

國立政治大學 政治學系

碩士學位論文

我國監察委員行使糾正權和彈劾權之實證分析

The Correction and Impeachment Power of Taiwan's  
Control Yuan Members: An Empirical Analysis



指導教授：俞振華 博士

研究生：東方翔 撰

中華民國一一〇年六月

## 謝辭

時光荏苒，三年的研究所生活即將結束。回首這段時光，知識行囊滿溢，生活豐富踏實。值此之際，正抱持著感恩的心，行往下一個人生階段。

首先，我要感謝我的指導老師，俞振華老師。感謝您在論文寫作過程中的悉心指導，賦予我諸多的想法和建議。即便您再忙碌，依然撥冗和我耐心討論，也給我相當多的鼓勵。而這份論文的原初想法，也得感謝您在美國政府與政治課程的啟發，受益匪淺。同時，感謝我的口試委員，黃秀端老師和楊婉瑩老師，給予我相當寶貴的意見，使得本論文至臻完善。

感謝林超琦老師、陳宏銘老師、游清鑫老師和蘇彥斌老師。在擔任您們的助理時，學習到相當多知識，感謝您們！

感謝選研中心的學姊們—惠鈴、庭如、庭暄—和學弟們—弘文和忠賢—能在工作的同時享受愉悅的氣氛，實乃幸運。你們是好同事，也是好朋友。感謝研究所的摯友，金洲、習育、奕勝、佑鎧，和你們聊天時總能放鬆心情，以及激盪出不一樣的知識觀點。

感謝我的家人媽媽、弟弟和已逝的父親，以及我的伴侶 Lo。在完成論文的路上，你們始終支持與鼓勵我，是我最強大的後盾。

最後，要感謝「政治大學政治系黃紀教授研究獎學金」對此研究之部分補助，得以使我順利完成論文。

東方翔  
2021年7月15日  
政治大學政治學系

## 摘要

監察院為我國憲法機關之一，然長期以來政治學領域對其重視程度並不高。既有關於監察學的研究，多聚焦在制度層次，監察委員行使糾正權和彈劾權的行為研究可謂付之闕如，故本文欲填補相關文獻於此的討論。具體言之，本文的研究問題是：什麼因素會影響監察委員行使糾正權和彈劾權的行為？

綜合過往學理，由於關於監察委員的行為研究實乃過於少數。故根據監察院在制度上從民意機關轉變為準司法機關的性質，從而，本文自司法政治和立法行為研究，爬梳出影響監察委員的行為因素。在司法政治研究中，文獻強調黨派因素會影響大法官的行為，不同黨派總統提名的大法官會有不同的意見表達行為。立法行為研究的資訊模型理論，則是強調國會議員的行為，不是受到政黨及選區的影響，而是其會展現出其專業性。

本文建構出兩個理論模型—黨派模型和專業模型—解釋監察委員的行使糾正權和彈劾權的行為。在黨派模型方面，民進黨的監察委員傾向對國民黨的機關和人員提糾正或彈劾，國民黨的監察委員則傾向對民進黨的機關和人員提糾正或彈劾。在專業模型方面，監察委員會傾向提出與過去職業經歷相同議題領域的糾正或彈劾案。本文透過統計方法驗證理論和假設，依變數若為連續變數，則使用 OLS 模型；依變數若為計次變數，則使用 Poisson 模型。整體而言，本文的理論與假設大多獲得驗證。亦即，監察委員行使糾正權和彈劾權時會有黨派考量，但也會有專業因素的考量。

關鍵詞：監察委員、糾正權、彈劾權、黨派模型、專業模型

# 目次

第壹章 前言 .....	1
第一節 研究動機及目的 .....	1
第二節 章節安排 .....	4
第貳章 文獻回顧 .....	5
第一節 監察權的制度研究 .....	5
第二節 糾正和彈劾的行為研究 .....	17
第三節 司法政治研究 .....	20
第四節 立法行為研究 .....	23
第參章 理論與假設 .....	27
第一節 黨派模型 .....	27
第二節 專業模型 .....	31
第肆章 研究設計 .....	36
第一節 資料來源 .....	36
第二節 變數與測量 .....	39
第三節 資料分析方法 .....	49
第伍章 實證分析 .....	52
第一節 黨派模型 .....	52
第二節 專業模型 .....	72
第三節 小結 .....	92
第陸章 結論 .....	95
第一節 影響監委糾正和彈劾的因素 .....	95
第二節 研究限制與對未來研究之建議 .....	97

參考文獻 ..... 98

附錄 ..... 104



## 表次

表 1 第四屆和第五屆監察院人民書狀收受來源次數分配表 .....	11
表 2 第四屆和第五屆監察院人民書狀處理情形次數分配表 .....	12
表 3 第四屆和第五屆監察院核派調查案件類別次數分配表 .....	13
表 4 理論模型與監察程序相對應之假設 .....	34
表 5 資料來源章節之內容統整 .....	38
表 6 第五屆監委黨派 .....	44
表 7 監委有無人權經歷 .....	45
表 8 各議題領域所屬的監委 .....	47
表 9 理論假設、變數、模型與資料分析方法之統整 .....	51
表 10 監委黨派對不同黨派提「糾正和彈劾」比例影響之 OLS 模型 .....	60
表 11 監委黨派對不同黨派提「糾正」比例影響之 OLS 模型 .....	62
表 12 監委黨派對不同黨派提「彈劾」比例影響之 OLS 模型 .....	63
表 13 在不同彈劾對象中監委黨派與投票決定的關聯性 .....	67
表 14 在不同彈劾對象中監委黨派對投票決定次數影響之 Poisson 模型 .....	71
表 15 監委人權經歷對糾正和彈劾人權案件比例影響之 OLS 模型 .....	75
表 16 監委人權經歷分別對糾正和彈劾人權案件比例影響之 OLS 模型 .....	76
表 17 職業經歷對「糾正和彈劾」提案行為影響之 Poisson 模型 .....	80
表 18 職業經歷對「糾正」提案行為影響之 Poisson 模型 .....	81
表 19 職業經歷對「彈劾」提案行為影響之 Poisson 模型 .....	82
表 20 監委人權經歷對投票決定影響之 Poisson 模型 .....	86
表 21 監委職業經歷對各議題領域成立票次數影響之 Poisson 模型 .....	90
表 22 監委職業經歷對各議題領域不成立票次數影響之 Poisson 模型 .....	91



## 圖次

圖 1 糾正的提案與審議流程圖 .....	14
圖 2 彈劾的提案與審議流程圖 .....	15
圖 3 第二屆至第五屆案件類型比例 .....	37
圖 4 監委糾正和彈劾提案次數分佈圖 .....	53
圖 5 被糾正和彈劾對象次數分佈圖（重新編碼前） .....	54
圖 6 監委對不同黨派提糾正或彈劾次數分佈圖（測量方式 1） .....	56
圖 7 監委對不同黨派提糾正或彈劾次數分佈圖（測量方式 2） .....	57
圖 8 監委黨派與被糾正或彈劾對象黨派次數分佈圖 .....	58
圖 9 監委投票決定次數分佈圖 .....	65
圖 10 監委在不同黨派中「成立票」次數分佈圖（測量方式 2） .....	68
圖 11 監委在不同黨派中「不成立票」次數分佈圖（測量方式 2） .....	69
圖 12 監委提人權案件次數 .....	73
圖 13 監委經歷與提案各議題領域案件次數分佈圖 .....	77
圖 14 各監委於人權和非人權案件之投票決定次數分佈圖 .....	84
圖 15 監委職業經歷和各議題領域投票決定 .....	88



## 附錄

附錄一	被糾正和彈劾對象黨派之測量方式 1 .....	104
附錄二	被糾正和彈劾對象黨派之測量方式 2 .....	105
附錄三	糾正和彈劾案之五大議題領域及其包含之子議題 .....	106
附錄四	第五屆有人權經歷監委之人權經歷 .....	107
附錄五	各監委所屬議題領域與被歸類依據 .....	109
附錄六	黨派因素對案件類型影響之 OLS 模型 .....	112



# 第壹章 前言

## 第一節 研究動機及目的

我國憲政架構為五權分立，特殊性不言而喻。在憲法五權的研究中，長久以來，我國政治學領域大多聚焦在傳統西方三權——行政、立法與司法，有關考試與監察兩權的研究實乃少數。然我國監察院的選任爭議，卻屢成為憲政運作的焦點之一。按《中華民國憲法增修條文》第 7 條第 5 項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」理論上，監委在行使職權時應當是中立，而不受黨派所影響。<sup>1</sup> 但同條第 2 項前項亦載明：「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，經立法院同意任命之。」該項卻指出監委的選任程序是充滿政治性，不僅是由民選的總統所提名，且需要立法院多數同意，可見政黨可能在過程中發揮影響力。

初步觀察立法院行使監委人事同意權的實際狀況，2004 年，時任民進黨籍總統陳水扁提名第四屆監委（含正副院長）。當時立法院的席次結構為泛藍大於泛綠。立法院泛藍陣營不滿陳水扁提名人選，不同意所有被提名人，導致監察院空轉長達三年多的憲政爭議。2008 年，國民黨籍總統馬英九上任後提名第四屆監委（含正副院長），此際，立法院多數黨為國民黨。在席次優勢下，順利同意所有被提名人，同年 8 月 1 日才正式就任，方結束監察院三年多的空轉。2014 年 7 月 31 日第四屆監委即將屆滿，馬英九提名了 29 位第五屆監委（含正、副院長）。雖然國民黨當時在立法院擁有絕對優勢的席次，但在此次行使同意權時，

---

<sup>1</sup> 為行文方便，「監察委員」在本文簡稱「監委」。

仍一口氣否決 11 位被提名人。背後的原因固然複雜，本文不在此贅述。而馬英九復於同年 9 月補提名 11 位監委欲補足缺額，但此次立法院終未行使同意權。直至 2018 年 1 月，民進黨籍總統蔡英文終補提名 11 位監委，當時立法院的席次結構已為民進黨大於國民黨，11 位被提名人皆獲得立法院多數同意通過，至此第五屆監委始足額。2020 年 7 月 31 日第五屆監委屆滿，同年月蔡英文提名 29 位監委。然而，提名名單一公佈，正、副院長人選旋即遭到國、民兩黨的猛烈抨擊。而副院長人選以及其中一名被提名人，在立法院行使同意權前，即於輿論紛擾下退出提名人選之列。<sup>2</sup> 立法院行使同意權時，兩大黨更發生了嚴重的肢體衝突，甚至未對被提名人進行實質審查。最終，民進黨以席次優勢表決同意通過所有的被提名人。雖然此次同意通過 27 位的被提名人，然過程相當曲折。且國民黨更於事後宣稱此次提名不符合憲政運作，欲聲請釋憲。綜觀而言，近幾次監委的選任過程可謂命運多舛。而國內兩大黨反對提名人選的理由，不外乎認為總統所提名的監委人選，無法超出黨派行使職權。可能有「政治酬庸」之嫌，或是淪為「政治打手」。此外，監察院的存廢或監察權的歸屬亦屢成為討論的焦點，不論實務界或學術界皆有不同的論爭。然而，多數的討論僅為制度面或法理層次的討論，較少從監委行使監察權的行為層次出發探討。是故，本文欲試圖描繪出監察權的理論意涵，以及監委行使監察權的類型，藉此填補相關領域的闕漏。

在所有的監察權中，監委最主要行使的是糾正權和彈劾權，這也是本文僅選擇糾正權和彈劾權研究的原因。觀察近年社會矚目的糾正案和彈劾案，以糾正案而言，參謀總長墜機案（109 國正 0008）、走私菸品案（109 國正 0006）、普悠瑪列車出軌案（109 交正 0001）、邱太三不當關說案（109 司正 0003）等在民進黨政府時期發生行政部門有違法或失職事實的案件，皆由馬英九提名的監委所提

---

<sup>2</sup> 兩位分別為副院長人選黃健庭與被提名人陳仲賢。

出。<sup>3</sup> 相對地，花蓮強震善款案（109 內正 0010）、馬英九都更圖利國民黨案（108 內正 0045）、葉世文貪瀆案（108 內正 0030）等在國民黨政府時期發生違法或失職事實的案件，由蔡英文提名的監委所提出。就彈劾案而言，管中閔彈劾案（108 年劾字第 1 號）等馬英九時期官員所涉案件，由蔡英文提名的監委所提出。張天欽彈劾案（108 年劾字第 13 號）、陳英鈐彈劾案（108 年劾字第 16 號）、鹿潔身等人彈劾案（109 年劾字第 7 號）等蔡英文時期官員所涉案件，皆由馬英九所提名的監委所提出。除上述已結案的案例外，2020 年 12 月蔡英文提名的監委林文程欲針對行政院立案調查，有關馬政府時期以中華台北名義參與世界衛生大會年會，涉及出賣國家主權一事。此事件一披露，引發國民黨文傳會的大力抨擊，批評其「辦馬不辦蔡」。<sup>4</sup> 從上述的例子來看，似乎不同總統提名的監委，存在著不同的糾正和彈劾行為。但除了黨派因素之外，監委的選任資格也可能影響糾正和彈劾行為。在制度設計上，監委被期望是來自各領域的專家並針對相關領域行使監察權。<sup>5</sup> 實際運作上，2020 年 9 月時任總統府發言人丁允恭爆發性醜聞。國民黨立委葉毓蘭便公開呼籲監委紀惠容應當調查此案，因紀惠容過去長期從事

<sup>3</sup> 上述糾正案名皆由作者自行根據案件內容所命名，括號內則附上案號。下文彈劾案案名亦然。

<sup>4</sup> 劉宛琳，2020，〈黃子哲批監委林文程挾「院」報復：根本是領雙薪的渣男〉，聯合新聞網，12 月 28 日，<https://udn.com/news/story/6656/5129322>，檢索日期：2020 年 12 月 31 日。

<sup>5</sup> 《監察院組織法》第 3-1 條：「監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有下列資格之一：一、曾任立法委員一任以上或直轄市議員二任以上，聲譽卓著者。二、任本俸十二級以上之法官、檢察官十年以上，並曾任高等法院、高等行政法院以上法官或高等檢察署以上檢察官，成績優異者。三、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。四、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。五、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。六、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。七、對人權議題及保護有專門研究或貢獻，聲譽卓著者；或具與促進及保障人權有關之公民團體實務經驗，著有聲望者。」

婦運。<sup>6</sup> 爾後，紀惠容也確實申請自動調查此案。<sup>7</sup> 由此觀之，監委的職業經歷，也可能是影響糾正和彈劾的因素之一。

綜上，從一些個案理解，監委的行為似乎受到黨派或職業經歷的影響。但兩者可能沒有影響，又或者還有其他的影響因素。故本文欲系統性地了解糾正權和彈劾權的運作，以及影響監委行使糾正權和彈劾權的因素為何。具體而言，本文的研究問題是：什麼因素會影響監委行使糾正權和彈劾權的行為？試圖透過實證分析，回答此研究問題。這不僅是筆者本身的研究旨趣，更有其學理上的重要性。畢竟相對少數的文獻討論監委的糾正和彈劾行為，多數有關監察學的研究仍聚焦在制度層次的討論，而本文欲試圖填補相關文獻於行為層次討論的闕漏。

## 第二節 章節安排

本文章節安排，除本章前言以外，以下分述。第貳章，文獻回顧，從監察權的制度研究回顧起，接著提及糾正權和彈劾權的行為研究。但因相關的行為研究較少，故本文進一步回顧司法政治與立法行為相關的研究，以利後續的理論建構。第參章，理論與假設，藉由司法政治與立法行為相關的理論建構出符合我國糾正和彈劾的運作，可以分為黨派和專業兩種模型。第肆章，研究設計，章節內容包含資料來源、變數測量、資料分析方法等。第伍章，實證分析，包含描述性統計及迴歸分析結果。第陸章，結論，討論兩種理論模型對糾正和彈劾運作的適用性，或者是否有一些特殊的個案，是本文兩種理論模型無法解釋的。

<sup>6</sup> 李芯，2020，〈丁允恭案屬「權勢性交」？葉毓蘭籲「婦運先驅」監委查陳菊有無包庇〉，風傳媒，9月9日，<https://www.storm.mg/article/3018602>，檢索日期：2020年12月1日。

<sup>7</sup> 中央通訊社，2020，〈丁允恭陷桃色風暴 監委：涉公務員官箴申請調查〉，中央通訊社，9月11日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009110230.aspx>，檢索日期：2020年12月1日。

## 第貳章 文獻回顧

本章將先回顧有關監察權制度研究的討論，這是既有文獻著墨較多之處。接者回顧有關糾正和彈劾行為的討論，但既有討論兩者的文獻較為少數，因此擴大大文獻檢閱的範圍——司法政治與立法行為——以此提供回答本文研究問題的線索。

### 第一節 監察權的制度研究

#### 一、我國監察院之性質與定位

1936年《政治協商會議對五五憲草修正案草案》所設計的監察權，有彈劾、審計與懲戒三項權力。監委則由國民大會選出，並對其負責。1946年《中華民國憲法》經由制憲國民大會通過後，內容則有所不同。監委不再由國民大會所選出，而是由各省市議會、蒙古西藏地方議會以及華僑團體間接選舉之。在權力方面，除了擁有彈劾、糾舉及審計等監察權外，另增設了人事同意權，以及在監察院內享有言論免責權。如是觀之，監委的選任方式由人民間接選舉產生，以及享有人事同意權與言論免責權的制度設計，皆與立法機關相似。此等在釋字第76號中亦確認，國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會，殆無疑義。

上述運作情形直至1991年有所改變，該年4月《中華民國憲法增修條文》於第一屆國民大會第二次臨時會議決通過，並於5月1日由總統公布，是為第一次憲法增修條文。第一次增修的主要內容為，明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期。1991年12月21日第二屆國民大會代

表由選舉產生，並於1992年第二屆第一次臨時會議決通過增訂《中華民國憲法》，是為第二次增修。在此次增修，監察院的性質有重大的改變。監委的選任方式不再為原本的間接選舉，而是由總統提名，國民大會同意任命之。換言之，其已不再類似於民主國家的國會，故也連帶取消了其對考試院與司法院的人事同意權，以及監委在監察院內的言論免責權。

1993年1月，陳水扁等73位跨黨派立法委員，更為調查權歸屬等爭點，聲請司法院大法官會議釋憲。聲請人認為雖然憲法條文載明監察院擁有調查權，而未說明立法院擁有調查權，但不得以此反面解釋立法院未享有調查權。且調查權本即立法權下之輔助性權力，故立法院具有調查權更為妥適。而修憲後監察院不僅已非國會，更為一「準司法」機關，故調查權自無專屬於司法機關之理，立法院亦得行使調查權。如是觀之，該聲請書認為監察院的性質與地位，相較於立法院或國民大會，更類似於司法院。

1993年7月，司法院大法官釋字第325號指出，監察院已不復為我國的中央民意機構。至於監察院是否為一「準司法」機關？或其職權行使是否似於司法機關？解釋理由書中僅強調，我國五權憲法之特殊性，不能與西方三權相比擬。監察、司法與立法皆有別，且前兩者都應當獨立行使職權，不受任何干涉。故按憲法本文，調查權仍應專由監察院行使。如是觀之，監察院於原始的憲法設計是一國會機關。但在經歷修憲之後，可以確定的是，監察院已非民意機關。但是否為準司法機關則有待商榷。然而，相關論者認為監委選任方式的改變，以及其職權的行使，實為一準司法機關（行政院研考會 1998, 92；周陽山 2006, 269；彭錦珍 2005, 81）。

2005年憲法第七次增修，由於國民大會廢除，故監委選任方式再變更為：總統提名，立法院同意任命之。而目前監委的選任資格，係根據1992年增訂的

《監察院組織法》第 3 條之 1 第 1 項，共計六款提名資格。<sup>8</sup> 此條款可謂專業考量，希冀監委是來自於不同領域的專家。2020 年再增訂同條第 1 項第 7 款和第 2 項一人權領域專家，同樣以制度化的方式明訂具有人權背景的監委要具多元性，並由不同族群、專業領域等代表出任。

## 二、我國糾正權和彈劾權的淵源

大體而言，當今監察權主要可以分為：調查、糾舉、彈劾與糾正權。其中，調查權為一工具性的權力，是監委行使後三者前必須先行使的權力（陶百川 1978, 378）。根據實際運作，監委大多行使糾正和彈劾兩權。監察權在中國歷史中淵遠流長，於秦代即有相關記載。承襲此歷史脈絡，在制憲之初，孫中山便主張應當保有此制度，且不能如同西方民主國家機監察權設於國會之下。其認為「中國從前實行君權、考試權和監察權的分立，已有幾千年，外國實行立法權、司法權、和行政權分立，有了一百多年，中國從前實行那種三權分立，有很大的流弊。（孫文 2016）」換言之，其反對立法權與監察權合一，認為如此無法有效監督行政權。傳統上，監察權可以分為「臺」、「諫」兩種，御史臺（臺）掌有對

<sup>8</sup> 按《監察院組織法》第 3-1 條：「監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有下列資格之一：一、曾任立法委員一任以上或直轄市議員二任以上，聲譽卓著者。二、任本俸十二級以上之法官、檢察官十年以上，並曾任高等法院、高等行政法院以上法官或高等檢察署以上檢察官，成績優異者。三、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。四、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。五、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。六、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。七、對人權議題及保護有專門研究或貢獻，聲譽卓著者；或具與促進及保障人權有關之公民團體實務經驗，著有聲望者。具前項第七款資格之委員，應為七人，不得從缺，並應具多元性，由不同族群、專業領域等代表出任，且任一性別比例不得低於三分之一，提名前並應公開徵求公民團體推薦人選。第一項所稱之服務或執業年限，均計算至次屆監察委員就職前一日止。」



人性質的彈劾權，諫議大夫（諫）則掌對事性質的封駁諫諍之權（林紀東 1993, 266；法治斌與董保城 2014, 463）。前者，除了彈劾權之外更衍生出了糾舉權；後者，則演變成載入憲法本文的糾正權。然而，糾正權的淵源除了中國的傳統之外，也可能來自於西方民主國家國會的建議權。雖然，在選任程序方面歷經幾次修憲後，原有的民主國家國會性質不復存在。但是，糾正權的性質與行使程序卻沒有重大的變革。所謂建議權乃指民主國家中立法部門對行政部門的一種監督權，大多使用質詢方式（陶百川與陳少庭 1982, 189-190）。按當今的觀點看，即立法委員透過質詢要求行政部門能夠採納立法部門的意見並改善相關措施。

### 三、糾正權和彈劾權的客體與制衡效力

就憲法本文而言，糾正權的客體僅為行政院及其有關部會。<sup>9</sup> 是故，有學者主張糾正權即為「行政糾正權」（陳春生 2003, 93）。就實務上而言，監察院不僅糾正行政院及其有關部會，各級地方政府及其所屬局處、各級學校、公營事業等成為被糾正機關的現象亦屢見不鮮，惟有所爭論（許德民 2009）。本文無意介入糾正權是否能汲於地方政府或其他機關的法理論爭，僅點出此一事實。大體而言，糾正權的客體為行政部門，主體為監察院由監委行使，本質為對「事」不對「人」。

彈劾權係針對違法與失職的公務人員，本質是針對「人」而非「事」。客體相較於糾正權更廣，不僅侷限於行政院及其有關部會，甚至可以為憲法五院的違

---

<sup>9</sup> 《中華民國憲法》第 97 條第 1 項：「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。」

法失職人員。<sup>10</sup> 實務上更出現不少司法院人員被彈劾，李伸一（2005, 153-166）曾經對第二屆與第三屆 50 件司法院人員的彈劾案作細緻的歸納分析。

關於糾正權和彈劾權的機關制衡效力，多數文獻咸認為糾正對於行政機關違法或失職行為的制衡效力相當有限，不若彈劾（傅啟學等 1967, 830；劉惠仁 1990, 162；蕭欽 2010, 59）。彈劾有實質的懲戒效果，當彈劾成立之後，被移送懲戒法院，其懲戒處分有：撤職、休職、降級、減俸、記過與申誡。<sup>11</sup> 所以，糾正權要有效果，勢必得搭配使用彈劾權（陳運星 2001）。糾正制衡效力低的原因，首先，就制度設計而言，糾正目的為「促其注意改善」。若行政機關不從，雖監察院得質問之，然未再有其他制衡機制。<sup>12</sup> 其次，亦有學者認為，行政院與監察院乃憲法上的平行機關，因此監察院向行政院及其所屬機關糾正，行政院沒有道理要照單全收（法治斌、董保城 2014, 463）。除此之外，有相關研究指出，糾正的行使是一門政治妥協的過程。由於糾正的本質為對事不對人，而彈劾對於當事人而言則有實質的懲處效力，故糾正相對而言其性質比較溫和。因此，監委在完成調查報告時，可能考量該機關主管之顏面便僅提出糾正案。例如，1967 年監察院原已預計要彈劾台灣省農糧局局長李連春，但其後來親自赴監察院說明解釋，並保證改善，且農糧局亦有說明改善。於是彈劾案才未正式提出，而改提糾正案（傅啟學等 1967, 831）。然而實際的運作情況是如何，吾人無法得知。因為沒有任何的制度化設計指出，若行政部門有明確的違法失職人員時，

---

<sup>10</sup> 《監察法》第 25 條第 3 項：「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。」《監察法》第 25 條第 4 項：「監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。」

<sup>11</sup> 懲戒法院昔為「公務員懲戒委員會」。

<sup>12</sup> 《監察法》第 25 條：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」

究竟要對違法失職人員提彈劾，還是對違法失職人員的任職機關提糾正，抑或兩者皆提，一切純憑監委個人為之。此外，亦有學者指出監察權整體是一「無牙老虎」，機關制衡效力不大，因為其並未有裁罰權。即便是行使彈劾權，亦得移送懲戒機關裁處（翁曉玲 2018, 51）。

退萬步言，即使監察權本身的機關制衡效力有限，但觀察近年的現象。糾正和彈劾可能會損及該部門的聲譽，或是影響該部門首長日後的職業生涯發展。舉例言之，前高雄市市長陳菊在被提名監察院院長時，國民黨即質疑陳菊任內的高雄市政府 11 年內有多件的糾正與彈劾案。但副總統賴清德卻舉證多位國民黨籍地方首長的糾正與彈劾案數更多。<sup>13</sup> 由此觀之，糾正和彈劾的後果可能成為政治人物被放大檢視的重點，成為評價首長治理的標準，進而影響其職涯發展，惟學術文獻對此少有討論。

#### 四、糾正權和彈劾權的行使程序

根據前節所言，糾正和彈劾的主體為監察院，由監委行使。而在行使糾正和彈劾之前，須先受理民眾陳情以及調查階段，以下將詳述完整的行使程序。

首先，人民可向監察院陳情，監察院得收受人民書狀，目前收受的類型可歸納為七種。<sup>14</sup> 以第四屆和第五屆監察院為例，各類型比例分佈如表 1。次數最多

<sup>13</sup> 蔡晉宇、鄭惠仁、唐秀麗，2020，〈賴清德挺菊團隊 被彈劾、糾正最少〉，聯合新聞網，7 月 1 日，<https://udn.com/news/story/121425/4670303>，檢索日期：2020 年 12 月 3 日。

<sup>14</sup> 需要說明的是，並無任何法律規定收受方式。本文根據《監察統計資訊查詢系統》歸納出七種類型：一、人民寄送至監察院。二、各機關團體送至監察院。三、審計部函報。四、委員收受。五、值日委員收受。六、地方巡察收受。七、電子信箱收件。（監察統計資訊查詢系統 2020）

者，皆為人民寄送至監察院，比例至少 40%。最少者則為審計部函報，也就是監察院審計部若發現有行政部門或官員有違法失職之處，可以函報監委。

表 1 第四屆和第五屆監察院人民書狀收受來源次數分配表

	第四屆	第五屆	總計
人民寄送至監察院	53693(40.14)	35757(45.09)	89450(41.98)
各機關團體送至監察院	3963(2.96)	2928(3.69)	6891(3.23)
審計部函報	1554(1.16)	959(1.21)	2513(1.18)
委員收受	41696(31.17)	23139(29.18)	64835(30.43)
值日委員收受	6386(4.77)	1061(1.34)	7447(3.5)
地方巡察收受	4089(3.06)	2521(3.18)	6610(3.1)
電子信箱收件	22379(16.73)	12939(16.32)	35318(16.58)
總計	133760(100)	79304(100)	213064(100)

資料來源：作者自行整理自監察院統計查詢。

說明：括號內為直欄百分比。

第二階段，處理人民書狀，處理單位有監察業務處、各常設委員會及國家人權委員會。處理情形則可分為兩大類，一類為陳訴書狀，另一類為其他書狀。前者有七種情形，後者有三種情形。各處理情形之次數分配，如表 2。其中，確定會進入下一階段調查程序的，僅有陳訴書狀中的併案處理、委託調查與據以派查三項。由此觀之，合計兩屆來看，會進入到下一階段調查程序的比例，大約僅有 38% 左右，比例不到一半。換言之，每年大量的書狀，事實上並不會進入調查程序，更不會進到糾正和彈劾程序。

表 2 第四屆和第五屆監察院人民書狀處理情形次數分配表

	第四屆	第五屆	總計
<b>陳訴書狀</b>			
併案處理	46730(34.74)	27137(37.11)	73867(35.58)
應循或已循司法、行政救濟程序 <sup>\$</sup>	30051(22.34)	13051(17.85)	43102(20.76)
機關正處理中 <sup>#</sup>	25570(19.01)	14969(20.47)	40539(19.52)
認無違失，函復陳訴人	116(0.09)	41(0.06)	157(0.08)
函請機關說明、查處、補送資料	9853(7.33)	4366(5.97)	14219(6.85)
委託調查	1(0.01)	4(0.01)	5(0)
據以派查	2799(2.08)	1789(2.45)	4588(2.21)
<b>其他書狀</b>			
不屬監察院職權範圍	1219(0.91)	256(0.35)	1475(0.71)
陳訴內容空泛	2451(1.82)	2258(3.09)	4709(2.27)
需陳訴人補充說明或補送資料	10365(7.71)	6088(8.33)	16453(7.92)
其他	5351(3.98)	3170(4.33)	8521(4.1)
<b>總計</b>	<b>134506(100)</b>	<b>73129(100)</b>	<b>207635(100)</b>

資料來源：筆者自行整理自監察院統計查詢。

說明：

1. 括號內為直欄百分比。
2. <sup>\$</sup> 全稱為「應循或已循司法、行政救濟程序，函復陳訴人依法辦理」。<sup>#</sup> 全稱為「機關正處理中，或屬機關應先行處理，或屬建議性，送請機關參處」。

第三階段則進入調查案件程序。監察院首先要核派調查案件，可以分為兩種類型：一、院派調查：係指由監察院會議決議派查、值日委員或巡察委員核批派查之案件。二、委員會決議調查：係指由各常設委員會、特種委員會會議決議派查案件，含推派或報院依序輪派委員調查之案件。上述是案件來源為人民陳情書狀，但監委亦可申請自動調查非人民陳情書狀之案件。此類案件，則逕進入調查階段。調查完後，須提出調查報告。調查案件類別次數分配，如表 3。從表 3 來看，監委的調查案件中，最多者都是監委申請自動調查，兩屆合計比例有 46%。

甚至在第五屆時，高達約 51%。意味著監委比較偏好自己選擇案件調查，而非透過議事程序分派案件調查。

表 3 第四屆和第五屆監察院核派調查案件類別次數分配表

	第四屆	第五屆	總計
院派調查	1216(39.52)	288(15.3)	1504(30.33)
委員會決議調查	522(16.96)	642(34.11)	1164(23.47)
自動調查	1339(43.52)	952(50.58)	2291(46.2)
總計	3077(100)	1882(100)	4959(100)

資料來源：筆者自行整理自監察院統計查詢。

說明：括號內為直欄百分比。

第四階段，調查報告成立之後，得提出糾正或彈劾，二者在此程序開始有相當不同，以下分述。惟究竟有多少調查案件會進入到糾正或彈劾案件，監察院則沒有公開資料，故無法得知。

### (一) 糾正

糾正案的審查與決議前，必須先將調查報告提案移送相關委員會處理。<sup>15</sup> 各委員會審查糾正案，需要各委員會委員過半數之出席，以及出席委員過半數之通過，糾正案方成立。<sup>16</sup> 若不成立，得重新提案與審查。糾正成立後，移送行政院或有關部會，促其注意與改善。行政院或有關部會須於兩個月內改善，並由提

<sup>15</sup> 現行制度下，監察院有 7 個常設委員會：內政及族群、外交及僑政、國防及情報、財政及經濟、教育及文化、交通及採購、司法及獄政。

<sup>16</sup> 按《監察院辦理糾正案件事項》第 6 條：「各委員會審查糾正案，須有各該委員會委員過半數之出席，以出席委員過半數之通過成立之。但因公請假者不列入計算。」

案委員核簽意見，交由委員會審議，再提報院會結案。倘若，被糾正機關無作為，有關委員會得以書面質問或通知被糾正機關到院質問，甚至得再提糾正案。<sup>17</sup>

不過，調查報告成立後，也不見得會提出糾正案。如果對於機關違法失職情節較輕者，得函請機關自行議處，亦即「函請機關改善案」，又被暱稱為「小糾正」（黃茗芬等 2005）。此類案件在監察院網站中記載中甚少，根據既有的研究指出，提出此種案件是一種「政治藝術」的展現，為保全機關主管顏面（陶百川與陳少廷 1982, 196；劉惠仁 1990, 166）。關於糾正的提案與審議流程，整理為圖 1。

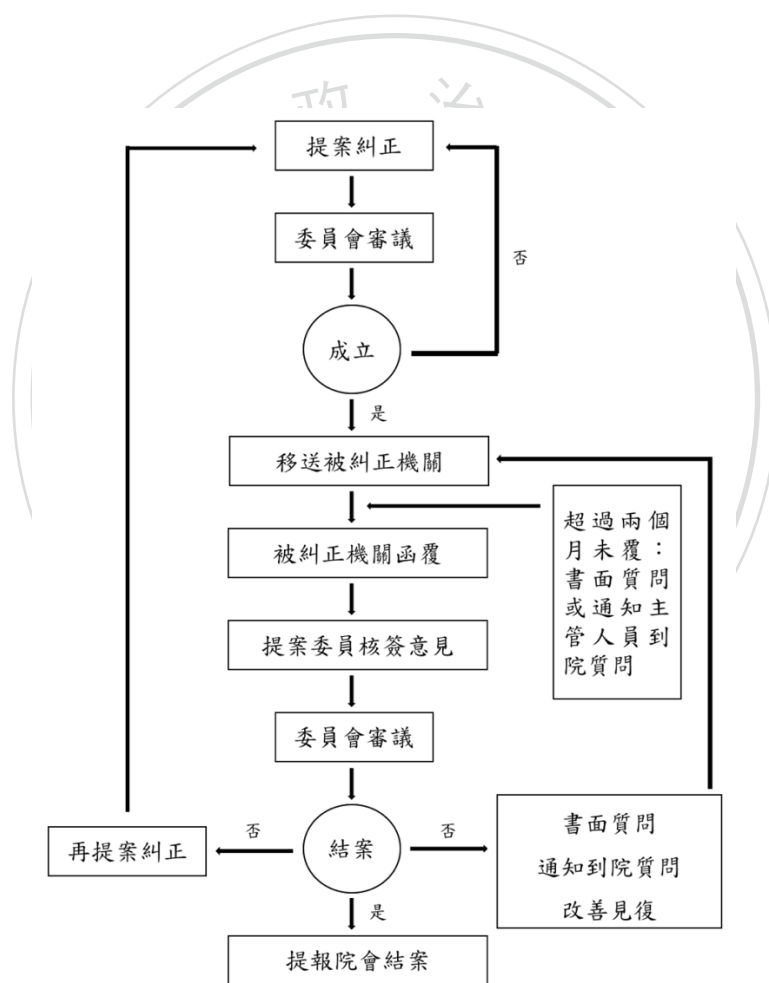


圖 1 糾正的提案與審議流程圖

資料來源：李仲一（2005, 203）

<sup>17</sup> 上述僅扼要描繪出糾正程序的重點，完整的糾正程序詳見《監察法》第四章和《監察法施行細則》第四章。

## (二) 彈劾

彈劾與糾正不同，不需移送各委員會。彈劾須由至少二名監委所提案，是為提案委員。並且由提案委員之外的 9 到 13 名監委組成彈劾審查會，是為審查委員，而審查委員依籤定席次輪流擔任。在彈劾審查會當中，審查委員對被付彈劾人進行記名表決，若同一彈劾案中有兩名以上的被付彈劾人，則分開表決而非包裹表決。彈劾成立係指，成立票多於不成立票，若兩者票數相等，則為彈劾不成立。若彈劾成立，則將被彈劾人移送懲戒機關。倘若表決結果為彈劾不成立，且提案委員有異議時，則該彈劾案應當再由非原審查委員的 9 到 13 名監委組成審查委員會，並為最後決定。上述流程整理為圖 2。<sup>18</sup>

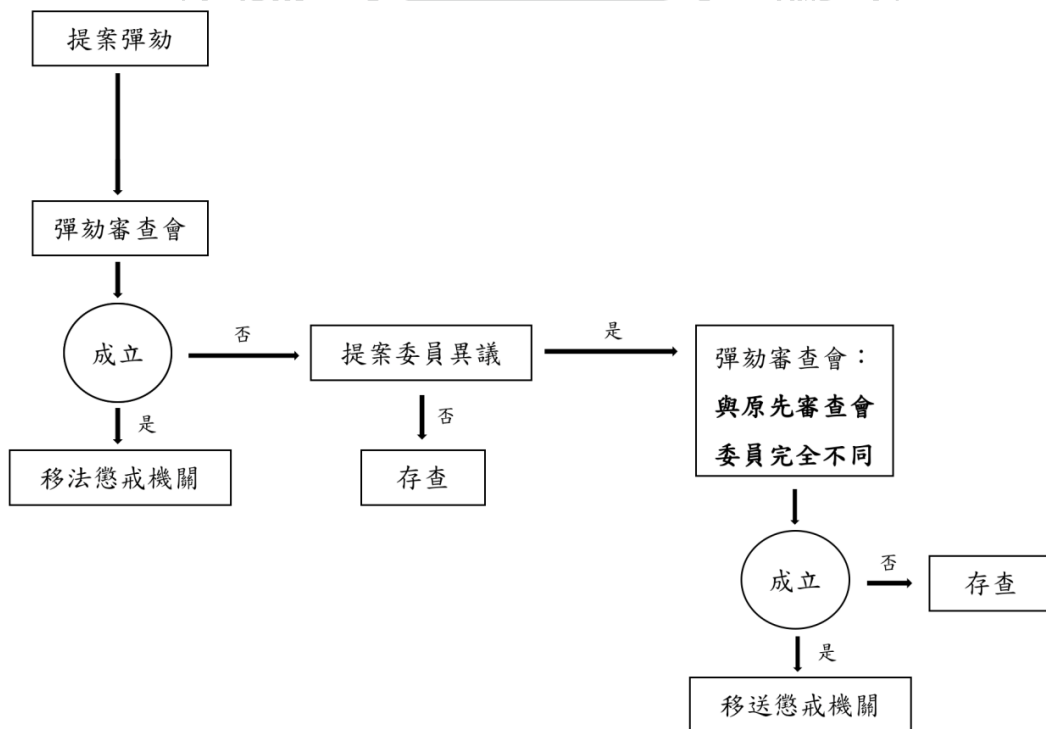


圖 2 彈劾的提案與審議流程圖

資料來源：李仲一（2005, 144）

<sup>18</sup> 上述僅扼要描繪出彈劾程序的重點，完整的彈劾程序詳見《監察法》第二章和《監察法施行細則》第二章。



## 五、比較監察制度

除了我國的監察制度，綜觀當今世界的監察制度，監察院(2012)曾編纂《世界監察制度手冊》一書，提供了相對完整的資訊。該書以不同的分類基準，如選任方式、監察使人數、決策方式、監察功能等，作了完整的類型分析。惟若要針對制度本身的內涵有細緻的說明，首當瑞典和丹麥兩國的介紹最為重要。原因在於，此瑞典是首先擁有監察制度的國家，而丹麥則是繼瑞典和芬蘭之後發展出較兩者不同的監察制度。前者可稱為「瑞典模式」，後者可稱為「丹麥模式」。而當今世界各國之監察制度，主要與丹麥模式較為相似。

在瑞典，監察機關設置於國會之下。該國共有四位監察使，選任方式由瑞典國會憲法委員會之常設小組遴選，被提名人須經國會一致通過始能當選，資格多具有法學背景。在職權設計上，瑞典國會監察使兼具檢察官的身份，故亦有人稱之為準司法機關 (Swedish Riksdagens Ombudsman 2021)。只要尚未進入司法程序的違法失職案件，經監察使的調查後，得移送法院偵辦。惟雖然擁有司法調查權，但實際的運作上仍相當罕見起訴官員。多數情況，仍是針對行政機關給予意見或批評 (監察院 2012, 325-326)。申言之，四位監察使雖由國會所選出，但是並不向國會負責，而是超然獨立，且監察使之間也不得相互干預調查和決策。綜言之，在瑞典的制度之下，監察使猶如一準司法機關。不僅擁有調查權，尚有部分的司法審查權力。當前世界各國，幾乎少有國家有仿效瑞典的設計 (楊智傑 2012, 6)。

在丹麥，監察機關同樣設置於國會之下，有一至二位。選任方式，則為一任2年，連選得連任。當國會改選後須重新選任，得連任。較特別的是，當國會對監察使失去信任，可使其去職，但至今未曾發生。選任資格方面，監察使則須具

法學背景。在職權設計上，則有別於瑞典，其國會監察使並不具有如同司法調查的權力。最主要的職權即在於，受理案件經調查後給予行政部門建議，至多向法院告發違法失職官員 (The Danish Parliamentary Ombudsman 2021)。如是觀之，丹麥模式未賦予監察使較大的權力，是當前世界各國採行的模式。

將我國和瑞典、丹麥兩國比較，整體而言，可以發現我國監委糾正權的設計是較偏向丹麥模式。亦即，監委在受理案件並調查之後，糾正僅僅是一種建議性質，期望行政部門能夠憑此改進，沒有辦法再將案件移送司法程序。然而，彈劾權的設計則類似於瑞典模式，但又不若瑞典監察使有這麼大的權力。彈劾程序可以將被彈劾人移送至懲戒機關。當前的懲戒機關即為懲戒法院，經由懲戒法院的審判，被彈劾人可能會受到懲戒或懲處。換言之，即使我國監委不具有檢察官身份，但是在彈劾成立後會移送司法機關裁處。

## 第二節 糾正和彈劾的行為研究

### 一、我國經驗

既有文獻多數散見於個人主觀式或單一個案的報導或評論，沒有被系統性的討論。選任制度改變翁曉玲 (2018, 51) 曾扼要提及，我國監察院已淪為政治角力的場域，且監委的黨派色彩鮮明，政治性高於專業性與公正性。而彭錦珍 (2005, 83-84) 則認為，現行的選任制度不見得會導致監委成為「國王人馬」，亦即監委的行為不見得會一味地符合總統偏好，因為有立法院同意的機制。上述文獻皆是從制度設計的層次，推論監委可能的行為，而未經由實證分析監委的行為得出結論。

除此之外，多數新聞或評論都影射監委的行為有黨派色彩，但卻沒有指出其為何有黨派色彩，或是黨派因素如何影響監委的行為。明顯的例子是，由於第五屆監察院恰好存在兩個黨派的監委，故有些報導會將監委貼上「蔡系」監委或「馬系」監委的暱稱，並指陳其有選擇性辦案的現象。此種情況，特別是在政治性案件中。舉例言之，「罷韓領銜人被馬系監委追殺？監委：釐清氣爆善款」<sup>19</sup>、「又槓上！氣爆案馬系監委糾正高市府 蔡系不同意見反擊」<sup>20</sup>、「糾正外交部任用『口譯哥』 馬系、英系監委互槓」<sup>21</sup> 凡此種種新聞媒體標體與內容，都是在影射所謂的「馬系」與「蔡系」監委，存在著不同的糾正或彈劾行為，且是黨派因素的考量。相較於此，相對少數的文獻提及，監委是超出黨派之外的。除此之外，歷次的選任程序中，立法院審查監察院的人事同意權案都爆發肢體衝突或是無法順利全數同意任命提名人選。一個原因是，在野黨的立委預期部分被提名人在辦案時會有黨派考量。

不過，除了黨派因素之外，李文郎（2006, 159-188）曾針對第三屆與第四屆監委被提名人的背景作細緻的比較分析，諸如學術背景、被提名資格、族群等面向。其雖未道此些人口變數會影響監委的糾正或彈劾行為，然其言提名時須考量這些面向，監委方能展現獨立性與專業性。此外，第五屆監委在立法院提名審查會時，多數強調會超出黨派之外行使職權。<sup>22</sup> 且能觀察到的是，每一位被提名

---

<sup>19</sup> 林麗玉，2020，〈罷韓領銜人被馬系監委追殺？監委：釐清氣爆善款〉，聯合新聞網，3月11日，<https://udn.com/news/story/6656/4405310>，檢索日期：2020年11月30日。

<sup>20</sup> 蔡晉宇，2020，〈又槓上！氣爆案馬系監委糾正高市府 蔡系不同意見反擊〉，聯合新聞網，6月16日，<https://udn.com/news/story/6656/4639785>，檢索日期：2020年11月30日。

<sup>21</sup> 鍾麗華，2019，〈糾正外交部任用「口譯哥」 馬系、英系監委互槓〉，自由時報電子報，8月16日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2886973>，檢索日期：2020年11月30日。

<sup>22</sup> 僅有陳師孟一人，展現出鮮明的黨派色彩，其言：「希望在餘下任期，能夠釐清過去司法對綠營的迫害追殺，對藍營的縱容、護航，讓恐龍強制退場。」

人都強調，其未來就任後會特別關切某領域的議題，或者強調其既有的職業經歷能在將來行使職權時帶來什麼幫助（立法院公報 2014；立法院公報 2018）。申言之，雖然多數文獻並沒有實質的探討，究竟監委的糾正或彈劾行為是否會展現出專業性。但至少提供了一條線索是，外界大抵認為監委的糾正或彈劾行為會受到黨派因素影響，但監委本身認為自己可以展現出專業性。

## 二、他國經驗

除了我國的經驗以外，進一步觀察其他國家監察使的行為。但相關文獻相當稀少，且未有系統性的分析，僅有針對單一國家的個案討論。Dahlvik 等人(2020)曾針對奧地利監察使的制度和行為進行分析。奧地利設有一位國家監察使，由國會前三大黨團各提名 1 名人選，決策方式採獨任制。該文最主要處理的問題是，在法理上奧國監察使是獨立行使職權，但是選任方式有具有政治性，故其究竟是否會獨立行使職權還是會展現出黨派性？作者透過訪談方式的進行質性研究，訪談對象包含卸任監察使、監察機關職員以及陳情民眾。研究結果發現，訪談對象皆表示監察使理論上和實際上都超出黨派獨立行使職權。惟有趣的是，奧國的三位監察使會有各自偏好的議題領域，而此議題領域與政黨所重視的議題有關。而訪談的陳情民眾也表示，會依照自己本身的陳情議題選擇監察使陳情。然整體而言，奧國監察使並不會透過行使調查權來滿足政黨的利益，而是超然獨立。

Finkel(2012) 則針對墨西哥監察使的運作進行分析，該文為一質性研究，旨在說明墨國監察使(Presidente) 和該國國家人權委員會(Comisión Nacional de Derechos Humanos) 的運作為何會失敗。申言之，作者雖未針對該國監察使的行為進行研究，主要仍在制度層次的描述，但仍提及行為者如何受到制度的影響，

進而導致行為者無法有效發揮其職權。該文主要論點為，由於墨國監察使須經參議院三分之二議員通過，始能當選。而參議員本身由人民選舉產生，一任六年，且不得連任。在這此制度設計下，人民雖希望監察使能發揮其職權—受理並調查民眾陳情案件以及推動人權保障工作，但是主要政黨並不希望如此，因為不希望監察使揭露執政黨的違失。而參議員本身由於其並無連任壓力，此課責機制的不健全，導致其忽視選民的意見，選擇偏好順從政黨立場的監察使。而選任出的監察使也為了個人的職涯，未獨立行使職權發揮保障人權的功能。綜言之，該文雖為一制度，未針對監察使的行為作更進一步的研究。但卻暗示著，監察使的選任程序是政治性的，則有可能無法超然獨立行使職權。

Duval 等人(2019) 則針對加拿大魁北克監察使分析，其發現監察使是具有政治目的，並且會尋求政治影響力。但其意思並非指監察使的過去黨派色彩會影響其選擇案件或是調查過程，而是指監察使在行使職權時，會希望將其調查案件廣泛地讓大眾知道，會試圖增加媒體曝光，以達到政治議程設定的目的。此外，不同的監察使也會對不同的議題有興趣，並展開調查。綜上所述，即便相關文獻稀少，但是可以觀察到其他國家監察使的行為，可能會受到黨派因素的影響，或是展現出專業性。

### 第三節 司法政治研究

由上述可知，關於監委糾正和彈劾行為的研究較為稀少。因此，本文試圖擴大文獻檢閱範圍，主要從司法政治中有關大法官行為，以及有關立法行為研究檢閱。選擇此二領域文獻的原因在於，我國監察院的憲政定位，是從一個民意機關，

轉變為一個準司法機關。故從司法政治和立法行為研究的相關文獻來看，理應能對本文有些貢獻。

本節先以司法政治研究作為文獻回顧的線索，除前段原因外，我國的憲法機關中，司法院大法官的選任程序與監委是相同的。<sup>23</sup> <sup>24</sup> 但既有文獻關於我國司法院大法官的選任程序對其行為影響，同樣較少有系統性的探討，故吾人不妨可以再從美國政治關於其聯邦最高法院法官（以下簡稱「最高法院法官」）的相關文獻著手討論。美國最高法院法官的選任程序與台灣相似，由總統任命且參議院多數同意任命之。黨派因素影響最高法院法官的意見表達行為，相關文獻已汗牛充棟。<sup>25</sup>

一般而言，總統提名最高法院法官會考量兩個因素——專業資格與政治利益 (Mcillion 2018)。前者的考量無可厚非，是基於最高法院法官必須針對法律案件作出專業的判斷與解釋，後者的考量則與司法獨立的應然面有違。總統會選擇提名與之意識形態或政治觀點相似的人選，故政黨傾向也會成為考量的重點之一。這麼做的目的是，總統希望最高法院作出的解釋與其政治偏好是一致的 (Mcillion 2018, 8)。在司法政治研究中強調黨派的影響，較多文獻則從態度途徑與策略途徑著手討論。所謂的態度途徑是受到行為主義的影響，其核心觀點認為，最高法院法官是具有政治偏好 (political preference) 的行為者，政治偏好的形成係受到其原有社會經濟地位、成長背景或其他人口變數的影響。而最高法院法官的

---

<sup>23</sup> 《中華民國憲法增修條文》第 5 條第 1 項前段：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。」

<sup>24</sup> 《中華民國憲法增修條文》第 6 條第 2 項：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。」

<sup>25</sup> 所謂的意見表達行為，在美國政治的脈絡下，多數的經驗研究係指最高法院法官在各釋憲案中的投票決定。

政治偏好及其價值觀，會成為最主要影響司法審查結果的因素(Rohde 1972)。Weiden(2011) 的跨國研究發現，若法官的選任過程是高度政治化的，則會比較傾向根據自己的態度或價值作決定；反之，若低度政治化，則比較傾向針對法律條文本身作判斷。策略途徑則視最高法院法官為一個政策尋求者(policy seeker)，最高法院法官會試圖影響政策產出(Krehbiel 2007; Moraski and Shipan 1999; Rode and Shepsle 2005; Snyder and Weingast 2000)。所以就總統而言，其會選擇提名一個與之政治立場相近的最高法院法官，以此改變聯邦最高法院的結構，並希冀在未來能夠作出與總統政治偏好相近立場的違憲審查結果。

總體而言，態度途徑與策略途徑都假定，總統有能力認知最高法院法官的政治偏好。但最高法院法官在未來的投票決定，是否會與其在選任程序當中所展現的立場一致？Dahl(1957) 在早年雖指出最高法院法官會展現出與其提名總統相同的政策偏好，但晚近學者 Hitt(2013, 793-794) 指出選任程序存在著委託代理的問題。當最高法院法官成功就任之後，總統便無任何的手段能夠獎勵或懲罰他。關於此論爭，Segal 與 Cover(1989) 對此有系統性的分析，其研究結果發現最高法院法官所展現的價值與意識形態和投票決定有正相關。爾後的研究，儘管在測量或是統計方法上不同，但研究的結果都顯示，最高法院法官會展現出個人的態度、價值、政策偏好與意識形態，且具有一致性 (Segal et al. 1995; Cameron and Park 2009)。第二類文獻則是直接探討，究竟最高法院法官的投票決定與其提名總統的偏好是否一致，亦即「法官—總統一致性 (justice-president congruence)」。Segal 等(2000) 發現，在公民自由與經濟議題上，提名總統的政策偏好會顯著地影響最高法院法官的投票決定。Cameron 與 Park(2009) 則運用 DW-NOMINATE 的方法指出提名總統的偏好確實會影響最高法院法官的投票決定。除了純粹考量黨派因素外，在依變數方面更有學者認為應當考量議題的性質。並非所有的案件，

黨派因素都會有顯著的影響力，而是程度有別。如果一項釋憲案件其所牽涉的議題對於最高法院法官而言，是重要(important) 或是高風險的(high-stakes)，亦即具有高度的議題顯著性(issue salience)。<sup>26</sup> 則此類案件相較於議題顯著性低的案件而言，黨派因素會更顯著地影響最高法院法官的投票決定(Bartels 2011; Unah and Hancock 2006)。綜上所述，我國監委選任程序的制度設計與此相似，司法政治的研究提供了一些線索，思考我國監委的糾正和彈劾行為是否也會受到黨派因素的影響。

#### 第四節 立法行為研究

除了司法政治的研究外，立法行為研究也可作為研究監委糾正和彈劾行為的線索。立法行為研究可以作為類比的原因，首先，就選任程序而言，國會議員由選區選民所選出，代表選民反應其利益。監委雖非由民選產生，然在選任資格方面，必須符合《監察院組織法》第3條之1所明定的若干資格方能接受提名。這些資格或許是考量實際行使監察權的需求，但同時也是考量監委的組成能夠多元，作為不同群體的代表。並期望來自不同領域的監委，能夠發揮其既有之所長，針對相關領域的機關或公務員行使監察權。其次，就組織結構言，國會有委員會的制度設計，立法政策的產出必須經過委員會再到院會。監察院亦有委員會的制度設計，監委行使糾正時須經過各委員會的審議討論，但無須經由院會。彈劾雖毋須經過委員會或院會，但須經由彈劾審查會的審查與表決決議。易言之，國會與監察院兩者同為合議制的機關，且監察院運作類似委員會中心主義的國會運作。

---

<sup>26</sup> 根據 Epstein and Segal(2000) 的測量方式，此係指最高法院法官所關心的議題，更甚是媒體關注的事件。



再次，就職權行使言，國會議員與監委主要同為制衡行政部門。國會議員除了反應選區利益外，更重要的是修正行政部門所擬的法案，或是制定法案後使行政部門依法行政等。而監委行使監察權的目的，同樣是希冀行政部門可以按監委所提出的糾正或彈劾，改正改善其現有之缺失。準此，本文回顧立法行為的相關文獻。

既有文獻討論國會議員的立法行為主要有三種視角：政黨因素、分配觀點 (distributive perspective) 以及資訊觀點 (informational perspective)。首先，政黨因素。核心觀點認為，政黨有能力影響國會議員支持政黨所重視的法案，亦即政黨影響力 (party influence)。一般而言，政黨會透過國會內的黨團領袖影響法案的形式或內容，無論是在院會或是委員會，還是直接或間接的 (Smith 2007, 44-81)。另有研究指出政黨內部會展現出凝聚力，相同黨籍的國會議員會有相似的行為，如記名表決展現相同立場 (Bowler 2002, 157-179; Carey 2007; 盛杏媛 2008)。申言之，政黨影響力或是政黨凝聚力，來源可能是同黨國會議員本身的心理認同，或政黨具有手段使國會議員服從政黨立場，如黨紀、提名參選等。關於立法程序的研究，Cox 與 McCubbins(1993, chs. 4-5) 指出為避免集體行動的困境，個別議員會將權力託付給政黨領袖，希冀他們能夠促進政黨的集體利益。不過，Aldrich 與 Rohde(2001) 則提出「條件政黨政府」(Conditional party government) 觀點，認為在不同的條件之下，政黨領袖領導立法的情況也會不同，主要得視黨內偏好的同質性與黨際間偏好的異質性而定。當兩者皆大時，則國會議員方較有動機給予政黨領袖較多的權力領導立法。爾後，Cox 與 McCubbins(2005) 則對政黨對議程設定的影響更有系統性的整理，提出程序聯合壟斷理論(Procedural cartel theory)，認為國會多數黨會阻擋法案進入二讀階段，因為進到此階段會被修正為國會中位數議員的版本，而非國會多數黨議員的版本。反而，國會多數黨議員會

讓較其理想點較遠的法案進入二讀階段。綜言之，政黨觀點強調政黨對於國會議員有影響力，因此國會議員會展現出黨性。

其次，分配觀點，強調國會議員主要是選區考量。誠如 Mayhew(1974) 指出國會議員是一心一意以連任為目的的尋求者，其會透過邀功(Credit claiming) 的方式以達成目的。Fenno(1977) 亦指出國會議員除了有能力可以認知到實質上的地理選區 (Geographical Constituency)，亦即其選區的選民結構，如意識型態、種族、黨派、宗教等。還能更細緻地認知到更明確的連任選區 (Reelection Constituency)，也就是實際可能投給他的人。可能是某一地理區的選民，或是擁有某一人口特徵的選民。<sup>27</sup> 而國會議員在認知其選區後，會試圖回應選區選民。無論是在正式或非正式的立法參與中，國會議員會對選區做出政策回應、利益分配回應與形式回應 (Eulau and Karps 1988, 55-72)。雖然亦有學者指出連任並非國會議員一心一意的目的，僅是最基本(base-line) 的目的或是其他目的的起點(start point)，諸如制定好的政策、尋求政治影響力、支持總統施政計畫等都是國會議員的目的 (Dodd 1977; Fenno 1973; Hall 1987; 盛杏媛 1999)。當然這些目的可能會有相互重疊，可能同時滿足選區的利益尋求連任，但又恰好可以能增加其政治影響力。申言之，在實際的立法過程中，分配理論強調國會議員在選擇委員會時，會選擇與之選區議題相關的委員會。而每一個國會議員都會與其他的國會議員進行零和的競爭，爭取個人的效用極大化，以贏得選舉連任。

第三，則為 Krehbiel 所提出的資訊觀點(Krehbiel 1991)。此觀點強調由於立法議題相當多元，國會議員沒有能力理解所有的議題。故國會議員要進行實質的立法參與，則必須仰賴常設委員會的運作。此觀點假定，委員會的組成是來自異

---

<sup>27</sup> 此乃 Fenno 提出的同心圓理論，除了地理選區與連任選區之外，尚有初選選區 (Primary Constituency) 以及個人選區 (Personal Constituency)。

質性高的國會議員。在立法參與中，國會議員不考量自己本身的黨派以及選區利益，考量的是法案能否順利在院會中通過而不被否決。因此，委員會將與全體多數國會議員的偏好一致(majority preference)。換言之，資訊觀點強調，委員會具有專業立法的功能，國會議員並非考量黨派與選區利益，而是具有專業能力。

綜上所述，即便本節指出國會議員的立法行為與監委的糾正和彈劾行為具有相似之處，但兩者仍存在著本質上的不同。主要是課責機制的存在與否，國會議員與選民之間存在著課責的關係，前者若不嘗試回應後者，則有可能無法於下一次的選舉連任。但監委不存在這樣的課責關係，監委若不選擇與其原先職業相關的議題糾正或彈劾，也不會受到任何的課責。或是，其於任期中不認真行使職權，也不會受到選民以選票制裁。反而，若其欲連任，則可能需要討好下一次任命時的總統。換言之，監委與其任命總統之間可能存在著委託代理問題。原先總統可能期望各監委在各議題領域中有所努力，但監委上任之後總統卻沒有任何的機制可以獎懲監委。

## 第參章 理論與假設

根據前述文獻回顧，本文試圖從司法政治與立法行為研究，建構出兩種理論模型以此描繪出監委的糾正和彈劾行為，並推論出相關的假設。第一個理論模型為黨派模型，強調監委的黨派會影響糾正和彈劾行為。第二個理論模型為專業模型，強調監委的職業經歷會影響糾正和彈劾行為。

### 第一節 黨派模型

首先，不論是最高法院法官或是國會議員，在行使職權時都會展現出黨派性，但兩者背後的邏輯是不同的。前者係由於同一黨派的總統會選擇任命與其相同政治偏好的最高法院法官，故在行使職權時會展現相似的偏好。但國會議員展現出黨派性，係基於政黨有實質的手段，使國會議員遵循政黨的立場，完成政黨偏好的立法政策。就監察院的運作而言，較難從立法行為中的政黨因素觀點推論出監委具有黨派性，反而從司法政治研究會比較可行的，因為政黨組織無法實質介入監委行使糾正和彈劾的過程。若從司法政治研究來看，本文應當先驗證監委的糾正和彈劾行為與其提名總統偏好為一致，再驗證相同黨派監委的行為是一致。然而，本文不驗證究竟提名總統與監委的政治偏好是否為一致。主要的原因在於操作化上的困難，在美國政治的脈絡下，由於主要的社會分歧為「左—右」之分，故政治人物的行為可以被化約到這一維度上。在臺灣，主要的社會分歧為「統—獨」，而非「左—右」(Sheng and Liao 2017)。因此，是否可以將總統與監委的行為都化約到這一維度上，這是一大問號。且既有的文獻也發現，我國大法官的

統獨立場並不顯著影響其意見表達行為（鄭榮尹 2018）。準此，本文退而求其次，我們首先即假定監委的糾正和彈劾行為與其提名總統的偏好是一致的，而不同黨派的總統具有不同的偏好，故不同黨派監委的糾正和彈劾行為會有所不同。申言之，本文所指不同黨派的監委，指涉的是不同黨籍總統任命的監委，而非指監委本身的黨籍。

本文推論黨派因素會影響監委的糾正和彈劾行為，是從調查階段到審議階段皆會展現出。當監委在一開始選擇案件時，其勢必可對事件本身的始末略知一二。而在實際的調查階段，甚至到提案階段，監委本身有相當大的自主權決定要追溯到什麼程度。包含違法或失職時間的長短，以及涉案機關或人員的數量多寡。舉例而言，若在蔡英文政府時期，某一部會有違法失職的情形，則馬英九提名之監委可能就只針對此個案發生時間，提出糾正或彈劾。但蔡英文提名之監委可能於案件中言明，若干違法失職情形，係基於該機關長期以來的文化所致等。不單單是蔡英文政府的責任，前幾任政府亦難辭其咎。換言之，由於監委的高度自主權，監委可以決定其欲對何政府或人員行使糾正或彈劾。

糾正部分，其目的在於指出行政部門的違法與失職之處，並促其改善。在中央政府方面，行政院及所屬部會的執政表現，不僅會成為評價行政院長執政表現的標準，更可能也是評價總統表現優劣的標準之一。此係因我國憲政體制為半總統制，在實際運作上，我國總統為黨、政的核心，其領導政府與決策，而非行政院院長（沈有忠等 2017, 221）。就政黨政治的運作來看，行政院及所屬部會要貫徹總統政見及執行政策，因此其展現的態度與行為應當是一致的。因此，若當中央政府或其部會被糾正時，表示提案委員認為該機關的執政尚待改進之處，或是不苟同其行為。誠如前述文獻回顧所言，雖然糾正本身的制衡效力相當有限，但是其可成為評價機關首長的治理表現的標準，故可能降低機關首長的聲望。而

當中央政府的某一部會出現違法失職的情形時，不僅該部會首長的聲望會降低，更甚影響行政院長或是總統。以此推論，就總統而言，其並不期望監委對其任內的政府提糾正。在地方政府方面，同樣根據政黨政治的運作。相同黨派的政治人物，議題或價值會有相同的立場，表現出的行為也會相似。因此，總統與其相同黨籍的民選首長，應當會存在相似的態度與行為。其次，若吾人肯認地方政府及其局處的施政表現，會成為評價首長治理表現的標準之一。則地方政府及其局處一但被糾正，就表示對其否定，可能會影響日後民選首長政治生涯的發展。故就一名地方首長而言，合理的推論是不希望被糾正。既然可能會影響其未來政治生涯發展，那麼總統同樣不期待監委對其相同黨派的地方政府及所屬局處提糾正。原因在於，可能影響到未來政黨內部菁英的晉升過程或是人事安排。

在彈劾方面，就監察權的強弱程度而言，若監委行使糾正具有黨派性，則更能夠推論監委行使彈劾會具有黨派性。因為，彈劾較糾正為更強烈的監察手段，其效果具有實質的行政懲處效力，更因為其本質為對「人」不對「事」。總統並不會期望，與其相同黨派的官員被彈劾。因為一但被彈劾，其效果不僅是如同糾正一般，對於機關的政策或作為有所不滿，更是對總統在用人方面的否定。除此之外，監委完成調查程序後，也不一定要選擇提糾正或彈劾，尚可選擇函請機關改善案，是為更輕微的監察手段。因此，合理的推論是，監委較不會對其任命總統的政府，或是與任命總統同黨派的地方政府提糾正或彈劾，至多可能提函請機關改善案。

申言之，在提案階段，本文認為監委不單純是反應與總統相同的態度與行為，同時還是具有策略性考量。就此而言，監委是理性的，其有能力認知到行使糾正權或彈劾權後的政治效果為何。然而，這樣的策略性考量動機並非源自於其本身的連任考量，而是其欲影響其他政黨政治人物的政治生涯發展，或是不想阻礙與

總統同黨派政治人物的職涯發展。除此之外，若從立法行為的研究來看，政黨對於國會議員有影響力不單單是可以動用提名或黨紀等實質的獎懲方式，一部分原因更是由於國會議員本身就對政黨有認同感，這樣的認同感轉化為實質的凝聚力（盛杏媛 2008）。同理，相同黨籍總統任命的監委，也可能基於凝聚力，展現出相似的行為。由此觀之，不同黨籍總統提名的監委勢必會有不同的政治態度與行為。綜上所述，推論出：

*假設 1：監委為國民黨籍總統提名者，較可能對民進黨的機關或官員提出糾正和彈劾；監委為民進黨籍總統提名者，較可能對國民黨的機關或官員提出糾正和彈劾。*

若監委在提案階段會展現出黨派性，則在審議階段（亦即記名表決）也理應會出現黨派性。惟在糾正過程中，審議階段的記名表決並無公開資料。相較之下，彈劾的記名表決是制度化的。每一被付彈劾人皆必須經表決成立後，方被彈劾。申言之，若我們同如前述，將被彈劾人同樣區分為三類—民進黨、國民黨、無黨和跨黨。合理的推論是，在被彈劾人為民進黨的投票決定中，國民黨總統提名的監委會傾向投成立票，民進黨總統提名的監委則傾向投不成立票；在被彈劾人為國民黨的投票決定中，民進黨總統提名的監委則傾向投成立票，國民黨總統提名的監委則傾向投不成立票。因為，彈劾本身是一個較為強烈的監察權行使，且具有實質的懲處效力。綜上，將上述推論轉換為更一般化的假設：

*假設 2：若監委和被彈劾人相同黨籍，則傾向投不成立票，且不傾向投成立票；若監委和被彈劾人相異黨籍，則傾向投成立票，且不傾向投不成立票。*

## 第二節 專業模型

本文所指的專業考量，係指監委行使糾正或彈劾權，會受到過去職業經歷的影響，而選擇提出相同議題領域的案件，合先敘明。在司法政治研究中，甚少文獻討論大法官是否會有專業考量，畢竟該職位就是需要一個法學專業人士方能擔任。而在立法行為研究中，資訊觀點則是強調國會議員具有專業性的考量。故本文即從立法研究中的資訊觀點，推論監委的專業性。

就資訊觀點而言，國會議員不會考量選區利益，而是強調國會議員會考量委員會的利益，藉此展現出該委員會對議題的專業性。提供國會議員專業性的誘因，就是來自於委員會的偏好要與全院多數黨議員一致。在糾正方面，其過程不須經由院會，只要委員會決議通過即可。因此，更加強調委員會的重要性。雖然資訊觀點的基本假定是，委員會的組成是異質性高的，無論是意識形態或政策立場，因此可以展現出與全體國會議員相同的偏好。然而，監察院各委員會的情形是，黨派的異質性是高的。但在政策立場上，由於監委可以自由選擇一至三個委員會，故其勢必選擇與其過去職業背景相關或是其關心議題的委員會。如此，將會導致各委員會的同質性高，這是與資訊觀點原初的假定不同。準此，在立法研究中，國會議員會在委員會中展現專業，並且委員會會試圖與院會的偏好一致。但監委的糾正行為應當被修正為，提案委員試圖與委員會的偏好一致。因為整體的制度設計，並未提供監察院各委員會專業化的誘因。各委員會之所以展現出專業，乃是各委員會提供了監委專業的誘因。監委的提案必須符合委員會的偏好，如果不符合則提案可能被否決。

彈劾過程則與糾正較為不同，其提案與審議毋須經由委員會。在彈劾程序中，彈劾審查會的組成係由籤定席次決定，因此具有隨機性。故每一次的彈劾審查會，



審查委員的偏好理應是與全院委員的偏好一致。這與資訊觀點的基本假定是相似的，亦即組成成員異質性高，且可展現全院委員的整體偏好。但不同之處在於，幾乎每一次的彈劾審查會的組成成員都是不一樣的。在程序方面，彈劾同樣與糾正不需再經由院會審議，僅需經由審查會，故院會一樣沒有提供審查會專業化的誘因。換言之，審查會專業的原因，同樣與糾正雷同，係基於提案委員會試圖符合審查委員的偏好，因為若不符合審查會的偏好，則提案可能被否決。

監委的職業經歷是一個相當不易處理的變數，不少監委可謂經歷豐富，因此會嘗試建立不同的理論與假設。首先，以監委的經歷有無人權經歷作為分類。在監委的選任資格中，人權經歷被特別地規範。此外，隨著監察院的性質與功能轉變，監察院的功能不單只有整飭官箴與澄清吏治，另一項重要功能在於推動人權事務。又人權經歷與人權案件經常是跨領域的，因此有必要特別將其獨立分析。合理的推論是，有人權經歷的監委，其應當會比較關切人權議題。此係因對於議題的了解程度不一，過去在人權領域工作的監委，理論上對於人權議題較有興趣，也對此較了解。因此，會傾向提出與人權議題相關的糾正或彈劾案。相對地，沒有人權經歷的監委，則會傾向針對非人權議題糾正或彈劾。然而，或有論者可能認為人權與專業何能等閒視之，前者為一價值判斷。必須說明的是，本文這樣的推論，背後隱含的假定是：擁有人權經歷者，並非僅較支持人權價值，而是其過去有實際行動的經驗。因此，相較於沒有人權經歷者，有人權經歷者在行使糾正或彈劾時，更傾向付諸實際的行動，提出人權相關案件。故推論出：

*假設3:有人權經歷的監委,較可能針對人權議題提糾正或彈劾;*

*無人權經歷的監委,較可能針對非人權議題提糾正或彈劾。*

上述僅粗略地考量人權經歷，其次，以議題領域作分類。<sup>28</sup> 本文會將議題領域和職業經歷分為五大議題領域，細緻分類會於研究設計章節說明。根據前述的推論，有人權經歷的監委會傾向提出人權相關的案件。同理，也推論監委過去的職業經歷會影響其提案行為。監委會根據其過去的職業經歷，提出相同議題領域的案件。原因在於其較熟稔相應的議題，也對相應的議題較有興趣，進而發揮專業，提出糾正或彈劾案。除此之外，就糾正和彈劾的設計而言，也提供監委發揮專業的誘因。由於糾正過程須經過委員會的審議，因此必須符合委員會成員的偏好。又委員會是議題取向分類，須針對議題本身有實質的討論。而彈劾過程則需要經由彈劾審查會的審查，因此為了符合全體審查委員的偏好，亦需要針對議題本身做實質討論。是以，推論出：

假設 4：監委的職業經歷，會增加其提相對應議題領域糾正或彈劾案的機率。

進一步推論監委在審議階段的行為，也會有專業考量。同樣地，依然只能觀察彈劾案的記名表決。本文預期在人權議題彈劾案的記名投票中，有人權經歷的監委傾向投成立票。而在非人權議題彈劾案的記名投票中，沒有人權經歷的監委則傾向投不成立票。合理的推論是，兩者對於人權案件和非人權案件的違法失職認定，會有不同的判斷標準。就人權議題的彈劾案而言，有人權經歷者，可能會採取更嚴格的標準，而選擇投下成立票。而無人權經歷者，因對人權議題較不熟稔，故對人權議題的彈劾案，會採取較寬鬆的標準，而投下不成立票。此外，在非人權議題的彈劾案中，同樣也會出現此情形。兩者會出現對於違法失職認定

<sup>28</sup> 關於細緻的分類標準將於研究設計章節說明。

的標準不一，進而產生投票表決行為的差異。有人權經歷者，傾向投不成立票。無人權經歷者，則傾向投成立票。因此，推論出：

假設 5：在人權議題的彈劾案中，有人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票；在非人權議題的彈劾案中，無人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較傾向投不成立票。

接著，在各議題領域的彈劾案記名表決中，本文推論監委在與其職業經歷相同議題領域的彈劾案中，會傾向投下成立票。而在與其職業經歷不同議題領域的彈劾案中，則會傾向投下不成立票。原因與前述相同，乃基於對議題的掌握程度不同，進而對違法失職的認定標準有異，方出現不同的投票表決行為。故而，推論出：

假設 6：在各議題領域的彈劾案中，監委若具有與彈劾案相同議題領域的職業經歷，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票。

綜上所述，本文建構出黨派與專業兩個理論模型，並指出兩者在監察程序中的提案與審議階段皆可以解釋。表 4 的交叉表臚列出本文的理論模型與監察程序中相對應的假設。

表 4 理論模型與監察程序相對應之假設

	提案階段	審議階段
黨派模型	假設 1：監委為國民黨籍總統提名者，較可能對民進黨的機關或官員提出糾正和彈劾；監委為民進黨籍總統提名者，較可能對國民黨的機關或官員提出糾正和彈劾。	假設 2：若監委和被彈劾人相同黨籍，則傾向投不成立票，且不傾向投成立票；若監委和被彈劾人相異黨籍，則傾向投成立票，且不傾向投不成立票。
專業模型	假設 3：有人權經歷的監委，較可能針對人權議題提糾正或彈劾案。 假設 4：監委的職業經歷，會增加其提相對應議題領域糾正或彈劾案的機率。	假設 5：在人權議題的彈劾案中，有人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票；在非人權議題的彈劾案中，無人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較傾向投不成立票。 假設 6：在各議題領域的彈劾案中，監委若具有與彈劾案相同議題領域的職業經歷，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票。

資料來源：作者自製。

## 第肆章 研究設計

本章內容首先將敘明資料來源，第二節說明依變數、自變數與控制變數以及各變數測量，第三節則說明資料分析方法。

### 第一節 資料來源

本文的糾正和彈劾案資料以及監委的人口變項資料係全來自監察院網頁，僅有監委的年齡資料是來自總統府新聞。原因是，監委的年齡資料，監察院並未揭露。因此，本文使用的是總統府於提名階段時發佈的新聞稿，惟僅載明各監委當時的年齡，而未載明詳細出生年。<sup>29</sup> <sup>30</sup> 雖然，部分監委可透過中選會資料庫等其他資料庫，取得更精確的出生年，然有部分卻無法取得。為避免不同資料庫之間年齡統計的誤差，故本文統一使用總統府發布的新聞稿。

分析對象為糾正和彈劾案，未納入糾舉案。在方法上的主要原因是，糾舉案的案件實在過少。從第二屆到第五屆的案件比例來看，糾正都是監委最主要的監察權行使項目，各屆都至少有 75% 的比例。其次則為彈劾，比例約莫 10% 至 25% 不等，如圖 3。

---

<sup>29</sup> 中華民國總統府，2014，〈副總統主持介紹第五屆監察院院長、副院長暨監察委員被提名人記者會〉，總統府新聞，<https://www.president.gov.tw/NEWS/18577>，5 月 8 日，檢索日期：2020 年 12 月 16 日。

<sup>30</sup> 中華民國總統府，2017，〈副總統主持「介紹第五屆監察委員補提名人」記者會〉，總統府新聞，<https://www.president.gov.tw/NEWS/21131>，3 月 2 日，檢索日期：2020 年 12 月 16 日。

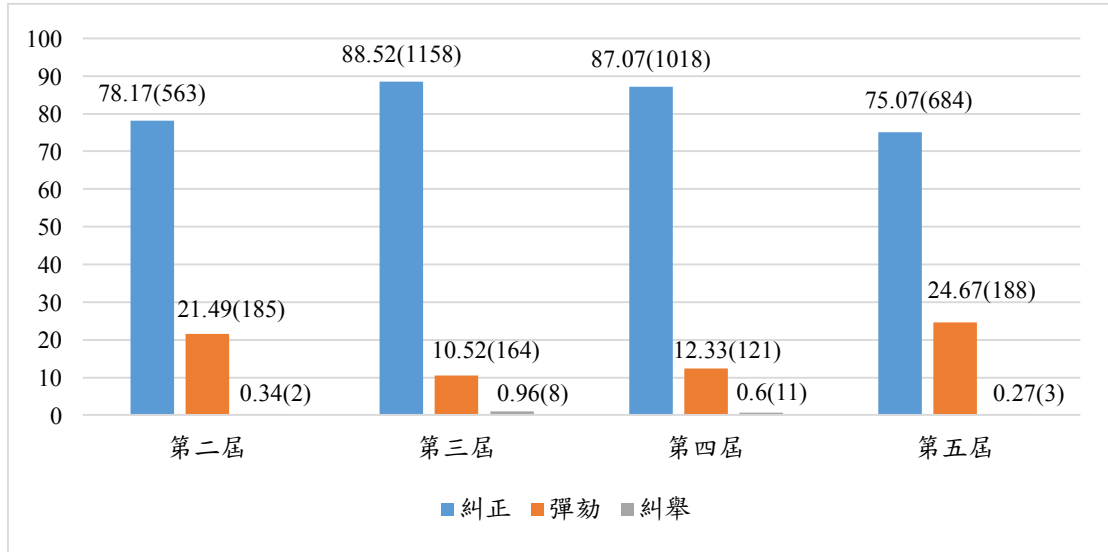


圖 3 第二屆至第五屆監察院案件類型比例

資料來源：監察院。

說明：

1. 橫軸為不同屆次；縱軸為百分比。
2. 圖中數值標籤為比例，括號內則為次數。

本文的分析時間，提案階段，分析時間為 2018 年 6 月 13 日至 2020 年 7 月 31 日。原因在於，2018 年 1 月 22 日蔡英文提名之監委才上任，由此時間點起，第五屆監察院才同時存在兩個不同黨派的監委，也是自第二屆監察院以來唯一一次同時存在兩個黨派的監委。然而是年 1 月 22 日到 6 月 12 日這段期間，11 位蔡英文提名之監委並未提出一份糾正和彈劾案。合理的推論是，糾正和彈劾案提出前的調查階段到成案，需要花費一些時間，不可能就任後旋即提出並成案。而 2018 年 6 月 13 日，為第一份有蔡英文提名之監委參與提出糾正案，故以此時間點作為分析時間的起點，如是方能避免推論上的謬誤。故根據分析時間，這一段期間共計有 250 個糾正案及 62 個彈劾案。

在審議階段，僅有彈劾案，分析時間為 2019 年 7 月 9 日至 2020 年 7 月 31 日。原因同樣為第五屆監察院才存在兩個不同黨派的監委，且 2019 年 5 月 31 日立法院才三讀通過參與彈劾案的出席委員必須要記名表決，在此之前的彈劾案幾乎都未進行進行記名表決，而是無記名表決。根據實際運作，彈劾的表決並非以案為單位，而是以人為單位。一份彈劾案中有可能出現一名以上之被付彈劾人，以及一位被付彈劾人可能被表決兩次。因若第一次彈劾失敗，可以在十日內再由其他審查委員表決一次。準此，據此分析時間共計有 42 案有 71 個被付彈劾人次，又每次彈劾審查委員人數為 9 至 13 位不等。

本文的分析單位，為監委的各種提案或是投票決定次數。根據本文的研究時間，監委共計有 29 位，但需扣除正、副院長和陳師孟委員，故本文的樣本數為 26 個。扣除正、副院長的原因是，兩者身份有別於其他監委，可能肩負其他行政庶務與政策推行，因此在提案和審議方面的次數，本就不及其他監委。而不納入陳師孟委員的原因是，其於任期中離任。上述皆為避免推論上的謬誤，因此選擇排除。上述本節內容大致整理於表 5。

表 5 資料來源章節之內容統整

	提案階段	審議階段
分析對象	糾正和彈劾案	彈劾案
分析時間	2018 年 6 月 13 日至 2020 年 7 月 31 日	2019 年 7 月 9 日至 2020 年 7 月 31 日
分析單位	監委	
樣本數	26	

資料來源：作者自製

## 第二節 變數與測量

### 一、依變數

#### (一) 對不同黨派提糾正和彈劾次數

此處會分別建六個依變數，分別是在測量方式 1 下，糾正或彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨之比例；以及，在測量方式 2 下，糾正或彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨之比例。計算方式，舉例言之，糾正或彈劾對象為民進黨之比例為，監委對民進黨提糾正或彈劾次數除以其總提案次數。<sup>31</sup> 故此六變數，為一連續變數。

進一步說明，被糾正或彈劾對象的黨派，並非實際判斷被糾正機關主管或是被彈劾人的黨籍，而是以兩種測量方式作為替代。測量方式 1，先判斷被糾正機關及被彈劾人任職機關主管是否為政治任命。在中央政府方面，若否，則為無黨籍；若是，則以違法失職時總統之黨派為判準。在地方政府方面，若否，則為無黨籍；若是，則以該民選首長之黨派為判準。在一個糾正案或彈劾案中，可能存在一個以上的被糾正機關或被彈劾人，或是在時間上跨了不同黨派，故類型相當多元。就單一時點的單一被糾正機關或被彈劾人而言，黨派可以分為：一、民進黨。二、國民黨。三、無黨或其他政黨，但為民選。四、無黨的事務官。排列組合後，共計有 15 種類型，如附錄一。此 15 種類型，經重新編碼後，可分為三種類型：一、民進黨。二、國民黨。三、無黨和跨黨。爾後，分別計算監委對此三種黨派類型的提案次數。

<sup>31</sup> 總提案次數係指提糾正和彈劾次數相加。



測量方式 2，不以被糾正或彈劾對象本身其違失時間之機關主管黨派，而是以被糾正機關和被彈劾人任職機關，其違法失職時間之總統與各縣市長的黨派為準。換言之，測量方式 2 不會有「無黨的事務官」此選項，因為其會被歸類到民進黨、國民黨以及無黨或其他政黨（民選）此三類當中。在中央政府方面，舉例來說，被糾正機關若為法務部矯正署臺北監獄。在測量方式 1 會被歸類在無黨的事務官，但在測量方式 2 會被歸類在民進黨或國民黨。在地方政府方面，僅以各縣市長的黨派為準。舉例言之，若被糾正機關為澎湖縣西嶼鄉池東國民小學，在測量方式 1 會被歸類為無黨的事務官，但在測量方式 2 就會被歸類在民進黨、國民黨或民選的無黨籍。準此，測量方式 2，就單一機關而言，機關首長黨派只分為三種：一、民進黨。二、國民黨。三、無黨或其他政黨，但為民選。經由排列組合後，則有 7 種情形，如附錄二。本文重新編碼後，同樣分為三種類型：一、國民黨。二、民進黨。三、無黨和跨黨。以及再分別計算，監委對此三種黨派類型的提案次數。不論測量方式 1 或測量方式 2，皆為提案階段的分析。

綜言之，分為兩種測量方式的原因是，由於相關研究較少觸及相關變數的測量。故筆者嘗試兩種以測量方式，試圖捕捉監委的行為模式。而兩種測量方式主要的差異就在於，「無黨的事務官」的被歸類方式。測量方式 1，是假定無黨的事務官可能與上級主管產生不同的行為模式。而測量方式 2 的假定是，無黨的事務官可能受到上級主管的影響，不論是受到上級主管的指示或是猜測上級主管的想法，進而做出與上級主管相似的行為。職是之故，分為兩種測量方式。

## (二) 糾正案件比例

計算方式為，監委提糾正次數除以其提糾正和彈劾次數，為一連續變數。依據監委行使職權分類，案件類型可以分為糾正、糾舉與彈劾，但本文僅分析糾正與彈劾。當然，吾人亦可以監委提彈劾次數除以其總提案次數作為依變數，殊途同歸。

## (三) 人權案件比例

計算方式為，監委提人權案件次數除以其提人權案件和非人權案件次數，為一連續變數。申言之，每一糾正或彈劾案皆可區分為人權案件和非人權案件，而判斷人權案件的標準係相對嚴格，必須在糾正或彈劾文當中出現「權益」、「權利」、「人權」方被歸類為人權議題案件。當出現上述三個詞彙時，再輔以作者人工判讀方被歸類為人權議題。這麼做的原因是，所有案件原則上都可以被無限上綱到與人權相關。因為行政部門或公務員的違法或失職，或多或少都會侵害到人民的基本權利。

## (四) 監委在各議題領域提糾正或彈劾案次數

此部分將建立五個依變數，對應五個議題領域，亦即監委提司法獄政、社福衛環、教文兒婦、內政和財政廉能案件的次數，而此五個依變數皆為計次變數。而每一個案件的議題領域可能會有跨領域，因此若出現跨領域的案件，則將此案件各過錄到不同的議題領域。

根據案件的議題性質，分為五大議題領域：一、司法法制及獄政(司法獄政)。二、社會福利及衛生環境(社福衛環)。三、教育文化及兒少婦女(教文兒婦)。四、內政。五、財政審計及廉能(財政廉能)。此五大議題領域乃作者歸納而非演繹之結果，係筆者在閱讀所有糾正和彈劾案文，以及參考各監委之職業經歷後，綜合歸納成五大類。而不採監察院七個常設委員會或是立法院八個委員會的分類，原因有二。首先，若據此分類，則某些議題領域的數量將過於稀少。其次，若按監察院七個常設委員會的分類方式，則有相當多案件無法對應至監委的職業經歷。舉例言之，監委有相當多社福衛環的經歷，也提出為數不少的社福衛環案件。然而，監察院常設委員會並未有此分類，故社福衛環案件是散見於各個委員會處理。因此，本文重新建立五大議題領域的分類標準，並將相似議題的類別歸納於同一大類。以下將對各個議題領域有詳細的說明。

首先，司法獄政領域，包含的子議題為法務、司法以及監獄人權。其次，社福環衛領域，此乃根據立法院常設委員會社會福利及衛生環境委員會而得。由於監察院內的委員會係將社會福利及衛生環境議題歸類在內政，然兩者性質差距甚遠，故將其獨立為一類別。子議題包含了社會福利、環境、衛生、醫療以及農業。特別說明的是，考量實際分析的可行性，少數的農業議題案件本文認為與環境議題較為關聯，故歸類至社福衛環領域。再次，教文兒婦領域，由於教育文化與兒童和少年議題的討論經常會一同討論，而婦女權利又經常與兒少一同討論，故將此相關議題合併。包含教育、文化、兒童、少年、婦女等子議題。第四，內政領域，則涵蓋都市計畫、營建、土地、原住民、殯葬、消防、警察、選務等既有認知的內政議題，尚包含國防與交通議題，同樣是考量實際模型分析的可行性，故將此併入內政領域。最後，財政廉能領域。除了財政、審計、契約、採購等議題外，尚包含貪污、收賄、言行不當、違法任用等議題。原因在於貪污和收賄與契

約和採購議題息息相關，故歸類到財政廉能領域。而言行不當和違法任用，則係因樣本數過少，考量實際模型分析的可行性，故歸類至該領域。附錄三則為五大議題領域各自包含的子議題。

### （伍）彈劾案的投票決定

監委的投票決定可以分為成立票與不成立票，若監委在該案件中並未參與投票，則視為遺漏值。在黨派模型方面，同樣將被彈劾對象分為三類，並基於模型的精簡化，會由前述兩種測量方式中選擇其一較為妥適的測量方式。故黨派模型會有 6 個依變數，皆為計次變數。在專業模型方面，人權案件分析部分，則有 4 個依變數，監委在人權案件的成立票次數和不成立票次數，以及在非人權案件的成立票次數和不成立票次數。職業議題領域部分，則有 10 個依變數，分別為監委在五大議題領域的成立票次數，以及在五大議題領域的不成立票次數，皆為計次變數。

申言之，此處不建立連續變數的原因在於，可能產生關於比例計算的問題。舉例言之，假設吾人想要驗證國民黨監委傾向在彈劾對象為民進黨中投成立票。則依變數是要以「國民黨監委在彈劾對象為民進黨中，成立票次數除以不成立票次數」，還是「國民黨監委在成立票次數中，彈劾對象為民進黨的次數除以所有對象彈劾對象次數」。職是之故，為免後續分析治絲益芬，審議階段分析的依變數皆設定為計次變數。

## 二、自變數

### (一) 監委黨派

監委的黨派不以其本身黨籍作為測量，而是以提名總統黨籍作為替代。提名總統為馬英九，則黨派為國民黨；提名總統為蔡英文，則黨派為民進黨。有 18 位為國民黨，11 位為民進黨，如表 6。其中，張博雅、孫大川和陳師孟，三人不納入本文的分析。此變數為二分類變數，即民進黨監委和國民黨監委。<sup>32</sup>

表 6 第五屆監委黨派

提名總統 (黨派)	監委
馬英九 (國民黨)	張博雅、孫大川、尹祚芊、方萬富、王美玉、仇貴美、包宗和、江明蒼、江綺雯、李月德、林雅鋒、高鳳仙、陳小紅、陳慶財、章仁香、楊美鈴、劉德勳、蔡培村
蔡英文 (民進黨)	王幼玲、田秋堃、瓦歷斯貝林、林盛豐、高涌誠、陳師孟、張武修、楊芳玲、楊芳婉、趙永清、蔡崇義

資料來源：作者自製

<sup>32</sup> 為行文便利，本文將蔡英文提名之監委稱「民進黨監委」，馬英九提名之監委稱「國民黨監委」。

## (二) 監委是否有人權經歷

監委是否有人權經歷，有兩項判斷標準。第一，監委在監察院網頁上所揭露的經歷中有「人權」二字；第二，參與過人權非政府組織。符合其中一項皆可算是有人權經歷。共計有 8 位具有人權經歷，20 位沒有人權經歷，如表 7。關於有人權經歷的監委，其過去的詳細經歷，詳見附錄四。此變數為二分類變數，即有人權經歷和無人權經歷。

表 7 監委有無人權經歷

人權經歷	監委
有	高鳳仙、王幼玲、田秋堃、高涌誠、楊芳玲、楊芳婉、趙永清、瓦歷斯貝林
無	張博雅、孫大川、尹祚芊、方萬富、王美玉、仇貴美、包宗和、江明蒼、江綺雯、李月德、林雅鋒、陳小紅、陳慶財、章仁香、楊美鈴、劉德勳、蔡培村、林盛豐、陳師孟、張武修、蔡崇義

資料來源：作者自製

## (三) 監委職業經歷

歸納監委的職業經歷，與依變數相同，可以分為相對應的五大議題領域：一、司法獄政。二、社福環衛。三、教文兒婦。四、內政。五、財政廉能。故此部分將建立五個二分類變數，將重新編碼為五個變數：監委是否有司法獄政、社福衛

環、教文兒婦、內政、財政廉能經歷。而監委的職業經歷仍可能會橫跨不只一個議題領域。若出現此情形，本文則分別各過錄一次。以下詳述。

首先，司法獄政領域，其職業過去必須是司法官或律師。其次，社福衛環領域，職業必須與社會福利、醫療、環境、衛生、農業相關。再次，教文兒婦領域，職業與教育、文化、兒童、少年及婦女相關。第四，內政領域，職業的議題領域與內政部執掌議題相關，則歸類於此。而其中有兩位委員分別有新聞與國防專業（王美玉與包宗和），雖與內政部的業務範疇相去較遠，惟考量實際分析的需要，本文將此併入到內政領域。第五，財政廉能領域，與財政、經濟、審計相關的職業經歷皆歸類於此。

惟諸多監委橫跨兩個議題領域，因此本文的歸類原則如下：一、先以參與的非政府組織議題領域為準。二、若無參與非政府組織，則以其職業本身的議題領域為準。這麼作的原因是，參與非政府組織意味著其對於該議題更為重視，方選擇參與之。三、查詢立法院公報，當時監委在立法院提名審查會時的自我介紹，其揭露過去重視什麼議題。

此外，由於根據《監察院組織法》第3條之1的規定，有諸多監委是來自法律界及教育界。若逕由前述歸類標準，則會大量歸納到司法獄政與教文兒婦的領域。因此，針對來自法律界及教育界的監委，本文採更嚴格的歸類標準。若要被歸類到司法獄政與教文兒婦的領域，不僅經歷要出現在監察院網頁中，其在立法院提名審查會時還得必須提及，其對司法或教育體系或政策的想法。採取如是嚴格的分類標準，是避免大量的監委被歸到此二類。表8為最終的歸類結果，而附錄五中，則詳細列出各監委歸類依據。

表 8 各職業議題領域所屬的監委

職業議題領域	監委
司法獄政	方萬富、江明蒼、林雅鋒、高涌誠、高鳳仙、楊芳玲、楊芳婉、蔡崇義
社福衛環	尹祚芊、王幼玲、田秋堇、張武修、楊芳玲、趙永清
教文兒婦	仇桂美、王幼玲、包宗和、江綺雯、林雅鋒、高鳳仙、張武修、楊芳玲、楊芳婉、蔡培村
內政	仇桂美、王美玉、包宗和、林盛豐、孫大川、章仁香、陳小紅、瓦歷斯貝林
財政廉能	仇桂美、李月德、陳師孟、陳慶財、楊美鈴、劉德勳

資料來源：作者自製

### 三、控制變數

除了本文理論所提及的自變數與依變數外，仍加上一些社會科學研究常見的人口變數作為控制變數包含性別與年齡與教育程度。此外，本文再加上兩個控制變數：立法委員經歷以及行政院或其所屬機關經歷，加上此二變數的原因在於，前者為提名條款之一，後者為筆者觀察到不少監委有曾經於行政院或其所屬機關服務的經歷，故作為控制變數。惟並非每個模型皆會加入全部的控制變數，於實證分析章節會有更詳細的說明，合先敘明。



## (一) 性別

為二分類變數，而加入性別作為控制變數的用意在於，其為社會科學研究常見的變數，此變數經常被作為控制變數甚至是自變數。而本文作為少數的監察學行為研究，亦推測男性監委和女性監委可能有不同的行為模式，因此放入模型作為控制變數。

## (二) 年齡

年齡的計算方式，乃統一以 2020 年減去監委的出生年，是為一連續變數。

## (三) 立法委員經歷

逕自判斷監委有無擔任立法委員的經歷，為二分類變數。加入此控制變數的原因不僅是因為其為監委提名條款之一，另一原因在於糾正權和彈劾權的行使，其主要的客體為行政權。立法權的一大功能即在於制衡行政權，因此合理的推論是，有立委經歷的監委，在行使糾正和彈劾權時，發揮當時擔任立委的角色更加監督和制衡行政權。

## (四) 行政院或所屬機關經歷

逕自判斷監委有無擔任行政院或所屬機關經歷，為二分類變數。而判斷標準較為嚴格，必須是曾擔任過行政院院長、副院長、秘書長、政務委員，或是行政

院所屬機關之首長或副首長。放入此控制變數的原因，與前小節立法委員經歷有關，若說有立委經歷者，其較會監督與制衡。那麼，本文的推論是，有行政院經歷者則較不會提糾正或彈劾。原因是，有行政院經歷的監委，可能較能夠理解或是體恤公務人員，或者是理解行政部門內的運作，因此對於違法失職的認定可能會較為寬鬆，因此較不傾向提案。

### 第三節 資料分析方法

首先，黨派模型的提案階段分析。自變數為監委黨派，但依變數則有兩個。第一組依變數為對不同黨派提糾正或彈劾比例，據前節所述有兩種測量方式，因此分別建立兩組 OLS 模型，每一組分別有三個 OLS 模型，共六個模型，是為模型 1。其次，黨派模型的審議階段分析，依變數則分別為監委的投票決定，有六個計次變數，分別為監委在彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨的成立票次數，以及監委在被彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨的不成立票次數，是為模型 2。

其次，專業考量模型，提案階段的分析分別有兩組自變數與依變數。第一組依變數為人權案件比例，自變數為監委是否有人權經歷，建立 OLS 模型，是為模型 3。第二組依變數則分別為糾正和彈劾案為司法獄政、社福環衛、教文兒婦、內政、財政廉能議題領域提案次數。對應的自變數分別為監委是否有司法獄政、社福環衛、教文兒婦、內政、財政廉能的職業經歷。將建立五個 Poisson 模型，是為模型 4。其次，審議階段的分析，第一組自變數為監委有無人權經歷，依變數則有四個，分別為在人權案件和非人權案件的成立票次數，以及在人權案件和非人權案件的不成立票次數，將建立四個 Poisson 模型，為模型 5。依變數不使

用比例的原因，同樣是基於前述理由。第二組自變數則分別為監委是否有司法獄政、社福環衛、教文兒婦、內政、財政廉能職業經歷。依變數則同樣分為 10 個，在司法獄政、社福環衛、教文兒婦、內政、財政廉能的成立票和不成立票次數。以此建立 Poisson 模型，是為模型 6。表 9 為本文的理論假設、變數、模型與資料分析方法之統整。



表 9 理論假設、變數、模型與資料分析方法之統整

理論模型	監察階段	自變數	依變數	假設編號	資料分析方法	模型編號
黨派模型	提案階段	監委黨派	對不同黨派提糾正和彈劾比例	1	OLS 模型	1
	審議階段	監委黨派	投票決定次數	2	Poisson 模型	2
專業考量模型	提案階段	監委人權經歷	人權案件比例	3	OLS 模型	3
		監委職業經歷	各議題領域次數	4	Poisson 模型	4
	審議階段	監委人權經歷	投票決定次數	5	Poisson 模型	5
		監委職業經歷	投票決定次數	6	Poisson 模型	6

資料來源：作者自製。

## 第五章 實證分析

本章將分成三節，第一節為黨派模型分析，第二節為專業模型分析。兩節的章節安排，皆是先分析理論模型中的提案階段，而後分析審議階段。在各節中，又先言描述性統計，而後言統計模型。第三節則為本章之小結，綜合比較分析結果。

### 第一節 黨派模型

#### 一、提案階段分析

首先，初步觀察的是每一位委員糾正和彈劾的總提案次數，如圖 4。就個別監委而言，平均次數約為 24.4 次，最大值和最小值相差高達 46 次。若按總提案次數多寡分為前 50%與後 50%的監委分為兩組觀察，兩組平均提案次數相差高達約 21 次。前者為 34.6 次，後者為 14.2 次，相差次數可謂懸殊。若就監委黨派而言，前者，民進黨佔 6 位，國民黨佔 7 位；後者，民進黨 4 位，國民黨佔 9 位。坦言之，觀察不出監委黨派對糾正和彈劾提案次數有所影響，故需要更進一步的分析。

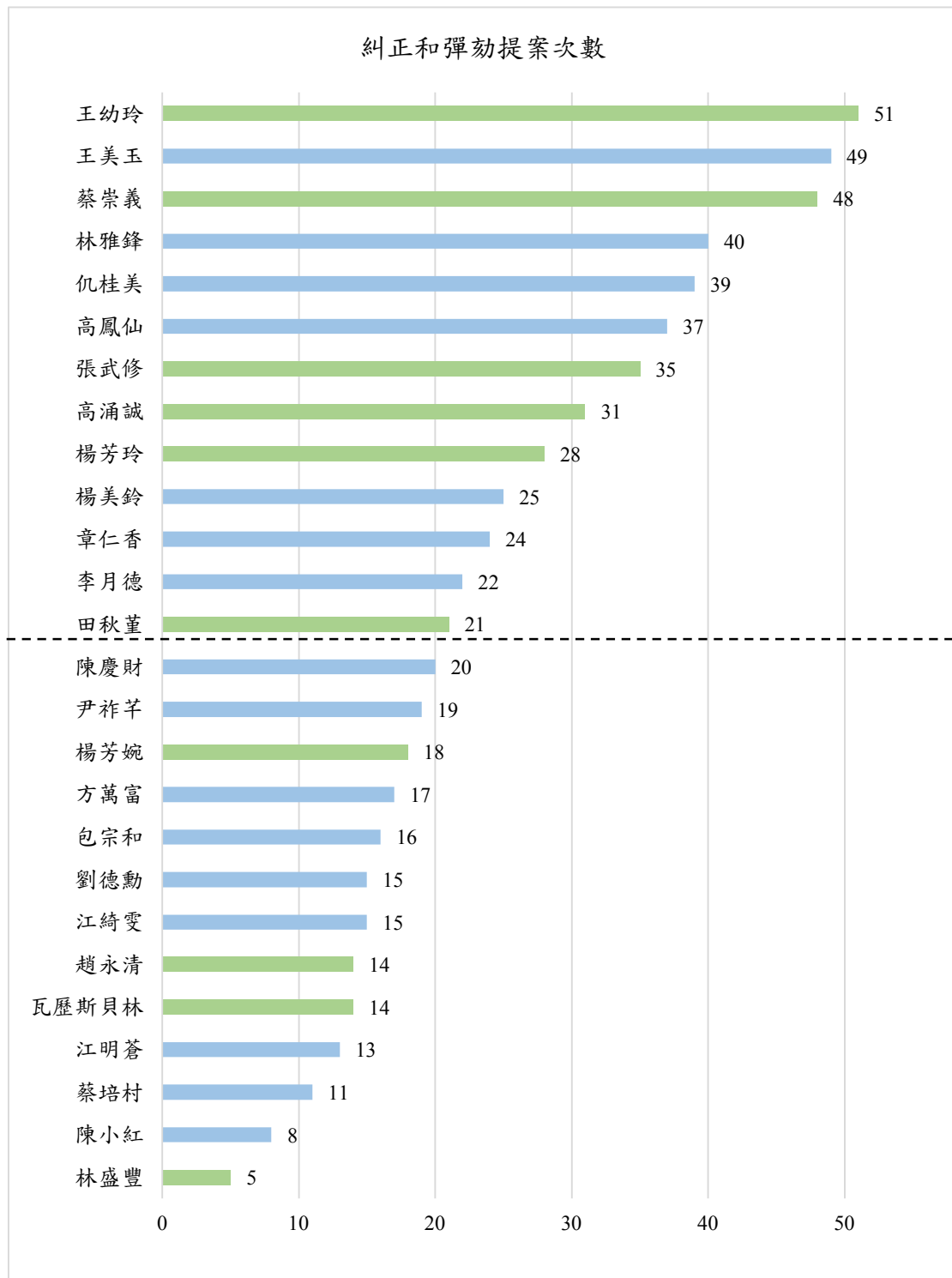


圖 4 監委糾正和彈劾提案次數分佈圖

說明：

1. 圖中資料數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。
3. 虛線以上為提案次數前 50%委員，虛線以下為提案次數後 50%委員。

### (一) 描述性統計

首先，監委對不同黨派提糾正和彈劾的次數分佈，如圖 5，此為重新編碼之前，總計有 15 種排列組合。數量最多者為無黨籍的文官，其次則為民進黨。最大值與最小值也相去甚遠。若以此逕行分析，會有相當大的困難，故需進一步重新編碼。

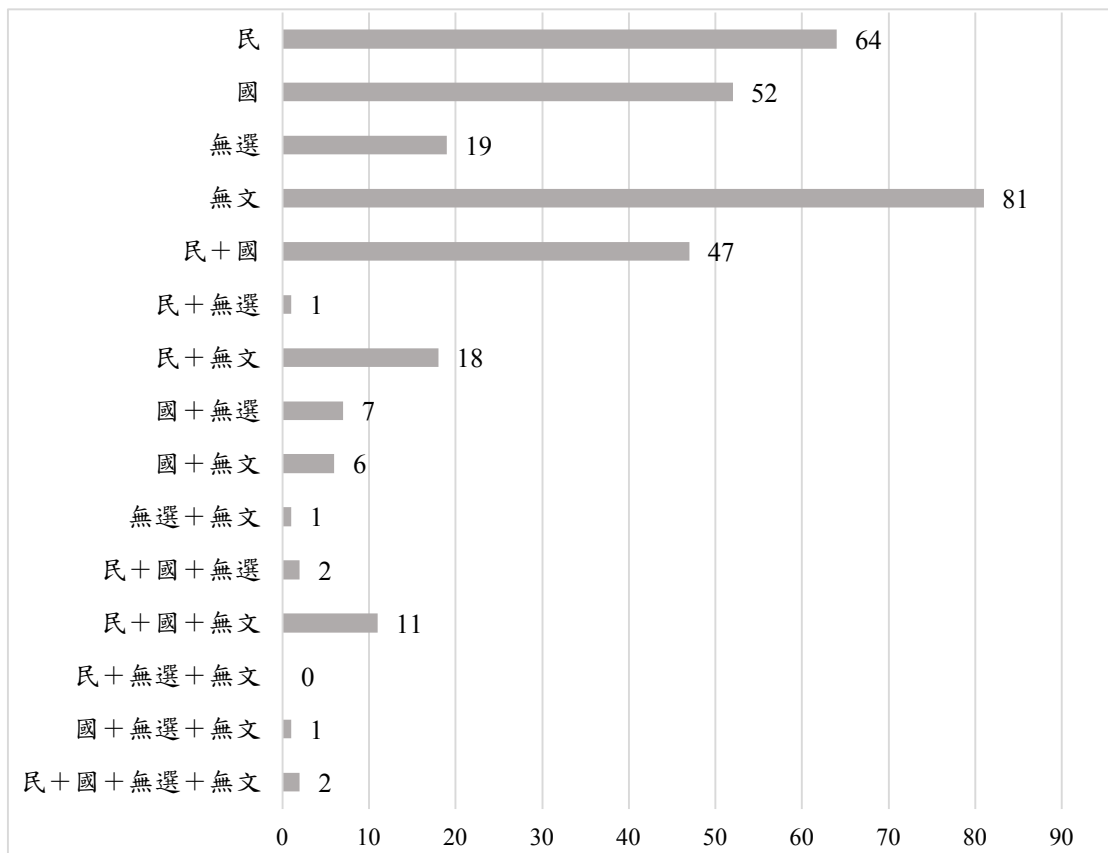


圖 5 被糾正和彈劾對象次數分佈圖（重新編碼前）

說明：

「民」表被糾正和彈劾對象為民進黨；「國」表被糾正和彈劾對象為國民黨；  
「無選」表被糾正和彈劾對象為民選之無黨籍或其他黨籍；「無文」表被糾正和彈劾對象為無黨籍文官。

本文以兩種方式重新編碼，分別為研究設計章節所提的「測量方式 1」和「測量方式 2」，兩者皆是分為三類：一、民進黨。二、國民黨。三、無黨和跨黨。

首先，以測量方式 1 重新編碼，觀察監委對不同黨派提糾正和彈劾的次數，如圖 6。在糾正和彈劾對象為民進黨中，監委的平均提案次數為 6.8 次。若將高於平均次數的監委分為一組，低於平均次數的監委分為另一組。前者有 14 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委佔 10 位；後者有 12 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委佔 8 位。在糾正和彈劾對象為國民黨中，監委的平均提案次數為 4.5 次，高於平均組有 13 位，民進黨監委佔 6 位，國民黨監委佔 7 位；低於平均組有 13 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委則佔 9 位。而糾正和彈劾對象為無黨和跨黨中，監委的平均提案次數為 13.1 次。高於平均組有 10 位，民進黨監委佔 6 位，國民黨監委佔 4 位；低於平均組有 16 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委則佔 12 位。

其次，以測量方式 2 重新編碼，並觀察監委對不同黨派提糾正和彈劾的次數，如圖 7。在糾正和彈劾對象為民進黨中，監委的平均提案次數為 10.2 次。同樣將高於平均次數的監委分為一組，低於平均次數的監委分為另一組。前者有 12 位，民進黨監委佔 6 位，國民黨監委佔 6 位；後者有 14 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委佔 10 位。在糾正和彈劾對象為國民黨中，監委的平均提案次數為 5 次，高於平均組有 13 位，民進黨監委佔 7 位，國民黨監委佔 6 位；低於平均組有 13 位，民進黨監委佔 3 位，國民黨監委則佔 10 位。而在糾正和彈劾對象為無黨和跨黨中，監委的平均提案次數為 9.2 次。高於平均組有 9 位，民進黨監委佔 4 位，國民黨監委佔 5 位；低於平均組有 17 位，民進黨監委佔 6 位，國民黨監委則佔 11 位。綜言之，目前尚觀察不出黨派因素會影響監委的提案行為。



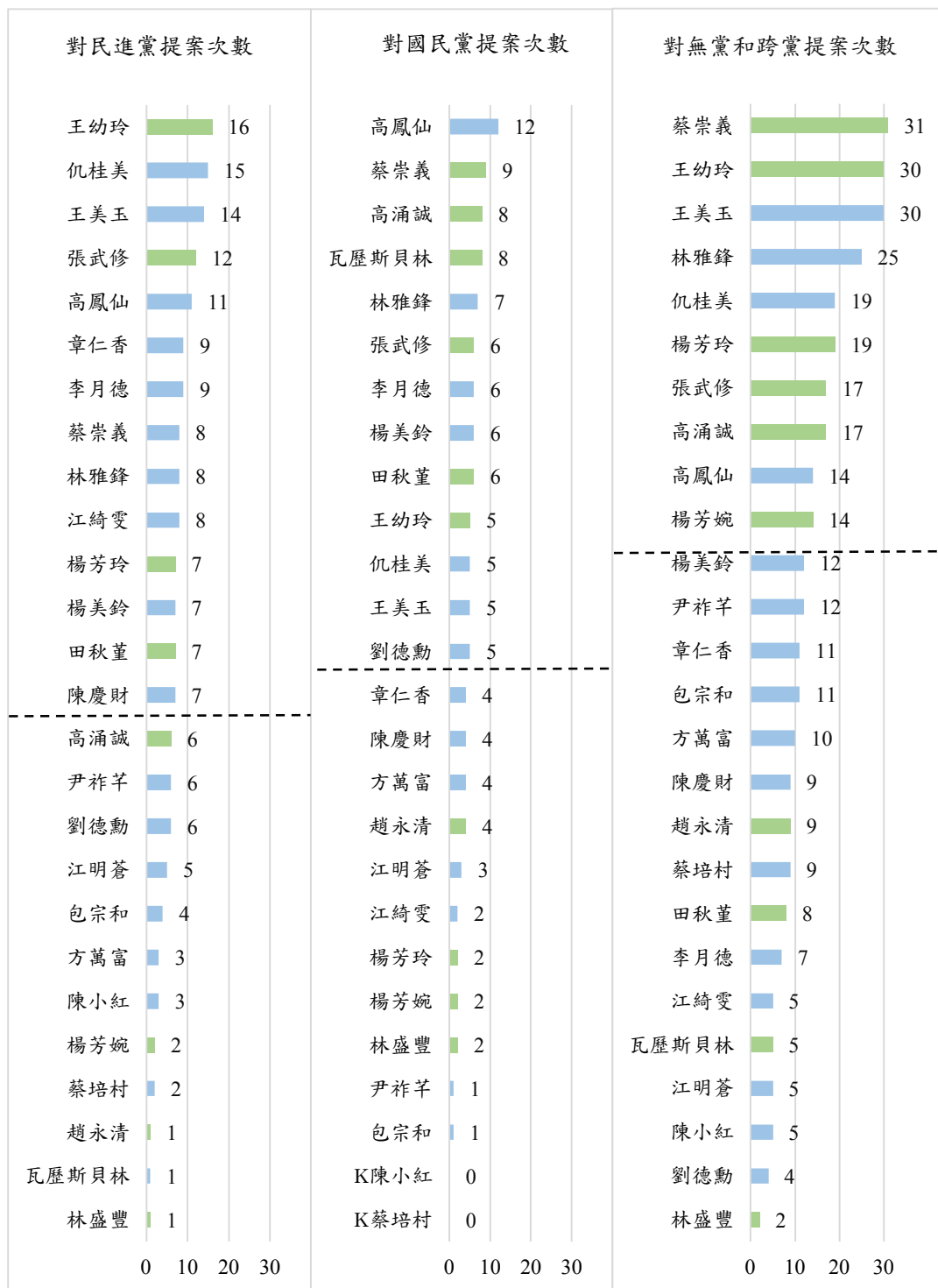


圖 6 監委對不同黨派提糾正和彈劾次數分佈圖（測量方式 1）

說明：

1. 圖中資料數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。若次數為 0，則於監委姓名前加註 K 表國民黨監委，D 表民進黨監委。
3. 虛線以上為提案次數高於平均次數之監委，以下為低於平均次數之監委。

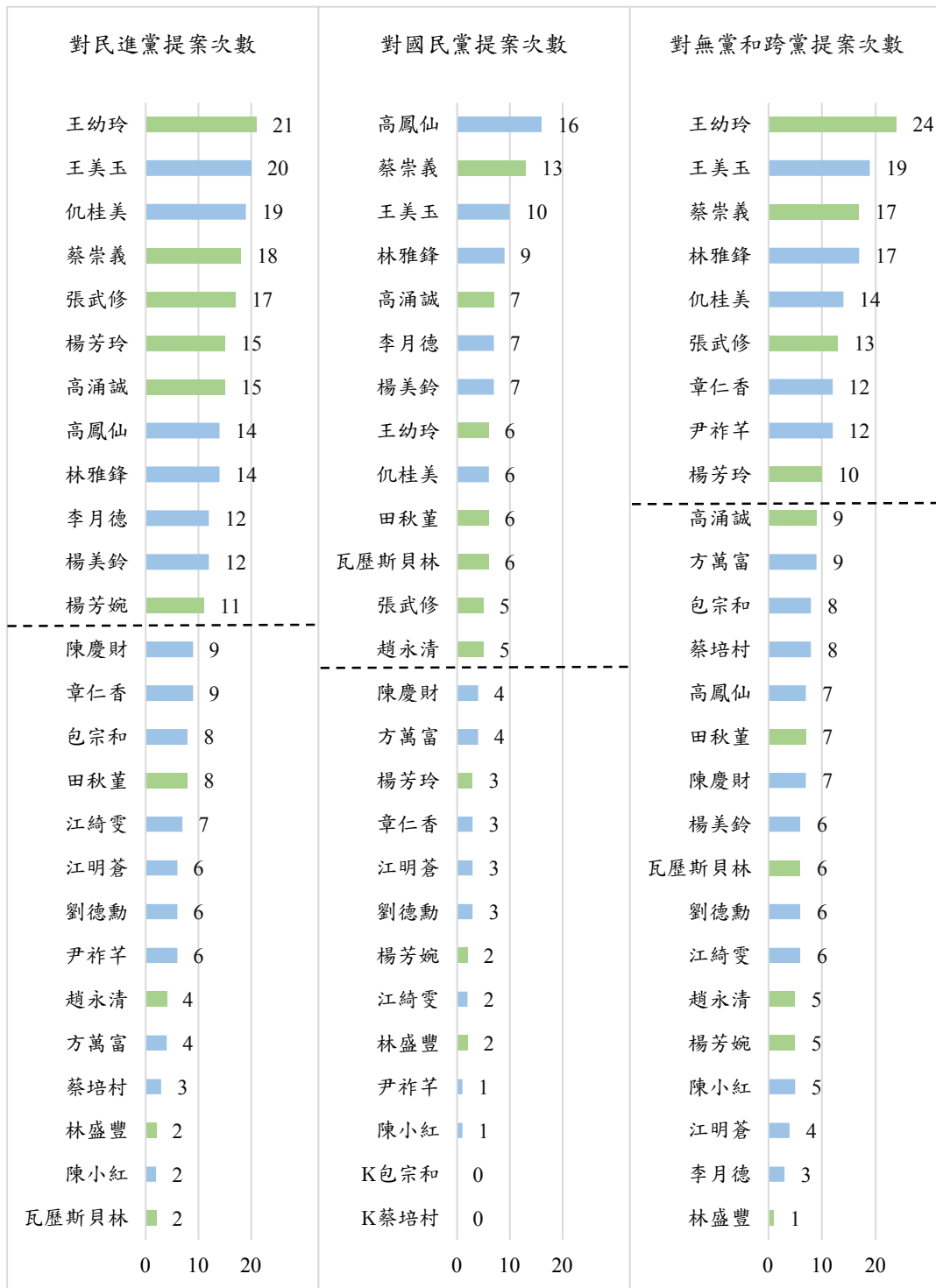


圖 7 監委對不同黨派提糾正和彈劾次數分佈圖（測量方式 2）

說明：

1. 圖中資料數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。若次數為 0，則於監委姓名前加註 K 表國民黨監委，D 表民進黨監委。
3. 虛線以上為提案次數高於平均次數之監委，以下為低於平均次數之監委。

從上述的描述性統計觀之，難以看出究竟監委是否具有黨派性。進一步地，本文將每一個監委重新編碼為國民黨和民進黨監委兩類，並觀察兩個黨派監委的對不同黨派的提案次數，如圖 8。在「測量方式 1」下，不論民進黨或國民黨監委，次數最多的皆為無黨和跨黨。甚至撇除無黨和跨黨不論，兩者糾正或彈劾對象次數較多的皆為民進黨。然而，差異在於民進黨監委對民進黨政府或官員，提糾正或彈劾的比例小於國民黨監委。本文的解釋是，因為本文的分析時間皆在蔡英文執政時期，故違法失職者理應是民進黨多於國民黨。雖然，監委可以選擇過去的發生的事件調查。但是，隨著時間推移，相關的人、事證皆可能流失，且可能被遺忘，故當前政府比較可能成為首要的糾正或彈劾對象。至於「測量方式 2」下，被糾正或彈劾次數最多者皆為民進黨。究其因，同樣係因本文的分析時間為蔡英文執政時期，而「測量方式 2」的測量方式，會出現大量的對象被歸類到民進黨。且此測量方式，較看不出藍綠兩黨監委在提案次數上的差異。

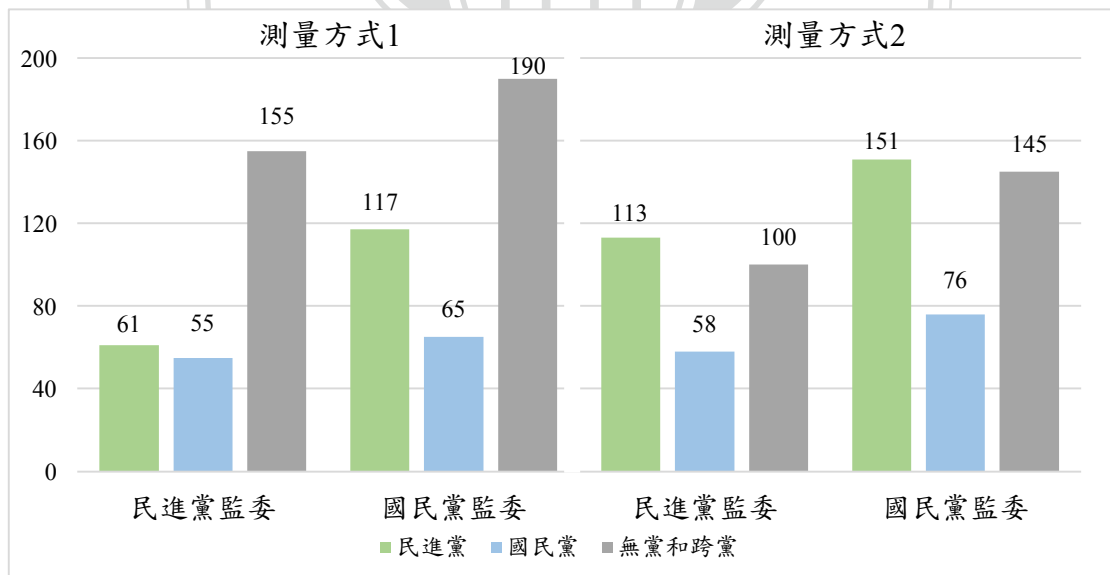


圖 8 監委黨派與被糾正或彈劾對象黨派次數分布圖

說明：圖中數值單位為次數

## (二) 統計模型

首先，針對監委對不同黨派提糾正和彈劾比例分析，並分別以測量方式 1 與測量方式 2 作分析，故建立六個 OLS 模型，如表 10。首先，在測量方式 1 下，為模型 1a 到 1c，依變數則分別為監委對民進黨提糾正和彈劾比例、對國民黨提糾正和彈劾比例、對無黨和跨黨提糾正和彈劾比例。首先，黨派因素的影響，僅有在模型 1a 中有顯著，亦即國民黨監委較有可能對民進黨的對象提案。而模型 1b 則不顯著，換言之，民進黨監委傾向對國民黨的對象提案的比例並未比較高。惟可以注意的是，雖然係數不顯著，但是其值為負值，故方向性是符合假設預期的。而模型 1c 的黨派係數不顯著，則符合理論預期，兩黨監委不應對無黨和跨黨有黨派性。若針對測量方式 2 的依變數分析，可以發現自變數和控制變數皆未顯著影響依變數。換言之，測量方式 1 在提案階段似乎較能夠捕捉到監委的提案行為。

回到測量方式 1，在控制變數部分，男性相較於女性，較傾向對國民黨提糾正或彈劾。對此分析結果，坦言之，相當難以解釋，僅能說明不同性別可能有不同的提案行為，但原因為何仍得仰賴更進一步的分析，實乃非本文所能處理的問題。其次，在行政院經歷部份，有經歷者較傾向對國民黨提案，本文對此的同樣難以解釋。但有趣的發現是，有行政院經歷者較不會對無黨和跨黨提案。較合理的解釋是，有行政院經歷的監委，因為其過去曾在行政院服務，較能夠理解或是體恤公務人員，所以較不願意對無黨的文官提糾正和彈劾。綜言之，不論依變數是以測量方式 1 還是測量方式 2 測量，黨派對依變數的影響都未完全顯著地影響。

表 10 監委黨派對不同黨派提「糾正和彈劾」比例影響之 OLS 模型

	模型 1a		模型 1b		模型 1c		模型 1d		模型 1e		模型 1f	
	DV=測量方式 1 下對不同黨派提糾正和彈劾的比例						DV=測量方式 2 下對不同黨派提糾正和彈劾的比例					
	民進黨		國民黨		無黨或跨黨		民進黨		國民黨		無黨或跨黨	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	0.24***	0.05	0.13*	0.05	0.64***	0.07	0.47	0.05	0.19*	0.06	0.34***	0.07
黨派 (民進黨=0)												
國民黨	0.11*	0.04	-0.05	0.05	-0.06	0.06	-0.03	0.05	-0.05	0.05	0.08	0.06
性別 (女=0)												
男	-0.05	0.04	0.1*	0.04	-0.05	0.06	-0.04	0.05	0.05	0.05	-0.002	0.06
立委經歷 (無=0)												
有	-0.02	0.05	0.06	0.06	-0.04	0.07	-0.04	0.06	0.02	0.06	0.02	0.07
行政院經歷 (無=0)												
有	0.03	0.04	0.1*	0.05	-0.13*	0.06	-0.05	0.05	0.07	0.05	-0.01	0.06
模型資訊												
n	26		26		26		26		26		26	
X <sup>2</sup>	2.67		3.93		1.8		0.76		1.19		0.44	
P-value	<0.1		<0.05		0.16		0.56		0.34		0.78	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.21		0.32		0.11		-0.04		0.02		-0.1	

\$表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

進一步思考自變數未顯著影響依變數的現象，一個可能的原因是，本文將糾正和彈劾合併在一起分析。因此，筆者接著嘗試將糾正和彈劾分開分析。首先，有關糾正案的分析，依變數為測量方式 1、2 下對不同黨派提糾正的比例，為模型 1g 到 1l，如表 11。其次，有關彈劾的分析，依變數為測量方式 1、2 下對不同黨派提彈劾的比例，為模型 1m 到 1r，如表 12。比較分析結果，呈現出有趣的現象。在糾正案的分析，不論測量方式 1 或 2，監委黨派都沒有顯著影響。然而，在彈劾案的分析，測量方式 1 下，監委黨派則有顯著的影響。這意味著監委在糾正和彈劾有不同的提案行為，在行使彈劾權是更具有黨派性的。在模型 1m 和 1n 中，國民黨監委相較於民進黨監委，對民進黨提彈劾的比例高出 0.31，對國民黨提彈劾的比例則下降 0.23。申言之，這也可以歸因於制度設計的本質，因為糾正權是對事不對人，彈劾權是對人不對事，違法失職人員的政黨色彩將被凸顯。因此，彈劾權會展現出更強烈的黨派性。惟這是否意味著，監委行使糾正時都沒有黨派考量，而是專業考量；監委行使彈劾時都是黨派考量，而沒有專業考量。筆者認為，定論言之過早，留待後續進一步分析。最後，若比較測量方式 1 和 2，從分析結果來看，在黨派模型的提案階段，測量方式是較能夠捕捉到監委的行為。除此之外，本文建立另一模型亦可驗證監委行使彈劾權較具有黨派性，該模型之依變數為監委提糾正案件比例。分析結果為，民進黨監委偏好提糾正，國民黨監委偏好提彈劾，如附錄六。綜上所述，本文的假設 1 為部分驗證。亦即，監委僅有在行使彈劾權時展現出黨派性，在行使糾正權時沒有，這也是與理論預期不同之處。

表 11 監委黨派對不同黨派提「糾正」比例影響之 OLS 模型

	模型 1g		模型 1h		模型 1i		模型 1j		模型 1k		模型 1l	
	DV=測量方式 1 下對不同黨派提糾正的比例						DV=測量方式 2 下對不同黨派提糾正的比例					
	民進黨		國民黨		無黨或跨黨		民進黨		國民黨		無黨或跨黨	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	0.30***	0.06	0.11 <sup>\$</sup>	0.05	0.60***	0.07	0.47***	0.05	0.14*	0.06	0.39***	0.07
黨派 (民進黨=0)												
國民黨	0.08	0.06	-0.02	0.05	-0.06	0.07	-0.06	0.05	-0.01	0.05	0.07	0.06
性別 (女=0)												
男	-0.07	0.05	0.11*	0.04	-0.04	0.06	-0.06	0.05	0.05	0.05	0.01	0.06
立委經歷 (無=0)												
有	-0.03	0.07	0.06	0.06	-0.03	0.08	-0.04	0.06	0.02	0.06	0.02	0.08
行政院經歷 (無=0)												
有	-0.03	0.06	0.13*	0.05	-0.10	0.07	-0.06	0.05	0.12*	0.05	-0.06	0.06
模型資訊												
n	26		26		26		26		26		26	
X <sup>2</sup>	1.42		3.99		1.03		1.03		1.19		0.44	
P-value	0.26		<0.05		0.16		0.41		0.34		0.78	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.06		0.32		0.01		0.01		0.1		-0.9	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

表 12 監委黨派對不同黨派提「彈劾」比例影響之 OLS 模型

	模型 1m		模型 1n		模型 1o		模型 1p		模型 1q		模型 1r	
	DV=測量方式 1 下對不同黨派提彈劾的比例						DV=測量方式 2 下對不同黨派提彈劾的比例					
	民進黨		國民黨		無黨或跨黨		民進黨		國民黨		無黨或跨黨	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	-0.07	0.11	0.35*	0.13	0.68***	0.15	0.33*	0.15	0.57***	0.13	0.05	0.14
黨派 (民進黨=0)												
國民黨	0.31**	0.10	-0.23 <sup>\$</sup>	0.12	-0.10	0.14	0.18	0.13	-0.36**	0.12	0.36	0.13
性別 (女=0)												
男	0.06	0.09	-0.03	0.11	-0.16	0.13	0.01	0.13	-0.08	0.11	-0.06	0.12
立委經歷 (無=0)												
有	-0.07	0.12	0.03	0.14	-0.02	0.17	-0.12	0.16	-0.07	0.14	0.17	0.15
行政院經歷 (無=0)												
有	0.21*	0.10	-0.07	0.12	-0.38*	0.14	-0.02	0.13	-0.14	0.12	-0.09	0.13
模型資訊												
n	26		26		26		26		26		26	
X <sup>2</sup>	4.41		1.30		2.64		0.96		3.07		2.44	
P-value	<0.01		0.30		<0.1		0.48		<0.1		<0.1	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.35		0.05		0.21		-0.01		0.25		0.19	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$



## 二、審議階段分析

### (一) 描述性統計

首先，觀察每一位監委的投票決定次數分佈，如圖 9。總體而言，監委的總投票決定次數平均約為 30.6 次，但最大值與最小值相差高達 33 次。這是個有趣的現象，因按照現行制度，每一位監委參與彈劾案審查的機率應當是相同的，因為是按籤定席次輪流參與審查和表決。然而，按《監察法施行細則》第 4 條第 3 項：「依輪序擔任審查之委員，如因故請假，由其他委員依輪序遞補之。」換言之，合理的猜測是，監委可能利用此項條款，刻意選擇迴避審查某些彈劾案。但本文也必須坦承，目前並沒有任何的證據可以佐證這樣的猜測。畢竟，監察院沒有相關的公開資料，連籤定席次的順序外界也不得而知。若以總投票表決次數的平均數 30.6 次，將監委分為高於平均組和低於平均組。前者有 15 位，民進黨監委佔 7 位，國民黨監委佔 8 位；後者有 11 位，民進黨監委佔 3 位，國民黨監委佔 8 位。以此分佈而言，尚看不出何者較傾向參與彈劾審查與表決。

其次，觀察監委投下成立票和不成立票的次數分佈。整體而言，監委較傾向投下成立票。監委投下成立票次數的平均數為 25.7 次，投下不成立票次數的平均數僅為 4.9 次，差距甚大。若我們進一步觀察兩黨監委的投票決定情形，在成立票次數方面，高於平均次數的監委有 12 位，其中民進黨監委佔 3 位，國民黨監委則佔 9 位。而在不成立票次數部分，高於平均次數的監委有 11 位，民進黨監委有 7 位，國民黨監委有 4 位。換言之，初步的發現是，似乎國民黨監委比民進黨監委傾向投成立票，而民進黨監委比國民黨監委更傾向投不成立票。惟這僅是初步的觀察，假設的證明仍得由統計模型加以檢證。

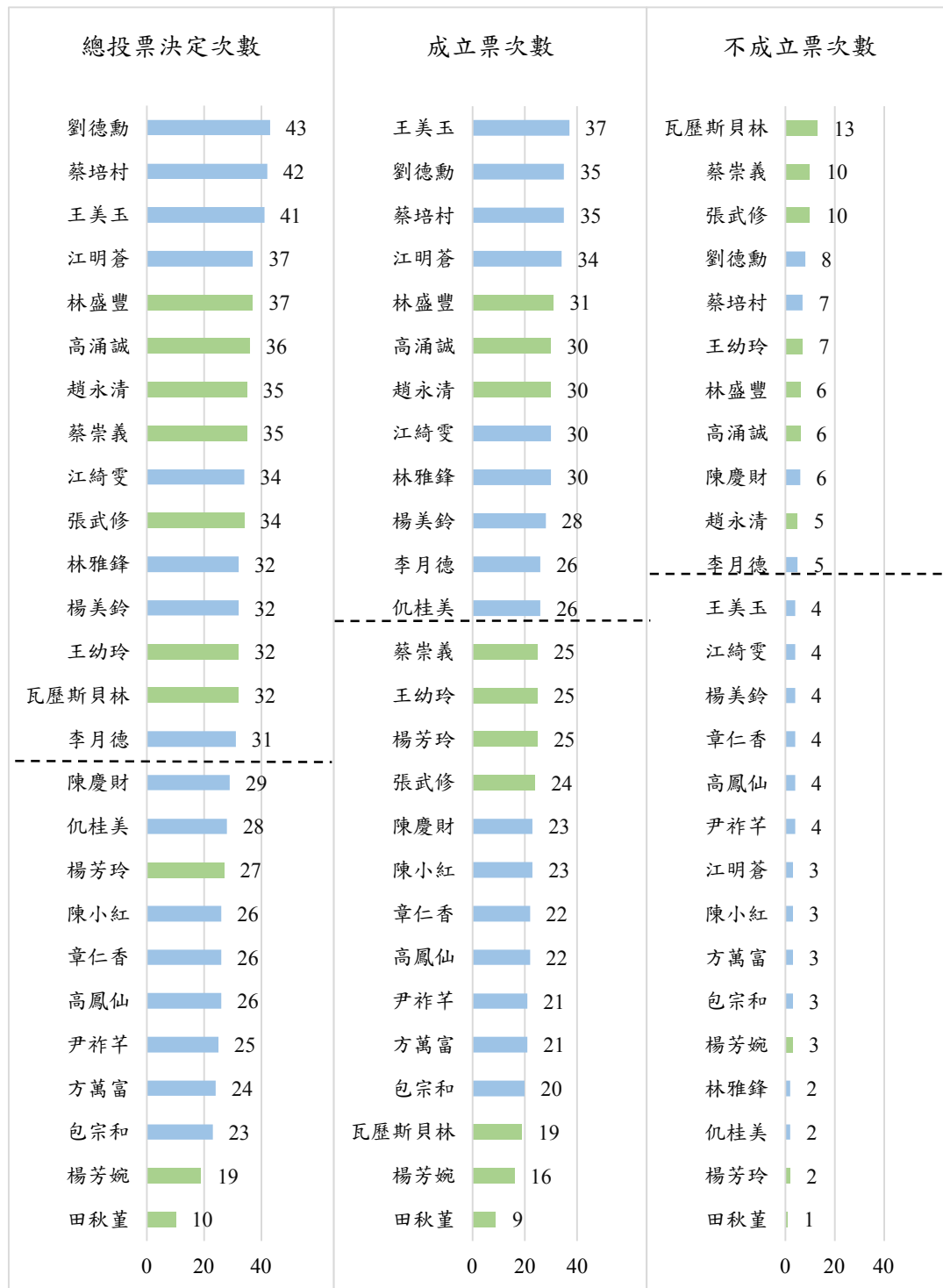


圖 9 監委投票決定次數分佈圖

說明：

1. 圖中數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。
3. 虛線以上為表決次數高於平均次數之監委，以下為低於平均次數之監委。

若進一步觀察監委在不同黨派彈劾對象中的投票決定，首先依照測量方式 1，將彈劾對象區分為：一、民進黨。二、國民黨。三、無黨和跨黨。根據表 13，兩黨監委在此三種彈劾對象中的投票決定皆有顯著的關聯性。此結果與本文的假設，較為不相符。理論上，監委在無黨和跨黨的彈劾案中，其投票決定不應有顯著差異。換言之，此測量方式在此審議階段的分析可能不妥適。若按測量方式 2，同樣區分為三個類別。同樣根據表 13，兩黨監委在彈劾對象為無黨或跨黨的案件中，投票決定則無顯著差異。且在彈劾對象為民進黨和國民黨的案件中，兩黨監委的投票決定則有顯著差異。由此觀之，測量方式 2 在審議階段的分析是比較妥適的。所以圖 11，乃是以測量方式 2，分為三個不同黨派，呈現監委在不同黨派對象中的成立票次數。而圖 12，則為不成立票次數的分佈。整體而言，不論被彈劾對象黨派為何，監委的成立票次數皆多於不成立票次數。不過仍可以發現，對象為民進黨中，成立票次數高於平均者有 15 位，國民黨佔 8 位，如圖 10；而不成立票次數排前五多的皆為民進黨監委，如圖 11。在此部分似乎可以發現，黨派因素會影響監委的投票決定。不過，在對象為國民黨中，則看不太出來。整體來說，假設的檢證仍須透過統計模型的分析。

表 13 在不同彈劾對象中監委黨派與投票決定的關聯性

按糾正和彈劾對象黨派 1 測量				按糾正和彈劾對象黨派 2 測量			
彈劾對象為民進黨				彈劾對象為民進黨			
黨派	成立	不成立	總計	黨派	成立	不成立	總計
民進黨	57(90.48)	6(9.52)	63(100)	民進黨	129(77.25)	38(22.75)	167(100)
國民黨	94(96.91)	3(3.09)	97(100)	國民黨	245(94.96)	13(5.04)	258(100)
總計	151(94.38)	9(5.62)	160(100)	總計	374(88.00)	51(12.00)	425(100)
$\chi^2=2.98, p=0.085$				$\chi^2=30.13, p<0.001$			
彈劾對象為國民黨				彈劾對象為國民黨			
黨派	成立	不成立	總計	黨派	成立	不成立	總計
民進黨	62(92.54)	5(7.46)	67(100)	民進黨	69(92.54)	5(6.76)	74(100)
國民黨	73(82.95)	15(17.05)	88(100)	國民黨	79(82.95)	15(17.05)	94(100)
總計	667(87.1)	129(12.9)	155(100)	總計	148(87.1)	20(12.9)	168(100)
$\chi^2=3.11, p=0.078$				$\chi^2=3.34, p=0.068$			
彈劾對象為無黨或跨黨				彈劾對象為無黨或跨黨			
黨派	成立	不成立	總計	黨派	成立	不成立	總計
民進黨	136(80)	34(20)	170(100)	民進黨	57(96.61)	2(3.39)	59(100)
國民黨	230(95.04)	12(4.96)	242(100)	國民黨	73(97.33)	2(2.67)	75(100)
總計	366(88.83)	46(11.17)	412(100)	總計	130(97.01)	4(2.99)	134(100)
$\chi^2=22.78, p<0.001$				$\chi^2=0.06, p=0.807$			

資料來源：作者自行整理自監察院全球資訊網

說明：1. 括弧內為橫列百分比

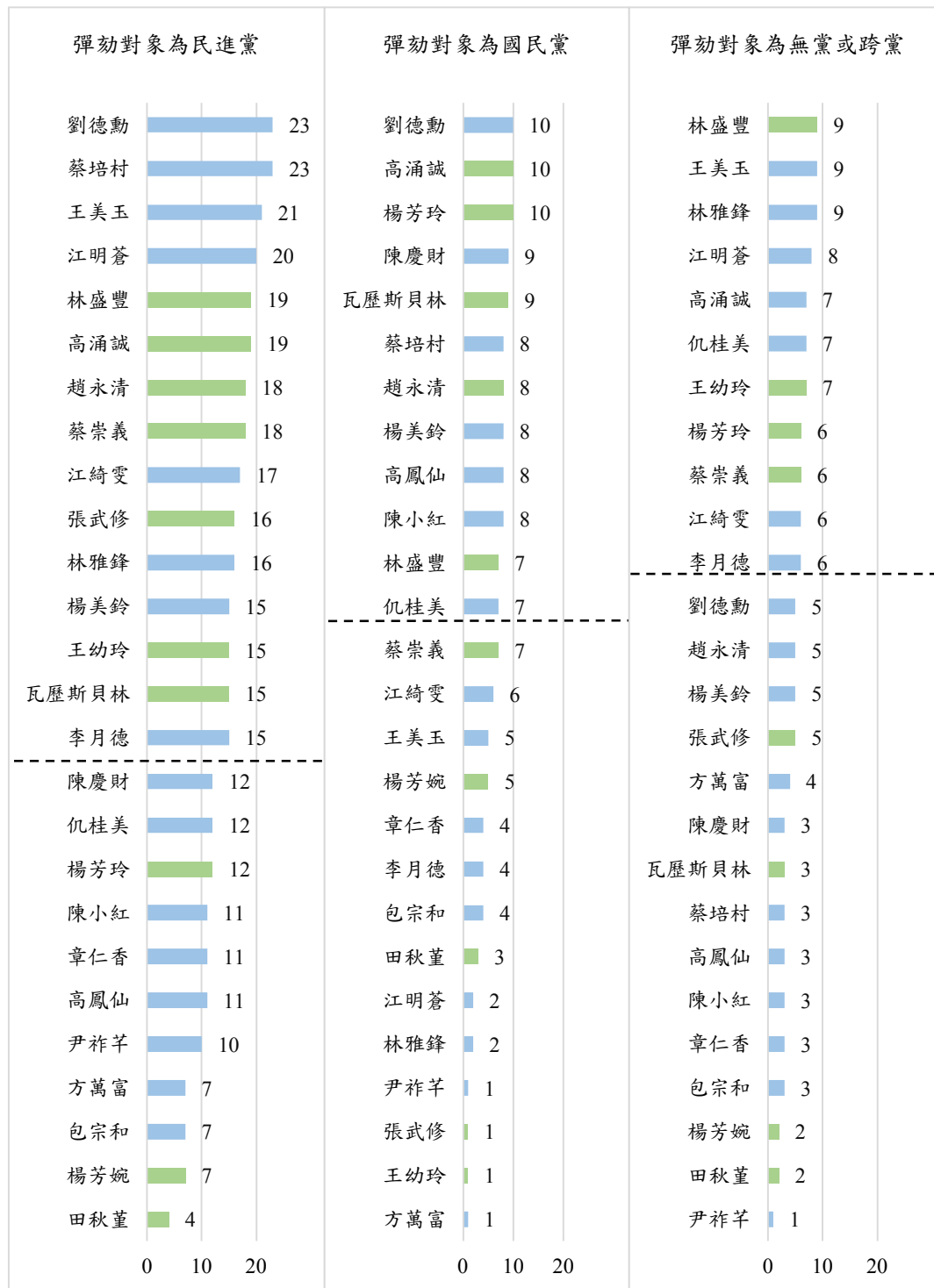


圖 10 監委在不同黨派中「成立票」次數分佈圖（測量方式 2）

說明：

1. 圖中數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。
3. 虛線以上為表決次數高於平均次數之監委，以下為低於平均次數之監委。



圖 11 監委在不同黨派中「不成立票」次數分佈圖（測量方式 2）

說明：

1. 圖中數值單位為次數。
2. 長條圖中，藍色表國民黨監委，綠色表民進黨監委。若次數為 0，則於監委姓名前加註 K 表國民黨監委，D 表民進黨監委。

## (一) 統計模型

首先，分別是模型 2a 到 2f。依變數分別為監委在被彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨的成立票次數，以及監委在被彈劾對象為民進黨、國民黨、無黨和跨黨的不成立票次數。根據依變數的型態，將建立六個 Poisson 模型。根據表 14，在成立票次數分析的部分。在模型 2a 中，彈劾對象為民進黨。黨派因素有顯著的影響，國民黨監委較傾向投下成立票，民進黨監委傾向投下不成立票。而模型 2b，在彈劾對象為國民黨中，黨派因素則未有顯著的影響，國民黨監委較傾向投下不成立票，而民進黨監委則傾向投下成立票。模型 2c 的部分，在彈劾對象為無黨或跨黨，黨派因素以及其他控制變數皆不顯著。因此，在成立票分析的部分，僅有部分獲得驗證。再根據表 14，針對不成立票次數分析，模型 3d 到 3f。黨派因素則有顯著影響，在被彈劾對象為民進黨中，民進黨監委較傾向投下不成立票；在對象為國民黨中，國民黨監委則傾向投下不成立票。換言之，不成立票的分析是符合理論預期的。

綜言之，在黨派模型的審議階段分析，在成立票分析方面，並不符合本文的預期。然而，在不成立票分析方面，則符合預期。這是一個有趣的發現，整體的投票決定成立票次數是遠多於不成立票次數，意味著審議階段大多時候兩黨監委的投票決定是差異不大的。然而，一但有不成立票的出現，將會是一個關注的焦點，將彰顯出監委的黨派性。整體而言，本文的假設 2 是部分驗證的。

表 14 在不同彈劾對象中監委黨派對投票決定次數影響之 Poisson 模型

	模型 2a		模型 2b		模型 2c		模型 2d		模型 2e		模型 2f	
	DV=不同黨派對象的成立票次數						DV=不同黨派對象的不成立票次數					
	民進黨		國民黨		無黨或跨黨		民進黨		國民黨		無黨或跨黨	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	2.45	0.13	1.63 <sup>***</sup>	0.21	1.87 <sup>***</sup>	0.2	0.64 <sup>\$</sup>	0.36	-2.72 <sup>**</sup>	0.93	-1.69 <sup>*</sup>	1.19
黨派 (民進黨=0)												
國民黨	0.35 <sup>**</sup>	0.12	0.12	0.18	-0.18	0.19	-1.46 <sup>***</sup>	0.34	1.77 <sup>**</sup>	0.72	-0.73	1.01
性別 (女=0)												
男	0.14 <sup>*</sup>	0.11	0.13	0.17	-0.02	0.18	1.03 <sup>**</sup>	0.35	0.73	0.53	0.78	1.17
立委經歷 (無=0)												
有	-0.1	0.15	-0.09	0.22	-0.47 <sup>\$</sup>	0.26	-0.24	0.35	0.93	0.62	-16.37	3053
行政院經歷 (無=0)												
有	-0.22 <sup>\$</sup>	0.12	0.39	0.17	-0.17	0.21	0.15	0.31	1.09 <sup>*</sup>	0.47	0.03	1.16
模型資訊												
n	26		26		26		26		26		26	
Log-likelihood	-73.21		-65.91		-55.16		-40.31		-136.9		-9.84	
LR X <sup>2</sup>	17.63		6.16		5.55		39.52		38.09		3.3	
P-value	<0.01		0.19		0.24		<0.001		<0.001		0.51	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.1		0.04		0.05		0.33		0.14		0.14	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$



## 第二節 專業模型

### 一、提案階段分析

#### (一) 監委人權經歷和人權案件

##### 1. 描述性統計

首先，觀察每位監委提人權案件的次數，如圖 12。平均而言，每位監委提人權案件的次數約為 8.3 次，最大值與最小值相差則高達 38 次。同樣將高於平均數分為一組，低於平均數分為另一組。前者有 10 位，有人權經歷者佔 6 位，無人權經歷者佔 4 位；後者有 18 位，有人權經歷者 2 位，無人權經歷者佔 16 位。直觀而言，似乎有人權經歷的監委較傾向提出人權案件。換言之，假設 3 似乎是成立的，惟仍須建立統計模型檢證。

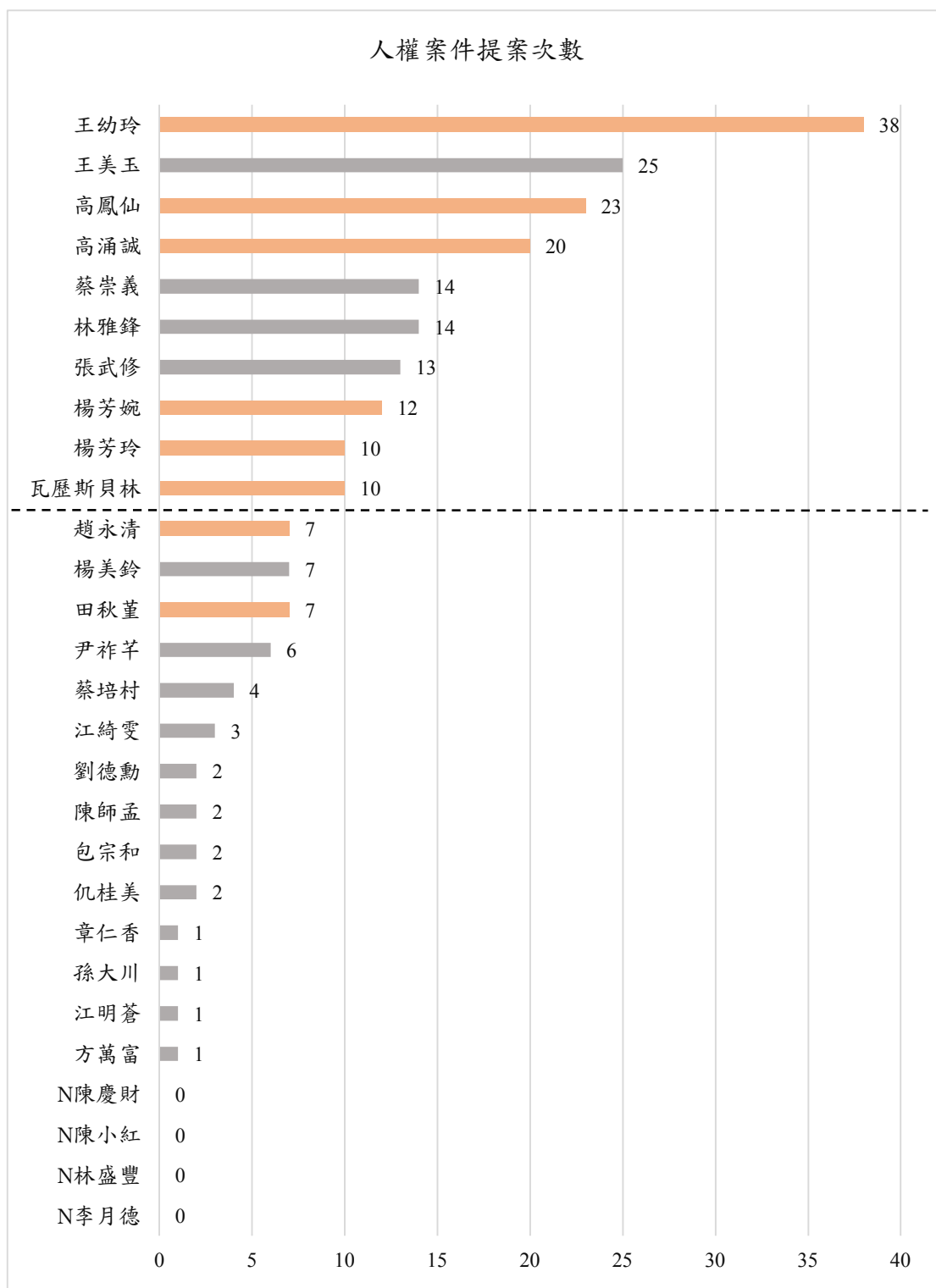


圖 12 監委提人權案件次數

說明：

1. 長條圖中，橘色表監委有人權經歷，灰色表無人權經歷。若次數為 0，則於監委姓名前加註 Y 表有人權經歷，N 表無人權經歷。sdf
2. 虛線以上為提案次數高於平均組，以下則為低於平均組。

## 2. 統計模型

此節建立模型 3，依變數為監委提人權案件比例，亦即監委提人權案件次數除以其總提案次數。根據依變數型態，建立 OLS 模型。自變數為監委有無人權經歷，另放入監委黨派、性別、年齡等控制變數。再放入監委黨派作為控制變數的原因是，蔡英文上任後一再強調對於人權議題的重視，且也強調監察院應當要肩負著人權保障的功能。因此，其提名的監委人選也理應對於人權議題較為重視。此外，民進黨監委在就任之後，也可能受到提名總統的影響。為了符合總統的政策宣示，而選擇人權相關的案件調查，進而提出糾正或彈劾。準此，將黨派因素納入控制變數。根據模型分析結果，如表 15。首先，監委的人權經歷顯著影響其提案為人權案件的比例，有人權經歷的監委相較於沒有人權經歷者，提人權案件比例高出 0.32。在控制變數方面，則皆未顯著影響依變數。申言之，在提案過程當中，有人權經歷的監委會本於其對人權議題的關注，而傾向提出人權案件。相對地，沒有人權經歷的監委，則係因本身的職業經歷與人權議題較無關，因此較不重視或是較不理解，因此選擇提非人權案件。

在其他控制變數方面，則皆不顯著。特別說明的是，黨派變數放入模型 3 作為控制變數，而並未顯著影響依變數。事實上，這說明了在人權領域當中，監委發揮其專業性，未受到黨派因素的影響。雖然，蔡英文總統任內一再強調監察院應當發揮保障人權的功能，但是民進黨監委並未因此特別傾向提出人權案件。反而是，不論黨派，有人權經歷的監委較傾向提出人權案件。申言之，在人權領域當中，監委是具有專業考量的。

表 15 監委人權經歷對糾正和彈劾人權案件比例影響之 OLS 模型

模型 3a		
DV=糾正和彈劾人權案件比例		
	$\beta$	s.e.
常數	1.1	0.65
人權經歷 (無=0)		
有	0.32***	0.09
黨派 (民進黨=0)		
國民黨	-0.11	0.08
性別 (女=0)		
男	-0.12	0.07
年齡	-0.01	0.01
模型資訊		
n	26	
X <sup>2</sup>	10.2	
P-value	<0.001	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.6	

<sup>s</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

雖然經由上述的分析，假設 3 似乎可以完全驗證。但為求謹慎，本文進一步地將糾正和彈劾分開分析。分為模型 3b 和 3c，依變數分別為糾正的人權案件比例以及彈劾的人權案件比例，如表 16，自變數和控制變數則和前述分析相同。比較分析結果，監委黨派僅對糾正的人權案件比例有顯著影響，在彈劾部分，則沒有顯著影響。在模型 3b 中，有人權經歷者相較於沒有人權經歷者，提糾正的人權案件比例高出 0.37。此分析結果與黨派模型的提案階段分析有類似的現象，只是專業模型提案階段的人權案件分析出現了相反的結果，但同樣是監委行使糾正權和彈劾權出現不同的行為。這或許也可以歸因於，糾正和彈劾的本質。前者是對事不對人，因此較可能展現出專業性。而後者則為對人不對事，因此或許較

展現出黨派性。此現象於下一節中仍可進一步分析。整體而言，本文的假設 3 僅部分驗證。

表 16 監委人權經歷分別對糾正和彈劾人權案件比例影響之 OLS 模型

	模型 3b		模型 3c	
	DV=糾正的人權案件比例		DV=彈劾的人權案件比例	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	0.96	0.70	1.79	1.13
人權經歷 (無=0)				
有	0.37***	0.10	0.10	0.16
黨派 (民進黨=0)				
國民黨	-0.06	0.09	-0.20	0.14
性別 (女=0)				
男	-0.12	0.08	-0.14	0.12
年齡	-0.01	0.01	-0.02	0.02
模型資訊				
n	26		26	
X <sup>2</sup>	935		2.16	
P-value	<0.001		0.11	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.57		0.16	

<sup>s</sup>表  $p < 0.1$ ；\*表  $p < 0.5$ ；\*\*表  $p < 0.01$ ；\*\*\*表  $p < 0.001$

## (二) 職業經歷與糾正和彈劾案議題領域

### 1. 描述性統計

根據圖 13，在司法獄政領域，雖然不論監委有無司法獄政經歷，非司法獄政案件的提案次數都較多。但是有司法獄政經歷者，提出司法獄政案件的次數，

高於無司法獄政經歷者。在社福衛環領域方面，分佈型態則符合本文的假設。有社福衛環經驗者，較傾向提出社福衛環案件。最後，教文兒婦、內政與財政廉能三個領域，次數分布型態則相當雷同。有教文兒婦、內政與財政廉能經歷者，提出非教文兒婦、內政與財政廉能案件的次數皆較多。此外，在教文兒婦、內政與財政廉能案件中，無相關經歷者提出次數也較多。整體而言，前兩者的次數分佈型態與本文的假設較相符，而末三者則較不相符，但仍須透過統計模型檢證。

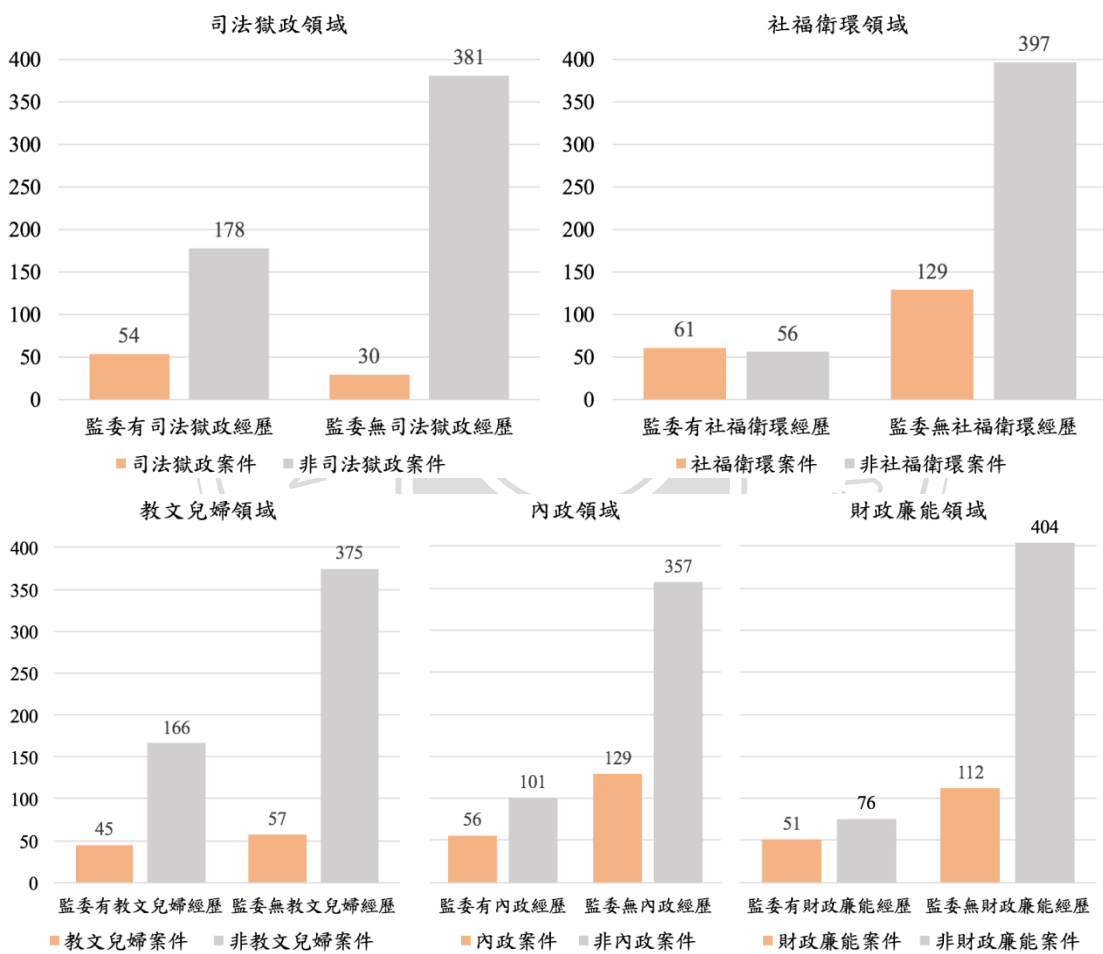


圖 13 監委經歷與提案各議題領域案件次數分佈圖

## 2. 統計模型

在統計模型部分，建立五個 Poisson 模型，分別為模型 4a 至 4e。依變數分別為監委提司法獄政、社福衛環、教文兒婦、內政和財政廉能案件的次數，自變數則依序放入監委是否有司法獄政、社福衛環、教文兒婦、內政和財政廉能經歷。控制變數則為性別、立委經歷和行政院經歷。模型分析結果，如表 17。在某些議題領域中，職業經歷會影響其提案行為（司法獄政、社福衛環與財政廉能議題領域），但有些不會（教文兒婦與內政議題領域）。就前者而言，監委職業經歷的估計係數皆為正值，故監委過去的職業經歷都會影響其提出相對應議題領域的案件。以司法獄政案件為例，有司法獄政經歷的監委，較可能提出司法獄政案件。申言之，此結果與本文的理論推演是相符的。然而，本文也同時發現，教文兒婦與內政議題領域的部分，監委過去有相關的職業經歷不會顯著影響其提出相對應議題的案件。雖然，在估計係數的部分為正值，但卻不顯著。

在控制變數部份，雖然除了模型 4d，性別變數影響不顯著之外，其餘四個模型中皆顯著。但是其餘四個模型，性別變數的估計係數皆為負值，女性皆傾向提案，男性皆不傾向提案。換言之，難以主張不同性別之間存在著不同的提案行為，亦即關注的議題領域不同。反而是，整體而言，女性監委相較於男性更積極參與糾正和彈劾的運作，提出較多的案件。立委經歷部分，在模型 4a 和 4c 則中有顯著影響，且係數為負值，此與一開始的理論推演相左。換言之，在專業模型中，有立委經歷者較不傾向提司法獄政案件和教文兒婦案件。行政院經歷部分，在模型 4a、4c 和 4e 則中有顯著影響，且係數為皆為負值。原初本文推測，有行政院經歷者較不傾向提案，此現象在專業模型中亦可以發現。

接著同樣也將糾正和彈劾分開分析，如表 18 和表 19。可以發現兩者的自變數對依變數的影響，相去不遠。前者，在五個模型中，有三個模型的自變數顯著（司法獄政、社福衛環與財政廉能議題領域）；後者，在五個模型中，有兩個模型的自變數顯著（司法獄政與財政廉能議題領域）。事實上，在專業模型提案階段的各個議題領域分析，不論是僅針對糾正還是彈劾，或是兩者合併分析，結果皆相去不遠。故綜上所述，本文的假設 4 僅部分驗證。但大致上，吾人還是可以主張，在某些議題領域中，監委的職業經歷仍會影響其提相關議題領域的案件。





表 17 職業經歷對「糾正和彈劾」提案行為影響之 Poisson 模型

	模型 4a		模型 4b		模型 4c		模型 4d		模型 4e	
	DV=糾正和彈劾各議題領域案件次數									
	司法獄政		社福衛環		教文兒婦		內政		財政廉能	
	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>
常數	1.14 <sup>***</sup>	0.23	1.91 <sup>***</sup>	0.14	2.06 <sup>***</sup>	0.16	1.97 <sup>***</sup>	0.13	1.99 <sup>***</sup>	0.13
司法獄政經歷 (無=0)										
有	1.1 <sup>***</sup>	0.25	-	-	-	-	-	-	-	-
社福衛環經歷 (無=0)										
有	-	-	0.98 <sup>***</sup>	0.17	-	-	-	-	-	-
教文兒婦經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-0.15	0.22	-	-	-	-
內政經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	0.23	0.17	-	-
財政廉能經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	0.84 <sup>***</sup>	0.19
性別 (女=0)										
男	-0.59 <sup>**</sup>	0.23	-0.5 <sup>***</sup>	0.15	-1.0 <sup>***</sup>	0.23	0.01	0.15	-0.42 <sup>**</sup>	0.16
立委經歷 (無=0)										
有	-0.66 <sup>\$</sup>	0.36	0.07	0.18	-0.85 <sup>*</sup>	0.33	-0.44	0.21	0.06	0.22
行政院經歷 (無=0)										
有	-0.96 <sup>*</sup>	0.46	-0.06	0.2	-1.4 <sup>***</sup>	0.39	-0.08	0.18	-0.63 <sup>**</sup>	0.2
<b>模型資訊</b>										
n	26		26		26		26		26	
Log-likelihood	-64.49		-86.64		-54.71		-68.24		-63.3	
LR X <sup>2</sup>	30.55		58.55		58.56		7.14		30.55	
P-value	<0.001		<0.001		<0.001		0.13		<0.001	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.31		0.25		0.35		0.05		0.19	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

表 18 職業經歷對「糾正」提案行為影響之 Poisson 模型

	模型 4f		模型 4g		模型 4h		模型 4i		模型 4j	
	DV=糾正各議題領域案件次數									
	司法獄政		社福衛環		教文兒婦		內政		財政廉能	
	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>
常數	1.21 <sup>***</sup>	0.24	1.82 <sup>***</sup>	0.14	1.83 <sup>***</sup>	0.19	1.92 <sup>***</sup>	0.13	1.28 <sup>***</sup>	0.18
司法獄政經歷 (無=0)										
有	0.63 <sup>*</sup>	0.28	-	-	-	-	-	-	-	-
社福衛環經歷 (無=0)										
有	-	-	1.06 <sup>***</sup>	0.17	-	-	-	-	-	-
教文兒婦經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-0.17	0.24	-	-	-	-
內政經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	0.18	0.18	-	-
財政廉能經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	1.02 <sup>***</sup>	0.26
性別 (女=0)										
男	-0.9 <sup>***</sup>	0.29	-0.51 <sup>**</sup>	0.15	-1.0 <sup>***</sup>	0.23	-0.01	0.16	-0.37 <sup>\$</sup>	0.22
立委經歷 (無=0)										
有	-0.71 <sup>\$</sup>	0.41	0.08	0.18	-0.76 <sup>*</sup>	0.37	-0.41	0.22	0.15	0.30
行政院經歷 (無=0)										
有	-0.89 <sup>\$</sup>	0.47	0.03	0.2	-1.8 <sup>***</sup>	0.53	-0.06	0.18	-0.67 <sup>*</sup>	0.27
<b>模型資訊</b>										
n	26		26		26		26		26	
Log-likelihood	-54.47		-84.82		-48.88		-66.53		-52.23	
LR X <sup>2</sup>	32.44		59.76		54.57		5.26		19.24	
P-value	<0.001		<0.001		<0.001		0.26		<0.001	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.23		0.26		0.36		0.04		0.16	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

表 19 職業經歷對「彈劾」提案行為影響之 Poisson 模型

	模型 4k		模型 4l		模型 4m		模型 4n		模型 4o	
	DV=彈劾各議題領域案件次數									
	司法獄政		社福衛環		教文兒婦		內政		財政廉能	
	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>
常數	-2.35 <sup>*</sup>	1.05	-0.22	0.54	0.47	0.36	-0.10 <sup>§</sup>	0.55	1.32 <sup>***</sup>	0.18
司法獄政經歷 (無=0)										
有	3.29 <sup>**</sup>	1.02	-	-	-	-	-	-	-	-
社福衛環經歷 (無=0)										
有	-	-	-1.04	1.10	-	-	-	-	-	-
教文兒婦經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-0.02	0.48	-	-	-	-
內政經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	0.88	0.62	-	-
財政廉能經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	0.62 <sup>*</sup>	0.29
性別 (女=0)										
男	0.19 <sup>§</sup>	0.44	-1.11	0.87	-0.87 <sup>§</sup>	0.46	0.36	0.60	-0.49 <sup>*</sup>	0.24
立委經歷 (無=0)										
有	-0.33	0.78	-0.53	1.11	-1.16	0.77	-1.09	1.08	-0.33	0.35
行政院經歷 (無=0)										
有	-14.55	1652	-17.73	3777	-0.48	0.61	-0.39	0.72	-0.58 <sup>§</sup>	0.31
<b>模型資訊</b>										
n	26		26		26		26		26	
Log-likelihood	-23.34		-13.03		-31.09		-21.42		-52.04	
LR X <sup>2</sup>	46.13		7.70		7.87		3.88		13.05	
P-value	<0.001		0.10		<0.1		0.42		<0.05	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.50		0.23		0.11		0.08		0.11	

§表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

## 二、審議階段分析

### (一) 人權經歷與投票決定

#### 1. 描述性統計

在專業模型中，首先分析監委的人權經歷，在人權案件以及非人權案件的投票決定次數分佈。在描述性統計部分，觀察圖 15，可以發現不論監委有無人權經歷，或不論是否為人權案件，投票決定皆為成立票的次數都多於不成立票。故無法直接推論，監委人權經歷是否會影響其於人權案件或非人權案件的投票決定。需要進一步建立統計模型，方能得出結果。

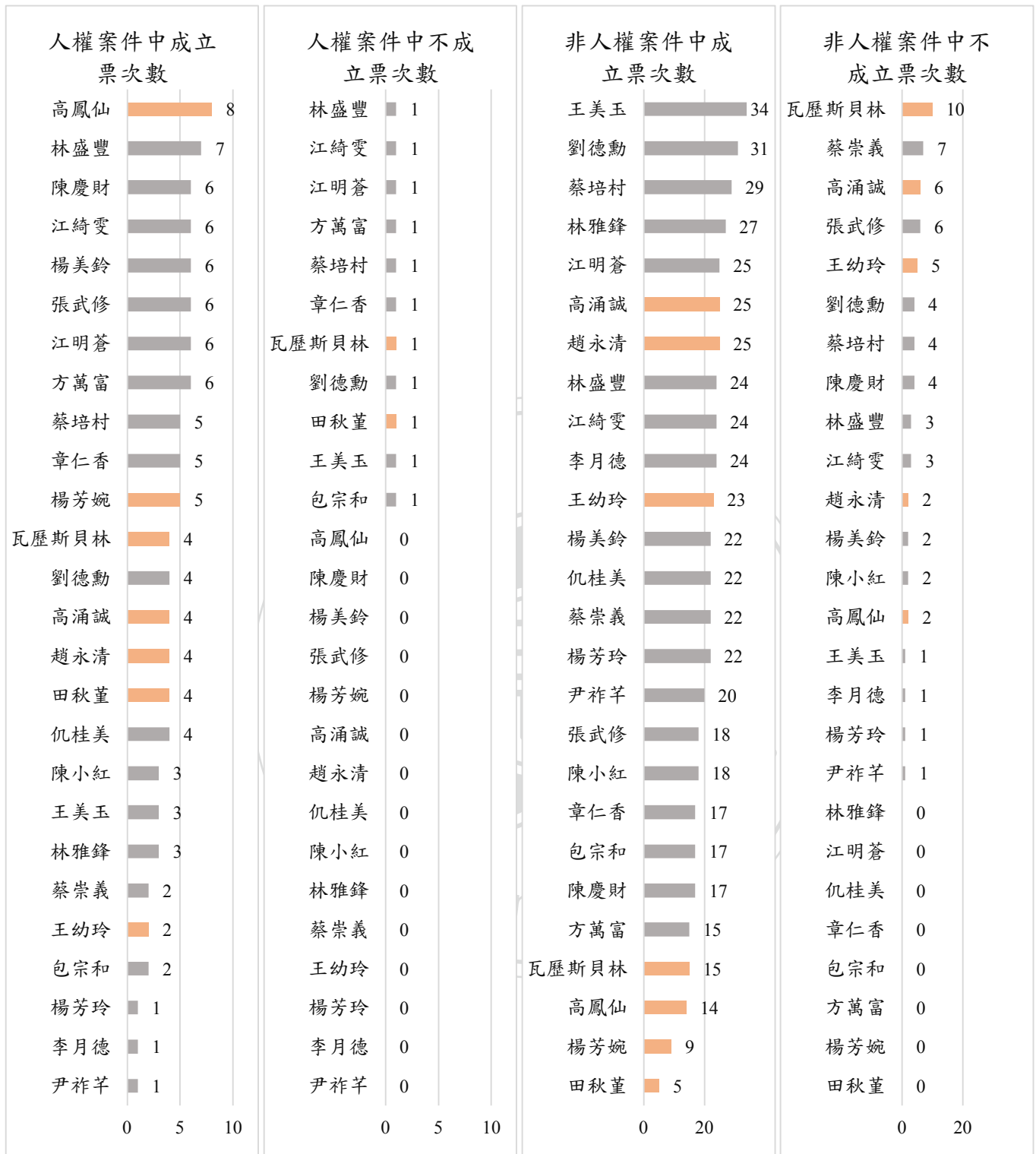


圖 14 各監委於人權和非人權案件之投票決定次數分佈圖

說明：

1. 長條圖中，橘色表監委有人權經歷，灰色表無人權經歷。

## 2. 統計模型

本小節分別建立 5a 至 5d 四個模型，如表 20。依變數分別為監委在人權案件的成立票數、在非人權案件的成立票數、在人權案件的不成立票數、在非人權案件的不成立票數。根據依變數的型態，建立四個 Poisson 模型。在模型 5a 和 5c 關於人權案件的分析，人權經歷及其他控制變項皆不影響監委的投票決定。此分析結果，與本文的理論預期有所不同。然而，根據模型 5b 和 5d，在非人權案件中，研究結果顯示，沒有人權經歷的監委傾向投下成立票，而有人權經歷的監委傾向投下不成立票。換言之，本文的假設 5 是部分驗證。究其因，出現成立票次數的分析皆不顯著，本文的解釋是，由於人權案件的彈劾案實屬不多，故投票決定次數也較少。在有限的案件數下推論出監委在此方面的專業性，可能是有困難的。相對的，非人權案件的案件數目較多，表決次數也較多，反而可以看出趨勢。申言之，本文的研究時間並不長，在短期的時間全面推論監委在人權領域的專業性，看來是有困難的。在控制變數部分，在非人權案件中，年齡越小者投下成立票的次數會越多，且投下不成立票的次數也越多。可能的原因是，年齡越大者可能在精神和體力上較無法負荷較多的工作量，因此所參與的彈劾審查也較少。綜上所述，本文的假設 5 雖僅部分驗證，但同樣有助於回答本文的研究問題。

表 20 監委人權經歷對投票決定影響之 Poisson 模型

	模型 5a		模型 5b		模型 5c		模型 5d	
	DV=成立票次數				DV=不成立票次數			
	人權案件		非人權案件		人權案件		非人權案件	
	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>
常數	-0.59	2	4.61**	0.87	-6	6.15	5.82*	2.73
人權經歷 (無=0)								
有	0.15	0.22	-0.3**	0.11	-0.28	0.82	0.46*	0.27
性別 (女=0)								
男	0.2	0.21	0.03	0.09	0.71	0.67	0.78*	0.32
年齡	0.03	0.03	-0.02 <sup>s</sup>	0.01	0.07	0.09	-0.08*	0.04
<b>模型資訊</b>								
n	26		26		26		26	
Log-likelihood	-52.95		-83.67		-19.53		-57.18	
LR X <sup>2</sup>	1.48		13.34		1.86		25.27	
P-value	0.69		<0.01		0.6		<0.001	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.01		0.07		0.04		0.2	

<sup>s</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

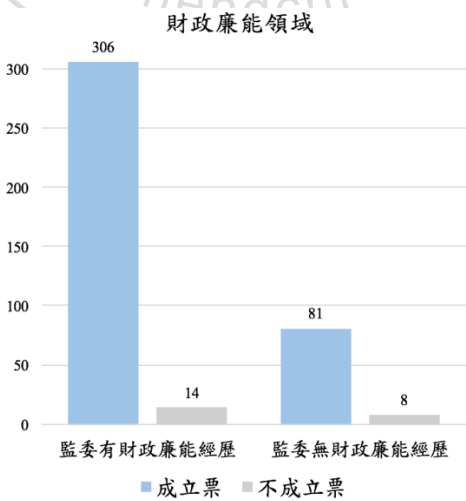
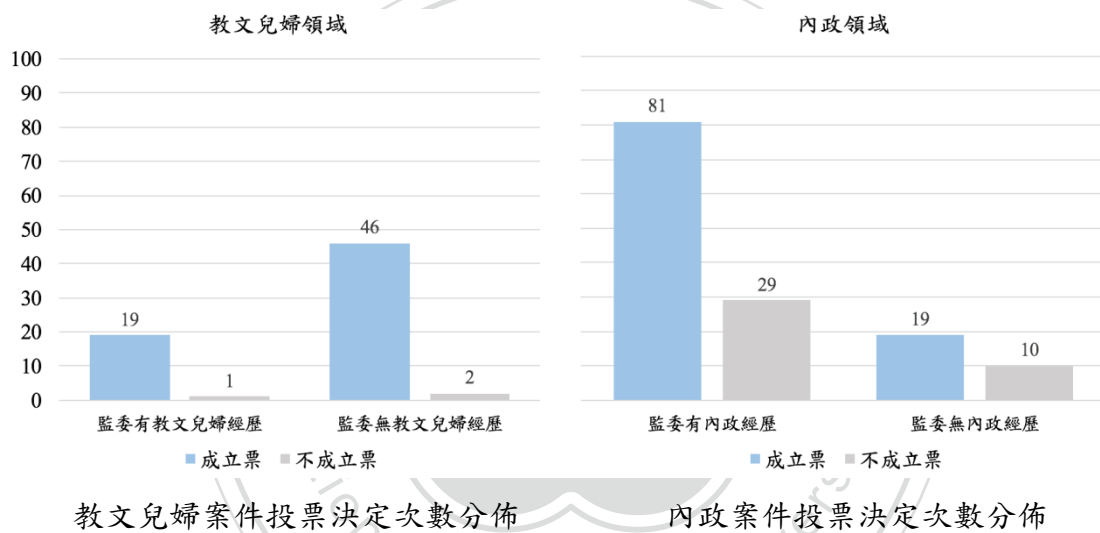
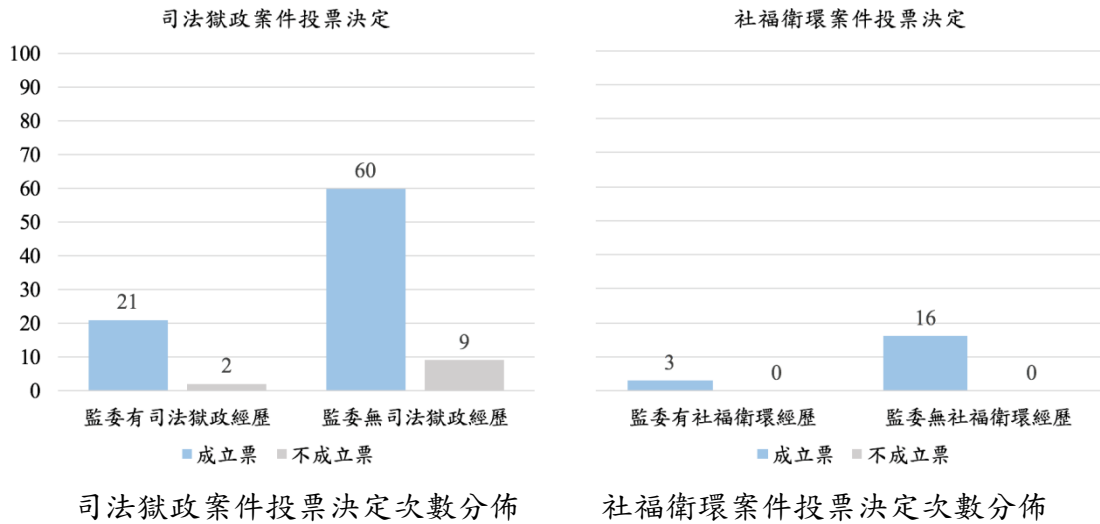
## (二) 職業議領域與投票決定

### 1. 描述性統計

最後，則是分析監委的職業經歷是否會對於其投票決定有所影響。圖 15 為不同議題領域的彈劾案中，監委的投票決定次數分佈圖。綜觀而言，彈劾案最多為財政廉能領域，其次則為內政領域，其他三者則相對稀少。此外，每個議題領域的案件，以及不論監委有相對應的經歷，投票決定皆是成立票多於不成立票。換言之，似乎無法直接觀察出，有相應經歷的監委就傾向在該議題領域中投下成立票。







財政廉能案件投票決定次數分佈

圖 15 監委職業經歷和各議題領域投票決定

## 2. 統計模型

根據依變數的型態，建立 10 個相應的 Poisson 模型，以檢驗假設 6。首先，表 21 呈現的是不同職業經歷的監委，在不同議題領域中投下的成立票次數。以此建立模型 6a 至 6e，依變數為監委在司法獄政、社福衛環、教文兒婦、內政、財政廉能議題領域投成立票次數，自變數分別為監委有無司法獄政、社福衛環、教文兒婦、內政、財政廉能職業經歷，控制變數則在五個模型皆放入性別、立委經歷和行政院經歷。表 22 則是呈現不同職業經歷的監委，在不同議題領域中投下的不成立票次數，以此建立模型 6f 至 6j。依變數、自變數和控制變數置入方法，則和成立票次數的分析相同。惟必須說明的是，模型 6g 並未建立，原因是社福衛環案件不具有變異性。沒有監委在社福衛環案件投下不成立票。

綜合模型結果來看，理論預期是監委的職業經歷會影響其在相對應的議題領域投下成立票，然而分析結果並不如預期。也就是說，在審議階段中，監委的專業考量因素並未展現出來。這個現象意味著，不同職業經歷對於彈劾案的違法失職判斷標準不會有所差異。一個可能的原因是，政府官員會被彈劾，一般而言，不是社會矚目，就是違法失職程度很高。在這種前提之下，監委大多會傾向投下贊成票，而不會因為職業經歷不同而有所差別。這同時也可以解釋，為何在審議階段中，黨派模型較專業模型更具有解釋力。

表 21 監委職業經歷對各議題領域成立票次數影響之 Poisson 模型

	模型 7a		模型 7b		模型 7c		模型 7d		模型 7e	
	DV=各議題領域成立票次數									
	司法獄政		社福衛環		教文兒婦		內政		財政廉能	
	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.	$\beta$	s.e.
常數	0.87***	0.24	-0.35	0.44	0.87**	0.26	1.49***	0.18	2.76***	0.09
司法獄政經歷 (無=0)										
有	-0.04	0.29	-	-	-	-	-	-	-	-
社福衛環經歷 (無=0)										
有	-	-	-0.84	0.76	-	-	-	-	-	-
教文兒婦經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	0.25	0.30	-	-	-	-
內政經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-0.27	0.26	-	-
財政廉能經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	0.04	0.14
性別 (女=0)										
男	0.17	0.23	0.36	0.49	-0.28	0.26	-0.17	0.21	0.04	0.10
立委經歷 (無=0)										
有	0.29	0.26	0.40	0.57	-0.22	0.33	-0.51*	0.30	-0.32*	0.15
行政院經歷 (無=0)										
有	0.31	0.26	-0.48	0.55	0.09	0.32	-0.24	0.25	-0.06	0.13
<b>模型資訊</b>										
n	26		26		26		26		26	
Log-likelihood	-46.19		-86.64		-40.94		-64.76		-73.76	
LR X <sup>2</sup>	4.38		58.55		1.11		9.21		8.15	
P-value	0.36		<0.001		0.89		0.06		0.086	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.05		0.25		0.01		0.07		0.05	

\$表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

表 22 監委職業經歷對各議題領域不成立票次數影響之 Poisson 模型

	模型 7f		模型 7g		模型 7h		模型 7i		模型 7j	
	DV=各議題領域不成立票次數									
	司法獄政		社福衛環		教文兒婦		內政		財政廉能	
	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>	$\beta$	<i>s.e.</i>
常數	-1.47*	0.71	-	-	-19.52	4933	-0.68	0.42	-0.90 <sup>\$</sup>	0.45
司法獄政經歷 (無=0)										
有	-0.38	0.87	-	-	-	-	-	-	-	-
社福衛環經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
教文兒婦經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	0.51	1.41	-	-	-	-
內政經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	0.02	0.43	-	-
財政廉能經歷 (無=0)										
有	-	-	-	-	-	-	-	-	0.61	0.56
性別 (女=0)										
男	0.67	0.64	-	-	17.91	4933	1.56***	0.42	0.14	0.44
立委經歷 (無=0)										
有	0.63	0.66	-	-	-16.71	5815	0.41 <sup>\$</sup>	0.40	0.26	0.59
行政院經歷 (無=0)										
有	0.35	0.68	-	-	0.51	1.41	-0.30	0.42	0.95 <sup>\$</sup>	0.49
模型資訊										
n	26		-		26		26		26	
Log-likelihood	-18.95		-		-6.81		-51.10		-32.58	
LR X <sup>2</sup>	3.03		-		5.34		17.73		8.84	
P-value	0.55		-		0.25		0.001		0.07	
Pesudo R <sup>2</sup>	0.07		-		0.28		0.15		0.12	

<sup>\$</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$

### 第三節 小結

首先，表 23 為本文假設驗證的情況。綜合上述分析來看，本文發現黨派模型與專業模型並非競替的理論模型。就提案階段而言，監委確實有黨派因素的考量，但同時也有專業考量。不過，本文必須說明的是，糾正和彈劾的行為模式似乎是有差異的。以黨派模型而言，不論國民黨監委還是民進黨監委，都偏好對無黨和跨黨派提糾正或彈劾。換言之，大多時候黨派因素並沒有影響監委的提案行為。然而，本文發現監委在行使彈劾權時更具有黨派性。亦即，國民黨監委偏好對民進黨提彈劾；反之，民進黨監委則偏好對國民黨提彈劾。但在行使糾正權時，黨派性則沒有那麼強烈。

就專業模型而言，人權領域的部分，總體而言監委雖十足地展現出專業性。但本文也發現，監委行使彈劾權時則不適用於這樣的解釋。而在監委職業經歷和各議題領域案件方面，在五大議題領域中，僅有部分的議題領域，監委的職業經歷會顯著地影響其提相關的案件。換言之，同樣是在某些條件下才成立，並非完全成立。雖然如此，但不失為一個重要發現。某部分監委確實展現出專業性，會提與其過去職業經歷相關的糾正或彈劾案，但部分監委則會選擇提與過去職業經歷無關的案件。

就審議階段而言，本文同樣發現監委具有黨派性。但是否有專業考量，則沒有獲得驗證，甚至有些議題領域的投票決定不具有變異性。惟必須特別說明的是，本文在審議階段中發現監委具有黨派性，這僅僅是指在彈劾案的審議階段。至於糾正案的審議過程，是否同樣具有黨派性，筆者即不得而知。因為，糾正的過程並沒有公開的投票表決資料得以分析，這也是本文的研究限制之一。也期待日後監察院可以公開相關的資料，以利進行相關研究。

綜上所述，雖然本文沒有一個假設是完全被驗證，皆是部分驗證，但這不意味著對於相關理論沒有貢獻。至少我們可以理解到，監委的糾正和彈劾的行為模式是不相同的，這與本文的理論預期稍有不同。而黨派模型和專業模型，也或多或少捕捉到監委在提案階段和審議階段的行為，不可謂無用。



表 23 本文假設驗證之情形

假設	驗證情形
假設 1：監委為國民黨籍總統提名者，較可能對民進黨的機關或官員提出糾正或彈劾；監委為民進黨籍總統提名者，較可能對國民黨的機關或官員提出糾正或彈劾。	△
假設 2：若監委和被彈劾人相同黨籍，則傾向投不成立票，且不傾向投成立票；若監委和被彈劾人相異黨籍，則傾向投成立票，且不傾向投不成立票。	△
假設 3：有人權經歷的監委，較可能針對人權議題提糾正或彈劾案。	△
假設 4：監委的職業經歷，會增加其提相對應議題領域糾正或彈劾案的機率。	△
假設 5：在人權議題的彈劾案中，有人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票；在非人權議題的彈劾案中，無人權經歷的監委，較傾向投成立票，且較傾向投不成立票。	△
假設 6：在各議題領域的彈劾案中，監委若具有與彈劾案相同議題領域的職業經歷，較傾向投成立票，且較不傾向投不成立票。	X

說明：○表完全驗證；△表有條件或部分驗證；X 表未獲得驗證

## 第陸章 結論

本章回顧過往學理，結合本文的研究發現，建構出適合解釋監委糾正和彈劾行為的理論。最後，說明研究限制，以及未來可能的研究方向。

### 第一節 影響監委糾正和彈劾的因素

回到本文的研究問題：什麼因素會影響監委行使糾正權和彈劾權的行為？綜合分析來看，黨派模型和專業模型並非競替的理論，而是同時並存。易言之，監委的黨派和職業經歷都會影響監委的行為。申言之，坊間輿論認為監委會選擇性的辦案，甚至認為可能成為「政治打手」云等，並非無其道理。根據本文的黨派模型，監委的黨派因素也確實會影響其行為。民進黨監委傾向對國民黨的機關或人員提糾正或彈劾，反之，國民黨監委對民進黨的機關或人員提案。甚至本文大膽猜測，在一些重大案件或是政治性較高的案件，更可能展現出更強烈的黨派性。惟此猜測，本文並無進一步分析，僅針對整體的現象做分析。然而，吾人同時也得持平而論。根據專業模型的推演，監委亦會發揮其專業。其會根據過往的職業經歷，能夠掌握相應的議題，從而提出相應議題的案件。如是觀之，監委的行為同時存在兩種行為模式。惟在政黨政治的運作之下，而監察院又作為我國的憲法機關。監委的黨派性難免為人民放大檢視，而忽略了監委的專業性。

雖然本文透過統計方法驗證，監委的糾正和彈劾行為存在著兩著模式，一為黨派考量，另一為專業考量。但是否意味著僅有這兩種理論模型可以解釋？本文的答案是否定的，只是此兩種理論模型目前較能夠透過統計方法檢驗。事實上，



筆者曾於 2020 年 10 月訪談某位時任監委，其表示監委可能還存在著人情考量的行為模式。其舉例言之，過去曾有一彈劾案，提案監委和被彈劾人為同鄉。基於此同鄉的情感連結，當時的辦案過程，不時看到被彈劾人和該部會人員頻繁出入監察院，與提案監委有所交涉，而提案監委也和同黨監委有所交涉。當然，細緻的談話內容，並不得而知。惟巧合的是，該彈劾案在最後的審議階段，表決並未通過。<sup>33</sup> 從此案例觀察，完全有別於黨派與專業的考量。其並非是基於黨派因素的考量，而是基於其他的因素產生私人交情，進而衍伸出提案委員最後還幫助被彈劾人不被彈劾的情況。然而，這樣的方式也有別於專業模型中，監委根據其過去職業經歷提案。本文理論講道，監委可能受到原本的職業經歷影響，進而選擇調查並提案。但此案例的不同之處在於，是被彈劾當事人向監委請託不要彈劾。綜言之，監委的行為可能還有其他類型。惟考量到本文的研究方法和實際分析的可行性，故僅針對黨派和專業因素作系統性的分析。

---

<sup>33</sup> 當時訪談監委並未指明兩造當事人是何者，且筆者在進行訪談前也未聲明會錄音或錄影，以及將其完整談話放入本論文。故本段內容皆為筆者重新整理後的文字，而非其當時逐字內容。

## 第二節 研究限制與對未來研究之建議

首先，是樣本數過少的問題。每一屆監委人數，在不缺額的情況下，僅有 29 位。何況，實際的分析還得扣除掉正、副院長，以及中途離任的監委。筆者在進入實證分析前，曾想過將分析單位設定成「每一名監委 x 提案數」，如此樣本數將有數百個之多。但這樣的作法會有樣本膨脹的問題，也會有詮釋上的困難，因而放棄。其次，在審議階段的分析，最理想的狀況是分析糾正和彈劾的投票表決決定。但糾正的表決過程，制度化程度不若彈劾來得高。表決時機與結果，皆無公開透明的資料可以使用。最後，是有關文獻檢閱和理論建構。關於我國監委的行為分析，在相關領域的文獻，可謂相當稀少。因此，難以針對其作系統性的文獻檢閱。本文僅能嘗試回顧其他領域的文獻，並建立屬於我國監委的理論。

就目前的研究結果來看，監委同時存在黨派和專業考量。惟前者關於黨派的測量，本文是以提名總統作為替代。若以監委本身的黨派作為測量，或許是可另闢蹊徑為文分析。若採此測量方式，分析對象和分析時間的跨度將相當廣，因為第二屆至第五屆監委都可以是分析對象。但之所以未這麼做，是因為本文認為總統提名監委這個制度的設計，相較於監委本身的黨派，應當是更強烈地影響監委的行為。惟前述的測量方式，確實也是未來可以進行的。綜上所述，本文可謂一針對監委行使糾正權和彈劾權的初探性研究，也期待日後監察院能夠釋出更多相關資料，以利更多的研究者投入監察學中的行為研究。

## 參考文獻

- Aldrich, John, and David Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection." In *Congress Reconsidered*, 7th ed, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc. chaps. pp. 269-292.
- Bartels, Brandon. 2011. "Choices in Context: How Case-Level Factors Influence the Magnitude of Ideological Voting on the U.S. Supreme Court." *American Politics Research* 39(1): 142-175.
- Bowler, Shaun. 2002. "Parties in Legislature: Two Competing Explanations." In *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, eds. Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press. pp. 157-179.
- Cameron, Charles, and Jee-Kwang Park. 2009. "How Will They Vote? Predicting the Future Behavior of Supreme Court Nominees, 1937-2006." *Journal of Empirical Legal Studies* 6(3): 485-511.
- Carey, John. 2007. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." *American Journal of Political Science* 51 (1): 92-107.
- Cox, Gary, and Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cox, Gary, and Mathew McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Dahl, Robert. 1957. "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker." *Journal of Public Law* 6: 279-95.
- Dahlvik, Julia, Axel Pohn-Weidinger, and Martina Kollegger. 2021. "Independence despite Political Appointment? The Curious Case of the Austrian Ombudsman Board." *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 13(2): 181-210.
- Dodd, Richard. 1977. "congress and the Quest of Power." in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer. *Congress Consider*. New York: Praeger Publishers. Pp 269-307
- Duval, Dominic, Steve Jacob, Eric Montigny, and Mathieu Ouimet. 2019. "Media coverage of reports published by the Que'bec Ombudsman: an automated content analysis." *International Review of Administrative Sciences* 0(0): 1-17.
- Epstein, Lee, and Jeffrey Segal. 2000. "Measuring Issue Saliency." *American Journal of Political Science* 44(1): 66-83.
- Eulau, Heinz, and Paul D. Karps. 1978. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." In *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, eds. Heinz Eulau and John C. Wahlke. Beverly Hills: Sage Publications.
- Fenno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Fenno, Richard. 1977. "U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration." *American Political Science Review* 71(3): 883-917.
- Finkel, Jodi. 2012. "Explaining the Failure of Mexico's National Commission of Human Rights (Ombudsman's Office) after Democratization: Elections,

- Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate.” *Hum Rights Rev* 13: 473-495.
- Hall, Richard. 1987. “Participation and Purpose in Committee Decision Making.” *American Political Science Review* 81: 105-127.
- Hitt, Matthew. 2013. “Presidential Success in Supreme Court Appointments: Informational Effects and Institutional Constraints.” *Presidential Studies Quarterly* 43(4): 792-813.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith. 2007. “Supreme Court Appointments as a Move-the-Median Game.” *American Journal of Political Science* 51(2): 231-240.
- Mayhew, David. 1987. “Congress: The Electoral Connection.” In *The American Congress Reader*, eds. Steven S. Smith, Jason M. Robert and Ryan J Vander Wielen. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mcillion, Barry. 2018. “Supreme Court Appointment Process: President’s Selection of a Nominee.” *Congressional Research Service*
- Miller, Warren, and Donald Stokes. 1963. “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review* 56(1): 43-56.
- Moraski, Bryon, and Charles Shipan. 1999. “The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices.” *American Journal of Political Science* 43(4): 1069-1095.
- Rohde, David, and Kenneth Shepsle. 2007. “Advising and Consenting in the 60-Vote Senate: Strategic Appointments to the Supreme Court.” *The Journal of Politics*

69(3): 664-677.

Rohde, David. 1972. "Policy Goals and Opinion Coalitions in the Supreme Court."

*Midwest Journal of Political Science* 16: 208-224.

Segal, Jeffrey, and Albert Cover. 1989. "Ideological Values and the Votes of U.S.

Supreme Court Justices." *American Political Science Review* 83(2): 557-565.

Segal, Jeffrey, Lee Epstein, Charles Cameron, and Harold Spaeth. 1995. "Ideological

Values the Votes of U.S. Supreme Court Justices Revisited." *The Journal of Politics* 57(3): 812-823.

Segal, Jeffrey, Richard Timpono, and Robert Howard. 2000. "Buyer Beware?

Presidential Success through Supreme Court Appointments." *Political Research Quarterly* 53 (September): 557-595.

Sheng, Shing Yuan, and Liao Hsiao Chuan. 2017. "Issues, Political Cleavages, and

Party Competition in Taiwan." In *The Taiwan Voter*, eds Christopher H. Achen and T. Y. Wang. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Smith, Steven. 2007. *Party Influence in Congress*. Cambridge: Cambridge University

Press.

Snyder, Susan, and Barry Weingast. 2000. "The American System of Shared Powers:

The President, Congress, and the NLRB." *Journal of Law, Economics & Organization* 16(2): 269-305.

Swedish Riksdagens Ombudsman. 2021. "About JO." <https://www.jo.se/en/> (accessed

July 6, 2021).

The Danish Parliamentary Ombudsman. 2021. "About the Ombudsman."

<https://en.ombudsmanden.dk/> (accessed July 6, 2021).

Unah, Issac, and Ange-Marie Hancock. 2006. "U.S. Supreme Court decision making, case salience, and the attitudinal model." *Law & Policy* 28: 295-320.

《立法院公報》，2014，〈委員會紀錄〉，103(49): 153-265。

《立法院公報》，2018，〈委員會紀錄〉，107(18): 79-214。

行政院研考會，1998，《日本行政監察制度之研究：給我國的借鏡》，臺北市：行政院研考會。

李文郎，2006，〈第三屆與第四屆監察委員被提名人之比較—兼論監察委員之提名原則〉，載於《我國考試權與監察權之發展與變革》，高永光主編，台北市：時英。

李伸一，2005，《監察權之理論與實務》（二版），臺北市：監察院。

沈有忠，2017，〈政府類型〉，載於《政治學與臺灣政治》，王業立主編，台北：雙葉書廊。

周陽山，2006，《監察與民主》，台北市：監察院。

林紀東，1993，《中華民國憲法逐條釋義》（修訂七版），臺北市：三民。

法治斌、董保城，2014，《憲法新論》（六版），臺北市：董保城。

孫文，2016，《三民主義》，臺北市：三民。

翁曉玲，2018，〈孫中山先生之監察權思想與在台灣的實踐—兼論監察糾正權對行政權的審查及界限〉，《宗教哲學》，84: 35-52。

盛杏媛，1999，〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》，6(2): 89-120。

盛杏媛，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，7(2): 37-73。

盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政黨輪替前後的觀察〉，

《台灣民主季刊》，5(4): 1-46.

許德民，2009，《監察院糾正權之定位與可否及於地方政府之研究》，臺灣大學

國家發展研究所碩士學位論文。

陳春生，2003，〈從權力分立原則論我國監察權之行使與定位——以糾正權之行使

為中心〉，載於《憲政危機與憲政轉機》，周育仁主編，國家政策研究基金會。

陳運星，2001，〈論監察院的糾正權：法理學的觀點〉，《朝陽學報》，6: 275-294。

陶百川，1978，《比較監察制度》，台北市：三民。

陶百川、陳少廷，1982，《中外監察制度之比較》，臺北縣：中華文化復興運動推

行委員會。

傅啟學、賀凌虛、陳文仁、徐文珍、張劍寒、胡佛，1967，《中華民國監察院之

研究》，國立臺灣大學法學院政治學系。

彭錦珍，2005，〈從北歐監察使制度發展論我國監察權之獨立行使——以瑞典、芬

蘭、丹麥三國為例之探討〉，《華岡社科學報》，19: 61-92。

黃茗芬、廖茂發、莊智雅，2005，《腳步：黃煌雄監委工作紀實 1999~2005》，

台北市：遠流。

楊智傑，2012，〈歐洲監察使的職權行使方式與具體貢獻〉，《東海大學法學研

究》，37: 39-96。

監察院國際事務小組，2012，《世界監察制度手冊》(二版)，台北：監察院。

劉惠仁，1990，《五權憲法中的監察院》，臺北市：正中。

鄭槩尹，2017，〈從政黨輪替探討大法官意見表達行為之變化〉，政治大學政治

學系碩士學位論文。

蕭欽，2010，《監察權新論》，臺北市：文史哲。



## 附錄

### 附錄一 被糾正和彈劾對象黨派之測量方式 1

類型	被糾正和彈劾對象黨派類型	重新編碼結果
1	民進黨	民進黨
2	民進黨+無黨(事務官)	
3	民進黨+無黨或其他政黨(民選)	
4	國民黨	國民黨
5	國民黨+無黨(事務官)	
6	國民黨+無黨或其他政黨(民選)	
7	無黨或其他政黨(民選)	無黨或跨黨
8	無黨(事務官)	
9	民進黨+國民黨	
10	民進黨+國民黨+無黨或其他政黨(民選)	
11	民進黨+國民黨+無黨(事務官)	
12	民進黨+無黨或其他政黨(民選)+無黨(事務官)	
13	民進黨+國民黨+無黨或其他政黨(民選)+無黨(事務官)	
14	國民黨+無黨或其他政黨(民選)+無黨(事務官)	
15	無黨或其他政黨(民選)+無黨(事務官)	

## 附錄二 被糾正和彈劾對象黨派之測量方式 2

類型	被糾正和彈劾對象黨派類型	重新編碼結果
1	民進黨	民進黨
2	民進黨+無黨或其他政黨(民選)	
3	國民黨	國民黨
4	國民黨+無黨或其他政黨(民選)	
5	無黨或其他政黨(民選)	無黨或跨黨
6	民進黨+國民黨	
7	民進黨+國民黨+無黨無黨或其他政黨(民選)	

### 附錄三 糾正和彈劾案之五大議題領域及其包含之子議題

五大議題領域	子議題
司法獄政	司法人權、司法制度、受刑人之自由權與生命權
社福衛環	社會福利、身障人士權利、勞動權利、醫療、公共衛生、環境權、健康權、農業
教文兒婦	兒童、少年、教育、文化、婦女
內政	都市計畫、營建、土地、居住權、原住民、殯葬、消防、警察、選務、新聞、國防、交通
財政廉能	財政、審計、契約、採購、貪污、收賄、言行不當、違法任用

## 附錄四 第五屆有人權經歷監委之人權經歷

監委	人權經歷
王幼玲	<p>總統府「總統府人權諮詢委員會」委員、行政院「社會福利推動委員會」委員、行政院「長期照護保險推動小組」委員、文化部身心障礙者權益小組委員、行政院環保署人權工作小組委員、身心障礙聯盟（前殘障聯盟）秘書長、台灣勞工陣線協會副主席、台北市自閉症家長協會理事長、台北市自閉兒社會福利基金會董事長、台灣國際健康功能與身心障礙分類系統研究學會監事、台灣酒駕防制社會關懷協會秘書長、台灣障礙者權益促進會兼任秘書長。</p>
瓦歷斯貝林	<p>CGNF 台灣自然農業協會理事長、總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會副召集人</p>
田秋堃	<p>臺灣人權促進會秘書</p>
高涌誠	<p>民間司法改革基金會執行長、台北律師公會人權保護委員會主任委員、台北市人權保障諮詢委員會委員、法務部人權工作小組委員、人權公約施行監督聯盟召集人</p>
高鳳仙	<p>台灣防暴聯盟創會理事長</p>
楊芳玲	<p>臺北市政府國家賠償事件審議委員會委員、臺北市政府人權保障諮詢委員會委員</p>

---

臺灣婦女團體全國聯合會理事長、臺北市女性權益促進委員會委員、臺北市家庭暴力暨性侵害防治委員會委員、法律扶助基金會覆議委員會委員、教育部性別平等教育委員會委員、行政院性別平等會委員、環保署人權工作小組委員、臺灣臺北地方法院刑事補償事件求償審查委員會委員、總統府國家年金改革委員會委員、司法院人權與兒少保護及性別友善委員會委員、總統府人權諮詢委員會委員

---

趙永清 中華人權協會理事、監事

---



## 附錄五 各監委所屬議題領域與被歸類依據

監委	議題領域	歸類依據
仇桂美	教文兒婦	開南公事系副教授、文大政治系副教授
	內政	中選會委員、公投審議委員、人事行政總處法規委員會委員、內政部政黨審議委員會委員
	財政廉能	開南公事系副教授
尹祚芊	社福衛環	台北榮總護理部主任、陽明社區護理研究所所長、國際護理協會理事、中華民國護理師護士公會全國聯合會理事長
方萬富	司法獄政	最高法院檢察署檢察官、臺南地方法院檢察署檢察長、屏東地方法院檢察署檢察長
王幼玲	社福衛環	行政院社會福利推動委員會委員、行政院長期照護保險推動小組委員、身心障礙聯盟秘書長
王美玉	內政	中國時報社長、時報周刊社長
包宗和	教文兒婦	國立臺灣大學副校長
	內政	中華民國國際關係學會會長、台灣歐盟中心主任
瓦歷斯貝林	內政	行政院原住民族委員會主任委員
田秋堃	社福衛環	棲蘭檜木國家公園催生聯盟理事長、臺灣環保聯盟宜蘭分會創會會長
江明蒼	司法獄政	最高法院檢察署檢察官、法務部主任秘書、臺灣高等法院檢察署主任檢察官

監委	議題領域	歸類依據
江綺雯	教文兒婦	文藻外語大學副教授、高雄師範大學成人教育研究所副教授、正修科技大學應用外語系副教授
李月德	財政廉能	審計部副審計長
林盛豐	內政	淡江大學建築系系主任、行政院九二一震災災後重建推動委員會副執行長、行政院永續發展委員會委員
林雅鋒	司法獄政 教文兒婦	臺灣臺南地方法院法官兼院長、司法院人事處處長 司法院少年及家事廳廳長
孫大川	內政	行政院原住民族委員會主委
高涌誠	司法獄政	元貞聯合法律事務所合夥律師、民間司法改革基金會執行長、台北律師公會人權保護委員會主任委員
高鳳仙	司法獄政 教文兒婦	台灣高等法院法官 台灣防暴聯盟創會理事長、家庭暴力防治法起草人、性騷擾防治法起草人、連續性暴力修法條文起草人、建國百年女性群像人物
張武修	社福衛環	陽明醫學院教授、美國國家衛生院訪問科學家、行政院衛生署顧問（駐歐洲衛生組長、國際合作處長）、衛生福利部台北醫院顧問醫師
	教文兒婦	台北醫學大學國際處長
章仁香	內政	行政院原住民族委員會主委
陳小紅	內政	行政院經濟建設委員會副主任委員

監委	議題領域	歸類依據
陳師孟	財政廉能	臺大經濟系教授、中央銀行副總裁
陳慶財	財政廉能	行政院副秘書長、行政院主計處副主計長、經濟部會計長
楊芳玲	司法獄政	臺北市政府法務局局長
	社福衛環	高雄市政府環境影響評估審查委員會委員
	司法獄政	國際婦女法學會中華民國分會理事、臺灣臺北地方 法院刑事補償事件求償審查委員會委員
楊芳婉	教文兒婦	臺北市女性權益促進委員會委員、臺北市家庭暴力暨性侵害防治委員會委員、教育部性別平等教育委員會委員、行政院性別平等會委員、司法院人權與兒少保護及性別友善委員會委員
楊美鈴	財政廉能	行政院消費者保護委員會秘書長、保訓會專任委員、經濟部專門委員、財政部國稅局稅務員
趙永清	社福衛環	國際珍古德協會臺灣總會榮譽理事長、臺灣黑熊保育協會理事
劉德勳	財政廉能	第一金證券股份有限公司董事長、亞洲物流股份有限公司董事長
蔡培村	教文兒婦	國立高雄師範大學校長
蔡崇義	司法獄政	臺灣高等法院臺南分院法官兼庭長



## 附錄六 黨派因素對案件類型影響之 OLS 模型

DV=監委提糾正案比例		
	$\beta$	s.e.
常數	0.84 <sup>***</sup>	0.06
黨派 (民進黨=0)		
國民黨	-0.11 <sup>*</sup>	0.05
性別 (女=0)		
男	-0.02	0.05
立委經歷 (無=0)		
有	0.01	0.06
行政院經歷 (無=0)		
有	0.07	0.05
模型資訊		
n	26	
X <sup>2</sup>	2.01	
P-value	0.13	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.14	

<sup>s</sup>表  $p < 0.1$  ; \*表  $p < 0.5$  ; \*\*表  $p < 0.01$  ; \*\*\*表  $p < 0.001$