

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

警察人員私領域行為法定限制之研究—以非公務出入

不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引

The Study of Legal Restrictions on Police Personnel's

Private Domain Behaviors



Wei Ting Chou

指導教授：黃錦堂博士

Advisor: Giin-Tarng Hwang, Ph.D.

中華民國 98 年 7 月

July, 2009

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

警察人員私領域行為法定限制之研究—以非公務
出入不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引

**The Study of Legal Restrictions on Police
Personnel's Private Domain Behaviors**

本論文係周威廷君（ P90322025 ）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 98 年 7 月 17 日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

黃錦堂

（簽名）

（指導教授）

胡新恩

蔡良文

陳德禹

謝誌

「人類生而自由，但卻無時不在枷鎖之中」一法，盧梭

生而為人對盧梭這句名言不能不有所感動，生而為警察對之更不能不有所感受；「公職人員選舉罷免法第三十五條限制警察參政權之合憲性」是我在民國 91 年 8 月於黃錦堂老師講授「公法專題」課時，所提出的期末報告，文中指出我國警察參政權的遭到限制，可溯自清光緒 34 年（1908 年）頒布之「諮議局章程」，其中第七條即明定軍人及巡警官吏停止其選舉與被選舉權，因此在該報告中我提出：「翻讀公職人員選舉罷免法自民國 69 年 5 月公布以來至 86 年 6 月為止，歷經九次修正，然而警察不得為候選人之限制卻從未修改，其實警察不得參選從歷史來看更為久遠，是以此眾神默默之際，身為警察一分子的我，總覺得應該有一份責任為這種可能長期以來習而不察的歧視，以及警察基本人權遭受不平等限制發出一些聲音，爭取一些探討的空間。」並質疑「乏人論述此一限制警察參政權之必要性何在？除了顯示此一立法的百年怠惰外，更是一種立法者恣意(arbitrary)，而警察此一弱勢族群的基本權利受到忽視，亦成了近百年之沈冤。」因此文中我更直指該選罷法不但限制了警察之參政權，更剝奪了警察的工作權，若依涉及憲法保障之「基本性權利」限制均應採嚴格審查標準，該報告中我的結語是「公職人員選舉罷免法第三十五條限制警察參政權殆屬違憲無疑，該修了。」終於在約三年後，於民國 94 年（2005 年）1 月 23 日立法院三讀通過選罷法修正，正式解除了警察人員不得參選公職之規定，斯可謂為「百年桎梏，一旦解除」！

然而，提出選罷法第三十五條限制「警察不得為候選人」之規定

涉及違憲之質疑，不代表我想參選，正如同本篇論文以非公務出入不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引，探討警察人員私領域行為法定限制，亦不代表我對該二類行為的贊同或同情，其實不過是「藉他人的酒杯，澆我心中的塊壘」。換言之，它根本只圍繞著一個主題—警察人權，亦即是身為一個警察長期以來對「警察人權」受到的限制有無過當，或者忽視，甚至歧視的一種持續性的思辯與反省。（註：民國98年7月17日16時在本篇論文口試通過的同時，台北市政府警察局正在辦理洪局長勝堃的退休茶會，以洪局長曾任警政署副署長，北、高兩院轄市局長等職務，可謂歷練完整，一時無出其右者，然而甫任職台北市政府警察局局長僅一年，竟突兀的說退休即退休，豈能以一句「另有生涯規劃」為交待，即以培養幹部，重視人才的立場而言，是否也正印證本篇論文所欲探討警察人權或尊嚴不受重視的問題；此外，就洪局長去留而言，固然可以說「歡喜自在」或是求仁得仁，然而這樣的解脫「枷鎖」毋寧太過悲壯與令人不捨，否則盧梭的那句名言為何正如雷鳴般的在我腦際不斷的迴盪。）

由於就學期間職務的調整，自警政署督察調任高雄市的分局長，時空因素的阻隔，本篇論文幾將難產，若非蕭全政老師、蘇彩足老師、趙復中兄的不斷鼓勵及錦堂師的曲意寬容，提示研究方向、重點與耐心的指導，實難奢望能以終卷，凡此，均永銘於心，不敢或忘；至於論文大綱口試及論文口試期間，承蒙蔡良文老師、陳德禹老師、彭錦鵬老師詳盡的指正，傾囊的教導，使得本論文更臻周延可讀，亦藉此表達最深摯的感激。

本篇論文中接受深度訪談的學者專家：或為博士級教授，皆於大學或研究所任教，於各自的學術領域均為學有專精的泰斗重鎮；或為司法及警察實務界職務均達頂峯，歷練豐富、完整的高階首長，惟受

限於研究倫理，恕未便列名感謝，然而均不以我為鄙陋，愜切的提出了諸多寶貴的經驗、指導與建議，更豐富了本篇論文的內容，開拓了我的視野，在我心中均留下了無比的感激與敬意。

此外，還要感謝高雄市政府警察局蔡局長俊章，不但在藝術涵養上有極高的成就，是警界少見的畫家，亦是警察實務界少有的博士級局長，除了在高雄服務時工作上給我諸多的指導與提攜外，聞悉我正欲撰寫碩士論文更惠贈精心研究的博士論文供我參考，使我獲益良深，不能無感；至於撰寫論文期間幫我蒐集資料的陳永鎮兄、黃志祥兄，以及辛勞協助繕打、整理資料的芳婷、英傑更要表達我的最高感謝，沒有他（她）們的協助，本篇論文實難以竟其功。

我九歲喪父，若非母親含辛茹苦的哺育我們四名子女長大成人，焉有今日的我們，回憶小學時，學校惡性補習到晚上九時才放學，鄉下漆黑的路上，一個人獨行，稚怯的我倍感恐懼，每見到離家不遠的鐵道時即拔腿狂奔呼喊著「媽媽！」，站立路口已久的母親也立即給予回應，兒時情景回望處仍歷歷在目，如今碩士論文已然通過，代表求學的一個階段的結束，謹將此成果與榮耀呈獻給我那望子成龍，守候愛兒晚歸，偉大的母親李忠珍女士。最後，還要感謝內子淑華除了鼓勵我要堅持，不要放棄外，對整個家庭的付出與支撐，更使長年流浪在外的我沒有後顧之憂。

回首前塵，一路走來，有著太多太多人的支持、鼓勵與幫助，除了感激，還是感激！

周威廷謹誌

中華民國 98 年 7 月

於花蓮縣警察局



國立臺灣大學九十七學年度第二學期碩士學位論文提要

論文題目：警察人員私領域行為法定限制之研究論文頁數：193 頁

所 組 別：政治學 系(所)政府與公務事務在職專班 組（學號：P90322025）

研 究 生：周 威 廷 指導教授：黃 錦 堂

關 鍵 字：基本權利、隱私權、公私領域、法定限制

論文提要內容：

根據內政部警政署統計近五年（民國 93 年至 97 年）警察人員重大違紀（記過二次以上者）案件中，涉足不正當場所及男女不正常交往二項即已占警察人員違紀案件的一半左右，亦足見其發生件數之多與頻率之高。且另一較明顯現象為男女不正常交往遭懲處記過二次以上者，不論件數及人數均有逐年急遽增加現象。

警政署相關規範既多，又多屬對警察人員行為之約束與限制，是否對個人私領域行為干預、侵犯？甚至過當？本研究特以警察人員重大違紀案件幾占半數之出入不正當場所及男女不正常感情交往二類案人件為引，加以探討。

針對本研究文獻探討之相關論述、公務員懲戒委員會與公務人員保障暨培訓委員會相關案例以及訪談對象相關意見之整理分析，歸納與本研究有關之發現計有：一、有違憲疑義；二、懲處優先懲戒之適用；三、懲處規範疊床枝蔓；四、警察人員權益保障尚未落實正當程序；五、公務倫理應與私德有所區分；六、特別權利關係遭受質疑；七、警察私領域行為仍難脫社會高標準檢視；八、以維護或彌補警察聲譽為首要；九、連帶責任的期待可能性；十、社會觀感與民眾信任仍需強化等諸多現象，有待警察機關加以重視。

對於警察人員基本權利之保障，經由文獻檢閱、實證案例之整理及訪談意見之分析，對於現行警察機關「非因公涉足不正當場所」與「男女不正常感情交往」此類行為，如與公務無涉，純屬私領域之個人行為者，本研究認為應非屬於憲法第二十三條得以法律限制之保留事項，相關懲處規定若不予區分實有合憲性之疑慮。又現行警察機關對此類行為所訂定之處理原則或懲處規範，僅具行政規則之性質，而無法律之授權，並將公務人員考績法等諸多規範及行政處分予以整合，自成一套專責處理原則，對一種行為做出多種之懲處效果，亦顯失公平正當。

而後針對警察機關提出原則性之觀念及部分可供參考之具體措施，以作為對此類行為之參考意見，期使政策制訂者本於職權作審慎通盤性之考量及檢討，以使警察人員之基本權利能獲有適當合理之保障。



ABSTRACT

THE STUDY OF LEGAL RESTRICTIONS ON POLICE PERSONNEL'S PRIVATE DOMAIN BEHAVIORS

by
Wei Ting Chou

July 2009

ADVISOR(S): Giin-Tarng Hwang, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

**KEY WORD: FUNDAMENTAL RIGHTS, PRIVACY, PUBLIC AND PRIVATE
DOMAIN, THE LEGAL RESTRICTIONS**

According to the statistics of the National Police Administration of Ministry of the Interior in recent 5 years (from 2004 to 2008), among the cases of major disciplinary violation (i.e., behaviors with more than two recorded demerits) by the police personnel, the categories of going into improper venues and involving abnormal relationship with opposite gender personnel have occupied half of the aforementioned cases, indicating a high occurrence frequency of these cases. Also, another obvious phenomenon has been that the category of behavior involving more than two recorded demerits caused by involvement of abnormal relationship with opposite gender personnel has evidenced an annual sharp increase both in case and personnel counts.

With so many relevant norms and regulations in the National Police Administration which are all constraints and restrictions in nature on police personnel behavior, whether these norms and regulations have gone too far as to interfere with or become in violation of personal privacy has fallen under core concerns of this research thesis. In the case study, the research thesis has particularly sampled two case categories of major disciplinary violation, including the cases of going into improper venues and the cases of involving abnormal relationship with opposite gender personnel. These two categories have amounted half of the cases of major disciplinary violation by the police personnel.

After studying related documents and writings, and relevant cases in the Disciplinary

Committee of Civil Servants and the Protection of Civil Servants and Training Committee, and interviewing various sampling persons, the research thesis has summarized some relevant findings, including: 1. Has violates the constitution the anxiety; 2. Disciplinary punishments always overwrite others; 3. The disciplinary norms and regulations have been duplicate; 4. No due procedure has ever been facilitated to ensure the rights and interests of the police personnel; 5. The official business ethics should have a distinction with personal morals; 6. The special right relations encounter the question; 7. Police the private domain behavior still with difficulty escaped the high standard inspection; 8. Maintain or make up for the police to the reputation of the most important; 9. The concerns on possible joint and liable responsibility; 10. Social perception and public trust on the police deserve more attention by the police agency.

In regard to protection of the fundamental rights of police personnel, after analyzing and summarizing relevant documents and writings, empirical cases, interviewees' comments, the research thesis has concluded that a police personnel "going into improper venues" or "involving abnormal relationship with opposite gender personnel" if his or her behavior has nothing to do with police affairs or is solely a private behavior ought not to fall under the reservation limit scope stipulated by the law based on the Article 23 of the Constitution. Accordingly, the related punishment regulations require discriminative judgment. Otherwise, a constitutional doubt can be raised on it. Furthermore, the rules and regulations stipulated by the police agency towards these disciplinary violation behaviors merely are administrative rules in nature with no legal basis and authorization. Worst as well, the regulations concerning civil servant performance evaluation and administrative punishments have been integrated together and become a set of unique dedicated rules. As a result, a police personnel whose behavior involves the said violation receives more than required punishments. It is absolutely an injustice act.

Then for the police authorities of the concept in principle and some specific measures for the reference to such acts as a reference, a view to policy makers in terms of the overall nature of careful consideration and review in order to enable the police personnel fundamental rights can be appropriate and reasonable security.

目錄

謝誌.....	I
目錄.....	IX
表圖目次.....	XI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景、動機與目的.....	1
第二節 研究方法、範圍、流程與架構.....	6
第三節 相關名詞界定.....	10
第二章 憲法基本權利與警察人員私領域行為法定限制.....	17
第一節 憲法基本權利之保障.....	17
第二節 特別權力關係.....	37
第三節 公務倫理.....	52
第四節 警察人員私領域行為法定限制.....	58
第五節 綜合評析.....	66
第三章 實證案例之檢視與分析.....	69
第一節 警察出入不正當場所現況分析.....	69
第二節 警察男女不正常交往現況分析.....	74
第三節 懲處案例之比較.....	80
第四節 綜合評析.....	94
第四章 訪談意見分析.....	99
第一節 合憲性及基本權、私領域侵犯問題.....	101
第二節 現行懲處規範問題.....	123
第三節 法令限制修改合宜性問題.....	137

第四節 綜合評析.....	147
第五章 結論.....	151
第一節 研究發現.....	151
第二節 研究建議.....	157
參考文獻.....	163
壹、中文部分.....	163
貳、西文部分.....	168
參、網路資料部分.....	169
附錄一聯合知識庫近五年有關出入不正當場所新聞報導一覽表.....	171
附錄二聯合知識庫近五年有關婚外情新聞報導一覽表.....	179
附錄三訪談同意書.....	189
附錄四訪談大綱.....	190
附錄五訪談實地札記.....	193



表圖目次

圖 1-1 研究流程圖.....	9
圖 1-2 研究架構圖.....	10
圖 2-1 層級化法律保留原則體系圖.....	31
圖 2-2 大法官解釋有關特別權力關係演變脈絡圖.....	45
圖 2-3 警察人員非公務出入不正當場所行為結果進程圖.....	60
圖 2-4 警察人員男女不正常交往行為結果進程圖.....	63
表 1-1 近五年警察人員重大違紀（記過二次以上）案件統計表.....	1
表 1-2 近五年警察人員涉嫌貪瀆罪起訴案件統計.....	2
表 1-3 內政部警政署訂定限制警察人員行為相關規定一覽表.....	3
表 2-1 美國違憲審查標準模式一覽表.....	25
表 2-2 公務員權利相關法令一覽表.....	34
表 2-3 歷次司法院大法官會議有關特別權力關係理論解釋文一覽表.....	45
表 3-1 聯合知識庫近五年（2003-2008）有關出入不正當場所新聞報導 件數統計表.....	73
表 3-2 聯合知識庫近五年（2003-2008）有關婚外情新聞報導件數統計 表.....	78
表 3-3 公務員懲戒委員近五年有關出入不正當場所案件摘要一覽表.....	81
表 3-4 公務員懲戒委員近五年有關男女不正常交往案件摘要一覽表.....	84
表 3-5 公務員保障暨培訓委員會近五年出入不正當場所保障事件決定 書一覽表.....	87
表 3-6 公務員保障暨培訓委員會近五年不正常感情交往保障事件決定 書一覽表.....	91

表 4-1 深度訪談人員基本資料及代碼表（非警職人員）	100
表 4-2 深度訪談人員基本資料及代碼表（警職人員）	100
表 4-3 私領域道德瑕疵遭懲處就特別權利關係與合憲性問題受訪意見 彙整表	104
表 4-4 對於基本權保障範圍受重懲改進或救濟空間受訪意見彙整表	109
表 4-5 懲處規範是否侵犯私領域受訪意見彙整表	112
表 4-6 法令限制及懲處規定應否廢除或放寬受訪意見彙整表	117
表 4-7 個人私德與公務倫理混淆是否侵犯私領域受訪意見彙整表 ...	120
表 4-8 減輕或免予處分能否為社會接受或有變相縱容受訪意見彙整表	125
表 4-9 廢除懲處規定可否降低警察風紀案件受訪意見彙整表	129
表 4-10 通姦除罪後婚外情仍予重懲是否合宜受訪意見彙整表	132
表 4-11 懲處較一般公務人員為重之衡平性與一致性修正幅度受訪意見 彙整表	135
表 4-12 道德標準規範是否因應修正受訪意見彙整表	138
表 4-13 放寬自律標準是否能為社會及上級政府接受及時機問題受訪意 見彙整表	141
表 4-14 放寬限制會否造成氾濫或重傷警察形象受訪意見彙整表	145

第一章 緒論

第一節 研究背景、動機與目的

壹、研究背景

在社會大眾心目中，警察是正義的化身，人民的保姆：除暴安良、打擊犯罪、為民服務，維護著社會的秩序與正義；因此，具有如此正面形象的警察，一旦干犯法紀，發生了風紀問題，總是給予社會較大的震撼，更由於反差鮮明，執法者成了違法者，尤為傳播媒體追逐甚至渲染的最佳題材，更嚴重的損傷了警察的形象。

為了產生殺雞警猴的震懾效果，也為了對社會有所交待，警察內部對於警察違法犯紀者，相關責任的追究也每較其他公務人員為重，此外，更有嚴厲的連坐處分之規定，然而卻極少聽到外界對這些懲處措施是否過當有所質疑，以及內部有所反彈的聲音；究其因，乃在長久來警察往往是以指導者、強制者、處罰者的姿態出現，亦即是沿襲以往所謂「作之君、作之師、作之親」的陳腐觀念，久之習而不察，仍然為自己設立了極高的道德標準—「自許為聖賢」，而社會輿論也許是愛深責切，亦率皆「期之為聖賢」，然而警察本係常人，且亦屬公務員之一種，如此差異懸殊的課責標準是否公允、適當，殊值探討。

根據內政部警政署統計近五年（民國 93 年至 97 年）警察人員重大違紀（記過二次以上者）案件中，出入不正當場所及男女¹不正常交往二項占 47%至 57%（如表 1-1）。換言之，僅此二項即已占警察人員違紀案件的一半左右，亦足見其發生件數之多與頻率之高。且另一較明顯現象為男女不正常交往遭懲處記過二次以上者，不論件數及人數均有逐年急遽增加現象。

表 1-1 近五年警察人員重大違紀（記過二次以上）案件統計表

¹ 男女不正常交往，其實已不限異性，亦有同性，惟於本研究仍暫從俗。

項目 年度	警察人員違 紀案件總件 數、總人數	出入不正當 場所件數、 人數	男女不正常 交往件數、 人數	兩者件 數、人數 小計	兩者件 數、人數 之比例
93年	109件	34件	29件	63件	57%
	135人	54人	30人	84人	84%
94年	131件	29件	39件	68件	52%
	146人	37人	38人	75人	51%
95年	156件	30件	43件	73件	47%
	166人	36人	44人	80人	48%
96年	242件	50件	63件	113件	47%
	259人	59人	63人	122人	47%
97年	241件	42件	72件	114件	47%
	268人	57人	73人	138人	49%

資料來源：內政部警政署督察室（2009），研究者自製。

此外，就該署統計近五年警察人員涉嫌貪瀆罪起訴案件分析（如表 1-2），此類案件除 97 年外，94 年、95 年、96 年不論件數、人數均呈下降趨勢，且件數、人數均較前項警察人員出入不正當場所及男女不正常交往遭重懲之件數、人數為低，甚至近三年之件數、人數單與出入不正當場所或男女不正常交往其中任何一項比較，其發生數字均較低。由此可見，警察人員涉及貪瀆案件固然引起社會矚目，嚴重損傷警察形象，然而，警察人員「出入不正當場所」及「男女不正常交往」二項違紀遭重懲之案件逐年增加，更已成為警察人員違法違紀案件之大宗。

表 1-2 近五年警察人員涉嫌貪瀆罪起訴案件統計

年度	件數	人數
93年	32	70
94年	40	91
95年	31	55
96年	25	37
97年	39	68

資料來源：內政部警政署督察室（2009），研究者自製。

警察人員秉持依法行政之原則，擔負執法者的角色，代表國家行使公權力，其手段多採強制性與干預性為主，而與民眾權益息息相關，且「警察法」第二條規定「警察任務為依法維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民

福利。」其公權力的行使層面可謂至深且廣。因此，社會大眾對警察每以較高的標準來要求，遇警察人員有違法違紀情事發生時，輿論的抨擊、民眾的指責，都使警察感受到極大的壓力。而長期以來，警察內部亦曾以作人民之君、親、師自許，並為回應社會的期待與防制風紀問題的發生，訂立了諸多的內規加以規範警察人員的行為，依據內政部警政署民國 95 年編印頒行至今之「風紀教育手冊(五)」²所列之相關「規定」、「要點」、「原則」、「注意事項」等即有 9 項之多（如表 1-3）；另依據該署民國 97 年 7 月編印之「警察人事法令輯要」相關的規範亦有「警察人員人事條例」、「警察人員非因公不得涉足不妥當場所懲處原則規定」（民國 89 年 7 月 24 日函頒）、「警察人員非因公不得涉足不妥當場所調整職務原則規定」（89 年 8 月 25 日函頒）等三項，綜計則有 12 項之多，可見對員警相關紀律的要求及防制不可謂不重視，然而警政署相關規範既多，且多屬對警察人員行為之約束與限制，是否對個人私領域造成干預、侵犯？甚至過當？故本研究特擇警察人員重大違紀案件幾占半數之出入不正當場所及男女不正常交往二類案件為引，加以探討。

表 1-3 內政部警政署訂定限制警察人員行為相關規定一覽表

編號	規範名稱	訂定日期	發文字號
1	端正警察風紀實施要點（新增）	民國 93 年 12 月 23 日	警署督政字第 0930191811 號函
2	端正警察風紀作業要點（新增）	民國 94 年 8 月 23 日	警署督字第 0940108993 號函
3	警察人員駕車安全考核實施要點（含酒後駕車之懲處規定，包含記過二次、記大過甚至免職）	民國 94 年 12 月 7 日	警署交字第 0940159554 號函
4	警察人員年節贈受財物、飲宴應酬規定及加強防處措施要點	民國 84 年 12 月 20 日	警政督字第 81836 號函

² 內政部警政署民國 95 年 8 月 10 日警署督字 0950106791 號函頒訂實施。

編號	規範名稱	訂定日期	發文字號
5	警察人員婚喪壽慶節約規定	民國 78 年 3 月 18 日	警署督五字第 01814 號函
6	警察人員不得經營商業或投機事業規定事項	民國 86 年 5 月 14 日	警署督字第 40518 號函
7	警察人員參與賭博財物處分原則（修正）	民國 92 年 4 月 23 日	警署人字第 0920053107 號函
8	警察人員與人發生不正常感情交往處理原則（修正）	民國 94 年 3 月 15 日	警署人字第 0940033010 號函
9	警察人員獎懲標準（修正）	民國 98 年 5 月 5 日	內政部台內警字第 0980870708 號令

資料來源：風紀教育手冊（五），內政部警政署編印（2005），研究者自製。

貳、研究動機

本研究主要係以警察人員私領域行為遭侵犯為探討標的，並以警察人員非公務出入不正當場所及男女不正常交往為研究之依據。

由前揭統計分析可知警察人員違紀而遭重懲（記過二次以上）之案件，僅出入不正當場所及男女不正常交往二項，已占有所有重大違紀案件之一半，且有逐年增加現象，另男女不正常交往更急遽增加。然而記過二次，甚至有因此由重要主管職務調整為非主管職務（即併案去職），懲處不可謂不重，然而此二類案件卻依然有增無減為何會有此種「民不畏死，奈何以死懼之」的飛蛾撲火現象，此為研究動機之一。

根據報導美國警察名羅伊者於 ebay 網站出售穿著警察制服手淫的自拍錄影帶及情趣用品，經法官認為公職人員言行的範圍必須和公共事務相關，羅伊之行為

屬個人行爲，理應受到美國憲法的保護³。則相較我國警察在休假時間（非公務時間）出入有女倍侍的不正當場所，且非在自身服務的轄區而係在他轄消費，金錢事後亦付清，並無藉勢、藉端、白吃、白嫖，可謂完全之私人行爲，僅因於查獲時知悉具警察身分，仍因違反現行規定遭記二小過重懲，難怪涉案員警揚言要舉槍自盡⁴。亦顯見在不同國家擔任警察工作者，其私領域受到保障程度差異之大，則我國警察人員私領域行爲是否遭過度侵犯？此爲研究動機之二。

尤有甚者，前有某行政院長在擔任行政院長期間以婚外情「雙人枕頭」著稱，卻未因此去職或被要求去職，與之相互呼應者爲美國前總統柯林頓，於白宮辦公室中與實習生不倫行爲，並未影響美國人民對其執行公務的信任，亦未因此而遭罷免或去職，則是否又是另類的「刑不上大夫」之現代版？亦令人質疑是否官職較高者其私領域亦可獲得較大之保障？又如 1997 年內政部警政署曾執行一次「大掃白」行動，查獲 380 名公務人員喝花酒，將 9 名員警記大過調職處分，其他公務人員則彙整名冊函送法務部參辦（1997 年 02 月 01 日，中國時報，社會傳真版）。相對公務員喝花酒大有人在，唯獨警察所受批評、處分最嚴厲，警員不平（2000 年 1 月 16 日，中國時報，地方新聞），其中是否符合衡平與一致性，此爲研究動機之三。

³ 【王潔予／綜合外電報導】美國上訴法官認爲加州聖地牙哥一名警察，上網拍賣自慰錄影帶是可受（第一憲法修正案）保護的個人行爲，因而裁定警局將他革職的決定違害其個人的自由。化名約漢羅伊的卸職警員，曾在拍賣網站 eBay 的成人專區，出售自己身穿警察制服手淫的自拍錄影帶，及其他情趣用品。沒想到他的上司在 2001 年 6 月上網購物時，意外發現他這項癖好，當被問起時，他坦承那是他個人的喜好，也同意遵循上意撤下那些挑逗的廣告。但當警署發現羅伊仍在 eBay 的賣家個人資料區，詳述自慰錄影帶內容後，就以公務人員言行失當及違反休假公約爲由將他革職。但美國第九巡迴上訴法官二十九日以兩票對一票，裁定聖地牙哥警局處理失當。認爲羅伊沒錯的法官尼爾森及費雪認爲，公職人員言行的限制範圍必須和公共事務相關，羅伊拍攝錄影帶屬個人行爲，理應受到美國（第一憲法修正案）保護，並表示初審法官當初應該持平檢驗羅伊的行爲（2004 年 02 月 02 日，蘋果日報，E3 版）。

⁴ 【余泊霖、許國禎／台中報導】「警察抓警察！」台中市六分局協和派出所警員謝克塵 97 年 10 月 6 日到台中縣龍井鄉有女陪侍的卡拉 OK 店飲酒作樂，被烏日分局黎份派出所臨檢查獲。謝員被捕時情緒激動，聲稱會主動辭去警職，並揚言要舉槍自盡。台中市警六分局昨晚指出，市警局嚴禁官警出入有女陪侍的不正當場所，即使謝員在休假期間也涉及違反行政規定，將記兩小過處分。中縣警方調查，警員謝克塵（42 歲）昨天下午到龍井鄉一家有女陪侍的卡拉 OK 店消費，開了包箱並點了 3 罐啤酒，獨自喝酒、未叫小姐，不過謝員稍晚發現店外有警力包圍，他不願付款即要離去，被店員攔下，他轉而要求簽帳被拒，爭執時被捕。謝員對被捕感到很不滿，認爲自己是在休假時間喝酒，無傷大雅，直到直屬長官和督察單位趕到，他才認錯；謝員消費的 940 元，事後已結清，最後由中市警方帶回處理（2008 年 10 月 07 日，自由時報，B2 版）。

至於國內近來甚囂塵上，引起廣泛討論及婦運團體大力推動之「通姦除罪化」議題，及揆諸世界先進國家美、日、德，甚至中共，通姦早已除罪化，則我國仍再針對警察人員男女不正常交往予以重懲是否合乎時宜？此為研究動機之四。

參、研究目的

每當警察發生風紀問題時，往往成為媒體報導的焦點，亦引起社會大眾的關注，使得警察的形象與聲譽受創，凡此，早為警察單位之所認知，故每視風紀問題為警察之命脈。但有關「警察風紀之問題」，並非純然為警察個人之問題，其與當地風俗民情、社會時下風氣、特權等觀念，息息相關；雖部分不肖警察在風紀品操、行為上，讓人有所非議，惟其他方面之因素，亦占有相當之比重。倘若遇有違法抑或違規，即祭出重懲，此舉雖可收一時之效，然而揆諸警察風紀案件的時有所聞，亦始終未見有治本之道，尤其警察人員如果違法瀆職，除有相關法律可以課予刑責外，亦如前述訂定諸多內部規範，甚至與相關法律之刑罰有重疊之處，故其懲處規範是否過多、過當？對私領域行為有無侵犯？警察人權有無受到限制？殊值探討，因此，本研究主要目的有三：

- 一、檢視警察人員私領域行為法定限制之範圍。
- 二、探討警察人員私領域行為法定限制之合憲性。
- 三、研究警察人員私領域行為逾越法定限制而遭懲處之正當性、一致性與衡平性。

第二節 研究方法、範圍、流程與架構

壹、研究方法

為求能順利達到研究目的，本研究採用深度訪談法、文獻探討法、次級資料分析法等三種研究方法，進行研究，茲分述如下：

一、深度訪談法

深度訪談(In-depth Interview)為質性研究的主要資料蒐集方法，係以面對面的

方式來進行會談式的訪談，研究者提出訪談的主要問題，建立訪談的方向，再針對受訪者的回答或說明，加以深入的訪談（吳芝儀、李奉儒，1999）。訪談與受訪兩者之間，是有目的性的談話，藉此更深入瞭解受訪者，如何去解釋他們的觀點及其所具有的特殊意義與對事情的看法(Mashall & Rossman，1995)。

深度訪談的特色在於訪談中互動的過程，伍茲(Woods)認為訪談具有三個特性，首先是研究者與受訪者彼此間，建立起信賴及熱誠關係，其次研究者需具有傾聽的耐心及體會發覺受訪者的感受與情緒的波動，最後研究者要保持自然性，要看完整的事件原貌，不受人、事的影響，找出受訪者心中的情感(歐用生，1999)。本論文以此方法為主要之研究方法，藉以能深入瞭解受訪者之想法，以達本論文研究之目的。

二、文獻探討法

文獻探討為一種較為簡單之探索性研究，亦即進行蒐集相關學者、專家之研究分析結果與建議，將其應用作為本研究之基礎（楊國樞等，1986），利用文獻探討法(Literature Review)廣泛蒐集關於警察品操風紀相關理論、實證研究或論文、期刊資料，經相關文獻之蒐集閱讀及探討，使研究者能在探索問題之癥結點上，有更深層的領悟。另本研究採用自 2003 年至 2008 年度內政部警政署統計數據、聯合報系報導資料、公務員懲戒委員會及公務人員保障暨培訓委員會之議決與決定書等，作為研究問題背景、研究動機、端正警察品操風紀現況分析之基本資料，藉以分析現況。

貳、研究範圍

本研究在於探討警察人員於非公務時間出入不正當場所及男女不正常交往之懲處，研究範圍依警察風紀之區分界定於警察違紀行為部分，並以聯合報系近五年來(2003-2008 年 1-12 月)報導有關公務員及警察人員出入不正當場所及男女不正常交往之相關資料為現況分析之依據。並以訪談警政署、台北市、高雄市政府警察局負責決策之高階主官及督察主管，以及研究者所服務之花蓮縣警察局警察

人員中曾因前述事項遭懲處員警為本研究之資料來源，亦將訪談學有專精及對警察有所認知之學者專家以擴大本研究資料來源，以求在面向上更為周延，期使本研究更加嚴謹。

參、研究流程與架構

依據各項統計資料，國內警察違反品操風紀之情形確實相當嚴重，然對於未涉及公共事務之行爲，多屬於較為私密之領域，以致研究方法較難適用宏觀層面，進行大規模之量化研究方法，而採取比較適合微觀層面，面對個別對象，進行較為細微之質性訪談研究方法，以瞭解個體主觀意識，逐步剖析、進行詮釋，分析受訪者針對問題的表現言語強度，以呈現出原貌。

也因爲本研究探討之主題屬於警察人員個人私領域的範疇，亦多涉及當事人之隱私，各機關基於隱私權之保護，以致於來源取得上有難以克服之處。加以時間及空間上的諸多限制，對於個案資料的蒐集、整理、分析亦須花費相當之時間及人力，對於諸多影響之因素，基於目的性之考量必須予以捨棄。

基於上述，本研究進行之流程係依據研究背景，導引出研究動機目的，限定研究之範圍，運用相關文獻資料加以探討，確立研究架構，選定訪談（研究）對象、研究方法、深度訪談，在依取得之資料內容，予以轉換爲文字及數據資料，加以整理分析，進而導出研究之結論與建議。有關本研究流程圖詳如下圖所示（如圖 1-1）：

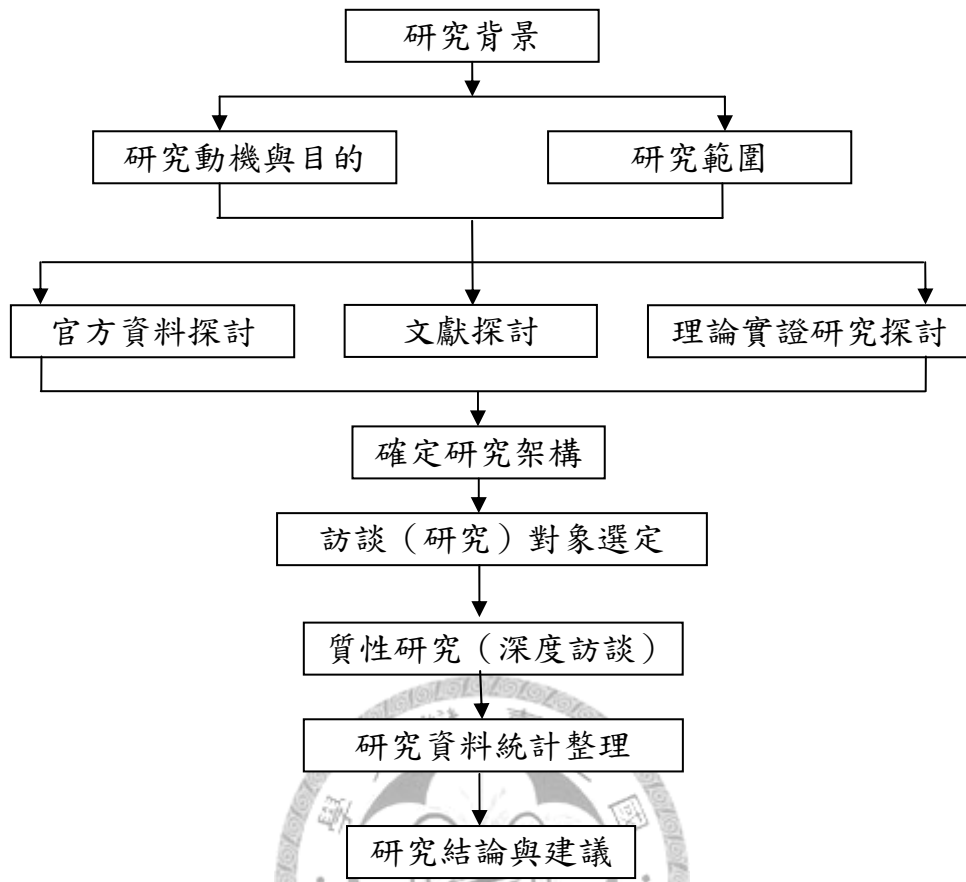


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：研究者自製

再者，本研究的討論重心在「警察人員私領域行為的法定限制」，並藉由目前實務上有關「非因公出入不正當場所」及「男女不正常交往」兩項違紀案件懲處之相關規範，一方面以文獻探討方式整理有關基本權保障與特別權力關係之理論，藉以釐清目前我國特別權力關係理論對現行警察人員私領域規範的涉入程度，以及與警察人員基本權利保障在憲法上之層次有無涉及法律保留之問題。另一方面藉由現行實務上之案例，以實證研究方式蒐集警察人員對於自身私領域行為，行政法令規範控制幅度的觀感和意見，以法令規範對於警察人員私領域行為限制的合憲性為主要探討概念，並進而從法令限制的正當性、懲處效果的衡平性與懲處規定的一致性等層面逐一深入探究。

此外，為進一步探求本研究所著墨之合憲性、正當性、一致性與衡平性，除

前段所述之途徑外，本研究另採用深度訪談法，經由實務運作之警察機關管理階層與職司風紀之督察主管對於現行規範的實際應用經驗、裁量時的考量依據與標準，以及實際經歷之當事人對懲處結果之切身感受，並加入學者專家為第三者作中立客觀與法制層面上之看法與見解，藉多面向的激盪與對話，期能從中尋求客觀詳實的經驗論述與法理見解，而整體研究架構詳如下圖所示（如圖 1-2）：

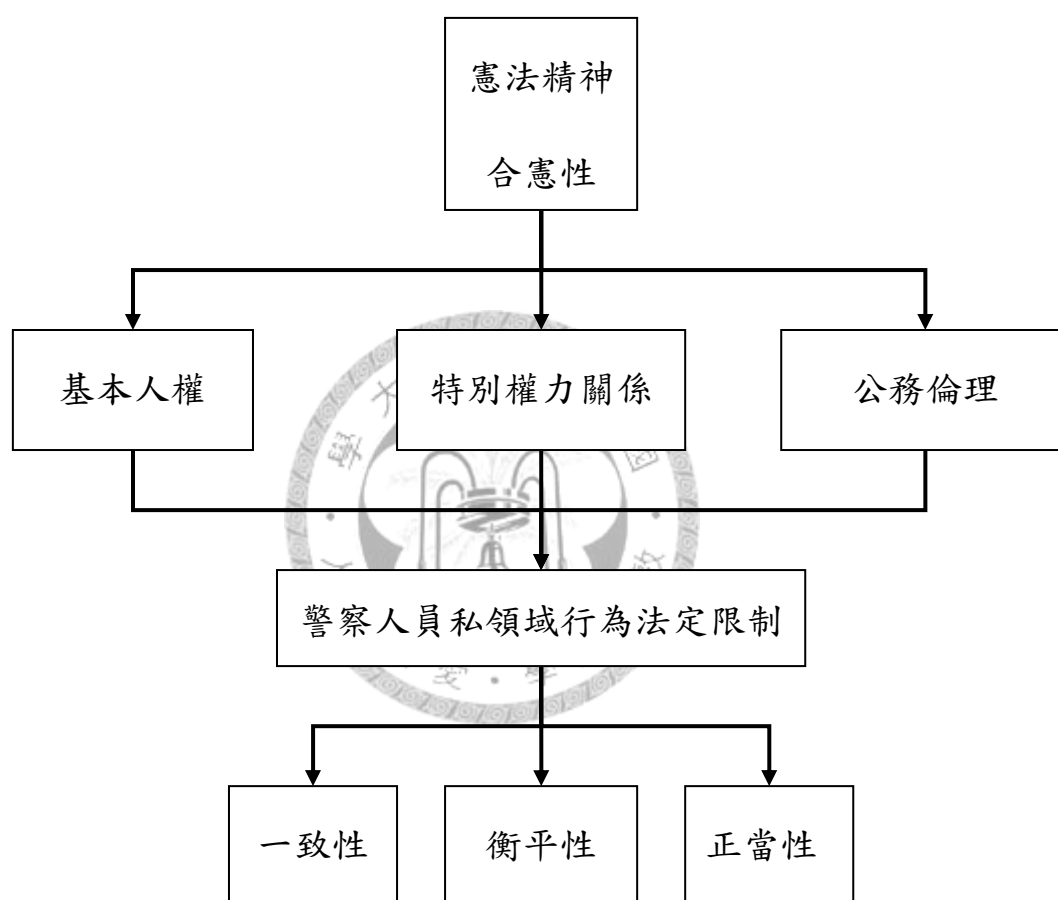


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：研究者自製

第三節 相關名詞界定

壹、警察人員

所謂「警察人員」係指負責警戒巡查以維持公共秩序、保護社會安全、促進

人民福祉為任務之人員（邱華君，1997）。一般可區分為廣、狹兩義，廣義之警察人員係指警察機關組織編制之人員，包括服務於警察機關之主（會）計、人事、庶務及其他非執行警察勤務而依各警察機關組織法規所定簡、薦、委任官（職）等人員及技正、技士、技佐等技術人員，以及約聘僱用人員等。而所謂狹義之警察人員，則係指「警察人員人事條例」第三條所定之依該條例任官授階執行警察任務人員。

本研究所指涉之「警察人員」係指廣義之警察人員，原因在於警察機關一般行政技術人員亦一體比照適用行政獎懲規定。是以，舉凡於警察機關服務之人員，如有違犯非因公出入不正當場所或男女不正常交往之情形，均一體適用相關懲處規定。

貳、公、私領域

在古希臘時期，公領域一方面係指人民關心與共享的事物，另一方面則係指法律所組成與共同利益的「社群」或「共同體(community)」(曾志隆，2007：80)。而公領域是指所有的公民均應平等對待，不應受到歧視。易言之，所有公民無論其身分、地位，在政治上一律平等，享有相同的政治權利，可以競逐公職、行使投票權、擁有言論自由與結社權利等等（Spinner，1994：5）。

公領域（public domain）為執行政府公共事務，亦即公務員於上班時間依職權執行之領域謂之，諸如警察人員於勤務時段所執行勤、業務範圍為之；亦即依職掌執行公務期間之領域，警察人員依據勤務分配表排定實施執行「警察勤務條例」第十一條各項勤務之領域，皆屬本研究所稱之公領域。

以自由主義者之論點而言，私領域(private domain)通常被界定為不受政治權威的干預，任何人都可以自由選擇欲參加之團體、追求自己的幸福、在不妨害他人的情況之下，實現自己所期望之計劃等等（曾志隆，2007：82）。私領域泛指社會、公司、家庭，狹義私領域係指個人、家庭活動，亦即，非執行公務期間屬於個人私密時間、空間之活動領域；諸如公務員下班、休假之時段的活動領域，警察人

員於下班、休假、甚至非勤務時段之個人私密活動領域，均屬於本研究所稱私領域之範疇。

參、基本權利

「世界人權宣言」第二條宣稱：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治和其他見解、國籍、社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別」。我國「憲法」第二章對於人民之權利義務規定，諸如中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等（第七條）；人民身體之自由、生存權、工作權及財產權應予保障（第八條）；凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障（第二十二條）等，均對人民之基本權利與義務作明確之定義。而對於基本權利之限制，亦有明文規定，各項自由權利，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（第二十三條）。

本研究論述之內容著重於警察人員私領域行為中之法令限制，並以「非因公出入不正當場所」及「男女不正常交往」兩項懲處規定與實務案例，作為法令限制個人私領域行為之範圍，分別整理基本權利、特別權力關係與倫理規範等研究論述，從前述三個面向來探討現行法令規範對警察人員個人私領域行為的基本權利，究屬落實憲法保障之旨，抑或為折服特別權力關係與社會倫理道德之角色期待，而對其作出嚴格規範之侵害。是以，在私領域之個人行為，應泛指「憲法」第二十二條所定之其他自由權，亦為本研究所討論之基本權具體概念。

肆、隱私權

隨著各國社會的進步，在西方國家，隱私從「概念」漸漸被認為是一種「基本權利」，逐漸納入法律保障的體系中。「基本權利」的概念最早可追溯至十八世紀末法國大革命前夕，不過當時基本權利並未受到重視，直到現代國家興起，提供了適當的政治體制，使得包括隱私權在內的基本權利保障成為可能，基本權利才漸漸為憲法理論所採用。漸漸地，基本權利還常與其他概念相提並論，如人權、

公眾自由、基本自由等（Ruiz，1997，轉引自呂雅文，2000）。雖然我國憲法並無明文保障隱私權的規定，但是它是憲法所保障的一種基本權利應無疑問（林子儀，2001：8）

最近一項涉及個人隱私而具有劃時代意義之解釋，就是於民國 94 年 9 月 28 日公布，涉及內政部準備於換發國民身分證時強制全民按捺指紋之釋字第五八五及第六〇三號解釋，釋字第五八五號解釋文中明白指出：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。⁵」（陳耀祥，2006）該號解釋亦為首次承認隱私權為憲法第二十二條概括規定範圍內之基本權利，亦指出大法官除肯定隱私權於我國憲法位階上之角色，亦說明隱私權保障之主要目的乃是為維護人性尊嚴與個人主體性以及人格發展之完整性（劉靜怡，2006：45）。

同時，釋字第六〇三號解釋並指出秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之其本權利。遂於「憲法」第十二條特予明定，國家若採取限制手段，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，方符憲法保障人民基本權利之意旨（李震山，2008：348）。

隱私權亦明白揭櫫於聯合國「世界人權宣言」第十二條⁶及「公民及政治權利國際盟約」第十七條⁷之中，並且由相關條文的文義可知，人格權保障的範圍，不僅在於維護個人的名譽，同時也延伸至個人的私生活領域。隱私權亦可說是劃分公、私領域的簡單界限，Gormley（1992）認為隱私權包含了四個基本理念：

⁵ 參照司法院釋字第五八五號解釋文

⁶ 「世界人權宣言」第十二條中規定：任何個人之私生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯，其榮譽及信用亦不容侵害，人人為防止此種侵犯或侵害，有權受法律保護。

⁷ 「公民及政治權利國際盟約」第十七條明文規定：任何個人之私生活、家庭、住所或通信不容無理或非法侵擾，其名譽及信用亦不得非法破壞，對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

- 1.個人性格的表達，強調人類特質的權利；
- 2.個人自治權，個人擁有思想、行動與決定的自由；
- 3.個人有規範自身資訊，以及控制與其他人交往的能力；
- 4.個人擁有秘密、匿名與獨處的權利。

另 Inness (1992) 就法律、哲學與隱私等三個面向的文獻整理中，提出隱私權之定義為：係行為人具有其個人私密領域的控制狀態；該私密領域包含第三者透過何種私密管道接觸行為者（包含資訊的接觸），以及行為者可自行決定個人行為。鄭光明（2006：330）則認為隱私權係指在私領域中，擁有探索、沉溺於個人嗜好和信念的權利，並不受他人或國家干涉。而趙顯彰（2004）更在其研究中，將隱私權區分為資料隱私權、⁸通訊隱私權、⁹身體隱私權¹⁰以及私領域隱私權等四種類型，其中「私領域隱私權」部分，其界定為對於侵入家庭或其他的生活、工作領域的行為進行限制所產生的隱私權。係指個人對於非法的入侵具有排他性的權利，身體隱私權與領域隱私權是有形的隱私權，易於受到本人控制，法律對於其保護也比較全面，所以受到侵犯的程度較低，即或受到損害也往往有法可循，從而得到有效的法律救濟。

我國「刑法」第三一〇條（誹謗罪）第二項規定：「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。」同法第三一五條之一至同條之三（妨害秘密罪）更明定侵犯他人隱私之處罰；另我國民法亦有保護個人隱私權之規定，如民法第十八條¹¹及第一九五條¹²。

⁸ 係指對蒐集和處理個人資料或資訊的行為進行控制的權利；換言之，就是個人對於資訊的自主性權力（趙顯彰，2004：49）。

⁹ 不論係個人、政府或企業界所用資訊，均可以電子化資料方式由個人在鍵盤輕敲一下便可取得各種所須資訊，所以對於電話、電子郵件甚至網路監聽均屬個人通訊隱私權之範疇（趙顯彰，2004：51）。

¹⁰ 指保護個人的身體不受任何形式的不法侵犯如非法醫療測試和非法搜查人身（趙顯彰，2004：51）。

¹¹ 民法第十八條規定：「（第一項）人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。（第二項）前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金。」

¹² 民法第一九五條規定：「（第一項）不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。……。」

而本研究所欲探究者，即在於法令對於警察人員個人私領域範圍的限制與控制，是以，為研究便利之考量，本研究所述之隱私權的概念，參酌趙氏對於私領域隱私權的見解，以及上述對於私領域概念的定義，可知隱私權確屬憲法所保障的基本權利，舉凡警察人員非勤務時段之個人私密活動領域所從事之行爲，不欲公開揭露，並具有絕對控制且排除他人侵害之權利均屬之。

伍、不正當場所

民國 96 年 8 月 7 日行政院金融監督管理委員會所訂之「廉政倫理規範」第七點規定：「本規範所稱不正當場所，係指警察機關所稱不妥當場所：如有異性陪侍之舞廳、酒家、酒廊、茶室、按摩院、三溫暖、美容院、泰國浴、夜店 PUB、KTV 色情場所或賭博場所等。」即為本研究稱之不正當場所，而出入此不正當場所即俗稱之喝花酒或買春。

陸、不正常交往

一般所稱婚外情，係指夫妻之間出現另一位男性或女性，只要這種婚外關係，足以影響夫妻二人的情緒及婚姻關係的穩固性，便界定為婚外情（劉孟錦，2006：10）。男女雙方基於結為夫妻，具有共組家庭之意識，並向戶政事務所辦理結婚登記者，為合法之夫妻，但夫或妻任何一方在外與其他之男、女發生異常情感者，對於該男、女屬於婚外之情，亦即指夫妻雙方之間，於日常生活中，出現另一位男性或女性，無論雙方是否有愛有性或是有愛無性，甚至於有性無愛，只要屬於這種婚外關係，足以影響夫妻二人之情緒與婚姻關係的穩定性，即為本研究稱之男女不正常交往。



第二章 憲法基本權利與警察人員私領域行為法定限制

第一節 憲法基本權利之保障

作為保護人民的基本權利，對於人民生活之中的種種領域，究竟該如何表彰其作為成為文化的特性，而適用其具體條文。舉例而言，警察人員在其私領域之行為，是否屬於「憲法」第二十二條所定之其他自由權之範圍？並從非因公出入不正當場所及男女不正常交往兩類違紀案件之懲處規定，探究國家對於警察人員私領域行為限制之範圍是否合憲？又能否於現行我國公務員與國家關係制度下，歸屬於法律保留原則之適用？諸如此類疑義，應先從現行憲法基本權利之保障制度先作釐清，方能作後續及深入之探討。

壹、基本權利之保障

基本權利之保障範圍(Schutzbereich des Grundrechts)，¹³即憲法對於基本權利之保護有一定之範圍，但各種不同類型的基本權，有憲法所欲保護之不同生活領域，例如憲法所保障言論自由之範圍即與其他自由大不相同。是以，了解憲法基本權利首要對基本權利保障範圍的確定，基於憲法基本權條款的高度抽象性，此範圍之確定則須透過解釋方法，將今日之各種社會現象解釋「進入」基本權條款中，一方面能確定憲法所保障之基本權內容，另一方面使得憲法能適應各種新興的人權，從而造成憲法的變遷。

從憲法基本權利的條文觀察，基本權利的條文將憲法之中所欲保護的「行為」、「法益」、「特性」或是「狀態」做出不同類型的保護宣示。換句話說，各種不同類型的基本權利，在憲法之中具有不同的保護領域，而這種領域的區別則是與該基本權利的生活領域 (Lebensbereich) 不同有關 (李建良，1999：77)。而確定

¹³ 學者李建良 (1999a：77) 稱之為基本權之構成要件(Grundrechtstatbestand)或基本權利之規範領域(Normbereich des Grundrechts)。

基本權保障範圍之實際效益在於：(李建良，1999：78)

1. 了解憲法保障各項基本權利之範圍，藉由內涵之分析與塑造，建立案例類型，逐步出充實基本人權之內涵。
2. 了解國家干預行為與人民基本權利之關係，即確立基本權之「外延」乃是判斷其是否受侵害的前提要件。
3. 對於憲法設有特別保護規定之基本權利，別具意義。如憲法第八條「人身自由」保護範圍之詮釋，對於法官是否適用第法條關於二十四小時之限制，有極大意義。

惟於我國目前實務上，在大法官基本權的解釋中並未發現「何類案件歸屬於何類基本權條款」之清晰脈絡，反而其對於人權體系理解之混亂與矛盾卻是處處可見。例如釋字第五二六號解釋關於公務人員退休補償金發放的問題，本應屬平等權的檢驗，大法官卻以財產權之保護作解釋標的；釋字第三九八號解釋關於農會會員資格的問題，本應屬人民結社權是否受侵害的檢驗，大法官卻以居住及遷徙自由作為解釋對象(姚立明，2002)。

大法官釋字第四一四號解釋部分不同意見書指出，憲法關於人民基本權利之規定通常僅為原則(prinzip)之宣示，而欠缺具體之規制(regel)，此種情形以我國憲法最為顯著，現行憲法第二章第十條以次，均祇宣稱人民有何種權利，至於各該權利之範圍為何？其涵蓋之構成事項究何所指？概付闕如。對於如何確定各個基本權之保障範圍，在基本權理論上素有廣義說及狹義說之分。廣義說主張就憲法基本權條款所宣示之原則，依概念分析之結果，其所涵蓋之構成事項，皆屬於各該基本權之保障範圍，至於發生具體之基本權事件是否與受保障之構成事實相當，換言之，法律對此等基本權事件所為之限制合憲與否，應從相關法益均衡保障之觀點，予以判斷，亦即運用比例原則審查其合憲性。狹義說則謂憲法基本權條款之保障範圍，應先將憲法上與之相對立之原則或依照一般法律原則所保障之客體排除後，所留存之構成事項，始屬各該基本權實際之保障範圍。舉例言之，

維護公共利益與保障個人言論自由乃憲法上相對立之原則，而國防機密之保護為公共利益之一環，若依狹義說，洩漏國防機密即不在言論自由之保障範圍。¹⁴

關於基本權之保障範圍，德國優勢之學說係採廣義說。¹⁵採廣義說者認為應將人民各種行為皆納入基本權利之保障範圍，再審查國家之限制是否合憲，如此方不致限縮基本權之保障。而在前述部分不同意見書中亦指出，司法院受理法律有無抵觸憲法第二十三條或其他條文之案件，一向以限制人民權利之法規是否違背憲法保障人民權利之意旨，尤其是否符合憲法第二十三條之法律保留原則及比例原則為衡量標準，並未以聲請案件所述之事項不在憲法第二章某一條規定之列，將其摒除於相關權利保障範圍之外，從而認為法規自得任意予以限制，此種釋憲方法，顯屬前述之廣義說。¹⁶

現行我國相關大法官會議解釋文中所生之基本權保障範圍計有：

1. 屬於憲法第十一條講學自由之保障範圍者：大學自治（釋字第三八〇號與第四五〇號解釋）。
2. 屬於憲法第十一條言論自由之保障範圍者：新聞自由（釋字第三六四號與五〇九號解釋）、商品標示自由（釋字第五七七號解釋）。
3. 屬於憲法第十五條工作權與財產權之保障範圍者：營業自由（釋字第五一四號解釋）。
4. 勞工依法參加勞工保險及因此所生之公法上權利，應受憲法保障（釋字第五六八號解釋）。
5. 學生受教育：各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響（釋字第三八二號解釋）。
6. 入出國境之權利：憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利（釋字第五

¹⁴ 參照吳庚、蘇俊雄、城仲模大法官釋字第四一四號解釋部分不同意見書。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ 同註 16。

五八號解釋)。

大法官解釋有時在列舉人權中無法找到依據，就將之歸類於概括條款：憲法第二十二條。例如婚姻自由權¹⁷、姓名權¹⁸、資訊自決權¹⁹、契約自由²⁰、性行為自由²¹等。由以上所述即可發現，大法官在作成解釋之際往往並未明示憲法之依據，例如釋字第三八二號解釋關於學生之受教育權；釋字第五三五號解釋關於隱私權、行動自由；釋字第五二五號解釋之信賴保護原則及釋字第五二四號解釋因健保所生之權利義務。

對於基本權利保障範圍之觀察與詮釋，可以區分為「人的要素」與「事實的要素」來做觀察（李建良，1999：79），在人的要素方面，著重的是權利人的主體性格，而事實的要素則是著重在基本權利物的要素。基本權利除了人與物的構成要素之外，對於基本權利保障範圍的解釋亦同樣重要，一個行為是否納入憲法基本權利的保護範圍之中，亦即承認該行為受憲法基本權利之保護，在認定則有賴於基本權利構成要件之解釋，因此在此部分，將討論基本權利保護範圍的構成要素，以及對於保護範圍之解釋。

一、人的要素

人的要素，即所謂人的保護範圍，係指受基本權保護之對象，也就是所謂的基本權利主體(Grundrechtsträger)。基本權利主體的討論如學者所言，確認基本權利保護範圍之人的要素，其重點在於探討各機基本權利保護法益的歸屬問題（李建良，1999：81）。此種保護領域的形成，乃是因為基本權利僅對其規範領域內之當事人有所適用。隨著保護領域中人的要素的確定，係爭當事人可以引用明確的基本權利以及提出其受侵害。

二、事物的要素

繼前述人的要素討論之後，接下來要探討的便是憲法上基本權利保護範圍構

¹⁷ 參照大法官釋字第二四二、三六二、五五二號解釋。

¹⁸ 參照大法官釋字第三九九號解釋。

¹⁹ 參照大法官釋字第六〇三號解釋。

²⁰ 參照大法官釋字第五七六、五八〇號解釋。

²¹ 參照大法官釋字第五五四號解釋。

成要件之中的「事實之要素」(sachlicher Schutzbereich)。如前所述，憲法對於各種值得保護的行為方式、法益、特性及狀態，分別在各個基本權利條款之中納入保護範圍，而所謂事實的要素便是上述所提到的行為方式、法益、特性及狀態。進一步言，憲法對於此類事實要素的保護不僅是保護積極的行為也可能是對於消極不作為的保護，前者如大法官釋字第四四三號解釋所宣示：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。」亦即人民任意移居或旅行各地之積極行為受憲法第十條保障，後者如大法官釋字第五七七號解釋號：「憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。」其所指對於意見的保持沉默亦為憲法第十一條所保護，除了積極的行為與消極的不作為之外，特定狀況的存續亦在範圍之內，例如大法官釋字第四〇四號解釋中所提到的人民財產之「存續」，亦為憲法第十五條之保護類型之一（秦誌佑，2007：31）。

貳、基本權利之功能與審查基準

近代憲法之價值體系，乃植基於個人自由不可侵犯之「基本人權(Fundamental Right；Grundrechte)」所構成。近代立憲主義本身，亦無非是保障自由人權制度之原理而已。所以從權力分立制度，以至於占據憲法主要部分之有關統治機構之諸規定，終究亦無非是為了防衛人類自由、防止權力專制的政治理念（小林直樹，1966，轉引自陳文貴，2001）。

從近代民主立憲國家基本權的發展史觀察，基本權的爭取其目的無非在爭取作為一個人的尊嚴。國民固然有遵守國家法規範的基本義務，但並非是單純統治權行使的客體，而是國家主權的主體。基本權國際化後，亦無非意味著，人應該被當作一個人而受到基本的尊重，而無國籍的差別。換言之，基本權的規定旨在使人性尊嚴充分的被尊重（李惠宗，2006）。

基本權是凡人皆有的權利，憲法加以規定，實具有確認其在國家規範秩序中的最高效力，國家有加以保障之義務，不僅立法者不得任意限縮，制憲者如有侵

犯，也視為一種憲法破毀的行為（李震山，2005：195）。

基本權利之內涵如何詮釋，其擁有者「人民」依此能向國家主張如何之權利，國家被課予何種之作爲或不作爲義務，此即爲基本權利功能之所在。而有關基本權利功能之概念，依學界及實務發展之理論，約略可分爲「防禦權功能」、「受益權功能」、「保護義務功能」、「程序保障功能」及「制度性保障」等五類（許宗力，2006a：198；陳愛娥，2000：236）。

基本權所具有的最主要一個功能，就是防禦權功能。稱基本權具有防禦權功能，是指基本權賦與人民一種法的地位，於國家侵犯到其受基本權所保護的法益時，得直接根據基本權規定，請求國家停止其侵害，藉以達到防衛受基本權保護的法益，使免於遭受國家恣意干預的目的。故防禦權功能亦無妨稱爲侵害停止請求權的功能。這種侵害停止請求權功能，反射到國家的一方，國家即負有停止侵害的不作爲義務。稱要求停止侵害，更確切來說，指要求宣告侵害基本權利的法律或命令違憲、無效，或要求廢棄侵害基本權利的行政處分與司法裁判，或要求停止任何其他侵害基本權的國家行爲。基本上，任何基本權利，無論其保護的法益是行爲與不行爲的自由²²、特性²³、狀態²⁴或法律地位²⁵的完整性，都具有這種最起碼的防禦權功能（許宗力，1999：25）。

個人交往對象及出入場所皆屬人身自由權，並涉及隱私權，爲憲法保障之基本權利，殆屬無疑。惟與憲法所保障之其他基本權利一樣，並不是一種絕對的權利，政府爲了維護他人的基本權利或公益，並非絕對不可以對上開基本權利加以限制。換言之，警察機關對人身自由權、隱私權的限制，未必違反憲法對上開基本權利之保障，重點在於我們要如何判斷政府對各相關基本權利的限制是否合憲或違憲，我們需要可資判斷的審查標準。尤其是當近代憲法明文將平等列爲人民權利之一，並因此可據以檢驗各項公權力之後，何種平等乃是符合實質平等要求

²² 如積極參加集會、發表意見；或消極不參加集會、保持沈默等。

²³ 如生命、健康。

²⁴ 如隱私、住宅的不可侵犯性等。

²⁵ 如選舉權、罷免權、訴訟權、要求平等對待的權利等。

之真平等？何種選擇或分類係屬憲法所承認因個別差異所產生之合法差別待遇？而為憲法所不許，構成所謂違憲之歧視又如何判斷？以「事物本質」為基礎，判斷是否構成所謂「禁止恣意」原則，是否具體明確，顯然可行？有無可能設定一共通易行之基準，一體適用？或必須分門別類，個別以觀？又審查基準之寬嚴分寸何時及如何拿捏？應考慮之相關因素為何？除消極不刻意製造違憲之歧視外，國家有無積極作為之義務，須將既存不平等之狀況加以改告或匡正（法治斌，1996：36），則又屬基本權的防禦功能範疇。

美國法院在處理涉及憲法所保障的基本權利案件時，如無先例所立下的具體審查原則可資依循，就會在「合理關連性審查標準(the rational relationship test; or the rational basis standard)」、「中度審查標準(the intermediate scrutiny test)」以及「嚴格的審查標準(the strict scrutiny test)」等三種審查標準中，選擇其一作為審查標準。至於三者中要選擇何者，就要視所涉及的基本權利類型為何而定。至於前揭三種審查標準，茲摘錄學者林子儀（1997：648-656）教授之論述如下：

一、合理關連性審查標準（低度審查標準）

合理關連性審查標準，是三重基準中最寬鬆的審查基準。根據該審查標準，法院在審查政府所立規制措施是否合憲時，並不會嚴格地審查該規制措施的目的所追求者，是否為重要的或迫切的政府利益(compelling governmental interest)，只要其為「合法的」(legitimate)利益即可；同樣地，在手段的審查方面，法院也不會嚴格要求該政府措施所用的手段是否經過嚴謹的限縮而未超過達成目的之必要範圍，或是否尚有其他侵害性較小的手段可供選擇，法院只要求繫爭的政府措施所用的手段與目的之達成有「合理關連性」(rational relationship)即可。

因此，當法院決定用合理的關連性審查標準時，事實上等於是對政府立法或行政部門決定的完全順從(deference)，也等於是對政府立法或行政部門決定的完全放任(hands-off)。因此任何案件一旦使用合理關連性審查標準，所涉之政府立法或其他措施通常將會被認定為合憲。

美國法院在處理涉及經濟性基本權利時，不論是屬於法的正當程序案件或保障案件，均以此種標準作為審查標準。

二、中度的審查標準

法院在適用中度的審查標準，審查繫爭的政府立法或其他措施是否合憲時，首先會審查該措施之目的所追求的政府利益是否為「實質重要」(substantial or important)的政府利益，其次則審查其所採用的手段是否與達成該目的具有實質的關連性(substantially related to achievement of those objectives)。

依據中度的審查標準，只要繫爭政府的立法或其他措施之目的是為了實踐實質或重要的政府利益，而該措施所選擇的手段與達成該目的具有實質的關連性即為憲法所允許。

美國法院在處理平等保障中有關性別及非婚生子女等類型之平等保障案件時，均使用此種中度審查的標準。

三、嚴格的審查標準

當法院在以嚴格的審查標準審查政府的立法或其他措施是否合憲時，法院會先審查該措施之目的所追求的政府利益是否為相當急迫及非常重要的(compelling)政府利益，其次則審查其為達成目的所用的手段是否為達到該目的之必要且侵害最小的手段。繫爭的政府立法或其他措施如要符合憲法要求，則該措施之目的必須是追求非常重要的政府利益，所採取手段是達到該目的之必要且侵害最小的手段。

由於要符合嚴格審查標準之要求幾不可能，因此，只要法院是使用嚴格的審查標準，所有被審查的政府立法或其他措施幾乎均難逃過被法院宣告為違憲的命運。

美國法院在審查涉及有關「基本性權利」(fundamental rights)以及其他如結社自由、遷徙旅行權、選舉權、被選舉權、訴訟權及公平審判權等權利。以及在平等保障領域中，有關以種族(race)或外國人為分類基準的差別待遇之政府立法或其

他措施，法院對之審查均採嚴格的審查標準。此外，法院在審查針對言論內容的政府立法或其他措施是否合憲時，也採用該審查標準。

另外學者法治斌（1996：36-40）教授亦有相似之論述，惟其區分為 1.合理審查(rational basis or rationality review)、2.中度審查(intermediate scrutiny)及 3.嚴格審查(strict scrutiny)。茲僅依上開論述予以整理如下表所示：

表 2-1 美國違憲審查標準模式一覽表

審查標準	審查類型	審查密度	審查手段	釋憲結果
合理關連性審查標準	涉及經濟政策、社會政策	合法的利益	傳統合理的關連性	推定立法行為合憲
中度審查標準	1. 性別、非婚生子女之差別待遇 2. 涉及言論自由非針對言論內容	實質的利益	實質關連性之手段	個案衡量，可能違憲或合憲
嚴格審查標準	1. 涉及「基本權」且與個人密切相關或民主社會重要權利（如選舉權） 2. 社會弱勢或受歧視之少數（如種族歧視、外國人、殘障者）	非常重要且急迫之利益	必要且侵害最小手段	推定立法行為違憲

資料來源：研究者自製。

參、基本權利之限制

憲法對於基本權利之保護，並非確保人民行為以及法益不受到任何的干擾，亦即權利並非完全絕對的概念，所有的權利皆有其界限所在。沒有任何權利是絕對的，無限制之權利並不存在，亦即憲法上基本權利並不擔保無限制的自由。為預防此種衝突現象發生，使人民各種利益得以有所分際，各得其份，而達到和

諧共處之狀態，國家自得對基本權利之行使，設定某種程度的界限，是為「基本權利之限制」（李建良，1999：80）。

基本權限制的概念包含合法（憲）與違法（憲）兩者，而基本權的侵害，則專指其中違法（憲）的基本權限制一項（許宗力，2003：69）。除此之外，有論者認為基本權利干預與限制，雖然都指向國家對於基本權利的行使之介入，但事實上二者是不同之概念，干預是指國家之行爲，限制是指從國家行爲所產生之法律情狀（陳怡凱，1995：70）。

我國憲法對於基本權利限制條款之規定係在憲法第二十三條，此條文中規定基本權利基於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益得以法律限制之。我國憲法對基本權利限制之方式，除了憲法第八條有較詳盡的規定外，其餘基本權利之限制則一致集中在憲法第二十三條中加以規範，此處尚有爭議者，在於憲法第八條對於基本權利的限制規定，究屬法律保留之形式抑或憲法對基本權利之直接限制，認為憲法第八條是法律保留之形式者認為，憲法第八條之規定乃是特別的法律保留（李建良，1999：91）。而採直接限制看法者，認為我國的基本權利限制除了在第八條採取憲法直接限制（或可稱為憲法保留）外，其餘均是採取法律保留之限制方式，換言之，即是將基本權利之限制保留給法律為之（法治斌、董保城，2005：178）。

法律保留原則乃是國家特定事務僅容許以法律加以限制，行政權須依法律之規定方能為之，乃是指特定領域的國家事務應保留由立法者以法律規定，行政權惟依法律的規定始能決定行使（許宗力，2006b：118）。從行政權之角度觀察法律保留原則，便是在法律保留領域內的行政事務，行政權須有法律之依據方能為行政行爲，在行政法學領域，法律保留原則乃是要求行政行爲需具備法律之授權，亦即積極要求行政行爲之法律依據，因此亦稱為「積極之依法行政原則」（吳庚，2007：84）。而我國對於法律保留原則定有明文之法令者如下：

一、憲法

1. 第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另訂外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」
2. 第十九條規定：「人民有依法律納稅之義務。」
3. 第二十條規定：「人民有依法律服兵役之義務。」
4. 第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維護社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」²⁶
5. 其他憲法中的法律保留條款：第二十四條「依法律受懲戒」及「依法律向國家請求賠償」、第二十六條國民大會代表之產生、第三十四條「國民大會之組織，國民大會代表選舉罷免」、第六十一條行政院之組織、第七十六條立法院之組織、第八十二條司法院及各級法院之組織等。
6. 憲法增修條文中的法律保留條款，如：增修條文第二條第四項國家安全機關之組織，第九條省縣地方制度，第十一條兩岸關係等。此外，增修條文第三條第三項規定，「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」，第四項「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策及業務需要決定之。」²⁷

二、中央法規標準法

1. 第五條：「下列事項應以法律定之。一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者（已因上述憲法增修條文第三條之修正而有變動）。四、其他重要事項之應以法律定之者。」
2. 第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」

²⁶ 此條為一般公認之法律保留條款。

²⁷ 由此可看出早期我國組織法原本採用嚴格的法律保留，但憲法增修條文在此部分有放寬之跡象。

由上觀之，法律保留適用之範圍，主要係以「中央法規標準法」第五條規定之四類事項：1.憲法或法律明文規定；2.關於人民權利、義務者；3.國家各機關組織；4.其他重要事項應以法律加以規定者。然而實務上因為法律保留原則涉及到立法以及行政的權限分配，其適用範圍會涉及到憲法解釋，所以必須藉由憲法規定與法理尋求。此外，「中央法規標準法」第五條第二款關於人民權利、義務應以法律定之的規定與我國現行實務運作仍有差距。學界對於法律保留之範圍是否及於全部或部分行政領域，亦有多種理論論述，茲整理分述如下：(林錫堯，1999)

1. 侵害保留說（又稱「干預保留說」）

凡對於人民自由或權利之剝奪、義務或負擔之課予及其他不利之處分，亦即關於權力作用之「干預行政」，需以法律明定之方式方得為之。傳統學說所認識之「法律保留」係指「侵害保留」而言，亦即法律保留原則之適用範圍僅限於干預行政，僅在行政權侵害國民之權利自由或對於國民課與義務負擔等不利益之情形，始需有法律根據，至於其他行政作用，則在不違反法律（即遵守前述法律優越原則）之範圍內，均得自由為之，無須有法律授權。

2. 全部保留說

依據民主之原則，一切國家權力源出於人民全體，故代表人民之國會為最高權力機關，一切之行政行為，包括給付行政，有關其應給付之對象、給付要件以及給付額度與條件等重要領域，都應受此民主立法者意思之支配、引導與規範，因此，給付行政均需有法律為其依據。且依法治國家原則，國家為遂行社會、經濟及文化政策所為財產分配，亦應由法律加以規定，俾使其給付於個案情形具有效力與預見可能性，並確保人民享有此等給付之權利。

而此說的缺點，在於倘若實定法上欠缺根據規範，行政即不得為任何行為，如此勢必無法適應複雜多變的現代行政需要，無法滿足行政積極主動為民謀福利之要求，或為迴避此一要求，而造成概括授權立法的結果。

3. 列舉立法事項保留說

此說主張僅憲法或其他法律明定列舉應立法之事項，才保留給國會以形式之法律定之。

4. 權力保留說

凡能影響人民權利義務之權力行政，均必須有法律依據。亦即行政機關之單方行為使人民之權利義務發生變動者（權力行為），不論是干涉人民自由權利、給予人民權利或免除義務，均需有法律依據，無法律依據，縱然有公益上之必要，行政機關仍不得以命令或行政處分方式為之，亦不得以行政上強制執行方式為之，僅得以行政契約或行政指導等方式為之

5. 社會權保留說

認為現代國家之行政任務，並非僅於行使公權力之際應保障國民之自由與財產，更以保障國民之生存權（社會權）為其重要之任務。因此，不僅干涉行政，在給付行政中確保社會權為目的之社會保障行政亦需有法律依據。

6. 重要事項說（Wesentlichkeitstheorie）

該說認為，基於法治國家原則與民主原則，不僅干涉人民自由權利之行政領域應有法律保留原則的適用，且給付行政「原則上」亦應有法律保留原則之適用。凡涉及人民之基本權利之實現與行使，以及涉及公共利益尤其是影響共同生活之重要的基本決定，應由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政行為。行政行為需否適用法律保留原則應以該原則是否具有「原則上重要性」為斷，此項理論乃在行政範圍內之重要決策，應受法律保留之支配，國會並有義務制定所需之法律，不得委諸行政機關自行訂定。²⁸

至於如何區分重要與不重要事項？根據德國聯邦憲法法院的判決有兩標準：
（一）由人民之法律地位、所涉及之生活範疇以及受規律之對象的性質加以衡量。
（二）視事件之性質及所必須加以規律之強度而定（吳庚，2007：227）。而重要性理論在「特別權力關係」中的應用，認為立法者固然不必就所有具體之規律均

²⁸ 學者吳庚（2007）認為重要性理論乃國會保留之別稱。

加以規定，但就重要的決定仍必須以法律定之，不得讓渡予行政裁量。

大法官對於「何種事項應適用法律保留原則」，採類似德國之重要性理論。而其論述方式，往往是用反面的「技術性、細節性事項」來對照。亦即：凡技術性、細節性之非重要事項，即可由行政機關逕以命令定之。釋字第三六〇號解釋理由書中，即指出「法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關以命令定之，俾便法律之實施。」（廖元豪，2004）

而將重要性理論闡述最為明確者，當屬大法定會議釋字第四四三號解釋理由書，其內容指出：「……若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」該號解釋除認定「細節性、技術性」事項無須適用法律保留。即便對人民產生不利影響，亦僅被定位為「對人民產生不便或輕微影響」之效果，而非「侵害或限制人民權利」，因而不受憲法第二十三條之拘束。另亦指出，即便是一般被認為規範密度要求較低之「給付行政」，若「涉及公共利益之重大事項」，亦應適用法律保留。依此見解，法律保留（或規範密度）之層次約可區分為以下四種：（吳庚，2007；如圖 2-1）

第一層：憲法第八條條文規定之部分內容，屬憲法保留。²⁹

第二層：涉及剝奪生命或限制身體自由，為絕對法律保留事項，應以法律直接規定。

第三層：其他干預行政、涉及公益重大事項之給付行政，屬相對法律保留事項，應有法律依據，但亦可在符合授權明確性之前提下，委由行政機關訂定命令補充之。³⁰

²⁹ 此為學者吳庚特別將其分出單獨一層。

³⁰ 依學者吳庚見解，相對法律保留其對象乃「關係生命、身體以外之其他自由權利的限制」，以及

第四層：細節性技術性事項，非屬法律保留事項。

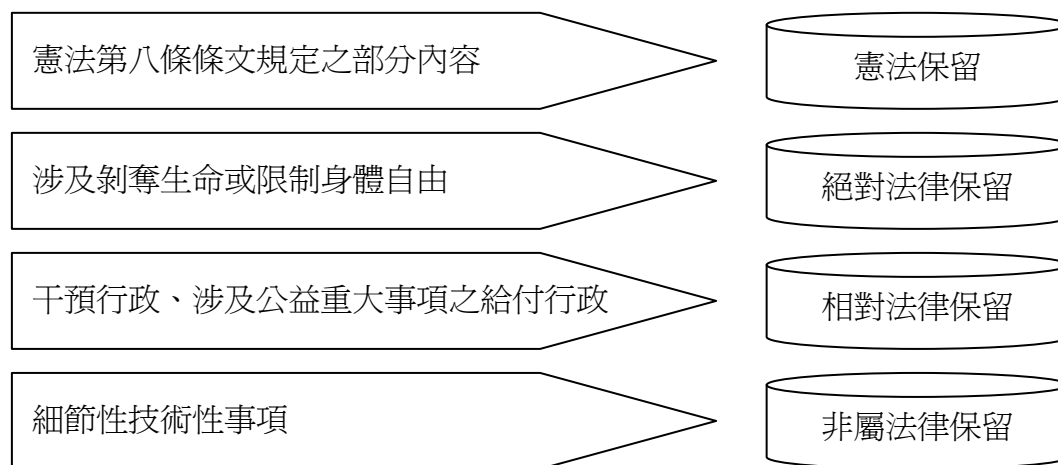


圖 2-1 層級化法律保留原則體系圖

資料來源：研究者自製

肆、公務員之權利

公務人員作為國民一分子，自應享有憲法所保障之基本權利，如平等權、自由權、財產權、工作權、參政權、隱私權、言論信仰自由、集會結社自由、訴訟權、集體勞動權等；惟因確保國家任務之執行、對公務員身分屬性之特殊要求，公務人員應負忠實義務、服勤務義務；且公務人員為全體國民之服務者，應以公共利益為優先。所以，公務人員上述憲法所保障之基本權利應有所限制：如在工作權方面有專職義務、兼職限制、離職後之利益衝突迴避條款等；在參政權方面有中立義務、政治活動限制等；在言論自由方面有守密義務；在訴訟權方面有行政爭訟權之限制；在集體勞動權方面有工作條件法定主義、不得訂立團體協約、禁止罷工之限制等（周世珍，2001）。

為使公務員能戮力從公，而能堅守工作崗位無後顧之憂，我國現行法中對於公務員得享有之權利，散見於各相關法令，以明文規定方式確保其實現。而學者曾依其享有權利之性質與種類，參照近來大法官一系列之解釋文，約略分為「財產請求權」及「身分保障權」等二類，茲簡述如下：（林明鏘，2003）

「給付行政措施涉及公共利益之重大事項」。

一、財產請求權

所謂公務員之「財產請求權」包含俸給請求權、退休（伍）金、撫卹金、保險金及其他公務員法上具財產價值給付之請求權。³¹其主要目的在於維持公務員及其家屬，適當且必要之日常生活支出，甚而應包含公務員退休後之晚年生活支出，國家應負有照顧之義務。

依據大法官釋字第二四六號解釋文：「公務人員之退休及養老，依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之。」其次，國家如何維持公務員「適當」且「必要」之日常生活支出，原則上應由立法者衡酌決定，以法律明文規定或由法律授權行政機關以命令定之，惟無論係由立法者直接決定，或是由行政機關依授權之法規命令定之，仍應受司法審查之控制。

而公務員之財產請求權如遭受不法侵害，依大法官釋字第三一二號解釋意旨，不論公法上之財產請求權之種類或數額是否有重大影響，皆得依訴願程序及行政訴訟程序請求救濟。易言之，所有公務員之財產請求權爭議事件，皆得受司法審查制度之救濟。

二、身分保障權

按大法官釋字第二四三號解釋文：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。……。」第二六六號解釋文：「依公務人員考績法所為之免職處分，因改變公務員身分關係，直接影響人民服公職之權利，依本院釋字第二四三號解釋，得許受處分之公務員提起行政訴訟。……。」及第二九八號解釋文：「……。但關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。……。」由前揭相

³¹ 諸如福利互助金、休假補助費、不休假獎金、加班費、差旅費及交通費……等等。

關解釋文觀之，除承認公務員具有公法上之財產請求權之外，對於涉及公務員身分關係之「服公職權利」，亦允許公務員得循司法審查之程序請求救濟，以保障憲法第十八條所定人民有應考試、服公職之權利。

而其殊值關注者，在於現行所承認之救濟制度，僅就「足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分」得據以循司法審查提起救濟，而其中「重大影響之懲戒處分」並無明確之範圍界定，而通說均以公務員之免職處分屬之，至於對公務員所為之公務人員考績法上之考績及記一大過以下之懲處處分，均認對公務員身分未有重大影響，而不許其向司法機關聲明不服，僅得依公務人員保障法規定之申訴、再申訴程序請求救濟。

觀諸我國對於公務員之權利，於相關人事法規條文中均有較明確之規範，而於憲法層面包含憲法增修條文及大法官解釋文之條文規範（如表 2-2），並約略區分。

其次，為進一步瞭解公務員因其身分，在法令規定中享有之權利類型，依據上表整理之各項條文規定及解釋意旨，約略區分為四大類，分別是 1.考試院職權規定，計有憲法第八十三條及憲法增修條文第六條第一項等 2 項；2.公務員之身分保障權，計有憲法第十八條及釋字第二〇一、二四三、二九八、三〇八、四三〇及五七五號解釋等 7 項；3.公務員財產請求權，計有釋字第一八七、二六六、三三八、四五五、四八三及六〇一號解釋等 6 項；4.公務員懲戒（處）程序，計有釋字第三九六、四三三、四九一、五八三及六一〇號解釋等 5 項，由此觀之，現行我國對於公務員權利部分所重視之層面，仍多著重於身分、財產及懲戒（處）程序之保障等等，對於其他方面如懲處規定之正當性及對公務員基本人權限制是否合乎法律保留或法律明確性原則等細節，則尚未予以關注。

公務員對國家負有特別的公法服勤務及忠誠義務，然在金字塔形的行政組織體系中，亦須遵守紀律與服從上級命令即達成交付使命等義務。公務員享有諸多權利的背後，固然亦受到較人民更多的限制，而這些的限制仍應符合法治國家有

關比例、法律保留等原則，裨益維護行政紀律、行政效率及尊重公務員人權，公務員並非可隨意的被下令及驅使的「公僕」(陳新民，2000：215)。

伍、小結

基於憲法對於人民基本權利保障之原則，在此一保障制度之下，人民均應享有同等之基本權利，對於人民基本權利之侵害，國家負有排除之義務。警察人員雖具有公務員身分，仍為憲法所定「人民」之範圍，亦應享有同等之基本權利。因警察人員具有公務員身分，對國家負有特別的公法服勤務及忠誠義務，然而其個人私領域行為不因此身分上之差異，而有限制行使之規範，此種與人民地位不平等且無法享有充分基本權利之規範，仍應符合法律保留與比例原則之精神，始能於維護警察聲譽與警察人員基本權利保障兩者之間取得平衡。

此外，對於本研究所引之「非公務出入不正當場所」與「男女不正常交往」遭懲處之事件，其行為係屬個人之人身自由，亦屬於隱私權之範疇，且若未假藉職權、身分，亦與公共利益、社會秩序無關，即為憲法所保障之「基本性權利」範圍，當以上開「嚴格審查標準」方式據以審查現行警察機關法定限制之合憲性，而以其審查密度為追求之利益是否「非常重要且急迫之利益」為主要標準，且必須採「必要且侵害最小手段」，實務上而言可謂近乎苛求，應難逃過被大法官宣告為違憲的命運。

表 2-2 公務員權利相關法令一覽表

項目	條文	內容
憲法	第十八條	人民有應考試、服公職之權。
	第八十三條	考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。
憲法增修條文	第六條第一項	考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項：「一、考試。二、公務員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」，不適用憲法第八十三條規定。

項目	條文	內容
大法官會議解釋	釋字第一八七號	公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。
	釋字第二〇一號	行政法院五十三年判字第二二九號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，涵義過廣。
	釋字第二四三號	依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。
	釋字第二六六號	公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌釋字第一八七號及第二〇一號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。
	釋字第二九八號	關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。
	釋字第三〇八號	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。
	釋字第三三八號	主管機關對公務人員審定之級俸如有爭執，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，公務員如有不服，依本院釋字第三二三號解釋意旨，自亦得提起訴願及行政訴訟。
	釋字第三九六號	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，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程式之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障。

項目	條文	內容
	釋字第四三〇號	軍人爲廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。
	釋字第四三三號	公務員懲戒法第十條、第十一條關於撤職停止任用期間及休職期間該法均無上限之規定，對公務員權益不無影響，應由有關機關檢討修正，俾其更能符合憲法保障公務員之意旨。
	釋字第四五五號	軍人僅得於任公務員後服役者始得併計公務員退休年資，其年資之採計對擔任公務員者之權利有重大影響，應予維護。
	釋字第四八三號	高職等之公務人員調任爲較低官等或職等之職務，其調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。
	釋字第四九一號	依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所爲免職之懲處處分，爲限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。
	釋字第五七五號	機關因改組、解散或改隸致對公務人員之憲法所保障服公職之權利產生重大不利影響，應設適度過渡條款或其他緩和措施。
	釋字第五八三號	爲貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所爲免職之懲處處分，其懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。
	釋字第六〇一號	憲法第八十一條關於法官非依法律不得減俸之規定，依法官審判獨立應予保障之憲法意旨，係指法官除有懲戒事由始得以憲法第一百七十條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減。

項目	條文	內容
	釋字第六一〇號	公務員懲戒法第三十四條第二款有關移請或聲請再審議起算日之規定，未區分受懲戒處分人於相關刑事確定裁判之不同訴訟地位，及其於該裁判確定時是否知悉此事實，一律以該裁判確定日為再審議聲請期間之起算日，與憲法第七條及第十六條人民訴訟權之平等保障意旨不符。

資料來源：司法院大法官網站（2009），研究者自製。

第二節 特別權力關係

壹、傳統特別權力關係理論

特別權力關係又稱為特別服從關係，此等理論無非在於加強行政主體之優越地位。特別權力關係是指國家或公共團體等行政主體基於特別的法律原因，在一定範圍內，對相對人有概括的命令強制之權力，而另一方面相對人卻負有服從義務。³²其主要意涵依通說約可歸納為下列三種：(李昭賢，2004：77-78)

一、不受法律保留原則之羈束

行政機關在特別權力範圍內，雖然沒有明確的法律依據，但基於管理措施，即可對部屬作出各種指令，而部屬有接受及服從之義務。

二、基本權利受限制

當取得公務人員身分，自與一般人民之身分有別，自然無法與一般人民享有相同之基本權利。

三、不得提起行政爭訟

行政爭訟係對於不服行政處分所提起之救濟程序，惟在特別權力關係範圍內之各種指令，並不屬於行政處分，不得作為行政爭訟之標的，自不得據以提起行

³² 有關特別權力關係之傳統定義，參見翁岳生，《行政法與現代法治國家》，台北：自版，1990年，頁131。其他學者之定義雖或有出入，惟大抵上仍不出於上述概念。

政爭訟。

特別權力關係當事人離開自己所能自主形成的私領域，而被整併進入具有他力形成性質之國家領域；該當事人被納入行政內部，成為依該部門特性而運作的國家機關的組成部分，而喪失原屬於自己範疇的支配權力。換言之，當事人被整併進入國家領域並不只是地點變更，而是一種根本性的自由地位轉變。特別權力關係為行政內部關係，不受法所規制的領域；法律保留原則、行政爭訟保障及基本權保障等法治國要求沒有適用餘地（Vgl. Michael Ronellenfitsch，轉引自黃錦堂，1979）。有關特別權力關係之產生原因，不外乎基於法律之規定、個人之自願、特定之事實或其它為達行政權力之「目的取向」的考量；而其存在之行政領域，則多以公法上之勤務關係、³³公法上之營造物利用關係、³⁴公法上之特別監督關係³⁵為其範圍。此等傳統之特別權力關係最為人詬病者，亦即其有別於一般權力關係之特色，乃在於當事人彼此間的不平等性、義務之不確定性、無法律保留原則之適用以及法律救濟途徑之缺乏（陳怡如，2004）。³⁶

德國的特別權力關係理論為日本繼受後，復傳入我國，為實務上所奉行不渝。但在適用範圍及排除法律救濟可能性方面，我國均較德日有過之而無不及，可謂「青出於藍勝於藍」（吳庚，2007），直到釋字第一八七號解釋起，方逐漸突破。惟如自憲法的角度觀之，我國憲法第二十三條既明文規定，人民的自由權利非依法律不得限制之，且憲法第十六條亦規定，人民有訴願及訴訟之權，是則特別權力關係理論實與我國憲法精神不符（陳敏，1999：205），即便該理論於我國行之有年，且亦透過釋憲實務予以逐漸突破中，但亦不宜因此而將之予以合憲背書。³⁷

又如釋字第四九一號解釋雖未予合憲背書，惟吳庚大法官於該號解釋的協同

³³ 例如公務員與國家之關係、軍人與國家之關係等。

³⁴ 例如公立學校與學生之關係、監獄與受刑人之關係、強制治療之醫療機構與傳染病患之關係等。

³⁵ 例如自治團體與國家之關係、特許事業與國家之關係、專門職業執業人員與國家之關係、公權力受託人與國家之關係等。

³⁶ 有關特別權力關係特色之詳細論述，參見陳新民，前揭書（註1），頁128-129。

³⁷ 早期鄭健才大法官即曾於釋字第243號一部不同意見書及釋字第266號不同意見書中，認為我國的國家與公務員之關係，在基本上本無外國所謂「特別權力關係」之問題。惟其係著眼於五權憲法權力分配之設計，而非憲法第23條及第16條之規定。

意見書中，則強調：「……依昔日『特別權力關係』理論，為規範公務員或學生等類人員之行爲，服務機關或學校得發布『特別規則』，不受法律保留原則之拘束，違反『特別規則者』，應受懲戒罰。現時學理上已普遍放棄上述理論，凡涉及基本權之重要事項，應受法律保留原則之支配，亦即採所謂重要性理論，本院釋字第三八〇號解釋宣告大學法施行細則部分條文違憲，殆係基於同一法理。本件解釋文所稱：『中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所爲免職之懲處處分，爲限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之』。其揚棄『特別權力關係』之相關理論，尤爲明顯。」（陳怡如，2004）

特別權力關係以內規來限制基本人權，在我國相當普遍。由於我國行政權一直維持優勢的局面，非但對於人民享有制定限制基本人權的職權命令，對公務員更將其視其任意主宰的客體。雖然特別權力關係基於維持功能的運作有其存在的必要，但卻不可完全委諸於行政權的任意決定，仍需仰賴法規的進一步規定（蔡震榮，1995）。

特別權力關係當事人須依該公共行政目的要求而爲有關行爲，從而呈現一種「自由減損」的狀態。但這是否將人民籠罩於權威之內，以及究竟如何始得謂合於當今人性尊嚴與人權保障要求，爲有待討論的問題。就公務員之下班後行爲舉止義務而言，傳統認爲公務員無時無刻不在服勤務當中；傳統也認爲（上班時與下班後之）行爲舉止之合於百姓信賴與尊重之要求係爲維持「公務員行業的特殊尊嚴」。但凡此見解已經遭到揚棄，取而代之者爲，行爲舉止限制之合宜性必須針對各種不同類型的公務員職務而爲界定。相關限制必須合於事理必要範圍，而且必須區分上班時與下班後。公務員下班後之私生活行爲，就其基本法所保障的自由而言，應與一般百姓列於幾乎同等的地位（黃錦堂，1979）。

我國有關公務員服務與行爲舉止規定，見諸「公務員服務法」；相關要求並得爲「公務員懲戒法」之違法「失職」懲戒要件。其中的第 7 項「公教人員如因出

入色情場所，導致有損公教人員聲譽或形象之情事時，應視其情節從嚴議處」，固然非無正當性，但相關用詞界定應有時代嚴謹性。公務員具有公民身分，享有基本權之保障，下班後亦然；相關規定必須取向我國憲法價值體系並隨時空，而為調整（黃錦堂，1979）。

特別權力關係理論基礎，在我國憲法中並無特別之規定，若要仿效德國於憲法中作特別規定，依目前情況，則是不可能，無妨以憲法第二十三條基本人權之限制作為根據，以公務員或特別權力關係下成員之特殊性，而比人民多一層限制，亦即限制中的限制，雖然如此，對其限制，仍需以法律為之，始符合憲法第二十三條的要求（蔡震榮，1995）。

貳、特別權力關係之演變趨勢

二次大戰以後，「德國基本法」第十九條第四項規定，人民的權利受到公權力之侵害者，皆得向法院請求救濟，行政訴訟亦改採概括主義，加以法治國家之要求與人權理念之重視，益發使得特別權力關係理論之合法性與合理性（合憲性）受到嚴重質疑（陳怡如，2004）。凡涉及基本權利限制者應有法律依據，且非所有特別權力關係事項均不得爭訟，其演變主要有下列二項的學說發展與實務支持：

（吳庚，2007：211-212；蔡震榮，1999：13-23）

一、理論變遷之內涵

（一）基礎關係與管理關係理論

德國學者烏勒(C.H.Ule)於一九五六年發表論著，認為行政機關基於特別權力關係行使公權力之行爲，可區分為「基礎關係」與「管理關係」，或「外部關係」與「內部關係」二類。「基礎關係」是指設定、變更或終結特別權力關係身分之行爲，如公務員之任命、免職、退休，學生之入學、退學、休學、開除、拒受學位等。「管理關係」則指單純之管理措施，如公務員之任務分派、績效考核，學生之授課安排、宿舍規則等。行政機關所爲之基礎關係之特定措施，應視為行政處分，相對人如有不服，得提起訴願及行政訴訟；但管理關係之行政措施，相對人縱有

不服，只能循行政體系內請求改正，不得提起爭訟。此一理論發表後，頗受西德學界之重視，聯邦行政法院若干判決亦加以引用，惟目前聯邦憲法法院已不採取基礎關係與管理關係作為尺度。

（二）重要性理論

德國聯邦憲法法院在一九七二年的一項案件重要判決中，賦與特別權力關係新的理論內涵。該判決使德國之特別權力關係理論又往前邁一大步，其意義可歸納如下：

1. 法律保留原則適用於特別權力關係；在特別權力關係下對基本人權的限制必須經由法律或法律之授權。
2. 行政機關之原始創造規範之權力（即所謂內部規範）來限制個人的權利，不存在於特別權力關係。
3. 在特別權力關係下，如因行政官署的措施使個人權利受到侵害時，可以提起行政救濟。

從上述可知，不僅「基礎關係」事項應以法律規定之，即「管理關係」中，倘涉及人權之「重要事項」，亦須以法律規定，故烏勒(C.H.Ule)教授之理論，因之受到大幅度修正。目前德國實務已於特別權力關係中採行「重要性理論」，亦即對於攸關「基本權的行使或實現」之重要事項，仍肯認有法律保留原則之適用，足見特別權力關係中涉及基本權之事項應有法律依據或授權已成通例。

總之，傳統特別權力關係，將營造物關係、公務員、軍人之勤務關係定位為「力」的關係，而非「法」的關係，排除法律保留原則的適用，使規範此等事項之權限保留予行政部門。而二次大戰後建立之民主及自由的基本秩序，乃德國舉國一致之憲法共識，在民主化及嚴格的法治國原則之下，傳統理論應改弦更張乃必然之趨勢。此種改變表現有三面：1.特別權力關係範圍縮小。2.涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據。3.許可提起行政訴訟（吳庚，2007：209-210）。

二、特別權力關係在我國之發展與突破

特別權力關係之所以能夠突破，隨時代趨勢之影響而有所修正，實有賴歷屆司法院大法官針對此一理論所作出相關解釋之努力，特別權利關係在我國之突破，始於釋字第一八七號作出對公務人員退休金核發之處分得提起行政訴訟以資救濟之解釋，之後大法官即以此號解釋作為基礎，以前節所述公務人員之「身分保障權」與「財產請求權」兩個面向為主，對特別權力關係理論中不合時宜之特性分別作出開放性的解釋。

在財產請求權方面，從公務人員退休金開始（釋字第一八七號），進展至公務人員對於確定之考績結果核發考績獎金的處分（釋字第二六六號）、福利互助金核發之處分（釋字第三一二號）、俸級審定之結果（釋字第三三八號）、降低官等之處分（釋字第四八三）及最近的退休年資併計問題（釋字第六五八號）等均得依法提起訴願或行政訴訟。由此觀之，對於公務人員基於身分而獲有財產上請求之權利，已打破特別權力關係中「不得爭訟」之限制，對於處分結果不服者，均得依法尋求救濟。

此外，從退休金、考績獎金及福利互助金等具體實質之財產請求權，至對於影響公務人員俸級的審定、降低官等的處分以及退休年資併計等，對於前揭實質財產形式且有決定性關聯之前置處分，亦已包含在訴訟權之範圍。足認大法官會議對於公務人員財產上之請求權，已從具體實質形式的金錢核發，逐步開放至影響核發結果的相關決定或處分，簡言之，凡對於公務人員財產上請求權具有影響結果之相關處分或決定，均已納入得依法提起訴願或行政訴訟之範圍之內。

另就身分保障方面，從廢止行政法院對於公務員因其身分受行政處分不得提起訴願之過時判例（釋字第二〇一號）開始，即已如同財產請求權般打破「不得爭訟」之限制，但其開放係屬於保障範圍的逐步擴展，例如之後對於免職處分得提起行政訴訟之解釋（釋字第二四三號）、援引德國重要性理論對公務員身分有重大影響之處分得提起行政訴訟之解釋（釋字第二九八號）、擬任公務員或任官之資格審查（釋字第三二三號）以及免職處分應符合法律保留原則與踐行正當法律程

序（釋字第四九一號）等，從單一的免職處分，擴展到對公務人員身分有重大影響之處分，均包含在訴訟權之保障範圍，而未來是否進一步擴展至凡足以影響公務人員身分者均納入保障之範疇，則是令人殷切期待的理想。

其次，就特別權力關係下的多種主體而言，從會計師之懲戒處分（釋字第二九五號）、學生退學處分的訴訟權（釋字第三八二號）、軍人退役處分之訴訟權（釋字第四三〇號）以及最近對於羈押被告所為管理措施之裁定不服亦可提起訴訟權之開放（釋字第六五三號），對於特殊職業或身分者人權之保障，亦逐漸朝向保障基本人權之方向邁進，足見我國對於人權保障之觀念已日趨重視，未來對於破除警察人員私領域行為限制之枷鎖，本研究係抱持樂觀之立場並期許能早日實現。

從歷次對於公務員身分保障權之大法官解釋，不難看出多著重於保障公務員在憲法體系中訴訟權之行使權利，以及對足以改變其身分或對其身分有重大影響之處分，應符合憲法所定法律保留及法律明確性原則。然而對於限制公務員私人行為之規定，要求負擔與公務無關之義務，其目的及限制理由之正當性，是否符合法律保留原則？以及其手段與維護之法益兩者之間是否對等？或有無符合比例原則？諸如此類較為細節之處，則未見有相關之案例。惟一可見者，僅部分解釋文提出懲戒或免職處分等程序，應踐行正當法律程序之要求，而此僅係於程序上保障公務員之權利實施得以順利實施，最主要者也不過是其意見得以順利表達陳述而已。（如圖 2-2 及表 2-3）

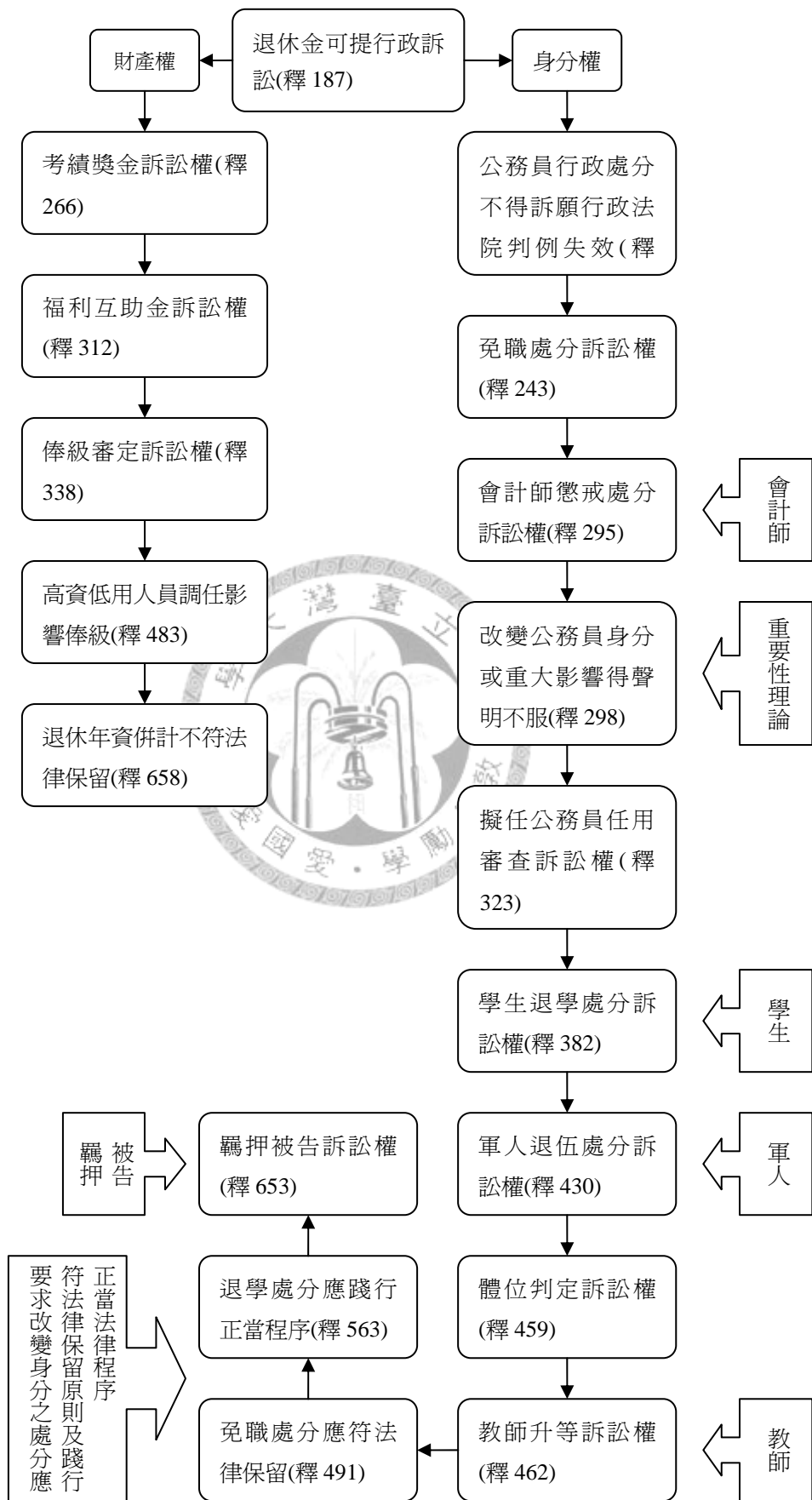


圖 2-2 大法官解釋有關特別權力關係演變脈絡圖

資料來源：研究者自製。

表 2-3 歷次司法院大法官會議有關特別權力關係理論解釋文一覽表

編號	日期	字號	解釋要旨
1	73 年 5 月 18 日	釋字第一八七號	公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。
2	75 年 1 月 3 日	釋字第二〇一號	行政法院五十三年判字第二二九號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，涵義過廣，與釋字一八七號解釋意旨不符部分，於該解釋公布後，當然失其效力。
3	78 年 7 月 19 日	釋字第二四三號	對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權。該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟。
4	79 年 10 月 5 日	釋字第二六六號	公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌釋字第一八七號及第二〇一號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟，行政法院四十八年判字第十一號判例與上述意旨不符部分，應不再援用。
5	81 年 3 月 27 日	釋字第二九五號	財政部會計師懲戒覆審委員會對會計師所為懲戒處分之覆審決議，實質上相當於最終之訴願決定，不得再對之提起訴願、再訴願。被懲戒人如因該項決議違法，認為損害其權利者，應許其逕行提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。
6	81 年 6 月 12 日	釋字第二九八號	足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。

編號	日期	字號	解釋要旨
7	82年1月29日	釋字第三一二號	公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。
8	82年6月18日	釋字第三二三號	各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為不合格或降低原擬任之官等者，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟。
9	83年2月25日	釋字第三三八號	公務員對審定之級俸如有爭執，得提起訴願及行政訴訟。
10	84年6月23日	釋字第三八二號	各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。
11	85年2月2日	釋字第三九五號	對再審議案件之議決，有法定事由者，原移送機關或受懲戒處分人得移請或聲請再審議。
12	86年6月6日	釋字第四三〇號	軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟。
13	86年10月3日	釋字第四三六號	經終審軍事審判機關宣告有期徒刑以上之案件，應許被告直接向普通法院以判決違背法令為理由請求救濟。
14	87年6月26日	釋字第四五九號	兵役體位之判定，對役男在憲法上之權益有重大影響，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受判定之役男，如認其判定有違法或不當情事，自得依法提起訴願及行政訴訟。
15	87年7月31日	釋字第四六二號	各大學校、院、系（所）教師評審委員會對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，受評審之教師於依

編號	日期	字號	解釋要旨
			教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟。
16	88年5月14日	釋字第四八三號	高資低用人員，其調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。
17	88年10月15日	釋字第四九一號	對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，並應踐行正當法律程序。
18	92年7月25日	釋字第五六三號	大學對學生所為退學之處分行為，關係學生權益甚鉅，有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，乃屬當然。
19	93年4月2日	釋字第五七五號	「戶警分立實施方案」相關規定，涉及人民權利而未以法律定之，固有未洽，然因其內容非限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第二十三條規定之法律保留原則有違。惟過渡條款若有排除或限制法律適用之效力者，仍應以法律定之，方符法治國家權力分立原則。
20	97年12月26日	釋字第六五三號	羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違。
21	98年4月10日	釋字第六五八號	公務人員退休法施行細則第十三條第二項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任公務人員，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）金基數或百分比或資遣給與合併計算之規定，欠缺法律具體明確授權；且其規定內容係就再任公務人員退休年資採計及其採計上限等屬法律保留之事項為規定，進而對再任公務人員之退休金請求權增加法律所無之限制，與憲法第二十三條法律保留原則有違。

資料來源：司法院大法官網站（2009），研究者自製。

參、公法上職務關係

我國早期因受德、日法制影響，以特別權力關係來描述公務人員與國家之關係，但經由司法院一連串之解釋，似已有修正為「公法上職務關係」之趨勢（李

昭賢，2004：77)。³⁸學者李惠宗（2008）亦指出公務員與國家之關係在歷史上的發展，依序由恩寵侍從體制時期、特別權力關係時期，演變成現今的公法上職務關係。

依「德國基本法」第三十三條第四項規定公務員關係為「一種公法上之勤務及忠誠關係」，既不是傳統的「特別權力關係」，也非如私法上僱傭契約關係，乃是一種介乎其間的權利義務關係（林明鏘，1992：15）。同時基本法第三十三條第五項又規定「公務員法律關係應斟酌傳統職業公務員制度之基本原則制定之」。所謂公務員法律，係指公務員與國家關係及其法律地位與權利義務之法規範，要瞭解公務員與國家關係及其權利義務之內容，自應探求上述「傳統職業公務員制度之基本原則」為何？德國依據上開基本法規定及實務操作結果，自1949年以來陸續受聯邦憲法法院及聯邦行政法院所承認之基本原則有：（林明鏘，1992：16-18）

1. 終身職業原則

係指以其終身服勤務至其退休年齡，並視該職務為其主要事業而言，而非要求公務員已逾退休年齡者，仍必須終身服勤務，或禁止定有期職之公務員。

2. 忠誠原則

該原則並非指公務員單方面對國家的忠誠，而是一種雙方忠誠關係。亦即，不僅公務員對其職務長官以至於國家負有忠誠義務。而且，職務長官及國家對於公務員亦有忠誠義務，即對公務員負有保護與照顧之義務。

3. 照顧原則

係指職務長官對於公務員的照顧義務。職務長官的照顧義務乃是經由確保公務員適當的生活水準之俸給來加以實現，此處之俸給並非公務員服勤務結果的對價，而是維持其生活所必需的支出，與私法上僱傭關係不同。

4. 因應生活關係發展而調整之原則

係指凡公務員之俸給不得長年不予調整：此乃因通貨膨脹已屬年年不可避免

³⁸ 如釋字三九五號、三九六、四三三、六一八及六三七號等解釋文，均明確提出「公法上職務關係」一詞。

的經濟現象，所以必須隨著一般經濟及財務狀況之演變而調整。

5. 功績原則

功績不僅是進入行政機關服務的前提條件，而且是嗣後公務員晉升的考量標準。依照功績之高低，區分等級不同之俸給及職階制度，這種帶有專制體制味道的職階制度，正也是傳統職業公務員制度的一個特色。

6. 禁止罷工原則

德國公務員法之所以禁止罷工的理由在於：(1)憲法上確保公務員適當生活水準的照顧原則即因應生活關係發展而調整原則；(2)公務員適當俸給的高低，並非由於政府與公務員之合意來調整或改變，而是應經由法律來加以確定。故公務員以罷工手段來爭取其俸給之調整已失其正當性。

7. 中立原則

乃係禁止公務員以其職位或權力為其自己的政治觀點及政治立場供役使或濫用之。蓋公務員如不嚴守中立原則，不僅公務員體系淪為政爭的工具，甚且嚴重破壞人民對公務員制度的信賴。

而國內學者吳庚（2007）氏鑑於特別權力關係縱使名稱尚在，內涵則已不同以往，主張以「特別法律關係」代替特別權力關係，作為公務員關係之法理基礎。僅將其概念特徵整理略述如下：

1. 特別法律關係與其他公法上法律關係，諸如國家與人民之關係（即所謂一般權力關係）、公法上契約關係等，本質並無不同，有當事人之對立及相互間權利義務存在，不再以單方面之「權力」為其特色。
2. 作為相對人之公務員固然對國家負有較重之義務，此種義務的履行與權利之享有，也不具有絕對的對價關係，換言之，義務之履行應優於權利之享有。但加諸公務員之義務不僅應有法的依據，抑且必須明確，故傳統的義務不確定論應予修正。
3. 為維持公務有效運作，所謂「特別規則」的存在，仍然不可避免，但這

類行政體系內部之規章，必須符合兩項要件：一係目的合理，一係構成公務員基本權利限制之重要事項，仍受「法律保留」原則之支配。至於公務員之違法失職，自仍得依法科予懲戒罰，但懲戒罰構成要件之規定應符合法律明確性原則，又懲戒罰之實施應踐行正當法律程序。

4. 公務員權益受侵害時，並非不得爭訟，尤其當公務員憲法上所保障之權利受到不法侵害，得依法定程序尋求訴訟救濟，不因公務員身分而受影響。

而「公法上職務關係」之概念除上述學者之論述外，我國實務作法採行之情形，主要以大法官會議解釋及「公務員基準法草案」之規定採用「公法上職務關係」為主，茲分述如下：

一、大法官會議解釋

- (一) 釋字第三九五號解釋理由書：「……。至於訴訟救濟應循之相關程序，則由立法機關衡量訴訟性質以法律妥為合理之規定，而有憲法第二十三條法律保留原則之適用。公務員憲法上保障之權利，雖基於『公法上之職務關係』，在其職務上服從義務範圍內，受有相當之限制。」
- (二) 釋字第三九六號解釋文：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，惟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。公務員因『公法上職務關係』而有違法失職之行爲，應受懲戒處分者，……。」
- (三) 釋字第四三三號解釋文：「國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間『公法上職務關係』，予對犯罪行爲科予刑罰之性質未盡相同，……。」
- (四) 釋字第六一八號解釋文：「……，大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員部分，乃係基於公務人員經國家任用後，即與國家發生『公法上職務關係』及忠誠義務，……。」
- (五) 釋字第六三七號解釋理由書：「國家與公務員間具『公法上職務關係』，公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之

權利即因此受有相當之限制，……。」

從上述司法院大法官釋字第三九五號、第六三七號解釋理由書與第三九六號、第四三三號及第六一八號之解釋文可知已突破「特別權力關係」理論，並明白指出公務員與國家間係存在著「公法上職務關係」。

二、公務人員基準法草案³⁹

依據「公務人員基準法草案」第九條，將公務員與國家之關係，定位為「公法上職務關係」，而非傳統的「特別權力關係」。因此，有當事人之對立及相互間權利義務存在，已非單方面的權力關係，即國家可向公務員請求履行義務，同樣的公務員亦可向國家請求享有權利。

肆、小結

傳統的「特別權力關係」理論認為國家對公務員有一種特殊的「力」的關係，行政主體可依此要求公務員負擔特別之義務而不需有法律之依據，但此作為實有違法治國家之「法律保留原則」。同時在特別權力關係中，公務員係屬於國家或行政主體之附庸，負有服不定量、不確定之義務。且當其權利受到侵害時亦無法提起行政爭訟以為救濟，此些規定均有悖民主法治國家對人民權利保障之要求，故目前民主憲政國家多已不採此種理論。

且依學者吳庚（2007：245）主張以「特別法律關係」代替特別權力關係之論述中，曾指出公務員相較於人民對國家負有較重之義務，但此種義務之履行與權利之享有，不具有絕對之對價關係，而且加諸於公務員之義務應有法律依據，抑且必須明確。而對於現行諸多無法律授權之行政體系內部規章⁴⁰，必須符合目的合理以及構成公務員基本權利限制之重要事項，仍應受「法律保留」原則之支配。

至於公務員違法失職之情事，雖仍得依法予以懲戒，但其構成要件之規定應符合法律明確性原則，且其實施亦應踐行正當法律程序。而公務員權益遭受侵害，尤其係憲法上所保障之基本權利受到侵害時，應可依法定程序尋求救濟，不因公

³⁹ 該草案於民國 96 年 6 月 16 日由考試院、行政院會銜提請立法院審議。

⁴⁰ 按學者吳庚稱之為「特別規則」。

務身分而受影響，方符「有權利，斯有救濟」及憲法對於基本權利保障之意旨。

另據大法官釋字第五〇九號對於刑法誹謗罪是否違憲之解釋，其理由書指稱：「……，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。惟為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚非不得依其傳播方式為適當限制。……。」此段文意表述兩種層面之意涵，一是對於言論自由之基本權利，國家應予最大限度之保障；另一層面則係指如欲限制前述之基本權利，則須以保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益等考量而予適當限制。易言之，引申其義，言論自由此一憲法明定之基本權利，為保障個人名譽、隱私都得為適當之限制，則隱私權應受憲法保障之高度已不言而喻。



第三節 公務倫理

壹、公務倫理的內涵

隨著政府職能的不斷擴展，以及民眾需求的日益增加，行政部門在現今環境中的角色，已日趨重要，舉凡交通、稅務、社會福利等政策與措施，均對國民的生活作息有莫大影響力，在強調機動法治與效能便民的年代裡，行政人員的行政裁量權，更是回應民情，服務人民的最佳利器。惟就近年來，相繼發生的工程弊案及各類貪瀆案件觀之，行政人員的操守及裁量權運用等問題，受到社會各界的重視與抨擊相當嚴重（蕭武桐、黃新福，1999：349），因而促使學術界與實務界，興起公務倫理的研究及倡導的課題。

有關公務倫理之定義，學者曾從不同角度予之界定，如：「公務倫理係指公務人員對國家、機關、上司、同事、部屬及民眾，還有公務所應有的態度及行為規範。公務人員奉公做事，誠有法律規章管理，但法律有所不足與有所不能，應有

公務人員之倫理以彌補之。」(張潤書, 1998: 544)、「行政倫理係指行政生活中, 主體(行政機關及行政人員)間正當關係及正當行為準則之一種規範秩序。亦可說是行政機關及行政人員推動政務、處理公事時, 應有之倫理與道德規範, 從消極的有所不為而無害於人(如不貪污、不怠忽職守), 到積極的有所為而有益於人(如為國效命、為民謀利的各種服務)」(陳德禹, 2000: 289)、「行政倫理或公務倫理是有關公務員在公務系統中, 如何建立適當及正確的行政責任之行為」(蕭武桐, 2002: 14)。

公務倫理之要素, 不但包括傳統官僚層級組織所注重之「忠誠」、「紀律」、「服從」、「效率」、「課責」、「專業化」等「從上倫理」, 還包括公務人員個人內在及行為層面所應注重之「倫理意識」、「道德感」、「責任」、「正當行為」以及「裁量基準」等(陳清秀, 2009)。是以, 公務倫理之意涵, 除了包括積極追求社會公道與正義實踐之「主觀責任」外, 亦包括符合工作職務規範之「客觀責任」, 前者係指公務人員應重視專業倫理道德, 強調行政作為能重視平等、公平、公正、正義, 忠誠、負責等原則; 後者係指公務人員應遵循倫理相關法律, 對其所揭示之忠誠、迴避、利益衝突、請託關說、贈與、應酬等價值內涵予以重視與遵行(周世珍, 2001: 106-107)。

公務人員行政倫理的意涵, 除強調行政作為應重視平等、公平、公正、正義(Justice)、忠誠、負責等原則外, 並可區分為四種層面的意涵:(蔡良文, 2006: 19-20)

1. 管理(層級)的倫理:

強調行政組織成員應接受內部上級長官的指揮監督, 以及遵守組織指令。

2. 專業的倫理:

行政機關應重視公務人員之專業能力, 並偏向於順從個人專業要求與判斷。

3. 法律的倫理：

強調應重視與遵行現行「公務員服務法」價值內涵中，有關忠誠、迴避、利益旋轉門、請託關說、贈與、應酬等行為規範。

4. 政治的倫理：

公務體系應強化對外界環境之回應力，且能即時回應外在的主要控制者，公務人員應接受政務人員及民選首長之指揮，以執行公務。

而蔡氏依據上述之論述，更進一步將行政倫理之內涵具體化為「應為」與「不應為」之行爲面向。積極「有所為」（應為）之面向區分為憲政⁴¹、社會⁴²與個人⁴³等三個層次，而消極「有所不為」（不應為）之行爲面向部分則歸納出以下幾種：

（蔡良文，2006：21）

1. 不可受賄、貪污。
2. 不能假公濟私。
3. 不得洩漏公務機密。
4. 禁止不實造假。
5. 不得文過飾非。
6. 不可放寬標準圖利他人。



由上述六個行爲面向觀之，公務員之維持「品位義務」中所指出不得奢侈放蕩及冶遊足以損害名譽之行爲部分，並未名列在其論述之行政倫理內涵中。惟之後蔡氏則於其研究中明白指出，有關有所不為之倫理規定計有 1.公務員不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損害名譽之行爲；2.公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務機會，加損害於人；3.公務員不得擅離職守；4.公務員不得經營商業或投機事業；5.公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問；6.公務員對部屬不得推薦人員，並不得就主管事件，有所關

⁴¹ 其主要內涵為重視對國家忠誠與公平正義之維護。

⁴² 其主要內涵為重視社會關懷與工作之專業化、永業化、自主性。

⁴³ 其主要內涵為重視人民意識與職業倫理、行爲互動之規範等。

說或請託；7.公務員對於有隸屬關係者，彼此不得贈受財物；所辦事件，不得收受任何餽贈；8.公務員對與其職務有關係之工程、商號、補助……等者，不得私相借貸，訂立契約或享受其他不正利益（蔡良文，2007：22）。

貳、公務倫理的議題

民主意識日益高漲，民眾要求政府服務的項目與日俱增，促使政府職能愈加擴大，公務人員依法行政之作爲，亦因外在環境的持續變遷而有所改變，現行的行政法規，似已無法全盤規範公務人員的行政作爲，故當行政機關在執行業務，適用法規之餘，仍須依據法律授權作合理判斷，並藉由行政裁量之運用，達成爲民服務的目的；但公務人員於行使裁量權之際，往往因「權威的衝突」、「角色的衝突」、「利益的衝突」等因素，造成自身倫理的困境，而無法作出正確合法的判斷或行爲，茲就公務人員可能產生的不倫理行爲之議題，以及公務倫理窘境，略述如下：

一、官僚的行爲與語言

當斯(Downs)曾以人類理性的基礎，提出官僚人格理性自利的行爲動機，依此論述官僚行爲勢必影響其執行公務之應有的倫理道德。韋伯(Weber)亦曾提出：「官僚總是將公眾排除於外，以及容易隱藏訊息。」赫默(Hummel)也指出：「官僚語言是一種神秘語言，它本身有其密碼，局外人不易知道。而且，官僚語言也是一種權力的表現，其目的在於單面向告知，而非溝通。」基此，學者認爲官僚語言與社會語言之間，存在極大的分野。一般而言，社會語言的特徵，在於彼此瞭解的系絡中，進行雙向或互惠的交流，而官僚語言，則卻出現以下特徵，而損及公務倫理：（林鍾沂，2000：341）

1. 官僚不願意依人民的說法辦事，要求人民必須依官僚的想法行事。
2. 當人民對官僚有所要求或請求時，在官僚的判斷準繩之下，官僚不但「官腔官調」，而且心理要求你閉嘴。
3. 官僚體系重視類比的思維過程，並以政策或方案的型模，作爲其行事風

格，自然會超越實際的真實。

二、行政裁量權

我國學者翁岳生（1990）認為：「行政裁量是行政機關在法律明示或消極的默許範圍內，基於行政目的，選擇自己認為正確的行為，而不受法院審查。」另美國學者戴維斯認為：「所謂行政裁量是公務人員在其權力的有效範圍內，就可作為與不可作為的途徑上，作一自由選擇」（林鍾沂，2000：664）。英國法學學者哈羅及羅林(Harow and Rawling)在其所著「法律與行政」一書中，提出行政權的裁量「紅燈理論」與「綠燈理論」；贊成紅燈理論者，主張對行政機關採取不信任的態度，應該嚴格限制行政權，縮小行政裁量權，而贊成綠燈理論者，應擁有積極的行政權，以創造公眾福祉為主要行政目的。

由於行政機關及行政人員，所擁有之行政裁量權範圍，是否運作得當，將會牽涉到個人、社會、國家等利益，為達到行政效率、效能公平公正的目標，行政裁量的行使，必然為研究公務倫理重要議題之一。

三、行政貪污

貪污的定義與拉丁字「*corruptus*」同源，意指「罪惡形象」含有深沉的道德意涵，也是社會科學中最受爭議的論題之一，政治學者魯男(J.T.Noonan)在研究分析貪污與政權的興廢，所得之結論是：「貪污對政府之危害，僅次於暴政」。由此可見，貪污對國家競爭力之影響可見一斑。由於隨著專業知識的發展，一般學者對貪污的定義，也產生多元化觀點，依凱頓(Caiden)研究貪污的結果，認為貪污可就下列五個觀點分析：

4. 正式公職的觀點：認為貪污是公務人員為求私利而濫權的行為。
5. 公共利益的觀點：認為貪污是公務人員為求私利，而損害公共利益的行為。
6. 倫理道德的觀點：認為貪污是公務人員在道德上存有瑕疵的行為。
7. 市場取向的觀點：認為貪污是一種供需均衡的商業行為。

8. 公共意見的觀點：認為貪污是由政治精英與政治官員共同認定的不法行爲。

貪污行爲所涉及的層面，係一個複雜的社會現象，包括文化規範、社會結構、以及政治等因素，不同的國家可能對貪污所持的規範角度，也有不同。因此，欲列舉貪污所有形式，確有困難，惟通常被認為的貪污形式如下（蕭武桐，2001：407）：

1. 賄賂貪污、偏袒任用私人，濫用個人影響力以謀求私利。
2. 與政府利益牴觸的行爲，包括公務人員爲了個人利益，而從事財務交易。
3. 不正當運用政府情報，例如：退休或退職之後，仍接受工商界的職位，在商訂契約、審核貸款、發放津貼時，偏袒自己的親友，因熟知內情，而接納不適當之禮物及款宴等。
4. 對能力不足者給予庇護。
5. 在自己職權內的貿易行爲，上下其手或降低標準，以圖利本身或自己家人。
6. 爲了私人目的，而利用和濫用公務資料和機密情報。

政府如未能杜絕貪污的行爲，將變得毫無效率，使人民不信任政府和公務人員，政策計畫在執行上，亦容易產生偏差，浪費國家資源，甚至鼓勵黑金的猖獗，減損國家競爭力動搖國本。因此，貪污的防治，應爲研究公務倫理之主要議題之一。

參、公務倫理的困境

實務中所謂之行政倫理強調部屬應犧牲小我完成大我，君臣之義，食果子拜樹頭。傳統之道德觀念，在人事法規於實務運作之下，常認爲公務員對長官之命令應有服從、忠誠、不計個人因素爲長官分憂解勞，此種觀念在「公務員服務法」條文中，多所發現（汪宗仁，2003：513）。

在現代多元複雜的社會裡，行政人員執行公務時，經常面臨許多倫理與道德

有關的困擾，一方面須維護公共利益；另一方面是謀求私人利益。他必須在兩者之間作一抉擇。因此，在探討了公務倫理之議題後，更須進一步研究，為何行政人員不能在公共利益的規範之下，實現社會的信託？我國學者蕭武桐（2001）認為，現代行政人員所面臨的道德問題，大體上可以分成「導源於政府制度本身的不健全」、「與社會道德有關」、「有關公務員個人的行為與操守」；另一位學者林鍾沂（2000）則提出係因「行政運作的公共利益的誤導」、「行政機關獨大的結構」等二項問題所致。

肆、小結

關於我國公務倫理所探討之課題，多偏重於公務人員之品德與操守，最重要者即要求公務員之廉潔操守，另外尚有公務員的品位義務與行政事務上之諸多原則，而本研究所舉之「出入不正當場所」與「不正常交往」二類行為，所牽涉者為「公務員服務法」所定之品位義務。

而於公務倫理範疇之中對於品位義務之概念並未完全釐清界定，法條用語亦屬個人修身德目之詞句，具體適用於法律規範中並無法含括具體之行為類型，以致實務上予行政機關有相當大的裁量空間。

第四節 警察人員私領域行為法定限制

就現行相關警察人事法令，對於警察人員非因公出入不正當場所及男女不正常交往此兩項之規範，分別予以闡述。

壹、非公務出入不正當場所

觀諸現行各級警察機關及公務員保障暨培訓委員會對於警察人員非公務出入不正當場所之案件，其引用之懲處規定及理由不外乎下列三項：

一、「公務員服務法」

（一）第五條規定：「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……等，足以損失名譽之行爲。」

(二) 第二十二條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，……。」

二、「端正警察風紀實施要點」三規定：「警察風紀要求重點如下：(一)……(二) 品操風紀 1.……2.不出入不妥當場所。……。」

三、「警察人員獎懲標準」五規定：「有左列情形之一者，記過：(一)……(十七) 非因公出入禁止出入之場所者。……。」

綜上所述，公務員負有保持品位之義務，警察人員為執法人員，品德操守上應遵守不出入不妥當場所之要求，如有非公務出入禁止出入之場所，違反保持品位義務者，即該當記過懲處，此為例來公務員保障暨培訓委員會作成此類案件決議之理由。

上述對於警察人員非公務出入不正當場所予以懲處之相關規範，容有疑義者，在於依上述「警察人員獎懲標準」之規定，僅明確規範「非因公出入禁止出入之場所者」予以記過之規定，然內政部警政署對此類違紀案件，實務上多按該署函頒「警察人員非因公不得出入不妥當場所⁴⁴懲罰原則規定」作成懲處處分，其規定內容茲節錄如下：⁴⁵

(說明二) 茲重申警察人員非因公出入不妥當場所，致生重大事故，有損警察聲譽及形象者，仍依「端正警察風紀實施計畫」第九項第四目執行要領二(2)及「警察人員獎懲標準表」第六條⁴⁶相關規定加重記一大過，並得調整職務。

(說明三) 員警非因公出入不妥當場所，未有前項情事者，依「警察人員獎懲標準表」第五條相關規定議處，若因偶發性出入而不及事前報告，如

⁴⁴ 此節所稱「不妥當場所」即本研究所稱之「不正當場所」。稱「不妥當場所」係內政部警政署相關規範所使用之名稱，惟實務上對公務人員之相關規範均使用「不正當場所」一詞(如檢察官守則)，遂本研究以使用「不正當場所」一詞稱之。

⁴⁵ 內政部警政署 89 年 7 月 24 日(89)警署督字第 117879 號函。

⁴⁶ 警察人員獎懲標準表六規定：「有左列情形之一者，記一大過：(一) 行爲粗暴或行爲不檢，影響警譽，情節重大。……。」

有正當理由，並於事後立即向各該主官（管）補陳報告者，得予減輕或免于追究責任。

（說明四）另如出入非本轄之場所確實不易察覺辨別者，以出入當時有無實際不妥行為（如召女陪侍）為認定標準。

依上開懲處原則，舉凡警察人員非公務出入不正當場所，均按「警察人員獎懲標準」五之規定予以記過處分。惟若非公務出入不妥當場所，致生重大事故，有損警察聲譽及形象時，則改依「警察人員獎懲標準」六之規定予以記一大過，並得對違紀人員調整職務。所謂調整職務，包含調整服務地區。依據內政部警政署函頒「警察人員非因公出入不妥當場所調整職務原則規定」⁴⁷，警察人員非公務出入不妥當場所，致生重大事故，有損警察聲譽及形象者，由各警察機關依職權自行調整違紀人員服務地區，其調整以使其遠離誘因為主要考量⁴⁸。如該違紀人員仍冥頑不靈、屢勸不悛，再有相同違紀情形時，得由該違紀人員之服務機關檢附相關考核資料，專案報請內政部警政署調整至其他警察機關（如下圖所示）。

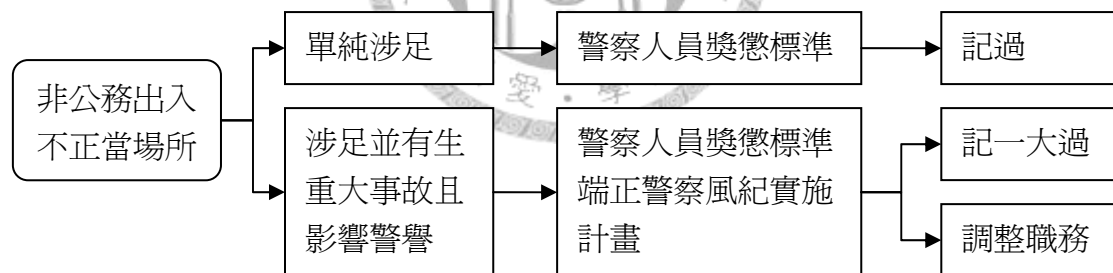


圖 2-3 警察人員非公務出入不正當場所行為結果進程圖

資料來源：研究者自製。

基此，即可看出警察人員非公務出入不正當場所之違紀案件，其懲處規範確實與一般公務人員較為嚴厲，除須受記過至記一大過之懲處處分外，情節重大者尚有可能受調整服務地區之處分，相較一般公務人員同類案件多依公務人員考績法作成懲處處分之結果，警察人員所承擔之處分結果確實較為嚴苛，且其影響對

⁴⁷ 內政部警政署 89 年 8 月 25 日(89)警署人字第 165593 號函。

⁴⁸ 其調整原則為繁重調單純、市區調僻遠、勤區調非勤區、主管職務改為非主管職務，並列入輔導考核對象加強考核監督。

個人而言亦甚重大。

貳、男女不正常交往

觀諸現行各級警察機關及公務員保障暨培訓委員會對於警察人員男女不正常交往之案件，其引用之懲處規定及理由不外乎下列三項：

一、「公務員服務法」

(一) 第五條規定：「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……等，足以損失名譽之行爲。」

(二) 第二十二條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，……。」

二、「端正警察風紀實施要點」三規定：「警察風紀要求重點如下：(一)……(二)品操風紀 1、…… 4、不發生妨害婚姻、妨害家庭或其他不正常感情交往而有損害警譽之行爲。……。」

三、「警察人員獎懲標準」五規定：「有左列情形之一者，記過：(一)……(二十)違反其他法令禁止之事項，影響警紀者。……。」

四、「警察人員與人發生不正常感情交往處理原則」(以下簡稱不正常交往處理原則)⁴⁹，其三規定：「警察人員與人發生不正常公開感情交往，致生影響警譽事實者，依警察人員獎懲標準表規定，申誠懲處。警察人員違反前項情節重大者，得加重懲處及主動報調，並加強考核。」

是依上開規定，警察人員與人發生不正常公開感情交往，即有違警察風紀要求，其影響警譽情節重大者，得加重予記過懲處。此亦為例來公務員保障暨培訓委員會作成此類案件決議之理由。

其中殊值討論之處，在於上開內政部警政署頒訂之「警察人員與人發生不正常感情交往處理原則」，就警察人員與人發生不正常感情交往之情形，有按交往情節之類型予以區分不同之懲處處分，茲整理摘述如下：

⁴⁹ 內政部警政署 94 年 3 月 15 日警署人字第 0940033010 號函修正。

一、 其中一方或雙方已婚而有同居事實，損害警譽者：

- (一) 依警察人員獎懲標準表規定，記一大過。
- (二) 列入教育輔導對象。
- (三) 必要時得依警察人員陞遷辦法規定，主動報調。
- (四) 經輔導無效，繼續與人同居者，依前述原則辦理。

二、 其中一方或雙方已婚而有性交關係，損害警譽者：

- (一) 依警察人員獎懲標準表規定，記過二次。
- (二) 列入教育輔導對象。
- (三) 必要時得依警察人員陞遷辦法規定，主動報調。
- (四) 經輔導無效，繼續與人發生性交關係者，依前述原則辦理。

三、 警察人員與人發生不正常公開感情交往，致生影響警譽事實者：

- (一) 依警察人員獎懲標準表規定，申誠懲處。
- (二) 情節重大者，得加重懲處及主動報調，並加強考核。

由上述各種類型之懲處原則觀之，內政部警政署對於警察人員與人發生不正常感情交往，致損害警譽之結果，區分為公開交往、發生性交關係及有同居事實等三個層次，依情節各予申誠、記過二分及記一大過之懲處，如遇必要情形，亦得依警察人員陞遷辦法之規定，對違紀人員作職務及服務地區之調整（如圖 2-4）。

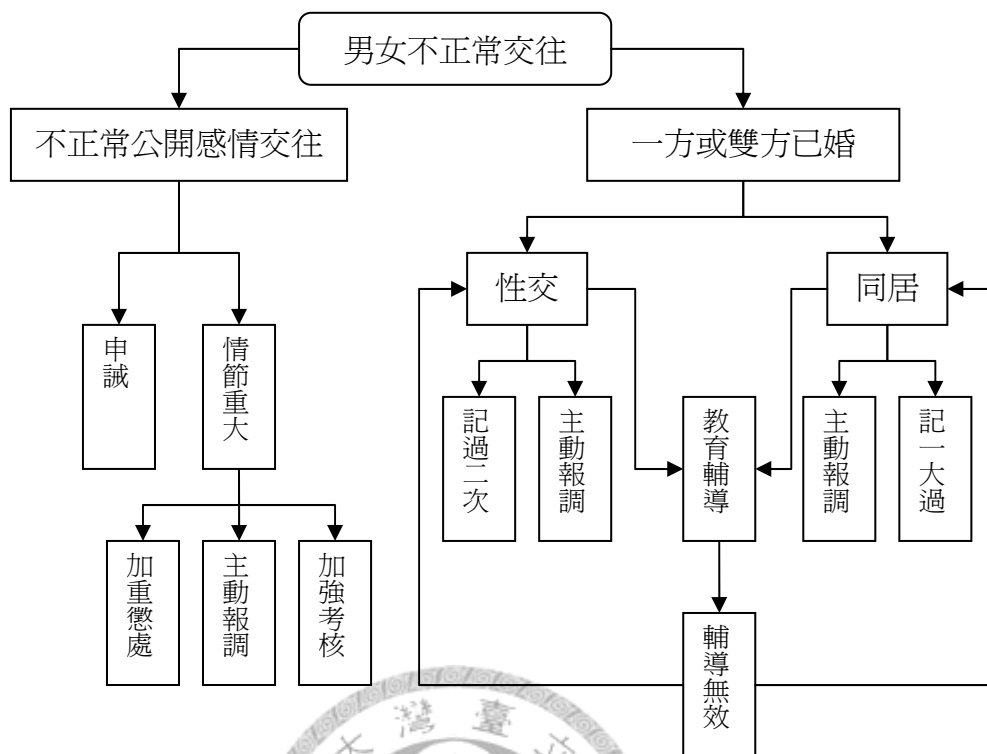


圖 2-4 警察人員男女不正常交往行為結果進程圖

資料來源：研究者自製。

而上開規定殊值討論之處，在於其中「影響警譽」、「必要時」及「情節重大」⁵⁰等概念均未予明確之定義，屬不確定法律概念之用語，予警察機關作成類此處分時擁有裁量空間。舉「必要」之概念為例，按劉鐵錚大法官釋字第二四二號解釋不同意見書曾指出：「按憲法第二十三條限制人民自由權利之規定，必須符合公共利益之目的，須以法律限制，及必要原則等三項要件。其中必要原則，係指法律為達特定目的所採限制之手段，必須合理、適當，不可含混、武斷，申言之，所採之手段固必須能達成目的，然必擇其對人民損害最輕，負擔最低，且不致造成超過達成目的所需要之範圍，始足當之。」援引其對必要原則之概念，上開調整服務地區之處分，對受處分人是否合理、適當且能達成維持警譽之目的，又能使

⁵⁰ 針對「情節重大」一詞的意涵，內政部警政署於民國 96 年 4 月 30 日以警署人字第 0960068458 號函特地作出解釋，其援引最高行政法院 96 年度判字第 00198 號判決書之內容。所稱「情節重大」，係以不確定法律概念予以規範，即係賦予該管機關相當程度之判斷餘地，倘於個案中經由該管機關依其專業知識及社會通念予以判斷，而其判斷並生態意濫用情事，當難指為違法。」並參照公務人員保障暨培訓委員會（94）公審決字第 0319 號決定書之理由，所謂「情節重大」乃不確定法律概念，應由受免職處分公務員之服務機關或其主管機關就具體案件，斟酌公務員違法行為之動機、目的、手段以及對公務秩序及紀律所生之損害或影響綜合判斷認定。

受處分人之損害降至最低，容有討論空間。

又以上開警察人員與人發生不正常「公開」感情交往情形為例，所謂「公開」係指何義？且依上開類型化之懲處規定，此處所述之不正常公開感情交往，應已非屬「其中一方或雙方已婚」之情形。既然警察人員於未處於婚姻關係存續之狀態，而與人感情交往應如何發生「不正常」之情形？此節於該處理原則亦未明確說明。

承上所述，凡警察人員未具有婚姻關係者，與人發生不正常感情交往仍應予以懲處，則是否警察機關對於警察人員感情交往之範圍，例如交往對象，應予作明確之規範，以為警察人員得以遵循之依據。然如此作法已明顯侵犯警察人員私領域中感情交往之範圍，自不待言。

此外，審酌此一規範歷次名稱之修正，對警察人員與人交往之限制也日趨嚴苛。從民國 61 年 11 月 7 日台灣省警務處(61)警人督字第 138892 號令所訂之「警察人員與女子同居處理原則」開始，迭經內政部警政署於民國 69 年 2 月 4 日以(69)警署人字第 30632 號令修正內容規定，民國 71 年 5 月 3 日(71)以警署人字第 20002 號令修正名稱為「警察人員與異性結交或同居，行為不檢損害警譽處理原則」，並首次將此一行為規範類型化，區分為結交或同居兩類，以及有無涉及刑事責任作為懲處額度之界定，又於民國 89 年 10 月 19 日修訂，復於民國 94 年 3 月 15 日警署人字第 0940033010 號函修正為「警察人員與人發生不正常感情交往處理原則」並沿用迄今。凡五次修訂部分內容，卻從未廢止該處理原則，亦顯見警政單位對此「不正常交往」之重視。

從其規範之名稱，初始僅限制警察人員與女子交往之範圍，歷經十年後即修正為與異性結交之限制，直至今日凡與人不正常感情交往均予設限，其沿革概因時代潮流趨勢之演變，女性員警人數之增加，以及社會多元價值觀念的開始有所關聯，然而對警察人員之交往範圍卻是日漸趨嚴之限縮。以目前適用之規範，本研究甚至大膽推論，舉凡警察人員在婚姻存續期間，如與他人發生同性戀情之往，

亦有可能遭受此一規範之懲處，惟此一部分卻與一般認知與異性發生之婚外情有所差異，其傷害權益亦有不同之處，不應等同視之。

參、小結

按「警察人員人事條例」第六條第三項規定：「警察官於任職前，應注意其智力、體能、學識、經驗及領導才能，並考量其對任職之地區、語言、風俗、習慣、民情等適應能力。」及同條例第七條規定：「初任警察官時應宣誓，誓詞如左：『余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家；依法執行任務，行使職權；勤謹謙和，為民服務。如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。』」基於前揭相關警察人員人事法規之規範，僅對警察人員任職時應考量其學識經驗及個人才能，並要求警察人員擔負對國家之忠誠義務。

又按「行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點」第二點：「(第一款)各機關公務人員平時考核，就工作、操行、學識及才能考核之。(第二款)各機關對所屬公務人員平時考核之執行成效，應作為各機關人事機構年度績效考核之項目。」同規定第十一點：「各機關首長及各級主管對屬員之操行考核，應注意平日生活素行之輔導溝通並隨時考核紀錄之；如發現有不良事蹟者，送有關單位查核，並就查證結果依有關規定作適當處理。」其中對於公務人員之操行，賦予各級主管有考核與輔導之責，並得對公務人員之不良事蹟，予以查證並依有關規定作適當處理，即對公務人員應維持之操守品行作成抽象性之規範，並授權及主管得依考核結果作適當決定，然其仍應經由查證程序，再依情節及相關規定為之。

而對於警察人員是否維持特殊標準之品位義務，則未有相關法令明文規範，據此應可推論警察人員應與一般公務員一體適用「公務員服務法」第五條所訂之品位義務。申言之，既與一般公務員負擔相同之義務，則對違反規範之責任理應相同，而不因職務種類之差異而為不同之懲處規定，方屬公平妥適。

第五節 綜合評析

壹、公務員訴訟權及正當程序之保障

我國特別權力關係制度突破主要經由司法院大法官之一系列解釋，惟仍多以公務人員之免職、考績獎金、退休金、降級改敘等懲戒處分為主，且前提諸學者就特別權力關係雖多未就公務員隱私權遭過度侵犯部分有所論述，惟就基本權利已有探討且咸認應以法律定之，已點出一個可探討的方向。

再者，司法院大法官會議釋字第三九六號解釋文指出：「……懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予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質……。」以及釋字第四九一號解釋文亦指明：「…對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障……。」

上述均為杜絕行政機關長官濫權以及著重保障公務員權益的立場而作出之解釋，其所強調之「正當法律程序」，為公務員懲戒程序所應遵守之原則，而其雖未直接針對公務員免職以外處分之程序做出任何表示，但本研究認為，基於同為杜絕行政機關長官恣意濫權及為保障公務員權益的立場者，亦宜遵守方為妥適。

貳、不符法律保留與法律明確性原則

又按司法院大法官會議釋字第二四二號解釋文：「……，嚴重影響其家庭生活及人倫關係，反足妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第二十二條保障人民自由及權利之規定有所牴觸。」明白指出有「嚴重影響其家庭生活及人倫關係者」，即足以妨害社會秩序，而與「憲法」第二十二條保障人民自由及權利之規定有所牴觸。

而本研究所探討之警察人員於私領域行為相關法令限制，就所引「非因公出入不正當場所」與「男女不正常交往」兩項，於社會秩序與公共利益兩項均無相當之關聯，自無妨害情形可言，且亦非屬「憲法」第二十三條所訂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之情形，理論受憲法前述條文規定之保障。又現行規範並無明確之法律授權依據，其訂定理由、目的及構成要件亦欠缺明確，而與法律保留與法律明確性原則未合。

參、小結

時下甚囂塵上之性工作除罪化議題，業已形成共識，以往職司取締工作之內政部警政署也委託中央警察大學學者進行專案研究，其研究其贊成以設立專區方式保障性工作者之工作權益。而行政院更於民國 98 年 6 月 24 日召開人權保障小組會議，會中決定將性工作「除罪化、除罰化」，內政部將於六個月內研擬性管理工作辦法。法律規範能夠順應現今性道德觀念的開放，依隨社會價值觀的演變適度之調整，應予嘉許。

惟司法院大法官會議第五五四號解釋文曾作出通姦罪合憲性之解釋，該解釋認為刑法通姦罪之規定係「維護婚姻、家庭制度及社會生活秩序所必要」，而利用刑罰手段處罰通姦與相姦之行為，係屬於立法裁量範圍。對照現今中、美、日、德等通姦罪除罪化之國家，其婚姻亦與我國同採一夫一妻制，而未見是類國家之婚姻、家庭制度及社會生活秩序呈現紛亂之現象，該解釋文認定通姦罪係為維護婚姻、家庭制度及社會生活秩序而設之立論並無實際事證作為支持之基礎，加以目前通姦罪係屬告訴乃論，亦即非經權益受侵害之一方提出告訴，不予訴究，是否得以確實維護婚姻著實令人存有疑慮。

隨著時代環境之變遷，社會大眾對於保障人權之觀念已有大幅度的成長，然而法令規章修正之速度仍無法與時併進。德國特別權力關係理論之發展向來為我國重要之參考指標，然而我國目前正朝向「公法上職務關係」發展，而其中公務員與國家間具相等地位之概念亦漸受重視，對於現行參酌德國所採重要性理論之

見解，觀諸實務運作漸漸無法滿足保障人權之思潮，對於公務員私人行為限制之理由亦未有充分之支持基礎，手段與目的間之關聯性亦逐漸減弱，簡言之，現行限制之規定已無法澈底遏止及要求公務員力行實踐。基於價值觀之判斷，仍有少數公務員干冒懲罰之風險而為，類此情形，限制規定之存續與否足見已有討論之必要。



第三章 實證案例之檢視與分析

第一節 警察出入不正當場所現況分析

壹、調查報告

台灣男人「尋花問柳」的風氣有多盛？根據一份全國性的調查發現，兩成男性曾有過買春經驗，民國四十至五九年次的男性每兩個就有一人去過色情場所，還有一成男性的性交易發生在 22 歲前。學者認為，女性態度日趨開放，男性尋花問柳的比率卻不降反升，顯示男女性交往仍未正常化⁵¹。

根據國防醫學院通識教育組教授黃淑玲進行的「台灣成年人的性態度、性行為與色情消費之調查」，共調查 940 名男性、966 名女性，了解台灣男女曾有喝花酒及買春的普及度。

調查發現，三成七的男性表示曾經去過色情場所，一成九承認曾經與色情行業人士發生性交易。女性部分只有 6% 去過色情場所，只有三位坦承曾經也有過性交易。

從年齡世代區分，四、五〇年代出生者幾乎每兩人就有一人去過色情場所。到風月場所尋歡的年齡層，也有年輕化趨勢，這項調查發現三〇年代以前出生者，在 25 歲以前去過色情場所者，只占一成左右，但四〇年代出生有兩成，五、六〇年代則有三成，早在 25 歲前便去過色情場所。除了到色情場所尋歡，約二成男性會進一步發生性關係，有過性交易經驗者以四、五、六〇年代者最多，更有一成的人，在 22 歲以前已經有嫖妓經驗。

從教育程度來看，高中職學歷的男性，喝花酒比率最高，高達四成八，國中和專科學歷也超過四成，在性交易方面則國中學歷最為普遍，高中職學歷次之，每四人中即有一人。

⁵¹ 2005-02-16/聯合晚報/6 版/萬象/記者韋麗文/台北報導；查詢日期 2008 年 10 月 2 日。

黃淑玲指出，經過深入訪談發現，喝花酒的人可以區分為常客和偶爾嘗試者，在台灣喝花酒被視為男孩跨入男人世界的儀式，沒去過等於沒見過世面，生活週遭充滿「老馬」，樂於指導「新手」。

貳、近五年有關出入不正當場所媒體相關報導

有關警察及公務人員喝花酒之新聞，時有所聞，部分員警為免遭受懲處，遂衍生出多種應變措施，諸如聯合報所載以『喝花酒 遇臨檢 警察變樂師請琴師和鼓手「讓位」躲過臨檢』為題，促使員警私下打趣：要走「夜店」得找有「那卡西」的店⁵²，一般傳統之小吃部常見有「那卡西」現場演奏，遂形成少數員警逃避風紀臨檢時之「障眼法」？高雄縣月前有兩名員警到小吃部飲酒作樂，遇督察人員風紀臨檢，情急生智，裝成「那卡西」的走唱樂師，居然躲過臨檢，成為警界趣聞；本案係因高雄市一名警員休假，到高雄縣找在某分局服務的同學，這名同學就約了三、五好友一起到轄區一家有「那卡西」伴奏、並且有女服務生陪酒的「小吃部」同歡。不過警政署明令員警不得出入這類有女陪侍的小吃部，一經查獲輕則記過，若涉及刑責，甚至送法辦。一群人酒酣耳熱之際，碰到督察人員率隊臨檢，兩名警員擔心被查出身分，但無處可躲，結果兩名警員情急之下，靈機一動，當場掏出小費，給擔任琴師和鼓手的兩名「那卡西」樂師，請他們「讓位」，二人則煞有其事坐在琴師和鼓手位置，扮成樂師。臨檢人員進入包廂，清查包廂內人員身分，他們佯稱是樂師，被當成不相干人員，請出包廂。包廂內其他人士，經清查都不具公務人員身分，也無犯罪事實，全部無事過關。

一般媒體對於民意代表、公務員、檢、調人員、警察人員出入不正當場所之報導，記載相當詳實，經查詢聯合知識庫，2003-2008 年間有關此類相關報導，發覺同一出入不正當場所之行爲，對其懲處呈現不同之結果。

聯合知識庫輸入喝花酒關鍵字近五年⁵³共計 497 筆，扣除重複之新聞及公務、利用職權、涉案喝花酒者之新聞外，分別區分為民意代表、一般公務員、司法檢

⁵² 2008-06-24/聯合報/C2 版/高雄縣新聞；查詢日期 2008 年 10 月 2 日。

⁵³ 查詢起問自 2003 年 1 月 1 日起至 2008 年 12 月 31 日止。

調人員、軍人及警察人員等部分加以分析如下（如附錄一聯合知識庫近五年有關出入不正當場所新聞報導一覽表及表 3-1）：

（一） 民意代表部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於出入不正當場所之結果，有關民意代表身分之懲處計有 3 件，結果大多以自我檢討或查證中，而無下文。其中兩件民意代表層級為立法院立法委員，對於此類行為之約束，至多僅以所屬政黨之黨紀規章予以處置，並無任何行政責任，而且以其新聞報導之篇幅及懲處狀況，可明顯看出對於民眾代表出入此類場所之行為，社為輿論之批評程度並不熱衷。

（二） 一般公務員部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於出入不正當場所之結果，有關一般公務員身分之懲處計有 12 件，懲處結果從記一大過至記過或申誡，最重甚至有調職及解聘之處分。以此即可看出公務人員如出入不正當場所，因其不同身分、不同服務機關，可能獲致不同之懲處處分，輕則僅申誡或記過之處分，重則記一大過、調職甚或遭到解聘，其間之差異甚大，而其標準確有不一致之情形。

（三） 司法檢調人員部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於出入不正當場所之結果，有關司法及檢調人員身分之懲處計有 8 件，懲處結果較上述一般公務人員為重，且多數均移送公務員懲戒委員會依法予以懲戒，依情節予以撤職停止任用、休職、記過、降級改敘等處分，部分亦同時受有調職處分，但較特殊者有調查局調查員僅予以口頭告誡之輕微處分，而與上開民意代表與一般公務人員相較，司法檢調人員之處分明顯較為重大，惟殊值肯定之處，在其案例均以移送公務員懲戒委員會審議，以同一機關審理是類案件，較且客觀一致之公平性與公正性。

（四） 軍人部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於出入不正當場所之結果，有關軍人身分之懲處僅有 2 件，為本節區分類別中件數最少者，除有 1 件因報導未記載其懲

處結果，且無法經由其他管道查知外，另一件之懲處為經公務員懲戒委員會議決予以降二級改敘，且其服務機關並將受懲處人調任為非主管職務及服務單位。較值得關注之處在於，軍人對此類行為報導之件數甚為少見，是否因其紀律嚴明之規範使然？而觀其懲處結果與司法檢調人員雷同，足見公務員懲戒委員會對此類案件審議之懲戒處分似乎趨於一致。

（五） 警察人員部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於出入不正當場所之結果，有關警察人員身分之懲處計有 26 件，為本節區分類別中件數最多者，除因報導未記載其懲處結果之外，最重之處分為一次記二大過免職，其次為記一大過並調任非主管職務，其餘多為記過二次或記過一次，而與一般公務人員懲處結果有明顯差異者，在於警察人員除受有前揭處分結果不等之懲處外，大多並同時予以調職⁵⁴處分，調職方式則以主管職務調任非主管職務，或調整服務單位為主。

又以此觀察得知，警察人員此類行為未見如司法檢調人員或軍人移送公務員懲戒委員會審議之案例，均以警察機關內部規範作出懲處處分，亦因各警察機關所作之裁量而產生處分結果上之差異。而警察人員處分件數及人數之多，與其他各類公務員相較，明顯占極大之比例，顯然新聞媒體對於警察人員此類違紀行為之報導有一定程度之關注，亦可間接推論社會大眾對於警察人員私生活的行為舉止，仍有某種程度之關切及注視。

（六） 整理分析

整理附錄一表述民意代表、一般公務員、司法檢調人員、軍人以及警察人員相關出入不正當場所喝花酒之新聞報導，總件數計有 51 件，其中所占比例依序為警察人員 51%、一般公務員 23.5%、司法檢調人員 15.7%、民意代表 5.9%及軍人 3.9%，顯然可見警察人員出入不正當場所喝花酒之新聞報導件數占總件數之比例過半數為大宗，且亦為社會大眾及媒體廣泛關注。

⁵⁴ 主管職務調整為非主管職務、或是調整服務單位，而刑事人員更有改調制服警員之情形。

表 3-1 聯合知識庫近五年（2003-2008）有關出入不正當場所新聞報導件數統計表

	民意代表	一般 公務員	司法官、 檢調人員	軍人	警察人員	總計
件數	3	12	8	2	26	51
比率	5.9%	23.5%	15.7%	3.9%	51%	100%
未記載 處分結 果人數	2	4	0	1	10	17
未處分 人數	4	0	2	0	0	6
申誠處 分人數	0	2	0	0	0	2
記過處 分人數	0	2	3	0	51	56
記一大 過處人 件數	0	3	0	0	8	11
懲戒處 分人數	0	0	11	1	0	12
調職處 分人數	0	1	2	0	18	21
免職 （或解 聘、） 處分人 數	0	2	0	0	2	4
合計 人數	6	14	18	2	89	129
比率	5.4%	10.8%	13.8%	1.5%	68.5%	100%

資料來源：聯合知識庫（查詢日期：2009年4月3日），研究者自製。

參、小結

綜合上述，上至民意代表、中央機關高層官員、司法檢調人員，下至地方政府機關基層公務員、警察人員等，均有出入不正當場所之案例。而在查詢過程中，尚有一般非屬廣義公務員身分之特殊職業者，例如醫師、大學教授、教師、律師……等等較具崇高社經地位之職業者，亦有類此喝花酒情事遭媒體披露之案例，惟其未如公務員般受有法令規範之義務，故僅有社會輿論及道德上之自省予以檢視。

承上，公務員因受有諸如公務員服務法及其他專業倫理規範之限制，要求其維持較一般人民崇高之品位及操守。是以，對此社會通念認為不名譽之事件，均須依相關規範受有不同之懲處，且其懲處結果亦因身分及階級上之差異而有所區別，諸如此類均為本研究所欲探討之焦點。

第二節 警察男女不正常交往現況分析

壹、相關研究報告

在台灣，婚外情不僅在道德上是要被譴責的，在法律上也是可以被處罰的⁵⁵。在法律上是否應該被處罰這個問題已經被廣泛的討論了，也就是所謂通姦是否應該除罪化的問題。

而在道德上，多數民眾的觀念都是認為婚外情是錯的，當一個婚外情被人察知，無論其過程是多麼浪漫的愛情故事，都必須在面對社會大眾的輿論與歧視，並且必須向受傷的一方懺悔，而此狀況也被社會大眾視為理所當然，畢竟是傷害到配偶了。而在情侶尚未締結婚姻關係前的交往階段，似乎也沿用了此一價值標準，認為劈腿者是需要被譴責的，而前章末節所述警察人員與人不正常感情交往之規範，就警察人員如同時有多名交往對象之濫情情形，亦有可能構成所謂「不正常」之定義而予以懲處。

⁵⁵ 刑法第二百三十九條規定：「有配偶而與人通姦，處一年以下有期徒刑。其相姦者，亦同」。而依刑法第二百四十五條第一項規定，「通姦罪須告訴乃論」。

而上述對婚外情予以譴責之理由均相同，都是因為有人受到了傷害。然而，傷害到人就一定是件錯事嗎？是否一律均應予以懲罰？而懲罰之手段及效果應如何界定？以學生求學為例，教師對於學生的學習成果或錯誤表現予以評論或懲罰，難免對學生造成某一程度之傷害，然其立基點係使學生能導向正面之學習態度或從錯誤中學習成長，如此作為雖有傷害，但卻可獲世俗之認同，而婚外情則否。

台北市社會局曾委託「台北市佛教觀音線協會」負責一項「90年代全國婚姻婚外情狀況調查」研究，其有效樣本計1129位，對象為二十歲以上的已婚男女，訪問方式是於91年6月10日至12日晚間，以電話後四碼隨機抽樣、電話訪問的方式進行。根據該研究調查結果顯示，有4%的人承認自己的確有婚外情，另有4%的人表示配偶有婚外情，以此推估，台灣婚外情的人數有46萬人（陳棟墀，2002）。

由上述研究調查結果，亦可觀察出幾項重要訊息。有高達七成（69.1%）的已婚男女，認為自己、配偶或第三者，都應該為婚外情負責。然而婚外情者認為自己和配偶，雙方都有責任的比例是70.8%，高於受背叛者的58.9%，這說明發生婚外情者，比較傾向將責任歸咎到婚姻的另外一半（台北市佛教觀音線協會，2002）。

其次，在對婚姻忠誠的看法，有12.6%的已婚男女可以容許精神婚外情，經過交叉分析發現，已婚男性可以容忍精神婚外情的比例為15.8%，高於已婚女性的9.7%。在年齡部份，越年輕的受訪者，越傾向要求絕對忠誠，尤其是20至29歲的受訪者比例最高，高達72.8%。而此調查亦指出，在台灣每四個已婚男女當中，就有一人會擔心另一半會發生婚外情。而女性擔心的比例又遠高於男性。女性的比例為31.7%，男性比例是17.5%。

最後，「90年代全國婚姻婚外情狀況調查」明白的顯示，有高達81.5%的人會選擇留在原來的婚姻裡，其中男性比例高達89.7%，而女性是76.0%。雖然婚外

情對男女兩性都同具誘惑力，但是涉入婚外情的人，在婚外情過後卻仍然願意選擇留在婚姻。

另外，根據國外最新的統計結果，Bowman（2005）以美國和加拿大兩個國家為調查對象，截至 2005 年 3 月為止，美國有婚外情的比例是 7%、加拿大是 16%，然而在外非婚生子女部份，美國則為 49%，加拿大是 73%。顯而易見，婚外情和非婚生子女比例非常懸殊，美國的差距足足有七倍，加拿大的差距也在四倍以上。

有關香港、大陸、美國華人婚外情的情形，由香港福利署委託香港大學進行的一項研究發現，香港婚外情問題嚴重，80%的夫婦在人生不同階段，曾經有過婚外情（陳棟墀，2002）。所以婚外情導致的家庭問題，已經不再是一部份人的問題，而是一個普遍的現象。在中國大陸，大城市的離婚率，從 1980 年的 4.5%，直線上升到 25%左右。婚外情的部份，因第三者介入而導致離婚的原告女性占 60%以上。再婚者的調查，與「第三者」結婚的人離婚率最高，比其他原因高出 30%以上（陳棟墀，2002）。

貳、近五年有關婚外情媒體相關報導

一般媒體對於民意代表、公務員、司法檢調人員、軍人警察人員婚外情之報導，經查詢聯合知識庫，近五年之資料⁵⁶，共計有 1544 筆，較出入不正當場所報導件數達三倍，此處依循前節論述方式，扣除重複之新聞及利用職權外，分別區分為民意代表、一般公務員、司法檢調人員、軍人及警察人員等部分加以分析整理如下（如附錄二聯合知識庫近五年有關婚外情新聞報導一覽表及表 3-2）：

一、民意代表部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於近五年婚外情媒體相關報導之結果，有關民意代表身分者計有 4 件，因民意代表並非屬「公務員服務法」規定之「公務員」，遂並無該法及「公務員懲戒法」之適用，致並無相關懲處，惟其中兩件因男女雙方感情糾紛，而導致涉訟。由此亦可得知，對於民意代表此類行為除「刑

⁵⁶ 查詢期間自 2003 年 1 月 1 日起至 2008 年 12 月 31 日止。

法」上之告訴與「民法」上侵權賠償外，於行政責任上並無相關法令之限制及規範。

二、一般公務員部分：

依據聯合知識庫之相關資料得知，對於近五年婚外情媒體相關報導之結果，有關一般公務員身分者計有 15 件，因多數媒體報導內容未提及當事人之懲處結果，復以散見各行政機關，無法取得查證資料，僅其中幾件經披露當事人受有一次記二大過免職、記過一次或調職之處分。

部分案例雖無法得知懲處狀況，惟就已知懲處結果之媒體報導內容，對於一般公務人員如遇此類行為，亦有輕者記過，重者調職或予一次記二大過免職之懲處，亦屬因身分及機關之不同而獲致不同懲處結果。再者，此類案例亦未見有移送公務員懲戒委員會之情形，足見行政機關對此類事件亦多以作成內部懲處為主。

三、司法檢調人員部分：

依據聯合知識庫之相關資料，對於近五年婚外情媒體相關報導之結果，有關司法官及檢調人員身分者計有 10 件，較上述一般公務員身分者之件數為低，因多數媒體報導內容未提及當事人之懲處結果，無法取得查證資料，僅其中幾件經載有當事人受記過或調職之處分。

而以當事人之身分、職務，明顯可知法官、檢察官、書記官及調查人員等亦多有此類事件，並非警察人員獨有之現象，而其懲處結果亦與一般公務人員雷同，均以記過處分為主，亦未見有移送公務員懲戒委員會審議之情形。

四、軍人部分：

依據聯合知識庫之相關資料，對於近五年婚外情媒體相關報導之結果，有關軍人身分者計有 13 件，較上述一般公務員身分者之件數為低，而與司法官及檢調人員身分者之件數相較略高。因多數媒體報導內容未提及當事人之懲處結果，無法取得查證資料，僅其中幾件經載有被迫提前退休或調職之處分。

又相較前述軍人出入不正當場所經媒體報導之件數，兩者間差距甚大，顯見

先前對軍人因紀律嚴明之規範而保持高尚行為標準之假設未獲得支持。此外，另一明顯之發現即當事人多屬軍官，而未見士兵有此類事件之報導，以軍職幹部要求以身作則之嚴格要求而言，顯有矛盾之處。

五、警察人員部分：

依據聯合知識庫之相關資料，對於近五年婚外情媒體相關報導之結果，有關警察人員身分者計有 17 件，為此處所述各類公務員身分涉有婚外情經媒體報導件數最多者。另如前所述，多數媒體報導內容未提及當事人之懲處結果，無法取得查證資料，僅其中幾件記載當事人遭受最後一次記二大過免職，以及依序為記過或申誡及調職之處分。

單以懲處結果而論，警察人員因官階、身分、服務機關之差異即有不同之處分結果，且甚至呈現差距甚大之趨勢，輕者僅申誡予以警告，重則受一次記二大過之免職處分，連公務員之身分俱被剝奪。

又當事人之官階從最基層之警員、偵查佐，上至中高階警官幹部，甚者更有職司警察風紀之督察人員均有此類行為，與前段所述軍人之情形相較有所出入，顯見警察人員並非因其官階而對於此類行為有所關聯，任何職務、官階均有可能產生此類行為。

六、整理分析

整理上述民意代表、一般公務員、司法檢調人員、軍人以及警察人員相關涉及婚外情之新聞報導，總件數計有 59 件，其中所占比例依序為警察人員 28.8%、一般公務員 25.4%、軍人 22%、司法檢調人員 17% 及民意代表 6.8%，其中雖以警察人員報導件數所占比例為最高，但亦可顯見除警察人員外，一般公務員及軍人之報導件數所占比例均逾二成，而司法官及檢調人員報導件數之比例達 17% 亦不遑多讓；反觀民意代表部分僅占未達一成之比例為最低，顯然新聞媒體對於公務員涉有婚外情之報導傾向似多偏向「公務員服務法」上所定義之「公務員」為主。

表 3-2 聯合知識庫近五年（2003-2008）有關婚外情新聞報導件數統計表

	民意代表	一般 公務員	司法官、 檢調人員	軍人	警察人員	總計
件數	4	15	10	13	17	59
比率	6.8%	25.4%	17%	22%	28.8%	100%
未記載 處分結 果人數	4	10	8	11	12	35
未處分 人數	0	0	0	1	0	1
申誠處 分人數	0	0	0	0	0	0
記過處 分人數	0	1	2	0	1	4
記一大 過處人 件數	0	2	0	0	2	4
懲戒處 分人數	0	0	0	0	0	0
調職處 分人數	0	4	1	1	2	8
免職 (或解 聘、) 處分人 數	0	1	0	0	1	2
合計 人數	4	18	11	13	18	64
比率	6.3%	28.1%	17.2%	20.3%	28.1%	100%

資料來源：聯合知識庫（2009年4月3日），研究者自製。

參、小結

綜合上述，上至民意代表、中央機關高層官員、司法檢調人員，下至地方政府機關基層公務員、警察人員等，均有不正常男女感情交往之案例。而在查詢過程中，尚有一般非屬廣義公務員身分之特殊職業者，例如醫師、大學教授、教師、律師……等等較具崇高社經地位之職業者，亦有類此情事遭媒體披露之案例，如同前述，因其未如公務員般受有法令規範之義務，故僅有社會輿論及道德上之自省予以檢視。

前述出入不正當場所喝花酒係屬個人私德領域，對於違反公務員服務法所訂之品位義務，依據各類人事法令予以懲處，係現行我國人事法制之常態。惟男女感情交往自古以外，不分國境，社會通念均承認係個人自由意志所為之決定，惟對於婚姻關係存續之人，如另與他人發展感情關係，甚或進而有性行為與同居事實者，於我國則為社會風俗所不許，並訂有刑罰之規定作為限制其發展界限。

然本研究所欲探究者，在於婚外情對一般社會大眾而言，僅以社會輿論及道德觀念作為拘束，如侵害婚姻關係之另一方者自得依刑法之規定維護其權益。但現行社會環境富商甚或民選首長擁有多房妻室者亦所在多有，卻未見高尚品德之規範加諸其身，甚或社會輿論之大肆撻伐。而公務員卻因身分與一般民眾不同，必須遵守常人所無之嚴格高尚品位義務，不論職務，不分階級，是否涉及自身職務權力或公共事務均未納入考量，著實令人費解。

第三節 懲處案例之比較

鑑於前節整理近五年有關公務員出入不正當場所及男女不正常交往之新聞報導，多未對當事人所受之懲處結果作詳實之記載，為符本研究對前揭兩項所受之懲處結果之衡平性及一致性探究之需要，本節就公務員懲戒委員會及公務員保障暨培訓委員會近五年針對前揭兩項案件所作之議決及保障事件決定書，作一系統性之整理，以釐清各行政機關對所屬公務員所作之懲處結果其間之差異，以及公

務員對所受之懲處結果聲明不服之原因所在。

壹、公務員懲戒委員會之議決

一、出入不正當場所部分

經查詢公務員懲戒委員會議決書，近五年⁵⁷有關公務員出入不正當場所之案件計有 10 件 18 人，其中司法檢調人員 3 件 10 人最多⁵⁸、軍人 4 件 4 人次之，警察人員 2 件 3 人再次之、一般公務員 1 件 1 人最少。至於其懲戒結果，依輕重程度有撤職、休職、降級改敘及記過貳次等懲戒處分，詳如下表（表 3-3）所示：

表 3-3 公務員懲戒委員近五年有關出入不正當場所案件摘要一覽表

編號	裁判字號	裁判主文	受懲戒人身分	案由
1	92 年度鑑字第 9959 號	甲：休職，期間陸月 乙：降貳級改敘	檢察官	出入有女陪侍之不正當場所。
2	92 年度鑑字第 10094 號	記過貳次	刑事組組長	出入不正當場所飲宴。
3	93 年度鑑字第 10278 號	甲：記過壹次 乙：降壹級改敘 丙：休職，期間壹年 丁：休職，期間貳年	甲：候補法官 乙：檢察官 丙：法官 丁：庭長	前往電玩業者陳○○所有私人招待所陪侍招待飲宴，又容任該毒販代為支付酒店女子陪侍消費款項，事後意圖湮滅事證。
4	93 年度鑑字第 10395 號	降貳級改敘	憲兵隊隊長	與不良分子不當往來，並出入有女陪侍之酒店，飲宴作樂。
5	93 年度鑑字第 10394 號	記過貳次	少校工程官	未切實執行職務及接受廠商至有女陪侍之酒店宴飲招待。

⁵⁷ 查詢期間自 2003 年 1 月 1 日起至 2008 年 12 月 31 日止。

⁵⁸ 其中有法官 3 人、檢察官 5 人、法警 2 人。

編號	裁判字號	裁判主文	受懲戒人身分	案由
6	95 年度鑑字第 10760 號	記過貳次	中校主任	部屬與廠商餐敘及出入不正當場所。
7	95 年度鑑字第 10729 號	甲：降壹級 改敘 乙：記過貳次	甲：警員 乙：偵查員	出入不正當場所，召女陪侍及飲酒作樂。
8	96 年度鑑字第 10910 號	降壹級改敘	上校組長	受承商招待至有女陪侍之酒店飲宴及與酒店小姐外出姦宿。
9	97 年度鑑字第 11224 號	降壹級改敘	課長	接受廠商邀約至有女侍坐陪之酒店飲宴。
10	97 年度鑑字第 11316 號	甲：休職並停止任用貳年 乙、丙：降貳級改敘	甲：檢察官 乙：法警 丙：副法警長	出入不正當場所。

資料來源：司法院法學資料檢索系統⁵⁹（查詢日期：2009 年 6 月 5 日），研究者自製。

分析上表相關公務員懲戒委員會議決理由，對於公務員出入不正當場所之案件，均以違反「公務員服務法」第五條所定：「公務員應謹慎，不得有放蕩足以損失名譽之行爲之旨」爲理由，依法予以懲戒。

其中殊值檢討之案例，如編號 4 之案件，其議決書理由之內容指出：「……。被付懲戒人身爲地區情治單位首長，未能潔身自愛，以身作則，謹守分際，竟與經流氓感訓處分並有犯罪前科，且經營賭場之不良分子往來，接受邀宴，交往密切，並貸予款項，且互相配合共同催討賭債，復未經報備核准而與之一起出入有女陪侍之酒店，點叫小姐陪酒作樂，行爲不檢，嚴重損害憲兵形象。爰審酌其生活狀況、品行、行爲所生之損害程度及事後尙知悔悟等一切情狀，予以適當之懲戒處分。」又編號 10 之案例亦於理由中提及「身爲檢察官，職司犯罪追訴、摘奸

⁵⁹ 連結網址爲 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

發伏之職責，理應保持高度品德操守標準，言行舉止應端莊謹慎，以維個人及檢察機關之聲譽與形象，並應以身作則，為下屬之表率，竟偕同副法警長、法警與律師出入有女陪侍之不正當場所，均損及司法風紀，斲喪檢察機關形象。」

承上所述，公務員懲戒委員會對於此類案件之議決，似有因被懲戒人身份上之差異，而負有不同程度之保持「品位義務」標準而為考量。審酌上表編號 2 及編號 7 兩件警察人員遭移付懲戒議決書之內容，僅見「有違公務員服務法第五條所定公務員應謹慎，不得有放蕩足以損失名譽之行爲之旨，應依法酌情議處。」之理由，並據此而依公務員懲戒法予以記過貳次之懲戒處分⁶⁰，而未見如前段所述應維持高度品德操守之義務，足認警察人員與司法檢調人員應負之品位義務應有不同之衡量標準。

此外，本研究另針對上述懲戒案件之被懲戒人之申辯意旨，對其出入不正當場所部分，多以事前不知出入處所為有女陪侍之酒店，俟抵達該處察覺有異後旋即推辭離去為申辯理由，但多未予採信。而其中編號 6 之案例因屬員出入不正當場所遭議決應負監督不周責任而受懲戒處分，被懲戒人之申辯意旨稱：

「官兵員工不應涉入不正當場所及依法行政，不貪污枉法之法令宣導屬於經常性、持續性及不定期利用各種集合時宣導，申辯人所任職單位為上下班制(AM8:00 ~PM17:00)，員工下班後之個人行為如未獲本人告知或由他人檢舉，實難確實掌握。」

據此，即已點出各級主管人員對於屬員勤餘後或下班時間個人行為之難以掌握，復以研究者先前多年從事警察機關督察工作之實務經驗，舉凡此類出入不正當場所之違紀案件，多數均已接獲檢舉方能得知，僅少數案件係經例行性之臨檢查察勤務查獲。

二、男女不正常交往部分

經查詢公務員懲戒委員會議決書近五年有關公務員涉有男女不正常交往案件

⁶⁰ 編號 7 案例中之警員為降壹級改敘之懲戒，係因其另涉有包庇友人經營不法行業之情事。

之議決情形，經統計僅有 4 件，其中一般公務員 1 件、檢察官 2 件及警察人員 1 件，其案由除被懲戒人均為已婚而與人同居外，另涉有其他刑事案件併案移送懲戒，而其懲戒結果輕者而記過貳次，重者為撤職並停止任用，期間為一至二年不等，詳如下表（表 3-4）所示：

表 3-4 公務員懲戒委員近五年有關男女不正常交往案件摘要一覽表

編號	裁判字號	裁判主文	受懲戒人身分	案由
1	92 年度鑑字第 9935 號	記過貳次	政風室主任	已婚之人公然與女子同居，後又涉嫌妨害性自主案。
2	92 年度鑑字第 9995 號	撤職並停止任用二年	高分院檢察署 辦事檢察官	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已婚仍與張○○在台中同居生子，又與廖○○同居。 2. 未向主管機關申請許可，二度擅赴大陸地區。 3. 利用身分不當關說請託。 4. 利用身分，循情介入民眾之債務糾紛案件，及擅命警方提民眾前科素行資料。
3	92 年度鑑字第 10080 號	撤職並停止任用一年	地檢署檢察官	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與曾被列冊告誡人士交往。 2. 出入不當場所飲宴。 3. 已婚竟與黃女同居姦淫多次。 4. 辦案不力怠忽職責。
4	92 年度鑑字第 10151 號	記過貳次	警員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已婚與婦女潘○○同居在外。 2. 冒用他人名義，至高雄市○○婦產科生產，被付懲戒人並在手術志願書偽簽潘○○之夫「潘○○」署名。

資料來源：司法院法學資料檢索系統⁶¹（查詢日期：2009 年 6 月 5 日），研究者自製。

分析上表相關公務員懲戒委員會議決理由，對於公務員涉有男女不正常交往

⁶¹ 連結網址為 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

之案件，均同以違反「公務員服務法」第五條所定：「公務員應謹慎，不得有放蕩足以損失名譽之行爲之旨」爲理由，依法予以懲戒。

值得深究者，對於其中兩件被獎懲戒人爲檢察官之案件，其理由中指出「……。被付懲戒人身爲檢察官，職司犯罪追訴、摘奸發伏之職責，理應保持高度品德操守標準，言行舉止應端莊謹慎，以維個人及檢察機關之聲譽與形象。……」等語。另有關被懲戒人政風室主任之議決理由中，亦提及「……。查被付懲戒人身爲彰化縣政府之政風室主任，依法負有端正政風，促進廉能政治之職責，卻未能端正品德，潔身自愛，且其既爲有配偶之人，復無視社會道德及法律規範，而與婚外女子同居通姦，有辱官箴。……」可明顯看出對於司法人員及政風主管有較高品德標準之期許，對渠等人員所爲影響個人或機關形象之損害亦納入考量範疇。然對於其中被懲戒人之警察人員，其議決理由卻未見前揭有關應負有高尙品德操守之義務，是否對機關聲譽有所影響卻未見隻字片語。

如上所述，公務員懲戒委員會對於此類案件之議決，似有因被懲戒人身份上之差異，而負有不同程度之保持品位義務標準而爲考量。如此說成立，似宜認同「公務員服務法」第五條所定之保持品位義務，應視公務員之身分、職務、階級而有不同之衡量標準。

此外，本研究亦審酌上開案例被懲戒人之申辯意旨，歸納其申辯理由，較值研究者爲編號 2 及編號 3 之案例，茲僅各節錄其部分內容如下：

1. 編號 2 之案例：

「張女與申辯人認識四年多，交往期間，因覺其心地善良。因內人罹患子宮肌瘤，於生一女後即作子宮切除，故不能再生育，由於申辯人基於家族傳統思想，且家母生前一再囑咐須養一男以傳宗接代，以免後繼無人，乃徵得張女之同意願代爲孕母，以傳香火，於張女懷孕伊始，並曾告知吾妻王○○，內人亦加以贊同，故張女產下一子，並認領歸宗，內人與張女亦相處和睦，對於公務亦未生影響。」

2. 編號3之案例：

「申辯人於七十八年間服務於臺中地檢署期間即與黃○○小姐相識交往，八十年十月間業因此事被法務部遠調至臺東地檢署長達六年十月之久。申辯人並非薄情寡義、鐵石心腸之男人，既不願拋妻棄子，亦不忍對黃女始亂終棄，經過長久不斷之溝通，幸得申辯人配偶諒解，黃女亦謹守分寸，十餘年來相安無事，未曾有過任何紛爭。」

由以上兩起案件觀之，不難看出其共同之處在於被懲戒人之配偶，對於被懲戒人之婚外情行為均已知悉，且均未對被懲戒人及婚外情對象興訟，當事人彼此之間均無事，幸且不論此類情事非為世俗價值觀念可取，而本研究亦非鼓勵此類行為，此處僅欲強調本研究所探討之重心，亦即婚外情關係之當事人，無論彼此是否知悉，或已知悉者，惟對此類既存事實均未訴求救濟以維護其權益之際，國家甚或行政機關，對於公務員個人家庭關係之限制及規範是否有其必要？

簡言之，一般民眾如係婚姻關係存續期間，與他人⁶²發生男女不正常交往狀況，如配偶不知或已知其行為卻未採取諸如訴訟方式之救濟途徑，甚至默許（或同意）此類行為之存在，則彼此三方之間自然相安無事。而公務員則不然，如經調查屬實，不問當事人（含其配偶）之意見，一律依相關法令規範予以懲處，是否妥適，確有殊值商榷之空間。

貳、公務員保障暨培訓委員會之保障事件決定書

為詳細探究各級行政機關對所屬公務員有出入不正當場所及男女不正常交往案件之懲處結果是否一致、公平，此處針對公務員保障暨培訓委員會近五年來對此兩類案件之保障事件作一整理及觀察，一來觀察其懲處結果之差異，二來可得知受懲處公務員聲明不服之原因。

一、出入不正當場所部分

為便利本研究之整理及觀察，此處僅針對公務員保障暨培訓委員會近五年對

⁶² 即除配偶以外之人。

於僅出入不正當場所而未涉及其他違法違紀情事之保障事件予以整理及統計。經彙整此類保障事件計有 10 件，其中以警察人員 9 件為最多，其次為地方法院檢察署法警 1 件，詳如下表所示：

表 3-5 公務員保障暨培訓委員會近五年出入不正當場所保障事件決定書一覽表

編號	案件類型	決定字號	被懲處人身分	原處分結果 決定結果	申辯意旨
1	再申訴案件 懲處事件	(93)公申決字第 0204 號	桃園縣政府警察局巡官	記一大過 再申訴駁回	下班後與同事前往之處所均為合法經營之正當場所，於該期間亦無行為粗暴或行為不檢，影響警譽之行爲。
2	再申訴案件 懲處事件	(94)公申決字第 0001 號	桃園縣政府警察局警員	記一大過 再申訴駁回	從未遭檢調單位約談，僅憑他人起訴書內容作成懲處，毫無依據。
3	再申訴案件 懲處事件	(94)公申決字第 0012 號	桃園縣政府警察局組員	記過一次 再申訴駁回	無從得知為不當場所，其係駕車至該地搭載友人；於房間等候友人時未曾飲酒及召女陪侍。
4	再申訴案件 懲處事件	(94)公申決字第 0035 號	桃園縣政府警察局外事課課長	記過二次 再申訴駁回	無從得知為不當場所，及其因酒醉意識狀態無從判斷，另在現場包廂內身旁確無女侍作陪。
5	再申訴案件 懲處事件	(94)公申決字第 0336 號	高雄縣警察局警員	記一大過 再申訴駁回	基於消弭民眾糾紛，並非故意出入不妥當場所，作不應當之消費，原懲處顯屬過重。
6	再申訴案件 懲處事件	(95)公申決字第 0098 號	金門縣警察局秘書室主任	記過一次 原處分及申訴函復均撤銷，另為適	案發時已返家休息，足證並未出入該不正當場所。

編號	案件類型	決定字號	被懲處人身分	原處分結果 決定結果	申辯意旨
				法之處理。	
7	復審案件 停職事件	(95)公審決字 第 0422 號	苗栗地方法院 檢察署法警	停職 復審駁回	確有出入不正當場所， 惟主張其違失情節尚非 重大，予以停職有違比 例原則。
8	再申訴案件 懲處事件	(96)公申決字 第 0415 號	桃園縣警察局 偵查佐	記一大過 再申訴駁回	其並未動手毆打被害 人，亦非在不妥當場所 內喝酒，被害人亦未對 其提出告訴，懲處事實 與所依據之法令規定構 成要件不符。
9	復審案件 調任事件	97)公審決字 第 0115 號	桃園縣警察局 偵查佐	記過一次並 改調警員 復審駁回	並未出入不正當場所， 將其改調制服警員，嚴 重影響其權益與身分。
10	復審案件 調任事件	(97)公審決字 第 0240 號	桃園縣警察局 偵查佐	記過一次並 改調警員 復審駁回	單位主管濫用職權排除 異己，降調案有一案兩 罰之疑慮。

資料來源：公務員保障暨培訓委員會⁶³（查詢日期：2009年6月6日），研究者自製。

由上表分析，除編號 7 之案例之當事人係苗栗地方法院檢察署法警，且系爭事實為該服務機關對其出入不正當場所行為，移送公務員懲戒委員會依法審理，並依「公務員懲戒法」之規定，認定情節重大核定停職之處分，其餘 9 件案例之當事人均為警察人員，此處即以前揭案例為基礎逐一分析如次：

1. 案件類型部分：

經統計就懲處事件提起再申訴者計 7 件，餘 2 件為就調任事件提起復審。

對出入不正當場所遭懲處結果不服者，多依公務人員保障法規定提起申訴、

⁶³ 連結網址：<http://www.csptc.gov.tw/ptc/index.asp>。

再申訴以求救濟，足認警察機關對於所屬警察人員非公務出入不正當場所之規範，應屬「公務人員保障法」第七十七條所稱之「服務機關所為之管理措施」。

然而前述有 2 件就調任事件提起復審之案例，係其所屬服務機關因當事人非公務出入不正當場所之行爲，另依相關規定逕予考核，認已不適任刑事工作予以調任行政警員之職務，對此調任處分，係屬該法第二十五條所稱之「行政處分」，遂依提起復審。

值得探究之處，刑事警察人員如非公務出入不正當場所，因現行警察機關之規範予以懲處外，又以其他規範考核認其不適任刑事工作而作職務調整，似有將此行爲視作從事刑事工作人員是否適任之標準。而實務上並非各警察機關均有此一共識，則其妥當性及一致性即受人質疑，而此際所述之考核係屬機關首長權限，其裁量亦因機關不同而有所差異，似宜作更爲明確之規範，以保障警察人員之權益。

2. 原處分結果部分：

經整理上述 9 件案例中，最重者爲記一大過有 4 件，其次爲記過二次 2 件，記過一次 4 件，懲處程度不一，而依據「警察人員非因公不得出入不妥當場所懲罰原則規定」⁶⁴，係以非公務出入不妥當場所行爲有無「致生重大事故，有損警察聲譽及形象」作爲懲處之裁量標準。

然以編號 6 之案例而言，公務員保障暨培訓委員會以服務機關未審酌當事人非公務出入不正當場所之行爲並無直接積極事證，足資有出入不正當場所之情事，據以作爲記過一次之懲處，顯非妥適，遂撤銷原處分並請服務機關作另爲適法之處分。

以上述案例原處分機關之答辯書內容，可觀察出該機關基於維護警察風紀及機關威信之堅決意志，全案未查獲當事人有出入不正當場所之直接積極

⁶⁴ 參見本研究第二章第四節。

事證，訪查該不正當場所從業人員亦無人指證，即以私下訪查之傳聞及當事人曾至友人住處與該不正當場所相隔甚近，應有出入之可能，而據以作出前揭懲處，足見其裁量權限應有逾越之情形。

3. 保障暨培訓委員會決定部分：

上開 9 件案例中，除編號 6 之案例，如前段所述無直接積極事證而予撤銷原處分外，其餘均予駁回，審視其決定書理由，多以再申訴人觸犯者為本研究第二章第四節所述之相關規範，指稱公務員應有保持品位之義務，且警察人員係執法人員，打擊犯罪、取締非法、維持公共秩序、保護社會安全為其職責；在品德操守上除不得冶遊放蕩外，並應謹言慎行、保持官箴，以維護警紀及警譽。而警察人員如有行為不檢，違反保持品位義務，影響警譽，情節重大者，即該當記一大過懲處之要件。

基於上述決定書理由，即可顯見警察人員除與一般公務員皆有保持品位之義務外，尚有維護警紀及警譽之責任，如行為不檢而有影響警譽，情節重大者，即得加重至記一大過之懲處，然此際所述之維護警紀及警譽係屬模糊之概念，未見相關明文規範，而何種情節堪稱重大，實務上亦均由服務機關就具體個案事件自裁量。惟囿於法令規定，對於申訴、再申訴案件如有不服無法如同復審程序得提出行政訴訟尋求救濟，既無法由司法審查制度就行政機關之行政行為據以審查有無裁量違法或裁量逾越之事實，如何可避免警察機關對於此類處分無裁量瑕疵之可能？

二、男女不正常交往部分

此處僅針對公務員保障暨培訓委員會近五年對於公務員有男女不正常交往遭懲處之保障事件予以整理及統計。經彙整此類保障事件計有 13 件，且全數皆為警察人員，其中編號 3 案例之當事人雖為辦事員，惟其係於警察機關服務，屬於本研究探討之「警察人員」定義，亦適用警察機關相關人事規範。茲僅摘錄部分內容詳如下表所示：

表 3-6 公務員保障暨培訓委員會近五年不正常感情交往保障事件決定書一覽表

編號	案件類型	決定字號	被懲處人身分	原處分結果 決定結果	申辯意旨
1	再申訴案件 懲處事件	(95)公申決字 第 0023 號	警務員	記一大過 再申訴駁回	郭女自殺係其個人因素，並非再申訴人衍生之事故，而影響警譽情節重大，係八卦媒體炒作而成。
2	再申訴案件 懲處事件	(95)公申決字 第 0059 號	偵查員	記一大過 原懲處及申 訴函復均撤 銷，由服務 機關另為適 法之處理。	因債務糾紛，對方蓄意賴債，遂虛構事實，誣攀胡控再申訴人與其發生性關係及對其性侵害等不實行為。
3	再申訴案件 懲處事件	(95)公申決字 第 0065 號	辦事員	記過一次並 調整服務地 區 再申訴駁回	認事顯有違背經驗法則及論理法則。
4	復審案件 調任事件	(95)公審決字 第 0440 號	偵查佐	記一大過並 調任警員 復審駁回	調整為第 11 序列警員，違反公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障之規定；且已核予復審人記一大過懲處，再予調任違反一事不二罰原則。
5	再申訴案件 懲處事件	(96)公申決字 第 0063 號	巡官	記過一次 再申訴駁回	並無不正常感情交往。
6	再申訴案件 懲處事件	(96)公申決字 第 0178 號	警員	記一大過 再申訴駁回	現場查無可供證明其與郭女士有同室共居之具體事證，更遑論男女關係事實之認定，並無行為不檢及影響警譽情節重大

編號	案件類型	決定字號	被懲處人身分	原處分結果 決定結果	申辯意旨
					情事發生。
7	再申訴案件 調任及懲處 事件	(96)公申決字 第 0204 號	警務員兼所長	申誠二次 再申訴駁回	檢舉函杜撰其與黃女士 夜宿旅館之不實情節據 以懲處，全案依傳聞證 據，並無具體人證事證。
8	再申訴案件 懲處事件	(96)公申決字 第 0405 號	警員	記一大過 再申訴駁回	其於 95 年間認識馮女 士，96 年 1 月馮女士向 其租屋，至同年 3 月始同 居，而馮女士於 95 年 12 月已離婚。
9	再申訴案件 懲處事件	(96)公申決字 第 0480 號	巡佐	記一大過 再申訴駁回	督察單位為靖紀專案績 效，以異性朋友關係硬拗 脅迫有不正常男女感情 關係，更偽稱同居關係致 遭懲處，其不得已於日前 與妻辦理離婚登記。
10	復審案件 調任事件	(96)公審決字 第 0761 號	偵查佐	調任警員 復審駁回	未依法調派其為同陞遷 序列職務，致其未得請領 刑事人員警務津貼，違反 公務人員保障法第 13 條、第 14 條及警察人員 人事條例第 18 條、公務 人員任用法第 18 條第 1 項第 2 款之規定。
11	再申訴案件 懲處事件	(97)公申決字 第 0269 號	偵查佐	記一大過 再申訴駁回	以監視錄影帶拍攝有二 人共同出入之影像，即據 予認定有同居事實，有違 證據法則。
12	再申訴案件	(97)公申決字	偵查佐	記過一次	本案已進入司法程序，未

編號	案件類型	決定字號	被懲處人身分	原處分結果 決定結果	申辯意旨
	懲處事件	第 0270 號		再申訴駁回	依行政程序法第 10 條規定及無罪推定原則，未審先判，顯有重大瑕疵，違反程序正義及比例原則。
13	復審案件 調任事件	(97)公審決字 第 0406 號	分局勤務中心 主任	調任警務員 復審駁回	調查與事實未符，其係在長官授意下，配合檢舉信內容，非出於自由意思答復；本件調任程序正義有瑕疵、未合乎比例原則。

資料來源：公務員保障暨培訓委員會（查詢日期：2009 年 6 月 7 日），研究者自製。

上開案例經分析多與前述就出入不正當場所保障事件論述與分析之內容雷同，經審視決定書理由多指出：「……。既身為警察人員，理應避免有損害警察人員聲譽之行爲，其與人發生不正常感情交往，顯已逾越社會通念認可之範圍，故其行爲顯有未當，符合行爲不檢，影響警譽，記過懲處之要件。……。其所爲核已違反「公務員服務法」第五條所定，公務員應保持品位之義務，其行爲顯有未當，……。」引申其義，似足認警察員與人發生不正常感情交往，係屬損害警察人員聲譽之行爲且明確違反公務員應保持品位之義務。

而依上表再予深入分析，何以全數案例多為警察人員而未見其他公務員類此情事訴求救濟？應非其他公務員並無此類情事之可能，惟以上表案例中各案之懲處結果，最重者為記一大過並調職，且在查詢整理過程中亦發現部分警察人員因考績事件所提之再申訴案件，曾指出因有出入不正當場所或有男女不正常交往之紀錄，而遭服務機關據以考核對其作出不利之考績等第案例。

再者，本研究另有一發現，即部分主管人員於屬員涉有男女不正常交往情事，而受有申誡至記過不等之懲處，亦提出再申訴之案例，其意旨略以此類情事係屬個人私德，若非經檢舉或當事人告知，不易察覺，且屬員非上班時間之個人行爲

實有難於掌握之處，如欲全般瞭解掌控其私人家庭狀況和交往情形，實有令人誤認其管理權限範圍是否及於非勤務時間之疑慮。

參、小結

經由整理公務員懲戒委員會與公務人員保障暨培訓委員會相關之實證案例，與前節新聞媒體所報導之情形幾為相同，對於本研究所舉二類行為，因公務人員之身分、職務與服務機關間之差異，均有不同之懲戒或懲處結果，應此，可推論原處分機關對於此類事件所為之考量即懲處有不一致之情形，僅公務員懲戒委員會應係由該機關統一作成懲戒處分，且對具體個案衡量及情節作成相當程序之議決，而其結果已類型化並可預見其可能性。

第四節 綜合評析

綜合前述各節對於非公務出入不正當場所及男女不正常交往之整理及分析論述，並比較警察人員與其他諸如民意代表、一般公務員、司法檢調人員及軍人等身分人員，其間所受懲處結果之差異，不難發現確實存有一致性與衡平性之疑慮，僅於下文逐項論述。

壹、懲處結果一致性問題

依前述整理之公務員懲戒委員會議決書與公務員保障暨培訓委員會決定書相關資料，對於本研究所舉「非公務出入不正當場所」及「男女不正常交往」兩項遭懲處案例，其因身分不同而有不同懲處結果之情形甚為明顯，且對於部分身分（如司法官）人員保持品位義務及負有高尙品德操守標準與其他人員有別，以此足認現行各類型身分之公務員就此類相關規範即有不一致情形，則既有如此區別，是否應有明確之法令規範，亦即何類人員應負何種程度之品位義務，方能令所屬公務員有依循，且亦較符合法律明確性原則。

再者，因部分規範並未明確且未一致，以致懲處結果亦呈現分歧。然以警察

人員為例，此本研究所舉之「非公務出入不正當場所」及「男女不正常交往」兩項遭懲處案例，分別訂有相關處理原則及規定，並依違犯情節進而區分由記過至記一大過不等之懲處處分，其劃分雖為明確，但仍以部分不確定法律概念列入規範條文之中，賦予行政機關裁量權限。而各警察機關對此類案件之裁量結果亦不甚相同，導致懲處結果之不一致，此從部分機關刑事人員因違反此類規範而遭考核不適任予以調職，而部分機關卻無此種處分，顯與平等原則未合。

貳、懲處結果衡平性問題

按「公務員服務法」及相關行政規則，對於本研究所舉之「非公務出入不正當場所」及「男女不正常交往」兩項遭懲處案例之規範，其目的係予公務員維持品位之義務，以及對維護警察風紀與警察機關形象甚或警譽之管理措施。對於違反義務或規範者依情節輕重予以紀律罰，以維護整體形象。

基上所述，維持品位義務以及維持機關形象聲譽之紀律罰，其懲處之效益如何與公務員形象或機關聲譽所受之損害衡量？如非公務出入不正當場所，其消費行為與一般民眾無異，亦未有假借職權或滋生事端之情形，進而言之，亦未明白表露具有公務員身分，與前揭公務員形象或機關聲譽有何干係？其損害如何衡量？

又若舉「男女不正常交往」情形，若僅同時與多人發展感情交往，而彼此間亦均無婚姻關係之束縛⁶⁵，更進而言，當事人間均知悉對方另有交往對象，惟卻未有不滿或衝突糾紛之情形，是否仍應以維護公務員形象或機關聲譽之理由予以懲處，則其目的與手段是否合於比例原則，不無疑慮。

此外，公務人員保障暨培訓委員會亦認為「警察人員與人發生不正常感情交往處理原則」不論行為態樣與個案情節輕重，均依規定懲度處理，顯非妥適，亦於去函內政部警政署建議該署通盤檢討該原則，作更細緻之規定，以符比例原則⁶⁶。

⁶⁵ 即時下所謂之「劈腿」。

⁶⁶ 公務人員保障暨培訓委員會於民國 98 年 4 月 22 日以公保字第 0980000179B 號函請內政部警政署通盤檢討該處理原則。

參、考核監督不周責任問題

爲促使各級主管發揮考核監督功能及權責，另訂有針對考監不周責任之懲處規範，其意應爲使各級主管人員主動掌控屬員有無違法犯紀之行爲，並作適當之處置。然對於主管職權是否及於非公務時間與非公務事項，例如下班時間之個人家庭生活及交友狀況，是否屬於主管之考核職權，此處尙存爭議。

再者，主管考核職權亦有難以施展之處，如前段所述，下班時間之個人家庭生活及交友狀況，應如何察知即係一大考驗，是以類此案例之揭發多以檢舉爲主。而以本研究進行前揭資料查詢整理過程中，發現考監不周之懲處結果亦呈現差異，然卻未見主管職權是否得以完全實施一節納入考量，此際對於主管人員懲處之公平性難謂妥適。

肆、懲戒與懲處雙軌制實務運作問題

我國現行實務上承認懲戒與懲處雙軌制併存之制度，惟歷來爭議不斷，以大法官釋字第四九一號解釋文之見解，間接承認行政懲處之合憲性（林明鏘，2005：43）。除前揭見解之外，該號解釋文亦指出懲處處分之構成要件未符法律明確性原則，以及免職處分程序並未踐行正當法律程序，致有日後公務員考績法之修正。

以本章所整理之各項案例，對於其規範之構成要件與法律明確性原則未合情形甚爲明顯，且審酌部分案例於行政機關作成處分之調查程序，確實有未踐行正當法律程序之明顯瑕疵，致被處分人提起再申訴後經公務員保障暨培訓委員會決定撤銷另爲適法之處置。

此外，無論公務員懲戒委員會之議決書或是公務員保障暨培訓委員會之決定書，其理由中均指明所違犯者均爲「公務員服務法」第五條所定之保持品位義務。既屬違法，自應依「公務員懲戒法」之規定而受懲戒，何以行政機關得自行依相關人事規範逕爲行政懲處，簡言之，舉凡公務員違反「公務員服務法」之規定，應屬「公務懲戒法」第二條所定之違法行爲，自應依該法予以懲戒，行政機關未循此途徑而改以行政規則形式訂定之人事規範而爲懲處，似與法律優位原則未合。

另有論者認為，有關年終考績之處分，其考績等次皆影響公務員身分上及財產上之處分，係屬行政處分之性質，應允許可依「訴願法」及「行政訴訟法」之規定提起行政救濟。惟「公務員考績法」第十三條後段規定曾記一大過人員，考績不得考列乙等以上，其法效果應屬行政處分無疑。是以，如受記大過處分之公務員，應許其依前述考績之規定提起救濟，方符權利保障之旨意（蔡震榮，1999：236-239）。

又近來有研究指出，「公務人員考績法」條文中有關考列丙等規範之法律位階有違反法律保留原則之虞、規範考列丙等之要件不夠明確、考列丙等應踐行之正當法律程序及救濟制度未盡周延，並且考列丙等人數設百分之二的門檻限制，在實務運作上將窒礙難行（黃榮護、林建宏，2009）。

更有論者認為，懲處處分對公務人員而言，不論是申誡、記過、記大過或受免職處分，均使其名譽、權利或其他法律上的利益遭受損害，甚而影響其在憲法上所享有的工作權與服公職之權利，此種對公務人員權益有重大影響的事項，應屬法律保留事項，從而對公務人員違法失職行為之處罰，應以法律明文規定者為限，亦即無法律即無懲處、無法律即無責罰（王文忠，2005：158）。

基於上述，警察人員如受記一大過處分，除前段所述考績不得考列乙等以上之影響，如年度內累積達記過以上處分者，依「公務員考績法施行細則」第四條第三項第三款規定，亦不得考列甲等，即有可能造成公務人員無法考績升等、考績獎金減半等等情事，難謂對公務人員權利或法律上利益無重大影響。

其他另有無法辦理陞職及遷調⁶⁷、無法參與各項進修或深造教育⁶⁸等限制，對

⁶⁷ 按民國 97 年 4 月 9 日內政部台內警字第 0970870457 號令修正之「警察人員陞遷辦法」第十四條第一項規定：「警察機關、警察大學人員有下列情事之一者，不得辦理陞任：……。八、最近二年內因違反品操風紀受記一大過以上懲處。九、最近一年內因工作受記一大過懲處或因違反品操風紀受記過以上懲處。」及同辦法第二十七條第一項：「警察機關、警察大學人員有下列情事之一者，應停止其遷調，經存記有案者，由其服務機關主動陳轉存記機關註記：……。二、最近一年內曾依公務人員考績法或依警察人員獎懲標準表受記一大過以上懲處。」

⁶⁸ 按民國 96 年 4 月 10 日內政部台內警字第 0960870518 號令修正之「警察人員進修及深造教育實施辦法」第六條附表：「巡佐班：……。四、最近一年內未因工作受記大過以上處分或因違反品操風紀受記過二次以上處分。……。警佐班：……。七、最近二年內獎多於懲，且未受記大過以上或懲戒處分，或因違反品操風紀受記過以上處分。警正班、警監班、研究班：……。五、最近五

警察人員產生之法律效果與一般公務人員顯較為重大，雖非對警察人員擔服公務員職務之身分有直接影響，然對於警察人員職務之晉陞、服務地區之遷調及取得晉陞資格之效果具有決定因素，足認此類懲處處分就警察人員而言，實具與懲戒處分相關之法律效果，應許其得以行使與對懲戒處分聲明不服相同之救濟程序，方能確保警察人員之權利。



年內未因違反品操風紀受處分，且最近三年內未因工作或考核監督不周受記大過以上或懲戒處分。」

第四章 訪談意見分析

本章分別就學者專家、警察機關首長及職司風紀查察之督察主管所代表之行政高權與涉案員警三個層面，從中遴選適當之人員施以深度訪談，意圖透過不同背景、不同領域又對警察有所認知的人士，進行接觸與對談，以為本研究探求一些可資參考的卓見與建議。本研究訪談大綱區分之「合憲性及基本權、私領域侵犯問題」、「現行懲處規範問題」與「法令限制修改合宜性問題」三個面向來加以論述，進而予以分析。

而本研究之訪談對象，如同本研究第一章所述，亦即以現、曾任高階督察主管、局長及當事人與法學專家等作為研究樣本。其中行政高權部分，皆為警察人員警監以上高階首長，乃著眼於渠等對於警察機關政策之制訂具有決策及影響力，以了解本研究主題相關法定限制將來可能發展之方向。而涉案員警部分則以曾就「非公務出入不正當場所」及「男女不正常交往」受懲處之在職警察人員為代表，以了解其心聲及親身之感受，期能由不同之角度，發現不同之見解。至於學者專家部分，訪談對象皆具博士學位，並於大學及研究所任教，均為各自研究領域之佼佼者，並對警察有相當之認知，如 P1 除曾於中央警察大學任教外，歷任多所大學法律系教授，及法律系主任或研究所所長，專精於刑事法學及犯罪學，著有專書多本及論文堪稱刑法界之重鎮；P2 任教於中央警察大學，並曾擔任該大學警政研究所所長，及經濟部、勞委會訴願委員與移民署副署長，可謂實務與理論俱豐，著有行政法理論與基本人權之保障及法律保留專書與論述，可謂行政法學之權威；P3 任職高分院檢察署檢察長，並於東吳、輔仁大學任教，法學理論與檢察實務完美結合，地位崇隆；P4 除任教於中央警察大學外，並於中國文化大學、世新大學任教，現為考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員，對考銓、公務員懲戒、保障及培訓、人事行政等學有專精，且有多本專書出版，著作等身。

另為研究便利及客觀考量，訪談對象之相關資料及代碼如下（如表 4-1、表 4-2）：

表 4-1 深度訪談人員基本資料及代碼表（非警職人員）

區分	代碼	現職	學歷	經歷
學者 專家	P1	東吳大學法律系教授	德國慕尼黑大學 法學博士	中央警察大學法律系系 主任 成功大學法律系研究所 所長
	P2	中央警察大學教授	德國杜賓根大學 法學博士	中央警察大學警政研究 所所長 經濟部、勞委會訴願委員 會委員 內政部入出國及移民署 副署長
	P3	台灣高等法院○○分 院檢察署檢察長	輔仁大學法學博 士	司法院政風處處長 東吳、輔仁大學兼任副教 授 主任檢察官
	P4	考試院公務人員保障 暨培訓委員會專任委 員	美國加州大學法 學碩士 文化大學法學博 士	考試院參事、科長 中國文化大學、世新大 學、中央警察大學兼任教 授

資料來源：研究者自製。

表 4-2 深度訪談人員基本資料及代碼表（警職人員）

區分	代碼	現職	學歷	經歷
行政 高權	P5	內政部警政署副署長	中央警察大學警 政研究所碩士	局長、警政署督察室主 任、主任秘書
	P6	院轄市政府警察局局 長	臺北大學犯罪學 研究所碩士	高雄市政府警察局局 長、督察長、臺北市政府 警察局督察長
	P7	院轄市政府警察局局 長	交通大學管理學 研究所碩士 中央警察大學犯 罪學研究所博士	局長、臺北市政府警察局 督察長、警政署主任秘書

	P8	院轄市政府警察局督察長	中央警察大學	局長
	P9	院轄市政府警察局督察長	中央警察大學	分局長、督察長、副局長、局長
涉案員警	P10	花蓮縣警察局警員	臺灣警察專科學校警員班	警員
	P11	花蓮警察局偵查佐	臺灣警察專科學校	警員、偵查佐

資料來源：研究者自製。

第一節 合憲性及基本權、私領域侵犯問題

此節針對警察人員現行相關規範對於私領域行爲的限制，對於憲法上基本人權之保障，是否有涉及合憲性與侵犯私領域行爲的問題，就此部分以「機關首長」、「督察主管」、「涉案員警」及「專家學者」之角度來分別檢視。

本研究針對此一部份，爲深入探究訪談對象之觀念和意見，又再予區分五項子題，爲求論述便利，茲僅將各子題之題綱以及受訪者之訪談意見予以摘述整理，並分別以表列方式說明。

壹、私領域範疇之道德瑕疵仍予重懲，是否合憲或妥適

此部分在訪談題綱之題項爲：「您是否認同警察人員在私領域內與一般人民有同等的基本權利此一前提？易言之，警察人員非因公出入不正當場所（俗稱喝花酒），若非公務時間，亦非藉勢、藉端白吃白嫖，甚至亦無以包庇交換，且非在自身轄區（極端而言如在美國、中國大陸發生），現行規定仍予重懲，似此完全與公務執行無關，純屬私領域範疇之道德瑕疵，如此懲處就特別權力關係或合憲性而言，是否妥適？」經由整理相關受訪人員之意見，並依其意旨摘錄重點內容（如表 4-3）後，綜合分析如下：

一、行政高權部分

從表 4-3 中觀察本研究所遴選訪談對象關於行政高權的部分，目前均位居警察

機關高階職務，而其中渠等均歷經分局長、督察長及多處警察局局長之職務，對於研究所舉兩類違紀行為之案件，均曾接觸甚或參與處分決定之過程。又其職務對於警察機關決策多有制訂或影響其制訂之權限，實務經驗可謂豐富，以下僅就有關此一部份之訪談意見作一整理摘要論述。

此一子題 P7 受訪者開宗明義即指稱：「在合憲性上有待商榷，警察人員在私領域內與一般人民應該要有同等的基本人權，並認為隱私權應為不可或缺的基本權利，理應受到憲法第二十二條的保障。」簡言之，警察人員與一般民眾在私領域行為之部分，本應同樣享有憲法上基本權利之保障。而對於特別權力部分，P7 受訪者之意見為：「……特別權力關係這個部分，當然每一個行政機關裡面，它本身就行政主體的優越地位來律定他們的部分，我們警察是比較從嚴一點。」

除 P8 受訪者外，其餘四位均認同警察人員亦應同享基本人權的保障，但因警察之身分以及長期以來政治環境對於警察身分上的期待，以及社會大眾對警察各種作為的期許，已儼然型塑成高度規格之道德操守標準，復以警察機關內部亦有明確規範，致使社會大眾亦以之來檢視警察人員之道德操守。

經過訪談整理，明顯可以看出身為行政高權的主要決策者，也體認到民主人權高漲的意識，對於現行部分內部規範對於警察人員私領域行為的限制，其妥適性和正當性已日漸受到質疑，甚至有待商榷，內控與外控的核心模式，亦應與時俱進，適度修正。

二、涉案員警部分

對於現行規範限制警察人員私領域行為之影響，涉案員警之受訪者均一致認為限制過嚴且有失公平。非勤務時間之行為及個人交往自由係屬於個人之權利，因非藉職務之便亦未影響職務上事項之執行，則屬單位私人行為，僅因具有「警察身分」導致部分行為無法與一般社會大眾相同，顯非合理、適宜。

又相類似之行為，於現行社會生活中亦多有所聞，例如較具高度社會地位者，且職權內亦與警察權力行使範疇不遑多讓者，如醫師、律師、大學教授、企業總

裁甚至政務官與民意代表等，均有婚外情之情形，更有甚者同享齊人之福，同時擁有多房妻室者亦多有人在！一般社會人士因未具公務員身分，並無「品位義務」之約束，且社會觀感及輿論、媒體等亦未予強烈譴責，至於政務官與民意代表並無法具體適用「公務員服務法」之規範，相關責任甚至未予追究，何獨「警察」？其與小警員所造成形象上之影響應有天壤之別。

再從權力影響層面來看，政務官負責政策之規劃與制定，擘劃政府施政作為之方向，民意代表為民喉舌，代表民意監督政府各項施政措施，影響政策制定的方向不亞於政務官，而其行為規範道德標準之約束，相較基層第一線負責執行行政方針之公務員動輒得究，行為自由受到繁文縟節諸多限制，確實有失衡平。

此外，就「人性尊嚴之基本權利觀點」而論，僅因身分、職業上之分別即有不同之行為標準規範相繩，而且僅由機關內部自訂之行政規則，予以限縮所屬人員相關權利之行使，顯非妥適，亦顯與憲法中法律保留原則未合。

而另有受訪者提出懲處規範對於員警尚有抑制及保障之功用，此在於過重的處分程度，足以使警察人員確知行為後果而有所警惕。另對婚外情行為，其建議可採類似市場機制，試伸其義，應係指由當事人自行衡酌本身因素及情況，與行為可能發生之後果而為判斷，警察機關以調查手段強力介入即有可能類似國家以行措施影響市場經濟運作般，影響此一機制之平衡，而導致偏向一方之發展。

三、專家學者部分

專家學者們對於現行警察內部規範限制警察人員私領域行為之限制，與前述行政高權及涉案員警之意見呈現分歧之現象，部分認為雖然警察人員於個人私領域之行為應與一般人民相同，均屬憲法基本人權保障之範圍，惟依傳統之特別權力關係及現行公務員與國家之關係，仍應有「某種程度」之行為規範。審酌其理由大多以警察人員基於職權，代表國家執行公權力，加以與民眾接觸機會頻繁，基於社會高度期待，及避免執行職務時有濫權可能，對警察人員私人行為作某種程度限縮，尚屬合理，與特別權力無關。

由前揭觀點作整理歸納，不難看出對於特別權力關係中「排除法律保留原則適用之特性」，仍抱持肯定及支持的立場。但部分受訪者亦建議此一部分可考量將現行行規範「提升至法律位階」，即可符合法律保留原則，亦可相對重視警察人員之基本權利。惟其不爭者，均認為對於警察人員行為道德標準之規範，仍有其存在之必要。

四、小結

由訪談者中計有 6 位認同警察人員在私領域內與一般人有相同之基本權利，亦有 2 位持否定態度，認為警察人員應有較高的要求及規範，另有 3 位持保留態度未予認同卻亦未否定，可見警察人員私領域行為不容人侵犯，仍為多數人之看法。

表 4-3 私領域道德瑕疵遭懲處就特別權利關係與合憲性問題受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 所謂的「私領域」，應該是指工作範圍以外的生活領域。在私領域內，警察人員原則上與一般人應該享有同等的基本權。但是，如果私領域的活動可能有害警察的整體形象，就必須有所限制。 2. 在特定情況下，警察人員的基本權有一些限制，應該是合理的。我所認為的「特定情況」，是以「警察整體形象的侵害可能性」或「警察形象的重要關連性」為考慮背景。 3. 可以懲處，但是要分別輕重。懲處的輕重，除了前述抽象的「關連性判斷」之外，還要給當事人口頭或書面說明的機會。
P2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如果認為人權已經進步到不用和職務有關，也就是警察不要用高道德標準來審查的話，那是可以的。 2. 把它劃成私領域和公領域，這個處罰如果是和職務有關，這就是比較進步的想法啦，就是純粹公私領域分開。
P3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 警察的部分，可能要求的標準會比公務員更嚴，最主要就是說，像你們的警察職權行使法，特別強調社會安全、秩序的維護和人民權利的保護，這都是最大條的，就是國家安全、社會公益和人權保護你們就占了兩項。 2. 你說要求遵守的紀律，和一般的販夫走卒或是和一般的公務人員相同的時

受訪者	訪談意見
	<p>候，可能你的職權同時也會受到鬆動。</p> <p>3. 警察維持秩序的職權就是國家統治權的象徵。它的核心價值，比公務員的依法行政，還要有更嚴謹的意義。</p>
P4	<p>1. 那你現在所說的與執行職務完全無關，就是說純粹私領域的問題，這是屬於基本的人權，也就是憲法上的人權，大抵叫做隱私權。如果這部分有道德上瑕疵的話，這是屬於個人的問題。</p> <p>2. 我們當用特別規則或用違反義務來做處罰的話，是有法律根據，我們也認為在憲法上還是合乎的。</p> <p>3. 你不能用行政命令來限制嘛，這在基本上，特別權力關係的合憲性一定要有法律位階，才符合法律保留原則。</p>
P5	<p>1. 警察長期之間就是被這個政治環境和社會環境、我們的教育方式，長期就是在這種限縮的狀態。</p> <p>2. 我想可能不單是對警察人員，對司法人員也都是一樣的一個處遇，同樣的狀況。</p>
P6	<p>1. 為了維持一個團體的紀律，做一些規定要團體成員去遵守是正常的現象，但如何避免規定太過於嚴苛，甚至侵犯到權利的時候，那是技術性的問題。</p> <p>2. 如果只是個人道德上的瑕疵就處分的話，是有點過重了，但在公務體系裡，為了維持團體的紀律和對外的形象，我認為是必要之惡。</p>
P7	<p>1. 在合憲性上有待商榷，關於警察人員私領域內與一般人民應該要有同等的基本人權。</p> <p>2. 就目前來講的話，我個人認為，還是比一般公務人員的懲罰嚴重。</p> <p>3. 這是隱私權雖非是憲法上明文列舉，但是基於人性尊嚴跟個人主體性的維護跟人格發展，並應保障個人私生活，免受干擾跟個人資料自主控制，隱私權是不可或缺的基本權利，理應受到憲法第二十二條保障。</p>
P8	<p>1. 休閒的方式有很多種，為何需要去那些不正當的場所？那出入這些場所的動機是什麼？錢從那裡來？還有是誰付錢？而且接觸的時間久了以後，難免會產生風紀的問題，自然對我們警察形象會有傷害。</p> <p>2. 所以，我們警察機關這些禁止的規範是必要而且是正確的。</p>
P9	<p>1. 我想基本權利是與生俱來的，從出生以來就是要有個人權，先有人權以後才會形成一個憲法的制度出來。</p>

受訪者	訪談意見
	2. 在處理員警的那種權利義務關係的時候，那種沒有法的依據的時候，變成沒有一個依據，又處分那麼重的一個責任的話，我是覺得不是一個辦法，也不合時宜，必須作一個適度的修正。
P10	1. 我個人認為如果與公務無關，純屬個人私領域行為的話，懲處應該要按照情節而定。 2. 警察內部對員警行為相關的規範，其實有剎車及保障的作用，但應該講求技巧，有些案情不要公開調查、處理，否則太強力介入調查，對夫妻關係可能會造成極端，甚至離婚。可以依照類似市場機制，如果介入太強，反而阻斷此種思考機制，而造成衝動。
P11	1. 人與人的交往本來就是個人的自由，而且社會上很多著名的商業人士甚至是官員都有出軌的行為，甚至在外面養小老婆，連輿論的譴責都沒有，公務員卻要處分，實在不公平。 2. 於休假個人的時間，雖然是不當場所，但正常的消費，也沒有接受招待，處分應該要看個案，查明後再依輕重來處分比較合理。

資料來源：研究者自製。

貳、懲處規範之改進或救濟空間

此部分綜合分析之題項為：「特別權力關係乃國家以行政權限制公務員，惟經多項大法官會議之解釋已有逐漸突破現象，然對如非因公出入不正當場所及男女不正常交往等基本權保障範疇之重懲，此是否有改進或救濟空間？宜如何改進？」至於訪談意見經整理摘錄（如表 4-4），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

多數行政高權的決策者認為，改進的方式主要是建議修正並放寬現行之懲處規定，沒有人敢貿然建議逕行廢止該規定，由此可知，現行懲處規定的存續，對於行政高權掌控及管理警察人員的道德行為規範，仍具其效力。惟不可諱言者，處分過於嚴苛是多數受訪者之共識，更有受訪者建議應視具體個案之情節做為懲處之考量。

至於救濟之部分，現行多數員警所採行之管道多循申訴及再申訴制度，僅少

部分涉及職務調任或因職務調任所牽連之俸給變更，而提起復審、再復審之保障事件，而兩者之差距甚大，若僅循申訴、再申訴之制度，因現行法令對於最後決定不服時，無法提出行政救訴，然復審程序則否。惟警察人員多半僅知循申訴制度尋求救濟，因未諳復審及行政訴訟制度而無法獲得充分之救濟。

是以，警察機關對於此類懲處事件，除於作成處分書依法令提示救濟管道之教示文字之外，實應加強警察人員權利義務觀念之教育，使其能確知伴隨職務而得知權利及應盡之義務，以及當權益遭受損害時之救濟途徑與管道，其程序進行方式等等，諸如此類應為警察機關教育訓練單位注重之事項，以確保警察人員權益得以遂行。

二、涉案員警部分

對於懲處規範改進或救濟之空間，兩位受訪者均認為最佳方法是予以修正，不應過度限制警察人員個人私領域之行爲。其次為可考量將現行規定之懲處額度予以降低至適當之處分，回復與一般公務員之地位相同視之，目前與其他公務人員相較，警察人員之懲處確實過重。

至於救濟方式，與其教導受處分者循正常途徑以申訴或復審方式尋求救濟，不如確實地踐行正當法律程序，調查過程中應保持中立客觀之立場，對於任何有影響處分成立之事證均應審慎調查，並應予被處分人充分表達意見之機會，考量具體個案之動機、行爲態樣、事件的影響層面等作通盤考量，而非一味以抽象之機關形象或警察聲譽為理由，應以具體個案逐一認定，才不致枉顧被處分人之權益而作成過重之懲處，方具實質效益。

就整理發現，受訪者對於現行處分均會與其他公務員之處遇比較，從其比較結果均體認警察人員之懲處相較與其他公務人員懲度較高。以公平理論之角度衡量此節係屬正常之情況，當與其他人相較之下，就相同之行爲而有不同之結果，即有不公平認知之產生，遑論可作為比較之案例俯拾皆是，相類似之行爲卻因「身分」之不同，而有不同之處分結果，難怪警察機關中因此類事件遭受懲處者，均

因不服而提起救濟。

再者，警察機關對於懲處後當事人之救濟程序亦未予重視，僅消極依法令規定附註救濟程序之教示文字，而未主動積極教（指）導程序之進行及救濟途徑其間之差異，致部分警察人員因未諳救濟方式而被動的放棄自身權益。例如，何種事件得提起申訴、再申訴？何種事件得提起復審，基層警察人員部分仍無法明確辨別，加以誤認程序繁瑣，為免曠日廢時及擔心遭服務機關貼標籤或不平之對待，抱持息事寧人之心態而缺乏提起救濟之動機。

三、專家學者部分

關於懲處規範之改進部分，受訪者如前揭所述均認其有存在之必要，而改進之模式，則有提出部分具體建議，大多以朝向符合法律保留原則、比例原則以及踐行正當程序等，以符合法治國與民主國之基本要求。

更有甚者，認為可採以抽象性之條文規範，但就個別案件應視同具體個案，需量情節、事實及損害權益之範圍作通盤性之考量，而非一律齊頭式之平等採同一懲處作為。更為細緻者，亦有倡議對於職務上之差異而作不同之標準以為區分，例如職位上等級之高低，掌管業務性質之差異，以及對外與民眾發生權益影響之程度等等，作一明確精細之類型化規範，俾利警察人員遵守。

至於救濟部分是否有改進空間，有論者認為係屬技術層面之問題，就個案事件予以衡量懲處之妥當及效益，應以達到目的為依據，而非以彌補機關形象損害為主要考量。對於當事人之利益及懲處後之影響亦應予以考量，始能相對確實保障警察人員之權益。

惟救濟係針對權利而言，「有權力，斯有救濟」，審酌現行規範之內容應屬加諸警察人員必須遵守之義務，而非其權利之喪失，既屬義務本應有具體明確之依據及規範類型，俾為警察人員明確知其義務而為遵行。然現行仍以「公務員服務法」第五條抽象式之「品位義務」觀念，再加以較為明確但欠缺依據之行政規則，雙管齊下即要求警察人員無時無刻必須承擔義務，卻在事件調查過程中與作成處

分的裁量基礎上，未相對注意其對等之權益，諸如意見陳述之機會，或類似行政程序法上之聽證程序等，著實令教人難以信服，亦難謂妥適。

四、小結

受訪者計有 9 位認為處分過於嚴苛，僅有二人持否定說法，可見警察人員相同違紀行為遭受懲處較重，為多數受訪者之共識，且有認為未依據個案考量懲度，過於粗糙和草率，至於救濟之道則認為於調查該等案件應中立客觀，多予當事人陳述之機會及依據證據，並依一般公務員之懲度為之，並應告知事後申訴救濟之道。

表 4-4 對於基本權保障範圍受重懲改進或救濟空間受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這涉及警察內部的懲處規章，以及懲處決定者的評價，如何救濟或改進，完全在於態度問題。 2. 警察如同一般人，都是血肉之軀，都有一般人的情慾，有權決定懲處的人，不能以過度的道德標準而澈底否決當事人。
P2	有職務上的關聯性，就是做一個抽象一般的規範，但是具體個案再來做判斷，具體事件你可以放寬。
P3	今天是人民當家做主，他們能夠忍受你做大人的、做國家管理者尤其是做警察的人，你遵守的戒律不嚴嗎？
P4	至於在救濟的問題，我是認為任何行為我們要從責任要件來看，到底他是故意還是過失，我們現在都還沒有用故意或過失來作為一個動機的衡量，所以這樣會造成一個不平衡懲處的問題，這部分可能要作思考。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 像現在就反正你一碰到什麼就是一竿子打翻一船人這種作法，可能還是粗糙一些。 2. 我們將來在碰到這個狀況的時候，怎麼樣查得更細緻一點，然後給我們同仁一個心甘情願、心服口服的結果，我想是我們努力的一個方向。
P6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 處分確實是重了一點，應該要隨著現在的普世價值觀念來做修正。 2. 現在的救濟管道多半是向保訓會提出申訴，其實最好的救濟就是在作處分之前能夠給他有一個充分表達意見的機會，而且你機關也應該對做的這個處分要充分說明你的理由，讓他能夠信服。

受訪者	訪談意見
P7	對於說目前是僅能提起訴訟或保訓會提起救濟，我認為在內部的申訴制度沒有辦法獲得救濟的時候呢，也可以朝一般行政給付訴訟，這樣的話對警察基本權比較符合憲法的保障。
P8	<ol style="list-style-type: none"> 1. 處分的額度主要是為了能夠有遏止的作用才會訂得那麼重，如果說減輕或放寬，那當初的目的就沒有用了。 2. 救濟的管道很多，現在保訓會的申訴管道也很多類似的案件，但是被撤銷的也只是在少數，很顯然保訓會對於這個部分還是有他們的基本立場。
P9	<ol style="list-style-type: none"> 1. 還有各級行政機關有那個單位是像我們用很多行政規則來框制我們員警的行為？ 2. 如果說其他機關沒有這樣做的時候，我們警察是不是應該要改變？應該是要改變，你不可能今天拿一個框框限制住，他就沒有思想，沒有慾念。
P10	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最好的方式當然是修正這個不合理的規定，尤其是現在不分青紅皂白大家都是先記過再講，如果有惹事或是報紙寫很難看話再加重到記過二次。 2. 不服的話上面也是跟你說可以申訴，那為什麼不讓被處分的人有機會表達意見，而且也要考慮到當時的情形，現在多半都是站在上面的人的角度做考量，根本不會顧慮到被處分的人的感受。
P11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是覺得上面對這個部分的處分太草率，有些時候單憑通聯紀錄的次數就認定有違反規定，然後不聽當事人的辯解就一律處分還調到偏遠地區，實在很不公平。 2. 在證據調查方面應該要像我們的刑案偵查一樣，凡事講求證據，不能一味的找幾個證人作個筆錄就來定罪。

資料來源：研究者自製。

參、懲處規範是否侵範私領域問題

本項綜合分析子題之題項為：「警察人員發生男女不正常關係（俗稱婚外情），如未假藉職權或脅迫發生，亦未影響他人，且配偶亦不知情，完全與公務無涉，純屬私領域範疇，則警察相關之懲處規範是否對私領域造成侵犯？就特別權力關係及合憲性而言是否有探討空間？」受訪人員之訪談意見經整理摘錄（如表 4-5），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

多數行政高權之受訪者認為，警察人員即使私領域範圍內之個人行為有其自由，惟因具有警察身分之關係，社會及民眾均會直接聯想到整體之警察形象，此時公、私領域之間即產生競合甚或是混淆難以釐清之狀態。而主政者為維護整體警察人員形象及警察機關之聲譽，對於此類事件不得不採取必要之處置，以免造成過度渲染導致負面之影響。

承上所述，警察人員於私領域範圍內所為之個人行為屬個人自由，此為受訪者不爭之事實，然因具警察之身分，其言行舉止動見觀瞻，稍有差池極易使社會大眾不當聯想導致警察形象有負面傷害。是以，內部行為規範之目的即在於使警察人員對於私人行為有一概括之處事標準作為參考，為使全體警察人員皆能按此一規範立身處世，遂訂有懲處標準。

二、涉案員警部分

對於自己感情、婚姻問題既未有任影響或傷害，則逕以內部規範予以重大懲處，即難以令人信服，此為涉案員警受訪者所不爭者。且依警察機關多起案例，除行政懲處外，尚有調整職務、調整服務地區等多重行政處分，對當事人而言等同多重懲處，惟觀諸事後提起救濟之保障事件多遭駁回，審酌其理由，多以機關首長在合理及必要之範圍內，基於內部管理、領導統御及業務運作需要，就公務人員之職務調動，本係機關首長之權限。至是否適任某項特定職務，主管長官除應本專才、專業、適才、適所之旨外，並應就警察人員個人之工作表現、品行操守、學識經驗及能力等各方面考核評量，警察人員如有違反品行操守風紀之虞，警察機關亦得依上開適任用人之旨，予以職務調動。類此調任工作，富高度屬人性，除其具有程序上之瑕疵、對事實認定有違誤、未遵守一般公認價值判斷之標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則等情事外，主管長官對部屬所為職務調整之判斷餘地，應予尊重。

基上所述，單純個人私領域之行為，若對任何人未造成任何傷害，即使相關

利害關係人知情亦未採取相關作為，卻因具有警察人員之身分，一經調查屬實，即依規範除予行政處分外，機關首長尚得以前段所述理由，對其再作調整職務或服務地區之處分，形式上雖非懲處性質，但對當事人而言，其實質上所產生之懲處效果，並不亞於記過或記一大過等行政懲處。

三、專家學者部分

對此部分專家學者之意見呈現「兩極化」，部分受訪者認為此即為私領域之個人行為，理應受到憲法基本人權之保障，況且若行為後所產生之影響未生任何損害，強以管理手段方式介入私生活行為及家庭關係，顯非合理且欠缺正當性。

持反面論者係與行政高權部分見解雷同，以警察人員因「身分」關係，並因「法律賦予強大權力」，且與民眾接觸頻繁，社會大眾有較高之期待與行為審視標準，即使是私領域之生活行為亦為民眾所關切。何況公務員本身即負有社會楷模之責，行為舉止當為民眾表率，其身不正何以能導正社會風氣。有論者以此即為「品位義務」之制度，但是對於規範是否明確以及是否須以法律規定以符合法治國家原則，則是有討論空間的。

四、小結

就受訪者而言有 4 位認為如純屬私德瑕疵與公務無涉，仍應受憲法人權上之保障，亦有 4 位認為雖屬私領域範圍，然限於警察身分，仍應有較高標準，否則難孚眾望，較中立的看法則有 3 位認為公、私難以切割，應依時空背景、個案論定，可見本議題仍屬眾說紛紜，難有定論。

表 4-5 懲處規範是否侵犯私領域受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我認為，要看規章內容是否有足夠的彈性。婚外情在刑法上可能成立的是通姦罪，這是告訴乃論之罪，被害人可能提告後撤回，也可能根本不告訴，懲處的輕重，可以適度的相應「訴訟上的發展」。 2. 這種訴訟上的發展，與當事人的事後態度有關，與危機處理能力、涉入婚外情的程度深淺都有關。

受訪者	訪談意見
P2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我們都認為這個是一個比較強制性的規範，也有道德的成分在，那這個一般警察應該是跟民眾比較有密切的，而且他身為一個執法者，你自己的所做所為，如果沒有一個比較高的道德標準，難服眾望。 2. 所以，這裡只是做你生活規範的一部分，這個規範也是符合法律的要求，平常你為人民媵姆還是怎麼樣，你在這個方面的要求，當然比較高。
P3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 你個人人格會牽涉到家庭的問題，你家庭的問題也會牽涉到社會安定秩序的問題，和公共利益的問題。 2. 像我們現在犯罪的統計數據，很大部分都是來自單親家庭，你看這些到最後責任都丟給社會去承擔的，很多都是從單親家庭出來的，你父母親就不正常，小孩子任由放牛吃草，搞到最後都是社會要承擔的。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 所以說這是純屬我個人的感情問題，沒有傷害到任何人，我是兩情相悅，也是個人的生活自由的選擇，這樣子可能就變成是純私德的問題，我們只能說他的私德有缺憾。 2. 你看如果是滿二十歲的人，在彼此交往或是發生關係，並沒有法律可以處罰他，他為自己的行為負責，他只能算是私德上有瑕疵而已。 3. 這部分如果說他侵犯私德以後，發生了糾紛，產生了不良觀感，這可能要有一個規範在那。如果完全沒有發生糾紛，而且是兩個人私生活的範圍的話，我想這是他個人的選擇，應該不會造成說影響到工作，除非他是在工作範圍內。 4. 所以，這個部分是合乎憲法上基本人權的保障，還是有空間可以討論。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這裡面其實公和私，我個人的看法還是很難切割的非常清楚，這個是最大的問題所在。 2. 這裡面其實還有一個相當程度的模糊空間。那何況到這些地方去的話，多半都是有三五好友，那這樣到底他的身分背景，他是有目的，真的是很難再做切割。 3. 將來會變成說，我們在處分上會變成說每一個都是不同的個案，會有不同的結果。
P6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這個部分雖然是屬於個人私領域的行為沒錯，但是外界對於我們警察私下的行為舉止也是注意的重點，因為你身分的關係會去聯想到說整體的警察形象，這就很難說完全和公務沒有關係了。

受訪者	訪談意見
	2. 至於說懲處的部分，我是覺得說這種情況是可以做為對他作出處分的一個參考。
P7	1. 這就是早期包括目前的婚外情，我們訂的時間點倒是可以去探討，什麼時候律定？當時時空背景是怎麼樣？ 2. 對於警察人員的處分，是不是可以、要不要隨著國家政策跟刑罰上的除罪化一併來探討。 3. 然後來配合國家將之除罪化以後，老百姓國民對於這個部分的認知程度？也許衛道人士會認為說這個是大大不可，那也有一些人認為說配合時代環境。
P8	1. 警察人員對外就是代表整個警察的形象，只要讓人家知道你的身分，你的一言一行人家都會注意，這不是你可以說因你個人的自由，想怎麼樣就怎麼樣，還是要有一定程度的約束。 2. 之所以會有處分，除了警惕他以外，最主要的還是要有一個殺雞儆猴的效果。
P9	1. 對於你說這個男女不正常關係是純粹私人的。 2. 在七、八〇年代的時候，法官的體制內部有形成一個共識，對於男女的婚外情或是通姦的部分，在刑事責任的問題，朝一個易科罰金就去處理就好了。 3. 我們還有其他技術性的措施可以去管理他，你像平時考核、年終考績嘛！包括你有違反到刑事法令的話，移送到公懲會去，你如果公懲會沒有法解決，還有監察院啊，可以糾舉和糾正都來。
P10	1. 如果是這樣的話，對任何人都沒有什麼影響，為什麼還要處分呢？ 2. 每個人的家庭婚姻狀況都不一樣，如果夫妻之間感情出現問題，那你用這個處分強迫他還是必須和原來的老婆在一起，或是者讓另一半知道了而導致離婚，那不是造成另一種傷害嗎？
P11	1. 這的確非常不合理，有婚外情的那麼多，那些官員和有錢的企業人士，都有婚外情，但是他們連一點責難都沒有，我們警察反而要被記大過，甚至調到偏遠地方去。 2. 在人權方面，憲法在保障警察的人權，應該與一般民眾相同 1 行政處罰有膨脹之嫌，甚至有些已有刑法的規定，違法即移送法辦，不需要再另外訂

受訪者	訪談意見
	<p>一個規範。</p> <p>3. 這個處分應該是針對那些有問題的，或者是有妨礙到公事或有衍生其他事情的，再去做處分才比較合理！</p>

資料來源：研究者自製。

肆、懲處規範得否基於人權考量酌予放寬

本項綜合分析子題之題綱為：「不介入私領域為進步國家之象徵，根據分析警察人員涉足不正當場所及男女不正常交往，不分情節一律懲處確有侵犯私領域之疑義，基於人權、適憲考量，相關法令限制、懲處規定是否應予廢除或有條件放寬？如有條件放寬，應如何放寬？」受訪人員之訪談意見經整理摘錄（如表 4-6），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

針對涉入私領域行為之規範，是否廢除或放寬部分，行政高權之受訪者均持「保留態度」，較為開放者亦認為應有條件逐步放寬，而放寬規範應配合時代潮流趨勢及社會觀感之接受度，或是將屬於行政規則性質之規範條文，提升至法律位階之層次，以符合法律保留原則。更有受訪者建議以「職等」及「行為類型」等作為更精細之界定標準，訂定不同層次之懲處。

依前段論述，以行政高權者之角度，顯然認為此類行為之懲處，應該按其「職位高低」及「行為後果」之類型作明確之區分。易言之，即不同職位或不同職等，所應遵守之道德行為規範應有層次上之區別。引申其義，即職務列等愈高抑或掌管權限愈大者，自應有較為嚴謹之道德行為標準約束。

此外，於訪談過程中受訪者對此一問題均持保留態度，足認目前規範對警察機關而言係必要之惡，依受訪者位居警察機關重要決策者之角色，對於維護警察聲譽及機關形象顯然列為重要之責任，與警察人員個人基本權利之保障兩相權衡之下，前者應為首要之考量。

二、涉案員警部分

涉案員警之受訪者一致地認同目前的懲處規範應該予以廢除或放寬，而其理由除以懲處規範之不合理外，另目前已有諸多法令如「公務人員考績法」及「警察人員獎懲標準」的規定予以規範，現行警察機關之內部規範對其而言，只是警察機關為擴張管理權限或將現行考績處分以外，諸如調整職務或調整服務地區之行政處分予以合理化之作爲。

此外，對於放寬之方式，有受訪者建議應配合社會潮流趨勢，以及參考或採納基層員警之意見。簡言之，即時下時興之「參與式決策」方式，決策之制定應放棄以往從上而下或菁英決策之模式，而採由下而上並採納多元意見之決策模式，參考多層面不同之意見予以通盤改量，一來可提高決策之接受度，俾便日後推行時能爲廣大組織成員所接受，二來亦較接近時下主流意見，三來貫徹民主國家尊重不同意見之趨勢，四來體現「民眾觀感」的新檢驗標準。

三、專家學者部分

至於專家學者之訪談意見，多數亦贊成有條件放寬之方式，惟因爲公務員身分上與一般社會大眾有別，復以民眾對公務員或警察人員有較高之行爲期待，對於廢除現行懲處規範未予支持。

部分受訪者認爲應加強警察人員自身道德觀念之內化，以內控方式取代外在法令限制之外控手段，則有無懲處規範約束對其而言已無太大效益。然警察人員自身內控能力欠缺，或是道德觀念未隨之提升，則以法令限制之外控方式仍有其效益及存在意義。

此外，在放寬懲處規定部分應有輕重之分，較明確者有建議如前所述予以類型化，就具體個案審酌一切情狀予以適當懲處。另外尚須參酌社會觀念之支持與民眾對警察人員行爲規範之期許，一併考量配合方屬妥適。

四、小結

受訪者中有 7 位持肯定態度，認有侵犯私領域之疑慮，且均主張應有條件放寬，另有 4 位持否定看法，惟較有共識者爲應以個案性質加以放寬，但應附加條

件。

表 4-6 法令限制及懲處規定應否廢除或放寬受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none">1. 我認爲，警察人員涉入不正當場所，或不正常男女交往，基於前述（一）基本權限制的理由，是可以懲處的。2. 至於懲處要分別情節的輕重。所謂輕重，應當考慮訴訟上的發展。
P2	<ol style="list-style-type: none">1. 如果認爲人權已經進步到不用和職務有關，也就是警察不要用高道德標準來審查的話，那是可以的。2. 我之前的看法是說，要分成內勤和外勤，因爲有一些職務他比較接近民眾，你要接近民眾的話你要先了解你的權利範圍，內勤就看有沒有必要規範。3. 你要有一個標準，然後從個案來認定，但是你原則上要畫一個標準，你就是不要全部規範，但原則上要畫一個標準。至於其他的部分，就是用事件的性質來做規範。
P3	<ol style="list-style-type: none">1. 至於放寬或廢除這個涉足不正當場所的規定，會造成你們與黑道、白道混淆的困擾，這就是一種矛盾的現象，現在人民的要求是要黑白分明。2. 現在時機還沒到這種地步，台灣現在的狀況沒有那麼亂，不是說完全沒有辦法規範。
P4	<ol style="list-style-type: none">1. 很多國家的法令都是這樣，只要你有同居的事實，財產是可以互相分享的。不分情節一律懲處的確有侵犯隱私權的問題。2. 至於說法令懲處要不要放寬，我是認爲說要做合理的調整和修正，要能夠因應這個時代背景，不要用以前農業社會的方式，那種道德標準，而且道德標準畢竟不是法律，如果是法律的話，只要是法定的要件符合，我們可以處罰他。3. 如果只是道德的層次，那由他道德的良知來做評核，不要用法律來介入，因爲你用法律的介入，因爲你用法律介入，對他個人的私生活會影響到他的自由。
P5	<ol style="list-style-type: none">1. 因爲我們警察的工作和民眾的接觸太頻繁，所以很多都會牽涉到公事部分的問題，那牽涉到公事部分就很難釐清了，很難界定。2. 如果這個是完全純粹百分之百都是私領域，我認爲要給予尊重。

受訪者	訪談意見
	3. 私領域的行為雖然說是自己的自由，但是因為身分的關係，所以還是要被內部的規範限制。
P6	1. 我認為的確有商討的空間，而且我傾向有條件的放寬，我是主張依法行政，法律有規範的來做為追究相關責任的依據比較適宜。 2. 所謂「依法行政」，進一步的說法，就是道德無法約束的，可以法律來規範，違法者不被允許，否則即應允許。
P7	1. 這個部分，就是目前我們依據端正警察風紀實施要點，提升至法規命令。 2. 這部分如何界定？如何那個？應該是也要分職等啦。比如說是像酒駕一樣，你超過多少是怎麼處分？超過多少是怎麼處分？ 3. 因為你職務上用一個職務關係來發生了這些婚外情部分的處分，應該是加重。
P8	當然可以就個案考量，但有時候很難去證明，至於是不是可以減輕？應視個案來減輕或加重。
P9	1. 這些你都應該隨著社會的觀念、觀念的改變，警察內部的這些相關規定也要配合來做改變、做修正。 2. 如果法規沒明確性，以主官的裁量權去做處理，我是覺得比較擴權。
P10	我是覺得應該修正，因為我們的警察人員獎懲標準裡面就已經訂有很多處罰的額度和標準了，用這個來作處罰就已經夠重了，沒有必要再訂一個規定出來，除了獎懲標準裡面的處分以外，另外還加上可以調整職務或是調地的方式，等於上面自己訂一個規定來擴張他的權限，或者是說合理化的他這個行為。
P11	1. 我覺得上面不太可能會廢除，畢竟要管的人那麼多。但是如果可以放寬的話應該是可行的，現會社會觀念這麼開放，那些處分又那重非常不合理，是該好好檢討來放寬。 2. 要怎麼放寬我是建議要多聽聽基層同仁的意見，以前上面的規定都是自己在做，完全沒有問過基層的意見，也沒有考慮到底可不可行，基層有沒有反彈，上面高興怎麼訂就怎麼訂，教基層如何接受？

資料來源：研究者自製。

伍、個人私德與公務倫理混淆是否侵範私領域問題

本項綜合分析子題之題綱為：「在隱私權遭受重視的今日，警察相關法規仍對

警察人員「期之如聖賢」且做諸多嚴於一般公務人員之限制，則如此將個人私德之要求無限上綱規範於行政（公務）倫理之中，致個人私德與公務倫理混淆，是否侵犯了私領域？」受訪人員之訪談意見經整理摘錄（如表 4-7），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

多數行政高權受訪者之意見認為個人私德應與公務倫理之規範作一明確之劃分，舉凡牽涉或影響公共事務之層面者，可考量納入規範之中，至於個人私德或行為，與公共事務無涉者仍應予尊重，干預愈少愈好，甚至認為行政機關制定內部行政規則來管理私德，且以重懲處分，亦違背處分應從嚴具體認定之要求，惟此一論述亦有少數等反對論者。

反對論者係以公務倫理之規範乃承襲我國固有傳統士大夫品德操守之準則，自古以來力行不墜之高尙品操，迄今仍為社會大眾所認知且支持之標準，本當奉為圭臬，何以為了因應外國開放風氣之思潮及社會觀念之變遷，驟然揚棄優良之傳統及深植民心之良善品德標準。

二、涉案員警部分

對於公務倫理概念之認知，涉案員警之受訪者仍停留在廉能誠實之規範，且亦為其所能接受之規範內容，惟實務上公務倫理規範之範圍及內涵並未侷限於此，顯然警察機關對此範疇仍應對警察人員加強說明及教育，俾使警察人員正確瞭解「公務倫理之內涵及規範」之範圍。

此處所不爭者，仍在於對個人私德之涉入干預程度過深且過於廣泛，除對警察人員日常生活產生影響外，亦對於工作無形中產生干涉。況且警察負責犯罪偵查及社會治安調查，對社會各階層均多所接觸，販夫走卒乃至三教九流之輩均得作為遂行工作之資訊來源，對其生活作息及活動場域未作瞭解及探索，何以能圓滿達成工作要求，此為多數所持理由。

三、專家學者部分

對於個人私德納入公務倫理規範之內涵，專家學者們均持肯定立場，若基於人權考量，得對於規範之具體內容作層次上之區分，且建議以法律之形式作律定，以符法律保留原則及保障人權之意旨。

較為嚴謹者，認為公務倫理之規範亦得作為是否有偏差行為之檢視標準，先期予以重視、事先防制勝過事後之補救及處置。而以警察人員具有強大權限，對民眾之影響深遠及廣大，為避免濫權侵害民眾權益，規範之標準自應較一般公務人員為高，且此類行為時下仍為社會大眾所不許。

基於專家學者之意見，足認對於警察人員仍存有某種程度之「不信任感」，推測其因，本研究認為可能為警察人員管轄事務之廣泛，對於「干涉取締之權限」確實影響民眾過於深遠，佐以時下警察人員服務品質及態度，憑心而論，確實仍有少數亟需加以教育提升，以致於無法全然取得社會大眾之充分信任。

四、小結

受訪者有 6 位認為私德與公務倫理不可混淆，否則即對私領域有所侵犯，另有 4 位持反對立場，認為公務倫理本應為公務員之行為規範，且警察權力過大亦應約束。

表 4-7 個人私德與公務倫理混淆是否侵犯私領域受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 警察人員涉入不正當場所或不正常男女交往，不全然是私德問題，因為可能發生其他法律上的關係。所以，懲處的規定不能認為是侵犯私領域。 2. 婚外情比起涉入不正當場所可能要重大一些，因為婚外情至少有刑法上的關係。 3. 表面看，民事責任比起刑事責任輕微，但是這個民事責任可能拖垮當事人的經濟狀況，後續的打擊不比刑事上的處罰輕。所以，依照社會觀感，依照整體的法律規範，婚外情依然是與法律秩序敵對的行為。
P2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如果照你這麼講，最好是把它規範在法律的層面，但是沒有規範還是可以。就是說我們認為道德的標準在那裡？ 2. 我是因為私領域這個部分，因為警察的權力太大了，他要濫用也可以，他

受訪者	訪談意見
	要隨時跟老百姓講什麼，老百姓也不敢跟他反駁，也不會講，很容易逾越那個界限。
P3	如果說涉足不正當場所，你們就應該要始注意他的行為，他的習性，和黑道有沒有掛勾？還是說去收保護費，和單純只是幾個朋友去那邊喝酒、唱唱歌的情形，應該要做個分類，把偶一為之的，還可以說從輕發落，但如果是變成一種習性問題的，沒做處理可能久而久之就變成收保護費的了。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 警察也是人，也是社會群體的一分子，他只不過是在執行公務的時候，因為是公務員，在道德標準上比人家高一點而已。 2. 我們還是要從人性的角度，讓他能享受平常人性的同等待遇。 3. 不是每個人都是聖人，他只要做到一個平常人很正常的生活和自由範圍裡面，能夠依法行政就夠了，在這種條件上並不用要求太高。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾對警察的期待除了一定要依法行政以外，你的言行舉止也會是民眾檢視的重點。 2. 像以前古時候百姓對於士大夫的行為舉止，無形中也是有一定程度不同於凡人的期待標準一樣。
P6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現在的公務倫理比較偏向於廉能的規範，即使品操也是最多提到要誠實清廉等等，較少討論到感情或是婚姻生活的部分。 2. 我是認為公務倫理的規範，應該是要針對處理公務事務上訂出一個行為準則，比如說熱忱服務、平等對待、善用行政資源這些，對於個人私德的部分，像是交往、婚姻狀況這些，應該干預愈少愈好。
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於個人私德如果沒有違反公共事務，以行政機關制定內部行政規則來管理私德，且以重懲處分，也違背對於人民之處分應從嚴具體認定的原則。 2. 如果說尤其是一個離婚的男警跟一個離婚的女警，也應該由他們自由發展，大概這個部分我們是比較沒有區分。
P8	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公務倫理就是拿來作為我們公務人員的一個行為準則規範，從古代的士大夫就有一定的操守品德要求，這個部分就有包括個人的私德在裡面。 2. 在其他國家或許對個人的私人行為沒有做太多的干涉，但是在我們國家是從以前的傳統就承襲下來的，突然之間就說要放棄以前的傳統一下子做這麼大的開放，我是覺得有點唐突。
P9	從這個性工作延伸到我們內部規則訂的這個男女不正常關係，這個問題包括講

受訪者	訪談意見
	白一點，他們的先生或是太太沒在管的時候，你在管這個幹什麼？
P10	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是覺得對我們警察要求的標準太高了，畢竟我們和一般人一樣，生活模式也差不多，而且外在的誘惑那麼多，連一些長官都會受不了而犯錯，更何況是我們基層的同仁。 2. 我覺得公務倫理要求公務員要廉潔誠實是應該的，但是干涉我日常生活的私人行為，甚至管到我的感情生活，確實是有點超過。
P11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我們警察平常的工作要求很多，績效壓力很重，休息時間又不多，偶爾和朋友聊天喝酒舒解一下壓力，但是上級長官連這個都要管。 2. 有的時候朋友的邀請很難拒絕，現在是只要進到這種地方就要處分，連去和朋友打個招呼都不行，那誰想和你做朋友？偏偏有一些情報是要靠人脈才有辦法，上面要求的績效那麼多，光靠我們自己是沒有辦法完成上面交待的任務。 3. 不要把警察當做聖人，人都有可能犯錯，警察的內規要求往往過高，太強烈了！

資料來源：研究者自製。

陸、綜合結論

關於警察人員之基本權利，受訪者均認同應與一般民眾享有相同之保障，以符合憲法所定基本權利保障制度之意旨。而對於警察機關內部規範對此二類行為之重懲，也認為是對警察人員個人私領域行為之限制，而如此二類行為純與公共事務無關，警職人員之受訪者及部分非警職人員之受訪者則認為，已有侵害個人自由權及隱私權所保障之界限。

而部分受訪者認為懲處規範之存在，除了歷史制度上之傳承以外，主要是因警察人員具有公務員身分，代表國家執行公權力，且對於民眾的影響較一般公務員既深且大，為防止恣意濫權，對於警察人員之行為標準，應有一定之規範標準予以約束。

第二節 現行懲處規範問題

此一部分，主要係針對現行懲處規範之妥當性，如配合社會趨勢或通姦除罪化之議題，通盤考量後作一適當修正，有關於修正之內容及幅度等等，亦同前節所述再予區分四項子題說明如後。

壹、減輕或免予處分是否能為社會接受

此部分第一項子題之題綱為：「依據『公務員服務法』第五條之規定，公務員應有保持品位之義務，尤其警察長期以來多以強制、指導、取締等為執行手段，基於「己身不正，孰以正人」觀念，每樹立極高的自我控制標準，相對的社會大眾也對警察「期之如聖賢」，因此，若將此非因公出入不正當場所及男女不正常交往僅有關私領域行為而不涉及公共事務者，改以減輕處分或免予處分，是否能為社會接受，或予人變相縱容鼓勵之感？」而受訪人員之訪談意見經整理摘錄（如表 4-8），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

此一部分行政高權之受訪者明顯偏於「保守」，均認為廢除懲處規範無法獲得社會支持，但減輕處分卻是可以考量及討論的方向。概因社會大眾對於警察人員的行為舉止仍有較高之期待，且基於「己身不正，何以正人」之觀念，警察人員日常即經常性的對於八大行業實施臨檢查察，而自己卻也涉足此類場所風花雪月，此即易造成矛盾及角色上之混淆。

從另一個角度來看，行政高權者應位居高位及擔負機關重責大任，對於社會輿論及民眾關注之焦點甚為重視，況且時下民主意識高漲，以及強調服務導向的施政理念，民眾所期待許之，民眾所不期待除之的施政方向，在未獲得一定程度的支持驟然廢除懲處規範，顯有斟酌餘地。

另有受訪者提出，假使廢除後，相關之因應或配套措施是否完備，警察人員之道德觀念是否足以自我約束，內在自我之控制力是否足以抵禦規範廢止後社會上的諸多誘惑，亦為值得思考的動點。

二、涉案員警部分

對於社會大眾是否能夠支持廢除或減輕懲處之規範，涉案員警之受訪者均以舉證反例之方式，以強化自身行為之合理性及正當性。對於社會觀感並未作正面回應，此一現象亦可看出社會觀感及民眾支持程度，並未構成其產生此類行為之約束。簡言之，即使社會觀感不佳，民眾的譴責或批評，對於此類行為之發生並無發揮約束力量。

從反面角度觀察，縱然社會觀感及民眾譴責並未有約束力或造成此類行為之阻力，然而從受訪者未對之作正面回應或解釋，而採舉證其他案例未受約束及譴責作為防禦之作法，並強調及受處分之傷害及委屈，亦足見其內心體認此類行為於社會通念確實仍未允許，而採取低調回應方式合理化其行為。惟其中有差異者，在於婚外情之涉案員警，對於事件公開後個人隱私遭揭露之感受程度較行政處分來得深刻，其在乎者並非行政懲處之程度，而係警察機關於調查過程中之強力介入，及將其隱私公然揭諸於世之傷害。

基於上述，即便廢止懲處之規範或減輕處分，亦不至於造成警察人員公然實施此類行為，或使之浮現檯面，畢竟其亦能體認社會現實及世俗道德觀仍視此為不名譽之行為，雖不能發揮遏阻之功效，但無形中亦能壓迫其低調行事。惟就婚外情事件而言，調查程序中過度介入之方式對於警察人員私領域範疇以造成侵害，即便尚未作成行政處分，而對於當事人已產生實質上處分之效果，甚或逾越之後行政處分之感受程度。

三、專家學者部分

受訪者對於此一題綱之見解較為分歧，較為嚴謹者認為時下對於公務人員操守問題普遍仍傾向較高之道德標準，如予廢止必然未見容於社會大眾。持中立觀點者認為應配合社會觀感及民眾觀念開放程度作適當修正，而非先予廢止或修正後再行設法取得社會大眾支持。

較開放者之見解為，既屬於個人道德上之瑕疵，其無人主張其行為影響其他

人之權益。易言之，即未侵害其他人或產生影響，除自身之道德良知外，何須對其他人負責？而又該如何負責？惟持此說者仍僅支持視情形修正規範，並得予減輕處分，而未支持廢除之說。

就訪談意見之整理，足認受訪者之見解，雖純係私德上之不名譽行為，惟仍難見容於社會，若不予以懲處，仍應有相當程度之抗衡機制，使之體認此類行為仍非正當，並避免再有擴張之趨勢，此一部分之見解與前述行政高權之顧慮應為相符。

四、小結

受訪者有 6 人認為減輕處分可以為社會接受，另有 5 人則認為人民不會接受仍應予以懲處，可證此問題尚不易有所定論。

表 4-8 減輕或免予處分能否為社會接受或有變相縱容受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 對於警察人員的婚外情減輕處罰是可以接受的，但前提必須是，當事人事後態度良好，訴訟上也往傷害性比較小的方向發展，對於警察整體形象的傷害沒有關連性。 至於完全不懲處，恐怕難以被社會接受。即使婚外情有關於通姦罪被除罪化，婚外情依然是與法律秩序敵對的行為。
P2	<ol style="list-style-type: none"> 通姦除罪化以後如果還是要處分，那就要考量啦！ 但是也不會有問題，因為我在德國也有看到，也沒有通姦罪但是他們對男女不正常交往的情形，警察這個職業還是有規範，但是如果通姦罪也除罪了，這個方面就要作個思考。
P3	<ol style="list-style-type: none"> 今天是人民當家做主，他們能夠忍受你做大人的、做國家管理者尤其是做警察的人，你遵守的戒律不嚴，你可以說像你講的這樣，對人民來說能不能接受，這是一個大問題。 最主要的是台灣人民能不能夠接受？你管理我的人自己可以這樣和完全沒有權力的人等同視之，不要說和人民，就說和公務員一樣就好，可能這是一個要思考的問題。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 公務員服務法第五條應有保持品位的部分，尤其是這個第五條，幾乎都是

受訪者	訪談意見
	<p>違反第五條。</p> <p>2. 如果說你有同居的事實，就是行為不檢，影響警譽，情節重大，而「情節重大」是對誰情節重大？一定是有受害者或第三者才構成情節重大，但這種它沒有，它是雙方道德上的犯罪，……，那竟然沒有人告，我為什麼會有情節重大？</p> <p>3. 這個推論推得太快，跳躍式的推論，會造成在適用法律比例原則上太過於牽強，在這種情形之下是值得作一番深思的，要配合整個社會的環境在改變，人性的觀點和社會的條件。</p>
P5	<p>1. 民眾對公職人員、對執法人員的要求，他的程度也必須把這個變數加進去，加進去之後才有所謂的這個重或是不重，我覺得這個會因時代背景，因某一個階段的不同會有調整。</p> <p>2. 和一般公務員比較軍人、老師，我們還是比較嚴一點，重一點。</p>
P6	<p>1. 喝花酒這個行為如果是一般社會人士可能大家見怪不怪了，但是對於公務人員來講，還是很難能夠讓社會大眾接受，畢竟你掌有公權力，即使你講說我沒有利用任何職權或關係，人家也很難相信，這是人性。</p> <p>2. 婚外情更不用說了，現在我們的社會還沒有開放到那種程度，像最近那些影視明星被爆料有婚外情後，那個不是公開道歉的，從這個就可以看得出來婚外情還是不被允許的。</p>
P7	<p>1. 要區分說是在自己轄區而且自己的權責領域裡面，管轄得到的，那你去當然是在喝花酒，也許大家都跑到外縣市去，但是如果說，應該是接受邀宴或是跟業者接受邀宴，應該處分不同。</p> <p>2. 我認為說這個部分也是應該律定更細一點，就是說分段式的影響部分來衡量。</p> <p>3. 如果說涉足不正當場所免於處分，我認為說是可以減輕處分，說不處分不可能。因為剛講過你本身的工作特殊，所以還是要比公務人員重一點，比目前輕一點。</p>
P8	<p>一般公務人員和這些相關業者的利害關係，按照接觸的機會不如警察。所以，不可以用相同的標準來加以規範。特別個案，特別考量，要視個案態樣來做妥適的處理，但如果是具體化或條文化，將有可能造成反宣示作用而產生誤解。</p>
P9	<p>重點是廢除了以後，那怎麼去管理這些部分？很多行為都是有法的規範去處</p>

受訪者	訪談意見
	理，不是說我今天把這個規定廢除掉就沒有規則了。
P10	以我本人為例，事情剛發生時非常恐慌，不敢面對大家，因為公開懲處、調查後，由點到面大家都知道了，那種感覺其實比懲處更痛苦。
P11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 去那種地方喝酒的不是只有警察而已，有些民意代表、醫生或是老師喝的比我們還兇，還有一些阿兵哥一放假也都是一群人往那種地方衝，那為什麼他們就沒事。 2. 如果說我今天是自己的時間，花自己的錢，也沒有利用我的身分和我的職權，甚至沒有人知道我是警察，只是不小心臨時被查到了就要處分，說真的很冤枉。 3. 今天到那種地方如果是惹事生非，這個追究責任我可以接受，但是只是幾個好朋友喝酒聊天，人家服務生來倒酒服務，我也沒有什麼不良的舉動，跟那個惹事的有很大的差別，這樣也要處分實在很難教人接受。

資料來源：研究者自製。

貳、廢除懲處規定可否減少風紀案件及免除異樣眼光

此節第二項子題之題綱為：「據統計近五年（民國 93 年至 97 年）警察人員男女不正常交往之違紀案件急遽增加，已居警察人員違法、違紀案件之首位，兼以「通姦除罪化」近期可能立法修正，此一懲處規定勢必引起更大爭議，如隨之廢除此懲處規定，是否除立可使警察風紀案件大幅減少外，亦可免除社會輿論以異樣眼光或超高標準要求警察？」關於受訪人員之訪談意見經整理摘錄（如表 4-9），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

對於廢除懲處規定是否會使警察風紀案件大幅減少的問題，行政高權之受訪者明顯傾向於保守，一來因懲處規定廢止後不代表此類行為之頻率會降低，而偏偏此類行為被檢者之比例偏高，一經檢舉即須調查並予處置，通常只要查有涉及不法或「行為不檢」，結果自然遭受處分，而歸於違紀案件。

至於改變社會輿論及民眾對警察人員超高標準的期待，亦顯有困難之處。因

社會輿論與民眾期待並非單靠廢除行政規範即可改變，仍須以其他方式建立溝通管道，加強對警察人員之信賴及支持始能克盡其功。

二、涉案員警部分

關於此議題，有受訪者提出警察機關組織文化中，黑函檢舉攻擊之事件，以及警政署雷厲風行之靖紀專案，是導致近年來此類行為違紀案件統計數據增多之主因。蓋因此類行為多數當事者均行事低調不欲人知，而為人查覺者多屬檢舉喝花酒或服務機關根據風聞而主動調查警察人員有無婚外情之事件。

而此類行為並未能影響其工作、能力或態度有所偏差，據以列入風紀案件有欠妥當之說法，但均未能提出是否能降低警察人員風紀案件之可能性，以及能否改變社會輿論之看法。至於社會輿論及媒體報導，有受訪者提出係依循警察機關介入之強度而定，因警察機關自身將此類行為視為重大之事件，媒體及民眾自然隨之關注，介入愈深愈易引起關注，媒體方有題材炒作。

此外，經由訪談得知，距離並非影響警察人員婚外情之主要因素，依受訪者之意見，應屬工作時間太長為主要原因。而據此推論，即便同時作成調整職務抑或調整服務地區之處分，對當事人而言已無太大助益。

三、專家學者部分

對於廢除懲處規定能否使警察風紀案件大幅減少，及免除社會輿論之異樣眼光或對警察超高標準要求之期待，受訪者提出兩者之間並無必然相關性的看法，蓋因通姦除罪化之議題係屬立法政策之考量，與警察人員之內部規範並無相當程度之牽連。

再者，除罪化不代表社會接受此一行為之合理正當性，僅純屬人性尊嚴上之考量，而非社會道德觀念對於性自由的開放。加以其對警察人員行為規範高度標準即抱持肯定之立場，對於社會輿論的改變和民眾期待標準之放寬，仍持保留之看法。

四、小結

受訪者有 8 人持否定之態度，認為會發生者仍會發生，與廢除相關規定無必然性，易言之，廢除規定與違紀行為兩者之間並無相關，此為多數人之共識。

表 4-9 廢除懲處規定可否降低警察風紀案件受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 即使通姦除罪化，也不表示警察人員發生婚外情並無警察風紀的問題。 2. 通姦除罪化，只能表示社會態度對於婚外情比較寬容一些，但還不是完全的諒解。發生婚外情，對於被害的當事人而言，依然是「不法的侵害」。
P2	<p>我是覺得一般員警是比較沒有辦法遵守應有尊重人權的這個觀念，如果你這方面在給他開放，我看也不妥，我是認為警員的素質沒有那麼高。</p>
P3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這個全世界各國都不一樣，不能說這種通姦是不是有犯罪的問題，比較起來，我們台灣對這方面來說是比較保守，而且是比中國大陸更加保守，我是覺得保守不是壞事。 2. 但是我們的社會，主要就是我們的人倫體制有比較特殊的地方，全世界應該說我們台灣算是最保守的，但是保守沒有錯啊！保守有它的好處，血統的純正不混淆，比較不會無法追本溯源。 3. 大法官解釋針對這個問題，也不敢除罪化，認為是立法機關應該處理的問題。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 立法修正通姦除罪化是屬於一個立法政策考量，也是反應社會事實，這是屬於一個政策考量。 2. 問題不是在要你為通姦負責，而是在賠償，這就是屬於侵權行為的問題。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我覺得這個會因時代背景，因某一個階段的不同會有調整。但大原則基本上不會差得太多，但是在這個懲度上面，多少會有一個不同。 2. 不太可能廢掉以後，因為案件變少了，社會大眾就會對我們警察馬上改觀，畢竟這種行為現在還是不被社會大眾所接受的。
P6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這可能只是項目上的減少，件數卻未必會減少很多，因為如果有產生不良後果，我們仍然還是可以用考績法和警察人員的獎懲標準來處分他，這樣就變原本是列在這個項目下的，移到另外一個項目底下而已。 2. 至於會不會影響社會輿論的異樣眼光或對我們警察的超高標準，這個可能就見仁見智了，我是認為說你今天廢掉這個規定，就能夠改變社會輿論或是民眾看待我們警察的標準，這是有點難度。

受訪者	訪談意見
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 短期內要達到這個部分有困難，就是三五年後，可能這個部分才有辦法。 2. 警察機關決策的單位，也可能要因應這個如果說立法修正除罪化以後，也應該要來修正這個標準。那回歸到因為新訂的公務人員廉政倫理規範，結合警察人員獎懲標準的修正，同時公務人員另外有公務員懲戒法，已經有約束的效果，有一些警察沒有辦法的也可以約束。
P8	<ol style="list-style-type: none"> 1. 老實說我們現在查這種案子，喝花酒的幾乎都是人家檢舉的，婚外情幾乎都是自檢的，那這幾年有可能是因為靖紀專案的關係，數據比較多一點，但是如果你廢掉以後，人家檢舉你還是要查，還是要做處置啊！ 2. 即使通姦除罪化，但他的先生或是她的太太，也是可以提出妨害家庭告訴，也是一樣要處分啊！而且沒有人會支持說婚外情的行為是對的，即使你不處罰他，社會的輿論也不可能一下子就原諒他。
P9	<p>我倒是覺得社會輿論會不會改變這種負面的看法才是重點，不太可能說你廢掉這個規定，就能夠改變社會大眾對這種行為的看法。</p>
P10	<ol style="list-style-type: none"> 1. 至於媒體輿論往往跟著公家介入之強度來報導，報導多嚴重或輕微及民眾的接受度也在那裡，因此公家機關之調查和懲處強度應有所調整。 2. 警察工作易造成婚外情，以前我家住玉里，人在高雄服務，覺得距離遠不易照顧家庭，後來調回花蓮，每天上班時間長，自然很少回家，感覺距離一樣遙遠。
P11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這個可能和我們的組織文化有關，如果說同事之間平常相處不愉快的話，一旦被人家知道了，就會檢舉來檢舉去，不然照理來說這種事情大家都很低調，怎麼可能會有人知道。 2. 我是認為如果廢掉的話，多少能夠降低我們警察黑函檢舉的情形，因為他可能找不到可以檢舉的理由，大家也就不提心掉膽說誰會檢舉我，互相猜來猜去。

資料來源：研究者自製。

參、通姦除罪化後仍予重懲是否合宜

至於第三項子題之訪談題綱為：「觀諸德、日等國甚至中共都無通姦罪，設若「通姦除罪化」立法通過後，警察人員相關懲處規定仍對婚外情予以重懲究責是否合宜？如否應如何修改？」依據受訪人員訪談意旨摘錄重點內容予以整理（如

表 4-10)，並綜合分析如下：

一、行政高權部分

受訪者均一致認為即使通姦除罪化後，對於警察人員婚外情之行爲仍應予懲處，惟懲處之額度即有討論之空間。以行爲之後果、影響層面之角度作考量，蓋因通姦除罪化後，僅屬刑事責任部分無須承擔，惟按現行「刑懲併行」制度，公務員仍有行政責任之問題。

依據前段所述之行政責任，乃以公務員服務法所定之「品位義務」及警察人員獎懲標準內對於「行爲不檢，影響警譽」之規範爲基礎，仍構成追究行政責任之要件，足認即使廢止現行對於此類行爲之懲處規範，仍有其他法令得以究責，惟在懲處額度上得作適當之處置。

二、涉案員警部分

此問題對於涉案員警之受訪者而言立場一致，均認為已無刑事責任，且未有任何不良影響，現行記一大過之懲處確實過重。對其既認記一大過已屬過重之懲處，更遑論部分案例中尚有調整職務或調整服務地區之行政處分，也難怪對於婚外情懲處規範之反彈聲浪不絕於耳，公務人員保障暨培訓委員會亦常見不服此類處分所提之保障事件。

三、專家學者部分

專家學者對於通姦除罪化後警察人員的婚外情行爲，仍抱持無法接受之立場，此應爲正常必然之現象。蓋因我國現行採一夫一妻制度，民法上亦定有夫妻間互負忠貞義務之規範，乃係維繫正常婚姻制度所設。感情交往雖屬個人自由，但對於配偶仍應予尊重，此爲受訪者們之考量。

惟有受訪者提出通姦既已除罪，即得考量懲處部分酌予放寬，而懲處之目的應在於警惕不予支持之立場，而非現行以行政手段過度干涉，使其脫離婚外情關係爲主要目的之作爲，對於婚外情三者之間均有過度侵犯人權之疑慮。

四、小結

受訪者有 8 人認為可以放寬，但應有附加條件，如不正當場所的區分，須與公共事務是否有關等，可知此已為多數人之見解，亦顯見多數受訪者對於警察人員私領域行為與公共事務之間仍應有所區隔。

表 4-10 通姦除罪後婚外情仍予重懲是否合宜受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	假定通姦罪除罪化，警察人員的懲處規定當然可以適度放寬，但不是不干涉。
P2	我的感覺是眾人平等，因為法律的規範內也不允許這樣子，本來是有家庭的，你再發展出另外一個戀情，這對我來說，太不尊重自己的太太了。
P3	這是人的慾望沒有錯，但是每個國家的傳統和國情都不一樣。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在歐美國家都認為說，你本身雙方的意願，頂多是個人私生活自由的問題，很少人去追究婚外情，所以除罪化以後當然沒有刑事上的責任。 2. 如果回歸到一般的非身分犯，因為屬於修法政策考量，只要一修法，絕對人人一律平等，不會有身分上的排除。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如果是沒有牽涉到法律，因為有一些是告訴乃論的，對方他沒有告的話，那就牽涉到行政責任的問題。 2. 在行政處分的部分，我們對他加以處分對於他家庭的和睦，將來是不是兩個會在一起？或者是說，講白一點，會不會再發生家暴案件？有沒有影響？ 3. 一味地要行政處分，我認為是沒有效果，而且會更讓這個結果惡化。
P6	員警出入不正當場所或發生婚外情，另外可以依結果論，例如對構成要件、對團體之影響及傷害如何？不正當場所定義或區分應該要明確化，使員警知道那些地方不能去，不該去，例如有女子坐枱陪侍場所與色情表演、姦宿就應該要有所區別。
P7	通姦除罪化立法通過後，警察人員如仍對婚外情予以重懲究責，個人認為較不合時宜，如因私領域影響公共事務，這個可能要加以規範，並結合平時考核和年終考績，予以減輕處分，或者薄懲。
P8	我前面講過還有一個妨害家庭的告訴，通姦除罪化只是他不用去承擔刑事責任的部分，但是公務人員還有一個行政責任，加上我們現在是採「刑懲併行」，不代表他就不用處分。
P9	我認為一個條件就是說，如果這個男女不正常交往影響到他職務上的關係，當

受訪者	訪談意見
	然就要限縮，要做個處理。
P10	1. 當然不合理，既然都沒有刑事責任，為何還要再追究？ 2. 按照我們警察人員獎懲標準的規定，像是擅離職守或是違抗命令、威脅長官這些也都記一大過，婚外情的行為有類似這麼嚴重，要到記一大過嗎？
P11	如果說配偶不知道或者是即使知道了也沒有提出告訴，那他的影響應該沒有那麼嚴重到要記一大過。

資料來源：研究者自製。

肆、與公務人員相較懲處之衡平性與一致性

第四項子題之訪談題綱為：「根據統計數據，警察人員就涉足不正當場所及男女不正常交往此二項所遭懲處，較一般公務人員為重，是否失其衡平性與一致性？應否予以修正？修正幅度應至何程度？」至於受訪人員之訪談意見則按其意旨摘錄重點內容（如表 4-11），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

警察人員之懲處相較一般公務人員確實過重，乃受訪者不爭之事實，較為嚴謹者認為此乃正常合理之現象。因警察人員之職掌與一般公務人員相較之下，確實掌握較大之公權力行使，對民眾之影響亦較為深遠，加以與此類場所及經營業者接觸之機率頻繁，為免有偏差行為導致風紀問題產生，勢必需要律定一套行為道德標準來警示警察人員應有之分際。

而與一般公務人員或其他行業如教師等有不同之懲處標準，除因上述掌管權限之差異外，尚有時下社會大眾對於警察人員行為標準之期待，本與一般公務人員及其他行業有別，加以警察人員日常工作多屬干涉取締作為，相對而言，民眾自然會對執法者應有之標準作一衡量。

至於修正幅度，仍傾向於趨近符合「法律保留」、「法律明確性」及「比例原則」等，持此論者應係體認警察人員基本權利之重視亦為警察機關所應重視者。按現行公務員與國家間逐漸趨向於「公法上之職務關係」，其中國家對於公務員亦

負責保護義務，於此範圍內應包含對於公務人員基本權利之重視及保障。

二、涉案員警部分

涉案員警對於懲處處分與公務人員相較之下明顯較重之反應較為忿忿不平，其所持理由，為該類場所警察均非主管機關，且一般公務人員類此行為均較常見，而遭受處分之情形與警察人員相較卻不成比例，且處分之額度亦顯為較輕。

另有受訪者指出對於「婚外情」事件，警察機關與一般公務機關之處理態度大相逕庭，相較而言，警察機關透過各種方式及管道探詢警察人員婚姻關係外之交往狀況，較常見者有通聯調閱、親友訪談等等，往往警察人員之配偶係經由警察機關之調查作為始知悉另一半之出軌行為。如此作法，為達調查目的無端引起其家庭生活或婚姻上之紛爭，顯非妥適。

三、專家學者部分

關於衡平性及一致性之問題，部分受訪者與行政高權所持之看法相同，因警察工作之特殊性，公權力行使之影響層面均非一般公務人員可與之比擬，相對而言，自有不同之道德行為標準，來箝制警察人員職權恣意施展，及濫權侵害民眾權益之可能。

另有受訪者認為私領域行為之基本權利仍應予以重視，與一般民眾及社會通念之人性尊嚴概念不宜差距過大，況且與公務無涉之事件，其考量之標準及範圍應予限縮，不宜僅因身分之因素而適用千篇一律之懲處，對當事人而言顯非公平。例如有受訪者針對婚外情部分之處分應與一般公務人員相同方屬合理，因涉足不正當場所極易使民眾產生不當聯想，然婚外情所影響者僅具有婚姻關係之配偶而已，而處分卻較涉足不正常場所為重之，應予衡量其間對於警察機關影響之效益及層面。

此外，另有受訪者提出「連坐罰制度」之問題，此一制度係警察機關內部行之有年，大多警察人員自中階幹部以下均無法認同此一制度。受訪者亦提出「期待可能性」之概念，對於行為結果的期待有其可能性者，方符合連坐制度之意旨，

如主管人員或幹部對其屬員於非公務時間外之行爲，無法期待其能有遵守義務作爲之可能，且現實生活中亦有所不能，既無法期待亦無法掌握，據以他人違反義務之行爲而受處罰，實非公允。

四、小結

受訪者有 8 人認爲警察人員與一般公務員相比其懲處確實較重，有失其衡平性與一致性，僅有 3 人認爲應有較高標準之規範來予以限制，以避免警察人員有恣意濫權之行爲。

表 4-11 懲處較一般公務人員爲重之衡平性與一致性修正幅度受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我不知道詳細的懲處規定如何，但我認爲，警察與一般公務員有不同之處。警察工作有高度的干涉性、警察團體有高度的紀律性、警察職務有高度的受信賴性，所以當警察人員發生婚外情，或涉足不正當場所，難免受到更多的聯想，受到更嚴格的檢驗與批評。 2. 我認爲，對於警察人員婚外情等的懲處嚴於一般公務員，應該是合宜的。
P2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 就是因爲這樣才會有規範不公平的問題啊！ 2. 一個就是你剛剛講的你認爲私領域怎麼可以來干涉。 3. 那我如果跟職務無關的，就應該把它劃除，這個是你的想法，這個是第二說。 4. 第三說是完全不規範。
P3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人民的尊嚴是愈來愈高，但是相形之下，對公務員、對警察、對司法人員的約束是愈來愈緊，所以這個趨勢大概這幾年不會改變。 2. 比如說我們檢察官來講，早期我們也有羈押權，但是有的檢察官私底下操守有問題，還是說你的私生活引致到你的操守有問題的時候，不用幾件我們的羈押權就會崩盤了。 3. 這幾年倒在法官應「謹言慎行」這四個字的，不計其數，雖然不到公務員懲戒委員會或監察院彈劾的那種程度，但是他人生的希望、陞遷的調動，很多都受到折損，做到高院的庭長也會被拔下來。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 的確，這個衡平性原則的部分是值得討論，尤其是所謂的連坐罰，因爲我們有規定對他的一個執行職務和品德操守的問題，都要監督，這會產生第

受訪者	訪談意見
	<p>一個期待可能性的問題，我怎麼期待他可能和我一樣可以做到這個標準，這不可能。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 如果他現在是執行職務，在上班時間我可以監督，是可以的，那是我的責任。如果下班了，這根本就沒有期待的可能性了。 3. 第二個是他這個行為和他的工作和職務是沒有關係的。 4. 第三個就是他這個行為是界定在私德方面，私德部分是你自己個人要負責。而這個連坐罰卻是別人為你的行為負責，所有的處罰行為，都是自己為自己的行為負責，連坐罰就是別人做的行為你要負責，這是講不通的。 5. 別人的行為我根本不知道怎麼負責，這期待不可能，確實不合理，這種情形之下，在衡平性的考量是的確要修正，修正的幅度我們要合理適當。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 剛剛有提到過，我們警察和其他的比較起來確實是重了一點。 2. 現在最重的處分就是記一大過，加上可以調地，和那之前相比的話，現在是又比較輕一點。
P6	<p>警察與軍人、老師都是具有特殊身分，社會的期許自然會不一樣，但是相關的規範應該要有一個優先順序，應該要先考量對人權、對個人價值再訂定相關的規範，應該是要依照它的重要性來訂定這個規範才對。</p>
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 這個是應該修正，那應該是要酌予減輕，跟我前面所提到的部分一樣。 2. 修正幅度應該要朝幾個原則，像是法律保留原則、法律明確性原則以及正當程序原則等等。
P8	<p>像我剛剛提到過公務人員他和業者接觸的機會不會比我警察還多，業者會比較希望和警察建立關係，所以警察人員的標準比公務人員高一點是正常而且合理的。</p>
P9	<p>用我們所謂的比例原則來做為標準，給他一個適當的規範和違反規定後一個合理適當的處分。</p>
P10	<p>我覺得確實不公平，一般公務員很少有因為婚外情被處分的，他們的機關好像都不太想介入處理這個事情，反而是我們警察很喜歡而且很主動去調查同仁的隱私。</p>
P11	<p>我們警察的處分比較重，而且重的離譜。有時候臨檢時都會碰到一些公務人員也去那些地方，但是他們的上級不知道所以就沒事，就算知道了處分也沒有我們那麼重，既然都是公務人員，為什麼警察就比較可憐要受到那麼重的處分？</p>

資料來源：研究者自製。

伍、綜合結論

對於警察人員行為舉止之規範標準，經由非警職人員受訪者之意見，可明顯看出社會觀感與民眾期待對於警察人員私領域之行為，仍持有高度標準。而其原因多數受訪者均認為與警察職司干涉、取締之工作性質，以及與民眾接觸機率最高有關。

警察人員身為執法者之角色，對於民眾日常生活多所影響，而其服務工作項目亦日趨多元，其服務態度及品質對於民眾內心警察形象之影響亦甚為重大。是以，警察人員個人私領域之行為雖與公共事務無涉，然而因其身分自然使得民眾無形之中均秉持高度之道德標準予以檢視。

第三節 法令限制修改合宜性問題

最後一部分關係法令限制予以修改之合宜性問題部分，主要是在探討現行規範應否修正及如何修正之問題，而此一部分區分三項子題，經整理說明如後。

壹、言行道德標準之規範應否因應修正

此部分第一項子題之題綱為：「隨著國民教育水準提高，男女工作機會平等，且近年女警人數亦大幅增加，男女於職場或各種場合，接觸交往日趨頻繁，此亦為近五年來男女不正常交往案件急遽增加之主因，且男女感情交往本屬個人自由，亦為現代社會普遍現象，警察人員亦為社會之組成分子，因此隨著時代變遷，相關言行道德標準之規範是否亦應有所因應修正？」有關受訪人員訪談意見經整理摘錄重點內容（如表 4-12），並綜合分析如下：

一、行政高權部分

行政高權者對於此一問題之看法較為多元，嚴謹者認為現行之內部規範對於警察人員風紀問題仍有正面作用，況且社會輿論對警察並未特別寬待，較為嚴謹

之規範應較能符合社會之期待。

持中立論者認為應視社會環境之演變趨勢，道德觀念及社會觀感對於警察人員行為規範是否有充分的支持與信任，再予考量是否配合時代潮流趨勢作適當之修正，而其修正係傾向於放寬或減輕處分方向。而持開放觀點者，指出應朝向符合法律保留及法律明確之原則來作修正，並且切合社會環境之發展來作考量。

綜觀其義，仍以時下社會環境及道德觀感之接受度為主要考量，而非基於「人權保障」之立場。另有受訪者指出女警人數增加之趨勢，因警察人員長時間工作之特性，會否衍生男、女警彼此之間相知相惜、抑或辦公室戀情的不當發展現象，是值得注意之問題，國外亦有多起實例，此亦為本研究針對婚外情特別著力之因素。

二、涉案員警部分

受訪者認為現行男女不正常感情交往之懲處規範，因重懲之因素導致於外界有過度渲染此類行為之非難，然而其實際影響之層面及人數卻未如此深遠及重大，修正道德行為之標準，僅係將外界對此類事件導向正常理性面之看待。

三、專家學者部分

對於婚外情部分，專家學者們仍持應審慎考量之觀點，因此類行為不值得鼓勵，但對於懲處卻是可以討論。如何懲處使當事人獲有適當之責難且避免其行為之合理化，而非以強制脫離關係為主要目的之懲處，即應明確劃分以符合保障公務人員權益之旨。

四、小結

受訪者中有 7 位支持現行規範應隨著時代變遷加以修正，以保障警察人員與一般人民同享憲法上對於基本人權的保障；另有 4 位持反對立場，認為仍應維持嚴格之標準來予以限制。

表 4-12 道德標準規範是否因應修正受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	隨著時代變遷，男女不正常交往的相關懲處規範，理當適度的調整。調整的理

受訪者	訪談意見
	由不是因為女警增多，不是因為男女交往是普遍現象，而應該是婚外情與法律秩序緊張敵對的關係，可能比較消滅了。
P2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我前面有講過，德國雖然沒有通姦罪，但是他們對男女不正常交往的情形，警察這個職業還是有規範，也就是說他們也不能接受這個行爲。 2. 那如果說社會觀念開放了，不見得警察就可以這樣做，那是對老百姓開放，並不是對警察開放。你應該是說，民眾要求的標準沒有像以前那麼高、那麼嚴的話，是可以考慮要不要來修正。
P3	以前不要講，現在新當權的馬總統，萬般皆空善不空，它的主流就是廉能的政治，你要清廉，還要有能耐，可能要求不只是遵守法令而已，遵守道德也還不夠，要遵守倫理。不要說你們的系統，連我們的系統也都這樣，只要瓜田李下要自律一句話就倒了。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是認爲說，道德標準的要求，是隨著社會環境的需求改變。 2. 社會環境的變化與民眾的期待來做爲考量。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有很多法令都是經過了很久以後，發現已經不合時代潮流或無法配合實務上面的運作，那也有一小部分可能因爲被解釋成違憲，被動性的來配合作修正。 2. 應該要看目前的需求有沒有到那個程度。
P6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我們警察機關爲了約束員警的行爲來訂一些行政規範，也就是所謂的「內規」，已經行之有年，而且也有它的歷史背景，然而隨著社會環境的變化，已經不符社會潮流的趨勢。 2. 我前面提到應配合時代潮流的趨勢來思考採取「依法行政」的原則，用法律的規定來約束。
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目前女警人數較我們以前增加，那警察人員在公務職務範圍發生男女不正常感情交往應該做特別修正，嚴格來規範男警與女警之間的區隔。 2. 如果說本身男女警察的發生不正常關係影響公共事務的執行，應該要有相關的懲處規定，這個部分要比較嚴格，和一般的婚外情部分要有所區隔。
P8	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人難免會有意志薄弱的時候，藉由相關內部規範強化，可能對警察風紀有正面的作用。 2. 在現在的社會輿論，往往一件小事就會成爲媒體的焦點。所以，嚴格的規範要求警察人員的行爲，是符合我們目前的社會期待。

受訪者	訪談意見
P9	是應該要修正了，而且修正的方向應該要像我之前講的，要有合適的法律依據，而且也要符合明確性的原則，才能讓大家明白要遵守的行為是那一種。
P10	我是覺得修正不代表是鼓勵這個行為，只是將這個行為所產生後果的嚴重性回歸正常，因為規定的處分那麼重，會導致大家認為這個行為就是不應該，但實際上影響到的又不像其他的那麼多，那麼大，就是我自己的家庭而已，應該要回歸常態。
P11	現在的情形是大家都偷偷摸摸的在做，那在辦公室大家相處的時間很常，很容易便人家看出來有什麼問題，如果說社會觀念在開放了，我們還是這樣彆扭的話，警察是很難進步的。

資料來源：研究者自製。

貳、放寬自律標準之時機及接受度

第二項子題欲探討如放寬警察人員之自律標準，對於社會大眾及政府之接受度及適當之時機，其題綱為：「正值政府雷厲風行整飭政風之際，警察人員自律標準如於此時放寬，是否能為民眾接受？會否造成負面觀感？甚至能否為警政署與上級政府接受？又因此時機是否合宜？否則何時尚屬適宜？」訪談意見經整理摘要（如表 4-13）後，綜合分析如下：

一、行政高權部分

放寬自律標準部分，比較具體明確之看法有「視個案結果」來妥適之處理，並應將「懲處規範之構成要件」作明確性之劃分，例如場所、對象、行為態樣等區別，以類型化之方式作不同層次上的懲處。

但亦有持反對論者認為，具體化、條文化容易有致人誤解為未規範者即屬於允許之行為，仍應當以現行概括性之規範，再就具體個案事件來作考量，對於情節輕重或影響範圍作減輕或加重之裁量。

二、涉案員警部分

對於「放寬自律標準」，涉案員警之受訪者均支持此一論點，但矛盾的是，均無法信任警政署或上級政府能接受放寬之決策。蓋因其均認為現行懲處規範係警

察機關為行使管理措施之手段，放寬標準無異於主動放棄其箝制警察人員行為及思想之主要武器，著實令人難以置信。

又有受訪者認為放寬之用意應係將懲處處分調整至合理公平之程度，避免外界因規範之標準過度放大檢視此類行為之非難性，並非有鼓勵之用意，以此方向作為放寬之考量亦能降低反對者之立場。

三、專家學者部分

部分受訪者們對於放寬自律標準之見解，應檢視警察人員自身內控能力之程度是否足以自我要求自身之行為，如已達此程度即無關乎自律標準之放寬與否，民眾對於警察人員行為標準之「內控」有某種程度之信任，現行規範標準即無參考之價值。

亦有論者係從「職務涉入」角度切入，若與公務或職務無涉，則此類行為多偏向於個人私德，自然應以道德良知方面之責難力量為主，外在行政處分之力未必然能達到效益及目的。

惟亦有持反對論者，其認為執法者本應與之劃清界線，有一明確之領域規範，使不致產生混淆或矛盾。一旦放寬後將可能導致彼此間領域界線之模糊空間，有心者即有可乘之機恣意妄為，此非國家及民眾所樂見者。

四、小結

受訪者認為民眾及上級機關不會接受者有 5 位，認為可以接受者有 4 位，持保留態度者有 2 位，可見此一放寬之時機仍有爭議。

表 4-13 放寬自律標準是否能為社會及上級政府接受及時機問題受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none">1. 政府整飭政風應該與警察人員的私德比較無關。2. 我們所指的政風，通常是與職務執行相關的行為表現。收賄瀆職，是典型的傷害職務執行的行為。3. 至於婚外情、涉足酒店或召妓等等，與職務執行的關連性很小，與政風無關，這一點比較屬於私領域的行為，比較可以被寬容。

受訪者	訪談意見
P2	我之前的看法是說，要分成內勤和外勤，因為有一些職務他比較接近民眾，你要接近民眾的話你要先了解你的權利範圍，內勤就看有沒有必要規範。
P3	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我前面有講到放寬或廢除規定的話，會造成你們與黑道、白道混淆的矛盾。 2. 日本為什麼治安比較好？因為他們的警察和黑道區隔的很清楚，沒有所謂的灰色地帶。
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自律的標準這要看個人的一個道德良知的內控，內在的修為做好自己本身倫理修為的一個核心價值，而能夠建立。 2. 至於是否能為民眾接受，我想道德標準只要合乎合理的期待，民眾都會接受。 3. 那至於負面的影響，我是認為負面的影響是警察在執行職務的態度才會造成負面的影響。 4. 至於能否為警政署與上級政府接受？既然你要求員警的態度的時候，他面對民眾有不好的感受，當然對我們機關的反應會不好。 5. 時機是否適宜？我是認為說一個是時機，一個是心機，時機上本身這個大環境適合我們去改變，但是要特別去改變的是我們員警的心機，因為每個員警如果有善念的話，或者說他本身不會起心動念想要說從老百姓得到好處的話，心機比你時機來得重要。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以目前來講，因為包含我們署長也是注重人權、教育、風紀、形象，其實這個方向，以目前來講我覺得時機點還沒有非常成熟。 2. 至於說我們宣示性的一種結果，然後我以後對比如說男女的交往，我以後放寬或是什麼，這種宣示性我覺得時機還沒到。
P6	就是我一直提到的，要看案件的結果，以構成要件來做分別，不正當場所定義或區分應該要明確化，使員警知道那些地方不能去，不該去，例如有女子坐枱陪侍場所與色情表演、姦宿就應該要有所區別。
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾短期內不能接受，那是一定的事實。但是，長期以來的部分，會不會造成負面觀感，也是會的。 2. 但是你只有在這個節骨眼配合立法對除罪化的修正，這是一個比較好的時間點。你不利這用這個機會，事後再來可能人家的觀感會更差。 3. 是否能為警政署與上級政府接受這個部分，就是要看決策者的智慧。

受訪者	訪談意見
P8	一旦發生陷入男女不正常關係，對我們警察影響是很深遠嚴重的。所以，嚴格的規範還是有他的必要。
P9	1. 民眾能不能接受要看這個社會的觀念是不是像外國那樣能夠開放，能夠接受，民眾如果能夠接受的話，自然不會有負面的觀感。 2. 必須看社會上和決策者的支持程度。
P10	1. 民眾不接受自然會有社會輿論的譴責，婚外情對當事人來說也是一種煎熬，因為除了外界的譴責、上級的處分以外，還有家庭的不諒解以及其他的責難，心裡面也不會好過，放寬標準只是把處分降低到一個合理公平的程度而已。 2. 但是我認為我的看法上面不可能會接受，他們頂多是希望自己不要負連帶責任而已，很少長官會替基層同仁著想的。
P11	1. 我覺得可能很困難，你說要上面同意放寬這個標準，那可能長官的案件會比基層還多，因為以前他們是為了想升官所以不敢明目張膽的去做，放寬了以後對他們來說就自由了。 2. 放寬的時間我認為並不重要，重要的是上面肯不肯的問題，可以的話他們早就放寬了。

資料來源：研究者自製。

參、放寬限制是否會導致氾濫及傷害警察形象

最後一項子題，係探討如對現行之規範予以放寬，其效果會否導致此類行為之增加而影響警察人員形象，其子題之題綱為：「『世衰道微，人心陷溺』，如廢除或有條件放寬相關法令限制會否造成婚外情更加氾濫，喝花酒情事增加，造成警紀有形、無形更大破壞，重傷警察之形象？」訪談意見經整理後詳述於後（如表 4-14）。

一、行政高權部分

對於廢止或放寬規範後，行政高權對此預見應有短期間案件增加趨勢，但亦有受訪者提出部分可供考量之對應方式，諸如加強警察人員之教育，以提升道德觀念及素質，藉由內控方式約束自身言行舉止。

另外尚有仍須明確律定禁止不當言行之行為規範，以使警察人員確實知曉涉足此類場所或此類行為仍為機關不鼓勵之行為，當有相當程度之分際以為遵循，稍一逾矩仍應按規範予以懲處。

而根本之方法即是輔導警察人員從事其他正常休閒活動或改採其他方式來適當紓解工作上之壓力，警察機關應主動且積極提供管道及媒介警察人員心靈層次之發展，藉以提人文素養及正確之道德觀念，而非被動消極地以懲罰之手段來迫使警察人員遵守規範。

二、涉案員警部分

涉案員警之受訪者之看法顯較趨於樂觀，對其而言此類行為於經濟層面上有龐大之壓力，非一般警察人員足以支付經常性之活動，考慮此一因素即足以使眾多警察人員望之卻步。再者如為求減低經濟壓力而利用職權之機會要求折扣，就已涉及現行規範所禁止之事項，其行政責任之懲處規範相當明確，更遑論尚有可能以刑事責加諸其身，不致於驟然增加此類行為之發生。

三、專家學者部分

專家學者部分之受訪者對於此一問題呈現正反兩面壁壘分明之立場，反對者認為廢除或放寬後勢必會造成此類事件增加之情形，屆時警察機關將應接不暇，疲於奔命。加以現今政府施政方向均強調廉能觀念，公務人員除要有高尚廉潔操守之外，尚應有主動積極與創新突破之思維與執行能力，應難以接受有此類事件之發生，勢必將影響機關聲譽及政府施政形象。

正面看法者認為，即使廢止或放寬仍有其他方式得以規範或管制此類行為之界限，諸如警察人員自身道德良知之束縛、「公務人員考績法」及「警察人員獎懲標準」等法令規範，婚外情者尚有民事上「侵權賠償」之手段得以實施懲罰，方式仍屬多元，如果逾越社會倫常者，尚有社會輿論之撻伐，足以令人望而生畏。

四、小結

受訪者有 7 位認為放寬限制並不會因此導致氾濫及傷害警察形象，其中 1 位

認為初期可能會有此現象，但其餘受訪者皆認為不會者恆不會，警察人員會自律及衡量行為後果的輕重，另有認為嚴懲未必能收到遏阻的效果；此外也有 5 位受訪者認為會造成危機或出許多狀況，然多數人仍持樂觀的看法。

表 4-14 放寬限制會否造成氾濫或重傷警察形象受訪意見彙整表

受訪者	訪談意見
P1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於警察人員的婚外情，或喝花酒，有條件放寬懲處的規定，但不是免除處罰。 2. 放寬懲處，不致於因此使得警察風紀更加的敗壞，婚外情有民事上的制裁規定，至於喝花酒的法律手段只能依賴行政上的懲處。 3. 當事人更為在意的，恐怕是揭露之後的輿論壓力，民意代表的指責等等，懲處的輕重也許還是其次。 4. 婚外情或喝花酒，相當程度的與個人的身心安頓有關，嚴懲而可以收到根本的維護警察風紀的效果，恐怕是一種空想。引導或提供機會使警察人員知道如何安頓身心，才是究竟的法門。
P2	<p>你的想法是不錯，但是實際上你把這個規範廢除掉以後，這個後面的狀況會很多。</p>
P3	<p>你警察的紀律愈嚴明，當然你警察的形象會愈好。但是現在因為你們人多，自然會有一些人有問題，如果說沒有做風險的控管，會變成日後危機的處理。</p>
P4	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我覺得都不是，最主要是說人沒有法律的約束之下，說不定他的自律行為面起來。 2. 因為現在你有這個框框，你才有這個行為發生，你去用一個所謂的婚外情的框框去界定，他就會有發生婚外情。如果你沒有定這個標準或原則，就沒有所謂的婚外情，這種行為的增加或減少，完全是因為你先有框框，你才會這個增減的情形。
P5	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是覺得我們的素養方面，還沒有達到這個水準，還沒有這麼成熟。所以，因此在進一步上面可能還是要再斟酌一下。 2. 憑良心講有些幹部對這一塊他並不是著力很深，他就是千篇一律的，這個結果可能會產生一個效應，對整個的基層也會有一個影響的效應。 3. 他對你訂的標準是肯定的，會比較信服，他在工作上會回饋給民眾。……其實我認為今天很多規則都要細緻化。

受訪者	訪談意見
P6	<p>這個部分有想我們的同仁還要再加強教育，就是提升我們自己的道德觀念和素質，因為你的素質到達某一種程度，你的良知會告訴你什麼行為該做，什麼行為不該做，根本不用什麼規範去約束。</p>
P7	<ol style="list-style-type: none"> 1. 傷害難免，但是如果考量這個因素，政府就不要除罪化。但是這是一個潮流，也可能初期會氾濫，但是某一件事情到一定範圍的限縮時，可能就會產生一定的規矩。 2. 喝花酒的事情增加的部分，可能也要律定一個標準，如果沒有性交易而只是單純玩樂的部分，可能要看你是不是有接受業者的招待？跟你有利害關係的部分去區分。 3. 最後就是說，加強警察人員教育，灌輸警察人員工作優質化，提升社會地位和提倡休閒活動等措施，來因應修正後減免相關的懲處，也是必然的趨勢。
P8	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我是覺得不太可能廢除，這些禁止的規範是必要而且是正確的。 2. 如果說真的廢除或者是說放寬，那你在做之前就要先評估這個狀況，先做好一些配套或應變的措施，才不會手忙腳亂。
P9	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以我們現在基層員警的薪水是沒有辦法應付到那種地方的消費。 2. 婚外情也不是那麼簡單的，第一個他會有家庭的束縛在，養一個家已經是很吃力的了，還要在外面去養一個，他自己應該會去衡量。
P10	<p>倒不致於說會讓大家都想要去做，只是不用這樣畏畏縮縮而已。而且每一個人做這件事之前應該也都會權衡輕重，也不會說大搖大擺的每天都去，畢竟這在金錢上也是很大的負擔。</p>
P11	<p>我是覺得說應該不會，第一個像我們有規定勤前不能飲酒嘛！而且上班時間那麼長，下班休息都來不及了那還有時間去。一定是利用休假，而且去那種地方消費也不便宜，不是每個人都負擔的起。</p>

資料來源：研究者自製。

肆、綜合結論

多數受訪者，尤其是警職人員，均贊成通盤檢討並修正現行之懲處規範，使之回歸法制面，並放寬對警察人員在與公共事務無關，單純私領域行為上之限制，

以確保警察人員之基本權利不受侵害。

另亦有多數受訪者指出處分及調查程序中應落實正當法律程序，其中最多人提及者，即為意見陳述之機會，以及調查程序中對於當事人個人隱私之維護。蓋此類處分對當事人而言仍有相當程度之影響，為確實保障其權益，自當予以充分陳述意見之機會，並納入處分裁量之範圍，避免機關恣意干預而為不當之處分。

第四節 綜合評析

基於前述各節對於本研究訪談過程中，所整理出與本研究探討主題相關之意見，於此節分別針對懲處之正當性、一致性與衡平性，私人行為法定限制之合憲性及連帶責任之正當性與衡平性三個部分，逐一整理分析後提出本研究之見解。

壹、懲處之正當性、一致性與衡平性

就警察人員與一般公務人員相較而言，此類行為之懲處所有受訪者均認為警察人員之懲處顯然較重，與一般公務人員有失平衡。加以婚外情事件一般公務機關多採消極面對方式，反觀警察機關卻主動積極介入，但歷年來發生件數之比例仍屬警察機關較多，且比例相差甚大，顯然警察機關之作為，甚至單獨另訂相關懲處之「處理原則」，且多次修正該懲處規定，仍無益異婚外情事件之防處。

此外關於一致性問題，多數受訪者認為懲處未一致應屬合理正常之現象。對於此類事件，本應以具體個案視之，現行懲處規範僅係在行為態樣之構成要件下，區分不同層次，不同影響層面下不同等級之懲處額度，於作成處分時仍應考量一切情狀為妥適之處理，並應有類似聽證會之公正審查機制。

此論點本研究亦持認同立場，惟欲探究者，即為所考量者是否將警察人員之基本權利保障納入考量範圍？及其所占權重？由訪談意見整理可知，現行懲處處分所考量者，主要仍在於維繫警察聲譽及機關形象為主，至於行政後果所產生之實際影響，及影響層面均未予謹慎考慮，以概括模糊之警察聲譽及機關形象概念為理由，大義滅親似地重下懲處，以致警察人員對於警察機關之行政作為未具信

任。

貳、私人行為法定限制之合憲性

對於合憲性之問題，本研究所關注者在於「憲法」第二十三條所列四項得以法律限制之保留事項，即「妨礙他人自由、避免緊急危難、維護社會秩序及增進公共利益所必要者」。非因公涉足不正當場所及男女不正常感情交往之行爲，非屬前兩項妨礙他人自由及避免緊急危難之範圍，自不待言。而就增進公共利益部分，對於規範禁止此類行爲，與公共利益亦無關聯，較有關係者，僅餘維護社會秩序部分。

本研究所討論之「非公務出入不正當場所」與「男女不正常感情交往」此類行爲，開宗明義即界定於「若非公務時間，亦非藉勢、藉端白吃白嫖，甚至亦無以包庇交換，且非在自身轄區，完全與公務執行無關，純屬私領域範疇者。」簡言之，即未涉及其他違法違紀情形，僅單純涉足飲宴消費及兩情相悅之婚外情而言。

就「非公務出入不正當場所」部分而言，時下已非公務人員專屬之權利，舉凡販夫走卒、達官貴人甚或民意代表，均有涉足，若以公務人員或警察人員涉足即屬妨害社會秩序，顯有強加之罪疑慮。按照本研究第二章所提有關司法院大法官會議釋字第二四二號對於「妨害社會秩序」之解釋，係認嚴重影響其家庭生活及人倫關係者而言，涉足此類場所至多對個人道德行爲多所批評，應未達嚴重影響家庭生活及人倫關係之地步。

至於「男女不正常感情交往」部分，現行除有刑法通姦罪、妨害家庭罪外，行政責任尚有「公務人員考績法」及「警察人員獎懲標準」，民事亦有「侵權損害賠償」等。就刑事責任而論，通姦及妨害家庭均屬告訴乃論，告訴權人如未提起告訴，自無法逕行起訴。反觀其行政責任，近來因警察機關實施「靖紀專案」，大肆整頓警察風紀，對於男女不正常感情交往行爲，一有風聞即主動積極調查，並大動作訪談當事人相關親友，對其名譽之損害不可謂不輕。

綜上所述，對於憲法第二十三條所訂之保留事項，此類行為均非屬事項之範圍，現行規範之基礎係基於「公務員服務法」第五條所定之「品位義務」，將現行相關懲處規範予以列舉，並加入調整職務及調整服務地區之行政處分，綜合而成一套處理原則，以維繫警察聲譽及機關形象作為合理化之理由，頒訂要求警察人員遵守，確實有如受訪者所言有擴權之虞。

法律明確性原則於大法官之見解，曾指既在保障人民對其行為是否受法律規範有預見之可能性，則法律規定是否明確，即應以受規範之一般人民是否能理解系爭法律規定之意義，亦即是否能理解該法律規定所要規範之行為態樣，並因此對其行為是否受該法律所規範有預見可能性，作為判斷之標準。例如日前司法院大法官於審查「檢肅流氓條例」之規範時，部分大法官即指出該條例第二條第三款關於「欺壓善良」之規定及第五款關於「品行惡劣」、「遊蕩無賴」之規定，不符法律明確性原則⁶⁹。其中，曾就「欺壓善良」、「品行惡劣」、「遊蕩無賴」等用語，認為其係使用道德評價用語，而對於其所欲涵攝之行為類型，即流於個人主觀評價認定，不易有客觀之共識，致受規範之一般人民無法清楚認識該款規定適用之界限何在，而難預見其行為是否受該等規定所規範，故上開欺壓善良及品行惡劣、遊蕩無賴之規定，故認與法律明確性原則有所不符。

而以公務員品位義務中之「冶遊放蕩」與第二章所列規範中之「影響警譽」、「情節重大」等用語，亦應屬個人主觀評價認定，不易有客觀之共識，是以，警察機關仍應對此類規範內容之用語作通盤檢討，俾使警察人員對於禁止之行為類型能有客觀明確之認識，而知其分寸。

參、連帶責任之正當性與衡平性

關於「連帶責任」之問題，有受訪者認為是歷史沈痾，亦有論者認為係聯合團體力量箝制個人私人行為之手段。殊值討論者，即有受訪者提出「期待可能性」之概念，本研究亦持認同觀點。「連帶責任」應屬工作或職務範圍內之行為，長官

⁶⁹ 參照大法官林子儀、許宗力釋字第六三六號解釋部分協同意見書。

或主管人員對部屬本應負督導、指導之責，且對外亦負有成敗之責，對於工作上之疏失或職務上之違反規定，自當負起督導不周之責，自不待言。

惟對於部屬非工作或職務上之行爲，甚或是非工作時間之私人行爲、家庭生活與婚姻狀況，是否亦爲其督導之範圍？以及有無督導管理之權限？既非屬其權限，亦非屬得予督導之範圍，則其行爲之後果應同當懲處之責任，難以令人信服。

再者，以現實狀況而言，欲充分掌握部屬之私人行爲即有相當程度之困難，即使事前多加宣導，隨時耳提面命，若無時刻在旁監視，實在難以確保其能恪遵規範所定之要求。既無法期待有可能遵守義務之行爲，而強將連帶責任加諸其身，輕則記過處分，重則調整職務，對於千辛萬苦，積極表現始獲上級賞識之職務，如此輕易般予以摘除，在部分受訪者之見解而言，確實有失公允。

對於「警察人員獎懲標準」中連帶責任制度之規定，訂有層級性之懲處性規定，可視爲要求各級幹部被動性的承擔責任外，尙訂有主動舉發究辦並妥適處理者，可免除前揭處分之規定，以使警察幹部爲避免自身受到懲處，而對屬員之違法犯紀情形主動查察。其立意雖爲良善，惟於實務運作上，警察幹部爲避免動輒得咎，而對於屬員之私領域行爲過度介入者亦多有所見，而此規定則易淪爲主管人員恣意濫權之依據。

第五章 結論

第一節 研究發現

此節針對本研究文獻探討之相關論述、公務員懲戒委員會與公務人員保障暨培訓委員會相關案例以及訪談對象相關意見之整理分析，歸納與本研究有關之發現。

壹、有違憲疑義

在民主法治的社會，對於私領域的保護，以及對於屬於個人一己的自由空間不受干擾已成共識，因此對於警察人員基本權利之保障，本研究經由文獻檢閱、實證案例之整理及訪談意見之歸納，對於現行警察機關「非公務出入不正當場所」與「男女不正常交往」此類行為之懲處規範等相關法定限制，如與公務無涉，純屬私領域之個人行為者，即應非屬於憲法第二十三條得以法律限制之保留事項，且依前揭違憲審查於自由權、隱私權應採「嚴格審查標準」則實有違憲之疑義。

貳、懲處優先懲戒之適用

如同第三章所整理公務員懲戒委員會有關警察人員之相關議決書中，明顯發現實務上對警察人員違法失職情形，多以警察人員違反刑事案件而予移付懲戒者為主。至於違反其他法令者，多依前段所述之特殊懲處原則或規定，或逕以「警察人員獎懲標準」之規定予以懲處，遇未有明確規定之情形，始依法移付懲戒，易言之，警察人員之懲處處分較懲戒處分有優先適用之情形。

以本研究所舉「非公務出入不正當場所」與「男女不正常交往」兩項事由為例，按現行實務見解均認係違反公務員服務法所定之品位義務，若然，即應構成公務員懲戒法所定之「違法」情形，自得依該法予以懲戒。而警察機關多以內部之特殊懲處原則或規定施以懲處處分，除遇有另涉其他違反法律規定者始予移付懲戒。其他類似案例如「警察人員駕車安全考核要點」之規定，對於警察人員違

反道路交通法規因而與他人發生肇事，係依「警察人員獎懲標準」等相關規定處分，惟警察人員如違反「道路交通管理處罰條例」，應屬違反法律行為，卻得依前述規定僅予行政懲處。

基於上述，警察機關除有懲處處分較懲戒處分有優先適用之情形之外，其就警察人員違法失職行為而予移付懲戒案件類型，多屬刑事案件，對於違反其他屬行政罰之法律規定案件，則依內部規範予以行政懲處為主。

參、懲處規範疊床枝蔓

一般行政機關對於所屬公務人員所為之行政懲處，多依「公務人員考績法」及施行細則之規定為之，較詳細者至多依所訂相關獎懲標準之規定，以此作為對所屬公務員予以行政獎懲之依據。由實證及文獻發現警察人員之懲處按其最後之結果雖亦同以上途徑作成行政懲處，惟在作成行政懲處之前，即先依據內部規範之各項特殊懲處原則或規定所做之類型化處分，予以界定該當何種程度之懲處處分。

此種方式雖看似平等，但已違反實質平等性原則，概每一案件無法視做相同個案看待，憲法解釋認平等原則得採差別待遇之方式，如前段所述，警察機關作成此類處分實務上顯未審酌個案動機、細節或有其可憫恕之事由，一律適用特殊懲處原則或規定規範之處分予以懲罰，亦有違背平等原則。

概以「公務人員考績法」及施行細則之規定所為之懲處，除具有法源依據亦為憲法解釋上得與懲戒處分併存之制度，位階上亦符合法律保留原則之意旨。再者，亦得賦予權責機關審酌必要事實，於規範之範圍內作妥適之處理，此雖賦有行據機關裁量之餘地，然此裁量權限，應非一味為偏於行政機關一方之考量，當於身為當事人之公務員，所有不利有利之因素應一併考量在內，始符法治國與民主國之精神。

警察機關在既有之「公務人員考績法」、該法施行細則、「警察人員獎懲標準」……等現有規範外，又再另訂有多項懲處原則及規定，如前揭統計即達 12 項

之多，莫衷一是，此外相關疊床枝蔓眾多之內規亦未見有具體良好之功效，如本研究引之出入不正當場所及不正常交往案件的有增無減；亦有可能造成其權益的二度傷害，故應回歸法制面。

肆、警察人員權益保障尚未落實正當程序

在相關警察人員救濟案件經公務人員保障暨培訓委員會審議撤銷原處分的情形中，撤銷之理由最為常見者，應屬警察機關調查程序所蒐集的事證，並無法直接證明當事人有違反規定之行爲，亦即證據力無法形成審議委員確信有違反規定之心證，爲確實保障公務人員權益而作出撤銷原處分另爲適法處理之決定。

從此類遭撤銷原處分之案件中，明顯看出作出處分之警察機關維護機關威信的堅定決心。對於未查獲得以直接證明有違反規定的積極事證時，尚得以傳聞或推論據以論斷，忽視對涉案員警有利不利之證據應依職權一併調查，一併考量之中立客觀立場。較常見的作法就是僅憑雙方通聯紀錄的次數和通話時密度來推測交往的程度，這對職司犯罪查緝工作的警察而言，顯有律已甚嚴之矛盾。

而從訪談過程中部分身爲警察機關高階主管之受訪者亦表示，相同事件之懲處警察人員確實與一般公務人員相較顯爲過重，即因訂有此類特殊懲處原則、規定之故，不問動機、細節各項因素，予行政機關自主裁量作成之處分，對於是否僅考量自身機關威信及社會輿論之期待，而未落實考量當事人之權益及踐行正當程序等，著實令人存疑。

惟部分行政高權之受訪者認爲，應將踐行正當程序列入修正現行懲處規範之考量，對於當事人有利及不利之情形一併列入考量，並應予處分作成之前，給予充分之陳述意見機會。此處之陳述意見機會，非僅指現行實務中於調查階段，於訪談時一併詢問當事人意見之機會外，於作成處分之審查會議或決定前，由當事人直接向決定者陳述意見之機會，口頭或書面均可，方爲落實執行正當程序。

伍、公務倫理應與私德有所區分

身爲警察人員或公務員應著眼公務執行的能力，以及個人行爲有無妨礙公務

之執行，否則個人的私德與公務倫理混為一談，實已將「公務倫理」無限上綱，勢將侵犯個人隱私，妨礙基本人權，公務倫理固不必放棄對道德規範的追求，但必須在公、私領域之間有所區分。

陸、特別權利關係遭受質疑

雖然部分受訪者對於傳統特別權力關係制度中之排除法律保留及不得爭訟原則仍未表示反對，亦認為警察人員因其身分關係，得於相當程度範圍內以法令限制，避免恣意妄為或有濫權之虞。惟本研究對於特別權力關係演變趨勢之整理，已足見傳統特別權力關係中諸多不合時宜之特性已逐漸遭受質疑，甚或瓦解。代之而起者為公法上職務關係中，公務員與國家彼此之間相對地位之觀念，亦能預見未來對於公務人員基本權利保障之重視將日趨關切。

柒、警察私領域行為仍難脫社會高標準檢視

然而於訪談過程中之發現，目前社會環境對於通姦除罪化之開放，尚無法據以延伸至民眾對警察人員行為標準之高度規格要求，亦無法改變民眾對警察人員的期許及關注之焦點，並注意警察人員工作上或執行職務之表現，對於警察人員私領域範圍內之個人行為，仍然容易引起民眾之關注，並以高道德標準來做檢視。

諸如此類，均為警察機關日後必須重視及設法予以改進之方向，而本研究亦針對上述發現及問題，試圖提出解決對策，期能在實際修正或檢討過程中，引起社會大眾及警察機關正視警察人員亦應享有憲法上所訂保障之基本權利，並基於相關法令規範上得予享有之權益，亦應於行政程序中得到重視及尊重，期使警察人員之權益行使及意見之陳述無所阻礙。基本權之保障其目的無非在維護一個人的尊嚴，警察亦是人，應該視為一般人受到基本的尊重，不應以其身分或社會寄予較高之期許而有所差異，國家有加以保障之義務，立法者或決策者亦不得恣意限縮，如有侵犯，即視為一種憲法破壞的行為。

另以法理之基礎而論，乃在於此類呼應輿情不合時宜之規範，在基本權利遭侵犯之合憲性並無穩固令人確信之支持，且有違憲之疑義，本研究建議政策制訂

者應本於職權作審慎通盤性之考量及檢討，以使警察人員之基本權利能獲有妥適合理之保障，而爭取審查權利的目的無非爭取作為一個人的尊嚴，無非在爭取做為一個警察的尊嚴。

捌、以維護或彌補警察聲譽為首要

本研究發現警察機關對警察人員之違法、違紀行為每以「情節重大」、「嚴重影響警譽」、「致生不良後果」等抽象之語詞，為從重懲處之憑藉，另在本研究與諸多行政高權者之訪談過程中，甚至專家學者部分，對於此類行為之處分考量，均將維繫警察聲譽及機關形象作為主要考量，較少論及警察人員個人權益之保障。惟查「警察機關辦理獎懲案件規定事項」肆、懲處：二十之規定：「審議懲處案件，應依據懲處規定條文，就發生之事實、證據及審查有利及不利情形，切忌援引與本事件無關因素而為判斷。」即指出對當被懲處者有利及不利之情均應一併審查。

惟警察機關辦理懲處案件之實務狀況，均將事實調查結果由人事單位就違反事項適用懲處規定，提報機關之考績委員會審查。而考績委員會成員之組成，按照「考績委員會組織規程」第二條之規定，由當然委員及票選委員外，機關首長得就該機關內人員指定，而目前實務之態樣，指定人員部分多有機關副首長、主任秘書及督察長等階主管人員，若組成分子之職等及內、外勤比例上未達一定衡平者，勢必對處分上之考量即有所差距。

由訪談過程中，可明顯發現行政高權者對於外界社會觀感及媒體輿論較為重視，而維繫警察聲譽及機關形象實際上為渠等重要職責之一，遂對警察人員個人基本權利之保障及程序上之落實，即較未易有理性面而予同等關切。

若以此失衡之現象作成之懲處，即難謂為公平合理，且警察聲譽及機關形象本身即屬於抽象無可測量之概念，如何可以衡量警察人員違紀之事實行為及對警察聲譽與機關形象之傷害程度？現行較為常見者為媒體披露之事件，如為負面者咸認有所傷害，惟吾人皆知媒體報導難以測知其立場有無偏頗及真實性，況且現

下媒體競爭激烈，大肆渲染性之報導亦所在多有，如何單憑媒體單方面之報導幅度、聳動程度即認定對警察聲譽及機關形象有所傷害？

風紀案件是否「有損警譽」、「情節重大」、「致生不良後果」，應依客觀事實或證據認定，並應訂定相關標準，以為懲處依據，不該隨著媒體起舞，否則難期客觀，亦使當事人難認公平而不服。

玖、連帶責任的期待可能性

從訪談意見整理歸納所得對於連帶責任之期待可能性，本研究認為值得作為日後審查連帶責任之重要參考指標。因權責劃分之角度而言，有權限始有相對之責任，長官對部屬於非工作時間及職務以外之生活行為是否有管理權限，以及有無可能做到亦為問題之一。

以現行「警察人員獎懲標準」對於連帶責任之規範，警察人員若有違法或品德操守上之違紀行為，其主官（管）及查察人員即應受處分，而此處之主官（管）更進一步細分為三個層級，範圍並納入副主官（管）及駐區督察人員，況且知情不報者視同包庇，尚得依規定另案議處。審酌此一連帶制度，牽連層面之廣及層級之大實為公務體系所罕見。

值得探究之處在於，若以層級區分，第一層直屬主管對屬員非公務時間之行為已甚難掌握，更遑論第二層至第三層級之主官（管），以「期待可能性」之概念而論，其可能性因層級之高而隨之遞減，更無法對其行為有所期待。即便施以事前之宣導及強調規範之拘束力量，然而其監管權限實難延伸至非公務時間抑或非公務領域外之行為，此種「非不為也，是不能也」之窘境，確有值得探究及討論之處。

拾、社會觀感與民眾信任仍需強化

就訪談過程中受訪之專家學者對於警察人員之觀感，普遍呈現不佳且持無法信任之態度，亦相當反映現今社會大眾對於警察人員之印象。且亦指出民眾對於警察人員之期許，係立基於警察人員掌握龐大公權力之行使，且職司干涉性、取

締性之工作，對於民眾日常生活之影響既深遠又重大，自然而然，對於警察人員行為舉止之要求標準高於一般公務人員。

揆諸實際目前基層警察人員之素質及水準，確有程度實難令社會大眾投以相當程度之信任，以教育水準、服務態度、工作品質而言，學者均認尚有相當程度極須進步之空間，甚而列舉親身經歷說明警察人員素質確有待提升之必要。此為警察人員均應深切體認並積極自省以求突破之困境。

第二節 研究建議

壹、主題研究

警察機關對於本研究所舉二類行為之懲處，除維繫警察聲譽及機關形象之考量之外，仍應重視警察人員基本權利之保障，且其間之比例不宜相差懸殊，或顧此失彼。關於基本人權保障上之考量，本研究以為仍應以憲法規範上對於基本人權保障之意旨為主要原則，在其原則之下盡其所能修正現行不合情理及不合時宜之特別規範，並以法律保留、法律明確性及踐行正常程序為主要方式作通盤性之修正。針對訪談過程中受訪者所提出之諸多建言，參酌本研究對於文獻資料及實證案例整理後之發現，僅提出相關建議措施如下：

一、修正或廢除特別行政規則

未來我國公務員與國家之間關係將逐漸邁向「公法上之職務關係」發展，傳統特別權力關係制度所具之排除法律保留及不得爭訟之特性，迭經歷次大法官解釋而有所突破，顯見將來公務人員相關管理規範亦將朝此趨勢發展，除對公務人員應負之作為義務以法律為明確規定外，尚許其對於機關所為之行政處分以具司法審查方式之途徑循求救濟，以符憲法保障人權之意旨。

雖然目前大法官解釋仍將公務人員得提起爭訟之事件之範圍限縮於對公務員身分足以有重大影響者，惟此類特別行政規則對於警察人員之影響如前文所述，故不贅言。

根本之道即在修正或廢除不合情理及不合時宜之行政規則，蓋現行相關法令規定對於此類行為應可發揮箝制約束之效果，且對機關而言因掌有裁量權限，對於事件之考量富有彈性，機關可就具體個案事件，審酌情節輕重、影響程度等一切情狀為妥適之處理。

對當事人而言，前述規範已行之多年且歷經多次修正，雖無法謂之完善卻已為多數公務人員所能接受，其已既知何種行為該當何種懲處，對其行為結果能有明確之預測，對於事後懲處結果之接受度應較能接受。而現行之特別規範如前述疊床架屋般網羅各種規範及行政處分加以編織成專門之處理原則，既無效益亦未符合需求，對於此類事件之防制亦無法克竟其功，以減少其發生。

二、落實法律明確性原則及踐行正當法律程序

對於現行規範內容所使用之不確定法律概念，及前章第四節所述之道德用語，就警察人員而言無法產生客觀上之共識，且因屬個人主觀評價之決定成分太高，加以機關握有處分裁量之權限，對於保障警察人員基本權益而言，實無法令人確信。

有鑑於此，對於規範內容之修正，前已多次陳述應朝向符合法律保留、法律明確性原則及踐行正當法律程序等方向。至於符合法律明確性部分，應將禁止行為之態樣及類型予以通盤考量，予以明確陳述，使全體警察人員均能有客觀之共識為主，而非現行規範為全面防堵而採以列舉禁止處所及禁止交往對象之粗糙方式。

此外，對於此類事件懲處之程序及救濟方式，為免機關恣意裁量忽視警察人員基本權益，於處分前之審議機制程序中，例如於考績委員會審議時，應踐行正當法律程序，通知當事人以口頭或書面方式陳述意見，併與相關事證作考量，以符合法治國家精神及確保當事人權益獲得保障。

三、調查程序之謹慎及尊重個人隱私

在訪談過程中有受訪者提出警察機關在事件調查程序中之強力干預，以及介

入個人私領域與家庭生活，即便尚未作成處分，卻已發生等同甚至超越行政處分之懲罰效果，甚至引發極端行爲，導致家庭破碎。由此觀之，警察機關在警察人員違紀行爲事件之調查程序，涉入程度比偵查刑事案件之證據調查程序更爲強烈。

而以前文多次揭櫫之「正當程序」概念，並非單指行政處分作成之過程，尙包含事件調查之程序。刑法上程序正義原則亦應適用此類事件之調查程序，方能從事件調查程序開始之初即依循正當程序之原則，於程序進行中雖以發現事實證據爲目的，而仍能落實當事人權益之保障，直至行政處分作成。由此方能令人信服。

又調查程序中對於當事人之隱私部分，按刑事訴訟程序對於搜索、具侵害性之蒐證均有明文規範，而行政機關對於內部事件之調查雖未如此較爲嚴謹之規範，惟仍應秉持「比例原則」之基礎法理，避免過度干預造成私領域範圍之侵害，並對調查所得之事證應有必要性之保護措施，不可恣意公開或揭露，以符合當事人隱私權之保障。

四、培養適當休閒活動

休閒活動的參與能降低工作上的壓力並紓解身心疲乏並增進身體健康，對於平日身處高度壓力的警察人員而言，更是其紓解平日工作壓力的管道之一。警察人員多加了解參與休閒活動的價值與重要性，並嘗試尋找數位志同道合的同事，共同籌組類似同好會的小團體，藉由同事間的相互切磋來培養技能、提昇學習興趣及參與的意願。甚至可以藉由團體間的交流，進而參與不同類型的休閒活動，體會不同休閒活動所給予的感受與益處，使生活得以均衡與豐富，自然就不會想要到所謂不當場所，也可以降低風紀問題的發生。

五、加強警察人員倫理道德之教育

倫理道德可謂個人安身立命、國家長治久安、人類和平共存之本。我國自古以來，對倫理道德教育，便極爲重視。邇來對於教育制度之趨勢，亦多傾向於強化品德教育之發展。

倫理教育，就是要以倫理為出發點，來啓發一般國民的父子之親，兄弟之愛，推而至於鄉里鄉土之情，和民族國家之愛，以提醒國民對國、對家、對人（對民眾）、對己的責任。

道德教育，其主要目的，是要教人如何去做明確的道德判斷，並能以有效的行為去實踐道德的規範。換句話說，就是透過教育的力量，培養辨別和判斷是非善惡的能力，以建立一個互助和諧的社會。

我國警察人員之倫理道德教育，較為完善之體制應屬中央警察大學及臺灣警察專科學校之課程教育，實務上之警察人員常年訓練則較為缺乏，多以督察主管講述案例方式警惕警察人員勿以身試法，已漸趨於形式化，未能發揮教育之效果。

而欲強化警察人員內控之約束力量，惟有加強及提升其自身倫理道德之正確觀念及約束，以警察人員自我倫理道德的規範，使其言談及行為舉止得以昇華，方能符合社會大眾之期許及獲得民眾觀感的正面印象。

至於在職警察人員之教育方式，確實需要檢討不足之處予以改進。以往中央警察大學及臺灣警察專科學校除專業化之課程教學外，尚有精神教育及生活教育兩種方式，藉由警察組織內部之文化特性與警察人員之道德精神結合，使警察人員皆能瞭解警察組織嚴謹親和之行政風格，以及注重高度榮譽紀律之團體形象，並澈底內化為其自身行為準則之原則。

貳、後續研究

本研究係從文獻資料、實證案例與深度訪談三個層面作分析檢視，其中諸多研究發現及問題均可作為後續研究之方向，謹簡要略述如下：

一、因時空因素之限制，本研究僅以深度訪談之方式，遴選少數上級決策者及涉案當事人作為訪談對象，藉以探求對於本研究主題亦即現行警察機關法令限制私領域行為之看法與意見，是故無法代表眾多警察機關或是多數涉案當事人之意見。建議後續研究可考量採取範圍較廣泛之調查訪問方式或採行問卷調查方式，對象亦可不限於本研究之遴選方式，對警察機關甚或一般民眾作

為選取樣本，多方面並深入探求對於內部法令規範限制私領域行為之意見與支持度。

- 二、本研究多數文獻皆以法學論述資料為主，明顯可看出本研究之研究途徑係從法理論辯方式出發，對於公務人員行政倫理層面之論述僅以蜻蜓點水方式概要論述其內涵，而未予多加著墨。後續研究亦可參考採行以倫理觀點途徑檢視警察人員私領域行為之限制，是否應較一般公務員有高度規格之約束標準，對於現今社會價值觀與道德倫理觀念衝擊下，應以何等層次界定警察人員，甚或公務員之品德操守問題。
- 三、經由第三章所整理之公務員懲戒委員會與公務人員保障暨培訓委員會相關案例，明顯看出本研究所舉之「非公務出入不正當場所」與「男女不正常交往」兩項，警察人員所遭受之懲戒（或懲處）與一般公務人員相較之下顯較為嚴重，部分受訪者亦指出此一現象。尤有甚者，即使在警察機關體系內，同一規範標準，同為警察人員僅因分屬不同警察機關而有不同之懲處結果，此一規範懲處效果之一致性與衡平性，以及警察機關針對此類型懲處之決策考量，均為值得另為探討之方向。
- 四、一般公務員或是公務人員任用法第三十二條與第三十三所列之公務員，未如警察機關另訂有特殊之懲處原則或規定。如遇此類案件多依據公務人員考績法及其施行細則之規定辦理，抑或以該法施行細則第十三條規定授權各機關自行訂定之獎懲標準作為懲處依據，僅警察機關訂有專責之原則或規定，其間之差異、效果均值得作為研究方式之參考。
- 五、警察機關內部自行訂定其他規範，諸如「警察人員參與賭博財物處分原則」、「警察人員駕車安全考核實施要點」、「警察人員不得經營商業或投機事業規定事項」，甚至「警察人員獎懲標準」內關於警察人員違法犯紀行為主官（管）及查察人員考核、監督責任（即連帶責任）之規定等，亦有如本研究所列舉兩項規範一般，對於警察人員基本權利之限制，甚或是私領域行為的侵犯，

亦值得擴大後續研究。

六、警察人員超勤津貼之報核支領，對人性的尊嚴與身心健康之傷害莫此為甚；警察人員本即為刑事訴訟法上明定之司法警察，卻未能支領司法津貼，豈非吊詭，且警察人員為支領該超勤津貼，每於上班後即須連續服勤 12 小時方得領足，長此以往身心俱傷，且因填記多項簿冊，偶一不慎，每易觸法，如何能回歸法制面，豈不值得探討。



參考文獻

壹、中文部分

一、期刊、專書

王文忠，(2005)。「考績懲處行使之探討」，**考銓季刊**，第 43 期，頁 135-161。

王文科、王智弘，(2002)。**教育研究法**，台北：五南書局。

內政部警政署，(2001)。**風紀教育手冊(四)**，台北：內政部警政署，頁 19-30、80-81、135-137。

台北市佛教觀音線協會，(2002)。**全國婚姻外遇狀況調查**，台北：台北市佛教觀音線協會。

朱儀羚、吳芝儀等譯，(2004)。**敘事心理與研究：自我創傷與意義的建構**，臺北：濤石文化出版公司。

朱源葆，(2008)。「警察人員考用合一新紀元」，**警光雜誌**，第 628 期。

汪宗仁，(2003)。「公法上職務關係之實務與理論—評行政法院判決對公法上職務關係之怠為與應為」，收錄於林明鏘、葛克昌主編，**行政法實務與理論(一)**，台北：元照，頁 509-554。

李昭賢，2004。「從公務人員與國家關係之演變論—談公務人員權利之限制與保障」，**考銓季刊**，第 38 期，頁 75-95。

李惠宗，(2006)，**憲法要義**，台北：元照。

李惠宗，(2006)。「公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利」，**考銓季刊**，第 55 期，頁 64-81。

李建良，(1996)。「論學術自由與大學自治之憲法保障——司法院大法官釋字第三八〇號解釋及其相關問題之研究」，**人文及社會科學集刊**，第 8 卷第 1 期，頁 265-302。

- 李建良，（1999）。「基本權利理論體系之構成及其思考層次」，**憲法理論與實踐**（一），一版，台北：學林文化，頁 51-100。
- 李震山，（2005）。「論憲政改革與基本權利保障」，**國立中正大學法學集刊**，第 18 期，頁 183-252。
- 李震山，（2008）。「公權力運用定位科技措施與基本權利保障」，收錄於臺灣法治暨政策研究基金會，**二十一世紀公法學的新課題：城仲模教授古稀祝壽論文集 I.憲法篇**，台北：臺灣法治暨政策研究基金會，頁 335-366。
- 呂雅文，（2000）。**探討通訊隱私範圍之變遷—以美國、德國和台灣法規為例**，國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
- 邱華君，（1997）。**警察學**，台北市：千華圖書出版公司。
- 周世珍，（2001）。**公務人員保障制度之理論與實際**，國立台北大學法學系博士學位論文。
- 林子儀，（1997）。**言論自由與新聞自由**，台北：元照。
- 林子儀，（2001）。**隱私的權利**，台北：商周出版。
- 林明鏘，（1992）。「憲政改革與公務員制度」，**法令月刊**，第 43 卷 2 期，頁 15-18。
- 林明鏘，（2003）。「公務員之權利與保障—以法官免兼庭長之職務調整談起」，**公務員法與地方制度法**，台北：臺灣行政法學會，頁 43-70。
- 林明鏘，（2005）。**公務員法研究**（一），二版，台北：自版。
- 林鍾沂，（2000）。**行政學**，台北：三民。
- 林錫堯，（1999）。**行政法要義**，台北：自版。
- 法治斌，（1996）。「司法審查之平等權：建構雙重基準之研究」，**國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學**，第 6 卷 1 期，頁 35-50。
- 法治斌、董保城，（2005）。**憲法新論**，二版，高雄：復文。
- 吳庚，（2007）。**行政法之理論與實用**，增訂十版，台北：元照。
- 吳芝儀、李奉儒譯，（1999）。**質的評鑑與研究**，台北：桂冠出版社。
- 姚立明，（2002）。「從人權條款的保障範圍論人權條款的解釋—兼論基本權的領域

- 概念」，發表於第一屆公法研討會，國立中山大學中山所主辦。
- 施妙宜，(2003)。變遷社會中警察角色定位之實證研究，中央警察大學警察政策研究所碩士論文。
- 秦誌佑，(2007)。論我國藥品廣告管制—基本權利限制的觀點，國立中正大學法律研究所碩士論文。
- 翁岳生，(1990)。「論不確定法律概念行政裁量之關係」，*行政法與現代法治國家*，一版，台北：自版，頁 37-107。
- 許春金，(2007)。犯罪學，台北：三民書局。
- 許宗力，(1999)。「行政處分」，輯入翁岳生編，*行政法（上冊）*，台北：自印，頁 558。
- 許宗力，(2003)。「基本權的保障與限制(上)」，*月旦法學教室*，第 11 期，頁 64-75。
- 許宗力，(2006a)。法與國家權力(一)，台北：元照
- 許宗力，(2006b)。「基本權的功能司法審查」，*憲法與法治國行政*，二版，台北：元照，頁 181-206。
- 張苑真，(2004)。台灣婦運的外遇與婚姻論述—以通姦除罪化議題為例(1990~2003)，國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 張潤書，(1998)。行政學(修訂初版)。台北：三民書局。
- 陳文貴，(2001)。基本權利對民事私法之規範效力，中央警察大學法律學研究所碩士論文。
- 陳清秀，(2009)。「廉能政府與公務倫理之探討」，*文官制度季刊*，第 1 期，頁 115-137。
- 陳怡如，(2004)。「特別權力關係理論發展之介紹」，*法律新聞雜誌*，第 33 期，頁 65-72。
- 陳怡凱，(1995)。基本權之衝突—以德國法為中心，國立台灣大學法律研究所碩士論文。
- 陳棟墀，(2002)。婚內婚外，台北：張老師。
- 陳新民，(2000)。行政法學總論，台北：自版。
- 陳德禹，(2000)。「現代行政倫理體系初探」，*行政管理論文選輯*，第 14 輯，頁 285-307。
- 陳敏，(1999)。行政法總論，台北：自版，頁 197-205。

- 陳愛娥，(2000)。「基本權作為客觀法規範—以『組織與程序保障功能為例，檢討其衍生的問題」，收錄於李建良，簡資修主編，憲法解釋之理論與實務，第二輯，台北：中央研究院，頁 235-272。
- 陳耀祥，(2006)。「電子化政府與人民基本權利之保障」，第一屆「公共行政與公法」學術研討會論文，臺北大學公共行政暨政策學系主辦。
- 曾志隆，(2007)。「公／私領域的界限：瓊塔·穆芙的詮釋」，思與言，第 45 卷第 3 期，頁 79-116。
- 黃俊傑、江宜樺，(2005)。公私領域新探—東亞與西方觀點之比較，台北：國立臺灣大學出版中心。
- 黃榮護、林建宏，(2009)。「考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點」，文官制度季刊，第 1 卷第 2 期，頁 145-170。
- 黃錦堂，(1979)。「特別權力關係之當前議題—以公務員法為中心」，社會科學論叢，第 17 輯，頁 1-31。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，(1986)。社會及行為科學研究法(上、下冊)，台北：東華書局。
- 趙顯彰，(2004)。指紋資料庫與隱私權之保障，逢甲大學公共政策研究所碩士論文。
- 廖元豪，(2004)。「走自己的路—大法官「法律保留本土化」之路」，收錄於台灣本土法學雜誌，第 58 期，頁 21-40。
- 鄭光明，(2006)。「網路情色工業—敗德或自由？」，人文及社會科學集刊，第 18 卷第 2 期，頁 327-342。
- 劉孟錦，(2006)。婚外性行為法律問題之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 劉靜怡，(2006)。「隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論」，月旦法學教室，第 46 期，頁 40-50。
- 蔡良文，(2006)。「公務人員核心價值與行政倫理」，考銓季刊，第 47 期，頁

16-43。

蔡良文，（2007）。「公務倫理規範與相關法制之探討」，**考銓季刊**，第52期，頁1-35。

蔡坤鴻譯，（2001）。**六大觀念**，台北市，聯經出版事業公司。

蔡庭榮，（2008）。「論警勤區家戶訪查與人權保障」，收錄於臺灣法治暨政策研究基金會，**二十一世紀公法學的新課題：城仲模教授古稀祝壽論文集 I. 憲法篇**，台北：臺灣法治暨政策研究基金會，頁397-424。

蔡震榮，（1995）。「特別權力關係和基本人權的限制」，**警政學報**，第27期，頁1-24。

蔡震榮，（1999）。**行政法理論與基本人權之保障**。台北：五南圖書。

歐用生，（1999）。**質的研究**，台北：師大書院。

謝文彥，（2002）。**親密關係殺人犯罪之研究**，中央警察大學警察政策研究所博士論文。

謝志敏，（2007）。**警察風紀課責之研究—以苗栗縣警察局為例**，中央警察大學警察政策研究所碩士論文。

蕭文生，（2000）。「自程序與組織觀點論基本權利之保障」，**憲政時代**，第25卷第3期，頁27-54。

蕭武桐、黃新福，（1999）。「從倫理觀點論行政裁量權的運用」，**行政管理論文選集**，第十三輯，台北：銓敘部。

蕭武桐，（2002）。**公務倫理**，台北：智勝文化。

二、新聞報紙

蘋果日報 2004/02/02，E3 版，記者王傑予／綜合外電報導。

自由時報 2008/10/07，B2 版，記者余泊霖、許國禎／台中報導。

中國時報 1997/02/01，社會傳真版。

中國時報 2000/01/16/，地方新聞。

中國時報 2003/09/05，A4 版，記者孫慶餘／政治新聞《名家專論》從尊嚴到可笑。

中國時報 2003/10/23，A6 版，記者吳江全／高雄報導。

中國時報 2005/09/08，C2 版，記者萬仁奎／基隆報導。

聯合報 2006/11/05，C2 版，記者熊迺群／雲嘉南新聞報導。

聯合報 2007/03/01，A8 版，社會新聞報導。

聯合報 2008/06/24，C2 版，高雄縣新聞。

聯合報 2008/10/17，記者何明國／台北報導。

聯合報 2008/10/17，記者范榮達／苗栗縣報導。

聯合晚報 2005/02/16，6 版，記者韋麗文／萬象／台北報導。

貳、西文部分

Bowman, I. (2005, March). "The United States and Canada- premarital sex, extramarital affairs, divorce, and having a baby outside of marriage." etrieved from <http://www.OpinionPulse>.

Gormley, K.,(1992). "One Hundred Years of Privacy," **Wisconsin Law Review**, 1335-1408.

Hycner, R. H.(1985). "Some guidelines for the phenomenological analysis of interview data," **Human Studies**, 8:279-303.

Inness, J. C.(1992) **Privacy, Intimacy, and Isolation**, Oxford University Press.

Mashall,C. & Rossman, G.B.(1995). **Designing qualitative research** (2nded), New Deilhi,London : Sage.

Spinner, Jeff.(1994). **The Boundaries of Citizenship**, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Presss.

參、網路資料部分

司法院大法官解釋：<http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/p03.asp>

法務部全球資訊網：<http://www.moj.gov.tw>

聯合知識庫網站：<http://udn.data.com>

TVBS 民意調查中心網站：<http://www.tvbs.com.tw>

新新聞周報：<http://www.new7.com.tw/weekly/old/toc/866.html>

日本警察廳網站：<http://www.npa.go.jp>

美國聯邦調查局（FBI）網站：<http://www.fbi.gov>

美國國家消費者聯盟（NCLC）網站：<http://nclnet.org>

內政部警政署全球資訊網：<http://www.npa.gov.tw>

中央網路報：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=115&docid=100488893





附錄一聯合知識庫近五年有關出入不正 當場所新聞報導一覽表

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
民意代表	1	2006-07-27 聯合報 A11 版	某周刊報導國民黨多名立委赴大陸考察卻到酒店飲酒作樂，以及發言人鄭○○免費住商人周信義的房子。國民黨主席馬英九昨天說，這兩起事件已經交由中央黨部調查，如有違反黨紀，將會做適當處理。	調查中
	2	2006-10-28 聯合報 C2 版	基隆市議員游○○昨天接獲民眾反映，指七堵區長劉○○在上班時間到小吃店喝花酒，要求市府處理。被點名的劉○○表示，是被幾名里長強邀去的，他進入店內後，只打個招呼就離開，沒有在店內喝酒。	調查中
	3	2006-11-27 聯合報 C1 版	辣妹盈庭，綠官民意代表喝花酒，郭○彬、高○鵬、余○道、李○鋒深夜出入蔡○杰的招待所喝茫的辣妹衣衫不整被抱出。	自我檢討
一般公務員	1	2003-10-18 聯合報 B2 版	宜蘭縣政府兩名地政局人員召未成年少女脫衣陪酒案，政風室初步調查，兩人並未接受廠商招待。由於兩人是在出差時溜班，人事室未來也將針對出差勤從嚴審核，必要時要電話追蹤。	免職
	2	2004-11-18 聯合報 C4 版	台北縣消防局長顏○○日前遭媒體報導喝花酒，縣府政風室調查後，只能確定是在台北市，查不出是哪一家KTV酒店，縣府考績會已通過先記顏申誠一次，續查若有其他違反規定情事再做處理。	申誠一次
	3	2004-11-19 聯合報 C2 版	台中市議員、立委候選人林佩樂昨天拿出針孔攝影機拍下的照片爆料，指建設局一名林姓官員一周喝4、5次花酒，並強要包商付錢。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	4	2006-03-31 聯合報 A4 版	總統府兩名員工接受廠商招待喝花酒，媒體質疑處分過輕，總統府公共事務室昨天強調，府方在第一時間就嚴加處理，將兩人調離原職，由政風處深入查證。	調職
	5	2006-08-03 聯合報 C4 版	台北縣政府考績委員會昨天懲處 6 名喝花酒的官員，包括水利局課長、技佐、巡防員各記一大過，還有 2 人解聘、1 人申誠二次，6 人當中，有 2 名是女性。	記一大過 申誠二次 解聘
	6	2006-10-22 聯合報 A10 版	原住民立委陳○日前指稱原民會主委涉及喝花酒，行政院相關官員指出，非常重視官員風紀問題，已指示此事「要處理」，如果掌握到證據，有可能要求原民會主委下台。	未處理
	7	2006-12-20 聯合報 A4 版	總統府參議郭○○被拍到載酒店辣妹進出招待所，總統府昨天上午宣布將郭文彬從重懲處，移送考績委員會記大過一次。	記一大過 調職
	8	2007-04-28 聯合報 C2 版	台中監獄管理員涂○○勾結替代役男，夾帶違禁品給受刑人還接受喝花酒招待。	記一大過
	9	2007-07-12 聯合報 A9 版	檢調查出，前金管會委員林○○經常透過酒國名花大班「胡○○」安排續攤，並找酒店小姐坐陪喝花酒。	未記載
	10	2008-01-29 聯合報 C2 版	內政部土地重劃局辦理高鐵台中站區區段徵收公共工程，承包的德昌營造公司工程處長張○○，涉嫌承諾重劃局第四開發隊工務所主任張○○喝花酒、付百餘萬卡債。	未記載
	11	2008-07-01 聯合晚報 A11 版	台中市政府經發處長黃○○到中國考察，卻發生喝花酒、遭人設局偷拍事件，市府政風處今天提出調查報告，黃○○行為確實不檢，影響市府聲譽，胡市長決定將他記兩小過，並接受他請辭現職，轉任市府參議。	記兩小過 調職

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	12	2008-09-11 聯合報 A2 版	國有財產局長郭○○接受建商招待喝花酒，被警方臨檢時查獲。這尚不止是敗壞政風，而更因建商與他有業務上利害關係，故涉及利益輸送。	記過一次 調職
司法檢調人員	1	2003-02-15 聯合報 8 版	高雄地檢署秦○○等三名檢察官接受招待出入有女陪侍的酒店，並在酒店內為人排解債務糾紛。案經法務部移請彈劾、懲戒，公懲會昨天議決將秦○○撤職並停止任用一年懲戒，另檢察官王○○休職六個月、劉○降二級改敘。	撤職並停止任用一年 休職六個月 降二級改敘
	2	2003-03-07 聯合報 8 版	針對高雄地區三位法官受電玩業者招待喝花酒一案，司法院長翁岳生至表痛心，昨天傍晚決定變更高雄地院自律委員會的懲處決定，重懲三人，其中高雄分院法官趙○○立即停職，移送監察院審查，高雄地院法官李○○及黃○○已退休轉任律師。	停職移送 監察院彈劾
	3	2004-02-18 聯合報 B4 版	前彰化地檢署檢察官吳○○因金錢豹酒店喝花酒等事件，遭公懲會撤職並停止任用一年後，法務部檢審會昨天又針對他積案百餘件部分，決議記過兩次	撤職並停止任用一年
	4	2004-03-13 聯合報 A8 版	高雄地方法院庭長趙○○等三名法官及高雄地檢署一名檢察官接受電玩業者、煙毒案嫌犯招待喝花酒，公務員懲戒委員會認定四人行爲欠謹慎，昨天決議予以休職二年到記過一次的處分。	休職二年 記過一次
	5	2004-06-14 聯合報 A8 版	調查局三名調查員發生不當飲宴喝花酒風紀案，調查局內部調查後，一人調外島任職、另兩人口頭告誡。法務部長認爲告誡懲處過輕，下令追查喝花酒是否涉及利益糾葛等不法。	調職 口頭告誡

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	6	2005-04-29 聯合報 A8 版	調查局中部地區某調查站調查員疑喝花酒帶小姐出場，未料她是黑道大哥的女人，這名調查員在賓館被大哥帶兄弟海 K 一頓後，被要脅支付可觀的遮羞費。調查局認為這名調查員嚴重違紀，已經將他調職並調查。	調職
	7	2005-11-17 聯合報 A10 版	台東地方法院試署法官甘○○因判決書兩度未通過審查，司法院人事審議委員會昨天議決將他調任為非法官，成為因判決書品質不佳被淘汰的第一位法官。甘○○日前才因喝花酒事件被記兩小過，並由嘉義地方法院調到台東地院。	記過二次 調職
	8	2008-12-23 聯合報 A11 版	苗栗地檢署檢察官戴○○、廖○○多次與副法警長蔡○○、法警曾○○到脫衣陪酒的酒店喝花酒，或與律師及在押毒品嫌疑犯的親人不當往來；繼法務部將四人停職、移送監察院彈劾後，公懲會昨天決議將戴、廖及曾三人休職兩年，蔡則降級改敘。	休職兩年 降級改敘
軍人	1	2004-09-11 聯合報 B4 版	前宜蘭憲兵隊隊長司○○和管訓分子交往，幫忙催討賭債，出入有女陪侍的酒家。公務員懲戒委員會認定行為不檢，嚴重損害憲兵形象，但事後尚知悔悟，昨將他降兩級改敘。司光祖現在被調到憲兵二〇五指揮部警務組中校參謀官。	降級改敘 調職
	2	2008-06-19 聯合報 A2 版	國安局第六處一名李姓少校，在同仁聚餐後，以公務手機打電話找來四位以上的傳播妹齊赴 KTV。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
警察人員	1	2003-02-10 聯合報 8 版	台北縣警察局某分局兩名警員，在板橋市某茶藝館飲酒作樂，席間兩名坐檯女子不願配合警員要求脫衣陪酒，竟遭兩名警員聯手毆傷，其中杜姓女子被打得傷痕累累，另一花名「小孟」的女子也被打傷。	未記載
	2	2003-02-14 聯合報 18 版	高雄縣政府警察局鍾姓巡官和兩名警員應邀到旗山一家小吃店喝花酒，可能因為行為乖張有人向旗山警察分局檢舉，由於警方反應冷淡，檢舉人一狀告到警政署，警政署指示縣警局督察長查辦。	未記載
	3	2003-03-15 聯合報 20 版	新竹市警局第二分局在經國路查獲某酒店坐檯女郎脫衣陪酒，事後傳出當時店內疑似有兩、三名員警在其他包廂喝花酒，趁亂未結帳便匆匆離去。第二分局指出，當時一片混亂，不知有無其他單位員警在店內，市警局已展開內部調查。	未記載
	4	2003-05-03 聯合報 B4 版	屏東縣枋寮警分局佳冬分駐所長吳○○與警員歐○○、陳○○三人出入風月場所，席間還由友人召女坐檯，遭分局督察人員當場查獲，三人雖未值勤，縣警察局仍以三人行為失當，記吳○○小過一次，降調警察局秘書室課員。	記過一次 調任非主管職務
	5	2003-08-20 聯合報 B4 版	桃園縣政府警察局龜山警分局刑事組組長、巡官和七名小隊長，被檢舉集體接受賭場業者招待喝花酒，經縣警局調查後依違反勤務紀律和出入不正當場所各記兩小過送交警政署審議。	記過二次 記過一次 調任非主管職務
	6	2003-09-23 聯合報 B4 版	高雄市警察局楠梓分局四組組長鍾○○，日前傍晚下班後，與三名警備隊警員至燒烤店小酌後，續至新興區一家美容護膚中心頂樓附設KTV「續攤」，被一路以V8攝影機全程蒐證跟監十小時的督察室維新小組當場查獲。	記過一次 調任非主管職務

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	7	2003-09-30 聯合報 B4 版	澎湖縣警察局馬公警分局等單位的五名員警，昨天凌晨到馬公市一家酒店喝花酒，縣警局督察室接到檢舉，派員前去逮個正著，但員警否認喝花酒，也否認接受廠商招待。	記過一次
	8	2003-10-23 聯合報 B4 版	高雄市警察局督察室維新小組前天深夜臨檢，查獲鹽埕警局民防組巡官許○○和劉姓友人，找來兩名大陸女子坐檯喝花酒，昨天上午，鹽埕警分局對許員記一大過處分。	記一大過
	9	2003-10-31 聯合報 B4 版	高雄市警局新興分局警備隊警員羊○○前天凌晨到有女服務生陪酒的K T V喝花酒，散席後又在酒店門口與人發生衝突，持棒子打傷人，高雄市警察局督察室接獲通報後，認為羊○○嚴重違反警紀，記大過處分。	記一大過
	10	2003-12-09 聯合報 B4 版	宜蘭縣礁溪警察分局刑事組警務佐張○○等八名員警，今年六月間到礁溪鄉一家卡拉OK店涉嫌喝花酒，張還積欠該店五十萬元消費款，雖然事後已清償，縣警局督察室昨晚召開考績會，以張○○出入不當場所，且與人有不當財務往來，記一大過並調職。	記一大過 調職
	11	2003-12-24 聯合報 A8 版	台北市警文山一分局警員陳○○昨天凌晨到酒店喝花酒，某電視台接獲檢舉後派記者到該酒店守候拍攝，文山警一分局隨即將陳記過兩次，並調職警備隊。	記過二次 調職
	12	2004-06-29 聯合報 B2 版	桃園縣警局外事課長黃○○上周四（24日）晚上與多位友人至中壢市用餐後，到有女子陪侍的茶藝館續攤，縣警察局維新小組據報趕至，當場查獲黃文村出入不正當場所。	記過二次
	13	2004-10-21 聯合報 A8 版	高雄市警局三名官警和高雄縣一名刑警，昨天凌晨在金花都舞廳喝花酒、跳舞，其中一名警察的女友趕來和警察男友大吵一架。	記過二次

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	14	2005-01-21 聯合報 C2 版	雲林縣警察局維新小組昨天凌晨查獲虎尾派出所主管呂○○及員警周○○，出入有女陪侍的 KTV 喝花酒，將 2 人帶回督察室訪談。縣警局表示，全案在調查後依規定懲處。	記過一次 調任非主管職務
	15	2005-02-26 聯合報 C4 版	宜蘭縣蘇澳警分局新城派出所發生所長帶頭喝花酒，還帶小姐到派出所「開房間」的醜聞。蘇澳警分局長陳○○說，斬掉害群之馬是應該的，他準備人事調整，加強督導。	記一大過 記過二次 調任非主管職務
	16	2005-03-23 聯合報 C2 版	國內某家周刊爆料雲林縣員警集體喝花酒，並轉錄 KTV 業者提供的錄影帶，雲林縣警察局督察室昨天約談 3 名員警調查。初步查證的確有員警於勤務結束後，與友人到斗六市石榴路一家 KTV 消費。	記過二次
	17	2005-09-16 聯合報 C4 版	台北市議員楊○○昨天指出，近日接到一位警眷陳情，指她丈夫流連市警局高階警官親人開設的有女陪侍酒店，再至一家有市議員撐腰的賓館姦宿，並有媒體記者負責公關。	未記載
	18	2005-11-01 聯合報 C2 版	台南市第三警察分局偵查隊員田○○、陳○○、林○○，7 日凌晨執行巡邏勤務時，與義刑顧問莊○○喝花酒，莊○○因消費糾紛持玩具槍恐嚇業者；案子曝光後莊被依恐嚇罪嫌送辦，3 名警員遭記大過及改調制服警員。	記一大過 調職
	19	2006-03-04 聯合報 C5 版	前台北市警中正一分局行政組長彭○○，去年 11 月遭檢舉與業者喝花酒，市警局督察室調查後，以他出入不正當場所，前天將他調離非主管職務，轉任市警局後勤科警務正。	記過二次 調任非主管職務
	20	2006-05-24 聯合報 C2 版	台中市警四分局偵查佐蔡○○遭檢舉喝花酒、包養女毒販，四分局經過查證，確定蔡員非公務涉及不正當場所，將處以一大過，並降職為警備隊制服員警。	記一大過 調職

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	21	2006-12-30 聯合報 C3 版	台北市警南港分局刑警王○○與少年隊刑警陳○○，涉嫌接受業者招待喝花酒，王酒後上賓館「搶女人」鬧出醜聞；內湖分局偵查隊副隊長龔○○則疑因婚外情，被分局查獲報請處分。	記過二次 調職
	22	2007-04-14 聯合報 C2 版	集集警分局督察組昨天凌晨 2 時許，在有女子坐檯的「彩虹 KTV」，查獲集集派出所洪姓巡佐、陳姓警員，和竹山警分局李姓偵查佐，正在包廂內喝酒唱歌。縣警局昨天將 3 人各記過 1 次，洪、李二人調往仁愛分局，陳姓警員調信義分局。	記過一次 調職
	23	2007-06-22 聯合報 A15 版	桃園縣龍潭警分局警員劉○○、張○○，涉嫌酒後帶槍到酒店找小姐要帶出場，被拒後亮槍恐嚇「我有十顆子彈」，還開一槍示威，桃園縣警局昨依法移送。	記二大過 免職
	24	2008-06-24 聯合報 C2 版	月前有兩名員警到小吃部飲酒作樂，遇督察人員風紀臨檢，情急生智，裝成「那卡西」的走唱樂師，居然躲過臨檢，成為警界趣聞。	未記載
	25	2008-08-14 聯合報 C2 版	高雄縣警局岡山分局偵查隊 3 名員警涉嫌到轄內 1 家小吃部喝花酒，經督察室查獲，他們堅稱因辦案需要到場，不過縣警局認定他們「勤中摸魚、喝花酒」，3 人各記過 2 次，並調職處分。	記過二次 調職
	26	2008-10-15 聯合報 C1 版	高雄市警楠梓分局楠梓派出所月初破獲兩起飛車搶案，所長呂○與破案有功員警接受警友會設宴慶功，但續攤時到酒店喝花酒。	記過二次 調任非主管職務

資料來源：聯合知識庫（查詢期間自 2003 年 1 月 1 日起至 2008 年 12 月 31 日止，查詢日期為 2009 年 6 月 3 日），研究者自製。

附錄二聯合知識庫近五年有關婚外情新聞報導一覽表

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
民意代表	1	2004-04-08 聯合報 A8 版	民進黨籍台北市議員田○發生婚外情，對象是他的助理呂○○。田○昨天以書面聲明承認自己犯錯，願向社會致歉，但請不要傷害家人及呂○○。	未記載
	2	2005-11-21 聯合報 C2 版	爆發婚外情的立委蔡○○，昨天晚間到彰化市為縣議員候選人施○○站台，蔡○○原本打定主意不談，但上台後又忍不住開口，還指台下媒體「都是中資、老闆都是大陸來的」，小題大作「一掌要乎我死」。	未記載
	3	2005-12-30 聯合報 A7 版	前台聯立委林○○與陳姓女助理什麼地點都能做愛，不僅在國會委員辦公室、五家飯店，連餐廳樓梯間都會「春光無限」。台北地方法院因此認定陳女並非遭強暴，依相姦罪判她有期徒刑五月，得易科罰金。	未記載
	4	2008-09-24 聯合報 C2 版	嘉義縣議員王○○與女助理陳○○爆發婚外情產女案，王金山今年 8 月間涉嫌毆傷陳女，嘉義地檢署昨天依傷害罪嫌起訴王○○，並聲請簡易判處。	未記載
一般公務員	1	2003-07-31 聯合報 B2 版	前年年底才因婚外情被記過、調整職務的基隆市公共汽車管理處處長黃○○，昨天再度因為「持續婚外情」、「辦公室畸戀」、「自行核准在職進修區全額補助」等一籬筐荒唐事蹟，遭到監察院糾舉，面臨撤離現職的處分。	記過一次 調職
	2	2003-11-19 聯合報 B4 版	中央單位花蓮某機構的已婚會計主任，與未婚的女會計搞出婚外情，並生下一女，他的太太向女會計求償一百萬元，花蓮地方法院法官郝○○昨天判決賠六十萬元。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	3	2004-02-18 聯合晚報 4 版	國一名劉姓外交使節駐外期間，遭妻子懷疑婚外情後，夫妻在使館發生衝突，劉因此被調回國，劉回國後向法院聲請通常保護令禁止妻子對他騷擾獲准，劉妻不服向高等法院抗告昨遭駁回。	調職
	4	2004-12-05 聯合報 A 8 版	高雄市一家公營事業已婚陳姓主管，與一名離婚林姓婦人有婚外情，後來又與這名婦人的二嫂有染，林姓婦人獲知後陸續自殺十次，但都獲救。	未記載
	5	2005-09-29 聯合報 C 2 版	台中市議員陳○○昨天帶著一名潘姓女子及其 3 歲女兒到市議會，指消防局信義分隊小隊長賀○○涉嫌利用公務陪婚外情母女出遊，還浮濫申報加班費。	未記載
	6	2005-10-01 聯合報 C 4 版	內政部中部辦公室一名林姓女科員，被控在民國 90 年間冒領出差旅費 7000 多元。法院昨天開庭，林姓女科員說，她因和張姓男同事有不倫戀情，見張姓男同事出差，想跟他在一起，才跟著填寫出差單，沒想到誤觸法網，她已將錢退回。	未記載
	7	2007-03-21 聯合晚報 2 版	交通部長蔡○被爆和元配分居 15 年，他和地下夫人的親密照片也曝光，蔡○今天上午坦承，他和元配分居多年。他低調表示，「家家有本難唸的經」，昨晚他也向行政院長蘇○○口頭報告。	未記載
	8	2007-05-12 聯合報 C 2 版	嘉義縣政府某一級主管遭人投書檢舉與包商太太會面，並出現在高雄某飯店，指稱有官商勾結或婚外情行為，部分縣議員收到檢舉內容及光碟，縣長陳○○昨天下午找他詳談，這名主管表示交友與公務無關，並請假靜候調查。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	9	2007-11-13 聯合報 C2 版	黃姓公務員與持有假護照來台的印尼籍女子妮妮(NINIK 的譯音)同居有染,他的前妻不滿丈夫與她離婚,讓她精神崩潰住院差點死掉,日前向警方控告前夫與妮妮通姦和索取精神賠償,警方將兩人依妨害家庭罪嫌函送法辦。	未記載
	10	2007-12-27 聯合報 A14 版	移民署證照查驗員游○○,利用職務之便把妹,認識嫁來台灣的陳姓越南女子,冒名與對方交往,兩人多次玩車震;女子懷孕後告他妨害性自主,桃園地院查出是妨害家庭,判他和陳女各四個月徒刑。	未記載
	11	2008-01-09 聯合報 C2 版	恆春鎮公所一名陳姓課長發生婚外情,去年底他因不滿女方有意求去,帶兇器前往女方住處恐嚇「給妳死」,雙方鬧到警局,恆春警分局調查後,依妨害自由罪嫌將他函送法辦。	未記載
	12	2008-02-16 聯合報 C2 版	新竹縣 49 歲陳姓消防員去年 10 月間帶小他 20 歲的女友回消防分隊宿舍「過夜」,被妻子報警捉姦,他與女友日前分別被依通姦罪判刑 4、5 個月,他還被記大過、調職處分。	記一大過 調職
	13	2008-04-04 聯合報 A2 版	台北市教育局主任秘書唐○○傳出與已婚的國中女老師有婚外情,唐有意結束這段不倫戀,女教師認為唐始亂終棄,上月廿五日向教育局長吳○○下跪哭訴,希望局長主持公道。	記一大過 降調副處長
	14	2008-08-14 聯合報 C2 版	嘉義縣政府水利處長陳○○涉及與包商陳○○的太太王淑芬發生婚外情,又涉嫌向陳○○收賄,嘉義地檢署承辦檢察官曹合一怒說「要錢又要人,如此可惡,把公務員的臉都丟光了,怎能不押!」法官昨天裁准將陳○○收押禁見。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	15	2008-10-06 聯合報 A9 版	澎湖縣消防局李姓小隊長與越南籍已婚黎姓女子發生婚外情，黎女將兩人自拍的親熱畫面寄給翁姓丈夫，翁火冒三丈向消防局檢舉，李否認婚外情，但消防局根據影像認為李姓小隊長「太過火」，決議記二大過免職。	記二大過免職
司法檢調人員	1	2003-04-05 聯合報 A13 版	北部某地檢署檢察官數年前和具有社會知名頭銜的女子發生婚外情，被記過處分後，最近又傳出新緋聞。檢察長獲悉後，要求檢察官「明快處理」，否則從重議處。	未記載
	2	2003-09-26 聯合報 B4 版	板橋地檢署檢察官郭○○欲結束和前中國小姐廖○○的婚外情，寫下六百一十萬元「借據」作為分手費，郭事後反悔不付錢，經廖女提起訴訟，最高法院昨天判決郭某敗訴確定，必須如數付給廖女。	未記載
	3	2004-02-07 聯合報 A13 版	台北地方法院法官「不倫之戀」無獨有偶，已婚的交通法庭陳姓庭長指導新進的郭姓女法官，日久生情發生「師生戀」，未婚的郭姓女法官還為他生下一女。	未記載
	4	2004-02-13 聯合報 B4 版	已婚的前台中高分檢署檢察官陳○○因與廖○○婚外情，遭對方控告詐騙八百多萬及做出不實指控涉嫌誹謗等罪嫌，板橋地檢署偵結，因查無實據處分不起訴。	未記載
	5	2004-12-03 聯合報 A8 版	法官婚外情事件傳出「男主角」張姓法官懷疑被「女主角」雷姓女法官「設計借種」。張懷疑雷姓女法官因丈夫不孕又想要孩子，遂與他發生一夜情，後來她因此懷孕生子。	未記載
	6	2004-12-14 聯合報 C4 版	彰化縣調查站鄭姓調查員和妻子的好友通姦，並生下 2 名女兒，彰化地方法院昨天依妨害婚姻家庭罪，判處鄭姓調查員與通姦女子各處有期徒刑 5 月，得易科罰金。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	7	2005-05-25 聯合報 C4 版	法務部鄭姓調查員與婚外情對象生下兩女，其妻請求損害賠償，要求調查員與情人需付她精神慰撫金 500 萬元，彰化地方法院昨天判調查員與情人需賠 80 萬元給其妻。	未記載
	8	2005-08-05 聯合報 C4 版	因緋聞風波遭記過調職的高雄監獄典獄長吳○○，向法務部提出退休申請獲准；他昨天表示，管理高雄監獄四年多來，沒有任何管理瑕疵卻因流言被撤換很不甘心，所以決定離開公職，享受退休生活。	記過 調職
	9	2006-04-05 聯合晚報 1 版	司法院副院長、大法官城○○遭媒體跟拍疑似帶小他 30 歲的女子上汽車旅館，對此，城仲模上午否認報導內容，但承認認識該名女子。他聲明這名王姓女子與家人及兒子都熟識，城表示當天是提供法律諮詢。	未記載
	10	2006-10-03 聯合報 A8 版	台南高分院書記官張○○前年和罹癌妻子朱○○離婚，九天後和高雄地院法官張○○結婚，婚後半年產子。朱○○憤告張○○妨害家庭；但張○○反擊，起訴指他和朱的婚姻自始無效，昨天勝訴確定。	記過一次
軍人	1	2003-07-11 聯合報 B4 版	空軍軍官張○○在八十九年、九十年間，以「傳宗接代、借腹生子」為由，要妻子簽下同意書，將婚外情生下的一女納入軍眷撫養。	未記載
	2	2003-07-14 聯合報 A8 版	前國防部作戰參謀次長室程姓上校副處長，任內爆發辦公室婚外情、被控性侵害，雖因罪嫌不足不起訴，卻被迫提前退休。	提前退休
	3	2003-10-15 聯合報 B4 版	曾擔任我國駐馬來西亞武官的馮姓退役軍官，駐外期間發生婚外情，回國後，還毆打結婚已十二年的蘇姓妻子新竹地方法院昨天判准兩人離婚，這名退役軍官還要賠償妻子卅萬元精神撫慰金。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	4	2004-02-12 聯合報 A9 版	澎湖軍事檢察署檢察長李○○中校上任不到五個月，前天突遭撤換；軍檢署人員透露，已婚的李徵宇遭下屬檢舉與馬公市一家卡拉OK店老闆娘有婚外情，涉嫌挪用公款支付私人餐飲娛樂花費。	調職
	5	2004-02-21 聯合報 B4 版	海軍總部徐姓上校去年和花蓮籍潘姓女子發生婚外情；徐在台北上上班，潘女每月從花蓮到台北和徐幽會，徐妻遠住高雄，得知先生婚外情，前天凌晨北上捉姦，警方依妨害家庭罪嫌將徐和潘女函送法辦。	未記載
	6	2004-05-12 聯合報 B4 版	曾在台南縣市團管區任職的軍人項○○，與同單位邱姓女軍官發生婚外情，因為邱女想要斷絕關係，項○○竟偷拍女友裸照後四處寄發報復。	未記載
	7	2004-06-02 聯合報 A11 版	監察院昨天通過兩個對軍方弊案的彈劾案。其中兩名校級軍官遭彈劾是因為有婚外情，甚至把婚外情對象帶回辦公室、寢室夜宿。	未記載
	8	2004-06-14 聯合報 B2 版	國防部某軍事單位賴姓士官與已婚的女軍官相戀，女軍官為了他向丈夫吳姓男子要求離婚，吳姓男子表示同意，但要求賴姓男子先給付六十萬元的遮羞費，賴姓男子簽署協議書後，拒不認帳，吳姓男子提出損害賠償告訴。	未記載
	9	2005-12-31 聯合報 C4 版	在花蓮空軍服役的未婚鄭姓少校與朱姓已婚婦人發生婚外情，相識期間，不僅相偕出國旅遊，還在女方家裡偷腥，後因翻臉，互打官司，被朱姓婦人的丈夫發現，告上法院。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	10	2006-02-06 聯合報 A8 版	海巡署廖姓軍官與張姓婦人發生婚外情，廖的妻子陳姓婦人發現後，連續郵寄明信片辱罵張婦「是老妓女、專門偷人老公」等，經張婦提出控告，檢察官認為明信片屬秘密通信，未達公然侮辱構成要件，予以不起訴處分。	未記載
	11	2007-03-08 聯合報 C4 版	國防部軍事情報局已婚的男女官員相戀，被丈夫控告通姦。士林地檢署檢察官查出男官員跳傘受傷導致早洩陽萎，認為兩人只有口交、沒有性器官接觸，不構成通姦。	未記載
	12	2007-05-16 聯合報 A12 版	國防部軍事情報局劉姓軍官和女雇員發生婚外情，並陸續借了她三百萬元；兩人戀情曝光後，她威脅以性交抵充借款，否則告他性侵。劉姓軍官不甘每次做愛代價高達十五萬元而報警偵辦，檢方將兩人都依通姦罪起訴。	未記載
	13	2008-03-17 聯合報 A11 版	中部一名已婚上校，和未婚中尉女軍官在汽車旅館偷情，當場被妻子率隊捉姦，這名上校擔心此事曝光影響升遷，對妻子提的離婚條件照單全收，將一棟透天厝、兩輛車子都過戶給妻子，妻子則簽下保密條款，同意不對外張揚。	未記載
警察人員	1	2003-08-20 聯合報 B4 版	彰化縣警局謝姓警官與張姓婦人通姦，被法院以妨害家庭判刑六個月，還被判決賠償五十萬元給張姓婦人的丈夫。	未記載
	2	2003-11-14 聯合報 B4 版	高雄市警察局鹽埕警分局刑事組陳姓偵查員與通報協尋的大陸女子發生婚外情，警方接獲檢舉信中附有偷拍的激情光碟，判定陳姓偵查員怠忽職責，簽報記他兩大過免職。	一次記二 大過免職
	3	2004-10-31 聯合報 A9 版	台北市警少年隊員警徐○○昨天凌晨與林姓前女友在賓館相會，徐先行離去後，林女卻在清晨六點跳樓自殺，送醫後暫脫險境。由於兩人都已結婚，警方正深入了解中。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	4	2005-02-05 聯合報 C2 版	屏東縣警局枋寮分局警員李○○，與有夫之婦發生婚外情，屏東地方法院昨天依妨害家庭罪，將他判處有期徒刑 3 個月，得易科罰金。	未記載
	5	2005-07-21 聯合報 A8 版	行政院長謝長廷官邸警官陳○○，昨天與大他十八歲的已婚婦人朱文女一起在轎車內自殺身亡，全案正由警方處理中。	未記載
	6	2005-11-19 聯合報 C4 版	蔡姓巡佐和陳姓婦人傳出婚外情，還被指有時不顧陳婦丈夫在家就登堂入室，警界同僚及街坊預言「早晚要出事」；最近兩人協議分手，分手費還未談攏，陳婦的兒子就在台北市林口街住處燒炭自殺。	未記載
	7	2005-12-22 聯合報 C4 版	桃園縣大溪警察分局前警員林○○，婚後又與兩名女子發生戀情，周旋在三個女人間。他因毆打李姓情婦挨告，起訴書寫「林、李是男女朋友…」林太太向檢察官查詢，查出丈夫的兩段婚外情，怒告兩女妨害家庭。	未記載
	8	2006-01-03 聯合報 A5 版	高雄市警察局保安大隊副大隊長張○○被警政署派人跟監一年，發現他與四名異性朋友來往密切，而且使用警備車接送異性朋友。張來國僅承認公車私用，否認有婚外情。	記過二次 申誡二次
	9	2006-01-09 聯合報 C2 版	台中市警察局前刑警隊偵查員張○○，與有夫之婦發生婚外情，因她有意與他疏遠，他強取她的支票、現金，並強暴她未遂，檢方從重對他求處 6 年重刑。	未記載
	10	2006-03-24 聯合報 C4 版	台北縣警局中和警分局傳出員警疑似包庇女毒犯，據悉，中和分局某派出所員警疑似知悉一名林姓女煙毒犯吸毒，還與她交往近一年並發生性關係，板橋地檢署已經針對員警是否包庇展開調查。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	11	2006-12-30 聯合報 C3 版	台北市警南港分局刑警王○○與少年隊刑警陳○○，涉嫌接受業者招待喝花酒，王酒後上賓館「搶女人」鬧出醜聞；內湖分局偵查隊副隊長龔○○則疑因婚外情，被分局查獲報請處分。	未記載
	12	2007-06-09 聯合報 C2 版	退休警官張○○在吉安警分局豐田派出所所長任內，與大陸女子王敏發生婚外情，造成王敏與吳姓丈夫失和而離婚，被吳告上法院，判賠 60 萬元。	記一大過 退休
	13	2008-04-02 聯合報 A10 版	桃園縣楊姓警官上班時間帶著縣警局吳姓女職員到賓館開房間，兩人離開時被警政署政風室在門口「捉姦」成雙，兩人否認偷情，聲稱純聊天。因雙方配偶未提告訴，警局最後以違紀處理。	記大過、 曠職半天， 調離 主管職務
	14	2008-04-08 聯合報 A11 版	職司端正警察風紀的新竹市警察局督察長李○○，涉嫌和已婚的女巡佐發生不正常男女關係，被警政署督察室靖紀小組盯上，兩人上周同遊高雄並共度一晚，次日上午步出旅館時被靖紀小組員警查獲。	未記載
	15	2008-06-24 聯合報 C2 版	花蓮縣警局退休警官，懷疑在警察局任職雇員的妻子，和已離婚的現職警官有染，報警捉姦，他的妻子驚恐躲在廚房流理台狹窄空間內，因忍不住台內汗濁空氣輕咳一聲，躲了十多分鐘被丈夫發覺，氣得怒告警察涉嫌妨害家庭，檢方昨天開庭偵辦。	調職
	16	2008-08-16 聯合報 C1 版	台北市警大安分局前巡佐蔡○○和女子葉○○發生婚外情，他為展現公僕異於老百姓的權力，向葉女告知時任總統陳水扁的行蹤，還透露行程代號為「永平專案」，台北地檢署昨天依洩密、瀆職等罪將他起訴。	未記載

身分	編號	資料來源	情節概要	懲處狀況
	17	2008-12-17 聯合報 A9 版	台南市張姓警員與高中時的鄭姓女友各自成家卻藕斷絲連，雖曾具結不再來往，卻仍與鄭女拍婚紗照。	未記載

資料來源：聯合知識庫（查詢期間自 2003 年 1 月 1 日起至 2008 年 12 月 31 日止，查詢日期為 2009 年 6 月 3 日），研究者自製。



附錄三訪談同意書

訪談同意書

_____先生/女士，您好：

我是國立台灣大學政治學研究所研究生，現在正從事「警察人員私領域行為法定限制之研究—以非公務出入不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引」論文之研究，希望能夠與您進行訪談，透過您的專業知識、經驗及協助，使研究的問題能獲得更加深入的了解。

這是一項純學術的研究，對您自身的利益不會有任何的損害，過程中您可隨時提出疑義或在任何階段終止訪談。本訪談中我們將借助於錄音方式，以便能就訪談內容詳實記錄，以完整而忠實呈現您所表達的內容，您的談話絕對保密就本訪談資料內容，在經過整理之後，才會採用為研究資料。

如果您同意以上有關訪談目的、做法、資料運用與保密原則之說明，請在本同意書上簽署您的大名。非常感謝您的參與和協助！

連絡電話：(03) 8222781

連絡地址：花蓮縣花蓮市府前路 21 號

我瞭解並同意以上的敘述，願意簽名表示同意參與這項研究。

同意訪談者簽章：_____，研究者簽章：_____

中華民國 _____ 年 _____ 月 _____ 日

附錄四訪談大綱

題目：警察人員私領域行為法定限制之研究—以非公務出入不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引

- 一、 基本資料：年齡、性別、職業、教育程度、經歷
- 二、 合憲性及基本權、私領域侵犯部分：
 - (一) 您是否認同警察人員在私領域內與一般人民有同等的基本權利此一前提？易言之，警察人員非因公出入不正當場所（俗稱喝花酒），若非公務時間，亦非藉勢、藉端白吃白嫖，甚至亦無以包庇交換，且非在自身轄區（極端而言如在美國、中國大陸發生），現行規定仍予重懲，似此完全與公務執行無關，純屬私領域範疇之道德瑕疵，如此懲處就特別權力關係或合憲性而言，是否妥適？
 - (二) 特別權力關係乃國家以行政權限制公務員，惟經多項大法官會議之解釋已有逐漸突破現象，然對如非因公出入不正當場所及男女不正常交往等基本權保障範疇之重懲，此是否有改進或救濟空間？宜如何改進？
 - (三) 警察人員發生男女不正常關係（俗稱婚外情），如未假藉職權或脅迫發生，亦未影響他人，且配偶亦不知情，完全與公務無涉，純屬私領域範疇，則警察相關之懲處規範是否對私領域造成侵犯？就特別權力關係及合憲性而言是否有探討空間？
 - (四) 不介入私領域為進步國家之象徵，根據分析警察人員涉足不正當場所及男女不正常交往不分情節一律懲處確有侵犯私領域之疑義，基於人權、適憲考量，相關法令限制、懲處規定是否應予廢除或有條件放寬？如有條件放寬，應如何放寬？

- (五) 在隱私權遭受重視的今日，警察相關法規仍對警察人員「期之如聖賢」且做諸多嚴於一般公務人員之限制，則如此將個人私德之要求無限上綱規範於行政（公務）倫理之中，致個人私德與公務倫理混淆，是否侵犯了私領域？

三、 懲處部分：

- (一) 依據公務員服務法第五條之規定，公務員應有保持品位之義務，尤其警察長期以來多以強制、指導、取締等為執行手段，基於「己身不正，孰以正人」觀念，每樹立極高的自我控制標準，相對的社會大眾也對警察「期之如聖賢」，因此，若將此非因公出入不正當場所及男女不正常交往僅有關私領域行為而不涉及公共事務者，改以減輕處分或免予處分，是否能為社會接受，或予人變相縱容鼓勵之感？
- (二) 據統計近五年（民國 93 年至 97 年）警察人員男女不正常交往之違紀案件急遽增加，已居警察人員違法、違紀案件之首位，兼以「通姦除罪化」近期可能立法修正，此一懲處規定勢必引起更大爭議，如隨之廢除此懲處規定，是否除立可使警察風紀案件大幅減少外，亦可免除社會輿論以異樣眼光或超高標準要求警察？
- (三) 觀諸德、日等國甚至中共都無通姦罪，設若「通姦除罪化」立法通過後，警察人員相關懲處規定仍對婚外情予以重懲究責是否合宜？如否應如何修改？
- (四) 根據統計數據，警察人員就涉足不正當場所及男女不正常交往此二項所遭懲處，較一般公務人員為重，是否失其衡平性與一致性？應否予以修正？修正幅度應至何程度？

四、 法令限制修改合宜性部分：

- (一) 隨著國民教育水準提高，男女工作機會平等，且近年女警人數

亦大幅增加，男女於職場或各種場合，接觸交往日趨頻繁，此亦為近五年來男女不正常交往案件急遽增加之主因，且男女感情交往本屬個人自由，亦為現代社會普遍現象，警察人員亦為社會之組成分子，因此隨著時代變遷，相關言行道德標準之規範是否亦應有所因應修正？

- (二) 正值政府雷厲風行整飭政風之際，警察人員自律標準如於此時放寬，是否能為民眾接受？會否造成負面觀感？甚至能否為警政署與上級政府接受？又因此時機是否合宜？否則何時尚屬適宜？
- (三) 「世衰道微，人心陷溺」，如廢除或有條件放寬相關法令限制會否造成婚外情更加泛濫，喝花酒情事增加，造成警紀有形、無形更大破壞，重傷警察之形象？



附錄五訪談實地札記

訪談實地札記

受訪者		訪談者	
訪談日期/時間	年 月 日 時 分		
訪談地點			
訪談主題	警察人員私領域行為法定限制之研究—以非公務 出入不正當場所及男女不正常交往遭懲處為引		
地點的描述 (含場域、空間、 物理環境)			
受訪者描述			
訪談過程 (訪談前、中、後) 出現的想法 與自我的覺察			
初步分析			
反省與思考			