

第三章 監察院彈劾權之制度與影響

第一節 監察院之組織與職權

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。民國十七年（1928）北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治。民國十七年（1928）二月設審計院，二十年（1931）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，二十六年（1937）對日抗戰後復行使糾舉及建議二權。

中華民國憲法於民國三十六年（1947）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，並於民國三十七年（1948）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。民國八十一年（1992）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，自民國八十二年（1993）二月一日開始行使職權。第三屆仍照第二屆方式辦理。民國八十九（2000）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。修憲過程之改變已於第二章詳細討論過，現以目前監察院之組織設計做一分析。

壹、 監察院組織概況

一、院長、副院長、監察委員

監察委員之產生，依照現行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。依監察院組織法規定，院長綜理院務，並監督所屬機關。副院長於院長因事 故不能視事時，代理其職務。

二、秘書長、副秘書長

秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員。副秘書長承院長之命，襄助秘書長處理本院事務。

三、監察院會議

監察院會議由院長、副院長及監察委員組織之，按月由院長召集開會，如院長認為必要或有全體委員四分之一以上之提議，得召集臨時會議，由院長為主席。院長因事故不能出席時，由副院長為席；如副院長亦因事故不能出席時，則由出席委員互推一人為主席。院會須有全體委員二分之一以上之出席，提案須以書面行之，臨時動議並應有二人以上之附議，均經出席委員過半數之決議行之。年度工作檢討會議於每年度結束後兩個月內舉行，檢討一年來工作及政府行政設施。

應提出監察院會議之事項如下：

1. 關於提出立法院之法律案。
2. 關於監察法規之研議事項。
3. 關於審議中央及地方政府總決算之審核報告事項。
4. 關於彈劾權、糾舉權及審計權行使之研究改進事項。
5. 關於提出糾正案之研究改進事項。
6. 委員會報告事項。
7. 院長交議事項。
8. 委員提案事項。
9. 其他重要事項。

四、行政組織

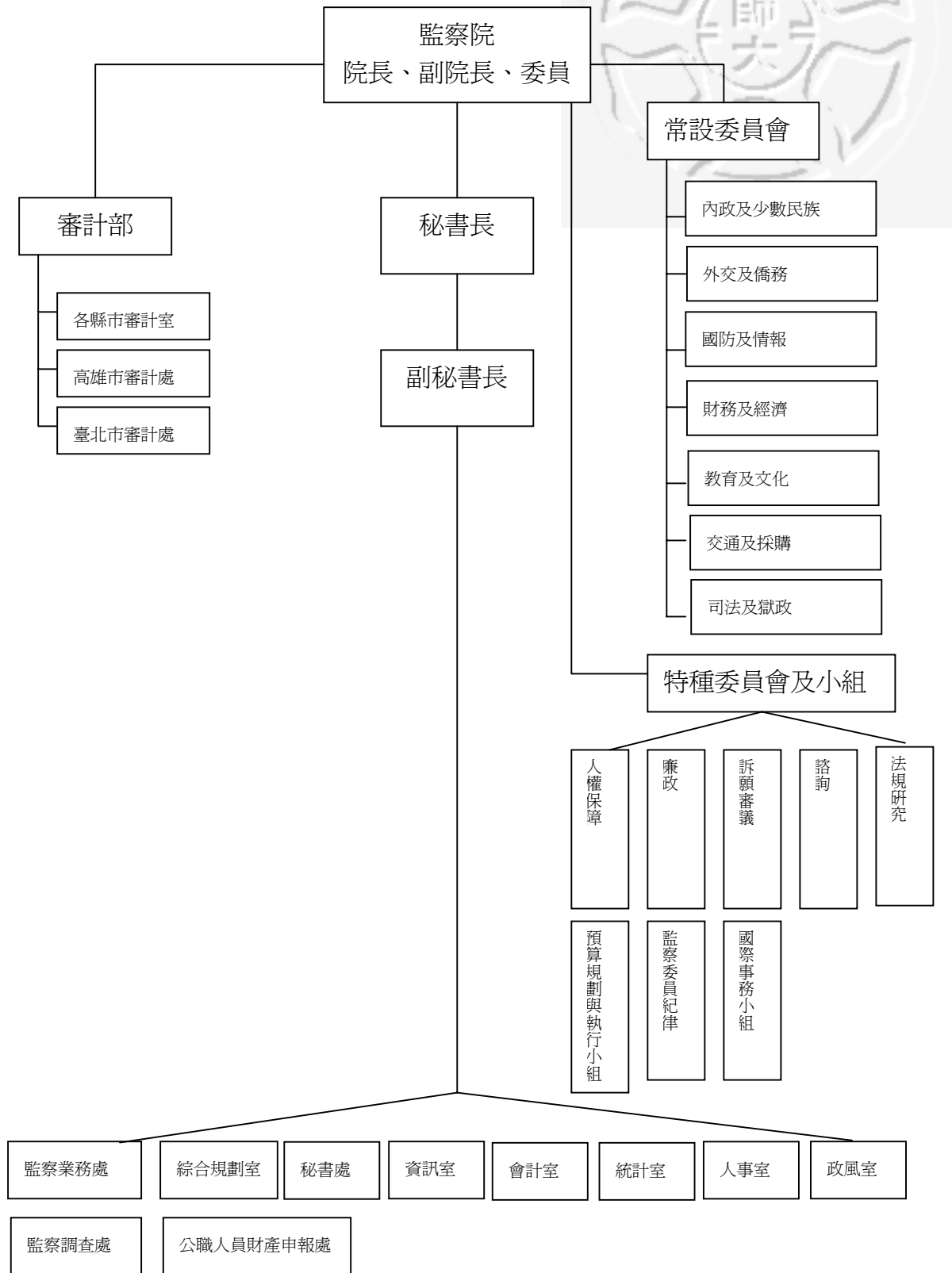


圖 3-1 監察院行政組織系統圖

資料來源：李伸一，2005：32

監察院設監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處、秘書處、綜合規劃室、資訊室，分別掌理下列事項，並得分組或分科辦事；

1. 關於人民書狀之收受、處理及簽辦事項。
2. 關於糾舉、彈劾事項。
3. 關於調查案件之協查事項。
4. 關於公職人員財產申報事項。
5. 關於會議記錄、公報編印及發行事項。
6. 關於文書收發、保管及印信典守事項。
7. 關於出納及庶務事項。
8. 關於綜合計畫之研擬及研究發展與考核事項。
9. 關於資訊系統之整體規劃及管理事項。
10. 關於協調、聯繫及新聞發布事項。
11. 其他有關事項。

監察院另設會計室、統計室、人事室及政風室，依法律規定，分別辦理歲計、會計、統計、人事及政風事項。會計室置會計主任一人、統計室置統計主任一人，人事室、政風室各置主任一人；其餘所需工作人員，就監察院組織法所定員額內派充之。

民國八十七年（1998）一月七日由總統公布修正監察院組織法，

特於監察院監察調查處置調查官、調查專員及調查員，在秘書長指揮監督下，協助監察委員行使監察權，並依其學識、經驗、能力及專長，予以分類編組，分為內政及少數民族、司法獄政警政消防及財產申報、財政及經濟、交通及採購、外交僑政國防情報教育及文化等五組，依其專長及本職工作，核派協助監察委員調查案件。

四、各委員會

憲法第九十六條規定，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。依監察院各委員會組織法第二條規定，監察院現分設下列七個委員會：

1. 內政及少數民族委員會
2. 外交及僑政委員會
3. 國防及情報委員會
4. 財政及經濟委員會
5. 教育及文化委員會
6. 交通及採購委員會
7. 司法及獄政委員會

各委員會委員，由監察委員分任之，每一委員以任三個委員會委員為限，並得列席其他委員會。每一委員會人數，不得超過十四人。

各委員會設召集人一人，由各該委員會委員互選之，處理各該委員會日常會務。各委員會會議，由召集人召集，並擔任主席，如有委員三人以上之提議，亦得召開臨時會議，如涉及兩個以上委員會有關之案件，經各有關委員會召集人之同意，並得召開聯席會議處理之。各委員會各置秘書二人、科員二人或三人、辦事員一人。各委員會得視事務之繁簡，由院長調用之。

另依監察院各委員會組織法第二條第三項規定，設下列五個特種委員會：

1. 法規研究委員會
2. 諮詢委員會
3. 監察委員紀律委員會
4. 廉政委員會
5. 人權保障委員會

除諮詢委員會外，法規研究委員會、監察委員紀律委員會、廉政委員會及人權保障委員會委員，均由監察委員分任之，分別研究監察法規、審議處理有關監察委員紀律、監察公職人員財產申報與利益衝突迴避業務及研議人權保障等事項。各特種委員會置執行秘書一人，其所需辦事人員，均由本院職員派兼之。

又依訴願法第五十二條第三項規定，監察院設訴願審議委員會，另依監察院訴願審議委員會組織規程第二條規定，該會置委員九人至十三人，除副院長為當然委員，並擔任主任委員外，其中由院長就社會公正人士、學者、或專家中聘兼之，人數不得少於二分之一，餘由院長就未擔任該院公職人員財產申報委員會委員之監察委員中聘兼之，以處理公職人員財產申報處分訴願事件。訴願審議委員會置執行秘書一人，其所需辦事人員，由監察院職員派兼之。

五、審計部

依憲法第一〇四條規定監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。依監察院組織法第四條、第五條及審計部組織法第四條之規定，審計長秉承監察院院長，綜理審計部全部事務，並監督所屬職員及機關。審計部置副審計長一人或二人，輔助審計長處理部務。第一廳掌理普通公務審計、第二廳掌理國防公務審計、第三廳掌理特種公務審計、第四廳掌理公有營業及公有事業審計、第五廳掌理財物審計、覆審室掌理覆核審計及承辦地方政府審計業務之督導；設秘書室、總務處、會計室、統計室、人事室等單位，分掌各有關事務。審計部置審計官（含兼廳長、主任）、審計、稽察（含兼副廳長、科長）、審計員、稽察員；置主任秘書、參事、處長、副處長、主任、秘書、專門委員、科長、專員、科員、辦事員，分別承辦規定事務。審計部處

理重要審計案件，以審計會議之決議行之，審計會議，以審計長、副審計長及審計官組織之。

依審計部組織法第十四條之規定，審計部於各省（市）設審計處，於各縣（市）酌設審計室，掌理各該地方政府及其所屬機關之審計事項，並得由審計部指定兼辦就近之中央或地方機關審計事項。中央及地方各特種公務機關、公有營業機關、公有事務機關，得設審計處（室），掌理各該組織範圍內之審計事項。

目前審計機關辦理地方政府各機關之審計者，有審計部所屬臺北市及高雄市兩審計處暨臺灣省基隆市（兼辦福建省政府、金門、連江縣政府及其所屬審計事務）、臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南縣、臺南市（兼辦臺灣省澎湖縣政府及其所屬審計事務）、高雄縣、屏東縣、花蓮縣及臺東縣等二十個縣市審計室。

貳、監察院職權

依照憲法增修條文第七條第一項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。依憲法第九十七條規定，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。又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種有關文件。監察法第二十六條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體，調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。依監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察；第四條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀。依監試法第一條規定，政府舉行考試時，除檢覈外，均由考試院考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。又依公職人員財產申報法規定，監察院並依法受理公職人員財產之申報。

依上所述，監察院具有行使彈劾、糾舉及審計權，並得提出糾正案，以及收受人民書狀、巡迴監察、調查、監試、受理公職人員財產申報等職權。以上各項職權之行使始於調查，終於提出糾正案或彈劾、糾舉。監察委員行使調查權，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，由監察院業務處第二組簽註意見，送呈值日委員核批。其經核批調查者，由監察院依抽籤定席次，輪派監察委員調查並提出調查報告。調查報告屬於糾正案性質者，由各有關委員會處理；屬於彈劾案或糾舉案性質者，應交付審查，由全體監察委員按序輪流擔任審查委員；經審查成立者，移付司法院公務員懲戒委員會審理，或送交被糾舉人員之主管長官或上級長官處理。其流程如圖 3-2。

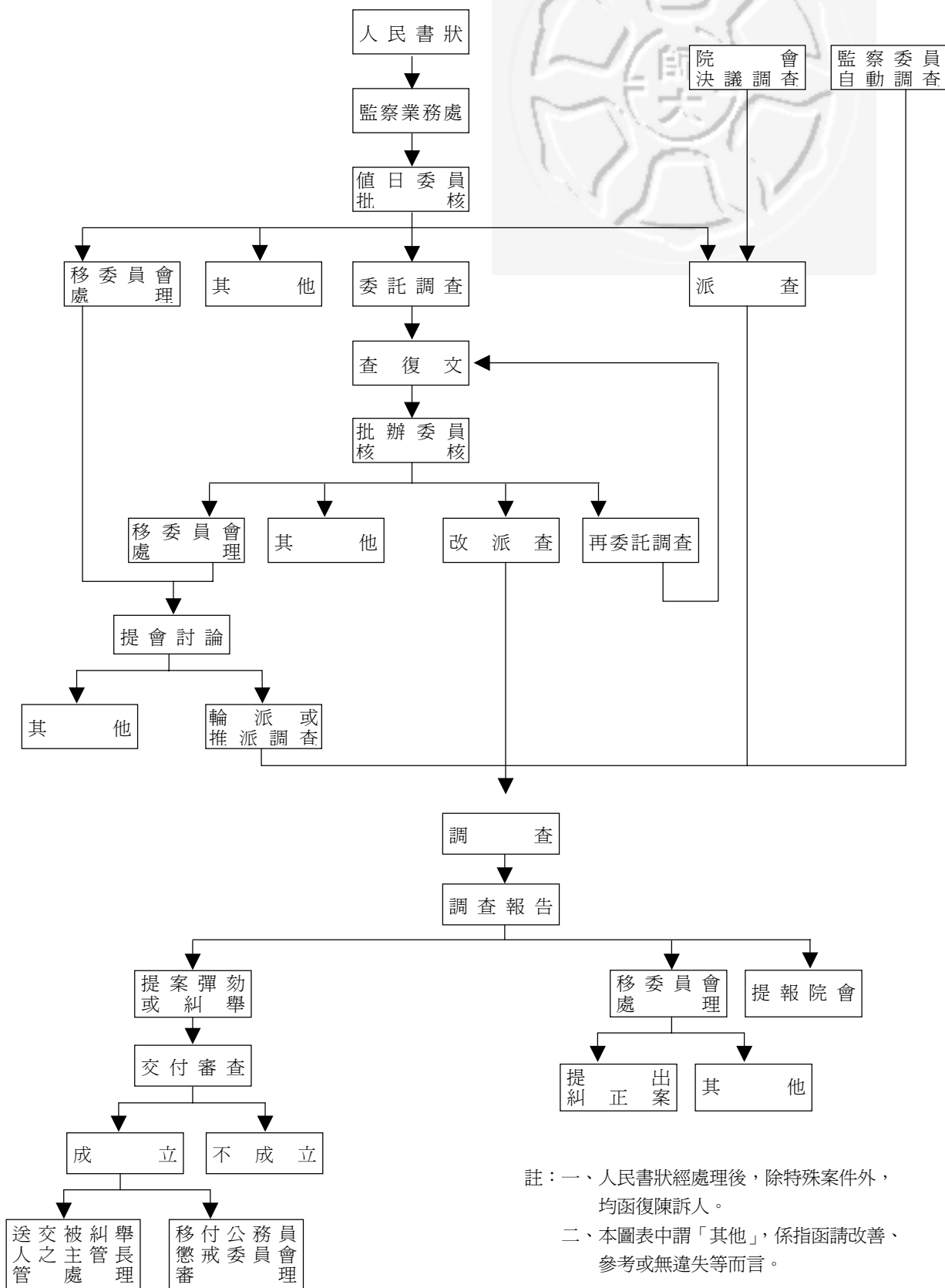


圖 3-2 監察權行使流程圖

資料來源：監察院官方網站 <http://www.cy.gov.tw> 2006.6.25

茲將各項職權行使之程序，簡述如下：

一、收受人民書狀

監察法第四條規定，監察院及監察委員均得收受人民書狀。依監察法施行細則暨監察院收受人民書狀及處理辦法之規定，人民如發覺公務人員有違法失職之行為，應詳述事實並列舉證據，逕向監察院或監察委員舉發。監察院為處理此類書狀，設置值日委員，每日由監察委員輪值核閱書狀，按其所訴情節，決定輪派委員調查，或委託有關機關代為調查，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。人民書狀經處理後，除特殊案件外，均由監察業務處函復具訴人。

二、調查

監察院為行使監察權，得由監察委員或由監察院派員，就人民書狀或報章記載之有關公務人員或政府機關涉及違法失職事項，向中央各院部會，或地方機關，及其所屬機關，與公私團體，進行調查，或委託其他有關機關調查。監察委員除依席次輪派調查案件外，並可自動調查。

三、糾正

監察法第二十四條規定，監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院；如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得經有關之委員會決議，以書面質問或通知其主管人員到院質問之。

四、彈劾

監察院對於中央及地方公務人員，認為有違法失職情事，得提出彈劾案，依憲法增修條文及監察法規定，彈劾案應經監察委員二人以上提議，並須經提案委員以外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，始向懲戒機關提出。彈劾案件之審查委員，由全體監察委員按序輪流擔任，每案通知十三人參加，其與該案有關係者應行迴避。審查結果如不成立，而提案委員有異議時，得提請再審查，另付其他監察委員九人以上再審查，為最後之決定。提出彈劾案時，如認為被彈劾人員違法失職之行為情節重大，有急速救濟之必要者，得通知該主管長官為急速救濟之處理；其違失行為涉及刑事或軍法者，並應逕送各該管司法或軍法機關依法處理。監察院院長對於彈劾案不得指使或干涉。監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩，

惟經審查委員決定公布之案件，則於移付懲戒時，由監察院公布之。懲戒機關於收到被彈劾人員答辯時，應即通知監察院，轉知原提案委員，原提案委員如有意見，應於十日內提出，轉送懲戒機關，懲戒機關逾三個月尚未結辦者，監察院得質問之。

五、糾舉

監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員三人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，其違法行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。監察委員於公派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員提議糾舉案於監察院，必要時得通知主管長官或其上級長官予以注意。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，除關於刑事或軍法部分，另候各該管機關依法辦理外，至遲應於一個月內，依公務員懲戒法之規定予以處理，並得先予停職或為其他急速處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。被糾舉人員之主管長官或其上級長官，對於糾舉案如不依規定處理，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。

六、巡察

監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察。此項巡察工作分為中央機關與地方機關兩部分，中央機關由各委員會辦理，巡察對象為與其業務有關之中央機關。地方機關按省（市）、縣（市）行政區劃分巡察責任區，分為十二組辦理。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。

七、監試

監試法規定，考試院於舉行考試時，除檢覈外，應由考試院或考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。凡組織典試委員會辦理之考試，應咨請監察院派監察委員監試。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。

八、審計

我國憲法第九十條及增修條文第七條規定，審計權為監察權之一

權。又憲法第一〇五條規定，審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。審計職權，依審計法之規定，由審計機關行使之。中央政府及其所屬機關之財務審計，由審計部辦理。地方政府及其所屬機關之財務審計，由審計部於各省（市）設審計處，於各縣（市）酌設審計室辦理之。

各級審計機關，掌理各級政府及其所屬機關之財務審計。依審計法規定，審計權共為七項：

- （一）、監督預算之執行。
- （二）、核定收支命令。
- （三）、審核財務收支，審定決算。
- （四）、稽察財物及財政上之不法或不忠職務之行為。
- （五）、考核財務效能。
- （六）、核定財務責任。
- （七）、其他依法律應行辦理之審計事項。

依審計法規定，審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉。審計機關，應經常或臨時派員赴各機關，就地辦理審計事務，其未就地辦理者，得通知其送審，並派員抽查。審計機關對於各機關一切收支及財物得隨時稽察之。審計人員為行使職權，向各機關查閱簿籍、

憑證，或其他文件，或檢查現金、財物時，各該主管人員，不得隱匿或拒絕，遇有疑問，或需要有關資料，並應為詳實之答復或提供之。

審計人員發覺各機關人員，有財務上違失之行為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理；其涉及刑事者，應移送司法機關辦理，並報告於監察院。審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院。

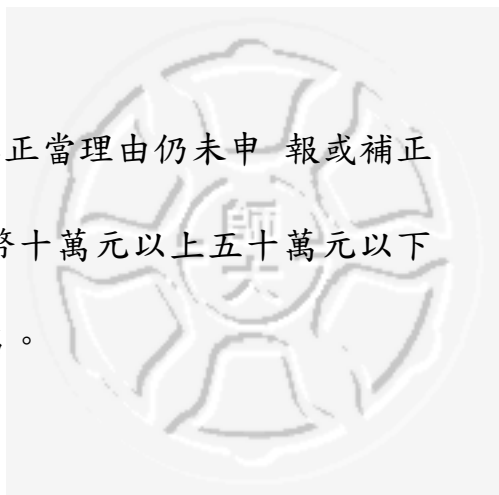
九、受理公職人員財產申報

公職人員財產申報法第四條規定，下列公職人員應向監察院申報財產：

- (一)、總統、副總統；
- (二)、五院院長、副院長；
- (三)、政務官；
- (四)、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；
- (五)、依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；
- (六)、縣（市）級以上各級民意機關民意代表。

依同法第十一條規定，公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下之罰鍰；其故意申報

不實者，亦同。經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元以上五十萬元以下罰金；依法應刊登政府公報者，公告其姓名。



十、公職人員利益衝突迴避案件

公職人員利益衝突迴避法第十條第二項規定，公職人員知有迴避義務者，應以書面分別向公職人員財產申報法第四條所定機關報備。同法第十二條規定，公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得按公職人員之身分，分別向其服務機關申請其迴避；如為機關首長時，應向上級機關為之；無上級機關者，則向本院為之。又同法第十九條、第二十二條規定，公職人員財產申報法第二條第一項所定應向本院申報財產之人員，涉有拒絕迴避或於執行職務時，因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益之調查及罰鍰，由本院為之。其罰鍰確定者並公開於資訊網路或刊登於政府公報或新聞紙。

第二節 監察院彈劾權之法律基礎

民國八十年（1991）起，我國開始進行修憲，除第一階段修憲為程序修憲，旨在賦予第二屆監委產生之法源外¹，第二階段以後之修憲

¹ 第一階段修憲之憲法增修條文第三條、第四條第一項及第五條第三項。

工作均為實質憲，其中又以第二階段、第四階段與第六階段之修憲，對於我國彈劾權之規定作了較大幅度的變動，影響最劇。至於詳細情形，以下茲就五個面向探討修憲我國彈劾權之規定。

壹、彈劾對象

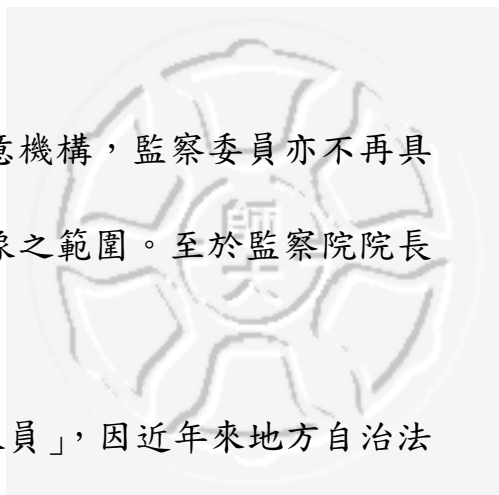
在彈劾對象上，自第二階段修憲以後，除原先憲法中已列之總統、副總統、中央及地方公務原員、司法院及考試院人員外，尚增列「監察院人員」為彈劾對象。憲法增修條文中所謂「監察院人員」，係指「監察院院長、副院長、監察委員、監察院職員、審計部審計長及其所屬職員」²，其中除監察院院長、副院長及監察委員為新增的彈劾對象外，其他監察院人員，在修憲前即屬於「中央公務人員」範圍，而為彈劾對象。

第二階段憲法增修條文何以將監察院院長、副院長及監察委員納為彈劾對象？其理由是由自由第二階段修憲以後，監察委員的產生方式已由間接民選改為「由總統名，經國民大會同意任命令（增修條文第十五條第二項）。」司法院大法官釋字第三二五號解釋³，明示自憲法

² 參閱監察院編，《中華民國 1993 監察報告書》。

³ 解釋文：本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六

增修條文第十五條施行後，監察院以非民意機構，監察委員亦不再具備中央民意代表身份，故自然納入彈劾對象之範圍。至於監察院院長及副院長，亦因同理而成為彈劾對象。



我國彈劾權行使對象中的「地方公務人員」，因近年來地方自治法制化之推展，以及關地方自治法之制定，已使其在範圍上產生些微的異動。

第二階段修憲時，第二屆國大代表即考量，為適應當前實際需要，在國家統一及省縣自治通則制定前，先將憲法地方制度之有關係文暫予凍結；並另根據憲法有關地方制度之設計，參酌臺灣地區有關自治法規及實施自治之經驗，研議省縣自治之法律，以作為自由地區省縣自治之規範。(董翔飛，1998：637) 遂於第二階段修憲條文第十七條中，對省縣制度作成初步設計。隨後，內政部旋即根據增修條文之規定，起草研議，終於民國八十三年（1994）七月二十九日公布「省縣自治法」與「直轄市自治法」。

第二階段、第三階段修憲及省縣自治法，均將「省」列為地方自治團體，行使憲法所規定之自治事項，並享有法人之地位，省設省政府及省議會，分別由省民選舉之。實施不久之臺灣地區的地方自治，

十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。

因政治因素影響，於民國八十五年底召開的「國家發展會議」（簡稱國發會）中，又重生重大變革。會中決議：「調整精簡省府功能與組織，同時自下屆起結省自治選舉」及「取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」（邱慧君，1996：版3），即是「首先將省虛級化，再將鄉鎮行政機關化」（李惠宗，1997：428）。

民國八十六年（1997）舉行的第四階段修憲，即是將國發會之決議落實在憲法增修條文第九條之規定。除停止辦理臺灣省省長及省議員之選舉外，並精簡省府組織為省政府與省諮議會。前者是置委員及主席，後者設省諮議員。二者之成員均由行政院院長提請總統任命，而不再是民選首長或是民意代表。故自此屬於地方公務人員之範圍，而成為監察院彈劾的對象。由於省議會已遭裁撤，轉由省諮議會代替，故我國彈劾對象中已無省議會內部所屬行政人員一項，新增了「省諮議會人員」一項，至於鄉鎮市長的產生方式，則維持修憲前的民選方式，並未依循國發會之決議，改採派任制。因此，其仍在監察院的彈劾對象之列。

隨著地方自治法制化之施行，彈劾權之行使對象仍不排除民選之直轄市、縣（市）市長，可從前台中市市長林柏榕、前桃園縣縣長劉

邦友及前台北縣縣長尤清等人遭監察院彈劾之事件中得到例證。⁴

民國八十八年（1999）九月，第五次修憲，此次修憲在監察院部分乃未予更動，第七條規定：「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。」

民國八十九年（2000）四月二十五日公布第六次修憲內容，此次修憲主要在因應國大虛級化，故將國大人選同意權改由立法院行使。在監察院部分則將監察委員改由總統提名，經立法院同意任命。此可觀諸憲法增修條文第七條規定：「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

⁴ 1995年至1997年，前台中市市長林柏榕、前桃園縣長劉邦友及前台北縣長尤清，分別因職務上之違法或失職而遭監察院之彈劾。

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。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。」

由上可知，在臨時條款廢止後所著手的第二階段實體修憲，乃將考試院與監察院在憲法上的原初設計作了大幅度的變動，亦即監察院由原先的「民意機關」改為「準司法機關」，而考試院除繼續掌管考試及公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休外，有關公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎則改為只負責法制事項，實際業務則由行政院人事行政局掌管。之後的歷次修憲，除第四次修憲時將監察院的正副總統彈劾提案權改由立法院行使，以及第六次修憲兩院人事同意改由立法院行使外，第七次修憲當中，將總統、副總統之彈劾案交由司法院大法官組成憲法法庭審理，是將法律問題回歸司法審判之重要修正。我國憲法中關於總統、副總統之彈劾制度，迭經變更，彈劾提出機關與

審理機關幾經調整，提出機關由監察院改為立法院，審理機關則由國民大會易為司法院。其餘則未予變動。

總結而言，現行彈劾行使之對象，其範圍包括：1.總統、副總統（第六次修憲，彈劾權改為立法院行使）、2.總統府及其直屬機關之服務人員、3.行政院及其所屬機關之服務人員、4.立法院之服務人員、5.司法院人員、6.考試院人員、7.監察院人員（含監察委員）、8.國民大會秘書處之服務人員、9.國立各級學校之服務人員（不含不兼行政職務之聘任教師）、10.國營事業機構之服務人員、11.軍人、12.地方機關之公務人員（不含直轄市議會及縣（市）議會之議長與議員）。

貳、彈劾理由

自第二階段修憲之後，彈劾對象增列「監察院人員」一項，至於其彈劾理由，是否與其他各級公務人員不同？依第二階段修憲以後之相關憲法增修條文規定，均列明有「監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾」⁵，可見監察院人員之受彈劾的理由與其他各級公務人員相同，均為違法或失職情事。

至於總統、副總統之彈劾理由，由於我國憲法未於第一百條之列

⁵ 第二階段修憲之增修條文第十五條第四項、第三階修憲之增修條文第六條第四項、以及第四階段之增修條文第七條第四項。

明彈劾原因，遂引發國內學者許多見解與主張。第二階段與第三階段修憲亦未言明，惟於第四階段修憲之憲法增修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……」條文中明定總統、副總統之被付彈劾之理由，僅限定在犯內亂罪或外患罪二項，摒除因違法、失職情事而遭受彈劾之可能。

參、彈劾案之提起機關

我國行憲以來，彈劾案之提起機關始終為監察院，然而，這項憲法規定，將隨著修憲之憲法增修條文的通過與施行，而有了重大之變革。此項變革乃是我國彈劾權之提起機關，因彈劾對象之別，而分由二機關行使，一是立法院，二是監察院。

一、總統、副總統彈劾案之提起機關

在修憲完成以前，我國總統、副總統之彈劾案均由監察院提起，即使是第二階段與第三階段修憲，亦分別於憲法增修條文第七五條第五項及第六條第五項中，明定由監察院提起之，只是提高了此類彈劾案提出的要件為「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決議」，相較於憲法第一百條之規定嚴苛。惟於第四階段修憲之增修條文第四條第五項中規定，總統、副總統之彈劾案由立法院經法定程序提起，不再由監察院提出，因此監察院亦不再是國家最高

之監察機關，故不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項之規定。第六階段修憲又將於總統、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，且彈劾權由立法院來行使。

關於我國立法院之地位與性質，依憲法規定立法院是我國中央政府體制中之民意機關，代表人民行使法定之立法權、財政權、監督權及同意權。「我國立法院職權所包含的層面是非廣闊的，除了彈劾與調查權之外，幾乎包括了歐美國家國會所有的權力。」（董翔飛，1998：365）再者，民國四十六年（1957），大法官會議釋字第七十六號解釋，即明白指出就憲法上之地位、及職權之性質而言，立法院與國民大會、監察院三者相當於民主國家之國會。追到第四階段修憲時，憲法增修條文又賦予立法院有彈劾總統與副總統之權力，以及對行政院院長提出不信任投案的權力（增修條文第三條第二項第三款），使得我國立法院會在性質上與職權上更為相近。

有關立法院對總統、副總統彈劾案之提起程序，規定於第四階段修憲之增修條文第四條第五項條文中，「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。……」此條文說明了總

統、副總統彈劾案之提議人數 須達全體立委二分之一以上，彈劾案即成立，再經全體立委三分之二以上決議通過，則彈劾案移送國民大會審理。相較於先前由監察院彈劾的規定為嚴格，因為就全體人數而言，立法委員之人數較監察委員多⁶，因此，要達至全體立委二分之一以上之提議及三分之二以上之決議，實為不易之事。

二、各級公務人員彈劾案之提起機關

各級地方公務人員彈劾案之提起機關，不論修憲前或修憲後，憲法均將此權賦予監察院。然而，監察院的地位與性質卻在四階段修憲前後發生相當重大的變革。

修憲前，我國監察院依大法官會議第七十六號解釋，係為準民意機關。關於其產生方式與職權，依憲法第九十條及第九十一條規定，監察委員係由全國民間接選舉產生，依法行使同意、彈劾、糾舉及審計權，係為國家最高監察機關。第一階段修憲時，僅九監察委員之選舉方式略作修改，但原則上，仍是維持由選舉方式產生，並將新制規定於增修條文第三條及第四條，使其不受憲法第九十一條之限制，以符合自由地區選舉之實際情況。

在第一階段修憲時所確立的監察委員選舉方式，尚未開始實施之

⁶ 自第四屆立法委員人數為 225 人，而監察委員則維持在 29 人。

際。第二階段修憲已三讀通過憲法增修條文第十五條，監察委員的產生方式又轉變成「由總統提名，經國民大會同意任命之」。並且在監察院組織法第三之一條中對對監察委員的資格作委員的產生方式又轉變成「由總統提明，經國民會同意任命明確地規定，以作為總統提名監察委員之依據與限制。條文當中除限定監察委員的年齡須年滿三十五歲以外，尚須是各任職行業中聲譽卓著或成績優異之人士，廣納各界清流人士為使監察權能有效實行。

此外，在監察院之職權，取消憲法原先所賦予的人事同意權（憲法第九十九條），並且在憲法增修條文中明定「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」使得監察院的性質改變，不再具備「民意機關」性質，而成為「準司法機關」。依據中國國民黨「憲政改革策劃小組」內部參考文件之解釋：「是指機關本身不具司法審判權，但其職權之性質類似司法權。具體而言，監察院主司糾彈，而糾彈權之行使以調查官吏是否違法失職為主，與檢察權性質相近，但本身不能審判，故為「準司法機關」。（姚立民，1992：54）部分學者認為監察院的此項改革，可能更接近孫中山先生原先的主張。（朱謙，1991：419）

關於此類彈劾案的提起程序，依憲法、監察法、監察法施行細則之規定，可分為四階段：一為提議，二為審查及決定，三為移送，四

為公布。以下將僅就各階段修憲後制度之變更，分述如下。至於監察院處理各級公務人員彈劾案的整個流程圖，請參見圖 3-3。

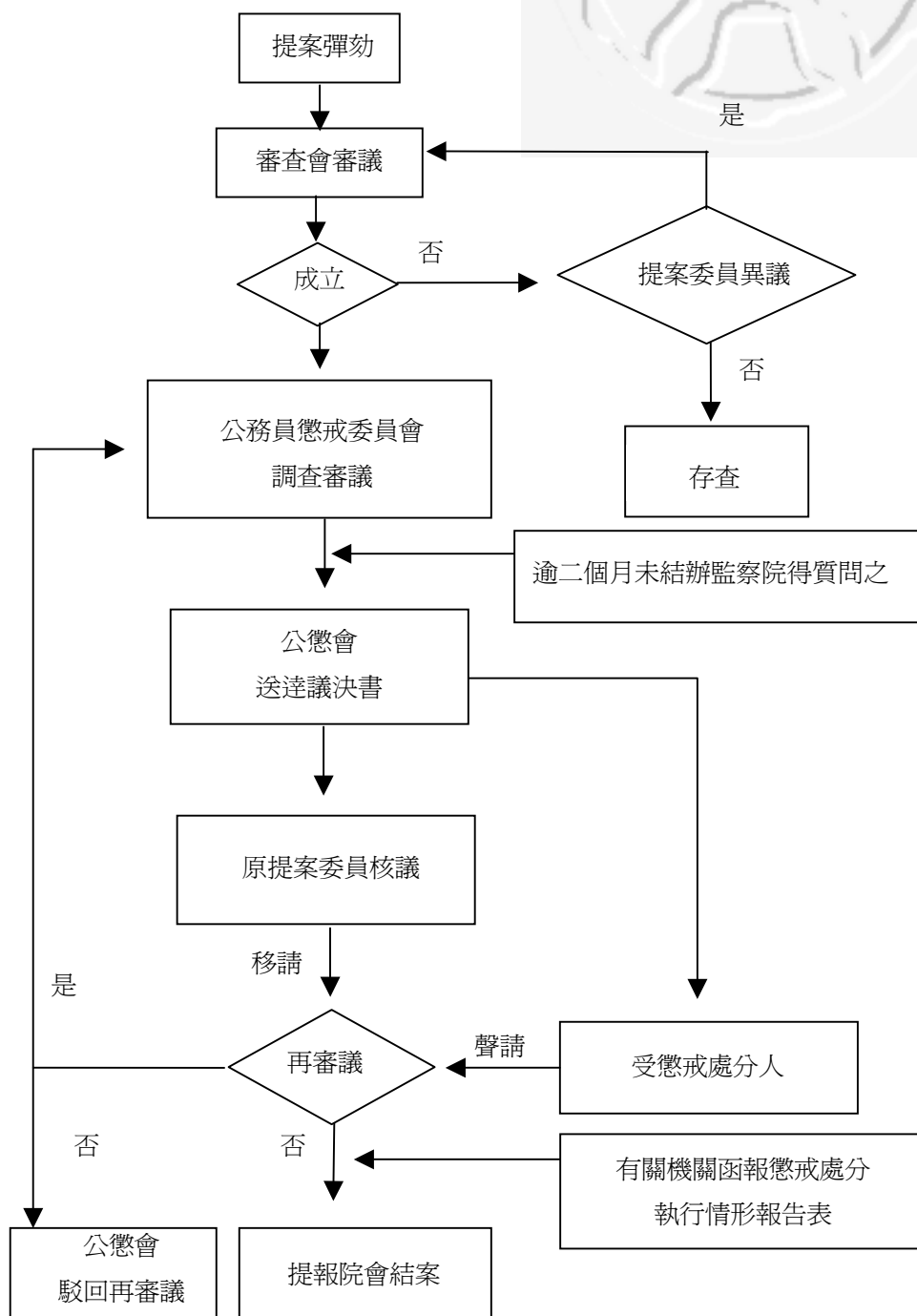


圖 3-3 監察院處理各級公務人員彈劾案之流程圖

資料來源：監察院編著（1998：361）

(一) 提議：

自第二階段修憲開始，監察院對於各級公務人員彈劾案之提議，改為「須經監察委員二人以上之提議」，不受憲法第九十八條之限制。

(二) 審查與決定：

憲法條文與三次憲法增修條文均規定監察院對於各級公務人員彈劾案，須經「九人以上之審理與決定，始得提出。」因此，在彈劾案之審查與決定的人數上，並未作任何變。但在審查會的委員人上，則有小幅修改，修憲前，審查會人數為十五人；修憲後，則於新制的監察法施行細則中改為十三人（監察法施行細則第四條第二項）。

(三) 移送：

各級公務人員彈劾成立後，即移送有關辦理。依監察法施行細則第七條第二項第一款至第三款規定，有關機關可分為三種，與修憲前相同：1.審理機關，即懲戒機關，係指公務員懲戒委員會。2.急速救濟之主管長官：監察院如認為被彈劾人員違法或失職之行為情節重大，有急速救濟之必要，得通知該主管長官為急速救濟之處理（監察法第十四條第一項）。3.司法機關或軍法機關：被彈劾人員，其行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該司法或軍法機關依法辦理。按司法機關係指法院之檢察部門，軍法機關則是指國防部軍法局。

(四) 公布：

在公布原則與方式上，修憲前後之規定均相同。惟於公告時機上有些出入，依新制的監察法施行細則第十條規定，決定公布之彈劾案，應於移送懲戒機關時公布。舊制第二十五條則規定，應於七日內公布。

肆、彈劾案之審理機關

我國彈劾案之審理機關依彈劾對象之別，而分由二機關行使，茲分述於下：


一、總統、副總統彈劾案之審理機關與程序

由憲法條文與憲法增修條文之規定，我國總統、副總統彈劾之審理機關是國民大會，但使是第四階段修憲後，此類彈劾案之提起權已經交由立法院行使，提出機關由監察院改為立法院，審理機關則由國民大會易為司法院。

至於總統、副總統彈劾案之審理程序，依據第二階段修憲之增修條文第十二條第司項第二款、第三款階段修憲之增修條文第二條第十項、及第四階段修憲之增修條文第二條第十項之規定，均明定國民大會對於監察院或立法院移送之總統副總統彈劾案，以審議的程序為之，經「國民大會代表總額三分之二的同意」，始能通過彈劾案。相較於修憲前的規定，「以出席國民大會代表三分之二之同意行之」，較為

嚴格。

二、各級公務人員彈劾案之審理機關與程序



各級公務人員彈劾案的審理機關（即懲戒機關），與修憲前相同，均為公務人員懲戒委員會。至於彈劾案審議的程序亦與修憲前大致相同，只是未來公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，將朝「法院化」方向檢討修正。因為民國八十五年（1996）二月二日司法院大法官釋字第三九六號解釋，明確指出「……懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法之法官，依憲法第八十二條及本院釋字第一六二號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。」由是可知，解釋的立意是在保障人民服公職與訴訟的權利。民國八十七年（1998）九月間司法院決定立法將「公懲會法院化」，並由現行一審終結制改為一級二審制，因此未來勢必衝擊監察院彈劾權之行使。（陶允正，1998：版4）

關於公務員懲戒處分之救濟問題，民國七十四年（1985）問新修

定的公務員懲戒法第五章中已增訂「再審議」之規定，以補救公懲會審終結之缺失。

伍、審理有罪之處分

我國彈劾案審理之處分，依彈劾對象之別，而有差異，但修憲前與修憲後之規定，則並無差異。

總統、副總統彈劾案之審理的處分上，依第四次憲法增修條文，除第二階段之憲法增修條文於第十二條並未明文規定外，第三階段與第四階段之憲法增修條文均明白道出：「被彈劾人（係指總統、副總統）應即解職」。因此，總統、副總統被付彈劾，若經國民大會審理通過，則其處分僅為「解職」一項。至於其他罪刑，則經罷免或解職之故，移送司法機關審理，再追訴其違犯內亂或外患罪之刑事責任。⁷

至於各級公務人員彈劾案之審理有罪的處分，與修憲前之規定相同，依然是那六種處分：撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡，其中政務官僅適用撤職及申誡二種處分；至於九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，的逕由主管長官行使之（公務員懲戒法第九條）。為了使監察院對公務人員的彈劾處分有效力，在新、舊制的監察法中，均規定「凡經彈劾而受懲戒之人員，在停止任用期間任何機關

⁷ 憲法第五十二條及第四段憲法增修條文第四條第五項。

不得任用。被彈劾人員在懲戒進行期間，如有依法升遷應於懲戒處分後撤銷之，但其懲戒處分為申誡者不在此限。」⁸

故彈劾案之提起機關於第四階段修憲時，已分由立法院與監察院來行使。但在第四階段修憲中，並未明定立法院適用憲法第九十條之「調查權」。然而，司法院大法官已於民國八十二年（1993）七月二十三日作成釋字第三二五號解釋，其解釋文說明了立法院擁有「調閱權」。雖然調查權仍應專由監察院行使，但立法院為行使憲法所賦予的職權，得經院會或委員會之決議，要求相關機關，就議案涉及事項提供參考資料，必要時得經院會決議，調閱文卷原本，受要求之機關，非依法律規定或其他正當理由，不得拒絕。但立法院行使調閱文件權時，與監察院行使調查權時相同，均不得干涉國家機關獨立行使受憲法保障的職權，故二者是有限制的。民國八十二年（1993）底，立法院遂於立法院組織法第十八條中加入「為確保立法權之行使，得設專案小組，向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件」一項，稱此為「調閱權」。

至於負責彈劾案之審理機關：司法院與公務員懲戒委員會。前者有關彈劾案之審理，如修憲前所述，僅能就總統答辯書及監察院移送

⁸ 新、舊制監察法條文第十八條之規定。

之彈劾案審查決定書作表決。後者則可依職權自行調查之（公務員懲戒法第二十條、第二十二條）。

有關彈劾案提起機關與審理機關人員之保障方面，立法委員受憲法言論及表決自由與身體自白之保障。公懲會委員則受類似法官之身分地位及獨立行使職權之保障。惟監察院於第四階段修憲時，已改制為「準司法機關」，監察委員既為準司法人員，即不再是民意代表，因此，有關民意代表之言論免責權及人身特別保障，不再適用。此外，憲法均明定監察委員與立法委員不得兼任官吏或其他公職（憲法第五條、第一百零三條），但對監察委員之限制更嚴格，連執行業務均受禁止。

總而言之，我國彈劾權之規定於修憲前、後，有相當大的變革，尤其是在彈劾案提起機關上作重大的改革，不但將彈劾案提起機關一分為二：由立法院負責總統、副總統之彈劾；監察院負責各級公務人員之彈劾。並且變更監察院之性質為「準司法機關」，並將其本身列為彈劾之對象。再者，亦確定總統、副總統的彈劾理由僅限定在犯內亂或外患罪，摒除因違法或失職而提起的彈劾理由。至於在彈劾案的提起與審議程序上，均於人數上略作修改，惟公懲會之組織程序將朝「法院化」改變，懲戒程序將改由法律程序為之，較為重要。至於修憲前、

後有關彈劾權規定之變革，以（表 3-1）作一比較。

表 3-1 我國彈劾權修憲前後之比較

		修憲前		修憲後	
彈劾對象		總統 副總統	各級公務人員	總統 副總統	各級公務人員
彈劾理由		內亂罪 外患罪 重大違法失職	違法失職	內亂罪 外患罪	違法失職
提起機關	機關性質	監察院 (民意機關)		立法院 (民意機關)	監察院 (準司法機關)
	附屬權力	調查權		調查權	調查權
	相關保障	言論免責、不受逮捕或拘禁之保障及獨立行使職權之保障		言論免責、不受逮捕或拘禁之保障	獨立行使職權之保障
審理機關		國民大會	公懲會	國民大會	司法院
審理有罪之處分		解職	事務官受撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種處分。政務官僅受撤職及申誡兩種。	解職	事務官受撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種處分。政務官僅受撤職及申誡兩種。

資料來源：根據憲法本文及增修條文整理而成。

第三節 彈劾權對行政權之影響

壹、監察院與行政院之關係

我國監察院職權之行使對象，雖非限於行政人員，實係以行政人員為主。故監察院與其他四院之關係中，尤與行政院關係最為密切。

現行憲法對兩院之關係規定如下：

- 一、行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決於監察院（第六〇條）
- 二、監察院為行使監察權，得向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（第九六條）。
- 三、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（第九七條）。
- 四、監察院對於中央及，地方公務人員，認為有違法或失職情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理（第九七條）
- 五、監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經監察委員一人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出（第九八條）
- 六、審計長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（第一〇五條）。

依上述規定，可知監察院與行政院之關係實在相當密切，惟其如此，故當監察院行使彈劾權之際，亦頗難作明顯之劃分，而致爭議頻生，舉其重要者論述之。首先，行政院長應否到監察院列席？行憲以來，監察院每欲新任行政院長列席監察院，惟憲法明文規定行政院向立法院負責（第五七條），且行政院長係由總統提名，經立法院同意任命之（第五五條），故尚未有行政院長前往列席。僅行政院長郝伯村曾創先例，於就任後不久，對監察院之邀請列席，化為主動邀請全體監察委員在外座。然當監察院行使其憲法上之職權時，監察院邀請或要求行政院長列席，依監察法第二五條規定：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善及處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善及處置之事實答復監察院時，監察院得質問之」。亦且在調查權行使之際，監察法第二十六條第二項規定「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。」可見如依法而言，行政院長的確應該列席監察院或其指定地點。惟我國監察史上唯一彈劾行政院長之例，即監察院於民國四十六年（1957）彈劾行政院長俞鴻鈞一案，即因行政院與監察院意見相左，俞院長卒被彈劾而受申誡處分，旋即辭職。其意見各執一詞，亦源於行政院長究應否列席監察院委員會一之調查會議。事實上，就憲政意義而言，監察院對行政當局有違法失職嫌疑之際，自得邀請行政單位到院備

詢。此種邀請，在監察院可說是由於慎重之意；而行政院亦可獲得辯解之機會，使監察院更能明瞭政府當局之環境，對行政院長極為有利，亦可視之為行政院長的權利之一。

其次，行政院對監察院有何責任？一般而言，學者大多主張行政院對立法院負政治責任，對監察院負法律責任。此以憲政國家為使政府當局對政治問題負責，故有答詢、審查預算案、不信任投票等制度；為使政府當局對法律問題負責，故有彈劾制度是也。因之，當行政院長有違法失職嫌疑是這之際，監察院對之行使彈劾權及調查權，是使行政院對監察院負法律責任。至若以法院對人民有裁判權，但人民對法院並不負法律責任之比喻，認為行政院並不對監察院負法律責任者，則顯係對監察院彈劾權之本質有所誤解，因彈劾權非裁判權之理甚明。

再者，行政院可否因監察院彈劾而改組？當監察院對行政院長行使彈劾權並通過彈劾案之後，應移送司法院公務員懲戒委員會審理，其結果可能不予處分或科以懲戒處分；如為後者，依公懲法第九條第二項之規定，政務官僅適用申誡或撤職兩種處分。惟此係政治道德認定之層次，就法律上而言，其繼續任職亦無不可。我國彈劾制度史上的唯一彈劾行政院長俞鴻鈞一案，俞院長以辭職下台，樹立良好之憲政慣例，故就其效果而言，似有倒閣作用。但有認為因「改組行政院之權仍操於立法院和總統。監察院之彈劾和司法院之懲戒，不過給立法院

和總統一個改組行政院的機會而已。」此言甚是。

貳、彈劾權與行政權

行政院固為行之中樞，然我國行使行政權之機關，並不以行政院為限，在行政院之上，有以國家元首而兼為行政首長之總統；在行政院之下，復有各部會及其附屬機關，與地方行政機關。（林紀東，1972：210）故涉及行政權之歸屬，即以此函蓋，而為監察院之彈劾對象，本文亦於前節詳論。茲就以彈劾權行使對行政權之影響再予以分析：

一、「公務員的行為即為國家的行為，其意思表示即為國家的意思表示」，因此，唯有紀律嚴謹，素質良好的公務員，乃能提供最高的行政效率，使國家的意思能夠貫徹。因此，越是進步的國家，公務員體制越是健全。

二、政務官與事務官同為公務員，但政務官與事務官在任免的資格、職務、責任、保障、程序等方面均有不同。司法院翁院長曾謂「政務官不應予以保障，因為政務官保障，就等於政權被保障，是不符合民主政治的，政務官與事務官的區別在此」。可惜的是，在國內政壇，許多政務官表現不佳而怯於隨民意而進退，導致有「豬死了沒有人下台，人死了也沒有豬下台」之譏。政務官與事務官另有特質上的重大差異即是「政務官的風骨」。理念不合或是施政不佳為民意所否定時，

即應有毫不戀棧之風骨，毅然決然辭職。在國外國會僅用質詢或不信任等議事杯葛之方式或政黨自律等方式，即可達到更迭之目的，反觀國內即令面臨監察院的彈劾，公務員懲戒委員會之懲戒，依然「不動如山」「好官我自為之」，誠令人遺憾。更何況國外政務官之彈劾已「備而不用」，國會運作良好，何以外國政務官能，而台灣政務官不能？又政務官為政策成敗負責，似不宜由司法機關決定，蓋司法機關無從判斷政策之成敗。

三、政務官係透過國會彈劾方式使其去職，其意在彰顯「民主之罷免」意涵，然我國交由「非民意機關」之監察委員及司法機關（公務員懲戒委員會或未來之行政暨懲戒庭、憲法法庭）懲戒，似乎仍有待商榷。司法院翁院長也認為「……懲戒應僅適用於事務官而已，政務官隨民意而進退，不一定要有懲戒，如德國部長法規定部長是不受懲戒的。政務官因受民意之監督，所以會有彈劾的問題，彈劾在其他國家是不及於事務官的。」⁹「……我國懲戒制度是有沿襲古代御史的理念，在五權憲法時代，不是完全採納的歐美之懲戒制度，尚有自己固有傳統的看法，才會把『政務官不受懲戒、事務官不受彈劾』這個界限混淆」。所謂政務官係指參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，大法官釋字第三五七號解釋有案⁹，因此，

⁹ 解釋文：依中華民國憲法第一百零四條設置於監察院之審計長，其職務之性質與應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官不同。審計部組織法第三條關於審計長任期為六年之規定，旨在確保其

我國將政務官有無違法失職之調查，審查權，分別交予監察及司法機關，並予以撤免政務官職任之大權，實為世界各國罕見。

英國學者戴雪（Albeot Venn Dicey）曾謂：「今日議會欲藉彈劾所能實現的目的，普通司法機關已經能夠實現了」，似認彈劾毋庸置重於輕微案件。¹⁰人民檢舉告發普通官吏之普通違法案件，若觸犯刑事者，可逕交司法機關進行審理，監察委員應集中心力去「打老虎」而非「拍蒼蠅」也；至於不涉刑事責任者，則由行政首長依其職權行政懲處即可。目前司法懲戒、行政懲處糾纏不清之現象，亟待改善。

四、依公務員懲戒委員會歷年來懲戒實例可知，政務官受懲戒之原因，僅限於「非政務性行為而違法失職者」。監察院「對執行而有偏差之政務性行為」，可提出糾正案，進而提起彈劾案，造成行政機關須同時向立法院與監察院負責之勢。加以政務官所負之責任多屬政策性質、或政治責任，因此有些義務與政策混淆，不易辨明。例如有權決定外交政策之外交部或駐外使節，未能洞燭機先，即刻採取應變措施，以爭取國家利益，似此情形難謂非失職，惟只能視為「政策失當」、「決策失當」，與事務官之違法失職究屬有別。若監察院竟因而提案彈劾，懲戒機關亦據以審議，勢必以政策之得失為評斷之標準，若然，則必

職位之安定，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權，與憲法並無抵觸。

¹⁰ 司法院翁院長岳生於今年九十年七月間，曾假台北市陽明山臺灣銀行訓練所，對出席公務員懲戒委員會主辦之「公務員懲戒業務座談會」委員及全國各機關負責辦理公務員懲戒業務之主管、承辦人員作專題演講。

以司法權之行使而過問行政首長政策問題，不僅與各國法制之通例不符，恐亦與五權憲法分工之精神未合。幸公懲會歷年來頗能恪守分際，對於政務官之違法失職，並未以政策之當否為評斷之依據，否則從不統理政策、政務之人員，竟過問政務官決策之良窳，不無「外行懲戒內行」之譏。故單純決定政策之失當，是否應為懲戒處分議決依據，值得研究。依司法院最近所擬之公務員懲戒法草案，政務官仍由司法機關懲戒，有無司法權過度干預行政權之虞，均值得檢討。

五、依現行法制及大法官解釋（二四三、二九八、三九六、四九一等號），公務員懲戒法上之懲戒權性質上屬司法權及行政權，且於一定範圍內僅得由司法權最終決定（針對足以改變公務員身分或對公務員有重大影響者）。公務人員考績法之考績懲處，特別是免職，雖屬行政權實質上亦屬懲戒權，司法權亦得最終決定。惟與懲戒法之懲戒（撤職）不同者，其一、此項程序未經監察院彈劾權之行使；其二、此項程序尚涉及考試院之考試權（考績權）以及將來依釋字第四九一號為「考績法制」之修正。至於前開涉及司法權有關內部權限分配，究應歸行政法院或公懲會，則有待法制修正以資明確，就此，釋字第二九八號與四九一號，立場並不一致，仍有待進一步釐清。至於目前司法院因司法院定位問題，而與釋字三九六號解釋，懲戒機關法院化（懲戒法院）之意旨有所偏離，再觀之其他國家之懲戒機關多採取「委員

會制」(美國為功績制度保護委員會；英國由各部會組成懲戒委員會；德國以聯邦懲戒法院為事務官第一審法院，聯邦行政法院懲戒庭為第二審審判，法官之懲戒由聯邦最高法院之職務法庭審理；日本人事院對一般職公務員有懲戒權為覆審機關，有任命權者亦有懲戒權)。

因此，為一勞永逸計，應修憲修法，讓彈劾與懲戒分離，彈劾回歸國會權、懲戒權則回歸行政機關長官，司法機關退居幕後為單純救濟機關，方為正辦。

第四節 彈劾權對司法權之影響

第七次修憲當中，將總統、副總統之彈劾案交由司法院大法官組成憲法法庭審理，是將法律問題回歸司法審判之重要修正，不能僅以廢除國民大會後權限調整之觀點視之。我國憲法中關於總統、副總統之彈劾制度，迭經變更，彈劾提出機關與審理機關幾經調整，提出機關由監察院改為立法院，審理機關則由國民大會易為司法院。現行總統之職權，歷經諸次修憲之後，不減反增，享有一定之行政權。憲法上設有總統、副總統之「罷免」及「彈劾」兩種不同之控制設計，前者為政治責任之監督方式，後者屬於法律責任之追究手段，不可混為一談。然而，憲法中並無彈劾事由之明文。惟總統為國家元首，地位崇隆，加以彈劾係屬國家之憲政大事，應限於抵觸憲法或法律之重大事

由，方得為之。彈劾案之審理既涉及法律責任之釐清，由司法院大法官組成憲法法庭審理，無論從權力分立或法律專業判斷之角度而言，皆應予肯定。(陳耀祥，2006：59)

歷次修憲使監察院成為「準司法機關」，憲法所賦予之權力為「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，經立法院同意任命之。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。」¹¹前節已就「公務人員」之彈劾做說明，本節則針對監察權監督司法權界限做分析。

壹、監察權監督司法權之傳統界限

依學者之見解與過去監察實務觀之，法官如有違法失職情事，自可以予彈劾，惟何謂「違法」、「失職」，學者間看法各有不同，實務上未

¹¹ 參見第六次修憲中之第七條修正條文。

有明確之界定，也因此，關於法官之彈劾界限，過去一直有諸多爭議。惟觀察監察實務於近年來就法官所為之彈劾事由，原則上不脫與職務具直接或間接相關性，私領域操守品位的道德標準亦多以是否影響司法信譽及人民對司法的信賴感為監察權之界限。

彈劾法官，其彈劾事由大致可歸納如下：

1. 涉及「審判核心範圍」之職務內實體行為：如濫用自由心證。
2. 職務內程序行為：如濫行羈押、違法拘提、違法緩刑、無視強制辯護案件案卷內有關公設辯護人之記載有遺漏、失誤或矛盾而逕行判決、強制當事人和解、怠於查證、積壓案件、延宕審判、失誤時效、問案態度不佳、對當事人陳情案件置之不理等。
3. 職務外但與職務具直接相關性的行為，如：接受或向人關說、指導脫罪、利用職權身分詐財或收賄、與訴訟當事人交往應酬、與轄區內執業律師交往應酬。
4. 職務外但利用職務圖利而影響司法信譽之行為：如浪費公帑、利用職權身分於轄區內向多家金融機構申辦鉅額信貸、利用上班時間買股票、利用職權身分非法經營商業或投機事業等。
5. 職務外雖與職務不具相關性但會影響司法信譽的行為：如財產申報不實、與游走犯罪或其邊緣者往來、和風月場所女子有染或進出入特種營業場所、和婚外女子有染或姘居生子、其他違法事。易言之，

此雖涉及私領域個人操守的道德層面，但因此等私領域仍會影響及公領域之司法信譽及司法威信，故亦在監察權的監督範圍內。

另外，就公務員懲戒委員會歷來有關法官懲戒案件所為不予懲戒之議決，分析如下：

不受懲戒之行為

(1) 取捨證據，認定事實，係屬事實審法院之職權，依此職權行使，自無違失責任可言。按事實問題之確定、證據之取捨，乃事實審法院之專有權。(陳計男，2000：323-327)

(2) 有無羈押之必要，乃屬審判核心問題，尚難遷認構成懲戒之事由¹²。按有無羈押之必要，乃法官就具體案件適用法律之結果，而屬審判之核心問題，如因認定不同，即構成懲戒之事由，將導致法官之心理畏縮，危害審判獨立，有違法律設定上訴、抗告等救濟程序之本旨，殊非憲法保障法官獨立審判之目的。

(3) 單純就法律見解有所歧異，尚難構成懲戒之事由¹³。

按法官於審理案件時，對於應適用之法律，本得依其合理之確信，表示其法律見解¹⁴，且此等行為係法官依其個人之經驗、學養所為之判斷，顯非他人所能置喙；(洪家殷，1994：33)再為使法官能舒暢己意，發揮法律思考，以求開創新例，自不宜多加束縛，而應予以尊重。是

¹² 參閱《法官法草案研究彙編(二)》(1992)，司法院，頁28。

¹³ 五十年鑑字第二六〇二號議決要旨節略：「法律見解之不同，究不足成懲戒之事由，應不受懲戒。」

¹⁴ 參閱司法院大法官釋字第三七一號解釋。

如僅係單純之法律見解有所歧異，訴訟法上既設有審級制度，可供救濟，似難邊為構成懲戒之事由。(周金芳，1994：494)

(4) 第三審乃法律審，不得為事實之認定，自不得以第三審未曾審查第二審判決所為事實上不當之認定，即認有違失責任。

按第三審法院為法律審，僅就第二審法院所為之裁判，其訴訟程序有無違背，與所適用之法律有無錯誤等予以審查，而不及於事實之認定。(陳計男，2000：3000) 是第三審法院審理案件時，本有上述之界限，自不應以其未曾審查第二審法院關於事實上不當之認定，而不予糾正，即認有違失，應予懲戒。(黃東雄，1999：687)

至於，關於審判權核心範圍，諸如法官審判案件時，證據之取捨及法律見解有無遺誤，是否可認為失職之原因而予以調查、彈劾？早期通說採否定說，認為無論法律規定如何明確，仍有許多地方，預留有司法解釋、裁量之餘地，此即為法律見解適用之範圍。對於某依法律條文之意涵，則見仁見智，各有不同，只有法官之法律見解在裁判上具有效力，倘監察院對法官之法律見解加以彈劾，則監察院即可越俎代庖，成為「第四審」，或「司法機關之上級審」，將違背設立審級制度之原意，也違反權力分立之運作。(李伸一，2004：112) 且有關法官審判案件供證之取捨及其法律見解之有無違誤，涉及法官行使司法權之核心，尤其此種行為對司法獨立之要求較高，不容有任何外在不

必要之干涉。

綜其上述彈劾之理由，如收受賄賂、強制當事人和解、怠於查證、積壓案件、延宕審判、不當之婚外情等，均屬紀律問題，對於法官辦案之職務內實體行為，因涉及審判權核心，依過去學者通說及監察實務，皆認為為尊重審判權並維護司法獨立，故幾乎未有彈劾案例¹⁵。過去監察院基於審判獨立之考量，經調查結果認為法官辦案心證之形成不夠嚴謹、具有瑕疵者，均函請最高法院檢察署研究提起非常上訴，以資救濟，因此我國監察權監督司法權過去皆以不涉及司法審判權核心之法官紀律問題，為傳統界限。

貳、監察權監督司法權之新界限

2003年4月，監察院公布自監察委員張德銘、李伸一、古登美、黃勤鎮、謝慶輝、廖健男等六人共同組成的專案小組於「法官及檢察官辦案濫用自由心證情形」調查報告。報告中強調，監察院研議將法官濫用心證列為彈劾事由，以彈劾權介入司法權，對於審判核心事項，例如，是否應緩刑、量刑輕重是否妥適、判決是否違誤等將彈劾權挺進法官、檢察官的「心證」領域。過去監察院僅就司法官風紀、私德

¹⁵ 2003年4月，監察院首度對法官濫用心證為由，對台北地方法院陶亞琴法官提起彈劾，其依據則係來自監察院所公佈之「法官及檢察官辦案濫用心證情形專案調查研究報告」，與過去主要以法官紀律為彈劾事由之界限，顯然有所改變。

違失予以彈劾，從未對司法官濫用心證案件行使彈劾權。因此對於民眾提出的相關司法陳情案，監院均以函請最高法院檢察署提起非常上訴的方式來救濟。但近來監院受理的陳情案中至少有四分之一屬於司法案件，其中非常多是因為心證濫用，且監院認為，因法官心證濫用而函請檢察總長提起非常上訴的案件亦往往遭最高法院法官輕易駁回，致民眾又再向監院陳情，如此循環，不僅形成司法資源浪費，也損害人民權益至鉅。

另外，根據監察院的統計，從八十九年至九十年（2000-2001）間，監察院函請最高法院檢察署提起非常上訴的案件，計有五十四件。而專案小組也數度邀請司法院、學術界、律師界和民間司改會參與諮詢會議，共同探討司法官辦案有無濫用心證現象。與會者一致認為，監察委員不應平預司法審判，應尊重審判獨立，但對於部分司法官辦案濫用自由心證，造成人民權益受損，亦是違法失職行為，自應屬於監察院監督、審查範圍，也是監察院行使彈劾權的範疇，如此才能對失職的司法官產生「事後警惕」的作用，而為維護司法審判的獨立性，對未定讞的案件不得行使彈劾權。

「法官及檢察官辦案濫用自由心證情形專案調查研究報告」經過數次諮詢會議之討論，最後獲得下列幾項共識（張德銘，2003：2-5）

（1）刑事訴訟法第一五五條第一項規定「證據之證明力由法院自

由判斷」，係揭櫫刑事訴訟法採取自由心證原則。然而「自由心證」必須與「直接審理主義」、「言詞辯論」合而為一，因此，凡是未經直接審理而參與判斷證據之證明力，或未經充分言詞辯論及得到心證而參與判決結論者，應係構成自由心證之濫用，形成司法官之專斷。

(2) 心證形成過程必須在起訴書、判決書等司法文書中完整清楚交代外，事實上在整個真查獲審判過程當中，均應清楚顯示司法官心證之形成。例如：據以憑斷的主要證據是否充分？能否成立？與待證事項有無關聯？與不證自罪原則有無抵觸？與無罪推定原則是否相違？在偵審過程中，司法官自應公開其心證，俾令當事人及訴訟關係人之所舉證或辯駁，也才能進行充分之辯論，否則即屬應於審判期日調查之證據未予調查之違法，自難令人信服。心證形成過程應公開為預防司法官之擅斷、保證司法民主、辦案透明化的最重要依據，亦為提高裁判品質、建立司法威信之不二法門，更是提供外部監督、檢視司法官辦案態度能力好壞強弱的憑藉。因此，心證形成過程，不論在偵審過程，抑或起訴書、判決書中，均應有完整、合理、無瑕疵的交代，無疑是當前提昇我國司法品質最迫切的優先工作。

(3) 民事訴訟法與刑事訴訟法均明文規定「得心證之理由應記載於判決書」、「有罪判決書應於理由內分別記載認定犯罪事實所憑之證據及其認定理由」，揣法律之規定，顯然要求心證過程應予公開，而且

司法官亦應在判決書中清楚交代。所謂「心證形成過程」應該是邏輯上三段論法的演繹過程，舉凡牽涉到案件的事實爭點、爭點所涉及之法條、待證事項與法條及證據之關係、該法條之構成要件、合乎該要件之行為或事實之證據、同時有數個或正反證據中的取捨理由，乃至證據的合理懷疑、一堆證據中的優勢證據之理由合在等等，否則即屬判決不備理由。

(4) 在刑事訴訟法轉向以物證為中心的方向之下，「被告自白」在證據法則上的評價自應重新評估審視，是否只能列為補強證據，而竟可在無任何在無其他物證下判罪，益顯背逆現行刑事訴訟法以物證為中之主流，是「共同被告不利於己」之陳述，其作為它被告不力證據之證據價值仍應在評估，尤其在污點證人的制度下，更應注意其流弊。

(5) 證據法則中，凡無證據、無證據能力之證據、與待證事實無關之證據，均不得作為斷罪判決結果之證據，蓋其無關乎證據證明力的問題，乃司法官苟依此種證據獲致判決結果，當然是亂判！然而這種判決仍有其「心證形成之過程」可以說是一種假性的自由心證，因為司法官在就「事實爭點」與「證據之證明力關係」以及因而援用的法條之間，就證據證明力「專由法官自由心證」的範圍顯然不同：蓋「事實爭點」必須比「事實證據」先行釐清確定，否則證據與待正式

向就不能銜接契合。而再眾多與待證事實爭點的相關證據中，其個別證明力需達到如何程度才足以作為判斷的依據，一般則認為：證據的評價，在刑事訴訟應採超越合理懷疑法則，民事訴訟應採優勢證據法則。

(6) 對於當前自由心證濫用的結果，其救濟之途徑可分為兩個階段：一為上訴階段，另一為判決確定後的階段，前者在訴訟法上已有救濟程序之規定；至於判決確定的案件，由於審判獨立的精神必須鞏固維護，不應輕易動用外力干預，惟自由心證濫用的司法積習，如果單靠司法官的自省或內控難以得到積極改善，則外力監督在一定限度內有其必要性。外力監督中，法學者就既存判決加以研究著述評論以及監察院的彈劾制度的介入，應該可以產生事後的警惕作用。

(7) 基本上，就已經確定的判決用以檢驗司法官有無濫用心證，並不發生干涉司法審判的問題，與審判獨立無涉；而自由心證依法不得違背論理法則及經驗法則，如果自由心證濫用情形嚴重，則司法官違法失職的情節就很明顯，耐監察院依照憲法賦予的法定職權，自然可以對之提付彈劾。只是自由心證濫用與否，又端視司法官對於各個強弱證明力不一的證據如何取捨、形成心證過程，而所得心證結果是否有心證濫用，更是見仁見智，因此監察院要對此實施彈劾，自應審慎為之。

因此，監院專案小組在司法官濫用心證的調查報告中所確立的原則，在職權行使上是一大創新，但是，也是一大冒險；與過去僅以紀律問題對法官提出彈劾相較，其界限顯然往審判核心跨進一步。

民國九十二年三月（2003）十四日，監察院首度以「援用不存在資料、濫用自由心證」等理由，彈劾台北地方法院法官陶亞琴，移送公務員懲戒委員會懲戒。監察院也陸續蒐集各項冤獄賠償資料，準備針對各級法院違失誤判、有失職嫌疑的案件進行全盤了解，追究涉及嚴重疏失的承審法官相關責任。與監察院過去彈劾法關之傳統界限相比較，監察院以法官濫用自由心證為彈劾事由對法官提起彈劾，已由理論化為實際的行動，儼然成為我國監察權監督司法權之新界限。