

>>本书系湖南省社科基金项目《五权宪法体制下的行政监察
机制研究》（课题编号：2010YBA092）终结成果

>>本书获湖南科技大学马克思主义理论博士学位授权立项建
设学科出版资助

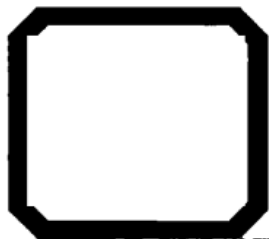
封面设计/周明枫

ISBN 978-7-5355-9571-3



9 787535 595713 >

定价：19.80 元



湖南省社科基金项目《五权宪法体制下的行政监察
究》(课题编号: 2010YBA092) 终结成果

>>本书获湖南科技大学马克思主义理论博士学位授权立项建
设学科出版资助

“五权宪法” 监察制度研究 ——基于权力配置视角的分析

徐德刚 著

湖南教育出版社
<http://www.hnepb.com>

图书在版编目(CIP)数据

“五权宪法”监察制度研究：基于权利配置视角的分析 / 徐德刚著. -- 长沙：湖南教育出版社, 2012.5

ISBN 978-7-5355-9571-3

I. ①五… II. ①徐… III. ①五权制度—宪法—研究
IV. ①D929.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 115829 号

策划编辑 黄卫东

责任编辑 舒佩霞

封面设计 周明枫

排版设计 李红霞

书 名：“五权宪法”监察制度研究——基于权力配置视角的分析

作 者：徐德刚

出版发行：湖南教育出版社

地 址：长沙市韶山北路 443 号

网 址：<http://www.hneph.com>

发 行 部：0731-85520531

编 辑 部：0731-85303015 csgaojiao@163.com

印 刷：御玺图文

经 销：湖南天易创图文化有限公司

开 本：890×1240 1/32

印 张：7

字 数：180 千字

版 次：2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号：978-7-5355-9571-3

定 价：19.80 元

本书如有印刷、装订错误，可向承印厂调换

目 录

导论：权力视域的监察制度·····	1
第一章 “五权宪法”监察权基本型构·····	7
一、有位与有威——	
“五权宪法”监察权思想主旨·····	7
二、民本与分权——	
“五权宪法”监察权思想的理论基础·····	12
（一）传统民本思想的熏陶·····	12
（二）西方权力制约思想的影响·····	15
三、传承与变异——	
“五权宪法”监察权之权能·····	18
（一）“训政”前期（1927—1937 年）	
监察院权能·····	19
（二）抗战时期监察院权能·····	23
（三）1947 年“行宪”后监察院权能·····	25
四、治官与制权——	
“五权宪法”监察权之定位·····	28
（一）治官的工具——传统监察权定位审视·····	28
（二）制权的利器——西方监察权定位分析·····	29
（三）因时而变——“五权宪法”监察权定位管窥·····	30
五、党权与治权——党治模式监察权之形态·····	34
（一）党治模式监察权形态的形成与表现·····	34
（二）党治模式监察权的形成根据·····	39

(三) 党治模式监察权形态评价·····	42
第二章 “五权宪法” 监察权之传承与超越·····	44
一、集权的产物——传统监察权之配置及其权能·····	44
(一) 传统监察权演绎轨迹·····	44
(二) 传统监察权之权能·····	48
二、发展的结晶——传统监察权之制度特色·····	55
(一) 特色一：监察权配置的独立性与垂直领导性·····	55
(二) 特色二：监察官秩卑、位尊、权重、赏厚、 罚严·····	56
(三) 特色三：权能完备，方式多样，立法、 司法、行政监督三位合体·····	59
(四) 特色四：监察权配置运行法律化·····	61
(五) 特色五：重视监察官的选任， 严格监察官的考核·····	62
(六) 特色六：皇帝握有最高监察权， 监察权依附于皇权·····	65
三、治官的利器——传统监察权之本质·····	67
(一) 治权为监察权的内在需要·····	68
(二) 制衡乃监察权之客观要求·····	70
(三) 治官系监察权本质特征·····	72
四、效能有限——传统监察权的历史局限·····	77
(一) 阶级本质的局限·····	77
(二) 制度本身的局限·····	78
(三) 人治文化的局限·····	81
五、兼容并包——“五权宪法” 监察权对传统监察权的 超越与传承·····	84
(一) 形式上的超越·····	85
(二) 本体上的传承·····	89

第三章 西方监察权理论视野中的“五权宪法”监察权	94
一、一以贯之的西方监察权理论	95
(一) 政治原罪论	95
(二) 人民主权论	97
(三) 自由主义论	99
(四) 分权制衡论	102
(五) 西方监察权理论评析	106
二、因地制宜的西方监察权配置运行模式	110
(一) 议会监察模式	111
(二) 政府监察模式	115
(三) 复合监察模式	119
(四) 西方国家监察权配置运行的特点	123
(五) 西方国家监察权配置运行制度评析	130
三、“五权宪法”监察权与西方监察权之比较	134
(一) 源自人性理论, 制度旨趣各异—— 中西监察权产生基础比较	135
(二) 似是而非的国会监察—— 中西国家监察权机构设置与权能比较	141
(三) 差别悬殊的监察效能——“五权宪法”监察权与 西方国家监察权运行比较	148
第四章 “五权宪法”监察权运行实践与趋势	150
一、照搬西方的南京临时政府监察权	150
(一) 貌似权威的监察主体	151
(二) 采自西方的监察权能	151
(三) 南京临时政府监察权配置运行评价	153
二、初现端倪的广州、武汉国民政府监察权	153
三、表里不一的南京国民政府监察权	155

(一) 日臻完备的监察体系·····	155
(二) 不断扩大的监察权能·····	157
(三) 南京政府监察权配置运行评价·····	163
四、不断变迁的台湾地区监察权·····	177
(一) 飘浮不定的机构定位·····	178
(二) 不断萎缩的监察权能·····	181
五、“五权宪法”监察权之发展趋势·····	183
(一) 监察权的尴尬处境·····	184
(二) 监察权萎缩之必然·····	186
第五章 “五权宪法”监察权运行启示与现实关照·····	188
一、“五权宪法”监察权运行启示·····	188
(一) 监察权必须在制度层面真正纳入宪政架构·····	189
(二) 监察权必须相对独立·····	190
(三) 必须处理好监察权与党权的关系·····	190
(四) 监察权的权能配置必须科学合理·····	191
(五) 监察权的行使必须有法制的保障·····	192
二、中华人民共和国行政监察制度回溯与前瞻·····	192
(一) 历史的轨迹·····	193
(二) 制度之特色·····	195
(三) 发展之前瞻·····	198
参 考 文 献·····	203
后 记·····	211

导论：权力视域的监察制度

人类从产生伊始，就始终受到诸多问题的困扰，这些问题既有来自自然的，也有来自人自身的。因此，人类来到尘世就开始了战胜自然和自身的不懈探索，人类社会的每一点进步都是人战胜自然和自身的成果。对权力本性 & 权力控制的研究就是人类探索自身问题的表征之一。人类社会的生存 & 发展离不开国家权力，但权力本身又有作恶的本性。因此，对权力的控制 & 监督就成了人类关注的焦点。权力 & 制度作为一对孪生姊妹，二者具有一定共生性，权力产生制度，制度约束权力，二者随人类政治文明的发展而发展。

西方欧美诸国，由于受特定自然条件 & 政治经济因素的影响，很早就开始了对权力本性 & 权力控制的理论研究与实践探索，古希腊、罗马就是这种探索的先行者。他们以“人性原罪”预设 as 理论起点，循着“权力原罪”、“政治原罪”的理路，发展出了自由主义理论、人民主权理论、权力制约理论等较为系统的理论体系。以这种理论为指导，西方国家在实践中逐步建构了“议会至上”、“三权分立”等权力制约机制。虽然西方国家的权力控制理论与实践还存在这样或那样的缺陷，但它为世界各国提供了宝贵的经验。

中国也是较早通过官僚治理达到权力控制目的的国家，早在秦汉王朝就建立了监督官僚权力运行的监察御史制度，其中监察官监督百官，言谏官谏诤皇帝，二者相得益彰，形成了独特的制度形态。这一机制历数千年封建社会不衰，确保了封建王朝的稳定。虽然中西国家监察权配置运行的价值取向、功能、运行机制

大异其趣，并且中国古代的监察权配置运行始终难逃专制皇权的如来佛手掌，但中国这种机制的可取之处及其对人类权力控制实践的贡献，当是不容否认的事实。

孙中山“五权宪法”监察权思想是其试图融贯古今中外监察制度的一大成果，也是其对权力监督理论与制度的一大发展。孙中山对权力监督理论的突出贡献，一是首次提出了监察权概念。1906年，孙中山在东京《民报》创刊周年庆祝会上阐述了其“五权分立”思想，指出国家除行政、立法、司法三权外，还有考选权和纠察权。1923年他主持起草的《中国国民党党纲》正式使用了监察权概念。1924年，他在《三民主义》演讲中进一步指出：“在政府一方面的，是要有五个权，这五个权是行政权、立法权、司法权、考试权、监察权”。孙中山监察权概念的提出为其监察权理论的建构打下了基础，也成为对监察权实践运行的一大理论贡献；二是在中国首次将监察权纳入了宪政架构。“五权宪法”监察权是以孙中山“五权宪法”理论为基础建构的，孙中山吸纳了西方民主政治制度的优点，以其三民主义理论为基础，设计了中国式的资产阶级民主共和国方案，提出了“五权分立”的政治主张。在孙中山的宪政思想里，他把分权作为保障民主的重要手段，并最终将国家权力置于人民的监督之下。宪政的主旨就是权力要受到监督、权利应受到保护。孙中山意图通过“五权分立”设计，让监察院行使监察权，监督政府权力和国家政治，借以保障民权，这一思想无疑是极具创建意义的；三是力主监察权独立。孙中山监察权独立思想是在批判借鉴中西监察制度的基础上提出的，他在考察了西方国家议会监察权行使状况后，认为其中问题很多，最大的弊端是议会挟制行政机关，造成议会专制。对中国传统监察制度，孙中山赞赏中国古代御史冒死直谏的凛然风骨，称道这一制度的优良之处，主张在新制度中加以借鉴。他同时认为封建御史权位、人格不能独立，不过是君主的奴仆。正是基于这种比较，孙中山主张监察权独立，想以中国传统监察权建构的优点弥

补西方监察权归于议会的弊病，同时又以西方权力分立制度改变中国封建君主专制传统，建立民主政治。他认为：政治制度的创立就是要“集合中外的精华，防止一切的流弊，便要采用外国的行政权、立法权、司法权，加入中国的考试权和监察权，连成一个很好的完璧，造成一个五权分立的政府。像这样的政府，才是世界上最完全、最良善的政府。国家有了这样的纯良政府，才可以做到民有、民治、民享的国家。”^①

毋庸置疑，孙中山的“五权宪法”理论及其监察权设计有其可取之处，尤其是中山先生的创新精神更令我们折服。但是，这样一项融贯中西、颇具创新意义的监察权理论，其实际运行效果却并不尽人意，表现出定位不准、权能宽泛、效能欠佳等颇为费解的问题。作为孙中山宪政思想的重要组成部分，“五权宪法”监察权思想究属，是对传统的传承还是对传统的超越？权力到制度的转换，其理论与实践何以出现如此反差？这无疑是一个值得我们研究的重大课题。

学界关于孙中山监察权思想的研究可谓成果丰硕，既有著作，也有论文，既有正面评价，也有反面分析，其立论角度亦各有千秋。有的学者从历史学角度对监察制度进行研究，较有影响的著作有彭勃、龚飞著《中国监察制度史》（中国方正出版社，1997年），关文发、于波著《中国监察制度研究》（中国社会科学出版社，1998年），邱永明著《中国监察制度史》（中国方正出版社，1997年）、《中国封建监察制度运作研究》（上海社会科学院出版社，1998年），林代昭等著《中国监察制度》（中华书局，1988年）等；有的学者从政治学角度研究监察制度，如徐矛著《中华民国政治制度史》（上海人民出版社，1992年），蔡定剑著《国家监督制度》（中国法制出版社，1991年），陈奇星著《行政监督论》（上海人民出版社，2001年），莫吉武著《当代中国政治监督体

^① 《孙中山选集》，人民出版社，1956年版，第763页。

制研究》(中国社会科学出版社, 2002 年)等;还有的学者从中外比较角度研究监察制度,产生了一批有影响的成果,如石俊超、刘彦伟著《比较监察制度》(中州古籍出版社, 1991 年),刘明波主编《国外行政监察理论与实践》(山东人民出版社, 1990 年),林修坡、李茂春、叶自成编著《外国政治制度与监察制度概要》(北京大学出版社, 1991 年)等;近年来,也有学者从法学角度研究孙中山监察权思想,如牛彤著《孙中山宪政思想研究》(华夏出版社, 2003 年)。这些论著虽涉及到监察权的一些基本理论,或论及孙中山的监察权思想,但对孙中山监察权思想的研究既不全面也不深入。相比较而言,学界的部分论文则显得开门见山、直入主题,而且研究主要集中在民国时期。如余信红的《民国时期的监察制度评析》(《华北水利水电学院学报》, 2002 年 5 月),孙季萍的《南京国民政府监察制度探析》(《烟台大学学报》, 1999 年第 2 期),孙学敏的《南京临时政府监察制度述略》(《辽宁大学学报》, 1998 年第 5 期)、《试论孙中山的监察思想及其形成》(《辽宁大学学报》, 2001 年第 2 期),刘云虹的《论孙中山的监察思想》(《东南文化》, 2004 年第 5 期),梁昱庆的《孙中山监察思想述论》(《成都大学学报》, 1997 年第 1 期),龚咏梅的《孙中山的监察理论及其实践》(《苏州大学学报》, 1995 年第 4 期),周生春、朱丹的《论台湾监察院的过去、现在和将来》(《浙江大学学报》, 1994 年第 3 期),李牧的《台湾监察制度研究》(《武汉理工大学学报》, 2005 年第 3 期)等等。此外,还有部分论述孙中山宪政思想、民权思想、政党思想的论文也不同程度地涉及到了孙中山的监察权思想。但是,孙中山的“五权宪法”监察权思想是比较系统的理论,以论文之篇幅论述精深的理论无疑显得过于单薄。由于台湾是孙中山“五权宪法”监察权思想的主要践行地,因此,对孙中山监察权思想及监察制度进行系统研究的当数台湾,产生了诸如陶百川著的《比较监察制度》(台北三民书局, 1978 年),陶百川、陈少廷合著的《中外监察制度之比较》(台北中央文物供

应社，1982年），刘惠仁著的《五权宪法中的监察院》（台北正中书局，1990年），王军著的《五权宪法的监察制度》（台北正中书局，1979年），吴平著的《现行监察制度研究》（台北正中书局，1988年）以及孙伯南著的《中国监察制度研究》（台北三民书局，1980年）等诸多成果。但因受国民党专制统治政治环境及其他因素的影响，这些研究均不可避免地带有为既有监察制度寻找合法根据、维护既有监察制度运行的“一边倒”的倾向，致使其研究难以扩大视域，难于从不同角度对“五权宪法”监察权进行客观、科学、全面的研究。可喜的是，近年来，有部分年轻的硕士、博士开始将研究触角伸向“五权宪法”监察权领域，其中也不乏颇具新意的力作，如浙江大学博士何增光的《民国监督制度研究》、中国政法大学硕士苗蓓的《五权分立中的监察制度》、首都师范大学硕士叶春秀的《国民政府监察院述论》、江西师范大学硕士黄泽南的《民国初年的监察制度述论》、武汉科技大学硕士李秋容的《台湾监察制度的历史与现状分析》等。上述研究成果无疑对进一步开展本领域研究打下了坚实的基础。但综观上述研究，虽然成果较为显著，可研究的不足也是非常明显的，主要表现在：一是缺乏对孙中山“五权宪法”监察权思想的全景式研究。虽然有不少学者认为孙中山“五权宪法”监察权思想是一项兼采中西制度的创新，但究属制度创新还是对传统制度的传承，抑或是二者兼具，学界观点并不统一。台湾也有学者对孙中山“五权宪法”思想持不同观点，认为孙中山“五权宪法”思想是台湾宪法病理之所在。^①那么，具体到孙中山的监察权思想，究竟是对传统的超越还是对传统的传承？现有研究成果尚未给人以满意答案，是一个有待进一步研究的问题。二是对“五权宪法”监察权的专题研究尚显不够。无论是研究专著，还是专门的研究论文，均显得力度、深

^① 李鸿禧等著：《台湾宪法之纵剖横切》，元照出版社，2002年版，第1-25页。

度不够，大多停留在简单介绍、比较的层面上，从宪政角度研究孙中山的“五权宪法”监察权思想亦很欠缺，对于诸如监察权在国家权力系统中的定位、监察权的发展趋势等问题还有待深入研究。笔者正是基于此情，选取“五权宪法”监察权作为研究主题，以期通过对“五权宪法”监察权的研究，在理论上弥补当前学术研究中的不足，实践上对我国现行监察制度的完善有所助益。

针对上述研究中的问题，本文的主要研究思路和创新是：一是从总体上运用纵横比较和历史分析方法，把“五权宪法”监察权置入中国传统监察权和西方资本主义国家监察权的坐标中，并分别以其理论根据为分析基础，对“五权宪法”监察权思想及其实践作出全面系统的评价，从而尽可能窥视“五权宪法”监察权思想之真实面貌；二是立足宪政要求，对“五权宪法”监察权之定位做一深入分析，探讨党治模式监察权形态之源及其对监察权运行效能的影响，以期对“五权宪法”监察权的特性有较深刻的理解和把握；三是以文化分析方法为工具，全面分析“五权宪法”监察权运行实态，对“五权宪法”监察权发展前景作出相应预测，并努力从“五权宪法”监察权思想的践行中找寻出对现实有益的借鉴。

当然，笔者的努力也许与初衷相去甚远，但也毕竟是一种尝试，唯愿为此问题的研究添绵薄之力。

第一章 “五权宪法” 监察权基本型构

“人类社会的一个基本特点，可能就是无论怎样掩饰，影响、统治、权力和权威都无处不在。”^①人类天生就在权力体系中生存和发展。然而，由于国家权力与生俱来就有的利益性、扩张性和易致侵害性等特性，从而就有了对权力监督的客观需要，作为对行政权力监督手段之一的监察权应运而生。总揽中西方国家监察权的配置运行方式，由于受各自政治、经济、文化等客观因素的规制，呈现出不同的模式与特点。西方资本主义国家秉承“权力由谁产生就受谁监督”的理念，普遍由国会行使国家监督权；中国封建时代国家权力派生于皇权，就建立了隶属于皇权的监察机构，代表皇帝行使监察权。以孙中山为代表的中国民族资产阶级在建立资产阶级政权后，意识到权力监督的重要性，但也认识到中西方监察权的配置运行各有利弊。据此，孙中山在博采中西方制度优点的基础上，提出了“五权宪法”思想，对监察权作出了颇具特色的制度安排。

一、有位与有威——“五权宪法” 监察权思想主旨

关于监察权建构问题，孙中山并无独立系统的论述。作为孙中山“五权宪法”思想的重要组成部分，孙中山在监察权建构方面提出了不少有价值的设想和见解。早在1906年，孙中山在东京《民报》创刊周年庆祝大会的演说中，就从将来革命成功后要制定和实行一种完美的新宪法的角度，提出了五权分立的主张，其

^① [法] 迪韦尔热著：《政治社会学》，华夏出版社，1987年版，第15页。

中包括“纠察权”的独立。由于当时资产阶级革命营垒所熟悉和顶礼膜拜的是西方资产阶级的“三权分立”学说与制度，因此，虽然孙中山提出了立法、行政、司法、考试、监察五权分立的主张，但革命派的主要人士在思想上和实践上都没能接受这一思想，乃至1912年南京临时政府组建时，仍然沿袭西方三权分立的模式组建了中华民国临时政府，监察权隶属于参议院，未能独立。辛亥革命后，资产阶级遭受连串失败和挫折，中华民国名存实亡，地方军阀专制横行，民主政治局面破坏殆尽。严酷的现实迫使孙中山更加冷静地分析和反省，由此使他在理论和实践两方面更深刻地认识到：不从政治制度上建立一套独立、严密、完善和具有权威性的监察体系，就无法改变军阀专政的恶劣政治局面，政权建立后，也无法杜绝政府中的贪污腐败现象。为此，孙中山在其政治活动后期，集中精力对监察权建构作了更深入的理论研究。1921年，孙中山发表了题为《五权宪法》的著名演说，设计出了一套上下结合、官民结合、多层次多形式的完整独立的监察系统，重点强调了监察权的独立性和权威性。1924年，孙中山发表著名的《三民主义》系列演讲，从“权能区分”的角度论述了人民群众在监察系统中的地位和作用，进一步丰富了其监察权思想。他的这一思想在南京政府及台湾政府的政府权力配置中形式上得到了逐步实施。

撮要而言，孙中山的监察权思想主要表现在三个方面：

第一，监察权独立思想。孙中山所主张的监察权立基于“五权宪法”框架之下，监察权作为政府的“治权”，既独立于行政机关，又独立于立法机关。他认为，司法独立，监察当然也应独立。在他看来，“从正理上说，裁判人民的司法权独立，裁判官吏的纠察权反而隶属于其他机关之下，这是不恰当的。”^①孙中山监察权独立思想源于对西方议会监察制度的批判和对中国传统监察制度

^①《孙中山全集》第一卷，中华书局，1981年版，第319-320页。

优点的继承。他在考察了西方宪政制度后评论说，“至于纠察制度，是除了要议会监督外，还要专门监督国家政治，以纠正其所犯错误，并解决今天共和政治的不足处。而无论任何国家，只要是立宪国家，纠察权归议会掌管，但其权限也因国家不同而有强弱之别，由此产生出无数弊端。”其弊端之一是，议会身兼立法、监察两大权力，但重于立法，疏于监察，尤其难以监察中下层官员。比如“美国弹劾权，付之立法上议院议决，上议员三分之二裁可，此等案件，开国以来不过数起，他则付诸司法巡回裁判官之处理贪官污吏而已。”弊端之二是干扰行政。“比方美国纠察权归议院掌握，往往擅用此权，挟制行政机关，使他不得不俯首听命，因此常常成为议院专制，除非有雄才大略的总统，如林肯、麦坚尼、罗斯福等，才能达行政独立目的。”英国是议会制国家，并不行三权分立制度，但“英国现在的政治制度是国会独裁。”“国会有了弹劾权，那些狡猾的议员往往行使弹劾权来压制政府，弄到政府动辄得咎。”^①变成无能的政府。“而中国古代举行考试和监察的独立制度，也有很好的成绩，像清朝的御史、唐朝的谏议大夫，都是很好的监察制度。举行这种制度的大权，就是监察权，监察权就是弹劾权。”^②因此，中国古代也是“三权分立”，“当然它有很大的流弊。”政治制度的创立要力争“集合中外的精华，防止一切的流弊，便要采用外国的行政权、立法权、司法权，加入中国的考试权和监察权，连成一个很好的完璧，造成一个五权分立的政府。像这样的政府，才是世界上最完全最良善的政府。国家有了这样的纯良政府，才可以做到民有、民治、民享的国家。”^③可见，孙中山主张监察权独立就是想用中国传统的监察制度来弥补西方国家监察权归于议会的弊端，同时用西方权力分立的制度改变封建君主专制制度，建立民主政治。

^① 《孙中山全集》第一卷，中华书局，1981年版，第329-331页。

^② 《孙中山选集》，人民出版社，1956年版，第762页。

^③ 《孙中山选集》第一卷，人民出版社，1956年版，第763页。