

# 田炯錦·倪文亞·吳延環

## 立法院長就職監誓風波

●程德受（前司法院秘書長、國立政治大學教授）

### 司法院長監誓違法

立法院院長倪文亞先生于民國六十一年五月六日宣誓就職，七十七年十二月二十日辭職，在任凡十六年。他不但辭職時高潮迭起，震驚全國，十六年前就職時亦轟動朝野，表演不凡。所不同的，辭職時以倪氏本人為主角，就職時則目標在監督人司法院院長田雲青（炯錦）先生。

倪院長就職時，照例有宣誓的儀式。宣誓的監督人田院長上主席台監誓。監誓完畢，立法委員吳延環先生，對田院長的上台監誓立即加以公開指責，說田院長是違法監誓。報章喧騰，輿論攻訐，頗使田院長難以招架。不得已時，田氏竟將他的監督人紅條子是立法院職員把他掛上的，亦說出來了。正式畫面向報社更正時，則說是「援例」由司法院長監誓。那時我的本職是考選部常務次長，在司法院掛了一個顧問名義。因為宣誓條例規定，立法監察兩院院長、副院長，立法委員及國大代表宣誓就職的監督人是法官，

而非司法院長；若純就法律字義上的解釋，立法委員吳延環先生的說法是正確的。法律既有明文規定，法律以外「援例」監誓的理由就不成立了。在這樣的情形下，司法院與吳委員之間的爭執，司法院已立於不利地位，我勸田院長先把這個「監誓風波」冷下來。再慢慢的設法解決。

行憲第一任司法院院長王寵惠博士，第二任院長謝冠生博士，先後縱橫中國司法六十年。司法上的大事，他們二位任何一位都是言重九鼎，可以一言以決乾坤，從來不會有人懷疑。中央民意代表宣誓就職的監督，國民大會在台集會，第一次行文到司法院時，亦是請派大法官監誓，而王寵惠院長在批核公文時，並未說明理由，就批了「本人前往監誓」。自此以後，相沿成習，凡是國民大會代表，立監兩院院長宣誓就職的監督，都是司法院長上台監誓。那時所依據的宣誓條例與倪文亞院長宣誓就職時所依據的宣誓條例完全是一樣，沒有改動過一個字。何以王謝兩位院長為立法院劉健羣、張道藩、黃國書歷任院長監誓

就沒有人指責違法監誓，而單獨對田院長為倪院長宣誓就職監誓就指責為違法監誓？當初有一些人作種種無謂的猜測。田院長自己尤其有憤憤不平之感。我客觀的研究其中原因，發現真正的問題發生在民國五十九年增補選立監委員宣誓就職的監督人的人選方面。因為政府遷台以前，立監兩院院長、立監委員、國大代表的就職，發生在大法官的產生以前，不會發生過監督人選的問題。政府遷台以後，向來只有立監兩院院長及國大代表的宣誓就職，大家對監督人的身份高低並不多加注意。五十九年增補選立監委員的宣誓就職，是行憲以來第一次立監委員宣誓就職，而這一次宣誓的監督人，司法院是派了一位大法官。根據宣誓條例規定的監督人，不論院長、委員、代表同是大法官。而司法院竟將中央民意代表分成兩個階級，為立監院長和國大代表監誓的是司法院長，為立監委員監誓的是大法官。立監委員向來視自己和院長是「一般大」，視國大代表則稍有過之。（國大代表之選區小，立監委員之選區

大)而司法院已明白的視立監委員低於立監院長和國大代表,就自然的引起立監委員的不滿。而六十一年倪文亞院長宣誓就職典禮,則是五十九年增補選立監委員宣誓就職以後的第一次中央民意代表的宣誓就職典禮。吳延環委員所代表的立監委員對司法院把中央民意代表分成兩個階級與法不合的問題反彈出來了。在吳委員來說,確是「對事不對人」的法律問題,田院長無非是適逢其會罷了!

我於民國六十一年八月一日接任司法院祕書長職務。六十一年年底,中央辦理增額立監委員及國大代表選舉,當選的一百多位中央民意代表將於六十二年二月宣誓就職。此外,就任監察院院長亦將於差不多時間宣誓就職。這許多中央民意代表宣誓就職的時候,監誓人到底應該是司法院長?抑是司法院大法官?真是煞費周章之事。若這個時候的監察院長和增額中央民意代表宣誓就職的監誓人一律都由大法官擔任,難免給外界一個印象,司法院是受了立法委員吳延環先生一個人的指責「違法監誓」而改變了原有的辦法。若司法院的公務處理可以受制於一位中央民意代表,則以後司法院如何做事?反過來,若仍是由司法院長監誓,則司法院所根據的是甚麼?中央民意代表宣誓就職的監誓人,宣誓條例明明白白的規定是大法官,司法院怎麼可以自行改爲司法院長?尤其是立法委員已提出這個問題了,司法院若沒有作過圓滿的答復,怎麼可以一仍舊貫,獨行其是?

爲解決六十二年二月中央增額民意代表宣誓

就職的監誓人問題,我認爲首先應該研究清楚以前由司法院長監誓的情形到底有無根據?是否違法?先向國人作一個交代。

### 調出檔案重加研究

我把有關監誓問題的所有檔案檢出來研究以後,發現金諾九(世鼎)大法官在大法官會議中的一次發言很有價值。在討論立法院院長倪文亞先生宣誓就職典禮的時候,一位大法官發問要不要全體大法官都去參加,金大法官答復說,大法官是集體行使職權,應該集體去。我從大法官是「集體行使職權」這句話得到了啓示。我認定宣誓條例中「大法官」三個字是一個集體名詞。是「多數」名詞。因爲是集體名詞,立法院院長宣誓就職的時候,不能全體大法官上台監誓,只能推舉代表上台。司法院長是大法官會議主席,就自然的成爲大法官代表而代表上台監誓了。同樣的理由,中央民意代表宣誓就職,爲五十九年的增補選立監委員宣誓就職,大法官亦可推派某一大法官爲代表而上台監誓;根據這個說法,二十幾年來,有時由司法院長監誓,有時由大法官監誓,都是合法的。除此之外,我又找到了一個旁證。法律上明文規定,總統副總統宣誓就職的時候,由司法院大法官會議主席監誓,因爲大法官會議主席一定要在大法官會議時才就位,所以總統副總統宣誓就職的時候,除了司法院長以大法官會議主席身份上台監誓以外,全體大法官亦安排在大法官會議主席監誓的規定

體起立監誓,才合乎大法官會議主席監誓的規定

,作爲大法官集體行使職權的佐證。

歷任司法院長爲立監兩院院長及國大代表宣誓就職監誓的合法性是可以確定了,我自己亦確信可以自圓其說。在另外一方面,我亦注意到指責田院長違法監誓的立法委員吳延環先生,是整日埋首立法院圖書館,風骨嶙峋,學養俱深,爲各方所尊重的方正之士。而且吳委員和我自己之間,公誼私情都相當深厚,他對我的許多作爲,都是支持有加。

回憶民國三十八年五月間,正是中樞南遷,人心惶惶不可終日的時候,我在廣州高等法院檢察官任內,因爲司法行政部政務次長楊玉清媚共求榮,涉有內亂重嫌,我本乎檢察官職權,將他予以拘押,吳委員曾在精神上給我大力支援。到台灣後,我鑑於司法風氣的整飭,應從制度上着手。而這許多立法工作中,第一件應該從檢察官羈押人犯的制度化開始。近三十年前已有活動保釋(一個人犯索價新台幣二百萬元的實例(蕭某一院案)),可見此一問題的嚴重。我主張凡是那一類不准交保的人犯就一律收押,凡是可以交保的人犯,則仿照英美法院現金交保(ON BAIL)的辦法,一律准繳納若干保證金後交保,以防流弊。我的這個「刑事嫌疑犯現金交保條例」構想,曾獲吳委員讚許。爲改進政府機關處理人民申請案件的時效,免得一件公文到了衙門就如石沉大海,常要人情關說或紅包請客才能迅速處理,我提了一個「政府機關處理人民申請案件期限條例草案」,以人民的身份,向立法院提起請願案,請求制定法律。我希望這個法案的通過,就如同在

政府機關建造了一條高速公路一樣，公文一到機關就可通行無阻，很快的達成申請人的願望。吳委員主持的法制委員會把我的請願案接受了，通過成爲一個議案，送請立法院院會討論。立法院院會曾三次提出討論，發言甚爲熱烈。若非某方面誤解對政府機關束縛太嚴，也許這個真正爲全國人民設想的便民法律已經通過實施。

以上所提三件事都是屬於公的方面的事。吳委員連我的私事亦曾幫過忙。我曾在聯合報兼職過一段時間，有一位大陸報人向聯合報發行人王惕吾先生敲詐不遂，遷怒於我，散發傳單，說我是匪諜。我因這位老先生生活艱難，用敲詐手段，情已可憫，不願再到司法機關追究責任，免他再受刑獄之苦。立法委員李文齋先生和這位報人有舊，因爲發我傳單，公開攻訐，我未置辯，信以爲真，要在立法院提出質詢案，質詢考試院，爲甚麼派一個匪諜當考選部常務次長。這個質詢案送到吳委員手裏，請吳委員連署的時候，吳委員向他解釋，說我不但不是匪諜，而且是著名的反共司法官，把我在廣州辦案的情形告訴了李委員，李委員才把提質詢案的念頭打消。

吳委員對我公私的情誼如此深厚，我確有不少意思爲司法院的公事和他爭辯的想法。經過多方面的考慮以後，我認定凡事能够公私兼顧當然最好。公私不能兼顧時，仍不能以私害公，我既然擔任了司法院祕書長的職務，我有義務爲保護司法院的榮譽而發言。司法院的先後三位院長，都是享譽國內外的法學權威，因處理公務而被公開指責爲「違法」，是一個很嚴重的問題，既然

已找到了合法的根據，我有義務爲他們辯白。此外，司法院當時最大的難題是要爲增額中央民意代表宣誓就職的監誓人問題找到一個有利的台階下台，我有責任來尋求這個下台的台階。至於對吳委員個人方面，我只要完全站在公的立場，就事論事，不作私人攻擊，以全私誼就可以了。

我在公私兼顧的原則下，寫了一篇專文，題爲「中央公職人員宣誓監督問題的商榷」，請田院長過目後，送請中央日報於六十二年元月十五日發表。全文內容，先是說明「監督風波」發生的經過，再是說明司法院認定宣誓條例的「大法官」三個字是集體名詞，亦即「多數」名詞，可以推派代表監督，最後說明此一監誓人問題既有不同意見，應該找出一個解決途徑。我對解決途徑提出三個辦法：(一)黨政協調；(二)立法補救；(三)司法解釋。因爲立法補救和司法解釋尚緩不濟急，我希望採取黨政協調的途徑。

我的專文發表以後，吳委員曾一再爲文反駁。主要的論點是說「大法官」三字不是「多數」名詞，而是「單數」名詞。我因爲司法院的立場已經闡明，不再答復。

### 協調會議彈性決議

執政黨中央政策委員會很快的就召開協調會議。從出席人員的名單中，我已預料議決案將完全採納吳延環委員的意見。因爲出席人員中三分之二是立監委員兼任的黨務工作人員。二位學者中的一位是政大法學院院長羅孟浩兄，曾任立法院法制委員會高級職員，意見偏向立法委員是很

自然的事。果然，當我說明了司法院的立場以後，沒有等到討論階段，孟浩兄就迫不及待起立發言，他說若照司法院的意見通過，他要把他出席會議的簽名抹去。孟浩兄以研究英國議會政治馳名學術界。英國議會是世界民主的典範，他的意見偏向立監委員，我並不引以爲奇，而他在會議席上有這樣「抹去簽名」的發言，確實使我驚訝不止。

我希望協調會議能够通過一個有彈性的決議案。例如：「中央民意代表宣誓就職之監誓人，原則上由司法院派大法官一人爲之。但必要時得由司法院長爲監誓人。」如果有這樣一個決議案，司法院的立場和吳委員的面子，雙方都可兼顧，將來司法院執行起來亦比較容易。可是結果是完全照吳委員的意見通過。決議案規定：「立監兩院院長，副院長，立監委員及國大代表宣誓之監誓人，由司法院派大法官一人担任。」六十二年二月中央增額民意代表及監察院余俊賢院長的就職宣誓就是照新的規定辦理。雖然這個決議案並不是我所最滿意的，仍是我所喜歡的。因爲有了這樣一個決議案，司法院對中央民意代表宣誓就職監誓人的改弦更張就不是受制於一個人的影響，而是接受執政黨的黨政協調會議決議案的約束，已爲司法院挽回了一些面子了。

民國六十七年二月十九日，嚴家淦總統發出訂於三月二十日舉行國民大會第六次會議的召集令。這次國民大會以選舉蔣經國先生爲中華民國第六任總統爲任務。因爲這是行憲三十年來第一次以選舉方式更換國家元首，大家都希望這一次

國民大會舉行得圓滿順利，不發生一點差錯。以我司法院祕書長職務上能注意到的問題，應該就是國民大會代表宣誓時的監督人問題。

國民大會第一次在南京召開，那時大法官尚未產生，大法官產生以後，在台北召開的國民大會臨時會議，及第二、三、四、五次會議，國大代表宣誓的監督人都是司法院長，若這次國民大會第六次會議國大代表宣誓典禮，宣誓條例沒有變更，而依照中央政策委員會的決議案辦事，突然的改爲一位司法院大法官監督，會不會引起國大代表的誤會？能否爲國大代表所接受？應該事先加以研究。我爲此事和國民大會郭鏡秋（澄）祕書長晤面。鏡秋兄和我開始談話時，並不理解這個問題的重要性。他聽我詳細說明以後，顯然非常驚駭震動。他說，這次國民大會開會，他希望辦得盡善盡美，對國大代表的禮遇，他的原則只是能比以前多一點，好一點，不能比以前少一點，差一點。根據這一個原則，國民大會開幕典禮國大代表宣誓的監督人不能把司法院長改爲司法院大法官。我們二人商議決定，由我去文執政黨中央，請爲國民大會集會時國大代表宣誓之監督人人選問題加以慎重考慮。他則從旁向執政黨中央作意見反映。執政黨經過邀集學者專家商討後答復我，國民大會第六次會議開幕典禮國大代表宣誓的監督人仍請司法院長擔任。

執政黨中央的這一個決定，已認同了我在中央日報發表「中央公職人員宣誓監督問題商榷」一文論點。承認了我解釋宣誓條例所規定的「大法官」三個字是指集體的大法官，是「多數」名詞。

六十七年四月七日，立法院預算委員會審查司法院預算，立法委員吳延環先生對司法院提出了二個質詢案，其中一個就是三月二十日國民大會第六次會議開幕典禮國大代表宣誓的監督人爲甚麼不照宣誓條例規定，派大法官一人監督，而是以司法院長爲監督人。因爲執政黨的協調，在政府功能的運作中只能站在幕後，不能站在台前，不宜在神聖的立法院議壇上作公開的報告，我以提書面答復向吳委員搪塞。事後我送了一份執政黨中央給我的答復，國民大會第六次會議國大代表宣誓的監督人仍請司法院長擔任的公文複印本給吳委員，代替了書面答復。

### 監督風波塵埃落定

六十七年五月，立法院開始宣誓條例的修正作業，到六十八年五月完成，修正後的宣誓條例

已由總統公布施行，倪文亞院長就職時的「監督風波」至此正式塵埃落定。

新宣誓條例關於中央民意代表宣誓的監督人已作了修正，原條文「立法、監察兩院院長，副院長，立法委員，監察委員及國民大會代表宣誓由大法官監督」的「由大法官監督」，新條文已修正爲「由大法官一人監督」。這一個修正的文字，亦原係我在六十二年中央日報專文中「立法補救」辦法中所提出之文字。從「由大法官監督」修正爲「由大法官一人監督」，亦可以證明立法院亦認同了我當年對大法官三個字解釋的正確性。由此亦可說明王寵惠、謝冠生、田炯錦三位院長在職時以院長身份，以大法官會議主席地位，代表全體大法官爲立監兩院長及國大代表宣誓就職的監督是合法的，三位老院長不必負「違法監督」的責任，三位老院長若是地下有知，亦可莞爾一笑了。

## 編輯報告(一)

△教育部長毛高文博士「談科技與教育」是毛博士早年在國立中央大學專題講演稿，小標題爲編者所加，因排印匆促未及送請毛部長核校，如有錯誤，容再更正。

△二六三期一三三頁上一段倒數第五行「如年輕貌美的康克清」誤爲「唐克清」，中段「行爲」應爲「嫁得郎君不解情，強把明月比燒餅」誤爲「強把月比的燒餅」特此更正敬請讀者鑒諒。

△二六三期39頁曹志源「貴而無驕宅心仁厚」插圖在本期第10頁補行刊出，敬請讀者注意。

△作家賜寄大作，日有十數件，多不符合本誌採用標準，且均說明不用要退稿，增加無窮困擾。

## 編者

擾。作家撰稿時必須文字活潑，幽默雋趣，輕鬆自然，內容以近代名人傳記、真實傳奇、軼聞趣談，現代史話，懷舊憶往爲主，來稿以六千字爲限，來稿若未採用，恕不奉覆，亦不退稿，雜誌難辦，好雜誌全靠作家讀者愛護支持，敬祈鑒諒。

△梅貽琦傳(十)、江南撤退記(三)、願祝同回憶錄(二)因排校不及，延下期刊出，敬請讀者期待。

△旅美作家倪渭卿先生：請告知最近通訊處，以便通訊。