

国民政府监察院分区监察制度的 历史考察与当代启示

孙宗一
著



科学出版社

国民政府监察院分区监察 制度的历史考察与当代启示

孙宗一 著

江苏高校哲学社会科学研究项目“国民政府监察院分区监察制度研究”（2016SJB770002）的研究成果

科学出版社

北京

内 容 简 介

监察院分区监察制度是南京国民政府行政监察体制的重要组成部分。本书将监察院分区监察制度放在近代中国由传统社会向现代社会转型的历史大背景下加以考察,从国家治理现代化的视角进行分析。行政监察是现代政府的一项重要职能,行政监察制度在现代国家政治制度体系中具有不可替代的地位和作用。本书对监察院分区监察制度的研究,从一个侧面透视了近代中国社会转型时期国家治理现代化的进展情况,以期在实践上对当今中国国家治理体系的完善有所助益。

本书适合从事相关研究和专业学习的教师、学生、科研人员、党政机关和企事业单位的领导干部,以及从事纪检监察工作的人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

国民政府监察院分区监察制度的历史考察与当代启示/孙宗一著. —北京:科学出版社,2018.1

ISBN 978-7-03-054970-9

I. ①国… II. ①孙… 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(2017)第260683号

责任编辑:刘英红/责任校对:张小霞

责任印制:吴兆东/封面设计:华路天然工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年1月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2018年1月第一次印刷 印张:10 1/4

字数:184 000

定价:68.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

南京国民政府实行五权分立的政治体制，作为国家最高监察机关的监察院成立以后，在地方上推行分区监察制度——将全国划分为若干个监察区，设立监察使署，派遣监察使分赴各地，代表中央政府行使监察权。早在南京国民政府实行“训政”之初，监察院分区监察制度就开始酝酿，自1935年起正式实施，1949年国民党政权败逃台湾以后宣告终结。监察院分区监察制度从准备、实施到废止，几乎与国民党统治大陆时期相始终，可以说是南京国民政府行政监察体制的重要组成部分。

从现代政治学的视角看，行政监察制度，是指“国家在行政机关内部设立专门的行政机关，对其他国家行政机关及其工作人员和由国家行政机关任命的其他人员是否遵守国家法律和纪律予以检查、调查、处理或提出建议的制度”。^①从本质上来说，行政监察是一种管理系统内部的自律行为，其主要功能“就是通过行政监察活动，加强行政管理，提高行政效能，促进国家行政机关及其工作人员为政清廉，建立廉洁高效的行政体系”。^②美国学者塞缪尔·P. 亨廷顿认为，“政治现代化包括划分新的政治职能并创制专业化的结构来执行这些职能。具有特殊功能的领域——法律、军事、行政、科学——从政治领域分离出来，设立有自主权的、专业化的但却是政治的下属机构来执行这些领域里的任务。各级行政机构变得更加细致、更加复杂并具有更加严明的纪律”。^③现代国家行政活动具有广泛性和复杂性，随着行政权力的急剧膨胀，日益渗透进社会经济事务的各个领域，客观上要求行政机关强化内部监督，完善自我约束机制，提高自我调控能力，以维持国家机器的正常运转。因此，行政监察就成为现代政府的一项重要职能，行政监察制度在现代

① 杜兴洋主编：《行政监察学》，武汉：武汉大学出版社，2008年，第3页。

② 杜兴洋主编：《行政监察学》，武汉：武汉大学出版社，2008年，第17页。

③ [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为，等译，上海：上海人民出版社，2008年，第27页。

国家政治制度体系中具有不可替代的地位和作用。

中共十八届三中全会公报指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。^①时任国家审计署审计长刘家义将“国家治理”定义为“通过配置和运行国家权力,对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务,确保国家安全、捍卫国家权益、维护人民利益、保持社会稳定、推动科学发展”。刘家义还指出,“从各国的实践看,不管国家治理的体制和模式差别有多大,治理的核心始终是公共权力如何有效配置和运行的问题,都需要不同的机构分别担负起决策、执行和监督控制的职责,从而形成相互联系、相互作用和相互依赖的决策系统、执行系统和监督控制系统这三个子系统,它们共同的目标是维护社会经济的健康运行”。^②从前述行政监察的概念和功能来看,行政监察制度应当属于国家治理体系中的监督控制系统。

有西方学者认为,现代国家的一个重要特征是“政治中心能够领导、推动和批准在自己领土范围内发生的各种各样的社会活动,根据自己制定的、灵活多变的命令管理整个国家”。^③完善的行政监察制度,是现代国家维持其强大的权力渗透能力的重要保证。20世纪上半叶是一个动荡和剧变的时代,中国社会正处在由传统向现代转型的过渡阶段。监察院分区监察制度的实施,是中国行政监察领域现代化迈出的重要一步。对监察院分区监察制度的研究,可以从一个侧面透视近代中国社会转型时期国家治理现代化的进展情况。而在此前,关于南京国民政府监察院,学术界已有较多的研究论著,但对于监察院分区监察制度鲜有论及。在当前我国全面深化改革的过程中,“要形成科学有效的权力制约和协调机制,加强反腐败体制机制创新和制度保障,健全改进作风常态化制度”。^④监察院分区监察制度的设计和运作,可以为当今中国的廉政制度建设提供历史的教训与启示。

笔者认为,监察院分区监察制度既有深远的历史传统和一定的理论基础,又有完整的法律体系作为支撑,还经历了全国范围内的长期实践,在中国近代监察制度发展史上具有相当重要的地位。在研究中,不能仅停留在对监察院在全国划分监察区、在各地设置监察使署等历史现象的阐述和分析,而应当进一步从制度层面加以探讨,否则研究便会浅尝辄止。研究

①《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,北京:人民出版社,2013年,第4页。

② 刘家义:《论国家治理与国家审计》,《中国社会科学》,2012年第6期,第62-64页。

③〔美〕贾恩弗朗哥·波齐著:《国家——本质、发展与前景》,陈尧译,上海:上海人民出版社,2007年,第31页。

④《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,北京:人民出版社,2013年,第13页。

监察院分区监察制度的第一手资料,主要是监察院各监察区监察使署^①的档案,这些档案资料主要保存在中国第二历史档案馆和部分省、市的档案馆,目前大多数尚未整理出版。在监察院秘书处编印发行的《监察院公报》中,存有南京国民政府时期各种监察法规的原文、各监察使署的公文及与监察院的往来函电等,可视为第一手资料。此外,监察院历年的工作报告、施政概要,南京国民政府各院、部、会和各省、市政府的公报,当时的一些报刊杂志,以及相关人员的回忆资料和传记资料等,亦可供研究参考。

本书的基本研究思路如下:将监察院分区监察制度放在近代中国由传统社会向现代社会转型的历史大背景下加以考察,将监察院分区监察制度视为南京国民政府统治时期国家治理体系的一个重要节点,从国家治理现代化的视角进行分析。此前,学术界对于中国近代监察制度史的研究,往往侧重于制度规定的探讨,从而忽视了制度设计与实际运作的差异。因此,本书的研究采取宏观考察与个案分析相结合的方法,注重实证性研究,同时亦应注重个案之间的比较研究与分析。在研究中,以历史学的方法为主导,同时结合行政监察学的理论,并借鉴政治学、法学、管理学等学科的相关知识。^②

本书属于制度史研究的范畴。根据行文的需要,全书共分为四个部分。第一部(即第一章)主要阐述了监察院分区监察制度的沿革,包括其历史传统、理论基础、法律依据和顶层设计。第二部分(即第二章)论述了监察区的划分、监察使署的主要职权和机构设置情况,并对监察使群体的构成进行了重点分析。第三部分主要探讨监察院分区监察制度的运作,是全书的重点内容。这一部分在个案研究对象的选择上,力求兼顾代表性与可行性。在南京国民政府统治大陆时期,监察院先后在全国十五个监察区设置了监察使署,而本书不可能“面面俱到”。为了考察监察院分区监察制度的运作从“中心地带”到“边缘地带”的差异,本书选取江苏监察使署和闽台监察使署进行重点研究,江苏监察使署的辖区包括当时的江苏省、南京特别市和上海特别市,地处南京国民政府的统治中心;而在抗战胜利后设立的闽台监察使署辖区包括福建省和刚刚光复的台湾省,是情况最为特殊的“边缘地带”。同时,考虑到江苏监察使署的辖区在全面抗战时期大部分沦陷且一度中断运作,为了使本书的研究更加全面且具有说服力,又选取了两湖监察使署(包括当时的湖南省、湖北省和汉口特别市)和皖赣监

① 1948年南京国民政府“行宪”以后,各监察区监察使署改为监察委员行署。

② 行政监察学是一门介于政治学和法学之间的交叉学科,所涉及的知识领域较多,可以说是跨学科的综合性知识体系。关于行政监察学的研究范畴及其与相关学科的关系,可参阅杜兴洋主编的《行政监察学》(武汉:武汉大学出版社,2008年)的第一章第三节。

察使署（包括安徽省和江西省）进行补充性研究，这两个监察使署的辖区也属于南京国民政府统治的“中心地带”，在全面抗战时期处于大后方，并未中断运作，相关的研究资料保存得较为完整且较易获取。在这一部分，笔者分别对四个个案的运作情况进行考察之后再比较分析，当能窥见监察院分区监察制度运作的全貌。为了行文方便，这一部分又分为第三、四、五、六、七章。

第四部分（即第八章）是本书的结论。笔者经过分析认为，监察院分区监察制度的实施，对国家治理体系中监督控制系统的完善和国民政府治理能力的提升起到了重要作用。同时也指出，由于中央与地方协同治理机制的缺失，监察院分区监察制度陷入了困境——设计上的日益完善与运行中的成效不彰形成了强烈反差，缺乏有效监督与制约的各级地方政权逐渐走向全面腐化，最终动摇了南京国民政府的统治基础。

在这里需要说明的是，除了行政监察制度以外，国家治理体系中监督控制系统的构成要素还包括审计制度、政党监督、立法监督、司法监督、舆论监督及社会团体监督等。因此，南京国民政府的审计制度、公务员惩戒制度及国民党的党内监督制度都与近代中国的国家治理现代化密切相关，限于篇幅，本书无法对上述几种制度与监察院分区监察制度的关联性进行详尽的分析，今后当另有专题研究。

本书的主要特点如下：①全面、系统地阐述监察院分区监察制度的主要内涵和发展脉络，弥补了中国近代监察制度史研究中的薄弱环节。②运用行政监察学的理论，厘清了监察院分区监察制度的性质、地位与功能，进而对“近代中国行政监察领域现代化”这一学术命题进行初步的探讨。③在实证性研究的基础上，基于国家治理的视角，将监察院分区监察制度视为南京国民政府统治时期国家治理体系的一个重要节点，全面考察监察院分区监察制度设计和运作的得失，进而总结历史的经验和教训，不仅有助于更加全面地认识近代中国社会转型时期国家治理现代化的进展情况，亦可对当今中国国家治理体系的完善有所助益。④本着以史为鉴的原则，尝试挖掘利用中国近代廉政文化资源，推进当前我国的廉政文化建设。当然，由于本人能力和水平所限，本书也存在一些不足之处，如资料的收集尚不够充分，对史料的驾驭能力还有待提高，对一些重要问题的分析还不够深入等。这些不足和缺憾，应当在今后的研究中加以改进和完善。

目 录

第一章 监察院分区监察制度的沿革	1
一、历史传统：中国古代的地方监察体制	1
二、理论渊源：孙中山五权宪法学说中的监察权思想	4
三、法律依据：南京国民政府的监察立法	8
四、顶层设计：传承与创新	10
第二章 监察区的划分和监察使署的设置	14
一、监察区的划分	14
二、监察使署的组织和人员	20
三、监察使署的职权	28
四、清流政治：监察使群体构成之考察	37
第三章 监察院分区监察制度的运作（一）：江苏监察使署	44
一、镇江时期：1935~1937 年	44
二、运作的中断与恢复：1937~1945 年	52
三、上海时期：1945~1949 年	56
第四章 监察院分区监察制度的运作（二）：两湖监察使署	71
一、稳定运作时期：1935~1937 年	71
二、战时动荡时期：1937~1945 年	84
三、战后的艰难运作：1945~1949 年	90
第五章 监察院分区监察制度的运作（三）：皖赣监察使署	99
一、成立初期：1935~1937 年	99
二、全面抗战时期：1937~1945 年	106

三、抗战胜利后：1945~1949 年	111
第六章 监察院分区监察制度的运作（四）：闽台监察使署	113
一、光复初期：1945~1947 年	113
二、台湾“二·二八事件”的调查与善后：1947~1949 年	116
第七章 监察使署运作的比较分析	120
一、阶段性特征	120
二、地区性差异	123
三、运作成效分析	135
第八章 成效与困境：国家治理视角下的监察院分区监察制度	137
一、运行成效：完善国家治理的监督控制系统	137
二、运行困境：中央与地方协同治理机制的缺失	139
三、以史为鉴：关于当今中国廉政制度建设的思考	141
参考文献	144
后记	156

第一章

监察院分区监察制度的沿革

一、历史传统：中国古代的地方监察体制

1935年4月29日，监察院院长于右任在国民政府的“总理纪念周”上作了题为“监察使之设置与国家政治之推进”的演讲，他指出：“监察使之设置的意义，从中国监察制度的历史言，监察制度，本是内外并重的。”^① 监察院在1938年7月编印的《监察院施政概要》中也指出：“中国自有监察制度以来，其特点即在一面使监察权力统一集中，一面使监察权力内外兼顾。分科分道，监郡出巡，即为内外并重之前例。”^② 监察院监察制度编纂处所编的《监察制度史要》一书在述及监察使署的设置缘由时亦曾指出：“监察机关之责在鉴临万方，然倘于中央政府所在地设立一最高监察机关，综理全国之监察事务，组织虽臻至善，亦有耳目未周之感，故我国古有分巡之制，欧美地方议会有弹劾地方官吏之权，我国监察权既已独立，则遍设监察机关于地方，亦为必要。”^③ 可以说，中国古代的地方监察体制和廉政文化传统，对监察院分区监察制度的形成和发展产生了深远的影响。

中国古代的地方监察制度产生于秦代，秦始皇统一全国后，“分天下以

① 于右任：《监察使之设置与国家政治之推进》，《上海党声》，1935年第1卷第18期，第346页。

② 监察院编印：《监察院施政概要》，1938年7月，第1页。

③ 监察院监察制度编纂处编：《监察制度史要》，南京：汉文正楷印书局，1935年，第185页。

为三十六郡，郡置守、尉、监”，“秦郡守掌治其郡，有丞；尉掌佐守典武职甲卒；监御史掌监郡”。^①监御史最初由皇帝派往各郡进行巡察，后来逐渐演变为监察官员，有了固定的官署和属员，执掌地方监察事务。于右任在“监察使之设置与国家政治之推进”的演讲中就曾谈到：“秦时已以御史监理诸郡，谓之监察史^②，但此系以监察官，兼替行政官，与清代政官兼充监官者不同，与现在之监察使更不同；但此已是监察权及于地方之萌芽。”^③于右任虽然强调监察院设置的监察使与秦代监御史的区别，但他的上述言论已经清楚地表明，“监察使”这一名称正是来源于秦代的“监御史”。

汉承秦制，在西汉初年，各郡设监察御史执掌地方监察事务。元封五年（公元前106年），汉武帝“初置刺史部十三州”，^④每州辖若干个郡。全国被划分为十三个监察区，刺史代表中央执掌一区（州）的监察事务，无固定官署，也没有属员，平时在监察区内各郡国巡视，年初到京城面见皇帝奏事。到了东汉，“刺史总统诸郡，赋政于外，非若曩时司察之而已”。^⑤在东汉末年，各州刺史已经掌握了本州的军政大权，成为郡县之上更高一级的地方长官，监察事务已经不再是刺史的主要职权。

到了唐代，在中央政府最高监察机构御史台之内设有监察御史10人，“掌分察巡按郡县”。^⑥此外，唐代在地方上还实行分道监察制度，唐太宗即位后，根据山川形势，将全国划分为十道监察区。神龙二年（706年），唐中宗下诏“选左、右台及内外五品以上官二十人为十道巡察使，委之察吏抚人，荐贤直狱，二年一代，考其功罪而进退之”。^⑦开元二十一年（公元733年），唐玄宗“分天下为十五道，每道置采访使，检察非法，如汉刺史之职”。^⑧采访使常驻各地，负责考课官吏政绩，每隔三年都要将考察结果上奏皇帝。至此，唐代确立了道一级的地方监察体制，这种由中央派遣使臣常驻地方、分道监察的制度，在形式上与监察院分区监察制度非常相似，充分体现了二者的传承关系。

宋代在地方上建立了路——府、州、军、监两级监察体制。宋代的“路”承袭了唐代的“道”，但路一级的监察机构呈现出固定化、多元化的特征。

① 《史记》卷6《秦始皇本纪第六》，北京：中华书局，1982年，第239、240页。

② 笔者注：应为监御史。

③ 于右任：《监察使之设置与国家政治之推进》，《上海党声》，1935年第1卷第18期，第346页。

④ 《汉书》卷6《武帝纪第六》，北京：中华书局，1962年，第197页。

⑤ 《三国志》卷15《魏书十五》，北京：中华书局，1982年，第487页。

⑥ 《旧唐书》卷44《职官三》，北京：中华书局，1975年，第1863页。

⑦ 《资治通鉴》卷208《唐纪二十四》，北京：中华书局，1956年，第6598页。

⑧ 《旧唐书》卷38《地理一》，北京：中华书局，1975年，第1385页。

在一“路”之内，转运司、提点刑狱司、提举常平司皆有监察辖区的州县官吏之责，统称为“监司”。在路之下，设有通判监察和制约各府、州、军、监的长官。监司和通判均由中央政府统一委派，各监司之间互不隶属，直接对皇帝负责。到了宋神宗时期，又在御史台内设立了六察司，“令御史分案诸路监司”，^①此外，各路监司还负责监察辖区内各州的通判。至此，宋代确立了从中央到地方严密的垂直监察体系。

明清时期是中国古代地方监察制度高度发展的阶段。明代地方监察制的主体是各省的提刑按察使司。按察使司的长官是按察使，“掌一省刑名按劾之事。纠官邪，戢奸暴，平狱讼，雪冤抑，以振扬风纪，而澄清其吏治”。^②全国共设有十三个提刑按察使司，按察使司下又分为若干道，由按察使的属官按察司副使、佥事等分道巡察。在中央最高监察机构都察院之内，设有十三道监察御史，永乐元年（1403年），明成祖下诏“遣御史分巡天下，为定制”。^③巡按御史“代天子巡狩，所按藩服大臣、府州县官诸考察，举劾尤专，大事奏裁，小事立断……凡政事得失，军民利病，皆得直言无避”。^④到了明朝中期，又在地方上设置了兼任都察院职衔的总督和巡抚，以中央政府监察官员的身份监督地方官吏和军政事务。

清代因袭明代之制，在各省设立了提刑按察使司作为省一级的专职监察机构，并在省与各府、州、厅设置了道一级的监察系统。道分为守道和巡道两类，守道是布政使司的下属机构，巡道则是按察使司的下属机构，道的长官为道员，负责监察辖区内各府、州、县的官吏。从乾隆年间开始，道员也负责监督布政使和按察使，并有权直接向皇帝密折上奏。自此以后，道成为省与府、州、县承上启下、举足轻重的地方监察机构。而清代的总督和巡抚作为封疆大吏，仍然兼带都察院的右都御史、右副都御史、右佥都御史等职衔，以示有监察地方官吏之权。清代前期，在都察院内按照地域划分设置了十五道掌印监察御史^⑤。监察御史“掌弹举官邪，敷陈治道，各核本省刑名”。^⑥

明清时期的地方监察制度集我国古代地方监察制度之大成，对监察院分区监察制度的影响最大，也最为直接。监察院院长于右任曾经指出：“明

① 《宋史》卷16《神宗三》，北京：中华书局，1977年，第302页。

② 《明史》卷75《职官四》，北京：中华书局，1974年，第1840页。

③ 《明史》卷6《成祖二》，北京：中华书局，1974年，第79页。

④ 《明史》卷73《职官二》，北京：中华书局，1974年，第1768-1769页。

⑤ 即京畿、河南、江南、浙江、山西、山东、陕西、湖广、江西、福建、四川、广东、广西、云南、贵州十五道监察御史，光绪三十二年（1906年）始改为二十二道。

⑥ 赵尔巽：《清史稿》卷115《职官二》，北京：中华书局，1977年，第3302页。

代各省皆设巡按，是由御史出任的，职权非常隆重，至今民间尚能传说其时之人物风裁，这也可见监察权行使之内外并重。”^①《监察制度史要》一书即明确记载：“监察院为便于行使巡回监察职权起见，于二十年三月依组织法第六条第三项之规定，制定监察使巡回监察规程；并仿照前清都察院十五道监察御史之制，参酌国内现情，定全国为十四监察区。”^②

纵观中国古代地方监察制度两千多年来的发展历程，可以发现一些具有普遍规律性的现象和特征：①实行“垂直监察”体制，地方监察机构实际上是中央政府监察权力的延伸，监察官员在地方上充当皇帝的耳目，以强化中央对各级地方政权的控制。②历代王朝的地方监察官员同时掌握着一定的行政权力，或者以行政官员兼掌监察事务，原来设置的专职监察官员往往会逐渐演变为地方行政长官，从而导致了地方行政体制的变革。③在地方监察系统内部始终存在巡回监察和常驻监察两大体系，二者并重，相辅而行。到了后期，巡回监察体制向常驻监察体制转化的趋势日益明显。

二、理论渊源：孙中山五权宪法学说中的监察权思想

南京国民政府的当政者一直以孙中山思想和事业的继承人自居，监察院院长于右任曾经说过：“今当各监察使者，奉国民政府之命，分巡各区之始，也就是总理所指示五权制度中之监察权，创行及于地方之始。”^③可见，监察院分区监察制度的理论渊源是孙中山五权宪法学说中的监察权思想。

监察权独立于行政、立法、司法三权之外是孙中山五权宪法学说的特色。早在1905年同盟会成立之前，孙中山就已经提出了“五权宪法”的概念，后来，在长期的革命生涯中，孙中山通过深入的理论研究和广泛的实践探索，进一步发展和完善了五权宪法学说。曾经担任国民政府司法院院长的王宠惠认为，五权宪法学说的具体内容，主要包含在孙中山晚年的三次演讲中：一是1921年7月在中国国民党特设办事处的演讲；二是1921年3月在广东省教育会，题为“五权宪法”的演讲；三是1924年在广东高等师范学校所作的“三民主义”系列演讲。^④在孙中山的其他著述中，“对

① 于右任：《监察使之设置与国家政治之推进》，《上海党声》，1935年第1卷第18期，第346页。

② 监察院监察制度编纂处编：《监察制度史要》，南京：汉文正楷印书局，1935年，第148-149页。

③ 于右任：《监察使之设置与国家政治之推进》，《上海党声》，1935年第1卷第18期，第347页。

④ 有学者考证，前两篇演讲的内容及所讲顺序大致相同，仅个别语句略有差异，实为同题异文，详见《孙中山全集》第5卷，北京：中华书局，1985年，第486页。

于五权宪法，虽多所发挥，但除建国大纲所载者外，其内容大概不出上述三种文献之范围。”^①

（一）中西合璧的监察思想

1921年3月，孙中山在题为“五权宪法”的演讲中指出：“说到弹劾权，在中国君主时代，有专管弹劾的官，像唐朝谏议大夫和清朝御史之类，就是遇到了君主有过，也可冒死直谏。这种御史都是梗直得很，风骨凛然……可见从前设御史台谏的官，原来是一种很好的制度。”孙中山还谈到：“从前美国有一位学者叫做巴直氏，他是很有名望的，著过了一本书，叫做《自由与政府》，说明中国的弹劾权，是自由与政府中间的一种最良善的调和方法。”因此，“中国从前的考试权和弹劾权都是很好的制度，宪法里头是决不可少的”。^②

孙中山认为，在中国的君主专制时代，皇帝对于监察权并没有完全垄断，因此，中国古代的监察机构对皇权起到了一定的制约作用。而近代西方民主国家普遍实行行政、立法、司法三权分立的政治制度，由议会同时掌握着立法权和监察权，“因此生出无数弊病”。首先，议会“往往擅用此权，挟制行政机关，使他不得不颀首总命，因此常常成为议院专制”。^③其次，议会的主要职权是立法权，对于监察权的行使，往往难以兼顾，因而无法对行政机关进行有效的监督。孙中山还曾提及美国学者喜斯罗的著作《自由》，该书主张将“弹劾权”从国会中分离出来独立设置，再加上行政、立法、司法三权，实行四权分立制度，对此，孙中山认为：“他的这个用意，虽然不能说是十分完善，但是他能够著这本书，发表他的意见，便可见在美国里头，已经是有人先觉悟了。”^④

1924年4月，孙中山在“三民主义”系列演讲的民权主义第六讲中提出，“我们现在要集合中外的精华，防止一切的流弊，便要采用外国的行政权、立法权、司法权，加入中国的考试权和监察权，连成一个很好的完璧，造成一个五权分立的政府”。^⑤而民众则应当享有选举权、罢免权、创制权、复决权四项民权，“用人民的四个政权来管理政府的五个治权，那才算是一个完

① 王宠惠：《五权宪法之理论与实施》，见《革命先烈先进阐扬国父思想论文集》第1册，台北：“中华民国”各界纪念国父百年诞辰筹备委员会，1965年，第674页。

② 《孙中山全集》第5卷，北京：中华书局，1985年，第507页。

③ 《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第331页。

④ 《孙中山全集》第5卷，北京：中华书局，1985年，第500页。

⑤ 《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第353-354页。

全的民权政治机关。”^①至此，孙中山创立的五权分立、权能分开学说已经发展成熟，监察权独立的主张在五权宪法的理论体系中占有十分重要的地位。

孙中山的监察思想，可以说是兼采中西之长。孙中山一向十分推崇中国传统的廉政文化，1910年初，他在美国旧金山与《大同日报》的主笔刘成禺谈话时曾提到：“自唐虞赓歌颺拜以来，左史记言，右史记事，行人采风之官，百二十国宝书之藏，所以立纲纪、通民情也。自兹以降，汉重御史大夫之制，唐重分司御史之职，宋有御史中丞、殿中丞。明清两代御史，官品虽小而权重内外，上自君相，下及微职，儆惕惶恐，不敢犯法。御史自有特权，受廷杖、受谴责在所不计，何等风节，何等气概！……立法、司法、行政三权，为世界国家所有；监察、考试两权，为中国历史所独有。”^②但是，孙中山并没有因此而忽视中国古代监察制度的根本性缺陷，他曾指出，“中国从古以来，本有御史台主持风宪，然亦不过君主的奴仆，没有中用的道理”。^③孙中山清醒地认识到，中国古代的监察权从本质上是依附于皇权的，监察机构只不过是皇帝的耳目，因此，他所主张的监察权独立，是指从近代西方民主国家的立法机关中分离出监察职能。五权宪法学说中的监察权思想，应当属于近代权力监督理论的范畴，与中国君主专制时代“以官制官”的逻辑有着本质的区别。

（二）行政监察体制的设计

孙中山主张，监察机关应当“专管监督弹劾的事”，“这机关是无论何国皆必有的，其理为人所易晓。但是中华民国宪法，这机关定要独立。……况且照正理上说，裁判人民的机关已经独立，裁判官吏的机关却仍在别的机关之下，这也是论理上说不去的，故此这机关也要独立”。^④可见，孙中山认为监察机关应该独立设置，并拥有行政监督权、弹劾权及行政裁判权等职权。^⑤《监察制度史要》一书亦有如下记载：“五权宪法之监察权，渊源于中国御

① 《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第352页。

② 《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第444-445页。

③ 《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第331页。

④ 《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第331页。

⑤ 孙中山也曾说过：“监察权就是弹劾权”（《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第353页）。台湾学者常泽民在《中国现代监察制度》（台北：台湾商务印书馆，1979年）一书中指出，“这可能是为便于了解，并使一般人民易于接受，乃如此云之，并不是说监察权与弹劾权二者之内涵相同。若谓监察权就是弹劾权，监察之意义似嫌太狭。监察，系国家执行作用之监督；弹劾则为监督执行上的制裁手段之一。理论上监察之概念，虽包含弹劾在内，但比弹劾有更广泛之内容”。笔者也认同常泽民先生的观点。

史制度，及外国立法部之监督权，固赋有各种监督政府与审判行政之权。”^①

1906年11月，孙中山在日本东京与俄国社会革命党领导人该鲁学尼等的谈话中提到：“至于纠察制度，是除了要监督议会外，还要专门监督国家政治，以纠正其所犯错误，并解决今天共和政治的不足处。”^②可见，按照孙中山最初的设计，监察机关的监察对象应当包括民选的议会。1924年1月，孙中山向国民党“一大”会议提交了《建国大纲》，其中规定，“在宪政开始时期，中央政府当完成设立五院，以试行五权之治。其序列如下：曰行政院；曰立法院；曰司法院；曰考试院；曰监察院……宪法未颁布以前，各院长皆归总统任免而督率之……宪法颁布之后，中央统治权则归于国民大会行使之，即国民大会对于中央政府官员有选举权，有罢免权；对于中央法律有创制权，有复决权”。^③此时，孙中山提出要建立“万能政府”，主张把五项治权“完全交到政府的机关之内，要政府有很大的力量治理全国事务”。^④因此，从广义上来说，中央政府的五院都是国家行政机关，监察院^⑤是在中央政府内部设立的行政监察机关，其监察对象是行政院、立法院^⑥、司法院和考试院。

孙中山创立了五权宪法的学说，并提出了监察权独立的主张，但对于监察机关的组织与权限，“以及其他各权间的衡制关系，仅抒梗概，未能指示具体的办法，订定详细的条文”。^⑦尤为重要的是，孙中山在其著述中只提出了在中央政府设立监察院的构想，并未论及地方层级监察机构的设置，给后人留下了制度设计的空间。^⑧正如王宠惠所说：“国父既确立五权

① 监察院监察制度编纂处编：《监察制度史要》，南京：汉文正楷印书局，1935年，第155页。

② 《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第320页。

③ 《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第128-129页。

④ 《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第347页。

⑤ 孙中山最早提出“监察院”的名称，是在1910年与刘成禺的谈话中：“如我中国，本历史习惯弹劾鼎立为五权之监察院，代表人民国家之正气，此数千年制度可为世界进化之先觉。”《孙中山全集》第1卷，北京：中华书局，1981年，第445页。

⑥ 孙中山原本主张“宪行制定之后，由各县人民投票选举总统以组织行政院，选举代议士以组织立法院。”（《孙中山全集》第6卷，北京：中华书局，1985年，第205页）1923年发生了曹锟贿选总统事件，引起了全国民众的极大愤慨，孙中山也认为：“中国要跟外国实行民权，所以也有代议政体。但是欧美代议政体的好处，中国一点都没有学到；所学的坏处却是百十倍，弄到国会议员变成猪仔议员，污秽腐败，是世界各国自古以来所没有的。”（《孙中山全集》第9卷，北京：中华书局，1986年，第319页）因此，孙中山最终将立法院设计成一个纯粹技术性的立法机构，其性质完全不同于近代西方民主国家的议会。

⑦ 胡汉业：《健全监察制度》，《时代周刊（重庆）》，1946年第14期，第6页。

⑧ 笔者在孙中山的论著中没有检索到有关设置地方监察机构的表述。此外，王宠惠亦曾指出，“关于五权之创制，应划为两大问题：一属于基本方案之确立，一为具体方案之拟订。前者为原则，后者为施行。遗教中仅阐明原则，至于如何施行，则无一语及之”。王宠惠：《五权宪法之理论与实施》，见《革命先烈先进阐扬国父思想论文集》第1册，台北：“中华民国”各界纪念国父百年诞辰筹备委员会，1965年，第674页。

宪法之理论，以为改革中国政制之张本，则实施设计，后死者之责，无可诿卸者也。”^①

三、法律依据：南京国民政府的监察立法

南京国民政府一直较为重视行政监察领域的立法工作，监察院先后制定了一系列监察法规，使分区监察制度从开始酝酿到付诸实施的每一步都有法可依。中国古代的地方监察制度始终依附于皇帝个人的专制权力，而监察院分区监察制度则建立在法治基础之上。

（一）监察院组织法

国民党取得全国政权以后，开始实施“训政”，在训政时期，南京国民政府实行行政、立法、司法、考试、监察五权分立的政治体制。1928年10月3日，国民党“中央常务委员会”通过了《训政纲领》，其中规定：“治权之行政、立法、司法、考试、监察五项，付托于国民政府总揽而执行之，以立宪政时期民选政府之基础。”^②在随后公布的《中华民国国民政府组织法》中规定：“国民政府以行政院、立法院、司法院、考试院、监察院，五院组织之”，还规定，“监察院为国民政府最高监察机关，依法律行使左列职权：（一）弹劾；（二）审计”。^③1928年10月12日，国民党中央政治会议又通过了《监察院组织法》，其中规定：“监察院得提请国民政府简派监察使，分赴各监察区，行使弹劾职权，监察使得由监察委员兼任，监察区由监察院定之。”^④可以说，这项规定是监察院分区监察制度最早的法律依据。

《监察院组织法》曾多次修订。在1932年6月24日国民政府修正公布的《监察院组织法》中，将“简派监察使，分赴各监察区”的条文改为“特派监察使，分赴各监察区巡回监察”。^⑤监察院分区监察制度开始实施以后，国民政府于1936年4月19日再次修订了《监察院组织法》，增加了

① 王宠惠：《五权宪法之理论与实施》，见《革命先烈先进阐扬国父思想论文集》第1册，台北：“中华民国”各界纪念国父百年诞辰筹备委员会，1965年，第674页。

② 《训政纲领全文》，《申报》，1928年10月4日，第6版。

③ 《国民政府组织法全文》，《申报》，1928年10月4日，第6版。

④ 《监察院组织法》，《申报》，1928年10月13日，第4版。

⑤ 《监察院组织法》，《监察院公报》，1933年第19期，第2页。