我國監察權行使及其糾正制度之研究

葉祖灝

壹、前言

我國監察制度之衍生，源遠流長，歷史甚久。往昔在君主時代，君主獨攬國家統治大權，雖設百官以分治，然最後決定權，仍操在君主一人之手。惟考試與監察二者，固同隸於君權之下，但其職權之行使，尚具有相當的獨立性，形成我國傳統政治制度一大特色。迄至國民政府於民國十七年完成北伐後，試行五院制度，而監察權之眞正獨立行使，始漸具規模。除遴選清望素孚賢能之士，職司風憲，充任監察委員外；並分區設立監察使署，遠至邊陲新疆等地，以關懷民瘼，勤求民隱，匡導政風，無遠弗屆。行憲後監委由省、市、蒙、藏地方議會及華僑團體選舉產生，並得採行遴選制，以擴大政治參與並加强政治影響力。

其在西洋，早在中古時代，意大利政治思想家馬賽流（ Marsiglio，1270-1342 ）在其所著「和平保障者」（ The Defender of Peace）一書中曾提出：「行政官吏應由民選，並向人民負責。人民對超越權力或違法的行政官吏，應有懲罰之權；必要時，並得予以罷免。」此項立論，一般認定是「行政監督」理念的濫觴。現在英、美國家的議會政治，對違法失職官吏，以「下議院告發，上議院審判」，彈劾制度架構的建立，即以此項理論爲肇基而奠定。但也造成了「議會專橫」的通病，有如我 國父所說：「現在立憲各國沒有不是立法機關兼有監督的權限。那權限雖然有强有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病，比方美國糾察權歸議員掌握，往往擅用此權挾制行政機關，使它不得不俯首聽命，因此常常成爲議員專制。」（註一）先總統 蔣公也說得有：「……總理有見及此，所以特別參酌先進各國的三權憲法，採取我國歷代特有的成規，將考試與監察兩權從行政與立法權裏面抽出來，發明五權憲法，以爲建設國家實行主義的利器。」（註二）這就是「要集合中外的精華，防一切

的流弊」，「主張五權分立制，以救三權鼎立之弊」，亦是我國監察權獨立行使的主旨所在。

再者，我國現行憲法第九十六條之規定：「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」第九十七條第一項之規定：「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」這是建立糾正制度「法源」的根據。其作用是在由「人」的監督，進而爲「事」的監督，以擴大監察權行使的效能。名政治學者鄒文海教授在其所著「政治學」中曾指出：古今監察機關的設置，皆有多種用意：一爲防止官吏因職務而產生權勢或不受法律之節制，而使權力發生腐化的情形；二爲對違法失職官吏予以制裁；三爲救濟因官吏違法失職的行爲而受到損害的國民。糾正制度之建立，就是對受到損害國民的救濟。所以在現行監察權運作中，實合彈劾、糾舉、與糾正，構成一體的三面，若能相互配合運用，當可達成整飭官箴，端肅政風與救濟違失的目的。

貳、監察權之行使與糾正制度

淮南子書中有云：「堯時已置敢諫之鼓，舜立誹謗之木。」是我國古代堯舜之世已廣開言路，採言納諫。　國父曾說：「……古時彈劾之制，不獨行之官吏，即君上有過，犯顏諫諍，亦不容絲毫假借。設行之近世，實足以救三權鼎立之弊。」（註三）又說：「像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度，這種制度的大權就是監察權。」（註四）　國父常將糾察權、彈劾權及監察權三詞通用，直到民國十二年後，始確定稱爲監察權。其歷史淵源概述如次：原我國秦代爲君主政制之極致，將政府統治權分設政務、軍事、監察三個部門，而統攝於君主。其中監察方面，設御史大夫，除掌記事文書外，以接近君主，並賦予以糾彈內外百官之責，稱糾彈權。又設諫議大夫，掌規諫諭諷，舉凡朝政人事，均得諫諍，稱言諫權。此二者實我國監察制度之權輿。故秦、漢時始有完整嚴密的言諫制度，有如給事中，其本職皆爲高官，如三公、四輔之流均屬之，且爲內官。至諫議大夫則爲外朝官，但大都以名儒戚貴充任。兩晉時，給事中列爲第五品位的正員，仍爲內臣；察官則由御史大夫擔任，位列副宰相並負糾彈百官之責。此時言官與察官分職各有專司。隋、唐時代設門下省，專司言諫及審核中書省發出的詔書，並得駁正封還詔書。諫官爲宰相的屬臣，於宰相晉謁平章政事時，可隨入奏諫；朝廷亦視諫官爲近臣，有如近代的「智囊團」。故唐代的魏徵、王珪、褚遂良等，皆能以直言敢諫著稱於史，使事前諫諍與事後諫諍並舉收效，蔚成「貞觀政要」中「貞觀之治」的盛績。宋代設言事御史，職司糾彈之外，兼掌諫職，自此即無「言官」與「察官」之別，將糾彈與給諫合而爲一。因

此，在宋代前，糾彈百官的基因，以違法失職爲主；宋代後，以御史兼掌諫職，百官之受糾彈，不僅限於違法失職，且及於政策得失的評詁。換言之，卽由「人」的範疇，進而擴展爲「事」的範疇，是我國監察制度發展最大的轉捩點。元代御史職司糾彈百官，給事中僅掌簿書記錄，爲修「起居注」之職，成爲有名無實的諫官。明代設都察院，專司糾彈之責，以都御史爲長官，下設副都御史、僉都御史、監察御史等。又設以吏、戶、禮、兵、刑、工六部職掌爲對象的六科給事中，分吏、戶、禮、兵、刑、工六科，掌侍從規諫，補闕拾遺，稽察六部百司之職。凡皇帝的詔書亦均須分交六科給事中審核及駁正，稱爲科參，每一給事中皆可單獨行使職權。清代因襲明制，惟將都察院中之僉都御史裁去，並將六科給事中亦併入都察院統屬。由此可見，我國歷史上給諫與糾彈制度，至明、清兩代已密切結合爲一完整的監察制度，並由都察院單獨行使，成爲日後監察院體制的前驅與雛形。

民國肇建，北京政府於民國三年曾曇花一現地設置平政院，附設肅政廳。其任務爲察理行政官吏之違法或不正行爲，收受人民書狀、監試、審理行政訴訟及糾彈案件等。成立不久尋廢。國民政府於民國十四年七月在廣州成立，八月卽設置監察院。故監察院爲實行五院制中最先設立者。依「國民政府監察院組織法」第二、第三條及第四條至第九條之規定，當時所能行使之監察權相當於今日的調查權及糾彈權。民國十七年公佈、民國二十年現監察院正式成立之後施行的「監察院組織法」，僅有糾彈及審計兩權；抗戰軍興，國府又公佈「非常時期監察權行使暫行辦法」，又增益了糾舉權與建議權。綜訓政時期監察權之行使，其重要者計有彈劾權、調查權、審計權、糾舉權、建議權、監試權、收受人民書狀之權，及基於對監察權之實際運作，而對若干事項賦予以監督或監視之權。行憲後，依我國憲法第九章第九十條至一〇四條及監試法各有關條文的規定：監察院爲國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉、審計、調查、監試各種職權，並糾正案之提出。其中彈劾、糾舉、及糾正職權之行使，係承襲我國歷代御史及給諫制度；同意、審計兩種職權之行使，及監察院之被解釋「共同相當於民主國家之國會」而爲民意機關之一，是採自西方的議會政制。故我國現制的監察制度，一方面固富有我國傳統政治制度的特色；另一方面，亦具有現代議會政治制度的精神。

至監察權中糾正制度之建立：㈠其遠因實導源於我國歷代的給諫制度，舉凡「補闕」、「拾遺」、「封駁詔書」等等，皆與廣開言路有關，宋代尚有不罪言者傳爲世訓，言官享有如今日民意代表之「言論免責權」。現在的監察院，當然不再有封駁政令之權，但對行政機關的施政作爲，如有違失，則監察院得經一定的程序提出糾正案，促其注意改善。此則僅屬事後之監督匡正而已。㈡其近因與年來建議權之形成息息相關。原建議權本爲西方國會產物，民元我國「國會組織法」第十四條之規定：

參、衆兩院各享有對政府的建議權，兩院得以關於法律及其他事件之意見建議於政府。但共和初建，政局擾攘，此項建議權之行使，却未具實效。抗戰初期，國民政府於民國二十六年十二月十七日頒行「非常時期監察權行使暫行辦法」，賦予監察院建議權。依該法第五條規定：「各機關或公務員對於非常時期內應辦事項，奉行不力或失當者，監察委員或監察使得以書面提出建議或意見，呈經監察院院長審核後，送交各該主管機關或其上級機關，主管機關或其上級機關接受前項建議或意見後，應即爲適當之計劃與處置。」其實施辦法是：爲求迅赴事功起見，監察院特許監察使或奉派視察之監察委員有所建議時，於電文核准後，即可逕向主管機關或其上級機關提出。此種建議權純屬事前的監督，於各機關公務員違法失職之行爲，將構成而尚未構成之前行之，有「防微杜漸」的功用。又此種建議權並不具有强制性，純屬「建言」性質，主管行政機關或其上級機關應爲適當之計劃與處置，改善其行政作爲或撤換有虧職守之人員；但若置諸不理，亦不能構成彈劾案之要素。所以建議權的行使，不僅包括了事前的建議與監督，同時亦涵蓋了事後的糾正。自此，監察權的行使，乃由靜態而動態，由消極而積極，步入一嶄新發展的階段，爲日後蛻變而成爲糾正制度之張本。我國憲法及監察法，均不稱糾正「權」，而稱糾正「案」，其歷史演進因素與法律的嚴謹意義，悉種因於此。現今監察權的行使，主要地是將彈劾權、糾舉權與糾正案構成鼎足而三的支柱架構。

叁、監察院提出糾正案效果之檢討

監察權的功能，原爲「滌污防腐」、「補偏救弊」的消極性質。但在監察權中，糾正案的性質，是消極中帶有積極的作用：在消極方面，監察院得分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。這是「應革」的消極作用。在積極方面，監察院經由委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。這又是「應興」的積極作用了。再則，糾正案比諸西方議會之建議權，更具有拘束力，亦更能發揮積極監督政府的功能。因建議權是對政府應興之事，作事前的建議，建議接納與否，政府自有考量取舍的餘地，無法針對政府行政措施上之缺失，提出改進之意見，予以糾正，藉以發揮監督政府之功能。而糾正案提出之前提與要件，必須是先調查出其不「正」，然後才能「糾」，「政者正也」，糾不正而使之正，在政治上是有其「風行草偃」的「導向」和「指引」作用的。以上係就理論言之如此。

再就事實而論：行憲迄今，三十餘年來，依據有關各期監察院公報所載，加以統計分析所得結果如次：㈠監察院所提糾正案的案由，大體不外「措施失當」、「處理欠妥」，只有較重大案件始用「有違法失當」、「顯屬非法」等字樣，致國家或人

民權益遭受損害，故提案糾正，注意改善。㈡糾正案的提出，並非完全僅限於以「違法失職」爲成立的要件，有些是行使職權相同，而法律規定相反，致窒礙難行。例如糾正經濟部與內政部對於醬油中可否滲入「水揚酸」爲防腐劑一事，兩部單行法規有相反的規定，致使政令推行發生阻礙。有些是法律已失時宜，亟待修訂。例如「糾正……對疏漏陳舊不能適應時代需求之民航法令，未能及時修訂。」及「糾正台灣妨礙選舉取締辦法及各級民意代表暨縣市鄉鎮長選舉罷免規程，規定諸多不當，亟有修正之必要」等，諸如此類，不一而足。㈢糾正案的類別及其數量。監察院共設內政、外交、國防、財政、經濟、教育、交通、司法、僑政、邊政十個委員會，分別監督調查行政院及其所屬各部會之行政措施，如有違法失職或措施失當時，即提出糾正案。其中有關重大政策性的案件，非監察院的職權，自不會提出；較小案件，僅以「院函」查詢而已，則不必提出；惟有不大不小「居中」的案件，始以糾正案的方式提出。統計年來所提糾正案，以內政類爲最多，居首位；財政及經濟類次之，分居第二、三位；交通類居第四位；司法及教育相距甚近，分居第五、六位；其他如國防、僑政、邊政、外交各類，均爲數極少，且有未經公佈者，都祇能殿後居於末位了。自民國三十七年六月至民國七十一年十一月，監察院通過了六一一件糾正案，對行政機關一、一八八項違失措施提出糾正。其中七十一年僅十五件糾正案，比例最少（註五）。

至糾正案之效果不彰，其原因是：㈠糾正案本身不具有強制力。糾正案的處理方式，僅是「移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」行政院如不採行，並不受憲法或法律上拘束力和制裁力。故糾正案的效力，常受各種內在與外在因素的影響，而被冲淡。美國最高法院素負聲譽的首席大法官休斯（Charles Evan Hughes, 1862-1948）曾有句名言：「權力若無強制作用，將形同無權力」。可爲此中寫照。㈡大多一般行政機關不予重視。因糾正案只就事論事，對機關首長有關「人」的方面，既未指出姓名，自不受直接牽連之累，總可保持機關及其主管人的顏面；在主管職掌有關「事」的方面，祇要能作到「注意改善」，就足達到要求，既不苛責，亦無強制，更不得緣此爲彈章的依據。因此多奉行不力，難奏膚功。㈢有些監察委員自身亦不甚重視糾正案，認爲是輕微案件。於糾正案提出後，俟得行政機關以一些「已注意改善」或「已飭令辦理」等空洞文句答覆，即認爲滿意，不再追踪查核，竟草草結案，自難澈底收到糾正案預期的實效。㈣糾正案本身受「作繭自縛」先天條件的限制。糾正案只能於「事」態已現端倪或「事」後提案糾正，不能防患於未然，僅能作些「補苴罅漏」的工作，這與「亡羊補牢」或「賊走關門」的行徑何殊？故其成效不彰，無寧說是「勢所必至」。

縱然有如上述事態的存在，但糾正案亦並非完全毫無效果，其效果是：㈠就強制力而言，也正因糾正案無強制力，其與具有強制性、震撼力的彈劾權與糾舉權之行使，形成強烈的對比，在政治上却反應出其彈性的緩衝作用，不易造成政局尖銳對立

的形勢。「剛柔相濟」，使整個監察權之行使，得以圓熟融通，亦其負面的效果。故就個體言，糾正案無强制力是其缺點；但就監察制度整體運作而言，此缺點亦正是其優點的所在。前監察委員陶百川曾指出：「糾正案雖不是命令，但是因爲有監察院的權力和聲望做後盾，監察院常可以接到行政部門的滿意答覆。」（註六）可爲此點的最好說明。㈡無可諱言地，少數行政機關間或有不甚重視糾正案的情事，但觀於「最高行政機關」的行政院，於民國五十四年即已制定「行政院及所屬機關對監察院所提糾正案追踪管制作業要點」，通令所屬一致遵行。其內容亦規定至爲詳盡週密，並列有時限進度，足徵其重視的一斑。茲錄其要點如左：

㈠監察院對本院暨所屬各級行政機關所提糾正案，各機關首長應督飭所屬單位迅速處理不得稽延。

㈡本院所屬各級行政機關辦理糾正案時，如該糾正案係由監察院直接移送者，應切實遵造監察法第二十五條之規定，在法定期間二個月內將改善或處理情形函覆監察院。如該糾正案係由本院令轉者應遵照院令規定期限，將改善或處理情形報院以便於法定期間內函覆監察院。

㈢案情複雜之糾正案未能在上開法定期間內改善或處理完竣時，如該糾正案係監察院直接移送者，各機關應於法定期間屆滿前詳述理由函覆監察院，如該糾正案係由本院令轉者應於院令規定期限屆滿前詳述理由報院，以便由院函覆監察院。

㈣涉及兩部會以上主管或重大措施之糾正案應由各部會詳陳意見，由院長指派政務委員審查後核定，或提出行政院會議討論處理，並依前項規定於法定期間內函覆監察院。

監察、行政兩院，若能本著有關法規，切實相互配合運作，則糾正案的效果，當不致落空。故就本節上述二則看來，可知糾正案在另一方面，也有其相反相成的效果。一言以蔽之，這就是吾人對糾正案效果，從否定與肯定兩方面觀點，各有所論列，所得結果整體概念的價值判斷。

肆、如何建立健全的糾正制度

欲使糾正制度施行無阻，充分發揮作用，建立一完善健全的體系，最少必須作到下列各點：

㈠糾正制度必須切實建立追查程式。糾正案提出後，若一味認爲無足輕重，置若罔顧，則將有如石沉大海，可能杳無蹤跡。依監察法第二十五條之規定：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即爲適當之改善與處置，並應以書面答復監察院；如逾

二個月仍未將改善與處置之事實答覆監察院時，監察院得質問之。」又依監察法施行細則第四十四條之規定：「行政院或有關部會接到糾正案，逾兩個月尚未將改善與處置之事實答覆者，應即通知有關委員會召開會議討論，得經決議以書面質問；或通知行政院或有關部會主管人員到院質問。」這是追查方式之一。過去監察院曾對於同一糾正案，有提出兩次糾正三次糾正的記錄，此種「鍥而不捨」的作風和「實事求是」的精神，殊有足多。這一優良傳統，應發揚而光大之，以建立一套追查的程序和方式，藉以增進糾正案的效果。前監察委員陶百川曾聲言：「糾正案就是要『叫』出來，才會引起社會的注意；要『追』，追到水落石出。」是眞正「一語破的」，道出此中深意。

㈡糾正制度勢須配合行政院的最高行政監督權，相輔而行。糾正案提出的對象，是「違法或失職」的設施「事」項，「移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」故與行政院有其縱橫交織的密切關係。今後應如何使監察院的「監察法」和「監察法施行細則」，有關糾正案條文之規定，與行政院所頒行的「……對監察院所提糾正案追蹤管制作業要點」，運用行政院的最高行政監督權，能相互配合運作，以增進糾正案的效果，似不失爲對症下藥的良劑。　國父對五權憲法的闡釋有云：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一。」（註七）吾人可奉爲圭臬。

㈢糾正制度應與立法院的政策決定權劃清界限。政治學家鄒文海教授在其所著「政治學」中曾指出：「施政的政策與施政的手段，在理論上很容易分別；但在實際政治中，區別並不容易。」我國憲法有「基本國策」專章，在不牴觸基本國策範圍內的政治施政政策，則憲法規定由行政院向立法院負責；立法院則以通過法律案、預算案、條約案等方式，行使其決定及監督政策之權。同時，憲法又規定監察院以提出糾正案的方式，來監督政府官員對政策的執行。但監察權的行使，以違法失職爲成立的要件，所以糾正制度是糾正執行政策時之違法失職的行爲，而不是糾正政策謬誤行爲。倘若監察院對所有政策亦均可提出糾正案，則此糾正案不是形同具文，就是侵入立法權的範疇，更使行政院有「兩姑之間難爲媳」之感。我國憲法第五十七條第三項規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認爲有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」由此可知，對行政院政策的監督權，是專屬於立法院的，非監察院所能分享。過去多年來立、監兩院「仁、智之見」的爭執，都是由於對此二種職權行使範圍的分屬，未能建立「共識」所導致。今後應明確劃定權限，不使觀念混淆，職權重疊，間接地也能促使糾正制度更趨於進步完善之境了。

㈣確立糾正制度與質問權行使的特質。我國憲法第五十七條第一項之規定，有關行政院對立法院負責之事項，是「立法委

368852

員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此項質詢只是一問一答便了，不能作爲討論之議題，這是通常民主政治議會監督行政方式之一。立法委員所提無論是口頭或書面質詢，均有答覆之義務，書面質詢並應於十日內答覆。在另一方面，監察院糾正案之提出，概以書面爲之，行政院於接到監察院糾正案，規定兩個月內答覆。因此，立法院立法委員質詢權之行使，與監察院監察委員糾正案之提出，在方式上頗多相似之處。但二者的實質內容則大相逕庭：(1)立法院的質詢是由立法委員個人提出，質詢內容可小大由之，資料來源以立法委員自身見聞所及爲主，來自人民陳情者實微乎其微；但監察院糾正案的提出，則必須針對某一違法失職的具體事實，資料大多來自人民的陳訴，經過有關委員會的調查與審議後，認爲事證確鑿，始可提出。(2)前經說明，立法院立法委員的質詢，是行使政策的監督權，其重心是在政策，也是其「目的」的所在。但在監察院方面，依監察法第十七條及監察法施行細則第三十一條的規定：懲戒機關對彈劾案逾三個月尚未結辦者，得經監察院院會決議以書面質問，或通知懲戒機關主管人員到院質問。又前經本文本章第一項引用過的監察法第二十五條及監察法施行細則第四十四條的規定：行政院或其有關部會接到糾正案，逾兩個月尚未將改善與處置之事實答覆者……得經決議以書面質問，或通知主管人員到院質問之。故監察院監察委員的質問，是基於行使彈劾權和追查糾正案的必要，而採用的「手段」，並以「違法失職」的事實爲重心。基此，故監察院的質問權與立法院的質詢權，是截然不同的。

原行政院對監察院的糾正案有限期答覆之責，行政機關逾期未予答覆，監察院有關委員會自得予以質問。這是於法有據的，已如上述。問題的關鍵，是在通知邀請主管人員上面，尤其是負有執行國家施政政策的行政院長，應否到院答問？實爲爭論莫決的問題焦點。例如民國四十六年三月，監察院十個委員會共同提出「杜絕浪費，調整待遇糾正案」，行政院逾期三個月又十九日後始予答覆，監察院依監察法第二十五條之規定，向行政院質問。當時行政院長俞鴻鈞於接獲通知後，拒絕前往監察院答問，僅派行政院主計長、財政部長、秘書長三人前往列席說明。於是觸發了行政院長應否列席監察院監察委員會議答問的政治上軒然大波，雙方各發新聞，交相指責，當時一般輿論及專家學者，對此問題，亦「見仁見智」，莫衷一是；時至今日，猶餘波蕩漾未已，問題或多或少地存在。這種由糾正案中所引起而產生的問題，今後或可循「釋憲」的途徑，予以明確解釋，以確立監察院糾正制度與質問權行使的特殊性質，藉以消除政治上爭論不休的暗流。

伍、結論

綜觀以上所述，我國施行監察制度，固有其悠久歷史演進，於今燦然大備，建立宏規之成功的一面；但亦不乏盤根錯節，問題叢生，至今尚未能澈底解決，致成效不彰，缺失的一面。曾任訓政時期遴選監察委員名政治學者高一涵教授，就其親身體驗所得，「感慨繫之」地著文有云：「監察院對於全國公務人員，天天在監察之中；但也天天在監不能監，察不能察之中。」（註八）即監察權未能充分行使，發揮其應有的功能，最好的說明。茲僅就其犖犖大者，略抒改進意見如次：

第一、加强自動調查的功能。監察權的行使，無論是彈劾、糾舉、糾正，莫不以調查爲前奏，觀於我國憲法第九十六條規定：「……調查一切設施，注意其是否違法或失職」的法意，即可概見。現在調查權的行使，一般的通病，是缺乏積極主動的精神，監察委員常隨著報紙輿論的揭發或法院檢舉與起訴後，才來執行其監察權，是居於被動的地位，已慢了一拍。今後如何才能轉變被動爲主動？恐非加强自動調查不爲功。依監察法施行細則第十二條的規定：「監察委員爲加强監察權之行使，除因收受人民書狀進行調查外，應經常自動調查。」蓋必須自動調查，才能機先地發掘潛在的問題，然後才能掌握問題的重心，尋到問題的癥結所在，也才能發揮「摘奸發伏」的功效。否則皮相地調查一番，有如「委託其他機關代爲調查」，或「由職員代查」的情事，未有不落入「事出有因，查無實據」的窠臼，不僅貽「官官相衞」之譏，益足招致人民的怨懟，破壞監委「清明在躬」的整體形象。

上述此一基本觀點若尚能確立的話，進而可申論參照監察院組織法第三條立法的旨意，將分設的十個委員會，不僅視作一種組織形態，並使這些委員會能眞正成爲監委平日探討政府施政利弊得失的專門機構，更應成爲監委自我督責與策進工作的場所。例如監委一再呼籲的「自清自律」運動和「正己正人」的自我檢討，都是其中的一個環節，以樹立其權威性和技術性的功能，有如監察院之多次調查銀行呆賬，即缺乏財經專才的助手，結果不得不借助於審計部的審計人員，即其顯例。爲圖補救這些缺陷，充實各委員會的機能，似爲當務之急。而監委的躬親督導，身體力行，自動調查案件，洞悉實情，明察秋毫，尤爲行使監察權的原動力。

第二、改進巡察方式。一年一度的監委巡迴監察，分爲中央和地方兩大部份：中央巡察部份，比照行政院各部會分爲內政、外交……等十個小組；地方巡察則視實況分爲若干小組，分別巡察省、市及縣、市行政。巡察的任務，依「巡迴監察暫行辦法」第三條的規定是：一、考察各機關施政計劃及預算執行實際情形，二、政令推行情形，三、各級公務人員有無違法失職情形，四、當地人民生活情形，五、當地社會狀況，六、人民書狀之處理及其他有關事項。在中央巡察方面基於五權平衡的原理，主要地是在溝通意識觀念，化解問題於無形。有如行政院、司法院、考試院及其所屬各部會大小機關林立，各級行政人員，

平日各司所事，難免有「身在廬山中」的迷茫，或本位主義的心理作祟。每年中能有地位超然，職司風憲的監委前來巡查，溝通彼此觀念，交換相互意見，可能澄清積累已久的某些誤傳或誤解於當時，並可化解將發而未發的不當事件。例如監察院和司法院對彈劾權與懲戒權的公懲法之爭；調查權之行使，對法官而言，僅止於法官之違法失職，均其個案中較著者。至於地方巡察方面，其所產生的問題，大都耳熟能詳，於此亦無庸作深入地檢討，僅提供改進方式如次：

(1)採行「抽查」方式。爲使監察權能發生「嚇阻不法」的警惕作用，應採行「抽查」方式，有如「臨檢」、「突擊」的方法，使行政機關無「事先準備」的機會，並作「掩飾」的工夫，當易明瞭眞象實情，發掘問題。像現在依照行政單位已安排好的程序去巡察，聽取「簡報」，舉行「座談」，已佔去冗長泰半的時間，那有餘時餘力去瞭解政情、民情？則「辦法」的規定，都將落空。巡察委員只居於被動地位，作「走馬看花」式的巡察一番，未免太「形式主義」化了。其實，「抽查」方式並非陳義過高難行之事，觀於民國六十七年，監委李存敬和李恒連，於巡察台南縣、市時，即臨時變更既定程序表，以抽查方式巡察一部份行政機關，結果反應極爲良好（註九），可爲明證。兩位李監委已早着「先鞭」，事例俱在，今後只有「跟進」了。

(2)速辦速結人民書狀。依「巡迴監察暫行辦法」第十七條的規定：「監察委員得收受人民書狀，斟酌情形就地調查。如案情複雜或無時間性者，得以專案處理報院另行派員調查。委員收受人民書狀後，亦得批辦送院辦理。」依此規定，監委在巡察過程中，應儘量勻出時間，多多與人民直接接觸，探求民瘼、民隱，使監察權行使的「觸角」能深入民間。並藉此也才能收到監察法施行細則第十條第二項所規定：「巡迴監察時，收受人民書狀，認爲有急速處理必要者，應就地調查，依法處理」的效果。在這裏我們所以特別强調「速辦速結」者，以監察院平日也經常地收到人民書狀，但這類書狀，經過遞送、審議、調查、到決定處理辦法時，已費時甚久，不無「河清難俟」之感嘆。如今乘監委巡察之便，人民得以就地當面陳訴，就應「就地調查」，速辦速結，使寃抑者及早得申，事實眞像大白，還人民以公道。西諺有云：「遲來的公道，否定了公道」（Justice delayed, justice denied），最能道出此中義蘊。

(3)舉行民間座談會。巡察的主旨所在，是瞭解政情與民情，政情單靠官方的「簡報」是不夠的，民情尤賴民衆的反映。因此，由巡察監委主動地舉辦民間座談會，聽取他們對當地行政機關施政情形的觀感與建議，並設法瞭解當地人民的生活情況及社會狀態，探求民衆對政府行政措施的反應與期望，在在均不失爲溝通意見，表露民情的管道之一。

第三、迴避原則必須維護。我國憲法第一〇三條規定：「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」其主旨就是要促使監委保持專業精神，心無旁騖；並維護監委清高聲譽與超然立場的形象。監察法第十一條明白規定：「彈劾案之審查委員與該案

有關係者、應行迴避。」「監察院辦理調查案件注意事項」中也規定：「委員自動調查案件，應報院依照輪序加派委員一人會同調查……」。其對人民書狀的處理，監察法施行細則第六條更規定：「到值委員核閱人民書狀，遇有應行迴避時，須於書狀上簽名註明迴避，由其他到值委員批辦。」由此可見，憲法及監察法等，對迴避原則的精神和規定，不能不說是體大思精，有一定的軌範可資遵守。故行憲三十餘年來，監委間對此迴避原則，都建立了自我約束的體認和相互默契的共識，遇有與個己直接或間接關係的案件時，或予辭卸調查或避免參加爲審查委員。這種「廓然大公」、「善與人同」，「有所爲，有所不爲」的精神，殊值得讚揚。但從近年來種種跡象顯示，此項迴避原則，已漸漸地亮起紅燈，這對我國今後監察權行使是否具有權威性與公信力的考驗，影響實爲重大，豈可等閒視之，故迴避原則必須維護。

第四、監察委員之選舉，改採人民直接選舉制。我國監察委員之選舉，係由區域間接選舉制和遞選制相互並用的，前已述及。間接選舉制已爲不甚合時宜的選舉制度，遞選因地制宜，頗能使社會賢能之士有政治參與機會，加强監察功能。我國的監察院論者多以之比擬美國的參議院，監察委員之選舉，亦係模仿美國參議員選舉制度而來。然一考其實，美國開國行憲初期，固依美國聯邦憲法第一條第三項第一款的規定：美國參議院應由每州州議會選舉參議員二人組成。但在一九一三年威爾遜總統（Thomas Woodrow Wilson，1856-1924）就任時，即通過聯邦憲法修正條款第十七條條文規定：美國參議院應由每州人民各選舉參議員二人組成。此項修正條文得以通過成立的原因，是因一九一一年伊宜諾州（Illinois）州議會選舉參議員時，發生賄選的情事所引起。是美國參議員選舉，早已由間接選舉制改爲直接選舉制了，若眞正模仿的話，我們也應模仿後者之直接選舉制，而非前者之間接選舉制了。美國爲防止賄選，施行有效的辦法，是將參議員由間接選舉制改爲直接選舉制；現在我國的政治情勢，金錢暴力已滲入選舉圈內，來污染政治，尤其是近年來監察委員之選舉，道塗傳聞，繪影繪聲，賄選之事，呼之欲出，有識之士，莫不痛心疾首，我們能不思患預防嗎？殷鑒不遠，攻錯他山，因此，今後我國監察委員之選舉，亦應改採直接選舉制，以杜絕賄選，淨化政治。若此原則可行，自然須從「修憲」及「立法」兩方面着手，即增訂我國憲法「動員戡亂時期臨時條款」，並修定「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」有關規定，爲實現之措施。另有提出監委選舉採用「限制連記法」（Limited Block Vote）或「加權遞減連記法」（Graduated Vote），此二者不僅利弊互見，其防止賄選的效果亦屬有限，甚至有時可能適得其反，並依然屬於同一基礎的間接選舉制，其不能根本解決現存的問題，當可概見，故二者最多亦祇能「治標」；若欲使我國監委選舉制度，謀一長久澈底解決之道，則惟有改採直接選舉制，這才是「治本」的唯一途徑。

總之，我國的監察院是整飭官箴、匡導政風、宣達民情、紓解民瘼的「國家最高監察機關」，具有多種功能與崇高形象的

。今後如何使其功能發展、延伸，而深入民間；又如何使其形象不被扭曲、破壞，端賴全國上下的共同努力與維護耳。

注釋

註一：總理遺教演講集。

註二：先總統　蔣公，「當前建國要務與五權制度實施之要領」講演詞。

註三：國父，「採用五權分立制度以救三權鼎立之弊」講演詞。

註四：國父，民權主義第六講。

註五：監察院公報七二三期至八八三期，及民國七十一年十二月四日中國時報。

註六：陶百川著，「監察制度之新發展」。民國五十八年九月初版，台北三民書局、三民文庫。

註七：國父，「中華民國建設之基礎」講演詞。

註八：高一涵，「憲法上監察權的問題」，東方雜誌第三十卷五期二十一頁，民國二十二年四月，上海商務印書館。

註九：聯合報，民國六十八年八月十三日。

校對：陳宜安