

# 監察權、監察使與監察院 —監察功能的跨國分析

Supervisory Power, Ombudsman and the Control Yuan  
—An International Analysis

周陽山 (Chou, Yang-Sun)

國立金門大學國際與大陸事務系教授

王增華 (Wang, Tseng-Haw)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士生

## 摘要

本文試圖從中華民國憲政制度運作的角度出發，歸納監察制度的基本類型及其與立法機關的互動關係，分析監察權制度功能及運作，與當前西方監察制度（如秘魯、波蘭、以色列、美國）及中國大陸的實踐經驗作一跨國性比較，並分析利弊，供國人反思與參考。

關鍵詞：監察權、監察使、監察院、審計

## 壹、前言

「分權」與「制衡」是西方憲政主義的重要內涵，也是世界各主要民主國家政府體制與憲政選擇的重要依據。一般多採取「三權分立」與議會內閣制(parliamentarism)。但也另有一些國家，在「三權」之外，另行設置獨立運作的權力部門——如審計、彈劾、文官中立及監察等「第四權」機制。中華民國則是在三權之外，另增設考試、監察二權，形成五權政府體制。孫中山先生構建的五權憲法與三民主義，特別將監察權從立法權獨立出來，並結合中國言官與察官的機制對政府行政體系形成有效箝制，是一項結合西方民主與中國傳統「創造性轉化」(creative transformation)的制度發明。本文從憲政制度運作的角度出發，歸納監察制度的基本類型與功能，進而分析監察職權之行使，並與西方及其他國家監察制度以及實施經驗作一跨國性比較。

## 貳、監察制度的功能與基本類型

中國自古以來，即有職掌完備的監察制度，迄今已有二千餘年之歷史，依然有效運作。孫中山先生監察權獨立運作的理念，係基於對過去西方民主國家國會專權、效能不佳現象的質疑，並避免民意代表過度濫權而提出的一種分權化設計。換言之，孫中山特別將監察權自國會立法權中劃分出來，讓獨立的監察院負責對政府官員的彈劾與糾舉，將不適任的官員儘早從公務體系中淘汰出局；進一步，則透過審計權與調查權的運作，監督政府的政策實施與預算執行，藉以整肅官箴、端正政風、抒解民怨、促進政府績效，並全面落實善治的理念。

監察權的獨立運作，係藉助行政權以外的獨立監督機制，以有限的人力資源，發揮積極的外部監察效果。從一九八〇年代起，西方議會民主國家和經歷民主化、自由化改革的東歐、拉美洲等新興民主國家，紛紛仿倣，設立此種獨立的監察制度，已蔚為一股風潮。<sup>1</sup>

西文中的監察使 Ombudsman 一辭，源自瑞典文，意指「代理人」或「執行者」，係由政府或國會（議會）所任命，自 1809 年起在瑞典設立，監督政府

<sup>1</sup> 周陽山，「孫中山的思想體系與『中國模式』」，展望與探索雜誌（臺北），第 11 卷第 12 期（2012 年 12 月），頁 53-57。

官僚體系運作，接受人民陳情，並對政府行政違失及民眾的冤屈，專責進行獨立調查，藉以尋求救濟途徑與補償措施。在不同的國家或地區，監察使及監察制度，多有不同的稱謂，如中華民國稱「監察委員」、法語國家稱「調解使」(mediator)、西班牙語系國家則有「護民官」及「人權檢察官」等稱謂，其職掌亦多有不同。另外有一些國家，將監察與審計制度兩相結合（包括中華民國及以色列），有的國家從審計機關進而擴大為全面性的監察機關（如美國），各國情況分殊，不一而足。<sup>2</sup> 根據國際監察組織 (International Ombudsman Institute, I.O.I.) 的統計，截至 2012 年為止，全球已有逾 160 國家和地區，設置獨立的監察使職位或監察機制。

相對於司法裁判的冗長延宕，監察機制能夠迅速的掌握時效，就民眾的冤屈或怨言進行客觀、公正的調查，並提出調查意見，糾正政府或行政機關的違法或不當作為。如果民眾的陳情是出於對政府有司的誤解或起因於溝通不良，監察機關則扮演著溝通或調解的角色，及時化解民眾的誤會，並澄清政府公權力的職掌，以避免冗長的司法裁判或訴願程序，造成人力、資源和時間的虛耗。基於此，有些歐美國家將監察機制定名為「調解使」(Mediator，如法國)或「護民官」(People's Advocate，如拉丁美洲)，旨在強調監察機制與民眾十分接近，隨時可協助其解決困難，協調化解民怨與紛爭；並保障民眾免於政府的行政違失，以維護其基本權益。在這方面，有一部分國家將「人權(民權)審理委員會」(如加拿大的民權法院 Civil Rights Tribunal 及阿塞拜疆、波士尼亞—黑塞高維那的人權監察使)定位為監察機制，以保障民眾權益，免於歧視或公權力侵凌。

綜上，新興民主國家的監察機構，可概分為三大類型，即古典型、法國型及拉美型等三類型。古典型之代表國家為西歐、東歐各國，其監察機構功能性質較接近北歐國家的古典模式，為一功能全方位的監察機關。法國型則以法屬國家為代表，其監察機關主要功能為調解 (mediator)，協助解決民眾與政府間各種紛爭和歧見。拉美型則以拉丁美洲國家為主，其主要功能為人權保護、伸張正義，係護民官的性質。

監察權是在傳統的立法—行政—司法三者之外，形成獨立的「第四權」(the

<sup>2</sup> 參見監察院國際事務小組編，世界監察制度手冊（第二版）（臺北市：監察院編著出版，2012年11月30日），頁1-11。

Fourth Branch of Power) 機制。<sup>3</sup> 相對於行政權內部的督察考核機制(包括研考、督察、稽察與內部監察等), 它擁有更大的自主性與獨立性, 其中包括獨立的憲政規範和三權之外的獨立預算, 既不受行政機關的箝制和羈絆, 且能客觀、超然的評估行政作為有無違法、怠忽、效能低落、罔顧民眾權益等缺失。<sup>4</sup>

一般所謂第四權, 大概有兩種說法, 第一種說法認為第四權是指媒體、公眾視聽, 亦稱為「第四等級」(The Fourth Estate)。<sup>5</sup> 第二種說法, 則是在傳統的行政/立法/司法三權之外, 設置獨立的權力機制, 稱之為第四權。由於傳統的三權分立已經無法滿足法治國家的實際需求, 對於行政權的監督, 立法權和司法權已經負擔過於沈重, 因此, 必須有獨立於三權之外的其它獨立部門, 來負責、承擔立法權和司法權無法負荷或涵括的工作, 而形成所謂的「第四權」機制。一般而言, 第四權的範圍包括: 獨立的監察權、審計權和文官保障機制等。在美國「第四權」機構所指涉的對象更為寬泛, 如: 聯邦儲備銀行(Federal Reserve), 美國法務部特別顧問團(Department of Justice Office of Special Counsel, 係司法部之下的獨立檢察官機制)以及人事管理署(Office of Personnel Management)等。而中國近代以來, 孫中山先生提出的第四權概念, 則落實於五權憲法, 係指獨立的監察權及考試權。

本文中所指的第四權, 屬上述第二種說法, 係指目前全球各國藉由多樣化、多元化方式呈現之獨立憲政機制, 其人事與預算皆為獨立運作, 形成三權機制外之獨立機關。其主要功能在彌補傳統權力分立制度的不足。

<sup>3</sup> 請參閱李文郎, 「修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析」, 國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文(2005年), 頁45-49。Kent M. Weeks., *Ombudsman Around the World: A Comparative Chart*, (Berkeley: Institute of California, University of California,) ,p.9; 另參考: Gerald E. Caiden ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, (vol.1), (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983) 及 Roy Gregory and Philip Giddings eds., *Righting Wrongs: the Ombudsman in Six continents, Amsterdam, The Netherlands*; (Washington, D.C.: IOS Press; Tokyo: Ohmsha. Studies, Berkeley: University, 2000) 以及 International Ombudsman Institute and Linda C. Reif ed., *The international Ombudsman Yearbook* (vol.4) (The Hague; Boston; London: kluwer Law International, 2001)

<sup>4</sup> 國際監察組織(International Ombudsman Institute, IOI)於1978年成立迄今, 已超過160個國家及地區採行監察制度並加入為會員, 依據「監察法基準建議書」, 應於憲法中保障監察使獨立行使職權, 不受其他機關干涉, 甚獲聯合國之肯定與支持。不論民主先進國家, 抑或是新興之開發家, 均對監察制度普遍認同與接受。監察體系之建制, 各自有別, 然其基本特色均在捍衛人權, 並以分權制衡之方式, 避免權力之專制與腐化。請參閱黃越欽, *各國監察制度之比較研究* (臺北市: 翰蘆圖書出版有限公司, 1998年11月), 頁101-105。

<sup>5</sup> 維基百科: 第四權所指的即是媒體、公眾視聽。源於西方「國民等級」(estates of the realm)的概念。傳統三個等級分別是神職人員(上議院中的神職人員)、世俗議員(上議院中的其他人員)和下議院議員。英文中有Fourth Estate這名詞, 但是其所指的其他三個Estate(階級、等級)乃是「貴族、僧侶、平民」, 與三權分立的觀念完全無涉。在法律界定上, 歐美無論大陸法系國家或英美法系國家, 都明確媒體無權干涉司法, 司法獨立和輿論監督各自分開。

在目前全球約一百六十個設置獨立監察制度的國家中，監察體制就監督型態、隸屬關係、管轄範圍、公私屬性與組織形式，可分為不同類型（參見表一「監察制度之基本類型一覽表」）。以世界各國監察權的隸屬關係來區分，監察制度大約有五種基本類型：1. 國會監察使制度（Parliamentary Ombudsman，如北歐及中、東歐各國）、2. 獨立設置的監察機構（如我國監察院、波蘭最高監察院）、3. 行政監察使制度（如南韓）、4. 審計長兼監察使制度（如以色列）、5. 混合型監察使制度（如墨西哥）。本文將上列五類型節略，以民主經驗與國家發展步調分析，將監察權的基本職掌與功能，略可分為三大類型：

一、穩定民主（stable democracy）國家，全球目前共約三、四十個。其中包括北歐瑞典、芬蘭、挪威、丹麥等國多設立獨立的國會監察使制度。另外，東歐經歷民主化之後的新興民主國家，也普遍設立瑞典式的國會監察使或國家監察使制度。由國會任命監察使（或監察長）負責執行對政府行政的外部監督，其主要任務為接受民眾陳情，處理民眾對政府官員的抱怨與不滿，進行獨立調查並將結果公諸社會大眾，藉由輿論壓力迫使政府進行必要之改革；以落實法治，保障人權、改善行政效率，增益政府決策的效率及透明度。這類監察制度，特別強調對政府效率與施政績效的監督，以改善行政違失或不良行政（maladministration），促進善治（good governance）<sup>6</sup>的落實。

二、新興民主（new democracy）國家，其中包括 1970 年代後推動民主化

<sup>6</sup> 「善治」（good governance）是近來國際學界經常使用的新辭彙。根據「聯合國亞太經社理事會」（United Nations Economic & Social Commission for Asia and the Pacific—簡稱 UNESCAP）的定義：「『治理』（governance）是指決策及決策執行（或不執行）的過程。『治理』可以用在下述的脈絡中，如公司治理、國際治理、國家治理和地方治理」。至於「善治」的衡量標準，則包括八個主要面向：（一）參與（participation）：包括直接參與，以及透過合法的中介機制（如民意代表）的參與。但是，當代代議民主（representative democracy）體制往往忽略了社會弱勢的真正需求。而參與管道又必須依據充分的訊息和組織。其中包括：自由結社與言論自由，以及組織化的公民社會（civil society），均對參與程度影響至深。（二）法治（rule of law）：包括公平的法律架構，執法的公正無私、人權的保障、對少數族群的權利保護等。而執法的公正無私則有賴獨立的司法體系和公正、不貪腐的警察制度。（三）透明度（transparency）：意指決策及執行過程遵循既定的規則及法規，訊息自由地公開，而且可以讓受決策及執行而影響的人，直接接觸到充分的訊息；並以可了解的形式，經由適當的媒體管道，提供給社會大眾。（四）反應敏捷（responsiveness）：在一定的時間內，相關機構能讓決策及其執行過程中所涉及的各方，都接受到它所提供的各項服務。（五）效能（effectiveness）與效率（efficiency）：「善治」意味著決策過程和機構在資源的運用上，有最佳的「效率」，並能滿足社會大眾的需求。至於「效能」則強調著在自然資源與環境保護方面，兼顧「永續」使用的原則。（六）公平（equity）與包容（inclusiveness）：社會福祉要公平的讓所有社會成員共享，尤其是要能包容弱勢，以改善或增進其福祉。（七）認同取向（consensus oriented）：社會中的不同利益取向經過調停、斡旋後，形成共識，了解到什麼才是對這個社會最有利的，以及如何才能達成這樣的共識。此外，對於可持續發展的目標，建立起廣泛、持之以恆的共識，這也是必要的。惟有從一個社會的歷史、文化脈絡上觀察，才能有清楚的掌握。這也是善治的重要基礎。（八）問責（accountability，或稱究責、督責）：這是善治的成功關鍵因素。不僅政府機關，而且包括私人部門和公民社會，都必須對公眾和機構成員負責。一般而言，一個組織或機構必須對它的決策或行動所影響到的人們負責。如果缺乏法治和透明度，就不可能建立真正的問責機制。

的葡萄牙、西班牙等南歐國家及千里達、瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拉圭、阿根廷等中南美國家，設置護民官（Defender of the People）機制。護民官是由國會任命，透過國會授權，行監督政府之實。護民官必須針對民眾因政府官員與行政機關不公正情事而受迫害的情況，積極尋求改善之道。護民官具備獨立性，公平地受理民眾陳情，然後展開調查。由於這些新興民主國家的民主發展尚未臻穩定，官員貪腐情形比較嚴重，政府濫權侵權情事也經常發生，因此護民官的主要任務，是肅貪、防腐和保護人權。另外，在建立此一體制的源頭—西班牙與拉丁美洲各國之間，護民官任務亦因國情差異而有所不同。在西班牙，係以推動、捍衛人權及保護一般民眾的合法權利為主；在拉丁美洲，則更專注於民眾對政府機關濫用公權力、迫害人權而提出的陳情。

三、部分政治傳統特殊的國家，則實施獨立於三權之外的特殊監察制度。如中華民國五院之一的「監察院」，波蘭的「最高監察院」，以色列的「審計長兼監察使」（公共申訴督察長），德國的審計院等，均強調獨立運作。這些獨立的監察制度，既非隸屬於國會的下屬機關，亦非政府的行政派出機構，而係依據憲法規範的獨立憲政機制；並掌握獨立的人事、預算、法定位階和專用官署，對行政機構進行廣泛的、超然的外部監督。我國監察權制度雖有長遠歷史傳統，但從 1980 年代起推動民主化轉型，因此亦屬新興民主國家之列。

根據上述分析，監察使主要的權限在於調查事實，對事實加以認定。由於調查活動的結果對相關機關影響很大，因此監察使必須立場客觀，以能力、知識為其基礎，才具有強烈的說服力和公信力。<sup>7</sup> 綜合以上之共通處，均係強調其獨立性質。

至於監察機制和立法機關的關係，則有下列幾種型態：

一、監察使的人選要經過國會正式同意，其預算亦要經過國會的批准，但在職權的運作上則是獨立行使，不受國會議員干預。但每年要將其年度報告送交國會參考。如歐洲各國的國會監察使公署。

二、獨立於國會之外，由總統或國家元首任命，為國家監察使（National Ombudsman）；係獨立的機關，不受國會牽制。如百慕達、哥倫比亞等。

三、獨立於三權之外，與國會（立法機關）地位平行，獨立運作其權限，我國當前的監察院為政府五院之一，係屬位階最高的獨立監察機制。

無論監察使是否經國會任命，其獨立、自主性均應積極維護，不容國會議

<sup>7</sup> 黃越欽，各國監察制度之比較研究（臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，1998 年 11 月），頁 101-105。

員的干預。就此而論，監察機制既要接觸民眾、接受民眾陳情，並反映民意，卻又不應受到民意代表的干擾。基於此，監察使必須具備法治素養、專業職能，要能體察民瘼民癮，適時適切的瞭解民怨，採取迅速有效的處置手段，以彌補行政失當或政府（官員）違失。是故，監察機制確實是行政、司法與立法三權之外的獨立權限，以彌補在三權制衡機制之下的制度性缺憾。<sup>8</sup>

但正也因監察權本身的「第四權」的性質，它在資源配備與實際運作也就面臨諸多困境，如何在三權之外找出合適的法制規範，並在職權運作上找到適切的切入點，實係一項政治智慧與法制設計的考驗。茲以各國具體實踐經驗證之：

一、瑞典是全球第一個設國會監察使的國家。1809年，根據國王與國會平權的原則制定了憲法，其中主要特徵之一，係強化國會對行政權的控制，據此設置國會監察使一職。監察使對國會負責，脫離國王指揮而獨立行使權力；其主要職權，係以國會代表的身分，監督行政與司法機關，是否違背「人權保障」之原則，對人民之權益有所侵犯。換言之，監察使的主要職責，是確保公共行政與司法的品質。與許多其他國家的制度設計不同，瑞典的國會監察使兼具檢察官的角色，對於未被移送法院的失職案件，如果經過監察使的介入與調查，可以移送法院偵辦。但在實際的運作過程當中，監察使目前多係以對相關行政機關批評或譴責的方式，予以鞭策，並公諸大眾，以期對政府機關或公務員形成壓力，但卻甚少逕行移送法院的方式處理。

根據1974年瑞典憲法之新規定，國會監察使代表國會，完全獨立的行使職權，負責監督法院、中央政府及地方政府，並了解這些機關運用法令的狀況。目前瑞典監察使共有4位，其中1位係首席監察使，另外3位為監察使，任期均為4年一任；由國會選舉產生，且得連任。首席監察使同時負責監察公署的行政工作，但與其他3位監察使一樣，均係平等而獨立的行使其職權。在監察使公署中，有54位助理協助監察使的工作，而4位監察使所負責的監察對象，則各有所區隔。除了4位國會監察使外，瑞典還設置了6位由政府任命的專業監察使，分別是：消費者監察使、公平機會監察使、反族群歧視監察使、反性傾向歧視監察使、兒童監察使、身心障礙辦公室監察使；以及由民間媒體組織

<sup>8</sup> 參閱周陽山，「民權主義與五權憲法」，載於胡佛、沈清松、周陽山、石之瑜著，中華民國憲法與立國精神（臺北市：三民書局出版，1993年），頁461-472；並參閱葛永光，「第五章，結語」，世界監察制度手冊（第二版），頁400-402。

自行設置的媒體監察使。<sup>9</sup>

二、芬蘭是繼瑞典之後，全球第二個設立國會監察使的國家。根據芬蘭新憲法之規定，國會監察使一任 4 年，可連任，其選舉產生方式與國會議長相同。監察使共有 1 正 2 副，合計 3 人。國會監察使的職責是監督法院、政府機關、公務人員之執行公職任務，監督範圍並及於公共企業聘僱人員，以及其他依據法律、盡其義務而執行公共職能的人員。國會監察使也要監督基本權利與人權的履行情況。在國務會議（Council of State）的會議進行中，國會監察使與司法總監（Chancellor of Justice）擁有同樣的權利，亦即監督政府、部長與總統，以確保其決策之合法性（lawfulness）。

芬蘭國會監察使獨立於政府之外，根據其個人判斷而採取行動。國會監察使雖然要將其觀察與活動定期向國會作報告，但國會卻不得就他們所處理之個案進行干預，也不可要求他們進行某種特定之任務。根據芬蘭憲法之規定，芬蘭監察使監察對象包括總統、部長、法官、市議會議員、中央及地方政府官員、國營企業，以及接受政府委託的法人機構及其職員。在處理案件的行動對策上，芬蘭監察使與瑞典監察使相同均擁有起訴權，但甚少運用。此外，監察使可向國會提出建議彈劾，其對象包括總統及內閣部長。

監察使與副監察使必須要有「傑出的法律知識」（outstanding knowledge of law）。<sup>10</sup> 他們不可由國會議員兼任，也不可以同時兼任其他任何公職；或是管理、執行任何可能危害其公正性（impartiality）及執行任務之表現的公共或私人任務。如果在當選監察使時他們正在服其他公職，則必須停止是項職務。監察使與副監察使在處理其任務時，具備相同之權威，而且可各自獨立行使職權，彼此不相統屬。監察使與副監察使均獨立行使職權，且普受國會之尊重。<sup>11</sup>

三、秘魯監察使的主要任務是解決民怨與紛爭，負責調查民眾的陳情與抱怨，報告經由調查所發現的結果，並且協調解決個人、團體、機構與政府機關之間的爭擾。此外，監察使也擔任機構或團體的對外代表（organizational ambassador），就潛存的衝突領域、行政違失與濫權、政府錯誤的行為，進行確認與認定的任務。

秘魯監察使可以藉非正式的管道，對民眾的陳情進行非正式的私下研商，

<sup>9</sup> 有關我國監察制度與瑞典監察使制度之異同與比較，見周陽山，*修憲後監察權行使之比較研究*（臺北市：監察院編著出版，2001年，第二編，國際監察制度的比較分析）。

<sup>10</sup> 根據芬蘭憲法第六十九條之規定，「司法總監與副司法總監由總統所任命，均應具備優秀的法律知識」。

<sup>11</sup> 有關我國監察制度與芬蘭監察使制度之比較，見周陽山，*監察與民主*（臺北市：監察院編著出版，2006年），頁 127-128。



尋求解決衝突的策略選項。身為一個中立、可靠的調解人，對於衝突的解決扮演著「和平使者」的角色。基於以上的職掌與功能，秘魯監察使承擔著以下的任務：

（一）在企業組織間，作為一個發聲管道，在受雇者與管理階層之間反映彼此的心聲，同時也為消費者和賣方之間承擔「善意使者」(good-will ambassador) 的角色。

（二）在教育系統中，作為學校管理者與老師、職員之間紛爭解決的緩衝者 (dispute buffer)。

（三）在非營利組織中，保障免於各種形式的濫權、扭曲，和其他不適當、不公正的行為。

（四）在政府機關中，監督民眾的權益，對於民眾陳訴政府不適當的作為進行調查。

（五）在醫療機構中，為病人權益和病患抱怨提供適當的解決途徑。

在 2009 年紀念瑞典監察使設立兩百周年的大會上，主辦方安排了秘魯監察使馬莉諾女士 (Beatriz Merino, 曾任秘魯總理) 主題演講，但她未能親自出席，而由秘魯駐瑞典大使代為說明，會場聽眾這時才知道，馬莉諾監察使當時正留在秘魯，負責代表政府與叛軍進行談判。這反映出秘魯監察使做為「紛爭緩衝者」與「爭執協調者」的任務，十分艱鉅，也凸顯了此類監察使的特殊角色。

四、波蘭的「最高監察院」(Supreme Chamber of Control)，設於 1919 年，為重要的審計監察機關，地位崇隆。該院設院長 1 人，副院長 2 至 4 人，一任俱為 6 年，並得連任 1 次，經參眾兩院多數決同意方式任命。最高監察院之下有 1,700 位員工，年度預算約為新台幣二十四億元 (2008 年)，其主要職掌為審計監察業務，採首長制及合議制之混合體制。除最高監察院外，1987 年起，受到「第三波民主化」潮流的影響，波蘭另設置了國會監察使性質的「民權監察使公署」(Commissioner for Civil Rights)。該公署設監察使 1 人，副監察使 1 至 3 人，任期 5 年，得連任兩次。該署編制員額為 267 人 (2010 年)，其人事規模與我國監察院相仿。由上可知，波蘭是以審計機制為監察權之主體，監督政府之審計監察業務；另輔以民權監察使，受理民眾陳情，以監督政府行政運作。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 監察院國際事務小組，世界監察制度手冊 (第二版)，頁 228-230

五、以色列於 1949 年設立的「審計長兼監察使」(公共申訴督察長)制度，國家審計長之職權與一般國家的審計長 (Auditor General) 職權相類。但從 1971 年起，以色列國會在審計長的職權之外，增加了另一項新任務，即同時擔任「公共申訴督察長」(Public Complaints Commissioner) 一職，亦即仿效北歐式「國會監察使」之任務。「審計長」與「公共申訴督察長」此 2 角色的共同任務是：揭發行政部門在施政上的缺失，以落實立法監督之目的，並協助立法機關在必要時召集審計監察機關，改進行政部門的施政措施。至於「審計長」與「公共申訴督察長」2 職的相異之處則在於：審計長係監督行政單位之一般行政措施，而督察長則處理一般民眾之個別申訴。審計長的職責是改善行政效率、促進行政管理；而公共申訴督察長的設置目標則是保護民眾權益，使其免於官僚的怠惰和侵害。兩者相輔相成，但集中於同一機關運作，以強化整體監察功能。

以色列審計長每年要向國會提出年度工作報告，並公諸於世。至於公共申訴督察長所做的調查則屬建議性質，不具強制力。但是由於審計長的地位崇高，受到社會高度的信任，因此他所做的建議往往會有舉足輕重的影響力，其建議未被採納者極為罕見。目前在「審計長兼督察長」的機關中，共有員額約五百人，其中大約五分之一是在公共申訴督察長辦公室工作，其餘五分之四則負責審計相關業務。此外，若審計長兼公共申訴督察長認為有必要，亦可運用非屬該機構之幕僚人員，例如各專門領域之專家，協助其工作。<sup>13</sup>

六、除上述幾種監察機制外，美國聯邦督責總署則是另一重要典型。美國國家審計監察機關，即「政府督責總署」(舊稱為「總審計署」General Accounting Office，2004 年起改名為 Government Accountability Office)，係於 1921 年根據《預算和會計法》設立，並於同年撤銷原屬財政部的主計和審計機制，職權均合併於該署。該署是國會之下的監察調查機關，它有義務應國會、各委員會和議員的要求，為他們提供各種督責性的服務，並提出調查報告。總署設審計長、副審計長各一位，經參議院提名和同意，由總統任命。審計長 (Comptroller General) 的任期一任長達 15 年，且不得連任。

政府督責總署的主要職責是：調查所有與公共資金的收入支出和運用有關的事項；提出更經濟、更有效地使用公共資金的立法建議；準備國會指定的各項調查和報告；事先決定所議決各項支出的法律根據；解決和調整政府提出的

<sup>13</sup> 監察院國際事務小組，世界監察制度手冊 (第二版)，頁 248-250。

各項需求；並且制定各項政府會計格式、制度和程式。

政府督責總署本身所堅持的核心價值，與「善治」的衡量標準類似，包括下列三項：

(一) 督責 (accountability)：協助國會監督聯邦政府的施政計畫與運作，確保其符合民眾的要求。由於美國係聯邦制國家，故其監察調查對象僅及於聯邦政府，而不及於各州及地方政府。

(二) 正直 (integrity)：堅持以高標準執行任務，基於專業、客觀、並以事實為基礎，強調非黨派性、非意識形態化，以公正無私及衡平的立場，從事相關的監督任務。

(三) 可靠 (reliability)：督責總署的工作目標是讓美國國會與民眾充分瞭解，其任務表現十分確實、可靠，而且能掌控時效，精確、清晰、公正，而且有實際的效用。

在過去 40 年間，政府督責總署對國會所提供的服務有很大的變化。透過它的監督，為美國國庫省下不少錢。據精算，其提供的實際財政收益，在 2009 年高達美金 430 億元，可說是績效卓著。政府督責總署目前共約有二千九百七十的數位工作人員，年度預算為美金 5 億 6 千萬元 (2012 年)。它每年平均為國會所提供超過 300 場次的聽證 (testimonies)，對政府機關提出的糾正意見，超過 1,300 項，聯邦政府機關有 80% 以上接受它提出的建議。幾乎在國會開議期間，每天該署都要派員到國會進行報告或提供聽證。由此更可見國會對其倚重之深。<sup>14</sup>

表 1 各國監察制度之基本類型一覽表

分類標準	基本類型		備註
監督型態	外部型	行政機關外部的監督機制 (如我國監察院)	「外部性」+「由下而上」→ 「他律」
	內部型	行政機關內部的控管機制 (如我國國防及警政機關 內的督察單位)	「內部性」+「由上而下」→ 「自律」

<sup>14</sup> 監察院國際事務小組，世界監察制度手冊 (第二版)，頁 313-315。

分類標準	基本類型		備註
隸屬關係	立法型	國會監察使	隸屬於國會 (如瑞典)
	獨立型	獨立設置的監察機關	獨立於行政、立法和司法部門之外 (如中華民國)
	行政型	行政監察制度	隸屬於行政部門 (如法務部廉政署)
	司法型	隸屬於司法機關	為廣義司法機制的一部分 (如加拿大人權法院)
	特殊型	審計長兼公共申訴督察長	審計長兼監察使任務 (如以色列)
	混合型	混合型的監察機關	監察機關與人權組織相結合 (為監察一人權組織, 如墨西哥國家人權委員會)
管轄範圍	國際或超國家層級		世界衛生組織、世界銀行、歐盟監察使均屬之
	國家層級		各國國會監察使或國家監察使
	次國家層級		地區性、地方性, 如各州、省、市之監察使
公私屬性	隸屬公部門的監察使	一般目的監察使 (全功能)	國會監察使 (如北歐各國)、國家監察使 (如印尼)
		特殊目的監察使 / 專業監察使 (部分功能)	例如: 兩性平權、兒童保護、消費者保護、獄政、醫療衛生、少數民族權益、軍事等專業監察使
	隸屬私部門的專業監察使		例如: 學校、銀行、保險公司、媒體的監察使
組織形式	個人制 (首長制、個人領導制)	單一制	1 人領導 (如俄羅斯)
		複數制	2 人以上 (如瑞典、波蘭、匈牙利)
	委員制 (合議制、集體領導)		採委員會形式 (如中華民國、印尼)

資料來源：參考李文郎，「修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文（2005 年）整理製表

### 參、中國監察制度之沿革及演進

中國監察制度起源甚早，迄今已有二千餘年之歷史。按中國監察制度始建於秦（西元前 246 年至 206 年）、漢（西元前 206 年至西元 220 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。魏（西元 220 年至 265 年）、晉（西元 265 年至 420 年）以後，略有變革。隋（西元 581 年至 618 年）、唐（西元 618 年至 904 年）以來，分置「台」「諫」二職，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 960 年至 1279 年）初仍因循唐制，惟中葉以來，台臣與諫官之職掌，逐漸不分。肇元代（西元 1279 年至 1368 年）以後，「台」「諫」合一。至明（西元 1368 年至 1664 年）、清（西元 1664 年至 1911 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，發揮整飭綱紀之功效。

中華民國依照國父孫中山先生的五權憲法制度，設立五院制度；於行政、立法、司法三權之外，另增監察、考試兩權，形成「五權」體系。關於五權憲法的制度設計，孫中山先生在《五權憲法》演講本（1921 年）中指出：「……五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。……各國的憲法，只有把國家的政權分作三部，叫做三權，從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。……兄弟創造這個五權憲法，實在是有根據的。……各國憲法只有三權，還是很不完備；所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。……從前美國哥倫比亞大學有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書，叫做《自由》。他說憲法的三權是不夠用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的「彈劾權」拿出來獨立，用「彈劾權」同「立法權」、「司法權」、「行政權」作為四權分立。……可見在美國裏頭，已經有人先覺悟了。……依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才有德，或者有甚麼能幹、才是勝任愉快的，單靠有錢來作議員或官吏，那麼將來所作的成績，便不問可知了。……我們中國有個古法，那個古法就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途，不是考試出身的人，不能算是正途。……所以任用官吏，共和時代考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，多加一個考試權。……從前在東京同盟會時代，本來是拿三民主義和五權憲法來做黨綱，……不料光復以後，……多數人的心理，以為推翻了滿清，便算是革命成功，所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見甚麼成績，反比前清覺得更腐敗。……我們除去這種腐敗，重新來革命，一定是要用五權憲法來做建設國家的基礎。」

由此可知，設立五權憲法制度的目的是三權分立的民主制衡之外，防止行政濫權與政府腐敗。此係中國傳統政制的重要繼承，其重要性形同英國的大憲

章 (Magna Carta)。

民國成立後，北京政府仿照歐美三權分立原則，以彈劾權歸諸國會。1928 年北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治，2 月立設審計院，1931 年 2 月改立監察院，並將審計院撤銷，依法改為審計部，隸屬於監察院，此為國民政府最高的監察機關，行使彈劾及審計權。基於此，從憲政發展角度觀之，我國是先有審計院，後來才有監察院。1937 年對日抗戰後，監察院復行使糾舉及建議 2 權。中華民國憲法於 1947 年 12 月 25 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 1948 年 6 月 5 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，均已裁撤。1992 年 5 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 29 人，並以其中 1 人為院長，1 人為副院長，任期 6 年，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。2000 年 4 月，第三屆國民大會第 5 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，由總統提名，經立法院同意任命之，監察院第四屆監察委員，即依此一規定產生，獨立行使職權。<sup>15</sup> 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。目前監察院的員額為 295 人；年度經費為新台幣 7.2 億元。<sup>16</sup> 在第四屆監察委員就任之前，因立法院未依時限行使同意權，造成監察院有 3 年半的空窗期。監察院收受人民陳情書狀，定期巡察中央及地方機關，深入瞭解民情民隱，並經由調查與糾正，有其憲政功能及角色，為政府外控與防腐之機制。此 3 年半期間，實質形成憲政監察之空窗期，迫使監察主要職權無法行使，影響深遠。<sup>17</sup> 具體而言，在此空窗時期，官箴廢弛、民怨難伸，且與國際監察制度的發展趨勢，背道而馳。

<sup>15</sup> 周陽山，各國監察制度的比較分析與發展趨勢（監察院國際事務小組，世界監察制度手冊）（臺北市：監察院編著出版，2012 年 11 月 30 日），頁 360-362

<sup>16</sup> 監察院公開資訊，「監察院統計資料」（2014 年 2 月 27 日），2014 年 7 月 31 日下載，《監察院》，<http://www.cy.gov.tw>。

<sup>17</sup> 94 年 2 月至 97 年 1 月，收受監察業務案件（包括人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）計 40,464 件，受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等案件計 14,523 件，合計 54,987 件。此段期間發生社會關注之重大違失案件，如病死豬案件、軍中地下錢莊及機密人事資料外流案件、檢察官包庇走私毒品案件、法院民事執行處查封拍賣財物錯誤案件、股市禿鷹案件、石門水庫供水案件、開放坪林交流道爭議案件、替身坐牢案件、台灣高鐵延宕營業通車時間案件、司法官風紀案件、高雄捷運 BOT 及外勞案件、臺鐵一再發生工程意外造成班次停駛、延宕案件等，均無法即時進行調查，影響官箴至鉅。

## 肆、中國大陸監察制度及兩岸監察制度之比較

當前中國大陸的監察機制，採黨／政二元化的設計。其一，在中共黨內，設置各級紀律檢查委員會，是黨內執法、監察及進行黨紀教育的機關；中共中央紀檢委是最高紀檢機關，每一屆任期為5年。<sup>18</sup> 根據任務需要，它可向中央一級和國家機關派駐黨的紀檢組或紀律檢查委員會（包括宣傳部、組織部等）。其對象為中共黨員。其二，在各級政府之下，設置行政監察機關，對各級政府行使監察權，並管理行政監察事務。在國務院之下，設置監察部（部長由中央紀檢委副書記擔任），對國務院各部門及其公務員、以及各省、自治區、直轄市政府及領導人員實施監察。1993年2月起，監察部與中央紀檢委合署辦公，實行一套工作計畫，執行黨紀檢查和政府監督兩項職能，以加強黨國廉政建設。組織機構列入國務院序列，編制則列入中共中央直屬機構。1997年5月9日，全國人大常委會通過《中華人民共和國行政監察法》，<sup>19</sup> 以為行政監察之法治基礎。

依行政監察法第七條規定，國務院監察部主管全國監察工作，負責監督檢查國務院及國務院各部門人員、省、自治區、直轄市政府及其主要負責人執行國家政策和法律法規、發展計畫及國務院頒布決議和命令情況，調查處理其違法違紀行為；<sup>20</sup> 監察部之下的預防腐敗局則列入國務院直屬機構系列。紀檢委與監察部共設27個職能部門，<sup>21</sup> 其中負責中央國家機關和國有企業的紀檢委監察室有4個，負責華北、東北、華東、中南、西南、西北等地方紀檢監察室有6個，均負責查案，至於綜合部門共有17個（如辦公室、預防腐敗室、績效管理監察室、外事局、信訪部等）。另外，監察部在國務院所屬的政府機構中共有53個單位派駐監察局、監察專員辦公室或內部監察機構。至於派駐各地方的紀檢委，則接受中央紀檢委和各地地方部門黨組的雙重領導。在中央國家機關各部委

<sup>18</sup> 中共建政後在1949年11月成立中共中央紀律委員會，協助中央委員會維護黨的章程、整頓黨的作風，檢查黨的路線、方針、政策和決議的執行情況，首任書記朱德。根據《中國共產黨章程》，中央紀律檢查委員會由中國共產黨的全國代表大會選舉產生，在中共中央委員會領導下進行工作。中央紀律檢查委員會的任期與黨的中央委員會相同，每一屆為5年。中央紀律檢查委員會全體會議，選舉常務委員會和書記、副書記，並報黨的中央委員會批准。本屆中央紀律檢查委員會由中國共產黨第十八次全國代表大會選舉產生，中央政治局常委王岐山任中央紀委書記。

<sup>19</sup> 吳秀玲，「中共行政監察法評析」，中國大陸研究（臺北），第41卷第4期（87年4月），指出中國大陸行政監察法有概念明確化、強調走群眾路線、分工較為清楚、注重監察工作的專業性等四項重點特色。

<sup>20</sup> 楊鳳春，中國政府概要（北京：北京大學出版社，2002年），頁226。

<sup>21</sup> 具體為：辦公廳、組織部、宣傳部、研究室、法規室、黨風政風監督室（國務院糾正行業不正之風辦公室）、信訪室、中央巡視工作領導小組辦公室、案件監督管理室、第一紀檢監察室至第十二紀檢監察室、案件審理室、紀檢監察幹部監督室、國際合作局（國家預防腐敗局辦公室）、機關事務管理局、機關黨委、離退休幹部局。「組織機構」（2014年3月17日），2015年1月9日瀏覽，《中共中央紀律檢查委員會中華人民共和國監察部》，[http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/zjjg/201403/t20140314\\_45334.html](http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/zjjg/201403/t20140314_45334.html)。

部分，設置紀檢組，組長為副部長級，副組長二人，為正局長級，合署辦公室的監察局長由紀檢組副組長兼任，亦為正司局長級。

監察部之主要職能包括：1. 檢查國家行政機關在遵守和執行法律、法規和人民政府的決定、命令中的問題；2. 受理對國家行政機關及其公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行為的控告、檢舉；3. 調查處理國家行政機關及其公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律的行為；4. 受理國家行政機關公務員和國家行政機關任命的其他人員不服主管行政機關給予處分決定的申訴，以及法律、行政法規規定的其他由監察機關受理的申訴；5. 法律、行政法規規定由監察機關履行的其他職責。監察機關按照國務院的規定，組織協調、檢查指導政務公開工作和糾正損害群眾利益的不正之風工作。<sup>22</sup>

值得注意的是，大陸目前正積極推動廉政肅貪打黑反腐任務，主事者並不限於紀檢和監察部門，此外還包括國務院的國家審計署和最高人民檢察院（其下設有反貪汙賄賂總局）。換言之，係處於「條塊分割」的局面。由於紀檢委的權力極大，對政府官員的違法失職行為可進行「雙規」（在規定的時間，到規定的地點進行調查審問），具有震懾作用，而審計署亦掌有經濟責任審計權，對政府官員進行「離任審計」，作用甚大。近年來被大陸民眾比喻為「審計風暴」。<sup>23</sup>

兩岸政府體制不同，監察機制迥異，以下試從機構組織、職權內涵、行使程序及執行成效等面向比較之，並提出中國大陸 2013 年監察機構績效報告以為參考：

#### 一、機構組織：<sup>24</sup>

（一）我國監察院為國家最高監察機關，獨立行使監察職權，不受任何上級或行政力量干預。中國大陸的監察部行政系統上隸屬國務院，但實際上卻由中共中央紀檢委指揮監督（監察部長由中共中央紀檢委副書記出任）。

（二）監察院監察委員行使職權，依法行事，超越黨派不受任何政黨影響；中國大陸的監察機構仍為黨政混合，合署辦公，受共產黨的直接領導，中共中央紀檢委及國務院監察部為一套人馬兩塊招牌，雖避免了各自為政，但監察部受黨的直接指揮，與中央紀檢委如何明確區分，係其實施成效的一大考驗。

（三）監察院為最高監察機關，除審計部負責審計職能外，在地方政府未下設分支機構；中國大陸監察部在中央及地方均設有派駐機構及人員，負責執

<sup>22</sup> 此係規定於行政監察法第十八條

<sup>23</sup> 監察院國際事務小組，世界監察制度手冊（第二版），頁 69-73。

<sup>24</sup> 參閱虞義輝、李伸一，兩岸監察權之比較（臺北市：監察院出版，1998 年 2 月）。



行監察工作。

## 二、職權內涵：

(一) 我國監察權對於公務人員的違法失職行為有彈劾、糾舉權，對於行政院及其所屬機關工作設施之違法不當情事有糾正權，對於財政收支或不法財務行為有審計權，彈劾、糾舉、糾正、審計架構一完整監察職權網絡；中國大陸行政監察法於第三章監察機關的職責及第四章監察機關的權限，共計 14 條條文以條列方式說明監察幹部應盡職責，但缺乏財務方面的規範。

(二) 1994 年起中國大陸紀檢委與監察部合署辦公，並增擴中紀檢職能，包括：賦予立案權、對被調查人員有停職權及調查期間限制被調查人員行動、不得升遷調動等權限，另有所謂「雙規」規定（在「規定」時間到「規定」的地點接受調查），可見中國大陸監察部門權限極大。

(三) 中國大陸明訂監察部門對於盡忠職守人員有提出表彰獎勵的建議權，且有實質拘束力；而我國監察院雖一向強調激濁揚清，惟對於正直負責、卓有績效之公務人員仍乏褒揚嘉獎之明文規範，且少有實例。

(四) 我國監察法院規定監察委員受理人民陳情並赴各地地方巡察，以探詢民瘼、紓解民怨，此係我國監察職權重要內涵之一；而中國大陸僅有人民上訪機制，提供人民申訴不平的管道，尚乏定期地方巡察機制，難以即時在地方現場，就地解決民怨。

## 三、職權行使程序：

(一) 我國監察院為最高監察機關，獨立行使職權不受干預；中國大陸監察機關為黨／政二元化的設計，受共黨的指揮領導。對於重大案件須向上級報備，執行過程可能受到外界因素干擾。

(二) 監察院對於違失公務人員行使糾舉權，被糾舉人員之主管長官或上級長官如有不同意見，應提出申復；是以，就糾舉案件監察院係同時調查被糾舉人及其主管長官。中國大陸的情形則為，如對監察機關所作決定或建議不服者，則向上一級機關或監察部申復，並作成最終決定。

(三) 監察調查權於監察法中雖有明文規定，但缺乏強制處分權，對監察職權之行使產生實質影響。而中國大陸監察權包括檢查權、調查權、建議權等，且有行政處分權，較具執行實效，又佐以相關黨紀處分，更強化監察職權之行使成效。

(四) 監察院對公務人員提出彈劾案，經監察委員 2 人以上提議，並經提案委員以外之監察委員 9 人以上之審查決定，成立後向懲戒機關提出。中國大

陸監察機關在確定進行立案調查前，僅通知被調查對象的所在單位或其上級單位，對公務人員的實質保障較為不足。

(五) 監察院通過彈劾案後，依法由司法院公務員懲戒委員會審議，在法官和檢察官部分則由職務法庭審理，係採彈劾與懲戒分離制度；中國大陸並未單獨設立類似公懲會（或職務法庭）之機構，監察部門即可作成警告、記過、降級、撤職處分等之決定，較具時效及處分強制性，但在人權維護上，則較欠缺制衡機制的保障。

#### 四、中國大陸監察機構執行成效

中國大陸監察部 2013 年之收支總預算為 15,702.43 萬元（人民幣），根據其公開之網站資料，2013 年監察部工作年度報告指出相關成效為：<sup>25</sup>

##### (一) 聚焦黨風廉政建設和反腐敗中心任務

中央紀委監察部將所參加的 125 個議事協調機構精簡為 14 個，幹部分別作線上訪談，與線民進行交流。通過全面及時的資訊公開和政策解讀，使紀檢監察機關聚焦黨風廉政建設和反腐敗鬥爭主業。

##### (二) 落實中央 8 項規定精神和國務院「約法三章」

2013 年，各級監察機關落實中央 8 項規定精神和國務院廉政工作會議精神，加強對落實「約法三章」的監督。堅持常抓不懈，緊盯重要時間節點，從具體事情抓起，狠公款購買贈送月餅、賀卡、煙花爆竹等節禮，以及公款吃喝、公款旅遊和鋪張浪費等不正之風。全年共查處違反 8 項規定 2.4 萬件，處理三萬多人，其中給予黨紀政紀處分 7,600 多人。

##### (三) 強化行政問責，督促各級政府和職能部門依法行政

各級監察機關履行行政監察法賦予的職責，開展安全生產、環境保護、食品藥品安全等重點領域違法問題和典型案件的倒查追責，督促政府職能部門嚴格依法行政，2013 年度全國共問責 2.1 萬人，其中地廳級幹部 54 人、縣處級幹部 1,477 人。監察部直接參與吉林長春寶源豐禽業有限公司特別重大火災爆炸事故、山東青島市中石化東黃輸油管道洩漏爆炸等 4 起重大責任事故調查，給予黨紀政紀處分 94 人，其中，省部級幹部 3 人、廳局級幹部 14 人、縣處級幹部 21 人，移送司法機關處理 46 人；對環境保護部通報的 3 批企業違法排汙問題追究責任。2014 年 1 月，監察部公開安徽省蕭縣大量販售病死豬肉失職瀆職案等 5 起危害食品安全責任追究典型案例。

<sup>25</sup> 參考「中國大陸監察機構」公開網站資料（2014 年 2 月 27 日），2014 年 7 月 31 日下載，《大陸中央紀委監察部》，<http://www.ccdi.gov.cn/>。

#### (四) 拓展資訊發布管道，提高工作透明度

落實及時發布重要資訊，全面反映工作動態、適應時代要求，開通官方網站、加強對外傳播等，提高工作透明度。

從 2013 年中國大陸監察機關績效報告可看出，兩岸監察機制在組織、職掌、法定程序等方面或因體制不同而有根本上差異，且因中共黨國霸權體系而在監察獨立性上呈現基本之分歧，惟兩岸之監察機制均朝向課責、廉政與善治等方向發展。

## 伍、五權憲法與分權設計

依照五權憲法的制度設計，五院之間的互動關係，並非單純如同三權制之下的分權與制衡 (checks and balances)，而係採「事」與「人」二元化的分工合作機制。換言之，五院之間的互動關係，具體表現為如下的分權結構：

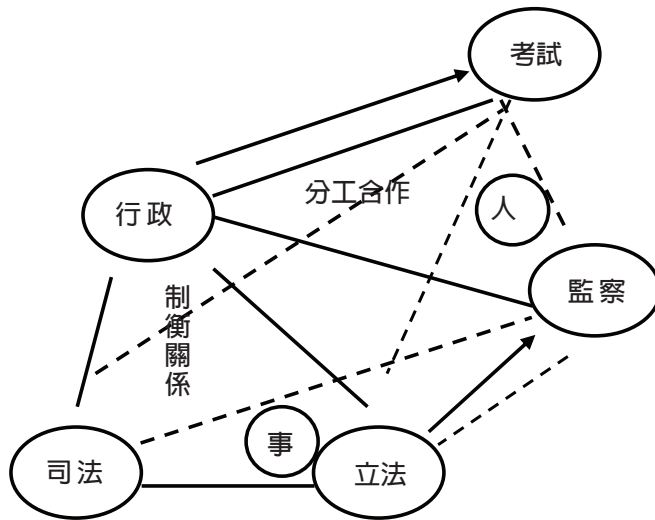
一、行政、立法、司法三院，採納三權之間的分權模式，以「制衡」關係為其運作主軸。

二、行政、監察、考試三院之間，係沿襲自中國傳統的政治制度，超越黨派，對政府「用人」進行考核與監督。考試權負責公務人員的考選與銓敘，管控政府公務人員晉用與進階的「引入」管道。監察權則職司風憲，摘奸發伏，負責彈劾、糾舉不適任的政府人員，並糾正其政策錯誤，以管控對公務人員的「汰出」管道。行政、監察、考試三院之間，係以分工合作、促進善治為其運作主軸。(如圖 1)

基於上述的二元化分權結構，五權間制度設計的特性是，一方面在行政、立法、司法三權之間形成有效的「事權」監督機制：依據「多數民主」原則組成責任政府，依法行政；並依據「國會主治」原則進行立法監督，落實民意政治；依據「法治」(rule of law) 原則建立司法權威，監督政府，保護人權，伸張正義。這三者之關係採取全盤性的「分權制」規劃。

另一方面，行政、考試與監察這三者間，則主要是針對政府機關的「用人」體系，進行「引入」(包括考試、晉用、升遷、獎懲等)與「汰出」(包括彈劾、糾舉、糾正等)雙管齊下的管制與考核，藉以確保政府公職人員的品質與政府機關的績效。其運作關係如圖 1。<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 周陽山，「孫中山的思想體系與『中國模式』」，頁 17。



來源：作者自繪

說明：

(一) 分權方向 ——> ( 從行政權中分出考試權；從立法權中分出監察權 )

(二) 制衡關係 ——

(三) 分工合作 - - - - -

圖 1 五院間權力互動配置圖

在〈中華民國建設之基礎〉一文(民國 11 年為上海「新聞報」三十周年紀念而作)中，孫中山先生指出：「三權分立，為立憲政體之精義。蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。凡立憲政體莫不由之。吾於立法、司法、行政三權之外，更令監察、考試二權亦得獨立，合為五權。」亦即在「事權」與「人事」的二元分工機制下，五權憲法的運作，一方面係按照西方「多數民主」與「分權制衡」的憲政主義原理，自中央至地方，層層節制，形成完備的三權制衡體系，以確保民主制衡機制的有效運作；另一方面，則廣續中國歷代傳統中獨特的考試與監察體制，在中央設立考試與監察兩院，並結合現代民主體制的運作規範，以收「擇優汰劣」之功效，使其得從「人事監督」與「事權分工」角度，確保「善治」理想的落實。

## 陸、監察院職掌與功能變遷及現況分析

自從 1990 年代進行修憲以來，監察權經歷了 7 次重大的變遷。(參見表 2) 7 次修憲均以「總統擴權」為前提，在這一基礎下，除了強化總統權力，調整立法權的監督機制之外（如取消立法院對行政院長的同意權，改為被動性的「倒閣權」），監察院職掌的權限也受到相當的限制，參見表 2 之歷次修憲變遷過程。

表 2 中華民國歷次修憲中監察權之演變

修憲次數	改變內容
第一次修憲 1991 年 4 月	<ol style="list-style-type: none"> <li>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 2 人。</li> <li>2. 監委名額定額為 52 人。(本次修憲內容並未實施)</li> </ol>
第二次修憲 1992 年 5 月	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 監委產生方式改為由總統提名，經國民大會同意後任命。</li> <li>3. 監委名額改為定額為 29 人。</li> <li>4. 彈劾權行使對象增列監察院本身之人員</li> <li>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 2 人以上提議，9 人以上之審查及決定始得提出。</li> <li>6. 取消監委之言論免責權和不受逮捕之特權。</li> <li>7. 明文規定「監委須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權」。</li> </ol>
第三次修憲 1994 年 7 月	實質內容同第二次《憲法增修條文》，並無改變，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 1997 年 7 月	彈劾權行使對象縮減：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 1999 年 9 月	實質內容同第四次《憲法增修條文》，並無改變。
第六次修憲 2000 年 4 月	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監察院基本職權調整：同意權劃歸立法院，其他各權不變，仍歸監察院掌有。</li> <li>2. 監委產生方式改為由總統提名，經立法院同意後任命。</li> <li>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。</li> </ol>
第七次修憲 2005 年 6 月	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 監察院的規定未改變，同第六次《憲法增修條文》內容。</li> <li>2. 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。」</li> </ol>

資料來源：參考李文郎，「修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文（2005 年），整理製表。

總之，從 1991 年至 2005 年進行七個階段的修憲程序，有關監察院部分之改變，包括以下幾項：

一、定位：監察院由類似西方兩院制議會中「上議院」的屬性，轉變為近似北歐的「監察使」之角色。在職權方面，取消監察院對考試院、考試委員與司法院、司法院大法官等之同意權，而劃歸立法院。

二、選任方式：監察委員，包括院長、副院長都改為由總統提名經立法院同意任命，而非由原先省、市議會「間接選舉」方式產生。

三、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；但增列對監察院本身人員之彈劾權，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。

四、保障方面：因監委已不具有國會議員與民意代表身份，取消監委的言論免責權和不受逮捕特權。

五、監委人數：監委人數名額固定為 29 人。

六、彈劾權之行使程序：改為「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」。彈劾權行使條件趨於嚴格。

七、獨立性之規定：由於監委不再具備「國會議員」的身分，增訂監委「超出黨派之外，依法獨立行使職權」之規定。

依照上述憲法及法制規範，監察院行使彈劾、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，均由考試院或考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。

此外，依照陽光 4 法規定，監察院增加了「防肅權」，<sup>27</sup> 此係因監察院在立法完成後成為公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法等之執行機關。據此，防肅權具有幾項特色：其一，是對公職人員的監

<sup>27</sup> 此係中研院胡佛教授之見解，參見「監察院制度的展望」，監察院院慶演講稿（2014 年 2 月 5 日）

察，從事後糾彈，發展到事先防制，以及早遏阻弊端發生；其二，事後究責可直接施以行政處罰，立即可產生除弊的功效；其三，對立法機構的民意代表及司法體系的法官、檢察官，皆可進行對人的監督及制衡，以充實五權相互制約的功能。防肅權之賦與，使得監察院在政府廉政防肅之職能上，扮演關鍵的角色，係近年來監察職權的一項重要新的發展。

依上所述，監察院具有下列各項職權：行使彈劾、糾舉、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、受理陽光 4 法等職權。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，由監察業務處簽註意見，送陳值日委員核批。其經核批調查者，由監察院依院會籤定席次，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（至少 9 位委員參與，過半數通過），移付司法院公務員懲戒委員會審議（法官及檢察官則改由司法院職務法庭審理），或送交被糾舉人員之主管長官或上級長官處理。

自 2008 年 8 月 1 日監察院第四屆監察委員就職以來，其具體實施狀況，可以由下的統計表中看出。

表 3 監察、廉政職權行使統計<sup>28</sup>

項目	單位	第 4 屆	103 年	
		(97 年 8 月至 103 年 4 月)	1 月至 4 月	4 月
收受人民書狀	件	130,054	5,033	1,321
審計部函報	件	1,501	90	26
處理人民書狀	件	130,597	5,056	1,360
其他非陳訴性質書狀（不屬監察院職權等）	件	18,730	770	206
陳訴性質書狀	件	111,867	4,286	1,154
併案處理	件	45,466	1,828	505
進入司法、行政救濟程序	件	28,881	1,440	376
送請行政機關參處	件	25,058	615	168
認無違失	件	113	7	4

<sup>28</sup> 監察院公開資訊，「監察院統計資料」（2014 年 2 月 27 日），2014 年 7 月 31 日下載，《監察院》，<http://www.cy.gov.tw>。

項目	單位	第 4 屆	103 年	
		(97 年 8 月至 103 年 4 月)	1 月至 4 月	4 月
函請機關查處	件	9,575	322	84
機關查處即獲紓解或解決	件	1,259	32	6
據以派查	件	2,774	74	17
核派調查案件	案	3,050	83	18
提出調查報告	案	2,858	174	48
調查委員人次	人次	5,265	147	29
提出彈劾案	案	158	9	3
成立彈劾案	案	140	6	3
彈劾人數	人	274	10	7
彈劾案結案數(第 1 至 4 屆)	案	158	6	3
彈劾人數	人	359	13	6
第 1 屆提案結案數	案	1	-	-
彈劾人數	人	10	-	-
第 2 屆提案結案數	案	12	-	-
彈劾人數	人	42	-	-
第 3 屆提案結案數	案	35	3	2
彈劾人數	人	120	10	5
第 4 屆提案結案數	案	110	3	1
彈劾人數	人	187	3	1
提出糾舉案	案	8	-	-
成立糾舉案	案	6	-	-
糾舉人數	人	8	-	-
糾舉案結案	案	6	-	-
糾舉人數	人	8	-	-
提出糾正案	案	1,099	53	13
成立糾正案	案	1,099	53	13
糾正案結案	案	939	77	33
第 2 屆提案之結案數	案	4	-	-
第 3 屆提案之結案數	案	226	1	-
第 4 屆提案之結案數	案	709	76	33
函請各機關改善案	案	2,312	143	47
函請各機關改善案結案	案	2,105	196	76
第 2 屆提案之結案數	案	4	-	-



項目	單位	第 4 屆	103 年	
		(97 年 8 月至 103 年 4 月)	1 月至 4 月	4 月
第 3 屆提案之結案數	案	588	2	1
第 4 屆提案之結案數	案	1,513	194	75
糾正案及函請改善案各機關處理結果				
行政機關自行議處人員	人	3,805	85	47
機關移付懲戒結果	人	12	-	-
監試案件	案	124	4	1
監試人次	人次	527	30	6
廉政職權行使情形				
公職人員財產申報				
受理申報	件	61,849	2,001	163
提出查核(調查)報告	件	2,676	151	34
審議件數	件	4,188	113	45
予以處罰	件	441	7	1
公職人員利益衝突迴避				
自行迴避報備	件	87	13	4
申請迴避	件	-	-	-
提出調查報告	件	98	4	-
審議件數	件	120	5	-
予以處罰	件	62	2	-
政治獻金				
擬參選人政治獻金專戶許可	戶	3,034	65	65
受理申報政治獻金會計報告書	件	3,391	41	-
提出查核(調查)報告	件	1,432	11	-
審議件數	件	1,416	84	36
予以處罰	件	562	63	16

製表日期：民國 103 年 5 月 1 日

製表單位：監察院統計室

上文所列係監察權行使現況之相關數據，茲分就案件性質、派查比例、處理方式等項進一步析論。

一、就陳情案件性質分析：在上列人民書狀中，以 2013 年為例，所有陳情案中以司法案件居首，約占總數 31.4%；內政案件居次，約占 27.8%；財政

經濟類排第三，占 17.4%；第四則為教育類，占 6.1%。其他國防、外交等類比例甚低。從以上數據觀之，在當前政府施政中，人民對司法不公的抱怨最多，但是基於司法獨立原則，且涉及法律專業和法官自由心證，為避免監察權變為司法三審制度之外的「第 4 審」，監察院對於此類案件之處理非常謹慎，能著力之處也十分有限。就監察績效而言，收效亦甚微。這自然也影響到民眾對監察權運作成效的觀感。近年來監察院曾就一些受到國人矚目的司法案件，如江國慶案、后豐大橋命案等進行詳細調查，並要求檢察總長考慮是否研提「非常上訴」，或由司法機關「再審」；但基於司法專業和審判獨立，這些建議未必會為前述主管機關所接納。由於司法權和監察權之間，並無完整的制衡運作機制（參見圖 1），若司法案件未涉及司法人員本身之官箴與操守，在絕大多數情況下，監察權通常都會尊重司法判決，否則恐將干擾司法專業審判，並影響五權分工機制，這也正是民怨主要的來源。

至於案件居次的內政類中，則以「地政類」為其中最大宗，其中牽涉到複雜的土地行政法規，且與民眾財產、居住權益息息相關，近年來尤以外島金門、馬祖等地涉及軍管解編和土地登記等法制條件不足與行政管理落實問題，情況最為複雜，解決也頗為棘手，這是另一項主要民怨的根源。

總之，監察院所處理的人民陳情案，正是當前政府各項施政成敗的客觀反映。民怨越多的政府部門，也正是監察權業務處理最多的對象。這也印證了前述之憲政特性—五權分工合作、共同解決困境的迫切性與必要性。

二、就派查比例分析，在 5 年餘總數 130,054 件的陳情案中，派查數為 3,050 件，僅占 2.35%，比例偏低。其中主要原因是「併案處理」一項即占去 35%（共 45,466 件），這反映「重複陳情」或「多人陳訴同一案件」之比例甚高。此外，進入「司法程序」和「行政救濟程序」者占 22%（共 28,881 件）。依據「五權分工合作」原則，監察院必須等到相關司法審判和行政救濟程序告一段落後才可介入，決定是否立案調查。但是在有關「函請機關查處」的案件中（共 9,575 件，占 7.4%），函查結果中確有不少案件應由監察院據以派查，而不是聽任行政機關的一面之詞和本位解釋，或據此逕行復知陳情人。如果在這方面監察院能多所致力，提高整體案件派查比例，並加強監察院的專業調查人員規模（2014 年 4 月底為止，僅有調查人員 66 人），以提高辦案績效（目前一年約有五百件調查案），則監察權的提振和民怨的紓解，將有立竿見影之效。不過，長期以來，監察院的預算（新台幣七點二億元左右）和人事規模（全院共 295 人），在整體政府預算（約一點八兆元）和公務員正式員額（約廿七萬人）

中不過是滄海一粟，實難以符合民眾陳情的要求。但是，如何能說服立法、行政兩機關強化監察院的預算編制和人事規模，恐怕是另一項待解的難題。

三、就監察權處理結果分析，至 2014 年 4 月底為止，彈劾案成立者有 140 件，彈劾人數為 274 人，糾舉案成立者有 6 件，共糾舉 8 人，兩者合計為 146 件，糾彈人數共為 282 人。這是針對「人事汰出」而進行的整飭作為。就已彈劾、糾舉的對象而論，所涉層級包括部長、總統府副秘書長、行政院秘書長、檢察總長、三星上將和其他高階政務官、文官與武官，其成效甚為明顯。但若與對機關之糾正案（共 1,099 案）相比，則數額比例遠遜。這是因為彈劾權行使之對象，必須十分明確。若究責之對象太過寬泛（譬如一體彈劾某部過去 10 年間歷任之部長），則彈劾審查會最後若只通過甲、乙、丙等少數幾位，卻放過了其他相關人士，勢將引發「彈劾不公」或「選擇性彈劾」的社會物議，反而治絲益棼。故糾正行政機關的案件數（共 1,099 案）額遠多於彈劾、糾舉官員個人，這也是當前監察權行使的一大限制。

## 柒、結論—我國監察權變革之道

我國監察權發展迄今，仍面臨若干制度性及法制面的困境，亟待解決，茲分述如次：

一、監察委員之提名及審議：無論是西方各國的監察使、拉丁美洲的護民官或中華民國的監察委員，均肩負著為民請命、保障人權、澄清吏治、整飭官箴等重責大任，必須饒富風骨，有為有守，承擔起疏解民怨、摘奸發伏等諸多使命。在新興民主國家，監察權若能有效運作，當可發揮起民主鞏固的重要角色，使國家發展趨於穩定。在穩定民主國家，政府運作包括「善治」的各層面，俱與監察權之行使密切相關，且影響政府整體的治績。但是，由於民主化的推動與政黨政治的勃興，導致國會行使人事同意權的黨派化傾向，這也局部囿限了民主國家監察權的有效運作，這是當前全球各國監察權面臨的一項重大挑戰，而在中華民國第五屆監察委員的提名與審議過程中，政爭與黨爭因素對監察權行使的獨立性、非黨派性和公正性，都造成了實質的戕害，其影響既深且遠，對民主鞏固與五權分工合作均造成嚴重影響。

二、監察委員的言論免責：近年來推動修憲後取消了監察委員的「言論免責權」，對於監察權運作的透明度（transparency）和究責性（accountability），

影響至深。由於失去了此一特權的保障，監察院的各項會議均無法全程對外公開，而且許多案件因內容機敏以「密件」方式處理，導致監察權本身的運作無法透明化，也無法讓民眾有充分的了解與掌握。監察院不能透過媒介工具的直接披露與民眾的有效監督，更積極的發揮保障人權、整飭官箴的任務，這對監察權的有效行使，形成嚴重的限制。

三、監察院人事及預算：由於監察院的預算規模及人事編制十分有限，目前陳情案件之派查率僅及 2%，實難符合眾多民眾的殷切期待。政府行政及立法部門應考量適度改善監察調查人力和預算規模，以增加派查案件之比例，提高辦案之效率，紓解民怨民癩。這也是能否提振當前監察權的關鍵性因素。

四、修正相關法制：我國經過幾次修憲結果，實質上是強化總統權限並弱化了監察權，尤其重要的是取消監察院對總統、副總統的彈劾權。如何有效健全監察權，真正有利於人權保障與整肅官箴，相關配套法令之修訂，實有其必要。首先，現行監察法第 13 條及監察法施行細則第 5 條規定，彈劾案審議採無記名投票方式，造成許多彈劾案件之審議無法公開化，與民眾期待有所落差，但因為是法律規定採無記名，故必須透過修法予以解決。其前提是一併修訂立法委員職權行使法第 44 條規定，將立法委員彈劾總統由不記名改為記名投票，則監察院彈劾案審議也可同步修正。再者，修正公務員懲戒法第 9 條至 17 條，將現行六種成效不彰的懲戒方式，調整成具備「有牙齒的老虎」功能。新增內容應包括：被彈劾者退休金減半、一旦被撤職即不得復職，以及停職期間最長可達 5 年等，實質增強懲戒處分的力度，以提振監察院行使效果。第三，修正公職人員利益衝突法第 8 至 13 條規定，對公職人員（包括民意代表在內）的關說行為及處罰方式予以嚴格規範，如此才能整飭政風，肅清官箴，以有效遏制民意機關的關說、濫權。