

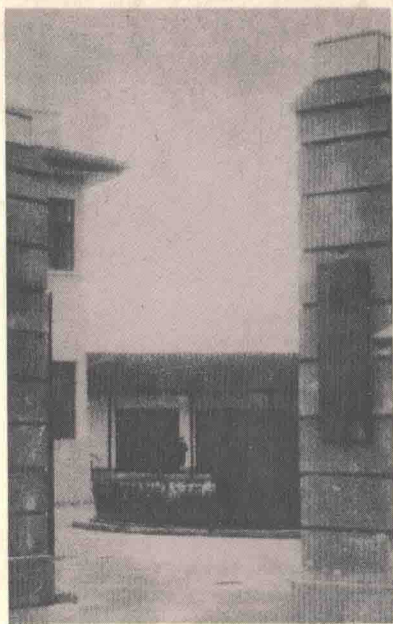
傅正◎主編

雷震全集

22

雷震專論集

監察院之將來



雷震全集②②

專論集

監察院之將來

雷震全集②

監察院之將來 (專論集)

作者／雷震

主編／傅正

發行人／賴阿勝

出版／桂冠圖書股份有限公司

登記證／局版臺業字第1166號

地址／臺北市新生南路三段96-4號

電話／3416949・3631407

FAX／886 2 3969194

郵撥／0104579-2

印刷／海王印刷廠

初版一刷／1990年7月25日

定價／150元 (破損或裝訂錯誤，請寄回更換)

雷震蓋棺十年可論定！

宋 英

——寫在「雷震全集」前面

到今年三月七日，傲寰去世就屆滿十年了！

十年來，無數海內外人士，不管識與不識，還是常常提起他。近幾年來，在國內外變局一步又一步爲他做見證以後，大家更越來越懷念他、推崇他。

正因如此，在去年四月，雷案平反的活動開始以後，輿論界便給予熱烈聲援。尤其到了去年七月，正當監察院依法追回傲寰在獄中所撰四百多萬字的回憶錄時，忽然傳出已由軍人監獄所謂燒毀的消息，輿論界更同聲憤慨，強烈譴責。

現在，爲了紀念傲寰逝世十週年，除承蒙各界人士撰稿紀念以外，特別承蒙國家大老陶百川先生，以「雷震先生逝世十週年演講會」召集人身份主持演講會，並承蒙胡佛、楊國樞、張忠棟、康寧祥、傅正諸先生分別發表演講。而且，還承蒙胡佛、楊國樞、張忠棟幾位學術界清流出面，計劃在明年另辦一次純學術性討論會來紀念他。

傲寰蓋棺十年，所有這一切，應該是最有意義的論定。

然而，做實所追求的究竟是什麼？所堅持的又究竟是什麼？甚至即使受了十年政治黑牢的非法迫害始終執著的更究竟是什麼？而在他八十三年的長久生命過程中，他又究竟如何由留日而抗日，如何由國民參政會，而政治協商會議，而國民大會，而行政院，而《自由中國》半月刊，而中國民主黨？若干朋友，特別是新生代，未必真正完全清楚。雷震全集的出版，就在適應這種需要。

本來，做實在獄中所撰四百多萬字的回憶錄，是三易其稿而成，不僅是十年牢獄的心血，而且是他一生如何走過來的最好的寫照，卻就在坐滿整整十年的民國五十九年出獄之前，居然受到國防部軍人監獄的非法搶佔。而且，在事隔整整十八年的去年，就在監察院決定依法追同時，居然又傳出軍人監獄臨時所謂燒毀的消息。現在，除了對於回憶錄的所謂燒毀繼續依法追究責任外，只有加速全力出版雷震全集。

遠在做實還關在臺北縣新店安坑國防部軍人監獄的時候，便希望出版他的文集，出獄以後，爲了彌補獄中所撰回憶錄受到非法搶佔的缺憾，又重寫回憶錄。但畢竟年事太高，精力不濟，也就難免比較零亂。在他去世以後，我邀請夏道平、宋文明、傅正三位先生商量的結果，決定煩勞跟他同時編輯《自由中國》和組織中國民主黨的傅正先生，利用每年的暑假，將他的一切文稿，包括日記、回憶錄、專著在內，一點一滴的整理出來。最近又承蒙一位十分熱愛雷先生的朋友熱

心奔走，全力接洽適當的出版社，終於承蒙桂冠圖書公司賴先生的大力支持，才使得雷震全集能在逝世十週年時開始陸續出版。

出版雷震全集，一直是十年來我和我們全家的最大的心願，現在終於如願以償，我們當然感到欣慰，特別在此感謝所有協助與鼓勵出版雷震全集的人士。但我要特別提出來強調的：雷震全集所顯示的，實在就是鄧拓在「歌唱太湖」七絕中的兩句名詩所說：「莫謂書生空議論，頭顱擲處血斑斑！」

——一九八九年二月七日，時年八十有八

給監察院看病

王 正

——代 序

監察院有病

在現行中央政府體制中，監察院雖然是五院之一，但比起立法院，已經越來越不受重視。只有到了每年十二月，在召開一年一度的年終總檢討會，才會多少引起一點注意，所以，有關監察院的消息，最近在報紙上總算多了一點。

監察院的職權，主要有彈劾權、糾舉權、糾正權、同意權、調查權、審計權、監試權、受理人民書狀權、法律提案權、乃至質問權、許可權、建議權、巡迴監察權，但比較重要的顯然是彈劾、糾舉、糾正及調查權。專就這四種權力的實際運作情形來看，根據監察院的統計，從民國七十一年十二月到七十二年十一月，彈劾案總共提出五件，彈劾的人數是二十一人；糾舉案共提出

兩件，糾舉的人數是十四人；糾正案共提出十一件；調查案共提出四十六件。僅僅從這種統計觀察，似乎也多少可以看出監察權的日趨沒落。在這次年終總檢討會召開以後，難怪很多監察委員也感慨萬千！

然而，監察權為何日趨沒落？主要的癥結，顯然是有若干嚴重的病症。

監察院的職權雖多，但最具威力的是彈劾權。孟德斯鳩的三權分立，孫中山先生之所以硬要再來一次分立，改成所謂五權分立，主要就是特別重視彈劾權，甚至有所謂「監察權就是彈劾權」之說。但就目前運作的實際情形觀察，彈劾權就幾乎全身是病。這種病，至少可從彈劾的歸屬、彈劾的對象、彈劾的原因、彈劾的程序及彈劾的審理等五部分診斷。

就彈劾的歸屬而言，歸屬不當，可能是彈劾制度本身的病症之一。在一般民主國家，彈劾權固然都是歸屬於議會，其所以如此，主要是議會掌握了控制政府的權力，包括審議重要法案，特別是審議預算案，抓緊了政府的荷包，政府如敢忽視彈劾，議會還可以進一步用這類辦法對付，迫使政府就範。所以，在兩院制國家，常以歸屬衆議院為主，但我們却給了監察院。監察院的職權雖多，但沒有審議法案權，尤其沒有審議預算權，在行政院置之不理時，就拿不出進一步的辦法來對付，只有聽任行政院我行我素了。

監察院拍蒼蠅

就彈劾的對象而言，對象過廣，實在也是彈劾制度本身的病症之一。彈劾權的本旨，原在補救司法的不足，可以經由司法程序處理的案件，通常用不到彈劾。所以，彈劾案的多少，本來便不是衡量彈劾權功能的最好標準。原因是，彈劾權是用來打老虎的，而非用來拍蒼蠅的。但我們監察院彈劾權的對象却過廣，上自總統，下至一般事務官，不但包括文官，而且包括軍官，甚至包括公營事業機構及公有事業機關人員在內。彈劾對象不以大官爲限，連最基層的村、里幹事也包括在內，實在是一種相當奇特的制度。因此，今年就有某監委提議彈劾一位工讀生，一時傳爲笑談。雖然輿論譏爲只拍蒼蠅不打老虎，但制度的設計既然可以拍蒼蠅，在現實政治環境的限制下，既無法打老虎，也就只有拍蒼蠅了。

就彈劾的原因而言，原因太泛，實在也是彈劾制度本身的病症之一。雖然一般民主國家的彈劾原因相當多，但以失職作爲彈劾原因的却很少。對於失職行爲，既可用政治監督處理，又可用行政監督處理，根本不須彈劾。但我國彈劾的原因，除掉違法以外，還包括失職。研究憲政制度的學者通常都認爲，彈劾原因包括失職在內，相當不妥當。包括了失職，便牽涉到政治責任，使得彈劾權政治化，發生不信任投票或罷免權的作用。事實上，在彈劾權的運作過程中，特別是在

國民黨一黨獨大的局面下，政治意識特別強烈，遭遇到的實際困難常就在此。結果，在國民黨的干擾之下，彈劾不是變形爲糾舉，而大事化小，便是變質爲糾正，而大事化無。

監察院常流會

就彈劾的程序而言，程序太簡，可能也是彈劾制度本身的病症之一。在彈劾程序之中，包括「提案」、「審查」、「決定」，還有「移送」和「公布」。現在，專就較基本的「提案」和「審查」來說。在「提案」方面，對於總統、副總統的彈劾，固然「須有全體監察委員四分之一以上之提議」，但除此之外，「對於中央及地方公務人員」，都只「須經監察委員一人以上之提議」。在一人可以提議的情形下，尤其在監委本身不能真正做到不執行業務的情形下，都可能濫用，而淪爲監委要挾或報復的手段。在「審查」方面，對於總統、副總統的彈劾，固然「須有全體監察委員過半數之審查」，但除此之外，「對於中央及地方公務人員」，都只須「九人以上之審查」。多半正因爲只要九人審查，更容易受到干擾，特別是國民黨監委黨部和政策會的操縱，因此，常有流會的情形出現，而造成流產的結果。最近對於教育部長朱滙森等十一名教育部官員顯然違法的彈劾案，居然也會流會且無法通過，多半也是國民黨干擾的結果。

監察院彈劾軍官沒有用

就彈劾權的審理而言，審理無效，顯然也是彈劾制度本身或人爲的病症之一。彈劾案的審理，本來只有兩個，一是總統、副總統由國民大會審理，二是一般公務人員由公務員懲戒委員會審理。然而，屬於軍官部分，由於監察院彈劾前西安綏靖公署主任兼西南軍政長官公署副長官胡宗南，雖經監察院再三質問催辦，在民國四十年三月三十日，公務員懲戒委員會致函監察院稱，「呈請司法院轉呈核示」的結果是：「嗣奉總統本年二月二日第六九三號代電內開查現役軍官被彈劾案件，在法無明文規定懲戒機關以前，暫仍由軍事機關辦理。本案遵令轉送軍事機關辦理。」就由於總統的這一裁決，監察院縱然對於軍官提出彈劾案，但公務員懲戒委員會對於軍官的審理權已經剝奪，彈劾權也就受到嚴重的傷害。而且，即使專就公務員懲戒委員會的審理來說，固然有刑懲先後的利弊問題，或所謂懲先刑後，或所謂刑先懲後，或所謂懲刑並行，儘管大家都比較贊成懲刑並行，但現行辦法還是刑先懲後。在十二月九日，監察委員蔡孝義，就在年終總檢討會中舉出一個實例，說明刑先懲後使彈劾權完全失去了實際意義。據十二月十日《中國時報》的報導，遠在民國五十七年，由蔡孝義委員調查後，提案彈劾當時的「嘉義地方法院首席檢察官曹祖慰及雲林縣政府地政科長劉東如等，由陶百川、楊貽達兩位委員聯署，經審查通過後移送公懲

會。但由於兩位被懲戒人所涉刑責的司法程序緩慢，在『刑先懲後』的規定下，公懲會直至今年十月二十八日待其刑責確定後，才作成懲戒議決書，並依法函知監察院。……這十五年中，她一再向公懲會查詢，所得答覆不外是正上訴中或已發回更審。在十五年後的今天，彈劾案兩位聯署委員中，楊貽達已過世，陶百川委員也已辭職。被彈劾人中，曹祖慰已死，劉東如也高齡七十七歲。人事全非之後，才收到公懲會的議決書，令人啼笑皆非。……更可笑的是劉東如早已退休在家，公懲會對他的懲戒却是『撤職並停止任用二年』。依人事法規，七十歲即應勒令退休，劉東如已七十七歲，公懲會如此懲戒，未免太『不切實際』。這固然是奇聞，但在刑先懲後的制度下，却可以屢見不鮮。

根據以上的說明，便知道彈劾權制度本身的各種病症，只要這些病症不診治，監察院又如何行使最具威力的彈劾權？

監察院是「存查院」

至於調查權，本來就是彈劾權、糾舉權、糾正權、乃至審計權、同意權的必要手段，假使沒有充分而適當的調查，勢將失去憑藉，甚至發生誤差。

就在十二月八日的年終總檢討會上，很多位監察委員都不約而同的談到調查權。例如，馬空

羣委員首先提到：「調查案件和糾彈案件是監察院的兩大中心工作。他發現許多委員調查公務員違法失職時，經常心存仁慈，不加糾彈或糾正，只請直屬長官轉飭改善。」吳大宇委員也說：「監察權的行使，一切以調查為中心，目前委員在行使調查權時，不是太仁慈，就是不夠嚴格。」所以，金越光委員還指出：「外界批評監察院為『存查院』，以目前每年人民陳情書狀八千多件，實際派查只有五百二十六案，似乎是其來有自。止謗莫如自修，監察院有必要檢討改進，尤其涉及公務人員違法失職的案件，絕不能以存查方式處理。」

僅僅根據監察委員本身的這一番檢討，大體上已足夠說明「存查」是調查權的一大病症。

監察委員利用「自動調查」權

但是，「存查」固然是調查權的一大病症，而利用「自動調查」權，也是調查權的又一大病症。根據監察院的統計，在民國六十一年增額監委進入監察院以前，自動調查的案件，每年最多只有幾十件，但近幾年來已顯著增加，從民國七十一年十二月到民國七十二年十一月，自動調查案件有六百七十件之多，與民國六十九年相比，增加了百分之四十四。監察委員勇於自動調查，照理原該是負責的表現，但因為熱心於自動調查的，幾乎全是增額委員，甚至總是少數幾位特定的增額委員。而這幾位委員，過去都有自己的大企業，而且與各種企業都有極為密切而複雜的關

係。在擔任監察委員以後，限於監察委員不得執行業務的規定，雖然大多數已經不再在原有企業中擔任名義，但幾乎都只有形式上的意義，而沒有實質上的意義。因為企業還是自己的家屬掌管，充其量，只是由幕前退居幕後而已。因此，所謂自動調查，常另有企圖，成為對有關行政機關施壓力的手段。也正因如此，在各監委主張加強調查權的同時，葉時修委員反而建議：「對調查權的行使應特別慎重。」

在調查權方面，無論是「存查」的病症或「自動調查」的病症，顯然都是監察委員本身的病症。至於大家所熟知的其他病症，包括社會分工的專業化，以致監委有無足夠的調查智力；監委平均年齡的老化，以致監委有無足夠的調查精力；調查案件的複雜化，以致監委有無足夠的才力，應該也都是監察委員本身的病症。

簡括來說，如果真的病在制度，只有從制度方面調治；如果真的病在監委，只有從監委方面調治。但話說回來，縱然兩大病症都能徹底治好，也不保證監察院可以起死回生。

監察院的病根在國民黨

很明白，監察院還有一種很根本的病，就是國民黨的黨化監察。

監察權獨立於立法權之外，而另成一權，雖然是出於國民黨總理的獨特構想，但從監察權的

實際運作情形觀察，隨時企圖破壞監察權的却正是國民黨。

本來，根據國民黨總理設計監察制度的原意，還有制憲時的立法原意，監察權理該超出黨派關係以外，但國民黨却硬想黨化監察，不希望監察院成爲名符其實的國家最高監察機關，而只准成爲國民黨的監察委員會。特別到了民國四十六年，自從監察院彈劾行政院長俞鴻鈞以來，國民黨更加強黨化監察的活動。現在，國民黨在監察院，除指派監察委員擔任政策委員會副秘書長以外，還設立監察委員黨部。若干兼任黨職的監察委員，特別是只知有黨意不知有民意的黨工型委員，幾乎已經到了無法無天的地步，不但對於同意案、糾正案、糾舉案、彈劾案要操縱，即使是一個聯誼性的茶會也要操縱。就在十二月六日，這一次年終總檢討會揭幕當天舉行的茶會上，身爲國民黨監察委員黨部的負責人，竟公然一手製造了一幕無聊的鬧劇，不僅丟盡了國民黨的臉，也丟盡了監察委員的臉。

其實，所謂行憲以後的監察院，在起初，大體上還能嚴守監察權的分際，發揮監察權的權威，例如，僅僅就同意權的行使來說，便可以得到證明。

監察院威風不再！

就在民國三十七年七月十二日，監察院舉行第十七次會議時，曾經對大法官和考試委員都行

使過同意權。對於大法官人選，總統雖然提名十七人，監察院只同意了十二人。而且，在沒有同意的五人之中，還包括來臺後，又經監察院同意擔任大法官的史尚寬在內。對於考試委員的人選，總統雖然提名十九人，監察院更只同意了十人。而且，在沒有同意的九人之中，還包括來臺後，又經監察院同意擔任司法院長的田炯錦在內。僅僅從這一次的例證觀察，就知道監察院當初行使同意權是如何認真。可是，來臺以後，監察院的同意權，早已變成橡皮圖章；總統所提考試委員或大法官人選，不管是如何不符合考試委員或大法官的起碼要求，還是照案通過。主要的關鍵，就是國民黨在幕後操縱，使黨意貫徹、黨意凌駕民意。

綜括一句話，監察院的病已經越來越重，現在只是帶病延年，拖一天算一天，如真想治理，不但要從制度本身下手，而且要從監委本身下手，尤其還要從國民黨下手。

——一九八三年十二月十一日

原序

雷震

我這本小冊子，是在去年六、七月間三伏炎天之中草成的。正當初稿快將完成的時候，因為要參加中日文化經濟協會的籌設諸事，遂將修改工作延誤下來，直至十月中旬纔修改竣事。自十一月一日起，開始在《自由中國》第七卷第九期上發表，中間因外稿擁擠，又停載了二期，至今年二月一日，即第八卷第三期始全部登載完畢。現在又花上二週的時間，加以補充和整理，仍在不很滿意之中，刊出了這本冊子。

我寫這本冊子的動機，在本書緒論當中，已說得相當明白，本來用不著費辭再來陳說，唯為使讀者易於瞭解起見，我想總括的再補充幾句，以置於本書之首，或可作為一個提綱挈領的摘要吧！

第一、我認為國民黨的同志們，對於國父遺教的認識，要從國父的中心思想和其整個體系來探索，要能知其大者遠者，不可拘泥於遺教之一字一句，然後纔能脫離八股式的教條主義。政治不是說教，制度貴能實行，凡是行不通的假設和擬制，我們要有勇氣來改正它，甚而至於放棄