

孫
伯
南
著

中國監察制度的研究



35.20478
SBN

孫伯南著

中國監禁制度的研究

中華民國六十九年四月印行

中華民國六十九年四月初版

中國監察制度的研究

定價新台幣柒拾伍元整

版權所有
翻印必究

著作人兼
發行人

孫伯南

板橋市光華街十三巷二十六號之三

印刷者
三民書局

總經理
三民書局

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

S9001/11 (中1-9/149)

中國監察制度的研究

BG000400

中國監察制度的研究

孫伯南

提要

一、本文內容共爲七章，第一、第二兩章闡述中國歷史上監察制度之特質以及其演化過程。當秦漢之世，已具完備規模，秦置御史大夫、御史中丞、侍御史等，以糾察百官，漢承秦制，魏晉南北朝因襲漢制，而以宮正或御史中丞爲御史臺主，並置給事中，諫議大夫，散騎常侍等，分司諫諍封敕之職。隋唐御史制度，上承中國御史之遺緒，下啓近代臺院之先河，爲我國御史制度發展之轉捩點，煬帝卽位，多所改革，仿漢代御史例，設司隸臺，置大夫，別駕，刺史等，掌巡察，唐代御史臺之組織，較隋繁複，規模亦大，特重諫官，於門下省置給事中，掌封駁詔敕，另置諫議大夫、散騎常侍、補闕、拾遺等職。宋因唐制，設御史臺，以御史中丞爲臺長，仍依唐制分臺院、殿院、察院等三院，掌議法、察六曹及百司。元代亦設御史臺，置御史大夫、中丞、侍御史、治事侍御史、殿中侍御史、監察御史等，掌糾察百官善惡、政治得失。明清承元之制，綜觀中國歷代監察制度，各朝代監察機構之組織與職掌，雖略有參差，不盡相同，但其基本權力，約有以下數點：諫正君失權，封駁詔書權、建議政事權、糾彈官吏權、參與覆

核審判權、政務巡察權、財務審計權、人事考核權、禮儀糾察權等，則大致相同，因之亦同具以下之特性：防制暴君，整肅百僚，獨立行權，不受牽制，職權所及，無遠不屆，位卑權重，祿薄賞厚，優陞禮遇，慎重人選，駐外監察，不宜久任。

二第三、第四兩章，專述民國初年監察權之行使，與訓政時期、行憲前後監察制度之演化過程。孫中山先生領導國民革命，倡行五權憲法，擷取歐美三權分立制度之觀點，與我國歷代御史諫官制度之優良傳統，創五權分立制度。袁世凱竊國，監察權仍因襲歐美之制由國會行使，袁氏死後，直至民國十三年間，彈劾權仍形同虛設。至北伐統一全國，始建立完備之審計制度，民初各省實行地方自治，紛設審計機構，如廣東省之核計院、湖南省之會計檢查院、陝西省之會計檢查處等，均先中央而設置。迨民國十七年，北伐完成，奠都南京，頒「訓政綱領」行五權分治，監察院始告成立，在廣州初設時，所擁有職權，實極廣泛，依民國十四年九月，國民政府公布之監察院組織法，以列舉方式規定其職權，如調卷與質疑權、撤銷與糾彈權、檢舉與逮捕權、偵查與預審權，此時期監察院之職權，較初成立時為擴大，且兼具行政法院與法院檢查處之職權。民國十五年十月，再度修正監察院組織法，更明列職權：發覺官吏犯罪、懲戒官吏、審判行政訴訟、考查各種行政、稽核財政收入與支出、統一官廳簿記表冊等，雖較前益形擴張，但此法始終未予實施。民國十六年十一月，監察院組織法再予修正，已將「審判行政訴訟權」刪除，並改「懲戒官吏」為「彈劾官吏」，另加「國民政府及各省政府，對於所屬官吏，亦得糾彈之」而「稽核財政收入支出」一款，亦改為「中央及地方審計」。

訓政時期之監察院，將原設之審計院撤銷，改組爲審計部，直隸於監察院，二十四年四月，設置江蘇、皖贛、閩浙、湘鄂、豫魯、河北、甘寧青等七個監察區，二十六年對日全面抗戰開始，國民政府爲應實際需要，制頒「非常時期監察權行使暫行辦法」，監察院職權由事後糾彈違失外，更能廣行事前監察。自抗戰勝利後至行憲前之監察院、院長、副院長與監察委員之產生方式及任期均不相同，訓政時期均由國民黨中央執行委員會選任，並對中央執行委員會負責，民國三十二年九月修正國民政府組織法後，始改由國府主席就國府委員中提名申請中央選任，院長、副院長亦改對國府主席負責。設監察使及監察使署，其餘於各該區內行使彈劾職權外，並注意查察下列事項：（一）關於各該區內各公署及公立機關之設施事項，（二）關於各該區內各公務員之行動事項。（三）關於各該區內人民疾苦及冤抑事項。

監察職權之行使，以公務人員爲其對象，凡公務員行爲有違法，或失職者，俱在彈劾範圍之內。糾舉權之行使，較彈劾爲簡便，故自二十七年至三十六年間，監院提出之糾舉案，多達一千餘件，依非常時期監察權行使暫行辦法規定，監察委員或監察使，得以書面提出建議或意見。送交各該主管機關或其上級機關，主管機關或其上級機關接到後，應即爲適當之計劃與處置，監試權之行使，當係師承我國古代監察御史向擁此項傳統而來。改審計院爲部，隸屬於監院，行使審計權。

民國三十五年行憲後，依現行憲法及其有關法律所定，監察委員之職權，大部仍師法古代臺諫之遺緒，且以獨立行使爲主。監察院最主要權力爲彈劾權，不特對於中央或地方公務人員，可提案彈劾，且可彈劾總統、副總統。對於總統提名之司法院院長、副院長、大法官，及考試院院長、副院長、考試委

員任命之前，先提監察院予以同意之權，監察委員對於公務人員，認有違法或失職行爲，得以書面糾舉，監察委員爲行使監察職權，應先瞭解事實真象，行使調查權。監察院有監察考試之權，對各種考試，均派員監試，審計權原爲監察重大職權之一，但因工作繁瑣，且含專門性質，故特設審計部，直隸監察院，專負行使審計權之職責。尙有糾正權，屬於對事之糾正，與彈劾權或糾舉權之對人者不同，監察院經各該委員會提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。

現行監察制度與 孫中山先生遺教，仍有一段距離，名爲五權分立之五院體制，實則政治協商各黨各派代表所制定之原則，囿於三權分立之見，依然未能符合 中山先生權能區分，人民行使政權，政府行使治權，五權分立之旨意，尤以認立法院爲三權分立國家之議會，視監察院爲兩院制中之上院，諸如同意權即與 孫中山先生五權分立之理想，頗有扞格。蓋五個治權，原應各自獨立行使，均對國民大會負責，不採相互牽制制衡之意，今以司法院院長、副院長、大法官，及考試院院長、副院長、考試委員之任命，均由總統提名，經監察院同意後爲之，實有損司法、考試兩院之獨立性。審計權由於審計長人選選由總統提名，經立法院同意任命之規定，而遭割裂，憲法一〇五條規定「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，報告於立法院」此一規定，尤覺奇特，監察院直屬機關，無向立法院報告之義務，立法院亦無審核監察院附屬機關報告之權。懲戒權不應劃歸司法院，監察院對違法失職之公務員，僅有彈劾權而無懲戒權，則五權之一的監察委員職權，猶如法院中之一檢察官而已，所謂彈劾權，不過檢察官對違法人員之起訴書，是否懲戒，取決於公務員懲戒委員會之裁判，如此，有損監察

權之獨立。惟監察權也有超越之處，現行憲法第九十七條「監察院經各委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會促其注意改善」之規定，實爲原有彈劾、糾舉、審計等權以外之特別授權，此種授權實即對事監督，含有三權憲法中互相制衡意義，此種制衡作用，實超越監察職權範圍，致使行政院動輒被干預，非所宜也。

第三章乃就監察院憲政時期之地位、組織、職權及所產生實際影響，予以論述，行憲監察院係民國三十七年六月五日正式成立，依憲法規定，爲國家最高監察機關，且依大法官會議第七十六號解釋，以國民大會代表全國國民行使政權，立法院爲國家最高立法機關，監察院爲國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員組成，其分別行使之職權，亦爲民主國家國會重要之職權，就其憲法上之地位及職權性質而言，三機關共同相當於民主國家之國會。

監察院與總統之關係，依憲法規定，總統對於院與院間之爭執，得召集有關各院院長會商解決之，司法院及考試院院長、副院長及大法官、考試委員，均由總統提名，經監察院同意任命之。監察院薦任以上職員均經總統任命與免職。監察院對總統、副總統有提案彈劾之權，監院應將中央政府總決算最終審定數額表請總統依法公告。

監察院與其他四院之關係，立、監兩院同爲中央民意機關，監察院關於所掌事項得向立法院提出法律案。監察院審計長，由總統提名，經立法院同意任命之，審計長於中央政府總決算送達三個月內完成審核，並提審核報告於立法院。行政院於會計年度結束後四個月內，提決算於監察院，監察院爲行使監察

權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及有關文件，並得按行政院及其各部會工作，分設委員會，並得提糾正案。至司法、考試兩院人員失職或違法行爲，監察院有彈劾之權，司法院公務員懲戒委員會有審核彈劾案之權。考試院舉辦各種考試，均應請監察院監試。監察院及所屬機關職員之任用、考試、遷調等，均須經考試院考選，銓敘兩部之考試與銓審。依上關係，五院分立，猶如手之五指，各自獨立，互相分工合作。

監察院會議由院長、副院長及監察委員組織之。院本部院長綜理院務，並監督所屬機關，置秘書長一人，主任秘書一人，參事、秘書、調查專員、稽核、編纂、速記長、科長、編審、科員、速記員等各若干人。秘書長承院長之命處理全院事務，並指揮監督所屬職員。分設內政、外交、國防、財政、經濟、教育、交通、司法、邊政、僑政十委員會，各由監察委員分任之，各置主任秘書、專門委員、秘書、科員等人員。另有經費稽核委員會、及會議程序、整飭紀律、糾彈案件暨院會決議案件辦理進度檢查、法規研究、公報編審、圖書資料管理、實錄編輯、審計研究等九個特種委員會。監察院組織法規定，視實際需要，得將全國分區設置監察委員行署。監察院直轄機關爲審計部，掌監察院之審計權，置審計長綜理部務，並監督所屬機關，審計部於各省及院轄市設置審計處，掌理各該省市內中央及地方各機關之審計業務。

監察院職權，有主要職權，如同意權、彈劾權、糾舉權、糾正權、審計權、補助職權，如收受人民書狀、巡察、調查、監試等權，監察法第二十五條規定「行政院或有關部會接到糾正案後，應即爲適當之改善與處置，並以書面答覆監察院。如逾一個月未辦復者，監察院得質問之」監察院爲行使同意、彈

劾、糾舉、審計等四權，必須先經詢問，瞭解事實，故知查詢權即係潛在於以上四種權力之內，則查詢權爲其綜合權力，行憲後之監察院職權有了重大之擴展，結果監察院即不限於彈劾權，且亦不僅以彈劾違法失職之官吏爲中心，進而擴張至過問政府一切行政設施，乃至於經常以行使此種職權爲中心矣。

四 第六、七兩章，論及其他國家監察權行使途徑，我國現行監察權之行使與擴大，並作中西制度之檢討比較，官吏違法，應負責任，此爲法治政治所要求，官吏職務上的違法行爲若屬於民法上之侵權行爲，應依民法規定負賠償責任，若屬刑法上之犯罪行爲，應依刑法規定，受刑罰處分，官吏違反官吏義務，應受懲戒處分，依各國之制，懲戒處分大率由主管長官爲之，官吏之行動處處要受法律拘束，但法律固足以拘束小吏，却未必能拘束大官，於是各國爲實現法治政治，乃賦予民意機關以一重要武器，即彈劾權。至彈劾程序，分爲兩途，一爲提出彈劾案，二爲審理彈劾案，今日各國關於審理彈劾案，頗不一致，大致可分三種，裁判權屬於第二院制度者屬於英國，裁判權屬於最高法院者創始於美國獨立時代；裁判權屬於特別設置之法院者，如瑞典、挪威、丹麥皆有一彈劾法院。被彈劾者須視屬何官吏，在英國議會所彈劾之人多係豪門權貴，中級以下官吏所以不受彈劾，乃因彈劾制度原即用以監察大官而救法律之窮，中級以下官吏法有特殊權力，苟有違法行爲，法院自能制裁，長官自能懲戒，不須議會越俎代庖，須視被彈劾行爲爲何種行爲，英國於十九世紀後，將彈劾與不信任完全分開，前者監督違法，後者監督失策。前者爲法律問題，後者爲政治問題。美國憲法規定，總統、副總統及其他一切文官，若有判逆收賄或其他重罪惡行，不問不正行爲是否發生於執行職務之時，議會都得彈劾之，除美國外，其他各國憲法

對於被彈劾行爲，均明文限定其種類，被彈劾之行爲多限於職務上違法行爲，至於私人違法，皆由普通法院檢舉，依刑事訴訟手續審判之。

各國監察制度，有幾項事實，甚值重視，公營企業之業務，每使監察權難於運用，例如生產之企業公司，既須收購原料品，復得規定成品價格，而收購稍有不當，既可影響成本，亦可妨害生產者之權益，在在與國家利益國民權益有關，此等經濟性行爲，監察者殊感難於下手，經濟管理權方面之活動，每難監察，近代國家之不採公營政策者，對私營企業每抱管理態度，而此方面之政府活動，監察上也是很難週密的，近代政府進行許多新興事業，而且其性質與以往的行政工作根本不同，可是監察的手段仍然與以往無異，以是產生若干問題，今後補救之道，當從革新監察手段着眼，如何加強對經濟業務之監察，同時而又不致傷害公司業務，此乃近代政治學中之新課題。

我國現階段，由於立法機關對行政首長無不信任投票權，由於輿論監督、政黨監督，尙未臻健全有效地步，由於吏治尙有待澈底整飭，故監察權效能之高度發揮，實有其特殊之重要性。論及監察權擴大問題，一爲人民代表何得享不受監察之特權，難道他們就沒有違法失職之事乎？或曰人民代表應與尊重，但人民要守法，不能有違法之事，是則爲人民之代表何能例外？代表者俱爲立法者，更應守法，自不能有所外，另一問題爲政務委員以上人員之不受監察，行政院對立法院負責，其似內閣對議會負責，議會有彈劾權可彈劾閣員，而我國憲法乃將彈劾權賦予監察院，則政務委員以上人員，即應由監察院與以彈劾。立、監兩院原由分割議會之立法權與彈劾權而來，雖歐洲議會以有不信任投票之故，獨置彈劾權

而不用，但我國憲法並無不信任投票之規定，所以彈劾權是不能設置而不用。

一般人認為我國的監察權，是中國古來御史制度之傳統，經稍加改變即形成今日之監察制度，殊不知我國行使之監察權，與美國參眾兩院所行使之監察權，竟有若干之處小異而大同，我國監察權原有六種，如同意權、彈劾權、糾舉權、審計權、糾正權、調查權，美國行使之同意權，其範圍較我國大萬千倍，參議院現所行使同意權之對象，法律規定有十二萬四千四百多個職位，我國監察院行使同意權之對象僅為三四十人。彈劾權與糾舉權，按美國制度，眾議院提彈劾案，參議院不能彈劾，但其却為彈劾案之審判者，我國乃監察院提彈劾案，審判則歸司法院公務員懲戒委員會，假定總統被彈劾，則由國民大會審判。審計權，美國亦設置審計部，稱為政府會計總事務所，此非行政部門之機關。兩院各設一委員會稱為「政府工作委員會」，專門注意政府之一切活動是否合於經濟與效率之要求，所有審計部之報告，均須送此委員會處理或參考。糾正權，美國參議院所能建議之範圍極大，但無糾正案之名稱，美國憲法規定，參議院為總統之顧問機關，既有顧問權，即有糾正權。調查權，美國國會之調查，最初本為供應立法之參考，但現在甚多調查則有監察之性質，例如國會對於貪污人員之調查，對忠貞問題之調查，對於浪費和缺乏效率之調查。

瑞典所創建之監察使制度，現日見其發揚光大，芬蘭、丹麥、挪威及紐西蘭均相繼採行。目前此制已經對監察使之免於政治壓力，其不必向政府或內閣或向政府人員負責，每年對國會提出報告，監察使有權調閱政府檔案或記錄，可以要任何官吏向其解釋他的行動。監察使不僅是受理人民訴狀之機關，也可

自動發掘問題去處理。

美國監察制度，其所執行之彈劾權與審計權，屬於監察權範圍，議員之質詢，也能產生監察政府之作用，因英國議員個人不能直接調查案件，乃有「國會監察使條例」之頒布，由監察使代替議員處理人民訴狀，此制導源於瑞典。

中國監察制度的研究目錄

第一章 導論

第一節 秦漢之御史給諫制度……………

一

第二節 隋唐宋之台諫及明清之都察院……………

十七

第三節 中國歷史上監察制度之特質……………

廿二

第二章 歷代監察制度之演化

第一節 御史制的形成……………

卅二

第二節 丕變於監察官制……………

卅四

第三節 台院制的發展……………

卅五

第四節 演變爲都察院制……………

卅七

第三章 民國初年監察權之行使

第一節 臨時政府時期之彈劾權……………卅九

第二節 袁世凱竊國時期之彈劾權……………四〇

第三節 北洋軍閥禍國時期之彈劾權……………四二

第四節 北京政府時期之審計權……………四二

第四章 國民政府建立之監察制度與五權憲政

第一節 監察院成立及其職權之變易……………四五

第二節 訓政時期監察院組織與職權之伸張……………五一

第三節 行憲後之監察制度……………六二

第四節 現行監察制度與 孫中山先生遺教之距離……………七一

第五章 憲政時期之監察院

第一節 監察院的地位……………七七

第二節 監察院的組織……………七九

一、監察委員與院長、副院長之產生……………七九

二、監察院會議……………八〇

三、院本部	八一
四、各委員會	八二
五、各區監察委員行署	八二
六、審計部	八三
第三節 監察院的職權	八四
一、主要職權	八四
二、輔助職權	九一
三、行使質詢權之特別法理基礎	九四
第四節 監察制度之實際影響	九六
第六章 其他國家監察權之運用	
第一節 彈劾制度	一〇七
第二節 彈劾程序	一〇九
第三節 其他國家行使監察權的途徑	一一五
第四節 各國監察制度之缺點	一二〇
第五節 各國彈劾制度之檢討	一二四

第七章 中國現行監察制度及其世界發展

第一節	我國現行監察權之行使與擴大·····	一二七
第二節	中西監察制度之比較·····	一五六
第三節	美國參議院如何行使監察權·····	一六三
第四節	美國夏威夷州之監察使制度·····	一七四
第五節	瑞典之監察使制度·····	一七七
第六節	英國監察制度之新發展·····	一九一