一、先秦：监察的初始

1. 舆论监督——原始社会的主要监察方式

大约在公元前一百多万年到公元前二十一世纪，是我国历史上的原始社会时期。原始社会是一个没有私有财产，没有阶级，没有国家和官吏的社会。原始社会时期的氏族、部落在处理其内部事务、协调其成员之间关系时，并不是以暴力和强制作为手段，而是通过广泛的社会舆论达到强有力的约束，形成有效的监督，由此构成一定的办事准则和相应的制裁方式，包括氏族首领也要受其制约。这种制约的方式和措施尽管在形式上是简单的、原始的，但却是中国古代社会中监察职能的最早体现。

在原始社会中，这种舆论的监督监察作用是十分重要的。原始社会的氏族首领十分注意听取氏族成员的意见。据（管子》、《吕氏春秋》记载，黄帝曾设立“明台”作为听政、询事和征求意见的地方；尧设“衢室”以便广听民意；舜设“旌”，鼓励人们在旌旗下发表议论；禹在朝堂前设谏鼓，便于百姓击鼓进谏；汤有“总街之庭”，以了解民众

需要全本请访问 www.ertongbook.com

对朝政的议论今天人们常用的“诽谤”一词，早在先秦时期就已出现，但语意与今天截然不同当时，“诽”为微言，即私下议论或讥讽；“谤”为大言，即直言进谏。这类“黄台之议”、“衢室之间”、“告善之旌”、“谏鼓于朝”、“总街之庭”的记载，虽不免有很大的传说成份，但在一定程度上反映了原始社会氏族首领们听取众人批评、建议，接受舆论监督的具体实施方法。

原始社会尚无文字，口语是最主要的传播媒介。为了便于传播，当时人们常常把自己的欢快或不满编成歌谣，一传十，十传百。《公羊传·宣公十五年》何休解诂：“男女有所怨恨，相从而歌饥者歌其食，劳者歌其事。”这类歌谣反映了民情民意和民间的直觉观察。氏族首领不仅重视众人在公共场所的批评与议论，而且还很重视这种以歌谣为载体的民间呼声，他们经常派人到各部落采集民间歌谣，以听取群众的呼声，研究社会舆论。到了夏代，开始设置专门官吏——“遒人”，负责搜集百姓对政事的呼声和意见

2. 商周时期的主要监察手段

①治官之刑的制订随着国家的产生，凌驾于社会之上的国家机构逐渐代替了部落联盟组织，原来的氏族首领演变为国王，部落议事会成员则转变成为国家官吏。氏族社会的舆论民主监督的习俗也被国家法律所取代，氏族全体成员对首领的监督则

被国家对官吏的监察所代替

法律是监察实施的准则和保证。夏商两代是我国古代国家机器初创的时期，社会管理机构还很不完善但是，从国家整体利益出发，以对官吏进行约束和限制，惩治一切不法和失职行为，从而保证政务正常实施为目的严厉规定，已开始以法律的形式出现了《尚书·尧典》记载："象以典刑，流宥五刑，鞭作官刑，扑作教刑，金作赎刑。"其中所说的"鞭作官刑"显然是针对官吏而言的，应是先秦时期对不法官吏给予刑事惩罚的先例。夏代《政典》中也有一条"先时者杀无赦，不逮时者杀无赦"的规定，也是针对官吏的，要求官吏执行任务时必须严格遵守命令或制度，类似现代行政法规的条文

商代对不法官吏的惩治更为严厉，法律条文的规定也更为详细，凡犯有"三风"、"十愆"之罪者，要受到墨刑，即在脸上刺字的惩处所谓"三风"，是指巫风、淫风、乱风；"十愆"，指不计时间、地点歌舞嬉乐、贪财好色、沉湎游猎、轻侮圣人言论、拒绝忠直劝谏、疏远德高望重的长者、交结顽劣之徒等。其目的是"儆于有位"，即警告有禄位的官吏。同时，夏商时期针对官吏行为的法律更多的是不成文的，即王命。王命就是法律，但不论是成文的还是不成文的法令，无疑对这个时期的各级官吏起到了法制监察的作用。

③巡狩与朝觐述职　由于早期的政权机构简

单，官员很少，所以国君亲自监察就构成了早期监察的重要特点巡狩是国君定期亲自前往各地巡视，检查各级官吏的政绩朝觐述职是国君对各地官吏的一种考核方式，也是一种监察方式。“朝觐”是各地官吏朝见国君，“述职”是各地官吏在朝见国君时汇报各自辖区内的政事，所以述职又称“报政”

据《尚书》记载，相传舜每五年巡视一次所属各部落，各部落首领每五年要朝见舜一次，向舜汇报自己的守职状况及本部落的民情、社会秩序等情况。舜据其汇报和自己巡视的印象论定各部落首领的功过，奖赏有功者，惩戒有过者。

《尚书》成书于周代，当然不可能真实记述原始社会部落联盟首领舜的活动。但当时人们习惯于把前世流传、而又是今世需要的东西附会于“先王”身上，以证明其神圣与合理。有关舜巡视的记述正是如此。

古籍中少见反映夏商时期夏王、商王巡狩、侯国朝见的记载；周朝天子巡狩和诸侯朝觐述职的情况在古籍中记载较多，表明这是周天子考核、检查官吏的一项重要措施。

周初，诸侯在自己的封国内拥有政治、经济和军事等大权，成为相对独立的政权。但是周天子对诸侯拥有很大的权威，各封国的诸侯要定期朝觐周天子，报告自己国内的情况。周初的这种分封制本身所具有的地方割据性在以后还是不断地显露出

来。为了加强对诸侯国的了解和控制，周天子便开始定期到各诸侯国巡狩。

周天子巡视诸侯国，一般是在春秋两季进行。春天考察诸侯国组织春耕播种的情况，督促诸侯补助穷困，使其正常生产；秋天则主要是了解地方的收割情况，督促诸侯积极上缴贡赋，赈济歉收缺粮的平民。

诸侯朝见天子一般也在秋天。秋收后，诸侯要向周天子汇报所辖地区的生产、收获、贡赋、人口、土地开垦以及社会秩序等情况，接受周天子的考核。

周天子在巡狩过程中常施行赏罚。如年丰人安，养老尊贤，用人得当，则奖给封地；反之就进行处罚，轻则训斥责骂，重则削地。为了督促诸侯按时朝觐述职，周天子还对不按规定朝觐述职的诸侯进行处罚。一犯者降其爵位；二犯者削其封地；有三次不朝者，周天子就要派军队进行讨伐，取消其诸侯地位。

③“八法”治官府。“八法治官府”是《周礼》中关于西周考核和检查各级机关和部门的措施，其执行者为西周中央六官之首的大宰。所谓“八法”：一是“官属”，上下机构主属分明，不能逾越，以达到“治有所统而不乱”；二是“官职”，所有官吏职责明确，各司其职，各负其责，达到“官有所守而不侵”；三是“官联”，官府内外、上下加强联系，互通情况，避免障目塞听，孤陋寡闻：四是

需要全本请访问 www.ertongbook.com

“官常”，各部门工作要保持经常，秩序井然，有条不紊，办事不出差错；五是“官成”，所属官吏处理公务要有依据，不得主观臆断，感情用事；六是“官法”，所有官吏必须遵守法令，服从调配；七是“官刑”，所有官吏务必严于律己，遵纪守法，不得触犯国家刑律；八是“官计”，处理政务要明智，绝不盲从，按计划规章行事。符合这八条的各级官吏就是好的和比较好的，要予以表彰；反之就是差的和比较差的，要受到训斥、谴责甚至改组。

④“六计”课群吏。“六计”就是用六条标准考核、监督各级官吏。一计“廉善”，主要考核官吏的道德品行是否端正；二计“廉能”，考核官吏的才干与能力是否适合于所任职务；三计“廉敬”，考核官吏的工作态度是否谨慎、勤劳，认真负责；四计“廉政”，考核官吏的工作作风是否正派，办事是否公道；五计“廉法”，考查官吏遵纪守法的情况，有无犯上作乱的言行；六计“廉辩”，考查官吏判断、处理问题，是否能做到临事不疑，临危不惧，头脑清醒，思路敏捷。符合这六条者予以奖励，不符合者则要酌情予以惩处或调整。“六计”的执行者为大宰的副手小宰。

⑤大计与审计。《尚书·尧典》中已有“三载考绩，三考黜陟幽明”的记载，它提供了原始社会时部落联盟君主进行监察的例证。

“大计”又称“大比”，是周天子对百官的全面、综合的审查考核，每三年进行一次，由小宰主

持其事，写出报告呈送周天子，周天子视报告中所述百官政绩，奖优罚劣。

周王朝为加强财政收支的核算和控制，非常重视财会审计，并初步制订了财会监督的审计制度。根据《周礼·天官》的记载，大宰、小宰、宰夫（天官系统中位次于小宰的官员）都具有审计监督的职能，而审计工作的实际主持负责者则是宰夫。宰夫负责考核中央和地方各级官府、官吏的财政收支情况，凡浪费公家财物、支出不当者，或冒开虚账、不见实物者，都要根据有关法律，报告大宰，加以诛罚；对于节约开支、财用充足、府库盈实者，则给予奖赏。

⑥“谥法”评功过。谥（音 shì）法始于周代，是群臣集体评论君主一生功过的制度。《逸周书·谥法解》说：“谥者，行之迹；号者，功之表也。”每个君王驾崩之后，都要由众臣集体评议他一生的功过，然后根据评议结果，当众宣布一个谥号，这个谥号是对死者一生的毁誉评价。谥号对于死者虽作用不大，但对于以后的君主来说，却无疑是一种警策。谥号作为一种社会评价，是对君主在世时的一种重要的警惕、监督、监察行为和手段。谥法制度在春秋战国时期仍通行于各国。后来谥法制度不仅针对君主，逐渐也将诸侯群臣包括在内，一些重要的王侯将相，死后也会依据谥法由皇帝赐给一个或褒或贬的谥号；因此，谥法制度在秦汉以后，也对文武百官起着监督、监察的作用。

⑦ “谏议”诫君王。在周代，以贵族为主体的国人对国君进行监督的主要方式是谏。谏就是批评，是原始民主制的一种遗留对于群臣来说，君有过而不谏，那就是失职。群臣的批评和劝谏对君主的权力虽有一定的制约作用，但由于没有明确的法律制度作保障，因此，君王对规谏可以听，也可以不听，甚至可以对进谏者进行压制和打击。

谏议作为一种制度被确定下来，是在春秋时期齐国管仲当政时。《管子·小匡》记载管仲对齐桓公说：“犯君颜色，进谏必忠，不辟（避）死亡，不挠贵富，臣不如东郭牙，请立以为大谏之官。”正式提出设置大谏之官，专司谏议之事，以鼓励人们对君王的过失提出批评。齐桓公善于纳谏，从善如流。谏议之制沟通了君王与群臣之间的关系，充分发挥了群臣参政议政的积极性。经过管仲的改革，齐国很快强盛起来，成为春秋时期中原地区的第一霸主。

其他诸侯国也先后设置了谏议官员，如楚国设箴尹，赵国设左、右司过。

战国时期，从史书中仍能看到诸如“庶人谤于道，商旅议于市”的记载。《战国策·齐策一》记载，齐威王为了摆脱危机，效法桓公，广开言路，奖励进谏。他宣布：“群臣吏民，能面刺寡人之过者，受上赏；上书谏寡人者，受中赏；能谤议于市朝，闻寡人之耳者，受下赏。”孟子对这种带有监督、监察性质的谏议之制的目的作了集中概括：

“国人皆曰贤，然后用之，”“国人皆曰可杀，然后杀之。”谏议之制在春秋战国时期已初步显露出了治国安邦的作用。

3. 史官、大宰、小宰、御史
——拥有监察职权的政府官员

①史官。商周时期，在国家政权机构中，最早出现的拥有监察职权的官员是史官。当时的史官不仅要记言记事，而且还负有对政府官员司过、执法的责任。史官掌管祭祀、贞卜和记事，是所谓人和神之间的媒介，他们将神的代言人与执法官二任集于一身。史官往往利用占卜、祭神的机会，借助于占卜、祭神的威力来实施监察、裁断是非。这反映出当时的监察还披着宗教神权外衣，实质上是“恭行天罚”观念的实际运用。

②大宰、小宰。周代的国家政权体制是“六官”之制，即天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、秋官司寇、夏官司马、冬官司空。天官的首长称大宰，总领国家政务；副长官称小宰。根据《周礼》的记述，大宰的主要职责是“掌建邦之六典”，即建国安邦的六项措施：治典、教典、礼典、政典、刑典、事典。其中治典的内容是“以经邦国，以治官府，以纪万民”；政典的内容是“以平邦国，以正百官，以均万民”；刑典的内容是“以诘邦国，以刑百官，以纠万民”。“治官府”、“正百官”、“刑百官”，都是指对政府官员的监督与监察。

大宰是国家政权机构的首领，身居辅弼要职，由他主持监察，说明了国家对监察的重视，同时也反映出行政监督与政法监察的合一。大宰毕竟要总领政务，不可能专事监察百官，实际的监察工作更多的是由其副手小宰负责

从《周礼·天官·小宰》的记述中，可以看出小宰的主要职责是维护礼治，约束百官，一切循礼而行，不得越轨在一些重要的场合中代表王权和法律。小宰不仅拥有监察权，而且还拥有审判权，并体现出防与治两手并重的监察特性，这是小宰在职责上区别于一般行政官员的显著之处。

《周礼》成书于战国以后，只是大致上反映了周代的情况，对其某些细节自然不可全信，但如果同时辅之以其他古籍，则可以对周代的监察有一个大致准确的了解。

③御史。御史一职最早见于甲骨文中，青铜器铭文以及《尚书》等古籍中也屡见记载。商周时期的御史与秦汉以后的御史，其职责是否相同，学术界尚无定论。但有一点是可以肯定的，就是御史负有掌管文书和档案之责。御者，统治；史者，记事。所以，御史最初是主掌记事的官员。但从《周礼》中有关大宰、小宰、宰夫等职官职责的记述上看，这些官员显然负有一定的监察责任，因此，作为小宰、大宰的辅助官员的御史，应该也同他们的主官一样，具有一定的监察职能，只不过在其全部职责中居于次要地位，主要的职责还是掌管档案文

书从这个角度上讲，周代的御史应与后来历代以监察为主要职责的御史、侍御史、御史大夫等有着密切的渊源关系

春秋战国时期，在各国的政府机构中，行政、司法、军事、监察等系统开始有了初步的划分。各国有相、左相、上卿、执政、令尹、庶长等不同名称的官员主管国家行政事务；主管军事或带兵出征的官员称将军；司寇、廷尉等官员负责司法。而监察则从这个时候开始，初步独立于行政、司法之外，自成体系。这个时候的御史虽仍旧负责记言记事，行使着侍从文书及史官的职责，但其监察的职能却较以前有所加强。这主要体现在两个方面。

一是御史随王监察大臣。《史记·滑稽列传》记载了这样一件事：齐威王在后宫摆酒，宴请淳于髡（音 kūn）。威王问淳于髡道：“先生能饮多少酒便醉？”髡答：“臣饮一斗也醉，饮一石也醉。”威王不解：“饮一斗便醉，如何谈得上饮一石？真是闻所未闻！”髡说：“大王虽然赐酒，但御史就站在后面，我不敢尽兴，所以饮一斗便醉了。”看来淳于髡确有一石的酒量，但有御史在场，他感到害怕，不敢开怀畅饮，惟恐醉后失礼，受到御史的弹劾，因此只得小饮后即以不胜酒力为由，辞谢威王的赐酒。一石是真醉，一斗是假醉。这段记述表明，随侍国王左右的御史明显负有监察之责。

二是御史奉派去郡县监察地方官。战国时期，魏、韩等国已在郡县设置了御史，对地方官进了监

需要全本请访问 www.ertongbook.com

察。《韩非子·内储说上》记载了发生在魏国的一个故事：“卜皮为县令，其御史汙秽，而有爱妾，卜皮乃使少庶子佯爱之，以知御史阴情”。这个故事是说，狡猾的县令卜皮为了摆脱御史的监督，派人勾引御史的爱妾，刺探御史的隐私，并以此相要挟，以达到自己的目的。

以后到秦汉时，由副宰相兼任主司监察的御史大夫一职，正是春秋战国时期御史职责重要变化的结果。这种演变的出现并不是偶然的。首先，御史作为君王身边的记事官和史官，其中一些敢于“秉笔直书”、不惜以身殉职者，如实记录了大臣乃至君王的罪恶和过失，对不法官吏起到了一定的震慑作用。其次，御史的工作性质类似君王的机要秘书，负责记录、接受和保管重要文件。他既是君王的助手，也是心腹和耳目。他可以直接向君王汇报所掌握的机要情况。御史的这种特殊身份，客观上起到了监察官的作用。

中国古代在先秦时期不仅初步形成了国家，而且出现了监察活动，这不能不说是中国古代文明发展史中的一大进步。但是这一时期出现的监察活动是十分简单的，其表现形式也是很原始的，既没有制定专门的监察法规，也没有设置专门的监察机构和专职的监察官员，尚缺乏建立监察制度所需的“要素”。因此，先秦时期对官吏的监督只能称为监察活动或监察行为，并未正式形成制度。周天子实行规谏、诽谤之制，减少了政令的失误，顺应了民

心，稳定了社会秩序，缓和了阶级矛盾；在中央政府机构设置御史、大小宰、宰夫等具有某种监察职能的官职，并明确官刑用以纠察官吏不法，对于百官奉公守法具有一定的监督制约作用；实行巡狩、朝觐述职制，对于加强对诸侯国的控制，调整和解决中央与地方诸侯国的关系也是有效的。这些监察措施保证了西周王权在二百五十多年中的基本稳定。春秋战国时期，各诸侯国为了提高各级政府的工作效率，防范官吏违法乱纪的行为，开始在中央和地方设置职司监察的御史，在中央设谏官，制定了含有惩官内容的成文法规，监察之官开始自成体系，这一切都为秦汉监察制度的正式建立奠定了基础。

二、秦代：御史府与监御史

1. 秦代的政治制度与御史府

公元前 246 年，秦王嬴政继位后，便依靠从商鞅变法以来秦国积聚起的强大的政治、经济、军事实力，准备统一中国。自公元前 230 年起，秦先后灭掉韩、赵、魏、楚、燕、齐六国，终于结束了自春秋时期以来长达五个半世纪的诸侯争霸称雄的分裂割据时代，于公元前 221 年建立了我国历史上第一个统一的专制集权国家——秦王朝。

秦灭六国以后，又北击匈奴、南平百越，疆域不断扩大，东至黄海、渤海，西至甘青高原，南至岭南，北至河套、阴山、辽东，成为当时世界上最大的国家。在这样一个幅员辽阔的疆域之内，中华民族创造了光辉灿烂的封建文明，为我国封建社会的发展和经济文化的繁荣开创了新的局面，同时也为我国封建监察制度的建立创造了条件

秦王嬴政统一全国后，立即着手制定了一系列旨在建立和加强封建专制制度的措施。秦以前，国家的最高统治者称为“王”、“帝”或“君”，嬴政为显示自己至高无上的主宰地位，将三皇五帝的称号合并，以“皇帝”作为国家最高统治者的称号，

并自称“始皇帝”；将全国的政治、经济、军事、立法、司法、监察等各种权力都集中于皇帝一人之手，从中央到地方的各级官吏均由皇帝直接任命

为了保证皇帝更有效地行使权力，一整套与之相适应的中央和地方的官僚机构便随之产生中央以三公九卿制为主， 丞相、太尉、御史大夫为三公，廷尉、奉常、典客、郎中令、少府、卫尉、太仆、治粟内史宗正为九卿，各司其责。在地方则是以郡统县的郡县制。郡有郡守、郡尉等官职；县设县令、尉、县丞、 县以下还设有乡、里、亭等基层组织

秦始皇制定并实施的皇帝制度、官僚制度和郡县制度，对封建专制主义集权统治的巩固与加强无疑是十分有利的，它的生命几乎与两千多年的整个中国封建社会相始终，对中华文明的进步与发展产生过深远的影响。而与之相伴生的，则是官僚机构的不断庞大和各级官吏的与日俱增。在统一后的疆域辽阔的秦帝国，如果不辅以其他有力的政治措施，对各级官吏是否听命于君、廉洁奉公、忠于职守，进行有效的监督，就会直接影响到专制皇权的巩固。

适应这种皇帝专制集权政治的需要，中国封建社会从秦代开始便逐步建立起了一套完整、独立的监察系统。在秦代，是监察机构和专职监察官员的出现。

秦代的中央监察机构称御史大夫府，简称御史

府御史大夫是御史府的首长，下设御史中丞、侍御史等官职。御史大夫在中央政府中地位相当于副丞相，职位高，权力大。御史大夫既要辅佐丞相总理国务，又要掌管天下文书，还要参与朝议、商处大政；同时，他还负有执掌监察、典正法度、监督中央和地方官吏、察举非法的职责。由于御史大夫的首要任务是辅佐丞相，故御史府的实际监察任务就由御史中丞 和侍御史承担了。御史中丞的职责以监察为主，以掌管百官奏章和文书秘籍为辅。他不仅可以监察百官公卿，还有权对皇室成员进行监察。

2．监御史

在地方实行郡县制，是秦始皇加强对地方及地方官员控制的一项重要举措。秦初，秦始皇即将全国划分为三十六个郡，郡除了设守、尉等行政、军事官员外，还设有郡监，其职责主要就是对县级官员进行监察。而在中央政府，则设有专司监郡的官员——监御史。监御史又称“监公”，是由中央政府派出常驻地方的监察官，不属于地方官，直接受御史中丞的指挥和管辖。

监御史以“监郡”为主职，此外还可以领兵作战、负责开凿水渠和向朝廷推荐人才。监御史所拥有的这部分行政和军事方面的权力，特别是他专职监察权，足以说明秦代监御史的权力是相当大的。

在封建经济逐渐形成和封建专制主义集权统治

开始建立的时候，以御史府和监御史为主要形式的秦代监察体系，便成为秦代政治制度和专制统治的重要内容。统一的秦王朝的建立，标志着中央集权制将在全国范围内得到发展，作为巩固和发展中央集权制重要辅助手段的监察制度，受到统治者的重视，是很自然的。秦代的政治制度中出现监御史这一代表中央、专司监察大权的专职官吏，是历史发展的必然。从此，监察权从位居副丞相高位的御史大夫手中分离出来，逐级进行监察，成为独立的监察系统。这是中国政治制度发展史上的一个重要环节。

由于秦王朝立国时间很短，文献考古资料不足，我们目前尚不能洞悉秦代监察制度的详情，但秦代有独立的和比较完整的监察系统，则是很明确的。

3. 有名无实的秦代言谏官

中国古代监察的对象主要是两种人，一是中央和地方的文武官员，二是帝王。对帝王的监察，充其量也就是提提意见，即所谓言谏、谏诤或谏议。中国古代设有一批官员专司此事，称为谏官或言谏官，亦是中国古代监察制度的一个组成部分。

春秋战国时期，许多诸侯国曾在自己的政府机构中设置谏官，如齐国的大谏、楚国的箴尹、赵国的左右司过等。

秦代的言谏官主要是给事中、谏议大夫。给事

需要全本请访问 www.ertongbook.com