

第二章 監察彈劾權之理論建構

第一節 監察彈劾權之理論基礎

從古希臘時代，實施貴族政治，僅有兩位國王，卻有五位監察官，監察官負責監督國王的言行是否失當。(鄒文海，1994：40)而早在西元641年的喬康憲法(Draconian Constitution)中，即有「彈劾」的記載。(郝思麗，1999：21)由上述可知，監察制度於西方歷史上亦有悠久之傳統，時至近世民主時代，因為近世議會是國民意思之代表機關，監察制度站在民意代表之立場，制約行政權力之行使，並監督政府之各種行為，故原本係由國王任命之監察官員，演變成議會監督性質。(沈秀怡，2002：56)這種演變可說是源自於權力分立(separation of powers)與權力制衡(checks and balances)。這兩種影響現代西方民主發軔之理論，茲就此兩種理論作一簡析。(許志雄，1982：22)

壹、權力分立理論

權力分立原則之目的有二：一為追求「效率」(efficiency)，一為「避免專權暴政」(prevention of tyranny)，保障人民自由。前者以為，在不同的政府部門間進行分工(a division of labor)，可提高政府效率。後者以為，權力分立結果，政府權力分散，專權機會減少，人民之自由因而獲得保障。以下就古典的權力分立理論的水平面向加以解析：
(湯德宗，2000：190)

一、亞里斯多德的政治思想

權力分立理論，源自於洛克與孟德斯鳩分權的主張，其主要目的均在保障自由及防止權力的濫用。但最早鑽研權力分立原則的學者，

首推亞里斯多德 (Aristotle, 384-322B.C.)。(呂宗麟，1999：67)

亞里斯多德在西元前三百多年前，走訪城市國家，研究人民共同生活的準則。並主張國家應有三個機關，即討論機關 (deliberators)、執行機關 (magistrates) 及司法機關 (judicial functionaries)，並認為討論機關的功能，足以影響政體的性質。(左潞生，1980：15)

二、洛克的政治思想

最早提出權力分立學說的是洛克 (John Locke, 1632-1704)，洛克相信有權力的人喜歡擴大其權力，若允許其權力自由擴大，最後大權必集於一身，專制的弊病必定由然而生。因此洛克於其《政府論兩篇》(Two Treatises Of Government, 1690)¹中認為，當一個依據「社會契約」原理的政治社會組成之後，不論組成何種政體，必須把政府的權力，依分權的原則加以劃分，以免集中於一個部門而造成專制，或造成權力之濫用，進而侵害到人民的權益。

洛克將政府的權力分為立法權 (legislative)、行政權 (executive) 與外交權 (federative) 三權，分別由三個機關掌握。立法權，由立法機關專責立法工作，不可將其權力委託交付予其它機關；行政權，是由行政部門執行各種法律之權力；外交權是締結盟約及指揮軍事的權力。但行政權與外交權同屬一部門，且行政權要受立法權監督，以防君主專制。洛克認為任何國家的重要原則為先行設置立法權，它是國家最高的權力，一旦受社會的付託，即成為神聖而不可變動的；亦即他認為立法權較行政權與軍事外交權為高。(鄒文海，1994：369) 洛克以為在自然狀態中，人民的生命、財產與自由沒有確實的保障，而在政治社會中，自然法則應有其限度與規範，也唯有如此，才足以確

¹ 其中第一篇論文批評反對君權神授說為主要內容，第二篇則以討論國家與政府的基本理論為主。

保人民的生命、財產與自由。立法權就是制定並解釋法律，使自然法具體實踐成為實証法。至於行政權與外交權兩者，只是執行對內和對外的法律事務而已，其執行事務的本質無異，差異僅在於對內權力與對外權力之不同而已，故洛克主張將立法權與行政權分屬兩個不同的機關，此實係洛克二權分立理論的基本理論。（程全生，1995：37）

三、孟德斯鳩的政治思想

孟德斯鳩（Charles Louis de Secondat Montesquieu, 1689-1755）於1748年出版了《法意》（*De l'esprit des Lois, The Spirit of the Law*）一書，其中第十一卷第六章，討論英國憲法時，孟德斯鳩首先提出國家（政治實體）權力應該劃分為立法權（legislative）、行政權（executive）與司法權（judicial）三權，乃成為近代民主政治三權分立理論的鼻祖。（程全生，1995：38）孟德斯鳩的三權分立理論乃是根據洛克的學說，並參考當時英國的政治制度，再進一步修正完備。孟德斯鳩認為「凡掌權者，必擴張濫用其權威至極限」（程全生，1995：35）。故其力主三權分立，認為國家之立法、行政和司法三權，必須分別由三個國家機關獨立行使，立法權是制定法律之權（應由貴族及平民二院掌理），行政權是積極執行立法之權，司法權是消極執行立法之權。在行使的過程中，各權不但應各有其獨立決策之能力，各權也應擁有對其他權決策之同意權，同時各權亦應有阻止其他權不當決策之能力；也就是說，此三機關除了互相配合，亦必須保持相互制衡的關係，惟有在三權間呈現分立又制衡，且相互協調的狀態下，才能保障人權，且堅持人民主權。孟德斯鳩的看法帶給美國先賢極大的影響，一七八七年美國通過第一部成文民主憲法，便是採行孟德斯鳩的三權分立理論架構，故總統制的原型（prototype）——美國，可說是孟

德斯鳩的三權分立主張的體現。（湯德宗，2000：191）

四、四權分立理論

喜斯羅爵士（Lord Hugh Richard Heathcote Cecil, 1869-1956），英國政治學者著有《自由與權威》等書，他認為監察權包括調查權與彈劾權，在英國均交由立法機構—國會（parliament）行使，其目的在於制裁在國家重大事項上觸犯刑責或行為不檢的高級政府官員。在美國，眾議院有提出彈劾之權力，參議院則擁有彈劾審問之權力，但彈劾總統、副總統及美國其他高級文官的法定理由是叛亂、受賄或其他重大刑責及行為不檢；至於其他職位較低之文官，則不屬於監察範圍。喜斯羅指出，立法部門的主要職司法律制定，不宜費心從事監察工作，再者立法者可能利用監察權作為打擊異議份子之工具，而提出將監察權獨立出來，與行政、立法、司法並立的四權分立理論。（程全生，1995：42）美國傳教士（William Alexander Parson Martin, 1827-1916）則主張用考試方法來防止選舉的流弊，認為應將考試權獨立與三權合為四權。（周陽山、周世輔，1992：43）

五、五權分立理論

孫中山先生力主監察權獨立於立法機之外而行使，然世界各國並無例，唯我國古代有之，所以特強調監察權獨立之重要性。中山先生研究政治學理，同時參酌當時之政治狀況，提出五權分立之主張。將管理眾人之事的國家大權，依「權能區分」原理，分為政權與治權（周陽山、周世輔，1992：55），將政權交給人民，將治權交給政府，如此便能做到「人民有權」、「政府有能」²。而且孫中山先生認為歐美

² 參閱《三民主義--民權主義》第五講、第六講，臺北：中央文物供應社。

的三權分立還是很不完備，乃創五權憲法，以歐美的行政權、立法權、司法權，加上中國的考試權和監察權，連成一個完整的「五權憲法」制度。（周陽山、周世輔，1992：47）五權分立中之監察權，除強調獨立行使外，另外尚有一層意思，即監察權之行使必須要發揮效力。

部分學者認為實乃「七權憲法」（湯德宗，1997：786），亦有部分學者認為五權分立論的憲法是採分工而分權的原理，與前述洛克與孟德斯鳩唯制才能衡的基本論點有很大的差異，以「權」、「能」為分界線的「五權憲法」是「四權分政」、「五權分治」的「九權憲法」。（程全生，1995：45-46）

但基本上五權憲法採政權、治權雙層分權，若將政權摒除在外，只從行政、立法、司法、考試、監察五種治權的角度來看，彼此各有各的統屬、各有各的作用，實際上便是採五權分立之理論。

貳、權力制衡理論

英國爵士艾克頓（Lord Acton）曾說：「權力傾向於腐化，絕對的權力造成絕對的腐化。（All power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely.）」（Himmelfarb, 1962：3）所以，為了防止權力之集中，避免絕對權力的出現，權力分立原則有其絕對之必要性。而權力分立原則並非固定不變，反之，權力間須得維持一定之動態平衡（dynamic balance）（Gwyn, 1965：26-27），權力制衡（Checks and Balances）也就是權力間相互的監督與制衡，便是此一平衡的重要基礎。權力制衡可說是防止權力集中的動態機制。根據學者研究，權力制衡之說是由布羅克（V. Bolingbroke, 1678-1751）所創，其針對三權均衡及權力平衡進行論述，他認為國王、上院及下院（即是指立法與行政之間），國王特權與國民之間均須均衡，自由政府才能隨之產生。

但布羅克僅發表過數篇政治議論，未曾對制衡理念作出進一步的系統闡述。而依學者之考證，認為孟德斯鳩《法意》一書中第十一卷第六章論英國憲法，乃是取材自布羅克之著作。（蔡新毅，1995：版3）

前述提過孟德斯鳩促使權力分立理論成形，但更貼切的說法是，孟德斯鳩乃權力監督與制衡的理論家。孟德斯鳩並不像洛克特別鼓吹民主制度（Vile, 1969：127），但他假定人性極惡，認為「掌權者，必擴張其權威至無限。」（孟德斯鳩著，嚴復譯，1977）故主張「以權力抑制權力」。

孟德斯鳩首將國家權力分為立法、行政、司法三權。立法權是制定、修改及廢止法律之權力；行政權是宣戰、媾和、派遣使節、締結條約，也就是對內維持社會治安，對外防止外國侵略之權力；司法權則是審判人民爭訟與處罰有罪者之權力。他認為此三權必須分為三個機關行使，對人民之自由方有保障。但孟德斯鳩不只強調政府體制中三權之分立，他更主張「此三權應該自然形成一種反應或不作為狀態（a state of response or inaction），但是三權會被迫行動，惟仍協同一致地行動」。（湯德宗，2000：199）

基本上，孟德斯鳩認為權力間存在著並列關係，他強調權力間的相互制衡，不但行政權與立法權應相互制衡，孟德斯鳩甚至主張立法權應分為上、下兩院相互制衡。至於力量最薄弱的司法權，孟德斯鳩則強調其獨立之角色。換言之，自由之保障不僅在於分權，重點在於權力與權力間的相互監督、相互制衡，惟有如此，才能達到積極避免政府權力侵害之目的。（呂宗麟，1999：72）

而權力該如何互相監督與制衡呢？基本上，孟德斯鳩認為，三權之中以立法權較為優越，僅憑兩院制是不足以保障立法權和行政權之均衡，故行政機關必須具有牽制立法機關之權力，若行政機關沒有制

止立法機關越權之權力，立法機關會將一切所有權力納入手中。此外，立法機關無權自行召開會議，亦無權自行閉會，全憑行政機關之決定；反過來說，立法機關有權審查法律之執行狀況，但卻無任何牽制行政權之權力。另外，孟德斯鳩基於「國王不能為非」(The king can do no wrong.)原則，主張政治責任由大臣擔負，依彈劾制度進行追究。以孟德斯鳩的話來描述權力制衡理論，便是「立法機關由兩部份組成，藉相互監督、制衡之權，能彼此牽制。二者都受行政權之限制，而行政權亦受立法權之限制。」(嚴復，1977：157)

在此以美國制憲先賢麥迪生的話加以補充，三權分立後，必須讓「政府部門的人有法定方法與個人動機來抵禦另一部門的侵權。」(R.Fairfield ed., 1981：160)，簡單說就是「野心要用野心相對抗」。這也就是紐士泰德(Richard E. Neustadat)所說的「組織分立，權力共享(a government of separated institutions sharing powers)」或「說服的權力(the power to persuade)」。(蘇煒，1997：40)也就是說，三權間需有多個「接觸點(points of contact)」，尤其是行政機關與立法機關間更應保持接觸點，藉此互相調整，而致使兩權之間產生互賴(interdependence by coordination)的關係，才能避免因嚴格之權力分立，過度分離而欠缺融通性，導致政府陷入閉塞狀態，國家機能因而不彰。(許志雄，1982：146)

就國家權力的實際執行層次而言，權力無法完全地劃分為三，故權力間固然要有一定的區分，更重要的是要有部分混合與重疊，才能造成相互制衡，形成牽制。而權力制衡不只要權力間相互牽制，更隱含了權力間相互合作、相互尊重之意，學者湯德宗以「離心力」與「向心力」比擬(湯德宗，1997：463)，甚為傳神。換句話說，權力制衡讓憲法制度更蘊含了適應時代變遷所需之微妙彈性。(湯德宗，

1997：195、200) 就現實狀況而言，總統制、內閣制、半總統制、雙首長制的權力制衡機制固然各不相同，同屬總統制或內閣制之國家的設計亦各有歧異。(許志雄，1982：91-106) 但綜言之，現今權力制衡的面向可分為以下數種新詮釋：

- 一、 權力制衡的法律層面：主要是權力分立的水平層面，可細分為權力的分離、任務的分離、職權的分離等，原則上皆於憲法層次加以規定。但實際政治現勢中三權的分立狀態，卻因為議會內閣制的實施與政黨政治的運作，而產生了極大的變化。(呂坤煌，1984：30)
- 二、 權力制衡的組織人事層面：可分為機關的分離和人事的分離。所謂機關的分離，則分為機關與機關的外部制衡、機關本身的內部制衡。至於人事之分離，即是禁止各權力部門之人員相互兼職，旨在避免利益衝突。美國先賢麥迪生 (James Madison, 1751-1836) 即指出：「當某一個部門整個權力，完全由掌握另一個部門所有權力的同一批人來行使時，自由憲法的原則便於焉顛覆。」
- 三、 權力制衡的時間層面：換句話說，即是指任期的限制。在西方民主國家中，不論立法機構的議員或是行政機構的政務官，皆經由選舉來結束或延長任期。在內閣制中，政黨促成了國家權力法律層面上的權力混合現象，但在時間層面上，政黨卻是防止權力濫用最重要的保證人，因為政黨為選民提供了其他的替代方案，並藉此阻礙了一黨專政的形成。(呂

坤煌，1984：30)

四、權力制衡的社會層面：依目前的政治現勢而論，權力能否互制衡，除了統治機關內部的結構之外，政黨、利益團體和民眾意見都扮演了舉足輕重的角色。(許志雄，1982：121-122) 因為在政治意志的形成與決定過程中，並不只發生在國家層次，同時亦會發生於社會或是個人的層次。學者亦認為於設計憲法制衡架構時，應將政黨因素列入考慮。(湯德宗，1997：188) 況且代表不同利益的各社會階層，透過政治黨派，經由利益團體的遊說，甚至由民眾意見匯流，形成一股強大的社會底層聲音，再再都希望能夠尋求發聲的機會，為現存的政治問題提出解決辦法，進而影響權力的運作。

時至今日，權力的動態平衡日趨複雜，權力間之關係「分而不絕」、「既分又合」，且「相互制衡」，(湯德宗，1997：500) 惟真正之權力分立與權力制衡，其目的不在於擁護世襲君主或貴族地位，而應該防止權力的過度集中，或防止少數統治者濫用權力，方能在現實政治中，維護國家權力運用的正義原則，而能保障人民之自由。更進一步來看，不單消極地保障人民自由且避免專制，更積極地讓國家權力能有所作為，且具有因應時代變遷之彈性。當然這種樂觀的看法是僅就理論層面言之，「並非所有的國家之政治制度是按照其憲法運作」(Vile, 1969：8)，實際上之執行狀況，必會因人、因時、因地、因制度之相左，而有極大之差距。

從理論上而言，監察制度是權力分立體系中，立法權意欲對行政權，甚至是司法權進行控制的一種輔助手段，因而可視做是立法權力

之延伸。立法權之施行機關為國會，代表全體國民行使統治權，針對行政機關和司法機關進行監督；但在行政權極度擴張下，以立法為重心的國會，難以概括所有的監督工作，此時監察制度便分擔起部分諸如糾正等監督事項。是以國會監察使制度，係行使立法權之一部分，代理國會職司部分重要職責，間接也代理全體國民監督另外二權之行使，而為權力分立與制衡之實踐，提供進一步之平衡要素，此乃西方國會監察制度之由來。（郝思麗，1999：26）

第二節 我國歷代監察彈劾權

監察彈劾權，源於我國古代監察體系中之監察權。因此，先綜覽我國歷代政治下監察體系，再從中找到類似於今日民主憲政中彈劾權之理念與規定，藉以此說明我國君主政治下彈劾之理論基礎。

我國君主政治下之監察制度，始於秦，終至清，行之久遠，自成完備之監察體系。一般學者將歷代監察制度分為兩大系統：一是「察官」系統：其職在監察百家，糾彈官邪，為君主耳目，維護綱紀，以防官吏之專擅欺蔽、濫權誤國，乃是奉君主之命，糾察百官之違法失職之事；二是「言官」系統：其職在諍諫君主，封駁詔敕，以節制君權、規正朝廷之違失、防止朝廷專斷，避免天子之恣意虐民，乃是應君主之託，諍諍君過及朝廷之政策違失。前者名為「監官」、「臺官」或「御史」；後者又名為「諍官」或「給諫」。（賀凌虛，1995：177）

言官系統與察官系統，雖在不同的政治政體下，然而，上述二者當中，何者較接近今日我國憲法政體制下之彈劾權的概念，且為我國

現今監察院彈劾權的理論淵源？頗值探討。按言官系統中諫官之「駁諫權」，乃是對君主與朝廷之不當政策而行諫諍，較近似現行監察院職權中「糾正權」之觀念，論者以為歷代「駁諫權」為今日「糾正權」的淵源之一。至於察官體系中御史之「糾彈權」，則較接近今日監察院「彈劾權」之觀念，因為二者均是針對官員之違法失職行為予以制裁，但前者對於罪行輕者，則糾正，罪行重者，才彈劾；後者所行使之處分，則只有彈劾一途。再者，孫中山曾謂監察權就是彈劾權，彈劾權即源於我國固有的御史制度。（張其昀，1963：708）故此，將以我國歷代御史的「彈劾權」作為探討我國君主政治下彈劾之理論基礎的根據。

首究我國御史制度之淵源。「御史」之名，最先出現於《周禮春官》的記載：「御史……掌邦國都鄙及萬民之治命，以贊冢宰，凡治者受法令焉，掌贊書，凡數從政者。」由是推知，此時御史為冢宰之輔助官，類屬於史官性質，立於君主左右，負責掌理文書、頒佈法令、「起草文件、記事、保管典籍、掌管天下、曆法等，實際上是兩周王皇的機要秘書。」（石俊超、劉彥偉，1989：43）

然而「御史之名，周官有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也。（文獻通考·卷五十三·職官考七）」那麼西周時期職掌監察者，究竟為何人？茲據《據禮·天官》記載：「小宰之職，掌建邦之宮刑，以治王宮之政令，凡宮之糾禁，又其任也。」故「小宰」一職，即為當時之監察官。歷代官職表皆云：「漢御史中丞，執法殿中，與周官小宰掌宮刑以憲禁於王宮者相近。」我國御史制度之淵源，實源自西周「小宰」之任；至於「御史」之名，則隨日後制度之變革，而取代「小宰」一

職，成為秦漢以後中國監彈百官之重要官職。

我國御史制度發展至何時，始確立為監察職務？多數學者以為是秦漢時期，引馬端臨《文獻通考》卷五十三〈職官考〉七之言說明。「御史之名，周官有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也。戰時時亦有御史，秦澠池之會，名命書其事。又淳于髡謂齊王曰：『御史在前，則皆記事之職也。』至秦漢為糾察之任。」；另一派學者則引明董說《七國考》卷一，〈魏職官〉之記載：「六國已遣御史監邵，不自秦始。」作為反證。然因年代久遠，史料殘缺，故無法判定何者所述為史實。然可確定的是，戰國時期御史之職權已漸由史官性質轉而為察官之跡象。至秦代則已確立我國君主政治下御史制度的雛形。

夏商周三代之氏族社會及貴族社會中，即有監察行為存在，但其監督行為並非統一而全面性的。至秦併六國、統一天下，政治體制邁入君主政治，為因應政權集中、君主獨享、領土擴增與人民眾多之情形，秦始皇建立了龐大的官僚組織，直接對其負責，並代表處理眾多政務，其目的無非是鞏固君權，遂建立一對中央與地方官吏有效監控之監察制度，以防群臣欺蔽玩法，並有效維護朝綱。「故君主集權、官僚組織、監察制度，三者乃孿生姊妹，表裡相維，依序為用，此為以自秦漢以來，政治體制未變，監察制度亦演傳不輟也。」(張治安，1962：2) 觀察歷代御史制度發展，可以發現御史職權及組織之法展，隨君主集權之程序與日俱增。

以下對於我國君主政治下御史彈劾權之重要沿革與發展略作闡述，以進一步瞭解御史彈劾權之理論基礎。至於歷代的御史官制，則請參見(表 2-1)

表 2-1 我國古代御史官制表

朝代	官署	權責區域	官 職	職 權
秦	御史府	中央	御史大夫	襄助丞相統理政務，兼司執憲、管制詔及公卿奏事，為丞相副手。
			御史中丞	掌中圖書秘籍及察舉非法。
			等御史	執掌司柱下方書及註言行，糾諸不法，又稱「柱下史」。
		地方	監御史	又名監察史，掌監郡。
西漢	御史府	中央	御史大夫	內承朝廷之風化，外佐丞相統理天下。
			御史中丞	在殿中掌圖書秘籍，外督部刺史，內領侍御史，受公卿奏事，舉劾按章，糾劾御史大夫之不法。
			御史丞	率領留府侍御史，理百官事。
			侍御史	察舉公卿之非法、受理奏事、舉劾按章、監劾威儀。
			司直（武帝設）	佐丞相舉不法，察劾自御史大夫、貴戚列侯以至州牧郡守等內外百官。
西漢	御史府	中央	司隸校尉（武帝設）	以彈擊官邪為職，自三以下無所不彈，且可察及皇太后、皇太子。
		地方	部刺史	察劾郡國守相之違法失職與強宗豪右之凌弱暴行為，以六條問事。
初唐	御史府	中央	御史大夫	掌邦國刑憲典章之政令，以肅正朝列。
			御史中丞	佐御史大夫之職，為之貳也。
			臺院：侍御史	掌理糾舉百僚、承詔和推鞠獄訟等。
			殿院：殿中侍	掌理廷供奉和糾察廷禮儀等。
宋	御史臺	中央	御史大夫	糾察官邪，肅正綱紀。
			御史中丞	臺長，總判台事。
			臺院：侍御史	糾察官僚姦匿，肅清綱紀。
			殿院：殿中侍御史	掌以儀法糾百官之失。
		中央及地方	察院：監察御史	掌分察六曹及百司之事，糾其謬誤，大事奏劾，小事則舉正。

表 2-1 我國古代御史官制表 (續 1)

朝代	官署	權責區域	官職	職權
元	御史臺	中央	左右御史大夫	右御史大夫為台長，御史中丞為副長官，下設侍御史。掌糾察百官善惡，政治得失。
			御史中丞	
			殿中司：殿中侍御史	糾罰失儀失列者，糾舉任假三日不報者，糾避不可聞奏事之人。
	行台	地方	察院：監察御史	司耳目之寄，任刺史之事。
			除不設殿中司，其他與御史臺相仿。	統制各道憲司(即各道之肅政兼訪司)
明	都察院	中央	左右都御史	職司糾劾百官，辨明冤枉，提督各道，綜理院務，為都察院堂上官
			左右副都御史	襄贊都御史綜理院務。
	都察院	中央及地方	十三道監察御史	主察糾內外百司之官邪，上自藩服大臣，下至府州縣官。凡政事得失，軍民利病，皆得直言無避。有天政，集闕廷預焉。
清	都察院	中央	左、右都御史	掌察覈官常，參維綱紀。科道官失言職，率京畿道糾失檢奸，并豫參朝廷大議。凡重辟，會刑部、大理寺定讞。祭祀、朝會、經筵、臨雍，執法糾不如儀者。
			左、右副都御史	分別為總督兼銜與巡撫，河道總督、漕運總督兼銜。
		中央及地方	六科給事中	掌言職，稽察六部、駁正奏章、註銷文卷、封駁即聞。

資料來源：取材於邱永明，1992：72-74，略作修改。

秦統一天下，設置各級御史主掌糾彈中央與地方官邸，糾彈對象從丞相、皇室官員到郡縣官吏。除了監察工作外，御史尚兼行政與史官事務。秦代頒佈《語書》作為御史察吏律命之依據。凡官吏之犯法、違紀、失職等行為，御史都可追究其法律責任，嚴重者可懲罰處死。彈劾須有書面報告、人證及物證，處理罪犯亦須通報全都，作為對惡

吏進行責罰的警戒。(邱永明, 1992: 72-74) 可見秦代御史彈劾權之行使頗具規模。

漢代御史制度的發展健全而備, 尤以西漢之制學者推崇為行使最成功的朝代之一。西漢承秦制, 中央置御史府, 與丞相府並稱「二府」, 內設各級御史與部刺史, 糾彈中央公卿百司與地方郡守、強宗豪族, 其「彈劾對象只限於大官, 並不及於胥吏」。(薩孟武, 1954: 62) 彈劾原因為違法、失職與違詔旬等行為, 並令「刺史以六條問事, 非條所問即不省」。(通典·職官十四·州牧史) 彈劾案件之審查則由掌刑辟的廷尉行使, 最終任免權, 則由君主掌控。各御史獨立行使職權, 不受上級長官指揮, 透過「上下相監臨」, 彼此監督不法與廢弛之事。漢武帝時, 於丞相之下又另設司直和司隸校尉, 監察權分由三個機關獨立行使、互相監察, 推而監察百官, 形成一個嚴密而健全的監察系統。及至東漢, 御史制度才弊端叢生。

魏晉南北朝, 御史制度紊亂, 制度與精神均與西漢迥異形同「名存實亡」。故史家稱「東漢三國兩晉南北朝時代為漢代監察制度之破壞時期」。(曾繁康, 1979: 192-193)

隋代繼起, 「上承中古御史之遺緒, 下起近代臺院之先河, 實為我國御史制度之轉捩點。」(張金鑑, 1953: 206), 唐繼其後, 將「臺院制」發展更為全備, 並為唐代的最高中央監察機關。「唐朝的御史大夫與漢朝不同, 並不掌副丞相的職務, 而是專司糾彈之責。」(吳秀玲, 1994: 317) 其下設有三院: 臺院、殿院與察院。所察之人與事, 可謂是「無所不彈, 無所不監」, 以監察御史為例, 其以六條巡按州縣, 不只是違法失職之事, 甚至「官人善惡」、「德行孝悌」等各種社會現

象，均在其管轄範圍（新唐書卷四八百官志三）。各御史時而獨立直接彈奏，時而又須奏言於御史大夫（新唐書·卷四·百官志三）。至於四四·職官志·三御史臺）」審查結果若有罪，除免職外，尚得科以各種刑罰。若其長官知情不報，有包庇瀆職之嫌，亦需受連坐處分。

宋制多仿唐制，設三院，各自執掌之職權與唐代相仿，其中首設言事御史，兼掌諫職，兩院並舉，號為臺諫，且「臺諫得論列（政事）」，並特許臺諫官得「風聞言事」，使彈劾案提出其次，特重地方監察，在地方設置「監司」機關，身兼地方行政與監察之職，其中轉運使與提點刑獄尚得「舉刺官吏之事」，並制訂詳細而有系統的地方監察法來規範。（邱永明，1992：321）元代御史制度承襲宋制，並兼言職，將諫官的職權完全併於察官。（賀凌虛，1982：47）中央置御史臺，設中司和察院，廢去臺院，將其職權納入察院；地方監察，除監察御史外，尚設「行御史臺」，內部組織同御史臺，統制各道肅政廉訪司。

明朝廢御史臺而置「都察院」，結束自唐以來的臺院制度。由其職掌「糾彈百司，辯明冤，提都各道，風紀之司（明史卷七三、職官志二、都察院條）」。此外，尚有「考覆百官、參與會審、廷推、廷議及奉旨出巡。」（張志韓，1974：217）等言事權力。彈劾案的提出不止限於御史，六科給事中亦兼具糾察之權。就二者彈劾之對象觀之，御史所彈者為大官小吏、兩京大臣、文武百官、地方有司及宗室藩服（明史·卷七三·職官二；明會典·卷二〇九·糾劾官邪）；六科給事中則以兩京大臣及地方官司為主要彈劾對象（明會典·卷二一三·六科）。舉凡違法、失職或不職、官吏私人操守行為與學術思想，均為彈劾理

由³。糾彈理由不僅及於百官公務的行為，甚至私人生活言行，亦屬彈劾範圍內。彈劾案提出後交由吏部、廷臣或法司審理，但皇帝常自行斷決。審理後有罪的懲處種類相當多，最多為廷使伺候。

清朝承繼明制，將掌監六部旦司之給事中（屬於諫官職名）併入都察院，形成臺官、諫官同屬一署，創「臺諫合一」與「科（六科）道（監察御史）合一」之制，互相察。御史彈劾權至清代更形嚴密，超越歷代御史之職權，幾乎成了「無部不監、無官不彈、無事不察」之景況。

從歷代政治體制觀之，我國清代以前的政治體制，均屬於君主政治。在君主政治下，國家政權是獨攬於君主一人，天下是屬於君主所有的，故所有政治權力的下放，皆來自君主之授予，這當中自然包含御史的糾彈權；如同民主政治下，國家為人民所有，故所有的政治權力皆來自於人民的授權。是故，我國君主政治下彈劾權之權力基礎來自於君主。

綜觀歷代御史官制與其職權之行使，莫不與君主集體政治有關，終極目的在維護王權、鞏固君權。歷代御史官制之設計，獨立於行政官僚體系之外，自成一監察體系，與行政官僚體系同屬於君權底下之政府機關，二者類同於現代政治體制中的「行政機關」。至於糾彈權設置在政府內部之功用，是對政府權力施以一種適當的監督與制裁作用，雖不能如西方之國會與政府的分權制衡作用，但其對政府權力仍有其自身調節之機能。（劉高陳，1994：47）至於御史之職權為糾彈官邪，以澄清吏治，因此，彈劾權之行使目的，乃在防止公務人員

³ 《明史·職官志二》記載：「凡大臣奸邪，小人構黨，作威福亂政者，劾」、「弘百官猥茸貪冒壞官記者，劾」、「凡學術不正、上書陳言變亂成憲、希進用者，劾」。

之違法、失職與不當言行危害人民，因此「對預防犯罪，保護人民起了積極的作用」(黃百鍊，1989：43) 但其最終目的是在「為維持君權、維護君主專制服務的，而不是伸張「民」權，抑制君權，防止專制獨裁。(邱永明，1992：5) 因此，御史僅是君主御用的耳目與鷹爪。孫中山則稱之為「君主的奴隸，良有以也。」(張其昀，1963：482)

至於御史彈劾權之權力性質，則是屬於政府「行政機關」中的一項行政處分權力，類同於現代檢察機關的起訴權，只是其糾彈的對象為各階級的朝廷官，上至皇國戚與三公九卿，下至地方百官皆在彈劾之列。其彈劾的理由更不僅限於嚴重的違法失職事件，舉凡不良、不當與不法之言行，均在糾彈之列。

彈劾理由包含法律上的違法行為，亦涵蓋其行政上的失職瀆職行為。彈劾程序是先由御史提起訴訟，書明被糾彈者的犯罪失職事實，再交由司法機關審理，直接懲以刑罰，並奏請皇帝裁示，此時皇帝即握有最後與最高的裁決權。綜觀彈劾權之各項規定，可知君主政治下之彈劾權是專對朝廷官員所行使的一項行政性處分權力，所究的乃行政與法律責任，而非政治責任。

以社會學家帕森斯(T. Parsons)的社會功能模式為架構，來檢視中國古代監察制度，顯見中國古代監察制度之所以歷久彌新，此一次級系統必能對全系統產生利多而弊少之作用；質言之，該監察結構必須能發揮相當之正向功能，方可長久存在。然就古代中國監察制度實施的成功要領而論，貴在分權、制衡、獨立、執要四者(周陽山，2001：44)，實際施行上，由監察權監督行政權；「相反相成，相持相長...相生相尅」；(曾繁康，1988：178)獨立奏事，上司亦不得干預；只糾察違法，不察小事，故不侵行政權。(曾繁康，1988：177)但在君權專

制與王權獨擅的古代，監察官員之賢能與否，監督功能之彰顯與否，大抵與君主之英明與否成正比。(周陽山，2001：44)如今進入代議政治的民主時代，在民主制衡機制的運作下，監察制度的發揮空間理應較大，應可扮演除蠱的角色，驅除政府機關之弊端(包含人與事)，鞏固國本、整飭吏治，防杜剝削腐化。

第三節 我國現今監察權

前節就中國歷代監察制度，作了基本的研析，本節將就民國肇造以降(修憲前)監察制度及基本職掌，及修憲後監察制度之修改繼續作一析論。

壹、修憲前(民國元年至民國七十五年 1912~1986)

民國成後政府建制鑒於歐美三權之說，並未將彈劾權自國會分出。臨時政府起初並未針對彈劾權有所規定，迨臨時約法通過，始將彈劾權由當時的立法機關，也就是「參議院」行使。

嗣後北方政府國會改由參眾兩院組成，對大總統、內閣及國務員之彈劾，由國會參、眾議兩院所共有。(周陽山，1994：101)民國三年增訂臨時約法，並頒佈平政院編制令，於其下設置肅政廳，獨立行使對官吏之糾彈權，立法院僅得彈劾總統，至於國務卿、各部總長有違法行為時，則由肅政廳糾彈、平政院審理。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都察院之職權」。⁴

⁴ 引自賀凌虛(1967)，〈中國監察制度之沿革〉，載自傅啓學等著《中華民國監察院之研究》，台北：自刊本，頁143。

民國五年（1916）黎元洪接任總統，下令裁撤平政院之肅政廳，並恢復民國元年之臨時約法，使彈劾權復歸國會獨立行使。

至於民國十四年（1925）七月一日於廣州成立之國民政府，則根據孫中山先生的五權憲法，於八月一日隨即單獨設立監察院，為國民政府試行監察權之始。由監察委員五人執行院務，互選一人為主席，全院事務，均由院務會議決議。其職掌則是「監察政府各機關之行動，及考核款項之收支狀況」（傅啟學，1967：149），但根據其組織法，則兼具行政法院與法院檢察處之性質。民國十五年（1926）底，又將懲治官吏之職權，交由監察院掌理。（傅啟學，1967：153）

民國十七年（1928）秋，北伐軍事結束後，胡漢民等人提議試行五權制度之國民政府，於十月八日由中國國民黨通過《中華民國國民政府組織法》中第六章「監察院」規定，「監察院為國民政府最高監察機關」行使彈劾、審計二項職權。「監察院設院長、副院長各一人」，「委員十九人至廿九人」，「由監察院長提請國民政府任命」，「監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務」。此外，亦規定「監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。」（傅啟學，1963：149）後由於用兵勘亂，院長人選更易，僅止於籌備階段而已。

民國十九年（1930）鑒於監察權之行使刻不容緩，乃選任院長，於民國二十年（1931）二月二日正式成立，並將審計院取消，改隸監察院，成為國民政府最高監察機關，行使彈劾及審計權⁵。

民國二十年（1931）十二月三十日，國民政府公布了《修正國民政府組織法》，其中監察院仍係行使彈劾、審計之權，但監察委員人數則增為三十人至五十人，並規定「委員之半數，由法定人民團體選舉」產

⁵ 國民政府時期之監察院，於民國二十年(1931)正式成立，院長為于右任，院長提請任命劉三等二十三人為監察委員。參見傅啟學等，前揭書，頁159。

生。民國二十五年五月五日，國民政府公布《中華民國憲法草案》（即《五五憲草》），其中規定監察院「掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任」「為行使監察權，依法向各院、各部、各委員會提出質詢」「監察委員由各省、蒙、西藏及僑居國外國民所選出之國民大會代表，各預選三人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民大會代表為限」。「監察委員任期三年，連選得連任」。「監察委員院內之言論及表決，對外不負責任」。此外，亦規定「監察委員不得兼任其他公職，或執行業務。」（傅啓學，1964：159）

根據《五五憲草》的規定，監察權在職掌上頗見擴張。但監察委員則係由國民大會選出，兼具民意代表之性質。抗戰結束後，民國三十五年（1946）一月底，政治協商會議通過《五五憲草》修改原則（共十二項），其中第三項規定：「監察院為國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意、彈劾及監察權」，根據此一規定，當時監察委員的選舉方式，頗類似本世紀初以前美國參議院的產生方式⁶，而同意權的行使，則係一種代議機構之職權，亦為過去監察院所無之職權。由此看來，雖然立法院仍是國會之主體，但是監察院卻逐漸具備西方民主國家「參議院」之屬性。（周陽山，2001：102）

民國三十五年（1946）十二月廿五日，國民大會通過了《中華民國憲法》基本上採納了前述政治協商會議通過的修改《五五憲草》原則，但監察權則明訂為「同意、彈劾、糾舉及審計權」。監察委員任期為六年一任，院長及副院長均由監察委員互選產生。監委的產生方式，則確定「由省市議會、蒙、西藏地方議會，及華僑團體選舉之」。

⁶ 美國參議員原係由州議員選舉產生，本世紀初葉後則改為公民直選。參見周陽山，前揭書，頁59。

貳、歷次修憲對監察權之影響

民國七〇年（1980）代中期，經濟的快速發展帶動了社會結構的中產階級化，政治發展亦隨之加快，各項政治改革在社會力量的推動下逐步進行，我國亦隨世界潮流躋身真正的民主國家。從蔣經國先生一連串解除黨禁、報禁、終止戒嚴等自由化措施起始，言論自由、新聞自由及結社自由等在憲法上原本被凍結的人民基本權利，都逐步恢復，在持續進行的政治自由化、政治民主化過程中，威權政體正臨著「轉型的危機」（李國雄，1994：87），也就是所謂的「憲法時刻（Constitutional Moments）」的到來。（湯德宗，2000：26）

一、第一階段修憲

民國七十六年（1987），政府宣布解除戒嚴，開放黨禁。民國八十年（1991），更進一步宣布「動員戡亂時期」結束，廢除「臨時條款」，國民大會通過「中華民國憲法增修條文」十條，完成第一階段修憲工作，其中第三、四、五條係有關監察院之修正條例：

第三條 監察院監察委員由省、市議會依左列規定選出之，不受憲法第九十一條之限制：

- 一、 自由地區台灣省二十五人。
- 二、 自由地每直轄市各十人。
- 三、 僑居國外國民二人。
- 四、 全國不分區五人。

前一項第一款台灣省、第二款直轄市選出之名額及第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，

超過十人，每滿十人應增婦女當選名額一人。省議員當選為監察委員者，各二人為限市議員當選為監察委員者，各以一人為限。

此項修正在於規定監察委員人數

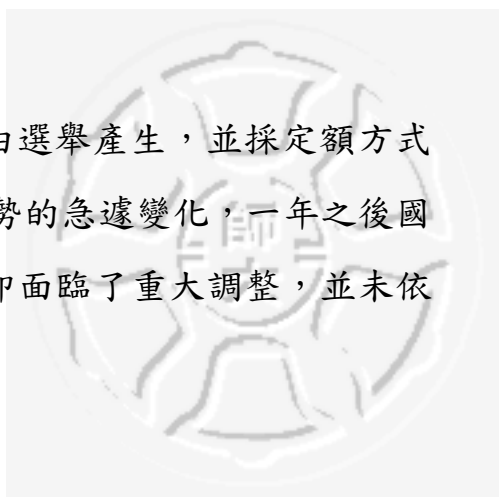
第四條 國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員之選舉罷免，依公職人員選舉罷免法之規定辦理之。僑居外國國民及全國不分區名額，採政黨比例方式選出之。

此項修正條例在規定監察委員之產生方式

第五條 國民大會第二屆國民大會代表應於中華民國八十年十二月三十一日前選出其任期自中華民國八十一年一月一日起至中華民國八十五年國民大會第三屆於第八任總統任滿前依憲法第二十九條規定集會之日止，不受憲法第二十八條第一項之限制。依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，於中華民國八十二年一月三十一日前與國民大會第二屆國民大會代表共同行使職權。

立法院第二屆立法委員及監察院第二屆監察委員應於中華民國八十二年一月三十一日前選出，均自中華民國八十二年二月一日開始行使職務。

根據此三項條文的規定，監察委員係由選舉產生，並採定額方式訂定名額（共五十二人）。但是由於政治情勢的急遽變化，一年之後國民大會又進行第二階段修憲，此一規定旋即面臨了重大調整，並未依第五條之規定選出新的監察委員。



二、第二階段修憲

第一階段與第二階段的修憲，是所謂「一機關兩階段」⁷修憲，民國八十年（1991）進行第一次程序性修憲，廢除動員戡亂時期臨時條款，增訂憲法增修條文第十條，並制定了第二屆中央民意代表產生的法源依據。民國八十年（1991）十二月，國民大會、立法院及監察院的資深民意代表一同退職，由中華民國自由地區選民選出第二屆國民大會代表，進行第二階段修憲任務，廢除監察院對司法院及考試院高層人事之同意權⁸，將此權力移至國民大會，同時改變了監察委員的產生方式，由原本的省市議會產生，改為總統提名經國民大會同意後任命，並增加監察委員需超出黨派之外依法獨立行使職權之規定，另外亦將彈劾門檻提高；經第二階段修憲後，監察院喪失其民意基礎，不再具備代議機關之屬性，定位為「司法機關」。

第二階段修憲一共完成了第十一至第十八條共八條修憲條文，並於民國八十一年（1992）五月二十八日由總統公布。其中第十五條將前述第三、四、五條凍結，將監察委員的產生方式與基本職掌，作了重大調整。

第十五條 監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適

⁷ 所謂「一機關」修憲是指透過國民大會修憲，排除立法院介入的可能，「兩階段」則是分為程序與實質修憲兩階段進行，以確保法統得以順利傳承。

⁸ 其中包括司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長及考試委員等。

用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。⁹

第十六條 增修條文第十五條第二項之規定，自提名第二屆監察委員時施行。第二屆監察委員於中華民國八十二年二月一日就職，增修條文第十五條第一項及第三項至第七項之規定，亦自同日施行。增修條文第十三條第一項及第十四條第二項有關司法院、考試院人員任命之規定，自中華民國八十二年二月一日施行。中華民國八十二年一月三十一日前之提名，仍由監察院同意任命，但現任人員任期未滿前，無須重新提名任命。

⁹ 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。憲法第九十一條至第九十三條、增修條文第三條，及第四條、第五條第三項有關監察委員之規定，停止適用。監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。監察院對於監察人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。監察院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

由於第一階段修憲之規範業已改變，為了明確起見，在第十六條中進一步規定了第二屆監察委員的產生方式及員額，應依照第十五條第二項之規定，而非原先的第三、四條。

在修憲過程中，將監察委員改由總統提名，經由國民大會同意任命之。增修條文第三條、第四條及第五條有關監察委員之規定，在公布一年之後，均告失效。而監察院的職權也做了重大調整，同意權部分完全取消，並移轉國民大會行使，而彈劾權的行使亦出現了幾項重要的更動：
(沈秀怡，2002：49)

- (一)、憲法第九十八條原規定，「監察院對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」。在本次修憲後改為「須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出」，提案之條件轉趨嚴格。
- (二)、增列監察院對監察院人員失職或違法之規定。換言之，監察權之行使 不僅包括行政院及其各部會¹⁰、司法院及考試院¹¹，以及中央及地方公務人員¹²，還擴及於監察院本身，其「監察院」係過去憲法中所無 之規定。
- (三)、憲法第一百條原規定，「監察院對總統、副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之」。修憲後將彈劾條件規定得更為嚴格，「須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制」。
- (四)、而在調整監察院職權的同時，憲法第一百零一條、第一百

¹⁰ 參閱憲法第九十五條、第九十六條。

¹¹ 參閱憲法第九十九條。

¹² 參閱憲法第九十七條、第九十八條。

零二條有關監察委員言論免責權及不受逮捕或拘禁（現行犯除外）的規定，亦停止適用。也就是說，在第二階段修憲之後，監察委員已不具備民意代表之屬性，不再享有有如國會議員般的言論免責權及免受逮捕拘禁的特權。是故，增修條文中特別規定「監察委員須超出黨派以外，依法獨立行使職權。」而監察委員行使職權時也以保密為原則，不必再以公開會議方式進行。

（五）、而監察院院長、副院長亦不再由監察委員互選產生，而係由總統提名，國民大會同意後任命，與其他監察委員相同。因此，總統可直接主導監察院之高層人事。

（六）、而在增修條文第十五條中，特別將監察委員的名額設定為廿九人，與北伐結束後《中華民國組織法》中所規定之十九至廿九人的員額相當，但名額限定為廿九人實是其他憲法條文中少見之規定。如此一來，不但喪失彈性，在遇缺額時亦必須補齊。

除了上述以外。憲法第九十五條之規定「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各種有關文件」，以及第九十六條監察院得「分設若干委員會」之規定¹³，均無改變。在第三階段修憲後，由於國內政治情勢快速變遷，又進行了另外三次大幅度的修憲。

三、第三階段修憲

第三階段修憲乃延續第二階段修憲未解決之問題而來，民國八十三年（1994）一月一日，總統公布了第三階段的修憲條文。由於第一、二階段共修了十八條條文，條文數額過多，且部分已喪失時效，執政黨修憲小組乃將十八條條文重整，另行擬定新的十條條文，過去之十

¹³ 憲法第七十九條規定：「司法院設大法官若干人」，第八十四條亦規定：「考試委員若干人」，確切人數再由相關之組織法令規定。

八條增修條文則一律作廢。其中第六條對監察權作了具體的規範：

（監察院之職權及院長、副院長、委員之產生及彈劾權之行使）
監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。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。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。監察院對於監察院人員之失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項規定。向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

就實質內容而言，第三階段與第二階段修憲條文中有關監察院之規定，並無基本之不同，惟在文字上略有調整，以配合新的修憲條文條次。

本條文第四項係「對於監察院人員失職或違法之彈劾」，其中「監察院人員」是否包括監察委員本身，引發各界不同討論¹⁴。

¹⁴ 若依據司法院大法官會議釋字第十四號之解釋，「在制憲者之意，當以立、監委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，總統府及其所屬機關職員，自應屬監察權行使範圍。」

四、第四階段修憲

第四階段修憲始於民國八十五年（1996）十二月二十八日的國家發展會議，並於第三屆國民大會於民國八十六年（1997）七月第二次會議中完成。民國八十六年（1997）七月二十一日，總統公布第四階段修憲條文十一條。由於在此階段中憲政體制已朝「半總統制（semi-presidentialism）」方向調整，而有關監察院之規定，則改為第七條，針對總統、副總統之彈劾權（第四條修正案）改由立法院行使¹⁵。

其中第三階段修憲條文第六條第五項有關總統、副總統之彈劾案之規定，在第四次修憲條文中，已不再適用。而將其職權交立法院行使。換言之，監察院彈劾權行使之對象，已不及於總統、副總統。但在本次修憲條文第四條第五項中規定：「立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」由於上項條文僅規定「立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案」，至於

¹⁵ 第四條修正案內容：第四條--立法院立法委員自第四屆起二百二十五人依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：一、自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各四人。三、僑居國外國民八人。四、全國不分區四十一人。前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選一人。立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。總統於立法院解散後發布緊急命令立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁，憲法第七十四條之規定，停止適用。

內亂、外患之外的彈劾權是否仍屬監察院之職掌？則爭議頗大，但上述爭議在第六階段修憲後，因條文再度修正，故目前已無爭論。

五、第五階段修憲

民國八十八年（1999）九月十五日，總統公布第五階段增修條文十一條，其中有關監察院之規定並無改變。但在第一條、第四條中，卻增加了國民大會代表及立法委員的延任條款，引起社會各界大譁。立法院主要三政黨隨後提出釋憲申請，司法院大法官會議於民國八十九年（2000）三月二十二日公布的釋字三九九號解釋中，以「修憲程序違反公開透明原則、修憲內容與憲法中具有本質之重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突」等理由，認為國民大會在第五階段修憲時延任與自肥的作法，違背了憲政民主原則，應屬無效。因此，第五階段時新修的相關條文已失其效力。

六、第六階段修憲

司法院大法官會議釋字三九九號解釋令裁定第五階段修憲無效，國民大會立即進行第六階段修憲，並以罕見的議事效率在短短的兩週內通過修憲條文，確定國民大會虛級化，民國八十九年（2000）四月二十五日由總統公布新修正條文，依據其中第一條規定，國民大會不再是「常設性機關」，只有在立法院提出憲法修憲案、領土變更案，以及對總統、副總統之彈劾案後，可以集會，但集會以一個月為限。基於此，原屬國民大會的各項同意權，包括監察院的人事同意權，均全數移轉交由立法院行使。在第六條中，即因此一轉變而作了新的規定。

16

¹⁶ 請參閱第六次修憲案中之第四條修正及第六條修正案。

根據此次規定，今後監察委員係由總統提名，經立法院同意產生。至於總統、副總統之彈劾權，則依增修條文第四條第七項之規定，已無先前「內亂、外患」之限制。換言之，對總統、副總統之彈劾權，確定由立法院行使，其程序則係「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出¹⁷」。至於國民大會部分，則依第二條第十項之規定，「立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。」也就是說，類似前任美國總統柯林頓的彈劾案，未來亦可能在台灣成立。而原本監察委員由「總統提名，經國民大會同意任命之」的規定，因國民大會職權大幅度縮減且改為「非常設機關」，遂改為由「總統提名，經立法院同意任命之」。

綜觀十年來的六階段修憲，每一階段的修憲議題皆與修憲前召開之國是會議或國發會議密切相關，且每一階段的修憲結果均為下一階段的修憲留下伏筆，故有學者謂之為「分期付款的修憲」。

而今，由於修憲機制改為兩機關兩階段式進行，短時間之內已不易再進行修憲。有關六次修憲前後監察院組織及職權差異，以（表2-2）做一綜合比較。

¹⁷ 請參見憲法增修條文第四條第七項。

表2-2：修憲前後監察院組織與職權差異對照表

	原憲法規定	第一次修憲	第二次修憲	第三次修憲	第四次修憲	第五次修憲	第六次修憲
監察院基本職權	同意	同原規定	同意權歸國民大會	同第二次修憲	同意權歸國民大會	同第四次修憲	同意權歸立法院
	彈劾		彈劾		對總統、副總統之內亂、外患彈劾權歸立法院		對總統、副總統之內亂、外患彈劾權歸立法院
	糾舉		糾舉		糾舉		糾舉
	審計		審計		審計		審計
監委產生方式	由各省、市議會、蒙古、西藏地方議會及華僑團體選舉之	由自由地省市議會選出，另包括全國不分區5人，僑居外國國民代表2人。	由總統提名，經國民大會同意後任命之。	同第二次修憲	同第二次修憲	同第二次修憲	由總統提名經立法院同意後任命之。
彈劾權行使對象	總統、副總統、中及地方公務人、司法院及考試院人員	同原規定	增列監察院本身之人員。	同第二次修憲	對總統、副總統犯內亂、外患罪之彈劾劃歸立法院行使，其他職權不變。	同第四次修憲	對總統、副總統之彈劾權轉歸立法院行使，其他不變
要彈劾權提出件	監委1人以上議人以上之審查及決得提出。		監委2人以上提議人以上之審查息決得提出。	同第二次修憲	同第二次修憲	同第二次修憲	同第二次修憲
監委之名額	依地區人口及名額決定數額	改為定額52人	改為定額29人	同前	同前	同前	同前

資料來源：筆者自行整理

第四節 北歐四國監察制度之簡介與比較

世界各國無論君主專制或共和政體，無論議會民主或極權體制，均設有監察機制，至今全世界已有一百個以上國家採行監察制度。根據學者周陽山之研究，世界各國之監察制度大抵不外乎兩種基本類型：（周陽山，1992：72-73）

一、自上而下，負責內部管控的監察機制：由行政權掌控，或歸機關首長所節制。以我國為例，各機關中的政風單位、督察單位及軍中的監察單位，均屬此類。在共產主義國家中，如中共國務院之下的監察部、波蘭在共產統治時期所設的最高監察院，以及前蘇聯所設置的國家監察部、人民監察委員會等，均屬此類。一般民主國家行政機關內的監察單位，亦屬此一類型。

二、自下而上，從外部進行獨立監督的監察機制：例如我國監察院，屬五權之一，與其他各院平行而獨立，接見人民申訴陳情，收受人民書狀，負責從外部進行監察，即屬此類。目前全球逾一百個國家與地區所設立的監察使制度，皆屬此一類型。其特色是獨立於行政機關之外，由國會選出監察使，接受人民自下而上的陳情，獨立行使職權，並監督政府機關及官員的活動，藉以伸張人權，改善吏治，並對行政誤失、決策錯誤與司法程序失當等問題，提出鞭策。

以下再就目前監察院的主要職掌來區劃，分為監察使制度、彈劾制度二項，將各國之監察制度作一比較分析：

壹、監察使制度

從權力分立制衡角度觀之，北歐國家之監察使制度屬國會層次之議會監察使，皆獨立於行政、立法、司法之外，彌補政府權力分立之缺失，在三權之外形成第四權。

一、瑞典

近代西方各國之監察使制度，實源自於瑞典。（黃越欽，1998：4、6）究其淵源，與瑞典王權式微，國會勢力之抬頭，有極為密切之關聯。（黃越欽，1998：9）瑞典國王查理十二世在北方戰爭敗北後，逃往土耳其經年，國王權力因而削減，為有效治理國內且避免官員濫用職權，其於西元1713年指定設立「最高檢察長」（又譯最高監察使），負責保障法律的實施，巡查各地監督官吏之活動，同時亦受理人民對官吏之申訴案件；在當時專制的政治氛圍下，此一職位等同於國王的代理人。在國王戰死後，最高檢察長改名「司法大臣」。至自由時代，司法大臣的任命權由等級議會掌控，故此時的司法大臣可視為瑞典國會監察使的前身。後又回歸王權掌控。直至西元1809年，由君主專制改為君主立憲，當時的憲法確立了權力分立原則，當中並規定，政府機關與官員的監督由二位官員共同為之，一是司法大臣，以國王與樞密院之名行事，另一則為「國會監察使」（Riksdagens Justitie ombudsman，簡稱JO），（黃越欽，1998：9）以等級議會司法代表之名行事。後於1910年，由國會選出第一任國會監察使。

瑞典第一任國會監察使馬爾海姆（Lars Augustin Mannerheim）對國會監察使所下的定義，「是由國會（Riksdag）所推選，目的在確保政府機關及職員遵守國會之法令及其相關規程，並依法履行其職務。」

¹⁸故國會監察使依其職權所能管轄之範圍，可分為對人或對機關、對事

¹⁸ 參見監察院國際事務小組，《瑞典國會監察使》，台北：監察院國際事務小組，1990，頁1。

的監察。（郝思麗，1999：70）

一九七六年以後增為四名，其中一位為首席監察使，各人職掌不同，雖由議會任命，亦受國會充分尊重，（陶百川，1981：165）但職權完全獨立，監察使彼此亦獨立運作，不受干預，甚至可以向政府調閱一切文件，任何官員均不得對其保密，而且不得拒絕回答其詢問。監察使任期四年，繼續連任不得超過兩任，享有最高法官之待遇，並有五十位左右的法律助理及秘書從旁協助，而其職掌範圍甚廣，幾乎所有政府官員皆在監督之列（郝思麗，1999：29），甚至是法院也受到國會監察使之監督；惟內閣部長、大法官、國會議員與地方議員與中央銀行董事長等，依法由國會直接監督，故排除在外。（梁琨，1994：107）

除國會監察使外，瑞典還針對反托拉斯、消費者保護、男女平權、反種族歧視及新聞等，設立「監察專員」（周陽山，1994：104）；並有三十位「政府監察專員」直接監督政府內部各部門，此三者構成了瑞典的監察制度。

現僅就國會監察使主要職權進行說明：

- 1.受理人民申訴：此乃國會監察使最主要的監察任務與方式。任何人（含外國人）均可申訴，且不限其他行政或司法途徑無法獲致救濟時方得申訴，而申訴人與該案件縱無「當事人利害關係」亦可提起。按規定須以書面為之。（柯正鈞，1989：103）。
- 2.主動調查權：國會監察使也主動留意各項相關事務，報紙、廣播及電視報導有時亦會促使監察使自動調查。（陶百川、陳少廷，1982：5）
- 3.巡察權：即指有權巡察任何機關，以發現違法或不恰當之事件，並促使改善。（陶百川、陳少廷，1982：254）

- 4.起訴權：此時國會監察使居於特別檢查官之地位，但於一九七六年之後，國會監察使的權力行使重點是建立官常，故漸以提醒或警告取代起訴。
- 5.官方文件調閱：但國會監察使事後所提出之報告，不得公布有關官方文件之事項。
- 6.建議：既名為建議，亦即不具強制力，包括建議改正錯誤、建議主管機關對申訴事項再加考慮、建議撤銷或變更處分、建議變更引發爭執或申訴之行政法規法令。此建議權雖不具有約束力，但若是行政機關無視國會監察使之勸告，國會監察使還能訴諸國會之政治上之監督，這對行政機關而言，仍具有很大的制衡力量。
(孫迺翔，1993：41)
- 7.報告公開權：國會監察使每年十月十五日之前須向國會提出全年調查之報告書，年度中亦會提出經常報告及特別報告。(孫迺翔，1993：40)
- 8.豁免權：為保障其職權之行使及地位之獨立超然，國會監察使之任何行動、意見或措辭，皆不受法院之審查，亦不負刑事或民事責任(包含其助理在內)。
- 9.裁量權：國會監察使有權決定其調查的方式與範圍，並有權決定其建議之內容、次數及形式。此裁量權特別是指對於案件之收受和舉國會運作始能起制衡作用之特別行動。行調查上之決定。(賴振溝，1988：88)
- 10.警告或申誡權。

二、芬蘭

芬蘭獨立後即於1910年的憲法中設置「國會監察使」

(Parliamentary Ombudsman)。在設立之初，監察使並未引起民眾的注意，當時監察使任期僅有一年，待遇微薄，亦無固定辦公處所，職權難以發揮；尤其選任方式採用政治選舉，加上職權功能規定不清楚，一般對監察使有錯誤印象，許多案件被懷疑帶有政治動機。直到1933年改革監察制度，任期改為三年，並調整待遇與司法總監相同，是國家公務員中最高薪。(黃越欽，1998：16-17) 之後，芬蘭國會監察使漸漸贏得了民眾的信任。但隨後芬蘭國會監察使之任期又改為四年。

目前芬蘭之監察使，依規定由國會選出聲譽卓著之法學者，四年一任。國會監察使監督各級法院及公務人員，監督其是否符合法律規範，以及是否善盡公職之義務；除此之外，亦監督憲法及人權規範之執行¹⁹。監察使每年都必須對國會提出報告，同時亦得對國會立法缺失提出意見。芬蘭由代表國會的監察使和代表政府的司法總監分掌兩大監督要職，司法總監負責監督政府在決策過程中是否違法，並監督檢察系統；國會監察使則從民權保障的角度，對政府官員的違法失職加以監督，因此，有關人民申訴業務均由監察使負責處理。除監察使之外，國會還設置了另外二位助理監察使，其職權相當，任期亦均為四年，但三人之任期相互交錯，均得連任，且無連任之限制。根據一九九八年出版之《芬蘭監察使報告》，其監督對象包括：國務會議及各部部長、各級法院、政府機構及政府官員、市政府及地方政府、教會機構。其職掌則包括：

1. 監督政府機關。
2. 調查人民之陳情與申訴。
3. 主動提出調查。
4. 到公務機關及辦公處所進行現場巡視。

¹⁹ 《芬蘭共和國憲法》，第四十九條。(1919.7.17 頒布，1990.12.21 及 1995.7.17 修正)

5.特別對監所、軍事單位、社會福利及衛生機關進行重點查訪，讓監所犯人、應徵服役之軍人及居住於封閉場所之特殊民眾，有機會與國會監察使進行秘密談話，以便瞭解真相。

由上可知，芬蘭國會監察使之監督對象實較瑞典為廣，除國會議員和司法總監之外，幾乎所有公職人員（最近修法將總統包含在內）司法總監又有譯為「法務總長」，為避免混淆，此處採司法總監譯名。均在監督之列，甚至是涉及公共支出或公權力之私人機構亦包含其中，尤其是教會之監督，實為一大特色。且相較於瑞典之制度，芬蘭監察使之角色定位更為清晰。

三、挪威

北歐第三個採納監察使制度的國家是挪威，早在1952年，挪威就已設立了軍事監察使，專責軍中申訴及監察任務。1962年進一步設置行政體系的監察使，但實際上此制度繼受自丹麥（郝思麗，1999：65），與瑞典、芬蘭之監察使制度有所區別。監察使亦由國會選出，任期亦是四年，連選得連任。值得注意的是，依規定監察使須具備高等法院法官資格。

監察使之主要職務是受理公民因不良行政（maladministration）而權益受損的申訴案件，並加以調查處理。除了審判機關、公共帳目的審計及軍事部門之外，所有行政機關（包括外交、安全、警察部門等）都在其職掌範圍之內。在審理案件時，除內部備忘錄以外，所有卷宗皆可調閱；其職權圍雖較芬蘭為小，但仍十分廣泛。（楊五湖、劉明波，1990：676）

四、丹麥

二次大戰後丹麥制定新憲法，成為議會內閣制國家，而根據憲法委員會提議，應設置一至二位監察使，分別監督軍隊及行政系統。（黃越欽，1998：20）一九五四年通過相關法案，次年第一位監察使產生。根據規定，監察使必須具備法學素養。而其職權與瑞典相似，幾可調查一切有關中央政府（包括國營部門、軍隊、公共事業等）之申訴，但卻無權調查對司法部門之申訴。且有其他申訴管道用盡之限制，民眾僅在無其他可資利用的行政途徑時，方得向監察使提出申訴。且監察使之決定並無強制之執行力；但值得注意的是，由於丹麥之大臣於執行法律時負最終責任，此點與瑞典不同，故丹麥監察使之職權及於大臣。（黃越欽，1998：117）1962年起，丹麥監察使之職權進一步擴及地方政府，但僅限於地方官員或議會各委員會所做的裁決，為免戕害地方自治權限，監察使無權對地方政府全體議會所做之決定加以審理。此外，監察使無權主動調查案件²⁰，也無權查閱有關案件的所有卷宗，僅能取得案件中所使用的正式資料，亦無權接見控訴人或被告的官員，僅能就訴訟案件做文字性的審理。國會對監察使失去信賴時，得隨時將監察使解任，並選根據學者研究指出，此議案提出當時的時代背景為，丹麥國內普遍認為行政權不斷擴張，舊有機制已不足以處理行政機關錯誤、輕忽、權力濫用等問題。

實際上在部份特殊狀況下，監察使可進行主動調查，但主動調查之案件僅佔實際調查案件總數之極小比例。故綜合上述，可知丹麥監察使之職權較上述各國小。但儘管如此，丹麥監察使制度反較為其他國家所繼受。（黃越欽，1998：21）

茲就我國監察院與北歐四國之監察使以表2-3做一比較

²⁰ 參見監察院國際事務小組編譯，《丹麥監察使》，台北：監察院國際事務小組，1990，頁39至41。

表2-3 監察院與北歐四國監察使之比較

國家	中華民國	瑞典	芬蘭		丹麥	挪威
			行政司法 總監	國會監察使		
建立時間	1931	1809	1919	1919	1953	1962
產生方式	總統提名經 立法院同意	國會選任	國會選任	國會選任	國會選任	國會選任
任期	六年	四年	無任期	四年	二年	四年
可連任	是	是	是	是	是	是
人數(正副)	二十九位監 察委員，其 中一人為院 長、一人為 副院長。	四正	一正、一副	一正、二副	一正	一正
法令依據	憲法、監察 法	國會法、政 府組織法	憲法	監察法	憲法、監察 法	憲法、監察 法
資格條件	民意代表、 司法官、高 級公務人 員、大學教 授、專門職 業人士、新 聞文化人 士。	具「司法能 力」，故以 法官、法學 教授居多。	精通法律專 業人士。	法律專業人 士，需有長 期的專業經 歷。	法律專業教 育背景，且 不得為國會 議員。	挪威大學最 高法律學位 與最高法院 法官資格相 當，多由法 官或著名律 師出任。
管轄範圍	中央與地方 公務機關及 人員。	中央與地方 公職人員、 司法機關及 公法人、國 營企業人員 及官員、軍 隊、警察及 監獄等；不 含內閣部會 首長、國會 及地議員、 檢察總長。	監督政府國 務會議的活 動及中央各 機關與自治 區公務員、 公營企業及 法官行為， 監督基本權 保障、法規 審查與諮詢、 芬蘭律師協 會、失業救 濟團體及保 險公司，起 訴總統之叛 國罪均為監 察之範圍， 在北歐國家 中最廣。	中央及地方 政官員（含 部長）、地 方議會議 員、神職團 體及人員、 除對總統與 檢察長外， 均可起訴。 國會議員、 司法大臣、 涉及公共支 出或公權力 之私人機 構。	中央及地方 政府之行政 人員與自治 團體、軍事 機關及所屬 公職人員， 包括部長及 民選官員， 但不含法 官。	中央及地方 政府公務 員，警察及 國營事業員 工，不含立 法、司法官 員，不及內 閣決策人 員、法官、 審計人員。

表2-3 監察院與北歐四國監察使之比較 (續1)

國家	中華民國	瑞典	芬蘭		丹麥	挪威
			行政司法 總監	國會監察使		
年度報告	不定期出版專案調查報告、定期出版年度工作報告、糾舉彈劾及糾正案彙編。	國會監察使每年提交工作總結報告予國會並公布於新聞媒體，且分發至各機關。	內容包括：工作重點檢討、法律執行況、現行法令規章中缺失之修改建議、處理重要案件之經過與巡視過程之描述、被拒絕調查但眾所關切之事件，亦經常提及其原因、採取起訴或建議上級懲戒或警告等情事。		需向國會法律委員會提出，內容包括：對工作權的解釋、攸關大眾利益案件判決、修改現行法規案件處理情形及行政機關或官員重大錯誤或疏失。	內容包括：重要案件內容的敘述、主要案件處理過程、監察使認定行政機關疏失的依據及行政法規的瑕疵。年度報告除送交國會外，亦送交政府相關部會，為施政之依據。
陳訴時效	糾彈時效十年	一年	五年	四年	一年	一年
陳訴事項與陳訴人之關係	不限自己之事	限自己之事	不限自己之事	不限自己之事	不限自己之事	限自己之事
國會監察使與國會之關係	監察院與立法院均為五院之一，彼此地位相等，監察院並獨立行使職權。	有隸屬關係，惟國會不干涉國會監察使處理之案件。對行政機關具有國會政治監督制衡力量。	國會對監察使無解職權力亦無指揮權。監察使常被國會相關委員會邀請參加聽證會，對於較關切案件則向監察使詢問進一步之資訊。		國會監察使與國會互動密切。	國會監察使之監督通常在每年審查年度報告時，國會均表達人民與行政機關之支持，監督角色不明顯。
國會監察使與民眾互動之關係	監察委員藉值日及巡察接受人民陳情，平日並接受人民書面陳訴。	國會監察使藉年度報告與國會互動之關，傳播法律知識予人民。	監察使藉由察地方之際舉辦公共會議，人民於會議中與監察使交換意見進行互動，使得察使體認地方的問題，作為工作之參考。		丹麥監察使僅有意見陳述，常與民眾接觸及媒體報導。	監察使與媒體、國會互動良，獲得人民之肯定

資料來源：李伸一，2004：9-12

貳、彈劾制度

我國監察院擁有彈劾權，但此卻係大多數北歐國家監察使制度所無者。就憲政民主國家而言，彈劾權大都交由立法機關行使，一般多由眾議院或下議院針對政府高級官員之違法失職行為提出起訴，而由參議院、上議院或憲法法院進行審判，通常都以特別多數（如三分之二或四分之三）為門檻，通過不易，一旦通過，以免職或科處刑罰論處。彈劾權起源於中世紀的英國，（蘇煒，1997：19）乃係議會代表人民，對於違法失職之高級官員，實施「民主的罷免」（democratic recall），以濟司法制度之窮。（黃越欽，1998：242）但由於「王不能為非」，且「王為正義之泉源」，故不得彈劾國王；而被彈劾者大多為大臣、貴族或議員。（蘇煒，1997：53）時至今日，在議會內閣制國家，由於政黨政治之國會結構，常透過信任投票（vote of confidence）進行監督，彈劾權大多係備而不用；在總統制或半總統制國家，在政黨的運作下，彈劾權反常成為不同政黨間攻訐的武器，故仍經常行使。茲就下列四個國家之制度做一比較分析：（沈怡秀，2002：57）

一、美國

學界研究彈劾權，大都以美國為標的。美國之彈劾制度師承英國，但由於美國施行總統制，依權力分立原則，國會無權藉不信任案迫使政府首長去職，加上總統任期固定，彈劾權遂成國會監督行政權最嚴厲的方式，也是國會迫使總統或其閣員提前去職的唯一途徑（周陽山，1994：94、97），重要性自不待言。彈劾權行使的對象包括總統、副總統、聯邦政府一切文官，上至部長、大使、聯邦法官，下至一般文官，均屬之。且美國發動彈劾調查案之方式甚多。但美國憲法第一

條第三項規定，「無論何人，非經出席參議員三分之二之同意，不能判處有罪」。實際上，由於美國國會議員黨派立場濃厚，加上行使要件十分嚴格，此項權力並不常用。（周陽山，1994：93、97）

二、日本

日本國會行使彈劾權之對象僅限於法官及人事官。就彈劾法官來看，若有顯然違背職務上之義務或怠忽職務情節重大者、職務上或職務以外喪失法官應有威信的越軌行為者，國會議員亦可以設於眾議院之法官追訴委員會提出彈劾動議，追訴委員會就彈劾事項進行調查取證，一旦認定，則以追訴狀形式向參眾兩院聯合設立的法官彈劾法院提出控告，並在追訴委員會監督下，由彈劾法院審判。而國會對於行政人員之彈劾，僅限於人事官。但公訴則須由兩院議決，故兩院之議決必須一致，才能提起公訴，後由最高裁判所裁判。

三、法國

由於法國屬半總統制，故亦享有類似總統制之彈劾權。根據法國第五共和憲法（即現行憲法）第九章規定，議會對於危害家安全和違犯刑法的各政府官員有通過彈劾的權力。根據半總統制設計之原理，法國總統對其執行職務之行為並不負有責任，但若犯叛國罪，則會被彈劾。同時，內閣成員如違犯刑法規定，則被彈劾。彈劾必須由國民議會和參議院公開投票，並且以各院議員絕對多數通過後，才能提出。彈劾案成案後，則由彈劾法庭審理，經審判有罪，除免職外，常須追究刑事責任。

四、德國

由於聯邦德國採行責任內閣制，國家大政方針由聯邦總理決定並負責，總統的命令或處分須經聯邦總統及主管部長副署，方屬有效，因此總統不負實際上的政治責任。一九四六年《聯邦德國基本法》第六十一條規定，「對聯邦總統蓄意損害基本法或其他聯邦法規的行為」，聯邦參眾兩院均可提出彈劾案。彈劾對象只限於總統，因無法罷免總統，僅能以彈劾方式強迫其去職。彈劾案的提出，至少須經聯邦眾議院議員四分之一，或聯邦參議院票數四分之一的同意。彈劾案的決議須經聯邦眾議院議員三分之二，或聯邦參議員議員三分之二多數贊成，方為通過。彈劾案確立後，交由憲法法院審判，審判程序較為複雜，聯邦法院必須進行言辭辯論，基於言辭辯論而為判決。但彈劾法庭由在國會兩院全部或部份改選後，由各院就其議員中選舉同數委員組成，由其成員中推選一人擔任主席。

總理及部長若有政策方面的錯誤，國會則以不信任案或其他方式強迫內閣改組或辭職。若案件雙方當事人認為有進行預審的必要，聯邦憲法法院應舉行預審。之後再進行第一庭和因聯邦總統權力在握，故而聯邦憲法法院可以緊急處分的方式宣告聯邦總統「不能執行勤務」。審理後，聯邦憲法法院如確認係故意違法，則應同時宣告總統喪失職位，不得再執行職務。而由於彈劾權施行的對象為總統，茲事體大，聯邦憲法法院在判決後應自動將判決書全文分送聯邦眾議院、參議院和聯邦政府。