

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

戰後台灣監察院—作為圖騰而存在？

The Postwar Control Yuan – Being As a Totem ?



Ching-Hong Chen

指導教授：王泰升博士

Advisor: Tay-Sheng Wang Ph.D.

中華民國 一百年 年 八月

August, 2011

謝辭

2006年，升大四的我陷入了低潮的漩渦中，人際關係的問題以及迷霧中的未來方向壓的我喘不過氣。7月中的某天，在同學的生日聚餐上，溫為翔對我說：「既然你還沒決定要考哪個研究所，要不要來聽聽看我們的基法讀書會？」為翔跟我在那時大概都無法認知到，這句話竟改變了我的一輩子，讓我走進了基法組的大門中，直到四年後的現在。

雖然作者只掛了我的名子，但這本論文是在許多人的幫助下才得以完成，首要感謝的是我的父母能在不充裕的家計中供應我唸完八年台大而不必為學費操憂，如果沒有你們的養育和栽培，也不會有今天的我。也要感謝最疼我的姊姊，不論發生什麼事情總是最挺我，希望你日後工作、婚姻都能順心。

指導教授王泰升老師總是以無盡的熱情與嚴謹的態度面對學術研究，並以溫切的長輩風範面對學生。老師不僅是在學術上指導我，在為人處事上也做為一個難以企及的標竿。王老師所建立起的台灣法律史學門的研究方法與思考脈絡也已深入成為我思考問題的方式，影響我面對未來法學的基本態度。能在基法組的四年中接受老師指導實在是非常幸運的事情，希望老師能在致力於學術之餘，仍能持續保持身體健康。

葉俊榮老師與薛化元老師不僅於百忙之中撥冗參與我的論文口試，擔刀口是委員，亦在口試中給我許多論文細部的意見，提供一個重新檢視論文的嶄新的全觀視野，讓我找回當初會想寫這個题目的感動。

快樂的基法組夥伴中，最先要謝謝贊榮與球球賢伉儷，身為我基法組最好的朋友及惟一的學伴，能夠遇到你們真好！祥豪學長（我沒有在謝辭打錯你名子喔！）以前輩的身份對我提出很多寫作與程序上的建議，在我心情不好的時候也時常安慰我；柏富和政佑身為同門師兄弟，在畢業的進程上與我並肩奮鬥，一起寫作論文、一起辦論文發表會，能夠跟你們一起畢業真的開心，雖然我們三個分別走向司法官、律師、學術三條道路，但我們永遠是王門的同門師兄弟。詠華學

姐身為王門大師姐，一直以嚴謹認真的學術態度以身作則，對我輩學弟妹惇惇教誨，也在基法論壇時撥冗擔任我的評論人，給我論文架構上與細部上的許多建議與修改方針，惠我良多。阿部學姐擔任論文發表會主持人、唯玲學姐、阿貓學長、瑋辰學弟也在論文發表時給我很多建議，也影響日後論文成品的修改。與贊榮、慶桓和平軒四人一起長達半年的論文自救會是這篇論文能順利產生的主要原因，雖然總是變成聊天大會，我又會一直狂打瞌睡，但我很開心能夠跟你們一起度過那些時光。范規大在我結稿前最苦惱的日子中，每天在夜深人靜的凌晨三四點跟我用 msn 閒聊，讓我在半夜時仍然可以有動力把這本論文一個字一個字的慢慢打完。室友劉耶穌陪我度過一個又一個打電動的夜晚，雖然你真的很拖線，我也很愛嗆你，但我真的很高興能夠認識你這個朋友。

感謝 2415 大家庭的丁丁、小費、小嵐、詠華、嘉欣、轟面、勝安、阿 Fi、玉瑩、建智、盈孜、季陽、明芝、佳靜、Yetty，謝謝大家容忍我的吵鬧幼稚與無邊無際的垃圾話。感謝一起走過八年歲月的噴團成員：石宇、小自、祖康、祺祺、尚易、藹若、駱噴、美慈，雖然大家開始各奔西東，但是還是希望大家有機會還是能夠多聚會。駱噴結婚時請不要忘了找我當伴郎（笑）。

感謝吵吵鬧鬧又歡樂的我們這一家，每次迴響都很慶幸自己在大二時決定要收吳岳琮，也因為這樣才有日後快樂的歐拉一家：岳琮、萃華、瑋辰、容慈、晉源、乙仙、簡婕、瑞筠、高毅、冠瑋、容寬。以後即使工作再怎麼忙，我也會拼命撥時間參加家聚的。也要感謝法律系籃的學長與學弟們，跟你們一起在球場奮戰得過往是我這一輩子永遠忘不了回憶。其中特別要感謝阮宥橙與亮晶晶；謝謝阮大在我人生最低潮的時候對我伸出援手；亮晶晶同時身兼前室友、大學學長、研究所學弟、律訓同學的四重身份，雖然表面上總是嘻嘻哈哈的，但總是在不同地方幫助我，希望你未來學術之路能成功順遂。

寫作論文這一年最大的轉折，就是老詹找我進入 passion，讓我重拾荒廢兩年的籃球。能夠重新上場比賽的感覺真好，能在苦悶的論文寫作時期有機會能重

拾對於籃球的熱情毋寧是最好的充電。感謝球隊的阿倫、老逼、大威、地鼠、狄龍、大志、小吳、家鋒、大器、wade。跟你們打球非常快樂，希望畢業後還能跟你們繼續四處征戰。最後，感謝辛苦校稿的喵。

人生就是一連串的偶然，從進入基法組、請王泰升老師指導、以監察院為題目寫論文等等都是在偶然機緣下決定的，回頭看看那些轉折點，突然發現自己能走到這裡真的非常幸運。太多人太多事想要致意，卻難以用文字完全表達。那些在我成長路上陪伴我，幫助我的眾多人們，即使無法化諸文字，我仍然永遠感謝你們。

慶鴻 2011.07



摘要

本文之核心在於使用法律史方法，依時間脈絡先後研究中華民國所特有的憲法組織「監察院」之建立緣由、考察監察院之職權行使成效、並以此探討監察院是否達成其學理上所預設的目的。並在結論中歸納提出監察院之所以會在歷次修憲中被保留，並非其具備相當實效，而係因其所具備之彰顯五權憲法與中華民國法統的圖騰性質。

本文共計六章，第一章「緒論」先說明本文之問題意識、研究方法、文獻回顧與論文架構。後面五章本文將以時間順序的先後區分各章節。

從第二章「戰前監察院的建立」開始，本文將以時間脈絡描述監察權的建立、變革與影響。首先說明監察院在民國時期中國(1911年到1949年)的建立歷程。先從孫文學說中所說監察院體制的源流：中國的御史制度與西方的彈劾制度介紹開始，釐清孫文發展監察權學說的前後改變。在孫文死後，國民黨建立了訓政時期監察院，但訓政時期監察院始終無法獨立行使職權。中日戰爭結束後，中國開始進行立憲，而在國共內戰的背景下，第三勢力的張君勱獲得草擬憲法的權力，張君勱維持了五權憲法的體系，但是給予其美國參議院的新定位，該草案最後成為了憲法上監察院的模組。

第三章「動員戡亂時期的監察院」先以史料說明監察院在遷台之初保持一定的獨立性，但在彈劾俞鴻鈞案後，國民黨開始強化其對監察院的控制，並在1962年藉由重新入黨登記要求黨籍監委服從黨的意志，實際上剝奪監察院的獨立性。1980年後，監察院開放增補選，但增補選監委並未改變監察院的消極行事，反而在部份監委涉入金權醜聞下，讓台灣人對監察院的風評更加低落。

第四章「修憲—監察院的重構」以1980年代開始的民主化與修憲風潮開始討論，細部描述從1990年開始七次修憲的前因後果與監察院的變動情形。本文並認為監察院之所以會在歷次修憲中被保留，係因其象徵五權憲法的「圖騰性質」，而在政治勢力間的拉鋸中，達成保留監察權但削弱職權的修憲方案。在這樣的

脈絡下，修憲後的監察院並非是孫文學說中的監察院，也與張君勳設計的參議院式監察院不同，而是新的制度定位。

第五章將「監察院的現在進行式」將以監察院公報之實際案例探討修憲後監察院的職權行使概況，並輔以輿論與學說對其概況的批評，並特別關注在因監察院與立法院間職權重疊而產生的一連串憲政糾紛，並以此檢視五權體系與三權體系的矛盾處。2005年第四屆監委在藍綠惡鬥下難產，監察權正式崩解。這段沒有監察院的時間對台灣社會將有何影響？2008年國民黨的馬英九當選，才順利產生第四屆監委後又有何差異？則是本章最後要處理的議題。

第六章將結合各章之研究，提出本文之結論。

關鍵詞

監察院、監察委員、法律史、彈劾、五權憲法、修憲、張君勳、圖騰



Keywords

Control Yuan, Control Yuan members, Legal History, Impeachment, Five-Power Constitution, Carsun Chang, Totem

目錄

第一章 緒論	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 研究素材與方法.....	2
一、研究方法.....	2
二、研究範圍.....	2
第三節、文獻回顧.....	3
一、研究素材.....	3
二、學術論文.....	4
第四節、論文架構.....	5
第二章 戰前監察院的建立	8
第一節 監察制度的緣由.....	8
一 監察制度與五權憲法.....	8
二 傳統中國的「臺諫」制度.....	9
三 英國的彈劾制度.....	12
第二節 訓政時期監察院.....	13
一 孫文思想的時間脈絡.....	13
二 訓政時期監察院的建立.....	17
三 中日戰爭時期的職權變更.....	23
第三節 中華民國憲法中的監察院.....	24
一 《五五憲草》中的監察院.....	24
二 中華民國憲法的訂立.....	26
三 憲法中的監察院職權.....	30
第四節 小結.....	35
第三章 動員戡亂時期的監察院	38
第一節 遷台初期的變革.....	38
一 人員與組織問題.....	38
二 國會資格爭議.....	39
三 台灣人利用監察院.....	40
第二節 1949~1962 勇於任事的前期.....	41
一 積極行使監察權.....	41
二 行政權對監察權的打壓.....	46
三 監察權與司法權的交互作用.....	48
第三節 重新入黨與監察院的「再訓政化」	50
一 監察院的「再訓政化」	50
二 無牙之虎.....	54
三 被架空의同意權.....	57

第三節	黨外運動與監察院增額補選.....	64
一	監察委員補選.....	64
二	民主意識抬頭與許信良彈劾案.....	65
二	增補選程序與賄選問題.....	68
三	監委增額選舉對監察院職權影響.....	69
第四節	小結.....	73
第四章	修憲—監察院的重構	77
第一節	民主化與修憲浪潮.....	77
一	民主思潮與「憲法時刻」.....	77
二	萬年監委的黃昏—釋字 261.....	79
三	五權體制的反對者—民進黨的修憲方案.....	80
四	召開國是會議.....	81
第二節	七次修憲進程.....	83
一	第一次修憲.....	83
二	第二次修憲.....	85
三	第三次修憲.....	88
四	第四次修憲.....	89
五	第五次修憲.....	91
六	第六次修憲.....	92
七	第七次修憲.....	93
第三節	修憲後的監察院—組織的重定位.....	93
一	修憲後監察院職權的變更.....	93
三	國內法學界對監察院的定位.....	99
三	圖騰化的存在.....	101
第四節	小結.....	103
第五章：監察院的現在進行式		105
第一節	修憲後監察院的職權行使.....	105
一	全面改選的第二屆監察委員.....	105
二	第二屆監委的職權行使.....	106
三	第三屆監察委員與政黨輪替：.....	109
第二節	立法權與監察權的緊張關係.....	115
一	立法院擴權.....	115
二	屬於誰的「調查權」？.....	118
三	擴張的立法權與限縮的監察權.....	125
第三節	難產的第四屆監察委員.....	126
一	提名爭議.....	126
二	釋字 632 號解釋.....	128
三	監院空窗期.....	131

四· 取代監察權的機制.....	134
第四節 重新運轉的監察院.....	137
一 2008 年重新提名第四屆監察委員.....	137
二 復甦的監察權？.....	139
第五節 小結.....	141
第六章、監察權、走向何方？	143
參考文獻	152



第一章 緒論

第一節 問題意識

高中時上三民主義課程，老師都會教導我們說：「五權憲法是國父的發明，融合了東西方的制度於一身，是最好的制度。」懵懵懂懂的青少年時期，我一直懵懂的認為高中老師跟課本寫得應該不會錯吧！上了大學唸了法律系後，發現憲法課教授們在講解權力分立時，都直接援引西方的三權分立作為論證基礎，所謂的「五權憲法」，似乎只是種精神象徵而已。特別是五權中的監察權，更是難以理解到有什麼實際效用。考試權還可以辦國考、負責公務員考績。監察院到底有什麼效果呢？特別是家中長輩只要看到跟監察院有關的新聞，總是輕蔑的以「蚊子院」、「打蒼蠅」等詞句描述監察院。如果監察權真的沒有實際效用只能打蚊子，為甚麼還繼續存在憲法架構內呢？2005年2月，第四屆監察委員人事案因為立法院程序杯葛而難產，之後三年多的時間內，監察院裡沒有任何一位監察委員，監察權形同崩潰。然而在這三年之內，台灣的憲政還是持續運作中，構成五權憲法的一角崩解，似乎並未有太大的影響。這種對於憲法理論與現況的疑惑一直騷擾著我，促使我開始研究這個問題，嘗試解決我心中的疑惑。

剛開始研究時，我對於監察權是完全陌生的（當初上憲法課時，完全沒有上到監察權）。剛開始寫論文時，本只是想概略介紹孫文學說以及立憲歷程，翻閱史料後發現，監察院的演變是個複雜的過程，並非真的如一般人所想像「孫文學說架構而成」。到了實際研究更是赫然發現，當初孫文學說下的監察院，只有彈劾權跟審計權兩項職權。到了1947年中華民國憲法施行後的監察院，卻多了同意權、糾舉權、糾正權等其他權力。到了1992年第二次修憲以後，監察院的同意權又被剝奪，監委產生方式也改成總統提名，立法院同意。這一切都跟孫文當初的構想完全不同。究竟奠基理論的孫文學說與實際制度間產生什麼落差？中華民國憲法中的監察院職權是受到什麼影響完成？現今監察院被批評的眾多問題，是不是在訓政時期監察院就已經有類似的情形存在？監察權在台灣這塊土地

上發生了什麼問題？為了將來進一步探討戰後台灣監察院，並且作為改進未來監察院職權之必要，筆者試圖釐清上開問題。以歷史考察的方式重新檢視監察院的生成背景與存在目的，是否僅係因作為中華民國與五權憲法的圖騰性質而存在。

第二節 研究素材與方法

一、研究方法

本文採取之研究方法為「法律史學」的研究方法。任何法律制度的目的都在處理根植於社會中的問題，法律史的研究不可能脫離經驗事實的脈絡而單獨探究規範事實層面上的轉變（亦即單純制度史上的描述）。法律規範的事實除了規範內容外，還包括了該規範適用於個案的狀況。此外，孕育出這些法律規範的原因也是法律史學者欲追尋的。亦即關注一個法律規範是在什麼特定歷史與社會脈絡下被型塑，並更進一步探究這樣的法律規範內容及其應用，又是如何影響其所根植之社會一般人的生活，而形成法律與社會間密不可分的連動。¹

故本文除了探討監察法制規範事實層面上的變化外，更試圖探討監察院戰後台灣社會的特殊歷史脈絡下如何運作，其與社會的互動關係為何。另外，本文中雖會使用相關監察統計數據（彈劾、糾舉、糾正件數），但亦認為只用數據判斷不足以作為職權是否有效彰顯的唯一判準，彈劾糾案件量多可能都是彈劾糾小官，彈劾糾案件量少也可能是都針對大官。因此監察權是否真的具備功效，仍要回歸具體的個案觀察，以試圖貼近歷史事實。

二、研究範圍

本文研究的時間軸主要是從 1898 年孫文第一次對外發表五權憲法的構想開始，到 2009 年 8 月的鄭麗貞彈劾案為止。2009 年 8 月以後的部份，一來因為時間距離寫作時間太近，難以有客觀的史料進行分析，二來因監察院調查與保密的

¹ 參見王泰升著，《台灣法律史的建立》，另可參照王泰升著，《具有歷史思維的法學》，頁 365 至 371。

需要，相關檔案均難以調閱。且因直至現在，仍有許多 09 年提出的彈劾案仍在公懲會審議中，也不便作為本文研究素材。故本文之範圍僅及於 2009 年 8 月，之後的部份希望可以在未來補充。

本文的空間聚焦於 1949 年後，監察院制度在台灣的運作與變遷。但因監察院與五權憲法體制都是孫文學說所獨創，並由中國國民黨所完成。因此對經歷過日治時期西方化法律體制的台灣人而言，監察院體制仍然是相當陌生的。故在 1945 年以前主要研究的部份是監察院制度在中國的發展，到了 1949 年監察院播遷來台後，再關注這個「外於台灣而來」的監察院制度是如何在台灣這塊土地運作。

本文主要的研究的標的是監察院的彈劾權行使。筆者研究後認為監察權的核心權限即是彈劾權，其次才是糾正權，調查權的行使也是以行使彈劾權與糾正權為預設前提，而糾舉權在行憲以後已很少使用。首先，彈劾權是監察權內最大的權力，糾正權的行使要以彈劾權作為其背後力量；其次，糾正案的提出引起社會的重視的程度較小，彈劾案的提出往往會引起社會重視；第三，彈劾權可以直接對公務人員產生效力，糾正權只能糾正機關，且只能要求機關依監察院糾正內容自行檢討改善，無法直接產生效果，也不具強制力。

綜上所述，筆者在論述監察院職權時，係以彈劾權的行使狀況為主軸，糾正權的行使狀況次之。糾正權固然有許多與彈劾不同的特殊態樣與效果，亦值得細部觀察。但因筆者之時間與能力有限，在本文中僅得以彈劾權行使作為觀察重點。除此之外。審計權亦屬監察權內重要權限之一，但並非監察權主要爭議所在。且其範圍涉及國家預算審計問題，並非本人專長所在，因此本文僅簡略交待，而將問題聚焦於監察權核心「監督官吏」的權力面向上，併此述明。

第三節、文獻回顧

一、研究素材

本文以官方的監察院公報與公務員懲戒書為研究監察院的基礎素材。然而，上開官方文書只能看到被彈劾案件的理由與結果，往往只能看到表面的官方立場，難以窺知其彈劾案發生的背景與實際運作情況。且依監察法第 8 條，未通過彈劾之案件是不可公佈，因此許多極具爭議而無法審查通過的案件就無法從監察院公報中看到。因此除了上開官方史料外，張劍寒等四位教授所著的《中華民國監察院之研究》內容詳實，不僅詳細描述了監察權的由來脈絡與比較法上的差異，也對當時監察委員的出身背景、監察權的行使情況做細膩的量化分析。其中最重要的，莫過於張劍寒等教授親自訪談當時的各個監察委員，並且將其訪談所得之資訊完整得披露在書內，甚至直接將國民黨對監察權的干擾方式做了鉅細靡遺的描述。故該書雖為二手史料，但其內容就當時監察院所面臨的問題值具有相當史料價值。亦為筆者在研究 1967 年前監察院職權行使概況中使用最多的素材。

第一任監委陶百川著的《陶百川全集》，內容包括陶百川的自傳、陶百川擔任監委期間的時論文、陶百川所選出的重大糾彈案件等等，是官方文書中無法看見，以監察委員自身為出發點的史料素材，亦具備相當參考價值。

另外，研究時最苦惱的部份是關於「社會觀感」與「社會輿論」的部份，目前本文是使用報章新聞及監委回憶錄等素材進行研究。對於資料收集與呈現方式的缺陷，本文作者希望能在未來繼續尋找更多的資料與素材以擴充此一部份。

二、學術論文

關於監察院的論文數量並不多，亦多數集中在單一職權的研究，較少就監察院整體職權性質的研究論文。近二十年亦較少研究整體監察院職權的學術論文。與本文寫作範圍最接近的是 2010 年台大國發所鄭富容的碩士論文《我國監察院之變革與發展. 1945-2009》，書中介紹監察院從 1945 立憲開始到 2009 年間的發展，然而其內容僅介紹監察制度面的變化，並未探討監察院制度面與實際成效間的落差，僅停留在制度史之研究。2002 年台大國發所沈秀怡的碩士論文《修憲

後監察院職權之研究》，整理修憲前後的制度變更，沈文特點在於引介西方的「國會監察使」制度，並認為我國修憲後之監察院即為國會監察使制；較早期的作品，1986年台大政治所仇桂美的《監察院在憲政體系中之防腐功能》書中充分利用監察院各職權行使狀況，以量化分析輔以個案研究，論證出監察院的防腐機制不彰的結論。其內容豐富、量化分析操作得宜，美中不足之處在於較少以實際案件運作觀察監察權運作狀況，雖其完成時間已久，但仍有相當參考價值。

針對監察權個別權力的研究；就糾彈權的部份，有2010年台大政治所許盟顯碩士論文《監察院糾彈權與公務員課責之研究》，其內容就現行公務員課責體系與監察院糾彈權介紹詳細，亦有就實際案例進行分析。美中不足之處是並未對監察權的由來做歷史性的介紹分析。較久遠的作品有1990年台大三民主義研究所陳啓清的《我國憲法上的彈劾權》。審計權的部份則有1992年台大三民主義研究所劉億湘碩士論文《我國監察院審計權之研究》，其內容對我國審計權的內容與比較法上的審計權，均有談及，惟因審計權非本文之研究重點，故少有引用。

現行以監察院為題材進行的學術論文研究者大多是以法律或政治學界出身。故方法論上多使用制度分析與比較法研究，幾乎沒有以歷史（更不用提法律史）方法的研究論文。亦極大部份論文都是簡介現行監察制度與比較法上得體制上，進行特定個案觀察後批評監察院職權不彰，最後提出制度論上修法的修改。較少思考監察院「制度不彰」之結果所由生的背景脈絡。如何運用法律史方法，說明監察院體系在戰後台灣的一系列運作情形，解釋究竟是什麼因素（制度性或實踐性）致使監察院產生了「制度不彰」的結果？抑或是監察院的制度不彰只是個普遍的誤解？這都是本文在做相關學術論文回顧後，認為可以再做突破的部份。

第四節、論文架構

本文共計六章，第一章緒論先說明本文之問題意識、研究方法、文獻回顧與論文架構。後面五章本文將以時間順序的先後區分各章節。

從第二章開始，本文將以時間脈絡描述監察權的建立、變革與影響。首先第二章將說明監察院在民國時期中國（1911 年到 1949 年）的建立歷程。先從孫文學說中所說監察院體制的源流：中國的御史制度與西方的彈劾制度介紹開始。接著交待孫文發展監察權學說的前後改變。在孫文死後，國民黨建立了訓政時期監察院，但訓政時期監察院始終無法獨立行使職權。中日戰爭結束後，中國開始進行立憲，而在國共內戰的背景下，第三勢力的張君勱獲得草擬憲法的權力，張君勱維持了五權憲法的體系，但是給予其美國參議院的新定位，該草案最後成為了憲法上監察院的模組。

第三章以 1949 年作為分界點，行憲監察院隨著中華民國政府一併播遷來台，一開始監察院保持很高的獨立性，然而在彈劾俞鴻鈞案後，國民黨開始強化其對監察院的控制，並在 1962 年藉由重新入黨登記要求黨籍監委服從黨的意志，實際上剝奪監察院的獨立性。1980 年後，監察院開放增補選，但增補選監委並未改變監察院的消極行事，反而在部份監委涉入金權醜聞下，讓台灣人對監察院的風評更加低落。

第四章以 1980 年代開始的民主化與修憲風潮開始討論，並援引葉俊榮教授所引介「憲法時刻」的學說。並將細部描述從 1990 年開始七次修憲的前因後果與監察院的變動情形。本文認為監察院是因為其象徵五權憲法的「圖騰性質」，才會最在修憲進程中被保留，妥協的方式卻就是進一步削弱監察院職權。在這樣的脈絡下，修憲後的監察院並非是孫文學說中的監察院，也與張君勱設計的參議院式監察院不同，而是新的制度定位。並藉由比較法上「監察使」(Ombudsman) 的介紹，討論修憲後因憲法中監察權職權的變更，致使學說對監察院提出的新定位。

第五章將實際探討修憲後監察院的職權行使概況，主要以統計數據與監察院公報中重要的彈劾案為主，輔以輿論與學說對其概況的批評。其中本文將特別關注在立法院因為與監察權職權重疊而產生的一連串擴權行動，並以此檢視五權體

系與三權體系的矛盾處。2005 年第四屆監委在藍綠惡鬥下難產，監察權正式崩解。這段沒有監察院的時間對台灣社會將有何影響？2008 年國民黨的馬英九當選，才順利產生第四屆監委後又有何差異？將是本章最後要處理的議題。

第六章將結合各章之研究，提出本文之結論。



第二章 戰前監察院的建立

第一節 監察制度的緣由

一 監察制度與五權憲法

「各國的憲法，只有把國家的政權分作三部，叫作三權，從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的，兄弟創出這個五權憲法，大家有點不明白，以為這個五權憲法，有什麼根據呢？五權憲法的根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的！」¹

這是孫文於 1921 年在中國國民黨特設辦事處的演講，簡單扼要的陳述了五權憲法是立基於如何的基礎之上。身為五權憲法中新創設的兩權之一，監察院亦是孫文「研究各國憲法，獨自思想出來」的產物。而這個特點，從監察院的命名就可略知一二。

「監察」一詞於古代中國即有。原義為「監督視察」，如後漢書中有：「融居屬國，領都尉職如故，置從事監察五郡。」²。監察一詞冠於官名始於隋朝，隋朝將自古「御史」之名改名為「監察御史」，行糾舉官員之事。然而後代稱呼該官職，多稱之為「察官」或「御史」，極少直接稱呼其為「監察官」者。現代意義下之「監察制度」與「監察權」並非中國自古即有之名詞，而是孫文在西元 1919 年完成孫文學說時所創設。³孫文認為中國古代也有行政權、監察權、考試

¹ 演講名《五權憲法》。參見中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，台北；帕米爾書店，1964，頁 12。

² 參見後漢書·卷二十三·竇融傳。

³ 孫文在 1906 年 10 月「三民主義與中國民族之前途」的演講中使用的名詞為「糾察權」。而在 1916 年 7 月「採用五權憲法之必要」、同年八月「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」、1921 年 7 月「五權憲法」等演講中，孫文均稱之為「彈劾權」。根據張劍寒教授等六人之研究，「監察制度」與「監察權」並非中國自古即有之名詞，而是孫文在西元 1924 年講述民權主義時所創設。然而在 1919 年《孫文學說》第六章中已出現「監察院」之名詞。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，台北；自行出版，1967，頁 1。

權的「三權分立」。⁴並認為只要將東方的三權分立與西方的三權分立相結合，就能創造出最完美的政府。⁵孫文也認為監察制度在西方也有之，只是隸屬於立法權，無法單獨成為一權而已。⁶

故依孫文之脈絡，要理解監察權的由來，首先要理解中國古代臺諫制度以及以英國為例的西方的彈劾制度。⁷故本章下段起將簡略介紹東、西方監察制度的不同。

二 傳統中國的「臺諫」制度⁸

臺諫包涵了「糾彈」與「諫正」兩個面相，然則隨著時代不同，此兩官職之意義跟職權也有劇烈變革。從粗略方向可由兩個面向來觀察，這兩種職權一者對下，一者對上。對下者係指「為天子耳目風紀」，替皇帝監督糾彈下級，為「察官」，歷史上察官多由「御史」擔任；另一個面向是勸諫皇帝、批評時政，稱為「諫官」，多由「給事中」或「諫議大夫」擔任。諫官產生早於察官，但因中華帝國君權專制日益擴張，監督皇帝的諫官日漸式微，反而糾彈百官的察官日益擴張，終而諫官併入察官，臺諫合一。⁹

（一）諫官

諫官又稱言官，歷代多以給事中及諫議大夫為主，故俗稱「給諫」¹⁰。早期

⁴ 1917年7月孫文在上海演講，宣傳採用五權憲法之必要，其演講內文表示：「此所謂五權者，如立法、司法、行政三權，故可弗論。其他兩權，各國之所無者，我國皆已有之。其一為御史彈劾，即是皇帝亦莫能干涉之者。…此彈劾權及考試兩權，實我國之優點。…美國哥倫比亞之希斯洛，⁴嘗主張加一彈劾權，而為四權並立。」孫文此時仍以「彈劾權」稱之，並且認為古代御史彈劾，係獨立於皇帝之外之權力。

⁵ 參見《民權主義第六講》，收錄於中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，帕米爾書店，台北；1963，頁80

⁶ 參見《民權主義第六講》，收錄於中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，頁80。

⁷ 孫文在1906年的演講曾認為「監察權就是彈劾權。」

⁸ 中華帝國有數千年之歷史，臺諫制度由來亦久，要細緻討論其細部職權如何變動、職權如何行使等議題實超出筆者能力，且亦非本文之重點所在，故本章僅粗略引述既有研究中對於臺諫制度的介紹。

⁹ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁3。傅正主編，《雷震全集，卷二十二》，台北；桂冠圖書股份有限公司，1990，頁30

¹⁰ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁1。

諫者並無專官，凡公卿大夫，無不得諫。¹¹秦朝之後始設給事中，掌「顧問應對」，為加官，非正員，漢代沿襲之。¹²秦朝另設有諫議大夫，掌議論，無常員，多至數十人，專掌議論。漢時多用名儒，亦有加官給事中而得議論於中朝者。¹³

唐朝重視諫官，不僅另設「補闕」、「拾遺」兩員，並對諫官相當禮遇。故唐朝為諫官權力最盛之時代。宋初諫官、察官職位分疏，互不相見。惟至真宗置言事御史，察官乃得兼任諫職。哲宗時許諫官諫正百官大臣，並許察諫兩官併行上朝。南宋後諫、察兩官合為一府，為臺諫合一之起始。¹⁴

明太祖時曾設置諫議大夫，以兵部尚書為之，不久即罷。明惠帝一度復設，但在成祖時亦廢止。此後即無專職之諫官，雖仍有給事中之官職，但職務已非勸諫皇帝，而成稽查六部百司之事。清朝後更設置都察院，諫官為察官所併，臺諫制度完全合一。此一舉措與明太祖廢相可象徵中華帝國走向專制體制的巔峰，由皇帝獨操統治權力，不欲有諫官干預其權柄。¹⁵

（二）察官

察官之官名自秦以來，歷代多以御史為主，所居之署，西漢稱為憲台，東漢以後稱曰御史臺。明清後改為都察院，但傳統仍稱為憲臺或臺諫，以與給諫對稱。

¹⁶。春秋時御史的工作為掌管文書的小吏，戰國時為「記事之職」，與後代的御史工作差異甚大。至秦朝時御史開始兼任糾察。¹⁷西漢時置御史大夫，掌副丞相，

¹¹ 司馬光著《諫院提名記》，頭書：「古者諫無官，自公卿大夫，至於工商，無不得諫者。漢興以來，始置官。」

¹² 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 4。

¹³ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 6。

¹⁴ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 4。

¹⁵ 參見傅正主編，《雷震全集，卷二十二》，頁 31。

¹⁶ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 18。

¹⁷ 依據《文獻通考》所記載，御史一職起源如下：「御史之名，《周官》有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也（王有命，則贊為之辭，寫其理之法令，命來受者即授之）。戰國時亦有御史，秦澠池之會，各命書其事，又淳于髡謂齊王曰「御史在後」，則皆記事之職也。至秦、漢為糾察之任（秦以御史監郡。漢初，叔孫通新定禮儀，以「御史執法，舉不如儀者輒引而去」是也）。所居之署，漢謂之御史府，亦謂之御史大夫寺（漢御史大夫寺在大司馬門內，無塾，其門署用梓板，不起郭邑，題曰御史大夫寺），亦謂之憲臺。成帝時，御史府吏舍百餘區，井水皆竭；又其府中列柏樹，常有野鳥數千棲宿其上，晨去暮來，號曰「朝夕鳥」，鳥去不來者數月，長老異之。後果廢御史大夫為大司空，是其徵也。後漢以來，謂之御史臺…」。參見《文獻通考》、卷五十三、

輔佐丞相行使政務。東漢時御史大夫為百僚之首，掌宰相職，掌國家大政。故漢代御史大夫主管職務繁雜，糾察彈奏只是其職務一小部份。¹⁸

隋代時將御史改名為監察御史，為監察一詞冠於官名之始。唐朝時御史體制完備，權力亦最大，有封駁詔書之權力。¹⁹唐朝中期後復於有邊患之地，使監察御史加以巡察，後甚而授予其雙旌雙節，使其掌有軍權，稱為「節度使」。²⁰此時刺史不只掌有監察權，甚而有地方實質行政權與軍權。宋代多沿襲唐制，惟為免重蹈唐末藩鎮割據之禍，令御史不得加軍職。²¹明清時，專設監察御史，隸都察院，另有派遣監察御史巡察地方者，明稱巡按、清稱巡按御史，清又有御史巡行京城之制，稱巡城御史，又有監察御史督察漕運，稱巡漕御史等等。²²

傳統中國御史的糾彈權柄之行使並不限於行政官吏。就連退職官吏，惡霸土豪與盜賊均為糾彈的對象。²³糾彈的範圍不僅及於違法亂紀與公務上作為失當，就連私生活言行不檢點亦可為之。且不以所糾彈之情事為既成事實為限，連即將成為事實或是有此趨向亦得為之。糾彈之行使亦不以證據確鑿者為限，僅屬風聞傳說，或有此嫌疑之事，亦未嘗不可。

由歷史發展可發現御史的職掌非常廣泛，不同時代的職權大小亦有不同。²⁴諫正君過、糾彈官吏、財務審計等較屬當代監察權的部份，僅是古代臺諫機關職權的一部分。

（三）臺諫制度職權行使

由上段可知，御史職掌繁雜、權力廣泛，依時代不同尚有不同的範圍，其職

職官考七。

¹⁸ 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 18。

¹⁹ 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 20。

²⁰ 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 22。

²¹ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 50。

²² 參見陶百川，《比較監察制度》，台北：三民書局，1978，頁 43。

²³ 參見秦孝儀主編，《國父全集》第三冊，台北：近代中國出版社，1989，頁 238

²⁴ 張劍寒等六位教授認為中國歷代臺諫機關之職權，雖各有大小不同，但大致包括以下基本權力：1. 建議政事權、2. 諫正君過權、3. 封駁詔書權、4. 糾彈官吏權、5. 參與或審覈審判之權、6. 政務審核權、7. 財務審計權、8. 人事考核權、9. 侍班及糾儀權。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 90 至 91。

權遠大於現代的監察權之範圍，甚至廣到兼含行政、司法、軍事等權力，糾彈百官僅是其職權的一小部份。蓋因御史為「天子耳目風紀」之官職，只要不逾越皇帝的命令，不論何事御史軍能干涉而不越權。而隨著君權越來越擴張，御史為天子耳目的性質就越加強化。²⁵

臺諫制度是否可以發揮良好的效用為當今史學爭擾不休的問題之一。採肯定說者如孫文認為臺諫制度產生非常良好的效果。採否定說如雷震即認為：「臺諫這兩個官吏，無論在哪個時代，很難超越當時政治鬥爭的漩渦，而獨立行使職權。」²⁶即使不涉及具體評價，以現今的角度觀察，臺諫制度是否如孫文所說「此所謂五權者，如立法、司法、行政三權，故可弗論。其他兩權，各國之所無者，我國皆已有之。其一為御史彈劾，即是皇帝亦莫能干涉之者。」²⁷實有爭議。

三 英國的彈劾制度

彈劾（*impeachment*）的起源可以追溯至中古的英國。在十四世紀，英國之議會為了處罰國王之大臣、顯官與豪門士紳的犯罪，產生了特種的司法程序：下議院以議決控告犯罪之公務員（類似檢察官的起訴），而由上議院為審判。此即為彈劾制度的雛型。²⁸在近代內閣制的議會尚未確立的英國，彈劾制度為議會監控行政權有無不法的唯一手段。然而在彈劾制發展初級，議會並無干涉國王權力行使的權限，因此就國王任命的大臣，只能以叛亂、瀆職、受賄等理由起訴。隨著議會逐步擴張權力，彈劾制度逐漸轉變為「對制限君主主義（*limited monarchy*）予以制度表現者」。²⁹而在十七世紀英國 *Stuart* 王朝時，彈劾制度發展到了高峰。因為當時司法權尚未完全獨立於行政權，公平性跟公正性有所疑義。君王常有妨

²⁵ 孫文在 1906 年在講五權憲法時，曾認為中國古代的御史臺「只是帝王的奴隸」：「中國從古以來，本有御史臺主持風憲，然亦不過君主的奴僕，沒有中用的道理。」然而在之後的演講，孫文亦卻多次對臺諫制度效力採正面看法，為何有其中差異，仍待研究。參見秦孝儀主編，《國父全集》第三冊，頁 8。

²⁶ 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 22。

²⁷ 參見秦孝儀主編，《國父全集》，第三冊，頁 252。

²⁸ 參見監察院國際事務小組編譯，《瑞典國會監察使》，台北：監察院，2006 年，頁 1。

²⁹ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 295。

礙刑事追訴大臣及官員罪行之情況。因此彈劾制度成為監控國家官員最重要的權力。而其彈劾的範圍不只擴及於官員其他刑事不法，亦包涵了其他的重大行政責任。³⁰

隨著英國內閣制度及三權分立等政府組織逐步建立，在國會優位的原則下，國家政治的實權改由議會掌有，行政責任由內閣負責。既然實際行政權已由下議會多數黨所掌握，自然很難會發生多數黨對自己提名的內閣官員進行彈劾的情形。縱內閣與議會有緊張關係時，英國亦發展出以「不信任決議」追究內閣閣員政治責任的方式。對於公務員的刑事責任，則由獨立的司法權進行追訴。最後一次英國彈劾官員是在 1805 年的 Lord Melville 案件。之後兩百年均沒有彈劾案件進行。

31

雖然在 19 世紀後，英國的彈劾制度並未再被動用，然而此一英國式的彈劾立法精神，³²被其他的國家普遍的採用並且實定法化。³³

第二節 訓政時期監察院

一 孫文思想的時間脈絡

孫文最早提到五權分立學說，是在 1906 年 10 月「三民主義與中國民族之前途」時提出，當時孫文所使用的名詞為「糾察權」。³⁴而在 1916 年 7 月「採用五

³⁰ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 296。

³¹ 最近一次可能發動彈劾權之情況是發生於 2003 年時，因為英國國會不滿於當時的英國首相布萊爾（Anthony Charles Lynton Blair）決定參加伊拉克戰爭，故有反對黨議員呼籲發動彈劾案來彈劾。然而此一彈劾案之提出也僅流於口頭宣傳，最後並未實際排入議程。

³² 指由下議院決議對官員提起彈劾，由上議院進行審議。若上議院通過彈劾，則官員將被剝奪公職，無須經過行政權之同意的彈劾制度精神。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 300 至 306

³³ 日後有採取此一制度的國家包涵包括中華民國、美國、日本、菲律賓、愛爾蘭等。

³⁴ 原文如下：「一為糾察權，專管監督彈劾的事。這機關是無論何國皆必有的，其理為人所易曉。但是中華民國憲法，這機關定要獨立。中國從古以來，本有御史台主持風憲，然亦不過君主的奴僕，沒有中用的道理。就是現在立憲各國，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，使他不得不俯首總命，因此常常成為議院專制；除非有雄才大略的大總統，如林肯、麥堅尼、羅斯福等，才能達行政獨立之目的。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，這也是論理上說不去的，故此這機關也要獨立。」參見秦孝儀主編，《國父全集》第三冊，台北：近代中國出版社，1989，頁 8

權憲法之必要」、同年八月「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」、1921年7月「五權憲法」等演講中，孫文均稱之為「彈劾權」。³⁵

1912年中華民國正式成立，孫文的主張大多未被採納。臨時約法係參照歐洲的議會制度所架構。五權憲法體制自然無法施行。³⁶孫文雖一度擔任臨時大總統，但旋因現實政治考量讓位給袁世凱。而後中華民國歷經袁世凱解散國會專政、稱帝，北洋軍閥割據的局面。孫文一度號召「護法運動」與「二次革命」，並將國民黨改組為「中華革命黨」，然而無法得到廣泛的支持，最後在1916年6月宣告停止黨務。

1917年7月孫文在上海演講，宣傳採用五權憲法之必要，其演講內文表示：「此所謂五權者，如立法、司法、行政三權，故可弗論。其他兩權，各國之所無者，我國皆已有之。其一為御史彈劾，即是皇帝亦莫能干涉之者。...此彈劾權及考試兩權，實我國之優點。...美國哥倫比亞之希斯洛，³⁷嘗主張加一彈劾權，而為四權並立。」³⁸孫文此時仍以「彈劾權」稱之，然而職到此時，孫文仍未就監察權實際內容為何做出細部規劃。

1918年底至1919年五月，孫文寫作《孫文學說》，此時他在政治上幾乎沒有影響力。而革命黨的主張正受到新文化運動的嚴厲批評。³⁹在《孫文學說》一書中，對於五權架構有如下較具體的架構：

...俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制為中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之

³⁵ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁1至頁2

³⁶ 孫文曾經表示過：「在南京定出來的民國約法裡頭，只有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。」參見秦孝儀主編，《國父全集》第三冊，台北；近代中國出版社，1989，頁257。另參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉。

³⁷ 孫文所指應為 Hugh Cecil，惟其為英國人，與哥倫比亞大學並無關係。

³⁸ 此演講名為《採用五權憲法之必要》，參見中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，頁4至5

³⁹ 參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁82。

後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院之院長由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統、立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。...⁴⁰

這是孫文第一次正式將行使監察權的組織定名為「監察院」，⁴¹並且第一次出現監察院的職權與人員產生方式，其內容可簡單歸納如下：1.監察院長係應由總統提名，立法院同意委任。2.監察院對國民大會負責。3.各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾；監察院人員失職，由國民大會自行彈劾而罷黜之。

1919年10月10日孫文發布《中國國民黨規約》，將黨的名稱統稱為中國國民黨。1920年陳炯明佔領廣東，孫文重返廣州，於1921年經非常國會選為非常大總統，並成立正式政府與北洋政府相對立。同時孫文開始嘗試推行黨治，但受到相當的阻礙。⁴²

1922年6月孫文受到陳炯明叛變的影響，開始重視黨的紀律。並開始與蘇俄接觸。同年9月國民黨開始進行改造，宣示聯俄容共。1923年3月在俄國顧問鮑羅廷（Mikhail Markovich Borodin），由鮑羅廷起草新的黨章。經此次改組，國民黨開始有中央決策組織「中央執行委員會」可作為指導政府日常施政的權力機關。而國民政府亦是為了實現「黨治」而構思的國家機關。⁴³

⁴⁰ 底線文本作者所加。節錄自《孫文學說》第六章，參見中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，頁8至9。

⁴¹ 雖然在1919年即已出現監察院此一名詞，但1920年孫文在中國國民黨本部會意演講時仍是以「彈劾權」稱之。故可推論此時孫文應可能將組織與權力之名稱相區分，將五權之一權命名為「彈劾權」，並將行使彈劾權之組織命名為「監察院」。該演講原文節錄如下：「…我所說的五權，也非我杜撰的，就是將三權再分出彈劾及考試兩權，所謂三權者，就是將君權之行政、立法、裁判獨立起來。但中國自唐宋以來，便有脫出君權而獨立的兩全，即彈劾、考試是也。…」

⁴² 參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁88。

⁴³ 關於孫文欲以黨治建立國民政府，可參見孫文〈組織國民政府案之說明〉之演講，收錄於秦孝儀主編，《國父全集》第三冊。另可參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁92。

在這個背景下，1924年1月13日，中國國民黨召開了第一次全國代表大會閉幕，發表宣言，重申其對憲法所規定之政制：「以孫先生所創立之五權分立為原則，即立法、司法、行政、考試、監察分立是也」。由孫文起草，經中國國民黨第一次全國代表大會審議後，於1924年4月12日公佈《建國大綱》，正式將五權體制定於國民政府建設藍圖。《建國大綱》第一條宣示：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。」第十九條：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」

1924年4月26日孫文演講《民權主義》的第六講時，亦正式將監察院所得行使的權力命名為「監察權」，其在本篇演講中認為孫文認為中國自古即有「行政、監察、考試」三權的三權分立，與西方的「行政、司法、立法」三權分立不同。將中國與西方意義不同的「三權分立」相結合，就成為了五權分立：

「外國從前只有三權分立，我們現在為甚麼要五權分立呢？其餘兩權是從什麼地方來的呢？這兩權是中國固有的東西，中國古時考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史、唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察權。監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能獨立成一種治權罷了。」⁴⁴

同一演講中，孫文又表示外國的三權分立並不是最好的，而只要將西方的三權改變成五權，中國固有之傳統加上西方的制度。只要將兩者結合，便成為完璧：

這是中國從前實行君權、考試權和監察權的分立，有了幾千年。外國實

⁴⁴ 底線為本文作者所加，原文出處為孫文所著，《民權主義第六講》，參見中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，頁8至9。頁80。

行立法權、司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全。中國從前實行那種三權分立，更是有很大流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全、最良善的政府。國家有了這樣的純良政府，才可以做到民有、民治、民享的國家。⁴⁵

孫文認為五權憲法的五權間係分工合作，而非彼此制衡。⁴⁶五權間是以行政為主體，其他四權協助行政權的合作關係。有論者認為孫文此項見解其實是具有濃厚精英統治或專家治理色彩的政府。而孫文認為可以藉由人民行使四項治權與國民大會監督來補救菁英政治可能的缺陷。⁴⁷

1924年10月23日，馮玉祥在北京發動北京政變推討曹錕政府，邀孫文北上共襄國事。孫文赴北京後此時健康狀況急速惡化。1925年3月孫文逝世於北京。直到孫文死時，監察院的細部藍圖均未完成，孫文僅陳述了建立監察院的目的及優點，關於監察權的職權、組織、人事等細部規劃均付之闕如。這也變成日後關於監察權細部內容的爭議來源。

二 訓政時期監察院的建立

(一) 組織建立

國民政府的組織建立隨著孫文逝世與北方和談觸礁而重新啟動。1925年6

⁴⁵ 節錄自〈孫文學說〉第六章，參見中國五權憲法學會輯，《五權憲法文獻輯要》，頁81。

⁴⁶ 孫文創設了「權能區分」理論，在此理論下，其認為五權軍事政府權、治權的行使。不僅是行政權、司法權、考試權是治權行使，連立法權跟監察權都是治權行使。相對而言，人民可以行使選舉、罷免、創制、複決等四項直接民權，以國民大會為直接民權機關，行使「政權」。

⁴⁷ 孫文稱之為「國會」的立法院亦是走向「專家立法」模式，而非西方傳統「代議式」國會不同。有孫文認為這種政府組成可以成為「萬能政府」，藉以避免英、美在執政黨為「弱勢政府」時產生政治像能低落的弊病。五權間並不具有平衡的權力關係，尤其是考試院性質單純，監察院也可以僅是備而不用。參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》台北：三民書局，2001，頁478至481

月 14 日，國民黨第一屆中央執行委員會第 14 會議決議改組大元帥府，創立國民政府，並議決「政府組織」大綱六項，其中第三項為：「設置監察員，以委員若干人組織之，監察政府各種機關之行動，及考核款項之收支狀況。」⁴⁸是首見將審計亦歸納進監察院職權的設計。

同年八月，監察院成立於廣州，是國民政府「試行」監察權之始。成立時組織法規規定簡陋，僅宣告監察院受中國國民黨指導監督，監察委員由國民政府任命。之後數年監察院組織法曾多次修訂。雖名為「試行」監察權。⁴⁹惟當時監察院組織法頻繁修改，國民政府延攬社會賢達者擔任監察委員，均多所推遲。監察委員亦無身份保障，故當時監察院糾彈者皆為小官。以上數點缺失致監察院徒具形式，並未有太大實際作用，試行成效不彰。⁵⁰

1927 年 3 月國民政府攻下南京與上海，同年 4 月定都南京，但因為清黨與北伐等事件，致修訂之監察院條例一直遲遲無法通過。1928 年，國民政府北伐完成，宣示統一全國，⁵¹進入訓政時期。九月，胡漢民、孫科電呈國民政府，提議成立五院制度。

1928 年 2 月國民黨第二屆四中全會決議黨、政、軍全面改組。於政府監督部份，因軍費財政事宜較為緊急，於同年 2 月先設審計院，行使審計權。同年 10 月國民黨中常會議決訓政綱領六條，其中第四條規定：「治權之行政、立法、司法、考試、監察五項付托於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。」此時形式上雖已有五權制度，但實際上是「一權主義」，由國民政府獨攬所有權力。⁵²

1928 年 10 月 3 日，中國國民黨中央政治會議通過《中國國民黨訓政綱領》。

《綱領》第一條規定於訓政時期，由中國國民黨全國代表代會代表國民大會行使

⁴⁸ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 149。

⁴⁹ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 158。

⁵⁰ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 155 至 158。

⁵¹ 此時國民政府實際治權範圍僅達東南數省，雖在數次內戰後逐步增加統治範圍，但仍不及現今中國或清末政府的治權範圍。參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁 75 至 75。

⁵² 參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁 88

政權。同法第 4 條明定五院託付國民政府總攬而執行之。同法第六條並授權中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會意決議。

⁵³同日通過了定有五院體制之《國民政府組織法》，是中華民國體制上首次出現監察院的編制。同年 10 月 8 號國民黨中央政治會議臨時會通過了行政、立法、司法三院組織法，同月 12 日通過監察、考試兩院組織法。16 日公布上開五院組織法。確立五院制政府。其中《國民政府組織法》第 41 條明定監察院依法得行使彈劾權與審計權。⁵⁴彈劾權之行使另訂有彈劾法規定細部事項。同法第 43 條規定監察院設置監察委員十九人至二十九人，監察院長提請國民政府任命之。⁵⁵

雖然在 1928 年訓政時期監察院已有組織法規與編制，惟該時監察院之工作，主要為「監察法規之草擬」與「監察制度的研究」，並無實際執行如彈劾等監察權。縱有人民投書，也僅由監察院收受該書狀後，依案情輕重，轉交給其他機關辦理、或留置待監察院正式成立後方交給正式監察委員核辦。這個情形直到 1931 年 2 月 2 日訓政時期監察院正式運作後才改變。1925 年廣州國民政府成立時，監察院為五院中最早成立之組織，但在訓政時期卻是五院中最晚正世運坐的，論者認為這跟試行期間未具成效，或有關連。⁵⁶

國民黨中常會於 1928 年 10 月 8 日選任蔡元培為首任監察院長，陳果夫為副院長。惟蔡元培因病未到任。1929 年 7 月，國民政府限令監察院於三個月內成立，蔡元培仍因病迭次請辭。8 月 29 日中常會批准辭呈。⁵⁷並選任趙戴文繼任，趙亦迄未到任。實際上監察院事務，均由當時之副院長籌備。然監察院籌備是一

⁵³ 中國國民黨訓政綱領該三條原文如下：一、中華民國於訓政期間，由中國國民黨權國代表大會代表國民大會，領導國民行使政權。三、依照總理建國大綱所定選舉、罷免、創制、複決四種政權，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。六、中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

⁵⁴ 1930 年中華民國國民政府組織法修正案第 41 條：「監察院為國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權：一、彈劾。二、審計。」

⁵⁵ 此時形式上雖已有五權制度，惟根據學者王泰升的研究，依《中華民國國民政府組織法》第十三條之規定，國民政府的國務會議可支配五院之一切決定，故實際上為一權主義。參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁 131

⁵⁶ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 158。

⁵⁷ 1932 年，蔡元培與宋慶齡、魯迅等人組織中國民權保障同盟，反對國民黨的特務統治，擁護國共合作。故此時其以病請辭，可能係託病。

進度緩慢之工作，縱國民政府一再催促，籌組完成日仍一再展期。至 1930 年 11 月國民黨第三屆四中全會議以監察院職權不容再緩，並選任于右任為院長，於 1931 年 2 月 2 日訓政時期監察院才正式運作。同時並將審計院撤銷，依法改部，隸屬監察院。後因監察院人手不足，1931 年 6 月公佈之國民政府組織法，就監察委員部份，將原有名額十九至二十九人擴增為二十九人至四十九人。

（二）彈劾權行使

依《國民政府組織法》，訓政時期監察院得行使之職權為彈劾與審計。彈劾法規定彈劾事由為公務員「違法」與「失職」。這兩個要件中，違法之要件尚稱具體。然究竟何為失職，即引起廣泛議論。直至訓政時期結束，監察院對於失職之範圍始終無法精確定義。認定範圍極為廣泛。⁵⁸得彈劾對象方面，制度面上不分政務官、事務官，亦不區分官職大小，連非正式之約聘人員均可為彈劾對象，亦可彈劾檢察官與法官（時稱推事）。⁵⁹這種迥異於西方彈劾權只能彈劾用於高級官員的立法，可能是受到傳統中國彈劾權的對象不分官職大小，一律可糾彈的概念影響。

1929 年國民黨第三屆中央執行委員會通過《治權行使之規律》，其中第四條規定「在監察院成立之後，一切公務人員之彈劾權皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理，非監察院及其所屬，不得受理。其不經監察院而公然攻訐公務人員或受理此項攻訐者，以越權論，監察院不提出質詢者，以廢職論。」⁶⁰依此條文，各院部會長官或地方行政長官，認為所屬公務員有違法或失職情事應受懲戒，應送監察院審查，依法彈劾，但對於所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會。

⁵⁸ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 208 至 211。

⁵⁹ 1931 年至 1935 年間共彈劾推事 50 人、檢察官 32 人。參見等著，《中華民國監察院之研究》，頁 222。

⁶⁰ 本項決議表面上是授予監察院對公務員監督的獨占地位，但從後段「不經監察院而公然攻訐公務人員…」之條文，可以得知實際上而言是有意壓制其他組織對於黨政系統的批評。《五權憲法文獻輯要》，頁 360 至 361

彈劾案提起有兩種途徑：一為監察委員書面單獨提出。⁶¹或是由各部會首長轉送監察院審查，經院長指定監察委員三人審查。只要三位審查委員中一位以上認為可提起彈劾，即可提出彈劾，監察院長無權過問。彈劾案提出後，由提案委員外的三位委員審查，經多數決認為可懲戒時，監察院即應將被彈劾人移付懲戒機關。⁶²

制度上監察院具有對公務員監督的獨占地位，然而實際上國民政府對監察院職權的尊重也維持不了多久。監察院正式成立三年後的 1934 年 6 月，國民黨中央政治會議第 416 次會議議決補訂彈劾法，其中第二條規定：「凡經中央政治會議決定之政務官，經懲戒機關決定處分後，中央政治會議認為必要時，得覆核之。」同年 1934 年 10 月 431 次會議又議決：「凡經中央政治會議議決之政務官，被懲戒時，其懲戒之決定書，應呈報中央政治會議，」⁶³

自此之後，監察院只要彈劾任何國民黨提名的政務官，均要先呈報國民黨中央政治會議；縱然事後監察院決定彈劾，亦要通過中央政治會議的「覆核」才可生效，中央政治會議才是具有最終決定權限的機關。且當時由國民黨所任命的政務官，在國民政府中佔有重要地位。⁶⁴故監察院監督國民政府高級官員之功能，可說是完全被架空。只剩下彈劾事務官與其他下級公務員的功能。這與彈劾權僅適用於高級政務官的英、美彈劾制度完全相反。⁶⁵賀凌虛教授亦以實證資料分析

⁶¹ 當時規定只要有一名監察委員即可提起彈劾。

⁶² 依當時公務員懲戒法，不同職等的官員應送交不同懲戒機關審理。政務官因 1934 年 6 月，中央政治會議第 416 次會議與 1934 年 10 月 431 次會議決議，實際懲戒決定機關為國民黨中央政治會議。事務官懲戒依公懲法原應由公務員懲戒委員會審理，惟實際上因中央公務員懲戒官委員會直到 1932 年 7 月才正式辦公，在其正式辦公之前，所有的懲戒案實均由國民政府審理。而依當時公懲法規定，弱同一彈劾案被彈劾者不只一人，且分屬不同審理機關時，應移送官職較高之審理機關合併審議。故若同一案中政務官與事務官一併被彈劾，則應送交中央會議決議。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 208 至 214

⁶³ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 209

⁶⁴ 1929 年 7 月國民黨中央常會通過之決議中即規定：「在訓政時期各級政務官之人選應以中國國民黨黨員為限，凡與其他政黨發生關係者應絕對掃除之。」所謂政務官，依當時中央政治會議之決議，「凡須政治會議議決任命之官吏為政務官」，亦即「國民政府委員、各院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長及委員、各省省政府委員、主席及廳長、各特別市市長、駐外大使、特使、公使及特任及特派官吏」等均屬之。參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁 187 至 189

⁶⁵ 1931 年至 1947 年總計有 1732 件案件，共彈劾 3059 人，平均每年有 100 見彈劾案，每年彈劾 178 人。被彈劾者以薦任文官居多，特別是以縣長占絕大多數。雷震批評這些被彈劾的案件很多

發現，中日戰爭前五年所彈劾之高級文官（含簡任、特任）較中日戰爭至行憲這前之十年半時間還多。可見訓政時期彈劾對象有逐漸下移之趨向。⁶⁶

（三）人員組成

訓政時期依歷次修正公佈之國民政府組織法規定，監察委員產生方式共有：

1. 監察院院長提請國民政府任命。⁶⁷
2. 監察院長選出人選，由國民政府主席提請國民政府依法任命。⁶⁸
3. 監察院長提請國民政府主席依法任命。⁶⁹

法條上這三種規定各有差異，然實際運作上均等於由院長任命，此亦引起若干不滿。⁷⁰1931年12月與1932年1月修正之國民政府組織法，曾兩度修法將監察委員半數或全數改為民選，但於1932年12月的修正，仍將上開民選條文刪除。

71

監察院會議由監察院長及監察委員組成，以院長為主席。會議須有過半數委員出席，方得開議；會議決定須有過半數委員同意，方得決議。會期每月至少一次，委員非事先請假，不得缺席。實際上除監察院成立初期半年內開十五次會，第十六次會議即在半年之後。而後監察院開會密度越來越低，數個月開一次會乃成常態。1933年1月至1936年7月，三年半間只開15次會。1936年8月至1942年底，只開會46次。出席監察委員也逐漸寥落，不請假而不出席者亦有。有論

是地方官員的貪污案件，應由司法來處理，而不用發動繁複的彈劾權。彈劾權不針對高官下手，只處理「雞零狗碎」的事件，不僅混淆彈劾權與司法權，也使彈劾尊權尊嚴日漸低落。見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁85至86

⁶⁶ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁228。

⁶⁷ 1930年11月24日公佈之國民政府組織法第43條第1項。

⁶⁸ 1931年6月15日公佈之國民政府組織法第43條第1項。

⁶⁹ 1930年12月30日公佈之國民政府組織法第43條第1項。

⁷⁰ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁149。

⁷¹ 據王泰升教授的研究，修法將監察委員該為民選係因九一八事變後，蔣氏政府受到嚴重質疑。為遷就當時「還政於民」的主張而規定，係基於現實政治考量。故不久之後又改回由院長指派。參見王泰升著，《國民黨在中國的黨治經驗》，頁136。

者以為院會無實際職權為開會率、出席率低落之主因之一。⁷²

三 中日戰爭時期的職權變更

1937 年中日戰爭爆發，情勢混亂。國民政府急需強化社會控制，避免公務員趁亂踰矩。因彈劾程序緩慢，國民政府認為不足應對非常時期。故於同年 1 月公佈《非常時期監察權行使暫行辦法》，該辦法第二條規定：「監察委員或監察使對於公務員違法或失職行為，認為應速去職或為其他急速處分者，得以書面糾舉...」並宣告翌年八月施行。

糾舉權與彈劾權效力類似，但程序較為簡便。只要監委單獨以書面送交糾舉書給院長審核通過，即可送交各級主管長官決定應與撤職或其他行政處分。若該長官於收到糾舉書一個月內不為處分或不聲復、或聲復無理由，該糾舉案即可不依彈劾審查程序直接改作彈劾案，移付懲戒。若依此管道移付，該上級機關應一併負責任。⁷³糾舉權繞過了彈劾案的三人審查機制，並且賦予監察院長實質審核空間。⁷⁴糾舉案的提出賦予上級長官自行懲處下級官員的空間，實質架空了公務員懲戒委員會最終決定的規定。

糾舉權創設後，在 1937 至 1945 間使用頻率較彈劾權頻繁。⁷⁵糾舉權的行使，絕大多數以下級官員為對象。⁷⁶雖糾舉案使用頻繁，然 1944 至 1947 等四年間，上級機關未聲復案件為聲復案件的兩倍以上，可見行政機關對監察院尊重度不高。這些未經聲復之案件，絕大多數亦未依法轉為彈劾案。

除糾舉權外，1937 年國民黨臨時全代會發表《抗戰建國綱領》，1939 年 4 月中國國民黨第五屆五中全會發表宣言，重申根據《抗戰建國綱領》，重申於中日戰爭中建國之決心，同時並通過第二期暫時行政計畫綱要，要求監察院分組視

⁷² 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 170。

⁷³ 數據引自張劍寒教授等人研究。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 185。

⁷⁴ 彈劾案僅要監察委員單獨一人即可提起，監察院長不得過問；糾舉案要經院長審核。

⁷⁵ 1938 年至 1947 年，平均每年有 117.4 件糾舉案，平均每年糾舉 212.6 人，均較彈劾案為高。數據引自張劍寒教授等人研究。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 186 至 188。

⁷⁶ 下級官員佔總被糾舉人數三分之二以上。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 186 至 188。

察中央各機關執行戰時行政計畫之情形，同時將地方化為若干視察區，分區視察。

⁷⁷此為日後監察院下鄉巡察規定之始。

國民政府為求強化行政效率，除上開兩種權力外，《非常時期監察權行使暫行辦法》第五條授予監察院主動給予行政機關建議之權力，當時稱為「建議權」。

⁷⁸此種權力賦予監察權事前監察與積極指揮行政之權力，已完全逾越監察權設定之本意。

第三節 中華民國憲法中的監察院

一 《五五憲草》中的監察院

(一)《五五憲草》的背景

1931年，國民黨召開「國難會議」，會內原預計討論「九一八事變」，然因九一八事變致使國民黨黨治成果受到在野勢力質疑，加上國民黨六年訓政期限屆滿，⁷⁹會內要求國民政府促成憲政的提案高達六類十三案。⁸⁰國難會議的決議最終受到國民政府的否決。然行憲與否之議題，在國難會議後的學術及輿論界引起很大討論。這些支持儘速制憲的人士中，以孫文之子孫科提倡最力。1932年4月27日孫科在上海發表「救國綱領草案」，要求儘速籌備憲政、議決憲法。⁸¹在同年12月國民黨第四屆三中全會上，由孫科具銜，結合部份中央委員提出「集中國力挽救危亡案」，其中第五項為「民國二十三年三月公佈憲法」。⁸²

⁷⁷ 參見劉惠仁著，《五權憲法中的監察院》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1985，頁119至120。

⁷⁸ 該條文內容為：「各機關或公務員對於非常時期內應辦事項，奉行不力或失當者。監察委員或監察使得以書面提出建議或意見，呈經監察院院長審核後，送交各該主管機關或其上級機關。主觀機關或其上級機關接受前項建議或意見後，應即為適當之計畫與處置。」參見劉惠仁著，《五權憲法中的監察院》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1985，頁122至123。

⁷⁹ 孫文在〈同盟會軍政府宣言〉及〈孫文學說〉中均有「訓政以六年為期之說」。同時國民黨第三屆二中全會於1929年通過的決議，亦有「訓政時期規定為六年，至民國二十四年完成」之明文。故若依照上開決議，訓政期間應於1935年屆至。

⁸⁰ 參見荊知仁著，《中國立憲史》，台北：聯經出版事業，1985，頁402。

⁸¹ 參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁414。

⁸² 依據王泰升研究，九一八事變後，國民黨的治國能力受到社會嚴厲的質疑，寧粵議和時曾有「速開黨禁，實行民治」的主張。在野政治團體雖強行於國難會議上作出立即設立民意機關的決議，但國民政府拒不接受。在這個背景之下，孫科才有一連串主張開放黨治、實行憲政的主張。

1933年1月孫科被任命為立法院長，孫科於就職後，立即於該月下旬組成憲法起草委員會，並自行兼任委員長，進行憲法起草工作。歷經數次草案研擬與修改，最終在1934年9月底完成草案，同年10月16日完成三讀，並於11月9日呈報國民政府與中國國民黨中央審核。⁸³經國民黨中常會數次修改後，於中國國民黨第五次全大會決議，國民政府於1936年5月5日公佈，故後多稱為《五五憲草》。雖本憲草早已公佈，原訂應召開制憲國民大會已表決。惟因許多因素，該憲草最終仍然無法通過。⁸⁴

（二）憲草中的監察院

《五五憲草》明定監察院職權有「彈劾懲戒」與「審計」兩者，與訓政時期監察院差異不大，特別的是《五五憲草》依照《孫文學說》中治權與政權分離的理論，將監察院設定為治權，故應要向政權機關國民大會負責。⁸⁵人員產生由國民大會間接選舉制。⁸⁶任期三年得連選連任。⁸⁷第九十條規定監察委員之產生由國民代表預選後提由國民大會選舉。第九十三條規定對總統、副總統、五院正副院長之彈劾案向國民大會提出。對監察委員的身份保障及言論免責權規定於第九十四條、九十五條。⁸⁸

《五五憲草》最受批評的部份在國民大會的定位上，與之相連動的監察院也

參見王泰升著，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，頁137。

⁸³ 參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁416至415

⁸⁴ 經中國國民黨第五屆一中全會決議，國民政府應於該年雙十節（10月10日）前將國大代表選舉辦理完畢。先是國大代表選舉無法如期舉行，中日戰爭又於1937年7月7日爆發。雖孫科等人一再呼籲召開國大儘速通過《五五憲草》，惟國民政府以國難當頭，無法召開國大會議為由拒絕。其中國民黨曾迭次成立「國民參政會」、「憲草期成會」、「憲政實施協進會」等組織，會中多次修改《五五憲草》與計畫行憲。終究在「國難當頭」的理由下延緩。而於中日戰爭終了後，憲政實施協進會的重要性即被「政治協商會議」所取代。總括而言，上開組織對於實際憲法的實施影響相當有限。參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁427至437

⁸⁵ 《五五憲草》第八十七條：「監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾懲戒審計，對國民大會負其責任。」

⁸⁶ 《五五憲草》第九十條 監察委員由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表為限。

⁸⁷ 《五五憲草》第八十九條：「監察院設院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。」第九十一條：「監察委員任期三年，連選得連任。」

⁸⁸ 《五五憲草》第九十四條：「監察委員於院內之言論及表決對外不負責任。」第九十五條：「監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。」

受到質疑。雷震曾明確指出：「《五五憲草》規定總統及五院需對國民大會負責，可是《五五憲草》規定國民大會每三年只集會一次，每次只集會一月，那麼國民大會如何能向總統、立法院、監察院問政？」⁸⁹雷震並指出，《五五憲草》中國國民大會的設計顯然不具有作用，其結果就是「五權變為一權，總統之權變為萬能權」而已。⁹⁰

《五五憲草》雖然終究未曾施行，然《五五憲草》中許多新設的職權仍在後來通過的中華民國憲法中被採納。除此之外，作為實踐孫文學說的憲法，⁹¹《五五憲草》與中華民國憲法具有相互對照上的意義。

二 中華民國憲法的訂立

（一）政治協商會議與張君勱制憲

隨著中日戰爭情勢逐漸轉為對國民政府有利，憲政無法落實與國共衝突的問題也隨之日益浮上檯面。國民黨於 1943 年 9 月第五屆十一中全會，曾決議於戰後實行憲政，於中共問題採政治解決。⁹²

1945 年 1 月周恩來代表共產黨與國民黨談判，提出由國民政府召開各黨派會議，以討論和決定如何結束黨治及改組政府問題；國民政府則主張將黨派會議改稱「政治協商會議」。同年八月日本投降，國民政府與共產黨雙方確認召開政治協商會議以解決憲政問題。後經協商，決定政治協商會議由三十八人組成，⁹³並於 1946 年 1 月 10 於重慶開議。經會議原則產生之憲法草案全名為《政治協商會議對五五憲草修正案草案》（下簡稱政協憲草）。同年 11 月 15 日在南京召開的制憲國民大會，由國民政府提出討論的，就是以政協憲草為底案。同年 12 月 25

⁸⁹ 參見傅正主編，《雷震全集，卷二十三》，台北；桂冠圖書股份有限公司，1990，頁 2、頁 16 至 17。

⁹⁰ 對於《五五憲草》有類似批評者眾，參見傅正主編，《雷震全集，卷二十三》，台北；桂冠圖書股份有限公司，1990，頁 18

⁹¹ 《五五憲草》第九十三條：「對於總統副總統行政立法司法考試監察各院院長副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之，在國民大會開會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，為罷免與否之決議。」

⁹² 參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁 437

⁹³ 其席次分配為國民黨 8 人、共產黨 7 人、民主同盟 9 人、青年黨 5 人、社會賢達 9 人。

日經制憲國民大會通過，於翌年 1 月 1 日公布的中華民國憲法雖部份與政協憲草有所出入，但大致上的原則均未改變。

政治協商會議最終協定出所議定的「憲法修改原則」十二項原則，而產生這十二項原則最重要的意見者是張君勱。⁹⁴張君勱深受傳統儒家思想影響，並在多次訪歐的歷程中接觸歐洲立憲政治，尤其醉心於威瑪憲法之體制。張君勱欲於中國推動議會政治，故政治生涯中不斷尋求體制中改革的機會。⁹⁵1944 年 9 月張君勱與在野精英野組成中國民主政團同盟，主張以政治協商解決國共糾紛。並在後來的政治協商會議上獲得 9 席席次。

在制憲的架構上，國民黨方認為五院制與國民大會是孫文學說的特點，具有圖騰性的作用，不得任意加以變更。但是在實質性的權力內容，卻是採取開放性的態度。在討論憲法草案的大會上，孫科曾經表示：「國民黨方面並不認為這個草案（即《五五憲草》）是天經地義不可修改」，雖然希望「中華民國憲法要根據三民主義，推行五權制度」，但是，「國民大會的產生、組織、大總統的職權、五院組織的方式及其運用，那是專門技術問題，可以從長研討，補充修正」。⁹⁶孫科的開放性態度對於草案的討論方向有正面性的影響。協商會議代表對於憲草體制的架構，可以用雷震的一段話為代表：

「政協憲草修改原則，係欲調和中山先生五權憲法「權能分立」的理論與世界民主國家憲法的基本原則。換句話說，在形式上則盡量採行五權憲法的政治制度，以滿足國民黨人的要求，在實質上則要保持人民的代表能監督政府，和政府必須對人民的代表機關負責之政治，以舉民

⁹⁴ 雷震曾實際參與政治協商會議，其表示張君勱為實際起草條文之人，政協憲法審議委員會係根據他所草擬的條文，逐條審議、研討、修正才產生政協憲法。後有人稱中華民國憲法實為「張君勱一人之憲法」。參見雷震著，《制憲述要》，頁 9 至 10。另可參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，台北；稻禾出版社，1993，頁 173。

⁹⁵ 張君勱傾向在現有的體制下，與有力者結合，除非是有力者拒絕與其合作。故在其政治生涯中，先後曾尋求與袁世凱、段祺瑞等人合作。參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 262。

⁹⁶ 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 172。

主政治之實。」⁹⁷

張君勱依循著孫科的上開標準，保留五權憲法與國民大會架構，但是實質變更其內容。⁹⁸最後張君勱以他的構想為主體，說服了共產黨、國民黨，修改了《五五憲草》，代之以政治協商會議憲法草案十二項修改原則。張君勱並以此原則完成了《政協憲草》。⁹⁹

（二）政協草案中的監察院

《十二項修改原則》中關於監察院之原則共有兩條。其中第三項明定：「監察院為國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意彈劾及監察權」。變更孫文學說及《五五憲草》中監察院向國民大會負責，由國民大會選任的規定，改以省級議會「間接選舉」產生監察委員，此一制度顯然在模仿美國早期參議院的產生方式。¹⁰⁰修改原則第十二項復規定：「憲法修改權，屬於立法監察兩院聯席會議，修改後之條文，應交選舉總統之機關複決之。」可知張君勱把憲法修改權歸屬於立間兩院的聯席會議，在兩院產生憲法修正條文後，在交由選舉總統之機關複決。這也意味，總統選舉機關（國民大會）對於憲法修改條文僅有較被動之複決式批准權，主導權明顯操在國會手上¹⁰¹。

《修改原則》中這兩項引發了「監察院得否視為國會、是否是參議院」的論爭。¹⁰²張君勱將監察院解釋為類似美國參議院或英國上議院之機關。¹⁰³這也是從

⁹⁷ 底線為本文作者所加。雷震曾經親身經歷，並描述當時的政治情勢：「國民黨方主張《五五憲草》是本於孫文遺教所設，而只有符合孫文遺教的五權憲法才能建立民主政治，議會制度（廣義的西方代議政治，包括總統制與內閣制）則否。而其他黨派（如青年黨、民主聯盟）則相信西方的議會政治，主張三權分立。」參見傅正主編，《雷震全集，卷二十三》，頁 9。

⁹⁸ 梁漱溟稱讚十二項原則是張君勱「用偷樑換柱的巧妙手段，保全五權憲法之名，運入英美憲政之實」，參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 173。

⁹⁹ 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 174。

¹⁰⁰ 美國獨立時就兩院制代表應如何產生有重大爭議。後經協調，1788 年決定眾議院採人民直選參議院為保護各州州權採平均代表制，每州不分人口數各分配兩名參議員，並由州議會投票選舉。然而後因參議院選舉賄選嚴重，於 1913 年憲法第 13 修正案決議將參議員改由人民直選。

¹⁰¹ 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，181。

¹⁰² 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 182。

監察制度被提出以來，一個全新的制度定位。雖張主觀將監察院定位為上議院，並意圖以之折衝五權憲法跟英美的民主制度，使監察院部份美國上議院的職權，但因現實政治考量，監察院之職權除對總統提名的考試委員及大法官人選同意權外，並無太多具有決定性的權力。¹⁰⁴和英國上議會與美國參議會之角色、功能有相當差距。

（三）制定中華民國憲法

政治協商會議原決議於 1946 年 5 月 5 日召開，惟當時國共軍事衝突日益嚴重，國民政府遂於 1946 年 7 月 4 日宣佈展延國大召開日至同年 11 月 12 日。中國共產黨立即抗議這是國民黨片面決定，拒絕承認，並抵制制憲國民大會召開。1946 年 11 月 15 日制憲國民大會即在中共與民主同盟缺席之情形下在南京召開。期間雖對國大代表的代表性與席次分配多所爭議，然最終仍順利開議。¹⁰⁵同年 11 月 28 日國民政府將《政協憲草》提交制憲國民大會審議。制憲國民大會中對《政協憲草》之內容有龐雜而分歧之意見，其中最重要的意見在於國體與國大職權之爭議，此外國民黨方欲推翻《政協憲草》與《五五憲草》相異之處，欲使憲法內容更接近孫文學說。惟在在野勢力的團結與現實政治考量下，最終僅有部份修改，《政協憲草》大多數的精神均被保留，成為日後中華民國憲法。¹⁰⁶

就監察院的部份，僅有監察權歸屬部份有修改。《政協憲草》採取西方之議會制度，以預算和決算是立法權控制行政權最有效的工具，故在憲草第 60 條明定審計權歸於立法院。惟國民黨方堅持依孫文學說，審計權應歸於監察權。故實際制憲時將審計權移至監察院。除此之外，就其餘監察權之部份，《政協憲草》

¹⁰³ 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 182。

¹⁰⁴ 參見薛化元著，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，頁 173。雷震認為，將監察院認定為上院的理由，主要是監察委員的產生方式（由各省級議會選舉產生），但監察院除了同意權以外，其他權力都不具決定性的影響力，「上院」主要意義是保留其存在的理由，而不具實益。

¹⁰⁵ 參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁 447 至 453。

¹⁰⁶ 參見荊知仁著，《中國立憲史》，頁 454 至 461。

於實際憲法並無太大落差。¹⁰⁷

三 憲法中的監察院職權

中華民國憲法於民國 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，並於民國 1948 年 6 月 5 日正式成立行憲後之監察院。中華民國憲法第 90 條規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意，彈劾，糾舉及審計權。」明定監察院有同意權、彈劾權、糾舉權及審計權。憲法第 97 條：「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。」雖未明文授權監察院有調查權，但學說及實務均認為此條為監察院調查權的授權依據。¹⁰⁸除以上五種權力外。監察院尚有糾正權，明文於憲法九十七條：「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。」為保障監察委員可以獨立行使職權，不受行政當局干預。故憲法分別在 101 條及 102 條中明定監察委員有言論免責權及不受逮捕或拘禁的特權。¹⁰⁹為輔助監察委員行使職權，復有「巡迴監察」的規定。明定監察委員應依監察法第三條，巡迴民間各地聽取人民的陳情。

綜上而論，憲法本文明文規定監察院得享有的職權，共有同意權、彈劾權、糾舉權、糾正權、調查權、審計權等六項職權。而各權力之行使內容、方式均有所不同。其中同意權與糾正權兩者，為憲法所新增職權，與訓政時期監察院職權不同。這兩個職權使監察院成為具有參議院色彩之民意機關。以下分別簡略介紹各職權¹¹⁰：

¹⁰⁷ 雷震認為審計預算權為立法權之核心，也是最有效的制衡工具，且審計工作本即為立法權應執行之技術性工作。因此雷震認為若堅持要將審計權歸於監察院下，將來修憲可以考慮把監察院改為參議院或是上議院，使其表裡如一，責任分明。參見傅正主編，《雷震全集，卷二十三》，頁 57

¹⁰⁸ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 881。

¹⁰⁹ 憲法第 101 條：「監察委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」第 102 條：「監察委員，除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。」

¹¹⁰ 本章介紹之監察法均以行憲時（1949）之法規為主。

（一）同意權

同意權指司法院正副院長、大法官、考試院正副院長及考試委員等職務之任命需經總統提名，經監察院表決通過同意後，方可任命。¹¹¹故稱為同意權。同意權雖僅為被動審核總統提名之人選，但對日後仍具有發揮一定的影響力。¹¹²

監察院享有人事同意權自始不存於孫文學說中，於迭次監察院組織中亦未曾實行過，是在政協草案中，因張君勱有意將監察院定位成上議院（或參議院）才創設出來。在整體國家憲政的地位上，有相當的獨特性。

（二）彈劾權

彈劾權是唯一自始至終均為監察院行使之權限，也是監察院的核心。依監察法之規定，彈劾權係指對涉嫌公務員違法或失職的行為，經一位以上委員提議，提案委員以外九名以上監察委員審查通過，以監察院名義提出於公務員懲戒委員會，並要求對該公務員做出懲戒處分的行為。¹¹³監察委員行使彈劾權不受監察院長之干涉，¹¹⁴若認為該公務員之行為有違法刑法或軍法之可能時，亦應一併送請司法機關或軍法機關辦理。¹¹⁵彈劾案採秘密審查，監察法 13 條並規定，監察院人員對於彈劾案，在未經懲戒機關議決處分前，不得對外宣洩。至於彈劾結果是否公布則有爭議。¹¹⁶

¹¹¹ 憲法第 79 條：「司法院設院長、副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。」憲法第 84 條：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。」

¹¹² 根據前大法官吳庚的口述，之所以到第五屆大法官仍會有省分分配名額，亦是因為監委來自各省，如果沒有如此分配，就會受到監察委員杯葛。參見司法院，台灣法界耆宿口述歷史第三輯，台北：司法院，2005，頁 152 至 153

¹¹³ 憲法第 98 條：「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。」。監察法第 6 條：「監察委員對於違法或失職之公務人員，應向監察院提彈劾案。」。監察法第九條：「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。」

¹¹⁴ 監察法第 12 條：「監察院院長對於彈劾案，不得指使或干涉。」

¹¹⁵ 監察法第 15 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。」

¹¹⁶ 監察法第 13 條：「監察院人員對於彈劾案，在未經懲戒機關議決處分前，不得對外宣洩。」

監察院行使彈劾的對象是公務員，¹¹⁷承襲訓政時期監察院的經驗，多數實務、學說見解認為可彈劾之對象不以官職高低、政務官或事務官、中央或地方官員而有所差異。¹¹⁸憲法本文亦有監察委員得彈劾總統、副總統之規定。¹¹⁹

（三）糾舉權

糾舉權為中日戰爭時期所創之便捷監察機制，前已述明。因中日戰爭後糾舉權頻繁使用，甚至超越彈劾權。在此經驗之下，國民黨方認為應保留此一制度。惟因避免糾舉權架空彈劾權，在中華民國憲法中增加「認為應迅予停職或為其他急速處分者。」¹²⁰要件，限制糾舉權的行使限於「急迫」。

糾舉案與彈劾案相較最大的優點在於糾舉案審理較迅速。¹²¹然而在效果上，糾舉案通過後是移送被糾舉者的主管長官及上級長官處理；若該上級遲為答覆或答覆無理由，可直接將糾舉案送公懲會，併追究該上級責任。¹²²

（四）糾正權

憲法第 97 條規定監察院得設委員會調查行政院及各部會之施政。並得對其提起糾正案，促其注意改善。¹²³此為監察院糾正權的根據。監察法 24 條補充

¹¹⁷ 憲法第 97 條第二項：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」。憲法第 99 條：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」。憲法第 100 條：「監察院對於總統、副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。」

¹¹⁸ 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 91 至 92。

¹¹⁹ 美國憲法中亦以眾議院半數通過，由參議院審判總統之制度設計。實際上眾議院曾提起對兩位總統 Andrew Johnson 與 Bill Clinton 提起過彈劾案，惟在參議院中均未通過。

¹²⁰ 監察法第 19 條：「監察委員對於公務人員有違法或失職行為，認為應迅予停職或為其他急速處分者，得以書面糾舉，經其他監察委員三人以上之審查及決定，由監察院送交各該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。但監察委員於分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，得同時以書面逕送該主管長官或其上級長官。」

¹²¹ 彈劾案需九位監委審核，糾舉案只需要三位監委提出即可。

¹²² 監察法第 20 條：「主管長官或其上級長官接到前條糾舉書後，至遲應於一個月內停職或其他行政處分，其認為不應處分者，應即向監察院聲復理由。」第 21 條：「主管長官或其上級長官不依前條處分，又不聲復或雖聲復而無可取之理由時，監察委員得將該糾舉案改作彈劾案；如被糾舉人受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。」

¹²³ 憲法第九十六條：「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，

規定行政院接到糾正案後應遵照改善，並以書面答覆監察院。¹²⁴

糾正權係沿襲由《非常時期監察權行使暫行辦法》第五條的「建議權」而來。糾正權特點在於其為「對事」，與彈劾權、糾舉權的「對人」不同；糾正權可為「事前」糾正，與彈劾權、糾舉權僅得為「事後」監察機制不同。而其針對的機關為「行政院」，不僅不得糾正總統、亦不得糾正地方行政機關，與糾彈兩權可針對任何公務員不同。

在性質上，糾正權的賦予給予監察院主動干涉行政部門施政的權限，本質上是屬於國會權限。糾正權的賦予使監察院在理論上更接近於西方的國會。糾正權若過度濫用，有可能使監察權成為太上行政院。¹²⁵

糾正權最大的問題在於若行政院不遵照監察院指示改善、或未書面答覆，監察院應如何處置，法無明文。多數學者認為此時監察院應該對該管行政機關或行政院長提起彈劾。然實際運作上，監察院因此彈劾行政官員之案例極少。¹²⁶

（五）調查權

與《五五憲草》之規定不同，中華民國憲法本文中並未明確賦予監察院調查權，¹²⁷我國學說實務均認為憲法第 97 條為監察院調查權的授權依據。而詳細的調查權行使規範在監察法第 25 條：「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、各部隊、各公共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；遇有詢問時，應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。」

監察院非司法機關，調查權之範圍有限，僅有監察法第 26 條重要文件調閱及攜

注意其是否違法或失職。」第九十七條：「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。」

¹²⁴ 監察法第 24 條：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處理，並應以書面答復監察院。」

¹²⁵ 雷震亦批評此種權限混淆立法權與監察權的界線，亦違背孫文五權憲法的區別。參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁 89 至 90

¹²⁶ 因無視糾正案而受彈劾的惟一的案例是 1957 年監察院彈劾時任行政院長俞鴻鈞，惟此案性質特殊，無法當作通例討論。

¹²⁷ 相較之下，《五五憲草》即有明文授予監察院調查權。

去權具有強制處分性質。若被調查機關或調查人拒絕配合時，只能另行請憲警加以協助，無其他強制處分之權限。¹²⁸故在個案調查與證據搜查發面，監察院可達成調查之效果遠不及國家檢察機關。

(六) 審計權

審計權涉及中央及地方政府之年度決算審核，為國家財政之重要把關者。我國之立法將審計權歸於監察院下之審計部行使。¹²⁹審計權是否併入監察院長久以來一直是爭議性問題。惟此問題過於專業，且非本文重點所在，故在此不深入研究。

(七) 身份保障

監察院係監督國家公務員得依法正當行政之機關，故在行使上必然會受到行政權之壓力。故監察委員之保障為監察權得有效行使的必要前提。因此監察委員享有憲法上之任期保障，並享有憲法 101 條及 102 條論免責權與不受逮捕拘禁權。¹³⁰依監察法 12 條跟 23 條，監察委員處理彈劾及糾舉案件不受院長之干涉。¹³¹這些權利均係為保障監察權之有效行使所為之規定。

¹²⁸ 監察法第 26 條：「調查人員必要時，得臨時封鎖有關證件，或攜去其全部或一部。前項證件如於職務上應守秘密者，其封鎖或攜去，應經該管監督公務員之允許，但除有妨害國家利益者外，該管監督公務員不得拒絕。前項攜去之證件，該主管人員須加蓋圖章，由調查人員給予收據。」
監察法第 27 條：「調查人員必要時，得知會當地政府法院或其他有關機關協助。調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警憲當局協助，作必要之措施。」

監察法第 28 條：「調查人員在調查案件時，如認為案情重大或被調查人有逃亡之虞者，得通知當地警憲當局協助，予以適當之防範。」

監察法第 29 條：「監察院於必要時，得就指定案件或事項，委託其他機關調查。各機關接受前項委託後，應即進行調查，並以書面答復。」

¹²⁹ 監察院組織法第四條：「監察院設審計部，其職掌如左：一、監督政府所屬全國各機關預算之執行。二、核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令。三、審核政府所屬全國各機關財務收支及審定決算。四、稽察政府所屬全國各機關財務及財政上不法或不忠於職務之行為。五、考核政府所屬全國各機關財務效能。六、核定各機關人員對於財務上之責任。七、其他依法律應行辦理之審計事項。審計部之組織，另以法律定之。」

¹³⁰ 憲法第 101 條：「監察委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。憲法第 102 條：「監察委員，除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。」

¹³¹ 監察法 12 條：「監察院院長對於彈劾案，不得指使或干涉。」同法 23 條：「本法第八條、第十一條、第十二條、第十三條、第十六條之規定，於糾舉案準用之。」

第四節 小結

雷震批評臺諫制度的一段話，可作為臺諫制度與西方民主制度的對照比較。

...我常常有這樣一種感想，即過去御史制度和諫議大夫制度存在的各種理由，在今日民主制度下面，大都已不復存在，而是由「責任政治」、「司法獨立」、「選舉制度」、「政黨對峙」與「輿論權威」這些法寶代以興之了。¹³²

西方彈劾權制度是典型權力分立下的產物，是立法權對於行政權的制衡體制，但其功能可以用責任政治與政黨政治實現，故大多數時候僅備而不用，其意義與效力與中國的臺諫制度有相當大的差異。

臺諫制度並非一個穩固的體制，而是隨著時代演進，職權亦不斷改變。但總體而論，現今歸為「監察權」的彈劾、審計等事務僅是臺諫官中御史職權的一部份而已。御史的權威來自於皇帝，是隸屬於行政權以下，並無獨立的人事保障。¹³³故在大多數的時代，御史制度仍是在皇權的掌握之下，只是「為天子耳目」。固然臺諫制度在專制王權時代可能具有節制王權、監督百官的功能，在採行民主立憲制度的今天，空顯不合時宜爾。

孫文認為中國傳統有行政、監察、考試的三權分立，只要將傳統中國的三權分立與西方的行政、立法、司法相結合就會成為最完美的政府。孫文亦認為臺諫制度是具有良好功效，即使是王權亦不能干涉的。雖然孫文對於自己提倡的五權憲法及其中的監察權有極高期待，也很早就建立了五權憲法的學說，但是直到死

¹³² 參見傅正主編，《雷震全集》，卷二十二，頁2。

¹³³ 東漢之刺史大夫縱然位居百官之首，身為宰相職，然其官位仍需經皇帝授予，實質人事權仍掌控在皇帝手上。諫官雖有勸諫皇帝施政不當之功能，然若皇帝不加採納，除冒死不斷直諫外，亦無其他方式可制衡皇權。且明代以後，言官併入察官，臺諫制度已逐漸喪失監督君權的面相，大幅向「代天子糾察百官」的面相傾倒。人事權影響臺諫成效之分析，可參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁96至97。

前均未完全對監察院組織的細部藍圖，只留下了三點概略方針。

訓政時期監察院是對於「孫文學說監察院」的重要嘗試。然而從彈劾提出須呈報國民政府、對政務官的彈劾最終要由中央政治會議決議等等均可知道訓政時期監察院的獨立性是相當有限的。國民政府刻意壓制監察院彈劾政務官的權限，使得監察院只能轉向監督彈劾下級官吏與地方行政人員，與英、美彈劾權只適用於高級政務官或法官的情形有相當的差異。中日戰爭時國民政府賦予監察院糾舉權與建議權。便捷的糾舉權並未改變戰前監察院無法有效監督高級官員的情形，可能只是強化了中央對於下級行政官吏與地方官員的控制而已。建議權的創立不僅非孫文學說中所有，在體系上更是逾越了監察權應有的功能，使監察權與行政權有混淆之可能。

在張君勱將監察院定位成參議院的理想之下，監察院被賦予同意權，並且將監察委員產生改為由地方自治機關間接選舉，產生了部份類似美國參議院的職權。並且將國民黨在中日戰爭時期所新增給監察院的糾舉權與糾正權置入監察院的法定職權內。在這種現實政治運作考量與妥協的結果，使得憲法中的監察院產生了體系不一致（甚至相互衝突）的情形。¹³⁴也大幅度的偏離了孫文學說中對監察院的原始設計。

綜上所述，行憲後的監察院不是傳統中國臺諫制度的延續、不是孫文學說、也不是張君勱所期望的參議院。監察院的職權經過時代不斷的擴張，從孫文學說中僅有彈劾、審計權兩權，到中日戰爭時期新增的糾舉權與糾正權，而在張君勱的設計中又新增了同意權。這種職權變更中間沒有嚴謹的理論體系，而只是妥協與融合下的產物。

在實際執行層面上觀察，訓政時期監察院，就已經有監察院「只打蒼蠅、不打老虎」的批評存在。或許可以認為這是因為在「黨治」的背景下，國民政府對

¹³⁴ 美國的彈劾制度是由眾議院提案彈劾後，由參議院審理，若參議院投票通過，彈劾才成立。然而在我國憲法體制下的彈劾制度是由監察院提案彈劾，並移送公懲會或國民大會審理。故實際上就彈劾權而言與其說監察院是接近參議院，反而是比較接近眾議院。

於監察權有一定的壓抑，但在政府遷移來台灣後，已經「行憲」的情形下，還會有監察院「只打蒼蠅、不打老虎」的批評呢？¹³⁵是因為憲法本身條文規定的缺陷致使監察院效率不佳，抑或是國民黨將其在訓政時期壓制監察權的經驗繼續帶來台灣？抑或是經歷五十年日治時期的台灣有其他特別因素影響著這套外來的監察院制度水土不服？這是在筆者在下一章欲繼續探索的。



¹³⁵ 監察院在台灣素有「只打蒼蠅，不打老虎」的負面評價，例如中國時報 1999 年 9 月 3 日報導，「大停電監院彈劾層級太低僅懲處總工程師、處長被譏評只敢打蒼蠅不敢打老虎」。《中國時報》1995 年 3 月 17 日『實了「只打蒼蠅，不打老虎」的譏評。這種彈劾方式等於赦免』。

第三章 動員戡亂時期的監察院

第一節 遷台初期的變革

一 人員與組織問題

1947年12月舉辦了中華民國第一任監察委員選舉，預計每省選出五名監察委員、直轄市選出兩名、蒙古西藏新疆三地區及華僑各選出八名，總計選出223名監察委員。然而因為當時東北地區係為中國共產黨所控制，所以實際上無法進行選舉。除東北地區外，其他省份都完成監委選舉，產生第一屆的監察委員。共計選出180名監察委員，其中包括了五席的台灣省監察委員。¹並於1948年4月5日監察院成立後就職，任期六年。對監察院組織及職權為細部規定的監察院組織法與監察法亦分別在1947及1948訂立。

1949年，中華民國政府遷移到台灣，實際治權僅及於台澎金馬。同年監察院亦在台灣重新開張。原有之180名監察委員中，因死亡、投共或未報到而註銷委員身份者有42人，故此時形式上的監察委員名額共有138人，然而實際來台的監委僅有79名。即使是來台的第一屆監察委員，當初多數是基於政治安排之因素被動參與選舉。而半數以上對監察工作並未懷有抱負。²此為監察院行使的一大隱憂。³

1954年，第一屆監察委員的任期屆滿，面臨無法改選的問題。監察院的代表性會影響監察院同意權的行使，若無法順利產生監察委員，連帶需要監察院同

¹ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁423。

² 監察委員參選之心態未必能夠作為監察委員是否善盡職守之指標，然而卻也是觀察監察委員對其自身職務看法的一個觀察點。根據張劍寒教授等人在1966年訪查44名在台監察委員之結果。在第一屆監察委員選舉是，係主動參與競選的僅有16名，占受訪監察委員的百分之三十六，而被動參與競選的共23名，占有過半數的百分之五十二。兩者均有或未表態的占百分之十二。而從競選動機來看，參選動機最高的是基於「政治安排」，共有19名，占百分之四十三。排名第二的參選動機是「實現抱負」17名，占有百分之三十九。參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁399至403。

³ 監察委員在憲法中的法定名額為223位，因國共內戰實際選出的名額有180位，而後實際來台行使職權的僅79位，不及憲法規定的半數。

意權的司法院院長、司法院大法官、考試院長等都將無法產生。為了解決這個問題大法官做出了釋字 31 號解釋，以「國家面臨重大變故無法改選時可以由第一屆監察委員連任。」⁴做為改選問題解套。直到 1993 年依憲法增修條款改選第二屆監察委員後，第一屆監察委員才卸任。總計第一屆監察委員就從 1948 年就任到 1993 年才卸任，任期長達 45 年，形成「萬年監委」。此一解釋固然係為權宜所做，但在「萬年監委」的情況下，縱然改以「現有名額」來計算人數，隨著監察委員病逝、滯留外國不歸、犯罪被撤職等等因素，監察委員之人數亦逐漸下降，平均年齡逐步上升。第一任監察委員縱然不欲繼續擔任監委職務，亦不得辭職。

5

二 國會資格爭議

1954 年時，世界國會聯合會（Inter-parliamentary Union）邀請台灣國會組團參與大會，掌有立法權的立法院屬於國會毋庸置疑，然而五權憲法體制下的監察院與國民大會究竟是不是屬於「國會」，引起立法院與監察院就「監察院與國民大會是否屬於國會」的爭議。這個問題的根源來自於五權憲法與西方三權分立比較上的曖昧情況。⁶如果要堅持孫文思想中五權分立的體系，監察權跟考試權不應主張自己為國會，而是認為自己為獨立權限，無法被放置於三權分立體系下的新制度產物。然而在本次爭議中，監察院主張自己亦為三權分立下（代表立法權）的國會；相反地，立法院則主張自己是五權體系下唯一的國會。

本案經總統府轉呈申請大法官釋憲，最終大法官作成釋字 76 號解釋，認為

⁴ 釋字 31 號：「憲法第六十五條規定立法委員之任期為三年；第九十三條規定監察委員之任期為六年。該項任期本應自其就職之日起至屆滿憲法所定之期限為止，惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員，監察委員繼續行使其職權。」

⁵ 陶百川在 1970 年代的辭職風波可見一斑。

⁶ 持反對論者提出，孫文曾在孫文學說中表示立法院之職權相當於西方的國會，並未言考監二院屬國會，故以孫文學說而言，國會應係立法院。支持監察屬國會者（如大多數監委）認為監察院行使的彈劾權在西方屬國會權限之一，監察委員亦是以間接選舉選出，具有民意代表身份，自應相當於國會。

立法院、監察院、國民大會均屬我國國會。⁷監察院屬於國會之理由為監察委員代表均由間接選舉產生，具有民意基礎。監察院所行使的同意權與彈劾權等本係屬西方國會職權，行使方式（合議制）也符合西方國會程序，故認定監察院屬於西方的國會。最後世界國會聯合會就由立法院、監察院、國民大會各派一名委員，共三名委員出席代表『中華民國國會』出席。雖然大法官明文承認當時共有三個國會，然而當時國會體制，到底是屬於比較法上常見的「兩院制」亦或是中華民國獨特的「三院制」，實有爭議。⁸

由這個結果可知，所謂五權分立體制在解釋論上已經逐漸向三權分立體制靠攏，與孫文當初的構想日漸偏離。

三 台灣人利用監察院

五權憲法中，將監察權獨立作為憲法職權，並且使監察委員有巡察權等制度設計係中華民國所獨創之制度。理論上而言，受日本政府五十年統治的台灣人民應該會對這個制度感到陌生。然而從實證資料中可以發現，在 1949 年七月到十二月監察院閩臺行署巡察台灣的半年間，即收到了 420 件控訴案，而實際提出糾舉糾正的有 30 案，要求行政機關自行改善 18 案。⁹

台灣人為何可以快速適應並使用監察院，筆者目前未有實證資料可以佐證。初步推論可能是基於下列兩個理由。

（一）台籍監委出身：第一屆台籍監委共有李緞（女、台灣人）、丘念台（半

⁷ 參見釋字 76 號解釋文：「我國憲法係依據 孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」

⁸ 各國的立法機關有所為一院制及兩院制之區分。在一院制底下，人民選舉議員，只組成一個團體以行使議會職權；在兩院制之下，議會分成兩個團體，分別開會，只有當雙方的決議一致時，才成為議會的決議。因此，縱然國家設置兩個立法機關，倘若議案不需經過兩願議決，亦不能認為完全之兩院制。釋字 76 號雖明示我國體制上有三個國會，然而實際上立法院、國民大會、監察院彼此之間之議決均不需其他組織同意，故實質上是否算是「三院制」，實有爭議。參見許志雄等四人合著，《現代憲法論》，台北，元照出版；2000 年，頁 287 至 290

⁹ 參見 1949 年 12 月 31 日《中央日報》，「監察院閩台行署 半年來辦案總結」

山、丘逢甲之子)、陳慶華(台灣人、曾任日本判事)、陳江山(台灣人、醫生、1942 日本東港特高事件受害者)、陳嵐峰(半山、陸軍中將)等五人。而在政府播遷來台前來台巡察的監察委員分為是福建省的高登艇、劉永濟委員及台灣省的陳慶華委員。在語言及省籍上可能較易獲得台灣人的信任。

(二) 日治時期的請願經驗：日治時期的台灣已有請願法，台灣人民對行政機關作為有所不滿時，可以依法提請請願。而這個請願制度雖和巡察制度不同，但是其救濟性相近。故對於當時台灣人民而言，向監察委員陳請與向行政機關請願並非一個相當陌生的作法。

第二節 1949~1962 勇於任事的前期

一 積極行使監察權

在遷台的初期，國民黨政府失去了中國絕大多數的領土，必須靠著維持形式上憲法的運作以維持法統的存續，國民黨政府也必須依靠監察院來處理掉棘手的李宗仁職位問題。在這樣複雜背景之下，監察院獲得了一定的能動性空間，在這短暫的十年幾年間，監察院在政府的干涉下，仍能積極行事。

此時監察院延續非常時期監察院的習慣，多以急速處分性質的糾舉案方式彈劾官員，相對之下較少以彈劾或糾正的方式。此時彈劾案數量雖不多，但時有大案，監察院勇於彈劾高等文武職官員，例如彈劾上將胡宗南、副總統李宗仁、行政院長俞鴻鈞等案，均是在中華民國監察史上彈劾層級數一數二高的案例。監察院的積極行使時間，直到 1958 年彈劾俞鴻鈞案後，國民黨內部開始收緊對監察院的控制，並在 1962 年辦理重新入黨時要求黨籍監委貫徹服從黨的意志，使得監察院獨立性蕩然無存，權力行使逐漸走向消極。以下僅就該期間內三起重大案件，概述之。

(一) 彈劾胡宗南

1950年監察院提出三十九年度劾字第貳號彈劾案，彈劾陸軍上將胡宗南。由監察院委員李夢彪首等45名監察委員共同提出，另11名監委審查通過，理由為胡宗南在國共內戰中「喪失失地、貽誤軍情」，移送公懲會懲戒，而刑事責任部份也一併移送軍法機關調查。

當時監察院委員認為公懲會對軍人有懲戒之權。惟公懲會未審審議獨立之旨，反認對於現役軍官有無實體上議決懲戒處分之權，法律不無疑義，故呈司法院轉呈核示。此案經總統（蔣中正）39年2月2日第693號代電，「查現役軍官被彈劾案件，在法無明文規定懲戒機關以前，暫仍由軍事機關辦理等。」¹⁰從此之後，監察院對於軍人之彈劾案均送國防部辦。憲法上監察院有彈劾文武官員之職權，然而司法院卻以總統一紙訓令要求監察院承襲訓政時期中央政治會議決議，彈劾軍職官員不得轉送公懲會，而應轉送最高軍事機關。¹¹事後經國防部軍法處以彈劾內容與事實相反而不送付軍法機關，逕行結案處分。

彈劾胡宗南是監察史上彈劾軍職人員層級最高之案例，監察院敢於提出此一

¹⁰參見司法院1951年2月3日（四十）院台字第49號訓令函：『案查前據該會呈請指示現役軍官被彈劾案件應由何項機關審議等情前來當經轉呈核示在案茲奉總統本年二月二日（四〇）台統（一）字第六九三號代電內開：「四十年一月十五日（四〇）院台字第一八號呈為據公務員懲戒委員會呈稱查現役軍官被彈劾案件應由何項機關審議舊公務員懲戒法無明文規定嗣經中央政治會議決議軍事長官應由中央最高軍事機關審議普通軍官佐由軍政部審議並先後奉國民政府令遵在案公務員懲戒法雖曾於三十七年四月修正公布然對於軍官被彈劾由何項機關審議仍無明文規定，又該法第二十二條開「懲戒機關對於懲戒事件認為有刑事嫌疑者應即分別移送該管法院或軍法機關審理」等語固可推定為包含軍官之懲戒案件在內查該法各條文有稱公務員懲戒委員會者有概稱懲戒機關者用語不同本條僅稱懲戒機關則從前中央政治會議之決議現在是否繼續有效不無疑義請轉呈核示等情查行憲以前各項法令在憲法公布施行之後如未經明文廢止而與憲法不相牴觸者應認為續有效惟事關重大本院未便擅決請核示一案查現役軍官被彈劾案件在法無明文規定懲戒機關以前可照該院意見暫仍由軍事機關辦理。』

¹¹司法院1951年2月3日院台字第49號訓令內開：『案查前據該會呈請指示現役軍官被彈劾案件應由何項機關審議等情前來當經轉呈核示在案茲奉總統本年2月2日（1951）台統（一）字第693號代電內開：「四十年一月十五日（四〇）院台字第一八號呈為據公務員懲戒委員會呈稱查現役軍官被彈劾案件應由何項機關審議舊公務員懲戒法無明文規定嗣經中央政治會議決議軍事長官應由中央最高軍事機關審議普通軍官佐由軍政部審議並先後奉國民政府令遵在案公務員懲戒法雖曾於三十七年四月修正公布然對於軍官被彈劾由何項機關審議仍無明文規定，又該法第二十二條開「懲戒機關對於懲戒事件認為有刑事嫌疑者應即分別移送該管法院或軍法機關審理」等語固可推定為包含軍官之懲戒案件在內查該法各條文有稱公務員懲戒委員會者有概稱懲戒機關者用語不同本條僅稱懲戒機關則從前中央政治會議之決議現在是否繼續有效不無疑義請轉呈核示等情查行憲以前各項法令在憲法公布施行之後如未經明文廢止而與憲法不相牴觸者應認為續有效惟事關重大本院未便擅決請核示一案查現役軍官被彈劾案件在法無明文規定懲戒機關以前可照該院意見暫仍由軍事機關辦理」等因奉此合行轉令遵照此令。』

彈劾案實勇氣可嘉，然而在蔣中正的刻意維護下，監察院之彈劾案不僅未收結果，也連帶使得決定軍職人員懲戒的權限竟在「總統的一紙訓令下」被重新收歸軍方，等於架空彈劾權對軍事機關的監督功效。更諷刺的是，在彈劾案的隔年（1951年），胡宗南又復職指揮沿海遊擊隊，1952年任浙江省主席。1955年，胡宗南再赴澎湖任澎湖防衛司令。胡宗南之官運絲毫不受彈劾案之影響。

（二）彈劾李宗仁

1948年底，國民黨在國共內戰中大敗，1月21日蔣介石發佈「引退文告」，由時任副總統的李宗仁「代行」總統職權，惟蔣仍保有中國國民黨總裁身份。

李宗仁於1月21日正式接任中華民國代總統。隨著共產黨不斷南下，11月16日，李宗仁以治病為由轉往香港。同年12月5日與夫人郭德潔，兩名兒子及隨從從香港飛往美國紐約。中華民國政府實際上之治權仍操於蔣中正。1950年蔣中正「復行視事」，重新擔任中華民國總統。同時李宗仁仍在美國宣稱其為中華民國合法總統，並曾向美國國務院聲明其合法之代理總統權限應至中華民國下次總統選舉前為止。如此「雙總統」的情形造成主權的嚴重動盪。更現實的問題在於1954年5月20日依法將舉辦總統選舉，若現任總統為誰無法確定，總統交接之合法性將會產生問題。縱然認李宗仁並非代理總統，其仍為中華民國合法之副總統，在交接上亦會麻煩。當時國民黨內部即密切商討將如何處理此一棘手問題，最後決定依照憲法彈劾權之規定由監委提出彈劾案以解除李宗仁職位。

故於1950年開始有數百名國大要求開臨時會來彈劾李宗仁，同時監察院亦積極調查李宗仁案件，並多次提案要求李宗仁來台接受質詢，李宗仁則以書信或公開聲明為己辯護，聲稱其雖人在美國，仍有執行中華民國總統職務，並拒絕來台。最後監察院在1952年1月由幾乎來台全數92名委員通過提出彈劾案。

彈劾文內認為李宗仁之代總統職位應於1950年蔣中正「復行視事」時已自動解職，故監察院彈劾者為李宗仁之副總統職位。在彈劾書上以「副總統李宗仁

在國難嚴重之時，「棄職出國」構成失職；「代總統名義業已解除」構成違法之理由彈劾「副總統」李宗仁。依憲法規定，經國民大會投票通過彈劾李宗仁之決議。這是監察院有史以來彈劾層次最高的彈劾案，在現行憲法增修條文下監察院已不具有彈劾副總統之權限，故此一彈劾案不僅空前，亦為絕後。李宗仁「副總統」在 1954 年 3 月 10 日遭國民大會彈劾解職。

（三）彈劾俞鴻鈞

1957 年 3 月 25 日監察院就軍公教待遇問題，院內十個委員會共同對行政院提出「杜絕浪費，調整待遇糾正案」。依法行政院應於一個月內答覆監察院，然行政院於同年 7 月 19 日及 24 日方逾期答覆。監察院乃依當時監察法第 25 條決議「約詢」行政院院長，¹²當時行政院長俞鴻鈞拒絕出席，監察院多次發函要求俞至監察院接受調查，俞鴻鈞多次拒絕。此事在國民黨內與報紙上也產生許多論爭。¹³

最終，監察院在十一位監察委員提案，十位監察委員審核通過下做出彈劾俞鴻鈞的決定。¹⁴彈劾案文亦節錄公開於報上。¹⁵1958 年 2 月公懲會作成 47 鑑字 2208 號決議，對俞鴻鈞做出申誡處分。俞在得知決議後即向蔣中正總統送出辭呈，為蔣挽留；數日後俞又二度辭職，仍受挽留。¹⁶同年六月俞鴻鈞三度送出辭呈，經蔣中正主持的國民黨中央會議同意後，由陳誠接任行政院長，同時該會議

¹² 當時監察院內對於要以哪個詞來要求行政院長到會說明有爭議，最終開會決定以「約詢」當作用語。

¹³ 例如陶希聖在中央日報 1958 年 1 月 12 號的「憲法學家一夕談」中認為行政院不需對監察院負責、監察院無彈劾行政院長權限，故行政院長不必到監察院接受質詢。同年 1 月 17 日薩孟武則在聯合報上以『評「憲法學家一夕談」』批評陶希聖之見解，認為行政院院長列席監察院會議不僅是行政院院長的義務，還應認為是行政院長的權利。

¹⁴ 提案委員共有蕭一山、陶百川、王文光、吳大宇、余俊賢、熊在渭、陳大榕、劉耀西、于鎮洲、陳志明、劉永濟等十一位。審查委員有監委陳訪先、陳翰珍、馬慶瑞、葉時修、楊貽達、張岫嵐、宋英、金越光、趙季勳、王冠吾等十人。

¹⁵ 參見 1958 年 12 月 24 日，《聯合報》，「監察院彈劾行政院長俞鴻鈞案全文」。

¹⁶ 參見 1958 年 2 月 7 日，《徵信新聞》，「俞鴻鈞呈請辭職 總統昨批示慰留 傳俞氏去意甚為堅決」。同年 2 月 21 日，「俞鴻鈞院長 將報告施政 俞氏再度懇辭未准」。

並決議對俞鴻均主持行政院的四五年內「政績卓越、與以嘉勉」。¹⁷俞雖辭去行政院長，仍具有中央銀行總裁的職位。

本件彈劾案顯然是五權憲法中憲法機關彼此間職權不清的「國家憲政」問題，本應尋求國家體制內解決方案，申請大法官釋憲。然而不論是監察院或行政院，均為就本案申請釋憲，僅尋求非正式的黨內管道謀求解決。在這樣特殊的黨國體制背景下，「憲政問題」與「黨內紛爭」混淆不清。故當時有論者認為本次彈劾案之成因，除檯面上之行政院長列席與否之問題外，實為國民黨內部派系鬥爭問題所致。¹⁸亦有國民黨內部官員認為這是只是「黨紀」問題，監察院與行政院之間出現這種爭議代表黨並未妥善協調或是黨紀並未被徹底執行，因此導出的解決方案就是「貫徹黨的意志」、「堅守黨的紀律」。

蔣中正欽點的行政院長居然遭到彈劾，而彈劾案還公佈於報上，人盡皆知，無疑是對蔣氏權威的一大殺傷。這引起了蔣中正與國民黨高層的嚴重不滿。這種「憲政問題」轉為「黨內糾紛」的弔詭情形，使得國民黨內對此一問題並非謀求憲法上得解決方案，而是將矛頭轉向黨內對監察院的控制機制不夠完備。當時國民黨一度討論要以黨紀處分提案的 11 名監察委員。蔣中正也曾當面責問黨籍監委陶百川：「你現在學業有成，可是對中央黨部一味反對，我很失望。」¹⁹陶百川也自陳這次彈劾案的提出，是在「蔣總裁的寬容精神」下，才免於處分。但是自此以後，國民黨對於特定監察委員的監控日漸嚴格。²⁰並且利用親黨監委以否

¹⁷ 值得注意的是俞的辭職是在國民黨中央會議所提出，並經時任中國國民黨總裁的蔣中正同意後，再轉咨請立法院同意。參見 1958 年 7 月 1 日，《徵信新聞》「總統准俞鴻鈞辭職 決以陳誠繼掌政院 依憲法咨請立院同意」。

¹⁸ 根據張劍寒教授等人的研究，當時的派系主要有兩大派：陳肇英派與張維翰。陳肇英派的成員大多是國民黨中央俱樂部（CC 派）與青年黨的監委。而張派的多屬於三民主義青年團黨部。陳派認為監察委員的職責在糾彈官邪，澄清吏治，如政府官吏有違法失職之事，不論其官階高低，不問其職位大小，一律依法糾彈。作風上反對一切干擾，認真獨立行使職權。而張派認為國家利益要從安定中求進步，糾彈權限要謹慎行使。作風上不主張輕易糾彈政府大員，若要糾彈，需先徵求黨的意見，若黨指示不宜糾彈或不得糾彈，即應遵守。¹⁸參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 443 至 447。

¹⁹ 參見李鴻禧著，「陶百川生涯志業的素描」，收錄於《陶百川全集--開宗明義橫看》，頁 201 至 202

²⁰ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 930。

決、故意不出席流會等方式進行杯葛。²¹對監察院的控制日益嚴格。

彈劾俞鴻鈞案象徵戰後台灣監察權的極盛期，但是也是監察權由盛轉衰的轉捩點，至此案之後，國民黨對於監察院的控制日益嚴格，監察權也日漸衰弱。監察院的彈劾、糾舉、糾正案數量不斷下降；自 1968 年後至 1988 年彈劾經濟部長李達海，期間 20 年內未有彈劾政務官的彈劾案通過，甚至連彈劾政務官的正式提案都很少出現。可見監察院打老虎的機能已經完全喪失了。

二 行政權對監察權的打壓

即使是監察院積極行使職權的時期，政府對於監察院的控管卻從未停止。例如 1954 年 9 月 8 日的國民黨總裁批簽檔案台(43)中密室登字 0326 號張厲生呈就有以下內容。



監察院國防、司法委員會聯合小組王文光、黃寶實等 7 委員將於 9 月 15 日以前開會調查軍法案件，可否請總裁先行約見？並飭相關案件必先報請核示後再行處理，以免損及政府威信。職等對此已密切注意中。

22

蔣中正的批示是「召見」。由此可見維持憲法上監察院獨立性，不以國民黨總裁（甚至不是以中華民國總統）身份干預監察院行使職權，並非是蔣中正認為應盡的義務。

1955 年，陶百川即在《自由中國》上刊載了一篇「一個監察委員的狗生哲學」。文中先陳述陶氏在 1951 年糾彈中油總經理涉嫌貪污後，該案遲遲沒有下文。自此，陶氏始將監察委員比做看門狗（Watchdog）。陶百川認為看門狗遇到歹徒只能吠叫，沒有別的本領。有時叫的太多讓主人嫌煩還要遭來一頓打。同樣的，監察委員只有彈劾官員之權力，並無審判官員之權。而監察委員彈劾貪污官員時，還面臨執政當局覺得「家醜不可外揚」，監察委員糾彈官員是讓國際看笑話等窘

²¹ 參照張劍寒等著，中華民國監察院之研究，頁 933。

²² 總裁批簽檔案目錄，頁 269。

境。因此陶百川也對上層政府高官喊話：「如果政府堅持不辦，那請給我們一個理由。」²³、政府不辦，看門狗有什麼辦法？」²³

陶百川的這篇文章顯露出當時監察委員的困境：一面是來自於對於憲法職權的自我期許，一面是來自於黨與政府的現實壓力。雖然行政壓力一直存在，但在 1962 年前，不論從數據面或是從彈劾質量面上而言，監察委員均尚稱積極。

監委是風霜之任，而他肅殺之氣的對象，乃是政府和官員，如果他們同屬一黨，則對他們的肅殺，自非黨和政府所能諒。所以作為一個盡責的監察委員，要有富貴不能淫、貧賤不能移和威武不能屈的風骨，同時還需加上一點：黨誼不能動。²⁴

戰後監察委員的黨籍多為國民黨員，僅有少部份為青年黨或民社黨。在當時國民黨黨政一體的背景，青年黨和民社黨實已無法有效運作，依靠國民黨撥給的資金維持。性質上僅為國民黨衛星政黨。國民黨在監察院設有監委黨部組織，定期報告監委黨部雖不能完全控制監察院，但至少具有承轉協調監院與黨部間的任務。在監委黨部開會時，國民黨中央常派員出席指導，並藉此闡釋中央的政策與態度。相反地，監委同志亦有透過黨部請示中央得否提起彈劾之案例。²⁵彈劾案只要九人審查通過即可提出，此時仍有部份監委（如 C.C.派監委）仍力求監察權發揮，國民黨要完全避免監察院行使彈劾仍屬困難。

若有重大事件，蔣中正亦會以國民黨總裁身份親自介入拘束黨籍監委。黨籍監委在 1962 年辦理重新入黨時所簽署之《中央從政幹部規約》第二點即有「服從總裁領導」的規定，黨籍幹部服從總裁成為必須。因此，總裁親自出馬在各種拘束黨籍監委的方式下，是最鄭重也最有效的。例如俞鴻鈞案爆發後，蔣中正曾

²³ 參見陶百川著，「一個監察委員的狗生哲學」，《自由中國》第十五卷第零一期，1955 年，頁 408。

²⁴ 參見陶百川著，《困勉強獨八十年》，頁 183。

²⁵ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 952 至 953。

以國民黨總裁身份邀請監委同志聚餐。要求團結合作，以固國本。希望黨籍監委能服從黨的意志。²⁶

如果監察委員的行為過度違逆黨的約束，必要時國民黨亦會以黨紀處理之。開除黨籍雖不能剝奪被處分者之監委身份，但事實上仍有殺雞儆猴的效力。²⁷例如，監察委員曹德宣因為 1964 年 11 月 27 日和 12 月 17 日，先後投文自立晚報批評時政在 1965 年 2 月 13 日被決議開除黨籍。此外，監察委員于鎮洲因為不服從黨的命令，違紀競選第四屆監察院副院長，而在 1965 年 11 月 17 日被開除黨籍等等皆是案例。雖然前開事例，但國民黨在運用黨紀處分黨籍監察委員上仍屬十分謹慎，若非必要不會輕易動用黨紀。²⁸

三 監察權與司法權的交互作用

(一) 監察權對司法權的規制

憲法第 81 條規定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」此為我國憲法保障司法獨立的依據所在。檢察官雖然並非狹義的法官，但在身份保障上，除了轉任不受保障外，其餘保障與法官相同。

憲法保障法官的獨立性，除了犯刑事之罪可剝奪其身份外，僅剩懲戒制度可以剝奪法官之身份。而這個懲戒權限的發動即掌握在監察院的彈劾權上。依憲法第 99 條規定：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」故可知監察權得彈劾之對象包括司法人員（包括法官及司法院行政人員）。

比較法上，對法官的彈劾權均是由國會機關行使，等於是讓民意有監督法官的可能。如英國、美國、日本等國家均是，而實際上該等國家行使彈劾權的對象

²⁶ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，下冊，頁 955。

²⁷ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，下冊，頁 956。

²⁸ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，下冊，頁 956 至 957。

中，法官也占了絕大多數。五權憲法體制下將國會權限割裂，由監察院獨立行使彈劾權，立法院（立法權）則無法彈劾法官，亦即無法直接介入司法權。在監察院被宣告為國會的時代，此一制度設計精神上與外國法大致相同。僅行使之組織有差異。因此，五權憲法體系中，監察權是少數可以制度上限制司法權的利器。

如果監察權在彈劾司法官這部份權限過度擴張，則監察權可藉由彈劾來要脅該管司法官要遵照監察院的意思判案，否則就要彈劾之。雖然實際上並未發生如此嚴重的情形，但在憲政體制上顯然有相當的漏洞。依據陶百川先生書中記載，1956年時監察院與行政院、司法院進行兩次研討會議，會中決議：「查法官依法獨立審判，監察院依法行使監察權，在憲法各有其依據。為求監察權之順利行使，兼能維護司法獨立之精神，監察院自可盡量避免對於承辦人員對於承辦期間實施調查。但如認承辦人員有枉法失職之重大情節，需要即加調查者，監察院自得斟酌情形實施調查。」²⁹該決議限制監察院對未確定司法案件進行調查，例外在「承辦人員枉法」、「情節重大」、「需要即加調查」三項要件該當才可進行調查。該項決議目的在限制監察院對司法獨立的干預，要求監察院針對法院行使職權要節制³⁰。實際案件中，監察院對法官的彈劾案中特別的案例，是監察院對特定案件之審理結果不滿意而彈劾該審法官。例如1964年對最高法院及高等法院推事四人的彈劾案，即是監察院對於該等推事審理台北市長黃啟瑞貪污案之結果不滿而起。不過，這種因為監察委員因為對於檢察官與法官起訴與否與判決結果的不滿，而提起該等檢察官與法官提起彈劾的案例，並不多見。

（二）監察權填補行政訴訟機能

1950年以後，雖然糾彈的案件數逐漸減少，但是人民向監察院申訴的案件並未隨之削減。根據陶百川的研究，人民大量運用監察院的原因的主因是行政訴訟的效能不彰。在1950年到1968年的十九年間，行政法院審理5141案，其中

²⁹ 參見陶百川，《陶百川全集—為端正政風呼號》，頁132。

³⁰ 參見司法院，《台灣法界耆宿口述歷史第三輯》，台北：司法院，2005，頁151。

僅 602 件是人民訴訟，人民勝訴率僅百分之十二，官官相護。當時輿論即有『駁回法院』之譏。³¹在行政訴訟缺乏獨立和公正的時候，監察院則成為補救的機構。依陶百川書中的數據，監察院平均每年提起的糾正案僅 19 起，然而行政機關回覆答應改善的機率高達百分之八十，其效果遠勝於行政訴訟。³²然而，陶百川也認為行政訴訟才是人民最適宜的權利救濟方式：

但是，以訴願、行政訴訟和糾正三者相比較，對於人民權力的保護，訴願是最不可靠的，糾正案對行政機關沒有很大的拘束力，而行政訴訟的判決可以變更行政處分，應為人民最適宜遵循的補救措施。³³

由此可知，縱然是認為監察權較行政訴訟有效果的陶百川委員，也承認人民藉由向監察院申訴作為對行政行為的救濟具有一定過渡性質。行政訴訟才是人民最適宜的救濟管道。監察權本質上是在對於官員違法失職或行政行為不當做出裁處，如果過度干預司法判決，亦違反權力分立。

第三節 重新入黨與監察院的「再訓政化」

一 監察院的「再訓政化」

1962 年的國民黨黨員總登記，不僅是國民黨在內戰失利後重新尋求內部團結。強化政黨體制，在控制監察權行使上，黨員總登記也發揮重大效力。我們可以從陶百川自傳中以下描述略知一二。

蔣總裁終於寬恕了（俞鴻鈞案）提案彈劾的監察委員，而代以黨員總登記。他說，我們追隨他來台灣繼續革命，他不忍深責，但我們如願留在黨內，則必須

³¹ 參見陶百川，《比較監察制度》，頁 345。

³² 參見陶百川，《比較監察制度》，頁 347 至 349。

³³ 參見陶百川，《比較監察制度》，頁 349。

服從紀律和黨的指導，否則不必參加登記，從此放棄黨籍。...他曾很沈痛的說：我們退出本黨以後，如果想另組一黨，他不反對，而且可以作我們的顧問。但他又說：那樣一來，我們的政治生命就完了。³⁴

依照該總登記辦法規定，立法院和國民大會代表的重要提案以及監察委員的重要糾彈案都須先得先經過國民黨中央會議同意方可提出。然而何謂「重要糾彈案」，引起黨籍監委的議論。³⁵後由國民黨中央黨部秘書長約集黨籍監委宣佈：「重要彈劾指彈劾總統、副總統、五院院長。」³⁶。此項決議如同回歸訓政時期中央政治會議第 416 次會議議決之結論，實質架空監察院獨立彈劾之權限。國民黨壓制監察院的方式，係重新將其適用於訓政時期時以黨領政，監察院彈劾前必須先跟國民黨中央報備的方式原封不動的拿來行憲後使用，故又可稱為「再訓政化」。

1962 重新入黨後，國民黨對於監察權的壓制日益強化，黨員總登記同時強調服從總裁及黨中央的意志，對於國民黨員占大多數的監察院造成深刻影響。根據張劍寒教授的訪談，有不願具名的監委表示：1965 年有人檢舉前湖南省主席黃杰、內政部長連震東違法失職。中央即通知監委黨部應視此案為「重大案件」，需注意案情的發展，「隨時與中央聯絡」。³⁷黃杰時為台灣省主席並非部長級官員，中央仍介入此一彈劾案。更有甚者如 1964 年有監察委員擬彈劾某銀行高層人士，彈劾文由監委黨部轉中央核覆，以中央不同意作罷。³⁸可見所謂「部長級官員」要回報僅是例示規定，行政中央實際介入彈劾案的標準相當浮動，此一命令無異是對監察權獨立與秘密行使的踐踏。然而，在黨紀的虎視眈眈下，即使是強調獨立行使職權的監委（如陶百川等人），亦對監察權的行使轉向消極。³⁹

³⁴ 參見陶百川，《陶百川全集—困勉強獨八十年》，三民書局：台北，1992，頁 256。

³⁵ 參見陶百川著，《陶百川全集—困勉強獨八十年》，頁 257。

³⁶ 參見陶百川著，《陶百川全集—困勉強獨八十年》，頁 259。

³⁷ 何謂國民黨定義下的「重大案件」，標準十分模糊。根據張劍寒教授所述，實際上監察委員曾有決議要彈劾地方官員而遭黨中央阻擋之案例。參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 931 至 932

³⁸ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 931 至 932。

³⁹ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 933 至 935。

1966 年 8 月蔣中正的公開演講可以顯現出其對監察權的威嚇：

...特別是民意代表—監察委員，行使其監察權，他的一言一行，都對國計民生有重大關係，他的地位與權力，乃是很崇高的。凡是政府官吏，貪污不法的行為，依法自有其彈劾糾正之權。只要綜明覈實，適得其份，乃是其職責範圍以內之事，但是對行政的政策與施政方針有關聯者，應特別慎重，尤其是在目前建設台灣，反攻復國時期，若其行使不得其道，而妨害五權憲法的功能，並且破壞了反攻復國的國策，那不僅是喪失了五權政體的效用，而且阻滯了反攻復國的大業，其結果，無異間接助長共匪垂死的命運，而延長了我大陸同胞的苦痛。大家須知，在我們復興基地上，匪諜分子正在無孔不入的做這一工作，不可不特別注意和警惕。

40

演講文中將「不夠慎重」的糾正、彈劾衍伸為「妨害五權憲法的功能」，最後甚至是最嚴重的「助長共匪」。在風聲鶴唳的白色恐怖時期，蔣中正演講中威嚇監察院意味相當強烈。

國民黨政府常見的打壓方式，即是由黨政高層出面直接告誡監察委員不得彈劾特定案件，如 1966 年監察院彈劾李國鼎、陳慶瑜，這件彈劾案之決定因未告知黨中央引起黨內極大不滿。而在彈劾東亞案及大秦案後，中央即派出副主任出席監委黨部，說明國民黨中央對此兩項彈劾案的不滿情緒，並希望監委同志不能繼續對其他相關疑案進行調查。⁴¹此外，黨亦可藉由要求黨籍監委不參加彈劾會議，以程序性流會的方式杯葛案件進行。如 1964 年陶百川、黃寶實兩名委員彈劾台北市長黃啟瑞違法失職案時，同年 2 月 24 日開會審查，原通知 15 位委原審查，但自上午八點至十點四十分，出席委員只有八人，不足九人之法定人數。結

⁴⁰ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 940 至 941。

⁴¹ 參照張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 942。

果審查會召集人侯天民委員宣佈「流會」，而彈劾黃啟瑞案，即因此流產。⁴²

監察院不僅不受到中央重視，連帶的也不受其他機關尊重。對此，監察委員在會議中多有抱怨。1970年監察院年度會議中馬空群委員便首先指出，監察權的行使，現在徒負虛名而已，例如監委依法有糾正權、糾舉權、彈劾權，但是這些權力行使之後，其他機關並不重視，甚至根本不予理會，監察院對這種情況，並無適當的處理辦法。⁴³

1983年6月，由時任監察院簡任秘書的何南史為主席的「中華民國反共復國大聯盟」召開⁴⁴，會中通過意見要求『陶百川在今年十月以前不發表有利於國家民族的言行，將「號召海內外詩人公開聲討」』，並且還『公開要求開除陶百川國籍及中國國民黨黨籍，「以為千秋萬世不忠於國家民族者戒」』⁴⁵陶百川當時雖已辭去監委，但身為積極行使監察權，「爭於黨」的代表性前監委，在社會上仍有相當份量，在辭職後仍然不免遭受前同事的攻擊，可見監察委員處事之困難。

除了外部的壓力問題，監院內部身披風霜之任的監察委員內部也陸續爆發爭端與醜聞。1966年孫玉琳、于鎮洲、郝遇林三名監委因為涉入油商盜豆行賄案，在院會中遭到台北地檢署拘捕。隔年經最高法院第三審定讞，各處有期徒刑五年，均褫奪公權四年，並遭註銷監委名籍。⁴⁶1976年監察院副院長周百鍊捲入「中華保康促進會」案，擔任該會高級顧問，其子甚至擔任該會理事。⁴⁷此案遭自家人

⁴² 參見監察院第614次會議決議。

⁴³ 參見1970年12月9日，《聯合報》，「監委檢討職權行使 馬空群等慨乎言之」

⁴⁴ 何南史，名凸，以字行。曾擔任監察院長于右任秘書，監察院四科科長、監察院簡任秘書。曾被選任為台灣十位桂冠詩人之一。

⁴⁵ 參見章臺生著，「又傳聲討陶百川」，收錄於《陶百川全集--開宗明義橫看側看》，頁216至217。

⁴⁶ 參見總統府公報1916期。

⁴⁷ 中華保康促進會由日本人緒方敬弘於1976年所創立，其創立目的為「遵奉國父遺教，實踐總統蔣公遺訓，以促進民生主義理想之早日實現」，惟其實際運行方式等同現今之「老鼠會」，該會組織架構現今看來十分簡單。會員資格分為八個階段，要入會得先繳六千五百元的會費及捐款，就被排在第八階段，只要再介紹兩名親友入會，繳同樣款項，就可晉升到第七階段，等這兩名親友再各找兩位新會員時，再晉升到第六階段，就可領回所謂「福利金」一萬元，以此類推，晉升到第一階段，就可領取高達三十萬餘元獎金。該會獲得許多政界人士背書擔任顧問，故在短短數月間就吸金兩千多萬元。然而同年遭台北市議員林文郎檢舉後，公司迅速倒閉，投資人血本無歸。可說為台灣史上第一個登記在案的老鼠會。監察院副院長周百鍊被聘為該會「最高名譽顧問」，事情爆發後引起輿論廣泛批評。參見1976年10月13日，《聯合報》「保康促進會餘波未息 監委要求周百鍊澄清」

金越光監委於院會中提出檢討，並見諸報端。此事發生後，監察院雖一度聲言要發動內部調查，但最終仍是不了了之。掌管風憲之監察院副院長都陷入了金錢醜聞中，監察院對外界形象自然蒙上陰影。

二 無牙之虎

監察院無法積極作為，除了非制度面的政治干擾外，制度上也充滿了弊病。其中監察委員最在乎的一點即使監察院並非最終決定機關的問題。形式上監察院是與司法院同位階的五權機關，但是彈劾提案通過後，有最後決定權的居然是司法院下的公務員懲戒委員會，形成下位機關決定上位機關議案的結果；監察院提起彈劾須經一名以上監委提案，9名以上監委審查同意，且過程必須公開。但公懲會只要7名公懲會委員開會即可作成懲戒案，且會議過程為秘密進行。⁴⁸形成彈劾較懲戒決定還慎重的奇怪制度；第三，即使監察院經過充分調查，認為該涉案人確有違法失職。移送懲戒時僅得以移送懲戒書與相關卷證，不得以類似告訴人之身份到公懲會說明。公懲會若做出與監察院相反見解，監察院也無從救濟或申辯。由此可知，監察院對公務員監督並未有核心權力，最終仍是要看公懲會的決定。

為了解決這一問題，早期監察院以「公佈彈劾案」的方式，在並非最終決定機關的情形下試圖對被彈劾官員造成輿論壓力。⁴⁹1955年5月監察院會決議：「糾彈案件成立後，除依監察法決定不公佈之糾彈案件，由審查委員會或各主辦委員會之召集人向院會報告，」1956年6月院會又決議：「糾彈案件成立後，除依監察法凡涉及國防外交機密者可不公佈外，其餘一律要公佈，若不公佈，應說明理

⁴⁸ 1948年版公務員懲戒委員會組織法第二條公務員懲戒委員會置委員長一人，特任；委員九人至十五人，簡任，掌管全國公務員之懲戒事宜。前項委員中應有五人至七人曾任簡任法官者。第四條：公務員懲戒委員會懲戒事件之審議，應有委員七人以上之出席，由委員長指定資深委員一人為主席。

⁴⁹ 監察法第13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。」反過來講，依監察法第十三條反面推定，如果該彈劾案未通過，依法該案內容均不可公佈。

由。」⁵⁰然而實際上案件公佈或不公佈，仍是以監察院內個案決定。當監察院決定某彈劾案不公佈時，外界往往也難以窺知其不公佈的理由；

監察院「無牙之虎」的另外一個嚴重問題，即是早期公務員懲戒法「刑先懲後」的問題。1985年修正前的公務員懲戒法第22條規定：「懲戒機關對於懲戒事件，認為有刑事嫌疑者，應即移送該管法院審理。」第23條：「同一行為已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序。」第24條：「同一行為在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時，於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序。」故依舊法規定，當公務員之行為同時涉及刑事責任與行政懲戒責任時，必須讓刑事責任先確定後再進行行政懲戒，故稱為「刑先懲後」。另外的立法方式是採取刑事責任與行政責任無分先後，行政懲戒不因刑事追訴而暫停，又稱為「刑懲並行」。⁵¹

單就理論上而言，刑先懲後或刑懲並行並未有必然的好壞。然而從實際面上觀察，動員戡亂時期司法效能不彰，案件往往拖延許久仍無法定案。在刑先懲後下，也連帶使得監察院的彈劾無法發揮即時效力、緩不濟急。等待刑事判決確定後早已人事全非。

1968年9月，監察院以台灣高等法院曹祖慰、雲林縣地政科長貪污瀆職提起彈劾。該案案子係由蔡孝義委員調查後提案彈劾，由陶百川及楊貽達兩位委員連署，經審查通過後移送公懲會。然而公懲會卻遲至15年後，才於1983年10月才做出72鑑字5328號懲戒。主要原因是被付懲戒人所涉刑責的司法程序費時太久。在「刑先懲後」的規定下，公懲會直至到了1983年10月刑事判決確定後，才作成懲戒議決書，並依法函知監察院。⁵²

荒謬的是，該案經過15年後早已人事全非。彈劾案兩位連署委員中，楊貽達已逝世，陶百川委員也已辭職。被彈劾人中，曹祖慰已死，劉東如也高齡77歲。兩名被告中，曹祖慰因為死亡不受懲戒。被告劉東如早已退休，公懲會對他

⁵⁰ 參見監察院公報第138期。

⁵¹ 1985年修正後之公務員懲戒法即改採刑懲並行制。

⁵² 參見監察院公報1408期

的懲戒卻是「撤職並停止任用兩年」。該案的提案委員蔡孝義委員就曾在監察院會中批評如下：

「蔡委員昨天在院會中以此為例指出，這十五年中他一再向公懲會查詢，所得答覆不外是正上訴中或已發回更審。在十五年後的今天才定讞。蔡委員並指出，公懲法規定刑先懲後，但刑事責任的法律程序往往一拖多年，因此許多監察委員提彈劾案為求時效，往往避免將其刑責部份移送法院，但如此一來，彈劾案則不完全。因此「刑先懲後」制度如不修正，監察院糾彈權得不到法令以及公懲會的配合，則案子提的再多也沒有用。(下略)」⁵³

刑懲並行使得監察院無牙之虎的特點更加凸顯，因此許多學者與監委都主張應改為刑懲並行制。⁵⁴刑先懲後的問題遭受批評了數十年，直到 1985 年公務員懲戒法修正後才改為刑懲並行為原則，解決了此一問題。

監察院無牙之虎的問題在彈劾政務官時特別明顯。每當監察院要彈劾政務官，社會無不喧騰一時，監察院也會認為這些彈劾政務官的案件是重大案件，要監察院特別謹慎處理。然而，我國公務員懲戒法第三條規定：「懲戒處分如左：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。前項第二款至第五款處分，於政務官不適用之。」亦即公務員懲戒委員會在審議政務官懲戒時，一是認定不懲戒：若決定要懲戒，只能從最重的「撤職」與最輕的「申誡」兩者選擇一個。固然，對沒有任期保障與年功俸給的政務官而言，休職、降級、減俸、記過等並無太多實際上意義。只有最重的撤職與最輕的申誡有意義。但實際上公務員懲戒委員會只有極少數宣告撤職政務官的案例，⁵⁵絕大多數都是申誡處分。

⁵³ 參見 1983 年 12 月 10 日《中國時報》，『刑先懲後』制成了監察權的「絆腳石」！。

⁵⁴ 例如陶百川在氏著就主張要修法改為刑整並行制。參見陶百川著，《比較監察制度》，頁 262 至 263。

⁵⁵ 依據 1996 公懲會的統計，從 1947 年到 1996 年共有 17 位政務官被彈劾，其中 13 人受申誡，

申誡處分僅有警告性質，對被懲戒人之身份與薪俸等均無影響。若要實際對被懲戒人產生負面影響，只能依靠輿論政治與責任政治。若輿論不批評對被懲戒人、輿論對此不關心，當事人也不自行請辭時、整體責任政治未能建立時，縱然是監察院彈劾、公懲會通過懲戒也毫無效力。1985年公務員懲戒法修法時，並未更動本條內容，故直到今日，公懲會在決議懲戒政務官時，仍僅能從「撤職」或「申誡」中二選一。

監察院無牙之虎的形象建立的結果，就是整體行政機關對於監察院的重視程度越來越低落。監院本身都無法鞏固自己的威信，無法對刻意無視監院的行政機關動刀，卻只能忍氣吞聲，敷衍了事。也無怪於類似的「被彈劾還升官」的事件一再出現，致使彈劾權行使越來越不具實效性。

三 被架空的同意權

憲法本文規定，監察委員有司法院院長、副院長、大法官及考試院院長、副院長、考試委員人事案的同意權。同意權是監察權的核心職權之一，也是監察權具有國會身份的重要理由之一。在張君勱等制憲人士的理念中，監察院同意權之設立是想仿效美國參議院之職權，形成「兩院制」之國會。因此，檢視立憲後同意權的實效如何，等同於檢視監察院是否真的有符合立憲者之期望，發揮實質國會的功能。

1937年7月14日監察院行使第一屆司法院大法官與考試委員同意權時，17名大法官中有5名未獲同意。1948年7月12日行使考試委員同意權時，19名考試委員中意有9人未獲同意，否決之比例高達三分之一以上。然而在遷台以後，至1992第一屆監委全面改選前，未再有人事案未獲同意之案例。這並非意謂所有的提名人士都相當優秀，監察院無從置喙。反而是因為監察院在現實考量下無法不同意。例如1966年8月12日的《聯合報》即報導監委之所以會讓考試院人

2人遭撤職，2人不受懲戒。例如1997年因口蹄疫疫情爆發，省農林廳長邱茂英遭撤職並停止任用一年，是個中少數案例。同案另外兩名被彈劾政務官均只受到申誡處分。

事案全部過關，並非是因為人選恰當，而是因為不久前才彈劾經濟部長李國鼎與財政部長陳慶瑜，如果再阻攔考試院人士案，恐怕會引起政治紛爭。⁵⁶這篇社論明顯透露出監察委員在行使憲法同意權時的兩難。即使對於委員不滿，礙於「政治上的理由」也只能投下同意票。⁵⁷憲法職權在政治現實之下，仍然不得不低頭。

姑且不論政治層面影響，單以程序方面評論，監察院人事案審查之流程亦有諸多問題。監察院之人事案審議程序為秘密進行，往往在一兩個小時內結束。之後舉行院會投票。⁵⁸相較於美國審查由委員會辦理，重要案件須舉行公聽會，被提名人例須到會備詢，公聽會對外公開，人民團體可要求派員列席等等，可見當時台灣同意權之程序相當草率。當時已有監委提案認為監察院審查大法官同意案過於輕率，應檢討同意權行使程序及審查方式，使人不易發生流於形式或有名無實之印象。並提議監察院於接到提名書時，應召開院會，成立專案審查小組，可邀請被提名人到會，以備諮詢，亦可接受有關人士或團體提出之書面意見，以供參考。⁵⁹故 1956 年 8 月，監察院會曾決議於行使同意權必要時，得邀請被提名人員去院晤談，但直到 1980 年開放補選前從未有實際邀請被提名人來會備詢之例子。該決議僅為表面工夫，情形並沒有改善。

在提名人不必來會接受質詢的情形下，凡需經監察院同意的人事案，通常在總統提名後一兩日內就召開書面審查會，審查也在一兩個小時內草草通過。同意權形同橡皮圖章，毫無實際把關作用。

從 1947 監察院在南京行使大法官同意權時，否決了占提案人數三分之一的人選；但自政府遷來台至 1980 開放補選前，從未有監察院行使同意權時否決人士

⁵⁶ 「…很多監委認為，監察院剛以高度保密的方式，通過對經濟部長李國鼎和財政部長陳慶瑜的彈劾案。這一彈劾案的提出，事先未向有關方面透露，如果再把徵求同意的考試委員刷下一兩個，似乎太過火了，儘管監察院有權這麼做，但為了政治上的理由，彈劾兩位部長的一位提案委員，昨晚就私下表示：我內心很矛盾，我實在不贊成某些人擔任考試委員，結果還是投了同意票，要不是這次彈劾案的影響，我可能投不同意票。」內文引自 1966 年 8 月 12 日，《聯合報》，「監院過關 有驚無險 考試委員 一榜及第」。

⁵⁷ 類似的困境在張劍寒教授等人所著之專書中亦有提及。參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 851。

⁵⁸ 參見陶百川，《比較監察制度》，頁 204。

⁵⁹ 參見洪淑華著，《臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展》，政治大學歷史所碩士論文，2003，頁 26 至 27

之案例。1958 年總統提名大法官中的史延程、史尚寬均是曾遭監察院以違法失職彈劾過的司法官員，⁶⁰1947 年史尚寬曾被提名為大法官，但是未得監察院半數同意。名列五位未得通過監察院同意之一，未獲通過之理由正是史尚寬在訓政時期曾因案被監察院彈劾過。然而在 1958 年總統提名第二屆司法院大法官，史尚寬再度被提名，竟能高票當選。突顯了 1962 年前後監察院職權行使的嚴重落差。這此落差產生的原因，或許可以張劍寒教授書中於 1966 年對監察委員的這段訪談中窺見端倪：

在大陸陷匪之前，還有過不同意的例子；自政府遷台以來，便不再有不同意的了。主要因為大家都顧全大體，尊重總統的面子，而且體恤他老人家太辛勞，如今已經八十多歲了，還要任勞任怨的來領導我們，提名也不容易，要他再提就太使他難堪了。所以像最近提名的人選，有些不很理想，許多委員本來都不想同意，但是大家商量以後，結果都勉強給予同意了。⁶¹

相較於憲法職權所賦予的把關義務，對於當時的監委而言「老總統的面子」似乎更為重要。監察院所服膺的並非中華民國憲法，而是「總統的權威」，憲法上明示的同意權與獨立性蕩然無存。至此而言，監察對人事案的影響力大概僅及於依省籍分配名額。根據前大法官吳庚的口述，之所以到第五屆大法官仍會有省籍分配名額，亦是因為監委來自各省，如果沒有如此分配，就會受到監察委員杯葛。⁶²吳庚大法官固然有此觀察，然而實際上若政府僅提名特定省籍大法官，監察委員是否真敢杯葛提名，恐怕是值得質疑的。相對之下，「相忍為國」恐怕是比較可能出現的結果。

⁶⁰ 史延程於台灣高等法院院長任內，未能注意獨立審判，違法失職，經監察院四十四年度劾字第貳號案移送公務員懲戒審議，經公懲會決議記過一次。

⁶¹ 參見張劍寒等著，《中華民國監察院之研究》，頁 848。

⁶² 本段出自前大法官吳庚之口述紀錄，參見司法院，《台灣法界耆宿口述歷史第三輯》，台北：司法院，2005，頁 152 至 153

四 失落的人權保障機能

(一) 針對具體個案行動

1. 孫立人案

1955年8月20日，國民黨政府以孫立人縱容部屬武裝郭廷亮等人叛亂、密謀犯上，革除軍職。事後，蔣中正指派以陳誠為主的9人調查委員會，該調查委員會認定孫立人雖不知郭廷亮為「匪諜」，但應負重大咎責。⁶³之後孫被長期軟禁於在台中市直到1988年5月孫立人家署要求平反後，由時任總統李登輝才解除長達33年的軟禁。後世多稱此案為「孫立人案」。

在1955年孫立人按爆發時，曹啟文、王枕華、余俊賢、陶百川、蕭一山等五名監委即自行組成五人調查小組，對孫案進行調查，最後作成調查報告，⁶⁴報告中認為孫立人將軍雖有治軍不嚴之過，但絕無叛亂之念頭。南部事件純屬誤會。建議蔣中正將孫立人免職即可，不必更加追究。該監察委員五人小組甚至還以監察院文書上書給「國民黨總裁」蔣中正，要求蔣總裁槍下留人。⁶⁵然而該調查報告最後也並未發揮效果，孫立人依舊被監禁長達33年。

孫立人案調查報告與雷震案調查報告一樣不公開，直到1988年孫立人的家屬要求平反時，監察院才公開此一報告。

2. 雷震案

1949年雷震創辦《自由中國》半月刊。1960年4月第二屆省議員選舉之後，以李萬居、許世賢等省議會臺籍人士，因不滿選舉不公，5月18日在臺北召開「在野黨及無黨派人士本屆地方選舉檢討會」，決議籌組新政黨。9月4日，臺灣警備總司令部以「涉嫌叛亂」為由，拘捕《自由中國》社社長雷震、編輯傅正、

⁶³ 參見總統府公報 646 期。

⁶⁴ 參見監察院公報 1630 期。

⁶⁵ 五人小組對總裁的上書原本雖然係不公開，但在民國百年監察展中有展出。

經理馬之驢，以及離職職員劉子英等 4 人。10 月 8 日下午警備總部軍事法庭宣判：雷震「明知為匪諜（指劉子英）而不告密檢舉……連續以文字（指《自由中國》言論）為有利於叛徒之宣傳」，判刑 10 年。後世多稱此案為「雷震案」⁶⁶

雷震案剛爆發時，監委陶百川等監委立刻組成調查小組，針對雷震案進行調查。調查途中，調查委員即使想要見雷震一面都不行。⁶⁷後該調查小組認為雷震並無涉嫌叛亂之事實，應判處雷震無罪。並將調查結果記載於不公開之調查報告。然而該報告最終並未被蔣中正接受，雷震依然被判處 10 年有期徒刑。由此可見在當時的政治環境下，監察院縱然有心保障個案人權，仍是無能為力。⁶⁸直到二十年後，經同案被告傅正要求平反後，雷震案調查報告才公諸於世。

（二）以釋憲為手段的行動

除了實際案件的調查以外，監察院亦以釋憲等手段行使人權保障活動。總計在 1987 年 7 月 15 日解嚴以前，監察院聲請的釋憲案分別有釋字第 3 號、第 6 號、第 13 號、第 14 號、第 33 號、第 60 號、第 68 號、第 90 號、第 96 號、第 97 號、第 105 號、106 號、110 號、122 號、第 124 號、第 125 號、第 128 號、第 129 號、第 137 號、142 號、151 號、162 號、163 號、164 號、165 號、166 號、167 號、175 號、176 號、178 號、181 號、184 號、226 號等 31 號解釋。

早期監察院多半就各機關間權力運作或相互兼職可否問題聲請解釋，中期以後，監察院開始對許多涉及重大基本權事項聲請解釋。例如釋字第 90 號釋憲問

⁶⁶參見台灣大百科全書，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3865>，最後到訪日 2011 年 5 月 20 日

⁶⁷ 監委調查雷震案中有段小插曲，1961 年 1 月 25 日雷震發現其分居監外面打掃的非常乾淨，雷震問說：「為何要掃的如此乾淨」。負責照料雷震的鍾姓先生告知雷震說：「監察委員要來調查你了」。一個小時後，鍾先生又跑來說監察委員不來調查了，因為總參謀長（彭孟緝）打電話來，說是奉蔣總統的命不准監察委員面晤雷震，因為軍人監獄是屬於總參謀主管也，林監獄長還在那裡敷衍監察委員，並留他們吃午餐，說他再去請示，這明明是託辭。監察委員拒絕了，說他們可以自己來詢問，下午再來好了。」雷震終究未能面見監察委員，監院調查報告也從未提到與雷震見面之事。參見雷震著，《雷震全集》第十二冊，頁 331。另可參照范泓著，《民主的銅像—雷震先生傳》，台北；秀威資訊科技股份有限公司，2008 年，頁 273 至 274

⁶⁸ 自雷震等人被逮捕之後，蔣中正就密切關心此事，甚至在宣判的當天早上，還明確指示雷震的「刑期不得少於十年」、「覆判不能變更初審判決」。參見國史館發行，《雷震案史料彙編—國防部檔案選輯》，台北；三民書局經銷，2002，頁 19。

題：「憲法上所謂「現行犯」之意涵為何？何人有權逮捕？」涉及憲法第八條人身自由權；釋字第 105 號釋憲問題：「出版法有關定期停止發行、撤銷登記之處分，暨由行政機關逕行處理之規定是否合憲？」針對出版法事前審查侵害人民所享有憲法第十一條言論自由權聲請釋憲；釋字 122 號釋憲問題：「地方議會議員在會議時所為言論之保障，其意涵為何？」就司法院院解字第 3735 號解釋中：「縣參議員在會議時所為無關會議事項之不法言論仍應負責。」與憲法中民意代表言論免責權相抵觸聲請釋憲；釋字 165 號解釋則係監察院對釋字 122 號的合憲解釋不滿，就同一議題又再度聲請解釋；釋字 137 號解釋爭點：「法官審判案件時，是否受法規釋示之行政命令之拘束？」涉及法官判決時是否要受到行政機關之行政命令拘束；

依洪淑華之研究，解嚴時行政機關申請釋憲以監察院聲請而為解釋者最多。其中有許多釋字是人民對裁判個案之見解不服，向監察院陳情，由監察院代為提起釋憲。⁶⁹在人民聲請解釋管道不暢通的前二三十年，監察院的聲請案頗有代替作用。洪淑華並認為大法官對於其「同意機關」很難拒絕解釋，為其原因。⁷⁰

雖然監察院聲請的釋憲案數量最多，內容也多有涉及人民基本權的保障。然而在整體時代脈絡下，總結而言，戒嚴時期大法官所做成的關於人權的釋字，除了數量過少，在質的方面根本沒有發揮保障人權的功能，大法官的解釋顯得相當配合政府，對憲法第 23 條所列要件從寬解釋，較不偏向基本權利本身的擴張或深化，而多引用法律保留原則作為依據，大法官又對限制人民自由權利的法律加以「合憲」的背書。⁷¹

1958 年立法院修正出版法第四十條、第四十一條，嚴格限制出版品之內容，並可由主管機關定定期停止發行或撤銷登記之處分。監察院不久後即對此一立法

⁶⁹ 例如釋字第 110 號、122 號解釋均是監察院收受人民陳情後，除去函相關單位糾正或建議外，另代人民聲請釋憲之案例。

⁷⁰ 參見洪淑華，《臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展》，頁 27

⁷¹ 參見洪淑華，《臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展》，頁 141 至 142

是否合憲提出釋憲，⁷²最終大法官於 1964 年做出釋字 105 解釋認為出版法該等規定合憲。⁷³同一函文中，監察院亦對違警罰法的合憲性提起釋憲，⁷⁴為相較於出版法的解釋，大法官遲至收受該函的十餘年後的 1980 年才作成釋字 166 號解釋宣告違警罰法該款規定違憲。⁷⁵

綜上所述，動員戡亂時期中，監察院積極運用釋憲管道以尋求人權保障之行動。程序上司法院大法官往往延宕數年（甚至十餘年）才進行解釋，成效緩不濟急。實體上，許多顯然違反人權的法案也受大法官宣告合憲。監察院以聲請釋憲試圖達成人權保障之效果並不顯著。

⁷² 監察院申請釋憲函如下：『一、憲法第八條規定：「人民身體自由應予保障……非由法院依法定程序不得審問處罰」而現行違警罰法所規定主罰中之拘留罰役則均係對於人身自由之處罰且有偵訊裁決處罰執行均由警察官署為之按之上開憲法第八條所規定人民身體自由應予保障非由法院依法定程序不得審問處罰之規定自不無抵觸二、憲法第十一條規定：「人民有言論講學著作及出版之自由」第廿三條規定：「以上各條列舉之自由權利除為防止妨礙他人自由避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者外不得以法律限制之」現行出版法第四十條及第四十一條所定對於出版品得予以定期停止其發行及撤銷其登記之處分雖得解為係對於憲法第二十三條所規定「為防止妨礙他人自由避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益之必要」而設之處分但此項處分之權均操之於省縣市政府及內政部且其處分足以妨害出版人之營業與生存其不經司法程序而由行政官署直接為之難免擅專用事使出版事業處於危殆地位似與憲法保障出版自由之規定及精神相悖謬且已超過憲法第二十三條規定之「必要」限度並違反五權分立不相侵犯之精神三、查憲法第一百七十一條規定法律與憲法抵觸者無效法律與憲法有無抵觸發生疑義時由司法院解釋之本案上述兩項有無違憲之處相應函請查照惠予解釋見復為荷。』

⁷³ 司法院大法官解釋第 105 號：「出版法第四十條、第四十一條所定定期停止發行或撤銷登記之處分，係為憲法第二十三條所定必要情形，而對於出版自由所設之限制，由行政機關逕行處理，以貫徹其限制之目的，尚難認為違憲。」此一解釋於後世迭遭批評，該兩條文於出版法最終於 1999 年完全廢除。

⁷⁴ 監察院函釋如下：「事由：關於違警罰法所規定主罰中之拘留罰役及出版法第四十條及第四十一條所規定對於出版品得予以定期停止其發行及撤銷其登記是否違反憲法函請惠予解釋見復由。一、憲法第八條規定：「人民身體自由應予保障……非由法院依法定程序不得審問處罰」而現行違警罰法所規定主罰中之拘留罰役則均係對於人身自由之處罰且所有偵訊裁決處罰執行均由警察官署為之按之上開憲法第八條所規定人民身體自由應予保障非由法院依法定程序不得審問處罰之規定自不無抵觸。二、憲法第十一條規定：「人民有言論講學著作及出版之自由」第廿三條規定：「以上各條列舉之自由權利除為防止妨礙他人自由避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益所必要者外不得以法律限制之」現行出版法第四十條及第四十一條所定對於出版品得予以定期停止其發行及撤銷其登記之處分雖得解為係對於憲法第二十三條所規定「為防止妨礙他人自由避免緊急危難維持社會秩序或增進公共利益之必要」而設之處分但此項處分之權均操之於省縣市政府及內政部且其處分足以妨害出版人之營業與生存其不經司法程序而由行政官署直接為之難免擅專用事使出版事業處於危殆地位似與憲法保障出版自由之規定及精神相悖謬且已超過憲法第二十三條規定之「必要」限度並違反五權分立不相侵犯之精神。三、查憲法第一百七十一條規定法律與憲法抵觸者無效法律與憲法有無抵觸發生疑義時由司法院解釋之本案上述兩項有無違憲之處相應函請查照惠予解釋見復為荷。」

⁷⁵ 司法院大法官釋字 166 號解釋：「違警罰法規定，由警察官署裁決之拘留、罰役，係關於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨。」

（三）終究無能為力的人權保障機能

1955 年孫立人將軍被以「縱容部屬武裝叛亂、窩藏共匪、密謀犯上等罪名判處長期監禁」。當時監察委員陶百川等人即自請調查此案，亦做出調查報告指出孫立人並無謀反，而係遭人誣陷。然而此一調查報告無法改變孫立人被拘禁之結果，甚至在政治現實壓力下未公開，直到解嚴後調查報告才轉發給孫立人之子而輾轉公諸於世。1960 年雷震因籌備組織中國民主黨遭到逮捕，監察院亦介入調查，認為最終調查報告認為雷震無罪。然而此一調查報告亦無實際效力，也無法公開，至數十年後雷震出獄才公諸於世。上述兩個案件固然可知部份監察委員在維護人權法治上有其貢獻，然而在動員戡亂背景下的現實政治壓力讓其只能狗吠火車，無法改變現實。監察院介入實際案件的人權維護機能心有餘而力不足。

誠心而論，在政府高壓統治的時期，部份監察委員可以公然挑戰政府，自請發動調查案或糾彈案，或是以申請釋憲方式意欲達成人權保障，實在值得後人敬佩。然而這些令人敬佩的行動最終均無法改變戰後國民黨政府高壓統治的手段。雷震終究是下獄十年，調查報告直到雷震死後十年多才公開。孫立人被軟禁 33 年，直到李登輝總統時代才被釋放。孫立人案的調查報告也直到 1998 年，由孫案涉案人及家屬要求監察院，並在 2001 年 1 月 8 日監察院通過決議後才公佈。這些調查案均無法產生阻止人權悲劇發生的功能，甚至連對外公開也是數十年後的事情。監察院的釋憲案也在政治壓力下積案了十餘年，可見在高壓統治的時期，監察院終究無法發揮他的人權保障功能。

第三節 黨外運動與監察院增額補選

一 監察委員補選

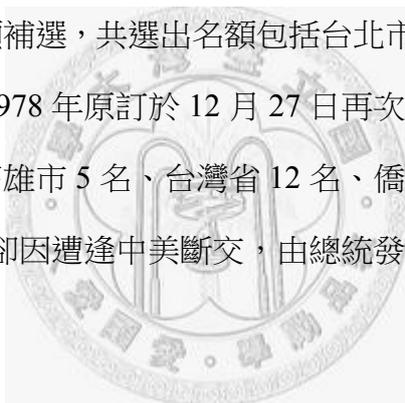
（一）補選歷程

1967 年台籍監委丘念台逝世，台灣各界引發了是否補選監察委員的糾紛。

許多省議員要求政府依法辦理補選。⁷⁶惟此要求遭到國家安全會議的反對，其提出理由為監察院任期為六年，丘念台任期早已屆滿。雖然出缺，也不能補選⁷⁷

1969 年政府先由國民大會修訂《動員戡亂時期臨時條款》，之後由總統蔣中正頒布《動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法》作為補選人員的授權來源。然而政府仍然主張第一任監察委員任期已滿，故丘念台遺缺不辦理監察委員補選。增補選結果新增了兩名監察委員，然而增選原因係因台北市升格為院轄市而新選，並非補選原有空缺。

1971 年 1 月中華民國失去聯合國的中國代表權，外交情勢嚴苛，中華民國統治正當性遭到嚴重打擊。為了鞏固在台灣的統治基礎。時任行政院長的蔣經國決定擴大台籍菁英進入政府，又稱「吹台青」政策。1973 年 2 月 5 日中華民國舉辦第一次監察委員增額補選，共選出名額包括台北市 3 名、台灣省 7 名、僑居 5 名共 15 位監察委員。1978 年原訂於 12 月 27 日再次舉行監察委員增額補選，名額包括台北市 5 名、高雄市 5 名、台灣省 12 名、僑居 8 名、不分區 2 名，總計 32 名監察委員。然而卻因遭逢中美斷交，由總統發布緊急處分令決定延期舉行。



二 民主意識抬頭與許信良彈劾案

早在 1950 年代，台灣即有雷震創辦自由中國與中國民主黨組黨運動等政治反對運動，然而這些運動本質上仍然是在「大中國框架下」的體制內改革運動，不僅未能就整體憲政是否適宜徹底批判，對基本權利認知薄弱、亦未能意識到台灣島內本土意識問題，因此從頭到尾只能獲得少部份外省菁英的支持，未能影響到占大多數的一般人民即宣告失敗。⁷⁸此後台灣島上亦有零星的反對運動，如「大

⁷⁶ 當時政府以中國大陸淪陷，實際上不可能辦理改選或補選為由延長問委任期，惟台灣省是中華民國實際控制區，可以辦理選舉與補選，和其他省不同。故政府不能同項理由拒絕監委補選。這種稀少的機會引起台籍菁英的覬覦，故有許多台籍的省議員大力鼓吹辦理補選。

⁷⁷ 參見陶百川著，《陶百川全集—困勉強獨八十年》，頁 183。

⁷⁸ 王泰升教授研究認為，雷震等以外省族群知識菁英為主的政治異議人士，始終不能動搖蔣家國民黨政權的傳統中國式威權統治。雷震等立憲主義信仰者，亦未能積極地尋求占多數的本省人

學雜誌」的政治革新運動，然實際上均無產生效果。在國民黨的威權統治之下，政治活動受到許多限制，敢於大張旗鼓反對政府的出頭鳥很快就會遭到政府的報復。白色恐怖下的寒蟬效應使得人民對政治漠不關心，政治反對者也只能採取溫和的「議會選舉」路線，試圖進入體制內尋求改革空間。因為缺乏有力的組織統合，此時的黨外人士參選均流於地域性的單打獨鬥，無法有效影響政局

最關鍵的轉變發生在 1977 年 11 月五項公職人員選舉，當時黨外的黃信介與康寧祥等兩人推動全島性的大串連，以整合黨外人士的競選策略與力量，並串聯使用「黨外」的名稱參選。結果黨外人士在 20 席的縣市長中獲得 4 席。124 席的省市議員中取得 29 席。分別取得 20%與 23.8%的席次。雖然總席次不到四分之一，仍未能撼動國民黨的統治基礎，但已是史無前例的大勝。而在選舉完後又發生「中壢事件」，黨外的結構與路線後開始轉變，黨外活動越發熱烈。⁷⁹

1978 年增額中央民意代表選舉，因為 77 年勝選與中壢事件的鼓舞，許多黨外菁英積極參與選舉。此時康寧祥等人於同年 10 月組成了「台灣黨外人士助選團」，巡迴全島助選。儘管這個組織距離反對黨的條件尚遠，但他們設立了共同辦事處，發布了共同的十二項政見，使用共同的標誌與歌曲，還有助選團在全省巡迴演講。雖然結果上，1978 年選舉因為中美斷交而臨時中斷，但已證明無黨籍人士已改變過往地域性單打獨鬥的困境，試圖在「集中性」方面力求突破。

1979 年 1 月 22 日，為了聲援因「吳泰安匪諜案」遭到逮捕的余登發父子，

（福佬、客家、原住民）族群的支持，而在所屬的外省族群中也得不到太多迴響，以致最後的組黨運動功敗垂成，還遭到政府羅織下獄之結果。參見王泰升著，「自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合」，頁 27 至 28。

⁷⁹ 中壢事件指 1977 年中壢地區民眾抗議縣長選舉舞弊而引發的暴動事件。1977 年 11 月舉辦的五項地方公職選舉，是臺灣實施地方自治以來規模最大的地方選舉，全島以「黨外」名義競選者頗多，選情激烈，其中以桃園縣長之選情為最。參選人許信良因違紀競選，遭中國國民黨開除黨籍。選舉期間，桃園縣民情激昂。11 月 19 日，設於中壢國小的投開票所，發生舞弊嫌疑情事，群眾湧向中壢分局要求桃園地檢處檢察官處理，然其處置不為群眾滿意，上萬名民眾包圍中壢警察分局抗議，搗毀警局窗戶，掀翻警車。警察向民眾開槍，擊斃中央大學學生江文國及青年張治平，當晚 8 時許，憤怒的民眾焚燒警局及警車。這是臺灣民眾第一次自發性以集體行動公開抗議選舉舞弊。參見台灣大百科全書，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3880>，最後到訪日 2011 年 5 月 20 日。

事發時，國民黨主席蔣經國親自坐鎮桃園縣國民黨黨部了解狀況，並下令各地秉公開票，以免其他地方發生類似暴動；事件爆發後，當局並未採嚴厲鎮壓行動，後因開票結果，許信良以壓倒性票數擊敗國民黨提名的歐憲瑜。事件隨著選務機關宣布許信良當選桃園縣長而告平息。

黨外異議人士（如許信良、黃信介、陳菊、陳婉真、胡萬振、何春木、張俊宏、曾心儀等人）群聚於高雄縣橋頭鄉遊行示威聲援余登發，並簽署「為余登發被捕父子告全國同胞書」，後多稱此次遊行為「橋頭事件」。⁸⁰

橋頭事件發生後，臺灣省政府火速於 1 月 25 日發函至監察院，以時任桃園縣長的許信良參與橋頭遊行違反公務員懲戒法第 2 條，要求監察院調查。此案經黃尊秋等三人提案，其他監委 12 人審查，以「許信良擅離職守，簽署污衊政府之不當文件，參與非法遊行活動，並違法助選，證據確鑿，均有違法失職。」⁸¹提案彈劾。公懲會於同年 6 月 29 日作成 68 鑑字第 5016 號，以許信良違法失職處休職兩年懲戒，該懲戒於同年 7 月生效。整個案件從省政府發函致監察院到公懲會議決為止，歷時僅五個月，是其他彈劾案件少見的迅速。此外，休職兩年也為公懲會歷來最嚴重的議決之一。許信良僅因參與集會遊行就遭到監察院與公懲會最嚴厲的開錮。孫文原本寄望監察院可以成為一個不畏強權、制衡政府的御史臺。然而實際上監察院在一黨專政時期不但無法積極維護人權，反還成為壓迫異議人士的工具之一。許信良彈劾案即是一個良好的例證。

此懲戒案引起黨外支持者憤怒，後黨外發動簽署了「黨外人士為許信良休職案告海外同胞書」。另一方面，許信良於休職後，與黃信介等人著手創辦「美麗島雜誌」，同年 12 月 10 日的世界人權日，黨外人士在高雄舉辦示威遊行，發生了「美麗島事件」。美麗島事件使黨外街頭路線派遭遇重大打擊，許多重要黨外成員（如黃信介、施明德、林義雄）都遭到逮捕，並分別被判處無期徒刑至十餘年之刑期。

監察院對許信良的彈劾案，相當程度影響了美麗島事件的爆發。然而美麗島事件並未使得黨外運動的熱火被澆熄，反而使得黨外反對運動更加熱烈。美麗

⁸⁰ 1979 年 1 月 22 日，為了聲援余登發父子因涉及匪諜案被處八年有期徒刑，黨外人士在高雄縣橋頭鄉舉辦示威遊行活動，為台灣戒嚴後四十多年來第一次。遊行總策劃為施明德，隊伍早上從高雄縣橋頭鄉出發，下午轉到鳳山，發傳單、貼標語，然後彙集到高雄火車站前的廣場。後多稱為「橋頭事件」。

⁸¹ 參見總統府公報第 3532 號。

島大審團的辯護律師群與受難家屬也成為民進黨內的新生代健將，開始投入國會選舉。1980年重新舉辦的中央民代增額選舉，就變成這群新生代黨外政治人物第一個參與的政治活動。監察院自然也成為黨外亟欲參與的政治場域。

二 增補選程序與賄選問題

1978年中斷的增額選舉直到1980年才正式舉行。1980年底，政府以「擴大政治參與、充實中央民意機構的需要」為由擴張台灣省得選出的名額為12人，並將兩直轄市（台北市、高雄市）所選出的監委各增為5人。故依照當時臺灣省議會與台北市、高雄市議員的數量來看，台灣省議員平均每6人即可選出監委一人，台北市和高雄市議員每10人即可選出一名監委。而實際上台灣省選出的監察委員，除婦女保障名額以3票當選外，最低只要5票就可當選；台北市7票可當選、高雄市為8票。當選所需要的票數不多，欲競爭的人數眾多，⁸²故賄選之傳聞，甚囂塵上。⁸³因此當時即有人主張要改採直接選舉。⁸⁴選舉結果該次選舉國民黨有4名候選人落選，無黨籍人士有5名當選。選舉結束後，賄選風波仍餘波盪漾，不時成為外界批評監察院的武器，甚至成為監察院會內敵對監察委員間互相攻擊的論點。

增額選舉使得國民黨內外菁英有進入國會的機會，有效紓解人民意欲參政的壓力。但無論是補選或增額選舉，開放選舉的席次在立法院與國民大會中所占的比例都很低，黨外人士縱使獲得全部增、補選席次，也不能移轉政權的效果，甚至不能發揮舉足輕重的制衡力量，更何況黨外亦無獲得全部這些席次的的能力。國

⁸² 監察委員、立法委員是中華民國最高的民意機構，並且在「萬年國會」的情形下，要達到此一職位對台籍菁英而言是可遇不可求的機會。

⁸³ 1980年12月29日的中國時報第三版以半版篇幅刊登「增額監察委員選舉之檢討」，邀請包括時任監委的陶百川、黃越欽和胡佛教授等九人對該次選舉發表意見。所有人都針對賄選問題提出建議與質疑，大部份的人士要求政府應努力徹查究竟是否有賄選。是否有賄選實難得知，但是賄選「傳言」沸沸湯湯，可見一斑。另可參見劉惠仁著，《五權憲法中的監察院》，台灣大學三民主義研究所碩士論文；1985，頁150

⁸⁴ 張君勱制憲之時是參考美國憲法中參議院的選制設計，而採取以地方自治單位代表間接選舉的方式。然而實際上美國參議院選舉早在張君勱制憲前（1913年）以第十七條修正案將參議員之選舉方式改為直接民選，修正原因正是因為間接選舉容易產生賄選問題（光1866年到1906年間就發生九起賄選案）。我國監委選制採取美國舊的制度，故又陷入同樣的泥沼內。

民黨席次穩若磐石，無黨籍人士很難有插手之餘地。然而，監察院增額選舉前原有監委 44 名，1980 年監委增額選舉選出 32 名，補選監委占總席次的 42%。增額選舉影響幅度在各中央民意機關最高。假如黨外人士可以取得所有席次，則可以有效對國民黨政府產生制衡。此為監察院增額選舉較立院、國大增額選舉特殊之處。

三 監委增額選舉對監察院職權影響

(一) 未見積極的監察院

監委增額選舉使得監察院不再全是平均年齡高達七十餘歲的「萬年資深監委」。理論上而言，監委補選對監院的職權行使應有正面的功效。然而從統計數據上看，雖然監察院所收受之人民文書不斷增加，從 1951 年一年約一千多件文書，直到 1986 年收到 8718 筆人民文書為期間高峰，可見人民對於監察院的使用與需求隨著時代不斷提昇。然而監察院實際行使職權的比例卻逐年下降。以全面改選前收受文書最多的 1986 年為例，該年監察院共收受 8718 筆人民書狀，然而一整年監察院只提出了 7 件彈劾案、1 件糾舉案、9 件糾正案；相較於 1956 年僅收 2402 份人民書狀即提出 17 件彈劾案、21 件糾舉案、16 件糾正案而言，職權行使相對消極。根據仇桂美的研究，監察院在 1960 年代到 1985 年間，防腐效果均不彰。⁸⁵其研究也發現 1980 年後增額選舉後監察院職權行使總體上也未較改選前積極。以提案數與提案者統計上而言，增選監委與舊監委間的提案比例大致相同。⁸⁶

筆者認為，數據上無法證成補選監委較原監委積極。若從實際層面上觀察，可以發現部份增補選監委較原任監委活躍，⁸⁷之所以數據上無法顯現，可能是因

⁸⁵ 仇桂美認為監察院是否具有防腐功能不能單以數據上的案件數判斷，而必須參酌被彈劾者官職、公懲會懲戒結果、重複彈劾率等等交錯判斷。參見仇桂美著，《監察院在憲政體系下之防腐功能》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文；1984 年，頁 96

⁸⁶ 至 1984 年止，舊監委共有 39 名、補選監委 34 名。參見仇桂美著，《監察院在憲政體系下之防腐功能》，頁 102

⁸⁷ 例如尤清、林純子、林孟貴等補選黨外監委都被認為是監察院中積極派人士。林純子委員曾

為彈劾與糾正案都須經過合議審查後才能提出，少部份積極之監委或黨外監委之提案易遭受占多數的執政黨委員杯葛所致。國民黨亦可利用掌握監察行政之便，以「程序」方式限制黨外監委行使職權。例如將社會關注的重大案件分派給特定的黨籍監委、黨外或特別積極的監委只分發雞毛蒜皮小案、在特定彈劾案的審查會中安排一定數量的黨籍監委參與。1983 年的時候，這些監委只是認為「怪怪的」，但是到了 1988 年，無黨籍或民進黨籍監委的批評變得更為強烈。報載民進黨監委林純子曾發言批評監察院的召集委員分配國民黨委員幾乎「統統有獎」，其他黨派不是無緣問津，就是擔任不重要委會召集委員。⁸⁸無黨籍監委林孟貴也曾試圖提案指出，當時監察院長黃尊秋身兼國民黨中常委，職權膨脹，已干擾監察權獨立運作，她認為黨政運作應退出監察院，院長黃尊秋應辭卸中常委職務。⁸⁹黨外監委不只在積極行使彈劾、糾正、調查權時會受到干擾。在行使同意權時，亦無法發揮實質制衡作用。1982 年監院在行使四名大法官同意權時，⁹⁰五名黨外監委尤清、林純子、林孟貴、施鐘响、周哲宇即提案監察院應要求被提名人來院接受備詢，然而此案經過半日激烈辯論，最後仍是由主席裁定不再討論程序問題，若委員有異議個別提出，而後在半個小時內即審查完畢。最後在五名無黨籍監委退席之情形下通過同意案。⁹¹上述的「司法院大法官提名人是否應來會備詢」之風波可知，在多數的國民黨委員杯葛下，黨外監委縱然想推動改革也是有志難伸。

不僅是黨外監委會受到組織性的干擾。國民黨內的監委若是想要彈劾黨籍高官，亦會受到來自黨內的壓力。1990 年 4 月 18 日聯合報即有國民黨籍監委王玉珍對黨內干擾不滿而主張監察院應該關門的報導。⁹²1986 年 7 月，財政部高雄稅

大力調查過十信案與蘇南成案等重大弊案，但這些議案都在彈劾審查會上被阻攔。

⁸⁸ 參見 1988 年 4 月 15 日聯合報，「監院失去自主性?關鍵問題起激辯」。

⁸⁹ 參見 1988 年 4 月 15 日聯合報，「監院失去自主性?關鍵問題起激辯」。

⁹⁰ 此四名大法官被提名人為馬漢寶、楊建華、楊日然、李鐘聲。

⁹¹ 1982 年 6 月 11 日《中國時報》，「總統提名四位大法官 監察院昨日投票同意 資格審查、因言語發生誤會 五位監委、憤而離席未投票」

⁹² 『監察院功能不彰，監委王玉珍昨天直指「黨部運作」是主要關鍵之一；有關台電和潘氏的購煤案後續發展，王玉珍相當不滿，並且表示執政黨有關方面必有介入，他目前正考慮「退黨」，

務司鄭欽明因為移改艙單被彈劾，⁹³被彈劾之後居然還升任財政部海關總稅務司。監察院曾試圖對此升職案是否涉及不法提起調查。然而在同年 8 月，監察院對相關案件簽結不予偵辦。1988 年 4 月發生「軍法局違法銷燬雷震回憶錄案件」，⁹⁴監院決追究銷燬雷震回憶錄責任，在同年 8 月 3 日通過彈劾軍法局長吳松長與新店軍監典獄長王祿生，刑責部分移送軍事檢察處偵辦調查報告通過後結案。此案為 1960 年後第一件彈劾軍職高官的案件，然而案件送交國防部審後便沒有下文。甚至在彈劾案通過後，吳松長還因事後因「有功」而予以晉升為中將。監察院不斷去函催促，國防部才決定吳松長申誠兩次處分，不影響其升官。王祿生兩支小過。這個決定不但無法收到嚇阻及整肅政風之效果，甚至是對監察權的輕蔑。⁹⁵

蘇南成在高雄市長任內，因市府大樓施工的弊案問題被糾正。在蘇南成本人承認有過失的情形下，不論行政或司法均未對蘇南成做出處分。因此，監察院部份監委即著手調查此案，並試圖提出彈劾案。該議案提起程序不斷受到技術性拖延，延宕將近一年，最後蘇南成因為此案五度被提案彈劾，又五度審查決議不彈劾。無論是同一案件五度提案、五度否決；五度審查會參與的監委達 42 人；計入提案人 4 為與院長，與總計牽連委員數達 47 人。均是有監察院以來的最高紀錄。然而此紀錄卻突顯監察權執行上的反覆，顯然並非光彩的紀錄。

甚至在 1988 年 9 月，蘇案第 4 次彈劾案審查前，還發生監察院長黃尊秋到

以示抗議。」。參見 1990 年 4 月 18 日《聯合報》，「王玉珍的話引反彈 關自己的門」

⁹³ 馬空羣委員、馬慶瑞委員彈劾財政部前高雄關稅務司鄭欽明與該關進口組主任黃汝恭（現任高雄關副稅務司）前進口組副主任兼徵稅課長曲俊田（現任高雄關前鎮支關主任）前徵稅課艙單股長謝光保（已因案去職）前艙單股員郭裕嘉（現任高雄關前鎮支關出口業務課行二股股長）等於任內處理中澳公司藍珊瑚號輪船自澳洲裝載冷凍牛肉進口因貨物提單與貨物艙單記載不符發生糾紛案，不依法處理，置法院判決於不顧，擅自核改艙單移轉貨權。矇蔽上級以遂私圖舉措，乖謬弊竇叢生均難辭違法失職之咎案。參見監察院公報第 1445 期

⁹⁴ 1970 年雷震在新店軍人監獄中完成回憶錄，但遭到警總以內容不實、違反教化等理由查扣，並轉交給軍法局保管。1988 年 4 月，雷震案當事人宋英與傅正要求平反，並向監察院陳情，要求平反雷震案。同年 4 月 22 日，監察院決議派員調查雷震案始末，並要求新店監獄將所查扣的雷震回憶錄交還給家屬，該消息見於同日中央日報與聯合報上。詎料軍法局竟在同日將該回憶錄發回給新店監獄，而獄方在同年 4 月 29 日決議銷燬雷震回憶錄。監察院遲至同年 7 月調查後才發現回憶錄已遭焚毀。參見立法院公報，第 77 卷，第 85 期。

⁹⁵ 參見 1989 年 4 月 4 日《聯合報》，「吳松長被彈劾案 國防部復文監院 吳申誠兩次 不影響升官」。事後監察院透過釋憲手段，要求大法官解釋彈劾軍職之移送機關為何。經大法官作成釋自 262 號重申對軍職之彈劾也應移送公懲會後，才解決蔣中正可以用一紙訓令決定彈劾審判權機關的情況。

總統府「請示」總統該如何處理蘇南成案的報導。⁹⁶蘇南成彈劾案沒過，即有新聞報導中記載有監委發言是「高層」授意的結果：⁹⁷

總結以上，國民黨藉由監院黨部對於監察院的干預從未間斷過。不僅是同意案、彈劾案、院內分案等均可以看到監院黨部運作下的影子。許多引起社會廣泛矚目之案件，均因黨部干擾落得不受彈劾之結果。這種以黨來掌握憲法機關獨立性對監察權的威信造成重大傷害。

（二）金權陰影

1988年院內爭議蘇南成案彈劾時，就曾經發生過主張不必彈劾的施鐘响與主張彈劾的洪俊德互相指責對方家屬承包高雄市政府工程，疑因偷工減料，所以才有「彈蘇」、「擁蘇」之舉措。⁹⁸而在日後的監察院會上，更發生施鐘响不滿新聞將其寫為擁蘇派，拍桌向監察院長黃尊秋大喊：「院內那一個委員拿到好處，要不要我揪出來？敢不敢？」。監察院長黃尊秋情急之下，也兩度以：「誰拿到好處，大家心裡有數」作為回答的事件。⁹⁹連監察院長都默認有監委收錢，結果蘇南成案卻以彈劾不通過收場，更讓監察院形象重挫。以往監察院雖然被譏為「只打蒼蠅」，亦有零星的監委涉及貪污事件。但學者、輿論至多批評監院無實際效用，對於監委的人品大多抱持肯定態度。然而在開放補選之後，監察院的總體效能並未提昇，反而因為賄選問題、蘇南成案、許阿桂案中展露監察院與金權的掛勾。掌管風憲的監察委員自己都不能保持清廉，如何能夠秉公行使糾彈權？連串的醜聞致使社會對於監察院極度的不信任，也使得監察院在日後修憲中的地位搖搖欲墜。雖然國民黨仍主張保留監察院以象徵五權憲法的存在，但也同意要將監

⁹⁶ 參見 1988 年 9 月 13 日《聯合晚報》，「請願請示 找錯了對象」

⁹⁷ 『...王玉珍指出，當初彈劾高雄市長蘇南成時，執政黨中央即指派林棟至監院下達中央「不准彈劾」的指令，至於「黨中央」誰下的令？什麼原因不能彈劾？監察委員只能心存疑竇，卻無法了解，而彈蘇案因此未成，那次造成監院非常大的傷害。』。參見 1990 年 4 月 18 日《聯合報》，「王玉珍的話引反彈 關自己的門」

⁹⁸ 參見 1988 年 3 月 19 日《聯合報》，「彈蘇案 監委內鬨」

⁹⁹ 參見 1988 年 9 月 14 日聯合報，『那一個委員拿到好處，要不要我揪出來？施鐘响「放火」 彈蘇案「沸騰」』

察院的國會適格剝奪，並限縮監察院權限。

1991年，正值修憲如火如荼展開的同時，任期即將終結的第一屆監委又涉入了「華隆案」的紛爭當中。¹⁰⁰早在華隆案偵查中，監院已介入調查，並約談偵查檢察官許阿桂。於全案起訴後的1991年11月10日，監察院突然以無記名秘密投票通過彈劾，¹⁰¹理由為許阿桂違反刑事訴訟法上「自訴優先原則」，在華隆案已有自訴人提起自訴之情形下仍提起公訴。¹⁰²

這項彈劾案的提出不僅違背民意，也違反監察院在1956年決議對未確定案件僅於例外情形才能提出糾彈的內規。故此案一見報引起輿論嘩然，新聞報導一面倒批評監察院，¹⁰³民眾紛紛到台北地檢署向許阿桂獻花致意。不論執政黨與在野黨均批評這個彈劾案不當國民黨立即表態切割與彈劾案的關係。¹⁰⁴並將該彈劾案定為「監委個人不當行為」；¹⁰⁵一向以廢除五權憲法、回歸三權分立為政策的民進黨則是像把矛頭對準監察院制度，順勢喊出「廢除監察院」的口號，還舉辦了廢除監察院的大遊行。連前監委陶百川都在訪談批評中：「監察院現在不夠振作，所以沒有多大作為，非常可惜。」¹⁰⁶

第四節 小結

在遷台的初期，國民黨政府失去了中國絕大多數的領土，必須靠著維持形式上憲法的運作以維持法統的存續，國民黨政府也必須依靠監察院來處理掉棘手的

¹⁰⁰ 1991年時，華隆集團爆發涉嫌官商勾結，賤價出售名下國華證券股票給當時交通部長張建邦的女兒張家宜與淡江大學建築系教授游顯德。後多稱本案為「華隆案」。

¹⁰¹ 提案彈劾的洪俊德、張文獻兩名監委均係國民黨籍之增額補選監委。

¹⁰² 舊刑事訴訟法323條規定：「同一案件經檢察官偵查終結者，不得再行自訴。在偵查終結前檢察官知有自訴者，應即停止偵查，將案件移送法院。」，係採「自訴優先公訴」原則。華隆案爆發後，發生被告故意小股東提起自訴以干預公訴進行的案例。為了避免這種脫法行為的發生，立法院在1991年2月9日快速修正刑事訴訟法第323條規定：「同一案件經檢察官依第22條規定開始偵查者，不得再行自訴」。改採「公訴優先原則」。

¹⁰³ 參見1991年11月10日，《中國時報》頭版，「抗議彈劾不公 民眾頻頻查詢證管會官員亦表示「沉痛不解」，認為尚未結案即貿然彈劾不無可議。」。同日《中國時報》第三版「抗議彈劾不公 民眾頻頻查詢證管會官員亦表示「沉痛不解」，認為尚未結案即貿然彈劾不無可議。」。

¹⁰⁴ 參見1991年11月12日聯合晚報，「事前不知道 事後備感震驚 宋楚瑜要進一步了解真相」

¹⁰⁵ 參見1991年11月12日聯合晚報，「劃清界線 執政黨 事先一無所知 彈劾案監委個人行為」

¹⁰⁶ 參見陶百川著，《陶百川全集—為端正政風呼號》，三民書局；台北，1992，頁73。

李宗仁職位問題。在這樣複雜背景之下，監察院獲得了一定的能動性空間，在這短暫的十年幾年間，監察院在政府的干涉下，仍能積極行事。

監察權對司法權的監督是監察權最重要的實質權力之一，在體系設計上也有獨特性。此一職權之濫用有可能會干預司法獨立，因此在 1958 年監院與司法院會議同意監察院原則不干涉未確定司法案件。亦不糾彈未結束案件的相關司法人員。

1958 年彈劾行政院長俞鴻鈞案後，國民黨政府開始收緊對於監察院的控制。首先是在中央會議中要求黨籍監委（佔監察院 80% 以上），在處理重大的彈糾案都必須事先經過國民黨中央同意通過後才可作成。這項規定在 1962 年國民黨辦理重新入黨時，要求黨籍監委簽署的《中央從政幹部規約》中成文化，黨籍監委若不同意並簽署此一規約，將無法重新入黨，在台灣失去了政治空間。1958 年到 1962 後的一系列打壓監察權行動，可謂國民黨政府的「再訓政化」，回歸訓政時期監察院彈劾重要官員必須先經國民黨中央政治會議同意的模式，以黨的規約完全架空憲法監察權的運作。使得行憲監察院的如同訓政時期監察院一樣，實質上毫無獨立性存在。

此後雖仍有零星違反黨中央決定之彈糾案件，但總體而言監察權已趨向消極。行政權對於監察權的尊重亦日趨降低，被彈劾還升官或是一人三彈的例子層出不窮。監察院提出彈劾案與糾正案的質與量都不斷下降，甚至成為政府對於民主異議人士的打手。¹⁰⁷ 監察院的效能與權威都一落千丈，而有「存查院」、「蚊子院」等稱呼。監察院到了行憲以後仍然未能擺脫如此惡名，最根本的原因還是來自於國民黨政府將其在訓政時期壓制監察權的經驗繼續帶來台灣。

1971 年中華民國喪失聯合國代表權，中華民國的國際地位與法統均受到嚴厲挑戰，在這個脈絡下，蔣經國政府開始藉由引入本土人才與在地化來鞏固國民黨政府的統治基礎。在 1970 年中美斷交後，為了安撫騷動的民心，國民黨宣佈

¹⁰⁷ 中壢事件即是一個例子。

要辦理立法院、監察院、國民大會三個「國會機關」的增、補選。以 1980 年的增額選舉為例，政府以「擴大政治參與、充實中央民意機構的需要」為由擴張台灣省得選出的監察委員名額為 12 人，並將兩直轄市（台北市、高雄市）所選出的監委各增為 5 人。故依照當時臺灣省議會與台北市、高雄市議員的數量來看，台灣省議員平均每 6 人即可選出監委一人，台北市和高雄市議員每 10 人即可選出一名監委。而實際上台灣省選出的監察委員，除婦女保障名額以 3 票當選外，最低只要 5 票就可當選；台北市 7 票可當選、高雄市為 8 票。因為當選所需要的票數不多，監察委員、立法委員又都是中華民國體制上最高的民意機構，在「萬年國會」的情形下，要達到此一職位對台籍菁英而言是可遇不可求的機會。因為所需票數太少、競爭太太過激烈，監委增額選舉賄選問題一直無法解決。

監察院增額選舉也給予黨外人士進入體制的契機。相較於同時的立法院、國民大會增補選，監察院當選門檻相對較低，獨立性也較高，可以直接對行政進行監督等等優點使得黨外人士極力爭取這些名額；因此，在開放補選之後，前後有近十位黨外監委藉此進入監察院一展抱負。但大體而言，監委補選當選的仍是以執政的國民黨籍政治人物為多。

從正面的角度看，監察院增額選舉為老朽的萬年監委養老院注入了一群新血，讓黨外人士有機會取得憲法上監督行政的權力，被期待能刺激監察院的活力；反面來看，風霜之任的監察院竟然從當選時就賄聲賄影，如何能達到公正監督官員的工作，這對監察院的形象又是一大殺傷。遺憾的是，增選後監察院相較於補選前的職權行使，不論從數據上或是質量上觀察，都沒有顯著的成長。從相關檔案與新聞中可以發現部份的監委勇於任事，不斷地試圖提出調查案、彈劾案、糾正案等方式以監督政府，然而在佔了絕大多數的國民黨黨籍監察委員聽命行事，接受黨的控制下，監察院內部利用合議制與分案規則的程序性封殺，使得少數監委的行動終究無法成功。

增選後監察院之權能不僅未較改選前積極，甚至在蘇南成案五度彈劾、五度

不受懲戒；華隆案對檢察官許阿桂提起彈劾等案件引起社會各界與輿論普遍批評，連退任監委都批評監察院遭受金權政治污染，使得監察院威信一落千丈。在日後修憲的討論中，主張打破五權體系的民進黨也藉此不斷提出廢除監察院的主張；縱然主張保留五權體系的國民黨也認為監察院體制應該變革。既有監察院的體制遭到各方批評與挑戰，遭受改革已不可避免。



第四章 修憲—監察院的重構

第一節 民主化與修憲浪潮

一 民主思潮與「憲法時刻」

1960年代以後，某些已在台灣接受法學教育的知識青年，開始興起前往歐美或日本留學，並接觸歐美以自由民主價值為中心的立憲主義思想。並在回台之後藉由教課或寫作等途徑宣揚自由民主的立憲思想，雖然可能到1980年代中期台灣民主化以前，這些人還只是台灣學術界或輿論界的非主流，但透過其言教與身教，已使得另一批、數量更多後輩在臺灣接受法政教育者接觸立憲主義理念。其學生輩或者進入法律實務界或政界。¹中華民國憲法本文之原即參照戰後歐美立憲體制而訂定，使得上述立憲主義者易於在國家頒行的憲法典中找到根據，攻擊違反自由民主立憲主義原則的國家法令，亦以「法理」為名，批判現行國家法上規定。

1987年政府宣佈解除戒嚴，1988年蔣經國逝世，由時任副總統的李登輝繼任總統，成為第一任台籍的總統。1990年，中國國民黨內部就中華民國正、副總統的提名展開的一系列激烈鬥爭。此次國民黨內的政爭主因為國民黨內部就第八任總統、副總統的提名爭議。國民黨內部對於李登輝提名李元簇為副總統不滿，後雖經國民黨中常會表決通過李元簇為副總統通過後。反對派人士將戰場轉移至國民大會，發動支持林洋港與蔣緯國為中華民國正、副總統候選人的連署。²國民黨內部的政爭引起國大們的政治勒索，藉由操弄總統選舉的權力，通過諸如「國民大會每年定期集會一次」、「出席費由原預算的五萬兩千元提高到二十二萬元」、「增額代表任期由二年延長至九年」等自肥法案。旋即遭受輿論各界批評。³根

¹ 參見王泰升，〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉，頁28

² 此次政爭又稱「二月政爭」。參見謝政道，〈中華民國修憲史〉，揚智文化事業股份有限公司，台北；2001，頁217至218。

³ 強烈抨擊這些法案的包括立法院、各縣市議員、民進黨及無黨籍人士。社運團體諸如主婦聯盟等也都發表聲明抨擊該等法案。媒體輿論也重砲轟擊國民大會，1990年3月14日《聯合報》即，「納稅供養這些國代 卻無從監督申訴 國大荒腔走板 激起舉國公憤」。其他報導可參見1990年

據聯合報民調在同年 3 月 17 日的民意調查，高達 76%的受訪者對國大的表現不滿，63%認為國民大會已不能代表民意。⁴

同年 3 月 16 日，一群有志學生在中正紀念堂靜坐抗議，要求修改憲法的「三月學運」。三月學運象徵了台灣憲法危機的高峰點，也象徵了台灣戰後憲法能量的爆發。三月學運象徵了精英學術階級對於憲政亂像的抗議，這些精英接觸到了西方的立憲主義與法治思想，並藉由這些工具批判當今憲政。根據官方調查，當時約有 86.4%的社會菁英認為當前憲政體制有危機。一般民眾未必可以接受這些艱澀的西方立憲思想與用語，但在當時，大部分的民眾或多或少也可以認知到當時的憲政體系是有問題的。根據前開相同調查，即使是對憲政相對不熟悉的一般百姓，也有高達 43.7%認為當前憲政體制有危機。⁵

葉俊榮教授援引耶魯大學艾克曼 (Bruce Ackerman) 的「憲法時刻」理論，認為台灣在此時進入了「憲法時刻」，國民全體對憲法秩序進行超乎常態的關懷與參與，取得超乎代議制度的民主正當性基礎，積極進行憲法秩序的型塑。⁶壓倒性的輿論和三月學運不僅使得國民大會立刻收回上開自肥法案，也使得總統李登輝在 3 月 21 日宣告召開跨黨派的「國是會議」以討論修憲方案。⁷面對這個

03 月 15 日，《聯合晚報》，「國代圖利 歷史重演!?立委激憤群起砲轟 '曹錕袁世凱'聲起」、「制裁國大 立法院一片撻伐聲」。

⁴ 參見 1990 年 3 月 17 日，聯合報《民意調查》增加出席費最受非議 延長任期居次國大作為 七成六受訪者不滿意」。

⁵ 數據參見國是會議實錄編輯小組編輯，《國是會議實錄》，台北：國是會議實錄編輯小組編印，台北；1990，頁 3010。

⁶ 艾克曼提出「憲法時刻」的判準有三項，分別為國民主觀上對憲法危機的意識、國民客觀上對憲政發展予以關懷並進行集體動員參與、造成憲法秩序革命性的變化。葉俊榮教授認為，台灣的異質憲法問題長期遭到執政者壓抑，在解嚴後開展的一系列自由民主運動爆發開來。國民對於國民長期未能改選的不滿更是達到最高點，形成執政國民黨黨無法不妥善處理的憲法危機。政治系統內的反對黨民進黨不斷進行憲法議題動員，抨擊現行憲政體制的不合理，政治體制外的國民(特別是學術界)也藉由外國法的研究重新檢視憲法秩序。最後，1980 年後的一系列民主化運動對台灣憲政秩序產生驚人的變化，包括解嚴、終止動員戡亂、國會改革、總統直選等等，台灣憲政發展有革命性的變化，就此，葉俊榮認為此時台灣已進入值得高度重視的憲法時刻。葉俊榮教授的上開理論，相當清楚表述 90 年代修憲的正當化基礎與背景脈絡。參見葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，頁 60 至 84

⁷ 葉俊榮教授認為憲法危機的出現與國民對憲法危機的體認，構成了憲法變遷機制未能平順運作的象徵。台灣在憲法異質認同及動員戡亂等長期壓抑憲法變質機制下，人民憲法修改能量大量累積，在戒嚴後陸續發散開來。國是會議的召開象徵了集中式的思辨動員，最終回歸於體制內的國民大會修憲。參見葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，頁 85 至 88。

稍縱即逝的「憲法時刻」，法政學者們亦不斷引用憲政學說批評既有體制問題，試圖影響憲政改革的進行。更積極者，亦有提出自行擬定的憲改草案。⁸憲法時刻既已到來，修憲一途，顯已勢在必行。

二 萬年監委的黃昏—釋字 261

1990 年 4 月底，以民進黨籍立委為主的 26 名立法委員在立法院提出臨時動議案，以釋字第 31 號解釋已因情事變更以及違反國民主權原則有重行解釋之必要要求司法院大法官就釋字 31 號解釋造成的萬年國會問題，重新作成解釋。該申請釋憲之動議經立法院通過，轉送司法院大法官。司法院大法官於 1990 年 6 月 21 日作成釋字 261 號解釋，解釋文明示全體國會（包括國民大會、立法院、監察院）應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，全面改選。在理由書中，大法官更明確揭示了萬年國大、萬年監委、萬年立委係屬違憲。⁹釋字 261 的作成推翻了釋字 31 號所賦予萬年國會的護身符。解釋理由書中明確更指出監察委員並非釋字 31 號的解釋範圍內，第一屆監委長久不改選早已違憲，不得以釋字 31 號作為擋箭牌。釋字 261 號不僅對監察院影響重大，對於台灣憲政史更是有驚天動地巨變，大法官直接挑戰了執政當局長久以來壟斷中央民意機關民主正當性的依據，宣告既存的中央民代欠缺民主正當性，並以限期失效的方式要求當局必須立即進行修憲。解釋文作成時點與與其宣告第一屆國大定期解職的期間僅一年半，使得國民大會面臨急迫的改選壓力。面對憲法中統治疆域與應選名額和現實統治區域的落差，憲法本文勢必要加以增修，否則國民大會得民主正當性與「中華民國法統」將會產生嚴重問題。釋字 261 號解釋使李登輝政府原本就預

⁸例如學者陳新民就於 1990 年 4 月 9 日提出『中華民國憲法「台灣條款」草案』，提出以修正方式併附台灣條款在中華民國憲法之後。後來修憲即採取類似方式。

⁹ 釋字 261 號解釋理由書：「…惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑。前述中央民意代表之繼續行使職權，係因應當時情勢，維繫憲政體制所必要。自中華民國四十三年一月二十九日上開解釋公布以來，第一屆中央民意代表繼續行使職權已達三十餘年。但該解釋並無使第一屆立法委員、監察委員得無限期繼續行使職權或變更其任期之意，而憲法第二十八條第一項已明定：「國民大會代表每六年改選一次」，其第二項之規定顯係為避免政權機關職權之行使因改選而中輟，並非謂國民大會代表得無限期延長任期。」

計要推動的憲改進程不得不加快。當時有國民大會代表試圖聯合監察院藉由彈劾大法官來翻案。而監察院也派員前往司法院調查，最後是司法院長林洋港技術性的拖延這件事情以致無疾而終。¹⁰

三 五權體制的反對者—民進黨的修憲方案

民進黨作為最主要的反對黨，在國民大會中席次稀少，不足以杯葛國民黨的修憲分針，只能採取激烈杯葛議事進行與體制外抗議的方式試圖影響修憲。除此之外，民進黨也不斷推出自擠得修憲方案。最早得是 1989 年 1 月 1 日林義雄提出的「台灣共和國基本法草案」，1990 年 6 月 20 日第一次以黨的名義決議通過「民主大憲章草案」，而在 1991 年 8 月 25 日又推出了「台灣憲法草案」。這三個草案在政府體制、組織架構、人權保障的內容均有相當不同。¹¹然而共通者均為廢除五權憲法體系，改採三權分立體系。這也與民進黨長期所主張得立場一致。有變動者，僅為政府體制要採內閣制或總統制而已。

作為五權憲法特殊產物的監察院，自然成為民進黨主張廢除標的。「台灣共和國基本法草案」採取單一國會制度，但未明確規定彈劾權與調查權等權限如何行使。「民主大憲章草案」第 70 條明文規定國會有彈劾權、第 74 條規定國會得成立專案委員會行使調查權、第 76 條規定國會得對總統、副總統、行政院各部會首長、憲法法院法官、大使、將級軍官之違法失職提出彈劾案。第 82 條國會設審計長。「台灣憲法草案」則在第 65 條規定國會有彈劾權、第 66 條規定國會有彈劾權、第 71 條規定國會得成立專案委員會行使調查權、第 72 條規定國會得對總統、副總統、各部會首長、憲法法官、大使、將級軍官之違法失職提出彈劾案。第 76 條審計部向國會負責。

就上述條文可知，民進黨的修憲主張為廢除五權體制，回歸三權分立。原監

¹⁰ 參見司法院，《台灣法界耆宿口述歷史第一輯》，台北：司法院，2005，頁 79。

¹¹ 例如「台灣共和國基本法草案」採取採統為虛位元首的內閣制；「民主大憲章草案全文」採混合式總統制、「台灣憲法草案」的內容則與美國的總統制極為類似。

察權僅保留彈劾權與審計權，均移轉至國會行使。糾正權、糾舉權均廢除。彈劾權行使對象僅包括總統、副總統、文武高級官員、憲法法院法官。¹²大幅限縮彈劾權可行使對象。

四 召開國是會議

面對即將來到的修憲國民大會，1990年6月23日，主要反對黨民進黨通過「民主大憲章草案」，以制定民主大憲章，廢除考監二院、落實單一國會等理念作為其參與國是會議的訴求。執政的國民黨立即在6月27日發表聲明回應，明確堅持五權憲法架構不能廢除。¹³是否維持五權憲法體制，成為國民兩黨的重大分歧點。

1990年7月，李登輝總統邀集海內外人士舉行的國是會議正式召開，商討動員戡亂時期結束後的現正改革問題，並邀請朝野各方代表針對憲法修改的程序問題與實體內容進行討論。¹⁴國是會議中最大爭議點之一在於是否要繼續維持五權憲法體制，或是改為西方的三權分立體制。討論會中民進黨代表即主張廢除考、監二院，全面改制成三權分立體系；國民黨代表則力主維持五權憲法制度，保留監察院。但不論是哪黨代表，均認為當時監察院制度充滿弊病，若不廢除，仍需改革。¹⁵

國是會議決議共提出兩案給與會代表表決：一案是主張廢除監察院，將監察院權限回歸立法院；另一案是保留監察院，但要將其國會性質剝奪，成為專司糾彈的「準司法機關」。會中人數大致相同，主張保留說者略多於主張廢除說。然而即使是採主張保留者，亦認為監察委員應改為直選或認為職權應精簡化，效能

¹² 較有疑問者在於，此兩草案下國會不可彈劾非憲法法院之法官或檢察官。在體系上相當特殊。

¹³ 參見陳新民主撰，《1990年～2000年台灣修憲紀實》，台北：學林文化事業出版，頁69

¹⁴ 當時民進黨黨內就是否參加國是會議激起嚴重爭執，最後黨決議不參加國是會議。但仍有部份民進黨人士（如康寧祥）不顧黨內決議仍參與國是會議，但數量不多。

¹⁵ 1990年6月30日聯合報即有如下報導：『監察院昨天在國是會議中再度成為眾矢之的，其彈劾功能不彰被批評為「只打蒼蠅，不打老虎」、「大官慰問院」等，現有選舉制的弊病再加上選風不佳，監察院「金牛」的形象在代表中也是印象深刻；因此部分代表贊成根本廢除監察院；執政黨代表基於維持五權憲法的立場不宜表示刪除，但均認為應改進現行選舉制度，杜絕黨政的運作是解救監察院的兩大法寶。』

應補強。¹⁶

總結而論，國是會議與會者多認為當時監察院體制有問題，會議結論以保留監察院者維多數，主張保留者亦以將監察院往「準司法機關」方向改革者為多。

國是會議中與會代表曾就修憲議題達成某些共識，然而在會議結束後，國民黨內部不願對國是會議的內容進行背書。反而挾帶其大幅度的席次優勢將憲改的工程收歸黨內行使，¹⁷同年7月國民黨中常會正式通過成立「憲政改革策劃小組」，由國民黨級的李元簇擔任召集人，郝柏村、林洋港、蔣彥士為副召集人。該小組經過八個月的研議後，在1991年3月提出「中國國民黨憲法增修要點」，並對第一階段修憲有五點堅持：¹⁸1. 必須堅持中華民國法統而不是變成台灣地區。2. 修憲應著眼於中國統一。3. 堅持五權憲法體制不變。4. 修憲而不制憲。5. 憲法本文不動。這五點方針為國民黨內部普遍接受，當然國民黨內爭議點為修憲所應進行的程序，分成主流派的「一機關兩階段」與非主流派的「一機關一階段」兩派說法。¹⁹最終國民黨內部決議採行「一機關兩階段」的修憲程序，先讓未經改選而具有代表性問題的第一屆國民大會為第一次修憲，而非由憲法第174條第2款的立法院修憲。亦確定先進行第一階段程序性修憲，先廢除「動員戡亂臨時條款」，並通過憲法增修條文十條，完成第一階段修憲工作，然後再由新選出的第二屆國大代表進行第二階段的實質性修憲。²⁰

這項增修要點經國民黨中常會核定後，直接交由國民黨國民大會黨團在國民大會臨時會中提出。在從未全面改選的第一屆國大中，國民黨佔有八成以上得席次。國民黨內決議之修憲方針，亦成為國民黨內的修憲共識前提。故第一次修憲為國民黨一黨主導的修憲。五點修憲方針反映了國民黨內對於修憲可能造成的「去中國化」，甚至是「去孫文學說」化的恐懼。在漫長的動員戡亂時代，中國

¹⁶ 參見高永光編，《修憲手冊》，財團法人民主文教基金會出版，台北；1991，頁204

¹⁷ 參見葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，頁103

¹⁸ 參見謝政道，《中華民國修憲史》，頁221至222。

¹⁹ 一機關一階段指由任第一屆國大（包括資深國代與增額國大）直接進行實質修憲過程，此方案為國民黨內少數派（如李煥、林洋港、蔣緯國等人）與多數國大所支持。參見高永光編，《修憲手冊》，財團法人民主文教基金會出版，台北；1991，頁20至27。

²⁰ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，三民書局，台北；2001，頁583。

國民黨一直以維持中華民國法統與孫文學說作為其統治正當性的基礎，而修憲可能直接挑戰的就是這個統治基礎。中國國民黨宣稱中華民國憲法是以孫文學說所建立，並將其明定在憲法前言中。縱然憲法本文經由立憲者（如張君勱）等人的設計後，與孫文學說的原始設計大相逕庭，現實層面上憲法也遭到特別法治的凍結，但一旦憲法條文中的五權體制遭到變更，等於抹滅了憲法中的「孫文學說性質」。也等於抹滅國民黨以「維持中華民國法統」與「延續孫文學說」維持的統治正當性。

第二節 七次修憲進程

一 第一次修憲

1991年3月，第一屆國民大會第二次臨時會在陽明山中山樓召開，此次臨時會以長期未改選的第一屆國民大會代表與增額國大為主，總計出席的國大代表人數共計583人，而其中國民黨籍的國大代表佔了510席，比例高達87.48%。²¹遠超過修憲所需之四分之三決議門檻。這個懸殊的優勢讓國民黨擁有主導修憲的絕對權力。1991年4月，第一屆國民大會第二次臨時會三讀通過第一次憲法增修條文。

政黨名	國大代表人數	比例
中國國民黨	510	87.48%
無黨籍	25	4.29%
中國青年黨	16	2.74%
中國民主社會黨	15	2.57%

²¹ 參見國民大會秘書處，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》，台北：國民大會秘書處，1991，頁18

青年中國檔	9	1.54%
民主進步黨	8	1.38%
總計	583	100%

臨時會開議時即宣示「本次臨時會主要任務乃因應國家統一前之需要，在不修改憲法本文與不變更五權憲法架構之原則下，完成第一階段修憲工作。」可見本次國大臨時會的目標，完全符合事前國民黨自我劃定的修憲界線：不變更形式上「五權憲法」體制，僅因應政府遷台與時局變更而更動實質內容。故僅為過度性質的修憲。

監察院的部份，憲法本文原是依照各省級自治區域個別分配名額，然為因應修憲時實際治權只及於台澎金馬地區，其他地區的沒有改選可能的窘境，第一次修憲將監委名額大幅擴張台灣省的監委名額，總結第一次修憲完成的「中華民國憲法增修條文」十條中，與監察院有關的條文分別是第 3、4、5 條。第 3 條明定自由地區台灣省 25 人、自由地每直轄市各 5 人（當時僅台北市、高雄市兩直轄市）、僑居國外國民 2 人、全國不分區 5 人。共計 42 人。產生方式與任期不變，仍依憲法本文由省議會間接選舉，任期 6 年。²²第 4 條則規定選舉方式。²³第 5 條規定第二屆監委必須於中 1993 年 1 月 31 日前選出，均自中華民國 1993 年 2 月 1 日開始行使職務。²⁴

²² 第一次憲法增修條款第 3 條：「監察院監察委員由省、市議會依左列規定選出之，不受憲法第九十一條之限制：一、自由地區台灣省二十五人。二、自由地每直轄市各十人。三、僑居國外國民二人。四、全國不分區五人。」

前一項第一款台灣省、第二款每直轄市選出之名額及第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人，每滿十人應增婦女當選名額一人。

省 議員當選為監察委員者，以二人為限；市議員當選為監察委員者，各以一人為限。」

²³ 第一次憲法增修條款第 4 條：「國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員之選舉罷免，依公職人員選舉罷免法之規定辦理之。僑居國外國民及全國不分區名額，採政黨比例方式選出之。」

²⁴ 第一次憲法增修條款第 5 條後段：「依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，於中華民國八十二年一月三十一日前與國民大會第二屆國民大會代表共同行使職權。立法院第二屆立法委員及監察院第二屆監察委員應於中華民國八十二年一月三十一日前選出，均自中華民國八十二年二月一日開始行使職務。」

1991年5月。國民大會決議、總統公佈廢止《動員戡亂時期臨時條款》。凍結三十餘年的中華民國憲法終於重見天日。

二 第二次修憲

第一次修憲結束後，國民黨內馬上著手策劃第二階段的實質內容修憲。1991年8月，國民黨成立「第二階段憲改策劃小組」，成員包括國民黨籍的五院正副院長、台灣省主席、國大議長、黨籍監委、黨籍立委、黨務委員及相關學者專家多名，由該策劃小組對實際憲改內容提出計劃案。該策劃小組雖有許多法政學者，但絕大多數組成員都是國民黨員及黨籍高級官員。²⁵是以此憲改策劃小組，本質上仍是以國民黨為出發點進行策劃。

就監察院的修改方案，剛策劃小組提出了兩個方案。第一是維持原狀；第二案是讓監察院只掌有彈劾、審計等權，把同意權移出。並將監察委員產生改由總統提名、國民大會同意，並提高監委資格。這個策劃案目的在於剝奪監察院的國會與民意機關適格，連帶提高彈劾總統、副總統、一般公務人員的提案門檻與審查門檻。與會專家大多支持後案。²⁶

1991年12月第二屆國民大會選舉，國民黨大獲全勝，在總計325席的國民大會席次中，獲得254席，佔總席次的78%以上，²⁷不僅通過半數的提案門檻，甚至超越了表決通過四分之三門檻。亦即只要國民黨國大黨團團結，即使其他在野勢力集合，也無法阻止國民黨通過修憲案，國民黨完全掌有第二次修憲的絕對主導地位。相較之下，在野的民進黨獲得75席，總數未達足以否定修憲案所需的四分之一席次，需聯合其他無黨籍國大才能勉強達到法定五分之一的提案門檻。席次的缺乏使得民進黨難以在修憲程序中產生影響力。於是民進黨策略性的轉由干預修憲程序進行（如發動退席）；並藉由體制外的集會遊行方式試圖影響修憲

²⁵ 關於中國國民黨第二階段修憲組織成員表，請參見高永光著，《修憲手冊》。

²⁶ 參見謝政道，《中華民國修憲史》，頁252至253

²⁷ 席次數據參見謝政道，《中華民國修憲史》，頁253。

結果（例如 1992 年 4 月 19 日民進黨發動「四一九站前街頭運動」，並於五月四日宣布退出國大臨時會，無黨籍國代稍後也宣布退出修憲。）

	席次	席次率	政黨得票比率
中國國民黨	254	78.15%	71.17%
民主進步黨	66	20.31%	23.94%
全國民主非政黨 聯盟	3	0.92%	2.27%
無黨籍	2	0.62%	2.62%
合計	325	100%	100%

1991 年中第一次修憲結束，第一屆國大退職，第二屆國大上任，同時進行第二次的修憲工作。第二次憲改維持前述「一機關、兩階段」的修憲方針，由具有民意基礎與民主正當性的第二屆國大代表進行實際憲法內容的增修。因為國民黨掌握修憲的絕對優勢席次，故本次修憲均為國民黨一黨主導，開議時也再度宣示本次修憲為「在不修改憲法本文與不變更五權憲法架構之原則下」進行的修憲工程。

監察院的部份，國民黨黨中央決定要依照修憲策劃小組所題的方案，在維持五權憲法體系的前提下，將監察院的國會資格取消，同意權轉給國民大會，朝向「準司法機關」的方向修正。這個方針傳出後，曾引起國民黨內部很大反彈。臺灣省議會及台北、高雄市議會均發起提案罷免監察委員的聲浪。後來由國民黨主席李登輝親自出面與各議會議長協調後才解決此一風波。²⁸主張維持五權憲法體系的學者及實務家，如憲法學者胡佛和前監委陶百川等人均具名投書聯合報反對此一修憲方針，認為此一方針違反了孫文學說對監察權的設定。²⁹多數監委對此

²⁸ 參見 1992 年 4 月 17 日《中國時報》，「黨團協議 達成共識 罷免監委案叫停」。

²⁹ 參見 1992 年 3 月 8 日《聯合報》，「修憲前夕我們對憲政體制與權力之爭的看法」。然而胡佛

變革均持反對態度，但礙於現實考量，多數監委未對此發表任何意見。監察院長黃尊秋亦曾多次向中央反映，但並沒有效果。該憲法增修條文最終仍是通過³⁰有學者認為，之所以會將監察院的同意權剝奪，並將監察院的人事產生改為由總統提名，國民大會同意後產生。係因當時輿論要求總統直選的聲浪甚高，為了謀求國大允諾自行修憲取消選舉總統的權力，在政治協商之下才決議將原屬監察院的同意權，轉交給國民大會。³¹

第二次修憲一共完成了第 11 至第 18 條共 8 條修憲條文，於 1992 年 5 月 28 日由總統公布。第二次修憲採取不更動第一次修憲內容另行增訂增修條款，並凍結部份第一次增修條款內容的方式進行修憲。故新增修條款第 15 條將增修條款第 3、4、5 條凍結，更動部份也包括監察委員的產生方式與基本職掌。原本明定監察院人員產生與職權的增修條文第 3 條被新增的第 15 條凍結，監委人數改成 29 人。最重要的修改是監委產生方式改由總統提名，國民大會同意。監察院不再具民意機關身份，而原由監察院行使的考試院正副院長、司法院正副院長等憲法本文內屬於監察院的同意權，亦被一併移轉至國民大會行使。³²

增修條款第 15 條中明定監察院設委員 29 人，在五院之中，只有監察院是將監委數額明定憲法中，其餘名額均規定僅為「若干人」（如大法官與考試委員等），再由相關組織法做出定額規範。有學者認為當時將監委名額明訂於憲法之原因是顧忌當時就任之監委，對監察院體制變革可能產生反彈，不願修正監察院組織法。³³學者蘇永欽更批評若搭配當時國民黨內部「總統委任直選」的方式，將產生無

跟陶百川的批評卻忽略了早在 1946 年張君勱與國民黨協調立憲方案時，孫科就已經表明五權憲法只是一個體制架構，內戎事可以改變的。早在立憲之時就沒有「偏離孫文學說」的問題，五權憲法僅是一個框架性的要求。只要維持架構，內容改變仍然可以被接受。

³⁰ 參見 1992 年 3 月 17 日，《聯合報》「監委產生案過關 簡明景強烈反彈」。

³¹ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，頁 594 至 595。

³² 第二次憲法增修條款第 15 條：「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、增修條文第三條、及第四條、第五條第三項有關監察委員之規定，停止適用。」

³³ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，頁 635。

法制衡的巨靈總統。³⁴

第2屆監察委員依憲法增修條款規定，由總統提名，經國民大會同意任命後，自1993年2月1日開始行使職權。自此，第一屆監察委員才全部卸任。值得注意的是，監察院在第二次修憲被剝奪國會性質後，仍繼續享有修憲前(除同意權)外之權限。然而當時即有學者指出，第二次修憲後監察委員人事案既然已經改為總統提名，國民大會同意，監察院卻仍繼續享有彈劾總統之權力。雖然彈劾總統條件已經改成「監委過半數提議，全體監委三分之二以上決議，向國民大會提出」，條件較修憲前嚴格甚多，然而不論從憲法學理上或是政治實況上而言，「由總統提名之監委」是否能大公無私的彈劾總統，實有疑義。³⁵這也埋下了日後彈劾總統權限轉移給立法院的種子。³⁶

第二次修憲最大爭議來自國民黨內部黨派對於憲法體制走向的歧見。特別是總統之產生方式，國民黨內部有「委任直選」與「公民直選」的兩大派別。在第二次修憲期間內，兩派間始終無法產生合意，故最終只確定了總統以自由地區(台灣)人民選出，但未決定選任方式，也在憲法增修條文第十二條第二項中遺留「關於總統選舉方式，由總統於1995年5月20日前召集國民大會臨時會，以憲法增修條文定之」的過渡性條文，也為第三次的修憲留下了伏筆。

三 第三次修憲

1992年5月第二次修憲結束後，修憲工作並未因此終結。主要之爭議點在於第二次修憲將第九任中華民國總統、副總統改為自由地區全體人民選舉之，但選舉方式是採人民直選或間接選舉，並未有具體結論。因此，第二次增修條文第十二條第二項規定，總統應於1995年5月20日前召集國民大會臨時會，以憲法

³⁴ 蘇永欽指出，根據當時國民黨內部的「總統委任直選」方案，因總統票與國民大會投票為「一票選兩職」，則總統勝選，黨可同時獲得國大多數席次，並藉由同意權的行使掌控考試院、監察院、司法院的人事案，則將總統可藉由一次選舉制制立法院外之所有權力，幾近毫無制衡空間。參見蘇永欽著，《走向憲政主義》，聯經出版，台北；1994，頁140至141。

³⁵ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，頁636。

³⁶ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，頁635。

增修條文訂出總統、副總統的選舉方式，故第三次修憲的舉行成為必然。

第三次修憲從 1994 年 4 月 27 日國大代表報到開始，5 月 19 日會議結束。第三次修憲賦予總統、副總統人民直接選舉的法源依據，³⁷亦賦予省、市長直接民選的法源依據。³⁸第三次修憲影響中華民國體制甚巨，但對監察院而言，形式上除條號變更外，監察院職權仍維持第二次修憲的設計。

四 第四次修憲

1996 年 3 月 20 日第三屆國代選舉使國民大會內的權力板塊大幅變動。國民黨僅獲 183 席，較第二屆降低了近三成，僅保持過半之優勢；民進黨獲得 99 席，較上次提高了一成，確保最大反對黨地位；新黨則由 3 席增至 46 席。因此，在憲法的修改上，國民黨無法延續前三次修憲時獨攬修憲權力之情勢，而必須跟在野黨合作。民進黨則掌握了通過四分之三修憲門檻的關鍵少數地位。故反應在結果上，前三次修憲均由國民黨一黨主導，而第四次憲改卻是由國民黨與民進黨兩黨共同完成的。³⁹而相對弱勢的新黨，就成為本次修憲的最大反對黨。

	總席次	席次率	得票率
中國國民黨	183	54.79%	54%

³⁷ 第三次憲法增修條款第 2 條：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」

³⁸ 第三次憲法增修條款第 8 條：「省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一、省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。

三、省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。」

³⁹ 葉俊榮教授認為國民黨與民進黨之所以可以在國家發展會議上攜手合作，並在第四次憲改的過程中對於中央政府體制調整與精簡省級地方政府有共同的堅持，係因應 97 香港回歸及總統直選時中共一連串文攻武嚇的行動，使台灣面臨對外（尤其是中國）代表性危機。兩黨合作改革中央政府體制與省籍精簡化，有助於強化台灣對外代表性。參見葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，頁 171

民主進步黨	99	29.64%	29.85%
新黨	46	13.77%	13.67%
無黨籍	6	1.8%	6.8%

(第三屆國民大會代表選舉之席次與比例表)

1996年3月，國民黨籍的李登輝以過半選票當選中華民國第一位直選總統。同年8月，李登輝挾著多數民意的優勢，面對國民大會勢力版塊重新分配的情況下，決定新一階段的國家發展與憲政改革的方式必須重新調整。故在8月31日決定要由朝野各黨依政黨比例推薦產生的六十位國民大會代表組成「憲政改革委員會」，以協調憲改之意見。其中國民黨籍29位、民進黨籍19位、新黨籍11位、無黨籍1位。同年十二月召開的「國家發展會議」，原亦由國、民、新三黨代表共同參加。

在本次國家發展會議中，新黨所主張之憲政體制與中華民國憲法本文之政府體制較為接近（如責任內閣制、完整憲法五權制、恢復行政院長之完整副署權、保留台灣省為地方自治單位、行政院長應由立法委員提名後經選舉產生等等。民主進步黨則主張應仿效西方的三權憲法，改採單一國會制，並將監察院的彈劾權、調查權、審計權轉移到立法院，並擴充總統職權。國民黨的立場則較為折衷，主張一種混合式的制度，例如將審計權轉給立院行使，但監察院仍握有彈劾權限。⁴⁰雖然三黨的修憲主張不同，所打量的實際利益也不一樣。然而在現實層面上，國民黨和民進黨間必須聯手才能推動修憲，否則只會形成僵局，使各黨的目標均無法實現。故在會議期間，所占席次最少的新黨遭到邊緣化。故在同月27日，新黨以其所主張之五項原則（包括回歸責任內閣制、護省等）不獲支持，因而宣布退出國家發展會議。至此，國家發展會議正式成為國民黨與民進黨兩黨間協商之場所，經過兩黨協商完成後，第三屆國民大會於1997年7月召開第2次會議

⁴⁰ 參見謝政道著，《中華民國修憲史》，頁326至327。

進行修憲。1997年7月21日，總統公布第四次修憲條文，第四次修憲正式完成。

第四次修憲的主要兩大核心議題在於調整行政與立法間互動機制，以及精減台灣省政府之組織。分別以更改行政院院長之任命程序（改由總統直接任命，無須立法院同意）與取消省長及省議會民選定位這兩項修憲結果。

監察院之主要變更有兩個，首先對監察院有較大影響是將總統、副總統之彈劾權改由立法院行使，規定於增修條文第4條。⁴¹其次是監察院職權之條號改為第7條。其餘憲改內容與監察院職權較無直接影響。

五 第五次修憲

1999年9月，國民大會在輿論強烈反對之下，於凌晨通過了第五階段的第五次修憲條文。其中第1條第1項至第3項規定第五屆國民大會改為政黨比例代表制。第4條第3項將第三屆國大卸任時點改為與第五屆立法院相同。⁴²該修憲案於同年9月15日經總統明令公布。第五階段修憲條文並未變動既有的憲法體制，然而其擅自將第三屆國民大會卸任時點延長為與第五屆立法院相同，等於延長自行的任期兩年。這種國民大會自行修憲延長任期的作法，嚴重違反「利益迴避」義務，亦違反人民對國民大會的期待。朝野均嚴厲批評此項修法。執政的國民黨開除了時任國民大會議長的蘇南成的黨籍，因蘇南成為不分區國大，開除黨籍也連帶使得蘇南成喪失國大議長與國大代表資格。國民黨、民進黨、新黨三黨的立法院黨團更罕見一同就國民大會自行延任案聲請釋憲。

大法官於2000年3月22日作成釋字499號解釋，解釋採取「修憲有界線說」，認為修改憲法乃國民主權之表達，亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。並以國民大會該次修憲程序牴觸公開透明原則而違反國民

⁴¹ 第四次憲法增修條款第4條第4項：「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之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」

⁴² 第五次憲法增修條款第4條第3項：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。」

主權原則，宣告該次修憲無效。⁴³

六 第六次修憲

第五次修憲結果使得國民大會聲望掃地，輿論普遍贊同廢除國民大會。加上釋字 499 號解釋宣告第五次修憲無效。朝野快速的達成修憲共識要將國民大會虛級化，將國民大會變成非常設性、僅於有修憲需求時才開啟之「任務性國大」組織。此後，國民大會立即進行第六次修憲，並以罕見的議事效率在短短的兩周內通過修憲條文，確定國民大會虛級化，並於 2000 年 4 月 26 日由總統公布新修正條文。

依據憲法增修條文第一條規定，國民大會不再是「常設性機關」，只有在立法院提出憲法修憲案、領土變更案，以及對總統、副總統之彈劾案後，可以集會，但集會以一個月為限。基於此，原屬國民大會的各項同意權，包括監察院的人事同意權，均全數移轉交由立法院行使。為配合此一轉變，亦修正了第 7 條監察委員人事案的規定。此為第六次修憲中形式上有關監察院之處。⁴⁴

第六次修憲最重大的變更係將中華民國國會體制從釋字 76 號所確認的「三國會制」(監察院、立法院、國民大會)，到釋字 325 號宣告監察院失去國會資格，憲政體制成為「雙國會制」(立法院、國民大會)。到了第六次修憲後將國民大會改為任務型國大，達成立法院為「單一國會」的體制。這種情形下，監察院不再是和立法院平起平坐的國會。但新的監察院究竟該如何定位？又成了學說上具有爭議性的問題。

⁴³ 參見釋字 499 號解釋：「…五、第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。」

⁴⁴ 第六次憲法增修條款第 7 條第 2 項：「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。」

七 第七次修憲

2005 年 8 月 23 日。立法院第 5 屆第 5 會期第一次臨時會第三次會議通過修正中華民國憲法增修條文第 1 條、第 2 條、第 5 條、第 5 條及第 8 條條文；並增訂第 12 條條文。2005 年 6 月 7 日任務型國大複決通過，2005 年 6 月 10 日總統公布。第七次修憲完全廢除國民大會，⁴⁵並將創制、複決權直接交給人民行使。⁴⁶國民大會走入歷史，立法院「單一國會」的身份完全確立。

第七次修憲對於監察院的職權並無直接影響，故於茲不贅。

第三節 修憲後的監察院—組織的重定位

一 修憲後監察院職權的變更

(一) 喪失同意權與國會資格

憲法本文規定監察院得享有的職權，共有同意權、彈劾權、糾舉權、糾正權、調查權、審計權等六項職權。第二次修憲同意權被移轉至國民大會，第六次修憲又移給立法院行使，故監察院僅存五項職權。為配合憲法增修條文，監察法亦修正了第 1 條和第 2 條。⁴⁷

人員產生方式上，修憲後亦將監察委員改為「總統提名，國會同意」方式產生。並將監察委員的數量減少為 29 人。修憲前監察院之所以具有同意權，係源

⁴⁵ 第七次憲法增修條款第 1 條：「中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。憲法第二十五條至第三十四條及第一百三十五條之規定，停止適用。」

⁴⁶ 第七次憲法增修條款第 12 條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

⁴⁷ 1992 修正前監察法第 1 條：「監察院依憲法之規定，行使同意、彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案，除同意權及審計權之行使另有規定外，悉依本法之規定。」第二條：「監察院以監察委員行使同意權、彈劾權、糾舉權，及以各委員會提出糾正案。」

1992 年修正後監察法第 1 條：「監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案，除審計權之行使另有規定外，悉依本法之規定。」第二條：「監察院以監察委員行使彈劾權、糾舉權及以各委員會提出糾正案。」

自於立憲者意欲將監察院賦予等同美國參議院的定位，這也是 1947 年時司法院大法官釋字 76 號解釋正式賦予監察院國會地位的主因之一。第二次修憲後，監察院的同意權正式被剝奪，⁴⁸「監察院是否仍屬憲法上之國會？」變成有爭議的問題。

1993 年第二次修憲後，以民進黨立委為主的 17 名立法委員就「監察院是否仍有國會身份？彈劾權是否仍應屬於監察院？」等議題，在立法院會以臨時動議決議由立法院提出釋憲申請，⁴⁹該案於 1993 年 7 月 23 日由司法院大法官作成釋字 325 號解釋，該解釋意旨為；

「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。」

釋字 325 號解釋理由書中復又表明：

「我國憲法並無國會之名稱，前以國際聯繫有須用國會名義者，究應由何機關代表國會發生疑義，本院依聲請作成之釋字第七十六號解釋，亦祇謂「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，並以其均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，就憲法上之地位及職

⁴⁸ 監院同意權在第二次修憲被轉移給國民大會，第六次修憲後又轉到了立法院。2005 年修憲正式廢除國民大會後，立法院的單一國會體制正式確。

⁴⁹ 立法院的釋憲聲請書為：「本院委員洪奇昌等十七人，為憲法增修條文第十五、十六條改制監察院後，監察院是否已非「國會」；若然，則其改制前原有之國會調查權及糾彈權應否回歸立法院等二點，產生適用上之疑義。由於事涉監察院重新定位以及其與立法院職權內容區分之國家基本體制問題，有必要先予釐清，俾便於本院配合憲改結果妥適修正相關法律。爰依本院議事規則第十一條，提案聲請大法官會議解釋前開憲法適用之疑義。希冀本院儘速決議，並以最速件將本案連同聲請解釋總說明一份送請司法院大法官會議解釋。鑒於第二屆立法委員及監察委員就職在即，本案確實有其急迫性，為特要求議決請求司法院大法官准以急件提前審理本案。以上提案，是否有當，敬請公決。」

權性質而言，應認為相當於民主國家之國會，作為解釋之基本理由。茲憲法關於監察委員由人民間接選舉產生，對司法院、考試院之人事同意權以及因中央民意代表身分所享有之言論免責權等規定，因憲法增修條文第十五條之規定而停止適用。基於上述憲法增修條文之規定，監察院第二屆監察委員係由總統提名經國民大會同意後任命，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。」

總結大法官上開意旨，大法官認為釋字 76 號中證立監察院屬於國會的兩個主要理由（監委間接選舉產生、具有同意權）都在修憲後喪失，故以釋字 76 號意旨反面解釋，宣告監察權喪失了國會之身份。

變更監察委員產生方式與剝奪同意權是歷次修憲中對監察院職權變動最為巨大之改變。弔詭的是，當初立憲者係將監察院定位成參議院，才賦予監察院「彈劾權」這個在西方三權分立下由國會掌有的權力。而在監察院早已喪失國會身份後，卻繼續享有國會所享有的「彈劾權」。從學理上觀之，西方國會之所以可以彈劾政府官員，係因其有民意基礎，有監督政府施政義務、並且握有政府預算之審核大權。監察院既已非國會，為何仍得繼續享有此一權限，從歷史脈絡及政府體制上均難以解釋。釋字 325 號回歸憲法本文解釋，以憲法與增修條文均規定彈劾權續由監察院行使，雖於法有據，但並未實際理論問題，僅是現狀之重述而已。

監察委員不再具有國會議員身份，故不適用憲法 101 條與 102 條言論免責權與不受逮捕之特權，這也使得監察委員可能因為行使監察權而遭到當事人以司法報復的可能性大幅增加。⁵⁰因此，監察院會議為了避免這種情況，也從公開會議改成秘密進行。有學者認為，此兩項特權取消將會妨礙監察權的獨立進行。⁵¹

為求監察院在喪失國會適格後仍能獨立行使職權，修憲時也在增修條文第 9

⁵⁰ 即使在監察委員有言論免責權的年代，也曾經有過監察委員被彈劾當事人以司法手段進行報復的案例。例如監委陶百川就曾經因為彈劾大同公司假出口案而遭到大同公司董事長自訴，纏訟數年才無罪確定。然而，在取消監察委員言論免責權後，這種風險將會大幅提昇。

⁵¹ 參見胡佛等著，《中華民國憲法與立國精神》，頁 639

條中新增：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」之規定。且因監察院喪失國會性質，因此原有之同意權，即移轉給唯一的國會—立法院行使。並剝奪監察委員的言論免責權與不受逮捕拘禁權的剝奪。而將監察委員獨立行使職權明訂於增修條文。

亦有學者批評監察院效果不彰的根源並非在於是否為國會，而是「五權憲法制度」整體的缺陷。學者認為世界各國之所以把彈劾權交給立法權，並非沒有考慮立法權獨大的問題，而是立法機關擁有預算案、法案、人事案的審議權，迫使行政機關就範。監察機關沒有上開權力，僅有彈劾權，如同沒有爪子的老虎。⁵²此說法非常具有參考價值。

（二）監委數量減少

憲法本文係為當時之中華民國版圖所制定。監察權屬於國會，且為了各地巡迴監察之便，採取依地方自治單位各選出定額代表之制度（每省選出五名、每直轄市二人、蒙古各盟旗共八人、西藏八人、僑居國外之國民八人。）

1949年後中華民國實際治權僅及於台澎金馬地區，上述憲法規定登時顯得不合時宜。不僅導致無法全面改選，在增補選上面也產生許多爭議。

修憲時為解決此一問題，在增修條文中將監察委員數量改成總額固定制，明定了監察委員應有 29 人，由自由地區產生。也因為此一具體規定更改，使得監察委員的數量喪失彈性。在監委產生缺額時，執政者無法如同修憲前延宕補選進行，而必須立即補選。1993 年初國民大會行使監察委員會同意權時，即有四位候選人未獲同意，由於監察委員定額已明文在載入憲法，因此必須由總統再行提名，補足餘額，送請國民大會第二度行使同意權。此可視為當初修憲時在文字上的一項特別安排。⁵³

⁵² 參見許志雄等著，《現代憲法論》，元照出版，台北；1999，頁 284 至 285。

⁵³ 參見監察院編印，修憲後監察權行使之比較研究，台北：監察院，2001 年 3 月，頁 5。

（三）彈劾權需行使限制增加

憲法本文中，彈劾權的行使只要監察委員一人提出，九人以上審查或決定即可成立。而修憲後將提起彈劾權的門檻改為兩人提出，九人以上審查或決定。1992年監察法也配合修正第6條與第22條規定。⁵⁴

就表面觀之，彈劾權變動的只有提案門檻，而審查門檻並未改變。然而以全體監委數量與比例計算，1947年行憲時預計選出的監察委員名額為223人（然而因國共內戰，實際只選出180人），故依法律明定比例上來說，只要一人提起彈劾（不到監委總數的0.5%），全體監委5%（9/223）以上的監委審查通過，即可通過彈劾。即使以遷台後實際來台執行職務的72名監委計算，也只要13%的監察審查通過即可推出彈劾案。修憲後將法定監委名額大幅減少為23名，但是彈劾審查要經九位監委審查的門檻不變的情況下，等於是全體10%以上的監委（2/23）提案，40%（9/23）以上的審查監委通過才可通過彈劾案，故從比例上觀察，彈劾案提案門檻實則較制憲時大幅增加。雖然可以認為提高這個比例是為了讓彈劾案的通過更加謹慎，避免監委濫行提出彈劾。然而從實際政治層面觀察，我國的監察院大多飽受實行彈劾過度消極等批評，如「蚊子院」、「打蒼蠅不打老虎」，幾乎很少有「濫行彈劾」的批評。況且將彈劾提案門檻改為兩人提案，完全剝奪孫文學說與制憲者所設立的「監委得獨立行使彈劾權獨立行使」的設定，亦嚴重影響監察院的地位。學者湯德宗認為此種彈劾權修改是開倒車的作法。⁵⁵

⁵⁴ 1992修正前監察法第六條：「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應向監察院提彈劾案。」第二十二條：「被糾舉人員之主管長官或其上級長官，對於糾舉案，不依前條規定處理，或處理後監察委員認為不當時，得改提彈劾案。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，不依前條規定處理或決定不應處分，如被糾舉人員因被彈劾而受懲戒時，其主管長官或其上級長官應負失職責任。」

1992修正後監察法第六條：「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。」第二十二條：「被糾舉人員之主管長官或其上級長官對於糾舉案，不依前條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。被糾舉人員之主管長官或其上級長官接到糾舉書後，不依前條規定處分或決定不應處分，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。」

⁵⁵ 湯德宗，「對第二屆國民大會臨時會修憲之評價及展望」，收錄於《法律評論》，第十期，1992，頁32至33。

（四）彈劾總統、副總統權力移轉至立法院

第四次修憲將彈劾總統、副總統之權力轉移給立法院。以學理上觀察，此係因監察院在修憲後已失去國會適格，監委的人事案係由總統提名，立法院（國民大會）同意後通過。故若給予監委得彈劾總統、副總統的權力，不僅不具備民意基礎、亦不符合權力分立。然而從實際面上觀察。第二次修憲將監察院同意權移交給國民大會，而遲至第四次修憲才將彈劾總統、副總統權力劃分出監察院之外。可見修憲進程與學理論述並非完全一致。

更有學者認為，當初之所以會將彈劾總統、副總統權力劃分出監察院，其實是國民黨中支持總統直選派與國民大會間的利益分配，藉由將審核彈劾總統、副總統的權限移交給立法院，並將要件嚴格限制為「總統、副總統犯內亂或外患罪」時才可彈劾。⁵⁶變相的擴張國民大會藉由罷免權以箝制總統的權限。藉此換取國民大會放棄選舉總統的權力，通過人民直選總統的修憲草案。⁵⁷國民大會所打的如意算盤，卻在第六次、第七次修憲逐步廢除國民大會後瓦解，最終彈劾總統、副總統的權力仍是落在了立法院上。在第七次修憲後，總統、副總統彈劾案之程序已轉由立法院提案後，司法院大法官召開憲法法院審查。⁵⁸故 1954 年年由監察院提案彈劾副總統李宗仁之歷史事件，除非再度修憲，不然在中華民國憲法史上不僅空前，也將絕後。

1992 年監察法修正時，第四次修憲尚未開始，故監察法第 5 條之條文為：「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。」然而在第四次修憲修正條號與移轉彈劾總統權後，監察法並未隨之修正，甚至到十餘年後的今日始終未修法，顯然不合時宜。憲法增修條款既已明定彈劾總統權力屬立法院，監察法中又規定監察委員得彈劾總統。更諷刺

⁵⁶ 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之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

⁵⁷ 參見胡佛等著，前揭書，頁 616。

⁵⁸ 憲法增修條文第四條：[立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。]

的是，今日的憲法增修條文僅 12 條，根本沒有憲法增修條款第 15 條可令其辦理。監察法第 5 條顯然已經違反憲法增修條文，立法機關應儘速修法，方為妥適。

三 國內法學界對監察院的定位

釋字第 325 號解釋宣示後，監察院已正式喪失國會資格。惟釋字 325 號解釋僅剝奪監察院的國會資格，並未重新給予監察院新的組織定位。故失去立憲者「上議院」定位之監察院，在憲法體系上應如何定位？目前學說共有兩說：

（一）以準司法機關為定位

所謂「準司法機關」，係指該機關不具司法審判權，但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，與檢察權性質相似，但其本身不具備審判之權力，但其為發動司法審判之主角。現行法彈劾權僅及於中央與政府公務人員，不及於總統、副總統，範圍縮小，但仍享有糾舉、糾正權，同時增加新規定「必須獨立行使職權」，由此觀之，監察院似擁有司法機關之特質，故可視作為「準司法機關」。⁵⁹此說為修憲時官方說法，故為目前學者多數說。⁶⁰

學者陳慈陽進一步認為，監察院之性質為中央所任免之準司法機關，其竟可具有彈劾地方公務人員甚或是地方民選首長的職權，⁶¹自屬違反了憲法第十章、第十一章與憲法增修條文第九條中民主原則與地方自治核心，侵害地方自治權限最重要的地方組織性與自我監督性。基於憲法對自由民主憲政的保障，應屬自始

⁵⁹ 參見沈秀怡，《修憲後監察院職權之研究》，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2002，頁 158 至 160。

⁶⁰ 支持此說之學者包括曾建元，〈解嚴二十年來的憲政發展〉，《全國律師》第 12 卷第 3 期，頁 4 至 16。薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變—行政權為中心的考察〉，《月旦法學雜誌》第 26 期，頁 10 至 22。

⁶¹ 憲法第 97 條第 2 項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」第 98 條亦規定：「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。」此兩條文賦予了監察權可彈劾地方公務人員或地方民選首長。

無效之憲法規範。⁶²學者許宗力亦認為該項規定違反地方自治權限，惟基於合憲性解釋，許宗力認為應將該條文限縮為「中央派駐地方之文武官員」，以符合憲法之規定。⁶³

（二）以國會監察使（Parliamentary Ombudsmen）為定位

學者周陽山對準司法機關說持反對意見。其批評監察院實際上並未具備最終審判權，提起彈劾後仍須轉呈公懲會議決，效力有限，實際上並不掌握司法及審判之權，亦無行政院公平交易委員會或消費者保護委員會之「準司法」職權，因此認為監察院並非準司法機關，若要使監察院成為真正的準司法機關，實應修正法規，讓監察院享有最終懲戒權，方才適當。⁶⁴

故周陽山將監察院應定位為「最高監察機關」，其理由監察委員為總統提名，立法院同意後任命，產生方式類似西方之國會監察使制度。依權力分立制衡之學理觀之，當前監察院與立法院之互動設計，類似西方國會監察使與國會之關係，且國會監察使的職權、功能與保障方式與我國制度大體相侔。⁶⁵且因我國目前之政制走向總統制（或半總統制），依目前弱勢國會之設計。沈秀怡亦認為憲政實況上，立監二院間之關係與國會監察制度設計仍有所差異，致使監院與立院之互動仍顯不足，未來須朝加強兩院合作關係之方向修正，方能針對行政體系發揮權力制衡之效，形成新的動態權力關係。⁶⁶

這兩個學說均有其學理依據，但不論是採哪一個說法，其目的都是在為監察院尋找一個三權分立體系下的新地位，以及為監察院之存續找一個憲法學上的必要性。不論是採「準司法機關說」或是「國會監察使說」，其論述體系均是在三權分立的體系下建構，而非孫文式的「五權機關」，更不用論孫文所舉出的「權

⁶² 參見陳慈陽，《憲法學》，台北，元照出版：2005年。頁825至827。

⁶³ 參見許宗力，《法與國家權力》，台北，元照出版；1992，頁377。惟陳慈陽認為許宗力之解釋方式顯然逾越憲法解釋學僅有在文義不明時才可適用之原理，蓋憲法原文規定明顯包括所有地方公務人員，無法藉由解釋學方式謀求合憲。參見陳慈陽，前揭書，頁826。

⁶⁴ 參見周陽山，《修憲後監察權行使之比較研究》，監察院；台北，2000，頁129。

⁶⁵ 參見沈秀怡，《修憲後監察院職權之研究》，頁172至175。

⁶⁶ 參見沈秀怡，《修憲後監察院職權之研究》，頁162至163。

能區分」理論。由此可見，這兩種說法終究是為了五權的監察院在三權體系中獲取新的地位，因而「改變」或「重新詮釋」孫文學說中的監察院。另外一方面，這些學說都有觸及到憲法監察院體系在運作上欠缺實效的一面，因而試圖藉由改變監察院的職權內容與組織定位，來讓這個組織有更好的功能。並且藉由職權改善來重新賦予監察院存在必要。然而這些學說均未觸及的關鍵問題是：一個定位不清又缺乏實效的組織，為何在大幅度的修憲過程中被保留了？如果這個組織的確需要變更，為何不考慮重新設立新的「準司法機關」或新的「國會監察使」，而硬是要把監察院解釋成不同理論架構下的組織？

這些問題的解答，追根究底，仍在於監察院存在所仰賴的「圖騰性質」。

三 圖騰化的存在

1992年行政院長郝柏村在立院接受質詢時，針對國民黨立委質詢其修憲是否會時質變更國體與政體。因而「台獨」時，有以下回答。

我們的法統、中華民國的法統必須維護，中華民國五權憲法的架構不容變更，我們不能容許台獨得逞。台灣不能成為一個所謂的主權獨立國家。⁶⁷

從這段可以彰顯出對當時執政者而言，五權憲法體系與中華民國法統是嚴密不可區分的，只要動搖了憲法中的五權體系，就如同打破中華民國法統。1990年增額監委王玉珍在監察院會內主張要關掉監察院，消息披露外界，時任監察院長得黃尊秋就指出「監察院的存在是我國五權憲法重要的一部分，不是說關就可以關掉的。」⁶⁸黃尊秋身為監察院院長，立場上要維護監察院的存在是理所當然的，然而黃院長所提出來的理由不是監察院有卓越功效、或是監察院為重要民意

⁶⁷ 參見 1992 年 3 月 18 日《聯合報》，「郝院長：不能容許台獨得逞」

⁶⁸ 參見 1990 年 4 月 18 日《聯合報》，「王玉珍的話引反彈 關自己的門」

機關，而是「監察院是五權憲法的一部分」這個理由，似乎透露出監察院最重要的存在理由不是實際上的職權，而是「維繫五權憲法的法統」。

1997年時任國民黨主席的李登輝在國民黨中常會中，也特別強調「五權憲法體制不能有任何改變，雖然在內容、項目上有所更改，但架構絕對不能變。」這樣的堅持，與五十年前1945年時孫科堅持五權憲法的形式一定要存在，竟然意外的完全一樣。

李鴻禧教授就曾經從三權分立支持者的角度批評，修憲後將監察院被移到行政體系中，實質上已剝奪監察院存在之理由，但仍然保留著；行政院設立人事行政局，卻仍然保留考試院。這些矛盾的制度設計，都是因為必須堅持以三民主義，五權憲法為依據的緣故。⁶⁹李鴻禧教授即批評孫文的五權憲法是拼貼式的「龍的憲法」。⁷⁰

修憲後的監察院組織與孫文學說中的監察院，只剩下「掌有彈劾權」與「形式上與其他四權平行」，其他不論是人員產生方式、組織架構、權力內容等等均已與孫文學說完全不同；同樣的，修憲後的監察權已被剝奪國會資格，自然與張君勱所意圖打造的「參議院式監察院」不同。故修憲後的監察院，實質上而言早已非孫文學說、也非張君勱等立憲者的設計，成為全新定位的組織。在修憲以後，多數學者將監察院為定位為「準司法機關」顯然可見現行監察院早已非孫文學說中的監察院，亦非張君勱所意欲的參議院式監察院，而是全新的制度創造。之所以還保留監察院之名，實為作為彰顯中華民國法統政治圖騰的功用遠大於實質的「五權分立」意義。

在修憲進行時，學者許志雄就曾有以下批評。

執政黨修憲小組囿於五權憲法的圖騰，秉持監院只修不廢原則，建議將監院定位為「準司法機關」，監委改由總統提名，經國大同意任命之。經此調整，五權憲法豈不變成「準五權憲法」，使得五權憲法理論

⁶⁹ 參見李鴻禧著，《李鴻禧憲法教室》，台北，月旦出版社；1997，頁198至200。

⁷⁰ 參見李鴻禧著，《李鴻禧憲法教室》，頁207至214。

的內在矛盾原形畢露？日昨省市議員對監委產生方式的改變提出強烈反彈，迫令修憲小組增列由總統提名，經省市議會同意任命的方案。如此一來，監院定位再度陷入混沌不明的狀態。五權憲法理論創造一個監院，卻無法釐清監院的定位。值此憲改之際，這樣的理論架構何以仍須奉為主臬，不能打破？⁷¹

修憲後台灣監察院之性質定位已完全異於孫文學說及張君勱的設計，成為另一個新的制度設計。然而這個設計背後沒有深刻的憲政藍圖規劃，而只是為了保留一個五權憲法的圖騰，在重重妥協中的產物而已。

第四節 小結

1980年代台灣民主運動興起，不斷的衝擊戒嚴與黨國體制，留學外國的法律學者也帶回西方立憲國家的學說，並且開始以非難特別法治，要求落實憲法作為對抗政府的工具。逐漸盛行的民主化運動中，援用這些西方立憲思想，要求廢除考監二院，回歸三權分立憲法的聲浪也一直不斷。

1988年台籍的李登輝上台，李登輝宣示了廢除動員戡亂與修憲的目標。而在釋字 261 宣告萬年國大、萬年監委應定期下台後，政府更是加快了推動修憲的速度。台灣進入了難得的「憲法時刻」。並且從 1992 開始了七次修憲，直到 2005 年才結束。

修憲開始時，國民黨挾帶著在未全面改選的第一屆國大中絕對的席次優勢，將修憲方針決定權限收歸黨內，決定了「一機關兩階段」的修憲方式。在第二屆國大改選後，國民黨仍占有 80% 左右席次，在修憲推動上獲得絕對優勢，維持以黨的方針決定國家憲法的修正方向。因此，前三次修憲可謂國民黨內的派系鬥爭產物。⁷²第四次修憲適逢國大改選，國民黨僅取得過半席次、民進黨席次則大幅成長到 30%，民進黨取得關鍵少數地位。因此第四次之後的修憲，轉變為國、民

⁷¹ 參見 1992 年 2 月 16 日《聯合晚報》，「監院定位 談何容易」。

⁷² 其中比較大的爭議包括台灣省的存廢論爭、總統要改為人民直選或是維持委任選舉等等，這些重大的修憲案決定都是在國民黨內部派系鬥爭下產生。其他政黨因為缺乏席次，體制內幾乎無法發揮影響力，只好轉由體制外的集會遊行等方式試圖影響修憲。

兩黨政治協商下的產物。

陸續的修憲過程中，國民黨中多數派的立場就如同 1945 年時的孫科的立場，一方面堅持保留五權體制，以作為中華民國法統延續的圖騰；另一方面，在保留五權體制的架構下，容許就五權體制內部的權力範圍做更動。民進黨與國民黨少數派也利用這個共識，藉由實質變動五權憲法中職權內容，將實質的憲法權力運作朝向西方三權分立的脈絡調整。在這個局勢下，作為非西方三權分立下所有的監察權，無法避免面臨被動刀的命運。修憲的結果使得監察院的職權大幅縮水。同意權被移轉至國民大會（第六次修憲後又移轉到立法院）、原有由地方自治團體間接選舉產生方式變更，改由總統提名、國民大會同意（在第六次修憲後改為立法院同意）、失去彈劾總統、副總統的權力。這些職權變更經釋字 325 解釋後，正式宣告監察院喪失釋字 76 號賦予的國會身份，成為制度上定位曖昧的存在。

對於修憲後監察院的定位，學者分別舉出「準司法機關」與「國會監察使」，兩種截然不同的定位以世界各國正陸續建立監察使組織，作為監察院存續的理由。然而實際觀察其他國家的監察使，大多為隸屬於國會底下，的「國會監察使」。在權力分立面上，外國法的「監察使」組織目的在於幫助國會行使調查權的特別機關。然而不論是哪一種定位，與我國體系模糊的監察院，顯然有相當差距。

總體而言，七次修憲歷程並未有制度面之完整細部規劃，亦非依照孫文學說或張君勱得想法而修改，而是在現實政治運作下。各個權力間明爭暗鬥與妥協下產生。而之後的監察院人事案改由立院同意更是在立院、國民大會間爭奪單一國會的拉鋸戰中所產生。整個修憲進程中，監察院遭到邊緣化，之所以會被保留下來，最主要的原因還是其象徵中華民國法統與孫文學說的圖騰性質。故修憲後的監察院雖然核心職權（彈劾、糾正、審計）並未喪失，但是其組織定位卻更為曖昧。不僅遠離孫文學說中之架構、非張君勱之上議院、更難以在西方三權體制下定位。

第五章：監察院的現在進行式

第一節 修憲後監察院的職權行使

一 全面改選的第二屆監察委員

(一) 監察院換血

1992年第一屆監委卸任之時，當時的輿論即有「監察院只拍蒼蠅不打老虎」，「對於民眾陳情案敷衍了責，官官相護」的批評。第一屆監委也遺留了數百件未結的案子，引發媒體批評。¹

第二屆監委依照第二次憲法增修條款的規定由總統提名，經國民大會同意任命後，自1993年2月1日開始行使職權。此次監察委員選舉，李登輝總統提名29名監察委員，投票結果只有25名通過，另有四名被提名人因雙重國籍或資格問題未獲國大投票通過。總統提名之監委候選人中，民進黨籍的共有康寧祥、張德銘等五人。因民進黨團反對五權體制與監察院的存續，故在本次監委選舉中，全體民進黨國代均退席抗議。然而因國民黨團支持李登輝提出之人選，該五名民進黨籍監委均有當選。²

第二屆監察委員曾因故有委員退出，並有其他人選遞補名額（如原監察院長陳履安因參選副總統辭職，其名額由王作榮替補）。然而實際上考察第二屆監委黨籍，前後曾擔任過第二屆監察委員之總人數共計32人，其中國民黨籍占20人，無黨籍8人、民進黨籍5人。³國民黨籍監委比例已較第一屆時下降，但國民黨仍佔有監院內過半數的優勢。

第二次修憲後監察委員已非民意代表，憲法增修條款第15條也因此新增「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」之規定。故從制度面上判斷，

¹ 參見1992年12月25日中國時報第15版，「第一任監委即將屆滿，仍有數百件案子未了結？」

² 參見省諮議會網站，〈許新枝訪談錄〉<http://www.tpa.gov.tw/upfile/www/史料彙編附加檔/許新枝訪談錄.doc>，最後到訪日2011年5月10日

³ 國民黨籍監委包括陳履安、王作榮、鄭水枝、吳水雲、林孟貴、林秋山、柯明謀、梁尚勇、許新枝、陳孟鈴、陳進利、黃越欽、黃肇珩、黃鎮岳、葉耀鵬、趙昌平、蔡慶祝、謝孟雄、謝崑山、羅文富。民進黨籍監委包括康寧祥、張德銘、江鵬堅、陳金德。其餘監委為無黨籍。

憲法增修條文賦予監察委員獨立於黨的義務；實際上監察委員是否因為憲法增修條款第 15 條的規定，就真的獨立於黨籍之外呢？事實上自立憲以來，學理上均不斷強調監察委員獨立性之重要性，監察院也對外聲稱監委均獨立行事不受外界影響。然而實質上，國民黨團對黨籍監察委員的杯葛無所不在，甚至直接要求黨籍監委要服從黨的意志。修憲以後監察院獲得了重新的制度定位，是否可以真正的落實獨立性？本節即試圖去尋找這個問題的答案。

政黨名	監察委員人數	比例
中國國民黨	19	59.3%
無黨籍	8	25%
民主進步黨	5	15.7%
總計	32	100%

二 第二屆監委的職權行使

(一) 監察統計數據與現實評價的落差

如果假設 1949 到 1991 年間監察權不彰的弊病皆是因為動員戡亂體制使憲法凍結，那在 1991 回歸正常憲政後，監察院得否發揮其功能，即是一個觀察點。如果這段時間的監察權運作良好，則可以認為監察制度本身沒有問題，之所以 1991 前效果不彰是因為政治干擾；依然弊病叢生，那代表監察權的諸多問題可能不只是來自於政治層面的問題，而是原始制度設計就有問題存在。

從彈劾案的數據上觀察，1993 年剛接任時，第二屆監委所提出的案件量與第一屆時大同小異。但在 1994 到 1998 年間，年均彈劾案量均有 20 件以上，並且在 1998 年達到最高峰的 40 件，彈劾人數達到 125 人均是遷台後最高。而從彈劾的官等大小觀察，1995 年與 1997 年各彈劾 7 名選任官等官員為史上最高。在糾正案提出部份更是大幅成長，1992 年以前一年平均只有二十件左右的糾正案，

在 1993 後每年糾正案數量均有提昇，1995 年首次突破百件，達到 111 件糾正案，1998 年更提升到歷來最高的 213 案。

單從數據上面觀察，第二屆監察委員上任後，平均每年彈劾案量與糾正案量較改選前第一屆監委積極行使職權期高。對於職權的行使較改選前的第一任監察委員積極。然而，彈劾案數的增加並非意味著監察院的職權即大幅提昇。實際在社會觀感上，監察院並未較改選前有太大的提昇。⁴為發現這其中的落差究竟如何產生，筆者認為監察院對於社會重視的重大彈劾案監督效果不彰為其主因，故接下來即重新檢視期間內的重重大彈劾案。

（二）第二屆監察任期的重大彈劾案

1995 年 2 月 15 日年台中衛爾康餐廳火災事件，因為餐廳的防火設施不良，台中市政府亦未落實消防安檢，造成 64 死的悲劇。當時的台中市長林柏榕在三天內即因督導消防不力等理由被省政府記大過一支。監察院原本打算彈劾包括台中市長在內的 10 幾名市府官員，但經過表決，最後只彈劾了三名官員。其中包括台中市長等人都未被彈劾。這件事情經過媒體批載後引起輿論嘩然，紛紛批評監察院的處置不當。⁵於是監察院立即召開二次的審查會，在 3 月 25 日決定彈劾林柏榕。⁶該彈劾案經公懲會審議後，將林柏榕處修職六個月。

⁴ 相較之下，作為西方立法權分割下的表裡，立法院在修憲後職權大幅提昇，獲得社會與政界高度重視。雖然立法院的亂像亦常為國人所詬病，但立院成為單一國會後，已成為現實政治的主要角力場。監察院卻相對邊緣化。

⁵ 參見 1995 年 4 月 11 日，《中國時報》，「衛爾康一把大火 彈劾案一波三折監察院彈劾林柏榕案始末」

⁶ 台灣審議議會對曾任第二屆監委的許新枝訪談中有談及這一段，該段記敘如下：「還有彈劾台中市長林柏榕。這也是因為一個西餐廳、卡拉OK店發生大火災，燒死了幾十個人。第一次審查這個彈劾案並沒有成立。其原因是因為卡拉OK店的商業登記許可，不需要縣市長批准。是授權局長的層級核可，市長既然沒有親自參與審核，很多委員認為，責任不能歸給他，於是第一次的彈劾案審查沒有通過。這一來，台中市反對派的人就來包圍監察院，他們拿白布條抗議，在監察院前面搭帳棚不肯回去。陳履安院長對這個事情很重視。在禮拜天，他一早親自掛電話來，要求我們到監察院，大家交換意見，討論這個事情是不是需要重新提出來，大家再審查一次。大家熱烈討論之後，決議處理第二次再審查。後來這個彈劾案就通過。對於彈劾台中市長的事情，大家有正反兩方面的意見。兩方面都有其理由。彈劾林柏榕案成立後，公務員懲戒委員會經過審查，決議休職六個月。這個是一件很特殊的案件。參見省諮議會對許新枝的訪談。網址

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Userforms/Userforms.asp?cid=5&urlID=3&id=23>。最後到訪日 2011 年 6 月 2 日。

1995 年底針對國票弊案問題，監察院彈劾了包括當時的中央銀行總裁許遠東在內的十幾名公務員，彈劾許遠東之理由為許遠東用人不力、未盡監督之責。⁷但移送公懲會後，公懲會以 85 鑑字 8115 號決議許遠東不懲戒。⁸監察院對此結果不服，提起再審議。仍遭公懲會以 85 年度再審字 712 號駁回。還引發監察院長王作榮與公懲會間的口水戰。⁹這件事也再度突顯監察院「無牙之虎」的形象。即使再怎麼大張旗鼓彈劾，最終決定者還是公懲會

1997 年 5 月台灣爆發口蹄疫，監察院以督導不力為由同時彈劾了三名政務官及數名事務官，三名政務官包括前農委會主委孫明賢、前省農林廳長邱茂英、時任台灣省農林廳長陳武雄。該案經公懲會 86 年度鑑字第 8509 號議決，對孫明賢處申誡、邱茂英處撤職並停止任用一年、陳武雄處申誡。其中邱茂英是十年內惟二經彈劾後被處以撤職的政務官。¹⁰然而有趣的是，邱茂英當時係因口蹄疫案引咎辭職，行政當局原欲派任其擔任中央信託局理事主席，但受到公懲會停止任用之決議而無法轉任。在停止任用期限過後，1999 年 10 月邱茂英又被指派為被外界視為「肥缺」的臺灣肥料公司董事長。¹¹像這種被彈劾還升官的情形，在第二屆監察院中屢見不鮮。

1997 年 2 月 28 日，監察委員蔡慶祝於調查欣凱公司及南方公司陳訴案，涉嫌接受陳訴人之餽贈及招待，且在調查陳振華陳訴案，濫用調查權，洩漏調查所得資料予陳訴人。為此，蔡慶祝經台北地檢署約談後申請羈押。是台灣數十年來第一件特任官在任內被收押的醜聞。為此，監察院立刻對蔡做出停職處分。並且在同年 3 月 2 日，由監委黃肇衍、吳水雲、陳光宇、李伸一、康寧祥等提案，以蔡慶祝違反「公務員服務法」暨「監察法」之規定，依法提起彈劾經審查通過。形成「自家人彈劾自家人」。¹²該案經公懲會作成 86 年度鑑字 8365 號決議，對

⁷ 參見監察院公報 2082 期。

⁸ 參見公懲會 85 鑑字 8115 號決議。

⁹ 參見 1996 年 9 月 23 日，聯合報，《許遠東不受懲戒 餘波盪漾 監委未來不排除糾彈公懲會》

¹⁰ 另外一位受彈劾後被處以撤職的是第三屆監察蔡慶祝。

¹¹ 參見 1999 年 10 月 24 日《中國時報》，『邱茂英銜命清理「肥」水』。

¹² 參見監察院公報 2116 期。

蔡做出撤職並停職五年的重懲。這也 1990 到 2000 年間是惟二受到撤職處分的政務官之一。

（三）對司法的監督

修憲以後，監察院對於司法官（法官、檢察官）的監督較修憲前積極。數據上顯示，自行憲後至第一次修憲前（1948 至 1992），共計四十五年間，法官被彈劾案計四十六件，平均年被彈劾案件只有 1.02 件；修憲後至 2004 年底之十二年間，法官被彈劾案計 40 件，平均每年被彈劾案件有 3.33 件。由上統計資料分析，改制後法官被彈劾案件成長 3.26 倍，彈劾法官數量較修憲前大幅提昇。監察權在執行這些權限時，均能嚴守份際。期間並未傳出監察權干預個案審判的醜聞。

監察權監督司法機能特別展現在對冤獄案件的救濟，例如 1995 年監察委員張德銘對蘇建和案的調查、後續監察院對司法院的糾正均引起社會關注，直接影響到蘇案非常上訴的提出，使得司法機關更為慎重的審查本案。雖然蘇案迄今仍尚未定讞，但監察院對司法院的監督，直接拯救了三條可能無辜的人命。¹³1995 年監察院對陸正案中員警對被告邱和順施以暴力非法取供的糾正案，也使得邱和順案得以被重新檢視，避免冤獄的發生。¹⁴

現行憲法下，監察院彈劾權是少數外於司法體系可以直接干預司法運作的權，且為憲法上法官身份保障的少數例外之一。監察院對於司法的監督具有相當成效，也在個案中實踐人權保障。是現行監察權各項權限下，最具有不可取代性，且最具成果的一項。

三 第三屆監察委員與政黨輪替：

1998 年底，總統李登輝提名 29 位第三屆監察委員，並提名國民黨籍的錢復為院長、陳孟鈴為副院長由國民大會進行審查。經國民大會審查結果僅有張晉城

¹³ 關於蘇建和案的前因後果，請參見張娟芬著，《無彩的青春》。

¹⁴ 參見監察院公報 2030。

一人不通過，其餘 28 名監委均獲通過。¹⁵28 名監委於 1999 年 2 月上任，任期 6 年。第三屆監察委員的黨籍仍以國民黨最多，但其比例已低於半數，僅占 40% 左右，無黨籍監委大幅攀升成 11 名，民進黨則是維持平盤的 5 名。

政黨名	監察委員人數	比例
中國國民黨	12	42.9%
無黨籍	11	39.3%
民主進步黨	5	17.8%
總計	28	100%

(一) 職權行使概況

2000 年 3 月，民進黨籍候選人陳水扁以 39.3% 的得票率當選總統，也造就了中國國民黨在台灣執政五十餘年來第一次政黨輪替。然而，當時的立法院多數黨仍然是中國國民黨與親民黨組成的泛藍陣營，而在朝小野大的情況下，民進黨政府的施政受到許多杯葛。雖然當時的監察院仍屬國民黨執政時所提名的第三屆監察委員，但亦無法置身這樣的風暴之外。

政黨輪替後的第三屆監委從 2000 年 5 月 20 開始到 2005 年 3 月 20 日卸任為止，平均每年彈劾量在 15 至 20 件左右；糾正案亦大致維持在 160 件左右。總體而言，政黨輪替後的第三屆監察院並未因政黨輪替而有較多提案量，提案數量也遠少於第二屆監委。從彈劾的官等來看，監察院所彈劾的高級官員（選任官、特任官）比例未因政黨輪替有重大改變，彈劾高級官員的量上也較第二屆監委少。

¹⁵ 28 名監委分別為院長錢復、副院長陳孟鈴、監委尹士豪、古登美、江鵬堅、呂溪木、李友吉、李伸一、林秋山、林時機、林將財、林鉅銀、柯明謀、馬以工、康寧祥、張富美、張德銘、郭石吉、陳進利、黃守高、黃武次、黃勤鎮、黃煌雄、詹益彰、廖健男、趙昌平、趙榮耀、謝慶輝等

（二）不變的「無牙之虎」

新政府團隊上任的四個月內，即有兩名政務官遭監察院彈劾。前有教育部長曾志朗因雙重國籍案，後有內政部政務次長李逸洋因八掌溪事件被彈劾，先後被移送公懲會懲戒。¹⁶曾志朗 1980 年取得美國公民身份而具有中華民國與美國雙重國籍，因具有中華民國和美國雙重國籍擔任公職，在 2000 年 7 月 31 日被監察院以「教育部部長曾志朗於擔任國立中正大學社會科學院院長、國立陽明大學副校長、校長等公職期間，均未放棄外國國籍，長期違反國籍法施行條例之規定，顯有違失。」為由提起彈劾。¹⁷案經公務員懲戒委員會於 2001 年作成 91 鑑字第 9297 號決議，對曾做出申誡處分。曾志朗遂成為中華民國史上第一位被彈劾的教育部長，亦是台灣政黨輪替後第一位受到公務員懲戒委員會懲戒的政務官。

曾志朗在受彈劾後表示他接受公懲會的申誡，但是他同時表示：「當初回國，就是要為台灣做一些事，而且一直在做他該做的事，即使遭到公懲會的懲戒，他也一樣會繼續做他該做的事，不會受到懲戒的影響。」¹⁸受懲戒後，曾志朗仍繼續擔任教育部長與政務委員，直到 2002 年 2 月才卸任。卸任後又轉任中央研究院副院長。可見曾志朗的仕途確不受彈劾與申誡的影響。

2000 年 7 月 22 日，台灣發生了著名的「八掌溪事件」，四名建築工人於嘉義縣吳鳳橋下游施工，因為遭遇河水被困在八掌溪上，苦等救援不至，四人均不幸罹難。此案因媒體全程攝影轉撥而驚動台灣社會，媒體輿論紛紛批評剛上台的民進黨政府，多名高級官員因此辭職。¹⁹此案經媒體大幅報導後，監察院立即介入調查，並在同年 10 月 4 日通過彈劾（當時代理內政部長事務）政務次長李逸洋在內的十名官員，²⁰其中只有李逸洋是政務官，其他九名均為事務官。對李逸

¹⁶ 2000-10-05 聯合報監委可深思 官員也應記取教訓

李雅景案 列舉過失無爭議卻未彈劾李逸洋案 事實待補強卻通過彈劾

¹⁷ 監察委員李伸一、趙榮耀提案；黃守高、康寧祥、詹益彰、黃武次、張德銘、林秋山、廖健男、林鉅銀、李友吉、林時機審查通過。參見監察院公報 2305 期。

¹⁸ 參見 2001 年 1 月 19 日，《中國時報》，「雙重國籍案曾志朗遭申誡」。

¹⁹ 行政院長唐飛口頭辭職獲得慰留、副院長游錫堃請辭獲准、警政署長丁原進請辭獲准、消防署長陳弘毅請辭獲准。

²⁰ 當時內政部長張博雅在美國參訪中，由李逸洋代理內政部部长事務。

洋的彈劾內容為：「對於災害防救事件之指揮、監督及通報，未能依法行政，緊急妥善處置。」²¹李逸洋對該彈劾文內容不服，具狀向公懲會申辯，最後公懲會以：「被付懲戒人所辯：其已克盡代理部長職責，無論在搜救作業、慰問受難者家屬檢討與改善等災難善後作為，皆戮力以赴等情，即非無據。彈劾意旨稱指其怠忽職守，亦有誤會。」對李逸洋做出不受懲戒之決定。²²李逸洋是政黨輪替後第二個被彈劾的政務官，也是政黨輪替後第一個受彈劾後不受懲戒之政務官。

據《聯合報》報導，10月4日監院審查八掌溪彈劾案由時，在場監委本來也計畫要彈劾國民黨籍嘉義縣長李雅景，在場監委對嘉義縣長李雅景被列舉的過失並無太多意見，反而對於李逸洋是否有過失有所爭議，認為證據需補強。會中雖對李雅景的過失沒有不同看法，也沒有爭議，但投票結果反而是6人反對、5人贊成而未通過彈劾，顯然其中有監委「跑票」。²³李逸洋在對公懲會的答辯書中也批評八掌溪事件是地方性水災案件，監院沒有彈劾嘉義縣長，反而直接彈劾中央官員顯然失當。李逸洋也對外批評監察院只辦中央不辦地方是「政治考量」。對李雅景的彈劾案被否決後，同年12月13日監察院又重開一次審查會，這次更換了另外一批審查委員，最後以10票贊成、1票反對的情況下通過彈劾。²⁴此案通過後，立刻有國民黨籍嘉義縣議員高分貝批評彈劾案通過是「(內政部長)張博雅影響監委」、「綠色恐怖」的語，批評是張博雅影響監委，才做出此一彈劾案。²⁵八掌溪彈劾案中，監察院是否是受到政治因素影響，外界自然不得而知，然而監察院在李雅景案中擺盪的決定讓藍、綠雙方支持者都批評，對監察院的威信又是一次傷害。最後公懲會於2001年5月23日作成90年鑑字9361號決議對李雅景做出申誡處分。李雅景於2001年底嘉義縣長任期屆滿後，轉換跑道參選嘉義縣立法委員當選，仕途完全不受彈劾案的影響。

²¹ 發文字號：(89)院臺業參字第890705154號。

²² 參見公務員懲戒委員會議決書，95鑑字9331號議決書。

²³ 參見2000年10月5日《聯合報》，「監委可深思 官員也應記取教訓」

²⁴ 發文字號：(89)院臺業參字第890705176號。參見監察院公報2292期。

²⁵ 參見2000年11月15日《聯合報》，「李雅景被彈劾 鄉親批綠色恐怖」

監察院屢次彈劾不受懲戒，突顯了監察院並非公務員懲戒最終決定機關的性質。受到彈劾的官員也不因彈劾而辭職、下台等。反而經常在受到彈劾後仍升官者，使得監察院的威信一再低落。

2001 年時，監察院曾三度彈劾高雄縣環保局長丁杉龍，然而這三次彈劾移送公懲會後，公懲會均不為懲戒。而後丁杉龍更升任高雄市農業局長。

1994 年監察院以時任台北市刑大偵一隊大隊長謝銀黨於審理陸正案的期間陳報不實公文書，通過彈劾謝銀黨，並以 83 院台壹丙字第 9090 號函移公懲會。該案經公懲會 88 年度鑑字 8848 號決議不懲戒；而謝銀黨於 2001 年升任警政署副署長、04 年升任署。2003 年監察院因花蓮和平水泥工業區專用港補助案，通過彈劾經濟部工業局前局長尹啟銘、前副局長何美玥。²⁶該案經 95 年鑑字 10727 號對尹、何兩人均處申誡。何美玥遭彈劾後，仍於 2004 年 5 月 20 日接任經濟部部長；尹啟銘也於馬英九勝選後，於 2008 年 5 月 20 日起擔任經濟部部長。兩個財經官員因為同一個案件被彈劾、同樣被記申誡，而後居然同樣都升任經濟部部長，一方面可說是巧合、另一方面也可以看到彈劾與申誡對公務員幾乎毫無影響。

三 「死不了人」的彈劾權

1996 年 5 月 31 日李登輝總統宴請國民黨籍立委時，有立委建議由時任國民黨祕書長的許水德出任監察院長，李總統即表示，監察院長權力太小了，「是要他去養蚊子，還是去喝茶」、「監察院是抓蚊子的地方」。²⁷就連同樣身為政府官員的同僚，也經常毫不掩飾的表達對監察院抱持著輕視的態度。1996 年時任考選部長的王作榮傳聞將被提名為監察院長時，即被認為是「派去抓蚊子」，考試院官員還認為監察院是個：「抓蚊子，院長沒什麼權力的地方。」²⁸。

彈劾權沒有用的情況，身為監察院的院長自然點滴在心頭。1996 年王作榮

²⁶ 參見監察院公告 2256 期

²⁷ 參見 1996 年 6 月 1 日，《中國時報》，「監院打蚊子 不適合許水德？」另外有趣的是，同一個場合上李登輝還說「立法院是怪獸」這句話。可見在修憲前同為國會的監察院與立法院，一個影響力迅速膨脹，一個卻每況愈下。

²⁸ 參見 1996 年 6 月 2 日《中國時報》，『傳將被派去「抓蚊子」 王作榮處之泰然』

擔任監察院長時，信誓旦旦的宣稱不會讓監院變成蚊子院。²⁹為了杜絕無牙之虎的批評，一再要求將公懲會劃為監察院內，以此使監察院獲得公務員懲戒的最終決定權。³⁰然而此一要求最終仍未被執政當局接受。王作榮也一再強調「掃黑必須先掃白」。³¹然而此一宣言過了不久，政府的掃白專案就發生了監察委員蔡慶祝利用職權索取上市公司賄賂遭檢方收押的案件，這個案件的發生也重挫當時監察院的士氣，王作榮並兩次請辭。³²當 1999 年王作榮卸任監察院長時，批評當時政府：「並不尊重監察院，遭到彈劾的官員還可以升官，甚至要把曾經被彈劾的官員送進監察院。」³³

2005 年 1 月 21 日監察院召開第三屆監委卸職前最後一次工作檢討會報，該次會報雖不對外公佈，但據《自由時報》記載，院長錢復在院會中曾有感而發表示，雖然本屆監院提出不少糾正案，但他認為監院應該是「糾彈官員、辦人的地方」，「只提糾正案起不了什麼作用」，他並說，「部分機關首長應該被彈劾，只是不方便說而已。」³⁴在《新新聞》對錢復的專訪中，錢復更是親口說：「彈劾死不了人的，曾志朗是第 1 個被彈劾的部長，現在都還是中研院副院長，沒有什麼用。」³⁵

可見即使在修憲以後，監察院實際上仍然並未發揮孫文學說所宣稱的效果。不論在總統的心裡或是歷任監察院長的心中，監察院都是不具有實權的組織。

²⁹ 參見 1996 年 7 月 10 日，《中國時報》，「王作榮 不會讓監院變成蚊子院」

³⁰ 參見 1996 年 12 月 2 日，《中國時報》，「王作榮：監察權制度設計不完備：建議高層將懲戒劃歸監院 主張設糾彈、懲戒、覆議三委員會」。

³¹ 餐建 1996 年 12 月 3 日，《中國時報》，「銷假上班 王作榮：掃黑先掃白 認監院應有適度懲戒權 兩方第一次對話 心結未解」。

³² 參見 1997 年 3 月 6 日《中國時報》，「掃白掃到監委 王作榮自責：李總統臨時約見打氣 王二度口頭請辭未獲同意」。

³³ 參見 1999 年 1 月 30 日《中國時報》，「卸任感言 王作榮：政府當局不尊重監察權 掃白志難伸」。

³⁴ 參見 2005 年 1 月 22 日日《自由時報》，「第三屆監院畢業 錢復嘆彈劾少」。

³⁵ 參見 2005 年 2 月 3 日，《新新聞》，頁 139。此外，錢復所言顯然有誤，早在 1960 年監察院就彈劾過經濟部長，可見曾志朗不是第一個受彈劾的部長級官員，嚴格來說是「第一個被彈劾的扁政府部長級官員」，特此敘明。

第二節 立法權與監察權的緊張關係

一 立法院擴權

2000 年政黨輪替後，在野的泛藍陣營以立院優勢與執政的民進黨間產生了激烈的政爭。泛藍陣營力圖藉由控制立院制衡行政院，為此，立院不斷需求更多制衡行政權的權力、也不斷的透過制定特別法及創設政黨比例代表制委員會來擴充立院權限。執政的民進黨則以消極不配合、或申請釋憲等方式做為對立院擴權的反制。在這一系列的交鋒中最特別的是，國民黨立場的轉變。以往在政治光譜上擁護孫文學說、主張五權分立的泛藍陣營，在 2000 年後為了使其占多數的立院取得擴充權力的合理化基礎，不斷援引西方三權分立的概念作為其擴權基礎。然而卻無力（或刻意）的忽視西方三權分立下，立院的部份核心權力內容（如調查權、彈劾權）已在五權憲法中被分割成為監察權的矛盾。故在這一系列的擴權行動下，立院除了有目的性的侵奪行政權的權力。作為西方國會權限之一的監察院對司法的監督權柄也成了立法院一直覬覦的對象。立院也在有意無意之間跨越了憲法與增修條文中所賦予監察權的權力，使得立法權與監察權的重疊部份逐漸擴大。以下僅列出數個較顯著的立、監兩院權限衝突實例。而最重要的立院調查權問題，因內容涉及三號大法官解釋，將獨立於另開篇幅討論。

（一）限縮彈劾權範圍爭議

1996 年 2 月 2 月，大法官做出釋字 396 號解釋，解釋文中對公懲會擁有公務員懲戒最終權力、未設通常上訴救濟制度等問題做出合憲性解釋，然而也就公懲會未採直接審理、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問題宣告違憲，要求相關組織儘速改善。³⁶

³⁶ 釋字 396 號解釋文：「憲法第十六條規定人民有訴訟之權，惟保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定為終局之決定，然尚不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。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上之法官，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

因應釋字 396 號的內容，司法院立刻著手修改公務員懲戒法（前次修改公懲法已是 1986 年），在修法的過程中對於監察院彈劾權的範圍是否要調整即有爭議。時任監察院長的王作榮大力要求將公懲會配置於監察院之下，以解決監察院無牙之虎的問題；反面而言，立法院則主張要將彈劾權的範圍限縮，讓監察院不得彈劾政務官與簡任以上官員。且依公務員懲戒法第九職等或相當於九職等以下公務員之記過與申誡，得逕由主管長官行之。該草案最終因在野黨民進黨杯葛下未能通過。一旦通過，監察委員將真的變成只能打蚊子的「蚊子院」。

同樣的立法企圖在 2000 年又出現一次，當時立法院初審通過公務員懲戒法修正草案，並在中增訂「政務人員和地方民選首長，除非判刑確定，始得彈劾懲戒，否則不適用懲戒法規定。」³⁷此案因為國親兩黨立委杯葛最終並未通過。但若通過，監察院對於政務官和民選首長的監督權限可謂完全被剝奪。甚至較修正前的公務員懲戒法「刑先懲後」限制還要嚴格。³⁸如此一來，監察院實質得彈劾的對象如同被限制在事務官。因為在野的國民黨認為這是執政的民進黨為自己立下政務官不受彈劾的保護傘而杯葛此一修法，最終修法並未通過。

（二）審計權的主管權限

2000 年 12 月 14 日立法院通過了決算法修法，新增了第 26 之 1：「審計長應於會計年度中將政府之半年結算報告，於政府提出後一個月內完成其查核，並提出查核報告於立法院。」其修法理由為：「為在會計年度進行中定期且確實監督行政機關預算執行與審核情況，免於會計年度終了時的虛應審議情事，故除了每年度總決算審核外，特新增半年結算之查核報告，並送立法院審議。」同時修正決算法第二十八條：「立法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，

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。」

³⁷ 參見 2001 年 1 月 10 日《中國時報》，「立監兩院職權亟待釐清」。

³⁸ 舊公務員懲戒法上的「刑先懲後」制度是懲戒要在判刑確定之後，亦即監察院可以先行彈劾，但是公務員懲戒委員會只能在收到法院判決後才能做懲戒決定：2000 年草案的設計不只是懲戒要在判刑之後，連彈劾都必須在判刑之後才能提出。

視同審議通過。總決算最終審定數額表，由立法院審議通過後，送交監察院，由監察院咨請總統公告；其中應守秘密之部分，不予公告。」而其修正理由為「由於審計部對於中央政府總決算最終審定數額表，往往未經立法院審議通過逕行公告，故為確實執行立法院監督之責，爰修正為必須由立法院審議通過後，送交監察院，再由監察院咨請總統公告，方符法制程序。」

立法院修正決算法的理據在於西方的國會均擁有對行政權預算的完整審議權，身為中華民國單一國會的立法院自然也要負起監督之責任，負責監督審計部與中央政府總預算。然而實際上，審計權歸於監察權是中華民國憲法的特殊設計之一。這樣的修法，大幅架空五權憲法中監察權掌有的審計權，審計權逐漸倒向直接向立法院負責。³⁹

（三）立法院對監察院的預算控制

立法院最有效控制立院的手段之一，就是行使對監察院預算的審查權限。2000年12月立院在審查監察院預算時，就有立委以「監察院監督違法失職法官不周」要求監察院內部司法委員會的監委必須到立院司法委員會說明，否則預算就暫時擱置。因為該要求顯然違反憲法體制，最終決議以「監委、立委院秘書長交換意見」做結。⁴⁰在拉法葉案與核四案時，也出現了大量的「立法院通過決議函請監察院糾彈特定公務員」的案例。⁴¹

2001年監察院總預算遭立法院刪減幅度達8%，比中央政府總總預算，被刪

³⁹ 修正前決算法第二十六條：「審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院。」第二十七條：「立法院對於審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料，對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢，或提供資料。」第二十八條：「總決算最終審定數額表，由監察院咨請總統公告；其中應守秘密之部分，不予公告。」修法前雖已有審計長要提出總決算給立法院，並到立法院接受質詢之義務，然而實際上審計長一年只需到立法院這一次，立院對審計的控制仍不算高度；修正前總預算案的審定數額表可不經過立法院，直接由監察院審議通過後送交總統。修正後總預算案的最終審定必須一定要經過立法院，監察院只能被動的將立法院審定完的總預算咨請總統，對審計權的控制大幅降低。

⁴⁰ 參見2000年12月5日中國時報，「監察院預算立委爭監督權 擱置監院預算，批監委辦案績效不彰 監院認有違憲之虞」。

⁴¹ 2001年的核四爭議，也發生了立法院通過決議函請監察院糾彈行政院長張俊雄的案例。

減幅度 2%高出了四倍以上。2001 年監察院由監委康寧祥、林秋山、趙榮耀、古登美和馬以工調查拉法葉佣金案，通過彈劾海軍前總司令葉昌桐、艦管室前主任雷學明和姚能君。這個彈劾結果令朝野立委都相當不滿意，連帶使得使監察院的預算三度被擱置。2001 年初雖然通過監察院的預算，以「強化立法院預算審查決議的拘束力」為由，決議「要求審計部二個月後，就行政機關的執行情形，向立法院提出報告；主計處還得就各機關執行進度，每季向立法院提出報告。」⁴²顯然意圖將隸屬監察院下審計權的掌控權轉移至立法院。監委雖然常對立院的干預感到不滿，但在預算權握於立院手上的情勢下，也只能向立院低頭。

二 屬於誰的「調查權」？

（一）第一階段：立院無調查權

修憲以前，因釋字 76 號宣告立法院與監察院均是國會，且憲法已明定調查全屬於監察院，故調查權應屬監察院，並無爭議。且因時屬動員戡亂時期，監察院跟立法院的職權都被政府控制，也並無區分調查權的實益。雖然學說有人討論，但亦屬零星，對實際政局也沒有影響力。⁴³

（二）第二階段：釋字 325 號解釋與「立院文件調查權」

1992 年爆發了「十八標案」，並引起朝野立委聯手向大法官爭取調查權的決心。⁴⁴同年 10 月 15 日，以民進黨立委為主的 18 名立委就監察院是否仍為國會？

⁴² 參見 2001 年 1 月 4 日《中國時報》，「悲哉立法院」。亦可參照 2001 年 1 月 3 日《中國時報》，立委自討沒趣。

⁴³ 參見彭億鈞著，《立法院行使調查權的研究》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，台北：1996，頁 86 至 89。

⁴⁴ 1992 年 7 月，民進黨籍立委葉菊蘭於質詢時指摘部份立委介入交通建設工程，為榮民工程處關說，關說不成就扯出環保署的中立購地弊案以壓迫當時的交通部長簡又新。此案後多稱為「十八標案」該言論一出，立刻造成被指明的立委及民眾的注目。立委為了自清，要求葉菊蘭提供消息來源，但遭到葉拒絕。於是立委們為求自清，提案要求交通部將哪些立委介入關說公佈，但遭到簡又新的拒絕。立委陷於自清的危機，又苦於沒有法源要求交通部提供資料，以致於長久對於調查權的冀望爆發，朝野立委一致決議要爭取立院調查權。參見彭億鈞著，前揭文，頁 90 至 92。

調查權與糾彈權是否回歸立院等問題聲請釋憲。之所以會朝野立院黨團聯手決議聲請釋憲，除了立院對於調查權的需求外，部份也是因為民進黨在國大席次不足其無法影響修憲的情形下，以此藉由聲請釋憲推動憲政體制朝向三權體制邁進的策略性目的。

本案在 1993 年 7 月 23 日經司法院大法官作成的釋字 325 號解釋。解釋文內除了宣告監察院不再是國會外，另外宣告了立法院有「文件調閱權」，並且認為如國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，監察調查權對之行使調查權受限制，則立法院之調閱文件亦受相同限制。

大法官在釋字 325 號解釋理由書亦進一步指明憲法上調查權仍專屬監察院：行使。



依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，既未修改，自仍應專由監察院行使。

總體而論，大法官做此解釋固然有其維繫五權憲法與西方三權分立的苦心，亦即大法官認為依憲法本文之規定，調查權仍屬監察權所有。然而大法官亦擴充了憲法第 57 條與 62 條之 2 的文義，從憲法本文的「質詢權」擴張出了「文件調閱權」。這樣的擴張是否符合憲法文義解釋的範圍，實值斟酌。學者蘇永欽就批評這種由「西方國會有調查權，我國國會是立法院」就直接導出「立法院應該有調查權」的論述邏輯忽略了五權體制與三權體制上根本的不同。⁴⁵但多數學者認為，立法院身為我國最高民意機關，擁有監督施政與行使監督權必要措施之權力，基於民主國家國會本質上，應擁有調查權。故釋字 325 號給予立法院「文件調閱權」來補充此項權力，應值得肯定。⁴⁶如學者許慶雄認為國會調查權是國會不可

⁴⁵ 參見蘇永欽著，《走向憲政主義》，聯經出版，台北；1994 年，頁 215 至 220。

⁴⁶ 參見彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，頁 106。

缺的固有權力，沒有調查權的國會，就「如同沒有耳、目的人，無法自主、自由、自在的行動」。而五權體制將國會調查權自立法院中切割，另設調查權「使立法院成為殘缺不全的國會」。⁴⁷

釋字 325 號雖宣告立法院有「文件調閱權」，但大法官未進一步就「文件調閱權」的範圍、限制等與以闡明。實際上文件調閱權要怎麼運作？有什麼限制？「立院文件調閱權」跟「監院調查權」的區別在哪，這些都仍待釐清。

1996 年 9 月，監察院因教改問題要求教育部長吳京來院說明，立刻引起立法委員的提案抗議。監察院主張其是在行使「調查權」；立法院則認為監察院是「假調查權之名，行質詢權之實！」、「試圖架空立法院權力」。⁴⁸可見即使有 325 號解釋，監察院的「調查權」跟立法院的「質詢權」界線在哪仍然有相當爭議。釋字 325 號解釋並未真正解決問題，反而留下了更大的問題，而這個問題在 2004 年 319 真相調查委員會合憲性問題中爆發，連帶使得大法官必須要再作成釋字 585 號處理調查權歸屬的問題。

（三）第三階段：釋字 585 號解釋與「立院調查權」

2004 年 3 月 19 日下午 1 點，時任中華民國總統和副總統的陳水扁與呂秀蓮在台南掃街拜票時競選連任時遭到槍擊。依據事後警方調查，凶手共開了 2 槍，其中一顆子彈穿過汽車擋風玻璃後擊中副總統呂秀蓮膝蓋、另一顆則擦過陳水扁腹部，後多稱為此事件為 319 槍擊事件。因為槍擊案發生於總統選舉日前一天，且隔天的選舉中陳水扁、呂秀蓮僅以 30 萬票的幅度微幅領先擊敗國親兩黨合作提名的連戰、宋楚瑜。（總得票率贏 0.2%），故此案引起泛藍陣營及支持民眾高度不滿，紛紛指責本案是為謀取同情所製造的假槍擊事件。⁴⁹占立院多數的國親立院黨團立刻主張模仿美國特別委員會組織「三一九事件真相調查委員會」（下

⁴⁷ 參見許慶雄著，《憲法入門》元照出版，台北；2000 年，頁 375 至 377

⁴⁸ 參見立法院公報，卷期 85:48=2870

⁴⁹ 參見 2004 年 3 月 28 日《中國時報》，「扁回應調查槍擊案 若連宋可複製相同槍傷 願辭總統 質問敢不敢找神槍手試試看？」

簡稱真調會)以釐清案情。並草擬了立院版的《三一九事件真相調查委員會組織條例》(下簡稱真調會條例)。

2004年7月,陳水扁總統同意設置「三一九事件特別調查委員會」,但認為前開立院版的真調會條例違反權力分立與基本人權,因此在同月7日提出行政院版319特調會組織,以「不違憲政體制」、「不侵犯司法權」、「不侵犯監察權」三原則為核心設立。陳水扁總統亦在同日宣佈成立「319槍擊事件特別調查委員會」,由監察院長錢復出任調查委員會主席。並提出了六點聲明:⁵⁰一、319特調會由11至13人組成,委請錢復出任主席,並全權遴聘委員,其中宜有一定比例的立委和監委。二、運作應秉持超然、獨立、公正、透明的原則,不受任何幹預。三、特調會不歸屬總統府,也不隸屬行政部門。四、特調會運作應恪尊憲政體制,並尊重司法權和監察權。五、為查明事實,相關機關及所屬人員,不論單位是否敏感、人員職務有多高,都應全面配合,不得以任何理由拒絕。六、特調會應向全體國人報告該委員會發現及結論,並公佈調查報告,具體陳述事件原因、經過、影響及建議。

錢復在記者會上亦表示因監察院享有特定的調查權責,特調會會址將設在監察院,並將全力提供行政支援,將有助於槍擊案的全面調查、釐清真相。然而上開的行政院版特調會不被占立院多數的泛藍陣營立委接受,批評該組織並無法規依據,並快速的在2004年8月24日三讀通過前述立法院版的《真調會條例》,正式成為實定的《三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例》(下文之真調會條例,皆以此為主),並以此為基礎組織了三一九槍擊事件真相調查委員會(下文之真調會,皆以此為主)。條例第一條開宗明義即表明『為查明中華民國九十三年三月十九日槍擊總統、副總統候選人事件(以下簡稱三一九槍擊事件)真相,平息選舉爭議、安定政局,特制定本條例,並據以設置「三一九槍擊事件真相調

⁵⁰ 參見2004年7月6日,《中國時報》,「槍擊案調委會 扁今宣布成立 邀五院院長茶敘徵詢意見」。

查特別委員會。」⁵¹

《真調會條例》從推出之時即充滿爭議。首先，真調會人士是以各政黨在立法院的人數比例，由立法院推薦產生，並要求真調會成員不得為立委、監委或其他公職人員；⁵²其次，真調會擁有發動調查的權力。⁵³其調查權的實行甚至不必遵守包括民事訴訟法在內的任何法律規定，被調查人也不得基於國家機密、個人隱私等問題拒絕回答。⁵⁴最後，真調會的調查結果要向立法院，若期限內無法調查完畢，每三個月要向立法院與監察院報告。⁵⁵

2004年9月15日，以民進黨立院黨團為主的立法委員柯建銘等93人向司法院大法官聲請釋憲，其理由為《真調會條例》違反權力分立之憲法原則、憲政秩序面臨崩毀、嚴重侵害基本人權等等。同時並聲請大法官以急速處分凍結真調會之運作；反之，主張《真調會條例》合憲的立法院則抗辯調查權為立院的固有權，真調會的組織是立院調查權的正當行使，且並未涉及侵害其他權力。⁵⁶

⁵¹ 2004年9月24日第6569號總統府公報刊登之2004年9月24日華總一義字第09300168371號總統令公布「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」。

⁵² 《真調會條例》第2條：「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命；召集委員一人，由委員互選產生。各政黨（團）推薦之人數如下：民主進步黨為六人，中國國民黨為五人，親民黨為四人，台灣團結聯盟為一人，無黨團結聯盟為一人。各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視為放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命。召集委員因故不能執行職務時，由委員互推一人代理；其代理人因故不能執行職務時，亦同。本會委員不得由現任立法委員、監察委員或其他任職於行政、考試機關或公營事業機構之人員出任。」

⁵³ 《真調會條例》第5條：「本會委員提議調查之事項，經其他委員四人審查同意者，得由該委員逕行調查。調查結果，由本會依第六條規定處理，不得自行對外公布或發表任何意見。」

⁵⁴ 《真調會條例》第8條第3款：「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制。受請求之機關、團體或人員不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕。」

⁵⁵ 《真調會條例》第12條：「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之。本會之報告內容，應具體分析事件之原因、事實經過、影響，並提出建議。」可見該委員會實質上是對立法院負責。

⁵⁶ 釋字585號解釋中立法院的抗辯如下：『真調會條例之制定屬於立法權之範圍；立法院依憲法第六十三條對國家重要事項可以行使立法權。真調會之創設目的既在解決三一九槍擊事件真相未明所引發的政治爭議，為國家重要事項，在未侵害人民基本權利之範圍內，屬於立法權之範圍。

（三）真調會所行使之職權未侵犯其他憲法機關權力，其行使職權之方式亦未違背權力分立與制衡原則：真調會條例所涵蓋之機制包含兩個：一是依真調會條例成立之真調會，專責「事實真相之調查」；二是真調會依真調會條例借調之檢察官，專責「刑事案件偵查權」之行使。真調會條例第一條至第七條係規範關於真調會「調查權限及方式」，第八條以後規範真調會借調檢察官之「刑事偵查」，第九條與第十八條則是「真調會」與「借調檢察官」之間關係的連結條款，要求

2004 年 12 月 15 日，司法院大法官作成釋字 585 號解釋，開宗明義即認為我國立法院擁有調查權，調查權為立法院必要的輔助性權力，且不限於釋字 325 號所宣示的「文件調閱權」：

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。

是以就上開解釋文，大法官修正了釋字 325 號中認調查權轉屬監察院行使，立院僅有從質詢權衍伸出的「文件調閱權」見解，直接認定立法院有調查權，且這個調查權範圍遠較文件調閱權為大。惟大法官亦宣告立院調查權的不能違反法律保留原則跟權力分立。立法院在符合法律保留與比例原則的情況下，可以以科處罰鍰的強制手段要求被調查人配合。這個見解具有突破性的意義，為我國立院調查權創造憲法上依據。

除此之外，大法官亦在同好解釋文中接著論述真調會職權侵害監察權，違反權力分立原則，應檢討修正。⁵⁷

雖然大法官認為《真調會條例》已逾越了立院調查權的範圍而侵害監察院調查權，但大法官並未追根究底探討到底「西方三權體制」的立院調查權與「孫文五權體制」的監院調查權兩者到底能不能相容？其界線在哪？多數意見並未具體

真調會與借調檢察官相互協助。二機關分別行使調查權及檢察權並相互合作，均未侵犯行政與檢察機關之權力，故未違反權力分立原則。又真調會條例並未賦予真調會裁判權，自無侵害司法權（審判權）之可言。』

⁵⁷ 釋字 585 號解釋：『…監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於真調會有向監察院提出報告義務之規定，殊有悖於前述之原則，應予檢討修正，以釐清真調會之職責，並避免影響監察院調查權之行使。』

說明。大法官許宗力的部份不同意見書則是惟一有具體指涉五權憲法與三權分立差異合核心的意見書，許宗力大法官也在意見中樞批評釋字 585 號解釋給予立院調查權已經逾越了釋憲者的權限。許大法官認為既然憲法中已將調查權賦予監察院，且未明定立院擁有調查權，釋字 585 認為立院有調查權的解釋，已逾越了釋憲者的份際；⁵⁸此外，在監院與立院均有調查權，且兩者之區別不明的情況下，不僅浪費公帑，假如兩院之調查結果不同，應以何者為主？更是危及憲政秩序安定。

釋字 585 號的背景事實涉及重大政治性之事件，解釋內容也創造了立院調查權的憲法基礎，解釋文本身極具爭議性。故就該釋字之結論，學說褒貶不一。學者陳慈陽認為我國憲法條文規定由監察院享有調查權毋庸置疑，但修憲後既然已認定立法院為單一國會，若要使立法院具體發揮國會權限，立法院自然應擁有西方國會之調查權。⁵⁹陳慈陽教授亦批評釋字 585 號肯認立法院有調查權卻並未澄清監察院調查權與立法院調查權的性質差異與界線，反而造成憲法學上的難題。⁶⁰現任監委李伸一認為，釋字 585 號雖表示立院調查權與監院調查權性質、功能、目的不同，並無重疊扞格之處。然而調查權屬西方國會之權限，立法院為彰顯此權限，其調查權之運動必然與監察權產生重疊。例如立法院之專案調閱委員會和監察院的職權多有重複，故若為來歷法院與監察院同時調查相同案件，卻做出不同調查結果，將產生重大爭議。因此李伸一認為立院調查全脂範圍，應與監察院協調後妥善制定相關法律訂明。⁶¹亦有學者蘇永欽認為真調會係獨立於五權憲法之外的獨立委員會，與監察院糾彈權「秋毫無干」，自然沒有立法院越權的問題。⁶²惟此說法在學說中屬少數見解。

⁵⁸ 釋字 585 號解釋許宗力大法官部份不同意見書：「…制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。」

⁵⁹ 參見陳慈陽著，《憲法學》，三民書局出版，台北；2005，頁 734 至 745。

⁶⁰ 參見陳慈陽著，《憲法學》，頁 831 至 831。

⁶¹ 參見李伸一，《監察權之理論與實務》，監察院出版，台北；2005，頁 105 至 106。

⁶² 參見蘇永欽著，「喬太守式的分權，灑狗血般的人權—簡評政治壓力鍋煮出來的五八五號解釋」，

2005年3月7日，最高法院檢察署及刑事警察局聯合召開記者會，指出319槍擊事件開槍的嫌犯為已於2004年3月19日溺斃於安平港的陳義雄，以刑事訴訟法第252條第5款不起訴處分。⁶³至此，319槍擊事件的司法程序已經結束，但真調會仍繼續運作中。2007年，就真調會是否可以對不配合調查者逕行處以罰鍰？真調會是否可以任意調動行政人員等問題，以民進黨立委為主的87名立委向司法院大法官聲請釋憲。2007年9月28日，司法院大法官作成釋字633號解釋。釋字633較釋字585號解釋更進一步的闡明立院調查權的範圍。⁶⁴

釋字633號解釋認為《真調會條例》第8條第2項真調會可以逕行對不配合調查者處以罰鍰之規定違憲；但大法官也認為立法院可以法律規定，並由立法院院會決議，對違反協助調查義務者裁處適當之罰鍰。是以大法官並非認為國會調查權不得以罰鍰等方式進行，而是必須有法規依據且立院決議後方可為之。這是大法官對釋字585號內容的進一步修正。

《真調會條例》歷經釋字585號與633號兩度對其內容有實際影響力的條文均宣告違憲，致使真調會變成毫無影響力的組織。⁶⁵真調會曾發表過多次調查報告，但其報告不具有實際效力。如同司法院不起訴處分無法獲得國人普遍信任，真調會的報告也無法讓全體國民信任。319槍擊事件的真相終究成為撲朔迷離的羅生門。然而，立法院卻因為兩號釋字獲得立院調查權的憲法依據，也許是當初創設真調會時意料以外的結果。

三 擴張的立法權與限縮的監察權

六次修憲使立法院幾乎獲得了所有相當於西方憲政國家國會所具有之完整

《台灣本土法學雜誌》，台北：2005年5月。

⁶³ 參見台南地檢署94年度偵字第9448號、94年度偵字第9449號不起訴處分書。

⁶⁴ 釋字633號解釋理由書：「…立法院為有效行使調查權，得以法律規定由立法院院會決議，對違反協助調查義務者裁處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力，本院釋字第五八五號解釋闡釋明確。」

⁶⁵ 例如調動檢察官權力、調查不受任何法規限制被調查人不得拒絕配合調查、調查結果得由調動檢察官逕行起訴、調查結果得作為再審理由等等條文均被宣告違憲。致使真調會之調查將僅限於任意調查，且其調查結果無任何實際效力存在。

權限，惟一的例外是隸屬監察權的「彈劾權」、「審計權」與「調查權」。這也產生我國立法院雖為「單一國會」，但職權相對於西方國會不完整。而這些權力的切割的缺口也有填補的必要。釋字 325 號雖藉由大法官解釋援引了西方的「文件調閱權」做為國會調查權被切割下的填補，然而根本上來說並未解決這立院對於調查權的迫切需要。⁶⁶在 2000 年政黨輪替後，由民進黨主導的行政權與國民黨、親民黨等泛藍陣營占多數的立院間的緊張關係，使得立法委員有無無意間不斷的試圖去填補或謀求這些職權漏洞。而這個企圖在 04 年總統大選時爆發的總統陳水扁槍擊案後達到了高峰。佔有立院優勢席次的泛藍陣營想援引西方的「國會調查權」以組成「三一九槍擊事件真相調查委員會」，最終由大法官作成釋字 585 號解釋才解決此一爭端。此一事件的近因固然是因為朝野對立與三一九槍擊事件而起，然而追根究底，修憲不但未釐清監察院與立法院間的難解關係，反而在體制上製造更加混亂的結果。

單一國會的立法院，為了輔助其國會職權的行使是否應該擁有調查權，本來係屬嚴肅的憲政議題。不論立院是否擁有調查權，均應在學者討論，全民共識下藉由修憲方式確認。然而實際上，立院調查權不是藉由理性討論後藉由修憲的方式取得，而是在朝野惡鬥下，藉由釋憲途徑獲取，這個結果也許是所有憲法學者都始料未及的。

第三節 難產的第四屆監察委員

一 提名爭議

2004 年的總統大選，由民進黨籍的陳水扁連任成功，民進黨繼續掌有執政權。然而在 04 年底的立委選舉仍是以國民黨及親民黨所組成的泛藍聯盟獲得過半數席次，朝小野大的情形並未改變。但隨著 319 槍擊事件引起的紛爭，朝野關

⁶⁶ 葉俊榮教授在 2003 年的氏著中就曾提出應對釋字 325 號的「文件調閱權」做超越釋憲文本的思考，配合立院職權行使法第八章的「文件調閱之處理」制度設計配合憲法第 67 條第二項賦予的立法院委員會之詢問權以填補漏洞。參見葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，頁 198

係較 04 年以前更加惡劣。

為了因應 2005 年 2 月 1 日第三任監察委員即將退職，2004 年底，陳水扁總統籌組了第四屆監察委員審薦小組委員會，指派副總統呂秀蓮擔任第四屆監察委員提名審薦小組召集人，小組委員則由當時之監察院長錢復、總統府資政張建邦、國策顧問蕭新煌、殷琪及總統府祕書長蘇貞昌五人擔任。此一審查小組之名單一出，即引起在野黨的不滿。特別針對身兼大陸工程公司董事長，也是台灣高速鐵路公司董事長殷琪擔任審查委員感到不滿，認為殷琪女士於 2000 年總統大選涉入較深，擔任陳水扁總統候選人的「國政顧問團」成員，黨派色彩強烈。⁶⁷殷琪擔任董事長的台灣高鐵公司曾經七度受監察院糾舉或糾正。而民進黨黨團則放棄推薦，全權委由審薦小組擇定適當人選，這亦是民進黨執政後首次放棄推薦。

2004 年 12 月 20 日，陳水扁總統向立院提出新任監察院正副院長人選與監察委員之提名名單。⁶⁸名單中張建邦任監察院長，蕭新煌任副院長，與其他監察委員共 27 人。⁶⁹此一名單一出，即受到泛藍陣營嚴厲批評，例如泛藍認為張建邦在 1992 年歷任交通部長時，曾因華隆案下台，其道德操守恐不適宜擔任監察委員等要求陳水扁重新提名。⁷⁰

台大新聞所蕭佩芸的碩士論文《看我國監察委員提名制度的困境—以第四屆為例》（下簡稱蕭文）中歸納出數點第四屆監委無法如期產生原因，其中主要四點如下：⁷¹1. 監委提名審薦小組的適任性受質疑。⁷²2. 總統在提名作業完成前暗示

⁶⁷ 參見立法委員蘇盈貴在 2004 年 12 月 14 日在立院的發言：「本席要在此呼籲本屆的所有委員同仁，我們應該要全面拒絕總統所提名的監察委員人選，因為當總統以其金主，殷琪為審薦小組成員時，監察院就已經被踩死了……。」

⁶⁸ 華總一智字第○九三一○○五二四九一號咨文，

⁶⁹ 其他監察委員包括李伸一、趙榮耀、呂溪木、黃武次、謝慶輝、黃煌雄、邱清華、洪昭男、葉金鳳、張富美、林志嘉、吳豐山、高秀真、楊平世、林筠、黃惠英、黃爾璇、劉玉山、蔡明華、劉永斌、呂新民、尤美女、顏錦福、陳宏昌、洪貴參、周慧瑛、郭吉仁。在 2008 年重新提名第四屆監察委員時，共有劉玉山、尤美女、吳豐山、黃武次、黃煌雄、趙榮耀、洪昭男等八位又獲在提名。

⁷⁰ 2004 年 12 月 21 日中國時報 A3 版：「藍營撻伐：張建邦掌監院 扁昨非今是 當年質疑「玩弄司法」如今變成「高風亮節」 人事和提審小組重疊無異「球員兼裁判」「得罪當道」者全被封殺 未來監院連蒼蠅都不能打」

⁷¹ 以下各點參見蕭佩芸著，《看我國監察委員提名制度的困境—以第四屆為例》，國立台灣大學社會科學院新聞研究所碩士論文，2008，頁 23 至 29。

⁷² 蕭文認為「監委提名審薦小組」的成員適任與否，也直接或間接影響監委被提名人選是否適

監委人選。⁷³ 3.監委提名審薦小組成員有「球員兼裁判」之嫌。⁷⁴ 4.政治色彩過重。⁷⁵

蕭文整理上述四點難產理由，具有相當的參考價值。然而若對照第二屆、第三屆之監委名單，可以發現不論是監察院長、副院長、甚至是監察委員，均有濃厚之政治色彩：其中不乏曾擔任黨籍民意代表（省議員、立法委員）而轉換跑道者，更由甚者任院長之陳履安、王作榮在擔任監察院長期間甚至擔任黨職（國民黨中常委）。至於「暗示監委人選」之問題，於台灣政治實況，各大政務官任命前均會有許多「風聲」流傳，媒體也喜歡捕風捉影猜測人選，若要以這種情形就任為不當，實不具有說服力。

綜上所述，蕭文所提及之四點問題，並非於 05 年提名第四屆監委才發生，但在第二屆、第三屆均未發生監委難產之問題，故這四點顯然並非第四屆監委難產之關鍵原因。



二 釋字 632 號解釋

任監委一職。且認為該「監委提名審薦小組」的六位成員名單過度具備爭議性。其中，總統府資政及前交通部長張建邦曾涉及「華隆案」，被批評道德操守有問題；高鐵董事長殷琪則因「高鐵案」曾被監察院八度調查；這兩人受到的反彈聲浪最大。而國策顧問及中央研究院民族研究所副所長蕭新煌，被在野黨批評為具有特定的政治色彩；此外小組召集人副總統呂秀蓮和總統府秘書長蘇貞昌、以及監察院長錢復則具官方身份。蕭認為這六位「監委提名審薦小組」的成員無法獲得社會普遍認同為「社會公正人士」，從審薦小組成員的適任與否就備受質疑，更遑論由他們所提出的監委名單能受到社會的信任。參見蕭佩芸，前揭文，頁 23。類似評論參見李文郎，《我國監察委員選任之評析》。財團法人國家政策研究基金會，網址

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後到訪日 2011 年 1 月 22 日。

⁷³ 蕭文認為在「監委提名審薦小組」仍在作業階段，陳水扁總統即不斷對外宣稱國民黨籍的吳伯雄、王金平是適合的監察院長人選，又在彰化助選場合暗示將有縣籍曾任政務官者出任監委。此舉顯然對「監委提名審薦小組」不夠尊重，又讓外界以為總統心中已有適當人選，會令人質疑「監委提名審薦小組」的角色和功能，違反監委提名應該嚴守中立的基本要求。參見蕭佩芸，前揭文，頁 25。類似評論參見李文郎，前揭文。

⁷⁴ 蕭文認為該「監委提名審薦小組」成員張建邦和蕭新煌，同時也是監察院正、副院長的被提名人，未能遵循「利益迴避原則」，有「球員兼裁判」之嫌。實非妥當。蕭並認為雖然在提名司法院長時，院長被提名人翁岳生當時也是司法院長審薦小組的成員，亦不影響到他被提名為司法院院長；但該舉仍然違反社會期望。參見蕭佩芸，前揭文，頁 24。

⁷⁵ 蕭文認為「雖然監察院長非民進黨籍，但乃是由去政黨身分（國民黨籍）者擔任；另名單中政治人物的比例偏高，且部分形象不佳，讓外界認為政治酬庸、政治分贓及政黨攻防的性質濃厚，即使是具有律師身份且社會風評不錯的專業人士，如尤美女、蔡明華是副總統呂秀蓮的重要智囊，洪貴參是二〇〇總統大選選舉訴訟的陳呂辯護團代表，也被認為具有政黨傾向。」參見蕭佩芸，前揭文，頁 26。

立法院在杯葛監院人事案時，並非是直接投票否決該人事案，而是在其議案類別為總統提案之行使同意權案時，未依立法院職權行使法第 29 條規定：同意案不經討論交付全院委員會審查，直接提出於院會表決。⁷⁶反而依同法第八條第二項之規定，先送程序委員會編列議事日程。程序委員會於同年 12 月 21 日審定立法院第 5 屆第 6 會期第 12 次會議議事日程時，經表決結果，多數通過「總統咨請立法院同意監察院院長、副院長及監察委員被提名人案，暫緩編列議程報告事項。」等於是以前程序杯葛此一提名案。⁷⁷

為解決此一困境，民進黨立院黨團多次與國親兩黨召開朝野協商，希望協調立院儘快通過監察院人事案。但因國親兩黨團方面堅持要陳水扁總統更改提名人選，陳水扁總統卻堅持不願提名其他人選的情形下，黨團協商一直無法獲得共識。⁷⁸ 在多次的黨團協破裂後，國親聯盟繼續藉由立法院程序委員會凍結此一人事案，使之無法排入議事程序。程序委員會並於同年 12 月 28 日、94 年 1 月 4 日、11 日及 18 日為相同決議。事後陳水扁總統重新提出監委名單，均是和原本的名單相同，使得泛藍陣營再度以程序委員會擱置議案，對外方面，藍綠兩陣營相互指責對方是居心不良刻意凍結監察院等等，重大的憲政議題已淪為一場政治口水戰。

2005 年 2 月 1 日，第五屆立法委員跟第三屆監察委員同時卸任，第六屆立法委員走馬上任，新會期開始時，陳水扁總統又於 94 年 4 月 4 日發文，請立法院依第一次咨文提名名單行使第四屆監察院人事同意權。⁷⁹立院程序委員會於 94 年 4 月 6 日及 5 月 10 日協商通過該案「暫緩編列議程報告事項」，另於 94 年 4 月 12 日、19 日、26 日、同年 5 月 3 日、17 日、24 日等，表決通過該案「暫緩

⁷⁶ 立法院職權行使法第 29 條：立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經超過全體立法委員二分之一之同意為通過。

⁷⁷ 當時程序委員會的成員共有國民黨籍立委 11 名、親民黨籍立委 8 名、民進黨籍 11 名、台灣團結聯盟 3 名、無黨籍兩名。國親兩黨佔有程序委員會半數以上席次。

⁷⁸ 2005 年 2 月 22 日，《中國時報》，『親民黨堅持與「扁宋會」脫鉤 名單不變 態度也不變 監委同意權 朝野仍不同調』

⁷⁹ 華總一智字第〇九四〇〇〇四六〇六一號咨文

編列議程報告事項」。導致監察院正副院長與監察委員長達三年多都處於缺位狀態。

2006年，立法委員賴清德等89人以「立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞，質疑立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務，以及不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍等情。」依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，向司法院大法官聲請解釋憲法，獲大法官受理。2007年8月15日，司法院大法官作成釋字第632號解釋。因本案涉及事實具有重大的政治性與我國修憲產生的政府體制定位問題，本篇解釋共有三份協同意見書跟兩份不同意見書，⁸⁰可見就連大法官本身也難有同一之見解。

釋字632解釋文內認為總統與立法院有共同維繫憲政機關運作之職責，其並認為監察院空懸造成的憲政完整遭到破壞，為憲法所不許。解在理由書中，多數意見援引德國法上「機關忠誠」的法理，作為掌握人事權機關忠實履行人事案的法理。而在次段中，多數意見更具體論述立法院消極不行使同意權，已違反前開機關忠誠之法理。

簡而言之，依多數意見的見解，監察院既屬憲法明定設置之國家機關，有其憲法上之功能，行政及立法兩院自須依照憲法之意旨審查其人事案。立法院有人事案之決定權，是指立法院可以藉由表決決定人選通過或不通過。今天立法院可以國會表決中全數否決監察委員人事案，然而藉由程序委員會不將此一議案排入議程明顯違反憲法機關相互尊重之意旨；不同意見除認為此一釋憲申請不符規定以外，亦認為立院阻礙監察院人事議案屬「國會自律」的範圍，而非大法官審查

⁸⁰ 共有廖大法官義男提出之協同意見書、許大法官宗力及廖大法官義男共同提出之協同意見書、許大法官玉秀提出之協同意見書、余大法官雪明提出之部分不同意見書，以及彭大法官鳳至、余大法官雪明共同提出之不同意見書等五個意見書。

標的。

釋字 632 雖然責成立法院儘快行使同意權審核監察院人事案，但是並未真正解決了監察院的人事問題。釋字 632 作成的當時後，國親兩黨也表示會儘快通過監委人士以徹查政府弊案，並且也要求陳水扁總統以立院政黨比例代表的方式來提名監委。⁸¹陳水扁總統也發表聲明願意接受在野黨的人選提議。⁸²然而因為當時接近 2008 年立委選舉及總統選舉，政治局面詭譎多變，不僅國親兩黨相互間就提議人選有所爭執，連民進黨內都陷入了派系鬥爭當中，監察委員名單成為政黨間利益交換與談判的籌碼。⁸³同年年底陳水扁總統補提名四名大法官均遭立院否決，即是此種政治惡鬥環境下的產物。於是直到 2008 年五月陳水扁總統卸任前，都沒有再送出新的監察委員提名名單。

三 監院空窗期

在 2005 年 1 月底，在確認立法院仍未將監察委員同意權案排入議程時，監察院即著手擬定《第 4 屆監察委員就職前應辦理事項及相關因應措施》，並於 94 年 1 月經當時監察院長錢復核定後實施。而這三年間監察院的職權行使，均係依此因應措施辦理。⁸⁴以此一措施作為監察院繼續運作的法規依據，在形式法律保留上恐有相當的問題，只能說是一時權宜之計。

（一）人民陳情的收受方式

新任監察委員就職前，監察院仍依法律程序接受人民陳情，做相關紀錄，函復被訴機關說明，整理相關資料，等待第四任監察委員就職後為處理。而在與其他機關的例行會議，則是由監察院秘書長代替監察院長參加。

⁸¹ 參見 2007 年 8 月 31 日，《自由時報》，「獨立行使職權的監委豈可用政黨比例提名？」

⁸² 參見 2007 年 9 月 10 日，《中國時報》，「監委人事 藍再擋機率不高」。

⁸³ 參見 2007 年 9 月 22 日，《中國時報》，「大法官換監委 橘營落空」。2007 年 09 月 14 日，《中國時報版》，『監察院長牽動大選戰局 藍綠「天王搬風」各自套利

⁸⁴ 參見監察院編印，《持續運轉與等待—監察院沒有監察委員期間工作輯要》，監察院，台北：2008 年五月，頁 17。

根據監察院官方統計，監察院第 4 屆監察委員未就職期間（2005 年 2 月至 2008 年 7 月），監察院院收受監察業務案件（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 46,377 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 15,295 件，合計 61,672 件。依照因應措施，已先行處理計 61,172 件，其中 34,880 件無法完成法定作業程序。

從 2005 年 2 月 1 日至 2008 年 1 月 31 日止，監察院所收受之人民書卷計 18952 卷，其中先行處理的有 18558 件。處理情形為非屬陳訴性質書狀（例如不屬監察院職權、陳述內容空泛等等）共 4140 件，一按重複陳訴 4670 件，應循或已循司法或行政救濟程序者 4070 件，機關正處理中或屬機關應先行處理或屬建議性，送請機關參處 4070 件。而實際發函請機關說明的文書僅有 866 件，建議派查的 52 件。由上可知，所收受文書中，屬於不受理或誤投的類型佔了 90% 以上，而實際上進行處理的（函請機關回覆、建議派查）僅有 900 件左右。此一數據與修憲後監察院的收受案件量相比相當的低。縱然，監察院人員可能會因為當時並無實際處理監察案件能力而傾向將原應受理之案件以不受理方式處理。然而此時並未發生因為監察委員無法行使職權而使人民產生不滿的情形。監察院負責的彈劾糾彈的權限，可以直接由刑事訴訟程序及公務員懲戒程序取代，因此在這三年間並未有因監察院空轉而使違法公務員無法懲戒的情形。故監察院雖然在憲政上具有彈劾、監督公務員的重要地位，但在 2005 年到 2008 年的運作可看出，即使沒有監察院，也不會發生公務員無法懲戒的問題。

（二）典試問題

依我國監試法之規定，國家考試必須有監察委員到場監試。⁸⁵然而在第四屆

⁸⁵ 監試法第一條：「舉行考試時，除檢覈外，依本法之規定，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。」

監察委員未能如期產生之時，國家考試就面臨了無人監試而違法的困境。考試院也提出典試法及監試法等法規修正草案給立法院，廢除監察委員監考以因應困局。然而此一草案和監委人事案一樣遭程序委員會擱置，終究未能進入立院議程。⁸⁶ 因此之一困境在這三年間均未能解決。

法院實務上曾有參與國家考試落榜的考生以該國家考試並未有監察委員監考違法為由提起行政訴訟。北高行政法院以「國家考試辦理之主體是典試制度，為維護憲法所定人民應考試之權益及國家政務之推動，國家考試自不能因無監察委員監試而無限期延滯。況國家考試固有監試制度之設，惟其功能僅在協助國家考試更趨公平公開，並非考試有效與否之必要條件。」⁸⁷此一判決雖係於此法律困境下不得已之判決，然而國家考試之進行本就應依法定程序辦理，若「形式上合理正當」即得不受法律保留之限制，則無異是給予執政者一個任意變動考試程序之可能。其說理仍有相當漏洞。筆者雖對此判決有所批判，但是也認為在此種情形也很難找到適當的說理來處理這一棘手的法律問題。只能說是一次將政治爛攤子丟給法院來收尾的不良案例。

而在第四任監察委員上任後，則以決議認定「因考試機關已將典試及試務辦理過程錄影存證，並檢送本院，因該等考試皆已放榜，且尚無獲檢舉其不法情事，上述案件遵照本院第4屆第1次院會決議，准予備查。」來回溯確認這些國家考試並無不法。⁸⁸

（三）民意調查

2005年10月，監察院針對了監委人事案遲遲無法通過的情形進行民意調查。

⁸⁶ 參見監察院編印，《持續運轉與等待—監察院沒有監察委員期間工作輯要》，台北：監察院，2008年5月，頁20。

⁸⁷ 北高行96年訴字1076號判決。

⁸⁸ 參見監察院，〈監察院第4屆監察委員就職前無法完成作業程序案件就職後處理方式報告〉，網址 http://www.cy.gov.tw/%5CAP_Home/upload/StatForm_StatForm/222/2-1.PDF。最後到訪日2009年4月3日。

⁸⁹首先在第一個問題：「當您發現公務人員有違法失職的行為發生時，如果要檢舉，您可能會向哪一個機關檢舉？」有高達 59.4%的人回答：「不知道，無意見。」而排名第二名的選項是「內政部」占 8.9%。會向監察院檢舉的只占了 5.3%。這個民調中可以發現我國人民會使用監察院的機率相當的低。

2007 年 3 月，監察院再度委託了世新大學進行民調。⁹⁰在此份民調中的問題設計為：「1、請問您知不知道民眾如果懷疑政府或公務人員有違法失職之行為，或是受到冤屈需要陳情時，可以向監察院或監察委員檢舉或陳情。」在這個問題中回答知道的佔 41.4%，回答不知道的回答 58.6%。而在第二個問題：「如果您發現公務人員有違法失職之行為，請問您會不會向監察院檢舉或陳情？」表示會向監察院檢舉的只佔有 38.8%，表示不會向監察院檢舉的佔 51.1%。而在「監察院的職權重要度」和「監察院繼續獨立存在上的必要性上」，分別有 83.8%的民眾表示監察院相關職權很重要，以及有 74.3%的受訪者贊成監察院應該繼續獨立存在。然而必須質疑的是，這兩個問題的選項設計上，似乎有誘導回答，使受訪者傾向回答贊成的情形。⁹¹

由此民意調查可知，我國民眾對於監察院的職權覺得很重要，但是卻不知道這些職權歸於監察院行使。多數人覺得監察院有獨立存在的必要，然而這裡的獨立存在必要應該指「獨立不受干擾」的存在必要，而並非是指我國民眾覺得監察權必須獨立於三權分立以外，這是必須澄清的。故這篇民調是否有足夠的信度，仍有疑問

四·取代監察權的機制

⁸⁹ 調查結果來自監察院網站，http://www.cy.gov.tw/Message_Message/12702/民眾對監察委員同意權行使之看法民調.doc，最後到訪日 2009 年 4 月 7 日。

⁹⁰ 調查報告來自監察院網站，http://www.cy.gov.tw/Message_Message/13688/監察院報告-摘要版960620.PDF，最後到訪日 4 月 7 日

⁹¹ 這兩題的問題分別為：『監察院的職權有彈劾、糾舉違法失職公務人員、糾正行政機關，以及審計政府財務等，請問您認為這項政府職權重不重要？』『目前世界上有一百多個國家設有獨立的監察機關，我國的監察院也加入了國際監察組織，請問您贊不贊成監察院應該繼續獨立存在？』這兩個問題的設計上，容易讓受訪者採取贊成的見解。且獨立監察機關並不一定獨立監察院的設計（外國的彈劾權在三權分立下仍是屬於立法權）。問題設計上恐有質疑空間。

（一）漸趨完備的行政訴訟

中華民國史上最早的行政法院為 1914 年北洋政府所設立的「平政院」，負責掌管行政訴訟事宜。然而因時局紛亂，平政院始終並無發揮太大實際效用。國民政府北伐成功後，於 1932 年底頒布了行政訴訟法，隔年 6 月成立了行政法院。於行憲後，行政法院仍繼續存在，並隨著政府一併撥遷來台。

形式上國民政府早在訓政時期就已設立了行政法院，掌管行政訴訟。形式上中華民國的行政法院早在訓政時期就已設立，然而實質上，當時行政訴訟法條文僅 30 條，歷經數次修改亦僅達到 34 條，規定簡陋、程序與救濟方式付之闕如、訴訟標的僅撤銷訴訟、其他程序事項均準用民事訴訟法。且程序上採一級一審制，事件經行政法院裁判即告確定，不得上訴或抗告。對當事人程序保障不足。依照王泰升教授之研究，1950 年至 1970 年間。行政法院於實踐上仍狃於維護官府權威的傳統，對於人民以政府為被告所提起的行政訴訟案件，絕大多數以判決駁回，故被戲稱為「駁回法院」。行政院對於可能威脅其權威的行政法院並不友善，而行政法院評事也對於判決「行政院院長蔣經國」敗訴有所顧忌。⁹²

1981 年 7 月間，司法院鑑於當時行政訴訟法僅有 34 條，祇就若干重要原則予以規定，諸多程序則準用民事訴訟法之規定，著手研修行政訴訟制度。此一修改計畫延宕了 11 年，才完成行政訴訟法及行政法院組織法修正草案。草案經立法院通過，於 1998 年 10 月 28 日公布、2000 年 7 月 1 日施行。新修正行政訴訟法條文增為 308 條，廢止再訴願制度，並增加訴訟類型，除原有之撤銷訴訟外，尚有確認訴訟及給付訴訟等，另擴充暫時權利保護之規定。行政法院組織法亦更改程序為二級二審制，並依管轄區域設有臺北、臺中、高雄三所高等行政法院，掌理行政訴訟之初審及事實審，原行政法院改制為最高行政法院，掌理行政訴訟之法律審及終審審判。至此，我國行政法院體制才算完建。

監察院的職權中，彈劾和糾舉只能「對人」，無法對具體個案提出救濟；

⁹² 參見王泰升，「自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合」，頁 24

糾正雖然是「對事」，但是亦無法直接變更特定國家行為的效力，只能督促行政機關自行變更。相較之下，行政訴訟確定判決不但可撤銷或變更特定行政處分，甚至可要求國家給予當事人特定作為或不作為（授益處分或一般給付），行政訴訟判決亦可據以聲請強制執行。在個案上，這些效力都遠超過監察院可能的作為。

早期人民會選擇使用監察院，部份原因即是在於行政訴訟制度不完備、曠日廢時、敗訴率高等缺點。在行政訴訟法修正以後，人民勝訴率也較修正前提高。這也影響人民使用行政訴訟的意願。⁹³

（二）媒體輿論

新聞媒體素有「第四權」之稱呼，對於政府施政的監督效果並不亞於體制內的監督方式。早期台灣媒體受制於出版法等法令，無法發揮監督的權限。但在解嚴開放後，各大媒體開始積極針對政府時事報導、或積極的進行批評。

2001年，香港的壹週刊進入台灣，旋即引起一陣的八卦風潮。八卦媒體派出狗仔跟監藝人與政商人物。並以聳動的標題及描述誇大描述所獲得的資訊。八卦媒體，以針對通俗的市場口味，每日更新民眾關心的「八卦」議題。因為其相當重視市場導向，因此較無特定政治立場，在新聞處理上以圖片和照片呈現，在文字敘述上較少，對於一般人民的使用率較高。

隨著壹週刊帶領爆料八卦的風潮，現在各大報也有開闢特定的專欄給民眾申訴使用，例如蘋果日報即有專門提供給民眾的「投訴」專欄；自由時報也有「爆料投訴」的專欄。形成媒體監督行政機關風氣。

這些媒體爆料或有部份係捕風捉影、誇大不實，但亦有一定抒發民怨的功能。媒體爆料雖然不能直接變更行政機關之作為，但是快速、聳動的披露方式對於行政機關的殺傷力甚至可能遠大於行政法院判決。以此而言，媒體爆料或許並非國

⁹³ 根據司法統計年報，2000年以前行政訴訟人民勝訴的比例大多不到3%，而在2000年以後，平均人民勝訴率達到7%至12%，較以往顯著成長。

家體制內之公務員監督機制，然而對於公務機關而言，其殺傷力可能甚於法院的審判。

公務機關即是在這波八卦媒體爆料風潮中經常作為檢視標的對象，許多案例都是先經由媒體披露後，政府機關才因應輿論進行懲戒。就對於政府機關不滿的人民而言，向監察院投訴不僅緩慢、不一定有具體效力，並且總會有官官相護之感。而向媒體爆料不僅方便快捷，況且只要一經登載，公務機關必然會做出回應。相較之下，向媒體爆料不僅成本低實效大，比體制內的監察院有用的多。固然對於公務人員的監督機制，體制外的媒體爆料並不能取代體制內的監察院與行政法院。然而從人民的觀感而言，人民所要申訴的是「行政官員」，而監察院與行政法院的主事者都是「官」，難免不會令人產生「官官相護」的懷疑。況且不論是向監察院申訴或尋求行政訴訟救濟，往往耗費一年半載的時間。而媒體爆料只要經過該媒體的短暫查證時間即可見報，在時效性上遠勝於監察院與行政訴訟。

第四節 重新運轉的監察院

一 2008 年重新提名第四屆監察委員

2008 年 3 月 20 日，國民黨籍的馬英九當選總統。中華民國完成二次政黨輪替，國民黨重新奪回了執政權。且因為國民黨籍具有立院三分之二以上席次，國民黨取得完全執政的優勢。

2008 年 7 月，總統馬英九重新提名 29 位第四屆監察委員。其中新黨籍的王建煊被提名監察院長，民進黨籍的沈富雄被提名監察院副院長。⁹⁴在提名的委員中劉玉山、尤美女、吳豐山、黃武次、黃煌雄、趙榮耀、洪昭男等 7 人與 2005 年陳水扁總統所提的監委名單相同。全部人事案立法院於 2008 年 7 月 4 日進行表決。表決結果王建煊以 74 票同意，36 票反對通過任命案，沈富雄則獲得 51

⁹⁴ 監委名單包括陳耀昌、錢林慧君、黃煌雄、洪昭男、程仁宏、陳健民、趙昌平、黃武次、高鳳仙、余騰芳、杜善良、劉玉山、林鉅銀、洪德旋、楊美鈴、周陽山、李復甸、葛永光、馬秀如、趙榮耀、李炳南、沈美真、尤美女、吳豐山、劉興善、許炳進、馬以工。

票同意票，不同意票 56 票，遭到否決，在其他監委方面，除了許炳進、陳耀昌、尤美女遭否決外，⁹⁵其餘人士皆通過半數以上同意任命，全體於 2008 年 8 月 1 日就職。這是監察院史上第一次由非國民黨籍人士擔任院長，亦是第一次副院長提名遭到否決。⁹⁶這些遭到否決的名額，經馬英九總統另提他人咨請立法院重新表決同意。2008 年 11 月 13 日立法院通過考試院長、監察院副院長及監察委員補提名案，並於 11 月 14 日進行投票，在野民進黨 27 位立委拒絕投票，由 85 位國民黨立委投票。本次補提名者均過半數當選，懸宕多時的第四任監察委員終於產生。⁹⁷

政黨名	監察委員人數	比例
中國國民黨	7	24.1%
新黨	3	10.3%
親民黨	1	3.4%
民主進步黨	1	3.4%
無黨籍或其他	17	58.8%
總計	29	100%

第七屆監察委員共有 7 名女性，為歷屆監委中女性監委比例最高的一屆，而無黨籍人士所占之比例高達 58.8%，亦為歷屆以來最高。亦值得注意的是，第四屆監察委員所提名之民進黨籍監委僅一人，為自第二屆監委以來數量最少、比例也最低者。雖然第四屆中中國國民黨仍是監院最大黨，但比例為歷年最低，僅 24.1%，但泛藍（泛國民黨）的新黨、親民黨亦分別有 3 名 1 名監委。故泛國民

⁹⁵這三名監委被提名人遭封殺之原因為：尤美女「民進黨色彩太重」；許炳進曾被指控涉嫌性騷擾；陳耀昌「質詢時反應太差」。

⁹⁶ 2005 年第四屆監察委員無法產生係因人事同意案被阻擋排入立法院議程，而非被提名人遭受否絕。

⁹⁷ 尹祚芊、沈美真、馬以工、馬秀如、高鳳仙、楊美鈴、錢林慧君七名監委為女性。

黨陣營在監院中仍有一定的影響力。

將 2005 年未通過的第四屆監察委員名單與 2008 年產生的第四屆監察委員相對照。可發現不管是哪一屆監委，具有政治色彩都是不可避免的。歷任監察院院長及副院長，除 2008 年後的院長王建瑄為新黨籍外，所有院長均為國民黨籍。⁹⁸ 監察委員多數也具有國民黨籍，第二屆監察院前後任院長陳履安、王作榮在擔任監察院長任內，甚至都還身兼國民黨中常委黨職。監察委員之職權固然應超脫於政黨之外，為何同樣具有相當政治色彩 99 年第三屆監委與 08 年四屆監察委員提名，卻未遭受如 03 年提名時的杯葛？此外，若當時立院覺得該名單內的監委人選全部都不可接受，必須要以程序杯葛，為何在 08 年馬英九總統重新提名時，有 7 名監委與陳水扁時所提之人選相同，且其中有 6 名均通過？兩相對照來看，前文所引蕭佩芸文中述四點理由，是否真為 2005 年第四任監委無法產生的原因，即有待商榷。

二 復甦的監察權？

第四屆監察委員上任後，首先主要在處理監委缺位三年所遺留下來的業務。此時通過彈劾的高級官員多陳水扁政府下的官員。例如因巴紐案先後彈劾前國安會祕書長邱義仁、前外交部長黃志芳、前外交部參事張強生、前外交部會計長楊德川、前交通部長林陵三等。

2008 年年底，監察院罕見的發生了兩件要二度審查的案件。第一是台東縣長鄺麗貞頻頻出國考察案，溢領二萬多元，以及鄺接受委託單位屏東科技大學支付旅費赴日本考察案。此案經過馬以工和錢林慧君兩名監委提案彈劾。在審查會上，竟然傳出有曾任國民黨廉能會的監委力主當時國民黨廉能會已調查清楚；亦有監委認為才溢領兩萬多元，與委託機關赴日本考察亦問題不大；甚至有具行政背景的監委離譜地說，縣長等同政務官，就算是彈劾通過送公懲會，亦只是口頭

⁹⁸ 第四任監察院長王建瑄為新黨，惟在政治光譜上仍屬於親國民黨的「泛藍」陣營。

申誠和撤職，縣市長多僅以申誠處分「意義不大」，結果該彈劾案以四比六未過。⁹⁹此案引起輿論批評，兩名提案監委也對該審查結過不服，提案二度審查。在二度審查會後，該彈劾案以六比五通過。然而在通過之時，監察院竟附帶決議彈劾案不予公佈，該案有何原因不公佈，引發外界議論：¹⁰⁰第二，2008年12月26日監察院因后豐大橋斷裂案，兩名監委黃武次、劉玉山提案彈劾經濟部水利署長陳仲賢，第一次表決時並未通過。又再提案二次表決通過。¹⁰¹此彈劾案通過之消息一傳出，馬上就出現經濟部長尹啟銘則力挺陳仲賢，表示「起訴不一定代表有罪的新聞」。¹⁰²該案經司法院公務員懲戒委員會評議後認定斷橋原因與河川管理並無因果關係，99年度鑑字11689議決陳仲賢不受懲戒。

上開兩個案例顯示以往監察院「打蚊子」（無法彈劾高級官員）、「無牙之虎」（無最終決定權）、「彈劾死不了人」（被彈劾者還升官）等弊病仍然存在。實際上馬英九政府所任用的官員中，包括政務委員曾志朗、國安局長蔡朝明、經濟部長尹啟明都是曾經遭到監察院彈劾的官員。是否經過彈劾對於政府任用人才而言顯然不是考量重點。並且相較於彈劾前朝官員，在彈劾現任官員時，監察院所面臨的阻力明顯較大。也引發輿論及民進黨批評監察院「辦綠不辦藍」。¹⁰³

第四屆監察委員任期從2008年開始到2014年。因為其任期尚未終結，就第四屆監委的職權成效，目前仍難以認定。故本文無法就第四屆監委的職權行使情況蓋棺論定，僅能就現狀下幾個比較重大的案例提出討論，並認為截至2009年8月為止，監察院的職權與公信力顯然並無顯著提昇。

監察權運作必要，目前許多案件仍需保密，亦尚有許多案例仍在公懲會審議中，相關的實證資料也較難收集。故本文無意也無法再繼續討論2009年8月以後的案例。第四屆監察院是否仍是一隻無牙之虎，抑或是有大幅改善，成為一個

⁹⁹ 參見2008年12月28日《中國時報》，「后豐斷橋、鄺案可望二度彈劾」。

¹⁰⁰ 參見2008年1月15日《中國時報》，「彈劾不公布 監委講人情」。

¹⁰¹ 參見監察院公報2635期。

¹⁰² 參見2008年12月27日《中國時報》，「監院彈劾陳仲賢 尹啟銘力挺」。

¹⁰³ 參見2009年7月18日《中國時報》，「辦綠不辦藍 監委大小眼？」。2009年1月15日《自由時報》，「王建煊常踰矩 沈富雄慶幸沒選上副院長」。

打老虎的機關？社會輿論對監察院的觀感是否改變？仍是可以用來持續觀察監察院職權的方式。

第五節 小結

在威權時期，國民黨政府藉由「再訓政化」方式，藉由操作訓政時期以黨領政的統治方式，由黨中央的壓力迫使監察院不提出彈劾案，或是要求監察院在彈劾上級官員時，必須經過國民黨中央委員會審議同意後方可提出。等於是黨治架空監察院的憲法權力，造成監察院的權威低落的結果，

修憲以後，監察院失去了國會的地位，獲得了「準司法機關」的定位。從數據上觀察，監察院的提起彈劾案件數量較修憲前大幅提昇。然而實際觀察彈劾案的內容，會發現除了監察權對司法的監督具有成效外，對於政治的監督不斷出現「無牙之虎」的問題（如被監察院彈劾、受公懲會懲戒者也繼續任用、甚至升官。監察院對同一案件多次提起彈劾，卻多次被公懲會決議不懲戒等。），實際職權運作並未因修憲因此大幅改善。連就歷任的監察院長（王作榮、錢復）均公開表示監察院並無實權，「彈劾死不了人」等言論。由此可見修憲後監察院的威信不僅沒有提昇，反而在行政機關刻意忽視更加低落。

相對之下，作為西方國會分割下的產物，與監察權一體兩面的立法院卻是有意無意間不斷試圖獲取監察權的權限。特別是在 2000 年民進黨籍的陳水扁當選總統後，以泛藍陣營為多數的立法院為了得到更多監督政府的方式，利用援引西方三權分立的體制架構，作為立法權擁有該等權力（如立院調查權、彈劾法官權力、審計權）的理論基礎。甚至刻意忽視五權憲法體制與三權體制的截然不同。其中最鮮明例子即是調查權，立院對於（西方國會固有權）調查權的渴求，在歷經大法官作成釋字 325 號、釋字 585 號、釋字 633 號解釋後，逐步的從沒有調查權、到具有「文件調閱權」、最後甚至取得「立院調查權」。然而這個憲法中沒有，由大法官賦予的立院調查權，與憲法中的監院調查權的分界點到底在哪，將是未

來憲法上會面對的棘手問題。

2004 年陳水扁連任總統，但朝小野大的情況並未改變，總統選舉間的一連串風波使得朝野間的關係更趨惡劣。2004 年 11 月，朝野間因為監院提名名單無法達成協議，導致 2005 年 2 月 1 日監察院第三屆監察委員退職後，第四屆委員無法產生，直到 2008 年總統大選結束，由國民黨籍的馬英九當選總統後，重新提名第四屆監察院委員，監察院的機能才得以重新運作。

形式上而言，這是中華民國行憲以來，「五權憲法體制」遭受到最大的一次危機，五權中的一權完全失去機能。然而從實質社會層面觀察，監察院的空缺並未造成整體社會有何重大不利益。似乎這個機關本身就是可有可無。監察院最重要的監督功能，也被「行政訴訟」、「國家賠償」、「媒體輿論」等體制內或體制外機制取代。監察權即使在修憲，取得新的定位之後，仍然無法達成其所預設的實效。反而在三年的空缺中，展現了中華民國憲法制度即使缺乏監察權也能運作。監察權的存在，或許並非如此必要。



第六章、監察權、走向何方？

孫文認為中國傳統有行政、監察、考試的三權分立，只要將傳統中國的三權分立與西方的行政、立法、司法相結合就會成為最完美的政府。孫文亦認為臺諫制度具有良好功效，即使是王權亦不能干涉的。「五權憲法」的存在象徵了孫文作為清末民初的立憲提倡者之一的立場，孫文試圖在將西方的三權分立移植進中國之外，將其所認為具有中國式特殊優點的傳統制度設計融入於三權分立中，監察院就在這樣背景下所產生。雖然孫文對於自己提倡的五權憲法及其中的監察權有極高期待，然終其一生均無法完成完整監察院藍圖。

孫文死後，孫文學說成為中國國民黨的精神象徵與理論圭臬，國民黨在訓政時期曾依孫文理論建立監察院。然而在「以黨領政」的訓政背景下，監察院始終無法脫離黨意運作。1934年6月中央政治會議第416次會議決議與1934年10月431次會議決議更是將監察院彈劾政務官的決定權收歸中央政治會議所有。至此以後，不論從制度面或是實際效力面觀察，訓政時期監察院均喪失其獨立性，無法達成孫文學說中有效監控政府施政的結果。在中日戰爭時期，監察院被賦予了糾舉權與建議權，但仍只能監控下級官吏。結果上，與西方彈劾權只針對大官行使完全相反。是以早在訓政時期監察院，就已經有監察院「只打蒼蠅、不打老虎」的批評存在。或可以認為這是因為在「黨治」的背景下，國民政府對於監察權必要的壓抑。

中日戰爭結束後，中國國民黨開始推動制憲。在國共內戰的影響下，中國國民黨與中國共產黨相互制衡憲法的制定，使得兩黨以外的第三勢力居中獲得了很大的空間。心儀西方三權分立的立憲主義者張君勱基於此一契機，在孫科授權下進行了「形式上是五權憲法，實質內容可以討論」的憲法草案撰擬權力。張君勱保留五權底下監察院的框架，以朝向美國參議院的方向修正。在日後的制憲過程中，受到各方勢力的影響，張君勱的憲法草案也未完整得實現，而是在各方勢力

的妥協下創造出一妥協的憲法版本。

憲法中的監察院不是傳統中國臺諫制度的延續、不是孫文學說、也不是張君勱所期望的參議院。監察院的職權經過時代不斷的擴張，從孫文學說中僅有彈劾、審計權兩權，到中日戰爭時期新增的糾舉權與糾正權，而在張君勱的設計中又新增了同意權。這種職權變更中間沒有嚴謹的理論體系，而只是妥協與融合下的產物。行憲的監察院成為與孫文學說中的監察院名同實異的組織。

孫文學說中的監察權是將三權分立體系下隸屬於立法權的彈劾權取出，將其獨立形成一個和三權同位階的權力。五權體系憲法固然於 1947 年即已施行，然而在國共內戰與接連的戒嚴、動員戡亂等情事下，憲法遭到凍結，除了行政權以外的權力都遭受行政當局限制，難以有效發揮憲法實權。在這種情況下，立法院與監察院的衝突並不明顯。在這種政治情勢下，五權憲法是否可行？立、監二院是否有權限上的衝突即難以被檢證。解嚴開放後，中華民國回歸正常法治，並開始著手修改憲法。此時國民黨仍掌有行政、立法、監察三院絕對優勢之地位。故實際上而言，多數監察委員的黨籍與執政的國民黨是一致的，這也使得從訓政時期以降國民黨對監察院的操控有延續可能。

在遷台的初期，國民黨政府失去了中國絕大多數的領土，必須靠著維持形式上憲法的運作以維持法統的存續，國民黨政府也必須依靠監察院來處理掉棘手的李宗仁職位問題。在這樣複雜背景之下，監察院獲得了一定的能動性空間，在這短暫的十年幾年間，監察院在政府的干涉下，仍能積極行事。但在 1958 年彈劾行政院長俞鴻鈞案後，國民黨政府開始收緊對於監察院的控制。首先是在中央會議中要求黨籍監委（佔監察院 80%以上），在處理重大的彈糾案都必須事先經過國民黨中央同意通過後才可作成。這項規定在 1962 年國民黨辦理重新入黨時，要求黨籍監委簽署的《中央從政幹部規約》中成文化，黨籍監委若不同意並簽署此一規約，將無法重新入黨，在台灣失去了政治空間。1958 年到 1962 後的一系列打壓監察權行動，可謂國民黨政府的「再訓政化」，回歸訓政時期監察院彈劾

重要官員必須先經國民黨中央政治會議同意的模式，以黨的規約完全架空憲法監察權的運作。使得行憲監察院的如同訓政時期監察院一樣，實質上毫無獨立性存在。此後雖仍有零星違反黨中央決定之彈劾案件，但總體而言監察權已趨向消極。行政權對於監察權的尊重亦日趨降低，被彈劾還升官或是一人三彈的例子層出不窮。監察院提出彈劾案與糾正案的質與量都不斷下降，甚至成為政府對於民主異議人士的打手。¹監察院的效能與權威都一落千丈，而有「存查院」、「蚊子院」等稱呼。監察院到了行憲以後仍然未能擺脫如此惡名，最根本的原因還是來自於國民黨政府將其在訓政時期壓制監察權的經驗繼續帶來台灣。

1971年中華民國喪失聯合國代表權，中華民國的國際地位與法統均受到嚴厲挑戰，在這個脈絡下，蔣經國政府開始推動「吹台青」政策，藉由引入本土人才與在地化來鞏固國民黨政府的統治基礎。在1970年中美斷交後，為了安撫騷動的民心，國民黨宣佈要辦理立法院、監察院、國民大會三個「國會機關」的增額補選。政府以「擴大政治參與、充實中央民意機構的需要」為由擴張台灣省得選出的監察委員名額為12人，並將兩直轄市（台北市、高雄市）所選出的監委各增為5人。故依照當時臺灣省議會與台北市、高雄市議員的數量來看，台灣省議員平均每6人即可選出監委一人，台北市和高雄市議員每10人即可選出一名監委。而實際上台灣省選出的監察委員，除婦女保障名額以3票當選外，最低只要5票就可當選；台北市7票可當選、高雄市為8票。因為當選所需要的票數不多，監察委員、立法委員又都是中華民國體制上最高的民意機構，在「萬年國會」的情形下，要達到此一職位對台籍菁英而言是可遇不可求的機會。因為所需票數太少、競爭太過激烈，監委補選賄選問題一直無法解決。

監察院補選也給予黨外人士進入體制的契機。相較於同時的立法院、國民大會增補選，監察院當選門檻相對較低，獨立性也較高，可以直接對行政進行監督等優點使得黨外人士極力爭取這些名額；因此，在開放補選之後，前後有近十位

¹ 中壢事件即是監察院淪為威權政府打手的案例。

黨外監委藉此進入監察院一展抱負。但大體而言，監委補選當選的仍是以執政的國民黨籍政治人物為多。

監察院補選為老朽的萬年監委養老院注入了一群新血，讓黨外人士有機會取得憲法上監督行政的權力，被期待能刺激監察院的活力；然而實際上，風霜之任的監察院竟然從當選時就賄聲賄影，如何能達到公正監督官員的工作，這對監察院的形象又是一大殺傷。遺憾的是，補選後監察院相較於補選前的職權行使，不論從數據上或是質量上觀察，都沒有顯著的成長。從相關檔案與新聞中可以發現部份的監委勇於任事，不斷地試圖提出調查案、彈劾案、糾正案等方式以監督政府，然而在佔絕大多數的國民黨黨籍監察委員聽命行事，接受黨的控制下，監察院內部利用合議制與分案規則的程序性封殺，使得少數監委的行動終究無法成功。

增補選後監察院之權能不僅未較改選前積極，甚至在蘇南成案五度彈劾、五度不受懲戒；華隆案對檢察官許阿桂提起彈劾等案件引起社會各界與輿論普遍批評，連退任監委都批評監察院遭受金權政治污染，使得監察院威信一落千丈。在日後修憲的討論中，主張打破五權體系的民進黨也藉此不斷提出廢除監察院的主張；縱然主張保留五權體系的國民黨也認為監察院體制應該變革。既有監察院的體制遭到各方批評與挑戰，遭受改革已不可避免。

1980 年代台灣民主運動興起，不斷的衝擊戒嚴與黨國體制，留學外國的法律學者也帶回西方立憲國家的學說，並且開始以非難特別法治，要求落實憲法作為對抗政府的工具。逐漸盛行的民主化運動中，援用這些西方立憲思想，要求廢除考監二院，回歸三權分立憲法的聲浪也一直不斷。台灣進入了難得的「憲法時刻」，修憲之途顯已無法避免。

1988 年台籍的李登輝上台，在穩定權力後，李登輝宣示了廢除動員戡亂與修憲的目標。而在釋字 261 宣告萬年國大、萬年監委應定期下台後，政府更是加快了推動修憲的速度。在這樣的浪潮下，1992 陸續開始了七次修憲，直到 2005

年才結束。修憲進程中，國民黨中多數派的立場就如同 1945 年時的孫科的立場，一方面堅持保留五權體制，以作為中華民國法統延續的圖騰；另一方面，在保留五權體制的架構下，容許就五權體制內部的權力範圍做更動。民進黨與國民黨少數派也利用這個共識，藉由實質變動五權憲法中職權內容，將實質的憲法權力運作朝向西方三權分立的脈絡調整。在這個局勢下，作為非西方三權分立下所有的監察權，無法避免面臨被動刀的命運。同時監察院因為無法抑止的賄選問題與負面觀感，²也讓監察院在之後的修憲過程中的發言立場難受重視。修憲的結果使得監察院的職權大幅縮水。同意權被移轉至國民大會（第六次修憲後又移轉到立法院）、原有由地方自治團體間接選舉產生方式變更，改由總統提名、國民大會同意（在第六次修憲後改為立法院同意）、失去彈劾總統、副總統的權力。這些憲法上職權變更的結果，在司法院大法官作成釋字 325 解釋後，正式宣告監察院喪失釋字 76 號賦予的國會身份，成為制度上定位曖昧的存在。

新的人員產生方式使監察院完全喪失了民意基礎，使得監察院的定位更加模糊。孫文學說與憲法本文的監察院可說是將西方三權分立體制下，立法權中的彈劾權部份切割出來形成一個新的職權機關，而這個職權機關具有民意基礎，仍屬國會。然而憲法增修條文下，監察院既然已失去民意基礎，亦不可能是立法院切割後的職權。反而依其人員產生方式，更接近於西方三權分立體制中隸屬行政權的獨立機關。由此可以看出，除了「擁有彈劾權」沒有變動以外，現行的監察院已經完全脫離張君勱所設定的「參議院」式監察院，和孫文學說中的監察院也有相當差異。可說是又一次的在現實的政治角力後的制度上新創造物。自此，監察院走向了新的定位。

從監察院實際權力運作觀察，動員戡亂時期監察權效果不彰，或可認為是戒嚴背景下的行政壓迫所致，動員戡亂後行政對監察的窒錮應相對減輕。1992 年監察委員全面改選後，監察權一度展現新氣象，所收受之民間文書成長近五成，

² 特別是監察院在提出彈劾許阿桂案後獲得媒體與民意的壓倒性批評聲浪。

可見民眾使用監察院的頻率大幅提昇。彈劾、糾正案數都較改選前大幅提昇。然而對照彈劾官員職位大小與內容，可知改選後監察院實際上行使職權與彈劾大官（政務官或簡任以上事務官）並未多於 1962 年前之監察院。且接連幾次重大糾彈案件均引起社會大眾不滿，³官員被彈劾後仍升官、甚至被監院調查過的官員轉任監委等情事均不斷發生。數據上而言，公務員遭到監察院彈劾而移送公懲會之案件僅占公懲會總審理案件十分之一左右，且監察院彈劾重大官員比例不高，都讓監察權面臨輿論嚴厲批評。甚至歷任院長的王作榮、錢復於卸任後都自陳監察院無實際職權。

2000 年總統選舉由民進黨籍的陳水扁勝選，然而不論是監察院或是立法院，均是（由國民黨與親民黨組成）泛藍陣營委員占多數。這也是台灣政治上第一次出現朝小野大的情況。在這種情形下所引發的政黨鬥爭，使得監察院開始面臨棘手問題。在拉法葉案與核四案，監察院都有介入調查，甚至是提出糾正或彈劾案。然而在行政與立法鬥爭下，監察院該等作為均不被受到太大重視。同時，作為在野黨的泛藍陣營一邊抨擊監察院無能，一邊試圖自行擴權以奪取憲法中監察權的職權範圍。

立法院為了達成此一企圖，多援引西方三權分立的體制架構，作為立法權擁有該等權力（如立院調查權、彈劾法官權力、審計權）的理論基礎。⁴刻意忽視五權憲法中的分權體制。在這個脈絡下，監察權不斷遭到立法院的蠶食鯨吞。特別是在監察院的各項職權中。立法院對（在西方三權分立下）做為國會固有權的調查權最為渴求。歷經大法官作成釋字 325 號、釋字 585 號、釋字 633 號解釋後，立法院逐漸從沒有調查權、有文件調閱權、道最後取得立院調查權，達到逐步擴權的過程。

2004 年陳水扁連任總統，但朝小野大的情況並未改變，總統選舉間的一連

³ 例如衛爾康火災彈劾台中市長林柏榕失敗、在總統大選期間以興票案彈劾候選人宋楚瑜等。

⁴ 例如立院文件調閱權、國會調查權等等職權本均是五權憲法將三權分立切割給監察院，在釋字 325 號及釋字 585 號解釋確認立院有該等權限下，我國憲政體制更加向三權分立靠攏，使得監察權的定位更加曖昧。

串風波使得朝野間的關係更趨惡劣。2004年11月，陳水扁總統為了因應第三屆監察委員任期屆滿，籌組了第四屆監察委員審薦小組委員會，並於同年12月20日向立法院提出了第四屆監察委員提名名單。而這份名單引起佔了立院多數的泛藍陣營不滿，認為陳水扁提名的人選不當，因此刻意以「不讓人事案排進立院議程」的程序方式杯葛監察院人事案。2005年2月1日監察院第三屆監察委員退職，第四屆委員無法產生，監察院的職權全面停頓。藍綠雙方都交相指責對方是造成監察院空轉的罪魁禍首。2006年，以民進黨籍立委為主的89名立委就監院人事問題向司法院大法官聲請釋憲，司法院大法官作成釋字632號解釋，宣告立法院刻意以程序杯葛監院人事案違反了「機關忠誠」法理，違背憲法賦予立院人事案的原意。並要求總統與立院共同協調出適合的監察委員人選，以免監院空轉。然而，釋字632號終究沒有解決監察院空轉的問題，在釋字632號出爐的兩年內，監察院人事案還是無法通過。直到2008年總統大選結束，由國民黨籍的馬英九當選總統後，重新提名第四屆監察院委員，監察院的機能才得以重新運作。形式上而言，這是中華民國行憲以來，「五權憲法體制」遭受到最大的一次危機，五權中的一權完全失去機能。然而從實質社會層面觀察，監察院的空缺並未造成整體社會有何重大不利益。似乎這個機關本身就是可有可無。監察院所負責的「澄清吏治、監督官員」功能，被「行政訴訟」、「國家賠償」、「媒體輿論」等體制內或體制外機制完全取代。一直覬覦監察院權力的立法院更是老實不客氣的不斷代而行使原應屬於監察院的職權；在2008年在國民黨籍馬英九當選總統，第四任監察委員歷經波折後終於產生。彈劾權依然無法得到行政權足夠的尊重。截至2009年中，監察院仍有不斷出現與以往相同「無牙之虎」與「官員被彈劾還升官」的弊病。⁵若以這三年空缺的結果對照觀察前後任的監察院，可以發現監察院所剩餘之功能，除了對於司法權的監督具有不可取代性以外，大概僅存表彰五權憲法圖騰式的功能。

⁵ 馬政府所起用之官員如政務委員曾志朗、國安局長蔡朝明、經濟部長尹啟銘均是曾遭受彈劾的官員。

監察院（與考試院）作為五權憲法中的特殊點，存在本身就象徵了五權憲法的存在。在一連串的歷史脈絡發展中，監察院早已失去其功能與威信。監察院的存在不是在於其具備憲政上的必要性，而是在維持形式上的五權分立的「圖騰」功能而已。立法權也意識到要有效行使監督權力，國會調查權與彈劾權具有相當必要性。因此不斷地援引外國法學說試圖合理化自行擴權，然而也卡在僵化的「五權體制」上動彈不得。

這些問題的根源，都來自於孫文學說輕率的將西方的國會權切分為二，卻沒有考慮在運作上的不合理性。監察制度歷經七十餘年的運作與變遷，其中經歷過孫文式監察院、張君勱式監察院、修憲後準司法機關監察院三種監察院類型，都已經驗證將彈劾權等權力從立法權中分割的作法並沒有辦法有效運轉。即使是監察院最具不可取代性也最有成效的彈劾司法官權限，也並非不得轉移給立法院，由具備民意基礎的立法委員行使。⁶

也許讓我們退回原點，將監察院併入立法院，使得立法院如同西方國會一樣獲得完整得彈劾權、調查權、預算審核權等權力，成為真正的「單一國會」。而讓將監察院重新定位成立法院下的「國會監察使」組織，協助立法院監督行政權，不也是一個可行、且更能建構責任政治的改革方案。假如立法權有恣意或過度行使彈劾權的問題，就用責任政治下的民意與選票來約束立法院。

假如台灣可以有更統一明確的權力分立架構，在行政責任上，行政權內部責任政治建立，搭配立法權的外部監督。法律責任上，則由司法權下的檢察系統負責。如果完整得權力分立能夠建立，則監察權有何存在意義？反面而論，若是行政權內部責任政治無法建立、立法權無法有效監督，司法權又無能，有了監察院，又有何效？訓政時期監察院與動員戡亂時期監察院都彰顯了監察權無法發揮對抗集權政府的功能，也無法有效監督上級公務員，更糟糕的是還可能淪為專制政府的打手。假如人民對於監察權或監察委員不滿，又要如何使其負責呢？

⁶ 事實上，世界絕大多數國家都是由國會掌有彈劾法官的權力，此制度早已行之有年。反而是台灣由並非民意機關的監察院掌有彈劾法官的權力，在憲政體系上非常奇特。

從孫文版的監察院、張君勱版的監察院、憲法中的監察院、走到修憲後的監察院。最後走到的是 2005 年到 2008 年間「可以沒有你」的監察院。五權憲法是一百年前的憲政學說之一，然而在一百年後，它卻成為了阻礙憲政運轉的問題癥結之一。監察院體制之所以在連串的變革中被保留下來，並非其具有實效性，而僅是其所具備之彰顯中華民國法統的「圖騰功能」。圖騰性的存在並非必然不好，關鍵仍在於這塊土地上得社會大眾是否認為這塊圖騰是應該計序被維持的。假如多數人認為應該放下這塊圖騰，好好的重新考慮整體到底什麼樣的憲政體制才真切適用於當下的台灣社會；反之，如果社會多數人認為，即使監察院僅因其圖騰性就具有保留必要性，本文亦不反對這塊圖騰繼續存在

畢竟學者，或說是「學術」，只向「知識」負責。



參考文獻

一、中文文獻

中國五權憲法學會，《五權憲法文獻輯要》，台北；帕米爾書店，1964。

王泰升，《台灣法律史的建立》，台北；元照出版，2006。

王泰升，《具有歷史思維的法學》，台北；元照出版，2010。

王泰升，〈國民黨在中國的黨治經驗〉，《中研院法學期刊》第五期；2009。

司法院，台灣法界耆宿口述歷史第三輯，台北：司法院，2005。

范泓，《民主的銅像—雷震先生傳》，台北；秀威資訊科技股份有限公司，2008。

李伸一，《監察權之理論與實務》，台北；監察院，2005。

李鴻禧，《李鴻禧憲法教室》，台北；月旦出版，1997。

周陽山，《修憲後監察權行使之比較研究》，監察院；台北，2000。

胡佛等四人，《中華民國憲法與立國精神》台北；三民書局，2001。

荊知仁，《中國立憲史》，台北；聯經出版，1985。

高永光，《修憲手冊》，台北；民主文教基金會，1991。

秦孝儀，《國父全集》第三冊，台北；近代中國出版社，1989。

陶百川，《比較監察制度》，台北：三民書局，1978。

陶百川，《陶百川全集》，台北；三民書局，1992。

陳慈陽，《憲法學》，台北；陳慈陽出版，元照總經銷，2005。

許慶雄，《憲法入門》，台北：元照出版，2000。

國民大會秘書處，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》，台北；國民大會秘書處，1991。

國史館，《雷震案史料彙編—國防部檔案選輯》，台北；三民書局經銷，2002

張劍寒等六人，《中華民國監察院之研究》，台北；自行出版，1967。

葉俊榮，《民主轉型與憲法變遷》，台北；元照出版，2003。

傅正，《雷震全集》，台北；桂冠圖書股份有限公司，1990。

監察院，《持續運轉與等待—監察院沒有監察委員期間工作輯要》，台北：監察院，2008。

監察院國際事務小組，《瑞典國會監察使》，台北：監察院，2006年。

薛化元，《民主憲政與民族主義的辯證發展——張君勱思想研究》，台北：稻禾出版社，1993。

蘇永欽，《走向憲政主義》，台北：聯經出版，1994。

謝政道，《中華民國修憲史》，揚智文化事業股份有限公司，台北；2001。

二、學術論文

仇桂美，《監察院在憲政體系下之防腐功能》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1984。

沈秀怡，《修憲後監察院職權之研究》，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2002。

洪淑華，《臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展》，政治大學歷史所碩士論文，2003。

陳啓清，《我國憲法上的彈劾權》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1990。

彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1996。

楊憶湘，《我國監察院審計權之研究》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，

1992。

蕭佩芸，《看我國監察委員提名制度的困境—以第四屆為例》，國立台灣大學社會科學院新聞研究所碩士論文，2008。

劉惠仁，《五權憲法中的監察院》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1985。

三、網路資源

台灣大百科全書

<http://taiwanpedia.culture.tw/>

台灣新聞智慧網

<http://tnsw.infolinker.com.tw>

司法院法學資料檢索系統

<http://iirs.judicial.gov.tw/>



李文郎，《我國監察委員選任之評析》。財團法人國家政策研究基金會，網址
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後到訪日 2011
年1月22日。

政府公報資訊網

<http://gaz.ncl.edu.tw>

監察院，〈監察院第4屆監察委員就職前無法完成作業程序案件就職後處理方式

報告〉，網址

http://www.cy.gov.tw/%5CAP_Home/upload/StatForm_StatForm/222/2-1.PDF。最後

到訪日，2009年4月3日。

聯合資料庫

<http://udndata.com/>

