

我國監察制度改革之政策芻議

計畫主持人：葛永光

協同主持人：林忠山

一、計畫緣起(動機、背景)

監察權是政府權力中極重要的一權，它負責監督政府施政及制衡政府權力，防止政府及官員違法失職，消極的是防止政府濫用權力，積極的則是促進政府效能，保障人民權益，因此是當代政府走向廉能政府及善良治理的重要機制。

在西方三權政府中，監察權原隸屬立法權，但自從瑞典於1809年設立「監察使」(Ombudsman)後，越來越多國家從國會將監察權獨立出來，設立監察使制度，根據「國際監察使組織」(IOI)的資料，目前已有超過150個國家或地區設立監察使制度，該組織也是我國唯一以正式國名參加的國際組織。我國監察權則是五院之中獨立的一個院級機關，不但位高權重，也比西方監察使的監察範圍及功能大而廣。

我國的監察制度施行迄今，歷經多次變革，其目的都是希望透過監察制度來監督政府，達到弊絕風清的目標。但是，第四屆委員任內，雖然委員們盡心盡力行使職權，但外界評價不一，甚至屢有質疑監察院功能，及廢除監察院的呼聲。從比較制度研究的觀點來看，與西方監察使制度相較，我國監察制度有哪些特點？在制度上有哪些缺失？應如何改革？改革方案有哪些？廢院可行嗎？這些都是引起筆者想要研究的動機。

二、計畫內容

本計畫一方面想要透過歷史的研究，瞭解我國監察制度的緣起，及其特色及功能，另一方面也想瞭解西方監察制度目前的運作情形，並比較雙方的異同及優缺點。

此外，本計畫想透過結構功能的觀點，來探討我國監察制度現行運作的情形。在制度上，現行監察院的制度設計能否達到監察權欲達成的目標？例如，彈劾權是監察院職權中非常重要的核心權力，但監察院通過彈劾後，依法需送交司法院「公務員懲戒委員會」審議，而公懲會常做出與監察院不同的決定或擱置停審，使監察院的彈劾功能不能發揮及時懲治的效果，也常被外界譏笑為「無牙齒的老虎」，這種制度上的設計有無需要改革？同樣的，監察委員行使調查權時，到底是事後才能調查的「事後權」？還是在政府推動政策過程中即可行使調查權的「事中權」？也引起外界許多辯論，也都需要進一步釐清。

此外，監察院是五院之一，其監督範圍包括五院及地方政府，監察權如何監督中央的五院？其權力行使與五院間的權力互動關係的界線何在？如何使五院間在分權制衡中又有合作關係？這些都會影響整體政府機關運作的效能，監察院如何有效的監督政府，但又不致成為影響政府效能的障礙，這些都是本計畫想要研究的內容。

最後，監察制度的改革，究竟可有哪些方案？各種改革方案的利弊得失如何？本計畫將詳加檢視，並提出本計畫的建議，供政府及各界參考。

三、研究方法

1. 文獻分析法：本計畫將透過各種歷史文獻、學者專家的著作、政府相關的出版品，尤其是監察院的相關資料的分析，來瞭解監察制度的歷史、組織與功能、及實務運作上的優缺點。
2. 深度訪談法：有關監察制度運作上的缺失及監察制度的改革，本計畫將採深度訪談法，訪問卸任之監委、行政、立法、司法、考試等政府相關之官員，深入瞭解各項改革方案之可行性。如經費許可，也希望能到瑞典或 IOI 總部去深入訪談瞭解西方監察使制度運作的優缺點。

四、預期效益

本計畫希望對於目前有關是否廢除監察院，及如果不廢院，監院應如何改革，改革方案有哪些，做出客觀的研究，並提出政策建議，供相關政府單位作參考。由於研究主持人曾在監察院服務過，對於監察院的運作，已有相當的瞭解，對於各界對監察制度的批評，也有所認知，相信通過本計畫的研究，應能釐清許多對監察權的誤解，增進對監察權的認識，有助於提升社會大眾及學術界對我國監察制度的瞭解，同時，希望本計畫能對政府提出有關監察制度改革的具體建議，使我國政治制度的發展更能促進廉能政府目標的達成，並能凝聚民眾對我國政府制度的共識，以促進民眾對我國民主發展的信心。