

調查報告 (公布版)

壹、案由：審計部函報：國防部 105 年度涉有違法失職行為之上校階（比照簡任第十職等）以上軍官，僅依陸海空軍懲罰法予以懲處，對部分涉及公務員懲戒法第 2 條規定應受懲戒情事，未依同法第 24 條規定移送監察院，核與司法院函釋，機關首長認無懲戒必要不移送者，應以情節輕微且已適當懲處為限有間等情案。

貳、調查意見：

本案緣審計部查核發現，國防部對於所屬上校階（比照十職等）以上高階軍官違法失職行為，均依「陸海空軍懲罰法」（下稱懲罰法）予以懲處，其中部分案件涉及公務員懲戒法（下稱公懲法）第 2 條規定應受懲戒之情事，未依同法第 24 條規定移送本院審查，涉有違失等情。經向國防部調閱相關資料，並約請國防部沈一鳴副部長、資源規劃司白○○司長、法律事務司金○處長、人事參謀次長室陳○○處長、總督察長室周○○副總督察長、人事室林○○主任等主管人員到院說明，已調查完畢。調查意見如下：

- 一、我國公務員行政責任之追究，採行政懲處及司法懲戒併行之雙軌制。公懲法第 2 條規定，機關首長對於公務員違失行為，應審酌個案情節輕重，決定有無移送懲戒之「必要」，屬其裁量權限。目前國防部對現役軍人違失行政責任之追究，已修正長久以來「依懲罰法辦理行政懲處，輔以本院主動調查彈劾」之作法，令頒全軍改採「以懲罰為原則，輔以懲戒」之新制。
 - (一)我國對公務員行政責任之處罰，採司法懲戒及行政懲處併行之雙軌制，前者依公懲法由司法機關依法

處罰，後者依公務人員考績法或其他法規（如警察人員人事條例等），由公務員服務之機關行之。「陸海空軍懲罰法」屬軍事行政懲罰權，其性質相當於公務人員考績法中平時考核之「行政懲處」。公懲法第 2 條原規定公務員應受懲戒之事由為「違法、廢弛職務或其他失職行為」，民國（下同）104 年 5 月 20 日修正（105 年 5 月 2 日施行）新增「必要」之要件，賦予機關首長視所屬公務員違失行為之情節，決定是否送請本院審查或逕行移付懲戒之裁量權限。

（二）經查，過去國防部就現役軍人行政責任之追究，除本院彈劾成立之案件外，均依「陸海空軍懲罰法」辦理，故對於上校階以上高階軍官違失行為，迄今未有主動移送本院審查之案例。審計部認為該作法已違反公懲法第 2 條之規定。經國防部聲復認為，軍人過犯之懲罰程序明確迅速，懲戒程序嚴謹耗時，故現役軍人違法失職仍應優先適用「行政懲處」，輔以監察院主動調查彈劾制度。相關疑義，國防部函請公懲法主管機關司法院釋示，司法院 106 年 9 月 18 日函釋略以¹：「公務員懲戒權係屬司法權，軍人之違法失職行為亦適用公務員懲戒程序。……懲戒法新法第 2 條新增『必要』之目的，在於賦予機關首長視公務員違失行為情節之輕重，決定是否送請懲戒之權限，如機關首長認所屬公務員違法失職行為之情節輕微，行使職務監督權已足以維持公務紀律，則無一律移送懲戒之必要。從而，機關首長行使前述裁量權，認無懲戒之必要而不移送之案件，理應以情節輕微，且已對有違失之公務員行使

¹ 司法院秘書長 106 年 9 月 18 日秘台廳行二字第 1060024313 號函。

職務監督權，予以適當懲處之案例為限。……」司法院函釋後，國防部於 107 年 4 月 3 日令發「司法院函釋違法失職現役軍人主動移請懲戒之要件」，請所屬照辦²。

(三)本院審酌認為，機關首長對於所屬公務員違法失職是否移送懲戒，固屬其裁量權之範圍。然而機關若怠於斟酌個案違失情節，一律適用行政懲處，即屬裁量怠惰，有構成裁量瑕疵之虞。本案司法院函釋明確指出國防部過去的作法不符公懲法相關規定，國防部隨即於 107 年 4 月 3 日將司法院函釋令頒全軍知悉，修正「優先依懲罰法辦理行政懲處，輔以本院主動調查彈劾」之作法，改採「以懲罰為原則，輔以懲戒」之新制，確已積極檢討。然該新制既涉及軍人責任追究原則之變更，國防部及所屬機關迄無實際作業經驗及相關案例，是以該部仍宜律定審酌標準及案例，作為行使裁量權限之參考。

二、國防部對於現役軍人違失行政責任之追究，著眼於軍事指揮權與賞罰權合一及部隊管理的實際需求，有歷史之緣由，與一般文官體系容或有不同考量之處。惟裁量權之行使，須探究法律授權之目的。公務員懲戒除整飭官箴外，兼有由司法機關踐行客觀公正程序，發現真實，保障受處分人不受恣意或失當處罰之目的。且鑑於軍事機關高度封閉及講究服從的特質，本院依憲法第 96 條及監察法第 26 條賦予之調查權，可發掘及導正軍中制度面、運作面缺失，有助於保障軍中人權，建立法治化的領導統御。因此，國防部仍應兼顧社會對維護軍中人權及查明真相之要求，自不宜僅以能否「維持軍紀」為單一考量。

² 國防部 107 年 4 月 3 日國法人權字第 1070000664 號令。

- (一)國防部雖同意改變過去的處理原則，但對於現役高階軍官涉及何種類型違失行為應移送本院審查乙節，與審計部之立場迥異。審計部認為，不移送監察院審查者，應以「情節輕微且已適當懲處者」為限；國防部則認為，依司法院 106 年 9 月 18 日函釋意旨及司法院釋字第 262 號解釋，軍人如有違失行為，原則上仍應依懲罰法核予適當之懲罰，僅於違失行為「情節重大，行政懲罰尚無法維持軍紀，而有懲戒之必要」時，經權責長官裁量，始移送本院審查³。另審計部具體指出若干個案之違失情節重大，嚴重斲傷軍譽；國防部則辯稱，各該案件均已按懲罰法核予適懲，並無經權責長官認有懲戒之必要而移請監察院審查之案例。
- (二)國防部以懲罰為追究軍人違失行為之原則，理由在於懲罰較適合部隊管理，有其立論之依據。該部表示：軍人與公務人員身分及任務屬性不同，軍人自入營後之服役、任官、任職，分別有「陸海空軍軍官士官服役條例」、「陸海空軍軍官士官任官條例」、「陸海空軍軍官士官任職條例」予以規範，陸海空軍懲罰法之「懲罰」雖屬行政懲罰，然其態樣及處罰方式，實施多年及經過一再修正，已臻於具體明確，其懲罰效果與上述法規連動，且懲度亦較懲戒為高，程序上講求時效，較重之處分（丙等或 1 次記 2 大過以上）者，即列入不適合服役會議，檢討汰除，由聯參管制進行相關作業。且基於軍事

³ 國防部 107 年 4 月 3 日國法人權字第 1070000664 號令略以：各單位就所屬公務員違失行為如該當公懲法第 2 條要件，且情節重大，僅予行政懲處，尚無法維持公務紀律，而有懲戒之必要時，得按同法第 24 條第 1 項前段之規定，簽請權責長官核定後，敘明事由連同證據送請監察院審查或逕送公務員懲戒委員會審理。

指揮權與賞罰權合一之原則，該部針對軍紀要求重點，律定高度的汰除標準，有助於軍紀之維護。相較而言，懲戒程序耗時嚴謹，移送監察院審查及移付懲戒審理中，違失人員受管制不得申請退伍，其等無處可去，占編餘人員職缺，造成部隊管理的困擾等語。

(三)本院亦認為，軍人之懲戒在 79 年司法院釋字第 262 號解釋前，係由軍事機關依懲罰法行之；釋字第 262 號解釋後，除本院彈劾之案件循懲戒程序行之外，其他仍由軍事機關依懲罰法予以懲罰⁴，因此國防部對於軍人過犯採懲罰為原則，有歷史之緣由。又，國防部為嚴肅軍紀，強化國軍戰力，針對軍人違犯酒後駕車、吸（持）毒品、賭博、違犯性騷擾、男女分際等行為，列為重大違法違紀案件，要求各軍事機關對於違反該等案件之現役軍人，應依懲罰程序汰除，全部作業（包含召開評議會、不適服現役人評會、發布人事命令、依法送達、送審、核定等）嚴格控管時效，於違失肇生日後 45 個工作日內完成。此有國防部 106 年 4 月 25 日國人勤務字第 1060006567 號令及「國軍辦理不適服汰除作業程序」可稽。而懲罰法於 104 年 5 月大幅修正，強化懲

⁴ 39 年 8 月 15 日本院彈劾西安緩靖主任兼西南軍事副長官胡宗南違法失職，移送公務員懲戒委員會審議。當時因台灣海峽仍處於戰爭狀態，情勢緊張，加以有質疑武職公務員違失事件如由公務員懲戒委員會依法定程序審議，將緩不濟急。因此，對軍人懲戒之管轄問題有不同意見。嗣經司法院請示總統定奪，總統以（40）台統（1）字第 693 號代電核定：「軍人違失事件，在法無明文規定以前，暫仍由軍事機關辦理。」於是軍人之懲戒案件暫由國防部自行議處，公務員懲戒委員會不再受理軍人違失懲戒案件。嗣因台海兩岸政治趨於穩定，本院於 78 年 7 月 11 日就彈劾軍人違失懲戒案件之審議機關提請司法院解釋，79 年 7 月 6 日大法官作成釋字第 262 號解釋，明確指出「監察院對軍人提出彈劾案時，應移送公務員懲戒委員會審議。軍人之過犯，除上述彈劾案外，其懲罰仍依陸海空軍懲罰法行之」。

罰及救濟之正當程序，依該法第 3 章（第 28 至 32 條）規定，權責長官知悉所屬現役軍人有違失行為者，應即實施調查，調查結果認為有施以撤職、降階、降級、記大過、罰薪或悔過懲罰之必要時，應召開評議會決議，評議會由權責長官指定適當階級及專業人員 5 至 11 人組成，其中性別比例不得少於 3 分之 1；被懲罰人對懲罰處分如有不服，均得向上級申訴。對撤職、降階、降級、罰薪及悔過之處分，得提起訴願、行政訴訟。涉及人身自由受拘束者，得向法院或執行單位提出異議，由法院準用提審法之規定處理。亦即現行懲罰程序已能注意軍中領導統御法治化及懲處的正當程序，故國防部所持理由，尚非無據。

(四)惟裁量權之行使，須探究法律授權之目的，從正反面不同觀點進行斟酌。國防部將「行政懲罰尚無法維持軍紀」，作為移送本院審查之前提要件，實有待商榷。詳言之：

- 1、公懲會 105 年 5 月 26 日法律座談會決議第 119 案指出：「……公懲法第 2 條是否『有懲戒之必要』及第 2 條第 2 款是否『致嚴重損害政府之信譽』，宜依其具體個案認定。惟不宜以『機關首長行使職務監督權已足以維持公務紀律』，為依公懲法第 2 條判斷『無懲戒之必要』之理由」。且懲罰法係對軍人過犯施加之紀律性懲罰，屬軍事行政權之範疇；公懲法則為司法懲戒權的範疇，其適用對象，依公務員服務法第 24 條規定，及於受有俸給之文武職公務員。公務員懲戒制度除整飭官箴外，兼有由司法機關踐行客觀公正之程序，發現真實，保障受處分人不受恣意或失當處罰。況且軍中獎懲講究「重獎重懲」、「即懲即決」，

懲罰程序注重時效，懲度一般而言較重，如以「懲罰無法維持軍紀」為移付懲戒的前提，則高階軍官之違失豈非毫無主動移送本院審查的空間？國防部前開見解，顯然忽略司法懲戒的制度目的。

- 2、再者，本院依憲法第 96 條賦予調查各機關違法失職之職權；監察法第 26 條更明定本院行使監察調查權時，得赴各部隊進行調查，發掘及導正制度面、運作面缺失。此一職權之行使，有助於衡平軍事機關封閉、高壓及講究服從之特性，協助建立領導統御法制化。因此，國防部考量是否移送本院審查之際，應尊重監察職權，兼顧社會對維護軍中人權及查明真相之要求。
- 3、我國由威權體制轉型至民主法治的多元社會，軍隊亦早已揚棄過去視為牢不可破的「特別權力關係」。近年來民眾對於軍中霸凌、不當管教、違反性自主或性騷擾等事件，可謂深惡痛絕，國防部如未妥慎處理，往往引發重大民怨。本院第 5 屆監察委員就職以來，已主動調查多件軍中高階長官利用職權對部屬涉犯性騷擾之案件，例如陸軍十軍團上校參謀主任仲崇嶠於 104 年 7 月涉嫌強制猥褻並誣告女性部屬案（106 年劾字第 18 號懲戒案件），該案軍方於處理之初草率認定性騷擾不成立，檢察官對仲上校提起公訴後，竟於 3 日內火速核准其退伍，造成輿論嘩然。為防杜高階軍官涉及重大違失後，立即報退之情事再度發生，「陸海空軍軍官士官服役條例」（下稱服役條例）於 107 年 6 月 21 日修正第 15 條第 4 項，增訂現役軍人因案移送懲戒或送請本院審查中，即不受理申請退伍。但懲罰法並無類似之規定（僅

服役條例 24 條將「受撤職處分」列為不發退除給與之事由)，值得國防部作為處理類似案件的借鏡。

- 4、目前國防部雖致力建立完善的內控機制，但從國際公約而言，我國正推動「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」內國法化，該公約有關「酷刑」的涵義甚廣，與其他國際人權公約不同者，在於須於國內設立獨立的國家防制機制，檢視與監測各政府機關之作為及措施是否符合公約規定。依該公約施行法草案，本院應針對軍隊等封閉且易生人權迫害的場域，進行預防性監督及違失調查⁵。無論未來立法結論如何，經由本院之調查程序，適可作為獨立及具公信力的外控機制，促進軍隊落實法治觀念。此一人權思潮及立法趨勢，亦值得國防部重視。
- 5、按司法院釋字第 430 號解釋將軍人與國家之關係定位為「公法上的職務關係」⁶，闡明軍人負有作戰任務，認為軍人在軍令服從及軍事指揮權、賞罰權之行使，應與一般公務員有不同之考量。此外，基於憲法第 140 條文武分治之精神，亦不可忽略軍事紀律之嚴格要求及懲戒效率。相較於德國、日本等國之立法例（如日本採軍、文分離的

⁵ 內政部於 107 年 4 月提出之「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約施行法」草案第 4 條規定：「監察院設酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰防制相關委員會。」第 5 條規定：「任何人依本公約及議定書應受保障之權利，遭受侵害或有受侵害之虞時，得向監察院提出陳情，監察院於接獲陳情後，應依職權進行調查。」

⁶ 司法院釋字第 430 號解釋：「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係。」解釋理由書表示：「……軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。惟軍人既屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異。……」

懲戒制度，軍人懲戒依自衛隊法，在文官體系外另立特別的懲戒制度)，我國欠缺為軍人專設之懲戒制度，確屬法制層面有待深入研究之課題。為消弭懲戒程序可能對部隊管理或軍令服從所造成的影響，學者有主張應建立軍人懲戒制度等倡議，或可供未來法制規劃方向之參考，併此敘明。

三、本案調查期間，國防部業已核定高階軍官涉及重大違失應移送本院審查之政策方向，並蒐整相關態樣、令頒及宣導各軍事機關遵行，確有積極作為，應予肯定。該部後續仍應依實施狀況隨時修正並落實執行，以達嚴肅軍紀及保障軍人權益之要求。

(一)依國防部函報資料，該部對所屬上校階以上軍官所涉違法失職行為，迄無主動移送本院審查之案例。對照 105 年 1 月 1 日迄 107 年 10 月 19 日止，上校以上軍官受懲罰者高達 636 人次，其中涉法移送檢察機關偵辦者計 8 案，該期間內本院彈劾人員計 13 人，顯見尚有國防部未能自行妥適審酌之案例。國防部基於軍事機關特性，應更加重視社會對特殊類型案件真相發掘及公正程序的要求，國防部就此確有積極檢討的空間。

(二)本案於調查期間與國防部多次交換意見，該部已核定高階軍官涉及重大違失應移送本院審查之政策方向，並於 108 年 3 月 14 日令頒「上校階以上軍官違法失職符合公懲法送請監察院審查」案予國軍各級單位照辦⁷。依該令頒之內容，國防部區分公懲法第 2 條第 1 款及第 2 款所列事由，參酌本院所提出之

⁷ 108 年 3 月 14 日國資人力字第 1080000645 號令。

彈劾案，歸納 6 項行為態樣⁸；程序方面由權責單位召開評議會確定後，層報國防部審查。該部並表示，為兼顧軍紀維護之需求，具懲罰權責之各級指揮官或主官，仍可依懲罰法予以行政懲罰。而相關行為態樣之參考標準，已審慎蒐整案例（含參考各部會相關規定），並將強化教育及態樣宣導，實施後並將視實際運作及對部隊之影響，採滾動式調修等語，顯示該部確有積極作為，應予肯定。惟後續仍應落實執行，以達嚴肅軍紀及保障軍人權益之要求。

綜上結論，國防部對於現役軍人違失行政責任之追究，優先適用「陸海空軍懲罰法」，有歷史之緣由，且懲罰之程序較懲處程序簡易迅速，符合部隊管理及貫徹軍事領導統御需要，與一般文官體系容或有不同考量之處。然司法懲戒除整飭官箴外，兼有由司法機關踐行客觀公正之程序，發現真實，保障受處分人不受恣意或失當處罰之目的。且鑑於軍事機關高度封閉及講究服從的特質，對於上校階以上高階軍官違法失職行為，經由本院之調查程序，可發掘制度面、運作面之缺失以保障軍中人權。國防部對於高階軍官涉及重大違法失職案件，迄無主動移送本院審查之案例，可能導致懲罰倚輕倚重、真相不明，衍生民怨。是故，如何善用懲戒及懲處程序，妥適追究軍人違法失職之行政責任，實屬國防部應重視的課題。本案調查期間，國防部核定高階軍官涉及重大違失應移送本院審查之政策方向，並蒐整相關態樣、令頒及宣導各軍事機關遵行，確有積極作為，應予肯定，該部後續仍應依實

⁸ 該 6 項行為態樣包括：1.對強制猥褻案刻意掩蓋事實、隱匿案情；2.違反職責操作軍事武器致造成重大傷亡；3.採購靶機驗收過程瑕疵並虛擲公帑；4.違反公務員服務法第 1 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條；5.利用權勢要求部屬接送上下班及購物未予支付金錢；6.強制猥褻並誣告。

施狀況隨時修正，以達嚴肅軍紀及維護軍中人權之要求。

調查委員：林雅鋒