



中国监察制度及其理论的传承和发展

文_ 储建国

【摘要】中国共产党不仅发扬了中国古代建立独立监察制度的优势，而且还有很大的创新：一方面是将党内纪检制度与国家监察制度有机地结合起来，达到党和国家制度联动的效果；另一方面是发挥人民监督的优势，走群众路线，将人民性和专门性有机地结合起来。

【关键词】监察权 分职 反腐

【中图分类号】D630.9

【文献标识码】A

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2017.02.007

如果从人类长时段的政治历史来看，中国是政治制度方面最富创造力的国家之一。对于这一点，比较政治学者越来越多地予以肯定。英国政治学家芬纳在《统治史》一书中说到唐代在政治

上有三大创新，其中一项就是监察和谏议制度。（芬纳：《统治史》〈第二卷〉，华东师范大学出版社2014年版，第208页）

古代王朝治理的一个总目标就是国泰民安，为了实现这个目标，需要一个专门的官员群体，他们首先要履行两项职责：一是文治天下的职责；二是武保平安的职责。由此，官员自然分为两块，即文官和武官，而且前者高于后者，这是中国古代主流政治理论的要求。这种理论有一套道德理想主义的追求，但在制度设计上并没有陷入空想。该理论认识到现实人性的弱点，并主张通过制度的方式予以补救。对于官员可能的偏私和错误行为，需要有专门的机构来预防和监督。自秦朝开始，负责监督百官的御史大夫就与丞相、太尉一起位列三公。此后历朝历代，在横向职责结构上，这三种职责一直存在，形成比较稳定的三元架构。其中监察机构名称有些变化，但这种制度一直稳定地存在着。就文治职责来说，后来出现了进一步的分化，譬如说，隋唐时期形成了典型的中书、门下和尚书三省，将决策的起草、审议和执行分离开来，形成小三元架构。为了从理论上说明这种分职的必要性，唐太宗有一次对门下省的官员说：“元置中书、门下，本拟相防过误。人之意见，每或不同，有所是非，本为公事。或有护己之短，有是有非，衔以为怨。或有苟避私隙，相惜颜面，知非政事，遂即施行。”

（吴兢：《贞观政要》，中国文史出版社2003年版，第15页）这段话经典地表达了中国古代分职（责权）理论，也就是相防过误

理论,体现了中国人的政治智慧。该理论强调官员们都是奉公为事的,但难免有私心杂念,容易损害公事的施行,因此,需要设置不同的机构,相互提醒,相互监督。这种说法就比西方理论中一味强调人的私心更加合情合理,也更加容易为人所接受。基于这种理论的制度不仅旨在防恶,更旨在扬善。而专门挑刺的监察和谏议制度本意也是为了惩前毖后、治病救人。严厉的制度背后仍然是通过仁义之道来支撑的。

然而,我们不能过分地美化中国古代的监察制度,因为在现实政治中,该制度毕竟是为了皇帝更有效地控制百官、治理万民而存在的。它控制不了皇帝的私心私欲,改变不了皇帝借公天下之名,行私天下之实的局面。

这个局面直到20世纪才有根本的改变。辛亥革命之后,古代天下为公、民为邦本的理念转化为民主共和的理念,并且找到新的制度依托来反映这种理念。尽管在主权层面,中国从君主主权转到了人民主权,古代的东西没有太多可以借鉴的,但在治权层面,可以借鉴的就比较丰富,而且有的不需要进行太大的转换。治理是为国家服务的,国家的性质从君主变为人民,意味着治理的目的变了,但有些具体治理制度和过程并不一定会随之发生大的变化。孙中山认识到这一点,所以,在治权层面,他将中国古代的优良制度——文治制度、监察制度、科举制度等与来自西方的立法制度、司法制度结合在一起,形成了具有中国特色的五权制度。然而,由于历史

原因,这种制度在中国大陆没有足够的时间来打磨,到了台湾,则在过于西化的环境中几近废弃。

中国共产党一方面从根本上否定中国古代的核心政治理念,但又在次级理念和政治制度上吸收了中国古代政治的优良内容。譬如说,中国共产党在强调各级干部在为党和国家尽义务的前提下来划分不同的权力,这就继承了中国古代分职思想。又譬如说,中国共产党强调拥有不同权力的机构在分工合作的基础上相互制约和监督,这又继承了中国古代相防过误的思想。就监察制度来说,中国共产党在革命年代主要依靠党组织来领导军事和政权的工作,所以监察制度首先体现为党内的纪律检查制度,这项制度在革命和建设时期发挥着重要的作用,而且越是在党的政治命运的关键时期,这项制度的作用越大。

中国共产党在建立新政权的最初尝试中,将这项制度从党内延伸到了政权。1931年,中国共产党在以江西瑞金为中心的革命根据地建立了中华苏维埃共和国,在临时中央政府下设的九部当中,有一个权力很大的中央工农检察人民委员部。该机构有五项职责,包括监督各级苏维埃机关的政策执行、人事任免、贪污受贿等内容,其职责的广泛性堪比中国古代的监察机构。工农检察部不同于历史上类似机构的最大特点就是引入了群众监督,该部下面设有控告局、群众法庭、工农通信员和轻骑队等群众性监察组织。这既吸收了沿自巴黎公社的外来



中华苏维埃共和国工农检察委员会旧址

经验,也有中国共产党人自己的创造。该机构在实践中确实发挥了重要的作用,在两年时间里检举和查处了自厅长到科员的几十名贪污人员。

延安时期,中国共产党建立了陕甘宁边区政府,没有建立类似苏维埃共和国时期的工农检察机关。监察职责主要由边区参议会行使,根据《陕甘宁边区政府组织条例》,各级参议会有权监察和弹劾政府机关的公务人员。但参议会无法像专门的监察机关那样深入到政府当中去开展工作。正如谢觉哉所说:“(参议会)常驻委员会有关于行政或司法的意见只可以有建议权,不能径直执行,对于行政机关的监督只能依照条例去监

督,不可事事去干涉。”为了弥补这种不足,陕甘宁边区政府引入了国民政府建立的行政督察专员区公署制度,代表边区政府对县级政府进行监督。

解放战争时期,中国共产党开始了新的监察制度的探索。1948年,华北人民政府设立人民监察院,负责检查各级行政机关、司法机关和国营企业的工作情况,检举上述机关工作人员的违法失职行为,接受人民对有关机关和人员的控诉和揭发,并行使调查权和一定的行政处分权。这个机构与工农检察机关和参议会监察制度都有所不同,是一种更加专门的新型人民监察制度,说明中国共产党在这方面的探索变得更加成熟。

在人民政府下设监察机构,也影响到新中国成立后类似机构的职责定位。

1949年10月,中央人民政府委员会第三次会议决定成立人民政府政务院人民监察委员会,1954年9月,根据宪法和国务院组织法,政务院人民监察委员会改为国务院监察部。1990年,《中华人民共和国行政监察条例》通过,正式明确了监察机构的行政属性和职责。1993年,根据中共中央、国务院的决定,监察部与中国共产党中央纪律检查委员会的机关合署办公。至此,国家行政监察机构与党内纪律检查机构的地位和关系相对稳定下来,在改革开放时期对于打击贪污腐败和纠正不正之风起到了积极的作用。

党的十八大以后,情况发生了很大的变化。腐败形势异常严峻,如果不痛下决心,从根本上解决这个问题,不仅走不出所谓“中等收入陷阱”,而且真正有亡党亡国的危险。而要解决这个问题,最大的依靠机构就是党和国家的纪检监察机构。党的十八大以来,这个机构不负众望,查处了大量的贪污腐败案件,敢于将党和国家肌体上的这块“脓疮”揭开来,让人民看清楚。中央领导以壮士断腕的决心把这件事持续地狠抓下来,短期内取得了预期效果,在一定程度上达到了干部们不敢腐的效果。但真正做到不能腐、不愿腐,还需要进行重要的制度变革,这种变革要在党内和国家层面配套进行。

在前一轮改革中,党的纪律检查委员会的地位有所提升,今后还有进一

步提升的空间。与其合署办公的行政监察机构在国家机构中的地位也应该相应地提升,要从一个单纯的行政机构变成一个政治部门。党的纪检机构是由党的代表大会选举产生的,国家监察机构也应该由国家权力机构选举产生,这样一种安排符合中国共产党相关的政治理念,也符合中国历史上的政治传统。

独立的监察权在当代西方政治理论中缺乏应有的地位,这种权力在西方政治制度中通常是由议会来履行。议会直接行使监察权有两个弊端:一是缺乏专门机构的深入度,二是缺乏人民监督的参与度。中国古代长期坚持建立相对独立的监察机构,积累了宝贵的历史经验,其专门性的优势不仅是古代的政治共识,而且得到近代以后不同政治思想的认同,尤其是被中国共产党继承下来,形成了中国特色的政治优势。中国共产党不仅继承了这项政治优势,而且还有很大的创新:一方面是将党内纪检制度与国家监察制度有机地结合起来,达到党和国家制度联动的效果;另一方面是发挥人民监督的优势,走群众路线,将人民性和专门性有机地结合起来。这两种监督不仅可以达到更好的监督效果,而且可以让党和国家的机构能够更好地分工协作,更加和谐一致地实现更大的政治目标。■

(此文系教育部重大攻关项目
〈13JZD022〉阶段性成果)

(作者:武汉大学政治与公共管理学院政治学系副主任、教授)