監察制度的運用

臺灣省政府新

中華民國三十六年七月
行政院新聞局印行

怎樣行使監察權

目錄

一　怎樣行使監察權

（一）彈劾

（二）糾舉

（三）建議

（四）視察調查

（甲）一般事項視察

（乙）特定事項視察

（丙）地方視察

（丁）專案調查

（五）巡察

（甲）首都巡察
（乙）戰區巡察
（丙）參加軍風紀巡察
（六）監試
二　監察院的組織
（附組織系統表）

監察制度的運用

一　怎樣行使監察權

（一）彈劾

我們每天讀報，如果留意的話，每一個月總會看到一兩次監察院公佈的彈劾案。有些被彈劾人的姓名很熟悉，大家便會注意起來。有些姓名則比較生疏，一部份的讀者或許會輕輕放過。他們被彈劾的原因，有的早就從報紙上看到；有的外界或許不怎麼明瞭。至於監察人員怎樣提出彈劾？手續是怎樣的？恐怕普通一般人都不十分明白。

這裏且讓我們舉兩個例子來說明。我們打開民國二十四年度的申報年鑑，在政治類的監察項下，可以找到兩個案子來。

方祝年。浙嘉興印花稅局會計。案情是「違法舞弊」。二十二年七月提出彈劾。二十三年七月懲戒會議決處分：「減月俸百分之十，期間三月」。

殷春榮。豫魯警隊長。案情是「摧殘民命」。二十二年十二月提出彈劾，二十三年五月決定處分辦法：「送法院審理」。

監察委員或監察使，憑什麼東西來提出彈劾呢？許多人怕會發生這樣的疑問。這便觸及蒐集違法失職公務員證據的來源問題，證據的搜集與證實。大概可以分爲三種：（一）人民的告發，（二

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.

（報紙的揭露，（三）實地的調查。前兩項來源祇能視爲預備步驟，並不一定是決定因素。因爲彈劾案的提出，必須找到確實的事實與證據，這樣才能在法律上發生效果。

如果一個監察委員，發現到上述方祝年有違法舞弊的違法失職行爲，蒐集到確鑿事實與證據後，便可以提出彈劾案。但這個彈劾案還得經過其他三個監委組成的審查會議審查。這三個委員裏如有兩個（多數）與提案人意見一致，認爲應該交付懲戒，這個案子便算通過，將案子移交懲戒會辦理。要是多數審查委員認爲不應移付懲戒，和提案人主張相反，而提案人則堅持那個失職公務員，非付懲戒不可時又怎辦呢？那末這個在初度審查被否決的案件，便得再經過由另外五個委員組成的復查委員會議審查，作最後決定。

爲了力求公允，審愼將事起見，還訂定了兩項限制：第一、監察院院長對於彈劾案的提出與審查，不能指使或干涉。第二、監委担任審查委員，應按照次序輪流担任。如審查委員與彈劾案有關係的，譬如同學，親戚等等，照例就得迴避。

彈劾的對象不同，所以審判的機關也各別。被彈劾的如果是選任公務人員，案子就得向國民黨中央監察委員會提出。如果是政務官，應向政務官懲戒委員會提出。要是簡任以下的公務人員，像方祝年的案件，便得向中央公務員懲戒委員會提出。被彈劾人在受懲戒時，如還有刑事嫌疑，像殷汝耕榮的摧殘民命，應該移付司法機關，依普通法律進行審判。在法院審理期中，不得開始懲戒程序，但如其同一行爲，法院已爲不起訴處分或免訴，或無罪之宣告，及雖受刑之宣告而未褫奪公權者，仍得爲懲戒處分。

上面說到監察委員或監察使提出彈劾案的程序。所以監察院爲行使職權，依照監察院組織法，有權作下列四項處置：

（一）查詢或調查　監察院可以向各官署及其他公立機關，查詢或調查檔案與冊籍。遇有發生疑問的地方，該主管人員應負責作詳實的答復。

（二）急速救濟處分　公務員違法失職的行爲，如果情節重大，有急速救濟必要的，監察院將彈劾案移付懲戒機關時，同時通知該主管長官，作急速救濟的處分。主管長官接到這種通知，如果不作急速救濟處分，在被彈劾人受懲戒時，該主管長官應負責任。

（三）質詢　彈劾案移付懲戒機關以後，懲戒機關如何處分，監察院無權過問。不過移付的案件，要是有拖擱的情形，監察院可以提出質詢。

（四）收受人民書狀　人民舉發公務員違法失職行爲的書狀，監察院應該收受，但不能批答。

自從民國二十年二月監察院正式成立那一天起，到二十六年六月底止，被彈劾的共一千五百四十三人，以事務官佔多數。而在普通行政人員中，縣長約佔三分之二。縣長與司法人員等被彈劾較多的原因，不外乎前者是親民之官，措施得失，影響民衆最大。司法人員處理民刑訴訟，關係老百姓的生命財產的緣故。

類別	人數	百分比
普通行政人員	六九五	四五・一
司法人員	二五二	一六・三
財務人員	一九五	一二・六
警務人員	一三二	八・五
軍務人員	一一〇	七・二
建設人員	五一	三・三

在抗戰期間，計自二十六年七月起，至三十五年八月底止，提出彈劾案六百三十二件，被彈劾人一千一百三十五人，內有急速救濟處分者四十餘件。

普通行政人員　五四七人
司法人員　一五五人
財務人員　九四人
軍務人員　七三人
警政人員　三四人
交通人員　二七人
糧政田賦人員　二八人
其他　一七七人

如以文職與軍職區分，再以官階分別，則被彈劾的如下表：

文職	選任	一人	軍職	將官	一三人
	特任	四人		校官	二七人
	簡任	八八人		尉官	三一人
	荐任	四九二人		其他	一七人
	委任	三〇三人			
	其他	一五九人			

彈劾案在沒有成立前，依法不能對外洩露。但在彈劾案成立以後，將案件披露則有許多好處。

這不管在法律的制裁以外，再加以道德制裁。一方面可以使受害者知道他的冤抑已伸，另一方面也可以使不肖的官吏知所警惕，這樣無形中擴大了監察範圍，增加了監察的力量。對外公佈的辦法是根據了五屆九中全會「彈劾案得由監察院公布之」的決議，以及參酌國民參政會第三屆第三次大會「彈劾已成立者，應即公開宣布」的建議。自三十四年五月起，監察院即逐月將所辦重要案件，分兩次在報上公布。

（二）糾舉

平時行使彈劾權，並不覺得有什麼缺點，要是有，也不怎樣顯著。可是到了戰時，它的缺點便暴露了出來。它的缺點在那裏呢？在於手續繁複，行動遲緩。我們知道彈劾案提出以後，應該經過一度或再度審查，作移付懲戒與否的決定。決定移付懲戒以後，又須經被彈劾人申辯理由，這種筆墨官司，可能一打就是好幾個月，再是經過懲戒機關的復查，再一拖又是好幾個月。地方遙遠，交通阻滯的地方，更得額外加上一些時間。上邊舉的方祝年案件的例子，從彈劾到懲戒，時間相距恰爲一年。而監察院與浙江嘉興還相隔不遠。第二個例子，殷泰榮的摧殘民命案件，懲戒時期離彈劾時期祇五個月功夫，似乎迅速許多，但這兒祇是移付法院審判時期，尚未開始懲戒程序，等到法院判決後，方得再行決定應否予以懲戒處分，以常情推測，時間比第一個例子更長是不難推斷的。

處分一個案子，動不動要一兩年時間，這和戰時的客觀要求是絕對不能配合的。所以監察院針對當時的需要，擬具了一種非常時期監察權行使暫行辦法，在二十六年十二月呈經國民政府頒布施行。二十七年八月，又經明令修正公佈施行，並由監察院制定非常時期監察權行使暫行辦法施行細則。

依照管行辦法的規定，監察委員或監察使，對於公務員違法或失職行爲，認爲有急速處分必要的，可以用書面提出糾舉。所謂糾舉案，不必經過其他委員的審查，祇要監察院院長審核以後，即可送交各該主管長官或其上級長官。依同辦法第二條第二項規定，監察委員在分派執行職務的省市內，或監察使在該管監察區內，對於委任公務員作前項糾舉，將糾舉文件呈送監察院院長的同時，應以另一份送交被糾舉人員的主管長官或上級長官。這樣在手續上既簡化了許多，時間上也節省不少，效率更見增加。被糾舉人的主管長官，或上級長官，對於屬員本有監督權，可以作爲執行處分的根據；同時現在又是受理機關，一切調查等手續更爲便捷。主管長官或上級長官接得糾舉書後，應該即行決定撤職或其他行政處分。如果他認爲他的屬員不應處分，便得申復爲何不應處分的理由。要是既不處分又不申復理由；或雖則申復而仍舊沒有充份理由時，監察院即以糾舉文件作爲彈劾案件，移付懲戒機關。當被彈劾人受懲戒時，他的主管長官或上級長官應同負責任。如公務員違法行爲，有涉及刑事或軍法的，該主管長官接到糾舉書以後，即應送交審判機關辦理。

自二十七年起，至三十五年八月底止，共計提出糾舉案八八四件！被糾舉者共一五三九人。

類別	人數
行政人員	四二三
財務人員	九一
軍務人員	一四七
司法人員	九三
警政人員	六八
交通人員	六五

糧政人員　八三
醫務振務田賦衞生金融自治等人員　五六九

如再以文職與軍職的階級分列，則如下表。

文			武		
簡任	四二人		將官	一一人	
荐任	四一一人		校官	三六人	
委任	五〇一人		尉官	四九人	
職	其他	四五二人	職	其他	三七人

上面簡略的提到監察職權內的彈劾與糾舉兩部份。不用否認，監察制度的性質，一方面多半類似於人體內的白血球。白血球第一項重要任務，即是隨時監視病菌的侵入。一旦發現了，毫無猶豫的加以撲滅，使其無法蔓延或繼續生存。監察院的工作，在消極方面講，是揚棄工作，是消毒工作，一句話，質質上是健康工作。

但是監察院還有積極的一方面。我們可以將政府譬作一具機器。怎樣正常運用，發揮工作效率，那是行政部門的使命。可是檢查這具機器有沒有失靈的機件，需要換上新的，預防發生毛病，或是什麼地方應該加上一些機油之類，可以使機器運用得更加靈活，更加耐久，那便屬於監察院職權的範圍。它的工作在檢查與改進，防患於未然。

下面論到的便是它在積極方面所貢獻的工作。

（三）建議

依監察權行使暫行辦法的規定，監察委員或監察使，對於各機關在非常時期應辦事項，如有奉

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.

行不力或奉行失當者，可以向該主管機關或其上級機關，以書面提出意見或建議，呈經監察院院長審核後，送交各該主管機關或其上級機關。該機關於接受建議書後，應在最短期間，作適當的計劃與處置。事後並應通知監察院。

監察委員及監察使，在平時核閱人民訴狀，或出巡調查視察，對於政府各部門施政上的得失利弊，最容易明瞭。而且他們的地位，形式上雖是站在政府的立場，實質上是以老百姓的眼光爲眼光，代老百姓來說話，所以他們的意見，十分平允。他們對於中央地方各機關一切應興應革的意見，也就十分值得珍視，可以作爲各機關施政的參考。自二十七年起至三十五年八月底止，共計提出建議案九八一件。關於財政的三二件；救濟的一八一件；軍務的一二七件；行政方面的一〇二件；司法方面八五件；糧政六九件；交通五五件；教育四四件，其他對於禁政、治安、衞生、建設、考試、田賦、地政等事項，都有建議案提出。歷年提出的建議案件，各機關多半採擇施行，對於戰時軍政設施，可說實在裨益不少。勝利後對於收復區人民疾苦的興革事項，建樹更多。

（四）視察調查

監察工作離不開視察調查，所以監察院的視察調查工作也做得最多。二十年監察院成立的時候，正值國民政府厲行裁釐。國府責成監察院調查各省政府對於裁釐命令，是否切實奉行。要是發現有陽奉陰違，或巧立名目，擅自征收各項類似釐金的稅捐，即行呈報懲處。監察院奉令後，即派監察委員分赴湖北、湖南、廣東、福建、浙江、安徽、綏遠、甘肅、寧夏、青海等省實地調查。如發現到有變相或類似釐金的稅捐，立即責令停止。一面製成總報告，分別奉行者的是否負責，呈報國民政府予以獎懲。當時又值江淮氾濫，大水成災。監察院另外派了許多監察委員和參事等，分赴江

蘇、浙江、安徽、江西、湖南、湖北、河南、山東等省查勘，將水災狀況，救濟事宜，詳詳細細的做了報告，並將瀆職官吏提案彈劾；著有勞績的官吏，則呈報獎敘。

二十二年派監察委員分赴福建、湖南、安徽、湖北、河北、山東、河南、陝西各省巡視，考察吏治、監獄、並注意各機關設施事項，各公務員行動事項，及人民疾苦與寃抑事項。將巡視所得結果，做成了詳細的報告。再由監察院辦發各主管機關，斟酌實際情形辦理。

二十三年黃河決口，曾先後派遣監察委員多人，前往有關省份查察災振情形、以及水利工程設施狀況，還派員留駐工次監督堵口。二十四年又鬧水災，湖北、山東、江蘇各省水災慘重。當時各地監察使剛纔成立，監察院電令各該監察使親臨巡視堤工。

調查事實證據，是提出彈劾案一個重要步驟。調查的案件，有的是根據於民衆的控訴，有的是根據於報紙的記載，有的則是就監察委員視察見聞所及，簽請調查的。其中以人民控數佔大多數。

調查這項工作，又分爲「派查」與「行查」兩種。「派查」是監察院直接派員調查。大概平常案件，交調查專員或其他職員担任。要是重大案件，監察委員便得親自出馬。「行查」是由監察院轉託其他有關機關代爲調查。監察委員對於受害人民的陳訴，自應查個水落石出，可說是責無旁貸；但是以區區四五十個監察委員，要詳盡無遺的顧到偌大整個中國，不能有什麼遺漏，這在事實上決辦不到。「行查」便是在這種逼不得已的情形下的一種補救辦法。

上邊已經提到彈劾案必須有確實的事實與證據，在法律上方能生效，所以調查工作，十分重要。監察院成立初期，派員出發查案時，調查員雖帶了文書與調查證，被調查機關還是往往藉故搪諉，不願將有關證件交出，以致案情不易明瞭，舉劾無從着手，妨礙監察權的行使。經監察院咨准行政院通令各省市政府轉飭所屬，對於監察機關調閱文卷證件，應遵照辦理，不能拒絕或隱匿。一面也

咨准司法院，通令各地司法機關，對於監察院調查案件，應充份給予協助。

上面是監察院在戰前視察調查的大概情形。在這一段期間當中，依法接收人民書狀共計一萬六千五百五十五件，經監察委員核簽調查的，六千三百零二案，其中由監察院直接派員調查的五百案，命令各使署或委託其他機關代查的，共五千八百零二案。

監察院在二十七年訂定戰時視察調查工作綱要，作爲進行工作的準則。自三十年起按年將視察調查工作，列入年度施政計劃裏邊，分爲一般事項視察，特定事項視察，專案調查，地方視察等四項。這樣根據有系統的設計，即可增進執行的效果。

（甲）一般事項視察

這種視察工作，包括各監察使出巡，監察院指派監察委員視察各機關施政情形，和國營事業機關業務情形在內。監察院規定各監察使，每年應以六個月到八個月，作爲出巡時間。出巡每省縣數，應佔該省縣數三分之一以上。計河南山東監察區監察使先後視察一百二十餘縣，安徽江西監察區監察使視察九十餘縣，福建浙江監察區監察使視察九十餘縣，廣東廣西監察區監察使視察一百十餘縣，湖南湖北監察區監察使視察九十餘縣，山西陝西監察區監察使視察五十餘縣，雲南貴州監察區監察使視察四十餘縣，新疆監察區監察使及副使，在民國三十四年分巡天山南北兩路。各監察使在其監察區內視察，除按照巡迴監察規程的規定，行使監察職權以外，又可以按該區情形，體察軍政設施和地方情況，隨時注意查察。監察區如在戰區或鄰近戰區，對於軍紀，救濟，及其他因戰爭而發生的其他問題特別注意。邊疆省份如雲貴監察區、甘寧青監察區，宗族部落很多，那裏的監察使還得隨時前往宣導抗戰。勝利以後，各該監察使立即馳往收復地區，慰問民衆，並督促辦理善後事

宜。

（乙）特定事項視察

監察院每年體察政府設施，指定重要工作，作爲視察的對象，增加政府的推行效率。

（子）視察中央各機關戰時行政計劃實施情形。　監察院遵照五屆五中全會的決議，負責監察行政院第二期戰時行政工作計劃的實行，當即制定了工作綱要，在三十年二月，派監察委員、審計部審計和其他高級人員，分赴行政院各機關，就內政、教育、經濟、農林、財政、軍政、交通、振濟、僑務、蒙藏、外交各部門分組視察。各將視察結果，寫成詳細報告呈核。

（丑）視察傷兵管理與難民救濟情形。　自從七七抗戰開始以來，官兵浴血殺敵，前仆後繼，民衆不顧生命財產的損失，極烈擁護抗戰國策。要是對於負傷官兵，和不願受敵人奴役，流亡後方的人民，不妥爲救濟，一定會影響到士氣人心的。在抗戰之初，監察院對這點就異常注意。八一三滬戰爆發，即指派監察委員十四人，分赴河南、安徽、陝西、湖北、江西等省，和上海、青島、杭州、西安、漢口等市、京滬、滬杭甬、浙贛、津浦、隴海、平漢、粵漢鐵路沿線視察，同時分令各監察使出巡該區縣市。同時又派監察委員十人，每天輪流視察南京城郊各傷兵醫院及各船埠車站，迎送傷兵，便中加以監督。

國民政府遷到重慶以後，武漢成爲各戰區傷兵輸送和醫療的中心。每月過境傷兵總在萬人左右，留醫的亦在萬人以上。於是又派出好多位的監察委員分別視察，共計視察醫療機關二十七個單位。二十八年以來，凡有派往各地視察或巡察的監察使或監察委員，都規定以視察傷兵管理，作爲主要工作之一。各視察人員就所見情形，隨時督促改進，使負傷的忠勇將士，能够享受到較好的待遇

和適當的治療，早復健康，爲國效命。

戰事初起時，監察院即派監察委員十人，逐日視察首都各難民收容所，以及船埠車站難民出入情形。又另外派員分赴安徽、江西、河南、山西、陝西及黃河決口被災各地視察。國民政府遷到重慶以後，武漢的難民最多，收容處達八十九處，隨時派監察委員前往視查，並建議政府作根本救濟的處置，看他們的體格能力如何，設法使他們分別就業，參加生產建設工作。難童教養問題，應該用政府的力量統籌辦理。

二十八年重慶、成都、萬縣、嘉定、貴陽、桂林、衡陽、沅陵、芷江、宜昌、沙市、洛陽、蘭州、南鄭、西安各地，屢遭敵機轟炸，曾經先後派了監察委員，監察察使分別前往視察善後救濟事宜。二十九年以來，歷年均曾派員視察。

（寅）視察公路及後方交通。戰時後方交通線的健全，對於軍民運輸都十分重要，直接影響到抗戰的成敗。監察院有鑒及此，曾選派監察委員與監察使，並另外延聘工程專家，對運輸及工程情形，作周密的查察。由這種考查結果，曾向有關部門提出多種的重要建議案，例如：西蘭公路的整頓，西北、西南各公路線的整理，四川公路局的整理，廣成段公路的督修，隴海鐵路的整頓等。

（卯）視察善後救濟物資處理運用情形。去年七月報載聯合國善後救濟總署宣布停止運華救濟物資，社會人士一時責言紛起。監察院因職責所在，曾先後密派江蘇監察使，監察委員，審計部審計赴滬澈查。同時又密電各監察和各審計處長，會同詳查各分署辦理情形。後來又照國防最高會議決議，會同行政院派員併案查明，幷已提出建議。

幾年來的特定調查工作，曾先後配合當時需要，指定「全國總動員」，「物資管制」，「徵政」，「糧政」，「新縣制的實施」等，作爲工作重點。去年度的工作重心，則以「復員工作」，「

善後救濟」，「減免租稅」，「交通改善」，「生產建設」爲對象。

（丙）地方視察

二十七年監察院訂定監察委員分赴各地視察工作準則，就未設監察使署地方，或監察認爲有視察必要的地方，指派監察委員分區視察。當年派委員五人視察四川省。將四川分爲七個視察區，每區委員一人或二人，隨員一人，分別按指定區域前往視察。那一年又派出許多委員，分赴廣東、陝西、綏西、榆林、伊克昭盟各地視察。二十八年派員視察陝南、二十九年視察貴州、四川、及山東省敵後軍政設施情形。三十年派員視察四川省，三十一年派員視察西康省。所有一切地方軍政設施，民生疾苦，都能同密的訪問，切實考查，提供改善的意見。對於四川、貴州、綏西、西康少數宗族和宗教問題，提出了很多建設性的建議。監察委員在視察途中，利用機會隨時闡述民族主義的精義，以及中央施政的要旨。三十五年七月二日，奉國民政府文字第一二一號電諭監察院派員參加接收處理工作清查團，當時便派了二十二位監察委員和監察使參加，現在仍在繼續工作中。

（丁）專案調查

監察院接到人民呈訴公務員違法或失職行爲的書狀，經過監察委員核閱，認爲應該加以調查的時候，便立即派員或委託其他機關代查。或是監察委員就見聞所及，認爲應該加以澈查的事項，也可以簽請調查。自二十六年七月份起，到三十五年八月底止，共計收受書狀二九，九四四件。根據了書狀調查的達一七，九七二件。監察委員或監察使就見聞所及，進行調查的二、一〇六九件，其中委託其他機關調查的一九，一四七件，監察院直接派員調查的一，九二二件。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.