

# 我國行政監察機構之法制分析與檢討

張其祿<sup>\*</sup>

張文豪<sup>\*\*</sup>

葉一璋<sup>\*\*\*\*</sup>

## 摘 要

「促廉反貪」是各國公共行政最為關注的核心議題之一，因為貪污腐化不但危及政府的施政品質與民眾之權益，其更將降低國家整體的競爭能力。「行政監察」是達成「促廉反貪」的重要機制與手段。按一般學理見解，行政監察係對中央或地方行政權之運作加以監督、稽查的一種政治權力行為。我國雖然早有歷史悠久的監察體制與監察院的設置，但是隨著時代與憲政環境之變遷與更迭，其在反貪促廉上的功用似乎並不如預期。因此本文之主要研究目的是以反貪促廉的角度來探索分析我國的行政監察體系，特別是監察院與政風機關的行政監察功能；本文將從法制面來檢討我國目前行政監察與肅貪機制的組織、功能與成效，以釐清當前制度層面的限制與缺失，並為未來之制度革新奠立規劃的願景與基礎。

關鍵詞：行政監察、監察院、政風機關、反貪

---

<sup>\*</sup> 國立中山大學政治經濟學系專任助理教授

<sup>\*\*</sup> 台北市政府政風處科員

<sup>\*\*\*\*</sup> 世新大學行政管理學系專任助理教授

## An Institutional Analysis of Administrative Ombudsman in Taiwan

### Abstract

“Promoting integrity and anticorruption” are among the critical issues that attract a serious attention of public administration around the world. It is widely acknowledged that corruption may not only undermine the quality of a government’s administration but also diminish its competitiveness. Administrative ombudsman is an important measure to combating corruption and promoting integrity. Given the current knowledge in this regard, it is submitted that administrative ombudsman is one kind of political intervention that aimed at investigating and remedying the executive power of central or local government. Although the power of ombudsman has long been institutionalized in this nation, its function has at best been mediocre and fails to meet the demand of current contingencies borne by constitutional changes. The purpose of this essay is to examine the institutions of administrative ombudsman in terms of its role in combating corruption, notably the roles play by *Control Yuan* and various offices of government ethics. This essay adopts a legal-institutional perspective to examine the current status of the institution of ombudsman, trying to sort out the associated limitations and caveats, and lay the ground works for future institutional reform and innovation.

Key Words: Administrative Ombudsman, Control Yuan, Government Ethics Office, Anti-corruption

# 我國行政監察機構之法制分析與檢討

## 壹、前言

爲了能在全球高度競爭的環境中脫穎而出，各國政府無不卯足全勁來拚經濟與求發展。許多國際機構業已針對各國相對的國際競爭能力做出了評比，而其中最重要的莫過於是瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development 簡稱“IMD”）每年所公布的世界各國競爭力排名。在IMD的評比資料中，除了有各國整體競爭能力的排名之外，更有構成這項排名的分項評鑑指標排名，而其中最爲關鍵的一項便是所謂的「政府效能」，蓋政府效能若是不彰，其不僅只是影響公部門本身，並將會阻礙國家的經濟發展與競爭能力。政府效能的彰顯是在於其興利與防弊的各種作爲，一個有能的政府將會以積極的作爲來促進其國家經濟與產業的升級與進步，並且也會儘可能的去預防與打擊各種貪污腐敗，以保障透明與公平的競爭機會與環境。換言之，一個在經濟或產業政策上失敗的政府，正與一個廉潔度不佳、貪瀆弊端叢生的政府一樣，其皆會造成政府效能的顯著低落，與嚴重傷害國家整體的經濟競爭能力及發展（Rose-Ackerman，1978，1999；梁國慶，2000）。

透過下表 IMD 世界競爭力排名與國際透明組織(Transparency International; TI)所公佈的貪腐印象指數(Corruption Perceptions Index; CPI)排名兩者交叉比對；以二〇〇五年爲例，國家競爭力排名前二十名的國家，其政府效能的排名亦在二十名內，而在貪污指數部分，除台灣（第三十二名）外，各國亦皆能維持於二十名之內，顯見國家競爭力、政府效能及廉潔度三者間存有一定的關係；此外，在二〇〇五年最具競爭能力的前十名國家之中，歐、美國家佔了七席，亞洲僅有新加坡與香港入榜，而該兩國（地區）亦以政府效能與行政廉潔著稱，故行政廉潔正是亞洲各國提升其政府效能的關鍵因素之一。

我國國家競爭力的排名雖然能維持在第十一名至十七名之間，但政府效能自二〇〇一年起卻總是落後於整體排名，而與競爭力排名在前的國家進行比較之時，則可發現行政廉潔度不佳與貪污指數過高正是我國政府效能落後的重要原因之一。爲了能確實瞭解與分析我國行政廉潔度不佳之原因，本文因此將從法制面來檢討我國目前行政監察與肅貪機制的組織、功能與成效，以釐清當前制度層面的限制與缺失，並爲未來之制度革新奠立規劃的願景與基礎。

表一：2000 年至 2005 年世界競爭力與國際貪污指數排名比較表

國家或地區	IMD 世界競爭力排名						CPI 貪腐印象指數排名					
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	2005	2004	2003	2002	2001	2000
美國	<b>1(16)</b>	1	1	1	1	1	17	17	18	16	16	14
香港	<b>2(1)</b>	6	10	13	4	9	15	16	14	14	14	15
新加坡	<b>3(2)</b>	2	4	8	3	2	5	5	5	5	4	6
冰島	<b>4(6)</b>	5	8	11	10	10	1	3	2	4	4	6
加拿大	<b>5(9)</b>	3	6	7	9	8	14	12	11	7	7	5
芬蘭	<b>6(3)</b>	8	3	3	5	6	2	1	1	1	1	1
丹麥	<b>7(4)</b>	7	5	6	15	12	4	3	3	2	2	2
瑞士	<b>8(7)</b>	14	9	5	8	7	7	7	8	12	12	11
澳洲	<b>9(5)</b>	4	7	10	12	11	9	9	8	11	11	13
盧森堡	<b>10(12)</b>	9	2	2	2	3	13	13	11	9	9	11
台灣	<b>11(19)</b>	<b>12(18)</b>	<b>17(20)</b>	<b>20(24)</b>	<b>16(17)</b>	<b>17(14)</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>

說明：

1、國家競爭力排名係依據 IMD 於 2000 至 2005 年間評估六十餘國所公布之「世界競爭力排名」，排名愈高者競爭力愈強；而括號內數字則表該年度之「政府效能」項排名，名次愈前者則其政府效能愈佳。

2、貪腐印象指數係根據國際透明組織（TI）於 2000 至 2005 年間評估世界一百五十多國之清廉程度，名次愈高者表示愈清廉。

資料來源：

1、瑞士洛桑國際管理學院 <http://www02.imd.ch/wcc/>

2、國際透明組織 <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>

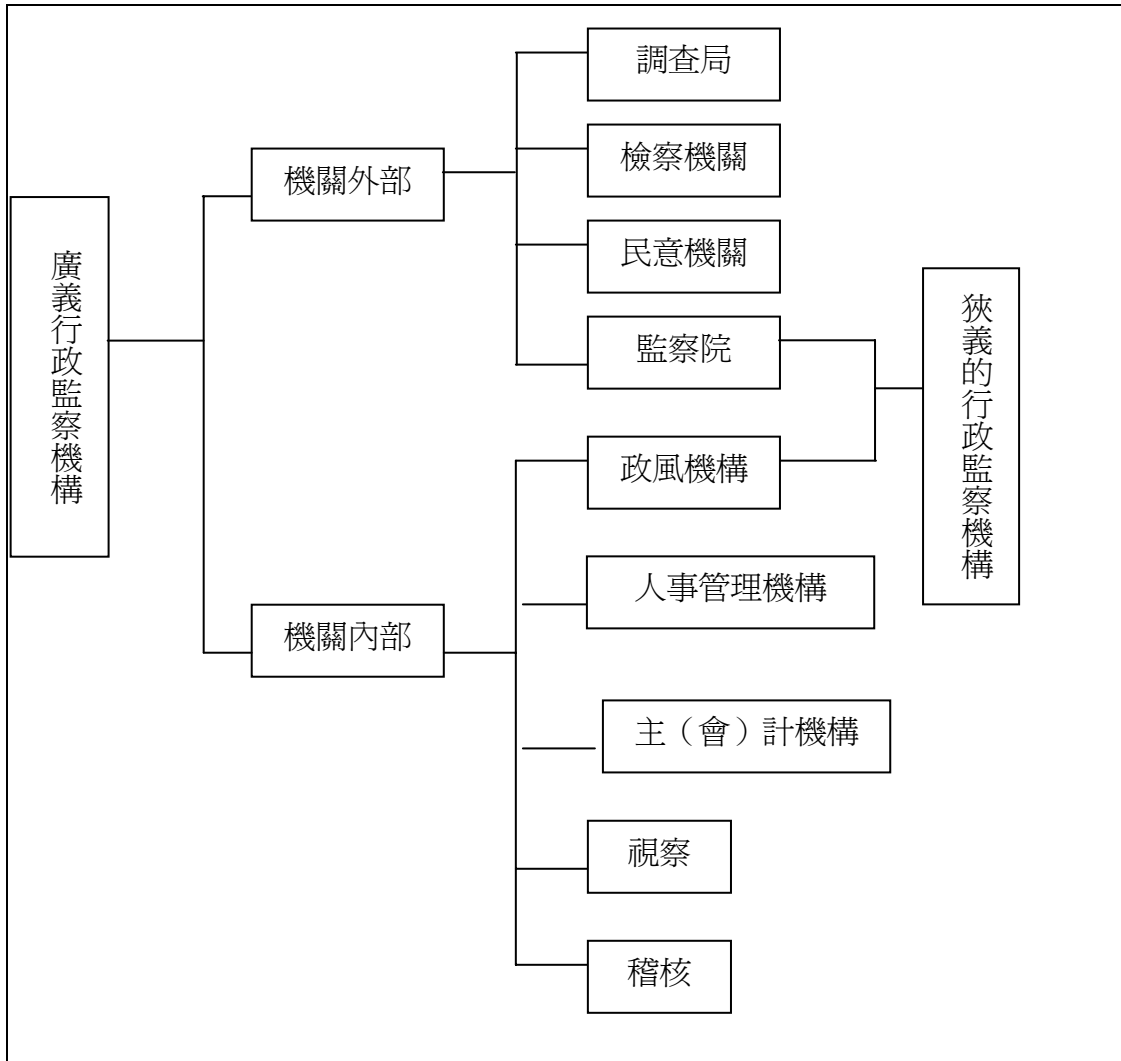
## 貳、研究範圍

關於行政監察，學界並無統一定義，依行政院研究考核發展委員會研究報告之理解，係「對於中央或地方行政權之有效而且正當運作加以監督、稽查的一種政治權力行為。」<sup>†</sup>在此定義下，我國負責「行政監察」之組織，設於機關外部有監察院、調查局、檢察機關、民意機關等，而機關內部則有政風機構、人事管理機構、主（會）計機構、研考、視察、稽核……等均屬之，本文為集中討論焦點及論述之便利，考量組織功能與專業，遂將監察院與政風機構列為「狹義行政監察機構」（如表二），亦為我國主要行政監察機構；然整體行政監察法制，由對象區分為「對人」及「對事」二者，如各國之政府倫理機構，監察對象僅限於公務人員，即「對人」，「對事」則否，以日本行政監察局即為適例，其監察對象為行政事務為主不涉及人的問題，而我國行政監察法制，均以「人、事」為監察

<sup>†</sup>行政院研究發展考核委員會編印，日本行政監察制度給我國的借鏡，初版（台北市：行政院研究發展考核委員會，1998 年 10 月），頁 9。

對象，此乃一大特色；又行政監察過程區分，可分「事前預防」、「事中監督」和「事後查處」三階段，各國相類法制中，多側重於「事後查處」，我國行政監察法制皆囊括其中，我國則分屬政風機構與監察院二機構；詳言之，政風機構設置於機關內部，便於事前預防、事中監督，並擔負部分違失案件之查處，追究行政責任，監察院則以事後查處為主，發動糾彈、糾正等權，惟亦有部分權限涉及事中監督，如監試權或審計權等，造成兩機構部分職權競合，未來廉政署成立後，雖功能上較傾向事後查處，以一貫作業方式進行行政監察，勢必將對監察院有所影響，故台灣地區行政監察法制，亦有「一機關化」發展之可能趨勢（詳表三）。

表二：我國行政監察機構體系表



資料來源：作者整理

表三：我國行政監察法制結構表

	法制與機構	主要制度		依據法律	
	過程	監察院	政風機構	監察院	政風機構
行政 監察 法制	事前預防		政風制度		政風機構人員 設置條例
	事中監督				
	事後查處	監察制度		監察院組織法 等相關法令	

資料來源：作者整理

### 參、監察院的行政監察功能與檢討

為追求政府的行政廉潔，各國均有不同的行政監察法制設計〈陶百川，1978；陶百川、陳少廷，1982；黃越欽，1998；梁琨，1995；方娜蓉，1989〉。我國目前並無單一專責之行政監察組織，而是由監察院與各行政機關內部之政風單位，擔任行政監察之主要工作。因此本文以下將分別就監察院與政風機構之主要行政監察功能進行分析與評估。

就監察院而言，其組織規範於憲法、憲法增修條文、監察院組織法等法律之內，監察權的主要行使者為監察委員。一九九四年修憲後已經刪除了監察院的人事同意權，改由立法院同意後，按憲法與增修條文規定監察院擁有調查權、糾正權、彈劾權、糾舉權及審計等五項權力；倘依其他法律及大法官會議解釋，則可再產生收受人民書狀、巡察權、監試權、受理公職人員財產申報、處理違反公職人員利益迴避案件及提案權等，繁繁大端共計十一項權力〈監察院，2001〉。以下將分別就其中與廉政反貪最直接相關的九項權力進行分析與檢討。

#### 1. 收受人民書狀

監察院及監察委員得收受人民書狀，係監察法第四條之明文；人民書狀亦是監察委員行使監察職權的主要資料來源，人民如發現公務人員或行政院及其所屬機關之工作設施有違法失職行為與情事者，均可詳述事實及檢附有關資料、列舉相關證據，逕向監察院或監察委員陳情或舉發。監察院受理人民書狀後，並非當然地進入調查程序，如該書狀內容已進入行政救濟程序、司法或軍法偵審程序、已分送其上級機關或有關機關處理、以副本或匿名文件送院等其中之一情形者，依「監察院收受人民書狀及處理辦法」第十二條規定不予調查之處理，但被訴人有瀆職或重大違法失職嫌疑需要即予調查者，仍應調查。

表四：1999 年至 2004 年監察院處理人民書狀統計表

項目 年度	處理結果					總計
	調查	機關補送資料	併案辦理	逕復陳訴人	其他	
1999 年 2 月-12 月	727	429	6,330	2,100	1,429	11,015
2000 年	673	368	5,922	2,253	1,342	10,558
2001 年	506	366	6,316	2,278	670	10,136
2002 年	534	403	7,113	2,597	467	11,114
2003 年	561	411	5,715	2,975	592	10,254
2004 年	432	389	5,554	2,355	662	9,392
總計	5,933	2,407	37,360	14,558	5,162	54,069

資料來源：

- 1、監察院，九十三年監察統計提要，<http://www.cy.gov.tw/db.asp>。
- 2、李伸一，監察權之理論與實務，第二版（台北市：監察院，2005 年 5 月），頁 72。

由表四得知，一九九九年至二〇〇四年間監察院共受理五萬四千零六十九件人民書狀，但其中併案辦理及逕復陳訴人共計五萬一千九百一十八件，佔處理結果九成六（96.02%），惟實際進入調查程序者卻僅有五千九百三十三件，僅受理案件的百分之十一（11.42%），分析其原因認為「人民對監察院職權不盡明瞭，就同一事實一再陳述，向多位監察委員先後陳訴，同一案件之發展過程，各機關處理之每一過程分別提出陳述等各端」〈洪貴參，1997〉，且國人深受「包青天」之文化影響，對於法治觀念認識不足，以至於無法善用行政與司法救濟途徑，而監察院遂成爲人民宣洩不滿、陳述救濟之管道。

## 2. 調查權

憲法第九十五條「監察院爲行使監察權，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。」及第九十六條「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法失職。」等規定，監察院得行使調查權；調查權係行使監察權之基礎權力，性質上亦屬於一種工具性權力，可藉由調查蒐集必要資訊以瞭解公務人員或行政機關違法失職之事實及證據，作爲行使彈劾、糾舉及糾正權之依據；該調查行爲，有學者認爲「因爲監察院已非民意代表機關亦非司法機關，此種調查行爲僅能歸於行政調查之類別。」〈吳庚，1999〉。本文認爲，就監察權本質係因國會權力之一，但因我國五權憲法架構下及數度修憲的結果，導致「監察院已非中央民意機關」<sup>‡</sup>，學界多以「準司法機關」稱之，但仍非司法機關，以我國監察院現況言之，仍獨立存在於三權（行政、立法、司法）<sup>§</sup>之外〈蔡良文，1999〉，行使是項調查行爲，其主觀目的

<sup>‡</sup>請參閱：大法官會議第三二五號解釋文。

<sup>§</sup>考試院行使考試等權，亦屬公務員人事行政制度之一環，請參閱：蔡良文著，人事行政學：論

雖以行使監察權為目的，似可歸類於「最廣義之行政調查」\*\*〈法治斌，1996〉。惟監察院行使調查權時，若以實際行政政策之詢問，必涉及施政計劃與方針等具體事項，無異形同立法委員之質詢權，而有將調查權擴大化之傾向，易流於濫用，故監察院行使調查權時宜謹慎為之。

此外，按監察法第二十六條第一項：「監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。」換言之，監察院之調查人員（包括監察委員）除可至國家機關進行調查外，尚可赴「私人團體」調查，且人民有應詢、詳實答復與製作筆錄等協助調查之義務，卻漏未規定人民拒不履行是項義務的法律責任，故須完全取決於人民自由意志，是否願意協力調查，遂為任意調查，大大降低調查權功能。

### 3. 糾正權

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（憲法第九十七條第一項）；詳言之，監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善（監察法第二十四條），是為監察院之糾正權；糾正權係以政策及一般行政等「事務」而言，僅有事後糾正或事後監察之作用，與針對「人」之彈劾、糾舉有所不同，故糾正權本質為「對事權」〈葉俊榮，2000〉。

依據監察法及其施行細則相關規定，監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善，被糾正機關應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善處置之事實答復監察院時，監察院各有關委員會應召開會議討論，得經決議以書面質問，或通知行政院或有關部會主管人員到院質問；若監察院對行政院或有關部會之答復認為尚須查詢者，尚得行文有關機關查詢，或推派監察委員調查；換言之，糾正案之提出，僅止於「促其注意改善」而已，如被糾正機關倘置之不理，監察院亦只能「質問」，成為「沒有糾正案的糾正」〈陶百川、陳少廷，1992〉。

由於糾正權是監督行政機關，其行政行為是否適當的權力，往往涉及政策問題，基本上應屬行政與立法兩院間的互動關係，而非要求監察院藉以拘束行政院之行為，若行政院之行政行為並未違反立法院意志，且未違反法律時，監察院

---

現行考銓制度，初版（台北市：五南圖書出版有限公司，1999年6月），頁105～113。故本文認為考試院所為調查行為，仍是以行政為目的。

\*\*「最廣義之行政調查」，泛指行政機關一切蒐集資料活動。包括行政主體內部調查機關向他機關調閱資料或上級對下級實施之業務檢查所為之「內部作業查核」活動，與行政主體對人民實施之外部的蒐集資料活動。法治斌研究主持，行政檢查之研究，初版（台北市：行政院研究發展考核委員會，1996年2月），頁14。



卻對之提出糾正案，則易引發監察院與立法院、行政院之爭端，容易混淆「責任政治」之原則；再者，依現行監察實務中以「糾彈權作為糾正案之後盾」概念下，「認為糾正案可以涉及政府而且行政院負有必須執行的責任，倘若行政院不予執行，即據以提出彈劾案，其結果無異於監察院代行立法院之職權，演變成行政院須向監察院負責」〈蔡明欽，1993〉。監察院已非民意機關，行政行為允當與否應透過對行政機關請願、訴願與行政訴訟等行政救濟制度，或由立法院透過質詢、調閱權的運作進行監督，讓行政、立法機關自行判斷，且基於民主政治精神，應由立法院追究政治責任，方符合權力分立原則，故此權似不宜由監察院行使之。

#### 4. 彈劾權

監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案；所謂彈劾權（impeachment）係源自於英國，近代西方民主國家之彈劾權，其法律位階係憲法層次，通常由代表立法機關行使，故稱為「憲法上的制度」，「其起因為對於國務大臣之高級官吏及審判獨立之法官違法失職時，難期由法院為公正之司法裁判而使其去職，須仰賴最高民意機關之國會行使彈劾權，其性質與國民罷免同，故稱公務員之『民主罷免（democratic recall）』，即以立法權制衡行政權及司法權之政治設計，以濟司法制度之窮，屬於對行政與司法之立法監督」〈王廷懋，2000〉。簡言之，彈劾權類似於官吏的「職位審判權」，包括對官員違法失職之控訴、裁決，故國會擁有彈劾權即包括官員職務的撤銷在內，至於其他法律責任，如民、刑事責任，則由司法機關裁決。

公務人員之「違法」、「失職」情事，監察院得提出彈劾案；惟對於「違法」、「失職」之概念不清、學說紛雜，據實務見解：「（一）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，也不以使國家與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德聲譽之違反法令規定的私人行為均屬之。（二）失職，指『公務員懲戒法』<sup>††</sup>第二條第二款所規定之廢弛職務或其他失職行為。凡法律所規定之事項，或法律雖未規定而職務上應為而不為，不該為而為，或執行不力，執行過當，應注意而未注意等行為，不問其是否故意或過失均屬失職行為」〈洪貴參，1997〉。觀其內容失諸空泛，有使公務人員動輒得咎之虞，且論及「違法」尚難明確界定，更何況面臨「失職」概念，憲法以此為彈劾權理由之一，易與政策不當之政治責任相混淆，而淪為濫用之藉口；其次，若「違法」採取較廣義之解釋，涵蓋「公務員服務法」<sup>‡‡</sup>內容，殊難想像有失職而不違法者，無怪乎一九九九年至二〇〇〇年間監察院移付懲戒之四十五件彈劾案，其案情類別皆為「違法失職」，故有「在違法之外，無須另立失職之議」〈洪家殷，1994〉，此見解實

<sup>††</sup> 「公務員懲戒法」（以下簡稱「懲戒法」），中華民國二十年六月八日國民政府公布，民國七十四年五月三日總統令修正公布。

<sup>‡‡</sup> 「公務員服務法」（以下簡稱「服務法」），中華民國二十八年十月二十三日國民政府公布，民國八十九年七月十九日總統令修正公布。

為可採。

監察院通過彈劾案後，並無實質的懲罰權，僅能依法移送至有權機關進行審理，審理機關大別有三：(一) 受理中央及地方公務人員彈劾案之「公務員懲戒委員會（以下簡稱『公懲會』）」；(二) 被彈劾人員因違法或失職之行爲情節重大，有急速處分必要之「主管長官」；(三) 被彈劾人員涉及刑事責任，因身分或案件不同之「司法或軍法機關」；近二年來監察實務中，被彈劾人員均移付懲戒，故懲戒制度與彈劾權之間相當密切，因懲戒機關（公懲會）與監察院無隸屬之關係，依法獨立行使職權，並可逕以職權調查與認定事實及證據，自不受彈劾案內容所拘束，就公務人員懲戒制度觀之，彈劾案係爲「追訴」行爲，其效果頗類似刑事案件之「起訴」；惟造成「彈劾卻不懲戒」情形時有所聞，甚至有監察委員欲彈劾公懲會委員，以追究相關委員失職之處，故懲戒權之歸屬遂生高度爭議（高永光，1998）。

事實上，懲戒與彈劾係爲二種性質不同、目的殊異之法律制度；申言之，懲戒爲公務員法之制度，依他國立法例，一般事務官違法失職，由其監督長官本於行政監督指揮權，予以懲戒，有其迅速處理以收提高行政效率及維持紀律之效，遂有「有任命權者有懲戒權」之說，懲戒性質爲行政處分，適用行政程序，得以請求行政救濟，且爲確保公務人員權益，該程序必須踐行直接審理、言詞辯論、對審、辯護制度及當事人最後陳述機會．．．等正當法律程序，故特設獨立行使職權之準司法機關（如美國之功績制保護委員會《Merit Systems Protection Board，簡稱 MSPB》等）作爲行政救濟之終審機關，最後尚得提起行政訴訟，由司法介入審查之（洪文玲，1995）；彈劾則否，實因憲法上之制度，由國會所掌，作爲制衡行政、司法二權的重要手段；另就對象而言，懲戒係一般公務員之紀律維持手段，爲行政長官追究部屬違紀失職，仍著眼於行政責任，彈劾乃爲國會追究政府高級官員或依法獨立行使職權之人員（如法官等）之憲法責任，主要針對政治責任所創，故有「彈劾不及事務官，懲戒不及政務官」之原則；今我國法制將其兩者互相混淆，造成懲戒權歸屬之爭議，但爲求懲戒案件能獲得公正審理之機會，與公務人員權益保障兩者出發，懲戒權仍應歸屬司法院較爲妥適（陳志瑋，1997）。

## 5. 糾舉權

監察法第十九條第一項前段：「監察委員對於公務人員認爲有違法失職之行爲，應先予以停職或其他急速處分時，得以書面糾舉」，係以公務人員「違法失職行爲」爲前提與彈劾原因相同，且必須先予以被糾舉人「停職或急速處分」爲要件，惟監察實務中，一九九九年監察院通過糾舉案二案，糾舉四人，二〇〇〇年三案三人，足見糾舉情形甚少使用；探究其因，糾舉權本質爲「簡化的彈劾權」，由於行憲前爲補救彈劾案審查程序複雜、曠日費時，有緩不濟急之虞，而糾舉案得不經審查程序，直接經監察院院長審核決定，適應非常之情勢，爭取時效以達

監察目的，行憲後糾舉案亦須經審查程序，與彈劾程序大致相同，更甚至有「彈劾權先程序化」的傾向，又依監察法第十四條第一項規定，彈劾案必要時亦得通知該主管長官為急速救濟之處理，類似於糾舉案之急速處分，糾舉權業已失去簡便、迅速之旨，故監察院甚少通過糾舉案。

## 6. 巡查權

監察委員得分區巡迴監察（監察法第三條），監察院此權限憲法所未規定，係由監察法所創設之制度，此權與調查權不同，調查權乃針對特定案件至特定處所如政府機關與公司團體，進行調查檔案文件與詢問行為；但依「監察院巡迴監察辦法」<sup>88</sup>第三條，巡察並非為某特定案件，其任務在於：

- （一）關於各機關施政計劃及預算之執行情形。
- （二）關於重要政令推行情形。
- （三）關於公務人員有無違法失職情形。
- （四）關於糾正案件之執行情形。
- （五）關於民眾生活及社會狀況。
- （六）關於人民陳情案件之處理及其他有關事項。

而巡察目的亦明定於巡察辦法第二條：

- （一）調查行政院及其所屬機關之工作及設施有無違法或失職。
- （二）調查中央或地方公務人員有無違法或失職。
- （三）調查政府各機關預算執行，財務審核及年度總決算審核報告有關事項。

但以上述目的觀之，似有混淆調查與巡察兩者之功能。

巡察制度源自於我國古代，實因疆域幅員遼闊，各地交通往來不便，皇帝基於統治權之需要，特設置或派遣御史「代天巡狩」之制度，用以探求民隱、民瘼與明查暗訪官吏是否奉公盡職、有無貪墨冤縱之事，惟就目前現況而言，台灣地區，交通便利、資訊發達，人民權益意識高漲，向監察委員陳情管道通暢，已無巡察制度設置之時空背景及需要，極易流於形式，成為走馬看花、蜻蜓點水之巡察制度，是否有存在必要，有待商榷；最後，以地方自治角度而言，或以為「監督地方公務人員有無違法失職恐非中央機關之監察院的職權，而應是地方自治機關的民意機關或其所設置的監察機關之權限，按地方自治機關有依法行政之義務，也必須遵守地方法令，而非全須依據中央法令。所以似乎不應由中央機關的監察院行使監察權，應該在地方自治法中仿效中央成立監察院的意旨，創立地方

---

<sup>88</sup> 「監察院巡迴監察辦法」（以下簡稱「巡察辦法」），中華民國八十八年九月十四日監察院第三屆第八次會議修正發布。

階層的監察機構，例如『台灣省監察局』，職司全省地方機構的監察工作。否則由監察院來巡察地方機關，即失去地方自治的意義」〈陳新民，1998〉。本文認為，倘另行設立地方監察機關，將有悖於組織再造之精神，多與現行政風機構功能重疊，且無論修法、立法均緩不濟急，故應發揮政風機構之功能，並賦予相當職權，以行政協助之方式，使監察院與政風機構能夠直接對話，相互協調，更能發揮行政監察之功能。

## 7. 審計權

監察院行使審計權（憲法第九十條、增修條文第七條第一項前段），係為「一種針對政府機關或公有事業機構的財務行使監督之權力，故是為『財務監察權』；和糾彈權之『人事監察權』、與糾正權是為『事務糾查權』稍有不同」〈陳新民，1998〉，但並非可以截然區分，審計權雖為財務稽核而設，但「審計人員發覺各機關人員有財務上不法或不忠於職務上之行為（審計法第十七條前段）」時，除報告審計機關、該機關長官外，得報請監察院依法處理，亦帶有「人事監察」色彩。

監察院審計權由審計部行使，審計部則以審計長綜理部務，並監督所屬職員及機關；憲法規定，審計長係由總統提名，經立法院同意任命，惟憲法並未規定任期，僅規定於「審計部組織法」<sup>\*\*\*</sup>第三條，其任期為六年，是否有違憲之虞？據此，大法官會議釋字第三五七號解釋揭示：「依中華民國憲法第一百零四條設置於監察院之審計長，其職務之性質與應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官不同。審計部組織法第三條關於審計長任期為六年之規定，旨在確保其職位之安定，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權，與憲法並無牴觸。」為使審計長能夠超然獨立行使職權而無所瞻顧，採取任期制，實為可取。

審計部隸屬於監察院，雖然行之有年，依學者見解，產生許多缺陷，主要有下列數端〈姚立明，1992〉：

- （一）審計人員地位，憲法未予明確之保障。
- （二）監察院對審計部之監督權如何行使，並不明確。
- （三）審計長經立法院同意後任命，固須對立法院負責，又同時隸屬監察院而對監察院負責，造成審計部有兩個上級機關，造成權責重覆現象。
- （四）審計部對國防部預算之稽查被譏為有名無實。
- （五）審計權不斷膨脹，審計法施行細則牴觸法律。
- （六）審計權本為「事後權」，但目前之運作已使審計權干涉預算之執行。
- （七）審計權侵犯地方自治權。

---

<sup>\*\*\*</sup>「審計組織法」，中華民國十八年十月二十九日國民政府公布，民國六十四年五月一日總統令修正公布。

為解決上述缺失，因此有必須從新審慎思考審計部之歸屬問題。

## 8. 受理公職人員財產申報

監察院依據「公職人員財產申報法」<sup>+++</sup>相關規定，監察院受理總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問、依法選舉產生之鄉（鎮、市）長級以上政府機關首長與縣（市）長級以上各級民意機關民意代表等人員之財產申報資料；監察院得據此申報資料進行審核作業，如認為有申報不實者，得向該財產所在地之機關（構）、團體或個人查詢，而受查詢者有據實說明之義務；申報義務人無正當理由不為申報或申報不實者，監察院得處以罰鍰。

財產申報法第四條第二、三款規定，其他公職人員之財產申報受理申報機關為機關內之政風機構與各級選舉委員會，兩者均為行政機關，殆無疑義，立法者有意將受理申報行為視為行政行為之一，行政行為乃係監察權監督之對象，因此對於該行政行為將無法監督；再者，監察院對於無正當理由不為申報及不實申報財產者，得處以罰鍰，此罰鍰處分亦係行政處分，故對此處分不服者，得依法提起訴願，以資救濟，監察院為處理此類案件，成立訴願委員會因應，監察院於此種情形下，便具有行政官署之地位，就權力分立角度，監察院理應監督行政權之運作，現反而成為具有行政權之機關，形成角色錯亂、倒置之窘境；其三，尤有進者，財產申報人認為監察院所為罰鍰處分係違法不當之行為，甚至認定有違法或失職時，理論上應可向監察院提出陳情，將會造成監察院「監察」監察院之套套邏輯問題；第四，當受處分人不服監察院所為罰鍰處分之訴願被駁回時，得逕向行政法院提起行政訴訟，惟行政法院亦是監察權行使之對象，將如何期待行政法院法官能夠獨立行使職權？此亦恐有損及當事人利益之虞；監察院受理公職人員財產之登記，業已混淆其監督者之角色，形成「裁判兼球員」的謬誤；總之，該受理申報業務，依各國法制，並非由監察機關受理申報不可，如美國之政府倫理局，則以行政機關自行受理申報與審核，亦為可取（台北市市政府政風處，1999）。

另以財產申報制度而言，尚無相關法令配合，且公職人員財產異常之增加，並無處罰之明文，對於申報功能，大打折扣；其次，監察院之職權在於糾彈不法之公務人員，僅以公務人員財產之異常增加，但無違法失職之具體事證，則難以稽查查有無不法情事，自然無法糾彈，此漏洞而使倖進之徒大開方便之門；由此觀之，監察院實不宜受理公職人員財產申報，可將此權限，由未來之「廉政署」負責受理、審核公職人員財產申報資料，審核過程中，如發現有財產異常現象或其他具體事證時，除直接交付政風機構進行瞭解外，亦得以司法警察權逕行調查、蒐證；監察院則可立於獨立超然立場，對於財產申報程序、處分等各項行政

<sup>+++</sup>「公職人員財產申報法」（以下簡稱「財產申報法」），中華民國八十二年七月二日總統令公布，民國八十四年七月十二日總統令修正公布。

行爲，詳加監督，以保障人民合法權益。

## 9. 處理違反公職人員利益迴避案件

爲促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，遂制定「公職人員利益衝突迴避法」<sup>+++</sup>，主要以財產申報法中第二條第一項之公職人員與其關係人爲適用範圍，質言之，係以財產申報法內規範之公職人員爲基礎，擴大其適用範圍至其關係人，如配偶或共同生活之家屬、二親等以內親屬、配偶信託財產之受託人與關係人擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業等；該法對「利益衝突」定義：「指公職人員執行職務時，得因其作爲或不作爲，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。（利益迴避法第五條）」，公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避（利益迴避法第六條），不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益，又「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或其他不當方法，圖其本人或關係人之利益（利益迴避法第八條）」，無論是公職人員或其關係人，均禁止與公職人員服務之機關或受其監督之機關爲買賣、租賃、承攬等交易行爲。如有應自行迴避而未迴避者，服務機關或上級機關得命其公職人員迴避，利害關係人亦得向民意代表所屬之民意機關、公職人員服務機關、上級機關或監察院申請迴避，經調查屬實後，應命其迴避，該公職人員不得拒絕，監察院成爲受理申請迴避案件機關之一；利益迴避法第十九條，將監察院與法務部同列爲違反利益衝突案件之處罰機關，得對違反者處以罰鍰，並得追繳其所得財產之利益；簡言之，監察院於利益迴避法中，主要執掌爲受理申請迴避案件、命令迴避與對違反者課處罰鍰等行政行爲，以監察院本質而言，行政行爲皆爲其監察之對象，監察院理應毋庸行使行政行爲，將發生與前述受理公職人員財產申報之相同矛盾；其次，利害關係人倘發現公職人員應迴避而不迴避者，自應向其所屬機關申請迴避，如仍未迴避，利害關係人得向監察院陳情，監察院得以第三者客觀、公正之立場，以監察權進行調查，確屬違法者，則可糾彈以資救濟，作爲補充性的權利保障機能；第三，利益迴避本質應屬公務倫理範疇，爲機關內部公職人員紀律管理之一部，與首長人事管理權息息相關，通常由行政機關負責是項業務即可，如美國政府倫理局、日本國家公務員倫理審查會與行政機關內部之倫理監督官等均爲適例（潘麗雲，2000；行政院研究發展考核委員會，1998），目前由監察院負責部分利益衝突迴避案件之做法，有將監察院成爲「行政委員會化」之走向，其是否妥適，不無疑義，績效如何？則有待觀察；本文以爲就目前各機關內部政風機構已有受理公務人員「飲宴應酬」、「請託關說」及「拒收餽贈」等倫理事項之業務，其利益衝突案件亦屬公務倫理之一部，自然由政風機構與將來成立之「廉政署」共負其責，更爲妥適；至於民意代表之利益迴避，就本質上而言，與一般公職人

---

<sup>+++</sup>「公職人員利益衝突迴避法」（以下簡稱「利益迴避法」），中華民國八十九年七月十二日總統令公布。

員之利益迴避不同，豈可與公務倫理混為一談，故不宜以相同法律一併規範，民意代表應另以「遊說法」、「關說法」．．．等等陽光法案措施，更能符合民主政治之常軌，依目前立法例，仍有很大的改善空間。

#### 肆、政風機構的行政監察功能與檢討

政風機構設置的基本法源為「政風機構人員設置條例」，該條例名為人員設置條例，故無論以名稱、內容觀之應為組織法意無疑義，惟實務卻以「組織法」之名行「行為法」之實，形成兩者混淆情況。本節將針對當前政風機構的行政監察職掌與成效進行分析檢討。

##### 一、政風機構之行政監察職掌與方式

政風機構執掌主要規定政風機構人員設置條例第五條及施行細則第四條至第十條，內容相當抽象及粗略，對於執行的程序、方法、結果處理與救濟漏未規定，本文就整體政風機構人員設置條例觀之，應仍屬於單純的組織法，並非採取組織法與行為法混合的立法型態。茲將政風機構職掌彙整如表後：

表五：政風機構法定職掌彙整表

政風機構人員設置條例	政風機構人員設置條例施行細則	
政風法令之擬訂事項	一、擬訂、修正本機關各項政風法令。	
	二、訂定本機關端正政風及防制貪污工作計劃。	
	三、蒐集、編印相關之政風法令。	
	四、訂定本機關政風工作手冊。	
政風法令之宣導事項	一、宣導與本機關業務相關之政風法令。	
	二、貫徹執行本機關政風法令。	
	三、講解廉政肅貪案例，表揚優良政風事蹟。	
機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項	預防貪瀆不法事項	一、評估本機關易滋弊端之業務，研訂具體防弊措施。
		二、追蹤管制防弊措施執行情形。
		三、協調修正不合時宜之法令規章。
		四、研析本機關發生之貪瀆案件，訂定具體改進措施。
	發掘貪瀆不法事項	一、查察作業違常單位及生活違常人員。
		二、稽核易滋弊端之業務。
		三、調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項。
		四、辦理機關首長交查事項。

	處理檢舉貪瀆不法事項	一、設置本機關貪瀆檢舉專用信箱及電話，鼓勵員工及民眾檢舉。
		二、依據獎勵檢舉貪污瀆職有關辦法，審慎處理檢舉貪瀆案件。
		三、受理檢舉案件，設有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；設有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。
政風興革建議事項		一、調查分析本機關政風狀況，研擬改進措施。
		二、根據民意反應，提供業務單位研擬便民措施。
		三、針對現有防弊缺失，研擬加強改進措施。
政風考核獎懲建議事項	訂定政風督導考核計劃	一、防弊措施執行情形。
		二、法令制度、作業程序有關缺失改進情形。
		三、政風法令之宣導及執行情形。
		四、違反政風案件及其處理情形。
		五、政風檢舉案件處理情形。
		辦理本機關與所屬機關政風督導考核及獎懲建議事項。
公務機密維護事項		一、訂定本機關公務機密維護規定。
		二、宣導公務機密維護法令及做法。
		三、推動資訊保密措施。
		四、處理洩密案件。
其他有關政風事項		一、本機關政風工作年度計劃之策劃、擬訂、預算編列及推動執行等事項。
		二、危害或破壞本機關事件之預防事項。
		三、協助處理陳情請願事項。
		四、機關首長或上級政風機構交辦事項。
		五、與本機關政風有關之其他事項。

資料來源：作者整理自 1、政風機構人員設置條例第五條；2、政風機構人員設置條例施行細則第四條至第十條。

整體觀之，政風機構職掌相當多元，對於處理方法及程序等相關行為法規範卻付之闕如，造成實務上由政風機構依其資源、現況各自解釋、自由發揮，無法發揮政風一體的統合戰力〈馬瑞鴻，2000〉；再者，政風條例與該條例施行細則規定「查處」或「調查」等執掌，其權限範圍不明，造成政風人員執行時之困擾，如調查行為太過，將有侵犯公務員基本人權之虞，甚至有「白色恐怖」疑慮，影響公務員士氣及行政機關運作，反之調查行為不及，則無法釐清案件真實，難以發揮政風工作的作用，使人有政風績效不彰之感，如何避免過或不及的情形，在現今民主自由法治國家，應以法律作為遵循為依據，且政風工作係以公務倫理



為對象，調查過程中直接涉及公務人員基本權利，宜採取法律保留原則加以規範，以調和公務員權益與政風工作兩者間的關係〈林厚宇，1995〉。本文將實務上政風機構常採取之行政監查方式說明如後：

## 1. 文件及資料調閱

此係政風機構蒐集資訊最常用的方法，因政風機構人員係為行政機關內部同仁，只要該文件、資料非屬機密，通常報告該單位主管後，均能順利取得該文件、資料，但如遇有拒絕提供者，則必須由政風機構以公文方式簽陳機關長官後再行調閱；惟機關首長不准調閱之情形下，政風機構無法進行是項調查方法，因而政風業務難以推展；政風機構無作用規範下，其業務執行完全取決於機關首長之好惡而行之，導致無法若人事、主計機構般獨立行使職權，不受機關首長的干擾。

## 2. 詢問相關人員

政風人員為釐清案情或為蒐集資訊向相關人員進行詢問，個案性的詢問之相對人將不限於公務員，如一般民眾來函檢舉，政風機構為能充分掌握檢舉事實內容，通常會再與檢舉人聯繫，詢問內容不清之處，另對公務員進行詢問，有助於瞭解全案始末，藉由公務員之說明，政風機構立於第三者立場，確有行政違法或不當之處，應建議相關部門立即改善或為補救措施，如檢舉內容子虛烏有，則政風機構應函覆檢舉人，以洗冤白謗來維護公務員聲譽。

為蒐集資訊向所屬機關員工或有業務往來廠商、業者進行詢問，向此類特定或得特定對象進行詢問，即所謂「政風訪查」，訪查事項針對人（如有機關同仁經濟來源可疑者），或針對事（如機關行政缺失）其範圍甚廣，且須在受訪者同意始得進行，對於訪查所得資料如涉及貪瀆者，應深入瞭解查證，且應注意保密，避免受訪人受到報復或其他不利益情事。

至於政風人員以電話錄音或秘錄機側錄行為是否合法依據法務部函釋認為「按監察他人之通訊，係依法律規定而為者，或監察者為通訊之一方或已得通訊之一方事先同意，而非出於不法目的者，不罰。『通訊保障及監察法』<sup>§§§</sup>第二十九條第一款及第三款著有明文。政風機構依據『政風機構人員設置條例』第五條第三款及其『施行細則』第六條規定，掌理關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。其次依據『獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法』<sup>\*\*\*\*</sup>規定，政風機構為受理檢舉貪污瀆職專責機構之一，依該辦法第十一條規定：『為便利檢舉貪污瀆職，各檢察機關、司法警察機關及各機關政風機構應設置專用電話、答錄機、

<sup>§§§</sup> 「通訊保障及監察法」，中華民國八十八年七月十四日總統令公布。

<sup>\*\*\*\*</sup> 「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，中華民國六十八年十二月三日行政院（六八）人政參字第二六八一二號函訂定發布，民國八十三年二月四日行政院台八十三法字第○四八○二號函修正發布。

信箱或傳真機。』等相關規定，政風機構人員基於執行職務需要，而於面洽或電話訪談相關案件檢舉人、關係人或受理電話檢舉貪瀆不法時，使用錄音設備截錄對方之談話，並非出於不法之目的，且為通訊之一方，依前揭通訊保障及監察法之規定，應屬適法。」<sup>\*\*\*\*</sup>依上述見解，僅限於必須合乎「非出於不法之目的」及「通訊之一方」二要件，政風人員始可電話錄音或秘錄機錄音行為。

詢問時得否製作訪談筆錄，依其實務見解認為「政風人員本於其職掌事項，非不得製作紀錄談話內容之文書，並依談話對象之身分，而發生刑事訴訟上之效力，惟除陳情人或檢舉人及審核財產申報資料所必要者外，其對象應僅限於本機關或所屬機關之人員，對於本機關或所屬機關以外之人員，則不應為之」<sup>\*\*\*\*</sup>，簡言之，除陳情人或檢舉人及審核財產申報資料所必要者外，政風人員僅能向本機關或所屬機關人員製作訪談筆錄；依據行政程序法第三十八條「行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面紀錄。」換言之，政風人員如以機關名義，則可向本機關或所屬機關以外之人員製作訪談筆錄。

至於訪談筆錄在刑事訴訟法的定位，因政風人員並非司法警察，其所製作訪談筆錄於政風實務屬於「線索資料」之一，「自無刑事訴訟法證據能力」<sup>§§§§</sup>，故政風機構將疑似貪瀆案件移請檢、調機關偵辦時，檢、調機關須重新進行調查蒐證，以完成「正當法律程序」落實保障人權，惟因重複調查而造成資源浪費，亦是值得探討的課題。<sup>\*\*\*\*\*</sup>

### 3. 反面調查

依據公職人員財產申報法，政風單位係為受理財產申報機構之一，如認為有申報不實，得向該財產所在地之機關（構）、團體或個人查詢，明訂政風機構針對審核公務員財產申報之反面調查權；或實務上辦理查處案件時，通常不直接向當事人進行調查，反而均先向相關人員進行調查，如該涉嫌人之主管、同事或證人等第三者進行調查，待對案情已有相當掌握後，再要求當事人說明；學理上對於反面調查使用有其限制，必須向當事人調查後，仍有不足時，始能進行之，但在政風實務上，卻採相反做法。

再者，政風機構對於申報者並非進行全面審查，而是對於所有申報人，以抽樣的方式抽取一定比例（最低為百分之五）人數，針對所申報之財產進行查詢作業，但申報人如古董、字畫、藝術品．．．等難以估價之物、申報人將現款存放於家中或甚至未申報存款所在銀行之情況，均無法進行查詢、審查，形成財產申報制度上的關漏。

<sup>\*\*\*\*</sup>法務部中華民國八十八年十二月二十八日，法政字第○二六三五二號函，說明二。

<sup>\*\*\*\*</sup>台北市政府政風人員製作訪談筆錄注意事項第一點。

<sup>§§§§</sup>「．．．。惟其指揮或命令無司法警察身分之人員偵查犯罪，於法尚屬無據，從而由該管人員製作之筆錄與蒐集之證據，自無證據效力。」請參閱：(54)台函刑(二)字第 6595 號函釋。

<sup>\*\*\*\*\*</sup>由於刑事訴訟法§159-4 新法內容的修正，即「除顯有不可信之情況外，公務員職務上製作之紀錄文書、證明文書」亦得為證據，似乎可做為政風人員線索資料證據能力之法理依據，此處尚待實務判例之討論。

#### 4. 問卷調查

近年來民意逐漸高漲，政風機構為瞭解民眾、廠商或公務員對政風現況之觀感，定期或不定期方式委託學術單位或自行辦理問卷調查，將問卷調查結果詳加比對、分析，以研擬因應對策，作為政風機構施政參考，此屬一般性行政調查，只須在年度工作計畫內明定，即可按計劃執行即可，該問卷調查完全取決於相對人協力與否，不具有強制力，亦屬於任意性行政調查。

#### 5. 正本專案

此乃台北市政府政風處所設計之特殊型態的資訊蒐集方法，乃是針對特定業務（如殯葬業務）、期間（如春節、端午及中秋三節）或人員（如機關內部風評不佳者），抽調所屬各政風機構人力，以集中火力的方式，採取大規模地調閱文件、實地檢查（如檢測道路柏油厚度）、跟監或定點守候等方式，藉以發現違反紀律事實或行為，原該項專案係以任務編組的方式進行，自一九九七年初，該處成立「機動組」遂為該組常態性工作，各項調查行為於展開前，為求其適法性，以經簽奉市長核可後辦理，實際上動用大規模人力，以大規模的調查行為進行漫無目標的行政調查，業已違反比例原則，其次跟監守候等調查行為，對公務人員隱私權構成極大的傷害，因無法律明確授權，僅由行政首長的一紙公文，便可進行跟監、守候，與法律保留明顯不符，且有違反通訊保障與監察法之虞，實應檢討該專案之必要性。

### 二、政風機構之行政監察成效檢討

政風機構因無行為法規範，故其行政調查過程中須完全取決於首長支持程度及相對人是否配合，處處受制於人，在被動的情形下，導致政風人員無所適從，而其行政調查不是失之過當就是流於形式，無法發揮政風機構應有的功能，尤其在貪瀆案件中所扮演的角色更是曖昧不清，實務上屬於刑事訴訟法之「告發人」<sup>++++</sup>地位。此外，由於貪瀆案件的偵辦難度極高，法院認事用法及證據取捨嚴格，刑事訴訟過程曠日費時，因此造成貪瀆犯罪的定罪率偏低，嚴重影響肅貪工作之成果績效，並打擊了第一線承辦人員的士氣〈請見表六與表七數據〉〈吳榮修，2000〉。

---

<sup>++++</sup>刑事訴訟法第二百四十一條規定，公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發人。

表六：地方法院檢察署檢肅貪瀆案件

年 別	新 收 件 數	起 訴 件 數	起 訴 人 數	起訴人		執行判決確定有罪人數				定 罪 率	查 獲 貪 瀆 金 額
				公 務 人 員	民 意 代 表	合 計	貪 瀆 罪		非 貪 瀆 罪		
							圖 利 罪	非 圖 利 罪			
件	人	人	人	人	人	人	人	人	人	%	萬元
89 年 7 月 至 12 月	737	337	958	472	143	-	-	-	-	-	363,932
90 年	1,395	<b>585</b>	1,737	1,201	120	54	4	42	8	<b>50.0</b>	591,655
91 年	1,239	<b>605</b>	1,278	659	61	143	27	95	21	<b>49.0</b>	721,022
92 年	1,134	<b>640</b>	1,276	687	65	562	39	472	51	<b>66.3</b>	671,636
93 年	955	<b>414</b>	920	506	68	419	41	233	145	<b>49.9</b>	265,735

資料來源：法務部統計；[http://www.moj.gov.tw/tpmn\\_pdf/9312%E8%A1%A87.pdf](http://www.moj.gov.tw/tpmn_pdf/9312%E8%A1%A87.pdf)。

表七：八十八年至九十二年廉政類案件起訴資料統計表之三〔以案件來源區分〕

年別 來源	八十八年		八十九年		九十年		九十一年		九十二年		合計	
	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%	案數	%
主動發 掘	108	28.6	93	25.2	259	44.6	330	41.9	197	37.3	987	37.4
民眾檢 舉	59	15.6	61	16.5	85	14.6	85	10.8	78	14.8	368	13.9
政風機 構	105	<b>27.9</b>	94	<b>25.5</b>	105	<b>18.1</b>	85	<b>10.8</b>	112	<b>21.2</b>	<b>501</b>	<b>19.0</b>
監督察 單位	12	3.2	9	2.4	11	1.9	9	1.1	13	2.5	54	2.0
自首	12	3.2	8	2.2	10	1.7	13	1.7	12	2.3	55	2.1
檢查單 位	74	19.6	93	25.2	100	17.2	250	31.8	96	18.1	613	23.2
其他	7	1.9	11	3.0	11	1.9	15	1.9	20	3.8	64	2.4
合計	<b>377</b>	100.0	<b>369</b>	100.0	<b>581</b>	100.0	<b>787</b>	100.0	<b>528</b>	100.0	2642	100.0

資料來源：中華民國 92 年度廉政工作年報，頁 59。

由上述資料可知，政風機構向來是貪瀆案件最主要的查察機構，平均約有兩成的貪瀆案件係由政風機關所發掘移送〈請見表六〉。不過值得注意的是，地

方法院貪瀆案件的定罪率卻僅有五成左右〈請見表七〉，顯示案件有延宕、積壓之情形，使政風機構促廉反貪之努力未能克盡全功。

此外，亦非所有行政機關均設有政風機構，譬如基層地方之地政事務所、看守所．．．等機關則未設有政風機構，而按政風條例第六條「其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理」，亦即未設政風機構之機關，僅能由上級政風機構派員兼辦之，其監督對象則可擴及至下級未設政風機構之機關人員；其次，更有部分行政機關是不需設置政風機構，如民意機關、軍事機關及公立各級學校等，換言之，民意機關人員、軍人與公立學校教職員皆非政風機構監督範圍。因此在政風實務中，政風人員除擔負本身機關之政風業務之外，又常須兼辦下級機關政風業務，常自嘲「領一份薪水做好幾件事」，忙碌之情，即可想像，所以甚少能實際瞭解兼辦機關之狀況，與其關係亦相當疏離，甚或有兼辦期間內，從未出現於受兼辦機關，更遑論推展政風業務，其上級兼辦下級機關政風業務的功能，難以發揮作用。此外，再逐一檢視不受政風機構監督之對象，或認為軍人，係為獨立體系，多涉及國防專業，非一般政風人員所能置喙，其政戰、軍法體系，已能發揮監督防弊之功能，故不設政風機構，似乎言之成理，惟近年來由於軍事採購金額龐大、黑箱作業等因素，常引起不肖之徒覬覦，弊案連連，如拉法葉購艦弊案．．．等等，成為民眾關注的焦點，其政戰、軍法系統並不能發揮應有的效果，其理至明，是否應在國防部下設政風機構，值得探討；民意機關內部除民意代表外，亦有專司行政庶務之公務人員，民意代表與其助理之紀律問題，故可藉由「議會自治」，以資解決，其黑金掛勾的現象，或許在廉政署成立後亦可迎刃而解，但內部公務人員排除於政風機構監督之外，則甚難理解，且民意機關亦有從事採購等行政行為之可能，應設政風機構依法監督，較為妥適；關於公立各級學校教職員部分，為避免有侵害「校園自主」之虞，亦不設政風機構，但校園工程弊案時有所聞，又現今教育制度改採「多元入學方案」，加計在校成績，學生家長以各種名目送禮的傳聞不斷，加上學校教職員法治觀念較為淡薄，完全不設置政風機構，有待研究，雖然由上級政風機構兼辦其政風業務，誠如前述，僅能於案件發生後之處理，無法防患於未然，以台北市政府教育局政風室僅有十餘名政風人員，而台北市立各級學校約有三百九十五所，平均一人兼辦近四十所學校，其人力配置極不合理，宜加以檢討。

## 伍、結論與建言

### 一、監察院之改革

綜觀監察院職權林林總總高達十一項之多，其職權內容、對象及行使程序，仍有商討之必要與作適當之調整，本文將其彙整臚列如表後：

表八：監察院之職權修正建議表

職權	檢討	修正建議
收受人民書狀	<p>一、受理人民書狀後進入調查程序比例偏低。</p> <p>二、國人法治觀念認識不足，無法善用行政與司法救濟途徑，遂成爲民眾宣洩不滿、陳述救濟之管道。</p>	<p>尙無修正建議。</p>
調查權	<p>一、漏未規定人民不履行調查義務之責任。</p> <p>二、監察法第二十八條第二項與第二十九條內「作必要之措施」與「予以適當之防範」兩者均具有限制被調查人之行動自由，此係對人身自由的限制，其用語過於籠統含糊，對人權保障有所不周。</p> <p>三、監察法內調查人員對人民無強制處分權規定，難以貫徹監察職權。</p>	<p>一、宜增列拒受調查之法律責任。</p> <p>二、監察法第二十八條第二項與第二十九條，構成要件用語模糊，宜明確規範。</p> <p>三、賦予調查人員適當強制處分權。</p>
糾正權	<p>一、易混淆「責任政治」之原則。</p> <p>二、不符權力分立原則。</p>	<p>建議刪除。</p>
彈劾權	<p>一、公務人員之「違法」、「失職」概念不清，學說紛雜，易與政策不當之「政治責任」相混；「違法」若採廣義解釋，則難有「失職而不違法」者。</p> <p>二、彈劾對象過於廣泛。</p> <p>三、監察委員二人以上始可提議彈劾違背監察權之歷史背景與憲法制度設計，亦有悖整體法律制度。</p> <p>四、落實正當法律程序，以保障公務人員權益保障不足。</p> <p>五、「應」公開彈劾人姓名有逾越母法授權之嫌並影響公懲委員審議時之心證，被彈劾人將無法受到公平審議之虞；造成「未審先判」，即使將來未受任何處分，其名譽權亦受到相當損害，無論是對受彈劾人或其家屬帶來極大的困擾。</p> <p>六、監察院移送軍、司法機關案件，倘檢察官經偵查後不予起訴，案件旋告確定，無法再議，即便起訴後，監察院不服法院之判決，亦無從上訴，實務上雖可由監察院函請檢察總長，依職權發交原檢察署重新偵查、提起上訴，惟案件確定後，即便發現</p>	<p>一、構成要件應僅限於「違法」。</p> <p>二、彈劾對象的限縮。</p> <p>三、提議人數宜監察委員一人即可。</p> <p>四、建議彈劾聽證制度。</p> <p>五、不宜無限制公開彈劾人姓名。</p> <p>六、賦予監察院刑事告訴人地位。</p>

	有新事實、新證據或具備有刑訴法第四百二十條至第四百二十二條等事由，亦無權聲請再審。	
糾舉權	一、與彈劾原因相同「違法失職行為」。 二、彈劾權先程序化，故已失去簡便、迅速之設計目的。	建議刪除。
巡察權	一、與調查權目的相混淆 二、時空環境改變、資訊發達。	建議刪除。
審計權	一、審計部隸屬監察院缺陷繁多。 二、歸屬立法院將有破壞「權力分立原則」之虞。	審計機關改隸立法院或獨立行政、立法、司法三權之外
受理公職人員財產申報	一、受理財產申報行為係行政行為。 二、他國立法例，皆由行政機關受理。 三、混淆其監督者之角色，形成「裁判兼球員」的謬誤。	一、建議刪除。 二、改由政風機構及未來廉政署受理公職人員財產申報與處理公職人員違反利益迴避案件。
處理公職人員違反利益迴避案件	一、監察院不宜行使行政行為。 二、作為補充性的權利保障機能。 三、他國立法例，公務倫理範疇。	

資料來源：作者整理。

監察院職權如依上述建議，作一適當調整，且輔以公務人員懲戒與懲處制度之檢討，成為受人民尊重、支持之職司風憲機關，亦非遙不可及之事；其次，因監察院於修憲後，已去民意機關化，其定位遂成爭議，依目前的較多數說一「準司法機關」見解，尚難以完全說明其定位，其主因係我國憲法係五權分立，監察院又獨立設「院」，雖與西方民主國家三權分立架構並不一致，而監察機構於此類國家中，可大別為「立法型、行政型與司法（特殊、專業）型」等三類監察機構（郝思麗，1999），監察院已非民意機關，亦無定分止爭之司法功能，就此角度觀之，應屬「行政型」監察機構，其性質似可理解為「職司監察之行政委員會」，如此具有「準司法權」或擁有「廣義的司法權」將較無爭議。

## 二、政風機構之改革

### （一）、政風機構組織與人力之重整

近年來政風人員流失約五百五十一人，占全國三千四百多名政風職缺之百分之十六左右，並以大量招考方式補充人力後，每年卻又以百人之數大量流失。一般認為，政風人員大量流失的原因是長期不受尊重與待遇不好（陳文蔚，2000）；長期不受尊重乃是有其歷史包袱，由保防（安全）、人事查核（人二）至今政風

皆由「一套人馬」直接改制，故改制之初於立法院內有「新瓶裝舊酒」之看法，時至今日政風人員主力且身居要津者，多為早期保防、人事查核人員，其心態較為保守、對於新事務亦多採保留，甚至少數者採取抗拒態度，故較難見容於一般機關同仁，故自然不受尊重；另就待遇不好而論，乃係政風機構特性使然，因其為機關內部之單位之一，其待遇需視所在機關之敘薪方式而有所差異，故公營事業單位或醫院...等之政風人員自然較一般行政單位之政風人員為高，以台北市政府為例，臺北市自來水事業處政風人員其待遇自然優於社會局等一般行政單位之政風人員，簡言之，機關不同其待遇自然不同，而所為政風業務卻大同小異，形成了同工不同酬現象，此方為問題癥結所在，非僅僅以「待遇不好」可一語蔽之。

本文以為對於政風機構組織與人力的問題，需從根本上著手，並非一味以改制廉政署來解決問題，改制絕非是萬靈丹，如一九九三年人事查核機構倉促改制為政風機構，其諸多問題仍然存在，切不可以為改制而改制，毫無任何配套措施，茲建議如下：

- 1、就政風機構組織、員額全面重新檢討；全國近有三千名政風人員，其人數相當龐大，且分設於各個行政機關內，故需全面檢討各個行政機關內之政風機構是否有存在必要，予以適當精簡，以「設其所當設、省其所當省」為原則，重新進行人力評估並一併檢討其執掌，以符合政府組織再造要求。
- 2、各機關政風人員待遇同工不同酬的問題，則可俟各項相關法規制定後統一編列預算解決之，或可仿照私人企業採取績效獎金制，以績效為標準給予適當獎金以資鼓勵。
- 3、適當針對中、高階的政風人員，提供在職訓練，並鼓勵其在職進修，使其能夠配合時代潮流，以新觀念、新思維來推展政風業務，改變所處機關同仁對其印象。
- 4、確實建立離職訪談制度；對於離職政風人員於離職前予以適當離職訪談，其主要內容並非形式上慰留，而是請欲離職人員以第三者立場暢所欲言、提供看法，作為政風機構改進參考；另對於已離職政風人員欲再回任時，理應盡力協助而非藉故刁難或一再延宕，回任時並給予適當輔導，且應依一般公務人員回任標準任用，非降職等任用。

## (二)、政風機構職權之改革

誠如前文所述，由於政風機構無作用法為其行使執掌之後盾，導致政風機構所蒐集貪瀆資料無法也不宜自行偵辦，須移送調查單位重新偵查，造成人力與物力的重複浪費，其作法確實有待商榷。就中、長期而言，成立廉政署或可解決目前嚴重的積壓案件之情況，蓋案件從發現、蒐證、調查、處理與進入司法程序，均可由政風機構一手操辦，無須藉由調查機關曠日費時的重行偵辦，對於公務人員貪瀆不法案件之查處效率將有所助益。申言之，因政風機構目前無行為法之



故，對於大量積壓於調查機關之案件，亦無類似監察法內對受理移送機關之辦理有期限之規範，依實務僅能由政風機構向調查機關進行「道德勸說」，消極地盼其盡速辦理，其辦理與否則仍取決於調查機關，此等被動、無力情形，實有待改進。本文因此建議政風司應定期提報相關統計數據於法務部部務會議及調查機關與政風機構業務聯繫會報，並適度發布新聞稿、刊登公報及資訊網站，將此等資訊公開，讓民眾瞭解政風機構困難所在，運用傳播媒體及民意輿論，施壓於調查單位，同時亦可成爲設立廉政署之助力；其次，對於調查單位列參案件，應有類似監察法之「再審查」之機制，政風機構移送之案件通常經由層層轉報，耗費大量人力、物力與時間，政風機構與調查單位並不相互隸屬，甚至政風司係法務部內部單位，就行政層級而言，調查單位應受法務部指揮監督，今僅由調查單位就可書面審查而逕予列參，無異下級審查上級，有違「行政倫理」，此種制度有待改革，而該等案件亦不宜直接列參，應提報調查機關與政風機構業務聯繫會報或另設機制，共同研議是否列參或請政風機構續補資料，此一作法方爲妥適。

綜觀台灣地區行政監察法制，雖由兩機構共同負責，但兩機構間卻因定位、層級與職權．．．等等諸多因素，成爲各行其事，無法發揮相乘相加的力量，監察院的法制建置已相對完備，無論是組織法或行爲法，均係完整之立法，其法律位階甚至高達憲法層次，惟過多政治力之介入運作，其職權過於繁瑣、雜亂，且有將無兵，導致監察功能難以發揮，人民質疑其功能，甚有「廢院」之說（林嘉誠，1992），實爲可惜；反觀政風機構，因無行爲法，其權限需仰賴機關長官之授權，宛如「不受人疼愛的小媳婦」，甚難期望不「仰人鼻息」，成立廉政署確有其必要，或基於發揮廉政、肅貪之統合效力，同時解決監察院「有將無兵」與政風機構「有兵無將」之困境，將政風機構歸屬監察院之思考方向。

## 參考書目

### 一、書籍

1. 台北市政府政風處，八十八年度考察「美國廉政業務」報告，1999年6月10日。
2. 行政院研究發展考核委員會，公務員基準法之研究，初版（台北市：行政院研究發展考核委員會，1990年4月）。
3. 行政院研究發展考核委員會，日本行政監察制度：給我國的借鏡，初版（台北市：行政院研究發展考核委員會，1998年10月）。
4. 李伸一，監察權之理論與實務，第二版（台北市：監察院，2005年5月）。
5. 吳庚著，行政法之理論與實用，增訂五版（台北市：三民書局，1999年6月）。
6. 法治斌，行政檢查之研究，初版（台北市：行政院研究發展考核委員會，1996年2月）。
7. 翁岳生等合著，行政法，初版（台北市：自印，1998年）。
8. 梁國慶主編，國際反貪污賄賂理論與司法實踐，第一版（北京：人民法院出版社，2000年3月）。
9. 許南雄著，各國人事制度，第四版（台北市：商鼎文化出版社，1999年10月）。
10. 陳新民著，中華民國憲法釋論，二版（台北市：自版，1992年10月）。
11. 陶百川著，比較監察制度，初版（臺北市：三民書局印行，1978年）。

12. 陶百川、陳少廷等合著，中外監察制度之比較，第一版（台北市：中央文物供應社，1982年12月）。
13. 黃越欽著，各國監察制度之比較研究，初版（台北市：自版，1998年）。
14. 監察院，監察院能為您做什麼事？監察院工作執掌，第三版（台北市：監察院，1999年4月）。
15. 監察院編，監察院工作概況（中華民國八十九年一月至十二月），初版（台北市：監察院，2001年1月）。
16. 監察院綜合規劃室編，中華民國八十二年監察報告，初版（台北市：監察院，1994年）。
17. 監察院綜合規劃室編，中華民國八十八年監察報告（第一冊），初版（台北市：監察院，2000年7月）。
18. 監察院綜合規劃室編，中華民國八十八年監察報告（第二冊），初版（台北市：監察院，2000年7月）。
19. Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York: Cambridge University Press.
20. \_\_\_\_\_. (1978). Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press.

## 二、專論

1. 方娜蓉，行政監察使（Ombudsman）制度之研究，國立中興大學法律學研究所碩士論文，1989年6月。
2. 王廷懋著，「我國公務員懲戒制度邁向現代化之路－從司法院釋字第四九一號解釋要旨談起」，人事行政，第一三二期，2000年6月。
3. 江岷欽著，「行政官僚貪污防治之理論與實際：亞洲各國肅貪措施之比較」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，初版（台北市：中央研究院歐美研究所，1996年）。
4. 吳秀玲著，「從憲改過程析論我國監察權最近之變革」，國立台灣大學中山學術論叢，第十二期，1994年6月。
5. 吳榮修著，「行政肅貪之研究」，法務通訊，第1986期，2000年6月15日。
6. 曾和俊文著，周宗憲氏譯，「日本行政調查之行使」，法律評論，第六十三卷第七期。
7. 林世宗著，「監察權、立法權與司法權之爭議－兼論監察委員對司法人員之調查權」，收錄於憲政時代，第二十卷第一期，1994年7月。
8. 林厚宇撰，我國政風機構之研究－兼論警察機關設置政風機構問題，中央警官學校警政研究所碩士班碩士論文，1995年6月。
9. 林嘉誠著，「監察院的存廢與監委產生方式」，收錄於國家政策研究中心主編，當前憲政改革之目標與憲改方案評估研討會論文集（下），初版（台北市：國家政策研究中心，1992年）。
10. 姚立明著，「修憲後之監察院」，中山社會科學，第七卷第二期，1992年6月。
11. 洪文玲著，「美國行政調查法制之研究」，警學叢刊，第二十五卷第四期，1995年6月。
12. 洪家殷著，「從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限－以彈劾權行使之原因為對象」，憲政時代，第二十卷第一期，1994年7月。
13. 洪貴參著，「現行監察制度之檢討與展望」，收錄於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編輯，現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，初版（台北市：月旦出版社股份有限公司，1997年）。
14. 孫迺翊著，「國會監察使制度之介紹－兼論我國監察權之相關問題」，律師通訊（台北），第一六〇期，1993年1月。
15. 郝思麗撰，改制後我國監察制度與瑞典國會監察使制度之比較研究，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士班碩士論文，1999年12月。
16. 馬瑞鴻撰，中共行政監察與我國政風制度之比較研究，中國文化大學中國大陸研究所碩士班碩士論文，2000年12月。
17. 高永光著，「論監察權中的彈劾、糾舉及糾正－沒有劍刀的虎頭鐮？」，現代生活，第五十四期，1998年4月。
18. 梁琨撰，北歐四國國會監察使制度比較分析，國立政治大學政治研究所碩士論文，1995年6月。
19. 陳志瑋著，「我國公務人員懲戒權歸屬問題研析」，憲政時代，第二十三卷第一期，1997

- 年 7 月。
20. 葉俊榮著，「監察院糾正權適用之對象與範圍」，收錄於氏著，珍惜憲法時刻，初版（台北市：元照出版社，2000 年 3 月）。
  21. 趙達瑜著，「美國『弊端揭發人保護法』析介」，人事行政（台北），第一二二期，1997 年 10 月。
  22. 潘麗雲著，「日本國家公務員倫理法制概述」，人事行政（台北），第一三三期，2000 年 9 月。
  23. 蔡明欽著，「監察法部分條文修正案之探討」，立法院院聞，第二十一卷第三期，1993 年 3 月。
  24. 繆全吉著，「監察院的定位」，中國憲政，第二十七卷第四期，1992 年 4 月。
  25. 聯合報，「陳文蔚：偵查忠誠資料幹人二很窩囊」，2000 年 9 月 30 日第十八版。