

論監察院的糾正權 ：法理學的觀點

On “the Corrective Power” of the Control Yuan:
A Legal Philosophy Perspective

陳運星(Chen, Yun-Shing)*

摘要

本文主要是檢討我國監察制度中的糾正權問題，作者將抱持著法理學的觀點，公平嚴謹的反省我國監察院的糾正權之立法要旨及其手段與目的。

就現行憲法及其增修條文來看，監察院已改成「準司法機關」，為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、審計、糾正等權，其中爭議性最多的就是糾正權。就現行監察法與監察法施行細則來看，目前監察院實際運作的職權與工作執掌，大概有九項：收受人民書狀、調查、彈劾、糾舉、糾正、巡迴監察、監試、審計、受理公職人員財產申報等，其中，糾正權及其糾正案所佔的份量，相當的重。

監察院可調查行政院及其所屬機關之施行與設施，認為有違法或失職之事，由相關的委員會調查並得提出糾正案文，以作為行政院內閣或其部會改進施政之參考，被糾正機關必須做出正確的舉措，並呈報監察院糾正案復文。在這期間所衍生的諸多糾正權問題，頗值得吾人探討。就本文的脈絡而言，本文關心與討論所在是：監察制度中糾正權的存在理念、存在性質、存在效力、行使對象、行使程序等五個中心課題，在法理學上的根本原理為何？其精神與目的是什麼？

(關鍵詞：監察院、監察使、糾正權、彈劾權、法理學)



ABSTRACT

This paper examines the problems with “the corrective power” of the Control Yuan of the Republic of China on Taiwan, and its basic means and ends in the ombudsman system from an impartial legal philosophical perspective.

The Control Yuan is the highest control body of the State, exercising the powers of impeachment, censure, audit and correction, as stipulated in the *Additional Articles* of the Constitution of the ROC.

The Control Yuan may investigate the operations and installations of the Executive Yuan and its subordinate organizations and propose corrective measures, which will be examined by relevant committees and referred to the ministry or commission concerned. This corrected body must take appropriate action and report to the Control Yuan in writing.

(KEY WORDS: Control Yuan, ombudsman, corrective power, impeachment, legal philosophy)



壹、 前言

我國監察制度，最早可溯源至秦朝。秦漢以後，分成兩個體系發展：一是給諫制度，設給事中或諫議大夫(屬於諫官之性質)，其任務是規勸皇帝的施政與德行；另一是御史制度，在中央設御史大夫、在地方設監御史(屬於監官之性質)，其任務是察查百官、整飭官箴。唐宋時期，制度未變，名稱稍改。到明清時期，大體上仍沿襲舊制。直到乾隆以後，諫官與監官才合而為一。【註 1】

外國監察制度，最早可溯源至中古世紀的英國。當時英國的下議院可對英王的屬下官吏提出彈劾案(impeachment cases)，再由上議院加以審理。此後美國、法國相繼採用。至於西方現代意義的監察使(ombudsman，或稱監察長)制度，由北歐國家的瑞典於 1809 年首創。芬蘭於 1919 年仿效之。隨後推廣至大英國協及其它英語國家。後來經聯合國人權委員會的大力推動，截至 1980 年代初，全球已有三十餘國實施近百種不同之監察使制度。【註 2】近年來，全球許多設有監察機關的國家經常輪流定期召開世界監察年會，觀摩比較各國的監察制度的優缺，彼此聯誼並截長補短。我國於民國八十六年就主辦過第二屆亞洲區監察使國際會議，與會各國代表將各該國監察制度之特性與其實施經驗，充分溝通與交流。【註 3】由以上來看，西方監察使制度將漸漸成為當代民主國家的共同新趨勢。

西方監察使制度雖成為當代民主國家的共同新趨勢，但就其職權與功能來論，並無糾正權(corrective power)、糾舉權(censure power)、彈劾權(impeachment)、審計權(audit power)、懲戒權(disciplinary power)及正式制裁之權力，僅及於對行政誤失與怠忽職守之調查權，和部份的糾舉、糾正之建議權。由此看來，西方監察使制度並不如我國憲法中關於監察院職權規定之完整。【註 4】就我國現行監察院的工作執掌與實際運作的職能權限來看，大概有以下九種項目：1.收受人民書狀、2.調查、3.彈劾、4.糾舉、5.糾正、6.巡迴監察、7.監試、8.審計、9.受理公職人員財產申報。

本文主要是集中檢討我國監察制度中的糾正權問題，並不直接探討原本憲法第九章監察之第九十條所列舉之監察院職權，如同意、彈劾、糾舉、審計等。作者在本文中將抱持著法理學的觀點，公平嚴謹的反省我國監察制度的糾正權之立法要旨以及手段與目的。



貳、本論

一、法理學的詮釋觀點

法理學或法律哲學(legal philosophy；philosophy of Law)，這門學科是多元、開放的學科，其功能不在於直接提供法律職業上的實用知識，而是對法律現象與法學問題提出思考反省之方向，而其任務就在不斷地提醒法律人，使他們能夠自覺地從僵化的法律教條中解脫出來。簡單的說，法理學是在研究法律的精神與目的的一門學問，藉使人們不致於為法律的條文所蔽；綜合的說，法理學是在研究法本身及法學認識活動之根本原理。【註5】

大體來說，法理學可略分為自然法學派與實證法學派。長久以來，自然法(natural law)的擁護者大多認為法律是自然而然存在的，強調人類的天性之彰顯；而實證法(positive law)的擁護者大多認為法律是人為的主權者的命令，強調現實的法律條文之註解。【註6】

在這裏，筆者可以清楚地指出：自然法的精神向來是對宇宙生成變化的道理與人性光明幽黯的哲理，在立法過程與施行期間是否納入考量，有所執著與期待；實證法的精神卻是對立法機構以符合多數原則與合理程序所制定的具體法條，有所堅持與維護。換句話說，自然法學者會不自覺地表現出對「善法」制成之期待，接著就是對「惡法」施行的抗拒；而實證法學者會不得不然地表現出對於「善法永不可待」之喟嘆，接著就是對於「惡法亦法」之維護。因為根據自然法學說的理念，一套道德上有虧欠或正義上有缺失的不好的法律，人民是可以拒絕接受的，而根據實證法學說的理念，不好的法律也是法律，只要是經過立法院三讀通過總統公布的法律，人民就必須遵守，除非惡法修改成善法。這裏就明顯地看出自然法與實證法之間的差異與衝突。【註7】

在本文中，筆者並非要處理自然法與實證法之間的差異與衝突，而是要就法理學所特重的法律之根本原理及其精神與目的之角度，來檢視反省監察院的糾正權問題。當然，就本文的脈絡而言，吾人的意思是指：監察制度中糾正權的存在理念、存在性質、存在效力、行使對象、行使程序等五個中心課題，在法理學上的根本原理為何？其精神與目的是什麼？這就是本文關心與討論所在。



二、監察制度中的糾正權問題

就現行憲法及其增修條文來看，目前在監察院的職權中，爭議性最多的就是糾正權了。【註8】原本，監察院的職權中，同意權的爭議性算是最多，但修憲後監察院已改成「準司法機關」，而將監察院的同意權取消了。有的學者認為糾正權多少會與立法權（行政院對立法院負責，立法院得質詢行政院及各部會官員）重疊，監試權也多少會與考試院所組成的典試委員會之職權重疊，皆可考慮取消；但是，有的學者認為糾正權與監試權有其保留在監察院的必要。

就現行監察法與監察法施行細則來看，目前監察院實際運作的職權，大概有以下九項：收受人民書狀、調查、彈劾、糾舉、糾正、巡迴監察、監試、審計、受理公職人員財產申報。在這九大項工作執掌中，糾正權及其糾正案所佔的份量與比重，相當的多。【註9】

(一)、糾正權的存在理念

在我們開始探討監察制度中的糾正權之理念以前，首先是提出一個一般人較少思考且令人費解的問題：糾正權有必要嗎？這是在提問：監察院的糾正權之設計與其相關法律規定有必要嗎？換言之，監察院關於糾正權的相關法律，假如是善法，就有其存在的意義與價值；反之，假如是惡法，就沒有其存在的意義與價值。有人認為，在憲法規定的權限中，監察院負擔了屬於「議會」功能的同意權，以及屬於對「事」監督的糾正權，與監察院的原初設計不符。【註10】也有人認為，監察院的糾正權多少會干涉到行政院的執行權，或與立法院的質詢權相衝突，因為監察委員在行使「糾正調查時」必須進行質問與查詢。（請看下文之分析）。因此，為了使立法院充分發揮國會功能，修憲後監察院已改為職司風憲、澄清吏治的「準司法機關」，故取消了同意權，並將其轉移給立法院。但是，監察院至今仍保有糾正權，原因何在？筆者認為，除了政治上政黨政治之實際運作與憲法上五權制衡分工之考量外，我們尚可以找到法理學上之邏輯性思考因素。

在國父遺教中，常用彈劾權代替監察權，因此有人以為監察權就是彈劾權。在民國二十年以前的國民政府時期，審計權屬於直隸國民政府的審計院，監察院僅行彈劾權；民國二十年十二月以後審計院改為審計部隸屬於監察院，監察院亦僅行使彈劾權及審計權。直到三十六年憲法頒定，監察院始擁有糾正權。而憲法糾正權本條之立法淵源，與糾舉權相同，亦係直接來自抗戰時期之「非常時期監察權行使暫行辦法」。

在我國憲法第九章監察、第九十條指出：監察院為國家最高監察機關，但是，關於監察院職權的規定，僅賦予監察院行使同意、彈劾、糾舉、審計等權，而無糾正權。在

憲法增修條文，取消了同意權，保留了彈劾、糾舉、審計等權，亦未明定糾正權。【註 11】

然而憲法第九十七條第一項規定監察院「得提出糾正案」(propose corrective measures)，監察法第二十四條亦有類似的規定（見附錄），故一般人即稱之為「監察院的『糾正權』」。不過憲法何以不將糾正權併列於第九十條，且憲法第九十七條及監察法第二十四條何以祇謂監察院「得提出糾正案」而不謂「得行使糾正權」？此中原因何在？實在令人不得不問：糾正權存在的理念基礎是什麼？

蓋糾正權的行使對象是行政機關之各種設施的違法或失職，其作用在監察「事」；彈劾權及糾舉權的行使對象都是官吏，其作用在監察「人」；審計權行使的對象則為政府財政上之不法或不忠於職務的行為，其作用在監察「錢」。就法理學的角度而言，三者之監察職權與功能，各有不同的行使面向，其各自不同之重要性自不可混淆而加以忽略。既然糾正權行使的對象與彈劾、糾舉、審計各權殊異，糾正權之提出亦非行使其它三權之手段，糾正權自不包含於其他任何監察權之內。故知糾正權是具有獨立性的職權，有法理上存在的必要性，自非其他監察權的附屬品。

(二)、糾正權的存在效力

我國監察院的糾正權，最引起爭論者就是其效力的問題。【註 12】從法律上的效力來論，監察院可藉提出糾正案建議行政院或其所屬機關改善其行政設施。行政院或有關部會接到「糾正案文」後，應即為適當之改善與處置，並應以「糾正案復文」之方式，用書面答復監察院；如逾二個月仍未將改善處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。又如行政院或有關部會對糾正案之答復不實或不適當，監察院尚得行文有關機關查詢，或推派監察委員調查（見附錄）。再者，監察院糾正權之作用假若仍未發生多大效果，由於監察院尚握有對人行使的彈劾權和糾舉權，可與對事行使的糾正權配合運用，使其效果相得益彰。因此，雖然監察院提出糾正案之權非充分完整的權力，但亦不是空有形式而毫無效力的職權，實際上它有相當大的效力。

雖然在行政官僚系統上，監察院提出糾正案，仍具有整飭官箴、政治防腐之相當作用，但是，吾人若從糾正權之相關法條內容及其法律上之存在效力來觀察，可知其性質仍屬於特殊之情形，這可能是憲法不明稱「糾正權」的主要原因。蓋憲法及法律上所稱之權，帶有相當的強制性或拘束力，祇要依法行使，必能發生效力。至於糾正權則不然，其所謂「促其注意改善」，僅含有政治上建議、勸告或敦促之意，非如法律或命令之有強制性。由此可知，監察院之糾正案並無法律上之強制性與拘束力。換言之，糾正案本身並無法強制執行，而須借助糾彈權作為其後盾，以貫徹糾正之內容，以達到糾正之目的。



進而言之，蓋行政院為監察院之平行機關，監察院自不得對其發號司令，遇有認為失當之設施，祇可敦促其注意改善；至於其設施是否確係失當及應如何改善，可能屬於見仁見智的相對性施政理念問題，行政院及其有關部會自可不必完全聽從監察院而改正，雖然監察法第二十五條有所規範（見附錄），但吾人若深究其效力可知，行政院及其有關部會於接到糾正案者祇需在二個月內予以改善、處置與答復，不一定要按照監察院之意見辦理；縱使在二個月內不予答復甚至置之不理，監察院亦僅能質問之，而不能處罰之。倘質問後仍無下文或其答復令人難於滿意，其事態嚴重者，固然監察院得彈劾其主管人員，但彈劾權是監察院的另一權力，並非糾正權的必然結果，祇可謂為監察權之配合運用，不能算是糾正權之強制力。此即監察法第一條、第二十四條及第四章標題（見附錄），用「糾正」而非「糾正權」的理由所在。

至於關於移送懲戒方面，依憲法及監察法規定，監察院提出彈劾案後，即送司法院公務人員懲戒委員會依法進行討論並作成懲戒處分之決議，如涉及刑事，應送法院辦理。因此，公懲會若官官相護，高高舉起輕輕落下，或雷聲大雨聲小，則無異大大削弱了監察院的彈劾權，讓監察院落個「只有虎頭沒有鉗」之歎。因此，公懲會的「審判法庭化」，將是落實彈劾權的方法之一，甚至於可以將司法院公懲會轉歸隸屬於監察院下，或是將法務部、檢察系統劃歸監察院。【註 13】

(三)、糾正權的行使對象

根據憲法第九十六條及第九十七條第一項規定，受糾正機關應為「行政院及其各部會」，其範圍已甚明顯，無庸解釋。例如，目前（民國八十九）台灣社會正為核四電廠興建與否，而呈現正、反兩面的不同意見；陳水扁總統對應否實踐競選時之反核四政見，也面臨抉擇；行政院長唐飛因支持核四（經濟部長林信義決定停建核四之建議案）而請辭下臺。興建核四與否，見仁見智，本文不敢妄測。筆者在此要指出一個案例：其實，早在民國八十二年，監察院經濟委員會於該年一月八日第一屆第五九八次會議審查通過「台灣電力公司處理核能電廠空浮事件嚴重缺失，影響政府形象案」，被糾正機關為行政院原子能委員會與台灣電力公司。【註 14】由此核污事件之糾正案，可知：監察院糾正權之行使，多少已使原能會與台電公司得到警惕、加強核能管理，達到「促其注意改善」之功能。

雖然糾正權的行使對象，應為行政院及其各部會，但是依據已發生之實際案例來看，監察院行使糾正權之對象，似乎不只限於行政院及其所屬機關之行政措施，連法院之措施亦在其行使之範圍內。若以民國八十二年二月至八十五年十二月之「監察院糾正案件統計表」來看，總計案件數 300 件，送達機關：行政院 283 件，其他 17 件，可見仍有非

行政院機關被監察院糾正；這三百件中，在監察院十個委員會裏，內政委員會所提糾正案件最多，共 90 件，經濟委員會次多，共 62 件，國防委員會 36 件再次之。【註 15】由此數據，可以看出：監察院糾正權之行使與糾正案之提出，在整飭官箴與政治防腐上，有其一定的功能與作用。吾人若以法理學中自然法學派強調人性的彰顯來看，可見糾正權可達到加強官僚循吏善行善事之作用；若以法理學中實證法學派強調實事求是之國家機制來看，可見糾正權可達到遏止官僚循吏惡行惡狀之作用。因為作為人，尤其是作為整個國家機器宰制下與官僚系統中的人，難免會在作成決策與施政執行時，發生違法不當或行政疏失之情事，因此，筆者認為：越是威權的國家機器，越是僵化的官僚體系，糾正權越是有其存在的正當性與必要性。彈劾權亦復如是。

糾正案雖僅為建議性質，但畢竟與立法院質詢之制，於功能上有其重疊之處，極易引發權限之爭，故仍宜謹慎為之。除此之外，立法、司法、考試等院是否為受糾正機關？有必要進一步的討論。

一、立法院之任務在代表人民立法或決策，無所謂施政或設施，故不應列入糾正之範圍，固不待言；至於司法院及考試院，則因司法與考試之性質擬似行政工作，應否列入糾正範圍，頗值得研究。不過，司法院所屬機關可成為糾正權行使的對象，會不會妨礙司法獨立？如何才不致妨礙司法獨立？這卻是要審慎考慮的問題。次就考試院而言，我國憲法既是實行五權分立制度，則原屬行政性質之考試院所掌事項，自應列入糾正權行使範圍之內。或許有人會問：糾正權不對考試院行使，可免妨礙考試院之獨立。其實，就法理而言，考試權獨立與監察權或糾正權之行使並無必然性的衝突。何況我國尚有監試法的修訂呢！

二、憲法規定之「行政院及其各部會」，是否包括北高兩市、省縣政府或地方機關呢？憲法是否有意摒除地方機關於糾正權之外呢？不無可疑之處。蓋省縣政府既隸屬於行政院，而憲法又未規定糾正權不得對地方機關行使，是則監察院未嘗不可對省縣政府提出糾正案。關於此點，監察法第二十四條將糾正權之對象定為「行政院及其所屬各機關之工作及設施」，可以為憑據行使之。唯省、市、縣政府及其所屬機構量大職繁，監察院有無能力對之行使糾正權，實為一堪慮問題。

依據憲法及監察法之規定，糾正案移送機關的範圍，與受糾正機關相同，均限於行政院及其有關部會。糾正案移送機關與受糾正機關，憲法條文並未明示其區別，其實兩者之範圍不同，後者應較前者為廣，且前者往往為後者之上級機關。就法理上之邏輯思考而言，糾正案移送機關宜限於行政院及有關部會，而不應及於行政院所屬機關之全部。不過，在習慣上仍包括省政府在內。相信在精省之後，省政府機關及其組織大量縮編與萎縮，對省政府的糾正案應會大大減少。至於省諮詢會並不是監察院糾正的對象，就毋須贅述了。



又憲法既已明定違法或失職之要件，則應該是屬於法律問題上而非政治或政策問題上之事件，始構成糾正案關心之對象，而不宜隨心所欲，任意為之。故糾正案應不得擴張至其他非行政院所屬機關之工作，較為妥當。至於總統或總統府，原本即不應插手或涉足日常之政務，則顯然亦非糾正案之標的。又因地方自治團體為獨立之法人，並非隸屬於行政院及其各部會之下，更應尊重其決定，故在監察實務上，對地方政府提出糾正案，由行政院函轉之作法，是否合憲，即不無商榷之餘地。尤其是憲法增修後，監察院已不具民意機關之屬性，行使職權時即應注重於對公務員個人之糾彈，而不宜在糾正行政事務方面多所著力，反應自我節制，俾與立法權之間有所區隔，各守其分。

現行憲法並未明白規定糾正的對象，大抵上應指行政院及其各部會之「違法或失職」的設施或工作。但若僅就憲法第九十七條第一項條文來分析，則糾正案之對象乃是監察院經各該委員會之審查及決議，所認為行政院或其所屬機關應該改善的工作及設施，並不限於「違法或失職」，況且在實際情形中，監察院歷年所提出之糾正案，大多數都是針對「措施失當」而發的。但是，一般主張節制監察院之糾正權者，卻認為憲法第九十七條第一項承接第九十六條的規定，糾正之對象應以所謂設施之違法或失職為限，而不應以「失當」或「失策」為糾正對象。吾人就法理學的角度來分析，各行政機關之工作或設施是否失當，乃是見仁見智問題，無客觀的標準可循，自然不宜作為糾正之對象，況且監察權之目的，原在消極的杜防流弊，而非積極的興利措施，故無論彈劾權、糾舉權或糾正權，甚至審計權，其對象均應以違法或失職為限，否則即將構成對行政機關的掣肘，而減少行政效率，所以，此一主張，頗為言之成理。然而，假如我們再進一步逆向思考，果真將監察院的糾正權如此狹隘地限制其立法要旨與設置目的，則實際上糾正的效果會有多大呢？可預期的，恐怕不容易獲至效果，甚至讓糾正權的促進改善之目的與警戒功能，無法充分發揮。蓋糾正權之性質與糾舉權、彈劾權不同，是針對事而非針對人，是建議性而非強制性的職權，依常理而言，建議性的職權不易產生濫用之流弊，故行使糾正權時不妨稍寬些。因此，糾正之對象，不必以狹義之違法或失職為限，不妨放寬至措施之失當，以發揮糾正權之「促其注意改善」之設立目的與警惕手段。

(四)、糾正權的存在性質

除了以上所述之論題外，還有監察院的糾正權到底是「事前監察」或「事後監察」的性質問題？有待澄清。有人認為憲法第九十七條及監察法第二十四條的規定，是監察權可行使於「事前」的論據，亦即糾正權行使，帶有事前監察之意思。但亦有人認為糾正案之提出，係監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作設施後，發現有偏差而行之，是屬於「事後」之糾正。不過，吾人若只就憲法及監察法所規定之內容來分析，其糾正

之性質，應當屬於「事後糾正」。因此，筆者認為：就監察權之存在性質而論，應強調其消極性與事後性之特徵。

綜合以上可知，監察制度中的糾正權，其性質應當如下：

- 一、它是對機關行使的對事的權力，而非對人或對錢的權力。
- 二、它具有獨立性，而不應包含於其他任何監察權之中。
- 三、它具有建議性，而缺乏強制性。
- 四、它應強調消極性、事後性。

(五)、糾正權的行使程序

關於糾正權之行使程序，根據憲法、監察法、監察法施行細則等法規之規定，有以下幾個步驟：【註 16】

- 一、調查——監察委員巡迴監察時應多注意人民生活、社會狀況及政令推行情形，調查人民書狀所述事項時，應客觀公正，且須儘可能避嫌。
- 二、審查——由各有關委員會審查決定之。其經審查決定不予成立者，應將案情報告院會。
- 三、決議——監察院糾正權之決議，實際上是由各委員會行使的，此乃糾正權之一大特色，與其他各權不同。
- 四、公布——糾正案得公布或不公布，其公布與否由各有關委員會開會決議之。事實上除了有關國防或外交之機密者外，一般糾正案均公布。
- 五、移送——糾正案成立後，應移送受糾正機關或上級機關。
- 六、答復——其送達機關接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院。
- 七、質問——行政院或有關部會接到糾正案後，逾兩個月尚未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院應即通知有關委員會召開會議討論，經其決議，得以書面質問，或通知行政院或有關部會主管人員到院質問。
- 八、結案——糾正案於行政院答復監察院後，應即通知有關委員會召開會議討論。認為適當，即由有關委員會決議製定結案報告書，提報監察院會議。認為尚須查詢者，得由有關委員會決議，由監察院行文有關機關查詢，或推派委員調查。經查詢或調查並決議後認為適當，再製定結案報告書，提報監察院會議。

上述糾正權之行使程序中，有一問題，即所謂監察院的調查權，是否與立法院的國會調查權相衝突呢？蓋英美國家的所謂的國會調查權，大約可分成彈劾調查、選舉調查、



行政調查、立法調查四類，而我國監察院的調查權，可分成彈劾調查（糾舉調查）、糾正調查兩類，前者提出彈劾案或糾舉案，後者較似英美之行政調查，提出糾正案。糾彈調查屬於法律性，而糾正調查屬於行政性，前者可澄清吏治，後者可政治防腐。至於監察院的糾正調查是否有干涉行政之嫌，值得深思考慮，故監察委員在操作糾正調查時，必須謹慎行使之較妥，因為調查權可說是介於政治性與司法性之間，亦可說兼具質詢權與彈劾權之作用，所以監察院之調查權應注重事實真相之揭發，並提出調查報告書，公布大眾週知，以昭炯信。舉例來說，陳水扁總統所領導的新政府，為偵破海軍武獲室執行長尹清楓命案，夏暑（民國八十九年）特命檢查總長組成特別調查小組，正在如火如荼的展開調查中，其實早在民國八十三年度，尹案發生不久，監察院即著手調查，爾後並完成「海軍上校尹清楓離奇死亡其死因是否與武器採購有所牽涉案」之調查報告書，由陳訴人：康寧祥監察委員提案，被訴人：國防部、海軍總部及相關人員，調查目標分三個重點進行：命案偵辦、洩漏軍機、貪瀆案件。【註 17】由此可知，監察院若認真執行憲法所賦予之職權時，仍然是可以有相當作為的。

上述糾正權之行使程序中，還有一問題，即所謂監察院的質問及查詢，是否與立法院的質詢權相重複呢？行政院或有關部會主管人員有無義務到監察院接受質問或列席其委員會備詢呢？【註 18】行政院長應否列席監察院委員會備詢問題仍未解決，尚有待司法院大法官會議作最後解釋。不過，吾人在此必須闡明：監察院的「質問」及「查詢」，與立法院的「質詢」，其字面意義固然相似，而其性質卻不同。憲法第五十七條規定之質詢權，是憲法明文授予立法院的職權，而監察院的質問及查詢，並非憲法明文授予的職權，而是調查權及糾正權的延伸，以監察法第二十五條、第二十六條為主要根據。吾人不可因其「到院質問」，而將調查權或糾正權擴大為質詢權。

民國八十二年第二屆監察院成立，為落實糾正權，以發揮監察功能，於是年十一月九日第二屆第十一次會議決議，責成各委員會採行下列具體措施：【註 19】

- (一) 行政院或有關部會就糾正案函覆後，各有關委員會應詳實審核，必要時得推派委員調查或指定原調查委員親赴實地查核。
- (二) 行政機關負責人員對糾正事項，如置之不理或敷衍塞責或故意延宕不結而有廢弛職務情事者，監察院應對違法失職人員提案糾彈。
- (三) 糾正案件如認為行政人員涉有刑事責任者監察院應主動移送軍、司法機關偵辦。
- (四) 提出糾正案後，行政機關是否已切實依法行政，應繼續追蹤考查，以落實糾正權之功能。

吾人以為監察院糾正權之行使，依照憲法第九十七條之規定，僅是建議行政機關「促其注意改善」而已，這一種謹嚴的限度，是非常重要的。若監察院不能嚴守此一防線，而動輒行使糾正權或提出書面糾正案以促其改善，譬如看到利率調高，就要中央銀行總裁來報告；又如看到股票狂跌股市低迷、投資人信心低落，或恢復證券交易所得稅，就



要財政部長來說明；其實這都是屬於政策性的問題，政策得失，行政院只對立法院負責，只有立法院可以運用憲法第五十七條第二款移請行政院變更，如監察院動用糾正權連同彈劾權，未免就有點撈過界了。糾正權若動輒以彈劾權為其後盾，則很有可能演變為行政院要向監察院負責的後果，到那種時候，行政院將向立法院、監察院兩院負責，若兩院各抱不同的態度，行政院必將陷入兩難的窘境了。【註 20】

監察院此種以彈劾權或糾舉權為糾正權後盾的構想，事實上，在第一屆監察院時代，就已出現。俞鴻鈞案就是以糾正權開始，之後以俞氏拒絕到監察院備詢，而演變成彈劾案之一個最好的例子。此一行政院院長被監察院彈劾之案例，乃是我國自行憲以來，首次之紀錄，也是被彈劾之官員中，層級最高者。此一案例的原委是這樣子的：監察院內政、外交、國防、財政、經濟、教育、交通、司法、僑政、邊政等十個委員會，於民國四十六年十月卅日舉行聯席會議，就監察院所提「杜絕浪費調整待遇」糾正案，邀請行政院俞鴻鈞院長前往該院報告及查詢，俞氏以為行政院列席監察院之會議，提出報告並答覆質問，憲法並無明文規定，以往亦無此類事例而拒絕前往，監察院乃於同年十二月二十三日根據第五〇八次院會決議成立「彈劾行政院院長俞鴻鈞違法失職案」，移送司法院公務員懲戒委員會依法懲戒。



參、 結論

綜合上述之討論，我們可以簡單的歸納出糾正權之立法要旨，正如憲法第九十七條第一項所列的：「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。」，其中，這個「得提出糾正案」，就是監察院行使糾正權之最核心的權限範疇；而這個「促其注意改善」，就是監察院糾正權最根本的精神與目的所在。

進一步來說，監察院的糾正權在法理學上的根本原理，吾人可以解釋如下：監察院可調查行政院及其所屬機關之施行與設施，認為有違法或失職之情事，由相關的委員會調查並得提出糾正案，具體寫成「糾正案文」，以作為行政院內閣或其部會改進施政之參考，被糾正機關必須做出正確的改正舉措以答覆之，並呈報監察院「糾正案復文」。

在監察院內政、外交、國防等十個委員會之相關委員會，進行「糾正調查」期間，所衍生的諸多糾正權問題：存在理念、存在性質、存在效力、行使對象、行使程序等五個中心課題，在憲法及其增修條文、監察法、監察法施行細則中所規範的職能與權限，我們可以綜合地解釋如下：

- 一、監察院的糾正權，主要是對行政院及其部屬機關行使對「事」的權力，而非對人或對錢的權力。
- 二、監察院的糾正權，應具有客觀地獨立性的職權，在法理上有存在的必要性，而不應成為其他監察權的附屬品。
- 三、監察院的糾正權，僅具有政治上的建議性效力，而缺乏法律上的強制性效力。
- 四、監察院的糾正權，應強調消極性之政治防腐與杜防流弊、也應謹守事後性之監督審查。
- 五、監察院的糾正權，若是能超出政黨以外，謹慎地配合運用彈劾權，將可達到整飭官箴、澄清吏治之功效。

總而言之，我國關於監察權的設計與運作，跳出立法權之外，而由獨立的監察院行使，乃我國憲法及憲政體制的主要特色之一，相較於許多西民主國家，也算是先進遠見之做法。此乃是 中山先生根據我國固有之優良政治傳統，並為補救西方代議制度的缺點之最佳設計。



註 釋

註 1：關於監察古制之介紹，可參閱：

雷震著，《監察院的將來》，台北：三民書局，民國 67 年 7 月初版。馬空群著，《中國監察制度史》，台北：正中書局，民國 67 年 10 月初版。傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛著，《中華民國監察院之研究》，民國 56 年 9 月影印本。陶百川著，《比較監察制度》，台北：三民書局，民國 67 年 7 月初版；陶百川、陳少廷合著，《中外監察制度之比較》，台北：中央文物供應社，民國 71 年 12 月初版。

註 2：關於西方監察使制度之分析，請參閱以下各參考文獻：

陶百川著，《比較監察制度》，台北：三民書局，民國 67 年 7 月初版；陶百川、陳少廷合著，《中外監察制度之比較》，台北：中央文物供應社，民國 71 年 12 月初版；趙榮耀研究主持、監察院編著，《各國監察制度比較之研究》，台北：監察院出版，民國 88 年 7 月初版；監察院編著，《監察院國際事務小組北歐監察工作考察報告》，台北：監察院出版，民國 88 年 7 月初版；許介鱗研究主持、朱松柏協同主持，《日本行政監察制度之研究：給我國之借鏡》，台北：監察院出版，民國 87 年 10 月初版；謝長宏編著，《稅務監察制度之檢討與改進》，台北：監察院出版，民國 78 年初版；張劍寒撰，〈中國監察制度與歐美監察長制度之比較〉，收在台北：《中華學報》第一卷第一期，民國 63 年。

G. E. Caiden ed., *International Handbooks of the Ombudsman*, (Greenwood Press, 1983)一書，有詳細完整的介紹。

註 3：請參閱：監察院國際事務小組編譯，《亞洲區監察使會議論文集（第二屆）》，台北：監察院出版，民國 86 年 12 月。

註 4：參見周世輔、周陽山著，《中山思想新權—民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局，民國 84 年 8 月修訂初版，頁 126-7。

註 5：關於法理學之定義，請參見謝冠生遺著，〈法理學精義〉，東方雜誌，復刊第六卷第六期，六十一年十二月，頁 26-40。洪遜欣，《法理學》，台北：三民書局，民國 72 年，頁 45。另外，還有幾本翻譯本，值得參考：Dennis Lloyd 著，張茂柏譯，《法律的理念》，聯經出版事業公司，現代名著譯叢(11)，七十五年十二月第三次印行。A. P. d Entreves 著，李日章譯，《自然法—法律哲學導論》，聯經出版事業公司，現代名著譯叢(13)，七十三年十二月初版。

關於「法理學：多元、開放的學科」，可參閱：劉幸義撰，〈法理學的特質與展望：兼論考夫曼(Kaufmann)法律哲學的書與人〉一文，收在台北：《月旦法學》雜誌第



64期，民國89年9月，頁24-32。劉文雄撰，〈探討自然法的意義〉一文，收在台北：《月旦法學》雜誌第64期，民國89年9月，頁48-54。《月旦法學》本期中，尚有顏厥安、莊世同、楊奕華等人的關於法理學文章，頗值得參考。

註6：請參閱拙文：陳運星撰，〈自然法與實證法關於道德與正義理念的衝突與解決途徑〉一文，收在台中：朝陽科技大學編印《朝陽學報》第四期，民國88年10月，頁277--303。

註7：簡單的說，各時代的自然法學者之共同處，是認為人類社會生活所適用之行為規則，並不限於國家制定的法律，在法定行為以外，尚有更普遍的行為規範，不分時間、空間適用於一切的人，此等行為規範非由任何人創制，而係根據具人性之基本需要。換言之，自然法學者可說皆承認一種較高法或理想法之存在，以為實證之終極根據。然而，實證法學者認為法學之研究對象應限於國家依據權威制定或承認之規則的實證法，而排斥任何對於法律觀念與理想所作之形而上的推論。換言之，近代法理學中的實證法思想，盡是專注於法律條文實是求是的運作推演上，因此，吾人可說：對自然法的摒棄或修正，標示了近代法理學的興起。請參閱前引之拙文。

註8：本文中關於糾正權之參考書目，請參閱下列各書：

陶百川著，《比較監察制度》，台北：三民書局，民國67年7月初版，頁23-359。陶百川、陳少廷合著，《中外監察制度之比較》，台北：中央文物供應社，民國71年12月初版，頁189-197。林紀東著，《中華民國憲法逐條釋義》（三），台北：三民書局，民國71年1月修訂再版，頁266-304。傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛著，《中華民國監察院之研究》，民國56年9月影印本，頁815-832、942-945、1063-1066。中國五權憲法學會編印，《五權憲法論文選集》中冊，台北：帕米爾書店發行，民國54年11月初版，頁1375-1418。汪美芬撰，《我國監察院糾正權之研究》，台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國75年。朱武獻：「監察、考試兩權之探討」，輯入《憲政改革》，臺北：國家政策研究資料中心，民國79年4月，頁137-8。

註9：例如民國八十五年詳細之監察院「糾正案件一覽文」，請參閱監察院編著，《監察院工作概況（中華民國八十五年元月至十二月）》，台北：監察院出版，民國86年2月初版，頁21-78。

註10：胡佛、沈清松、周陽山、石之瑜著，《中華民國憲法與立國精神》，台北：三民書局，民國84年，頁530。

註11：關於監察院地位執掌之修憲問題，請參考荊知仁、法治斌、張治安編，《憲政改革芻議—「修憲五大議題」學術研討會實錄》，台北：遠景出版事業公司，民國80年12月，頁21-41。



- 註 12：參見董翔飛，《中國憲法與政府》，台北：三民書局，民國 86 年，頁 541-4。
- 註 13：參見周世輔、周陽山著，《中山思想新銓—民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局，民國 84 年 8 月修訂初版，頁 123-30。陳新民著，《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局，民國 88 年修訂三版，頁 687-722；洪泉湖等著，《憲法新論》，台北：幼獅文化公司，民國 89 年 8 月初版，頁 224-34。
- 註 14：關於核電廠空浮事件，詳細之監察院「糾正案文」與行政院回函答覆之「糾正案復文」，請參閱監察院編著，《監察院糾正案彙編（中華民國八十二年）》，台北：監察院出版，民國 86 年 2 月初版，頁 41-9。
- 註 15：關於「監察院糾正案件統計表」，請參閱監察院編著，《監察院工作概況》，台北：監察院出版，民國 86 年 2 月初版，頁 7。
- 註 16：請參見註釋 8 所列之「糾正權的參考書目」，及附錄「糾正權的相關法律」。
- 註 17：關於尹清楓命案，詳細之監察院「調查報告書」，請參閱監察院編著，《監察院調查報告彙編（下冊）》，台北：監察院出版，民國 84 年 2 月初版，頁 464-74。
- 註 18：此於民國四十六年曾發生實際問題，即當時的行政院長俞鴻鈞因不接受糾正並拒絕到監察院列席委員會答復質詢，終致遭監察院彈劾而受申誡處分。當時一般監察委員根據憲法第九十五條及監察法第二十六條所賦予監察院的調查權，認為行政院長應列席監察院會議備詢。但行政院方面若干持反對意見的學者，則認為憲法及監察法上並無行政院長列席監察院的規定。
- 註 19：請參閱監察院編著，《監察報告書（中華民國八十二年）》，台北：監察院出版，民國 83 年 2 月初版。
- 註 20：參見董翔飛，《中國憲法與政府》，台北：三民書局，民國 86 年，頁 544-5。



參考文獻

- 中國五權憲法學會編印，《五權憲法論文選集》中冊，台北：帕米爾書店發行，民國 54 年 11 月初版。
- 朱武獻撰，〈監察、考試兩權之探討〉，輯入《憲政改革》，臺北：國家政策研究資料中心，民國 79 年。
- 汪美芬撰，《我國監察院糾正權之研究》，台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國 75 年。
- 馬空群著，《中國監察制度史》，台北：正中書局，民國 67 年 10 月初版。
- 雷震著，《監察院的將來》，台北：三民書局，民國 67 年 7 月初版。
- 陶百川著，《比較監察制度》，台北：三民書局，民國 67 年 7 月初版。
- 陶百川、陳少廷合著，《中外監察制度之比較》，台北：中央文物供應社，民國 71 年 12 月初版。
- 周世輔、周陽山著，《中山思想新銓—民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局，民國 84 年 8 月修訂初版。
- 林紀東著，《中華民國憲法逐條釋義》（三），台北：三民書局，民國 71 年 1 月修訂再版。
- 胡佛、沈清松、周陽山、石之瑜著，《中華民國憲法與立國精神》，台北：三民書局，民國 84 年。
- 洪泉湖、盧瑞鍾、劉阿榮、李炳南、樊中原著，《憲法新論》，台北：幼獅文化公司，民國 89 年 8 月初版。
- 洪遜欣著，《法理學》，台北：三民書局，民國 72 年。
- 陳新民著，《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局，民國 88 年修訂三版。
- 陳運星撰，〈自然法與實證法關於道德與正義理念的衝突與解決途徑〉一文，收在台中：朝陽科技大學編印《朝陽學報》第四期，民國 88 年 10 月。
- 傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐松珍、張劍寒、胡佛著，《中華民國監察院之研究》，民國 56 年 9 月影印本。
- 荊知仁、法治斌、張治安編，《憲政改革芻議—「修憲五大議題」學術研討會實錄》，台北：遠景出版事業公司，民國 80 年 12 月。
- 董翔飛著，《中國憲法與政府》，台北：三民書局，民國 86 年。
- 劉幸義撰，〈法理學的特質與展望：兼論考夫曼(Kaufmann)法律哲學的書與人〉一文，收在台北：《月旦法學》雜誌第 64 期，民國 89 年 9 月。
- 劉文雄撰，〈探討自然法的意義〉一文，收在台北：《月旦法學》雜誌第 64 期，民國 89



年9月。

趙榮耀研究主持、監察院編著，《各國監察制度比較之研究》，台北：監察院出版，民國88年7月初版。

許介鱗研究主持、朱松柏協同主持，《日本行政監察制度之研究：給我國之借鏡》，台北：監察院出版，民國87年10月初版。

謝長宏編著，《稅務監察制度之檢討與改進》，台北：監察院出版，民國78年初版。

謝冠生遺著，〈法理學精義〉，東方雜誌，復刊第六卷第六期，民國61年12月。

張劍寒撰，〈中國監察制度與歐美監察長制度之比較〉，收在台北：《中華學報》第一卷第一期，民國63年。

監察院編著，《監察院糾正案彙編（中華民國八十二年）》，台北：監察院出版，民國86年2月初版。

監察院編著，《監察院工作概況（中華民國八十五年元月至十二月）》，台北：監察院出版，民國86年2月初版。

監察院編著，《監察院調查報告彙編（下冊）》，台北：監察院出版，民國84年2月初版。

監察院編著，《監察報告書（中華民國八十二年）》，台北：監察院出版，民國83年2月初版。

監察院編著，《監察院國際事務小組北歐監察工作考察報告》，台北：監察院出版，民國88年7月初版。

監察院國際事務小組編譯，《亞洲區監察使會議論文集（第二屆）》，台北：監察院出版，民國86年12月。

A. P. d'Entreves 著，李日章譯，《自然法—法律哲學導論》，聯經出版事業公司，現代名著譯叢(13)，民國73年12月初版。

Dennis Lloyd 著，張茂柏譯，《法律的理念》，聯經出版事業公司，現代名著譯叢(11)，民國75年12月第三次印行。

G. E. Caiden ed., *International Handbooks of the Ombudsman* (Greenwood Press, 1983).



五二〇
附錄 (糾正權的相關法律條文)

1. 中華民國憲法 (民國三十六年一月一日國民政府公布)

第九章 監察

第九十七條第一項 (糾正權之行使)：

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。

2. 監察法 (民國八十一年十一月十三日總統令修正公布)

第一章 總則

第一條 (適用)：

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 (職權之行使)：

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。

第四章 累正

第二十四條 (糾正案之提出)：

監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。

第二十五條 (接到糾正案後之處置)：

行政院或有關部會接到糾正案後，即為適當之改善與處置，並應以書面答覆監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答覆監察院時，監察院得質問之。

3. 監察法施行細則 (民國七十二年八月九日監察院第一千七百五十二次會議修正)

第一章 總則

第二條 (適用)：

監察院處理彈劾案、糾舉案、糾正案及有關事項，除依憲法及監察法規定外，依本細則之規定。

第三章 巡迴監察

第十條第二項 (巡迴監察應注意事項)：

巡迴監察時應注意人民生活、社會狀況及政令推行情形，如發現有須糾正事項，應送有規委員會依法提出糾正案。



第四章調查

第十七條第一、二項（報告之處置）：

…屬於糾正案性質之調查報告，由各有關委員會處理之。

…其屬於糾正案性質者，移送各有關委員會處理之。

第十九條第一項（覆查(一)）：

本院調查處理完畢未成立糾彈案或糾正案之案件，原調查人員、原訴人、或利害關係人，均得申請覆查。

第七章糾正

第四十條（糾正案之審查）：

糾正案應依監察法第二十四條之規定，由各有關委員會審查決定之。其經審查決定不予以成立者，應將案情報告院會。

第四十一條（有關事項之決議）：

糾正案公布或不公布及其送達機關，應由各有關委員會開會決議之。

第四十二條（糾正案之公布）：

決議公布之糾正案，自決議成立之日起應於監察院公布牌公布，並刊登監察院公報，發布新聞，委員會認為必要時，並得決議在報紙上公告之。

第四十三條（答覆之處置）：

糾正案送出後，各有關機關答覆文件到院時，各有關委員會應即召開會議處理之。

第四十四條（逾期答覆之處置）：

行政院或有關部會接到糾正案，逾兩個月尚未將改善與處置之事實答覆，應即通知有關委員會召開會議討論，得經決議以書面質問，或通知行政院或有關部會主管人員到院質問。

第四十五條（結案報告）：

糾正案於行政院或有關部會經應行改善與處置情形答復監察院後，應即通知有關委員會召開會議討論。認為適當，即由有關委員會決議製定結案報告書，提報監察院會議。認為尚須查詢者，得由有關委員會決議，由監察院行文有關機關查詢，或推派委員調查。經查詢或調查並決議後認為適當，再製定結案報告書，提報監察院會議。

