

民国时期公务员 惩戒委员会体制研究

聂 鑫*

内容提要：公务员惩戒与其权益保障是公务员管理体制中的一对矛盾。欧美各国对公务员惩戒及其救济设置了不尽相同的机关与程序。其中德国独辟蹊径，由司法机关主导惩戒程序，“寓公务员保障于惩戒之中”。近代中国的公务员惩戒体制在一定程度上取法德国，设立独立的委员会掌理公务员惩戒事宜，并且惩戒委员会日趋司法化。作为准司法机关的公务员惩戒委员会难免会与其他权力机关发生权力冲突，这一问题在五权宪法的架构下变得更为复杂。在公务员惩戒机关一元化、司法化的同时，行政、考试、监察机关也为规避公务员司法惩戒找到了出口，公务员处分在制度上与实务上仍是多权分享、多轨并行。任何改革公务员惩戒制度，将其进一步司法化、“理性化”的尝试，在理论上难免会与既有的制度背景脱节，在实务上也未见得能够奏效。

关键词：公务员惩戒 司法救济 委员会制 五权宪法

一、比较法上的公务员惩戒机制：行政主导与司法救济

政府的良好运作，必须仰赖奉公守法、勤政爱民的公务人员。而国家为了约束公务员，也必然会制订一套惩戒与考核制度。依据传统行政法学理论，与国家——人民的一般权力关系不同，国家与公务员之间的身份关系特别：一般权力关系中公权力的行使必须受到法治主义（如法律保留与法院审查机制）的约束，而特别权力关系则承认官署（长官）对于下属公务员的高度支配权。官署可以自定管理规则、对公务员予以惩戒，不适用法律保留原则，受惩戒公务员通常也不能依据一般公民的行政救济方式提起行政诉讼。传统特别权力

* 清华大学法学院副教授。

本文研究得到国家“万人计划”青年拔尖人才计划的支持。

关系理论源于德国。封建时代领主与家臣之间的特殊身份关系在19世纪普鲁士建立君主立宪体制之后,便发展成为公务员对于国家的忠实、服从关系。它严格区别于私法上的平等契约关系,其核心在于加强行政主体之优越地位,特别强调公务员与国家的地位不平等,加重公务员一方的义务。〔1〕

特别权力关系理论有利于提升政府人事管理的灵活性与效率,却鼓励了长官的恣意与专断,牺牲了公务员个人的权益保障,从长期看可能并不利于公务员群体的稳定与素质,也不利于法治政府的建立。尽管德国是特别权力关系理论的“始作俑者”,但特别关系理论自始就不是绝对的,反而是德国在19世纪中叶即率先设立了惩戒法庭,开创了专门司法机关主导较重之公务员惩戒的先河。早在君主立宪时期,就有立法防止上级长官恣意惩戒,为下级公务人员提供一定程度身份保障的措施。现代德国公务员惩戒机制,更蕴含浓厚的公务员权利保障色彩。1852年,普鲁士颁布了公务员惩戒法,“为防止主管长官对属官的恣意免职,该法即规定,凡对公务员身份影响之处分如降职、撤职之处分,概由惩戒法庭为之。”〔2〕该法设置了专司惩戒的法庭(法院),开启了职务长官实施惩戒处分和法院实施惩戒处分并行的惩戒机制:较轻的惩戒处分(如申诫、罚款)属于职务长官及其主管机关的权限,其性质为行政处分;较重的惩戒处分(如撤职)则须将被付惩戒人交由惩戒法院作出裁决(当然惩戒法院也可作出较轻之惩戒裁决),其性质为司法处分。对于职务长官及其主管机关所为之轻微惩戒,公务员如有不服可提起复议,如对复议决定还不服则可向惩戒法院申请裁判。这一传统为魏玛时代的帝国勤务刑罚法与二战后的联邦惩戒令所承袭。

德国在魏玛时代已经对特别权力关系理论予以重大修正。魏玛宪法第129条规定了公务员惩戒的法律保留原则与司法救济途径:“官吏之任用,除法律有特别规定外,皆为终身职。……官吏之既得权利,不得侵害。关于金钱上之权利,得向法院起诉。惟依法律规定及程序,始得将官吏暂行免职、停职或退职,或降任于薪俸较低之他职。官吏职务上之惩罚判决,得上诉可能时,应予再审。”〔3〕在联邦体制下,魏玛时期各邦立法以概括条款规定诉讼标的,使得行政法院在魏玛宪法规定的诉讼标的(金钱上之权利)之外,也可对非财产争议(如免职、降职、调任)予以实体上的审查与救济。〔4〕在二战之后,德国学者抨击特别权力关系的存在破坏了法治国原则,使得《基本法》对于宪法基本权利的保障出现漏洞,传统特别权力关系理论也面临挑战与修正。

在立法者看来,公务员惩戒机制具有双重目的。其一,促使公务员恪尽职守,矫正其不当行为。当其行为无法矫正时则改变其公务员的身份,以维系公务员体系之秩序及整体性。其二,对于公务员提供保障机制,“仅得在公务员严重违反义务之理由(严重失职)下,可对公务员处分身份上及财产上之惩戒,并须经由一个正式的惩戒程序,以及司法程序始得为之。”〔5〕与联邦惩戒法院对应,德国还设立了联邦惩戒检察官。根据法律规定,

〔1〕 特别权力关系理论参见翁岳生:《论特别权力关系之新趋势》,载氏著:《行政法与现代法治国家》,台湾大学法学丛书编辑委员会1990年版,第131页以下。

〔2〕 蔡震荣:《德国惩戒制度之介绍》,载“司法院行政诉讼及惩戒厅”编:《公务员惩戒制度相关论文汇编》,我国台湾地区“司法院”2004年版,第536页。

〔3〕 魏玛宪法条文见立法院编译处:《各国宪法汇编》第2辑,1933年自刊,第224页以下。

〔4〕 参见廖经伦:《我国公务员惩戒制度之研究》,台湾铭传大学硕士论文(2003年),第12页。

〔5〕 前引〔2〕,蔡震荣文,第538页。

公务员的职务长官在知悉公务员有失职嫌疑时，应进行调查。经过调查如认为公务员确有失职行为，但情节尚属轻微，则对其予以申诫或罚款处分，并将书面处分决定送达被惩戒人及联邦惩戒检察官。若职务长官认为情节严重，应予处罚已超越其权限，则呈请正式程序之发动机关（主管官署）批准，再经由惩戒检察官向惩戒法院起诉，启动正式惩戒程序。惩戒法院将起诉文书副本发给被付惩戒人，要求其作出书面答辩。之后法庭通知被付惩戒人、主管机关代表、惩戒检察官等到庭参与法庭调查与言辞辩论，再由法庭作出判决。需要强调的是，惩戒案件审判不公开。法庭由审判长与两名兼任陪审员组成，审判长为专任法官，两名陪审员中一名陪审员须具备法官职位之资格或者满足法官法之规定要件，另一名陪审员则应与被付惩戒公务员职位相当并尽可能与其隶属同一行政机关。被付惩戒人如不服判决，可向联邦行政法院惩戒庭提起上诉，联邦惩戒检察官亦得依行政官署之要求提起上诉。^[6]

考察各国惩戒制度，较重之公务员惩戒直接由司法机关作出者并不多。但在主管长官之外，设立相对独立的委员会（如英国之文官申诉委员会、美国之功绩制度保障委员会、法国之申诉委员会、日本之人事院）处理公务员惩戒或申诉事宜并提供司法救济途径，却是各国普遍的做法。比较德国惩戒法院体制与其他国家委员会惩戒（救济）体制，仍可发现其中的共性：其一，作出惩戒（或复议）决定的为一个相对独立于公务员主管机关的机构，其行使职权方式为合议制。其二，尽管复议的程序与司法审判程序有所不同，但仍包含了法庭调查的某些元素，如言辞辩论。其三，德国 2002 年惩戒体制改革之前的惩戒法院，其法庭的组成包含了两名公务员身份的非职业法官，其中还包括与被付惩戒公务员背景、身份相近者，这在一定程度上与委员会的体制有类似之处。^[7]由此，或者可以把德国的惩戒法院与其他国家的申诉委员会均归类为准司法机关（类司法机关）。在中国近代史上，也设有定位为准司法机关的公务员惩戒机构——公务员惩戒委员会。其长期隶属于司法机关体系之下，兼具委员会与法院双重特性，宗旨亦是“寓公务员保障于惩戒之中”。

二、近代中国公务员惩戒机关的建立与变迁

（一）民国北京政府时期：委员会惩戒与司法惩戒双轨并行

1. 文官惩戒委员会的创设。1913 年 1 月公布的《文官惩戒委员会编制法草案》^[8]规定，文官惩戒委员会分为高等文官惩戒委员会与普通文官惩戒委员会。高等惩戒委员会于中央设一所，每省各设一所，掌理简任官及荐任官惩戒事宜；普通文官惩戒委员会设于中

[6] 参见德国联邦公务员惩戒法（1991 年修正），载林月娥：《公务员惩戒制度之研究》，我国台湾地区“司法院秘书处”1996 年版，第 266 页以下。2002 年德国联邦惩戒法生效，在一定意义上终结了基于特别权力关系的惩戒法制传统。该法废除了惩戒法院与惩戒检察官制度，惩戒制度采用一般行政诉讼程序（准用行政诉讼法之规定）。

[7] 在德国法院系统中，其法庭组织包括非职业法官的还有劳动法院与社会法院。以劳动法院为例，合议庭中除职业法官外，还包括分别从工人和雇主中遴选的非职业法官，以代表劳资双方的立场。参见〔德〕罗伯特·霍恩等：《德国民商法导论》，楚建译，中国大百科全书出版社 1996 年版，第 34 页以下。

[8] 在 1918 年《文官惩戒条例》正式公布前，北京政府以命令形式声明暂行适用该草案办理公务员惩戒事宜。

中央和地方各官署，掌理属下委任官惩戒事宜。^{〔9〕}起初，各类文官惩戒委员会均非常设机构，而是在惩戒事件发生时，选派法官和文官临时组织。1914年1月《文官惩戒委员会编制令》颁布后，中央高等文官惩戒委员会改为常设机关，规定中央高等文官惩戒委员会设委员长1人，由大总统遴选大理院院长或平政院院长担任；委员10人，由国务总理于大总统顾问、大理院推事、平政院评事以及其他四等以上兼任文官中开列，呈请大总统选派组成，任期三年。^{〔10〕}从中央文官惩戒委员会委员长为司法机关（大理院或平政院）首长、其委员也包括部分法官来看，近代中国公务员惩戒机关自始即蕴含司法组织的因子。

2. 司法惩戒的试行。1914年3月《平政院编制令》颁布后，民国北京政府公务员惩戒机制进入委员会惩戒与（平政院）司法惩戒并立时期。在一定意义上，平政院并非纯粹的司法机关。它直接隶属于大总统，负责审理行政官吏之违法不当行为，与行政权“似离又即”。^{〔11〕}平政院是“中西合璧”的产物，它结合了古代中国独立监察机关（御史台）的传统与欧陆行政诉讼的制度。平政院组成人员包括院长1名，负责全院事务；评事15人，负责审理行政诉讼和纠弹案件。平政院内设有独立行使职权的肃政厅，^{〔12〕}其长官为都肃政史，有肃政史编制16名，掌官吏纠弹。平政院由评事5人组成合议庭，审理行政诉讼或肃政史提出的纠弹案；肃政史则依法提起行政诉讼、纠弹官员违法失职、监督平政院判决。在纠弹案件中，肃政厅与行政法院的关系类似于德国惩戒检察官与惩戒法院的关系。肃政史依据《纠弹条例》纠弹行政官员之“违反宪法、行贿受贿、滥用权威、玩视民瘼事件”，平政院对肃政史提起的纠弹案行使审判权，决定受纠弹官员之惩戒。除纠弹案外，“官吏之一般违背职守、玷污身份、丧失信用事件，仍使用文官惩戒法草案，分由高等文官或普通文官惩戒委员会掌理。”^{〔13〕}

（二）广州国民政府时期：纠弹机关与惩戒机关的分立与合并

袁世凯执政时期设置的肃政厅被认为是御史台之延续。1916年袁氏帝制失败，接任总统的黎元洪明令恢复民元约法旧制。同年6月29日，贴有袁记标签的肃政厅被裁撤，纠弹法被废止，监察权回归国会。平政院失去察理纠弹权，成为单纯的行政裁判机关。惩戒权则专由文官惩戒委员会掌理。^{〔14〕}孙中山尽管与袁世凯在政见上针锋相对，但他同样认为独立的监察权（御史台）为中国之优良传统，更将监察院作为西方范式下权力并立的中央机关之一。由此，国民政府创设了独立的监察院，而公务员惩戒事务也从此与监察院息息相关。根据孙中山先生的构想，监察院有弹劾大小官吏之权，而审理纠弹与决定惩戒的则是民意机关——国民大会。由于国民大会存在人数众多、召集不易、议事效率较低等问题，在

〔9〕 民国官等制度，除特任官（高级政务官，如总理、部长）外，一般文官从高到低依次分为三类九等：简任官（1—2等）、荐任官（3—5等）、委任官（6—9等）。特任、简任官由大总统特令或简任之，荐任官由其所属之中央部院或地方省府长官呈请大总统任命之，委任官由其直辖长官任命。参见钱端升等：《民国政制史》上册，上海人民出版社2008年版，第37页以下。

〔10〕 参见“司法院史实纪要编辑委员会”编：《司法院史实纪要》第二册，我国台湾地区“司法院”1985年版，第1499页。

〔11〕 参见黄源盛：《平政院裁决书整编与初探》，载氏著：《民初法律变迁与裁判》，台湾政治大学法学丛书编辑委员会2000年版，第144页。

〔12〕 “肃政”之名可追溯到后周的“肃政台”（即御史台）。

〔13〕 前引〔6〕，林月娥书，第8页。

〔14〕 参见《国民政府监察院实录》第1册，我国台湾地区“监察院”1981年版，第27页。

公务员惩戒的制度与实务上，国民政府自始即放弃了上述构想，在一定程度上沿袭了文官惩戒委员会（或者说是将惩戒委员会与平政院合一）的体制。

广州国民政府于1925年1月23日、2月17日先后公布惩吏院组织法及惩治官吏法，设惩吏院掌理公务员惩戒事宜。监察院认为官吏应付惩戒，应声明理由并连同证据交付惩吏院处理；上级长官对所属官吏，如认为应付惩戒，则将相关文书及证据交付监察院，请求其咨送惩吏院惩戒。惩吏院设立不久，5月4日国民政府即裁撤惩吏院并将其职权划交审政院；为节约经费，除委员外，审政院职员均由监察院职员兼任。10月4日，国民政府又裁撤审政院，监察院除监察权外，兼掌公务员惩戒事宜，纠弹权（惩戒检察权）与惩戒权（惩戒裁判权）合一。^[15]

（三）南京国民政府“训政时期”：弹劾、惩戒两权并存与各类公务员惩戒委员会分立

1928年10月8日颁布的国民政府组织法规定：“司法院为国民政府最高司法机关，掌理司法审判、司法行政、官吏惩戒及行政审判之职权”；“监察院为国民政府最高监察机关，依法律行使下列职权：一、弹劾，二、审计”。^[16] 据此，弹劾权与惩戒权由监察院与司法院分别掌理。根据同年11月修正司法院组织法第1条，“司法院以下列机关组织之：一、司法行政部；二、最高法院；三、行政法院；四、公务员惩戒委员会。”^[17] 1931年6月8日，公务员惩戒法与公务员惩戒委员会组织法公布，各类公务员惩戒委员会据此成立并行使惩戒权。首任中央公务员惩戒委员会委员长由司法院院长居正兼任，此后历任委员长通常由司法院副院长兼任，在一定意义上提高了其权威性。

1. 惩戒方式。依公务员惩戒法第3条，惩戒的方式由重到轻依次为：免职、降级、减俸、记过、申诫。考虑到政务官的体面及任职特点，公务员惩戒法第3条同时规定，申诫以外之处分不适用于选任政务官及立法委员、监察委员；降级处分不适用于特任、特派之政务官。^[18]

2. 惩戒机关。根据官员身份与惩戒轻重不同，“训政”时期的惩戒机关^[19]也有区别：

（1）司法院所辖公务员惩戒委员会掌理政务官之外一般文官的惩戒事宜，分为两级：其一，中央公务员惩戒委员会，掌理全国荐任职以上及中央各官署委任公务员之惩戒事宜。设委员长1人，特任；委员11—17人（后修正为9—11人），简任。担任委员之资格，应年满30岁，于政治法律有深切之研究，任荐任官2年以上或荐任官5年以上，或对党国有特殊勋劳或致力革命10年以上；委员中应有6—9人（后修正为3—5人）是曾担任简任法官者。其二，地方公务员惩戒委员会，分设于各省及直隶于行政院之市，掌理各省市委任公务员之惩戒事宜；首都所在市不设地方公务员惩戒委员会，由中央公务员惩戒委员会兼理该市委任职公务员惩戒事宜。与中央公务员惩戒委员会不同的是，地方公务员惩戒

[15] 参见前引〔6〕，林月娥书，第10页以下。

[16] 夏新华等：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第788页。

[17] 同上书，第857页。1928年10月司法院组织法将司法院之公务员惩戒机关命名为“官吏惩戒委员会”，但旋即于11月修正法案中更名为“公务员惩戒委员会”。

[18] 参见中国第二历史档案馆：《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，安徽教育出版社1994年版，第28页。

[19] 公务员惩戒委员会组织法及其历次修正案、《政务官惩戒委员会处务规程》、《军事长官惩戒委员会处务规程》等相关法条参见前引〔10〕，“司法院史实纪要编辑委员会”书，第1521页以下。

委员会并非常设机构，其委员长由省高等法院院长兼任；委员7—11人（后修正为7—9人），由6—9名（后修正为3—5人）高等法院庭长或推事及省政府厅处现任荐任职公务员组成；委员会之行政人员，则由委员长从法院调派职员充任。中央、地方两级公务员惩戒委员会均隶属于司法院，法官在其中占有相当比重，委员长也由司法机关首长兼任，因此可说是准司法机关。

（2）其他特殊官员之惩戒委员会：其一，国民党中央党部监察委员会，掌理惩戒选任政务官。所谓“选任政务官”指由国民党中央委员会选举产生之国民政府委员及五院正、副院长。其二，国民政府政务官惩戒委员会，掌理其他政务官惩戒事宜。这类政务官包括选任政务官外其他须经国民党中央政治会议议决任命之高级官员，包括各部会首长、委员会委员长、各省政府主席及厅长、各特别市市长、驻外大使、特使、公使及特任特派官吏；立法委员、监察委员在训政时期也均非选举产生，均为派任，故而视为此类官吏。根据1932年12月《政务官惩戒委员会处务规程》，该委员会由国民政府委员^[20]中推定7—9人组成。其三，军事长官惩戒委员会，根据1933年10月《军事长官惩戒委员会处务规程》，该惩戒委员会设于国民政府军事委员会，职司审议军事长官弹劾案件。

（3）主管长官。依公务员惩戒法第12条，荐任职以下公务员之轻微惩戒，如记过、申诫，则迳由其长官决定。^[21]

3. 惩戒程序。依据公务员惩戒法，^[22]惩戒案由有权机关送交惩戒委员会审议，监察院为惩戒案的一般送惩机关，官署长官对于低阶官员有选择直接送惩之权力。公务员如有违法、废弛职务或其他失职行为（第2条），应由监察院予以弹劾，并将弹劾案连同证据移送有权惩戒机关。同一惩戒事件，被弹劾者不止一人，因其身份差异而属于不同惩戒机关者，应移送官职较高者之惩戒委员会合并审议（第10条）。各院、部、会长官或地方最高行政长官认为所属公务员有上述违法、废职或失职行为，应备文声叙理由，连同证据送请监察院审查之后交由惩戒机关审议；但长官对于所属荐任职以下公务员，得不经监察院直接送公务员惩戒委员会审议（第11条）。惩戒机关于必要时可指定职员对惩戒事件进行再调查，或委托行政或司法官署予以调查（第13、14条）。惩戒机关应将有权机关提请惩戒的文书抄送被惩戒人，并要求其按期作出答辩；于必要时，还可命其到场质询（第15条）。惩戒机关之议决，须经出席委员过半数同意（第20条）。

我们将南京国民政府公务员惩戒机关（特别是司法院下的公务员惩戒委员会）的组织、程序与前述德国惩戒法院（惩戒检察官）的体制对照，可发现很多类似的地方。监察院的机构设置与惩戒检察官虽然有较大的不同，但在功能上仍有相近之处。一般的说法，近代中国的法律与司法体系是直接习自日本、间接取自德国，而就近代中国公务员惩戒制度言，则为直接习自欧陆且偏重于德国的司法惩戒体制。

（四）1947年中华民国宪法颁布：公务员惩戒委员会一元化与进一步司法化

在宪法的拟定过程中，公务员惩戒委员会的归属曾发生过重大变化。1936年中华民国

[20] 国民政府委员均为选任政务官，如五院院长等。

[21] 参见前引[18]，中国第二历史档案馆书，第29页。

[22] 同上书，第27页以下。

宪法草案（五五宪草）将公务员惩戒排除在司法院职权之外，一般公务员的惩戒权由监察院管辖，政务官如总统及立法、行政、司法、考试四院院长、副院长、立法委员、监察委员的弹劾案由国民大会审理。^[23] 监察院集弹劾与审查处理权于一身的立法理由是：“惩戒与弹劾相需为用，有如法院之检察与审判关系，故惩戒以归监察院掌理为宜。”^[24] 其实，南京国民政府虽然实行检审合署，但是检察权与审判权仍然是各自独立的，检察官与法官分属不同系统，如同肃政厅高度独立于平政院，这与实行委员制的监察院兼掌弹劾与惩戒大不相同。推动弹劾、惩戒合一的实际原因，是代表监察院意见者认为监察院职权太小，其弹劾案经各惩戒委员会审议常常有认定弹劾案不成立，放纵所送惩公务员。故而要求自己掌理惩戒权以杜绝放纵，并维系监察院之权威。^[25] 但是，由一个机关同时行使弹劾（起诉）与惩戒（审判）之权，监察院便获得了不受控制的权力。所幸五五宪草并未实行。

1947年公布的中华民国宪法与司法院组织法将公务员惩戒权交由司法院所设之公务员惩戒委员会，公务员弹劾权（提请惩戒权）一般仍归于监察院。1946年制宪时，多数意见认为若依五五宪草，将弹劾与惩戒权赋予同一机关，“不易得到公平”；“公务员惩戒权之掌理，可归属国民大会（国父遗教），可由行政机关（纠举事件），可由立法机关（英美制度），可由司法机关（现行宪法），可由考试机关（某君意见），亦可由监察机关（五五宪草），可谓极错综之大观。平情而论，现制总统、副总统之弹劾，由国民大会处理，其他公务员之惩戒，则由司法院特设机构掌管，实最为允当，且与欧美民主国家之所行，原则上亦最相契合也。”^[26]

根据民国宪法与司法院组织法，1948年4月修正公布公务员惩戒法与公务员惩戒委员会组织法。^[27] 此次修正，重大变革有二：其一，不再根据公务员身份差异将其交由不同惩戒机关审议。裁撤训政时期之中央监察委员会、政务官惩戒委员会、地方公务员惩戒委员会；除国民大会选举之总统、副总统与地方选举产生之立法委员、监察委员外，不论政务官、事务官，公务员惩戒权统属于司法院所辖之公务员惩戒委员会；公务员惩戒委员会不再分级，中央与地方公务员惩戒均归设于中央一级公务员惩戒委员会管辖。法律虽未明文规定军事长官之惩戒权归属，但公务员惩戒法第22条规定，“惩戒机关对于惩戒事件，认为有刑事嫌疑者，应即移送该管法院或军法机关审理”，公务员惩戒委员会据此认为依据立法本意，武官之惩戒权亦应由其掌理，并且在新组建不久即受理了数个武官惩戒案。其二，是公务员惩戒委员会组织与惩戒程序的司法化。修正公务员惩戒委员会组织法修改了公务员惩戒委员会委员的资格要求（去政治化、中立化），并且要求其像普通法官一样独立审议案件。该法特别规定：“公务员惩戒委员会委员，依法审议惩戒案件，不受任何干涉”（第5条）。该法删除了旧法中委员资格中颇有争议的“对党国有特殊勋劳或致力革命10年以上”的规定，将年龄限制由“年满30岁”提高为“年满40岁”（第3条）。此次修正还删

[23] 五五宪草第32、76、87条参见前引〔16〕，夏新华等书，第985页以下。

[24] 立法院宪法草案宣传委员会编：《中华民国宪法草案说明书》，正中书局1940年版，第58页。

[25] 参见高一涵：《宪法上监察权的问题》，载俞仲久编：《宪法文选》，吴经熊校，上海法学编译社1936年版，第48页以下。

[26] 前引〔10〕，“司法院史实纪要编辑委员会”编书，第1552页以下。

[27] 以下所引公务员惩戒法与公务员惩戒委员会组织法可参见《国民政府公报》第3108号，1948年4月15日。

除了旧法中公务员惩戒委员会委员长、委员任期2年的规定,使得其委员获得类似于法官的任职保障。^[28] 公务员惩戒法还规定:“公务员惩戒委员会之回避,准用刑事诉讼法关于推事回避之规定”(第19条);“惩戒机关之议决,应作成议决书,由出席委员全体签名。前项议决书,应由惩戒机关送达被付惩戒人,通知监察院及被付惩戒人所属官署,并送登国民政府公报或省市府公报”(第21条)。议决书应符合法定格式,记载如下事项:被付惩戒人姓名、官职、性别、年龄、籍贯、住所,主文,事实,理由(《公务员惩戒委员会办案规则》第27条)。^[29] 这意味惩戒程序也进一步司法化。另外,此次修正在原有的5种惩戒方式之外增加了“休职”;在惩戒对象上不再区分选任政务官与其他政务官,规定对政务官惩戒的方式仅为申诫或撤职(公务员惩戒法第3条)。

就公务员惩戒委员会的工作实效而言,从1948年到1949年,公务员惩戒委员会共收到365件惩戒案,包括部长以上特任官1人,次长及各部司长、各省厅长等简任官37人,县长等荐任官169人。惩戒原因包括违法、废弛职务及其他失职行为。惩戒委员会的审议结果,包括撤职150人、休职37人、降级43人、减俸20人、记过22人、申诫14人、不受惩戒62人、免议或不受理17件。^[30] 另外,还有一些官员在监察院作出弹劾决定交付惩戒之前主动辞职。如1947年2月,因行政院长宋子文和中央银行行长贝祖贻运用黄金政策不当,导致震撼全国的“黄金风潮”,监察院对宋子文和贝祖贻提起弹劾。宋子文在弹劾书正式提出的前一天辞职(故免于惩戒),贝祖贻则受到惩戒处分而被免职。^[31]

三、公务员惩戒委员会体制的问题与矛盾

(一) 五权宪法体制下的机关权限争议

在五权宪法体制下,行政院及其下辖官署对于公务人员有指挥、管理权,考试院及其所属之铨叙部对于全体公务员有包括考绩在内的人事管理权,监察院对于公务员违法、失职有调查弹劾权,司法院所设之公务员惩戒委员会对于公务员惩戒事宜有裁决权,而立法院也常常期待能够在宪法规定之外,拥有西方宪制下之弹劾权,以制约其他机关。关于惩戒权之归属,似乎五院均有理由声称应将惩戒权划归本院管辖。^[32] 站在行政院的立场,惩戒权源自行政监督权,自然属于行政权之范畴。直属长官最了解公务员职务行为,赋予行政长官惩戒权,可提升行政效能与惩戒效率。比较欧美体制,英、法、美一般公务员惩戒权均属于行政机关。站在考试院的立场,公务员惩戒当然属于人事权之一种,且考试院拥有考绩权,而考绩可能会带来公务员身份的改变(如免职),这与惩戒法上之撤职其实没有

[28] 民国宪法第77条规定:“司法院为国家最高司法机关,掌理民事、刑事、行政诉讼之审判,以及公务员之惩戒”;第80条规定:“法官须超出党派之外,依据法律独立审判,不受任何干涉。”“司法大法官”后来根据以上两条规定,认为公务员惩戒委员会委员依据法律独立行使审议之职权且不受任何干涉,故其委员应被认为是“宪法上所称之法官”,为终身职,与普通法院法官一样享有宪法第81条规定的特别职务保障(综理全院事务的委员长则不然)。参见“大法官第162号解释”。

[29] 参见前引[10],“司法院史实纪要编辑委员会”编书,第1584页以下。

[30] 同上书,第1631页。

[31] 参见徐矛:《于右任与监察院——国民政府五院制度撮要之二》,《民国春秋》1994年第2期。

[32] 参见柯庆贤:《公务员弹劾惩戒惩处之理论与实务》,我国台湾地区“司法院”2002年版,第245页以下。

实质的不同。根据民国宪法第 88 条，考试委员须超出党派之外依据法律独立行使职权，这足以保证公务员惩戒之独立公正。将惩戒权划给考试院，则“人事制度益臻健全，人事行政得以统一”。站在监察院的立场，“惩戒权为监察权之内涵”，弹劾与惩戒为“监察权行使程序上之两阶段，二者虽然性质不同，但关系极为密切，不应划分属于两机关”。至于弹劾、惩戒由同一机关掌理容易造成的问题，可以参照民国初年平政院——肃政厅体制，惩戒权由监察院另立独立机关行使，监察委员不参与，“亦不失其独立性，即无干预审判之虞”。也有人认为应由立法院组成委员会处理弹劾惩戒事务。站在司法院的立场，对于公务员惩戒予以司法救济，亦是欧美普遍的潮流。至于“公务员惩戒委员会与监察院彼此意见不同，应为其优点而非缺点”。在各院对于惩戒权之归属相争不下的情况下，尊重既成事实与法律规定，惩戒权仍由司法院下置之机构掌理，自然成为“不为决定的决定”。但是，作为司法分支的公务员惩戒委员会在行使惩戒权时，难免会与行政、考试、监察发生权力行使范围的重叠与冲突，而立法机关对于公务员惩戒委员会制度的完善（立法、修法）也未见得支持。

（二）弹劾与惩戒混同及政务官与事务官不分

依一般欧美国家（包括日本）体制，公务人员往往分为政务官与事务官两类。政务官为“参与国家政策方针之决定，并随执政政党更迭或政策改变而进退之公务员”，通常不须经过公务员考试，无相应任用资格限制，通过选举或政治任命而就任，同时也因政治原因而去职，无公务员身份保障；事务官则指“依既定之政策或施政方针而执行行政任务之公务人员”，事务官之任用有法定资格限制，有日常考绩，同时享有公务员身份保障权，非因届龄退休或受撤职惩戒，不得剥夺其公务员身份。^[33]在西方的政治理论框架下，对于政务官与事务官的失职、违法等行为，一般适用不同的处理程序——弹劾适用于政务官，而惩戒适用于事务官，其行使主体与程序截然不同。弹劾权通常由国会行使，其程序一般为下院（众议院）弹劾、上院（参议院）审判；而事务官惩戒的机关与程序则如本文第一部分所述。弹劾制度源于英国，“因为对于国务大臣之高级官吏及审判独立之法官违法失职时，难期由法院为公正之司法裁判而使其去职，须仰赖最高民意机关之国会行使其弹劾权，透过民主罢免程序，制裁不适任之政务官；即以立法权制衡行政权及司法权之政治体制设计，以济行政监督及司法审判制度之穷；迨司法审判独立制度臻于健全，如公务员违法失职，已可信赖司法之公正裁判。而内阁制度发达后，议会则可藉法律制定权、预算议决权、质询权、提不信任案等，使内阁及高级官员负其违失责任；故英国自从 1805 年麦尔（Lord Merville）弹劾案后，即成绝响，未见行使弹劾权。其他各国对于政务官或具有独立性之法官等高级职务，相率采袭弹劾制度，惟亦鲜少行使，致形成备而不用。”^[34]

1. 弹劾与惩戒发动机关的合一。民国肇始，仿行欧洲代议政体，弹劾权起初完全属于国会。肃政厅设立后，肃政厅与国会分享弹劾权，且肃政厅弹劾权的行使对象已不再限于政务官而扩展到事务官，此时其弹劾的概念与范围更接近于中国古代的御史台传统而非西

[33] 参见陈敏：《行政法总论》，2013 年自刊，第 1072 页以下。

[34] 颜秋来：《我国政务官弹劾与惩戒制度实务评析》，载“行政诉讼及惩戒厅”编：《公务员惩戒制度相关论文汇编》第 3 辑，我国台湾地区“司法院”2008 年版，第 183 页以下。

方民意机关弹劾的体制。国民政府设立监察院后，立法机关不再拥有弹劾权，作为唯一的弹劾机关，监察院兼察政务官与事务官，弹劾与惩戒两种在西方截然两分的程序在近代中国合二为一。^[35] 其中原因，一方面是传统的影响，另一方面也源于民初国会政治的运转不良，国会游走于无能与恣意两极，弹劾与倒阁机制均无法发挥正常的制衡作用。

2. 弹劾案与惩戒案裁决机关的一元化。在南京国民政府时期，不仅政务官与事务官的监督机关合二为一，决定其处分的机关也渐趋一元化。根据《训政纲领》，训政期间由中国国民党全国代表大会代表民权机关（国民大会）领导国民行使政权；国民党全国代表大会闭会时，以政权托付国民党中央执行委员会执行之；治权之行政、立法、司法、考试、监察五项托付于国民政府总揽而执行之。^[36] 此时由国民党中央、国民政府分别组成惩戒委员会掌理两类政务官惩戒，由司法院公务员惩戒委员会掌理事务官惩戒，基本符合政务官与事务官分别管理的范式。特别是由日常代行国大职权的国民党中央行使选任政务官的惩戒权，与欧美由国会对政务官行使弹劾或倒阁权非常接近。我们似乎可以合理推论，照此发展，近代中国将逐渐形成与欧美类似的政务官弹劾与事务官惩戒分流的体制。可是，1947年民国宪法及相关法律颁布后所建立的公务员惩戒体制却是高度合一的。除民意代表（立法委员、监察委员）不再列为惩戒对象，总统、副总统弹劾案由国民大会审判外，其他政务官与事务官之司法惩戒机关均为设于司法院之公务员惩戒委员会。

政务官与事务官两分、弹劾与惩戒分离的政治理论基础是：政务官与事务官不同，“其就、去职乃随政党执政与否共进退，与执政者拥有唇齿相依之关系，其所负之责任，多半系属政治上之惩戒；就宪法体例与民主政治之运作，实不宜依一般法律惩戒方式为之”。^[37] 当作为司法机关的公务员惩戒委员会审议具有一定民意基础的政务官（例如总统提名、立法院通过任命之行政院长或选举产生的地方首长）之惩戒事宜时，可能发生司法机关与民意的直接冲突。对于政务官的监督，诉诸于民意（改选、罢免）或代议机关（弹劾）也许是更为妥当的安排。1947年民国宪法及相关法律一反训政时期的做法与欧美惯例，混同了政务官之政治责任与事务官之行政责任，将政务官纳入一元之司法惩戒范围，究其缘由：其一，制宪者对于代议机关高度不信任，不希望因代议机关弹劾或惩戒政务官而造成“政潮”。其二，在人民观感与历史传统上，所有官员适用相同的处理程序，似乎显得更为公平。其三，或者也与五权宪法下官员弹劾监督权的一元化有直接关系。

（三）司法惩戒的规避与例外之一：行政惩处（考绩惩处）

如前所述，行政长官对于其下属的惩戒权仅限于对低阶官员（委任官）的轻微惩戒。至于对象为职务较高之官员、惩戒方式为较重之惩戒，则必须由公务员惩戒机关作出裁决。由司法机关基本垄断公务员惩戒之决定权，这自然不为公务员所隶属的行政机关及掌理公务员人事权的考试院所乐见。在抗战时期，以非常状态下之特殊需要为由，行政院与考试院互相配合，获得了在司法惩戒之外通过行政考绩惩处公务人员的权力。

[35] 关于近代国会监察（弹劾）与专职机关监察（弹劾）的制度变迁可参见聂鑫：《中西之间的民国监察院》，《清华法学》2009年第5期。

[36] 《训政纲领》条文参见前引[16]，夏新华等书，第803页。

[37] 前引[34]，“行政诉讼及惩戒厅”编书，第313页。

公务员考绩为行政机关考察监督公务员的重要方式。1935年7月，国民政府颁布公务员考绩法，规定考绩分为每年年终之年考和三年之总考（第2条）；公务员考核由其直接上级长官初核、再上级长官复核、主管长官最后复核，长官仅一级者则由该长官考核（第3条）；年考为各机关分别考核并报考试院铨叙部登记，总考由考试院铨叙部行之，考绩之标准由考试院确定（第4条）；该法所定之考绩不适用于政务官。^[38] 1939年12月，为提高战时行政效率，国民政府颁布《非常时期考绩暂行条例》，又于1943年修正并更名为《非常时期公务员考绩条例》。根据条例规定，考绩成绩根据综合评定分数分为80分以上、70分以上、60分以上、不满60分、不满50分五等；其中不满60分者要予以降级，不满50分的公务员要予以免职；根据考绩应降级而无级可降者，则依其级差数目比照减俸。^[39] 由此，在考试院铨叙部的监督统筹之下，行政机关获得了对于简任、荐任、委任各级事务官的完全惩戒权（包括免职、降级、减俸、申诫、记过）。1945年10月，该条例修正并更名为《公务员考绩条例》，作为战时权宜办法的“五等免职”之规定也被列入新条例附表。^[40] 1949年1月公布的公务人员考绩法规定，年考由各机关办理并报考试院铨叙机关备案，总考由铨叙机关核定，但委任二阶、三阶人员之总考可依年考规定（由各机关办理）（第3条）；考试院铨叙机关对于公务员考绩分数或奖惩有疑义，可派员查核，或通知本机关予以解释，或要求其重加考核（第10条）；关于考绩之惩罚，年考五等者免职、连续两年年考列四等者可以免职，总考列五等者免职、连续两次总考列四等者亦免职（第6条）；关于考绩惩处之救济，公务员对于考绩结果有疑义，得于考绩结果发表后一个月内，年考向本机关长官，总考向铨叙机关，申请复议，但以一次为限（第9条）。^[41]

根据1948年公务员惩戒法，除低阶（委任职）公务员的轻微惩戒可由行政机关主管长官决定外，公务人员的惩戒权属于司法院之公务员惩戒委员会（第12条）。对于较高阶（荐任职以上）公务员之惩戒，行政长官不仅没有惩戒权，甚至连送惩权也要受到监察院的制约，其认为所属公务员有应受惩戒情事时，必须将相关文书连同证据移送监察院审查决定是否送惩（第11条）。^[42] 可是，1949年公务人员考绩法使行政机关通过行使考绩及考绩伴随的行政处分权，在事实上可以相对独立地惩戒公务员。尽管考绩在理论上为考试院统管，但考试院铨叙机关所行使的主要是考绩案的审查核定权。^[43] 年考实质上由各机关负责，仅向考试院铨叙机关备案；而总考在实际操作上也主要依赖行政机关的具体考核而作成。对于由考绩带来的行政处分，公务人员依法只能申请复议，不能寻求司法救济。

由此，司法院公务员惩戒委员会与行政机关（考试院铨叙机关）各自依据不同的法律（惩戒法与考绩法），对公务员行使着类似的权力（司法惩戒或行政惩处）。其区别仅在于司法惩戒为日常之处分，行政惩处为年终考绩或3年考绩后之处分。由于行政长官对于公务员

[38] 参见前引[18]，中国第二历史档案馆书，第39页以下。

[39] 参见前引[9]，钱端升等书，第270页以下。

[40] 参见前引[18]，中国第二历史档案馆书，第106页以下。

[41] 参见《总统府公报》第193号，1949年1月1日。

[42] 参见《国民政府公报》第3108号，1948年4月15日。

[43] 参见徐有守：《考铨新论》，台湾商务印书馆1996年版，第164页以下。

平时之重大过失可记大过（《公务员考绩条例》第3条第3款），^[44]进而影响公务员考绩并带来相应的行政处分，行政长官逐渐在事实上与法律上获得了对于公务员进行日常惩戒的权力，致使上述区别也逐渐湮没。为区别于惩戒法上由公务员惩戒委员会掌理之“惩戒”，这种由行政机关（考试院）行使的考绩处分被称为“惩处”。这为行政长官规避公务员惩戒之司法审议（司法救济）大开方便之门。

（四）司法惩戒的规避与例外之二：监察院纠举权

监察院之纠举权与弹劾权有类似之处，可以说是简化手续的弹劾。监察院成立之初并无纠举制度，只是到了抗战期间，为适应当时的需要，以迅速达成监察的目的，监察院拟定《非常时期监察权行使暂行办法》创设了这一权限。1946年民国宪法又将这一为便宜行事而创设的纠举权正式入宪，成为与弹劾权并列的宪法职权之一。纠举由少数（早期甚至为1名）监察委员为之，不必交付惩戒机关审议，“充分发挥古代御史单独纠弹之精神”。^[45]

纠举权的行使程序，根据《非常时期监察权行使暂行办法》第2条规定，监察委员或监察使对于公务人员违法或失职行为，认为应速去职或其他急速处分者，得以书面纠举。纠举案提交给被纠举人主管长官或上级长官后，相关长官须立即决定裁撤或其他处分，如认为不应处分的，应说明理由并立刻回复。若相关长官在收到纠举案一个月内既不处分又不说明理由，或虽回复却缺乏正当理由的，监察院可以不经一般弹劾案的审查程序直接将该纠举案转为弹劾案，移付惩戒机关。上述相关长官因怠于处理纠举案，于被弹劾人受惩戒时，同负责任。根据《非常时期监察权行使暂行办法》及其施行细则，纠举权之行使对象似乎是以委任官等中下级公务员（即行政机关依职权可直接惩戒的对象）为限，对公务员惩戒机关惩戒权并未造成实质损害。但根据从1936年到1947年期间纠举案数据统计，除中下级官员外，亦有多名特任官、简任官、荐任官及将官、校官被纠举。^[46]

1948年7月监察法颁布后，监察院之纠举权受到一定限制，但与此同时，纠举权的行使也有了正式法律依据。“主管长官在接到监察院纠举书后，应至迟于一个月内决定停职或其他行政处分，其认为不应处分者，应即向监察院声复理由”（第20条）。如主管长官或其上级长官未依纠举书予以处分，又不向监察院解释或其解释“无可取之理由”时，监察委员可将纠举案转为弹劾案，如被纠举人之惩戒最后成立，则其长官应负失职之责（第21条）。^[47]与弹劾权相较，监察院之纠举权仍保留了原来的三个特色：其一，纠举案具有紧急性，旨在速办。其二，纠举案在监察院内的审查通过程序更为简单，只须少数监察委员即可决定提起纠举。其三，更重要的是，纠举案只是移送被纠举者的主管长官或上级长官处理，规避了公务员惩戒委员会的审议。^[48]在监察法的授权下，不仅监察院规避了司法机关的制约，行政长官也由此“被动地”取得了对公务员予以停职等处分的权力。

（五）审级问题：受惩戒公务员上诉权与行政效率的平衡

作为诉讼制度，公务员惩戒委员会体制未设审级，这在一定意义上是对当事人诉讼权

[44] 参见前引[18]，中国第二历史档案馆书，第107页。

[45] 参见常泽民：《中国现代监察制度》，台湾商务印书馆1979年版，第166页。

[46] 同上书，第165页以下。

[47] 参见《总统府公报》第52号，1948年7月19日。

[48] 参见陶百川：《比较监察制度》，台湾三民书局1978年版，第275页。

的一种限制，但是“法治国家的实践，系乎法院的品质，而非审级的数目”。〔49〕以宪法审判为例，德奥式的宪法法院亦是一审终审。将较重之公务员惩戒决定权交由准司法机关负责，在一定意义上已经牺牲了行政的效率，形成对于行政机关的制衡。除德国这样的特例之外，或者采用主管机关惩戒、委员会复议加司法救济的方式，或者采用司法机关直接介入惩戒程序的方式，二选其一即可达到制约主管长官恣意与保障公务员权利的目的。而行政机关通过考绩惩处的方式规避司法惩戒程序，也正是其“趋利避害”的选择，从一个侧面证明一级一审的司法惩戒对行政长官自由裁量已构成制约。就司法惩戒与行政惩处双轨并行而言，完善针对行政惩处的申诉制度并引入行政诉讼救济，或更有利于公务员权益的保障。

（六）准司法机关还是“纯”司法机关：公务员审判委员会法庭化之争议

在理论界与实务界，关于公务员惩戒委员会的体制定位，一种观点认为：既然公务员惩戒委员会是司法机关，为确保裁判的独立与品质，应摒弃委员制而采法院化的组织形式，并用一般法院的审判模式（如公开审理、言辞辩论、控辩双方平等对峙等）。但也有不少反对意见：其一，自1913年成立文官惩戒委员会以来，公务员惩戒体制虽经多次变革，但仍大致延续了委员会体制达数十年，“自有其存在之历史背景、价值与实际需要，应予重视维持”。其二，与一般法庭审理方式相较，“委员制之调查审理方式，系采不公开调查之形式进行，开庭时，被付惩戒人、证人等均与调查委员平行对座，并由庭丁供应茶水，每人畅所欲言，犹如开座谈会者然，被付惩戒人可充分陈述意见及有防御之机会，亦可与证人对质及进行诘问证人，以发现实体之真实，毫无心理负担，足以维持被付惩戒人之尊严与荣誉，亦不影响其继续执行职务之威信”。而“采行法院化，于公开法庭审理及两造对审辩论下，被付惩戒人立于法官台下应讯，公开遭受对造或证人之责难”，可能会对公务员之品位及尊严造成无法弥补的损伤。其三，比较各国惩戒制度，“唯独德国采行惩戒法院之体制及日本法官惩戒采行法院制，其余国家均采委员会议之审议体制”。〔50〕其实，如前所述，在2002年改制之前，德国延续了上百年的惩戒机关（惩戒法院），其组成与审理程序仍包含了委员制的元素，可说是“准司法机关”而非“纯司法机关”。公务员惩戒事务的性质与普通民、刑事诉讼甚至行政诉讼均有较大差异，一旦打破长期形成的委员会体制传统，以德国特例为榜样，用纯粹司法逻辑来组织法庭、设置程序，可能会造成司法权过度侵入行政权，也可能会对公务员与政府的威信及效率造成伤害。

结 语

公务员惩戒乃是维系公务人员纪律与确保其执行公务质量的重要手段，对公务员惩戒的监督与救济亦是预防机关长官恣意和提高公务人员整体素质与凝聚力的有力保障。比较欧美各国公务员惩戒制度，大多是行政长官主导、部内委员会审查、上级机关及独立委员会复议，再辅以司法救济。比较特殊的例子是德国，它从早期独立的惩戒法院体制发展到

〔49〕 李建良：《从基本权观点论公务员惩戒之审级制度》，载氏著：《人权思维的承与变——宪法理论与实践》四，台湾新学林出版有限公司2010年版，第343页。

〔50〕 参见前引〔32〕，柯庆贤书，第269页以下。

三级行政法院审议决定惩戒事宜，与英、美、法、日相比，其司法机关的角色不再是充当惩戒的补充救济机关，而是直接主导惩戒。德国这种以司法机关主导惩戒的体制，只是特例中的特例，可能与德国独特的宪法与司法传统，乃至特殊的人权经历都有关系。

回顾民国历史，在创设现代公务员惩戒制度之初似乎就“取法其上”。将公务员惩戒权赋予相对独立之文官惩戒委员会而非行政长官；而文官惩戒委员会的组织也包含了司法机关的因子。平政院——肃政厅设立后，弹劾与惩戒两种在欧美截然两分的公务员惩处制度开始合一。同时，平政院——肃政厅的架构又与德国惩戒法院——惩戒检察官的架构非常接近。自1928年南京国民政府秉承孙中山宪法思想设立融汇中西的五权宪法架构以来，独立的中央监察机关（监察院）将欧美国会的弹劾权与德国惩戒检察官的权力合二为一，负责审议弹劾（惩戒）案的则为各类公务员惩戒委员会：由司法院下设的中央与地方公务员惩戒委员会负责事务官惩戒，由国民党中央党部纪律监察委员会、国民政府政务官惩戒委员会负责政务官惩戒。在中华民国宪法的拟定过程中，代表监察院的声音一直强调应将弹劾与惩戒统一划归监察院管辖，这一建议为五五宪草所采纳。可是在1946年制宪以及随后的配合修法过程中，司法院不仅保住了并且获得了高度集中的惩戒权，不分政务官、事务官，甚至不分文职、军职，所有公务员惩戒事宜均归司法院公务员惩戒委员会一级，其他训政时期设立的惩戒机关一律裁撤。在公务员惩戒的司法化方面，近代中国似乎走到了欧美前列，公务员保障与惩戒“完美结合”，“寓保障于惩戒之中”，甚至赶上并超越了公务员惩戒司法化的先锋——德国。

可是，在公务员惩戒机关通过宪法与相关法律实现一元化、司法化的同时，五权宪法中的其他机关也为规避公务员司法惩戒找到了出口，并且获得了相应的法律支持。行政机关——考试院铨叙机关获得了考绩惩处权，监察院——行政机关获得了纠举处分权。实际上，在公务员处分的问题上，形成了惩戒法、考绩法、监察法三法并立，司法惩戒、行政惩处、监察纠举（处分）三罚并行的局面。南京国民政府尽管在宪法及相关法律上实现了公务员惩戒权高度统一于司法机关，但这仅仅是语词概念上的一元化，在现实中则是惩戒之外有惩处、弹劾之外有纠举。笔者思考其原因，可能有如下几点：

其一，南京国民政府在公务员处分的问题上发生复杂的权力冲突与重叠，或许与五院并立的宪法体制创新有关。与三权分立相较，五权并立自然会带来权力机关之间更多维度的磨合与冲突。

其二，对于行政机关、监察机关来说，司法惩戒的程序过于漫长。司法官主导的惩戒委员会降低了行政机关的效率，损害了监察机关的威信，司法权由此过度侵入了行政权与监察权的范围。比较各国惩戒制度，罕有将一般公务员惩戒权赋予司法机关者。法律为行政机关、监察机关设置规避司法审议的出口，这或许起到了制度安全阀的作用。如果完全由司法机关垄断公务员惩戒权，则难免会发生行政、监察（可能还有考试、立法）机关与司法机关之间的冲突，并可能最终导致司法惩戒制度的废除。

其三，以分权理论来看，在民国宪法明定惩戒权属于司法权的前提下，司法惩戒、行政惩处、监察纠举（处分）三罚并行或许有违制度的理性，而行政机关、考铨机关、监察机关对于司法惩戒的规避更是对于司法权的侵犯。但是，站在五权宪法的角度来看，不仅行政机关对于公务员惩戒权的要求十分自然，考铨机关基于其人事权、监察机关基于其监

察权要求分享公务员惩戒权也都有其正当性。就权力制衡而言，与司法惩戒中检审并立类似，考绩惩处与纠举处分并非高度集权于一个权力机关，而是由两个机关互相制约，在功能上亦可达到公务员权益保障的效果。在行政（考绩）惩处中，如考试院对考绩案能认真审查核定、切实履行年考备案审查与主持总考的职权，考试机关与行政机关依然可以互相制约。与此类似，在纠举案中，行政机关如果认为监察院纠举不当可对公务员不予处分，之后如果监察院坚持转为弹劾的话，其弹劾案就要受到司法院公务员惩戒委员会的审议。

总之，从民国北京政府到南京国民政府，近代中国逐渐形成了融汇中西而又独具特色的宪法体制与公务员惩戒制度。就公务员惩戒制度而言，一方面，在组织与程序上渐趋司法化；另一方面，正所谓“过犹不及”，这一制度选择也并非绝对的、纯粹的司法化，公务员处分在制度上与实务上仍是多权分享、多轨并行。即使司法惩戒体制自身，也仍包含行政处分的因子，例如一级一审，再如委员会的组织方式与案件审议程序，都与民刑普通法院体制相去甚远。任何改革公务员惩戒委员会制度，将其进一步司法化、“理性化”的尝试，在理论上难免会与既有的制度背景脱节，在实务上也未见得能够奏效。

Abstract: Discipline and rights protection are a pair of contradiction in the civil servant management system. European countries and the United States have established different organs and procedures for the purpose of disciplining and providing relief to civil servants. For instance, the German disciplinary process is dominated by the court, which means that “rights protection and discipline are inseparable from each other”. The civil servant disciplinary system in modern Chinese history had, to some extent, followed the German example by establishing a judicialized independent disciplinary council. As a quasi-judicial organ, the Civil Servant Disciplinary Council sometimes had power conflicts with other authorities and this problem was further complicated by the Council’s position in the architecture of the five-power constitution. At the same time, although the Civil Servant Disciplinary Council was unified and judicialized, some other organs, such as the Executive Yuan, the Examination Yuan and the Control Yuan, had been used to evade judicial remedies. Actually, the power to discipline civil servants was shared by several different departments. Any reform aimed at judicializing and rationalizing the civil servant disciplinary system may inevitably face the risk of being divorce from the existing constitutional background and, as a result, fail to work in practice.

Key Words: disciplinary measures against civil servant, judicial remedy, committee system, five-power constitution
