

議題研析

一、題目：監察制度跨國比較淺析

二、議題所涉法規

憲法、憲法增修條文

三、背景說明（緣起）

立法院第 11 屆修憲委員會舉行公聽會，針對廢除監察院議題，有學者認為可廢除監察院，但應思考立法院與監察院部分權限之競合問題，且於妥善處理監察權前，不宜逕予廢除或使其實質無法運作；亦有學者認為可採行上下議院制度，上議院主責政策審議、人權保障、調查、彈劾、糾正與審計，由不分區立法委員與 29 位監察委員組成，下議院則代表民意，由區域立法委員組成，藉此深化國會監督制衡；另有學者建議參考瑞典等國之監察使制度¹。

四、問題爭點

第 11 屆委員迄今共有 2 件修憲提案涉及廢除監察院²，其主要理由包括：全球多數國家採取三權分立，我國因採取五權分立，而分設考試院和監察院，恐有擾亂行政權在人事任用上與剝奪立法權在監察上之權力；監察院已非民意機關卻擁有西方民主國家國會調查、彈劾等權限等。爰擬比較主要國家採行之監察制度，以供我國法制參考。

¹ 劉懿萱，修憲公聽會再提廢考監院 學者多認同監察權有必要：可廢院但不能廢權，2026 年 8 月 20 日，聯合新聞網，網址：<https://udn.com/news/story/6656/9703810>，最後瀏覽日期：2026 年 8 月 27 日。

² 立法院第 11 屆第 1 會期第 18 次會議議案關係文書（院總第 10 號委員提案第 11005516 號），2024 年 6 月 12 日印發。立法院第 11 屆第 3 會期第 17 次會議議案關係文書（院總第 10 號委員提案第 11013530 號），2025 年 6 月 20 日印發。

五、探討研析

（一）瑞典

瑞典於 1809 年依據憲法³規定設置國會監察使⁴，其獨立於行政權之外，代表國會監督公部門執行法律或法規之情形⁵，依議會法（The Riksdag Act）第 2 條及第 4 條規定，監察使共計 4 名，由國會遴選，倘國會對於其行使職權產生不信任，亦可以依憲法委員會提議免職之⁶。依國會監察使指令法（Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen）第 14 條至第 16 條規定，其監督範圍包括中央和地方政府機關與其所屬公務員及雇員、職位或職務涉及行使公權力之其他個人（以該公權力活動範圍者為限）、國營企業所屬公務員與雇員（以其代表該企業執行業務，且政府透過該人員對該業務具備決定性影響力者為限），但不包括國會議員、國會委員會、國會秘書長、中央銀行理事會與執行董事會成員〔但不包含依貨幣與信貸調節法（Act on the Regulation of Currency and Credit）行使中央銀行決策權〕、部會首長、法務總長辦公室⁷（Office of the Chancellor of Justice）、地方議會議員及國會監察使⁸。

瑞典國會並設有國家審計署（Riksrevisionen）協助國會監督政府，主要工作包括財務審計與績效審計，前者著重於財務管理及相關報表之正確性與合規，後者則評估政府行動之效率與效果及是否達成預期目標⁹。

³ 瑞典憲法係由 4 部基本法組成，分別為 1809 至 1812 年間制定，當時主要規範政府體制者為《Regeringsformen 1809》，於 1974 年修正為現行《Regeringsformen (SFS 1974:152)》，關於監察使即明定於該法。

⁴ 監察院，《國際監察制度綜覽》，臺北市：監察院，2017 年 11 月，頁 379-381。

⁵ Riksdagens ombudsman, About JO, April 15 2023, available at : <https://www.jo.se/en/about-jo/>, last visited on Sept. 2 2026.

⁶ Riksdagens ombudsman, About JO, legal basis, The Riksdag Act, available at : <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/the-riksdag-act/>, last visited on Sept. 2 2026.

⁷ 瑞典法務總長係瑞典政府之法律顧問與訴訟代理人。

⁸ Riksdagens ombudsman, About JO, legal basis, Instruction, available at : <https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instructions/>, last visited on Sept. 2 2026.

⁹ Sweden.md 用策展方式理解瑞典，瑞典國家審計署（Riksrevisionen）與民主問責的基礎設施，網址：<https://sweden.com.tw/society/%E7%91%9E%E5%85%B8%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E>

（二）美國

美國並未設置國家層級之監察使，至各州或地區是否設置監察使，則由其決定，如夏威夷州於 1969 年即設置監察使¹⁰。惟美國自 1921 年即依據預算與審計法（The Budget and Accounting Act）設審計總署（General Accounting Office），2004 年更名為政府問責署（Government Accountability Office）¹¹，該署為獨立機關¹²，透過財務審計與績效審計，協助國會依憲法監督聯邦政府¹³，並為美國最高審計機關，提供聯邦與各州審計人員相關內部控制與審計標準¹⁴，國會委員會、小組委員會或國會議員得透過電子郵件或該署網站請求該署提出報告和證詞，經該署審酌符合受理調查條件¹⁵者，該署將於 3 個月內完成報告¹⁶。審計長（Comptroller General）係由參眾議院代表成立委員會，推薦至少 3 位人選供總統提名，經參議院同意後任命，任期 15 年，不得連任¹⁷。此外，美國於 1978 年制定監察長法（Inspector General Act）¹⁸，於部會置監察長，由總統提名經參議院審查同意後任命，監察長受部會首長之整體監督，但首長不得阻止或禁止監察長啟動或執行審計與調查¹⁹。其主要職務係負責

5%AF%A9%E8%A8%88%E7%BD%B2%EF%BC%88Riksrevisionen%E7%BC%89%E8%88%87%E6%B0%91%E4%B8%BB%E5%95%8F%E8%B2%AC%E7%9A%84%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%A8%AD%E6%96%BD/，最後瀏覽日期：2026 年 9 月 2 日。

¹⁰ 監察院，同註 4，頁 3-4、417。

¹¹ Government Accountability Office, History, available at : <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/history>, last visited on : Sept. 3 2026.

¹² Government Accountability Office, About, available at : <https://www.gao.gov/about>, last visited on : Sept. 4 2026. 曾耀民，〈美國國會監督之資訊來源探討〉，《國會月刊》，第 41 卷，第 5 期，2013 年 5 月，頁 102。

¹³ 監察院，同註 4，頁 425。

¹⁴ Government Accountability Office, Role as an Audit Institution, available at : <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role>, last visited on : Sept. 3 2026.

¹⁵ 例如：是否屬該署法定審計與調閱權限（受評估之實體、計畫或活動是否獲得聯邦資金等）、是否正為該請求者進行其他工作、成本效益、調查量能及是否有其他機關正在進行審計、調查或司法機關審理中等。

¹⁶ Government Accountability Office, Reports & Testimonies, available at : <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/reports-testimonies>, last visited on : Sept. 3 2026.

¹⁷ Government Accountability Office, How the Comptroller General is Selected, available at : <https://www.gao.gov/about/comptroller-general>, last visited on : Sept. 3 2026.

¹⁸ Congress. gov, H.R.8588-Inspector General Act of 1978, available at : <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/8588/text>, last visited on : Sept. 3 2026.

¹⁹ 監察長法§3(a)。

監督審計與調查該機關之計畫及運作，除藉此提升效率外，並使部會首長與國會得及時瞭解問題或缺失，及是否應提出改正措施²⁰，各監察長並應於每年 4 月底及 10 月底向部會首長提交半年報告，臚列各該機關於半年內發生之重大問題、缺失、相關改正措施、移送檢察機關進行刑事調查之案件情形、審計與評估報告及相關統計表等，各該首長應於 30 天內將半年報併同回應意見、擬採取或已採取之行動與不予認列之費用等及相關統計資料提交國會²¹。

（三）韓國

依大韓民國憲法（대한민국헌법，下稱憲法）第 97 條規定，總統下設監查院（감사원）負責歲入歲出決算、國家及法律規定機構財務審計，與行政機關及公務員之職務監察。依憲法第 100 條制定之監查院法（감사원법）規定，監查院共有委員 7 名²²，院長經國會同意後由總統任命²³，其餘成員則由院長提請總統任命²⁴。該院負責中央與地方自治團體、政府出資達 50% 以上之法人、韓國中央銀行，及其他依法應受監查院監督者之會計檢查事項²⁵；其職務監督範圍包括依政府組織法（정부조직법）與相關法律設立之行政機關（包括軍事²⁶與教育機關）、地方政府、受委託或經授權之機關，及上開機關所屬公務員，但不包括議會、法院或憲法法院之公務員²⁷。此外，監查院雖隸屬於總統，依監查院法規定，於履行職責時具有獨立地位，於公務員任命、組織與預算編制上亦應最大程度地尊重其獨立性²⁸。

（四）比較法之借鏡與建議

²⁰ 監察長法§2(1)-(3)。

²¹ 監察長法§5(a)、(b)。

²² 監查院法第 3 條。

²³ 監查院法第 4 條第 1 項。

²⁴ 監查院法第 5 條第 1 項。

²⁵ 監查院法第 22 條第 1 項。

²⁶ 但軍事機關排除以少將級以下軍官指揮之戰鬥部隊，及由中校級以下軍官指揮之部隊。

²⁷ 監查院法第 24 條。

²⁸ 監查院法第 2 條。

瑞典採取國會監察使制度，並於國會設國家審計署負責審計工作，其職務設計皆係協助國會行使監督權；美國則由政府問責署負責審計工作，該署具獨立性，主要服務國會，另於部會置監察長，監督機關相關計畫之推動與執行之成效，並透過半年報告提出缺失，促使機關改進，以強化國會監督；韓國則於總統下設置監查院負責審計與行政機關及公務員之職務監察事項。各國之監察制度差異甚大，謹分別就歐洲、美洲及亞洲各選取一個國家之監察制度進行簡介，以供我國法制參考。

撰稿人：陳育靖