

# 中华苏维埃共和国国家监察制度的 政治功能与时代意蕴

庞振宇<sup>1</sup>

**【摘要】：**中华苏维埃共和国国家监察制度，移植于苏联的国家监察制度，同时也根据中国传统监察文化进行了制度创新。各级工农检察机关通过行使监督权、调查权和建议权，监督苏维埃机关、企业及其工作人员正确地执行各项政策法规，领导工农与官僚主义、贪污腐化、怠工动摇等现象作斗争，增强了民众对各级党政领导力的政治信心。中华苏维埃共和国国家监察制度建设与实践经验，对于今天完善国家监察制度和推进全方位的监督体系现代化有着重要的借鉴意义。

**【关键词】：**苏区 工农检察部 国家监察制度

**【中图分类号】**D231 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X（2020）07—0109-10

国家监察是行政监察体系的一种重要形式<sup>[1] (P10)</sup>，中国共产党从苏区时期就开始国家监察制度建设的探索。1931年11月，中华苏维埃共和国临时中央政府宣告成立，着手全面建设从中央到地方的苏维埃政权。其中，中央人民委员会之下成立了中央工农检察人民委员部，省、县、区三级苏维埃成立工农检察部，城市苏维埃成立工农检察科。有学者认为，中央工农检察人民委员部的成立，标志着中华苏维埃共和国检察制度的建立。各级工农检察机关和具有检察职能的审判机关、军事检查所、政治保卫局检察科，统称为苏区时期的检察机关。<sup>[2] (P11-18)</sup>这一观点与当时的制度设计有较大差距。中华苏维埃共和国的各级工农检察机关，虽名为检察机关，但行使的是监察权。工农检察部是作为国家监察机关而设立的，工作职责是监督检查政纲、法规、法令的正确执行，纠举和查处苏维埃工作人员的贪污、浪费、腐化和官僚主义，以提高各级苏维埃政权的工作效率和保证各项建设的顺利开展。<sup>1</sup>

## 一、中华苏维埃共和国国家监察制度的移植与创新

中华苏维埃共和国国家监察制度，移植于苏联的国家监察制度。苏联学者阿·耶·鲁涅夫研究了苏联的国家监察制度，认为国家监察制度是国家权力机关或国家管理机关对其所属机关实行监督或检查的制度。十月革命胜利之后，列宁领导建立了国家监察制度体系。<sup>[3] (P1)</sup>1917年11月7日，第二次全俄苏维埃代表大会决议设立国家监察部，负责全国的监察工作。<sup>[4]</sup>1920年2月，国家监察部改组为工农检查院，由工农检查人民委员及其部务委员会领导工农检查院的工作。工农检查院担负原国家监察部的基本职能。<sup>[5]</sup>工农检查院最初没有很好地发挥其职能。列宁认为“再没有比我们工农检查院这个机关办得更糟糕的机关了”，以致“工农检查人民委员部现在没有丝毫威信”。1923年初，他提出改组工农检查院的计划，建议用特殊的形式将党的监察机关与苏维埃的监察机关“合并起来”。<sup>[6] (P787-792)</sup>1923年4月，按照列宁的建议，俄共（布）十二大对工农检查院进行改组，建立了党的监察委员会和苏维埃的工农检查院的联合监察机构。<sup>[5]</sup>此后，直至1934年1月召开的联共（布）十七大，苏联的国家监察机关在组织机构上都没有什么大的变动。苏联在这一时期建构的国家监察制度，通过共产国际的指示，被移植到中华苏维埃共和国的国家政治制度体系之中。

<sup>1</sup>基金项目：江西省社会科学院重点课题“江西红色文化与红色基因传承研究”（19ZD01）。

作者简介：庞振宇，江西省社会科学院历史研究所研究员。（江西南昌 330077）

中华苏维埃共和国的建国筹备工作开始于1930年1月。1月30日，共产国际远东局在给共产国际执行委员会东方书记处的信中说，从中国政治形势出发已经向中共中央提出“召开中国各苏区代表大会”。<sup>[7] (P40)</sup>1930年5月20日至23日，全国苏维埃区域代表大会在上海召开。从1930年6月开始，中共正式进入筹备召开第一次全国苏维埃代表大会的阶段。1931年2月，共产国际执行委员会东方书记处在致远东局的一份电文中，要求中共中央在建立中华苏维埃共和国临时中央政府时，“在苏维埃人民委员会下面成立工农检察院机构和在党委会（直至区党委）下面成立由工人、雇农和贫农组成的监察委员会”<sup>[8] (P113)</sup>。

中共首先在苏维埃政府内成立各级监察机构。1931年11月成立的中华苏维埃共和国临时中央政府，其组织架构由外交、军事、劳动、财政、土地、教育、内务、司法、工农检察各部和国家政治保卫局组成。11月27日，中央执行委员会第一次全体会议选任何叔衡为工农检察人民委员。<sup>[9]</sup>这次会议通过工农检察部的组织条例，规定了工农检察部的组织系统、工作任务、工作方式和各机关的工作人员，要求各级工农检察部组织专门检察委员会，作为开展检举、检查工作的临时性机构。<sup>[10] (P190-191)</sup>1933年4月13日，中央工农检察部要求立即建立各级工农检察委员会，“任务是讨论和计划部的一切工作，部长为委员会当然主席”<sup>[11] (P674)</sup>。

中共在苏区党内普遍成立各级监察机构是在1933年8月之后。1933年初，中共中央机关从上海迁至中央苏区。同年8月，中共中央决议成立中央党务委员会和中央苏区各省县监察委员会。<sup>[12] (P2823)</sup>中央苏区省县监察委员会组织暂行条例规定，“省、县监察委员会须与同级苏维埃工农检察委员会合并为一个机关”，“省、县监察委员会主席团指导同级苏维埃工农检察委员会的工作”。<sup>[10] (P217)</sup>随后，中共苏区中央局通过了更为详细的决议，指出“监察委员会主席团之下设立工农检察委员会和党务委员会”。工农检察委员会委员“由同级监察委员会主席团提出名单，经由同级工农代表大会主席团提交大会通过”。<sup>[10] (P210)</sup>

1933年12月12日，新修订的《地方苏维埃暂行组织法》规定，各级工农检察机关不再称工农检察部，而以工农检察委员会作为各级行政机关的一部分。工农检察委员会“与中国共产党省县市区各级监察委员会，合在一个机关内办公，取得密切的联系”<sup>[13] (P1222)</sup>。1934年2月1日，第二次全国苏维埃代表大会选举中央执行委员会委员175人、候补委员36人，中央工农检察委员35人。<sup>[14]</sup>与中央执行委员会一样，中央工农检察委员会由全国苏维埃代表大会直接选举产生，并且由中央执行委员会副主席项英兼任工农检察委员会主席。<sup>[15]</sup>

从名称、组织结构和运行机制等方面来看，中华苏维埃共和国国家监察制度与苏联的国家监察制度之间有着诸多相似之处，但是并非全盘移植。中华苏维埃共和国没有像苏联那样组织工农检查院，而是结合中国传统监察文化和苏区革命实践，组织控告局、指导员（巡视员）、临时的专门检察委员会、检举委员会、突击队、工农通讯员等。<sup>[16] (P92-93)</sup>1932年8月13日，中央工农检察部召开江西福建两省工农检察部联席会议，在工作实践的基础上制定并通过了工农检察部控告局的组织纲要<sup>[10] (P197)</sup>，并对突击队的组织形式、突击范围和工作方式作出详细的规定<sup>[17]</sup>。1933年4月13日，中央工农检察部在训令中规定，省、县工农检察部设指导员二人至三人，经常到下级指导工作；要求各机关、团体、村庄、街道委任“好的分子”担任工农通讯员，作为各级工农检察部深入基层的“眼目”。<sup>[11] (P674-675)</sup>1933年12月12日，新修订的《地方苏维埃暂行组织法》对工农检察机关作出新的规定，指导员改称巡视员并增加了名额；检举国家机关或企业中的工作人员时得组织临时的检举委员会，检察某国家机关或某企业的工作时得组织临时的检察委员会；扩大设立工农通讯员的范围，“形成通信网”。<sup>[13] (P1223)</sup>这些制度创新，是中国共产党在对中国传统国家监察制度进行批判性继承和革命性改造的基础上作出的。2简言之，苏区时期中国共产党移植苏联的国家监察制度，并结合苏区治国理政的需要和中国实际，建立起具有中国特色的国家监察制度。

## 二、中华苏维埃共和国国家监察制度的政治功能

作为中华苏维埃共和国国家政治制度体系的重要组成部分，国家监察制度的功能主要体现在政治层面，即在国家权力体系中协调、规范权力运行，维护国家政治秩序和社会稳定。各级工农检察机关通过行使监督权、调查权和建议权，领导工农对苏维埃机关、国家企业及其工作人员进行监督，与一切行使公权力的工作人员的官僚主义、贪污腐化、怠工动摇等行为作斗争，增强民众对各级党政领导力的政治信心。

## （一）监督检查国家机关、企业及其工作人员是否正确执行政策法令

工农检察部的组织条例中规定，各级工农检察部的主要任务是监督政府机关、国家企业及有国家资本在内的企业和合作社企业等是否“正确的执行苏维埃的各种政策”，组织专门检察委员会，如土地分配检察委员会、租税问题检察委员会等，“有计划的检查国家的各机关及经济事业”。<sup>[10] (P190-191)</sup> 1932年8月13日，中央工农检察部召开江西福建两省工农检察部联席会议，决定各级工农检察部当前的中心任务包括检查参战工作，督促各级政府土地部对土地法的彻底执行，检查对财政的贪污浪费，监督各种税收，以及检查优待红军条例的执行情况及其办法。<sup>[18]</sup> 9月20日，中央工农检察部发出关于检查优待红军条例问题的第一号训令，要求“各级工农检察部万勿再行延误，视为具文”<sup>[19]</sup>。11月，福建省向中央报告了各级工农检察部的工作情况，“工作比较好的为龙岩、上杭二县”<sup>[20]</sup>。

各级工农检察机关在监督检查工作中还要进行研判，做问题和危机的“报警者”。<sup>[21] (P282)</sup> 1933年3月3日，中央工农检察部定于3月22日再次召开江西福建两省工农检察部联席会议，目的是总结各级工农检察部对苏维埃机关的监督检查情况，从中发现问题。通知要求到会者须准备详细工作报告。<sup>[22]</sup> 1933年6月30日，中央工农检察部公布《中央及地方各级工农检察部6个月工作计划》，指出中心工作是从苏维埃政权目前的几个中心任务出发，“监督苏维埃机关，使这些任务正确地实现起来”，并计划“10月初召开区以上检察部长联席会议，检阅工作，收集材料，准备向人民委员会作工作报告”。<sup>[11] (P799-800)</sup> 各级工农检察部还被要求以极高的阶级警觉性去检查苏维埃工作，“一切大大小小的事件，都必须立即引起我们工农检察委员的极大注意，敲起警钟来”<sup>[23]</sup>。1934年1月，中央工农检察部指示各级工农检察部要善于从小事件、小表现中发现“大的问题来”。<sup>[24]</sup> 各级工农检察部着力在监督检查工作中寻找问题线索。瑞金县苏的贪污浪费案，就是由大量浪费灯油的细小线索发现的，贪污浪费的主犯受到处罚，同时对监管不力者给予撤职查办或警告处分。<sup>[25]</sup>

## （二）受理并调查工农群众对国家机关、企业及其工作人员的控告材料

中国古代就有举报制度，为惩治贪官污吏设立叫做“蔽竹”或“铜匭”的举报箱。<sup>[26]</sup> 工农检察机关借鉴中国古代监察文化，设立控告局，“直属于各级工农检察部或科”。各级控告局之间“没有上下级的隶属关系”。控告局在工农集中的地方设立控告箱，或者“指定不脱产的可靠工农分子，代替控告局接受各种控告”，民众还可以把控告书邮寄到控告局，“不识字的可以到控告局用口头控告”。控告书上必须署控告人的真实姓名，以防出现“挟嫌造谣、借端诬控”的情况。控告局还负责“调查控告的事实”。通常情况下，调查员“按照控告局所发证书”，围绕控告材料开展调查工作。如果是紧急事件，控告局可以直接通知有关机关或部门对控告事项进行调查。<sup>[10] (P197-198)</sup> 各级工农检察部的控告局陆续建立起来。1932年8月，湘赣省永新县潞江区工农检察部下设控告局，以蔡家忠为局长。各乡原设立的工农意见箱改为控告箱，“由控告局长指定各乡一人负责，限三天或五天开控告箱一次”，收集群众的控告书转交区工农检察部，开控告箱的人没有私自拆控告书的权力。<sup>[10] (P198)</sup> 1932年12月11日，中央工农检察部控告局发布启事：“近查各地投递的控告书，多有未署名的，是以未便受理。特此向工农劳动群众声明，希望以后投递控告书，必须署名并书明住址方能有效。”<sup>[27]</sup> 在启事中，中央工农检察部控告局根据工作实际进一步规范了控告书的格式。为了更好地发挥控告局的作用，1933年4月13日，中央工农检察部对各级控告局的人员及分工作出规定：省工农检察部内，“控告局局长管理控告局的全部工作，调查员2人至3人，执行控告局的全部工作”；县工农检察部内，“控告局长1人，调查员1人至2人”；区、市工农检察部内，“控告局局长（兼管工农通讯）1人，调查员2人”。<sup>[11] (P674-675)</sup>

控告局负责受理“工农劳苦群众对苏维埃机关或国家经济机关的控告”<sup>[10] (P197-198)</sup>。1934年2月，中央印刷厂会计科科长杨其兹、中央造币厂会计科科长凌全香、军委印刷所会计科科长路克勤的几件贪污案件，“都是因工人的控告而检举出来的”。<sup>[28]</sup> 1934年3月28日，中央工农检察委员会主席项英在布告中要求每个工农群众积极参加苏维埃机关的检察工作，揭发苏维埃机关在工作中的缺点与错误，举发暗藏在苏维埃机关的坏分子，经常地向各级工农检察委员会的控告局控告，“即或工农劳苦群众有控告的事实不确切的，也没有诬告的罪”。他指出，各级工农检察委员会是“接收工农群众的意见与控告的机关”，下设的控告局在各地挂有控告箱，凡是有意见和控告的，都可写成控告书投在箱子内。控告局收到工农群众的控告书后，会立即调查并解决。控告的对象只限于苏维埃机关、武装部队、经济机关及其工作人员。凡是群众中争执的私事、分析阶级成分以及属于法庭

来解决的一类控告，“就不受理”，因为这些事应归裁判部和政府其他部门来办理。<sup>[13] (P1495-1496)</sup>

### （三）检举一切工作人员中的贪污腐化、动摇消极分子和反革命分子

在日常监督检查工作中，由专门检察委员会执行检举工作，检举运动中则成立临时的检举委员会。各级检举委员会由工农检察机关、总工会、雇农工会、少先队、军事部，以及苏维埃政府主席团选定有长期坚决革命斗争历史的工农分子（尤其是工人）来充任检举委员，以工农检察部部长担任检举委员会主席。1932年12月1日，中央工农检察部在第二号训令中提出，在苏维埃政府机关和地方武装中“来一个大大的检举运动”，要求各省在1933年1月5日以前将检举情况报告中央工农检察部。<sup>[29]</sup> 湘赣省收到中央工农检察部训令较晚。1933年5月6日，湘赣省苏维埃工农检察部根据中央训令，要求省一级的检举在一个星期内完成，各县的检举工作限于5月30日以前办理完毕。在检举期间，各级检举委员会委员“脱离其原任工作，专门进行检举工作”。工作完结后，检举委员会即行解散。<sup>[10] (P205)</sup> 1933年5月20日，中央工农检察人民委员部根据第二号训令执行中存在的问题发出第四号训令，要求各级工农检察部按照新制定的检举运动工作纲要，继续深入开展检举工作。<sup>[10] (P334)</sup> 1933年6月，临时中央政府举行八县区以上苏维埃负责人查田运动大会，规定县、区的工农检察部在乡一级组织检举委员会，“由工会2人，贫农团5人，妇女代表会2人，青年团轻骑队1人，少先队1人组织之，互推1人为主任”，检举混入乡苏维埃代表会中的阶级异己分子和向地主富农妥协的分子。检举的方法：一，将这些分子列出名单，搜集罪状，通知全乡群众发表意见；二，收集群众的意见，检举委员会做出结论；三，提到乡苏代表会，讨论通过；四，报告区苏工农检察部，经过区苏主席团同意，用工农检察部名义布告开除。<sup>[21] (P491)</sup>

在检举工作中，工农检察机关通过对积极分子的选择性激励，组织和引导群众共同参与，从而获得群众支持的政治能量，因此检举运动逐渐成为检举工作的重要组织形式。1934年3月21日，中央政府召开全体工作人员会议，进行各部门间的检举工作。首先由中央工农检察委员会主席项英“报告检举运动的意义”，然后进行讨论会，人民委员会主席张闻天、秘书长谢觉哉和教育部部长瞿秋白都有重要发言。最后，会议推举检举委员会（九人）领导检举运动。<sup>[30]</sup> 在两个多月的检举运动中，中央一级机关共查出“贪污款项大洋2053元6角6分，棉花270斤，（苏大会的）金戒指4个”<sup>[31]</sup>。1934年4月2日，中央工农检察委员会总结了检举运动中取得的成绩，并指出存在的两大缺点：一，没有在每一检举中从积极方面来转变与改进该机关的工作；二，对检举出来的坏分子几乎都是撤职了事，而不是通过同志审判会或群众审判会来教育工作人员与群众。中央工农检察委员会发出训令，指出“检举运动是带着充分的实际教育性质”，要求严格纠正过去检举工作中没有区别的一律撤职处罚的办法，认为惩办主义是检举工作中“最凶的官僚办法”。<sup>[32]</sup>

### （四）直接处理不涉及犯罪行为的案件或提出处理建议，涉及犯罪的移交司法机关

工农检察机关发现被检查对象存在问题，有直接建议权和间接建议权。直接建议权是直接向该机关或企业提出指导和纠正工作设施建议。如果被检查机关或企业不同意检察委员会或检察人员的建议，工农检察机关则“提到各该级的执行委员会，用命令使该国家机关或企业执行该项建议”。间接建议权是向各级苏维埃执行委员会或主席团建议“撤换或处罚某些国家机关中与国家企业中的工作人员”。<sup>[10] (P190-192)</sup> 在检举运动中，工农检察机关对被检举者的处罚，“依照其错误大小，来分别给以劝告、警告、严重警告、最后警告、调换工作、撤职等”，违反苏维埃法律的，则“提交主席团和裁判部办理”。<sup>[10] (P336)</sup> 对于一些典型案件，工农检察机关可以组织同志审判会或群众审判会，以达到教育其他人员及“教育被审判者本人”的目的。同志审判会“审判苏维埃各企业、各机关的官僚腐化、消极怠工、贪污腐化的分子”，判决包括“劝告、警告、严重警告、撤职、罚款（最多不能超出五元）等”。<sup>[10] (P333-334)</sup> 群众审判会“审判各种妨害苏维埃利益或违反企业和机关的纪律而未达到犯法行为的程度之案件”，判决包括“劝告、警告、严重警告、最后警告、开除工作、登报宣布错误等”。<sup>[10] (P337-338)</sup> 查出有犯罪实据者，则作出检察决议，并移送司法机关依法讯办。<sup>[13] (P1223)</sup>

1933年4月14日，中央工农检察部召集中央政府各机关工作人员及各工厂工人组织同志审判会，审判国家银行出纳科职员袁雨山、刘道彬。到会群众公推周月林等5人为审判委员。国家银行代行长李六如报告了袁雨山、刘道彬的贪污腐化事实及侦

破经过。最后结论是：“刘道彬，生活腐化，工作不负责任，有贪污行为，判决开除职务，送法庭依法讯办。袁雨山也是贪污腐化，且屡次变更口供，判决开除职务，并送法庭依法讯办。”<sup>[33]</sup>1934年2月中旬，中央工农检察委员会组织群众审判会，审理中央印刷厂会计科科长杨其兹、中央造币厂会计科科长凌全香、军委印刷所会计科科长路克勤。由群众提议，判决3人送法庭裁判。中央印刷厂总务处长（会计科归他管），“从不过问事，工作消极”，群众提议撤职。中央印刷厂前厂长杨其鑫，是杨其兹之兄，当厂长时引用杨其兹。杨其鑫在大会上承认自己的错误并由大会给予警告处分。凌全香是中央造币厂前厂长陈祥生的妻兄，由陈当厂长时引用。群众提议把已到钨矿工作的陈祥生调回来，开展斗争与查究。对各工厂的建议是：工账要“每月向工人公布，或是由工人与工会派代表来审查”，“工厂负责人与该厂上级机关应当详细审查决算”。<sup>[28]</sup>1934年2月26日，中央工农检察委员会召开同志审判会，审判5个贪污分子和1个官僚主义者，判决1人给予严重警告，4人送最高法院惩办，1人送胜利县裁判部处理。<sup>[34]</sup>

概言之，工农检察机关用监督检查的特殊工作方式，帮助“在苏维埃政权前面的一切战斗任务”的迅速地与正确地实现。<sup>[23]</sup>各级工农检察机关监督检查政策法规的贯彻落实情况，受理并调查工农群众的控告材料，并检举工作人员中的贪污腐化、动摇消极分子和反革命分子。各级工农检察机关充分利用建议权，让失职或违法的公务人员以及机关接受教育和惩罚。只要违反了规章制度或苏维埃法律，各级工农检察机关都会作出处理建议，绝不姑息。

### 三、中华苏维埃共和国国家监察制度的时代意蕴

1935年10月，中华苏维埃共和国中央政府随中央红军长征到达西北地区，西北苏区成为全国苏维埃运动的中心。1935年11月，中华苏维埃共和国中央政府西北办事处成立，其中罗梓铭任中央工农检察局局长。<sup>[35] (P128)</sup>中央工农检察局积极开展监督检查工作。1936年2月9日，中央工农检察局发布启事，提出以后各地工农通讯员向该局通讯时免贴邮票，由该局“每月底与西北邮政总局直接结算”<sup>[36]</sup>。1937年9月6日，中央政府西北办事处改组为陕甘宁边区政府，工农检察局撤销，监察职能主要由边区参议会行使。<sup>[37] (P114)</sup>新中国成立前夕，解放区的人民政权再次考虑设置监察机关。1948年8月，华北临时人民代表大会决定，在华北人民政府之下设华北人民监察院。<sup>[38]</sup>1949年4月，陕甘宁边区参议会常驻议员与政府委员联席会议，决定边区政府下设边区人民监察委员会。<sup>[37] (P475)</sup>1949年9月，中国人民政治协商会议通过的《中央人民政府组织法》，规定在政务院之下设人民监察委员会。<sup>[39] (P249)</sup>1954年9月，人民监察委员会更名为监察部。<sup>[38]</sup>

新中国的国家监察制度，是对中华苏维埃共和国国家监察制度的延续。中国共产党在苏区时期对国家监察制度的探索，为其后如何充分发挥国家监察机关的作用积累了宝贵经验。

第一，充分发挥党政监察机关合署办公的优势。合署办公不仅有利于发挥党政监察机关的整体效能，而且有利于巩固党在监督治理体系中的领导地位。1933年11月21日，张闻天在苏区中央局机关报《斗争》上撰文指出，工农检察委员必须是“苏维埃的最好的干部”，因此“党的监察委员必须有一部分到工农检察部中去工作”。党的监察委员会与苏维埃工农检察委员会的工作，“应该在许多地方打成一片”。党的监察委员会的办事处与同级苏维埃工农检察委员会的办事处，“应该完全在一起”。<sup>[28]</sup>在中央监察委员会未正式成立之前，中共中央特设立中央党务委员会。中共六届五中全会选举成立中央党务委员会，陈云、项英、高自立、滕代远、董必武为委员，书记为董必武。<sup>[40] (P270-272)</sup>在第二次全国苏维埃代表大会上，中央党务委员项英、董必武、滕代远当选中央工农检察委员，项英任中央工农检察委员会主席。<sup>[14]</sup>第二次全苏大会后，中央工农检察委员会和中央党务委员会实现合署办公。在地方层级，工农检察委员会和党的监察委员会合称监检委。在苏区，中国共产党是执政党，党政监察机关合署办公，以对党员的监督为重点，形成统一、高效而且具有威慑力的监督，从而更好地实现国家监察职能。1934年8月31日至9月4日，兴国县监检委组织五人的工作团，在高兴区首先检查了当地党的工作，发现区委虽然布置了工作，但缺乏检查。工作团认为支部工作是该区最弱的一环，同时党内有官僚主义、机会主义的存在。工作团开展党内的斗争，对粮食部长谢长发（党员）的问题进行查处，由区委决定开除其党籍，送交裁判部处罚。墩丘支书刘荣大、长迳支书欧阳招兴，“都同样遭受了无情的铁拳”。针对当时环境和任务，工作团对高兴区提出建议：一，增加力量到支部去；二，积极动员群众参与发展游击战争；三，加强粮食运输工作；四，加强慰劳红军工作。<sup>[41]</sup>合署办公使党的领导体现在国家监察工作的全过程和各方面，也使

工农检察机关获得很高的威信，实现党内监督和国家监察的“一体两面”。

第二，国家监察制度与其他监督制度协同构建监督治理体系。列宁认为：“无产阶级的公职人员也免不了在一定程度上‘官僚化’”，因此要健全权力制约和监督机制，构建监督体系，以防止公职人员成为“脱离群众、站在群众之上、享有特权的人物”。<sup>[42] (P216)</sup> 中华苏维埃共和国时期，中国共产党借鉴苏联的经验，建立全方位的监督治理体系。除了党内监督、国家监督之外，监督治理体系中还有选民监督、层级监督、审计监督、社会监督、司法监督等。选民监督包括选民对代表的监督和代表对决策及执行的监督。对于不履行职责、违背选民意愿或违法乱纪者，选民有权撤销其代表资格。各级行政机关向苏维埃代表大会负责并报告工作，接受苏维埃代表的监督。选民监督和党内各级代表大会的监察，共同承担着监督权力机关决策的重要职能。层级监督是指上级行政机关通过工作报告制度、审查批准制度、巡视检查制度、备案检查制度、考核惩戒制度等对下级机关进行的经常性监督。1932年3月，中央人民委员会第五号命令规定，“3月1日至3月31日止为工作检查时期”，要求各级政府这个月内切实执行工作检查，按照规定的时间节点逐级上报检查情况。乡苏维埃政府于3月15日前报告到区苏，区苏于3月20日前报告到县苏，县苏于3月25日前报告到省苏。省苏于3月30日前汇集各县工作检查情况报告给中央，并在检查期内派人到各县检查工作。<sup>[43]</sup> 审计监督是从财政监督延伸出来的监督制度。1933年下半年，临时中央政府先后在中央及省和中央直属市建立审计委员会。社会监督表现为媒体监督、工会监督、群众监督等形式。司法监督则由裁判部内的检察员来执行。国家监察制度与其他监察制度一起形成相互协作、有机贯通的监督治理体系。1932年11月7日，毛泽东在《中华苏维埃共和国临时中央政府成立周年纪念向全体选民工作报告书》中指出，各级控告局、突击队的组织和工作，要“吸引各群众团体与工农积极分子参加”<sup>[44]</sup>。换言之，各级工农检察机关的监督要与社会监督相结合。各级工农检察机关经常在报纸上公布被检查者的错误，如“1934年第31期的《红星》报上刊载了《特科学校的贪污混蛋》和《通信学校中的贪污分子》等文章”<sup>[45] (P105)</sup>，充分发挥媒体监督的作用，起到很好的震慑作用。工农检察机关发现与破获的重大贪污腐败案件，也多是与各级审计委员会协同配合的结果。

第三，国家监察机关实行双重领导体制，存在“行政机关领导干预”的可能性。对如何行使监察权，列宁在十月革命胜利之后一直在探索，先后设置国家监察部、工农检察人民委员部（工农检查院），以及采取工农检察机关与党内监察委员会合署办公等措施，并特别强调工农检察机关的独立性。但斯大林并不完全赞同列宁的方案，列宁逝世之后，在国家监察机关独立性方面没有认真执行。<sup>[46]</sup> 中华苏维埃共和国国家监察制度借鉴了苏联经验，因此党内也存在着两种不同的观点。从目前史料来看，鄂豫皖苏区最先对共产国际要求中共建立国家监察制度的指示作出回应。1931年5月18日，中共鄂豫皖中央分局在通知中指出，工农监察委员会及监察院是“与各级苏维埃政府相并立”的独立机关。<sup>[47] (P8-9)</sup> 与鄂豫皖苏区不同，中华苏维埃共和国中央执行委员会第一次会议规定，工农检察机关“为各级政府行政机关的一部分”<sup>[10] (P190-191)</sup>。新中国成立前夕，在讨论国家监察机关的隶属关系时仍存在着两种观点。有的主张“应隶属中央人民政府委员会”，理由是“地位高些，职权也较大”；有的主张“隶属政务院”，理由是“与行政机关接近，熟悉实际情况，更便于执行职务”。董必武当时负责中华人民共和国中央人民政府组织法的起草工作，他在谈到这个问题时说，经过讨论，最后采用了后者的主张。<sup>[39] (P249)</sup> 中华苏维埃共和国时期对这一问题的讨论，应该与此类似。苏区时期，各级工农检察机关作为行政机关的一部分，实行双重领导体制，“受他上级工农检察机关的命令”，同时“受各该级执行委员会及其主席团的指挥”。<sup>[10] (P190-191)</sup> 这样，各级工农检察机关虽然“便于执行职务”，但是由于缺乏独立性，以致许多贪污腐败案件多是上级派人查出来的。例如，中央工农检察部从瑞金县财政部1933年9月和10月的决算中发现许多贪污浪费现象，并及时向瑞金县指出问题，但是瑞金县苏主席团及工农检察部“拖延至一个月之久不进行检查”，最后还是中央工作团从中查出了2000余元的贪污腐败案。<sup>[24]</sup> 这也是第二次全苏大会前后中共中央决定实施党政监察机关合署办公的主要原因。

中共中央认识到双重领导体制的不足后，在第二次全苏大会前后改革国家监察制度，实施党政监察机关合署办公，确立工农检察机关的独立性。不过，从当时工作实践来看，实施党政监察机关合署办公，确立独立性之后各级工农检察机关仍存在着如何充分发挥主动性问题。1934年5月17日，时任中共中央党务委员会书记、中央工农检察委员的董必武指出，许多县区的检举运动仍是由中央或省级派出的突击队发动的，“零都、西江、会昌、乐安、万泰、赣县、胜利、广昌、石城等，无一不是这样”。如零都、西江、石城都是中央党务委员会与中央工农检察委员会直接派人在那里工作，检举运动才开展得比较好。<sup>[48]</sup> 这些来自实践的经验和对存在问题的思考，对于今天国家监察制度建设具有重要借鉴意义。

## 四、结语

中华苏维埃共和国各级工农检察机关是国家监察机关，行使的是监察权。1922年5月，列宁在《论“双重”领导与法制》中指出，工农检查院和检察机关是“有着很大区别的两种机构。工农检查院和检察机关分别行使监察权和检察权。”<sup>[6] (P702-703)</sup> 监察权是对公职人员进行监察，调查职务违纪违法和犯罪，而检察权是依法对司法机关、执法机关在诉讼和相关执法过程中的违法行为进行监督纠正。不过，中华苏维埃共和国关于工农检察机关的文件中也提到工农检察机关可以“向法庭提出控告”或“提起公诉”。1932年8月13日，中央工农检察部召开江西福建工农检察部联席会议，决定“如发现插腰包、打埋伏及种种浪费财政的现象，应严格的检举，提起公诉，从严惩办，乃至枪毙”，“如发现各级政府不执行优待红军条例，得向法庭提起控告，按反革命一样来处罚”。<sup>[18]</sup> 在新中国成立后，国家监察制度在1958年被取消，人民检察院在较长的时期内肩负国家监察机关的部分职能。因此，有学者错误地认为中华苏维埃共和国的工农检察机关是人民检察院的前身。

中华苏维埃共和国借鉴苏联国家监察制度的运作模式，在对中国传统监察文化进行革命性改造的基础上建构起国家监察制度。各级国家监察机关所行使的监察权，是对权力行使情况的一种约束，规范领导干部的权力观和确保权力的正确使用。1920年10月15日，全俄工农检查负责工作者会议上提出国家监察机关的基本任务是“培养能够掌握整个国家机关的领导干部”。国家监察机关“不仅善于揭露错误，而且还要善于防止错误”，“协助这些机关的工作人员使之向前进步并日益完善”。<sup>[49] (P23-31)</sup> 同样，中华苏维埃共和国的工农检察机关，被赋予监督权、调查权和建议权，重点是监督检查政策、法规的正确贯彻实施，并随时纠举官僚主义者和形式主义者，促进国家机关及其工作人员依法行政、廉洁行政、高效行政，维护苏区的统治秩序和社会稳定。

十九届四中全会提出，坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。中华苏维埃共和国国家监察制度建设的探索，为当前国家监察制度建设提供了历史经验。国家监察与党内监督合署办公形成监察合力，并以国家监察为中心形成全面覆盖、集中统一、权威高效的监督治理体系，实现对国家机关活动的全面监督。国家监察机关要有独立性，不能受到其他权力特别是行政权力的制约。但从苏区实践来看，国家监察机关有了独立性，并不必然有了工作的主动性。今天，在已确立国家监察机关独立性的条件下，如何充分发挥其主动性仍是需要认真思考的改革任务。

### 参考文献：

- [1] 杜兴洋. 国家监察概论[M]. 武汉：武汉大学出版社，2019.
- [2] 林海. 中央苏区人民检察制度的初创和发展[M]. 北京：中国检察出版社，2014.
- [3] (苏)阿·耶·鲁涅夫. 苏联国家监察制度[Z]. 李世楷，译. 北京：政务院人民监察委员会办公厅编辑室，1953.
- [4] 杨育明，张德友. 从苏联工农检查院的职能转变反思国家监察权的独立性[J]. 青岛大学师范学院学报，2003，(2).
- [5] 丁中柱. 列宁、斯大林时期苏联的国家监察制度[J]. 法学杂志，1983，(3).
- [6] 列宁选集：第4卷[M]. 北京：人民出版社，1995.
- [7] 共产国际、联共（布）与中国革命档案资料丛书：第9卷[M]. 北京：中央文献出版社，2002.
- [8] 共产国际、联共（布）与中国革命档案资料丛书：第10卷[M]. 北京：中央文献出版社，2002.

- 
- [9]中华苏维埃共和国中央执行委员会布告第一号[N]. 红色中华, 1931-12-11.
- [10]江西省档案局. 防尘扫埃地净天蓝: 回望中央苏区反腐倡廉岁月: 上册[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2013.
- [11]中央革命根据地历史资料文库: 第7卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 南昌: 江西人民出版社, 2013.
- [12]中央革命根据地历史资料文库: 第4卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 南昌: 江西人民出版社, 2011.
- [13]中央革命根据地历史资料文库: 第8卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 南昌: 江西人民出版社, 2013.
- [14]伟大的闭幕式[N]. 红色中华(第二次全苏大会特刊第7期), 1934-02-04.
- [15]第二届中央执行委员会第一次会议纪盛[N]. 红色中华, 1934-02-06.
- [16]中央革命根据地历史资料文库: 第6卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 南昌: 江西人民出版社, 2013.
- [17]突击队的组织和工作[N]. 红色中华, 1932-09-04.
- [18]江西、福建及瑞金等县工农检察部联席会议决定[N]. 红色中华, 1932-09-13.
- [19]中华苏维埃共和国临时中央政府工农检察人民委员部训令第一号[N]. 红色中华, 1932-09-27.
- [20]福建省苏报告[N]. 红色中华, 1932-12-05.
- [21]中央革命根据地史料选编: 下册[M]. 南昌: 江西人民出版社, 1982.
- [22]中央工农检察人民委员部通知[N]. 红色中华, 1933-03-06.
- [23]洛甫. 苏维埃工作的改善与工农检察委员会[N]. 斗争, 1933-12-05.
- [24]怎样检举贪污浪费? [N]. 红色中华, 1934-01-04.
- [25]人民委员会对于中央总务厅与瑞金县苏贪污浪费案的处分[N]. 红色中华, 1934-01-04.
- [26]我国古代的“举报箱”[J]. 档案时空, 2004, (10).
- [27]中央工农检察部控告局启事[N]. 红色中华, 1932-12-11.
- [28]中央工农检察委员会公布检举中央各机关的贪污案件的结论[N]. 红色中华, 1934-02-20.
- [29]中央工农检察人民委员部训令第二号[N]. 红色中华, 1932-12-19.
- [30]中央政府进行检举运动[N]. 红色中华, 1934-03-24.



- 
- [31]中央工农检察委员会公布关于中央一级反贪污斗争的总结[N]. 红色中华, 1934-03-27.
- [32]中央工农检察委员会训令检字第二号[N]. 红色中华, 1934-04-19.
- [33]贪污腐化分子滚出去! [N]. 红色中华, 1933-05-02.
- [34]瑞京同志审判会的威权[N]. 红色中华, 1934-03-03.
- [35]中共陕西省委党史研究室. 西北革命根据地[M]. 北京: 中共党史出版社, 1998.
- [36]红色中华社、中央工农检察局启事[N]. 红色中华, 1936-02-13.
- [37]宋金寿, 李忠全. 陕甘宁边区政权建设史[M]. 西安: 陕西人民出版社, 1990.
- [38]薛小建, 王理万. 中国国家监察制度七十年发展变迁[J]. 沈阳工业大学学报, 2019, (5).
- [39]董必武选集[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [40]王健英. 中共中央机关历史演变考实: 1921—1949[M]. 北京: 中共党史出版社, 2005.
- [41]兴国监检委在战地工作的活动[N]. 红色中华, 1934-09-23.
- [42]列宁选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [43]人民委员会命令第五号——切实执行工作检查[N]. 红色中华, 1932-03-02.
- [44]中华苏维埃共和国临时中央政府成立周年纪念向全体选民工作报告书[N]. 红色中华, 1932-11-07.
- [45]王小元, 徐志宏. 中央苏区廉政文化建设的措施、效果与当代启示[J]. 江西财经大学学报, 2018, (4).
- [46]邬思源. 苏联国家监察制度评析[J]. 中国延安干部学院学报, 2012, (2).
- [47]鄂豫皖苏区革命历史文件汇集: 第1册[Z]. 郑州: 河南省档案馆, 1985.
- [48]董必武. 把检举运动更广大的开展起来[N]. 斗争, 1934-05-26.
- [49] (苏) 列·梅赫里斯. 社会主义的国家监察三十年[Z]. 彭华, 译. 北京: 政务院人民监察委员会办公厅编辑室, 1954.

#### 注释:

1 相关研究参见: 常兆儒《中国红色区域行政法律监督制度述略》(《法学研究》1987年第3期), 刘宋斌《土地革命战争时期中央苏区的监察制度》(《江西社会科学》1989年第2期), 谢建平《中华苏维埃共和国监察制度研究》(华东师范大学2017年博士论文), 张瑞《鄂豫皖苏区工农监察制度建设述论》(《苏区研究》2020年第1期), 等等。

---

2 参见：谢元鲁《论中国古代国家监察制度的历史经验》（《社会科学辑刊》2004 年第 3 期），王晓天《论清末民初监察制度的嬗变》（《湖南社会科学》1999 年第 4 期）。