

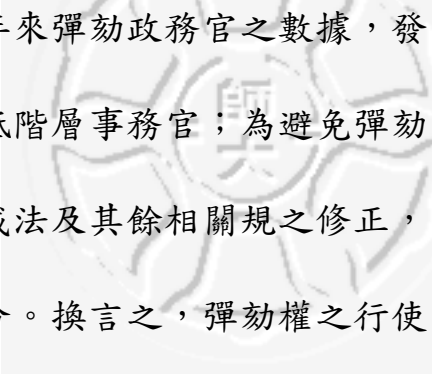
## 第四章 監察院彈劾權之規範與運作現況

彈劾權係監察院為達成澄吏治、端正政風任務之重要職權。依憲法增修條文及監察法規定，監察院對於中央地方人員及司法院、考試院、監察院人員，認為有大失職或違法情事得提出彈劾案。本章將就彈劾權運作之規範、行使之分析、實際案說明及使行現況等面向來說明。

### 第一節 彈劾權運作之規範

就彈劾權部分，立法院部分定義為政治性權力，由立法院掌政策問題方面，而監察院部分定義為行政性權力，由監察院負責執行問題方面。因立法院為民意基礎之國會，可透過質詢追究政策方面之責任，且可經由彈劾使官員去職。監察院則類似國會監察使之功能，補立法監督之不足，經由監察委員對應負違法失職之責的官員提出糾彈，針對考試院及司法院之人員亦仍由監察院監督。

部分民主國家將彈劾權行使之對象界定得相當寬泛，但實際執行時，多僅以總統、部長大臣等政務官兼及法官為限。至於一般政府文官，則多不在實際行使範圍之內。相較之下，修憲後總統、副總統之彈劾權轉歸立法院所有，但我國監察院彈劾權之行使對象，則自高層官員下至中低官員，範圍相當廣泛。



但根據本文整理（見本章第四節）歷年來彈劾政務官之數據，發現高層官員所佔比例極低，反倒常彈劾中低階層事務官；為避免彈劾多不及於高層，應透過監察法與公務員懲戒法及其餘相關規之修正，將彈劾權與糾舉權之行使對象作一明白區分。換言之，彈劾權之行使對象僅限於政務官、特任官及高層文官，而糾舉權行使對象，則為中低階層之公務人員。至於高階官員與中低階官員之分際，應由監察院內部透過會商形成基本共識，再與行政院、考試院商定其具體規範。

在彈劾權能否成立之要件方面，目前「提案委員外之監察委員九人以上之審查」規定，由於擬議中監委人數改為七人，為兼顧周全且為免浮濫，而影響當事人之權益，況且為樹立監察委員慎重行事之權威形象，擬定為提案委員外，三位委員以上之審查，通過後即成立。目前立法院法制委員會方初審通過公務員懲戒法修正草案，該法規定政務官及民選地方首長除徒刑判決確定外，不得撤職。本文則認為萬萬不可，倘若此法三讀通過，對政務官之保障更加一層，想透過彈劾使其去職更為不易。另按國際經驗得知，由憲法法庭或彈劾法院負責審理彈劾案，實為憲政設計之常態。依此設計，同時考量權力分立原則之對等設計，再融合我國特有之民情風土，本文建議提高公務員懲戒委員會之層級，並更名為懲戒法院，採法院體制，成員應具備高度法律專業知識，專職彈劾案與糾舉案之審判決議，有了專業性的保障，且

層級提高，糾彈案將更能發揮其功效。

監察委員依憲法賦予職權來行使對失職、違法之公務人員提出彈劾，其彈劾權之運作即依據監察法<sup>1</sup>之第五條至第十八條及監察法施行細則<sup>2</sup>之第四條至第十四條。

#### 一、監察法中有關彈劾權運作之規範

在監察法中有關彈劾權運作規範之條文，以表格整理方式來說明，如表 4-1

表 4-1 監察法中有關彈劾權運作規範之條文

條文	條文內容說明
第五條	監察院對總統、副總統提出彈劾案時，依憲法第三十條及憲法增修條文第十五條第五項之規定辦理。
第六條	監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。
第七條	彈劾案之提議，以書面為之，並應詳敘事實；在未經審查決定前，原提案委員得以書面補充之。
第八條	彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之。彈劾案向懲戒機關提出後，於同一案件如發現新事實或新證據，經審查後，應送懲戒機關併案辦理。
第九條	彈劾案之審查，應由全體監察委員按序輪流擔任之。
第十條	彈劾案經審查認為不成立，而提案委員有異議時，應即將該彈劾案另付其他監察委員九人以上審查，為最後之決定。
第十一條	彈劾案之審查委員，與該案有關係者，應行迴避。
第十二條	監察院院長對於彈劾案，不得指使或干涉。
第十三條	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。監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。

<sup>1</sup> 中華民國八十一年(1992)十一月十三日總統(81)華總(一)義字第 5501 號令修正公布第 1、2、5、6、22、32 條條文。請參閱附錄一。

<sup>2</sup> 中華民國八十九年(1990)十月十八日監察院(89)院台秘議字第 890900786 號公告修正發布第 20、21 條條文；並增訂第 20-1 條條文。請參閱附錄二。

表 4-1 監察法中有關彈劾權運作規範之條文（續 1）

條文	條文內容說明
第十四條	監察院向懲戒機關提出彈劾案時，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者，得通知該主管長官為急速救濟之處理。主管長官接到前項通知不為急速救濟之處理者，於被彈劾人員受懲戒時，應負失職責任。
第十五條	監察院認為被彈劾人員違法或失職之行為有涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。
第十六條	彈劾案經向懲戒機關提出及移送司法或軍法機關後，各該管機關應急速辦理，並將辦理結果迅即通知監察院轉知原提案委員。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，原提案委員接獲通知後如有意見時，應於十日內提出轉送懲戒機關。
第十七條	懲戒機關對彈劾案逾三個月尚未結辦者，監察院得質問之，經質問後並經調查確有故意拖延之事實者，監察院對懲戒機關主辦人員得逕依本法第六條或第十九條之規定辦理。
第十八條	凡經彈劾而受懲戒之人員，在停止任用期間任何機關不得任用。被彈劾人員在懲戒案進行期間，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。

## 二、監察法施行細則中有關彈劾權運作之規範

監察法施行細則共計三十六條條文中，與彈劾權運作有關的條文為第四條至第十四條，茲以表 4-2 說明

表 4-2 監察法施行細則中有關彈劾權運作之規範

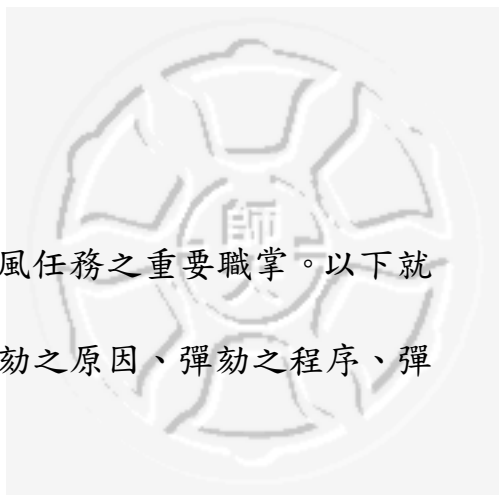
條文	條文內容說明
第四條	彈劾案提出後，監察委員以 13 人為審查委員，以抽籤輪流擔任。依輪序應擔任審查之委員，如有經院長核定應行迴避或因故請假者，由其他委員依輪序遞補。
第五條	1.彈劾案之審查會，開會前五日通知委員，九人以上出席方得開議。 2.彈劾案審查會投票時，應有審查委員九人以上之出席，委員用無記名投票表決，過半數同意成立決定之。 3.審查會因出席審查委員不足法定人數時，其無故未出席或退席者，再開審查會時，改由其他委員依輪序遞補。
第六條	1.審查委員審查彈劾案，得請提案委員列席說明。 2.成立之彈劾案案文，審查會認為必要時，得修改之。 3.彈劾案件於未審查前，原提案委員得聲請撤回。但經開會審查者，不得撤回。

表 4-2 監察法施行細則中有關彈劾權運作之規範（續 1）

條文	條文內容說明
第七條	1.彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。 2.審查決定成立之案件應有左列之決議：一、送達機關。二、是否通知該主管長官為急速救濟之處理。三、是否移送司法或軍法機關辦理。四、公布或不公布。 3.審查決定不予成立之案件，應作成紀錄，載明出席人數及投票結果並提院會報告。
第八條	彈劾案審查成立決定書應具備左列各項：一、被付彈劾人姓名職務。二、彈劾案由。三、彈劾案之決定。四、製定審查決定書年月日。五、審查委員姓名。六、主席簽名蓋章。
第九條	1.彈劾案審查決定後應於三日內將審查結果通知提案委員。提案委員於審查不成立之案件有異議時，於十日內提出之，並由其他委員舉行再審查會。但以一次為限。 2.前項提案委員提出異議，應由原提案委員二人以上為之。
第十條	彈劾案經成立後，應即移送懲戒機關，並副知被彈劾人之機關主管長官。經審查會決定公布之彈劾案，應於移送懲戒機關時公布，並發布新聞及刊登監察院公報。
第十一條	彈劾案送出後，各有關機關答復文件送達監察院，應即送請提案委員於十日內核議。但提案委員因故不能核議時，由審查會主席或參加審查會之委員核議。
第十二條	監察院移送之彈劾案，懲戒機關調查結果與監察院查得情形不同時，在審議決定前，應即通知監察院轉知提案委員。提案委員接獲通知後，如有意見，應於十日內提出轉送懲戒機關。
第十三條	監察院移送之彈劾案，懲戒機關逾三個月尚未辦結者，應提報監察院會議，並得以書面質問，或通知懲戒機關主管人員到院質問。
第十四條	1.彈劾案於懲戒機關議決書送達監察院後，應即通知提案委員核議，除認有再審議之法定原因，依法移請再審議外；其經依監察法第十四條規定通知急速救濟處理者，俟該管長官將處理情形函復監察院後核議；其涉及刑事責任經移送各該管司法或軍法機關者，俟各該機關將辦理確定情形，通知監察院後核議。認為適當，即由提案委員製定結案報告書，提報監察院會議。 2.提案委員認為尚須查明者，由監察院行文有關機關查詢，或由提案委員逕行調查，經查詢或調查後，認為適當，再製定結案報告書，提報監察院會議。

## 第二節 彈劾權行使分析

彈劾權係監察院為達澄清吏治、端正政風任務之重要職掌。以下就彈劾權行使之主體、彈劾權行使之客體、彈劾之原因、彈劾之程序、彈劾之結果來分析之。



### 一、彈劾權行使之主體

依民國八十九年（2000）修訂之憲法增修條文及《監察法》規定，監察院對中央地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案。彈劾案須經監察委員二人以上之提議，並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，向懲戒機關提出，其行為涉及刑事或軍法者，逕送各該管司法或軍法機關辦理。而若經審查認定不成立而提案委員有異議，應即將彈劾案另付其他監察委員。所以由上可知，彈劾權之行使主體為監察委員本身。

### 二、彈劾權行使之客體

而目前監察院行使彈劾權之對象為中央及地方公務人員、司法人員（包括司法院大法官、最高法院推事、行政法院評事、公務員懲戒委員會委員、高等法院及地方法院法官、檢察官）、考試院人員及監察院人員<sup>3</sup>。但民意代表因受民意之監督，選民可透過選舉控制民意代表之

<sup>3</sup> 參見憲法第七十七、七十九、九十七、九十九、九十五、九十八、一〇〇條，增修條文第六條及大法官會議釋字第八十一號解釋。

任期，甚至可透過罷免直接將不適任的民意代表罷免，故不包含在內。

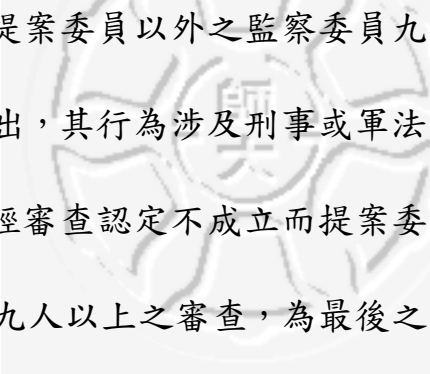
### 三、彈劾之原因

依憲法第九十七條第二項規定，監察院對中央及地方公務人員之違法或失職之行為，得提出彈劾案。由上可知，「違法或失職」乃為彈劾之原因。但違法與失職之定義為何？「違法」意指公務人員違反民法、刑法或行政法規的行為，但違反民、刑法之行為，未必抵觸行政法規，

故此處之判準多視公務人員之違法行為是否為職務上之行為而定。（仇桂美，1984：68）。至於究竟是違反何法？除憲法外，法律、條例、通則及各機關發布之命令均屬之，而法令包含成文法、習慣法及條理法，外部法規及內部法規，程序法規及實體法規等。（傅啟學，1967：718）至於違法行為之成立，無論是有意或無意，均無礙違法行為之成立，差別僅在於責任之輕重而已；「失職」則指監察法第十四條及第二十二條之規定，包括公務人員對其職責範圍內當盡之義務，未能妥善處理，不為其所應為，或為其所不應為，均屬失職。（仇桂美，1984：71）

### 四、彈劾之程序

依憲法增修條文及《監察法》規定，監察院對中央地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案。



彈劾案須經監察委員二人以上之提議，並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，向懲戒機關提出，其行為涉及刑事或軍法者，逕送各該管司法或軍法機關辦理。而若經審查認定不成立而提案委員有異議，應即將彈劾案另付其他監察委員九人以上之審查，為最後之決定。至於對總統、副總統之彈劾案，原規定須經全體監察委員過半數之提議，再經全體監察委員三分之二之決議，始可提出於國民大會，由國民大會作最後之決定。但歷經數次修憲後，民國八十六年將對總統、副總統之彈移至立法院行使。

## 五、彈劾之結果

認定被彈劾人確有違法或失職之行為，則移送公務員懲戒委員會進行懲戒之判定。但另涉及刑事或軍法者，除向懲戒機關提出外，並應逕送各該管司法或軍法機關，依法辦理。

### 第三節 監察院彈劾權運作之現況

綜觀我國行憲至今，歷年來監察院所提出之彈劾案件數與被彈劾人數，從 1948 年 6 月至 2004 年 12 月止，彈劾案件總數 累積至 735 件，被彈劾人數高達 2,455 人，同時可以發現每件彈劾案之提出，常不只彈劾一人，有時甚至高達數十人。（如表 4-3）



表 4-3：歷年來彈劾案件數與被彈劾人數之對照表

年別	件數	人數	年別	件數	人數
1948~1951	84	146	1987	12	49
1952~1956	40	118	1988	12	49
1957~1961	47	252	1989	8	24
1962~1966	74	292	1990	5	21
1967~1971	50	176	1991	8	72
1972	9	36	1992	11	47
1973	13	39	1993	8	27
1974	4	27	1994	22	82
1975	8	23	1995	40	99
1976	2	12	1996	28	77
1977	4	31	1997	32	84
1978	6	17	1998	54	125
1979	4	15	1999	14	28
1980	4	7	2000	31	76
1981	2	18	2001	15	24
1982	4	33	2002	15	49
1983	5	21	2003	24	71
1984	7	67	2004	18	51
1985	4	14			
1986	7	56	<b>總計</b>	<b>735</b>	<b>2,455</b>

料資來源：監察院編（2004：10），《監察統計提要》。筆者自行整理繪表

若依第一屆、第二屆、第三屆監委<sup>4</sup>作為觀察指標，由表 4-4 可知，

<sup>4</sup> 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，第一屆監察委員依法行使其職權。根據大法官會議釋字第261號解釋，第一屆資深監察委員應於民國八十年(1991)底以前，終止行使職權，而民國七十五年（1986）選出之增額監察委員，任期至民國八十二年（1993）一月三十一日止，依據第一階段增修條文第五條第三項之規定，第二屆監察委員應於民國八十二年（1993）二月一日開始行使職權。第三屆仍照第二屆之方式辦理，於民國八十八年（1999）二月一日開始行使職權。故此處之第一屆監察委員自民國三十七年（1948）六月至民國八十二年（1993）一月，第二屆監委自國八十二年（1993）二月至

第一屆監察委員（包含增額監察委員在內）在彈劾案審議通過的件數方面，總共提出了 434 件，除 1948 年與 1949 年各提了 38 和 33 件彈劾案外，其他年別之彈劾案件數較少，但平均每年約通過有 8.4 件彈劾案。第二屆監察委員則除 1999 年 1 月外，共提出 184 件彈劾案，平均每年通過 30.7 件。第三屆監察委員自 1999 年二月行使職權以來，共提出彈劾案 117 件，平均每年提出近 12 件。三者相較，第二屆監委之平均年提案件數最多。第三屆監委從 1999 年開始至今，因政治因素而延宕未改選。

表4-4：各屆監委所提彈劾案件之比較表

監委屆次	件數	人數
第一屆監委（1948-1992）	434	1662
第二屆監委（1993-1998）	184	494
第三屆監委（1999-2004）	117	299
總計	735	2455

資料來源：監察院編（2004）《監察院統計提要》，  
（引自中華民國政府統計調查目次影像系統）

我國監察院歷年來被彈劾人員中，以文官居多，佔所有被彈劾人數的 91.5%，武官僅佔 8.5%。但在被彈劾的文官中，又以簡任以下的事務官為主，佔所有被彈劾人的 87.3%，而其中薦任以下的公務員高達 56.2%。至於具有政務官層級的特任官員，共有 25 位，僅佔 1.1%。選

---

民國八十八年（1999）一月，第三屆監委自民國八十八（1999）年至今（2006）。

任官則有 47 位，佔 1.9%，其中有一位是副總統。依監委的屆次來比較被彈劾人的官階類別，第二屆監委在彈劾對象的層級上有明顯提高之趨勢，但三屆監委在彈劾具政務官身份的特任官之比例上，皆偏低。（如表 4-5）

表 4-5：被彈劾人之官階類別比較表

監委屆次	人數	官階類別									
		文官						武官			
		選任	特任	簡任	薦任	委任	其他	將官	校官	尉官	其他
第一屆	1662	20	18	419	691	410	63	15	21	4	1
百分比	100	1.2	1	25.2	41.6	24.7	3.8	0.9	1.3	0.3	0
第二屆	494	20	4	204	162	37	0	27	37	3	0
百分比	100	4	0.8	41.3	32.8	7.5	0	5.5	7.5	0.6	0
第三屆	299	7	3	115	75	5	0	29	58	7	0
百分比	100	2.2	1	38.4	25.1	1.3	0	9.5	19.3	2.2	0
總計	2455	47	25	738	928	452	63	71	116	14	1
百分比	100	1.9	1	30.1	37.8	18.4	2.6	2.9	4.7	0.6	0

料資來源：監察院編（2004），《監察院統計提要》引自中華民國政府統計調查目次影像系統

綜觀我國歷年監察院所提出之彈劾案中，被彈劾人之身分為政務官者，共三十一人，僅佔被彈劾人中的極少部分。再從其受懲戒的結果觀之，除一位懲戒結果不明，三位公懲會尚未作出懲處決議，其餘有六位不受懲戒，十八位僅記申誡處分，僅有三位受到撤職的處分。但若以層級來論，第一屆監委所彈劾之特任官層級較高，甚至達行政院

長層級。參見附表 4-6。

表4-6：行憲以來被彈劾之政務官名單

	彈劾案 提出時間	公懲會 決議時間	當事人	職稱	彈劾事由	懲戒決議	懲處
1	1948.10.29	1949.10.5	王雲五	財政部長	失職	失職	申誠
2	1949.1.26	1949.9.21	宋子文	廣東省政府主席	違法失職	違法失職	申誠
3	1949.3.23	*	孫科	行政院長	違法失職	失職	*
4	*	1951.7.31	陳良	前上海市長兼物資 會主任委員	失職	失職	申誠
5	1954.5.15	1954.10.20	林彬	司法行政部長	違法失職	違法失職	申誠
6	1956.11.10	1957.2.28	王德溥	內政院長	違法失職	違法失職	申誠
7	1957.12.23	1958.1.31	俞鴻鈞	行政院長	違法失職	違法失職	申誠
8	1957.5.24	1959.12.26	江杓	經濟部長	違法失職	違法失職	申誠
9	1958.7.31	1959.12.26	孟昭瓚	行政院政務委 員兼國民住宅 會主任委會	違法	失職	撤職
10	1959.7.28	1960.12.10	連震東	台灣省政府 民政廳長	違法失職	違法失職	申誠
11	1962.8.3	1964.4.10	金陽鎬	台灣省政府 農林廳長	失職	失職	申誠
12	1963.7.3	1966.7.29	張道行	駐哥斯大黎 加大使	違法失職	無違失情事	不受懲
13	1965.2.25	*	連震東	台灣省民政 廳長兼省府委員	違法失職	無違失情事	不受懲
14	1966.8.3	1966.9.23	李國鼎	經濟部長	違法失職	違法失職	申誠
15	1966.8.3	1966.9.23	陳慶瑜	財政部長	違法失職	無違失情事	不受懲
16	1970.12.11	1971.4.20	高玉樹	台北市長	違法失職	違法失職	申誠
17	1975.1.17	*	何鳳山	駐哥斯大黎 加大使	違法失職	違法失職	申誠

表4-6：行憲以來被彈劾之政務官名單（續1）

18	1975.4.3	1975.8.29	許智偉	台灣省政府 教育廳長	違法失職	違法失職	申誠
19	1976.12.6	1977.3.25	鍾時益	台灣省政府 財政廳長	違法失職	無違失情事	不受懲
20	1988.7.19	1988.11.14	李達海	經濟部長	違法失職	違法失職	申誠
21	1995.12.29	1996.9.20	許遠東	中央銀行總裁	違法失職	無違失情事	不受懲
22	1997.3.21	1997.6.28	蔡慶祝	監察委員	違法	違法	撤職
23	1997.5.13	1997.12.11	孫明賢	行政農業委 員會主任委員	違法失職	違法失職	申誠
24	1997.5.13	1997.12.11	邱茂英	台灣省政府農 林廳前廳長兼 行政院農業委 員會主任委員	違法失職	違法失職	撤職
25	1997.5.13	1997.12.11	陳武雄	台灣省政府 農林廳長	違法失職	違法失職	申誠
26	1998.10.27	1999.4.2	張景森	台北市都市 發展局長	違法失職	違法失職	申誠
27	2000.10.4	2001.3.12	李逸洋	內政部政務次長	失職	無違失情事	不受懲
28	2000.7.31	2001.1.19	曾志朗	教育部長	違法	違法	申誠
29	2001.12.11	**	丁原進	前警政署署長	違法	**	**
30	2002.3.5	**	殷宗文	前國安局局長	違法失職	**	**
31	2002.3.5	**	丁渝洲	前國安局局長	違法失職	**	**

資料來源：沈秀怡（2002），《修憲後察院職權之研究》。

註：\*表示原資料未載明。\*\*表示至本論文完成前公懲會尚未作出懲處決議。

在四、五十年代的監院由資深監委掌舵時期，縱然仍不免受當時政

治格局所限，但所彈劾過的「大官」，非今日增額監委「只打蒼蠅，不打老虎」可相比擬。（盛傑玉，1992：39）資深監委彈劾的大官包括兩位行政院長（1949年孫科、1957年俞鴻鈞），七位部長（1938年財政部長王雲五、1954年司法行政部長林彬、1956年內政部長王德溥、1957年經濟部長江杓、1958年國宅與建委員會主任孟照瓚、1966年經濟部長李國鼎及財政部長陳慶瑜），僅1988年裕隆柴油車案是由增額監委王玉珍提出（彈劾經濟部長李達海）。

自1948年到1991年10月，43年的歲月間，總計有18件彈劾特任官的案件，其中17件是資深監委所為，自從1973年增額監委進入監察院後，如果沒有1988年彈劾經濟部長李達海案，十九年之間，增額監委就繳了白卷。（盛傑玉，1992：40）

1957年彈劾俞鴻鈞案固然使監察院聲望如日中天，但是1956年監委陶百川等對孫立人案的調查，及陶百川、金越光等對1950年的雷震案的調查，儘管報告陳封多年，不見天日，但最後終於公諸於世，總算還給孫立人與雷震一個遲來的公道，資深監委至少作到了不畏強權當道，伸張公理正義的職責<sup>5</sup>。

彈劾權的設計原本就是針對大官而非小官，目的正是在追究官員違法失職的責任，而監察院針對阿瑪斯號漏油事件，通過彈劾交通部航政

<sup>5</sup> 參閱《聯合報》，1991.12.31，版二。

司司長吳榮貴及前環保署水質保護處長阮國棟，並移送公懲會懲戒。至因這宗事件下台的前環保署長林俊義，監委卻認為「林俊義很重視此事件，且要求下屬速謀對策，堪稱處置得當」，所以並未彈劾。但是監察院彈劾兩名事務官，卻放過其長官的做法，實則充滿了矛盾。

自新政府上台後，監察院兩度對政務首長動大刀不成，一是教育部長曾志朗的雙重國籍案，另一是八掌溪事件的內政部政務次長李逸洋，公懲會議決曾志朗記申誡一次，李逸洋則是無違法情事，不予懲戒；對央行總裁許遠東，監察院還曾提出再審議案，對於曾志朗和李逸洋，卻不了了之。但在通過台灣史前文化博物館館長陳義一彈劾案的同時，監察院卻以附帶決議的要求上級主管立刻撤換被彈劾人，看似有重振行政監督的意圖；但是被彈劾人的位階又不高，此舉可能反遭致「重炮轟蚊子」之譏。

#### 第四節 監察院彈劾權之檢視與策進

我國彈劾權在憲法上之規定及期行使程序，與歐美民主先進國家之彈核權在制度上作一比較，以探討我國彈劾權在制度上之問題與爭議所在。謹就彈劾權在制度上之五大面向分述之。

##### 壹、有關彈劾對象之爭議

我國彈劾權行使之對象，論其行使彈劾權之機關為何，從行憲至四階段修憲，舉凡「公務員服務法」中所言之公務員均在其列，除民意代表及雇用、聘用人員外，其餘公務員均包括在內，其懲戒對象，幾乎已到無所不包，無所彈之境地，殊異於歐美民主國家僅以政務官與法官為彈劾對象之規定。

對於我國彈劾權之行使對象太過廣泛且毫無限制，一般學者多認為欠妥。歸納其理由有三：

#### 一、完全背離歐美民主國家之彈劾權本旨<sup>6</sup>

「欲重其權，反輕其責，冒瀆彈劾權」。（薩孟武，1988：450）

因彈劾權之目的在於濟司法之窮，不在取代司法之功能，故應以政務官與法官為主，而不應擴及至事務官或武職人員。因前二者身居高位，掌握行政與司法大權，若有違法或失職行為，勢必直接而重大地影響人民權益。但若採司法審判方式訴究其法律責任，則唯恐其利用權勢阻撓司法調查、或因司法人員畏懼權勢、互相包庇，致使法律案件未能公正審理。因此，藉由彈劾權之行使，先令其去職，再由司法機關訴究其法律責任。至於一般事務官，則由司法權發動即已足夠，無須動用此彈劾大刀；武職人員之身份較為特殊，因此，另受較嚴格的軍法制裁。

<sup>6</sup> 請參閱司法院編（1998），《我國公務員懲戒問題之研究》，台北，頁314。



## 二、彈劾對象應有範圍，否則會侵犯其他權力之行使

對職低公務人員進行彈劾，嚴重侵犯到行政機關首長的人事行政權<sup>7</sup>。將法官納入彈劾對象之列，因易影響司法權之行使與司法審判獨立之精神，故主張行使時應有界限。（林奇青，1996：24）但並不表示就將法官排除於彈劾對象之外。地方自治人員宜由地方監察機關處理，或由地方公民罷免，以免損害地方之自主組織權。（徐國誌，1996：97）

## 三、不問官位大小，皆予彈劾，事實上為不可能之事<sup>8</sup>

因為以區區的二十九位監察委員之力，如何能有效監察為數高達六十萬的政府官員。（繆全吉，1992：24）彈劾範圍失之太廣，只會使監察委員備多力分，捨大圖小，即使疲於奔命，卻未見其果效。而且監察院又缺乏地區性編制，目前的監委巡查制度恐不能支應「全國性監察」體性之建立。（陳陽德，1997：410）再加上無龐大的調查員之編制，各行政機關所設置之政風人員亦非受監察院指揮管轄，因此，「有將無兵」，使得監察院的彈劾效力，在先天上已有致命的缺點。（陳新民，1995：708）

此外，對於修憲時增列「監察院人員」為監察院彈劾之對象，其

<sup>7</sup> 張治安之見解。參見荆知仁（1991），《憲政改革芻議》，台北：國立政治大學法學院，頁 223-226。

<sup>8</sup> 請參閱司法院編（1998），《我國公務員懲戒問題之研究》，台北，頁 314。

中包含監察委員在內，由自家人彈劾自家人，令人詬病，即始已有一例<sup>9</sup>，仍不足以擺脫此一制度上之缺失。

上述問題，截至四階段修憲後，仍是一直存在於監察院所行使的彈劾權當中。至於立法院所行使的彈劾權則無上述之問題，因其彈劾對象僅限定在總統與副總統，目標明確，易於有效監督，而且符合歐美民主國家彈劾大官的立意。

## 貳、有關彈劾理由爭議

我國彈劾權提起之理由，依彈劾對象而有分別。一、彈劾總統、副總統之理由：修憲前，彈劾理由為違犯內亂罪、外患罪或違法失職之行為；第四階段修憲後，則明定違犯內亂或外患罪，才得提起彈劾案。二、彈劾各級公務人員之理由：修憲前與修憲後均無改變，以違法或失職行為作為提起彈劾案之理由。

總統、副總統之彈劾理由，修憲前與修憲後有異。李惠宗（李惠宗，1997：369）認為「總統、副總統之彈劾理由僅限於內亂、外患罪，而不及貪污罪，故其能適用的情況不高何況，內亂與外患罪已經不再總統免於被追訴的範圍，似不必再由立法院對之實施彈劾。」因為它們本身即為刑法所懲戒者。對總統、副總統的彈劾理由，從修憲前的

<sup>9</sup> 1997年3月21日通過彈劾監察委員蔡慶祝一案。參見伍崇韜，〈監察院通過彈劾監委蔡慶祝〉，《聯合報》，1997.3.22，版4。

政治理由，改為法律性理由，今所追訴者為法律責任，而非政治責任。此規定不合於歐美國家設立彈劾權之意旨，實為開倒車之舉！

此外，國內學者對於以違法或失職為各級公務人員之彈劾理由，一般持反面意見，批評甚多。大部份意見主要環繞在違法與失職之定義過於抽象、模糊與空泛。其中尤以失職為彈劾理由，最為人詬病。因為若失職可作為政務官之彈劾理由，則彈劾將成為「信任投票」或「罷免」。（洪家殷，1994：32）並且「易涉及政治性意涵與主觀的判斷，而與政策不當混淆，故若對政務官行使，則易流於政治干預。」（張榮林，1969：220）若失職可作為一般事務官之彈劾理由，則「彈劾權又與其長官之監督權重疊，甚至於侵害機關首長之監督權。」（傅啟學，1967：715）因為「官之失職，自有其監督長官，量予處置，本無須監察院之過問也。」（謝瀛洲，1977：211）是故，陳啟清（陳啟清，1980：87、109）建議彈劾理由應名定以違法為唯一要件，至於失職一詞，則宜排除適用之外。並且更應將違法明定於監察法之中，並以條文明定違法知定義、範圍、性質，以避免與懲戒或上升主管之懲處理由混同。

綜合上述評論，主張排除「失職」為彈劾之主要理由者，實因其將彈劾權視為法律性質，故欲將彈劾之理由以「罪刑法定原則」作明確之規定，然而，卻忘卻歐美國家亦多以含糊字琅，保持彈劾權行使

之彈性空間，美國憲法上即規定「行為不檢」為彈劾理由。由於彈劾權本是政治性權力，自然就未必以違法行為為前提，因為政務官參與政策制定，若是決策錯誤、督導不周、執行不力，本當以失職或不適任理由，令其去職，使其負起政治責任。況且政務官住居行政高位，若其失職，又何來高階主管之懲處？因此，自是須由立法機關（或監察機關）予以監督制裁。但這並不表示彈劾理由應完全訴諸政治角力，重點是其容許國會自行判斷、或依民意取向來決定，因其是針對政務官與法官而設至於一般事務官之失職，由上級主管處分即可，其違法行為，則由司法機關審理即可，何勞中央層級的監察院大費周章地動用彈劾權呢？而且若以失職一般事務官之彈劾理由，而這與行政長官之懲處理由有何不同。

### 參、有關提起機關之爭議

我國彈劾案之提起機關於四階段修憲前，論彈劾對象，均由單一機關---監察院來行使，只是彈劾案提起之程序難易有別，但最終之決議均採合議制及無記名投票方式決定。第四階段修憲後我國彈劾案提起機關由一元化，轉變為二元化，分由立法院與監察院行使，前者乃是針對總統與副總統，後者則是專對各級公務人員。而且後者之性質與地位也產生重大變化，由原來的「準國會機關」轉變成「準司法機

關」，不再具備民意機關之性質。至於二院彈劾案之決議方式，與修憲前相同，僅是程序上略作修改。

參見歐美民主國家彈劾權之提起機關，均由國會來行使。而國會乃是屬於政治性機關，其不但為表達民意制定法案，並且代表人民監督中央政府機關。此與我國原由獨立於立法機關的監察院來行使不同。而今四階段修憲後，將彈劾總統、副總統之權交由立法院行使，則較為符合歐美國家彈劾權之意旨。惟其嚴格限制立法院彈劾總統、副總統之條件，不但限定其彈劾理由為犯內亂或外患罪，而且對於彈劾案之提起與通過條件，作了相當嚴格的規定，以至於總統、副總統彈劾案之提起比憲法修正案之提起更為艱困<sup>10</sup>，而且幾乎變得不可能。

至於監察院所行使的彈劾權，國內學者則頗多微詞。縱覽修憲前各方之意見，大致是從監察院之定住不明或定位錯誤出發，而導引出許多相關問題。首先，就定住問題而言，張劍寒先生即指出監察院之定住不明，既「有古代御史制度之精神，亦有西洋國家民意機關之性質，有司法機關之色彩，亦有政治組織之內涵。」（張劍寒，1993：4）至於定住錯誤方面，一般學者均認為監察院應為準司法機關，但我國憲法卻賦予其類似國會之性質與職權，使其淪為政治性機關，尤以監委由間接民選，危害彈劾權行使之公正客觀性為最深<sup>11</sup>。因為經由選舉

<sup>10</sup> 第四階段修憲之憲法增修條文第四條第五項。

<sup>11</sup> 參閱張治安之主張。參見荆知仁等編，前揭書，頁 223。

產生的監委，將無法避免政黨勢力介入，以及惡質選舉文化（賄選、金牛）之影響，故不易產生道德操守高超之人士選上者亦多為譁眾取寵之人，對於監委的公正超然，多所質疑。學者黃城認為：「現行監察制度上根本問題，首在監察委員產生方式」，監委會全部由政黨比例代表制產生。（黃城，1991：3）

因此，第二階段修憲時，將監察院徹底改造為「準司法機關」。不但修改監委的產生方式為總統提名、國大同意，亦刪除其人事同意權，並增列類同法官的依法獨立行使職權之規定，使其趨近司法機關之性質，卻盡失民意機關之相關特徵。綜觀眾學者支持將監察院定住為準司法機關的背後，主要是為加強監察權功能的考量。（荊知仁，1991：254）

然而，現行制度將監察院改制呈準司法機關，卻存在著許多問題。首先，此舉在理論上背離彈劾權的設地理念。歐美國家之所以將彈劾權交由國會來行使，其目的即在濟司法權之窮，而不在取而代之。大法官董翔飛先生也認為：「彈劾，權本來就不是司法權，彈劾權是一個政治審判，由國會以政治的權力來監督文官，如果把他塑造成一個司法機關，那何必要監察院呢？乾脆由司法院來做不是很好嗎？如果賦予它準司法官地位的話，何必放到監察院，把他和檢察權分開來呢？」（荊知仁，1991：247）所以，四階段修憲後，將監察院改為

準司法機關，將使得監察院未來對於政務官之彈劾，面臨「因為欠缺必要之政治實力，乃至無法真正有效伸張其彈劾或其他監察權力」（荊知仁，1991：242）之困局。此外，「我國體制中具有司法。性質之機關已有司法院系統及行政系統之檢察情治單位，將監察院再定位為準司法性質，實有疊床架屋之嫌。」（吳秀玲 1994：328）

其次，即使將監察院改制，仍無法使彈劾權之行使具有司法性質，因其欠缺其他相關條件的配合。蓋就監委之產生方式而言，其依然無法廣納高風亮節、公正不阿之士。因為監委是任期制，不像法官是終身職，因此任期一到，許多監委及「道德高超人士」即開始尋求總統「關愛的眼神」，甚至毛遂自薦，又怎可能矜是自持？<sup>12</sup>故有國大代表甚至認為，監察委員儼然已成「總統的現代錦衣衛」（李炳南，1998：20）或是「直屬總統府的廉政公署」<sup>13</sup>，只是負責監察各級公務人員之違法失職情事。而且監察委員在職權保障上，現制中僅規定「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」，然而，監察委員在喪失民意代表的言論免責權與免被逮捕權，又沒有法官的終身職保障，能否公正而客觀地發揮此一彈劾功能，不無疑問。（吳秀玲，1994：328）

不論修憲前後，監察院彈劾權之行使皆存在著相關權力配合不足

<sup>12</sup> 參閱劉添財（1998.9.7），〈改朝換代尷尬期 監委心事誰人知—爭取連任者尋關愛眼神無心蟬聯者 忘情山水中〉及〈爭取監委提名 國大動作頻頻〉，《中國時報》，版 2。

<sup>13</sup> 參閱（1992.5.28），〈監院地位丕變未來運作尚待觀察〉，《中國時報》，版 4。

之問題。歐美民主國家於彈劾權設計之初，即將彈劾權行使所需之各樣相關權力賦予議會，諸如：調查權、立法權及懲戒權等，使彈劾權的行使程序、彈劾理由之認定彈劾案子調查到彈劾案之審理與懲戒處分，均由議會一手掌握，以變議會的彈劾權能有效地監督並制裁政府高階官員之違法濫權行為。反觀我國彈劾權在制度上之設計，監察院雖有調查權，但卻缺乏相關之立法權與懲戒權，二權分由立法院與公懲會行使，使得監察院彈劾權的行使，不能完全獨立而有效的行使，因此，其礙住與行使績效遂成為眾人詬病之處。

其中尤以國監察院僅具有各級公務人員彈劾案之提起權，而無懲戒權一事，最令各界詬病。因為沒有懲戒權為後盾的彈劾權，其性質將淪為只是對公務員違法失職情事之起訴權，類似於法務部檢察官的起訴權，亦即監察委員淪為「專賣處理公務員違法失職之檢察官」。

（鄧學良，1990：204）如此住居我國最高監察機關之監察院，亦不過是特設之「公務員檢察總署」（繆全吉，1992：24）、或是「無牙老虎」而已。因此，對政務官與法官的嚇阻力有限，僅能嚇嚇人，發揮不了作用。難怪有人叫彈劾權形容為「沒有子彈的手槍」<sup>14</sup>、「沒鋤的虎頭鋤」<sup>15</sup>。

至於彈劾案提起之程序，不論修憲前後，監察院對於各級公務人

<sup>14</sup> 董翔飛之看法。參閱荆知仁、法治斌與張治安，前揭書，247頁。

<sup>15</sup> 劉添財（1997.12.24），〈王作榮：公懲會太不尊重監察院〉，《中國時報》，版4。



員彈劾案提起之程序，都太過簡單而輕易，允稱世界之冠也。（林明源，1984：24）因為歐美各國彈劾案的成立都須經議會院會之議決通過。然而，我國卻僅須監察委員組成之審查會自行決議即可，無須舉行公聽會、或經院會決議通過。考其原因，可能是彈劾對象為一般公務員之故然而其間亦包括中央政府機關院長、副院長、委員等政務官，以此程序彈劾似顯疏漏、簡易。

彈劾程序過於簡易，其缺失有三：一為彈劾權易被濫用；二為彈劾案必然很多，動輒彈劾，失其慎重；三為官吏動輒得咎，畏首畏尾，不敢放膽去做，不敢勇於負責。即使是現制，雖將對公務人員的提案要件由「監察委員一人以上之提議」改為「監察委員二人以上之提議」，依然是簡易的。儘管上述規定可使彈劾權之行使較為嚴謹，但彈劾案之提出，監委勢將互相牽制，又破壞憲法保障監察委員依法獨立行使職權的本意。（姚立明，1992：56）

#### 肆、有關審理機關之爭議

各級公務人員彈劾案之審理機關，一直是交由公務員懲戒委員會行使。公懲會是隸屬於司法院，係對全國違法失職之公務員進行司法裁判，以訴究其行政責任，此與歐美國家交由國會機關行使之意義不同。因歐美民主國家彈劾權之行使係在濟司法之窮，不在取而代之，

其所行使之裁判與追訴之責任均在政治性。而我國卻「由公懲會來審判監察院之彈劾案，不倫不類。」（李鴻禧，1985：40）此乃對彈劾權之意旨與定住不清或錯誤所致。

未來公懲會法院化之改革方向，將更形錯置彈劾權之意旨。現任監委多認為，此舉不但「有刻意矮化監察權（彈劾權）之嫌，同時也違反憲法拈監院為全國最高監察機關的規定」<sup>16</sup>，「使彈劾案與懲戒案淪為同一等次，而且重複浪費國家資源，延宕時效，不符社會需要」<sup>17</sup>。

此外，在制度上，公懲會委員亦屬監察院彈劾之對象，係為「司法院人員」，然而，他們又身兼各級公務人員彈劾案之審理。若監察院對於公懲會委員之違法失職情事提起彈劾案，則公懲會如何公正地自審己案？誠為人詬病，實乃制度設計之錯誤。

另就公懲會之審理程序，主要是依據監察院所提出之「移送書」與證據，以及被付懲戒人之「申辯書」等雙方文件進行審議。雖必要時，得通知被付懲戒人到場申辯，或是主動調查彈劾案，但畢竟不如歐美國家以刑事訴訟程序為之來得嚴謹。故此，國內學者一般評議公懲會審議各級公務員彈劾案之程序，大都認為太過草率與簡易。今後「公懲會法院化」之改革，將使原來的懲戒程序改為司法審理程序，以顧及人民服公職之權利，而此項改變則更證明了我國彈劾權為懲戒

<sup>16</sup> 劉添財（1998.9.9），〈王作榮反對公懲會法庭化〉，《中國時報》，版4。

<sup>17</sup> 陶允正（1998.9.5），〈公懲會法庭化 監委有疑慮--擔心時效差，擔心被當原告傳喚出庭〉，《聯合報》，版4。

各級公務人員的一項準司法性權力。

### 伍、有關審理有罪之處分之爭議

我國對總統、副總統彈劾案之審理有罪的處分是「解職」。國民大會只得對總統、副總統科以免職處分，若涉及刑事，須經罷免後，由法院審判之。故我國對總統副總統行使彈劾權之目的，主在素究其政治責任，而非法律責任，此者與歐美民主國家同也。然而四階段修憲後，我國對總統副總統之彈劾，僅限於內亂、外患罪上，故彈劾權的行使僅在訴究其違犯內亂、外患罪之法律責任，彈劾案審理有罪之處分僅是因其違法而令其去職，而非起因於政治考糧，譬如：濫權、瀆職、失職等。

我國各級公務人員之彈劾處分，論政務官或事務官，文官、軍官或法官，均採用公務員懲戒處分，所追訴之責任為其行政責任，而非政治責任，故迥異於歐美民主國家。然其對於公務員行政責任之追訴，又與各機關首長之懲處處分相似，易生混淆。此外，我國政務官因彈劾所受之懲戒，僅限於申誠及撤職，但是「政務官受了彈劾，而竟以申誠了事，這是各國所無。」（薩孟武，1988：463）因為彈劾適用於政務官，是透迥彈劾使政務官農再領導群僚、執行政策，因此政務官只有免職一途，而無申誠之道理。此乃我國彈劾審理處分之率。

總結上述制度面之探討，我國彈劾權之規定依彈劾對象可分為兩

種彈劾方式，一是對總統、副總統的彈劾，二是對各級公務人員之彈劾。前者之彈劾制度與罷免制度結合；後者則與懲戒制度結合。二者之性質迥異，前者為政治性質；後者於四階段修憲前是兼具政治性與司法性，四階段修憲後則兼容行政性與司法性。二者所訴究之則任亦不同，前者為政治責任，後者為行政責任。與歐美國家相較，實可謂荒腔走板與性質錯置。

若就權力性質與制度設計而言，我國現行彈劾總統、副總統之規定，尚與歐美國家設立彈劾權之意旨相似。其目的在監督制裁大官之違法、失職或濫權等行為。彈劾案審理確定後，先令其去職，再追訴其法律責任。但在彈劾案之審理程序上，仍須再行改進。惟歐美國家對於彈劾權與罷免權仍有區別，前者是國家機關代人民行使監督制裁中央政務官或法官之權力；後者則是人民對其所選舉出之民意代表行使監督制裁之權力。

至於我國現行彈劾公務人員之規定，則在法理上與制度上均與懲戒權混為一談，此與歐美民主國家制度之設計差異甚大。因為在歐美民主國家中，彈劾權與懲戒權係屬不同性質之權力，前者是議會對政務官或法官所行使之監督與制裁權力，目的在訴究其政治上不適任之責任，故屬於政治性權力；後者係屬於行政機關主管或上級長官對其下屬所行使監督與懲戒權力，目的在訴究其行政上之違法失職責任，

屬於行政性權力。而且歐美民主國家對於公務員違法失職之處分，只有行政懲戒一制，其規定為行政機關主管得直接對於下屬公務人員施以行政懲戒，受懲戒人若有不服者，可以訴請行政救濟或司法救濟。

(董翔飛，1987：437)

然而，我國彈劾權之行使被視為是公務員懲戒之一部份，以至於彈劾權與懲戒權，二著混同。因為彈劾權不論在彈劾的理由、對象程序、審理機關及處分結果，均與懲戒權之規定相似相通，使得彈劾權之行使，已淪為「公務員懲戒之先程序」（陳啟清，1980：85、87）或是「懲戒權之提出要件」。<sup>18</sup>

此外，我國對於公務員違法失職行為之處罰，同時適用兩種制度與法規：一是懲戒制度，乃是由公懲會所為之司法處分，過用公務員懲戒法之規定。二是懲處制度，係由各行政機關長官所為之行政處分，適用公務人員考績法之規定。後者是我國為懲戒制度有所區辨，而另行創設之制度。因此，我國現行制度，既將原屬於政治性權力的彈劾權，分別交付準司法機關（監察院）與司法機關（公懲會）行使，使彈劾權與懲戒權混同；又將原屬於行政性權力之懲戒權，分別交由司法機關與行政長官行使，使得懲戒權又與懲戒權混同，真可謂是複雜又混亂的制度設計。

<sup>18</sup> 請參閱司法院編（1998），《我國公務員懲戒問題之研究》，台北，頁316。

