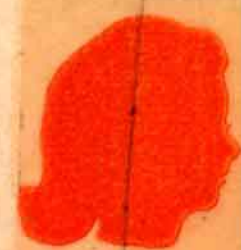


主雲五主編

人人文



我國彈劾制度理論與運用之研究

黃國華著

臺灣商務印書館印行

黃國華著

我國彈劾制度理彈劾制度之研究

臺灣商務印書館發行



作者簡介

黃國華，民國十五年生，江西東鄉縣人，國立政治大學法律系畢業，中國文化學院政治研究所法學碩士，現任教中國文化學院。

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

仰今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

自序

余於政大研讀法律時，對憲法頗感興趣，迨民國五十三年在中國文化學院政治研究所時，即以「大法官會議制度之研究」爲碩士論文題。畢業後承曉公夫子之愛護，留校任教，擔任新聞系，法律系，中文系，韓文系之憲法課程。爲提高教學效果，乃編纂憲法講義，得四十五萬餘言，藉供同學研習參考之用。

五權憲法係國父擷取中西憲法之長，獨創之憲政制度，監察院所運用之權力，則以彈劾權爲核心，調查與糾正權，則係伴隨彈劾權而產生，蓋監察院若喪失彈劾權，監察權必將落空，而流於形式。彈劾權，在歐美各國，本係議會監督政府之重要工具，唯自十九世紀以來，以其法治政治健全，司法制度完善，兼以新聞及大眾傳播事業發達，社會輿論力量加強，使彈劾權之運用，日漸式微。但彈劾制度在我國，不僅歷史悠久，且世代相承，曾發揮監督政府，促進政治進步之效果，現在更有加強運用之趨勢。

本書共分四章。第一章爲彈劾制度之沿革，敘述我國歷代御史制度之起源，以及秦漢、隋唐、宋元、明清時期御史制度之演變發展及其運用之情形，藉資明瞭我國彈劾制度之淵源，進而與現代議會彈劾權之比較，窺其異同。

第二章說明我國彈劾制度之理論，係淵源於儒家與法家之政治思想，實以我國御史制度（或

監司制度），係以法家政治思想爲其理論基礎，秦漢以後之給諫制度，則係儒家政治思想之產物。國父吸取歐美憲政之優點，承繼我國一脈相傳之道統，創立五權憲法之理論，由監察院獨立運用彈劾權。進而依據現行法制，說明彈劾制度之概念，功能及其性質。

第三章爲彈劾權之運用，依據有關法規，研究彈劾權運用之程序，分析我國現行彈劾權運用之實況，並利用統計分析之方法，作成各種統計圖表，用以增加瞭解和認識。

第四章爲現行彈劾制度檢討與改進，實以任何一種制度，均有其利弊，我國現行彈劾制度，因受當時制憲環境之影響，歷經二十年之演變發展，不僅效果未著，且常爲國人所詬病。本章乃從現行彈劾制度理論與運用，加以檢討，明其得失，綜合專家學者之改進建議，再提出個人粗淺之意見，藉供將來修改彈劾制度之參考。

本書研究之方法，係採靜態資料研究法，但除研究有關法律規章、文獻、公報、議決書及檔案外，並從事於個案之分析研究，故對我國彈劾制度，過去之歷史，現在之情況，運用之效果，及其運用時所遭遇之困難，均有較詳細之敘述。

最後，本書係一種專題研究性質，承商務印書館周總編輯道濟博士，鼓勵與賜助，始得出版，祇以倉促付印，疏誤之處，在所難免，兼以個人學識謬陋，考慮未必周延，構思未必成熟，至懇大雅君子，學界先進，惠予指教。

中華民國五十七年十月二十五日

目次

第一章 彈劾制度之沿革·····	一
第一節 我國歷代御史制度·····	一
第一項 御史制度之起源·····	二
第一款 秦漢之御史制度·····	二
第二款 隋唐之御史制度·····	八
第三款 宋元之御史制度·····	一五
第四款 明清之御史制度·····	二三
第二項 御史制度之運用·····	四〇
第三項 御史制度之成效·····	四五
第二節 我國御史權與現代彈劾權·····	四九
第一項 我國御史職權·····	四九
第一款 御史享有彈劾權·····	五〇
第二款 御史享有政事建議權·····	五〇

第三款	御史享有質詢、調查及審核權	五一
第四款	御史享有覆核決算權	五二
第五款	御史享有軍事教育權	五三
第六款	御史享有受理人民請願權	五三
第七款	御史享有考核官吏權	五四
第二項	我國御史權與現代彈劾權之比較	五五
第二章	我國彈劾制度之理論	六三
第一節	我國彈劾制度之理論	六三
第一項	儒家政思與給事制度	六三
第二項	法家政思與御史制度	六七
第二節	國父彈劾制度之理論	七一
第一項	國父彈劾制度理論探源	七一
第二項	國父彈劾制度理論分析	七四
第三節	現代彈劾制度之概念	七六
第四節	彈劾制度之性質	八一
第五節	彈劾制度之法律基礎	八九

第三章 我國彈劾權之運用·····	一一〇
第一節 彈劾權行使之程序·····	一一〇
第一項 從前彈劾權運用之程序·····	一一〇
第二項 現行彈劾權運用之程序·····	一一一
第一款 彈劾案之提議·····	一一一
第二款 彈劾案之審查·····	一一五
第三款 彈劾案之決議·····	一一八
第四款 彈劾案之移送·····	一一八
第五款 彈劾案之公佈·····	一一九
第二節 現行彈劾權運用實況·····	一一九
第一項 彈劾之類型·····	一二〇
第二項 彈劾之對象·····	一二五
第三項 彈劾之原因·····	一三〇
第四項 彈劾之內容·····	一三四
第三節 現行彈劾權運用之統計分析·····	一四一
第一項 範圍及資料來源·····	一四一

第二項 統計及其分析·····	一四二
第一款 彈劾案件之統計分析·····	一四二
第二款 彈劾之對象統計分析·····	一四三
第三款 彈劾之原因統計分析·····	一五〇
第四章 現行彈劾制度檢討與改進·····	一五八
第一節 現行彈劾制度檢討·····	一五八
第二節 倡議改進·····	一七〇

我國彈劾制度理論與運用之研究

黃國華著

第一章 彈劾制度之沿革

第一節 我國歷代御史制度

彈劾制度，乃係我國政治傳統與政治思想獨特的結晶，其淵源甚古，概略言之，可分爲兩種：一係言官，職在諫諍君主，封駁詔勅，其目的在糾正朝廷的違失，節制君權，以免君主恣意苛虐人民。一係察官，職在監督百官，糾彈官邪，其用意充當君主耳目，維護綱紀，藉防官吏之擅權誤國。依據史實的演變，言官的產生，雖較早於察官，但在君主專制的時代，由於君主專制日甚，言官因之逐漸衰微，而察官則形擴張，終於言官被察官所併，實以歷代君主，固不乏聞善則拜，從諫如流的開明君主，但多數君主，均不欲其行爲多受干涉與牽制，且其權威愈尊，地位愈隆，則與臣僚的距離愈遠，戒懼之心則愈深，於是防範日嚴，耳目日衆，監察之組織，遂日形擴大與嚴密。茲將其演進的史實，分述於後：

第一項 御史制度之起源

根據文獻通考所載，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，秦趙渑池之會，各令書其事，淳于髡謂齊王曰，御史在前，則皆記事之職也。到秦漢則爲糾察之任，蓋秦以御監郡，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，後漢以後，謂之御史台，亦謂蘭台寺，梁及後魏北齊，或謂之南台，後周曰司憲，屬秋官府；隋及唐均稱爲御史台，龍朔二年，改爲憲台，咸亨元年復爲御史台，門北闢，主陰教也，故御史爲風霜之任，彈劾不法，百僚震恐，官之雄俊，莫之比焉（註一）。基於上述記載，可知御台之官職，在周朝係司理文書，掌管紀錄，和頒佈法令。戰國時期之御史，則係史官，有如現代的國史館館長。秦漢時代，御史始負責糾彈工作，彈劾官吏之不法行爲，故研究我國歷代御史制度，應自秦漢時期始。

第一款 秦漢之御史制度

（甲）秦代之御史制度：秦始皇自兼併六國，統一四海，乃廢除封建，實行郡縣制度，造成廣土衆民空前未有的大帝國，實施君權獨攬的專制政治，爲期帝國皇位穩固，傳諸後世於永久，對政府內外官吏，必須設法有效控制，御史制度，因而建立。夏侯玄曾說：「秦世不師聖道，私

以御職，茲以待下，懼宰官之不修，立監牧以董之，畏監督之容曲，設司察以糾之，宰牧相累，監察相司（註二）。所以秦朝統一六國，與我國察官制度之完成，有着密切的關聯。在秦代，中央設御史大夫、御史中丞、侍御史，藉以糾彈百官，地方則設置監御史，藉以監督郡縣。御史大夫爲侍御史之長，其職位僅次於丞相，輔佐丞相統理天下，並非專任執憲之職責。其下設有御史中丞，其職掌史無記載，但西漢的中丞，則在殿中掌理圖書秘籍，以及察舉非法，然而漢承秦制，所以秦代的御史中丞的職務，諒必大同小異。侍御史，因其所掌及侍立，常在殿柱之下，以其係以鐵爲柱，象徵其審固不撓，故其職責，在柱下方書，掌注言行，以及糾彈不法。監御史，乃係侍御史之外遣，其職掌則係監督郡縣。依據漢書蕭何、曹參、嚴助等傳記列述，認爲秦代的監御史，得直接向天子奏事，薦舉郡吏，統率軍隊，以及兼辦開渠事務，與西漢部刺史純屬監官的職掌不同。

（乙）漢代之御史制度：漢因秦制，中央仍置御史大夫，係政府最高監察長官，位上卿，銀印青綬，掌副丞相，內承朝廷之風化，外佐丞相統理天下，處理國家大政，典正法度，以職相參，總領百官，上下相監臨，與丞相並稱兩府，地位至爲崇高，備受天子禮遇，初拜，皇帝延登親詔，俾倚甚重，期補闕失。故人選至爲慎重，丞相關，則官吏大夫遷，或代行丞相事，所以當時御史大夫與丞相，既屬相關，而又相斥，凡百庶政，丞相所當過問者，御史大夫亦參與監臨，遇丞相措置不當或不法，御史大夫無不盡力糾彈，必欲去之而後已，希能遞補其缺（註三）。惟丞

相位尊權重御史大夫必須遵制示卑，不得有意相輕，否則，不但不能升補且將受議處。因此，丞相必須勤廉公正，不敢逾越，御史大夫亦須奉法自持，不敢輕舉妄劾，兩者相反相成，相互維繫，兩者以職相參之微妙設計，實為我國政制偉大的創作（註四）。漢成帝綏和元年，改御史大夫為大司空，金印紫綬，祿比丞相。哀帝建平二年復為御史大夫，元壽二年，復為大司空。東漢初，光武即位，仍置大司空，建武二十七年去大字。惟東漢之司空，掌水土事，及郊祀時掌掃除樂器、大喪、則掌將校復土，凡有大造、大疑、諫爭，則與司徒、太尉通而論之，與西漢之御史大夫大異其趣。獻帝建安十三年，罷三公官，復置御史大夫，職如司空，不領侍御史（註五）。御史大夫下面置有二丞：一曰御史丞，一曰中丞。

中丞亦稱為御史中執法者，居殿中蘭台，掌圖籍秘書，外督部刺史，內領侍御史，受公卿奏事，舉劾按章，察舉非法，及御史大夫轉為大司空，中丞遂升為御史台長，即御史大夫之任，係周官小宰之職，掌建邦之官刑，以理王宮之政令，凡宮之糾察，是其責任之所在。東漢時，中丞以下並文官均屬少府，故御史在此時尚非獨立之機關（註六）。

中丞之下，置有持書御史（亦作治書御史）及侍御史二官。監察地方官吏則置有部刺史。持書御史以遴選通曉法律者任之。凡天下諸讞疑事，掌以法律，定其是非。

侍御史有十五員，察舉非法，受公卿奏事。有違失者舉劾之。凡遇郊廟之祀及大朝會，大封拜之時，則以一人監威儀，有違失則劾奏之。此外職務甚多，所掌凡五曹：一曰令曹，掌頒佈律

令；二曰印曹，掌刻印鑄造；三曰供曹，掌齋祀典禮；四曰尉馬曹，掌厰馬飼養；五曰乘曹，掌車駕置備。由此可見，侍御史之職掌，極爲繁雜，有如今日總統府秘書長，參軍長之職務，均已包括無遺；至於糾察彈奏，只不過是其職務之一部份而已。

以上所述者，是中央監察制度之大概。關於地方監察制度之發展，據文獻通考所載：

黃帝立四監以治萬國。……秦置監察御史，漢興省之。至惠帝三年，又遣御史監三輔郡，察詞訟。所察之事凡六條，監者二歲更之，常以十月奏事，十二月還監。其後，諸州復置監察御史。文帝十三年，以御史不奉法，下失其職，乃遣丞相史出刺，並督察監察御史。武帝元封元年，御史止不復監。五年乃置部刺史掌奉詔六條，察州凡十二焉（註七）。

地方監察制度雖導源於秦代，直到漢朝始粗具規模。元封元年，御史止不復監之原因，可能爲元鼎四年武帝巡行郡國，目覩守相失職，而監御史竟未上聞有以致之。然其時中央集權制新近完成，加以自元光二年開始對外用兵以來，國土大增，爲期知悉地方政情，及對郡國守相作有效之控制與指揮，地方監察制度乃不可缺，故不數年遂有綜合前此之監察御史及丞相刺史而成之部刺史出現。刺史爲常設之監官，其效力自較臨時派遣之丞相刺史爲大，尤其刺史分部巡察，所需員額既少，又不若駐郡監察之易於與守相勾結及濫權干政。自此以後歷代之地方監官，均分道設司者以此（註八）。

漢制，刺史以六條問事，非條所問卽不省。所謂六條卽是：

一條：強宗豪石，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。

二條：二千石不奉詔書，遵承典制，背公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。

三條：二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾苛暴，剝戮元黎，爲百姓所疾，山崩石裂，妖祥訛言。

四條：二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。

五條：二千石子弟，恃怙榮勢，請託所監。

六條：二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損正令（註九）。

上列六條之中，一條是察民，五條則察官。而察官之五條中，有四條與職務有關，一條與地位有關，吾人細審上列二、三、四、五、六各條，可知刺史所察者限於二千石之大官（郡守與縣令），黃綬（丞尉）以下胥吏則不察。

漢代之監官，除隸於御史府者外，並有丞相司直及司隸校尉之設。司直隸於丞相，司隸則獨立而無所屬。兩者均創制於武帝之世，漢書載司直設置經過云：

武帝元狩五年初置司直，秩比二千石，輔佐丞相，舉不法（註十）。

同書又記司隸設置經過曰：

司隸校尉，（秩二千石）武帝征和四年初置，持節從中都官徒千二百人，捕巫蠱，督大姦猾，後罷其兵，察三輔、三河、弘農（註十一）。