



中国权力监督论

主编 侯远长

中原农民出版社

责任编辑：马保民

封面设计：王桂保

D6.30.9
~~48~~
↑

ISBN 7-80538-391-X/D·75

定价：5.5元

中国权力监督论

主 编 侯远长

副主编 白尊义 李 斯

梁宗生 王安民

中原农民出版社

(豫)新登字07号

中国权力监督论

主 编：侯远长

责任编辑：马保民

出版者：中原农民出版社(郑州市农业路3号)

电 话：(0371)551756—612 邮编：50002

发行者：中原农民出版社出版发行

新华书店经销

印刷者：郑州市中州印刷厂

850×1168毫米32开本 9.25 F 231 千字

1993年1月第1版 1993年1月第1次印刷

印数：1—4000册

ISBN 7-80538-391

· 75 定价：5.50元

内 容 提 要

数千年来，人类社会千方百计的进行防腐倡廉的斗争，但都未能跳出专权、腐败、衰落、人亡政息这一怪圈。社会主义民主政治的建立为走出这个怪圈开辟了新的途径。但探索和建立权力监督机制的政权体制，仍将是我们这一代人的难题。本书力图从权力监督的历史经验、社会主义监督的理论与实践、中国权力监督的基本原则、中国权力监督体系和对中国权力监督的探索等方面进行论证和探讨，从中找到发展和完善权力监督机制的最佳方案。

前 言

江泽民同志在党的十四大报告中指出：要“强化法律监督机关和行政监察机关的职能，重视传播媒介的舆论监督，逐步完善监督机制，使各级国家机关及工作人员置于有效的监督之下”。这对于推进我国的政治体制改革，加强社会主义民主和法制建设至关重要。如何有效地加强对权力的监督，建立具有中国特色的监督机制，仍将是我们将面临的一项艰巨任务。在党的十四大这一精神指导下，我们从理论与实践的结合上，进行了深入的研究，才形成了这个不成体统的论著，力求为社会作些贡献。

但是，研究对权力监督这个问题，其动意早在1990年仲春就开始了。在这期间，正在完成河南省社会科学“七·五”规划课题：《社会主义民主在中国》一书，在写作第四章“社会主义民主监督机制”时，决心在条件具备时，将这个问题展开研究。经过两年的调查研究和资料准备，今日终于如愿一偿。尽管这部著作还不完善，有些问题揭示的还不深刻，但能为加强社会主义民主和法制建设，推进社会主义的全面进步出一点微薄之力，已感之欣慰。

本书由河南省委党校、河南省人大、河南省监察厅、河南省总工会、河南省委统战部、郑州大学等单位的部分专家学者编著。由河南省委党校副教授侯远长主编，并对全书统审定稿。参加本书的作者有：

侯远长（第一、二、三篇），郭永清（第四篇人大监督），杨安民（第四篇检察监督），范俊峰（第四篇执政党监督），李荫

奎（第四篇行政监察监督），陈善彬、赵丽敏、赵顺智、赵晖（第四篇经济监督），张流泉（第四篇舆论监督），彭亚平（第四篇人民政协民主监督），李率印（第四篇工会、共青团、妇联监督），陈保亮（第四篇公民监督），侯远长、陈善彬、范俊峰、陈保亮、温国庆、白尊义、梁宗生、马天宝、王全文、崔新生等同志参加了第五篇的写作。

本书在编写过程中得到中原农民出版社和有关方面的热情支持，并提出了宝贵的修改意见。同时，也吸取了国内外有关专家学者的研究成果和资料，在此，深表诚挚的谢意。由于水平有限，难免出现差错，甚至失误，敬请读者赐教。

侯远长 1992年10月30日于郑州

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一篇 权力监督的历史轨迹	(1)
----------------------------	--------------

权力监督的萌芽	(2)
---------------	-------

封建社会监督的演变	(4)
-----------------	-------

资产阶级对国家权力的监督	(7)
--------------------	-------

第二篇 社会主义监督的理论与实践	(10)
-------------------------------	---------------

马克思恩格斯对监督的探索	(11)
--------------------	--------

列宁的监督理论与实践	(13)
------------------	--------

中国权力监督的经验教训	(16)
-------------------	--------

第三篇 中国权力监督的实质和原则	(19)
-------------------------------	---------------

权力监督的性质和内容	(19)
------------------	--------

权力监督的基本特征	(21)
-----------------	--------

内部监督和外部监督	(24)
-----------------	--------

权力监督的一般原则	(25)
-----------------	--------

第四篇 中国权力监督体系	(31)
---------------------------	---------------

人大监督	(31)
-------------------	---------------

一、人大监督的性质和意义	(31)
--------------------	--------

二、人大监督的原则	(33)
三、人大监督在国家权力监督中的主导地位 和作用	(34)
四、人大监督的对象和内容	(36)
五、人大监督的形式	(42)
六、人大监督工作的新进展	(47)
检察监督	(49)
一、检察机关的性质和任务	(49)
二、检察监督的内容和要求	(51)
三、检察监督的地位和作用	(54)
四、检察监督的基本原则	(57)
执政党监督	(61)
一、党内监督的重要作用	(61)
二、党内监督中的主要问题	(64)
三、加强和完善党内监督的几点思考	(69)
行政监察监督	(88)
一、行政监察监督的概念和特点	(88)
二、行政监察制度的历史发展和演变	(90)
三、行政监察的地位和作用	(93)
四、监察机关的职责和职权	(98)
五、行政监察机关的活动原则	(102)
经济监督	(106)
一、计划监督	(106)
二、财政监督	(113)
三、银行监督	(124)
四、审计监督	(142)
五、工商行政管理监督	(146)
舆论监督	(155)

一、舆论和舆论监督	(155)
二、舆论监督的历史演变	(164)
三、舆论监督的内容和特点	(167)
人民政协民主监督	(175)
一、人民政协民主监督的历史必然性	(175)
二、人民政协民主监督的内容和形式	(178)
三、人民政协民主监督的特点和优势	(184)
四、完善人民政协民主监督的途径和原则	(188)
工会、共青团、妇联监督	(192)
一、工青妇组织监督的法律地位	(192)
二、工青妇组织监督的特点	(195)
三、工青妇组织监督的内容	(197)
四、工青妇组织监督的形式	(203)
五、工青妇组织监督的保护与作用发挥	(207)
公民监督	(210)
一、举报监督	(210)
二、信访监督	(216)
三、控申监督	(222)
四、批评、建议监督	(227)
 第五篇 中国权力监督的探索	 (229)
关于进一步完善人大监督机制的思考	(229)
人大代表民主评议的探索	(240)
对监察监督中几个突出问题的分析	(246)
加强完善对党的领导人监督的设想	(252)
对党员干部监督的断议	(260)
党内监督实践中的六个第一	(263)
舆论监督中几个新问题的研究	(266)

对新闻立法保障舆论监督者四种权力之管见	(271)
运用摄影手段,搞好舆论监督	(274)
完善内部审计监督的体会	(275)
对当前打击报复举报人问题现状的分析与对策	(280)

第一篇 权力监督的历史轨迹

监督一词，《辞海》解释为督察军事。考证，最早见于《后汉书·荀彧传》：“古之遣将，上设监督之重，下建副使之任”。可见，古时监督原意是指对派出去打仗的军官进行监察和督促，以严格执行军令，避免失误。后来，监督用意越来越广泛。本书要研究的监督，是指对国家政治生活中权力的监督，使国家的政治权力在监视、检查、调节、控制和制约的多种活动下正常的运行。

由此可见，监督与权力是密不可分的。一般意义上说，哪里有权力，哪里就有监督。

权力，是一种充满魔力的社会政治现象，是人类社会中使用最多，影响最大的一种特殊的社会基因。对权力有崇拜者、追逐者、羡慕者。杜甫诗云：“贵戚权门得笔迹，始觉屏障生光辉”。但也有对权力恐惧、惊慌、冷漠、鄙视者。

权力从一产生就具有二重性，一方面它代表着责任和义务；另一方面它意味着个人的利益和地位。由于权力二重性的缘故，就使权力在被使用的过程中，必然产生两种绝然不同的效应，即正效应与负效应。

权力的正效应，是指权力正常的发挥职能，使国家机关和工作人员依法行使职权，指挥和领导公众去实现共同的目标。权力的负效应，是指滥用权力，以权谋私，假公济私，导致权力异化。

权力负效应一旦出现，就会给社会和人民带来极大危害，造成直接破坏经济秩序，政治不稳，社会动荡。为此，任何世代，任何国家的统治者试图尽量杜绝防止这种权力负效应的发生，其中最有效的就是强化对权力的制约和监督。由此，监督就与权力紧密联系在一起，结下不解之缘。

权力监督的萌芽

权力监督的萌芽应追塑到原始社会末期。在原始社会，一般讲它的权力关系是平等的，一切权力为人人所共享。但是在原始社会后期，随着原始生产力的发展，逐渐产生了权力不平等的萌芽，主要表现在酋长和军事首领权力的膨胀方面。伴随着这种权力不平等的萌芽，也就出现了对权力监控的萌芽。

原始权力监督的萌芽可在选举罢免权方面看到端倪。摩尔根在《古代社会》中说，“一个印第安酋长之职不是由于世袭权而是由于全体选民的选举，全体选民只要有充分理由就有罢免他的权利”。他还提醒人们，“民族成员由于具有罢免权，并不时地行使这种权力，才能够维持主权来控制他们的首领和酋帅。”^①从这些考察中可以看出，在原始社会晚期已萌发了对权力监督的幼芽。

历史进入奴隶社会，权力监督的幼芽逐渐长成树木，但还是很弱小的。据史料记载，早在古希拉的奴隶制国家雅典和斯巴达，就出现了民众大会对国家机关和国家官员的监督，通过法律选举官员，监督大政方针的实施。对权力监督的方式，是通过监

① 《古代社会》第201、72页，1977年版。

督机构和专门从事监督的监察官员进行。到公元前六世纪至公元前一世纪共和国时期的罗马国家，监督制度有了进一步的发展，使权力的监督逐步纳入制度和法律的轨道。

封建社会监督的演变

伴随着封建社会的确立，封建社会的监督也就诞生了。它是通过监督制度和监察官员而进行监督、纠察官吏中玩忽职守、违法乱纪、贪污腐败等现象，以维护皇权，巩固封建的政治统治。

中国封建社会的监察制度是从秦朝开端的。秦始皇非常重视监察，在中央设立监察机关——御史府。御史府最高长官为御史大夫，与丞相、太尉并列为“三公”。其主要职能是：一掌天下文书，二掌监察，典正法度，纠察事务。在地方还设立了地方监察制度，除派监御史按期巡察地方，监督政事和司法审判外，还在36郡中设有郡监，长驻郡县，监督地方。尽管这种监察制度还不健全，毕竟比奴隶社会的监督大大前进一步。

汉代沿袭秦制，实行以十三部刺史专门监督和纠察全国地方官吏的政治制度。东汉光武帝时成立“宪台”，又称御史台，取代御史大夫寺。从此加强了中央对地方司法机关活动的监察。从此，我国的专门监察机构就诞生了。

魏晋南北朝时期，监察机关有新发展。首先，御史台成为独立的监察机构，是直接归属皇帝指挥的中央监察机关。其次，监察机构不断扩大，权力不断加强，御史有权对中央和地方的各级司法机关和官员进行监督，开始了风行一时的“风闻弹奏”制度。第三，地方不再设立专职常设监察机构，改由朝廷派员不定期的监察地方，使地方的监察权力集中于中央。

隋唐两代的监察制度相似，尤其是唐代非常重视政治清明和吏治，御史组织制更趋完备。其主要标志是“三院两台”的设立

和分巡分察制度的确立。御史台是完全独立的监察机关，内设御史大夫1人，御史中丞2人，“掌邦国刑宪典之政令，以肃朝列”，“掌以刑法典章，纠正百官之罪恶。”御史台下设三院，即台院、殿院和察院。台院执掌纠弹中央百官行为和审理由皇帝交付的案件。殿院，主掌纠弹百官在殿官中和朝会盛典中违法失礼之事，以维护皇权的尊严。察院，主要负责监察地方官吏，同时分察尚书六部、监军、巡查馆驿和监督仓库等职责。主要纠察官吏中为恶不善、办事不公、农桑不勤、以权谋私、嫉贤妒能、祸害百姓的人和事，从而使监督工作有章可循。

除上述监察制度外，唐代还设立专门言谏组织，分属中书、门下两省，谏官若干人，主要职责是监督纠察国家的政策法令、重大措施制度，封驳皇帝的草诏、文书等。言谏官是以皇帝和大臣为监督对象，因此历史上出现过“犯颜强谏”的忠直之臣魏征、褚遂良等。这是唐代监察制度中的突出特点。

宋辽金元时代，对权力的监督制度基本承袭前制，但宋代监察机构有自己的特点。主要表现是提高了监察机构的地位，加强了皇权对监察机构的控制，以保证御史绝对忠于皇帝；专设谏院，与台院并提为“台谏”。从此分开御史和谏史，但御史可领兼谏职；加强了对监察机构本身的监督和对地方监察的扩大。宋代地方各州设通判，号称监州，专门监察地方。有时也派按察使、转运使、观察使，监督地方，加强对人民的控制和镇压。

明清时期，封建皇帝更加重视监察监督，强化“天子耳目”。在总结前朝经验基础上，监察制度和组织又有新的发展。一是将御史台改为都察院，形成了明清两代监察的基本形式，并扩大其职权。二是提高了监察机构的地位，把御史台提高到秦汉时期的“三公府”地位。三是形成了从中央到地方严密的监察网。中央为都察院，把原台、殿、察三院合为一体，下设司务厅、经历司、都应司、司狱司等，分别处理一个方面的监察事务。都察院设台

长，与六部尚书平行，合称七卿。在六部中设“六科给事中”，权力很大。在13省行政区内建立十三监察道，内设御史若干，负责对京内外官吏的监察和纠弹。清代将六科给事中并入都察院，消除了它的封驳权，实行台谏合一制。

清王朝被孙中山推翻后，中国古代的监督及制度寿终正寝，但它作为一种文化流传下来，对后代是有益处的。在监察形式方面，我们可以借鉴它的弹劾、巡察、参审、谏议、议政等形式中有用的作法；在监察机构设置技术方面，我们可以学习借鉴它机构独立，地位至尊、权力至重、监察保障、对监察者的监督，严选监官以及监督制度化、法制化的经验。

但是，封建王朝实行监督制度具有致命的弊端，这就是监督机制的运转是受皇权制约的，皇权是至高无上的，是不受任何监督的。尽管这种监督制度随着封建王朝的更替不断发展和完善，但主要因素是来自皇帝对监督的重视程度。离开了皇权其它一切都谈不上，化为无有。因此，封建的监督是在皇权支配下进行监督的，充分暴露了封建监督的阶级局限性。