

常澤民著

中國現代監察制度

臺灣商務印書館發行

常澤民著

中國現代監察制度

臺灣商務印書館發行

中華民國六十八年十月初版

中國現代監察制度 一冊

定價新臺幣一百四十二元正

著者 常 澤 民

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

自序

五權憲法爲 中山先生「集合中外的精華，防止一切的流弊」而提出。五權之一的監察制度，尤爲其精研我國古代監察制度及歐美憲法之結晶。先生在七十餘年前首次提出監察制度獨立主張時，世人多以其陳義過高，理想宏偉，難期實現。

迨二次世界大戰後，各國競相推行社會安全政策，莫不以實現福利國家(welfare state)爲目標。致使政府職能日增，行政權力日大，行政違失亦相對增加。故各國昔日原有監察制度，無法適應時代需要，於是乃產生一種新監察制度。此一新監察制度，即係仿自北歐瑞典之監察長制度(Ombudsman System)。監察長制度經丹麥、挪威、紐西蘭、英國及西德等採行後，遂普遍引起世界各國之注意及研究。此一制度之發展，目前已有普及世界各洲之趨勢。該制與 中山先生監察權獨立思想，極爲相似。故著者於大學講授「國父思想」時，每以其印證 國父監察權獨立思想之正確，及其眼光之遠大。然究其實際，監察長制度尚不如我國現代監察制度之完備。唯以我國現代監察制度，過去少有人作有系統之研究，此類著作坊間尤屬罕見，未能對外廣泛宣揚，致鮮爲各國所注意。而北歐監察長制度，反獲各國之研究、仿效。是以著者乘此虛乏時期，不揣棉薄，假授課之餘，撰成此書。

本書內容計分五章：第一章中國現代監察制度之淵源，敘述我國古代監察制度與西洋議會彈劾制度（

含監察長制度）之起源及演進發展，以明源流；并論其功能而檢討其優劣得失，以資借鏡。第二章北京政府時期監察制度。此一時期監察制度未嘗脫離議會而獨立，不論參議院或新舊國會，雖均有彈劾制度之規定，然迄無彈劾實例。至於查辦及質問制度之實行效果，則皆甚微。第三章國民政府時期監察制度與第四章現行監察制度。溯自民國十四年創設監察院以來，歷述其組織沿革及職權演變，詳敘監察權行使情形而論其優劣得失，并作成各種統計分析，以見其行使之實效。第五章結論。依據中山先生遺教及各章之論述，并參酌學者之意見，提出改進匆議，作為他日修訂監察法制之參考。

本書範圍甚廣，而著者所知有限，謬誤之處，自所難免，尚祈專家學者勿吝珠玉，惠賜指正，以匡不逮是幸。

中華民國六十八年三月常澤民於台北市

目錄

第一章 中國現代監察制度之淵源	一
第一節 中國古代監察制度	二
第一目 御史制度之演進	二
壹、秦漢御史制度	三
貳、三國兩晉南北朝之御史制度	八
參、隋唐之御史制度	一〇
肆、五代宋元之御史制度	一六
伍、明清之御史制度	二〇
第二目 諫諍制度之演進	二三
壹、秦漢之諫諍制度	二三
貳、魏晉南北朝之諫諍制度	二四
參、隋唐之諫諍制度	二五
肆、五代宋元之諫諍制度	二五

伍、明代之諫諍制度	二六
第三目 中國古代監察制度之檢討	二八
壹、台諫制度之優點	二八
貳、台諫制度之缺點	三三
第二節 西洋議會彈劾制度	四〇
第一目 彈劾權之意義及沿革	四〇
壹、彈劾權之意義	四〇
貳、彈劾權之沿革	四一
第二目 各國彈劾制度	四三
壹、英國彈劾制度	四三
貳、美國彈劾制度	四六
叁、法國彈劾制度	五〇
肆、德國彈劾制度	五二
伍、日本彈劾制度	五三
第三目 監察長制度	五五
壹、引言	五五
貳、瑞典監察長制度	五六

叁、丹麥監察長制度	五九
肆、挪威監察長制度	六一
伍、其他國家監察長制度	六二
陸、監察長制度之功能	六四
第二章 北京政府時期監察制度	七〇
第一節 議會監察制度沿革	七〇
第二節 臨時約法時期監察制度	八〇
第一目 參議院與國會之組織概況	八〇
壹、參議院之組織	八〇
貳、國會之組織	八〇
第二目 臨時約法上之監察制度	八一
壹、質問權之規定及行使情形	八一
貳、查辦權之規定及行使情形	八七
叁、彈劾權之規定及行使情形	八九
第三節 新約法時期監察制度	九六
第一目 平政院與肅政廳	九七
第二目 肅政廳之監察權	九九

壹、糾彈·····	九九
貳、調查·····	一〇一
參、收受人民書狀·····	一〇二
肆、行政訴訟·····	一〇三
伍、監試與監督及其他事項·····	一〇三
第三章 國民政府時期監察制度·····	一〇五
第一節 軍政時期監察制度·····	一〇五
第一目 監察院之組織沿革·····	一〇五
第二目 監察院之職權演變·····	一〇八
第二節 訓政時期監察制度·····	一一六
第一目 監察院之組織沿革·····	一一六
第二目 監察院各主要組織發展概況·····	一一八
壹、院長及副院長·····	一一八
貳、監察委員·····	一二九
參、監察院會議·····	一二一
肆、秘書處·····	一二三
伍、參事處·····	一二四

陸、監察使及監察使署	一二四
柒、審計部	一二七
第三目 監察權之規定及行使實況	一三二
壹、彈劾	一三二
貳、糾舉	一六五
叁、建議	一六七
肆、收受人民書狀、查詢與調查	一六八
伍、巡廻監察與視察	一七〇
陸、審計	一七一
第四章 現行監察制度	二〇一
第一節 現行監察院之組織	二〇一
第一目 監察委員	二〇二
壹、監察委員之選舉	二〇二
貳、監察委員之素質	二〇七
叁、監察委員之待遇	二一一
肆、監察委員之保障	二一三
伍、監察委員之任期	二二三

陸、監察委員兼職之限制	二二六
-------------	-----

第二目 院長及副院長	二二八
------------	-----

壹、院長副院長之產生	二二九
------------	-----

貳、院長副院長之地位	一三〇
------------	-----

第三目 監察院會議	一三一
-----------	-----

第四目 各委員會	一三四
----------	-----

壹、各委員會設置之法律依據及經過	一三四
------------------	-----

貳、各委員會之組織	一三五
-----------	-----

參、各委員會之職權	一四三
-----------	-----

肆、各委員會之成果	一四四
-----------	-----

第五目 監察委員行署	一四九
------------	-----

第二節 現行監察權	一五八
-----------	-----

第一目 彈劾權	一五八
---------	-----

壹、彈劾之對象	一五八
---------	-----

貳、彈劾之原因	一六二
---------	-----

參、彈劾之程序	一六三
---------	-----

肆、彈劾案之審理	一七六
----------	-----

伍、彈劾之統計分析	二八〇
第二目 糾舉權	二九一
壹、糾舉權之由來及其性質	二九一
貳、糾舉權行使之對象	二九三
叁、糾舉權行使之程序	二九九
肆、糾舉權行使之效力	三〇一
第三目 同意權	三〇二
壹、同意權之意義	三〇二
貳、同意權之沿革	三〇四
叁、同意權之行使程序	三〇九
肆、行使同意權投票情形之統計分析	三一二
伍、同意權行使之效力	三六六
第四目 糾正權	三六七
壹、糾正權之由來	三六七
貳、糾正權行使之對象及範圍	三六八
叁、糾正案之提出	三七〇
肆、糾正權行使之實效	三七一

第五目 調查權	三七二
壹、調查權之性質	三七三
貳、調查權行使之程序及方式	三七五
參、調查權行使之實效	三七七
肆、調查權行使與司法權之關係	三七九
第三節 審計權	三八七
第一目 審計部	三八七
第二目 審計權	三八九
壹、審計權行使之方式及範圍	三九〇
貳、審計權之內容	三九二
參、審計權行使之實效	三九六
肆、審計權之歸屬問題	四〇五
第五章 結論	四〇九
第一節 監察制度發展趨勢與 中山先生所創監察制度獨立之原理	四〇九
第二節 現行監察制度之檢討及改進	四一八
第一目 組織	四一八
壹、監察委員民選與遺教不符	四一八

貳、監察委員應超出政黨	四二一
叁、彈劾案之審理機關	四二三

第二目 職權	四二五
--------	-----

壹、彈劾權	四二五
-------	-----

貳、糾舉權無須行使	四三四
-----------	-----

叁、改進審計權芻議	四三六
-----------	-----

肆、同意權亦可行使	四三八
-----------	-----

伍、糾正權行使之範圍	四四三
------------	-----

陸、調查權應予加強	四四五
-----------	-----

第一章 中國現代監察制度之淵源

查監察權一詞係 中山先生所首創，民國前六年十月十七日民報紀元節， 中山先生在東京演講「三民主義與中國民族之前途」時云：「那五權除剛纔所說的三權之外，尚有兩種：一是考選權。……一爲糾察權，專管監督彈劾的事」（註一）。當時 中山先生稱監察權爲糾察權。其後於民國五年七月二十日「採用五權憲法之必要」，同年八月二十日「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」及民國十年七月「五權憲法」等演講中， 國父均稱之爲彈劾權，并作說明云：「說到彈劾權，中國在君權時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到君主有過錯，也可冒死直諫」（註二）。最後於民國十三年 國父在廣州演講民權主義時，方定名爲監察權。

中山先生雖曾說過監察權就是彈劾權，可能是爲便於瞭解，并使一般人民易於接受，乃如此云云，并不是說監察權與彈劾權二者之內涵相同。若謂監察權就是彈劾權，監察之意義似嫌太狹。監察，係國家執行作用之監督；彈劾則爲其監督執行上的制裁手段之一。理論上監察之概念，雖包含彈劾在內，但比彈劾有更廣泛之內容。五權憲法法 中山先生「集合中外的精華，防止一切的流弊」而提出。五權憲法中之監察制度，尤爲其精研我國御史制度及英美憲法之結晶，既非盲目抄襲西洋式之彈劾制度，亦非籠統繼承昔日御史制度之原型。所以在我國現代監察制度之內，有其固有成分，亦有其外來因素。因此我國現代監察

制度之淵源有二：一爲中國古代監察制度，一爲西洋議會彈劾制度。依據陶希聖教授所言，中國憲法上監察權之淵源有二：一爲我國古代御史之監察權，二爲歐美之彈劾權（註三）。著者以爲自監察權之獨立行使言，係採取御史之精神。若由其行使之程序言，則近似西洋議會彈劾權。故述中國現代監察制度，首應先敘我國古代監察制度，次及西洋議會彈劾制度，以明瞭流，而資借鏡。是以本章兩節乃分別述其兩大淵源：

第一節 中國古代監察制度

我國古代監察制度有御史與諫官之別。御史爲監察官，行糾彈官邪之責；諫官爲言事官，司諫正君失之任。胡致堂曾云：「御史台只合彈擊官邪，與夫敗壞已成憲度者，至於政事得失，專責大臣與諫者」（註四）。洪邁亦云：「御史糾察官邪，肅正綱紀。諫官掌規諫諷諭，凡朝政闕失，大臣至百官任非其人，三省至百司事有失當，皆得諫正」（註五）。前者之權，即係糾彈權，後者之權，則爲諫正權。中山先生既以滿清御史與唐朝諫議大夫相提并論，復以二者所行使之權爲監察權，故知其內涵包括台諫二者，當無疑義。

第一目 御史制度之演進

御史制度爲我國固有之政治制度，在中國歷史上源遠流長，隨時代之不同，而有不同之變化。言其起源，多溯源於周。惟周禮一書，近人多認爲係秦漢時人之作，其正確性頗多可疑之處。復以文獻不足，考證非易，故略而弗論。今據文獻通考所載，可略窺其源流如下：

御史之名，周官有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也。……戰國時亦有御史，秦趙渾池之會，各令書其事。又淳于髡謂齊王曰。御史在前，則皆記事之職也，至秦漢爲糾察之任。蓋秦以御史監郡（似以後之州牧刺史），漢初叔孫通新訂朝儀，以御史執法，舉不如儀者，輒引而去是也。所居之署，漢謂之御史府，亦謂之御史大夫寺，亦謂之憲台……後漢以來，謂之御史台，亦謂之蘭台寺。梁及後魏北齊，或謂之南台……後周曰司憲，屬秋官府。隋及唐皆曰御史臺。龍朔二年改爲憲台，咸亨元年復舊，門北闢，主陰殺也。故御史爲風霜之任，糾彈不法，百僚震恐，官之雄峻，莫之比焉（註六）。

由上述記載來看，御史這種官職，在周代係司理文書，掌管記錄，及頒佈法令；迨戰國時代，御史亦只爲史官；降及秦漢，御史方司監察之任，糾彈官吏之不法行爲。故研究職司糾彈之御史制度，當自秦漢始，不過秦漢時代仍是很簡單。

壹、秦漢御史制度

秦始皇併吞六國，統一天下，廢除封建，行郡縣制。建皇帝之號，立百官之職。帝國之大，史無前例；君權之隆，亦亙古所未有，專制政治徹底完成。大權獨操，君臨四海，對內外百官，若無有效控制，自難期其帝位鞏固，傳之萬世。故設監司，爲人君之耳目。是以嬴秦之統一，對中國監察制度之完成，關係莫大焉。

秦時，御史固然由記事變爲彈劾，多司糾彈之任，成爲監察官，但御史制度仍甚簡單。中央設御史大夫、御史中丞及侍御史以糾劾百官，地方則置監御史以監郡。御史大夫爲侍御史之率，故稱大夫，位貳於丞相，佐丞相統理天下，非專司憲之職。其實御史大夫卽是副丞相，凡丞相出缺，卽以御史大夫升補。故