

中国 监察制度研究

关文发 于波 主编

中国社会科学出版社

中国监察制度研究

关文发 于 波 主编

中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号

图书在版编目(CIP)数据

中国监察制度研究/关文发,于波主编. —北京:中国
社会科学出版社,1998.6

ISBN 7-5004-2237-7

I. 中… II. ①关… ②于… III. 监察-制度-研究
-中国-古代 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06298 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:15.375 插页:2

字数:370 千字 印数:1—2000 册

定价:22.00 元

前 言

监察制度是国家政治制度的重要组成部分，它的基本职能在于“彰善瘅恶、激浊扬清”，对国家各级行政系统实施必要的制衡与监控，具有修明政治、严肃法纪、整饬吏治、纠劾官邪、矫平冤狱、荐举贤良以及惩戒与教育等功能。它不断调节国家机器的各个环节，用以保证国家机器能持续正常和有效地运转，在不同时代和不同国家的政治生活中，都产生巨大的影响，发挥重要的作用，成为治国安民以及反腐倡廉的锐利武器。

中国监察制度不仅源远流长，经历了二千多年漫长的历史进程；而且具有鲜明的东方特色，成为光辉璀璨的中华优秀传统文化的有机组成部分。其内涵之丰富，制度之完备，在世界监察制度发展史上可说是独树一帜。因而对中国监察制度进行系统的研究和总结，对于今天加强社会主义法制和监察事业的建设，必将大有裨益。

—

中国监察制度，实萌发于先秦时期，随着国家的产生，早在夏、商、周三代的国家事务中已出现某些监察因素。自秦始皇统一六国后，一套较完整的中央集权政治制度便随之确立，而监察制度作为其中的重要一环亦初步形成。在中央置有御史大夫、御史中丞等职；在地方则设监郡御史；在言谏方面则有谏议

大夫。这表明秦代国家监控体制已经具备雏形。到了汉代，作为中央最高监察机构的御史台，已从原有的行政系统中分离出来，终于完成了监察体制专业化的历史进程；而且汉代还制定了我国古代最早的地方监察法规《监御史九条》、《刺史六条》，使监察工作逐步走上正轨。这一切都标志着中国监察制度在两汉时期已经形成。

魏晋南北朝时期，由于门阀士族势力十分强大，因而监察的权力和作用一度有所削弱，但监察毕竟已成为维持国家机器正常运转的重要制衡力量，所以在制度上仍有一定的发展，特别是对监察官选任制度的变革更为明显，如南朝着重从寒门庶族中选拔监察官，用以抑制名门望族势力的恶性膨胀；北朝则规定监察长官可自行选任御史，以便更好地发挥监察之职能。

隋唐宋元时期，中国封建社会进入了一个新的发展阶段，监察制度也日趋严密。唐代御史台属下分设台院、殿院、察院，不仅内部分工明确；而且监控范围亦不断扩大，监察御史拥有分工监察中央六部的权力。在地方监察方面则按“道”统一划分监察区，按时派遣御史出巡，从而将对地方的巡回监察制度化，从上而下形成了比较严密的监察网络。宋代为了防止唐末五代分裂割据局面的再现，在加强中央集权的同时也强化了监控体制，在选拔监察官时特别重视文化素质，其中绝大部分为进士出身。同时还严格实行亲属回避、职务回避、地籍回避的任职制度，以避免出现“言官结党”之类的流弊。元朝则在监察立法上有了重大进展，制定了《宪台格例》等一整套较完整的监察法规，对各级监察机构的地位、职能、权责、监察程序及监察纪律等，都作出了明确而具体的规定，说明了我国古代监察制度已经成熟和完备。

明清时期是中国封建社会的晚期。此时随着皇权的高度强化，监察制度也相应强化，中央特设六科给事中，分工专责监察

六部；地方则设十三道监察御史，与六科并称“科道”，成为明清两代监察队伍的主干，通过这一架构，形成了从中央到地方的相互交叉的监察网。在立法方面，明代制定有《宪纲条例》；清代则定有《钦定台规》，其内容涵括“训典”、“宪纲”、“六科”、“各道”、“五城”、“稽察”、“巡察”、“通例”八大项，成为我国封建社会最完备的一部监察法典，标志着我国古代监察制度的发展达到了顶峰。

1911年，资产阶级领导的辛亥革命一举推翻了清王朝，宣布实行共和制，其间虽曾出现过北洋军阀的独裁统治，但历史潮流毕竟不可逆转，封建帝制要想死灰复燃已不可能。由于时代的不同，中国近代监察制度亦呈现出与时俱变的特色，出现了过去封建时代所没有的变革。

民国时期由于不同性质的政权并存或交替执政，因而监察制度便不可避免地呈现出多重性与复杂性，但有一点可以肯定，就是监察制度的近代色彩日渐增浓，仿效西方议会监察制的倾向也较为明显，像孙中山组建的南京临时政府，曾依据《临时约法》将传统的监察弹劾权力归属于议会范畴。这一制度本身虽带有很大的模仿性，但它仍不失为中国监察制度的一次重大变革，对于近代中国监察制度的定位与走向均起着重要的制约作用。北洋军阀政府虽极力推行军事独裁，但在监察立法上却不能不适应时势的变易，先后设立了文官惩戒委员会、审计院和平政院，成为近代中国的第一批实施文官监督、财政监督和行政监督机构。广州国民政府在国共第一次合作的政治形势下，曾一度重视学习和吸收苏维埃俄国监察制度的经验，强化集体领导的委员会体制。北伐战争后的南京国民政府，虽然实际上已抛弃了孙中山倡导的民主主义，但在监察体制上仍标榜“五权分立”，监察院作为五院中的一院行使监察权，并相应地建立起一套较为完备的近代监察制度。

自1927年大革命失败后，中国共产党为了反对国民党新军阀统治，发动了南昌起义等一系列武装斗争，在全国许多地区建立了革命根据地和红色政权，坚持实行工农监检制度，设立各级工农监检机构，对辖区实施有效的监察，用以保持革命政权和干部队伍的纯洁性，为新民主主义革命的全面胜利提供了有力的保证。

1949年，中华人民共和国成立后，中国监察制度进入了一个崭新的历史阶段。由于中国共产党已处于执政党的地位，要坚持党的全面领导，就有必要健全和强化党内监察工作。中共中央在认真总结以往革命根据地监察工作经验的基础上，分别组建了党的纪律检查委员会和中华人民共和国监察部，从而形成了颇具中国特色的党政双轨的监察制度。随着社会的发展和国家机器各种职能的拓宽与不断分解，监察系统的职能划分亦愈来愈细，除成立审计署专责财经监察外，其他如立法监察、司法监察、行政监察、人事监察等领域，都先后制定了较为完整的法律法规，对相关部门实施有效的监核。特别是在党的十一届三中全会后，中国开始进入改革开放时期，社会主义法制日益巩固和全面加强，监察的地位亦获得了进一步的提高，在廉政建设和反腐败斗争中发挥着巨大的作用，为社会主义现代化建设的顺利进行提供了有力的保证。

二

中国监察制度在其漫长的发展进程中，虽然经历了古代、近代、现代三个不同社会性质的时代，但作为中华监察文化体系来说，却是一脉相承的，在其不断运作的实践中，不断总结，不断更新，从而积淀成为世人瞩目、富有特色的优秀文化遗产。事实上，我国历代杰出的政治家和思想家，大多本着与时更新和务实

精神，对前代的监察文化进行潜心研究和总结，提出过许多卓有成效、影响深远的监察思想，使得这一文化宝库内涵更加丰富，更足珍贵。

中国的国情，决定着中国监察文化呈现出许多与西方国家相迥异的历史特点。（一）中国自秦汉以来即已形成为统一的多民族国家，疆域辽阔、民族众多，因而维护国家统一、抑制地方分裂历来是国家政治的一大准则。中国监察制度从它产生之日始，即从属于集权制体制，虽然由此也衍生出某些弊端，但它对于保障国家政令畅通、巩固统一大局的作用却是不容忽视的。（二）监察机构和监察官员肩负着“激浊扬清”的重大职责，如何给他们恰当定位，显然是十分重要的。中国很早就确立了监察官员“秩卑、位尊、权重”的定位准则，“秩卑”可使监察官员身上少背点包袱，在与恶势力斗争时不怕丢官；“位尊”是使宪职成为人们崇敬的职事，有助于增强自身的使命感；“权重”就是对监察工作给以全力支持，赋予各级监察官员以超越其品秩的权力，让他们手上都握有维护法纪的“杀手锏”，有利于发挥监察的震慑力。（三）监察机构历来被誉为风宪之司，监察官员实属治官之官，因而对他们的政治素质、思想素质和文化素质要求都相对较高，故中国历代对监察官的选任大多把德行放在首位，刚正不阿、无私无畏、清谨介直的品质，自然成为选拔监察官的重要条件。此外，学识通达、熟悉律例、有基层从政经历以及了解官风民情等等，都是选拔监察官员的重要因素。由于选任标准比较严格，因而在我国历史上出现为数不少的铁面无私、秉公执法的杰出监察官员不是偶然的。（四）为了确保监察工作能公正有序地进行，中国很早就订立了一套对监察官员的考核制度，并不断加以完善，以此作为监察官员升迁降黜的依据，有利于监察队伍自身的建设。（五）中国监察形式历来是多样化，其中既有自上而下的垂直监察，亦有以部

门为主要对象的横断监察；既有常规性的定遣监察，亦有临时性的特遣监察；既有分级监察，亦有体现“内外相维”的上下左右交叉监察，从而构成相当严密的监察网络。以上这些特点都说明中国历代的监察，是国家和社会稳定的一种重要制衡力量。

三

中国监察制度延绵长达二千多年，其内涵极其丰富，其效应也十分显著，作为中华民族优秀传统文化遗产的组成部分，它的政治价值、思想价值和理论价值弥足珍贵。全面深入地对这份文化遗产进行分析研究和总结，对于弘扬中华民族监察的优良传统，进一步加强社会主义法制和监察事业的建设，深入开展反腐败斗争，促使国家各级机关及各类公务人员遵纪守法、廉洁高效地履行人民所赋予的职责，无疑具有深远的历史意义和重大的现实意义。

为了达到上述的目的，广东省监察厅、广东省监察学会与华南师大历史系合作进行研究，本书便是这项研究的一个成果。另外本书的编写还得到了广州市社会科学院的大力支持和帮助。全书采用以专题为主、横纵结合、适当对比的体例，分为8个专题，其内容涵括中国历代监察机构、监察立法、监察思想、监察职能、监察官员的选任、杰出的监察官员、监察的地位与作用以及中西监察制度对比等。每个专题均围绕着特定的中心主题展开阐述，成为相对独立的单元；但同时各专题相互间也有着密切的联系，彼此对应，从而构成一个较为完整的体系。除最后一个专题对中西监察制度作总体对比外，其他专题均按古代、近代、现代的发展顺序作纵向阐述，用以探求中国监察制度发展变革的动因与内在规律、时代特点与地位作用，以及它在历代实践中的利

弊得失，以便读者对中国监察制度发展的全貌能有一个清晰的认识。

由于全书是按中国监察制度不同的专题撰成，故定名为《中国监察制度研究》。

关文发 于 波

1997 年 5 月

目 录

前 言	(1)
-----	-----

第一章 中国监察机构的递嬗	(1)
---------------	-----

第一节 中国古代监察机构的产生与发展	(1)
--------------------	-----

一、奴隶制时代监察机构的产生	(1)
----------------	-----

二、封建社会早期监察机构的形成与确立	(5)
--------------------	-----

三、封建社会中期监察机构的成熟	(23)
-----------------	------

四、封建社会晚期监察机构的完善	(35)
-----------------	------

第二节 中国近代监察机构的变革	(43)
-----------------	------

一、晚清监察机构的变革	(43)
-------------	------

二、民国早期监察机构的设置	(46)
---------------	------

三、民国后期监察机构的演变	(52)
---------------	------

四、人民民主政权监察机构的设置	(55)
-----------------	------

第三节 中华人民共和国建立以来监察机构的	
----------------------	--

设置	(60)
----	------

一、中华人民共和国初期监察机构的设立与变化	(61)
-----------------------	------

二、“文化大革命”时期监察机构的破坏	(69)
--------------------	------

三、改革开放时期监察机构的重建与发展	(69)
--------------------	------

第二章 中国监察立法的演化 (75)

第一节 中国古代监察立法的产生与发展 (75)

一、奴隶制时代监察立法的萌芽 (75)

二、封建社会早期监察立法的产生 (77)

三、封建社会中期监察立法的成熟 (82)

四、封建社会晚期监察立法的发展 (89)

第二节 中国近代监察立法的演变 (94)

一、北洋政府时期的监察立法 (94)

二、国民政府的监察立法 (96)

三、人民民主政权的监察立法 (100)

第三节 中华人民共和国监察立法的变化 (104)

一、中华人民共和国建立初期的监察立法 (104)

二、“文化大革命”时期对监察立法的破坏 (109)

三、改革开放时期监察法规的制定与颁布 (110)

第三章 中国监察思想的发展 (122)

第一节 中国古代监察思想 (122)

一、封建社会早期监察思想的产生 (122)

二、封建社会中期的监察思想 (125)

三、封建社会晚期的监察思想 (135)

第二节 近代以来中国监察思想的发展 (145)

一、民国时期的监察思想 (145)

二、中国共产党人的监察思想·····	(153)
第三节 中国历代监察思想的检讨·····	(169)
一、中国古代监察思想的特点及其局限性·····	(169)
二、民国时期监察思想述评·····	(170)
三、中国共产党人监察思想的发展脉络及评价·····	(171)
第四章 中国监察的职能·····	(176)
第一节 中国古代的监察职能·····	(176)
一、规谏职能·····	(176)
二、弹劾职能·····	(181)
三、举荐及倡廉职能·····	(189)
四、对行政机构日常公务的监察职能·····	(190)
五、监察机构内部的相互监察职能·····	(200)
第二节 中国近代以来的监察职能·····	(202)
一、北洋政府时期监察职能简述·····	(203)
二、国民党统治时期监察的得失·····	(205)
三、新民主主义革命时期中国共产党人的监察 工作·····	(213)
四、中华人民共和国时期的监察·····	(219)
第三节 中国历代监察职能的评价·····	(226)
一、中国古代监察职能发挥的历史经验及其局 限性·····	(226)
二、中国共产党人监察职能发挥的得与失·····	(230)
三、关于改革开放时期充分发挥监察职能的思考·····	(232)

第五章 中国监察官员的选拔与任用	(235)
第一节 中国古代监察官员的选拔与任用	(237)
一、封建社会早期监察官员选拔任用制度的确立.....	(237)
二、封建社会中期监察官员选拔任用制度的完善 和发展.....	(256)
三、封建社会晚期监察官员选拔任用制度的严密化 与系统化.....	(285)
第二节 中国近代监察官员选拔任用制度的变革	(295)
一、民国时期监察官员的中央选聘制与议会选 举制.....	(296)
二、人民民主政权监察官员的委任制.....	(300)
第三节 中华人民共和国建立以来监察官员的选拔与 任用	(303)
一、建国初期监察官员的选任.....	(303)
二、改革开放时期监察官员的选任.....	(306)
第六章 中国历代杰出的监察官员	(310)
第一节 中国古代杰出的监察官员	(311)
一、封建社会早期杰出的监察官员.....	(311)
二、封建社会中期杰出的监察官员.....	(329)
三、封建社会晚期杰出的监察官员.....	(351)

第二节 民国时期杰出的监察官员·····	(367)
一、国民政府方面·····	(368)
二、苏维埃政府方面·····	(374)
第三节 新中国建立后杰出的监察官员·····	(378)
第七章 中国监察的地位与作用·····	(386)
第一节 中国古代监察的地位与作用·····	(386)
一、“君主耳目”的特殊地位 ·····	(386)
二、谏上监下的重大作用·····	(390)
三、君主制对监察制的影响·····	(399)
第二节 民国以来监察的地位和作用·····	(401)
一、民国时期监察的地位和作用·····	(402)
二、革命根据地和新中国监察的地位与作用·····	(405)
第三节 有待进一步解决的几个理论与实践问题·····	(410)
一、明确行政监察的主干性·····	(411)
二、加强行政监察的权威性·····	(413)
三、搞好行政监察工作的自身建设·····	(416)
第八章 中西监察制度比较·····	(419)
第一节 中国监察制度的基本特点·····	(419)
一、中国古代监察制度的特点·····	(420)
二、民国时期监察制度的特点·····	(430)
三、革命根据地和新中国监察制度的特点·····	(433)

第二节 西方监察制度的主要特点及类型·····	(439)
一、立法权与监察权的一体化·····	(440)
二、监察形式的多样化·····	(448)
三、监察制度的法制化·····	(459)
第三节 中西监察制度的异同与得失·····	(463)
一、中西监察制度的异同点·····	(463)
二、中西监察制度的得与失·····	(471)
后记·····	(477)

第一章 中国监察机构的递嬗

监察是社会组织内部自我调控的一种行为机制。在进入阶级社会，国家组织诞生之后，行政监察就成为国家组织的自我调控机制。它在维护国家组织及个人的行政规范、维护行政效能方面发挥着重要作用。

中国自夏代进入阶级社会，国家组织诞生以来，随着国家组织的不断完善，社会管理职能、阶级压迫职能的不断强化，行政监察这种国家组织的自我调控行为，也得到了不断完善与增强。自夏代以来，中国社会经历了自奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会到社会主义社会的发展与转变。中国监察职能的性质也随之有了相应的发展与转变，但是行政监察作为行政组织内部的自我调控机能仍然相对稳定存在。因此，考察中国监察职能的载体——中国监察机构的历史嬗变，总结其置废兴替的规律与得失利弊，无疑会为我们提供有益的经验教训。

第一节 中国古代监察机构的产生与发展

一、奴隶制时代监察机构的产生

约公元前 2100 年至公元前 475 年，是我国历史上的奴隶制时代。它经历了夏、商、西周、春秋四个时期。

与古代希腊、罗马奴隶制相比，我国古代奴隶制社会在政