

Control Yuan

監察權之理論與實務

第二版

李伸一 著

監察院 出版

監察權之理論與實務

第二版

李伸一 著

監察院 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

監察權之理論與實務／李伸一著—第二版

臺北市：監察院，民 94

面；公分

ISBN 986-00-1231-8（平裝）

1. 監察

573.8

94009231

監察權之理論與實務第二版

著 作 人／李伸一

出 版 者／監察院

地 址：台北市忠孝東路一段二號

電 話：(02) 2341-3183

傳 真：(02) 2356-8588

發 行 人／杜善良

經 銷 處／	國家書坊台視總店	台北市八德路三段 10 號	(02)2578-1515
	三民書局	台北市重慶南路一段 61 號	(02)2361-7511
	五南文化廣場	台中市中山路 2 號	(04)2226-0330
	新進圖書廣場	彰化市光復路 177 號	(04)725-2792
	青年書局	高雄市青年一路 141 號	(07)332-4910

印 刷 者／詠琦彩色印刷有限公司

地 址：台北市和平西路一段 150 號 4 樓之 2

電 話：(02) 2301-7980

傳 真：(02) 2332-1644

中華民國 94 年 5 月第二版

ISBN 986-00-1231-8（平裝）

GPN 1009401495

定價 580 元

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

◎欲利用本書全部或部份內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室(電話：2341-3183)

錢院長序

我國憲法恪遵孫中山先生倡議五權憲法之遺教，行五權分立、既制衡又合作之制度，監察委員獨立超然地行使職權，以達保障人權及對公務人員激濁揚清之目的。多年來，全體監察委員都能本著獨立客觀、超越黨派的態度，從事案件的調查及其他職權的行使，卓有成效；惟近年來，時有以三權取代五權、廢監察院、矮化監察權之議，此不但與世界憲政發展之趨勢及潮流背道而馳，更使監察院原來督促政府增進效能、防止權力腐化及緩和立法、行政兩院衝突之功能喪失。本院委員李仲一先生適時完成「監察權之理論與實務」乙書，提供各界瞭解監察權之理論基礎與實務運作，確實有其用心與苦心。

李仲一先生擔任監察委員將近十二年，曾任本院財政及經濟、交通及採購等委員會召集人，參與人權保障委員會、國際事務小組、法規委員會、廉政委員會等特種委員會、並擔任憲政研究小組召集人，對於監察業務、監察法規及國際事務，甚為熟悉，由他執筆編寫有關「監察權之理論與實務」，針對監察權之運作、成效、監察權的國際發展趨勢及監察權、審計權存在的必要性等，為文論述其理論與實務的分析，最為適切不過，而可貴的是，李仲一先生將該書版權讓與監察院，不只使監察院多一本出版品，也讓外界多一本瞭解監察院、接近監察院的好書，更是提供監察院同仁業務參考的一部工具。

錢復

於監察院

民國九十三年十二月

自序

監察院負有保障人權、糾彈不法、伸張社會正義之職責，多年來在歷任院長、副院長的領導，及全體監察委員的努力下，不論接受人民陳訴、調查案件、糾彈不法官員、糾正行政機關違失、審計政府財務、人權保障及國際關係之推展，都有顯著成績。監察院一向是一個作事的機關，固不擅長於行銷，有關監察權行使之積極作為與成效，除案件當事人因監察院之處理，而獲得正當權益之保障，而當然理解監察院之存在及獨立行使職權的重要性外，外界並不全然瞭解，而近年來，更有以三權取代五權、廢除監察院之提議，此種提議不僅與國際憲政潮流背道而馳，更使政府獨立客觀的外控機制喪失，吾等期期以為不可。以著者服務監察院已兩屆監察委員任期、十二年的工作經驗，對監察院存在的必要性及功能的發揮，感受亦比外界深刻。因此，就參與委員會、巡察及調查案件之心得，並參酌監察院相關文件、統計資料，於公餘之便，編寫成本書「監察權之理論與實務」，期望讓外界對監察院有更深的瞭解。本書之內容，除監察院行使職權之規定及程序外，並論述監察權行使之問題及爭議，如前述監察院之憲政地位、對行政機關以外之機關有無糾正權、對受託行使公權力者有無監察權、急速處分與急速救濟之處理有無區分、對司法人員之監督與限制、對利益衝突迴避之執法意見及審計權歸屬監察院之必要性等，對監察院行使職權之重點工作，即彈劾、糾舉、糾正、審計及人權保障等案件，亦有蒐集相關統計資料並分析，應有相當之參考價值。

本書共十三章，分別就監察院組織、職權、人民書狀的收受與處理、調查權之行使、彈劾、糾舉、糾正、審計、巡迴監察、受理公職人員財產申報、利益衝突迴避之監察、政治獻金之規範、人權保障及國際監察制度等，均有理論之探討與實務之作法與分析，期能對監察業務之處理，提供最方便的參考工具。

本書出版後承各界重視，索閱不斷，至今已無存書特予再版，並重新整理、修訂增列「監察院對軍人及軍事機關之監督」、「對總統副總統之彈劾權」、「監察院之調查權與立法院之調查權」、修正相關統計資料由九十三年九月為基準日修正為九十四年元月三十一日即第三屆監察委員任期屆滿止，另為增加本書之柔軟度，特於相關章節之後附錄監察趣聞。

本書的出版及再版特別感謝錢院長君復先生為序，洪國興主任、馮田琪主任、黃成琪、謝淑敏等調查官及歐合純、陳筠琪小姐的協助。

李 伸 一

於監察院

民國九十四年四月



目 錄

第一章 緒論	1
第一節 我國監察制度之沿革	1
第二節 國外監察制度之趨勢	4
第三節 中外監察制度之比較	7
第四節 監察院獨立存在的必要性	12
附錄：監察趣聞	22
第二章 監察院之組織與職權	27
第一節 監察院之組織	27
第二節 監察院之職權	34
第三節 監察委員行使職權之禁止及迴避	37
第四節 監察權行使之範圍與限制	38
第五節 監察院對受託行使公權力者之監督	42
第六節 監察院對軍事機關及軍人之監督	51
附錄：監察趣聞	57
第三章 人民書狀之收受與處理	61
第一節 人民書狀之種類與要件	61
第二節 人民書狀之處理程序	63

第三節 監察院第三屆收受人民書狀之統計與分析	70
附錄：監察趣聞	73
第四章 調查權之行使	77
第一節 行使調查權之法源	77
第二節 調查權行使之對象及範圍	77
第三節 調查權行使之方式	78
第四節 暫停調查、改派與併案	82
第五節 調查案件之程序	83
第六節 調查報告之提出及處理	88
第七節 調查案件之覆查程序	93
第八節 監察院調查權與立法院調查權	95
第九節 監察院第三屆調查案之統計及分析	107
附錄：監察趣聞	119
第五章 彈劾權	125
第一節 行使彈劾權之法源	125
第二節 彈劾權行使之對象及要件	125
第三節 彈劾案之程序	132
第四節 彈劾案之移送及後續處理	138
第五節 監察權對司法人員之監督與限制	145
第六節 監察院彈劾案之統計及分析	167



附錄：監察趣聞	178
第六章 糾舉權	181
第一節 行使糾舉權之法源及相關規定	181
第二節 糾舉權行使之對象及要件	181
第三節 糾舉權行使之程序	184
第四節 糾舉案之移送及後續處理	185
第五節 急速處分與急速救濟之處理	187
第六節 監察院第三屆糾舉案之統計與分析	189
附錄：監察趣聞	194
第七章 糾正權	197
第一節 行使糾正權之法源	197
第二節 糾正權行使之對象及要件	197
第三節 糾正權行使之程序	198
第四節 糾正案之移送及後續處理	200
第五節 監察院第二、三屆行使糾正權之統計分析	204
第六節 監察院第三屆行使糾正權之案例分析	212
附錄：監察趣聞	229
第八章 審計權	231
第一節 法源	231

第二節	審計部之沿革與職權	231
第三節	年度總決算之審核	232
第四節	審計機關應報請監察院處理之案件及其處理	235
第五節	審計權歸屬監察院之必要性	236
第六節	監察院第三屆重要案件審計權行使之結果及 成效	243
附錄：	監察趣聞	271
第九章	巡迴監察	273
第一節	巡察之目的與任務	273
第二節	中央機關之巡察	274
第三節	地方機關之巡察	275
第十章	受理公職人員財產申報	279
第一節	應申報財產之對象	279
第二節	申報期間	280
第三節	應申報之財產	282
第四節	財產申報資料之審核及查詢與公布	284
第五節	財產申報之處罰	288
第六節	監察院對財產申報故意申報不實或逾期申報 處分案件之統計分析	291



第十一章 公職人員利益衝突迴避之監察.....	297
第一節 適用之對象	297
第二節 利益衝突之定義及內涵	298
第三節 利益衝突迴避案件之受理及調查.....	298
第四節 違反利益迴避案件之處罰與檢討.....	300
第十二章 政治獻金之規範	309
第一節 政治獻金之收受與限制	309
第二節 政治獻金之用途	314
第三節 違反規定之處罰	315
第十三章 人權保障	319
第一節 監察院推動人權保障之組織與運作.....	319
第二節 監察院與人權保障	321
第三節 監察院保障人權調查案分析.....	327
第四節 監察院第三屆對司法人權之保障.....	389



第一章 緒論

□ 第一節 我國監察制度之沿革 □

我國監察制度起源甚早，周禮一書於春官篇即列有御史之名，惟其時之御史本屬御前史官，因位居君主之左右，掌理文書記事，得以熟知群臣在朝言行，日久容易得到君主的信任，所以演變成職司風憲之職。秦始皇統一天下，廢封建改立郡縣，特將政府權力由丞相、太尉、御史大夫分掌政務、軍事與監察三大部門，創立監察制度予以控制百官。漢承秦制，亦置御史大夫，其職掌包括輔佐丞相統理天下、典正法度、商議大政、草擬天子詔令、考核百官功績，以及查舉人才。御史大夫總攬監察大權，因位高權重，故實際監察職務交予御史中丞及御史丞去執行。御史中丞在殿中察舉非法，而御史丞負糾彈百官不法之責任。漢武帝除中央設御史府外，為地方監察之需要，設立十三部刺史；東漢光武帝承前制，另以司隸校尉及十二部刺史分察地方。隋、唐御史制度，承前朝之遺緒，再加以發揚，分置「台」、「諫」兩職，御史台主監察文武百官，諫官則諫諭帝王得失，並師漢代刺史之制度，分全國為十五道，派御使巡察地方。宋初因循唐制，

亦設「台」、「諫」兩職，御史台以糾舉官邪、端正綱紀，中書、門下兩者負諫駁之責，宋高宗獨立設置諫院，專負言諫之職；惟宋朝中葉以後，「台」、「諫」之職掌，逐漸混淆不清。元代則不置諫官，由御史台兼負言諫之任。明朝以都察院掌理風憲，並設監察御史，分掌十三道巡察，使地方巡察制度益加周密。清代監察制度沿襲明朝，亦設都察院，其職責主要為糾彈百官違失，直言政治利弊，督率各道察查奸邪，駁正章奏違失……等，地方設十五道，由監察御史行使監察之權。

孫中山先生領導國民革命，於流亡海外之際，考察各國政治與憲法制度，發現西方各國憲法僅有三權，監察權為立法機關所兼有，立法機關權力獨大，而生行政機關受其箝制的流弊。爲了避免此種弊病，乃融入中國傳統的優良制度，將考試權及監察權納入，以建構集古今中外之精神，防止一切流弊，中山先生認為「中國古時舉行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，不過把它放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了。」歐美各國對於行政官員的彈劾制度，由代表民意的國會行使，中山先生亦認為「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會掌握，往往擅用此權，挾制行政機



關，使它不得不俯首聽命，因此常成為議院專制；況且照理說，制裁人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關卻仍在別的機關之下，這也是理論上說不過去的，故此機關也要獨立」。其後中山先生推翻滿清帝制，倡行「五權憲法」，將我國固有的御史、諫官制度、考試制度與西方國家所行之行政、立法、司法三權合為五權分立之制度。民國成立，中山先生就任臨時大總統甫及三月，即行辭職，監察權獨立之制度未及建立，其時北京政府乃依照歐美三權分立之原則，將彈劾權歸屬國會。民國十七年北伐完成，全國統一，當年通過試行五院制度之國民政府組織法，民國二十年訓政時期，監察院成立，國民政府並明令將審計院（民國十七年成立）撤銷，改為審計部，隸屬於監察院。監察院為國民政府之最高監察機關，行使彈劾權與審計權。彈劾權是由監察委員及監察使行使之，審計權由審計部行使。對日抗戰期間，為適應戰時之緊急需要，國民政府於民國二十七年頒佈「非常時期監察權行使暫行辦法」，增加糾舉權與建議權。彈劾與糾舉為對人之監察權，建議則係對事之監察權。

我國憲法於民國三十五年十二月二十五日由制憲國民大會通過，民國三十六年十二月二十五日施行，依憲法之規定，監察委員由各省、各直轄市議會、蒙古、西藏地方議會及華僑團體選舉之，行使同意、彈劾、糾舉與審計權。行憲之初，曾將全國劃分為十七個監察區，各設置監察委員行署。政府遷台後，各區監察

委員行署均已結束。民國八十一年五月第二屆國民大會集會，通過憲法增修條文，第十五條規定「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。」即監察委員之產生，不再由地方議會選舉。其後司法院大法官會議亦以釋字第三二五號變更解釋，原第七十六號解釋認為監察院與國民大會、立法院等中央民意機關共同相當於民主國家之國會，以上見解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。監察院第二屆監察委員依憲法增修條文之規定，由總統提名，經國民大會同意任命後，自民國八十二年二月一日開始行使職權。民國八十六年再次修正憲法增修條文，將原來對總統、副總統的彈劾權移由立法院行使。民國八十八年憲法增修條文變更國民大會組織及職權後，第四屆以後之監察委員，由總統提名，經立法院行使同意權。

□ 第二節 國外監察制度之趨勢 □

外國監察制度濫觴於瑞典，一八〇九年瑞典為平衡國王與國會的權力，通過瑞典新憲法，以法務總長為雛型，而創立國會監察使制度，一八一〇年通過監察法，監察使正式上任。依憲法規定，監察使代表國會監督法官、政府官員以及對法令之檢視與修



正建議權。由於監察使工作量增加，於一九七六年改置四位監察使。除國會監察使外，瑞典並設有公平交易監察使、新聞監察使、消費者保護監察使。瑞典設立監察使之初，並未引起他國注意，直到一九一九年芬蘭脫離俄國統治，並制定新憲法，設立監察使，依憲法規定監察使由國會選任，應具法學背景，獨立行使職權，權限與法務總長相同，可出席政府會議，起訴違失公務人員，受理人民陳訴。丹麥於一九五三年修正憲法，引進監察制度，設置監察使，一九五四年制定監察法，於次年任命首任監察使，其正式名稱爲「國會監察使」，代替國會對大臣與公務員行使行政監督權，另外作爲人民與行政機關發生糾爭時之申訴機關。由於丹麥監察使以行政權爲監察重心的制度，比之瑞典、芬蘭，以司法事務爲監察重心的制度，廣爲其他國家所接受，故嗣後設立監察使的國家，大多以丹麥爲借鏡。繼丹麥之後，紐西蘭於一九六二年通過國會監察使法，任命監察使行使職權，接受人民申訴，以及監督行政機關。歐陸國家中，英國於一九六七年通過國會行政委員法（The Parliamentary Commissioner Act），正式實施監察制度；惟設立初期只能調查由下議院議員移送之案件，一九六九年以後監察使開始接受人民與政府有關的申訴。一九七〇年瑞士開始施行監察制度，法國於一九七三年實施建立中央級與地方級的監察使，其後葡萄牙、奧地利、西班牙及荷蘭亦隨之設立中央級的監察使，義大利及西德亦設立地方級的監察

使。在北美地區，加拿大於一九六七年設立以省為層級之監察使，美國則有夏威夷（Hawaii）、阿拉斯加（Alaska）、愛荷華（Iowa）、內布拉斯加（Nebraska）等四州設有監察使，美加兩國迄今尚未有國家級監察使。澳洲於一九七二年首位州級監察使上任，一九七七年國家級監察使就職。非洲坦尚尼亞於一九六五年、尚比亞於一九七三年設立監察使，其後各國掀起一股監察使熱潮，甚且歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）依據馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）設立歐盟監察使（European Ombudsman）首位歐盟監察使於一九九五年上任。其職責係保障歐盟人民或實體的權利，避免被歐盟的組織或成員所侵犯。迄今全世界已有一百二十個國家設有國家級監察使制度。

在各國監察制度中，可大體分為國會監察使與專業監察使。國會監察使由國會選任或同意，監察使對國會負責，向國會提出年度報告，但其被選任後，憲法保障獨立行使職權，不受國會之干涉。專業監察使係因應社會多元化的需要而成立的，如警察監察使、軍事監察使、教育監察使、公平交易監察使等。在各國紛紛成立監察使的世界潮流中，為促進全世界監察觀念的提昇及監察制度的普及，乃在一九七八年於加拿大設立國際監察組織（International Ombudsman Institute，簡稱 IOI）。我國目前係以中華民國監察院（Control Yuan of R.O.C）之名義加入國際監察組織為正式會員，中華人民共和國雖然一直想加入，但皆被以該