

監察權 -- 政治責任或法律責任的監督？

湯德宗 教授

◎憲法有聲書

目 次

壹、監察權的定位 (§ 90)

一、什麼是「監察權」？

(一) 監察權之核心

孫中山：監察權（糾察權）即彈劾權(impeachment)

(二) 衍生之監察權

同意、審計（+彈劾、糾舉）原皆「立法權」

Q 何以應獨立成為一權（五院之一）？

孫中山：「現在立憲各國，沒有不是立法機關兼有監督的權限；那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不頹首聽命，因此常常成為議院專制，除非有雄才大略的總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等才能達到行政獨立之目的。況且照正理上說，裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關卻仍在別的機關之下，這也是理論上說不〔過〕去的，故此這機關也要獨立。」（參：氏著，〈三民主義與中國民族之前途〉，《全集》，冊三，頁 14）

1. 使「行政」免於「立法」之挾持

Q 孫氏原所憧憬者為「內閣制」（行政向立法負責）或「總統制」（行政、立法相互制衡）？

2. 司法獨立之一環

「裁判官吏的機關」= 監察院？

Q 有所誤解？

(三) 政治責任 v. 法律責任

1. 「失職或違法」v 「違法」？

2. 民意（民選）機關 v. 專業（任命）機關

二、監察院的定位

(一) 最高監察機關

1. 監察權專屬於中央 (§ 107-I-(13))

2. 監察院 v. 行政院

2.1 監督行政院 (§ 96)

2.2 單獨提出法案權 (釋字 003)

2.3 概算不獨立

3. 監察院 v. 立法院

3.1 監院組織之法律保留 (§ 106)

3.2 民意代表非屬糾彈之對象 (釋字 014)

3.3 免除立院備詢義務 (釋字 461)

4. 監察院 v. 司法院

4.1 並監督司法人員 (§ 99)

4.2 監院人員亦受司法審判

(二) 從民意機關（憲法本文）到非民意機關（二次憲改後）

1. 釋字 076（監察院相當民主國家國會）

2. 釋字 325（監察院已非中央民意機構）→

- 2.1 「同意權」不宜（→ 國大 → 立法院）
- 2.2 「糾正」適宜保留？
- 2.3 「失職」宜為糾彈之事由？

貳、監察院的職權（§ 90）

一、彈劾

（一）對象

1. 總統、副總統（§ 100）

→ 二次增修§ 15-V；監察法§ 5

1.1 「事由」未規定

1.2 提議（提案）門檻提高

（ $1/4 * 1/2 \rightarrow 1/2 * 2/3$ ）

Q 何故？

→ 三次增修§ 2-X

1.3 提高解職門檻（國代總額 2/3 同意 → 國民大會議決總統、副總統彈劾案辦法（87/07/30）§ 7）

→ 四次增修§ 4-V

（改由立法院提議，立法院職權行使法 §§ 42~44，交國大審議）

1.4 事由明定（限於「犯內亂或外患罪」）

1.5 維持提議門檻（立委 $1/2 * 2/3$ ）

1.6 維持解職門檻（國代 2/3 同意）

→ 七次增修§ 4-VII

（立法院提議，交大法官審理。）

1.7 「事由」復不規定（刪除「犯內亂或外患罪」等字）

Q 立法院職權行使法§ 42（限「犯內亂或外患罪」）仍有適用？

→ 立法院職權行使法§ 42(99/06/15)刪除「犯內亂或外患罪」等字

1.8 維持提議門檻（立委 $1/2 * 2/3$ ）

→ 七次增修§ 4-VII

1.9 解職門檻不明

（2005 增修§ 5-IV改由大法官憲法法庭審理）

大法官審理案件法 原未有規定

「憲法訴訟法」草案(97/10/31)§ 55-I & II

（大法官總額 $3/4 * 評議 3/4 \sim 總額 2/3$ ）

2. 中央及地方公務人員（§ 98 → 增修§ 7-III）

2.1 中央公務人員（含政務官）

2.2 地方公務人員（含民選地方行政首長）

3. 釋字 014（各級民意代表不受監察院之糾彈）

釋字 033（議長處理會務如有不當，應由議會制裁，非屬監察之對象）

4. 司法院及考試院人員（§ 99 → 增修§ 7-III）

Q 監察院對大法官可否行使彈劾權？

5. 監察院人員（增修§ 7-IV）

（二）事由：失職或違法（§ 97-II；監察法§ 6）

（三）程序

1. 提議（監察法§§ 6, 7）

2. 提出（監察法§ 8）

3. 審查（監察法§§ 9, 10）

4. 迴避（監察法§ 11）

(四) 審理機關

1. 總統、副總統受彈劾

國民大會 (§ 100) →

七次增修§ 5-IV (大法官憲法法庭)

2. 其他人受彈劾

司法院公懲會

(監察法§ 8；公務員懲戒法§§ 18, 19)

彈劾成立結果 (公務員懲戒法§ 9)

2.1 撤職 (公務員懲戒法§ 11)

2.2 休職 (公務員懲戒法§ 12)

2.3 降級 (公務員懲戒法§ 13)

2.4 減俸 (公務員懲戒法§ 14)

2.5 記過 (公務員懲戒法§ 15)

2.6 申誡 (公務員懲戒法§ 16)

二、糾舉權 (§§ 90, 97-II)

(一) 行使 (監察法§ 19)

(二) 另付審查 (監察法§ 20)

(三) 處理程序 (監察法§§ 21, 22, 23)

三、審計權 (§ 90)

(一) 決算之審核及報告 (§ 105)

(二) 獨立行使職權

(審計法§ 10；審計人員任用條例§ 8)

(三) 職權

1. 「審計」之內容 (審計法§ 2)

2. 財務責任 (審計法§ 71)

3. 審計剔除、繳還或賠償案件應通知該負責機關限期

追繳 (審計法§ 78)

四、糾正權 (§ 97-I)

(一) 提出 (監察法§ 24)

(二) 受糾正機關之處理 (監察法§ 25)

五、調查權 (§ 95)

釋字 325

(監察院雖非國會，調查權仍「專屬」於監察院。)

(一) 行使 (監察法§ 26)

(二) 有關證件之封存及攜去 (監察法§ 27)

(三) 要求協助 (監察法§§ 28, 29)

(四) 委託調查 (監察法§ 30)

六、受理公職人員財產申報

(一) 公職人員財產申報法

§ 1 (目的)

§ 2 (適用人員)

§ 3 (申報期限)

§ 4 (受理機關)

§ 5 (財產界定)

§ 6 (彙整造冊供人閱覽)

§ 7 (強制信託)

(二) 監察院組織法§ 10-(4)

參、監察院的組織

一、監察院之組成

(一) 院長、副院長

1. 產生

1.1 憲§ 92 (監察委員互選)

1.2 增修§ 7-II (總統提名, 經立法院同意任命)

2. 任期

六年 (§ 93; 增修§ 7-II)

3. 職權

3.1 監察院院長綜理院務, 並監督所屬機關
監察院組織法§ 6-I

3.2 院長為監察院會議主席。
監察院組織法§ 7

(二) 監察委員

1. 名額

29 人 (§ 91; 增修§ 7-II)

2. 資格

監察院組織法§ 3 之 1

3. 任期

六年 (§ 93; 增修§ 7-II)

4. 職權

監察院組織法§ 8

5. 兼職之禁止

(§ 103; 釋字 015, 釋字 019, 釋字 020, 釋字 022,
釋字 024, 釋字 025, 釋字 081, 釋字 120)

6. 獨立行使職權 (增修§ 7-V)

(三) 監察院會議

(四) 各委員會

1. 委員會之設置 (監察院組織法§ 3)

2. 各委員會 (監察院各委員會組織法§ 2)

(五) 審計部和審計長

1. 審計部

1.1 職掌 (監察院組織法§ 4, 審計部組織法§ 5)

1.2 審計會議 (審計部組織法§ 12)

2. 審計長 (§§ 104, 105)

2.1 職權 (監察院組織法§ 5; 審計部組織法§ 5)
審計長綜理審計部事務

2.2 資格 (審計部組織法§ 2)

2.3 保障 (釋字 357; Cf. 湯德宗, 《權力分立新論·
卷二: 違憲審查與動態平衡》, 頁 369~370)

(六) 其他 (監察院組織法§ 10)

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。

肆、監察院改制之展望

一、方案一: 監察院「檢察機關化」

設置「獨立檢察官」若干人 (Cf. 湯德宗, 《權力分立新
論·卷一: 憲法結構與動態平衡》, 頁 94~98)

(一) 人數減少

(二) 任期

可仍維持六年, 但應明定不得連任

(三) 改採「間隔任期」, 令每兩年選任 (改組) 其中三分之
一

(四) 職權僅限於調查、起訴「憲法機關成員」之「重大違法
行為」

1. 「重大」違法行為指與「政府倫理」(government ethics)
之維繫有關之違法行為 (例如貪瀆)

2. 「憲法機關成員」包含立法委員

3. 配置專業調查機關，協助進行調查

(五) 強化監委資格規定，確立專業要求

二、方案二：廢除監察院

(一) 原有職權悉與移置。

1. 「審計部」改隸立法院？

Q 如何維持審計獨立？

2. 彈劾權？

3. 糾舉權？

(二) 其對憲法結構的影響？

1. 如為內閣制？

2. 如為總統制？

三、方案三：改制為上議院

四、方案四：現制微調（無庸修憲）

(一) 最高檢設置「特偵組」

1. 法院組織法第 63 之 1 條

I 最高法院檢察署設特別偵查組，職司下列案件：

一、涉及總統、副總統、五院院長、部會首長或上將階級軍職人員之貪瀆案件。

二、選務機關、政黨或候選人於總統、副總統或立法委員選舉時，涉嫌全國性舞弊事件或妨害選舉之案件。

三、特殊重大貪瀆、經濟犯罪、危害社會秩序，經最高法院檢察署檢察總長指定之案件。

II 特別偵查組置檢察官六人以上，十五人以下，由最高法院檢察署檢察總長指定一人為主任，該組之檢察官、檢察事務官及其他人員，由最高法院

檢察署檢察總長自各級法院檢察署中調最高法院檢察署辦事。

2. 第 64 條（檢察一體原則）

檢察總長、檢察長得親自處理所指揮監督之檢察官之事務，並得將該事務移轉於其所指揮監督之其他檢察官處理之。

3. 第 66 條

I 最高法院檢察署檢察總長，特任；主任檢察官，簡任第十四職等；檢察官，簡任第十三職等至第十四職等。

……

VII 最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任。

……

IX 最高法院檢察署檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢。

X 最高法院檢察署檢察總長因故出缺或無法視事時，總統應於三個月內重新提出人選，經立法院同意任命之，其任期重行計算四年，不得連任。

(二) 「檢察一體」原則仍有適用？

(三) 現制其他問題依然難解

【進階閱讀】

湯德宗，〈新世紀憲改工程〉，收於氏著《權力分立新論·卷一：憲法結構與動態平衡》，頁 59 以下、頁 94~98（2005 增訂三版）。

第 13 講 講網

MICHAEL J. GERHARDT, THE FEDERAL IMPEACHMENT PROCESS:
A CONSTITUTIONAL AND HISTORICAL ANALYSIS (1995).