

國家發展研究 第六卷第一期  
2006年12月 頁 29-66

# 論我國監察權的演變 與未來發展方向

吳秀玲\*

收稿日期：2007年6月4日

接受日期：2007年6月14日

---

\* 台灣大學國家發展研究所講師。

## 摘要

本文旨在探討我國監察權的演變與析論其未來的發展方向。首先，以歷史的研究途徑，究明我國憲法上監察權的淵源，包括傳統中國的監察制度、歐美的彈劾權，以及孫中山先生的主張。其次，從制度的研究途徑，歸納各國監察制度的類型－國會監察、監察使、行政監察和獨立的監察機關，並據以研判我國監察制度的屬性。接著，檢視憲改後我國監察權的變化，例如取消同意權和民代特權、提案彈劾的門檻提高、增列彈劾權行使的對象，以及不再單獨享有調查權等。最後，試擬各項監察院改革的方案，綜論我國監察權未來的發展方向。

關鍵詞：監察院、監察權、彈劾、調查、國會監察、行政監察、  
監察使

## 壹、前言

自古以來，政治學者皆曾努力設計防止腐化的制度。國內外研究政治學科的學者，單就「監察權」為研究對象，作一詳論者並不多見，而監察權亦屬社會科學中最難下定義的名詞之一。孫中山先生使用「監察權」一詞<sup>1</sup>，最早係見於 1922 年為上海新聞報三十週年紀念而撰作之〈中華民國建設之基礎〉一文，其後於 1924 年演講〈民權主義〉時，一再使用監察權一詞，並謂「監察權就是彈劾權」。監察院在制憲過程中的規劃，職權越來越多，產生方式也有改變，但離開孫中山先生的設計卻越來越遠。（張治安，1991：220）若從我國現行憲法暨增修條文、相關法律與司法院大法官會議的解釋來看，所謂的監察權包括：彈劾（impeachment）、糾舉、審計、調查、糾正，以及收受人民書狀、巡迴監察、監試、受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金和提出法案等十二項。

從制憲、行憲到第七次修憲<sup>2</sup>，其中監察權迭有變革，（吳秀玲，1994：324-325）監察權是國家機關內部的自我監督權，嚴格而言，不能與立法、行政、司法並列為國家權力之一。蓋國家權力是國家統治權，基本上是針對人民而行使的統治作用。但監察權係針對公務員而行使，並非對人民行使，故監察權對人民而言，實非國家權力，只是國家權力內部防止腐敗的機制而已。我國將監察權入憲作為國家權力機關，與孫中山先生的主張有關。（李惠宗，2001：279）

<sup>1</sup> 監察權一詞乃孫中山先生因創立五權憲法而創用，絕非譯自外文或沿襲外國學說或制度者，參照賀凌虛，1967：1。

<sup>2</sup> 為行文方便，本文將 1991 年 5 月 1 日總統令公布憲法增修條文全文十條，簡稱《一修》，民國 1992 年 5 月 2 日總統令增訂公布憲法增修條文第十一條至十八條條文，簡稱《二修》；餘類推。2005 年 6 月 10 日總統令修正公布第 1、2、4、5、8 條並增訂第 12 條條文，簡稱《七修》。

監察權的獨立，孫中山先生稱是根據我國優良政治傳統，並為補救西方代議制度的缺點而創立的。監察權的功能首在防止權力的腐化，其次是對違法失職者予以制裁，更進一步是對受損害的國民予以救濟。理論上，監察權必須具備自由的調查權和對監察的對象能加以干預或制裁，才能發生效用。不論未來監察院是否維持現狀，監察權的獨立運作，應在組織、制度及功能上維持一定的憲政或法律的規範。（高永光，2006：19）

本文旨在探討歷來我國監察權運作的問題與析論其未來的定位，為求研究取向的周延，將兼採歷史的（historic）與制度的（institutional）研究途徑。首先，自歷史的研究途徑切入，究明我國憲法上監察權的淵源；其次，從制度的研究途徑出發，歸納各國監察制度的類型—國會監察、監察使、行政監察和獨立的監察機關，並據此研判我國監察制度的屬性。接著，檢視憲改後我國監察權的變化與遭遇的問題。最後，試擬各項監察院改革的方案，綜論我國監察權未來的走向。

## 貳、我國憲法上監察權的淵源

我國憲法上監察權的淵源有三：一是中國古代御史之監察權（糾彈官邪）；二是歐美之彈劾權（為官吏職務犯罪之追訴及審判程序）；三是孫中山先生五權憲法的相關主張。我國憲法第九章為監察，規定監察院的地位、組織和職權等條文有十七條（第 90 至 106 條），與憲法有關中央政制之五院各章的規定相比，本章條文為最多。究其原因，乃憲法起草人本諸孫中山先生之主張，復採納中外監察制度，陶冶於一爐，故規定條數較多，內容繁雜，於是議論紛紛，立法上與解釋上之問題，均不在少。（林紀東，1993：179）此固由於「監察院」制度為我國所獨有，外國法例鮮可供參考，而我國傳統之監察制度，又因時代不同，政治體制殊異，未能率由舊章，以致困難重重，然為釐清監察權未來的定位，實有必要先究明其淵源。

## 一、傳統中國的監察制度

在中國古籍中，「監」是「臨下」，含有自上而下監視和督察的意思；而「察」的字義雖多，但都有以上察下、從上而下的監視和考察之意。秦代設監察御史，將「監」和「察」二字結為一詞，且開始成為人主耳目、專司監察之官吏的官名。（皮純協等，1991：2-5）

監察制度乃我國政治傳統與政治思想獨特結晶之一，其淵源主要包括給諫（諫官或言官）和御史（台官、察官）兩種制度。言官職在諫諍君主，封駁詔敕，規正朝廷違失，節制君權，免天子之恣意虐民；察官職在監督百司，糾劾官邪，充當君主耳目，維護綱紀，防官吏之擅權誤國。言官之產生雖早於察官，然隨著君主專制日甚，言官即漸次式微，而察官反形擴展。御史對內外官邪雖幾無不可彈劾，但例不諫正君失。（賀凌虛，1967：3）

據文獻記載，到了秦代，御史始任糾察工作，彈劾官吏的不法行為。漢因秦制，置御史大夫，掌副丞相，襄佐丞相，處理國家大政，而監察官吏只不過是其職務的一部份。魏晉以後，御史台才獨立，權限亦較大。至唐朝時，監察體制益趨完備。宋初，察官與言官本亦分職，自宋真宗置言事御史，察官乃得兼言官。元代御史承宋制並兼言職，不獨「政治得失，民間疾苦，皆得言」，即君主「所得未善，亦當極諫」，以往言官的職權可謂完全併於察官。明朝開國時，中央監察制度仍設御史台，後廢御史台改設都察院，設左右都御史、左右副都御史等，在地方則設十三道監察御史。都御史的職務，掌糾劾百司、辨明冤枉、提督各道，為「天子耳目風紀」之司。清代沿明制設都察院，在十五道監察御史外，並置六科給事中，從事對各行政部門（吏部、戶部、禮部、兵部、刑部和工部）的監察。雍正以後，給事中與御史俱隸都察院，至此，台諫遂名實均完全混同。

監察制度在我國歷史上的作用，從來評價不一，有褒有貶。台諫這兩種官吏，無論在哪個時代，很難超越當時政治鬭爭的漩渦，而獨立行

使職權的。(雷震，1990：33) 總體而言，傳統中國的監察制度具有五大實際作用：一是打擊官吏擅權，鞏固皇權；二是打擊地方割據勢力，維護中央集權；三是參劾貪贓枉法官吏，改善吏治；四是監督官吏施政，提高行政效率；五是諫正皇帝過失，防止決策失誤。對監察制度的設計，雖不必仿效過去御史台、監察御史和都察院等作法，然是否採擷西方國家監察制度的菁華，使我國監察權發揮應有的功能，則是值得思考的重要課題之一。

## 二、歐美的彈劾權

彈劾(impeachment)制度創始於英國，乃民意機關(國會)用以監察巨宦大吏之利器。英國下議院行使彈劾權，自1621年起至1805年止，前後185年，僅有彈劾案54件。其彈劾之對象，原則上以國務大臣、上下兩院議員及法官為主；而下級官吏，苟有違法，法院自能制裁，長官亦得懲戒。所以彈劾權(提出)屬於議會，在其與政府對立時，擁有諸多權力足以控制政府，故自1805年後，英國下議院即未曾行使。蓋自責任內閣制樹立後，國會可以行使不信任投票(non-confidential votes)以促內閣去職，要求內閣負起政治責任；而另一方面檢察機關偵查起訴與法院審判之獨立性亦漸確立，可以有效追究法律責任，而不必再用彈劾制度追究政府官員之責任。(張劍寒，1967：667-670；林子儀等，2003：218-219)

一般西方國家的國會都握有彈劾權，美國國會彈劾權行使的對象十分廣泛，但是在實踐上仍以針對高級官吏為主，行憲以來至2000年的統計，眾議院提出之彈劾案祇有17件，經參院審理者僅16件。(周繼祥，2000：245)就現代制度演變的趨勢來看，彈劾權的重要性已漸漸降低，因為民主國家的司法權獨立而公正，能夠懲罰不法，議會亦可藉由預算權、立法權節制政府；又可以用質詢權、不信任權迫使政府去職(如內閣制國家)，故近年來，各國行使彈劾權的情形並不多見。

面對日趨龐大的行政體系，國會要執行廣泛的監督，確實不易。美國國會運用授權程序、撥款程序、人事同意、聽證、調查、立法否決等方式進行監督。英國國會則針對行政機關效率不彰的情形，力圖創設一種可以調查行政行為的制度，於 1962 年制頒〈國會行政特任官法〉(Law of Parliamentary Commissioner for Administration)，其第 5 條規定應集中調查執行行政功能的訴訟，以加強國會監察的效能<sup>3</sup>。法國的調解使也有類似的規範，於 1976 年修正的法律，規定調解使有權要求審查國家機關的運作，使一般的法規命令及人民的權利和利益均獲得保障。也有一些國家，在「三權」之外，另行設置獨立的權力部門—如審計、彈劾、文官中立、監察等「第四權」機制，諸如：德國的審計法院、以色列的審計長兼監察使、美國的會計審計總署、瑞典的監察長制、西班牙的護民官等。(周陽山，2007：1) 由是可知，歐美國會彈劾權的重要性雖降低，然各國國會卻藉由制衡行政機關的各種配套措施(陳清雲，2004：586；王元廷等，2005：87)，以善盡監察與防腐的責任。

### 三、孫中山先生的主張

監察權必須「獨立」行使，乃孫中山先生的主張，關於監察權的歷史淵源，他反覆指出係本於我國固有之制度：「中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權，監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立以成一種治權罷了。」(孫中山，冊一：127) 立法機關何以不能兼有監察權呢？議會如果兼有監察權將產生什麼不良後果？孫中山先生認

---

<sup>3</sup> 英國國會監察使(也稱為國會行政監察使)，獨立於政府之外，並非公務員，是英國下議院的官員，由女王所派任，須向國會報告，對國會負責。其權力及責任均明載於 1967 年通過的〈國會監察法〉(Parliamentary Commissioner Act 1967)，並在 1994 年時將職權擴及〈政府資訊取得法規〉(the Code of Practice on Access to Government Information) 相關的陳情案件。參閱監察院國際事務小組，2003：3-4。

為：「糾察權，專管監督彈劾的事。這機關是無論何國皆必有的，其理為人所易曉。但是中華民國憲法，這機關定要獨立。……現在立憲各國，沒有不是立法機關兼有監督的權限；那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不頹首聽命，因此常常成為議院專制，除非有雄才大略的大總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等纔能達成行政獨立之目的。況且照正理上說，裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關卻仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此這機關也要獨立。」（孫中山，冊三：14）他並引用前美國哥倫比亞大學教授喜斯羅（Lord Hugh Richard Heathcote Cecil, 1869-1956）之言，以證明立法機關兼有監察權之弊害<sup>4</sup>。由上可知，孫中山先生主張監察權獨立行使，一部分原因是為了避免行政機關受議會的挾制。

1912年2月7日參議院召開《臨時約法》起草會議。孫中山先生於會議之初，曾對《臨時政府組織大綱》提出一修正草案<sup>5</sup>，擬設置「典試院」和「察吏院」，但此提案未為參議院所接受。民國初年，我國的監察制度依然是與歐美一般民主國家的制度雷同，糾彈權完全屬諸國會—參、眾議院。直至1936年5月5日通過的《五五憲草》始遵照孫中山先生之遺教，於中央政府（總統和五院）一章中，有「監察院」專節（共11條規定），且於第87條規定：「監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。」其後各部憲法草案，關於監察院的職權與負責對象雖多所變化，然都保留了「監察院」的章節規定。

<sup>4</sup> 喜斯羅著有《自由》一書，認為三權是不夠的，應把國會中的「彈劾權」拿出來獨立行使，用「彈劾權」同「立法權」、「司法權」、「行政權」作為四權分立；否則國會有了彈劾權，那些狡猾的議員，往往行使彈劾權來壓制政府，弄到政府動輒得咎。參閱孫中山，冊三：234。

<sup>5</sup> 該修正草案，其中規定：「臨時大總統除典試院、察吏院、審計院、平政院之官職及考試、懲戒等項外，得制定文武官職、官規。」對於典試院、察吏院之提出，孫中山先生有隱喻考試、監察兩權獨立，為實施其所倡導的五權憲法鋪路之意。參閱賀凌虛，2004：207。

對於孫中山先生「將監察權獨立於立法權之外」的主張，反對言論或不至汗牛充棟，然亦鏗鏘有力，例如李鴻禧教授指出：「監察權本質上是要對行政機關官吏之違法或失職，提起彈劾，因而必須專屬於人民的代表。監察委員因此必須經由人民直接或間接選出，也當然避免不了政黨色彩。從而，縱令監察院特意從立法院獨立出來，是否能有效避免孫文所指摘之弊害，仍值得懷疑。由此可見，將監察權（亦即彈劾權）納入『治權』領域之內，在近代立憲民主政治上，是全然理路不通的。更何況，彈劾權只是立法權中權力極其有限的部分，現實上其重要性也在現代逐漸減低；孫文使此監察權獨立於立法權之外，且讓監督權與立法、行政及司法三大權力，齊驅並列、分庭抗禮，不能不令人瞠目詫異、嘖嘖稱奇。」（李鴻禧，2002：23）惟觀察現代各國政制之趨勢，監察權並非縮小而係擴大，且使其獨立於議會之外，與孫中山先生之遺教，頗多不謀而合者。

## 參、我國監察制度的屬性

全世界有上百國有監察制度，運作得好的有四、五十個（黃越欽，1998：自序），現代民主國家監察權的歸屬，大致可分為國會制與非國會制，國會制中又可分為權力由議會成員來行使，以及由監察使來行使兩種；非國會制度之設計，又可分為行政監察和獨立的監察機關兩大類。我國監察制度究係歸屬何種性質？茲分析如下：

### 一、不是國會監察

雖然立法部門的「立法」與「代表」功能有式微的現象，但其監督（scrutiny or oversight）功能則依舊受人重視。廣義的國會監督，除了運用調查權、質詢權、彈劾權、倒閣權來制衡行政部門之外，尚包括對行政部門的政策法案以及經費預算的審查權、主要行政官員任用的同意權等。（周繼祥，2005：306）

關於我國國會的結構，1957 年司法院大法官會議曾作出第 76 號解釋，謂「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」。憲法《二修》後，監察委員產生的方式丕變，加以 1993 年釋字第 325 號出台，監察院已不具「民主國家之國會」的地位與性質，其雖仍擁有調查權，但缺乏質詢權、倒閣權、經費預算審查權、人事任命同意權等，因此，嚴格說來，我國監察制度並不屬於國會監察的類型。

## 二、未設監察使

西方國家的監察制度，起源於北歐之瑞典於 1809 年所設立的國會監察使 (the Parliamentary Ombudsman-JO)<sup>6</sup>。所謂監察使制度，即監察權以監察使來行使，由國會任命一名官員或平等地位的數名官員為監察使，藉受理及調查人民因權益被侵害所提起的申訴案件，對政府機關或公務人員之違法或不當行為，採取適當措施，以謀求救濟之制度。監察使雖具有獨立的地位，然仍係隸屬於國會之機構。

瑞典國會監察使設立後，很長時間國外並無類似的機構，直到 1919 年芬蘭國會才成立監察使，而丹麥監察使於 1953 年成立，挪威軍事監察使雖於 1952 年創立，但其公民服務性質的監察使則至 1963 年才成立。由於國際活動和丹麥第一任監察使赫爾威茲 (Stephen Hurwitz) 教授的聲譽，遂使監察使制度成為北歐的輸出品。1962 年紐西蘭成為北歐以外第一個引進監察使的國家。依據 1992 年的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty，亦稱歐盟條約)，歐洲議會也於 1995 年選出了第一任的歐盟監察使，對歐洲共同體 (European Community) 內各機關組織的行政疏失

<sup>6</sup> 1713 年瑞典國王冊封最高監察使 (Ombudsman) 官署。在瑞典文中「Ombudsman」一詞之原義為「代表」，該官署的主要任務為代表國王確保法令之遵守及公僕的盡忠職守。1809 年瑞典國會通過法案，於憲法中規定現代國會監察使制度。瑞典國會監察使亦稱司法監察使 (Justitieombudsman，簡稱 JO)，是由瑞典國會所推選並賦予其正式頭銜，以確保政府機關及其職員遵守法律及其他規範他們行為的法規。監察使評估及調查來自民眾之陳情，巡查各級政府機關，並且自行發起各種形式的調查工作以行使其職權。參閱監察院國際事務小組，2006b：1-4。

陳情案進行調查。在各種監察使制度設計中，監察使皆應向立法機關負責，然事實上，監察使與行政、司法機關，以及政壇之間的關係，頗為複雜。（監察院國際事務小組，2006b：47-48）

我國立法院目前未設置國會監察使。根據統計，至 1983 年，共有 27 個國家在中央或地方層級設立監察使，而截至 2004 年底為止，全球已有超過 121 個國家設立監察使制度。（趙榮耀，2005：4）總體而言，監察使的職能僅及於調查權及部分之糾舉權和糾正權，且監察使對於行政誤失及怠忽職守情事，一般只有建議改正之權，卻無強制、懲戒及正式制裁的權力，例如歐盟監察使調查的結果，除決定不受理、無行政疏失、經由歐盟所屬機構解決、和平解決等方案外，只能「嚴厲指正」和「建議草案」<sup>7</sup>。就歐盟監察使的法定職權而論，尚不若我國憲法有關監察權規定的完整。1998 年瑞典修正〈國會監察使法〉部分條文，加大監察使的制裁權，例如監察使可以充當特任檢察官，關於公務員罔顧其職責或廢弛職務的案件，除新聞誹謗或限制他人表達自由外，對其他犯罪行為均可提出法律告訴。國會監察使及檢察總長是唯一被賦予權力，可對犯罪的高等法院或最高行政法院的執行官員提出起訴的檢察官<sup>8</sup>。在牽涉紀律性處分和行政法的其他方面，監察使可以對公務員行使紀律性的處罰，如警告或是減薪；在勞資糾紛中，監察使也被授予行使停職或解僱的權力。若以瑞典監察使與我國監察委員的職權相較，則其制裁權較能發揮監督的效用。

### 三、並非行政監察

我國的監察制度，並非行政監察的性質。行政監察制度為中華人民共和國特有的制度，監察機關實行雙重領導體制，對本級人民政府和上

<sup>7</sup> 所有歐洲監察使調查的結果和決定，參閱 <http://www.euroombudsman.eu.int>。

<sup>8</sup> 瑞典現有四位國會監察使，首席國會監察使梅林（Mats Melin）的職務範圍，包括：公設檢察官；國家經濟犯罪局；依稅務機關參與與犯罪調查法案規定而設立之稅務機關犯罪調查組。參閱 <http://www.ombudsman.riksdagens.sweden>。

一級監察機關負責並報告工作。(吳秀玲, 1998: 45) 具體而言, 在中共的行政監察制度中, 第一、行政監察的主體是國家法律、法規規定的專司行政監察的監察機關; 第二、行政監察的對象是法律、法規所明確規定的五類人員(本級人民政府各部門、政府各部門之國家公務員、政府任命的其他人員、下一級人民政府、下一級人民政府之領導人員); 第三、行政監察的任務是監察對象執行國家法律、法規和人民政府決定、命令的情況及違法違紀的行為。

中共政府實行的是「多種監督機關並存的體制」。從範圍上言, 中共的監督包括中國共產黨內部的監督、國家權力機關的監督、國家行政機關的監督、國家經濟監督機關的監督、國家司法機關的監督, 及社會各方面(如人民政協、群眾團體、社會輿論等)的監督。(王元俊, 1992: 114-143) 進一步從中共國家行政機關的監督觀之, 大體可分為「行政系統外部的」和「行政系統內部的」兩個方面的監督。前者主要是指黨的監督、國家權力機關(即各級人民代表大會及其常務委員會)的監督、國家司法機關(即各級人民法院和人民檢察院)的監督和人民群眾的監督。行政系統內部的監督則是指國家行政機關間由上而下的監督, 這是一種最經常、最普遍的監督。各級國家行政機關之間的領導與指導關係, 構成了行政組織體系。各行政領導機關、職能機關都擔負著對其下屬機關和業務範圍內的行政工作進行督導的職責。此外, 國家行政體系內部還設立專門的審計機關和監察機關, 對國家行政活動進行監督。(浦興祖等, 1996: 193-200)

中共內在的監督和檢察制度很不健全, 因為它們並非獨立機構, 在「黨管幹部」制度架構下, 它們只是黨委的一種派出機關, 接受黨委的領導。既然它們的權力是黨委授予的, 它們如何能夠監督黨政官員, 特別是各級黨政要員的行為?(鄭永年, 1999: 13) 屬於政府序列的中共行政監察機關, 可以和中國共產黨中央委員會的紀律檢查委員會合署辦公, 實行一套工作機構、兩個機關名稱的體制, 履行兩種職能, 並對中國共產黨中央全面負責, 這對習於仿效西方民主制度與思考者而言, 確實難以理解與接受。

#### 四、係獨立監察機關

依孫中山先生之權能區分的政治理論和五權憲法的政治制度主張來看，以五院制為中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。監察院為五種治權之一，與行政、立法、司法、考試之彼此地位平等，係為一獨立的監察機關。

就五權分立制的觀點言，在結構上立法、司法與行政三權是用來「對事」；而考試、監察兩權則用以「對人」；以此共同組成政府。在「對人」方面，考試權所處理的乃是考選、升遷與任用，所以用人之是否允當、其資格之是否適才適所及考績升遷之是否合理等問題均屬之；監察權則是對已進入官僚體系內的人員是否有違法失職之處予以監督，若「百僚之屬」有違法失職者，則監察院要代表國家告發，此即為糾舉、彈劾權的行使範圍。

雖然在制憲之時，當事者有意模仿外國之上議院而設計監察院，使其具有民意之基礎，但立法權和預算權，則完全由立法院獨享，監察院對之無冷卻、節制的功能，故不能視之為國會另一院，而是具有獨立地位的監察機關。我國憲法明定監察院的地位為「國家最高監察機關」，是指在五權分立政府中，監察院為擁有監察權的最高機關而言，行使糾彈權，雖以各院及其所屬機關的公務員為對象，對於行政措施可行使糾正權，促其注意改善，然其地位並非超越其他四院之上，而是基於五院分工，機關彼此獨立平等並列。

#### 肆、憲改後監察權的變化

憲改後我國監察院的性質已變，不再是民意機關，至於監察權的內容，除取消同意權和提高彈劾的門檻外，嚴格而言變化不太大，憲改前即存在的爭議（如審計和調查權的歸屬），歷經憲法七修，仍未解決，

然而因立法院的職權增加（如提案彈劾總統、副總統和享有國會調查權等），反倒對監察權的運作，產生不同程度的衝擊，憑添更多新的問題亟待解決。

## 一、取消同意權和民代特權

憲法第 90 條規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。」就監察權的內容而言，《五五憲草》賦予監察院彈劾、懲戒及審計的權力；「政治協商會議修改五五憲草原則及憲法草案」則改為同意、彈劾、監察及糾正權；制憲國民大會最後確定為同意、彈劾、糾舉、糾正及審計權。依據我國憲法原先之規定，立法院和監察院各自行使一部分的同意權，立法院對行政院院長和審計長的任命有同意權（憲法第 55 條和第 104 條）；監察院對司法院院長、副院長和大法官及考試院院長、副院長和考試委員的任命有同意權（憲法第 79 條和第 84 條）。憲法《一修》明白規定新舊監察制度的變換時期。《二修》則刪除了監察委員對考試院院長、副院長、考試委員等人之「同意權」。

再者，監察委員因產生方式改變，已非民意代表，原本屬於民意代表之言論免責權及人身不被逮捕權，理應不再適用，然而擔負著保障人權、肅貪與整飭政風等任務的監察委員，喪失了這兩項特權的保障，監察權的有效運作無疑將打折扣。

## 二、提案彈劾的門檻提高

監察權的作用是以官吏之糾彈為核心，過去監官之「獨立彈奏」為決定監察是否發揮作用的關鍵，制憲之初相關人士未能深究箇中三昧，將監察院設計為一「合議制機關」，憲法第 98 條規定：「監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經監察委員一人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出。」論者常以歐美各國之彈劾案，多須經過眾議院過半數議員之通過，始能成立，而我國則僅須監察委員

一人以上之提議，九人以上之審查及決定，程序似嫌過於簡單，不足以保障被彈劾人。

《二修》將原憲法「對於公務員彈劾須有監察委員一人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出」之規定，改為須有監察委員「二人」以上之提議，九人以上之審查及決定，將提案彈劾的發動由一人提高為二人。表面上看來，彈劾案提議的門檻是提高了，但另一根本的問題是若彈劾案須「二人」以上之提議，是否與監委「獨立」行使職權的精神相牴觸，不無疑義。

### 三、增列彈劾權行使的對象

在監察院各項職權中，彈劾應為其最重要的職掌。制憲會議時，若干代表認為監察院彈劾權行使之對象應包括立法委員、監察委員在內，曾經提出修正案數起，主張將憲法第 102 條行政院或其各部會人員，改為各院及其各部會人員，包括立法院、監察院人員在內，並將憲法第 104 條有關法官及考試院人員之條文刪去，然這些修正案均未獲通過。制憲者之意，認為立、監委員為直接或間接之民意代表，不以其為監察權行使之對象，至於立、監兩院其他人員與總統府及其所屬機關職員，則應屬監察權行使範圍，故憲法關於彈劾的對象，除規定行政、司法、考試三院外，復於第 97 條第 2 項及第 98 條另有中央公務人員之規定。換言之，監察權之行使，不僅包括行政院及其各部會、司法院、考試院與中央和地方公務人員，且及於監察院人員。

然而不論行政、司法、考試三院院長、各部會首長與一般公務人員，皆適用同一彈劾程序，制度上不免有欠周延。蓋院部等首長與一般公務人員所負之政治責任有輕重之別，其彈劾案引發的政治效應不同，若過於輕易啟動彈劾，有引發政潮之虞。依現行規定，中央及地方官員，違法失職都在監察院行使職權之調查範圍，而依以往彈劾之官員屬於薦任以下者，占很大的比率，導致外界有所謂「蚊子院」之譏；監察院實可

把有限的委員人力用於調查高級文官、將級軍官及政務人員，而將薦任級以下文官、校級以下軍官的違失，交由主管依法懲處或移送懲戒。（李伸一，2006：154-155）至於彈劾的理由－違法或失職，一向也是法政學界爭議的問題，暫略不論。

憲改後監察院可否對總統、副總統提出彈劾？學界對此看法不一。2005年6月10日憲法《七修》後國民大會走入歷史，憲法增修條文第4條第7項規定：立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員1/2以上之提議，全體立法委員2/3以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第90條、第100條及增修條文第7條第1項有關規定。問題是：若總統、副總統嚴重「違法」（例如應負民刑事責任或貪瀆等）或「失職」時，監察院可否依對「中央公務人員」之彈劾案程序辦理？即經由監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，對總統、副總統提出非「犯內亂或外患罪」之彈劾案？這涉及總統是否為「中央公務人員」的問題，目前公務人員基準法尚未制訂完成，在草案內容已其排除了對總統、副總統的適用，亦即該法草案認為「總統、副總統非中央公務人員」，若是照案通過，則未來監察院將無法對民選的總統、副總統提出彈劾案。

#### 四、不再單獨享有調查權

憲法第95條規定，監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。依〈監察法〉第26條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關、部隊、公私團體，調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關、部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。

原先掌握調查權的監察院，由於修憲過程中擬定位為「準司法機關」，故多位朝野立委都有意將調查權納入立法院，強化現有立法權、質詢權、預算權的運作效能，且作為對行政部門監督的手段。從第二屆立委開議以來，立法院即不斷提出在立委職權中增列調查權。反對者謂

我國憲法明定調查權屬監察院，立法院不宜擁有該權；支持者則認為調查權為民主國家國會必須之職權，尤為行使立法院其他職權所需，即使憲法並未明文規定，亦不能逕行否定立法院具有此權。此項爭議於大法官會議所作釋字第 325 號解釋（82.7.23）<sup>9</sup>，獲得原則性解決，該號解釋認為憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制。基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。

前此，立法院為調查「三一九槍擊事件」真相，制訂〈三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例〉（93.9.24）並設立真調會，但也因此衍生憲政上的爭議。之後，大法官會議作出釋字 585 號解釋（93.12.15），除認為該條例部分違憲外，同時也確定立法院擁有調查權，並提及在要求與調查事項相關的人民或政府人員陳述證言或表示意見時，得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段。由是，

<sup>9</sup> 依釋字 325 號解釋，由立法院院會或委員會議決，立法院得要求行政機關提供與其審議事項有關之參考資料，必要時得經院會決議調閱文件原本；受要求之機關，非依法律或其他正當理由不得拒絕。經大法官會議之解釋，其認定調查權（即為追究行政機關有無違法失職而調查一切設施之權）專屬於監察院，立法院所享有者，僅為文件調閱權。文件調閱權的行使，是附屬於立法院其他職權之權，並非獨立存在的權力，且此文件調閱權是立法院的職權，不是立法委員的職權，必須經由院會或委員會之決議集體行使。

監察院已不再獨享憲法賦予的調查權，至於立法院與監察院同時競相調查同一事件且結果矛盾（例如立法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），是否治絲益棼或不利憲政秩序之安定，則有待時間證明。

## 伍、監察院改革方案芻議

目前全球民主國家的監察制度，除英美等老牌民主國家採國會監察而中國大陸採行政監察體制外，可進一步分為三大類型：第一是穩定的民主國家，包括瑞典、芬蘭、挪威、丹麥等，均設立國會監察使制度。由國會任命監察使或監察長負責執行監察功能，其主要任務為接受人民陳情，處理民眾對政府的抱怨與不滿，進行調查並公諸於社會大眾，藉輿論壓力迫使政府進行改革，並改善法治，促進行政效率，增益政府決策的透明度。這類國家的監察制度，特別強調對政府效率與效能的監督，以行政違失（maladministration）為主要改革對象。第二是新興的民主國家，包括葡萄牙、西班牙、千里達、瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拉圭、阿根廷等，均設置護民官（Defencer of the People）<sup>10</sup>。護民官由國會任命，以國會之名，行監督之實，針對民眾因行政機關或其他機關不公正情勢而受害的情況，尋求改善之道，護民官的角色有如「調解使」，具備獨立性，接受民眾陳情，然後展開調查。由於這些新興民主國家的民主發展尚未穩定，政府官員貪腐情形十分嚴重，濫權情事也經常發生，因此護民官的主要任務是肅貪和保護人權。第三是部分國家實施獨立的

---

<sup>10</sup> 儘管「監察使」（Ombudsman）是監察使制度的傳統命名，然卻沒有任何拉丁美洲國家予以沿用，因為這個稱謂對其傳統和西班牙語而言是個外來字。許多拉丁美洲國家偏好使用西班牙語「護民官」（Defensor del Pueblo）一詞稱呼監察使。受到西班牙法律的影響，大部分拉丁美洲國家的法律也認為護民官本質上是一個對抗公權力行為捍衛人權的制度，嚴格來說，並非是一個監督機制。參閱監察院國際事務小組編譯，2006a：4-5、101。

監察制度，如我國的監察院為五院之一和以色列的審計長兼監察使等。這些國家獨立的監察機關，不是國會的特派或派出機關，而是擁有獨立權限的憲政機構，有獨立的人事、預算、法定位階和官署，對行政機關進行有效的外部監督（而非行政機構的「內部監察機制」，如政風、督察等單位）。（周陽山，2007：5-6）

回顧我國憲政改革的歷史，1990年6月，李登輝總統邀集海內外各界人士舉行「國是會議」，商討動員戡亂時期結束後的憲政改革問題，其間關於監察院的改革建議，大致有三個方向：第一，維持監察院，但要求廢除監察院之「同意權」，使「國會權」統一由立法院行使，並釐清政權中「罷免權」與治權中「彈劾權」之問題，而儘量將彈劾權的行使對象縮小為只及於非民選之官員。第二，要求擴張監察院之功能，將立法院與監察院調整為國會兩院體制，使監察院除了擁有目前之職權外，再賦與其法案、預算甚至將法務部之檢察權併入監察院。第三，裁撤監察院，併其職權於立法院<sup>11</sup>。迄今十餘年過去了，許多主客觀條件也都產生變化，此際思考我國監察權未來的定位，同樣也有幾個方案可供選擇：

## 一、仍定位為國家最高監察機關

主張監察院繼續存在的理由不外是：第一，監察制度仍有一定功能，督促政府增進效能，防止權力腐化，不宜輕言廢棄。第二，國會藉由彈劾來監督行政權的力量已逐漸式微，因此將監察權交由國會以外的獨立機關來行使，有其必要性。第三，由國際發展趨勢來看，獨立監察制度的存在，仍有其必要。惟未來中央政府體制若繼續維持目

<sup>11</sup> 基本上國是會議討論監察權時，仍是三權憲法與五權憲法之爭，大體上國民黨抱持回歸憲法和小幅度修憲的基本態度，主張維持五權憲法體制，監察院應作適當調整但不可輕言廢除。相對於國民黨的看法是：應凍結中華民國憲法，議定新憲法，解散國民大會、監察院，成立一院制國會。至於裁撤監察院的激烈主張，贊同的學者更少，反對者認為廢除監察院將使現行五權憲法架構無法再存在，勢將為部份國人感情上所不能接受，因此廢除主張可行性甚低。參閱吳秀玲，1994：323。

前的五院制，監察院仍為獨立的監察機關，則其須改革的部分至少有下列四方面：

(一) 機關性質的確定：

歷經數次憲改，監察院職權上少了同意權，監察委員產生的方式不變，「國家最高監察機關」的憲法地位雖未更動，但監察院在性質上卻與憲改前大相庭逕，其是否為「準司法機關」？迄今仍爭論不休。監察院官方網站斬釘截鐵地表示：「監察院不是準司法機關，我們一般所說的準司法機關，是指獨立的行政合議機關，除了本身的行政權以外，尚兼有不完全的司法權。……監察院是國家最高監察機關，行使憲法及相關法規規定的監察權，既不是行政合議機關，也未兼有不完全的司法權，因此，監察院並不是準司法機關。」

一般論者似乎都希望監察院為「獨立超然」的機關，然以司法機關的特性而言，包括獨立性－第三人性、裁判根據之客觀性－消極、被動性－權威性（最後性）及法律性（根據法律裁決法律性爭議），但監察機關的特質充其量只具有獨立性。（蔡志芳，1991：214）我國政府體制中具有「司法」性質之機構者，有司法院系統及行政系統之檢察情治單位，而將監察院再定位為準司法性質，實有疊床架屋之嫌。現行司法與檢察情治系統以調查、偵審「違法」案件為任務，監察委員則以針對「違法」、「失職」案件提案糾彈為功能，違法與否的判定一切根據法律，但失職與否的認定則牽涉甚廣，包括民意的體認、責任的歸屬，此似應由民意代表為之較適宜。

(二) 監察委員人選、待遇與任期：

有關監察委員人選的資格，憲法並無明文規定，然為強調監察委員的專業性，資格應從嚴，甚至比照對法官的資格要求，宜刪除「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」（受選舉洗禮專業度與公正度有待檢視）、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞

文化事業」(欠缺評量標準)之二類人士,(李伸一,2006:154;周陽山,2007:7)以避免政治酬庸。

在待遇方面,歷代多實行「秩卑賞厚」,用現代的話說是將個人利益與公共利益有效結合的一種制度「誘因」,可惜這些具有高度政治智慧的制度設計都未體現於我國憲法之中。(薩孟武,1979:242-253)目前監察委員係依法行使憲法所賦予之職權,自屬公職,依法支領歲費、公費,為有給職,其待遇相當於「部長」,可謂「秩高祿厚」。當然中外學者亦有「高薪養廉」或「不得任意減薪」之議,例如瑞典前任首席國會監察使尹克蘭德也曾撰文主張「在法定條款中載明監察使在某一特定年度的薪水及預算不得低於前一年所決定的數額」,以有效保障監察使的正直。(監察院國際事務小組,2006b:49)

至於任期方面,憲法第93條規定:「監察委員之任期為六年,連選得連任」,對此多數學者主張給予較長的任期,或比照大法官九年一任,或延長為十五年、每五年更換三分之一,(徐有守,2006:34)甚至有人主張「終身制」。理論上,監察委員的任期應該限制只能一任,不能連任,唯有如此其才能不畏權勢,打擊不法。然從1999年9月李登輝總統提名的29名監察委員名單中「曾任兩屆以上者」有6人,可知,憲法雖未明文規定可否連任,實際上是「可連任」的。目前監察院運作出現空窗期,曝露出監察委員提名制度與任期的缺失,未來再修憲時應考量此一問題,並宜參酌「期中選舉」方式,於六年任期中每三年改提名半數,否則由於有連任的壓力,不能保證未來不會上演相同戲碼。

2004年底,陳水扁總統提名之監察院正副院長人選與監察委員遭立法院程序委員會凍結,無法排入議事程序,導致目前監察院正副院長與監察委員都處於缺位狀態,迄今已近三年。關於立法院擱置該同意權之行使(數次表決通過該案「暫緩編列議程報告事項」),發生有無違憲之疑義,聲請司法院解釋。2007年8月15日,大法官會議作成釋字第632號解釋,其謂:「總統如消極不為提名,或立法院消極不行使同意權,

致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許」，應為「適當之處理」。

### （三）關於審計權的歸屬

考諸制憲國民大會之憲法草案，原係將審計權歸於立法院，嗣因制憲國民大會代表反對，乃將審計權改屬監察院。當然，也有學者認為決算與預算有密切關係，審計部與立法院關係較多，而今令審計部屬於監察院，理由何在，實難了解。（薩孟武，1960：310）審計機關之歸屬，各國法例不一，有直屬行政機關者（如日本之會計檢查院<sup>12</sup>，採行政監督方式），有歸屬國會者（如英美等國之審計長，直接對國會負責），有屬於財務司法機關者（如德國之審計法院），亦有直屬於國家元首者（如南韓的監察院直屬大統領）。我國政體採五權分立，除立法院外，尚有監察院，於是審計權的歸屬，也就見仁見智，尚無定論。以色列首先採行將審計長和監察使兩項任務結合於一的獨特制度<sup>13</sup>，在其實踐職能時，只對國會負責的運作模式，值得參考。

### （四）檢察總長的提名權

曾擬議多時且信誓旦旦要成立的「廉政總署」應否納入監察體系（而非行政系統），由監察院指揮，牽涉到國家機關的改造，本文因篇幅所限，於此略過。至於「檢察總署」是否置入監察院或檢察總長是否改為監察院院長提名，須經立法院同意後任命？有鑒於總統涉及「國務機要費」等案有待偵查甚或起訴，在這緊要關頭時刻若是由其提名檢察總長

---

<sup>12</sup> 日本的會計檢查院並不隸屬於立法院或司法院，而是在行政院之下自內閣獨立出來的外部檢查機構。參閱柯瓊鳳，2003：49-50。

<sup>13</sup> 以色列的國家審計長兼公共申訴督察長（State Comptroller & Public Complaints Commissioner），是將負責審查國家決算的「審計長」（Auditor General），和處理人民申訴案的「公共申訴督察長」（即一般國家所稱的「監察使」）委由同一人擔任，是一種獨特的審監合一制度。參閱周陽山、李文郎，2006：32；The Comptroller and Ombudsman Israel，〈<http://www.mevaker.gov.il/serve/site/English/eintro.asp>〉（2007/5/23）。

人選<sup>14</sup>，容易予人口實或增遐想空間，職是之故，未來將檢察總長改為監察院院長提名，並經立法院同意後任命應是可行方案之一。

## 二、改隸立法機關

立法機關的結構，在歷史發展過程中逐步形成了兩大基本類型：「一院制」和「兩院制」。據學者研究統計，世界上大約有三分之一國家的立法機關採用兩院制，其餘約三分之二的國家採用一院制。（Tseblis & Money, 1997: 1）當然把議會劃分為一院制和兩院制似乎簡單明瞭，但也有一些國家的立法機關無法納入前述分類<sup>15</sup>。

有學者認為監察權原是代表人民之國會，以彈劾糾舉的方式來追究行政官與司法官之政治責任者，此種權能在現代已逐漸式微，在立法權中已非重要權能；縱令監察權必須較為超然獨立，亦非重要或巨大到必須脫離立法權而獨立行使，且可與之分庭抗禮、並肩齊驅列為五權之地步。（李鴻禧，2002：24-25）若以此一見解為基礎，未來將監察權改隸立法機關，則改革方案基本上可分為二大類：

### （一）採行兩院制

即國會改為兩院制，至於兩院的名稱與職權內容可以不同。茲舉《監察院之將來》一書作者雷震之設計為例：監察院和立法院名稱仍舊（可

<sup>14</sup> 依〈法院組織法〉(95.2.3)第66條第7項規定，最高法院檢察署檢察總長由總統提名經立法院同意後任命（任期四年，不得連任）。2006年2月4日陳水扁總統提名謝文定出任檢察總長，4月11日，謝文定以三票之差，未獲立法院通過。5月26日謝文定婉拒二度提名，總統改提名陳聰明。2007年1月18日立法院行使最高法院檢察署檢察總長同意權投票表決結果，出席投票委員共215人，同意票126張，不同意票2張，無效票87張。決議：陳聰明獲得出席委員過半數之同意票，同意為最高法院檢察署檢察總長。資料來源：立法院全球資訊網。

<sup>15</sup> 例如1799年《拿破崙憲法》規定法國實行由參政院、評議院、立法院和參議院組成的四院制；南非實施種族隔離政策時，也曾建立由白人院、有色人院和印度人院組成的三院制。再如挪威議會和1991年以前的冰島議會。挪威的全體議員在選舉中是作為一個整體被選出，選舉結束後再從全部當選議員中挑選出四分之一的議員組成第二院。冰島的情形基本上與挪威一樣，不同者為冰島的第二院是由三分之一當選議員組成的。上述兩國的議會可納入一種特殊的「一個半院制」（one-and-a-half chambers）的類別中。參閱Lijphart, 1999: 147。

保持五權憲法之名)。事實上監察院變為名符其實的參議院或上議院，立法院變為眾議院或下議院。監察院除享有糾彈權、調查權外，並具有現行憲法第 63 條的職權。監察院與立法院一樣，享有質詢權、調查權與接受請願權。至於憲法第 55、57、79、84、104 等條規定不變。(雷震，1990：159-160)

關於監察院朝「兩院制」的方向改革，林紀東教授認為「最無可取」，他認為此種主張，不僅孫中山先生五權憲法之遺教，可置不問：中國綿延數千年之久的監察制度，亦竟無一是處，而惟三權分立國家之法例是崇，其主張未免過於偏差。(林紀東，1993：182)就採行兩院制之民主國家觀之，除美國之參議院外，其他國家的上議院，概皆退為諮詢顧問的角色，不再具有與下院平等之決定權，似乎也沒有必須設立第二院的理由，而國是會議當時主張監察院改為上議院的學者較少。

有鑑於近年來各國實施「多數民主」(majoritarian democracy)的弊端不斷浮現，加上我國當前「立法院亂象」頻仍，已有人呼籲國會改革應朝兩院制發展，將立法權分割，由同樣強大但構成不同的立法機關兩院分享，或基於「共識民主」(consensus democracy)，發展一種包容、交易和妥協為總體特徵的民主<sup>16</sup>。

## (二) 採行一院制

針對單一制國會的主張，有人認為易出現不能代表全國民意的反常現象，導致國會獨裁，侵害人民權益。然據政治學者李帕特的研究顯示，紐西蘭、丹麥、瑞典和冰島等國的立法機關分別於 1950、1953、1970 和 1991 年從兩院制轉變為一院制；反向的轉變，即從一院制議會向兩院制議會轉變自其考察的 1945 年開始，則從未發生過。(Lijphart, 1999: 147-148)

---

<sup>16</sup> 有關「多數民主」與「共識民主」在原則、特徵和績效上的差別，參閱 Lijphart, 1999: 1-32。

至於我國的國會結構，依 1957 年大法官會議所作釋字第 76 號解釋：「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，這使得我國的國會結構被定位為「三院制」。在 1992 年 5 月憲法《二修》後，監察委員的產生方式已改由總統提名經立法院行使同意權，不再由人民間接選舉產生，監察院的屬性也被調整不再是民意機關；而 2005 年 6 月《七修》後，國民大會走入歷史，至此，我國「相當於民主國家之國會」僅剩立法院，可謂為「一院制」國會。

以一院制國會為基礎，未來若將監察院的職權，全都劃歸立法院，則有下列幾種方式可供選擇：

- 1、維持立法院現制：僅於四個特種委員會（程序委員會、紀律委員會、修憲委員會、經費稽核委員會）外，再增加「監察委員會」，該委員會委員產生方式可比照程序委員會。
- 2、「任務型」監察院：採取類似挪威或冰島議會設置「第二院」的作法，於選舉結束後再從全部當選的 113 名立法委員中再挑選（互選或政黨協商）四分之一或三分之一的議員組成「任務型」監察院。
- 3、設立國會監察使：此可參考全球第二個設置國會監察使的國家－芬蘭的作法<sup>17</sup>。國會監察使一任四年，可連任，其選舉產生方式與國會議長同。監察使一正二副，合計三人<sup>18</sup>。國會監察使的職責是監督法院、政府機關、公務人員之執行公職任務、監督範圍包括公共企業聘僱人員，以及其他依據法律、盡其義務而執行公共職能。

<sup>17</sup> 1999 年 3 月芬蘭國會大選完成後，新國會通過了新憲法，同年 6 月 4 日由總統簽署，於 2000 年 3 月 1 日開始施行。這部憲法從半總統制修正為議會內閣制，雖然總統仍與政府及國會分享部分權力，但國會主導決策的基本精神，卻已充分體現。參閱周陽山，2005：27。

<sup>18</sup> 依據《芬蘭憲法》的規定，監察使必須要有「優秀的法律知識」（outstanding knowledge of law），不可由國會議員兼任，也不可兼任其他公職，或是管理、執行任何可能危害其公正性（impartiality）及執行任務之表現的公共或私人任務。

- 4、採行審監合一制度：採取類似以色列的作法，即由審計長兼監察使，將審計部改隸立法院，由立法院任命審計長，並由審計長兼任監察使。審監合一制度的優點為：有些申訴案可能反映了某一個行政組織或機構運作的缺點，甚至違反法律；當民眾提出申訴求助於審計長，若該案涉及審計業務的範疇時，經驗豐富的審計幕僚對於民眾個人對抗官僚的行政違失，可以提供適當的協助和解決。

### 三、改隸行政機關

行政監察制度是一種本諸政府的監察職能，建立在行政機關內部的一項防腐、倡廉的機制。若是將監察權改隸於行政系統，則從中共行政監察制度的經驗和我國中央與地方機關及公營事業設置政風機構人員的作法，多少也有一點啟示。依〈政風機構人員設置條例〉之規定，各機關設置掌理政風業務之機構，這相當於中共之各級行政監察機關，而法務部為掌理全國政風業務之主管機關，相當於中共監察部；各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮，則相當於中共行政監察之雙重領導體制。換言之，如以中共行政監察制度作為我政風制度的對照體，不難發現，後者可能一如前者面臨的，例如重複辦案、重複調查、相互牽制等諸多問題，而中共政治制度有「堅持黨的領導」為基本路線，黨可操控一切。而一個民主、多元的社會，則不可能以執政的某「黨」作為最後裁判，監督的效果自然不同。

此外，值得一提的是，在以色列政府內部也設有三種專業的監察使－軍事監察使、警察監察使和監獄監察使。不僅受害者之本人，連同其最近親屬均有權向這些專業監察使提出申訴，若申訴人對專業監察使的裁決不滿，仍可向監察使提出申訴。（周陽山、李文郎，2006：40）

若依據國際監察組織(International Ombudsman Institute, 簡稱 I. O. I.)<sup>19</sup>的認知, 所謂監察獨立係指獨立於行政之外, 中共採行的是「行政監察」, 故國際監察組織不接受其入會<sup>20</sup>。目前我國為國際監察組織的會員, 未來若採行「行政監察」模式, 將監察機關設置於行政系統之內, 最起碼的改變是將「政風處(室)」改為「監察處(室)」, 然不論各「監察處(室)」是否兼受上級監察機關的指揮監督, 可以預見的, 在中共強大的干預和壓力下, 國際監察組織極可能順勢將「中華民國監察院」除名, 如此一來, 減少了國際舞台的揮灑空間, 損失不可謂不大。

#### 四、廢除監察院

行憲以來一般人對監察院的評價並不高, 有人甚至主張裁撤, 其主要原因為: 第一, 糾舉、彈劾權幾乎僅對中、下級公務員為之; 第二, 糾正權未能發揮效用, 結果多為「函請行政院改善」; 第三, 因無制裁權, 調查功能未能彰顯; 第四, 隸屬於監察院的審計部未嚴格監督各機關預算之執行; 第五, 監察委員之職位幾淪為政治酬庸等, (周繼祥, 2000: 246) 加以 2004 年底總統提名的監察委員未獲立法院「同意」, 致迄今空有監察院而無監察委員, 監察院的威信盪至谷底, 除原有改革的呼聲外, 也有順勢將之廢除的激進提議。茲歸納主張廢除的理由如下:

- (一) 因監察院使憲法上各部門間的權力關係複雜化: 在行政、立法與司法三權之外, 如果再加入監察及考試二權, 將使憲法各部門間的權力關係複雜化, 增加權力部門間因憲法無法詳細規範的「灰色地帶」, 引發憲政運作的潛在危機。

<sup>19</sup> 國際監察組織 (IOI) 於 1978 年成立, 總部設在加拿大愛德蒙頓市的亞伯達大學法學院內。我國自 1994 年以「中華民國監察院」名義加入, 成為該組織正式會員。依該組織 2004 年會員名錄 (共計 121 國), 「亞洲地區」的會員有: 印度、印尼、日本、澳門、巴基斯坦、菲律賓、南韓、斯里蘭卡。我國和香港於國際監察組織區域會籍屬「澳洲及太平洋地區」。參閱趙榮耀, 2005: 181-183。

<sup>20</sup> 不同意中共入會, 除了因中共監察部不能獨立於行政之外的理由, 另一理由為未接受人民陳訴, 缺乏人民申訴不平與委曲的管道。參閱黃越欽, 1998: 215。

- (二) 監察院割裂了完整的國會權限：經過歷次修憲後，監察院已不再是原先所定位的民意機關。監察院既已非民意機關，卻仍享有調查、彈劾、糾正及審計等西方國會才享有的權限，分割了立法院的部分權限，使得立法院不像其他西方國家的國會般享有完整的權限，可以有效的監督行政權。
- (三) 監察院對公務員違法、失職的彈劾，僅有發動的功能，其最後決定仍繫於司法機關（將案件移送公務員懲戒委員會）。監察院是院級的憲法機關，而公務員懲戒委員會卻只是司法院下屬的機關，這樣的權限設計，產生組織不對等的一些困擾。
- (四) 監察院缺乏有效的制裁力量：現行監察院的職權內容中，除了依〈公職人員財產申報法〉及〈公職人員利益衝突迴避法〉等規定，享有一定的處罰權限外，憲法明定由監察院行使的彈劾、糾舉與審計等職權，皆無有效的制裁規定。

惟若廢除監察院，則必須思考監察院原有職權的歸屬問題。依憲法本文暨增修條文、大法官會議解釋和相關法律之規定，總計監察院的職權包括：彈劾、糾舉、審計、調查、糾正、提出法律案、收受人民書狀、巡迴監察、監試、受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避和政治獻金等十二項職權。因監察權行使的對象為「官吏」，未來監察院若廢除，其職權原則上不可劃歸行政機關，應回歸立法機關。若未來考試院也遭廢除，則「人事行政總機關」的職權，勢必落入「行政院人事行政局」，為防行政機關官官相護之弊，人事行政局的名稱與定位也須相應調整改為「文官委員會」和「依法獨立行使職權」的機關。

〈表一〉監察權歸屬擬議表

項次	職權內容	劃歸機關	說明
1	彈劾	立法院	對象包括總統、副總統；且僅限於高級文官、將級軍官及政務人員。
2	糾舉	刪除 <sup>21</sup>	薦任級以下文官、校級以下軍官的違法失職，交由主管依法懲處或移送懲戒。
3	審計	立法院	審計部改隸立法院，獨立行使審計權。
4	調查	立法院	修定〈立法院組織法〉與〈立法委員職權行使法〉，或另訂「立法院調查程序法」和「立法院聽證法」等。
5	糾正	立法院	對行政機關的監督，可透過質詢、不信任投票等制度的運作；對考試院則可行使糾正權。
6	提出法案	刪除	依憲法第 63 條規定辦理。
7	收受人民書狀	立法院	可依請願程序處理。
8	巡迴監察	立法院	立法院設「監察委員會」或「國會監察使」行使該權。
9	監試	考試院	若廢除考試院，則劃歸人事行政局或未來新成立的「文官委員會」負責。
10	受理公職人員財產申報	考試院	若廢除考試院，則由立法院之「經費稽核委員會」受理；或由「文官委員會」負責。
11	公職人員利益衝突迴避	考試院	若廢除考試院，則由「文官委員會」負責，受立法院監督。
12	政治獻金	考試院	若廢除考試院，則由「文官委員會」負責，或由立法院之「經費稽核委員會」和「監察委員會」負責。

資料來源：作者自行整理。

2000 年總統大選，當時民進黨推出的陳呂配，其競選政見之一即為「主張三權分立制」，依理「裁撤監察院，併其職權於立法院」應是其最佳選項，再就現實面而言，迄今已逾二年，「沒有監察委員」的監察院，也未攪動一池政治春水，有謂「此時不廢更待何時」？當然也有許多人認為當今立法委員水準參差不齊、怪招頻仍，若將監察權併入立法

<sup>21</sup> 關於糾舉權的行使，監察院於 1931 年初成立時，未規定此項職權。迨 1937 年 12 月頒佈了〈非常時期監察權行使暫行辦法〉，乃採用「糾舉」的辦法。其目的是為應付非常事變，以期監察的手續簡便，監察的目的得以充分達成。憲法本文對於行使糾舉權則載有明文，而〈監察法〉特闢一章，以規定其詳細的手續。

院，將「亂上加亂」伊於胡底！第七次修憲過程的瑕疵與正當性，引發各方爭點，（李炳南、楊智傑，2006：121-150）第八次修憲何時啟動尚未可知，然 2007 年 3 月泛綠學者公布的「中華民國第二共和憲法草案全文」，即體現「裁撤監察院，併其職權於立法院」的主張。（陳明通，2007：73-82）該憲法草案是否已獲民進黨內部的高度共識，且可順利進入立法院完成立委連署，仍有待觀察。2007 年 12 月或 2008 年 1 月第七屆立法委員選舉改採單一選區二票制後，或可期望各個政黨推出較佳候選人，也期待選民能選出優秀議員進入國會殿堂，由新民意組成的新國會，來審慎評估與擘劃我國監察權未來的定位。

## 陸、結論

清末民初，孫中山先生主張監察權應自立法權中分出的理由有二：其一，他認為我國傳統的監察權有其保留的價值；其二，他認為當日西方議會有濫用彈劾以挾制行政機關的情事。本於對中國某些傳統的推崇與對西方議會的改進意見，他因而強調裁判官員的機關應該分立，（任德厚，1981：196）我國憲法受孫中山先生影響，採獨立設置監察機構。監察使制度可謂目前世界最多國家實行的一種監察形式，（Caiden, 1983: 47-50；趙榮耀，2005：4）而有監察使的國家，大都將其設於議會之下，但也有少數的國家，將其設於政府之下。儘管各國監察使在設置層級、組織架構及職權範圍上的差異頗大，惟尊重監察使的獨立性（independence），確保其不受任何政黨或政治力的影響，卻是最基本的要求。

以色列審計長兼監察使的獨特制度運作，也反映出一項現實，即監察權必須具備自由的調查權和對監察的對象能加以干預或制裁，才能發生效用。監察院單獨成為一個「院」，在組織架構上與立法、司法和行政等機關平行並列，其職權雖多，但監察權運作的效果卻十分有限，對

「人」方面，彈劾或糾舉結果為「由懲戒機關獨立行使審判權，監察院無權過問」(刑事部分由公務員懲戒委員會移送司法或軍法機關)或「毋須經過懲戒機關，直接由監察院送交各主管長官或上級長官依法辦理；監察委員認為有必要時，得依法改為彈劾案」；對「事」方面，糾正的效果僅為「促其注意改善」。由於沒有「審議法案權」、「審議預算權」和「一定程度的制裁權」為後盾，故而監察權要能有效行使，確實困難重重。

關於我國監察權未來的定位，在本文所列各項建議方案中，變動最小者為「維持現制」，除針對監察委員的人數、人選與任期應有所改革外，並主張仿效瑞典〈國會監察使法〉規定，加大監察委員的「制裁權」。至於變動最大者為「廢除監察院」，該舉可謂一項憲政大工程，牽涉層面最廣，攸關我國中央政府體制的設計和選擇，(吳秀玲，2007：29-31)且在政治權力重新洗牌的前提下，總統、行政院院長和立法院的三角關係都將產生重大變化，於此同時亦應一併釐清監察機關、司法機關和檢調機關的職權範圍，在組織安排上避免疊床架屋，如此，則不論未來採用「兩院制」或「一院制」，設置「國會監察使」或「審計長兼監察使」，甚至實施「行政監察」制度，理論上，只要監察機制具備「自由的調查權」和「一定程度的制裁權」，皆可發揮監察權的效果，以澄清吏治與保障人民的權益。

## 參考資料

- Alatas, Syed Hussein (1990) *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Englang: Cower Publishing Company Limited.
- Caiden, G. E.(1983) *International Handbooks of the Ombudsman*, Westport : Green Wood Press.
- Holmes, Heslie (1993) *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven : Yale University Press.
- Tseblis, George & Jeannette Money (1997), *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 王元廷、高明秋、林燕華（2005），〈國會對獨立機關監督之研究〉，刊於《立法院院聞》（台北：立法院），第33卷第8期，頁83-102。
- 王元俊（1992），《中國監督學》，北京：東方出版社。
- 皮純協等（1991），《中外監察制度簡史》，北京：中州古籍出版社。
- 任德厚（1981），〈監察制度與政治防腐〉，收在國立台灣大學主編：《民權主義與政治建設》，台北：國立編譯館。
- 吳秀玲（1994），〈從憲改過程析論我國監察權最近之變革〉，《中山學術論叢》，第12期，台北：國立台灣大學三民主義研究所，頁315-340。
- 吳秀玲（1998），〈中共「行政監察法」評析〉，《中國大陸研究》，第41卷第4期，台北：國立政治大學國際關係研究中心，頁39-48。
- 吳秀玲（2007），〈政府體制的設計和選擇——從五權憲法到現行憲法增修〉，《2007年孫中山與國家發展學術研討會》，台北：國父紀念館，頁1-33。

- 李伸一（2006），〈監察院的困境與突破〉，收在高永光主編，《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版社。
- 李炳南、楊智傑（2006），〈第七次修憲過程瑕疵與正當性〉，收在吳重禮、吳玉山主編，《憲政改革：背景、運作與影響》，台北：五南圖書出版公司。
- 李炳南編著（1998），《不確定的憲政：第三階段憲政改革之研究》，台北：揚智文化出版公司。
- 李惠宗（2001），《中華民國憲法概要：憲法生活的新思維》，台北：元照出版公司。
- 李鴻禧等（2002），《台灣憲法之縱剖橫切》，台北：元照出版公司。
- 周陽山（2005），〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷——兼論芬蘭監察使制度〉，刊於《立法院院聞》（台北：立法院），第33卷第6期，頁23-51。
- 周陽山（2007），〈從「善治」看五權憲法〉，見《2007年孫中山與國家發展研討會論文集》，台北：國父紀念館。
- 周陽山、李文郎（2006），〈以色列審計長兼監察使——一項獨特的制度運作〉，刊於《立法院院聞》（台北：立法院），第34卷第6期，頁32-47。
- 周繼祥（2000），《中華民國憲法概論》，台北：揚智文化出版公司。
- 周繼祥（2005），《政治學——21世紀新觀點》，台北：生智文化出版公司。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著（2003），《憲法——權力分立》，台北：學林文化事業有限公司。
- 林紀東（1993），《中華民國憲法逐條釋義》（冊三），台北：三民書局（修訂七版）。
- 柯瓊鳳（2003），《日本政府內控及檢查制度之研究》，台北：行政院主計處編印。
- 洪國興等（2006），《香港澳門監察業務與資訊科技之應用》，台北：監察院。

- 孫中山著；秦孝儀主編、國父全集編輯委員會編（1989），《國父全集》，台北：近代中國出版社，全十二冊。
- 徐有守（2006），〈考試監察兩權未來的發展〉，收在高永光主編，《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版社。
- 浦興祖等（1996），《中華人民共和國政治制度》，香港：三聯書店。
- 高永光主編（2006），《我國考試權與監察權之發展與變革》，台北：時英出版社。
- 張治安（1991），〈現行監察制度改革芻議〉，收在荊知仁、法治斌、張治安編，《憲政改革芻議—修憲五大議題—學術研討會實錄》，台北：政治大學法學院。
- 張榮林（1969），《中國憲法上監察權之研究》，台北：嘉新水泥文化基金會。
- 張劍寒（1967），〈彈劾權〉，見傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛等著，《中華民國監察院之研究》，台北：自印本。
- 陳明通（2007），〈內閣制中央政府：總統、國會、國務院關係〉，《審議式民主：中華民國第二共和憲法草案研討會》會議手冊，台北：財團法人台灣智庫、中華亞太菁英交流協會，頁 43-83。
- 陳清雲（2004），〈論立法機關之功能〉，收在《立法原理與制度》，台北：立法院法制局編印。
- 賀凌虛（1967），《中國監察制度之沿革》，台北：自印本。
- 賀凌虛（2004），《近代中國政治體制論集》，台北：五南圖書公司。
- 黃越欽（1998），《各國監察制度之比較研究》，台北：翰蘆圖書公司。
- 葉俊榮（2003），《民主轉型與憲法變遷》，台北：元照出版公司。
- 董翔飛（2000），《中國憲法與政府》，台北：三民書局。
- 雷震（1990），《雷震專論集——監察院之將來》，台北：桂冠圖書公司。
- 監察院國際事務小組編譯（2002a），《加勒比海國家監察制度》，台北：監察院。

- 監察院國際事務小組編譯（2002b），《阿根廷監察制度》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2003），《英國暨愛爾蘭監察工作》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2004），《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2005a），《巴拿馬護民官制度》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2005b），《歐盟監察工作》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2006a），《巴拉圭與西班牙護民官制度比較》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯（2006b），《瑞典國會監察使》，台北：監察院。
- 監察院綜合規劃室（2007），《監察院工作概況：中華民國 95 年 1 月至 12 月》，台北：監察院。
- 趙榮耀主編（2005），《監察院國際事務工作紀要 2002-2004》，台北：監察院。
- 蔡志芳（1991），〈「關於監察院制度問題」討論意見〉，收在荊知仁、法治斌、張治安編，《憲政改革芻議—修憲五大議題—學術研討會實錄》，台北：政治大學法學院。
- 鄭永年（1999），〈論中共黨內集團腐敗的制度根源〉，香港：《信報》（2 月 2 日第 13 版）。
- 薛春明等（2007），《巴拿馬共和國監察制度之運作》，台北：監察院。
- 薩孟武（1960），《中華民國憲法概要》，台北：聯合書局。

# An Analysis on the Orientation of the Control Yuan's Powers in Future

Hsiu-Ling Wu

## Abstract

The provisions of Articles 95, 96, and 97 of the Constitution of the Republic of China, and Article 7 of the Additional Articles of the Republic of China provide the Control Yuan with the powers of impeachment, censure, investigation, audit and proposing corrective measures. According to the Control Law, the Control Yuan and its members may accept petitions from the people, and its members may also make circuit supervision and inspections in different areas.

This paper aims to explore how the Control Yuan systems work effectively and analysis on the orientation of the Control Yuan's Powers in Future. At first, making use of historic approach, the author briefly elucidates the historical background affecting the control powers of ROC's constitution. It has patterned some of its ideas from the traditional

Chinese supervision or impeachment, the Western parliamentary or congressional impeachment, and The Power of Control by Dr. Sun Yat-sen. Likewise, dealing with the institutional approach, the writer inducts the types of supervise systems in various countries, included congressional superintendence, Ombudsman institution, administrative control system and independent organization of control and investigate the attribute of the powers of control, one of the five powers of the government specified in the Constitution of the ROC.

Moreover, the author examines the variations and differences that prior to the proclamation on the revised constitution, such as nullifying endorsement and privileges of representative, putting to a higher threshold of the impeachment motion, adding the objects of applying impeachment, and having investigation solely responsible no more.

Thus, the writer intends to provide four choices for the reform of the Control Yuan: (1) Shall be the highest control organ of the state; (2) Subordinate to the legislative system; (3) Be attached to administrative organization; (4) Abolish the Control Yuan. Some scholars believe, and institution reform experiences in many countries have demonstrated, that gradual reforms have a better chance of success. The control institution rooted in ancient Chinese history, the Western impeachment and Dr. Sun Yat-sen's unprecedented theory and created and empowered by our nation's Constitution as an integral part of Government. To effectively exercise control powers, the control institution will be creative in its work. The orientation and reform of control powers may have held the power of sanction or chastisement that reformers desire.

Keywords: the Control Yuan, control power, impeachment, investigation,

congressional superintendence, Ombudsman institution,  
administrative control system