

「行政調查」 法制化之研究

The Study on Legal System of the Administrative Investigation

海軍少校 鄭富滄

提 要：

- 一、軍紀案件調查為國軍內部管理措施之一，係屬行政法之「行政調查」概念，應遵循其法制上之原理原則，在行政執行方面亦應合乎法制規範。在對國軍軍紀案件調查的相關研究中，大多限於外部行政調查方面的適法性探討，對於機關內部行政調查是否合宜之相關研究及論述則相形見绌；此外，國軍內部行政調查尚存若干職權命令欠缺合法、適切、妥當等要件，因此衍生軍中人權保障的爭議，可見極有必要就國軍內部行政調查之法制、程序、適法性提出法源根據及論述框架，以詳全行政調查的法理基礎，務使國軍單位依法行政。
- 二、本研究首先將深入探討軍紀案件調查之相關法制，再佐以個案研究法，針對2012年8月間海軍操演越界一案，根據媒體、報載之內容，就該個案之執行流程及執行內容，以相關法制及行政規則深入探討法制實行及適當性及合法性，據而做為後續軍紀案件調查相關行政程序之改善方向。

關鍵詞：行政調查、案件調查、軍紀案

Abstract

1. Investigation of discipline cases of military belong administrative investigations concept, should follow the principles of its legal system on the principles and specifications of administrative law. In the related studies for investigation of discipline cases mostly confined to external administrative investigations explore aspects of legality, for internal administrative investigation is appropriate authorities of the relevant studies and discusses the

dwarf less. On the other hand, most internal investigation cases lacks legitimate and appropriate procedures so that occurrence of human rights issues.

2. This research will examine the relevant legal of cases of discipline investigated, then discusses the case for Navy drill corss-border between August 2012 using case study method. According to the media, the content of newspaper reports in respect of the execution flow of cases and the execution context to related legal and administrative rules to implement and depth legal appropriateness and legality, according to the survey as a follow-up discipline cases related administrative procedures to improve orientation.

Keyword: administrative investigation, the investigation on the military discipline cases, the cases of discipline

壹、緒論

自國軍現行懲罰規定觀之，軍人受懲罰前需先經過適當之調查程序，然我國海軍現行之行政事務中，尚存若干行政規則欠缺合法、適切、妥當等要件，常因此衍生軍中人權保障的爭議，不但重創國軍形象，亦讓人對各級主官領導能力產生疑慮。學者韓毓傑說道：「國軍雖自民國53年起就建立了屬於軍中內部的救濟管道，但自解嚴後，軍中逐漸從昔日的封閉、保守的社會開始轉變為開放，神秘性低的社會，軍中人權的問題受到傳媒高度的重視與撻伐，而引來軍中無人權的負面評價¹。」故新聞媒體不時可見國軍肇生軍紀案件後，單位雖依案件調查結果公布懲罰名單，國人卻往往還是對國軍單位所為之行政處分缺乏信任，甚而有「官官相護

」、「軍中無人權」等之不良觀感。而民間團體亦自發性的組成「軍中人權保障促進會」，以實際監督軍中人權的發展。

軍紀案件調查為國軍內部管理措施之一，屬於行政法上「行政調查」之概念，應遵循其法制上之原理原則。惟國內對行政法上之「行政調查」之研究，大多限於外部行政調查，對於機關內部行政調查之研究或論述相形少見，遑論國軍案件調查相關規制之探討，且對於此問題之關心程度似嫌不足，以致在理論及實務上未受應有之重視。

綜上，冀期從「行政調查」法制概念及憲法保障基本人權原則之探討，建構出在軍紀案件調查中海軍所應遵循之完整法制，俾利案件調查單位有所遵守，藉以達成人權保障與內部安全管理均衡之目的。

註1：郭茂盛，《軍人懲戒制度之研究》（臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2006年），頁1。

貳、「行政調查」法制之性質與法理基礎

一、「行政調查」法制之性質

國家設官分職，法律賦予行政機關決定政策、研訂計畫、頒訂命令、作成處分或實施強制等各種行為權限，行政機關為確保行政權之妥適行使，不負立法所託，於行使各該職權時，當然享有必要之調查權力，事先蒐集必要、充分的資料，唯有依憑足夠證據，方能認定事實，作成適當、正確的決定。因此「行政調查」權，在行政程序中居於重要之一環，是作成行政決定前不可缺少的準備程序，除少數具有規制效力之強制調查行為屬於「行政處分」外，大都屬於「事實行為」之性質。「行政調查」之直接目的，在於「發現真實」；其間接目的，是作成適當、正確的行政決定。

「行政調查」可依調查對象分為對機關內部員工之調查與對機關外部人民之調查。調查對象不論是內部或外部，均屬「行政調查」概念，原則上應適用法律之原理原則均一致。以下就內部及外部行政調查予以說明，俾利瞭解軍紀案件調查之性質。

（一）內部行政調查

所謂「內部行政調查」係指對機關所屬單位或人員所實施之調查或查察²。亦即行政主體內部調查機關向他機關調閱資料或上級對下級所實施之調查活動，如長官對部屬

、上級對下級為考核業務執行成效之業務檢查、升等調遷考績保障之人事查核、或軍紀案件違紀事件之案件調查等，以維護機關安全，確保機關正常運作及行政監督等目的。其調查方法可分為掌握軍紀狀況之軍紀安全評核機制及對違反軍風紀維護實施規定之查處等二大類。而調查官兵過犯行為係以追究行為者責任而蒐集相關證據，往往鎖定特定官兵，侵害個人基本權益可能性較高。

內部行政調查過去基於傳統「特別權力關係理論」之影響，認為機關內部員工應對所屬組織忠誠及服從，雖今日逐漸由「特別法律關係」所取代，然除涉及公務員之身分取得、喪失、變更及財產上之請求權外，大部分仍排除法治國主義原則之適用，而以內部行政規則限制個人之行動、工作、言論、隱私等自由權利，如有不服，僅能循內部申訴程序反映，而無法提起司法救濟³。

（二）外部行政調查

所謂「外部行政調查」係指行政機關對人民實施之行政調查。依調查目的可分為「一般調查」與「個別調查」⁴，其內容分述如下：

1. 一般調查：

「一般調查」又稱為「規劃性調查」，係指行政機關為行使準立法權或調查統計、研擬政策或施政計畫，對不特定人之一般事項，廣泛實施蒐集資料之活動⁵，例如採購部門為訂定底價，廣泛蒐集資料，普遍對欲

註2：沈書緯，《行政調查法制之研究-以國軍監察法制為中心》（臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2006年），頁1。

註3：沈書緯，同註2，頁1。

註4：臺灣行政法學會，《行政法爭議問題與研究(上)》（臺北：元昭出版公司，2000年），頁252-258。

註5：柯伯勳，《警察機關之內部行政調查研究—以調閱通聯紀錄為例》（高雄：國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，2010年），頁10-11。

採購之產品進行商情及同等品分類資訊之調查。其可再分類如下：

(1)統計調查：

係指行政機關為取得「決策之基礎資料」所為之調查活動，例如「軍紀資料之蒐集統計」乃為掌握整體軍紀狀況，俾利研訂政策等目的。其調查結果通常以統計報告形式呈現，例如。該統計調查雖侵犯每一官兵之私人領域，惟因資料具有匿名性，且處理成表格式項目，如經以嚴格流程處理，其侵害人格之程序輕微，較於國家依賴此資料正確作成之決定之利益，可謂符合比例原則⁶。

(2)準立法調查：

「準立法調查」又稱為「資訊調查」或「立法調查」，係指行政機關為妥適「行使法律授權訂定行政規則」之目的，在研訂法規草案之前，須廣泛蒐集資料，其蒐集方式有採正式聽證，亦有採非正式受理人民意見陳述或進行問卷調查之方式⁷。

2. 個別調查：

係指行政機關為「適當作成行政處分」或「其他法定個別具體權限」，而蒐集事實或資料之活動。其調查方法有令提出報告或文書、進入土地或房屋並為檢查、質問、取樣檢查等。通常由法律以罰則規定擔保其實現。由個別具體權限出現在行政過程之先後次序，可區分為以下3種調查⁸：

(1)許可要件審查：

係指行政機關作成許可等受益處分前所

為之調查，而其調查結果構成行政決定之基礎。亦即行政機關接獲申請案件，應對該等資料之真實性進行形式上審查，必要時得為現場勘查、調查、鑑定等輔助作為。案件申請人負有協力義務，若申請人檢送資料不足，行政機關需定期限令其補正或說明，申請人如逾期不補正，僅生駁回申請之法效果，而無制裁規定之適用。例如《兵役法施行法》第48條規定：「役齡男子尚未履行兵役義務者之出境應經核准…」由於申請受益處分所須之資料，大部分由人民主動提供，或由行政機關以申請書指定必要記載事項，請申請人自願提供資料，行政機關無須動用強制力，因此許可要件審查之性質歸屬任意調查之一種⁹。

(2)監督檢查：

係對於受法令規定監督之個人或團體，為確認或督促其遵守法定義務之目的，所為之檢視查察活動。例如《陸海空軍軍官士官服役條例》第32條第3項規定：「第1項應停支退休俸人員，於再任公職時，應即誠實申報其為支領退休俸人員。如未依規定誠實申報支領退休俸，應依相關法令規定從嚴懲處。」監督檢查通常係對受行政規則之人民實施，受檢查者包括領有專門技術執業執照或受福利補助之個人，以及工商業營利性質之社團法人、公益性財團法人，依法皆應接受主管機關或目的事業主管機關之監督檢查。監督檢查係以定期性、例行性實施為原則，

註6：同註5，頁11。

註7：同註5，頁11。

註8：洪文玲，〈行政調查制度之研究〉，《警察法學》，第4期，2005年12月，頁423-427。

註9：同註8，頁423-427。

鑑於其目的重在監督，故檢查前宜先通知，檢查後應以限期改善為原則。如經複查，可能發現違反規定之情形，而進入行政制裁之處分程序，故實施過程往往容易遭遇受檢查者規避檢查或拒絕檢查情事¹⁰。

(3) 制裁證據調查：

係指行政機關發現、接受他機關或民眾告發、檢舉，知有違法情事發生，應即展開調查，對違反義務行為人及其他關係人施以行政制裁為目的之蒐證調查¹¹。例如重大傷亡事件事證調查，專案小組成員可對部分違規行為採證。

二、法理基礎

(一) 憲法基本權利保障

軍紀案件調查而對其他關係人蒐集資料，或採取強制性調查資料蒐集活動時，應受法律制約，始合於《憲法》第23條所揭櫫之合目的性原則、必要性原則及法律保留原則，與第8條人身自由之正常程序規定，屬行政調查之憲法基礎¹²。軍紀案件調查之類別，可區分為預防性或制止性之調查。因其針對事件屬性一般性或具體性，可分為一般調查(如軍紀資料之蒐集統計)與個別性之調查(如違紀事件之調查)。以其實施得否以強制手段完成，分為任意調查及強制調查，如採通知、傳喚、要求提供資料、乃至於調閱通聯紀錄，其調查之種類、態樣，將影響當事人之憲法保障權益性，其調查結果，所做成之處分，對當事人影響深遠(如記過)。因此，有關調查方法之法律保留問題，大法官會

議第443號解釋所揭示之「層級化保留原則」最是值得參考，並得做為解釋行政調查規範形式之理論依據。關於人民身體之自由，《憲法》第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法所定各種自由及權利，應於符合《憲法》第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；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。例如被調查人之調查留置時間不得超過24小時，即屬憲法保留部分，至其他無須法律保留之部分，如檢查紀錄之製作、調查機關之分工聯繫、調查人員之訓練、案件調查應注意事項、重大軍紀案件審查標準等屬解釋性、技術性與裁量準則之規定，則可逕由主管機關以發布行政命令或行政規則加以規定。

(二) 傳統公務員特別權力關係理論

我國法制深受歐陸法系等國之影響，公務員與其服務之國家或地方自治團體間之法

註10：同註8，頁423-427。

註11：同註8，頁423-427。

註12：同註2，頁196。

律關係，稱為公務員關係。公務員關係向來視為典型特別權力關係，以示有別於人民與國家或地方自治團體間之一般權力關係¹³。海軍軍官屬廣義公務員，自然深受傳統特別權力關係理論之影響。

特別權力關係理論乃為19世紀德國在確立君主立憲體制過程中，為維持官吏對君主之忠誠，並使其能與法治主義並行不悖能見，首倡於P. Laband之公法契約說，後由Otto Mayer集大成之理論。當時在權力抗爭之際，立法權和行政權(君權)取得妥協，立法範圍僅及於人民，凡行政干涉人民自由及所有權，須有法律之規定，以此限制行政權過分擴充，此稱為一般權力關係。相對於此，則屬特別權力關係又稱國家內部關係，立法不予干預，因此不屬法律保留，而屬行政保留範圍，行政以其自我法規之創造力來約束成員之權利，由於此種規範僅拘束內部成員，因此不具法效力，當然非屬法律關係，亦就不得提起外部行政救濟途徑¹⁴。

特別權力關係理論在戰後德國產生明顯變化，基本法第19條第4項規定，任何人遭受公權力侵害其個人權利時，可訴請法院救濟。此項規定是否適用於特別權力關係，在當時曾引起激烈辯論，Ule為解決此問題，提出「基礎關係」和「管理(經營)關係」二分法理論。Ule之學說將特別權力關係區分為基礎關係與管理關係。基礎關係包括身分上之關係，如公務員身分之設定、變更、終

止，以及財產上關係，如薪俸、退休、撫卹，在基礎關係下之公務員本身和人民與國家間之一般權力關係無異，受國家公權力侵害時，可訴請法院救濟。基礎關係之法規皆屬法律保留範圍；基礎關係下之處分均為行政處分，方可以提起行政救濟途徑。所謂管理關係指機關為達到行政上之目的，指示各該公務員做為組織之一部分而完成機關內部勤務，屬於管理關係如機關內部勤務分配，以及對公務員口頭申誡或譴責，於此關係下仍然允許行政機關擁有法之自由空間，所訂之行政規則不必有法律之授權亦可以限制公務員之基本人權，且不受法院審查¹⁵。現行公務人員保障制度仍受Ule之學說之影響。

民國97年度訴字第798號亦指出：「部隊為武裝聚合體，軍人有高度服從命令之要求，一個部隊成員之失能致未貫徹命令，無論是否出於故意或過失，均可造成全體成員付出生命後果，戰爭成敗立即影響整個部隊之生存，較諸於公務人員之主管，部隊指揮官對於戰爭成敗、同胞生命負有更大、更迅速且更直接之責任，其對於賞、罰之反應必須迅速，始能貫徹紀律之維持、達到作戰之目的，對『民主』、『工作權』之要求不得不退居其次，部隊成員與國家之特別權利關係，因此更甚於公務團體，部隊因而就若干違規行為，自行訂有特別嚴格之懲處，只要不違背指揮權之特質，尚非法律所不可。」

註13：吳庚，《行政法之理論與實用》(臺北：三民書局，2001年)，頁204。

註14：陳斐鈴，〈公務人員保障制度之法律性質與功能定位〉，發表於「中央警察大學行政學系88年學術」研討會(桃園：國立中央警察大學行政學系，1999年3月)，頁40。

註15：同註14，頁40-41。

參、軍紀案件調查之基本理論架構

一、基本原理

在各個行政領域，都有實施行政調查活動的必要，行政機關為確保公共秩序及安全維護，常透過定期或不定期檢查，加強對相關人民或行業的監督；知悉個案有違法情事，則須立即實施違法證據之蒐集、取締舉發。且隨著事件影響公共安全的程度，實施調查的密度與強度也會有所不同。但無論是對人、對物、或對處所實施調查，無論調查方法是任意性或強制性，均會對人民行動自由權、個人隱私、資料自決權、財產權、工作權或營業自由權造成干擾。而「個人隱私與生活不受官方干擾」乃自由之基本元素，為憲法保障之基本人權，更是憲政體制的基礎，為確保行政機關實施行政調查能符合法治國家原則，有必要對行政調查權進行法治監督與民主監督，以「正當程序」做為衡平，在程序正義下發現真實，方能兼顧「人權保障」與「公益維護(行政效能)」¹⁶，此正是研究行政調查法制度者應致力追求之目標，亦是海軍從事案件調查工作人員應具有之根本理念。惟行政法相關法律原則繁多，本文僅就與軍紀案件調查較為重要之原則做論述。以下，分別就依法行政、行政法一般法律原則之概要論述。

(一) 依法行政

依法行政原則包括法律優越原則及法律保留原則。法律優越原則，乃消極的要求一切行政權的行使，應受法律拘束，不得與之相牴觸；法律保留原則，乃積極的要求一切行政權的行使，必須有法律之明文依據或授權。行政調查為行政機關基於公權力主體所為之行政行為，因此亦應受依法行政原則之拘束¹⁷。

1. 法律優越原則：

「法律優越原則」又稱為「消極的依法行政」，指行政行為或其他一切行政活動，均不得與現行有效之法律相牴觸。此處之「法律」係指形式意義之法律而言，亦即立法院通過總統公布之法律（《憲法》第170條）¹⁸。此項原則一方面涵蓋規範位階之意義，即行政命令及行政處分等各類行為，在規範位階上皆低於法律。在實定法上，《憲法》第171、172條規定：「法律與憲法牴觸者無效」、「命令與憲法或法律牴觸者無效」，《中央法規標準法》第11條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」另一方面並不要求一切行政活動必須有法律之明文依據，只需消極的不違背法律之規定即可¹⁹。

2. 法律保留原則：

「法律保留原則」又稱為「積極的依法行政」，指行政機關的行政行為不僅不能牴觸法律，且在特定領域內，若無立法機關制

註16：同註13，頁82。

註17：同註13，頁82。

註18：同註13，頁81-82。

註19：同註13，頁82。

定之法律授權，即不能合法作成行政行為²⁰，此即為大法官會議釋字第443號解釋所揭示之「層級化保留原則」，意即對被調查機關之進入檢查、被調查人之傳喚、通知到場陳述意見、命提出陳述意見、文件、取樣、捺印指紋、身體檢查、對拒絕檢查之處罰及強制執行等行為，應由法律加以規定，或由法律具體明確授權機關發布命令為補充規定，屬相對法律保留部分²¹；學者甚至認為法律保留原則之於行政法，如同罪刑法定主義之於刑法。尤其對人民之自由與財產之侵害，更須嚴格限於須有法律之依據²²。

而不屬於干涉或侵害性質之事項，行政部門之措施則不須有法律之明文依據，於尊重法律優越之限度內，享有相當程度之自由，如調查權責之劃分、案件調查應注意事項、重大軍紀案件審查標準等屬解釋性、技術性、裁量準則之規定，即可逕由主管機關（當時為國防部總政治作戰局）以行政規則加以規定。

3. 正當程序原則：

「正當程序原則」為憲法之概念。軍紀案件調查之方法所涉及範圍甚廣，諸如任意手段或強制手段，均由調查機關本於職權行使裁量，有時為達調查目的而有過當之手段取得證擬，例如調查官兵是否攜帶未經核准之資訊器材入營而翻蒐其隨身行李，此種不計代價之完全調查，有違比例原則，機關應避免。有關對調查機關所採證之法則及事後不利益處分之救濟，應予告知；另不適合調

查之人員應自行或申請迴避，以踐行正當法律程序。

軍紀案件調查屬於行政權行使，應恪遵依法行政原則。於法律優越原則基礎下，行政調查之行使不得牴觸憲法、法律、法規命令與一般法律原則，亦不得逾越機關組織權限與執行特定職務目的。於法律保留原則，因行政調查有時對人民之生活領域及個人資料有所進入及干擾，而對人民之自由權利有所限制，因此海軍軍官違紀案件調查如涉及對人民生命、身體、自由及財產之保障，應恪遵法律保留原則，非有法律或法律明確授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施，否則其合法性即生問題。故由法律保留原則，由立法者視事件重要性程序，採取不同密度之法律保留為控制，可避免行政機關為達目的而任意行使權限。《行政程序法》第158條第1項第2款規定：「法規命令，有下列情形之一者無效……二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。…」即明文落實法律保留原則。

（二）行政法一般法律原則

《行政程序法》第4條規定：「行政行為為應受法律及一般法律原則之拘束。」官兵違紀案件調查屬於行政機關行政行為，應遵循行政法上一般法律原則之要求。以下分別就行政調查應遵守之原則概要論述：

1. 明確性原則：

《行政程序法》第5條：「行政行為之內容應明確。」明確性原則是指明白、確定

註20：同註13，頁84。

註21：鄭陽錫，《警察風紀案件調查制度之研究》（桃園：國立中央警察大學警察政策研究所碩士論文，2007年），頁136-137。

註22：同註13，頁84。

之原則，以司法者或客觀的第三人藉由邏輯的方式，可以審查為準。所要求的標的包括所有的行政行為，除法規命令、行政規則、行政計畫、行政指導、行政處分及其附款與行政契約外，亦包括法律本身。其直接目的在使人民對自己之行為知所調適；亦間接地防止國家公權力之濫用²³。欲判斷國家各種公權力之行為是否明確，有3個要素可為判斷基準：

(1) 可瞭解性：

無論法規之構成要件或法律效果，授權命令之目的、內容、範圍，行政行為之方式及內容等，必須使人民或行政機關能瞭解其意義，係以一般人所具有的理解能力為準。

(2) 可預見性：

意謂須使人民得以預測行政機關之行為，方得以安排規劃其經濟活動，係以受規範者所具有之預見可能性為準。

(3) 可審查性：

即必須有從事司法審查之可能，如此人民的權益始能獲得更周全之保障。

2. 比例原則：

比例原則即指國家在干預人民自由、權利時，不可為達目的而不擇手段，即不可以用大砲來打小鳥。行政機關為爭取時效，在一定時間內要發掘事實真相，極可能導致相關價值的破毀。比例原則為憲法位階之法律原則，以法律保留做為限制憲法上基本權利之準則者，一般皆以比例原則充當內在界限。其主要內涵有3點：「適當性原則」、「必要性原則」及「衡量性原則（又稱狹義比

例原則）」。例如《行政程序法》第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：採取之方法應有助於目的之達成（適當性原則）。有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（必要性原則）。採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（衡量性原則）。」

3. 平等原則：

對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，或將與「事物本質」不相關因素納入考慮，而做為差別對待的基準，均屬違反平等原則，又可稱為「禁止差別待遇原則」、「禁止恣意原則」或「不當聯結之禁止原則」。《憲法》第7條規定：「法律之前人人平等。」其在憲法的意義上，同時具有客觀法規範與主觀公權利之性質。另在違憲審查的實務上，亦為運用最廣泛的憲法原則之一。大法官會議釋字第584號解釋理由書亦對平等原則作出解釋：「憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事務性質之差異而為合理之不同規定。」不僅行政機關、司法機關適用法律之際應予遵守，立法機關於制定法律時也不能有所違背。《行政程序法》第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」因此行政行為違反平等原則將構成違法。

但平等原則並非要求完全不得差別對待，而是要求「不得恣意地差別對待」。如果

註23：城仲模主編，《行政法之一般法律原則(二)》（臺北：三民書局，1997年），頁436。

應區別對待而未區別，亦屬違反平等原則。大法官會議釋字412號解釋理由書即認為：「憲法第7條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定²⁴。」

二、組織架構

軍紀案件調查可由主官及業務單位為之，在其組織採業管、戰技術督察及監察軍紀督察三軌制。狀況發生時，權責長官為還原案件之事實真相所為之行政調查，主要係以《國軍軍風紀維護實施規定》為依持，分為生活紀律、工作紀律、訓練紀律及戰鬥紀律4大要求，其業務分工以業管部門負責該管之生活、工作、訓練及戰鬥紀律之規劃、督導、考核及查處；戰技術督察部門負責施政研考、戰技術督察及法紀業務等工作、軍紀督察部門負責軍紀業務全般之規劃、督導、考核及案件之查處。其內容分述如下：

(一) 業管部門

依《國軍軍風紀維護實施規定》第19點各項規定，各級幕僚權責劃分如下：

1. 政戰部門：

(1) 政戰綜合部門：

負責官兵心理衛生輔導、自我傷害防治協處、軍民糾紛之處理、慰問。

(2) 文宣(新聞)部門：

負責新聞協調、管制、發布。

(3) 保防部門：

負責對異常之先知快報。

2. 人事行政部門：

負責違紀人員之處理與通報、軍風紀案件之獎懲種類提供(建議)、審查與涉法案件移送作業、禁閉室管理規定之策定與督導執行、評議委員會暨相關講習之召開、及營內軍紀糾察之派遣與督導執行。

3. 作戰、訓練部門：

負責教育訓練制度之建立、執行與考核，以及作戰、訓練紀律之督導執行，及負責作戰、訓練相關案件之查處、檢討與建議(成立專案小組得納編監察、保防部門協助行政調查)。

4. 後勤部門：

負責車禍防範教育、宣導、督導、執行、後勤制度之建立、執行與督考、編制內車輛(汽、機車)及軍租民車管制措施之策劃、督導與執行；軍車肇事相關案件之查處、檢討與建議(成立專案小組得納編監察、保防部門協助行政調查)、及械彈、爆材、主件、零附件管制措施之策劃與督導執行及負責械彈案件之查處、檢討與建議；遇重大危安事件，由業管權責單位，納編相關單位人員實施查察，以釐清真相(械彈危安案件之查處，成立專案小組，得納編監察、保防、憲兵隊協助行政調查)。

5. 主計部門：

負責主計制度之建立、執行與督考，暨各年度預算(含小額採購)執行情形之監督查察、檢討與建議。

6. 其他幕僚部門：

註24：李惠宗，《行政程序法要義》(臺北：五南圖書出版股份有限公司，2002年)，頁108-120。

負責就主管業務問題之發掘及處理，以促進軍紀維護成效。

是以有關生活、工作、訓練及戰鬥紀律之規劃、督導、考核及查處，由各業管部門負責。

(二) 戰技術督察部門

《國軍軍風紀維護實施規定》第19點第6項第2款規定：「戰技術督察部門負責機艦、戰(演)訓、工安、彈藥、油料等作業危安事件有關部門處理之調查與複查作業。」是以有關負責工作、訓練及戰鬥紀律有關部門處理之調查與複查，均由戰技術督察部門調查。

(三) 監察部門

《國軍軍風紀維護實施規定》第19點第6項第1款規定：「監察軍紀督察部門負責軍紀維護之策定，軍紀業務之協調、督導、考核；對違法、傷亡事件(專案小組)之編組、行政調查、反映、登記、檢討與建議及對違犯軍風紀案件之查處。」是以監察軍紀督察部門負責有關軍紀業務全般之規劃、督導、考核及案件之查處。就實務言，監察軍紀督察部門乃是國防部組織職司軍紀維護、肅貪防弊、風氣革新及案件調查之重要單位，其中尤以重大軍風紀案件之危機處理均賴監察軍紀督察部門，以避免事態擴大，影響海軍形象，重傷國軍威信。

三、權限運用

行政權限乃行政機關依法律或命令的規定，在管轄權範圍內所得行使的職權。機關的行政權限，以事務管轄與土地管轄決定權限範圍，如國防部掌管國家國防事務，為事

務管轄；各縣、市政府掌管各縣、市政，為土地管轄。行政機關遇有無法行使權限時，必須透過行政權限的授權，使機關繼續運作。行政權限的授權，指行政機關或行政人員將其職權，依據法令或事實上需要授與其他機關或人員代為行使，而其界限應在維護社會公益與個人私益間取得平衡，上述作為除有逾越權限或濫用權力之情事外，皆屬合法範疇。軍紀案件調查之處理涉及責任管轄問題，其權責劃分內容分述如下：

軍紀案件調查之法令依據，除適用《陸海空軍懲罰法》、《國防部組織法》、《國防部處務規程》等法外，亦向上適用《行政程序法》有關調查事實與證據專章所規範之一般性及共同性之調查原則及證據方法，並具體在《國軍軍風紀維護實施規定》案件調查專章內實現。而調查權之發動，則依《行政程序法》第36條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」《陸海空軍懲罰法》第30條第1項規定：「權責長官知悉所屬現役軍人有過犯行為者，應即實施調查。」及《國軍軍風紀維護實施規定》第6點第1項規定：「主官對所屬單位人員所涉案件，得依案件屬性依職權指示單位監察官或業管部門逕行調查。」實施。

《國軍軍風紀維護實施規定》第二編規定軍紀案件包含違法、違紀及事件、及第五編之傷亡事件，又同規定第17點將軍紀維護要求目標分為生活、工作、訓練及戰鬥紀律等4項。因此案件調查發動之法律依據，端看案件性質而定，違紀、傷亡事件則依《行

政程序法》、《陸海空軍懲罰法》等相關規定實施行政調查，違法事件依《陸海空軍懲罰法》第30條第3項規定，移送軍、司法檢察機關展開犯罪之偵辦。對於「是否調查」及調查之方式、種類、順序及範圍，乃由調查單位自行決定，惟對當事人有利及不利事項須一律注意，以符合法治國家依法行政之精神²⁵。

(一) 權責劃分：

1. 主官對所屬單位人員所涉案件，得依案件屬性依權責指示單位監察官或業管部門逕行調查。

2. 屬監察部門負責之案件，涉及2個以上單立致案件調查權責不明或爭議時，由共同上級之監(督)察單位(監察官)簽奉主官核定後實施調查。

3. 案件調查單位，如無監察官(員)編制或缺員，應依案件屬性，由單位業管部門派員調查。

4. 編配、配屬單位之案件，受編配、配屬單位應派員先期處理，並將處理情形交原建制單位實施調查。

目前有關軍紀案件調查之責任管轄，規範在《國軍軍風紀維護實施規定》第66點。其案件權責區分，原則上應由涉案人員所屬單位為調查處理之單位，由主官對所屬單位人員所涉案件，依職權指示單位監察官逕行調查。對涉及二個以上單位致案件調查權責不明或爭議時，由共同上級之監(督)察單位(監察官)簽奉主官核定後實施調查。另編配

、配屬單位之案件，受編配、配屬單位應派員先期處理，再將處理情形交原建制單位實施調查。

(二) 調查方法

軍紀案件調查工作係依據《陸海空軍懲罰法》第30條第1項之授權，其程序乃由國防部令頒《國軍軍風紀維護實施規定》第四編第一章案件調查專章中具體規範。軍紀案件調查均係對個案所進行之調查，即屬「個別調查」。其調查方法大多為「任意性調查」手段，意即請當事人自行提供資料或單位逕依職權調查，一般大致上有通知相關人到場陳述意見、要求當事人或第三人提供必要文書、資料、物品及行政搜查(索)等為主要方法。茲分述如下：

1. 通知相關人到場陳述意見：

單位為正確作成行政決定，必先能確實知悉、掌握正確資料，於法律許可之合理範圍內，依職權要求當事人必要之協助，並得課予當事人協力義務，使分擔闡明事實之責任。其常見之方法即是通知相關人到場陳述意見，並以「洽談紀要」、「報告(自白)書」方式製作書面記錄，例如《行政程序法》第39條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關人陳述意見。」

2. 要求當事人或第三人提供必要文書、資料、物品：

單位基於調查事實之必要，除自行蒐集各種資料或調閱相關文件外，並得要求當事人或第三人提供相關文書、資料、物品，以

註25：林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，祝壽論文集編輯委員會，《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》(臺北：月旦出版社，1993年)，頁323。

供單位審查或閱覽，以發現真實並作出正確行政決定。例如《行政程序法》第40條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」

3. 行政搜查(索)：

係單位為發現證物及其他可沒入之物，對行為人之身體、物件或辦公處所所為之措施。此措施除經當事人同意或自願者外，因直接涉及憲法保障人民基本權利，當審慎為之。例如《國軍軍風紀維護實施規定》第72點第3項第2款第3目之5：「調查人員搜集證物時，應會同該管長官在場，要求當事人自行開啟房門、櫥櫃、抽屜及口袋等，接受檢查，並將物品、文件攤示，嚴禁自行動手翻找。」

四、救濟途徑

《國防法》第19條規定：「軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法救濟之。」此處所稱「救濟」係指調查程序中，當事人對調查之方法、程序與處分之結果有不服之救濟而言。按《陸海空軍懲罰法》第32條第1項上所定被懲罰人之救濟途徑有二：

(一) 申訴

申訴制度係以救濟個人權益受損為目的。其制定目的係以建立溝通管道與維護官兵個人合法權益為基礎。故當事人對調查之方法、程序與處分之結果如有不服時，除依《國軍軍風紀維護實施規定》第72點第3項第1款規定：「…當事人於調查過程中，除得自行提出證據外，亦得向調查單位(或其所屬

上級單位)申請調查事實及證據，但調查單位認為無調查之必要者，得不為調查，並將其決定及理由告知當事人。」當場異議外，另得依法向調查單位之上級提起申訴。

(二) 行政爭訟

大法官會議第430號解釋，確定影響軍人身分之存續者，係損及憲法所保障服公職之權利，已損及憲法所保障服公職之權利，自有憲法第16條之權利保障²⁶。而在行政爭訟中，對政府不當或不法的行為，乃採「兩階段」的訴訟制度，當事人對撤職處分，如有不服，須先向政府的上級機關(國防部)提起「訴願」，訴願審查是政府自我檢討，由「訴願審議委員會」審理，且由具法律背景的專家組成，並遴選社會公正人士、學者擔任。如果對該訴願決定不服時，始可向行政法院提起「行政訴訟」。

《行政程序法》第174條：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」其所稱「聲明不服」係指依《公務人員保障法》、《訴願法》、《行政訴訟法》或其他依法律規定之訴願前之先行程序聲明不服。換言之，行政調查程序終結後所為之行政決定(懲罰處分)，除直接涉及軍人之身分取得、喪失、變更或財產上之請求權外，僅能按《陸海空軍懲罰法》第32條第1項之規定提起申訴。

五、監督評核

行政執法的實踐證明，人民守法並不難，難點在於行政執法人員嚴格執法，依法行

註26：邱英鵬，《現役軍人之懲罰與行政救濟》(臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2001年)，頁33-34。

政。法國法學家孟德斯鳩在其《論法的精神》中曾指出：「所有有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的經驗。有權力的人們將使用權力，直到遇到界限才會停止。」在依法治國的今天，此界限乃由法律來規範設定。確保行政執法人員的嚴格執法，一是靠自覺，二則靠監督。實施有效的行政執法監督，對保證行政機關依法行政工作有著重要的意義。為達「監控行政權」之目的，讓代表國家行政組織執法之公務人員，皆能尊重依法行政與行政中立原則，嚴守程序的正義，法制上有各種制度設計，一般而言，大致區分為外部監督機制與內部監督機制，從「事前」及「事後」來實施監督²⁷。

（一）內部監督機制

係指行政組織內部，依法對於可能的行政調查違失進行之事前宣導教育，或事後所為之檢討者。國軍海軍軍紀案件調查之內部監督角色乃由海軍司令部督察長室軍紀督察組擔任（《國防部海軍司令部辦事細則》第38條第1項第5款、《國軍軍風紀維護實施規定》第4款點第3項）。

（二）外部監督機制

1. 政府組織：

係為使執行行政調查之人員，能依法行政，遵守行政程序正義及維護受害者或行政處分當事者基本人權等兩大目的為前提，除行政組織內部之監察規範以外，在立法權、司法權及監察權權限下，所規範之各種法律、行政法規與命令、行政解釋、行政判例與司法（違憲）審查等，均屬之。

「事前」監察的工作由立法院負責（《立法院職權行使法》第2章議案審查、同法第30條第2項「司法院、考試院及監察院正、副院長同意權」、同法第8章文件調閱之處理、第9章委員會公聽會之舉行、第10章行政命令之審查及第11章請願文書之審查），負有監察法律之立法，而「事後」監察的工作則由監察院及司法院負責（《監察法》規定監察委員之各項職權、《行政訴訟法》規定司法院行政訴訟之職權），構成完整的外部監察法制。

2. 媒體監督：

在民主國家中，新聞媒體往往形成監督政府的制衡機制，在傳統五權分立的制衡機制下，逐漸被政府認可為新的一種制衡權力，扮演著民主社會當中「看門狗」的重要角色。另外因為科技的快速發展，過去只有組織的專業新聞媒體有能力監督政府，而現在全民皆可能是記者，不再只侷限傳統的機構型媒體享有新聞自由。

肆、案件探討

一、事實經過

海軍司令部以違反演訓紀律將艦隊長張少將記大過調職，並移請軍檢單位偵辦乙案。海軍在《蘋果日報》記者的查證，先於《青年日報》以新聞稿說明：「海軍艦隊指揮部一六八艦隊艦隊長日前率隊假東部海域執行年度訓練總驗收一般戰術對抗操演，因未能依照計畫，違反演訓紀律，海軍司令部立即組成專案小組進行調查，並檢討各層級督

註27：鄧學良，《兩岸行政法》（高雄：國立中山大學大陸研究所國際勞資政策研究中心，2004年），頁55。

管失職人員責任，同時將全案移請國防部高等軍事法院檢察署偵辦。艦隊指揮部隨即召開人評會，核予艦隊長大過乙次，海軍司令部已依程序調整其職務²⁸。」，隔日在《蘋果日報》報導「7月24日艦隊長張少將坐鎮紀德級軍艦蘇澳號，率領艦隊支隊在東部外海執行年度訓練總驗收，26日凌晨，竟在毫無察覺情況下，接近日本與那國島附近海域²⁹。」後，國內媒體即以顯著版面大幅跟進，並引起網路上部落客及社群媒體的議論；最後海軍迫於輿論才召開記者會，對事件完整說明³⁰。

該案處分引發爭議後，復遭媒體報導：「國防部及海軍全都避重就輕，挑對自己有利的部分公布^{31, 32, 33}。」張少將依法循申訴途徑救濟，權保會讓張少將到場陳述意見後，做出撤銷原處分，並請艦隊指揮部另為適法處分之決議³⁴。國防部軍事高等檢察署偵結後也表示：「張少將雖違反操演紀律，但不致涉軍法抗命罪，因此對張少將做出不起訴處分。」全案簡述如附表所示。

二、法據

（一）《行政程序法》第9條

「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」

（二）《行政程序法》第43條

「行政機關為處分或其他行政行為，應

斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，對當事人有利及不利事項須一律注意，並將其決定及理由告知當事人。」

（三）《陸海空軍懲罰法》第24-1條（民國104年5月6日修正前原條文）

「權責長官知悉所屬現役軍人有過犯行為者，應即實施調查。」

調查時，對行為人有利及不利之情形，應一律注意。

同一過犯，在刑事偵查或審判中者，不停止懲罰程序。但懲罰須以犯罪是否成立為斷者，得報經上一級長官同意，停止懲罰程序。

調查結果認為有施以撤職、記大過、罰薪、管訓、悔過、降級或禁閉懲罰之必要時，應召集會議評議。

前項會議召開時，應通知行為人得以言詞或書面方式陳述意見；會議決議事項應陳權責長官核定。權責長官對決議事項有意見時，應交回復議；對復議結果仍不同意時，應加註理由後變更之。

前項評議會議，由權責長官指定適當階級及專業人員5人至11人組成，並指定一人為主席。

於國防部以外機關(構)任職、服役之現役軍人，其評議會議之組成及召集，得由該

註28：〈艦隊操演未依計畫 檢討究責〉，《青年日報》，2012年8月2日，版3。

註29：王烱華，〈我艦隊瞎航 近逼日領海〉，《蘋果日報》，2012年8月3日，版A10。

註30：呂禮詩，〈迷走的海軍 失控的懲處〉，《蘋果日報》，2012年8月9日，版A7。

註31：王烱華、羅暉智、何哲欣，〈艦長越界 拍發電文曝光〉，《蘋果日報》，2012年8月8日，版A10。

註32：吳明杰，〈統裁部隱匿？艦隊越界添疑雲 張鳳強行動前有報備 電文曝光〉，《中國時報》，2012年8月8日，版A1。

註33：許紹軒，〈張鳳強駛出防空識別區 從沒隱瞞〉，《聯合報》，2012年8月8日，版A4。

註34：王烱華，〈張鳳強越界案 大過被撤〉，《蘋果日報》，2012年8月14日，版A7。

附表 海軍操演越界案事件表

報導日期	內容簡述
8/2	媒體報導，海軍操演未依計畫，全案移送軍法偵辦，核予艦隊長記大過乙次，已依程序調整其職務 ^{35, 36} 。
8/4	張少將遭懲罰案引發爭議 ^{37, 38, 39} 。
8/8	軍方承認張少將越界前，曾向上級報告；停留時間更長達12小時，當時國防部、海軍司令部、操演統裁部都清楚其位置，卻未表達異議，更未令其返航 ^{40, 41, 42} 。
8/9	馬英九總統提醒國防部，注意張少將違紀事件案懲處是否合於比例原則。國防部長高華柱對該案引起社會關切表達歉意 ^{43, 44, 45, 46} 。
8/10	國防部專案小組公布調查報告，張少將違紀事件案退回海軍司令部再議，海軍司令自請處分 ^{47, 48, 49} 。
8/14	海軍司令部召開官兵權益保障委員會，表決撤銷張少將的原處分，發回艦隊指揮部另適法處分。海軍司令部表示，原處分撤銷後，張少將目前職稱仍是一六八艦隊長 ^{50, 51, 52, 53} 。
8/19	審計部調查近3年軍方權保會受理軍風紀案結果顯示，海軍對相關軍風紀案件處理過程不夠嚴謹 ⁵⁴ 。
8/21	張少將違紀事件案，軍高檢偵查終結，處分「不起訴」 ^{55, 56, 57} 。
9/6	國防部表示一六八艦隊長張少將已回原單位，執行原本職務 ⁵⁸ 。
9/24	媒體報導艦隊指揮部核定張少將「記過三次」處分，張少將再向海軍司令部官兵權益保障委員會提起申訴 ⁵⁹ 。
9/27	海軍司令部官兵權益保障委員會決議，張少將之懲罰改為「記過乙次」處分 ⁶⁰ 。
12/21	監察院調查張少將案，認為國防部海軍司令部督導不周，統裁部及海軍艦隊指揮部管制不力，糾正海軍司令部 ⁶¹ 。

資料來源：筆者整理。

註35：同註28。

註36：同註29。

註37：程嘉文，〈我軍進公海日未抗議 艦隊長卻記過〉，《聯合報》，2012年8月4日，版A4。

註38：呂昭隆，〈拔官加法辦 顯失比例原則〉，《中國時報》，2012年8月4日，版A4。

註39：王貝林，〈越區操演 艦隊長記過調職〉，《自由時報》，2012年8月4日，版A2。

註40：同註31。

註41：同註32。

註42：同註33。

註43：李麗慎，〈將才養成不易 總統：懲處須符比例〉，《臺灣時報》，2012年8月9日，版4。

註44：吳明杰、仇佩芬，〈艦隊越界案 高華柱致歉 馬：懲處須符比例 將才養成不易 要求詳實調查 軍方駁與「東海和平倡議」有關 更無外力施壓與人事鬥爭〉，《中國時報》，2012年8月9日，版A1。

註45：彭華幹，〈重懲越域案 高華柱：無關政治 若言假願下台〉，《臺灣時報》，2012年8月9日，版4。

註46：程嘉文、王光慈，〈張鳳強案 馬定調：懲處須符比例〉，《聯合報》，2012年8月9日，版A8。

註47：王烱華、羅暉智，〈國防部退回重議 海軍司令自請處分〉，《蘋果日報》，2012年8月10日，版A16。

註48：吳明杰，〈張鳳強懲處案退回 重新調查 國防部認海軍司令部應負全責 董翔龍自請處分 但張鳳強違紀屬實 有無聽到制止越界 為懲處關鍵〉，《中國時報》，2012年8月10日，版A6。

註49：羅添斌，〈越區演訓案 海軍司令董翔龍自請處分〉，《自由時報》，2012年8月10日，版A4。

註50：同註34。

註51：吳明杰，〈10:6海軍越界案投票 撤銷張鳳強大過 張表示欣慰 但對海軍代表全反對撤銷記過「感到心寒」 權保會並要求指揮部檢討適法之處分〉，《中國時報》，2012年8月14日，版A5。

註52：許紹軒，〈張鳳強越界案 撤銷大過〉，《聯合報》，2012年8月14日，版A3。

註53：〈海軍官兵權保會：撤銷張鳳強懲處 另為適法之處分〉，《青年日報》，2012年8月14日，版4。

註54：羅添斌，〈審計部批海軍 懲處不嚴謹〉，《自由時報》，2012年8月19日，版A8。

註55：許紹軒，〈高軍檢：張鳳強罪證不足 不起訴〉，《聯合報》，2012年8月21日，版A13。

註56：〈張鳳強涉違職案 軍高檢偵結不起訴〉，《青年日報》，2012年8月21日，版3。

註57：吳明杰，〈艦隊越界操演 軍高檢：張鳳強未抗命 不起訴〉，《中國時報》，2012年8月21日，版A5。

註58：吳明杰，〈馬明登彭佳嶼 張鳳強將護航 昨已回任168艦隊長職 雖還未規畫指揮官 國防部稱不會干預任務〉，《中國時報》，2012年9月6日，版A1。

註59：吳明杰，〈同袍質疑蒲澤春要鬥他 記過+調職 張鳳強二度申訴自救〉，《中國時報》，2012年9月24日，版A4。

註60：羅添斌，〈越區操演案 張鳳強改記一小過〉，《自由時報》，2012年9月27日，版A4。

註61：林怨暉、羅添斌，〈張鳳強案 海軍司令部遭糾正〉，《自由時報》，2012年12月21日，版A6。

機關(構)針對其機關(構)特性自訂規定辦理，不受前項規定之限制。」

(四)《陸海空軍軍官士官任職條例》第7條

「軍官調職情形有：

1. 編制、編組變更或任務需要者。
2. 為調節專長盈缺需要者。
3. 須計畫歷練某種經歷者。
4. 任期屆滿或工作績效優良者。
5. 入學受訓或訓畢分發者。
6. 地區輪調者。
7. 任職不當者。
8. 已晉任高階或預定計畫晉任者。
9. 人地不宜或工作不力者。
10. 久病不癒或傷殘不能服行現職者。
11. 其他重大原因必須調職者。」

(五)《陸海空軍軍官士官任職條例》第13條

「軍官、士官之任職、調職、免職權責如左：

1. 上將由總統核定。
2. 中、少將：
 - (1)重要軍職，由國防部呈報總統核定。
 - (2)一般軍職，由國防部核定。
3. 校、尉官：
 - (1)上校重要軍職，由國防部呈報總統核定。
 - (2)上校一般軍職，由國防部或各司令

部核定。

(3)中、少校及尉官，由少將以上編階主官核定。

4. 士官由中校以上編階主官核定。」

三、案例分析

(一)事實認定有偏頗

8月5日媒體報導指出，「違紀事件當下，擔任統裁官的海軍副司令也在同一艘艦上，海軍與國防部的作戰指揮中心都知道該軍艦位置所在，均未要求該艦停止航行，艦隊返航後，也未受到任何檢討，直到約一週後，在『外力』介入情況下，始決定懲處法辦張少將，軍方似有讓張鳳強一人扛起所有責任之嫌⁶²。」但海軍司令部卻一再強調本案的核心問題在於操演紀律，不免引發國人質疑有「先射箭，再畫靶」的情況⁶³，甚至是「內鬥」所致⁶⁴。而至8月8日媒體公布了海軍一直未公布的張少將拍發電文內容，內容顯示，張少將確曾在事前向操演統裁部報備，他所率領的操演艦隊準備越界，海軍司令部才證實，曝光的電文內容確實為真實，但仍強調「艦隊駛出操演範圍就是違反規定，越界後面那一段不管」⁶⁵，復又改口係口誤⁶⁶。

《國軍軍風紀維護實施規定》第42403點第3項第1款規定(民國103年1月6日修正前原條文，同現行條文第72點第3項第1款)：「調查人員應依職權調查證據，不受當事人

註62：呂昭隆，〈統裁官在艦上 未制止演訓越域 軍方透露 海軍與國防部當時即知道軍艦位置 艦隊返航後未受檢討 因外力介入 才讓張鳳強扛責〉，《中國時報》，2012年8月5日，版A4。

註63：許紹軒，〈現在就不行？艦隊懲處擴大 株連海軍副司令？〉，《聯合報》，2012年8月6日，版A5。

註64：羅添斌，〈少將越區演訓案 立委質疑軍方內鬥〉，《自由時報》，2012年8月6日，版A4。

註65：同註32。

註66：吳明杰，〈國防部調查報告：張越界前曾三度報備請示 無人制止〉，《中國時報》，2012年8月10日，版A6。

主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律蒐整。當事人於調查過程中，除得自行提出證據外，亦得向調查單位(或其所屬上級單位)申請調查事實及證據，但調查單位認為無調查之必要者，得不為調查，並將其決定及理由告知當事人。」可知軍紀案件調查乃採職權調查主義，不受當事人主張之拘束。海軍在對張少將作出懲罰時，對當事人有利及不利之情形顯有未善盡應有之注意義務。

(二) 行政處分程序瑕疵

媒體8月2日報導，「海軍艦隊指揮部一六八艦隊艦隊長日前率隊假東部海域執行年度訓練總驗收一般戰術對抗操演，因未能依照計畫，違反演訓紀律，海軍司令部立即組成專案小組進行調查，並檢討各層級督管失職人員責任，同時將全案移請國防部高等軍事法院檢察署偵辦。艦隊指揮部隨即召開人評會，核予艦隊長大過乙次，海軍司令部已依程序調整其職務⁶⁷。」在本案處分引起媒體關注後，海軍強調：「這場年度戰術總驗收操演，由張少將領軍的參演支隊，是在7月25日上午6時出航，計畫在26日的12時至14時返港，張鳳強則在25日晚間9點17分和35分兩度發出信(電)文，強調『依計畫駛往待命區』，裁判官以為所謂的依計畫，就是依據演訓前再三確認的作戰計畫，但他卻在26日指揮支隊駛出操演區域，『意圖隱蔽船位，避免遭到攻擊軍偵知』。但因為違反規定，艦指部在27日舉行檢討會，並在次日召開人評會作出懲處⁶⁸。」並針對媒體質疑部

分說明：「一六八艦隊前艦隊長張少將因未經操演統裁部核准，擅自更改計畫，踰越操演範圍，嚴重違反紀律，經海軍艦隊指揮部召開人評會審議核予記大過乙次。海軍司令部依陸海空軍軍士官任職條例等規定，調整其職務，以配合全案相關調查⁶⁹。」

自報載內容可見，海軍稱在7月27日(星期五)發現張少將有過犯行為時，即予實施調查，並於7月28日(星期六)召開人評會審議張少將大過乙次、調離現職及移送法辦等處分。張少將旋即調任海軍司令部委員乙職。依《陸海空軍軍官士官任職條例》第13條規定，少將調職之權責，重要軍職由國防部呈報總統核定、一般軍職由國防部核定。而國防部為中華民國軍事及國防事務之最高主管機關，隸屬於行政院之下，負責統轄中華民國國軍各部隊，國防部海軍司令部為國防部依國防部組織法特設的軍事機關。機關人員實施週休二日，其調職作業之時程實有未合理處；再檢視《陸海空軍軍官士官任職條例》第7條各款調職情形，與本案調職情形似難合致，海軍之行政處分程序實有瑕疵，難怪國人會有「先射箭，再畫靶」，甚至是「內鬥」的質疑，重創海軍形象。

伍、結語

一、發現

軍人乃從事戰鬥行為或其他軍事任務之武職公務員，係廣義之公務員，在維護軍事指揮權與賞罰權合一、確保統帥權及軍令貫

註67：同註28。

註68：吳明杰，〈艦隊越界 懲處轉圜 軍方：不會讓張鳳強一人擔〉，《中國時報》，2012年8月7日，版A1。

註69：〈海軍司令部：張鳳強違反紀律 記大過調整職務〉，《青年日報》，2012年8月8日，版3。

徹執行之考量下，大法官會議第262號解釋認為：「陸海空軍現役軍人之過犯，不涉及刑事範圍者，除彈劾案成立外，其懲罰應依陸海空軍懲罰法行之。」因此，為維繫軍人之價值觀及軍隊紀律，其若有違法失職之行為，應依法科予之處分，有關軍人之懲戒，除監察院對軍人提出彈劾案，應移送公務員懲戒委員會審議外，其他之懲罰則從陸海空軍懲罰法之規定，由相關軍事長官為之⁷⁰。

行政程序法施行以來，在各界紛紛要求國軍要「依法行政」的聲浪下，更加衝擊國軍內部的改革決心。德國軍事改革學者包狹辛將軍也曾說過：「現代國家需要新典型的軍人，軍人必須知道為何而戰，而軍人必須享受人權方知人權之可貴，享受人性尊嚴，方知人性尊嚴之重要。軍人仍保有公民的身分，只能為勤務所需，才予以最小的限制⁷¹。」此說明了軍人基本權利必須受保障的道理。

依法行政原則實係要求行政機關應受立法者所制定法律之拘束，以及接受司法審查，此為法治國立法權與行政權之基本原則，並可見於《行政程序法》第4條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」之規定⁷²。軍紀案件調查亦屬於行政行為，故凡行政行為須遵守之原理原則，軍紀案件調查均須適用。惟就海軍在案件調查運用上仍有兩點值得檢討：

（一）調查單位公正與專業性不足

軍紀案件調查在主官行使懲罰權中佔有

重要的角色，乃是為防制內部惡化之重要機制，調查人員乃秉承主官意志行使之；然肇生軍紀案件後，主官對當事人往往已持相當之定見，在維護軍紀純淨的前提下，調查人員若專業素養不足，未能透過適當程序查明事實真相，遵循「行政調查」之法制上原理原則，同時兼顧當事人之利益，對當事人有利及不利情形保持相同之重視程度，所為之行政調查是否能公正與有效？值得深思。

（二）缺乏內部監督機制

自從解嚴後，外界就對軍中人權問題多所關注。一開始，國防部跟不上時代脈動，對輿論質疑悍然以對，時至今日，軍方對媒體態度，已經大幅度轉變，各單位每日召開晨報，一旦出現軍紀事件報導，立刻對當事人「明快」處分；但「看報治軍」、「畏媒如虎」的結果，不但官兵人權未必真的被照顧，其結果也往往侵害當事人之權益，實值探究。

二、建議

由於海軍是合法擁有武力的團體，國人普遍以較高之道德與操守標準來要求海軍。而海軍為了防範軍紀案件發生，無不強化各項內控機制，以確保海軍良好形象。惟若發生軍紀案件，則勢必展開調查作為，並予以適當行政處分，以淨化海軍組織成員，型塑海軍之優質形象，以求符合國人之期待。如何使海軍行政調查日臻完善，以符合一般法律原則拘束及法律保留地位避免行政瑕疵，在此有以下之建議：

註70：同註1，頁1。

註71：同註1，頁2。

註72：同註13，頁77。

（一）強化調查單位公正與專業性

軍紀案件調查，是軍事機關以及部隊、學校或獨立、分駐之長官或船艦長指派行政調查人員查明事證之程序，並依其調查結果，判定有無涉法，其行政調查程序應符合行政程序法之規範⁷³，因此對發生之案件的人、事、物等方面，啟動行政調查程序，絕非依個人之想法及作法而逕行發動，在調查過程中應保持平等及明確性原則，不可利用不正當手段，否則將違犯「依法行政」原則。調查人員公正、立場超然，不致生偏見或偏聽，阻礙其發現真實，方能兼顧相對人有利與不利之事證，確保基礎事實之正確，獲得人民之信任。為確保調查人員的公正，調查人員應具有一定之專業素養，方能充分的意見具申，提供主官正確決策之依據。

而調查人員的專業，乃指其訓練有素、對個案違反之法定要件概念清晰，明瞭規範責任主體、行為等構成要件要素，方能掌握蒐證的黃金時間，在最短時間內向正確的關係人問出關鍵證詞、扣留直接證物，及時取得有用的證據，節省調查時間、調查人力物力資源，並可減輕配合調查相對人之負擔。

有關專業調查組織之作法，監察院的經驗值得參考。監察院為強化監察調查權，民國87年1月7日由總統公布修正《監察院組織法》，特於監察院監察調查處置調查官、調查專員及調查員，在秘書長指揮監督下，協助監察委員行使監察權，並依其學識、經驗、能力及專長，予以分類編組，分為內政及少數民族、司法獄政警政消防及財產申報、

財政及經濟、交通及採購、外交僑政國防情報教育及文化等五組，依其專長及本職工作，核派協助監察委員調查案件，對調查效能之提升，著有成效。海軍至少應強化調查人員的專業，統一軍紀案件調查作業流程或注意事項之作法，成立專案小組，納編素有經驗或具相關專業證照資格之調查人員協助調查，並定時透過講習強化專業知識與經驗傳承。

（二）發揮內部監督機制效果

依《陸海空軍懲罰法》第30條陳明行政調查係權責長官之權力與義務，在工作實務上，乃由權責長官指揮調查人員實施行政調查。大法官王和雄教授說過：「目前行政機關在舊有的行政體制下，仍有諸多職權命令，是與憲法的基本精神規範相左，如以現行大法官會議的司法審查制度來解釋，確有諸多牴觸憲法的職權命令存在，而大法官會議對這些職權命令，不作違憲的宣判，實基於維持現行行政機關的正常運作，以避免產生行政機關內部混亂的情事，甚而造成整個行政體系的瓦解。」誠如大法官王和雄教授所言，在海軍過去數十年來的行政體制，尚有不符法治規範的職權命令存在，惟如再發生本文探討案例之類情，涉入基本人權之侵犯行政，輕則檢討行政機關之行政瑕疵，重則需面對可能之爭訟。

英國艾克頓爵士(Lord Acton)有一句名言：「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化」。但若能建立獨立的單位行使內部監督功能，並在法律上保障其獨立性，維持

註73：許硯農，《論軍事長官行政調查與刑事偵查之界限》（臺北：國防大學管理學院法律研究所碩士論文，2007年），頁48。

其獨立性不被取消或弱化的話，不但有助於事實之釐清外，更能提升海軍「依法行政」之形象，形塑海軍軍紀案件調查結果之公信力，亦讓當事人之權益獲得保障，使軍中人權更加提升。

我國為法治國家社會，中國民國的法制，和法治精神正是我們不同於中華人民共和國的核心價值，國防部海軍司令部在國防二法全面施行以來，亦再三重申強調「依法行政」的決心，海軍能與現實社會之法治精神同步的作法，而擺脫過去威權行政體制的霸權心態，實乃國防行政事務向前邁進的最佳證明。海軍為崇法務實之現代化優質國軍之一員，以實現三民主義，確保我中華民國之獨立、自由、平等與維護世界和平為目的，海軍軍紀之良窳，不但攸關國防部施政之威信與海軍團體榮譽，更維繫海軍戰力之命脈。沒有良好的軍紀，就算戰力再強、任務的達成再完美，也難以得到國人之認同與支持；相對地，有良好的軍紀，不僅能提升海軍尊嚴及社會地位，更能改善國人對海軍之認同感及信賴感。

＜參考資料＞

中文部分

（一）專書

1. 吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：三民書局，2001年。
2. 李惠宗，《行政程序法要義》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，2002年。
3. 城仲模，《行政法之一般法律原則（二）》，臺北：三民書局，1997年。
4. 臺灣行政法學會，《行政法爭議問題

與研究（上）》，臺北：元昭出版公司，2000年。

5. 鄧學良，《兩岸行政法》，高雄：國立中山大學大陸研究所國際勞資政策研究中心，2004年。

（二）專書論文

林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，祝壽論文集編輯委員會主編，《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，臺北：月旦出版社，1993年，頁323-335。

（三）期刊論文

洪文玲，〈行政調查制度之研究〉，《警察法學》，第4期，2005年12月，頁423-427。

（四）學位論文

1. 沈書緯，《行政調查法制之研究-以國軍監察法制為中心》，臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2006年。
2. 邱英鵬，《現役軍人之懲罰與行政救濟》，臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2001年。
3. 柯伯勳，《警察機關之內部行政調查研究-以調閱通聯紀錄為例》，高雄：國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，2010年。
4. 許硯農，《論軍事長官行政調查與刑事偵查之界限》，臺北：國防大學管理學院法律研究所碩士論文，2007年。
5. 郭茂盛，《軍人懲戒制度之研究》，臺北：國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，2006年。
6. 鄭陽錫，《警察風紀案件調查制度之研究》，桃園：國立中央警察大學警察政策

研究所碩士論文，2007年。

(五) 研討會論文

陳斐鈴，〈公務人員保障制度之法律性質與功能定位〉，「中央警察大學行政學系88年學術」研討會，桃園：國立中央警察大學行政學系，1999年3月，頁40-41。

(六) 報紙

1. 〈艦隊操演未依計畫 檢討究責〉，《青年日報》2012年8月2日，版3。
2. 王烱華，〈我艦隊瞎航 近逼，領海〉，《蘋果日報》，2012年8月3日，版A10。
3. 程嘉文，〈我軍進公海，未抗議 艦隊長卻記過〉，《聯合報》，2012年8月4日，版A4。
4. 呂昭隆，〈拔官加法辦 顯失比例原則〉，《中國時報》，2012年8月4日，版A4。
5. 王貝林，〈越區操演 艦隊長記過調職〉，《自由時報》，2012年8月4日，版A2。
6. 呂昭隆，〈統裁官在艦上 未制止演訓越域 軍方透露 海軍與國防部當時即知道軍艦位置 艦隊返航後未受檢討 因外力介入才讓張鳳強扛責〉，《中國時報》，2012年8月5日，版A4。
7. 許紹軒，〈現在就不行？艦隊懲處擴大 株連海軍副司令？〉，《聯合報》，2012年8月6日，版A5。
8. 羅添斌，〈少將越區演訓案 立委質疑軍方內鬥〉，《自由時報》，2012年8月6日，版A4。
9. 吳明杰，〈艦隊越界 懲處轉圜 軍方：不會讓張鳳強一人擔〉，《中國時報》，2012年8月7日，版A1。

10. 王烱華、羅暉智、何哲欣，〈艦長越界 拍發電文曝光〉，《蘋果日報》，2012年8月8日，版A10。

11. 吳明杰，〈統裁部隱匿？艦隊越界添疑雲 張鳳強行動前有報備 電文曝光〉，《中國時報》，2012年8月8日，版A1。

12. 許紹軒，〈張鳳強駛出防空識別區 從沒隱瞞〉，《聯合報》，2012年8月8日，版A4。

13. 〈海軍司令部：張鳳強違反紀律 記大過調整職務〉，《青年日報》2012年8月8日，版3。

14. 呂禮詩，〈迷走的海軍 失控的懲處〉，《蘋果日報》，2012年8月9日，版A7。

15. 李麗慎，〈將才養成不易 總統：懲處須符比例〉，《臺灣時報》，2012年8月9日，版4。

16. 吳明杰、仇佩芬，〈艦隊越界案 高華柱致歉 馬：懲處須符比例 將才養成不易 要求詳實調查 軍方駁與「東海和平倡議」有關 更無外力施壓與人事鬥爭〉，《中國時報》，2012年8月9日，版A1。

17. 彭華幹，〈重懲越域案 高華柱：無關政治 若言假願下台〉，《臺灣時報》，2012年8月9日，版4。

18. 程嘉文、王光慈，〈張鳳強案 馬定調：懲處須符比例〉，《聯合報》，2012年8月9日，版A8。

19. 王烱華、羅暉智，〈國防部退回重議 海軍司令自請處分〉，《蘋果日報》，2012年8月10日，版A16。

20. 吳明杰，〈張鳳強懲處案退回 重新

調查 國防部認海軍司令部應負全責 董翔龍自請處分 但張鳳強違紀屬實 有無聽到制止越界 為懲處關鍵》，《中國時報》，2012年8月10日，版A6。

21. 羅添斌，〈越區演訓案 海軍司令董翔龍自請處分〉，《自由時報》，2012年8月10日，版A4。

22. 吳明杰，〈國防部調查報告：張越界前曾三度報備請示 無人制止〉，《中國時報》，2012年8月10日，版A6。

23. 王烱華，〈張鳳強越界案 大過被撤〉，《蘋果日報》，2012年8月14日，版A7。

24. 許紹軒，〈張鳳強越界案 撤銷大過〉，《聯合報》，2012年8月14日，版A3。

25. 〈海軍官兵權保會：撤銷張鳳強懲處 另為適法之處分〉，《青年日報》，2012年8月14日，版4。

26. 吳明杰，〈10:6海軍越界案投票 撤銷張鳳強大過 張表示欣慰 但對海軍代表全反對撤銷記過「感到心寒」權保會並要求指揮部檢討適法之處分〉，《中國時報》，2012年8月14日，版A5。

27. 羅添斌，〈審計部批海軍 懲處不嚴謹〉，《自由時報》，2012年8月19日，版A8。

28. 許紹軒，〈高軍檢：張鳳強罪證不足 不起訴〉，《聯合報》，2012年8月21日，版A13。

29. 〈張鳳強涉違職案 軍高檢偵結不起訴〉，《青年日報》2012年8月21日，版3。

30. 吳明杰，〈艦隊越界操演 軍高檢：張鳳強未抗命 不起訴〉，《中國時報》，2012年8月21日，版A5。

31. 吳明杰，〈馬明登彭佳嶼 張鳳強將護航 昨已回任168艦隊長職 雖還未規畫指揮官 國防部稱不會干預任務〉，《中國時報》，2012年9月6日，版A1。

32. 吳明杰，〈同袍質疑蒲澤春要鬥他記過+調職 張鳳強二度申訴自救〉，《中國時報》，2012年9月24日，版A4。

33. 羅添斌，〈越區操演案 張鳳強改記一小過〉，《自由時報》，2012年9月27日，版A4。

34. 林恕暉、羅添斌，〈張鳳強案 海軍司令部遭糾正〉，《自由時報》，2012年12月21日，版A6。



作者簡介：

鄭富滄少校，海軍官校專科90年甲班，國防大學海軍指揮參謀學院102年班，現服務於海軍司令部督察長室。

老軍艦的故事

華山軍艦 PF-833



華山軍艦原為美海軍快速運輸艦，編號APD-29，由美國海灣城德伏造船廠建造，1945年4月13日服役，作為一般部隊與特種部隊運輸之用。民國54年5月，美國依據軍援政策將該艦授予我國，於同年7月6日拖抵左營港，7月9日由總司令劉廣凱上將主持升旗典禮，命名為「華山軍艦」，編號PF-33，後改為833。華山軍艦成軍後，擔負任務為海峽偵巡、外島運補護航，並曾納編敦睦遠航支隊。解嚴後，則改為執行反走私、反偷渡及遣返等任務。

該艦因艦體及裝備老舊，奉命於民國84年5月1日除役。（取材自老軍艦的故事）