若無憲法忠誠，何來權力制衡？
—評立院人事同意權行使

●姚孟昌／天主教輔仁大學法律學院專任助理教授

壹、立法院全面封殺監察院人事案

立法院於9月29日本會期第一次院會進行監察院人事同意案投票。在中國國民黨團、台灣民眾黨團一致反對下，賴清德總統提名的二十七位第七屆監察院委員人選，全數未獲超過全體立委二分之一同意票，遭到否決。第六屆監察委員任期於7月31日屆滿後，監察院已進入無監委的空窗狀態，監察院依照憲法職司的彈劾、糾舉、糾正等權力，全面停擺，恢復之日、尚無可期。

監察院當天下午發表聲明指出，第七屆監察委員未能就任，導致監察職權無從行使，監察院深表遺憾。監察院係是憲法所設置的憲政機關，職司監督政府施政、糾正違法失當、追究公務人員責任的職責，並透過受理人民陳情及調查案件，協助保障民眾權益。只要監委無法就任，上述職權即無從行使，每月上千件人民陳情案件及各機關移送案件無法及時處理，已完成調查案件的後續追蹤亦將中斷。致令民眾矚目的採購弊案、食安、兒少保護、公務職場霸凌等案件無法查察。另外，監察院職司《政治獻金法》、《公職人員財產申報法》及《公職人員利益衝突迴避法》等陽光法案，監委出缺導致廉政委員會無法組成及召開，致審議處分、罰鍰確定案件公告等程序停滯，嚴重削弱廉能政治的監督及制度公平性等。[1]

總統府發言人郭雅慧表示，賴總統尊重立法院人事同意權行使，惟監察院及國家人權委員會攸關社會公義與人民權益，憲政機關持續空轉並非國人與國際社會所樂見。[2]

對於監察院與總統府的回應，國民黨團書記長許宇甄表示，總統府不要倒果為因、把責任推給國會。立法院依法行使人事同意權，不是總統提誰就必須照單全收。[3]台灣民眾黨團以監察失格、包庇權貴與未做好表率等三大理由，表達一致投下不同意票與堅持廢除監察院的立場。民進黨團雖認同在野黨應嚴格審查，但應以被提名人的專業、經歷評估其是否適任，而非賢愚不分一律否決。[4]

貳、立院封殺監察院人事案，對憲政秩序與人民權益影響甚鉅

立院全面封殺監院人事案，對憲政秩序與人民權益影響甚鉅。誠如民間司法改革基金會指出，監察權無法行使時，只會讓權力濫用者更難受到追究，讓求助者失去重要的救濟管道。監察院與國家人權委員會目前雖仍可收件、研析陳情，但立案調查及相關審議卻必須等待委員到任。對遭受不當隔離的身心障礙者、申訴無門的性騷擾被害人，或權益受損的移工，他們寄出陳情後，連案件何時能進入調查都無從得知。立法委員投下否決票時，不能只談對監察院的政治評價，卻不回答該如何改善陳情人的處境。全面封殺的結果，竟是由人民所承擔。[5]

藍白兩黨在立法院內對執政黨的忿恨拚鬥，竟以凍結監察院運作為手段，甚至不惜犧牲人民權益！憲政國家的人民豈能縱容此事發生？人民需知曉，監察委員空缺未補，使監察院行使的彈劾、糾舉、審計等監督功能停擺，公務員違法失職、舞弊濫權，將無所忌憚；公共利益相關案件審查，無從進行；與社會公義、人權保障的陳情案件，無法處理；國家人權委員會無法運作，影響國際人權公約監督工作；政府治理與反貪腐制度效能也將被削弱等。

凡此均已侵犯自由民主憲政秩序，其嚴重性不能輕看，人民絕不能以政黨惡鬥而坐視之。

參、對於立院行使人事同意權等情事，大法官早有解釋

在此之前，中國國民黨與台灣民眾黨立委也曾於2024年12月24日與2025年7月25日，兩度全數封殺賴清德總統提名的司法院大法官人選。2025年11月7日，藍白立委行使國家通訊傳播委員會（NCC）人事同意權投票時，將四位被提名人全數否決。2026年3月13立法院處理中央選舉委員會人事同意投票，東吳大學法律系教授胡博硯等三位民進黨推薦的被提名人遭藍白兩黨（中國國民黨與台灣民眾黨）針對性封殺，僅有藍白陣營推薦的四位被提名人通過；2026年7月3日，立法院會針對行政院補提名的三位中選會委員人事案進行記名投票，再度遭到藍白立委全數否決。本屆立法院多次全面封殺行政機關提名人選，史無前例，在民主國家中亦少有此事例。

依據憲政學理，憲政機關人事或某些具備高度獨立性、超然性或專業性的職位，不宜行政權單獨決定。諸如司法院院長、副院長與大法官，考試院院長、副院長與考試委員，監察院院長、副院長與監察委員、審計長以及其他經法律規定之職位，須由立法院同意後始得任命。此為權力分立制衡機制的一部，目的在於體現民主原則與責任政治。透過國會審查程序，被提名人的專業能力、操守與適任性，乃至於行政機關提名與立法機關審查的妥當性、適法性與合理性，皆須受到國人公開檢視。立法委員行使人事同意權並非為一己一黨之私，而是基於公共利益且須對全體國民負責，過程必須公開透明，投票時也須持正公允、理性為之。各政黨切不可以此為鬥爭機會，更不可影響人民權益

與憲政秩序運作，這是每個憲政機關必須遵守的「憲法機關忠誠義務」。

許宗力教授曾為文說明德國學說的「憲法機關忠誠」，指的是憲法機關彼此間所負之相互扶持、尊重與體諒的義務，不得阻撓其他憲法機關行使職權，也不得使其他憲法機關陷於癱瘓，其具有限制憲法機關權力濫用之功能。[6]董保城教授：「我國憲法在『五權分治、平等相維』建構上，各憲法機關在行使職權作成決定時，亦應顧及其他憲法機關利益，並尊重其權限。」[7]

兩位學者引進此一德國憲法學說後不久，即發生立法院行使監察院人事同意權之爭議。第三屆監察委員於2004年12月31日任期屆滿，陳水扁總統先於2004年12月20日向立法院提名張建邦等二十九人為第四屆監察委員。第六屆立法委員於2005年2月1日就職後，陳總統復於2005年4月4日咨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。迄至2007年08月15日大法官第632號解釋公布之日為止，立法院未行使該人事同意權，造成監察院超過三十二個月無監察委員任職的記錄。遂有立法委員賴清德等八十九人聲請釋憲。聲請人認為立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，涉及立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞。爭議涉及憲法增修條文第7條第2項，司法院大法官最終通過釋字第632號。

釋字第632號首先指出：「憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。…惟就監察院因監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫監察院之正常運作，我國憲法及法律未設適當之處理機制。在尚未以修憲或立法方式明定上開情形之解決途徑以前，更須依賴享有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行。」[8]

大法官繼而申明：「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為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。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義務。是以總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、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。」[9]

據此，維繫監察院的實質存續與正常運行為總統與立法院的責任。職是之故，總統提名時必須謹慎公正，立法委員行使人事同意權時也不能濫用議事程序阻擾討論、干擾表決，更不可以非理性方式惡意刁難被提名人，尤須避免有羞辱同為憲政機關之監察院的言行，否則即違背「五權分立、平等相維」的憲政原則。

釋字第632號公布後，直到2008年6月23日才由馬英九總統提名王建煊為院長、沈富雄為副院長及監察委員共二十九人。此項同意權案於2008年6月27日經立法院會議決定交全院委員會審查；委員會審查完畢後提報7月4日院會表決，投票結果同意王建煊出任院長與監委，但不同意沈富雄人事案，其後由陳進利補行出任副院長；王建煊院長於2008年7月9日就任。

監察院無監委狀況持續超過四十二個月。人民何其無辜！而今見到前車之覆，後者豈能不以為戒？

肆、立法委員有將憲法機關忠誠義務放在心上？

立法院藍白兩黨對被提名為監察委員的全部人選做出不同意之決定，是否即已符合釋字第632號所稱之「憲法機關忠誠義務」？是否即可將造成監察院停擺的責任推給總統，因此要求總統必須儘速補提名人選再交給立院審查？

誠如《禮記・大學》：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」 討論此一爭議時不能本末倒置、捨本逐末，更不能隨著政治人物起舞。再度援引前述許、董兩位學者所言：「『憲法機關忠誠』係指憲法機關彼此相維、尊重與體諒的義務，各憲法機關在行使職權作成決定時應顧及其他憲法機關利益，不能使其癱瘓或喪失作用。」筆者認為立法委員既然代表人民依法行使同意權，即應依據《監察院組織法》明訂之委員資格，逐一檢視每一位被提名人的能力、學養、品格與適任性；且因監察委員獨立行使職權，提名者與同意者切不可將自身喜好或政黨利害當作標準，立法院尤其不可在審查被提名人資格前即已擺出全部封殺的預設立場。

遺憾的是立法院尚未對提名人選進行審議之前，即有在野政黨公然表示將對此次監院人事全數不表同意。[10]亦有黨團雖聲言將秉持最嚴格的標準逐一審查，凡缺乏獨立性、不敢監督執政者、立場傾斜不合適的提名人，然而杯葛態度明顯。筆者認為立法院本無須對總統提名人選照單全收，卻也不宜在未審查前就表明完全支持或完全拒絕的立場。[11]立法委員既然以獨立超然、專業自主、執行職務時不應偏袒黨派等標準檢驗被提名人，自應以同樣標準要求自己。在完成審查之前，立法委員實不宜對人選早有成見。再者，立法委員對被提名人的質疑與疑慮應該基於具體事實，且應合乎法律、事理與社會公眾的客觀認知。除非有明顯事證顯示被提名人並不適任，立法委員實在不可只憑黨派意識或個人意氣來杯葛被提名人，甚至以此為對監察院的政治報復。

此外，立法院對於監察院預算雖有審議刪減之權，惟不得濫行刪除致令其無法維持正常運作與履行法定職務。今（2026）年8月4日立法院韓國瑜院長召集各黨團協商115年度總預算案時，監察院黃適卓秘書長指出現有相關提案已將監察院人事費以外的所有經費幾乎刪光，形同廢除監察院所有職權，甚至已影響到監察院的環境清潔與安全維護，還波及國家人權委員會職權行使。筆者試問，若立法院已執意大幅刪減凍結監察院的預算，那麼即使監察院人事同意案最後通過，監察委員也無從行使職權。立法院濫用預算刪減權以癱瘓監察院職權行使，正是違背憲法機關的忠誠義務。

伍、監察院存廢爭議與監察院人事同意權行使不可混為一談

筆者認為監院存廢問題可以討論，但監察權斷不可廢。若立法委員欲廢除監察院，除透過修憲程序外，別無他法，且必須同時處理監察權歸屬的問題。無論凍結監院人事或刪減預算，不僅無法達成廢除監察院的目的，反而違背憲政機關間「彼此相維、分立制衡」的原則。

筆者強調縱使要廢掉監察院，也必須維護監察權現有功能，蓋監察機關是人民權益的保護者，是聽取人民冤情的最後機關。若立法院癱瘓監察權行使，人民面對冤屈時無所倚靠，人民何辜？

陸、監察院無監察委員，誰來維護官箴、監督司法？

監察院為憲政機關，行使憲法明訂的彈劾、糾舉、糾正與審計之權。其功能在於查察姦宄、理冤摘伏、澄清吏治、維護官箴、監督司法、保護人民。監察院依法收受人民陳情、專責處理公職人員財產申報與利益衝突迴避等法定業務，其重要性不言而喻，其職權一日都不可停頓。如今沒有監察委員的監察院，上述權能皆無從行使。

依照監察院公布的數據，監院收到的人民陳情案一年動輒上萬件，第四、第五屆監委查案量分別為兩千八百案和兩千案左右，第六屆監委則高達五千五百案；第六屆年平均產出調查報告兩百六十三件。截至2025年底，第六屆監察委員提出四百八十一件糾正案；截至今年4月，有三百八十九件委託調查案件獲得平反，並通過一百三十二件彈劾案，共兩百一十七人遭到彈劾。彈劾案中，以貪污居首位，其次為違反政府風紀。第六屆監察委員在職六年間共彈劾法官十三人、檢察官十一人、政務官十五人。檢察官與法官分別代表國家負責偵查、起訴犯罪及審理裁判應有較一般公務員更高之道德標準。監察職權對違法失職之法官、檢察官等之彈劾，可達懲治濫權、保護人民、整飭官箴之目的。

是以，一旦監察院停擺，豈不令公務機關中不肖者更敢肆無忌憚，試問誰來警戒惡者、保護人民？

柒、該如何亡羊補牢？

以司法院大法官人事案以及通信傳播委員會與中央選舉委員會兩獨立機關之人事案為鑑，除非總統屈服並盡數提名藍白兩黨認可之人選，否則縱然再度補提監察委員人選亦恐再遭否決。可正如釋字第632號所昭示，總統提名屬於憲法上所賦予的主動形成權，立法院則被動行使審查與同意權，二者缺一不可且不容有僭越佔權之情事；就算行政與立法之間必要之權力制衡過程，亦不能彼此抵制而令憲法法庭或監察院失去效能。

幼童皆知，黑羊與白羊相爭於獨木橋上，若互不側身退讓，勢必最後要雙雙掉進河裡。總統與立法院在人事同意程序上相爭，損害卻是國家利益、人民福祉。欲令其皆能善盡憲法機關忠誠義務，恐怕只有透過民意展現，方能折服兩方意志。距2028年的總統與國會大選尚有十六個月，今年11月的地方大選如同各政黨的期中考試，選民對各縣市首長人選的投票結果，將是突破朝野僵局的契機。

憲政機關能否忠誠於憲法，憲政秩序能否回復於正軌，端賴台灣人民的意志。

【註釋】

1. 參考2026年9月29日監察院新聞稿—〈第7屆監察委員人事案未獲立法院通過導致職權空轉，衝擊人民權益保障，監察院除深表遺憾外，指控監察院「全院打一人」、「追殺政敵工具」，純屬無的放矢，欲加之罪何患無辭，在此嚴正抗議〉，《監察院官網》，2026年9月29日，<https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=792&s=38081>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

2. 參考2026年9月29日總統府新聞稿—〈監察院人事案27位被提名人全數未獲同意 總統府：深感遺憾 盼監察院早日恢復正常運作》〉，《監察院官網》，2026年9月29日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/40385>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

3. 崔至雲報導，〈監院人事全遭封殺 國民黨團反擊總統府：別倒果為因怪國會〉，《今日新聞》，2026年9月30日，<https://www.nownews.com/news/6879208>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

4. 王彥婷 呂玠螯 邱福財 郭俊麟報導，〈立院投票表決監委人事同意權案27名被提名人全數遭藍白封殺〉，《公視新聞》，2026年9月29日，<https://news.pts.org.tw/article/829106>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

5. 民間司法改革基金會新聞稿，〈立法院全面封殺監委，誰來回應人民的冤屈？〉，《民間司法改革基金會官網》，<https://www.jrf.org.tw/articles/3307>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

6. 許宗力，〈權力分立與機關忠誠—以德國聯邦憲法法院裁判為中心〉，《法與國家權力》（元照，2007年1月），頁293-339。

7. 董保城，〈機關權限爭議解釋之拘束力〉，發表於「司法院大法官九十一年度學術研討會」，2002年11月16日，頁11。

8. 參考《司法院大法官釋字第632號理由書》第三段。

9. 參考《司法院大法官釋字第632號理由書》第四段。

10. 曾以寧報導，〈民眾黨團反對監委提名　主張預算全砍、修憲廢監院〉，《中央社》，2026年6月16日，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202606160076.aspx>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。

11. 屈彥辰、王小萌、唐筱恬報導，〈監委被提名人 藍委：黨團「全部封殺」聲音大〉，《聯合新聞網》，2026年6月12日，<https://udn.com/news/story/6656/9561408>（最後瀏覽日：2026年10月12日）。◆