

监察与监督

主编 陈哲夫

北京大学出版社

D522.4/5

214246

D 523.4/5

监 察 与 监 督

主 编 陈哲夫
副主编 谢庆奎 侯通山
顾 问 刘 昆

北 京 大 学 出 版 社
北 京

新登字(京)159号

图书在版编目(CIP)数据

监察与监督/陈哲夫主编. —北京: 北京大学出版社, 1994. 10

ISBN 7-301-02539-4

I. 监… II. 陈… III. 行政管理-监察-监督-研究
IV. D523.4 D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第02141号

出版者地址: 北京大学校内

邮政编码: 100871

排印者: 中国科学院印刷厂

发行者: 北京大学出版社

经销者: 新华书店

850×1168毫米 32开本 15.5印张 387千字

1994年10月第一版 1994年10月第一次印刷

定 价: 14.50 元

加强监督监察
 保证社会主义
 建设健康发展

五十年秋
 韩天石



前 言

监察监督的思想和制度是随着权力的产生而产生的。自从有了国家,有了政治权力,也就有了监察监督思想和监察监督制度。监察监督制度是古今中外各种社会制度、国家制度建设中的重要内容,也是我国当前政治发展中人们普遍关心的问题。党和政府十分重视廉政建设,一方面要向共产党员和广大干部进行马克思列宁主义教育和党性教育,另一方面还必须建立一种合理的政治机制,对各级干部实行切实有效的监督。在这个问题上,古今中外有一些成功的经验,也有一些失败的教训,总结这些经验教训,深入探讨一些人们共同关心的问题,为建立行之有效的监察监督制度提供一些参考性的意见将是十分必要的。出于上述目的,我们写了《监察与监督》这本书。

全书共分四编十七章。第一章到第五章为第一编,主要讲监察监督理论,定名为监察监督理论篇;第六章到第十章为第二编,主要介绍中国历史上的监察监督制度,孙中山的监察监督思想和南京国民党政府的监察监督制度,原苏联、前东欧各国的监察监督制度,一些资本主义国家和香港地区的监察监督制度。上述各种监察监督制度既有经验,也有教训,因而本编命名为监察监督经验教训篇。第十一章到第十三章为第三编,从行政、经济、党三个方面讲监察监督问题,取名部门监察监督篇。第十四章到第十六章为第四编,主要讲监察监督系统的建设问题,故名之为监察监督系统建设篇。第十七章为结束语。

监察监督系统理论篇较为详细地叙述了监察监督的含义、要素和分类,监察监督的方式,以及研究监察监督的意义和研究的范

围；概略地阐述了我们关于权力与监督的看法；介绍并阐述了马克思、恩格斯、列宁、毛泽东的监察监督思想和理论，特别是着重讲述了马克思、恩格斯关于国家和社会关系的学说和他们对巴黎公社的一系列论述，列宁监察权独立的思想，毛泽东关于要警惕资产阶级糖衣炮弹的进攻，要严惩腐化分子的思想。在监察监督理论篇里，我们也介绍了资产阶级思想家霍布斯、卢梭、洛克、和孟德斯鸠的权力学说，亦即他们的监察监督思想。我们对比了霍布斯的君主专制论和卢梭的人民主权论在实际的政治操作中，从不同的两极出发，竟异曲而同工，殊途而同归，发人深省。

监察监督经验教训篇概述了中国历史上的监察监督制度及其特点。中国历史上的监察制度有经验，也有教训，何者为经验，什么是教训，由读者自己来鉴别。在本篇里，我们介绍、分析、评论了孙中山的监察监督思想和南京国民党政府的监察监督制度，令人震惊的是，孙中山十分革命的人民主权论竟能被蒋介石利用来为他的法西斯独裁制度辩护。我们还介绍，~~并原~~苏联、前东欧、西方若干资本主义国家的监察监督制度。这些国家的监察监督制度，各有其优点和缺点，也都有他们自己的经验和教训，有引以为戒的东西，也都有其可以吸收和借鉴的内容，关键在于我们要善于结合我们的国情去学习。香港地区的监察监督制度别具一格，在实践中发挥了好的作用，我们对此也作了较为详细的介绍。

在第三编里，对在国家政治、经济生活里居于特别重要地位的行政、经济、党三个方面的监察监督问题作了重点的叙述。对部门监察监督，我们并不着重于细节的描写，而是希望从实践中总结出一些经验和教训。

第四编的监察监督系统建设篇，一方面重点介绍了日本、瑞典、我国台湾地区（香港、原苏联、前东欧、欧美一些资本主义国家的情况前几章已有所介绍）监察监督系统的建设，另一方面，对监察干部的培养、任用、权利、义务，监察干部应该具备的素质、能力、

作风和道德以及必须遵守的纪律等问题都作了系统的阐述。

结束语对书中所提出的一些重要问题作了较为深入的分析。

本书的特点是：第一，把监察监督的理论、历史和现状在一本书中结合起来；第二，着重从宏观上分析问题，提出问题，供人们思考，而不作或少作技术性的介绍。

由于书中内容涉及的范围较广和作者学力的限制，本书难免有疏漏和不足之处，希望学术界的同人和广大读者批评、指正。

本书聘请刘昆同志作顾问，由陈哲夫任主编，谢庆奎、侯通山任副主编。本书写作分工如下：

吴丕：第一章、第十四章

陈哲夫：第二章、第十七章

杨凤春：第三章、第八章

王文章：第四章

杜先菊：第五章

袁刚：第六章

谢庆奎、王春英：

谢庆奎、毛寿龙：

江荣海：第十二

侯通山：第十三章

陈哲夫于北京大学

1992年12月

目 录

第一编 监察与监督理论篇

第一章	监察与监督概说·····	1
第一节	什么是监察与监督·····	1
第二节	监察与监督的要素与分类·····	8
第三节	监察与监督的方式·····	14
第四节	研究监察与监督的意义·····	23
第五节	监察与监督研究的范围与方法·····	27
第二章	权力与监督·····	31
第一节	权力的两重性·····	31
第二节	权力的自然属性·····	32
第三节	权力失去监督是危险的·····	41
第四节	中国古代的监察监督机制及其局限·····	46
第五节	对权力实行监督是严峻的斗争·····	51
第六节	社会主义制度下对权力监督的特殊意义·····	54
第三章	马克思、恩格斯、列宁的监察监督思想·····	56
第一节	马克思、恩格斯的监察监督思想·····	56
第二节	列宁的监察监督思想·····	71
第四章	毛泽东的监察监督思想·····	92
第一节	毛泽东对党和政府内腐败现象的认识·····	92
第二节	民主集中制在监察监督中的作用·····	96
第三节	必须依靠人民群众的监督·····	99
第四节	政治教育与个人自我监督·····	104
第五章	资产阶级思想家的权力观·····	109

第一节	意识形态的形成与基本分歧·····	109
第二节	神圣的权力：霍布斯与卢梭·····	114
第三节	以权力限制权力：洛克与孟德斯鸠·····	128

第二编 监察监督经验教训篇

第六章	中国历史上的监察监督制度及其特点·····	139
第一节	中国历史上的监察监督制度·····	139
第二节	中国历史上监察监督制度的特点及其局限·····	156
第七章	孙中山的监察监督思想和国民党政府的 的监察制度·····	175
第一节	孙中山的五权宪法和监察权独立的设想·····	175
第二节	南京国民党政府的监察制度·····	186
第八章	原苏联、东欧国家的监察监督制度·····	204
第一节	原苏联、东欧国家监察监督制度的背景和 一般特点·····	204
第二节	原苏联、东欧国家的党内监察监督制度·····	207
第三节	原苏联、东欧国家的人民监察监督制度·····	213
第四节	原苏联、东欧国家的法律监督制度·····	225
第五节	原苏联、东欧国家的行政监督制度·····	233
第九章	资本主义国家的监察监督制度·····	244
第一节	宪法的基本精神：分权制衡·····	244
第二节	监察监督制度与监察监督途径·····	247
第三节	资本主义国家监察监督制度的特点与作用·····	268
第十章	香港的监察监督与廉政公署·····	276
第一节	香港的政治体制·····	277
第二节	香港的监察监督制度概览·····	282
第三节	香港的廉政公署·····	288
第四节	香港监察监督制度评析·····	298

第三编 部门监察监督篇

第十一章	行政监督·····	303
------	-----------	-----

第一节	行政监督的涵义和种类·····	304
第二节	行政法和行政监督·····	309
第三节	立法机关对行政的监督·····	314
第四节	司法机关对行政的监督·····	322
第五节	行政机构的自我监督·····	328
第六节	国家机构系统外部对行政的监督·····	336
第十二章	经济的监察与监督·····	345
第一节	经济监察监督的历史·····	345
第二节	中国经济的监察与监督·····	349
第三节	外国的审计监督·····	356
第十三章	党的监察与监督·····	363
第一节	执政党的建设的一个重大问题·····	363
第二节	党的监察监督范围·····	368
第三节	党内监察监督的方式和方法·····	374
第四节	对执政党的社会监察监督·····	387
第四编 监察监督系统建设篇		
第十四章	监察监督机构·····	393
第一节	现代监察监督机构的发展·····	393
第二节	现代监察监督机构的几种模式·····	397
第三节	现代监察监督机构的比较: 机构与权限·····	406
第四节	现代监察监督机构的比较: 基本原则·····	413
第十五章	监察监督干部·····	419
第一节	监察监督干部的素质·····	419
第二节	监察监督干部的作风和道德·····	423
第三节	监察监督干部的能力结构·····	430
第四节	监察监督干部的选拔和培养·····	436
第五节	监察监督干部的待遇·····	440
第十六章	监察监督纪律·····	443
第一节	监察监督工作要有严格的纪律·····	443
第二节	监察监督干部不能经商办企业·····	447

第三节	监察监督干部的各种纪律·····	449
第十七章	几个重要问题的讨论·····	455
第一节	提高全党全民的监察监督意识·····	455
第二节	提高全党对建立监察监督机制的认识·····	462
第三节	实行监察监督系统的垂直领导体制·····	465
第四节	关于舆论监督·····	470
第五节	切实加强对各级领导干部的监察监督·····	476
第六节	加强共产党的领导，健全监察监督机制·····	481

第 一 编

监察与监督理论篇

第一章 监察与监督概说

监察与监督是对政治权力的控制。监察与监督由产生、发展，到普遍为世界各国所重视的这一历史过程，说明监察与监督在人类政治活动中有着十分重要的意义。监察与监督应该作为一门学科来研究。这门学科有广泛的研究范围。它不仅要研究政府的监察监督机构与制度，而且要研究其他来自国家、社会、民间的监察与监督；不仅要研究它的历史与现状，而且要研究它的理论；不仅要研究中国，而且要研究世界各国。总之，要对监察与监督进行系统的、全面的研究，这对于加强与完善我国的社会主义民主政治是一项有益的工作。从事这一研究的第一步，就是要明确它的研究范围。在这一章里，我们将首先解释什么是监察与监督，然后从监察与监督的要素、分类、方式等方面进行分析，以便确定研究范围。最后，我们还将说明研究监察与监督的意义与方法。

第一节 什么是监察与监督

一 监察与监督是对国家权力的运行加以控制

这里讨论的监察与监督属于政治学的范围。在政治体系中，

国家权力占有重要的地位。从这一角度看，政治就是对国家权力的争夺、巩固、运用和控制。国家权力的对内职能，除了对敌对阶级、敌对分子的破坏进行镇压外，主要是对公共事务的管理。国家权力是由国家机关以及国营企、事业单位领导机构掌握的。在家庭、家族、社会团体、民办机构中也有权力，它们不属于国家权力。对国家权力的运行必须加以控制，是因为权力在运行中会产生弊病。

国家权力总是掌握在少数人手中，以多数人的服从为前提。这就使掌握权力的人在社会上容易处于有利的地位。国家权力管辖的范围很广，包括维护社会秩序、分配社会服务、经营产业、管理经济、调停纠纷等等。在某种意义上说，权力是一种资源，它可以用来为公众谋利益，同时也可以被少数人用来谋取私利。权力的运行是否公正，是否适当、有效，是否合法、合理，往往取决于权力的行使者。权力行使者严守一定的规则，公正无私、积极合理地行使权力，就会保护多数人的利益，保障社会安定，维护国家的政治制度。这是权力正常运行的情况。与此相反，权力行使者如果超越常轨，滥用权力，专横跋扈，甚至任意肆虐，践踏法律，伤害无辜；或者以权谋私，腐化堕落，收受贿赂，勒索财物，以权力做交易，放弃权力的公正原则，就会影响多数人的利益，造成社会的不安定，动摇国家的政治制度。即使权力行使者的低能、轻慢、懈怠、消极、不负责任、偶然疏忽，也会给社会带来危害。

控制国家权力的运行，就是要预防或消除权力的弊病。立法、司法、行政管理等都可以对权力进行控制，而监察与监督则是专门用于控制权力、消除弊病的一种制度。

二 监察与监督是历史形成的制度

权力的弊病历来为政治家、思想家所关注，他们不断探索产生弊病的原因和防止弊病的办法。

权力之所以产生弊病，在中外思想家看来，“人性恶”是一个重

要原因。中国古代的思想家荀子(约公元前 313—前 238)提出了“人之性恶,其善者伪也”的命题^①。尽管他的说法受到后人的一些非难,但“人性恶”的理论在中国古代政治思想中仍然占有重要地位,也是中国政治制度建设与发展的重要依据之一。法国资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠(1689—1755)也曾提出:“一切有权力的人都容易滥用权力”^②。他把“滥用权力”看作人的一种自然倾向。

“人性恶”的说法只能作为一家之言。探寻权力弊病的原因,可以追溯到人的共同本性上,也可以分析人的不同品质,以及环境的影响。还可以把权力的腐蚀作用看作是一种原因。但制度的完善程度如何,恐怕是最直接的原因了。

无论权力弊病产生的原因何在,权力弊病对于统治者与被统治者来说,都是一种祸害。因此,古往今来,人们一直都在寻求解决这一问题的途径。

在西方,资产阶级思想家在反封建的斗争中找到了民主的方式对权力加以控制。孟德斯鸠为防止权力的滥用设计了三权分立的政治模式。美国 1787 年 9 月 17 日草签、1789 年 3 月 4 日全面实施的联邦宪法正式确立了三权分立的政治制度。三权分立的关键就是以权力制约权力,分权与制衡是基本原则。实践表明它是资产阶级民主政治较为理想的模式,至今已有许多国家采用了权力分立的方式或者吸取了权力分立与制衡的原则。分权与制衡的原则在西方源远流长,作为西方文化摇篮的古罗马和古希腊,早在公元前 500 多年就已经在其政治生活中实行了类似的原则。不过,当时实行的是奴隶主贵族的民主,远远不能同现代资产阶级民主相提并论。在资产阶级的政治制度中,对于权力的限制与约束已经成为一项复杂的工程。在权力分立与制衡的原则下,还需要

① 《荀子·性恶》。

② 《论法的精神》上册,商务印书馆 1961 年版,第 154 页。

有更多的设置、措施与手段。许多国家在长期的政治实践中都有各自的发展和创造，有些行之有效的法律制度、机构设施、方式方法、原则原理已为更多的国家所仿效。在关于监察与监督的制度中，有许多值得我们学习与借鉴的东西。

在中国，历代的政治家和思想家也十分关注权力弊病的防治问题。从秦汉以来，中国就一直在发展和完善专制集权的君主制。对防止与消除权力弊病这一问题的研究与解决，也必然限于巩固这种专制集权的途径。古代思想家们一直渴望的是贤人政治。在他们的心目中，君主理应是圣明的。荀子曾经指出圣王的作用就是“起礼义、制法度”^①，对“人性恶”加以防范、纠正。在君主专制制度下，防止权力弊病必然会把注意力集中于各级官吏身上。秦朝的丞相李斯(?—前 208)曾是荀子的弟子，他有一段话对于君主专制下的“督责之术”作了详尽的说明：

夫贤主者，必且能全道而行督责之术者也。督责之，则臣不敢不竭能以徇其主矣……督责之诚，则臣无邪，臣无邪则天下安，天下安则主严尊，主严尊则督责必，督责必则所求得，所求得则国家富，国家富则君乐丰。故督责之术设，则所欲无不得矣。群臣百姓救过不给，何变之敢图？^②

这段话阐明了“督责”的主体与客体、作用与目的。李斯同时还提出了专制督责的根本原则：“明君独断”、“权不在臣”，“塞聪揜明，内独视听”，“能独断而审督责，必深罚”。即督责的权力完全属于皇帝，不允许任何人插手、过问、说三道四，督责必须配合以严峻的刑罚。“督责”是为君主专制服务的手段，这是显而易见的。

中国的思想家也注意到了君主实际上并非都是圣明的，他们的错误会导致严重的后果。孔子曾经指出“天子”、“诸侯”、“大夫”必须有几位“争臣”，经常对他们提出批评，才能帮助他们维持统

① 《荀子·性恶》。

② 《史记·李斯列传》。

治^①。更有建设性的意见是荀子的一段话：

君有过谋、过事，将危国家、殒社稷之惧也，大臣父兄有能进言于君，用则可，不用则去，谓之谏。有能进言于君，用则可，不用则死，谓之争。有能比知（智）同力，率群臣百吏而相与疆君骄君，君虽不安，不能不听，遂以解国之大患，除国之大害，成于尊君安国，谓之辅。有能抗君之命，窃君之重，反君之事，以安国之危，除君之辱，功伐足以成国之大利，谓之拂。故谏、争、辅、拂之人，社稷之臣也，国君之宝也，明君所尊厚也^②。

思想家的理论导致了中国封建政治制度中监察和谏议制度的建立和发展。监察的对象主要是百官，其工作就是李斯所说的“督责”；谏议的对象主要是皇帝，其工作就是荀子所说的“谏争”。这种制度从秦至清不断发展演变，而且日趋完善。中国传统的监察与监督制度也含有以权力制约权力的原则，但是与资产阶级民主政治不同，在中国传统政治制度中，监察与监督的权力来自皇帝而不是人民，这种制度从根本上讲是保证皇权独尊、维护专制统治的一种制度。到了近代，中国革命的先行者孙中山借鉴西方的民主制度，提出过五权宪法，有过监察权独立的设想，但他在理论上不完备，在实践中有错误，后又被蒋介石加以歪曲，因而也没能在中国建立起行之有效的监察与监督制度。

资本主义各国建立的以权力制约权力的监察与监督机制虽有其成功的方面，但他们只考虑到用权力约束权力，而没有考虑如何赋予广大群众真正的权力与权利。中国传统的监察与监督制度虽也曾历史上起过反对政治腐败、稳定社会秩序的积极作用，但它在关键的部位上留有真空地带，因此，其缺陷是本根性的。这样，建立更加完善的监察与监督制度的重大的历史责任便落到了无产

① 《孝经·谏争》。

② 《荀子·臣道》。

阶级及其政党的身上。十月革命胜利后在世界各地建立起来的社会主义国家,都曾对这一问题进行过积极的探索,也有一些收获,但从根本上说来,还没有取得成功的经验,人民群众还没有力量去阻止权力的拥有者滥用权力,从而给国家、社会带来灾难。因此,对这个问题还需要进行深入的探讨,还需要花比较长的时间和比较大的努力才可能求得完满的解决。

三 监察与监督两个概念的区别与联系

“监察”与“监督”是两个概念,既有联系,又有区别。

“监察”一词来源于中国历史上的“监察御史”,本来就是同权力联系在一起的。在今天,“监察”一词有比较固定的使用范围。它一般只用于监察机关、监察权、监察工作等地方。将“监察”看作一种行为的话,那么它的主体是具有某种特定权力的机关,客体是这种特定权力机关行使权力的特定对象。可以看出,“监察”是某种特定机关的权力。举例来说,中华人民共和国监察部就是被赋予某种权力的机关,它的特定对象就是各级、各类行政机关及其工作人员。“监察”就是这一监察机关行使的权力。

“监督”在中国古代也有这样的官名,它同权力也有一定的联系。但在今天,“监督”一词的使用范围比“监察”一词要广泛得多。这是因为在人们的使用习惯上,“监察”总是同特定机关、特定权力、特定工作相联系,这就限制了“监察”一词的使用范围。而“监督”一词可以不受这些限制,因而它可以有广大的使用范围。从“监督”的行为主体来看,它可以是特定的监督机关,也可以是特定监督机关以外的机关、团体、普通个人。从“监督”的客体来看,它可以是掌握一定的国家政治权力的机关及其工作人员,也可以是不掌握国家任何政治权力的社会团体或普通个人。很显然,当“监督”的主体是掌握国家政治权力的机关时,“监督”是一种权力。当“监督”的主体仅是普通个人时,这种“监督”只是公民的一种权利。“监督”的含义也随着使用场合的不同而有伸缩变化。当其行为主