

第五章 結論

在歐美民主國家中，彈劾權的本質是屬於政治性的，因為它完全由民意機關的國會來行使，屬於國會監督權當中對「人」行使的一項權力。其設立的終極目的，除要消極地防止政府行政機關與司法機關人員因濫用職權而侵害人民權益之外，還要積極地透過對行政機關與司法機關人員的監督，使國會所制定的政策與法律被忠實地執行，以保障民權。

第一節 研究發現

經以上各章節的學理、制度、法律及相關資料分析與研究，對於監察院彈劾權之運作有以下之發現：

一、彈劾對象的迷思

然而，因為一般事務官的違失行為已有行政長官的行政懲戒¹，以及司法機關的法律制裁，無須再動用國會彈劾大權來訴究其違失行為。因此，歐美民主國家將彈劾權行使的對象只限定在位高權重的公務官和終身職的法官上，以避免他們濫用的職權，阻撓司法審理的公

¹ 在歐美民主國家中，公務人員的違法失職行為僅受行政長官的行政懲戒，受懲戒人若有不服處分結果者，可以再向行政法院或司法機關上訴。但在我國，公務人員的違法失職行為則同時受兩種處分：一是行政長官的行政懲處、二是公懲會的司法懲戒。

正性，或是因受終身職保障，而無法令其去職之弊。所以彈劾權的行使目的乃是在濟司法之窮，讓政治上不適任者得以去職，以落實民主法治精神，保障人民權益。

由於歐美民主國家彈劾權的理論與制度設計，皆在訴究政務官與法官違法濫權的責任，使不適任者透過國會彈劾權的行使，令其去職。因此，綜觀歐美民主國家彈劾權行使的次數雖不多，但卻每每令政務官和法官聞風喪膽、或是先行請辭，以免遭受彈劾。由此可見，其嚇阻與澄清吏治的作用相當卓著，對於民主法治的維繫也有莫大的助益。

二、彈劾權運作的模糊地位

觀我國彈劾權在理論基礎的建構上，起初以孫中山先生的彈劾權理念為典範，將監察院的彈劾權定住為行政機關（治權機關）內部的一種權力；並將國民大會的彈劾權定住為政權機關監督治權機關中監察院人員違失行為的一項權力。因此，前項彈劾權的權力基礎乃是立基在總統的信賴上，其權力的性質與行使的目的皆與我國古代君主政治下御史大夫的糾彈權相當類似，旨在訴究行政院官吏違法失職的責任；至於後者，則較類似於歐美民主國家彈劾權的性質與設立的目的。

制憲時，因尊重政治協商會議的決議，而使得我國的彈劾權並未完全依照孫中山先生的理念而設計，反倒滲入歐美民主國家的彈劾權

理論，將監察院改制成民意機關，公懲會則納入司法機關。此舉使得我國彈劾權的性質從行政性的權力轉變為介於政治性與司法性之間的一種權力。因為彈劾權雖賦予監察院行使，然而，彈劾案卻分別交由政治性的國民大會和司法性的公懲會來審理。

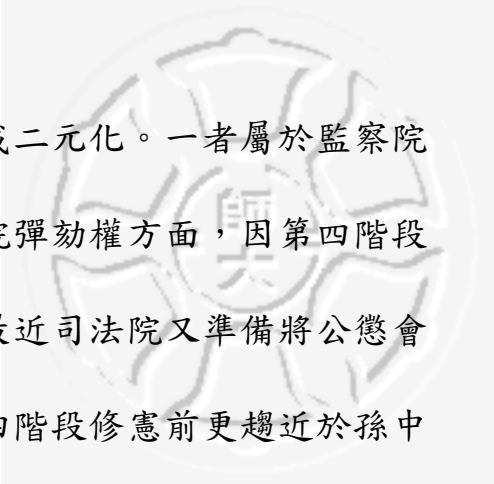
三、彈劾權之運作只停留在「只拍蒼蠅，而不打老虎」的程度

由於受孫中山先生彈劾權理論的影響，將彈劾權視為懲戒官吏違法失職行為的一項行政性權力，使得我國彈劾權淪為類似於檢察官的起訴權。只能用以懲戒一般公務人員的違法失職行為，而不能就政務官的失策或濫權行為，令其去職。而這也正是我國監察院彈劾權為詬病之處。

修憲前，我國彈劾權實際行使的績效不彰，即是因為彈劾的對象多為一般事務官，政務官或法官被彈劾的人數則微乎其微，因此，被各界譏評為「只拍蒼蠅，而不打老虎」。至於政務官或法官所受的懲戒處分亦多為申誡了事，遭受撤職處分者²，比例不高。如此的行使情形，誠可謂重重的彈劾、輕輕的審議懲戒，似有改進之必要。

四、彈劾權二元化的成效不彰

² 撤職是最重之懲戒處分。依公務員戒法第十一條規定：「撤職，除撤其現職外，並於一定期間停止任用，其期間至少為一年。」然而，其停止任用期間屆滿後，除非有公務人員任用之消極資格外（公務人員任用法第 28 條），自得再任公職。因此，撤職處分並不像歐美民主國家的免職處分，可以令人去職。



修憲後，修憲代表將我國彈劾權改制成二元化。一者屬於監察院的權力，一者屬於立法院的權力。在監察院彈劾權方面，因第四階段修憲時，已將監察院改制成準司法機關，最近司法院又準備將公懲會法院化，這些改變使得監察院的彈劾權比四階段修憲前更趨近於孫中山先生的理念，成為懲戒各級公務人員的一項準司法性權力，其權力性質介於行政性與司法性之間，猶如檢察機關的起訴權。但在缺乏民意基礎為後盾的情況下，要監察院彈劾政務官，以防止其濫權，這將是一件艱困的事。因此，未來監察院彈劾權的行使恐怕依然是「祇怕蒼蠅，而不打老虎的蒼蠅拍子」。

至於立法院彈劾權的性質，雖符合於歐美民主國家中彈劾權的政治性本質。然而，卻因彈劾理由僅限定在違犯內亂或外患罪上，因此，此項彈劾權的行使，也只是在訴究總統、副總統違犯內亂或外患罪的法律責任，而內亂、外患罪本屬於刑事訴究之罪，又何勞立法院彈劾？而且在總統、副總統彈劾案的通道門檻，較修憲案的通過門檻，更為嚴格的情況下，通過彈劾案的機會幾乎變得不可能。所以，可以預期的是，此項彈劾權的設置將形同虛設，而其行使績效亦必然不彰。

五、彈劾權定位、制度設計、職權行使之缺失

不論是修憲前，或是修憲後，我國彈劾權在理論定位、制度設計

與實際行使三方面，皆出現嚴重的問題。考其原因，乃是因為理論定位的錯置在前，以及制度設計的不良在後，以至於實際行使上的績效不彰。因此，正本清源之道，應該是重新檢討我國彈劾權的理論定位，並參酌歐美民主政治下彈劾權的理論基礎與制度設計，使彈劾權成為一項屬於議會的政治性權力。

六、有監察院無監察委員之窘狀

自 2005 年陳水扁總統提名監察委員，因名單中部分被提名人的專業能力、個人行為操守或為酬庸職位，遭立法院反對，拒絕審核陳水扁總統依照職權提出的監察委員名單；然陳總統又不願重新提名，使得監察委員之提名權與同意權發生衝突，致監察委員長期出缺，間接的廢除了監察院，凍結了監察權。使國家的五權缺了一權長達二年之久。監察權攸關全國人民的權益，因為不少的人民的訴願、申訴、請願都是經由監察院來處理，如今國人的權益已經因為在憲政衝突中受損。當監察院受理告發案件時，無監察委員執行其職權，監察院之職員只能稟承監察委員的指示進行作業，其本身並沒有憲法賦予的監察權，沒有資格可以逕行處理告發案件。監察院在監察委員出缺的情況之下，秘書處和行政單位唯一能做的事情就是表示「無法受理告發事件」。

第二節 研究建議

在第一章提到本文將以新制度主義的途徑，來解釋修憲後監察院職權之變遷，簡言之，新制度主義關心的焦點在於一個追求利益最大化的行動者，如何經由互動選擇他們所能共同接受的制度。從修憲政黨協商過程中，更能清楚地掌握此一精義，各政黨無所不用其極地追求其最大利益，而各政黨間亦透過條件交換與示威、說服等各種手段，想盡辦法和對手「殺價」。而在此種狀況下所形塑出來的監察制度，必定是協商下的產物，勢難達到獨立行使之原意。此一情形，正與本文一開頭所提的歷史制度主義研究途徑之假設不謀而合。

基於上述結論，對監察院之職權、定位提出建議，再對彈劾權部分提出建議，以作為憲改革工程的一點參考，並為日後個人更深入研究之方向：

一、停止為政治立場而漫無章法的修憲，以致遏殺監察院之角色

監察之原意雖為國家之一種作用，但絕非命令強制作用，亦非社會統制作用，而係屬於權力控制之一種形態。故監察可視為一種權力的控制。透過這個角度來探究監察院功能萎縮的原因，修憲漫無章法，定位更迭不休，制度上的問題深刻地影響了監察院之功能。實際上，我國監察權之設計具有高度綜合性之色彩，屬體制外監督之我國監察

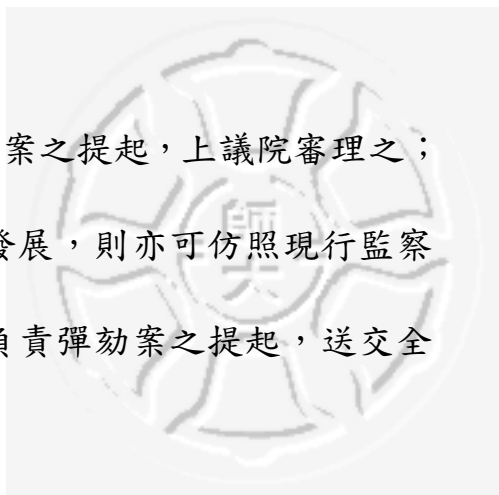
院，相較於其他國家，其職權均廣泛許多；也因此更需要明確定出何者為其行使監察權之重要工具，換句話說，就是究竟何者是我國監察權之利器？有糾舉、彈劾的提議權，糾正又無實質效力的情況下，審計權配合立法權，由監察院提供數據及專業分析，再透過立法院來監督政府預算之編列，及其後之執行狀況，想必更能對行政權起更大、更有效之監督。也因此，「國會監察使」似乎將是我國未來監察院之走向，再者若如本文之擬議，透過具公信力且位階較高之懲戒法庭，監察權有此司法權力作後盾，更能發揮其應有職權，配合原有之審計權，與立法院合作，在政策方面之監督亦可收一定之功效。

二、制度之建立，在不違背憲政體制下，亦可參酌英美之制

前節所提研究發現中提及我國彈劾權在理論定住、制度設計與實際行使三方面，皆出現嚴重的問題。其原因為理論定位的錯置在前，以及制度設計的不良在後，以至於實際行使上的績效不彰。除了重新檢討彈劾權之定位外，可參酌歐美民主政治下彈劾權的理論基礎與制度設計，使彈劾權成為一項屬於議會的政治性權力。

推至制度上之設計，首先，應將我國彈劾權交由議會來行使，以回歸其政治性權力的本質。現今正值我國憲政改革之際，設若我國未來憲政體制與朝單一國會兩院制改革，則似可仿照英美之制，將彈劾

權交由國會兩院來行使，由下議院負責彈劾案之提起，上議院審理之；設若我國未來國會改革朝單一國會一院制發展，則亦可仿照現行監察院彈劾權之規定，由議會內之司法委員會負責彈劾案之提起，送交全院會審理。



其次是在彈劾權行使之對象上，實應限定在部會首長以上之政務官與終身職之法官身上，以達監督與制衡行政與司法高官之效。至於彈劾之理由，可依循現行之規定，但有關違法或失職情事的認定，則應交由議會自行決定，其他機關無權過問。彈劾案之提起程序與審理程序，則亦可仿照英美之制，前者依議決方式行之，後者則準照司法程序審理之。對於彈劾案之審理有罪的處分結果，不宜以現行之懲戒處分為之，而應以免職作為審理有罪之處分結果，以使在政治上適任者去職。

三、彈劾權之彈劾範圍不宜限縮

在一般彈劾方面，有器為符合「糾彈大官」之理念，應將事務官之彈劾範圍限制在十職等以上之人員，而將薦、委在等交由該機關議處，而軍職人員之彈劾，應限於校官以上人員之看法。以自前監察實務之連作，在各項週邊配套制度未完善之前(如彈劾、懲戒處分之落差問題)，似不宜有此限制，尤其是在人民所期盼，且發揮效良好的監察

對司法人員之監督效能方面，更不能加以為彈劾範圍之限縮，以收澄清吏治之坊。

而在彈劾與懲戒之落差方面，懲戒處分之種類，依公務員懲戒法第九條規定，分撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡六種，而政務官因身份不受保障，僅故適用撤職、申誡二種。現行六種懲戒處分，彈性過大，往往由監察院鄭重其事提出之彈劾案，經公務員懲戒委員會審議，可能僅予記過或申誡，實難收懲戒之功，故學者對此曾有不同之主張：（周耿生，2002：122）

（一）、陶百川認為：應將六種懲戒處分分成二部分；一是撤職，仍由公懲會掌理；一是休職、降級、減俸、記過與申誡五種，仍由行政機關首長掌理。彈劾案移送至公懲會後，只許在撤職並停止任用與不予懲戒，二者之中作一決定。（陶百川，1978：159）

（二）、吳庚主張：亦將六種懲戒處分分成二部份；一是撤職，仍由公懲會掌理；另一是休職、降級、減俸、記過與申誡五種，可由監察院於彈劾審查會中逕行決定，毋須再送公懲會便有執行效力；此乃將處分標準採以（是否改變公務員身份關係，直接影響其服公職之權利）為斷，亦即採用大法官釋字第二四三號之意旨，公務員受有處分得否提起行

政訴訟之標準。(吳庚，1993：185) 畢竟，公懲會亦應視同於司法訴訟，而「撤職」已改變公務員身份關係，故由公懲會掌理較為適當。

觀諸上述審議程序，一個經過憲法鄭重其事規定的彈劾案，結果極可能只落得些記過或申誡的處分。這種制度，流弊很多，將使監察院的彈劾成為無足輕重。多年來政治紀律的鬆弛和行政效率的低落，這種懲戒制度，應要負些責任。(陶百川，1978：259) 因此理論上，「申誡」之於政務官，實有研究撤銷之必要，否則當公務員違法失職時，原本主管長官對所屬可以為申誡以上之處分，由於公務員懲戒委員會懲加權的介入，反使主管長官的監督權減到最值程度，不甚合理。另外，彈劾案成立後，懲戒處分應限定記過以上(或為降級、休職)，以強而有力的懲戒，以為彈劾的後盾。

四、堅持監察院存在的必要性

面對監察院屢遭功能不彰之批評，而引發廢除監察院之語³，王作榮院長在 1996 年的監察院報告書中指出⁴，監察院其實大有可為，理由略有：

(一) 世界各國由於對國會的不信任，國際間續有創制、複決、

³ 參閱附錄之監察院存廢說帖。

⁴ 參閱監察院編(1997)，《中華民國八十五年監察報告書》

公民投票、財產申報、遊說法等制度，加以防範。

(二) 是為保障人權、使民申冤最好的制度，以國家少數資源使人權得到最經濟、最方便的保障。

(三) 是輔助行政、立法、司法權的不足，以確保公共行政與管理不致偏離正道。

(四) 為權力的行使，在黨派之先、之外、之上，不致淪為政治角力的場所及工具。他並認為目前監察院無法發揮應有的功能，主要來自制度的不完整，尤其監察委員彈劾官員卻要送司法院二級機關的公務員懲戒委員會做最後的懲戒，這是不合理的制度。

五、重視民意，尊重人權，修改不合時法令

將來我們更應注重的是，如何在現有制度建構下，尊重民意修訂不合宜之法令，來強化行使彈劾權機關的功能與委員的職責與操守，力求發揮彈劾權應有的作用。假若我們深信「為了促進與維護合法及正常的政府，不同形式的監督管制是屬必要」，(陸潤康，1986：16)則我們更該期望彈劾制度能夠持續性地發揮，以正肅官箴及護社會正義的功能。

我國監察、彈劾制度雖然受到國人質疑，但本文認為尚有很大的

發展空間，但衡諸世界各國的糾舉、彈劾權之實際狀況，我國的監察、彈劾權實已奠定了一定的堅實基礎，尤其我國在嚴峻的國際關係中，獨立監察權下的彈劾制度的實踐，也成為我國民自由與人權保障的重要特色。2002年我國更成功突破中共的長期阻撓與封鎖，成功地將我國國際監察組織的會籍由中共主導的亞洲地區轉換至澳太地區，亦已我國在監察、糾彈對人權保障為世界的肯定。⁵

因此，我們應更加強化監察權相關的功能，尤其是監察制度中最核心的「彈劾權」，以使我國民主自由之制度與人性之尊嚴得以完整保障。

第三節 後續研究

一、讓憲政改革工程的效果發揮

台灣自1990年開始的一連串憲政改革工程，一共進行七次憲法的增修，在保守與激進兩股力量的拔河下觀察監察功能的變遷，可以察覺這兩股力量的消長。監察院是我國特殊的憲法組織，雖與西方監察使制度有異曲同工之妙，但卻是久遠歷史的產物，一直扮演著「上彈貪官，下劾讒臣」。監察院近年來積極展現具體績效以對抗可能被「再造」的命運。本文認為影響監察院未來走向的變數甚多，朝向西方監察使制度做修正並進行合理化功能重整以求專業化是最可能的途徑，

⁵ 請參閱「國際監察組織區域會籍，我成功轉換至澳太地區」，自由時報，1991.1.31，版三。

惟若不以意識型態去爭執形式上的五權或三權憲法，超高獨立的監察院在全國民眾心目中不但拍蒼蠅，更能打老虎。

二、建立更現代化與專業化的監察院

1991年12月24日國民黨修憲策劃小組曾傾向削弱監察院職權，削減原同意權及審計權，建立北歐之監察使制度。民主國家憲改工程的最高指導原則—「合理化」，為專業化監察院的地位與功能，向來較為特殊的審計權本就不由監察委員行使，應依一般學理歸自立法院職掌，至於監察院是否要降低憲法地位，本文認不可。為了增強監察院的專業能力，應增加調查人力配置，因年度報告皆顯示未結案件眾多，若有更充足人力，才能發揮積極之調查功能；此外，為扮演監察委員之親民性，應強化與陳情民眾之相談功能，如日本即配有的45位相談委員；監察院應持續每年出版質量並重的工作報告書，使其績效以可受公評的方式呈現，並對其年度表現負責。此外，對於政務官的懲戒必須謹慎，因為相互獨立的監察院不宜侵犯行政部門決策權。

監察院是我國與西方監察使制度平行發展之特有制度，監察院持續參與國際監察組織的運作，有助進行經驗分享與標竿學習，是值得鼓勵的政策，另有關監察委員的人選條件方面，我國的條件較為寬鬆多元，可參酌西方監察使之多項限制，如監察使須為博士、教授及法

律專長。然有不同國情考量、或因政治條件而成為監察委員者仍不宜過多，以免減低工作所需之專業性。再者，監察委員的監察工作不應侷限個別公務員、個別行政事務之枝節監督，更應體認大環境之變化，從各項案件中歸納政、經、社、文的發展脈絡，提醒政府較大的施政方向改革，例如澳洲監察使即鑒於民營化趨勢下，使得公共責任移轉導致監督不易，而提醒政府該注意此一現象，最後監察委員應以「維護人權」為策略焦點，避免過度干預行政而喪失人民對其信心。