

Control Yuan

德國監察制度之運作

郭荔安 編著
黃奕元
葉雅倩

監察院 出版

D751.634
20101

德國監察制度之運作

郭荔安
黃奕元 編著
葉雅倩



監察院 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

德國監察制度之運作 / 郭荔安, 黃奕元, 葉雅倩編著. -

臺北市：監察院，民97.05

面；公分

ISBN 978-986-01-4383-6(平裝)

1.監察制度 2.德國

574.437

97009918

德國監察制度之運作

編 著 / 郭荔安、黃奕元、葉雅倩

出 版 者 / 監察院

地 址：台北市忠孝東路1段2號

電 話：(02) 2341-3183

傳 真：(02) 2356-8588

發 行 人 / 杜善良

經 銷 處 / 五南文化廣場 台中市中山路6號 (04) 2226-0330

監 察 院 / 檢舉專用信箱 台北郵政8-168號信箱 傳真機：(02)2341-0324

政風室 專線電話：(02)2341-3183轉539 (02)2356-6598

檢舉專線 傳 真 機：(02)2357-9670

印 刷 者 / 京美印刷企業股份有限公司

地 址：中和市立德街148巷50號4樓

電 話：(02) 32344589

傳 真：(02) 32348842

中華民國97年5月

ISBN 978-986-01-4383-6 (平裝)

GPN 1009701407

定價200元

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

請洽監察院（電話：2341-3183）



目 錄

壹、前言	1
一、考察動機與目的	1
二、考察計畫	3
三、考察經過	3
貳、德國國情及政府體制	7
一、德國自然人文概況	7
二、德國政府體制	13
參、德國監察制度概說	17
一、德國監察制度歷史演進	17
二、德國監察機關簡介	18
三、德國監察機關職權	21
肆、德國監察機關實務運作	27
一、聯邦議會請願委員會	27
二、軍事監察使	32
三、邦議會請願委員會及監察使	34
伍、建議	39
一、加強案件處理過程公開透明度，增進社會 大眾信任與重視	39
二、建置線上申訴平台，善用民意力量擴大監 察成效	40

三、檢討匿名申訴案件處理方式，有效運用行政資源	41
四、爭取監察院預算編列保障，俾利獨立行使職權	42
五、按監察院各委員會業務範疇增置高階人員，協助發揮專業監察功能	42
六、研修監察法規，揭發人民陳情申訴權不受身分、國籍等因素限制	43
陸、結論	45
附錄 1 - 考察行程表	47
附錄 2 - 預擬考察問題	49
附錄 3 - 德國基本法部分條文（請願申訴權相關條文）	55
附錄 4 - 德國聯邦議會請願委員會職權相關法規	57
附錄 5 - 德國麥佛邦監察法規	79
附錄 6 - 德國萊茵邦監察法規	93
附錄 7 - 德國聯邦議會請願委員會請願及申訴表格 ..	103
附錄 8 - 考察行程留影	109



壹、前言

1

□ 一、考察動機與目的 □

我國監察制度源遠流長，自西元前221年的秦朝即已創設「御史大夫」、「給事中」和「諫議大夫」，職司監察之責，歷經2千餘年來，各朝代的監察制度雖迭有變更，但獨立行使職權的基本精神始終維持不變。至民國建立後，實施「五權憲法」，監察權仍獨立於行政、立法兩權之外，監察院為國家最高監察機關，監察委員依據法律獨立行使職權。然而近幾年來，國內各界興起檢討五權憲政體制之聲浪，部分論者主張監察權與考試權應回歸立法、行政部門，使得監察、考試二權之地位開始動搖。嗣93年12月15日司法院大法官作成釋字第585號解釋，賦予立法院調查之權限，進一步引發監察權與立法調查權如何劃分之爭議。94年1月31日第3屆監察委員任期屆滿卸職後，更因朝野政治僵局，造成第4屆監察委員遲遲未能產生，導致監察院業務無法正常運作。凡此種種情勢，顯示出我國歷史悠久的監察制度正遭逢重大考驗。

反觀歐美國家的監察制度雖然起步較晚，於西元1809年才由瑞典首先設立「司法監察使」，逐漸擴展至北歐各國及其他地區的國家，但近數十年來不斷蓬勃發展，根據國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）2005年會員名錄，

目前全世界已有124個以上之國家及地區實施監察制度，甚至歐洲聯盟（European Union）建立後，也已根據「馬斯垂克條約」（The Maastricht Treaty）設立了歐洲監察使。

由此可見，實施監察制度已是世界潮流，歐美及亞太各國，包括傳統與新興民主國家，都日益重視監察制度，即使採行三權分立體制之國家，也在立法權之下設置專門執行監察職權之機關，且其管轄範圍及獨立性有逐漸擴增趨勢，甚至有將監察制度由一般法律規定層次，提高至憲法層次之取向。此誠為我國各界在論辯監察職權之定位及未來改革方向時，應予省思探討之課題。

有鑑於此，我國監察院（以下簡稱本院）近年來陸續派員前往加拿大、紐西蘭、日本、巴拿馬等歐美及亞太地區國家進行考察，實地觀察瞭解這些國家之監察制度及其特色。本（96）年度選定德國為考察對象，德國向來給予我國民眾之印象，多半在於汽車工業、法律、環保等領域，有關其監察制度相關文獻資料，在國內甚為少見。但實際上，二次大戰後的西德是北歐以外地區第一個設立專業監察使的國家，其師法瑞典模式，於1957年在聯邦議會（眾議院）之下設置軍事監察使，以監督軍隊遵循民主軌道運作，避免重蹈戰爭覆轍。1990年東、西德統一後，採行三權分立聯邦體制，在監察制度設計上，除原有之軍事監察使仍繼續保留外，聯邦議會及各邦議會中均設有請願委員會，受理民眾請願及申訴案件，此外，在部分邦議會之下還設有監察使，這些請願委員會及監察使，都成為國際監察組織（IOI）成員。

本次考察除蒐集德國監察機關組織體系、職權範圍與實務運作等資料外，並藉由實地訪察，探究在三權分立體制國家中，監



察機關所能發揮之功能強度，以及可能存在之侷限性等問題，期能作為未來研議我國監察制度興革之參考。

□ 二、考察計畫 □

依據：監察院96年度職員出國考察人選評選專案小組決議暨秘書長96年4月18日(96)秘台人字第0961600227號函。

考察主題：德國監察制度之運作。

考察日期：96年5月26日至96年6月3日。

考察人員：調查專員郭荔安、專員黃奕元、專員葉雅倩。

拜會機關：德國聯邦眾議院請願委員會、軍事監察使、麥克倫堡—佛波莫瑞邦（Länder Mcklenburg-Vorpommern, 簡稱麥佛邦）與萊茵蘭-法爾茲邦（Länder Rheinland-Pfalz, 簡稱萊茵邦）邦議會請願委員會、邦監察使。

考察項目：1. 德國監察機關之組織架構及地位。
2. 德國監察機關之職權與運作實況。
3. 德國監察機關對於民眾請願及申訴案件之處理程序。
4. 德國監察機關與中央或地方政府間之關係。
5. 德國監察機關與各級法院之關係。

□ 三、考察經過 □

本次出國考察案，係由本院人事室函請院內各單位推薦考察人選，嗣於96年4月10日召開評選小組會議，評選各單位推薦名

單，再依決議報請本院秘書長核定後，以同年4月18日（96）秘台人字第0961600227號函，核派監察調查處調查專員郭荔安、監察業務處專員黃奕元、外交及僑政委員會專員葉雅倩等3人組團赴德國考察，並由調查專員郭荔安擔任領隊。

考察團成員於接獲派函後，隨即著手進行準備作業，包括資料蒐集、擬訂考察重點、聯繫接洽拜會機關、確定考察行程等。但在行前準備過程中，曾遭遇幾項難題，包括：1. 由於考察經費拮据，使考察團在選擇出國時程以及安排團員食宿、交通上受到相當限制。2. 我國與德國未建立正式邦交關係，本院與德國監察機關歷來亦乏接觸交流，使得本次考察團與擬拜會機關之聯繫極為不易。3. 國內有關德國監察制度之文獻資料甚為缺乏，加以德國各監察機關英文版網站所載資料均較為簡略，增添考察前蒐集參考資料之困難度。

本次考察準備過程雖面臨上述問題，幸能獲得外交部歐洲司以及我駐德國三地（柏林、漢堡、法蘭克福）外館人員大力協助，使得考察團拜會行程、食宿交通安排等問題均能獲得解決，得以按照預定日期起程，並順利完成考察任務，對於相關人員之協助，特此申謝。

本次考察期間，受訪之德國聯邦或地方監察機關，均派員熱誠地接待本團，詳細說明該國聯邦及地方之監察制度與實務運作情形，並樂意答覆團員提出之各項問題。其中麥佛邦議會請願委員會，更由該委員會主席Barbara Borchardt女士親自率領多位議員、監察使及行政人員，與本團團員進行座談，渠等對於訪團遠道前往考察表示敬佩與感謝，本團也將監察院之簡介及出版品贈與對方，部分邦議員並對前來我國拜訪考察表達高度興趣，亟盼



他日能有機會組團來訪。座談結束後，Barbara Borchardt女士並難得地以午宴款待本團，盛情令人難忘，也為兩國監察機關之交流留下美好扉頁。



貳、德國國情及政府體制¹

▣ 一、德國自然人文概況 ▣

（一）德國地理環境

德國位於歐洲心臟地帶，國土面積357,021平方公里，東鄰波蘭、捷克，西接荷蘭、比利時、盧森堡及法國，南界瑞士、奧地利，北至丹麥及波羅的海。在地理環境上，北臨北海、波羅的海，南傍阿爾卑斯山脈，由北至南可劃分為北德平原、中德山地、西南德梯地、南德高原和巴伐利亞阿爾卑斯山區等五大地理區域。境內有萊茵河、易北河、多瑙河等三大河流域分布。受到地理環境影響，德國兼具溫帶海洋性及大陸性氣候型態，氣候多變化。

（二）德國歷史演進

在歐洲歷史中，德意志國家之建立可追溯至西元10世紀初，在此之前，一直是處於地方諸侯分立的局面。至西元936年，奧圖一世（Otto I）登基後，創建德意志王國，並促使羅馬教皇為其加冕為皇帝，史稱「德意志民族之神聖羅馬帝國」，此帝國延續長達9個世紀之久，直至西元1806年，傅朗茲二世（Franz II）退

位，才告解體。繼而在法皇拿破崙安排及監管下，由16位退出帝國的諸侯組成「萊茵聯盟」。至拿破崙戰敗，舉行「維也納會議」(1814-1815)後，復由奧地利首相梅特涅主導，成立邦聯型態的「德意志聯盟」，此聯盟實際上係由奧地利、普魯士、巴伐利亞三方力量構成的均勢系統。直到19世紀中期以後，普魯士在首相俾斯麥的帶領下，利用克里米亞戰爭(1854-1856)後有利的歐洲政治形勢，先後與丹麥(1864)、奧地利(1866)及法國(1870)作戰均獲得勝利，期間又於1866年倡立「北德聯盟」，統合德國北部力量，1871年進而統合中、南德各邦加入北德聯盟，尊奉普王威廉一世為德國皇帝，建立「德意志帝國」(史稱第二帝國)。

德國統一後實力日益強大，對其他歐洲國家構成嚴重威脅，之後由於歐洲列強在巴爾幹半島衝突情勢的擴展，1914年秋天爆發第一次世界大戰，德國與俄、法、英、美、日等國成為交戰國。1918年大戰結束，德國戰敗，簽訂「凡爾賽和約」，德皇威廉二世退位，德國君主國體瓦解，由德國最具影響力的「社會民主黨」幾位精英分子接掌中央政權，並組成全德臨時政府，1919年1月召開國民會議，除選舉共和國總統及產生內閣制政府外，並制定一部民主共和的憲法，此即「威瑪憲法」，從此展開德國史上第一個共和時期－威瑪共和。但此共和體制從建立開始，內閣就不時更迭重組，加上希特勒領導「德國國家社會主義工人黨」(簡稱「國社黨」)有計畫地奪權，使得此共和政體前後僅維持14年便宣告瓦解，由希特勒統治之「德意志第三帝國」(史稱納粹德國)取而代之。納粹德國在國社黨一黨獨裁統治下，貫徹反猶太的激進種族主義及對外擴張武力的軍國主義，陸續兼併奧地



利、強占捷克、進軍波蘭，終於在1939年9月引發第二次世界大戰。大戰初期，德軍橫掃歐洲大陸，但隨著戰事持久、戰區擴大以及人力、物力大量耗損，逐漸呈現頹勢。至1945年春，終於難敵美、英、法、俄等國軍隊夾攻，全面潰敗並接受無條件投降，第二次世界大戰也到此結束。戰敗後之德國，由美、英、法、蘇四國，依據柏林協定分區占領。

不久，由於蘇俄與其他三國形成對峙，美、英、法三國之占領區遂成立統一經濟區，並於1949年5月23日制頒基本法，同年8月14日舉行大選，「德意志聯邦共和國」（簡稱西德）於焉成立。同年10月7日，蘇俄占領區亦宣布成立「德意志民主共和國」（簡稱東德），東、西德從此展開長達50年之久的對立。之後，隨著國內外情勢演變，兩德間互動日漸頻繁，雙方透過會商及談判，持續在實務範圍（包括郵電、衛生、環保、科技、文化、貿易、交通、旅遊等）簽訂多項合作協議。1987年9月，東德領導人何內克訪問西德，並與西德總理柯爾舉行高峰會談，並發表聯合公報，使兩德關係呈現更為樂觀的發展。

至1988年與1989年間，由於東德政權侵害人權及基本自由之問題未見改善，東德百姓申請移居西德人數不斷增長，人潮西移使得原已惡化之東德經濟雪上加霜，社會動盪更形加劇。1989年秋天起，東德境內陸續出現大規模示威活動，10月18日何內克遭罷黜，由克倫茲接替政權，11月9日東德政府在飽受內政環境壓力下，宣布開放所有前往西德之邊界通道，東德人民可以自由進出西德境內，西德也熱烈歡迎東德人民到來，象徵東、西德分隔對立之「柏林圍牆」被拆除倒塌。往後一年當中，東、西德政府召開多次會議進行對話，尋求兩德統一共識，美、英、法、蘇等國

也抱持肯定態度。1990年5月18日，兩德簽訂「國家條約」，並創立「貨幣、經濟暨社會聯盟」，同年8月31日，再簽訂「統一條約」，10月3日東德依據該條約及西德基本法，加入聯邦共和國，德國終於再度統一。

（三）德國人口、語言、宗教信仰

德國人口於2006年約有8,250萬人，是歐洲聯盟中人口最多之國家。德國境內人口組成原以日耳曼民族為主，但自二次大戰後，因追求經濟成長需要，從土耳其、南斯拉夫、義大利、西班牙、希臘、北非、越南和第三世界其他國家引進為數不少之外籍人力，當中有許多人選擇永久留在德國居住，加上境內也有少數猶太民族定居，使得德國人口呈現種族多元化情形。

根據統計，德國外來人口中約95%生活在西部地區，尤其是大都市裡，有些都市之外來人口甚至占總人口數30%以上。本次考察團曾造訪柏林、法蘭克福、漢堡等大都市，其中位居歐洲航線樞紐，每年舉辦國際性商業展覽活動不計其數之法蘭克福市，種族多元化情形就相當明顯，不論身處地鐵車站或商業街區，在來往人潮中，都能輕易見到來自世界不同種族之臉孔。而在語言方面，德國現行官方語言為德語，但隨著外來移民逐漸增加，也帶來各自不同之母語，使得德國境內使用其他語言者亦不乏其數。

在宗教信仰方面，德國並沒有國教，加上基本法保障人民信仰自由，因此世界上各大宗教在德國境內均有信奉者，但仍以信奉基督教人數最多，約占總人口數三分之二，其中半數信仰羅馬



天主教，另半數信仰新教。除基督教之外，其他宗教在德國的影響力也日益增加，目前德國境內居住著來自41個國家約320萬回教徒，猶太教區也有10萬名以上成員，此外，還有約90萬人信奉東正教、23萬人信奉佛教、9萬人信奉印度教。

德國政府對人民徵收宗教稅，主要用於資助教會設立之社會服務機構；宗教課程在德國也具有獨特地位，課程受政府監督，但授課內容由教會決定。德國人對於宗教之重視，也表現在頻繁之全國性及地方性宗教節日上，且通常會以放假來紀念或慶祝這些節日。本次考察團前往考察期間，即因適逢德國全國性宗教節日「聖靈節」，舉國放假一天，使得原訂考察行程必須配合往後順延。

（四）德國政治、經濟、社會現況

東、西德統一後，原施行於西德之基本法，成為國家憲法，該法除明文保障人民基本權利外，更確立德國為三權分立之民主國家、法治國家、聯邦制國家和社會福利國家等原則。

依據民主國家原則，德國人民透過支持政黨、選舉聯邦及邦議會議員來行使國家權力。而由於德國選舉制度設計讓政黨難以單獨組閣，因此各政黨間通常組成聯盟，或在議會內組成聯合黨團。目前德國主要政黨包括：基民黨（CDU）、基社黨（CSU）、社民黨（SPD）、自民黨（FDP）、左派黨（DIE LINKE）、綠黨（DIE GRUENEN）及民社黨（PDS）等。2005年聯邦議會改選結果，基民黨/基社黨聯盟（CDU/CSU）獲得最多席次，其次為社民黨（SPD），故由二者組成聯合政府，並由基民黨主席梅克爾

（Angela Merkel）擔任聯邦總理，社民黨慕特費寧（Franz Muentefering）出任副總理。本次考察，在聯邦監察機關部分，即安排與德國聯邦議會執政黨黨團幹部進行會談，藉以瞭解該黨議員參與聯邦請願委員會運作之情形。

此外，基於法治國家原則，德國所有政府機關的行為都置於司法監督之下，司法權則由聯邦憲法法院、各聯邦法院及各邦法院分別行使。

而在聯邦制國家原則下，原東德境內劃分為5個邦，與西德原有11個邦，共同組成聯邦共和國，並依據基本法劃分聯邦和各邦的權責與事務範圍。大體而言，屬於全國性質之事務，如：經濟、社會政策等，由聯邦法律規範；而大部分之教育、警政安全和地方自治等事務，則由各邦自主立法執行。此外，各邦可以透過聯邦參議院之組成，相當程度地參與聯邦立法運作。本次考察團在拜會訪談過程中，也多次聽聞受訪人員提及，聯邦議會與各邦議會通常會尊重彼此之權限分際，受理民眾請願或申訴案件後，如認為非屬本身權限範圍，就會將案件移送給另一方處理。

在經濟方面，德國統一後面臨了巨大財政經濟挑戰，原於東德境內之5個新邦，失業率平均高於原西德各邦2倍以上。但儘管如此，德東地區之建設仍獲得大幅改善，如今東、西部人民可支配所得及生活水平已大幅拉近，消費習慣、居住狀況以及衛生條件等方面也已相差無幾。本次考察團拜訪之麥佛邦及萊茵邦，即分別位於原東、西德境內，在考察期間，對於二地居民之生活水平、消費行為及基本民生設施等方面，團員們並未感受到有明顯差異情形。

此外，由於德國透過基本法確立社會福利國家原則，政府須