

監察院第5屆第54次會議紀錄

時間：中華民國107年10月9日（星期二）上午9時

地點：本院議事廳（臺北市忠孝東路1段2號）

出席者：29人

院長：張博雅

副院長：孫大川

監察委員：仇桂美、尹祚芊、方萬富、王幼玲、王美玉、包宗和、
瓦歷斯·貝林、田秋堇、江明蒼、江綺雯、李月德、
林盛豐、林雅鋒、高涌誠、高鳳仙、張武修、章仁香、
陳小紅、陳師孟、陳慶財、楊芳玲、楊芳婉、楊美鈴、
劉德勳、趙永清、蔡培村、蔡崇義(依姓氏筆畫排序)

列席者：23人

秘書長：傅孟融

副秘書長：劉文仕

各處處長：王增華、陳美延、黃坤城、鄭旭浩

各室主任：尹維治、汪林玲、張惠菁、陳月香、彭國華、蔡芝玉

各委員會主任秘書：王銑、吳裕湘、林明輝、張麗雅、蘇瑞慧、魏嘉生、
簡麗雲

法規會及訴願

會執行秘書：林惠美

人權會

執行秘書：林明輝

審計長：林慶隆

副審計長：王麗珍、曾石明

主席：張博雅

記錄：林佳玲

甲、報告事項

一、宣讀本院第 5 屆第 53 次會議紀錄。

決定：確定。

二、本院第 5 屆第 53 次會議決議案執行情形報告表，請鑒察。

決定：准予備查。

三、統計室報告：107 年 9 月「監察院第五屆職權行使統計審查報告」業經本院各委員會召集人會議審查完竣，請鑒察。

說明：

(一) 依據本院第 5 屆各委員會召集人第 51 次會議決議辦理。

(二) 為摶節紙張，審查報告附錄資料另行上載於院區網站 (<http://intranet/>統計報表/院會報告事項) 及本院無紙化會議暨議事系統 (請以 ipad 下載會議資料)。

(三) 審查報告俟提院會報告後上載於本院全球資訊網供各界查閱。

(四) 全案資料不另印附，謹備一份於會場供查閱。

決定：准予備查。

四、內政及少數民族委員會召集人仇桂美委員提：為辦理本(107)年巡察行政院工作，研擬「監察院 107 年巡察行政院應辦事項」(草案)乙份，請鑒察。

說明：本案經本(107)年 10 月 4 日本院第 5 屆各委員會召集人第 51 次會議決議：「照案通過，並提報院會。」

決定：准予備查。

乙、討論事項

一、法規研究委員會提：有關院會交下研議監察法施行細則第 14 條關於再審之相關規範不明確，宜進行更細緻處理之修正事宜乙案，提請討論。

說明：

- (一) 依據本院 107 年 3 月 13 日第 5 屆第 47 次會議臨時動議一決議 (二) 辦理。
- (二) 前揭會議有關「委員高涌誠提，經委員王幼玲、王美玉附議：有關臺北高等行政法院前法官陳鴻斌彈劾案經職務法庭再審判決引起爭議案，本院委員將對該案提起再審，是以本院提起再審之程序為何？又監察法施行細則第 14 條相關規範不明確尚待釐清部分，建請本院法規研究委員會進行更細緻規則的處理，以免日後發生再審程序不完備之情事，惟於該程序完備前，由本院授權 2 位彈劾案提案委員依法提起再審。」乙案，經決議略以：「(二) 監察法施行細則最近一次是 98 年修正，為配合之後分別有法官法及公務員懲戒法之制定及修正，請本院法規研究委員會研議監察法施行細則之修正事宜」。
- (三) 本案提經本院法規研究委員會 107 年 7 月 19 日、9 月 6 日第 5 屆第 10 次、第 11 次會議討論作成決議，並擬具「監察法施行細則」第 11 條、第 14 條、第 16 條修正草案總說明及對照表各乙份，經簽奉院長核定提本院 10 月份會議討論。

審議情形：本案經委員王美玉就草案內容之修正前後關鍵差異部分請幕僚單位說明，嗣經法規研究委員會參事林惠美予以補充報告。

決議：照案通過，並請監察業務處辦理後續法規發布事宜。

- 二、教育及文化委員會提：有關仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員提，本院行使監察職權而適用公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例發生有牴觸憲法第 1 條、第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 22 條與第 23 條規定之情形，與憲法所揭櫫之法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則及正當

法律程序有所扞格並架空憲法對於公務員制度性保障等疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定聲請解釋乙案，提請討論。

說明：

- (一) 本案係仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員調查：據訴，公教人員年金改革相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等情案，調查報告經提 107 年 7 月 12 日教育及文化、財政及經濟委員會第 5 屆第 34 次聯席會議決議：「…二、調查意見一至四，因涉及適用公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例有無違憲疑義，有聲請解釋憲法必要（詳如聲請解釋憲法理由書），先送請相關委員會審議後，轉陳院會審議。…」。
- (二) 107 年 9 月 11 日本院第 5 屆第 53 次會議決議：「(一) 主委員會或其聯席會調查報告通過有釋憲之必要者，經司法及獄政委員會審議後，移回原送審委員會，由原送審委員會將聲請書及司法及獄政委員會審查決議，併提院會討論。(二)略…」。
- (三) 聲請解釋憲法理由書經 107 年 9 月 12 日司法及獄政委員會第 5 屆第 50 次會議審查決議：「…(三)本聲請釋憲案並無其理由書中所指違憲之疑義，並且不符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款之規定。」嗣該會於 107 年 9 月 27 日檢送本案決議內容(含與會委員發言逐字稿、與會委員書面補充資料、爭點整理、議程資料及決議結果)到會。教育及文化委員會爰依上開院會決議，將聲請書及司法及獄政委員會審查決議，簽提院會討論。

審議情形：本案經提案委員仇桂美首就監察院之釋憲權到底還能夠發揮至何種程度？復以上週五司法院黨產釋憲案不受理之新聞稿中對本院監察權作一相當嚴肅之限縮，致釋憲功能大幅萎縮可能衍生嚴重後遺症等先予敘明，嗣表示因年金改革權益受損的相關公教人員藉由考試院公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）途徑提出救濟者約 15 萬 3 千件，並對保訓會表示 3 個月內結案審理完畢提出強烈質疑。復提出（一）世界各國的 ombudsman 及巴黎原則均含充分的調查權，強調調查權係所有監察權的核心基礎，此係不容鬆動。（二）其次，引許宗力院長其德國憲法學教授 Christian Starck 所稱憲法優位原則，強調監察權監督在五院的法定地位上所扮演的典正法度之角色。（三）強調我國司法解釋制不同於美國的 Judicial Review 所謂的司法審判制，再次重申調查權及彈劾、糾舉、糾正等權係監察院的核心職權。（四）監察院不宜坐視損害發生，復以釋字第 589 號解釋是牽涉舊法與新法間的法律效力時間如何計算的問題亦非本院主管條文等為例，闡述本院不能自廢武功，棄憲法於不顧，強調監察院係全國最高的監察機關，監督文武百官，監督所有的機關。（五）以學者李建良於民國 97 年監察院編印「監察院對行政裁量之監督及其界限」出版品之論點，惟如今卻大幅度的翻轉深表質疑。（六）以上週五黨產釋憲案不受理之不同意見書中，大法官曾提及知識份子要對歷史交代，並建議今天如需表決，每個人要具名，因如毀棄憲法於不顧的時候，需付出專業論點上的代價，

復以於國民黨時代，民國 80 年之前戡亂時期，監察權發揮之功效，及自許本院為人權院如未能典正法度將如何落實人權保障？以補充意見中近 20 幾號本於監察院的調查權聲請釋憲為例，認與跟大法官所言顯然不同。（七）憲法的基本精神為五權分立，平等相維，如監察院的釋憲權限縮到調查權非權，而釋憲亦只能解釋主管法令形同廢掉監察院等七點說明。委員劉德勳復以新訂的公務人員退休資遣撫卹法第 89 條有關退休的時點與退休金請領方式及種類，法律上清楚地提醒公務員申請退休時應審慎決定，退休生效後即不得請求變更。法律關係既已不得變更，本次年金改革案，卻由政府單方修改其內容，溯及既往，此與釋字第 717 號解釋針對政策性補貼的法律規範，二者事實上是不同的，不能用此方式說明今天所提之案，不違反法律不溯及既往原則，希望能透過憲法解釋的過程，檢視如此規範是否違反相關法律原則；又退撫基金迄今共 6 次精算，實際上的提撥率之所以產生如此大之差距，係政府長年不作為所致，不應單由已經確定的法律關係的退休公務員承擔等補充說明。委員包宗和表示年金改革新制溯及既往，且 3 至 5 年仍需進行檢討變動；又表示政府的經費運作是否涉及極為重要之公益之考量，公教人員係扮演國家一個非常重要的角色，倘若降低公務人員的保障，反致影響優秀人才投入公職意願，暨對於目前從事公職者而言，同時專心的程度也會受到影響，亦可能會思考如何兼差兼職，為將來退休保障規劃；另就信賴保護原則而言，即退休人員有其生涯規劃，並

加述前國策顧問朱武獻亦就當時年金改革制度是否過於劇烈及過渡期限是否太短提出質疑，此即釋憲理由中對公教人員保障所言程序上之正義，復重申仇委員前稱監察院一主要的重要責任即為接受民眾的陳情，世界各國的監察使接受民眾的陳情亦為最主要的工作，也是一個核心價值，所以監察院所作的回應是基於保障人權、財產權及工作權等；再者，提出陳情的團體、人數數目達十多萬，監察院如何能坐視不管，更不宜限縮自己的職權；又本次年金改革釋憲案，監察院就是適用司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第1款中第3種情況而提出聲請，並期盼大法官秉於應有的職權，不要限縮自己的釋憲權，以維持五權應有的制衡精神等意見表達。委員蔡崇義先就司法及獄政委員會（下稱司獄委員會）之決議內容予以陳述，並表示對仇委員所言要對歷史負責表示認同，希望司獄委員會的決議案亦能併送大法官會議；又現在的問題亦即立法院所提的立法案均未經調查而直接聲請釋憲，大法官會議認為是不宜的，如此將侵害司法權；另民國82年7月23日釋字第325號解釋即將監察院定位為準司法機關，之後本院釋憲權已需完全符合大審法第5條第1項的規定，併期本聲請釋憲案之正反意見全數提給大法官會議作出判斷等意見。委員方萬富首就黨產條例釋憲案，司法院大法官會議作出不受理決議表示失望、難過與痛心；其次對於年金改革聲請釋憲案深具信心，且對仇委員的論述頗表認同，是以本案應該加強論述，大力爭取支持；又聲請釋憲符合五權分立原

則，監察院只是基於職責聲請解釋憲法，憲法解釋權屬司法院大法官，自無凌駕他院或破壞五權分立之虞；再者，修憲後監察院雖不再是中央民意機構，惟憲法之五院體制並未改變，憲法增修條文亦未修改，調查權仍應專由監察院行使，釋字第 325、729 號解釋有詳細說明，益證監察院仍擁有聲請釋憲權，且無限縮；又由憲法條文規定來看，調查權為監察權行使之核心，苟主張祇有行使彈劾、糾舉、糾正、審計等目的性權力，才是行使職權，則監察院依大審法聲請解釋法令違憲的權力豈非被剝奪殆盡？另主張未經關係人訴訟，監察院不可逕行聲請釋憲係為誤解，若不許機關（尤其是監察院）逕行聲請釋憲，莫非須待人民普遍受害，始許機關聲請釋憲？此為坐視怠忽五權憲法職責；又主張本院並非負責執行年金相關法案之權責機關，不符「適用法律發生有牴觸憲法之疑義」要件，並非確論，並提出兩項理由加以說明；最後對主張本院釋憲聲請案，須於糾正、彈劾或促請改善而相對機關不為因應或置之不理時，方可為之，是無稽之談，並以釋字第 151 號解釋為例，認為本案完全符合釋憲法定要件等意見表達。委員趙永清先請院長及副院長就本案審慎處理表達意見，接續以如果本院通過年金改革是違憲而聲請釋憲，將與其他四院及民意對立，建議本院應有智慧思考如何妥善處理此問題，並舉政治哲學家馬基維里的話以表達能夠體會退休軍公教人員被奪產之痛，並認為應以更大的誠意予以化解；惟年金改革係全世界的潮流，嗣後走向多繳、少領、延退這個趨勢；又歷次政

府均提出年金改革方案，僅程度作法有別，顯示不分朝野黨派均認同年金改革；再次期望本院慎思，暫緩提出議案，認為本院審議民意機構所作的決定，有僭越之虞，應多尊重民意，及與其他各院之間相互權力分立與制衡的關係等意見。委員陳師孟認為包委員所提年金改革可由政府挹注經費有違背預算分配衡平性之虞，及有關信賴保護原則如釋字第 485 號、525 號及 542 號解釋，已多次經大法官針對質疑否定違憲之說；又政府如為考量退休公務員個人生涯規劃之信賴保護成立，豈非不能改變匯率、稅率等提出見解。嗣經委員包宗和就委員陳師孟所言係針對以支領退休金當初規劃可以保障個人的承諾有所誤解予以澄清。委員仇桂美首就本聲請釋憲案是否送出係監察院的態度非關上週五大法官新聞稿所言從嚴限縮之論述；其次因委員高涌誠於司獄委員會時所提之建議應有確信之意見，故堅決反對將不同意見併送司法院；末以本院於民國 106 年 3 月院會通過提出黨產釋憲案時經 1 年半多，大法官僅以 4 千餘字回應，本院不應任由司法院恣意解釋釋憲權等三點補充說明。委員王美玉就歷年來年金改革，馬政府、蔡政府、考試院、行政院均各有版本，且認為本案始終未經充分討論；再者，年金改革財政可以負擔到何種地步、會不會變成希臘第二，是否非改不可，以及手段是否合理提出質疑，並以友人為退休公務員為例，論及是否於立法過程中未就公教人員給予尊重；另就若情勢變更信賴保護原則是否可以改變以及提出年金改革時是否有配套方案，倘若救濟不完整時是否考量

再修法等提出詢問，並表示年金改革論述本應面面俱到，符合邏輯，表達個人支持年金改革，惟於本案並未見所有改革版本優劣與不同之比較，就政黨輪替而言，年金改革似已無回頭路，若仍堅持一毛都不能刪，似有未妥，另外主張本院必須捍衛自己的釋憲權，豈能引刀自宮，自廢武功？無法認同本院並無聲請釋憲權之說法，但本案應談的是究符不符合釋憲要件，並就大法官提高釋憲門檻表示遺憾，至於監察院的聲請釋憲權只是啟動權，不是解釋權，對大法官所言監察院的調查權僅為工具而非目的不表認同，認為調查權亦為本院主要職權，並對於今日之表決表示遺憾，重申支持年金改革及監察院絕對有聲請釋憲權。委員高鳳仙表明自己為年改受益者，且不認同大法官對於本院調查權僅為輔助性權力不能聲請釋憲等見解，以及提出釋憲案並不同於反對年金改革，僅就年金改革條文是否違憲疑義聲請釋憲，並未有侵犯司法權或與立法院及其他民意等對立，反而係為向本院陳情之人民提出釋憲解除疑慮，至於適用與否則尊重大法官會議解釋，以及不宜以本院函文再以不同意見併送等意見表達。委員張武修提出本案表決前本院應盡洪荒之力予以溝通協調，並認同委員王美玉之意見，本院自不該成為國家及社會之亂源，希望將各委員不同意見盡最大溝通與協調等建議。委員王幼玲先就不同意委員仇桂美所論，送出本案即為本院態度予以回應上週大法官之釋憲，亦不同意大法官是要限縮本院監察權，問題在於本院所提的釋憲聲請案是否符合釋憲要件，及認同委員高鳳仙

所提意見，認為應蒐集個案研議是否侵害信賴保護原則而非通案抽象性提出釋憲等見解。委員趙永清要求如本案需表決，與年金改革案相關委員是否必須利益迴避？並期本院不宜與其他四院對立等建議。委員瓦歷斯·貝林表達立法院亦有調查權，強調兩院職權分立必須守住。委員楊芳玲表示渠等所提的法律意見書係於司法院大法官作出黨產釋憲案不受理決議之理由前已提出，兩者意見不謀而合。能體會提案委員的沉痛心情，惟不同於委員高鳳仙之作法，認為仍應視陳情人究有無再審或提起非常上訴之理由，不因同情而提出等。續就即將表決之案呼籲各人應對歷史負責。惟當本院指責大法官是否限縮本院職權，提出應否回歸思考本院是否因本位主義而毀棄憲法，不顧大審法恣意擴權之虞等提醒，及建議以唱名方式表決。委員楊芳婉就監察院獨立行使職權，每位委員均平等，若以監察院名義提出釋憲聲請書，基於相互尊重，希望將每位委員意見予以呈現，並建議比照大法官釋憲將同意與不同意意見公諸於世；另澄清在司獄委員會之法律意見，係依專業以及確信所提出，並無誤解等意見。委員王美玉表達不認同委員張武修對本院是亂源之見解，及委員瓦歷斯·貝林所言有誤，立法院僅有調閱權。嗣經主席表示今日就是否通過釋憲聲請案進行表決，委員趙永清則就表決程序是否需要迴避提出詢問，委員仇桂美以在委員會已表決過毋須迴避，委員田秋堇附議停止討論，進行表決。嗣委員陳師孟依照委員高鳳仙之意見，建議提案委員將釋憲範圍予以限縮並具體化，僅就有妨礙

退休軍公教生活之虞的條文明確提出釋憲案；以及就不同意本院提出黨產釋憲案之大法官予以提案彈劾，如此部分委員的憤怒得以宣洩等兩項折衷方案；委員高涌誠表示依委員趙永清所提是否迴避及委員蔡崇義所提不同意見併送等兩項意見應予附帶表決，並經委員楊芳婉及楊芳玲附議。委員尹祚芊表示監察委員就任時曾宣誓應超出黨派、個人專業、工作、背景等，公正獨立行使職權，提醒大家思考監察委員之任務及工作等意見。委員田秋堇及蔡崇義提出棄權委員一併宣布並列入會議紀錄等建議。嗣主席綜整各發言委員所表達之意見後提出三項表決案。第一項表決案「本院委員曾任公務人員者是否有利益迴避之必要」，經出席委員舉手表決，贊成者計有 12 位委員，反對者計有 14 位委員，棄權者計有 1 位委員。第二項表決案「是否通過教育及文化、財政及經濟委員會聯席會所提的釋憲聲請案」，經出席委員舉手並唱名表決，贊成者計有仇桂美、尹祚芊、方萬富、包宗和、江明蒼、江綺雯、李月德、高鳳仙、章仁香、陳小紅、陳慶財、楊美鈴、劉德勳、蔡培村（依姓氏筆畫排序）等 14 位委員；反對者計有王幼玲、瓦歷斯·貝林、田秋堇、林盛豐、高涌誠、張武修、陳師孟、楊芳玲、楊芳婉、趙永清、蔡崇義（依姓氏筆畫排序）等 11 位委員；棄權者計有王美玉、林雅鋒等 2 位委員。第三項表決案「是否將本院委員不同意見併送司法院」，經出席委員舉手並唱名表決，贊成者計有王幼玲、瓦歷斯·貝林、田秋堇、林盛豐、林雅鋒、高涌誠、張武修、陳師孟、楊芳

玲、楊芳婉、趙永清、蔡崇義(依姓氏筆畫排序)等 12 位委員；反對者計有仇桂美、尹祚芊、方萬富、包宗和、江明蒼、江綺雯、李月德、高鳳仙、章仁香、陳小紅、陳慶財、楊美鈴、劉德勳、蔡培村(依姓氏筆畫排序)等 14 位委員；棄權者計有王美玉 1 位委員。

決議：

- (一) 本院委員曾任公務人員者無利益迴避之必要。
- (二) 「釋憲理由書暨相關附件」照案通過，請司法院大法官解釋。
- (三) 本院委員之不同意見不併送司法院。

散 會：上午 11 時 43 分

主 席：張博雅