

第四章 修憲後我國監察制度與運作

第一節 我國監察制度之淵源及變遷

一、制度淵源

中國古代的監察制度¹以行政機關的直接利益控管官僚體系，現代觀念的監察制度，則是以人民整體利益為出發點，替民眾申冤。我國的監察制度始於秦、漢時代，²至今已有一千多年的歷史。民國成立後，北方政府對大總統、內閣及國務員之彈劾，由國會參、眾兩院所共有。此外，則有平政院及其下屬肅政廳等監察組織之設置，職司糾彈、行政訴訟等任務。平政院「主要係執行一般行政法院之職務」，而肅政廳「則兼掌一般行政檢察處與前清督察院之職權」。³現行《憲法》在一九四六年十二月二十五日制訂，是依據中山先生遺教，採行五權分立體制，其中沿襲中國古代固有的御史諫官制度，將監察權從立法權分開，而設置監察院獨立行使監察權，⁴從一九四七年十二月二十五日實施至今已有一百零五年的歷史。因此我國監察院是五權分立下之國家最高監察機關，獨立於行政權、立法權、司法權和考試權之外。

從實施歷史來看，中國監察制度起源甚早，迄今已有二千餘年之歷史。中國監察制度始建於秦（西元前二四六至二〇六年）、漢（西元前二〇六年至西元二二〇年）時代，當時由御史府（台）掌管監察工作，漢武帝時增置丞相司直及司隸校尉，同司糾察之任。並設十三部刺史分察地方。東漢光武帝（西元二二年至五七年）因襲前制，惟以司隸校尉及十二部刺史分察地方。魏（西元二二〇年至二六五年）、晉（西元二六五年至四二〇年）以後，略有變革。隋（西元五八一年至六一八年）、唐（西元六一八年至九〇四年）以來，分置「台」「諫」

¹ 有關中國古代監察制度，請參閱石俊超、劉彥偉編著，《比較監察制度》（北京：中州古籍出版社，1991），頁 43-99。

² 請參見〈中國監察制度沿革〉，監察院網站，〈<http://www.cy.gov.tw/intro.asp>〉（2005/5/31）

³ 賀凌虛，〈中國監察制度之沿革〉，收錄在傅啓學等著，《中華民國監察院之研究》（台北：國立台灣大學政治系，1967），頁 143。

⁴ 趙榮耀、洪國興，《各國監察制度比較之研究》（台北：監察院，1999），頁 3。

兩職，御史台主監察文武官吏，諫官主諫正國家帝王，並仿漢代刺史之制，分全國為十五道派使巡察地方。宋（西元九六〇年至一二七九年）初仍因唐制，惟中葉以來，台臣與諫官之職掌逐漸不分，肇元代（西元一二七九年至一三六八年）以後「台」「諫」合一之端。至明（西元一三六八年至一六六四年）、清（西元一六六四年至一九一一年）兩代，以都察院掌風憲，對地方監察益趨周密，從十三道監察御史增為十五道，清末復按省分道增為二十道，明奏密劾，揚善除奸，充分發揮整飭綱紀之功效。

國父孫中山先生領導中國革命，倡行「五權憲法」，擷取歐美三權分立制度，與中國御史諫官制度及考試制度之優點，於行政、立法、司法三權之外，另增監察、考試兩權。民國成立，北京政府仍照歐美三權分立原則，以彈劾權屬諸國會。一九二八年北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治。一九二八年二月設審計院，一九三一年二月成立監察院，並將審計院撤銷，依法改部，隸屬監察院，此為國民政府最高監察機關，行使彈劾及審計權，一九三七年對日抗戰後復行使糾舉及建議二權。

中華民國《憲法》於民國一九四七年十二月廿五日施行，依《憲法》規定，由各省市議會、蒙古西藏地方議會及華僑團體選舉出第一屆監察委員，並於民國一九四八年六月五日正式成立行憲後之監察院。

行憲之初，監察院在各地區原分設有各區監察委員行署，大陸撤退後，均已暫行裁撤。

一九九二年五月第二屆國民大會集會，通過《憲法增修條文》，規定監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。將監察委員之產生，改由總統提名，經國民大會同意任命之，不再由地方議會選舉產生。第二屆監察委員依此一規定，由總統提名，經國民大會同意任命後，自一九九三年二月一日開始行使職權。第三屆仍照第二屆方式辦理。二〇〇〇年四月，第三屆國民大會第五次會議，再次修正《憲法增修條文》，將監察院監察委員、院長、副院長任命之同意權，移立法院立法委員行使，即監察院監察委員、院長、副院長，將由總統提名，經立法院同意任命之。⁵

⁵ 節錄自監察院網站，<<http://www.cy.gov.tw/intro.asp>>（2005/3/21）

二、制度變遷

(一) 修憲之背景

我國憲政改革的原因，就內在因素而言，自一九八〇年代中期，中華民國在台灣的發展面臨認同危機（identity crises）、合法性危機（legitimacy crises）、參與性危機（participation crises），⁶因為國民黨長期執政產生的統治權正當性（legitimacy）受到嚴重挑戰，以及朝野之間對於國家主體性的意識型態爭議，透過修憲程序來釋放長久以來所累積的憲政危機之能量。就外在因素而言，台灣也受到國際上第三波民主化的影響，透過修憲程序來達到民主化的目的；再者，面對中國的壓力和武力威脅，也是台灣進行憲改的原因。因為國民黨的統治正當性受到挑戰，故以六次修憲，來解決憲法適應性的危機，一方面維持憲法本文的完整以滿足國內部分人士對法統的需求，一方面以增修條文落實本土化、民主化的精神，呼應在野勢力要求改革的呼聲。在上述政治系絡環境中，有兩股勢力影響憲政改革，一股是保有修憲主導權的國民黨及主張維持法統人士為代表，主張維持五權憲法架構，一股是主張去中國化、本土化、民主化、國家正常化的民進黨為主的改革派，主張大幅度修憲，甚至制憲。⁷

一九八七年，政府宣佈解除戒嚴，開放黨禁，一九九一年政府進一步宣布「動員戡亂時期結束」，「臨時條款廢除」，開始進行一連串憲政改革，從一九八〇年代末期開始，台灣開始一連串的民主改革，從威權政體轉型為民主國家。並從一九九〇年五月二十日，前總統李登輝在舉行就職記者招待會上，宣示「一年內終止動員戡亂時期，兩年內完成修憲改革」，並在該年七月，邀集海內外各界人士舉行國事會議，商討動員戡亂時期結束後的憲政改革問題，隨即政府發動憲政改革工程，從一九九一年通過第一階段《憲法增修條文》，到二〇〇〇年通過第六階段《憲法增修條文》，十年間總共進行六次修憲，學者葉俊榮認為歷

⁶ 謝政道，《中華民國修憲史》（台北：揚智出版社，2001），頁 213-214。

⁷ 學者李炳南分別從分離主義途徑、制度多元途徑及合理主義途徑來觀察台灣在九〇年代的六次修憲，他認為分離主義是《憲法》修正背後最主要的邏輯基礎，主張分離主義者和反對分離主義者，分別在總統選舉問題（選舉方式、不在籍投票、絕對多數制度）、台灣省制問題（廢省）、國民大會制度（廢國大）、五權憲法體制（廢五權改三權）、公民投票入憲問題，有截然不同且對立的立場。參見李炳南編著，《二〇〇〇台灣憲改》（台北：海峽學術出版社，2003），自序；鄭錫鍇，〈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），行政院研究發展考核委員會，頁 175。

次修憲，「代表性」(representation)的強化一直扮演關鍵角色，而每一次憲改均可視為對於代表性危機所作的直接回應。他將六次憲改分為三階段：第一至第三次修憲（一九九一～一九九四年）為第一階段：主要在處理外來法統解構下的憲政危機和對內代表性強化；第四次修憲（一九九七年）為第二階段：主要在處理面臨中國統一壓力的憲政危機下，對外國家主體性與國際代表性的問題。第五至第六次修憲（一九九九～二〇〇〇年）為第三階段：處理修憲機關自我衍生的憲政危機與代表性問題終極解決的嘗試。⁸而每次的修憲有不同的憲政改革主軸和內容。⁹

表 4-1 我國六次修憲之主要目標與議題

修憲階段	主要目標	欲解決的問題	修憲結果
第一次修憲 (1991年)	對內代表性的建立與強化	國會代表性的危機的解決 (國會改選)	國會全面改選
第二次修憲 (1992年)		1.由新國會修憲 2.總統選舉問題 3.賦予地方自治	1.總統民選 2.地方自治之法源
第三次修憲 (1994年)		總統選舉方式 (委任或直選)	總統直接民選
第四次修憲 (1997年)	對外代表性的建立與強化	政府體制的調整	1.半總統制的建立 2.省虛級化
第五次修憲 (1999年)	代表性問題終極解決的嘗試	修憲機制的合理設計	1.國代延任 2.國代選舉改採比例代表制
第六次修憲 (2000年)		1.違憲修憲結果之補救 2.修憲機制的合理設計： 國大虛級化及修憲權轉移 至立法院	1.任務型國代的建立 2.建立以立法院為中心的 單一國會制度 3.中央政府體制朝總統方向 傾斜

資料來源：節錄自葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》(台北：元照出版社，2003)，頁38，表2-1。

⁸ 葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》(台北：元照出版社，2003)，頁32-38。

⁹ 2005年第七次修憲的憲改主軸是「國會改革」，修憲內容並未涉及監察院，惟將正、副總統的彈劾權的規定，由「立法院向國民大會提出，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人即應解職」，改為由「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。」

(二) 修憲與監察制度之變遷

修憲前監察院的定位是民意機關(釋字第七十六號),而且傾向於兩院制的設計,監委類似西方民主國家的上(參)議會議員。歷次修憲,主要的歧見有二:一是主張維持監察院,改為不具政府色彩,專司糾舉之準司法機關;二是主張裁撤監察院,併其職權於立法院,雖然歷次修憲後仍然維持五權架構,維持監察院的存在,但是功能上有所萎縮。詳言之,監察院的地位和功能逐漸朝向國會化、本土化、專業化的方向調整,但是否維持五權獨立地位,一直是各方政治勢力在憲改工程中的角力焦點。不過事實上,就實際的觀察,六次修憲中,對監察權的討論,主要爭議點都不置於專業功能上的調整,而是五權憲法與三權憲法意識型態的政治角力。¹⁰

我國從一九九一年至二〇〇〇年進行六個階段的修憲程序,並未改變五權憲法的基本架構,但是《憲法增修條文》有關監察院部分之改變包括以下幾項:第一、定位:由類似「國會」的性質轉變為「最高監察機關」;¹¹第二、職權方面:取消監察院對考試院考試委員與司法院大法官之同意權,而劃歸立法院。第三、選任方式:監察委員(以下簡稱監委),包括院長、副院長都改為由總統提名經立法院同意任命。第四、彈劾對象:取消監察院對總統、副總統的彈劾權,劃歸立法院行使,¹²但增列監察院本身之人員,故按《憲法增修條文》第七條第四項之規定,監委本身也成為監察院彈劾的對象。¹³第五、保障方面:因監委已不具有民意代表身份,¹⁴故取消監委的言論免責權和不受逮捕特權。第六、監委人數:監委人數名額固定為二十九人。第七、彈劾權之行使程序:

¹⁰ 鄭錫鍇,2005,頁173、175、194-195。

¹¹ 修憲後監察院的定位,一般稱為「準司法機關」,但是「準司法機關」係指獨立的行政委員會,具有裁判權,如公平交易委員會,和監察院的特徵不符,所以用語不當。

¹² 2005年第7次修憲之《憲法增修條文》第二條第九項、第十項之規定「總統、副總統之罷免案,須經全體立法委員四分之一之提議,全體立法委員三分之二之同意後提出,並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票,有效票過半數同意罷免時,即為通過。立法院提出總統、副總統彈劾案,聲請司法院大法官審理,經憲法法庭判決成立時,被彈劾人應即解職。」總統副總統之彈劾改由司法院大法官審理。

¹³ 依照大法官會議釋字第14號解釋:「...制憲者之意,當以立監委員為直接或間接之民意代表,均不認為其為監察權行使之對象。至立監兩院其他人員與國民大會職員,總統府其所屬機關職員,自應屬監察權行使範圍。」

¹⁴ 司法院大法官會議釋字第76號解釋,將國民大會、立法院與監察院認為是共同相當於民主國家之國會。但修憲後已將監察院回復為「國家最高監察機關」之定位,不再是「民意機關」,也不是「準司法機關」。另請參見司法院大法官會議釋字第325號解釋。

改為「監委二人以上之提議，九人以上之審查及決定始得提出」。第八、獨立性之規定：增訂監委「超出黨派之外，依法獨立行使職權」之規定（表 4-2）。

修憲後，取消監察院的人事同意權（司法院大法官和考試院考試委員）、正、副總統的彈劾權，監委不受逮捕特權和言論免責權，雖然「公職人員財產申報法」於八十二年七月二日公布，修憲後，因為《公職人員利益迴避法》和《政治獻金法》的制訂，監察院增加受理公職人員財產申報、受理政治獻金和審議公職人員利益衝突迴避等陽光法案的監督職權，不過整體而言，修憲後監察院的職權減縮。

表 4-2 我國歷次修憲監察權之變遷

修憲次數	改變內容
第一次修憲	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監委產生方式改由自由地區省、市議會選出，另包括全國不分區五人，僑選國外國民代表二人。 2. 監委名額定額為五十二人。
第二次修憲	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監察院基本職權：同意權劃歸國民大會，彈劾、糾舉、審計等權仍歸監察院掌有。 2. 監委產生方式改為由總統提名，經國民大會同意。 3. 監委名額改為定額為二十九人。 4. 彈劾權行使對象增列監察院本身之人員 5. 監察院對於中央、地方人員及司法院、考試院、監察院人員之彈劾程序，改為須經監委二人以上提議，九人以上之審查及決定始得提出。 6. 取消監委之言論免責權和不受逮捕之特權。 7. 明文規定「監委須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權」。
第三次修憲	實質內容同第二次《憲法增修條文》，並沒有改變，僅在文字上略作調整，以配合新的修憲條文條次
第四次修憲	彈劾權行使對象：對總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾權劃歸立法院行使，其他職權不變
第五次修憲	實質內容同第四次《憲法增修條文》，並沒有改變。
第六次修憲	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監察院基本職權：同意權劃歸立法院，其他各權不變，仍歸監察院掌有 2. 監委產生方式改為由總統提名，經立法院同意後任命 3. 彈劾權行使對象：對總統、副總統之彈劾權，轉移歸立法院行使，其他不變

筆者整理製表

第二節 我國監察院之制度設計

一、監察院之職責

監察院的職責主要有下列三項：¹⁵

(一) 保障人權、捍衛社會正義

監察院歷年來的職權行使與人權問題環環相扣，其秉持《憲法》所賦予之職權，以超然獨立之地位，查察不法，為民申冤，已與世界人權發展趨勢同步。每年收受的人民陳訴案中，涉及人權的相關案件不計其數，對於人權的保障不遺餘力。監察院於二〇〇〇年三月成立「人權保障委員會」，長期以來已累積相當之保障人權經驗，在化解民怨及伸張社會正義，與國際社會人權組織之目標不謀而合。

(二) 監察院督促政府增進效能，防止權力腐化

現代化國家，政府職能日益增多，公務人員品德或有良莠，執法違失偏頗在所難免，行政體系內部本有上下監督內控之功能，然官官相護掩飾不法亦屬常見，高層官員自我約束、潔身自愛之情操更常遭詬病。因此監察權以非司法手段，對政府權力作外部之監督，應有其便捷、迅速之優點。監察權在政策規劃或執行過程中，督促政府履行對民眾之承諾，尊重法治原則，嚴守程序正義，增進政府的效能，並對於防止政府部門權力腐化，有重要作用。

(三) 監察院執行陽光法案，推動政府廉能政治

為預防貪污腐化、確保廉能政治、有效遏止公職人員不當利益輸送，以及建立公職人員之自律精神，政府積極推動相關陽光法案之立法，除公布施行之《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》及《政治獻金法》外，其他如《遊說法》等亦陸續完成草案。由於監察院具有獨立超然之地位，與監

¹⁵ 節錄自監察院，〈監察院在我國憲政體制上之定位—監察院不應輕言廢除〉（台北：監察院，2004），頁 1-6。

督執法及增進政府效能之角色，立法院於審議相關陽光法案時，均將主要業務規定責由監察院負責執行。因此監察院執行陽光法案之業務，對於促進廉能政治有正面助益。

二、監委資格、選任及組織架構

依據民國二〇〇〇年四月二十五日總統公布的《憲法增修條文》第七條第二項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。」

而《監察院組織法》第三條之一規定：「監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有左列資格之一：一、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。二、任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者。三、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。四、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。五、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。六、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。」

其次，《憲法》第一百零三條規定「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」同時，《憲法增修條文》第七條第五項增訂「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」而《監察法》第十一條和《監察法施行細則》第三條也規定監委行使職權在某些特定情形下，應自行迴避，以及強制迴避之規定。另外《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》也有一些監委行為的限制規定。而修憲後，也取消了監委的言論免責權和不受逮捕特權。

監察院的組織，除了正、副院長和委員之外，另設有秘書長和副秘書長各1人，另外設有四處（監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處、秘書處）、6室（綜合規劃室、資訊室、會計室、統計室、人事室、政風室）、7個常設委員會（內政及少數民族委員會、外交及僑政委員會、國防及情報委員會、財政及經濟委員會、教育及文化委員會、交通及採購委員會、司法及獄政委員會），以及八個特種委員會及小組（法規研究委員會、諮詢委員會、訴願

審議委員會、廉政委員會、監察委員紀律委員會、預算規劃與執行小組、國際事務小組、人權保障委員會)。又依《審計部組織法》及《審計處室組織通則》規定，監察院之下，設有審計部及各審計處室等機關，我國這種「審計機關」隸屬於「監察機關」的組織模式，也是世界上很特殊的制度(表 4-3)。其中監察調查處有調查官、調查專員、調查員等幕僚人員，共有法制編制 84 人，二 0 0 四年實際預算編制 74 人，採任務編組方式，在秘書長指揮監督下，協助監委調查案件。再者，《監察院組織法》第十三條之一也規定「監察院應為每位委員聘用助理 1 人，與監察委員同進退。」總共監察院(不含審計部)的幕僚人數共有 431 人，扣除駐衛警和工友技工，實際業務幕僚有 312 人，包括正式職員 275 人和約聘人員 37 人(表 4-4)。監察院院長綜理院務，並監督所屬機關，對於監察院之行政幕僚人員有任免權。而監察院的預算經費是由監察院先行編列監察概算，再送行政院彙編，編入中央政府總預算中，然後經立法院審議通過。

三、監督對象及基本職權

(一) 監督對象

修憲後，監察院的監督對象包括以下幾類(表 4-5)：

1. 彈劾權、糾舉權行使之對象¹⁶

彈劾權和糾舉權是對「人」的監督，《憲法》第九十七條第二項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉或彈劾案，如涉刑責，應移送法院辦理。所謂「公務人員」監察院向來採廣義之公務員之定義，也就是以《公務員服務法》第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員均適用之。」對象包括中央公務人員(包括總統府及其直屬機關、行政、立法、¹⁷司法、考試、監察院及其所屬

¹⁶ 李伸一，《監察權之理論與實務》(台北：監察院，2004)，頁 99-101。

¹⁷ 司法院大法官釋字第 14 號解釋：「---至立監兩院其他人員與國民大會職員，總統府及其所屬機關職員，自應屬監察權行使範圍。故憲法除規定行政、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。」

表 4-3 世界主要國家之審計制度

制度類型	國別	審計機關名稱 /計首長名稱	特色
立法型	美國	會計總署 (審計總署) /主計長	設於國會之下，是國會的調查機構（直接關係）、審計長任期十五年
	英國	國家審計署 /主計審計長	和國會是間接關係、與議會下設的公共帳目委員會保持工作關係、主計審計長不得無故免職
	加拿大	審計長公署 /審計長	設於國會之下的獨立機構、設有一「專業服務部」
	澳洲	國家審計署 /審計長	與英國相近、與議會下設的公共帳目委員會保持工作關係、審計長終身制
	其他國家：如奧地利		
行政型	南韓	監查院 /監查院院長	直屬總統、對總統負責、位階等同於副總理、集體領導（監查委員會）
	瑞典	國家審計局 /審計長	中央政府權威性的監督機構、是一純粹的內閣機構、集體領導（領導委員會）
	印度	主計審計公署 /主計審計長	審計長由總統簽署委任狀任命、審計機構共有職員 6 萬多人
	中國大陸	國家審計署 /審計長	隸屬於國務院，由國務院總理提名、全國人大決定人選、國家主席任命、審計人員約有 8 萬多人
	巴基斯坦		對最高軍事委員會或總督負責
其他國家：如泰國			
司法型	法國	審計法院/院長	法國的獨立機關，介於行政和立法之間、位階最高的財務司法機構、有審判權、院長終身任期制
	西班牙	審計法院/院長	審計法院隸屬於議會、具有獨立地位，行使財務審計和財務審判權、院長由審計委員會投票選舉產生、任期 3 年
其他國家：如義大利			
獨立型	印尼	最高審計院	獨立的機關，與行政當局、國會和最高法院有相同的地位
	日本	會計檢查院 /院長	審計長獨立行使職權、檢查官會議由 3 位檢查官組成，資深者為院長
	中華民國	審計部 /審計長	隸屬監察院
	新加坡	審計部	審計長獨立行使審計職權，不受任何干涉
特殊型	德國	聯邦審計院 /院長	只對法律負責 但與其他政府部門有著緊密的聯繫
	以色列	審計長	審計長兼監察使（公共申訴督察長）

資料來源：筆者整理自蕭英達、張繼勛、劉志遠，《國際比較審計》（上海：立信會計出版社，2000），頁 296-399；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 109-126。

表 4-4 我國監察院暨審計部 2004 年組織編制人數表

監察院	職稱		人數		備註
	監察委員		24		
業務幕僚	正式職員	275	312	431	編制員額 296 人
	約聘人員	37			
	駐衛警	20			
	技工、工友	99			
	小計	455			
審計部暨所屬審計機關	預算員額	853			法定員額 1,514 人
合計		1,338			實際預算員額

註：1. 資料來源：監察院提供（93 院台業字第 0930703597 號函）以及審計部提供《93.5.27 台審部人字第 0930000872 號函》

2. 監察院的資料統計至 93.3.15 止；審計部暨所屬審計機關的資料統計至 93.5.4 止。
3. 第三屆監委原有 29 人，在 89 年 5 月 20 日，張富美委員經總統特任為僑委會委員長並為行政院政務委員，並於同日令免監察委員職務；89 年 12 月 15 日江鵬堅因病逝世；90 年 6 月 1 日康寧祥委員經總統特任為國防部副部長，並於同日令免監察委員職務；92 年 4 月 3 日，尹士豪因病逝世，故僅剩 24 人。

機關、國立學校及國營事業機構¹⁸受有俸給之文、武職人員¹⁹)、地方公務人員(包括省市政府、縣市政府、鄉鎮市公所²⁰及其所屬機關、事業機關、地方民意代表機關、公立學校受有俸給之公務人員²¹及公營事業機構服務人員)；另外依據《憲法》第九十九條及《憲法增修條文》第七條第三項和第四項之規定，彈劾權行使的對象也包括司法院、考試院和監察院人員(包含監委本身)。²²再者，依據《公務員懲戒法》第二十五條第三項及《監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項》第十六點規定，以退休之公務員如發現其在職期間有違法失職情事，而自其違法失職行為終了之日起，至移送懲戒機關之日止，未逾十年者，仍應依法彈劾，移付懲戒。有關糾舉的對象原則上和彈劾的對象相同，不過行政院

¹⁸ 依據司法院大法官會議解釋第 24、92 和 101 條之意旨，公營事業機關之董事、監察人及總經理，與受有俸給之文武職公務員，均適用《公務員服務法》之規定；再者，公營事業機關代表民股之董事、監察人，領有俸給者，也有《公務員服務法》之適用。換言之，上述人員都是監察院監督之對象。

¹⁹ 而軍官和士官也是《公務員服務法》上的公務員，但是依《兵役法》服役的士兵，則非監察院監督的對象。

²⁰ 民選地方首長也是監察院彈劾之對象。有關民選縣市長之彈劾，請參見李文郎，〈精省後縣(市)長權限及其去職規定之探討〉，《空大行政學報》，第 13 期(2003)，頁 297-299。

²¹ 依據司法院大法官會議解釋字第 308 號解釋，兼任公立學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，有《公務員服務法》之適用，換言之，兼任行政職務之教師也是監察院監督之對象。

²² 我國監委本身除了是監察院彈劾權行使的對象之外，監委仍要負法律責任(因為無免責權)和社會責任，至於監委的政治責任，則是任期屆滿後不再被提名，而監委並不負行政責任。

長、副院長、部會首長，與司法、考試、監察等院院長、副院長、大法官、考試委員監察委員，以及法官是否為糾舉之對象，仍有爭議。²³

監察院監督（彈劾、糾舉）的對象不包括以下幾類：（1）非公務人員、（2）民意代表、（3）各級機關之雇員、臨時人員、（4）公立學校聘任之教師、（5）總統、副總統、（6）受委託行使公權力之人員。²⁴

2.糾正權行使之對象

糾正權是對「事」的監督，依據《憲法》第九十六條之規定，監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。因此監察院糾正權行使的對象，僅限於行政院及其所屬機關，不及於他院及地方機關。實務上，監察院曾經為了糾正總統府和考試院，而引起相當大的爭議。²⁵

3.其他

如果加上巡察、公職人員財產申報、²⁶公職人員利益衝突迴避、政治獻金的監督對象，則監察院監督的範圍就更加廣泛。特別值得一提的是，依《公務人員財產申報發施行細則》第二條第二款之規定，監察委員為該法所稱之政務官，也必須向監察院申報財產；同時監委也適用《公職人員利益衝突迴避法》之規定，因此知有迴避義務，也應向監察院報備。

（二）基本職權²⁷

我國監察院之職權包括三類：一是《憲法》規定之職權：彈劾權、糾舉權、糾正權、調查權和審計權；二是法律授予之職權：受理人民書狀權、巡迴監察權、監試權、受理公職人員財產申報、審議利益衝突迴避、受理及審核政治獻金申報；三是經大法官會議解釋所獲得之職權：法律提案權。

1.收受人民書狀

依照《監察法》第四條之規定，監察院及監委得收受人民書狀(accepting and

²³ 有關上述人員是否是糾舉權之對象之討論，請參閱李仲一，2004，頁 143-145。

²⁴ 李仲一，《監察權之理論與實務》（第二版）（台北：監察院，2005），頁 39-40、48-50。

²⁵ 中國時報，2004.4.13，A4 版。

²⁶ 至 2004.5.4 止，上述應向監察院申報財產者人數合計 2,040 人。資料來源：監察院提供（93 院台業字第 0930703597 號函）。

²⁷ 監察院編印，《中華民國九十三年監察統計提要》（台北：監察院，2005a），頁 1-10。

表 4-5 我國監察院監督對象一覽表

職權項目	監督對象	相關條文
彈劾	中央、地方公務人員及司法、考試、監察院人員	《憲法》第九十七條第二項 《憲法增修條文》第七條第三項 大法官會議釋字第十四號
糾舉	中央及地方公務人員	《憲法》第九十七條第二項
糾正	行政院及其所屬機關	《憲法》第九十六條
巡察	1. 中央機關：行政院、司法院、考試院及其所屬機關 2. 地方機關：各省政府、各院轄市政府、各縣市政府及其所屬機關	《監察法》第三條 《監察院巡迴監察辦法》
監試	考試院	《監試法》第一條
公職人員 財產申報	應向監察院申報財產者共有下列六大類： 1. 總統、副總統 2. 行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長 3. 政務官 4. 有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問 5. 依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上機關首長 6. 縣（市）級以上各級民意機關代表。	1. 《公職人員財產申報法》第二條及第四條 2. 93年3月15日止的統計，有2,040人
公職人員 利益衝突 迴避	公職人員知有迴避義務者，應向監察院報備之對象有下列六類： 1. 總統、副總統 2. 行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長 3. 政務官 4. 有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問 5. 依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上機關首長 6. 縣（市）級以上各級民意機關代表等人員	1. 《公職人員利益衝突迴避法》第二條 《公職人員財產申報法》第二條第一項 2. 93年3月15日止的統計，有2,040人
政治獻金	應向監察院申報政治獻金之對象有下列三類： 1. 政黨 2. 政治團體 3. 擬參選人	《政治獻金法》第五條
審計	政府所屬全國各機關、基金及事業機構	《監察院組織法》第四條 《審計法》第三至六條
備註	不是監察院監督（彈劾、糾舉）的對象： 1. 非公務人員 2. 民意代表 3. 各級機關之雇員、臨時人員 4. 公立學校聘任之教師 5. 總統、副總統 6. 受委託行使公權力之人員。	

筆者整理製表

handling people's complaint)。人民書狀是行使監察職權的最主要的資料來源。任何人如發覺中央或地方公務人員有違法失職行為，或行政院及其所屬機關之工作或設施有違法或失職情事者，均得詳述事實及檢附有關資料，逕向監察院或監委陳情或檢舉。

2. 調查權

依照《憲法》九十六條之規定，監察院得行使調查權（investigation）。而調查權是行使監察權的必要手段，也是行使監察權最基礎和最重要的職權，但是調查權是行使監察權的武器，而非監察權的內容。藉由調查權的行使，可以瞭解公務人員或行政機關違法失職之事實及證據，以為彈劾、糾舉及糾正之依據。監察院行使調查權的方式有院派委員調查、委員登記自動調查、委託有關機關調查、巡迴監察等。²⁸另外，《憲法》第九十五條規定，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有關文件，換言之，監委也擁有文件調閱權。

3. 彈劾權

彈劾權（impeachment）是監察權最核心的權限，是使違法或失職行政官員去職的一種方法。依我國《憲法》、《憲法增修條文》之規定，監委對於中央及地方公務人員認為有違法或失職之行爲者，經監委二人以上的提議，其他監委九人以上的審查及決定，向司法院公務員懲戒委員會提出。涉及刑事或軍法者，應同時送司法或軍法機關處理。

4. 糾舉權

糾舉權（censure）是監委對於有違法或失職行爲的公務人員，認為應該先停職或是做其他急速處分之必要時，可以提案糾舉。依《監察法》之規定，在經過其他監委三人以上的審查及決定後，則由監察院送交各該主管機關長官或他的上級長官處理，而且違法行爲如果涉及刑事或軍法責任時，同時送請管轄的司法或軍法機關，依法辦理。被糾舉人員之主管長官或其上級長官對於糾舉案，不依規定處理或處理後監察委員二人以上認為不當時，得改提彈劾案；如被糾舉人員因改被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。

5. 糾正權

監察院的糾正權（corrective measures），依據《憲法》及《監察法》之規定，監察院對於行政院及行政院所屬各個機關的工作及設施有違法失職情形，經監委調查及監察院有關委員會的審查決議後，可提出糾正案，移送行政院或有關

²⁸ 司法院大法官會議第 585 號解釋，立法院也擁有調查權，有關監察院調查權與立法院調查權之比較，請參閱李伸一，2005，頁 95-106。

部會，督促其注意改善。

表 4-6 我國監察院行使彈劾、糾舉及糾正案之比較表

職權名稱 項 目	彈劾案	糾舉案	糾正案
行使原因	公務人員有違法或失職行為	公務人員有違法或失職行為，有先行停職或有其他急速處分之必要時	行政院及行政院所屬各機關的工作及設施有違法或失職情事
行使對象	中央或地方公務人員	中央及地方公務人員	行政院及行政院所屬各機關
審查及決定	對中央或地方公務人員的彈劾案，則要經監察委員二人以上的提議，九人以上〔提案委員除外〕的審查及決定	須經監察委員一人以上的提議及三人以上的審查及決定	須經監察院有關委員會的審查及決定
移送機關	對中央及地方公務人員的彈劾，向公務員懲戒委員會提出	向公務員的主管長官或上級長官提出	向行政院或有關部會提出
目的	懲戒或刑事處分	依照《公務員懲戒法》規定處理，並可先行停職或為其他急速處分	督促行政機關注意改善
刑事部分	公務人員違法行為涉及刑事或軍法者，應同時送司法或軍法機關處理	公務人員違法行為涉及刑事或軍法者，應同時送司法或軍法機關處理	無

資料來源：監察院網站，< <http://www.cy.gov.tw/> > (2005/9/15)

6.巡迴監察

依照《監察法》第三條之規定，監委得分區巡察（circuit supervision and inspection）。巡察工作分為中央機關與地方巡察機關兩部分，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府、各院轄市政府、各縣市政府及其所屬各級機關。巡察之任務如下：一、各機關施政計劃及預算之執行情形。二、重要政令推行情形。三、公務人員有無違法失職情形。四、糾正案之執行情形。五、民眾生活及社會狀況。六、人民書狀之處理及其他有關事項。而監察委員地方巡察期間，也會安排時間接受民眾陳情，於指定地點逕向委員陳情。

7.監試

依照《監試法》之規定，舉行考試時，除檢覈外，應由考試院或考選機關分請監察院或監委行署派員監試（examinations invigilated）。凡組織典試委員會

辦理之考試，應咨請監察院派監委監試。凡考試院派員或委託有關機關辦理之考試，得由監察機關就地派員監試。

8. 受理公職人員財產申報

爲端正政風，確立公職人員清廉之作爲，建立公職人員利害關係之規範，《公職人員財產申報法》於一九九三年七月二日經總統公布，並自同年九月一日起施行，監察院於一九九三年八月一日以任務編組方式成立公職人員財產申報處，辦理公職人員財產申報有關工作。嗣後《監察院組織法》於民國一九九八年一月七日經總統令修訂公布，正式設置公職人員財產申報處，掌理關於公職人員申報事項。

9. 審議公職人員利益衝突迴避

爲了促進廉能政治，端正選風，有效遏阻貪污腐化及不當利益輸送，《公職人員利益衝突法》於二〇〇〇年七月十二日經總統公布，並自同年七月十四日起施行。同法施行細則亦於二〇〇一年三月二十日由行政院、考試院及監察院會銜發佈施行。依據《公職人員利益衝突法》之規定，監察院由公職人員財產申報處負責辦理有關公職人員自行迴避報備、利害關係人申請自行迴避及有無違反利益衝突等案件之受理、審核、調查、處分等作業，並擬具工作規範，作爲案件處理之依據。

10. 受理及審核政治獻金申報

爲規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主發展，《政治獻金法》於民國二〇〇四年三月三十一日經總統公布，並自同年四月二日起施行。依該法規定，監察院受理政治獻金業務，由公職人員財產申報處負責下列業務：(一) 許可政黨、政治團體及擬參選人設立政治獻金業務。(二) 同意政黨、政治團體及擬參選人變更或廢止政治獻金專戶。(三) 受理政黨、政治團體及擬參選人申報會計報告書，並彙整列冊，並刊登於公報及公開於電腦網路。(四) 受理擬參選人剩餘政治獻金之申報。(五) 查核政黨、政治團體及擬參選人申報之會計報告書。(六) 對違反政治獻金之罰鍰處分、逾期未繳納罰鍰移送行政執行、提起行政爭訟案件之應訴及答辯。(七) 辦理違反政治獻金法之各項繳庫或追徵價額。

11.審計權

依照《憲法》和《憲法增修條文》、司法院大法官會議第二百三十五號解釋，以及《監察法》之規定，審計權（audit）亦為監察院之職權之一。審計部是監察院之隸屬機關，監察院設審計部，掌理政府及所屬機關財務之審計，主要職權為監督預算之執行、核定收支命令、審核財務收支、審定決算、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行爲、考核財務效能、核定財務責任。又依《憲法》第六十條規定，行政院應提出決算於監察院。對於政府及其所屬機關之財務行使審計之職權。

我國審計制度有以下五個特質：²⁹

第一、審計權為監察權之一，由審計機關行使。

我國中央政府採五權分立之制度，而審計權與彈劾、糾舉、糾正等權，同為監察權之一，並依《審計法》之規定由審計機關行使。

第二、審計長設於監察院，審計人員依法獨立行使審計權。

我國尊重審計權獨立行使之超然地立，特以《憲法》第一百零四條規定，於監察院設審計長，由總統提名經立法院同意任命，綜理審計部事務，並監督所屬職員及機關。另依《審計法》之規定，審計人員依法獨立行使審計職權，不受干涉。

第三、審計長應依限完成決算之審核，並提出審核報告於立法院。

審計長雖設於監察院，惟依《憲法》第一百零五條規定，應於行政院提出決算後三個月內，依法完成審核，並提出審核報告於立法院。

第四、審計權之行使對象為政府所屬全國各機關及人員。

審計權之行使範圍與彈劾、糾舉權之行使相同，為中央至地方政府所屬全國各機關及財務有關人員。

第五、審計機關之組織採一條鞭制，由中央直貫地方。

我國審計機關之組織，於中央設審計部，並由審計部於各省(市)設審計處，於各縣(市)酌設審計室，各審計機關均隸屬審計部，由審計部監督之。

²⁹ 審計部網站，< <http://www.audit.gov.tw/intro.asp>>(2005/7/31)

12.法律提案權

除了上述十一項職權外，依據司法院大法官會議第三號解釋，監察院關於所掌事項得向立法院提出法律案。

第三節 我國監察院處理案件之分析（2001～2004年）

一、案件處理之規定

監察院行使調查權，除自動調查外，其主要來源即是人民書狀。監察院收受人民書狀後，由監察業務處簽註意見，送陳值日委員核批，按其所訴情節輕重及性質，決定輪派委員調查，或委託有關機關調查，或作其他適當之處理，但其所訴事項不在監察院職權範圍者，則不予受理。人民書狀處理後，除特別案件之外，均由監察業務處或承辦委員會函覆陳訴人。³⁰

依據《監察院收受人民書狀及處理辦法》的規定，有關人民陳訴規定如下：

（一）人民書狀係指監察院（以下簡稱本院）及監察委員收受之人民陳情或檢舉文件，或者值日委員或巡迴監察委員接見陳情人之陳情書、檢舉書或口頭陳述之意見或詢問之紀錄。

（二）人民書狀應詳述事實及檢附有關資料，並載明真實姓名、性別、年齡、職業、住址及身分證統一編號。如係法人或團體並須載明其名稱、所在地及其負責人姓名、登記證字號。若因案情特殊不宜或聲明不願公布姓名者，本院應為其保密。

（三）人民陳訴案件，如曾提起行政救濟或民、刑訴訟有案者，應詳述經過，並檢附有關書狀及訴訟文書之影印本。

³⁰ 監察院編印，《中華民國九十二年監察報告書》（台北：監察院，2004c），頁141。

(四) 本院各單位收受之人民書狀，應先交監察業務處登記、編定訴案號碼、摘錄案由，並將陳訴人、被陳訴人（機關）等基本資料鍵入電腦後依第十條規定辦理。

(五) 本院委員收受之人民書狀，應依前條規定辦理，不宜於書狀上批註意見。但擬自動調查者，應依《監察法施行細則》有關自動調查之規定辦理。

另外，依《監察院收受人民書狀及處理辦法》之規定，人民之書狀處理原則如下表（表 4-7）。

表 4-7 我國監察院人民書狀處理原則

處理方式	認 定 標 準
派 查	認公務人員或機關之工作及設施涉有重大違失情事者
委 託 調 查	認案情有進一步瞭解必要，而委託有關機關或其上級機關查明者
逕復陳訴人	一、認被訴人或機關處理並無違誤者。 一、認被訴人非屬本院職權行使者。 二、認所訴事由不屬本院職權範圍者。 三、認應向上級或司法機關提出訴願或訴訟程序者。 四、認陳訴人自誤訴訟或訴願程序或放棄權利者。 五、陳訴案件已進入行政救濟或司法、軍法偵審程序者。 六、同一陳訴案件已另分送主管或有關機關者。 七、未具體指明公務人員或機關之措施有何瀆職或違失情事者。 八、陳訴內容不明確或檢附資料不齊全，應補充說明或補送資料。 九、已經司法判決確定之案件，陳訴人自認有再審或非常上訴之事由，法律規定程序請求救濟，而逕向本院陳情者。
存 查	一、同一陳訴案件已一再函復仍不斷續訴，且無新事證者。 二、陳訴案件內容空泛、荒謬、謾罵者。 三、以匿名或副本文件送院者。
移 相 關 委 員 會	一、陳訴內容涉及行政院及其各部會之工作設施，具有政策性、專業性、公益性及其他設有糾正性質事由者。 二、同一案件曾經委員會處理有案者。
併 案 處 理	一、同一案件正由委員調查中者。 二、同一案件正陳核中者。
併 案 待 復	同一案件正委託有關機關調查中尚未函復者，且本次訴狀無新事證者。
送原調查委員 核 示 意 見	案件業經調查完竣，就同一事實續訴到院者。 (附註：原提案委員因故不能處理時，則送原協查職員簽註意見。)
送 原 提 案 委 員 處 理	案件業經糾彈成立，就同一事實續訴到院者。 (附註：原提案委員因故不能處理時，送原審查會主席或參加審查會之委員處理。)
送參事研究	一、對於是否為同一案件之認定有爭議者。 二、續訴案件前經調查有案，而原調查委員、協查職員均已離院者。
函送有關機關 參 考 處 理	陳訴案件對有關機關之工作或措施具建議或參考性質者。

資料來源：監察院編印，《中華民國九十一年監察報告書》（台北：監察院，2003c），頁 140。

二、案件之分析

(一) 案件數量及來源

從二〇〇一～二〇〇四年監察院行使各項職權之案件數量統計來看（表 4-8），監察院每年處理的案件數量以人民的陳情案最多，二〇〇一～二〇〇四年共計收受人民陳訴案件 67,771 件，平均每年高達 16,942.75 件，約占所有案件的八成四（83.92%）。其餘案件僅占少數，以每年平均數來說，包括調查案 530.25 件，提出彈劾案 18 件，提出糾舉案 1.25 件，提出糾正 157.5 件，巡迴監察 115.75 件，監試 37.5 件，受理公職人員財產申報 2,270.25 人次，審議公職人員利益衝突迴避（應處罰鍰案件和自行迴避報備案件）8 件，受理及審核政治獻金申報（政治獻金專戶數選舉類別和團體類別）421 戶次。各項職權案件數在這四年的變化不大，但是二〇〇四年人民的陳訴案件數比前三年少了一、兩千件，較為特殊。

另外人民陳訴案從一九九二年之前的五、六千件，到了第二屆監委就任後，一九九三年快速攀升至 12,000 件左右，以後逐年持續增加，至二〇〇〇增加至 15,000 件左右，二〇〇一～二〇〇三年分別有 16,670、17,697、17,734 件，二〇〇四年人民陳訴案數量不升反降，僅有 15,570 件，比前三年平均數減少 10.34%（1,797 件/17,367 件）。

表 4-8 我國監察院 2001~2004 年行使各項職權案件數量統計表

數 量 年 度	職 權	單位：件									
		收 受 人 民 書 狀	調 查	提 出 彈 劾	提 出 糾 舉	提 出 糾 正	巡 迴 監 察	監 試	受理公職 人員財產 申 報 (單位：人次)	審議公職 人員利益 衝突迴避	受理及審 核政治獻 金申報 (單位：戶次)
2001 年		16,670	514	15	1	154	123	28	2,379	-	-
2002 年		17,697	558	15	0	157	119	37	2,069	1	-
2003 年		17,734	585	24	3	154	110	36	2,177	5	-
2004 年		15,570	464	18	1	165	111	48	2,456	18	-
合 計		67,671	2,121	72	5	630	463	149	9,081	24	421
平 均		16,942.75	530.25	18	1.25	157.5	115.75	37.25	2270.25	8	421

資料來源：整理自監察院編印，《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 1-43；監察院編印，《中華民國九十三年監察統計提要》（台北：監察院，2005a），頁 1-46。

監察院在改制前受理的案件數量較少，和第一屆監委的年齡較大、民意代表屬性、較缺乏主動性，以及人民信賴度和期待不足有關。反之，改制後的監察院，監委的平均年齡相對降低、監察委員的屬性改變、監委較具主動性和積極性，以及人民信賴度和期待有所提升，因此陳訴案件直線上升。

監察院受理人民陳訴案件的方式來說（表 4-9），以監察院收文最多（主要是人民直接寄達監察監察院，少數為機關函報、審計部函報、委員會自動調查和院會、委員會決議），約占四成七（47.1%），其次是由監察委員收受，約占二成五（25.5%），再次為電子信箱收受，約占一成五（15.5%），其餘值日委員收受（7.2%）、地方巡察收受（4.7%），分別僅佔少數。隨著資訊化的普遍，人民以電子郵件向監察院陳情的方式，最近五、六年快速增加，平均年增率高達百分之四、五十，³¹比重由一九九九年的 3.8%（605/15,858）、二〇〇〇年的 8.17%（1,297/15,877），到了二〇〇一年後快速成長，增加至 2004 年的 17.25%（2,687/15,570）。

表 4-9 我國監察院 2001~2004 年收受人民書狀來源統計表

單位：件

項目 年度		監察院 收文	監委 收受	值日監委 收受	監委巡察 收受	電 子 信 箱	合 計
2001 年	數量	7,999	4,523	1,437	662	2,049	16,670
	比例	48.0%	27.1%	8.6%	4.0%	12.3%	100%
2002 年	數量	8,427	4,152	1,371	896	2,851	17,679
	比例	47.7%	23.5%	7.7%	5.0%	16.1%	100%
2003 年	數量	8,257	4,560	1,102	904	2,911	17,734
	比例	46.6%	25.7%	6.2%	5.1%	16.4%	100%
2004 年	數量	7,225	4,036	952	670	2,687	15,570
	比例	46.4%	25.9%	6.1%	4.3%	17.3%	100%
合 計	數量	31,908	17,271	4,862	3,132	10,498	67,671
	平均	7,977	4,317.75	1,215.5	783	2,624.5	16,917.75
	比例	47.1%	25.5%	7.2%	4.7%	15.5%	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 4。

³¹ 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。

(二) 案件類別

二〇〇一～二〇〇四年我國監察院收受的案件類別以內政類最多，平均每年有 5,768 件，占 34.10%，其次為司法類，有 3,807 件，占 22.50%；再次為經濟類有 1,541 件，占 9.11%。總計這三項就占了六成五（65.17%）。其他案件類別依序是教育類有 1,269 件（7.50%）、財政類有 935 件（5.52%）、國防類有 853 件（5.04%）、交通類 641 件（3.79%）、外交類 56 件（0.33%）。這四年來案件類別排序完全相同，沒有任何改變（表 4-10）。

表 4-10 我國監察院 2001~2004 年收受人民書狀案件性質分類統計表

單位：件

年度	類別	內政						司 法	經 濟	教 育	財 政	國 防	交 通	外 交	其 他	總 計
		建 築 管 理	地 政	警 政	都 市 計 畫	工 務	其 他									
2001 年	數量	1,410	1,436	843	245	283	1,781	3,712	1,441	1,285	961	968	731	45	1,529	16,670
	排序	1						2	3	4	5	6	7	8	-	-
2002 年	數量	1,394	1,321	788	244	273	1,814	4,008	1,564	1,421	989	901	580	55	2,345	17,697
	排序	1						2	3	4	5	6	7	8	-	-
2003 年	數量	1,561	1,459	897	437	381	1,420	4,003	1,570	1,231	924	783	662	37	2,369	17,734
	排序	1						2	3	4	5	6	7	8	-	-
2004 年	數量	1,469	1,258	781	376	258	944	3,505	1,588	1,138	864	758	592	88	1,951	15,570
	排序	1						2	3	4	5	6	7	8	-	-
合 計	數量	5,834	5,474	3,309	1,302	1,195	5,959	15,228	6,163	5,075	3,738	3,410	2,565	225	8,194	67,671
		23,073														
	平均	5,768						3,807	1,541	1,269	935	853	641	56	2,049	16,918
	比率	8.62%	8.09%	4.89%	1.92%	1.77%	8.81%	22.5%	9.11%	7.50%	5.52%	5.04%	3.79%	0.33%	12.11%	100%
	排序	34.10%						0%	%	%	3%	%	%	%	%	%
	排序	1						2	3	4	5	6	7	8	-	-

資料來源：監察院統計室提供（2005/3/10）；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 5。

內政類比例最高，均居歷年之冠，除了內政事務均與民眾的權益息息相關外，包括建築管理、地政、警政、都市計畫、工務及其他內政類，也顯示人民

對內政業務有諸多未盡滿意之處。根據監察院「九十二年工作檢討會議」，各委員會提出的工作報告顯示：內政事務因為均與民眾權益息息相關故居首位，而內政類中又以建築管理和地政類最多，警政類居次，都市計畫和工務類再次之。建築管理類以不當核發建照執照使用執照及審查未依法定程序等事項為主，有些是和建物違規使用及違章建築有關；地政類以徵收補償、測量、重劃以及其他土地行政類案件如產權登記、變更編定、土地管理等有關。警政類以警方偵辦案件程序居多，其餘為警政採購、警察風紀與警察人事制度、治安維護、警察機關未確實註銷刑事案件記錄致影響權益有關。都市計畫類則以都市計畫之規劃公告與實施有關之案件。工務類則和公共工程、土石方、新生地、營建風紀有關。³²

司法類的陳訴案件歷年來都居高不下，僅次於內政類的案件，顯示人民對司法信賴度仍然不高（表 4-11、表 4-12）。案件中一般涉及法院判決違誤、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，以及檢察機關執行搜索程序不當、濫權起訴、更生保護、假釋制度、國家賠償，以及監所收容與醫療等有關事項。³³而歷年來人權保障委員會審議有關人權案件中，仍以司法類案件居多，主要為檢察機關執行搜索程序不當、濫權起訴、法院判決違誤、警察機關未確實註銷刑事案件記錄致影響權益。³⁴顯見司法風氣、司法弊端仍有待改進。在五院之中，司法機關和監察機關都扮演獨立公正的角色，和人民權益息息相關，但是當人民對司法體系不信任之際，如果連監察體系也無法獲得人民的信賴時，這將是台灣政治危機的一種警訊。

經濟類人民陳訴案件數量，這幾年亦呈逐年上升的趨勢，比重由二〇〇一年的 8.64% 加至二〇〇四年的 10.20%，計增加 1.56 個百分點，顯示人民對經濟類業務未盡滿意者漸增，值得監察院繼續加強監督。

³² 監察院編印，2004c，頁 31-35；另請參見李伸一，2004，頁 264。

³³ 李伸一，2004，頁 49-50；監察院編印，2004c，頁 53-54。

³⁴ 監察院編印，2004d，頁 92。

表 4-11 我國 2001~2004 年一般民眾對法官審判公信力之感受比較

單位：%

項目別	無意見 或 拒答	好				普通				不好			
		2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
全部 受訪者	32.0	20.9	35.2	40.7	40.7	40.8	22.6	12.3	14.4	38.4	42.2	47.1	44.9
今年到過 法院洽公	1.0	24.4	42.2	43.8	42.6	33.7	20.5	9.2	9.8	41.9	37.3	47.0	47.6
以前到過 法院洽公	3.0	22.6	34.2	33.6	41.2	34.1	20.6	14.4	11.8	43.2	45.2	52.0	46.9
未到過 法院洽公	28.1	20.2	34.9	42.1	40.4	42.8	23.4	12.0	15.6	37.0	41.7	45.9	44.1

資料來源：〈2004年一般民眾對法院服務滿意度調查報告摘要〉，頁3，司法院網站，
 <http://w2.judicial.gov.tw/Juds/2_p9307.doc> (2005/9/11)

(註) 調查單位：司法院

表 4-12 我國 2004 年一般民眾認為法官審判公信力不佳的原因

原因	2004年 有到過法院			2004年沒有 到過法院，以 前有到過法院			從來沒有 到過法院			總和		
	人數	%	排名	人	%	排名	人數	%	排名	人數	%	排名
辦案品質	56	21.1	1	160	19.9	1	347	9.2	2	562	11.6	2
法官操守	48	18.1	2	156	19.4	2	564	14.9	1	769	15.9	1
法官專業能力	17	6.4	3	33	4.1	3	72	1.9	5	121	2.5	5
辦案態度	17	6.4	3	28	3.5	5	16	0.4	7	60	1.2	7
結案速度	17	6.4	3	18	2.2	7	33	0.9	6	67	1.4	6
審判獨立	11	4.2	7	33	4.1	3	175	4.6	3	220	4.5	3
其他	14	5.3	6	26	3.2	6	91	2.4	4	131	2.7	4

資料來源：〈2004年一般民眾對法院服務滿意度調查報告摘要〉，頁4，司法院網站，
 <http://w2.judicial.gov.tw/juds/> (2005/9/11)

(註) 調查單位：司法院

(三) 案件之處分方式

二〇〇一~二〇〇四年監察院共收受人民書狀 67,671 件，監察業務處及各委員會共處理完成 67,354 件，處理率約為 99.5%，其中二〇〇四年更超過百分之百 (101.3%)，處理完成的結案率相當高 (表 4-13)，主要的原因是有效陳訴的案件少，而無效陳訴的案件多，所以處理的效率自然偏高。

故從處理情形來看，雖然案件高達 67,671 件，但真正成案並據以派查的案
件僅有 2,033 件，平均每年 508 件，約僅占所有陳訴案件的 3.01%，比例偏低。
而調查方式有院派調查、委員會決議調查、自動調查和委託調查，二〇〇一～
二〇〇四年共調查 464 案，其中以院派調查 975 件（45.97%）和自動調查 850
件（40.07%）為主，委員會決議調查僅佔少數 296 件（13.96%），而這四年沒
有任何委託調查的案件（表 4-14）。委員自動調查的比例和院派調查的比例相
近，原因可能是院派調查係輪派方式非而依委員之專長，考量委員綜合判斷能
力和查案數的公平性；而自動調查對監委而言，通常較符合自己專長，而且此
類案件較易獲得社會的關注。³⁵依據《監察院辦理調查案件注意事項》第五點
規定，調查委員調查案件應自調查文件送達之次日起算。如依第三點規定併案
調查者，自最後併查案件通知送達之次日起算，依案件性質，於下列期限內提
出調查報告：1.一般案件：三個月；2.重大案件：六個月；3.特殊重大案件：一
年。³⁶

另外有 96.89% 的案件未進行調查，而是在程序上被駁回，包括經審查無
違失、陳訴內容空泛、轉送其他相關機關、送請行政機關參考、併案處理…等，
其中以「同一案件併案處理」、「機關正處理中，或屬機關先行處理或屬建議性，
送請機關參處」、「應循或已循司法、行政救濟程序，函復陳情人依法辦理」三
種類型比例最高。而值得觀察的是「同一案件併案處理」的比例高達 36.67%，
顯見反覆陳訴的比例偏高（表 4-13）。可能原因和民眾不瞭解監察院的職權範
圍有關，以為監察院可處理所有的問題；其次，一般民眾習慣將同一案件同時
向不同的機關提出陳情；再者，民眾不滿意監察院的處理，而一再反覆陳訴。

以二〇〇一～二〇〇四年監察院已完成調查案件之被調查機關統計來看
（表 4-15），被調查件數的機關排名，前十名依序是內政部暨所屬機關（328
案）、各級法院（278 案）、經濟部暨所屬機關（268 案）、國防部暨所屬機關（252
案）、法務部暨所屬機關（247 案）、交通部暨所屬機關（219 案）、財政部暨所
屬機關（210 案）、台北市政府暨所屬機關（180 案）、司法院（179 案）、教育
部暨所屬機關（167 案）。

³⁵ 李伸一，2004，頁 77。

³⁶ 監察院編印，《中華民國九十三年監察報告書》（台北：監察院，2005c），頁 150。

表 4-13 我國監察院 2001~2004 年處理人民書狀處理情形統計表

單位：件

年 度	年度 受理 人民 陳訴 案件 總數	處 理 情 形											處 理 完 成 結 案 率	
		據 以 派 查	委 託 調 查	函 請 機 關 說 明 、 查 處 、 補 送 資 料	認 無 違 失 ， 函 復 陳 訴 人	機 關 正 處 理 中 ， 或 屬 機 關 先 行 處 理 或 屬 建 議 性 ， 送 請 機 關 參 處	應 循 或 已 循 司 法 、 行 政 救 濟 程 序 ， 函 復 陳 情 人 依 法 辦 理	不 屬 本 院 職 權 範 圍	陳 訴 內 容 空 泛	需 陳 人 補 充 說 明 或 補 送 資 料	其 他	同 一 案 件 併 案 處 理		合 計
2001 年	16,670	506	-	366	262	4,249	2,278	310	516	1,031	670	6,316	16,504	99.0%
2002 年	1,7697	534	-	403	96	4,601	2,597	388	316	858	467	7,113	17,373	98.2%
2003 年	1,7734	561	-	411	80	5,243	2,975	359	798	967	592	5,715	17,701	99.8%
2004 年	1,5570	432	-	389	15	4,630	2,355	227	665	847	662	5,554	15,776	101.3%
總 計	6,7671	2,033	0	1,569	453	18,723	10,205	1,284	2,295	3,703	2,391	24,698	67,354	99.5%
平 均	1,6918	508	0	392	113	4,681	2,551	321	574	926	598	6,174	16,839	-
比 例	/	3.01%	0%	2.33%	0.67%	27.80%	15.15%	1.91%	3.41%	5.50%	3.55%	36.67%	100%	-

資料來源：整理自監察院編印，《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 6。

表 4-14 我國監察院 2001~2004 年調查案件統計表

單位：件

年 度	案件數	調 查 方 式				調查委員 (人次)
		院派調查	委員會 決議調查	自動調查	委託調查	
2001 年	514	215	78	221	0	962
2002 年	558	235	72	251	0	1,081
2003 年	585	267	82	236	0	1,121
2004 年	464	258	64	142	0	837
合 計	2121	975	296	850	0	4,001
平 均	530	244	74	213	0	1,000
比 例	100%	45.97%	13.96%	40.07%	0%	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 8。

表 4-15 我國監察院 2001~2004 年已完成調查案件之被調查機關統計表

單位：案

名次	機 關 別	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	合計
1	內政部暨所屬機關	68	59	105	96	328
2	各級法院	55	38	53	132	278
3	經濟部暨所屬機關	49	44	108	67	268
4	國防部暨所屬機關	62	43	70	77	252
5	法務部暨所屬機關	34	55	96	62	247
6	交通部暨所屬機關	40	45	84	50	219
7	財政部暨所屬機關	30	44	89	47	210
8	台北市政府暨所屬機關	46	45	48	41	180
9	司法院	23	71	63	22	179
10	教育部暨所屬機關	34	52	43	38	167

資料來源：整理自李伸一，《監察權之理論與實務》（台北：監察院，2005），頁 112-115（表三）。

二〇〇一～二〇〇四年監察院調查報告函各機關議處人員情形統計（表 4-16），最多的前十名依序是國防部暨所屬機關（513 人）、經濟部暨所屬機關（315 人）、台北市政府暨所屬機關（133 人）、行政院退輔會暨所屬機關（124 人）、交通部暨所屬機關（111 人）、桃園縣政府暨所屬機關（97 人）、法務部暨所屬機關（75 人）、內政部暨所屬機關（73 人）、台北縣政府暨所屬機關（72 人）、教育部暨所屬機關（50 人）。

二〇〇一～二〇〇四年監察院針對調查案作成的實質處分（表 4-17），提出彈劾案共有 72 件，彈劾人數共 195 人，平均每年有 18 件 48.75 人。以官等別來分，文官 131 人（選任 4 人、特任 1 人、簡任 78 人、荐任 45 人、委任 3 人），武官 64 人（將官 17 人、校官 43 人、尉官 4 人）；以職務別來分，最多的前三位分別是國防人員 64 人、經建人員 44 人、普通行政人員 21 人。

表 4-16 我國監察院 2001~2004 年調查報告函各機關議處人員情形統計

單位：人

名次	機 關 別	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	合計
1	國防部暨所屬機關	113	75	118	207	513
2	經濟部暨所屬機關	12	20	65	218	315
3	台北市政府暨所屬機關	12	18	95	8	133
4	行政院退輔會暨所屬機關	69	13	14	28	124
5	交通部暨所屬機關	12	26	33	40	111
6	桃園縣政府暨所屬機關	5	9	4	79	97
7	法務部暨所屬機關	7	54	9	5	75
8	內政部暨所屬機關	22	7	31	13	73
9	台北縣政府暨所屬機關	22	23	7	20	72
10	教育部暨所屬機關	6	15	10	19	50

資料來源：整理自李伸一，2005，頁 116-118（表四）。

二〇〇一～二〇〇四年監察院提出糾舉有 5 件，共 7 人。以官等別分，文官 7 人（簡任 2 人、荐任 4 人）、武官 1 人（將官 1 人）；以職務別分，包括經建人員 2 人、國防人員 1 人、文教人員 1 人、交通人員 1 人、外交人員 2 人。提出糾舉案不多的原因，主要是監察權屬於「事後監督」的性質，通常行政機關在監察機關作成決定前，就已自行調整被調查者的職務位，使得須「急速處分」的客觀條件已不復存在，是監察院很少行使糾舉案的主因。而糾舉案行使的對象以中、低階級的官員為主。

二〇〇一～二〇〇四年監察院提出糾正案共 630 件，平均每年提出 157.5 件。類別前三位分別是財政及經濟類 196 案（31.1%）、內政及少數民族類 193 案（30.6%）、交通及採購類 78 案（12.4%）；送達機關，行政院 487 案、各部會 143 案。

目前監察院的一般作法是，如果對「人」提出彈劾，則同時對「事」提出糾正；反之，對「事」提出糾正，對「人」不一定提出彈劾。

歷年來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

表 4-17 我國監察院 2001~2004 年調查案件處分表

年度	彈 劾			糾 舉			糾 正	
	件數	人數	說 明	件數	人數	說 明	數量	說 明
2001 年	15	24	以官等別來分： 文官 20 人 (選任 2 人、簡任 11 人、荐任 6 人、委任 1 人) 武官 4 人 (將官 1 人、校官 3 人) 以職務別來分：(前三位) 交通人員 5 人 經建人員 4 人 國防人員 4 人	1	1	以官等別分： 將官 1 人 以職務別分： 國防人員 1 人	154	類別：(前三位) 內政及少數民族：46 案 財政及經濟：42 案 國防及情報：25 案 送達機關： 行政院：101 案 各部會：53 案
2002 年	15	49	以官等別來分： 文官 30 人 (選任 1 人、簡任 15 人、荐任 13 人、委任 1 人) 武官 19 人 (將官 5 人、校官 11 人、尉官 3 人) 以職務別來分：(前三位) 國防人員 19 人 經建人員 13 人 司法人員 9 人	0	0		157	類別：(前三位) 財政及經濟：52 案 內政及少數民族：46 案 教育及文化：17 案 送達機關： 行政院：123 案 各部會：34 案
2003 年	24	71	以官等別來分： 文官 48 人 (簡任 34 人、荐任 13 人、委任 1 人) 武官 23 人 (將官 4 人、校官 19 人) 以職務別來分：(前三位) 經建人員 25 人 國防人員 23 人 交通人員 9 人	3	4	以官等別分： 簡任 1 人、 荐任 3 人 以職務別分： 經建人員 2 人 文教人員 1 人 交通人員 1 人	154	類別：(前三位) 財政及經濟：47 案 內政及少數民族：46 案 交通及採購：26 案 送達機關： 行政院：121 案 各部會：33 案
2004 年	18	51	以官等別來分： 文官 33 人 (選任 1 人、特任 1 人、簡任 18 人、荐任 13 人) 武官 18 人 (將官 7 人、校官 10 人、尉官 1 人) 以職務別來分：(前三位) 普通行政 10 人 國防人員 18 人 交通人員 5 人 衛生人員 5 人	1	2	以官等別分： 簡任 1 人、 荐任 1 人 以職務別分： 外交人員 2 人	165	類別：(前三位) 財政及經濟：55 案 內政及少數民族：55 案 國防及情報：19 案 送達機關： 行政院：142 案 各部會：23 案
合 數 計 量	72	195	以官等別來分： 文官 131 人 (選任 4 人、特任 1 人、簡任 78 人、荐任 45 人、委任 3 人) 武官 64 人 (將官 17 人、校官 43 人、尉官 4 人) 以職務別來分：(前三位) 國防人員 64 人 經建人員 44 人 普通行政人員 21 人	5	7	以官等別分： 文官 7 人 (簡任 2 人、 荐任 4 人) 武官 1 人 (將官 1 人) 以職務別分： 經建人員 2 人 國防人員 1 人 文教人員 1 人 交通人員 1 人 外交人員 2 人	630	類別：(前三位) 財政及經濟：196 案 內政及少數民族：193 案 交通及採購：78 案 送達機關： 行政院：487 案 各部會：143 案
	平均	18	48.75		1.25		157.5	

資料來源：整理自監察院編印，《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 11~22。

處人數，最近幾年都居高不下，而內政部及所屬機關、交通部及所屬機關、財政部和經濟部及所屬機關和廣義的司法機關（包含司法院、法院和法務部），這幾個機關也都名列前茅，值得監察院特別注意和重視，應列為監督的重點。

第四節 實際案例探討

本節中，筆者選擇在二〇〇〇年之後發生的實際案例作探討，這些案例都屬於引起社會矚目的重大案件，也都是政治敏感案件，藉以更深入瞭解我國監察院之實際運作情況。

一、三一九槍擊案

（一）案由

二〇〇四年三月十九日，陳水扁總統、呂秀蓮副總統於台南市參加競選連任之掃街拜票遊行時，遭受槍擊事件，舉國震驚，隨後兩人當選第十一屆總統、副總統，對此選舉結果，國親兩黨強烈質疑槍擊案的真實性，並採取激烈的抗爭手段。監察院成立「三一九總統槍擊案專案小組」進行調查；而陳總統為了顯示政府追求真相、弭平紛爭及捍衛民主憲政體制的誠意與決心，主動成立一個「特別調查委員會」（簡稱「特調會」），敦聘職司糾彈政府不法失職情事、且非執政黨籍的監察院院長錢復先生擔任召集人，並委請其邀集聲譽卓著的專業公正人士共同參與調查。然而此舉並未得到國親兩黨的認同，在該年八月二十四日立法院臨時會中，利用在野優勢，通過《三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例》（簡稱《真調會條例》），依據該法成立的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」（簡稱「真調會」）委員 17 人，由第五屆立法院各政黨（團）依比例推薦產生，召集委員由委員互選產生（該條例第二條第一項、第二項），排除由現任監委、立委或其他任職於行政、考試機關或公營事業機構之人員擔任委員（該條例第二條第四項）。由於執政黨拒絕派員參加，所以真調會 12 位成員的組成，主要以具泛藍背景的人士為主（表 4-18）。

該條例在二〇〇四年十二月十五日經司法院大法官會議第 585 號解釋作成「部分違憲」之宣告。

監察院也在二〇〇四年七月六日對「三一九槍擊案」相關人員提出彈劾案，彈劾理由：「國家安全局局長兼特情中心指揮官蔡朝明、特勤中心副指揮官邱忠男、特勤中心研究委員兼組長張冬生、南部聯絡組組長賴政義、總統府侍衛長陳再福、副侍衛長沈再添、內政部警政署保防室主任陳連禎、台南市警察局局長何春乾等八人，二〇〇四年三月十九日維護正、副總統在台南市掃街拜票活動之安全，未能妥處危安預警情資，未建請正、副總統穿著防彈衣，且隨扈警衛部署亦不符四週防禦原則，使用民間座車、駕駛均未經檢查審核，正、副總統之乘車位置一再更改，實際遊行車序與既定計畫不符，嚴重違反車隊編組之原則，導致無法有效防範維安事故之發生，迨正、副總統遭受槍擊時，復反應遲鈍，處置失措，指揮體系失靈，步驟紊亂，錯失應變契機，肇致任務失敗並嚴重斷傷國家形象，造成社會不安，經核均有重大違失，爰依法提案彈劾。」³⁷

表 4-18 「真調會」成員個人資歷一覽表

職稱	姓名	黨籍	主要經歷	推薦政黨
召集委員	施啓揚	中國國民黨	司法院院長、資政	國民黨
委員	方中民	中國國民黨	高檢署法醫中心主任、法務部法研所顧問	國民黨
委員	王光宇	中國國民黨	調查局局長、國策顧問	國民黨
委員	王清峰	無	監察委員、律師	國民黨
委員	陳錫蕃	中國國民黨	外交部常務次長、總統府副秘書長、駐美代表	國民黨
委員	余玉堂	親民黨	台灣省警務處處長、警察大學校長	親民黨
委員	陳肇敏	中國國民黨	空軍總司令、國防部副部長	親民黨
委員	鄭健才	無	最高法院庭長、大法官	親民黨
委員	翟宗泉	無	法務部常務次長、監察委員	親民黨
委員	羅明通	無	檢察官、律師	無黨聯盟
委員	葉耀鵬	無	立法委員、監察委員、律師	-
委員	蔡文斌	民主進步黨	國大代表、考試委員、律師	-

筆者整理製表

³⁷ 〈監察院彈劾案，930706，93 年劾字第 11 號〉，引自監察院編印，《中華民國九十三年監察院彈劾案糾舉案彙編》（台北：監察院，2005d），頁 120。

監察院在二〇〇五年一月十二日對法務部及內政部提出糾正案，其理由為：「法務部所屬台灣台南地方法院檢察署及內政部所屬刑事警察局對於立法院三讀通過，經總統公布施行之『三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例』於未經釋憲機關判定違憲確定前，輕率拒絕向三一九槍擊事件真相調查特別委員會簡報；又內政部蘇部長於立法院院會公開表示公務員有抵抗權等言論，思慮欠周，引喻失義，同屬未當，均核有違失，爰依法提案糾正。」³⁸（表 4-19）。

（二）評析

1. 「三一九槍擊案」是一個重大的爭議事件，在行政體制內由警政署、檢察署負責偵辦，在行政體制外監察院有權進行調查。然而在執政黨方面來說，既然體制內擁有調查權的監察院已經組成「三一九槍擊案專案調查小組」，但是總統府又請監察院長錢復成立體制外的「特調會」，等於間接由監察院長否定監察院的公信力與存在。在野黨方面來說，在監察院已介入調查三一九槍擊案，仍然執意要求比照美國前總統甘乃迪遇刺時成立的美國「華倫委員會」，³⁹成立「真相調查委員會」，並質疑錢復在「特調會」的角色，顯然也對監察院長和監察院的公信力存疑。

2. 監察院長原本應該具有德高望重的社會聲望，不過即使陳總統邀請國民黨籍的監察院長錢復擔任「特調會」的召集人，仍然不被在野黨人士所信任，並在《真調會條例》，排除由監委身份者擔任「真調會」委員，顯然監察院長及監委獨立超然、公正無私的形象，並不被朝野和社會大眾所認同。

3. 監察院對「三一九槍擊案」進行調查後，對法務部和內政部提出糾正案，但是對被糾正機關顯然並不構成太大壓力；而監察院對前總統府侍衛長陳再福、副侍衛長沈再添提出彈劾，經公懲會懲戒，陳再福被撤職並停止任用一年，沈再添則降兩級改敘，隨後兩人辦理退役，卻仍可領取退休終身俸，⁴⁰顯然彈劾及懲戒對當事人實質上的權益影響有限。

³⁸ 〈監察院糾正案，940112，94 司正 0002 號〉，〈http://www.cy.gov.tw/AP_Home/op_Upload/eDoc/糾正案/94/094000014_真調會糾正案文_0113.doc〉（2005/7/5）

³⁹ 美國無中央層級的監察機關和監察使，且「華倫委員會」是美國總統根據行政權成立，而「特調會」完全是體制外的組織，總統是事件當事人。

⁴⁰ 中國時報，2005.6.22，A4 版。

表 4-19 「三一九槍擊案」爭議與「真調會」成立大事紀要表

日期	內容
93.03.19	陳水扁總統與呂秀蓮副總統乘坐3S-9461號紅色吉普車在台南市中西區金華路3段14號附近遊街拜票時，遭受槍擊受傷，並送往奇美醫院診治。
93.03.20	中華民國第11任總統選舉日。陳水扁總統與呂秀蓮副總統以些微差距贏得選舉。
93.03.21	總統府召開記者會公布陳總統與呂副總統遭受槍擊送醫救治照片，強調「讓證據說話」。
93.03.21	連戰及宋楚瑜的律師向台灣高等法院提起陳呂當選無效之訴訟，高院裁定查封全國票匱，以保全證據。
93.03.24	高院合議庭認當選人名單未公告，提訴訟不合要件，程序駁回連宋選舉訴訟。
93.03.26	中選會公告陳呂當選中華民國第11任總統及副總統。
93.03.26	警方公佈槍擊現場附近監視器所拍錄的畫面，兩涉嫌人一為身穿黃夾克、藍長褲的禿頭男子，另一則為騎乘重型機車男子。
93.03.27	陳總統回應全面驗票，願接受驗票結果。
93.03.29	連宋再向高等法院提起陳呂當選無效之訴訟。中選會提供高院有效票、無效票認定實例。
93.04.05	高院合議庭確定選舉無效訴訟將獨立審理，不會併案給承審陳呂當選無效訴訟的民10庭一起審理。
93.04.09-11	李昌鈺博士團隊抵台，進行現場重建並鑑識證物。初步認定陳呂確實受槍傷，兩發子彈來源相似，但無法確定是否為同一把槍發射。
93.04.21	高院在召集兩造律師協商後，作出從5月10日起進行全面驗票決議。
93.07.06	陳總統邀五院院長茶敘，會後宣佈成立不隸屬府院、獨立超然運作之319槍擊事件特別調查委員會，並委請監察院長錢復擔任特調會主席，遴聘委員進行調查。
93.08.24	立法院三讀通過「319槍擊事件真相調查特別委員會條例」，置委員17人，由政黨依比例推荐產生。民進黨在真調會條例通過後表示，將提覆議及釋憲。
93.08.27	行政院通過對立法院提出319真調會條例覆議案。
93.08.30	陳總統核可行政院對真調會條例所提之覆議案。
93.09.03	行政院覆議文送抵立法院，覆議理由為真調會逾越五權憲法架構，條文窒礙難行。
93.09.14	立法院就真調會條例覆議案進行表決，否決行政院所提覆議案。
93.09.15	民進黨和台聯向司法院大法官聲請釋憲，並要求大法官在作出解釋前先「急速處分」，宣告「319真調會條例」暫停適用。
93.09.24	陳總統依法公布「319槍擊事件真相調查特別委員會條例」，但不任命真調委員，並在致五院院長公函上加註：「319真調會條例有重大憲政爭議，宜尋求釋憲或修法解決」。
93.10.27	憲法法庭就「319真調會條例」是否違憲進行辯論，並定12月下旬就本釋憲案作出解釋。
93.11.04	高院宣判駁回連宋所提總統、副總統當選無效之訴。高院新聞稿表示，驗票最後統計結果，被告實際有效票總得票數應為6,461,177票，原告實際有效票總得票數應為6,435,614票，兩者所得票數差距為25,563票。故原告主張被告經中選會公告之當選票數固有不實，惟並不影響本次總統選舉結果。
93.11.05	最高法院檢察署網站公佈李昌鈺博士鑑識報告，確定有1顆子彈直接對著吉普車發射，並由彈頭與彈殼發現製造子彈與彈殼工具的痕跡。
93.12.13	319專案小組召集人吳英昭檢察總長宣佈全案有重大進展，查獲「319」槍擊案製槍工廠及逮捕製槍、賣槍嫌犯唐守義，並表示有信心破案。
93.12.15	大法官會議釋字第585號解釋宣告真調會條例部分違憲。

93.12.30	高院宣判駁回連宋選舉無效之訴。針對公投綁大選、啟動國安機制等爭論，合議庭認為中選會等選務機關並未違法。至於選務違法部份，法庭認為本案有瑕疵之選票筆數只有 3700 多筆，不足以影響選舉結果，故判決連宋敗訴。
94.03.07	專案小組宣布 319 槍擊案最新進展，表示各項證據顯示，陳義雄應為槍擊案開槍的涉案嫌犯，並將持續深入追查。
94.08.17	最高法院檢察署及專案小組宣布 319 槍擊案調查工作結案，確定陳義雄因不滿政局而槍擊陳總統，陳嫌因已死亡，故予以不起訴處分。
94.09.16	總統選舉無效訴訟，最高法院判決駁回上訴，國親敗訴定讞

資料來源：新聞局網站，<<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=26836&ctNode=1429&mp=1>>
(2005/9/9)

二、第四屆監委選任案

(一) 案由

第四屆監委的提名、同意過程和人選資格，引發朝野和社會各界的一連串激烈討論和批評聲浪。在立法院，在野黨為了凸顯提名人選之不當，甚至在本會期拒絕行使監委同意權，使得二〇〇五年從二月一日起，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。⁴¹不但民眾權益受損，行政機關更因缺少監察權的制衡可能流於濫權；再者，在國親立委聯手下，立法院更將「九十四年中央政府總預算」中，監察院正、副院長及監委每人每月約四萬元的「調查研究費」，全年共一千兩百七十六萬元預算全數刪除。⁴²

筆者從第三屆與第四屆監委被提名人的背景之分析比較中，發現並歸納出第四屆監委提名名單具有以下之特色：

(一) 監委被提名人平均年齡偏高，接近 60 歲，而超過 65 歲者有 6 人之多，最高者高達 75 歲，為歷屆少見（表 4-20）。

⁴¹ 中國時報，2005.8.3，A6 版。

⁴² 聯合報，2005.1.21，A4 版。

表 4-20 第三屆與第四屆監委被提名人年齡統計表

人 數 屆 次	年 齡						最 高	最 低	平 均
	46-50 歲	51-55 歲	56-60 歲	61-65 歲	66-70 歲	71-75 歲			
第三屆	2	5	17	5	0	0	64	49	57.93
第四屆	5	4	7	7	5	1	75	46	59.20

作者自行整理

註：被提名時的年齡計算，第三屆以 87.12.5 總統向國民大會提名時為準；第四屆以 93.12.20 總統向立法院提名時為準。

(二) 女性被提名人之人數大幅度增加，為歷屆之最。第二屆和第三屆監委被提名人都僅有 3 位女性，本屆則有 8 位之多，⁴³首次超過總額的四分之一，接近三分之一，這是歷屆之最，成長幅度大（表 4-21）。

表 4-21 第三屆與第四屆監委被提名人性別統計表

屆 別	性 別		男		女	
	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例
第 三 屆	26	89.65%	3	10.35%		
第 四 屆	21	72.41%	8	27.59%		

筆者整理製表

(三) 被提名人的學歷比歷屆為高，大部分擁有碩博士學歷，比例高達七成二（表 4-22）。

表 4-22 第三屆與第四屆監委被提名人學歷統計表

屆 次	學 歷			
	博 士	碩 士	大 專	
第 三 屆	人 數	8	8	13
	比 例	27.58 %	27.58 %	44.84 %
		55.16 %		-
第 四 屆	人 數	12	9	8
	比 例	41.38 %	31.03 %	27.59 %
		72.41 %		-

筆者整理製表

⁴³ 在審薦小組向總統提出的 53 位建議名單中，共有 8 位女性，全部獲得總統提名。

(四) 被提名人具有多樣化的學術領域背景，但是以法學學術背景者的人士人數最高，比例約占三分之一，和其他學術背景者相差懸殊，但是比第三屆的 15 人，比例超過二分之一，已經大幅度的降低（表 4-23）。

表 4-23 第三屆與第四屆監委被提名人學術背景人數統計表

人 屆別	背景 數	法 學	政 治	教 育	新 聞	史 地	數 學	語 文	經 濟	化 學	生 化	會 計	社 會	農 學	電 機	土 木	物 理	醫 學	建 築	都 計	航 太	機 械
第三屆		15	5		1		1	1						1	1	1			1	1	1	
第四屆		10	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				1

筆者整理製表

註：1. 資料來源：監察院秘書處編印，1999，《中華民國監察院第三屆監察委員名鑑》，台北：監察院秘書處；中國時報，2004.12.21，A3 版。

2. 以監委被提名人之最高學歷作為分類標準

(五) 監委連任者比例約占二成，而且沒有任何一位女性監委連任（表 4-24）。

表 4-24 第三屆與第四屆監委被提名人連任監委人數統計表

屆別	連任名單	連任人數	比例
第三屆	陳孟鈴、李伸一、江鵬堅、張德銘、陳進利、趙昌平、林秋山、柯明謀、康寧祥、趙榮耀	10	34.48%
第四屆	黃煌雄、呂溪木、趙榮耀、李伸一、黃武次、謝慶輝	6	20.68%

筆者整理製表

(六) 本屆適用《監察院組織法》第三條之一各款資格的人數，比以往更顯得不平均，其中最不適任監委的第一和第六款，具有明顯「政治人物」身份者之人數最多，比例超過四成，反而較適任監委一職的第二至第五款，被提名人數比例反而較少。按理，各款資格者以 4~5 人為合理人數，故即使依照目前規定，具有第一款「民意代表」和第六款「政治經驗者」之政治人物，原則上，最高也不應超過 8 人（表 4-25）。

表 4-25 第二屆至第四屆監委被提名人資格統計表

資格 屆次		第一款	第二款	第三款	第四款	第五款	第六款
		民意代表	司法官	簡任公務員	教授	專門職業 技術人員	政治經驗及 文化新聞事業
第二屆	人數	10	3	7	6	2	1
第三屆	人數	12	2	4	5	3 (7)	3 (4)
第四屆	人數	10	2	1	5	5	6
	名單	呂新民、周慧瑛 林志嘉、洪昭男 張富美、陳宏昌 黃煌雄、黃爾璇 蔡明華、顏錦福	高秀真 黃武次	劉玉山	蕭新煌 呂溪木 林 筠 楊世平 趙榮耀	尤美女 李伸一 洪貴參 黃惠英 謝慶輝	張建邦、吳豐山 邱清華、郭吉仁 葉金鳳、劉永斌

筆者整理製表

- 註：1.資格指適用《監察院組織法》第三條之一各款
 2.第三屆監委被提名人江鵬堅、張德銘和柯明謀同時適用第一、五款，林時機同時適用第一、五、六款，上述 4 人曾任民意代表，政治性質較濃厚，故筆者原則上都將之歸類在第一款。而第四、五款（）內的數字指的是分別加上上述 4 人的統計人數。
 3.第四屆監委被提名人黃煌雄、呂溪木、趙榮耀、李伸一、黃武次、謝慶輝等六人為第三屆監委。
 3.二〇〇二年總統補提名四位監委，但未通過立法院的同意，包括時任內政部常務次長李進勇、前勞委會副主委郭吉仁、台大財金系教授林筠、趙揚清等四人。唯此次僅有郭吉仁、林筠兩人再度被提名。

(七) 名單中仍然維持政黨比例的基礎，具國民黨、民進黨、台聯等政黨背景者，以及無政黨背景但具有明顯政黨傾向者之比例超過半數（表 4-26）。

表 4-26 第三屆與第四屆監委被提名人籍貫統計

籍貫		外省籍				本省籍												
		南京市	安徽省	浙江省	福建省	台北市	高雄市	台北	桃園	苗栗	台中	彰化	雲林	台南	嘉義	南投	宜蘭	台東
人	第三屆	1	1	1	1	5	1	1	2	2	1	2	5	2	1	1	1	1
數	第四屆					3	1	3	2	1	1	2	1	4	2		2	

資料來源：監察院秘書處編印，《中華民國監察院第三屆監察委員名鑑》（台北：監察院秘書處，1999）；《中華民國名人錄》，

<http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/search_sim.hpg&dtd_id=5&g=>（2005/5/31）

（註）第四屆名單中，邱清華、林筠、洪貴參、高秀真、黃惠英、黃爾璇、楊世平等六人因筆者查無省籍資料，故未統計在上表中。

(八) 正、副監察院長人選有政黨和族群的政治因素考慮。陳水扁總統於九十三年十二月二十三日在總統府舉行茶會介紹監察委員被提名人時，也坦承此

次監委提名絕對有政治考量，但只在於院長和副院長的提名。他表示：⁴⁴

大家也非常關心的是，這次的提名有沒有政治考量？我必須要坦承，絕對有政治考量。但是我的政治考量只在於院長跟副院長的提名，我有政治的考量，大家都瞭解到，在選前我就曾經說過，有關於下一屆監察院長的人選，絕對是非民主進步黨籍的人，這一點我必須要說到做到，這就是非常重要的政治考量。所以也因為選後的政治態勢，讓本人不得不作政治的考量，把原先規劃副院長的人選應該是由民主進步黨籍人士來出任，後來也改變、放棄。這點也完全是政治考量的結果。但是後來兩位院長及副院長的提名人全部出身於學術界，一位是政壇的大老，一位是社會的清流，我相信這是非常好的一個搭檔；一位具有國民黨的黨籍，一位是無黨籍；一位是閩南，一位是客家，閩客配；而且我們也注意到老少配。

（二）評析

總統依據《憲法》和《憲法增修條文》，以及《監察院組織法》之規定，行使第四屆監委的提名程序，並將監委提名人送請立法院行使同意權，然而監委選任過程中，包括提名程序和同意程序，產生了以下幾個爭議問題，值得深思：

1. 總統在提名作業完成前暗示監委人選的問題

監委職司百官風憲，提名過程理當嚴謹慎重，然而在「監委提名審薦小組」仍在作業階段，陳水扁總統即在二〇〇四年年底立委選舉期間的輔選活動中，多次對外宣稱吳伯雄、黃昆輝、王金平是適合的監察院長人選，又在彰化助選場合暗示將有縣籍曾任政務官者出任監委。此舉顯然對「監委提名審薦小組」不夠尊重，也令人質疑「監委提名審薦小組」的角色和功能，違反監委提名應該嚴守中立的基本要求。⁴⁵

2. 監委提名審薦小組成員的適任性問題

⁴⁴ 〈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，〈<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>〉（2005/5/31）

⁴⁵ 〈扭曲的提名制度 V.S 對立的同意權行使〉，中國時報，2004.12.21，A2版，社論；中國時報，2004.9.2，A4版。

「監委提名審薦小組」的成員適任與否，也直接或間接影響監委被提名人選是否適任監委一職。不過此次「監委提名審薦小組」的六位成員名單一經總統府公布，就引發爭議。其中，總統府資政及前交通部長張建邦曾涉及「華隆案」，被批評道德操守有問題；國策顧問及高速鐵路董事長殷琪則因高鐵曾被監察院八度調查，有違「利益迴避原則」；這兩人受到的反彈聲浪最大。而國策顧問及中央研究院民族研究所副所長蕭新煌在學界和民間夙有聲望，⁴⁶不過仍被在野黨批評為具有特定的政治色彩；此外小組召集人副總統呂秀蓮和總統府秘書長蘇貞昌、以及監察院長錢復則具官方身份。因此這六位「監委提名審薦小組」成員是否適任，備受外界質疑。

3. 監委被提名人的資格問題

第四屆監委被提名人雖然比第三屆被提名人在學歷、女性比例方面進步頗多，有多位人選也符合監委的要求，⁴⁷不過整體而言，本屆監委被提名人有「三高」：平均年齡過高、政治人物比例過高、法律專長者比例最高，其中前兩項是有待改進之處，並不符合社會對監委名單的高度期待，尤其過度政治性的考量，是最被批評之處。

再者，「監委提名審薦小組」成員張建邦和蕭新煌，同時也是監察院正、副院長的被提名人，未能遵循「利益迴避原則」，有「球員兼裁判」之嫌，實非妥當。

另外，適用《監察院組織法》第三條之一第一款「曾任中央民意代表」的人選就占十人，比率高達三分之一，若加上適用第六款的人選而屬於政治人物者，例如張建邦、葉金鳳，比率就更高了（表 4-25），可見政治酬庸、政治分贓以及政黨攻防的性質相當濃厚，⁴⁸相當程度維持基本的政黨比例色彩，與外界要求不黨不私、風骨嶙峋的御史風範相去甚遠，故有監委直言「政治味太強

⁴⁶ 中時晚報，2004.11.6，2 版。

⁴⁷ 例如連任監委李伸一和趙榮耀是監察院長錢復大力推薦的人選；而劉玉山、吳豐山、邱清華、黃惠英、楊世平等人，也頗受輿論肯定。參見中國時報，2004.12.21，A3 版。

⁴⁸ 雖然陳水扁總統公開宣示監察院長由非民進黨籍人士擔任，然提名具國民黨籍且受輿論爭議的人選張建邦為監察院院長，則不妥當。似乎仍有政治性的考慮。因為監察院長人選的重點不在黨派，而在是否秉持中立、可獨立行使職權。另外，外界評估總統所以宣示「監察院長由非民進黨籍人士擔任」，只要是考量立法院的「朝小野大」的政治生態，如提名民進黨籍的人士擔任監察院長，而監察委員在 2005 年 2 月 1 日前仍由國會行使同意權，要過關並不樂觀。中國時報，2004.7.19，A2 版。

烈，與監察院的本質不合」。⁴⁹即使具有律師身份的專業者黨派色彩仍然過重，其中尤美女、蔡明華是呂秀蓮的重要智囊，洪貴參更是三二〇總統大選選舉訴訟的陳呂辯護團代表。⁵⁰陳水扁總統於二〇〇四年十二月二十三日在總統府舉行茶會介紹監察委員被提名人時，也坦承，此次監委提名絕對有政治考量，但只在於院長和副院長的提名。⁵¹再者，各款的人數比例也極不平均，例如第二款具有「法律公職」背景的人選僅有二名，第三款具「高級政府文官」資格者更只有一名，顯見各款專業領域被提名人的人數比例嚴重失衡。

4. 政治人物積極爭取被提名的問題

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。⁵²事實上，這些政治人物有些是備受爭議的人物，只是貪圖監委的名位和權力，而非監委的適任人選。因監委監督的對象是政府機關、官員和政治人物，因此行使職權特別強調獨立公正，從政治人物積極爭取的動作來看，顯見許多政治人物沒有認清監察院的定位和監委的角色，把監察院當作自己的政治舞台，和延伸政治生命的場域，實非妥當。

5. 監委被提名人向立委拜票的問題

因為監委由總統提名後，必須經過立法院行使同意權。所以目前的實際情形是，被提名人必須公開或私下向立委拜票以爭取認同，否則會被部分立委認為不夠尊重或姿態太高，而不給予同意票，形成一種不良的選舉風氣，有待改進。

6. 立法院拒絕行使同意權和刪減監察院預算的問題

綜觀總統提名監委的程序雖然合法，但是顯然不當，不符合社會期待和人民情感，因為所提的監委名單，有近半數的人選具有政治性的考慮，不具理想性，有違監委應有的形象，所以沒有得到社會輿論的認同，這也是此次引發爭議的問題所在；然而立法院藉由拒審監委名單，達到凸顯人選不當的目的，卻造成監委的空窗期，形成朝野對立和憲政危機，也影響考試院舉辦國家考試的

⁴⁹ 中國時報，2004.12.21，A2版。

⁵⁰ 中國時報，2004.12.21，A2版。

⁵¹ 聯合報，2004.12.24，A2版。

⁵² 中時晚報，2004.11.6，A2版。

進行，實非是尊重憲政體制的適當作法。此外，立法院將對監委提名人選之不滿，卻以刪減監委「調查研究費」預算的方式為之，也是意氣用事之舉，因為行使監委同意權，和審查監察院預算是兩回事，兩者混為一談，是模糊焦點的作法，也顯示在野黨的不理性，以此作為政黨抗爭的籌碼。按法理，對於總統提出的監委名單，立法院只有同不同意的問題？而沒有退不退回的問題，故立法院藐視憲政義務規避監察院人事同意權之行使，形成憲政危機，有違憲之虞。

7. 監察院的危機

因為監委遲遲無法產生，造成以下幾項影響：⁵³

- (1) 有被監察院彈劾，法院判刑的法官，趁監委空窗期經更審改判無罪。
- (2) 無監委值日，無法接見、受理民眾親自到院陳情之案件及核批收受之案件，使人民陳情權益受損。
- (3) 重大行政違失案件無法調查雖，使行政權和司法權少了一道外部監督和制衡的防線。⁵⁴
- (4) 審計部函報監察院調查行政機關涉有財務上不忠不法案件，無法進行調查。
- (5) 公職人員財產申報，因故意申報不實者之處罰無法決議；利益衝突迴避案的審議、政治獻金之處理停擺，造成陽光法案的法律假期，影響公信力甚鉅。
- (6) 彈劾案移送公務人員懲戒委員會，糾正案移送行政機關，後續工作無法處理。
- (7) 國際監察組織之會議因無委員，喪失國際交流之機會。
- (8) 無法執行監試權限，影響國家考試的公正性和公平性。

沒有監委，使監察院空轉多時，產生上述嚴重的負面效應，卻沒有引起一般民眾和社會輿論的太多關注，也未匯聚人氣，型塑對立法院的民意壓力；

⁵³ 李伸一，〈沒有監委真好？〉，中國時報，2005.8.25，A15 版。

⁵⁴ 根據監察院委託「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」之民調顯示，有五成三的受訪者認為監委懸缺對監督政府有所影響，更有近半數（49.1%）的受訪者不相信行政院有關「股市禿鷹案」、「高雄捷運弊案」的內部調查。〈「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

另外，就在野黨的態度而言，監察院和立法院都是監督行政權的機關，在野黨強力杯葛監委人事，使監察院無法正常運作，反而讓執政黨少了監察院的監督；反倒是受監察院監督的行政機關（執政黨）表面上希望立法院早日通過監委人事案，但是也有立委提出如果在野黨認為監察院不需存在，乾脆廢除監察院之主張。⁵⁵從民眾的反應，以及執政黨和在野黨的態度來看，監察院的存續面臨嚴重的危機。這和監察院長期以來功能不彰，無法符合民意期待有密切關係，對於許多重大弊案，監察院不是察無實據，就是雷大雨小，公信力自然無法建立，也難怪監察院空轉多時，卻得不到民眾的支持，⁵⁶因此監察院也必須痛定思痛，進行各項改革，扭轉民眾對監察院功能不彰的負面形象。

三、拒絕監察院約詢的相關案例

（一）案由

1. 前行政院長游錫堃拒絕監察院約詢案⁵⁷

監察院針對「三一九槍擊案」真相展開約談行動，但是遭到行政院長游錫堃拒絕，游揆在立法院答詢時指出，行政院已把所有紀錄交給監察院，內容相當清楚；而且在中華民國歷史上，監察院並無約談行政院長的慣例；並以「與案情無關」為由，拒絕配合監察院約談。行政院發言人陳其邁表示，依據大法官會議第四百六十一號解釋之精神，行政院僅對立法院負責，至於與其他三院的互動應基於職權彼此尊重。《監察法》第二十六條規定，監察調查案件，於「必要」時得通知書狀具名人及被調查人就指定地點詢問，其中所指的「必要」必須符合比例原則，如果監委具狀陳訴就約詢行政院長，則國內大小政事都和閣揆有關，光應付監委約詢就沒時間了。而且希望和監察院協商，將「約詢」改為「訪談」。監察院約詢行政院長游錫堃前後長達半年之久，口頭、書信往返不下十餘次，但是游揆未加以理會，可是監察院也未對游揆有進一步處置，後來內閣改組後，游錫堃轉任總統府秘書長。⁵⁸

⁵⁵ 中國時報，2005.8.3，A6 版。

⁵⁶ 何博文，〈監察院空轉，積案逾六千件〉，中國時報，2005.6.3，A4 版。

⁵⁷ 中國時報，2004.10.13，A3 版。

⁵⁸ 中國時報，2005.6.13，A13 版。

2. 閩南語出題案⁵⁹

考試院九十二年第二次警察人員特考、九十二年交通事業港務人員升資考試以及九十二年地方政府公務人員特考四等考試，出現國文閱讀測驗部分試題以閩南語出題、使用日文與原住民語的音譯試題，且本國歷史與地理概要科的試題，以「台灣史地」命題比例偏高等情形。引起在野黨立委、部分民間團體痛批，認為是考試委員林玉体、張正修、陳茂雄主導「意識形態命題」。

監察院委派監委郭石吉、古登美、呂溪木組成專案調查「閩南語命題」。考試委員林玉体、陳茂雄一再質疑監察院對試委的調查權，堅持考試權獨立性為《憲法》所賦予，不能橫遭監院侵犯，三度拒絕監委在監察院的正式約詢，僅願意接受監委在監察院外進行私下溝通；考試院長姚嘉文則嚴正指出，針對試題爭議，考試院自有處理程序，監院不宜調查。他提醒監院，監委如果要介入試題異議問題，特別是具有政治動機，兩院紛爭將是沒完沒了。姚嘉文表示，他同意監委確實有權約詢考試委員，但目前兩院爭議的重點是在於約詢試委的條件與前提。他認為，如果是試委涉及洩題或貪瀆，監院當然有權約詢；但如果是為了試題異議，即使試委擔任典試委員長，也無權干涉命題，因此監委不宜進行調查約詢。

監委抨擊林、陳二人多次約詢不到，都是臨時電話告知，不將監院放在眼裡。監委態度強硬並下達最後通牒，揚言若再不出席約詢說明，不排除直接以「抗拒調查」為由提案彈劾。監察院認為，《憲法》同樣保障法官獨立行使職權，但若判案僭越法令違法失職，監院一樣能調查，考試委員憑什麼能例外？且監察院是待考試舉辦完畢後，針對民眾檢舉有違法之虞的事項進行瞭解，怎能說是干預考試？監委強調，國家考試是法律位階所規定，《憲法》第七條明定「中華民國人民，無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等。」以閩南語出題甚至有違背《憲法》「平等權」的疑慮。監委說，該案調查理由絕對充分，監院專案小組討論時並考慮，五月初若試委再不出席說明，不排除直接以「無正當理由抗拒調查」為由提案彈劾。

國家考試閩南語試題風波未歇，考試、監察兩院因各據立場再度引爆爭端。閩南語試題爭議是由監委郭石吉、古登美、呂溪木三人組專案小組調查。

⁵⁹ 中國時報，2004.10.21，A13 版；中國時報，2004.4.19，A1 版。

由於兩院各有憲政立場上「獨立行使職權」的堅持，讓約詢風波愈演愈烈，引發監察、考試兩院的緊張關係，考試院甚至提案要求廢除《監試法》。⁶⁰

該案，後來由監察院提出調查報告，報告中指出，考試院以閩南語命題確實違反公平原則，且部分題目事後並未採取補救的送分措施，影響考生權益。因此要求考試院督促考選部檢討改進後見復。並且對外指稱，監察院調查報告指出，專案小組調查過程完全合法，沒有任何僭越監察權情事發生，也沒有政治力介入。監委秉持對考試委員獨立行使職權的尊重，只就造成社會質疑的公平性問題調查，除指出試務行政上的疏失及檢討改進的問題外，更希望國家考試的公正公平，繼續得到社會的肯定。

3.羅太太案⁶¹

國安局前後動用三部保密車牌車輛，以及三位司機接送前總統府約僱事務員羅施麗雲（羅太太）；另外，國安局人員陳志旺協助羅太太打雜，是將特勤人員當個人司機、傭人，有濫用行政資源之虞，濫用特權、公器私用；再者，羅太太非國安局編制人員，卻長期違法領取情報津貼支領情報工作補助費、三年逾百萬。監察院在二〇〇四年調查上述事由，雖然屢次約詢羅太太，但她未請假也未出席接受監察院之約詢。後來監察院通過「總統府前約僱事務員羅施麗雲（羅太太）等人違法使用國家安全局特勤指揮中心公務車及人員，涉有違失」案，糾正行政院人事行政局、內政部警政署、交通部等單位。監察院還要求人事局必須追回羅太太不當領取情報工作補助費及溢領勤警費共新台幣 74 萬餘元。

（二）評析

1.爭議點：上述四個案例分別涉及監察院是否有權約詢行政院長、總統府約僱事務員、考試委員的問題。

（1）約詢有無合法性

調查權是監察院行使監察權的手段和方法，只要監察院根據人民陳情或其他相關資料或管道，認為政府官員有違法失職之虞時，認為有進行調查的必要

⁶⁰ 中國時報，2005.3.23，A11 版。

⁶¹ 中國時報，2004.10.21，A13 版。

時，即可依據《憲法》第九十六條、九十七條、《監察法》第二十六條、第二十四條第一項、《監察法施行細則》第二十四條規定之旨意，進行調查，而監察院行使調查權的方式有院派委員調查、委員登記自動調查、委託有關機關調查、巡迴監察等，監察院再依據調查結果，分別行使彈劾、糾舉、糾正權，並不一定要有明確的違法失職為前提，才可進行調查。

行政院及其所屬機關和官員都是監察院監督的對象，因此監察院基於需要行使調查權，並約詢行政院於法並無不合；考試院及其人員，包括考試院長和考試委員，也是監察院監督的對象，因案件需要約詢考試委員，並無僭越職權之處；而羅太太受雇於總統府，屬於總統府的約僱人員，領有公帑、情報津貼，其身分屬最廣義的公務人員，但是如以監察院行使彈劾權，向來以廣義公務員為對象，也就是以《公務員服務法》第二十四條之定義，則約僱人員並非監察院彈劾之對象，雖然羅太太無法律上之接受調查約詢之義務，但是基於她是利害關係人之地位，在尊重監察權行使，協助調查的立場下，以接受約詢為宜。

《憲法》第 96 條

監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。

《憲法》第 97 條

監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。

監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。

《監察法》第二十四條第一項：

監委調查人民書狀所訴事項及醫院會或各委員會之決議，推派委員調查案件…。

《監察法》第二十六條：

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，遇有詢問時應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄由受詢人署名簽押。

調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。

調查人員對案件內容不得對外宣洩。

監察證、調查證使用規則由監察院定之。

《監察法施行細則》第二十四條

監察委員自動調查案件，應先向監察業務處登記。同一案件，已否經本院派查或由委員自動調查，應由監察業務處查明通知新登記之委員。如已派查或有委員登記調查者，應送請調查委員併案處理。

前項自動調查案件性質特殊者，院長得於商請申請委員同意或依申請委員之陳報，指派具有相關專長之委員會同調查。每一監察委員調查案件未提出調查報告件數累計達十件以上者，宜暫停自動調查。

(2) 約詢行政院長有無前例

歷年來有下列幾個約詢政府高級官員的前例：⁶²

A. 案例一：

一九五七年，前監委陶百川以行政院長俞鴻鈞漠視監委針對公教人員待遇所提的糾正案，以及調查其非法兼任中央銀行總裁，卻屢約詢不到等事由，認為其「違法失職、貽誤國家要政、妨礙監委職權」依法提出彈劾，並經移送公懲會後申誠處分。

B. 案例二

連戰擔任行政院長任內，因民進黨立委邱垂貞指控其與前中華工程顧問公司總經理許仲仁等人，涉及違法洩密，企圖關說制度化有貪污圖利之嫌，於民

⁶² 中國時報，2004.10.13，A4 版。

國一九九五年一月十九日下午也在台北賓館接受監委黃肇珩、梁尚勇等人約詢。

C. 案例三

連戰在副總統任內，國大代表李文忠向監委檢舉連戰余省主席任內，一九九三年八月二十八日借款 3,268 萬元給伍澤元，卻未向監察院財產申報。為此，連戰於一九九八年六月一日下午在台北賓館，接受監委李伸一、陳光宇、康寧祥、趙榮耀等人約詢，事後還在速記簿上簽名確認。

D. 案例四

前總統李登輝卸任後因拉法葉艦遭監委約詢，前行政院長郝柏村也因同案曾接受監委約詢。

從上述的前例中得知，現任或前任公務員都有義務接受監委的約詢，行政院長、考試委員都是公職人員，有義務接受約詢。而「約詢」並非指其涉案，因許多民間人士也曾以協助調查為由接受監委約詢。

(3) 從尊重憲政體制的觀點

憲法賦予監委行使監察權，監委擁有調查權，受調查的政府機關和公務員，以及利害關係人，尤其是政治人物，基於對憲政體制的尊重，對於監委行使調查權應予尊重，並密切配合。故上述行政院長、考試委員和總統府雇員，對於監察院的約詢，應主動出席配合。

(4) 比較監察制度的觀點

一般民主國家的監察機關或監察使在調查或約談相關官員時，政府機關和官員都會尊重監察機關行使職權，並密切配合。以芬蘭為例，此監察使除了根據陳訴案件外，也可以根據其他資料，主動調查相關之案件，通常從媒體的報導和巡察中，有些事件會引起國會監察使的注意而主動調查，受調查機關有義務配合監察的調查和提供相關資料。

四、小結

雖然監察院一般處理的案件仍然以和民眾息息相關的案件為主，上述這些實際案例因屬於政治敏感案件，所以特別引起社會大眾和新聞媒體的關注，雖然這些案件並不能完全反映出監察院在處理所有案件的真實情況，不過從這些

案件中，仍可看出我國監察權運作的部分現象。

從真調會的案例中發現，三一九槍擊案原本在憲政體制內由監察院調查即可，但是立法院卻仍然要在憲政體制外成立一個「真相調查委員」，即使總統邀請監察院長錢復擔任「特調會」召集人，仍然不被在野黨所信任，顯示出監察院的獨立超然地位不被認同，而原本應是德高望重的監察院長，也不被信任。究其原因，從第四屆監委選任所引發的爭議就可以窺知，歷屆以來，我國監委人選往往成為政治酬庸、政治交換的籌碼，換言之，監委的選任因為「政治性」和「黨派性」的考量，無法達到真正獨立性、公正性、專業性的要求，不符合社會期待，因此長久以來無法建立高風亮節的形象，被一般民眾、政府官員所信任，這也是在拒絕監委約詢的四個案例中，上至行政院長，下至總統府雇員都敢拒絕或藉故拖延不出席監委的約詢，除了彰顯政治人物不尊重監察院的法定職權外，也顯示監委缺乏權威，沒有建立威信，依法監察院可以對拒絕約詢的官員直接提案彈劾，然而監察院對上述拒絕約詢官員（羅太太除外，非彈劾對象）都未提出彈劾，而糾正案又對被調查者缺乏嚇阻作用，難怪被調查者敢於拒絕監察院的約詢。

第五節 我國監察制度之特色

一、位階層級高與組織獨立性強

我國採五權分立體制，監察院與行政、立法、司法、考試院地位平行，層級屬於「院」的獨立機關，相當於西方三權分立下中央層級的行政、立法和司法機關，而非隸屬於其他機關之下，不必向任何機關負責，不但在全世界的監察組織中位階層級最高，而且從組織形式的獨立性而言，也是獨一無二，在全世界多樣化的監察機構中相當特殊，是最大的特色之一。

二、避免國會專斷的設計

西方國家的監察權大多隸屬於國會，國會監察使是以（國會）代表的身份，調查侵犯人民權利的官員行爲，確保人民權利，具有「國會特使」的角色。反之，中山先生五權分立的設計，監察權是從立法權中分離，監察院的設立，是爲了防止國會的專斷，設立目的和西方國家截然不同。

三、歷史悠久實施時間長

我國監察制度淵源於秦漢、迄今超過二千年，即使西方監察使制度濫觴的瑞典，其國會監察使創設於一八〇九年，僅將近兩百年，可見我國監察制度之歷史相當悠久。在民主體制中，我國監察院設置於一九四七年，實施至今已有五十幾年的歷史，實施時間在現代民主國家中位居第三位。

四、監察院組織龐大、監委人數眾多

世界各國的監察機關之組織架構，幕僚人數最多都不超一百人，且監察使人數一般僅 1、2 人，最多也不超過 5 人。反觀我國監察院組織龐大，不包含審計部人員，幕僚人數就高達 300 人左右，爲各國所不及；另外，監委人數有 29 人之多，亦是世界監察機關之最。

五、監察權兼審計權

我國中央政府採五權分立之制度，而審計權與彈劾、糾舉、糾正等權，同爲監察權之一；另外我國尊重審計權獨立行使之超然地立，特以憲法第一百零四條規定，於監察院設審計長，由總統提名經立法院同意任命，另依《審計法》之規定，審計人員依法獨立行使審計職權，不受干涉。世界各國的審計制度有行政型、立法型、司法型、獨立型和特殊型，我國審計權屬於獨立型，隸屬於

監察權之中，非常特殊，世界上和我國審計制度較為接近者為以色列，該國公共申訴督察長的職責是審計長兼監察使。

六、監督對象廣泛

我國監察院監督的對象包括行政、司法、考試機關，以及總統府及五院之人員，包括事務官與政務官，委任、荐任、簡任等低、中、高常業文官，也包含中央與地方機關及人員，以及軍方之人員，連地方民選首長都包括在內，監督的對象非常廣泛。

七、職權種類多

依照《憲法》、《憲法增修條文》及相關法規的規定，我國監察權包括彈劾、糾舉、糾正、調查、審計、巡察、監試、法律提案---等權，並為陽光法案之執行機關，例如受理公職人員財產申報、審議公職人員利益衝突迴避和受理及審核政治獻金申報等事項，職權種類多，權力相當大。其中擁有彈劾權、審計權在世界各國監察制度中最為特殊，而法律提案權和監試權幾乎是世界上獨一無二的權限。