

調查報告

壹、案由：我國政風機構與人員之設置，原係機關防制貪瀆的內部控制機制，惟近期部分政風機構與人員進行內部調查所採取之手段，因涉有逾越權限及違反比例原則之虞，引發社會爭議。究政風機構與人員的法定職掌及其定位為何？進行調查所採取之方式、措施及其適法性？有無逾越一般法律原則情事？事涉政風機構與人員進行內部調查之權責與界限，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

案經調閱法務部等機關卷證資料詳予審閱，並於民國(下同)106年7月21日詢問法務部暨法務部廉政署(下稱廉政署)相關主管及承辦人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、法務部未善盡監督職責，任令現行規範政風人員權限之相關法規內容未盡明確，逾越一般人所得預見與理解，核與法律明確性原則不符，致使基層政風人員無所適從，核有未當

(一)人民自由及權利之限制，依憲法第23條規定，應以法律定之。其得由法律授權以命令為補充規定者，則授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，司法院釋字第570號解釋有明文。又法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範

之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第432號、第521號、第594號、第602號及第690號解釋參照）。

(二)按政風人員設置管理條例(下稱政風條例)第4條第5款至第9款規定：「政風機構掌理事項如下：……五、機關有關之貪瀆與不法事項之處理。六、對於具有貪瀆風險業務之清查。七、機關公務機密維護之處理及協調。八、機關安全維護之處理及協調。九、其他有關政風事項。」是項法律規定，涉及政風機構與人員職掌與權限範圍，自應本諸前揭司法院解釋之意旨，從立法目的與法體系整體關聯性觀點，須非難以理解，且個案事實屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，否則，即與法律明確性原則有違。

(三)查前揭政風條例第4條第5款至第9款明定政風人員權限，各款所定「處理」、「清查」及「處理及協調」之內涵與作業方式，於訂定相關授權命令或行政規則時，自應注意其與法體系整體關聯性觀點，明確律定政風職權之界限，以符法律明確性之要求。然查，政風條例施行細則、政風機構維護公務機密作業要點、政風查處機動小組等規定，竟包括「查察」、「調查」、「調閱」、「蒐證」等，不但部分文字與刑事司法偵查權¹、監察調查權²、國會調查(閱)

¹ 刑事訴訟法第163條第2項規定：「法院為發見真實，得依職權調查證據。但於公平正義之維護或對被告之利益有重大關係事項，法院應依職權調查之。」

² 監察法第26條第1項規定：「監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時，應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。」

權³相關法規文字相同，作業方式(諸如調卷、訪談、諮詢、動態蒐證跟監、現地會勘、取樣鑑定、檢閱文件檔案、調取公務電話之通話明細等)亦具高度重疊性，又欠缺行政調查在法體系下行使界限之關聯性規範，難認已符合法律明確性之要求。然則刑事司法偵查權、監察調查權與國會調查(閱)權等權限，因實施方式涉及人民自由與權利甚鉅，故均以法律明文規範，或以明確之目的、內容及範圍授權法規命令定之。而政風條例所定「處理」、「清查」及「處理及協調」之手段，竟衍生出包括調卷、訪談、諮詢、動態蒐證跟監、現地會勘、取樣鑑定、檢閱文件檔案、調取公務電話之通話明細等，又無在「權力分立」限制下，明定其目的與範圍，顯然超出一般人所得預見與理解，難謂符合授權明確性而與法律明確性原則相悖，基層政風同仁執行上開規定職務時將無所適從，更易肇生政風人員因貪功搶快，利用法律職權界限之不明確，而引發侵害人權之疑慮，甚至誤蹈法網。

(四)綜上，現行政風機構與人員所得行使權限之內容與範圍，未盡明確，政風條例第4條第5款至第9款所定「處理」、「清查」及「處理及協調」之內涵與作業方式，竟與刑事司法偵查權、監察調查權、國會調查(閱)權之部分文字與作業方式相同，不但易與上開權限發生混淆，且超出一般人所得預見與理解，核與法律明確性原則未符。

二、法務部未盡監督職責，致部分政風人員未能清楚辨別政風職權本質屬於行政調查權，職權之行使範疇除須

³ 立法院職權行使法第47條第1項規定：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於5日內提供之。」

符合相關法律規定與原則外，自不得超出行政權範疇，縱配置於司法或監察等機關者亦同；部分政風人員亦未能認識職權行使過程及手段須合於比例原則及權力分立原則，致使用包括測謊、調閱記者通聯等調查手段，逾越權限侵害人民權益之案例發生，引發社會質疑傷害新聞自由，核有違失

- (一)按公民與政治權利國際公約第14條第3項第7款規定：「不得強迫被告自供或認罪。」⁴憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」同法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」個人資料保護法第15條第1款規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第6條第1項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。」司法院釋字第499號解釋：「憲法條文中，諸如：第1條所樹立之民主共和國原則、第2條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」釋字第

⁴ 公約人權事務委員會第90屆會議（2007年）第32號一般性意見第41點：「第14條第3項第7款保障有權不被強迫自供或認罪。必須從沒有來自刑事偵查機關為獲得認罪而對被告做任何直接或間接的身體上壓迫或不當精神壓力的角度來理解這項保障。」

509號解釋理由書：「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」

(二)據法務部查復，政風機構與人員在法制上定位與行使權限性質如下：

- 1、依政風條例第5條第1項規定，各機關依層級、業務屬性、組織編制及政風業務需求等因素設置政風機構。另依聯合國反貪腐公約第5條及第6條精神，我國政風機構定位為預防性反貪腐機構。
- 2、依廉政署組織法第2條第2項規定，該署執行貪瀆或相關犯罪調查職權之人員，始具有刑事訴訟法司法警察(官)身分。
- 3、政風人員之業務，依政風條例第4條規定，包括：廉政法令、預防措施之擬訂、廉政興革建議之擬訂、協調及推動、公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務、機關有關之貪瀆與不法事項之處理、對於具有貪瀆風險業務之清查、機關公務機密維護之處理及協調等。
- 4、綜上可知，政風機構為機關內部控制單位，所配置之政風人員非廉政署專責執行貪瀆或相關犯罪之調查及處理人員，故不具司法警察(官)職權。政風人員於執行相關查處、清查時，應依行政程序法第7條、第36條等規定，行使行政調查須符合適當性、必要性及比例性等原則。

(三)在司法實務上，最高法院對於行政調查認為：「所謂行政檢查(或稱行政調查)，係指行政機關為達成行政上之目的，依法令規定對人、處所或物件所為

之訪視、查詢、勘驗、查察或檢驗等行為。倘行政機關所為之行政檢查，具有法令上之依據，且其實施之過程及手段合於目的性與正當性，則其將行政檢查結果及所取得之相關資料，提供予偵查機關作為偵辦之證據資料，該等證據資料自屬合法取得之證據。」（最高法院105年度台上字第411號刑事判決參照）另據學者表示，無論是靜態或動態的行政調查，均係達成特定行政目的之手段而屬行政權範疇，侷限於行政之目的，不得跨足其他，有別於立法調查、犯罪偵查與監察調查，這是權力分立原則與基本人權保障下當然的結果⁵。若行政調查之手段對人民權益干預較大時，必然要求較高之法律保留，即須有法律上明確規定為依據，否則不得為之⁶。

（四）基此，政風機構作為預防性反貪腐機構，配置於各機關內，而政風人員所辦理事項，依政風條例第9條規定及機關首長之命，辦理反貪、防貪、查處、公務機密、安全維護、財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理、民眾檢舉等業務，屬行政機關內部控制事項，業務範圍自以行政機關內部為限，則調查對象自以公務人員與公務設備、物品為限，而不及於一般民眾或民眾個人之物品、場所等⁷。至配置於司法或監察機關之政風機構與人員，亦無不同，縱經

⁵ 法治斌教授主持，《行政檢查之研究》，行政院研究發展考核委員會，85年，14-40頁；許宏吉，〈行政調查應有之內涵與趨向〉，《法令月刊》，第57卷第8期，95年8月，18-23頁。

⁶ 洪家殷，〈行政調查與刑事偵查之界限〉，《東吳法律學報》，第25卷第1期，102年7月，4-43頁。

⁷ 行政機關若對一般民眾或其所有場所進行調(檢)查，均有法律明文規定。如藥事法第72條規定：「衛生主管機關得派員檢查醫療機構或藥局之有關業務，並得出具單據抽驗其藥物，受檢者不得無故拒絕。但抽驗數量以足供檢驗之用者為限。」化粧品衛生管理條例第26條規定：「直轄市或縣（市）衛生及工業主管機關，應派員持憑證明文件，赴各化粧品及化粧品色素製造、加工之場所、倉庫、販賣處所，實地檢查其設備、裝置、製造程序、環境衛生及其成品、半成品、原料、配料、包裝、容器、標籤、仿單等，廠商不得無故拒絕。」

機關首長同意或授權，亦不得如同刑事偵查，對一般民眾、其物品、場所進行調查，或因而可取得原行政調查權所不得調取之文件資料。

- (五)其次，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，行政程序法第4條定有明文，亦為法務部所自承，故行政調查及其手段自應符合相關法律原則。據法務部查復，廉政署廉政工作手冊並未要求使用「測謊」進行案件之查察，然該部認為測謊仍屬廣義行政調查行為云云。實則，本院106年1月11日所公布之106年度司調字第0002號調查報告亦明確指出⁸：測謊係對受測人生理、心理反應結果所作評斷，係對人類心智活動的監測方法，受測人無從保持緘默，實屬對人格權及人性尊嚴之侵害！測謊鑑定，不具如同指紋、血型、毒品、化學物質、物理性質、去氧核糖核酸之比對、鑑驗等「再現性」，且鑑定準確度，係取決於施測人員之專業智能、施測程序、方法、經驗等諸多因素而定，最高法院95年度台上字第2254號判決理由亦指明：「刑事程序上之測謊，係對於人之內心的檢查，具有侵害個人內心自由及意思活動之心理檢查的性質，其對人格權之侵害，猶勝對被告緘默權之違反。」因測謊具侵害人民權益之疑慮，用於刑事司法程序中，恐違反聯合國公民與政治權利國際公約第14條第3項第7款所定刑事訴訟程序應遵守之被告不自證己罪原則及憲法第16條人民訴訟權之保障，而學者亦認為行政調查具強制力者，依司法院釋字第535號解釋意旨，應有法律明確依據始得為之⁹，至有關思想、信

⁸ 見本院全球資訊網，

<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2F%2FCyBsBox%2FCyBsR1.asp&mp=1&ctNode=910>

⁹ 許宏吉，〈行政調查應有之內涵與趨向〉，《法令月刊》，第57卷第8期，95年8月，22頁。

仰等資料，絕對禁止行政機關蒐集¹⁰。基上可知，縱令於刑事司法程序實施測謊，尚有其嚴格之要件且已產生相當爭議而引發疑慮，遑論政風機構之行政調查？豈能以「廣義行政調查行為」視之！其謬誤之處，顯而易見。

(六)然查，近來發生若干政風機構與人員，行使行政調查權逾越權限、違反比例原則而招致侵害人權疑義之情形，相關案例及法務部說明，茲表列如下：

編號	案例	法務部說法
1	<p>1. 105年4月12日風傳媒記者王君撰寫「柯文哲的議會『教戰守策』大巨蛋案6成議員支持解約」刊載於網路(含會議資料內容)。同日，臺北市議會多名議員於市長施政報告前，質疑臺北市府針對大巨蛋案對議員進行非正式意見調查，並以不實調查結果供媒體報導，疑陷議員於不義、抹黑議會，請該府依法調查。</p> <p>2. 經該府秘書處於105年4月18日函復臺北市議會表示：經詳細調查，惟未能查出洩漏人員。該函遭議會退回，並限期查明後詳細答覆。該府秘書長蘇麗瓊遂擔任專案小組召集人，並指示由該府政風處調查。</p>	<p>1. 本案並非密件、未涉刑事責任，屬該府內部行政管理事項。因撰稿記者以新聞倫理為由拒絕提供來源，故僅能就臺北市府同仁進行內部行政調查。該府政風處依政風條例第9條規定，秉首長指示辦理行政調查，亦無需陳報廉政署立案或備查。</p> <p>2. 測謊常用於涉及刑事犯罪所採取之偵查手段，目前相關法律雖未規定行政調查不得測謊方式行之，惟測謊恐遭質疑侵犯當事人人權之虞，仍應儘量避免。</p> <p>3. 該案測謊之結果僅係作為參考證據，於測謊前均已明白告知受測人權利，受測人基於自由意願簽署同意書，並僅對同意受測者實施測謊，尊重不同意受測者意願。在法無明文禁止實施測謊，相關測謊之進行係當事人要求或經其同意後</p>

¹⁰ 洪文玲，行政調查制度-以警察、工商管理、水土保護領域為例，當事人協力義務/行政調查/國家賠償，臺灣行政法學會出版，95年，264頁。

	<p>3. 該府政風處發現研究員黃員與該記者王君，有近18分鐘通話明細。顧問張員遭多名議員點名質疑外流會議資料，且其偶有與王君以LINE聯繫，及機要秘書劉員亦遭同仁影射外流本案會議資料，於會議後亦曾主動聯繫王君。因上述事項仍待釐清，並基於無直接證據且各該當事人均予否認情況下，其中劉員主動要求測謊自清，該府政風處旋經簽報核定後，訪詢曾有接受院、檢司法機關委託之民間測謊公司，除要求該公司簽署保密切結書，併同以書面徵詢黃員等3人意願，其中黃員不同意受測，故僅就同意受測之張、劉2員進行測謊。</p>	<p>實施，尚無牴觸相關法規。</p> <p>4. 本案公務電話為該府(秘書處)所有，臺北市政府秘書處為公務電話之電信事業用戶，且係依該辦法及雙方契約規定，僅調閱公務電話紀錄，並無調閱私人電話紀錄，已適當考量其比例及必要性。</p> <p>5. 該府政風處嗣依臺北市議會決議，要求該處暨所屬各政風機構，禁止使用測謊進行行政調查。</p> <p>6. 法務部次長於本院約詢時亦表示，測謊連在刑事訴訟法都沒有強制性，也僅供參考。過去刑事偵查其他媒體洩密案時，亦未使用測謊手段。</p>
<p>2</p>	<p>1. 105年10月2日，某電子報報導監察院99年糾正竹竿性侵女童案調查報告之洩密事件，發布「揪內部洩密錯引法條?假傳聖旨?監院政風違法調記者通聯」、「違法濫權侵犯新聞自由」及「駁未洩密，調查官自力救濟找事證」等3則報導。</p> <p>2. 監察院前以99年5月11日第4屆第23次院會臨時動議第1案決議：「……個案洩密問題，請政風室調</p>	<p>1. 本案係銜首長之命(院會決議)，辦理有關洩密不法事項調查。</p> <p>2. 調閱相關通聯紀錄之法令依據為監察法第30條、電信法第7條、電信事業用戶查詢通信紀錄作業辦法第3條、電信事業處理有關機關(構)查詢電信使用者資料實施辦法第3條第1項。</p> <p>3. 有關通信紀錄定義及聲請調取通信紀錄須經法院同意之程序規定，係103年1月29日增訂通訊保障及監察法第3條之</p>

	<p>查處理。」政風室爰奉示進行洩密調查，並經簽准調閱該案林姓調查官及撰稿記者之電話通聯紀錄。</p>	<p>1、第11條之1，因前開案件發生於99年5月間，故當時依上開規定調取通聯紀錄，尚無違反相關規定。</p> <p>4· 廉政署署長於本院106年7月21日詢問時表示：「政風人員本身不可能是行使（監察法）第30條的主體，但他是依監察院的會議決議辦理，他做的是行政調查。」法務部次長陳明堂亦表示：「我也認為不宜。理論上要調查，也要監委立案調查才可以。」</p>
3	<p>1· 立法委員陳學聖委員(下稱陳立委)於105年10月28日召開記者會，質疑總統府之總統、副總統、秘書長及副秘書長辦公室冷氣溫度設定為22度，但基層辦公室則一律設定28度，冷氣溫度「一府兩制」，並出示1張溫度顯示為22度之空調控制器照片。經總統府予以駁斥，陳立委再於105年11月5日召開記者會，除持續指控「一府兩溫」外，並展示總統府內部公文影本。總統府基於發現爆料者另提供相關公文書予立委，該府代理秘書長爰指示該府政風處組成專案小組進行調查。</p> <p>2· 專案調查小組以府內自建「電話總機系統」產出資料，提供相關同仁公務桌機電話通聯紀錄(撥出及受話紀錄)，未有調閱該</p>	<p>1· 總統府案屬該府內部行政管理事項，該府政風處依政風條例第9條規定，秉代理秘書長指示啟動行政調查作為，尚無需陳報廉政署立案或核備。</p> <p>2· 該處於調查完成後，業將處理過程函報廉政署，因未有調閱該府同仁私人手機、立法委員辦公室電話之通聯紀錄或其他違法疏漏之處，該署業予以備查存參。</p>

府同仁私人手機及陳立委辦公室電話通聯紀錄情事。	
-------------------------	--

(七)茲將前揭案例之適法性分析如次：

1、案例1部分：

目前刑事訴訟實務上，法官或檢察官依最高法院歷年判決意旨取得被告同意而依刑事訴訟法第208條囑託機關進行測謊鑑定，作為認定犯罪事實之證據。然被告在刑事訴訟程序上係屬受強制處分之一方，被告或犯罪嫌疑人面對國家以公權力搜索、羈押、追訴罪責的龐大壓力下之同意，顯然欠缺自願性，恐有違反聯合國公民與政治權利國際公約第14條第3項第7款所定刑事訴訟程序應遵守之被告不自證己罪原則之最低限度標準及憲法第16條人民訴訟權之保障。其次，測謊鑑定機關法務部調查局、內政部警政署刑事警察局及憲兵指揮部之測謊鑑定標準作業程序規範並未一致，亦無覆核驗證鑑定結果之機制，致測謊鑑定時有迥然不同之結果。又測謊鑑定結果，並無如同指紋、血型、去氧核糖核酸、毒品或化學物質、物理性質之鑑驗等之「再現性」。且鑑定準確度取決於施測人員之專業智能、性格、施測程序、方法、經驗、態度等諸多因素等各項能力，倘無DNA鑑定或緝獲真兇等確切證據佐證，誠難判斷各個測謊鑑定結果之準確性。

再查，不自證己罪原則，係禁止強迫被告為不利己之陳述，同時也是正當法律程序原則保證被告防禦權的基本原則。測謊係對人類心智活動的監測方法，對受測人生理、心理反應結果所

作評斷，受測人無從保持緘默，違反法治國家人格權及人性尊嚴保障之虞。刑事訴訟程序中採取測謊鑑定，核屬對人內心所知、所思或所信進行檢查，此所以最高法院95年度台上字第2254號判決理由指明：「刑事程序上之測謊，係對於人之內心的檢查，具有侵害個人內心自由及意思活動之心理檢查的性質，其對人格權之侵害，猶勝對被告緘默權之違反。」

基此，臺北市政府調查洩密案，法務部函復固稱該案並未對拒絕同意者施測，受測者係主動提出接受測謊。然在測謊鑑定準確度取決於施測人員經驗、方法等，及目前各測謊鑑定機關並無覆核驗證機制，且標準流程不一之現況下，率以行政調查之藉口進行測謊，顯已構成人權之侵害。況查，在「行政一體」之前提下，機關首長掌握同仁考評權限及行政倫理背景下，未同意接受測謊者將遭受龐大質疑與壓力，自難確保其受測之任意性，既任意性有疑義，即難期獲得施測正確之結果，恐迫使被調查者為不利己陳述而違反不自證己罪原則。對此，法務部查復本院又稱：「測謊涉及人權保障，須審慎為之，儘量避免。」然則，該部於本案立案調查後，廉政署於106年3月20日所函頒之「政風人員執行行政調查作為之原則及參考作法」卻仍將「測謊」，列為項次第24之「針對當事人所為之行政調查作為」，不但對政風人員產生手段適法性之混淆又前後矛盾，且既然涉及人權保障卻未以法律律定，顯然違反法律保留及不自證己罪原則，殊有違誤。

綜上，測謊係對人類心智活動的監測方法，

受測人無從保持緘默，嚴重侵害人民權益，於刑事司法程序中使用已產生相當爭議與質疑，在行政調查自應予禁止，法務部卻認為雖無法令規定，但政風人員使用測謊並無不妥，容有違誤。臺北市政府調查洩密案已經臺北市議會決議，政風處禁止使用測謊進行調查，對公務員施用測謊，核與法律保留及比例原則不符，殊有未當。

2、案例2部分：

監察院政風室調查洩密案固係依據院會決議為之，然監察法第30條之性質屬於監察調查權，而政風機構與人員所得辦理業務為行政機關內部控制事項，調查對象以公務員及公務設備、物品為限，配置於監察機關之政風機構與人員，不因機關首長同意或授權，而得逾越行政調查界限將一般民眾納為調查對象。因此，監察院政風室行使行政調查權，應在權力分立原則下，合乎法定程序，以調閱公務電話通聯紀錄為限，無從調閱同仁個人甚至一般民眾之電話通聯紀錄。然則該案中，政風室不但調閱同仁個人，甚至調閱記者之電話通聯紀錄，顯然逾越行政調查權限而違反比例原則。再者，言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障，此為司法院釋字第509號解釋理由書所揭明，與言論自由同受保障之新聞自由，則為現代民主自由社會不可或缺之必要機制。倘政風人員之行政調查對象及於非公務員之一般民眾甚至記者，恐將淪為有心人士用以箝制新聞言論之工具，大幅減低新聞自由所能發揮監

督政府、凝聚民意之功能，人民將無從充分得知訊息、發表意見，政府公權力亦將因此不受監督，易形成公權力一言化獨斷專擅現象，不僅嚴重抵觸憲法第11條對新聞自由之保障意旨，更與憲法所追求之民主自由精神相悖！

綜上，政風機構為機關內部控制單位，政風人員不具司法警察(官)身分，且政風人員所行使之權限為行政調查權，為政風條例所明定並經法務部函復在卷可按，調查範圍自以公務員與公務設備、物品為限，不及於一般個人甚至記者，縱配置於司法或監察機關之政風機構與人員，與一般行政機關之政風人員，並無不同。政風機構與人員自應嚴守法定分際。

(八)綜上所述，配置於各機關內之政風機構與人員，依政風條例第9條規定及機關首長之命，辦理反貪、防貪查處、公務機密、安全維護、財產申報、利益衝突迴避、民眾檢舉等業務，法制定位上屬機關內部控制單位，所行使權限為行政調查權，調查對象自以公務人員及公務設備、物品內部事務為限，不及於一般民眾或其個人物品、場所，且行使行政調查須符合相關法律規定與原則，縱配置於司法或監察機關之政風機構與人員，亦無不同。在調查手段方面，測謊係對人類心智活動的監測方法，受測人無從保持緘默，嚴重侵害人格權與人性尊嚴，自不得作為行政調查之手段。部分政風人員未能清楚辨別政風職權本質屬於行政調查權，自不得超出行政權範疇，致使用包括測謊、調閱記者通聯等調查手段，逾越權限侵害人民權益之案例發生，引發社會質疑傷害新聞自由，核有違失。

三、行政調查方式手段多元，在雙軌監督責任體系下，政風人員尤需明確法令依據俾供遵循，廉政署允應在法治國家原則下，審慎檢討研修現有相關規定，適時完備相關法制推動作業，使人權保障與防貪廉政功能得以兼籌並顧

- (一)按廉政署組織法第2條第2款、第5款及第6款規定：「本署掌理下列事項：二、廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。……五、政風機構業務之督導、考核及協調。六、政風機構組織、人員管理之擬議及執行。」政風條例第9條規定：「各機關政風人員或經指派兼任或兼辦政風業務人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。」
- (二)查廉政署於103年4月成立「政風人員職權行使法規研訂小組」，進行「廉政人員職權行使法」立法研究及相關法制推動作業，並於同年9月23日、12月29日召開會議，研究結論為：具有立法之可行性，建議以委託研究案方式進一步深入研究。嗣於104年5月13日至105年5月4日期間，辦理「廉政人員職權行使法立法研究」委託研究案，經受託單位提出「廉政人員職權行使法」草案及「政風機構人員設置管理條例（含施行細則）」修正草案。又該署擬強化政風人員辦理貪瀆與不法事項職權行使之獨立性，提出政風條例第9條之修正草案¹¹。又該署依廉政署組織法、政風條例及其施行細則，就政風人

¹¹ 政風條例第9條修正草案擬新增第2項規定：「政風人員執行第4條第5款事項時，所為之調卷、調閱資料、訪談、勘查、行動蒐證及其他必要之行政調查，應受上級政風機構及法務部廉政署指揮監督，並本於獨立超然立場執行職權，不受干預。」修正理由：「處理機關貪瀆與不法時，若仍秉承機關長官之命，其公正客觀性，極易受質疑，且對處理過程及結果產生負面影響。爰增訂本條第二項，於政風人員執行機關有關之貪瀆與不法事項之處理時，所採調卷、調閱資料、訪談、勘查及行動蒐證等相關行政調查，應受上級政風機構及法務部廉政署指揮監督，以確保獨立、超然執行職權，不受干預。」

員於機關內推動各項廉政工作(包含反貪、防貪、查處、公務機密、安全維護、財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理等事項)，輯錄相關所需法令規定、作業要領及函釋等資料，彙編為「廉政工作手冊」。該署復因行政調查手段多元，為免政風人員行使行政調查產生適法性、適當性疑慮，爰彙整常用各項行政調查作為，於106年3月20日函頒「政風人員執行行政調查作為之原則及參考作法」(下稱參考作法)，將調查手段略分為「本機關權限內執行之行政調查作為」、「調閱他機關或機關外資料」、「非屬行政調查權限之調查作為」及「針對當事人所為之行政調查作為」等四類，供各級政風人員執行業務參考¹²。

(三)惟查，據該署查復，自101年起迄參考作法作成前，計有12件調閱公務電話通聯紀錄案件，而測謊案件則有1件(即前揭臺北市府調查洩密案)，足徵在參考作法完成前，各政風機構已依各機關首長指示憑辦而無一致之法令遵循依據。又臺北市府政風處對機關同仁實施測謊，違反不自證己罪原則；監察院政風室調查洩密而調閱機關同仁及記者電話通聯紀錄，逾越行政調查權，侵害新聞自由與個人隱私，已如前述，以上案例均顯示廉政署未本於權責適時完備相關法制推動作業，機先訂定行政調查相關規範，供所屬政風機構及政風人員遵循，相關案例經媒體報導後，已引發社會疑慮。

(四)次查，詢據法務部及廉政署表示，參考作法(二)「調閱機關或機關外資料」所列資料多屬公開資料，諸如地籍、工商登記資料等。然參考作法(二)仍有部

¹² 法務部廉政署106年3月20日廉政字第10607003860號函。

分非屬公開資料，如戶籍登記、車籍及入出境資料等。對此，廉政署雖稱「如需向他機關調閱資料，政風機構原則應以機關名義行文調閱，並由各該主管機關予以核駁辦理，並非指機關首長即有權調閱」，惟實際上仍難避免政風人員不諳權限界限或貪功搶快而造成行政調查權之濫用。至於廉政署擬強化政風人員辦理貪瀆與不法事項之獨立性等節，查政風人員配置於各機關，或由各機關內部人員兼辦，該署「廉政人員職權行使法」委外研究期間，專家學者已提醒政風人員行使職權並非司法警察權¹³，必須合乎比例原則、誠信原則、正當法律程序，在作業上建議踐行告知義務¹⁴，以及增設救濟程序¹⁵等，目前政風條例第9條修正草案內容似僅強化職權行使之獨立性，而未將專家學者建議適度納入考量，如未來修法方向上未能清楚劃分政風調查權之界限及明定踐行程序，實務運作上恐仍將發生違法越權之情事，甚至引發「人二」¹⁶復辟之疑慮。

(五)綜上，廉政署固已就政風人員職掌與行政調查權限研議訂定(修正)相關法規，惟在此之前，各政風機構已依各機關首長指示逕予辦理個案調查，部分案例逾越權限及比例原則，已如前述，足徵廉政署未

¹³ 東吳大學陳清秀教授：「政風單位進行行政調查權，而非進行司法警察權，因政風單位設置機關內，應與機關保持和諧的友善關係，而非對立摩擦關係，若賦予政風司法警察身分，將讓公務人員感覺到有如白色恐怖。」

¹⁴ 中央警察大學洪文玲教授：「廉政人員職權行使法，應注意包括：規範對象除政風機構人員外，是否可以加入委託、授權其他機關的人？職權行為應符合比例原則、效能原則還有誠信原則。注意正當程序，包含告知的義務、程序的審核，並注意案件的特殊性。」

¹⁵ 交通大學林志潔教授：「我贊成廉政人員職權行使法，然必須有法律保留，並有其救濟程序。」

¹⁶ 依據動員勸亂時期保密防諜實施辦法第4條規定，機關保障工作，由法務部辦理，各級政府機關應設置保防機構。人事室第二辦公室(簡稱人二室)即根據此法源而來，併入各政府機關人事室。名義上屬人事室，但編制卻隸屬法務部調查局人事查核系統，人二室對機關成員的思想報告檔案，會影響人事的正規升遷。文化部，臺灣大百科全書。

<http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=100416>(最後造訪日期：106年7月27日)

本於權責適時完備相關法制推動作業。而在「政風一條鞭」及政風人員承機關首長之命辦理政風業務之雙軌監督責任體系下，政風條例第9條修正草案似僅強化職權行使之獨立性，而未將專家學者建議合乎比例原則、誠信原則、正當法律程序，及踐行告知義務、增設救濟程序等納入考量，未來實務運作上，除弱化「雙軌監督責任體系」外，甚至引發「人二」復辟之疑慮，對於我國推動民主法制進程及保障人權之形象，殊有不利影響。廉政署允應在法治國家原則下，審慎檢討研修現有相關規定，適度參酌專家學者建言，並適時完備相關法制推動作業，俾供政風人員有明確法令遵循，使人權保障與防貪廉政功能得以兼籌並顧。

四、為加強人才培育、提升政風人員專業知能，並落實考、訓、用合一之精神，法務部允應建構完善之政風人員考用、培訓機制，以提升政風人員之專業化，確保依法行政之原則，以維人民權益，並提高防貪、反貪、肅貪之行政效能

- (一)法務部組織法第2條第10款規定法務部掌理所屬機關（構）辦理廉政之指導及監督事項。同法第5條第3款規定廉政署規劃廉政政策及執行反貪、防貪及肅貪事項。廉政署組織法第2條第1項第6款規定該署掌理政風機構組織、人員管理之擬議及執行等事項。政風條例施行細則第14條規定：「各機關政風人員之任免遷調、考績（成）、考核、獎懲及訓練事項，由法務部或法務部廉政署分別適用有關法規辦理。法務部或法務部廉政署為增進各機關政風人員及經指派兼任或兼辦政風業務人員之工作知能，得舉辦各項政風業務講習，或指定中央及地方

機關之政風機構辦理。」

- (二)各政風機構的前身，即42年7月至61年8月安全處(室)時期，主要辦理機關保防及安全維護工作，由法務部調查局(下稱調查局)遴選並施以「保防班」訓練結業人員擔任。61年8月1日各機關安全單位裁撤，改制為人事查核單位，組織編制併入機關人事單位，稱為人事處(二)或人事室(二)，主要辦理人事查核業務，仍受調查局指揮監督，其人員係由調查局公開招考並施以「人事查核班」專業訓練，結訓後俟調查人員乙等特考及格分發各機關人事查核單位任職，此一時期亦有部分調查局「調查班」結業人員調任人事查核單位。
- (三)81年7月1日政風條例公布施行後，各機關人事查核單位於同年9月16日全面改制為政風機構(設政風處、室)，主要辦理端正政風、促進廉能政治及維護機關安全工作。依該條例規定，法務部為掌理全國政風業務之主管機關，自82年起，由考試院舉辦政風人員特考，進用人員先分發各機關政風機構後，再由法務部施以為期3至6個月之「政風班」集中專業訓練。自85年開始，則改為高普考試政風類科考試分發(即政風班第5期)。自91年起，為應各縣市政府基於人事安定之用人需要，另增加基層特考(92年以後考試名稱改為地方特考)分發，分發後錄取人員亦由法務部施以政風班集中專業訓練。鑑於政風條例公布施行後，各機關人事查核人員(俗稱「人二」)，全面改制為政風人員，並設立政風職系以從事政風工作，惟機關單位組織與任務變革，成員結構與行事風格亦應隨之調整，允應配合政風機構設置之目的與職能，落實考、訓、用合一之人才培育制度，以強化專業，借重專才以從事

防貪、反貪、肅貪工作，並確保依法行政原則。

(四)綜上，人才培育應由用人需求的觀點，整合考、用兩端，結合完善之職前和在職訓練，方能促使人才之職能日益提升建立用人導向之考、訓、用合一之人才培育制度。法務部身為政風機構之監督機關，允應審酌政風機構組織變革過程所晉用各類人員屬性，並依據政風業務實務需求，研議考選符合政風業務職能標準人才，並加強專業及在職訓練，真正達到適才適所、考用合一的目標，進而確保依法行政之原則，以維人民權益，並提高防貪、反貪、肅貪之行政效能。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，糾正法務部。
- 二、調查意見三，函請法務部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請法務部參處。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查意見送本院人權保障委員會參考。

調查委員：王美玉、仇桂

美