

大學用書

比較監察制度

陶百川著

比較監察制度

陶百川著

學歷：美國哈佛大學研究院進修政治及法律

經歷：上海特別市參議會參政員，

國民參政會參政員，監察院監察委員

現任：總統府國策顧問

三民書局印行

內部參考

行政院新聞局登記證 版業字第二〇〇號

中華民國六十七年七月初版

比較監察制度

基本定價伍元

著者 陶 百

發行人 劉 振

出版者

印刷所

三民書局股份有限公司

三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

自序

我寫本書的意願，萌動於民國四十八年我應美國政府邀請去訪問美國國會的時候。那時承參議院多數黨領袖詹森參議員的介紹，我與一位國會問題專家蓋羅渭博士（George B. Galloway）討論中美兩國的監察制度，同時承他贈送他用比較方法述評英、美國會制度的一本新著作 Congress and Parliament。於是我對比較政制乃發生興趣，開始蒐集各國國會監察資料，想寫一本國會監察比較。

民國五十五年，美國聖若望大學的法學季刊，登載我在該校一篇講稿，引起美國律師公會監察長（制度研究）委員會主席富蘭克（Bernard Frank）先生重視，開始與我締交，並供給我很多資料。民國六十二年，我有歐洲之行，那時他已兼任國際律師公會監察長委員會主席，承他介紹我與英國、瑞典、丹麥、芬蘭、西德和瑞士的監察長與我通信或晤談，我的見聞於是更多。這些資料，自是本書所必需。

但是監察制度究竟是中國固有的產物，它的根源，乃是長達二千多年的御史制度和諫官制度。本書所用這方面資料的蒐輯，多賴小兒天翼的指引和協助。

本書的中心旨趣，當然不是論述外國現代或我國古代的監察制度，而在述評行憲三十年來的監察院及其組織以及監察權及其行使，包括理論和實務及其展望。我很欣幸能有充分機會參加監察院的建制工作，對於該院多年來的大法大案和宏模宏規，我幾乎無役不從，體驗頗深。所以在本書中寫得也頗多。

現在我略陳本書的體例：

2 比較監察制度

一、「監察」不是政治學的專有名詞，例如公司也有監察人，而政治方面的監察，也不是國會所獨有，但以國會監察最重要，所以本書乃以國會監察為重心。

二、用比較法研究政治和其他科學，現在日益普遍。通常是就各國或多項事物作比較，求出它們的異同。我國現行監察制度頗多「規撫」於美國。例如監察委員的任期，與美國參議員同是六年；產生的方法，與早期的參議員也相同；兩國的委員會都負着監視行政機關的任務；監察院和參議院都行使同意、彈劾和審計等權。所以本書採用美制的許多資料，作為對我國監察制度的說明和補充。其他國家資料之可應用的，當然也就所知酌量採入。

三、本書對註釋也曾付出相當多的心血和時間。它包括書中所引用的重要資料的根源，以及書中所不能納入的一些重要資料。其中最突出的，乃是「導論」，「註」得很多，「釋」得也不少，共計一百十三條。那是寫在四年以前，我尚餘勇可估，而後來則逐漸的再衰三竭了。為期集中精力，以寫好本書，我乃不得不力辭監察委員。

四、依照常例，最後一章應是「結論」。但我是把結論夾敘在每章甚至每節中，所以最後已無結論可寫，而意猶未盡，於是乃名之曰「尾語」。但我相信它有獨立存在的價值，或可免於「狗尾續貂」之譏。

最感歉悵的，是因限於篇幅，尤恐掛萬漏一。我不能把許多位鼓勵我、指教我和協助我寫本書的中外友人在此一一提名道謝。唯有中心藏之而已。

最後，本書大部份是寫在國外旅途中，自有許多不便之處，因此會有若干錯誤，切望讀者諸女士和諸先生不吝指正。使本書，連帶的使我國這個文化傳統更臻完美！

民國六十七年四月一日，臺北

比較監察制度 目錄

自 序

導 論

第一節	悠久背景和世界發展·····	1
第二節	羅馬的監察官和監察制度·····	4
第三節	希臘的彈劾和監察制度·····	7
第四節	西方的民主監察·····	9
第五節	中國的民主監察·····	11
第六節	御史制度·····	12
第七節	諫官制度·····	23
第八節	中共和蘇聯的檢察和監察·····	26
第九節	分權再分權·····	31
第十節	多方面比較·····	35

第一章 國會監察與監察權

第一節	國會監察的意義·····	45
第二節	國會監察權概觀·····	48
第三節	監察權與各方面的關係·····	53
第四節	監察權與提案權·····	56
第五節	監察權與釋憲聲請權·····	60

第六節	監察權的界限和節制	63
第七節	國會監察的新發展	67
第八節	監察院的國會地位	78
第九節	監察院與新聞界	82

第二章 監察委員

第一節	選 舉	91
第二節	工作與條件	108
第三節	與政黨的關係	114
第四節	風格與紀律	124
第五節	薪俸和補助	135
第六節	言論免責	139
第七節	身體保障	144
第八節	罷免和辭職	151

第三章 組織和機構

第一節	院 長	163
第二節	院 會	168
第三節	委 員 會	171
第四節	監察委員行署	179
第五節	審 計 部	182

第四章 同意權及其行使

第一節	性 質	197
第二節	演 進	201

第三節	程 序	204
第四節	政治作用	206

第五章 彈劾權及其行使

第一節	概 述	209
第二節	彈劾對象	211
第三節	彈劾原因	214
第四節	釋示和行政命令	218
第五節	對法官的彈劾	224
第六節	對總統的彈劾	230
第七節	彈劾案的提議	235
第八節	彈劾案的審查	239
第九節	彈劾案的成立或不成立	242
第十節	彈劾案的公布和移送	245
第十一節	監察院應有刑事告訴人的地位	250
第十二節	彈劾案的審理	254
第十三節	懲戒處分的執行和對懲戒委員的彈劾	263

第六章 糾舉權及其行使

第一節	性 質	275
第二節	糾舉程序	278
第三節	被糾舉人的處分	282

第七章 審計權及其行使

第一節	性質和演進	287
-----	-------	-----

第二節	英制特質	290
第三節	審計的任務	294
第四節	審計程序	311
第五節	地方審計	315

第八章 糾正權及其行使

第一節	性質和演進	327
第二節	主體和程序	331
第三節	客體和對象	334
第四節	第三次糾正的條件	339
第五節	糾正與質問、調查和彈劾	341
第六節	糾正案的效果和藝術	344
第七節	糾正案的變態	353

第九章 監視權及其行使

第一節	性質和種類	361
第二節	程序和方法	364
第三節	監試和救濟	368
第四節	委員會的監視	372
第五節	巡迴監察	375

第十章 調查權及其行使

第一節	以調查為監察	379
第二節	以質詢為調查	383
第三節	調查程序及其規範	387

第 四 節	被調查人的權利和責任.....	398
第 五 節	對總統的調查.....	407
第 六 節	對行政院長的調查.....	420
第 七 節	對法官的調查.....	430

尾 語

第 一 節	行憲三十年來的彈劾工作.....	455
第 二 節	行憲三十年來的審計工作.....	468
第 三 節	行憲三十年來的糾正工作.....	475
第 四 節	行憲三十年來的糾舉工作.....	484
第 五 節	行憲三十年來的同意工作.....	487
第 六 節	行憲三十年來的人民書狀和調查工作.....	489
第 七 節	制度、方法和人事.....	493
第 八 節	地方議會監察長的新構想.....	495

導 論

第一節 悠久背景和世界發展

隨着政治的發展，監察在政治功能上和政治機構中早已成爲必不可少的治道和治具。但最重視政治監察的，乃是孫中山先生和中華民國，因爲中山先生首先把監察權列爲國家五權之一而倡爲五權憲法，中華民國更依據現行憲法設置監察院，行使同意、彈劾、糾舉、審計、糾正、監視（oversight）和調查等權力。

五權憲法雖是中山先生所創獲，但過程並不簡單。他用現在很流行的比較法（comparative method）（註一），就許多實例和現象，經過分析綜合和思索，方能創獲這個政治制度。誠如他自己所說：「余之謀中國革命，其所創之主義，有因襲中國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事迹者，有吾所獨見而創獲者」。（註二）五權憲法的由來，也是這樣。

五權憲法所因襲的中國固有的思想，顯然是臺諫制度。「臺」指御史或御史臺，「諫」指諫議大夫或併指給事中。中山先生自己說：「在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫」。（註三）

因爲在君主時代，帝王縱使十分精明強幹，也不能不用大批文武百官幫他統治國家。這些人員對他是否忠實，管理是否適當，效果是否良好，帝王一個人的耳目有限，不能普遍注意和徹底了解，所以他不能不另有一批人做他的耳目，並代他監督和考核。這種官員，就是御史。

中國御史制度完成於秦，大行於漢，歷朝都有這個制度，而且都有相當成績。中山先生則祇舉清朝為例。本章第六節將詳述它的起源和沿革以及它的組織和職權。

但是政治的優劣得失，不能僅以官吏為轉移，帝王負有更大的責任。儒家對這道理闡述最為詳明。孔子說：「上好禮則民莫敢不敬，上好義則民莫敢不服，上好信則民莫敢不用情」。（註四）因為「君子之德，風也，小人之德，草也；草上之風必偃」。孟子說得更透徹，他認為：「君仁莫不仁，君義莫不義，君正莫不正」。（註四）所以說：「一正君而國定矣」。

於是歷朝都置有諫官。而中山先生僅舉唐朝為例而已。依據周禮，遠在周朝已設置保氏，而「保氏掌諫王惡」。（註五）這是諫諍任務之制度化的開始。而以前是「…古者諫無官，自公卿大夫以至工商無不得諫者」。（註六）司馬光參照漢書百官公卿表：「武帝元狩五年，始置諫大夫，秩八百石」，（註七）從而說：「漢興以來始置（諫）官」。（註八）

但是中國的臺諫制度，乃是帝王專制時代的產物，當然不能與中山先生的思想體系完全適合，所以五權憲法的一部份精神雖脫胎於臺諫制度，但他還得規撫歐美的民主學說。

林子勛先生著：國父學說與西方文化，蒐集中山先生著作中所引述的西方政治家和學者專家，共有一百三十二人。他把他們一一介紹，並將中山先生引述的原文綴於其後。其中與五權憲法有特別關係的，有孟德斯鳩、喜斯羅和巴直等數人。（註九）但中山先生最重要的參考資料，乃是英美等國的憲法和政制。

在英美民主國家，主權雖然在民，但人民不可能直接管理庶政，他們得選舉和委託大批官吏，替他們統治和服務。他們也不可能用「直接民主制」去監察那些官吏，使後者不敢違法失職，或魚肉人民，或敗壞國事。於是他們不得不施行所謂間接民主或代議制度，選舉一批代表組織國

會，代為監察。後者有時更委託若干人，例如審計長或監察長，為它分勞。

民主政治當然也有缺點，但對人民權益和自由的保障，它顯然較好於專制或獨裁。一個重要的關鍵，乃是民主政治是分權的，行政、立法和司法三權互相制衡，所以掌握較大權力的行政部門，不很可能專斷獨行，毀法濫權。

但中山先生另有新的看法。他認為傳統的分權論或制衡論，使立法機關兼有立法權和監察權，容易造成立法機關的專橫，不能做到「政府有能」。所以他把三權分為五權，使立法權和監察權分別獨立，各負專責，而與行政、司法和考試三權構成五權憲法的「萬能政府」。於是監察功能較易發揮，國會制度益臻健全。這就是他所「獨見而創獲者」。

對於立法機關兼掌監察權的流弊，很多美國人也有同感。例如那位精研國會制度的政治學者哈律斯教授，在他所著的國會對行政的監察（*Congressional Control of Administration*），指出美國國會對行政部門的困擾太多，干涉太甚，以致妨礙行政功能。（註一〇）

此外，國會因為兼掌立法權、財政權和監察權，工作繁重，對於人民因受政府機關或其官員的損害和冤抑而提出的申訴，不能作有效的處理和救助，於是乃有國會監察長制度（*Ombudsman*），（註一一）以分其勞，而濟其窮。他是國會所選任，代表國會受理人民書狀，就人民控訴政府或其官員所加於他們的損害或違失行為，予以調查、糾正或糾舉。

這個監察長制度，創始於瑞典，迄今已有一百六十餘年的歷史。先是斯堪的維亞的其他國家相繼仿效。一九六二年，新西蘭國會通過法律，也設置監察長，這是英語國家響應北歐監察長制度的第一聲。一九六七年，英國國會開始設置監察長，於是這個制度倍為人所重視。現在全世界乃有四十六國設置監察長。

但是監察長本身不是國會，他也不是由議員選出，也不是以國會的名

義行使他的調查權、糾正權和糾舉權。所以他的能力和效果都尚有限。不像我國的監察院，後者是國會的一部份，是以院的名義行使它的職權；它的糾正案和糾舉案雖然也不能強制執行，但有監察院的地位、權力和聲望做後盾，所以較能獲得行政機關的重視和採納。

民國三十六年中華民國憲法公佈後，美籍中國問題專家吳克教授曾在遠東季刊發表中國的監察制度，盛讚：

「這一個獨一無二的中國設想，是政治傳統上很重要的部份。有如中國認為值得保存的其他許多事物，它歷代相傳，綿延不絕。它被認為重要和不容忽視，對西方政治可能有所貢獻」。(註一二)

但是這個有價值的中國政制簡直不為世界其他各國所認知。像吳克教授所說：

「西方學者因為言語不同的困難，以及除他們本國政治政制外，不很注意他國的政制，所以這個重要的中國監察機構，幾乎完全沒有為人所留意」。(註一三)

年來國人把監察制度對國際學術界稍作介紹。(註一四)本書著者也於一九六五年在紐約聖若望大學講述中國監察長和監察制度，後來發表在該校法學季刊第十六卷第三期。(註一五)美國律師公會和國際律師公會的監察長委員會(Ombudsman Committee)兼主席富蘭克大律師(Bernard Frank)，就用那篇講稿作為評介我國監察制度的主要資料。(註一六)

第二節 羅馬的監察官和監察制度

中國的監察制度固然歷史很久，但作為西方文化搖籃的羅馬和希臘，

它們的監察制度也是源遠流長。

羅馬在西曆紀元前五〇九年就已建立了共和政體，並在紀元前四四三年設置監察官（*Censor*）。（註一七）

厲佛的羅馬史敘述它的來歷如下：

「那年建立了監察制度，開始時權力不大。……戶口調查已有多多年沒有舉行了，不能再拖着不辦，而執政官（*Consul*）因受多次戰爭的拖累，不能從事於此。於是元老院（*Senate*）乃就一個報告採取行動，它認為戶口調查不一定要由執政官主持，而應另設一官，由他決定調查方法並負責編製和保管一切資料。」（註一八）

由此可知羅馬監察官的最初任務祇是調查戶口。但這也很重要。因為他們因此有權認定人民的身份，例如何人是貴族或平民，從而決定他們能否從軍或任公職。他們也有權把地主貶為商人並課以重稅，或把一部份人從某一部落飭遷到另一部落，例如從鄉村移往城市。但無權將其開除。以前的國王或那時的執政官都有權給人以公民身分，他們也有這個特權。（註一九）他們因而掌有三種名冊：役男名冊、選舉人名冊和納稅人名冊。（註二〇）

依照薛西羅，羅馬監察官編製戶籍，查明年齡、子女、奴僕和財產的數字；他們監察廟堂、道路、水渠、財政和賦稅；他們編製並保管軍人子弟的紀錄；他們取締獨身主義；他們監察人民的品質；他們不使聲譽不佳的人任職於元老院。（註二一）

羅馬監察官最大的權力，應該首推他們推選元老院元老之權。而該院與執政官和國庫（*Aerarium*）乃是羅馬共和國的三大勢力。例如奧古斯都曾經兼任監察官，並利用提議元老院元老的權力，四次改組元老院。（註二二）

杜蘭的名著文明史第三冊，就羅馬監察官的職掌，綜述如下：

「這兩名監察官，是由百人隊的國民大會(*Centuriol Assembly*)所選舉，每五年改選一次。其中之一，負責辦理五年一次的戶口普查，查實人民的財產，以確定他們的政治和軍事地位以及納稅數額。他們並須檢核每一公職候選人的品格和紀錄；他們須監察女子的榮譽，孩童的教育，奴隸的待遇，賦稅的徵收和出納；公共建築的營造，政府財產和契約的授予以及土地的適當開墾。他們有權降低任何人民的社會等級，並開革敗德或犯罪的元老院元老。一位監察官關於後者的決定，不受另一位監察官的否決。他們可以提高奢侈品的稅率，以抑止奢侈的風氣。國家的五年預算，也由他們編製。」(註二三)

但是杜蘭漏了它有提名元老院元老之權。

羅馬監察官擁有許多職務和權力，所以很受重視。他們的人選和產生方法因此都很嚴格。人選通常是退職的執政官，方法是由百人會議（國民大會）選舉產生。名額兩人。任期一年，（執政官也是一年），後來增為一年半。最初只限於貴族，紀元前三三九年的法律方規定二人中的一人必須是平民。(註二四)

但以中國監察制度的標準來衡量，羅馬監察官制度實難與其比擬。監察制度的特性是監督官吏的行為並就其違法失職予以糾正或彈劾。中國御史的職權就是如此。羅馬監察官則無此職權。羅馬監察官祇在辦理戶政時負有檢查戶口之責，並負責監察一部份人民和元老院元老的品德。後來美國一部份學者，乃以此與中國的御史制度相提並論。密歇根大學的赫葛爾教授把他所著：中國明朝的御史制度，逕名之為 *The Censorial System of Ming China*，這 *Censorial* 一字使來自羅馬。

羅馬的元老院和國民大會本身則行使很大的監督權。元老院以其所

監督的財政官和監察官牽制執政官。國民大會則選舉執政官，並制定或拒絕執政官或元老院所提的法律案。只有元老院對國民大會的決議案有複議的申請權。羅馬共和國在紀元前五〇九年竟有這樣民主共和的規模，實在很難能可貴。

第三節 希臘的彈劾和監察制度

但是比羅馬共和國更早民主化的希臘，它的監察制度却較羅馬的更輝煌。它的民主化可從梭倫的改革（紀元前五九四年）說起。（註二五）

希臘地臨愛琴海，交通方便，山水明媚，氣候適宜，人物俊秀，文化也特別發達。梭倫執政前夕，希臘已有國民大會（*Assembly*）、執政官（*Archon*）和參議會（*Council*），但都為貴族所獨佔。梭倫准許富有的商人也可任執政官，（那時總額是九人），准許窮人也可出席國民大會，在幾千人的國民大會中增設一個常務委員會叫四百人委員會（*Council of Four Hundreds*），並在參議會中設置新式法院。（註二六）

梭倫把希臘人民分成四類：第一類，每年收入折合五百以上蒲式耳（八介侖）；第二類，三百至五百；第三類，二百至三百；第四類包括一切自由人。他祇許第一類人可做執政官，但四類人都可參加國民大會，並各選一百人參加參議會。

國民大會選舉執政官和其他重要官員，並可隨時予以彈劾和懲罰。（註二七）

梭倫之後八十餘年，（紀元前五〇八年）「雅典民主政治之父」克來斯提尼（*Cleisthenes*），推翻暴君，起而執政，把民主政治向前推進一大步。於是一切人民享有一切政治權利。參議會人數也增為五百人，由人民提出候選人，抽籤決定當選人，代表人民監督行政機關。該會分設