

三民文庫 58

陶百川著

監察制度新發展



陶百川著

監察制度新發展

三民書局印行

中華民國五十八年九月初版

監察制度新發展

特價新臺幣貳拾伍元

內政部出版登記證
內臺業字第六六〇號

版權所有
翻印必究

著作者

陶

百

川

出版者

三民書局有限公司

發行所

三民書局有限公司

臺北市重慶南路一段七十七號

印刷所

正文印刷公司

臺北市西園路一段二二二巷三一號

三民文庫編刊序言

書是知識的滙集，知識是人人必備的，因而書是人人必讀的；我們出版界的責任，就是要提供好書，供應廣大的需要。不但在內容上要提高書的水準，同時在價格上也要適合一般的購買力；至於外觀求其精美，當然更是印刷進步的今日，應該做得到的。

知識是多方面的；社會科學、自然科學的知識，文學、藝術、哲學、歷史的知識，莫不爲人所必需；推而至於山川人物的記載，個人經歷的回憶，也都包括在知識的範圍以內；這樣廣博知識的滙集，就是我們所要出版的三民文庫陸續提供的讀物。

在歐美日本等國，這種文庫形式的出版物，有悠久的歷史及豐富的收穫，人人愛讀，家家傳誦，極爲我們所欣羨。近年來我國的出版界，在這方面，亦已有良好的開始；我們願意站在共求文化進步的立場並肩努力，貢獻成們微薄的力量，參加栽種的行列。我們希望得到作家的支持，讀者的愛護，同業的協作。

中華民國五十五年雙十節

三民書局編輯委員會謹識

自序

監察制度，假使，其實也應該，把御史制度和給諫制度併合在內，在中國文化中顯然佔有重要的地位。我在幾次對外演講中一再提醒外國人：中國文化不僅是指南針、火藥和禮連大同篇等世人所熟知的事物，監察制度也很可貴。

御史制度完成於秦，大行於漢，唐清各朝也有相當的發展，但以現代監察制度的發展為最大。因為不獨中國，外國近來也有採行這個制度的。本書是就其中幾個重要部份，蒐集我所講的，所寫的，也有所譯的，略作評介。尚有一些文稿擬編入另一本小書：「監察權和監察院。」

書中有一部份是監察院的文件，雖然由我執筆，但總是同人智慧的結晶，不能算是我個人的創作。所以一併集納者，乃因性質都很重大，非有不可，而我又不能重寫。敬請同人鑒諒。

本書中間的四個問題，都發生過嚴重的爭議，雙方的意見自都為讀者所欲知，其中有關對方的一部份，編在附註或附錄中，庶幾讀者可以看到全部材料，從而了解整個真相。

讀者諸先生從本書可以略見監察委員實在不易做。除了監察院必須努力自強和自修外，並願

政府方面了解監察院是「言乎其所不得不言，行乎其所不得不行」，而加以諒解，並願社會各方面給予指教和支持，尤願上蒼賜予智慧、勇氣、和幸運，使監察工作能够做得更有效，更圓滿，並使中國的監察制度更爲世人所重視，所嚮往。

五十八年五月四日

目 錄

自序

監察院的性質和氣質

監察院不是國會麼？

新希望與舊工作

監察與檢察和警察

行使監察權的自我約束

我們是否任意擴張職權？

監察委員以後怎樣做？

一
一
六
二
四
八
〇

監察院對行政院長行使調查權問題

行政院長拒絕監察院調查的爭議……………二九

一、監察院對行政院解釋的聲明……………二九

二、監察院處理糾正案節略及其法律論據……………三三

三、彈劾俞院長事由之一——蔑視監察權……………三九

四、關於俞院長申辯理由的意見……………四一

附一：憲法學家一夕談……………陶希聖：五〇

附二：評「憲法學家一夕談」……………薩孟武：五九

附三：就行政院彈劾問題評「憲法學家一夕談」（註：此文已編入「爲人權法治呼號」，可

請參閱，故不再輯入本書）……………陶百川

附四：尋人……………六六

監察院對法官行使糾彈權問題

彈劾法官的標準問題……………六九

附：監委法官的論戰及其評議……………七五

國家應把刑事原告地位給予監察院……………九一

人民代表言論免責問題

反對司法院釋字第一二二號解釋.....九七

附：議員言論免責權重要文件.....一〇六

為地方議員言論免責權釋疑答難.....一一一

附：監委再為言責奮鬥幕後.....一一九

對司法院的解釋可以爭論麼？.....一二三

我們怎樣寫這篇翻案文章？.....一二六

逮捕監察委員的程序問題

監察院怎樣准許逮捕其委員？.....一二九

附：地檢處一紙公函監察院擾攘三日.....一三三

監察院應該如何審議逮捕委員的申請？.....一三九

評七人小組的研究報告.....一四七

忍氣撤回逮捕案審議程序.....一五二

監察制度的世界發展

中國監察制度比較研討.....一六一

監察制度新發展

四

美國參議院怎樣行使監察權？	一七五
附：美國夏威夷州的監察使制度	一九一
世界第一個監察使制度	一九六
英國監察制度的新發展	二一七

監察院不是國會麼？

一、以中華民國憲法爲論據

關於監察院提案報請總統解決國會代表名義之爭，原提案陶百川委員昨向本報（聯合報）記者發表談話如次：

余等日前在監院院會提請總統召集有關各院院長會商解決使用國會名義問題，其目的並非爲澄清吾國國會之基本問題。此爲國民大會之任務，且目前殊無必要。依照憲法規定，吾國政制中並無所謂國會，而揆諸國父之五權憲法及權能區分民主制度之原理，立法監察兩院亦迥異於美國之參衆兩院。余等提案之目的，祇係在從事國民外交活動需用國會名義時，例如組織中華民國國

會小組，以參加世界國會聯合會時，立監兩院可否同視爲國會一份子，抑僅立法院一院有專用中華民國國會名義之權。

對此問題，余等認爲對外如有需用國會名義時，監察院亦得共同使用國會之名義。其理由有三：

第一、憲法規定監察院行使同意權、糾彈權及審計權，而此等權力通常皆屬於所謂國會，且爲國會所專有。監察院既以行使此等國會所專有之職權爲其唯一之職志，自可共同使用國會之名義。

第二、監察院委員係由人民代表所選舉，其任期較長於立法委員，其年齡之限制亦較嚴於立法委員，凡此皆爲一般上院議員之特徵。其中間接選舉一節，絕對無損於其爲上院議員或監察委員之資格。美國上院議員在一九一二年前亦爲間接選舉，德、法、瑞士等國迄今仍爲間接選舉，而英國上院議員且多半出於封贈，然舉世皆承認其爲國會議員。

第三、監察院誠無立法權，而行政院亦不對監察院負責，然照世界邇來趨勢，除聯邦國家外，一般上院之立法權本皆在萎縮之中。例如英國上院對金錢法案已無參與立法之權，對一般法案亦僅得表示意見，其最後決定權完全操在下院之手，內閣亦僅對下院負責。又如法國第四共和之上院，對法律案僅許建議，無權決定；其內閣亦不對該院負責，甚至並不出席該院報告施政情形

。然政治學者並不因此否認英法國會之爲兩院制。

吾國自行憲以來，立監兩院一向同爲中央民意機關，並無軒輊；對於國民外交一向平等參加，並無排拒情事。至其職權，則本諸憲法規定，一向各自依法行使，只見其互相維護，彼此呼應，從未見有混淆或牴牾之處。關於所謂國會問題，自更從未發生爭執。此次即使偶有歧見，亦僅因臨時需用國會名義以便一致對外一端而已，其性質並不嚴重，故不難由總統領導解決。

四十四年四月十八日

二、以國父遺教爲論據

本黨孫總理曾說：「立法機關就是國會」。是的，我們現在的立法院，的確相當於現代民主國家的國會。可是我們却不能因爲總理這一句話，就進一步推論監察院便不是國會，甚至說這乃是總理的意思。正好相反，這種推論是不健全的。

打一個譬喻：上帝曾說亞當夏娃是人，而沒有說張三李四也是人，那麼我們能因上帝說了亞當夏娃是人，而就武斷說張三李四便不是人麼？很顯明的，祇要張三李四具備人的條件，即使上帝祇說亞當夏娃是人，我們也當承認張三李四的人的身份，這正是上帝的意思。反之，因爲上帝

說了一句亞當夏娃是人，而就推論張三李四不是人，這却曲解上帝的意思了。

同樣，祇要監察院具備現代一般國會的條件，即使總理沒有說監察院是國會，即使總理說了立法院是國會，我們也不能說監察院不是國會，祇有立法院是國會。問題的關鍵，不在總理那句話，而在監察院是否具備國會的條件。假使監察院具備了國會的條件，而尚硬說它不是國會一份子，這與說張三李四不是人，豈非陷於曲解上帝意思的同樣錯誤？

然則監察院具備國會的條件，有如張三李四具備人的條件麼？是的。請看下列論據：

第一、總理說過：監察權中的彈劾權，是從國會中「拿出來獨立」的。彈劾權（包括糾舉權）乃是國會權。監察院現在依據憲法行使的審計權，也是國會權。而在制憲國民大會大起爭論而終於授與監察院的同意權，更是國會權。足見監察院所做的，都是國會的事情。監察院做着國會的事情而不承認它有國會的身份，這不獨不公道，而且也說不通。

監察院誠無立法權，它所行使的國會權是不完整的，可是立法院沒有彈劾權和審計權，它的國會權也是不完整的。行使部份國會權的立法院，可以視同國會，行使部份國會權的監察院，當然也應視為國會一份子。

第二、所謂「立法機關就是國會」這句話，僅見於總理「五權憲法」演講中，時間遠在民國十年七月，那時總理擬制中的五權憲法，還沒有「監察權」這個名稱；他把監察權叫做「彈劾權」

「，把監察人員叫做「監察官」。那時他主張立法人員應由人民選舉，而監察官連同監察院院長都「由總統得立法院之同意而委任之」。〔民國十二年一月著「中國革命史」〕。可是這些名稱和主張，總理後來親自加以修正了，在民國十三年四月的「三民主義」演講中，他提出了「監察權」這個名稱；在民國十三年四月所著的建國大綱中，他確定立法院和監察院人員都由國民大會選舉和罷免，（建國大綱第二十四條參照）。於是監察院的職權和地位，依據總理最後的改定，較大和較高於民國十年和十二年的擬制案。

我們現在要來判定監察院和立法院的地位和身份，就總理遺教的疇範來說，在發現兩種說法前後不同的時候，自當以後說為準，而照總理的最後主張，監察院與立法院，同為民意機關，同享國會一部份職權，我們自不應再引總理民國十年的早期看法，硬說現在的監察院尚不能視為國會一份子。

以上所陳，僅就總理遺教立論，若就憲法來說，監察院可持的理由，自必更多。但因同志們輒引總理「立法機關就是國會」一句話作為貶抑監察院的根據，所以本文祇說到總理遺教為止，其實不談現行政治制度則已，要談現行行政制，那麼我們所當優先引證的文獻，應該是中華民國憲法。

四十四年四月

新希望與舊工作

一

寫這文稿時，正當「爆竹一聲除舊，桃符萬戶更新」。新年總帶來新希望，而今年的希望，尤其大於往年。

第一、大陸上毛共集團的窩裡反，很可能釀成內戰，土崩瓦解，爲期不遠。這是去年今日所料不到的。

第二、毛共與蘇聯的裂縫日大，美國對毛共的幻想漸消。這對我們也很有利。

第三、國內政治上也有好些新氣象。例如國家安全會議的設立，好比在一架舊汽車中裝上一

具新馬達，能使舊汽車跑得更快一些。而且裝上馬達之後將由蔣總統親自駕駛，方向一定正確，不會橫衝直撞，更不會進退失據，於是我們可望早些達到目的地——光復大陸。

但是一輛汽車不能僅靠好馬達，小到一枚螺絲針都有重大的關係。所以在這新氣象中，我們每一國民都得振奮精神，努力工作。我做監察委員的，對國家也負有一部份責任，我也要善盡責任，幫着蔣總統把這個可愛而多難的國家治理得更好一點。

二

監察委員行使六種權力，所以可能有些作爲。第一是彈劾權，遇有違法失職的官吏，監察院由委員一人以上的提議和九人以上的審查和通過，向司法院提出彈劾案。我們不同於美國，美國是由衆議院彈劾，由參議院審判，但衆議院須有出席議員二分之一的通過，方可提出彈劾案，參議院須有三分之二的通過，方可成立懲戒案。這兩種制度，我以為我們的較好，因為它適合我們的國情和需要。美國立國一百七十八年，祇有十二彈劾案，而受懲戒的祇有四人，這已成爲聾子的耳朵，還有什麼用呢！

違法失職的官吏如果是小官或有緊急處分的必要，監察院就不提彈劾案，而提糾舉案，祇要三人通過就可成立。糾舉案不送司法院，而送行政首長去處理。這是第二種權力。