

# 陳 報 說 明 書 <sup>1</sup>

壹、司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義……或适用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」。其於監察院聲請釋憲時應如何適用？本件監察院釋憲聲請究係該院行使何種職權，又如何適用政黨及其附隨組織不當取得財產處理

---

<sup>1</sup> 學者許宗力就司法院大法官舉行說明會提出疑問稱：「說明會依本文觀察是一種簡化的言詞辯論，因倘若操作得當，比方行交叉陳述，實質上即與言詞辯論無異，比較不同地方主要相似只在於有無對外公開、是否須定期作成裁判(解釋)，以及判決書(解釋書)格式有別這幾點上。由於說明會對大法官而言，可因有言詞辯論之實，而從中獲得比如協助釐清爭點等言詞辯論的「好處」，他方面又沒有須對外公開與定期作成解釋等言詞辯論的「壞處」，所以實務上倘大法官較偏好於舉行說明會，而非言詞辯論，也就不足為奇了。但既然對外公開與定期作成解釋也是具有正當性的訴求，則大法官倘真基於前述「取巧」的考慮，而逕以說明會瓜代言詞辯論，終免不了令人質疑起說明會的正當性，而興起何不乾脆舉行言詞辯論的疑問。再說無論是現行法也好，修正草案也好，都看不到「說明會」一詞，而只有提到得依聲請或依職權通知聲請人、關係人及有關機關「說明」(現行法第13條第1項中段、草案第17條第1項)，更是令人增加說明會在適法性上之疑慮。法條所提「說明」一詞，本文以為可以只是提書面資料說明，也可以是到場親自說明，而後者又幾乎可說與說明會等義，所以說明會的適法性基本上應是不容置疑的，何況請學者到場說明其法律上意見，與一般訴訟之專家鑑定類似，而通知聲請人與有關機關到場說明，也有讓當事人「辯明」之功能，所以大法官舉行說明會無論如何都是正當的，值得我們的支持。只是另一方面我們也應該呼籲大法官，避免讓說明會淪為規避言詞辯論的手段，畢竟該言詞辯論就應言詞辯論，而不應只貪圖說明會不公開與沒有時間壓力的「好處」，就以說明會瓜代言詞辯論，畢竟說明會頂多只是一種簡化的言詞辯論，無論如何其程序嚴謹性尚遠無法與言詞辯論者相提並論。」(見許宗力(1998)。大法官審理案件法與修正草案之檢視—以大法官釋憲權行使之程序及範圍的相關規定為中心。憲政時代，24(3)，頁149)然就本件聲請釋憲案攸關監察院法令審查權之存否，涉及權力分立之界限，司法院大法官若為不受理之決定，將動搖中華民國憲政制度之監察權完整性，具有憲法原則重要性。司法院大法官歷年解釋均認應踐行程序上之正當法律程序，對於當事人應給予以充分程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並給與最後陳述之機會等，按本件會議進行流程表僅給與聲請人監察院代表5分鐘說明且無採用交互詰問之方式，是否符合公平法院原則並非無疑；又按本次公開說明會辦理係依據司法院大法官審理案件法第13條前段規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。」同法施行細則第14條規定：「依本法第13條第1項為調查時，得邀請專家學者到院說明。為前項邀請時，得檢附聲請書影本或相關資料。通知關係人或有關機關說明時，亦同。」業規避言詞辯論時之當事人程序保障，例如依據司法院大法官審理案件法第22條規定，監察院得委任律師或法學教授擔任訴訟代理人參與。再者，依據司法院新聞稿稱其舉行依據為：「司法院大法官審理案件法第13條第1項前段，並準用同法第33條第1項及憲法法庭旁聽注意事項。」第13條第1項前段僅舉行說明會，如何準用同法第33條第1項：「憲法法庭之司法年度及事務分配、法庭之開閉及秩序、法庭之用語、裁判之評議，除本法另有規定外，準用法院組織法之規定。」之規定，非無疑問；況且再準用法院組織法第七章後，則涉及刑罰或行政罰之規定，若加以處罰，將嚴重違反罪刑法定原則。從而，司法院大法官舉行公開說明會之程序嚴謹度，非無疑問。

條例之規定？本件聲請是否合於前開聲請要件，而應否受理？

監察院說明：

一、司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定，「適用法律命令發生有無牴觸憲法」之射程非僅指限於行使職權之部分，就法律牴觸憲法部分於制憲前五五憲草原設計係為監察院之專屬聲請權，其後制憲者未採該憲草原則，依據司法院大法官會議規則第3條規定，由各中央機關與地方機關均得以「機關名義」聲請釋憲，監察院為最高監察機關就各機關所行使之法律或命令，享有「法令違憲審查權」之發動權，自無因本件釋憲案，透過司法權限制監察權之違憲審查權，而造成實質上亦限制司法權之法令違憲審查權，進而破壞權力分立制度：

(一)法令違憲審查權構成司法權核心事項，不容司法權任意退縮。

違憲法規審查權就是審查法律或命令及任何法規範有沒有違背憲法。這又可分為：(1)法律牴觸憲法的審查。(2)命令牴觸憲法的審查。(3)地方自治法規牴觸憲法的審查。(4)條約有無牴觸憲法的審查。(5)行憲以前的法律或解釋有無牴觸憲法的審查。(6)理論上亦得審查法律或命令之統一解釋是否牴觸憲法<sup>2</sup>。司法院翁岳生前院長就法令違憲審查權認為具有「維護憲法、保障憲法，防止國家機關牴觸憲法」並闡述稱：「這就是剛才所談的法律、命令的違憲審查權。假使有違憲的法律、命令或判例，就透過解釋來宣告其無效。這種解釋現在越來越多。早期的釋字第86號解釋『高等法院以下

---

<sup>2</sup> 翁岳生，法治國家之行政法與司法，月旦（1994），頁354。

各級法院既分掌民事、刑事訴訟之審判，自亦應隸屬於司法院』，這裏雖然沒有明文宣告有關法律違背憲法，但是其意旨我們顯然可以了解，這是屬於這一類性質的解釋。釋字第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8條第1項之本旨』。這個解釋也是屬於這一類。就其他的來說，現在有一些判例被認為不可以再援用，例如釋字第177號、第185號解釋某判例應不予援用，又釋字第187號解釋中，以前司法院的兩個解釋被變更，行政法院的一個判例被認為不能再援用，雖未明白宣告其違背憲法，祇說不能再援用，也就是剝奪其效力。這就是維護憲法，使國家機關的法令能夠符合憲法意旨的功能。」<sup>3</sup>、「最後要談的，就是希望大家對司法權要有正確的認識。我國有些人不是輕視就是恐懼司法權，但在美國有所謂『司法優越』，在德國學者也有所謂『司法國家』，之說法，司法的優越主要是在其憲法解釋權，即法律或命令有沒有違背憲法，最後要由憲法解釋機關來解釋、宣告。憲法的解釋會造成司法的優越，但是國內已經有人對於司法優越感到恐慌，看到司法院現在發揮了一點憲法上應有的功能就會感到害怕，所以有些機關開始設法儘量減少或阻止聲請司法院解釋。其實，這種觀念不一定是正確的。真正的法治國家，應該有個超然的機關來維護其憲法，宣告違憲之法律或命令無效，這樣才叫做『實質意義的法治國家』，並不是說一個國家有法律或命令，大家都遵守法律或命令來做，這

---

<sup>3</sup> 翁岳生，法治國家之行政法與司法，月旦（1994），頁357。

樣就是法治國家，這僅是『形式意義的法治國家』。有些學者認為代表民意之民意機關，經過長久討論與複雜程序，好不容易才通過了一個法律，經總統公布實施，而少數的幾個法官卻能宣告其違憲、無效，這豈不是違背民主的原則？<sup>4</sup>在美國，國會也幾度想要制定法律限制法院的這種權利，但都未能成功。我國憲法明白規定我國是一個民主共和國，立法機關制定的法律若違背憲法，必須有個機關能夠

---

<sup>4</sup> 學者黃昭元引介Cass Sunstein司法最小主義—裁判的對象或範圍要寧窄勿寬，判決理由之深淺要寧淺勿深，而其主張裁判應「窄而深」儘量限縮個案，在個案的基礎上深入說理與討論，提高司法判決之可預測性，並避免過度干預政治部門之決定。(詳見，司法消極美德的積極實踐—評Sunstein教授的「司法最小主義」理論，《當代公法新論——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集(上)》，頁875-917。台北：元照出版公司)學者蘇彥圖則提出結構最小主義的建議，分析司法院大法官解釋分別扮演Cass Sunstein所提出的四種憲政人格典型——英雄(Heroes)、士兵(Soldiers)、默者(Mutes)與最小主義者(Minimalists)(Sunstein, 2015)，其認為：「憲法法官會是一個「結構最小主義者」：她知道自己在審理關於憲政民主制度的案件時，不論其主要任務是抽象或具體的規範控制，抑或是具體憲政爭議的裁決，她都無可避免地在扮演司法憲政工程師的角色。她會設法扮演好這個角色，也就是會(1)誠實的面對自己在解釋與適用憲法法的過程中所做的價值預設與制度選擇，(2)重視系統分析，(3)設法處理系爭個案背後的結構性問題，以及(4)顧慮到所為司法決策的憲政制度效應／後果。在這麼做的同時，她會很清楚地意識到自己作為司法憲政工程師的侷限與困難；對她來說，司法自制不只是一種值得追求的美德，更是司法憲政工程師的基本角色倫理(role morality)。她從而會自我要求去做一個司法憲政工程的最小主義者，會盡可能地將憲政工程的機會與空間保留給民主程序，也會盡可能地避免對民主憲政工程做出一階的(first-order)實體價值強制。結構最小主義者並不會像Sunstein筆下的最小主義者那樣反對、排斥理論；他們只是反對去脈絡化而無逐案調整空間的理論套用。結構最小主義者這樣的角色設定，或許具有相當的理想性與角色詮釋上的困難度，但是並非純屬虛構。」等語，固非無見。然而美國違憲審查權具體運作兩百多年，其司法權不同於歐陸法系具有比較強大憲法權力，例如西元2017年1月27日穆斯林禁令，美國人權組織「美國公民自由聯盟」(ACLU) 28日向紐約市布魯克林區聯邦法院(the US District Court in Brooklyn)控告川普的行政命令違憲，當日即暫停遣返動作。又在美國三權分立，行政特權之範圍亦不同於德法等國，司法權往往得以侵入行政權領域，如水門案時要求白宮提出錄音帶；再者，在1930年代美國經濟大蕭條時，「羅斯福新政(New Deal)」國會通過新政法案，遭聯邦最高法院宣布部分經濟法案違憲。事實上，美國聯邦最高法院從馬歇爾法院(1801-35)開始業建立起最高法院的聲望迄今，該機關並非僅是具有憲法的形式意義，在美國從自由主義與經濟學角度風花雪月談談司法最小或結構最小，或許有其意義。但在我國司法權從未被國人認為具有獨立性，所謂有錢判生，無錢判死，向為民間所流傳，司法權動輒向行政權低頭之舉，亦不絕如縷，過去行政法院向有駁回院之稱號，司法院大法官審查案件，據學者許宗力的說法，「絕大多數的釋憲案件，從收案到作成決議，根本就是黑箱作業」(見許宗力(1998)。大法官審理案件法與修正草案之檢視—以大法官釋憲權行使之程序及範圍的相關規定為中心。憲政時代，24(3)，頁146-147)不從個案釋憲過程之各項資料(如會議討論記錄)分析司法院大法官相互間司法政治舉措(如2018/5/4不受理決議之後，恐難再期待同修福慧。雞鳴雨晦，但求無愧。)，僅描述美國憲法學者理論或單從釋憲文結論分析該釋憲案之性格為英雄、士兵、默者與最小主義者，或無異緣木求魚。從而，前揭論點似乎忽略我國司法權之發展與國民全體對於司法權之信賴程度，似難遽以贊同。

來維護憲法，所以憲法的解釋機關現在被稱為『憲法的維護者』。過去有一些國家認為由立法機關來維護憲法就好了，但是現在不少國家都讓司法權來維護憲法，……」<sup>5</sup>

(二)司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定，「適用法律命令發生有無牴觸憲法」從該文字結構而言，未必當然與憲法上之分權結構有關，或可區分為「行使憲法上權力，適用法令」與「非行使憲法上權力，適用法令」兩種情形。

憲法第171條規定：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」憲法第173條規定：「憲法之解釋，由司法院為之。」查司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定，源於民國（下同）37年9月16日公布之司法院大法官會議規則（下稱會議規則）第3條規定：「中央或地方機關於其職權上適用憲法，發生疑義，或適用法律命令發生有無牴觸憲法之疑義時，得聲請解釋。」47年7月21日公布之司法院大法官會議法（下稱會議法）第4條第1項第1款規定：「中央或地方機關於其行使職權適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」82年2月3日修正公布之司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定：「一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」從上開條文可知37年會議規則為「於其職權上適用憲法」、「適

---

<sup>5</sup> 翁岳生，法治國家之行政法與司法，月旦（1994），頁358。

用法律命令發生有無抵觸憲法」迄至會議法改為「其行使職權適用憲法發生疑義」、「因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議」與「適用法律命令發生有無抵觸憲法之疑義」。從文字結構而言，適用法律命令發生有無抵觸憲法之疑義，並非必與「行使職權」有關，此從「因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議」有「行使職權」可知，從而，如中央機關（司法院）因辦理公務員退休撫卹，所行使並非憲法上權力-司法權，但因為在行政上辦理公務員退休撫卹必須適用107年7月1日所施行之公務人員退休資遣撫卹法時，自得聲請解釋憲法，自不得因非行使司法權而不受理自明<sup>6</sup>，從而，可區分為「行使憲法上權力，適用法令」與「非行使憲法上權力，適用法令」兩種情形。

(三)制憲前有關法令違憲審查權之發動者，原設計基於監察院為最高監察機關，其專屬於監察院並非無由。

34年「國民參政會憲政實施協進會」<sup>7</sup>32項意見，就25年「五五憲草」中，第30項意見：「憲法第140條第2項『法律與憲法有無抵觸，由監察院於法律施行後6個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。』刪。第142條修改為『憲法之解釋，由

<sup>6</sup> 參見司法院釋字第589號解釋。

<sup>7</sup> 「國民參政會憲政實施協進會」，當然會員為國民參政會主席團主席：張伯苓、莫德惠、吳貽芳、李璜、王寵惠、王世杰、江庸。由國防最高委員會委員長就中國國民黨中央執行委員指定為會員者：孔祥熙、孫科、吳鐵城、陳布雷、張厲生、張羣、熊式輝、朱家驊、張道藩、梁寒操、洪蘭友、吳經熊、宋子文、吳鼎昌。就國民參政員中指定者有：褚輔成、張君勱、黃炎培、胡政之、邵從恩、王雲五、江恆源、左舜生、陳啟天、許孝炎、李中襄、周炳琳、錢端升、董必武、江一平、傅斯年、錢公來、薩孟武、達浦生、喜饒嘉錯、李永新、梁上棟、孔庚、范予遂。就其他富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究之人士中指定者有：吳尚鷹、林彬、黃右昌、樓桐蓀、王造時、梁漱溟、周恩來、蔣夢麟、燕樹棠、張志讓、蕭公權。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P273。

司法院依法組織憲法解釋委員會為之』。<sup>8</sup>中華民國憲法制憲前，基於五五憲草理念原訂將法律與憲法牴觸之事項僅專屬於監察院始得聲請，採取抽象法令違憲審查制度，其基於監察院為最高監察機關，其專屬於監察院並非無由。

(四)另司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定之設計，與德國基本法93條第1項第2款<sup>9</sup>及聯邦憲法院法第13條第6款規定<sup>10</sup>，聯邦政府、邦政府或三分之一以上國會議員，只要對於法律是否違憲產生懷疑或意見不一致，即可提起抽象法規審查等相同，併予指明。

二、本件聲請釋憲係基於憲法所賦予監察院之核心權力，適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」時，發生有牴觸憲法之疑義，其依據為憲法第95條與第96條之職權，就行政權之違法與失職而為監督，為監察權行使，並無任何疑義。

(一)憲法明文賦予監察院為國家最高監察機關，就「事」及「人」的「違法」或「失職」為監督，不同於司法權僅得為「合法性監督」，然因制憲者為恐監察權影響其他權力之行使，不同於五五憲草之設計將監督最終決定權交由司法機關為終局處理，故無違反權力分立原則（詳如第二大點論述）

1、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。」

2、憲法第95條規定：「監察院為行使監察權，得向行

<sup>8</sup> 參見《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P318。

<sup>9</sup> 德國基本法93條第1項第2款規定：「關於聯邦法律或各邦法律與本基本法在形式上及實質上有無牴觸或各邦法律與其他聯邦法律有無牴觸、發生歧見或疑義時，經聯邦政府、邦政府或聯邦議會議員三分之一之請求受理之案件。」

<sup>10</sup> 對於聯邦法或邦法在形式上或實質上是否符合基本法，或邦法是否符合其他聯邦法，發生爭議或疑義，經聯邦政府、邦政府、或聯邦眾議院四分之一議員聲請者（基本法第93條第1項第2款）。

政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」

- 3、憲法第96條規定：「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，注意其是否違法或失職。」
- 4、憲法第97條規定：「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。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。」
- 5、是則，基於監察院為國家最高監察機關，豈有要求監察院注意其他憲法機關是否違法或失職，而禁止監察院行使調查權時，不得適用各機關之法令之法理，如有，其法理何在，煩請司法院大法官為合理解釋？

(二)本件釋憲案係基於憲法第95條與第96條之監察權，就行政權為違法與失職監督。

- 1、本件釋憲案監察權行使過程，與聲請釋憲流程及後續處理，均經監察院各委員會與院會審查決議通過，符合監察院行政法規之各項流程：

(1) 司法院釋字第325號解釋稱：「惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第95條、第96條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。」故本院依據憲法規定監督行政權有無違法或失職，自得行使調查權，就行政權為合法性監督與合目的性監督時，自適用行政權所主管之各項法令，亦如同司法權所適用之法令，亦不限於司法權所主管之法令（詳如後述），自不待



言。

(2) 本案係民眾陳茂嘉等105年10月6日至本院陳訴，就105年8月10日公布之黨產條例，涉有違憲疑義，行政院怠於移請覆議及聲請釋憲等情，經本院105年11月3日院台業五字第1050705745號函請行政院說明，行政院於105年11月25日及12月30日分別以院臺綜字第1050045723號及第1050050640號函復<sup>11</sup>稱，「黨

<sup>11</sup> 函覆略以(一)黨產條例主管機關及黨產條例施行細則訂定情形：1、依黨產條例第2條第1項規定：「行政院設不當黨產處理委員會為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制」。是黨產條例之主管機關為黨產會。2、依黨產條例第33條規定：「本條例施行細則，由行政院定之」。行政院已於105年10月25日發布「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例施行細則」(下稱黨產條例施行細則)，黨產會係依黨產條例及黨產條例施行細則等規定依法行政。(二)黨產條例有無違反憲法對人民財產權保障之意旨：1、政黨及其附隨組織雖因法律上之登記而同樣享有人格之地位，惟不可與一般之自然人、法人等同視之。2、政黨為基於共同民主政治理念，協助形成國民意志，促進國民政治參與為目的之政治團體。依上述本質，法律賦予政黨在政治上享有較個人優勢地位之權利，如「總統副總統選舉罷免法」第22條所定得以較寬鬆之方式參與總統副總統選舉，以及「公職人員選舉罷免法」第24條第2項，政黨始具有資格參與全國不分區立法委員競選等等權利優勢。是政黨既因其政黨本質而在法律上享有較自然人優勢之權利，自當本於其政黨本質而背負高於一般人之其他義務，如政黨活動經費之限制。故政黨與自然人、一般法人於憲法基本權利上不可等同視之。3、另依司法院釋字第739號解釋：「國家為增進公共利益，固得以法律或法律明確授權之法規命令對於人民之財產權或居住自由予以限制」(司法院釋字第689號、第709號解釋參照)之論理可悉，國家本得基於公共利益考量下，以法律限制人民財產權，難謂財產權一經限制即與憲法有違。(三)黨產條例有無違反一般法律原則：1、法律保留原則：(1)黨產條例第2條規定，行政院設黨產會為黨產條例之主管機關，不受基準法規定之限制；黨產條例第3章「組織」並就黨產會設置訂有規範。是立法院係以黨產條例作為黨產會之組織法，創設黨產會毋庸受基準法規定之限制，已相當3級獨立機關方式運行，行政院尊重立法院依職權審議之結果。(2)黨產條例第19條第3項授權行政院訂定黨產會組織規程，行政院據以訂定「不當黨產處理委員會組織規程」，係機關為處理內部事務所定內部單位之分工職掌，並無違反法律保留原則。2、個案立法禁止原則：(1)黨產條例第4條第1項第1款規定：「政黨：指於76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」其立法目的係為調查及處理政黨不當取得之財產，但最終目的在建立一般性政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義，屬通案性之考量。(2)解嚴以前政黨取得之財產不符合實質法治國原則者，並不限於當時之執政黨，其他政黨仍有發生之可能性，故黨產條例非屬個案立法。3、法律明確性原則(1)按司法院釋字第432號解釋意旨：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違」。(2)有關黨產條例所定相關不確定法律概念或概括條款，經黨產會迄今實際認事用法過程發現，其意義非難以理解，為受規範者所得預見，且為司法審查加以確認，難認有違法律明確性。(3)黨產條例以「設定特定日期」之方式推定不當取得財產之範圍，為立法所需更為明確，尚無違反法律明確性原則。4、黨產條例有關舉證責任轉換之合理性及適法性：(1)民主國家政黨之本質，其正當財源應限於黨費、政治獻

產條例合於憲法法治國原則等，無牴觸憲法、憲法增修條文及其他法律之情形，其規定內容並無窒礙難行，自不生移請立法院覆議及聲請釋憲之問題」云云。復監察院於106年1月9日辦理專家學者諮詢會議後，提出本案調查報告送請監察院內政及少數民族委員會處理，該委員會106年2月9日會議決議略以：1. 調查意見函請行政院研處，並於三個月內見復。2. 調查意見因涉及適用政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例有無違憲疑義，有聲請解釋憲法必要(詳如聲請解釋憲法理由書)，送請監察院司法及獄政委員會審議轉陳院會審查。本件聲請解釋憲法理由書於106年2月15日監察院司法及獄政委員會審議通過，監察院106年3月14日監察院第5屆第34次會議決議通過送本件聲請司法院大法官解釋憲法，行政院於106年4月5日院台規字第1060085556號就調查意見第1點查復稱：「貴院調查意見所列各點，本院前於105年11月25日及12月30日分別以院臺綜字第1050045723號及第1050050640號說明在案；審諸調查報告內容，除與本院法理見解歧

---

金、競選經費之捐贈、競選費用補助金及其孳息，除此之外，政黨依其他方式所取得之財產，皆與政黨本質不符。(2) 鑑於不當取得之行為距今久遠，且過去處於一黨獨大、黨國不分現象，黨產條例爰採舉證責任轉換之立法體例，規範「推定」為不當取得財產之機制，由政黨舉證其取得財產係符合政黨本質與民主法治原則，始能保有該財產。透過此種舉證責任轉換之設計，方符合實質法治國原則之要求。是黨產條例為落實轉型正義，對於以往不當黨產由於可能出於違反民主方式取得，所以舉證責任由該政黨及附隨組織為之，未違反轉型正義原則。(3) 監察院90年4月6日函送行政院之調查意見指出，過去威權體制下，政黨將原屬國家財產移轉登記為該黨所有，或接受各級政府機構無償贈與土地及建築物，係黨國不分時代之現象，不符實質法治國原則之要求。如依現行規定請求政黨返還有其困難，有以特別立法方式，妥為規範處理政黨黨產之必要性。是以，制定黨產條例以貫徹實質法治國原則，亦為本院所肯認。5、黨產條例合於憲法法治國原則等，無牴觸憲法、憲法增修條文及其他法律之情形，其規定內容並無窒礙難行，自不生移請立法院覆議及聲請釋憲之問題。

異外，貴院仍認有違憲疑義，依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定聲請司法院解釋，本案允應尊重大法官處理權責，本院另無其他意見。」106年5月4日監察院內政及少數民族委員會決議：「行政院與本院法理見解歧異，然對於歧異之點並未詳予陳明，請行政院於文到二週內詳予研處。」行政院迄未函覆，本案調查報告與後續處理均經監察院內政及少數民族委員會以「討論事項」處理通過；而本件聲請解釋憲法案亦經監察院司法及獄政委員會審查是否符合「司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款」之程序規定，報請監察院院會以「討論事項」決議通過，並無任何程序上疑義，前揭過程論其實際就憲法規定而言，係屬監察院行使憲法第95條與第96條之職權，並無疑義。

(三)另過去固有少數見解，有認為行使監察權僅包括同意、彈劾、糾舉、審計權及糾正權之見解云云，不含調查權等，但為歷年司法院大法官解釋所否定<sup>12</sup>。蓋法律涉及違反憲法時，因係屬合法行為，監察院自無從糾正或彈劾，僅得移請司法院解釋，更何況憲法95條與96條將此明文規範於監察院職權之一，若稱不含監察權不含調查權，顯屬本末倒置，侵害監察權之核心職能，此亦為當然法理。

三、監察院行使監察權就行政權為合法性監督與合目的性監督，其所適用之法令並非僅涉監察權之相關行為法與組織法，包括涉及行政權各項法令均得加以審查，作為憲法之獨立權力機關，審查同時自應服從憲

---

<sup>12</sup> 僅有一件不同意見書，詳見司法院釋字第151號姚瑞光大法官不同意見書。

法規範，從事物本質而言，監察權本身與各級法院相同均為違憲審查權啟動者，所應探究為所適用法令有無違反憲法，以善盡監察機關對憲法忠誠義務。

(一) 憲法增修條文第7條規定與憲法第80條之法條結構相同，所指適用法律並非指憲法分權之法令

憲法增修條文第7條規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」與憲法第80條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」之法律構成要件之結構相類，依據司法院釋字第137號解釋，其所謂適用法律自非僅限於涉及監察權之有關行為法與組織法。<sup>13</sup>

(二) 司法院釋字第371號解釋在無法律明文規定前，先賦予各級法院「違憲審查權」，然監察院從行憲以來長期即擔負「聲請法令違憲審查權」之職權，大法官不宜因以黨產釋憲案之政治敏感性，違背該號解釋意旨，剝奪監察權適用法律時之違憲審查權。按司法院釋字第371號解釋緣由，係因立法院就司法院第二廳審查通過台灣高等法院暨台灣台南地方法院81年3月法律座談會的法律見解，認為「法院辦理具體案件時，有審查有關法律是否牴觸憲法之權限，如認法律與憲法牴觸而無效時，得拒絕適用之。」認為其賦予一般法官「實質違憲審查權」造成憲法第80條、第170條適用上的疑義，引發憲法第171條、第173條，司法院組織法第3條，司法院大法官會議法第2條、第3條有關憲法解釋機關及職

---

<sup>13</sup> 司法院釋字第137號解釋：「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，或為認定事實之依據，或須資為裁判之基礎，固未可逕行排斥而不用。惟各種有關法規釋示之行政命令，範圍廣泛，為數甚多。其中是否與法意偶有出入，或不無憲法第172條之情形，未可一概而論。法官依據法律，獨立審判，依憲法第80條之規定，為其應有之職責。在其職責範圍內，關於認事用法，如就系爭之點，有為正確闡釋之必要時，自得本於公正誠實之篤信，表示合法適當之見解。」

權範圍的爭議，該號解釋稱：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第171條、第173條、第78條及第79條第2項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第5條第2項、第3項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。」從該號解釋之事物本質而論，與監察院相同，故依據法律獨立行使憲法所賦予之權力機關之監察院，當即除適用法律外，仍應服從憲法規範<sup>14</sup>，否則，憲法在規範層級中之最高性將遭破壞，法治國原則亦無從維持，監察院亦喪失憲法機關之意義。

四、從行憲以來司法院大法官就監察院聲請大法官解釋案產生之司法實務標準，本件聲請案之司法院大法官並不具備任何「不受理」之理由。

(一)系爭司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款所定「適用法律命令發生有無牴觸憲法」從37年9月16日公布之司法院大法官會議規則第3條，該構成

---

<sup>14</sup> 其理由書中稱，其目的皆在保障憲法在規範層級中之最高性，並維護法官獨立行使職權，俾其於審判之際僅服從憲法及法律，不受任何干涉。我國法制以承襲歐陸國家為主，行憲以來，違憲審查制度之發展，亦與上述歐陸國家相近。

要件從未變動，司法院大法官作為憲法機關，應遵守法安定性原則與機關忠誠義務，遵守大法官依據憲法歷年不斷實踐所生之憲政慣例。

(二)監察院聲請司法院大法官解釋迄今計55案，聲請解釋憲法僅1件不受理<sup>15</sup>（附件編號51），其係因本院行使監察權時並未適用「系爭法律」所致，與本件聲請書所附調查報告全般適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」顯有所不同。

該案99年6月8日監察院第4屆第24次會議決議聲請事由係為監察院行使調查「陳○明是否適任檢察總長一職」乙案及彈劾、糾舉之職權，適用法院組織法第66條第7項，認發生有抵觸憲法第53條暨憲法增修條文第3條第2項之疑義；及適用法院組織法第63條之1第1項，認發生有抵觸憲法第16條之疑義，聲請解釋案。司法院99年8月3日以院台大二字第0330014693號函（會台字第9894號）議決不受理，不受理理由略以：「聲請人認法院組織法第66條第7項及第63條之1第1項規定有違憲疑義，然前者係有關檢察總長之任命方式，後者係有關特別偵查組織。而依聲請書所載，聲請人於本件中所行使之職權，係憲法第95條及第97條及監察法第14條所定之調查權及彈劾權，其所調查及彈劾之對象固為檢察總長，惟於本件中行使調查權及彈劾權時，並未適用上開法院組織法之規定。是其聲請核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。」<sup>16</sup>，經監察院詳

---

<sup>15</sup> 本院歷年聲請大法官解釋不受理四件，三件為統一解釋。

<sup>16</sup> （一）按中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款定有明文。（二）本件聲請人因行使調查「陳○明是否適任檢察總長一職」乙案及彈劾、糾舉之職權，適用法院組織法第66條第7

查，該件聲請書所附原調查報告確實從未引用法院組織法第66條第7項及第63條之1第1項規定。然就本案調查而言，自始至終均適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」顯有所不同。

(三)監察院歷年聲請司法院大法官解釋，大法官採取「妥當合宜」之受理標準，並不全然拘泥於受理程序，有關法令違背憲法等涉及人權保障之解釋，大都為監察院所提出。惟詳查本件聲請書之程序與實體理由，均較本院前諸所提各件釋憲聲請書，或甚為周延與詳盡，業經本院各委員會與院會長達3個月審查，其所述理由無一不符合司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定要求，尚無不受理之任何法律依據與理由。

1、解嚴前大法官將監察院作為人權保障機關，故曾發生未經監察院院會決議，司法院大法官均予受理，並做成解釋之情形，如釋字第33號解釋（附件編號7）、釋字第86號解釋（附件編號8）、釋字第60號解釋（附件編號10）。

---

項，認發生有抵觸憲法第53條暨憲法增修條文第3條第2項之疑義；及適用法院組織法第63條之1第1項，認發生有抵觸憲法第16條之疑義，聲請解釋。查聲請人之聲請意旨略以：1. 聲請人調查前檢察總長陳○明之違法失職情形，於彈劾案件審查會中通過彈劾與附帶急速救濟之決議，然依法院組織法第66條第7項規定：「最高法院檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期4年，不得連任。」檢察總長之上級或主管長官究指法務部長或總統即有所不明。而上開規定所設之任命制度，剝奪行政院對檢察總長之人事任命權，已抵觸權力分立原則，與本院釋字第613號、第627號解釋意旨有違，發生抵觸憲法第53條暨憲法增修條文第3條第2項規定之疑義。2. 告訴人對檢察官之不起訴或緩起訴處分不服者，依刑事訴訟法第256條第1項本文規定，應經原檢察官向直接上級法院檢察署檢察長或檢察總長聲請再議。惟法院組織法第63條之1第1項規定：「最高法院檢察署設特別偵查組……」，據此告訴人就特別偵查組檢察官之處分，倘應向檢察總長聲請再議，則不能期待發揮有效救濟功能，此外亦生妨礙人民聲請法院交付審判、架空職權再議規定、影響不起訴處分之確定力，導致被告受國家雙重追訴之危險等，相關爭議甚多，乃有違憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。惟查：聲請人認法院組織法第66條第7項及第63條之1第1項規定有違憲疑義，然前者係有關檢察總長之任命方式，後者係有關特別偵查組織。而依聲請書所載，聲請人於本件中所行使之職權，係憲法第95條及第97條及監察法第14條所定之調查權及彈劾權，其所調查及彈劾之對象因為檢察總長，惟於本件中行使調查權及彈劾權時，並未適用上開法院組織法之規定。是其聲請核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。

2、解嚴前司法院大法官會議解釋，有關法令違背憲法等涉及人權保障之解釋，而為歷屆司法院大法官所自豪並為世人事後所稱頌者，大都為監察院所聲請，司法院大法官亦從未就有無行使職權加以審查，縱涉及與行政權與立法權相衝突，司法院大法官仍與受理，僅係拖延審查時間，但曾遭翁岳生前院長批評。

(1) 解嚴前有關法令違背憲法等涉及人權保障之解釋，大都為監察院聲請，俾善盡憲法忠誠義務。

解嚴前有關法令違背憲法等涉及人權保障之解釋，監察院所提出之法令違憲解釋，舉其要者如下：

〈1〉審檢分立的問題：監察院行使調查權就高等法院及地方法院之民刑訴訟，併由司法行政部主管，是否與憲法第77條之規定相違背。  
(附件編號8，釋字第86號解釋)

〈2〉叛亂犯脫離組織問題（此為統一解釋）<sup>17</sup>：  
監察院行使調查權調查本案，監察院站在保障人權之立場，惟當時大法官站在維護行政

<sup>17</sup> 監察院函：一、查本院前據劉祥君，呈以被軍法機關枉法判罪一案，經派員調閱原卷認為該劉祥君縱曾參加匪幫組織期間，係在民國27年其時現行懲治叛亂條例尚未公布施行，依刑法第2條規定應適用最有利於行為人之法律裁判，同時應受36年1月1日公布施行之罪犯赦免減刑令之適用，特於當前軍法行政及審判工作應行改革案內予以糾，正經行政院飭據國防部復以參加叛亂組織之行為具有繼續性，早經司法院21年院字第667號解釋有案。該劉祥君參加叛亂組織雖在懲治叛亂條例施行以前，但於該條例公布施行後未據聲明脫離叛亂組織，亦未據向政府治安機關自首，其參加叛亂組織之行為仍在繼續狀態依法自應適用現行懲治叛亂條例論究等語呈轉到院。二、按參加叛亂組織行為具有繼續性應以具有與匪幫組織保持聯絡及為匪活動之事實，若僅十餘年前曾一度參加，嗣後即失去聯絡並無為匪活動之事實則犯罪行為，顯已間斷自不能認為其參加行為在十餘年以至二三十年後仍在繼續狀態中且是否脫離匪幫組織應以有無聯絡及活動事實為斷，不應以有無聲明為據。原判決既認定其於27年考入華南學院後即失去聯絡並認定其參加匪幫組織暨在臺期間尚無為匪活動情事，又依懲治叛亂條例第五條論處其見解殊有未當。究竟懲治叛亂條例第五條所謂參加叛亂之組織是否可不問其加入行為係在若干年以前及現在之有無聯絡及活動事實均應認為其行為具有繼續性皆可適用同條例第5條論處，所有刑法第2條及罪犯赦免減刑令，均無適用餘地事關適用法律之見解歧異三、相應函請查照統一解釋見復為荷



權之立場稱：「凡曾參加叛亂組織者，在未  
經自首或有其他事實證明其確已脫離組織以  
前，自應認為係繼續參加。」（附件編號11，  
釋字第68號解釋）

〈3〉出版法與違警罰法是否違憲<sup>18</sup>：監察院行使  
調查權站在保障人權立場，於50年6月8日監  
察院第1屆第686次會議一併提出，大法官並  
未如同本件處理方式，先質疑監察院「行使  
何種職權」，「如何適用」，然卻拖延該件解釋  
時間分別解釋，出版法部分至53年10月7日釋  
字第105號解釋宣告違憲；違警罰法部分遲至  
19年後於69年11月7日釋字第166號解釋宣告  
違憲（附件編號15）。

（2）司法院翁岳生前院長於61年所發表之「憲法之  
維護者-回顧與展望」乙文稱：「就司法院大法  
官會議釋憲功能之評估，對大法官會議所發揮  
之功能，拙作當時之評價謂『似難認其已完全  
克盡維護憲法之職責』。並認為『二十多年來，  
大法官會議對違憲行為，或不予解釋或遷就現  
實，始終不願將任何違憲行為明白認定其違憲

---

<sup>18</sup> 釋憲聲請理由書如下：事由：關於違警罰法所規定主罰中之拘留罰役及出版法第40條及第41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8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判決處罰執行均由警察官署為之按之上開憲法第8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11條規定：「人民有言論講學著作及出版之自由」第23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40條及第41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23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23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171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。

或宣布其無效，大法官會議的這種態度，謀國持重有餘，對憲政體系之維護，健全違憲審查制度之確立，以及法治社會之建設，則尚感不足』。當時所以有此評語，乃因違警罰法是否違憲案，監察院聲請解釋已十多年，對這種明顯違憲之案件，大法官會議竟經過十多年如此長久時間尚不予解釋，而過去其解釋之惟一一件違憲案件—釋字第86號法院改隸案卻被擱置不予執行。目睹釋憲功能如此不彰，所以將其責任歸咎於：『傳統上從屬於行政權之司法者，卻不慣於行使如此重大之權限』。其實，法院改隸案不被執行，若要完全歸責於大法官會議解釋文未明白宣布其違憲或無效，並不十分公道。事實上，拙文中亦已指出，對於解釋文之表達方式，除『立法院似亦應負部分責任』外，該案件所以被擱置而不執行，乃因少數政務官抱持本位主義立場，對法官人事權發生爭議之結果。該號解釋文之用語，雖值改進，但似非問題之關鍵。至於違警罰法是否違憲一案，大法官會議已於釋字第166號解釋，認其有關拘留與罰役由警察官署裁決之規定，不符憲法第8條第1項之本旨，應迅改由法院依法定程序為之。總之，大法官會議已於六十年代，清結所有積案，逐漸擺脫『不予解釋』之陰影。至於『不願將任何違憲行為明白認定其違憲或宣布其無效』之情形，亦已明顯改善<sup>19</sup>，前揭翁岳生前院長所稱，在今日本案而言，自別具深刻之憲政意義。

---

<sup>19</sup> 翁岳生，法治國家之行政法與司法，月旦，1994，頁393-394。本文為憲法之維護者-回顧與展望，憲政思潮17期，61年1月。

### 3、解嚴後

- (1) 僑居中央民意代表，不適用罷免之規定，是否合憲：81年5月12日監察院第1屆第2016次會議決議聲請<sup>20</sup>，82年12月30日司法院大法官做成釋字第331號解釋。(附件編號42)
- (2) 就最高司法機關就審理事項得否發布規則？就司法行政監督得否發布命令？其界限為何？提出質疑：監察院行使調查權，調查報告於司法及獄政委會通過後，85年10月8日監察院第2屆第46次會議決議聲請<sup>21</sup>大法官解釋，司

<sup>20</sup> 聲請書為監察院(81)監台院議字第0951號。

主旨：關於公職人員選舉罷免法第69條第2項規定「全國不分區、僑居外國國民選舉之當選人，不適用罷免之規定」有無與憲法之規定相抵觸，不無疑義，函請惠予解釋見復。

說明：

一、現行公職人員選舉罷免法第69條第2項規定：「全國不分區、僑居外國國民選舉之當選人，不適用罷免之規定」，係基於僑居外國國民、全國不分區選出之政黨比例代表的功能，主要在建立政黨政治，以政黨為主軸，政黨比例代表既由政黨所提名，政黨自有約束當選人就職後行為之責任，以示向選民負責，如果政黨比例代表得適用罷免，但由於政黨比例代表選舉係以全國為選舉區，其罷免案之提議人數及連署人數難以訂定適當合理之標準，而且在全國選民均得進行罷免活動之情況下，政黨極可能介入罷免活動，造成社會成本與資源之浪費，經參酌外國立法例，從而主張不適用有關罷免之規定。

二、按憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權」，而各政黨黨員總數佔全民之比例不高，能否代表全民，不無疑義，現公職人員選舉罷免法第69條第2項之規定，以政黨比例代表致剝奪人民選舉罷免之權利，實與憲法保障人民參政權之規定相抵觸。

三、次按憲法第23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」，公職人員選舉罷免法第69條第2項之規定，非但不足以構成上開法條所謂「必要」之要件，且為彰顯政黨政治更宜有罷免及遞補之規定，籍以增進政黨比例代表之功能，更為完善，始與憲法保障人民參政權之精神以及民主法治國家充分賦與人民政治權利之原則相吻合。

四、復查外國之立法例亦有類似公職人員選舉罷免法第69條第2項之規定者，但各該國之憲法中並無如我國憲法第17條之明文規定，其情形顯然不同，因此外國之立法例雖可供參考之用，但難以援引為立法之依據。

五、依照司法院大法官會議法第4條第1項第1款規定及本年5月12日本院第2016次會議決議辦理。

<sup>21</sup> 案由：本院調查「司法院在無法律授權之下發布『法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項』等與人民訴訟權利或人權有關的行政命令或內規，嚴重違反憲法第23條法律保留原則及中央法規標準法乙案」，與司法院本件復文所持見解，顯然有異，且其適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義，擬請院會公決，聲請司法院大法官會議解釋。

說明：

一、本院調查「司法院在無法律授權之下發布『法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項』等與人民訴訟權利或人權有關的行政命令或內規，嚴重違反憲法第23條法律保留原則及中央法規標準法乙案」，調查意見略以：司法院未經法律授權逕以職權發布之行政命令(職權命令)計有司法院人事評議委員會評議規則等24種；未送立法院審查之法規有

法院大法官90年10月5日做成釋字第530號解釋。(附件編號44)，本件調查報告係黃越欽大法官於擔任監察委員時所提出，並參與釋字第530號解釋之審理，並提出不同意見書，該號解釋末段稱：「憲法第77條規定：『司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。』惟依現行司法院組織法

---

各級法院辦案期限規則等2種；未基於法律授權或依其法定職權訂定之命令與中央法規標準法規定不符者，計有辦理民事訴訟事件應行注意事項等19種，認為該院對於上開有關人民權利義務之行政命令，有未依法律訂定或未基於法律之授權或未送立法院審查，顯有悖憲法保障人權之精神並違反中央法規標準法之規定，致嚴重侵害人民之權益，移經司法委員會決議函司法院妥善處理見復。

- 二、茲准該院85年3月16日(八五)院台參字第02416號復函略以：關於憲政層次之人權法益之法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法(84年7月31日已修正為要點)及「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」各點(見調查意見第3頁反面)，係將重要判解及法條內容要旨彙集而成，旨在促使法官注意，避免疏失，以重人權，每點、每項內容，或有判解決議可據或為闡述法條要旨提示要領。原調查意見所舉「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」全文計一百項，每一項末均有括弧註記出處，以示根據，足見純屬資料彙整，並非該項本身做何規定，更無所謂違反法律保留原則之可言。又就「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付要點」而言亦復如是。況具保責付辦法(已改為要點)與應行注意事項兩種內規，旨在就刑事訴訟法所定內容加以闡明、補充或提示而已，藉以發揮規範司法人員審慎辦理訴訟案件之功能。非僅未逾越法律規定範圍，甚且較法律更為嚴謹、重視人權之用心，尤有過之，應無低貶人權之虞。且刑事訴訟法為憲法第170條所定之法律，今既為司法行政上注意命令所由據，又復無逾於母法，仍不失其輔助性，則此注意命令本身即難謂有違憲法第23條所定法律保留之原則與中央法規標準法之規定。本院其他處於此一階之類似內規，其性質、作用及功能亦皆如此。又調查意見認定本院乃為司法行政機關，「為司法權的輔助機制，不能對司法權獨立產生妨礙」、「司法權內部事項其辦法或規則由於屬法庭規則與人民權益無直接關係，應由審判機關自行制訂」，從而認為當前「卻由職掌司法行政之司法院發布，形成主、客易位的現象」一節：1. 依憲法第77條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」。可見本院所應「掌理」者，乃為「審判」及「懲戒」事項，並非規定「司法院為國家最高司法行政機關」，自不應因司法組織體系之設計未盡妥適，致使本院職掌側重於司法行政監督，尚未直接承擔審判工作，而根本否認憲法所賦與本院之法定職掌，與依職權所發布之行政命令或內規權限。2. 本院以往所發布與訴訟有關之注意事項或要點，雖非中央法規標準法所指之法規命令，然參照釋字第253號解釋意旨，業已肯定「司法行政機關」有權發布此項內規。從而，本院目前縱非審判機關，仍非不得發布此項司法行政上之注意要點或其他名稱之內規，要屬無疑。3. 關於最高法院以下各級法院有無「規則制定權」一節，我國憲法並無如同日本憲法第77條之明文規定，此乃學理探討之問題。綜上本院除已將部分行政命令與內規調整為法規命令外，尚無不符法制之處」等語。
- 三、上開司法院復文所持見解與本院前揭調查意見之見解，顯然有異，且其適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義。為維護憲法精神及法律尊嚴，爰擬影附調查意見及司法院復函聲請司法院依法解釋見復。
- 四、謹附(一)聲請解釋總說明乙份。(二)調查報告影本。(三)司法院85年3月16日(八五)院台參字第02416號函影本。

規定，司法院設置大法官17人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。」

- 4、87年學者許宗力批評司法院大法官就立法委員「行使職權」部分認應採「從寬認定」<sup>22</sup>之看法，其稱：「檢視大法官審理案件法第5條第1項第3款有關三分之一以上立法委員行使職權，『適用法律發生有抵觸憲法之疑義』的要件規定。依本文之見，不論是作為立法機關的立法院，抑或作為立法院此一合議制機關之構成員的立委個人或三分之一以上立委也好，其『行使職權，適用法律』的機會，委實說並不大，因其職權主要是在立法、修法，而不是像一般法院與行政機關一樣是在適用法律。迄目前為止，由三分之一以上立委所提法規違憲審查的釋憲案，大部分是審查法律案、預算案或審查法規命令時，懷疑現行法違憲所提起，但這畢竟是行使立法權時，發現法律違憲，而不是適用法律時發現法律違憲。也因此可以發現絕大部分這類釋憲聲請案，聲請之立委所據理由，若不是取巧地泛指依大法官審理案件法第5

---

<sup>22</sup> 事實上就本案而言，無論採何種認定標準，監察院均為行使職權，無庸置疑。

條第1項第3款聲請，而不區分是適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法疑義，就是主張行使立法或預算等職權時，適用憲法發生疑義，而不是適用法律發生有牴觸憲法之疑義。然事實上，這兩種情形，聲請人的認知也好，大法官的認知也好，都不認為這是屬於單純的憲法疑義的解釋，而是法律違憲的審查，且大法官一旦受理也的確都作成法律違憲或不違憲的實體解釋，可見以適用憲法發生疑義為由聲請釋憲，免不了有『掛羊頭賣狗肉』之嫌。其次再檢視有關三分之一以上立法委員『行使職權』，適用法律發生疑義之要件。觀諸許多被大法官以程序不合法為由而拒絕受理的立委聲請釋憲案，似乎可發現聲請釋憲的程序合法與否，大法官視為關鍵的，並不是立委究竟係在適用憲法或適用法律發生有牴觸憲法之疑義，而是聲請案的提出是否與立委『行使職權』有關。如許多聲請案，倘未具體指明是行使何項立法委員職權，大法官均會發函通知補正。但立委倘若答覆是接獲人民陳情或請願，認某法律有違憲疑義而提出聲請案，大法官又認為與法定要件不合而拒絕受理，似乎大法官認為接受陳情、請願不屬立委職權。又如果立委懷疑現行法違憲，『很老實地』指陳，聲請釋憲的目的係請大法官判斷現行法是否違憲，以作為未來是否提法律修正案之參考時，大法官也認為與程序要件不符。似乎大法官認為立委對是否提法律修正案所作的考慮或相關先行動作，亦與立委行使職權無關。更令人意外的是，當立委指明進行預算審查時，發現某法令違憲而聲請解釋，也曾被大法官以程序不合法為由駁回。其實，接受人民陳

請、請願，怎能說與立委行使職權無關？又大法官既然能在釋字第435號解釋對言論免責權範圍作最大程度之界定，將黨團協商、公聽會發言亦認定屬與立委發言、提案、表決直接相關之附隨行為，則對立委提案前的相關先行動作，又何不能從寬認定屬立委行使職權的一環？此外，立委審查預算時發現法令違憲而提出的聲請釋憲案，被大法官受理的案件亦所在多有，如釋字第282、421與426等號解釋都是，則何以有些情形又拒絕受理？凡此，均足證大法官決定受理與否，其判斷若不是太過自由，標準前後不一致，就是對『行使職權』一詞的認定，太過於狹隘。故就立委批評大法官審理案件法中有關立委『就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律』語意模糊，界定不明，導致司法院大法官濫用此款條文，拒絕立委依法所提之釋憲案，其批評亦非全無道理。……本文以為，如果當真要師法德國，將釋憲聲請資格放寬到三分之一以上立委，准許該一定數目之立委可以提法令違憲審查的釋憲案，就應放寬到底，像德國法規定般，只要三分之一以上國會議員對法律是否違憲產生懷疑，或意見不一致時，即准予聲請釋憲，而無須以國會議員行使職權，適用法律懷疑違憲為前提。何況以適用法律懷疑違憲作為聲請釋憲的前提要件，嚴格言之亦與剝奪立委的釋憲聲請權幾乎沒有什麼兩樣。因此目前立法院有蔡煌瑯、陳其邁等17位立委提出大法官審理案件法第5條第1項第3款的修正案，建議將該款修改為『依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就我國法令規章發生有牴觸憲法之疑義者』，本文基本上持支持態度。」等

語<sup>23</sup>；學者陳愛娥亦類似學者許宗力之見解其稱：「李建良教授認為，監察院在第一份聲請書中雖謂『其（按指：監察院）適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義』，惟因監察院並未適用系爭命令，故非屬『行使職權……適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義』的情形，而係因「監察院若要進一步對司法院有所糾正，唯有透過釋憲案的提起，而其理由應是『行使職權，適用憲法發生疑義』。令人不解的是：李教授在同一文章中既已指出，根據憲法第97條的規定，『監察院得提出糾正案的對象僅限於『行政院及其有關部會』，透過釋憲案的提起，何以就能『進一步對司法院有所糾正』？此外，李教授亦未指出，於此究竟『適用』何等『憲法規定』發生疑義？考量到『單純憲法疑義解釋』會產生的諸多弊端，對此似宜從嚴解釋；反之，對『行使職權……適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義』的聲請解釋，則宜從寬認定，俾大法官得以從事抽象的法規違憲審查。許宗力大法官檢討前此司法院大法官之解釋對『適用』與『行使職權』二概念的理解也發現，大法官是否以程序不合法為理由而拒絕受理釋憲聲請，關鍵不在於『適用』要件的欠缺，毋寧在於其是否與『行使職權』有關；在行使立法權『發現法律違憲，而不是適用法律時發現法律違憲』的情況下，亦多有受理釋憲的案例。如是，監察院行使其憲法賦予的調查權時發現，『法律與命令發生有抵觸憲法之疑義者』，應得聲請大法官解

---

<sup>23</sup> 許宗力（1998）。大法官審理案件法與修正草案之檢視—以大法官釋憲權行使之程序及範圍的相關規定為中心。憲政時代，24(3)，156-158。



釋。』」等語<sup>24</sup>，均足參考，併予指明。

貳、本件聲請受理與否對憲法權力分立之運作有何意涵？

監察院說明：

一、權力分立之內涵，監察院認為在於「憲法機關有無侵害其他機關之權力核心功能」，各機關暨所屬人員應對憲法善盡忠誠義務：

(一)德國權力分立理論

1、權力核心領域理論

(1) 西元1953年12月18日前之德國憲法判決，權力分立就作如下的定調：「權力分立是基本法的一個主要的組織原則。它的意義在於政治上的權力區分、三權的相互交錯與由此產生的對國家統治權力的抑制。但這個原則在任何國家都沒有被完完全全的實現過。毋寧，即令是承認權力分立原則的國家，在其憲法秩序裡頭，某程度的功能重疊(gewisse Überschneidungen der Funktionen)與一權對另一權的影響，其實都是相當普遍的。」<sup>25</sup>西元1959年4月24日的判決則進一步凸顯權力分立在權力抑制方面的目的：「個人自由應予保障，為此，立法、行政與司法必須相互控制與限制」。爾後的判決也都陸續指出，從基本法的憲法架構所導出的，並不是絕對的權力區分，反而是相互的控制、牽制與抑制，只是這種權力的交疊不能侵

<sup>24</sup> 陳愛娥，違憲審查與司法政策之關係—由程序法的觀點評論大法官釋字第530號解釋，法治斌教授紀念論文集編輯委員會（2004）。法治與現代行政法學—法治斌教授紀念論文集。臺北市：元照，頁149-152。

<sup>25</sup> 許宗力，〈權力分立與機關忠誠—以德國憲法法院裁判為中心〉，《憲政時代》第27卷第4期，頁3-32。（許宗力。法與國家權力（二）。臺北市：元照。許宗力，2007：頁295）

犯其他權力的「核心領域」(Kernbereich)，<sup>26</sup>各權「核心領域」的範圍，憲法法院在多次判決僅概括點出，除非憲法有明文，否則沒有一個權力擁有優先於其他權力的優越地位(Übergewicht)，任何一個權力為履行其合憲任務所須之權限不能被剝奪，每一個權力的核心領域是不可變更的，所以，任何一個國家權力如果憲法所賦予的典型任務(typische Aufgabe)被剝奪，均不被容許。每一個權力都有其各自獨立的權限，如果某一個權力擁有「無所不包的優越地位」(allumfassender Vorrang)，就違反權力分立。

- (2) 是則，權力之間並無法絕對區分，是相互的控制、牽制與抑制，只是這種權力的交疊不能侵犯其他權力的「核心領域」。因此，如果要解決政治部門間的權限爭議，權力之「核心領域」究何所指即躍居為關鍵地位。除非憲法有明文規定，否則沒有一個權力擁有優先於其他權力之優越地位，任何一個國家權力如果憲法所賦予之典型任務被剝奪，抑或任一國家權力藉由侵奪其他憲法機關之權限以擴張自己之權力範圍，均不被容許。每一個國家權力都有其各自獨立之權限，如果某一個國家權力擁有無所不包之優越地位，就違反權力分立。

## 2、功能最適理論

西元1984年以後功能最適觀點的提出，因權力分立原則萎縮成個別權力核心領域之保護，核心領域卻又形骸化，加上權力分立原則本身的空

---

<sup>26</sup> 許宗力，〈權力分立與機關忠誠——以德國憲法法院裁判為中心〉，《憲政時代》第27卷第4期，頁3-32。(許宗力。法與國家權力(二)。臺北市：元照。許宗力，2007：頁296)

洞與欠缺指標性，使得權力分立常常被批評為「枯化成木乃伊的憲法教條」(zur Mumie gedörrtes Dogma)。在此背景下，聯邦憲法法院終於在西元1984年飛彈部署判決接受學說見解，提出功能最適機關結構的觀點，試圖克服權力分立原則規範性標準不足的缺失，俾在國家權力發生衝突場合，可以提供一套更具體、更具操作可能性的判準來。甚至據Schmidt-Abmann觀察，從此聯邦憲法法院關於權力分立的見解進入一個新的里程碑。認為權力分立之目的在於使國家決定達到盡可能正確之境地，主張國家事務應由在內部組織、組成、功能與議事決定方式等各方面均具備最佳條件之機關來擔當作成。與「權力核心領域理論」相同者乃是，功能最適理論亦認為即使行政須向國會負責，無論如何仍以有一定之行政自我負責之核心領域存在為前提，對於權力分立的理解，不再拘泥於傳統防止濫權、保障人權之觀點，而提出一個功能最適，擔保國家決定盡可能達到正確境地的新觀點，因此，重要事項不必然歸屬立法者決定，毋寧也有歸屬行政權決定之可能，至於究竟歸屬於立法或行政，端視該事項係由行政權或立法權決定何者較能達成盡可能正確之目標。<sup>27</sup>

### 3、機關忠誠理論

憲法機關忠誠指的是憲法機關彼此間所負之相互扶持、尊重與體諒的義務，不得阻撓其他憲法機關行使職權，也不得使其他憲法機關陷於癱瘓，其具有限制憲法機關權力濫用之功能。憲法

---

<sup>27</sup> 關於功能最適理論之說明，詳見陳愛娥，〈大法官憲法解釋權之界線—由功能法的觀點出發〉，《憲政時代》第42卷第3期，頁170-222。

機關的協調是憲法機關獨立性的孿生物，要求各憲法機關在行使其憲法上之職權時均須秉持和諧合作精神，任何足以傷害其他憲法機關之尊嚴，也因而傷害憲法本身的行為，都應予以禁止。既然每一憲法機關均為憲法所創設，且因其共同協力合作，憲法才能一再獲得其政治內涵與生命力，則每一憲法機關，倘於行使憲法職權之際，未能給與其他憲法機關適度之尊重，而以言詞或行動加以貶抑，就與憲法所課予之憲法義務背道而馳。機關忠誠義務，可以使憲法機關應自覺於對憲法之整體義務，與其他憲法機關整合、協調相互合作，並不得阻撓其他憲法機關行使職權，或使其他憲法機關陷於癱瘓。

學者許宗力稱：機關忠誠，單從用語來說，顯然是來自德國的舶來品。但觀其內容，則又好像有那麼一、兩分的熟悉。沒有錯，這個熟悉的印象應是來自大法官早期釋字第3號解釋所稱「五權分治，平等相維」的「平等相維」那一面。只是「平等相維」的具體內涵為何，無論是孫中山著作或釋字第3號解釋本身都沒有說清楚講明白，甚至讓人懷疑它只是一個不具任何法規範意涵的華麗政治詞藻而已。不過，既然權力分立做為機關忠誠的法源，已成不爭之論，如果我們能進一步在機關「平等相維」的既有架構上，以德國實務與學說對機關忠誠的理解來填塞「平等相維」的內涵，則無論今後是要撐「機關忠誠」或「機關相維」，至少它已經是一個具有真體規範內容，具有可操作性的的憲法原則了。更重要一點是，對以政黨鬥爭為尚，視政治妥協如無物的現階段我國而言，引進課予各機關相互扶持、尊

重與體諒義務的機關忠誠原則，別具一番深遠的現實意義。<sup>28</sup>

## (二)美國法觀點

### 1、形式論的解釋取向：

對於權力分立原則之觀點，強調行政、立法與司法三權之權力分立，政府之組織設計應維持三權分立，將權限劃清，除非憲法有明文之規定外，不允許三權之混合，認為憲法以權力分立制衡原則組織政府之目的並不在強調效率或便利，而是在保障人民之基本權利，因而反對為了效率或便利，而以彈性之作法設計或組織政府。形式論取向的基本前提是認為在憲法無明文例外規定時，立法權即由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此法院在審理具體案件時，主要即在確定系爭的權力是屬於立法權、行政權與司法權中的哪一種權力，以及行使該權力之機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間之搭配是否符合基本原則。<sup>29</sup>

### 2、功能論之解釋取向：

功能論取向對權力分立原則之觀點，則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性的將各權力予以混合。為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織作彈性設計以維持有效率之政府體制。因此權力分立制

---

<sup>28</sup> 許宗力，〈權力分立與機關忠誠——以德國憲法法院裁判為中心〉，《憲政時代》第27卷第4期，頁3-32。（許宗力。法與國家權力（二）。臺北市：元照。許宗力，2007：頁339）

<sup>29</sup> 林子儀，〈憲政體制與機關爭議之釋憲方法之應用——美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法〉，《憲政時代》第27卷第4期，頁32-65。

衡原則是在維持行政、立法、司法三個部門之間權力的均衡，三個部門均有憲法所賦予之核心功能，這些核心功能或權力不能被其他權力所侵奪，故要決定某一政府的組織設計是否違反權力分立制衡原則，主要關鍵即在探究其設計否侵奪了三個權力部門中任何一個部門的核心功能而定。功能論取向並不認為立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使，毋寧是政府組織可彈性化做有效率之設計，因而聯邦法院在審理具體案件時，所應處理之問題在於系爭之政府組織設計是否破壞了三個權力部門彼此間之制衡關係，系爭之設計是否已侵奪了三個權力部門任何一個部門之核心功能，並不當的擴大了某一部門之權力。形式論取向與功能論取向之爭辯長久以來即是美國法理論傳統之重要爭點，美國憲法學界論辯至今，亦仍難有共識。<sup>30</sup>

- (三)監察院認為，權力分立原則有其相對性，在不同憲政體制之下或有不同面貌。各國所採取之權力分立內涵隨其政治體制類型之相異，並無全然相同情況。欲以三權分立或總統制或內閣制制度強加界定我國權力分立之關係，無異於緣木求魚，應回歸中華民國憲法的核心概念—五權分立的精神。其關鍵點在於，我國法律工作者對於中華民國憲法究竟有幾分尊重與瞭解。嚴格說來，亦即對於憲法忠誠義務，對於過去憲政史與憲法慣例是否尊重或漠視，而非因個案再行創設與過去權力分立不同樣貌。換言之所要觀察是，除非過去憲政實務下，造成某一

---

<sup>30</sup> 林子儀，〈憲政體制與機關爭議之釋憲方法之應用—美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法〉，《憲政時代》第27卷第4期，頁32-65。

權力一如監察權，取代或侵奪其他權力之核心領域，造成該權力獨大，否則不應也不該在無爭議情形下，改變該憲法慣例，侵害憲法機關一如監察院之基本職權。大法官解釋憲法時，就有關外國權力分立原則之實現方式，既與我國憲政體制與法律條文及慣例相異，則有關權力分立原則之上開解釋方法對我國政府體制爭議所具之參考意義，自應審慎度量，以免有國籍不明之疑問，準此，監察院認為權力分立原則在於「憲法機關有無侵害其他機關之權力核心功能」，各機關暨所屬人員應對憲法善盡忠誠義務。

二、從中華民國監察制度演變迄今，並無侵害其他憲法機關之核心權力之情形，反在系爭條例所稱威權及一黨獨大體制之期間，貫徹制憲者之初衷，實質扮演憲法基本人權保障之獨立機關迄今，從未變更。

(一)孫中山先生就監察權之憲政理念，強調五權分立與中央政府五院制：

- 1、西元1906年演講《三民主義與中國民族之前途》首揭「糾察權」<sup>31</sup>機關獨立，防止議會專制。
- 2、西元1910年在美國舊金山與劉成禺談話，說明「監察考試兩權為中國歷史所獨有」<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 西元1906年12月2日(民前6年10月17日)，孫中山先生於中國同盟會在東京舉行民報一週年紀念會演講《三民主義與中國民族之前途》，首揭監察機關(權)獨立見解。內容略以：「糾察權，專管監督彈劾的事。此機關無論何國皆必有的，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，本有御史臺主持風憲，然亦不過君主奴隸，沒有中用的道理。現在立憲各國，沒有不是立法機關兼有監督之權限；該權限雖有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關…成為議院專制，…。合上四權，共成為五權分立，這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒政體，兄弟如今發明這基礎。至於那詳細條理，完全結構，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國憲法。」(國父全集編輯委員會編《國父全集》第1冊)，有關監察院職權，孫中山先生於民前6年最早提出監察權時，係使用「糾察權」，嗣於民國13年「民權主義第六講」並將此糾察權比較成彈劾權。參見，陳新民，《中華民國憲法釋論》，90年1月四版修訂四版，三民書局。第714頁。

<sup>32</sup> 西元1910年2月10-27日(民前2年1月1-18日)，孫中山先生在美國舊金山與劉成禺談話。略以：「…自唐虞賡歌颺拜以來，左史記言，右史記事，行人采風之官，百二十國寶書之藏，

- 3、西元1916年7月，講《憲法之基礎》，監察、考試，我國昔已有之，主張五權分立<sup>33</sup>。
- 4、西元1916年8月，講演「五權分立足以救三權鼎立之弊」<sup>34</sup>。
- 5、西元1919年出版《孫文學說》，提倡中央政府五院制<sup>35</sup>。
- 6、西元1921年講《五權憲法》，彈劾權應獨立，設監察官行使彈劾權<sup>36</sup>。

---

所以立綱紀、通民情也。自茲以降，漢重御史大夫之制，唐重分司御史之職，宋有御史中丞、殿中丞。明清兩代御史，官品雖小而權重內外，上自君相，下及微職，微惕惶恐，不敢犯法。御史自有特權，受廷杖、受譴責在所不計，何等風節！何等氣概！譬如美國彈劾權，付之立法上議院議決，上議院三分之二裁可，此等案件開國以來不過數起，他則付諸司法巡迴裁判官之處理貪官污吏而已。英國彈劾亦在貴族、平民兩院，關於皇室則在御前議政院，亦付諸立法也。如我中國，本歷史習慣彈劾鼎立為五權之監察院，代表人民國家之正氣，此數千年制度可為世界進化之先覺。」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第2冊）

<sup>33</sup> 西元1916年7月，孫中山先生於上海歡送兩院議員大會中講《憲法之基礎》。內容略以：「孟德斯鳩提倡三權分立以來，各國以之為憲法基礎。予則主張五權分立是也。三權分立之法，通行百數十年，幾如鐵案。至今日文明進步，如美利堅等國，乃覺其未能盡善；惟欲中途變動，則殊非容易耳。現我國正欲制定憲法，即乘機採用五權之制。且此之所謂五權者，如立法、司法、行政三權固可弗論，其他二權，各國之所無者，我國昔已有之。其一為御史彈劾，即皇帝亦莫能干涉之者。…此彈劾權及考試權，實吾國優點。吾人採取外國良法，對本國優點，亦殊不可輕棄。美國哥倫比亞大學希斯洛嘗主張加一『彈劾權』，而為四權並立。」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第2冊）

<sup>34</sup> 西元1916年8月，孫中山先生在杭州陸軍同袍社講演，略以：「何為五權分立？蓋除立法、司法、行政外，加入彈劾、考試。此二種制度，在我國並非新法，古時已有新制，良法美意，實足為近世各國模範。古時彈劾之制，不獨行之官吏，即君上有過，犯顏諫諍，亦不容絲毫假借。設行諸近世，實足以救三權鼎立之弊。…論其理由，非立談可罄，假以歲月，當博考西籍，彙為一篇，以資供獻。異日吾國果能實行此制，當為世界各國所效法焉。」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第2冊）

<sup>35</sup> 孫中山先生於西元1919年出版《孫文學說》，第6章規定：「俟全國平定之後6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。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也。憲法制定，總統、議員舉出後，革命政府當歸政於民選之總統，而訓政時期於以告終。第三為建設完成時期，擬在此期開始，實行憲法，此時一縣之自治團體，當實行直接民權。…」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第2冊）

<sup>36</sup> 孫中山先生先後於西元1921年3月20日在廣東省教育會、同年7月在中國國民黨特設辦公室講「五權憲法」。內容略以：「五權憲法是兄弟創造出來。…五權憲法之根據，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的」、「美國三權憲法不完備地方很多…兄弟想起美國哥倫比亞大學一位教授希斯洛（希斯羅）著一本書『自由』。他說憲法三權不夠用，主張『四權』，要



7、西元1924年《民權主義—第六講》揭示「政權之四權、治權（監察權）之五權，各有統屬，各有作用」<sup>37</sup>。

8、西元1924年《國民政府建國大綱》，確定「五權憲法建設中華民國」、「完成設立五院（包括監察院），試行五權之治」<sup>38</sup>。

（二）制憲前監察權制度，調查權即為監察權之核心事項從未變動，迄至憲法制定時，固其全貌有異於五五憲草，而將彈劾權與懲戒權分立，俾符合民主法治國家之基本要求，然就調查權之行使，憲法特別制定第95條與第96條規定，在中華民國之憲法體制下具有特殊意義，亦即昭告監察權對於其他各權之監督關係，亦即透過調查權調查各機關與人員之違法與失職而實踐。

1、14年7月1日，國民政府成立後，國民黨中央政治委員會於7月7日會議推定謝持、林祖涵、黃昌穀、甘乃光、陳秋霖5人為監察委員，徐謙、鄧澤如、林翔、鄒魯、林雲陔為懲治委員。14年7月17日，

---

把國會中『彈劾權』獨立，『彈劾權』同『立法權』、『司法權』、『行政權』四權分立。」「『彈劾權』在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫與清朝御史之類，就是遇到君主有過，也可冒死直諫。…從前美國一位學者巴直氏所著『自由與政府』一書，說明中國的彈劾，是自由與政府中間一種最良善調和方法。由此可見中國從前的考試權及『彈劾權』都是很好制度，憲法決不可少。」「五權憲法的立法人員，就是國會議員。行政首領，就是大總統。司法人員，就是裁判官。其餘行使彈劾權的，有監察官。行使考試權，有考試官。」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第2冊）

<sup>37</sup> 西元1924年4月26日，孫中山先生《民權主義—第六講》，揭示政權之四權、治權之五權，各有統屬，各有作用。內容略以：「外國只有三權分立，我國為什麼要五權分立？其餘二權從什麼地方來的？這兩個權是中國固有東西。中國古時舉行考試及監察之獨立制度，像滿清之御史，唐朝的諫議大夫，都是很好監察制度。監察權就是彈劾權，外國現在也有這種權。不過放在立法機關之中，不能獨立成為一種治權。」「外國實行立法權、司法權及行政權分立一百多年，還是不大完全，中國從前實行三權分立（司法、立法、行政三權由皇帝掌握；監察權及考試權獨立），更有很大流弊。現要集合中外精華，防止一切流弊，便要採用外國行政權、立法權、司法權，加入中國考試權、監察權，造成一個五權分立政府，才是世上最完全良善政府。」「政權四權、治權五權，各有統屬，各有作用。」（國父全集編輯委員會編《國父全集》第1冊）

<sup>38</sup> 孫中山先生於西元1924年起草，經國民黨第1次全國代表大會審議後，於西元1924年4月12日公佈《國民政府建國大綱》，確定「五權憲法建設中華民國」。

公布《監察院組織法》計13條，14年8月1日，「監察院」成為五院制最早組織成立，亦為國民政府試行監察權之始。14年《監察院組織法》規定略以：

- (1) 「監察院」受中國國民黨之指導監督，與國民政府之命令，根據中國國民黨中央執行委員會政府改組案第3條，監察國民政府所屬各級機關官吏之行動，及考核稅收與各種用途之狀況。如查得有舞弊虧空及溺職等情，當即起訴於「懲吏院」懲辦之。
- (2) 「監察院」分設監察委員5人，執行院務，互選1人為主席。所有全院事務均由院務會議解決之。院務會議議決後，由主席署名，以「監察院」名義行之。
- (3) 「監察院」分設五局及一政治宣傳科，五局各設主任1人，由監察委員分任。第一局分設總務、吏治二科。吏治科職掌：考察各官吏之稱職與瀆職，以便升降。調查各大學及專門學校之人才，以便薦舉。建立考試制度，以求政府各種適當人才。第二局分設訓練、審計二科。第三局分設郵電、運輸二科。第四局分設稅務、貨幣二科。第五局分設密查、檢查二科，均為對各部門之調查工作。

2、14年9月30日，國民政府公布第一次修正14年《監察院組織法》21條。組織方面改為三局（第一局分設考試、實業二科；第二局分設審計、財政二科；第三局分設吏治、訓練二科）。監察委員仍設5人，不選主席。關於監察職權，詳細規定於第8條：

- (1) 「監察院」行使職權時，有隨時調閱各官署之

案牘簿冊之權。遇有質疑，該官署主管人員須負責為充分之答辯。

- (2) 「監察院」對於各官吏之違法或不當處分，認為損害人民權利或利益者，得不待人民之陳訴，逕以職權為取消或變更之決定，呈由國民政府或咨由該管最高級行政官署轉令按照執行。
- (3) 各官署有不服「監察院」取消或變更其處分之決定者，得於奉到執行命令之次日起，10日內提出抗辯書。但再經「監察院」決定仍維持原決定時，應即按照執行。
- (4) 各官署不服「監察院」之決定，不依限提出抗辯書，而又不按照執行者，「監察院」即提起糾彈，交付懲戒。
- (5) 人民陳訴官署之違法或不當處分，在未經「監察院」決定以前，其原處分不失其效力。但「監察院」認為必要或因原告之請求，得先呈由國民政府或咨由該管最高級行政官署轉令停止其執行。
- (6) 「監察院」發現各級官吏有犯罪行為時，得不待人民之控告，逕以職權檢舉之，並於必要時得發逮捕狀逮捕之。
- (7) 「監察院」收受人民控告官吏犯罪訴狀，經審查後，除認為不應受理予以駁回外，其認為應受理者，應即以嚴密之方法從事偵查，並於必要時，發逮捕狀逮捕之。
- (8) 「監察院」對於官吏之犯罪偵查完畢後，應即開始預審，除認為證據不充分，宣告免訴外，其罪證確鑿者，應即於預審終結後3日內，依《起訴條例》之規定，起訴於「懲吏院」。

3、34年「國民參政會憲政實施協進會」之32項意見，其中對25年《五五憲草》中，涉及監察院部分：

- (1) 第8項：「總統制下之行政院院長，對總統負責，自應由總統任免。立法、監察二院職權，在一般憲政國家，屬於國會。五權政治下雖移入治權，其院長仍對國民大會負責，故宜由國民大會選任。司法、考試偏重技術，與政權關係較鮮，故由總統任命，而對國民大會負責。憲草有關五院院長任免各條，皆維持原案」。
- (2) 第15項：「監察院之職權，除『彈劾、審計』外，應增列『糾舉』、『考核』二權；又憲草原定之懲戒權應移入司法院（草案第87條規定彈劾、懲戒及審計權）」。
- (3) 第30項：「憲法第140條第2項『法律與憲法有無抵觸，由監察院於法律施行後6個月內，提請司法院解釋，其詳以法律定之。』刪。第142條修改為『憲法之解釋，由司法院依法組織憲法解釋委員會為之』」。

4、35年11月30日，「制憲國民大會」第5次大會通過《中華民國憲法草案審查辦法》，就憲法草案審查，分設9組審查委員會審查35年中華民國憲法草案《政協憲草》，其中「第4審查委員會」審查司法、考試及監察。「第4審查委員會」自12月6日至13日止，共開8次審查會（各小組分別集會1至2次），於12月18日，「制憲國民大會」第10次會議，<sup>39</sup>提出審查報告。關於第9章「監察」者：<sup>40</sup>

- (1) 「同意權」<sup>41、42、43</sup>問題：本會根據代表提案，刪

<sup>39</sup> 「第四審查委員會」報告代表：江一平、水梓、李中襄。

<sup>40</sup> 參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P445- P446。

<sup>41</sup> 代表樓桐孫等23人提草案第99條「監察院依本憲法之規定行使同意權時由全院會議過半數

之決議行之」之「全院會議」擬改為「全體監察委員」案（提案第105號）。【理由：】「全院會議」所以別於「小組會議」而言，為一種程式上之用語，不足以表明到會委員之人數。若謂「全院會議」即係指全體監察委員到會之會議，不得有1人缺席。則事實上甚難做到。故擬改如上。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P937。

<sup>42</sup>代表高一涵、水梓、田炯錦、曹啟文等193人就憲草第9章第95條之修正案（提案第141號）。第95條原文「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾及監察權」，擬請修正為：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、懲戒及審計權，對國民大會負其責任。」【理由：】（一）、刪去「同意權」，因監察委員為執法之官，宜處於超然地位，如行使議會之同意權，易成為黨派鬥爭之工具，必影響於監察權之超然與獨立。〈附註：本草案第7章第83條，第8章第89條，第9章第99條，皆與同意權之行使有關，擬請予以修正或刪除。〉（二）、增加「糾舉權」，依照過去經驗，凡「糾舉案」皆逕交被糾舉人之主管機關或其上級機關，調查既甚便利，處置自更迅速。且各該機關平素對於被糾舉人，皆有監督權，故於迅速之中，兼寓審慎之意，此為監察院過去行使之實際經驗，故應仍予繼續行使。（三）、增加「懲戒權」。監察權離立法權獨立行使，為孫中山先生五權憲法所首揭，孫先生有云：「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，故此機關也要獨立。」所謂裁判官吏的機關，當不僅指提彈劾案而言，亦必包括彈劾案之審理。故依五權憲法創始人之原意，「懲戒權」應屬諸監察院。查歐洲許多國家都在普通法院以外，另設一種裁判所，去專理行政訴訟，一概不由普通法院受理，祇由行政裁判所受理。他們的理由，就是以為行政上的裁判，要有行政上的智識與經驗，這並不是普通法院所能勝任的，故行政審判，既不歸普通法院，亦不歸行政機關，而另設行政裁判所，以掌其事。彈劾案之審理亦與法院之普通審判不同，主其事者不專靠法律的智識與經驗，還要靠行政的智識與經驗。由此可見彈劾案之審判為特種審判。如軍事審判與行政訴訟應歸軍事法庭及行政裁判所審理，而不應歸普通法院。在三權制下，彈劾案之審判機關，應隸屬何部門，在學理上固成問題。在五權制下，其應屬諸專司監察之院，當無疑義。又查在政治上欲求效率增強，必須權責分明，凡負某種責任者，應有完成其責任之權力，方能期其有所成就。監察院為全國最高監察機關，吏治之澄清，貪污之清除，一般人都認為係監察院責任。10餘年來，凡有貪污舞弊情事暴露，國人均責望監察院有所糾正。但因「懲戒權」不歸監察院行使，故雖負澄清吏治之責任，而無權以完成任務，往往「彈劾案」審查成立移付懲戒後，迄無下文，甚至懲戒處分雖經確定，而懲戒機關之上級機關，為之請准暫緩執行。故監察院對懲治貪污，實係有責任而無權力。管理懲戒之部門，又係有權力而無責任。欲免除此種弊病，當使懲戒機關隸屬監察院，以一事權而專責成。（四）、增加「審計權」，三權分立國家皆無監察機關之設置，故「審計權」逕由國會行使者。本草案既採取五院制，自應仍照中國歷史上成例，由監察院行使。良以審計職權不以審查決算為限，尤其重要者，則在監督預算之執行，此中如核簽收支命令，審核計算與稽察財務上不法，或不忠職務行為，皆係執行性質，而為構成「監察權」之主要部分。故自應主張審查決算權歸立法院，而「審計權」則仍劃歸監察院。（五）、因「監察權」既已列舉規定，而為概括名辭之「監察權」3字，自當刪去。以上是否有當，敬請公決。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P991- P992。

<sup>43</sup>代表陳克文等41人提對中華民國憲法草案提出下列修正案（提案第397號）（六）原第27條第2款後應增一項「選舉及罷免監察委員」【說明】：為增加監察院之超然性質及國民大會之職權，本案主張監察委員由國民大會選出，但不為國民大會之組成分子，故修正如上。（十）原第86條司法院大法官由總統提名「經監察院同意任命之」改為「經立法院同意任命之」【說明】：為使監察院專門發揮糾彈之效，本案主張將同意權一齊歸於立法院，故修正上。（十二）原第89條考試委員由總統提名「經監察院同意任命之」改為「經立法院同意任命之」。（十四）原第95條監察院行使「同意彈劾及監察權」修正為行使「彈劾及監察權」【說明】：監察院之機能為監督官吏之違法失職，故不宜兼有同意權。（十五）原第96條監察委員「由各省市議會蒙古及西藏地方議會選舉之」應修正為「由國民大會選舉之」【說明】：見前。（十七）原第103條彈劾案須經監察委員「3人以上提議，9人以上之審查及決定，始得提出送由懲戒機關依法辦理。」應修正為：「3人以上提議，9人以上之審查，全體監察委員出席過半數之決定，其關於行政處分，送交行政機關執行，刑事處分，送由司法機關辦理。」參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1323-

去監察院行使「同意權」，大多數審查委員僉主「同意權」應由立法院行使，以使（一）憲法中規定「同意權」，由一個機關（立法院）行使，而不應由兩個機關（立法院、監察院）行使。（二）監察院之政治性可以減少，維持監察機關之超然性。但為尊重少數意見起見，「同意權」之行使，究應屬於監察院抑或立法院，移請綜合審查委員會審查。

（2）監察委員獨立行使「彈劾權」<sup>44、45、46、47</sup>問題：原

P1324。

<sup>44</sup> 代表高一涵、水梓、田炯錦、曹啟文等193人就憲草第9章第95條之修正案（提案第141號）。第95條原文「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾及監察權」，擬請修正為：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、懲戒及審計權，對國民大會負其責任。」【理由】：（三）、增加「懲戒權」。監察權離立法權獨立行使，為孫中山先生五權憲法所首揭，孫先生有云：「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，故此機關也要獨立。」所謂裁判官吏的機關，當不僅指提彈劾案而言，亦必包括彈劾案之審理。故依五權憲法創始人之原意，「懲戒權」應屬諸監察院。查歐洲許多國家都在普通法院以外，另設一種裁判所，去專理行政訴訟，一概不由普通法院受理，祇由行政裁判所受理。他們的理由，就是以為行政上的裁判，要有行政上的智識與經驗，這並不是普通法院所能勝任的，故行政審判，既不歸普通法院，亦不歸行政機關，而另設行政裁判所，以掌其事。彈劾案之審理亦與法院之普通審判不同，主其事者不專靠法律的智識與經驗，還要靠行政的智識與經驗。由此可見彈劾案之審判為特種審判。如軍事審判與行政訴訟應歸軍事法庭及行政裁判所審理，而不應歸普通法院。在三權制下，彈劾案之審判機關，應隸屬何部門，在學理上固成問題。在五權制下，其應屬諸專司監察之院，當無疑義。又查在政治上欲求效率增強，必須權責分明，凡負某種責任者，應有完成其責任之權力，方能期其有所成就。監察院為全國最高監察機關，吏治之澄清，貪污之清除，一般人都認為係監察院責任。10餘年來，凡有貪污舞弊情事暴露，國人均責望監察院有所糾正。但因「懲戒權」不歸監察院行使，故雖負澄清吏治之責任，而無權以完成任務，往往「彈劾案」審查成立移付懲戒後，迄無下文，甚至懲戒處分雖經確定，而懲戒機關之上級機關，為之請准暫緩執行。故監察院對懲治貪污，實係有責任而無權力。管理懲戒之部門，又係有權力而無責任。欲免除此種弊病，當使懲戒機關隸屬監察院，以一事權而專責成。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P991- P992。

<sup>45</sup> 代表陳克文等41人提對中華民國憲法草案提出下列修正案（提案第397號）（十四）原第95條監察院行使「同意彈劾及監察權」修正為行使「彈劾及監察權」【說明】：監察院之機能為監督官吏之違法失職，故不宜兼有同意權。（十五）原第96條監察委員「由各省市議會蒙古及西藏地方議會選舉之」應修正為「由國民大會選舉之」【說明】：見前。（十七）原第103條彈劾案須經監察委員「3人以上提議，9人以上之審查及決定，始得提出送由懲戒機關依法辦理。」應修正為：「3人以上提議，9人以上之審查，全體監察委員出席過半數之決定，其關於行政處分，送交行政機關執行，刑事處分，送由司法機關辦理。」。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1323- P1324。

<sup>46</sup> 代表嚴莊等89人提對憲法草案第9章第100條至105條之修正案（提案第125號）。（四）、第103條：「監察院對於中央及地方行政人員之彈劾案，經監察委員3人以上提議，9人以上之審查及決定，始得提出，送由懲戒機關依法辦理。」擬修正為：「監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，經監察委員1人以上提議，9人以上之審查及決定，始得提出。」【理由】：

草案規定監察委員提出彈劾案，須有3人以上之提議，但監察委員應保有獨立行使彈劾權，故修正為1人以上之提議，而其審查及決定之人數，仍如原草案所規定。

(3) 「糾舉權」<sup>48、49</sup>增列。

(4) 「糾正案」<sup>50</sup>問題。

---

監察委員對於彈劾權之行使，宜獨立自由，故彈劾案自應由監察委員單獨提出。並擬請增列一項：「監察院對於中央及地方各機關之施政，認為有失當或不力時，得提出建議案，送交各該機關或其上級機關。」【理由】：查彈劾案，必在公務員違法失職之行為，業經構成事實之後，始能行使。是謂事後監察。糾正案及建議案可在公務員違法失職尚未構成事實之前，即可行使。是謂事前監察。故應請增入。(六)、第105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。」擬修正為：「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定，對於各院院長副院長之彈劾案，須有全體監察委員10人以上之提議，全體監察委員四分之一以上之審查及決定，向國民大會提出之。」參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1233。

<sup>47</sup> 代表官其欽等23人提對於第103條：「監察院對於中央及地方行政人員之彈劾案須經監察委員3人以上之提議，9人以上之審查及決定，始得提出送由懲戒機關依法辦理」之規定，認為削減監察作用窒礙難行案（提案第322號）。【理由】：依照憲草第96條第1項規定，每省僅能產生監察委員5人。是以兩省全數之監察委員，始能彈劾各縣市府內區區一地方行政人員，則其削減監察權力之作用，窒礙難行，至為明顯。況現日貪污遍地，對症下藥，正需風聞即辦，加以雷霆萬鈞之勢，方能收實效而資警戒。故擬修正第103條條文如下：「監察院對於中央及地方行政人員之彈劾案，須經監察委員1人之提議，3人以上之審查及決定，得提出送由懲戒機關依法辦理。」是否有當，敬請公決。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P954- P956。

<sup>48</sup> 代表高一涵、水梓、田炯錦、曹啟文等193人就憲草第9章第95條之修正案（提案第141號）。第95條原文「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾及監察權」，擬請修正為：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、懲戒及審計權，對國民大會負其責任。」【理由】：（二）、增加「糾舉權」，依照過去經驗，凡「糾舉案」皆逕交被糾舉人之主管機關或其上級機關，調查既甚便利，處置自更迅速。且各該機關平素對於被糾舉人，皆有監督權，故於迅速之中，兼寓審慎之意，此為監察院過去行使之實際經驗，故應仍予繼續行使。（五）、因「監察權」既已列舉規定，而為概括名辭之「監察權」3字，自當刪去。以上是否有當，敬請公決。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P991- P992。

<sup>49</sup> 代表嚴莊等89人提對憲法草案第9章第100條至105條之修正案（提案第125號）。（三）、第102條：「監察院經各委員會之審查及決議，得提出糾正案，送交行政院及其各部會注意改善。」、「監察院對於行政院或其各部會人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案。如係涉及刑事，應移送法院辦理」擬修正為：「監察院經各委員會之審查及決議，得提出糾正案，送交各院部會注意改善。」、「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出彈劾案或糾舉案，分別移送懲戒機關，或其主管機關辦理。如係涉及刑事，均應由監察院移送法院辦理。」【理由】：又糾舉已列為監察權之一，應予增列。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1233。

<sup>50</sup> 代表嚴莊等89人提對憲法草案第9章第100條至105條之修正案（提案第125號）。擬請增列一項：「監察院對於中央及地方各機關之施政，認為有失當或不力時，得提出建議案，送交各該機關或其上級機關。」【理由】：查彈劾案，必在公務員違法失職之行為，業經構成事

## (5) 「懲戒權」<sup>51、52、53</sup>問題：本會對於「懲戒權」問

實之後，始能行使。是謂事後監察。糾正案及建議案可在公務員違法失職尚未構成事實之前，即可行使。是謂事前監察。故應請增入。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1233。

<sup>51</sup>代表高一涵、水梓、田炯錦、曹啟文等193人就憲草第9章第95條之修正案（提案第141號）。第95條原文「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾及監察權」，擬請修正為：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉、懲戒及審計權，對國民大會負其責任。」【理由】：（三）、增加「懲戒權」。監察權離立法權獨立行使，為孫中山先生五權憲法所首揭，孫先生有云：「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，故此機關也要獨立。」所謂裁判官吏的機關，當不僅指提彈劾案而言，亦必包括彈劾案之審理。故依五權憲法創始人之原意，「懲戒權」應屬諸監察院。查歐洲許多國家都在普通法院以外，另設一種裁判所，去專理行政訴訟，一概不由普通法院受理，祇由行政裁判所受理。他們的理由，就是以為行政上的裁判，要有行政上的智識與經驗，這並不是普通法院所能勝任的，故行政審判，既不歸普通法院，亦不歸行政機關，而另設行政裁判所，以掌其事。彈劾案之審理亦與法院之普通審判不同，主其事者不專靠法律的智識與經驗，還要靠行政的智識與經驗。由此可見彈劾案之審判為特種審判。如軍事審判與行政訴訟應歸軍事法庭及行政裁判所審理，而不應歸普通法院。在三權制下，彈劾案之審判機關，應隸屬何部門，在學理上固成問題。在五權制下，其應屬諸專司監察之院，當無疑義。又查在政治上欲求效率增強，必須權責分明，凡負某種責任者，應有完成其責任之權力，方能期其有所成就。監察院為全國最高監察機關，吏治之澄清，貪污之清除，一般人都認為係監察院責任。10餘年來，凡有貪污舞弊情事暴露，國人均責望監察院有所糾正。但因「懲戒權」不歸監察院行使，故雖負澄清吏治之責任，而無權以完成任務，往往「彈劾案」審查成立移付懲戒後，迄無下文，甚至懲戒處分雖經確定，而懲戒機關之上級機關，為之請准暫緩執行。故監察院對懲治貪污，實係有責任而無權力。管理懲戒之部門，又係有權力而無責任。欲免除此種弊病，當使懲戒機關隸屬監察院，以一事權而專責成。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P991- P992。

<sup>52</sup>代表谷鳳翔等58人提對於第95條修正為「監察院為國家最高監察機關，行使同意彈劾糾舉懲戒及審計權」【理由】：一、五權係以其性質配屬於五院，並非治權之平均分割。應有職權如不完整，則其執掌殊難發生效能。彈劾與懲戒，係監察權行使程序上兩階段，自不應劃割分屬兩機關。二、就法律性質上，懲戒處分為行政處分，而非司法處分，無屬於司法機關之理由。在五權憲法原則下，自當屬於監察院。三、就10餘年來實行經驗，分屬兩機關，徒使程序上遷緩浪費，有損政府之威信。四、懲戒權歸監察院行使，仍係另立機構配屬於監察院，並非由監察委員行使，亦不失其獨立性。五、過去因監察權之割裂分屬於各機關，以致監察權失去作用，貪官污吏，毫無忌憚，不能不引為借鑑。六、各國議會制度，彈劾、懲戒雖分屬於上下兩院，但本憲法係採用五權之原則，不能與各國議會制度強為比擬，分屬兩機關，以失五權憲法之價值。七、主張歸司法院者，其理由不外下列各點。答辯如左：（1）懲戒字樣，係取自日本懲吏院，懲吏院屬司法機關，故我國公務員懲戒，亦屬司法機關，此係狃於大陸法系之範疇，不明五權之特質。（2）懲戒權之行使，寓有保障公務員之意義，然以10餘年之經驗，實得其反，流弊滋多。（3）「律師之懲戒，屬於司法機關，公務員之懲戒，亦應屬於司法機關」此係望文生義，不知公務員之懲戒與律師之懲戒，雖同名曰懲戒，其根據不同，對象亦異，自不以此即論為應歸於司法院。（4）謂懲戒權屬於監察院，有礙審判之獨立，殊不知審判與懲戒，係屬兩事，本憲法草案第102條第2項下半段已明白規定，如係涉及刑事，應移送法院辦理，其關於司法審判部分，自應歸於司法機關，現行制度亦然，何妨於司法審判之獨立。總之，懲戒權歸監察院，不妨礙司法審判之獨立。懲戒權歸司法院，反分裂監察權。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1366- P1367。

<sup>53</sup>代表賀揚靈等21人提擬請修正中華民國憲法草案各條案（提案第417號）（十八）、原案第95條修正為：「監察院為國家最高監察機關，由國民大會選出監察委員組織，行使彈劾權懲戒權及審計權，其委員名額之分配如左：一、由國民大會區域代表選出委員〇〇〇人。二、由國民大會職業代表選出委員〇〇〇人。三、由國民大會少數民族代表選出委員〇〇〇人。」



題形成兩派，論辯至為熱烈，堅持不易一致，為尊重少數意見，經將「懲戒權」究應屬於監察院抑或司法院，移請綜合審查委員會決定。

- 5、是則，制憲前監察權制度，調查權即為監察權之核心事項從未變動，迄至憲法制定時，固全貌有異於五五憲草，而將彈劾權與懲戒權分立，符合民主法治國家之基本要求，然就調查權之行使，憲法特別制定第95條與第96條之保障規定，不同於其他各憲法機關，其調查權入憲在憲法體制下自有特殊意義，亦即昭告監察權對於其他各權之監督關係，亦同時透過監察調查權保障人民之基本權利。

(三)修憲後監察院儘管喪失國會功能，取消同意權之規定，但原有職權並未改變，監察院為最高監察機關，就各機關及人員之違法與失職，為合法性監督與合目的性監督，在為合法性監督時，相較於司法權因無庸做出具有法拘束力之終局決定，從而監察院行使調查權所為之違憲審查權自無侵害任何憲法權力機關之核心功能之虞，故無違反權力分立原則。

- 1、司法院釋字第325號解釋稱，司法院釋字第76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15條規定施行

---

人。四、由國民大會僑居國外國民代表選出委員○○○人。」(十九)、原案第96條刪。(二十)、原案第99條刪。(二一)、原案第100條修正為：「監察院為行使彈劾權懲戒權及審計權，得分設彈劾委員會，懲戒委員會及審計委員會，由監察委員分別充任之。審計委員會設審計長1人，由全體監察委員選舉之，審計及協審若干人，由監察院長提請任命之，其於每年度決算，應於審核結束3個月內，提出審核報告於立法院。」(二三)、原案第102條第1款內「送交行政院及其各部會」改為「送交各該主管機關或其上級機關」。第2款內「對於行政院及其各部會人員」改為「對其他各院部會人員」。(二四)、原案第103條後半段「須經監察委員3人以上提議，9人以上之審查及決定，始得提出送由懲戒機關依法辦理」改為「須經監察委員3人以上提議，彈劾委員會之審查及決定，移送懲戒委員會依法辦理」。參見，《國民大會實錄（總編）》，國民大會秘書處編印，35年12月。P1343- P1348。

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。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第95條、第96條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第57條第1款及第67條第2項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制等語。

- 2、學者李建良<sup>54</sup>就行政裁量或行政判斷的監察審查問題認為：「修憲後，儘管監察院喪失了『國會』的屬性，卻未質變而成為司法機關。相對於各級法院(不包括大法官)，監察院具有『憲法機關』的地位，監察院除了透過彈劾權的行使扮演『公訴人』(向公懲會『起訴』公務員)的角色外，其對人的糾舉權及對事的糾正權，乃源自於憲法，相對於其他四院，完整而獨立的憲法權限，並無所謂的『依法監察』原則。由此行政裁量或行政判斷的監察審查，至少可作二項的衍生性思維：

---

<sup>54</sup> 見李建良，監察院對行政裁量的審查及其界限，監察調查理論與實務策進之研究（監察院97年度監察法制學術研討會），監察院出版，頁118-120。

一、行政裁量或行政判斷經司法審查者，仍可再作監察審查。換言之，監察院不受法院裁判的拘束。二、監察院不受立法者指示(明示或默示)的拘束，對於法律是否、如何及能否賦予行政裁量及行政判斷，監察院享有比諸法院較廣的審查權……，監察院的糾舉權與糾正權對於行政裁量或行政判斷(不管是具體或是抽象)僅具有「促其改善」的作用，而非如司法裁判具有法的拘束效力。不過，也正因為監察決定不必面對作出(有法拘束力)決定的緊迫性，監察院對於行政裁量或行政判斷的法之控制，反而具有開放性與延展性，不致為了作出決斷而過於快速的阻斷各種論辯。在此意義下，監察院的運作，甚至可以蔚為一種公共論壇，成為思辯民主的場域。在一黨獨大、權力混同的今天，監察院若能扮演制衡的角色，發揮牽掣權力的功能，則台灣民主憲政的賡續成長，或許還有一絲絲的希望，而監察院的存在也才能取得一點點的正當性。<sup>55</sup>」

3、又監察院行使調查權從立憲以來，對於司法權監

---

<sup>55</sup> 李建良教授所稱「監察院若能扮演制衡的角色，發揮牽掣權力的功能，則台灣民主憲政的賡續成長，或許還有一絲絲的希望，而監察院的存在也才能取得一點點的正當性。」等語之實踐，正如法國哲學家米歇爾·傅柯(Michel Foucault)西元1984年在法蘭西公學院(Collège de France)於其生命終結前之最後課程「對自己與他人的治理：說真話的勇氣」之分析，從古希臘時期蘇格拉底之死亡，探討民主與倫理的不同，當時以貝殼法放逐法(ὄστρακον; Ostracism)-透過公民投票過程流放異議或不受歡迎人士，造成民主自減，換言之，民主固然建立在平等原則下，但社會之倫理價值卻有高低之區分。德國哲學家康德進而認為一個國家的成文憲法之所以具有「至高無上性」，其前提必須建立於「法律存在的目的不是為管理國家，而是為人民長久的福祉」，故其稱「沒有民主的法治是虛空，無法治的民主是盲目」(Law Without Democracy is empty, Democracy Without Law is blind.)。對於康德而言，憲政的主要問題即為「一個國家的憲法最終建立在其公民的道德上，而公民的道德則反過來又取決於這個憲法的好壞」。理性必須作為國家存立之標準，所以法治國原則是「理性思維」所架構國家思想，目的在於排除任何恣意與專斷侵害基本權利之國家行為。國家必須按照憲法與法律之規定運作，亦即國家必須受到「『理性』法律制度」所控制，是則，監察院作為憲法最高監察機關，若無時時刻刻念茲在茲，以「維護人性尊嚴，保障憲法核心價值」為使命，任意屈從其他憲政機關之違法濫權，必將喪失其存立基礎。

督不遺餘力，特別是就判決違背法令之司法裁判，透過調查權之行使，未必提起彈劾，或將調查報告移請法務部轉最高檢察署檢察總長研提非常上訴或再審，或將所適用之法令，諸如涉及違憲或違法部分，移請司法院大法官解釋，故司法院大法官解釋中亦有如釋字第13號解釋（附件編號6）、釋字第86號解釋（附件編號8）、釋字第60號解釋（附件編號10）、釋字第128號解釋（附件編號26）、釋字第137號解釋（附件編號27）、釋字第167號解釋（附件編號31）、釋字第164號解釋（附件編號32）、釋字第181號解釋（附件編號36）、釋字第238號解釋（附件編號40）<sup>56</sup>與釋字第530號解釋（附件編號44）等著有明例，從而，調查權行使並未取代司法權成為第四審，仍最終由司法權判斷，係合乎權力分立之概念，無庸置疑。

4、是則，監察院為最高監察機關，就各機關及人員之違法與失職，為合法性監督與合目的性監督，在為合法性監督時，相較於司法權因無庸做出具有法拘束力之終局決定，監察院因行使調查權所為之違憲審查權並無侵害任何憲法權力機關之核心功能，故無違反權力分立原則。

三、憲法機關暨人員應恪遵憲法忠誠義務，遵守權力分立之界限，維護監察權完整，司法院大法官受憲法保障，承擔釋憲任務，應對各國家機關的機關忠誠有基本信賴。

（一）憲法機關暨人員具有對憲法忠誠義務。

司法院釋字第530號蘇俊雄大法官協同意見書：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義

---

<sup>56</sup> 例如司法院釋字第181及238號解釋，涉及非常上訴審之範圍，因監察院聲請而放寬聲請非常上訴之限制，為我國刑事訴訟法教科書之重要案例。

務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑等語。釋字第632號解釋稱：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員29人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期6年，由總統提名，經立法院同意任命之」，為憲法增修條文第7條第1項、第2項所明定。是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理等語。次按公務員服務法第1條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」宣誓條例第2條第3款、第4款及第6條第2項規定，中央政府各級機關政務人員、首長、副首長、司法院大法官、考試院考試委員、監察委員、監察院院長、副院長之誓言為：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，

不受授賄賂。如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。」同條例第9條規定：「宣誓人如違背誓言，應依法從重處罰。」此即將公務員對憲法忠誠義務，轉化為純粹法律義務，因公務員對於國家與憲法具有「特別政治忠誠義務」，而與一般國民有所不同，所以公務員不論其是否為政務官或事務官必須尊重與全力維護此現行憲政秩序，不得有敵視憲法或對憲法有不友善之行為，若公務員贊成或執行反對現行法律及國家秩序活動時，即屬違反公務員忠誠義務<sup>57</sup>，有悖公務員服務法第1條之規定。

(二)權力分立與制衡乃現代民主社會核心價值，司法院應維護監察權完整，對監察院機關忠誠有基本信賴。

復按權力分立與制衡乃現代民主社會核心價值，分權目的在於避免權力獨裁產生。法國人權宣言（法國國民議會，西元1789年8月26日）即揭櫫：「組成國民議會之法國人代表認為，無視、遺忘或蔑視人權是公眾不幸和政府腐敗的唯一原因，所以決定把自然的、不可剝奪的和神聖的人權闡明於莊嚴的宣言之中，以便本宣言可以經常呈現在社會各個成員之前，使他們不斷地想到他們的權利和義務；以便立法權的決議和行政權的決定能隨時和整個政治機構的目標兩相比較，從而能更加受到他們的尊重；以便公民們今後以簡單而無可爭辯的原則為根據的那些要求能確保憲法與全體幸福之維護。（中略）凡權利無保障和『分權未確立的社會』，就沒有這種力量。（下略）」。封建社會自皇帝以降各級地方官員集立法、行政、司法三權於一身，無

---

<sup>57</sup> 相關論述詳見，陳新民，論公務員忠誠義務，憲法基本權利之基本理論（下），頁140-201。

論如何倡言「以民為念」、「民為邦本」之理念，但均易造成權力濫用。故現代民主國家基於對「人治（明君賢臣）」之懷疑，而將權力切割，行政權必須對立法權負責，而司法權則獨立監督各執法機構，避免違法，在中華民國監察權設計即在於防止國家權力之濫權，行憲以來，行政權獨大情形不絕如縷，長年以來均有賴監察權就行政權各項作為與法令加以監督（詳如前述），從而，本件解釋受理與否決定，就影響監察院作為憲法機關存續之抽象意義，特別具有原則重要性，司法權斷無違背長年以來憲政慣例，遭致世人嚴重譏評，進而剝奪監察院之法令違憲審查權，而有不受理之空間。復就作成受理決定有無憲法意義觀點以觀，更係攸關司法院大法官是否真誠仍需採大陸法系採「抽象違憲審查權」與否，而全採英美法系之「具體違憲審查權」。質言之，就「抽象違憲審查權」保障監察權違法審查與違憲審查之具體存在，從行政權監督之「抽象法令審查權」而論，在中華民國之現行體制下，是由監察院與司法院分別掌理。行政機關之行政行為若其行為涉及違反憲法，監察院應先審查其是否違法，若發見其行為違法又違憲，則監察院當然立即提出糾正與彈劾，其問題或當可立即處理解決，若無從解決時則聲請司法院大法官解釋；然若行政行為係依據法令執行，並無違法，但該法令係違憲法令，因其違憲時所依據的法令，係由立法院制定通過，或依據立法院授權所制定通過，而處理法令違憲問題，涉及否決立法行為效力，監察院自無從糾正與彈劾，僅能移送憲法唯一處理法令違憲之機關—司法院大法官審查，透過有權解釋憲法機關做出終局決定。本件不應推翻歷年司法院大法官

處理監察院聲請法令違憲審查權之成例，而拒絕受理。司法院大法官受憲法保障，承擔釋憲職責，應對中華民國憲法機關之機關忠誠有基本信賴，監察院不會無緣無故以侵害其他憲法權力機關之核心職權為目的，而聲請釋憲。本件聲請所涉及之憲法機關違憲行為，或應僅視為僅是國家權力機關，因一時時空環境，為所謂「轉型正義」而為迷惘與困惑之舉，亦即在本件釋憲聲請書所稱：「回顧歷史，人類錯誤多在愚昧中不斷重複發生，採用違法手段追求正義，正義不因而會實現……追尋符合自然法的實質正義，是每一個法律工作者忠誠於法律女神的天職，黑格爾曾說，國家是道德理念的現實——即作為顯現可見與明白的實體性意志之道德精神，這道德精神思索自身並知道自身，做為國家的構成員自有義務，探索此『道德精神』」。當釋憲機關一旦對於憲法意旨有所闡明，各受拘束之當事人（憲法機關）及各利害關係人與國民，當會相信司法院大法官具有共同真誠維護憲法之意願<sup>58</sup>，並會對於司法院大法官充滿深深敬意與理解<sup>59</sup>，亦將有利於

---

<sup>58</sup> 當然亦有學者認為無庸忠誠維護憲法，其稱：「在規範論理上，我們是否應當承認憲法規範權威的可分性，進而容許人們對憲法規範作選擇性的服從／抵制呢？或者，我們應當堅持以整部憲法文本作為權威論述的單元，而僅能容許像是Ronald Dworkin這樣的憲政的解釋主義者排除少數未受憲法文本所固鎖的憲政錯誤呢？這個Adam Samaha稱之為憲法權威的「辛納屈問題」(“the Sinatra problem”)，當代有關死人之手問題之憲法理論論辯的一項重要爭點，還需要我們做更深刻的思辯與反省。本文初步認為，這是死人之手問題帶給我們的另一個政治道德判斷習題。」該項論點，意指「我們人民」究竟所指為何，在美國司法權在權力分立上具有相當優越地位，如羅斯福新政，聯邦最高法院法官採保守主義立場，反對凱因斯理論，強力杯葛，並藉以逼退聯邦最高法院法官，達成新政目的。在我國司法權從未建立如美國強大與超然地位，貿然主張，會產生不可測之憲政風險，無助化解政治歧異。退而言之，此一問題，在德國基本法上其係為修憲問題，例如德國基本法第139條規定：為「解救德國人民肅清國社主義及黷武主義」制定之法規，不受本基本法規定之影響，學者稱為所謂防衛性民主，並不宜交由釋憲機關處理，我國司法院大法官宜遵守整部憲法規範架構處理。見蘇彥圖，憲政民主的死人之手問題——以反省憲法的規範權威為中心，憲政主義與人權理論的移植與深耕——憲法解釋之理論與實務（第九輯），中央研究院，頁135-199。

<sup>59</sup> 學者許宗力認為：「當一個國家的憲法知識越普及，國民的憲法意識越提高，憲法法官釋憲



鞏固司法權威信，提升國民全體對司法院大法官信賴感，就我國民主政治賡續與進化實具有劃時代之重大憲政意義。

---

功能的發揮也自然就越受人們高度的期待。行憲半世紀來的台灣一路顛仆走來，特別是經歷近十年來解嚴與停止動員戡亂的發展，已隱然擠入「正牌」憲政國家之林，人民憲法意識既已顯著提高，對大法官的釋憲功能當然就懷有相對應的期待。對人們的這番期待，任何有權者都有義務使其儘可能地獲得滿足。而釋憲功能之能否如人們所期盼地盡情發揮，關鍵則在於聲請釋憲的管道是否暢通，以及釋憲決定的公正性與正確性是否都能普遍受到人們的信賴與接受。要達成所有這些目的，當然有賴憲法訴訟法適切的因應設計。」見許宗力（1998）。大法官審理案件法與修正草案之檢視—以大法官釋憲權行使之程序及範圍的相關規定為中心。憲政時代，24(3)，頁161。

## 監察院聲請大法官解釋案一覽表

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
01		公務員得兼新聞紙類等之發行人、編輯？		◎解釋字號： 釋字第6號 ◎解釋公布日期： 41年9月29日	此三案係行憲前監察院函請司法院解釋，行憲後司法院大法官會議議決解釋案。
02		憲法第103條「公職」涵義？		◎解釋字號： 釋字第19號 ◎解釋公布日期： 42年6月3日	
03		省黨部等團體之主任委員或理事，公立醫院院長、醫師為憲法第103條「公職」？		◎解釋字號： 釋字第20號 ◎解釋公布日期： 42年7月10日	
04	38年3月24日監察院第1屆第45次會議	監察院有無向立法院提案權。	孫委員玉琳、黃委員寶實、王委員向辰等3委員	◎解釋字號： 釋字第3號 ◎解釋公布日期： 41年5月21日	1. 此兩案係監察院先後二次函請司法院解釋，經其合併研議。 2. 監察院在第一案提出之前，曾於民國37年7月2日監察院第1屆第16次會議中，由監察委員郭昌鶴等50人臨時動議提：依照憲法第44條之規定，咨請總統召集立法、司法、監察三院院長會商解決監察院提出法律案問題，當經決議通過，由院咨請總統辦理，經總統於同年7月10日召集三院院長會商結果，僉認本案仍以交大法官會議解釋為妥。
	39年5月30日監察院第1屆第84次會議	監察院得向立法院提案。	監察法令研究小組（原案為丘委員念臺等3委員提）		
05	39年5月30日監察院第1屆第84次會議	公務員之涵義及民意代表暨自治人員是否為監察權行使之對象。	監察法令研究小組	◎解釋字號： 釋字第14號 ◎解釋公布日期： 42年3月21日	
06	41年10月15日監察院第1屆第228次會議	關於憲法第81條所稱之法官是否包含法院組織法第40條第2項所規定之實任檢察官在內。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第13號 ◎解釋公布日期： 42年1月31日	

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
07		為省縣議會議長是否為監察權行使之對象。	張委員一中、何委員濟周	◎解釋字號： 釋字第33號 ◎解釋公布日期： 43年4月2日	本案係由監察委員函監察院秘書處，於42年4月21日轉函司法院解釋，未提監察院會議討論。
08		高等法院及地方法院之民刑訴訟，併由司法行政部主管，是否與憲法第77條之規定相違背。	鄧委員景福等51委員	◎解釋字號： 釋字第86號 ◎解釋公布日期： 49年8月15日	本案係由監察委員函監察院，於42年6月6日轉函司法院解釋，未提監察院會議討論。
09	44年3月8日監察院第1屆第360次會議	公營事業機關所得額，應以審計機關最終審定之盈餘為依據，抑應以稅捐徵收機關核定之所得額為依據。	審計部	◎解釋字號： 釋字第46號 ◎解釋公布日期： 44年5月9日	
10		最高法院及臺灣高等法院推事與檢察官審理大信貿易公司經理符逸冰涉嫌偽造文書及詐欺一案，關於法律見解適用問題發生異議。	趙委員季勳等3委員	◎解釋字號： 釋字第60號 ◎解釋公布日期： 45年4月2日	本案係由監察委員函監察院，於44年10月15日轉函司法院解釋，未提監察院會議討論。
11	45年9月11日監察院第1屆第449次會議	懲治叛亂條例第5條所謂參加叛亂之組織，是否可不問其加入行為係在若干年以前，及現在之有無聯絡及活動事實，均應認為其行為具有繼續性質，可適用同條例第5條論處，所有刑法第2條及罪犯赦免減刑令，均無適用餘地。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第68號 ◎解釋公布日期： 45年11月26日	
12	45年11月19日監察院第1屆第456次會議	關於憲法第33條、第74條、第102條規定關於現行犯適用問題。	司法委員會（原案為王委員冠吾等3委員提）	◎解釋字號： 釋字第90號 ◎解釋公布日期： 50年4月26日	
13	46年5月27日監察院第1屆第491次會議	關於公務服務法第14條之「法令」二字適用上疑義。	法令小組（原案為財政委員會提）		48年3月9日司法院函復：以行政院對本問題之見解與監察院尚無歧異，依法未便解釋。

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
14	50年6月8日監察院第1屆第686次會議	(一)違警罰法所規定主罰中之拘留、罰役是否違反憲法第8條之規定。 (二)現行出版法對於出版品定期停止其發行及撤銷其登記,是否應經司法機關決定方為適法。	內政、司法委員會	◎解釋字號:釋字第105號 ◎解釋公布日期:53年10月7日	內政、司法兩委員會前以違警罰法所規定主罰中之拘留罰役及出版法規定對出版品得定期停止其發行及撤銷登記是否違憲,不無疑義,提經院會決議函送司法院解釋。其有關出版法部分,經司法院先以釋字第105號解釋,違警罰法部分另以釋字第166號解釋。
15				◎解釋字號:釋字第166號 ◎解釋公布日期:69年11月7日	
16	50年10月12日監察院第1屆第695次會議	「行賄」及「幫助或教唆行賄」是否視同刑法瀆職章之罪。	內政、司法委員會	◎解釋字號:釋字第96號 ◎解釋公布日期:51年6月27日	
17	51年2月21日監察院第1屆第733次會議	行政院依據國家總動員法第16條、第18條所頒布之救濟令,其救濟令及處理辦法與國家總動員法是否適合。	經濟委員會	◎解釋字號:釋字第106號 ◎解釋公布日期:54年2月12日	
18	51年3月14日監察院第1屆第734次會議	(一)官署之處分書應否具備公文程式條例所規定之程式。 (二)公文程式條例之規定,是否僅指機關內部文稿,而不及於正式對外發出之文件。	司法委員會	◎解釋字號:釋字第97號 ◎解釋公布日期:51年9月7日	
19	54年7月13日監察院第1屆第909次會議	臺東縣議會陳培昌於該會第6屆第3次大會時,發言質詢引起訴訟涉及縣市議員在大會所為言論及表決對外責任疑問。	內政委員會	◎解釋字號:釋字第122號 ◎解釋公布日期:56年7月5日	
20	54年8月10日監察院第1屆第912次會議	為調查劉〇潭呈訴新竹縣政府及臺灣省政府非法徵收民地,內政部及行政院枉法裁判一案時,發覺由於土地法及土地法施行法有關條文涵義欠明,互	張委員秉智	◎解釋字號:釋字第110號 ◎解釋公布日期:54年12月29日	

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		有不同之解釋，乃造成適用上之困難。			
21	56年3月16日監察院第1屆第1002次會議	司法院所屬之行政法院院長等是否得認為憲法第81條規定之法官，擬聲請解釋案。	段委員克昌等5委員	◎解釋字號：釋字第162號 ◎解釋公布日期：69年4月25日	
22	56年9月12日監察院第1屆第1021次會議	請再解釋司法院釋字第122號解釋關於縣議員在會議時發言責任案。	內政、司法委員會	◎解釋字號：釋字第165號 ◎解釋公布日期：69年9月12日	釋字第122號解釋，係經54年7月13日監察院第1屆第909次會議決議聲請解釋。
23	57年1月11日監察院第1屆第1051次會議	關於耕地375減租條例第15條規定之土地優先承買權之行使問題，本院所持見解與最高法院所已表示之見解有異，擬請依照司法院大法官會議法第7條規定，聲請統一解釋案。	田委員欲樸、王委員冠吾	◎解釋字號：釋字第124號 ◎解釋公布日期：57年8月23日	
24	57年4月9日監察院第1屆第1057次會議	為最高法院近年判決，對依照耕地375減租條例訂立租約之佃農，在租佃期限未屆滿前，如有該條例第17條規定以外之情形時，地主仍得終止租約。此項見解當與該條硬性限制之原意不符，惟事關法律見解，擬移送大法官會議解釋，以確保耕地承租人權益案。	陳委員大榕、李委員正樂	◎解釋字號：釋字第125號 ◎解釋公布日期：57年10月30日	
25	57年11月26日監察院第1屆第1087次會議	為糾正牟紹恆等參加匪偽兒童團組織被判刑一案，本院與行政院之法律見解有異，擬送請司法院大法官會議解釋案。	司法委員會	◎解釋字號：釋字第129號 ◎解釋公布日期：59年10月30日	

編號	院會決議 會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/ 單位	大法官解釋	備註
26	58年1月18日監察院第1屆第1099次會議	為縣市政府依耕地375減租條例第19條第1項所為之通知，係執行行政法令之處分，對於承租人應有拘束力，最高法院之判例見解與行政院及本院均有歧異，擬請大法官解釋案。	康委員玉書等6委員	◎解釋字號： 釋字第128號 ◎解釋公布日期： 59年4月17日	
	58年12月16日監察院第1屆第1136次會議	為耕地375減租條例第19條第2項所為之調處，對於當事人間亦有拘束力，應依行政救濟程序辦理，擬送請大法官會議併案解釋案。	鄧委員景福、張委員國柱、黃委員寶實等3委員		
27	61年6月17日監察院第1屆第1262次會議	查各機關就其職掌所作有關法規之釋示或行政命令，法官是否得逕予排斥不用？此一問題，不但涉及人民之權利義務，法官之審判職權以及行政命令之效力，亦與本院職權之行使有密切關係。	陶委員百川、張委員一中、金委員越光、吳委員大宇、王委員文光、王委員澍霖、丁委員俊生等7委員	◎解釋字號： 釋字第137號 ◎解釋公布日期： 62年12月14日	
28	63年3月12日監察院第1屆第1350次會議	關於財政部對「營業稅法第41條5年期間之解釋」，認應自該法公布生效之日起算。本院所持之見解與行政院所已表示之見解，既有不同，擬函請司法院大法官會議統一解釋，可否，請討論案。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第142號 ◎解釋公布日期： 64年2月7日	
29	66年3月10日監察院第1屆第1487次會議	政府機關對稅法未規定應繳付稅款之事項，是否得以比照類推方法，著使人民（包括法人）繳稅。	司法委員會（由財政委員會函送院會，經決議交司法	◎解釋字號： 釋字第151號 ◎解釋公布日期： 66年12月23日	

編號	院會決議 會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/ 單位	大法官解釋	備註
			委員會)		
30	68年10月9日監察院第1屆第1589次會議	請解釋實施都市計畫原出租農地由地主收回，依規定給與佃農申報地價三分之一之補償金應否課徵所得稅案。	財政委員會	◎解釋字號： 釋字第163號 ◎解釋公布日期： 69年6月20日	
31	69年1月17日監察院第1屆第1611次會議	請解釋行政法院引用財稅主管機關，以行政命令變更法律之函令，作為裁判之依據，是否有違租稅法定主義，並抵觸憲法案。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第167號 ◎解釋公布日期： 70年3月13日	
32	69年3月11日監察院第1屆第1614次會議	請解釋司法院釋字第107號解釋之適用範圍是否包括民法第767條除去妨害請求權在內案。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第164號 ◎解釋公布日期： 69年7月18日	
33	70年10月13日監察院第1屆第1672次會議	請解釋刑法第5條第5款所規定，第216條之適用，應否包括第210條、第212條、第213條及第215條之行使偽造私文書等在內案。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第176號 ◎解釋公布日期： 71年8月13日	
34	71年3月11日監察院第1屆第1701次會議	請解釋司法院就所掌事項，有無向立法院提出法律案之權。	陳委員翰珍等53委員	◎解釋字號： 釋字第175號 ◎解釋公布日期： 71年5月25日	
35	71年4月15日監察院第1屆第1703次會議	請解釋刑事訴訟法第17條第8款「推事參與前審之裁判者」，於該管案件應自行迴避，不得執行職務之規定，其所謂「前審」之疑議案。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第178號 ◎解釋公布日期： 71年12月31日	
36	71年9月16日監察院第1屆第1714次會議	請解釋刑事訴訟法第447條第1項第1款所謂判決違背法令，不僅指違背實體法，即程序違法，而影響實體違法，自亦包括在內。惟司法	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第181號 ◎解釋公布日期： 72年7月1日	

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		院及最高法院認為僅係程序違法，而不予實體上之救濟，與本院所持見解有異案。			
37	72年9月13日監察院第1屆第1754次會議	關於司法院解釋之效力，如係就現有之法律文義或立法本旨予以闡明者，例如釋字第178號解釋，應自該法律施行之日起生效；如係變更原有之規定或變更原有之解釋者，則自解釋之翌日起生效，本院與行政院及最高法院判例所持意見相異，爰依司法院大法官會議法第7條及以往事例，再就釋字第178號解釋。	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第188號 ◎解釋公布日期： 73年8月3日	釋字第178號解釋，係經71年4月15日監察院第1屆第1703次會議決議聲請解釋。
38	77年2月9日監察院第1屆第1904次會議	關於現行工廠法施行細則所稱工人定義之適用範圍，司法院已表示之見解，與本院所持見解有異。	內政、司法委員會	◎解釋字號： 釋字第226號 ◎解釋公布日期： 77年5月20日	
39	77年4月12日監察院第1屆第1907次會議	動產擔保交易法第38條之罪，所稱動產擔保交易之債務人，係指動產抵押之動產所有人、附條件買賣之買受人、信託占有之受託人，始得為本罪之犯罪主體。債務人之法定代理人、保證人、連帶保證人或其他利害關係人除有刑法第31條共同實施或教唆、幫助之情形，應以共犯論外，不能單獨成立本罪。已確定臺灣高等法院臺南分院判決所持見解，不僅與罪刑法定主義之原則有所抵觸，且	司法委員會	◎解釋字號： 釋字第227號 ◎解釋公布日期： 77年6月17日	



編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		與本院之見解有異。			
40	77年9月13日監察院第1屆第1914次會議	本院調查李○淵陳情一案，最高法院72年度台非字第135號刑事判決，依據該院29年2月22日刑庭總會決議，駁回上訴，其所持理由，與本院之見解有異，對於該一決議是否適法，適用範圍如何，均滋疑義，函請解釋，並就釋字第181號解釋併請補充解釋見復。	司法委員會	◎解釋字號：釋字第238號 ◎解釋公布日期：78年3月31日	釋字第181號解釋，係經71年9月16日監察院第1屆第1714次會議決議聲請解釋。
41	78年7月11日監察院第1屆第1942次會議	關於本院對軍人之彈劾案，究應移送司法院公務員懲戒委員會懲戒，抑仍移送國防部自行議處，本院在適用法律上發生疑義。	法規研究委員會	◎解釋字號：釋字第262號 ◎解釋公布日期：79年7月6日	
42	81年5月12日監察院第1屆第2016次會議	關於公職人員選舉罷免法第69條第2項規定「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定」有無與憲法之規定相抵觸。	司法委員會	◎解釋字號：釋字第331號 ◎解釋公布日期：82年12月30日	
43	85年2月13日監察院第2屆第38次會議	關於財政部處理彰化第四信用合作社案援引信用合作社法第27條及銀行法第62條之規定，命令臺灣省合作金庫概括承受，於法似有未符，且省縣自治法實施後，中央部會是否有權逕自命令省屬金融機構概括承受另一信用合作社案。	財政、司法委員會	◎解釋字號：釋字第489號 ◎解釋公布日期：88年7月30日	
44	85年10月8日監察院第2屆第46次會議	關於黃委員越欽自動調查，有關司法院及法務部在無法律授權之下，發布「法院辦理刑事訴訟案件應行注意	司法委員會	◎解釋字號：釋字第530號 ◎解釋公布日期：90年10月5日	87年2月10日監察院第2屆第75次會議決議，以87年2月19日院台司字第872600051號函補正說明，請司法院惠予

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		事項」、「檢察機關辦理刑事被告具保責付辦法」等，與人民訴訟權利或人權有關之行政命令或內規，嚴重違反憲法第23條法律保留原則及中央法規標準法案。			解釋憲法見復。
45	87年6月23日監察院第2屆第84次會議	康委員寧祥、趙委員榮耀、李委員伸一調查，有關都市計畫區內之非公共設施用地，行政院未經都市計畫變更程序，逕予辦理徵收，明顯違反土地法及都市計畫法規定等情案，因本院與行政院之見解不同而影響人民財產權益甚鉅，有適法上之疑義。	司法及獄政委員會	◎解釋字號：釋字第513號 ◎解釋公布日期：89年9月29日	依87年1月7日修訂之監察院各委員會組織法，本院各委員會名稱均作修正。
46	87年7月14日監察院第2屆第85次會議	已報廢原供營業用之貨車，究為一般物品，抑仍為供營業用之貨車，因本院調查人民陳訴案件，於適用法律所持之見解，與最高法院適用同一法律所表示之見解有異。	司法及獄政委員會		司法院88年6月15日院台大二字第15240號函：議決不受理。
47	87年12月22日監察院第2屆第96次會議	葉委員耀鵬、謝委員孟雄自動調查，有關臺灣省政府未依農田水利會組織通則第19條之規定，經縣主管機關同意，即率予遴派屏東農田水利會會長，涉有違失等情乙案，關於行政院農業委員會之行政釋示與農田水利會組織通則等規定，有抵觸之疑惑，並造成省、縣間之爭議，影響農田水利會業務正常運作一	財政及經濟委員會		司法院88年9月16日院台大二字第01469號函：議決不受理。

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		節，本院所持見解與行政院農業委員會函之見解不同，有適法上之疑義。			
48	91年12月10日監察院第3屆第47次會議	新竹科學工業園區第3期徵收用地，因未於法定期間內實施開發，致編定失其效力，又遲不徵收，致部分務農地主需負擔鉅額遺產稅案，與行政院所持見解有異。	財政及經濟、內政及少數民族、司法及獄政委員會	◎解釋字號：釋字第566號 ◎解釋公布日期：92年9月26日	
49	93年9月14日監察院第3屆第68次會議	本院為處理政務人員退職案件，適用新公布施行之「政務人員退職撫卹條例」，發生有牴觸憲法上之疑義，並與考試院(銓敘部)之見解發生歧異。	人事室	◎解釋字號：釋字第589號 ◎解釋公布日期：94年1月28日	
50	93年11月9日監察院第3屆第70次會議	有關義務人死亡之土地增值稅違章罰鍰之執行，雖無法律明文規定，惟財政部無視司法機關之解釋，逕以函釋之方式，認定該已確定之行政罰鍰為公法上之租稅債務，或依據行政執行法第15條之規定，或類推適用刑事訴訟法有關罰金執行之規定，而移送相關執行處強制執行，有違憲法第19條租稅法律主義之本旨，嚴重侵害人民之權益，核有違失案相關調查意見，與行政院所持見解有異。	財政及經濟、司法及獄政委員會	◎解釋字號：釋字第621號 ◎解釋公布日期：95年12月22日	
51	99年6月8日監察院第4屆第24次會議	李委員復甸、錢林委員慧君提「法院組織法第66條第7項是否牴觸憲法第53條暨增修條文第3條第2項規定疑義	司法及獄政委員會		司法院99年8月3日院台大二字第0330014693號函：議決不受理。

編號	院會決議會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/單位	大法官解釋	備註
		等情」聲請司法院大法官解釋乙案。			
52	100年5月10日監察院第4屆第35次會議	葛委員永光、趙委員榮耀、陳委員永祥、洪委員昭男、吳委員豐山提「憲法增修條文第4條第7項是否構成本院依憲法第97條第2項及第95條、第96條行使監察權之限制；另憲法第52條之總統刑事豁免權是否及於監察權行使之豁免」聲請司法院大法官解釋案。	交通及採購委員會		司法院尚未解釋。
53	103年7月8日監察院第4屆第73次會議	馬委員以工、林委員鉅銀、李委員復甸提「有關大眾捷運法第六條、第七條之適用，本院與行政院所持見解歧異」聲請司法院大法官統一解釋。	內政及少數民族委員會	◎解釋字號： 釋字第743號 ◎解釋公布日期： 105年12月30日	
54	103年7月8日監察院第4屆第73次會議	葉委員耀鵬、李委員復甸提「行政院、國防部及法務部對於適用陸海空軍刑法第二十四條第一項投敵罪，所持見解與本院職權上適用法律所持見解有異」聲請司法院大法官統一解釋。	司法及獄政委員會		103年10月24日大法官第1423次會議議決不受理。
55	106年3月14日監察院第5屆第34次會議	仇委員桂美、劉委員德勳提：本院因行使調查權適用政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例發生有抵觸憲法第1條、第15條、第16條、第23條、第171條第1項及憲法增修條文第3條第3、4項規定之情形，並與憲法所揭櫫之法治國原則下之法安定性原則、法律保	內政及少數民族委員會 司法及獄政委員會		司法院尚未解釋。

編號	院會決議 會次	聲請案由/解釋爭點	提案人/ 單位	大法官解釋	備註
		留原則、法律明確性原則、比例原則及正當法律程序、權力分立與制衡原則有所扞格等疑義，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。			