂定，對審查成立之彈劾案擁有懲戒處分權，並以司法院為不

服懲戒處分聲請救濟之終審機關。」惟在場的林將財委員持反對看法，認為易造成球員兼裁判，另專訪李伸一委員亦認為阻力大。專訪柯慶賢委員，他說：「在民國 35 年中華民國憲法草案起草時，曾經有人主張，但由於有球員兼裁判的疑慮，而未被採用，因此將彈懲分立，由監察院彈劾，公懲會懲戒，公懲會納入司法院的體系，而事實上公懲會非法院，只是具有行政懲戒的職權，草案將公懲會改制為法院的體制，是行不通的。」

彈懲改由國會行使：專訪柯慶賢委員，他說：「對於公務員的監督，在理論上有三種見解，甲說：公務員之主管長官，對於屬下有指揮監督的責任，故有懲戒權，又主管長官有權任命，當然對於屬下有權懲戒。乙說：公務員是國家的公僕，是替人民管理國家事務，人民有權監督文武百官，因此由代表人民行使監督權之國會行使監督百官的責任。丙說：調和甲、乙兩說，一般事務官就由主管長官行使懲戒權，而政務官及獨立行使職權者，例如法官、審計長等，則交由國會彈劾及懲戒。」我的修憲建議是：「彈懲的制度，均改由國會行使，彈劾、懲戒的對象，限於政務官、特任官、有獨立行使職權的公務員，如法官。而一般公務員的懲戒處分，則由主管長官為之。如有不服，應循行政訴訟程序請求司法審查救濟。」

管見以為，如果彈劾權具有政治權之性質，由國會行使彈劾，公懲會改隸國會行使懲戒，反之，彈劾權具有準司法權之性質，由獨立之監察機關行使彈劾，公懲會仍隸屬司法院行使懲戒。以目前現況而言，據台灣透明組織公布，台灣地區廉政指標民意調查，立法委員的清廉程度倒數第 2 名，國會議員自身難有清廉之公信力，行使彈劾權，怎能服眾。

綜上，無論是刑懲合一、監察院有懲戒處分權、彈懲改由國會行使，仍難解決刑、彈、懲的三角習題。

十一、公務員懲戒委員會法庭化，未能解決實務困境

民國 85 年 2 月 2 日公布之司法院釋字第 396 號解釋，明示懲戒機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本於正當法律程序之原則，賦予被付懲戒人以充分之程序保障。又於民國 90 年 10 月 5 日司法院釋字第 530 號解釋，重申司法院為最高審判機關之制憲本旨，明示二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，是司法院內將設各庭行使釋憲權與審判權，公務員懲戒委員會則因裁併而不存在。有關公務員懲戒之審議程序，現行係採委員制集體決議，惟改制為懲戒法院後，即採法庭審判制，由 5 位法官審理。

惟參考 94 年 12 月 14 日立法院法制、司法委員會聯席會「司法院組織法修正草案」公聽會公務員懲戒委員會柯委員慶賢之發言單，該會認為釋字第 530 號解釋，「依制憲本旨，司法院始為最高司法審判機關」云云，係訴外解釋，應屬無效。另柯委員於「正視裁廢公務員懲戒委員會之法律正當性」一文，亦認為釋字第 396 號解釋公懲會改採法院體制，容有侵害立法權之嫌。因此，基本上公務員懲戒委員會的立場是反對改制為懲戒法院。

公務員懲戒法草案第 2 條所稱懲戒法院指審理懲戒案件時之司法院及高等行政法院。因此，經各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，對於所屬薦任第九職等或相當薦任第九職等以下公務員移送之懲戒案件，由高等行政法院為第一審管轄法院，司法院為第二審管轄法院。而各院、部、會長官，省（市）、縣（市）行政長官或其他相當之主管長官，認為所屬公務員簡任 10 職等或相當 10 職等以上之公務員，有第 5 條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查。監察院認公務員有第 5 條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據，移送司法院審理。但書規定於法官、檢察官不適用之，即法官、檢察官涉有違失之懲戒事項，不論其職等，一律移送監察院調查。

綜上，大法官的意思是，懲戒案件以法院體制，法庭審判，實行正當法律程序原則，以保障人權。參酌先進法制國家之正當法律程序原則及法庭制度，原立意良善。但我國懲戒案件在實務的問題，第3屆監察委員彈劾案件之停止審議的件數近3成，尚未撤銷停止審議之平均停止審議期間1532(日/人)⁶²，因此推知停止審議的件數過多，停止審議期間太長。而懲戒案件法庭化，9職等以下公務員移送高等行政法院審判，惟現在高等行政法院之行政案件成長量已高負荷，如果再加上要審判懲戒案，只會更加積案如山，且遇有刑懲案件，率以停止審判，是人之常情及惰性，則整個審判時間，未能縮短，反而更加增長。而10職等以上公務員移送監察院，與現制相同，而停止審議的件數過多及停止審議期間太長的問題，仍然未能解決實務困境。

又懲戒制度究應採委員制或法庭制，在實務及理論上，公懲委員及大法官均有不同意見，我國懲戒制度現採委員制，在實務上，確有審議時間過久，及遇有刑事案件率而停止審議等弊病，致懲戒案件難達成，速審速結之目的。另留德的大法官主導懲戒制度改採法庭制，無非強調正當程序及人權保障等理由，然而對於現在實務的弊病，若採法庭制仍無濟於事。大法官們可曾進入公懲會「實地研究」公懲制度，還是從其一生未曾進過公懲會的門，只是在象牙塔裡，文字堆裡，複製德國懲戒制度，將其理論植入我國，卻不諳我國國情及不解我國現制之優劣。因此懲戒制度在實務面及理論面，公懲委員及大法官均應好好談一談，懲戒制度究應採法庭制或委員制，攸關司法體制甚深，不應由少數留德大法官借釋憲之權強勢主導，還是與實務界的公懲委員多溝通，多瞭解實務問題為好，對於懲戒制度究應採法庭制或委員制，應由司法院邀集大法官及懲戒委員再研究之。

⁶² 參考監察院第一屆監察法制學術研討會，黃勤鎮委員發表《從監察實務運作論監察法制應有之修法方向》一文，附表2。

第二節 研究建議

一、貪污犯刑事定罪率低—不是刑度重不重的問題，而是抓不到的問題

貪污犯的定罪率約為 5 成，相較於其他刑事案的定罪率有 9 成，明顯偏低。我國貪污治罪條例第 4 條最重的貪污罪，處無期徒刑或 10 年以上有期徒刑，得併科新台幣 1 億元以下罰金。第 5 條次重的貪污罪，處 7 年以上有期徒刑，得併科新台幣 6 千萬元以下罰金。第 6 條最輕的貪污罪，處 5 年以上有期徒刑，得併科新台幣 3 千萬元以下罰金。而日本刑法第 197 條接受請託而受賂罪，處 7 年以下有期徒刑。香港防止賄賂條例第 12 條，犯第 10 條財產來源不明罪，處監禁 10 年併科 100 萬元罰金。新加坡防制貪污法第 12 條賄賂政府機關人員罪，處 7 年以下有期徒刑，或科或併科新加坡幣 10 萬元以下罰金。綜上，我國對貪污犯的刑度，相對偏高。據報⁶³，法務部表示，將參酌日本、香港、新加坡的規定，對於貪污罪的刑度加以檢討修正。

然而貪污犯刑事定罪率低，不是刑度重不重的問題，而是抓不到的問題，刑度變輕，貪污犯不會因此而抓的到，定罪率亦不會因此而提高。所以重點是如何抓的到貪污犯？貪污犯之物證蒐集困難、資金流向複雜，新加坡、香港之「財產來源不明罪」、「舉證責任轉換」及「特別強制處分權」等立法例，均有助於抓到貪污犯，而刑度與定罪率似無必然關連性。

二、公務員服務法增訂「財產來源不明罪」

參考監察院彈劾案彙編之彈劾案及公務員懲戒委員會之懲戒案，公務員在行政責任之貪污，係以違反公務員服務法第 6 條及第 13 條之圖利、第 16 條及第 18 條之受贈、第 21 條之享受不正利益、第 22 條等相關規定，例

⁶³ 劉鳳琴，2008，6，5，中國時報，〈貪瀆可處無期，刑度較外國高〉。

如公務員圖利、收賂、收取不正利益、接受招待、接受贈與、詐領財物、侵佔等，另有監督責任之主管長官，對於屬下涉有上開貪污之違失行為，亦有因監督不周，而遭彈懲。

刑事審判及懲戒審議經驗豐之柯慶賢委員認為，「貪污犯的證據取得困難，要查證貪污所得之資金流向不易，如果在公務員服務法增訂『公務員財產與其正當所得顯著不符，無法證明其不符部分之來源者，應受懲戒。』條文，則公務員的財產所得與其正當所得顯不相當，而被付懲戒人又無法說明財產來源的原因時，即得依該條違反法定義務之規定，予以懲戒，將有助於澄清吏治。」

監察院 90 年 4 月 16 日 90 年劾 14 號彈劾案文略以：「內政部警政署署長丁原進於警政署署長任內購入台北市文山區軍功路世界山莊房屋，購屋資金來源無法合理解釋，借款免息涉有不正利益，其向林姓友人借鉅款 2 千萬元現金用以支付部分購屋款，惟丁員無法釐清歷次借款日期、金額與購屋繳款日期及金額之關聯性，且前後說詞不一，無足採信其繳款之現金來源係林先生之借款。」公務員懲戒委員會 91 年 4 月 12 日 91 鑑 9652 號議決書略以：「丁原進於警政署署長任內，於 88 年 5 月 220 日與國華人壽公司簽約購買台北市文山區軍功路世界山莊房屋，總價 3,815 萬元，而購屋資金 2,503 萬元，全以現金授受，全無銀錢業者留存之提存紀錄可考，亦非自其本人或家人帳戶而支付，而涉財產來源不明，無法合理解釋，所供前後說詞不一，違情矛盾。且此 2,503 萬元，並未於當年度或前此之財產申報表中顯示，且所謂之借款，亦未有債務之填報，此均有被付懲戒人歷年財產申報表可稽，其諱避匿報，至為顯然，殊非警政首長所應為。又被付懲戒人於 86 年度及 88 年度所為之財產申報，經查尚有下列不實之處，…綜上，被付懲戒人於公職人員財產申報一事，為不實申報，事證明確。其餘所辯及所舉證據，均不足解免違法咎責。核其所為，除違反上述公職人員財產申報法所定之申報義務

規定外，並違反公務員服務法第 5 條所定公務員應誠實之旨，應依法酌情議處。」綜上，丁原進所犯財產來源不明及財產申報不實等違失，只能依公職人員財產申報法之違反申報義務規定，及公務員服務法第 5 條之違反誠實規定，予以降 1 級改敘。因此於公務員服務法增訂「財產來源不明罪」、「舉證責任轉換」，均有助於懲治公務員貪污，且有急迫之需要。

三、立法委員等民意代表貪污，納入彈、懲之對象

從權力分立制衡的原理，立法委員等民意代表涉及貪污，內控自律不足，外控罷免形同具文，刑事經過數年或十數年的審判，定罪率只有一半，政黨自清雖好，卻易受外力干擾。因此，需要有制衡的力量，來節制立法委員等民意代表，以修憲或釋憲的法律制度，將立法委員等民意代表涉有違失，納入彈、懲之對象。

從芬蘭的監察經驗，其國會監察使可以彈劾地方議員，但不能彈劾國會議員。我國監察院是獨立的機關，與國會分立且獨立，自無不能彈劾的理由。憲法學泰斗林紀東亦稱：「立監兩院之組織，如恪遵國父遺教，純屬治權機關之性質，則立監委員，亦未嘗不可為監察權行使之對象，…」(林紀東，1983，295)

但從現況來看，立法委員挾民意之勢，權力擴張且高漲，而監察委員原來的同意權、彈劾總統、副總統之權，均劃歸立法委員行使，監察委員更顯得相對弱勢，如要彈劾立法委員無異與虎謀皮。正因如此，監察委員需要修憲或釋憲的法源依據，才能打立法委員這隻老虎，發揮憲政制衡之功能。

四、彈劾案文得有求懲權

現行的彈劾案文，依監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 3 點第 1 項規定：「彈劾案之提議，以書面為之，其應記載事項為：(1) 被付糾彈人姓名、

服務機關及職級。(2) 案由。(3) 違法失職之事實與證據。(4) 糾彈理由及適用之法律條款。(5) 如涉及刑事責任者，應移送偵查。」而實務上彈劾案文，亦未有對被彈劾人實行求懲的慣例。

李前委員伸一認為，「彈劾案文如果有求懲權的機制，應該是屬於建議的性質。在彈劾案文可否有求懲權的制度，可以由院會形成共識，共同決定是否有此制度。至於在彈劾案文是否對付彈劾人行使求懲，則由監察委員視個案的情況而定。」公務員懲戒委員會柯委員慶賢認為，「於彈劾案文行使求懲權，是可行的。彈劾權是一種追訴權，而求懲權則是一種建議性質的權力。」綜上，求懲權是屬於一種建議權。

89 年劾 29 號彈劾案文：「內政部專門委員林松年利用職權，為賴欽聰關說，圖利賴員向業者詐騙活動費 581 萬餘元，取回海關押款 1,138 萬餘元，並以同一手法進口管制石材價值約 1,547 萬元出售牟利，事後賴員招待林松年至『黑美人大酒家』飲酒作樂。」懲戒主文：「降 2 級改敘」。而前警政署署長丁原進於任內，購買世界山莊房屋，總價 3,815 萬元，而購屋資金 2,503 萬元交待不清，僅降 1 級改敘。以上二案比較，丁原進的違失情節最重，但懲戒最輕，因此監察院的彈劾案文得參考檢察官的起訴書，亦有求懲權之機制，建議公懲會量懲的程度。

五、修訂監察法，避免彈劾黑數的產生

據前述監察院反貪案件的來源有：媒體報導、機關移送、人民陳情等，惟依媒體辦案易掛一漏萬，受懲處的簡任公務員推估有 95% 未依法移送監察院調查，而人民為自己的私益而陳情，為反貪的公義案件不多，因此有相當黑數存在的可能性。

針對受懲處的簡任公務員推估有 95% 未依公務員懲戒法第 19 條規定，移送監察院調查，例如：政務官、簡任文官涉貪，機關首長未依本條移送監

察院，民選之鄉鎮市長涉貪，縣長應依法移送監察院卻未移送。李前委員伸一說：「未來可以用立法的方式，在監察法明文規定，行政院研考會、司法機關或政風單位等，若機關有簡任以上之公務員涉有違失責任，均應強制移送監察院，如未依法移送，主管長官負有違法、失職之責。」此外，並可建立勾稽制度，以防漏案之黑數。

人民對於監察院反貪的公信力及信心不足，人民陳情案件，其中舉報貪污者不多，因此監察院應徒木立信，讓人民知道監察院反貪打老虎，是玩真的。

六、修訂監察法，使監察調查權有科罰鍰或其他強制處分權

依監察法第 28 條第 2 項規定：「調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警察當局協助，作必要之措施；同法調查人員在調查案件時，如認為案情重大或被調查人有逃亡之虞者，得通知當地憲警協助，予以適當之防範。」又依監察院辦理調查案件注意事項第 12 點規定：「調查委員調查案件如遭受抗拒或被詢問人員故意隱瞞不為詳實之答復者，對相關公務人員得提案彈劾」，同條規定第 13 點第 2 項規定：「調查委員及協助人員調查案件，調閱有關機關卷證或詢問有關人員，如遭拒絕、故意隱瞞、拖延或其他不法情事而防礙調查權之行使者，除報院處理外，對該管長官或相關公務人員得提案彈劾。」綜上，監察委行使彈劾權並無強制處分權，遇有不配合者，限於公務員才能彈劾，若非公務員則無法權。

而司法調查權則有搜索、扣押等強制處分權，立法院通過之三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例之調查權，亦有對違反協助調查義務者得科以罰鍰之處分。

監察院之調查權無強制處分權，如同無牙之虎，依上開現行監察法及其施行細則、監察院辦理調查案件注意事項等規定，監察權並無強制處分權，

未來修法應參考「新加坡肅貪制度」增加：對人之強制處分權，例如監察院之訊問不到場，予以拘提或科處罰鍰；另對物的強制處分權，監察院可搜索、扣押及調閱任何文件，如不配合，可科處罰鍰；又違反協助調查義務者得科以罰鍰之處分，故宜修監察法給予強制處分權。

七、迅速懲戒貪污者，降低停止審議的比率

涉及貪污之案件於偵、審中，據前述推估達9成以上的貪污案，公務員懲戒委員會依公務員懲戒法第31條第1項但書停止審議，這使得懲戒案件無法達到迅速懲戒的效果，貪官樂在偷笑，刑懲慢牛步，而社會正義總是慢半拍，遲到的正義。

公務員懲戒委員會的委員均為簡任14職等，審判經驗豐的法官，亦是我們所敬重的長者。然而貪污的懲戒案件，應做有效的管理，建立管控制度，而非消極的停止審議，如無管控制度，易鬆散，管見：

第一、貪污案件分類，一般案件，情節輕微或涉案職等為委、薦任者，應於3個月內審議結案。重大案件，情節輕重或涉案職等為薦、簡任者，應於6個月內審議結案。特別重大案件，情節嚴重或涉案職等為簡任者，應於1年內審議結案。如有展延期限之必要，應簽奉委員長同意，並公告周知展延之事由。

第二、公務員懲戒法第31條第1項但書停止審議的規定，應予修法「嚴格的條件」，才可停止審議，而非寬鬆的「認有必要時」，即得停止審議。

第三、或修改公務員懲戒法第31條，只保留第1項前段：「同一行為，在刑事偵查中或審判中者，不停止懲戒程序。」同項但書之「刑先懲後及」停止審議」之規定刪除，同條第2、3項刪除。本人以為第三較第二優，縱使修訂「嚴格的條件，才可停止審議」在實行上仍有曲法的空間存在，不如全部刪除「停止審議」的規定，簡便、明確、易收效。

第四、貪污之懲戒案，由專人、專股、迅速辦理。調辦理貪污案件經驗豐富、積極認事、年輕之法官，專任貪污之懲戒案之配受委員，並組成專股，依案件之輕重，分一般案件、重大案件、特別重大案件，管控限期迅速結案。

此外，前監察委員李伸一認為，「可以於彈劾案文明確的指出違失的行政責任，即明確的指出被付彈劾人違反公務員服務法等行政法令，至於被付彈劾人涉及的刑事罰責，則可以一筆帶過。」公務員懲戒委員會柯慶賢委員認為，「刑事犯罪有無的認定，由刑事法院決定，而公懲會只認定行政責任的懲戒。」因此彈懲一條鞭，只究行政責任，迅速懲戒，貪官難偷笑。

依公務員懲戒法第 31 條第 2 項規定：「依前項規定停止審議程序之議決，公務員懲戒委員會得依聲請或依職權議決撤銷之。」監察院亦可依本項，聲請撤銷停止審議，促使公懲會迅速懲戒。又依監察法第 16 條第 2 項規定：「懲戒機關對彈劾案逾 3 個月尚未結辦者，監察院得質問之，經質問後並經調查確有故意拖延之事實者，監察院對懲戒機關主辦人員得逕依本法第 6 條或第 19 條之規定辦理。」復依監察法施行細則第 13 條規定：「監察院移送之彈劾案，懲戒機關逾 3 個月尚未辦結者，應提報監察院會議，並得以書面質問，或通知懲戒機關主管人員到院質問。」在實務上，公務員懲戒委員會的委員均係 14 職等，審判閱歷豐富之法官，而監察委員係由提總統提名，經立法院同意之特任官，基於相互尊重，監察院均未行使質問權。

八、政務官、民選地方首長等重大貪污，應迅速懲戒

第 3 屆監察委員無彈劾涉貪政務官的個案，彈劾貪污的民選地方首長：

例一：監察院於 89 年 3 月 17 日以 89 年劾 5，彈劾台東縣達仁鄉鄉長王光清，其辦理工程開標作業圖利特定廠商浪費公帑 976 萬元，公務員懲戒

委員會於 89 年 4 月 14 日依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。

例二：監察院於 90 年 1 月 17 日以 90 年劾 1，彈劾南投縣中寮鄉長吳朝豐，其涉嫌偽造文書圖利特定包商、利用中寮鄉將所工程機會修後個人別墅，直接圖利、侵占救災物資、侵占四輪傳動車、收取公共工程回扣等，公務員懲戒委員會於 90 年 11 月 23 日以 90 澄 3078，依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」復於 92 年 11 月 24 日因當事人死亡而不受理。

例三：監察院於 91 年 4 月 9 日以 91 年劾 4，彈劾前台南市長張燦鑒，其於 88 年度與 88 下半年度及 89 年度，就都市計畫 3 之 37 號既成道路內，專就黃郁文議長以其妻張素貞等人名義蒐購未久之既成道路土地，編列鉅額預算並辦理選擇性徵收，使台南市議長黃郁文等人獲取鉅額利益，有圖利他人之情事。台南市政府就本件土地徵收案於 88 年度編列預算 5 千 5 百 51 萬 5 千元後，88 下半年度及 89 年度隨即再編列預算高達 2 億 2 千萬元，約占該年度所有徵收土地補償款 4 億 6 千 9 百 20 萬元的 47%，連續 2 年度該府發放補償金額高達 257,944,368 元，致使特定人士獲取高額利益，有圖利他人之情事。公務員懲戒委員會對於本案自 91 年 6 月 28 日以 91 澄 3100 號停止審議，迄今尚未議決。

綜上，王光清案於 89 年彈劾，89 年停止審議，迄今未議決；吳朝豐案於 90 年彈劾，90 年停止審議，嗣因其於 91 年 11 月 30 日死亡，而於 92 年 11 月 24 日不受理；張燦鑒案於 91 年彈劾，迄今仍未議決。共通性是「停止審議」、「久懸未議決」，已失迅速懲戒的機先，期待公懲委員對於民選地方首長或政務官等重大涉貪案，應迅速依公務員服務法予以懲戒，以敬效尤。

第三屆監察委員之任期，自 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日止，公務員懲戒委員會無懲戒涉貪政務官的個案，懲戒貪污的民選地方首長如下：

例一：公務員懲戒委員會於 92 年 10 月 3 日以 92 鑑 10134，懲戒福

建省金門縣金寧鄉鄉長於 88 年間浮報差旅費，依貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款規定，利用職務上之機會，詐取財物罪，處有期徒刑 1 年 10 月，褫奪公權 2 年，緩刑 2 年確定。涉貪污行為既經判刑確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定已不得再任公務員，本案應予免議。

例二：公務員懲戒委員會於 92 年 6 月 6 日以 92 鑑 10047，對於台北縣淡水鎮鎮長涉刑事圖利罪證不足，改依偽造文書罪處斷。公懲會予以記過 1 次。

例三：監察院於 87 年 10 月 8 日彈劾前台北縣長尤清，其於 87 年間，兼任台北縣區段徵收委員會委員兼召集人並為會議主席，會後核定會議紀錄與當時裁定內容不符，致地政局長莊育焜得以協助大來紡織廠股份有限公司獲取不當補償利益，且爆發三芝鄉土地違法變更編定案，公務會於 88 年 10 月 8 日議決記過 2 次。

綜上，例一及例二均於刑事判決確定後才懲戒，例一議決書寫得很短，予以免議。例二涉貪因罪證不足，改論偽造文書罪，公懲會予以記過 1 次。例三監察院於 87 年移送，公懲會於 88 議決，採懲先刑後，使得違失者迅速得以懲戒，本案配受委員積極認事，值得喝采與稱贊。因此貪污案採懲先刑後，非不得也，存乎認事的態度。

2000 年政黨輪替後，政務官涉貪已是司空見慣，不是新鮮事；民選地方首長涉貪，亦是屢有所聞，而簡任高級文官涉貪，媒體時有所載。監察院空轉 3 年多，涉案之政務官、民選地方首長、簡任高級文官均未能彈劾，不無遺憾。

香港廉政公署肅貪的緣由及對象，以高階警官為主，而我國涉貪的對象為政務官、民選地方首長、簡任高級文官、立法委員等民意代表。香港廉政公署肅貪是大貓抓老鼠，我國監察院要彈劾政務官、民選地方首長、簡任高級文官，則需要打老虎的智慧及勇氣，而老虎反撲之力道，又遠勝於鼠輩。

九、刑、彈、懲並行，貪官無所遁形

依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定：「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有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序。」原則上採刑懲併行，是良好的制度設計，政府設官分職各有所司，刑事責任由司法審判，行政責任由公懲會審議，懲戒程序較簡，可使貪官迅速伏法。可惜人為因素，實務上推估 9 成採刑先懲後，刑事經過漫長的數年或 10 數年判決確定後，公懲會始撤銷停止審議，恢復審議並予以議決，免議或記過等。

監察院彈劾貪污的案件，大部分未因有刑事在偵、審中而停止調查或彈劾。反觀，刑懲併行原是良好的制度設計，卻因人為因素，實務上變成刑先懲後，貪官樂在偷笑。面對人為的惰性，上策是要激勵刑、彈、懲有共同肅貪的意識，中策是刪除公懲法第 31 條停止審議的規定，下策才是建立管理及控制制度，讓刑、彈、懲並行，貪官無所遁形。

十、設立廉政公署的可行性

主張我國應設立廉政公署，惟設置何處：

甲說：參考香港之廉政公署，直屬於總督，以收事權統一之效果。

乙說：參考新加坡之廉政制度，設立於行政院。學者陳新民在 1999 年擔任行政院廉政會報委員時，曾二度正式提議行政院應仿效新加坡法成立肅貪署，直屬行政院長，但皆受到當時調查局長王光宇的發言反對，因此成立廉政署的願景終究束之高閣。

丙說：設立於法務部，因其職掌檢、調、政風系統，惟層級略低。

丁說：設立於監察院，監察院為獨立機關，且層級屬院級較宜，惟欲納入檢、調、政風系統，憲政組織變動大，阻力亦大。

惟管見以為目前我國欲設立廉政公署，可行性小：

第一、2008 年政黨再次輪替後，新政之兩岸走向、財經問題待解，而廉政公署的設立與否，非急迫及迫切之議題。

第二、人民對於設立廉政公署未有認知及需要，民氣未可用。

第三、反貪的動力，法務部之檢、調、政風系統，無論改隸總統府、行政院、監察院，均有憲政上的難題。總統府、行政院未必興志高昂想肅貪，想做大事的監察院，只怕法務部不願讓出檢、調、政風的實權。

第四、另行招募新人，設立新組織，成立監察院廉政部，在人力、財力、立法方面，均困難重重。

綜上，管見認為現階段，依公務員懲戒法第 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。」本條如能落實實行，行政院、法務部、地方縣市首長，均將所屬簡任官，涉貪或違失，依法移送監察院迅速審議及彈劾，功效不比另行成立廉政公署差，同時配合修法如未依法移送，即科予罰則，並建立勾稽制度，以免黑數產生。另監察院應強化公信力，獎勵及保護揭弊者，使民眾及公務員願意揭發及舉報不法。良好的制度，固然能弊絕風清，然而更重要的是人為因素，本條項已有良好的制度，卻人為荒廢未用，不無遺憾。

參考文獻

一、中文部分

(一) 政府出版品

三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2006，《三一九槍擊事件調查報告》，

台北：三一九槍擊事件真相調查特別委員會。

三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2007，《三一九槍擊事件調查報告》，

台北：三一九槍擊事件真相調查特別委員會。

三一九槍擊事件真相調查特別委員會，2008，《三一九槍擊事件調查報告》，

台北：三一九槍擊事件真相調查特別委員會。

公務員懲戒委員會編印，2000，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2001，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2002，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2003，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2004，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2005，《公務員懲戒委員會議決書彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

公務員懲戒委員會編印，2004，《公務員懲戒法規疑義解答彙編》，台北：

公務員懲戒委員會。

法務部編印，2002，《如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能》專案研究

報告，台北：法務部。

監察院編，2000，《中華民國八十八年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2001，《中華民國八十九年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2002，《中華民國九十年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2003，《中華民國九十一年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2003，《中華民國九十二年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2004，《中華民國九十三年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2005，《中華民國九十四年監察報告書第一冊、第二冊》，台北：監察院。

監察院編，2000，《中華民國八十八年監察院彈劾案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2001，《中華民國八十九年監察院彈劾案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2002，《中華民國九十年監察院彈劾案糾舉案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2003，《中華民國九十一年監察院彈劾案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2004，《中華民國九十二年監察院彈劾案糾舉案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2005，《中華民國九十三年監察院彈劾案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2006，《中華民國九十四年監察院彈劾案彙編》，台北：監察院。

監察院編，2000，《中華民國八十八年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2001，《中華民國八十九年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2002，《中華民國九十年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2003，《中華民國九十一年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2004，《中華民國九十二年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2005，《中華民國九十三年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2006，《中華民國九十四年監察院工作概況》，台北：監察院。

監察院編，2007，《監察院法規輯要》，台北：監察院。

監察院編，2005，《監察院第3屆工作回顧與展望（上冊）、（下冊）》，台北：監察院。

監察院編，2001，《修憲後監察權行使之比較研究》，台北：監察院。

監察院人權保障委員會，2005，《第3屆監察院人權保障工作彙總報告》，台北：監察院。

監察院國際事務小組編譯，1997，《第2屆亞洲監察使會議論文集》，台北：監察院。

監察院國際事務小組編譯，2000，《芬蘭監察制度》，台北：監察院。

監察院國際事務小組編譯，2000，《瑞典監察制度》，台北：監察院。

監察院國際事務小組編譯，2006，《瑞典國會監察使》，台北：監察院。

監察院國際事務小組編譯，2001，《第七屆國際監察組織年會論文集》，台北：監察院。

洪國興等，2006，《香港澳門監察業務與資訊科技之應用》，台北：監察院。

鄭水枝，1994，《監察實務與法令》，台北：監察院。

（二）專書

王廷懋，1997，《我國公務員懲戒問題之研究》，台北：公務員懲戒委員會。

王廷懋，2004，《公務員彈劾懲戒懲處論叢》，台北：中國人權協會。

- 甘添貴，2006 年修訂版，《捷徑刑法總論》，台北：瑞興圖書公司。
- 朱宏源，2005，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，台北：正中書局。
- 余致力等，2006，《政府廉政體系指標之建構》，台北：行政院研究發展考核委員會編印。
- 吳 庚，2003 增訂 8 版，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局。
- 周陽山，2001，《修憲後監察權行使之比較研究》，台北：監察院。
- 周陽山，2006，《監察與民主》，台北：監察院。
- 李文郎，2006，〈第三屆與第四屆監察委員提名人之比較—兼論監察委員之提名原則〉，《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版。
- 李伸一，2005，《監察權之理論與實務》，台北：監察院。
- 李伸一，2006，〈監察院的困境與突破〉，《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版。
- 李美華等譯，2004，《社會科學研究法》，台北：時英出版社。
- 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》，台北：翰蘆圖書出版。
- 林紀東，1983，《中華民國憲法釋論》，台北：自版。
- 林鈺雄 2001，《刑事訴訟法》，台北：學林文化事業。
- 林鈺雄 2006，《新刑法總則》，台北：元照出版有限公司。
- 法蘭西斯·福山著，閻紀宇譯，2005，《強國論》，台北：時報文化公司。
- 洛克著，李永久譯，1969，《政府論》，台北：帕米爾書店。
- 柯慶賢，2001，《公務員彈劾懲戒懲處之理論與實務》，台北：公務員懲戒委員會。
- 胡佛，1998，《政治學的科學探究（五）憲政結構與政府體制》，台北：三民書局。
- 陶百川，1978，《比較監察制度》，台北：三民書局。
- 陳新民，2005 第 5 版，《中華民國憲法釋論》，台北：作者自印。

- 陳新民，2005 第 8 版，《行政法》，台北：作者自印。
- 陳淳文，2006，《憲改方向盤》，台北：五南圖書出版（股）公司。
- 陳義彥等譯，2007，《政治學方法論與途徑》，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 陳樸生，1990 重訂三版，《刑事訴訟法實務》，台北：作者自印。
- 湯德宗，2000，《權力分立新論》，台北：元照出版公司。
- 程景民編著，2000，《香港廉政公署》，北京：中國書籍出版社。
- 程全生，1995，《憲法與政府論》，台北：植根出版社。
- 彭懷恩，1996，《政治學》，台北：風雲論壇出版社。
- 黃越欽，1996，《國際監察織組-1994 年研討會論文集》，台北：五南書局。
- 黃越欽，1998，《各國監察制度之比較研究》，台北：監察院。
- 傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛等，1967，《中華民國監察院之研究上、中、下冊》，台北：台灣大學政治學系。
- 葛永光，1989，《現代化的困境與調適-中華民國轉型期的經驗》，台北：幼獅文化事業公司。
- 葛永光，2005，《意識型態與發展》，台北：幼獅文化事業公司。
- 劉洪潮編，2000，《外國腐敗之風與廉政之道》，中國：新華社出版社。
- 聶振光、呂銳鋒、曾映明著，1991，《香港廉政》，香港：中華書局。

（三）期刊文章

- 王廷懋，1998 年 6 月，〈我國公務員懲戒問題之研究〉，《司法院研究年報》，第 18 輯，頁 361-369。
- 王廷懋，1999 年 5 月，〈公務員懲戒權與權力分立論〉，《全國律師》，第 13 卷，第 5 期。
- 王廷懋，2000a 年 1 月，〈我國公務員彈劾懲戒問題〉，《全國律師》，第 14 卷，第 1 期，頁 20-32。

- 王廷懋，2000年6月，〈我國公務員彈劾懲戒制度邁向現代化之路—從司法院釋字第491號解釋要旨談起〉，《人事行政》。
- 朱石炎，1998年1月，〈公務員懲戒制度之探討〉，《月旦法學》。
- 汪文豪，2006年5月10日，〈民意機關陽光照不進的貪腐角落〉，《天下雜誌》，頁125-129。
- 李秋高，2006年12月，〈西方彈劾制度探源〉，《時代法學》，頁33-37。
- 吳秀玲，1994年6月，〈從憲政過程析論我國監察最近之變事〉，《中山學術論叢》，第12期，頁331。
- 吳秀玲，2006年12月，〈論我國監察權的演變與未來發展方向〉，《國家發展研究》，第6卷1期，頁46-57。
- 林文郎，2005年6月，〈我國與芬蘭監察制度之比較〉，《中山人文社會科學期刊》，頁125-177。
- 李文郎，2006年，〈第三屆與第四屆監察委員提名人之比較—兼論監察委員之提名原則〉，《我國考試權與監察權之發展與變革》，頁159。
- 洪文玲，1994年3月，〈論我國公務員懲戒制度—從大法官會議相關解釋〉，《警學叢刊》，第24卷第3期，頁191-208。
- 洪國興，2007年4月，〈監察權獨立性之探討〉，《政府審計月刊》，第27卷第3期，頁86-93。
- 唐曉，2002年，〈論美國國會的彈劾權〉，《外交學院學報》，第3期，頁36-42。
- 張其祿、葉一璋、張文豪，2003年，〈貪瀆與治理—台灣現況之法制分析與建言〉，《倡廉反貪與行政透明》研討會，台北：台灣透明組織協會。
- 張學海，2000年1月，〈公務員懲戒委員會林國賢委員長談該會業務之現況與革新〉，《全國律師》。
- 陳怡如，2003年，〈監察權對司法權監督界限之分析與建構—以第二、三

- 屈監委為中心》，《憲政時代》，第 29 卷第 2 期，頁 211-248。
- 陳新民，2007 年 6 月，〈監察院能否做為獨立的反貪腐機構〉，《台灣本土法學》，95 期，頁 1-4。
- 蔡志方，1994 年 1 月，〈從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限〉，《憲政時代》，第 20 卷第 1 期，頁 6。
- 蔡墩銘，2000 年 11 月，〈監察與司法之關係〉，《改革司法》，頁 36-41。
- 蔡業成，1997 年 4 月，〈探究公務員懲戒權歸屬問題〉，《考銓》。
- 蔡業成，1997 年 7 月，〈彈劾權與懲戒權落差之成因及改進〉，《人事月刊》。
- 劉宗德，2005 年 4 月，〈憲法解釋與訴訟之保障—業行政訴訟為中心〉，《憲政時》，第 30 卷第 4 期，頁 391-444。
- 謝立功，2003 年，〈以追查資金流向遏阻貪瀆犯罪之思考—兼論財產來源不明罪〉，《倡廉反貪與行政透明》研討會，台北：台灣透明組織協會。
- 羅明通，1995 年，〈憲法上正當法律程序之判斷基準—由釋字第 384 號解釋談起〉，《司法週刊》，第 752 期。

（四）學位論文

- 丁宗汲，1998，〈修憲後監察院防腐功能之研究〉，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 田興國，2003，〈我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析〉，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 沈秀怡，2002，〈修憲後監察院職權之研究〉，台大國家發展研究所碩士論文。
- 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〉，政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

- 李世明，2002，〈我國肅貪組織結構功能之研究〉，台北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文。
- 李慧雯，1998，〈我國彈劾權之研究〉，東海大學政治研究所碩士論文。
- 林維成，2004，〈我國設置廉政專責機構必要性之研究〉，台北：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
- 林燦都，2001，〈論我國法官懲戒制度—從法制及其興革出發〉，中正大學法律學研究所碩士論文。
- 吳天惠，1996，〈我國公務員懲戒制度之研究〉，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 吳秀玲，1999，〈中共行政監察制度之研究〉，台大三民主義研究所博士論文。
- 吳威志，1997，〈我國現行彈劾制度〉，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 吳裕湘，2004，〈論監察院改制後彈劾法官之理論與實務〉，台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 徐慶發，2004，〈我國法官彈劾及懲戒制度之研究〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 陳宏昌，2002，〈我國對民選地方行政首長之彈劾與懲戒〉，政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 翁源燦，2004，〈我國廉政制度之國際比較分析—以政風機構為個案之研究〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 黃成琪，2001，〈我國公務員貪污問題與防制策略之研究〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 廖銘輝，2005，〈我國法官彈劾與懲戒制度之分析—以監察權與司法權分際為核心之探討〉，政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

劉惠仁，1985，〈五權憲法中的監察院〉，台灣大學三民主義研究所碩士論文。

謝淑敏，2004，〈我國修憲後監察制度與北歐監察使之比較研究－兼論監察院行銷策略〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文。

戴紹章，1998，〈我國公務員行政與懲戒責任之關連性及整合之研究〉，政治大學公共行政研究所碩士論文。

二、外文部分

Hoffer Peter C, 1984, **Impeachment in America**, Yale university.

Patton M.Q ,2002, **Qualitative Evaluation and Research Methods**, Thousand Oaks, Calif :Sage Publications.

Raoul Berger, 1992, **Impeachment : The Constitutional Problems**, Chicago university.

R. Butt, 1989, **A History of Parliament**, London.

Rhodes, R. 1997, **understanding Governance**, Buckingham, Open University.

Willian Berger, 1998, **The Law of Impeachment**, America Law Register, Chicago university.

三、網路部分

Google搜尋:<http://www.google.com.tw>

中時電子報:<http://www.chinatimes.com.tw>

公務員懲戒委員會網站：<http://tpp.judicial.gov.tw>

法源法律網：<http://www.lawbank.com.tw>

法務部政風司：<http://www.moj.gov.tw/ethics>.

法務部全民反貪資訊網：www.acp.moj.gov.tw

監察院網站：<http://www.cy.gov.tw>

國際透明組織（台灣總會）：www.ti-taiwan.org

國際透明組織：www.transparency.org

聯合新聞網：<http://udn.com/NEWS/main.html>

附錄一：訪談大綱

本論文 之研究重點	訪 談 大 綱
一、五權分立之監察制度與三權分立之監察制度	(一) 五權分立之監察制度，其監察權由監察院行使，是否較三權分立之監察制度，其監察權由國會行使為優？
二、監察院之獨立性。	(一) 監察院之地位，在機關獨立性之面向，應如何強化？ (二) 在朝野政治的角力下，第4屆監察委員難產生，現階段產生方式應如何改革？ (三) 監察委員如何獨立行使職權？
三、公務員懲戒委員會之法院化。	二、公務員懲戒委員會之法院化，對懲戒案件有何影響？如何法院化？
四、公務員貪污彈劾、懲戒的對象。	四、公務員貪污彈劾、懲戒的對象，依法令及實務未包括民意代表，惟涉貪之民意代表為數不少，而去職負政治責任者，絕無僅有。釋字第14號有無因時空環境改變而有重新解釋之必要？
五、公務員貪污彈劾、懲戒的原因。	五、公務員貪污的原因是「違法」、「失職」、「違法失職」含義不清，是否有違「立法明確原則」？又實務上彈劾之原因通稱「違法失職」，懲戒的案由大都為「違法失職」，有無區分之必要？
六、公務員貪污彈劾、懲戒的程	六、依釋字第396號懲戒程序應遵行「正當法律程序原則」，彈劾程序是否準用此原則？又彈劾審

序。	查會是否亦應給予被付彈劾人陳述申辯的機會？
七、公務員貪污之彈劾案文有無求懲權。	七、依現行實務彈劾案文未有求懲權，日後可否參考檢察官起訴書求刑之機制，對被付彈劾人予以求懲？
八、彈劾黑數的問題。	八、依公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定，機關對於所屬簡任以上之官員涉有違失，應移送監察院，惟機關是否均依法移送，有無未依法移送者？如何勾稽？
九、刑懲並行的問題。	九、依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定，原則上是刑懲並行，但實務上卻是刑先懲後，其真正原因為何？
十、停止審議的問題。	十、公務員貪污涉有刑事責任，懲戒委員常以懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，而停止審議，造成懲戒議決遙遙無期，如何改善？
十一、免議之情形。	十一、依公務員懲戒法第 25 條第 1 項第 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。公務員貪污因刑事受褫奪公權之宣告，而懲戒予以免議之情形如何？就被懲戒人的行政責任而言，遲來的免議處分，對社會正義而言，實益大減，應如何改善？
十二、再審議事由之探討。	十二、依公務員懲戒法第 31 條第 1 項第 3、4 款規定之再審議事由，公務員貪污涉有刑事責任，其刑事裁判、刑事確定裁判與懲戒議決之關係如何？

附錄二：專訪對象一覽表

編號	姓名	服務單位	職稱	訪談代號	備註
1	李伸一	建業法律事務所	第3屆監察委員	A1	
2	柯慶賢	公務員懲戒委員會	公務員懲戒委員	B1	
3	周陽山	國立金門技術學院	教授	C1	

附錄三：專訪周陽山教授

一、 現行五院體制，監察權由監察院行使，您認為監察權由監察院或立法院，何者行使較優？理由為何？

我出過很多監察方面的書，關於孫中山的五權，有二派說法，甲說像奧運的五星垣，因此例如考試與司法的關係，考試與監察的關係，依此發展後，共有 10 種關係，但無法運作，參考 1936 年的五五憲草，權利是落在國民大會及立法院。乙說立法、行政、司法是一個大三角形，再由行政分出考試及監察，是另一個小三角形，大三角形的運作是政策與事務的制衡，像西方的三權體制，小三角形的運作，對行政人員的錄用及考核，由考試院職掌，另對行政人員的監督，由監察院職掌。乙說較能實踐及落實運作，因此監察權監督的體系是行政，而非立法，即主要是監督文官。

西方的三權制度，國會主要是對政策的監督，而無法對日常行政體系作監督。而監察使的來源有二，一是源自北歐的瑞典、芬蘭，對王權的牽制，另是源自西歐的護民官。而中國的監察制度是開明專制下的啄木鳥，是皇帝直接的耳目，在皇權專制下，監察體制會淪為錦衣衛，而在民主時代，監察體制則是國會的輔助者。但是修憲之後，同意權改由立法院行使，則又回歸西方的三權體制，監察委員以前是間接選舉產生，產生很多的流弊，現在由總統提名，立法院同意，則監委的人選是需要專業背景的人才。

監委和國會議員的不同，在於監委分擔國會對行政體系的監督，主要是針對行政有無違法或失職及接受人民的陳情，也就是在人民和文官之間，監督文官有無失職，對人民的權益未盡照顧的義務，未保障人權。第二是監督行政體系有無貪腐，像近日外交部的巴紐 10 億元醜聞案，已經違法了，進入司法偵、審的層次，監委對本案是行政監督，監督文官及政務官有無應負

之行政責任。

二、 您對第 4 屆監察委員之提名方式，有何建議？

監委的特性：第一是監察權與立法權之行使要區隔，監委應保持政治的中立，非黨派性，去除黨派爭鬥。第二是監委的專業性及知識學養，具有超然性，及對於行政體系的鞭策及指導。監委主要分六類，一是教授，二是法官、檢察官，三是專門技術人士，四是高階文官，五是政治人物，六是新聞人士。如果第五類及第六類占二分之一以上，則會喪失監委上開第二種特性，因此以提名前四類較符合監委的特性。如果不能只提名前四類，原則上六類人選各不超過三分之一，也就是保持監委提名類別的多元化。

三、 您對立法院在審查監察委員資格方面，有何建議？

（一）立法院成立「監委審薦小組」：

第一、對監委職能瞭解很清楚的法學專家及學者，例如王甲乙、胡佛、周陽山等，第二、資深的監委及大法官，例如錢復，第三、立法院的代表，例如王金平，則有「否定建議權」，對於不適格的人選，建議不要提名。以上三類人員成立「審薦小組」，將適格的人選建議給總統。此方式是參考美國總統提名大法官的方式。

（二）立法院成立「監委審查小組」：

第一、由立法院司法或法制委員會或有興趣的立法委員組成。第二、由立法院的黨派領袖組成。原則上以 9 人為限，對於總統提名的人選，進行閉門會議，並於此時廣收民眾的輿情，蒐整後做成建議「推薦」或「不推薦」，再由立法委員行使監委的同意權。

以上「監委審薦小組」及「監委審查小組」的模式，均可適用於考試委員、大法官等之提名及同意權行使。

另監委的資格應具有通才的專業性，即第一、係法、政、預算、財經等專家（但非會計師）、具有審計的常識。第二、對於政府行政事務熟悉的人，第三、有完整的法政歷練。

四、您對監察委員在獨立行使職權方面，有何建議？

監委在獨立行使職權方面，第一、要有非黨派性，去政黨化。第二、要有超然性，具有博學、專業、高道德的特質，民眾信服其清譽及道德權威，像陶百川、胡佛、王建煊。

監委在獨立行使職權方面，應善用調查權及約詢，這樣可以有效的節制行政機關及其人員，監委以「得罪人」為本份，有擔當，不怕得罪權貴，因此當一屆足以，但任期應延長，另監委應有豐富的經驗，並參考大法官的任期交錯，以延續經驗傳承。

五、您對監察院維持機關之獨立性，有何看法？

監委如果都具有高道德，讓人民信服，自然可建立道德的權威性，機關之獨立性，不是要靠法制上的運作，而是在監委本身人品的因素上。另監察院如果有檢察總署、廉政公署及審計部，將是有牙的老虎，亦有實權，可以好好做事，可以肅貪。

六、您對芬蘭監察使之制度，值得我國學習及借鏡的地方為何？

西方的國會監察使制度，其監察使的資格，是富有法學深厚的法官或檢察官出任，與我國大法官的資格差不多，又監察使對行政體系應有深度的瞭解。

像瑞典有 4 位監察使，芬蘭有 3 位監察使，他們的監察使是獨任制，並進行專業分工，這樣會使專業更強。我國的監委是獨立行使職權，再透過委

員會集體決議。但因我國監委專業分工的能力，不如瑞典及芬蘭，使得委員會的功能下降。

七、依大法官釋字第 14 號，立法委員非彈劾的對象，您的看法如何？

為了避免與民主運作程序的衝突，因此民選的民意代表，非彈劾的對象。其中的原理是彈劾權與罷免權之間並不衝突，修憲後監委不能彈劾總統，有人說是因為監委是由總統提名的原因，而我認為是避免彈劾權與罷免權之間的衝突。罷免（recall）制度在多席次的選舉，當選可能只要 25% 的選票，但罷免卻要 50% 的人行使罷免權，使得罷免制度變成具文，要解決此問題，需要單一選區兩票制。而當選的要件要絕對多數，這是憲政的問題。

我國的彈劾制度，帶有東方色彩，司法性質比較強，而被付彈劾人之自我道德非難，相對是比較低。像尼克森的水門案，眾議院通過，但在參議院議決前，他已經自己辭職，是一種道德的非難。像克林頓的斐聞案，眾議院通過，參議院未通過，本案社會輿論的道德譴責變弱，認為是私德不檢。而我國對於總統的彈劾權，在行使上易成為具文，西方對於總統的彈劾一經提出，總統的人格及權力，就容易遭受質疑。因此西方民主國家重視民主的正當性，而東方民主國家則重視民主的合法性，像前教育部長曾志朗的彈劾案，移送公懲會，最後是申誡，即是一種法律上的懲罰，而非道德上的非難。

八、其他：

- （一） 在西方單一制國家，國會的監察使對地方政府有監督權，但對於地方政府合議制的決策，基於尊重民意的原則，一般而言都會予以尊重，但如果是地方行政首長的決策，監察使則會行使建議權。
- （二） 我國的糾舉權類似西方的「指責」，糾舉的程序較簡易，因此可令不適格的公務員急速去其現職，惟大部分是用於較低階的公務員，但也

有人認為不限於低階的公務員，高階公務員亦可適用。

- (三) 糾正權不宜經常行使，如要行使，應伴隨彈劾權。另宜少用糾正權，而改用建議權，像北歐的國家是經常使用建議權，在我國例如對於健保制度提出建議，另在審計制度方面，建議改用績效審查，著重經費使用的效益，而非經費的程序，少了一個印章或多了一個印章。
- (四) 在調查權方面，立法院及監察院可以雙向運作，立法院行使事前的調查權，對行政體系監督，像美國國會有聽證會，如果政府官員不到場，可處「藐視國會罪」，另國會成立「國會審查總署」，進行事前的審查及調查。我國的立法院及監察院均有調查權，在職能分工上，立法院可以屬於事前調查，監察院可以屬於事後調查，兩者並不衝突。
- (五) 監察制度設計完善，不如挑選素質優良的監察委員，在提名時，應避免提名有利害關係的人，即監委之資格，應避免利益衝突。
- (六) 全世界的監察制度可分為兩類，第一類為新興民族國家，法制及司法尚未成熟，貪污較多，因此監察工作在肅貪及保障人權方面，變得格外重要。第二類為民主化成熟的國家，監察工作在對於官僚體系行政怠忽的監督及促進行政效率的提升，因此要慎選適格之監察使，並著重其法治素養、政治技巧及運用媒體行銷，發揮監察報告書的效用。我國則是介於此兩類之間，有貪腐，但未若中國嚴重，因此監察委員要整治貪腐，需要對法律熟悉且具有民主開創性的人物，但非法匠，法匠墨守成規，欠缺開創性，抱持多一事不如少一事的心態，只求不會出事，但做不了大事及好事。監察制度善加運用，可以發揮的很好，反之，若不能發揮，也只是聊備一格的冷機關。
- (七) 監察院非第四審，因為監察院並無裁判權，但對於司法行政的怠惰，可行使監督權，而對於個案不得干涉，是基於尊重司法審判的獨立性。最後陽光法律，例如公職人員財產申報、政治獻金等之實施成效，有

待檢討，受罰者大部分是漏報或短報的老實人，並未達到預防及防治貪腐的機制，未來應增訂財產來源不明罪之罰責。

附錄四：專訪李前委員伸一

一、 您對監察委員在獨立行使職權方面，有何建議？

監察委員要獨立行使職權，最重要的就是在行使職權時不受外力干預及預算要獨立。

例如監察委員不受提名者的干預，不受制於提名者，就要實行「不連任制度」，做一任監察委員 8 年，每 4 年改選半數，每屆總統皆有提名權，不連任可讓監察委員無後顧之憂，確實獨立行使職權，4 年改選半數則有經驗傳承的效果，也不會造成如現在無監察委員的空轉現象。此外，監察院院長、立法委員等亦不得干預監察委員行使職權。

又獨立機關的預算，亦要獨立，不必受制於立法委員的壓力，亦可使監察委員行使職權更獨立。

二、 依公務員懲戒法第 19 條第 1 項規定，機關對於所屬簡任以上之官員涉有違失，應移送監察院，惟機關是否均依法移送，有無未依法移送者？如何勾稽？

監察院調查案件的來源，有：報章媒體、人民陳情及機關移送等。

未來可以用立法的方式，在監察法明文規定，行政院研考會、司法機關或政風單位等，若機關有簡任以上之公務員涉有違失責任，均應強制移送監察院，如未依法移送，主管長官負有失職之責。

三、 依大法官釋字第 14 號，立法委員非彈劾的對象，您的看法如何？

民意代表由人民選舉產生，並有任期，非彈劾的對象，但民意代

表是公職人員，亦依公職人員財產申報法申報財產，立法委員是公職人員，亦應以公職人員的身分受到規範，像外國的監察使亦可以彈劾地方議員，我國的監察委員如果可以彈劾立法委員等民意代表，可以發生制衡的效果。

以修憲或釋憲的方式，使監察委員有法源依據，可以彈劾立法委員等民意代表。

- 四、 依釋字第 396 號懲戒程序應遵行「正當法律程序原則」，彈劾程序是否準用此原則？

彈劾類似檢察官的起訴，應踐行必要的程序，彈劾有主動性，只要完全踐行符合法律的規定即可，即法律如何規定，就踐行法律的規定。

- 五、 在實務上一般而言，均會踐行「詢問」被付彈劾人的程序，請問於「詢問」時，如果被付彈劾人請求律師陪同在場，您的意見如何？

在「詢問」被付彈劾人的程序，如果被付彈劾人請求律師陪同在場，我個人認為可以。但或許有的監察委員有不同的意見，因此由院會形成共識，共同決定詢問時律師可否陪同在場，以達到統一的規範。

- 六、 在實務上，彈劾案之審查會被付彈劾人並無陳述申辯的機會，未來您認為是否應踐行此程序，給被付彈劾人陳述申辯的機會？又如果被付彈劾人請求律師陪同在場，您的意見如何？

如果在彈劾案之審查會，被付彈劾人有陳述申辯的機會，易引起程序的干擾。例如，以前有某一位被付彈劾人，他知道那一天要開彈劾審查會，在開會前，被付彈劾人先去拜訪院長，再由院長陪同至彈

劾審查會，而生院長關說的誤解，且容易洩密，遭致各種干擾，因此彈劾審查會應保密，以減少不必要的干擾。

- 七、 依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定，原則上是刑懲並行，例外才是刑先懲後，但實務上大部分的懲戒案件，卻是刑先懲後，您的看法如何？

可以於彈劾案文明確的指出違失的行政責任，即明確的指出被付彈劾人違反公務員服務法等行政法令，至於被付彈劾人涉及的刑事罰責，則可以一筆帶過。

- 八、 有人主張刑懲合一、彈懲合一，您的看法如何？

刑事責任與行政懲戒責任，係不同機關之職掌，分官設職各有所司，還是分立為宜。

而彈懲合一，阻力會很大。

- 九、 依現行實務彈劾案文未有求懲權，日後可否參考檢察官起訴書求刑之機制，對被付彈劾人予以求懲？

彈劾案文如果有求懲權的機制，應該是屬於建議的性質。在彈劾案文可否有求懲權的制度，可以由院會形成共識，共同決定是否有此制度。至於在彈劾案文是否對付彈劾人行使求懲，則由監察委員視個案的情況而定。

- 十、 依大法官釋字第 396 號及第 530 號之意旨，公務員懲戒委員會要法院化，對未來監察院所提之彈劾案有何影響？您的意見如何？

公務員懲戒委員會要法庭化，是為了要踐行正當法律程序原則，

未來監察院，第一、要提升調查的品質，尤其在證據的取捨及蒐集上，另外在刑事法庭及行政法庭的實務運作上，已普遍採用「證據清單」的方法，亦可以參考。第二、要提高調查人員的待遇，以留任優秀的人才。第三、訓練出庭的人員。第四、編列預算，委任律師出庭。

十一、 其他：

多利用審計人員及審計資料，因其對財物有監督的職權，所以監察院在調查案件時，可以多使用審計部的資料，也可以請審計人員協助調查，外國的審計職能亦常常被引用。

附錄五：專訪柯委員慶賢

- 一、 有關公務員的定義，刑法採限縮解釋，公務員服務法第 24 條採廣義解釋，而公務員懲戒法草案對於公務員的定義，依公務人員保障法第 3 條第 1 項前段及第 102 條第 4 款之「法定機關任用或派用之有給專任人員」，您的看法如何？在未來適用上是否會有疑慮？

有關公務員的定義，在我的書中有詳細的說明，現行公務員懲戒委員會是以公務員服務法第 24 條之規定，為公務員的定義。

在實務上，有關公務員的身分，如有疑問，我們會函詢銓敘部，函查被付懲戒人之官等、職等及有無領薪水。

- 二、 公務員貪污的原因是「違法」、「失職」、「違法失職」含義不清，是否有違「立法明確原則」？又實務上彈劾之原因通稱「違法失職」，懲戒的案由大部分為「違法失職」，有無區分「違法」、「失職」、「違法失職」之必要？

公務員貪污的原因是犯罪心理學研究的範圍，而公務員懲戒法第 2 條有關公務員違法的定義太廣泛了，草案第 5 條的態樣比較具體：

（一）本條第 1 項第 1 款：「執行職務違反法令、怠於執行職務或其他失職行為者。」是指執行職務之違失。

（二）本條第 1 項第 2 款：「違背公務員法定義務之行為者。」是違反公務員法定之義務，例如公務員服務法第 5 條有關公務員品位之義務、各機關獎懲應行注意事項、法規命令等。

例如公務員於假日酒後開車，因過失而致人於死或傷，此非公務

員執行職務之行為，但涉及公務員服務法第 5 條公務員應「謹慎」之法定義務，有人稱本條為聖人條款。

又如公立醫院之醫師，如有任用官等，而收受回扣，亦是懲戒之對象。而刑法第 10 條第 2 項第 2 款規定：「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。」例如受國家機關之委託，而執行某項專案研究，是刑法上的公務員定義。

懲戒的事由可以分二類，第一類違法：單純的違法，而與執行職務無關，例如侵占、詐欺、竊盜。第二類違法失職：執行職務本身失職，即是違法，例如執行職務未切實。失職行為之態樣：應為而未為、不應為而為、為而不當。涉及公務員服務法第 7 條切實執行職務之規定：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」

三、依公務員懲戒法第 31 條第 1 項規定，原則上是刑懲並行，例外才是刑先懲後，但在懲戒的實務上，卻是刑先懲後，您的看法如何？

在實務上，不一定是刑先懲後，有時失職行為嚴重，而達撤職的程度，例如執行職務時涉及貪污，本身就是失職行為，即可懲戒，不必等到貪污之刑事判決確定。

有關刑懲並行，刑事犯罪有無的認定，由刑事法院決定，而公懲會只認定行政責任的懲戒。

公務員懲戒法第 31 條第 1 項前段，是針對公務員失職的行為，同條項後段的但書，是涉及刑事責任，懲戒處分應以犯罪是否成立為斷時，且公務會認為「必要」才停止審議程序。

軍人犯了罪，想要趕快退役，請領退休金，軍方通常會把案件移送公務員懲戒委員會，依公務員懲戒法規定懲戒而不適用陸海空軍懲

戒法懲罰，如此即不可辦理退休。

四、 又有人主張刑懲合一，您的看法又如何？

刑事責任由刑事法院審判，行政責任則由公懲會審議，政府設官分職各有所司，還是刑懲分立為宜。

另對於公務員的監督，在理論上有三種見解，甲說：公務員之主管長官，對於屬下有指揮監督的責任，故有懲戒權，又主管長官有權任命，當然對於屬下有權懲戒。乙說：公務員是國家的公僕，是替人民管理國家事務，人民有權監督文武百官，因此由代表人民行使監督權之國會行使監督百官的責任。丙說：調和甲、乙兩說，一般事務官就由主管長官行使懲戒權，而政務官及獨立行使職權者，例如法官、審計長等，則交由國會彈劾及懲戒。

在國外的立法例，對於公務員的懲戒制度，大部分是採雙軌制度，即一般事務官之違失，由其主管長官對其懲戒，而政務官、法官等則由國會下議院彈劾，上議院懲戒，像日本有彈劾裁判所，世界各國未有如我國之彈懲不分制度。

另彈懲合一的制度，在民國 35 年中華民國憲法草案起草時，曾經有人主張，但由於有球員兼裁判的疑慮，而未被採用，因此將彈懲分立，由監察院彈劾，公懲會懲戒，公懲會納入司法院的體系，而事實上公懲會非法院，只是具有行政懲戒的職權，草案將公懲會改制為法院的體制，是行不通的。

我的修憲建議是：彈懲的制度，均改由國會行使，彈劾、懲戒的對象，限於政務官、特任官、有獨立行使職權的公務員，如法官。而一般公務員的懲戒處分，則由主管長官為之。如有不服，應循行政訴訟程序請求司法審查救濟。

五、 懲戒案件在何種情形下依法停止審議？

懲戒案件停止審議的情形，只有公懲法第 31 條第 1 項的但書規定，在懲戒案件，以刑事案件是否成立為斷時，才停止審議，即被付懲戒人單純違反刑法的規定，而無其他行政責任時，即適用但書的規定。反之，在懲戒案件，不以刑事案件是否成立為斷時，則適用公懲法第 31 條第 1 項前段規定。公懲會不認定犯罪是否成立。

依公務員懲戒委員會審議懲戒案件應行注意事項第 2 點規定：「懲戒案件，以刑懲並行為原則，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。」反之，非以犯罪是否成立為斷者，而為犯罪以外之違反公務員服務法規定之違失行為者，亦無停止審議之必要。

六、 依公務員懲戒法第 25 條第 1 項第 2 款規定，受褫奪公權之宣告，如認為本案處分已無必要者，應為免議之議決。設公務員貪污因刑事受褫奪公權之宣告，是否均以免議？有無例外？

原則上被付懲戒人於刑事判決確定後，受褫奪公權之宣告，公懲會認為本案處分已「無必要」者，即為免議之議決。

例外，被付懲戒人於刑事判決確定後，雖受褫奪公權之宣告，公懲會認為本案處分仍「有必要」者，例如宣告褫奪公權的期間很短，如不另為懲戒處分，其很快可以再任職公務員。又貪污情形嚴重而認有撤職的必要時，即得議決撤職並宣告停止任用之期間，以免其迅速再任公務員。

七、 依現行實務彈劾案文未有求懲權，日後如果參考檢察官起訴書求刑之機制，對被付彈劾人予以求懲，站在公懲會的立場，對於彈劾案文之

「求懲權」，您的看法如何？

我認為於彈劾案文行使求懲權，是可行的。彈劾權是一種追訴權，而求懲權則是一種建議性質的權力。

八、 設如懲先刑後，嗣後刑事判決確定後，被付懲戒人得否依公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 3、4 款規定，聲請再審議？

公懲會僅就行政違失而為懲戒，不涉及刑事犯罪是否成立之認定，自不受刑事裁判確定事實的拘束，被付懲戒人不可依本條款規定聲請再審議。公務員懲戒法修正草案第 83 條，已將本條第 1 項第 4 款規定刪除，即係本於公懲會所為行政違失認定，不受刑事判決之拘束意旨而為修正。

公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 3 款規定：「原議決所憑之刑事裁判，已經確定裁判變更者。」是指原懲戒處分是依據刑事判決而懲戒，後來刑事判決聲請再審而改判無罪，因原懲戒處分已無所附麗，即應受刑事再審改判之拘束，可依本款聲請再審議。

公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 4 款規定：「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。」刑事判決認定之事實，與懲戒事實之認定不一樣，如果受刑事判決的拘束，而變更懲戒事實，則有侵犯公懲會懲戒權行使的職權。公懲法草案第 83 條已刪除本款的規定，參考立法理由，「因第 51 條已明定懲戒法院自行認定事實，不受其他法院或機關認定之拘束，自不得再以該等原因移請或聲請再審，爰一併刪除之。」因此不可以認為，刑事判決的效力優於懲戒效力。

九、 依大法官釋字第 396 號及第 530 號之意旨，公務員懲戒委員會要法院化，您的意見如何？

詳書面資料。

- 十、 現行公務員懲戒法準用刑事訴訟的規定，而公務員懲戒法草案則準用行政訴訟的規定，您認為準用何者較妥？依您的經驗懲戒案件涉刑事責任或行政懲處，何者較多？

公務員懲戒案件涉及刑事者較多，因此現行公務員懲戒法準用刑事訴訟法，如果準用行政訴訟法，功能不易發揮，比較沒有強制力。且草案有的準用行政訴訟規定，再由行政訴訟準用民事訴訟規定，有的又準用刑事訴訟規定（例如搜索、扣押），雜亂無章，似有不妥。

- 十一、 以 88 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日移送懲戒之被付懲戒人，其涉刑事貪污而無罪確定者達 50%，您對貪污犯的定罪率很低，有何意見？

刑事貪污犯的定罪率較低的原因，在於證據力，因為貪污罪的物證取得困難，而人證因證人的供述反復不一，基於罪疑唯輕的原則，因此大部分獲判無罪。

貪污犯的證據取得困難，要查證貪污所得之資金流向不易，如果在公務員服務法增訂「公務員財產與其正當所得顯著不符，無法證明其不符部分之來源者，應受懲戒。」條文，則公務員的財產所得與其正當所得顯不相當，而被付懲戒人又無法說明財產來源的原因時，即得依該條違反法定義務之規定，予以懲戒，將有助於澄清吏治。

附錄六：第 3 屆監察委員任期內，彈劾貪污個案共 34 案

編號	彈劾日期及案號	被彈劾人姓名、機關及職級	彈劾內容摘要	懲戒日期及主文	備註
1	88 劾 5	林昆堃 台南地方法官 簡任 11	台南地方法官林昆堃於 85 年 9 月間向承審案件之被告謝員、王員要求、賄賂；於 88 年 11 月至 85 年 1 月間，向常業賭博罪被告林員詐取新台幣（下同）550 萬活動費；於 87 年 7、8 月向常業賭博罪被告蔡員詐取 800 萬活動費。	88、7、2 依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。	收賄
2	88 劾 8	鄭濟世 財政部保險司司長 簡任 12	財政部保險司司長鄭濟世對國內外保險相關業者，負管考監督之責，其對職務上有利害關係之業者，未避嫌猶利用職權接受不當招待，攜眷住宿花蓮美侖總統套房，行跡招搖，招致訾議。	89、6、30 記過 1 次	接受不當招待
3	88 劾 9	黃金柱 國立台灣體育學院校長 簡	國立台灣體育學院校長黃金柱非專任教師及導師，自 87 年 8 月至 88 年 4 月領取 11 萬 7 千元；又未經許可兼任財團法人富邦文教基金會之「富邦公牛棒球隊」管理委員會主任委員職務，自 85 年 12 月至 88 年 4 月，每月支領津貼 1 萬 5 千元，合計領取 43 萬 5 千元；另依該院體育館外借日數按日支領 1 千元，合計領取 7 萬 1 千元，上開行為戕害教育形象，核有違失。	88、11、19 記過 2 次	接受不正利益
4	88 劾 13	何禮明 中央造幣廠廠長 第 15 職等	中央造幣廠廠長何禮明對於副廠長盧荊州與廠商勾結，未盡監督之責，查副廠長盧荊州於 83 年以代銷售理福公司生肖紀念章給予佣金方式，收受林偉標致贈之現金 50 萬元，又自 84 年 86 年向理福公司收取銷售紀念幣之差價計 2,396,550 元。	92、12、31 記過 2 次。 （ 92 鑑 10216）	屬下接受不正利益
5	89 劾 5	王光清 台東縣達仁鄉鄉長 簡任 10	台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，圖利特定廠商浪費公帑 976 萬元，又對於所屬張中興技士圖利廠商亦疏於監督。	89、4、14 依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。	圖利及怠於監督。

6	89 年劾 11	張振興 板橋地院檢察署主任檢察官簡任	板橋地院檢察署主任檢察官張振興，以現金 200 萬元貸予違法電玩業者周人參，並按月收取 6 萬元之厚利。	89、8、18 休職 3 年。	接受不正利益
7	89 年劾 15	謝永豐 彰化醫院院長簡 10 頻國森 該院代理外科主任薦 9 梁垠盤 該院婦產科主任薦 9	彰化醫院院長謝永豐，飲用政府推動醫藥分業政策，與該院代理外科主任頻國森及婦產科主任梁垠盤等，勾結健保特約藥局，製作不實之診斷紀錄及處方箋，以詐取 20 萬餘元之不法利益。	89、10、20 依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。 頻國森刑事判確定後，公務會於 90、4、6 議決記過 2 次。	詐取財物
8	89 年劾 28	陳滄楠 台中縣警局和平分局局長 警正 2 階 1 級	台中縣警局和平分局局長陳滄楠，以不實單據報銷震災工作補助款 77 萬餘元，並自 88 年 10 月至 89 年 3 月間，前後 4 次侵占上開公款 740 萬元，涉嫌貪污，遭羈押起訴。	90、2、16 休職 3 年	不實單據報銷 侵占公款
9	89 年劾 29	林松年 內政部專門委員簡任 11	內政部專門委員林松年利用職權，為賴欽聰關說，圖利賴員向業者詐騙活動費 581 萬餘元，取回海關押款 1,138 萬餘元，並以同一手法進口管制石材價值約 1,547 萬元出售牟利，事後賴員招待林松年至「黑美人大酒家」飲酒作樂。	89 澄 3075 依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。 91、7、8 降 2 級改敘。	圖利 接受不當招待
10	90、1、17 90 年劾 1	吳朝豐 南投縣中寮鄉長簡 10	南投縣中寮鄉長吳朝豐涉嫌偽造文書圖利特定包商、利用中寮鄉將所工程機會修後個人別墅，直接圖利、侵占救災物資、侵占四輪傳動車、收取公共工程回扣等。	90.11.23 90 澄 3078 依公務員懲法第 31 條但書規定，「停止審議程序」。 92、11、24	圖利 侵占 收取回扣。

				因死亡而不受理。	
11	90、4、16 90 年劾 2	陳進 交通部雙和 電信局局長 簡 11 張國榮 股長薦 9	交通部雙和電信局局長陳進、股長張榮國 2 員假借召開中、永和地區及新店、文山地區 82 年度電信地下化工程協調會名義，以偽造之會議紀錄及不實之憑證，向雙和電信局詐領新台幣 15 萬 9 千餘元花用，違法事證明確。	本案刑事判確定後，公懲會以 91 鑑 9611 陳進撤職停止任用 2 年 張國榮撤職停止任用 1 年	詐領財物
12	90、12、11 90 年劾 14	丁原進 內政部警政署署長 警監 1 階	內政部警政署署長丁原進於警政署署長任內購入台北市文山區軍功路世界山莊房屋，購屋資金來源無法合理解釋，借款免息涉有不正利益，其向林姓友人借鉅款 2 千萬元現金用以支付部分購屋款，惟丁員無法釐清歷次借款日期、金額與購屋繳款日期及金額之關聯性，且前後說詞不一，無足採信其繳款之現金來源係林先生之借款。	91、4、12 公懲會 91 鑑 9652 丁原進降 1 級改敘（購屋款 2,503 萬元來源不明）	涉不正利益
13	90、12、18 90 年劾 15	丁杉龍 高雄縣政府 環保局局長 簡 10	高雄縣政府環境保護局前局長丁杉龍於高雄縣美濃鎮 B O O 小型焚化爐規劃興建及營運期間，偽造文書、圖利廠商、行事草率、監督不周、審核不力、管制疏漏，招致民眾包圍該焚化爐抗爭持續至今，嚴重浪費社會成本及斲傷政府形象，其違法失職之事證明確。	93、12、27 降 1 級改敘。	圖利
14	91、3、5 91 年劾 3	殷宗文 國 家安全局前 上將局長 丁渝洲 國 家安全局前 上將局長 徐炳強 國 家安全局會 計處前少將 會計長 趙存國 國	國家安全局局長殷宗文、丁渝洲、會計長徐炳強、趙存國明知該局「奉天」情報專案經費未依規定照正常機關會計內部控管機制處理，而該經費之來源、運用方式及用途均屬極機密，其監督、審核尤應倍於一般經費之嚴謹，惟局長殷宗文、丁渝洲、會計長徐炳強、趙存國怠忽職責，既未建立健全之控管制度，復疏於監督、審核，長期以來竟命由劉冠軍負責該經費收支兼會計工作，形成劉員管錢又管帳之情事，致劉員 5 年餘來恣意妄為，挪用侵占公款	920808 議決	侵占

		家安全局會計處前上校專門委員林四渝 國家安全局政風處簡任第12 職等處長劉冠軍 國家安全局會計處前中校科員	達1億9千2百20萬零7元，並以洗錢方式掩飾隱匿不法所得、購置豪宅及鉅額資金短線進出股市等，造成機關財產損失；89年5月26日該局政風處內簽研析意見已查覺劉員將數千萬元鉅額現金存置於國安局保險庫而捨棄銀行利息收入之疑點，顯有違常理，處長林四渝竟未深入查核即予簽結，草率輕縱；國安局要求劉冠軍配合查帳期間，局長丁渝洲未指示所屬對劉員行蹤採取積極嚴密之注意，致其潛逃出境，徒增本案調查之困難，對該局情報工作及國家安全影響至鉅；徐炳強、劉冠軍及趙存國對該經費移交、接交草率，流於形式，會計長徐炳強、趙存國清查帳戶未盡確實，致該局多次對外聲稱「該局公款未短少，劉員應無侵占公款事實」，貽誤查辦，喪失機先；又會計長徐炳強明知趙存國、劉冠軍請慰勞假赴日旅遊，竟違規擅權核批同意渠等持掩護護照「趙振平」、「劉治平」赴日觀光，而趙、劉二員明知違規仍具切結書持掩護護照赴日旅遊；另劉冠軍受託代匯美金，收受趙存國等新台幣3百87萬9千8百50元，而逕自該局美金帳戶公款給付趙員美金外匯12萬7千元，公、私款不分，並有非法買賣外匯之嫌等；經核均有重大之違法失職。		
15	91、4、9 91年劾4	張燦鑒 台南市長簡	前台南市長張燦鑒於88年度與88下半年度及89年度未謹守行政分際，專就都市計畫3之37號既成道路內，專就黃郁文議長以其妻張素貞等人名義蒐購未久之既成道路土地，編列鉅額預算並辦理選擇性徵收，使台南市議長黃郁文等人獲取鉅額利益，明顯違反平等原則，且有圖利他人之情事。台南市政府就本件土地徵收案於88年度編列預算5千5百51萬5千元後，88下半年度及89年度隨即再編列預算高達2億2千萬元，約占該年度所有徵收土地補償款4億6千9百20萬元的47%，連續2	尚未議決	圖利

			年度該府發放補償金額高達 257,944,368 元，致使特定人士獲取高額利益，明顯違反平等原則，有圖利他人之情事。		
16	91、10、30 91 劾 6	陳榮發 台北市動產質借處處長簡任 10	台北市動產質借處處長陳榮發長期疏於監督，內部管理機制不彰、考核不確實，致發生所屬北投分處及士林分處所屬業務員樂美芬及助理業務員陳迺瑤 2 人盜取客戶質借物及以「質空借實」方式詐取公款 2 千 2 百 88 萬 2 千元，嚴重影響機關聲譽及造成巨額公帑損失，事證明確。	92、6、20 不受理 (受懲戒人死亡)	屬下侵占
17	91、11、18 91 劾 10	陳文基 內政部營建署東區工程處處長，薦任 9 林宗寶 內政部營建署東區工程處台東工務所主任，薦 8 曾江森 內政部營建署東區工程處台東工務所工務員委 5 郭仲智 內政部營建署東區工程處光復工務所主任，薦 8	內政部營建署東區工程處處長陳文基、光復工務所主任郭仲智、台東工務所主任林宗寶及工務員曾江森於 89 年間辦理國防部委託專案管理台東縣岩灣新村改建工程案未依規定確實監工，致該項工程偷工減料，期間並有人接受廠商招待赴泰國及酒店，索賄及圖利 1 千餘萬元等違失事實，違反公務員服務法之規定，依法提案彈劾。	尚未議決	圖利 接受不當招待 索賄
18	本案不公開	于永廷 外交部駐南非代表處業務組副組長簡任	外交部駐南非代表處業務組副組長于永廷，違法詐領配偶眷屬補助費。	降 2 級改敘	詐領
19	92、2、18 92 劾 4	郭溪東 中央信託局	中央信託局台北分局經理郭溪東於 85 年 4 月 1 日，承作路明電子股份有限公司授信	92、5、9 停止審議	圖利

		台北分局經理 簡 10	案件，違反該局授信手冊規定，並令屬員將未經解質之訂存單重複質借，違法核貸新台幣 1 千萬元，致嚴重損害該局權益，核有圖利違失事實。	92、8、22 92 鑑 10102 公懲會因本件刑事確定，褫奪公權 3 年，而免議。	
20	92、3、4 92 劾 5	江銘等 陸軍第六軍團司令部少將參謀長	為陸軍第六軍團少將參謀長江銘、上校副參謀長陳寶松、陸軍總部後勤署上校副署長梁惟華、第六軍團司令部工兵組前任上校組長王世宗、工兵組前任少校工程官吳光宗、第六軍團司令部工兵組上校組長林有孝、工兵組少校工程官臧其偉、第六軍團步兵第一五二旅上校旅長汪輝龍、中校參謀主任張景陽等 9 位，於 89 年 4 月間起辦理第 152 旅位於宜蘭縣三星鄉「紅柴林營區圍牆及排水溝新建工程」，因未恪盡部隊主管監督、督導及執行之責，且涉嫌違法圖利承商，致本項工程發包、施工、監工、驗結等過程，核有嚴重違失，並發生接受不當關說及收受不正當利益等情事，致承商得以乘機盜採營區國有有價土石外運獲取鉅額不法暴利，嚴重損及軍方權益及國軍整體形象，違失事實明確，情節重大，核以違反公務員服務法多項規定。	1、92、3、5 93 澄 3120 梁惟華、王世宗、吳光宗部分，因本件刑事未確定停審議程序。 2、93、3、5 93 鑑 10269 張景陽記過 1 次、江銘、汪輝龍均申誠。陳寶松、林有孝、臧其偉均不受懲戒。	圖利 收受不正 利益
21	92、3、31 92 劾 8	陳友武等 國防部中山科學研究院中將院長	國防部中山科學研究院中將院長陳友武、院長參謀室上校主任高天賜、院長參謀室機要秘書組中校組長董超杰、中校秘書李筱明等 4 人於任職期間，涉嫌以不實單據辦理結報詐取公款供私人花用；並以致贈外賓禮品名義添購個人西服；又院長配偶王璐璐參與該院之花卉採購，竟仍予包庇縱容，違反政府採購法規定；，另配合王女以偽造農民收據或其他採購單據訛詐公款；尚涉嫌詐取公款支付個人赴美旅費；此外，高天賜等 3 人並以在職訓練名義詐	93、4、16 92 澄 3124 因本件刑事未確定停審議程序。 95、11、27 董超杰因褫奪公權而免議。	詐取公款

			取公款，充為個人在外修習學位之費用，經核渠等違失事實明確，情節洵屬重大，顯已違反公務員服務法規定。		
22	92、5、23 92 劾 11	趙家光等 台灣高雄地方法院法官兼庭長簡任	台灣高雄地方法院法官兼庭長趙家光，與該院法官陳信伍 2 人，主動聯絡毒販趙仲造，要求電召渠等指定之酒店女子，前往電玩業者陳金墩所有私人招待所陪侍招待飲宴，並邀該院候補法官李怡諄同往，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項；事後法官兼庭長趙家光復與候補法官李怡諄、台灣高雄地方法院檢察署檢察官陳正達共同商議，意圖湮滅事證；檢察官陳正達，身為執法人員，未能謹言慎行，而與有爭議性之人物往來，卻隱瞞其曾與法官兼庭長趙家光等司法人員共赴電玩業者私人招待所接受招待之事實，復於事後請託另因他案停職之高雄縣警察局少年隊偵查員黃胤鵠出面說項，並指導其湮滅事證，知法玩法；經核渠等行為，均已嚴重斲傷司法、檢察風紀及政府形象，違反公務員服務法及法官守則、檢察官守則等規定。	93、3、12 93 鑑 10278 陳信伍休職 2 年。趙家光休職 1 年。陳正達降 1 級改敘。李怡諄記過 1 次。	接受不正招待
23	92、7、9 92 劾 14	黃熾楷 行政院衛生署花蓮醫院院長簡任	行政院衛生署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，竟製成茶包型態，宣稱其具有「補精」、「益氣」等療效，非法對外公開銷售，從事商業行為，濫用職權、營私牟利、有辱官箴，違反公務員服務法相關規定。	93、4、30 92 鑑 10321 黃熾楷記過 2 次。	濫用職權營私牟利
24	92、7、29 92 劾 15	王文正 高雄市政府民政局局長簡 13	高雄市政府民政局局長王文正，徇情辱職，以大規模賄選方式，違法協助朱安雄競選高雄市議會議長，敗壞選舉風氣，嚴重損及政府形象，核有重大違失；另王員於 91 年 4 月間以一張 550 萬元的支票，向所轄寺廟玉皇宮借調現金 550 萬元，因王員係主管廟宇的主管業務首長，所以不敢叫他還錢，王員利用主管官署職權，弄權營私，有違公務員服務法第 6 條規定。	93、7、19 撤職並停止任用 2 年。	圖利

25	92、11、11 92 劾 21	蔡碧雲 南投縣政府 計畫室主任 簡 10	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（又稱南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心）」新建工程，規避公開招標之程序，採取限制性招標，指定特定廠商辦理，且於尚未完成土地地目變更編定及請領建造執照前，即違法施工興建及使用；另辦理「九二一震災週年紀念重建成果展」有關廣告文宣、印刷品、旗幟製作等採購案，指定特定廠商，分批辦理採購案件，事後意圖掩飾補辦相關採購程序，違背政府採購法應辦理公開招標之規定，事證明確，核其所為違反公務員服務法之規定。	93、4、30 92 澄 3140 因本件刑事 未確定停審 議程序。	貪污第 6 條第 1 項 第 4 款-圖 利
26	92、12、9 92 劾 24	潘丁白 經濟部加工 出口區管理 處處長 簡 13 劉承志 建管地政科 科長 (薦 9，現任 雲林縣政府 參議，簡 11)	經濟部加工出口區管理處處長潘丁白無視法令限制，率與日月光半導體製造股份有限公司簽訂「合作興建多功能儲運廠房大樓契約書」；且為掩飾前揭違法行為，與第二組建管地政科科长劉承志，違法指示下屬研定「建築基地使用容積率超出法定容積率之回饋辦法」，復未依該辦法辦理回饋，違法核准建築執照，事涉違反建築法、建築技術規則、高雄市建築管理自治條例、加工出口區建築管理辦法、都市計畫法高雄市施行細則與經濟部楠梓加工出口區綱要計畫等相關法令規定。另潘丁白未經公開招標甄選程序，逕將楠梓加工出口區社區土地租予不具承租資格之中華民國加工出口事業勞資關係協進會，又未經報核，即任意調降法定租金率，違反加工出口區設置管理條例、國有財產法、楠梓加工出口區社區土地租用辦法、加工出口區土地租用及費用計收標準、86 年度房屋及土地之當地一般租金標準、高雄市市有土地出租租金率計收標準及陳報經濟部核定之土地開發規劃報告之開發方式等相關規定，事證明確，情節重大，均有違公務員服務法之規定。	93、4、16 92 澄 3144 因本件刑事 未確定停審 議程序。 高雄地檢署 依貪污治罪 條例第 6 條 第 1 項第 4 款規定，具 體求處潘丁 白有期徒刑 12 年併褫奪 公權 8 年。 劉承志有期 徒刑 6 年併 褫奪公權 3 年。	貪污第 6 條第 1 項 第 4 款-圖 利
27	93、1、6	李有豐	花蓮縣豐濱鄉港口國小校長李有豐明知辦	93、3、19	圖利

	93 劾 1	花蓮縣豐濱鄉港口國小校長簡	理採購案件及招標事務，應依政府採購法及相關規定辦理，竟於辦理 90 年度及 91 年度改善教學環境設施及設備工程採購案件時，未依法辦理，明顯違反公務員服務法相關規定。	93 澄 3145 因本件刑事未確定停審議程序。	
28	93、3、9 93 劾 3	謝守仁 台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 14 職等	台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，涉嫌於任職該公司物流暨油品事業處副處長及處長期間，利用職務上機會及權力，連續向廠商要求多項賄賂及不正利益，復利用渠負責監督辦理「台糖高雄物流園區裝潢工程」案評選競標廠商之機會，主動向廠商索賄，弄權營私，有辱官箴，核有重大違失。	93、4、30 93 澄 3150 因本件刑事未確定停審議程序。	索賄 不正利益
29	93、4、13 93 劾 4	張晉德等 國防部陸軍總司令部化學兵署前少將署長	為張晉德利用職權指示彭耀平、李平貴、賴清安、郭政彥等 4 員，假借採購及發放團體獎勵金等之名義，以不實之憑證，詐取各業管經費及團體獎勵金，以支付張晉德私人開銷；黃喜為掩飾張晉德違法行為而偽製公文書，違法事證明確。	94、2、4 94 鑑 10493 張晉德休職 1 年。 彭耀平記過 2 次。 黃喜、李平貴、賴清安、郭政彥各記過 1 次。	詐領財物
30	93、5、4 93 劾 5	林光銘 行政院消費者保護委員會消費者保護官簡 11	行政院消費者保護委員會消費者保護官林光銘，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，並由該基金會每月支付行動電話費用，又接受殯葬業者徐仲祥每月新台幣（下同）10 萬元固定酬勞；復於 89 年至 92 年間分別收受徐仲祥售屋款項 950 萬元、台北縣林口鄉頂福陵園 20 坪墓位、711 萬元匯款及頂福陵園事業股份有限公司 50 萬元股權等利益，核有重大違法。	94、2、25 93 澄 3153 因本件刑事未確定停審議程序。	收賄
31	96、6、1 93 劾 8	張茂松 台北榮民總醫院院長 師一級 易屏東	為台北榮民總醫院院長張茂松、秘書室主任易屏東、會計室主任鄭延國等 3 人，對於慶齡基金二九二九專款，未依規定納入機關正常會計內部控管機制處理，對專款之相關投資亦疏於監督、審核，決策草率，	94、4、1 94 鑑 10522 易東屏撤職並停止任用 1 年	主管監督 不周 屬官侵占

		秘書室主任 簡 10 鄭延國 會計室主任 簡 10	任憑易屏東個人操作，毫無規劃評估機制，致公款遭受 1 億 369 萬餘元之巨額損失，易員復乘職務之便挪用侵占公款；嗣主管機關查核帳外帳時，上揭人員竟對該筆經費予以隱匿不報，恣意妄為，事證明確。	張茂松與鄭延國均申誠	
32	93、9、14 93 劾 12	黃清藤 交通部台中港務局局長 簡 13 張建隆 機務組組長 顏丁輝 棧埠處機具所主任 陳榮德 棧埠處機具所幫工程司 翁永昌 環保所課長	交通部台中港務局局長黃清藤、機務組組長張建隆、棧埠處機具所主任顏丁輝、棧埠處機具所幫工程司陳榮德、環保所課長翁永昌於 86、87 年間辦理廢料絞碎機、220 噸陸上移動式起重機及 99 號廢鐵碼頭機械設備之採購，明知廠商意圖進行圍標，卻設立特殊規格、配合廠商綁標，並提高及洩露購案底價、張建隆另袒接受廠商賄賂 500 萬元，均有違公務員服務法之規定。	93、12、10 93 澄 3164 因本件刑事未確定停審議程序。	集體收賄 張建隆 (任期 86、3、20 — 92、10、 31，92、 11、1 退休)
33	93、11、9 93 劾 16	宋宗儀 台灣台南地方法院檢察署檢察官 簡 11	台灣台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；且不惟沉溺豪賭，更自行開設賭場抽頭營利；復替電玩業者關說案情、出入有女陪侍之不正當場所，違失情節重大，依法提案彈劾。	94、1、21 93 澄 3169 因本件刑事未確定停審議程序。	收受賄賂 1,150 萬元。
34	94、1、 94 劾 2	江蓉華上校 國軍花蓮總醫院病理部主任	國軍花蓮總醫院病理部主任江蓉華上校居住公有房舍，卻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，有違公務員服務法規定。	尚未議決	貪圖不正利益 5,600 元

以上資料來源：監察院網站、公務員懲戒委員會網站、88 年-94 年彈劾案文彙編。

附錄七：公務員懲戒委員會之重大貪污個案

編號	職 稱	案號及裁判日期	主 文	理 由	備 註
1	雲林縣府課員	94 鑑 10483 940128	免議	犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款確定，處 1 年 10 月、緩 3 年、褫奪公權 3 年。 依公懲法第 25 條第 2 款免議。	詐取財物
2	高雄市府課員	94 鑑 10481 940121	免議	犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款確定，處 2 年 6 月、褫奪公權 2 年。 依公懲法第 25 條第 2 款免議。	侵占
3	台鐵 佐理	94 鑑 10482 940121	撤職並 停止任 用 2 年	犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款確定，處 5 年 6 月、褫奪公權 4 年。 依公懲法§9、11 撤職。	詐取財物
4	高雄縣政府環境保護局局長	93 鑑 10463 931227	降 1 級 改敘	圖利罪無罪判決確定。 違反公務員服務法第 7 條公務員執行職務，應力求切實之規定。(監督不周)	監察院移送 90 年劾字第 15 號彈劾案-以圖利廠商等違失。
5	台北榮民總醫院傳統醫學中心主任	93 鑑 10442 931126	降 1 級 改敘	彈劾意旨另指被付懲戒人有貪瀆情事一節，業經判決確定不能證明確有其事。 另違反公務員服務法第 5 條、第 7 條規定公務員應誠實、謹慎及執行職務應力求切實之旨。	監察院移送 彈劾理由：以欺上瞞下之手法，公器私用，營私舞弊。
6	屏東縣政府建設局技士	93 再審 1413 931119	原議決 撤銷。 不受懲 戒。	84 年 12 月 22 日鑑字第 7850 號議決降 1 級改敘，惟後無罪判決確定，聲請再審議。	
7	台灣鐵路管理局高雄運務段斗南站運務工	93 鑑 10435 931119	記過 2 次	貪污罪變更法條為業務侵占。 違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實之規定。	業務侵占
8	屏東縣枋寮地政事務所前主任，前課員、課長	93 鑑 10433 931105	主任不 受懲 戒。 課員、 課長均	83 年間以圖利罪提起公訴，主任無罪，前後任課長圖利罪，均處 5 年 6 月，褫奪公權 3 年。 依公懲法第 25 條第 2 款免議。	圖利

			免議。		
9	公務局工 務事	93 鑑 10426 931029	免議	犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款確定， 處 2 年、緩 4 年、褫奪公權 4 年。 依公懲法第 25 條第 2 款免議	詐取財物 (浮報工 時)
10	村幹事	93 鑑 10419 931015	免議	犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款確定， 處 5 年、褫奪公權 3 年。 依公懲法第 25 條第 2 款免議	侵占
11	榮家保健 員	93 鑑 10402 930924	降 1 級 改敘。	犯業務侵占確定。 處 7 月、緩 2 年。	業務侵占
12	殯儀館幹 事	93 鑑 10396 930917	免議	台灣高等法院高雄分院 92 年度重上更 (7) 字第 4 號刑事判決被付懲戒人連續依據法 令從事公務之人員，侵占公有財物，處 5 年， 褫奪公權 3 年，並經最高法院 93 年度台上 字第 3498 號刑事判決確定。 本案應予免議。	侵佔公款
13	省自來水 主任	93 鑑 10391 930910	記過 1 次。	犯貪污貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款利 用職務上之機會詐取財物無罪，另有偽造文 書罪處 1 年 6 月。 依公服法第 5 條、第 7 條所定公務員應誠 實，執行職務應力求切實。	詐取財物
14	工兵組前 任少校工 程官	93 鑑 10394 930910	記過 2 次。	核彈劾意旨，被付懲戒人 89 年 4 月間涉 有洩漏工程底標、收受不正利益、圖利特定 廠商等判決無罪確定。 怠忽職守，未切實執行職務及接受宴飲招 待等違失係違反公務員服務法第 5 條、第 7 條規定公務員應謹慎、不得有足以損失名譽 之行為及執行職務應力求切實。	收受不正利 益、圖利。 監察院移送
15	林務局工 作站主任	93 鑑 10381 930820	不受懲 戒	刑事部分，業於 93 年 6 月 15 日經台灣高等 法院台中分院判決認被付懲戒人既未參與 清查長青伐區之工作，亦未會同點交東立伐 區之界木，且係依據通常程序而為公文之判 行，僅屬轉報之性質，復查無其他積極之證 據足證被付懲戒人有被打通關節而圖利業 商或明知為不實之事項而登載於其職務上 所掌之公文書情事等由，而諭知無罪之判決 確定在案。既經判決無罪確定，自難認有違 法情事，應不受懲戒。	圖利

16	高雄縣政府建設局技士	93 鑑 10374 930813	降 2 級 改敘。	被付懲戒人依據法令從事公務之人員，對於主管之事務，直接圖利罪，處有期徒刑 6 年，褫奪公權 4 年，有公務員懲戒法第 2 條各款情事，應受懲戒。	圖利 (公服法 28)
17	苗栗縣政府建管課職員(負責審查核發使用執照)	93 鑑 10370 930730	記過 2 次。	被訴貪污(圖利)及偽造文書犯罪均屬不能證明而無罪。 另違反公務員服務法第 5 條及第 7 條規定公務員應謹慎及執行職務應力求切實。	圖利
18	桃園縣龜山鄉山頂國民小學教師，借調至該縣府教育局國教課服務。	93 鑑 10342 930611	撤職並 停止任 用 2 年。	依貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款論處，依據法令從事公務之人員，利用職務上之機會，詐取財物罪，有期徒刑 7 年 2 月，褫奪公權 5 年，所得財物 140 萬元應予連帶追繳，發還被害人，確定在案。 觸犯刑法及違反公務員服務法第 5、6 條公務員應誠實清廉之旨及公務員不得濫權利用職務上之機會加損害於人之規定。	詐取財物 (公服法 28)
19	台灣省立中興醫院外科主治醫師	93 鑑 10339 930611	不受懲 戒	貪污案件無從證明其有偽造不實之診療紀錄、申報費用不實詐取財物情事，論知無罪確定在案。 按被付懲戒人違失證據不足者，應為不受懲戒之議決，公務員懲戒法第 24 條後段規定甚明。	81 間申報不實詐取財物，但證據不足。
20	財政部台北關稅局稽查組檢查課關員	93 鑑 10313 930423	不受懲 戒	負責旅客行李檢查，財政部以其於 81 年間連續收受旅客林進榮賄款，每次 3 千元，包庇林進榮攜帶大量應稅品通關。惟因證據不足無罪，依公務員懲戒法第 24 條後段議決不受懲戒。	81 年間連續收賄，但證據不足。
21	台北北縣烏來鄉衛生所護士長	93 鑑 10315 930423	記過 2 次。	86 年間製作不實之巡迴醫療計畫表，再向中央健康保險局申領報酬，處有期徒刑 1 年 2 月，緩刑 3 年確定在案。 除觸犯刑法外，並違反公務員服務法第 5 條、第 7 條公務員應誠實及執行職務應力求切實之規定。	刑法登載不實。
22	台北市稅捐稽徵處松山分處	93 鑑 10279 930319	不受懲 戒	自 85 年 9 月間起，利用職務之機會，經由陳女出面，向其轄區內 25 間餐飲酒店業者，按每年三節(春節、端午、中秋)，各收取 1	收受賄賂，但證據不足。

	稅務員			千元至 1 萬元不等之規費，再轉交被付懲戒人收受。惟因證據不足無罪，依公務員懲戒法第 24 條後段議決不受懲戒。	
23	陸軍第 6 軍團司令部少將參謀長等人。	93 鑑 10269 930305	丁記過 1 次。 甲、乙均申誠。 戊、丙、己均不受懲戒。	88 年間乙對所屬執行紅柴林營區圍牆及排水溝新建工程，私自核准承商將多餘土石外運，致肇生工程糾紛，未盡督導防範之責。 無刑法第 216 條「行使偽造公文書」及貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款「對於主管、監督之事務，明知違背法令，直接圖利他人」，且無具體事證證明被告等收受餽贈或不法利益，無積極證據足以證明被告犯罪，為無罪之諭知。甲、戊、丙、己不僅無刑事犯罪情事，且其等在處理外運土石之善後問題上，已盡其職務上之能事，無違失可言。	圖利，但證據不足。 監察院移送
24	台灣台東地方法院書記官	93 鑑 10262 930227	記過 1 次。	88 年間對於主管事務圖利案件不起訴處分，另被付懲戒人怠忽職責，違失事證已臻明確，核其所為，有違公務員服務法第 5 條及第 7 條所定公務員「應謹慎」及「執行職務應力求切實」之旨。	圖利不起訴
25	前台灣省政府住宅及都市發展局局長等人。	93 鑑 10251 930213	均免議	81 年間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，業經依修正前行為時貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款收賄罪及第 6 條第 1 項第 4 款直接圖利，各處有期徒刑，褫奪公權，所得財物沒收，確定在案。被付懲戒人等既因貪污行為經判刑確定，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，本會認為已無再為懲戒處分之必要均應予免議。	收賄、直接圖利 監察院移送
26	高雄銀行前苓雅分行經理	92 鑑 10168 921121	免議	依貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款對於主管之事務，直接圖利罪，有期徒刑 5 年，褫奪公權 3 年確定。宣告褫奪公權 3 年確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之規定，已不得任公務員，本會認無再為懲戒處分之必要，揆之首揭法條規定，本案應予免議。有公務員懲戒法第 25 條第 2 款規定情事，應予免議。	85 年間超貸圖利罪

27	新竹縣五峰鄉衛生所醫師兼主任（前任職該縣尖石鄉衛生所）	92 鑑 10160 921114	申誠。	明知已領有醫師不開業獎金者，不得在外兼業，仍於 87 年至 89 年間，在私立惠民醫院從事醫療業務，檢察官以其詐領不開業獎金行為，涉犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款之利用職務上之機會詐取財物罪，依法起訴，經台灣新竹地方法院刑事庭改依刑法第 339 條第 1 項之普通詐欺罪，判處有期徒刑 1 年，緩刑 4 年確定。核被付懲戒人所為，除觸犯刑法外，並違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實及第 14 條公務員除法令所規定外，不得兼任業務之規定。	涉犯貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款之利用職務上之機會詐取財物罪，改依刑法第 339 條第 1 項之普通詐欺罪。
28	福建省金門縣金寧鄉鄉長	92 鑑 10134 921003	免議	88 年間浮報差旅費，依貪污治罪條例第 5 條第 1 項第 2 款規定，利用職務上之機會，詐取財物罪，處有期徒刑 1 年 10 月，褫奪公權 2 年，緩刑 2 年確定。涉貪污行為既經判刑確定，參酌公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定已不得再任公務員，本案應予免議。	浮報差旅費—詐取財物罪。 監察院移送。
29	交通部郵政總局台灣中區郵政管理局嘉義郵局業務佐郵務工作員	92 鑑 10109 920829	撤職並停止任用 1 年。	自 91 年間販賣偽造之十竹齋郵票，及將該偽造之十竹齋郵票黏貼於「大宗函件彙計郵資單」上，將該大宗函件交付郵務人員投遞，以詐取與該偽造郵票面額同額之現金，共詐得現金 10 萬餘元，其違法失職事證已臻明確。核其所為，係違反公務員服務法第 5 條、第 7 條公務員應誠實、謹慎，執行職務應力求切實之規定，應依法酌情議處。	偽造郵票並詐取財物 懲先刑後（已起訴尚未判決）
30	國家安全局前局長、前會計長、前會計長等	92 鑑 10088 920808	已撤職並停止任用 5 年。丙撤職並停止任用 2 年。甲、戊、乙均申誠。丁	核甲、丙、戊、乙均有違公務員服務法第 7 條公務員執行職務，應力求切實之規定，丙另有違公務員服務法第 5 條公務員應謹慎之規定，已則違反同法第 5、6、7 及 19 條公務員應誠實清廉、不得假借權力以圖本身之利益、執行職務應力求切實、非因職務之需要不得支用公款之規定，應分別依法酌情議處，另丁應不受理。	劉冠軍侵占奉天專款案。 本懲戒案僅論處長官監督不周，至於劉冠軍侵占之刑責未論。 監察院移送

			不受理。		
31	台北縣淡水鎮鎮長	92 鑑 10047 920606	記過 1 次。	於 83 年間對宏得建設股份有限公司已符核發規定，故意延不核發，於捐款「財團法人淡水文化基金會」後，始予核發，其對主管之事務直接圖利淡水文化基金會及建商，惟嗣後改論處公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾罪，有期徒刑 1 年 2 月，緩刑 4 年確定。無積極證據足認被付懲戒人就正勝公司、水晶公司、宏得公司有圖利之犯行，惟有公務員懲戒法第 2 條各款情事，應受懲戒。	圖利罪證不足，改依偽文罪。 監察院移送
32	台北市政府財政局前局長 (於台北市稅捐稽徵處處長)	92 鑑 10041 920530	降 1 級改敘。	76 年間處理財團法人第一體育基金會涉嫌違章漏稅案，罔顧所屬再三簽請應補稅送罰之意見，且對上級單位函釋蓄意曲解，故違法令，致使政府損失鉅額稅收乙案，台灣高等法院刑法第 2 條從新從輕原則，適用 90 年 11 月 7 日修正公布之貪污治罪條例第 6 條第 4 款規定，認定其行為不構成圖利罪，而予無罪之判決。另違反公務員服務法第 1 條公務員應遵守誓言，忠誠努力，依法律命令所定執行其職務；第 5 條公務員應誠實；第 7 條公務員執行職務應力求切實之規定。	彈劾以涉圖利罪，惟法律變更而無罪。 監察院移送 76 年-92 年長達 18 年。
33	台北市政府環境保護局衛生稽查大隊技士(職司環保案件稽查工作)	92 鑑 9951 920214	甲 撤職並停止任用 2 年。 乙 記過 2 次。	90 年間涉嫌索賄，由機關移送，被付懲戒人等職司環保案件稽查工作，就其直屬轄區稽查工地之相關人員，基於職務特性本應避免無關公務之不當接觸。乙曾經對轄區廠商木成公司開過罰單，明知該公司工地主任段某希望他們高抬貴手不要開單，竟未避嫌，仍於下班後駕車與甲同往木成公司工地，雖不能證明與甲之索賄有犯意之聯絡，但已使段某更加相信甲所謂彼等 2 人各分 1 萬 5 千元之說詞為真(按前揭電話錄音中，就提到一人分 1 萬 5 千元事)，誤認係市府環保人員集體貪污，破壞公務員公正、廉潔之形象，核被付懲戒人乙所為係違反公務員服務法第 5 條公務員應謹慎之規定。	刑事索賄部分尚未判決，先依公服法懲戒。
34	台北縣政	91 鑑	撤職並	86 年 2 月間索賄，依貪污治罪條例第 5 條第	收受賄賂

	府工務局 都市計畫 課技士 (已於 86年6月 30 日退 休)	9905 911213	停止任 用1年。	1項第3款規定，收受賄賂罪，處有期徒刑 2年，褫奪公權1年，緩刑4年，確定在案。 除觸犯刑章外，並有違公務員服務法第5條 所定公務員應清廉。	
35	基隆高級 商工職業 學校前校 長 (已退 休)。	91 鑑 9859 911025	不受懲 戒	基隆商工前校長，於78、79學年度下學期， 先後代表學校向台南縣新營市慶堂公司及 國友公司購買學生教科書及工具書時，利用 職務上之機會，按購買書籍金額35%至40%， 分別於79年4月10日、80年2月5日，收 受上開公司致送之回扣1百萬元及30萬 元，以不違背職務收受賄賂罪提起公訴，於 91年4月25日，維持第2審無罪之判決確 定，此有最高法院91年度台上字第2327號 及台灣高等法院90年度重上更(8)字第47 號判決附卷可稽。其行政責任部分，被付懲 戒人始終否認有收受回扣情事，卷內復無其 他證據足證其有何違失行為，自應以證據不 足，議決不受懲戒。	教科書收回 扣無罪 監察院移送 78-91 長達 13年。
36	內政部 專門委員	91 鑑 9746 910705	降2級 改敘。	監察院移送被付懲戒人受請託介入非主管 業務，圖利他人，貪污治罪條例第6條第1 項第4款之對於主管或監督之事務，直接或 間接圖私人不法之利益罪嫌，判決無罪確定 在案。被付懲戒人被指涉嫌違反公務員服務 法第6條規定假借權力圖利他人違法失職部 分，證據不足。	圖利罪，證 據不足。 監察院移送
37	台中市南 區區公所 兵役課佐 理員	91 鑑 9736 910628	休職期 間1年。	負責辦理內政部加強照顧在營軍人家屬急 難疾病慰助金發放業務。90年間藉由其經手 發放在營軍人慰助金作業之機會，短發、未 發累計金額計約3萬元。台中地方法院以91 年度訴字第622號刑事判決論處罪刑。核其 所為，自係違反公務員服務法第5、7條公 務員應誠實清廉之旨及執行職務應力求切 實之規定，審酌其因家境貧困，為應急用出 此下策，且事後坦白自承，並將該款如數歸	侵占 懲先刑後

				還等情狀，依法酌情議處。	
38	郵政總局 台灣南區 管理局鳳 山郵局業 務士	91 鑑 9737 910628	甲撤職 並停止 任用 1 年。乙 不受懲 戒。	涉嫌利用投遞機會勾結偽造信用卡犯罪集團側錄銀行交寄之信用卡。乙無涉及信用卡之盜卡行為，不負行政責任，自不受懲戒。甲有公務員懲戒法第 2 條各款情事，應受懲戒。	懲先刑後
39	屏東縣政 府建設局 土木課課 長	91 再審 1228 910524	原議決 關於甲 部分撤 銷。甲 不受懲 戒。	於 81 年間因辦理該縣賽嘉童子軍營地建築新建工程公開招標一事，涉嫌違法失職。惟確定判決所認定之事實，與本會原議決所認定之事實，顯然相異，則聲請人依公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 4 款聲請再審議，自屬有理由。	依公務員懲戒法第 33 條第 1 項第 4 款（確定判決）聲請再審議。
40	內政部社 會司合作 事業科科 長	91 鑑 9653 910412	撤職並 停止任 用 2 年。	負有指導監督中華民國合作社聯合社權責，對全聯社補助經費之申請及核銷之簽擬、審核，違反相關補助作業要點規定，涉有圖利該社之嫌。惟台灣高等法院判決其無罪確定，其處理全聯社補助款案確有明顯應受懲戒之嚴重違失要難據以免責，有違反公務員服務法第 5、7 條公務員應謹慎、執行職務應力求切實之規定。	圖利
41	中華電信 專員	90 鑑 9521 901116	休職期 間 2 年。	85 年間被付懲戒人洩漏予徵信業者，以獲取 1 萬 2 千元。核其所為，違反公務員服務法第 4 條第 1 項公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏之規定，及同法第 5 條公務員應清廉之規定。	懲先刑後 涉嫌收受賄賂 1 萬 2 千元。
42	高雄縣美 濃鎮立托 兒所保育 員	90 鑑 9511 901102	撤職並 停止任 用 1 年。	於 87 年任出納員，負責管理鎮公所員工貸款、儲金之繳款業務，浮報差旅費，詐取 1 萬 1 千 8 百元台灣高雄地方法院 90 年度訴字第 870 號刑事判決，詐取財物罪，處有期徒刑 2 年，褫奪公權 2 年，緩刑 4 年確定，核其行為，除違反貪污治罪條例外，並違反公務員服務法第 5 條公務員應誠實、清廉之規定，應依法酌情議處。	浮報差旅費，詐取財物。
43	中華電信 技術員	90 鑑 9372 900427	休職期 間 1 年。	84 年間違反公務員服務法第 4 條第 1 項公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏及	洩漏祕密以 得利 懲先刑後

				第 5 條公務員應清廉之規定。	
44	彰化醫院 前外科代 理主任	90 鑑 9354 900406	記過 2 次。	86 年間製作不實之診斷紀錄及處方箋，以詐 取不法利益。經台灣彰化地方法院以 89 年 度訴字第 20 號以刑法第 216 條、第 213 條 等規定論處被付懲戒人連續公務員明知為 不實之事項，而登載於職務上所掌之公文 書，足以生損害於公眾及他人罪，有期徒刑 1 年 6 月，緩刑 5 年確定。另違反公務員服 務法第 5、7 條公務員應謹慎及執行職務應 力求切實。	行使偽文以 詐財 監察院移送
45	台灣省立 台東醫院 副院長 丙、秘書 乙、會計 室主任甲 等	90 鑑 9349 900330	甲降 2 級改 敘。乙 記過 2 次。丙 記過 1 次。	84 年間，副院長丙、秘書乙、會計室主任甲 等，依相關法令，負有對於採購及營繕工程 審核有無浪費公帑，價格是否合理，招標、 比價、議價是否符合規定，有無特殊原因指 定廠牌或規避稽核等不法情事之責，詎違背 法令，怠忽職守。刑事責任部分，雖均經檢 察官處分不起訴確定，惟其仍應負行政責 任。	工程發包發 生圍標、綁 標、虛列預 算，圖利。 監察院移送
46	交通部電 信總局前 總局長等 人。	90 鑑 9337 900316	均不受 懲戒。	77 年間涉嫌偽造文書及圖利易利信。惟經台 灣高等法院以 86 年度上更（1）字第 164 號 刑事判決無罪確定。此外又無證據資以證明 渠等確有違失行為，洵難令負行政咎責。	涉嫌偽造文 書及圖利， 無罪。 監察院移 送。 77-86-90＝ 9-4
47	國防部軍 務局營繕 服務處 長、總 務局中將 局長	90 鑑 9327 900302	乙降 1 級改 敘。甲 記過 1 次。	眷村改建及眷宅配售業務，利用職權圖利。 刑事確定事實，認被付懲戒人甲、乙尚無偽 造文書、圖利罪嫌，惟被付懲戒人等，對於 不符配售資格之尚殿杰配售「愛國新城」眷 舍一案，疏於審核，予以蓋章核稿、判行， 自屬違反公務員服務法第 5 條公務員應謹 慎、第 7 條公務員執行職務應力求切實之規 定。	偽造文書圖 利。 監察院移 送。
48	台灣台北 監獄前管 理員（已 於 89 年 5 月 23 日	90 鑑 9307 900216	撤職並 停止任 用 2 年。	88 年間違法為受刑人夾帶私信，並從中收取 報酬，因而發生楊瑞仁在監執行仍可炒作股 票之醜聞。有違公務員服務法第 5 條及第 6 條公務員應誠實、清廉，不得假借權力，以 圖本身或他人利益之規定。	圖利 懲先刑後

	辭職)				
49	台中縣警察局和平分局分局長	90 鑑 9309 900216	休職期 間 3 年。	以不實單據報銷震災工作補助款 77 萬餘元；並於 88 年間，前後 4 次計侵占上開公款 40 萬元，涉嫌貪污。被付懲戒人身為機關首長，直接綜理全分局業務，對所屬官警更有督導監督責任，竟不實核銷救災款及私自保管運用餘款，核其所為，自屬有違公務員服務法第 5、7 條公務員應誠實清廉謹慎。	偽造文書、 侵占 懲先刑後 監察院移送
50	台南縣新營市衛生所課員兼主計	89 鑑 9273 891229	休職期 間 3 年。	自 82 年至 87 年累計侵占公款金額為 475 萬餘元。被付懲戒人聲請在其所涉刑事案件判決前停止本件審議，核無必要。核其所為，顯與公務員服務法第 5 條、第 6 條規定，公務員應誠實清廉，不得假借權力以圖本身利益。	侵占 懲先刑後
51	林務局東勢林區管理處梨山工作站委任第五職等技術員	89 鑑 9242 891124	休職期 間 6 月。	依貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款判處依據法令從事公務之人員，侵占公有財物罪有期徒刑 2 年 10 月，褫奪公權 5 年在案，被付懲戒人不服提起上訴中，其刑事責任尚未確定，但其身兼合歡山莊副理，就職務上收受之遊客住宿費，竟不依法報繳，長達 3 個半月之久，行政上違失之責，則甚明確，所請在刑事判決確定前，停止審議程序，自無必要。核被付懲戒人之行為，違反公務員服務法第 5 條及第 7 條：公務員應誠實、清廉，執行職務應力求切實之規定。	侵占 懲先刑後
52	保安警察第 1 總隊第 4 大隊隊員（現已辭職）	89 鑑 9188 890907	撤職並 停止任 用 1 年。	自 87 年至 88 年間，連續以偽造文書及侵占達 125 萬餘元。係犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款侵占公有財物罪及刑法第 216 條、第 213 條行使公務員登載不實文書罪，處有期徒刑 2 年，褫奪公權 2 年，緩刑 4 年確定。核其所為，違反公務員服務法第 5、7 條規定：公務員應誠實清廉，執行職務，應力求切實。	行使偽造文 書及侵占
53	台灣銀行苓雅分行前經理	89 鑑 9179 890901	降 2 級 改敘。	於 79 年間，核准以陳國樑等人頭名義申請「購屋貸款」，徵信不實並高估押值，分批撥貸金額共計新台幣 2 億 1 千萬元，借款人於繳付 3 個月本息後，即未履約攤還，擔保品歷經 6 次拍賣無人應買，導致該行損失金	圖利

				額約為 1 億 6 千 694 萬餘元，被付懲戒人圖利部分雖經判決無罪確定。核係違反公務員服務法第 7 條公務員執行職務應力求切實。	
54	高雄縣政府建設局前技士	89 鑑 9163 890804	不受 理。	82、3 年間因辦理高雄縣政府發包燕巢鄉排水工程驗收工作，涉嫌貪污圖利。第查該員已於 89 年死亡，由台灣高等法院高雄分院判決公訴不受理確定，依公務員懲戒法第 26 條第 2 款之規定，應予不受理。	被付懲戒人死亡而不受理。
55	台北市大安區公所民政課幹事（現任辦事員）	89 鑑 9074 890317	撤職並 停止任 用 1 年。	侵占 88 年重陽敬老禮金 27 萬 8 千元，及曠職等情事。違反公務員服務法第 5 條、第 10 條公務員應誠實清廉、勤勉，及未奉長官核准，不得擅離職守之規定。	侵占 懲先刑後
56	高雄縣永安鄉公所前鄉長、財政課前課長、建設課前課長及建設課技士等人	88 鑑 9017 881230	丙降 1 級改 敘。丁 記過 2 次。 甲、乙 各記過 1 次。	被付懲戒人丁、甲、丙、乙等於 82、3 年間辦理北溝排水整治抽水站工程之委託設計比價及施工發包招標，技士乙偽造不實之比價記錄，而黃員明知上開三家公司未在鄉公所進行比價，仍於其職務上所製作之比價記錄表上，虛偽記載高捷公司等 3 家廠商在永安鄉公所進行比價，且由高捷公司得標之不實事項。丁、丙、甲明知乙所記載之上情不實，仍分別於該比價記錄表上簽名。核均有違反公務員服務法第 5 條、第 7 條公務員應謹慎及執行職務應力求切實之規定，應依法酌情議處。	行使偽造文 書、圖利 懲先刑後
57	台灣省彰化縣立花壇國民中學校長	88 鑑 9005 881210	記過 1 次。	明知彰化縣政府函令通知各國民中小學外訂便當不得收取任何手續費之規定，竟對於監督之事務，基於直接圖利之概括犯意，自民國 80、81 間，連續向承包該校學生制服、書包、皮帶之永富服裝廠、森茂工業社，及供應學生便當之花壇王子、中山、可口樂等便當社索取貨款 1 成之回扣，共 6 次合計新台幣 48 萬餘元，其中 3 萬餘元由黃員領取自用，其餘作為該校赴蘭嶼自強活動、新生訓練會餐、一年級導師會餐、中秋節贈送教師禮品、慰問管理組長等費用。 被付懲戒人收受之 3 萬餘元，係交予家長會長林溪做為學校設置鞦韆之工程費，尚非被	收取手續費

				付懲戒人私自使用，與貪污治罪條例對於主管或監督之事務直接或間接圖利罪之構成要件有間而無罪確定。 本件尚難認定被付懲戒人有移送書所載之圖利事實。彰化縣政府明令不得收取任何手續費，被付懲戒人未能切實遵照該項規定辦理，任由家長會代辦外訂便當，抽取一成費用，雖用於學校師生之福利，仍招致物議。被付懲戒人所為，顯然有違公務員服務法第5條及第7條公務員應謹慎、執行職務應力求切實之規定。	
58	國防部軍務局營繕服務處副處長（原前總務局眷管組上校組長）	88 鑑 8966 881022	撤職並停止任用1年。	於老舊眷村改建及眷宅配售業務，未依法令規定辦理，並利用職權圖利。處應執行有期徒刑2年，褫奪公權1年，緩刑4年，確定在案。 被付懲戒人之行為有違公務員服務法第6條公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益及同法第7條公務員執行職務應力求切實之規定。	圖利 監察院移送
59	前台北縣長甲、台北縣淡水地政事務所主任乙地政局地政課課長丙	88 鑑 8959 881008	甲記過2次。乙記過1次。丙申誡。	87年間甲於縣長任內兼任台北縣區段徵收委員會委員兼召集人並為會議主席，會後核定會議紀錄與當時裁定內容不符，致地政局長莊育焜得以協助大來紡織廠股份有限公司獲取不當補償利益；且爆發三芝鄉土地違法變更編定案及國立台北大學用地徵收補償案。乙明知李震東等所辦理坐落三芝鄉等4筆土地之變更編定申請案，所檢附之「土地改良證明書」有變造情形，卻未善盡審核職責，損及土地登記之正確性。及丙任意修改台北縣區段徵收委員會主席裁示內容，損及會議紀錄之正確性，且對主管業務未善盡職守，致大來公司得以藉機獲取不當補償利益。 被付懲戒人甲、乙、丙等違失事證已臻明確，核渠等行為均有違公務員服務法第5條、第7條，公務員應謹慎、執行職務應力求切實之規定。	圖利 監察院移送 懲先刑後
60	台灣省政	88 鑑	記過1	主任陳啟峰、前股長洪榮炘及甲辦理該處第	圖利

	府衛生處 總務室前 科員甲	8954 880923	次。	2 期 O A 辦公傢俱設備採購案，指定不實廠牌及特定規格，容任不具身分者參與審標並據以廢標，未確認投標廠商身分，圖利特定對象非法得標獲取不法利益。 被付懲戒人在刑事上縱不負圖利罪責，但行政咎責，仍無可辭，卸免行政咎責之認定。核其行為有違反公務員服務法第 5 條：公務員應謹慎，第 7 條：公務員執行職務，應力求切實之規定。	監察院移送 (87 年) 懲先刑後
61	人事局第 四處處長 甲	88 鑑 8936 880820	甲記過 1 次。 李玉梅 部分停 止審議 程序。	被付懲戒人擔任期間，辦理政府委託全聯社辦理公教人員工日常生活必需品進、供貨業務，其契約未就雙方之權利義務關係及違約條款加以切實規範。又於擔任輔導小組召集人期間，未依規定期間召開會議，積極處理全聯社遲延或拒絕提撥公教員工福利特別基金等事宜、拖延塞責，其行為違反公務員服務法第 5 條、公務員應謹慎勤勉及第 7 條：公務員執行職務應力求切實之規定。 李玉梅與全聯社之業務經理翁讚暹共同於 83 年間購買坐落台北市之房地，總價 4,189 萬元，被付懲戒人出資 6 百萬元，但所有權則登記在其名下，並由其居住使用，顯有假借權力圖利情事，違反公務員服務法第 5、6、7、17 條之規定移送審議，被付懲戒人已經檢察官依貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款、第 4 條第 1 項第 5 款之圖利及收賄罪嫌提起公訴，經法院判處有期徒刑 15 年、褫奪公權 3 年，尚未確定，其應否受懲戒處分，厥以犯罪是否成立為斷，為免刑事判決與懲戒處分兩歧，在刑事判決確定前，認有依公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書規定，停止審議程序之必要。	監督不周 圖利、收賄 監察院移送
62	台灣中小 企業銀行 董事長甲	88 鑑 8931 880813	休職期 間 1 年。	於擔任該行總經理期間，督導該行南投分行水里辦事處遷址台中地區營業，應省議員之關說，內定購買梁伯薰之華爾街資訊大樓作為新行舍，故意假借先租賃後購置方式，規避審計稽察，圖利梁柏薰。 被付懲戒人就本件遷址案既成立勘查小組	圖利 監察院移送

				前往實地評估，而對其評估結果，因不符己意，故意忽視不批，而另行交水里辦事處申請遷址，以達目的，致被檢察官依圖利罪嫌起訴，雖圖利部分獲判無罪，不負刑事責任，但其處事乖張，有欠謹慎，其行為有違公務員服務法第5條之規定，應予酌情議處。	
63	中央警察大學前電算中心代主任	88 鑑 8928 880806	撤職並停止任用4年。	甲負責年度二技班及大學部招生考試電腦閱卷試務工作，竟利用職務之便，收受賄賂竄改考生成績電腦檔案，使行賄考生錄取上榜被付懲戒人收受賄款，所涉行賄之考生暨竄改成績考生人數共有數十名，賄款高達數千萬元之違失事證，則屬明確。違反公務員服務法第5條公務員應誠實、清廉、第6條公務員不得假借權力，以圖本身或他人利益之規定。	收賂、 行使偽文 監察院移送 懲先刑後

附錄八：第 3 屆監察委員與第 4 屆監察委員的比較

編號	項目	第 3 屆監察委員	第 4 屆監察委員	備註
1	法源依據	86 年 7 月 21 日公布修正之中華民國憲法增修條文第 7 條規定，監察院設監察委員 29 人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期 6 年，由總統提名，經國民大會同意任命之。	民國 89 年 4 月 25 日公布修正之中華民國憲法增修條文第 7 條第 2 項，有關監察委員任命同意權，改由立法院行使。	
2	資格	依監察院組織法第 3 條之 1 規定	依監察院組織法第 3 條之 1 規定	
3	提名權	李登輝總統	馬英九總統	
4	同意權	國民大會	立法院	
5	當選委員	錢復、陳孟鈴、尹士豪、江鵬堅、呂溪木、李友吉、李伸一、林秋山、林時機、林將財、林鉅銀、柯明謀、馬以工、康寧祥、張富美、張德銘、郭石吉、陳進利、黃守高、黃武次、黃勤鎮、黃煌雄、詹益彰、廖健男、趙昌平、趙榮耀、古登美、謝慶輝等 28 人為第三屆監察委員；並以錢復為院長、陳孟鈴為副院長。	王建煊、陳健民、洪昭男、黃煌雄、錢林慧君、黃武次、高鳳仙、余騰芳、杜善良、劉玉山、林鉅銀、洪德旋、楊美鈴、周陽山、李復甸、葛永光、馬秀如、趙榮耀、李炳南、程仁宏、沈美真、吳豐山、劉興善、趙昌平、馬以工等 25 人，並以王建煊為院長。	
6	未當選者	張晉城	沈富雄、陳耀昌、尤美女、許炳進。	第 4 屆監察委員之不同意人數提高。
7	年齡	最高 64，最低 49，平均 57.93。	最高 69，最低 48，平均 59.68。	第 4 屆監察委員之年齡較第 3 屆提高 2 歲。
8	性別	男 26 人，比例 89.65%	男 19 人，比例 76%	第 4 屆監察

		女 3 人，比例 10.35%	女 6 人，比例 24%	委員之女性比例提高。
9	學歷	博士 8 人，碩士 8 人，大專 13 人，研究所以上學歷占 55.16%	博士 10 人，碩士 11 人，大學 4 人，研究所以上學歷占 84%	第 4 屆監察委員之學歷高於第 3 屆監察委員。
10	專長	法律、政治、新聞、數學、語文、農學、電機、土木、建築、都計、航太等 11 種，法學背景達 15 位，政治背景 3 人，其餘都 1 人。	財經、司法、外交、國防、教育、內政、交通、消費者保護、環境保護，司法背景達 8 位，政治背景 7 人，財經 4 人。	以法政專長居多。
11	適用條款	具有監察院組織法第 3 條之 1 第 1 款民意代表身分者有 12 人，加上 6 款具政治經驗者有 2 人，人數合計占 48.27%。	以監察院組織法第 3 條之 1 第 1 款身分者有 7 人，第 6 款有 3 人，人數合計占 40%。	以政治人物居多。
12	連任	連任 10 人，比例 34.48%。	連任 6 人，比例 24%。	連任比例降低。
13	政黨	國民黨占多數，民進黨次之，部分無黨籍。	國民黨占多數，新黨、民進黨次之，部分無黨籍。	仍以國民黨居多數。

第 3 屆監察委員資料來源，係李文郎〈第 3 屆與第 4 屆監察委員提名人之比較—兼論監察委員之提名原則〉。第 4 屆監察委員資料來源，係立法院議案關係文書院總第 265 號（97 年 6 月 25 日印發）。

附錄九：

第 4 屆監察委員未就職前，涉嫌貪污一覽表（自 94 年 2 月至 97 年 7 月）

一、政務官涉嫌貪污

編號	時間	事由
1	94.6	行政院金融監督管理委員會主任委員龔照勝於台糖公司董事長任內涉嫌違法分割招標，圖利他人。
2	94.11	行政院金融監督管理委員會檢查局前局長李進誠涉嫌股市禿鷹放空，檢察官依圖利罪起訴，具體求刑 8 年。
3	94.11	行政院金融監督管理委員會主委龔照勝、證交所董事長吳乃仁於 91 年接受遊戲橘子招待，前往韓國濟州島賭博案。
4	95.1	前行政院公平交易委員會副主委陳紀元、前經濟部商業司司長劉坤堂等涉嫌瀆職。
5	95.1	台南地檢署起訴前國科會副主委謝清志涉嫌南部科學園區減振工程涉有招標不法，涉嫌圖利特定廠商。
6	95.7	內政部政務次長顏萬進，涉嫌貪污圖利案。
7	95.12	前交通部長郭瑤琪，在任內辦理台鐵台北車站 2 樓招商案時，涉嫌收受前總統府顧問的南仁湖集團負責人李清波美金 2 萬元賄款的茶葉罐。
8	96.8	經濟部常務次長侯和雄涉嫌 7 大工程弊案。
9	96.8	故宮博物院正館整建工程 4 弊案，前院長石守謙、主任秘書薛飛源等人以限制性招標圖利廠商。用國內櫃冒充日本櫃展示國寶，將石守謙等人依貪污罪嫌起訴，分別求處 6 年至 18 年重刑。故宮正館整建工程原來預算 3 億 8500 萬元，後來因提高機電、空調、消防設備標準，陸續追加至 7 億 4600 萬元。
10	96.9	現任研考會副主委劉建忻因「游錫堃特別費案」被檢察官起訴。
11	96.12	行政院金融監督管理委員會前委員林忠正涉嫌洩漏金檢查核報告並替金控業者關說護航案。
12	97.3	行政院副院長邱義仁及交通部常務次長兼台灣郵政股份有限公司董事長何煖軒指示台灣郵政公司，以郵政儲金轉存新台幣 100 億元予陽信銀行，涉嫌圖利案。
13	97.5	前總統府副秘書長陳哲男涉司法黃牛案，一審判 12 年，陳另涉賣官、SOGO 股權經營權水餃宴案、泰勞仲介虐待等弊案。
14	97.7	前故宮院長及教育部長杜正勝、前人事行政局長李逸洋、前法務部長施茂林、前研考會主委考選部長林嘉誠、前人事行政局長銓敘部長朱武獻等 5 人，因特別費案偵查起訴。

二、民選縣市長、鄉鎮市長涉嫌貪污

編號	時間	事由
1	95.5	鶯歌鎮長蘇有仁因貪汙案被起訴。
2	96.3	中壢市長葉步樑涉及監視器貪瀆弊案被桃園地檢署起訴、羈押，求刑 20 年。又中壢市長葉步樑被檢舉刁難廠商，延遲「公九」公園工程估驗款項發放作業，事後廠商由市公所退休的李姓課長引見，親自將 200 萬元現金抱到市長葉步樑住家，事後相關估驗款請領上就變得順暢，桃園檢方認其有串證之虞向法院方聲請羈押，院方諭令 100 萬元交保，並限制住居和出境。
3	96.4	台北縣石碇鄉公所涉嫌圖利不法業者，開立不實捐贈證明，協助協助德意志銀行台北分行財務長詹翠芳、亞東醫院院長朱樹勳等 170-180 名富人逃漏稅捐高達 3 億 5 千多萬元。
4	96.4	台南市長許添財因處理地下街商場善後工程，被依貪污治罪條例起訴，求處重刑。
5	96.9	前橋頭鄉長李清福，被控於鄉長任內，將鄉內工程分割成 2 百萬元以下的小工程，規避公開招標，再指定特定廠商圍標，收取回扣，共獲利 8 百多萬元，高雄地院依貪污罪處刑 20 年，褫奪公權 10 年，併科罰金 1 千萬，876 萬餘元貪污所得追繳。
6	96.12	台南縣六甲鄉長沈進忠，經台南地檢署 1 年多監控蒐證，發現其涉嫌利用職權舞弊收賄、經營賭場且擁槍自重，並於 96 年 12 月 3 日遭到羈押禁見。
7	97.2	甲仙鄉前鄉長李宗保涉嫌圖利包商，超挖北勢坑野溪河床砂石，昨天被高雄地檢署依違反貪污治罪條例起訴，至承包商超挖近 3 萬立方公尺砂石，獲取 176 萬餘元不法利益。
8	97.4	茄荳鄉前鄉長李明朗 87 至 95 年辦理茄荳鄉公有市場、停車場及道路等工程涉嫌圖利特定廠商，並向地主索取 1750 萬元土地補償金的回扣，高雄地檢署依違反貪污治罪條例罪起訴，並求處 20 年有期徒刑。
9	97.5	三峽鎮長陳佳烜、陳賴秀桃夫婦涉嫌長期與花店業者曾國基等人，浮報花價請款金額及收受回扣，檢方依貪污治罪條例及賭博罪起訴陳佳烜夫婦等 8 人，6 年多來鎮長夫婦共詐領公款 236 萬餘元。
10	97.5	花蓮市長蔡啟塔被控涉及「花蓮市多功能運動公園」，涉嫌收取回扣 140 萬元，被檢察官具體求刑 18 年。

三、其他涉嫌貪污

編號	時間	事由
1	94.3	台北縣警察局得和派出所爆發員警涉嫌貪污。
2	94.4	中華電信股份有限公司轉投資之中華投資股份有限公司前董事長胡錦標涉嫌掏空該公司 1 億多元資金。
3	94.6	雲林台西郵局經理黃貞樑涉嫌捲款近 3 千萬元潛逃澳門。
4	94.7	勁永公司涉嫌淘空及炒作案。
5	94.7	前台東醫院院長孫介山將台東醫院發包的工程底價洩露給同居女友王璧玉，讓王的工程公司順利包得工程，台北地方法院依貪污罪將孫介山及王璧玉均判處徒刑 8 年，褫奪公權 6 年。
6	94.9	新竹縣環保局前局長巫健次涉嫌貪污案，檢方查出，巫健次及所屬利用職權圖利崢豐等環保廠商標工程，收取不法利益上千萬元，將巫健次等人，分別依貪污等罪提起公訴，巫並被具體求刑 8 年，併科 100 萬元罰金。
7	94.9	陸軍後勤司令部、聯勤兵工整備發展中心採購弊案，前聯勤總部中將副總司令謝抗建、前陸軍飛彈光電勤務處少將處長姚凱林介入軍品圍標，坐收不法利益並幫廠商行賄，檢察官依貪污罪起訴，謝抗建被求刑 14 年，姚凱林被求刑 6 年。
8	94.9	澎湖地檢署檢察官徐維嶽涉嫌貪瀆。
9	94.11	前教育部軍訓處長宋文被控詐取公款支付個人房租、紅白帖，並賣官收賄案，台灣高等法院改依公務人員利用職務上行為收受不正利益罪，判處宋文有期徒刑 8 年、褫奪公權 2 年。
10	94.11	政府官員涉嫌介入高雄捷運工程自動收費系統招標。
11	94.12	經濟部國營會辦理國營企業民營化過程中之台灣機械公司船舶廠讓售東南水泥公司一案，疑似圖利業者案。
12	95.2	嘉義市警察局爆發集體貪瀆案按月向業者收取賄賂案。
13	95.2	高速公路電子收費系統，疑有圖利廠商案。檢署認定，前交通部長林陵三前機要祕書宋乃午，與精業科技前協理蔡錦鴻兩人，涉嫌收賄、行賄事證明確，上午依貪污、洩密罪嫌將兩人提起公訴，具體求處宋乃午 12 年有期徒刑，蔡錦鴻 4 年有期徒刑，蔡併科罰金 200 萬元。
14	95.2	外交部前北美司長秦日新及科長楊慶輝浮報宴請外賓經費涉嫌貪瀆。
15	95.3	台灣高等法院前庭長房阿生涉嫌賄款 60 萬元，承諾予以輕判案。
16	95.3	台北市政府工務局養護工程處員工涉及道路養護工程貪瀆弊案，接受廠商招待、驗收不實。
17	95.3	經濟部第七河川局官員及高雄縣員警，涉嫌接受砂石業者招待及行賄，包庇廠商超挖盜採荖濃河流域砂石，獲取不法暴利高達新

編號	時間	事由
		台幣 50 億元。
18	95.4	海巡署新竹海巡隊正、副隊長等人，疑有集體貪腐。
19	95.4	交通部台灣鐵路管理局承辦工程採購之官員涉嫌接受廠商招待及索取回扣並洩漏底價與放任驗收。
20	95.5	台大醫師趙建銘涉及台開內線交易案，又被檢調查出疑似違背職務，介入藥品採購關說收受不法所得的案外案。
21	95.7	台北縣政府警察局永和分局員警涉嫌包庇賭場，收受該賭場 5 千餘萬元賄款案。
22	95.7	台灣高等法院台南分院法官徐宏志審理周五六競選台南縣議會副議長賄選乙案，涉嫌收受被告賄款枉法裁判。
23	96.4	前國安局副局長辛尚志之子辛立仁以高出市場將近一倍的價格，奪得國安局槍枝購案，坐享暴利；國安局承辦官員則有圖利廠商之嫌，會計長、中校編審、顧問等都有涉案可能。
24	96.4	署立台東醫院精神科主任陳明哲涉嫌非法雇用無醫師執照人員協助看診，進而從中詐領健保費約 4、5 百萬元。
25	96.4	內政部營建署前公共工程組組長張和平（現任營建署國宅處組長），涉嫌結合台大土木系教授郭振泰、中國科技大學及台科大教授等 4 名評審學者，在公共工程評審前夕，多次接受飲宴或餽贈賄賂，圖利特定廠商「昭凌工程顧問」等多家公司獲得最有利標資格，涉及貪瀆弊端。
26	96.5	新聞局及農委會等機關，以限制性招標方式，獨厚三立和民視，其中民視自 95 年 1 月至 96 年 5 月，共承接各部會計畫達 1 億 4 千 2 百多萬元，而三立共接 9 千多萬元。又得標之金額與底價相近，疑有洩露底價，以圖利特定廠商。
27	96.5	台中縣中部科學園區后里基地土地徵收辦理地上物補償，爆發疑似農民搶種神秘果，官員涉嫌圖利弊端。據了解，93-94 年間張姓農民在中科預定地內向台糖承租 8 公頃餘土地大量種植神秘果。95 年間中科籌備處進行地上物查估補償作業，台中縣政府委託理德不動產聯合事務所辦理，先後估算 3 種版本，各為 138 萬餘、1,588 萬餘、4,243 萬餘元，張姓農民均不滿意，透過立委協調，後改由中國生產力中心辦理，估算為 9,539 萬餘元，台中縣政府認為太離譜，中科籌備處卻同意辦理，且將高價購入之神秘果開放民眾免費挖取。
28	96.6	財團法人國家實驗研究院太空中心主任吳作樂，涉嫌圖利特定廠商案。
29	96.6	亞洲水泥新城山礦場與太魯閣國家公園特別景觀區有 25 公頃土地重疊（採礦面積 19 公頃），該採礦權原於 86 年 11 月 22 日到

編號	時間	事由
		期，提出展期申請遭當時國家公園計畫委員會否決，詎行政院相關部門竟以水泥業生存為由，准其續租 20 年（至 106 年），高污染、高耗電的水泥業使得園區珍貴生態遭受極大破壞，無法再恢復。期間曾有環保團體關注園區內採礦問題，遭太魯閣國家公園管理處卸責推託；經濟部甚至編列鉅額補償金（95 年 9 千萬，96 年 3 千萬）補償園區內採礦場，更容許亞泥新城山礦場現仍可在國家園區內進行採礦作業，涉嫌圖利財團。
30	96.8	前台北市政府教育局體育處處長劉家增，明知東森巨蛋公司取得小巨蛋經營權後，未於限期內完成顯示看板工程，按合約應處 2 億 7 百餘萬元違約金，卻以各種理由阻止下屬發函處罰，涉嫌圖利東森巨蛋公司，遭檢方起訴求刑 5 年。
31	96.9	經濟部所屬台灣自來水公司董事長徐享崑，涉嫌索取工程回扣案。
32	96.9	高雄市小港區公所回饋金之運用發生廠商涉嫌圍標及官商勾結等弊端案。
33	96.9	台北市立聯合醫院婦幼、仁愛兩院辦理改建工程，台北市聯合醫院副院長吳振龍及聯醫工程局空間規劃與工程組長翁玉琴等人涉嫌洩漏底標、廠商借牌圍標、偷工減料、浮編（報）經費、圖利廠商、公務員索賄、不當追加預算、監造驗收放水，並違反政府採購法以限制性招標方式給特定廠商得標，該兩案之工程款達 4 億 1 千萬元，檢調漏夜偵辦中。
34	96.10	國立空中大學前校長黃深勳，涉嫌圖利廠商 8 千餘萬元，檢方依圖利罪起訴案。
35	96.11	交通部鐵路改建工程局局長鄭賜榮涉嫌圖利廠商案。
36	96.12	國有財產局現任副局長陳官保及前副局長蘇維成等人涉嫌圖利峻和、六德建設公司，將位於台北市杭州南路、潮州街附近的 5 筆老舊官舍，自 2004 年起先廉價出租給峻和建設的 5 名人頭，再以公告現值每坪 50 多萬的低價，將房地賤賣給上開 5 名人頭，再轉賣給六德建設，建成豪宅，涉圖利 3 億餘元。
37	96.12	陸軍第六軍團指揮官程士瑜中將涉嫌貪污及婚外情案。
38	96.12	財政部台灣省中區國稅局東勢稽徵所主任宋哲龍，涉嫌向業者索賄新台幣 600 萬元案。
39	96.12	台中縣東勢稽徵所主任宋哲龍，於 93 年擔任虎尾稽徵所主任期間，涉嫌與虎尾稽徵所營業稅股長劉鷹鑫唱雙簧，以協助廠商逃漏稅為由索賄 6 百萬再 2 人均分。
40	97.1	行政院國軍退除役官兵輔導委員會竹東榮民醫院家庭醫學科科主任邱金德醫師等醫師，涉嫌收取賄款，開立不實之巴氏量表案。

編號	時間	事由
41	97.3	牛頭牌沙茶醬創始人劉來欽，其位於台南縣龍崎鄉的墓園，因涉違法濫葬，其女婿蘇國課並涉嫌以 1 百萬元行賄官員，牽扯官商勾結內幕，台南檢調經搜索約談，昨將行賄之蘇國課及受賄之水利署中區水資源局主任李振輝、台南縣府前殯葬承辦人李嫦娥及其子李信輝等 4 人，以有串證和湮滅證據之虞，聲押獲准。
42	97.4	經濟部主導投資的華揚史威靈航太公司連年虧損，疑有圖利自肥案。
43	97.4	台北地檢署前檢察官柯金柱偵辦宏恩醫院及中華醫院弊案，涉嫌收賄 620 萬元，台北地檢署昨天依貪污、偽造文書罪嫌起訴，求處無期徒刑，褫奪公權終身。
44	97.4	台灣電力公司核一、核二廠「低放射性廢料儲存庫」工程，有台電人員涉嫌以綁規格標，將工程預算提高，並洩漏工程底價給特定廠商，讓廠商得標，圖利金額高達新台幣 39 億元，調查局台北市調查處 15 日約談台電核能發電處股長黃榮堂等人，依貪瀆罪嫌移送台北地檢署。
45	97.5	前衛生署台東醫院精神科主任陳明哲因涉嫌收取回扣、詐領健保費，不法獲利逾 2 億，遭檢方求處 30 年重刑。
46	97.5	桃園縣地政局重劃課員賴振昇，以賄賂地主、詐領地價補償，以及收受地主賄賂、減免或免除地主應繳納或應繳回之差額地價稅，在 5 件市地重劃案中 A 走萬 4,500 元，國庫因此損失近億元，桃園地檢署 22 日將賴嫌及地主共 24 名被告依貪汙罪起訴。
47	97.6	台北縣警察局三峽分局爆發涉嫌集體貪瀆案。

以上資料來源：聯合知識庫、中時資料庫、壹週刊。