

法律移植与制度惯性的冲突

——以国民政府监察院之弹劾权为例

郭相宏

(太原科技大学 法学院,山西 太原 030024)

摘要:孙中山结合中国古代御史监察制度和英美三权分立制度,提出五权宪法理论,南京国民政府实行五院制,弹劾权是监察院最重要的权力。在南京国民政府时期,监察院对公务员的违法和失职行为均可弹劾。在二十余年的实践中,弹劾权对于整顿吏治、惩治贪腐发挥了一定的作用。但因专制体制的阻碍、党治体制的干预和政府腐败等原因,弹劾权最终难以彰显其价值,甚至成为一党独裁的工具。弹劾权的命运,折射出在历史转型期法律移植与制度惯性之间的冲突,须经很长时间才能逐步消解、相互适应。

关键词:五权宪法; 监察院; 弹劾权; 制度惯性

中图分类号: D929

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2017)03-0021-10

弹劾权起源于14世纪的英国,后为美国采用,是现代监察制度的核心。孙中山“三民主义”“五权宪法”的基本思想,在国民政府得到了较程度的贯彻,弹劾权也发挥了相应的作用。南京国民政府实行五院制,即立法院、行政院、司法院、监察院和考试院,建立了独立的监察制度,由监察院行使监察权,弹劾权一直是监察院最重要的权力。台湾地区至今仍然沿用国民政府的监察制度,设立监察院,并随着时代发展而有创新。国民政府的监察制度及其弹劾权,无论是在大陆二十一年的实践,还是其后在台湾的继承与演变,都经历了不同程度的变化,彰显出较强的生命力。回顾历史,我们会发现,国民政府的监察制度,对于整饬吏治、惩治贪腐也发挥了一定的作用,但终究受制于国民党一党专政的独裁体制,未能实现整饬吏治、惩处贪官、肃清风纪的目的。

一、弹劾权是监察机构的基本职权

(一)孙中山将弹劾权列为五权宪法的重要内容

孙中山很早就形成了五权宪法的基本思想,弹劾权就是五权之一的监察权的核心内容。早在1906年11月15日,孙中山与该鲁学尼等的谈话中就已经比较明确。他说:“希望在中国实施的共和政治,是除立法、司法、行政三权外还有考选权和纠察权的五权分立的共和政治。”^{[1]319}不久以后,他更明确地阐明,他所说的纠察权,就是以弹劾权为核心的监察权。1906年12月2日,孙中山在东京《民报》创刊周年庆祝大会上第一次提出中国应实行包括弹劾在内的五权宪法,“兄弟的意思,将来中华民国的宪法是要创一种新主义,叫做‘五权分立’。那五权除刚才所说三权之外,尚有两权。一是考选权……一为纠察权,专管监督弹劾的事。”^{[1]330-331}关于弹劾机关在国家政权机构中的设置,孙中山在1923年1月在论述“中国革

收稿日期:2017-01-04

基金项目:国家社科基金重大项目“法治文化的传统资源及其创造性转化研究”(14ZDC023)

作者简介:郭相宏(1971—),男,山西曲沃人,太原科技大学法学院教授,法学博士,硕士生导师。

命史”时作了明确阐述：“以五院制为中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考试院，五曰监察院。……各院人员失职，由监察院向国民大会弹劾之；而监察院人员失职，则国民大会自行弹劾权而罢黜之。”^[2]这里的“考选权”和“纠察权”，后来统一称为考试权和监察权。由此可见，将弹劾权作为监察权的主要内容，在孙中山的思想中也经历了一个逐渐清晰和成熟的过程。后来，南京国民政府依据五权宪法的理论，建立了五院制。1931年监察院成立后，弹劾权便作为监察院的基本职权，发挥了一定的作用。

（二）监察院的机构设置

国民政府设立的中央监察机构即监察院，是基于孙中山五权宪法理论在“训政”时期专司监察权的中央政府机关（在“宪政”时期监察院的性质有所改变）。作为五院之一的监察院，与其他四院互相独立、职权法定且权限清晰，各司其职，互相协调。总体来说，五院制侧重于中央的分工而非分权，孙中山本人亦重视权力分工，而对西方的“权力分立”和“分权制衡”并不感兴趣，他欲通过五院的分工而达到“万能政府”的“治权”理想模式。五院制在法律上保证了监察院独立行使监察权，而不受其他机关干预。监察院本部的主要组成机构和人员有：院长、副院长；监察委员；秘书处及参事处；审计部等。其中，审计部有较大的独立性，独立行使审计权。国民政府没有设立地方专门的监察机构，而是由中央监察机构派驻。监察院派驻地方的机构主要是监察使与各监察区设立的监察使，监察使由监察委员兼任。^{[3]274-276} 审计部还可以单独向地方派驻审计处、审计办事处以及巡回审计小组等。这些机构都直属监察院，归监察部垂直管理，代表中央行使监察权，与地方各级政府机构都不存在任何组织上、权能上的联系。这样，就从体制上保证了监察机构的独立性，使监察机构既具有独立的权威，即便是派驻地方的分支机构或临时机构也具有较高的权威；同时，也可以使监察机构能够摆脱地方政府的干预，独立、公正地行使监察权。

（三）监察院主要职权的演变

孙中山考察了中国传统监察制度，又借鉴西方三权分立思想和制度构建，以古代御史制度之长济三权分立之短，将监察院与立法院、行政院、司法院及考试院并列。南京国民政府遵循孙中山的建国大纲，仿效英美并结合中国传统的御史制度，将弹劾权赋予监察院来行使，弹劾权始终是监察院最重要的职权。

1928年10月公布的《中华民国政府组织法》，奠定了南京国民政府五院制的基本组织架构。该法第41条规定，监察院依法行使的职权有二：弹劾与审计。此后，弹劾与审计是最重要的监察权，一直为实践和立法所遵循。1930年制定的《中华民国约法草案》（即“《太原约法》”）中，监察院的职权有二：一是审计，二是弹劾。1936年制定的《中华民国宪法草案》（即“《五五宪草》”）第87条规定：“监察院为中央政府行使监察权之最高机关，掌理弹劾、惩戒、审计，对国民大会负责。”尽管《太原约法》和《五五宪草》只是草案，并未实施，但它们反映了当时官方和学术界对于监察院职权的共识，即以弹劾和审计为主。

在“训政”前期的1927年至1937年，监察院主要职权是弹劾、审计、调查、监试。抗战时期，根据战时形势之需，制定了《非常时期监察权行使暂行办法》，增加了纠举权和建议权。在1947年国民党宣布进入“宪政”时期，开始“行宪”，监察院由治权机关转变为民意机关，又拥有了同意权和纠正权。1947年12月25日开始施行的《中华民国宪法》第90条规定：“监察院为国家最高监察机关，行使同意、弹劾、纠举及审计权。”在监察院已经成立16年之后，监察权的行使也经历了较长的时间，在弹劾和审计之外，又结合实际经验增加了同意和纠举两权，共同由监察院行使。国民政府在宪法中明确了监察院行使监察权，并制定了《监察院组织法》《弹劾法》《审计法》等法律，明确了监察院的职权。此时，监察院的主要职权有：弹劾权；审计权；调查权；监试权；纠举权；建议权；同意权和纠正权等。这是监察院职权最多的时候，巅峰鼎盛但行而未远，1949年国民政府溃败，仅在台湾地区实施。二十世纪六七十年代，弹劾权在台岛一蹶不振。

1994年，台湾当局通过“宪法修正案”，对“监察院”重新定位，规定其职权为弹劾、纠举、审计三权，其地位由民意机关变成准行政机关。^[4]可见，在历史变化的不同时期，监察院的职能也随之不断调整，而弹

劾权作为监察院的基本职权,一直保留至今。

二、监察院弹劾权的行使

(一)弹劾权客体的扩大

弹劾权的主体专属于监察院,其客体主要有二:一是人的客体,即可以纳入弹劾范围的公务人员,可以称之为弹劾对象;二是事的客体,即可以被弹劾的行为,可以称之为弹劾原因。纵观民国时期宪法和法律规定的弹劾权客体,经历了一个范围从窄到宽的过程。这也是一个中国法制向西方学习的进程中,从单纯的移植照搬到结合实际、变通适用的过程。

英国的弹劾对象包括内阁阁员、各部大臣和议会议员(1806年后改为不信任投票,内阁的施政方针也纳入其中)。根据美国联邦宪法第2条第4款之规定,合众国总统、副总统及其他所有文官,因叛国、贿赂或其它重罪和轻罪,被弹劾而判罪者,均应免职。据此可知,美国的弹劾对象是总统、副总统及其他所有文官。

1912年的《中华民国临时约法》对弹劾的规定,有着比较明显的美国印迹。《临时约法》第19条规定:“十一、参议院对于临时大总统,认为有谋叛行为时,得以总员五分之四以上之出席,出席员四分之三以上之可决,弹劾之;十二、参议院对于国务员,认为失职或违法时,得以总员四分之三以上之出席,出席员三分之二以上之可决,弹劾之。”由此可见,弹劾对象是临时大总统和国务员。根据《临时约法》第43条之规定,“国务总理及各总长,均称为国务员。”《临时约法》对弹劾对象有着明确的规定,范围很窄,即临时大总统、国务总理及各总长。对临时大总统的弹劾只能是其“有谋叛行为”,显然是借鉴了美国联邦宪法规定的总统的叛国行为。与之相比,《临时约法》规定的弹劾对象十分有限,较美国联邦宪法的规定要窄得多。此种规定,主要是针对袁世凯所做的约束,具有明显的“对人立法”的特征^[5],至于对弹劾权的深入研究和精细规定,当时的立宪者都无暇顾及、力不能逮。1913年王宠惠起草的《中华民国宪法草案》规定,对总统和副总统均可提起弹劾,弹劾之原因仍然是大总统或副总统“有谋叛行为”。王宠惠的宪法草案,其实是对《临时约法》的补充增订。1922年的《五权宪法草案》关于对大总统提出弹劾的理由是“谋叛及违法宪法”。《五权宪法草案》是叶夏生遵孙中山之命而撰写,虽然在国会受阻未获通过,但其是获得孙中山首肯的《五权宪法》法条化文本,是孙中山五权宪法思想的条文化、系统化和具体化的表现。该草案规定的弹劾提起原因,增加了“违反宪法”,较《临时约法》范围扩大且较为理性,也反映出孙中山对弹劾权认识的深入和日趋成熟。

民国初期,无论是立宪实践还是学术研究,都倾向于严格适用弹劾案,对弹劾对象做严格限制。正如王宠惠所言:“况弹劾之手续,行之固数甚难,必俟政府之罪恶已稔,而后群情共愤,弹劾案始能成立。”^[6]临时约法时期的弹劾对象仅仅是大总统、副总统、国务总理及总长等极少数特定职位,并且触犯了叛国的重罪,才可以提起弹劾。对于一般公务员,则不适用弹劾。

南京国民政府成立之后,弹劾权的客体发生了重大变化:一是弹劾对象从国家元首、政府总理和各部部长等高级官员扩大到所有公务员,甚至连法官也在弹劾惩戒之列;^[7]二是弹劾原因不再局限于谋叛、叛国等重大罪行,而是扩张到“公务员违法或失职之行为”。1929年公布、1932年6月由国民政府修正公布的《弹劾法》第2条规定:“监察委员对于公务员违法或失职之行为,应提出弹劾案于监察院。”^①监察委员是行使弹劾权的主体,其弹劾对象是政府机关的所有工作人员,包括监察委员本身,其范围不可谓不大。

① 本文所引民国时期之法律条文,如无特别注明,皆出自夏新华,等《近代中国宪政历程:史料荟萃》,中国政法大学出版社,2004年版。

钱端升等对弹劾之具体事项有较为详细的数据,成为后来者的研究依据,殊为可贵。据该书统计,监察院 1931 年至 1937 年 6 月底,监察院共处理弹劾案件 727 件,被弹劾人数为 1337 人,官员被弹劾的理由,违法者占 72% 强,失职及其他总计不足 28%。^{[3]279} 今有学者认为,根据监察院 1931 年至 1937 年弹劾案的不完全统计显示,监察院共弹劾 1436 人,其中失职者 321 人,占 22.3%;违法者 1115 人,占 77.6%,^[8] 此数据与钱端升等人的统计结果十分接近。1931 年监察院成立后,《国民政府组织法》第 46 条规定,监察院提起弹劾的原因是政府官员的违法与失职行为。这与《弹劾法》对于监察院提起弹劾的规定是一致的。在监察院成立之初,便形成了“人人可弹,人人可劾”的原则。^[9]

《中华民国宪法》第 90 条规定,监察院为国家最高监察机关,行使同意、弹劾、纠举及审计权。弹劾权由监察院行使,具有宪法依据。同时,弹劾的原因也比较宽泛,监察院提起弹劾的原因是“公务员违法或失职之行为”,“违法和失职”的范围显然远远大于美国联邦宪法所给规定的四种行为——叛国、贿赂或其它重罪和轻罪。可见,南京国民政府时期的弹劾客体,不仅较临时约法时期有了巨大的变化,即便与英、美等国相比,监察院弹劾客体的范围也要大得多。

(二) 弹劾案的提出

根据《弹劾法》的规定,弹劾权的行使程序分为四步:提案、审查及决议、移送和公布。弹劾案由监察委员提出,这是弹劾的第一步。弹劾案的提起,监察委员具有较大的自主权,在提起弹劾案的人数、弹劾的依据、弹劾的程序等方面都由监察委员自由裁量,法律给监察委员的限制较少,使得弹劾案的提起比较容易。关于提起弹劾案的人数,法律规定监察委员一人即可,可由监察委员个人单独提出,也可以由多人联合提出。监察委员提出弹劾案的依据也比较宽泛,可以是监察院的决议,也可以是监察委员个人的调查,还可以是行政机关或官员送请审查、报刊杂志报道等其他途径。弹劾案须以书面形式提出,监察委员从接受书状、对弹劾之人或事件进行调查,到最终形成弹劾案,这一系列行为均可以由监察委员个人独立完成,而无需经过开会、讨论、协商、表决等程序。不仅如此,基于监察权独立的要求,监察委员独立行使包括弹劾权在内的监察权,不受他人干涉。《弹劾法》规定,监察院长不得干涉或指使弹劾案。

(三) 弹劾案的审查

如此看来,监察委员的法定权力确实不小。但是,监察委员行使弹劾权也要受到限制。一是在事实上要有依据。弹劾案的提起,应当采用书面形式,并应详述事实,而其事实须有所据,不得任意为之。二是程序的制约。监察院成立弹劾案审查委员会,由全体监察委员按序轮流担任。弹劾案的提出并不等于弹劾案的成立,其成立要经过集体审查,这就是对监察委员提案权的一种制约。弹劾案一经提出就不得撤回,这就要求监察委员的提案必须谨慎,不得随意提出弹劾案。弹劾案提出后,应交给该提案委员之外的其他三位监察委员审查。经审查后,全部或多数委员认为应当交付惩戒时,弹劾案才宣告成立。对于该提案有异议的,则应提交其他五位监察委员审查,审查结论即为最后决定。三是回避之规定。弹劾案审查委员会实行回避制度,如果审查委员与该弹劾案有利害关系,或者与被弹劾人有亲属等关系,应当回避,不得参与该案的审查工作。可见,弹劾案须经审查委员会之审查,在程序上对弹劾案形成了集体监督。即便监察委员有着较大的自由裁量权,但是在最终形成弹劾案的最后一步,却要受到审查委员会的监督。这在客观上既能督促监察委员秉公执法、慎重弹劾,也能减少监察委员行使弹劾权的任性和随意。这些规定,都符合程序正义的基本要求,体现了权力制衡的基本理念。

三、弹劾权的实践

(一) 弹劾权的保障

1928 年 2 月,中国国民党第二届四中全会讨论了政府设立问题,随后通过了《训政纲领》和《中华民国

国民政府组织法》，将监察院定位为“国民政府最高监察机关”，为监察院的设立奠定了法律和组织基础。1933年修订的《监察院组织法》，规定“监察院以监察委员行使弹劾职权”，并另行制定了《弹劾法》，为弹劾权的行使提供了法律保障。值得肯定的是，为保障监察委员独立行使监察权，于1929年专门制定了《监察委员保障法》，对监察委员的职位、人身进行特别保护。主要保障有：(1)职位之保障。该法第1条规定，监察委员不得被停职或罚俸，除非监察委员具有被开除国民党党籍、受刑事处分、受禁治产之宣告、受惩戒处分等情形之一者。此外，监察委员任期6年，可以连选连任。因对连选连任并无限制，实际上是一种终身制的制度安排。(2)人身自由之保障。该法第2条规定，监察委员除现行犯外，非经监察院许可不受逮捕；监察委员若为现行犯而被捕，逮捕机关应于二十四小时内将逮捕理由通知监察院。(3)人身安全之保障。该法第3条规定，“监察委员在职中，所在地之军警机关应予以充分保护。”(4)言论自由之保障。监察委员因行使职权而所发布的言论，对外不负责。^[10]“行究”之后的《中华民国宪法》第101条规定：“监察委员在院内所为之言论及表决，对院外不负责任。”目的都是保障监察委员在行使职权时，可以畅所欲言，不受拘束，能够充分地尽其职责。(5)免责规定。1928年10月的《监察院组织法》第6条规定：“弹劾案经官吏惩戒委员会决议不应受处分时，原弹劾人不负责任。”虽然此项规定并非保障监察委员绝对免责，但是在很大程度上给监察委员设置了一道“防火墙”，即便弹劾无果或弹劾错误，也不必担心会承担法律责任。此外，监察委员独立于监察院长，监察院长也不得干预其行使弹劾权。凡此种种，都为监察委员独立行使弹劾权提供了法律上和组织上的保障。

(二)弹劾案的实际效果

总体来说，弹劾案提起之后，真正被处理或免职的官员少之又少。从1931年到1937年，监察院处理的案件中涉及贪污官吏69500人，而仅收到其中1800人的起诉书；这1800个案件中，有268人被判定有罪；在268人中，有214人未受到任何惩戒，41人仅受到很轻的处罚；268人中仅有13人是真正被罢官免职。^[11]数量之少，比例之低，令人咋舌！

同时，由于人力所限，监察院只有49名监察委员，地方没有监察机构。“监察委员最多不过49人，全国文武官员则何止十万，以人而言弹劾本不能周。”^[12]以区区半百人之力，如何监督数十万计的政府官员？真是“老虎吃天，无处下口”。在抗战爆发前，监察院共收到人民书状16555件，在经监察委员核签调查的有6302件；其中，监察院直接派员调查的只有500件。^[13]1948年1月26日，监察使张维翰在云贵监察使署的讲话中对此颇有感言：“案件既多，本署人员有限，势难逐案派员调查，不能不委托主管机关，或其附近之其他机关代查，此等委托调查之案件，其有结果者，则居少数。”^[14]因人数太少，力不从心，监察院难以对全国数十万公务员的违法失职行为进行有效的监督。

官员被弹劾的官员呈现出“四多四少”，即低级官员多，高级官员少；地方官员多，中央官员少；政府官员多，军队官员少；苏冀豫皖地区多，边疆地区少。弹劾对象以中下级官员为主，弹劾对象逐步下移。1931—1936年间，被弹劾的县长人数占总被弹劾人数的31.8%，“在大部分的时段内，高级官员所占比例是逐步下降，而中低级官员所占比例是逐步上升的”^[15]。因而时人评论说，监察院虽然揭槩“人人可弹，人人可劾”，实际上却是“只拍苍蝇，不打老虎”。造成这种现象的原因，一方面是因为高级官员的数量比中低级官员要少得多；另一方面也由于中低级官员的违法失职现象日益增多，国民政府腐败严重，政府对官吏的控制力减弱。当然更主要的原因是高级官员在官场中广有人脉，手眼通天。在差序格局的传统社会，人际关系所起的作用十分巨大，这已是人所共知。特别是很多军政要员本身就是最高政治领袖蒋介石的亲信或者同盟，自然会受到蒋氏的庇护。监察院对当时的一些政府高级官员也曾提出弹劾案，最终大都不了了之。在专制体制下，监察权实难独立，弹劾权实际效果大打折扣，也是体制的必然。

(三)党权压制下弹劾权的异化

监察院对一些军政大员的弹劾案，更能体现出监察院的真实地位和弹劾权的实际效果。例如：1931

年, 监察院弹劾外交部长王正廷; 1932 年, 监察院弹劾行政院长汪精卫; 同年, 监察院弹劾东北边防司令长官张学良; 1933 年, 监察院弹劾铁道部长顾孟余; 同年, 监察院弹劾江苏省主席顾祝同; 西安事变后, 监察院又以“犯上作乱”等名义弹劾张学良; 1947 年, 监察院弹劾行政院长宋子文和中央银行行长贝祖贻。这些弹劾案对弹劾对象大都没有实质性的处罚。外交部长王正廷囿于时局, 焦头烂额而难有作为, 其辞职并非弹劾之功, 主要是王个人主动请辞。王辞职后旋即被选为中央执行委员, 亦归因于蒋介石的恩宠。监察院弹劾张学良“放弃职责失地辱国”, 张学良后辞去北平绥靖公署主任职务。张辞职主因并非弹劾, 而是迫于汪精卫等人的压力。轰动一时的顾孟余案, 最后对顾未做处理。汪精卫极力袒护顾, 监察院长于右任愤然提出辞职。1934 年 7 月, 中央政治会议通过了汪精卫提出的《关于监察院弹劾案等三项办法》的决议, 以打击报复监察院, 此举严重限制了弹劾权, 监察院对此极度不满, 由此引发了监察权和党权关系的激烈辩论。^[16] 这些弹劾案都表现出党权对监察权的干预、限制甚至操纵, 也是党治体制的必然现象。

耐人寻味的是监察院弹劾第十八集团军总司令朱德案。日本宣布投降后, 监察院对朱德提出弹劾: “十八集团军总司令朱德竟在敌寇乞降之际, 公然发布所谓‘延安总部’命令, 限敌伪武装部队, 向所谓‘各解放区任何抗日武装部队’缴械, 嗣又有直接下令敌军统帅岗村宁次, 命其部投降等等, ……特依法提出弹劾, 请将第十八集团军总司令移付惩戒。”^[17] 弹劾朱德案的背景是国共两党在抗战结束后的政治斗争和军事斗争, 弹劾案只是两党斗争的法律化表现。以当时国共两党之形势, 对朱德进行弹劾乃至惩戒只是一纸空文, 不仅监察院无计可施, 就是国民政府也无可奈何, 这也是当时人人皆知的事实。从法律而言, 毕竟国民政府当时还具有法统上的合法性, 因此这个弹劾案只具有象征意义, 从其提出之时, 就注定要落空, 无法奏效。弹劾朱德案也说明, 弹劾权乃至监察院都已经成为国民党一党专制的工具, 为党权张目, 成为国民党打击政治异己的一种“合法”的借口。

四、弹劾案为什么难落实?

弹劾权难以落实的经验教训固然是多方面的, 如下三方面的因素起着决定性作用, 余不赘述。

(一) 专制体制的障碍

辛亥革命虽然结束了帝制, 但并未结束专制。在强大的惯性作用下, 专制制度还在继续运行。从袁世凯到蒋介石, 都迷信权力、实行专制统治。民国肇造, 共和萌兴, 国民政府在建立法制国家(而非法治国家)方面付出了不懈努力, 形成了以“六法全书”为标志的法律体系, 也是中国法制史上的巨大成就。但是, 直至 1949 年国民政府在大陆垮台, 都未能摆脱专制体制之羁束, 整个民国时期都笼罩在专制体制的统治之下, 这是监察机构屡遭掣肘、弹劾权难以发挥作用的根本原因。

孙中山别出心裁地提出了“政权”与“治权”理论, 并进一步提出三民主义、五权宪法学说, 五院制由此而来。依其理论和国民政府的实践, 五权之间只是“治权”的具体分工, 是为其建立“万能政府”而服务。五院之间也是权力分工, 孙中山并不主张权力的制约与平衡。相对于三权分立, 孙中山在晚年更倾向于国家主义, 认为“世界上的大政治家都不能逃出俾斯麦的范围”, 俾斯麦在德国的成功更加强了他的国家主义思想。同时, 孙中山认识到俾斯麦“主张中央集权的独裁政治”, 反对民权, 但还是推崇并效仿俾斯麦。孙中山晚年思想明显倾向于个人独裁, 坚持要用专制的手段来完成革命大业。^[18] 对此, 孙中山公开阐明自己对独裁政治的向往: “现尚有一事可为我们模范, 即俄国完全以党治国, 比英、美、法之政党, 握权更进一步……当俄革命时, 用独裁政治, 诸事均一切不顾, 只求革命成功。”^[19]¹⁰³ 这种“通过专制实现民主”的思路, 既是他自己几十年政治生涯的经验总结, 也是传统的中央集权的专制体制的制度惯性使然。蒋介石在理论上并无建树, 他以执行总理遗教的名义执政, 实行不折不扣的独裁统治。前文所述的对国民

政府高官显贵的弹劾案,背后都有蒋介石直接干预或者幕后操纵的影子。在监察院设立之后,国民政府曾先后任命蔡元培和赵戴文担任监察院长,二人却坚辞不受。蔡元培认为,监察制度在民主国家可以发挥很大的作用,但在当时“豺狼当道”的独裁统治下,监察院将无所作为。^[20]蔡元培的认识是很清醒的,他知道在专制政体之下,监察院难以真正独立发挥作用。后来赴任的于右任,决心恪尽职守履行此“风霜之任”,宣称要“苍蝇老虎”一起打:“一个苍蝇,一个老虎,只要它有害与人,监察院都给它以平等待遇”。^[21]但在任期间,监察权也屡屡受挫,很多弹劾案都无果而终。于右任也曾仗义执言,铁心惩恶,甚至不惜以辞职来抗争。到后来也不得不向现实妥协,锐气渐消,进退失据,以“超然”心态处之。

(二)党治体制的钳制

孙中山以俄为师,提出了“以党治国”的思想,将国民党改组为俄式政党。1924年,他改组国民党,主张“用政党的力量去改造国家”^{[19]97}。1925年7月国民政府议决《中华民国国民政府组织法》,该法第1条规定:“国民政府受中国国民党之指导及监督掌理全国政务。”“党治体制”自此获得了法律依据。党治体制的制度化表现主要有三:一是国民党全国代表大会在“训政”时期代表国民大会行使政权;二是国民政府组织及成员由国民党决定和产生;三是国民政府对国民党负责,接受国民党中央执行委员会的指导和监督。^[22]1927年3月公布的《修正中华民国国民政府组织法》第1条,更进一步地明确规定:“国民政府受中国国民党中央执行委员会之指导及监督,掌理全国政务。”根据孙中山“党政分察”的思想,国民政府设立了党政两套监察系统,即国民政府的监察系统(监察院)和国民党的党内监察系统。政府的监察系统只在中央设立,而国民党党内监察体制则分中央、省、县、区四级组织(1945年5月后改为中央、省、县三级)。国民党各级监察委员会也拥有调查权、弹劾权和稽核权等监察职能。^{[23]310}

1927年11月国民党中央特别委员会修正通过了《国民政府监察院组织法》,明确规定“监察院根据中国国民党党纲组织之。监察院受中国国民党之监督、指导与国民政府之命令,掌理监察国民政府所属行政、司法各机关官吏事宜。”^{[23]303-304}党治体制决定了党权高于政权,作为政府权力之一的监察权自然服从于党权,监察权的配置由国民党中央决定,受党权支配。

此外,国民党的党义成为国民政府的指导思想,也成为监察权行使的指南。于右任曾言:“凡在国民政府之下服务,对于党义,是要有深切的认识,才能办事”;“党义就是指导我们的指南,若无深切的了解,便无所适从,决无成功之望。”^[24]顾孟余案引发的政治斗争,表面是汪精卫和于右任两人的角力,实际上党权扩张,党权对弹劾权的任意干涉是深层原因。在以党治国的党治体制下,监察权难以获得独立,更难以对党权形成有效的监督。党治体制使得包括监察权在内的各项国家权力都要听命于党权,实际上是听命于党魁。党治体制与传统的专制体制相结合,便产生了蒋介石这样集党政军等大权为一体的独裁者。监察权的行使在很大程度上要服从于党魁的独裁统治,弹劾权也只能在专制体制下发挥被独裁者所需要或所允许的作用,成为党权之附庸。

(三)“弹惩分离”的利弊

监察院只有弹劾权而无惩戒权,这种“弹惩分离”的制度设计,也是众多弹劾案无疾而终的重要因素。弹劾案经监察院审查成立后即送请惩戒机关,便宣告任务完成。对被弹劾人员的惩处,则是惩戒部门的职责,与监察院无关。而对官员的惩戒权则分属于六个部门,根据官员的级别和职务,惩戒机关各有不同。中央党部监察委员会、国民党政府政务官惩戒委员会、司法院中央公务员惩戒委员会、地方公务员惩戒委员会等都是惩戒机关,只是适用对象的级别和职务不同而已。此外,军队还有自己单独的惩戒机关,少将以上军事长官的惩戒机关是军事委员会军事长官惩戒委员会;上校以下军人的惩戒机关是军政部、海军部。

弹惩分离的制度设计,可谓利弊并存。不利的一面是监察院有弹劾而无惩戒,致使大多数被弹劾官员得不到应有的惩罚,弹劾权的实际效果大打折扣。监察院因之权威大为受损,弹劾权成效不大。为此,

当时曾有将惩戒权交给监察院的争论^[25]，《五五宪草》也曾尝试作出这样的职权调整，而 1947 年《中华民国宪法》在争论声中，还是坚持了弹惩分离。如果弹惩合一，确实可以极大地促进弹劾案的落实，能够有效惩戒违法失职的公务员，也会提高监察院的地位，使弹劾权更好地整饬吏治、肃清贪渎。

问题是弹惩合一之后会怎样？弹惩合一是否符合权力分立与制约平衡的基本原理？如何约束掌握了弹劾与惩戒大权的这个利维坦？不受约束的权力必然导致腐败和专横，弹惩合一的监察机构，如何制约其权力的滥用？从性质而言，弹劾权类似于起诉权，惩戒权属于审判权。如果一个机构掌握了起诉权与审判权，则等同于集控审于一体，违背了“控审辨”三位一体的诉讼原理，使得诉讼结构失衡，不符合分权制衡的基本要求。即便弹惩合一可以收到一时之效，长此以往，也必将因其权力过大而难于制约。两害相权取其轻，利弊权衡之间，还是弹惩分离的危害更小些。按下葫芦浮起瓢，不能为了解决一个问题而制造出另一个更大的问题。这或许就是 1947 年《中华民国宪法》继续采用弹惩分离的重要原因。

五、余论：制度惯性的消解

虽然孙中山有过监察权独立的思想，认为监察机关“专管监督弹劾的事”，“这机关是无论何国皆必有的，其理为人所易晓。但是中华民国宪法，这机关定要独立。”^{[1] 331}在其理论中，监察权属于治权，为其万能政府服务^[26]。五权宪法的设计，是以权力分立之长，补救政府无力之急。中国传统的中央集权的专制政体中，监察权依附于皇权，是皇帝监督百官、维护皇权的工具，本身并不具有近现代分权制衡的意义。尽管如此，不可忽视其对遏制腐败、整顿吏治的重要作用。孙中山在三权之外，另将监察权、考试权与之并列，监察权对其他四权都形成有效制约——这是一次将外来法律制度移植于中国本土的尝试。因此，国民政府的监察权，在监察理念、制度设计、法律保障、监察对象、行使程序、实践效果等方面，都超越了古代的监察制度，是中国监察制度发展史上的一个里程碑。

南京国民政府的监察制度，是将西方法律制度移植于中国传统中央集权政制的产物。实际上这种法律移植的尝试，在清末就已经发生，当时资政院弹劾军机处，乃是对英国国会弹劾内阁的生搬硬套。^[27]监察权的运行历史，乃至当今在台湾地区的实践，都是一个法律移植与本土继受相结合的过程。法律移植必须要考虑本土的实情，而且要克服和适应本土的制度惯性。究竟是移植的法律改造了本土的制度，还是传统的制度惯性吸收了外来法律，抑或是二者兼有？优秀的外来法律文化，并不总是如人所愿在本土顺利生根发芽，在其移植过程中，往往会发生排异反应甚至无法生存。法律移植亦须与其受体的文化土壤相适应^[28]，法律移植与传统制度的对抗、借鉴、继受乃至融合，不是一个简单的技术借鉴，而是一个异质文化的交融过程，也是双方共生共长的成长过程。

《五权宪法》具有明显的法律移植特征，而监察权在中国又有着悠久的历史。监察权与党权的博弈，表征着法律移植与制度惯性的此消彼长。它凸显出孙中山既要监察独立、又要政府集权之间的矛盾，也是孙中山既要民权民主、又要独裁专制的矛盾。这种矛盾，根源于历史转型中的法律移植与制度惯性的碰撞。这不仅仅是孙中山个人的矛盾，也不能简单归咎于蒋介石的独裁，而是西法东渐、中西融合过程中的一段绕不过去的弯路。

我们在检省国民政府的监察制度时，不能囿于党派之争、意识形态之辨，当还原历史、回归历史，不拘于一姓一人之功过，须摆脱一党一朝之政争。从法律移植与制度惯性的角度来看，借鉴了三权分立思想的五权宪法，其监察权奉三民主义为圭臬，以治理官员为职志，是建设万能政府的一部分，仍然沉寂在党权和专制的红尘中。与其是对传统的超越，毋宁是对传统的回归。监察院之弹劾权，虽历经抗争，终究未能突破传统集权体制的“黑洞效应”，被传统的制度惯性所吸收。三权分立的西洋之水，未能浇开监察独立的东土之花。应该说，五院制及后来渐成系统的六法全书，都是法治转型时期的法制准备，一时未有立

竿见影之效,长久必收春风化雨之功。法治进程从来不是一帆风顺,而是阴晴交替、进退反复,也是历史进程的常态。而法治演进与历史转型,则无可阻遏。民国以来,共和制度几经颠扑,终有其形。而今回顾百年前的辛亥革命,帝制早已消亡无踪,专制集权体制摇摇欲坠,法治国家已成全球共识。我辈深信,旧的制度惯性必将在法治演进中消解,今人在记取前人经验的基础上,必能更进一步。届时,非止弹劾权一枝独放,而是自由之花绽开满园。

参考文献:

- [1]孙中山. 孙中山全集(第一卷)[M]. 北京:中华书局,1981.
- [2]孙中山. 孙中山全集(第七卷)[M]. 北京:中华书局,1981:62-63.
- [3]钱端升,等. 民国政制史(上)[M]. 上海:上海世纪出版集团,2008.
- [4]孙金根. 台湾“宪政体制”的演变[J],北京农业工程大学学报(社会科学学报),1995(2):18.
- [5]李剑农. 中国近百年政治史[M]. 上海:复旦大学出版社,2007:310.
- [6]王宪惠. 中华民国宪法刍议[C]//夏新华,等. 近代中国宪政历程:史料荟萃. 北京:中国政法大学出版社,2004:281.
- [7]李凤鸣. 南京国民政府法官惩戒程序研究[J]. 中南大学学报(社会科学版),2014(2):124.
- [8]孙学敏. 南京政府监察权的形式及其评价[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版),2005(6):88.
- [9]周成莉. 南京国民政府监察院弹劾权的行使成效分析(1931—1936年)[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学版),2013(4):27.
- [10]徐百齐. 中华民国法规大全(第四册)[M]上海:商务印书馆,1936:5710.
- [11]周成莉. 试论1931—1936年南京国民政府弹劾制度[D]. 长春:吉林大学,2007:41.
- [12]王世杰,钱端升. 比较宪法[M]. 北京:中国政法大学出版社,1997:465.
- [13]行政院新闻局. 监察制度的运用[M]. 南京:行政院新闻局,1947:10.
- [14]彭勃. 中华监察大典(法律卷)[M]. 北京:中国政法大学出版社,1993:891.
- [15]刘云虹. 国民政府监察院弹劾权的绩效分析[J]. 山东社会科学,2012(9):188.
- [16]卢燕香. 1934年“顾孟余被弹劾案”再探[J]. 史学月刊,2014(3):84.
- [17]孙学敏. 南京政府监察权的形式及其评价[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版),2005(6):92.
- [18]郭相宏. 简论孙中山晚年法治思想的转变[J]. 法学杂志,2012(12):27.
- [19]孙中山. 孙中山全集(第九卷)[M]. 北京:中华书局,1985.
- [20]聂鑫. 中西之间的民国监察院[J]. 清华法学,2009(5):147.
- [21]徐矛. 于右任与监察院[J]. 民国春秋,1994(2):5.
- [22]徐德刚. 五权宪法监察权研究[D]. 武汉:武汉大学,2006:27.
- [23]中国第二历史档案馆. 国民党政府政治制度档案史料选编(上册)[M]. 合肥:安徽教育出版社,1994.
- [24]田湘波. 训政前期南京国民政府公务员党化问题之研究[J]. 云南行政学院学报,2005(6):88.
- [25]陈之迈. 中国政府(第二册)[M]. 上海:商务印书馆,1945:247.
- [26]王晓天. 孙中山的监察思想[J]. 求索,2007(12):209.
- [27]聂鑫. 资政院弹劾军机案的宪法学解读[J]. 法学研究,2013(6):174.
- [28]郭相宏. 法律的移植与排异——民国制宪之反思[J]. 中国政法大学学报,2013(6):33.

Conflict Between the Legal Transplant and the Institutional Inertia Taking the Impeachment Power of the Supervision Department of Nanjing National Government as an Example

GUO Xianghong

(Law School, Taiyuan University of Science and Technology, Taiyuan 030024, China)

Abstract: Sun Yat-sen put forward the theory of five-power constitution combining the supervision system in ancient China and the Anglo-American system of separation of the three powers. Five-department system was executed in Nanjing National Government, and the impeachment power was the most important power belonging to the Supervision Department. In the Nanjing National Government period, the Supervision Department had the impeachment power to both the civil servants' illegal and malpractice activities. The impeachment power in more than 20 years' practice played a certain role in rectifying the management and punishing corruption. However, due to the obstacle of authoritarian system, the intervention of the party-governing system and the government corruption, the impeachment power is ultimately difficult to demonstrate its value, and even become a tool of one party dictatorship. This shows that in the history of the transition, the conflict between the legal transplant and the Institutional inertia, can be eliminated through a long time, and gradually the two can adapt to each other.

Key words: Five-power constitution; The Supervision Department; Impeachment power; Institutional Inertia

(责任编辑:董兴佩)

(上接第8页)

- [4]唐钺. 科学与德行[M]//科学通论. 中国科学社, 1934.
- [5]彭加勒. 科学的价值[M]. 李醒民, 译. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [6]彭加勒. 科学与假设[M]. 李醒民, 译. 北京: 商务印书馆, 2006: 125.
- [7]唐钺. 哲学者之眼中钉[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [8]彭加勒. 最后的沉思[M]. 李醒民, 译. 北京: 商务印书馆, 1996: 129.
- [9]唐钺. 可能的世界[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001: 321.
- [10]唐钺. 对詹姆斯实用主义的初步批判[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001: 132.
- [11]唐钺. 梦想与希望[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001: 354.
- [12]唐钺. 不务正业的留学生[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001: 360.
- [13]彭加勒. 科学与方法[M]. 李醒民, 译. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [14]皮尔逊. 科学的规范[M]. 李醒民, 译. 北京: 商务印书馆, 2012.
- [15]唐钺. 吾国人思想习惯的几个弱点[C]//唐钺文集. 北京: 北京大学出版社, 2001: 296~301.

Glimpse of Tang Yue's Philosophy of Science

LI Xingmin

(Association for the Journal of Dialectics of Nature, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Tang Yue is a famous experimental psychologist and historian of psychology in China, but he is also interested in philosophy of science. He believes that science is a systematic and sophisticated knowledge. He distinguishes between "science" and "scientific material", and points out that "all phenomena between heaven and earth are scientific materials", but aren't necessarily science. In the spiritual values of science, he has a lot of thinking about the role of science promoting morality. From a number of aspects, he lists and demonstrates the "science is conducive to promoting morality." These ideas are still inspiring and thoughtful.

Key words: Tang Yue; thoughts in philosophy of science; science; the scope of science; science promotes morality.

(责任编辑:黄仕军)