

作者簡介

杜敏君，女，1999 年生，江蘇徐州人，中國政法大學法學院法律史學博士研究生。2021 年進入中國社會科學院研究生院攻讀碩士學位，以近代監察法制史為研究領域。先後在《行政管理改革》《人權研究》《法律史評論》等期刊、集刊發表學術論文多篇，參編《張晉藩全集》等著作三部，參與多項國家級、省部級研究課題。

提 要

監察制度的近代化轉型是一個複雜的歷史過程，固步自封實非良法，改革也難一蹴而就，在理想與現實之間必然需要經歷折返往復的陣痛。根據 1914 年 3 月《平政院編制令》第六條「平政院設肅政廳」，實際作為中央最高監察機關的肅政廳以平政院一部的法律身份誕生，至 1916 年 6 月裁撤。可以發現，肅政廳處於近代監察體制發展的中間環節：議會監察（民國初年）—肅政廳（民國北京政府前期）—議會監察（民國北京政府後期）—監察院（南京國民政府），居於承前啟後的特殊地位，具有過渡和折衷的色彩，在波濤詭譎的中國近代法制史上有其獨特意義。

肅政廳作為北洋政府時期中央最高監察機關，與清末都察院相比，在設計上雜糅了法律移植的因素；與民國初年純粹的議會監察相比，又規復了中國本土的固有傳統，正處於轉型期的關鍵一環。以肅政廳為對象，考察監察法制的近代化轉型，是可取的選擇。本書以對傳統法制的改造為中心，探討肅政廳的定位與功能，並立足改造的現實效果，對特定歷史條件下監察制度轉型中的矛盾加以剖白，順次檢視其中的傳統繼承與法律移植等關係問題，以為史鑒。在近代監察制度的轉型過程中，如何逐步實現對自身傳統的改造，以在面向未來的近代社會中為其尋一安身之所，不僅是立法建制上的技術問題，更是傳統與近代的社會文化整合問題。



目 次

緒 論	1
一、論題解說	1
二、文獻綜述	6
三、創新之處與研究方法	13
第一章 機構定位的改造：從清末都察院到民初 肅政廳	15
第一節 清末民初監察制度轉型的歷史背景	15
一、清末傳統監察制度的日漸僵化	15
二、配合預備立憲的必然要求	16
三、傳統框架解體中的混亂與分歧	18
第二節 清末改革對監察機構的安置與爭議	19
一、「都察院存廢」與三份草案章程	19
二、幾度議而未決的都察院改造方案	23
三、清末對「綜合性監察」轉為「行政審判 監察」的違誤	26
第三節 違誤延續下民初監察機構的變遷	29
一、清末民初都察院的最終裁撤（1911～ 1912）	31
二、醞釀中的平政院與議會監察（1912～ 1913）	32

三、肅政廳與平政院的機械拼合（1913～1916）	33
第四節 本章小結	35
第二章 制度功能的改造：固有傳承與繼受調適	39
第一節 肅政廳對舊有制度的實質因循	39
一、性質上是「參酌舊制，體察國情」的產物	39
二、人事上並未擺脫政治權力的操縱	41
三、實踐中最高監察權集中於行政首長	46
第二節 肅政廳對近代法理的形式引入	49
一、憲法層面上中央監察機關地位的正式確立	49
二、法理設計上「行政檢察」功能的產生	51
三、近代化的內部管理與監察工作程序	54
第三節 新制度下「舊式」官員的大量沿用	58
一、肅政廳官員的選任標準	58
二、均出身傳統的兩任都肅政史	60
三、鮮少接受新式教育的肅政史	61
第四節 本章小結	63
第三章 改造效果的考察：傳統與近代的新舊碰撞	67
第一節 定位的改造效果：肅政廳與各方關係	67
一、肅政廳與平政院的若即若離	67
二、大總統「統治權」對肅政廳的雙刃性	75
三、肅政廳與立法、行政、司法機關的配合與矛盾	79
四、作為「民瘼」拯救者的肅政廳	82
第二節 功能的改造效果：監察實踐與法律制度的脫節	83
一、止於紙面的法定職能	83
二、大總統權力背書下的法外擴權	88
第三節 未盡妥當的改造：肅政廳監察模式的三對矛盾	99
一、法律設計的近代化與監察實踐的傳統化	99

二、官員思想的近代化與機構性質的傳統化	101
三、業務繁忙的肅政廳與門庭冷落的平政院	102
第四節 本章小結	104
第四章 個案觀察：肅政廳的鋒芒與困窘	107
第一節 海軍部案所見肅政廳權力之重	107
一、海軍部留學生案始末	107
二、該案所見糾彈對象的擴張	110
三、該案所見肅政廳的侵犯性	112
第二節 復辟案所見肅政廳地位之困	114
一、民初兩度復辟事件始末	114
二、肅政廳對兩度復辟的抵制	118
三、彈劾結果的懸殊與權力來源的脆弱	121
四、復辟案後肅政廳的崩解	123
第三節 本章小結	126
結語 對肅政廳監察模式的反思	129
附錄一 肅政廳法律依據	135
附錄二 肅政廳官員略傳	187
參考文獻	195
後記	203