

解釋字號	釋字第325號
解釋公布院令	中華民國 82年07月23日
解釋爭點	81年憲法增修後，監院仍為國會？仍專有調查權？立院文件調閱權要件？
解釋文	<p>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¹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。</p>
理由書	<p>我國憲法並無國會之名稱，前以國際聯繫有須用國會名義¹者，究應由何機關代表國會發生疑義，本院依聲請作成之釋字第七十六號解釋，亦祇謂「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，並以其均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，就憲法上之地位及職權性質而言，應認為相當於民主國家之國會，作為解釋之基本理由。茲憲法關於監察委員由人民間接選舉產生，對司法院、考試院之人事同意權以及因中央民意代表身分所享有之言論免責權等規定，因憲法增修條文第十五條之規定而停止適用。基於上述憲法增修條文之規定，監察院第二屆監察委員係由總統提名經國民大會同意後任命，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。</p> <p>憲法於國民大會之外，設立五院分掌行政、立法、司法、考²試、監察五權，均為國家最高機關，彼此職權，並經憲法予以劃</p>

分，與外國三權分立制度，本不完全相同，其中何者相當於民主國家之國會，於五院職權之劃分並無必然之關連，憲法增修條文既未對五院體制有所改變，亦未增加立法院之職權，則監察院對於中央及地方公務人員認為有失職或違法情事，得提出之糾舉、彈劾及限於對行政院及其有關部會得提出之糾正，以及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，既未修改，自仍應專由監察院行使。

為使立法院發揮其功能，憲法於第五十七條第一款規定，³「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」，於第六十七條第二項規定，「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」，則立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，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，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，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，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第八十條、第八十八條、憲法增修條文第十五條第六項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第十三號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。故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。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官	翁岳生	翟紹先	楊與齡	李鐘聲
	楊建華	楊日然	馬漢寶	劉鐵錚
	鄭健才	吳 庚	史錫恩	陳瑞堂
	張承韜	張特生	李志鵬	

相關法令

-  [憲法第57條第1款\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第67條第2項\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第80條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第88條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第95條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法第96條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法增修條文第15條 \(81.5.28公布 \) \(81.05.28\)](#)
-  [司法院釋字第13號解釋](#)
-  [司法院釋字第76號解釋](#)

相關文件

抄立法院聲請書

中華民國八十二年一月二十一日

(82) 會臺院議字第○二七三號

受文者：司法院

主 旨：函送本院委員洪奇昌等十七人提案，為監察院已否喪失國會性質，其原有之國會調查權及糾彈權應否回歸立法院，請查照惠予解釋見復。

說 明：

一、上開提案經提本院第九十會期第二十三次會議討論決議：「函請司法院大法官會議解釋。」

二、檢附關係文書乙份。

院 長 劉松藩

臨時提案： 立法院議案關係文書

中華民國八十二年一月十四日印發

案 由：本院委員洪奇昌等十七人，為憲法增修條文第十五、十六條改制監察院後，監察院是否已非「國會」；若然，則其改制前原有之國會調查權及糾彈權應否回歸立法院等二點，產生適用上之疑義。由於事涉監察院重新定位以及其與立法院職權內容區分之國家基本體制問題，有必要先予釐清，俾便於本院配合憲改結果妥適修正相關法律。爰依本院議事規則第十一條，提案聲請大法官會議解釋前開憲法適用之疑義。希冀本院儘速決議，並以最速件將本案連同聲請解釋總說明一份送請司法院大法官會議解釋。鑒於第二屆立法委員及監察委員就職在即，本案確實有其急迫性，為特要求議決請求司法院大法官准以急件提前審理本案。

以上提案，是否有當，敬請公決。

聲請解釋總說明

壹、目的

憲法增修條文第十五、十六條制定前，司法院大法官會議曾以釋字第七六號解釋認定：國民大會、立法院與監察院均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權，就憲法上之地位及職權之性質言，應認其共同相當於民主國家之國會云。而今，上開憲法增修條文已將監察委員改由總統提名，經國民大會同意任命之，同時凍結憲法與此相左條文之適用。既此，參照前述解釋意旨，改制後之監察院仍否相當於國會，殊成疑問，爰此聲請變更解釋，是為本聲請案目的之一。

又，監察院若已不相當於國會，則其原有之國會調查權及糾彈權，應否回歸立法院，自應連帶檢討、全盤解決，故亦併請解釋此疑，是乃本聲請案目的之二。

綜據上述，爰依司法院大法官會議法第三條第一項第一款及第四條第一款之規定聲請解釋，俾利於本院妥適進行相關法律之審議，又，鑒於第二屆立法委員及監察委員就職在即，本案確有急迫性，為特請求以急件提前審理解釋之。

貳、對本案所持之見解及理由

甲、見解

一、依憲法增修條文第十五、十六條，監察院自第二屆監察委員就職起，喪失國會地位，司法院大法官會議釋字第七六號解釋應配合變更，重為解釋。

二、監察院改制以後，其原有之國會調查權及糾彈權，應歸由立法院職掌行使。

乙、理由

一、監察院自第二屆監察委員就職起，喪失國會地位之理由 -

（一）司法院大法官會議釋字第七六號解釋之所以認為國民大會、立法院與監察院共同相當於民主國家之國會，關鍵理由在於此三者「均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權」。依憲法增修條文第十五條第二項及第十六條第一、二項可知，第二屆起之監察委員乃由總統提名，經國民大會同意後任命，亦即，監察院此後已非「由人民直接間接選舉之代表所組成」。執此參照前開解釋意旨，則改制後之監察院顯已不相當於民主國家之國會。

(二) 復就第二屆以後監察委員之職權態樣考察，從憲法增修條文第十五條第一、六、七項及第十六條第二項可知，監察院依法改制後，不得行使同意權，監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，且不具有言論免責及不逮捕特權，足見，此後監察院暨監察委員行使職權之性質，已難再與國會（議員）相提並論。本此參照前開解釋意旨，亦獲監察院改制後已非國會之結論。

二、監察院改制以後，其原有之國會調查、糾彈權，應歸屬立法院職權之理由 -

(一) 監察院改制以後並非國會，已如上述，既此，自無從擁有國會調查權及糾彈權。第二屆起之監察委員，本身亦為應受監察之對象（即公務人員），於是，改制後之監察院勢必列屬被監察之公務人員系統之一環，一身二兼監督者與被監督者之雙重角色。因此，監察院改制後於調查、糾彈權之行使運作，當可能為公務人員系統內部之「自律性監督模式」。憲法增修條文第十五條第六、七項之規定，亦正是此一模式之當有反映。果爾，其與國會行使國會調查、糾彈權之「他律性監督模式」間，即缺同質性，無從相互轉換，因而改制後監察院之調查、糾彈權應係創設而來之權限；並非既有國會調查、糾彈權之變形。

(二) 承前所論，第二屆起監察委員所組成之監察院，乃公務人員系統內部之自律性監督機關，監察委員不由民選，其行使職權時不復具有免責及不逮捕特權之保障。凡此種種，純就制度保障面言，其於監督功能之強度上及其藉此澄吏治、護民權之可期待性上，顯遠不如在免責特權保障下從事他律性監督之國會調查、糾彈制度。既此，為免誤解以致否定此次修憲改制監察院之革新價值，自應認為國會調查、糾彈權仍然存續未滅。

(三) 監察院改制後，既有之國會調查、糾彈權應歸由立法院職掌，實容予論證如左：按監察院一經改制，祇有立法院與國民大會相當於國會。而國會調查、糾彈權之所以應歸立法院，理由可有：

1. 國民大會，依憲法第二十五條，係代表全國國民行使政權，其具體職權內容則由憲法第二十七條加以限制列舉，而此次修憲亦僅增列同意權，是均不含國會調查、糾彈權。至立法院則代表人民行使立法權（憲法第六十二條），依憲法學理及各國實例，立法權廣義上即得包含國會調查、糾彈權。又，立法院之職權乃例示規定於憲法第六十三條，其中包括議決「國家其他重要事項之

權」。似此概括規範適足以彈性地容納國會調查、糾彈權之回歸，而國會調查並糾彈違失官員一事，攸關民權申張與人權保障，自有該當於「國家重要事項」之適格。

2.監察院為五院之一，其改制前原有之國會調查、糾彈權乃相對於「政權」之外之國家權力，故而一旦從監察院職權中脫離，自當歸屬同列五院之立法院，而納於廣義立法權之中。

3.國會調查、糾彈權之行使，旨在監督運作不輟之公務人員系統，而立法院為常設機關，由其職掌自較並非常設之國民大會適宜。

4.或謂：將國會調查、糾彈權歸由立法院行使，監察院何能稱為「國家最高監察機關」？又，其與監察院於調查、糾彈權之行使豈能免於衝突？

實則，所謂「最高」機關，乃指於行政隸屬關係上，並無上級機關之機關而言。依憲法增修條文第十五條第一項，改制後監察院所行使之「監察權」限於彈劾、糾舉及審計權。而其糾彈權及為此需要應運而生之調查權，均屬公務人員系統內之自律性監督權限，與回歸立法院之國會調查、糾彈權性質迥異，已如前述。又，立法院並無審計權。

故綜合以觀，改制後監察院於行政隸屬關係上，仍無上級機關可言，依舊該當於「國家最高監察機關」。

復按憲法增修條文改使監察院職司公務人員系統自律性監督權責，設使監察委員確由公正之專業人才擔任，能將監察功能完全發揮，則公務人員系統既已自清自愛，立法院又何至於百忙中另行費神於違失官員之糾彈調查？立法院擁有國會調查、糾彈權，乃防杜官權腐敗，以保障人權民權之最後一道防線。與其擔心如此將與監察院職權相衝突，實不若多多置意於監察委員是否公正適任以及監察權功能是否確實發揮！

聲請人：

洪奇昌 邱連輝 李慶雄 彭百顯 謝長廷

許國泰 陳定南 戴振耀 魏耀乾 余政憲

田再庭 盧修一 王聰松 葉菊蘭 張俊雄

黃天生 陳水扁

抄立法委員陳水扁等七十三人聲請書

受文者：司法院

副本收受者：立法院秘書處

主旨：立法委員陳水扁等七十三人，為依憲法第六十二條「立法院

為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」又依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，立法權之主要內容，可大別為：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等；立法院為確保立法權之妥適行使，不負憲法所託，於行使各該固有職權時，是否當然享有必要之調查權力，尚有爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，聲請解釋。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」關於立法權之主要內容：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等，亦為憲法第六十三條、第五十五條、第五十七條第一項所明定；又就其憲法上之地位及職權之性質而言，立法院相當於民主國家之國會，早經司法院大法官會議釋字第七十六號解釋認定。有關國會調查權，乃係為確保國會職權之發揮，所必要之輔助性權力，世界主要民主國家莫不將國會調查權，視為國會之潛在權力或國會之天賦權力，原毋待憲法明文。惟我國過去的憲政運作，囿於憲法第九十五條、第九十六條、第九十九條及憲法增修條文第十五條之規定，誤將國會調查權解釋為僅限於監察院行使之糾彈調查權，就立法院行使立法權時，是否當然享有必要之調查權力，迭起爭議，影響所及，立法院所能發揮之立法監督功能極其有限，實有賴大法官會議為「立法院為確保立法權之行使，當然享有必要之立法調查權力」之解釋，以為釐清。

貳、疑義性質及經過

立法院為行使職權適用憲法發生疑義之事項，爰說明如下：

一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」得聲請解釋憲法。

二、憲法第六十二條規定「立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」，關於立法權之主要內容，依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，大別有：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等。為確保立法權與預算議決權之品質、行政監督權功能之發揮及人事同意權之妥適行使，調查權毋寧是立法院因行使職權所必要之輔助性權力。且確立「立法院固

有其為確保立法權之行使而享有之立法調查權」，攸關立法院儘速透過立、修法程序，具體規範調查權之行使範圍與界限、及相關程序與應有之準則；因而發生立法委員於行使職權時，適用憲法規定之疑義，謹聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解：

一、調查權係國會為行使其職權，所當然應有之權力，毋待憲法明文：

基於民主憲政法治政治之要求，國家一切權力之發動，均須受法律之拘束，行政尤見其然。法治政治之前提在於權力分立，因此，如何確保國會得適切行使其立法權能，與藉由預算議決、彈劾、質詢等方式發揮其行政監督之權能，向為民主國家為貫徹法治政治、保障人權所不遺餘力者。國會調查權因具有：資訊蒐集、博採諷咨、輔助立法、監督行政及滿足國民「知之權利」等機能，尤被視作國會制度潛在之權力或天賦之權力，為輔助國會職權之行使所不可或缺。職是之故，世界主要民主國家，縱令憲法未設明文規定，在解釋上亦莫不認為：國會調查權係國會為行使其職權，所當然應有之權力。

二、調查權係立法院為妥適行使其立法權，所必要之輔助性權力：

立法院依憲法第六十二條規定「為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」，立法權之主要內容，依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，大別有：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等。欲期立法權與預算議決權之妥適行使，及行政監督權、人事同意權功能之發揮，捨立法委員對國政有週延翔實之認識，無以為功。立法調查權之行使，在立法上可以補足立法委員對立法專業能力之欠缺；在預算上可以強化立法委員對政府預算編列、釐定之資料需求；在行政監督上可以增加查覈行政執行之能力；在人事同意上，可以促進以客觀之態度作實事求是之決定；此皆攸關立法院能否克盡厥職，行使其憲法上之權能。在現代國家給付行政之任務需求下，行政權力之優越性地位，已是不可遏抑之趨勢，確立調查權為立法院為行使其立法權，所必要之輔助性權力，實乃當務之急。

三、憲法第九十五條、第九十六條、第九十九條及增修條文第十五條第四項之規定，並無排除立法院擁有國會調查權之意：

（一）憲法第九十五條規定：「監察院為行使監察權，得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。」憲法第九

十六條規定：「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」，又「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」為憲法第九十九條所明文；在監察院改制為準司法機關後，憲法增修條文第十五條第四項，乃定有「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。」前開條文，皆係有關監察院調查權之規定，固無疑義；然不得以憲法就立法院未設相關之規定，即遽為反面解釋，遂謂立法院關於其立法監督職權之行使，不得擁有調查權。蓋立法院所以當然享有立法調查權，乃係因此調查權屬於立法權所附帶之工具性權力之故；其存在之理由，正如司法權當然附帶有司法調查權一般，毋庸置疑。否則，依憲法第七十七條規定，並未明文司法院具有調查權，各級法院職司審判，行使調查權力，何獨未見有違憲之譏！

（二）憲法本文有關監察院調查權之規定，在監察院尚具有國會性質時，應解為立憲者為防止就監察院是否具有調查權，產生爭議，所作之宣示性規定；在監察院已然改制作準司法機關後，宜解為監察院為行使憲法增修條文第十五條第一項之彈劾、糾舉、審計權計，允宜具有調查權之創設性規定。總之，斷不應視其具有除外規定之效力，扼喪立法院行使國會職權之功能。

四、立法院以立法權之行使為目的，所具有之國會調查權，與監察院之糾彈調查權，二者並無重疊、扞格之慮：

（一）調查權屬於附帶之工具性權力，已如前述，因此，調查權之意涵，乃係隨著其所附麗之固有職權為何，而具有不同性質。若欲避免不同機關間行使之調查權，有重疊、扞格之疑，應是就各該機關之職掌，預以釐清分際；而非單執調查權之樣貌，致顧此失彼。在我國憲法所獨有之五權分立體制下，監察院依憲法增修條文第十五條第一項規定「為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計」，立法院依憲法第六十二條規定「為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」；倘若肯認：立法院與監察院依憲法規定，各別職掌糾彈審計權與立法權，並無重疊之虞，則基於各該固有職權所附帶之調查權，又怎會有扞格之慮？

（二）或謂：監察院改制為準司法機關後，行使調查權，較之立法院應更為妥適；如此之觀點，恐係誤解調查權之性質所致。前已言及，調查權是一種輔助性的工具權力，為達成機關目的之

「工具權」；不論就其功能或屬性言，調查權斷無專屬於司法機關所獨有之理；例如：上級行政機關為指揮監督下級機關，享有之行政調查權力；稅務機關為緝查逃漏稅享有必要之稅務調查權力等，皆其是例。

聲請人：

立法委員

陳水扁 張俊宏 施明德

彭百顯 沈富雄 洪奇昌

葉菊蘭 周伯倫 陳哲男

廖福本 侯海熊 蘇嘉全

葉憲修 林正杰 林濁水

郁慕明 邱連輝 魏耀乾

趙少康 曾振農 顏錦福

盧修一 林志嘉 余政憲

賴英芳 劉文慶 許國泰

許添財 柯建銘 朱星羽

張俊雄 陳唐山 李顯榮

廖大林 邱垂貞 黃煌雄

李進勇 洪玉欽 張旭成

呂秀蓮 趙琇娃 蔡式淵

鄭逢時 高育仁 吳東昇

蘇煥智 玉世雄 蔡同榮

林光華 謝長廷 謝深山

余玲雅 戴振耀 陳婉真

李慶雄 廖永來 黃爾璇

尤 宏 黃昭輝 翁金珠

陳光復 黃主文 李源泉

陳定南 關 中 謝聰敏

丁守中 沈智慧 劉炳華

洪濬哲 陳宏昌 趙永清

姚嘉文