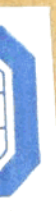


中國監察制度

主 編 林代昭

副主編 張大平



中国监察制度

主编 林代昭 副主编 张大平

中 华 书 局

责任编辑：杨辉君

内部发行
中国监察制度

主编 林代昭 副主编 张大平

•
中华书局出版发行

(北京王府井大街35号)

新华书店北京发行所发行
北京印刷二厂印刷

•
850×1168毫米 1/32·151.2印张·301千字

1988年11月第1版 1988年11月北京第1次印刷

印数：1—20,000册 定价：4.00元

ISBN 7—101—00500—4/D·1

加強對中國監察
制度理論的研究
是一項很急要
的工作。

韓光
三六

编者说明

1985年以来,我们在中央纪委委托北京大学举办的培养纪检干部的专修科开设了《中国监察制度》课程,受到学员欢迎并纷纷要求从速成书。在广泛听取意见的基础上,又加以充实、修改,现付诸出版,以飨读者。

《中国监察制度》一书在编写过程中,得到了原中央纪委常务书记韩光同志和国家监察部、国家审计署有关领导同志的关心和支持,并特邀中央纪委教育室主任刘崑同志为顾问和审编,对全书进行了审定。

本书由林代昭任主编,张大平任副主编。参加编写的有(按姓氏笔画为序):刘宋斌、孙晓临、林代昭、张大平、张泉田。

参加编写初稿和帮助工作的还有:张植荣、刘明波、张慧玲、迟长海、王淑清、胡淳、王寿龙、毛春英、王晶、元棣声。

本书在写作和出版过程中,得到有关部门和人员的大力支持。北京师范大学宁欣为本书提供了关于唐朝后期监察制度的资料。中华书局陈铮和杨辉君在发稿前又对书稿进行了审读加工,在此一并致谢。

1988年8月

序

随着我国监察制度的逐步健全和发展,迫切需要加强对监察理论的研究,以利监察工作的开展。目前,有关监察方面的专业书籍还相当缺少,对监察科学的研究,在学术领域尚缺乏应有的重视。《中国监察制度》一书的问世,在探索监察理论方面迈出了可喜的一步。作者做了一件很有意义的工作。

《中国监察制度》这部专著,系统地介绍了中国不同历史时期的监察制度,对其重要地位、作用、监察机制、任务、职能以及重要的历史经验,进行了认真的研究和探讨,具有一定的学术价值。我感到书中的内容是广大纪检、监察干部应该具备的基础知识。该书还可作为培训干部的教材和参考书。学习和了解中国监察制度,对于我们在监察工作中批判地继承古代监察制度中的精华,借鉴现代监察制度中的经验教训,是会有所裨益的。

监察制度是政治制度的重要组成部分。中国历史上监察制度的形成和发展,对中国各个历史时期的政治制度有重要影响。一般说来,监察制度应当具有制衡、治官、监督、检查、弹劾、惩戒之效能,古人把它概括为“彰善瘅恶,激浊扬清”,并视为“政之理乱”的关键所在。我们处在新的历史时代,党和国家十分重视监察制度的建设。健全和完善的监察制度,是发展社会主义民主政治的重要标志,也是维护改革、开放和社会主义现代化建设的重要保障。监察制度应有的效能,必定会越来越得到充分地发挥。

中华人民共和国建国初期,曾实行过党政双轨监察制度,积累了不少经验。后来由于党政不分,行政监察制度中断,其职能被执

政党的监察（纪律检查）制度所代替。现在，不仅重建、恢复了党政双轨监察制度，而且建立健全了审计监察制度。我国的监察机制有了很大发展。执政党的党纪和政纪是有区别的，但又有联系，而且常常是交叉的。党的监察（纪检）和行政监察虽然分开进行，但应当看到它们之间有着不可分割的联系，都必须遵循共同的科学规律。当我们强调二者之间有联系一面时，不要忘了区别一面；当我们强调区别一面时，不要忘了联系一面。现在监察战线上拥有一支庞大的干部队伍，他们肩负着党和人民的重托，面临着光荣而艰巨的任务。要做好监察工作，仅凭经验和热情是远远不够的，还必须具有开阔的视野，广博的知识。监察领域同其他一切学科领域一样，有着特殊的研究对象和科学规律。我们要善于在实际工作中注意对监察制度的理论、历史、现状进行认真的研究，使其发展成为一门学科，努力掌握运用科学的理论武器指导自己的实践。这是摆在我们面前的一个重大课题。

当然，监察理论的研究和学科的建立，有待我们从事实际工作的同志和专家学者的紧密合作，在这片未经开垦的处女地上辛勤地耕耘，方能结出硕果。让我们为建立监察学科，努力培养一支训练有素的专业监察干部队伍做出自己的贡献！

刘 崑

1988年7月30日

绪 论

监察制度是国家政治制度的重要组成部分,是调节国家机能,使其得以正常运转的制衡器。加强对监察制度的研究,总结历代监察制度的经验教训,对健全社会主义监察制度,维护国家和人民的利益,具有重大的意义。

建国以后,特别是党的十一届三中全会以来,我国学术界对监察制度的研究有所进展,涌现出一批卓有见解的论著。但是,也应该看到,对中国监察制度的研究,还处于开拓阶段,这不仅是一个新开辟的领域,而且是一个复杂而难度较大的课题。我们对中国监察制度的系统研究,作为初步尝试,许多问题的见解尚不成熟。这里仅对有关的几个理论问题作一简略的阐述。

一、中国监察制度的研究对象

“监察”一词历来有多种含义。广义的监察,泛指对各种行为的监督。狭义的监察,专指对国家政府机构及其公职人员的监督。历史进入近代以后,执政党本身需要强化,党内要有监察,加之执政党的成员也参与政府的工作,因此,狭义的监察对象也包括执政党各级机构及其人员。本书所指的监察,属于狭义的监察,所研究的范围是,中国历代对政府及执政党的监察,以及由此形成的管理制度。

监察是国家一项特殊的权力。作为统治工具的国家犹如一部机器,要使它进行正常的运转,必须有人进行管理。其中一部分人直接从事管理工作,如行政人员、司法人员、立法人员等。立

法人员负责制定法律,将统治阶级的意志上升为法律;行政人员负责执行法律和主持国家的日常事务;司法人员负责审理触犯刑律案件和民事纠纷。上述各种人员都由统治阶级的代表人物或其选派人员组成。为了巩固和加强这支统治队伍,就需要组织另一部分公职人员——监察队伍,专门监督政府的各类机构及其公职人员。在执政党内部同样要组织一部分负责监督的人员。这一类专门负责监督政府和执政党成员的人员,就是监察人员。其执行的职权即监察权。

作为国家权力之一的监察权与行政权是同时产生并互为条件的。这在任何国家都没有例外。无论人们主观上是否自觉地意识到,在实际上是否能分得清,无论监察权是由专门机构行使,或是由其他机构兼管,监察权总是客观存在的。不仅如此,监察权的行使还有一定的标准、方式、程序。研究中国监察制度,首先就应该研究历代监察权的发展和消长以及与之联系的监察方式、监察程序的演变。

如同国家其他的职能一样,监察权是通过监察机构来行使的。监察权是监察机构的功能,而监察机构是行使监察权的主体,是监察权得以行使的基础。如果把监察制度比作一部复杂而庞大的机体,那么监察机构就是这个机体的“躯干”,是构成监察制度的主要部分。没有监察机构,监察活动就无法有组织地进行。因此,监察机构的设置、规模,成为监察制度的发展水平的重要标志。研究中国监察制度,还要研究历代监察机构的设置和沿革,从中吸取经验教训。

监察机构的任务在古代是指“彰善瘅恶,激浊扬清”。在当代就是指保持党政机关的廉洁奉公。但作为党和国家的机构,它本身也需要一套科学的管理和监督。监察机构的管理包括监察人员的选拔、任用、考核、待遇等。此外,对监察机构的监督,历代政府也有多种规定,上列各种制度也构成本书研究的对象。

监察机构的工作不仅应该是有效的,而且应该是有序的。为了使监察工作有效,历史上各个统治阶级都重视监察理论的研讨,各种监察制度都是在一定的监察思想指导下组建的。为了使监察工作有序,历代统治阶级或详或略地制定了各种监察法规。监察理论和监察法规的发展状况,也直接或间接地影响着监察制度。从这个角度出发,本书也把监察理论、监察法规列为研究对象。

监察制度与政治制度有密切的联系。从总体上来说,监察制度是从属于政治制度并受政治制度制约。要把握一个时代的监察制度,还要深入研究当时的政治和政治制度。但是,监察制度的发展也有自身的规律,在研究中国监察制度时,我们还要总结中国监察制度的发展规律,评论历代监察制度的得失,找出一些今天可资借鉴的经验教训,如怎样健全监察机制,怎样提高监察的效能等。

关于健全监察制度,不同阶级有不同的标准。但就健全监察机制本身而言,各个阶级都有共同的要求。健全的监察体制是与虚监、失监现象相对立的。所谓“虚监”,就是指名存实亡的监察。所谓“失监”。则是指监察机构对某些行政机构失去监察权,或者监察权衰微,出现“监察空白区”。怎样健全监察体制,防止失监与虚监,成为中国监察制度研究中的一个重要课题。

二、中国监察制度的特点

中国是世界上最早建立监察制度的国家之一。早在先秦时期,中国就开始出现监察活动,秦汉以后,中国形成了系统的监察制度。在长期监察工作的实践中,中国监察制度逐渐形成了一些与其他国家监察制度不同的特点。研究这些特点,继承中国监察制度的优良传统,剔除中国监察制度传统中的糟粕,是广大监察工作者的一项重要任务。

重视监察机构的设置,这是中国监察制度的一个显著特点。从秦汉时期开始,中国就建立了封建监察机构——御史台(府)。接

着,封建统治者又建立了谏官组织,作为规劝君主、限制君主权力的一种监察机构。从唐宋以后,监察机构多有变动,但重视监察机构设置的传统不变。民国建立以后,曾一度取消专门的监察机构,以议会兼行弹劾权。但在不久以后,广州国民政府又设置了专门的监察机构——监察院。

中国共产党及其领导的人民民主政权也十分重视监察机构的设置。在民主革命时期,党内和根据地革命政权已经设置人民监察机构。中华人民共和国成立以后,党和人民政府先后设立纪律检查委员会和人民监察委员会,作为全党和全国性的监察机构。近年来,我国又重新设置了党的纪律检查委员会和国家监察部,作为党政监察机构。重视监察机构的作用,健全监察机构,又成为全社会一致的要求。

监察机构权重、地位崇高,这是中国监察制度的另一个重要特点。中国监察机构从建立以后,在国家机构中就具有重要地位。秦朝到西汉时期,中央监察机构长官御史大夫位居副丞相。东汉时期,中央监察机构长官御史中丞与司隶校尉、相当于宰相的尚书令,每逢朝会时,各据一席,成为“三独坐”之一。唐朝以后,监察机构仍然十分崇高。元朝的御史台与最高行政机构中书省、最高军事机构枢密院并列为三大府。明清时期,中央监察机构都察院与六部职权相当,时称“部院并重”。民国建立以后,南京临时政府实行议会监察制度,议会拥有弹劾国家元首和行政首脑大总统。南京国民政府成立以后,实行五院制,监察院与行政院、立法院、司法院、考试院并列,成为政府下属的主要机构。中华人民共和国成立以后,党和人民政府也很重视监察机构的作用。只是从五十年代后期以后,在“左”的思想影响下,曾一度忽视发挥监察机构的作用。但党的十一届三中全会以后,我国又很快恢复和重建党和行政的监察机构,监察机构在国家政治生活中正起着越来越重要的作用。

监察方式的复杂多样化,是中国监察制度又一个显著特点。中国地域辽阔,行政官吏众多,为了加强对行政官吏的监督,使监察机构的监督覆盖整个行政机构,历代政府采取多种多样的监察方式。

从监察主体方面进行划分,有专门监察机构的监察、行政机构对下属机构的监察。进入近代以后,又出现议会监察制度、政党监察制度。新中国成立后,又有权力机构的监督制度(如人民代表大会的监督)和群众代表的监督制度(如建国初期实行的人民监察员制度)。

从监察客体方面进行划分,有对一般行政的监察,对政党的监察,对财政的监察(如审计),对军事的监察,对人事管理的监察,对立法和司法工作的监察等。在古代,立法工作由谏官组织进行监督。在近代,立法由立法机构进行监督。新中国成立以后,立法由人民代表进行监督。人民代表本身又接受所属地区的选民监督。

从监察形式方面来划分,有常驻监察官制度(如秦朝的监郡史制度,宋代的监司制度。新中国建立以后,各地设置的省、地、县监察机构也属于常驻监察机构)。有巡回监察制度(如汉朝的刺史制度,唐朝的巡按制度,明朝的巡抚制度,南京国民政府的监察使制度)。此外,有的政府还采取巡回监察与常驻监察相结合的制度,如明清时期在地方各省,既有巡回监察(由中央派遣的各道监察御史负责),又有常驻监察官(由各省的提刑按察使专任),两者在同一地区实行交叉监察。

重视监察官吏的选拔,也是中国监察制度的一个显著特点。中国历代政府选拔监察官吏,都重视监察官吏的“德望”和“品行”,把廉洁奉公、铁面无私,列为选拔监察官吏的重要条件。在选拔监察官吏时,各届政府都注重监察官吏的实际工作能力。从唐宋以后,初任官吏,不能担任监察官吏,中、高级官吏一般都从地方行政官吏或中央各部院官吏中选任。监察官吏还必须“识达治

体”，具有一定的文化水平。新中国成立以后，除了继续强调监察工作人员的政治素质和文化素质以外，还注意吸收人民群众的 代表参加监察工作，使社会主义的监察活动具有群众性和广泛性。

与监察工作的实践相比，中国监察法规的发展却比较迟缓。在元代以前，中国只有一些简略的监察法规，其内容偏重于地方监察机构职权的划分。元代以后，监察法规开始增多，但对各项制度的规定是不平衡的。就监察的过程来说，只强调监察的标准，而对监察程序的规定却很简略。就监察官吏的权利和义务来说，只强调监察官吏的纪律，而不重视监察官吏的权利和保障。就监察的对象来说，只强调对各级官吏的监督，而对国家元首或政府实际权力的行使者的监督却多避而不谈。监察法规不够齐全，严重地影响着监察制度的进一步发展。

第一、监察法规的畸形发展，使监察机构的职权不能明确划分，造成监察机构十分庞杂混乱：一方面，监察机构兼有其他各种职权，如行政权、司法权、军事权、人事权；另一方面，监察机构对国家最高领导人却经常处于失监、虚监的状态。

第二、监察法规规定的含糊不清，使监察程序不能有序地进行，弹劾难以取得显著的效果。这样，有时使不法官吏得以逃脱应有的惩罚，有时则使无辜的公职人员遭受冤屈和诬陷。

第三、监察人员在执法时，本身得不到法律的保护。这使监察活动更加难以得到正常的开展。特别应该指出的是，监察的对象不同于一般的违法人员。他们是国家的官吏，具有实际政治权力，在受到弹劾时，他们可以凭借所掌握的权力进行抵抗、反扑，甚至打击、诬害监察人员。在这种情况下，监察人员如果没有法律的保障，是难以胜任监察工作的。

监察法规发展的迟缓是与中国的政治状况相联系的。从秦汉以来，中国长期处于封建专制主义的统治之下，为了巩固封建专制主义皇权，统治者一方面需要监察机构来调节国家的机能，以维护

地主阶级的利益；另一方面又不愿意使监察机构的权力过分扩大，以动摇封建专制主义皇权。从这一指导思想出发，封建统治阶级以皇帝的谕旨作为法律，把监察官吏视作为皇帝的耳目、代表君主监视各级官吏的工具。他们不愿意监察制度规范化、法制化，也无法使监察制度规范化、法制化，只是在监察制度过于混乱，或者吏治十分腐败的情况下，才考虑到监察法规的制订。在这种情况下，监察法规虽然有所发展，但残缺不全，进展缓慢。近代中国的政治、经济发生了重大变动，但是，封建专制主义的社会基础并没有从根本上予以清除，监察法规仍然十分简略。新中国建立后，建立了与剥削阶级政治制度根本不同的人民民主政治制度，具备了制订完备的监察法规的前提。建国以来，我们制定了许多好的监察法规，如监察机构组织法、行政人员工作准则以及各种纪律、条例、规则等，在国家的政治生活中，发挥了重要的作用。但是，也应该看到，由于长期人治的影响，许多同志对监察立法还不够重视。我们在监察立法方面的任务还是相当艰巨的。例如：我国至今还没有一部完整的监察法，以致在监察机构的地位、职权，监察人员的选拔、任用、监督、纪律、保障等方面都无法可依。党和政府曾经颁布过许多文件、指示，由于未能上升为法律，在执行中伸缩性很大，造成各地监察标准不统一。因之，加强社会主义监察的立法工作，严密监察体制，是摆在我国监察工作者面前的一项重要任务。

三、中国监察制度的历史分期

中国监察制度的发展经历了漫长的历史过程，按历史发展的顺序，可分为古代监察制度、近代监察制度、当代监察制度三个阶段。

（一）古代监察制度

中国从先秦时期就开始出现监察活动，但系统形成监察制度是在秦汉时期，因此，研究中国古代监察制度，主要是研究我国封

建监察制度。

中国封建政治制度一个显著的特点是实行专制主义的中央集权。为了加强专制主义中央集权,封建统治者建立了规模庞大的御史机构,作为监视各级官吏的工具;另一方面,又竭力加强对监察机构的控制。在这样的历史条件下,封建监察机构畸形地发展,即:监督百官的御史机构得到充分的发展,而作为限制皇帝权力的谏官组织却日趋萎缩。封建皇权对监察机构控制的逐步加强与御史机构不断发展,成为中国封建监察制度发展的总趋势。

中国封建监察制度从秦汉时期开始形成,到1840年鸦片战争爆发后趋向瓦解,又可以分为下列五个时期:

1. 秦汉时期。这是封建监察制度形成时期。在这一时期,封建监察制度的主体——御史机构已经建立,封建监察法规也开始制订,此外,封建政府还规定了监察官吏的选拔、任用、奖惩等一系列的制度。但这个时期的封建监察制度还处于初创阶段,监察官吏的分工不够明确,监察法规也很简略。

2. 三国魏晋南北朝时期。这是封建监察制度衰微时期。在这一时期,由于军阀割据,以军代政,统一的监察机构实际上已不复存在,监察官吏地位下降,职权被剥夺,许多地区出现了失监与虚监的现象。但经过长期的动乱,封建统治者重新认识到建立监察制度的重要性,采取了一些措施,加强监察机构的职能。如提高御史中丞的地位,建立谏官组织等。因此,这一时期的监察制度在衰退中也有发展,隋唐时期正式确立的台谏并立的体制,就是这种变化的完成。

3. 隋唐时期。这是封建监察制度完备的时期。在这一时期,封建监察机构有重大发展,正式形成了台谏并立的格局。在御史机构方面,建立了三院制,即在御史台之下分设台院、殿院和察院。台院主持台务,负责纠弹高级官吏;殿院掌管纠察百官朝仪、巡察京城;察院着重监督地方官吏。三院各有分工,互相配合,形

成严密的御史监察系统。在谏官组织方面,唐朝在中书、门下两省正式设置谏官,其职权和规模都比前朝扩大。台谏并立格局的形成,标志着封建监察制度趋于成熟。

4. 宋辽金元时期。这是封建监察制度趋向保守时期。从宋朝以后,封建统治者对行政机构的控制已经基本完成,为了巩固专制主义皇权,封建统治者对监察机构的方针从着重利用转向加强控制。宋朝开始实行的台谏合一就是其中一项重要措施。台谏合一的目的是削弱监察机构限制皇权的权力,加强对各级官吏的监督。台谏合一以后,封建统治者加强了对监察机构的控制,台谏进一步成为封建皇权的驯服工具。

5. 明清时期。这是封建监察制度进一步严密的时期。在这一时期,御史台的名称改为都察院,谏官组织的名称改为六科给事中。到了清代,六科给事中并入都察院,成为都察院下属机构,简称“科”;都察院下属的御史机构主要为十五道,简称“道”。科道的合一,使封建皇权对监察机构的控制更加严密了。

(二) 近现代监察制度

鸦片战争以后,中国监察制度发生了剧烈的变化。从1840年到1949年的一个多世纪中,中国曾先后出现过半殖民半封建监察制度、资产阶级监察制度、新民主主义监察制度等多种类型的监察制度。

1. 半殖民半封建监察制度

中国近代绝大多数的中央政府都控制在地主买办阶级手中。这些政府建立的监察制度在性质上都属于半殖民半封建类型的。因此,半殖民半封建监察制度在近代中国占统治地位。

与封建监察制度一样,半殖民半封建监察制度也有一个变化的过程。这个过程,大致可分为下列三个时期。

(1) 清朝末期。这是半殖民半封建监察制度形成的时期。这一时期的监察制度大体沿袭清朝前期,但迫于半殖民化的加深

与资产阶级革命运动的高涨,清朝政府不得不对封建监察制度作一些变动。其中一项主要的措施是设置资政院和谏议局。这些机构形式上模仿西方资本主义国家的议会监察制,分别在中央和地方执行某些监督职能,但实际上无权监督皇帝和地方主要行政长官督抚。因此,清末的监察制度改革并不是资本主义性质的改革,而是对封建监察制度的改良。这种改良的结果,初步形成了半殖民半封建的监察体制。

(2) 北洋政府时期。这是半殖民半封建监察制度发展的时期。在这一时期增设了一批监察机构,如平政院、审计处、文官惩戒委员会。其中审计处是中国近代第一个财政监督机构,文官惩戒委员会是中国近代第一个文官监察和惩戒机构。

(3) 南京国民政府时期。这是半殖民半封建监察制度完备的时期。在这一时期,国民党政府实行五院制,监察院与立法、行政、司法、考试院并列,成为国民政府之下的一个独立的监察机构(“行宪”以后,监察院与其他四院并列,属于总统府领导。)与此同时,执政的国民党还在党内建立党的监察机构,负责监督各级党部和党员。

2. 资产阶级监察制度

辛亥革命爆发后,在一个短暂时期内,中国曾经建立过资产阶级监察制度,这就是南京临时政府的监察制度。南京临时政府废弃了清朝的监察机构,建立了资产阶级的议会监察制度,改变了历代监察机构只能监督官吏而不能弹劾国家元首皇帝的状况。但软弱的中国民族资产阶级,既不能坚持资产阶级的政治制度,也无法维持资产阶级的监察制度。南京临时政府成立不久,就被袁世凯篡夺了领导权。随着资产阶级共和制度的破坏,资产阶级的议会监察制度也名存实亡。

大革命时期在南方建立的广州和武汉国民政府是由改组后的国民党领导的政权,其监察制度的性质也是属于资产阶级的范