

ZHONGGUO XIANDAI JIANCHA ZHIDU SHILUN

● 王永祥 杨世健 主编

中国现代 监察制度史论

福建人民出版社

前 言

监察制度是政治制度的一个重要组成部分,在政治体制中占据非常重要的地位,对保障政治体制的有效运行具有非常重要的作用。随着政党的出现,政治体制又与政党制度密切结合在一起,而执政党的监察制度如何,不仅直接关系到执政党的决策,而且关系到决策之后的执行效果。作为国家的行政监察制度,它关系到国家政权的性质与政风政纪的优劣。我国自古就有重视监察的传统,而历史和现实都充分表明,没有严明有效的监察制度,就不能形成科学、高效的政治运作体系。正是基于这一认识,我们撰写了《中国现代监察制度史论》这部书。

近现代的中国先进分子,在寻求改革中国政治体制的过程中,无不伴随着对监察制度的研究与探索,孙中山先生就是其中的杰出代表。他批判地吸收西方政治制度和中国传统政制中某些可取的长处,在融合古今中外的基础上,创造性地提出五权宪法论的新学说、新政体,从中也对新型的监察制度进行设计,提出系统的理论构想。他的这一理论构想开拓了中国现代新型监察制度的先河。因此,我们把孙中山关于新型监察制度的构想作为本书首章内容。

本书写作的主导思想是力求按照一种新的体系组织其内容。一是以 20 年代初孙中山在定型后的五权宪法学说中系统提出的监察权分立、党政分察等理论构想与方案设计作为中国现代监察制度的开端;二是不仅研究国家的行政监察体制,而且研究执政党的党内监察制度;三是既研究各种监察制度中监察机构的设置及其职能划分,又注重对各种监察制度的运行机制和实际社会效果

及成败利弊原因进行分析与总结；四是在剖析各种监察制度的实际运行和所产生的社会效果及成败利弊原因时，充分注意运用典型事例和案例说明问题；五是注意与外国相关的监察制度进行必要的比较研究，以说明中国监察制度基本模式的形成及其特色。

我们力求系统阐明中国现代监察制度的历史发展过程，对辛亥革命后至本世纪 90 年代初中国各种监察制度的组织机构沿革、职能划分、运行机制及其产生的社会效果作一番切实探讨，给以科学的分析与理论的总结，并在反思基础上提出我们对建设现代化的人民监察制度的一些理论思考。

本书由王永祥和杨世钊担任主编，是集体研究的成果。王永祥提出了全书的总体设计和提纲，并确定了第五章的基本思路和要点，后因执行出国学术考察任务，书稿的修改和审定由杨世钊全面负责。各章的编写由下列人员分工负责：第一章、第二章李国忠，第三章徐行，第四章纪亚光，第五章刘道刚。

本书写作过程中参考了国内外同行的著述，从中吸收了宝贵营养。福建人民出版社对本书的出版给予大力支持。在此谨致衷心感谢。

作者

1996 年 10 月

目 录

第一章 孙中山关于新型监察制度的构想·····	(1)
一、孙中山关于宪政和政党的新观念·····	(1)
1. 五权宪法论·····	(1)
2. 孙中山政党观的演进和“以党治国”·····	(8)
二、孙中山的监察思想·····	(13)
1. 监察权独立·····	(13)
2. 党政分察·····	(17)
三、民国初年孙中山监察构想的初步实践·····	(20)
1. 湖北军政府的监察制度·····	(20)
2. 《中华民国临时约法》下的监察制度·····	(21)
3. 《中华民国约法》下的监察制度·····	(26)
4. 广州、武汉国民政府时期的监察制度·····	(32)
第二章 中华民国南京政府时期的 监察制度·····	(38)
一、南京国民政府监察院的设置与职能·····	(38)
1. 军政时期南京国民政府的监察院 (1927. 4~1928. 8)·····	(38)

2. 训政时期监察院的组织机构与职能 (1928.8~1947.12)	(39)
3. 宪政时期监察院的组织机构与职能 (1947.12~1949.12)	(70)
二、国民党的监察体制	(78)
1. 国民党监察机构的沿革	(78)
2. 国民党监察机构的职能	(87)
三、南京国民政府时期党政监察体制运行评析	(95)
1. 南京国民政府时期党政监察体制的运行效果	(95)
2. 南京国民政府时期影响党政监察体制运行效果的 诸种因素	(114)

第三章 民主革命时期中国共产党及

革命根据地的监察制度 (125)

一、中国共产党监察制度的演进	(125)
1. 中国共产党监察机构的最初设置	(125)
2. 中国共产党监察机构的调整变化	(131)
二、革命根据地监察制度的沿革	(140)
1. 革命根据地监察制度的初步建立	(140)
2. 苏区监察机构的职能和运作方式	(148)
3. 抗战时期抗日根据地的监察制度	(153)
4. 全国解放战争时期解放区的人民监察制度	(159)
三、革命根据地党政监察制度评析	(163)
1. 民主革命时期中共党内监察制度评析	(163)
2. 民主革命时期革命根据地监察制度评析	(166)

第四章 中华人民共和国的监察制度	(171)
一、建国初期的党政监察制度	(171)
1. 建国初期中共党内的监察制度	(171)
2. 建国初期的国家行政监察制度	(176)
3. 人民监察通讯员制度的推行	(184)
4. 成效与经验	(189)
二、监察制度发展中的曲折	(193)
1. 党的监察制度的演进	(193)
2. 行政监察制度的演进	(204)
3. 监察制度的艰辛历程	(214)
4. 监察制度的严重挫折	(225)
三、新时期的监察制度	(228)
1. 党的监察制度的恢复和发展	(228)
2. 行政监察制度的恢复和发展	(239)
3. 监察制度的实行与效果	(245)
四、任重道远的中国监察制度	(250)
1. 监察制度的进一步发展	(250)
2. 监察制度面临的艰巨任务	(260)

第五章 总结与思考..... (265)

一、中国现代监察制度发展历程的基本总结和认识	(265)
1. 高度集权传统的不良影响	(265)
2. 群众监督未能充分发挥其作用	(268)
3. 制度不够完备,法规不够严密	(269)
二、关于健全和完善监察制度的若干理论思考	(272)

1. 关于监察机构的领导体制问题	(273)
2. 关于发扬民主、依靠群众、健全监督机制问题	(276)
3. 关于加强监察立法问题	(278)
4. 关于加强监察队伍建设问题	(280)

第一章 孙中山关于新型监察制度的构想

一、孙中山关于宪政和政党的新观念

孙中山毕生致力于中国的民主革命,鞠躬尽瘁,死而后已。他不仅是一位伟大的革命家,而且是一位伟大的思想家。他的监察思想,融合中西,贯通古今,开中国现代监察思想之先河,并且对广州、武汉、南京国民政府的监察制度建设有着深远的影响。但是,孙中山的监察思想并不是孤立的,它与其关于宪政和政党的新观念密切相联,后者是前者的基础,不了解后者就难以更清楚地了解前者,所以,需要对孙中山的宪政和政党新观念首先作一论述。

1. 五权宪法论

孙中山的宪政新观念体现在其五权宪法论中,它是孙中山为追求一个“驾乎欧美之上”的最新式民主共和国的理想目标而逐渐完善起来的完整理论体系,^①是对更加民主、合理的新政权体制的向往与探索,它所设计的政体模式在相当程度上冲破了旧式资产

① 王永祥、李国忠:《孙中山五权宪法思想内涵辨析》,《南开学报》1993年第2期。

阶级民主共和制的藩篱。它主要包括两个层次，一是关于新政体的基本原则，二是关于新政体的具体方案。

五权宪法思想的基本原则主要包括以下几个方面。

首先是人民有权的原则。它包括：第一，国家主权属于人民，国家主权来自人民。孙中山顺应时代的召唤，指出：“夫中华民国者，人民之国也。君政时代则大权独揽于一人，今则主权属于国民之全体，是四万万人民即今之皇帝也”，^①也就是人民是国家的主人。他还认为，国民为一国之主，“为统治权之所出”，即政府的权利也来自于人民。这种振聋发聩的主张，是对君权至上观念的致命打击。在中国传统政治思想中，至多是“民为邦本，本固邦宁”，孙中山彻底否定了这种政治格局，变成“民为邦主”，其历史作用不可小觑。第二，人民不仅名义上享有主权，而且实际上还握有四大政治权力（选举权、罢免权、创制权、复决权）以为实现主权的具体表现。在革命前期，孙中山对于人民在国家政体中的地位并没有深刻的认识，他所认定的人民参加政治生活的权力尚未超出资本主义代议制度之下的选举权的范围。随着时间的推移，严酷的现实使他认识到人民无权的事实，尤其是辛亥革命以后的经历，使他感到有必要建立真正的民有、民治、民享的国家。另一方面，他也认识到西方代议制的虚伪性和流弊。在他看来，那些位居要津的国家官吏，往往“其始借人民选举以获取其资格，其继则悍然违背人民之意志以行事，而人民莫之如何”，这是因为人民选举了官吏、议员之后便不能够再问。各国实行代议政体都免不了这种流弊，而传到中国更是弊端丛生，那些代议士“都变成了‘猪仔议员’，有钱就卖身，分赃贪利”。^②有鉴于此，他指出：“把国事都付托到一般猪仔议员，让他们去乱作

① 《孙中山选集》，人民出版社1981年第2版，第173页。

② 《孙中山全集》卷9，中华书局1986年版，第313、314页。

乱为，国家前途是很危险的。所以外国人所希望的代议政体，以为就是人类和国家的长治久安之计，那是不足信的。”^① 为了弥补这些缺陷，孙中山提出了四大民权：选举权是人民选举官吏和被选举的权力，是废除以财产为标准的普遍选举权；罢免权是人民撤换不能代表人民利益的官吏的权利；创制权是人民以公意创立各种法律而政府必须执行的权利；复决权是人民废除和修正政府所制定的不利于人民利益的法律法令的权利。他认为用此四权可以济代议政治之穷，建立真正的民国，即民众直接参政的民治国家。这是一种力图摆脱资产阶级专制束缚的努力，是值得肯定的。第三，人民享有一系列作为个人应该享有的自由权利，这些权利既不能被剥夺，也不能被让予，如“人民有集会、结社、言论、出版、居住、信仰之完全自由权”。^② 诚然，西方三权分立的政治制度也标榜“主权在民”，但究其实，却不外资产阶级的阶级专制。孙中山在亲自参加和领导革命的实践中逐渐认识到：要反帝反军阀，就要使政权“非少数人所得而私”，非资产阶级所专有，以矫正资产阶级专制弊端，显示了一定的进步性。

其次，政府有能的原则。孙中山特别强调服务于人民的强有力的政府的重要性。他主张实际管理政府的人必须是有能的专门家，像三国时的诸葛亮。他曾举过组织公司办工厂的例子，指出股东是有权的人，但一定要请一位有本领的人来做总办，去管理工厂。此总办是专门家，就是有能的人。不过，孙中山并没有把政府官吏看得很尊贵，他认为“不管他们是大总统、是内阁总理、是各部总长，我们都可以把他们当作汽车夫”，“或者是当作看门的巡捕，或者是弄饭的厨子”，“无论把他们看作是那一种的工人，都是可以的”。^③

① 《孙中山全集》卷9，中华书局1986年版，第314页。

② 同上书，第124页。

③ 同上书，第331～333页。

这种视官吏为人民公仆的思想，不论在当时还是现在，都是有积极意义的。孙中山还认为，只要五权之间井井有条，毫不冲突，并且能够互相帮助，以形成群力，那么政府就可以发生无限的威力，成为万能政府，也就可以像“日本和德国的进步，一日千里”。^① 不难发现，孙中山突出“政府有能”的原则是为了建构一个高效率的国家机器，以求中国迅速的进步。这与西方分权制政体不同。分权制政体可以说是一个“猜疑的体系”，它是对国家权力及行使权力的人持怀疑的、不信任的态度为出发点的，它是消极地防止滥用权力的原理，而不是积极地增进效率的原理，它的目的不是为了避免权力之间的磨擦，而是想通过不可避免的权力磨擦使它们“不能不协调地前进”。^②

再次，五权分立原则。孙中山主张中央政府机构应实行五权分立，之所以这样主张有以下原因：第一，经过对西方政治制度的考察，他觉得其中不完备的地方很多。“就选举上说，那些略有口才的人，便去巴结国民，运动选举；那些学问思想高尚的，反都因讷于口才，没人去物色他。所以美国代表院中，往往有愚蠢无知的人，夹杂在内。那历史实在可笑。就委任上说，凡是委任官，都是跟着大总统进退。……所以美国政治腐败散漫，是各国所没有的”，^③而纠察权归议会掌握，后者“往往擅用此权，挟制行政机关，使他不得不俯首听命，因此常常成为议院专制”。^④ 第二，对中国现实政治的耳闻目睹身历，使他认识到必须注重官员自身的素质。早在1897年，清廷政治腐败就使他触目惊心。辛亥以后建立起来的政权机构中，新旧混杂，一些清朝官吏除去顶戴之后摇身一变，成为新政权的官

① 《孙中山全集》卷9，中华书局1986年版，第330页。

② 孟德斯鸠：《论法的精神》（上），商务印书馆1987年6月版，第164页。

③ 吴经熊、黄玄觉：《中国制宪史》（上），商务印书馆1936年版，第638页。

④ 同上书，第639页。

吏,他们的恶劣品质和封建性无时无刻不在腐蚀新生的政权,极大地影响新生政权的声誉;革命党本身成分也极其复杂;尤其是那些政客,“自私自利,阴谋百出;诡诈恒施,廉耻丧尽;道德全无,真无可齿于人类者”。^①以上这些,窒碍着所有良好的愿望。孙中山希望理想中的政治制度解决这一实际问题,以防止上述人物进入新兴政权,或进入以后能被驱逐出去。第三,传统文化为他提供了可资借鉴的内容。孙中山非常欣赏中国古代的考试制度和监察制度,他认为这两个制度正好用以补救西方选举、委任、议院专制的弊端。固然西方也有考试、弹劾制度,但它们分别隶属于行政部门、议会,不能独立,因而是不完全的。孙中山主张,必须使之成为独立的机关方才合适。从五权之间的关系来看,孙中山强调的是国家机构内的职权分工,也就是“政府替人民做事,要有五个权,就是要有五种工作,要分成五个门径去做工”。^②五权之间虽有一定的制约因素,但并不是“以权力制约权力”,并没有三权分立中那种“部分参与或支配彼此的行动”的关系,因此,五权分立是不同于三权分立的。孙中山不拘常规,勇于创新,集合中外精华,自称五权分立是一个“破天荒的政体”,是一个“很好的完璧”,用它组成的政府,才是世界上最完全、最良善的政府。

另外,政府的权力是有层次的,既有中央政府的权力,又有地方政府的权力,如何划分它们的权限也是一个重要的现实问题。孙中山主张中央与地方之权限采均权主义,即“凡事务有全国一致之性质者,划归中央;有因地制宜之性质者,划归地方。不偏于中央集权制或地方分权制”。^③这一划分方法是以地方自治为基础的。自治的单位为县,它不只是政治组织,而且是经济组织,有其独立的

① 《孙中山全集》卷5,中华书局1985年版,第132页。

② 《孙中山全集》卷9,中华书局1986年版,第354页。

③ 同上书,第123页。

政治、经济权限。孙中山严厉批评了那些名为自治实为“分裂中国，使小军阀各占一省，自谋利益，以与挟持中央政府之大军阀相安于无事”的假自治论者，同时他仍然肯定“夫真正的自治，诚为至当，亦诚适合吾民族之需要与精神”。^①可以说，孙中山认识到了局部和整体的辩证关系，对现实的洞察升华到了科学的认识，因此其主张具有相当的合理性。

最后，权能分治的原则。孙中山考察了欧美人民争民权的历程，展现在他面前的是这样一幅景象：在民权发达的国家，多数的政府都无能，在民权不发达的国家，有的政府却很有能，形成了二律背反。孙中山意欲解决这一矛盾，追寻一个完全为人民使用、为人民谋幸福的万能政府。为此，他发明了一个学理——“权能分治”。他说：“国家的政治，根本上要人民有权；至于管理政府的人，便要付之于有能的专门家”，要使政治的机器分开，使政权、治权分立。何谓政权、治权？何谓政权、治权分立？孙中山认为政治之中包含有政权和治权两个力量，政权就是集合众人之事的大力量，治权就是管理众人之事的大力量。政权、治权分立，一是要把这两个权交给不同的主体去行使，政权要完全交到人民的手内，治权要完全交到政府的机关之内。二是政权对治权拥有支配权，就是说它们之间不是三权分立学说中那种互相制衡的关系，而是单向的主权者和执行者之间的关系，即只存在执行者对主权者负责，不存在执行者对主权者权利的干预。孙中山把人民比做工程师，把政府比做机器，“一方面要政府的机器是万能，无论什么事都可以做”，“一方面要人民的工程师也有大力量，可以管理万能的机器”，^②以此去实现他梦寐以求的理想政府的构想。

① 《孙中山全集》卷9，中华书局1986年版，第116页。

② 同上书，第351、352页。

但是,用什么手段实现政权对治权的支配呢?孙中山认为,国家要事中的关键环节有两个:官吏和法律。人民要能管理这架机器,就要做到一能治人,二能治法。治人就是对官吏“一面可以放出去,又一面可以调回来”。要达到来去都以人民的意志为转移,仅有选举权显然是不够的,还要有罢免权,做到“选之在民,罢之亦在民”。唯其如此,人们才可以保证被选举出的官吏在政治生涯中犯错误时能够被迅速地制止,以维护人民的利益。治法就是管理法律,对不利于人民的法律,人民要有权自己“去修改,修改好了之后,便要政府执行修改的新法律,废止从前的旧法律”;对有利于人民的法律,人民有权自己“决定出来,交到政府去执行”,^①这就是复决权和创制权。当然,这两个权如何行使,是值得研究的,并非如想象的那么简单,但其中蕴含的使人民拥有控制政府的权力这一点却是值得肯定的。三权分立学说主张,“没有一个部门在实施各自的权力时应该直接间接地对其他部门具有压倒的影响”。^② 权能分治原则不同于此,它的指向是人民有权,这无疑更具民主性。

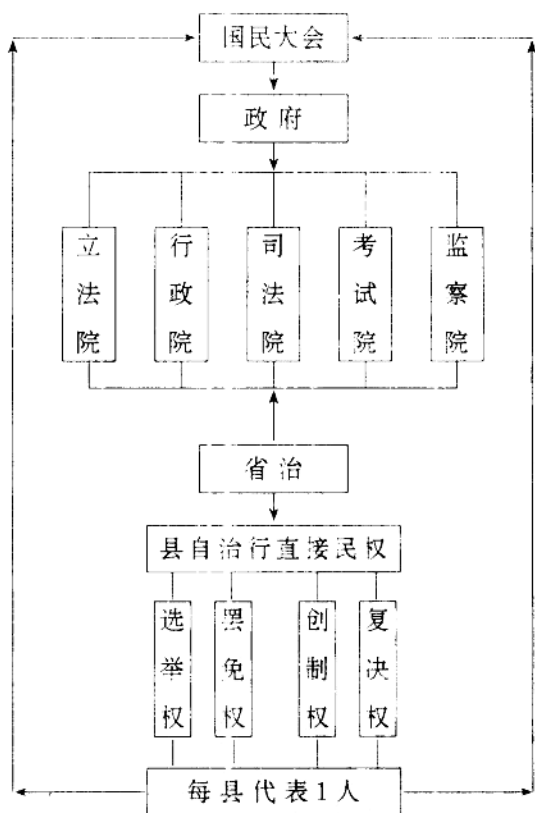
孙中山五权宪法思想所构想的新政体的整体方案如下图所示(据《五权宪法》演讲中的图及《国民政府建国大纲》之意绘制)。

在这一方案中,县自治为基础,在县自治行直接民权的前提下,由每县选举代表一人组成国民大会。国民大会受人民的控制,又对政府具有控制权。国民大会和政府形成了单向的从属关系。在这一结构中,政府是由五院组成的中央政府,省治做为中央与地方的联络,既要执行中央的命令,又要负地方自治之责。其中,县自治和国民大会两项制度体现了人民有权的原则,人民拥有四大民权,享有对地方事务和国家事务的权力,体现了真正的民权;以五权分

① 《孙中山全集》卷9,中华书局1986年版,第350页。

② 《联邦党人文集》,商务印书馆1989年5月版,第252页。

立原则组织的政府,如果交给有能的专门家去管理,就能成为万能的政府;权能分治一方面体现在县自治实行直接民权,又体现在国民大会和政府的相互关系中。此为具体方案与基本原则的关系。



2. 孙中山政党观的演进和“以党治国”

孙中山从事革命伊始,即重视政党的作用。1905年创立的中国同盟会规定会员有选举、被选举为总理、议员及各地分会长的权

利,还规定同盟会机构由议事部、执行部、评议部组成,这就把普遍平等的选举制度和三权分立的原则融入其中,体现了资产阶级的民主分权精神,具有了近代政党的基本内涵。民国初期,同盟会改组为国民党,孙中山赞同代议政体下的政党政治模式,曾主张国民党、共和党“以英、美先进国为模范”。^①他希望通过政党政治使人民有对于政治的兴味,组织政党内阁,监督或左右政府以使政治不溢乎正轨。然而,由于袁世凯的专制等原因,这种政党政治模式却没有能够成长起来。在反袁斗争中,孙中山又组建了中华革命党,希图依靠它进行武装斗争,达到扫除专制政治,建设完全民国的目的。但在纠正政党政治模式弊端的同时,却过多地向传统会党模式倾斜,如强调服从个人,把党员分为权力不平等的首义党员、协助党员和普通党员等,这些矫枉过正的做法非常不利于革命斗争的发展,不利于民主政治的建设。袁世凯死后,约法恢复,孙中山曾有再组政党的意向,可是国事多艰,先是张勋复辟,继而段氏破坏约法,压迫国会,孙中山只得举起护法大旗。由于武人、官僚、政客蔑视约法,而政党政治在本质上趋向各种利益的妥协,孙中山感到中国迫切需要一种彻底的改造,需要采用一种根本解决的方法,重新“创造一个国民所有的新国家”。^②他认为要实现这一目标,革命党的作用非常重要,革命党是真中华民国发生的根本,“根本永远存在,才能希望无穷的发展”,^③才能把主义和目的贯彻到底。故而,他主张“革命未成功时要以党为生命,成功后仍绝对用党来维持”。^④苏俄的影响是孙中山“以党治国”思想得以提出的另一个重要因素。当听说俄国革命的消息时,他向列宁领导的革命党进行的

① 《孙中山全集》卷2,中华书局1982年版,第141页。

② 《孙中山全集》卷5,中华书局1985年版,第148页。

③ 同上书,第262页。

④ 同上书,第263页。

艰苦奋斗表示钦佩,并且积极谋求同苏俄的接触。后来他明确提出:“欲以党治国,应效法俄人。”^① 他不仅派人访苏,而且在中国国民党改组过程中接受苏俄顾问的指导。1921年,孙中山明确提出“以党治国”这一概念。当时有报纸批评他是在搞“党人治粤”而不是“粤人治粤”,对此孙中山不仅乐于承认,而且表示以后还“更要主张那‘党人治粤’。……要达到‘以党治国’的目的”。^② 1924年1月国民党一大期间孙中山的一些演讲、一大的宣言、建国大纲、党章和一些决议案,体现了定型后的“以党治国”思想的内涵和特点。

首先,“以党治国”中的党是一个革命政党。改组后,孙中山把中国国民党的性质归结为革命政党,把知识阶级、农夫、工人、商人视为后盾。他尤其注重工农的力量,并断言国民革命“必恃全国农夫、工人之参加,然后可以决胜”。^③ 他同时宣布剥夺效忠于帝国主义及军阀者的权力。孙中山把旧三民主义改进为三民主义,做为国民党奉行的主义。国民党由之渗透了革命的民主主义精神,显示了革命政党的性质。

其次,“以党治国”中的党采用了民主主义的集权制度,这使国民党成为具有相当民主性的革命政党。它包括两个方面的内容:一是党员有权利参与党内一切问题的决议及党外政策的确定,有权选举各级执行党务的机关。二是讨论一经结束,执行机关做出决议后,党员有义务遵守这些决议案或命令并且实行之。按此原则,党的权力主要集中于各级党组织而不是集中于个人。国民党规定了地方党员大会、地方代表大会、全国代表大会的制度,它们分别为各级党部的权力机关。由其选出的各级执行委员会执行党务,在代

① 《孙中山全集》卷8,中华书局1986年版,第268页。

② 韦杰挺:《孙中山社会历史观研究》,湖南人民出版社1986年版,第239页。

③ 《孙中山全集》卷9,中华书局1986年版,第121页。