

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國106年10月18日印發

院總第 1607 號 委員提案第 21174 號

案由：本院委員陳亭妃等 30 人，鑑於歐美、日韓等世界民主國家的「憲政主義」均採學者孟德斯鳩與約翰洛克「三權分立」、「權力分立」之理論政體，制訂一部有效的三權分立制度設計形成對政府權力的制衡機制，從而有效地防止權力專橫。其有關考試權或者是人員任用制度是在行政權之下，有關監督權限實屬立法權之下。然，唯獨中華民國採取「三民主義、五權憲法」的理論政體，單獨將考試權與監察權抽離的設計，恐有擾亂行政權在人事任用上及剝奪立法權在監察上之權力，致使我國憲政體制異於其他民主國家、形成重疊及怪異之現象。另異於世界民主國家政體的還有中華人民共和國、越南社會主義共和國、寮人民民主共和國、朝鮮民主主義人民共和國、古巴共和國，其採用「共產主義」的理論政體。基此，爰擬具「中華民國憲法增修條文部分條文修正草案」，修改第三條、第四條、第六條、第七條之考試院、監察院相關條文，並將兩院職權整併入行政院與立法院；明定行政院設獨立機關，掌理國家考試及公務人員銓敘、撫卹、選用等法制事項；再由立法院司職調查、彈劾、糾舉、糾正，以及審計之權，俾利健全我國憲政、符合人民殷切期盼權責更相符、更有效率的政府體制，進而為台灣打造一個更加完善運作的民主憲政體系。是否有當？敬請公決。

提案人：陳亭妃

連署人：許智傑 張宏陸 施義芳 張廖萬堅 郭正亮

立法院第 9 屆第 4 會期第 5 次會議議案關係文書

李麗芬	羅致政	黃國書	鍾孔炤	何欣純
姚文智	吳思瑤	洪宗熠	蔡易餘	鄭寶清
劉權豪	蘇巧慧	李昆澤	吳焜裕	吳琪銘
黃秀芳	尤美女	陳歐珀	蔡適應	陳賴素美
賴瑞隆	周春米	蘇治芬	Kolas Yotaka	

中華民國憲法增修條文部分條文修正草案總說明

- 一、現代法治國家，以行政、立法、司法「三權分立」作為憲政機關之常態，機關間相互制衡，避免國家權力太大而有侵害人權之虞，但中華民國憲法畫蛇添足，硬是加至五權的結果，就是讓考試院功能不彰，幾乎所有權限皆可被行政權所涵蓋；制度上，國會調查權原為民意監督行政部門的重要手段，但依據現行憲法規定，將此一調查權劃歸由無立法及政策制訂權限的監察院行使，而監察院既作為國家最高監察機關，理應針對公務人員有違法失職之行為時，提出彈劾與糾舉案，以懲違失。
- 二、不過，令人可議的是，馬英九前總統提名的監察委員，在針對一審判決有罪的張通榮關說案以及黃世銘洩密案時，紛紛上演迴避、流會、院長違法干預個案等戲碼，最後兩案各經兩次彈劾皆未過關，形成「刑事不法，無礙官箴」的離譜現象，顯見監察院已經無法超然獨立行使職權，不僅於形式上使立法權無法針對行政權行使有效的監督，實質上亦已自我閹割、無法發揮應有的憲政功能，廢除監察院已成時代的趨勢、憲政的必然。基此，台灣社會應正視監察院的存廢問題，溯本正源廢除憲政功能不彰的監察院，一來節省公帑，又可使立法院成為行使調查權之唯一機關，而達成權責相符的憲政常態。
- 三、查監察院歷年度預算逾八億多萬元，又長期以來監察委員的運作並不健全，也偏離應有的民主規範，再加上特定政黨黨意又駕馭了監察院的實際運作，監察院在國人中已經淪落到極為不堪的地步。
- 四、我國憲法獨創五權分立制，惟考試院與監察院的設立，素有爭議，也始終無解。每有修改憲法為三權分立的呼聲時，即遭保守者指為毀憲，流於意識形態的爭辯，模糊問題焦點。又，依據憲法增修條文第七條第一項的規定，監察院的職權為行使彈劾、糾舉與審計權。按憲法本文的設計，監察院屬民意機關，但經過修憲後，監察院已非民意機關，卻仍保有西方國會的彈劾、糾舉與審計權。修憲後的監察院，不僅造成制度上的扞格，通過的彈劾糾舉決議，往往緩不濟急，且應送司法院所屬的公懲會審議，監察院充其量只是彈劾糾舉的發動機關，沒有制裁權限，沒有牽制力量，功能不彰。隨著時間與環境的變化，監察院的設立目的已經不合時宜，檢視他的法定職權（包括公務員財產申報在內），不但行政、立法與司法部門可涵蓋，發揮的功效，更非監察院可比擬，監察院早已名存實亡，每年尚且支出近八億元預算，支出與效益不成比例，實在是浪費公帑。
- 五、另據憲法第九十七條、增修條文第七條之規定，監察院為國家最高之監察機關，行使彈劾、糾舉、糾正及審計權。其中彈劾、糾舉二權，係在公務人員有違法或失職之行為時，經委員會決定得提出彈劾案或糾舉案，然其最後仍移由司法院下之公務員懲戒委員會確定其懲戒方式，故屬於司法權之範圍；另糾正權係對於各行政機關有違法或失職情事時，得提出糾正案，

僅具有督促效果，惟對於行政機關之監督，本即屬國會之權限；又行政機關之施政與預決算均受國會監督，審計權亦與立法權混淆。是以，現行監察權之行使範圍多與其他憲法機關權限重疊，監察院之存在，實屬疊床架屋，徒生爭議。為達成中央政府組織精簡、節省公帑之目的，以及健全憲政體制，明確權力分立關係，以落實民主政治，特提案修正中華民國憲法增修條文，將監察院予以廢除並相關職權移轉至其他機關，以利民主政治之正常發展。

六、由於三權憲政架構已普及於多數民主國家，而台灣之五權體制不但舉世僅見，運行至今亦多所矛盾，是故各界對改革憲政架構的呼聲早已蜂擁而起。民國八十年、八十一年兩次修憲即賦予行政院人事行政局法制化之法源，並限縮、移轉考試院部分職權。監察權部分，民國八十一年修憲，將原監察院之人事同意權轉移至立法院，監察院也由民意機關改制為準司法機關；民國八十六年修憲，將總統副總統彈劾權移轉至立法院；而民國八十九年修憲，將任命考試委員、監察委員之同意權移轉由立法院行使。至此，考試權及監察權之內涵，及其與行政權、立法權之相對關係產生實質改變，五權分立架構不復往昔，修正後之憲政架構已傾向三權分立。

七、然查考試、監察兩院復行至今，效率不彰，且諸多重大彈劾案之裁決屢生爭議。考試院部分，不僅對考績法、年金改革等重大法案立場與行政院相左，態度反覆以致修法停滯，又考用未合一，易使國家用人無法適才適所，效能不彰。凡此種種爭議導致續推憲政改革，廢除考試、監察兩院之修憲呼聲再度湧現。我國歷經七次修憲，囿於結構與歷史因素，對於憲政體制，未能作完整的、全面的設計與修改。台灣民主在穩定中向前邁進，但憲政與法治的基礎，仍待建立共識與內涵，如何經過充分的民主審議過程，凝聚全民的最大共識，逐步修正合於台灣發展的一部憲法，是憲政的挑戰，也是台灣民主能否深化、政治能否穩定的重要議題。

八、綜上所述，特擬具「中華民國憲法增修條文部分條文修正草案」，修改憲法中考試院、監察院之相關條文，並將兩院職權整併入行政院與立法院；明定行政院設獨立機關，掌理國家考試及公務人員銓敘、撫卹、選用等法制事項；於立法院設審計部獨立機關，司職審計權政策制定與實踐。修正要點茲羅列如下：

1. 為避免人事行政重疊性化之設計影響行政權之行使，並兼顧用人機關對選用、銓敘、保障等事項之自主性，茲將憲法有關考試院之職權移至行政院，於行政院下設獨立機關行使之，並停止適用憲法本文及增修條文中有關考試院之條文。（增訂第三條第五項、第六項及第七項規定並刪除第六條）
2. 廣泛調查權力原為國會監督行政部門之重要手段，依據大法官釋字第 585 號解釋，立法院調查權乃本其固有之權能所享有之輔助性權力，然現今憲政設計將調查權賦予無立法與政策制定權力的監察院，造成調查權僅能消極地就違法失職提出糾正、糾舉以及彈劾。為完

立法院第 9 屆第 4 會期第 5 次會議議案關係文書

善國會職能，茲將憲法有關監察院之調查、彈劾、糾舉、糾正職權移至立法院，並停止憲法本文及增修條文中有關監察院之條文，使立法院成為行使調查權之唯一機關。〈修正第四條第七項、增訂第四條第九項及第十項並刪除第七條〉

中華民國憲法增修條文部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第三條 行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。</p> <p>行政院依下列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：</p> <p>一、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。</p> <p>二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。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。</p> <p>三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以</p>	<p>第三條 行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。</p> <p>行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：</p> <p>一、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。</p> <p>二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。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。</p> <p>三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以</p>	<p>一、查考試院復行至今，效率不彰，屢生爭議。不僅對考績法、年金改革等重大法案立場與行政院相左，態度反覆以致修法停滯，又考用未合一，易使國家用人無法適才適所，效能不彰。</p> <p>二、新增第五項、第六項、第七項。</p> <p>三、為避免人事行政重疊性化之設計影響行政權之行使，並兼顧用人機關對選用、銓敘、保障等事項之自主性，茲將憲法有關考試院之職權移至行政院，於行政院下設獨立機關行使之，並停止適用憲法本文之條文。</p>

<p>上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。</p> <p>國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。</p> <p>各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。</p> <p><u>行政院設獨立機關行使下列事項，其組織及職權之行使另以法律定之：</u></p> <p><u>一、考試。</u></p> <p><u>二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。</u></p> <p><u>三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。</u></p> <p><u>下列資格，應經行政院依法考選銓定之：</u></p> <p><u>一、公務人員任用資格。</u></p> <p><u>二、專門職業及技術人員執業資格。</u></p> <p><u>憲法第八十三條至第八十九條之規定，停止適用。</u></p>	<p>上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。</p> <p>國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。</p> <p>各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。</p>	
<p>第四條 立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依下列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：</p> <p>一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。</p> <p>二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。</p> <p>三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。</p> <p>前項第一款依各直轄市</p>	<p>第四條 立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：</p> <p>一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。</p> <p>二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。</p> <p>三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。</p> <p>前項第一款依各直轄市</p>	<p>一、據憲法第九十七條、增修條文第七條之規定，監察院為國家最高之監察機關，行使彈劾、糾舉、糾正及審計權。其中彈劾、糾舉二權，係在公務人員有違法或失職之行為時，經委員會決定得提出彈劾案或糾舉案，然其最後仍移由司法院下之公務員懲戒委員會確定其懲戒方式，故屬於司法權之範圍；另糾正權係對於各行政機關有違法或失職情事時，得提出糾正案，僅具有督促效果</p>

、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條及第一百條之規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用

、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第

，惟對於行政機關之監督，本即屬國會之權限；又行政機關之施政與預決算均受國會監督，審計權亦與立法權混淆。是以，現行監察權之行使範圍多與其他憲法機關權限重疊，監察院之存在，實屬疊床架屋，徒生爭議。為達成中央政府組織精簡、節省公帑之目的，以及健全憲政體制，明確權力分立關係，以落實民主政治，特提案修正中華民國憲法增修條文，將監察院予以廢除並相關職權轉移至其他機關，以利民主政治之正常發展。

二、配合增修條文第七條刪除，修正本條第七項部分文字；配合監察權轉移新增本條第九項、第十項。

三、廣泛調查權力原為國會監督行政部門之重要手段，依據大法官釋字第 585 號解釋，立法院調查權乃本其固有之權能所享有之輔助性權力，然現今憲政設計將調查權賦予無立法與政策制定權力的監察院，造成調查權僅能消極地就違法失職提出糾正、糾舉以及彈劾。為完善國會職能，茲將憲法有關監察院之調查、彈劾、糾舉、糾正職權移至立法院，使立法院成為行使調查權之唯一機關。

四、審計權旨在考評政府財政收支、預算執行及施政效率，爰將審計部門歸屬於立法院，以收監督制衡行政部門之實效。

立法院第 9 屆第 4 會期第 5 次會議議案關係文書

<p>。調查權由立法院行使之。</p> <p>。立法院行使憲法第九章<u>糾正、彈劾及糾舉之權</u>，其職權之行使，另以法律定之。</p> <p>。立法院設審計部辦理審計事項，其組織及職權之行使，另以法律定之。</p> <p><u>憲法第六十條、第九十條至第一百零六條之規定</u>，停止適用。</p>	<p>七十四條之規定，停止適用。</p> <p>。</p>	
<p>第六條（刪除）</p>	<p>第六條 考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：</p> <p>一、考試。</p> <p>二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。</p> <p>三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。</p> <p>考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。</p> <p>憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。</p>	<p>配合考試院職權移轉，刪除本條文。</p>
<p>第七條（刪除）</p>	<p>第七條 監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。</p> <p>監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適</p>	<p>配合監察院職權移轉，刪除本條文。</p>

用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察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。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。