

国民政府 监察院研究

(1931—1949)

刘云虹 著

上海三联书店



1508624

国民政府监察院研究

(1931-1949)



刘云虹 著



淮阴师院图书馆 1508624



上海三利书店

D693.2/19

图书在版编目(CIP)数据

国民政府监察院研究(1931—1949)/刘云虹著. —上海:上海三联书店, 2012. 12

ISBN 978-7-5426-4047-5

I. ①国… II. ②刘… III. ①国民政府—监察—国家机构—研究 IV. ①D693.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 274633 号

国民政府监察院研究(1931—1949)

著 者 / 刘云虹

责任编辑 / 张大伟

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 喻 萍

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 340 千字

印 张 / 19.75

书 号 / ISBN 978-7-5426-4047-5/K·204

定 价 / 48.00 元

告读者:如发现本书质量问题,请与印刷厂联系。021-56475597

内容简介

国民政府监察院是国民政府根据孙中山五权宪法理论创建的国家监察机关,是世界监察制度的创新。本书主要考察监察院制度设计的理论基础——孙中山的监察思想、监察院的制度创建与发展的历程、监察院制度与中国传统监察制度和西方议会监察制度的比较、监察院的运作实践(对监察院监察委员的组成分析、监察院职权行使的统计分析、个案分析),分析制约监察院绩效的各种因素(制度、文化),透视在制度创新中制度—观念—环境的互动关系,揭示近代中国政治制度创新的内在特点和规律。

序 言

刘云虹博士论文经过认真修改后,即将出版,付梓之时,嘱我序文。作为最先阅读到论文并提供过意见的读者,有必要将个人观感写出,以示祝贺,亦或有助于读者对全书的理解。

大概是在2003年,教育部重点研究基地南京大学中华民国史研究中心申请到教育部的重大攻关项目——“中华民国史研究”,这是当时国内人文社会科学方面资助额最大的项目,首席专家为著名的史学家张宪文教授。这个大课题包含了十多个子课题,涵盖了民国史研究一些带根本性的问题。张老师统筹领导,让我主持其中的子课题“国民政府五院制研究”。说是子课题,但五院制是国民政府中央政权制度的核心,内容十分广泛,既有理论层面的问题,又涉及到运行的实绩考察,且过去学术界研究成果较少。我无力一人承担,便邀集几位年轻朋友共同完成。刘云虹欣然接受关于监察院的部分,并将此作为博士论文的题目。

孙中山设计国家政权时,在借鉴西方三权分立制度的基础上,又吸收了中国传统的考试制度与监察制度,创立了“五权分立”理论。国民党统一全国后,逐渐落实孙中山的主张,建立了五院制的国民政府。五院之中,监察院是最后建立的。1939年9月16日,监察院刚成立之时,坚持在训政时期实行五院制度最力的国民党元老胡汉民(时任立法院长),专门发表“甚么是监察院的责职”的演说:

在党治之下,我们早就希望造成一个廉洁公正的政府,以实施训政;可是监察机关未成立,监察权未使行,无论如何,我们对于政府都不敢放心,所以我们对于监察院的需要,非常急迫。

……

要政府立刻成为一个好政府,惟有赶紧督促监察院行使监察权。党治下的政府,原受着党的监察;替国民办事的政府,原受着国民的监察。合这

两方面的监察精神,实行而表现之,其专责则在监察院。挑起党与人民间行政关系担子的,是行政院。至于挑起党与人民所有监察责任的担子的,当然就是监察院。

孙中山“五权分立”的设计可谓精心,国民党与国人对监察院的期望可谓殷切。然而,监察院运行的实际情况如何?有无达到孙中山的要求与民众的期望?史学界此前对此重要机构缺乏系统而完整的研究,不能不说是件憾事。刘云虹的这部著作,是学术界第一部全面系统地研究民国时期重要机构——监察院的学术专著。她在充分吸收海内外学者已有研究成果的基础上,大量地运用了档案、当时的报刊及新出版的稀缺资料,系统地研究了监察院的产生、发展及绩效,填补了该方面研究的空白,有相当的学术贡献。

个人认为,这部著作的贡献表现在三个方面:

一、资料充实。以前关于监察院的资料过于分散,这也是该课题研究较弱的重要原因之一,作者用了许多时间与精力查阅中国第二历史档案馆所藏“监察院档案”等资料,并进行梳理分析,为全书立论与创新提供了坚实的基础。

二、论述全面。该书在时间上涵盖了监察院在大陆活动的全部时期,考察时段较长;在内容上,既包括了监察院的起源、制度设计、动作过程,又有对运作绩效的评价,同时又提出民国时期监察院及其监察制度对当下监察制度的借鉴意义,表现出作者研究历史、关注现实的情怀。

三、在研究方法方面,作者运用了历史学、政治学等多学科的研究方法,同时运用了比较分析方法、定量分析方法等,对监察院进行了多维度的研究,保证了全书立论的客观公允。

由于刘云虹对于监察院的研究是五院制度研究中的一环,而五院制度又是国民政府中央制度的核心部分,这样她审视问题的角度就比较全面,思路也较开阔,既受课题组其他成果的启发,也促进了其他学者的研究。

研究课题确定后,刘云虹先拟定提纲及写出部分样稿,南京大学民国史中心曾举行过开题报告会,由本专业众多教授针对研究与写作提出意见。这期间,我们时常切磋,从主题、结构、史料到写作与修改,均有过多次认真的讨论。她能从善如流,吸收大家的意见与建议,补充完善自己的研究。在博士论文完成进行答辩时,5位答辩委员高度评价刘云虹的工作与论文的学术价值,全部给了毕业论文成绩等级最高的“A”。

这次出版前,她花时间对博士论文进行了一次认真修改润色,又有所提高。

云虹和我也算有点特殊的缘分。我们本科都毕业于南京大学历史系，她是晚几级的学妹，毕业后，她投到复旦大学杨立强教授门下，获得硕士学位后，到东南大学工作，已小有成绩，却又要继续深造，攻读在职博士。阴差阳错，她成了我所首批招收的两位博士生之一，自降了“辈分”。几年中我们教学相长，互相勉励。她的勤勉好学与不惧困难的精神感染着我。在写作论文的过程中，她克服教学任务繁重、自己一度身体欠佳等困难，尤其是照料伴随其公子历经小升初、中考及高考三大难关，不仅自己顺利完成学业，公子也金榜题名，考入理想的大学。真是天道酬勤！我分享她的每一个进步，并为之高兴。

由于我和作者及本书有特殊的关系，以上浅见未必准确。读者高明，阅读后自能有所判断。

是为序。



2012年11月15日于仿秋斋

目 录

序 言	陈红民
导 言	1
一、选题的意义与目的	1
二、学术研究综述	2
三、研究理论与研究方法	7
四、基本论述思路和框架	13
五、文献资料概述	14
第一章 制度设计:五权宪法中的监察院	16
第一节 孙中山监察思想的主要内容	16
一、监察院拥有独立的监察权	16
二、监察院接受人民的监督	18
三、监察院有弹劾权而无惩戒权	20
第二节 孙中山监察院制度设计评析	21
一、制度设计的独特与不足	21
二、制度设计局限的原因分析	30
第二章 制度沿革:监察院的建立与发展	35
第一节 南京临时政府时期的监察制度	35
一、临时参议院	35

二、临时参议院的监察权	36
三、临时参议院监察权的行使	38
第二节 军政时期的监察院	39
一、监察院的组织沿革	39
二、监察院职权	41
三、监察权行使	43
第三节 训政时期的监察院	43
一、组织机构的设置和沿革	43
二、监察院主要组织概况	48
三、监察院职权	53
第四节 “宪政”时期的监察院	58
一、监察院的人员组成和机构设置	59
二、监察院职权	63
第三章 制度比较:中西之间的监察院制度	70
第一节 监察院与西方议会监察制度的比较	70
一、监察机构与组织	70
二、监察权的权力来源与归属	75
三、监察权及其行使方式	76
第二节 监察院与中国传统监察制度的比较	87
一、监察对象与内容	88
二、监察机构的沿革	90
三、监察机关的内部管理	95
四、监察职权	102
五、监察方式	105
六、监察机关的性质	106
第三节 监察院与北京政府时期监察制度之比较	112
一、同样广泛的监察对象	113
二、不同的机构设置	113
三、不同的领导体制	121
四、同样完备的法律体系	122

五、相似又相异的监察职权	122
第四章 制度实践:监察院的运作分析	126
第一节 制度主体	126
一、监察院领导层分析	126
二、监察委员组成分析	131
第二节 制度运行绩效分析	145
一、弹劾权	146
二、纠举权	158
三、建议权	166
四、调查权	168
五、监试权	171
六、同意权	173
七、纠正权	173
八、审计权	174
九、监察活动	185
第三节 监察院运作的个案研究	191
一、不了了之的“顾祝同案”	191
二、不受惩戒的“顾孟余案”	199
第五章 制度分析:监察院运行绩效的制约因素	208
第一节 社会文化的制约	208
一、权力本位的政治文化与权力监督精神的悖离	210
二、伦理本位的社会生态对法治精神的消解	212
三、国民党意识形态对宪政精神的反动	219
第二节 国民党统治下的监察院	224
一、党国体制下监察院失去了独立性	224
二、人治统治下监察院“打虎”无力	241
三、分裂政治下监察院对地方鞭长莫及	248
四、派系政治对监察院公正性的拷问	253
五、政治腐败对监察院有效性的质疑	257

第三节 国民政府五院制度下的监察院	260
一、五院分立而无制衡	260
二、监察院无法对行政院实施有效的监督	261
三、监察院与考试院、司法院的职权衔接与协调	264
第四节 监察院制度的弊端	266
一、弹惩分离破坏了监察权的完整性和强制性	267
二、过于宽泛的监察对象令监察院力不从心	271
三、监察院内部组织制度的不足	272
四、监察院外部监督机制的弱化	274
五、审计制度的弊端	276
结 语	279
附 表	288
参考文献	293
后 记	298

表 次 目 录

表 2.2.1: 国民政府最初设置之监察院组织表	40
表 2.2.2: 第一次改组之后之监察院组织表	41
表 2.3.1: 训政时期监察院成立初期组织表	44
表 2.3.2: 民国二十二年监察院组织表	45
表 2.3.3: 民国二十五年监察院组织表	46
表 2.3.4: 抗战期间监察院组织表	47
表 2.3.5: 抗战胜利后至行宪前之监察院组织表	48
表 2.4.1: 行宪后监察院组织表	62
表 3.1.1: 各国弹劾对象比较	78
表 3.1.2: 各国弹劾程序比较	80
表 4.1.1: 监察院院长、副院长	126
表 4.1.2: 监察院秘书长	129
表 4.1.3: 审计部长	130
表 4.1.4: 监察委员的年龄人数、所占百分比	134
表 4.1.5: 监察委员的受教育程度人数、所占百分比	137
表 4.1.6: 监察委员的学科背景人数、所占百分比	138
表 4.1.7: 监察委员的经历人数、所占百分比	141
表 4.1.8: 监察委员籍贯分布表	143
表 4.2.1: 历年弹劾案件数、被弹劾人数	146
表 4.2.2: 1931 年至 1936 年被弹劾人官阶统计	147
表 4.2.3: 1938 年 1 月至 1944 年 12 月被弹劾人官阶统计(武官)	148
表 4.2.4: 1938 年 1 月至 1944 年 12 月被弹劾人官阶统计(文官)	149

表 4.2.5:1948 年至 1949 年被弹劾人官阶统计·····	150
表 4.2.6:1931 年至 1936 年各部门被弹劾人数统计·····	153
表 4.2.7:1938 年 1 月至 1944 年 12 月被弹劾人职务别·····	154
表 4.2.8:1931 年至 1936 年各地域被弹劾人数统计·····	156
表 4.2.9:1931 至 1936 年被弹劾理由统计·····	158
表 4.2.10:1938 年至 1949 年纠举案件数和被纠举人数统计·····	158
表 4.2.11:1938 年 1 月至 1944 年 12 月被纠举人职务别·····	159
表 4.2.12:1938 年 1 月至 1944 年 12 月纠举案件官阶别(甲:文官)·····	161
表 4.2.13:1938 年 1 月至 1944 年 12 月纠举案件官阶别(乙:武官)·····	161
表 4.2.14:1946 年 8 月至 1947 年 12 月纠举案件官阶别(甲:文官)·····	162
表 4.2.15:1946 年 8 月至 1947 年 12 月纠举案件官阶别(乙:武官)·····	162
表 4.2.16:1948 年至 1949 年纠举案件官阶别·····	163
表 4.2.17:1946 年纠举案件送达机关别·····	165
表 4.2.18:1946 年 8 月至 1947 年 12 月纠举案件送达机关别·····	166
表 4.2.19:1938 年至 1947 年建议案件数和事项数·····	166
表 4.2.20:1938 年至 1946 年建议案事项统计·····	167
表 4.2.21:1938 年至 1946 年建议案送达机关·····	168
表 4.2.22:1931 年至 1947 年调查案件总计·····	168
表 4.2.23:1946 年监察院调查案件统计·····	169
表 4.2.24:1947 年监察院调查案件统计·····	169
表 4.2.25:1931 年至 1947 年监察院收受人民书状的案件数·····	170
表 4.2.26:1938 年至 1947 年监察院监试案件数·····	171
表 4.2.27:1938 年至 1947 年监察院监试案件类别·····	172
表 4.2.28:监察院 1948 至 1949 年同意案件统计·····	173
表 4.2.29:监察院 1948 年至 1949 年纠正案件·····	173
表 4.2.30:核签收入总存款各项收入统计(单位:元 1941 年 1 月至 1946 年底)·····	178
表 4.2.31:1931 年至 1936 年度岁出总预算审核情况一览(单位:元)·····	178
表 4.2.32:1941 至 1946 年审计部核签岁出支付情况(单位:元)·····	179
表 4.2.33:审核各年度收入(单位:国币元 1941 至 1946 年底审核数)·····	180
表 4.2.34:审核各年度支出统计(单位:国币元 1941 至 1946 年底 审核数)·····	180

表 4.2.35:历年办理稽察案件件数统计(单位:件 1931 至 1946 年底).....	184
表 5.4.1:历年监察院移付惩戒案件办结及未结统计	269
表 5.4.2:监察院弹劾案件统计(一)审查结果(1946 年 8 月至 1947 年 12 月).....	269
表 5.4.3:监察院弹劾案件统计(二)移付惩戒机关(1946 年 8 月至 1947 年 12 月)	269
表 5.4.4:监察院弹劾案件数、弹劾人数、惩戒案占弹劾案的比例	270
附表 1:训政时期监察院历次全国监察区划分比较	288
附表 2:监察院各类法规部分统计	289
附表 3:1945 年监察院视察案件类别统计	291
附表 4:1946 年 1—12 月监察院视察案件类别统计	291
附表 5:1947 年 1—12 月监察院视察案件类别统计	292
附表 6:1945 年 1—12 月视察案件地域别统计	292
附表 7:1947 年 1—12 月监察院视察案件地域别统计	292

图次目录

图 4.1.1:各种不同年龄段的监委人数占当年总人数比重的变化趋势图	135
图 4.1.2:各年不同学历的监委人数占当年总人数比重的变化趋势图	136
图 4.1.3:历年不同学科的监委人数占当年总人数比重的变化趋势图	140
图 4.1.4:历年不同经历的监委人数占当年总人数比重的变化趋势图	142
图 4.2.1:历年弹劾案件数、被弹劾人数	146
图 4.2.2:1931 年至 1935 年不同官阶官员被弹劾人数	148
图 4.2.3:1931 年至 1935 年不同官阶被弹劾官员人数占被弹劾总数的 比例	148
图 4.2.4:1938 年至 1944 年不同官阶官员被弹劾人数	149
图 4.2.5:1938 年至 1944 年不同官阶被弹劾官员占被弹劾总人数比例	150
图 4.2.6:1948 年至 1949 年不同官阶官员被弹劾人数	151
图 4.2.7:1948 年至 1949 年不同官阶被弹劾官员占被弹劾总人数比例	151
图 4.2.8:1931 年至 1936 年行政、司法、财政部门官员被弹劾人数	153
图 4.2.9:1931 年至 1936 年行政、司法、财政被弹劾官员占被弹劾总数 比例	154
图 4.2.10:1938 年至 1944 年被弹劾人总数与行政、司法、财政部门被弹劾 人数	155
图 4.2.11:1938 年至 1944 年行政、司法、财政部门被弹劾官员占被弹劾总数 比例	155
图 4.2.12:1938 年至 1949 年纠举案件数和被纠举人数	159
图 4.2.13:1938 年至 1944 年行政、司法、财务部门被纠举人数	160
图 4.2.14:1938 年至 1944 年行政、司法、财政部门的被纠举人数占被纠举	

总数比例	160
图 4.2.15:1938 年至 1944 年被纠举人数	162
图 4.2.16:1938 年至 1944 年各官阶被纠举人数占被纠举总人数比例	162
图 4.2.17:1948 年至 1949 年各官阶官员被纠举人数	163
图 4.2.18:1948 年至 1949 年各官阶被纠举人数占被纠举总人数比例	164
图 4.2.19:1938 年至 1947 年建议案件数和事项数	166
图 4.2.20:1931 年至 1947 年调查案件数	169
图 4.2.21:1931 年至 1947 年监察院收受人民书状案件数	170
图 4.2.22:1938 年至 1947 年监察院监试案件数	172
图 4.2.23:1938 年至 1947 年监察院监试案件类别	172
图 5.4.1:1931 年至 1936 年监察院弹劾案件数、弹劾人数	270
图 5.4.2:1931 年至 1936 年惩戒案占监察院弹劾案件数比例	270

导言

一、选题的意义与目的

南京国民政府成立后,根据孙中山的五权宪法理论建立了“五院”,分掌行政、立法、司法、监察、考试之权。1931年2月,国民政府监察院正式成立,监察院为国民政府最高监察机关,掌理弹劾、审计等监察权。监察院是根据孙中山五权宪法理论中关于监察的思想和制度构想而建立的。作为五权宪法理论的产物,监察院的创立及发展,使孙中山的五权宪法理论和监察思想得到了实践和发展。在西方现代政治制度中,在三权分立的宪政体制下,监察权归于议会所有,议会监察制度成为现代监察制度的核心和典范。孙中山关于监察院的制度设计是在对西方议会监察制度批判学习的基础上,结合了中国传统监察制度的合理成分,是监察制度的创新,也是世界宪政制度的创新。监察院的建立和实践,意味着国民政府建立了既不同于中国传统监察制度,又不同于西方议会监察制度的现代监察制度。监察院在监察院职能定位、监察职权设置和监察委员的保障约束机制等方面体现了现代性;而在监察院的组织设置、监察权的行使方式等方面则承继了中国传统监察制度的特点,体现了中西合璧、传统与现代并存的鲜明特点。在近代中国社会由传统向现代的转型过程中,政治制度也在经历着由传统向现代的转变。权力分立、政治制度化是政治现代化的重要原则和标志,国民政府创建了独立的监察院,颁布了一系列监察法律和法规,建立了较完备的以监察院为核心的监察制度,初步实现了监察的制度和法制化,监察院的创建和实践是国民政府在政治现代化过程中的努力和尝试。监察院自成立至1949年,开展了大量的监察活动,在惩贪肃吏、整顿吏治方面发挥了积极的作用。当然,在法令日趋完善、制度设计日趋完备的同时,监察院在实际运作中的低效与制度之完备形成了强烈的反差。法规与事实脱节,制度与运作分途,制度的形式化和运