

監察院的「監視權」

陶百川

今年是我國行憲第三十週年。「三十而立」，乃是大慶。東方雜誌主編阮毅成先生知道我在研寫「國會監察比較」，而監察乃是我國憲法的特色，所以要我抽出一些來發表，以資慶祝，而揚宏規。爰將我書稿中第九章「監視權及其行使」的第一第二兩節送請採登，並望讀者諸先生和諸女士惠賜教益。

第一節 監視權的性質

依照中華民國憲法，監察院行使六種監察權，就是：同意權、彈劾權、糾察權、審計權、糾正權和調查權。但我以為它尚有另一職權——「監視權」。

「監視權」這個名詞，而且把它作為監察權之一，乃是我所私撰，但並非杜撰。「私撰」，是因憲法或一般法律中還沒有「監視權」這一名稱，不像其他監察權名稱之在法規中定有明文，「並非杜撰」，是因監察院的確有這職權，而且在法律中也標明「監視」字樣。

這些法條，有如左列：

一、監試法第三條規定：「左列事項應於監試人員監視中爲之」，而監視人員則由監察委員充任，由監察院遴派。這是監視權的權源之一。

二、機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例第五條規定：「各機關營繕工程及購置、定製、變賣財物，在一定金額以上者，辦理招標、比價、議價、及訂約、驗收、驗交時，應……通知審計機關派員監視。」這是監視權的權源之二。

三、憲法第九十六條也規定：「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。」這種委員會是常設的，它們的監視是經常性的，對象包括一切設施。該條雖沒有標出「監視」字樣，但實際已把監視權授予監察院。所以監試法和審計法乃得使用「監視」字樣。這是最大的權源。

稽諸歷史，中國的御史本是爲監視百官——特別是丞相而設置。夏侯玄指出：

「秦世不師聖道，私以御職，姦以待下，懼宰官之不修，立監牧以重之。」（註一）

漢朝承襲秦朝的制度，御史大夫也是察官，主要的任務是「典正法度，以職相參，總領百官，上下相監臨。」（註二）

所以那時御史大夫與丞相，既屬相關，而又相斥。丞相所當過問的政事，御史大夫也參與監臨。丞相如有不法或不當情事，御史無不盡力糾彈，以期取而代之。於是監視很嚴。（註三）

現代民主國家的國會，更有很大的監視權。許多執政當局所嚮往的美國式的總統制，總統雖掌握行政大權，然也受國會的嚴密監視。依照麥渭爾和柏德森二教授的名著「美國立法制度，國會對政策的執行」，國會負有監視（oversight）、監督（supervision）以及監管（control）的責任。他們指出：

「一個議員密切注意和從而熟悉行政機關的組織和政策的執行，又或一個委員會運用接觸、觀察和調查而成為對行政機關活動的看門狗（watchdog），我們可把這種立法機關對行政機關的關係，名之爲監視。如果議員和委員會的影響力介入行政政策的形成和實施，從而變更它的重點和優先，這種關係，我們名之爲監督。假使立法機關直接指導行政機關的組織和政策，或後者須待立法機關的核准，我們把這種關係名之爲監督。……舉例以明之，衆議院的武裝部隊委員會，可視爲監視委員會，撥款委員會享有監督的權能，而兩院聯合組成的原子能委員會，乃是一個監管委員會。」（註四）

其實，不僅武裝部隊委員會，參眾兩院許多常設委員會，都負有監視政府機關的職責。其中

政府工作委員會 (Committee on Government Operation) 且以監視政府為專業，包括下列各項：

一、受理和審查審計部的業務報告和研究報告，並把其中重要和必需的建議轉報參議院或眾議院。

二、考查政府各部門的工作實況，注意它們的經濟和效率。

三、評估行政部門和立法部門實施組織功能，和改進法案的效果。

四、研究聯邦政府與各州和各市以及與美國所參加的國際組織的關係。(註五)

回到本題，中國監察院的監視權，則採取下列方式：

一、監試：考試院在舉辦國家考試時，須請監察院派員監試。所謂國家考試包括高等考試、普通考試、特種考試以及高等考試和普通考試的檢定考試。至於考試院委託有關機關主持的考試，例如省政府的升等考試和調查局的調查人員考試，監察院也派員監試。

二、稽察：依照機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例，各機關建築房屋和築路造橋等工程，購置財物、定製財物或變賣財物，在法定以上的金額時，都須請審計部派員監視。它的程序包括招標、比價、議價和驗收。

三、監察院各委員會的調查和注意：憲法授權監察院按行政院院部會設置委員會，「調查」一切設施，「注意」其是否違法或失職。這種「調查一切」的「注意」，就是監視。

第二節 監視程序

考試是國家大政和大典。因為憲法第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」

中國的考試和監察都有悠久的歷史和優良的傳統。所以孫中山先生乃把它倆列為五權憲法的第四權和第五權。

早在兩漢時代，朝廷已以考試取士。太學招生，固須考試，即使帝王延攬賢良方正直言極諫之士，也由他親自筆試和口試。

史稱「平帝時，王莽秉政，增元士之子得受業如弟子，勿以為員。步諫甲科四十八人為郎中，乙科二十人為太子舍人，丙科四十人為文學掌故。」

又元光元年五月，詔賢良曰：「賢良明于古今王事之體，受策察問，咸以書對，朕親覽焉。」于是董仲舒、公孫宏等出焉。

至於御史的監試，大約因為乃是當然的事，漢史未有記載。依照唐史，唐大中元年，吏部宏辭舉人，漏洩試題，為御史臺所彈劾，侍郎裴稔降為國子祭酒，考試官侍郎唐扶出為刺史，監察御史馮顥罰一月俸料。足證唐朝考試是由御史監試。

明朝特別重視考試制度，明史規定：「會試初考官，監試二人，在內御史，在外按察史官。會試御史供給收掌試卷彌封騰錄對讀受卷及巡緝監門搜檢懷挾。」

監察院的監試權，也以古代御史或給事中監視國家掄才大典的制度為背景。民國十九年國民政府試行五權之治，就頒佈監試法，規定凡由考試院組織典試委員會辦理的考試，都應請監察院派監察委員監試；由考試院委託其他機關辦理的考試，得由監察院就地派員監試。這是說，前者應派監察委員親自監試，後者得派職員監試。曾有一次交通機關辦理海員考試，有些海員在國外不能趕回應考，要求監察院就地派員監試。監察院為節省旅費，曾擬委託該地領事館代辦。

監試人員的職責很繁瑣，也很重要，包括下列事項：

- 一、監視試卷的彌封；
- 二、監視彌封姓名冊的固封保管；
- 三、監視試題的繕印封存及分發；
- 四、監視試卷的點封；
- 五、監視彌封姓名冊的開封及對號；
- 六、監視應考人考試成績的審查；
- 七、監視及格人員的榜示及公佈。(監試法第三條)

監試人員如發現潛通關節，改換試卷，或其他舞弊等情事，應報請監察院依法處理。(第四條)如有必要，監試人員也可先行告知典試委員長即作急速處理。

監察院第三百九十六次院會更經決議：「對於本院會派委員監試之有關考試控訴書狀之處理，須與本院所派之監試委員密切聯繫；關於書狀之批辦，應先徵監試委員意見，俾免分歧，而重責任。」

台灣大學傳啓學教授等七人所著的「中華民國監察院之研究」，却認為「監試權不必行使」。他們的論據頗可注意。該書流傳很少，且已絕版，所以轉錄他們的三項理由：

「一、監察院的任務，是事後監察，不是事前監督。監試任務係事前監督，監察院不應行使。事前審計，一般人多認為不當。考試前考試中之監督，應由考試院依法獨立行使職權，為甚麼要請監察委員來負責呢？固然，我國歷代監察人員均兼負監試之責，但歷代監察人員之職責甚多，監察院是限於憲法規定之職權，不是承襲古代監察人員之職責。憲法未規定之職權，大可不必擔任。」

「二、監察院有彈劾考試院人員失職或違法之權，考試人員的唯一責任，就是考試；必須在辦理考試時違法失職，然後由監察院彈劾。今監察委員既往監試，代替主持考試人員的職責；若果考試時發生弊端，監試人員不能即時發現，即不能避免責備，是監察委員代替考試委員受過矣。監察院事後發現考試失職或違法情事，固然可以追究責任，可以彈劾主考人員，但既彈劾於後，何必監試於先，故監試權大可不必行使。」

「三、就事實論，考試業務極繁，第一要注意的是彌封試卷，第二要注意的是試題的繕印保密，第三是拆封後分數之登記。這三件事，都不是短時間可以辦妥的。試問監察委員能不能坐視一二日，監督試務人員彌封呢？試題的繕印，是考試最重要的業務，印題人員必入闈五日至七日，監察委員能不能入闈監督呢？至於登記分數，偶有錯誤，即

影響考生之是否錄取，監察委員能不能一一核對，使其毫無錯誤呢？若監察委員不能執行監試法第三條的規定，何必擔任此種不應負擔的責任呢？這是考試人員的責任，不是監察委員的責任，故監察院不必行使監試權。」（註六）

傳教授等所說「憲法未規定之職權，大可不必擔任」，自很合理合情，但所謂「事前監督，監察院不應行使」，則因憲法不把監察院看作御史，而把它看作國會和民意機關，所以把純粹事前監督的同意權，也以明文規定授予監察院。而且監試乃是監視而非執行，在中國已有很久的歷史，監察院依據法律繼續行使，與憲法精神正相吻合。

至於事實是否可能，確可疑慮。所以監試委員會常派兩人會同或輪流工作，並與印題人員共同入闈五日或七日。工作雖稍辛苦，但結果幸尚可觀。在稽察方面，監察院的監視工作，是由審計人員全權辦理。它的程序，已敘於本書第七章，不必復述，茲將審計部和所屬審計處六十四年度辦理監視工作為公庫節省經費或增加庫收的數額列表於左，以明監視工作的功能：（註七）

數額	派員監視	節省經費或增加庫收
事項		
營繕工程	363件	節省186,642,630元
購入財物	2,617件	節省108,807,182元
變賣財物	120件	增收20,743,089元
共計	3,097件	節省317,192,901元
台灣省審計處監視結果		節省58,070,338元 增收19,741,428元

總計	節省116,279,769元 節增511,284,436元
----	----------------------------------

此外，監察院委員會的監視權及其程序，已在本書第三章第二節有所敘述，茲不贅及。再舉一例，作為補充：

自從中、美共同防禦條約簽訂後，台灣局勢大定，經濟開始起飛，工商業及軍政機關對外匯的需求也日增，行政院支應為難。監察院為防滋生弊病，於是加強監視，函請行政院外匯貿易審議委員會將該會及其所屬各組的會議紀錄，送與監察院。嗣後該會的會議紀錄及其所屬的普通輸入組、專案輸入組、匯款組和輸出組的每週會議紀錄，都送與監察院，由該院交財政委員會處理，後者推委員審閱。但其中軍政機關外匯審核組的紀錄，則因涉及軍事或外交機密，監察院和行政院商定：由監察院隨時推派委員前往審議委員會抽查，免送該組會議紀錄。

註釋

- (註一)三國志，第九卷，夏侯玄傳，第二八B頁。
- (註二)漢書，第八三卷，朱博傳，第一六B頁。
- (註三)薩孟武教授在西漢監察制度與韓非思想一文中，曾繁康大法官在中國政治制度史一書中，以及賀凌虛教授在中華民國監察院之研究上冊，都持這種看法。
- (註四)Malcolm Jewell and Samuel Patterson, The Legislative Process in the United States, pp.484~485。
- (註五)Barth, Government by Investigation, p.26。
- (註六)該書下冊，第一〇七八頁。
- (註七)依據審計部六十五年十二月向監察院提出的書面報告。