

南京国民政府时期监察委员选任制度探析

梁金歌

摘要 | 南京国民政府时期，监察院作为最高监察机关，承担着行使监督权的重要职责。作为监察权具体行使者的监察委员，其对监察职能的实现起着至关重要的作用。从年龄、学历、法律背景、工作经历等方面着手，对南京国民政府时期监察委员进行整体梳理，分析监察委员的选任条件与要求。可知南京国民政府时期的监察委员主要从行政人员中推选，年龄结构配置合理，由老、中、青三代力量组成，学科背景以政法类为主，学科结构分配适当，整体受教育程度较高，个人品质优良，专业素养较高，具有丰富的经验和阅历。再结合当时的法律制度，探究监察委员的选任形式与选拔程序，分析其利弊，有益于深化对监察院及其监察委员的研究，对当今监察委员的选任具有一定的借鉴意义。

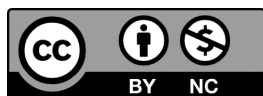
关键词 | 南京政府；监察委员；选任要求；选任程序

作者简介 | 梁金歌，河南财经政法大学法学院2022级法律史专业研究生，研究方向：法律史。

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、引言

监察官员的选任要求与条件决定着用人导向，处于选拔任用制度的核心位置。但由于监察官员选任制度在理论研究层面上存在不同认识，进展明显偏慢，无法满足社会发展的现实需要，出现了实践中对于监察官员的选任标准因缺少理论支撑而存在争议的种种问题，如任职条件有哪些、选任限制有哪些等。本文以此为出发点，对南京国民政府时期监察委员的选任进行分析，对我国当今监察官员的选任具有一定的借鉴意义。

目前学术界对于监察官员选拔任用的研究主要有两个方面，一是对我国古代的监察官制度进行研究，从中汲取有益经验。张晋藩系统全面地梳理了中国历代的监察思想与制度；张先昌、曲家莹认为可参照隋唐时期，注重监察官员的道德品质、专业知识和工作经验；杨俊彦认为可参考唐代，监察官需忠于职守、知法明理；于熠认为根据宋代，除要注重监察官员的品德、才学和经历外，还要通过严格的考试来进行选拔。二是对当代监察官员的选任制度进行对策性研究。马怀德总结了建立中国特

色监察官制度还需要解决的问题;秦前红认为选拔任用监察官员要考虑其分类管理、如何处理纪检监察干部“一身二职”等问题;曹志瑜认为监察官员应当通过法律职业资格考试;周磊提出了政治素质、道德、年龄、工作经验和专业知识五个方面的遴选标准。

以上研究重点关注了古代及当代监察官员选任制度,近代时期监察官员选任制度作为重要的制度借鉴为学界所忽略。本文从南京国民政府时期监察委员的设立出发,通过对监察委员的年龄、受教育程度、学科背景,以及工作经历四个方面进行整体梳理,明确南京国民政府时期监察院监察委员的选任对象范围,量化其选任要求和标准。结合当时的法律制度,探究监察委员的选任形式与选拔程序,分析其利弊,有益于深化对监察院及其监察委员的研究。同时可充实当今监察官员选任制度的内容,提升监察官员的职业素养,构建一支具备专业性、高素质、高能力的监察队伍,对我国建立具备中国特色的监察官员选拔任用制度具有一定的借鉴意义。

二、南京国民政府时期监察委员的设立及任职情况

(一) 南京国民政府时期监察委员的设立

在漫长的历史进程里,监察制度有着悠久的历史。历朝历代都设置有监察机构,秦建立后,设专门监察机构御史府,汉承秦制并有所发展,新设十三部刺史。唐时,在中央设御史台,在地方专设监察区,皇帝还会派巡御史到地方进行巡检。明朝时期,中央监察机构从御史台后改为都察院,在地方,由监察御史代皇帝巡察吏治,此外,还设立了锦衣卫、西厂等特务机构。清朝台谏合一,在六科之外不设别种谏官。

民国时期,监察制度融入了一些西方的色彩。南京临时政府废除了封建君主专制制度,实行民主共和制,其颁布的《修正中华民国临时政府组织大纲》规定,临时政府实行资产阶级三权分立的原则,即行政权、立法权和司法权分别由临时大总统、副总统、各部、参议院和中央审判所行使,互相监督、互相制约。南京临时政府没有设立专门的监察机构,

监察权由立法机关参议院执掌,主要有质问、弹劾、查办和建议等四种监察职能。^[1]北洋政府时期,除议会监察外,还设立了平政院、肃政厅等专门的监察机构。平政院主要负责审理行政官员的违法行为,以及对行政诉讼、纠弹案件等行使审判权;肃政厅与平政院同时成立,是其组成部分,但肃政厅直接隶属于大总统,可以独立行使监察职权;审计院也直属于大总统,对全国财政事务进行监督,审定国家的财政收支以及决算等事项。这一时期的一切权力集于大总统,监察机构则成为大总统的个人工具,审计院和平政院形同虚设,但用历史的眼光看,这一时期开始有了独立的专门监督机构,为以后设立独立的监察院奠定了基础。

1906年,孙中山在《民报》创刊周年庆祝大会的演说中第一次提出了五权宪法,“兄弟的意思,将来中华民国的宪法是要创一种新主义,叫作‘五权分立’。”^[2]其思想主张在广州国民政府和武汉国民政府时期得到了实现,即组织成立了独立的监察机构——监察院,为之后的南京国民政府建立监察院提供了范本。南京国民政府时期,以五权学说为理论基础,以《训政纲领》《中华民国国民政府组织法》和《监察院组织法》为法律基础,成立了作为最高监察机关的监察院,但“人选迭更,迄未组织成立”。直到1930年,于右任被推选为监察院院长,并被督促“限期成立监察院,实行监察治权”,^[3]后经筹备,监察院于1931年2月16日正式成立。

监察院的组织部分可以分为监察院院部机关和其所属的监察使署、审计部,院部组织部分设置院长、副院长、监察委员、秘书处等。1928年的《中华民国国民政府组织法》规定,监察院设院长、副院长各一人。监察委员的人数设定,则经历了多次调整:依1928年国民政府组织法定为19至29人,

[1] 据《中华民国临时约法》《参议院法》《议院法》规定。

[2] 《孙中山选集》上卷,人民出版社,1956年版,第79页。

[3] 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会》上册,光明日报出版社,1985年版,第919页。

1931年6月国民党三届五中全会进行修正，定为29至49人，同年12月份又修正，人数增为30至50人，1932年12月四届三中全会公布修正国民政府组织法，人数恢复至最初规定，仍为29至49人，1947年4月国民党修正公布的国民政府组织法，规定人数为54至74人。^[1]

（二）南京国民政府时期监察委员的任职情况

自于右任担任监察院长后，监察院于1931年2月16日正式成立，并开始选取任命监察委员，从1931年至1949年，共有监察委员约314人，以下从年龄结构、受教育程度、学科背景和工作经历四个方面对监察委员的任职情况进行整体梳理。

1. 年龄结构

在1931—1949年期间曾经任职过监察委员的，根据资料可统计到其年龄的监察委员中，年龄在41~50岁之间的最多，共361人，所占比例最高，占比41%，甚至在有些年份，这一年龄阶段人数在全年人数中占比超过50%；年龄在51~60岁之间的共计254人，占比29%；年龄在30~40岁之间的共计140人，位居第三，占比16%；年龄在60岁以上的监察委员共计115人，占比13%，只有41~50岁年龄段人数的1/3。整体来看，41~60岁年龄段的监察委员居多，达总数的70%，他们中较多都有参加过同盟会、辛亥革命或其他革命活动的经历，后又在政府机关工作，经验丰富，且这一年龄段是属于年富力强的时期，他们是监察委员的中坚力量。60岁以上的监察委员多为威望较高的国民党元老，因此有利于监察工作的开展，但受其年龄的限制，个人精力和工作效率会受到影响。30~40岁之间的监察委员虽然经验不足，但经过系统教育，具备专业学识。可见监察委员的年龄结构配置合理，处于不同年龄段的监察委员发挥其所长，互相补充，保障监察工作的运行和开展。

表1 1931—1949年监察委员的年龄结构人数分布表^[2]

年度	30~40岁	41~50岁	51~60岁	60岁以上
1931	1	12	6	1
1932	3	12	5	1
1933	9	16	11	4
1934	7	16	10	5
1935	6	17	10	5
1936	7	15	11	5
1937	6	13	11	5
1938	9	14	10	6
1939	7	12	9	6
1940	8	11	9	6
1941	6	9	9	5
1942	6	11	10	6
1943	6	14	9	6
1944	6	14	8	5
1945	6	15	11	5
1946	4	13	13	5
1947	5	18	18	9
1948	19	68	43	16
1949	19	61	41	14
总计	140	361	254	115

2. 受教育程度

在1931—1949年期间曾经任职过监察委员的，根据资料可统计到其受教育程度的，包括举人、大学以下学历、国内大学学历和曾去往国外留学四种。监察委员中有少数属于前清举人，占比1%；大学以下的监察委员很少，共计14人，占比2%；具有国内大学学历的共422人，占比52%；曾留学国外的共364人，占比45%。在1947年之前，监察委员中留学国外的人数基本都高于国内大学的人数，1947年后，留学国外的人数开始低于国内大学的人数，并且在1948和1949年差距逐渐扩大，国内大学的人数是留学国外人数的两倍之多。监察院的设立以孙中山的五权宪法为理论依据，其思想基础是西方的权力监督与制衡理论，且孙中山在日本创建

[1] 刘云虹：《国民政府监察院研究（1931—1949）》，三联书局，2012年版。

[2] 资料来源：《监察院公报》；刘国铭主编：《中华民国国民政府军政职官人物志》，春秋出版社，1989年版；郭卿优主编：《中华民国时期军政职官志》，甘肃人民出版社，1990年版；徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社，1991年版；刘寿林、万仁元：《民国职官年表》，中华书局，1995年版；刘云虹：《国民政府监察院研究（1931—1949）》，三联书局，2012年版。

兴中会，许多革命人士也纷纷学习西方，因此，在早期的监察委员中，留学国外的人员占比较高，而随着时间的推进，早期的委员逐渐退出了监察院的舞台，取而代之的是一批接受国内教育的人员。监察委员中学学历在留学国外和国内大学以上学历的总数共计786人，所占的比例高达97%，整体受教育程度高，说明南京国民政府对监察委员的文化水平要求较高，这也为监察工作的开展提供了人才保障。

表2 1931—1949年监察委员的受教育程度人数分布表^[1]

年度	举人	大学以下	国内大学	国外留学
1931	0	0	8	9
1932	0	0	9	11
1933	0	0	16	20
1934	0	0	15	16
1935	0	0	15	17
1936	0	0	14	18
1937	0	0	13	16
1938	0	0	16	21
1939	0	0	16	17
1940	1	0	15	18
1941	1	0	12	14
1942	1	0	15	15
1943	2	0	15	17
1944	1	0	13	17
1945	1	1	14	20
1946	1	1	16	17
1947	1	2	25	21
1948	0	5	91	41
1949	0	5	84	39
总计	9	14	422	364

3. 学科背景

在1931—1949年期间曾经任职过监察委员的，根据资料可统计到其学科背景的，主要包括政法类、教育类、经济类、理工类和人文社科类五种。监察委员的学科背景较为广泛，政法类的人数较多，约占57%，远远高于其他学科背景的人数，这也是由监察院的工作性质所决定的；教育类的占比最少，

约为5%；经济类的学科背景和理工类的学科背景人数相当，都约占10%，经济领域也是监察工作重点之一，同时监察工作的开展也会涉及社会政治、经济与文化的各个方面，需要这些具备专业知识背景的人员存在；人文社科类如语言、文学、历史等学科背景的占比位居第二，约占18%，这与监察工作也需要书写大量的文书与文案相关。广泛的学科背景保障了监察工作的专业化与细致性，为在社会全领域开展与进行监察工作提供了专业支撑。

表3 1931—1949年监察委员的学科背景人数分布表^[1]

年度	政法类	教育类	经济类	理工类	人文社科类
1931	3	0	0	0	0
1932	3	0	0	0	0
1933	8	1	2	1	2
1934	6	1	0	1	1
1935	6	1	0	1	2
1936	7	1	1	1	2
1937	5	1	1	1	2
1938	6	1	1	2	3
1939	7	0	1	3	2
1940	6	0	1	3	2
1941	5	0	0	2	2
1942	5	0	1	2	3
1943	6	1	0	2	3
1944	6	1	1	2	2
1945	8	1	0	2	2
1946	5	1	2	1	3
1947	9	1	2	3	4
1948	32	2	9	1	8
1949	29	2	7	1	7
总计	162	15	29	29	50

4. 工作经验

在1931—1949年期间曾经任职过监察委员的，根据资料可统计到其工作经历的，主要包括从政、从军、教育和商业四种。绝大多数监察委员都有从政的经历，都曾在国民政府中担任过重要职位，如政府秘书长、国会参议员等，他们熟悉政府的工作

[1] 资料来源：《监察院公报》；刘国铭主编：《中华民国国民政府军政职官人物志》，春秋出版社，1989年版；郭卿优主编：《中华民国时期军政职官志》，甘肃人民出版社，1990年版；徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社，1991年版；刘寿林、万仁元：《民国职官年表》，中华书局，1995年版；刘云虹：《国民政府监察院研究（1931—1949）》，三联书局，2012年版。

运转，具备丰富的行政经验，其中专门从政的总数最多，共计 477 人，占比 50%；其次是有教育经验的，他们大多为国内大学的大学教师，与官场联系不密切，具备知识分子的正义感，共计 304 人，占比 32%；具有从军经历的监察委员共 152 人，占比 16%，只有专门从政经历的 1/3；曾经从事商业的监察委员最少，共 17 人，占比 2%。除长期在某一领域工作的监察委员外，还有在不同领域都有过工作经历的监察委员，有从军又从政的、从事教育又从政的、从事商业又从政的，有着丰富的人生经历，如监察委员麦焕章曾在广东、北京等地的大学任教，后任国民革命军第七军政治部主任、《中山日报》社社长、监察院委员、国民党中央监委等职。

表 4 1931—1949 年监察委员的工作经历人数分布表^[1]

年度	从政	从军	教育	商业
1931	11	4	6	1
1932	13	2	7	1
1933	21	8	16	1
1934	18	6	17	1
1935	19	6	17	1
1936	20	6	16	1
1937	19	6	14	1
1938	21	6	16	3
1939	17	8	15	2
1940	18	5	15	2
1941	15	3	12	1
1942	19	4	12	1
1943	20	4	13	1
1944	18	4	13	0
1945	19	6	15	0
1946	17	7	15	0
1947	25	12	18	0
1948	87	28	34	0
1949	80	27	33	0
总计	477	152	304	17

三、南京国民政府时期监察委员选任条件及程序

监察委员的选任是否恰当，对整个监察体制的运行具有很大影响。对于南京国民政府时期监察委员的选任情况，具体可从监察委员的任职条件和监察委员的选任程序两部分进行探析。

（一）南京国民政府时期监察委员的任职条件

在南京国民政府时期，主要从其个人品质、政治素养、专业要求、工作经验四个方面，对监察委员的任命进行考量。

1. 个人品质

监察委员必须具备良好的个人品质，其个人素养是监察院整体形象的重要组成部分和体现。根据南京国民政府在 1928 年 10 月颁布的《监察院组织法》，于右任在担任院长后，选任监察委员是其首要任务。于右任认为监察委员是要受到人们尊敬的，而不是让人感到害怕，如果具备才学，人品与能力三者之一，无形中就会产生监察的功能。^[2]因此，他格外注重监察委员的自身素养和个人品质，如提名邵鸿基为监察委员。于右任在 1931 年巡察陕西灾情，调查泾杨乡的水利工程之时，听当地的百姓、学者、商人都对邵鸿基赞不绝口，称其办事公平公正，与百姓紧密相连，于右任虽与邵鸿基无任何渊源，但毫不犹豫地提名邵鸿基为监察委员。^[3]这不仅为监察院的人事制度确立了良好标准，也有助于监察权的有效行使。

2. 政治素养

监察委员要具备良好的政治素养，坚定政治立场和方向，具备使命感和责任感，是其履行监察权等职责的必要条件，也是监察委员整体政治品行的

[1] 资料来源：《监察院公报》；刘国铭主编：《中华民国国民政府军政职官人物志》，春秋出版社，1989年版；郭卿优主编：《中华民国时期军政职官志》，甘肃人民出版社，1990年版；徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社，1991年版；刘寿林、万仁元：《民国职官年表》，中华书局，1995年版；刘云虹：《国民政府监察院研究（1931—1949）》，三联书局，2012年版。

[2] 徐式圭：《中国监察史略》，中华书局，1937年版，第133页。

[3] 于右任：《于右任先生文集》，国史馆，1985年版，第426—429页。

综合体现。作为承担监察这一重要职责的监察委员,其素养决定着监察工作的质量。个人素质在很大程度上往往会受到其受教育程度的影响,在有资料可查的监察委员中,学历在留学国外和国内大学以上学历的所占比例高达97%,“就当时整个中国的教育水平看,监察委员的文化水平之高给人留下了深刻的印象”。^[1]部分留学国外的监察委员中,陈志明、叶元龙等获得了硕士学位,杨亮功、田炯锦等获得了博士学位。这些监察委员中较多都有参加过同盟会、辛亥革命或其他革命活动的经历,具有较强的政治意识和较高的政治素质,因此,在面对错综复杂的社会环境以及官场的潜规则时,可以做到严守各项纪律,抵御各种诱惑,敢于监督,敢于担当,履行其监察职责。

3. 专业要求

监察委员的学科背景往往会决定他的知识结构,从而对他的工作产生深刻影响。从现有资料可查到的监察委员的学科背景中,可以看到政法类的人数远高于其他学科,这是因为监察院是具备监察职能的专职机关,监察执法工作与法律法规密切相关。监察委员行使监察权、开展监督调查活动,要具备基本的法律知识。具备政法类学科背景的人员具有政治学、行政学的知识,具有法学教育背景,这些优秀人才具备扎实的法律知识基础和法学素养,熟悉法律,他们接受的长期法学教育所形成的法律思维和行为模式,使得其可以更好地理解法律法规和政府政策,并且得以熟练运用,符合其履行对公职人员违法失职行为进行监督这一职责的要求,有利于监察工作的顺利开展和良好运行。

4. 工作经验

监察委员的人生经历也是一项重要参考,通过对监察委员工作经历的统计和整体梳理,绝大多数的监察委员都有过从政经历,担任过政府秘书长、国会参议员等重要职位,他们熟悉政府的工作运转,具备丰富的行政经验,其中专门从政的总数最多。由于监察工作的性质与要求,有过从政经验的人员正好符合,因此监察委员则主要从行政人员进行推荐和选择。同时,选择有过从教工作经验的监察委员,他们曾担任国内大学的大学教师,日常与官场具有一定的距离,自身具有知识分子的正义感,在监察工作中敢于弹劾违法失职的官员。这些监察

委员有多数具有双重或多重的工作经历,有从军又从政的、从事教育又从政的,有着丰富的人生经历,这说明南京国民政府选任监察委员时,对监察委员的实际工作经验和工作能力十分注重,对整个监察工作起到了重要的促进作用。

(二) 南京国民政府时期监察委员的选任程序

南京国民政府时期的法律法规,对于监察委员的选取和任职,主要从选任机关和选任限制两个方面进行规定。

1. 选任机关

南京国民政府时期,对于监察院监察委员的选任方式共有两种,分别是训政时期由监察院院长任命的方式以及宣布行宪后采取议会选举的方式。

(1) 院长任命

监察院从建立以来,长期处于训政时期,这一时期的监察院在组织架构和制度建设上都有了很大的发展。根据《中华民国国民政府组织法》及《监察院组织法》,院长提出监察委员的人选由主席依法任命或国民政府任命,或者由院长向国民政府主席提出人选,再由主席提请国民政府任命。但不论国民政府主席职权的虚实大小,其对监察委员的任命很少进行干预,因此这一时期的监察委员相当于由院长任命。

在1931年12月公布的国民政府组织法中,规定监察委员的半数由法定的人民团体选举,但并未实行,在次年12月又将此项规定删除。此外,在1936年公布的《中华民国宪法草案》(史称《五五宪草》)中,规定了监察委员的任职期限和选举方式,即不再采用往日推举任命的方式,而是采取地方选举的方式。虽然此宪法草案为一纸空文,并未得到真正的实行,但为南京国民政府“行宪”后第一届监察委员的选举指明了方向。

(2) 议会选举

南京国民政府宣布“行宪”后,对于选举监察委员十分重视。除在《中华民国宪法》中规定了监察委员的选任,还制定并通过了《监察院监察委员选举罢免法》《监察院监察委员选举罢免法实施条例

[1] 刘云虹:《国民政府监察院研究(1931—1949)》,三联书局,2012年版。

例》。《中华民国宪法》第九十一条规定，监察委员“由各省、市议会，蒙古、西藏地方议会及华侨团体选举之”。^[1] 据此可知，监察院监察委员与国民大会代表、立法院立法委员所采取的全国普选方式不同，其采用的是间接选举的方式，法定选举机关为各省市及地方议会。

选举改变了训政时期由院长任命的单一模式，在形式上更加民主化。此次选举各省市于1947年11月22日开始，选举期限一再延展，最后定于1948年3月29日截止，总计选出180人，实际报到者178人。^[2] 这次选举作为南京国民政府实行宪政的一次尝试，开创了监察委员选举制度的先河，完善了监察制度，具有一定的积极意义。

2. 选任限制

“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”。^[3] 因此，即使是专职监察的监察委员，在选任方面，也有一些限制与制约。

（1）兼职限制

南京国民政府时期，监察委员有兼职限制，在1928年10月公布的《中华民国国民政府组织法》中，规定监察委员不得兼任中央政府及地方政府各部门机关的职务，1931年进行修改，将范围扩大，改为不得兼任其他公职。在南京国民政府“行宪”之后，《中华民国宪法》对监察委员的兼职问题有更严格的限制，即“监察委员不得兼任其他公职或执行业务”，据后来的实践和司法院的解释，这里的限制是指各级民意机关的代表、中央与地方机关的公务员、学术性质之编辑等，监委皆不得兼任，医务人员和民营公司的董事、监察人及新闻报纸杂志发行人等，监委也不得兼任。^[4]

（2）回避制度

回避制度在我国古代时期就一直存在，“御使履行监察工作中实行回避制度，历代有之，而至明、清，此制度已相当完善和严密”。南京国民政府颁布的《弹劾法》规定，“审查弹劾案之委员与该案有关系者，应即回避”。在1931年4月公布的《监察院审查规则》中，规定“审查委员由全体监察委员轮流担任，但与该审查案有关系者或与该弹劾人有亲属或特别关系者，应行回避”。在1932年1月22日监察院院务会议中，决议通过监察人员均不可为他人作介绍书信，以免假职求利，滋生流弊。

四、南京国民政府时期监察委员选任制度的主要问题

在1931—1949年这一时间段，南京国民政府监察院的监察委员年龄结构配置合理，学科背景较为多样化，学科结构分配适当，整体的受教育程度较高，个人品质优良，专业素养较高，具有丰富的经验和阅历，为监察工作的运转和监察权力的落实提供了人员保证。这一时期监察委员选任制度的制定和完善，使得选任有法可依，便于对监察委员的管理，减少了监察活动的任意性、随意性，有利于整肃官纪，保障了监察权力的良好运行，为整体环境提供了良好的法制保障。然而，南京国民政府时期的监察法制虽然在形式上存在一定的优越性，但是从实施效果来看，并未达到其最初的预期，监察委员的选任也存在一些问题。

（一）党派之争的影响

南京国民政府时期，在国民党内部，仍存在党派之争，监察院院长及其委员的选任也深受党派之间争夺权力的影响。在于右任被任命为第一届的监察院院长之前，因赵戴文追随阎锡山，在1929年的中常会中，推选赵戴文任监察院院长，以此来对阎锡山进行拉拢，但最终并未成功。在“行宪”时期的选举中，国民党各派系也都对监察委员的位置跃跃欲试，期望通过监察委员的选举来扩大势力。三青团书记陈诚在对三青团团员的讲话中明确指出：“今年又是选举年譬如作战，则未来有三个战场：一个是下届国民大会代表竞选的战场，一个是立法委员和监察委员竞选的战场，还有一个是省市县参议会议员竞选的战场，如果要在这一百六十万团员中，究竟谁可当选为代表，谁可

[1] 《普选法令汇编》，民意出版社，1948年版。

[2] 史博：《南京政府行宪后第一届监察委员选举述论》，硕士学位论文，吉林大学，2014。

[3] 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，商务印书馆，1961年版，第154页。

[4] 叶春秀：《国民政府监察院论述》，硕士学位论文，首都师范大学，2001。

当选为委员,谁可当选为议员;当选之后能不能以一当十,以十当百,在会议中发生决定性的作用,凡次均应预做全盘的筹划”。^[1]从这些事件中可以看到各党派对监察委员这一职务的重视,也可看到他们对于选举的热衷以及对权力的争夺。

(二) 素质无法得到保障

在南京国民政府时期,监察院中确实存在许多刚正不阿、廉洁自爱的监察委员。于右任作为国民党的元老人物,其廉洁奉公、爱国爱民,他所设想的监察制度是“上稽历史之因革,旁征各国之异同”,如若按照国民政府组织法中的规定,由院长提名监察委员,按照于右任的意愿任命,势必可以形成一只高素质的监察队伍。但在当时,国民党内部的权贵人物安插亲信,在一定程度上影响了监察委员的素质保障。如“蒋介石为蒋伯诚谋江苏监察使职务事致于右任电”,“张继为李静澄谋监察委员职务事致于右任函”,“邹鲁为郭寿华谋广东省监察委员职务致于右任函”。^[2]这类推荐信数不胜数,虽然不能说被推荐之人都是些没有能力、不能秉公执法之人,但是这种方式不得不说有失公正,使得监察委员的整体素质不能得到有效保障。

(三) 选任方式单一

监察委员的选任方式较为单一,不能代表民意。在训政时期,监察委员是由院长提名,主要是于右任个人通过考察最终确定委员的提名名单;在宪政时期,监察委员由各省市议会、蒙古、西藏地方议会及华侨团体选举产生,选任方式较为单一,有些能力出众的有心之士就没有机会进入监察队伍。间接选举并非由选民直接投票选举,而是由代议机关代表选民进行投票选出监察委员,具备一定的缺陷。间接选举更易出现贿选等现象,成为贯彻上级指示的过场,不能充分发挥民主原则和调动人民群众的积极性与政治热情,由此产生的代表不具备广泛而坚实的群众基础,不能代表民意。

五、结语

监察院在于“铲除贪官污吏使国家登于清明之域”,故其委员也要本刚强不屈的精神,正直无私的气度,廉洁可风的操守,明察秋毫的识力,为人民喉舌,实行监督行政与监督官吏。^[3]南京

国民政府时期的监察法制吸收并实践了近代监察理论,改变了中国传统监察法制简略性、滞后性等缺陷,在监察法制的发展进程中,具有里程碑的意义。虽然法律实施效果不尽如人意,监察委员的选任也存在一些弊端,但是其一些选任管理规定是值得借鉴的,对当今监察委员的选任提供了宝贵经验。

首先,制定配套法律法规。南京国民政府时期,关于监察委员的选任制度不仅在宪法中有所规定,还制定颁布了一些专门法律法规,如《监察委员保护法》《监察院监察委员选举罢免法》《监察院监察委员选举罢免法实施条例》等。我国监察体制改革以来,虽然在宪法中明确了监察委员会的地位,也在《监察法》中提出监察官制度,出台了《中华人民共和国监察官法》且开始实施。但是对于监察官的任职条件,《监察法》是偏向于原则性的规定,《监察官法》中的规定仍较为笼统,强调政治素养、专业能力等概括性的要求,对于监察官的选任没有提出具体的硬性标准,增大了乱任乱选的可能性,无法保证监察官的整体素质,也难以对实践中的监察选任工作进行指导。因此,要加强顶层设计,制定配套的法律规定,形成结构合理、逻辑严谨的法律体系,明确监察人员的选任条件,完善选任管理制度。

其次,设立专门的选任机构。南京国民政府时期,监察委员由院长任命和议会选举,选任机关明确且统一。我国《监察官法》第十五条和十六条对监察官的选任做出了规定,但只是“依照法律和国家相关规定采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法”的笼统性规定,没有设立专门的选任机关,由各地自行考量,缺乏专业性、统一性、严格性和公开性。我国法官与检察官的选任在《法

[1] 《中华民国史档案资料汇编第五辑第三编政治(三)》,江苏古籍出版社,1999年版。

[2] 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,安徽教育出版社,1994年版,第104-105页,115-116页。

[3] 徐式圭:《中国监察史略》,中华书局,1937年版,第133页。

官法》^[1]《检察官法》中都设立有专门的选任机构——遴选委员会，监察官可借鉴其思路和经验，设立专门的选任机关，增强选任的专业性和规范性，明确选任条件，对监察官进行统一把关，避免出现人员良莠不齐等问题，保障案件办理的质量，促进监察工作高质量发展。

最后，提高准入门槛。南京国民政府时期，对监察委员的学历、素养、经验等方面要求较高，以此来实现整体工作队伍的专业化、精英化。《监察官法》第十二条规定了监察官的任职条件，提出监察官应“熟悉法律、法规、政策，具有履行监督、调查、处置等职责的专业知识与能力”，但具体衡量标准并不明确。监察官要具备法律素养，除应该接受法学专业教育、具备法学背景外，还应当通过

国家统一法律职业资格考试。法律职业资格考试公平公正，难度较大，可以考查考生的法律逻辑、知识水平和实际运用能力。根据我国法律规定，法官检察官必须通过法律职业资格考试。^[2]“监察官从事相关执法执纪工作，理当成为法律职业群体中的一员，其职业准入门槛就不应低于同一宪法体系内的法官、检察官；毕竟，以非专业者监督专业者，在现代法治社会中是没有特例的”。^[3]因此，《监察官法》可以规定，监察官应当通过国家统一法律职业资格考试，取得法律职业资格。

完善我国目前监察人员的选任制度，要立足于我国法律文化传统，以史为鉴，同时结合当前监察工作的实际需要，建立有中国特色、符合中国国情的选任制度。

[1] 《法官法》第十六条：省、自治区、直辖市设立法官遴选委员会，负责初任法官人选专业能力的审核。省级法官遴选委员会的组成人员应当包括地方各级人民法院法官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表，其中法官代表不少于三分之一。省级法官遴选委员会的日常工作由高级人民法院的内设职能部门承担。遴选最高人民法院法官应当设立最高人民法院法官遴选委员会，负责法官人选专业能力的审核。

[2] 《国家统一法律职业资格考试实施办法》第二条规定：国家统一法律职业资格考试是国家统一组织的选拔合格法律职业人才的国家考试。初任法官、初任检察官，申请律师执业、公证员执业和初次担任法律类仲裁员，以及行政机关中初次从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决、法律顾问的公务员，应当通过国家统一法律职业资格考试，取得法律职业资格。法律、行政法规另有规定的除外。

[3] 曹志瑜：《监察官亦当通过法律资格考试》，载《学习论坛》2019年第2期。