

第七章 結論與建議

第一節 研究發現

一、我國和芬蘭監察制度之觀察

(一) 從「新制度主義—歷史制度主義」的角度觀察

歷史制度論認為制度和歷史之間有一定的因果關係，強調歷史背景脈絡和制度的延續性，利用「路徑依賴」的概念來解釋制度和受歷史影響，而產生制度依賴的因果觀。歷史之所以會產生「路徑依賴」的現象，是因為行動者在當時的環境和條件下採取最適合的行動方案。換言之，歷史制度論重視制度的「路徑依賴」，當制度變遷一旦走上某一條路徑，該制度會在歷史中持續發展，成為下一步歷史發展依賴途徑的核心因素。

以監察制度而言，國際監察制度的發展和擴散，從傳統典型的監察制度，循著政府職能的增加、民主化的發展、人權觀念的演變等歷史演進的「路徑」(Path)，而逐漸發展、變遷和擴展，形成各種不同型態的監察制度，而監察使的角色也隨著時代的潮流和功能的轉變，產生變化；再者各國的監察制度通常也在一定的歷史脈絡下，因為制度運作時所形成的「內生動力」，與國內外政治、經濟、社會環境的變化所形成的「外生動力」，進而產生制度的變遷，形成新的監察制度。

因此從「新制度主義—歷史制度主義」的角度觀察，可以得到以下幾點結論：

1. 特殊監察使的產生

芬蘭國會監察使是傳統(舊)制度主義下的監察制度，具有「全面性」的功能，但是隨著時代潮流、和實際需要，因而產生了新制度。芬蘭特殊監察使(五種政府監察專員)的出現和私部門監察使(兒童監察使)的設立，顯見芬蘭對於少數族裔、兩性平權、消費者保護、個人資料保護、破產財產監督、兒童權利的重視，這些新型態的監察制度，是因應實際需要產生的制度變革，屬

於新制度主義下的制度，僅具「局部性」的功能；反之，我國監察院仍然屬於傳統制度主義下的「制度」設計，具「全面性」的功能，然而我國並沒有隨著時代變遷，而設置特殊監察使和私部門監察使。

2. 人權監督重點的轉變

保障人權是監察使重要任務之一，隨著人權的發展「路徑」，監察使的監督重點也有所改變；而國際人權法也逐漸納入各國監察使對人權監督的範疇。

一九六六年聯合國通過兩項人權公約：《公民權利和政治權利國際公約》，又稱「自由權公約」，被視為「第一代人權」，是對抗（opposable）國家的權利，主要是對於生命與自由的保障，確保個人免於政府權力的濫用與侵犯，是一種「屬性的權利」（droits attribute），也是一種「消極權利」；《經濟、社會和文化權利國際公約》，又稱為「社會權公約」，被視為「第二代人權」，是可以請求（Exigible）國家作為的權利，強調人有權享受個人尊嚴及生存權所必須的社會、經濟及文化權利的實現，也是一種「積極權利」；二次大戰後，又發展出第三代人權稱為「集體權」，「集體人權」是相對於個人人權而言，某一類人具有的權利。係指某一類具有共同特徵的人作為一個整體所享有的權利。¹包括兒童權、婦女權、老年人權利、殘障者、精神病患者、弱智者、犯人的權利，以及外國僑民、移民與難民的權利、少數民族的權利等等。²換言之，是牽涉到人類生存條件的集體「連帶之權利」（droits de solidarite），民族自決權、發展權、國際和平與安全權、繼承人類共同遺產、民族平等權、人道主義救援權與環境權等都屬之。³人權觀念的發展是從第一代人權「公民權利和政治權利」，到第二代人權「經濟、社會和文化權利」，再發展至第三代人權「集體權」。各國監察使對人權的監督重點，基本上是隨著人權的發展趨勢，而產生變化。新興民主國家在剛成立監察制度時，政府官僚侵犯人權之情事仍時有所聞，所以監察使通常以公民和政治權為監督重點，但是隨著民主政治的發展，逐漸擴展至對經濟、社會和文化權的監督，近年來許多先進民主國家的監察使對人權的關注，更已擴展至集體權的範圍。

¹ 黎淑慧，《人權概論》（台北：新文京開發出版公司，1993），頁 26。

² 孫哲，《新人權論》（台北：五南出版社，1995），頁 403-467。

³ 監察院人權保障委員會編印，《第三屆監察院人權保障工作彙總報告》（台北：監察院，2005），頁 24-27。

芬蘭監察使制度循瑞典模式，以「合法性監督」為主，主要任務是「行政監督」，確保公共行政和司法的品質，故早期「人權監督」並非監察使的工作範圍，但隨著國際人權觀念的擴散和發展，「合法性監督」的重點也逐漸有所轉變，擴展至人權保護的範圍。詳言之，原本「合法性監督」的意涵是較狹隘和技術性的，過度專注在法律範疇的監督，到了一九八〇年代開始加入部分人權的監督範疇，但是僅著重在典型「公民和政治權利」的履行，並沒有檢視國際人權條約或基本權利；到了一九九〇年，芬蘭簽署「歐洲人權和基本自由條約」，對於合法性的監督上，增加對人權保障的監督；一九九一年，監察使合法性監督的範圍擴展至所有「公共行政」的範圍，不僅限於公共機構和官員，而且包括公部門的雇員和履行公共任務的人員；一九九五年芬蘭加入歐盟，同年，《憲法》修正納入基本權和人權，監察使「合法性監督」的重點轉向給予行政機關在履行基本權和人權方面的忠告和指導。特別是基本權有意確保法律保護和良好行政成為「合法性監督」的重要因素；一九九八年之後，兒童權成為監督重點；二〇〇〇年《新憲法》實施後，以兒童權保護、弱勢族群保護，以及監督警方監聽、竊聽和臥底行為，避免人民隱私權受到不法侵犯，成為監察使新的監督重點。

因為芬蘭早已是一個穩定民主國家，而且是一個社會福利國家，侵犯公民權與政治權的情形非常少見，在福利國家的觀念下，認為人民享有政府積極主動提供服務，積極人權—基本生活或維持生計、受教育、醫療保健，所以監察使以「經濟、社會和文化權利」第二代人權為監督重點，尤其是有關社會福利事項；但是在一九九五年芬蘭修憲納入國際人權條款，加入新的人權思想，特別重視「憲法權」和「人權」的監督，二〇〇〇年《新憲法》實施後，第三代人權也漸漸成為芬蘭監察使的監督重點，例如環境權、民族平等權、兒童權、兩性平權；其次，監察使扮演的角色已經從事後監督為主的傳統「人權監督者」、「人權保護者」角色，轉變為以事前預防、事中教育的「人權教育者」角色。

早期我國監察院也以「行政監督」為主要的工作重點，但是隨著民主化的發展，以及因應國際人權發展的潮流，也逐漸將人權保障納入監察院的重要任務。二〇〇〇年三月一日成立「監察院人權保障委員會」，專責有關人權保障調

查報告之研討及建議處理意見事項，及主管機關對於人權案件處理是否違失等工作。但是我國是一個新興民主國家，所以監察院的監督重點仍以第一代人權為主，自「監察院人權保障委員會」成立以來，處理的案件中以涉及政治、司法、軍人等三類案件占有所有案件的 53.11%，而經濟、社會、文化等三類案件，也占有所有案件的 24.39%，弱勢團體、勞工、婦女、原住民等弱勢族群案件則僅有 7.33%（表 7-1），顯見監察使對人權的監督仍以第一代人權—「公民與政治權」為主，但是也逐漸關注到第二代人權—「經濟、社會和文化權」的保障，但是對於第三代人權—「集體權」的關注，尤其是弱勢族群保護，顯然還有努力的空間。另外，我國監委在人權方面的角色，基本上仍然扮演「人權監督者」和「人權保護者」的事後監督角色，正逐步朝向「人權教育者」的角色努力。

表 7-1 監察院人權保障委員會 2001~2004 年審議案件類別統計表

單位：案

類別 年度	政 治	司 法	軍 人	弱勢 團體	勞 工	婦 女	原住 民	環 境	社 會	文 教	經 濟	其 他	總 計
2001	10	31	21	0	1	1	0	1	0	2	0	0	67
2002	0	39	13	0	1	5	2	0	3	11	14	22	110
2003	6	33	4	4	4	0	5	7	9	6	12	22	112
2004	3	32	4	3	0	0	1	3	11	2	20	1	80
合計	19	135	42	7	6	6	8	11	23	21	46	45	369
比例	5.15 %	36.58 %	11.38 %	1.90 %	1.63 %	1.63 %	2.17 %	2.98 %	6.23 %	5.69 %	12.47 %	12.19 %	100 %

資料來源：監察院編印，《監察院工作概況—中華民國九十三年一月至十二月》（台北：監察院 2005b），頁 39。

3. 監察院和監察使的權力變遷

監察制度是國家的重要制度，所以一般國家都將監察制度置於憲法中規範，監察使的權力大小，也往往隨著修憲的脈絡而有產生變化，形成制度變遷。

芬蘭的修憲過程，是從一九九〇年初期開始至二〇〇〇年《新憲法》的制訂，修憲的主要目的都是在對於總統、內閣和國會間的「權力重分配」，修憲後政府體制從原本的「半總統制」轉變為傾向「議會內閣制」，二〇〇〇年《新憲法》的規定，總統的權力明顯受到限制，在這個脈絡下，監察使的職權最大的

改變是，對於總統有監督權，但是隨著監察使的權力變大，國會也強化對於監察使的監督，使監察使的權力能產生制衡作用。另外《新憲法》和《國會監察使法》也對監察使的任命程序、資格、任期，以及國會監察使的責任、義務、與司法總監的責任分工、對政府閣員的控訴程序等，有更明確的規定。

我國從一九九〇年至二〇〇〇年歷經六次修憲，促成一連串修憲的原因，和我國政治民主化有密切關係，修憲後，政府體制作了大幅度調整，從「修正式的議會內閣制」轉變為「半總統制」，總統的權力明顯變大，在這個脈絡下，除了監察院的定位從「國會」性質，轉變為「最高監察機關」外，其中最明顯的改變是，取消對正、副總統的監督權，以及對考試委員和司法院大法官的同意權，顯見修憲後監察院的權力明顯變小；另外在選任程序、彈劾權行使程序—等方面也有諸多改變。

4.功能的調整和角色的轉變

傳統監察權的特性是「事後監督」，但是隨著時代的變遷和監察觀念的改變，現代監察功能除了「事後矯正」之外，也逐漸強調「事前預防」（例如監察使提出良好行政標準作為行政機關的準則）和「事中教育」（例如調查中糾正、巡察中提醒和建議）的功能。

而傳統上，典型的監察使主要扮演政府「行政正義」和「公平監督」者的角色，而隨著歷史的演進和實際需要，現代的監察使更強調「人權保護者」的角色，並且兼具「教育者」、「協調者」和「評估者」等更多元的角色。

再者，受到現代思潮的影響，現代監察觀念漸漸擺脫傳統監察使保守的官僚形象，強調監察使行動的「主動性」、「積極性」和「服務性」。

5.小結

總之，芬蘭監察使制度是典型北歐模式的國會監察使制度，在三權分立的架構下，循著一定的歷史脈絡逐漸變遷。而制度變革的力量，從「外生動因」而言，是隨著國際監察使制度的發展潮流，以及因應人權觀念的發展趨勢；就「內生動因」而言，除了因應憲政改革的方向—強化對總統權力的監督之外，同時也因應制度運作時產生的問題之需求，促使監察制度的修正和調整。二〇〇〇年《新憲法》是芬蘭監察使制度的一大變革，也是對於監察使相關制度規範的整合。

我國監察制度的變遷，受到傳統中國御史諫官觀念的影響，和五權分立架構的前提下，循著這個特定的歷史路徑發展。在變遷的動力方面，「外生動因」主要是隨著台灣民主化的發展，以及修憲時五權憲法與三權憲法意識型態之爭，再加上回應外界對於監察院長期以來功能不彰，要求監察院改革的批評聲浪。在「內生動因」方面，因為舊制度中制度本身之爭議，例如監委資格和選任方式、監察院定位、基本職權等，以及監察權運作時產生之缺失，促使我國監察制度必須作調整。基於上述內外動力，透過修憲達成制度之改革，並產生制度的變遷。

（二）從監察權之理論基礎的觀察

從監察權的理論基礎—「權力分立原則」、「有限政府」和「第四權」的概念觀察我國和芬蘭的監察制度，可以得到以下幾點結論：

1.符合「權力分立原則」

監察制度是傳統行政、立法、司法三權外，制衡政府權力的重要制度設計，因此無論是西方國家採行的「三權分立制」，或者我國採行的「五權分立制」，監察使都扮演政府權力部門「外部監控」的重要角色。也因為監察制度具有「行政監督」和「保障人權」的功能，因此近二十年來，監察制度快速擴展到全世界，許多新興民主國家紛紛設立監察機關，形成一股監察風潮。

權力分立原則強調「分權與制衡」，我國憲政體制採五權分立制，雖然強調大有為政府（萬能政府），不過是指功能而言，並不是強調權力合一的極權體制。所以五權分立制是在人民主權的基礎下（權力仍由人民所掌握），國家權力在功能上作區分，還是在權力分立原則架構下的設計。其中監察權是五權之一，監察院作為國家最高監察機關，可以制衡行政、司法和考試院。芬蘭憲政體制採西方傳統的三權分立制，監察使隸屬於立法權之中，作為立法權的延伸，可以制衡行政和司法機關。兩者基本上都符合權力分立原則。

2.符合「有限政府」的概念

其次，「憲政主義」主要在強調「有限政府」的概念，就是政府的權力必須受到限制，避免政府權力濫用，使人民的權利能夠受到保障。而方式是必須透過憲法的具體規定加以落實。監察權的主要功能即是監督政府和保障人權，因

此監察權也是在有限政府概念的法理基礎下，作為限制政府權力，保障人民權利的機制設計。所以不論是我國五權分立制下的監察院，或者是芬蘭三權分立制的監察使，都是在憲法架構下的監督機制，作為監督政府機關，避免政府濫權，以及保障人權為主要目的，因此兩者都是有限政府概念下的制度設計。

3. 符合「第四權」的概念

最後，傳統三權分立已經無法滿足行政國家的需求，立法和司法無法負荷的工作，成為獨立於三權之外的權力，形成所謂的「第四權」概念。換言之，傳統三權分立是憲政主義下的基本理念，而第四權是立法、司法無法含括的部分，例如監察權、彈劾權、監察使、審計權---等，都是獨立於三權之外，形成所謂的「第四權」。我國監察院是五權之一，獨立於行政、立法和司法權之外，作為獨立的第四權機關無庸置疑；而芬蘭監察使在形式上雖然隸屬於三權之中的立法權，不過從實際運作來看，監察使一經國會選任，即獨立行使職權，不受立法、行政、司法機關的任何干涉，深具獨立性，故從實質上而言，亦符合「第四權」的概念。

二、監察制度實施成功之條件

從國際性比較和芬蘭實施成功的經驗，可以歸納出監察制度運作成功的因素主要有以下幾項：

（一）監察使「權威」的建立

監察使的「權威」甚於「權力」、「操守」重於「專業」、「人選」重於「制度」。故儘管各國的監察使在層級、組織架構及職權不盡相同，對於監察使的獨立性（independence），確保其不受任何政黨、利益團體或政治力的影響，卻是最基本的要求。監察使作為政府不良行政、貪污、腐化的監督者，或是人民權利遭受不公不義的保護者，除了職位所賦予的超然獨立之外，誠正性（integrity）也很重要。⁴

⁴ 監察院國際事務小組編譯，《監察院國際事務工作紀要——一九九四年一二〇〇一年》（台北：監察院，2002b），頁5。

先進民主國家的監察使不見得具有很大的「權力」，即使如芬蘭監察使有很大的權力，擁有起訴權、彈劾建議權等權力，也大多備而不用，而以輕微的處分方式為主，卻能達到很好監督效果，究其原因，主要是監察使具有「權威」，可見監察制度實施成功的因素之一，是「權威」而非「權力」。「權力」是不對等的關係與互動作用，「權威」是具有正當性的權力，簡言之，「權威」也就是「道德影響力」，是贏得服從的能力，故權威含括了權力，卻不僅僅是權力。有了權威才有公信力，有了「公信力」才会有「公權力」，因此監察使的「威信」也才能建立，有了「威信」也才具有社會地位和聲望。如同澳洲最高首席法官傑羅·布萊曼爵士（Hon.Sir Gerard Brennan）所言：「監察使擁有最有力的武器，就是由公認的大公無私精神所衍生出來的道德權威，以及能矯正權力的缺失。」⁵而前瑞典首席國會監察使克雷司·依克蘭德（Claes Eklundh）也說：「監察使的裁決本身就是一種約束力，監察使行使的職權包括極大的道德權，此種職權被稱作「道德勸說權」（power of persuasion）」。⁶

事實上，監察使人選比監察制度更重要。但是監察使的社會聲譽是慢慢建立而非一蹴可幾，而且建立在「專業」和「操守」兩個方面，其中「操守」比「專業」更重要，因為監察使是以「德」（道德影響力）服人，而非以力（權力）服人，因此監察使必須具備高風亮節的道德情操。總之，監察使的權力不在大小，而在是否能產生實質監督的效力，才能對被監督產生實質的影響力和警示效果。換言之，監察使應發揮規勸能力和道德勸說之基本功能。

（二）具備獨立性、中立性和專業性的特性

獨立性、中立性和專業性是監察制度運作成功最重要的基本條件，也是獲得人民信賴和社會大眾尊重的前提。

1.獨立性

監察權必須在傳統三權之外形成獨立的第四權，才能發揮應有的功能。

首先，監察使為維繫其公信力，必須完全獨立於受其監督的行政體系之外，

⁵ 監察院國際事務小組編譯，《澳洲聯邦監察使二十年 1977-1997》（台北：監察院，2000c），頁 53-54。

⁶ 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 165。

監察機關的獨立性主要在確保監察使不受任何政府機關、政黨、利益團體或政治力的影響，⁷以維持公正性。獨立性越顯著，則監察使及其辦公室受到全體人民的敬重程度就愈高。獨立性包括體制性（institutional）獨立、人事獨立、經費獨立和功能（運作）上獨立。

（1）體制（組織）性獨立

係指監察機關不屬於國家權力機關的任何一環，當然也不屬於受它監督的任何政府機構，即使形式上隸屬於國家機關，在實質上也必須運作獨立；換言之，監察機關必須具備形式上的組織獨立或實質上的組織獨立。前者，監察機關完全獨立於其他權力機關之外；後者，雖然監察機關或監察使隸屬於其他權力機關之內，但是監察使獨立運作，不受任何干涉。例如國會監察使代表國會，但是監察使辦公室不被視為一政治性機構，監察使通常也相當注意保持其獨立性，並致力於避免被視為介入國會或部分國會和政府官員間的政治性衝突之因素。監察使除了必須免於受到來自其所監督之政府機關的壓力及其他各種不當影響外，職權運作完全獨立於國會之外亦是重要的條件。⁸

（2）人事獨立

監察機關必須有獨立的人事自主權，包括擁有對幕僚人員的任免權，才能不受行政機關的干涉，以及擁有足夠的人力資源，協助處理案件。

（3）經費獨立

監察機關必須有適度的預算，沒有足夠的經費，監察機關無法有效運作，許多開發中國家脆弱的經濟，使得監察使所分配的經費不足，影響監察使辦公室的正常運作。而財務獨立，必須以監察使辦公室不隸屬於行政部門為前提，如果預算受制於行政機關，則容易受到行政部門的箝制。例如澳洲監察使雖然獨立於國會之外，但是預算卻受制於總理和內閣閣員，使得行政機關可藉由緊縮監察使辦公室的資源，來削減監察使的權力，產生不良影響，而且監察使辦

⁷「金管會」是一個擁有行政權和司法權的「準司法機關」，隸屬於財政部的獨立單位，但是從 2005 年「股市禿鷹案」可以看出「官官相護」；另外，「中選會」是隸屬於內政部的「準司法機關」，在 2004 年「公投綁大選」案中，受到「政院派」的操控，不能保持客觀中立，而受到外界質疑；再者，2005 年「高雄捷運弊案」由代理市長葉菊蘭主導的調查報告，也受到各界的質疑。可見行政機關內部監督機制的獨立性和公正性，並不如行政機關外部的監督機制。

⁸ 監察院國際事務小組編譯，《丹麥監察使》（台北：監察院，2000d），頁 18。

公室也很少受到國會議員的支持，是目前制度和運作上的缺點，⁹因此獨立性較為不足。故監察機關的預算必須獨立，才能有效發揮職能。

(4) 功能獨立

係指不受任何外界壓力的束縛，亦即監察使執行職務不應受制於任何機關或個人的指示，也就是監察使必須獨立行使職權，對於案件的處理、調查、處分、決定一等，必須具備自主性，不受外力干涉。¹⁰

2. 中立性

其次，監察使必須具備中立性，才能被社會大眾所信賴。故監察使的個人背景方面，特別強調「政治中立」和「非黨派化」，因為監察使的工作不能受到任何政黨和政治因素的影響，所以除了英法模式的監察使之外，監察使人選不宜具有濃厚的政治屬性和強烈的政黨認同，最好由享有社會清譽的公正人士擔任，一般國會監察使都不能同時擔任國會議員，其著眼點就在於民意代表是政治性角色，和監察使中立性的角色有所衝突；在執行職務時，必須保持客觀中立，不宜有任何偏頗立場，所作的決定才有公信力。監察使為了維持公正性，必須遵守利益迴避原則，而且監察使通常有不得兼職的規定，其目的有三：(1)是為了確保監察使的自主性和獨立性；(2)是為了讓監察使能專心行使職權；(3)強調符合道德標準，因為擔任監察使必須要求具有獨立的判斷力及執行力，若有兼任其他職務，這兩項能力很容易受到影響。¹¹一般而言，監察使通常沒有權力作成決定拘束政府的決策，但是監察使可作成要求被陳訴機關改變的建議。為了監察使的調查和建議對政府和民眾是可信賴的，監察使必須維持和保持辦公室的公平性和廉正性。¹²

3. 專業性

最後，監察使也強調專業性，因為監察使處理的案件，通常涉及法律專業或者其他行政領域的專業，因此監察使作出的處分必須以專業知識和能力為基

⁹ 監察院國際事務小組編，《澳洲聯邦監察使二十年 1977-1997》(台北：監察院出版，2000b)，頁 84-85。

¹⁰ 監察院國際事務小組編譯，《第七屆國際監察組織年會論文選輯》(台北：監察院，2001b)，頁 16。

¹¹ 監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察使制度經驗比較》(台北：監察院，2004)，頁 12。

¹² I.O.I., <http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/about_home.htm> (2004/7/2)

礎，才具有說服力，也才能獲得一般民眾和「被監督者」的信服。例如監察使對行政機關的建議有說服力，行政機關才會認同和接受。故除了監察使本身應該擁有法律或其他公共行政專業知能、溝通能力和道德勇氣、能獨立擔當的能力，幕僚人員也應該同時具備專業能力，才能有效協助監察使處理案件。

(三) 健全的國家廉政體系

「國際透明組織」(TI) 提出現代國家廉政體系，包括九個部分，層面包含行政、立法、司法傳統三權的範圍，以及作為第四權的監察制度、審計制度與新聞媒體，也包括個人、私部門、公民社會和國際合作，層面非常綿密廣泛：¹³

1. 一個由公平競爭、民主選舉產生的議會。
2. 一個廉潔高效、接受監督的政府。
3. 一套秉持獨立、自主、公正的司法制度。
4. 一個廉潔、謹守道德的公務體系。
5. 一套獨立行使權力的監督機關，其中包括：
 - (1) 一個從外部監督政府向議會公開報告的審計長。
 - (2) 一個代表國會獨立調查、監督公務員的監察使。
6. 一個享有言論自由的公民社會。
7. 一個享有自由獲取資訊的媒體。
8. 自由競爭遵守規則的私部門。
9. 提供法律司法互助的國際合作。

可見一個高度政治清廉的國家，監察制度只是廉政體體系的一環，監察制度要運作成功，並非僅靠監察制度就能達成，也必須其他條件配合，才能形塑一個廉潔的政治風氣。不過監察制度是廉政體系中重要的一環，在肅貪防腐、澄清吏治、保障人權方面，確實扮演關鍵的角色，因此國家政治清廉的程度，與監察制度運作成功與否，有密切關係。

以芬蘭而言，具有民主理性的國會、獨立公正的司法、廉潔有效率且受道

¹³ The National Integrity System, <<http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>> (2005/3/25) ; 廖 燃,〈北歐國家廉政體系建設經驗及其啓示〉,發表於《倡廉反貪與行政透明》研討會(2003年4月21日),台灣透明組織協會,頁7-8。

德規範的行政體系、隸屬於國會的監察和審計體系、成熟的公民社會、高度的新聞自由、守法的人民和自由競爭的私人企業、司法和人權的國際合作，所以芬蘭最符合上述現代廉政體系的標準，這也是芬蘭政治清廉度能高居世界首位的原因。當然監察制度的運作必須在其他條件配合下，方能達到事半功倍的成效。反觀我國在上述各項標準中，仍然還有許多努力的空間。

（四）國會的支持與信任

從實施成功的國家和芬蘭的成功經驗發現，國會監察使具有國會的特使身份，有分擔國會部分功能，以及強化國會功能的作用，因此在採行國會監察使制度的國家中，國會的支持與信任是制度運作成功的重要因素之一。如同前瑞典首席國會監察使克雷司·依克蘭德（Claes Eklundh）所言：「在對國會的關係上，監察使必須享有高度的自主權，但是同時也必須獲得國會的支持。」¹⁴

首先，「人力」和「財力」是監察使辦公室運作的基礎，所以國會應該給予監察使辦公室足夠的人力和經費資源，才能有效行使職權。另外，監察使因為是非「政治性」職務，所以政黨不應把監察使的人選作為政治酬庸和政治角力的對象，同時監察使一經國會嚴格的選任程序就任後，國會即充分尊重監察使獨立行使職權，和監察使辦公室的獨立運作，不應干涉監察使對於個別案件的處理或給予特別任務。國會對於監察使的監督，通常只是透過「年度報告」來審視監察使的工作績效，同時也瞭解行政機關的施政情況，作為國會監督政府的施政的重要參考。

另外，如有政府機關或政府官員不尊重或不接受監察使決定，監察使可以向國會報告，形成一種壓力，受監察使處分之機關如果不遵從監察使的建議，監察使可能提報國會，部會相關行政人員可能被要求前往國會報告，為何不遵照監察使建議行事。國會則透過議會監督的方式給予壓力或約束，所以國會也是監察使強而有力的後盾，維護監察使的權威，這也是監察使的處分通常以提醒、糾正、建議等輕微方式為主，有些處分甚至不具法律拘束力，然而被批評或建議的機關通常會接受，而能對行政機關產生實質監督效果的原因。再者，

¹⁴ 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 165-166。

監察使受任期保障，國會基於監察使的信任和尊重，除非有重大理由，否則通常不會在監察使任期屆滿前解除其職務。

當然，能充分尊重、信任並支持監察使的國會，通常也是一個成熟理性的國會；反之，一個不成熟不理性的國會，要維持監察使的獨立性和公正性，恐怕相當困難，這也是為何穩定民主國家的國會監察使制度運作較為成功，而新興民主國家的國會監察使在執行職務時，遭遇到的困境較多的主因。

（五）政治人物對監察使和監察制度的尊重

監察制度實施成功的國家，監察使的任命者和政府官員，通常會以實際行動尊重和支持監察使的獨立性。

政府官員是監察使監督的主要對象，包括政務官（政治人物）和事務官（一般文官），西方民主國家的政府官員對於監察使的調查都能密切配合，對於監察使的處分也大多能欣然接受，顯示出對監察使「個人」和監察使「制度」的高度尊重，高階官員如此，中、低階文官亦然，這和西方先進民主國家優質的政治文化有關。另外，基於監察獨立的重要性，政治人物對於監察使的選任和監察使的職權行使，也不會有「政治介入」或「政治角力」的情事發生，充分展現監察制度的「非黨派化」和「非政治性」，使得監察制度能順利運作。

（六）監察使與外界建立良好的互動關係

從國際性的比較來看，「適度的行銷」以及「和外界維持良好的互動關係」，是監察權運作成功的因素之一。

「適度的行銷」可以增加民眾瞭解監察機關的功能和限制，一方面使民眾知道如何向監察使檢舉違法失職之案件；另一方面使民眾對監察使的成效產生合理期待，避免因過度期待的落差，造成對監察使的誤解；再者，也可提升監察使的正面形象，增加民眾的認同感。

監察使「和外界維持良好的互動」，有助於監察權功能和績效的提升，而互動的對象包括一般民眾、新聞媒體、政府部門、學術研究機構和學者、專業組織、國際組織---等。

其中，監察使的處分如果加上國會的支持和新聞媒體的報導，可對被監督

者形成一股強大的壓力，達到良好的監督效果。同樣作為「第四權」的監察使和新聞媒體，都是站在監督政府機關的立場，兩者良好的互動關係，對監察使制度的運作有很大的助益。

故媒體對監察使有正面的幫助，媒體與監察使的角色是相輔相成，需要互相合作，因為有許多案件是先透過媒體的揭發，再由監察使作進一步的後續追蹤調查；反之，監察使處理的案件透過媒體傳播，也可以產生很好的警示和教育效果。

以歐盟監察使為例，監察使平常就接受媒體訪問。凡是有單一的重要決定，就會發布新聞稿。而在呈送年度報告給歐洲議會時，同時會舉行記者會和媒體晚餐，讓媒體有機會對他的工作發問及回答問題。¹⁵

西方國家的監察機關通常使用批評（消極的）和建議（積極的）的處分方式，前者是監察使對不良行政的批評，通常借助新聞報導，繼而形成一種社會輿論，通過輿論的壓力迫使行政當局對不良行政進行補救或修正；實際上，為了防止自身限於窘境，行政機關一旦瞭解有人已經向監察使提出申訴，一般而言，都會及時主動改正他們的過失。而監察使對行政機關的批評也往往登載在公開文件—給國會（議會）的報告之中，透過媒體廣為流傳，這種批評不但讓行政機關引以為戒，也對行政機關有教育的意義。後者，監察使也積極對現行法律、法令提出修正建議或向有關行政機關提出進一步改善或管理的建議。¹⁶新聞媒體可以作為監察使、政府與人民間的溝通橋樑，所以新聞媒體的功能對監察使的角色而言，是一項很有價值的輔助工具。

（七）具有廣泛的調查權

調查權是監察使行使職權的重要武器，對於案件必須透過調查權的行使，才能作成處分，因此世界各國通常賦予監察使有廣泛的調查權（包括文件調閱權）。監察使基於案件需要，可對各相關政府機關或個人，採取正式、非正式、彈性、適當的調查程序，或要求提出相關資料，被調查或要求之對象有配合之義務，不得拒絕，對於拒絕調查者，監察使甚至可以給予處分。而監察使通常

¹⁵ 監察院國際事務小組編譯，《歐盟監察工作》（台北：監察院，2005c），頁 33。

¹⁶ 石俊超、劉彥偉編著，《比較監察制度》（北京：中州古籍出版社，1991），頁 241-242。

根據調查結果，自行作成決定。

除了調查權，少數國家的監察使也擁有主動調查權，即使沒有陳訴案件，監察使也可以根據新聞媒體報導、巡察、其他訊息或相關資料，主動調查案件。主動調查權相對於一般調查權而言，更具有主動性和積極性，對於監察權的行使有更大的幫助。

三、我國監察制度之問題

雖然我國的監察制度也有許多優點並兼具特色，而且監察院的職權範圍以及監督對象，和芬蘭監察使相類似，都是全世界監察機關或監察使中權力較大者之一，也是實施監察制度歷史較悠久的國家。不過長期以來，監察院備受批評和爭議卻是不爭的事實，或許制度設計上確實存在某些缺失，有需要再作適度的調整，不過真正的問題關鍵在於「人」而非「制度」，由於監委的資格過於寬鬆，以致歷屆監委人選屢屢成為政治酬庸的工具，不符合社會對監委的高度期待，再加上監委行使職權常常無法做到獨立公正，導致人民不信任、國會不支持、行政機關不尊重，當然監察院的功能就無法有效發揮。

筆者認為目前我國監察制度之問題，主要有下面幾點：

(一) 形式獨立但實質獨立性不夠

從形式上來看，我國監察院獨立設院，不隸屬於任何機關，也不受任何機關監督，相對於世界其他國家的監察制度，不但層級高而且組織的獨立性更高，然而組織獨立並不代表實際運作就完全獨立，從歷屆監察院的運作來看，監察權的行使還是無法完全免除政治力的干涉，實質運作的獨立性仍然有待加強。

修憲後我國監察院被定位為最高監察機關，仍然以院的層級存在，就形式上來說我國監察權是獨立於傳統三權之外，監察院不隸屬於任何機關，理當比國會監察使更具獨立性，不過實質運作上的獨立性則備受質疑，例如歷屆有許多監察委員人選的政治性太高，不符合社會期待，以及案件處分的獨立性和公正性常備受批評。

（二）監察院的權威未建立

如前所述，監察制度運作成功的前提，必須建立在監察使的「權威」基礎上。

在芬蘭的經驗中，國會監察使制度建立之初，因為職權和司法總監重疊，功能不彰，所以要求廢除的聲浪高漲，但是隨著獨立性的增強、經費的增加、功能的提升，使得監察使的權威逐漸建立，才獲得社會的高度認同。

我國監察院不但擁有很大的權力，監督的對象廣泛且職權種類眾多，具有法制上的「權力」，但是欠缺「法制理性的權威」(legal-rational authority)，¹⁷故一般民眾對監察院的信任感不足。也因為監察院缺乏權威，近年來陸續發生總統府雇員、行政院官員、考試委員拒絕監察院約詢的案例，行政院和所屬機關對監察院的糾正和建議接受度有限，考試院向立法院提案廢除「監試法」，立法院拒絕行使監委同意權並刪除監察院預算，都可以看出其他權力機關、政府官員和政治人物對監察院的不尊重，然而卻未得到太多社會輿論的譴責。可見監察院受到的支持相當有限，這也是監察院存續的最大危機。

（三）監委人選政治性質濃厚

從芬蘭的案例比較得知，監察制度的運作成功與否，除了「制度因素」之外，最主要在於「人的因素」，也就是監察使是否適任，除了必須符合專業性、公正性、獨立性的基本要求外，最重要的是必須要建立「威信」，而監察使的「威信」是指權威和公信力，也就是監察使除了掌握「權力」外，也應具有「權威」，才能獲得被監督者和一般民眾的信任，享有社會清譽。從芬蘭監察使並沒有彈劾權和審計權，也很少作出嚴厲的處分，仍能達到很好的監督成效，顯見「權威」比「權力」更重要。反觀我國監察委員的產生，由於選任過程過度政治化，缺乏專業性、公正性、獨立性，以致於監委個人的威信不足，使得監察權無法有效發揮功能。

我國《憲法》規定監察委員、司法院大法官、考試委員必須超出黨派之外，依法獨立行使職權，而適任的監委必須具備操守和專業，其中風骨嶙峋、超然

¹⁷ 德國社會學大師韋伯(Max Weber)提出三種權威的形式：傳統的權威(Traditional authority)、法制理性的權威(Legal-Rational Authority)和領袖魅力的權威(Charismatic Authority)。

獨立的操守，是社會對監委的高度期待，故監委應該是敢於向執政當局「報憂的烏鴉」，而非鎮日「阿諛諂媚的喜鵲」。不過歷屆監委中雖不乏正氣凜然、高風亮節，並兼具「操守」與「專業」之人士，但是具有「政治性」色彩者的比例仍然過高，和監察使「公正」、「非黨派化」、「非政治性」的形象有違，與民意對監察權的社會期待產生嚴重落差。尤其監委處理的案件，有許多涉及政治事件，加上我國國情特殊，政黨競爭對立過於激烈，互信基礎強烈不足，只要有政黨背景者擔任監委，在先入為主的觀念下，即使執行職務再如何公正，也很難獲得民眾和其他政治人物的高度信賴，這也是導致監察院過去長期以來在五院中地位低落的原因。

以第二屆至第四屆監委提名人為例（表 4-25），從資格（經歷）來看，第二屆監委被提名人，具有《監察院組織法》第三條之一第一款民意代表身份者有 10 人，加上第六款具「政治經驗」者有 1 人，總共屬於政治人物共有 11 人，人數約占了三成八（37.93%）；第三屆監委被提名人，具有民意代表身份者有 12 人，加上第六款具「政治經驗」者有 2 人（錢復、陳孟鈴），總共屬於政治人物共有 14 人，人數幾乎占了一半（48.27%）。第四屆被提名人中，除了第一款民意代表 10 人外，再加上第六款具「政治經驗」者也有 2 人（張建邦和葉金鳳），總共至少有 12 位明顯屬於政治人物，比例也超過四成（41.37%）。

所以從適用各款的提名人數來看，改制後第二屆～第四屆監委被提名人的資格，適用《監察院組織法》第一款和六款屬於「政治人物身份」背景的人數太多，平均超過四成（41.37%），而且第四屆名單適用其他各款（第二款～第五款）的比例，比第二屆和第三屆更顯得不平均而且偏低，尤其適用第二、第三款的人數，僅有 1、2 人而已。

（四）監察院的功能有待提升

不容諱言的，監察院平常處理的案件中，以人民陳訴案為主，監察院在解決人民的問題上扮演重要角色，也有不錯的工作績效。但是從以下幾個面向來看，監察院在某些職權行使的成效，以及功能的發揮，仍然有待進一步的提升。

立法院拒絕行使第四屆監委同意權，從二月一日起，監察院人事空窗期至七月底為止，已屆半年，根據監察院的統計顯示，人民直接陳訴、機關覆函及

函報的案件有 8,076 件，加上財產申報處及各委員會累積的案件，總共超過一萬件。¹⁸不過很特殊的現象是，監察院原本是抒解民怨的重要管道，但是監察院已經空轉多時，卻沒有引起一般民眾和社會輿論的太多關注，可見監察院並沒有得到社會大眾和政黨的支持；這和監察院長期以來未能彰顯其功能有很大的關係，也使得監察院的存續面臨嚴重的危機。

在彈劾權的部分，國外彈劾權的行使通常由國會負責，而我國由監察院行使。目前監察院彈劾權行使的對象包括高、中、低階各級文武官員，監督的範圍過大，無法集中調查和彈劾的焦點。另外，不少震驚社會的重大政治案件（例如「核四停建案」、「尹清楓案」、「三一九槍擊案」、「國安密帳案」---等），監察院介入調查之後，要不查無實據，無法有效釐清事實真相，要不雷聲大雨點小，也讓社會對監察院的功能和績效產生質疑。而且監察院彈劾權的行使只是一種「提出權」（類似檢察官的起訴權之性質），而無「懲戒權」，使得許多案件在監察院提出彈劾後，送到司法院公務員懲戒委員會審理，往往曠日廢時，且處以「撤職」、「休職」嚴厲懲戒的案例並不多，造成外界「高高舉起，輕輕放下」的批判，也影響到人民對監察院的觀感。有些官員經公懲會懲戒後，仍可繼續升官或辦理退休，沒有真正達到處分的效果。例如前總統府侍衛長陳再福、副侍衛長沈再添因「三一九槍擊案」，遭監察院提出彈劾，兩人分別被公懲會處以「撤職並停止任用一年」、「降兩級改敘」，但是兩人隨後辦理退役，卻仍可支領取退休終身俸；而更早之前，不少民選地方行政首長受彈劾及懲戒處分後，仕途之路依然順遂，例如一九九五年前台中市長林柏榕因「衛爾康餐廳大火案」被「休職六個月」懲戒後，後來出任精省後的第一任省諮議會會長；前台北縣長尤清因案分別在一九九七年和一九九八年因案被監察院彈劾，經公懲會記過一次和二次，不過政黨輪替後仍然擔任總統府國策顧問、無任所大使，並擔任現任（第六屆）全國不分區立法委員；二〇〇〇年前嘉義縣長李雅景因「八掌溪事件」被「申誡」處分後，仍然擔任立法委員。顯然彈劾及懲戒對政治人物之仕途升遷和實質權益的負面影響相當有限。

在糾舉權部分，監察院對案件的處分，包括彈劾、糾舉和糾正，其中糾舉權甚少行使，能發揮的功能不大。以二〇〇一～二〇〇四年為例，監察院提出

¹⁸ 中國時報，2005.8.3，A6 版。

的糾舉案僅有 5 案 7 人。

在糾正權部分，二〇〇一～二〇〇四年監察院對行政院及所屬機關提出的糾正案共 630 件，平均每年有 157.5 件，提出的件數並不少，不過對被糾正的機關到底產生多大的影響力和實際效果，則有待商榷，更不用說，監察院對行政機關的建議。而且以糾正案及調查意見函請各機關改善案件，年度結案比例均呈現逐年下降，糾正案由二〇〇〇年的 53.2% 下降至二〇〇三年的 36.3% ，共計減少 16.9% ；調查意見函請各機關改善案亦由二〇〇〇年的 55.1% 下降至二〇〇三年的 40.40% ，計減少 15.1% 。二者減幅均頗大，顯示監察院對處理該兩類案件之復函速度，有再檢討之必要。¹⁹再以二〇〇四年為例，監察院成立糾正案 165 件，均經送行政院或有關部會督飭有關機關改善，已結案 47 件，尙未結案 118 件，²⁰結案率亦僅有 28.48% ，比例偏低。

（五）缺乏行銷和外界互動不足

相對於芬蘭，長期以來，我國監察院不脫傳統的官署形象，在對外關係上的作法過於保守，不但缺乏行銷，而且與外界的互動仍嫌不足，使民眾對於監察院的職權和功能認識不足。例如監察院委託「全國公信力民意調查股份有限公司」，在二〇〇五年十月二十一日公布的「民眾對監委同意權行使之看法」之民意調查結果顯示，受訪民眾發現公務員違法失職時，近六成（59.4%）不知道或無法說出向那個機關檢舉，8.9% 會向內政部檢舉，6.7% 向失職單位的上級機關檢舉，只有 5.3% 會向監察院檢舉，²¹相當程度也反映出一般民眾對監察院的職權、運作和成效並不清楚，以及民眾在不瞭解的情形下，容易對監察院有過高期待或不當期待，而產生落差和誤解，這也是監察院每年收受「無效陳訴案」居高不下的原因之一。

另外，新聞媒體也是監察制度運作的一環，監察使的決定，通常藉助新聞媒體的報導，繼而形成一種社會輿論，對被批評的行政機關形成一種輿論壓力。

¹⁹ 監察院編印，《監察院九十二年度院務報告》（台北：監察院，2004d），頁 222-223。

²⁰ 監察院編印，《監察院工作概況—中華民國九十三年一月至十二月》（台北：監察院，2005b），頁 19。

²¹ 〈「民眾對監察委員同意權行使之看法」民調〉，監察院，
<http://www.cy.gov.tw/Message_Message/12702/民眾對監察委員同意權行使看法民調.doc>

反觀我國，新聞媒體很少報導和監察院有關的新聞，尤其是比較正面的新聞，即使報導也只是聊備一格，少數有較多篇幅報導的是政治敏感案件，但是媒體對這些案件的報導通常是片面的，而非完整深入的報導，這也影響到一般民眾對監察院的觀感，容易產生以偏蓋全的印象。當然這和我國新聞媒體的生態和關注焦點有關，不過監察院沒有和新聞媒體建立良好互動也有密切關係，使得監察院的政績和形象無法有效宣傳，改變社會大眾對監察院的刻板印象。以二〇〇一～二〇〇四年的量化數據顯示，監察院在某些方面的表現並不差，四年來處理人民陳訴案的結案比例平均高達 99.5%，高於其他許多國家，積案比例非常低；雖然彈劾案件缺乏重大性和指標性的案件，但是彈劾人數總計 195 人，其中簡任官以上和將官有 100 人，比例超過五成（51.28%），和外界對監察院「只打蒼蠅不打老虎」的刻板印象也有所差距；另外主動調查比例在監察院所有調查案件中約占四成（40.07%），某些程度也顯示監委的主動性、積極性和勇於任事。

綜上所述，我國監察院功能不彰，社會評價不高，筆者認為「制度層面的問題較小，運作層面的問題」較大，即使是制度面的問題，主要也在「法律層面」而非「憲法層面」。

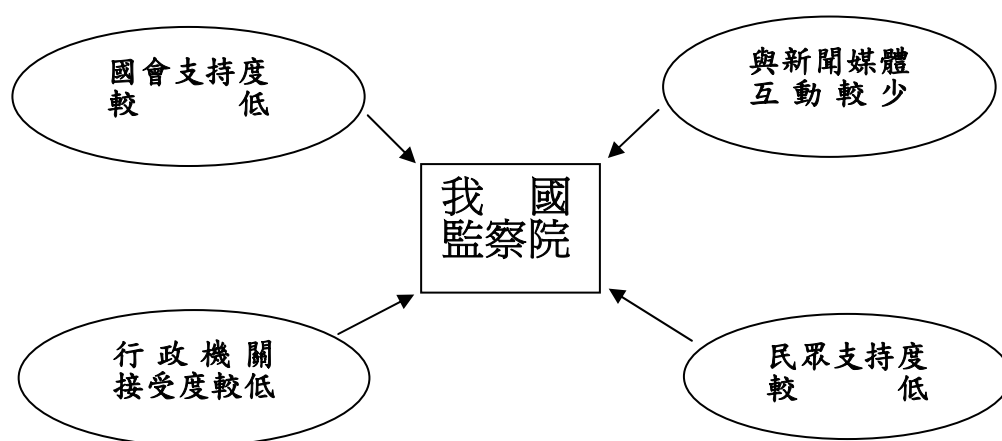


圖 7-1 我國監察院與外界互動關係圖

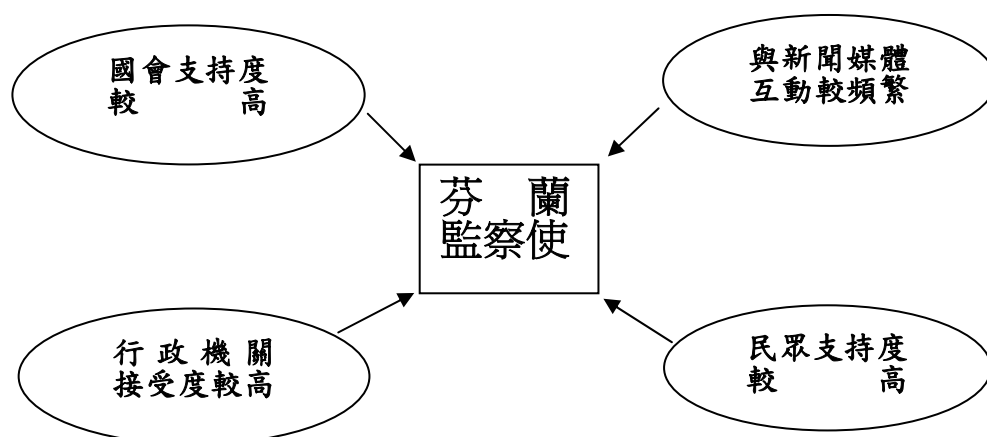


圖 7-2 芬蘭監察使與外界互動關係圖

第二節 研究建議

羅勃遜（John Robertson）說：「監察制度的三項主要特色：獨立運作、解決爭議具彈性及其可信度、具有司法權的組織。」²²雖然我國和芬蘭的監察制度各具特色及優缺點，但是他山之石可以攻錯。但是兩國在許多方面有相似性，卻也有許多相異之處，芬蘭監察使制度的成功，不見得可以全盤移植到我國，仍然必須依照我國的獨特政經社文環境，逐漸發展出適合我國的一套制度。然而芬蘭監察使具有專業性、獨立性和公正性的特點，享有崇高的地位，非常值得我國借鏡。雖然任何制度的建立都有其歷史背景脈絡和特定的國情環境，很難主觀比較認定。但是檢視我國現行監察制度，從國際監察制度比較和芬蘭監察制度設計與實施經驗，也有頗多值得我國省思和學習之處。

²² John Robertson, 《監察制度之國際展望》（1994），收錄在黃越欽主編，《國際監察組織——九九四年研討會論文集》（台北：五南書局，1996），頁 11。

一、監察院的定位

部分持廢除監察院的論者認為，雖然目前監察院在形式上「組織完全獨立」，但是實際運作並不完全獨立；而且監察院在三權之外，造成政府組織的過度龐大和經費的浪費。再者，行政院同時受立法院和監察院監督，倘兩院的意見不一，可能讓行政機關無所適從。反觀，西方國會監察使隸屬於國會，雖然形式上組織不完全獨立，但是實質上，權力行使運作完全獨立，換言之，強調權力的超然，而非組織的超然，符合「第四權」的本質；而監察使每年必須提出年度報告給國會，國會和監察使的意見較一致；此外，「監察使代表國會，暗示行政機關通常必須考慮拒絕監察使之意見可能需要面對國會之後果。」²³

不過在決定我國監察院的定位時，有幾個值得思考的前提：

（一）改革後的成效

民主化後，政治人物很喜歡改革，常誤以為「改革」就是「進步」的象徵，事實上「改革」有可能成功也可失敗。也就是說「改革」不一定就好，改革後是不是比以前更好，如果沒有更好的把握，對於國家憲政體制的變革，應該格外慎重。尤其監察權併入立法權後，對監察權的功能是否能更有效發揮，必須審慎評估。

（二）權力間平衡

立法院兼有監察權，在我國特殊政治背景下，是否會造成權力失衡的現象，反而無法符合權力分立與制衡原理？因為我國關說文化盛行，尤其立法委員經常向行政機關施壓或關說，而目前行政機關如遇立委關說或施壓，尚可以抵觸審計法規作為理由，迴避立委的壓力。倘監察權在立法權中，行政機關若不賣立委的帳，立委動則以行使調查權、彈劾權作為要脅，有可能造成「行政權弱化、立法權獨大」的現象。

²³ 監察院國際事務小組編譯，2000d，頁 18。

（三）獨立性的維持

我國採五權分立制，中山先生主張監察權必須獨立，是基於兩方面的考慮：一是避免議會兼行彈劾權造成專制的流弊，一是避免監察權為政治因素所左右，成為統治者的工具。前者係對歐美代議政治而發，後者則針對中國固有制度而言。因此要改變監察院的定位，必須思考當初我國監察院獨立設院的疑慮是否已經消除。

因為監察權最重要的因素是「獨立性」，而西方國家國會監察使隸屬於國會又能維持獨立性，一個重要前提是國會素質，必須具有理性的國會，不干涉監察使獨立行使職權，監察使一經選任，即獨立行使職權，國會完全不干涉監察使的職務行使和辦公室的運作。所以，從組織形式來看，表面上監察權隸屬於立法權，獨立性不如我國監察院，但是實際運作上，是完全獨立。

反觀我國目前立法院並非是一個「理性國會」，政黨對立嚴重、議事效能不彰、立委素質良莠不齊，能否確保監委的獨立性，不干涉監委的獨立辦案，恐怕令人擔憂。

（四）民眾的觀感

依據國際透明組織「2005 年全球貪污趨勢指數」(Global Corruption Barometer 2005) 調查的結果顯示，台灣近七成九成民眾認為國會貪瀆嚴重，政黨貪瀆則有六成九，與二〇〇四年相較，兩者都有惡化的趨勢，其中國會部分增加百分之十。²⁴再者，二〇〇四年該項報告中，台灣和印尼、南韓、烏克蘭、阿根廷同列世界五大國會最貪腐的國家或地區。

監察院和人民的權利息息相關，監察權必須建立在人民的信任基礎上，因此制度的改革不得不考慮民眾的觀感，如果目前監察院獨立設院的情形下，獨立性、公正性都還無法獲得人民的信賴，將來如果廢除監察院，將監察權改隸立法院，以一般民眾對立法院的信任度很低的情形下，是否會相信監察權會更超然獨立、公正中立，恐怕令人懷疑。

²⁴ 參見 Transparency

International, <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/in_focus/barometer_2005_full_report> (2005/12/10); 中國時報, 94.12.10, A7 版。

（五）節省經費和反射利益

監察院組織是否過於龐大，必須從支出和省下的公帑來思考。從「九十四年中央政府總預算案」來看，每年監察預算約 20 億元（2,075,817,000 元），其中監察院約 7 億元（720,754,000 元），審計部約 11 億元（1,186,411,000 元），審計部高台北市審計處約 7 千萬元（69,527,000 元），審計部高雄市審計處約六千多萬（65,094,000 元），調整公務人員待遇準備約三千多萬元（34,031,000 元），總共僅占中央政府總預算總額的 0.1%。²⁵卻可為國家省下（追回）數十倍以上的公帑浪費，或者遏阻預防貪污所省下的無形財產難以數計，可見經濟效益非常高。

綜而言之，「三權分立制」確實是目前國際的主流，而我國「五權分立制」是特殊的憲政體制，不過制度的改革必須考慮各國的特殊國情背景。從上述的分析中，筆者認為，就長期目標來看，我國憲政體制似可考慮回歸西方主流的三權分立制，監察制度採芬蘭國會監察使模式；但是目前監察院的問題，如前所述，制度層面的問題較小，運作層面的問題較大，因為如前所述，我國監察權的設計，符合監察權的相關理論，包括「權力分立原則」、「有限政府」、「第四權」的概念。即使是制度面的問題，應該還在「法律層面」而非「憲法層面」。加上我國政治生態複雜、政黨對立嚴重，尤其理性國會尚未建立，監察權回歸立法權，主客觀條件未臻成熟，對於監察權獨立性的確保恐有疑慮，因此筆者認為監察院的定位，就短期目標而言，以維持現行獨立設院的地位為宜，等到各種主客觀條件成熟後，再思考是否改為國會監察使制度的可行性。

二、組織規模方面

（一）審計部的歸屬²⁶

目前世界各國審計機關之型態，以隸屬關係來分，有下列幾項：1.立法型：

²⁵ 主計處網站，〈<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/94btab/94b3f37.htm>〉（2005/8/23）

²⁶ 有關審計權之歸屬問題，另請參見黃越欽，〈各國監察制度之比較研究〉（台北：自版，1998），頁 251-254；曾明發，〈我國憲政體制五權改三權之探討—國外制度、正反意見研析〉，收錄在立法院法制局編印，〈憲政制度與陽光法案之研究〉（台北：立法院法制局，2004），頁 289-352。

審計機關隸屬於立法部門，審計機關向立法機關負責；2.行政型：審計機關隸屬於行政部門，也可能直屬政府首長掌控。獨立性和權威性較差；3.司法型：審計機關隸屬於司法部門，擁有獨立的司法權；4.獨立型：審計機關單獨構成政府的一個部門，不屬於行政、司法、立法部門，是三權之外獨立的一支權力部門；5.特殊型：審計機關不屬於立法、行政或司法部門中的任一，但本身卻構成單獨的權力部門。²⁷

根據國際最高審計機關組織(INTOSAI)－「利瑪宣言」(Lima Declaration)，國家最高審計機關所提供之服務係屬外部審計之工作，唯有在完全獨立於受查單位及免受各項外在因素之影響下，審計機關才能客觀公正及有效地完成其工作。故最高審計機關應在功能及組織上具有獨立超然之特性，以完成其工作。即使隸屬於國會，亦接受國會委託之工作，為審計機關高度之自主性及自治性，仍應於憲法和法律上加以保障。²⁸

芬蘭監察使不兼審計權，芬蘭審計制度是由有兩個獨立的外部監督組織所組成：國會國家審計使和國家審計署。兩者都隸屬於國會，唯前者由 5 位國會議員組成，後者是芬蘭獨立且最高的審計機構。使得預算權和決算權合一，都隸屬於國會。

我國的審計制度和芬蘭以及許多國家不同，預算權和決算權分屬立法院和監察院，有些論者批評為有侵犯和割裂立法權之虞，妨害立法院的預算監督。不過以目前我國的國會生態，審計權如改隸立法院，很難避免政治力介入。另外，目前審計部每年會將執行審計業務時發現問題的個案（每年約有一百個個案）送到監察院審議，監察院審議過程如發現有調查之必要，可進行追蹤調查。如審計權歸在立法權之下，立法院有無能力審議決算，以及立法院是否會對行政院決算放水，都是可能發生的問題。

各國審計制度之法律依據、職權範圍和隸屬關係雖有不同，但是大多具有「地位超然、獨立行使審計職權」之特色，其中最特殊的是英國，英國不但預、決算合一，都隸屬於國會，且「公共會計委員會」(Public Accounting Committee)

²⁷ 周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，《修憲後監察權行使之比較研究》(台北：監察院出版，2001)，頁 109-111。

²⁸ 郭大榮譯，〈國際最高審計機關組織－利瑪宣言〉，《審計季刊》，第 19 卷第 4 期(1999)，頁 41-42。

必須由反對黨議員擔任主席，以杜絕官官相護之流弊。因此審計權如要改隸於立法權的前提，必須以能獨立行使職權，不受外力干涉為原則。因此筆者主張，目前審計部仍以維持隸屬於監察院為宜，以避免外力干涉，對於審計功能的發揮，才能有正面助益，迨民主政治發展成熟，再考慮對審計權歸屬的制度調整。換言之，監察權和審計權要隸屬於立法權的前提，必須以兩者能獨立行使職權，不受外力干涉為最高原則。

（二）組織規模的調整

目前監察院的組織規模（不計審計部）有三、四百人之多，單是正式職員就接近三百人（編制員額 296 人），和其他世界國家作比較，顯得相當龐大。世界一般國家的監察機構通常不超過一百人，以芬蘭為例，監察使辦公室雖然僅四、五十位幕僚人員，但是如果以最廣義的監察體系來說，加上司法總監辦公室幕僚三、四十人，以及五種政府監察專員的幕僚，總共有二百人之多。不過組織規模的大小，還必須考慮業務量的多寡，以及監察的成效，以前者而言，監察院每年受理的案件數量相當多，而且近年來陸續增加有關陽光法案的監督業務，勢必增加人力的需求；以後者而言，監察院（不含審計部）每年預算僅七億多，如果能真正發揮監察功能，為政府節省龐大的公帑浪費，產生的高經濟效益，則監察院的組織將不會是外界批評的焦點。不過就目前的現況而言，以及國際性的比較，監察院的組織規模仍嫌龐大，有必要提高幕僚人員的行政效率和專業能力，適度精簡一般業務幕僚人力，以符合政府人事精簡原則，但是一方面應該適度增加調查幕僚人力，提高調查績效，以及增加公職人員財產申報處的人力，以因應陽光法案的制訂，所增加的業務量。

三、監委選任

民主政治作為一種制度安排，因各種時空因素、國情差異，以及規約不可能鉅細靡遺的規範，必須靠人的行為來補足和調整，因此在民主政治下，制度固然重要，人的因素同樣重要，倘若制度有缺失，可靠人的實際運作來彌補，反之，制度完善，人的實際行動有偏差，制度也不可能實施成功。從芬蘭和國

際性的比較得知，監察制度運作成功與否，除了制度因素之外，最主要的因素是人的因素，也就是監察使是否適任，符合專業性、公正性、獨立性的要求，能享有社會清譽並得到社會大眾的認同。換言之，監察使除了掌握「權力」外，也應具有「權威」，獲得被監督者和一般民眾的信任和認同。反觀我國監察委員的產生，由於選任過程過度的政治化，缺乏專業性、公正性、獨立性，以致監委個人的威信不足。²⁹ 故筆者認為在監委的選任方面應從下列幾個方面著手：

(一) 法制面

1. 在監委的資格方面

英法模式，監察使通常扮演「仲裁者」(mediator)的角色，其監察使大多由卸任政治人物或曾任新聞記者之人士擔任，政治色彩較濃厚，強調的是監察使的「政治素養」，不過一旦被選任立即退出政黨活動，維持獨立性。反之，北歐模式，監察使通常扮演「合法性監督者」的角色，其監察使大多由具備法律專業背景的人士擔任，強調「法律素養」，故「去黨派化」和「去政治性」，是維持獨立公正形象的基本要件。³⁰ 芬蘭《憲法》規定國會監察使必須具備傑出的法律知識，使國會監察使具備專業形象，得到國會、政府和人民的肯定。

我國監察委員同樣扮演「合法性監督者」和「公共行政監督者」的角色，修憲後，監察院已非國會之性質，監委已不具民意代表之身份，不再強調代表性，專業考量重於政治性意涵，應以專業資格和品德操守為先，由不具政治色彩的社會公正人士出任較為適當。而依據《監察院組織法》第三條之一規定，我國監委必須具備六款資格之一，其中第二至第五款的資格規定嚴格，頗能符合監委的專業性要求，但是第一款「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。」及第六款「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞

²⁹ 請參閱李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，《國政研究報告》，台北：財團法人國家政策研究基金會(2005.2)。

<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>>(2005/3/1)

³⁰ Lauri Lehtimaja, 2001a, "National Ombudsman and the Protection of Human Rights," paper presented at the Seminar of National Ombudsman of the CBSS Member States, Copenhagen, March 1, <[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf)>(2004/7/13)

文化事業，聲譽卓著者。」的資格規定則過於寬鬆，³¹不但不符合監委的專業性要求，也容易有政治酬庸之嫌，將來宜修法刪除。

2. 提名原則

筆者認為監委提名，應該注意以下幾個原則：

(1) 必須考慮之因素：社會聲望、年齡、學歷、男女比例、專業背景、連任人數

監委必須以「權威」(德)服人，因此被提名人是否具有崇高的社會聲望是一個重要考慮因素。

芬蘭監察使歷屆監察使平均年齡只有 40 幾歲，而我國相較於世界其他國家，監委的職權種類多而且權力大，況且隨著監察院受理的案件逐年增加，監委的工作負擔越來越繁重，因此監委的年齡不宜過高，以免體力不勝負荷；再者，目前我國法令規定公務員年滿 65 歲必須強制退休。因此基於年輕化和世代交替是目前的政治趨勢，以及監委體力負荷之考慮，提名超過 65 歲者，6 年任期屆滿年齡都已超過 70 歲，較為不適。

世界各國監察使的選任資格，如果有規定的話，也大多規定為大學以上畢業之學歷，因此監委的基本學歷以大學以上為宜。

雖然我國監委已非民意代表的性質，沒有女性保障名額的問題，選任理當以適任與否作為標準，不過目前性別平等是世界潮流，而平等權也是我國《憲法》所明文保障的基本權利，因此監委的男女比例差距不宜過於懸殊。因為女性對於某些案件和議題較關注，例如婦女問題、兒童保護、教育文化、弱勢族群---等問題，有相當的敏感度，對於監察權的行使具有正面的助益。

芬蘭的監察使因扮演「合法性監督者」的角色，又同時具有「特別檢察官」之角色，在正副監察使人數僅有 3 位的情形下，以具法律背景者的「專才」為主。即使如此，芬蘭也曾有反省的聲音，認為早期「合法性監督」範圍過於狹隘，僅注重在法律部分，容易對於行政監督有見樹不見林之憾。反觀我國，監委人數較多，可強調「多元專長」資格，除了法律背景專長者外，也應納入各行政領域專長者，以切合實際調查案件之需要。就監察權的運作而言，具有法律專長背景的人士固然適任，也符合專業性的要求，但是具有各類行政專長者，

³¹ 周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，頁 132-134。

也有實際上的需要，因為大部分案件都涉及各行政專業領域，監委如果有一定的行政背景、經歷和其他專長，對行政體系充分瞭解，提出的建議可能比較貼近行政機關的需要，有利於職權的行使，³²所以有必要提名適當之名額，尤其台灣重大違失案件中，涉及重大利益官商勾結弊案有許多和公共工程有關，因此有必要增加公共工程專長的監委，以及其他專長，例如財經、資訊、會計---等；另外，具有教授學者身份者和專業人士的專業性和公正性，也適任監委一職，比較容易受到社會大眾認同，對於監察院的形象有提升的作用。因此筆者認為《監察院組織法》第三條之一各款的提名比例應該儘量均衡。

其次，如果在目前監委可連任的情況下，基於「老幹新枝」可經驗傳承之考慮，可留任少數幾位任內表現傑出之監委，當然如果將來改為「不得連任」就無此問題。

(2) 不需考慮之因素：黨派、族群、籍貫、地域

監委雖然已非民意代表的性質，不需考慮代表性的問題，黨派、族群和籍貫、地域的平衡和監察使的專業性、公正性、獨立性無關，不必作為考慮的因素。《憲法增修條文》規定監委必須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，雖然並非具有黨派者就不得擔任監委一職，不過以我國政黨對立嚴重、政黨互信不足的情況下，由具有黨派色彩者或者政治人物擔任監委，政治性過高，獨立性和公正很難獲得認同，故監委以不具政黨屬性者為宜。

(3) 其他

曾被提名監委而未過關者，代表該人選已不被立法院所認同，故新名單中不宜再被提名。³³

3. 在遴選程序方面

芬蘭國會監察使由國會「憲法委員會」，就政府機關申請者中遴選名單進行審查，再提交國會透過秘密投票方式產生。而我國監委的選任規定，由總統提名，經立法院同意任命之。其中「監委審薦小組」在監委提名過程中扮演重要

³² 當然也有持懷疑論點者，認為監委如果出身行政系統，將來行使監察權時，容易有「官官相護」和「同質性太高」之疑慮，公正性較有問題。但是法律背景者，對行政業務之熟悉程度和行政監督之效率之認知，自與行政體系之考量不同。

³³ 第四屆監委名單中，前勞委會主委郭吉仁和台大財金系教授林筠曾是 2002 年第三屆監委補提名的名單，但是當時並沒有獲得立法院通過。

的角色，因此成員必須得到社會大眾的認同，所以必須由獨立超然且熟悉監察領域者擔任為宜，才能推薦出適任的監委名單。審薦小組的成員，除了以不具政黨背景者為宜外，而且必須是社會公正人士，如此提出的監委名單才會適才適所。另外審薦小組的成員背景應該多樣化，由社會公正人士、學者專家、專業團體（例如律師協會、法官協會、會計師協會、建築師協會---等）組成。而監委被提名人必須獲得審薦小組「特別多數決」（三分之二或四分之三）同意後推薦，才提交總統提名，而推薦的名單應加以排序，由總統依序提名，未獲得立法院同意者，由總統從遞補名單中依序補提名。如此設計的使總統僅具有形式上的提名權，而無實質上的提名權。再者，基於利益迴避原則，審薦小組成員不應成為監委被提名人。

4.在監委人數方面：

我國古代御史和諫官只有少數人，即可職司糾彈百官之職責，而芬蘭也只有3個正、副國會監察使，世界各國監察使人數大多僅有1~5人左右。反觀我國卻有29位監委之多，相對於芬蘭和其他世界各國的監察使人數而言，我國監委人數實在太多，有需要進一步透過修憲程序減少監委人數（重質不重量），以及精簡監察院組織；但是另一方面則應適度增加調查幕僚（調查官、調查專員、調查員）之人數，並強化應監察院幕僚的專業能力，以協助監委辦案。其修法方式如下：透過修憲程序，刪除《憲法增修條文》第七條第二項監委定額為「29人」之規定，修訂為「若干人」，然後在《監察院組織法》中規定監委人數即可。

5.在任期方面

世界各國監察使大部分有任期規定，芬蘭正副監察使任期4年且任期交錯，可連任。目前我國監委的任期6年，任期一致並得連任，筆者認為應該將任期修改為8年，但是不得連任，每屆改選半數委員。³⁴如此可避免在任監委，期待受到總統「關愛的眼神」獲得總統提名連任，³⁵以致於在行使職權可能有所顧忌和偏頗；另一方面，因為總統也是行政權的一環，如果以連任作為籌碼，容易影響監委職權行使的獨立性和公正性。但是監委不連任的配套措施，應該

³⁴ 參見周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，頁133-134。

³⁵ 本屆監委有18位有意願繼續連任，顯見監委連任意願強烈。參見〈總統參加第四屆監察委員被提名人介紹茶會〉，《總統府新聞稿》，2004.12.23，總統府網站，<<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>>（2005/5/31）

同時延長監委任期到 8 年，讓勇於任事的監委能有所作為。再者，每屆僅改選半數監委，讓同一位總統在任期內（不管一任或兩任），都僅能提名半數監委，避免因總統的權力過大，掌握所有監委的提名權，以致於影響或干預監察權的運作；而且也避免如同第四屆監委選任一樣，因為立法院拒絕行使同意權，導致監察院沒有任何一位監委，使監察權的運作幾乎陷入停頓狀態。

（二）運作面

在實際運作層面，政治人物應該以身作則，將全民及國家整體利益置於個人或政黨利益之上，尊重法律和制度規範，謹守分際，這也是我國民主政治深化和監察制度「非黨派化」的關鍵因素。

1. 總統方面：

依《憲法增修條文》規定，總統擁有監委提名權，總統有權任命「監委提名審薦小組」成員，但是總統在任命「監委提名審薦小組」成員時，應任命享有清譽具有公信力的學者專家和社會公正人士出任，才有可能提出適當的監委名單。而審薦小組在提名作業過程中，獨立作業不受任何干涉，包括總統、政府部門、政黨都應尊重審薦小組的決定。再者，審薦小組提供給總統的建議名單必須以適才適所作考慮，排除政治性的考慮和政黨考量。因為總統提名的人選如果不能切合監察權行使的需要，或者帶有過於濃厚的政治色彩或黨派背景，就很難期待監察權能夠正常運作，符合國人的期待。

2. 在立法院方面：

依《憲法增修條文》規定，立法院擁有監委同意權，因此立法院應做好把關的工作，以理性和嚴格的態度審查監委被提名人，選出最適任的監委人選，為國舉才。但不應將行使監委同意權，作為政黨惡鬥的工具和籌碼，以拒絕行使監委同意權，或刪減監察院預算的非理性方式，造成憲政危機。

3. 在政黨方面：

為了維持監委的政治中立，政黨以不推薦人選為宜，³⁶當然也不應私下運

³⁶ 此次第四屆監委提名，民進黨、國民黨和親民黨並未推薦監委人選。中國時報，2004.11.15，A6 版。

作積極爭取提名，³⁷應尊重「監委提名審薦小組」獨立行使提名作業和總統的提名權。各政黨也不宜將行使監委同意權視為「朝野對抗、政黨對決」的籌碼。

4. 新聞媒體方面：

新聞媒體也被稱為民主社會中的「第四權」，在西方民主國家是監察制度運作成功的因素之一。因此新聞媒體在監委的選任程序中，應積極扮演監督者的角色，透過輿論的力量，檢視監委被提名人的適任性，作為總統、監委提名審薦小組和立法院的參考。

四、特殊監察使的設立

特殊監察使（專業監察使和政府監察專員）的設立是目前國際監察制度的發展趨勢，許多國家在特定領域設有特殊監察使，例如性別平等、消費者保護、少數族裔保護、資訊保護、殘障者保護、兒童保護、隱私權保障、環境保護——等。以芬蘭為例，就設有五種政府監察專員，另外，民間也設有兒童監察使。而台灣在上述幾個領域也是問題較多，而且保護較不周到之處，因此我國似可考慮參考芬蘭和其他國家的例子，設置類似的特殊監察使，和監察院分工互補，一來提供民眾第二申訴管道；再來民眾的陳訴可獲得更「專業性」、「及時性」的處理和服務，三來一般性的小案件由特殊監察使來處理即可，以減輕監察院的業務負擔，讓監察院集中精力處理政府重大違失案件，更能有效發揮監察院的功能和彰顯監察院的存在價值。第四，一般目的監察使僅能處理民眾對於公部門的陳訴案，但是特殊監察卻可以處理民眾對於有關公、私部門的陳訴案件，擴大對於人民的保護。

五、監察院的職權改革

監察的目的在減少政府行為不當和公職人員的違法失職，因此一個有效率

³⁷ 根據媒體報導，在「監委提名審薦小組」正式對外公開徵才後，許多現任監委、立委和其他政治人物，紛紛透過各種管道積極向政府高層爭取監委提名。請參閱中時晚報，2004.11.6，A2版。

的監察制度必須做到事前預防（提醒）、事中教育和制止（建議）、事後矯正（彈劾、糾舉、糾正）。因此筆者認為我國監察院在職權行使和監督對象，可作以下的改革。

（一）職權行使

1. 調查權

廣泛的調查權是監察使必備的武器，而調查官、調查專員、調查員等幕僚人員，是協助監察調查案件的得力助手，因此應加強調查幕僚的在職訓練，提升專業能力，而將來減少監委人數後，調查幕僚可適度增加，並以提高待遇方式，讓調查人員的薪資比照調查局調查員，吸引具有專業能力的優秀調查人員擔任監察院的調查幕僚，提升監委調查的品質。另外目前一般案件的調查只有一位調查人員協查，但專案調查或案情複雜者，得經院長核定增派之。就協查人數而言，稍嫌不足，今後協查人員的人數可增加至少 3 人，以其中 1 人為主，另外 2 人為輔，提高調查的效果。並且在案件調查時審計部的人員也能配合協查，成效會更好。

目前監委進行調查時雖然可以請檢、警、調單位協助，不過因為沒有強制力，所以檢調單位配合的意願和程度，監委無法全盤掌握，也影響到調查的成效，將來應修法賦予監委有指揮檢調單位的權限和強制力，使監委在行使調查權時，可有其他檢、警、調等單位的密切合作，以查明事實真相。

此外監委約詢案件相關當事人（包括被調查者和證人）並無強制權和處分權，使得被約詢者敢拒絕約詢，尤其是證人，因此將來應在《監察法》中修法，讓案件相關當事人負有接受約詢之義務，並賦予監委有處分權。現行《監察院辦理調查案件注意事項》第十二點規定，監察委員調查案件，如遭受抗拒或被詢問之有關人員故意隱瞞不為詳實之答覆者，對相關之公務人員得依《監察法》第六條或第十九條規定提案糾彈。為了樹立監察院的威信，對無故拒絕約詢者應處以罰則，並視同抗拒調查，直接進行彈劾、糾舉或糾正處分。³⁸

其次，監察院應從被動消極的角色轉變為扮演更積極主動的角色，提升監

³⁸ 目前約詢特任官（含考試委員），通常會在院外約詢，一則表示尊重被約詢人，一則避免媒體干擾。筆者於 2005.7.15 訪談監察院綜合規劃室主任洪國興。

察形象)，監委對於社會重大案件，應主動介入調查，樹立監察院主動積極的正面形象。不要等到弊案爆發多時且廣為新聞媒體報導後，或者民眾檢舉或陳情後才介入調查，如此失去主動性和積極性，也錯失調查的先機。

2.彈劾權

一般而言，英美法系國家採一元制，國會彈劾控訴和彈劾審判皆由國會行使，國會彈劾制度指彈劾的整個程序，包括控訴和審判。其中彈劾控訴由下議院或眾議院負責，彈劾審判由上議院或參議院負責。大陸法系國家，則採二元制，將彈劾審判權歸屬司法機關行使，多採司法審判，國會僅負責彈劾控訴，彈劾的審判另由司法機關審理。北歐、非洲和其他一些國家也有採混合制，組成獨特機關（例如彈劾法院、彈劾審判委員會---等）審理，³⁹例如芬蘭，彈劾由國會通過、經由檢察總長提出，最高彈劾法院審理，監察使僅有彈劾建議權。我國目前彈劾權的提出機關是監察院，懲戒機關是公懲會，換言之，監察院僅有彈劾提出權而無懲戒權，將來似可考慮設置彈劾法院。

3.糾舉權

糾舉權是監察權之一種，實即彈劾權程序之簡化。糾舉權是監察院三大主要處分權限之一，是監委對於有違法或失職行為的公務人員，認為應該先停職或是做其他急速處分之必要時，所作的處分。不過監察院很少行使這項職權，一方面是監察院在作成決定前，被調查者通常已經被調整職務，使監察院行使的機會大大降低之故。另一方面糾舉權的行使程序較為簡易，除非特殊情形，監察院多寧願採較為慎重之彈劾權行使程序，而非糾舉權。

因為糾舉權有立竿見影之效，強調「急速處分」，故行使程序比彈劾權簡易，目前規定「須經監察委員一人以上的提議，及三人以上的審查及決定」，但是若因為簡易而鮮少實施，為求慎重起見，可適度提高審查及決定人數，修改為「須經監察委員一人以上的提議，及五人以上的審查及決定」。⁴⁰

在糾舉權行使的對象上，理當與彈劾權有所區隔，彈劾權以高階官員為主，糾舉權以「中、低階官員」為主。

³⁹ 曾明發，〈我國憲政體制五權改三權之探討—國外制度、正反意見研析〉，收錄在立法院法制局編印，《憲政制度與陽光法案之研究》（台北：立法院法制局，2004），頁 306-307。

⁴⁰ 周陽山主持，盧瑞鐘、姚蘊慧協同主持，2001，頁 107-108。

4.糾正權

糾正權和建議權是西方國家監察使最常使用的權力，關於糾正權之行使，在行政權日趨擴大，行政執行作用日益增強的今日，有其存在價值。

惟糾正權亦屬事後之監察權，因此糾正案之提出應避免針對政策而發，否則法律性之事後監察與政治性之前監督混淆不清。再者，以「建議案」代替「糾正案」，也是一種彈性之作法，惟建議案不具強制性和與拘束力，無法完全取代糾正案。⁴¹

另外，經由後續追蹤方式，監察院的分析與可能建議部分，應以防止類似情況於未來發生為目標。加強糾正後的追蹤，以及要求自行議處機關確實議處，未確實議處者，應對相關人員予以處分。

同時可參考國外監察使的作法，對於行政機關行使糾正權和建議權時，也可提出「行政準則」，作為行政機關施政之參考，達到事先預防的效果，以促進良好行政。

監察使的決定不能改變行政機關的決策，因此監察院在提出糾正或建議時，需注意不能侵犯到行政決策權。而且對行政機關提出的糾正或建議必須合法、合理、合情，瞭解行政部門的限制和困難，並必須考慮經費因素，才能確實可行，行政部門才會樂於接受。⁴²

當行政機關的措施失當不接受糾正，或逾期未答覆，經監察院通知仍未見改善，監察院應依情節輕重，對其主管或承辦人員改提彈劾或糾舉，以樹立威信。

5.巡察權

巡察權和主動調查最能顯示出監委的主動和積極性，而且巡察通常具有預防性的功能，而封閉性機構通常是較容易發生弊端和侵犯人權的機構，所以芬蘭《國會監察使法》第五條，特別規定國會監察使對上述單位之巡察，提供犯人、服役者及受監禁者有機會與監察使進行完全保密對話之機會，藉以發現弊端。況且監察使通常也藉由巡察地方的機會舉辦公共會議，人民於會議中與監

⁴¹ 劉惠仁，《五權憲法中的監察院》（台北：正中書局，1980），頁190。

⁴² 鄭錫鏞，〈組織再造與憲政改革—監察院的成功與轉型〉，《國家政策季刊》，第4卷第2期（2005），台北：研考會，頁190。

察使交換意見進行互動，使得監察使能更深入體認地方的問題，作為工作之參考，同時針對與本身工作有關的問題提出公開說明。

而我國監委雖然也有分區巡迴監察，但巡察的地點，主要分為中央機關與地方機關兩部分，中央機關巡察對象為行政院、司法院、考試院及其所屬機關；地方巡察對象為各省政府、各院轄市政府、各縣（市）政府及其所屬各級機關。目前監察院的巡察可發揮各機關間的協調統合、發覺行政疏失、瞭解民怨、作為行政機關拒絕不當施壓的後盾---等作用。

唯筆者認為我國監委將來巡察的地點，應以歷年來發生違法失職情形較嚴重的政府機關，例如內政部、國防部、財政部、經濟部、法務部、法院等，以及封閉性單位作為巡察的重點，例如加強對於軍隊、監獄、看守所、技能訓練所、少年矯正學校、少年輔育院、少年觀護所、精神醫療院所、毒品戒治所、大陸偷渡客處理中心、外國人收容所、外籍勞工宿舍等封閉性機構之巡察，以期發現弊端，進而確保基本人權，避免人權受到侵犯。此外監委的巡察如能監督到政風單位，則監督的效果會更大。再者，監委巡察地方時，除了和地方政府機關舉行座談交換意見外，也可以仿效芬蘭的作法，和地方民眾舉行座談，作為監委瞭解地方民情和發覺行政疏失的管道，並且也可以宣導監察院的職權和工作內容，使民眾更瞭解監察院。

6. 監試權

綜觀全世界的監察機關機都無監試權，但是依據《監試法》的規定，我國監察院有監試權，在世界上非常特殊。雖然有論者認為，監試權違反監察權「事後」監督的原則，主張監試權不應屬於監察院的職權。不過筆者認為，現代的監察觀念逐漸強調預防性、教育性的功能，因此監試權並未違反現代監察權的本質。第四屆監委因為立法院拒絕行使同意權，以致於無法順利產生，也造成考試院舉辦的國家考試因為無監委監試而無法正常舉辦，導致考試院向立法院提案廢除《監試法》，造成監察院與考試院的緊張關係。然而監察院對考試院舉辦國家考試的監督，是多了一道外部的監督機制，對於防止考試舞弊和維護考試的公平性，有正面的作用，不但可增加民眾的信任度，也可提升考試院的形象。再者，每年監試的業務並不多，尚不至於增加監察院的太多工作負擔，兩相權衡之下，筆者認為不宜廢除《監試法》，監察院應繼續擁有監試權。

7. 受理公職人員財產申報權

《公職人員財產申報法》第十一條規定第一項前段：「公職人員明知依規定申報，無正當理由不為申報，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」同條第二項前段規定：「公職人員受理第一項處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新台幣十萬以上五十萬元以下罰金。」雖然《公職人員財產申報法》對於違反財產申報規定之公職人員，有上述之罰則規定，處罰仍然過輕，對公職人員缺乏嚇阻作用，將來可修法提高罰鍰（行政罰）和罰金（刑事罰）之金額和刑罰之刑度。另一方面，公職人員財產申報的規定，仍然必須有其它的陽光法案配合，才能真正發揮端正政風、肅清貪瀆的作用。其次，公職人員申報的財產以申報日為基準，如在申報日之前將財產移轉至他人名下，申報後再移入，並不違法，監察院也無權追究，形成法律上的漏洞，將來有必要修法，將申報日前後一段時日內移轉的財產，仍然視同申報人的財產，以杜絕申報人鑽法律漏洞。

（二）監督對象

對於行政權的監督，包括內部監督和外部監督兩種。在芬蘭，前者由司法總監負責，後者由國會監察使負責，兩者密切分工，增加監督的效率。而我國監察院的功能是屬於行政權的外部監督機制，行政部門的內部監督由政風單位負責。

筆者認為監察院監督的對象雖然包括中央和地方各層級的官員，但是基於彈劾效率和人力有效運用之考慮，監委應以揭發重大弊案為重點。此外，世界各國的彈劾權一般由國會行使，以高官為主，而且很少提出，芬蘭監察使也只有「彈劾建議權」而無「彈劾權」。我國監察院擁有彈劾權，行使的對象包括高、中、低階各級文武官員，範圍於廣泛。監察院彈劾對象，凡受有俸給之文武職公務員以及公營事業服務人員，除雇用人員和公立學校聘任之教師外，均在彈劾的適用範圍。歷年來移送公務員懲戒委員會的公務員，自中央機關之院長、部長、國軍高級將領、軍官，至地方機關之縣（市）長、鄉（鎮、市）長、里幹事，以及公營事業機關服務人員均有。筆者認為，監察院彈劾的對象應僅限

定在簡任以上高級文官和少將級以上武官，其餘中、低階官員和校級以下武官，則交由上級長官行使懲處即可。⁴³監察院集中精力辦理重大性和指標性的案件，如此不但可提高監察效率，而且對於違法失職的高級官員產生嚇阻作用，更可打破長期以來監察院被批評為「只打蒼蠅而不打老虎」的負面形象，並重新塑造「肅貪防腐」、「整飭官箴」的正面形象。

國防部暨所屬機關被監察院彈劾人數、被糾正、被調查件數、被議處人數，最近幾年都居高不下，而內政部及所屬機關、財政和經濟部所屬機關和廣義的司法機關（包含司法院、各級法院和法務部），也經常名列前茅，顯見違法失職情形較為嚴重，值得監察院特別注意和重視。其中特別值得一提的是對於司法機關的監督，近年來我國進行司法改革，特別強調司法獨立、審判獨立，在此原則下，使得司法院對於法官的內部監督弱化，法院判決違誤、判決不公、司法人員操守不良、法官開庭態度不佳、積壓案件、延遲不審理、判決違背法令、心證違背經驗法則、提出證據不被採納一等情事屢見不鮮，嚴重影響人民權益，因此作為司法機關外部監督的監察院，在不干涉司法實質審判的前提下，應加強對於法院、法官和檢察機關、檢察官的監督，提升司法品質，恢復人民對司法的信賴度。

六、增加監察院的必要預算與財政支出

監察制度的獨立性，表現在財務獨立、人事獨立和運作獨立的基礎上。其中監察機構監督的對象最主要是行政機關，因此財政有自主性，才不致受行政機關的箝制，維持其獨立地位。芬蘭國會監察使辦公室的行政費用屬於國會預算的一部分，由國會「行政委員會」決定。而瑞典監察使的經費由政府年度預算來分配，並由國會依照監察使本身所編之預算予以表決，所以不受制於行政部門，獨立性較高，而且足夠的經費，有助於監察權的運作。

目前我國監察院的年度預算經費是由監察院編列概算，送行政院彙編，經立法院審議通過，財政自主性不如芬蘭，因此未來可比照目前司法院預算編列之方式，在《憲法》或《憲法增修條文》中規定：「監察院所提出之年度監察概

⁴³ 周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，頁 107-108。

算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。」另外，為了使監察院能有足夠的經費，發揮監察權的功能，應增加必要的經費預算與財政支出；同時立法院在審查預算時，也不宜以非理性和政治性的考慮，任意刪減監察院的預算，以致於影響監察院的正常運作。

七、人權保障

（一）監察院與「總統府人權委員會」的關係

保障人權成爲國際監察機關的重點任務已成爲趨勢，故先進民主國家往往將保障人權列爲監察使的重要工作之一，而不再行設立另一個人權機構，芬蘭亦同。

而新興民主國家因爲國情的需要，通常才會另設獨立的人權組織，維持監察使和人權組織分開運作的模式，但是採行這種制度的最大的缺點是，往往監察使和人權機構間職權有所重疊，權責不分，造成陳訴案可能不知該由誰負責處理的問題。

我國已進入民主國家之列，監察院二〇〇〇年三月一日成立「人權保障委員會」，其任務包括加強監察權之行使，以發揮保障人權之功能，和研究規劃籌組設置監察院部會級保障人權機關相關事宜（《監察院人權保障委員會設置辦法》第二條）。該委員會職掌爲，有關妨害人權案件之發掘及提案調查、有關監察院人權保障調查報告之研討及建議處理意見事項、有關人權法案之建議事項、與國內外人權團體之聯繫並蒐集有關資料、研議人權教育之推廣工作、其他有關人權保障事項（同法第三條）。但是總統府又擬設「國家人權委員會」，恐有疊床架屋之嫌，不但浪費國家資源，而且違反政府精簡之政策方針。另外，國家人權組織必須具有獨立性，總統府仍屬行政權的範疇，將監督人權的工作放在行政部門內部，獨立性較爲不足。目前保障人權已是監委的重要任務，因此只要強化監察院「人權保障委員會」之功能即可，不需在總統府內又另設「國家人權委員會」。

（二）強化人權保障

1. 加強對弱勢族群之保障

監察權最主要的任務就是監察行政和保障人權。從一九九五年開始，芬蘭監察使已將人權概念納入「合法性」的範疇，二〇〇〇年《新憲法》實施後，監察使特別關注憲法權和人權的履行，尤其特別強調「集體權」中弱勢族群之保護，例如女性、兒童、少數族裔、原住民，以及反對種族歧視和增進非歧視的課題。

檢視我國監察院對人權保障的表現，以「監察院人權保障委員會」在二〇〇一～二〇〇四年處理的人權案件中，涉及政治、司法、軍人等三類案件約占所有案件的五成（53.11%），而經濟、社會、文化等三類案件，也占了所有案件的二成四（24.39%），但是弱勢團體、勞工、婦女、原住民等弱勢族群案件不到一成（7.31%），顯見監察院對人權的監督仍以第一代人權「公民與政治權」為主，但是也逐漸關注到第二代「經濟、社會和文化權」的保障，可是對於第三代人權之「集體人權」之關注和保障則相對不足，當然主要的原因是該類陳訴案件較少有關，不過監察院將來應主動加強對於弱勢族群之保護，例如身心殘障者、兒童、婦女、獨居老人、貧民、原住民、偷渡客、外籍勞工、⁴⁴外籍和大陸地區配偶及子女、社會邊緣人（例如受刑人、愛滋病患、同性戀者---等）等弱勢族群的人權保護，以維護社會的公平正義。

2. 人權保護與人權教育並重

監督憲法權和人權是芬蘭監察使的重要任務，但是芬蘭是一個穩定民主國家，侵犯人權的事件較少發生，所以實際上監察使透過建議、糾正的方式，教育和提醒政府官員重視人權之履行，因此芬蘭監察使扮演「人權教育者」的角色，多於「人權保護者」的角色。而我國仍是新興民主國家，法治觀念較淡薄，政府侵犯人權的事件仍時有所聞，因此監察院除了對於違反人權案件的調查監督外，也應該加強政府官員和一般民眾的人權教育，兼具「人權保護者」和「人權教育者」的角色。

⁴⁴ 例如 2005 年 8 月發生高雄捷運泰勞抗暴事件（簡稱「高捷案」），凸顯政府長期來漠視外勞人權的問題。

八、與外界建立良好的互動關係

(一) 監察院的公開化和透明化

政府資訊的公開透明，是目前國際上的趨勢。在芬蘭，資訊自由保護納入憲法保護，透過《資訊自由法》之法律規定，讓政府資訊除了國防外交外，全部都公開透明。芬蘭《新憲法》第十二條第二項「接受資訊」之規定：「政府文件及錄音錄像品，應予公開，除非法定規定有迫不得已的理由禁止其公布。任何人均有權接觸公共的紀錄文書及錄音錄像資訊。」也因為芬蘭政府的透明度高，政府的檔案資料越是公開，貪瀆的空間就越小。故透明和公開是芬蘭政府工作的一個重要原則。公共部門的一切都要公開，接受公民和媒體的監督。政府檔案館以及公共部門的所有檔案材料不僅對專家和研究人員開放，而且也對新聞界和公眾開放。公民在需要時可以透過此一途徑瞭解政府部門的有關情況，從而有效地防止政府部門產生腐敗現象。

故芬蘭監察使辦公室與新聞界的互動不但很頻繁而且關係密切，凡是監察使採取嚴厲處分的案件，或是重大案件，監察使通常會主動發佈消息，資訊公開讓社會大眾接觸和瞭解監察使的相關訊息。其次，重要的案件通常被編入年度報告之中，除了送交給國會外，大部分的裁決案件，都會簡述重要裁決觀點成為新聞公告，同時經由報紙媒體和國會網站上公布，而監察使也會在年度報告送印時安排媒體說明會；有時並將重要訊息通知對案件有興趣之個人或相關機構；此外，國會監察使也常常在芬蘭各地，針對與本身工作有關的問題提出公開說明。⁴⁵也經常和外國相類似或相同監督體制的國家舉行會議交換經驗。

歐盟監察使在對外行銷上也採取積極和多元性的作法，包括與媒體維持良好的互動、召開公開研討會、文宣宣導（歐盟監察使簡介、年度報告、歐洲良好行政行為法規等）、定期開放監察使辦公室、即時資訊服務（包括分別為公民、新聞記者、研究人士、其他國家或地區監察使所設置的網站），以及在二〇〇一年創立一份虛擬的電子報（《監察使每日新聞報》 Ombudsman Daily New），來

⁴⁵ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),p.39;*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000(English Summary)*, pp.9、12.

達到行銷的目的。⁴⁶

我國監察院長期來在資訊公開化和透明化的作法上較為不足，將來可參考芬蘭、歐盟以及其他國家的作法，因為監察院應將相關資訊對外界適度公開，接受輿論公評，一則可以提高決議的品質，二來公開化、透明化可以增加人民的信任感，三則對違法失職之官員具有警惕作用。再者監察院與新聞媒體保持良好的互動關係，可使決議訊息獲得適當傳播，成為產生重要效應的管道，也使民眾知道監察院做了那些事，對監察工作的推動與成效，有正面的效益。

筆者認為，傳播媒體是監察使的最佳盟友，故監察院要注重與媒體關係，亦即重視行銷。雖然我國媒體生態喜歡報導衝突事件，一般事務性或非政治性的案件較沒興趣。故監察院更應該與新聞媒體建立良好的互動關係，使媒體增加對監察院的報導。在具體作法上，監察院應定期舉行記者會，由院長主持，針對監察院的業務內容、職權範圍、工作方針、工作績效、未來發展、重大案件調查、民眾疑問一等等說明，透過媒體的報導，讓民眾瞭解監察院的制度與運作，改變社會大眾對監察院的形象，也使民眾對監察院有合理期待，不會產生嚴重落差。

另外，目前監委無言論免責權，監察院之會議採秘密會議，但筆者認同我國應修改《憲法增修條文》回復《憲法》本文規定，賦予監委監委有言論免責權，⁴⁷會議採公開會議方式，接受輿論監督，避免監委在會議前受到其他政治力的干涉，而影響其公正性。

（二）加強與其他政府機關的聯繫

監察院與行政機關的聯繫，透過定期會議或巡察的方式，提供行政機關「良好行政」的準則，達到教育和預防的效果。另外與檢、警、調機關保持良好關係，也有助於監委行使調查時的協助調查，並互相交換相關案件的調查資料和結果。

監察使與國會的關係必須相互尊重與各自獨立，而且立法權與監察權同樣都是監督行政權，因此監察院與立法院應加強聯繫合作，定期舉行聯席會議，

⁴⁶ 監察院國際事務小組編譯，2005c，頁 31-35。

⁴⁷ 參考周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，頁 175。

互相溝通。立法院認為行政機關有違法失職之虞的案件，可移交監察院調查，而監察院也可將案件的調查結果，送交給立法院，作為立法院質詢和審查預算參考之具體依據，透過兩院的密切合作，強化對行政機關的監督效果。

目前監察院在調查案件發現有違反刑事案件或軍法案件，同時送司法或軍法機關處理，因此監察院也應與司法機關密切配合，建立良好的溝通管道，當司法機關在審理案件發現有政府機關或公務員違法失職之情事，也能主動移交監察院調查，擴大監察院案件來源的層面。特別是監察院應加強與「公務員懲戒委員會」保持密切聯繫，促請儘速依《公務員懲戒法》規定行使懲戒處分，避免懲戒程序延宕太久，失去實效，也影響到監察院的聲譽。

（三）加強行銷

要扭轉監察院的負面形象，除了提高監察績效，獲得民眾認同之外，也有必要加強行銷，使民眾瞭解監察院的存在價值。

工作績效是最好的宣傳，所以監察院應集中精力主動偵辦一些重大案件和指標性案件，提升民眾對監察院「肅貪防腐」、「整飭官箴」的信心。

再者，監督者應當比被監督者能力更強，才能提升案件調查、處理的品質，因此監察院人員的專業訓練、法律訓練、辦案能力訓練，都是提升監察績效的重要方法。

最後，現代的監察權觀念，強調教育性、預防性、主動性、服務性的觀念，對於監察使的績效評估，澳洲每年由外界的管理顧問公司進行策略業務的審查，為期 5 年，並將外界對於監察使的意見和改進建議，提交議會，其目的在促進監察使辦公室的運作，能合乎議會要求的經濟效益和行政效率。⁴⁸故監察院應摒棄過去傳統被動、保守的官署形象，強調以客戶為導向的服務態度和作法，例如加速案件處理流程，利用資訊充分掌握陳訴人的基本資料，並主動追蹤與調查陳訴人的滿意度---等，⁴⁹以提升陳訴人對監察院的印象。

⁴⁸ 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 177-178。

⁴⁹ 根據筆者訪談監察院綜合規劃室洪國興主任表示：原本民意調查屬於監察院綜合規劃室的職權之一，不過近幾年來並未實施。事實上，監察院可以參考司法院的作法，定期或不定期委託有公信力之民間的民意調查機構進行民意調查，以作為監察院之改進參考。

透過文宣（例如「監察院能為您做些什麼？」的宣傳小冊子）說明監察院與民眾的關係，也讓一般民眾知道監察院的功能；以及定期舉辦監察院年度開放日，讓民眾有機會參觀監察院，藉以瞭解監察院的實際運作，拉近民眾與監察院的距離，達到行銷的目的，也改變民眾對監察院的刻板印象，同時避免民眾誤以為監委是「包青天」的角色，而產生錯誤的高度期待。

監察院應主動派員參與和監察院有關的學術活動，或不定期舉辦「學術研討會」，與學術界維持密切的聯繫。

監察院可考慮創辦機關刊物，例如考試院的「考銓季刊」、立法院的「立法院院聞月刊」…等刊物，一則引起學術界的關注和研究興趣，提出興革意見，二則透過期刊的定期出版，達到行銷監察院的效果。也可以提供研究獎助學金的方式，獎助研究生或學者進行監察權的相關研究。

如同前澳洲昆士蘭監察使佛烈德·艾比茲（Frederick Albietz）所言：「只有當監察使對公共行政體系具有真正的價值，而不是另一種政府衙門或另一層官僚體系時，監察使才能獲得政府足夠的經費和民眾的支持。」⁵⁰

九、對監委的監督

基於權力制衡原則，擁有權力者必須有適度的監督，以避免濫權，尤其我國和芬蘭監察使的權力都很大，對監委和監察使的監督，也是一個重要的課題。一般而言，對於監察使的監督包括內部監督（自律）和外部監督（他律）兩個層面。

在芬蘭，二〇〇〇年《新憲法》規定，國會可基於重大之理由，在監察使任期屆滿前解除其職務，也可以在監察使的違法行為遭到最高彈劾法院審理後，對監察使提出譴責。假如國會監察使在職務上的犯罪行為被判處有罪，最高彈劾法院可以免除國會監察使之職務。但是實際上對於監察使的監督，國會主要是透過監察使所提的年度報告，來檢視監察使的工作績效和達到監督的效果，這也是國會對監察使信任與否的重要依據。不過歷屆監察使的素質都很高，具有崇高社會的聲望，「品德操守」和「專業能力」都在水準之上，自律甚嚴，

⁵⁰ 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 178。

因此即便不必透過他律手段，也能扮演稱職的監察使角色。

目前我國監委本身除了是監察院彈劾權行使的對象之外，監察院的內部和外部已無其它的監督機制，而且監察委員雖然也是被彈劾的對象，但是畢竟是監察院的內部監督（自律性質），而非外部監督（他律性質），仍有「官官相護」之虞，總不若外部監督來得令人信賴。雖然監察院每年也有對外出版「監察院報告書」，不過沒有監督的單位，不像芬蘭是由國會監督。兩相比較，芬蘭監察使受到的監督和制衡比我國監委還多。因此將來如將監委任期延長為八年，如無適當的外部監督機制，對於監委的制衡，將更嫌不足。

故筆者認為，對於監察院的監督，可以從以下兩個方面來改進：

（一）在內部監督方面（自律）方面：

基於「正人必先肅己」的原則，監委理當以更高的道德標準自我要求，⁵¹因此監察院內部對於監委自律的規定應該加強落實，例如《憲法》第一百零三條「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」《憲法增修條文》第七條第五項「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」、《監察法》第十一條和《監察法施行細則》第三條迴避規定，以及《公務員服務法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《監察院監察委員自律規範》對監委行為的限制。

（二）在外部監督（他律）方面

1. 司法監督

監察委員是司法機關監督的對象，為了避免極少數監委的不法行為，⁵²影響整體監委的形象，司法機關對於監委違法或濫權行徑，仍應本著勿枉勿縱、一視同仁的立場，進行偵辦和審理，不因監委的特殊身份而有所差別待遇，藉

⁵¹ 例如 2004 年 7 月 16 日至 30 日，9 位監委和 13 位眷屬組團攜眷前往北歐五國進行考察，遭指控為假借「考察」之名，行「度假觀光」之實。考察團團長古登美解釋說，團費需二十萬，監委編列的考察費僅十二萬，差額由監委自付，且隨團眷屬全程均自費，沒有花公家一毛錢，何來浪費公帑。筆者認為，此舉雖無浪費公帑與違法之嫌，且政府官員出國考察，眷屬隨團的現象司空見慣，不過監委的身份特殊，應以高道德標準自我要求，公私的界線宜拿捏妥當，才能建立良好形象，故攜眷考察較為不當。參見中國時報，2004.8.12，A13 版。

⁵² 前監委蔡慶祝曾在任內以監委之尊涉及貪瀆案，被法院判刑，並經監察院提出彈劾。

以淘汰不適任之監委，塑造監委的社會形象。

2.新聞媒體監督

監察院也是公部門之一，新聞媒體應扮演「第四權」的角色，除了監督行政權之外，也應積極監督監察權的表現，並且公正客觀的報導。

3.民間監督

而民間可仿照「國會觀察基金會」的方式，成立「監察院觀察基金會」，成員包括學術界、媒體界、社會公正人士組成，針對監察院的績效和監委的表現進行評鑑，定期提出「監察院評鑑報告」，供社會大眾參考。