

监察工作刍议

苏尚智

监察工作是国家行政管理制度的重要组成部分，也是维护法制和纪律的必要手段。在政府体制中占有重要地位。新中国建立初期，曾设立专门的监察机构。我国现行宪法明文规定国务院和县级以上人民政府领导和管理监察工作。目前，在我国有恢复监察工作的必要。

国家行政管理的监督，是党和国家以及人民群众对国家行政机关及其工作人员在行政活动中遵守社会主义法制所进行的监督。监督的对象是行政机关及其工作人员，监督的主体有党和国家机关以及人民群众、社会团体等。例如，党的监督（中国共产党中央和各级党委及党的基层组织的监督、党的各级纪律检查委员会的监督）、国家权力机关的监督（全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会的监督）、审判机关的监督、检察机关的监督、行政机关的监督、人民群众的监督和社会的监督等。其中行政机关自身的监督，基于行政机关具有执行和管理的职能和上下级隶属关系的特点，因此它在整个国家行政管理监督体系中居于重要的地位。行政机关的监督包括两类：一是上级机关对下级机关的监督。例如，国务院对各部门、委和地方各级人民政府的监督、上级政府对下级政府和主管部门、所属单位的监督、各级行政机关上级领导人对所属下级工作人员的监督；二是专门监察机关的监督，是指政府设专门机构对各级行政机关的工作实行全面的监督或对某个方面的工作实行监督。例如，五十年代国务院的监察部和各省市的监察厅（局），就是专门的监察机关负责对政府各部门实行全面的监督检查；又如，国务院的审计署和县级以上地方人民政府的审计局就是专门负责财政、财务的监督检查。行政机关的监察工作，是指专门的具有监察权的行政机关对其他行政机关、企事业单位及其工作人员执行法制和纪律实行的监督和检查。监察机关是政府机关的工作部门，是行使监察职权的专门机构。所谓监察权是指依法对行政机关（包括企事业单位）及其工作人员的活动是否合法进行监督的一种国家权力。

监察机关是巩固政权强化国家机器的重要部门，监察工作是维护国家法制和纪律的必要手段。世界上许多国家，都曾使用这个武器来加强和巩固自己的统治。俄国十月革命的胜利，建立了世界上第一个社会主义国家。伟大的无产阶级革命导师列宁对监察工作给以高度的重视，他认为对国家机关实行监督是社会主义革命的重要问题。列宁说：“在共产主义的高级阶段到来以前，社会主义要求社会和国家实行极严格的监督。”^①他还说：“计算和监督是把共产主义社会第一阶段‘调整好’，使它能正确地进行工作所必需的主要条件。”^②在苏维埃国家建立初期，列宁认为建立新型的国家监督机关有特殊的意义，这种机关的职能应该

① 《列宁全集》第27卷，第278页。

② 《列宁全集》第3卷，第258页。

包括研究建设社会主义国家的经验、同拖拉作风和违法乱纪行为作斗争、吸收群众参加监督实现社会主义。列宁在关于改组国家监察部问题同斯大林的通信中说：“（一）建立有工人参加的中央和地方机关；（二）从无产阶级居民中选拔人员参加国家监督，其中妇女要达到三分之二；（三）把突击检查公民控诉、反对拖拉作风、用革命手段同舞弊和拖拉行为作斗争、提高劳动生产率 and 产品数量等工作作为当前首要任务。”^① 列宁还说：“审查工作人员和检查实际执行情况——现在全部工作，全部政策的关键就在此”。^② 按照列宁的指示建立起来的国家监察机关充分体现社会主义性和人民性。列宁关于国家监察的思想，极大地丰富并发展了马克思主义国家学说，对苏维埃国家监察机关的建立起了重要的作用。苏维埃国家监察机关在社会主义国家建立初期为加强战时经济，巩固国家机关的纪律，坚决同官僚主义不良现象作斗争，保障了改造小农经济和实现农业集体化和国家工业化；在进入全面进行社会主义经济和文化建设时期，又在加强国家政权的建设、改进国家管理、保护社会主义公有财产等方面发挥了重要作用。总之，苏维埃监察机关为苏维埃社会主义国家的巩固和发展作出了巨大的贡献。

现在苏联和罗马尼亚、匈牙利等社会主义国家，对监察工作也都十分重视，专门设立监察机构。他们的监察机构概括为三种形式：一，监察机关隶属于最高权力机关。例如，苏联的人民监察委员会和保加利亚的国家和人民监督委员会；二，监察机关隶属于政府机关。例如，匈牙利的部长会议中央人民监督委员会；三，监察机关是党政双重领导下的合一组织。例如，罗马尼亚的中央经济和社会活动工人监察委员会、民主德国的工农监察委员会。这些国家的监察机关的职责主要是监督检查各级政府机关和国营企业单位执行党的、政府的方针、政策、法律法令以及计划和任务的完成情况，同违法乱纪行为作斗争。除此以外，各个国家监察机关的任务也不尽相同。例如，匈牙利人民监督委员会还有权检查集体所有制企业和个体经济的商业活动以及武装部队、公安部队的某些活动，受理公民的揭发和申诉。又如，罗马尼亚中央经济和社会活动工人监委会除享有上述国家监察职权外，还享有特殊权力即对被查单位提出处理问题的通知后十五天内必须上报处理结果，如果拒绝执行，有关单位的领导人将被处以罚款或其他行政处分，此外工监委还有权依照法律规定对违反者给以刑事处罚。总之，苏联和东欧这些社会主义国家的监察机关都是专职的机构，一般有中央和地方两级层次，普遍实行吸收人民群众参加监察。监察机关在监督检查党和国家的政策、法律和政府的决议的执行以及督促计划、任务的完成，积极同铺张浪费、管理不善等官僚主义作斗争方面发挥了重要作用。在英美法等西方资本主义国家，他们一般不在政府机关中专设监察机构，通常只是由各部的部长（大臣）负责监督检查工作，有的派一些助手来协助。例如，法国中央政府的总理办公厅担负监督各部的工作。但这些国家大多数在政府中专门设置财政监察机构。例如，美国的会计总局、法国的国家审计院、英国的稽核审计署等。值得指出，美国在1978年制定了监察长法，规定各部和各独立机构设监察长，其职责是监督本单位的审计和调查、指导、协调本部门的工作，发现和防止舞弊行为，提出纠正措施，促进节约和提高效益。资本主义国家的监察工作主要限于财政、财务方面的监督检查。其实质不过是保护资产阶级国家的国库，防止官吏的贪污盗窃和铺张浪费而已。它纯粹是一个为资产阶级利益服务的官僚机构。

回顾我国监察工作的历史，早在秦朝就有了监察工作的开端。原来设立在皇帝左右“赞

① 《列宁全集》第28卷，第461页。

② 《列宁全集》第33卷，第197页。

书而授法令”^①的御史，便成为司纠察之任的监察官吏，中央设置御史大夫寺，官为御史大夫，下设御史中丞、侍御史、监御史。监御史驻在地方，负责各郡的监察，监御史不是地方官职，直属御史大夫寺受御史中丞管辖。御史大夫等官职仍负有行政事务，而不是专职的监察官吏。汉朝的监察机关，中央设御史台，官为御史大夫和御史中丞，御史中丞以察举违法为职责。汉武帝划全国为十三郡作为监察区，派刺史为地方监察官，京师地区设司隶校尉执掌监察。御史中丞与司隶校尉和尚书令会同并专席而坐被称为“三独坐”。^②御史台已成为专门的监察机构。唐代的监察机构仍为御史台，御史台有弹劾官吏，参与审判和监督府库出纳等权。御史台的长官为御史大夫，御史中丞为辅佐，其职权为“大夫掌以刑法典章，纠正百官之罪恶”。^③御史大夫下设三院：台院、殿院、察院。台院设侍御史，负责纠弹中央官吏；殿院设殿中侍御史，掌纠举官吏在宫殿中的违法之事；察院设监察御史，负责监察地方官吏，以“道”为监察区，全国共分十道，每道设监察御史，专管州县的纠察，还有权“分察尚书六司，纠其过失”。^④宋代监察机构为御史台，长官为御史中丞，下仍设三院。地方监察由中央派转运使、观察使、按察使、通判兼任。元代的监察机构，中央为御史台，地方划分二十二道监察区设肃政廉访使（即监察御史）常驻地方掌管监察。明朝扩大监察机构，改御史台为都察院，设左右都御史和左右副都御史执掌监察。地方监察划分十三道设常驻监察御史，管经常性的监督；另外设出巡地方的巡按御史，对府州县官吏的纠弹，且“大事奏裁，小事立断”。^⑤清朝的监察机关沿承明制设都察院，官为左都御史掌察核官，不仅监督而且还接受诉讼审理案件。建立民国后，根据中华民国临时约法第十九条的规定，由参议院行使对政府官吏的弹劾权。北伐战争后国民党执政，实行“五权之治”，监察权由监察院行使。监察院除设审计部主管审计外，监察权包括对公务人员违法失职的弹劾纠举权；对公务人员应办事项奉行不力或失当的提出建议和意见权；视查调查权；巡察权和监试权等（中华民国宪法第九十条）。

历代的统治者为了巩固其政权均采用监察手段督促各级官僚机构和官吏忠实地为其效力，从而维持统治阶级内部的统一，缓和他们的矛盾以保证统治者意志的贯彻执行。

全国解放以前，在我党领导的抗日根据地——陕甘宁边区政府就提出对监察工作的具体要求。并在《陕甘宁边区政纪总则草案》中规定了“监察及弹劾边区各级政府、司法机关的公务人员”等监察工作任务。1948年华北人民政府设立了人民监察院，规定了监察工作的对象是各级政府机关及其公务人员。中华人民共和国成立后，国家十分重视监察工作，从中央到地方普遍设立监察机关。在《中国人民政治协商会议共同纲领》中明文规定：“在县市以上各级人民政府内，设立人民监察机关以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。”此外，还制定了《政务院人民监察委员会试行组织条例》，规定了人民监察委员会的工作任务、组织机构和工作方法。1954年我国第一部宪法颁布后，监察机构的任务有了新的改变。监察机关由各级人民政府的人民监察委员会改为中央监察部和地方省（市）的监察厅（局），只对行政机关及其工作人员实行监督检查。直到1959年中央和地方的各级监察机关被撤销。监察机关作为政府中专职的工作部门，在监督检查各级国家行政机关（国营企事业单位）对党的方针、政策，国家的法律、法令以及政府的

① 《通典·卷二十四·职官六》

③ 《新唐书·百官志》

② 《后汉书·宣秉传》

④ 《唐六典·卷十二》

⑤ 《明史·职官志》

决定和命令的贯彻执行，保障国家经济计划的完成、保护社会主义公有财产、维护社会主义法制和纪律等方面作了大量的工作并取得了很大成绩。根据监察部的统计，1955年全国各级监察机关共检查国务院的决议、命令和国民经济计划的执行情况二万四千多次；受理公民控诉十二万件，其中检查处理的违法乱纪案件三万件，共惩处违法失职人员一万七千多人。监察机关对建筑工程、林业、水利等八个部门计划项目的审查，共建议削减不需要和不合理的项目金额达四千余万元。检查十五个省市仓储粮食九十八亿斤，发现霉烂、变质的粮食六千多万斤，帮助粮食部门挽救了霉烂粮食十七万多斤。这些充分说明监察工作是有成效的。

五十年代我国监察机关承担着三个方面的任务：（一）检查中央和地方各级国家行政机关、国营企业单位及其工作人员执行党和政府的政策、法令、决议和命令；（二）检查中央和地方各级国家行政机关、国营企业执行国民经济计划和国家预算中存在的重大问题，并对上述机关、企业和公私合营企业、合作社的国家资财的收支、使用、保管、核算情况进行监督；（三）受理公民对违反纪律的国家行政机关、国营企业以及工作人员的控告和国家行政机关工作人员不服纪律处分的申诉，并审议中央和地方各级人民政府任命人员的纪律处分事项。从监察机关的上述任务中可以看出它具有三个特点：（一）监察工作既检查合法性又检查合理性。就是说既检查被检查单位贯彻执行政策、法律、法令的情况和存在的问题，又要检查被检查单位的计划和任务的完成情况以及工作效率和质量方面的问题。例如，经济计划、国家预算、工程质量、经营管理等。（二）监察工作是全面性的监督检查。监督检查范围广泛，包括各种政策、法律、法令、决定、命令，不限于某种性质的问题，例如审计监督。（三）监察工作的目的，不仅在于发现揭露问题，主要在于纠正缺点和错误，找出产生问题的原因提出切实可行的意见帮助其改进工作。同时对违法失职人员有权追究责任，向主管领导提出处理意见。因此，它是行政机关领导人的参谋和助手。

此外，国家权力机关的监督、检察机关的监督也和行政监察工作有所不同。

国家权力机关的监督是指全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会的监督。国家权力机关拥有全部国家权力。行政机关、审判机关，检察机关都由它组成，并在它的领导和监督下工作。因此，国家权力机关的监督比其他国家机关的监督范围更广泛。例如，审查政府的经济计划、国家预算、决算和政府工作报告；罢免政府工作人员；撤销、改变同级政府制定的与宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令以及质询、巡视政府工作等。检察机关的监督，是专门的法律监督。建国初期，检察机关组织法规定，国家赋予检察机关对各级国家机关及国家工作人员和公民是否遵守法律行使检察权，即一般监督权。但不久一般监督权被取消了。现在，检察机关主要监督刑事法律的贯彻执行，同违法犯罪作斗争。例如，对叛国、分裂国家和严重破坏国家政策、法律的重大犯罪及国家行政机关工作人员侵犯公民权利的刑事案件进行侦查和起诉；监督公安机关、劳改机关、监所的活动是否有违法问题等。

综上所述，可知不论古今中外，监察工作都曾起过或正在起着整饬纲纪，维护和巩固政权的重要作用。因此，总结我国监察工作的经验，借鉴外国监察工作的好作法，对重建我国的监察工作不无裨益。

二

重建我国监察工作的必要性，主要有以下三个方面：

（一）监察工作是保障国家行政机关执行法制和纪律的重要手段。我们知道，监察工作

的内容：一是监督检查行政活动的合法性；二是监督检查行政活动的合理性；三是监督检查行政工作人员是否违反法律和纪律。国家各级行政机关肩负着组织和领导国家政治、经济、社会文教等方面事务的重任。行政机关的各项行政活动必须遵守国家的政策、法律、规章和制度。如果行政活动没有章法加以控制和约束，就会给国家的经济建设和社会生活造成矛盾甚至失误。十年动乱不依法办事的教训是惨痛的。特别是政府机关严格执法，依法办事，才能保证行政活动的合法性。这是社会主义法制的必然要求，同时，行政机关的行政活动还必须正确合理。例如工作是否坚持原则、工作方法是否得当、计划和任务是否完成等。因此，行政活动的合法与合理，都需要监督检查进行检验。另外，监督检查行政工作人员执行法律和纪律的情况，也是监察工作的重要内容。邓小平同志曾指出：“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部，凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免、要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分。对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”^①国家行政人员的违法乱纪行为一定要追究他们的行政责任和法律责任，这也是执行社会主义法制和纪律的具体体现。目前，政府工作人员中违法乱纪行为和不正之风已危及我国“四化”建设和社会主义精神文明建设，中央下决心严处违法乱纪和纠正不正之风，加强对政府工作人员的监督检查，建立专门机构，发挥监察工作的威力，这对保障执行法律和纪律是十分重要的。

（二）监察工作是克服官僚主义改进工作提高效能的有力措施。党的十二大规定了我国新历史时期的总任务，全国人民正为实现四个现代化，建设高度文明、高度民主的社会主义强国而努力奋斗。我国的各级政府机关是实现新时期总任务的组织者和领导者，政府的工作好坏至关重要。我们知道，政府机关的主要职能是制定方针政策、布署工作、组织执行、协调关系和监督检查等。战略方针和重大决策贯彻执行得如何，重要的是通过监督检查从中了解情况发现问题，以便为决策者提供情况和意见，克服工作中的缺点和失误，从而改进政府工作提高行政效能，监察工作起着领导者的耳目和助手的作用。同时，监察工作也是克服官僚主义的有效方法。我国正在进行两个文明的建设，要建设就要讲效能和速度，而官僚主义却是效能和速度的大敌。官僚主义给我们建设事业带来损失，严重损害政府机关的威信，是实现“四化”的障碍。正如邓小平同志所说：“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推托，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等”。^②官僚主义产生的原因，主要是管理体制的过于集中，又没有健全的行政法制和监督检查。因此，要想强化政府的工作，消除官僚主义，提高工作效率改进行政管理工作，就必须健全行政法制，实行严格的监督检查制度和奖惩制度。

（三）监察工作是切实保障公民合法权益的需要。我国宪法第四十一条规定，我国公民对国家机关及其工作人员有批评权和监督权；对国家机关和国家工作人员违法失职行为有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利；另外，公民享有的合法权利和利益受到损害，而

① 《邓小平文选》，第292页。

② 《邓小平文选》，第287页

侵害者是国家机关及其工作人员时，有依法取得赔偿的权利。但是，公民如何行使这些权利以及发生问题由什么机关负责处理，法律尚无规定。现实生活中群众对国家机关特别是政府机关的控告和申诉，更没有专门机关解决，群众深感“上告无门”和“告状难”。要解决这些问题必须有一个具有监察权的专门机关。现在公民对政府机关和工作人员的控告和申诉，绝大多数是由有关的国家机关信访部门处理。由于他们的职责权限，往往批来转去或者相互推诿、公文旅行，长期得不到解决。有不少控告申诉案件都集中到党的各级纪律检查委员会。这是因为群众相信党，但是党的纪检部门的职责只是对党员干部和党员违反党纪案件负责处理，对非党干部或者因工作和制度的问题和轻微案件，党的纪委也不便处理，如果都承担下来也办不到。另方面全国正在实行政治体制改革，党政分开，党的纪委不是政府的工作部门，不能包办代替政府的工作，党纪应该由党来管，政纪就应由政府部门来管。鉴于十年动乱人民的合法权益倍受摧残，设置监察机关负责受理公民对政府机关和工作人员的控告和申诉案件，才能切实有效地保障公民的合法权益，同时也密切了政府同人民的关系。这是当前迫切需要解决的问题。

三

最近中央指示大力纠正不正之风，改革国家机关工作。广大人民也迫切要求加强对政府机关和工作人员的监督和检查。为此，如何恢复监察工作，重建什么样的监察机关，是全国关注的大问题。笔者想就此问题，提些不成熟的建议：

（一）明确监察机关的性质、职责和权限。监察机关应是各级政府中行使监察权的专门机构。监察机关的职责应该是监督检查中央政府机关和地方各级政府所属部门、国营企事业单位及其工作人员执行党和国家的方针、政策、法律、法规和政府的决定、命令的情况以及执行经济计划、完成工作任务中出现的重大问题，向主管部门提出意见和建议；纠举违法失职的单位和人员；受理公民对政府机关（国营企事业单位）及其工作人员的控告和国家行政工作人员不服行政处分的申诉。监察人员的权限应是在检查中发现工作的问题和缺点错误，有责任向主管部门提出意见和建议，但无权直接处理；对违法失职人员可提出处理意见（处分建议）报请主管领导批准。监察机关在检查工作时，有权向被检查单位调查了解情况，找有关人员谈话和询问，并可参加一定的会议以及要求提供必要的文件和资料，被检查单位不得拒绝。

（二）建立专门的行政监察机构。根据我国宪法第八十九条和第一百〇七条，国务院和县级以上地方各级人民政府有领导和管理……监察工作的权限，表明监察工作是政府的行政工作。监察机关应在国务院和县级以上地方人民政府中设置。国务院设中央监察委员会，是国务院的工作部门和组成部分。其地位应和各委员会平行，要比各部门地位稍高。省（自治区）、市、县（区）人民政府设省、市、县级监察委员会，是该级政府的工作部门和组成部分，其地位和本级政府的各委平行，比其他各厅（局）、处（科）地位稍高。中央和地方各级监察委员会可设专门的监察司（局）或监察处（室）、科等部门，视工作需要还可在重点的国营大型厂、矿、企业中设立监察室，受该级政府的监察委员会的领导（双重领导）。各级监察委员会均在同级党委和政府的领导下进行工作。中央监察委员会直接受国务院的领导和监督；地方各级监察委员会除受该级政府的领导和监督外，同时还受上一级监察委员会的领导和监督。监察委员会还应该是合议制的机构。

（三）吸收人民群众参与监察工作，设置人民监察员。根据宪法关于人民有权对国家机

关及国家工作人员实行监督的规定，我国的监察工作应该实行人民群众直接参与监察工作。为了使监察机关密切联系人民群众，发挥人民对政府及工作人员的监督作用，应在城市街道办事处、农村的乡政府和国营工厂、商店、医院、学校等基层组织中设立人民监察员，人民监察员是由基层组织中的群众选举产生。人民监察员的条件应该是思想进步、作风正派，大公无私、敢于向不良现象作斗争的联系群众的积极分子。基层组织可根据本单位人员的多少确定人民监察员的人数。凡有三名以上的人民监察员可成立人民监察员小组，每个小组选出一名组长，负责与地方的监察委员会联系。人民监察员的任务，主要是了解政府机关及所属单位和工作人员违法乱纪行为和工作中的重大问题，并可收集人民群众对国家和政府的政策、法律、决定、命令的意见向监察机关反映和汇报。人民监察员是义务职，一般不脱离原来的生产和工作。工作费用原则上由所在单位供给，街道办事处和乡政府的人民监察员的工作费用可由县（区）级监察机关供给。

（四）完善监察法制。为了保障对政府机关及其工作人员实行监察的正确性和有效性，监察工作必须规范化、法律化。国家应制定有关监察工作的立法，明确规定监察机构的设置、工作任务、职责权限、工作程序以及监察人员的权利和义务等，以便监察工作依法办事，也有利于党和人民群众对监察工作实行监督。

论经济观念对法律意识的制约

董开军

中央决定利用五年时间在全国范围内普及法律知识，其目的在于提高人们的法律意识水平，增强全体公民的法律观念，从而进一步加强和健全社会主义法制，使之更好地服务于社会主义现代化建设事业。但是由于我国历史上长时期封建专制统治，很少民主和法制传统，再加上建国以来法律虚无主义的严重影响，使得我国公民社会主义法律意识十分薄弱，落后于现代化经济建设的客观实际，对各种法律的制定和实施没有起到应有的积极作用。立法、执法和守法诸环节之间的不协调和矛盾时有发生。所以培养和加强我国公民的社会主义法律意识是非常必要的。但作为观念形态的法律意识并不能独立发展，自我完善。它的形成和发展是一个具体的历史的过程。在这个过程中法律意识归根到底是由一定社会的物质生活条件决定的，但同时也与其他社会意识形式有着内在的联系。特别是经济观念或称经济意识的发展和变化，对法律意识有一定的制约作用。本文试就经济观念对法律意识的制约问题做些粗浅分析，并对培养和加强社会主义法律意识的途径问题进行若干探讨。

法律意识属于社会意识的一部分，是法和法律现象在人们头脑中的反映，是人们关于法和法律现象的思想、观点、知识和心理的总称。按照马克思主义法学观，一定阶级的法律意