

○ 中國政治文化叢書

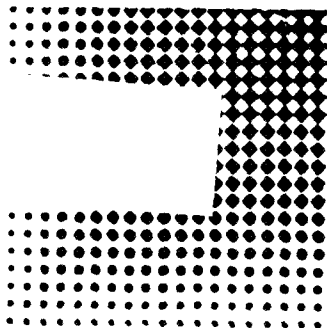
權力裂變

監察・監督與中國政治

● 黃百鍊／著

從監督意識到制度
兩級化權力的監督
失監狀態的社會主義
全面開放中的權力監督
改革監督體制與在職
監督制度發展展望

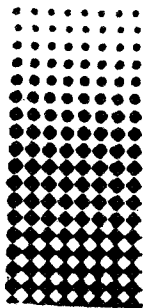




權力裂變

中國政治
文化叢書

——
監察·監督與中國政治



● 黃百鍊 / 著

吉林教育出版社

中国政治文化丛书
权力裂变——监察·监督与中国政治

黄百炼 著

责任编辑：王保华

封面设计：王劲涛

出版：吉林教育出版社 850×1092毫米 32开本 7.25印张 4插页 160 000字
1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷
发行：吉林省新华书店 印数：1—3 000册 定价：3.30元
印刷：长春新华印刷厂 ISBN 7-5383-0696-X / G·655

总 序

汤 一 介

近年来的文化讨论，已转向具体问题的研究，关于文化的浮泛议论，已为具体考察文化史及其相关的方面所取代。虽然，目前的文化理论仍很薄弱，但这种转向表明：关心文化的人们意欲透过对历史与现实的具体分析，从而建构一个更切实际的理论来。《中国政治文化丛书》的出现，可以说为文化问题的深入研究，开拓了又一个广阔的领域和视野。大凡读过中国历史的人都会有这样的强烈感受，政治对中国社会的影响极大。因此我想，对中国政治文化的广泛深入探讨，将会是十分引人入胜的。

本世纪50年代，国外的社会学工作者，提出了“政治文化”(Political culture)这一概念，用于分析社会政治。其大致的想法是分析人们对政治行动的感觉、认知、评价和情感等取向。通过把政治系统置于一个更广泛的背景中，进而揭示政治领域的结构和意义、政治和文化的关系以及政治文化系统的特性。这些对我们来分析中国的政治文化，具有一定的借鉴意义。一般说来，政治与文化同属于“上层建筑”，各自都有其特殊的地位和作用，而政治往往居于核心。思想和文化都或强或弱地受到政治的控制和约束。政治是使用权力

的事业，是各种利害的冲突场。它具有难以自制的扩张性或普遍化倾向。换言之，在政治与文化之间，政治具有取消文化独立性的倾向。作为具有一定独立性的文化，从消极的方面说，尽量削弱政治的压力，以维护自身的特殊性；积极的方面，则反过来影响政治，以达成与政治的一种正常关系。此外，还有一个最坏的可能，就是屈从于政治的压力，满足政治扩张的需要，从而放弃自身的独立性，全然作为一种政治化工具。这些情形，在历史上都出现过，并有着十分不同的结果。后者往往出现强权专制、僵化单一的结局，前者则常常伴随着开放或民主、活力或创造的生动局面。当然，政治与文化间的交互作用和影响，是如何进行的，这就需要许多具体细致的分析工作。我想，《中国政治文化丛书》在这些方面应有所作为。

曾对中国政治思想作过系统考察的萧公权先生，在其《中国政治思想史》一书中说：“中国之政治思想者，中国文化与社会之产物，而同时为二者不可割离之部分。吾人欲彻底了解中国文化与社会，自不得不研究中国之政治思想。”十分正确。这里，我想从另一个方面即传统文化（主要指儒家思想）对中国古代政治的影响，谈谈自己的一点想法。

在中国传统思想中，有所谓“内圣外王”的说法，许多大思想家都认为这是中国文化或中国哲学的精神所在。我想这是对的。所谓“内圣外王之道”，实是中国的一套政治哲学，而哲学是文化的核心部分，因此也可以说它是中国政治文化的基本内容。如何认识“内圣外王之道”就成为了解中国传统政治文化的重要课题。“内圣外王之道”，最初见于《庄子·天下篇》。《天下篇》所讲的“内圣外王之道”是为“治世”。从儒家的传统看，更是据“圣人最宜于”为“帝王”提出来的。《墨

子·公孟篇》有一段记载：“公孟子谓墨子曰，昔者圣王之列也，上圣立为天子，其次列为大夫，今孔子博于诗书，察于礼乐，详于万物，若使孔子为圣王，则岂不以孔子为天子哉！”这段话包含着两个重要观点：（1）“圣人”应该是“博于诗书，察于礼乐，详于万物”的人，即是说他是道德学问最高的人。（2）“圣人”或许是最宜作帝王的人。至战国末期，荀子的弟子歌颂他的老师说：荀子“德若尧舜，世少知之”，“其德主明，循道正行，是以为纲纪，呜呼，贤哉！宜为帝王。”“内圣外王”成了历代儒家“治世”的一贯主张。但它实际上由两个命题组成，一是“内圣之学”，即儒家的“境界观”，主要指圣人的道德和学问的修养。另一则是“内圣外王之道”，主要指对理想社会事功的向往。这是应当分别的。在传统儒家看来，“内圣之学”必然可以推进至“内圣外王之道”的。换句话说，实现其“理想人格”（内圣），从而就可以实现其“理想社会”（外王）。事实上，“圣人”是否最宜做王，是很可怀疑的。即使圣人做了帝王，社会政治又能否按照他们的“理想”得到改造，我认为这也是根本不可能的。照我看，“内圣”和“外王”，作为两种对人的品格要求，应属于两种不同的价值系统。“内圣”是关于个人道德和学问的修养，是人们的一种内在的品格，甚至可以说是一种超越现实的理想人格，内圣只是从个人方面说，如果努力追求是可以达到的，至少在精神上可以达到。“外王”是现实社会的统治者，它的问题则是要“面对现实”，他的理想只能是“面对现实”，而去做时代所允许的事功。如果要求“外王”做“圣王”，推行“内圣外王”之道，那势必要在社会中造出许多假象，以至画虎不成反为犬了。从中国历史上看，除了儒家所编造和美化的上古尧舜之治外，可以说从来没有出现过“圣王”，而出现的大都

是有了“帝王之位”或者企图“帝王之位”的“王圣”。这些“王圣”，一方面是他们自居于“圣王”，而另一方面是由某些“思想家”们捧为“圣王”的。这中间最大的危险是把“政治”道德化，“道德”政治化。从而，一方面美化了现实政治，说政治是符合“道德”的，另一方面，是使“道德”从归于政治，即认为凡是适合政治要求的都是“道德”的。我认为这都是不可取的。中国封建社会是一个以“人治”为特征的社会，而不注重“法治”，从思想方面看，正是受上述“内圣外王之道”理论影响所致。

因此，从传统儒家的“内圣外王之道”，是很难开出现代民主政治来的。“民主政治”是不可能靠一个“圣王”来实现的。“民主政治”首先应是由广大人民作主，其次得建立一套保障人民权力的制度。但是儒家的“内圣外王之道”是基于“圣人最宜于做王”观念而有的，而“圣人最宜于做王”是一种自上而下的“恩赐”观点，这和民主政治是相违背的。但是，我无意于全面否定儒家的“内圣外王之道”。就其强调道德和学问的修养，理想人格的追求，及其对社会政治的影响，如对之进行一番创造性的转化，也许可以在推进个人的道德修养和学问的增长方面有重要意义。

如果说实现现代化，是中国的前途的话，那么在我们这个缺乏民主传统的社会里，实行民主政治，确实有许多困难。因此，切实地分析历史与现实，是十分必需的。有人把现代化仅仅理解为“科学技术”和“经济管理”方面的问题，这是不够全面的。现代化也正是有政治方面的现代化和人们思想观念上的现代化，才比较全面。没有政治方面的现代化和思想观念上的现代化，“科学技术”和“经济管理”方面的现代化最终也可能落空。中国的社会现实，既负有沉重的传

统，又面临着强大的外来挑战，再加上现实本身的许多复杂问题，使得实现现代化的任务变得相当艰巨。传统是不可能割断的，外来的挑战也是无法躲避的，现实社会的问题更是迫使我们去正视。我认为一个比较现实的态度是：透过对历史与现实的切实的了解，深切地认识历史加给我们的沉重压力和传统的政治哲学的负面作用，将深厚的传统和外来的挑战，转化成实现现代化的力量之源，以便使我们的社会成为一个现代化的多元开放的社会，而走向世界。

目 录

I 从监督意识到御史制度〔 1 〕

- I 永恒的课题：监督是群体存在的必然现象
- II 权力的倾斜：从双导向监督到单导向监督
- III 官僚制度的衍生物：监察制度形成原因的剖析
- IV 恶性的轮回：监察制的弱化——→强化——→弱化
- V 鹰犬与耳目：监察制的主要功能

II 南辕北辙的“五权分立”〔 45 〕

- I “新君主专制”的必然趋势：英国君主立宪制的建立
- II 多米诺效应：西方分权制衡制的兴起及历史比较
- III 历史的怪胎：“洋人朝廷”带来中国政治发展的跳跃性
- IV 国体与政体的二律背反：分权制在中

国的异化

Ⅲ 失监状态的社会主义〔 76 〕

- I 祸兮福所倚：落后国家社会主义建设潜在的曲折性
- II 让历史告诉未来：没有监督就不能建成社会主义
- III 历史的补偿：对监督制度作用的检讨

Ⅳ 全面开放中的权力制约比较〔 105 〕

- I 撞击反射式的探索：分权论在现代中国弄潮
- II 有比较才有鉴别：从分权制到监督制的社会背景谈起
- III 走出思维的迷津：对三权分立制的再认识
- IV 纵横交错的政治保障：社会主义监督制的体系与基本特点

V 改革监督制度势在必行〔 154 〕

- I 唇不亡则齿不寒：加强监督制是民主

政治建设的重要保障

- II 权与力的分解：对我国现行监督制弊端的分析
- III 立字当头破在其中：改革监督制的依据及应扫除的思想障碍
- IV 冲破唯我独“左”的怪圈：苏联与东欧国家给我们的启示
- V 选择与时机：监督制度改革的基本设想

VI 监督制度发展展望〔211〕

- I 向电子民主世纪迈进：经济发展是监督制度进步的第一推动力
- II 向自为监督的目标迈进：建设高度民主的必然趋势
- III 路漫漫今天高远：完善社会主义监督是一个长期而艰巨的任务

I 从监督意识到 御史制度

I 永恒的课题：监督是群体 存在的必然现象

“监督”是当今政治生活中使用得最多的一个词。从语义上说，它是检察督促的意思。“监督”的英文是“Supervision”，是由“super”和“vision”两部分合成。前者是指位居上方，后者指观察或察视。合起来就是“位居上方加以观察”的意思。“监督”的英文词源，目前尚无从考究。据查，汉文的“监督”一词出现于我国文明的初期。《诗·大雅·皇矣》有“监视四方，求民之莫”。意即自上而下监视。汉代郑玄对《周礼·地官·乡师》的“遂治之”批注曰：“治，谓监督其事。”“监”字早在西周时期已经出现，它的含义十分丰富。它意喻以水照面，“谓监字本象一人立于盆侧，有自监其容之意”，^①有时则取借鉴之义，“人无于水监，当于

^① 唐兰《殷虚文字记》第101页，中华书局。

入监”，有时指自下而上的检察督促，《说文》曰：“监，临下也”。《韩传》云：“监，领也”。“监”有时还指官职名称，如西周的监官，以及后来清末的十三仓监督、大学堂监督、银行总监督等，都是官职。在古代，监督、监察、监视等词是相互混用的。《后汉书·韦贤传》：“四方群后，我监我视，威仪车服，唯肃是履”，《后汉书·陈忠传上》疏：“故三公称曰冢宰，……入则参对而议政事，出则监察而董是非”等，都同监督同义。但监察一词使用得更广泛一些，这与中国的封建政治有直接的关系。

在现代，监督与监察两词有比较明显的区别。监察是指运用权威，对他人或下级组织的工作及行为，加以监视，并依法处理违法作乱者。而监督是指在一个多层次的，网络般的组织体系里，人们运用权威使其他的人员，服从固定的法律和制度。显然，监督的含义要比监察丰富得多。它有下列几个特点：第一，它是双导向的，监察是单导向的。即监督是互相的，交叉的，监察是从上至下、一个方向的；第二，监督不是消极的监视、监察，而是具有积极的管理作用；第三，监督具有多种方法和手段，而不单纯限于法纪约束，如它还有批评、教育等方式；第四，在有监督职能的组织体系中，监督者和被监督者，既有领导和被领导的隶属关系，还有平等的政治关系。正因为如此，我国古代的监察制同我国现代的监督制，是有不同的政治内容及社会背景的。所以，本书的副标题才冠以“监察·监督与中国政治”。

就象“火”的应用先于“火”的概念一样，在“监察”、“监督”概念出现以前，人类就开始了监督的行为。在原始社会，由于生产力水平极其低下，单个人无法谋取生活资料，抵御野兽的侵袭，由此决定了劳动的简单协作形式，大

家过着原始共产主义的生活。在共同生活的氏族社会里，由于有许多公共事务需要处理，因而产生了原始的管理机构，形成了带有民主制萌芽的生活方式和习惯。其中监督意识和行为，是原始民主生活中最重要的内容。原始人的监督意识和行为的形成并非凭空而来，而是由当时的社会历史条件决定的。从生产方式来说，氏族公社是集体劳动，共同消费，人们需要通过自觉的内省力量，通过监督的外部约束来协调生产活动，否则，这个生产共同体就无法维持。例如：鄂温克人在分配自己的猎物时，都要将最好的部分分给别人，自己要拿最少最差的。否则，就会被认为是可耻的行为。因为只有遵循这个惯例，才能使老有所养、幼有所育，才不会导致社会的解体。从管理方式来说，由于当时生产力水平极其低下，不需要凌驾于社会之上的管理组织。在氏族制度下，“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼。”^① 社会全靠习俗和传统的力量来维持，而社会的习俗和传统的力量的维系，又需要氏族成员的相互监督来保证和支持。没有监督这道屏障，习俗和传统是难以沿袭下来的。从社会关系及其活动来说，由于财产公有，任何人都无私产和特权，人的关系完全是平等和相互协作的关系。单个人脱离了群体，或凌驾于群体之上，就会生活不下去，因而不存在权利和义务的分离，也不存在命令和服从的关系，人们都是平等的、自由的。为了维持这个平等的关系，人们不需要强力和权威，只要运用监督方式，促使大家遵循社会的准则和纪律就行了。对于经过选举产生，或依靠崇高的威信自然形成的氏族首领的行为，同样要运用监

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第92页。

督的力量，做到“天下为公”。^① 否则，就要受到氏族男女集会的罢免。由于我国古代氏族组织的活动情况几乎没有可靠的文献记载，我们只能从一些落后的原始少数民族的调查资料中，找到某些佐证。根据现有的资料，在古代的原始民主生活中，大约存在两种监督方式：

第一种是罢免方式。氏族公社的公共职务，当时只有酋长和军事首领两项，它由氏族全体成员选举产生。在西安半坡氏族村落遗址中，居住区内有一座很大的长方形房屋，那是处理公共事务的活动场所。氏族首领是通过全体成年男女参加的民众大会产生的。如果氏族首领失去了民众的信任，仍旧可以通过民众大会，随时将其撤换、罢免。这种罢免程序是在随时召集的大会上，由简单的多数通过即可确认。原始社会末期，氏族首领如果危害了公共利益，不仅要受到罢免，而且还有被驱逐之虞。据《尚书·尧典》等载“流共工于幽州”。夏的首领太康久猎不归，被夏民拒之河外。恩格斯根据摩尔根对美洲易洛魁人考察的确凿材料，也指出了易洛魁人的氏族对首领的这种监督方式：“氏族可以任意撤换酋长和军事首领。这仍是由男女共同决定的。被撤换的人，以后便象其他的人一样成为普通战士”。^② 由于生产或战争的需要，若干个邻近的部落常常结成联盟，形成部落联盟，因而产生了“部落议事会”的权力机构。但部落议事会的首长的权力纯粹是道德性质的，仍然要接受一切成年男女的监督。

第二种是舆论监督方式。在氏族社会，由于没有权力强制和法律约束，社会的一切活动都是遵从古朴的习俗和传

① 《礼记·礼运篇》。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第82页。

统，因而舆论监督的社会作用，是在以后的阶级社会里所无法比拟的。首先，它是监督氏族首领活动的重要手段。在古代，“诽谤”一词原是众人批评首领过失的意思。杜预注：“庶人不与政，闻过则诽谤。”孔颖达疏：“（庶人）闻君过不得谏争，得在外诽谤之，谤谓言其过失使在上闻之而自改，亦是谏之类也。”氏族首领对待众人的批评，必须高度重视，否则就会失去尊敬和信任。因而“尧有欲谏之鼓，舜有诽谤之木。”^①其次，舆论监督是实行氏族社会控制的唯一手段。在共同劳动、共同消费的氏族社会里，一切都从属于公共事务，不允许自由发展的个性和行为。单纯古朴的习惯和传统，就是社会活动的最高原则和准绳。那么，这种没有经过文字传播的心理积淀，是怎么保持下来的呢？唯一的办法就是通过舆论监督。在一个封闭的、群居的、“自然等同状态”的社会里，舆论的力量，使任何破坏古老的习惯和传统的人，都会蒙受耻辱，遭到惩罚。这是没有法律的“法律”，不强制的“强制”。解放前我国的原始民族鄂温克人就是这样。对于偶尔违犯习惯的人，批评和指责是他们解决问题的最高手段和唯一手段。再次，舆论监督是测定氏族决策正确与否的主要方法。处于自然状态下的原始人，他们认识和改造自然和社会的能力极为低下。在自然和社会面前，他们是盲目的、愚昧的。在氏族社会里，人们的活动并不纯粹以事物的发展规律为依据，而是以众人的意见为依据。任何首领的决策，只有通过舆论的鉴定，才能断定它的正确与错误。没有通过舆论认可的决策是不能被认为是正确的，否则就会受到反对。其后果势必影响氏族共同体的统一和原始集体主义的发扬。

① 《吕氏春秋·自知篇》。

恩格斯曾对氏族社会的舆论监督作用给予充分肯定，他说：“氏族制度是从那种没有任何内部对立的社会中生长出来的，而且只适合于这种社会。除了舆论以外，它没有任何强制手段。”①

从对氏族社会监督行为和意识的产生及内容的粗略考察中，我们可以知道：监督作为原始管理的一种职能，作为原始政治的一项重要内容，作为反映群体意识的一种表现，在人类刚刚脱离自然界就开始形成了。进入阶级社会以后，监督就从行为和意识，从简单的、粗糙的、直观的形式，演绎成一套套复杂的制度，并从社会中分化出一些以监督为终生职业的官吏（关于这些，下面还要详谈）。按照社会主义的宗师——马克思、恩格斯、列宁的预言：人类社会的发展最终将经过否定之否定的环节，“回复”到原始的民主制度上去，也就是进入我们企望的共产主义制度上去。那时，人们的行为和意识是否也有一个“回归”呢？这一点我们只能从预言家的著作中去挖掘，从群体活动的规律中去推断。

在空想社会主义者的著作中，他们都不约而同地在自己设计的理想社会中，描述了未来的情景。在闵采尔的“千载太平之国”里，政权归公社，权力归人民，公社选举议会，议员受群众监督，并随时可以撤换。在温斯坦莱“真正的自由共和国”里，监督是“调整一切活动，使每一种行为或事物都得保持适当的分量和尺度”的重要保障。② 圣西门则在他废除国家的闪光思想中，同时指出“把选举适当人选充当人类的伟大领袖的权力交给全体人员”，这是他的实业制度的

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第165页。

② 《温斯坦莱文选》第119页。