



张晋藩◎主编
焦利◎副主编

中国近代监察制度 与法制研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国近代监察制度 与法制研究

张晋藩◎主 编

焦 利◎副主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国近代监察制度与法制研究 / 张晋藩主编. —北京: 中国法制出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5093-9104-4

I. ①中… II. ①张… III. ①监察—政治制度史—中国—近代 IV. ①D693.69

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第292475号

策划编辑: 舒 丹 靳晓婷

责任编辑: 靳晓婷 (tinajxt@126.com)

封面设计: 杨鑫宇

中国近代监察制度与法制研究

ZHONGGUO JINDAI JIANCHA ZHIDU YU FAZHI YANJIU

主编 / 张晋藩

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 640毫米×960毫米 16开

印张 / 21.75 字数 / 272千

版次 / 2017年12月第1版

2017年12月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-9104-4

定价: 65.00元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

前言

Preface

作为文官制度的创始国，中国创立过一项历史悠久的以官为对象、以察官治官为主要目标的制度，这就是监察制度。早在两千多年前，就出现了专门的监察机构，还制定了监察法，以推动政权的行政效率。中国古代的监察制度体现了中华民族的政治智慧，对于国家的治理起到了积极作用。历史的理念值得重视。

但在封建皇权高度集中的情况下，监察机关自身机能的发挥以及对整个官僚体系的监督都存在严重的局限性。中国固有的权力制衡机制与西方的分权原则碰撞之后，产生了激烈的冲突与融合，从清末都察院的改革到近现代监察制度的建立，其间的更替与兴衰，充分反映了中国政治法律制度近代化的历史必然趋势。

1906年清政府官制改革，虽然保留了都察院，但是职能受到严重的削弱。进入民国时期，随着传统社会的转型与近代西方法文化的深入传播，监察制度的近代色彩日益增多。孙中山深受传统监察思想与制度的影响，同时又接受西方权力制约的理念，将监察权纳入宪法架构，形成“五权宪法”。南京临时政府由于其存续时间太短，监察制度只是形成一个基本框架，有些法律法规也有待进一步充实。但以历史的眼光来分析，南京临时政府的监察权配置与运行机制有其不可抹杀的历史地位。

北京政府时期（又称北洋政府时期），1914年公布的《平政院编制令》规定了平政院的组织与职权。1914年6月，北京政府根据该法令设平政院，固有的都察院的纠弹职能并入平政院。1928年，南京国民政府建立五院制的中央机构。不久，便通过《中华民国监察院组织法》，对监察机构与监察人员以及监察区划作了详细规范。该法是监察院成立和运作的法律依据。

新民主主义革命时期，中国共产党领导的人民民主政权在马克思主义国家观、法律观的指导下，创行了新式的监察制度和监察法制。尽管处于严酷的战争环境，这些监察制度和监察法制仍然起到了一定的消除官僚主义、提高行政效率的积极作用。

新中国成立后，在《共同纲领》和1954年的宪法中，都规定了建立人民监察机构，开展全国范围各级政权的监察工作。改革开放以后，随着国家法制的健全和依法行政的历史任务的提出，建设监察制度与监察法制重新提上重要的议事日程。不仅恢复了监察部的建制，而且地方政府也都积极开展组建监察部门的工作，有效地开展监察制度与活动，这成为建设法治中国的重要组成部分。

监察制度涉及的方面是相当广泛的，如立法监察、人事监察、行政监察、司法监察、经济监察，等等。本书以中国近代监察制度与法制为对象，这一历史时期是中国古代监察制度与法制的终结和近代监察制度与法制的开端，充满了复杂的矛盾与斗争。它所提供的历史经验和教训，对于我们建设当代的国家监察体制、进一步完善国家监察法制，都有一定的借鉴意义。

张晋藩

2016年12月

第一章 中国古代的监察制度及近代转型

第一节 中国古代监察机关的权力地位与监察法制概述 / 003

一、监察权的指向和范围 / 004

二、建立遍于全国的监察网络，以沟通中央与地方的关系，统一适用法令 / 011

三、中国古代监察法的价值 / 014

第二节 晚清的官制改革与都察院存废之争 / 021

第三节 五城察院裁撤与工巡局的设立 / 025

一、五城察院的设立及职能 / 025

二、五城察院的裁撤及工巡局的设立 / 032

第二章 北京政府时期的监察制度与法制

第一节 南京临时政府时期的监察制度与法制 / 043

一、资产阶级民主派关于监察制度的思想与理论 / 043

二、湖北军政府与南京临时政府监察制度的初建 / 050

三、南京临时政府时期监察机关的运行 / 067

第二节 北京政府时期的监察制度与法制 / 076

- 一、《中华民国宪法草案》所确定的监察体制 / 076
- 二、《中华民国约法》与平政院设立 / 079
- 三、省宪运动中有关监察体制改革的意见 / 082
- 四、《中华民国宪法》(“曹锟宪法”) 对平政院监察体制的否定 / 085

第三节 北京政府时期监察制度与法制的演进 / 087

- 一、北京政府监察制度的建立与运作 / 087
- 二、军阀专制下监察制度的命运 / 116
- 三、北京政府时期的监察制度与法制的历史经验与教训 / 118

第三章 南京国民政府时期的监察制度与法制

第一节 南京国民政府监察制度的理论渊源 / 123

- 一、孙中山的权能分治论与五权宪法 / 123
- 二、国民党改组后孙中山监察思想的变化 / 127

第二节 南京国民政府监察制度的建立与立法 / 130

- 一、南京国民政府的监察立法 / 130
- 二、南京国民政府监察机构的设置 / 143
- 三、南京国民政府监察机关的职权 / 151

第三节 南京国民政府监察制度变革及发展 / 161

- 一、审计院并入监察院 / 161
- 二、1945年以后南京国民政府监察制度的发展 / 166

第四节 南京国民政府监察院的运行 / 171

第五节 南京国民政府时期监察制度与法制得失 / 194

- 一、南京国民政府时期监察法制的基本特点 / 194
- 二、南京国民政府时期监察制度与法制的评介与批判 / 199

第四章 革命根据地监察制度与法制

第一节 革命根据地监察制度与法制的渊源 / 210

一、革命根据地监察制度与法制的理论渊源 / 210

二、人民监察制度建立的制度借鉴 / 219

第二节 工农民主政权的监察制度与法制 / 227

一、中华苏维埃共和国监察制度与法制 / 229

二、工农民主政权监察机构的组织体系 / 234

三、工农民主政权监察机构的职权 / 241

四、工农民主政权监察制度与法制的评价 / 247

第三节 抗日民主政权的监察制度与法制 / 250

一、陕甘宁边区政府撤销监察机关 / 252

二、参议会代行监察职能 / 259

三、陕甘宁边区政府的监督机制 / 261

四、抗日民主政权监察制度与法制评价 / 269

第四节 解放区人民民主政权的监察制度与法制 / 277

一、华北人民政府监察制度的建立 / 278

二、华北人民监察院的组织体系及职权 / 280

三、华北人民监察院的监察效能 / 286

四、华北人民政府监察制度与法制评价 / 291

第五节 新民主主义革命时期监察法制建设的历史评价 / 296

一、新民主主义革命时期监察法制的历史贡献 / 296

二、新民主主义革命时期监察法制的特点 / 299

三、新民主主义革命时期监察法制的不足 / 305

四、新民主主义革命时期监察法制的基本经验 / 307

第五章 新中国成立初期的监察制度与法制

第一节 新中国成立初期的监察立法 / 315

一、1949 年到 1953 年的监察立法 / 315

二、1954 年到 1958 年的监察立法 / 319

第二节 调整中的监察体制 / 321

一、中央监察机关 / 321

二、国家机关业务部门的监察机构 / 324

三、地方各级人民监察委员会 / 328

第三节 监察工作的开展 / 330

一、围绕国家经济建设开展监察工作 / 330

二、配合国家“三反”“五反”运动开展工作 / 331

三、监督各级行政机关执行政府决议、贯彻国家政策实施 / 333

后 记 / 337

第一章

中国古代的监察制度及近代转型

① 《说文解字》卷一·四。

② 《说文解字》卷一·四。

第一节 中国古代监察机关的 权力地位与监察法制概述

中国古代监察机关是产生于中华民族文化土壤上的政权机关，它以确定的工作对象——官，和特殊的工作方式——弹劾非违、纠正缺失，而有别于一般的政权机关。监察机关经过漫长的发展过程，逐渐由品格不高甚至没有独立衙门的一般监察机关，跃升为与最高行政机关、最高军事机关并列，成为直属于皇帝的极具权威性的监察机关，并且受到历代皇帝的赞誉。如唐睿宗说：“彰善瘅恶，激浊扬清，御史之职也。政之理乱，实由此焉。”^①元世祖说：“中书朕左手，枢密朕右手，御史台是朕医两手的。”^②在元朝，中书省是最高行政机关，枢密院是最高军事机关，御史台不仅与之平列，而且还有权进行监督、纠弹，即所谓“医两手”。世祖的这个评价被称为“重台之旨”，为继任的元统治者所奉行。明初，朱元璋深知官吏贪渎危害百姓是元末农民大起义的起因，因而对监察机关十分重视。他曾面谕御史：“国家立三大府，中书总政事，都督掌军旅，御史掌纠察，朝廷纲纪尽系于此，而台察之任尤为

① 《唐大诏令集》卷一〇〇。

② （明）叶士奇：《草木子》，中华书局1959年版。

清要。”^①

皇帝以监察机关为自己的耳目，使它在国家机构中具有居高临下的态势，上可规谏君主，下可指参百僚，对国家政治得失、用人行政以及认为大利大害、应兴应革之事，均有发言权，并且受到最高统治者的保护。晚清预备立宪期间进行了大规模的官制改革，对于都察院的存废，曾经发生争论。结果，虽然废除了都察院所属的五城察院，却仍然保留了都察院的体制，足以说明它在统治者心目中的地位。其所以如此，不是偶然的，原因有三：一者，监察机关所涉及的范围，几乎覆盖国家活动的方方面面，无论立法、人事、行政、经济、司法、军事、仪制、文教，均须接受监察与监督，从而在一定程度上维持了国家纲纪，制衡了国家机关之间的权力关系，推动了国家机器的正常运转。二者，通过御史监郡、监州和定期不定期巡按地方，形成全国性的监察网络，使中央与地方的政令得以沟通、法律法规得以统一适用，并及时纠正管理的缺失与官吏的腐败，从而有效地维护了中央集权制度。三者，制定了严密的监察法，将监察权的行使纳入法定范围，做到监察有据、奉行有准，打击了违法失职的官吏，整肃了官僚队伍的素质。下面就这三个方面的问题具体加以阐述。

一、监察权的指向和范围

如前所述，中国古代监察机关的职掌极为广泛，本文限于篇幅，只就立法监察、行政监察、司法监察三个方面加以概述。

（一）立法监察

其主要表现是：

1. 根据形势和需要提出立法建议。如西汉时，御史中丞又称

^① 《明史·职官志二》。

为“御史中执法”，审核律令是其主要职掌。汉文帝十三年，太仓令犯法当刑，其女缇萦上书愿没为官婢以代父受刑。文帝就此事召集御史大夫等人参加讨论，最终废除肉刑，并“具为令”^①。清朝入关以后，法律疏漏，不足以调整复杂的社会关系。顺治二年，福建道监察御史姜金允奏请敕部速行定律，以垂永久，得旨：“著作速汇辑进览，以便裁定颁行。”^②

2. 在立法执行过程中，如发现各种法律形式之间存在矛盾冲突，有权建议修正。如成化元年三月，辽宁巡抚滕昭在审理武官犯法时，发现《大明律》与太祖手定的《大诰武臣》发生矛盾。他建言适用《大明律》，以维护《大明律》的统一适用和权威，减少由于法律矛盾而引起的尴尬局面。此议为皇帝所采纳。雍正元年，巡视东城御史汤之旭奏言：“律例最关紧要。今六部见行则例，或有从重改轻，从轻拟重，有先行而今停，事同而法异者，未经画一。乞简谙练律例大臣，专掌律例馆总裁，将康熙六十一年以前之例并大清会典，逐条互订，庶免参差。”世宗遂命大学士朱轼等为总裁，谕令于应增应减之处，再行详加分析，作速修完。三年书成，五年颁布。^③

3. 对于任意修改成法，有权提出驳正。如宣德二年三月，御史郑道守针对一件擅改成法、不依《大明律》断罪量刑的犯奸案，向皇帝建言：“犯奸妇女，律当去衣受刑，以励风俗。今法司亦听纳米赎罪，其间无米输纳，拘系于狱，益纵淫秽。乞敕治之如律。”^④帝纳其言，令法司依律惩罚该犯奸妇女。

由于律令是国家意志的体现，因此制定的过程十分严格、认

① 《汉书·刑法志》。

② 《清世宗实录》卷一六。

③ 《新校本清史稿·刑法一·律例》。

④ 《明会要·刑一》。

真。为了维持法律的稳定性，监察官虽可通过立法监察提出法律修改意见，但需要经过严格的程序，方可改动。如隆庆元年，皇帝特别指示抚按官不得轻变旧制，曰：“其有法久弊生，利少害多，果不便于民者，必须抚按斟酌会议，务求上下相安，远迩称便，方许施行。”^①

（二）行政监察

行政监察是监察机关工作的重点，主要表现为：

1. 监察行政机关是否贯彻和实施国家法令与各项政策；官员奏事有无专断擅权与违失；察举弹劾官吏违法失职，怠于政事

东汉时，侍御史“掌察举非法，受公卿郡吏奏事，有违失举劾之”^②。

唐朝，宰相以下最主要的行政机关是吏、户、礼、兵、刑、工六部，为监察六部，设监察御史六人为六察官，“分察尚书之司，纠其过失”，称为“部察”。

宋朝，沿承唐朝的六察制度。元丰六年，各设御史一员分掌六察^③，六察御史“皆按法举察诸司所施行失当”。六察加强了对行政机关的监督作用，所谓：“朝廷以天下事分六曹以治之，都省以总之，六察以案之。六曹失职则都省在所纠，都省失纠则六察在所弹，上下相维，各有职守。”^④宋初，在加强专制主义中央集权政策的推动下，御史的监察锋芒也指向宰相。太祖时，殿中侍御史雷德骧竟然弹劾开国功臣、宰相赵普“强市人第宅，聚敛财贿”^⑤。至仁宗朝以后，御史弹劾宰相已不鲜见。如皇祐三年，殿中侍御

① 《明会典·都察院·抚按通例》。

② 《后汉书·百官志》。

③ 《宋会要辑稿·职官一七》。

④ （宋）李焘：《续资治通鉴长编》卷三三〇。

⑤ （宋）朱熹：《宋名臣言行录·前集·赵普》。

史唐介弹劾宰相文彦博“守蜀日造间金奇锦，缘阉侍，通官掖，以得执政”^①。至和二年，御史中丞孙忞弹劾宰相陈执中“务徇私邪，曲为占庇”^②。治平四年，御史中丞王陶“奏弹宰相不按常朝班”^③。大观年间，蔡京为相，御史中丞石公弼与殿中侍御史张克公“论其罪”^④，蔡京罢相。

明、清二朝，对于官僚结党深恶痛绝。《钦定台规》明确指出“结党恶习，诚朝廷之大患”，一再要求科道官员要“公正无偏”，不避权贵，勇于举劾官吏中结党攀缘之习，对于“自皇子诸王及内外大臣官员有所为贪虐不法，并交相比附倾轧党援，理应纠举之事，务宜大破情面，据实指参，勿得畏怯贵要，瞻徇容隐”。同时，严禁各衙门大小官员私交、私宴及庆贺馈送。违反者，科道官应指名特纠，敕吏部从重议罪。失纠者，一并严处。

2. 监察各行政机关的公文流程，如违限、迟滞，予以纠弹，以提高行政效率

唐朝，为使中央政令迅速下达，专门制定了有关文书收发、执行与管理的公文勾检制度，各行政部门均设勾检官。勾检制度对于提高行政效率起着积极的作用，因此为后世所沿承。

宋朝，仿照唐朝的勾检制度，建立了“点检制度”，由御史定期或不定期至三省、枢密院、六部点检文簿，如发现文书积压，则及时弹奏。元丰三年五月，御史台点检三司自熙宁八年至元丰二年的文簿，发现“不结绝百九十事”，神宗诏令“大理寺劾官吏失销簿罪”^⑤。元丰五年十二月，神宗诏：“御史台秋冬季差御史一

① 《宋史·唐介传》。

② （宋）李焘：《续资治通鉴长编》卷一七八。

③ （宋）朱熹：《宋名臣言行录·后集·韩琦》。

④ 《宋史·石公弼传附张克公传》。

⑤ （宋）李焘：《续资治通鉴长编》卷三〇四。

员，赴三省点检诸房文字稽滞，毋得干预其事。”^①次年，又诏御史台：“每半年轮御史一员，取摘三省诸房簿点检稽滞差失。”^②如御史失察，则予以惩罚。元丰四年，司农寺积压“未了文字二千四百余件，未了账七千余道，失催罚钱三百九十余千，未架阁文字七万余件”，监察御史王祖道、满中行二人因未及时弹奏，分别罚铜十斤和六斤。^③

明朝，制定了照刷法，即都察院通过审查各衙门文卷而实施书面监察。经过照刷，根据不同情况分为照过、通照、稽迟、失错和埋没五种，分别上奏。

为加强各衙门的行政效率，清朝赋予都察院督催、注销案卷的权责。所谓“督催”，即督促检查各行政机关所承担的公务是否如期完成；所谓“注销”，就是及时办理所承担事项的注销手续，以示了结。督催、注销制度在清朝十分完备，从机构设置、办事程序到督催内容、标准及处治办法，都有明确规定。

3. 监察官参与定期举行的中央官吏和地方官吏的考课

唐开元二十五年十二月二十四日，命诸道采访使考课官人善绩，三年一奏，永为常式。至二十七年二月七日，又颁敕文：“三载考绩，黜陟幽明，允计大猷，以劝天下。比来诸道所递善状，但优仕进之辈，以为选调之资，责实徇名，或乖古义。自今以后，诸道使更不须善状。每三年，朕当自择使臣，观察风俗，有清白政理著闻者，当别擢用。”^④

明、清二朝，对百官的考课采取“京察”“大计”两种形式。京察，适用于京官，都御史参与主持。大计，地方官层层考核，

① 《宋会要辑稿·职官一七》。

② 《宋会要辑稿·职官一七》。

③ （宋）李焘：《续资治通鉴长编》卷三一三。

④ 《唐会要·诸使中·采访处置使》。