

盟家制度史要

310/61

左



573.809

421  
3

4960

351.6951

7837

監察院  
監察制度史要

28720

中華民國教育部

圖書館

登記號

28720

類別號

351.6951

盟

系



度

史

系

# 總理遺像

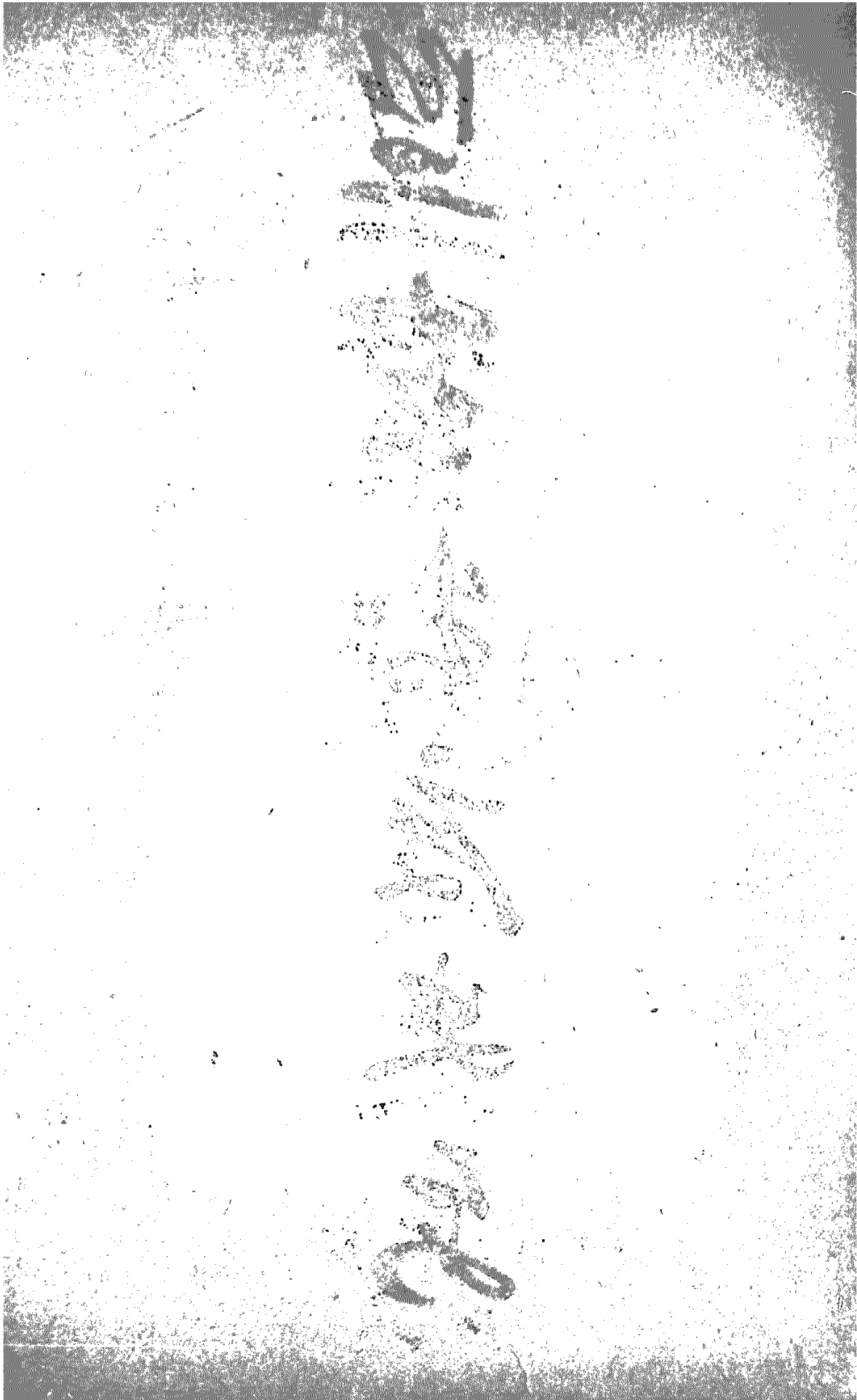


## 總理遺囑

余致力國民革命凡四十年其目的在求中國之自由平等積四十年之經驗深知欲達到此目的必須喚起民眾及聯合世界上以平等待我之民族共同奮鬥

現在革命尚未成功凡我同志務須依照余所著建國方略建國大綱三民主義及第一次全國代表大會宣言繼續努力以求貫徹最近主張開國民會議及廢除不平等條約尤須於最短期間促其實現是所至囑







于 院 長 右 任



汾 惟 長 院 副 丁



一 陸 長 書 祕 王



員 委 察 監  
黃 宗 李 任 主 處 纂 編 兼

# 監察制度史要目錄

## 序

第一章 中國歷代監察制度……………一

第一節 引言……………一

第二節 監察制度萌芽時代——唐虞三代……………二

第三節 監察制度成長時代——秦漢……………五

第四節 監察制度中衰時代——三國兩晉南北朝……………十一

一、三國監察制度之式微……………十一

二、兩晉監察制度之囚繫……………十四

三、南北朝監察制度之互異……………十六

四、隋代監察制度之變遷……………十九

第五節 監察制度復興時代——唐、五代、宋、元……………二十一

一、唐代之監察制度……………二十一

二、五代之監察制度……………二七

三、宋代之監察制度……………三〇

四、遼金時代之監察制度……………三六

五、元代之監察制度……………三九

第六節 監察制度完成時代——明清……………四三

一、明代之都察院制……………四三

二、清代之科道制度……………四九

第七節 結論……………五五

第二章 各國現行之監察權……………五九

第一節 議會之監察權……………六〇

第二節 蘇聯之監察制度……………七二

第三節 各國之審計制度……………七九

第三章 總理遺教中之監察制度……………一一三

第一節	引言	一一三
第二節	遺教	一一四
第三節	結論	一二〇
第四章	民國以來之監察制度	一二七
第一節	民國初年之平政院	一二七
第二節	廣州國民政府時代之監察院	一三二
第五章	試行五院制度時期之監察院	一三七
第一節	總述	一三七
第二節	監察	一三八
第三節	審計	一五六
第六章	今後之監察制度	一六九
第一節	監察權之範圍	一六九
第二節	監察人員之產生	一八〇



第三節 監察機關之組織……………一八三

## 附錄

一、中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五次全國代表大會提案

二、中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會

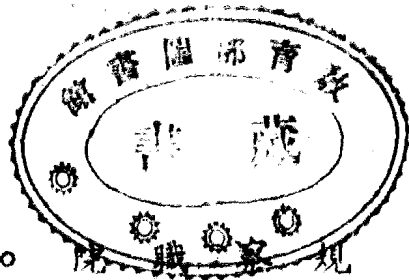
議提案

## 序

監察權獨立，為總理五權憲法中特具之良規，以視三權制之國家，以此權傳麗於議會，而隨政黨勢力之消長為轉移者，其性之純駁，與力之堅脆，世界憲法學者蓋已有能辨之者矣。顧斯制初行，推輪大輅，僅具形模，將期完成機構，以符獨立之名實，而敏於運用，其有待於商榷改善之端，猶至為繁頤。質言之，吾國今日，雖為監察權獨立之實施時代，而歸納史實，演為理論，以促斯制之進步，仍應為學者不容或緩之研幾，抑亦吾人服行此制度者所當引以自勉者也。右任承乏監察院，心長力絀，既約院中同人，上稽歷代之因革，旁徵各國之異同，冀成一監察制度有統系之史料，為學者討論攻錯之基礎，載籍浩穰，猝難爬理，長編甫就，削牘有時，輒先擷其凡要，取資商榷，設一般讀者，能因是以明斯制之由來，而裨助其研究於精審，俾現制克臻於美善，益以明總理開國之弘規，此則余之所甚深願者也。民國二十四年十一月于右任

監察制度史要序

573.809  
425  
3



# 監察制度史要

## 第一章 中國歷代之監察制度

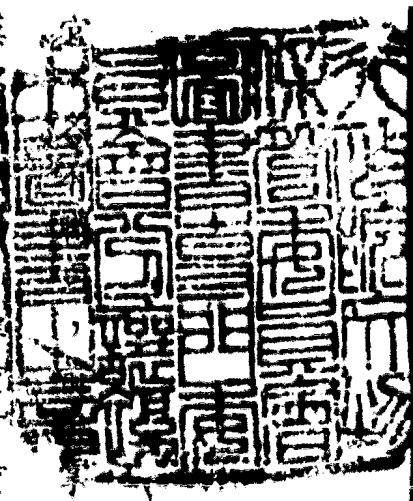
### 第一節 引言

我國歷代之監察權，向分諫諍與糾察二種，故言官察官，規諫諷諭，獻可替否，後者掌糾察官邪，肅正紀綱。自秦漢以迄宋初，雖重言重，代有不同，然職掌劃分，仍甚顯然。及至宋真宗天禧以後，既許諫官兼御史職，復予御史以言事權，言察分權，名存實廢。降及清世，科道合一，同隸都察院，監察全權，至是始具統一規模。鼎革之後，模倣歐美，建言彈劾，悉屬國會。雖一度有審計院平政院之設立，然類皆非驢非馬，形同虛設。中華民國十四年，中國國民黨遵總理遺教，于成立國民政府之後，即有監察院之設立。十七年北伐成功，試行五院制度，監察院亦重行組織，即現在之監察院也。然草創伊始，期待逐漸改良之處正多，茲謹將我國歷代之監察制度，略述梗概，藉供參考。

### 第一章 中國歷代之監察制度



(南)



第二節 監察制度萌芽時代——唐虞三代

我國監察制度始於何時，至難稽考。就建言與糾察二者之源流言之，則建言之官，似較糾察之官設立較早，據尚書所載，三代以前，即已有之。舜典云：

『帝曰：龍，朕堯讒說，殄行，震驚朕師，命汝作納言，夙夜出納朕命，惟允。』

是舜時即有言官，掌出納帝命，有審核可否之權，頗類後來封駁詔書之給事中。及至殷商，諷諫之責，且屬強制。伊訓云：

「惟茲三風十愆，卿士有一於身，家必喪，邦君有一於身，國必亡，臣下不匡，其刑墨；具訓於蒙士。」

降及西周，臣工事君，於諷諫之外，且帶有監察之意味焉。故國語云：

「故天子聽政，使公卿至於列士獻詩，替獻典，史獻書，師箴，騶賦，朦誦，百工諫，庶人傳語，近臣盡規，親戚補察，替史教誨，耆艾修之，而後王斟酌焉，是以事行而不悖。」

晏子外篇亦云：

「偏柑寄於路寢，得為地下之臣，擁扎操筆，給事官殿中右陛之下，願以某日送，未得君之意也。」

則是給事官殿，擁扎操筆，已肇後世給事之職矣。

至於御史，則三代之時，即有是官。周禮春官云：

「御史中士八人，下士十有六人，其史百有二十人，府四人，胥四人，徒四十人，掌邦國都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡治者受法令焉。掌贊書，凡數從政者」。

及至戰國，御史之官職益親近。故史記蕭相如傳載：秦趙澠池之會，命御史書事；淳于髡傳載：淳于髡謂齊王曰：「執法在前，御史在後」；又張儀為秦說韓說趙皆曰：「秦王使臣獻書於大王御史」。似此則三代之時，雖有是官，特其職掌，多屬記事，非若後世御史之為監察官也。故杜佑通典曰：

「御史之名，周官有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也。」

但紀歷時代職官表仍認周之御史，實後世司憲之所由出。該書卷十八云：

「周官御史次於內史外史之後，蓋本史官之屬，故杜佑以為非今御史之任。然攷其所学，如贊冢宰以出治令，則凡政令之偏私闕失，皆得而補察之，故內外百官，悉當受成法於御史，實後世司憲之職所由出。」

該書此說，雖不無理由，然監察之職，究非完全淵源於周之御史，亦可斷言，蓋尚有小宰之官在焉。周禮天官云：

「小宰之職，掌建邦之官刑，以治王室之政令，凡官之糾禁。」

既掌官刑，又治政令，復主糾禁，其於後世之監察官，尤為近似，故鄭康成註曰：「若今之御史中丞」，頗屬允當。

總之，吾國監察之官，始於何時，雖難確攷，然衡之政治制度演變定律，當政治草創之時，事務簡略，君主事多躬親，需要人臣諫諍之可能性多，需要監察官吏之可能性少。故言官設置，較察官為早，實情理之常。而吾人現有古代歷史之記載，又與此恰相吻合。故姑存言官始自虞舜，察官肇自西周之說於此。

### 第三節 監察制度成長時代——秦漢

秦始皇統一天下，罷侯置郡，中央權力，漸及地方，官職既多，監察必嚴。故當時監察制度，較之三代，諒必完備。惜不久云亡，未得充分實施機會，而史籍記載，又多簡略不詳。不過漢朝官制，皆本秦規，茲為便利起見，將秦漢兩代之監察制度，併述於次。

1. 給事中之創設 秦漢之監察官，大概言之，可分為給事中與御史二種。前者為言官，後者係察官。給事中秦時有之，晉書職官志云：「給事中，秦官也。」漢因之，為天子近臣，「平尚書奏事」（見冊府元龜引漢儀注語），「掌顧問應對」（見前漢書百官公卿表），係加官，所加「或大夫，博士，議郎」（見前漢書百官公卿表），「或以謁者，或以諫大夫，或以前將軍，或以右將軍，或以宗正，或以大中大夫，或以光祿大夫，或以御史大夫，或以關內侯」（見紀昀歷代職官表卷十九），「多名儒國親」（見冊府元龜引漢儀注語），員雖無定，位卻崇高。自「兩府，九卿，中二千石，二千石以至比六百石，皆得為之」（見歷代職官表卷十九），據前漢書所載，當時經學家如



韋賢，匡衡，夏侯勝，宗室如劉向，勳戚如金敞，金欽等，皆曾加是官，其為君主尊寵之職，於斯可見。

2. 御史官之種類 至於御史制度，在秦，尤其在漢，組織頗屬完善，實為二千餘年來監察制度之權輿。其官職可分中央與地方二種。在中央監察長官，係御史大夫，為「侍御史之率」（見杜佑通典職官考），「位上卿，銀印青綬，掌副丞相」

（見馬端臨文獻通考職官考）

。漢初因之。成帝綏和元年，因何武建言，設三公官，分

職授政，更御史大夫名為大司空，金印紫綬，祿比丞相，與丞相，大司馬，并稱三公，而以其僚屬原居殿中之御史中丞，出外為御史台之率，居監察官之首（見杜

佑通典職官典）

。雖哀帝建平二年，因朱博之言，廢大司空，復御史大夫，元壽二年

，又廢御史大夫，復大司空，然此時御史之首，仍為御史中丞，不過更中丞之名為長史耳（見馬端臨文獻通考職官考七）。降及東漢，中丞長史名稱，屢經互易，雖間有

御史大夫之任命，實不過備員。而中丞「執憲中司，朝會獨坐」（見後漢書百官志），

與尚書令及司隸校尉，同稱「三獨座」，職位崇高，不歸御史大夫統屬，故歷代職

官表云：

「自東漢省御史大夫，而以中丞為台率，始專糾察之任。其後歷代，或復置大夫，或但設中丞，規制各殊，要皆中丞之互名，蓋即今都察院堂官之職矣」（見紀昀歷代職官表卷十八）。

御史大夫或御史中丞之下，主要監察官為侍御史。西漢以前，或稱柱下史，或稱柱下御史，或稱柱後史，名稱屢易，其職則一（見杜佑通典職官考）。但自西漢以後，則僅稱侍御史或御史耳。其員額西漢共四十五人「十五人給事殿中，為侍御史，餘三十人，則留居御史大夫寺，理百官事」（見前漢書蕭望之傳注引漢舊儀語）。其中又有因特殊職掌而另立名稱者，如監軍御史為監督軍旅之御史（前漢書胡建傳云：「監軍御史與護軍諸校，列坐堂皇上」），符璽御史為掌璽之御史（史記周昌傳云：「趙免為符璽御史」），繡衣御史或繡衣直指，為討姦猾治大獄之御史，督漕御史為監督漕運之御史，皆其顯例。東漢併官省職，侍御史只十五人，餘多廢置，不過治書侍御史，仍有二人，且改為常設而已。此外又另設蘭台令史一人，品級與侍御史同

（見後漢書百官志）。

此外尚有屬官多種。如御史主簿（前漢書孫寶傳云：「張忠爲御史大夫，署寶爲主簿」），御史掾（前漢書嚴延年傳云：「延年以選補御史掾，舉侍御史」），御史屬（前漢書匈奴傳御史屬公孫益云：「祁連欲引兵還，壽諫，以爲不可。」），皆御史大夫屬官，與清都察院之經歷都事相似（見紀昀歷代職官表卷十八）。至御史中丞從事（前漢書于定國傳云：「定國與御陽中丞從事治反者獄」），乃御史中丞屬官，而御史少史（前漢書蕭望之傳載望之曾爲御史少史。）則侍御史之屬官也（參見紀昀歷代職官表卷十八都察院表）。

3. 地方監察制度 至於監察地方官吏之制，其始自秦，稱監御史或監察使。前漢書百官公卿表云：「監御史，秦官，掌監郡」。杜佑通典亦云：「秦以御史監理諸郡，謂之監察使」（見原書職官考）。漢高代秦，未遑設置。至惠帝三年，始遣御史監察京兆馮翊扶風三輔郡，是爲漢代設置地方監察官之始。自茲以後，遂漸推廣，各州皆置有常任監察御史。武帝元封五年，國境開拓，置交趾幽冀等州凡三十部，各置刺史，掌奉詔六條察州（見杜佑通典卷三十二）。成帝綏和元年，以



奏事，有違失，舉劾之，凡郊廟之祠及大朝會，大封拜，則二人監威儀，有違失，則劾奏」（見後漢書百官志）。分五曹辦事，令曹掌律令，印曹掌刻印，供曹掌齋祀，馬曹掌厩馬，乘曹掌護駕（見冊府元龜）。西漢除侍御史十五人外，尚有同級御史三十人，其中二人職司尚璽，二人持書，二人給事，二人領錄，餘二十人則在御史大夫府中，掌百官事務。此外御史尚有臨時差委，如出督軍旅，監督漕運，慰撫屬國，監護東宮，從駕行幸，平治道路，出使州縣，出討姦猾等等（見紀昀歷代職官表卷十八）。又東漢尚有蘭台令史一人，掌奏及印工文書（見後漢書百官志）。至於秦及漢初之監御史或監察使，主要職掌，即監察州郡（見前漢書百官公卿表）。其後之部刺史，職掌亦同，但其權力，祇限六種範圍：「（一）強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。（二）二千石不奉詔書，遵承典制，背公向私，旁詔守利，侵漁百姓。聚斂為奸。（三）二千石不卹疑獄。風厲殺人，怒則任刑，喜則任賞，煩擾刻暴，剝削黎元，為百姓所疾。山崩石裂，妖祥訛言。（四）二千石選舉不平，苟阿所愛，蔽賢寵玩。（五）二千石子弟怙恃榮寵，請託所監。（六）二千石違

公下比，阿附強豪，通行貨賂，割損正令」（見後漢書百官志）。

5. 監察官之任用及其成績 秦漢監察官之任用，或來自選舉，或遷自他職，或屬士子出身，或屬山林隱逸，任命之權，操自君主。至於掾屬，則主管之官，隨時可以辟除，毋待君主選擇也。

秦漢監察制度之大概，已如上述。總括言之，秦主政未久，即遭覆亡，除奠立監察制度之基礎外，無可紀述。兩漢則統治中國，歷數百年，不獨在制度上，諸多貢獻，使並漸臻完備，且在運行上，亦成績斐然。名御史如張禹，江充，彭宣，諸人，皆守正不阿，開數千年來直言之風氣，繡衣馳馬，盛極一時。惜乎人治之世，法令不全。監察官行使職務，既無一定範圍，又乏法律保障。以致假公濟私者有之，冤抑伏罪者亦有之。恭勝之，桑弘羊，商丘臣，田廣明，伊忠等之死，皆其顯著例證。此皆有待於後世之改善者也。

#### 第四節 監察制度中衰時代——三國 兩晉 南北朝

##### 一 三國監察制度之式微

三國鼎立，各自為政。致漢代完整之監察制度，中遭割裂。雖魏世立制，優於蜀吳，亦由直承漢室，環境不同耳。

魏承漢後，監察官制，多所沿襲。設御史大夫，以華歆王朗等任之。（見魏志

帝紀）黃初元年，改為司空，以崔林王凌等任之。（見魏志明帝本紀）後復舊名。（見

冊府元龜）黃初二年，改御史中丞為宮正，後復為中丞（見通典）中丞以下，設侍御

史八人；又置有治書執法，掌奏劾。治書侍御史，掌律令。除原有職權外，關於

慰勞邊方，賑救水荒，皆得權遣。（見魏志明帝本紀）又有御史八人，分掌治書曹，

課第曹等。文帝時以杜襲為督軍糧御史，更為督軍糧執法。（見魏志杜襲列傳）係仿

前漢督運漕侍御史之制。又有司隸校尉，掌察舉百官以下，及京師近郡犯法者。

至蘭臺遣二御史居殿中，察非法，為殿中侍御史之始（見通典）。且設有禁防御史

。（見晉書百官志）係創設之職。是其臺制之組織，未為不備。然按辛毗廷對之言，

謂：「御史舊持筆以奏不法，何常如今者，直備位，但眊筆耳。」又杜恕疏云：

「自陛下踐祚以來，司隸校尉，御史中丞，甯有舉綱維以督姦宄，使朝廷肅然者

乎？」則當時御史之濫竽名位，致監察權日形衰落，已可概見。至言官方面，置給事中，以復前漢舊制；（見晉書職官志）或為加官，或為正官，（見通典）考之魏志，似加官為多。如劉放孫資各加給事中是。黃初初又置散騎，掌規諫。（見晉書職官志）然彼等身居諫官，轉不如御史大夫王朗以獵諫稱。督軍糧御史杜襲，以諫兵著。是為言官者，未能盡喉舌之責，而為察官者，尚能行言事之權也。

蜀之建官，多依漢制。（見晉書職官志序）其監察方面，攷之蜀志，僅在向朗列傳，載有：「朗子條景耀中為御史中丞」之文，餘則概付闕如。援以有長必錄，有美必彰之例，苟其察官言官，具有卓犖可稱者，史家脫略，何至如此。

吳依漢制建官，與蜀相同。（見晉書職官志序）其臺官之組織，尚較蜀為粗備：（一）御史大夫，永慶時，先後以孫緝及思為之。（二）左右御史大夫，永安時，以丁密孟宗為之；（見冊府元龜）寶鼎時，丁固孟仁曾為之。（見吳志）（三）中執法，左執法，其職較崇，當係中丞之改名。（見歷代職官表按語）中執法，是儀曾為之。（見吳志是儀列傳）左執法，薛瑩曾為之。（見吳志薛瑩列傳）（四）御史，陸允曾為之。



見吳志陸凱列傳）（五）監農御史，係創設之職，樓玄曾為之。（見吳志樓玄列傳）天紀時，曾置黃門郎十人，每於羣臣宴會，侍旁司過，各奏闕失；類似殿中侍御史，係臨時設置，不列臺職之內。惟治書侍御史；及專負言責之給事中等，均不見於記載。歷代職官表業語謂：「蜀吳官制，史志有闕」，以蜀證之，頗屬可信。惟觀中執法如是儀。於呂壹被誣案，具有風骨。而吳主權常以不言事，無所是非責之，（見吳志是儀列傳）則其他可知。故就蜀吳之臺制，與魏並論，則又自檜以下矣。

## 二 兩晉監察制度之因襲

晉代設置臺官，沿襲漢制，與三國如出一源，間或加以變更，故稍有演進之勢，咸熙二年五月，置御史大夫；（見晉書文帝紀）是年九月，即以王沉為之。（見晉書武帝紀）係仿漢初之制。及罷大夫，以中丞為臺主；則仿後漢之制。（見冊府元龜）中丞既為臺主，與司隸分督百僚，自皇太子以下無所不糾，後尚書亦糾之，（見通典）由是威望愈尊，禮有加等。（見李華御史中丞廳壁記）所有分設各官：（一）

治書侍御史四員，及併江南，減為二員。（見晉書職官志）武帝時崔洪曾任此職，朝廷憚之。（見晉書崔洪列傳）（二）黃河獄治書侍御史，此為創設之職，及併江南省去。（見晉書職官志）（三）侍御史九人，掌十三曹，分曹辦事，即仿漢掌五曹之制，而類別尤多。（四）殿中侍御史，晉置九人，江左置二人。（見晉書職官志）此制始於魏而晉因之。然亦由前漢中丞；居殿中察舉非法而來。（五）禁防御史，此制亦因魏制而設。（見魏書官品令）（六）檢校御史，係孝武太元中所創設，專掌行馬外事；以吳琨為之。（見趙彥衛雲麓漫錄）（七）監搜御史，凡入殿奏事，由御史管殿門外，搜索而後許入。（見葉夢得石林燕語）（八）督運御史，即仿漢督運漕侍御史之制。（九）符節御史，即秦符璽令之職；武帝併蘭臺，置之以掌其事。（見晉書職官志）他如司徒校尉，亦因漢制而設；李胤劉毅曾為之。（見晉書各本人列傳）及渡江乃罷。（見晉書職官志）又置給事中，職屬言官，向係加官。及武帝授張建陳邵二詔，俱不言以某官給事中，可知並非加官。其為正員，實自晉始。（見冊府元龜）蓋職既專，權益重；武帝紀中，所謂「開直言之路」，尚非虛語。惟專用貴游，已失漢

時多用名儒國親之意。（見歷代職官表叢語）然觀中丞王怡，以桓溫屯中台，夜吹警角，劾為大不敬，中丞劉暉奏免尚書僕射犯法至十餘人之多，是中丞能實行其分督糾劾之權。王戎受劉肇賄賂，為司隸所糾，是司隸能實行其分督糾劾之權。故論晉代臺制，以視三國之濫竽名位，尚覺差強人意。

### 三 南北朝監察制度之互異

南北朝之官制，各有因承，但因時因地，略有變更，其設置監察各官亦然。茲分述如次：

劉宋臺制，多承晉制而加以變更。設御史中丞，掌奏劾不法，秩千石，與尚書令分道而行。每月二十五日，繞行宮垣白壁。（見宋書百官志）實兼行執金吾防衛之權。所屬有（一）治書侍衛史，掌舉劾官品第六以上，分掌侍衛史所掌諸曹。

（見宋書百官志）

（二）侍衛史十人，分十曹，其曹務多數與晉制分曹同。並設給事

中，隸集書省，位次諸散騎下，奉朝請上。（見唐會典）但非正員，仍係加官。觀

王韶傳：「微為祠部尚書加給事中」可知。

齊承宋後，所設臺官，多循宋制。設御史中丞一人，職無不察，謂為南司。故明帝謂江淹曰：「令君為南司，足以肅震百僚，」並專道而行。下設治書侍御史二人，侍御史十人；（見齊書百官志）治書侍御史之職權，與宋相同。較之晉魏，已日見其輕削。亦因自宋以來，規定制度，過於狹小所致。故由郎官任治書者，謂之南奔。（見通典）

梁之御史臺，或謂為南臺；初置御史大夫。天監元年，仍改大夫為中丞，掌糾察百官皇太子，并不以行馬內為限。較之晉代中丞，與司隸分督糾察，職權尤重。其專道而行，與齊制同。然儀仗之盛，為前所未有。武帝朝制定梁律，詔由中丞樂藹參議斷定，（見隋書刑法志）是更畀以立法之權。其重視也如此。所屬有（一）治書侍御史二人，分統侍御史，而慎重選任，已非宋齊可比。（二）侍御史九人，居曹掌事，糾察不法。（三）殿中侍御史四人，掌殿中禁衛內事。並置有給事中，隸集書省，掌侍從左右，獻納得失。（見隋書百官志）故自宋以來，御史頗不重視，至梁尊其體制，風憲為之一振。而當時握監定重權，克以彰其風節者，

如張緬張綰輩，頗不乏人，不可謂無改進之效也。

陳承梁後，設官多循梁制。南臺之名，亦沿其舊。設御史中丞一人，治書侍御史二人，侍御史九人，名額悉與梁符。所制品秩，御史中丞二千石，品第三；南臺治書御史六百石，品第七。南臺侍御史，依秩減六百石。給事中秩六百石，品第七。（見隋書百官志）顧以承梁之後，憲綱猶振。中丞如徐陵，奏彈安城王項，陳主為之斂容。（見通典）他如孔奐袁憲，正色嚴詞，每為朝野畏憚。賢明輩出，亦足與梁相抗。

後魏南臺職官：（一）御史中尉一人。名與中丞雖異，而職權仍同，從第三品。（二）治書侍御史，第六品；掌糾禁內朝會失時，報章違誤，饗宴會見，亦歸監察。（三）侍御史八人，第八品。（四）殿中侍御史十四人，從第八品。與侍御史畫則外臺視事，夜則番直內臺（五）檢校御史十二人，第九品。此仿晉制而設。（參見魏書官民志徐堅初學記及通典）並設給事中多類，品各分等。（見魏書官民志）其臺制之組織，在南北朝，亦見周密。故雖巡察州縣，未設專職。而高聰為并州刺史

，為御史舉奏至再。張綦為樂陵太守，多所受納，聞御史至，棄郡逃亡。足見糾劾亦及於州郡，而御史中之能稱職者，亦必大有人也。且選任御史，必以對策高第者補之，不隨臺主簡任。（見通典）立制甚善，惜行之不終。

北齊官制，多循後魏。故設置臺官，僅將中尉仍改為中丞，殿中侍御史減二人，餘俱與後魏同。另在尚書省置令糾彈見事，與御史中丞，更相廉察，不獨後魏此制，亦與晉代分督制有異，實為創舉。至設給事中以掌諷議，（見隋書百官志）雖未如後魏之多分類別，要亦無踰於常例。

後周方隅粗定，命尚書令盧辨，遠師周之建職，改定官制。御史中丞，改為司憲中大夫，掌司寇之法，辨國之五禁。御史臺改為司憲秋官府，置司憲上士二人，（即治書侍御史之職）中士若干人，即侍御史之職。旅下士八人，即監察御史之職。（參見冊府元龜及通典）而又從蘇綽「官省則事省，事省則民清」之言，設定員額，甚為減少，祇成一類似之監察制度而已。

#### 四 隋代監察制度之變遷

隋既受命，改周之六官，其御史臺官制，即參酌前代成法而定。因避國諱，不設中丞。乃置御史大夫一人，行中丞之職。以治書侍御史二人，為大夫副貳，專掌臺內簿領。所屬有（一）監察御史十二人，即檢校御史所改設；煬帝時增為十六人，掌出使檢校。（二）殿內侍御史十二人，至大業三年省去。（三）侍御史八人，本稱近職，初仍入直禁中，及煬帝罷直宿之制，祇掌侍從糾察，致職之向屬內省者，專隸於外臺治事，此殆煬帝別有用意，乃將此耳目所資者，離諸左右。其所以撤除殿內御史，亦即在此。然其傾向於監察郡僚，設司隸臺之制，固有足述者。司隸臺之組織：（一）大大一人，掌巡察。（二）別駕二人，分察畿內。（三）刺使十四人，巡察畿外諸郡。（見隋書百官志）並制六條，儼然與漢制六條相應。惜不久遂罷，收效甚微。至於言官方面：在門下省置諫議大夫七人，在吏部又置給事郎；（見隋書百官志）並置有給事中二十人。後煬帝減置四人。固非如求言之詔，託諸虛語。而當時以直聲著者，罕有所聞。然攷其成績，能於御史臺中，聿彰風憲，僅有陸知命堪屈一指；轉不如梁陳兩朝，賢明輩出也。

第五節 監察制度復興時代——唐、五代，宋、元

一 唐代之監察制度

唐代命官設職，大都仿由情制，力事擴張以臻於完備。觀於御史臺之組織，足以發揚其監察職權者，實能起魏晉之衰而復兩漢之盛，并以樹後代倣行之模範。其制度與設施，固有足述者：

1 三院之組織 御史臺之組織，置大夫一人，從三品，掌刑法典章，糾正百官罪惡。中丞二人，正五品，為大夫副貳。所屬分三院：（一）臺院侍御史四人，從六品下。令史十人，書令史二十五人，主簿一人，錄事二人，掌「推」「彈」「公廨」「雜事」；以（1）知雜事侍御史一人，（2）知公廨侍御史一人，（3）知推侍御史二人，分掌之。（二）殿院：殿中侍御史六人，從七品上。令史八人，書令史十人；掌糾察殿廷各種儀節，分知京城內外左右巡；以（1）同知東推一人，（2）同知西推一人，（3）廡下食使一人，（4）分知左右巡二人，（5）內供奉三人，分掌之。（三）察院：監察御史十人，正八品上。令史三十四人，掌監察百僚，巡按州縣



：以(1)六察御史，(2)監太倉使，(3)監左藏使，(4)黜陟使(5)監軍御史，(6)知左右巡，(7)館驛使，(8)察院雜差；分掌之。參見唐六典及晉書百官志。

(2)分察分巡之淵源 三院之創設，既略述如前；所謂「為法則精而密，施於事則簡而易行」見唐書百官志序誠然。然監察權之發展實力，由京畿旁溢於州郡，尤在行十道分巡，六部分察之制。雖秦時已先設有監察使，為分巡制所由仿。晉之中丞，亦得糾及尚書，為分察制所由仿。而獨能規劃周詳，使無人不納於監察範圍之內，自當以唐制為尤善。武后時之十道存撫使，中宗朝之十道巡察使，及十道按察使，皆先後使之分道巡察，其實行巡制如此。德宗朝以監察御史第一人，察吏部，禮部；第二人察兵部，工部；第三人察戶部，刑部；歲終議殿最。元和朝以察尚書省者，號六察官；(見王應麟玉海)其實行分察制又如此。且貞觀元年，曾遣使二十二人，以六條黜陟於天下，已開分巡之始。特所遣者不指定御史，黜陟之權，尚非專屬。得此演而進之，並與分察制度，列成對峙之形，使內外無輕重之偏，創制頗屬美備。

(3) 臺制之變遷 御史臺之名稱，始於後漢。晉改稱憲臺，梁及後魏北齊，均稱南臺，後周稱司憲秋官府；其改更亦屢矣。高宗朝初改稱憲臺，係沿晉之舊稱。繼又呼為南臺，係沿梁齊之舊稱。至武后改為左肅政臺，更置右肅政臺，其職員一准左臺。見唐會要此不獨名稱之更改，實臺制上之一大變遷也。迨後以右臺併歸左臺，右臺之臺官隨而納入之，則三院之員額驟增。而元和朝不置中丞，以各院侍御史主留臺務，則三院之員額又減。此三院制之變遷也。神龍元年，改為左右御史臺。景雲三年廢右臺，先天二年又置右臺，尋又廢。其間幾經變遷，要以武后朝為最甚。

(4) 諫官制度之推進 至唐代諫官制度，亦多所推進。置左散騎常侍二人，掌規諫過失，侍從顧問。左諫議大夫四人，掌諫諭得失，侍從贊相。左補闕右拾遺各六人，掌供奉諷諫。並置有給事中四人，均隸門下省。（見唐書百官志）觀其組織之內容，及隸屬之所在，固仍與察官分道而馳，而按諸事權，已含有連鎖之性質。即如鑄四銅匱，列於朝堂，使報者按事分投。而以諫議大夫，補闕拾遺一人

，充使知匭事。御史中丞侍御史一人，為理使匭。（見唐書百官考）是以察官同掌言官之職，甚屬顯著。且至德元年，詔御史諫官言事；大歷八年，又詔御史言事；固明明以建言之權，授諸察官掌握之中也。

(5) 監太倉使庫藏使之特設 按開元十九年，以監察御史二人蒞太倉左藏庫。其後以殿中侍御史上一人為監太倉使，第二人為監左庫藏使。見王應麟玉海所以設此二職者，實以倉庫事宜，攸關國計至鉅。務必刷洗從前廢弛之陋習，與虛耗之積弊，力加整理而擴充之，此即命官之本意。又以六條所列第三項：即「察倉庫減耗」。既定為明文，彼官居監察者，已知為職權範圍以內之事。而特設專使，益知注重之所在，不敢稍卸其職責。即倉庫管理人，亦知有所振刷，而倉務與庫務，始能清澈見底。此又命官之本意。至臺官之特設者，如各種裏行使，以非正官，（見唐書百官志）姑弗論。又如睿宗朝之按察使，玄宗朝之按察採訪處置使，由中宗朝設定之巡按使所改；肅宗朝之觀察處置使；由太宗朝新置之黜陟使所改；亦弗具論。而黜陟使與巡按使，固同為特設者。然彼重於察政，此則重在度支

，故提論及之。

(6) 監察職權之演進 監察之職權。至唐代而益演進，觀六條所列舉者：「(1) 察人善惡；(2) 察戶口流散，籍賬隱沒，賦役不均；(3) 察農商不勤，倉庫減耗；(4) 察妖媚盜賊，不事生產；(5) 察德行孝弟，茂才異等，藏器晦迹，應時用者；(6) 察黠吏豪宗，兼併縱暴，貧弱冤苦，不能自申者。」與漢制六條對勘，已覺範圍較廣。更有武后時制定四十八條，以察州縣；權限所及，實超前軌。至於握有建言之權，已論述如前。他如御史臺與尚書刑部大理寺，同按大獄，並兼握司法之權，及六部分察，十道分巡之制行，不獨有稽核行政之權，且儼然負有行政之責任矣。蕭至忠答李承嘉云：「御史人君耳目，俱握雄權，豈有奏事先咨大夫，臺無此例。」（見劉肅大唐新語）證以肅宗詔御史言事，勿先白大夫及宰相；（見唐書肅宗紀）蓋非豪語，乃紀實也。

(7) 監察官人選及其成績 進而論其成績，優劣互見，瑕不掩瑜。雖來俊臣為中丞，刑獄冤濫，朝士騷然。嚴善為御史，羅織獄案，至引虛伏罪者八百餘人

。苛刻為能，有污臺史。然如徐有功拜授御史，遠近稱賀。紀履忠奏劾來俊臣五罪；王義方廷叱李義甫，朗誦彈文，氣骨嶙峋，足寒奸膽。馮嘉賓遠使突厥，不以辱國；盧弈見危授命，以成其仁，皆凜然有生氣在。即宋璟三不奉制，非抗君命，實守臺規也。至御史任命之法，倣自隋制，由吏部銓選。臺主有參議之權，無之責，革選流弊，一洗而空。迨肅宗朝以自韋氏擅權，致吏部銓選之制，滋生流弊，於是打破成例，特任李栖筠為御史大夫，紀綱為之一振。以云待遇，尤能考核資才，予以超遷，與宋齊間之寵加儀仗。以市虛榮，迥不相侔。觀會昌二年勅文：「其任既重，品秩宜峻」之語；不獨能踐其實，而陞轉之間，尤足令人奮起。李華御史大夫廳壁記云：「義甯至先天朝，登宰相者十二人，以本官參政者十三人，……開元天寶中，至宰輔者四人，兼節度者九人。」蓋任用與待遇間，寵典崇隆，具有昭著之事實。而當代得人之盛，與臺官成績之優，均足於此覘焉。

總之唐代政治，著有隆規，亦因其身握重權者，能盡夾輔之勞，始克奏邗治

之威。臺職崇峻，固與有功勳也。茲尤有提論者，即御史中丞李乾祐，以因自大  
理往來，諸多不便。致臺中鞠治入法之業，多被推翻，奏請自置東西臺獄，禁繫  
罪人一事。蓋亦以訊問懲戒之權，不歸納監察範圍，而彈劾權仍難澈底收效。故  
奏請臺獄，正所以矯正其弊而圖改進也。

## 二 五代之監察制度

唐以藩鎮為禍，終至滅亡。其後羣雄割據，負隅自固，歷梁唐晉漢周而無一  
完整之朝廷。所有典章制度，非因襲前代，即簡陋不堪。監察官制，自難逃此例  
外，且新舊史皆略而不備，茲就各家列傳中考之，僅略曉其寸鱗片爪而已。

梁之臺制，悉如前朝。惟御史大夫改稱御史司憲，而職權則仍其故。如舊五  
代史梁書崔沂傳：「入為御史司憲，糾偽繩違，不避豪右。」又晉書王推傳：「  
梁祖革命，御史司憲表權為侍御史，俄拜御史中丞。」唐制御史大夫一人為臺門  
，御史中丞二人，掌貳臺政，梁亦以御史司憲與御史中丞共掌臺政，是為唐之舊  
制甚明。至後周則御史中丞改稱司憲大夫，御史臺亦稱司憲，而御史司憲之名，

不復見矣。此蓋由於「後唐天成元年以李琪為御史大夫，自後不復除」之故。（舊五代史職官志）按唐稱御史大夫者，仍因李唐之名也。攷通典：「御史臺，後周曰司憲，屬秋官府，有司憲大夫二人，掌司寇之法，辨國之五禁。」又冊府元龜：「復周六官之建，改中丞為司憲大夫，御史臺為司憲。」其實司憲之名，始於後梁，此宜深辨者也。

自後唐明宗天成六年以李琪為御史大夫以後，不復復除，便以中丞為主，歷晉、漢、周，而不變，乃為宋代御史台「虛大夫制」之先河。夫以中丞（即御史大夫）主臺，品秩其低，殊不足行其司憲之權而厲其風霜之威。故「後晉高祖天福五年二月，以御史中丞為清望，正四品，按唐六典御史中丞正五品上，今升之。」（舊史職官志）且限定御史除准式請假外，不得離京，防備於嫌疑之間，用意至善。其制歷漢官而不廢。

至於其他割據諸雄之建官設職者，亦莫不有司憲之任，其詳雖不可考，而御史中丞一職則為諸雄所必除。惟燕劉守光設御史大夫以隆其任，南唐李煜設御史

以專其成，此其小異者也。

五代諸國，雖皆處於兵干擾攘之間，然莫不欲借司憲以肅其政。如後唐天成元年冬十一月丙子詔曰：「御史臺是大臣執憲之司，乃四海繩違之地，凡居中外，皆所整齊。藩侯尚展於公參，郎史豈宜於抗禮，遽觀論列，可驗輕侮，但以喪亂孔多，紀綱隳紊，霜威掃地，風憲銷聲。今則景運維新，皇圖重整，稍加提舉，漸止澆訛，宜令御史臺凡闕舊例，並須舉行。」（見舊史職官志）又如後晉少帝開運二年勅：「御史臺準前朝故事，以郎中員外郎一人兼侍御史知雜事，近年停罷，獨委年深御史知雜，振舉之間，紀綱未峻，宜遵舊事，庶叶通規。」凡此皆可見歷朝之重視御史臺也。

御史臺雖職在司憲，惟於國家承平有君主大權為保障之時，始可行之而無礙。至於五季：遭時逆亂，武弁驕橫，雖有臺司，亦等虛設。如梁司憲御史崔沂以勅符彥卿而左遷，後唐御史大夫李琪以憤安重誨而掛冠，後晉御史中丞王易簡率三院臺臣力劾張彥澤而不報，臺司大權，於以掃地。惟後周侍御史率汀奏劾陳州



節度使韓令坤，令坤乃至流配，實為臺監制度留一曙光。使後之來者不以五季攘攘而忽視此種制度，職此故也。

### 三 宋代之監察制度

1. 御史臺之地位宋承五季之後，大難始夷，對於政治制度方面，除地方官吏，變為內重外輕之勢外，中央官制，頗多因襲，御史承唐三院之制，而統於御史臺，御史臺獨立行使糾彈大權，惟御史大夫亦不徵除，以御史中丞為實際上之臺長，考御史中丞品秩既低，則御史台之地位，已於無形中降落，惟權責專一，仍可獨立行使其糾彈之大權，於宰臣仍多不便，故神宗以前，御史中丞出閤，多不徵補，如御史臺自薛奎後，中丞缺人不補，侍御史知雜事韓億獨掌臺務者踰年。

（續資治通鑑長編）此種不徵除之義意，乃宰臣庸以自固之方，良以中丞一職，遷轉有序，故宰臣以不徵除為挾制御史臺之一法，至元豐五年，以承議郎徐禧為知制誥權中丞，禧言中丞糾彈之官，赴舍人院行詞，疑若未安，會官制行，罷知制誥，禧乃以本官試中丞（文獻通考職官考）是有以宰臣屬官為中丞者，此宰臣挾制御史

臺之又一法。總之宋初御史大夫既不徵除，中丞又多兼任，皆足證宰臣之顧忌御史臺也。

2. 御史臺之組織 宋代雖以虛大夫制之御史臺掌轄糾彈大權，而御史臺之組織沿唐舊制，頗稱完備。據宋史職官志云：「御史臺掌糾察官邪，肅正綱紀，大事則廷辨，小事則奏彈，其屬有三院：一曰臺院，侍御史隸焉。二曰殿院，殿中侍御史隸焉。三曰察院，監察御史隸焉。」三院之職掌互異，分述於下：

一 臺院 侍御史一人，掌貳臺政。

二 殿院 殿中侍御史二人，掌以儀法糾百官之失，凡大朝會，及朔望六參，則東西對立，彈其失儀者。

三 察院 監察御史六人，掌分察六曹及百司之事。糾其謬誤，大事則奏劾，小事則舉正。

按三院之制既行，而以察院為最要。監察御史既分察六曹及百司之事，故歲詣三省（門下省尚書省中書省）樞密院以丁輪治，凡六察之事，稽其多寡當否，

歲終條具殿最，以詔黜陟，是則監察御史之權甚大。惟其品秩不高，而能直諫闕門，上殿論奏，官卑而入殿中，故監察御史者謂之「裏行」。（宋史職官志）良以監察御史為天子耳目之官，不得不然。且也宋代言諫分曹，界劃甚明。言官屬於三省，監官隸於御史臺，言官不得侵及監事，懸為嚴禁。而諫官得以言事，則自元豐八年始。足徵宋代對於監察權，職掌分明，不容逾越，誠足為後世法也。

3. 宋代六察制度之內容  
宋代設置憲官，分科糾察，史稱「六察」之制。六察者何，據謝維新合璧事類云：「唐臺案有六監司，元豐二年，李定請復六察，於是御史專領六察，元豐三年御史臺言：請以吏部及審官東西院三班院隸吏察；戶部三司及司農寺隸戶察；刑部大理寺審刑院隸刑察，兵部武學隸兵察；禮祠部太常寺隸禮察；少府將作等隸工察；從之」。旋即以六察官為監察御史。是宋代六察分官，因唐舊制，其設立則自元豐始，非宋初之制也。職此之故，監察御史於糾彈百官之職權外，益以分司監視各衙門之責任，觀於宋史職官志所云：監察御史歲詣三省樞密院以丁輪治，凡六察之事，稽其多寡當否，可知矣。故有宋

一代之糾彈大權，與其謂其屬於御史臺，勿甯謂其屬於監察御史為較當。

4. 監察御史之職權任用及保障 監察御史之重要既如上述，故其職掌，除彈劾百官外，君主並重視其有關事項，俾監察權得以完整行使。如元祐四年詔：「應臺察事已彈舉，而稽遲踰月者，遇赦不得原減」。此重視糾彈後之執行也；元符二年詔：「吏部守令課績最優者，關臺考察，不實者重行黜責。」此監察御史兼及考績之權也；崇寧二年都省申明：「臺官職在絕衍糾謬，自宰臣至百官，三省至百司，不循法守，有罪當劾，皆得糾正」。此重申監察御史職權令也。監察御史獨立行使糾彈大權，關係重大，則人選自不得不慎重銓選。英宗治平四年，中丞王陶言，「奉詔舉臺官，而才行可舉者，多以資淺不應格」。乃詔舉三丞以上知縣為裏行，（監察御史）是監察御史甄審之標準已低。神宗熙寧二年詔，御史闕委中丞奏舉，毋拘官職高下，是監察御史之選益疎，深為時人所不滿，故孝宗乾道二年詔：自今非曾經兩任縣令，不得除監察御史」。此種提高監察御史任用標準，正所以重視監察權也。又據宋史職官志御史遷轉，定限甚嚴。御史中丞，侍

御史，殿臺中侍御史，監察御史，以次遷入，而以監察御史之秩為最低，故為監察官者，當自監察御史始。

宋代御史臺，雖為一獨立機關，而御史失職，則受制於尚書省。觀宋史職官志言，尚書省有訴奏御史失職之權可知也。又御史臺既為獨立之官，則為防微杜漸計，故御史與他官理應隔絕嫌疑，如神宗元豐二年，參知政事蔡確言：「御史何正臣黃顏皆臣任中丞日薦舉，臣今備位政府，理實為嫌，乞罷正臣顏御史」。於是權御史中丞李定言：「臺官雖令官長薦舉，然取舍在陛下，不在所舉。夫舍大義而懷私思，此小人事利者之所為。今選為臺官者，必以其忠信正直，足以備耳目之任，儻以區區之嫌，遂使迴避，則是以事利之小人待陛下耳目之官，此尤義理之所不可者也」。詔勿迴避。此雖勿令迴避，足徵當時必有迴避之制。

宋代察官能保持其獨立精神者，除以制度完備，銓選有序，諸種原因外，尚有其他數種保障。

一、不罪言者

蘇軾上神宗皇帝書云：「自建隆以來，未嘗罪一言者，縱

有薄責，旋即超升」。

二、風聞言事 風聞之制，其來已久，如梁代沈約奏彈東海王源即以風聞為詞，宋代亦然。蘇軾上神宗皇帝書：「許以風聞，而無官長。風采所繫，不問尊卑。言及乘輿，則天子改容；事關廊廟，則宰相待罪。」

三、專章白事 宋制：京朝官輪對有次，惟臺諫官吏，許以專章白事，建隆三年二月甲午御札曰：「如有事干切要，即許非時上章，不以必須候輪次。」

察官既有此種保障，故得行使其監察權而無礙矣。

5. 成績之檢討 總上所述宋代之中央監察制度，完備可觀。而地方監察制度，鮮有可述。雖有兼察吏治能否之諸路轉運使，他官遙領之觀察使，設廢無定之按察使，及臨時巡郡之外任御史等等，然皆存廢不常，無一完整系統，實為研究宋代監察制度之憾事。雖然，中央監察官吏之成績，亦殊可觀。如包拯呂公著司馬

先蘇軾等，充任臺官，饒有聲譽。歷任顯要，世謂能臣。邵康節有真御史之稱，孫忞有未薦識而台官之言，於是當時執政之官，恆以彈官之糾彈為戒。

#### 四 遼金時代之監察制度

遼金本係游牧民族，其政治組織，極為簡單，更不識中國政制典章為何物。但入據中原以後，亦採取唐宋政制，冀以吸收華夏文明。遼時有南面官北面官之稱，北面官即管其本族之事，仍其舊制。南面官即管漢人之事，全仿漢官制。御史臺亦南面官之一種，有御史大夫，御史中丞，侍御史等官職，而無殿院察院，及殿中御史監察御史等。蓋打破三院制而恢復漢代侍御史即兼殿院察院之舊制矣。此係內臺之組織，至外臺則在京有五京處置使，中京按問使兩種。在州則有觀察使，分決滯獄使，按察諸道刑獄使，採訪使等。

金承遼制，多所更張，御史臺置御史大夫一人，從二品，掌糾察朝儀，彈劾官邪，勘鞠官府公事。御史中丞，從三品，貳大夫。侍御史二員，從五品，掌奏事判臺事。治書侍御史二員，從六品，掌同侍御史。殿中侍御史二員，正七品，

過朝對，立於龍墀之下，專劾朝儀。監察御史十二員，正七品，掌糾察內外非違，刷磨諸司察帳等。至其糾察之範圍，亦有規定：據世宗大定二年勅：「御史臺檢察六部文牘，稽而不行，行而不當，皆舉劾」。又勅「自三公以下，官僚善惡，皆審察之」。（續文獻通攷）此對事對人之範圍也。

御史臺之下，仍隸屬有三院，惟非如前之三院，而為：（一）登聞檢院，掌奏尚書省御史臺理斷不當事。（二）登聞鼓院，掌奏御史臺登聞檢院理斷不當事。

（三）審官院掌審察除受官吏。此本臺組織之概略也。

金制於察郡之方法，甚為嚴密，除由監察御史分路隨時巡視外，又有審錄官提刑司等，分詣攷覈，提刑司章宗時改為按察司，旋又裁廢，置監察採訪使，又恐所察不實，復有時察御史之派遣，極盡明察暗訪之能事。惟此種時察，多係臨時差委，並無專司。

金代於監察制度，不但組織嚴密，其法規亦比較完備，如為防御史徇情及失察起見，曾有種種之法令：世宗大定九年，規定官吏犯法，糾彈之官知情不舉者



，減一等科罪。章宗太和四年，規定不知情而失察者，有怠慢罪。又令，監察職事脩舉者與遺摺不稱者，大則降罰，小則決責，仍不許去官。又以糾彈案之多少，定黜陟之標準：宣宗貞祐二年，勅以所查大事至五，小事至十為稱職。數不及且無切務者為庸常。其數內有二事不稱實者，為不稱職。（王圻續通考）此種強迫行使職權之方法，雖未盡善，然此視宋之虛大夫制，或以言官兼權，或以宰相屬官兼權，無形中取締察官職權，則又此善于彼矣。任用方面，頗重年資，須在六十以上者，方能任用。至世宗大定二十七年以後，始定一例外，即遇廉幹者，雖非六十以外，亦得選取。又保障方面，御史臺奏事，起居注均須迴避，同列均不與聞，絕對保守秘密。奏舉不稱者，亦僅責罰不許去官。又禁御史與外人接近，至章宗時始稍弛，准與四品以下官接見，三品以上，仍同前禁，又定監察御史失察法，及監察御史違犯決法。其於督責保障防弊等方法，均為宋遼以前所不及。又中丞本為御史大夫佐貳，至此亦頒印綬，獨立辦事，亦一異點也。

言官在金遼時，官職均有變遷，非如御史得君主之重視。南面官有左右諫

院之設，左隸門下省，右隸中書省。門下省置給事中，次於散騎常侍。（王圻續文獻通考）金代廢門下省，給事中附屬於宣徽院，管朝會宴享之事。封駁則另由審官院執掌，給事中之職，名存而實亡。

### 五、元代之監察制度

1. 御史臺之組織 元代御史臺，其地位甚崇，與漢制同列三公，即以中書省總庶務，樞密院掌兵要，御史臺糾彈百官。世祖嘗言：「中書朕左手，樞密朕右手，御史臺為朕醫兩手」（禁士舟草木子）。可見當時之重要。故其組織亦較前擴大，御史臺設大夫二員，中丞二員，待御史二員治書侍御史二員，殿中御史二員，監察御史三十三人。品級亦較前增高，如唐代御史大夫祇從三品，中丞祇從五品。金代御史大夫亦祇從二品，至是御史大夫為從一品，中丞為從二品。（高一涵中國御史制度的沿革）

2. 行臺之創設 元制有御史行臺之創設，外統各道憲司，而內總屬於內臺，開明清督撫之先河。世祖十四年，設江南道行御史臺，監察江南湖廣三省，統制

浙東十道，亦稱南臺。二十七年，增置陝西行御史臺，察陝西一省，統制漢中隴北四川雲南四道，亦稱西臺。其組織正官有大夫一，中丞二，侍御史二，治書侍御史二，屬官有經歷，都事，照磨，架閣庫管勾等。察院一署，有監察御史二十八人，書吏二十八人。順帝至正二十五年，又設福建分臺，以備兩湖兩廣海北江西福建等處風信不便，不能直達南臺時，轉呈內臺之用。行臺之下即道，每道之下設提刑按察司，後改肅政廉訪司。世祖至元二十八年時已設二十二道，計：內臺八道，即山東東西道，江北淮東道，江南河南道，河東山西道，山南江北大道，山北遼東道，燕南河北道，淮西江北道。南臺十道，即江東建康道，江南湖北道，嶺南廣西道，福建閩海道，江西湖東道，浙江海右道，海北廣東道，江南浙西道，嶺北湖南道，海北海南道。西臺四道，即陝西漢中道，雲南諸路道，河西隴北道，西蜀四川道，（徐士圭中國監察制度史略）此種行臺，在唐肅宗時，亦有東京留臺，以中丞為臺長，宋都汴梁，於西京洛陽亦設立留司御史。然係留臺性質，與此專用以監臨各省，統制諸道，則又不同矣。（續通考）

3. 御史之保障 元代保障御史之法亦嚴，世祖時丞相價格曾諍御史於世祖之前，謂：『慙傲沮法』，世祖反言：『如此方不愧御史之職』。順帝時，親王阿魯圖被劾，阿魯圖不與之計，反言：『御史乃世祖所建，我與御史抗，即與世祖抗』，因辭相位，即其例。但王公大臣，被劾去職者固多，而因此反遭陷害者亦不少，如中丞劉宣揚多爾濟，御史陳天祥范文劉希皆以彈劾權要而被殺及自殺或下獄。甚有欲推翻此制，及減輕權限者，廉希憲曾持異議。謂：『立臺古制，俾益國政，無大於此，若欲罷之，必上下專恣，貪暴公行』（元史廉希憲傳）。董文用亦言：『御史臺譬如卧虎，雖未噬人，人畏其虎，一旦摧折，則風采蕭然』（續通鑑）。因此終不能廢。

4. 察吏之成績 元代御史察吏之成績，甚有可觀。成宗遣史巡視天下，罷除貪賊一萬八千四百七十三人，審察冤獄三千一百七十件。順帝時廉訪使蘇天爵中丞定巡視京畿，罷黜九百四十九人，興除七百八十三事。數字甚可驚人，惟見於政治上之效力，仍甚微小云。（見徐式圭中國監察史略）

元制之特別可述者，監察御史屬於御史臺，而不受御史大夫統制，獨立行史職權，臺官用舍之權，均操之於御史大夫，為各朝所少見。又御史大夫不用漢人，終元之世。僅順帝時，有漢人賀惟一，真除御史大夫，而仍賜姓拓拔。但監察御史，則反限專用漢人，後亦漸有用蒙人者（元史百官志序）。

5. 言官之沒落 臺官職權，在元代雖甚發達，而諫官則不免相形見絀，至元十五年，改升給事中兼修起居注，而不掌封駁。至言官之職，多由御史兼任，如元史任雄飛傳云：「雄飛言於世祖曰：『古有御史臺為天子耳目，凡百政事得失，民間疾苦皆得言。百官姦邪不職者，即聽糾彈，如此則紀綱舉而天下治矣。』帝善之」。即可知御史亦得兼言事也。

遼金元乘宋祚之衰弱，入據中土，或偏安一方，或統一全國，先後垂二百年，其在政治上之成績，實卑卑不足道，惟於監察制度，則不無相當之進步。蓋以異族入主中華，主客勢異，人地異宜，親疎異情，深恐人民之反抗，官吏之背叛，監視不能不嚴，糾察不能不密，於是監察制度，遂應運而興。然察官監督官

吏，可以為己之耳目，言官監督朝廷，不利人君之行動，此所以臺制在三朝均蓬勃發達，而言官則均一息僅存也。

#### 第六節 監察制度完成時代——明清

##### 一 明代之都察院制度

1. 都察院之組織 明代於制度上，曾大加改革，將御史臺與察院，合併為都察院，改御史大夫為都御史，左右各一人，正二品；中丞為副都御史，左右各一人，正三品。添設僉都御史，左右各二人，正四品，略當侍御史治書御史之職。廢侍御史及殿中治書等御史，職務歸併監察御史兼理，監察御史增至一百一十人之多。屬官尚有經歷都事司務司獄等官。此建都南京時之組織，成祖遷北京後，以南京為陪都，仍設各院部，同於北京，留置右都御史副都御史僉都御史各一人，其他官屬，亦與北京略同，此兩京都察院組織之大略也。（明史職官志）

2. 都察院之職權 明太祖雄才大略與元世祖相似，亦特重御史制度，其諭御史大夫鄧愈等曰：「國家立三大府：中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾彈，朝

廷紀綱，盡繫於此，而臺察之任尤清要」。（明史職官志）與元世祖異口同音，故以後即改制設院，其組織之完備，職權之發達，遠邁唐宋，近啓滿清，蔚為大觀。都御史之職權為：（一）糾劾百司，辨明冤枉，提督各道。（二）凡大臣姦邪，小人構黨作威福者劾。（三）凡百官畏葸貪冒，壞官紀者劾。（四）凡學術不正，上書陳言，變亂憲政，希進用者劾。（五）遇朝覲考察，同吏部司賢否黜陟。（六）大獄重囚，會鞠於朝外，偕刑部大理寺讞平之。（續文獻通考）除都御史外，即監察御史職權，亦特別擴大。蓋由裁撤殿中治書等御史，其糾彈巡按照刷問擬等責任，概歸監察御史。且職權獨立，不受都御史統制，即署銜亦不用都察院而僅書某道監察御史。（見輟耕錄及大學演義）至派充巡按者，即代天子巡狩，其職權尤崇高無倫，據續文獻通考所載：

主察糾內外百司之官邪，或露章面劾，或封章劾奏。凡差在內：兩京刷卷，監臨鄉會試及武舉，巡視光祿京營倉場內庫皇城五城，輪值登聞鼓。在外：巡按清軍，提督學校，巡鹽茶馬，巡漕巡關，償運印馬，屯田。

師行則監軍紀功。各以其事專監察。而巡按則代天子巡狩，所按藩服大臣州縣官諸考察，舉劾尤專。大事奏裁，小事立斷，按臨所至，必先審錄罪囚，吊刷案卷，有故出入者理辨之。諸祭祀壇場，省其牆宇祭器。存恤孤老，巡視倉庫，查算錢糧，勉勵學校，表揚善類，剪除豪蠹，以正風俗，振紀綱。凡朝會糾儀，祭祀監禮，凡政事得失，軍民利弊，皆得直言無避。有大政集閣延豫議焉。

此可見監察御史職權之廣泛，且如巡視倉庫，查算錢糧，則與今之審計權無異焉。

3. 監察區域 明代行政區域共為十三省，而於監察區域，則分為十三道，由各監察御史分掌。計：江西，浙江，河南，山東，四道，每道各十人。福建，四川，廣東，廣西，貴州五道，每道各七人。陝西，湖廣，山西三道，每道各八人。雲南道十一人。（明史職官志）又在各地方者稱行在都察院，亦等於元之行御史臺。或由藩臣兼御史；或由御史外放兼藩臣。視職責之大小繁簡，有總督，巡撫，



提督，經略，總理，贊理等名稱。

4. 御史人選 御史職權，既如是之大，故其人選亦至慎重，須經驗與才能并重。普通官吏之選用，俱由進士舉貢吏員三者拔選，謂之三途並用。惟臺官職居清要，成祖曾諭吏部云：「御史朝廷紀綱，須有學問，不得用吏員」。正統後，即新進士初仕亦不得任御史，知縣必須進士出身，任滿三年，廉正公勤，政績昭著者，始得推選。遇缺如無此項資格，則於辦事二年以上進士中選取。（明臣奏議）又都御史之選用，據洪熙元年諭：「都御史十三道之表，如廉清公正，御史雖間有不才，亦當畏憚，今之不才者，無畏憚矣，其諮訪可任都御史者」。（春明夢餘錄）觀此則都御史亦尚選舉，而有偏重德行之趨向。

5. 給事中之特權 給事在明季可謂剝極而復，不但恢復唐宋舊觀，且盛極一時。因明將中書省諫議補閣拾遺等官均裁去，僅留給事中，其職務歸併職掌，分為吏戶禮兵刑工六科辦事，獨立為一曹，各科都給事中，秩雖正七品，職權則甚重，凡章疏案牘，均與各部院各衙門平列。六科各設都給事中一人，左右給事

中各一人。給事中吏科四人，戶科八人，禮科六人，兵科十人，刑科八人，工科四人。其職掌據明史職官志所載，彙集如次：

### 一、職權

- (一) 掌侍從規諫，補闕拾遺，稽查六部百司之事。
- (二) 凡制勅宣行，大事覆奏，小事署而頒之，有失，封還執奏。
- (三) 凡內外所上章疏下，分類抄出，參署付部，駁正其違誤。
- (四) 主德閔違，朝政得失，百官賢佞，各科或單疏傳達，或公疏連署奏聞。
- (五) 遇決囚，有投牒訟寃者，則判停刑，請旨。
- (六) 凡大事廷議，大臣廷推，大獄延鞠，六掌科皆預聞。

### 二、日常事務

- (一) 凡日朝，六科輪一人，立殿左右，珥筆記旨。
- (二) 凡題奏日附科籍，五日一送內閣，備編纂。
- (三) 諸司奉旨處分事目，五日一注銷，覈稽緩。

(四)內官傳旨必覆奏，復得旨而後行。

(五)朝參門籍，六科輪流掌之。

### 三、雜差

(一)鄉試充考試官，會試充同考官，殿試充受卷官。

(二)冊封宗室諸藩，或告諭外國，充正副使。

6. 監察效能簡述 明代監察制度之特點：一、在統一臺察，集中御史職權。

二、在提高給事中地位，擴大其任務。其見於政治上之效率，亦比較以給事中為顯著，據顧炎武日知錄所載：

『明代雖罷門下省長官，而獨存六科給事中，以掌封駁之任。旨必下科，其有不便，給事中駁正到部，謂之科參。六部之官，無敢抗科參而自行者，故給事中之品卑而權特重。萬歷之時，九重淵默；泰昌以前，國論紛紜，而維持禁止，往往賴科參之力，今人所不知矣。』

觀此即可知明代給事中在政治上之價值。其後雖以統率無人，科員不免有放縱自

恣，干預非分；及科道對峙，黨同伐異之弊，不若御史之有都御史考覈。然以視清季合併都察院後，並封駁之事，亦被剝削，至無所事事，轉而兼行察官之事，則亦各有其利弊也。

## 二、清代之科道制度

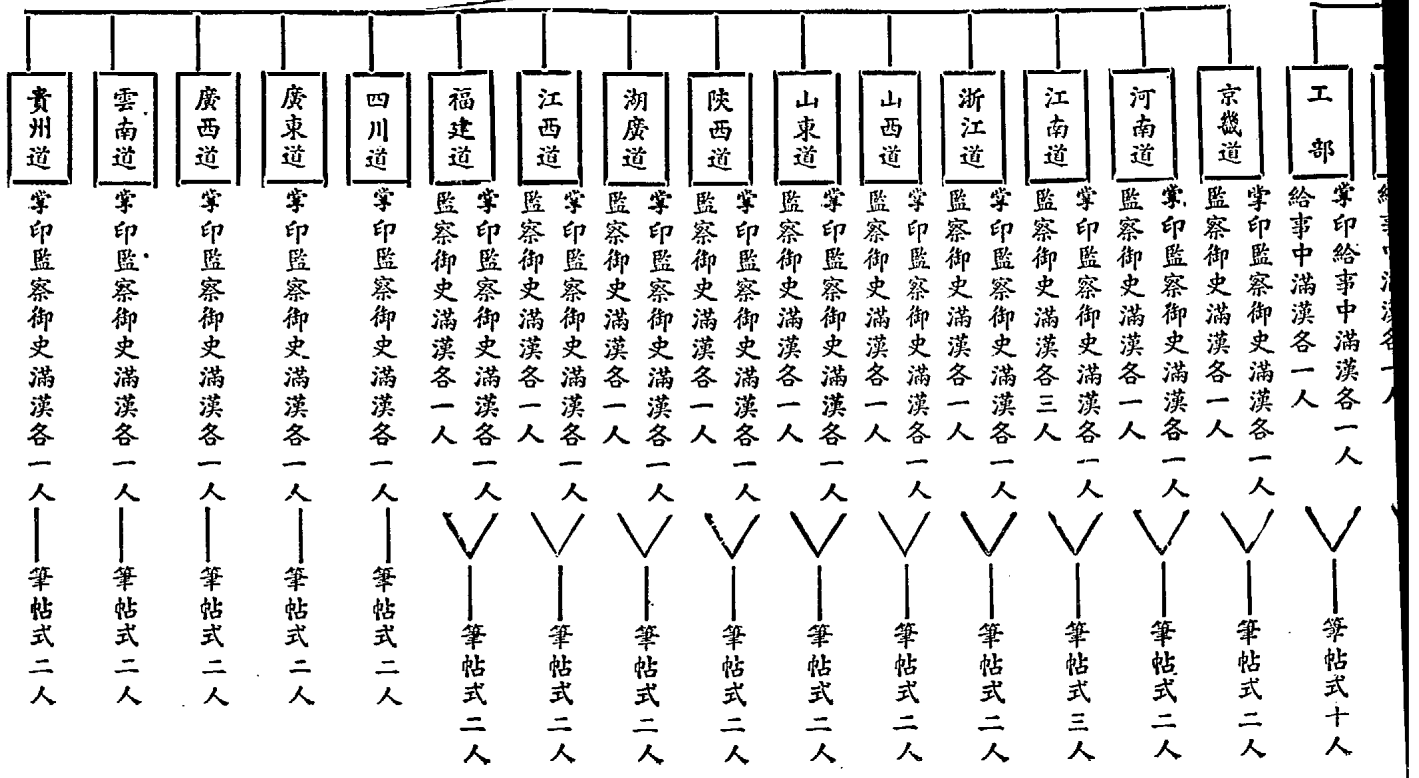
1. 科道之組織 清之監察制度，始自崇德元年，順康之世，員額時更，名稱屢變，乾隆初葉，重加釐定後，方成定制，組織體系，多仍明舊。不過明時，六科獨立，自為一曹，清則自雍正元年以後，改隸都察院，成科道合一制度；又清之科道官，滿漢名額，平均分配，互相牽制，明則當然無此辦法。茲據清會典，將乾隆後科道之組織，列表如後：

監察制度史要

都 察 院

(總督坐衙)(巡撫坐衙)  
 右都御史——右副都御史  
 (滿漢各一人)(滿漢各一人)  
 左都御史——左副都御史——各一  
 人(滿漢各一人)(十人)  
 經歷——都 事——筆帖式

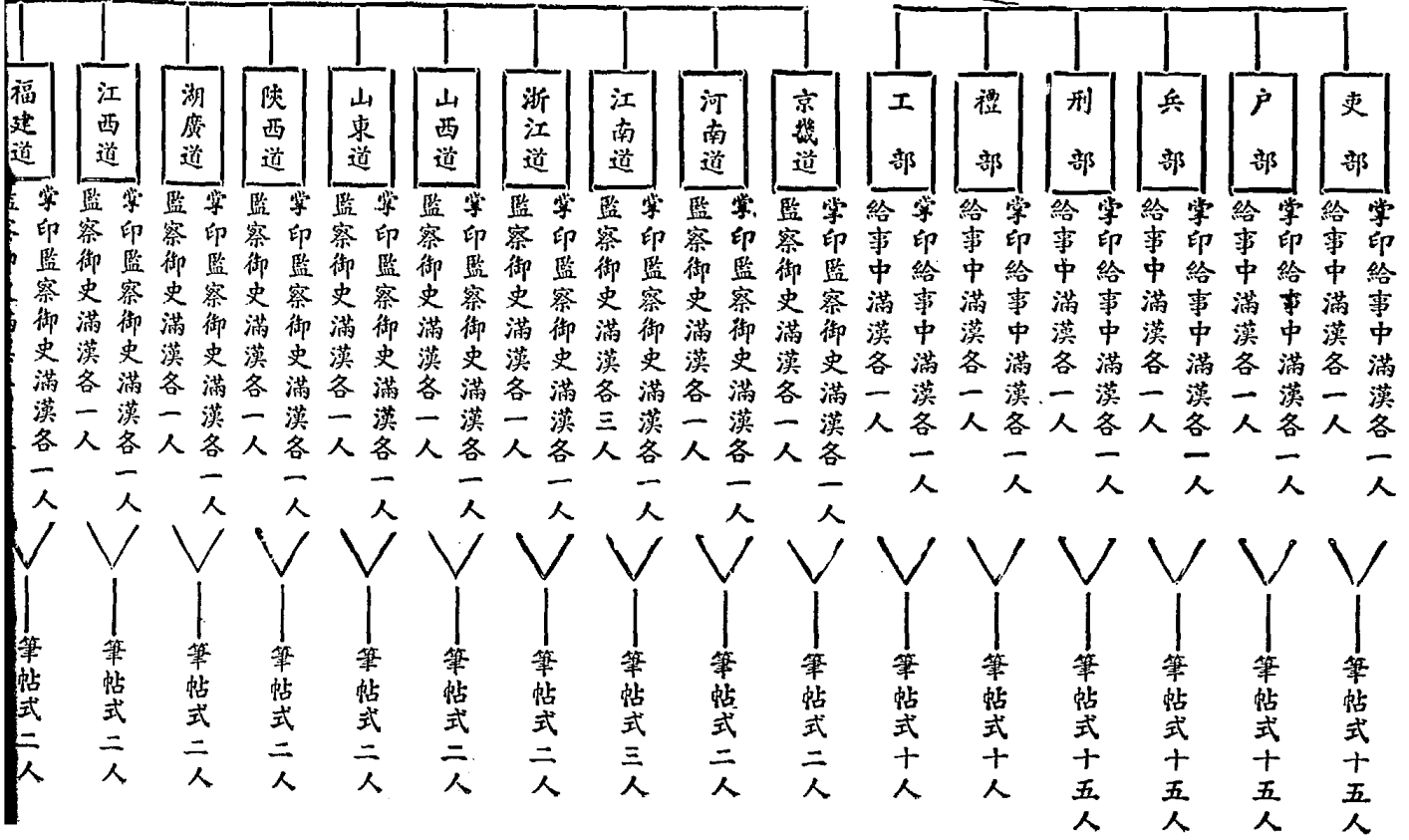
道 五 十



都 察 院

(總督坐衙)(巡撫坐衙)  
 右都御史—右副都御史  
 (滿漢各一人)(滿漢各一人)  
 左都御史—左副都御史—(滿漢  
 各一人)(滿漢各一人)(十人)  
 經歷—都 事—筆帖式

六 科



2. 監察官之人選 清代監察官之人選，限制頗嚴。其最重要者，厥為出身之限制。向例，漢缺科道，必須正途出身。（見清會典事例卷五六）滿缺科道，出身可以不問，祇須「通曉滿漢文字，品行端謹者」，（見清會典事例卷五二）即可保送候簡，此外尚有下列之限制，凡屬該限之內者，均不得選送科道：（一）京官三品以上，外任督撫以上之子弟，（二）由科道官降任他職者，（三）年齒過輕或在六十五歲以上者，（四）曾被保舉充任科道官而未邀核准者，（五）捐納之各部郎中，員外郎，或正途出身之郎中，員外郎任職未滿三年者。（見清會典事例卷五二至五六）

科道官資格之限制雖如上述，然非具有此資格之人，即可一躍而登科道。必也經過相當之仕歷，然後再行攷選，帶領引見，再由君主親定，始能授以風憲之職。此種仕歷，清初列朝，規定不同，不過自乾隆二十九年以後，則完全確定，科道考選，咸以編修，檢討，各部郎中，員外郎，內閣侍讀為限，並定編修，檢討之有是資格者，以歷俸三年之人為限。（見台規光緒本卷三十九）

3. 科道之職掌 清代監察官之職掌，據台規所載（嘉慶本卷一至六卷十二至十六）；



有總攬於都察院者，由都御史，或給事中，御史，輪班主理之。如建議政事，考覈官吏，糾察朝儀，糾察祭祀，監察考試，會鞫重案等皆屬之。有通掌於六科者，如傅達給音，稽考庶政，糾正章奏，封駁詔書等皆屬之。有分掌於六科者，如史科分稽銓衡，注銷吏部，順天府文卷；戶科分稽財賦，注銷戶部文卷；禮科分稽典禮，注銷禮部，宗人府，理藩院，太常寺，光祿寺，鴻臚寺，國子監，欽天監文卷；兵科分稽戎政，注銷兵部，太僕寺，鑾儀衛文卷；刑科分稽刑名，注銷刑部，通政使司，大理寺文卷，工科分稽工程，注銷工部文卷。有通掌於十五道者，如糾劾官邪，條陳治道等等皆屬之。有分掌於十五道者，如直隸盛京刑名，稽查內閣，順天府，大興，宛平縣事務；河南道分理河南刑名，照刷部院諸司卷宗，稽查吏部，詹事府，步軍統領，五城事務；江南道分理江南刑名，稽查戶部保泉局左右翼，監督在京十二倉及總督運漕，磨勘三庫月終奏銷之籍；浙江道分理浙江刑名，稽查禮部都察院事務；山西道分理山西刑名，稽查兵部，翰林院，六科中書科，總督倉場坐糧廳，大通橋監督通州二倉事

務；山東道分理山東刑名，稽查刑部，太醫院，總督河道，催比五城命盜案牘緝捕之事務；陝西道分理陝西刑名，稽查工部寶源局，復勘在京工程；湖廣道分理湖廣刑名，稽查光祿寺事務；福建道分理福建刑名，稽查太常寺事務；四川道分理四川刑名，稽查鑾儀衛事務；廣東道分理廣東刑名，稽查大理寺事務；廣西道分理廣西刑名，稽查太僕寺事務；雲南道分理雲南刑名，稽查理藩院，欽天監事務；貴州道分理貴州刑名，稽查鴻臚寺事務。此外尚有巡倉、巡漕、巡察、巡城各差，皆臨時性質，隨在科道中選擇委派者也。

4. 監察官之保障與禁忌 為便於行使職務起見，清代監察官，除與普通官吏一致享有法律保障外，尚有其他特殊保障。約略言之，有以下五種：（一）風聞言事（見台規光緒本卷四），（二）封章密奏（見清會典事例卷九九八），（三）不受反坐（見王慶雲石渠餘記卷二），（四）不究辭句（見清會典事例卷一一一二），（五）隨時覲見（見王先謙東華錄順治朝卷四）。

清代監察官既因其特殊地位，享有特殊保障，亦因其特殊地位，具有特殊禁

忌。茲據王先謙東華錄，清會典事例，台規，（光緒本）清史列傳等書所載上諭及參案歸納臚列於後：（一）奏事不實，（二）徇私舉劾，（三）收贓舞弊，（四）更改成例，（五）干涉用人，（六）陳奏瑣屑，（七）狂妄言事，（八）議論偏袒，（九）有意取巧，（十）結案重提，（十一）措詞太激，（十二）攙越陳奏，（十三）堅執己見，（十四）勒襲塞責，（十五）洩露機密，（十六）當奏不奏等。

縱觀以上保障與禁忌，其中殊有互相衝突者。如既許風聞言事，又禁奏事不實；既云不拘文字，又忌措詞太激；且所謂狂妄偏袒，當奏不奏等禁忌；又漫無標準，最終是非，率由君主主觀的決定，此誠君主政體下監察制度之通病，非滿清一代為然也。

5. 監察制度之成績 清朝監察制度之成績，以較前代，殊鮮遜色。此點總理早經道之，總理云：「如滿清之御史，及唐朝之諫議大夫，都是極好之監察制度」（見民權主義）。雖然如此，清代監察制度之成績，亦視下列三因素以為轉移。（一）君主賢否。君主賢而明，則監察官頗能秉公行事，為澄清吏治之助，如順

治朝之魏象樞，楊雍建，李森先等，類皆執憲廉正，直言不阿。君主細而刻，則君上自有耳目，監察官每因無此必要而疏忽職務，雍正科道，即其顯例。(二)黨爭消長。黨爭盛而烈，則科道依門負勢，攻訐時聞，如順治朝諸王之訐，乾隆朝滿漢之爭，光緒朝新舊之訐，皆屬促成科道活動之原因。(三)時勢否泰。大抵豐收承平之世，科道活動較少。及至政綱廢弛，國步日艱，則因反激所至，名御史輩出，如道光朝之「三直」(陳慶鏞，未琦，蘇廷魁)，清末之「三麟」(趙啓霖，江春麟，趙傳麟)，以及吳可讀，屠仁守，吳兆泰，宗伯魯，朱一新，謝遠涵等，皆能指劾推奸，掀起直言風尚，堪為後世效法者也。

### 第七節 結論

歷觀以上，臺諫之官職；察官方面，有御史刺史司隸校尉按察使等；言官方面，有諫議大夫，給事中，散騎常侍，拾遺補闕等，名目甚多。惟以御史給事中，始終為主要之專官。其職權至為廣泛，難以列舉，就歐美之三權制言：如監督政府，彈劾官吏，則立法權也。理訟治獄，三司會審，則司法權也。漢之部刺史

，兼理民事，明清之督撫，俱以右都御史右副都御史，而兼攬軍政，則行政權也。就總理所稱吾國古代之三權而言，除本身之監察權，應有盡有外，主德違失，諫官可以規正，詔制不合，給事中可以封駁，巡按御史，代天子巡狩，大事奏裁，小事立斷，則代表君權也。考試充同考官監臨考試官等職，則參預考試權也。又就監察之範圍言之：對人方面，除君主有過，可以規諫外，自皇太子三公以下至庶民，俱可糾彈。對事方面，不但政事得失，官方邪正，可以奏劾，即學術不正，私德不脩，亦可干涉。其範圍亦至廣大。自漢以後，御史大夫或中丞，均位列三公，朝稱獨坐，行必專道，雖以皇太子之貴，亦不能與之分道。除唯一獨尊之君權外，殆非任何權所能比擬之者。此實歐美各國未有之特殊制度，足使孟德斯鳩聞而掉舌，今之法學專家望而却步也。

然此種制度，雖屬奇異，而在吾國五千餘年之文化史上，則幾與政治同其壽命，國運同其盛衰，如在唐虞三代以前，政治簡單，監察制度亦甚簡單，秦漢以後，政治進複雜，監察制度，亦隨之複雜，每當一代盛時，無不臺網整飭，風憲

肅然，每遇臺政不脩，憲司掃地，其國未有不火亂者。因此歷代帝王欲求國家之邦治，邦基之鞏固，以保子孫帝王萬世之業，無不欲臺規之嚴肅。由此即可知其政治上之價值，殊非淺鮮。吾國人民在二千餘年君主專制之下，人民仍得自由，不感專制之痛苦者，全賴此監察制度之調劑。蓋政治如有煩苛，官吏如有貪污，不待民衆自動，監察官吏，即先行舉發。故總理備極推重，曾引美國學者巴直氏謂：「中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種良善調和方法」，其特別提出於五權憲法中，獨立為一權者，職是之故也。

今者國體雖有變更，政治上仍有需要。此歷代相沿之監察制度，不特適合國情，且宜於吾民族性。因吾民族，受五千餘年聖賢先哲學說之薰陶，皆以尊仁尚義為修養，抗風勵節為操行，尤可於台諫制度中，表現其心性與人格。故古代直言極諫之臣，幾以史不勝書，遠之如張綱之埋輪以劾梁冀，宋璟之三不奉詔以抗武后，近之如清之三直三麟（見前節）等，皆風骨嶙峋，足使天子動容，百僚震肅。今試行之監察制度，既由此蟬脫而來，更宜斟酌損益，棄其所短，取其所長，建

立完善之制度，實行五權憲法之精神，以發展吾民族固有之特性，而表現神明華胄之建設能力。

## 第二章 各國現行之監察權

各國現行之監察機關，大別言之，可分二種：一、以議會為主體，英美德法等國是也。二、以專政之一黨為主體，蘇聯是也。二者各有其歷史之背景與理論之根據。考泰西之議會，實濫觴於古代人民之部落會議，而古代之部落會議，則具有審理訴訟，監督行政等權。及至中世，封建制度，盛行全歐，國王財政，每恃地方供應，於是僧侶華貴，時被召集，藉征賦稅，而召集之會，浸漸由臨時而常立，形成現代之議會，被召人等，為自身利益計，亦緣納稅之義務而要求財政之監督權。此歐美各國議會監察權之歷史的背景也。降及近世，民權主義，普遍倡行。議會為人民代表，欲求民治，自應納政府於議會監督之下，俾一切設施，不致違背人民意旨，此議會監察權之理論的根據也。

至於蘇聯之監察機關，其淵源與理論，與其他各國，又不相同。蘇聯以一黨推翻帝制，掃除政敵，樹立黨治，認為有統治之資格者，祇勞動階級之一黨，非全體人民。故其監察系統，由黨而政府，由上級而下級，由中央而地方，非若議



會制度國家之監察係由人民而政府也。且蘇聯以共產主義立國，對於勞働利益，尤有特別保護之職責，故其監察權之範圍，包括政府行政及工商業等社會的一切設施，非若其他各國議會監察權之僅及於政治的方面而已。

就現行制度言之，各國議會之監察權，包括彈劾、審計、調查、調閱文卷、質詢、投不信任票、設立特別監督委員會等權。但足資吾國參考者，祇彈劾、審計、調查、質問等權，故分別說明，其餘從略。至蘇聯監察制度，政治與經濟並重，獨樹一格；又各國之審計制度，頗為完備，其權雖多來自議會，而行使則另有機關；均另節敘述，以資區別。

### 第一節 議會之監察權

#### 一 彈劾權

歐美各國議會之彈劾權，溯源於英。一三七六年「模範議會」(Model Parliament)對拉廷麥爵士(Lord Latimer)之彈劾案(見Maitland, Constitutional History of England, P. 215)，實開議會彈劾之先河。自茲以後，歐美各國，競相倣效。如美國憲法

第一條第二項規定眾議院有「彈劾之全權」，法國一八七五年七月十六日關於公權之規定法律第十二條亦云：「彈劾大總統之權，屬於眾議院。審判大總統之權，屬於參議院。內閣閣員，如有犯罪情事，得經眾議院彈劾，由參議院審判之。」此外如奧大利，（聯邦憲法第六十八，七十八條）丹麥（憲法第十四條），西班牙（憲法第九十二條）波蘭（憲法第五十一條），捷克（憲法第七十九條第二項），巴西（聯邦憲法第二十九條），祕魯（憲法第九十五條），智利（憲法第三十九條），埃及（憲法第六十七條），多米尼加（憲法第十九條），土耳其（憲法第四十二條）等國憲法俱有同樣之規定。

然彈劾權，亦有非專屬於議會者。如羅馬利亞憲法第九十八條云：「國王及兩院得控訴國務員，并將其移解於獨有該項審判權之最高法院」。巨哥斯拉夫憲法第九十一條規定，尤屬明顯，該條云：「國皇及國會，對於國務員行使職權，有違犯國家法律及憲法時，得提出彈劾案。」此外如荷蘭憲法第一六五條，則規定對於高級官吏之彈劾，得由下議院以國王之名義行之；芬蘭憲法第十七條，則規定司法總裁有時亦享有提出彈劾案之權；而據土耳其憲法第四十二條，則彈劾

之權，屬於國民大會。然此種例外，究屬少數，通行之制，彈劾主體，仍屬議會，尤以屬下議院者為最多。

考歐美各國監察權之所以屬於議會者，蓋亦有故。就歷史言，各國現在之議會，實淵源於上古人民之部落會議，（如古希臘之（Eiſabeta）而部落會議，則操有處理一切訟訴之權，彈劾案件，即其一也。厥後政治組織發達，普通民刑案件，劃歸法院承辦，但重大案件如彈劾長官者，則仍屬之議會。且就理論言，歐美各國政治制度，概以民主主義為標榜，議會為人民代表機關，自應有監督政府能立，凡違反人民意旨之官吏，自應糾彈處罰，以符民主本旨。

歐美各國，彈劾主體，雖多屬議會，但彈劾客體，則規定各殊。如英意（憲法第三十六條），丹麥（憲法第十四條），羅馬利亞（憲法第九十八條），埃及（憲法第六十七條）

，巨哥斯拉夫（憲院第九十一，九十二條），土耳其（憲法第四十二條）等國，彈劾客體，祇限於國務員。多米尼加（憲法第十九條，二十二條）則祇限於大總統。法（一八七五年

七月十六日關於公權之規定法律第十二條），德（憲法第五十九條），波蘭（憲法第五十一，五十九

條)，捷克（憲法第六十七，六十九條），西班牙（憲法第八十五，九十二條），巴西（憲法第二十九，五十四條）則對國家元首及國務員，皆有彈劾之權。然彈劾客體範圍，尚有大於此者，如美之大總統，副總統，及合衆國政府之文官，皆在彈劾之列（憲法第二條第四項）。秘魯則大總統，兩院議員，內閣閣員，與最高法院法官，皆得由衆議院向參議院提出彈劾案（憲法第九十五條）。智利則大總統，國務員，高等法院法官，海陸軍將官，省長，州長，皆屬焉（憲法第三十九條）。荷蘭則國會議員，各部大臣，總督，及在歐洲以外荷屬殖民地或屬地與總督同等之長官，以及各省內欽使委員，皆可由下議院以國家名義彈劾之（憲法第一六五條）。芬蘭之大總統，國務員，最高法院推事，最高行政法院評事，及司法部長，均在彈劾之列（憲法第四十七，五十九條）。此外英，法慣例，彈劾之權，尚可於平民行之。如英國一六八九年之亞當布雷（Adam Blair）彈劾案，法國一八八九年之戴樂萊德（Deronlède）案，皆其顯例。

抑歐美各國之彈劾失職官吏，其範圍亦不僅限於在職之時期。誠以官吏在職

時之過失，有時於退職以後，方被發覺。甚至有不法官吏，犯案之後，預先辭職，以圖規避。故彈劾官吏，不得不取訴追主義。如法國一九一七之克伊歐 (Cialla) 案，與馬非 (Malvy) 案，英國一七八五年之哈斯丁 (W. Hastings) 案，美國一八七六年之貝勒魯 (Bellnap) 案，皆其顯例。但美國一九一二年之亞其波 (Archbald) 案，一九二六年之英格里斯 (English) 案，又未取訴追主義，或其例外乎？至於波蘭，則「部長不能因辭職而免除憲法上之責任」(憲法第五十九條)，憲法上已具有明文，荷蘭憲法亦有同樣之規定(憲法第一六五條)，智利及巨哥斯拉夫兩國憲法，亦認官吏卸職後仍可彈劾，不過有一定時限，前者規定國務員退職後，三月內可以彈劾，大總統卸職後，六月內可以彈劾(智利憲法第三十九條)，後者對於卸職後官吏之彈劾時限，則規定五年(巨哥斯拉夫憲法第九十二條)。

縱觀歐美各國彈劾權對人之範圍，或僅及於決定政策之政務官或并及於文武司法官吏，或僅限於在職時期，或並及於遷調退職以後，要皆有一定之範圍。蓋在君主制度國家，元首神聖不可侵犯，故不能為彈劾之對象。其在民主立憲國家

，議會職責，立法為要，彈劾不過一時權宜，若無範圍，廣肆彈劾，是不獨有礙其立法工作，抑且造成立法機關獨擅之弊，此三權制衡制度國家所最忌者也。

至於彈劾之範圍，歐美各國，大抵對於元首，範圍較狹，對於國務員其他公務員，範圍較廣。法國一八七五年二月二十五日關於政權的組織法規第六條第二項，捷克憲法第六十七條，皆規定大總統僅能以叛逆罪名彈劾。西班牙憲法第八十五條，秘魯憲法第九十六條，多米尼加憲法第二十二條，則皆規定彈劾大總統之範圍，僅限於違害國民或違犯憲法。依波蘭憲法第五十一條之規定，則大總統背叛國家，破壞憲法，或觸犯刑法，皆得而彈劾之。德國憲法第五十九條，智利憲法第三十九條，芬蘭憲法第四十七條，規定範圍較廣，大總統違反憲法及法律時，皆得彈劾之。美國憲法第二條規定尤廣，該條云：「大總統，副總統……受叛逆罪，賄賂罪或其他重罪輕罪之彈劾」範圍最廣者，莫如巴西，該國憲法第五十四條云：「共和國大總統，如有反對左列各事項之行為，應受彈劾：（一）聯邦之政治生命，（二）憲法及聯邦政權，（三）政權之自由行使，（四）政治或個人權

利之合法享有及行使，(五)國家內部之安全，(六)施政之誠實，(七)憲法上公款之保護及使用，(八)國民會議所經議決之支出」。至國務員或其他公務員之彈劾範圍，智利，捷克，祕魯，巨哥斯拉夫，西班牙，埃及，芬蘭等國憲法規定，除與元首相同者外，多加上違反法律一項，(見智利憲法第三十九條，捷克憲法第十六條，祕魯憲法第九十一條，巨哥斯拉夫憲法第九十一條，西班牙憲法第九十二條，埃及憲法第六十條，芬蘭憲法第五十九條)則是違反民法，在元首不成彈劾之理由者，在國務員或其他公務員，亦得成為彈劾之理由矣。他如美國國務員或其他公務員，彈劾之範圍雖與總統同，但從歷來九次彈劾案之實際觀之，似對總統之彈劾範圍，取狹義解釋，而對其他公務員之彈劾範圍，尤其對於法官之彈劾，則取廣義解釋(關於各彈劾案內容見 A. Simpson—A Treatise on Federal Impachment)英國之習慣，對於國務員及其他公務員之彈劾範圍最為廣泛。英迪生在英國法律演講集(Woodeson—Lectures On English Law (1772) P. 602)云…

「苟有御前大臣，賄賂公行，重違職守；司法官員，言出不遜，背棄典章

；抑或有任何官吏，企圖顛覆國家之大法，招致專橫之暴政；凡此者，要皆議會所宜審究之案件也。又或有御前大臣，用印於喪權辱國之條約；海軍將領，疏忽海上之防務；駐外大臣，不克擔當使命；樞密大臣，倡謬議，附邪說；國王顧問，斂錢財，理賤業，凡此者，亦適足招議會之彈劾也。

。〔譯文從張國安彈劾制度見武漢大學社會科學季刊第五卷第四號〕

是則不但於違法行為，可以彈劾，即個人之不當行為，亦屬彈劾之範圍矣。不過英國自責任內閣制樹立以來，彈劾已漸稀少；彈劾案件，二百餘年來，僅發生三項，最近百二十年，竟無一次，此中原因雖多，但其範圍過於廣泛，致行政無所措手足，亦未始非招致唾棄之一因也。

關於彈劾案之審判，歐美各國，大都以上議院主之（美國憲法第一條，法國一八七五年二月二十四日法律第十二條，義大利憲法第三十六條，捷克憲法第七十九條，巴西憲法第五十三條，秘魯憲法第九十五條，智利憲法第三十九條，墨西哥憲法第七十六條，阿根廷憲法第五十一條，多米尼加憲法第十九條英國向例亦同）。少數國家，則由特別法院或特別機關主之（德國憲法第五



十九條，西班牙憲法第八十五條，埃及憲法第六十七條，丹麥憲法第十四條，芬蘭憲法第五十九條，奧大利憲法第六十條。其由普通法院審理者居最少數（波蘭憲法第五十一條，荷蘭憲法第一六五條，巨哥斯拉夫憲法第九十二條），但程序亦以特別法定之，與普通訴訟程序不同。誠以彈劾案件，多屬政治性質，且法官亦屢在被劾之列，普通法院既不能審理，亦不應審理也。

對彈劾案懲戒之範圍，各國憲法，規定不一。英、法、墨西哥、等國，對於彈劾案，經審判後，可照普通或特別刑事法令，加以刑罰的處分（法國見 *Deroulet* 案英國見 *Lord Laval* 案墨西哥憲法第一百十一條）美國、巴西、阿根廷、捷克、多米尼加等國，則祇以免職，停止任用等為懲戒限度（美國憲法第二條，巴西憲法第三十三條，阿根廷憲法第五十二條，捷克憲法第六十七條，多米尼加憲法第十九條）

以上為歐美各國彈劾制度之大概，論其起因，類皆淵源於制衡原則，故三權鼎立國家，頗能發揮作用，及至責任內閣制樹立，因政黨之關係，內閣與議會，同屬一體，則鮮有運用之必要。加之，現代各國，行政效率，皆甚講求，貪官污

吏，較前澄清，彈劾之事，因鮮使用。此近百年來，英美法等素有法治經驗國家，彈劾之案所以鮮見也。我國政治未入常軌，貪污之風盛行，且五權憲法，與議會政治，迥不相同，自非可同日而語。此點當在另節論之，茲不贅及。

## 二 調查權

各國議會，大多有調查政府設施之權，以所組調查委員會行使之。此制英國行之最早，英國議會，於一六八九年，即有調查委員會之設有提供證據，令鑑證人發誓之權，一如法院偵察庭之程序。其他各國如法（一九一四年三月二十三日關於國會調查委員接收證據之法律），捷克（憲法第五十二條），愛斯多尼（憲法第五十六條），奧（憲法第五十二條），來多尼（憲法第二十五條），多米尼亞（憲法第三十三條），比（憲法第十四條），荷蘭（憲法第九十五條），巨哥斯拉夫（憲法第八十一條），羅馬利亞（憲法第五十條），埃及（憲法第九十八條）等國，皆在憲法上有明文之規定。

關於議會調查之範圍，各國向無明確之規定，就各國實例觀之，議會調查之範圍，不限於政府之行政而已，任何有關立法經濟財政選舉等問題，皆得而調查

之。不過在英國，議會調查軍事，頗遭政府之反對，一八五五年之調查陸軍案，即其顯例。但在法國，則又與英不同，法國一九〇九年之調查海軍案，竟使克力孟梭內閣瓦解，一九一五年之調查軍需案，及一九一六之調查戰爭案，亦在政治上生絕大之影響，是法國會之調查軍事，已早經公認矣。

議會調查案件，得徵任何公務員及普通人民作證。其拒絕作證或偽造證據者，當負刑事責任。如法國一九一七年三月二十三日之法律規定云：「證人無故不出席者，得科以一百至一千佛郎之罰金」。又云「偽造證明犯罪者，得處以刑罰典第三十三條規定之刑罰。賄賂證人犯罪者，得處以偽造證明同樣之刑罰」。其他各國如比利時，荷蘭、德、奧、巨哥斯拉夫等國之法律，亦皆大同小異，有類似之規定。

### 三 質詢權

質詢權乃議會對國務員之一種問難行為，分詢問與質問二種。前者始自英國。在大陸各國，則二者多兼而有之，而尤以法國之質問制度，最為嚴密（法國參議

院法第八十條，衆議院法第一百十八條，荷蘭憲法第九十五條，德國聯邦憲法第三十四條，巨哥斯拉夫憲法第八十一條，伊刺克憲法第五十四條，立陶宛憲法第三十條，多米尼亞憲法三十三條，來多尼憲法第二十五條，奧大利憲法第五十二條，捷克憲法第五十二，愛斯多尼憲法第五十六條。按各國通制，詢問為一人提出，祇須由被詢問人或其代表答復，不必付討論，質問則為多人提出，且須付討論。又詢問之提出，每在議事日程之前，或其後，不妨礙議會議事之程序，質問則無此限制，故往往遷延時日，致議會立法事件，無由進行。現今各國大多規定，在討論預算案時，祇能提出詢問，不得提出質問，蓋因此故。此詢問與質問之大別也。

至質詢之對象，在內閣制國家，多屬閣員，以其負責實際政治責任，當有以監督之也。至總統制國家，大都援美國三權鼎立之制，議會罕有此權，其有之者，亦以總統為質詢對象，如智利憲法第三十九條第二項云：「衆議院得監督政府之行為，以出席議員過半數之同意，得向大總統以書面質詢之。」

質問之結果比詢問嚴重。詢問之結果，不致推翻內閣，質問則每能使內閣瓦

解。法國國會，此例甚多。然往往議會初提詢問，厥後因內閣不予答復，改詢問為質問者。此在法國亦數見不鮮。職是之故，質問固為議會甚有效力之監察權，詢問亦有相當之監察力也。

## 第二節 蘇聯之監察制度

以上歐美各國監察制度，皆出發於議會政治，故其監督自下而上。至於蘇聯則以一黨專政，其監督係自上而下。且蘇聯以共產主義立國，其監察制度，除具政治意味外，兼帶經濟的色彩。茲分別述之如下：

### 一、政治的監察制度

蘇聯之監察制度，可分政治的及經濟的二種，政治的監察，自上而下，層層疊疊，組織頗為嚴密。中央之實際的權力機關，為人民委員，而人民委員，即受有數種之監督。一、受全俄中央執行委員會之監督。一切法令及決議，俱須報告中央執行委員會，該會常務委員，有隨時變更法令及決議之全權。二、受人民委員小蘇維埃之監督。每人民委員之下，有人民委員小蘇維埃，其委員由共產黨政

治部直接任命，地位獨立。所有人民委員之一切決議，俱須向其報告。小蘇維埃且有權直接將各人民委員之工作情形，報告於全俄蘇維埃大會，職權與中國監察六部之科道相似。三、受俄全蘇維埃大會及中央執行委員會之監督。蘇聯憲法第十七條云：「蘇聯中央執行委員會……決定……人民委員蘇維埃之工作範圍。」又第十二條云「蘇聯之最高權力，屬於全俄羅斯蘇維埃大會」。四、受人民委員蘇維埃之監督。至各人民委員小蘇維埃之委員，則又受人民委員蘇維埃及蘇聯中央執行委員會監督。蘇聯中央執行委員會又受全俄蘇維埃大會之監督。全俄蘇維埃大會之後，則又有共產黨之監督。此中央政府層層疊疊之監察制也。

各邦政府之監察制度，組織與蘇聯大致相同。至於地方之監察制度，亦屬如此。蘇聯地方區域，計有兩種，一為經濟的、分特別區(Oblast)道(Okrug)縣(Raion)村(Selo)四級；一為非經濟的，分省(Gubernia)府(Vezd)縣(Volost)村(Selo)四種。每級有蘇維埃大會，執行委員會，常務委員會，及各行政局。每上一級有監察下級之權。每級四種機關，在上者又有監督所屬之權。同時每地方區域，各有同等

共產黨黨部，又有監督各該區政府之權。再大而言之，中央復有監察地方蘇維埃之全權。綜錯制拊，斯為蘇聯之政治的監察網矣。

## 二 經濟的監察制度

至於經濟的監察制度，在蘇聯即勞働監察制度。組織極為嚴密。蘇聯政府負全部勞働保障責任者，為勞働人民委員會部。然其負勞働監察之全責者，則又為該部所屬之勞働保障局。該局對於各種勞働執行機關，無論在立法、科學、經濟、政治等方面，均具有監察之權能。

各民族蘇維埃共和國之勞働人民委員會部內，均設有勞働保障局，直接由中央勞働局管轄。其局內除設置專員及各種工廠委員會，從事勞働保障之設計研究外，另設有工廠監察部，從事實際監察工作。各省市縣區均由工廠監察部設置機關，處理當地之一切勞働保障問題。

工廠監察部內設置工廠監察員，擔任勞働監察之實際工作責任。由工廠視察部各地之分機關，聯合各該地工會選舉之，其被選人員，須經各該管民族共和國

勞働人民委員部勞働保障局之批准，及中央之備案，方為合格。

工廠監察員之職務，甚為廣泛複雜，茲略述如下：

一、行政——執行勞働保障機關之命令，組織各地方工廠之監察機關，確定各種工廠之監察標準。

二、勞働市場之處理——管理勞働介紹所，訂立集合契約，管理違法雇傭，處理失業問題，救濟勞働飢餓者。

三、處理勞資糾紛——組織調解會或仲裁處，解決工資糾紛，出席勞働法庭，調查訴訟情形，提起公訴，處理集合契約，規定工資發給法，調整最低工資之標準。

四、社會保險——監督保險基金，稽核保險基金之財政，監督社會保險法之實施。

五、視察與調查——實地考察。

上述工廠監察員，可分三種：（一）勞働監察員，（二）專門監察員，（三）衛生



監察員，茲分述如下：

勞働監察員——更分為區監察員與特區監察員。區監察員指派於各地方，其所轄區域內之工業機關，概歸其監督。特區監察員，係監督各項特別部份之勞働，如鐵道、河道、運輸、森林以及特殊重要之工程等。

勞働監察員之職務，頗為繁雜，其重要者，如視察各工業機關各工場工廠等管理簿據，監督註冊，宣佈勞働法規，規定工作日記簿，考察工人名冊，考察女工、童工之勞働時間，考察加班時間，進膳時間，制定夜工時間，休息日與放假日之調查，規定工資，參加衛生安全會議，協助專門視察員及衛生視察員，監督社會保險基金，以及各種合作事業，如住宅飯堂浴室等，監督意外事變之報告，進行文化教育工作，徵取違法罰金，提出并管理訴訟等。

勞働監察員對於違犯勞働法者，為防止潛行逃匿起見，得將其逮捕，並得拘禁至四十八小時。如勞働監察員專門監察員或衛生監察員公認某勞働機關，對於工人之衛生或生命有危險時得封閉之。

專門監察員——工廠監察員中，有工程師與專門技術家充任者，此為較新近設置之勞働監察人員，德國施行較早，歐洲其他各國，則尚未採行，即如工業極發達之美國，施行者亦僅有數省而已。

過去勞働法條文中，僅注意於工資及女工童工之工作時間。自安全與衛生問題成為工廠監察之要素後，於是乃委派專門人員，以糾正此種缺點，以維護工人之健康，免除工作之險危。專門監察員設立之宗旨，係專門監督工人工作場合之安全，防止意外事變，並研究各勞働保障情形，以求改良進步。其責任之要點如下：（一）按期視察，並考察其所轄區域內之各機關。（二）循序調查事變之起源並從事預防，（三）預先調察各工業機關請發之執照，或證書，並計畫合於衛生及安全方面所需改良之方法，（四）檢驗蒸汽鍋火車頭及輪船機艙等，（五）視察起重機及其他機械之裝置等，（六）參加關於安全與防止事變之會議，（七）擔負安全與防災之常識教育工作。

專門監察除各地方按區派員外，各鐵道、河道、運輸、鍋爐、礦山等，亦派

專員監督之。專門監察員如認為某工業機關有危害生命及健康時，得封閉之。但遇有違法情事，及某種變更之重要事件，專門監察員不得單獨執行，須商同勞働監察員行之。

預防工作為專門監察職務之重要部份，例如審核新建某工業機關之計劃，考查許可證，會同工業主管人員專門技師等討論安全計畫，會同雇工及保安委員會協商關於防止意外事變發生之方法等。

專門監察員除上述工作外，并須為保安博物院搜集材料，隨時集會或舉行展覽會，指示災變之起源，及改良保安方法，並隨時以此種演題，赴各俱樂部、各會社、各工人團體、各工廠、各學校講演，並為保安委員會會員籌設學校。

衛生監察員——工廠衛生監察制度，亦為較新興者，美國僅有數省有一二工廠衛生監察員，歐洲各國如比利時，英國、荷蘭、意大利、奧國、德國等，對於衛生監察，雖已有特別之組織，但其監察之權甚小，故收效亦微。俄國之工廠衛生監察起於一九一〇年，自五年計劃開始以後，已普遍施行，成績卓著。

衛生監察員，僅專司工廠中康健衛生之情形。其工作範圍僅勞働監察員所司中之一部分，然其職責，仍為完全獨立。其職務之重要者，如防止職業的疾病，監察，報告，公佈疾病之狀況，擔負研究工人職業與衛生之關係，及預防職業疾病之教育工作等，其工作之進行，與中央衛生人民委員會合作辦理之。

### 第三節 各國審計制度

#### 一、英國

英國之有審計制度，遠在諾爾曼（norman）時代，但職掌分歧，更革無常，至一八六七年，始確立統一之制度。自一八六六年之國庫及審計部條例公佈後，即於一八六七年成立國庫審計部，合併國庫之監督及賬目之檢查於統一之審計機關，其部長之全銜為國庫收支監理長官及公共會計審計長（Comptroller General of The Receipt And Issue of Her Majesty's Exchequer And Audit-General of Public Account），簡稱監理審計長官。（Comptroller And Auditgeneral）自該條例施行以來，對於支出之審核，確臻完密，復於一九三一年加以修正，其第二節及第四節分別規定收入賬目及

物品賬目，均須由監理審計長官審核後呈報國會，於是監理審計長官之職權，又擴及於收入與物品之會計矣。此外在國會內，尚有決算審查委員會，亦為一有力之監督財政機關，茲分別述之如下：

### 1 監理審計長官

國庫金之所有權與監督權，就法律立場言，屬於國會，故監視庫款之動支是否遵照國會之授權，是否用於國會指定之用途，應為代表國會之監理審計長官之職責。自一八六六年審計制度改進以後，凡政府賬目，均應審核，並應受代表國會者之審核，故監理審計長官對於行政部分，立於監督者之地位，自應超然於行政之外，此所以保障綦嚴，非經兩院之決議，不得令其退職，副之者為監理審計副長官，同受保障，於審理審計長官離職時，除不得對於眾議院證明及報告決算書外，其餘一切職權，均得代為行使。至監理審計正副長官以下之人員，有秘書，所長 (Directors) 副所長 (Deputy Directors) 審計 (Auditors) 及其他職員，此項人員，由財政部隨時任命之。內閣以英皇命令隨時釐定各等級之員額及俸薪。監理審計

長官對於部內之規章細則，有權隨時制定，所屬人員得升遷罷免。惟關於指導主任會計官及副會計官如何編製賬目以備審核之各種規章及表格，在未公佈前，須得財政部之核准。

就監理審計長官職銜之意義而言，而職掌可劃為兩部，一為監理長官之職掌，一為審計長官之職掌，茲為分別簡述於後。

先言監理長之職務。國庫對於發放既定費 (Consolidated Fund Service) 與歲定費 (Supply Service) 之手續微有不同，所謂既定費者，係根據國會之繼續法案，自國庫統一基金 (Consolidated Fund) 撥付者；歲定費者，係由國會制用委員會每年重新議定者。既定費指國債本息金，補助地方費，皇室經費，各項養老金及薪俸，監理審計長官之俸薪亦在其內；所有其他各費則屬於歲定費，國會通過之歲定費，若用專門術語，乃對英王 (Crown) 准撥之款，故動用歲定費，首須英王命令，依照撥款法案所核定之總額，交付財政部處理之。財政部依據英王命令，送正式請款書 (Requisition) 於超然之監理長官，由其負責審核財政部所請求之信用，是否遵照

國會之核准案，若無異議時，遂就歲定費所需要之金額，送達信用准撥書 (Voucher of Credit) 於英蘭銀行，經此超然監督之證明，財政部依法始行發款，財政部隨時就所需之款通知英蘭銀行，自國庫往來賬戶 (Exchequer account) 之存款，轉入國庫支付總監 (Paymaster General) 之賬戶，以備支用。英蘭銀行於照辦後，隨時收轉賬之金額及預定之用途，通知監理長官得知其准撥發放之數額及財政部與英蘭銀行發放各經費無超越之虞。

監理審計長官之第二部職掌為審計長之職務，一八六六年及一九二一年之國庫審計部條例，規定審計長須審核每款預算賬，並查明其支用之款是否與國會准撥之用途不相違背。是其主要任務在代表國會檢查並證明會計官吏所呈送之預算賬。賬目之檢查，在於查究其內容與其報表之記載是否真實，因此審計人員首須審定其所送計算書表記載是否正確，節錄一期內之會計事務是否依據每日賬簿及其他憑證；次須檢查賬目內之信用受授之收支是否確實。對於此點，審計人員必須核對支出單據及其他收支憑證文件，藉以查明列支之數有無缺少證明單據或非

本期內所應列支者。

監理審計長官之監理職務，簡單省時，其工作繁忙，乃審計長之職務，至所屬員司，並非全體工作於維多利亞阿姆版克門特 (Victoria Embankment) 之國庫審計部內，為便利其工作計，一部分職員分別派駐於陸海空軍各部，並於陸海空軍防地中心地點，如茶坦姆 (Chatham) 德文波特 (Devport) 朴次茅斯 (Portsmouth) 和爾威池 (Woolwich) 等處，派員常川留駐，此外如較大之文事部分，亦附駐該部職員。

## 2 決算審查委員會

英制之所以能完成真正立法的監督者，賴有眾議院決算審查委員會之組織。該委員會於一八六一年格蘭斯頓任度支總裁時第一次成立，每年正月或二月國會召集之初，重行推選議員十五人組織之，開會時以五人為法定人數。各黨議員中之輩聲於財政學識或經驗者，均有膺選之望，通常以在野之議員為委員長，政府黨之議員任財政部政務次長者亦為委員之一。監理審計長官及財政部高級職員一人，均常列席以備諮詢。



監理審計長官每年將檢查後之預算賬，即決算報告，並附批評或說明，呈送國會，該委員會大半就原報告所提各點，加以研討。決算審查委員會就監理審計長官之報告詳密審查，並補充原報告未盡之點，往往不厭求詳，調閱卷宗，傳詢有關係之人員，惟該委員會工作不限於調查監理審計長官決算報告上所提各點，且有推詳細檢查並報告任何有關於財務管理之事項，如概算之形式與預算上分款之多寡，各款經費之支出是否經濟，有無效率，以及政府會計之方法或制度如何改善，此外對於支出超出預算指撥額，決定應否建議國會，予以追加，對於違法之官吏，建議如何分別處罰，以及其他財務上改良之事項，均在研討之列。

## 二、美國

美國之審計制度，在獨立戰爭時代，即已萌芽，至一九二一年，始確立現制。該年六月十日，有預算及會計條例之公佈，規定於政府組織中設置中央會計院，其長官名為會計總監(Comptroller General)及會計副總監(The Assistant Comptroller General)

該院之職掌於下：

中央會計院乃向國會直接負責之超然財務監督機關，負有審計、準司法、調查等職務。分別述之如後：

(1) 國庫收支之監督 國庫出納官 (Treasurer)，依據合法之出納憑證，負收付款項及保管公款之責。所有關於國庫金之收支，統須經會計總監之副簽，方能有效。

(2) 債務之清結與整理 債務之清結與整理，為中央會計院重要職權之，係繼承財政部會計監理官及六審計官之任務，並無變更。一九二一年預算及會計條例第三零五條規定：「凡政府或對於政府之債權債務及請求權，與夫一切與政府有關之賬目，不論其為債權者或債務者，均應由中央會計院清結之，整理之」。

(3) 收入之審計 此項職權，亦係根據一九二一年預算及會計條例第三零五條之規定，即債權之清結與整理，惟關於收入方面，尚未能達到清結與整理之程度而已。美國聯邦政府歲入之財源，為內國稅收入，關稅收入，及雜項收入。中央會計院對於內國稅收入，祇能審計收入賬之有無弊端及計算有無錯誤，至關稅

收入之審計，權限亦頗小，近因要求檢查關稅收入之原始單據，引起甚大爭端，至今仍未解決，惟於雜項收入，則有清結與整理之權。

(4) 準司法及法律職務 中央會計院之準司法及法律職務，係由清結及整理賬目與債權債務等職權附帶而來，會計院得因清結及整理賬目或債務，有詮釋法律及章則；及賠償之裁決等權。

(5) 會計 中央會計院之會計權，計分二種：一為辦理政府各會計機關之統取賬，一為規劃會計制度，前者係據一九二一年預算及會計條例第三零四條之規定：「財政部會計司關於掌管支付及徵收官吏之個人總賬之職務，應劃歸中央會計院獨立使之……」；後者係依據同條例第三零九條之規定：「會計總監應制定各部署行政經費及基金會計之格式制度及規程，並應制定財務官吏之賬及中央政府之債權行政審查之格式制度及規程」。

(6) 調查及報告 中央會計院之調查權，至為龐大，一九二一年預算及會計條例第三一三條規定：「一切行政部或機關對於會計總監之隨時請求，應隨時將

各該機關之權力，職務，活動，組織，財務處理，及處理事務之方法等之資料供給之，會計總監本人或其所委派之中央會計院助理員或雇員，有權查閱各機關之任何簿據文書憑證紀錄」。

(7) 保管及登記 道扣萊條例 (Dockery Act) 規定審計官在財政部會計監理官指導之下，應保管整理後之賬目及附屬之單據與憑證，此項職務自中央會計院成立後，即移歸辦理。

### 三、法國

法國國家公款與材料之審核機關，自一八零七年以來，為審計院或稱會計法院 *La Cour des Comptes*。茲分別述之如次：

1. 審計院之組織 法國現時之審計院，設院長一人，分三廳，各設廳長一人。全院有審計 *Conseillers*——*maîtres* 十八人，各廳分占六人，協審 *Conseillers*——*referendaires* 九十二人，分第一第二兩級，又稽核員 *Auditeurs* 二十七人，正副檢察官各一人，及書記官長一人。各廳之工作，係由院長分配，遇有重要事項，如討論每年

總報告書，及宣告各項相符之賬目時，始召集全體會議，由院長主席。

按該院之組織，與民事刑事法院相髣髴。如院長廳長審計協審均屬終身職，享有法律上之保障，與法官同。該院設檢察處，由代表政府之正檢察官一人與第一級協審兼副檢察官一人及書記一人組織之，亦與法院同。且該院官吏之地位頗隆重，僅次於最高法院之官吏。該院之每季工作報告，係由司法部長，轉呈大總統，是不啻一司法機關也。雖然，審計院非司法法院，而為行政法院。茲舉兩點說明之：一不服審計院之裁決者，得上訴於平政院 *Le Conseil d'Etat*。二該院全體職員，均受財政部之監督，是則該院之隸屬於行政權者明矣。

審計院之院長，廳長，審計，協審，均由大總統任命。有年齡之限制。惟審計之半數，須由協審遞補。第二級協審升任第一級協審，亦有法律規定。即三分之一之第一級協審，係由服務最久之第二級協審遞補，其餘三分之二係選任。稽核員係選用考試錄取之人，協審之半數須由稽核員升任，此外得就服務十年以上之公務員中選任之。

(2) 審計院之職權 審計院之職權，就其性質而言，則有專屬職權，與分屬職權之分。如國家公款收支員，各省收支員，殖民地收支員，國營事業會計員，殖民地經收員，經收國家或地方預算業內開列之收入者，各大學中學初級師範學校之會計員等，其所有賬目均歸審計院單獨審核。其他如各自治區，各慈善機關，各職業團體之業經立案者，若有十萬佛郎以上之收入，則其賬目須由各該主管機關會同審計院審核之。

(3) 審核程序 全國會計人員，應於每會計年度開始後三個月內，將上年度之賬目，寄呈財政部長，由財政部會計司在三個月之限內，審核完畢，然後移送審計院。該院院長即將各項賬目分配院內三廳，分別審核，並指令協審或稽核員審核，每賬一人審核完畢後，須作一報告，但負責報告之協審或稽核員，不得繼續兩次審核同一賬目。報告書，應具列兩項：一某項賬目令人懷疑之處，如拖延或塗改是。二，各項進款與法律上之根據，支付金額與批准數額之比較。上項報告書繕具之後，即交由審計一人審核，然後附加意見，送呈各該主管之分廳，

在分廳內各審計依照就職之先後，輪流發言，繕具報告之原審核人，亦得備該廳之諮詢，各審計發言竟，廳長即宣讀裁決。

審計院之裁決分兩種 一為臨時裁決，一為最後裁決。例如審計院要求他方對某項賬目有所說明時，可作一臨時裁決，飭令有關係之會計員，於兩個月內呈繳證明文件。至於最後裁決有強制性，是項裁決或聲明會計員之賬目收支相抵，或聲明收入溢於支出，或聲明透支。遇收支相抵，或收入溢於支出時，審計院即宣告會計員卸責。反之，若遇有透支時，則飭令會計員於法定限期內繳足透支金額。

不服審計院最後裁決之會計員，及其他人員，有兩種上控方式一、要求原審核之分廳復審，此項要求，並無時間上之限制。會計員得隨時提出新證明文件，申請復審，審計院檢察官於審核其他賬目時，發現某項賬目業經裁決者有遺漏錯誤處，亦得申請復審。二、遇有審計院違反形式或違反法律之情事，得向平政院提起上訴，上訴期限為兩個月，在此期限內，會計員本人或部長均得提起上訴。

但平政院僅有撤消原裁決之權，而不能自行判決，故原案須發交審計院非原審之分廳覆審之。

4. 不歸審計院審核之各種賬目 一、上議院及衆議院之支付賬目，由該兩院自行選人審核，二、各部長之祕密費用，其收支清單於該部長去職時，呈由大總統批准，然後將存款移交繼任人選，審計院不得過問。三、國庫辦公費及營業賬目，係由平政院參事三人，審計院審計三人，及財政部財務稽查員一人，組織委員會，共同審核之。該委員會之報告書，係先交由財政部長核准，然後送審計院，而審計院僅得宣布會計員之賬目與本會計年度之賬目。兩相符合而已；並無其他職權。按是種特殊情形，係法國歷史上之遺跡，實難以他種理由解釋之也。

#### 四 德國

德國中央政府審計制度之樹立，始於一八六八年七月之法律，此後嘗以特別法律從事更張。令普魯士高級審計院。以德國審計院(Rechnungshof des Deutschen Reiches)之名義，行使審計職權，一九二二年十二月三十一日，頒佈國家財政法，



(Reichshaushaltsordnung) 全文凡六章，共一百三十二條，其間四五兩章，尤於審計有關，考德國審計院，雖與普魯士高級審計院合而為一，其審計程序亦多參照普魯士高級審計院法規。但該院成立之初，即列入一八六九年度北德聯邦追加預算案內，為中央政府機關之一，其別於普魯士高級審計院，至為明顯。

但審計院依然處於超然地位，為國家最高機關之一，該院設審計會議，以院長及院長代理人與廳長審計組織之，院長之代理人於廳長中選任之，審計會議各員，自院長至審計，均由總統任命，財政部長副署，新進之份子，須得聯邦會議(Reichsrat)之同意。其他職員由審計院長提出後任命之。審計會議各員以年在三十五歲以上，具有法官，高級行政官或高級技術官之資格者為限。其中三分之一，須具有法官資格，其地位僅受法律之支配，適用憲法一〇四條之規定，關於處罰及退休，不依普通公務員法，而適用法院組織法之規定。按一九二六年之預算，審計會議之份子，共二十五名，除院長一人廳長四人外，有審計二十人，關於審計事項，以審計會議為最高決定機關，純粹之行政事項由院長處理。

審計院為監督預算執行之機關，審核下列各計算：

一、實施預算後之計算及預算外之收支計算。

二、國有財產之計算

三、國有營業之計算

四、各種組織，捐助基金及財團由政府機關或委任官吏處理，並無利害關係人參加審核，或經預算案中規定應行審核者，其計算由審計院審核之。

此外某種專款，不受審計院審核者，應於預算案內註明，或指定審核之機關。審計院本身之計算，由審計院長審核，送呈聯邦會議與國會核銷。審計院於年度終了時，就審計經過情形，對於行政上法律上應行興革之事項，報告於政府。審計院對於決算，應簽註意見，經由財政部長送呈聯邦會議及國會請求核銷。

審計院審核各機關計算，採事後審計制(Nachprüfung)由各機關編造計算書，連同證明文件，送達審計院，應用商業簿記之機關，加送財產目錄貸借對照表損

益計算書及年度報告。送達計算書類之期限，由計審院規定之。審計院除就送到之計算書類審核外，兼採就地審計方法，派員實地調查，必要時於報銷之機關，或其主管機關，或經主管部之同意於另一地點，委派代表或審計會議之一員審核之。審計院徵求主管部同意後，并與財政部長商定於預算業保留必要之經費，在政府機關內常川設立審計處(Prüfungsstelle)，至少須派會計會議之一員為領袖，輔之以其他佐理人員，辦理審核事項。一九二二年至一九二五年間，曾設審計處於斯土加德，以處理南德郵政及鐵道之審計事項。

重要審計事項，由審計會議之一員提交審計會議，取決於多數。凡局部問題，僅屬於某一種行政範圍者，由組會議(Sechsler)決定之。組會議至少須以審計會議中三員組成之，上述重要事項，應由審計會議決定者，計有下列五種：(一)關於全年度審核結果所提出之意見，(二)關於年度終了向政府陳述審核經過情形，與建議行政上或法律上應行興革事項之報告，(三)關於審計上基本原則之訂立或修改，(四)關於審計上被委託人或代表職權之規定，(五)關於審核後處罰事項之決

定。

## 五、奧國

奧國未分離前之帝國時代，自一八六七年起，即有國家審計院之組織，處理奧國之審計事項。歐戰以後，政體改革，奧國之最高審計機關，仍為國家審計院（Staatsrechnungsrhof），並注重事後審計之審核。其組織與職權，曾於一九一九年二月六日公佈之法律內，詳為規定，復於一九二〇年十月一日頒布之憲法，及一九二九年十二月七日第二次修正之憲法中，特定專章。茲根據憲法第一二一條至一二八條之規定，將其組織與職權略述於左：

1. 組織 國家審計院直接隸屬於國民會議，以院長一人及必要之職員助理員組織之。院長依中央委員會之推荐，由國民議會選舉之及罷免之。院長不屬於任何政治團體，且溯至前四年之期間內，不曾為聯邦政府或各邦政府人員。院長以院中階級最高之職員為其代理者。職員依院長之推荐及其副署由聯邦大總統任命之。關於職銜之授與亦同。但對於某種職員，聯邦大總統得將任命權委之於審

計院院長，助理員則由審計院長任命之。

## 2. 職權

(甲) 及於聯邦政府者：

(一) 國家審計院審核聯邦全部財務行政，並及於聯邦機關所管理之捐資創辦物基金及組織物，此外則企業之與聯邦有財政關係者，其計算之審查，亦得委之於國家審計院。如聯邦政府或部長有請求時，得實行特種審計任務。並以審計結果，報告於請求機關。遇有關於審計權限之法律上規定，國家審計院聯邦政府或其部長，如各有不同之解釋時，聯邦政府或國家審計院，得陳請憲法法院裁判之。裁判不公開，其程序以命令定之。

(二) 國家審計院調製聯邦決算，呈送國民議會。國家審計院之報告書，在未呈送於國民議會之前，得以書面陳述其對於此項報告之意見，並得請求國家審計院以其意見連同報告書同時呈送於議會。但其報告書如有聯邦政府之同意，得於三星期之期間未滿前，呈送於國民議會，報告書送達於議會後，即當公布之。國

民議會應遵守比例選舉原則，選舉一常任委員會，專司審議其報告書。常任委員會應於六星期內，將報告書議之結果，報告於國民議會。

(三)關於增加聯邦負擔之公債(財政公債及行政公債)之一切證券，均須由國家審計院長副署，此項副署，僅證明會計之正確及合法。

(乙)及於各邦政府者：

(一)國家審計院應審查各邦之財務行政，審查之範圍，應及於數字之是否正當，與現行法規之是否相符，以及其經濟目的是否相合。但依憲法有主管權之機關，對於財務行政所為之決議，不得及之。國家審計院對於此項職務，乃以該邦議會隸屬機關之資格行之。國家審計院長對於此項審查，應向該邦議會負其責任，並得應各邦政府或邦長之請求，施行特種審計之任務。

(二)各邦政府每年應派定一個或數個不屬於邦政府而熟習該邦特別情形之人員，協助國家審計院辦理有關於該邦之事務。審查一邦財務行政時，其一切職務行為，尤以就地檢查之行為，應招請邦政府特派員之協助。若國家審計院欲以審

計之結果，向邦議會報告時，當先將此項報告書，通知各邦特派員。若該邦自己設有審計機關，更通知邦審計機關之長官。特派員及邦審計機關長官，當於三星期內，提出其對於報告書之意見。

(三)各邦政府應將邦獨立行政之每年決算，送達國家審計院，其審查此項決算時，應就檢查簿冊及其他有關財務之單據，并應以審查結果，通知邦政府，邦政府應將審查結果之報告書，連同邦決算書，同時送交邦議會。

(四)凡在邦內無私人營業競爭之企業，其會計應受國家審計院審查，與邦政府之其他財務同。對於邦政府獨自經營之企業，或邦政府保證之企業，如有邦政府之請求，國家審計院應檢查其參加或保證之狀況，並應以檢查之結果，報告於邦政府。

(五)國家審計院亦應將審查邦政府財務行政之結果，報告於聯邦政府。

(六)以上之規定，亦適於聯邦首都維也納之財務檢查，(維也納邦財務行政及維也納自治區之財務行政)，惟須以市議會代邦議會，市參事會代邦政府，市

長代邦長。

(丙)及於區縣政府及縣政府者：

(一)國家審計院對於居民滿二萬之縣(城，市，縣)，有檢查其全部財務行政或某種部分之權，並得就地檢查其簿冊，及其他有關財務之單據。更得應主管邦政府之合理請求，在上述縣內，實行其職權內應盡之特種審計任務，並當以其結果，報告於邦政府，其審查之範圍，亦應及於數字之是否正當，與現行法規之是否相符，以及其與經濟目的是否相同。國家審計院以主管邦議會隸屬機關之資格，行使此項檢查。國家審計院長對於此項檢查，應向該邦議會負責。

(二)國家審計院對於區縣之財務行政，亦得行使檢查，惟須以區縣政府特派員代邦政府特派員。國家審計院應將其審計之結果，報告於區縣政府，並連同區縣政府之意見，報告於主管邦政府，邦政府則將國家審計院之報告書，轉知邦議會。

(三)凡在一縣內無私人營業競爭之企業，其會計亦應受國家審計院之審查。



對於區內縣政府獨立經營之企業，如有主管邦政府之請求，應檢查其參加或保證之狀況，以檢查之結果，報告於邦政府。

(四)國家審計院得應主管邦政府之合理請求，臨機應變，檢查居民未滿二萬之縣政府財務行政，並以檢查之結果，報告於邦政府

#### 六、意大利

意大利設置監督財務之審計院(Corte Dei Conti)，始於一八六二年之法令。(見一八六二年政府法律彙刊第八〇〇號)。該法於一九二三年修正。(見一九二三年政府法律彙刊二四一一號)。

審計院內部組織，劃分四廳。第一廳與第二廳行使審核權，第三廳行使判決權，第四廳辦理撫卹事項。院長廳長審計在法律上之地位及待遇，與德制相似。均由財政部長提出，經閣議通過，以意皇命令發表之。關於審計事項之決定，採合議制，取決於各廳廳務會議。依法律之規定，某種事件得由一二兩廳開聯席會議決定之，最重要之事件，得由院長召集四廳聯席會議決定之。

審計院之審計方法，兼採事前審計與事後審計制。凡各機關一切計劃與支出有關者，必將計劃書連同各項附件送達審計院，該院依據關係法令暨預算平衡法，為事前審計計。合法者予以登記。倘此項計劃經審計院審核，認為與法令抵觸者，得建議于此項計劃之主管部，提出於內閣會議，經閣議通過，向審計院請求保留登記權。倘審計院復核認為可以保留者，應將此項計劃書連同駁復理由書，送呈國會解決之。審計院得無條件拒絕閣議決定所申請之保留登記事項。其事後審計與各國通行之制度略似，事後審計之對象有二、其一為各主管部之計算，其一為財務行政之計算，(Conto Generale dell'Amministrazione D.lla Finanze)，審計院審核上述二種計算完竣後，應即編製審計報告，送呈國會審議，以完成立法上之財務監督。

## 七、蘇聯

俄國勞働民衆於一九一七年十月革命中取得政權，建立蘇維埃社會主義共和國聯邦（下文簡稱蘇聯），一切設施，均屬創舉，其財政監察制度，實無沿革之

可言。蘇俄一九一八年憲法，曾設有預算權一章，共十條，迄今多已失效。一九二七年五月，蘇聯曾頒布預算法，該法所規定關於預決算及審計之制度，與歐美各國現行制度絕異。

蘇聯每年頒布之預算，號稱統一預算，係包括聯邦本身及其所屬各邦之預算。各邦預算經該邦中央執行委員會核准後，呈送蘇聯人民委員會，交蘇聯財政人民委員會，併入聯邦本身預算案，彙成蘇聯之統一預算，經蘇聯人民委員會審查後，呈送蘇聯中央執行委員會。該委員會基於蘇聯人民委員會之建議，與蘇聯中央執行委員會所屬之預算委員會之報告，核准統一預算提案，而以法律制定之。蘇聯之政治組織中，並無一起然審計機關。預算頒布後，主管機關依照預算編造收支年表，並按國民經濟投資及預算中確定之各項用途，分別向蘇聯財政人民委員會部，或各邦財政人民委員會部，要求授予信用。此項要求授信之文件，經蘇聯財政人民委員會部或各邦財政人民委員會部核與預算相符，分別移付蘇聯國家銀行管理處，或特種金庫查照辦理。

各邦預算實施後之決算，經各邦中央執行委員會核准後，呈送蘇聯人民委員會，交蘇聯財政人民委員部，併入聯邦本身之決算，彙成為總決算。蘇聯人民委員會審查此項決算，實以兩種報告為根據，其一為蘇聯財政人民委員部之審查報告，其一為蘇聯農工糾察人民委員部之審查報告。蘇聯農工糾察人民委員部，依法有監察各種行政之職權，其財政監察權部分，自一九二三年後，逐漸移轉於蘇聯財政人民委員部之總稽核處。該處依機關之別分股辦事，凡分佈於各邦與地方之財務監督機關，均由該處直接指導，據蘇聯專家波德維區(Pontowitsch)之觀察，總稽核處雖不能與現代各國之超然審計機關並論，其行使下列各項審計職權，亦有相當獨立性：

- (一) 關於執行預算一般之監督。
- (二) 關於全國財務監察機關工作之監督。
- (三) 金庫(即國家銀行及其他特種金庫)之監督。
- (四) 各種專款收入及其運用之監督。

(五)各機關會計與報銷之監督。

(六)關於各機關現金與財產之結存移轉與保管方法之監督。

(七)編擬決算提案。

總稽核處審核各機關決算發現錯誤時，通知該主管機關糾正，或確定其賠償損害之責任。各機關決算經總稽核處審核完竣，即列入聯邦本身之決算，總稽核處審核各邦決算遇有違法或預算外之支出，得剔除之或糾正之，經由蘇聯財政人民委員部通知該邦，限一月內向蘇聯人民委員會聲復，經該委員會復審決定，除呈報蘇聯中央執行委員會外，並通知該邦中央執行委員會。

蘇聯總決算，以蘇聯財政人民委員部之名義彙編後，經由蘇聯人民委員會，呈送蘇聯中央執行委員會。蘇聯中央執行委員會審查總決算，以所屬預算委員會之報告，及蘇聯人民委員會之建議為根據，與各國國會核議決算之情形相似，開會時，先由蘇聯財政人民委員部之總稽核處處長，列席報告，內容計分三點：(一)過去會計年度之狀況，(二)本會計年度實施統一預算之狀況及其結果，(三)

建議事項，此外佐之以預算委員會之報告，繼之以討論，然後核准總決算，以法律制定之。

## 八、日本

1. 會計檢查院之組織 日本舊制，多仿中國，政府審計，向無專司。明治二年維新之際，始設監督司，是為審計機關之矯矢。自茲以後，時有因革，至明治二十二年，始設立會計檢查院。是為現制。查日本之會計檢查院，乃憲法上之特設機關，直隸於天皇，對於國務大臣有特立之地位。因此之故，會計檢查院與政府其他機關之關係，極其簡單，僅對各機關，依法行使其檢查權而已。且因其他政府機關，對於檢查院不能行使任何職權，則檢查院之行使其檢查權，乃片面的，故不受制衡原則之牽制。加之會計檢查官，依會計檢查院法第六條之規定，非依刑事裁判，不能違反其意旨，命其退官轉任或休職，故能立於政爭漩渦之外，獨立行使其嚴正之職權。或謂日本政治之清明，實源於此種制度之推行，非虛語也。茲揭其組織之要點如左：

甲、依會計檢查院法第二條之規定，該院設院長一員，部長三員，檢查官十二員，均稱為會計檢查官。別置書記官專任二員，副檢查官二十員，及書記等官。

乙、會計檢查院內設三部，各部以部長一員，檢查官四員，分掌檢查之事務。每部分四課。茲將各部管理之機關，分述之如左：（昭和四年院令第七號）

第一部

- 第一課——大藏省國債日本銀行出納及各省之共同會計事項。
- 第二課——租稅，內國稅徵收費。
- 第三課——農林省，商工省
- 第四課——內務省。

第二部

- 第一課——陸軍省。
- 第二課——海軍省。
- 第三課——鐵道省。
- 第四課——各部省。

第一課——外務省，司務省，拓務省。

第二課——遞信省。

### 第三部

第三課——朝鮮總督府，關東廳，南滿洲鐵道會社，東洋拓殖會社

第四課——台灣總督府，樺廳，南洋廳。

2. 會計檢查院之職權 會計檢查院，審核關於官金之收支，官有物及國債之

計算（會計院法第十二條）。依院法十三條之規定，須經會計檢查院檢查者有左列數

項：

一、總決算。

二、關於各官廳及官立諸營業之收支，暨關於官有物之決算。

三、日本銀行代政府保管之現金及有價證券之出納決算

四、由政府發給補助費或特與保證之團體及公立私立諸事業之收支決算。

五、其他經法令明定應由會計檢查院檢查之決算。



但院法十三條規定、關於政府機密費之計算不受會計檢查院之檢查。

應檢查之事項已如上述，而檢查之要點如何，依十四條之規定，有左列數項

：

一、總預算及各省(部)決算報告書之金額，與日本銀行提出計算書之金額，是否相符。

二、歲入之徵收，歲出之使用，官有物買賣讓與及利用，是否與預算之規程及法令相符。

三、預算外超過及預算外之支出，有無未經議會之承認。

會計檢查院對於以上諸點，無論巨細，有檢查之權能。因此會計檢查院之檢查監督權，有二種方向：其一，所謂會計檢查院之事前監督，即對於歲入徵收官及支付命令官之監督。其二，所謂對於出納事務之監督，即對於金庫出納，暨出納官吏之監督。申言之，會計檢查院之事前監督，乃依據會計檢查院法及會計法規，以審核各機關之收支，是否違反法規，縱不違反法規，其收支是否正當，是

否依據預算，自亦在監範圍以內。至於出納監督，乃審核現金出納之計算，是否正確，及對於違反法規之收支命令，是否出納。

關於上項之檢查，會計檢查院得令各官廳提出檢查上必要之簿書及報告，及該主管官吏之辯明書，又檢查上認為必要時，得派遣官吏實地檢查。（院法第十九條）會計檢查院檢查出納官吏之計算書及憑證書類，判決認為正常時，對於該官發認可狀，解除其責任，於必要時得查詢之，使為辯明或改正之，如經辯明，仍判決為不正常時，則通知其長官執行處分。（院法第二十條）。依會計檢查院之判決，應負賠償之責者，除天皇恩赦外，該主管長官不得使其減免。（院法第二十一條）

上述之會計檢查，直接雖不發生法律上之效力，然會計調查院，介於議會與政府之間，對於會計之監督，有莫大之勢力。蓋會計檢查院，一方面依院法十五條之規定，須將各年度之會計檢查成績書，上奏於天皇，並對於過去成績，認為在法律及行政上有修正之必要事項，得陳述其意見，他方面依憲法七十二條之規定，須編製決算檢查報告書，交由政府提出於議會，有此二種職權，故會計檢查

院，對於會計監督上應改進之事項，得上奏天皇以命令行之，不受任何機關之牽制，其次以決算檢查報告書（違法事件皆編入於報告書內），公布於議會，則違法者有所警惕，而於會計之整理上，收莫大之效焉。

#### 第四節 結論

縱觀各國之監察權，無論為議會制，或蘇維埃制，最大弊端，厥為不統一不獨立。各國議會，大多由兩院組織而成，以兩院操監察之權，常令行政機關，處兩姑之間，感難於應付之苦，且代議制度之精神，即政黨政治，政府黨而操議會之多數，則政府議會，同屬一體，官官相護，無監督之可言。反對黨而操議會之多數，則吹毛求疵，肆意攻擊，無論行政機關，如何聖賢，亦難以展其鴻猶。尤有進者，議會議員，出於民選，多非專家，以之監察現代國家複雜之行政，處斷專門之問題，殊有桡鑿難入之憾。況議會本職，在於立法，以之監察，不獨曠耗時日於行政之瑣屑，抑且陷立法機關於政爭之漩渦，失公正立法之真義矣。至於蘇聯，以立法行政監察等大權，同操於一階級之政黨，範圍過大，組織重繁，以

致運用米米，以非百年大計也。

監察制度史要

### 第三章 總理遺教中之監察制度

(照錄二十四年十月二十一日李宗黃在中央紀念週之報告)

#### 等一節 引言

主席，各位同志，今天兄弟要報告的題目就是「總理遺教中之監察制度」。至兄弟要報告此問題之動機，實因兄弟近奉中央及于院長命，担任監察工作，以中委而任監察委員，實由兄弟與王祺委員兩人始。中央及于院長既屬望我們，我們對於嚴懲大貪官大污吏，應負相當之責任，所謂「撻彼豺狼，安問狐狸」，然「工欲善其事，必先利其器」，否則不惟不能撻彼豺狼，連狐狸都要同我們作祟。但數月以來研究之結果，就現行監察制度整個之監察院而論，乃至不及一御史之職權。兄弟以為 總理首創之五權憲法，以獨立為惟一之特質，其職權當不僅此，乃精研數月，稍有所得，適值上週中常會決定憲法草案五項原則，令立法院修正，乃即報告本問題，供獻中央及修正憲草諸公。惟欲知 總理遺教中監察制度真精神真意義所在，須將吾國歷代之監察制度，及歐美現行的監察權，以及民國

以來實行之監察制度對照研究，始可得其梗概，茲略分述如次。

按原報告第一節「中外監察制度略考」之第一項「歷代之監察制度」，已詳見本書第一章；第二項「歐美各國之監察權」，已詳見本書第二章。第三項「民國以來之監察制度」，已詳見本書第三章；第四項「現行之監察權」，已詳見本書第五章；茲俱從略。原報告二節改為第二節，三節改為第三節，照錄如下：

## 第二節 遺教

總理所特創之五權憲法，是世界政治學上最有價值之發明，為中華民國治國之根本大法。在吾人想像中，恐非現行之監察制度所能比擬，亦非現行之憲法草案所能包涵。雖遺教中關於此種著述演講甚為簡單，然精義已具，發揚光大，是在吾黨同志。今將見諸遺訓中者約有數要點，列舉如次：

一、獨立精神 總理關於此權最注重獨立，蓋以三權分立，倡自孟德斯鳩，已成定論。監察考試創自總理，知之者尚鮮，反對之者尚衆，故特別注意於獨立，不惜諄諄致詞，至再至三。如：

「一為糾察權，專管監察彈劾的事，這機關是無論何國皆必有的處理，為人所易曉。但是中華民國憲法，這機關定要獨立。中國從古以來，本有御史臺主持風憲，然亦不過君主的奴隸，沒有中用的道理。就是現在立憲各國，沒有不是立法機關並有監察權限，那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比如美國糾察權歸議院掌管，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不能不頹首聽命，因此常常成為議院專制，除非雄才大略的大總統如林肯，麥堅尼，羅斯福等，纔能達到行政獨立之目的。況且照心理上說，裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關却仍在別的機關之下，這也是理論上說不去的，故此這機關也要獨立。」（見總理全集第二集演說類第八十頁「三民主義與中國民族之前途」）

又云：

「中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績，像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。舉行這種制度的大權，就是監察，



監察權就是彈劾權。外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了」。（見民權主義第六講）

「從前美國有一位學者，叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做『自由與政府』，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的」。（見民權主義第六講）

總理於古代臺諫，備極推崇，然以其附屬於君權之下，致有微詞。於歐美監察權附屬於立法方面，亦主張提出獨立，以此推之，假使以此監察權，附屬於行政司法或考試，當亦為總理所弗許。且所謂獨立，非僅形式上獨立成一機關之謂，而在精神上之獨立，即職權之獨立。整個之監察權以彈劾為起點，裁判為經過，懲戒為終結。如使之割裂，以一部分寄於行政，一部分寄於司法，亦失獨立之精神也。

二、權限劃清 五權憲法之精義，即在職權劃清，像三權制，歐美雖然行之

已久，職權迄今尚混淆未清，有的行政權過大，侵越立法司法，有的立法權過大，侵越行政司法。總理即主張權限劃清，使其五權獨立，以收互相監督互相調和之效。如民權主義第六講云：

「我們在政權方面主張四權，在治權方面主張五權。這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。現在許多人不能分別，就是專門學者也是一樣的不能分別」。

由此可知總理最注重職權劃清。監察與立法考試兩種，顯然易分，最難辨識清楚者，厥為裁判與懲戒兩權。此二權現屬之司法，應劃歸監察權，始為完整妥善。或有懼侵及司法之系統，然此實皮相之論，嚴格論之，行政裁判固不屬於法院，軍法裁判亦不屬於法院，則官吏裁判何必定屬於法院。況裁判權為行使監察權最大之效能，監察權之附諸立法者，慮其職權過大，恐操縱行政，則此懲戒權歸諸司法，獨不慮司法之職權過大而牽制行政？惟有屬諸監察，則既屬專責，於行政上既無企圖，可無慮操縱牽制之弊。且總理固明言「裁判人民的機關已

獨立，裁判官吏的機關却仍在別的機關之下，這也是理論上說不去的，故此機關也要獨立。」又司法之對象為私人，監察之對象為官吏，官吏為私人之犯罪則仍屬於司法，官吏以公務上違法失職而犯罪，則屬於監察，亦並不淆亂司法系統。監察之對象既為官吏，則行政訴訟，更當屬之監察機關也。

三、人選問題 現監察院長副院長由中政會中常會提出選任，監察委員則由院長提請國民政府任命。新定之憲法草案則定院長監察委員由國民大會選舉之，其得失姑不具論，惟對於 總理遺教則大相違背。如心理建設第六章云：

「五曰監察院，憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統立法院負責。而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察向國民大會彈劾之，而監察人員失職，則由國民大會自行彈劾而罷黜之，國民大會職權專司憲法修改，及制裁公僕之失職」。

觀此則 總理實主張任命，至監察委員雖未明定，然院長既屬任命，則監察

委員當然亦屬任命，以超出政爭漩渦以外，避去監察委員為政客化之弊。至資格方面，除應有「富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈」之特立精神外，尤須具有司法行政之經驗，始能稱職，此亦當然之事也。

四、保障問題 總理甚推崇古代之臺諫制度，其微不滿意者，惟屈服君主下，等於君主之奴隸。故特提出監察權，使之獨立為一治權，俾移其為君者為國為民，實現一種極完善之監察制度。觀其五權憲法中講演云：

「說到彈劾權，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。這種御史都是梗直得很，風骨凜然。譬如廣州廣雅書局裏頭，有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的，有張之洞題額「抗風軒」三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨，能抗君主。可見從前設御史臺諫的官，原來是一種很好的制度」。

由此可見，總理既要職權獨立，又要當事者風骨凜然行使其職權。然欲使司風憲者人格如此，隨時隨地，皆可結怨於人，則保障方面，亦宜較司法官為嚴密

。因司法官之對象為私人，私人報復之能力有限。三權制之國家尚特為保障，則五權制之國家，監察之對象為官吏，官吏之能力大於私人，國家更宜設法特別保障之。最要者，即監委若遇謀害，則當地之軍警長官及凶犯應加等問罪。其任期，更宜延長，或竟為終身職務，使其對於政治上不生希冀，而後能盡力發展其效能也。

### 第三節 結論

綜觀古代臺諫職權，除君權外，殆無所不包，無所不容，我們若全採此種制度，則又大而無當，總理特創此權，蓋欲調和適中，移為民用。如以現行之監察制度，與廣州時代之監察院較，仍慚弗如。蓋各國監察權，雖附屬於立法方面，然既經彈劾之案，多自有審判權。今遺教中既昭示如此，而憲草法案冠詞中又載有「遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵」。則對於總理之明言者，自當遵守；略而不詳者，當尋釋其意，加以擴充闡揚。總理既明定職權人選問題，自當遵照制定。如彈劾權之範圍，對人方面，事

自事務官以至院長大總統，其手續如何；對事方面，或僅限於違法失職，或尚有其他懲戒之處分；或僅限記過降級罰薪免職，或尚有其他刑事處分，皆宜列舉規定。務使事前監督之審計權，質詢權，建言權，調查權，事後監督之彈劾權，緊急處分權，審計權，審判權（包括行政訴訟訴願及官吏審判在內），完備無缺，成立最完美之監察制度。

總之，總理之五權憲法，即採吾國舊有之三權，與歐美之三權混合而成，既合現代潮流，且適中國國情，所謂中西合璧，美難盡述。惟以博大精深，非惟一般庸俗者所不識，即一般智識階級博學通人亦難曉。故初則反對，謂難實行，及革命既成功矣，將實行矣，雖不敢反對，亦口是而心違，如五權憲法講演中云：

「自兄弟發明五權憲法之後，一般人對於這個五權憲法，都不很清楚，即專門學者亦多不以為然。記得二十年前，有個中國學生，他本是大學法科畢業，在美國大學亦得了法學士的學位，他後來還想深造，又到美國東方的一個大學讀書。此人與兄弟在美國紐約城遇見，兄弟問他：『此回你又入美國東

方底大學，預備研究什麼學問？』他說他想專門學憲法。兄弟聽他說要學憲法，就將我的五權憲法說與他聽，足足與他討論了兩星期，他說這個五權憲法比什麼都好。兄弟心喜他贊成這個五權憲法，就請他到了學校裏，將這五權憲法詳細研究研究，其後他就在美國東方耶路大學三年畢業，又得了個法學博士的學位，他的學問自然是好的。他自耶路大學畢業了業，後來又到英國法國德國攷察各國的政治憲法。辛亥革命成功，他亦回到中國，兄弟又遇見了他，我就問他當日你因贊成我的五權憲法，現在你研究之後，可有什麼心得？他說五權憲法各國都沒有，這個東西，恐怕是不能行的。當時兄弟聽了這話，就很以為然，誰知我們那般同志聽了這話，以為這位法學博士說各國都沒有這個東西，想來總是不大妥當，也就忽視這五權憲法了。還有一位日本的法學博士，兄弟在南京的時候請他做法律顧問，有許多法律上底事情與他商量。後來討袁之役，兄弟亡命在東京，遇到了這位博士，他問兄弟什麼叫五權憲法，兄弟就與他詳細講解，相處兩三個月功夫，合計總有二三十

小時，後來他就明白了。此時兄弟覺得這位法律博士還要講了許多的時候纔能明白，若遇着一般普通人民，又將如何，難怪他們不懂了。適纔所說的這兩個博士，一個是中國的博士，一個是東洋的博士，那中國的博士在紐約遇着他底時候，討論了兩個星期，他很贊成這個五權憲法，在這個時候也不過是個學士的地位，祇算是半通底時候，待他得了博士的地位，可算已到了大通的時候了，他說各國沒有這個東西。又那個日本的博士，兄弟與他研究了好幾個月底工夫，他纔明白。

由此可知中國博士，東洋博士，尚如是難解，則其他可知。故吾黨中央及立法院同志，應不為庸俗之見解所蔽，勿蹈中外博士之覆轍；金剛無畏，力排眾異，本總理遺教，將現在之監察制度大刀闊斧加以改造，并明定於憲法草案內，成立完美之五權憲法，在世界獨樹一幟。蓋監察權之消長，關係國運之隆替，民族之盛衰。欲黨權伸張，民權樹立，使貪官污吏，絕跡於中國；政治澄清，實現於目前；皆非此不為功。此本黨應有之認識，亦應有之責任也。



末了尚有最切實之數語及兩事譬喻，作為本報告之結束，宗黃甚鮮學問，平素均以總理之學問為治事之準繩，遇有難決之事，輒參閱三民主義，總理學說，終能覓得解決之方；對於黨國大事，亦應如是。宗黃研究這個問題，亦未敢有絲毫私見存乎其間，而覺總理五權憲法制度之詳善，古今中外無與比倫，故敢相信此制度如現在未能全部採用，將來國民大會亦須採用而後已。蓋現行之監察制度，僅有彈劾權而無審判權，直無異無槍械與獵狗之獵人，欲入山打獵，其不為野獸所噬者幾希。又古人以老虎比御史，何以比得如此嚴重，因老虎有爪牙，故百獸為之震驚，若僅係龐然大物，則一戳即穿，與紙老虎何異。所以現在之制度，一方面要使之肅清貪官污吏，一方面不予以應有之職權，在此矛盾現狀之下，實不易伸張黨權，澄清吏治，確立民權，嚴辦貪污。又此次研究之結果，發現一個通病，就是歷代的官吏不但貪污的不願有此制度，縱是賢良的都不願意，如像宋相王安石明相張江陵之輩；可算賢宰良輔，但是對於御史總想中傷，對於制度總想破壞，惟君主與人民則與此相反。時至今日，恐也難免此情形，縱使孟

德斯鳩將監察權也放在內，而倡四權鼎立，在政治上的立場仍覺他是羈手絆足，諸多不便的，最好是不要有，或有而僅存其形式。但是我們在黨國的立場上，民衆的立場上，是非有不可，且越完備越好。此種問題關係重大，深望各位多多研究，期謀澈底之改善也。

第二章 各國現行之監察權

## 第四章 民國以來之監察制度

### 第一節 民國初年之平政院

遜清以還，民國肇興，政體因以丕變，制度因之不同。攷三權分立之說，監察大權，操於議會。然議會為立法機關，對於全國官吏之監察，實有不能兼顧之勢，故一般實行三權分立之國家，議會除有彈劾元首及閣員之權外，其他官吏之監察，多委託行政機關或另設專司行之，北京政府時代，有平政院之設，直隸於大總統，為一監察官吏之機關。其職掌包括行政訴訟，官吏彈劾諸項，其組織則平政院為裁判機關，肅政廳為檢察機關，茲分別述之。

依民國三年平政院編制令第一條：「平政院直隸於大總統察理行政官吏之違法不正行為，但以法令屬特別機關管轄者不在此限。」是平政院為行政審判機關甚明，又同法第六、七、八、九各條規定，平政院設肅政廳，置肅政使，有提起「行政訴訟」及「糾彈官吏」之權。是肅政廳為行政檢察機關，亦無疑義。惟肅政廳雖設於平政院內，仍各自獨立，不相侵越，此於同法第十二條「肅政廳對於

平政院獨立行其職務」，及第二十條「平政院肅政史不得干涉審理或兼審理事務」，可以知之。

攷平政院與肅政廳，對於違法官吏，雖一為審判機關，一為檢察機關，而其管轄範圍，則不一致，平政院之得以審理者，必先經肅政廳之糾彈，而肅政廳所糾彈者，有為平政院所不得審理。據三年七月公佈之糾彈法，第十一條：「肅政史糾彈事件，經大總統核定後，認為應交平政院審理者，特交平政院審理。」又第十二條：「大總統特交審理事件有應付懲戒或屬司法審判者，由平政院呈明大總統分別交主管官署行之。是知平政院對於違法官吏之有特別管屬者如司法官之屬，不能審理，或雖無特別管屬而涉及司法責任者亦不能審理，此觀於編制令第一條第二項「平政院審理糾彈事件不妨及司法官署之行使職權。」之規定可知矣。蓋平政院為一行政事件審理機關，其處分為行政處分，此固應辨別清楚者也。平政院之管轄如此，而肅政廳則管轄範圍較大，據糾彈法第一條「肅政廳，肅政史：除依約法（袁定約法）四十三條之規定外，對於官吏有左列各款情事之一者

，依其職權呈大總統糾彈之」。所謂左列各款情事者，指違憲，違法，行賄，受賄，營私舞弊，溺職，殃民諸事件而言。又依同條第二項，不僅對於現任在職官吏，可以糾彈，即非在職官吏亦適用之。所謂「除依約法四十三條之規定外」者，即「國務卿各部總長有違法行為時，受肅政廳之糾彈，及平政院之審理」。是則肅政廳之糾彈範圍，上自內閣，下及員司，皆可依法行使其糾彈大權，其職掌之重大，於茲可見。

肅政廳設於平政院內，而獨立行使其職權，前已言之。且肅政史對於糾彈事件，向總統負責。都肅政史亦由總統任命。糾彈法第三、四、五、七、九、各條明定「糾彈事項，肅政史應呈明大總統糾彈之」。編制令第十六條規定「平政院院長都肅政史由大總統任命」。職此之故，肅政史雖僅向大總統負責，但糾彈權之行使，仍不能不受行政力量之支配，不過肅政史於糾彈事件不受制於平政院院長，稍具獨立性質。至於平政院長，都肅政史之所以同由總統任命者，其所以同屬於一機關者，良以權力集中，受效較

非僅有糾彈及提起行政訴訟之權，並有事後監督平政院裁決實行之權。編制令第十條規定：「平政院之裁決由肅政史監視執行」。夫肅政史既有提起行政訴訟，舉行糾彈之權於裁決之先，又有監督裁決之實行於裁決之後，此於糾察官吏之精神，可以一貫行之而不致中懈，殊可法也。

平政院之組織及職權，既如上述，茲更進而述平政院評事肅政史之肅政史之任用及保障。依編制令第十八條「平政院評事及肅政史，由平政院院長各部總長大理院院長及高等諮詢機關密薦具有十四條資格之一者，呈由大總統選擇任命之」。所謂第十四條資格者，以年滿三十，而任薦任以上行政職三年以上，或任司法職二年以上者為合格。但平政院各庭須有由司法職出身者一人或二人（編制令第二條），平政院肅政史之糾彈，以由行政職出身及司法職出身之肅政史二人以上協議行之（同上第十一條）。故知評事與肅政史之任命，司法出身者與行政出身者皆須兼備。良以平政院為一行政事件察理機關，所謂行政上的司法機關是也。

平政院評事，及肅政史之保障，編制令亦有詳細之規定，評事及肅政史非受刑之宣告及懲戒處分，不得強令退職，轉職，及減俸（第二十一條）。至於失職之評事及肅政史，其懲戒由特別組織之平政院懲戒委員會行之（第二十二條），不受普通懲戒，其保障可稱周密。

總觀平政院之制，其糾彈及理察之範圍，上自閣僚，下至員司，惟不能彈劾總統。按當時彈劾總統權，則仍保留於國會。民三約法第三十一條規定「議會對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決提起彈劾之，訴訟於大理院」。據此，總統僅於謀行為得被彈劾，其審判機關則為大理院，蓋尊崇國家元首之意也。

平政院之組織，有審判與檢察兩獨立行使職權部分。其職掌則兼有「行政訴訟」及「官吏察理」兩項，以一組織而兼有現代監察院，行政法院，之任務，職權不為不大，惜懲戒機關則有另設之高等文官懲戒委員會各部及各省之普通文官懲戒委員會，系統雖稱完備，權力未能集中，加以軍閥時代，法治未立，雖有此機



關，實際仍等虛設耳。

## 第二節 廣州國民政府時代之監察院

### 一、監察院最初組織之概況

自十三年本黨改組後，一切政制，銳意革新。十四年七月一日成立國民政府，監察院即於八月一日根據中央執行委員會政府改組會第三條之規定，組織成立，置監察委員五人。重要院務，由監察委員會議決行之；例行事務，則由常務委員處理之。委員會之下，分設三局，及總務、吏治、密查、檢查、審計，稅務、訓練、運輸、郵電各科，而組織法上所定之政治宣傳科，應由中央執行委員會派員組織，訖未成立也。

### 二、第一次組織法之修改

最初組織，設科太多，事權不能統一，不免有窒礙難行處，因之將組織法略予修正，總務科改為祕書處，另設實業、考試、審計、財政、吏治、訓練六科，其餘各科，一併裁撤。嗣後又將考試事務併在祕書處及吏治科，實業事務併在財

政科，實際上祇存四科，此第一次改組之情形也。

### 三、彈劾案件之受訴機關

監察院成立後，政府即另設一懲吏院，為裁決彈劾案件之機關。所有彈劾案件，先由監察院偵查預審成立後，即由院制定起訴書，移付懲吏院裁判。

### 四、第二次組織法之修改

國民政府鑒於懲戒權不宜離監察權而獨立，因於十五年將懲吏院裁撤，所有懲戒事件，概由監察院自行辦理，因之組織法有二次之修正。於監察委員外，又設審判委員三人，執掌審判事務。各科名稱及職權，亦有變更。監察院職權至此始臻完備。

### 五、監察院之南遷

自北伐進展，國府所屬各機關，多奉令南遷至南京，惟監察院尚在廣州辦公。至十六年七月，奉南京國民政府電令，著即遷京。因即攜帶印信及一部分案卷，由粵遷京，時值孫逆傳芳進搏浦口，軍事形勢嚴重，政府因將監院文卷，暫由

國民政府接收，監察院因而停頓。

#### 六、監察院在武漢辦公

當甯漢分立時，有一部分監察委員，前往漢口，因在漢口籌組監察院，一切組織，悉仍在廣州時之舊，直至甯漢合作時，始行停頓。

#### 七、監察權今昔之消長

吾於敘述監察院在廣州時代之往事，不禁興無限之感慨，即現在監察院之職權，較之昔時，遠有未逮。茲試略舉如次：

1 懲戒權 按照第二次修正組織法第一條第二項，懲戒權完全屬之監察院，且關於刑事案件，移送法院審判時，應由監察委員執行原告官職務。

2 受理行政訴訟權 按照第一次修正監察院組織法第四條至第七條，及二次修正監察院組織法第一條第三項，對於行政訴訟，完全屬之監察院，且對各官署之違法處分，得逕以職權取銷或變更之，其保護人民之權益，抑何其周密也。

3 逮捕權 按照第一次監察院組織法第八條至第九條之規定，對於發現各級官

吏犯罪行為，及受理人民控告官吏犯罪，均得發逮捕狀逮捕之。

4 考查行政權 查第一次修正監察院組織法，關於吏治科訓練科所掌事務，對於官吏行為之監察及考成，行政官吏之指導及訓練，均有明白規定。即二次修正監察院組織法第一條第四項，亦有考查各種行政事項之規定，是當時之監察院，對於事前監察實具有特殊之注意也。

上述各種職權，在現在之監察院，均已剝奪殆盡。以全國最高之監察機關，除提起彈劾及審計部所管職掌外，其他則無從過問，欲以澄清吏治，不亦難乎？

監察制度史要

## 第五章試行五院制度時期之監察權

### 第一節 總述

總理創為五權之制，以補三權憲法之不足，民元以來，共和雖告成功，而軍閥當國，其制迄未能實現，直至十四年秋，國民政府成立於廣州，監察院遂於是時創立，此為試行監察權之始。迨十六年奠都南京，繼續北伐，以軍事之倥傯，闕治具而未張。十七年中國國民黨第二屆四中全會關於政府制度之決議，僅因時會之所需，先為財政之監督，故成立審計院，以行使監察權中之財政審計權。及五中全會決定頒布訓政綱領，國民政府隨同改組，始為五權制度之創試，而仍依建設先後，逐漸實施。旋以用兵戡亂，監察院人選迭更，迄未能即時成立，僅由籌備處為各項之籌備。十九年第三屆四中全會決定刷新政治方法，以監察院之行使職權，不容再緩，乃復選任院長，尅期組織，經於二十年二月二日正式成立，原有之審計院，亦依法改部，隸屬於監察院，開始行使國民政府組織法賦予之彈劾，審計職權。茲將歷年設施及工作狀況，分段敘述如下。

## 第二節 監察

### 一、監察院之組織經過

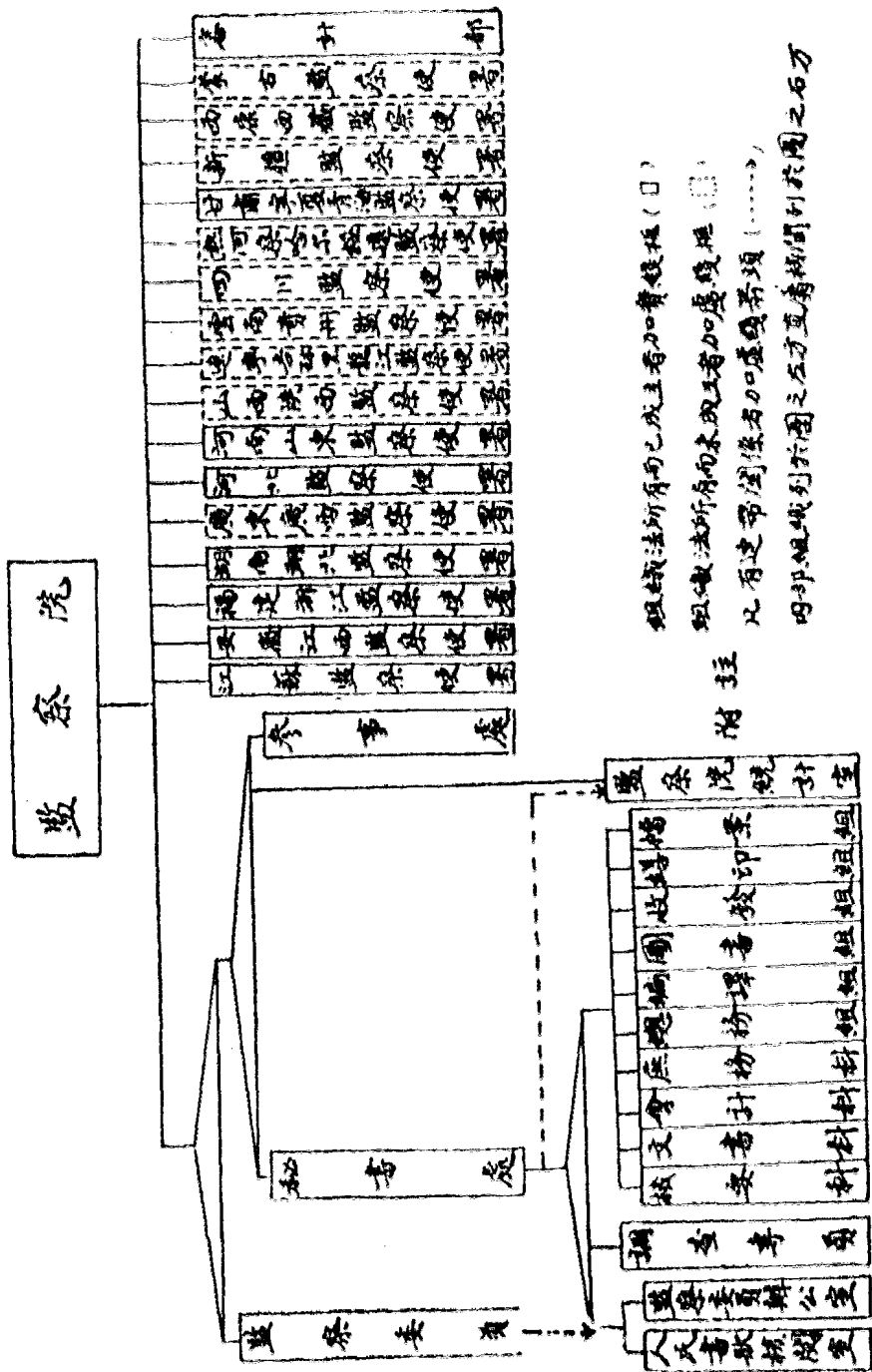
監察院於十七年十二月，經中央依法選任正副院長，開始籌備，在此期間，僅設設計委員會，審訂關於彈劾審計各項法規草案；設秘書處，處理日常公牘。所有人民投遞之書狀，以監委人選未定，由秘書處暫為收受，按性質之輕重，分別緩急，以四種方式處理之；（一）認為可接受而情況急切者，即據情轉達該管上級機關辦理。（二）認為可接受而情況非急切者，留待正式成立後，交監察委員核辦。（三）認為非監察院可接受者，示以應向某某機關呈訴。（四）認為不必接受者，即予發還，或留存備案。

自二十年二月正副院長改選，監察院正式成立，即依組織法設置秘書，參事兩處，秘書處處理日常一切公務；參事處撰擬審核關於監察之法業命令。秘書處之下，設機要，文書，會計，庶務四科，分掌各項事務。又以人民告發事件日益加多，事實調查，關係綦重，於二十一年十月十七日，修正組織法，增設調查專

員六人，平時在院裏理有關鑑證之文件，有事則派外調查。更因祕書處事務繁重，舊有四科不敷工作之支配，於二十一年十二月二十八日，監察院第二十一大會，修正監察院處務規程，增置總務，編譯·圖書·收發·繕印·檔案六組，及監察委員辦公室，人民書狀核閱室，分別性質，辦理不屬於各科之事務。後為審查彈劾案件嚴密起見，復添置監察委員審查室。均隸屬於祕書處。又為遵照四屆一中全會議決實施超然主計制度案，經主計處之函請，增設監察院統計室，辦理院內有關統計之事項。內部組織，於以漸臻完備。其系統如下圖：



國民政府監察院組織系統圖



組織法所有之成立者加費錢權(口)  
 組織法所有而未成立者加虛錢權(口)  
 凡有違背法律者加虛錢權(口)  
 內政部組織列於圖之右方

監察制度史要

## 二、監察委員之提請任命及其職權

監察院成立之始，即依十九年十一月修正之國民政府組織法第四十三條：「監察院設監察委員十九人至二十九人，由監察院院長提請任命之」之規定，提請任命監察委員二十人，每感員額不敷，以之糾監全國官吏，時覺耳目未週，事實上不能趨於嚴密。二十一年十二月，修訂二十年十二月公佈之國民政府組織法，其四十八條：監察院設監察委員二十九人至四十九人，復經依法次第提請補足監察委員法定員額，前後共為四十九人，以充實監察職權之行使。

依照十八年頒佈之治權行使規律案第四項所載：「在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發，應由監察院處理；非監察院及其所屬不得受理。其不經監察院而公然攻訐公務人員；或受理此項攻訐者，以越權論。監察院不提出質詢者，以廢職論」。監察院組織法第一條：「監察院以監察委員行使彈劾權。彈劾法第九條「監察院院長對於彈劾案不得指使或干涉」是明定彈劾權唯監察委員可以行使之。又彈劾法第二條：「監察委員對

於公務員違法或失職之行為，應提出彈劾案於監察院。第十一條：公務人員違法或失職之行為情節重大，有急速救濟之必要者，監察院將該彈劾案移付懲戒機關時，得通知該主管長官，為急速救濟之處分」。第十二條：「懲戒機關於移付之案件，有延壓時，監察院得質詢之」。準是，則監察委員以彈劾為唯一之職權；且兼有請為急速救濟；及質詢之權。而對於公務員之違失，有應提出彈劾案；並體察情節，請為急速救濟；及懲戒機關延擱移付案件時，應加質詢之義務。反是即為失職。

### 三、彈劾案提出之程序與其概況

彈劾法第十三條訂有「監察院應接受人民舉發公務員違法或失職行為之書狀」，並為使人民週知起見，於二十二年六月訂定監察院收受人民書狀辦法八條，印發各地揭佈。此項書狀實為彈劾案提出之重要根據，其關係于監察委員職權之行使，甚為有力，故監察院特設人民書狀核閱室，並規定「除監察委員及保管員外，其餘人員非經院長特許，不得入人民書狀核閱室」，以示謹嚴。監察委員或據

人民書狀，或採社會輿論，而知公務員有違法或失職之行為，必詳加調查，搜尋確證，而提案彈劾。是提案之先，關於案情之調查，實為行使彈劾權之必要手續；故監察院組織法第三條有「監察院為行使職權，向各官署及其他公立機關查詢或調查檔案冊籍，該主管人員應負責為詳實之答復。並訂定監察院調查證及其使用規則五條，監察院調查規則十三條，以便利其職權之行使。除特別繁重者外，由監察院派員親自往查，其餘均委託各地高級機關或法院查復，茲將自二十年二月成立，迄二十四年六月止，所收人民書狀暨行查派查案件數，分列於後：

年 份	書狀件數	派查案件數	行查案件數
二十年 三月 份起	三四九九	五三	八八四
二十一年	二五七三	三五	五六三
二十二年	二五九七	一八四	八四二
二十三年	二七四一	一二四	一〇一七
廿四年 至六 月止	一一五七	二三	四〇三
共 計	一二五六七	四一九	三七〇九

依照彈劾法第三條及第四條，監察委員得單獨提出彈劾案，並須以書面為之，且其彈劾案之提出，依同法第八條，應不得撤回。案經提出後，依法由院長交付其他監委三人審查，奉派審查之監委，即依照監察院審查規則第五、第六兩條，從事審查，并製成審查報告書。若認為被彈劾人應付懲戒，則此彈劾案即告成立，由院移付懲戒機關。如認為被彈劾人不應交付懲戒，而原提案委員有異議者，得依照彈劾法第六條，將原案再付其他監委五人審查，為最後之決定。並為執行治權行使之規律業第四條，及公務員懲戒法第十一條，決定審查移付案件辦法四條，呈請國民政府通令各機關對於所屬公務員之違失，必須依法送請監察院處理，以嚴密監察權之行使。

溯自監察院成立，迄於二十四年六月止，彈劾案之移付懲戒機關者共有四九二件，被彈劾人共有八三二人。內中因縣長為親民之官，縣又為自治單位，凡所措施，影響直接及於民間，故注意特嚴。此外司法官吏因其職掌有關人民生命財產；財務人員以現時我國會計制度之不完備，與組織之未能盡善，往往易滋弊竇

，故監糾均不能不加嚴密；因是以上三項人員之舉劾，計共人數幾占五分之三以上。凡此所以樹立廉潔愛民奉公守法之風，而使政治漸趨純良也。茲將五年中所  
有被彈劾人人數及其職別，分年列表於後：

職別	被彈劾人職別 二十年(月起)					共計
	二十年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年	
行政	五二	五五	一一六	一〇八	四四	三七五
司法	九	一五	三九	四三	一一	一一七
財務	二一	一八	二四	三四	五	一〇二
警務	四	二	三〇	三四	一二	八二
軍務	四	一七	一〇	二一	六	六八
建設	八	二	五	五	九	二九
教育	一	六	四	六	一	一八
交通	一	三	七	六	〇	一七
賑務	一	七	四	〇	〇	一二

外 交	三	〇	一	〇	一	五
黨 務	一	二	〇	〇	〇	三
監 察	〇	〇	一	〇	一	二
立 法	一	〇	〇	〇	〇	一
攷 試	〇	〇	一	〇	〇	一
合 計	一〇六	一二七	二五二	二五七	九〇	八三二

在監察院成立之始，公務員懲戒法，公務員懲戒委員會組織法均未公佈，所有彈劾案件均遵照國民政府二十年三月十六第一五三號訓令呈送國府辦理。迨後懲戒法公佈，懲戒機關先後組織成立，遂分別彈劾案之性質，移送應行受理之懲戒機關辦理。懲戒機關如後表：

懲 戒 機 關 名 稱

應行受理之被彈劾人

中央黨部監察委員會

選任政務官暨監察院監察委員

國民政府政務官懲戒委員會

前條以外之政務官

中央公務員懲戒委員會

中央所屬各機關之事務官及  
各地方薦任職以上之公務員

各省地方公務員懲戒委員會

各地方薦任職以下之公務員

國民政府軍事委員會

少將以上

軍政部  
海軍部

上校以下

此外，關於公務員之身份及受理懲戒機關之確定，又有下列各項決定：

1 聘任人員從事於公務者，被付懲戒時，視為公務員。其由中央各官署聘任者，由中央公務員懲戒委員會受理，其由各地地方官署聘任者，由地公務員懲戒委員會受理。（二十二年二月九日國民政府第四五號訓令）

2 軍政海軍各部為行政系統下之官署，不能視為軍人勤務之部隊，其次長以下，雖有將校尉之分，而其職掌純屬軍事行政事務，其各級公務員自應認為行政官，如被彈劾，應送由中央公務員懲戒委員會受理。（二十二年司法部第九五二號指令中央



公務員懲戒委員會)

3 被付懲戒人兼任兩種官職者，其懲戒事件之管轄，以其事件所發生之職務為標準；如其事件不能就職務加以區別者，依其本任之官職定其管轄。（二十四年九月二十一日國民政府第一六一號訓令）

4 被付懲戒人兼任兩種官職者，其懲戒處分適用之標準與管轄同。但受免職者，在停止任用期內，本兼各職一律解除。（二十四年九月二十四日國民政府第一六一號訓令）

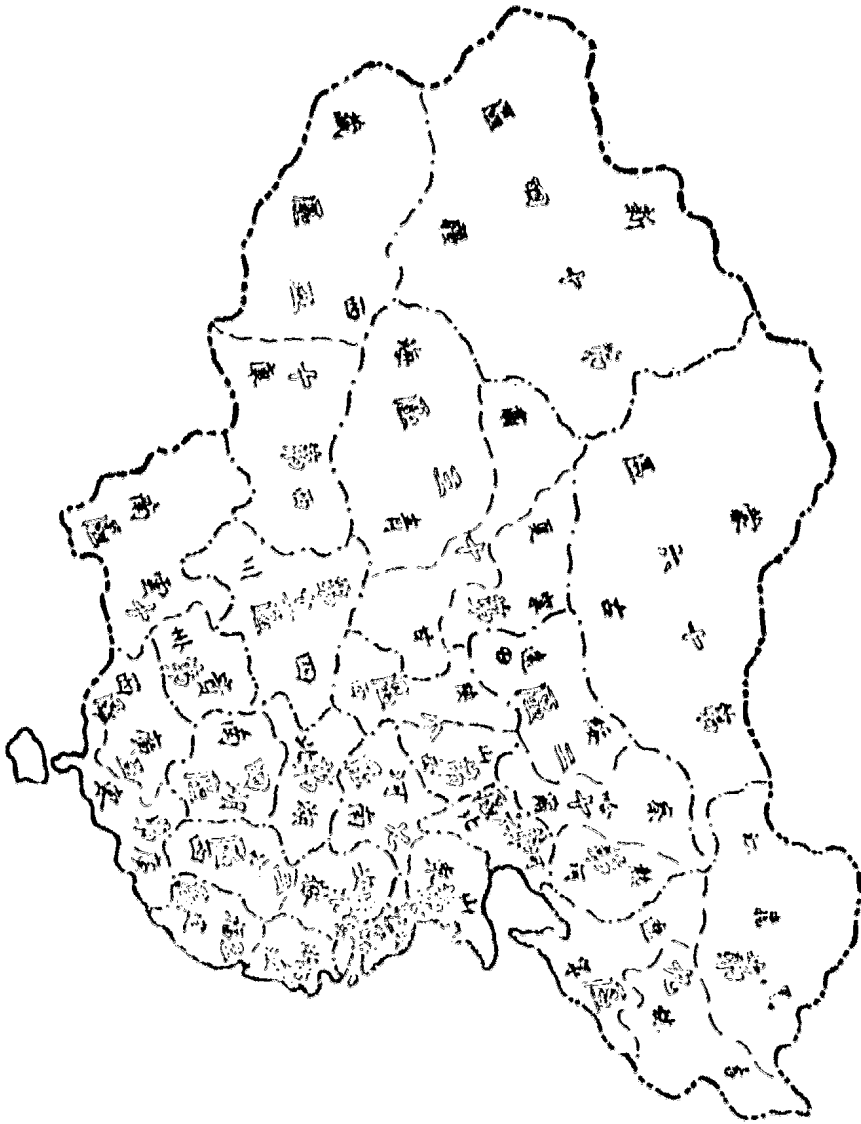
總計五年來，移付懲戒之案，經已議決者，僅占彈劾案之半數，甚至二十年提出之彈劾案，直至最近始行議決，或竟有尚未決定應否懲戒者，雖依彈劾法第十二條之規定，得隨時加以質詢，然其效力，已覺有後時之感。

#### 四、監察區之劃分

1 監察區之劃分監察院為便於行使巡迴監察職權起見，於二十年三月依組織法第六條第三項之規定，製定監察使巡迴監察規程；並仿照前清都察院十五道御史

之制，參酌國內現情，定全國為十四監察區。嗣以原定計畫，銜之現狀，有變更必要，復於二十三年六月二十三日，經本院第二十九次會議議決，改劃為十六區，呈報備案，以為提派監察使之準備。分區圖表附後。

監察院監察區分區圖



監察院監察區分區表

第一區	江蘇	第二區	安徽	江西		
第三區	福建	浙江	第四區	湖南	湖北	
第五區	廣東	廣西	第六區	河北		
第七區	河南	山東	第八區	山西	陝西	
第九區	遼甯	吉林	黑龍江	第十區	雲南	貴州
第十一區	四川	第十二區	熱河	察哈爾	綏遠	
第十三區	甘肅	甯夏	青海	第十四區	新疆	
第十五區	西康	西藏	第十六區	蒙古		

1 監察使之提派與權力及其與監察院之關係 監察使巡迴監察規程與監察區分區計畫既已訂定，因而體察情形，為監察使之設置，並以蘇，皖，贛，湘，鄂五省，或密邇京畿，或在剿匪及善後區域；浙閩兩省關係海防衝要；河北及魯豫等省為北邯政治要區；甘甯青方在開始建設；況為對於各該區官吏之廉察，尤

須謹嚴，爰依組織法第六條之規定，於二十四年四月，將該七區應設之監察使提經明令遣派；並於五月正式成立，開始執行職務。

丁超五 監察院江蘇監察區監察使

苗培成 監察院安徽江西監察區監察使

陳肇英 監察院福建浙江監察區監察使

高一涵 監察院湖南湖北監察區監察使

方覺慧 監察院河南山東監察區監察使

周利生 監察院河北監察區監察使

戴愧生 監察院甘肅甯夏青海監察區監察使

依監察使巡迴監察規程第三條第二款：「監察使所彈劾案，適用彈劾法第五條之規定」。是監察使有提彈劾案之權，而審查所提出之彈劾案，則仍屬之監察院監察委員。且為法定區責所限，其彈劾權之行使，似僅能及於所在地之官吏，非如監察委員之得以普遍行使其職權。但依同法第五條，可以逕行通知該管區域

內主管長官為急速救濟之處分，則較監察委員行使此項職權時，由院轉行之為便捷。

據上所述，監察使提出之彈劾案，依法須送由監察院，經過監察委員之審查，正使如迴身脈絡，不以中間之距離，而其運用之效能。又監察使巡迴監察規程第七條載有監察使應注意隨時報告於監察院之事項凡三：

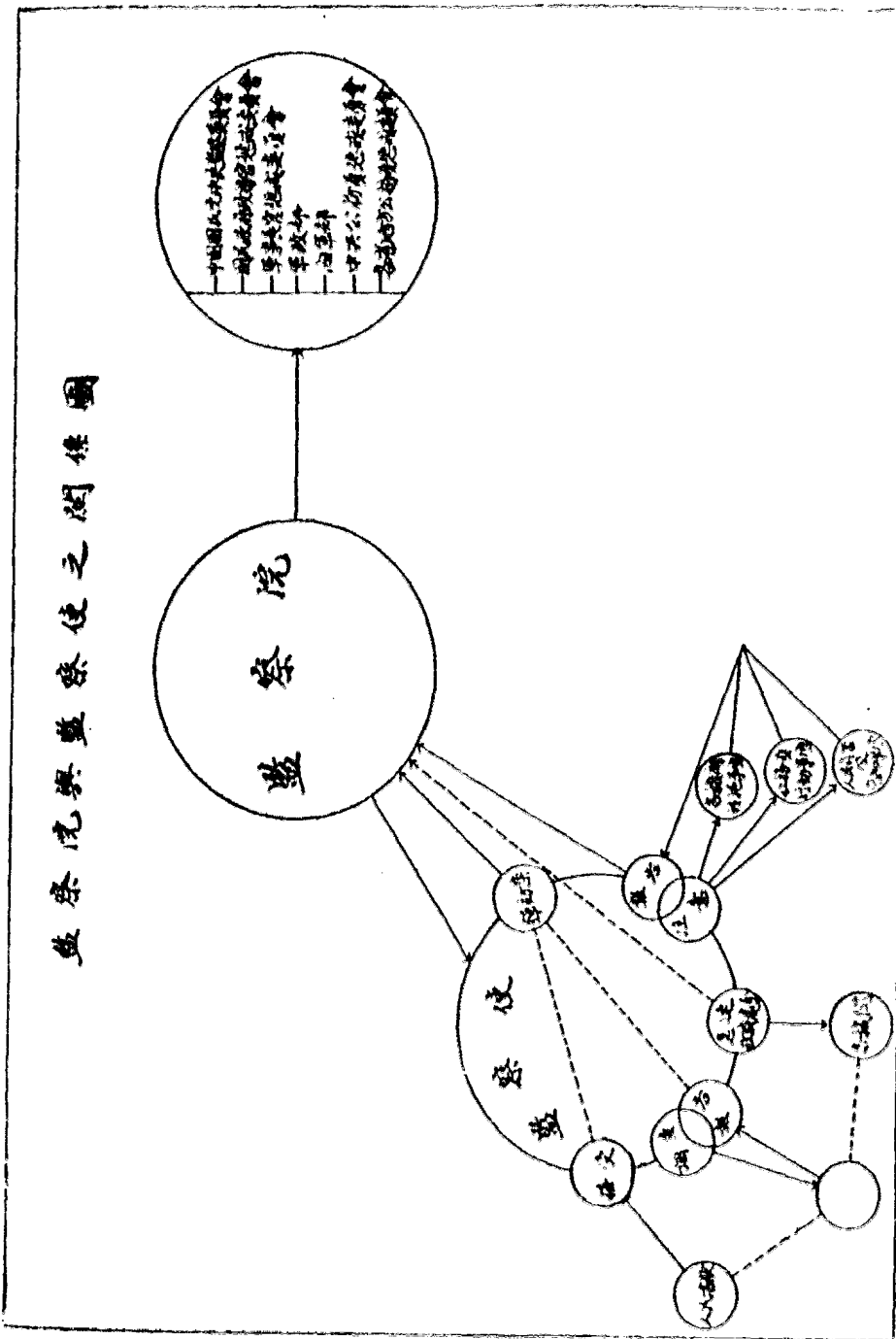
一關於所派監察區內各官署及公立機關之設施事項。

二關於所派監察區內各公務員之行動事項。

三關於所派監察區內人民疾苦及冤抑事項。

蓋以監察院為最高監察機關，負有視察整個吏治民情，而為全部糾察之責任，不能以監察區之劃分而稍減却，故監察使有將其在所管區域內監察情形，隨時具報之必要。依此可將監察院與監察使間職權行使上相連之關係，作圖以明之。

監察院與監察使之關係圖



## 五、現行監察制度之缺點

五權憲法之監察權，淵源於中國御史制度，及外國立法部之監督權，因賦有各種監督政府，與審判行政之權。而依照國民政府組織法第八章第四十六條之規定：「監察院為國民政府最高監察機關，依法行使彈劾，審計之職權」，據此解釋，現在之監察院除審計外，祇有一種彈劾權，僅為事後監督機關，在行政人員違法失職之行為未實現以前，雖已覺察，而不能加以過問。及既已發現而彈劾矣，因懲戒權之不統一，懲戒機關與監察機關無連繫，懲戒機關往往于監察院調查之後，復行調查，不獨耗費曠時，抑且予犯法官吏以規避機會。證以過去事實，其例不一而足。總計五年來移付懲戒之彈劾案約達五百件，經議決者不過半數。甚至有被付懲戒人離職已久，始予以法定之處分。夫以懲戒處分之輕微，已不足以懾違法失職者之膽，而又加之以處分之遲緩，結果遂形成監察權之無力量，而此種結果之形成，并非由于懲戒機關之不盡職，實由於監察權組織之不完備。當此厲行五權制度之時，欲使監察權本質之充實，除應將懲戒法從嚴規定外，必使監



察院備有建言權，質問權，行政審判權等，與彈劾，審計兩權相輔為用，方足以盡其功能。其詳當於第六章論之。

### 第三節 審計

#### 一、五權憲法審計制度之成立

我國審計制度，至近年而始完成。民國以前，無所謂監督財政之事。鼎革以還，國會成立，北京政府始注意財政之監督，於北京設審計院，各省設審計處，然因隸屬於國務院，不惟範圍狹小，而職權行使，亦尚難獨立。民國三年，又制定審計院組織法及審計法，亦以政治紊亂關係，未能見諸實行。北伐革命成功，國民政府奠都南京，十六年即公佈國民政府組織法，設立五院，實行五權憲法，十七年又公佈審計院組織法審計法，吾國財政監督，始完全獨立。十七年十月又修正五院組織法，將審計機關併入監察院內，列為監察權之一。十月又公佈審計

部組織法，改為審計部。二十一年又公佈審計處組織法。至二十二年四月又修正審計部組織法，擴大職權，充實內部，同時并依審計部組織法第十七條之規定，籌設各省布及各公有營業機關之審計處。逐漸推行於地方，吾國審計制度，至此粲然具備，而五權憲法之審計制度，亦遂確然成立焉。

## 二、五權憲法審計制度之性質與地位

我國現行審計制度，係根據五權憲法而成立，監察院係五權憲法之一部，而審計部亦為監察權之一部，故其性質與近代世界各國不同。蓋近世立憲國家，實行三權憲法。所謂監督財政之權，則屬諸代表人民方面之立法機關。其行使立法權之立法院，對於財政監督，不僅限於預算，即將對於決算亦有最後決定之權。審計機關雖亦審核決算，但每年尚須編製審計報告，送交立法院以為最後之決定，因之審計機關與立法機關，不啻立法機關之附屬機關。我國實行五權憲法，監察權與立法權，行政權，司法權，考試權，同屬治權之一部，各自獨立實行其權能，相互輔助，以完治權之作用。而建立一強有力之政府。故我國監察院既立於

獨立之地位，審計部亦因之而立於獨立之地位。不僅對於預算有監察之權。即對於決算亦有最後審定之權。由是言之，我國現行之審計機關，不惟為監察權之一部，亦為吾國監督財政之唯一司法機關。

要之審計機關，對於政府與立法非立於獨立之地位，不足以發揮其監察之權威。夫欲澄清政治。必先整理財政。是以各國對於國家之歲入歲出，皆以其情形復雜，為量甚鉅，不能不專設機關，專理其事。否則牽涉之方面既多，而審計事務之執行亦難，尤以施行代議制之國家，政黨紛立，門戶各異，司理審計事務之機關，不惟難以行使其職權。且往往陷於黨派偏見或其他之關係，致失公正廉明之態度，故輒近以來，各國政治之趨向，咸主張審計機關應超然立於政府與會議之外，俾得發揮其獨立不羈之精神。我國施行五權憲法，設立五院，為使三民主義之建國方略，得以充分表現。故規定審計部隸屬監察院，屹然立於立法，行政，司法，考試之外，獨立行使其職權，而發揚五權憲法之監察精神也。

三、審計機關之組織與職責

1. 審計部之組織 按監察院組織法第五條及審計部組織法所規定，設部長一人。秉承監察院院長綜理全部事宜。次長二人，輔助部長處理部務，設審計九人至十二人，協審十二人至十六人，稽察八人至十人，分別執行審計稽查事務。以下并設佐理員四十人至六十人。又設秘書二人至四人，分掌會議及長官交辦事項。設總務處長一人，科長四人，每科各設科員二人至四人。掌理文書統計會計庶務等事務。至關於審計職務執行時，又有如左之設置：

(一) 審計會議 審計部組織法第四條之規定：審計部關於處理審計稽查重要事務，及調度審計協審稽查人員。以審計會議之決議行之。審計會議以部長次長審計組織之，開會時以部長主席部長有事故時，由次長代理。

(二) 設三廳分掌事務 審計部設三廳，依監察院組織法第五條之規定，分掌審計稽察事務。第一廳掌理政府所屬全國各機關之事前審計事務，第二廳掌理政府所屬全國各機關之事後審計事務，第三廳掌理政府所屬全國各機關之稽察事務。各廳廳長由部長指定審計兼任之。每廳設三科，

每科科長亦由部長分別指定協審稽察兼任之。

(三)設駐外審計協審稽察 審計部組織法第十條第四項之規定。審計部設駐外審計，協審。稽察，分別執行各審計處及審計辦事處之職務。

此外又規定各機關審計之稽察職務，由部內不兼廳長科長之審計協審稽察兼理。並又規定審計部於各省及直隸行政院之市，設審計處。其他不能依行政區域劃分之審計，經國民政府核准得設審計辦事處。至對審計，協審，稽察人員。一方則予以保障。規定非受刑之宣告或懲戒處分者，不得免職或停職。而一方規定在職中，對於其他官職，律師，會計師，或技師及公私企業機關之任何職務，又有不能兼任之限制。

2. 審計部之職責 審計部既為監督國家財務行政之唯一機關，其職務當然涉及政府會計之全部。舉凡歲入之徵收，歲出之支用，各種國有財產之管理，以及有關國家財務行政實施之一切行為，均應由審計部負監督之責。因是審計部所有之職責，依審計法第四條之規定，有以下數種：

- 一、國民政府歲出入之總決算；
  - 二、國民政府所屬各機關每月之收支計算；
  - 三、特別會計之收支計算；
  - 四、官有物之收支計算；
  - 五、由國民政府發給補助費，或特與保證各事業之收支計算；
  - 六、其他經法令明定，應由審計部之核審收支計算。
- 審計部對於上列各項之決算及計算，固有審查之權限，而他方審計部應負之責任，依審計法第五條之規定：審計部審核決算與收支計算時，應就左列各項編製審計報告，呈報國民政府。即：

- 一、總決算及各主管機關決算報告書之金額與國庫之出納金額，是否相符；
- 二、歲入之徵收，歲出之支用，官有物之買賣讓與及利用，是否與法令之規定及預算相符；

三、有無超過預算及預算外之支出。

此外審計法第六條又規定：審計部應將每年會計年度審計之結果，呈報國民政府，並得就法律上或行政上應行改正之事項，附陳其意見。然自五院組織法修正後，審計部則又立於監察院之下，而負以上報告之責任也。

#### 四、審計職權之行使

(一) 審核之方法 審核之方法，為審計職權行使之一重要事務。依我國現行制度。大概分為書面審查，實地審查，委託審查，及再行審查四種。茲分述於下。

1. 書面審查。係就歲入徵收官，命令官，支付命令官，及現金出納官吏等，所提出之計算書類與憑證單據及決算書類為審核之根據。依我國現行審計法與審計法施行細則所規定，各機關應送審計部審查之重要書類，普通機關編送書類為：

(1) 支付預算書，(2) 收入預算書，(3) 支出計算書，(4) 收入計算書，(5) 收支對照表，(6) 財產目錄，(7) 單據粘存簿，(8) 總平準表。營業機關編送書類為：

(1) 支付預算書，(2) 支出計算書，(3) 收入計算書，(4) 貸借對照表。

(5) 損益表，(6) 物品出納計算書，(7) 財產目錄，(8) 單據粘存簿，(9) 總平準表。承轉機關編送書類：(1) 現金出納計算書，(2) 單據粘存簿。國庫編送書類為：(1) 國庫收支月計表，(2) 存入金歲出金分類明細表，(3) 國庫全年度出納計算書。2. 實地審查。此種審查，蓋為補書面審查之不足。即對於審核各機關之收支計算書，如認為有疑義，(第九條)及各機關表冊書式憑證認為必要時，(審計法施行細則第十二條)得派員實地調查，對照實物，並可進一步考察其事務之原因及經過，以明事實之真象，而免隱匿之弊端。故其效果，實遠出於書面審查之上。例如：對於工程之良窳，出納之實際，及現金物品之儲存等，皆非實地調查，無由悉其真偽。又實地調查，不僅以提出書類者為限，即無計算報告書者，亦可實地調查，加以考核，而收審計實際便利之功效。3. 委託審查。即在審核上認為事實上之有必要者，始用此方法。此種審查，本為直接審查之例外。且其委託範圍，亦不外一部之事務，各國皆有，我國亦然。故依審計法第十九條之規定；審計部對於審查事項，認為必要時，得行委託審查；但受委託之人或機關，



須報告其審查結果於審計部。4. 再行審查。即關於審查完竣之事件，經過若干時期後，如發現其中有錯誤遺漏及重複詐偽等情事，仍得再行審查；並可按其情節輕重，而定責任時期之遠近。依我國現行審計法第十八條之規定：對於審查完竣事項，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事者，得為再審查。若發現詐偽之證據者，雖經過五年後，仍得為再審查。我國審計法規定之嚴密，亦足見其一般。

(二) 審核之程序 審計部現在所行之審核程序，為二十二年十二月以部令修正之程序。大要分為四項，即：1. 審核解款書報審核支付預算書歲入歲出預算分配表之程序。2. 審核支付書命令聯之程序。3. 審核之計算書類之程序。4. 關於稽察收入支出財產及庫存之程序等。

(三) 審核之實施 分為事前審核，事後審核，及稽察三項。茲分述之。事前審核，即：對於歲入歲出預算分配表及收入支付各命令，所行之審核方法。現分為歲入預算分配表之審核，月份收入預算書之審核，解款書報核聯之審核，歲出

預算分配表之審核，月份支付預算書之審核，支付書命令及通知之審核等。2. 事後審核。即：對於支出計算書類及證明單據。認為有違背法定及不正當之事項者，所行之一種監督方法也。計分為處分，剔除，查詢，補送，發還，更正，備查，注意等項。3. 稽察事件。在審核各方面，如欲明瞭事實之真象如何，非有實地調查，恐不足以濟事。我國現行審計組織，所以特設第三廳，俾其專掌稽察事務。現所行之稽察事件。分為：(1) 審計會議交辦之事件，(2) 部內調查事件，(3) 自動調查事件，(4) 赴外調查事件，(5) 關於監視公債抽籤還本事件，(6) 關於參加債款或基金保管委員會事件，(7) 關於核對債務費支付事件，(8) 關於調查材料事件，(9) 關於調查建築工程事件，(10) 關於檢查財產事件，(11) 關於審查庫存事件，(12) 關於監標事件，(13) 關於驗收材料工程事件，(14) 關於物價調查事件等。

### 五、審計制度之將來

我國審計現在推進之情形，大致已如上述。然細考之，我國審計制度，方正

萌芽時代，不惟一切法制俱未完備，而職務行使，亦尚不能及於一般，故應如何使之改進，使之完密，俾審計職務能以推行盡利，而收監督財政之實效，此實我國審計制度將來之一大問題，而亦不可不特加注意者也。

審計為監督國家財政之重要機關，而依據國家法規預算及經濟原則，求財政運用之正確切當，為其主要之目的。故一國審計制度之嚴密與否，關係於國家財政之實施及國民經濟之發達，至為重要。又況我國財政紊亂，今已達於極點，改革以後，軍費之支出，既形浩繁，政費之分配，尤為奇絀，故國民政府自成立以來，一方既注意財政之整理，而一方則又注意審計制度之施行。現在我國審計工作，雖云漸有推進，然在實際，往往因政治之關係，法制之不備，及其他種種情形，致審計職權不能完全實行。不惟於監察權不能完全發揮，而且於監督財政效力亦不大著，今後如欲審計能依監察權之活動，切實監督國家之財政，不可不使審計制度之早期完成，及審計職權之完全行使，然後可以有補於國家，而達監督財政之目的。然此須對於左列事項。加以注意：

- 一、尊重審計法令
- 二、統一會計制度
- 三、實行就地審計
- 四、推廣稽察職權
- 五、實行監督特別會計
- 六、推行各省市審計處及各審計辦事處
- 七、確立整頓國債辦法
- 八、實行統一國庫制度
- 九、實行預算決算
- 十、完備審計法令

上述各端，皆我國審計急待進行之重要事項。今後應如何使之完成。必須詳細加以研究，慎密攷查，庶將我國審計制度，可以推行盡善，以收完全獨立監督財政之實效，而臻國家於邦治之地位。

監察制度史要

## 第六章 今後之監察制度

### 第一節 監察權之範圍

#### 一、監察權之獨立性與統一性

監察制度，實為我國特有之政治制度，東西學者，推崇獎譽，頗不乏人。甚且有謂為中國歷行數千年君主專制政體而不侵及人民自由者，端賴此種制度為之緩衝。攷此種言論，實有所據。蓋我國監察制度，就其職權言，非特能糾彈不法於事後，且能諫阻不當於事前；就其管轄言，非僅百司懼其抨擊，即君主亦戒其諷諫。夫如是則一政之設，一令之行，莫不詳審利害，始定行止。舊制雖君權無限，而所為仍多中規矩者，職此故也。

苟再進一步言：何以我國監察制度能收如此宏大之效？此當求於制度本身之優美。其一曰監察權之獨立也，我國自秦漢御史制度漸次完成以來，雖歷朝肇基，代有因革，其主持監察官吏之機關，或曰御史臺，或曰司憲，或曰肅政臺，或曰都察院，名稱不同，而與行政機關截然劃分，無相統轄，自秦至清，如出一轍。

。凡此特點，名之曰監察權之獨立性。其二曰監察權之唯一也，夫秦漢監郡，已設外官，唐代分巡，其制大備，宋元明清，各道監察，悉本舊規。然而皆受制於中央監察機關，故小事雖可立決，大事仍須奏裁，凡此特點，名之曰監察權之統一性。監察權而有此獨立性與統一性，故能威武不屈，直言無隱，數千年來官常之所以不墜者，未始非獨立與統一之監察權有以維繫之也。

就以上監察權之兩大特點，而求之於列國政治制度，殆成絕調。攷三權分立國家之組織，實無一機關獨立行使監察權，如我國御史臺者。各國監察權之行使，對政務官多畀諸立法機關，對事務官多委之行政機關，而行政審判，且有付之特種司法機關者，是監察權之唯一性，不可得見。因此監察權之行使，或捲入政爭漩渦，或致官官相護不能盡量發揮作用。攷近世政治潮流，趨向民主，固無疑義，但工業社會，人事日繁，凡百政事，莫不有賴於專門之技術。故今日政治制度之切要問題，即如何求民主政治與專家政治之融合。因此，總理特倡「權」「能」區分之說，以濟今日民主政治之窮。又因三權憲法之弊叢生，而我國固有之優良

制度不可捨棄，乃創五權憲法之制，對於監察權之確定，尤三致意焉。其言曰：「現在立憲各國，沒有不是立法機關並有監察權，那權限雖有強有弱，總是不能獨立」（三民主義與中華民族之前途）。是知總理主張之監察權，非僅承認其存在，並須保障其獨立與完整也。

自中國國民黨奠都南京以來，即遵照總理遺教，試行五院制，在原則上對於監察權之獨立性與統一性，已確予承認。如民國十八年治權行使之規律案第四項規定：「在監察院成立以後一切公務人員之彈劾權，皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發，應由監察院處理，非監察院及其所屬，不得受理」。國民政府組織法第六十六條亦規定：「監察院為國民政府最高監察機關，依法行使彈劾審計之權」。按治權行使規律案僅畀監察院以彈劾權，國府組織法則益以審計權，即現行監察院有彈劾權及審計權而已。惟是，現行法雖確認監察權之獨立及完整，而於監察權之內容，則頗有與總理遺教出入之處（見第三章總理遺教中之監察制度），殊有補充之必要。立法院憲草規定監察權之內容，依國府組織法之規定，似嫌



疏忽。

## 二、今後應行之事前監察權

關於監察權之獨立性及唯一性，現行法及憲草中雖皆確予承認，惟對於監察權之內容，僅規定彈劾權及審計權兩項，殊嫌仄狹，核之總理遺教，固已相左，徵之中外制度，尤屬不倫，茲就學理及歷史方面說明監察權之內容，並分為事前事後兩項，以清眉目。

夫監察制度之效用，非僅澄清吏治而已，且欲賴以增加行政效率，減少行政設施上之錯誤及損失。故與其着重彈劾懲戒於事件發生，人民已蒙其害之後，何如監察機關於事前有建言調查質詢等權，以消滅患害於無形之為佳。澄本清源，於是為重。故事前監察權之施行，實可收積極的納政治於正軌，引官吏於清廉之効，不可以其作用僅在預防而忽視之也，約其大概，可有四端：

1. 質詢權 攷議會政治國家，其議會多有對於某項行政設施得向行政當局（內閣）提起詢問及質問之權。詢問在得其解釋，質問在候其答復。詢問尚可緩拒

而不予解釋，質問則可引起不信任案之提起，輕重之間，既相懸殊，提案手續，亦有大別，其詳已於第二章述明。約而言之，二者設立之用意，無非為監察行政機關，免其為不法或不當之行為。此種質詢權，在五權制度下，應屬監察範圍，甚為明顯。蓋在試行五院制之中國，立法院既無列國議會之地位，而監察權復有獨立行使之機關，則此質詢權之應由監察院行使，實無疑義。憲草規定：「監察院為行使監察權，得依法向各院各部各委員會提出質詢」，甚為合理。惟質詢權之行使，僅限於中央機關及為監察權之行使，微嫌狹隘，似應擴充及地方官署及行政設施方面，庶具整肅之宏規焉。

2. 調查權 我國昔日監察制度，向有調查權。御史在中央，得於歲終巡視各衙門，觀其設施之當否而奏其殿最；在地方巡察，則注意民生疾苦，理其冤抑，且能立決，至於給事中職掌封駁，審核命令，其調查權限之大，殊非今人所能想象。凡此二者，如行之於今，則行政上之牽掣甚大，于行政效率，影響滋多。攷各國議會，亦多有調查權，不過有相當之範圍。除軍事外交等特殊事件，有關國

家大局者外，對於政府一切設施皆得隨時調查。為適應現代中國之需要計，今後監察院之調查權，如整個因襲古時御史給事中之成規，殊非所宜；各國議會有限制之調查權，既可發揮監察之功能，復無傷於行政之效率，實堪借鏡。現行法中對於調查權已有初步之規定，二十四年五月，院令公佈之監察使巡迴監察規程第七條「監察使應將監察情形隨時報告監察院，並注意左列事項：

- 一、關於所派監察區內各官署及公立機關之設施事項。
- 二、關於所派監察區內各公務員之行動事項。
- 三、關於所派監察區內人民疾苦及冤抑事項」。

審計部組織法第五條第三項亦規定該部第三廳掌理政府所屬全國各機關之稽察。此皆調查權之初步實施，甚望將來能擴而充之，除外交軍事等有關國家大局之特殊事件外，一切行政事件，監察院認為必要時，皆得調查之。

3. 建言權 我國昔日臺諫，皆有建言之權，舉凡朝政得失，百官邪正，以及應興應革事宜，俱得直言無隱。良以監察之官，一方係君主耳目，一方又係人民

喉舌，故人民一切之昭示，悉皆上達政府，以備採擇。今者監察院雖非民意機關，然因職務上之便利，對於民情，較為熟悉，似宜有建言之權，以補民意機關之不足。故監察委員應本平時核閱訴狀，巡迴視察，及其他監察上之經驗，對於中央及地方一切應興應革事宜，有建言之權。此與建議法律案之有強迫容納性者不同；與立法行政諸權並無衝突。論其性質，與現在審計機關對於財政建言之權相同（審計法第六條），不過擴大範圍而已。

4. 事前審計權 關於此點，現行法已有明文規定。監察院組織法第五條第一項規定：「審計部監督政府所屬全國各機關預算之執行」。及第三項：「核定政府所屬全國各機關之收入命令及支付命令」。凡此監督預算之執行，不但能收防患於未然之效。而核定支付命令，尤具有控制之權威。故審計法中，於此詳加規定。如審計法第三條：「凡未經審計院核准之支付命令，國庫不得付款；違背本條規定者，應自負其責任」。攷審核命令。為我國昔日給事中之專職，今應用於財政方面，成效宏著，足收事前監察之功，足徵我國舊制之不可徧廢也。憲草中對

於事前審計權，未加規定，殊有未安，似應增入事前審計權一項，冀收事前控制之效。再者，憲草中又規定縣市議會有審計縣市財政之權，實有破壞審計權完整之弊，亦應予以更改。

三、今後應行之事後監察權

今日之言監察權者，類皆着重於事後監察權之一部，於此一部之中，又僅以彈劾為言，是誠大謬。夫事前監察之重要已如上說，而事後監察之非僅限於彈劾，頗有待於闡明。攷諸總理遺教中，言及監察權者頗多，或稱監察，或稱糾察，或稱彈劾，雖有時亦稱「監察權就是彈劾權，外人現在也有這種權，不過把他放在立法機關中，不能成一種獨立治權」（民權主義第六講）。按此所言監察權即彈劾權，實以比附列國政治制度為言，冀讀者聞之而易曉也。即列國憲法規定議會提起彈劾以後，對於元首或閣員之審判，亦多有畀之議會本身而著於明文者，是事後監察權之非僅限於彈劾也甚明。總理於五院中名之曰監察院而不曰彈劾院者以此。茲歷採成規，旁參先例，將今後應行之事後監察權，約分數端，臚述如

后：

1. 彈劾權 彈劾權之確定，現行法中規定甚明。如治權行使之規律案第四項，國府組織法第四十六條，皆規定監察院為最高監察機關，依法行使彈劾之權。復於彈劾權之如何行使，又有彈劾法之制訂。其於彈劾權之使行，規模已具，無待繁言。

2. 緊急處分權 緊急處分權者，即監察院對於違法失職情節重大之公務員，有於必要時，予以停職，或加以逮捕之權之謂。現行法中有急速救濟處分一名詞，而其內容如何，殊為含混。彈劾法第十一條規定「公務員違法或失職之行為，情節重大，有急速救濟之必要者，監察院將該彈劾案移付懲戒機關時，得通知該主管長官為急速救濟之處分。」是所謂急速救濟之處分，究係指何者而言，殊難臆測。攷廣州時代之監察院，對於違法失職情節重大之公務員，有逮捕之權。昔時御史亦有「先行撤職，聽候奏參」及「大事奏裁，小事立決」之權。誠以官吏違法失職，有時可以招致無法補救之損失，若不緊急處分，必致其罪惡繼長增高，遭

害匪淺。故監察院之應有緊急處分權，不獨上合歷代成規，抑且下切現今實際之需要。

3. 裁判權 此裁判權應包括現行法中之懲戒權，公務員以官吏身份犯罪之刑罰權（如瀆職罪是），以及行政訴訟，行政訴願之裁決權諸項而言。夫以官吏身份所犯之罪，一方面負刑法上之責任，一方面又受懲戒上之處分，以一行為而受兩種法律之懲治，於理既屬不妥，於法尤有未便，此為現時最普遍之現象，當予以澈底之改革。即將懲戒法與刑法中以官吏身份所犯罪之處罰，合而為一，另為一種懲治官吏之法，委之監察院執行，俾一事權，而使合理。此其一。至於此處所稱之行政訴訟，係指因官吏之不法行為引起之行政訴訟而言，各官廳相互間之爭執事件，不在其內。現制對於不法之官吏，監察院可提起彈劾，由彈劾而受懲戒。然此不過失職官吏之懲戒方面，至其所為之不法行為，尚未顧及。為貫徹監察權行使起見，理應予監察院以撤銷官吏不法行為之權，庶不法之傷害，不致存留。此其二。行政訴願之提起，乃由於行政官署行為之不當，此種不當，已足構

成公務員之「失職」，乃現行行政訴訟，係向上級主管管署提起，以下屬之不當行為，而向上屬官署申訴，難免官官相護之弊，故應畀此種裁決權於監察機關。此其三。凡此三者，名之曰裁判權。裁判權之應與彈劾權同屬於一機關，我國成規，固有先例；各國制度，亦多如此。（上院審判，下院彈劾，為立憲各國之通例）故總理之言曰：「裁判人民的機關，已經獨立，裁判官吏的機關，却仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此種機關，也要獨立」。廣州時代監察院有陪審權，已失總理遺教之至意，民國二十一年國府之懲治貪污辦法令規定：「凡懲治貪污，在中央由最高法院行政院監察院組織特別法庭審判，情節重大者，得處死刑或無期徒刑；在地方由各省高等法院省政府監察院代表組織之特別法庭辦理。」此種規定，雖為臨時權宜之制，實一部分採取總理之主張。今則凡所謂裁判權者，皆附庸於其他機關，致監察院等於各種懲戒機關之檢察官，不獨違背總理遺教，抑且違反二十一年之法令矣。（關於懲戒機關分立之弊詳見第五章）故今後監察院宜有完整之官吏裁判權，俾不法人員及不法處分，得同時受



懲罰及撤銷之宣告。

4. 事後審計權 審計權之確定，已明定於國府組織法。監察院組織法第五條第二項亦有規定，審計部有審核政府所屬全國各機關之計算及決算之權。審計部組織法第五條第二項更明白規定審核各機關計算，由該部第二廳掌理。並於審計法第十三，十四兩條規定審計部審查各機關之收入支出認為不正當者，應通知各該主管長官執行處分，或呈請國民政府處分之，並可通知主管長官追繳其應負賠償責任之部分，是知我國對於事後審計權，殊為重視。今後之監察制度，自宜仍舊採行此種制度也。

## 第二節 監察人員之產生

### 一、監察人員產生之方法

攷公務人員產生之方法，不外乎選舉與任命二途，今所言監察人員產生之方法，為選舉乎？抑為任命乎？際茲憲法創訂之時，亟應審慎攷慮，予以確定。依現行法之規定。監察院正副院長由國民政府主席依法提請國民政府任命之，（約

法第七十四條)。監察委員審計部部長次長由監察院受提請國民政府主席任命之，(國府組織法四十九，監察院組織法第四條)。至於審計部之審計，協審，稽察等員，則依法定手續，以有法定資格者充任之(審計部組織法)此種制度，不可僅以為訓政時期中權宜之計視之，即將來正式憲法亦當採取此制。蓋孫文學說第六章中，明明有此主張該章原文云：「憲法制定之後，由各縣人民選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院(司法、政試、監察)之院長由總統得立法院之同意而任命之，但不對總統及立法院負責，而五院皆對國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察人員之失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之，國民大會之職權，專司憲法之修改及制裁公僕之失職。」。但憲草規定監察院院長及監察委員，由國民大會選舉之，頗有違于總理遺教。抑有進者，監察委員與代議士不同。代議士祇須有普通學識能號召民衆，代表民意者，即可為之。監察委員所監所察有時至為專門，非有相當專門知識，殊難勝監察之任。欲求此等專門人才，則任命方式實較選舉方式為當。蓋選民決擇能力

，殊不若政府之冷靜明確也。

## 二 監察人員任命之標準

現行監察人員任命之標準，除審計部常務次長審計協審稽察必須具備法定資格外，其他若監察院長，監察委員，審計部部長，政務次長，皆為政務官，不受普通銓選資格之限制。就事實言之，監察委員任命之標準，多以專家及對革命有勤勞者任之，此外並着重地域支配之原則。倘今後對於監察人員之產生，採取任命之方式，則對於任命之標準，亦當嚴為釐定。監察院長既由總統得立法院之同意而任命之，其法定資格姑置勿論，至於監察委員及裁判犯法官吏人員任命之標準，實有釐定之必要，茲簡述之如下：

1 學識 現代政治，分工日細，事務日繁，監察委員提出之彈劾案，往往牽涉高深之學理。如財務人員，技術人員之彈劾，即動輒涉及財政，工程等之專門學術。故監察委員及裁判犯法官吏之人員在行使職權之方式上，雖與司法官相若，而究其職權之內容，則複雜又不可相比，故今後監察委員及裁判人員任命之標

準，在學識方面，亟應注重相當學識之標準，俾行使職務，不致墮越。

2 操守 我國舊日御史官，多有威武不屈富貴不淫之精神，歷為史家所贊許。良以御史為執法之官，不如此不足示其監察權之尊嚴。今日之所以有以於革命卓著勳勞之士充任監察委員者，除取其政治上之學識與經驗外，並以其有堅忍卓絕之操守，足以持法繩違也。故今後任命監察委員，此點仍須注意。

3 地域分配 現時關於監察委員之任命，注意各省區地域之分配，良以各省區之委員，對該各省區之情形，較易明瞭，對民生疾苦，吏治得失，亦較關心，實大有裨益於監察權之行使。故憲草中亦容納此點，而明定監察委員之候選人由各省區之國民代表各預選二人，而後再提請大會選舉之。今後雖不採選舉之制，但於任命之標準方面，仍應注意省區之分配也。

關於審計人員任命之標準，已於審計部組織法十一，十二，十三，各條明白規定。茲不贅。

### 第三節 監察機關之組織

#### 第六章 今後之監察制度

一 中央監察機關之組織

據第一節所論，監察權之內容既非若今日監察院之僅有彈劾權，及審計權，則於組織上亦應有所變更。茲就今後應有監察權之範圍，而釐定一中央監察機關之組織，並劃清其權限行使之範圍，分述如次；

1 監察院及監察委員 監察院為全國最高監察機關，以監察委員行使彈劾及提起行政訴訟之權。至於事前監察之質詢，調查，建言，諸權則以監察院之名義行之。

2 裁判機關 此種裁判機關，可稱官吏裁判委員會，置委員若干人，而職權包括今日所有之各種懲戒委員會，行政法院之職權，並行使以公務員身份所犯罪之刑罰權及行政訴訟之裁決權。此種組織，既非如民國初年平政院之狹小，又不若歐洲大陸行政法院之單純，但較諸昔日御史臺所掌之審判權，已形減削，蓋所以依照總理遺教中所稱裁判官吏之權應獨立行使之意也。至其權力範圍，在中央除大總統外，一切犯罪官吏，在地方荐任以上之官吏，悉聽裁判。至大總統犯罪

之裁判權，則屬于現在之中國國民黨中央執行委員會，或將來之國民代表大會。軍事人員犯罪之裁判，仍屬軍事機關。地方委任以下官吏，則屬監察院在各地地方所設之地方官吏裁判委員會。

3 審計機關 關於審計機關之組織，有主採委員制者，但現行制度，則取部長制。部長制比委員制，責任易于劃清，事權易于專一，權衡利弊，此後似仍以保存現有之部長制為較當。

## 二 各地方監察機關之分設

1 監察使署及審計處之遍設 監察機關之責，在鑒臨萬方，然倘於中央政府所在地設立一最高監察機關，綜理全國之監察事務，組織雖臻至善，亦有耳目未周之感。故我國古有分巡之制，歐美地方議會有彈劾地方官吏之權，我國監察權既已獨立，則遍設監察機關於地方，亦為必要。現在各地監察使署及審計處逐漸設立，切望能於最近期間，普遍設立而完成之，以增加監察權行使之效率。

3 地方公務員懲戒委員會之改組 現在地方公務員懲戒委員會之組織，由各

省高等法院院長兼委員長，其委員則由各該地高級行政或司法官吏兼任，其職掌則為各地方委任公務員之懲戒。今後裁判權既不僅限于現行之懲戒權，而監察院且應有統一之裁判權，已于前述，則地方公務員懲戒委員會，今後亦有改組之必要。俾將行政訴願及行政訴訟之裁判一併劃入，改稱地方官吏裁判委員會，委員由監察院呈請國民政府任命之，歸監察院直轄以一事權。所有地方委任以下官吏之犯罪者，悉歸裁判。地方官吏裁判委員會與中央之官吏裁判委員會，皆屬一審機關，不過地方之官吏裁判委員會，僅及於地方委任以下之官吏，而中央之官吏裁判委員會，則包括中央與地方荐任以上之一切官吏也（大總統及軍事人員除外）。

#### 第四節 結論

總上所言，今後之監察制度，以與現行之制度相較，既足以開揚我國固有之精神，又足啓發總理遺教之真理。參照各國，取長舍短，用能適合現代中國之需要，樹之五權憲法之楷模。惟尚有不得已於言者，即現行法中對於監察人員之係

障，殊形不足。攷國府組織法第四十九條規定：「監察委員之保障，以法律定之。」所謂以法律定之者，即二十一年六月國府公佈之監察委員保障法，對於監察委員之免職，停職，轉職，罰俸皆須備有法定條件，對於監察委員之逮捕監禁，尤規定嚴格限制。並規定監察委員在職中所住地方軍警機關，應予以充分保護，是國家對監察委員之保障，可謂周密。然而所謂軍警機關應予以充分保護之具體辦法如何？其因消極的不予保護，而引起之事變，究應負有何種責任，皆無明文規定。故今後依據憲法訂定之保障法，對於軍警保護之責任，皆應加以明確之規定。並須嚴定凡因彈劾或裁判事件而謀害監察委員及裁判官吏者，應加重治罪等條款。以冀周密，而策安全。

監察委員及裁判官吏之任期，就事實上之需要，至少應定為十年以上，其理由在使監察官吏不隨政潮而進退，更因其執行職務易結嫌怨，而必予以長久之任期，始能無所顧慮，行使監察職權。

總之，今日所需者，為一完整而獨立之監察權，而非一徒有其形之監察院，



以上所論，不過大概，尚望黨國賢達，進而教之。

## 附錄一

### 中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五次全國代表大會提案

擬改進現行監察制度以便澄清吏治案（提案第一五七號）

李宗黃等三十五人提

理由：總理特創之五權憲法，為世界政治學上最有價值之發明，亦吾中華民國之根本大法，其精神在獨立，權限劃清，各不相侵，惟訓政綱領，對於監察權，則不免與遺教相違，本黨日以掃除貪污，澄清吏治為急務，至今未能實現者，即因監察制度不完備之故，考現行之監察制度，即古臺諫制度，在吾國政治史上，佔極重要之地位，凡一代政治之興廢，國家之治亂，均以監察制度之消長為正比例，故總理特別提出獨立為一權，而有五權憲法之發明，然使形式上雖獨立成一機關，而職權上仍絮麻挂葛，附屬於各部院，不獨監察院本身，等於虛設，且使五權憲法黯然無光，如現在之監

察院，與古代之臺諫制度相較，尚不及一御史之職權，與歐美之三權制相較，三權制之國家，監察權雖附屬於議會，然多有審判權，與廣州國民政府時代之監察相較，尚少審判逮捕兩權，與前北平之平政院相較，亦少一行政裁判權，更與現在之其他四院相較，尚不及法院之一檢察官；蓋檢察官提起公訴後，對於法官為陪審上訴之權，而監察院則無之，則何責乎有監察院之設？夫司法之對象為人民，監察之對象為官吏，兩者權限，迥然不同，總理曾云「裁判人民的機關，已經獨立，裁判官吏的機關，却仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此機關也要獨立」（見 總理全集第二集演說類第八〇頁）故裁判官吏之權，應歸監察院，在淺見者，必以為侵越司法職權，實則違考往古，近徵歐美，更證之 總理遺教，如現行之制度，均為司法侵監察之職權，而非監察侵司法之權也，所以然者，完整之監察制度，應有事前監察之質詢權，（憲草已有此權）建言權，審計權，以防患於未然，事後監察之彈劾權，懲戒權，行政裁判權，官吏刑

事裁判權，以補救於將來，今現行之監察制度，事前既無質詢建言等權，以資考核，事後僅有彈劾權而無裁判懲戒等權以資救濟，實屬監察制度之大缺點，在昔臺諫制度，盛行時代，凡為臣僚對於制度，無不思破壞，對於御史無不欲中傷，惟君主則維護而力求其完備，人民則愛戴而望其發展，本大會為本黨之最高權力機關，為樹立黨的威權，澈底澄清政治及試行五權之良規，以備憲政之實施計，對於現行之監察制度，實有改善之必要，宗黃等默察事實，根據經驗，謹具下之

辦法：1. 訓政時期 監察院至少應有事前監督之質詢建言兩權，事後監督之懲戒權及行政訴訟裁判權，易言之，即應將政務官懲戒委員會，中央公務員懲戒委員會，地方公務員懲戒委員會，及行立法院，均歸監察院管轄。

2. 憲政時期 應制定裁判法，組織裁判委員會，包括懲戒行政訴訟及官吏刑事裁判等權在內，如是監察院有直接裁判懲戒諸權，方不背 總理五權獨立之真義，庶貪污知所畏懼，政治可望澄清，是否可行，敬祈

公決！謹呈

中國國民黨第五次全國代表大會

提案人

李宗黃	方覺慧	張邦翰	熊育錫	胡伯岳
丁超五	王陸一	王祺	周伯敏	魯蕩平
陳肇英	傅汝霖	龔德柏	康士品	杜松延
韓克溫	楊一峯	王憲章	彭國鈞	溫燮南
李黎洲	李嗣璁	李顯廷	緱克敬	張炯
潘秀仁	王冠英	倪弼	章斗航	隴體要
王秉鈞	羅煊	伍朝海	李振殿	林壘

## 附錄二

中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會議提案

謹遵 總理遺教及第五次代表大會宣言擬充實監察制度以期整肅官方增進行政效率案（提案第十五號）

李宗黃等十四委員提

理由

現行之監察制度雖遵照五權憲法獨立為一院，惟重要之裁判權懲戒權俱分屬於其他之機關，故現行制度監察院除審計權外僅餘一彈劾權，復受種種之限制不能運用適當，致監察之效能莫由樹立。恭考 總理遺教，固頌明昭示云：「裁判人民的機關已經獨立，裁判官吏的機關却仍在別的機關之下，這也是論理上說不去的，故此機關也要獨立。」（見總理全集題為「三民主義與中國民族之前途」）

民智書局本——講演類）今第五次全國代表大會宣言亦認定：「政府須悉力圖監察制度之充實，與運用之適當，必須尊重監察權之獨立，保障監察權之行使。」云云，夫完整之監察制度，應有事前監察之質詢，建言諸權，以防制於未然；事後監察之彈劾，懲戒，行政裁判，官吏刑事裁判諸權以補救於既後；至審計一權，則徹事前事後而為監督。然此非一蹴可至，惟當期之憲政開始以後。今試行五院制度期間，監察院所掌屬於事後監察者，最小限度宜有懲戒權及行政裁判權，庶職權完備，運用正確，貪污絕詭避之途，吏治觀澄清之效。屬人多有以懲戒權應屬司法系統者，實則懲戒實施僅系申誠記過降級罰俸免職，全屬行政處分，而絕非司法之裁判，自不能割裂以相屬。至行政裁判在英美法系國家，多屬諸司法，大陸法系國家多屬諸行政，彼因係三權憲法，故無適當之隸屬機關。我為五權憲法國家，當然屬之監察機關無疑。蓋彈劾懲戒行政裁判三者，本為監察之連繫工作，可合而不可分，彈劾所以糾舉違法失職之行為，懲戒所以制裁違法失職之行為，行政裁判所以變更或撤銷違法失職之處分，若使對於違法失職之行為，雖

有裁，而對其處分仍不變更或撤銷，則被害之人民，仍不能解除痛苦也，故欲使監察權發生效能，監察制度略其規模，而不致因襲牽率，成為他日之闕典，則懲戒權及行政裁判權決應於現制之下，先舉而屬諸監察機關也，茲擬辦法如下：

辦法

擬請於監察院增加事前監察之質詢權，（憲草已有此權）建言權，（宣言中已嚴正提示）事後監察之懲戒權，行政裁判權。惟彈劾懲戒雖同屬一機關，仍須各別行使職權。（一）懲戒機關 懲戒機關屬於監察院，組織上宜力求統一，除現制中央監察委員會所受理之政務官懲戒，及軍政部所受理之軍官軍屬懲戒外，所有政務官懲戒委員會中央及地方公務員懲戒委員會，均應合併組織懲戒機關，為懲戒處分時獨立行之，不受彈劾部分之拘束。至現制懲戒程序之重複延緩等弊，如懲戒法第十三條所列，實為重複延緩之因，應修改條文以救濟之。懲戒機關之人選，不由監察院提請任命，而由中央提出任命之。（二）行政裁判機關 行政裁判機關屬於監察院，現有之組織，宜即改隸。



基於上陳各點，敬祈

大會決定原則，交國民政府立法院，改定有關各項之組織法，及各施行條文，凡於監察事權之闕略未備者，遵依總理遺教，及大會宣言，詳舉制度俾漸進而躋於完整，實開開國垂制之弘要。是否有當，敬祈

公決！

謹呈

中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會議

提案人：李宗黃 方覺慧

丁超五 苗培成

戴愧生 陳肇英

王陸一 周伯敏

李嗣璵 姚大海

時子周 王 祺

樂景濤 梅公任

中華民國二十四年十二月出版

監察制度史要一冊

每冊定價法幣肆角



編纂者 監察院監察制度編纂處

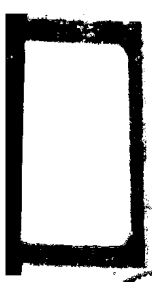
印刷所

南京漢文正楷印書局  
地址 太平路一四四號  
電話 二一四一五號

代售處 各大書坊

572  
1007

14



73  
1007