

秦前红 主编

监察法学教程

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

秦前红 主编

监察法学教程

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

监察法学教程 / 秦前红主编. -- 北京 : 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3250 - 9

I. ①监… II. ①秦… III. ①行政监察法—法的理论—中国—教材 IV. ①D922.114.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 042723 号

监察法学教程
JIANCHA FAXUE JIAOCHENG

秦前红 主编

策划编辑 刘晓萌
责任编辑 刘晓萌
装帧设计 马 帅

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 中煤(北京)印务有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法治与经济出版分社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 27
字数 408 千
版本 2019 年 5 月第 1 版
印次 2019 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-3250-9

定价:89.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

秦前红

教育部长江学者奖励计划特聘教授，武汉大学法学院教授、博士研究生导师，中国法学会宪法学研究会副会长。主要从事宪法基础理论、司法制度和国家监察制度等领域研究。

朱福惠

厦门大学法学院教授、博士研究生导师，福建师范大学、福建省党内法规实施评估中心教授，中国法学会宪法学研究会副会长。主要从事中国宪法原理、监察法与检察制度等领域研究。

杨解君

武汉理工大学法学与人文社会学院教授、博士研究生导师，中国法学会行政法学研究会常务理事。主要从事行政法与行政诉讼法、能源法与环境法、法理学与宪法学等领域研究。

周刚志

中南大学法学院教授、博士研究生导师，中国文化法研究中心执行主任。主要从事宪法、文化法、财税法和监察法等领域研究。

喻少如

西南政法大学行政法学院、监察法学院教授、博士研究生导师，重庆市地方立法研究协同创新中心（西南政法大学地方立法研究院）副主任（副院长）。主要从事行政法与行政诉讼法、流动人口权利救济和监察法研究。

叶海波

深圳大学法学院教授、博士研究生导师，深圳大学法学院监察法治研究中心主任、党内法规研究中心副主任、港澳基本法研究中心副主任。主要从事宪法、行政法、监察法和党内法规等领域研究。

庄汉

武汉大学法学院副教授。主要从事行政法与行政诉讼法研究。

姚锋

湖南大学期刊社副编审。主要从事文化法等领域研究。

李俊丰

广东第二师范学院马克思主义学院讲师。主要从事法学理论研究。

苏绍龙

武汉大学法学院讲师。主要从事宪法基础理论、人民代表大会制度和党内法规基础理论研究。

目 录

绪 论 001

第一编 监察法的基本理论

第一章 监察法概述 025

第一节 监察法的概念 025

第二节 监察法的特点 032

第三节 监察法的功能 040

第四节 监察法律关系 047

第二章 监察法的渊源 054

第一节 宪法 054

第二节 法律 057

第三节 法规和规章 062

第四节 司法解释 065

第五节 其他规范性文件 069

第三章 监察法的原则 071

第一节 党的领导原则 071

第二节 集中统一与权威高效原则 073

第三节 监察全覆盖原则 076

- 第四节 依法独立行使监察权原则 079
- 第五节 人权保障原则 080
- 第六节 监察法治原则 084
- 第七节 配合制约原则 086

第二编 监察法的历史与发展

- 第四章 境外监察法的历史与发展 093
 - 第一节 概述 093
 - 第二节 北欧国家议会监察专员模式 105
 - 第三节 英美国家议会监察模式 115
 - 第四节 新加坡独立监察机关模式 121
- 第五章 我国监察法的历史与发展 124
 - 第一节 古代中国的监察法 125
 - 第二节 民国时期的监察法 151
 - 第三节 中华人民共和国成立后的监察法 155

第三编 监察机关和监察范围

- 第六章 监察体制 165
 - 第一节 多元监察体制及其流变 165
 - 第二节 多元监察体制的问题与挑战 173
 - 第三节 一元专责监察体制的确立 177
- 第七章 监察机关和监察官 179
 - 第一节 监察机关的宪法地位 179
 - 第二节 各级监察委员会 189
 - 第三节 监察官 200

第八章 监察对象 204

- 第一节 监察对象的确定标准 204
- 第二节 公务员及“参公”管理人员 207
- 第三节 其他有关人员 211

第四编 监察权限

第九章 监察权限概述 223

- 第一节 党政合设合署改革的法理内涵 224
- 第二节 中国监察委员会的权力事项 227

第十章 预防腐败 229

- 第一节 域外预防腐败制度 229
- 第二节 中国预防腐败制度 232

第十一章 监督检查 237

- 第一节 监察委员会监督检查权的法理内涵 237
- 第二节 监察委员会监督检查的具体措施 241

第十二章 监察调查 254

- 第一节 谈话、询问与讯问 254
- 第二节 留置 257
- 第三节 查询、冻结、调取、查封与扣押 261
- 第四节 勘验检查、鉴定与技术调查措施 266
- 第五节 通缉与限制出境 271

第十三章 监察处置 276

- 第一节 政务处分 276
- 第二节 问责 280
- 第三节 移送依法审查提起公诉与监察建议 283

第五编 监察程序

- 第十四章 监察程序概述 289
 - 第一节 监察程序概况 289
 - 第二节 监察程序的基本原则 290
 - 第三节 规范监察程序的重要性 293
- 第十五章 监督程序 297
 - 第一节 监督职责与监督程序 297
 - 第二节 廉政教育程序 299
 - 第三节 监督检查程序 301
 - 第四节 监督程序与调查、处置程序的衔接 306
- 第十六章 问题线索管理和处置程序 309
 - 第一节 问题线索的管理程序 309
 - 第二节 问题线索的处置程序 313
- 第十七章 立案程序 320
 - 第一节 立案条件 320
 - 第二节 立案权限和程序 322
- 第十八章 调查程序 325
 - 第一节 调查程序的整体要求 325
 - 第二节 调查措施的执行程序 329
 - 第三节 严格按照调查方案进行调查 334
 - 第四节 调查取证工作 336
- 第十九章 留置程序 341
 - 第一节 留置措施的启动和监督 341
 - 第二节 留置措施的期限和权限 344
 - 第三节 留置措施与司法程序的衔接 347

第二十章	处置程序	350
第一节	监察处置的结果与分流	350
第二节	进行谈话提醒、批评教育、责令检查或者予以诫勉	351
第三节	作出政务处分决定	353
第四节	作出问责决定或者提出问责建议	358
第五节	移送人民检察院依法审查起诉	360
第六节	提出监察建议	362
第七节	对违法所得的处置	366
第八节	移送审查起诉	368

第六编 监察监督、救济与法律责任

第二十一章	监察监督	379
第一节	监察监督的理论基础	380
第二节	监察监督的原则与类型	387
第三节	监察监督的类型和方式	396
第二十二章	监察救济	406
第一节	概述	406
第二节	监察救济机制	409
第二十三章	监察法律责任	417
第一节	责任主体	417
第二节	责任事由	418
第三节	责任类型	419
后 记		421

绪 论

一、监察法学的研究对象和范围

(一) 研究对象

监察法学又可称为监察法科学,它既是社会科学的一种,也是法学学科的一个门类。科学不仅是人类认识世界所取得的成果,也是人类认识世界、改造世界的思想武器。人类在混沌初开之际,受制于智识的框限和认识工具的约束,对世界的认知是直感和模糊的,因此,那时真正意义的科学是不存在的。随着经验的不断积累,人类观察、分析世界的的能力渐次提升,研究工具的不断改良,尤为重要是教育本身的专门化,人类才有能力对不同领域、不同层次的知识进行分门别类,这样,科学也就随之被创造出来。在科学研究中,研究对象往往是区分不同学科的依据。对象奠定了研究的客观性和稳定性,同时,这也是一种理解关系的视角。正是由于各门学科都以具有矛盾特殊性的特定客体为研究对象,从而使各门学科成为一门独立的学科,同时又由于与其他学科存在研究对象的交叉性和共享性,使它们构成某类学科群,或者彼此之间形成极密切的联系。法学作为研究人的行为规则的一门科学,法规范本身就成为法学与其他社会科学学科的重要区别之一。

监察法学是法学的一个重要分支学科。作为监察法学研究对象的监察法是作为法的一个部门的监察法(或者称为部门监察法),而限于监察法本身。作为法的一个部门的监察法,应包括监察宪法、监察法、监察组织法、

监察官法、监察程序法、监察赔偿法等。由于中国的国家监察机关在构造上的高度政治性,即作为国家机关的监察机关与执政党的纪检机关合署办公,约束党的纪检机关的党内法规同时也约束监察机关,甚至在很多情况下以党内法规来补强或者替代监察行为规则的供给不足,因此,广义的监察法其实包括了有关监察的党内法规。作为法学一个部门的监察法学,不仅要研究现行的监察法和监察法文件,而且要研究监察法在历史上的沿革以及发展趋势;不仅要研究本国的监察法,而且要研究其他国家和地区的监察法;不仅要研究监察法本身,而且要研究监察法和有关社会现象的关系;不仅要研究纸面上的监察法,而且要研究现实中的监察法,即监察法的产生、实施、运用的实际情况。具言之,监察法学的研究对象主要有以下几个方面:第一,监察法的起源、属性、类型、特点、内容和形式、发展和演进过程。第二,监察法的具体规范、监察规范的特点及其在社会生活中的作用。第三,中外监察制度和监察法思想的比较及其发展史。第四,监察法同政治、经济、文化以及其他法的部门的关系。当代监察法学由于学科分化,在学科属性上有广义和狭义之分。狭义的监察法学指以法教义学为内容的规范科学;广义监察法学在此之外包括以监察法律的现实性、政治性为研究对象的监察法社会学、监察法政治学。这两者呈现交叉、重叠的情形,任何轻率地将两者贸然分离并加以对立的作法,均易流于以偏概全。

当下中国监察法学的研究,必须注意研究对象的若干特殊性,具体论之,其包括以下方面:

1. 监察法规范的特殊性

监察机关作为与执政党纪律检查机关合署办公的特殊机关,其行为调整规范包括:《宪法》《监察法》《刑法》《刑事诉讼法》《公务员法》《法官法》《检察官法》《审计法》《审计法实施条例》《保守国家秘密法》《保守国家秘密法实施条例》《企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《机关事务管理条例》《事业单位人事管理条例》《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》《关于国有企业领导人员违反廉洁自律“七项要求”政纪处分规定》《人民法院工作人员处分条例》《监狱和劳动教养机

关人民警察违法违纪行为处分规定》《检察人员纪律处分条例》《财政违法行为处罚处分条例》《公安机关人民警察纪律条令》《海关工作人员处分办法》《违反土地管理规定行为处分办法》《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》《城乡规划违法违纪行为处分办法》《档案管理违法违纪行为处分规定》《海域使用管理违法违纪行为处分规定》《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》《税收违法违纪行为处分规定》《统计违法违纪行为处分规定》《违规发放津贴补贴行为处分规定》《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》《行政机关机构编制违法违纪行为政纪处分暂行规定》《违反规定插手干预工程建设领域处分规定》《小金库违法违纪行为处分暂行规定》《关于加强国家工作人员因私事出国(境)管理的暂行规定》《用公款出国(境)旅游及相关违纪行为处分规定》《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》《行政机关任命的事业单位人员参照〈行政机关公务员处分条例〉的通知》《关于企业中由行政机关任命的人员参照执行〈行政机关公务员处分条例〉的通知》《关于贪污贿赂案件追诉时效的答复》《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于办理商业贿赂刑事案件适用法律若干问题的意见》《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》《关于办理行贿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》《关于审理挪用公款案件应用法律若干问题的解释》《关于办理渎职刑事案件适用法律若干问题的解释(一)》《关于办理职务犯罪案件认定自首、立功等量刑情节若干问题的意见》《关于行贿立案标准的规定》《关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》《关于办理国家出资企业中职务犯罪案件具体应用法律若干问题的意见》《关于审理贪污、职务侵占案件如何认定共同犯罪几个问题的解释》《关于加强查办危害土地资源渎职犯罪工作的指导意见》《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》《金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党工作机关条例(试行)》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党问责条例》《中国共产党党组工作条例(试行)》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党政法

工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》《中共中央八项规定、六项禁令》《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《关于中央党政机关工作人员在国内交往中收受礼品登记和处理办法》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》《中国共产党发展党员工作细则》《中国共产党党务公开条例(试行)》《中国共产党地方组织选举工作条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《公职人员政务处分暂行规定》《监察机关特邀监察员工作办法》《监察机关没收追缴和责令退赔财务办法》《党政机关违规公务用车处理办法》《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》《监察机关审理政纪案件的暂行办法》《监察机关调查处理政纪案件办法》《监察机关参加生产安全事故调查处理的规定》《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》《党政领导干部选拔任用工作事项报告办法》《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》《党政领导干部辞职暂行规定》《关于党和国家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》《〈关于村委员会主任(党员)利用职务之便收受财物行为如何处理的请示〉的答复》《关于领导干部报告个人有关事项规定》《纪检监察机关办案工作保密规定》《公务员申诉规定(试行)》《党的纪律检查机关案件审理工作条例》《关于审理党员违纪案件工作程序的规定》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《关于公务员被采取强制措施和受行政刑事处罚工资待遇处理有关问题的通知》《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》《关于规范退(离)休领导干部在社会团体兼职问题的通知》《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》《纪检监察工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》《关于纪检监察机关和审计机关在查处案件中加强协作配合的通知》《关于厉行节约反对食品浪费的意见》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《事业单位领导人员管理暂行规定》《关

于制止豪华铺张、提倡节俭办晚会的通知》《关于党政领导干部述职述廉的暂行规定》《地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法(试行)》《纪检监察机关查办案件涉案财物价格认定工作暂行办法》《进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》《关于监察机关在查办案件中公安机关予以协助配合的问题的通知》《关于严禁中央和国家机关使用“特供”“专供”等标识的通知》《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》《关于坚决制止开具虚假发票公款报销行为的通知》《关于严禁党政机关到风景名胜区开会的通知》《关于加强因公出国(境)团组境外纪律的通知》《违反〈国有企业领导人员廉洁从业若干规定〉行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉的解释》《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》《关于加强干部选拔任用工作监督的意见》《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》《关于党员干部带头推动殡葬改革的意见》《关于领导干部不得参加自发成立的“老乡会”、“校友会”、“战友会”组织的通知》《关于加强公务机票购买管理有关事项的通知》《关于严厉整治干部选拔任用工作中行贿受贿行为的通知》《关于进一步加强党员干部出国(境)管理的通知》《关于进一步加强领导干部出国(境)管理监督工作的通知》《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》《违规发放津贴补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》《关于规范中管干部辞去公职或者退(离)休后担任上市公司、基金管理公司独立董事、独立监事的通知》《关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》《关于党的机关、人大机关、政协机关、各民主党派和工商联机关公务员参照执行〈行政机关公务员处分条例〉的通知》《关于组织人事部门领导干部进行提醒、函询和诫勉的实施细则》《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》《关于受党纪处分的党政机关工作人员年度考核有关问题的意见》《关于受党纪处分年度考核有关问题的答复意见》《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》《关于处分违反党纪的党员批准权

限的通知》……以上不厌其烦地列举旨在说明,中国监察法学的研究如果仅以国家法律、法规为限,将是一叶障目不见泰山,会严重遮蔽了对监察机关运作的真实性研究。另外,监察机关依循国家法律、党内法规两套规则体系运作的现实,是监察法治的常例,还是一个暂时的现象,亦亟须从法理上予以阐释。

2. 规则内部的融贯自恰

国家法层面的监察规范颇为粗疏,相关的解释、实施机制也颇不健全,调整监察事项的党内法规在密度、强度上远超前者,大量的党内法规不仅调整党内事项,而且产生广泛的外部化效果,对公民、社会组织的权益产生重要影响。对上述现象如何进行价值评判和制度改良,当是中国监察法学需要认真研究的议题。有关监察的党内法规存在针对同一事项的规范名称不一、内容重复冲突,性质和效力不明的情况,这表明党内法规制定理论和制定技术的滞后,这也是中国监察法学研究必须认真对待的问题。监察机关在相关规则供给不足的情况下,直接援引国家行政机关、司法机关、企事业单位内部纪律惩戒规则作为执纪执法依据,而上述规则通常视为一个机关(单位)内部自治的核心领域。在监察全覆盖与机构内部自治之间如何保持合理的平衡,监察权如何划定合理的边界?这些也是处理监察法学研究对象时需特别认真对待的问题。

3. 监察机构的复杂性

对于监察机构的定位,基于国家监察机关与党的纪检机关合署办公、党的领导明确写入监察法等理由,很多人将监察机关定位为政治机关。我国《宪法》第123条明确规定:“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。”《监察法》第3条规定:“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员(以下称公职人员)进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。”监察机关的政治定位与法律定位总体是一致的,但也存在某种紧张关系。在依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下,依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政,因而必须运用法治思维、法治方式来处理监察改革与社会现实变动不居的问题。过度强调监察机关的政治性,会

消解监察行为的稳定性、可预期性,损害监察法实施的法律效果、社会效果,从而反噬监察机关的政治性。监察机关作为行使国家监察职能的专责机关,依法开展反腐败工作、统筹协调国际反腐败协作是其主要任务之一,而政治犯不引渡是国际法的重要原则之一,过于强调监察机关的政治性,也会使中国的反腐败国际追逃、追赃陷入被动。

4. 监察派驻机构的功能与定位

监察机关对行使公权力公职人员的全覆盖,在一定意义上是通过监察组织的全覆盖来达成的。其中,监察派驻机构的科学设置尤为重要。我国《监察法》第12条规定:“各级监察委员会可以向本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。监察机构、监察专员对派驻或者派出它的监察委员会负责。”据此需要研究的问题如下。

第一,派驻对象与监察对象能否形成一一对应的关系。按照我国《监察法》第15条有关监察对象具体化的规定,工会、共青团、妇联、红十字会、法学会、证监会等并未明确被列举为监察对象,然而,根据中国的政治现实,上述单位无疑会被纳入派驻范围。如何根据法解释技术,将上述单位的有关人员纳入监察对象,从而实现《监察法》第12条与第15条的科学合理衔接,这是厘清监察法学的研究对象时必须处理好的问题。

第二,在我国行政区划建制中,地区、盟、旗等行政区域不设本级人大,应由省级监察委员会派驻监察机构。但是,从监察试点实践来看,各地主要采取省级人大常委会产生地区、盟、旗等监察委员会的做法。那么,省级人大常委会产生的此类监察机关,应将其定位为独立的一级监察机关,还是省级监察委员会的派出机关?

第三,各地的经济开发区、高新技术开发区、航空港、风景区等“新区”是否可以被解释为《监察法》第12条指涉的“所管辖的行政区域”?乡镇一级政权机关不设对应的监察机关,如果向乡镇一级派出监察组织,其应被视为“监察派出机关”,还是“监察派出机构”?监察派出机关与派驻机构是同位

的,还是有所区隔?监察机关向政府部门派出机构,与向政法机关以及企事业单位派出有何不同?是否各自有不同的运作规律?这些也是关乎监察实效甚至监察改革成败的重大问题。

(二) 研究范围

不少教科书和论著往往对“研究对象”和“研究范围”不加区分,严格来说,这是不妥当的。“研究对象”是对应于研究主体的“他者”,而“研究范围”即为“研究边界”。该边界取决于研究主体的研究能力、研究方法、研究视角和研究客观条件,也取决于监察法学自身面临的研究对象、任务和所欲达致的目标。中国的监察法学固然要型塑自己的主体性品格,体现本土性、时代性、现实性特点,但也不可能沙上建塔,拒斥人类文明的共同成果。因为监察内含制约权力、防止腐败的使命,是公权力产生以来人类面临的共同课题,人类不懈的探索和总结已累积无数宝贵的经验,更何况进入全球化时代,诸多腐败问题跨越国界,反腐败需要国际社会通力合作才能取得良好成效。

我国《监察法》第6条规定:“国家监察工作坚持标本兼治、综合治理,强化监督问责,严厉惩治腐败;深化改革、健全法治,有效制约和监督权力;加强法治教育和道德教育,弘扬中华优秀传统文化,构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。”该条所指中华优秀传统文化,当然既指中国传统吏治中处理“德治”与“刑治”关系的有益思想,又指深植于中国传统之中的监察思想。“百代皆行秦政制”,中国的监察制度有2000多年的历史,从秦代开始创立“三公”制度,即设丞相统领百官,设太尉执掌军事指挥,设御史大夫以监察百官,以后历朝历代虽然官制不断调整,但监察制度却始终赓续连绵。按钱穆先生所言:“中国传统讲究设官分职,而如何管理与监察称职与否,则系于御史与谏官。在汉代,设有官属副宰相的御史大夫管理监察政府,所辖含中央和地方。而真正行事的又再行分配,一为御史丞,负责监察中央与地方政府之责;一为御史中丞,负监察王室包括皇帝之责。至唐代,台谏分职,御史台负纠察百官之责,谏官则专对天子谏诤过失而设。御史台由皇帝任命,已不属宰相的部属,成为一独立机关。至宋,则台谏两职人选皆不出丞相,意即台谏人选决定权在皇帝,这样谏官失去制约皇权之用。台谏与政府对立,