

国家监督制度

蔡定剑 著

中国法制出版社

国家监督制度

蔡定剑 著

中国法制出版社

封面设计：陶尚义

国家监督制度

GUO JIA JIAN DU ZHI DU

著者/蔡定剑

经销/新华书店

印刷/北京东沙屯印刷厂

开本/850×1168毫米32 印张/10.25 字数/230千

版次/1991年9月北京第1版 1991年9月北京第1次印刷

印数/00,001—6,500

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7—80083—043—8/D·39

(北京市文津街11号 邮政编码：100017) 定价5.10元

前 言

监督制度同选举制度，构成现代民主政治的两大支柱。通过选举，公民能亲自或派选自己的代表参与国家事务管理，它是民主的重要渠道。但是，仅有选举制度并不能保证国家有真正、完全的民主。这是由于：第一，选举本身很难保证所选出的代表或官员真正代表民意，并忠实执行民意。就是说，选举可能会有选错人的时候；第二，即使选出的代表或官员起初能代表民意和执行民意，但也保证不了这些代表或官员在任期内永远忠实于人民利益、不违背民意。就是说，人可能会犯错误，权力也会腐蚀人，使人变坏。在现代民主制度下，多数人并不可能直接去参加国家管理，而只能靠少数人去管理国家。所以，仅有选举制度和代表机关并不足以保证国家制度的民主性质。那么，如何保证国家制度的民主性质呢？有一个关键，这就是建立、健全国家监督制度。人民的监督权和国家监督制度与人民的选举权和代表制度并立互补，构成现代完整的民主政治制度。对这一道理，我国著名民主革命先驱孙中山先生有过生动的比喻。他把代议制民主比作一架机器，选举权是机器的发动力，监督权是机器的制动力，机器仅有发动力，没有制动力，就不完整，就不能被人们有效地利用于做功。代议民主制下，若人民只有选举权，没有监督权，就好比人民对国家这台机器只能发动，不能制动，人民就不能有效地控制国家机器及其官员。马克思、恩格斯在他们的经典著作中明确指出，人民掌握罢免权，是新型无产阶级国家的根本特征之一。旧

的国家起初也给人民一些选举权或者自称是为人民利益的，但后来逐渐官僚化变成压迫人民的机器。因此，新型无产阶级国家的人民在掌握对官吏选举权的同时，必须掌握监督权。毛泽东早在延安时期就清楚地看到，新的人民政权要摆脱一切旧政权“其兴也勃，其亡也忽”的历史周期率支配，只有让人民起来监督政府。

国家监督制度是一个体系，在我国，这个体系是建立在人民监督权这个基础之上的。人民监督权包括人民的直接监督和间接监督的各种形式。直接监督有选民的罢免权，公民的批评、控告、检举权，公民通过新闻舆论的揭露、批评权，以及公民通过社团组织对政府的监督等等。人民的间接监督主要是通过代表机关行使的各项法定监督权，如对行政、司法官员的罢免或撤职、质询、组织特定调查、听取工作报告等。在人民监督权这个核心和基础上，产生一系列的具体监督制度，有主要对代表机关实施的宪法监督，对行政公务人员实施的行政监察，对司法人员实施的检察监督，还有对党员实施的党纪检查。这些监督制度各有分工，而又相互联系、衔接，形成我国监督制度体系。有效地健全、完善这一监督制度体系，对不断消除国家肌体可能生长的权力毒瘤，保证国家机器正常、稳定运行，保证国家制度的民主性质，是十分重要的。

本书分十篇，前四篇探讨了国家监督制度的一般理论，阐述了监督制度的基本原理，概括地介绍了中国古代监察制度，西方国家监督制度的历史演进和现状，社会主义监督的理论和实践，特别是我国监督制度的历史发展及其经验教训。后六篇主要面对现实，阐述了我国各项监督制度，分别介绍、论述了宪法监督、人民代表大会监督、行政监察、检察监督、党纪检查和社会监督等制度的基本概念、内容和范围、方式和程序等，对其中理论探讨的问题和制度存在的某些缺陷进行了分析，并对如何改革和完善

各项监督制度提出了一些浅陋之见。

如前所述，监督制度在国家制度建设、民主法制建设中是如此重要，而现实要求也很迫切。现实中，广大人民群众针对有法不依、执法不严、党风社会风气中的某些腐败现象以及国家工作人员中的官僚主义，发出了加强监督的强烈呼声。人民群众在谈论监督问题，人大代表和政协委员在每次开会时也呼吁加强监督，监督确实已引起全社会的普遍关注。但是，长期以来对监督的理论研究很少有人问津，直到目前，专门、全面、系统地阐述、研究国家监督制度的专著仍属鲜见。由于这些原因，许多人，包括在监督实际部门工作的同志，对国家监督制度的理论知识、现实状况的全面了解是很不够的，对我国监督制度的许多基本概念、内容、范围等的理解也存在一定程度的混乱。我想通过自己初步的探索，为业已肇始的监督理论研究，踏开一条茅草之路；为各个领域从事监督实际工作的同志，提供一把制度建设的理论工具；为一切渴望加强我国监督制度的人们，奉献一杯知识的清茶。

国家监督制度是个十分重要、广阔而又蛮荒的领域，由于工作的原因和喜好探索的本性，使我闯入这个领域。然而，就我的知识、能力来说，恐是难以胜任这样的开拓性研究，本书幼稚和错误的地方肯定会有不少，可以自慰的办法，就是请求读者给予宽宥和指正。

著 者

一九九一年二月于北京

目 录

前 言	(1)
第一篇 监督的基本原理	(1)
监督的含义	(1)
监督制度的远源	(4)
监督的必要性	(6)
监督的理论模式	(14)
监督与效率	(20)
监督体系	(24)
民主监督制度	(27)
第二篇 古代监察制度与专制统治	(31)
历史演变	(32)
制度的功能	(39)
监察形式	(41)
机构设置技术	(43)
监察与专制	(49)
第三篇 西方国家监督制度	(55)
从“议会至上”到“议会监督”	(56)
议会监督权	(62)
监督手段	(69)
监督制度的发展	(76)
功效与评介	(84)

第四篇 社会主义监督的理论与实践	(87)
马克思恩格斯的监督思想	(87)
列宁的理论及苏联的实践	(90)
监督制度建设及其经验教训	(99)
强化监督与政治体制改革	(109)
第五篇 宪法监督	(114)
什么是违宪	(114)
宪法监督内容	(117)
宪法监督程序	(124)
宪法监督机构	(131)
政党的宪法化	(137)
宪法监督与人大监督	(144)
第六篇 人大监督	(148)
概念和特征	(149)
人大监督对象	(153)
人大监督内容	(155)
监督操作标准	(169)
监督权的结构	(173)
加强人大监督	(185)
第七篇 行政监察	(190)
行政监察概念	(190)
国外行政监察制度	(192)
行政监察制度的变迁	(199)
行政监察的内容和程序	(206)
完善行政监察制度	(214)
第八篇 检察监督	(219)
检察机关的性质	(219)

检察权的历史考察·····	(222)
检察监督的概念·····	(226)
检察监督的内容和手段·····	(230)
检察监督制度的改革·····	(237)
第九篇 党纪检查 ·····	(251)
党纪检查与党内监督·····	(251)
党纪检查的内容·····	(253)
纪检机构体制·····	(263)
纪检方式与程序·····	(270)
第十篇 社会监督 ·····	(279)
概念·意义·特征·····	(279)
社会监督的条件·····	(283)
政协的民主监督·····	(289)
社团组织的监督·····	(296)
新闻舆论监督·····	(300)
选民和公民监督·····	(307)
作者后记 ·····	(316)

第 一 篇

监督的基本原理

监 督 的 含 义

汉语监督一词，据《辞源》考证，最早见于《后汉书·荀彧传》：“古之遣将，上设监督之重，下建副二之任，所以尊严国命而鲜过者也。”可见，监督原意是指对派出去打仗的将军进行监察、督促而设的官，目的是为保证军令的严格执行，减少失误。后来，监督一词用意越来越广泛，但其基本的含义仍然是指从旁察看、监视、检查并督促，防止出错并纠正错误。例如，老师监督学生，有关部门监督市场物价、产品质量等等。本书要研究的监督，是指国家政治生活领域中对国家政治权力运用过程设置的各种监督制度。监督用于国家政治权力领域，是指为保证国家权力在所担负职权的正当范围内和轨道上运行，而对其进行监视、检查、调节、控制、纠偏的各种活动。

对这个概念的进一步分析，还可以得出下列两点认识：第一，国家监督是为了保证国家权力在正常范围和轨道上运行。这就要求国家机关和国家工作人员依法行使职权。这意味着法治。有效的国家监督制度是法治社会的必要条件。可见，监督与法治密切相联系。第二，由谁来对国家权力实施监视、检查、调节和控制？对这个问题的回答，则反映国家监督制度的性质，在本质上也反映一个国家的民主性质和民主程度。如，当对国家权力的

监督是来自个人或少数人时，这个社会就可能是专制的。当对国家权力的监督来自社会大多数成员时，这个社会就是民主的。由此而知，国家监督制度与国家的专制和民主性质有关。反过来说，国家是专制还是民主，在一定程度上又取决于监督制度的性质。总之，一个国家对政治权力运用过程实行监督的完善程度，在形式上表现为该国的法治状况，在内容上表现为该国的民主程度。

广义上说，现代民主政治中的各项民主制度都具有一定的监督性质。如选举制、限任制、分权制等等，都是对产生或行使国家权力的一种监督。现代国家管理经济中运用的计划、物价、审计、信贷等手段也都有某种监督性质。但是，本书不可能研究一般意义上的监督制度，而只能研究国家的专门监督制度，即研究那些涉及专门监督机关或负有专门监督职责的人，对国家政治权力运用的监督的活动。当然，社会监督则属例外。

从监督的基本含义中可以得出，任何科学、有效的监督制度，都具有以下的基本特征：

第一，权力性。监督必须以权力为后盾，它是一种权力对另一种权力的约束。没有权力作监督的后盾，监督就会丧失权威性、约束力和强制性，此种监督只能是软弱无力的。这一点是监督的本质特征。

第二，外在性。监督必须是由被监督主体以外的力量实施的行为，对被监督者来说，它是一种外在的力量，而不是一种自我的克制。如果监督者与被监督者同为一体的话，这种监督对个人来说，那只是一种道德或良心的约束；对一个具体的组织来说，监督很可能成为一种良好的愿望。没有外力的监督，不是严格科学意义上的监督。

第三，平等性和独立性。监督与被监督者之间必须是两个相对

平行的行为主体，监督主体的地位是独立和平等的，而不是依附的、命令和服从的关系，监督者更不能处于被监督者的控制、支配之下。如果监督者的地位缺乏独立性，而受制于被监督者，监督的有效性会受到很大的局限。

第四，强制性。监督关系决不是以被监督者的自愿为基础建立的，不管被监督者是否愿意，都必须接受监督。因为，监督者有时要制止被监督者的错误，甚至对被监督者要作出处罚，没有强制手段是不可能实现的。如果说没有监督的权力是危险的话，那么，没有强制性的监督则是无效的。

第五，权威性。监督必须倚靠相对独立的地位，同时应具有相应的权威。由于监督是对掌握和运用权力者实施的行为，因此，需要有比被监督者更高的权威，才能对其进行检查督促，甚至剥夺其权力。监督者的地位可以不高，但不能没有权威。

第六，制约性。监督者本身必须受到制约。由于监督的需要，赋予了监督者权威、强制力和一些特殊手段。因此，要防止监督者去滥用这些特权，造成权力危害，必须使监督者的权力受到监督，特别是要适当受到被监督者的一定制约，使权力之间保持一定的平衡。

监督与制衡是两个相类似、但又有不同的概念。监督在广义上包涵制衡，但监督并不等同于制衡，监督和制衡的共同点就是对权力的约束。如果监督是在政治领域中权力相互之间发生的话，它就可称之为制衡。监督侧重于从单向角度出发，是一种权力对另一种权力的约束。制衡侧重于从双向或多向角度，是权力之间的相互约束。也就是说，讲监督，是指由监督主体向监督对象发出的行为。讲制衡，则是双方互为监督主体和监督对象。监督与被监督者在主体地位上可有高低之分，两种权力的地位甚至可以相差很大。而制衡者双方主体地位更趋平等，更依赖于权力的分

工或分权的理论确立。我国惯常用监督概念而不用制衡概念，反映了中国权力关系实际。本书使用监督概念，遵从中国的实际。

监督制度的远源

监督制度是一项古老的国家制度，早在古代奴隶制国家中就形成了。据史料记载，在氏族社会解体后，最早产生的古希腊奴隶制国家雅典和斯巴达（约公元前8—6世纪）就有专门的监察官和监督机构。当时的雅典和斯巴达国家机构由国王、长老会议、公民会议和监察官组成。公元前6世纪开始，雅典两任首席执政官梭伦和克利斯提尼先后对当时的国家制度进行了改革，使国家制度加强了监督机制更趋于民主。其改革的主要方面是：提高了民众大会的地位和作用，使民众大会经常召开，并在会上审议国家的重要事情：如通过法律、选举官员，以及战争与和平、对外政策、财政和司法审判问题都可提出来讨论，还能用秘密的方式将任何滥施淫威，危害国家、公众和民主制度的人逐出雅典。同时建立了400人会议，由每部落出100名自由民参加，（后来发展成为500人会议）。它是最高的常设政府机构，其职权是：管辖国库、国玺和对官员的监督；预先审查民众大会作出决定的问题；监督民众大会所通过的各项法律的准确执行，必要时可制止民众大会的激进意图。此外，还设立陪审法庭，陪审法庭具有司法和监督职能，除审理民事和刑事案件外，还同贵族进行斗争，限制贵族的权力。许多雅典制度的反对者，包括元老院成员，因滥用职权、盗用公款、贪污受贿而被判罪。

差不多在这同时的斯巴达国家，监督制度也颇为发达。斯巴达有两个国王，分别由两个王族产生，国王权力受到长老会议限

制，平时有审理有关家族法的案件和主持某些祭典的权力，战时统率军队，权力较大。长老会议是雅典和斯巴达的最高政治机关，有权决定一切重大事务。它形式上由公民会议选出，实际由贵族长老充任。公民会议由30岁以上的成年男子组成，只有表决权。民众大会决议不为监察官和长老会议所满意，民众大会就要被解散。监察官共有5人，一年一任，由民众大会选举产生。有两人专门负责监视国王在战争期间的行动，审讯国王的违法行为。5人院负责对战利品的瓜分，监督军队的招募，规定国王的税收，并享有民事案件的审判权。监察官召开长老会议和民众大会，监督国家法律和习惯的执行，同外国使节进行谈判。监察官的权力后来发展到接近于独裁，用首席监察官的名字命名年号。根据亚里斯多德的研究，监察官常使两个国王不断处于发生小小内讧和纷争状态。监察官每8年进行一次占星术，如果监察官认为星象不祥时，尤其认为星象险恶时，就要对不满意的国王提起诉讼，并常常能将国王废黜。

到公元前6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。这时的罗马共和国中央机关有元老院、民众大会和高级长官。元老院为最高行政机关，能对任何问题提出自己的见解和意见。在法律上，它的决定对高级长官和民众大会不具有约束力。实际上，不经元老院同意，民众大会不能审查高级长官候选人和选举高级长官，元老院还负责管理财政和国有财产，参加对外政策决策，任命军事长官，决定国家安全措施，维护罗马秩序等等。民众大会为立法机关，决定战争与和平，选举高级长官，通过或否决法律，授予公民权，并负责死刑的最高上诉审。解决婚姻家庭、继承、财产和宗教仪式等问题。高级长官包括执政官、大法官和监察官，他们都由森都里亚（百人团）大会选举产生。执政官负责召集元老院会议，担任民众大会

主席，颁布命令，作出行政处分，统率军队，并有逮捕和判处死刑的权力。平民大会选出的保民官，则有权对高级长官的命令和元老院的决定加以否决。保民官还有权拘捕任何官员，并且自己的人身不受侵犯，妨碍保民官执行职务要受严厉处罚。监察官由选举产生，任期5年，它的职责是编制公民名单，并负责税收，代表国家将公共工程承包给承包人，监视工程质量，监督关税的征收和省税款的收进，还监督善良风俗的遵守。独裁官、监督官和保民官受特别保障，不受法院审判。

我国古代很久以前也产生了监察制度，由于后面有专篇论述，故不赘述。

监 督 的 必 要 性

社会运转正同机械运动的原理相似，任何机械运动都要有发动装置、传动装置和制动装置。没有制动装置，机械的正常运转就没有保障，就会像奔驰的列车，时刻面临倾覆的危险。生命有机体的生长也一样，它有神经系统、血液系统、呼吸系统、消化系统和免疫系统。缺少免疫系统，生命有机体就会为疾病所危害。民主国家制度的运行，也不可缺少监督制度。

现代国家民主制度的重要标志之一，就是不允许国家有绝对专断的权力存在，国家的一切政治权力，都处于有效的监督和控制之中。作为国家监督制度，早在奴隶社会和封建社会就存在。但为什么现代民主国家更需要监督制度呢？现代社会之所以需要加强对国家权力的监督，是基于人们对民主政治和现代国家管理的深刻认识，基于人们对国家权力潜在危险性的深刻认识。因为这些原因，才需要作出制度上的安排和防范。具体说，现代民主社会高度重视监督制度建设，主要出于以下原因。

〈一〉民主政治的需要

监督制度是代议民主制大厦的一根支柱，它的必要性根植于现代民主制下的一种深刻的“委托责任关系理论”。现代所谓的民主政治，从国家制度上说，主要是指代议制民主。它是在承认国家一切权力属于人民的前提下，由于人民不便直接行使国家权力，因而要靠确立一种合理程序推选人民的代表或官员，组成国家机关，行使国家管理权。可见，国家及其官员权力的行使，是基于人民群众的同意。人民与政府之间形成了一种“委托责任关系”。人民把权力委托给它的政府，政府则向人民负责，保证忠实于人民的意志和利益，按人民选出的代表制定的法律行事。如果政府违背人民意志，损害人民利益，或行使权力超出法定范围，应对人民承担政治责任，直至要受到处罚。人民只有从根本上保留这种对政府监督控制的权力，才能有效地保障国家机关及其官员权力行使的合法性和正当性。这就是现代民主政治最简单、最基本的含义。

总而言之，保证国家制度的民主性质，有两个基本方面，或者说有两个关键环节：一是选举，人民选出真正符合民意的人来行使国家权力；二是监督，人民通过监督，保证被选出的人在行使权力时，始终真正按民意、按法律办事，永远不敢滥用权力，侵犯和违背民意。对任何民主制度来说，这两方面都是不可或缺的。

孙中山先生对监督制度与现代民主政治的关系有着深刻的理解。他曾在讲解他的“三民主义”中，形象地用发动机的例子来说明监督对现代民主社会的重要意义。他说，在发动机刚刚发明时，只有一个方向的动力，而不是和现在一样，有两个方向的动力。那时，蒸汽机只能把活塞推到一端而不能把它拉回来，所

以，在用机器弹棉花时，就雇用童工，等活塞前进之后，小孩使用手把活塞棒拉回来，然后，再由蒸汽机把活塞推过去。后来，有一懒小孩用一根绳子和一根棍子绑在那架机器上，借机器本身的力量，令活塞自动回来。他接着说，民权政治的机器至今已有一百多年，各国民权只有一个选举权，这就意味着人民只有一个发动力，只能把民权推出去，不能把民权拉回来，就好像最初的发动机一样。人民选出来的人究竟贤与不肖，便没有别的权去管它，像这样的情形，就是民权政治的机器不完善。现在，新式的方法除了选举权之外，第二个就是罢免权。人民有了这个权，便有拉回来的力。这个权是管官吏的，人民有了这两个权，对于政府中的一切官吏，既可以放出去，又可调回来，来去都可以从人民的自由。这好比是新式的机器，一推一拉，都可以由机器的自动。^①由此可知，孙中山先生把监督制和选举制一道当作现代民主国家制度运转的两个轮子，现代民主国家大厦的两根支柱。监督制度的建立，是对现代民主制度的重要完善和发展。孙中山先生深入浅出，生动形象地把监督在现代民主制度中的地位和作用解释得淋漓尽致。由于孙中山先生对监督权的深刻认识，他在创立的“五权宪法”的政治制度中，五权之一就有监督权这一项。他的这一理论，是在总结资产阶级三权分立经验的基础之上，借鉴中国古代政治经验，把监督权从其它国家权力中独立出来，专列一项，并摆到与立法权、司法权并列的重要地位。后来西方国家制度发展历史表明，资产阶级早先的权力分立理论，也越来越被相互监督和制约的制度所代替。监督在民主制度的大厦中所起的作用，显得越来越重要了。

总之，监督是民主制度下不可缺少的一种国家制度，它是由

① 《孙中山选集·三民主义》第781—783页。