

國立政治大學  
法學院碩士在職專班論文

指導教授：江玉林教授



調查權與治理機制

研究生：鄒筱涵

學號：101961004

中華民國 104 年 1 月 21 日

國立政治大學法學院碩士在職專班  
碩士論文學位考試

論文題目：調查權與治理機制

指導教授：江玉林教授

研究生：鄒筱涵

口試地點：綜合院館北棟14樓第四研討室

考試委員

江玉林

考試委員

林佳宏

考試委員

高文琦

中華民國 103 年 11 月 24 日

## 誌謝

很慶幸政大企業管理系博士班並非個人就學階段的終點，而於畢業近 10 年後重回母校，完成高中時代攻讀法學院的夢想，讓自己思維與專業上更加精進。由於平日埋首在工作與家庭，求學過程中各種辛勞對個人而言，實乃奢華的享受；踏入法律的專業領域中，總能讓我暫時遺忘生活的繁瑣，而老師、長官、家人、同學、同事及好友們的支持與鼓勵，更讓我感到自己並非孤軍作戰，而有堅持完成自己理想的勇氣。能順利成為法學院碩士的一份子，總感自己太幸運，因為身旁有太多的人不與我計較，有太多的人協助我，有太多的人支持我。

感謝監察院讓我有機會完成攻讀法律的夢想。陳秘書長豐義對個人向學的鼓勵與支持，以一位長官及長輩的立場，提供我許多寶貴的經驗及建議，讓我窺見自己的不足而不斷鞭策自己，同時又引導我擴展更大的視野並增加專業領域的深度。另感謝許副秘書長海泉的勉勵，他們兩位的風範，深值我學習。感謝王處長增華及巫處長慶文的包容與勉勵，容忍我在職期間進修，更予個人無限的支持，個人將永誌銘心。此外，就學期間多虧有簡簡任秘書鸞璫等人的協助及體諒，還有劉主任省作、張研究委員麗雅、張調查官瓊惠的意見交流與推心建議，個人獲益良多。

感謝法學才子江教授玉林無私的傾囊相授，以及對我的指導。江老師深厚的法學脈絡與邏輯，配合獨特的文采及樂觀的個性，讓個人在論文寫作的過程中，能文思泉湧；在歷次討論中，不僅從論文架構的建立與推論，一直到研究結果的闡釋，都給予我許多啟發及協助。此外，兩位令人敬愛的口試委員林佳和老師及高文琦老師在百

忙之中，抽空前來參加論文審查工作，並投注心力，提出許多寶貴的建議，更增強論文的成熟度。在此，謹向指導教授及兩位口試委員致上最深的謝意。

求學過程中，蒙楊淑文老師、林國全老師、林秀雄老師、王文杰老師、陳起行老師、許政賢老師、王千維老師、吳瑾瑜老師、李聖傑老師、陳志輝老師、許恒達老師、楊雲驊老師、張冠群老師、顏玉明老師、林良榮老師、吳秦雯老師、沈宗倫老師、詹森林老師、劉德勳老師及熊誦梅法官循循善誘，讓我在這二年半的每堂課，受益匪淺。另嘉茵及竹君兩位助教在行政上提供許多溫馨又便利的協助及服務，在此一併感謝她們。入學以來，同窗春梅和我一起共享許多學習時光，並一起完成各項挑戰；亮光、議賢大哥等同學的協助與知識共享，讓我增益不少。摯友惠珍、賴大、苗哥及四姊的從旁鼓勵與支持，更令我難忘，在此一併申謝。

最後感謝養育我、栽培我的父母，謝謝老媽永遠默默關愛鼓勵。更感謝老公景文的包容與支持，伴我度過許多艱難、困頓的日子。女兒昕妮、冠臻、兒子昱生的貼心與懂事，讓我少了許多後顧之憂。還有從入學考試即在腹中伴著我一起作戰，直到開學出生的恩婷，回想進入法學院的第一年，每晚餵妳喝奶、陪妳睡覺，睡眠從未超過5個小時；然在求學之際看著妳成長，所有的辛苦都被妳帶來的生活樂趣給取代。期望個人這趟法學之旅，能塑造你們終生學習、不屈不撓的毅力與動力。謹將此論文獻給我的家人，尤其與我同時面對新的課業壓力及挑戰的昕妮。祝福妳在接下來的高中會考及後續人生的各種挑戰中，能夠一步一腳印，不畏艱難，堅持完成自己的理想。

感謝上帝讓我與母校結下逾12年頭之緣，並賜福與我，讓身邊有這麼多的家人、師長、益友無私奉獻、默默支持，榮耀讚美主。

# 目

# 錄

論文摘要.....	1
第一章 緒論.....	4
第一節 研究動機與目的.....	4
第二節 研究範圍與對象.....	5
第三節 研究方法與限制.....	5
第二章 調查權定性與各國調查權.....	7
第一節 國家與調查權.....	7
一、國家權源.....	7
二、調查權的起源與目的.....	11
第二節 制衡型調查權.....	13
一、國會調查權與權力制衡.....	13
二、國會調查權起源與範圍.....	14
三、國會調查權權力來源.....	15
四、各國國會調查權比較.....	16
第三節 防弊型調查權.....	23
一、監察調查權與防弊機制.....	23
二、監察調查權起源.....	25
三、監察調查權權力來源.....	26
四、各國監察調查權比較.....	29
第三章 我國立法院及監察院調查權之設計.....	38
第一節 立法院調查權.....	38
一、立法院職權.....	38
二、立法院的制衡型調查權.....	42
三、我國與各國國會調查權比較.....	44
第二節 監察院調查權.....	45
一、監察院的職權.....	45
二、監察院的防弊型調查權.....	47

三、我國與各國監察調查權比較.....	49
第三節 權力分立下外部調查權爭議.....	51
一、立法院爭取調查權過程.....	51
二、立法院調查權之定性.....	53
四、調查權之分與合.....	55
第四章 治理理念與治理機制.....	60
第一節 傅柯的治理論點.....	60
一、傅柯治理概念.....	61
二、傅柯治理模式.....	62
第二節 代理成本說.....	62
一、代理問題.....	63
二、代理成本.....	64
三、代理成本與政府治理.....	66
第三節 交易成本說.....	67
一、交易成本的假設.....	67
二、交易成本的特徵.....	68
三、交易成本的管理.....	69
四、交易成本與政府治理.....	71
第四節 治理機制.....	71
一、治理機制.....	73
二、治理機制的運作.....	75
三、政府的治理機制.....	76
第五章 由治理機制重新思考立法院與監察院調查權.....	78
第一節 治理與調查權.....	78
一、管制力的運作.....	78
二、市場力的導入.....	79
三、自律力的推行.....	80
四、善用治理避免政府失靈.....	81

第二節 治理、調查與人權 .....	82
一、滿足人民高階需求.....	83
二、調查權的轉型－提升市場力與自律力 .....	84
三、促進人權保障.....	85
四、建構人權保障機關.....	89
第六章 結論與建議 .....	94
第一節 結論 .....	94
一、立法院與監察院調查權的比較 .....	94
二、立法院與監察院的調查權功能與衝突處理 .....	96
三、治理機制與調查權.....	97
第二節 建議 .....	98
一、立法與監察合作治理 .....	98
二、精進調查職能.....	99
三、建置公開資訊平台.....	99
參考書目 .....	101
一、中文（譯）部分.....	101
二、外文部分 .....	105

## 表目錄

表 一：各國國會調查制度比較表 .....	44
表 二：各國監察調查制度比較表 .....	50
表 三：代理理論說明 .....	64
表 四：調查權產生治理效果與成本表 .....	79
表 五：立法院與監察院調查權比較表 .....	95

## 圖目錄

圖 一：監察院收受人民陳情案件處理流程圖 .....	48
圖 二：代理問題與調查權力概念圖 .....	66
圖 三：道德力與統治力概念圖 .....	72
圖 四：治理機制三層次圖 .....	73
圖 五：馬斯洛之需求層次圖 .....	82
圖 六：治理機制與需求關聯圖 .....	84
圖 七：治理機制與調查權發展概念圖 .....	89
圖 八：國會與監察對機關善治影響圖 .....	98



## 論文摘要

國家原係為鞏固人民生命、身體、財產安全而存在，後為防止行政權力過度擴張，避免侵害人民權益，故有權力分立考量。在權力分立下，良善調查權往往是有效節制行政濫權、防止行政弊端的主要設計，本文以為立法院與監察院的調查權，正好扮演制衡及防弊的角色。此外，本文由治理觀點出發，主張調查權應與時俱進，隨著經濟發展，人民著重高階需求，調查權的核心價值，亦應由傳統的管制力朝向市場力及自律力為主要目的。是以，國會應結合調查權與代替人民參與政治之角色，讓調查權發揮市場監督功效，並順應多數民意需要；監察院的調查權，更應轉為積極保障人權的角色，甚至轉型為人權保障機關，以發揮積極保障人民權益功能。

本文共計六章，第一章緒論說明研究動機、目的、範圍、研究方法與限制。第二章界定調查權的內涵，由國家的存在導引出調查權的起源與目的，並將調查權劃分為制衡型調查權及防弊型調查權兩種，比較分析此二種調查權及各國作法。第三章說明我國調查權的憲政設計，包括立法院及監察院調查權，同時由歷次相關大法官解釋，說明權力分立下外部調查權爭議。第四章介紹各種治理理論，並綜整三種治理機制。第五章結合調查權與治理機制，探究調查權應予轉型，以符合人民需求。第六章提出本文的結論與建議。

本文並不涉入長久以來之三權或五權之爭，而以客觀中立的學術探討，試圖由國家成立的源頭探究調查權存在的意義與內涵，經由理論探討及比較各國作法，強調如何讓立法院及監察院的調查權發揮應有功能，降低管制成本，並達到提升政府效能、保障人民權益之最終目的。

**關鍵字：**調查權、治理、治理機制

## **Abstract**

The purpose of a country is to strengthen and secure people's life, body and property. However, to prevent people from abuse of the government, most country divided the government power into different section. The investigation power is therefore designed for restricting abuse of power and avoiding malpractice of the government. This research proposed that the investigation powers of the Legislative Yuan and the Control Yuan may each achieve the goal of preventing abuse and malpractice. In addition, this research introduced governance mechanism and stressed that the position of the investigation power shall transform from ruled by order and regulation into ruled by market and self compliance. The Legislative Yuan shall act for the people to monitor the conduct of the Executive Yuan, and the Control Yuan shall take more aggressive role to protect human rights.

There are six chapters in this dissertation. Chapter 1 included motivation, purpose, scope, methodology and restrictions of the research. Chapter 2 defined investigation power to the government and divided this power into check and balance power and anti-fraud power. Chapter 3 explained the investigation power to the government in our country and introduced the operation of this power in the Legislative Yuan and the Control Yuan. Chapter 4 illustrated the theory of governance and concluded three pillars of government governance: ruled by order and regulation, ruled by market and self compliance. Chapter 5 integrated investigation power and governance mechanism and discussed the transformation of the investigation power. Chapter 6 described the conclusion and suggestion of the research.

Regardless the argument of three or five power, this research

discussed the context of the investigation power from the point of the existence of the country. After analyzing related theory and practices in different countries, this research focused on the way to strengthen the function of investigation power in the Legislative Yuan and the Control Yuan and suggested the aim to enhance government's effectiveness and protect human's rights.

**Keyword:** investigation power, governance, governance mechanism



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

國家原係為鞏固人民生命、身體、財產安全而存在，後為防止行政權力過度擴張，避免侵害人民權益，故有權力分立考量。權力分立帶來國家更多成本，相對也加重人民負擔。但權衡治理及防止濫權後，多數國家仍選擇接受此一高成本的運作模式。

在權力分立下，欲有效節制行政權，需透過良善調查權的設計，始能將行政行為攤在監督者的目光下。一般民主國家強調建立功能健全的國會，代表人民監督政府施政。在憲政體制的設計上，政府聽命於國會，最主要原因在於國會擁有立法權、預算權及重要首長的人事同意權。然國會乃外部機關，如何確實瞭解行政部門之運作，則有賴資訊取得。

我國憲法從立法權獨立出監察權，由監察院扮演澄清吏治、激濁揚清角色，並於憲法第 95 條及 96 條明定監察院的調查權。國父孫中山先生設計五權憲政的目的之一，在藉由監察權避免西方國會權力過大的流弊，但將調查權置於監察院，似乎削弱國會的監督職能；而監察權因受限於職權行使範圍及對行政機關懲戒權，致功能亦難彰顯。

本文並不探討三權或五權之憲政爭議，而係以客觀中立的學術角度，試圖由國家成立的源頭探究調查權存在的意義與內涵，經由理論探討及比較各國作法，分析調查權存在之爭點，究其存在是否必要，進而探討調查權應如何發揮功能。

國內多數對於調查權之研究，係將重心放在我國調查權特色及適用情形；本研究擬由國家存在的目的為起源，探究國會及監察院調查權之存在價值，另結合治理角度，分析調查權之設計及如何保障人權。

綜上，本研究目的如下：

- 一、由國家存在之目的，探究調查權存在之意義與內涵。

- 二、 比較我國及各國調查權，並由歷史發展及社經文化等觀點分析我國調查權之設計。
- 三、 由治理角度連結相關理論，探究調查權應如何行使並發揮功能。
- 四、 當今調查權應如何轉型，以有效強化人權保障。

## 第二節 研究範圍與對象

政府機關所擁有的調查權相當廣泛，舉凡任何政府從事之資訊收集工作，不論自願或非自願、秘密或公開、文書或口頭，只要基於職權而行使者，均屬調查之範疇<sup>1</sup>。內容包含行政機關對人民的調查權（例如公平交易委員會對業者的調查權、金融監督管理委員會對金融業的檢查權）、司法調查權（檢調機關為刑事案件偵辦目的所行使之調查權）及對行政權之調查權（如監察院對行政機關或人員所進行之相關調查）。本文主要研究監察院及立法院對行政機關監督並具防弊與制衡效果之調查權，故行政或司法調查權自不在討論之列。換言之，本文界定的研究範圍限於「立法院及監察院對於所監督之政府機關，依其法定職權所生之調查權力」，其種類可概分為制衡型及防弊型兩類；其他行政權下擁有之調查權，例如公平交易委員會、金融監督管理委員會檢查局等所享有相當的調查權力，或司法檢調機關之搜索、監聽等調查權，則不在本研究探討範圍。

## 第三節 研究方法與限制

本文係對立法院與監察院基於職權而對行政權的調查權進行研究，主要以文獻探討為主，另進行相關國家比較。謹說明本文研究方法如下：

一、**文獻分析**：彙整調查、治理等相關文獻，以就本文研究議題予以歸納，並探討制衡型及防弊型調查權之內涵與價值。

---

<sup>1</sup> 邱俊銘，《美國行政調查權之研究－兼論我國行政調查權運作之現況》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，1991年，頁5。

二、**法制研究**：由憲法、法律及相關規章及大法官解釋，以分析、歸納、演繹方式探討調查權的性質、行使、功能等。

三、**比較研究**：比較各民主國家對行政機關的調查權，以助於瞭解相關功能及得失。

本文雖力求客觀深入，惟資料蒐集及個人治學能力有限，致仍有不少限制。諸如論點未盡或疏漏之處，甚或有於語言限制，部分外國文章係引述既有翻譯內容，若有未盡事宜，恐所難免，冀希閱讀者不吝指正。





## 第二章 調查權定性與各國調查權

### 第一節 國家與調查權

#### 一、國家權源

馬克斯·韋伯 (Max Weber) 界定國家乃具合法使用暴力的壟斷權 (A monopoly of the legitimate use of physical force)<sup>2</sup>，因此國家獨享一些如武裝部隊、公務人員、法院、和警察等政府部門。在國際關係的理論上，只要一個國家的獨立地位被其他國家所承認，這個國家便能踏入國際的領域，而這也是證明其自身主權的重要關鍵。

#### (一) 西方國家權力主張

從西方世界來看，17、18 世紀強調天賦人權，君主要取得權力係基於神命，於是兩個不同思維的立場交錯複雜的運作：一是消滅封建制度，建立具有領土、管理、殖民意義上的巨大國家；另是隨著宗教改革和反宗教改革掀起的運動，期望人民獲得精神上的統治和引導；當然也導致兩股勢力的消長：國家(君主)集權及分權 (dispersion) 與宗教運動<sup>3</sup>。

西方君主通過繼承或征服獲得君權，而君主和君權之間並無根本性或自然本質上的連結。君權是脆弱的，常常面臨威脅。傅柯 (Michael Foucault) 認為，西方國家為強化及保護君權，產生治理 (governmentality) 的藝術。君權可以理解為聯結君主及其領土和臣民的紐帶：君主一方面要辨認危險，包括危險來自何方、存在於什麼東西之中、危險的嚴重性，包括什麼是最危險的，什麼是最不危險的。

<sup>2</sup> 馬克斯·韋伯 (Max Weber)，林榮遠譯，《經濟與社會》，北京商務印書館，1997 年 12 月，頁 731。

<sup>3</sup> Foucault, Michael, Governmentality, The Foucault Effect: Studies in Governmentality with Two Lectures by and An Interview with Michael Foucault, edited by Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 1991, pp. 87-104.

其次，君主要發展操縱力量的藝術，以確保君權。為強化對領土及人民的占有及領導，西方從古老的基督教牧領模式，發展出外交與軍事技術。至 18 世紀工業革命後，另一鞏固君權的力量產生，即經濟的發展。衡諸 18 世紀以後，歷史上的戰爭雖有以宗教或外交為由，但背後的主因卻脫離不了經濟問題，就連移民政策，其實背後也可視為經濟革命的延伸。

1788 年春法國旱災，因飼料不足而大規模的屠宰牲畜，造成以牲畜的排泄物為主的法國農田肥力不足而大量閒置，致使法國大革命前夕麵包價格大幅上漲，患病人數和死亡率增加，經濟問題惡化。又因先前法國路易十五過度參戰皆未能打贏（尤其七年戰爭<sup>4</sup>），導致國庫空虛，然貴族階級卻仍過奢華生活，使人民經濟負擔更形加重，引爆 1789 年法國大革命。1791 年 9 月法國制憲議會制定一部以「一切政權由全民產生」之三權分立憲法，規定行政權屬於國王、立法權屬於立法會議，司法權屬各級法院，自此法國成為君主立憲國家。1799 年 11 月 9 日拿破崙發動霧月政變，迫使督政辭職，驅散立法議會成員，組成執政府<sup>5</sup>。

1748 年法國哲學家孟德斯鳩（Charles de Secondat, Baron de Montesquieu）在《法意》一書，更將立法、行政與司法定為對等地位，提出「三權分立」架構，使權力可以互相制衡，並成為現代民主政治的主流。

---

<sup>4</sup> 七年戰爭發生在 1754 年至 1763 年，而其主要衝突則集中於 1756 年-1763 年。當時世界上的主要強國均參與了這場戰爭，其影響覆蓋了歐洲，北美，中美洲，西非海岸，印度，以及菲律賓（資料來源：維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%83%E5%B9%B4%E6%88%98%E4%BA%89>，最後瀏覽日期：104 年 1 月 10 日）。

<sup>5</sup> 維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9B%BE%E6%9C%88%E6%94%BF%E5%8F%98>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 22 日。



## （二）中國的封建權源

從中國歷史分析，中國長期存在超穩定系統，透過宗族的力量，使中國封建社會長期延續達三千年之久。雖帝國不斷的形成、被推翻、又再形成，且得由帝國的興衰看出中國社會結構的周期性及停滯性<sup>6</sup>，然中國封建制度卻一直存在並主掌著人民的生計。

中國式組織系統一直重複著封建的循環體系：新王朝開始，官僚人數少且廉潔，機構效率高。但由於官僚封建與低薪制，造成官僚利用權力謀私利，行政效率低落，為了加強控制，需要更多的機構與人員，造成惡性循環；若皇權本身腐化，便將外戚與宦官帶入一體化結構，來監控官僚機構。隨著王室腐化，官僚機構膨脹，國家開支增加，人民賦稅隨之增加，而當腐化到一定程度便形成改革的動力。但歷代王朝前期和中期的變法改革，往往是成功或有效的，而後期的改革往往註定要失敗，反應出隨著無組織力量增長及社會結構老化，變法效果和成功機率亦跟著遞減。此變革關鍵在於封建大國只能用官僚機構來進行改革。因為執行者是人，一旦機構腐敗，執行政策的就是無組織力量本身，造成政策不是無法落實、就是反而成為鑽營取利、弊病叢生之源頭<sup>7</sup>。

中國封建制度存在數千年之久，而王室腐化的同時，往往也是外部經濟發生問題之際。由於中國幅員廣大，自秦始皇採中央集權後，地方仍需指派官員，負責行政及司法事宜。然為鞏固君王權力，自秦朝即設有御史制度，具有監察百官之性質。

君王時代，皇權至上。即使當朝立有法典，但君王所說的話勝過一切。而任事用法的官員，在辦與不辦、判與不判、罰與不罰中，享

<sup>6</sup> 金觀濤、劉青峰，《興盛與危機—論中國封建社會的超穩定結構》，臺北：谷風出版社，1987年，頁126-160。

<sup>7</sup> 鄒筱涵、王惠珍，〈政府組織變革之公務員滿意度研究：以行政院金融監督管理委員會為例〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，桃園縣：開南大學顏文隆國際會議中心，2007年，頁3-4。

有極大的取捨力。加以中國幅員廣大，至地方更是鞭長莫及，要建立一統帝國，實需加入外部監督者，一能減少弊端，二能體察民情，更重要的是，可以實現皇權統治的另一項權力。然諷刺的是，賦予御史權力後，亦可能帶來更多腐敗的權力。於是監察的制度不斷複雜化，到明清除設有都察院之監察御史外，另設巡察地方的派遣監察御史（明為巡按、清稱巡按御史）；清朝尚有御史巡行京城之制，稱巡城御史，及督察漕運的巡漕御史等<sup>8</sup>。

### （三）領導的權力基礎

西方國家將領導權力來源分為五個權力基礎<sup>9</sup>：

- 1、**合法權**（legitimate power）：透過被公認之社會及法定系統而賦予能影響他人的合法權力。
- 2、**強制權**（coercive power）：領導者藉由威脅懲罰，得以迫使他人服從的權力。
- 3、**獎賞權**（reward power）：領導者透過給予獎賞或提供鼓勵，而使人效命的權力。
- 4、**專家權**（expert power）：領導者藉由其在某些特定領域所具備的專門知識或技能，使他人信服之權力。
- 5、**參考權**（referent power）：領導者因具有某種人格特質，使人敬仰崇拜而產生相當之影響力。

中國的權力思想，則可由孔子在論語提及「足食、足兵、民信」

<sup>8</sup> 監察院網站，〈中國監察制度沿革〉，

<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2916&CtNode=1321&mp=1>，最後瀏覽日期：103年10月23日。

<sup>9</sup> French, J. P. R. Jr., and Raven, B., The bases of social power. In D. Cartwright and A. Zander (eds.), Group dynamics, New York: Harper and Row, 1960, pp. 607-623.

觀之。在孔子的思想中，「足食、足兵、民信」乃統治者的權力基礎<sup>10</sup>，意即國家需以經濟條件、軍事實力、和治理正當性作為穩定國家的主要權源。

仔細分析，君主的合法權與參考權和孔子所言「民信」相當，往往是穩定國家之必要權源；獎賞及專家權不確定性較高，且影響範圍與效果有限，較適用企業領導人或學術地位崇高的學者，君主很難單憑此類權力管理一國及其人民。強制權可以一次對全體人民施予，具有範圍廣大及恫嚇能力，歷史上不少西方及中國君王皆以強制權作為統治手段。「足食」與「足兵」往往被視為君主的職責，也是其權力的來源，然君主統治是否能長治久安，則有賴治理的藝術，也就是達到「民信」的境界。進入民主憲政國家後，憲法為根本大法，「足食」與「足兵」成為行政權的要務。然為防止行政權獨大或產生弊端，故在憲政理論中，又須透過權力分立及制衡機制，例如以司法權及立法權抑制行政權的獨大，以促進「民信」。

在三權分立的思維中，調查權乃立法及司法權得以發揮功效，並制衡行政權的基礎。從人民觀點，欲使國家有效治理，需透過對行政權之調查，以監督政府施政有無違法失當，使得調查權成為監督及制衡政府的最佳手段。

## 二、調查權的起源與目的

政治乃權力的形成、分配和運用，故有關政治學的權力焦點應放在研究政治權力的結構、權力的分立與權力的分配<sup>11</sup>。權力分立的意義在於對原始存在、統一的國家權力予以節制，特別是為保障個人的自由，須透過權力的分配、區隔以及控制與審查的制度，限制國家權

<sup>10</sup> 論語《顏淵篇》：「子貢問政？子曰：足食、足兵、民信之矣。子貢：必不得已而去，於斯三者何先？曰：去兵。子貢：必不得已而去，於斯二者何先？曰：去食。自古皆有死，民無信不立。」

<sup>11</sup> Lasswell, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, and How*, first published in 1948, MA: Peter Smith Publisher, 1990, p.161.

力，防止專權。此處所謂限制國家權力，最重要的即是行政權，故早期西方國家先將司法權由行政權中獨立出來，再透過國會之監督制衡機制，讓行政權有所節制。

## （一）調查權的起源

由於外界難以有效窺視行政權的運作過程，欲監督制衡行政權，勢必透過調查的手段。例如英國國會多數黨議員往往擔任行政要職，反對黨欲制衡其權力，則有賴調查權，始得為之。而其他多數國家之國會議員與行政要員往往各自獨立，使調查權成為國會監督行政機關重要要件。

由另一個角度來看，國家要穩定，需符合所謂「民信」，或以「合法權」為基石。我國憲政體制雖將監察權獨立於立法權之外，以防止國會濫權，大法官釋字第 613 號解釋更指出：

作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。

## （二）調查制度的目的

現代國家雖謂人民乃國家的主人，但人民實乃無能力切入政治核心之分散個體。為防止行政濫權或政府違法失職，需透過有效的權力機關，確實掌握政治核心領域，以防微杜漸、保障人權。此肯定唯有透過調查權之行使，並賦予一定懲罰或公開力量，始得讓監督行政機關之功能有效運作。

目前按照憲法及大法官的解釋，我國對於行政機關之調查權主要落於監察院，而立法院得因職權（審預算及法案）之需，要求行政機



關說明並提供資料，故調查權等同落於監察及立法兩院之下。兩院對調查權之目的及行使方式，學界多有不同觀點及批評。惟究其性質及目的，立法院的調查權係以監督行政機關，並藉預算及法案審查權力制衡行政機關施政不當，偏向制衡性質；監察院的調查權係以行政機關或人員之違法失職為前提，具防弊性質。本文將調查權以目的區分，分為制衡型及防弊型二種，並分別參酌國外作法予以論述。

## 第二節 制衡型調查權

為監督君主或行政濫權，西方國家設有國會，以適時監督政府。我國憲法依據國父孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，依憲法第 53 條（行政）、第 62 條（立法）、第 77 條（司法）、第 83 條（考試）、第 90 條（監察）等規定建置五院。原始賦與之職權各於所掌範圍內為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊，足見「五權分立」乃我國憲法重要原則。

### 一、國會調查權與權力制衡

#### （一）權力制衡的目的

權力過大往往會導致權力遭到濫用，而使法治效果難以發揮，此如同過去君主集權時期，君主集大權於一身，若是明君，尚可有所作為；但若昏君當道，往往民不聊生。此時，透過另一個權力的發揮，節制行政權的過大，誠屬必要。現代憲政國家則透過權力分立，讓行政權需受制於立法權，以制衡行政權受到濫用。

通常權力分立的目的有二：一是追求效率，透過政府部門間分工，各司其職，以強化專業及效率；二是避免專權暴政，讓政府權力分散，保障人民不受政府侵犯<sup>12</sup>；後者即立法及監察兩院的調查權設計之主要目的。

<sup>12</sup> 湯德宗，《權力分立新論卷一—憲法結構與動態平衡》，臺北：元照出版社，2005 年，頁 387。

## （二）國會調查權的制衡角色

司法院大法官釋字第 499 號解釋，揭示了權力分立與制衡為我國憲法基本原則：

憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利，以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。

不論採兩院制或單一國會制，國會扮演監督行政濫權的職能均已受到肯定。然而，要真正發揮監督功能，國會需有取得或調查行政資訊的權力。美國總統杜魯門（Herry S. Truman）曾言，調查權乃國會一項重要權力，其運用攸關國會未來之地位和聲望。一個消息靈通的國會，就是一個明智的國會；反之，勢將失去多數人民的尊敬和信任<sup>13</sup>。英國憲法學者拉斯基（Harold Laski）亦表示，（下院）委員會行使調查權，乃議會制度扮演代議角色最重要的技術；因為擁有調查權，使議會制度成為可能<sup>14</sup>。

### 二、國會調查權起源與範圍

民主國家國會所享有的調查權，可追溯至 1688 年英國國會平民院開啟調查委員會之先例。內閣制國家因為行政與立法一體，多數黨員兼任內閣成員，集體向選民負責，國會議員可藉質詢權與不信任投票來監督並控制政府，使國會調查權重要性降低。惟由於國會議員須對其所擁有的國會權限相關事務作出正確判斷，以發揮監督效能，故內閣制國家議會仍有調查權。

美國憲法雖未明文賦予國會調查權，但自開國一來，美國國會即

<sup>13</sup> 黃瓊緣，《國會調查權之研究》，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文，1995 年，頁 10-11。

<sup>14</sup> 陳淞山，《國會制度解讀》，臺北：月旦出版社，1994 年，頁 204。

有此權力，因為總統制國家行政與立法制衡，國會調查權乃國會行使監督權的重要武器<sup>15</sup>，美國國會大量利用調查權，以保障立法品質、教育選民並作為溝通資訊橋梁<sup>16</sup>。

一般而言，國會調查權屬於國會或委員會職權，乃集體權，須透過一定程序始得行使。另其乃為輔助國會議員行使憲法上賦予之權能，故具從屬性。

此外，國會調查權行使的範圍亦應受到相關限制，避免干預行政。包括<sup>17</sup>：

- (一) 調查權的行使，不得破壞權力分立的原則。
- (二) 調查事項應限於立法權的範圍。
- (三) 立法機關倘無職務上的正當理由，不能揭發個人的隱私。
- (四) 調查並非目的，須與立法機關的職務有關，而且有所幫助。
- (五) 立法機關絕無只為暴露，而揭發他人隱私的權力。

### 三、國會調查權權力來源

沒有調查權，國會難以發現真相，或做出正確的判斷，更難以實踐代議政治之精神<sup>18</sup>。對於國會調查權源，學者有兩派見解：

#### (一) 獨立權力說

獨立權力說乃視國會調查權乃行政監督的固有權力，得於憲法或法律明定，或為憲政慣例<sup>19</sup>。透過國會調查權，國會得以取得資訊、對某事務進行調查程序，以發掘真相<sup>20</sup>。按此說法，國會調查權乃國

<sup>15</sup> 陸潤康，《美國聯邦憲法論》，臺北：凱倫出版社，1986年，頁90-114。

<sup>16</sup> 孫魯良，《我國與美國國會調查權之比較研究》，中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2006年，頁22-23。

<sup>17</sup> 林紀東，《比較憲法》，臺北：五南圖書出版公司，1991年，頁389-390。

<sup>18</sup> 張鈞綸，《美國國會調查權之研究－兼論我國立法院調查權之法制化》，東吳大學法律系碩士班乙組碩士論文，1997年，頁7。

<sup>19</sup> 彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1996年，頁11。

<sup>20</sup> 陳新民，《中華民國憲法釋論》，臺北：三民出版社，1995年，頁523。

會發掘真相之權力，強調國會獨立性與資訊自主性<sup>21</sup>。

## （二）輔助權能說

此論點視調查權乃國會輔助性權力，立法機關基於行使預算或法案審議等原始職權，為瞭解政府部門相關情形所生之附帶權力。不論總統制或內閣制國家，國會成員為行使各項國會職權，須先蒐集資訊，方能做出適當決策，故持此論點者，認為國會調查權為國會重要的輔助權力。目的包括<sup>22</sup>：1、準備立法：使國會擁有正確詳盡的資料，以作為立法之參據。2、監督行政：國會透過調查權對行政權進行嚴密監督，進而使政府官員謹守職掌，不致越權或降低違失可能性。3、影響輿論、教育人民：調查可以發掘事實，並公諸大眾，對人民亦具教育功能。另透過輿論力量，防止行政濫權，或藉由公眾意向之探究，決定立法方針。

綜上，一般民主國家的調查權係置於國會之下，可能基於下列五種理由而運用此調查權：1、例行性監督行政體系之調查權；2、懲罰性行動為標的之調查權；3、接受人民申訴而進行調查；4、為提出新立法所進行之調查；5、為公開事實真相而進行調查<sup>23</sup>。由於國會調查權直接衝擊行政機關之運作，並產生行政部門相當的威脅，故其取得資訊的方法、範圍，深具爭議。近年來強調政府資訊公開，以滿足人民「知」的權利，故隨著時空環境的演變，對國會調查權的立場及範疇，亦漸獲得支持。

## 四、各國國會調查權比較

國會調查權在不同憲政體制下，往往呈現不同運作方式。一般而言，總統制國家，著重將國會調查的結果轉換於立法，即以國會調查

<sup>21</sup> 董翔飛，《中國憲法與政府》，臺北：作者印行，1992年，頁475。

<sup>22</sup> Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Kansas: University Press of Kansas, 1997, pp. 160-161.

<sup>23</sup> Maass, Arthur, *Congress and the Common Good*, New York: Basic Books, 1983, pp. 203-215.



作為立法之預備作業；內閣制國家，則著重在藉國會調查，追究政府責任，以維持監督政府機能<sup>24</sup>。

就調查權源來看，若基於獨立權能說之立場，則國會調查範圍似涵蓋所有國政議題；若基於輔助權能說立場，則此僅為國會固有權力之輔助。換言之，輔助權能說賦予國會基於立法、財政決定、條約承認、內閣不信任等領域進行調查；而獨立權能說則除上述權限外，尚可能及於內閣責任領域，甚至可能及於司法之運作。

### （一）美國國會調查制度

美國採行總統制，由總統掌控行政權，國會專掌立法權，兩者互相制衡，並常藉由調查權行使來監督政府。美國總統或各部會首長不得列席議會發言，政府也沒有法案提案權。雖然政府可對國會送國情咨文或透過執政黨議員提出法案，但議會仍需探知行政機關對立法方面的意見；故議會委員會須經常與行政機關接觸，以探求行政機關意思<sup>25</sup>。

美國聯邦最高法院在 1927 年 *McGrain V. Daugherty* 案稱國會調查權乃輔助國會立法功能，而授與蒐集資料之必要妥適權限。此論點視國會調查權乃附屬於立法權的權力。然近年來美國國會調查之範圍已不僅限於輔助立法或預算審查。在監督行政權、行使同意權等事項，亦不乏調查權之行使<sup>26</sup>。

美國國會一般性調查權規範於聯邦法典（**United States Code**）第二編第六章，明定任何人經國會傳喚作證或交出文件者，若故意作假或拒絕回答，得課處罰金及 1 個月以上 1 年以下徒刑。另任何證人無

<sup>24</sup> 吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 37-53。

<sup>25</sup> 黃瓊緣，《國會調查權之研究》，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文，1995 年，頁 31-32。

<sup>26</sup> 洪德旋，《美國國會調查權與司法獨立-兼論我國監院調查權與司法獨立》，臺北：作者印行，1977 年，頁 4-5。

權因配合調查，而拒絕作證或交出文件。此外，作偽證或拒絕配合調查者，議長應以書面移送聯邦地區檢察官偵辦<sup>27</sup>。美國聯邦最高法院很早即承認此種強制調查權，並視此乃憲法默示國會附隨權的一部分。只要國會調查權不任意干預私人權利，則其調查權即屬國會必要且適當的權力。

美國參眾兩院都有調查權，調查工作多由常設委員會擔任，或另派一個特別委員會擔任，有時兩院各派若干議員組成聯合委員會，負責調查任務。委員由院長指派，委員會得傳訊人員、調閱文件。國會尚有常設的調查組織，協助國會進行調查。

聽證乃調查工作之重要程序，若委員會主席認為有必要，得決定聽證主題、時間、邀請對象等。美國國會調查權可分為立法調查、政治調查及選舉調查。聽證是立法過程不可或缺的部分。調查聽證往往成為促成新法案起草及揭發弊案的重要過程，同時議員亦可透過聽證，瞭解民意。

調查告一段落，委員會需提出調查報告以向外界公布，並討論後續進行方式。國會調查除可能引發法案修正或彈劾官員外，亦得作為瞭解政府或民意的溝通橋梁。

除了一般性調查外，美國國會經常針對特定事件，以立法設立特別的調查委員會，例如針對九一一事件調查政府部門是否處理不當的「恐怖攻擊美國事件全國委員會」。由於總統與國會均有調查權，且此一委員會之主要目的在於立法調查，故國會與總統共享任命權，且該委員會亦擁有與國會各委員會相同的聽證調查權<sup>28</sup>。

---

27 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍－釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。

28 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍－釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。

## （二）英國國會調查權

英國自 1689 年即設特別委員會調查愛爾蘭戰爭失利原因，是最早行使調查權的立法機關。由於英國採柔性憲法制，國會的調查權係以政治運作的慣例而形成，並無憲法明文規定。至 1847 年英國法院在一個案例中明白指出，國會有進行調查的權力，且此乃國會無可爭議的特權；證人如果拒絕合作，則構成藐視國會的罪名，國會得對其施以懲戒<sup>29</sup>。

1967 年英國正式成立國會行政監察使（The Parliamentary Commissioner for Administration），負責各種調查事務；英國國會的國會監察使制度（Ombudsman），由國會兩院投票選出，基於國會代理人資格，代表國會加強對行政、司法兩權之監督。毋須向政府或內閣負責，但每年要向國會提出報告<sup>30</sup>。

1979 年英國國會成立 14 個政府部門特別委員會，以監督政府運作，調查範圍與項目由委員會自行決定，政府無權干涉，自此其國會調查權更為活絡<sup>31</sup>。雖然行政機關可以保密等理由拒絕提供資料，然基於彼此尊重，行政機關亦多半配合。

## （三）德國國會調查權

德國有幾項政治傳統，包括雖然德國係聯邦制，但卻傾向中央集權，中央政府權威高於地方政府；二是行政官僚體系具優越的聲譽，故行政權凌駕其他各權；三是重視效率，故人民對於空談的議會較乏興趣，因此，相較其他歐洲國家，德國國會對行政權的控制力並非很強<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 楊泰順，〈各國國會調查權發展之經驗與比較會議〉與談發言內容，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 57-58。

<sup>30</sup> 孫迺翊，〈國會監察使制之介紹（上）〉，律師通訊，第 160 期，1993 年，頁 36。

<sup>31</sup> 陳堯聖，《英國國會》，北京：商務印書館，1993 年，頁 144-147。

<sup>32</sup> 彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1996 年，頁 28。

德國國會亦為兩院制，參議院為各邦代表，眾議院則由人民直接普選議員產生。參議院乃各邦有經驗的官吏組成，對眾議院法案審議過程具影響力；又其對法律有議決權，毋須再以調查權控制政府。眾議院則屬立法機關，內閣需向其負責。德國在威瑪憲法第 34 條即賦予眾議院設置調查委員會的權力及相關程序，其基本法亦承繼相關條文，包括第 44 條規定國會調查權及承認可請求成立調查委員會之少數權<sup>33</sup>。原則上，經四分之一議員提案，眾議院即有義務設置調查委員會，且調查準用刑事訴訟法相關規定。另調查委員會之決議不受司法審查，但法院對調查所根據之事實得自由評斷<sup>34</sup>。

1956 年德國基本法增定第 54 條之 1，規定國防事務由常設之國防委員會進行調查；1966 年德國眾議院修訂議事規則第 56 條，增定聯邦議會得設立專門事務調查委員會，以對範圍較大且深具意義之複雜案件進行調查工作。是以，目前德國國會的調查權係採雙軌制，包括調查委員會及專門事務調查會，後者的工作時程通常較長，且得對外延攬專業人士參與<sup>35</sup>。

調查委員會由四分之一的議員提案即可成立，以保障少數黨派，然主席則由最大黨議員擔任，故常形成少數黨提案調查，卻由執政黨的主席執行之情況。另除專門事務調查會外，一般調查進程序準用刑事訴訟法程序，調查工作告一段落後需作成書面報告向法院提出，由院會討論解散或繼續調查；若遇議會任期屆滿，則調查程序提前中止。

此外，議會調查權的行使不得違背下列原則<sup>36</sup>：

- 1、**聯邦國家原則**：議會調查權應僅限於聯邦職權範圍內之事項，專屬於各邦或地方自治團體職權範圍內之事項，聯邦議會不得

<sup>33</sup> 沈中元，〈論國會調查權－釋字 325 號解釋之比較分析〉，空大行政學報，1994 年，頁 91-92。

<sup>34</sup> 郭秋慶，〈德國國會調查權的執行及其功能之研究〉，法政學報，第 3 期，1995 年，頁 83。

<sup>35</sup> 谷湘儀，〈論監察院的調查權〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，1994 年，頁 55-58。

<sup>36</sup> 陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 3-25。



調查。

- 2、**權力分立原則**：聯邦議會行使調查權時，不得侵犯其他憲法機關的職權，更不得成為特別法院或干預司法。即使行政領域為聯邦議會可以調查之領域，惟若案件仍在內閣提案、審議與處理階段，亦不得侵犯行政權之核心領域。
- 3、**基本權之保障**：設定調查對象及決定調查措施時，不得侵犯憲法所保障之基本權利；且此類調查須具有相當重要之公共利益存在。換言之，國會不得為社會或私人領域而調查，且應避免因調查而產生私人或商業機密洩漏情事。
- 4、**比例原則**：對可能弊案的調查利益與私人或商業機密確保等個人利益，應予權衡。

#### （四）法國國會調查權

法國傾向行政權獨大，故未於憲法中規定議會調查權；有關國會調查權的規定，係以 1958 年 58-1100 號有關國會職權行使法令為本，而在參議院與國民議會的組織規則中，亦有相關規定。法國國會係按固有權說，認為國會調查權乃代議制度下，替人民行使的一般權限，即其調查權乃輔助性權力，故其實效乃屬有限<sup>37</sup>。

參議院與國民議會的組織規則中明文指出，國會調查委員會的成立須先經議員提案，排入相當的常設委員會，就調查委員會的設置要件與對象進行審議，再經該常設委員會表決通過後成立。至於授權調查的對象，在常設委員會審議時即應確定，且對特定事件或政府機關及國營事業的業務均得為之。但對於已進入司法程序的案件，原則上不得成立調查委員會；已成立者，當立即停止運作，以避免干涉司法權之虞，或有調查報告與司法偵審結果不同之情形。是以，國會兩院議長須將調查委員會的提案告知司法部長，俾確認該事件未進入司法

<sup>37</sup> 張鈞綸，《美國國會調查權之研究－兼論我國立法院調查權之法制化》，東吳大學法律系碩士班乙組碩士論文，1997 年，頁 123。

階段。

對於調查委員會是否成立的議案，負責審議的常設委員會至遲須於次月前將決議結果向大會報告；如決議成立，則須詳細載明調查委員會應予調查的事項，該委員會亦只得於此範圍內進行調查。在調查期間方面，一般最長不得超過 6 個月，未能在 6 個月內完成調查報告的委員會，除應立即停止調查外，主席並應將所有調查資料提交議長<sup>38</sup>。

## （五）日本國會調查權

日本憲法強調國會至上，此可由其憲法第 41 條規定國會是國權最高機關觀之。國會採兩院制，按日本憲法第 62 條明訂兩議院均得獨立為國政之調查，並要求有關證人出席及提出證言與紀錄。另國會又設常設委員會及特別委員會，均可就其職掌範圍進行國政調查，甚至委員會下設小委員會亦擁有調查權力。一般認為此係國會輔助權能。

此外，國會法第 103 條規定：各議院基於審查議案，或調查國政、或議院認為有必要時，得派遣議員。第 104 條規定：各議院之委員會基於審查或調查之必要請求內閣、政府機關提出必要之報告或紀錄時，內閣及政府機關應提出之。國會調查權可以授權議員單獨行使，且調查範圍較廣，具相當強制性，故有獨立權能說的特色<sup>39</sup>。

日本憲法基於三權分立原則，故立法機關參眾兩院均為國政調查權的行使主體。一般而言，日本國政調查係由委員會發動，且毋需徵得議長同意。委員會下設調查室，負責相關調查工作及幕僚支援。即使休會期間，委員會亦可續行調查。當調查告一段落，則由委員長向議長報告。

<sup>38</sup> 徐正戎，〈法國的國會調查權〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 27-35。

<sup>39</sup> 林育汝，〈日本國政調查權及證人傳訊制度〉，立法院院聞 21 卷 4 期，1993 年，頁 16-23。

### 第三節 防弊型調查權

啟蒙時代法國的哲學家孟德斯鳩在《法意》一書，將司法與行政、立法定為對等地位，提出「三權分立」架構，使權力可以互相制衡，並成為現代民主政治的主流。國父孫中山推行五權憲政，提出五權分工合作的概念。為避免行政權濫用及立法權過大，特別獨立設置監察權。不過將監察權獨立於行政及立法權外，我國並非首見。例如香港及澳門即設有申訴專員公署，屬行政權下的調查機制，並直接向最高行政首長負責；另有設置獨立的財務審計機關，如以色列審計署，得隨時稽查各機關財務狀況，並對外公開機關績效。這些機關設置目的均係透過權力分立，避免行政權獨大，並透過獨立的外部監控制度，增加行政機關違反規定被懲戒的可能性，而降低整體行政弊端的風險。不過，西方多數國家之監察權係在國會下設一獨立機關方式為之，其目的重在防止行政濫權、避免行政違失及保障人民權益。

#### 一、監察調查權與防弊機制

英國史學家艾頓勳爵（Lord Acton）曾言「權力使人腐化，絕對的權力絕對使人腐化」（Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely<sup>40</sup>），說明了權力分立的重要性。

御史乃傳統君王時代帝國主義之產物，然至今日的法治國，在行政、立法及司法三權分立下，仍有存在之必要。最主要的原因在於監察機關（或監察使）具有下列功能：

##### （一）政治體系中的機能

在政治體系中，監察機關或監察扮演行政監察的機能，經由監察調查權的行使，可以進一步確保行政行為的合法性。此外，監察制度

<sup>40</sup> Acton, Lord, In A Letter To Bishop Mandell Creighton, April 3, 1887, [http://www.sunray22b.net/lord\\_acton.htm](http://www.sunray22b.net/lord_acton.htm), 最後瀏覽日期：104年1月10日。

可以補行政救濟之不足，手續簡便且不收費用，相較司法程序更為簡易經濟。又監察機關或監察使以超然第三者角色進行判斷，解決糾紛，得收化解部分人民冤情之效<sup>41</sup>。

## （二）外部防弊懲戒機制

君王時代，皇權至上。過去監察機關或御史可視為實現皇權統治的一項權力；時至今日，面對任事用法的官員，若加入外部監督者，一能減少弊端，二能由第三者角度，體察民情，有防微杜漸之效。

## （三）實現人權

現代法治國家，自由平等乃人格權實現的內涵。從人權的角度來看，人民應享有良好的行政權，此為歐盟基本人權憲章所強調<sup>42</sup>。國家成立的目的，是替人民服務；當一個國家或社會行政權出問題，人權將無法落實<sup>43</sup>。

在法治國家為防止集權者侵害人民自由平等、或因行政及司法部門的濫權作為或怠惰不作為，而造成人權更大的損害，故有設計以監察使（或監察機構）、人權委員會、反貪腐功能機構（如香港廉政公署）等型態來避免行政及司法部門傷害人權<sup>44</sup>。以我國監察院為例，憲法賦予監察院彈劾、糾舉及審計職權，並得監督各級政府機關及其公務員的作為是否違法或失職，透過收受人民書狀、調查、巡察等職權行使，間接提供人民權益保障。

<sup>41</sup> 方娜蓉，《行政監察使制之研究》，中興大學法律研究所碩士論文，1989年，頁203-205。

<sup>42</sup> 廖福特，〈從人權宣言邁向人權法典－歐洲聯盟基本人權憲章之實踐〉，歐美研究季刊，第34卷第1期，2004年，頁27-28。

<sup>43</sup> 柴松林，〈人權、人權基礎與人權譜系的擴增〉，新世紀智庫論壇，第11期，2000年，頁103-110。

<sup>44</sup> 監察院網站，〈人權保障委員會緣起〉，

<http://humanrights.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=5768&CtNode=809&mp=71>，最後瀏覽日期：103年10月23日。



## 二、監察調查權起源

由中國歷史文獻觀之，秦朝已設置御史制度，具有監察百官之性質。三國時代，御史的工作重點為記錄朝廷動靜，糾彈百官朝儀。西晉的御史則分掌不同權能，並設有督運、符節、檢校等各類御史。至隋、唐又將御史分為「台」、「諫」二職，御史台主監察文武百官，諫官則諫正國家帝王；並仿漢代刺史之制，分全國為 15 道派使巡察地方。宋朝中葉以後，台臣與諫官之職掌，逐漸不分。元朝則統一「台」、「諫」角色至明清兩代。

國父孫中山先生主張「五權憲法」，參酌中國御史諫官制度及考試制度之優點，於行政、立法、司法三權之外，另增監察、考試兩權。民國成立之初，北京政府原仿照西方三權分立原則，將彈劾權納入國會。1928 年北伐完成，全國統一，國民政府始實行五權分治。於 1931 年成立監察院，為國民政府最高監察機關。1947 年 12 月 25 日施行憲法，由各省市議會、蒙古西藏地方議會及華僑團體選舉出第 1 屆監察委員，並於 1948 年 6 月 5 日正式成立行憲後之監察院。1992 年 5 月第 2 屆國民大會集會，通過憲法增修條文，規定監察院設監察委員 29 人，其中 1 人為院長，1 人為副院長，任期 6 年。2000 年 4 月，第 3 屆國民大會第 5 次會議再次修正憲法增修條文，將監察院監察委員、院長、副院長任命之同意權，由國民大會移至立法院，此即現今監察院的運作方式<sup>45</sup>。

監察制度並非我國所獨有，西方國家之監察制度，可溯於西元 1809 年北歐瑞典，並盛行於 20 世紀。至 1978 年國際監察組織（International Ombudsman Institute, I.O.I.）成立，目前約有 150 個國家或地區的監察或人權組織加入成為會員。其中多數國家的監察機構係國會附屬機構（其職權完全獨立，且不受議員干涉），但亦有部分

<sup>45</sup> 監察院網站，〈中國監察制度沿革〉，

<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2916&CtNode=1321&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

監察組織具獨立職權（如澳洲聯邦監察使），或設於地方政府（如美國愛荷華州監察使、澳洲新南威爾斯州監察使）<sup>46</sup>。

### 三、監察調查權權力來源

基於防弊之考量，監察調查權之權力來源，可分成由統治者而來及由人民而來兩大觀點。

#### （一）基於統治目的

公元前 221 年秦滅六國後建立了大一統帝國，推行中央集權。在中央政府設丞相、太尉、御史大夫之「三公」，分掌全國之政務、軍事及監察。設「九卿」，負責政府各部門工作。三公九卿互相獨立，一切聽命於皇帝。另廢封建、置郡縣，地方政務全歸中央管理監督，軍隊受中央直接調遣，財政收入歸國庫。秦亡以後，中央集權並未結束，反而歷朝更強化君王集權。仔細分析，中國古代的御史主要功能包括：

##### 1、杜貪懲惡

中國幅員廣大，地方知縣實統領各種職權於一身，故有監督員吏之需要。御史職掌明奏密劾，揚善除奸，以發揮整飭綱紀之功效。御史成為監察性質的官職，防範官吏貪贓枉法或聚眾生變。

##### 2、民刑共治

中國固有法治是不分民刑法，對於觸法官員之裁判，也是兼含民刑處分，直到《大清新刑律》頒布後，才有刑法之芻形。在民刑共治的情況下，對違失官員之界定範圍非常廣泛，小到未盡孝道，大到通敵判國，均為御史審理的範疇。此也造成御史權力擴大，很容易為官員「羅致罪名」。

<sup>46</sup> 監察院網站，〈國際監察組織介紹〉，

<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3504&CtNode=900&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

### 3、官員相互牽制

表面上，御史扮演監督的功能，但在皇權高漲時，也有部分御史傾向趨炎附勢，將皇帝傷害官吏（或百姓）的作為合法化。或有御史大夫彼此攻訐、製造黨爭及攀附權貴情事。李鴻章<sup>47</sup>曾道：「言官制度，最足壞事，故前明之亡，即亡於言官。此輩皆少年新進，毫不更事，亦不考究事實得失、國家利害，但隨便尋個題目，信口開河，暢發一篇議論，藉此以出露頭角，而國家大事，已為之阻撓不少。」明代第一清官海瑞因不善奉承官員，被御史彈劾數次。民國初期，蔣介石亦曾遭監察院彈劾，但後重掌大權又借監察院彈劾政敵。當然史上亦有清廉為民之御史，最常被人樂道的即北宋曾任監察御史（言事官）包拯。包拯以清廉公正聞名，懲奸罰惡，對罪犯毫不寬貸，成為人民內心「正義」的象徵。即使他懲戒手段嚴酷，然歷史將這些被懲戒的對象認定乃「罪有應得」，包青天為民申張正義的形象，並不因此減損。

### 4、實現皇權之工具

皇權時代，御史除監督百官外，其本身可對官員進行調查，並具審判之責。換言之，古代的御史職權涵蓋調查、司法與監察的功能，等同於現今的法務部（調查局、廉政署）、司法院及監察院之綜合體。為什麼皇帝賦予御史如此大的權力，除制衡官員外，更重要的是御史係向皇帝負責，凡事向皇帝報告，無疑是皇權的延申，而成為皇帝中央集權與壓抑官員或地方勢力坐大的關鍵要角。

## （二）人民救濟途徑

不論由中外歷史觀之，監察機關（或監察使）均扮演為民伸張正義、主持公理的角色。

我國自古在君權主義下，有所謂「民不與官鬥」一詞，當人民遭遇官員不合理的對待，往往求助無門，唯一能做的，便是向柏台御史

<sup>47</sup> 吳永，《庚子西狩叢談》，1928年，<http://ishare.iask.sina.com.cn/f/14691662.html>，最後瀏覽日期：103年10月14日。

「攔轎喊冤」，御史也因此成為老百姓對抗官僚體制的憑藉。

監察使的發源地—北歐國家，其扮演著提供人民行政救濟管道之重大職責。當人民因行政機關或官員違失而遭受不當對待時，得以向監察使陳情。瑞典在 1809 年設立國會監察使，此亦為最早發展出監察使制度，用以對抗國王權力。之後芬蘭亦於 1919 年跟進，我國是第三個正式設立監察制度的國家<sup>48</sup>。歐洲至 19-20 世紀開始有倡議建立人權機關概念，並發展出護民官制度。然部分歐洲傳統的監察機關，雖設立時未明定人權保障的功能，但制度運作後，亦促進人權與善治。由於二者實相輔相成，故許多國家將二者整併在監察使職權，如北歐國家瑞典即由監察使扮演人權保護者與糾紛調解者之角色，人權發展已為世界之表率；法國共和監察使則明列其任務包括受理人民陳情案件、調查並向政府或行政機關提出改革建議及參與國際社會組織促進人權之活動。足見監察機關與人權角色，密不可分。

只是由於中外歷史背景與發展情形不同，歐洲的監察使或護民官經常係設在國會或為其附屬機構。由於歐洲人民傳統上習於向其選區議員（下議院議員）陳情，在國會兩院（上、下議院）制衡下，將監察使或護民官設在國會得以對行政權收制衡之效。我國係採單一國會制，未分設上、下議院，並以立法、預算審核及監督行政為立法機關之核心職權；又國會有會期制等考量下，國會以儘量發揮政黨及協商功能為要，而監察權則設計為獨立職權，與行政、立法及司法三權並列，以制衡行政權及避免國會獨大。

大法官釋字第 613 號解釋亦肯認透過權力之相互牽制與抑制，得以避免權力因無限制之濫用，而侵害人民自由權利。是以，監察權的設置應以保障憲法所賦予之人民基本權利為始，對於行政或司法機關濫權或侵犯人民基本權利者，進行調查，並賦予彈劾、糾舉及糾正機

---

<sup>48</sup> 李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2005 年，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。



關之權力。

## 四、各國監察調查權比較

各國基於歷史背景及國情不同，其監察機關的設置情形亦具差異，目前主要的類型可以分為<sup>49</sup>：(一)傳統國會監察使：例如瑞典等歐洲傳統監察機關；(二)獨立設置的監察機關：如我國監察院；(三)行政監察制度：如香港申訴專員公署；(四)由審計長兼任公共申訴委員 (Public Complaints Commissioner)：如以色列的審計制度；(五)混合型的人權監察使：如俄羅斯、西、葡、拉丁美洲等護民官署或人權監察使，其將人權、公民權利與監察機關結合，惟組織功能與職權各不相同<sup>50</sup>。由於以色列的審計制度與混合型人權監察使制度與本文探討之防弊型調查權差異較大，故本節以比較國會監察機關、獨立監察制度及行政監察制度為主要探討對象。

### (一) 瑞典國會監察使

#### 1、瑞典國會監察使介紹

瑞典國會監察使，起源於 1709 年瑞典國王查理士十二世被俄羅斯軍隊擊潰於波塔瓦 (Poltava)，隨後敗走土耳其，並在土國維持了若干年的流亡政府。為確保國內法規及命令得以在其缺位時持續運作，查理士十二世於 1713 年任命一位最高監察使 (Supreme Ombudsman)，作為其代理人。

1700 年代的瑞典，國王具有最高法官與最高行政首長之雙重身分。後來，國王授權法務總長來監督其法官及政府官員是否善盡職

<sup>49</sup> 李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2005 年，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

<sup>50</sup> 監察院網站，〈國家人權機構：監察使、人權委員會、人權監察混合組織及其演變〉，<http://humanrights.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=829&CtUnit=137&BaseDSD=7&mp=71>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

責。在當時，法務總長有權起訴違法失職的法官及其他政府官員。

1809 年瑞典歷經一場革命，推翻君主專制體制，罷黜國王，並依據國王及國會權力之劃分原則實施新憲法。新憲法如同一項工具，用以保障人民之權利，並確保國王的法官及其所屬行政官員，尊重國會所通過的法令，並成為國會監察使設置的法源。國會監察使代表國會行使所謂政府約法之職權，亦即監督法官及政府官員依法行事，並依合法訴訟程序起訴因暴力、個人利益或其他因素而違法失職或未盡職責之政府官員<sup>51</sup>。

## 2、監察使職權

瑞典監察使的職權包括調查權、建議權及處分建議權。調查權範圍包含中央及地方政府機關，可傳喚、詰問證人。建議權則係監察使每年向國會提出報告，就其所發現之法令缺失，建議國會加以修訂，並可向監察使委員會對首相或前首相應負民、刑事責任者提出彈劾建議，或對行政機關失當提出改正建議及勸告其重新考慮。處分建議權係對違法的被調查者，可命檢察官進行偵查及起訴；而輕微的行政失當，則可交付其上級主管機關或長官，予以適當處分<sup>52</sup>。

## (二) 英國國會監察使

### 1、英國國會監察使介紹

英國的國會監察使乃英國下議院（the House of Commons）的官員，由女王所派任，獨立於政府之外，須向國會報告，並對國會負責。

根據法律所賦予之職權，英國的國會監察使只針對中央政府部門及公共機構（或是其代表組織）的陳情案進行調查，而警方、法官、及地方當局則非其調查對象（上開對象須透過英國及愛爾蘭及監察使

<sup>51</sup> Melin, Mats, Some Experiences of 200 Years of Parliamentary Ombudsmanship. 於臺灣監察院演講稿，2009 年。

<sup>52</sup> 監察院網站，〈瑞典國會監察使公署〉，世界監察制度手冊，<http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpage=lp&CtNode=1823&CtUnit=510&pagesize=15&BaseDSD=56&mp=1&nowPage=11>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

協會之其他組織提供協助)<sup>53</sup>。

## 2、監察使職權

根據監察院出版《英國暨愛爾蘭監察工作》，英國陳情人不能直接向國會監察使提出陳情。英國人民須先將其陳情或要求先向被陳情部門提出，透過被陳情部門的內部陳情程序處理。如果人民不滿意其處理方式，則得透過一位國會議員，向國會監察使提出陳情。

英國國會監察使不接受經由電子郵件傳來的陳情案。如果陳情人想要向監察使提出陳情，必須將陳情先送達一位國會議員，並請該議員將此陳情轉交給監察使。通常陳情人一開始是和所屬選區的國會議員接觸，在當地圖書館或公民諮詢局（Citizen's Advice Bureau）都可以找到所屬選區國會議員的名字。

國會監察使收件後，會先審視陳情人提出的文件。如果該陳情案被接受，監察使的職員可能先對陳情人進行訪談。之後，監察使可以決定此陳情案是全部或部分合理，或是並無不合理之處。如果監察使認為人民的陳情合理，則可建議被陳情機關提供補償。不過，監察使對於相關建議並無強制執行權；惟多數案件政府幾乎會接受監察使的意見。有時調查會揭露出程序或體制中的違失，而監察使的報告可以使政府部門或機關重新修訂他們的程序。如此，其他人民就不用擔心遭遇同樣的困難或問題<sup>54</sup>。

英國國會監察使通常僅對於其認為可以替陳情人爭取一項補償，或可以造福他人時，才會進行調查。至於是否要進行調查的決定，國會監察使會通知國會議員，讓其告訴陳情人發生的情況。任何向國會監察使提出的陳情案件都將視為機密，其調查也是私下進行，國會監察使所提供的服務，不收取任何費用。

<sup>53</sup> 監察院國際事務小組，《英國暨愛爾蘭監察工作》，臺北：監察院，2003年，頁1-34。

<sup>54</sup> 監察院網站，〈英國國會及醫療服務監察使公署〉，世界監察制度手冊，<http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpage=lp&CtNode=1823&CtUnit=510&pagesize=15&BaseDSD=56&mp=1&nowPage=11>，最後瀏覽日期：103年10月24日。

### (三) 法國共和監察使

#### 1、法國共和監察使介紹

按監察院出版《法國監察制度》，法國於 1973 年通過「共和監察使設置法」，設置共和監察使（*Médiateur de la République*）。不過，法國共和監察使之產生異於一般北歐國家或多數歐洲國家設置的國會監察使，由代表行政權之部長會議同意後，由總統任命。這樣特殊之設計是因當共和監察使介入調停行政權與人民爭端時，會比代表民意之國會介入調解模式，更易被行政機關所接受。

共和監察使獨立行使職權，任期 6 年，不得連任。另得任命地方代表，惟地方代表為無給職，採每週輪值方式，於省、市政府或公立法律諮詢辦公室內，設置 338 個服務據點，義務協助人民陳情。

法國共和監察使之任務，主要有三項：(1) 受理人民陳情案件，和平解決人民與行政權間之爭端。(2) 主動調查並向政府或行政機關提出改革建議案。(3) 參與國際社會組織，並進行促進人權之活動<sup>55</sup>。

#### 2、監察使職權

法國人民陳情案須經由參議院參議員（*Sénate*）或國民議會議員（*Député*）等國會兩院議員向共和監察使提出，不得直接向共和監察使陳情。國會議員具有介於公權力和人民間代替人民陳情（*Intercesseur*）之角色，此已是法國國會議員一項傳統及重要任務。

法國共和監察使僅收受陳情案當事者之陳情，且如同英國制度，該陳情案應先向涉及被陳情的行政機關提出，如對行政機關之回覆或處理仍不滿意，才得透過議員，間接向法國共和監察使陳情。至於提出方式，須經由國會參議院或國民議會之議員判定該案為共和監察使之職權範圍後，才送達共和監察使。設計此「過濾」程序係為避免陳情過於泛濫，且防止陳情事項非為共和監察使之職權範圍而使陳情無

<sup>55</sup> 監察院國際事務小組，《法國監察制度》，臺北：監察院，2007 年，頁 37-60。



效。

實務上，法國各地均有共和監察使地方代表（Délégués）負責受理陳情，並直接與陳情者面對面接觸，甚至協助陳情書之製作，亦協助解決當地人民有關訴訟之疑難。此外，共和監察使對於有必要調查之案件調查完竣後，得向行政機關提出改革建議案。改革建議權實乃共和監察使職務中一項不可或缺之核心任務<sup>56</sup>。

## （四）日本行政評價局

### 1、日本行政評價局介紹

日本行政評價局之前身為 1947 年所設之中央行政監察委員會。90 年代以後，日本經濟持續低迷，瀆職腐敗案件不斷出現。為進一步改善行政管理，提高行政效率，日本政府於 2001 年進行行政機構改革，將原總務廳行政監察局改為總務省行政評價局。工作內容除了原有的行政評價和行政相談外，增加了政策評價和獨立行政法人評價，強化了對行政機關制定和實現工作目標的監督<sup>57</sup>。

根據監察院 2011 年出版《日本廉政機構及公務倫理法制規範之研究專題考察報告》，日本行政評價局係隸屬行政機關之一的總務省轄下，並不掌管特定的行政事務，而是以超越中央各部會的立場，來管理行政相談制度。行政評價局下設總務課、行政相談課、政策評價局和評價監視室四個機構，全國設有北海道等 9 個管區行政評價局，在各都道府縣設有 41 個行政評價事務所或行政評價分室。全國行政評價系統實行垂直領導，總務省行政評價局的主要負責人由首相任命，地方支局的負責人則由總局任命。

行政評價局以政府總體的角度，對中央政府及地方政府各部門的工作計畫、工作目標及執行情況等相關資訊，有系統的蒐集，並進行

<sup>56</sup> 監察院國際事務小組，《法國監察制度》，臺北：監察院，2007 年，頁 37-60。

<sup>57</sup> 蔡芝玉、詹美玲、蔡容寧，《日本廉政機構及公務倫理法制規範之研究專題考察報告》，臺北：監察院，2011 年，頁 7-11。

統一、綜合評價，以瞭解其工作計畫和目標是否符合國民和社會的需要，及各項目是否需要優先實施等。行政評價局的評價意見要提交給內閣總理大臣，評價情況則要向國會報告。

日本行政評價局可針對各行政機關的業務實施狀況進行監督調查，根據調查結果，指出存在的問題，提出改進建議，並向社會公布相關評價報告<sup>58</sup>。

## 2、行政評價局職權

日本行政評價局下設行政相談課，負責受理人民之陳情、意見、建議、要求和投訴，並以公正、中立之立場，協助加以解決。各級行政評價局和行政評價事務所均設有行政相談課，全國共設置約 5,000 位中央級「行政相談員」，國民可以透過與相談員交談、撥打電話、上網、發傳真、寫信等方式反映個人的意見。行政相談員之角色，類似人民與政府居中協調者，聽取人民意見，並與相關機關作必要之溝通，以解決及保障人民權益。

對於有必要調查之個案，行政評價局得依法對評價對象行政行為進行專門調查，方式包括書面調查或實地調查。調查後，行政評價機關得向被調查部門提出處理問題的建議或提出改進工作勸告。此外，行政評價局提出勸告後，對方若不聽從，尚可向首相提出建議，直接向國會報告。日本行政評價機關沒有行政處分權、懲罰權和行政強制權。監察對象對評價勸告或建議不服，須向法院提起訴訟<sup>59</sup>。

## （五）澳洲聯邦監察使

### 1、澳洲聯邦監察使介紹

<sup>58</sup> 監察院網站，〈日本總務省行政評價局〉，世界監察制度手冊，<http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpage=lp&CtNode=1823&CtUnit=510&pagesize=15&BaseDSD=56&mp=1&nowPage=11>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

<sup>59</sup> 葛永光、馬以工、黃武次、林鉅銀、葉耀鵬、杜善良、洪德旋、劉興善、馬秀如、劉玉山、林明輝，《監察院外交及僑政委員會委員赴日本巡察外館與僑校及訪問相關機關之報告》，臺北：監察院，2011 年，頁 4-5。

澳洲政府係採「Westminster」（英國國會）聯邦系統的典型，總理及閣員均為議會成員，依法提供各項服務，並仔細審查各項施政作為。澳洲監察制度係讓人民在沒有阻礙及不會受到威脅的情況下，向獨立監察使申訴政府機關的作為，並依申訴本質獲得解決及改善<sup>60</sup>。

按監察院 2012 年《參訪澳洲聯邦監察使辦公室及新南威爾斯州監察使辦公室出國報告》，澳洲監察制度與澳洲聯邦政府系統一致，共計 8 位監察使，在聯邦有聯邦監察使，在地方有 6 位州監察使（新南威爾斯州、昆士蘭州、維多利亞州、南澳州、西澳州及塔斯馬尼亞州）及 1 位領地監察使（北領地），受理人民陳情。依據澳洲監察使法，澳洲各監察使辦公室的職權主要有三：受理人民陳情、獨立調查及促進好的公共行政，以確保公共行政的原則及實行。

澳洲聯邦監察使在接獲個人、團體或組織之陳情案件後，得對澳洲政府及官員之行政行為及行政處分進行相關之調查、檢視或複審；另亦得針對澳洲聯邦政府之行政行為主動提案調查。此外，監察使得針對特定執法機關或獨立機關（如澳洲聯邦警察署、澳洲犯罪委員會）之紀錄進行檢視查核，確認其運作符合相關法律規範。

## 2、監察使職權

受理陳情係澳洲聯邦監察使辦公室非常重要的業務。陳情人得親自前往澳洲聯邦監察使辦公室向受理陳情之人員面對面口述，或以書面郵寄、傳真、電話、電子郵件等方式提出。

澳洲聯邦監察使辦公室亦會就政府部門各項施政及行政措施所產生之問題進行瞭解，並提出調查報告，指出政府部門制度性缺失，並呼籲相關部門進行行政革新。在合規稽核方面，澳洲聯邦監察使辦公室會針對執法機關與獨立機關之紀錄進行檢視查核，目的在於確認該等機關執行通訊截收、電子監聽、調查通聯記錄資料等相關業務

<sup>60</sup> 鄒筱涵、陸美君、包靜怡，《監察院參訪澳洲聯邦監察使辦公室及新南威爾斯州監察使辦公室出國報告》，臺北：監察院，2012 年，頁 12-15。

上，均能符合法律之規定<sup>61</sup>。

## （六）香港申訴專員公署

### 1、香港申訴專員公署介紹

香港申訴專員條例第 3 條規定，申訴專員由香港行政長官親自簽署文書任命，申訴專員任期為 5 年，並得獲連任。根據監察院 2010 年《參訪香港廉政公署及香港申訴專員公署出國報告》，申訴專員之薪酬、委任條款及條件，由行政長官決定。申訴專員可隨時以書面通知向行政長官辭職，亦得以其無能力履行職能或行為不當為理由，經立法會以決議方式批准而由行政長官免職。其職權範疇包括香港政府部門和 19 個公營機構<sup>62</sup>。

### 2、申訴專員職權

香港人民得親臨申訴專員公署投訴，或至申訴專員公署及民政事務總署轄下各區民政事務處領取免付郵資投訴表格，以郵寄、傳真方式投訴；另得以電子郵件或電話投訴。不過電話投訴僅限性質簡單，或投訴人在書面表達方面有困難時才可致電申訴專員公署提出投訴。

申訴專員公署接到投訴後，由評審組初步評審，如該投訴不屬該署職權範圍或受條文所限不得處理者，應於 15 個工作天內通知投訴人。投訴案件如經評審後決定處理，視案情性質得採取四種方式：

- （1）**內部處理**：將個案轉交被投訴機構處理，由該機構調查及答復投訴人，答復副本送交申訴專員審閱。採取此一作法，須經投訴人同意，且以案情較簡單的個案為限。
- （2）**提供協助或作出澄清**：對於較複雜案件，申訴專員公署會先進行初步查處，如認同被投訴機構提交的資料與評論，

<sup>61</sup> 監察院網站，〈澳大利亞聯邦監察使公署〉，世界監察制度手冊，

<http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpage=lp&CtNode=1823&CtUnit=510&pagesize=15&BaseDSD=56&mp=1&nowPage=11>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

<sup>62</sup> 許海泉、巫慶文、林惠美、鄒筱涵、王秀鳳，《本院參訪香港廉政公署及香港申訴專員公署出國報告》，臺北：監察院，2010 年，頁 22-48。



則由申訴專員公署向投訴人解釋及作出澄清；惟申訴專員公署如發現嚴重行政失當，亦可能轉而展開全面調查。

- (3) **調解**：投訴人及被投訴機構在自願的情況下進行調解，由雙方直接解決糾紛。申訴專員公署職員擔任中立調解員居中調停，不會就雙方爭議的問題作出決定或提出意見。進行調解，可使投訴個案及早得到處理，促成雙贏的局面。如調解成立，申訴專員公署會以書面通知雙方達成協議的結果。惟如調解不成功或無進展，該署可隨時轉而展開調查，惟參與調解之調解員之後不得參加個案之調查工作。
- (4) **全面調查**：對於原則性問題、性質較為複雜、有嚴重行政失當或不公平、行政程序上出現流弊或程序上有缺失等，申訴專員公署均可能進入調查程序。在調查過程中，申訴專員公署會與所涉機構的高層開會，討論其初步調查結果，以澄清疑點。該署亦會讓被投訴機構、受批評或蒙受負面影響的個別人員就該署初步觀察所得提出意見。最後，申訴專員公署會於調查完竣後，向投訴人及有關機構提出調查報告。

申訴專員公署亦得對廣受市民關注的案件，主動調查；並於調查完成後，按規定召開記者會公布調查結果，並將調查報告存放於該公署資源中心，供市民參閱<sup>63</sup>。

---

<sup>63</sup> 監察院網站，〈香港申訴專員公署〉，世界監察制度手冊，  
<http://www.cy.gov.tw/fp.asp?fpage=lp&CtNode=1823&CtUnit=510&pagesize=15&BaseDSD=56&mp=1&nowPage=11>，最後瀏覽日期：103年10月24日。



### 第三章 我國立法院及監察院調查權之設計

我國採「五權憲法」，將政府權力分為行政、立法、司法、考試、監察五權，分設行政院、立法院、司法院、考試院和監察院。立法院為國家最高立法機關，由人民直接選舉之立法委員組成，代表人民行使立法權，屬代議制度之重要一環；而監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。依憲法規定，監察院藉由調查權的行使，得以查察政府及公務人員違失。至於立法院的調查權，在大法官釋字第 585 號解釋下，承認為有效行使憲法所賦予之立法職權，立法院本其固有之權能自得享有一定之調查權。是以，我國對行政權的調查權係採雙軌制，分由立法院及監察院對行政機關行使調查權力。

#### 第一節 立法院調查權

我國憲法並未賦予國會調查權。立法院調查權爭議，由來已久。一直到大法官釋字第 585 號解釋，始正式承認立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，得主動獲取行使職權所需之相關資訊。大法官對我國立法院的調查權係採輔助權力說，基於權力分立與制衡原則，所欲調查之事項必須與立法院為行使憲法所賦予之職權有重大關聯；且認為：

凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。

如行政首長決定不予公開之權力，立法院行使調查權應予以適當之尊重。是以，立法院調查權的行使範圍，係以其法定職權為範疇。

#### 一、立法院職權

在權力分立思想中，國會擁有立法、政策制定及監督行政之權，是因為從民主憲政理論言，國會的角色主要有二功能：一是基於國民主權原理，而為人民之代表；二是基於法治國原理，而為立法及決定

政策之機關。因其為人民之代表，故在內閣制國家往往國會有倒閣權、質詢權及調查權；而在總統制國家，往往有彈劾權及調查權。若考量其立法功能，則有法案及預算審查權，及宣戰、媾和、條約及其他重要事項決議權<sup>64</sup>。賦予國會上開權力之主要目的係為防止行政權腐化，故有制衡的效果。然國會是由人組成的，亦可能因權力太大而形成專制，故許多三權制的國家，亦透過兩院制的方式，讓國會由體制內發揮上、下兩院制衡機制。我國則是將對行政機關之監察權獨立於國會之外，依照憲法第 90 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使同意（依憲法增修條文規定，現已無同意權）、彈劾、糾舉及審計權，以避免國會濫權。

行憲之初，立法院僅有制定與修改法律、以及審查中央政府總預算等監督行政部門的權力，而變更領土、修改憲法、罷免總統副總統等攸關國家權力之事項，則交由國民大會行使，等同國會職權被分散施行。歷經 1990 年代以來的 7 次修憲，國民大會於 2005 年被凍結，其職權除部分轉由人民直接行使外，其他均轉移至立法院，因此立法院目前為中華民國的唯一國會，立法委員即國會議員。自 2005 年後，立法院得對行政院院長提出不信任案，對總統、副總統提彈劾及罷免案及對司法院、監察院、考試院官員；檢察總長和部會級獨立機關官員之任命行使同意權，並有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之職權。

立法院的組織分為「議事單位」與「行政單位」兩大部分。議事單位由若干委員會與立法院會議構成，均由立法委員組成，是立法院運作的核心；行政單位則作為立法院的幕僚部門，由秘書長與副秘書長領導。立法院會議（簡稱「院會」）由全體立法委員組成，主要功能為審查法案（三讀）、以及議決所有須由立法委員同意的國政事務。立法院內分成 8 個常設委員會，負責審查各領域的政策法規；此外另

<sup>64</sup> 陳滄海、徐淑敏、高光義，《憲法與國家發展》，臺北：五南文化事業，2009 年，頁 217。

有紀律、程序、修憲、經費稽核等 4 個特種委員會。

立法院置院長、副院長各 1 人，由立法委員互選產生。立法委員自第 7 屆（2008 年）起由 225 人減為 113 人，任期 4 年。有向行政院院長及各部會首長質詢之權，並可以決議或覆議變更行政院重要政策<sup>65</sup>。

## （一）立法權

中華民國憲法第 62 條明定立法院為國家最高立法機關。依據中央法規標準法，任何法律、條例都需經由立法院通過，並由總統公布後才有效力。

若要立法，首先必須進行「提案」，可由行政院、司法院、考試院、監察院、立法委員或黨團提出，預算案則僅限由行政院提出。草案提出後，會送交「程序委員會」進行審議。在程序委員會中，秘書長會排定要討論案件的日期，委員會審核後會將草案送交印刷（複印），並列入議程中的報告事項。提案在議程中進行「一讀」（朗讀標題），之後可送交相關的委員會討論審查，或經由院會決定後，直接送交「二讀」。

在二讀時，會先朗讀提案的內容，並在院會中進行深入討論。二讀是立法過程中重要的步驟，在過程中，可以提出質疑、進行說明、修正等。最後決定是送交「三讀」、撤銷、或送回委員會重新審議。通過二讀的議案，將在下次會議時進行三讀的程序，但若有委員提議，並獲得超過 15 名委員的附議，可以在當次會議就直接進入三讀程序。

三讀的過程僅能就文字進行修正，除非發現有違憲法或其他法律時，才可提出撤回或重新審議。在三讀時，若有委員對於議案有不同

---

<sup>65</sup> 立法院網站，〈立法院簡介〉，

[http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/introduce01.jsp?itemno=02010000](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/introduce01.jsp?itemno=02010000)，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

的意見，仍然必須等議案表決後，再提出復議。三讀程序後就要進行全體的表決，若是通過，則送請總統在 10 日內公布，並送交行政院執行辦理。行政院方面在收到來自立法院的要求後，若認為法案難以執行，或有其他問題，在總統核准下可提出「覆議」的要求，將法案送回立法院重審。

立法院接受覆議案後，會召開全院的審查會議，必要時會要求行政院長到立法院說明覆議案的原因。覆議案必須在 15 天內進行投票表決是否維持原法案內容，如為休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議<sup>66</sup>。

## （二）其他憲法賦予的重要權力

除立法權外，依據憲法第 39 條、第 63 條、第 104 條、第 105 條，以及憲法增修條文第 2 條至第 7 條等規定，我國國會尚有修憲及領土變更提案權，預算案、決算案審查權，戒嚴案（含解嚴案）、大赦案（含全國性減刑案）、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要決議案的審查權，司法院院長、副院長及大法官、監察院院長、副院長、監察委員及審計長、考試院院長、副院長及考試委員、檢察總長、中央選舉委員會主任委員、副主任委員及委員、國家通訊傳播委員會委員和公平交易委員會主任委員、副主任委員及委員等人事同意權，緊急命令追認權，對行政院的質詢權，對行政院院長的不信任權，副總統缺位時的選舉權，對總統、副總統彈劾案、罷免案的提出權，對行政院覆議案的決議權。

---

<sup>66</sup> 立法院網站，〈立法程序〉，

[http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/introduce01.jsp?itemno=02010000](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/introduce01.jsp?itemno=02010000)，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。



## 二、立法院的制衡型調查權

國會掌握行政機關財務及業務的核心—預算及法案審核權，故對行政機關具制衡作用。然立法院審查預算及法案，若無相關的資料，勢必影響其職權運作之客觀性與判斷力，故賦予適度取得資訊的權力，始能彰顯立法院監督行政機關的效果。

一般認為國會應擁有某程度取得資訊的能力，然對於國會調查權之範圍，或是否應賦予立法院實現「調查權」，則有不同看法。林永謀大法官在司法院釋字第 461 號解釋之部分不同意見書則指出<sup>67</sup>：

立法院調查權須有實證之根據始可。因調查權係憲法上「得」有之權能；我國憲法「立法」乙章（第六章）雖無如監察章（第九章）之有第 95 條、第 96 條、第 99 條明定監察院各委員會之具有調查權，而立法院為準備立法，須為相關事項之瞭解，確亦非概無其必要；惟若加諸他人以義務，本具侵害性，要非有憲法上之依據不可，殊不能僅以其有此必要之乙端，即謂他人當然有其義務。

例如檢察機關赴立院備詢，如係針對其預算進行說明，則屬立法院的調查範疇；惟若針對檢察個案進行調查，則檢察機關並無赴立法院說明之正當與必要性。

### （一）西方國會的調查權

多數西方國家議會除立法權外，亦具國會調查權，主要係藉由調查權的行使，讓國會能對行政機關之立法、預算議決時，擁有搜集資料、瞭解真相以研判問題，如此才能防範行政機關濫權腐化。此調查權兼具政治性與司法性，當然其程序亦較質詢權更為嚴謹<sup>68</sup>。

英國的「國會調查權」並未明定於憲法，而德國則規範於基本法

<sup>67</sup> 林永謀大法官對司法院釋字第 461 號解釋之部分不同意見書。

<sup>68</sup> 程明修，《憲法基礎理論與國家組織》，臺北：新學林出版社，2006 年，頁 286-288。



第 44 條、日本明定於憲法第 62 條。不過國會係由政黨之議員構成之結果，往往其調查權會受政黨利益或偏見影響，且議員未必有專門學識，又其調查活動受會期限制，故英國及德國之國會調查權已漸為專家學者等相關人士之諮詢方式所取代<sup>69</sup>。

## （二）我國國會的調查權

我國憲法未明定立法院有調查權。立法院得否自行行使調查權，參照司法院大法官解釋（釋字第 325 號及釋字第 585 號解釋）以論之<sup>70</sup>。例如：

司法院大法官釋字第 325 號解釋文指出：

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<sup>71</sup>。

上開解釋文原係確認調查權應由監察院行使，立法院不得越俎代庖，不過由於立法院經常有參考資料的必要，故正式賦與立法院有調閱文件，且須經委員會或院會決議之法定程序。此外，被要求機關如有法律規定或正當理由時，可拒絕提供，同時對於獨立行使職權的機關，亦可排除此職權之行使<sup>72</sup>。

而司法院大法官釋字第 585 號解釋又有不同看法。該解釋為就

<sup>69</sup> 林永謀大法官對司法院釋字第 461 號解釋之部分不同意見書。

<sup>70</sup> 詳細論述請參閱本章第三節。

<sup>71</sup> 司法院大法官釋字第 325 號解釋：「本院釋字第七十六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，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。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，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，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，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，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。」

<sup>72</sup> 法治斌、董保城，《憲法新論》，臺北：元照出版社，2010 年，頁 381-384。

2004 年總統大選之當時執政黨候選人遭槍擊事件，而由立法院制定「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」，引發違憲爭議，而作成解釋如下：

立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力。基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍（本院釋字第 325 號、第 461 號解釋參照）。…有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權（executive privilege）。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。

### 三、我國與各國國會調查權比較

國會調查權應係基於權力分立原則而來，本為防止國家權力集中在少數人，而形成權力過大，故將權力分離，並加以抑制。由各國國會調查權觀之，權力大小多與該國憲政體制著重行政權或代議政治相關，且調查範圍均有限制。國會調查權失當或過大，亦可能侵犯行政或司法領域，故應加以適度限縮其權力。

表一：各國國會調查制度比較表

	臺灣	美國	英國	德國	法國	日本
憲政體制	雙首長制	總統制	內閣制	內閣制	雙首長制	內閣制
國會制度	單一國會制	兩院制	兩院制	兩院制	兩院制	兩院制
權力來源	大法官解釋	聯邦法典	政治慣例	基本法	國會職權行使法令、議會組織規則	憲法

	臺灣	美國	英國	德國	法國	日本
權力類型	輔助權能	輔助權能	獨立權能	獨立權能	輔助權能	輔助權能
調查目的	立法、預算審查、同意權行使、彈劾總統、副總統	輔助立法或預算審查、行政監督、行使同意權	委員會自行決定	委員會自行決定，又分調查委員會及專門事務調查會	輔助立法或預算審查	審查議案、調查國政或議院認為有必要

資料來源：作者自行整理

由上表觀之，英國國會歷史悠久，且有其一貫傳統，故其國會調查權成為在野黨監督執政黨及國會多數黨的重要工具。美國及法國強調行政權，國會只是在輔助立場，監督政府任事，故其國會調查權相對較弱；日本及德國則介於其中。而臺灣採單一國會制，並沒有兩議院制衡機制，故立法院在調查權的行使上，須更為審慎。

## 第二節 監察院調查權

監察院的創設，源自於孫中山先生五權憲法理論，經參攷中國古代御史諫官制度（御史台、都察院），用來限制國會代表的民主立法力量，剝奪國會的糾察與調查權，以增強行政權，避免立法院權力過於獨大無法制衡。

實際上，基於五權分立架構，監察院對行政機關之調查應屬事後調查性質，且不得對行政機關刻正進行之政策予以干預，以免侵犯行政權核心領域；且監察院調查的目的，係以整飭官箴、查察違失為主要目的，應屬防弊性質之調查權。

### 一、監察院的職權

監察院置監察委員 29 人，其中 1 人為院長，1 人為副院長，任期 6 年，由總統提名，經立法院同意任命之。監察委員須超出黨派以

外，依據法律獨立行使職權<sup>73</sup>。

另監察院為行使審計權，設審計部。審計長由總統提名，經立法院同意任命。審計長應於行政院提出決算後 3 個月內，依法完成審核，並提出審核報告於立法院<sup>74</sup>。

### （一）彈劾權

依憲法及憲法增修條文規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有違法失職情事，得提出彈劾案。依憲法增修條文及監察法規定，彈劾案應經監察委員 2 人以上提議，並須經提案委員以外之監察委員 9 人以上之審查及決定成立後，始向懲戒機關提出。

### （二）糾舉權

監察委員對於公務人員，認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員 3 人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官；其違法行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。

### （三）審計權

我國憲法第 90 條及增修條文第 7 條規定，審計權為監察權之一。又憲法第 105 條規定，審計長應於行政院提出決算後 3 個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。審計職權，依審計法第 3 條規定，由審計機關行使之。中央政府及其所屬機關財務之審計，由審計部辦理；地方政府及其所屬機關財務之審計，由審計部於各省（市）設審計處，於各縣（市）酌設審計室辦理之。

<sup>73</sup> 監察院網站，〈監察院職權〉，

<http://www.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=1323&CtUnit=362&BaseDSD=7&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

<sup>74</sup> 審計部網站，〈審計制度簡介〉，[http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/introduce01.jsp](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/introduce01.jsp)，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

## （四）糾正權

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。

## 二、監察院的防弊型調查權

英、美等西方國家的監察權是屬國會的一環，而我國是納入獨立的監察院行使。另我國監察權裡最重要的彈劾制度，各國亦大異其趣。例如英國現已不行使此權，美國的彈劾案亦很少見，且僅存在於獨立的司法機關與自主的行政機關間所未能控制的領域，例如對享有刑事豁免權的官員，於一般司法追訴外另以彈劾制度補司法之窮。由此觀之，監察糾彈制度乃介於司法及政治責任間的第三條路，有別於司法及國會的另外一種監督方式<sup>75</sup>。

### （一）監督防弊的目的

除了透過事前的制衡機制，防止行政濫權外，行政權的運作，亦常侵害到人民的權益，例如警察恐嚇、亂開罰單；或發生行政機關或行政官員違法失職情事，例如官商勾結或對有關係的違建戶不予拆除。若無監督懲戒機制在背後把關，很容易使得行政權肆無忌憚而對社會國家造成更大的違害。

為避免行政機關或人員違法失職，其中一種有效的方法即是建立維安系統。此類似企業的稽核，或者法規遵循部門，旨在對行政運作進行事後監督把關，以減少違失發生之可能性，並促成政府善治。

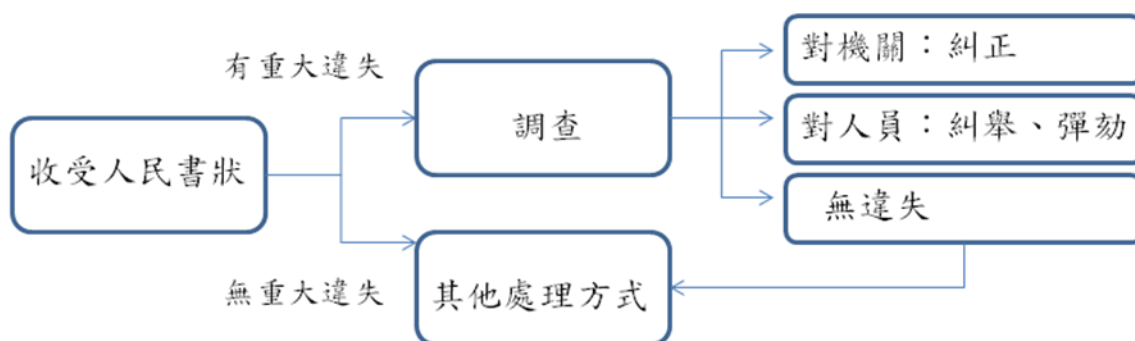
### （二）監察調查權的防弊角色

監察院的調查權主要源於人民陳情案件之處理，另亦得就政府重

<sup>75</sup> 陳滄海、徐淑敏、高光義，《憲法與國家發展》，臺北：五南文化事業，2009 年，頁 218-219。



大事項由個別監察委員主動進行調查<sup>76</sup>。一般而言，如屬人民陳情案件，其處理流程如圖一。



資料來源：作者自行整理

圖一：監察院收受人民陳情案件處理流程圖

## 1、收受陳情

監察職權最主要的發動來源為人民陳情。當人民發現機關或公務人員有違法或失職，可以詳細敘述事實並附上證據資料，直接以郵寄、電子郵件、或親自送交監察院或監察委員等方式提出。另外，亦可利用監察委員至各地方巡迴監察時，向個別監察委員陳情反映。

監察院收到陳情案後，會先確認是否為新案，如屬新案，則進入簽核程序並判斷是否請機關說明；如屬舊案，則併案處理，以強化時效並提升案件處理一致性<sup>77</sup>。

## 2、調查

如陳情案件經機關說明或由人民檢附資料判斷涉有重大違失，監察委員對於公務人員或政府機關之違法或失職的事項，可以進行調查，或委託其他有關機關調查。

監察院調查完成後，對於涉有重大違失的案件，如係機關或制度面的問題，得對機關進行糾正，促其改善；如係肇因於人員違失，得對違失官員進行彈劾或糾舉，以收警示與懲戒之效。

<sup>76</sup> 監察院網站，〈調查〉，<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3336&ctNode=1323&mp=1>，最後瀏覽日期：103年10月24日。

<sup>77</sup> 監察院網站，〈收受人民書狀〉，<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3336&ctNode=1323&mp=1>，最後瀏覽日期：103年10月24日。

## （1）糾正

監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。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 2 個月仍未將改善與處置之事實答復監察院，監察院得經有關委員會之決議，以書面質問或通知其主管人員到院質問之<sup>78</sup>。

## （2）彈劾或糾舉

監察委員調查後認為公務人員違法失職，只要有 2 位以上監察委員提出，經提案以外的監察委員 9 人以上審查，並過半數以上決定成立後，即得移送公務員懲戒委員會或職務法庭等懲戒機關。

監察委員調查後認為公務人員違法或失職，應先予停止職務或其他急速處分時，可以提出糾舉案，經其他監察委員 3 人以上的審查及過半數以上決定成立後，由監察院送交被糾舉人的主管長官或其上級長官依法處理<sup>79</sup>。

## 三、我國與各國監察調查權比較

由於各國歷史、民情及文化的不同，在監察權之行使上亦較國會調查權有更大差異。英國及法國強調代議政治，國會傳統上扮演為民喉舌的角色，陳情人對於行政措施不滿習於先向其選區的國會議員反映，再由國會議員代為向監察使提出。又該等國家往往基於權力分立，為加強國會對行政、司法兩權之制衡，而將監察使設在國會。值得注意的是，法國國民議會議員往往也是其選區之地方行政首長，其收到人民陳情後會先行過濾，再決定是否向共和監察使提出陳情。

<sup>78</sup> 監察院網站，〈糾正〉，<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3337&ctNode=1323&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

<sup>79</sup> 監察院網站，〈彈劾、糾舉〉，<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=3336&ctNode=1323&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 24 日。

日本、澳洲及香港人民得直接向監察機關提出陳情，相關機關均設專門行政人員收受陳情案，與我國作法類似，且對於所收陳情案件，亦會由專職人員先判斷處理方式。所不同的是，日本在各地設有收受陳情的單位；澳洲則是各州設有獨立監察使，負有地方政府行政事務之調查權。我國監察委員承襲傳統巡迴監察之角色，每年須至各縣市進行地方巡察，各地區人民得藉由監察委員巡察時，向監察委員提出陳情案，毋須再如帝制時代攔轎喊冤。雖然我國目前陳情案之收受係採直接陳情制，然亦有立法委員接獲人民陳情案件後，轉送監察院處理的情況。

表二：各國監察調查制度比較表

	臺 灣	瑞 典	英 國	法 國	日 本	澳 洲	香 港
監察機關	監察院	國會監察使	國會監察使	共和監察使	行政評價局	聯邦監察使及州監察使	申訴專員公署
權力來源	監察權	立法權	立法權	行政權	行政權	立法權	行政權
首長產生	總統提名，經立法院同意後任命	國會選出，對國會負責	女王派任英國下議院的官員，對國會負責	部長會議同意後，總統任命	首相任命	總理任命	香港行政長官任命
陳情方式	直接陳情	直接陳情	間接陳情 透過國會議員將陳情轉交給監察使	間接陳情 經由參議員或國民議會議員向共和監察使提出	直接陳情	直接陳情	直接陳情
職權行使	調查權 彈劾／糾舉權 糾正權	調查權 建議權 處分建議權	調查權 建議權	調查權 協調權 建議權	調查權 勸告權 建議權	調查權 建議權	調查權 澄清權 調解權 建議權

資料來源：作者自行整理

由表二觀之，各國監察制度設立方式有極大差異，歐洲國家多設於國會之下，而日本及香港則屬行政治理的一環，我國則是採獨立監察制在運作。不過，不論監察權是隸屬於那一個權力範疇，其均強調監察組織（或監察使）之公信力及獨立性，包括人員的選任及正式任命程序；且監察權力勢必包含較國會集體調查權更具彈性之個別調查權，以發揮防止行政弊端，保障人民權益之主要目標。

### 第三節 權力分立下外部調查權爭議

#### 一、立法院爭取調查權過程

憲法明文規定監察院的調查權，而立法院因調查權未被明定於憲法中，故具相當爭議。

立法院為主張監督政府之功能，曾多次爭取或強調其調查權，並於 1993 年 1 月 15 日立法院第一屆第九十會期結束前，通過增定立法院組織法第 18 條第 3 項修正案：「為確保立法權的行使，得設專案小組向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件」，明定立法院為行使立法權而須具備調查功能。後行政院感到「窒礙難行」，且有違憲之虞，乃欲提出「覆議」。經大法官會議於 1993 年 7 月 23 日第 980 次會議做成釋字第 325 號解釋，確認立法院具「文件調閱權」（參見第三章第一節），行政院才撤回覆議案<sup>80</sup>。1999 年 1 月 12 日三讀通過立法院職權行使法第八章「調閱文件之處理」，並對其調閱文件作詳盡規定<sup>81</sup>。

2004 年 8 月立法院院會通過國親兩黨於 2004 年 4 月提出「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」，但行政院以全案重大窒礙難行為由，經總統核可於同年 9 月 2 日移請立法院覆議。同年 9 月 14 日

<sup>80</sup> 彭億鈞，〈立法院行使調查權的研究〉，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1996 年，頁 2-4。

<sup>81</sup> 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍－釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。



立法院決議維持原案，惟立委柯建銘等 93 人認此條例逾越憲法賦予立法院權限而牴觸憲法權力分立原則及正當法律程序，而聲請大法官解釋。司法院大法官復於 2004 年 12 月 15 日舉行第 1252 次會議作成釋字第 585 號解釋，認為：

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。

釋字第 585 號解釋將立法院的調查權定性為執行立法院職權所必須的「資訊獲取權」，乃一種必要的「輔助性權力」。立法院調查權的範圍，應與憲法所賦予立法院的職權有重大關連。而在界限方面，則強調憲法保障獨立行使職權之機關或行政特權領域，如國防、外交政策形成之內部討論、正在進行之犯罪偵查，立法院均不應侵入或干預，以維持權力分立與制衡原則。整體而言，從釋字第 585 號解釋，得以確認我國立法院調查權的性質有三<sup>82</sup>：

- (一) 輔助性：釋字第 585 號解釋將立法院調查權認為屬目的性之輔助權能，其本身僅屬一種工具，不具有目的，且其本身不應發生獨立之法效果。亦即其調查證據結果即使符合一般證據法則，但其證據證明力對其他刑事案件或行政訴訟案件不應作為唯一的證據。不過國會調查若係基於立法院職權範圍，其調查結果仍得作為立法院對總統、副總統提出罷免案或彈劾案，或對行政院院長提出不信任案之依據。
- (二) 集體性：立法院行國會調查權必須先經由立法院院會決議通過後始得行之，而立法委員屬民意代表，其執行職務須以集體

<sup>82</sup>李惠宗，〈立法院使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。



方式，組成委員會行使，且該委員會須符合議事規則，包括主席推選、出席人數、可決人數、通過人數、復議等程序。

- (三) 補充性：國會調查權旨在濟其他憲法機關職權之不足，按釋字第 325 號解釋已宣示「如仍不明瞭，得...」，可見應窮盡其他權力行使仍不符合國家理性時，始由立法機關介入。換言之，若案件已經其他專責機關處理，例如已進入司法偵審程序，國會調查權即應退讓，故釋字第 325 號解釋及釋字第 585 號解釋均提及，凡屬考試、監察與司法案件，皆非立法院所可進行調查者，而釋字第 585 號解釋更指出「就應秘密的事項，行政機關亦有行政特權」。

## 二、立法院調查權之定性

立法院於 2006 年 5 月 1 日修正公布三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例，遭立法委員柯建銘等 87 人認有違反憲法上權力分立原則，復提請大法官釋憲。案經司法院大法官於 2007 年 9 月 28 日舉行之第 1312 次會議決議，作成第 633 號解釋。主要論點包括：

立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使，原則上固應由立法院依法設立調查委員會為之，然於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，尚非不得制定特別法。……

立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第 67 條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項<sup>83</sup>規定邀請到會備詢時，有應邀說明之

<sup>83</sup> 憲法第 67 條規定：「立法院得設各種委員會。」

義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第 67 條第 2 項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

由上開解釋文觀之，行政、司法、考試及監察院獨立行使職權，不受外部干涉之人員似無應立法院各委員會邀請備詢或說明之義務。又本解釋理由書更詳載：

行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」在本解釋理由書亦認「司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第 71 條規定列席立法院會議陳述意見，若立法院所設各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定邀請政府人員到會備詢，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請列席備詢。三院所屬獨立行使職權，不受任何干涉之人員，例如法官、考試委員及監察委員亦同。

以本解釋文來看，行政院各部會首長及其所屬人員應立法院委員會邀請備詢，係為使立法委員藉其答覆時所說明之事實，或發表之意見而瞭解相關議案；另立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。原則

---

各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」

上，受要求之機關，非依法律規定或其他正當理由，不得拒絕，此業經司法院釋字第 325 號解釋在案。然對於獨立行使職權，不受外部干涉者，則無此「應邀說明」之義務。不過，此應該是針對說明事項與其獨立行使職權相關者而言，若立法院要求說明的事項，係屬與該機關提出之法律案或預算案相關事項，仍應有憲法第 67 條第 2 項的適用，此可由本解釋文理由書所載「司法、考試、監察三院既得就其所掌有關事項，向立法院提出法律案；各該機關之預算案並應經立法院審查，則其所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有依上開憲法規定，應邀說明之必要」可類推適用。

綜上觀之，立法院的調查權透過司法院大法官解釋，業對其調查範圍有所界定。釋字第 585 號解釋確認立法院具有調查權，惟該調查權性質為行使憲法所賦予的立法職權所必要「輔助性權力」，其所欲調查之事項須與其行使憲法所賦予之職權有重大關係<sup>84</sup>。因此，立法院調查權有其限制範圍，對於國家機關獨立行使憲法所定職權者，則非立法院所得調查之事物範圍。

在調查方法上，釋字第 585 號解釋及釋字第 633 號解釋指明立法院可以使用的調查方法有三種：一是文件調閱權，此在釋字第 325 號解釋已提出。二是要求出席作證或陳述意見，惟此須經院會決議，且調查對象包含相關人民或政府人員。另此權力具有強制力，得對不出席者課處罰鍰。第三種調查方法是委任非立法委員或立法院人員進行調查，惟此尚需以特別法予以規範。

#### 四、調查權之分與合

按我國現行憲政體制，對行政權的調查權分由監察院及立法院享有；究其性質，立法院的調查權則屬制衡性質，除係依附在國會固有

---

<sup>84</sup> 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照出版社，2010 年，頁 381-384。

權力外，其調查範圍亦受限制，且調查需經較嚴格的集體程序，避免淪為議員私益之交換場域；監察院的調查權偏向防弊性質，調查範圍較大，且調查目的主要以糾彈百官、保障人權為主。

西方不少防弊型之調查權亦歸屬在監察使的職權範疇，並由德高望重、深具眾望的重量級人士擔任監察使。儘管歐洲多數監察使設在國會，惟其在制度運作上，卻享有完全獨立自主性，議員對其調查職權均不得過問。又此類國家之國會多採兩院制，透過上議院及下議院之職能分割，亦得收相互制衡之效。

### （一）兩調查權不相衝突

釋字第 585 號解釋曾引發立法院的調查權與憲法第 96 條賦予監察院調查權，是否有所衝突之爭議。

若將立法院的調查權界定為輔助性權力，由於國家不同機關於行使不同權限時，本可能對同一事物同時進行重疊的調查，例如發生弊案時，往往「行政調查」與「司法調查」會併同執行<sup>85</sup>，只要調查的最終目標與效果沒有衝突，此種調查權重疊或平行情況，似無不可<sup>86</sup>。監察院的調查權本係輔助監察院行使彈劾、糾舉或糾正等核心職權為目的；立法院調查權則係為了輔助立法院行使立法、審議預算、人事同意、政策監督，乃至彈劾總統等職權為目的。對兩院而言，調查權均屬必要的「輔助權」，應無侵犯其他機關權限之虞。

### （二）兩調查權應有所區隔

國會雖為代表民意的立法機關，然其具有強烈政黨屬性；又我國採單一國會制，更使國會運作與政黨角力難以分割。在濃厚的政治性與妥協性下，欲在立法院下設獨立監察使辦公室，並維持其中立性，

<sup>85</sup> 法治斌主持，《行政檢查之研究》，行政院研考會委託研究，1996 年，頁 38-44。

<sup>86</sup> 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍－釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。



而對官員的糾彈毫無政黨意識及協商妥協之干預，恐非易事。故在現行政治生態上，由立法院扮演制衡者、監察院職司防弊者的角色，有其意義。

依司法院大法官釋字第 585 號解釋，立法院雖有調查權，但行使須經院會決議，在政黨權力運作下，此調查權不及監察院的調查權無特定門檻及集體決議程序般有彈性。另一方面，監察制度之行使有相當重要性，但目前我國監察院權力已被削弱，故亦有學者建議監察院應享有刑事追訴權，專司重大弊案之調查與追訴，並配置檢察官<sup>87</sup>；另有學者主張我國政治存有「不求有功，但求無過」的心態，此不利國家重大建設發展與改革，故監察與審計權不得過於嚴峻<sup>88</sup>。

整體而言，調查權不論如何運作，其行使務須符合正當性及一定程序。以現在憲政狀況來看，立法院掌握行政機關預算權，其調查權應具事前調查性質；監察院所屬審計部審核行政機關決算，其調查權屬事後調查監督性質。為防杜立法院濫權，其調查權行使應以公開為原則，以受到全民檢驗，始符國會代議政治的特質。而監察院的調查權有查處違法失職之性質，調查結論未正式確認前，不宜對外公開；惟即使公開調查結果，亦應強調客觀與彈性，避免讓官員存有多個多錯的戒心，致阻礙創新。

### （三）兩調查權不宜侵犯行政及司法的核心領域

司法權首要強調「司法獨立性」，而國會具有明顯的政黨屬性，其處理事務本具濃厚的政治性與妥協性，對於國家政策及法案之議決尚屬可行，但對於官員調查甚或介入個案，恐產生破壞中立及獨立性之疑慮，故我國憲法在設計時，將調查權納入監察院的職權，並限制監察委員不得兼任公職或執行業務，以維持其超然地位。此外，監察

<sup>87</sup> 陳淳文，〈中央政府體制改的謎思與展望〉，收錄於湯德宗主編之《憲法解釋之理論與實務》，第 5 輯，2007 年，頁 163-172。

<sup>88</sup> 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照出版社，2010 年，頁 447-448。



調查權屬事後監察性質<sup>89</sup>，依察監察院收受人民書狀及處理辦法相關規定，基本上亦不涉及司法個案。

另按司法院釋字第 461 號解釋：

憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第 67 條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。…凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項<sup>90</sup>規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

由上開解釋文觀之，行政、司法、考試及監察院獨立行使職權，不受外部干涉之人員似無應立法院各委員會邀請備詢或說明之義務。又

行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。

<sup>89</sup> 陳滄海、徐淑敏、高光義，《憲法與國家發展》，臺北：五南文化事業，2009 年，頁 202-223。

<sup>90</sup> 憲法第 67 條第 1 項規定：「立法院得設各種委員會。」同條第 2 項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」

由於五院本有其職，在正常情況下，調查權均不得侵犯司法及行政的核心領域，尤其對於機敏事務，調查權在運作時尤需審慎，並以國家利益為最大考量。



## 第四章 治理理念與治理機制

治理（Governance）乃運用程序或方式有效達成管理的目的。在企業領域，近年來強調公司治理（corporate governance），意即企業應透過內部控制與管理方式，讓其適當運作，達成永續經營的目的；在政治學領域，通常指國家治理，即政府運用治權，來管理國家、人民和領土，以達到國家發展的目的<sup>91</sup>。

組織或社會是由人所組成，凡人都有自利的動機<sup>92</sup>。但當大家都為自己的利益而謀事時，往往降低整個組織或社會成員彼此間之信賴，而對合作產生不利的影響，進而降低整體福祉。由於人不能離群索居，需要與他人（夫婦、家庭、村落、社會）共同生活，故需設法解決自利帶來的整體不利益。換言之，社會需要靠某種程度的治理，確保每個人在形式平等下，先將私人的利益置於一旁，以追求多數人的福祉<sup>93</sup>。對社會而言，良善的國家治理，能保障人民權益不被侵害，且進一步保障組織或社會能在公平、有效、正義的環境下運作。

### 第一節 傅柯的治理論點

16 世紀產生各種如何成為君王的論點，包括馬基維利（Niccolò di Bernardo dei Machiavelli）所撰擬之君王論（Il Principe）。馬基維利認為治理之道在於王之利益，亦係主權（sovereignty）的理性基礎。君王透過世襲或征服取得封邑，君王（prince）與封邑（principality）的關係乃單向、外在、凌駕且強加的，故此種關連性脆弱易變，臣民並沒有天賦原因接受其統治。馬基維利分析認為君王應體認危險來源，以保障穩固其封邑。

<sup>91</sup> 參酌維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B2%BB%E7%90%86>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

<sup>92</sup> 林鈺琴，〈跨層次觀點下印象管理動機與主管導向之組織公民行為的關係：社會互動與組織政治氣候的調節角色〉，管理學報，24 卷 1 期，2007 年，頁 93 -111。

<sup>93</sup> 桑德（Michael J. Sandel），樂為良譯，《正義：一場思辨之旅（Justice: What's the Right Thing to Do）》，臺北：雅言文化出版，2011 年，頁 118-122。

傅柯由馬基維利的君王論出發，將治理與政治及道德連結，並把治理視為藝術。傅柯主張道德和懲罰乃治理的核心，亦是治理的主要工作<sup>94</sup>。在此觀點下，擁有封邑已非治理的藝術，統治者應透過比血統、暴力更為服人的方式統治國家。例如對於新興資產階級，統治者應強調優越的道德和能力、精密的權力技術來證明自己有正當性，而經濟實力則成為穩固國權的治理重心。

1755 年盧梭所提「政治經濟學」<sup>95</sup>亦將經濟概念導入國家總體運作，治理國家就意味著對國家的臣民及其財產與行為實施監視與控制<sup>96</sup>。為達有效治理的目的，法律便成為其最佳手段。透過遵守法律，來安排人民接受並服從與主權相關之各種事務。

## 一、傅柯治理概念

傅柯的治理概念可從 16 世紀國家的兩個發展脈絡談起。一方面，由於封建制度的瓦解而產生建立巨大領土的權力運動，以致興起殖民主義的國家文化；另一方面，隨著宗教改革而強調人類在世應獲得永恆的拯救，而產生精神上的統治和引導。於是國家一方面強調集權化，另一面則朝向分散和宗教異議運動。對君主而言，其可能因武力、家族繼承、協議或聯盟等方式成為一國之君，但要長治久安，需致力於對外加強武力、保護領土及臣民，以對抗虎視眈眈的敵人；對內則發展命令統治臣民，而貫徹此者之道即為治理的藝術。傅柯歸結治理最終目標應在強化經濟，以能富國強兵；換言之，傅柯把經濟引入到政治的實踐中。

---

<sup>94</sup> Foucault, Mitchell Dean, *Government and the Enfolded of Authority*, edited by Andrew Barry, Thomas Osborne, Nikolas Rose, *Foucault and Political Reason, Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, The University of Chicago Press, 1996, pp. 222-223.

<sup>95</sup> Rousseau, Jean Jacques, *A Discourse on Political Economy*, 1755, <http://www.constitution.org/jjr/polecon.htm>, 最後瀏覽日期：104 年 1 月 10 日。

<sup>96</sup> Foucault, Michel, *Governmentality, The Foucault Effect*, Chap. 4, edited by Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller. *Lectures: Security, Territory, Population*, at the Collège de France (1977-1978 Lectures at the Collège de France), 1991, pp. 87-104.

## 二、傅柯治理模式

傅柯將治理分為三個層面：道德（治理自我）、經濟（治理家庭）、政治（治理國家）。馬基維利的君王論只提及將主權和治理分開，以顯示君王的榮耀；而傅柯的「治理」則將上述三種治理串連，主張欲治理國家須先治理自我，君王必須以身作則；向下則透過政策行政（police），使家庭、個人都能符合法治，以實現國家的治理。

在傅柯的觀點下，主權是君主權力的核心，而治理則是主權的實踐。由其提出道德（治理自我）、經濟（治理家庭）、政治（治理國家）的概念，可發現與中國自孔子強調「修身、齊家、治國、平天下」的概念相通，由修身取得領導者的正當性，進而強調國富民強，以致於君王應為經濟發展而強化軍事、外交及民生之重商主義，在重商主義的帶動下，統治者得以聚斂財富、充實國庫、建立軍隊來貫徹他的政策。在此作法下，最快速（但不一定有效）的治理手段便是法令規章。而法令規章之落實則與監督、調查與執法相關，故傅柯強調牧領、外交－軍事技術及治安乃西方國家治理化（governmentality）的基本現象。

### 第二節 代理成本說

代理理論係基於傳統經濟學對人性追求自利（self-interest）及投機（opportunism）假設下，主張組織內或組織間存在主理人<sup>97</sup>（principal）與代理人（agent）間之目標衝突，致使主理人設法透過部分機制，促進代理人追求主理人目標<sup>98</sup>，例如透過員工認股等方式，使管理者的利益與業主（股東）的利益連結，只要公司賺錢，公司股票價格即會上漲，於是員工的經濟報酬跟著增加，而時達到股東的最

<sup>97</sup> 在法律知識範疇內，主理人習慣稱「本人」。基於部分文獻內容係由公司之代理問題出發，為免論述時產生誤解，本文使用「主理人」論述。

<sup>98</sup> Jensen, M. & Meckling, W., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics, vol. 3, 1976, pp. 305-360.



終目標。之後學者陸續將代理理論運用於會計、經濟、行銷、政治科學、組織行為及社會學管理議題。

## 一、代理問題

代理理論係指人在追求自利的前提下，由於主理人與代理人具資訊不對稱問題，使代理人可能做出有利於代理人本身，但損及主理人利益之情事。

一般而言，代理問題之前提為代理人追求自己利益極大化，此情況普遍存在於各組織及各種合作或雇用關係中。代理問題最初被用於解釋股東與經理人之間之問題，在此情形下，股東因擁有公司股份，可視為公司之主理人，而經理人係受股東委託，擔任對公司管理之職，故可視為代理人。由於公司之經營係由經理人在負責，股東平時對經理人監督不易。此時，如經理人具自利動機，往往會做出有利於自己但損及公司整體報酬或主理人利益之情事。例如經理人可能基於個人享受等目的，而使用公司的錢來購置豪華辦公室或購買昂貴名牌汽車；或做出不利於股東之經營決策，例如大量增資，而稀釋股東對盈餘分配之請求權，但卻未將資金做充分之運用等不利於股東福利之作法。

綜合而論，代理理論關係著管理主理人與代理人關係的最佳效率契約決定，並企圖針對代理關係中的兩大問題加以解決：第一項代理問題發生於主理人與代理人的期望目標有所衝突時，此時代理人可能基於自利動機，而損及主理人的權利。另一項代理問題則係針對主理人來探討，當主理人與代理人對風險所持的態度不同時，若主理人無法驗證代理人行為的正當性，可能產生風險分配的問題。此處的問題是主理人與代理人因為對風險有不同程度的偏好，例如對是否擴廠、或進行海外投資等重大決策，常因彼此對方案各有偏好，而產生衝突情事。

代理理論的運用範圍及於合作行為中，主理人與代理人間存在目標衝突與風險態度不一致的基本代理結構之關係中，故代理結構得適用於各種總體問題（如管理政策），及個別現象（如責難、印象管理、欺騙及其他各種私利的表現）。近來代理理論亦常被用於解釋購併與多角化策略、董事會關係、股權與融資結構、垂直整合及創新等組織現象中。表三彙整對代理理論之說明。

表 三：代理理論說明

主要概念	主理與代理關係應反應資訊的效率及風險承擔成本
分析單位	介於主理人與代理人之間的契約
對人假設	自利、有限理性、風險規避
組織假設	參與者間有目標衝突 考量效率 資訊存在不對稱
契約問題	道德風險、逆選擇、風險承擔

資料來源：修正 Eisenhardt<sup>99</sup>, p. 59

若欲解決代理問題，通常有兩種方式可以選擇：（一）監督機制：主理人可透過監督代理人方式，降低代理人從事自利行為之能力。（二）誘因機制：主理人可提供相當誘因，連結主理人與代理人之目標，使代理人行為與主理人期望一致，並朝共同目標努力。

## 二、代理成本

組織可透過監督或誘因機制，以避免代理問題之產生，惟各種機

<sup>99</sup> Eisenhardt, Kathleen M., Control: Organizational and Economic Approaches, Management Science, 31 (2), 1985, p. 59.

制均有其成本存在。這些成本<sup>100</sup>包括：

### （一）監督成本

主理人透過監督，可提供代理人行為之資訊，進而降低代理風險並提供組織效率，但欲防止代理人從事自利行為而採用監督方式，雖可增加資訊透明度，但亦產生額外監督成本。

### （二）組織設計成本

為防止代理人從事自利行為，主理人可能設計許多報告制度或控管程序，此勢必產生許多組織設計額外成本，且間接降低組織的回應速度與彈性。

### （三）機會成本

代理人在各種監督或控管機制約束下，可能產生無法及時反應市場變化，而使公司獲利機會降低之成本。

陳敦源<sup>101</sup>由公共組織管理者角度出發，認為代理成本主要來自於資訊不對稱與監控不完全所造成的「逆向選擇」(adverse selection) 與「道德危機」(moral hazard)。例如對於委託外包的政策，公部門（委託人）可能在監控成本過高的情況下無法完全監控，代理人（承包商）因此有可能隱藏行動或是策略性的釋放資訊來應付委託人的監控，違背了契約所簽訂的內容，形成道德危機。是以，公共管理者常面臨監督能力培養的挑戰，且對於商品必須具備一定的專業知識，才能夠扮演好看守荷包的角色，並製造議價的空間與可能性。

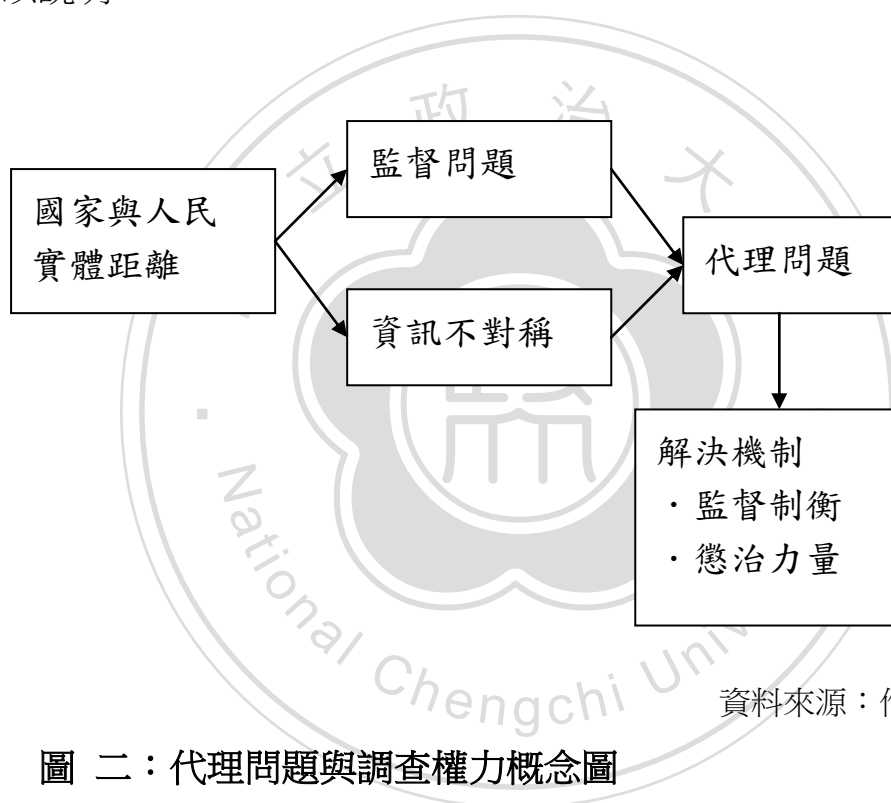
---

<sup>100</sup> Jensen, M. & Meckling, W., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, pp. 305-360.

<sup>101</sup> 陳敦源，〈誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的行政控制問題〉，*公共行政學報*，第4期，2000年，頁99-129。

### 三、代理成本與政府治理

組織一旦擴大到國家，由於政府乃多種機關或官員之組成體，往往使監督上更為困難。在資訊不對稱情況下，將使機關或官員追求自利可能性增加。為使機關或官員行為符合人民期許或當政者的目標，需透過監督與制衡機制，以減少代理問題發生之可能；又為防止機關或官員投機，更需憑藉背後懲治力，讓其不敢為所欲為。此可由圖二予以說明。



資料來源：作者自行整理

圖二：代理問題與調查權力概念圖

如圖二所示，代理問題可能因實體距離而增加，故需透過監督及懲治力量降低此問題。立法院的調查權可以提升對行政機關的監督能力，而達制衡之效；監察院的調查權則扮演對行政機關懲治力，而降低行政機關投機或發生代理問題的可能性，進而防止弊端發生。然不可諱言的，這些調查或制度設計，亦可能同時增加行政機關機會成本，或降低行政效率，需予權衡，不容忽視。

### 第三節 交易成本說

寇司(Ronald Coase)<sup>102</sup>於1937年提出公司的本質(The Nature of the Firm)，由經濟學觀點主張廠商與市場乃兩種相對的治理模式，而廠商選取不同治理模式的主要考量在於何種方式的交易成本相對較低。寇司認為在一個專業分工與交換的經濟體制下，價格運作會產生事前成本(如搜尋資訊、契約協商和簽訂之成本)和事後成本(監督契約執行之成本)，這些統稱為交易成本。後來威廉森(Oliver Williamson)將交易成本理論運用於解釋交易間的治理機制，包括用來解釋各種經濟及社會現象，尤其用於解釋群體間之契約關係。

#### 一、交易成本的假設

威廉森<sup>103</sup>由寇司觀點出發，先指出交易成本論點的前提為環境具不確定性與複雜性，亦即環境中充滿不可預期性和各種變化，交易雙方均將未來的不確定性及複雜性納入契約中，使得交易過程增加不少訂定契約時的議價成本，並使交易困難度上升。若部分交易具專屬性(proprietary)或異質性(idiosyncratic)，則恐因交易對象少或市場為少數人把持，而使市場運作失靈。

威廉森的交易成本觀點係基於下列假設：

##### (一) 人的假設：有限理性及投機主義

威廉森認為人是有限理性的，且具投機主義。在有限理性下，人類的經濟行為因限於資訊取得及處理能力，而產生不確定性，進而導致市場失靈。投機主義則指，當交易具有資產專屬性或少數交易等特性，交易者為求自己利潤，往往會犧牲交易對象之利益，此情況亦可能使得市場無法運作(失靈)。

<sup>102</sup> Coase, R. H., "The Nature of the Firm," *Economica*, Vol. 4, 1937, pp. 386-405.

<sup>103</sup> Williamson, Oliver E., "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979, pp. 233-261.



## （二）環境假設：不確定性

威廉森假設當有限理性與環境不確定性這兩項因素同時發生時，或者少數交易與投機主義同時發生時，便可能產生資訊不對稱（**information asymmetry**）的情況。當環境的不確定性高，交易雙方會因自利行為產生投機主義。由於交易雙方握有不同程度的資訊，將使市場的先占者擁有較多且有利資訊而獲益，並形成少數交易。交易雙方若互不信任，且又處於對立立場，將難以營造令人滿意的交易關係，而使交易過程過分強調形式，反徒增不必要的交易困難與交易成本。

## 二、交易成本的特徵

交易成本的發生原因，進一步追根究底可發現源自於交易本身的三項特徵<sup>104</sup>：

### （一）資產專屬程度（**asset specificity**）

資產專屬程度是指資產從原來的用途轉做其他最佳用途使用後，所損失的資產價值佔該資產原來用途價值的比例。當交易所投資的資產本身不具市場流通性，或者契約一旦終止，投資於資產上的成本難以回收或轉換其他用途時，則該資產的交易成本相對提高。一般而言，資產專屬性越高，組織愈傾向將交易內部化，以降低因交易所產生的各種成本。

### （二）交易不確定性（**uncertainty**）

由於人的有限理性，致難以預期各種偶發事件；又因資訊的不確定性，產生隱瞞、詐欺及資訊扭曲，增加交易的監督成本。

### （三）交易的頻率（**frequency of transaction**）

交易頻率愈高，其管理與議價成本也相對提高。交易雙方必須事前進行溝通、協調與訂約，且事後協商次數亦將增加。交易頻率的升

<sup>104</sup> Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985, pp. 218-222.

高使企業傾向將該交易的經濟活動內部化，以節省企業的交易成本。

威廉森認為，當廠商投資於專屬資產時，可能產生交易對象重訂契約或從此有牽制廠商之可能，故廠商為降低交易成本，必須採取保障措施（safeguards），以防止交易對象投機。其後，威廉森<sup>105</sup>進一步指出，在人類行為二個基本假設下，代理人因（一）代理行為受限於有限理性（bounded rationality），及（二）代理者基本上具投機傾向（opportunism），使得原應以契約型式解決之交易，在人類有限理性時，難以透過複雜的契約完整涵蓋所有未來可能面臨的所有情事。此時，若代理行為沒有投機之可能，則契約基本上仍有效。但實際上，代理者投機動機，致使代理者會基於自利（self-interest）觀點而從事投機行為。威廉森<sup>106</sup>建議可以組織階層方式（內部分工），或運用屬市場及階層間之混合（hybrid）交易型式，來降低交易成本。

### 三、交易成本的管理

交易成本經濟學主要係研究治理結構（governance structure）與契約關係之連結，進而解釋交易對象如何以最低成本保護特定關係投資，並由各種替代方案中選擇最適當的管理結構。

交易成本係為解決經濟活動領域下之合作問題，但也遭致一些批評。威廉森界定投機主義乃係為追求自利而產生，而設計複雜之機制以防止投機，但這些機制往往耗費成本，且威廉森過分強調投機主義而採用各種控制機制的作法，亦可能適得其反，以致於更增加交易雙方投機行為產生之可能。部分學者甚至認為威廉森論點太強調投機主義，結果反而增強交易對象之投機行為，因而主張企業可採社會控制（social control）方式，並以新的研究架構處理組織議題，而不再只

---

<sup>105</sup> Williamson, Oliver E., *The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach*, *American Journal of Sociology*, vol. 87, 1981, pp. 548-577.

<sup>106</sup> Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985, pp. 218-222.

專注在投機主義<sup>107</sup>。之後，有學者進一步由「個人績效衡量之明確性」及「員工與雇主目標一致性」兩構面，將管理模式分成市場控制（markets）、官僚控制（bureaucracies）、及宗屬控制（clans）三種<sup>108</sup>。當績效衡量容易且明確時，採用市場控制即可；當績效衡量不易，且評估指標模糊時，如員工與雇主目標不一致，則採官僚控制較有效；但如能使員工與雇主目標一致，將可進一步降低管理成本，而採用宗屬控制方式，不僅成本最低，且效率和效果最佳。

此外，有學者提出權變模式分析<sup>109</sup>，歸結不同技術、環境、組織規模及架構與控制關係為：（一）當技術例行、靜態環境、大型組織及功能式架構下適用官僚控制；（二）當技術非例行、動態環境、小型組織及水平式架構下適用宗屬控制；而（三）當產出可以價格衡量、環境為價格競爭、有多個大小組織生產相似產品時則採市場控制。

交易成本亦提及資訊不對稱議題，進而探討如何管理因資訊不對稱所產生之交易成本問題。例如有些學者將焦點放在交易對象彼此具有投機動機之假設上，強調若以契約解決，可能產生彼此無法預期對方發生違約等投機行為，使交易成本增加<sup>110</sup>。亦有學者針對交易成本之控制觀點，主張雇主對員工之控制與雇主對生產過程之知識及產出衡量能力有關，若績效不易衡量再加上知識不足，則控制之交易成本將高且複雜。若由「管理者對員工生產過程之知識」來看，當知識高，且員工欺騙成本（cheating cost）高／員工怠惰成本（shirking cost）低時，適合採取階層控制；若知識低，欺騙成本低而怠惰成本高，採價格控制；若知識低，但欺騙成本高、怠惰成本低時可選擇社會化控

---

<sup>107</sup> Ghoshal, Sumantra & Moran, Peter, Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory, *Academy of Management Review*, vol. 21 (1), 1996, pp. 13-47.

<sup>108</sup> Ouchi, W., Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, 1980, pp. 129-141.

<sup>109</sup> Daft, Richard L., *Organization Theory and Design*, 6, South Western, 1998, pp. 357-480.

<sup>110</sup> Klein, Benjamin, Crawford, Robert & Alchian Armen A., Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process, *The Journal of Law and Economics*, vol. 21, 1978, pp. 297-326.

制方式<sup>111</sup>。

#### 四、交易成本與政府治理

代理理論與交易成本理論具許多相似處，例如二理論均強調人具有自利動機和有限理性。此外，兩理論所探討應變數亦具相對應性，例如交易成本所稱之階層（**hierarchies**）與代理理論之行為基礎契約相符；而交易成本所稱之市場則與代理理論之結果基礎契約相符。然而，二理論亦著重在不同觀點之探討，例如交易成本理論裡試圖解釋組織間的界線及管理，而代理理論則多關心合作雙方之契約，而非界線。

本研究試圖擷取代理理論及交易成本理論觀點，探討對行政權之治理。代理理論強調主理人對代理人監督觀點，交易成本著重於資訊不透明且有限理性的情況下，行政部門業務繫於少數特定人，使其投機可能性提高，而增加國家設計制度以降低行政機關欺騙成本及怠惰成本之考量<sup>112</sup>。股東是不會知道董事長或總經理在搞什麼，就如同選民不知政客及官員在做什麼一般，故監督與懲戒力量應運而生。

#### 第四節 治理機制

傅柯的治理觀點強調透過道德與秩序，來維持政治的穩固。但此亦產生一些疑問，例如秩序應如何界定？何謂遵循的標準？標準又應由誰訂？若由統治者訂此標準並形成法律，是否為正確的選擇？

傅柯的治理建構了兩大主軸，一是由道德（**ethics**）或內化的約束，讓人民由內而發的願意被統治（治理）；另一方面則是創造強大的政治力（**politics**），透過經濟力強化軍事、外交等權力，同時增加人民對抗君權的難度。

<sup>111</sup> Hennart, Jean-François, *The Transaction Cost Theory of the Multinational Enterprise*, in Pitelis and Sugden, ed., *The Nature of the Transnational Firm*, London: Routledge, 1991, pp. 81-116.

<sup>112</sup> Hennart, Jean-François & Park, Y. R., *Greenfield Vs. Acquisition: the Strategy of Japanese Investors in the United States*, *Management Science*, September, 1993, pp. 1054-1070.



按代理成本理論，國家或君王有賴機關及官員（官僚體系）之行為與運作，而得以對內及對外傳遞意思與實踐命令。在此情況下，官員可視為國家運作的代理人。某些情況下，人民亦需仰賴行政官員替其服務或處理社會各種問題，甚至需要官員將一國各種資源做有效與公平合理的分配。然官員本身亦可能有自利動機，於是產生監督的需要，以降低官員發生自利行為的可能性；或透過組織設計，運用報告、預算管控等機制，以收制衡行政體系之效。當然，監督及組織設計均產生新的成本，且造成行政機關在執行業務之限制，對經濟發展亦可能產生缺乏效率及降低彈性等負面影響。例如行政機關欲迅速通過服貿法案，但立法院杯葛使議事空轉數個月，此類機會成本可能較代理問題產生的直接成本，更為重大。



資料來源：作者自行整理

圖三：道德力與統治力概念圖

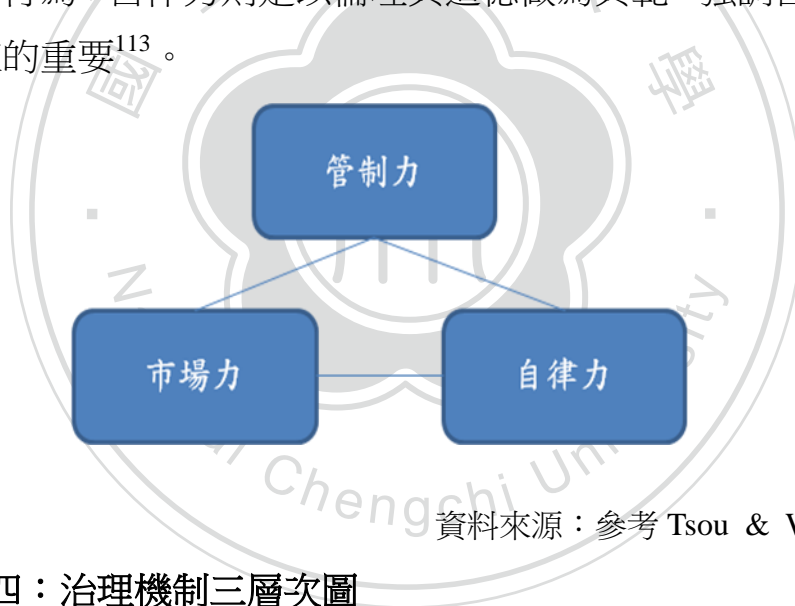
代理成本所稱監督或組織控制，其背後論點和傅柯的統治力有其相似性，均可謂治理的手段，且適合於用於治理像國家這種複雜關係。

新古典經濟學則由交易出發，探討交易成本。交易成本將治理機制分為市場控制（markets）及官僚控制（bureaucracies），之後又有學者發展出宗屬控制（clans）三種。官僚控制係透過監督、控制及懲罰等力量，讓交易雙方不敢為所欲為，其道理與傅柯的統治力及代理



成本的監督或組織控制作法相近。至於宗屬控制，係由信任與認同出發，認為當治理可以獲得認同，其治理成本最低且效果最好，此看法與傅柯所提道德的治理相關。另交易成本以交易為單位，強調市場控制之交易成本最低，並為許多學者發揚光大。由於市場乃由為數眾多的交易者所組成，其彼此連結度不高，但對於交易量大且資訊透明度高，又容易評量的商品而言，其交易成本最低且運作最為良善。

上述三種治理理論，得以導出治理的運作可透過三種機制，即治理的三大支柱（pillars of governance）：管制力、市場力及自律力。管制力乃透過強制的方式，經由監督、制衡及懲戒、處分等正當執法權力來規範代理人的行為；市場力可透過公眾的評論與壓力，約束代理人不當的行為；自律力則是以倫理與道德做為典範，強調自我遵循或自我約束的重要<sup>113</sup>。



資料來源：參考 Tsou & Wang (2008)

圖 四：治理機制三層次圖

## 一、治理機制

早期的代理理論及交易成本理論均認為，透過管制力來達成治理的目的通常被視為最快速有效的方式。管制機制隱含強制力與制裁的

<sup>113</sup> Tsou, Sophie H. and Wang, Whitney H. (鄒筱涵、王惠珍), "Public Satisfaction, and Capability, Integrity, and Accountability of Financial Regulators," *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 44 (4), July-August, 2008, pp. 101-111.

手段，人會因畏懼被制裁，而「不得不」遵循法律規範。透過監督及法治，可以有效解決人類自利(self-interest)及投機主義(opportunism)兩大問題，進而確保契約有效地被執行<sup>114</sup>。

透過管制力來降低交易雙方違約的論點，後來遭到許多學者的批評。批評者認為，人受到監督及法規約束後，反而增加其設法找機會做投機行為的傾向，進而反更增加契約的交易成本。換言之，在不容易被監督的灰色地帶，人類會設法做出有利於己的行為，並認為其行為不會被發現而能享受成果。於是，開始有人提出透過資訊揭露及透明化等機制，降低行為人與他人的資訊不對稱關係，而產生市場監督力的論點<sup>115</sup>。例如我國金融市場引進信用評等與評鑑制度，及公開資訊揭露方式，讓大家知道金融機構業務與財務狀況，進而達成社會監督效果。

但是，市場力能否有效落實，其關鍵之一為資訊透明化程度，而資訊到底要多透明，尚賴行為人（資訊提供者）揭露資訊的意願與品質。換言之，此背後隱含行為人自我願意受到約束的意識程度。另一方面，市場力要有效發揮其功能，必須先喚起社會的關注意識，故對於公眾較關心或有感的領域，較易產生公民團體或媒體輿論的重視。

最後則是透過倫理與道德的教育或觀念灌輸，形成自律的機制。例如在數位化的時代，我們很難用具體國家法規保障著作權，然配合自律機制之設計，讓大家自發性的尊重智慧財產權，應屬另一種有效解決問題且監督成本最低的方式<sup>116</sup>。

---

<sup>114</sup> Williamson, O.E., "Transaction-Cost Economist: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, vol. 22 (2), 1979, pp. 233-261.

<sup>115</sup> Ghoshal, S. and Moran, P., "Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory," *Academy of Management Review*, vol. 21 (1), 1996, pp. 13-47.

<sup>116</sup> 陳起行，〈由寇恩的法律典範論數位著作權法制之形成〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，2007年，頁43-50。

## 二、治理機制的運作

康德（Immanuel Kant）倫理學的三個理念：第一、人是理性的，而且人會以理性的態度面對所有的選擇。第二、人的尊嚴是無價的，超過世上任何東西的價值。第三、本身具備理性的人，不會以被動的態度來遵循道德法則，而是以主動自律的精神來執行道德法則<sup>117</sup>。

透過康德的哲學，我們發現自律是在人類理性發展下之產物，其伴隨著人類尊嚴的至高性而存在。但人是理性的想法，也是人性一大挑戰，因為人有自利的動機。換言之，自律可能需植基於成功的道德教育，以及自利行為可能面臨到背後制裁懲罰力的權衡。

### （一）管制力—監督與執行成本最高

整體而言，透過法規制度來約束治理之效果通常是最弱的，因為人類會有鑽法律漏洞來達到自利等投機行為的傾向，故需透過監督、執法與懲戒（或教化）等作為，來降低投機的誘因。然而，這些作為，需要社會投入相當的成本，且在法律灰色或難以監督地帶，往往降低管制力成效。

### （二）市場力—取決資訊透明化程度

透過市場力產生輿論壓力或社會制裁效果來達到治理的作法，其實早存在於原始社會或傳統部落。人類早期透過長老所訂定的不成文道德原則，來約束成員行為。透過大家共享的價值，彼此產生制衡的力量。此作法的社會成本相較管制力低，但在現代複雜的社會中，卻不易實行。最主要的癥結點在於傳統社會族群互動密度較高，人與人享有較多彼此的資訊。當資訊愈透明，共有價值形成速度愈快，對不當行為人造成的社會壓力愈高；但當團體擴大到國家時，人與人間的距離增加，而社會亦日趨複雜，使得事件難以透明化，易形成各說各話的局面。此外，市場力不具備真正的拘束力，對於生活具獨立性且不仰賴社會為生的人，其影響效果將大打折扣。

<sup>117</sup> 洪謙德，《黑格爾哲學之當代詮釋》，臺北：人本自然文化，2007，頁 9-17。

### （三）自律力—需賴教育與道德培養

第三層自發性的遵循法令或倫理規範之效果最佳，而且不會產生監督或立法等成本。然要人自律服從各項規範，並不容易。外國金融機構多半會訂定職員行為準則（code of conduct），並對新進人員做密集之訓練與觀察，確保成員能遵循內部作業典範。所以必要的教育、宣導與約束，引導人們意識到治理的重要，誠屬必要。

## 三、政府的治理機制

綜上，以三種治理方式來看，管制力的效果最直接快速，但成本最高；自律力的監督與執法成本最低，然需透過教育及長期的文化養成，才能達成功效；至於市場力，則介於中間。

其實社會之運作，如果法治、市場及自律三種力量一起發揮，應最能達到治理的成效。例如臺灣的證券市場有主管機關監督及證券交易法的規範（管制力），另有公開資訊揭露、財務報告公開、信用評等與各項評鑑制度（市場力），再加上證券商業同業公會已形成自律組織多年，配合獨立董事等自我監督方式（自律力），達到治理的目的。當證券商從事不法行為時，不僅同時面臨刑事、民事與行政制裁，且損及公司商譽至鉅，進而影響公司運作。在違法成本偏高的情況下，對證券商無形已產生相當的拘束力。

除了三種力量的發揮外，另一個問題是，誰來制定法規、促成透明化或引導人民自律呢？法律、市場及自律力背後總有一個推動者。國家治理的背後推動者，往往指的是元首、政府或行政幕僚；那他們又要受誰的監督呢？若他們自己都難以自律，又要用何機制來避免行政機關濫權或違法失職？

曾國藩曾說：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」<sup>118</sup>。意即監督者之言行舉止影響人民道德意識，要推動法治、市場與

<sup>118</sup> 參考曾國藩，〈原才〉，國學治要五-古文治要卷一，

[http://leachin.blogspot.tw/2013/08/blog-post\\_6.html](http://leachin.blogspot.tw/2013/08/blog-post_6.html)，最後瀏覽日期：104年1月10日。

自律力，首先需要良善的監督者。2001 年 OECD 與美洲國家組織（Organization of American States）共同發表一篇關於如何確保公部門透明與課責的政府文件，其中提出三點政策建議：一是以有效的利益迴避法制規範，確保政策過程的公正性；二是增加政府預算準備與執行過程中的透明度；三是提倡資訊公開及公共政策決策與執行過程中人民參與和諮詢的必要<sup>119</sup>。是以，監督人要能自我約束（課責），有賴透明的資訊及人民回應。此看出自律力的展現，背後需要管制力和市場力的介入，故三者其實具有相當程度之關連。

整體來看，管制、市場及自律力具相輔相成的效果，且需有一個背後推動的力量，才能有效發揮各種治理力量的最大成效。當參與者信賴推動者，法治、市場及自律功能才能充分發揮，達到治理的最終目的。



---

<sup>119</sup> 參考邱志淳，國家文官學院主辦公務倫理演講內容，2012 年。



## 第五章 由治理機制重新思考立法院與監察院調查權

本文將治理機制分成管制、市場及自律力三類，而我國對行政機關之違失方面，得分別由監察院及立法院調查<sup>120</sup>。然此種雙軌作法有何實益，或與治理目的之達成有何助益，或可由治理機制加以探討。

### 第一節 治理與調查權

我國將監察院定位為最高監察機關，從外部監督機關之立場，查察行政機關與公務人員之違失情事，以防止政府弊端，促進善治；立法院之調查權則係本於其職權所需，而對行政機關擁有調查權限，以產生行政制衡力量，避免行政權無法節制。其實二者分屬監督防弊及制衡濫權兩種運作力，可以形成行政治理的管制力量。

#### 一、管制力的運作

不論立法院或監察院的調查權，究其本質均屬管制力的範疇。在立法院的調查權下，透過對行政機關的法案及預算審駁之權，使行政行為在財務及法規面上直接受到立法機關的節制，以至於其投機的可能性會降低，但相對也使行政運作的效率大打折扣，而產生政策落後、未能因應現狀或政策無法快速調整等機會成本。至於監察院的調查權係對行政行為進行事後監督把關，當行政機關發生違法失職情事，監察機關將進入調查調序，並依調查結論對機關或人員究責，包括對違失公務人員得以行彈劾、糾舉之權；對違失機關得提出糾正，促其改善。透過上開究責機制，將使行政機關從事違法行為的成本提高，故而減少代理人投機的可能性。然監察機關在調查時，若不瞭解行政機關的運作情況，亦可能造成行政機關疲於奔命，或不敢放手做

<sup>120</sup> 法務部廉政署及調查局亦可因案對行政機關進行調查，惟該等調查應屬司法或刑事之調查之調，與行政不法之調查有間。例如法務部廉政署係負責防貪、肅貪等業務，透過機關內部政風機制之建立，對行政機關防貪業務進行宣導並查察相關不法；調查局屬司法調查機關，主要任務為維護國家安全與偵辦重大犯罪（如貪污、瀆職、賄選、洗錢等刑事犯罪）。

創新性業務，以免動輒得咎。

表 四：調查權產生治理效果與成本表

	調查權目的	治理目的	交易成本	機會成本
立法院調查權	監督、制衡	降低投機誘因	監督、報告成本	效率降低
監察院調查權	懲罰、究責	提高投機成本	組織成本	不敢創新

資料來源：作者自行整理

綜上，為制衡行政機關權力及達防弊究責之效，我國採取立法院與監察院的雙軌調查制度，以降低行政機關濫權，或因自利、投機而造成違法失職。然調查權的介入與對行政機關的干預，是否真能達到制衡或防弊目的，尚難評估，不過其所帶來的有形交易成本及無形機會成本，卻顯而立見。

由治理的經濟面出發，管制力相較市場力及自律力，其成本最高。若能逐步將治理方式導向市場或自律機制，或可大幅降低交易成本及機會成本。

## 二、市場力的導入

要導入市場力，首重資訊透明化。代理問題與交易成本之發生，往往與密閉的資訊或資訊不對稱相關。而要發揮公民團體或媒體輿論之市場力，政府資訊需要適度公開。所公開的範圍更應重新界定，除相關法規函令外，更應將非具機敏性質之各種政策決定過程適度讓外界瞭解。透過公開資訊的方式，才能落實責任釐清與事後違失究責之目的。

然而市場力的導入，亦有其限制。謹分析如下：

### （一）側重民生攸關議題

近來常有公民監督政府呼聲，然仔細分析，欲以市場力監督政府，通常侷限在社會民生相關的議題，且該議題需對多數人權益有影

響性質者，較易引發共鳴及引起大眾的關注。

## （二）最適方案決策更為複雜

政策的決定往往是「價值選擇」的問題，而在政策妥協下，往往得出的僅是最適方案，並非最佳方案。由於多數公共政策同時會產生正面與負面的效果，例如像蘇花公路之開發案即同時涉及環保與經濟發展之衝突，政府機關需透過專業評估及多方意見之交流，獲取最適當的結論，作為政策推行的方向。而市場力的導入若面臨涉入者的專業度不足，或其背後反映特殊具目的性群體的操弄，將使問題更複雜化，甚至模糊焦點，反不利施政與革新。

## （三）多元衝突與民粹主義

市場力乃各種意見的集合，對於影響層面較大且正反聲音均存在的議題，例如核四該不該廢，十二年國教該不該推等，往往因意見過於分歧且無交集，而產生社會的衝突；此時若再加入政黨的介入，所產生的社會成本，往往更難評估。傳統希臘許多政策交付公民討論與決議，但易流於民粹主義；究應採民粹文化或菁英政治，在快速變化的環境且人民對事務瞭解不一等情況下，似乎菁英政治有其必要性。只是，如何挑出真正的菁英，乃代議政治一大問題。

## 三、自律力的推行

第三種方式係透過長期的教育、良善的組織文化，來內化行政機關朝向善治之自律精神。正如同英國的最上院法官，係由具聲望的大律師中挑選，其法律見解、學養及能力均已受到肯定，且因本身已有相當財富，故外界相信其不會受到金錢等誘惑。在此情形下，根本毋須對其作任何管制、約束，其裁判公正性與客觀性均受到各界肯定。

透過自律力之治理機制，毋須設計監督、組織機制，故其成本最

低，效果最好；然自律力的運作，有賴人員的長期培養，以及良善制度與組織文化之建構，非短期一簇即成。

#### 四、善用治理避免政府失靈

不管政府或大企業，只要有權力就可能面臨腐敗<sup>121</sup>。本文以為要降低此類問題，可由治理觀點來探討，透過三種治理機制加以解決：第一個層次是運用外部管制力來約束組織不法或不當行為。第二層係基於市場或人民監督機制來促使組織有所警惕，不敢恣意妄為。第三層是透過自發性的內省與自律，強化自我法規遵循力<sup>122</sup>。

亞里斯多德在深入反省其師蘇格拉底的命運悲劇後，提出「法治」的定義：「所的法治，應包含兩種意義：已成立的法律獲得普遍的服從，而大家所服從的法律，應該是本身制定良好的法律<sup>123</sup>。」

行政及司法往往是侵犯人民權益的主要來源。公務機關常以「依法行政」為理由，要人民遵循，但如果所依的法，本身就是「惡法」，人民打從心裡不會服氣。在需求層次低的社會，人權很容易被惡法踐踏；而較高需求層次的社會，人民重視自尊的展現，對於惡法往往會勇於抗爭，或透過各種抱怨及陳情管道，力求改變現況。

本文強調自律力的運作，乃治理的理想狀態；若能有效發揮，將使組織、交易及機會成本最低，且效果通常較佳。然而由於人有自利動機，加上資訊不透明等因素，要管理如此龐大的政府體系，實不易單純透過自律力運作，且要真正達到自律目標，恐耗時甚長。

外部管制力在對行政權進行調查及懲處上較為迅速，可與司法機關之執法力互補。立法院的調查權可以透過杯葛法案或凍結預算等方

---

<sup>121</sup> 史帝芬·摩爾 (Stephen Moore)，李芬、樹林、郭瑞、王軍，《權力與腐敗：政府和大企業的腐壞核心 (Power and Corruption)》，北京：新華出版社，2000年，頁5。

<sup>122</sup> Tsou, Sophie H. and Wang, Whitney H. (鄒筱涵、王惠珍), Public Satisfaction, and Capability, Integrity, and Accountability of Financial Regulators, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 44 (4), 2008, pp. 101-111.

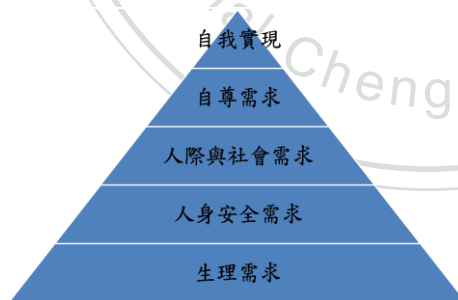
<sup>123</sup> 亞里斯多德 (Aristotle)，淦克超譯，《亞里斯多德的政治學》，臺北：水牛出版社，1990年，頁53-68。



式，迫使行政機關妥協。然立法院政黨運作色彩明顯，容許短期利益的交換，許多事務得經由協商、交換，而變更政策。而監察院的調查權具有要求行政機關改善或懲處違失人員之效果，在英國、瑞典等國則透過監察使的運作，發揮相當效果。尤其針對警察濫權及軍官風紀等部分，瑞典監察使即受到民眾肯定<sup>124</sup>。國際監察組織所訂之「監察法基準建議書」，亦建議各國應於憲法中明載保障監察使獨立行使職權，不受其他機關干涉相關條文，期能避免行政及司法專制與腐化。尤其當內控機制面臨的行為主體是首長（甚至是元首）時，「內部控管力」往往失靈；而此時人民因為資訊不透明，亦難發揮監督效果，唯有透過外部控管力，才能讓真相大白，並使違失者受到應有的懲處，清白者亦可受到平反。

## 第二節 治理、調查與人權

馬斯洛（Abraham Harold Maslow）提出需求層次理論，主張人類價值體系存在生理、安全、人際、自尊及自我實現五大需要。前三者係低階需要，透過外部條件就可以滿足；後兩者為高階需要，需透過內部因素才能滿足<sup>125</sup>。



資料來源：參考 Maslow (註 125)

圖 五：馬斯洛之需求層次圖

<sup>124</sup> Mats Melin, Some Experiences of 200 Years of Parliamentary Ombudsmanship. 於臺灣監察院演講稿, 2009 年。

<sup>125</sup> Maslow, A.H., A Theory of Human Motivation, *Psychological Review*, vol. 50, 1943: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>, 最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。



## 一、滿足人民高階需求

以中外歷史觀之，君王時代的社會階層鮮明，國家權力為少數貴族把持，多數人民的需求係以滿足低階需要為主，只要君王及官員能讓人民有飯吃，安全無虞，則不太會產生不滿或叛變情事。此外，君王時代人民資訊有限，中央在做什麼，其實與人民並無直接關係，民眾不會也不想知道。有鑑於此，對官員的制衡或監督之主要目的，多在滿足君王皇權統治；至於官員是否貪贓枉法、陷害忠良或殘害百姓，並非君王最關心的事，亦非調查權的重心。另一方面，由於社會處弱勢的人居多，對具有調查權力的官員又無直接的利益關係，故御史關心君王的自利動機恐怕勝過對百姓或社會謀福的理念。

18 世紀以後，隨著中產階級的增加，社會需求也由低階需要逐漸轉為高階需要，加上人對尊重和自我實現的需要是無止境的。進入憲政體制後，人民享有參政權，選舉制度帶給統治者即（繼）位的壓力，讓統治者權力與人民權益產生聯結，而官員的廉能無形也成為統治者政績的一項指標。在此情形下，人民開始懂得要求官員，並爭取自己的權益；當然也對制衡或監督政府所設計之組織，賦予更大的期望與要求。

本文認為國會的調查權在傳統上係以制衡為其目的，但當人民強調高階需求時，國會應以聽取民意為要務，由議員本於代議政治精神，替選民服務並扮演好監督行政機關職責。對監察機關而言，傳統調查權係以事後防弊及對行政機關或人員違失究責，亦將轉換為替人民伸張正義、保障人權的角色。換言之，調查權的角色隨著人民需求的提升，轉型為更積極、主動且貼近人民的角色。



資料來源：作者自行整理

圖六：治理機制與需求關聯圖

## 二、調查權的轉型－提升市場力與自律力

傳統國會或監察機關的調查權係以維繫君權或維護國家安定，避免行政機關及官員有違法或失職情事為其目標，但這些舉措通常和人民權益關聯性較低，且較為間接。然當太平盛世，國家採行民主政治又當經濟發展達一定程度後，國家對人民的重要性降低，此時人民的需求必向上提升至高階需求，而對被尊重及權益的維繫需求將提升。在資本主義帶動下，人民追求的不僅是低階的生理與安全需求，在教育程度提升，加上媒體提供相對較多的資訊，讓統治者無法再透過行使調查權來無止盡的強化自身權力。此時，若調查權仍嚴守對行政機關的牽制及除弊，將難以讓人民有感，而易被評為沒有必要的浪費。

參酌西方國會及監察使的運作，已逐漸朝向保障人權的角色。例如國會的重心在聽取民意，以作為論政參據；監察使更是積極處理人民陳情，並對行政機關提出各項建議，以求善治及人權保障。我國的監察機關，除得透過糾正權要求機關改善外，另對官員擁有糾舉及彈劾權力，按理對人民的保障應更為積極有效。

### 三、促進人權保障

各國憲政制度多係植基於 18 世紀的工業革命，及 19 世紀的自由主義；然現在經濟發展情況已與當時有很大的差異，人民的需求亦提升至自尊等高階需要，當然對政府及憲政的看法亦與當時不同。

不論三權或五權之憲政體制，其調查權的運作亦應有所調整，以因應現代社會需要。除既有的制衡、除弊力量外，更應透過立法院及監察院之調查權行使，促進對行政機關市場力及自律力等治理機制的運作，如此得以較低的代理或交易成本，達到較佳的治理效果，也更能強化政府的善治。

#### （一）立法院調查權之市場力運作

立法機關並非我國固有制度，而係參考西方國會制度下之產物。然現今多數西方國家的國會係採上、下議院兩院制，與我國單一國會制有極大差異。西方人民習慣向選區（下議院）議員陳情，下議院議員得代表選區人民立場提出立法建議，惟法案最後仍需送上議院做最後定奪；由於上議院議員多半非由選舉產生，較能從專業、客觀、務實角度，對法案進行最終實質審理。我國立法委員不時接獲選民陳情，或對公共議題提出建議，此類案件均屬立法委員對「選民服務」的範疇。又立法院為議事殿堂，不論分區或不分區立委均有相對的議事權，且具濃厚政黨屬性。由於其對行政機關法案及預算得以把關，擁有相當大的權力；加上立法院乃各地區選民代表所組成之代議政治實體，個別立法委員不能代表多數民意，故其調查權之行使應透過法定程序交付決議後實施，仍應有其必要性。

立法委員的組成原應反映各種區域或族群特性之民意，經融和後透過合議制形成共識（可接受的方案），故個別立法委員參與陳情抗議事件，多被歸為立法委員個別的行為，且個別立法委員受限於其

代表性，不宜直接介入行政機關的政策或司法機關（包括法院審理及檢察署偵辦）個案，以免妨害五權憲政體制之運作。

由於立法委員代表各種群體，故亦屬市場力的範疇，具有市場監督性。當人民需求轉向高層次的需求，反映出來的即為民意高漲之現況，此時立法院之調查權，亦應由制衡機制轉向市場監督機制。而對於有爭議或重大歧見之行政作為，若行使國會調查權時，應強調客觀正當的反映民意，供執政者作為政策選擇參據，而不宜以調查權或預算審查等手段作為杯葛行政機關的利器，再透過非正式的黨政協商，交換所關切的利益，以保障政策執行對多數人民權益之維持。

## （二）監察院調查權之自律力運作

監察院承襲御史制度，在我國非屬新創，在憲法上定位為最高監察機關。自古在君權主義下，當百姓受到官員迫害，往往只能向柏台御史申訴冤情。國父孫中山先生則保留此我固有歷史傳統，讓監察權獨立與西方的三權並列，期能讓行政權有所顧忌，同時避免國會獨大。

然 2000 年 4 月第 3 屆國民大會第 5 次會議，再次修正憲法增修條文，將監察院監察委員、院長、副院長任命之同意權，移立法委員行使。換言之，現行監察院監察委員、院長、副院長，由總統提名，經立法院同意後任命<sup>126</sup>。2005 年第三屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿，依 2000 年 4 月 25 日公布之中華民國憲法增修條文第 7 條第 2 項規定，總統應向立法院提名第四屆監察委員。惟第五屆立法院程序委員會以表決多數通過暫緩編列議程報告事項。嗣第六屆立法委員於 2005 年 2 月 1 日就職後，總統復於 2005 年 4 月 4 日請立法院依第一次咨文提名名單行使第四屆監察院人事同意權。該案仍送立

<sup>126</sup> 參考監察院網站：<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2916&CtNode=1321&mp=1>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。



法院程序委員會。該委員會持續表決通過該案「暫緩編列議程報告事項」。經司法院大法官釋字第 632 號解釋<sup>127</sup>：

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。

直至 2008 年總統改選，同年始進行第四屆監察委員提名及同意程序，並於同年 8 月 1 日就職。惟 2013 年第四屆監察委員任期將屆，總統提名第五屆監察委員時，又因人選被外界認為屬「馬友友」，而遭媒體及立法委員大肆批評。2013 年 7 月 4 日立法院於第一次行使監察委員同意權時，以佔據領票口不讓其他委員領票、投票方式，強烈杯葛<sup>128</sup>。7 月 29 日立法院第二次行使監察委員同意權，被提名的 29 位監察委員中，有 11 位未獲立法委員同意，致 2013 年 8 月 1 日僅 18 名監察委員就任。

本文以為，監察制度具有防弊之功能。2005 年至 2008 年監察委員空窗期間，確有諸多行政弊端，例如二次金改政府強行介入金融機構間之收購案，甚至從中獲取利益、檢調機關違法偵訊、司法濫權等，故監察制度應有存在之必要。西方國家以選任具望眾者為監察使，透

<sup>127</sup> 司法院大法官釋字第 632 號解釋文。

<sup>128</sup> 蘋果即時，〈國民黨要求立委彼此監視投票，在野黨強烈杯葛佔據領票口〉，2014 年 07 月 04 日：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140704/427602/>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。



過專業及道德影響力，讓制度順利運作。他山之石，可以攻錯，儘管各國監察機關設置方式可能不同，然人員之選任實乃成功之鑰。監察委員需選擇具專業及公信力之人士擔任，才能服眾並獲得信賴。因此，總統任命「監委提名審薦小組」的成員必須慎重；而立法院在行使同意權時，應切實把關，而非針對政黨特性作文章，更不宜以拒絕行使同意權或刪減預算為由杯葛，才能真正為國舉才。

監察院在政府組織的角色如同企業的稽核，由積極面觀之，堪稱扮演政府組織內部控制職責。在人民需求轉往高層次需求之際，監察院的職責得由過去以防杜行政權違失為主，轉向保障人權之角色。部分國家設有國家人權保障機關，雖我國並無此類專責組織，然參考監察院的調查案件，逾 5 成亦與人權案件相關<sup>129</sup>，似有人權保障機關的功能。

過去歷史常見司法及行政部門侵害人權的情形，人民遭遇司法或檢調機關之濫權或不當作為而權益受損，經向該等機關陳訴，往往得到的是「自由心證」及「審判獨立」等結論。監察院的調查權雖無法推翻法院判決，但對於像法官因道德瑕疵（如收賄）而導致判決不公者，得進行調查並；如調查屬實，亦得對該等法官行彈劾等職權。另對於行政作為嚴重違反人權，或政府作為不足以保障人權者，亦可透過調查而促進該等機關改善。例如過去臺灣的外勞及外籍新娘，常處於社會上的弱勢，並缺乏同等的對待<sup>130</sup>，經監察院調查後，主管機關也做了些許改革，讓外勞有更換雇主的權利，並強化外籍配偶的教育工作。較受社會矚目的案件，尚有「重行審議蘇建和等死刑案」、「司法警察違法逮捕、拘禁、搜索等侵權行為」、「監獄擁擠問題」等<sup>131</sup>。

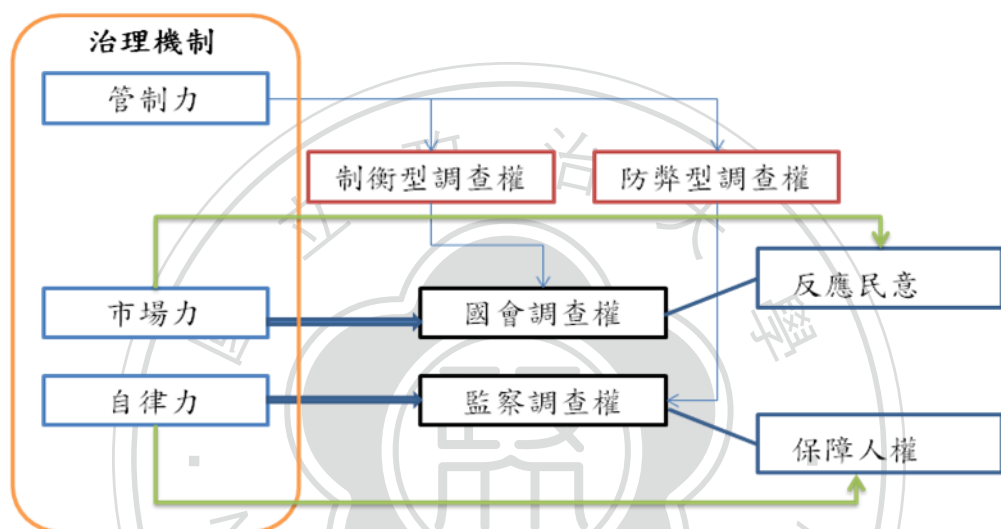
<sup>129</sup> 依監察院人權委員會統計，自 97 年 8 月至 102 年 12 月所完成的 2,555 件調查案中，已有 1,429 件人權案件（約占 56%）。

<sup>130</sup> 廖元豪，〈從「外籍新娘」到「新移民女性」－移民人權的法學研究亟待投入〉，臺灣本土法學雜誌，第 61 期，2004 年，頁 1-3。

<sup>131</sup> 參考監察院網站：

[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/edoc/db2.asp&edoc\\_no=1&ctNode=910](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/edoc/db2.asp&edoc_no=1&ctNode=910)，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

監察院調查的案件中逾五成與人權侵害相關<sup>132</sup>，透過監察權的行使讓人民權益獲得保障或平反者更是不計其數。由此觀之，臺灣並非沒有人權保障的機關，只是監察權係以政府機關或人員之違失為調查對象。面對社會經濟環境的變遷，監察院應與時俱進，將調查權重點放在強化人權保障功能，而非單僅調查政府行政違失。如此則能跳脫與廉政署、檢調單位職權重疊的迷思。



資料來源：作者自行整理

圖七：治理機制與調查權發展概念圖

#### 四、建構人權保障機關

近來對臺灣憲政體制時有三權或五權之爭議。本文認為，其實環境不斷在變，人民需求亦與過去工業革命時期不同，然各國的憲政體制多源於 18、19 世紀的政治主張。當今人民食已溫飽，其所需要的國家不再只是能分配糧食、發展經濟而已。人民對國家的期望其實會隨著所得的增加及經濟環境改善，而轉向高層次的需求，故人民對立

<sup>132</sup> 依監察院人權委員會統計，自 97 年 8 月至 102 年 12 月所完成的 2,555 件調查案中，已有 1,429 件人權案件（約占 56%）。

法院也好、監察院也好，其調查權亦已不能僅侷限在以往的制衡或防弊，而需朝反應民意及保障人權的角度發展。

## （一）人權演進

人權乃一種概念，隨時代及環境變遷而有不同解讀。帝制時代以皇權為中心，君主與貴族擁有行政及司法權，然此亦為侵害人權主要來源。18 世紀在自由主義及社會主義帶動下，資本家與勞動者不對等之權力關係，於無國家權力的介入下，往往產生勞動權的重大侵害；20 世紀末全球資源重分配後，人權的侵害者轉為擁有資源之強勢者，公害、公共安全、環境污染等議題更需要國家權力的積極行使，以保障多數人權益，故聯合國於 1993 年即開始鼓吹各國設置國家人權機關<sup>133</sup>。

## （二）國際人權機關趨勢

為保障人民受到公平合理的對待，瑞典於 1809 年設立監察使以對抗國王權力，其後芬蘭等國家陸續採行類似作法；至 19-20 世紀歐洲強調人權，並發展出護民官或人權委員會等制度。目前各國人權機關大致可分為三類<sup>134</sup>：

<sup>133</sup> 國家人權機關依據「巴黎原則」應有五大職掌：（一）追蹤或監督人權侵害案件；（二）向政府、國會及主管機關就人權保護及促進事項提出意見、建議及方案；（三）與區域性或國際性人權組織交流合作；（四）協助制定人權教育及研究計畫；（五）受理並處理陳情個案。另巴黎原則強調一個有效運作的國家人權機關應具備六項要件：（一）由法律或憲法確保其獨立性；（二）核心成員多元化，由不同性別、族裔、專業領域等代表組成；（三）擁有自主性；（四）具有充分的調查權；（五）運作資源足夠；及（六）以國際人權標準行使廣泛職權。目前國際上通認的國家人權機關包含單獨的人權委員會及監察機關兩大類，另亦有混合型的人權監察機關。（資料來源：監察院人權委員會網站：<http://humanrights.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=823&CtUnit=132&BaseDSD=7&mp=71>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。）

<sup>134</sup> 監察院網站，〈國家人權機構：監察使、人權委員會、人權監察混合組織及其演變〉，<http://humanrights.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=829&CtUnit=137&BaseDSD=7&mp=71>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

## 1、維持傳統國會監察使運作，不另設人權機關

例如瑞典等北歐國家，透過傳統監察機關保障人權。該等機關雖設立時未明定人權保障的功能，實卻扮演人權保護者與糾紛調解者之角色，其人權發展足堪為世界表率。

## 2、獨立的人權委員會

過去 40 年間許多大英國協的會員國如加拿大、澳大利亞、印度等係以設立獨立人權委員會方式，調查違反人權的申訴案並處理歧視等違反人權案件。該等機關多透過調解或和解等方式，解決人權問題。

## 3、混合型的人權監察組織

如俄羅斯、西、葡、拉丁美洲等護民官署或人權監察使，其將人權、公民權利與監察機關結合，惟組織功能與職權各不相同。

一個有效的國家人權機關除須具備一定的公權力，透過國家力量確保人權不受到外界的侵犯，故其成員須具備專業性，秉持獨立公正的立場，積極保障人民權益。

### （三）臺灣應如何建構國家人權保障機制

由於歷史背景不同，歐洲國家人民傳統上習於向其選區議員（下議院議員）陳情，在國會兩院（上、下議院）制衡下，多將監察使或護民官設在國會。我國係採單一國會制，未分設上、下兩議院，並以立法、預算審核及監督行政為立法機關之核心職權；又國會有會期制等考量下，非會期間之人權職權行使較具困難度，宜儘量發揮政黨及協商功能，擔任人權監督角度，而真正受理人權保障機關則被認為以設在總統府、行政院、監察院或另行成立獨立人權機關四種<sup>135</sup>。本文以為，設在總統府或行政院均屬行政權領域，難以符合國家人權機關之獨立性要求，而另行成立獨立人權機關之行政與人事成本太高，且有疊床架屋之情形，故以在監察院設立較佳，且符合調查權轉型為保

<sup>135</sup> 李念祖，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉，台灣人權學刊，第 1 卷第 3 期，2012 年，頁 125-143。



障人權之自律力之治理架構。換言之，監察調查權的設置，應以保障憲法所賦予之人民基本權利為始，對於行政或司法機關濫權或侵犯人民基本權利者，進行調查，並賦予彈劾、糾舉及糾正機關之權力。按其固有職權，若將監察院轉型為具備國家人權委員會的功能，應可延續權力分立憲政體制；又其運用現有人力及經驗，增加相關培訓及組織內部調整作業。

國際上符合 A 級巴黎原則的人權機關，需以獨立客觀角度介入人權個案，並協助受侵害或遭遇不公平對待者，透過建議、批評或向國會提出年度報告，達到糾正和教育政府機關及官員違失之目的<sup>136</sup>。我國監察院除監督政府各項施政，又具調查及糾彈等權力，職權在國際監察組織中深受重視。在現有職權下，監察院除得被動受理人權案件，更能積極對涉有違反人權事件之虞者進行調查；又在現行預算下，監察院 56% 調查工作已與人權案件相關<sup>137</sup>，並積極參與國際人權議題討論，將國際人權機關設置在監察院，應最符合國際潮流與當前國家社會環境，若能有效運用職權優勢，對於未來可能面對結構性之跨國侵害人權案件，將可具縝密的嚇阻效果。相較許多國家的監察機關僅有建議權，我國監察院更具糾彈官員的防弊優勢；惟運作至今迭有外界批評，故若達到人權機關的功能，並成為世界人權之先驅，可能在人才選任與強化民間人權團體交流合作等方面尚有許多努力的空間。

儘管調查權在人權保障上仍有限制，然在環境丕變，人民需求提升之際，人民權利意識擡頭，已使國會與監察傳統調查權相對弱化；然由治理概念出發，國會及監察院透過調查權，反而得以發揮於保障人權的功能面上。尤其現今人民的需求以高階需求（社會、自尊、自

---

<sup>136</sup> 李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，國政研究報告憲政（研）094-003 號，財團法人國家政策研究基金會，2005 年，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後瀏覽日期：103 年 10 月 14 日。

<sup>137</sup> 自 97 年 8 月至 102 年 12 月所完成的 2,555 件調查案中，已有 1,429 件人權案件（約占 56%）。



我實現) 為重，而人權的落實，更能保障人民追求自尊及自我實現的理想。所以當今調查權應由傳統帝王打擊異己之左右手角色，轉為保障人權的另一股力量。



## 第六章 結論與建議

本文先由國家存在之目的，探究調查權設計的起源與內涵，並就我國及各國此類調查權進行分析比較。由於我國採五權憲政，調查權依憲法規定係屬監察院的職權；然立法院在大法官解釋下，亦得因其職權目的，而享有對行政機關之調查權力。

本文由治理角度，連結相關理論，探究調查權應如何行使並發揮功能。又連結現今環境與人民需求，主張當今調查權應予轉型，以有效強化民意展現及人權保障功能。

### 第一節 結論

由於我國國情特殊，採行五權憲政體制後，不乏有立法院與監察院調查權之爭。本文跳脫相關批判思維，由國家存在之目的出發，探究調查權的出現，實為鞏固君主或國家政權之目的而生，設在立法院或監察院，因其固有職權，而有不同的意涵。

#### 一、立法院與監察院調查權的比較

西方國家對於監察使及國會的調查權亦有區別。監察使的調查權具廣泛性，陳情案受理後得依法傳喚證人、進入機關調查，行政機關不得拒絕<sup>138</sup>；且其調查的發動較為機動，毋須委員會同意；又能深入民間，不考量政治問題，故調查論點更為中立客觀。國會的調查權通常非個人權力，而是集體權力，需經由一定程序始得為之，且其調查權多針對特定議案進行調查。

大法官釋字 461 號解釋理由書指出：

監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，

<sup>138</sup> 彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1996年，頁44-45。

仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。

按其意旨，立法院雖有調查權，但行使須經院會決議，在政黨權力運作下，此調查權不及監察院的調查權無特定程序與門檻般有彈性。此外，依大法官釋字第 585 號解釋，立法院調查權的行使具目的性考量，須符合立法委員職權行使相關事項，故司法偵審案件，承辦檢察官並無到立法院說明之義務，亦不應受立法院的調查而影響其獨立性與客觀性。

表 五：立法院與監察院調查權比較表

項 目	立 法 院 調 查 權	監 察 院 調 查 權
目 的	因應立法或預算審理之需而監督行政權	防止行政機關或人員有違法、失職情事
行 使 時 機	事前、事中性質	事後性質
特 色	輔助性、集體性、補充性 <sup>139</sup>	獨立性、適用憲法或法律保留原則
本 文 歸 類	制衡型調查權	防弊型調查權
行 使 方 式	集體行使	獨立行使
調 查 權 發 動 主 體	議員發動，經院會或委員會決議	監察委員發動
調 查 權 範 圍	需經一定程序始得發動調查權，且其範圍受較多限制	調查範圍較廣，我國個別監察委員均得發動
和 司 法 權 關 係	絕對不得干預司法權	原則不得干預司法權

<sup>139</sup> 李惠宗，〈立法院使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006年，頁 101-104。

項 目	立 法 院 調 查 權	監 察 院 調 查 權
證 據 能 力	如依刑事訴訟程序調查，應具證明力；但對於其他機關不得作為唯一證據 <sup>140</sup>	調查報告對公務員懲戒委員會或職務法庭應具有拘束力
調 查 權 實 益	透過審理預算及法案，得對行政機關產生壓力	彈劾、糾舉、糾正

資料來源：作者自行整理

## 二、立法院與監察院的調查權功能與衝突處理

歐洲許多國家之監察使係設在國會之下，國會監察使一經選任，即獨立行使職權，黨派中立，不受任何干涉，即使議員或議長均不得過問其調查事務，而只能聽取相關報告。其專業性、公正性和獨立性深受政府及人民肯定，亦是制度運作成功的關鍵因素。我國立法院和監察院係分屬不同的五權中之二權，不少學者有廢除監察院或將監察權併入立法權之爭調。不管是合併或分權，其實兩種調查權之運作，有其不同的目的性，且均對政府治理具正面功能。

### （一）立法院的調查權

參酌大法官解釋及各國國會調查權發現，立法院調查權有助於強化立法院固有審查法案及預算等職權功效。為使立法院有效行使預算或法案審查權，而讓立法院享有集體調查權，以取得資料俾有助於國會職權之行使，故其調查權具有監督制衡行政權之意義。

### （二）監察院的調查權

監察院的調查權係由受理人民陳情為始點，又因監察院具有彈

<sup>140140</sup> 李惠宗，〈立法院使調查權應有的法制設計－從釋字第五八五號解釋出發〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006年，頁110。

効、糾舉及糾正等權力，故對涉有違失之政府機關或官員進行調查，可達防弊及保障人民權益之效。

### （三）調查權之衝突與處理

當監察院和立法院的調查權發生衝突時，例如兩院均調查同一事件，在憲法明定監察院調查權，且國會調查權僅具補充性的前提下，立法院的調查權應予退讓<sup>141</sup>。

整體而言，調查權不論放在立法院或監察院，只要行使符合正當性及一定程序，均有其必要性，惟在範圍上應有差異。立法院掌握行政機關預算及法案審查權，其調查權應具事前或事中調查性質；監察院審核行政機關決算，並針對涉有違失之機關與政府官員進行調查，應嚴守事後調查監督原則。至於司法偵審案件，有其獨立職權行使之必要，立法院及監察院均不應以調查為由，干涉個案及法官之判斷。不過，對於監察院受理的個案中，若發現承辦檢察官或承審法官有收賄、貪瀆等嚴重違失，仍得介入調查。此才能真正符合憲法權力分立之原則。

### 三、治理機制與調查權

本文將政府治理機制歸結為管制力、市場力及自律力三種機制，而傳統的調查權均著重在管制力，強調制衡及防弊等功能。然管制力的交易成本及代理成本相當高，使得立法院與監察院的調查權成為國家高昂的維安成本。

當世界各國達到平衡點，經濟發展已取代戰爭，成為國家的新使命時，人民需求也從過去講求溫飽到現在的社會與自尊等高層次需求，國會與監察調查權之制衡及防弊功能已難以滿足人民的期望。此時，調查權亦應轉型，並發揮市場力及自律力兩種治理機制，降低維

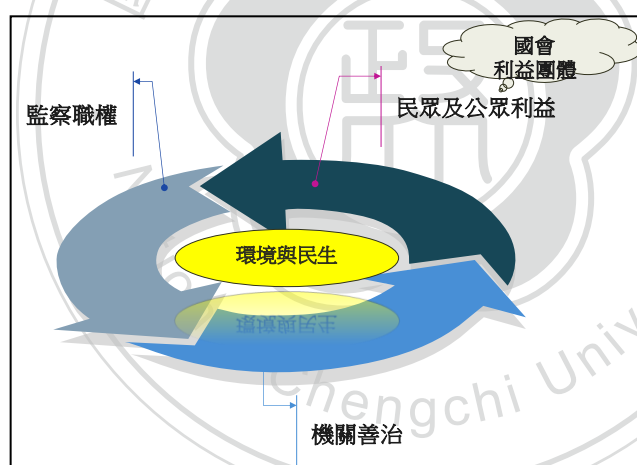
<sup>141</sup> 李惠宗，〈立法院使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發〉，收錄於陳榮傳，〈國會調查權的理論與實踐〉，臺北：新台灣人文教基金會，2006年，頁109。



安成本，並滿足人民需求。是以，國會應將調查權與代替人民參與政治之角色結合，讓調查權發揮市場監督功效，並順應多數民意需要；監察院的調查權更應轉為積極保障人權的角色，甚至將監察院轉型為我國人權保障機關，以發揮當今監察權積極保障人民權益的角色。

## 第二節 建議

五權分立為我國憲政體制，時至今日雖能有效運作，然環境已與制憲時期有很大的差異。過去五權分立強調權力之相互牽制與抑制，以避免權力被無限制濫用；現在更應積極強化實現民意及保障人權角色，使調查權更具廣泛性及積極性。本文認為在現代環境下，立法院與監察院的調查權應更發揮積極正面的功能，並提出相關建議供各界參考評斷。



資料來源：作者自行整理

圖八：國會與監察對機關善治影響圖

### 一、立法與監察合作治理

立法院掌握行政機關預算及法案審查權，對行政機關施政計畫與作為得以把關；監察院收受人民陳情，並事後針對涉有違失之機關與

政府官員進行究責，彼此雖權力分立，但實對行政機關均有重要的外部監督效果。

在權力分立下，立法與監察兩院均得以避免行政濫權，保障人民權益為要務，如能強化兩院合作力量，將有助於彼此職能之發揮。立法院基於職權而調查之案件，如發現政府機關確涉違失，應送監察院本於職權進行調查，並對違失官員進行糾舉或彈劾、對違失機關行糾正之權。監察委員調查案件如發現規劃或進行中之計畫涉有重大財務、業務違失，亦得傳遞立法院知悉，並透過預算及法案把關，共同為政府善治努力。

## 二、精進調查職能

調查權雖為制衡或防止行政機關違失之主要權源，若能深入機關或透過約詢取得關鍵證據，將有助於資料真實性之判斷與真相的形成，而得確保人民權益。然調查之對象若違失情節非屬嚴重，耗費時間、經費及人力調查，除造成機關沉重負擔，亦可能在權力限制下，最終並不能對違失人員論以刑責，而僅能對違失機關約略於預算審查會上提出，或對機關予以糾正。

當預算刪減或糾正件數多後，機關及人民已較難感受其實益，或降低機關具體改善及回應的執行力。爰此，似宜參酌外國制度，建立爭端解決功能及與行政機關雙向溝通機制，讓雙方效能均得以提升。

## 三、建置公開資訊平台

代理成本及交易成本之發生，多係導因於資訊不完全。若能透過資訊公開方式，定期公布或出版行政機關運作情形，則全民均可監督政府，並可提升人民參與政治程度及對行政議題的關心度，促政府根本與實質改進。此時昂貴的管制力將可退位，透過市場力，促各行政機關發揮自律力量。

本文強調，調查權的分與合並非重點，而應著重的是，如何讓立法院及監察院的調查權發揮應有功能。此外，如何配合時代的變遷，調整調查權的目標，並思考市場及自律等機制，降低管制成本，並達到提升政府效能、保障人民權益之最終目的。



## 參考書目

### 一、中文（譯）部分

#### （一）專書

1. 吳永，《庚子西狩叢談》，1928年，  
<http://ishare.iask.sina.com.cn/f/14691662.html>，最後瀏覽日期：  
103年10月14日。
2. 林紀東，《比較憲法》，臺北：五南圖書出版公司，1991年。
3. 法治斌、董保城，《憲法新論》，臺北：元照出版社，2010年。
4. 金觀濤、劉青峰，《興盛與危機—論中國封建社會的超穩定結構》，臺北：谷風出版社，1987年。
5. 法治斌主持，《行政檢查之研究》，行政院研考會委託研究，1996年。
6. 洪德旋，《美國國會調查權與司法獨立-兼論我國監院調查權與司法獨立》，臺北：作者印行，1977年。
7. 洪謙德，《黑格爾哲學之當代詮釋》，臺北：人本自然文化，2007年。
8. 許海泉、巫慶文、林惠美、鄒筱涵、王秀鳳，《本院參訪香港廉政公署及香港申訴專員公署出國報告》，臺北：監察院，2010年。
9. 陳淞山，《國會制度解讀》，臺北：月旦出版社，1994年。
10. 陳堯聖，《英國國會》，北京：商務印書館，1993年。
11. 陳新民，《中華民國憲法釋論》，臺北：三民出版社，1995年。
12. 陳滄海、徐淑敏、高光義，《憲法與國家發展》，臺北：五南文化事業，2009年。
13. 陸潤康，《美國聯邦憲法論》，臺北：凱倫出版社，1986年。
14. 湯德宗，《權力分立新論卷一—憲法結構與動態平衡》，臺北：元

照出版社，2005 年。

15. 程明修，《憲法基礎理論與國家組織》，臺北：新學林出版社，2006 年。
16. 董翔飛，《中國憲法與政府》，臺北：作者印行，1992 年。
17. 鄒筱涵、陸美君、包靜怡，《本院參訪澳洲聯邦監察使辦公室及新南威爾斯州監察使辦公室出國報告》，臺北：監察院，2012 年。
18. 監察院國際事務小組，《英國暨愛爾蘭監察工作》，臺北：監察院，2003 年。
19. 蔡芝玉、詹美玲、蔡容寧，《日本廉政機構及公務倫理法制規範之研究專題考察報告》，臺北：監察院，2011 年。
20. 監察院國際事務小組，《法國監察制度》，臺北：監察院，2007 年。
21. 亞里斯多德（Aristotle），涂克超譯，《亞里斯多德的政治學》，臺北：水牛出版社，1990 年。
22. 馬克斯·韋伯（Max Weber），林榮遠譯，《經濟與社會》，北京商務印書館，1997 年 12 月。
23. 桑德（Michael J. Sandel），樂為良譯，《正義：一場思辨之旅（Justice: What's the Right Thing to Do）》，臺北：雅言文化出版，2011 年。
24. 史帝芬·摩爾（Stephen Moore），李芬、樹林、郭瑞、王軍，《權力與腐敗：政府和大企業的腐壞核心（Power and Corruption）》，北京：新華出版社，2000 年。

## （二）期刊與論文集

1. 吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 37-53。



2. 李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2005年：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後瀏覽日期：103年10月14日。
3. 李文郎，〈我國監察委員選任之評析〉，國政研究報告憲政（研）094-003號，財團法人國家政策研究基金會，2005年：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-R-094-003.htm>，最後瀏覽日期：103年10月14日。
4. 李念祖，〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉，台灣人權學刊，第1卷第3期，2012年，頁125-143。
5. 李惠宗，〈立法院使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006年，頁92-106。
6. 沈中元，〈論國會調查權—釋字325號解釋之比較分析〉，空大行政學報，1994年，頁91-92。
7. 林育汝，〈日本國政調查權及證人傳訊制度〉，立法院院聞21卷4期，1993年，頁16-23。
8. 林鈺琴，〈跨層次觀點下印象管理動機與主管導向之組織公民行為的關係：社會互動與組織政治氣候的調節角色〉，管理學報，24卷1期，2007年，頁93-111。
9. 孫迺翊，〈國會監察使制之介紹（上）〉，律師通訊，第160期，1993年，頁35-43。
10. 徐正戎，〈法國的國會調查權〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006年，頁27-35。
11. 柴松林，〈人權、人權基礎與人權譜系的擴增〉，新世紀智庫論壇，第11期，2000年，頁103-110。
12. 郭秋慶，〈德國國會調查權的執行及其功能之研究〉，法政學報，

- 第 3 期，1995 年，頁 83。
13. 陳起行，〈由寇恩的法律典範論數位著作權法制之形成〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，2007 年，頁 43-50。
  14. 陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 3-25。
  15. 陳淳文，〈中央政府體制改的謎思與展望〉，收錄於楊德主編之《憲法解釋之理論與實務》，第 5 輯，2007 年，頁 163-172。
  16. 陳敦源，〈誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題〉，公共行政學報，第 4 期，2000 年，頁 99-129。
  17. 曾國藩，〈原才〉，國學治要五 - 古文治要卷一，[http://leachin.blogspot.tw/2013/08/blog-post\\_6.html](http://leachin.blogspot.tw/2013/08/blog-post_6.html)，最後瀏覽日期：104 年 1 月 10 日。
  18. 楊泰順，〈各國國會調查權發展之經驗與比較會議〉與談發言內容，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 57-58。
  19. 鄒筱涵、王惠珍，〈政府組織變革之公務員滿意度研究：以行政院金融監督管理委員會為例〉，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，桃園縣：開南大學顏文隆國際會議中心，2007 年，頁 3-4。
  20. 廖元豪，〈從「外籍新娘」到「新移民女性」－移民人權的法學研究亟待投入〉，臺灣本土法學雜誌，第 61 期，2004 年，頁 1-3。
  21. 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍－釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，收錄於陳榮傳，《國會調查權的理論與實踐》，臺北：新台灣人文教基金會，2006 年，頁 81-96。
  22. 廖福特，〈從人權宣言邁向人權法典－歐洲聯盟基本人權憲章之實踐〉，歐美研究季刊，第 34 卷第 1 期，2004 年，頁 27-28。
  23. 監察院網站，〈國家人權機構：監察使、人權委員會、人權監察

混合組織及其演變〉：  
<http://humanrights.cy.gov.tw/lp.asp?ctNode=829&CtUnit=137&BaseDSD=7&mp=71>，最後瀏覽日期：103年10月14日。

### (三) 學位論文

1. 方娜蓉，《行政監察使制之研究》，中興大學法律研究所碩士論文，1989年。
2. 谷湘儀，《論監察院的調查權》，臺灣大學法律研究所碩士論文，1994年。
3. 邱俊銘，《美國行政調查權之研究—兼論我國行政調查權運作之現況》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，1991年。
4. 孫魯良，《我國與美國國會調查權之比較研究》，中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2006年。
5. 張鈞綸，《美國國會調查權之研究—兼論我國立法院調查權之法制化》，東吳大學法律系碩士班乙組碩士論文，1997年。
6. 彭億鈞，《立法院行使調查權的研究》，國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文，1996年。
7. 黃瓊緣，《國會調查權之研究》，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文，1995年。

### (四) 演講

1. 邱志淳，國家文官學院主辦公務倫理演講內容，2012年。

## 二、外文部分

### (一) 專書

1. Daft, Richard L., *Organization Theory and Design*, 6, South

- Western, 1998.
2. Lasswell, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, and How*, first published in 1948, MA: Peter Smith Publisher, 1990.
  3. Maass, Arthur, *Congress and the Common Good*, New York: Basic Books, 1983.
  4. Rousseau, Jean Jacques, *A Discourse on Political Economy*, 1755, <http://www.constitution.org/jjr/polecon.htm>, 最後瀏覽日期：104年1月10日。
  5. Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press, 1985.

## (二) 期刊與論文集

1. Coase, R. H., *The Nature of the Firm*. *Economica*, Vol.4, 1937, pp.386-405.
2. Eisenhardt, Kathleen M., *Control: Organizational and Economic Approaches*, *Management Science*, 31 (2), 1985, p. 59.
3. Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Kansas: University Press of Kansas, 1997, pp. 160-161.
4. Foucault, Michel, *Governmentality, The Foucault Effect*, Chap. 4, edited by Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller. *Lectures: Security, Territory, Population, at the Collège de France (1977-1978 Lectures at the College de France)*, 1991, pp. 87-104.
5. Foucault, Mitchell Dean, *Government and the Enfolding of Authority*, edited by Andrew Barry, Thomas Osborne, Nikolas Rose, *Foucault and Political Reason, Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, The University of Chicago Press,

- 1996, pp. 222-223.
6. French, J. P. R. Jr., and Raven, B., The bases of social power. In D. Cartwright and A. Zander (eds.), *Group dynamics*, New York: Harper and Row, 1960, pp. 607-623.
  7. Ghoshal, S. and Moran, P., “Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory,” *Academy of management Review*, vol. 21 (1), 1996, pp. 13-47.
  8. Ghoshal, Sumantra & Moran, Peter, Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory, *Academy of Management Review*, vol. 21 (1), 1996, pp. 13-47.
  9. Hennart, Jean-François & Park, Y. R., Greenfield Vs. Acquisition: the Strategy of Japanese Investors in the United States, *Management Science*, September, 1993, pp. 1054-1070.
  10. Hennart, Jean-François, The Transaction Cost Theory of the Multinational Enterprise, in Pitelis and Sugden, ed., *The Nature of the Transnational Firm*, London: Routledge, 1991, pp. 81-116.
  11. Jensen, M. & Meckling, W., Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976, pp. 305-360.
  12. Klein, Benjamin, Crawford, Robert & Alchain Armen A., Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process, *The Journal of Law and Economics*, vol. 21, 1978, pp. 297-326.
  13. Maslow, A. H. (1943), *A Theory of Human Motivation*, *Psychological Review*, vol. 50: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm> , 最後瀏覽日期：103年10月14日。



14. Ouchi, W., Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, 1980, pp. 129-141.
15. Tsou, Sophie H. and Wang, Whitney H., "Public Satisfaction, and Capability, Integrity, and Accountability of Financial Regulators," *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 44 (4), July-August, 2008, pp. 101-111.
16. Williamson, Oliver E., "Transaction-Cost Economist: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, vol. 22 (2), 1979, pp. 233-261.
17. Williamson, Oliver E., *The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach*, *American Journal of Sociology*, vol. 87, 1981, pp. 548-577.

### (三) 書信或演講

1. Acton, Lord, In A Letter To Bishop Mandell Creighton, April 3, 1887, [http://www.sunray22b.net/lord\\_acton.htm](http://www.sunray22b.net/lord_acton.htm), 最後瀏覽日期：104年1月10日。
2. Melin, Mats, Some Experiences of 200 Years of Parliamentary Ombudsmanship. 於臺灣監察院演講稿, February 10, 2009.
- 3.