

中華民國反貪尖



邱涛著

兰州大学出版社

其制度变迁与运行的衍异

中華民國反貪史

中華民國反貪史

中華民國反貪史

反貪

耳與目同屬於心

中華民國反貪吏

中華民國反貪史

中華民國反共史

中華民國反貪史

中

中華民國國慶史

中華民國及

中华民国反贪史

邱涛著

制度变迁与运行的衍异

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华民国反贪史——其制度变迁与运行的衍异/邱涛著.
兰州:兰州大学出版社,2003.12

ISBN 7-311-02311-4

I. 中... II. 邱... III. 廉政建设—史料—中国—
民国 IV. D693

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 119789 号

中华民国反贪史
——其制度变迁与运行的衍异

邱涛著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 850×1168 1/32

印张:15

2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月第 1 次印刷

字数:360 千字

印数:1~3000 册

ISBN7-311-02311-4

定价:24.80 元

在制度与传统中努力与挣扎： 中华民国的贪污与反贪问题

(代自序)

不止一位学者在其著作中写到，翻开一部二十四史，我们看到的历历皆是贪污腐败之迹。揭诸史籍，这是无可辩驳的事实。同时，我们也可看到，古今之统治者为了稳固统治，也进行了艰难的反贪斗争。

所谓贪污，我国民国时期的学者理解，它就是公务人员或财务人员接受或攫取不正当之财物或金钱以自肥。这种财物或金钱，或直接间接取之于国民，或取自国库。“取之国民者，谓之索贿；取自国库者，谓之侵蚀”（马寅初：《政治学与中国财政——理论与现实》，商务印书馆 2001 年版，第 687 页）。而当代西方的学者则认为，贪污腐败是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为。腐化乃是缺乏有效的政治制度化的一种表征，它导致公职官员没有自律感，缺乏操守，妄取份外之利，不尽职内之责（塞缪尔·P·亨廷顿著，王冠华等译：《变动社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 54～55 页）。对一个政权的统治造成毁灭性灾难的因素中，贪污腐败是最根本性的，最致命的一种因素。

无可否认，世界各国都存在着贪污腐化现象。从中华民国的反贪史也可看出，近现代社会，当一个国家处于变革时期、介于传统与现代之间，其中的腐化现象，比该国在其他时期中的腐化现象，更为普遍，腐化的程度则与社会和经济的迅速现代化有

关。通常，腐化现象在现代化进程的最激烈阶段，往往会最广泛地蔓延于整个官场。而一个政权的吏治清明与否，关系到政权的生死存亡，当反贪机制和举措无法从根本上消除贪污腐败，甚至不能对贪污腐败程度加以有效的遏制时，必然会导致吏治的崩溃和政权的瓦解。

中华民国全国性统治政权存在的时间很短暂，只有 38 年，正如学界所日益认同的，中华民国时期也是中国现代化进程中的一个重要时期，尤其是在第一次世界大战期间（1914～1918 年），被称为中国现代化进程的一个“黄金时期”，在 1927 年～1936 年，则更被称为现代化进程突飞猛进的“黄金十年”。但是，正如剑之双刃，在中华民国时期、现代化突进之际，也正是贪污腐败猖行之时。无论是北洋政府，还是国民党政权，对中国传统中反对贪腐的思想因素，及其监察和惩戒制度多所借鉴，但是，他们吸收得更多的，却是贪污、索贿受贿、操控图利的手段。其迅速灭亡，最根本的原因，正是缘于政治、吏治的腐败和官僚体系的腐败。以下的史实说明了民国时期反贪在制度与传统中努力与挣扎的情况。

应当说，中华民国根本大法性质的法律文件中，在反贪精神方面都是很明确的。无论是《鄂州约法》、《临时约法》，还是袁世凯统治时期的“天坛宪草”，蒋介石统治时期的“五五宪草”、1946 年的《中华民国宪法》，皆是如此。

中华民国建立之初，无论是湖北军政府时期（包括各地方军政府），还是南京临时政府时期，新兴政权的领导人都有一种一新政权、清明吏治的雄心和信心，对新旧交替之际，混水摸鱼、贪渎不法之徒，严厉打击。如，湖北军政府颁布了一系列的法规命令，确立了独立的司法审判制度，并成立了作为湖北军政府最高监察机关的“总监察处”。对反贪法令制度的执行也是雷厉风

行的。

其后，中华民国时期的各政权，为了维护自身的统治，一度也十分注重加强反贪制度建设。北洋政府时期的中央反贪机构中，监察机构是平政院和肃政厅，北洋政府在1914年先后公布了《平政院编制令》、《肃政厅处务规则》、《纠弹条例》、《纠弹法》、《行政诉讼条例》、《行政诉讼法》、《诉愿法》等一系列法令法规，确保监察反贪机构的建设和职权的行使。审计机构则先后是1912年10月成立的国务院审计处和1914年6月代之而成立的审计院，负责审计国家的岁出、岁入和一切财政规程。惩戒机构则为平政院，以及文官高等惩戒委员会、文官普通惩戒委员会、司法官惩戒委员会、审计官惩戒委员会等各类官吏惩戒委员会。

国民政府时期，制度建设尚称完备。有各时期的《国民政府组织法》、《国民政府监察院组织法》等组织机构法规，有数加修订的《中华民国刑法》和《惩治贪污条例》等刑事、行政法规，对反对贪污腐败作出了法律上的量度。在机构建设上，从广州、武汉国民政府时期的监察院等监察机构，惩吏院和审政院等惩戒机构；发展到南京国民政府（包括武汉、重庆国民政府）时期的中央监察院和审计院（监察院审计部）、国民参政会，地方监察区和监察使署、监察院战区巡察团、税务督察专员等监察审计机构，以及国防最高委员会的党政考核委员会、中央政务考察团和国民党中央党部及其巡回督导团等行政监督机构，还有中央党部监察委员会、国民政府政务官惩戒委员会、司法院中央公务员惩戒委员会、各省市地方公务员惩戒委员会、军事委员会军事长官惩戒委员会、军政部及海军部等惩戒机构。反贪机制，则逐步发展为弹劾权、调查权、纠举权、建议权、纠正权、同意权和监试权等监察、反贪职权诸权齐备；对惩戒程序和惩戒处分的规定也

日趋完备，惩戒程序按先后顺序分为移送、调查、申辩、停职和决议五项，惩戒处分则由重到轻地分为褫职（撤职）、休职（停职）、降级（降等）、减俸、记过、申诫等六项。

但是，中华民国短短的三十多年时间里，反贪的制度和建设具体实践，并不是随着时间的推移而逐步强化，反而是日趋削弱。反贪制度建设在整个中华民国时期有一个“强力建设——趋于完备——作用日渐减弱——名存实亡”的演生过程。即使在北洋政府、国民政府自身发展中，也有这样一个演生过程，中间，也会一度稍有振作，但旋即沉陷。而反贪制度的执行力度，它基本是一路的由强变弱。种种事例说明，中华民国各期政府并不是不反贪，但是，在反贪的具体运作过程中，他们建立的反贪机制最终往往都流于形式，甚至被统治者自己破坏，有关职能部门只敢抓“小鱼虾”、拍“苍蝇”，不敢打“老虎”。由此可见中华民国时期的反贪是怎样地在制度建设与政治传统中沉陷与挣扎的。

以至于北洋政府时期，当政治局面进入政权建设的轨道时，中华民国政权机器又不可避免地陷入政治制度和政治传统的夹磨之中。从民国的大总统们，到中央和地方的各级官吏，迅速地在吏治上回复到旧的政治传统中。中国封建社会尤其在清代登峰造极的各种“陋规”，各种政治贿赂、军队的吃空饷等等弊端，不仅恢复，而且愈演愈烈。封建王朝的皇帝虽然出于政治目的纵容官僚集团的贪腐，但毕竟还不如民国总统亲身从“陋规”中获益，甚至还装疯卖傻以侵吞内阁大员的陋规利益（如徐世昌侵吞交通总长兼财政总长曹汝霖的50万元）的“露骨”的贪污行为之龌龊。到曹锟贿选总统，国会议员公然贪污受贿，则使行贿受贿、贪污腐败达到了一个极致。这种状况，也只有蒋介石政权在抗战胜利后“接收”中的种种恶行，以及孔祥熙、宋子文为代表的官僚豪门势力集团恶劣的贪污行径，才可与之“媲美”。而这

种“贪贿的极致”之后，则相继是北洋政权和国民党政权统治的覆灭。

近代的世界和中国，几乎所有的政权都希望能以一个民主、廉洁、勤政、高效政府的面目，展现在世人及后人面前。为了本政权的长治久安，为了本阶级、本集团利益的永久长存，这些政权都希望本集团的各级统治者（各级官吏）和各级政权机构（各级政府）不要做出有损本阶级、本集团、本政党、本政权利益的行为，故在领导思想、价值观念和行为方式上进行教育、引导的同时，在制度建设和运作中也都有专门的措施加以监督、防范和惩戒。中华民国也不例外。中华民国存在的时间很短暂，但是，它正是以其短暂的存在史，向人们展示了一个政权反贪污腐败的失控，及由此带来一系列政治、经济和军事战线失控的艰危局面，最终导致全国性统治政权覆灭的结局。其实，历史上和现实中，处于现代化进程之中的世界各民族国家，也莫不如此。

目 录

前言.....	(1)
第一章 中华民国临时政府时期的反贪机制	
第一节 《鄂州约法》的反贪原则.....	(4)
第二节 军政府的反贪法规和机构——以湖北军政府为中心	(9)
一、反贪的法律文件	(9)
二、反贪的机构设置——总监察处.....	(12)
第三节 南京临时政府和《临时约法》的反贪原则	(15)
一、《中华民国临时政府组织大纲》的反贪原则.....	(15)
二、《中华民国临时约法》的反贪原则.....	(20)
三、南京临时政府对警察贪污腐败行为的法规约束.....	(23)
第四节 中华民国临时政府在刑律中对贪污腐败罪行的具体规 定	(26)
一、南京临时政府反贪污腐败的刑事立法.....	(26)
二、南京临时政府针对贪污腐败罪行的刑事审判制度	(32)

第二章 中华民国北京政府时期的贪污和反贪问题

第一节 北京政府时期的贪污状况	(34)
一、最高统治者纵容甚至参与各种“陋规”的分配	(34)
二、出于政治目的的各种行贿收买和相应的贪污行为	(35)
三、典型案例：曹锟公然购买总统，国会议员公然贪污受贿	(52)
四、北京政府各级官员贪污腐败之大观	(59)
第二节 北京政府时期根本大法中的反贪原则	(73)
第三节 北京政府的反贪法规和机构	(77)
一、北京政府制定的反贪法规	(77)
二、北京政府时期的反贪机构	(84)
第四节 北京政府时期在警政方面的反贪举措	(110)
第五节 四个特殊形式的北京政府的反贪法规	(115)

第三章 广州、武汉国民政府政治体系中的反贪建制

第一节 广州、武汉国民政府的反贪立法和规定	(119)
一、国民政府反贪的理论基础	(119)
二、广州、武汉国民政府的反贪立法	(123)
第二节 广州、武汉国民政府的反贪机构设置	(131)
一、监察院的建立	(131)
二、监察院的职能	(134)
三、监察院的弹劾对象	(136)
四、审计机构和职权	(136)
五、惩戒机构——惩吏院和审政院	(141)

第四章 南京国民政府“训政”时期的反贪

第一节 《训政时期约法》和《五五宪草》的反贪原则·····	(145)
一、《训政纲领》和《训政时期约法》的反贪规定·····	(145)
二、《五五宪草》所表现的反贪原则·····	(149)
第二节 南京国民政府“训政”时期的反贪法规·····	(153)
一、刑法与反贪·····	(153)
二、反贪刑事单行条例·····	(166)
第三节 南京国民政府“训政”时期的反贪机构和运作·····	(167)
一、反贪监察机构的建制·····	(167)
二、反贪监察机构的职权·····	(169)
三、对监察委员的保障和限制性规定·····	(173)
四、监察区的划分和监察使署的设置·····	(175)
五、南京国民政府警察体制中的反贪原则·····	(182)
第四节 南京国民政府“训政”时期中央与地方的反贪·····	(192)
一、南京中央政府的吏治与反贪政举措略·····	(192)
二、地方政府的吏治与反贪举措略·····	(196)

第五章 五院制度中的反贪立法与运作

第一节 监察院的反贪机制——八大职权·····	(209)
一、弹劾权·····	(209)
二、调查权·····	(213)
三、纠举权·····	(218)
四、建议权·····	(221)
五、纠正权·····	(223)

六、同意权	(224)
七、监试权	(226)
八、审计权	(229)
第二节 中华民国南京国民政府的审计制度	(229)
一、南京国民政府时期的审计机构	(229)
二、南京国民政府审计机构的职权	(236)
第三节 南京国民政府的惩戒制度	(250)
一、惩戒机构	(250)
二、惩戒程序和惩戒处分	(257)

第六章 抗战时期国民政府的反贪

第一节 抗战时期的贪污腐败状况	(263)
一、“国难”之际的贪污舞弊方法大观	(263)
二、官僚豪门集团与抗战时期的贪赃枉法	(265)
三、抗战时期的各种“陋规”	(275)
第二节 抗战时期国民政府的反贪立法	(279)
一、根本性法规和政治决议中的反贪原则	(279)
二、反贪刑事法规	(282)
第三节 抗战时期国民政府的反贪机构有所强化	(285)
一、国民参政会的监督作用	(285)
二、提高监察院的地位、强化监察院的作用	(294)
三、监察院战区巡察团和地方审计机构的设立——监察方式的完善	(297)
四、税务督察专员制度的设立及其职权	(299)
五、行政监督的方式	(300)
六、行政官员的考核与奖惩	(311)
第四节 战时体制中的反贪运作	(315)

- 一、战时中央政府的反贪运作举略 (315)
- 二、战时各地方政府的反贪政措举略 (329)

第七章 “崩溃”时期南京国民政府的反贪问题

- 第一节 抗战胜利后南京国民政府的贪腐症状 (333)
- 一、统治集团的体制性腐败 (333)
- 二、权力的滥用 (336)
- 三、军队的腐败 (341)
- 四、“敌产接收”是整个时期腐败大爆发的导火线 (344)
- 五、以权力作为后盾的“投机牟利”及伴随而来的贪污行为
..... (348)
- 六、公务员生活水平急剧下降导致严重舞弊 (351)
- 七、各种“陋规” (352)
- 八、监督机制(包括舆论)的虚弱和效果的微弱 (353)
- 第二节 “崩溃”时期南京政府的反贪法规和机构设置
..... (357)
- 一、“旧政协”期间的监察院 (357)
- 二、“宪政”时期监察院的重建 (359)
- 三、“宪政”时期监察院的机构和职能 (364)
- 四、“宪政”时期国民政府反贪刑事立法 (370)
- 五、行政性监督 (374)
- 第三节 “软骨”的南京国民政府反贪运作 (378)
- 一、监察院与宋子文“黄金政策舞弊案” (380)
- 二、“经济管制”与反贪 (386)
- 三、“软骨”反贪的典型案列:扬子公司“查而未抄”事件
..... (390)

第八章 民国时期的反贪文化和反贪的经验教训

第一节 中华民国时期的反贪文化·····	(393)
一、亲历贪腐内幕的野史和笔记·····	(393)
二、揭“黑幕”之小说·····	(395)
三、谣谚·····	(397)
四、报刊·····	(398)
五、法规文献·····	(399)
第二节 中华民国时期反贪的经验教训·····	(446)
主要征引书目和参考文献·····	(452)
后记·····	(462)

前 言

制度的创新一旦遭遇实践过程中的陷阱,往往使得创新制度的努力和初衷发生巨大的变异。中华民国时期反对贪污腐败的制度创建,及其在实践过程中不断衍生出的异物与不断发生的变异,在传统中不断的沉陷,就是显著的例证。

近代的世界和中国,任何一个政权都希望能以一个民主、廉洁、勤政、高效政府的面目,展现在世人及后人面前。同时,为了本政权的长治久安,为了本阶级、本集团利益的永久长存,任何一个政权都希望本集团的各级统治者(各级官吏)和各级政权机构(各级政府)不要做出有损本集团、本政权利益的行为,故在领导思想、价值观念上进行教育、引导的同时,在制度建设和运作中也都有专门的措施加以监督、防范和惩戒。存在于1912年~1949年的中华民国国民政府也不例外。

中华民国全国性统治政权存在的时间很短暂,只有38年,而留下的历史记忆,多是贪污腐败盛行,军阀政治的黑暗,绵绵不绝的战祸和军人的横暴贪贿,给后人留下深刻印象的是腐败的政治。当然,正如学界所日益认同的,中华民国时期也是中国现代化进程中的一个重要时期,尤其在1927年~1936年,现代化进程可谓突飞猛进,以致国内外学者都有称这一时期为“黄金十年”的观点。但是,正如剑之双刃,在中华民国时期、现代化突进之际,也正是贪污腐败猖行之时。

中华民国在短短的30多年时间里,实际上又分为三个时期,

一是只存在了几个月的南京临时政府时期(包括湖北军政府时期, 1911, 10, 10~1912, 4, 1), 二是北洋军阀统治的中华民国北京政府时期(1912, 4~1927, 4), 三是国民党统治的南京国民政府时期(1927, 4~1949, 10)。除南京临时政府情况特殊外, 北洋军阀政府和南京国民党政府的消亡, 其深层的、根本的原因, 还是缘于政治的腐败、吏治的腐败和官僚体系的贪污腐化。当然, 中华民国各期政府并不是不反贪, 但是, 他们建立的反贪机制最终往往都流于形式, 甚至被统治者自己破坏。在反贪的具体运作过程中, 有关职能部门只敢抓“小鱼虾”、只敢拍“苍蝇”, 不敢打“老虎”。

如我们所知, 对一个政权的统治造成毁灭性灾难的因素中, 贪污腐败是最根本性的、最致命的因素之一。其中, 贪污是腐败的核心内容之一, 也是其主要表现形式之一。贪污腐败, 行贿受贿, 植根于阶级剥削的土壤之上, 总是与私有制、阶级划分的社会相伴而生的。而与此同时, 反对、惩处贪污者的行动及相关的道德伦理也相伴而生。贪污腐败的存在与否, 其程度如何, 关系到一个政权的吏治清明与否, 关系到政权的生死存亡。而当反贪机制和举措既无法从根本上消除贪污腐败, 甚至也不能对贪污腐败的程度加以遏制, 使之局限于不至于危及政权的生存、政治与吏治的清明和社会稳定的程度, 那么, 就必然导致吏治的崩溃和政权的瓦解。

中华民国存在的时间很短暂, 但是, 它正是以其短暂的存在史, 向人们展示了一个政权反贪污腐败的失控, 及由此带来一系列政治、经济和军事战线失控的艰危局面, 最终导致全国性统治政权覆灭的结局。北洋军阀政府的结局和败因是如此, 国民党政权也是如此。

本书旨在客观地再现中华民国时期, 统治集团内所存在的严重的贪污腐败现象, 并加以必要的归纳、分析, 在此基础上, 追根溯源地探讨中华民国领导集团建立反贪机制及其运作的历史真相。

第一章 中华民国临时政府时期的反贪机制

20 世纪初的中国社会，一个辉煌的历史篇章就是 1911 年的辛亥革命。而领导辛亥革命的资产阶级革命派，早在 1905 年，成立其第一个全国性的革命组织——同盟会时，即建立了监察系统，以保障革命队伍的纯洁性和战斗力，防止革命队伍中可能出现的贪污腐化行为，及其带来的巨大的腐蚀性、破坏性，这可以视为中华民国建立以后，南京国民政府五院之一——监察院的滥觞。而资产阶级革命派的领袖孙中山的监察思想，也就成为中华民国建立监察和反贪机制的理论基础。当然，作为民国统治集团成员之一的立宪派，在清末立宪运动中所提出的许多反贪措施和提案，也成为中华民国政府反对贪污腐败举措的重要来源。

中华民国的创立者很注重民生幸福，以及廉洁、勤政、高效的政府形象，并希望以此立于世界民族之林。1912 年 1 月 1 日，孙中山宣誓就任中华民国临时大总统的誓词就充分表明了这一点。誓词曰：“倾覆满洲专制政府，巩固中华民国，图谋民生幸福，此国民之公意，文实遵之，以忠于国，为众服务。至专制政府既倒，国内无变乱，民国卓立于世界，为列邦公认，斯时文当