

# 目 录

序	吴 泽	1
绪论		1
一、研究中国古代监察制度的意义		1
二、中国古代监察制度的模式和历史分期		2
三、中国古代监察制度的特点		5
四、本书撰写的原则、方法和重点		12
第一章 先秦时期监察制度的滥觞		14
第一节 原始公社的民主监督习俗		14
一、氏族公社的监督惯例和议事会的监督机制		14
二、原始社会末期专制王权的萌发		20
第二节 夏商奴隶制国家事务中的监察因素		21
一、奴隶制国家的形成和监察职能的出现		21
二、夏商奴隶制国家的监察特点		27
第三节 西周封建领主制的监察活动		30
一、西周领主政治和监察职能的发展		30
二、《周礼》和《吕刑》中的官刑		40
三、西周的几种监察方式		41
四、西周监察的作用和特点		44
第四节 春秋战国时期监察制度的酝酿和御史制度的萌芽		46

一、封建官僚制度的建立和诸子的监察理论 .....	46
二、监察御史和谏官的产生 .....	55
三、含有治官内容的成文法 .....	58
四、监察方式的变化 .....	59
五、春秋战国监察制度的历史作用 .....	62
<b>第二章 秦汉时期监察制度的形成</b> .....	64
<b>第一节 秦代监察制度的创建</b> .....	64
一、秦代的政治与御史制度的建立 .....	64
二、御史的地位和职权 .....	68
三、皇帝的巡视和亲自督察 .....	72
四、吏律中的监察律 .....	73
五、监察制度在秦代的作用 .....	76
<b>第二节 两汉监察制度的确立</b> .....	78
一、两汉的政治和多元监察体制的形成 .....	78
二、监察机构的职官设置 .....	97
三、监察官的地位和职责 .....	106
四、《监御史九条》与《刺史六条》 .....	121
五、多渠道的监察方式 .....	123
六、严格的监察管理制度 .....	126
七、监察制度在汉代的作用 .....	130
<b>第三节 秦汉监察制度的特征和历史影响</b> .....	137
<b>第三章 魏晋南北朝时期监察制度的发展</b> .....	141
<b>第一节 三国监察制度的嬗变</b> .....	141
一、三国时期的政治和监察制度的变化 .....	141
二、御史台和言谏系统的职官设置及职能 .....	145
三、曹魏的《察吏六条》 .....	150
四、监察制度在三国时期的作用 .....	151

第二节 两晋监察制度的曲折发展	153
一、两晋的政治和监察制度的巩固	153
二、中央监察机构的职官设置	157
三、中丞、司隶、左丞之职权及分工	160
四、地方监察法规	163
五、遣使出巡和风闻奏事	165
六、监察制度在两晋的功效	167
第三节 十六国监察制度拾零	173
第四节 南朝监察制度的稳定	176
一、南朝的政治和监察机构建设的加强	176
二、监察机关的职官设置及职权地位	179
三、南朝的监察方式	183
四、南朝监察制度强化的效果	184
第五节 北朝监察制度的仿汉	189
一、民族的大融合和监察制度的汉化	189
二、监察机构的职官设置	191
三、《六条诏书》和《诏制九条》	197
四、御史の选任	198
五、北朝监察制度的实施状况	199
第六节 魏晋南北朝监察制度的评析	204
第四章 隋唐五代时期监察制度的成熟	208
第一节 隋朝监察制度的进一步发展	208
一、隋朝的政治和监察制度的初步健全	208
二、监察机构职官设置及职掌	211
三、御史の选任	216
四、监察制度在隋代的作用	217
第二节 唐朝监察制度的成熟	221
一、唐朝的政治和监察制度的健全	221

二、监察机构的职官设置及分工	233
三、御史台和谏官的职权	244
四、《巡察六条》和《风俗廉察四十八法》	265
五、弹劾的方式和程序	266
六、御史的选任和升迁	270
七、御史弹劾的效率	276
第三节 五代十国监察制度的没落	281
一、五代的政治和监察制度	281
二、监察机关的职官设置及职掌	283
三、御史台规	288
四、御史台监察作用的削弱	289
第四节 隋唐监察制度的评析	290
<b>第五章 宋辽金元时期监察制度的强化</b>	295
第一节 宋朝监察制度的转折	295
一、宋朝的政治和监察制度的变更	295
二、监察组织体制和机构编制	301
三、台谏合一的开端和监官的职权	310
四、地方监察法的系统化	320
五、六察制和出巡制的督察方式	325
六、台谏官的选任和考课	329
七、监察制度在宋代的作用	338
第二节 辽金监察制度的仿汉	341
一、辽朝的监察制度	341
二、金朝的监察制度	344
第三节 元朝监察制度的加强	356
一、元朝的政治和监察制度的变革	357
二、监察机构的职官设置及分工	361
三、监察台纲《宪台格例》	363

四、监察官吏的选任和升迁·····	372
五、监察制度在元代吏治中的作用·····	378
第四节 宋辽金元监察制度的评析·····	379
一、中央监察机构的一元化趋势·····	380
二、地方监察体制的多级化趋势·····	380
三、监察机关地位显著提高,监察范围进一步扩大·····	381
四、监察法规的系统化、完整化·····	382
五、监官选任方式的进步·····	382
第六章 明清时期监察制度的严密·····	385
第一节 明朝监察制度的严密·····	385
一、明朝的政治和都察院、六科给事中的创置·····	385
二、各级监察机构的职官设置及其职权·····	388
三、《宪纲条例》·····	406
四、科道官的选任、考核和升黜·····	410
五、科道官在明代政治舞台上的作用·····	415
第二节 清朝监察制度的由盛转衰·····	418
一、清代的政治和监察制度的极权化·····	419
二、都察院和地方监察机构的建置·····	423
三、都察院的职权·····	435
四、《钦定台规》和《都察院则例》·····	440
五、科道官员的选用和升迁·····	445
六、科道制在清代的成效·····	449
第三节 明清监察制度的评析·····	455
后记·····	461

# 绪 论

## 一、研究中国古代监察制度的意义

中国古代监察制度历史悠久,沿革清晰,制度完备,在时代的横向坐标上,始终处于曲线的峰值点。它反映了中华民族的历史文化和特有的国情,并积累了运用监察澄清吏治、巩固封建统治的丰富经验。伟大的民主革命先行者孙中山先生在《五权宪法》一书中,曾对中国古代监察制度予以高度的评价,他说:“中国在君权时代,有专管弹劾的官。”“从前设御史台谏的官,原来是一种很好的制度。”美籍专家吴克教授在谈到中国古代监察制度时赞许道:“这一个独一无二的中国机构,是政治传统上很重要的部分。有如中国认为值得保存的其他许多事物,它历代相传,绵延不绝。它被认为重要和不容忽视,对西方政治可能有所贡献。”〔1〕

中国古代监察制度是封建政治制度的重要组成部分,是调节封建国家机器的制衡器。它对于封建社会的政治有着重要影响。一般来说,它具有制衡、治官、监督、检察、弹劾、惩戒和教育之效能。唐睿宗称它为“彰善瘅恶,激浊扬清”,“政之理乱,实由此焉”〔2〕。清嘉庆皇帝说:“明目达聪,责在御史。”〔3〕因此,运用马克思主义来研究

---

〔1〕 吴克:《中国的监察制度》,引自陶百川《比较监察制度》,三民书局1978年版。

〔2〕 《唐大诏令集》卷100,《令御史录奏内外官职事诏》。

〔3〕 《钦定台规》卷1《训典一》。

中国这个文明古国的监察制度,总结其发生、发展和演变的规律,弄清其本质特征和影响,批判地继承历史上监察制度的经验,不仅会丰富我们对于中国政治制度和中华民族的国情认识,而且对于建设具有中国特色的社会主义监察制度具有重要的借鉴意义。

近几年来,我国学术界对监察制度研究取得了可喜成果,涌现出了一批卓有见识的论著,尤其对近现代的监察制度研究已向纵深发展。但是,还没有一本专门研究中国古代监察制度的论著,本书试图弥补这个空缺。

## 二、中国古代监察制度的模式和历史分期

中国古代监察制度具有不同于西方独特的体制模式,主要由两大部分构筑而成:一是御史监察系统,二是谏官言谏系统。

御史又称之为台官、宪官或察官,是皇帝的耳目,职在纠察官邪,肃正朝纲,监察主要方式运用弹劾手段。谏官又称言官,或垣官,职在“讽议左右,以匡人君”,监察方式是谏诤封驳,审核诏令章奏。台官和谏官职差,前者对下纠察百官言行违失,后者对上纠正皇帝决策失误,二者构成了中国封建社会完整的监察体制。

中国古代监察制度,随同封建制的产生而萌发,伴随封建专制主义中央集权的建立而诞生,又随着封建君主专制的不断强化而发展、完备。按其发生、发展的历史,大致可分下列六个阶段:

第一,萌芽阶段——先秦时期。在夏商周三代的国家事务中已有监察的因素或监察的活动。春秋战国时的御史已兼有监察的职能。但这个时期尚未产生专职的监察机构,作为一种严格意义上的监察制度还没有建立。

第二,形成阶段——秦汉时期。秦创建御史大夫府为中央监察机构,在地方设置监郡御史。汉承秦制,在中央设御史府(台)的同

时,增设丞相司直和司隶校尉为中央监察官。在地方设立十三部刺史,监察地方二千石长吏,并制定了第一个专门性的地方监察法规,给事中与谏议大夫等言官也已问世。

第三,发展阶段——魏晋南北朝时期。中央御史台脱离少府,直接受命于皇帝,废司隶校尉,监察机构初步统一,监察权扩大,自王太子以下无所不纠。谏官系统开始规范化、系统化,南朝建立了专门负责规谏的集书省。

第四,成熟阶段——隋唐时期。隋设御史台、司隶台、谒者台,分别负责内外监察。唐在御史台下设台院、殿院、察院,分工明确,互相配合,地方则分十道(后增至十五道)监察区,形成比较严密的监察网。谏官组织分隶中书、门下两省,形成台谏并立局面。

第五,强化阶段——宋元时期。宋设立谏院,台谏职权开始混杂,趋向合一,地方监察设监司和通判,直隶皇帝。至元朝,取消谏院,台谏合一。地方设行御史台,统辖二十二道监察区,每道设肃政廉访使(提刑按察司),从而使中央与地方在监察机构上浑然一体。元朝还制定了一整套的监察法规,其中《宪台格例》是中国历史上第一部比较完整的监察法规。

第六,严密阶段——明清时期。明改御史台为都察院,又罢谏院,设六科给事中,成为六部的独立监察机构,科道并立。地方设十三道巡按御史和各省提刑按察司,同时设督抚,形成地方三重监察网络。至清朝,将六科给事中归属都察院,科道合一,地方监察沿用明制。至此,我国古代监察系统达到了高度统一和严密。清朝还以皇帝名义制定了我国古代最完整的一部监察法典《钦定台规》。这时期,中国封建监察制度已发展到了历史的顶峰。

中国封建监察制度的发展规律与封建专制主义中央集权制发展的历史进程相适应,其在演进过程中呈现出两大趋势。

一是监察权不断集中到皇帝手中。为了适应皇权对百僚控制的



需要,皇帝同时不断加强对监察机构的控制及对台谏官的管理。秦汉时监察机构及其职权行使只是相对独立,其组织机构隶属关系上受丞相或少府节制。东汉开始,中丞制确立,御史台脱离相权。魏晋以后,御史台又从少府独立出来,成为皇帝手下直接控制的监察机构。至宋代,不仅中央御史台直属皇帝,地方监司和通判也直隶皇权。御史的任用,不仅台官由皇帝任命,就连一般御史也由皇帝亲自选用,而不许宰执推荐台谏官。清的《钦定台规》规定,科道官之考选、差遣、内升、外转,俱由皇帝裁定,“永著为例”。在职权上,唐初定制:御史劾奏不受任何机关限制。自后历代御史劾奏即成为定制,御史只对皇帝一人负责,在皇帝指挥下,御史有充分独立的监举职权。

二是御史监察职权不断扩大,谏官系统日益萎缩。由于御史的权威是依附于皇权而来的,所以它的发展和封建专制制度的发展成正比。秦汉时御史尚有不纠三公的规定,至两晋南北朝,御史中丞拥有“震肃百僚”的权威,初不纠尚书,后亦纠之,自皇太子以下无所不劾,而且对于藩王、侯爵、皇族有过失也同样可以察举,连皇帝也不能阻碍。清朝《钦定台规》更是明确规定,科道官的重点纠劾对象是“王公、贝勒大臣骄肆慢上、贪酷不法、无礼妄行者”。监察范围在秦汉时尚限于一般行政的监察,隋唐以后,通过“四推”、“三司推事”、“三司受事”、“六察”、监仓库、知馆驿等制度,使监察具体地渗透到了尚书省六部、司法、军事、财政等部门。迄于明清,监察机关还增加了巡漕、巡盐、监考试、注销文卷、三法司会审和九卿圆审等监察权,特别还增加了对所谓“学术不正者”的举劾权,可以说行政、司法、军事、财政、教育等所有衙门机关,几乎无不处在科道官的监督之下。御史系统的职权之所以如此不断扩张,这是因为它有利于皇权对各级官僚的控制,防止王公大臣骄横慢上和地方长官分裂割据,巩固和发展君主专制制度;有利于贯彻既定的国家政策、法令,保证封建专制主义

中央集权国家机器的正常运转；有利于发挥官僚机构的职能，提高官吏的素质，改善吏治，稳定社会。因此历代封建统治者都十分重视御史机构的建设和权力的扩大。

与此相反，随着君主专制的不断发展，谏官制度的命运与御史制度的发展却成反比。自宋以后，言谏组织不断萎缩，谏官职权不断转向。唐代台谏并立，至宋代，虽设谏院，但谏官的职责已不是主要谏净君主，而是改成“凡朝政阙失，大臣至百官任非其人，三省至百司事有违失，皆得谏正”〔1〕。自此，谏官地位反而每况愈下。元代干脆取消谏院，余下的给事中转隶起居院。明代将给事中改为六科给事中，主司“稽察六部百司之事”，其职权基本与御史同。到了清代又索性将六科并入都察院，科道合一。至此，谏官随着皇权的极端发展而销声匿迹。它没有像御史那样伴随着封建王朝走完漫长的旅程。究其原因，是由于它妨碍了至高无上、至尊无二的君权的恶性膨胀。

### 三、中国古代监察制度的特点

中国古代监察制度历经两千多年的沧桑，形成了一种既不同于同期西欧各国，又不同于其他文明古国的监察制度。它具有以下基本特点：

#### （一）御史是皇权的御用工具

监察机构是“天子耳目风纪之司”，监察的根本目的是为维持君权、维护君主专制服务的，而不是伸张“民”权，抑制君权，防止专制独裁。监察的对象是各级官吏，而皇帝是不受任何形式监督的。谏官虽责在“匡正君主”，但谏净的前提是不允许触动皇权。

〔1〕《宋史》卷161《职官一》。

## （二）皇帝握有最高的监察权

在专制制度下最高监察权归于皇帝，整个监察过程，从纠参到议复，核实到复劾都必须请旨进行，最后由皇帝裁决。因此，皇帝的喜怒哀乐对于监察制度的存废具有决定性的影响。监察的效果则取决于“明君贤相”还是“昏君奸臣”。监察官依赖皇权的保护。中国封建监察制度中的一切弊病均由此派生。

## （三）监察机构独立，自上而下垂直监察

自魏晋御史台脱离少府后，中央监察主体机构与行政机关分离，组成独立的监察机关。魏晋至隋唐的言谏组织虽隶属门下省或中书省，但均独立存在，直接对皇帝负责。南朝的集书省、宋朝的谏院完全独立。地方监察机构或监察官，一般也不隶属地方衙门，如西汉刺史，隋的司隶刺史，唐的十道巡按，宋的监司、元的行御史台和二十二道肃政廉访司，明朝的督抚和十三道巡按御史，清朝的十五道巡按御史等等，均直属中央，独立建署，实行自上而下的层层监察，权大者监察权小者，上级监察下级，皇帝监察所有的人。这种监察体制有利于监察机构独立行使监察权，排除同级或上级行政长官的干扰。但是，这种自上而下的单线性和单向性的监察体制的弊端也是显而易见的。它仍是一种残缺不全的监督体制，这里没有下级对上级的监督，没有社会舆论的监督，更没有人民群众的监督。

## （四）监察官秩卑、位尊、权重加厚赏

历代统治者对监察官员的地位处置十分微妙。为了使监察机构具有震慑百僚的权威，首先给监察机构或台官以崇高的地位。秦朝和西汉的御史大夫位居副丞相，与丞相、太尉并为三公。东汉御史中丞、司隶校尉朝会时与尚书令一样独坐，号称“三独坐”。南北朝御史中丞专道而行。元朝御史台与中书省、枢密院并为三大

府,明清都察院与六部并重。一般御史秩卑权重,手握尚方宝剑。西汉侍御史和刺史品秩仅为六百石,相当于低级县令,但职权大大超过他的身份,刺史依《六条问事》,可监察二千石地方长官。唐代的监察御史仅为正八品上,但有权监督六部尚书,奉制巡按,气派“震慑州县”。清代学者顾炎武评论这种“以卑察尊”的制度说:“夫秩卑而命之尊,官小而权之重,此小大相制,内外相维之意。”〔1〕赵翼也说:“官轻则爱惜身家之念轻,而权重则整饬吏治之威重。”〔2〕与此同时,历代王朝又采取厚赏的办法,鼓励监察官勇于劾举,做到“秩卑而赏厚,咸劝功乐进”。〔3〕

#### (五) 重视监察官的选任

监察官是治官之官,当风霜之任,更需洁身自好,操履笃实。因此,历代统治者都注重监察官的遴选。《册府元龟·宪官部》说:“夫宪官之职,大则佐三公统理之业以宣导风化,小则正百官纪纲之事以纠察是非,故汉魏以还,事任尤重,至于选用,必举贤才。”综观历代御史选用标准主要有三条:一是必须要有刚正不阿的品质。即选用心本无私,不畏权势,敢于直言者。唐代“凡所取御史,必先质重贞退者”。明代规定“当用清谨介直之士”。清康熙帝说:选科道官时,“必先心术,次才学;心术不善,纵有才学何用!”这话是很有道理的。监察官只有选择刚正无私者,才能真正发挥纠弹百官、维护纲纪的作用,反之即使设了监察官也于事无补。因此,《册府元龟·宪官部》又说:监察官“婞直不畏于权幸,继乃执我公宪,助兹朝治,使豪戚敛手,奸邪屏迹,允所谓邦之司直者焉。为官择人,于斯为善”。二是必须有丰富的为官经验和优异治绩,特别是地方官工作的经验。汉代治书

〔1〕〔3〕《日知录》卷9《部刺史》。

〔2〕《陔余丛考》卷26《监察官非刺史》。

侍御史“选御史高第者补之”，御史大夫“选郡守相高第者为之”。唐代规定：“其御史须曾任州县理人官者方得荐用”。宋代更是要求：“非曾经两任县令，不得除监察御史”。从地方官中选拔御史，因地方官比较地熟悉官场情况及民情，故上任后能驾轻就熟地履行监察任务。三是必须有较高的文化素质。明成祖说：“御史为朝廷耳目之官，宜用有学识通达者。”因此，在汉魏时，选用御史一般通过察举考试的方式，唐宋明清，一般都选用进士出身的为御史。特立监察官的选任标准，这对于提高监察官的素质起了组织制度上的保证作用。在我国历史上能出现许多严明的铁面御史，与严格的监察官选任制度是分不开的。

#### （六）凭实绩黜陟，严格考核监察官

中国封建统治者对监察官的考核也有特定的制度和规定。唐代的《四善二十七最》中有专门针对监察官吏的考核规定。如“推鞠得情，处断平允，为法官之最”，“访察精审，弹举必当，为纠正之最”。还规定：凡御史在考限期内，“所主公事”，如出使推劾、纠绳百司、知左右巡、监临仓库、四推鞠狱等，“皆无败阙，方得转升”。宋制，限定御史每月须奏事，谓之“月课”，并规定如上任百日无所纠举，则罢黜或外迁。金代宣宗还制定了《监察御史黜陟格》，将御史的任职表现分为三等，“以所察大事至五，小事至十，为称职；数不及，且无切务者为庸常；数内有二事不实者，为不称职”〔1〕，然后定其升擢或降免。元代更是明确规定，对肃政廉访司的考核，由“行御史台差官体究，凭实绩黜陟”〔2〕。“能尊奉条画，莅事有成者，任满升职，赃污不称任者，罢黜除名。”〔3〕清代对科道官的考核像金代一样，注意定量化，如考

〔1〕《金史》卷54《选举四》。

〔2〕《元典章》卷6《察司合察事理》。

〔3〕《元史》卷13《世祖纪十》。

核时都察院应将“该科道有无条奏，其所奏事件部议或准或驳，并奉特旨允准，或当经驳饬之处”，于各科道名下标明。这种以定量考核，以实绩黜陟监察官的考核原则和方法，具有一定的科学性。它可以促进监察官的尽职及其上进心，减少察与不察一个样的虚监现象的发生，可以强化监察责任。当然也会产生滥纠的弊端，但后者是问题的次要方面，而且可以采取措加以防止。

### （七）监察活动的法律化

中国封建统治者为了确保监察机关的监察活动有明确的方向和准则，提高监察效率，同时也为了防止监察机关的活动超越自己的权限，影响国家机器的正常运转，或监察官执法违法，因此十分重视通过法律形式来规范监察机关的活动，历朝都制定了不同类型的监察法规。如汉代的《刺史六条》，宋代的《监司互监法》，元代的《宪台格例》与《行台体察例》，明代的《宪纲条例》，清代的《钦定台规》等等，都含有丰富的内容，其中《钦定台规》，不仅规定了监察机关的性质、地位、职能、职权范围、监察内容、程序，而且还规定了科道官员的选任、考课、奖惩以及有关纪律等等。在君权至上的封建社会里，尽管法律往往首先被皇帝本人所破坏，但是监察法的制定，有助于御史正确地行使职权，做到纠而有据，劾而有理，以保证监察工作稳定而有秩序地开展。同时，对监察官也起到了约束作用，如监官违法失职时要加重罚，在一定时期一定程度上使监察官做到奉公守法。但必须指出，与其他监察制度方面的建设相比，封建监察法规的建设发展比较缓慢。在元朝前，历代的监察法规一般尚停留在地方监察法的制定上，直至元代才出现比较完整的监察法规。

### （八）监察方式的多样化

为有效地通过监察控制内外百官，历代王朝采取了多渠道、多形

式的监察方式。从组织方式看,在中央既设有国家最高监察领导机关,又在部院设部门监察机构,或派员对部门监察,还有行政长官对下属的监察。在地方既有垂直于中央领导的地方独立监察机构,又有遣使监察,还有地方行政衙门对下属的分级监察,汉代的督邮即是。从监察内容上看,有对一般行政的监察,有对财政、仓库的监察(如审计监督),对立法、司法的监察,对军事的监察,以及对人事、礼仪的监察等等。从监察进行的实践形式看,有接受检举、控告、巡察、采访调查、深入部门定期检查、重大政事活动亲临现场督察以及考课监察结合等方式,在地方还采取常驻和巡回相结合的监察方式,后者成为我国古代行之有效的传统监察方式。此外,不少朝代还采取多元制的监察组织方式,对百官包括监察官之内进行交叉监察。汉代的御史府(台)、丞相司直、司隶校尉同为中央监察机关,三者互不统属,各成系统,不仅使天下百官无处不在监察网络之中,而且使监察官也在互监之中。魏晋南北朝的御史中丞和尚书左丞同为中央监察官,可以互纠。明代,在中央设都察院和六科给事中,共同直接对皇帝负责,交叉监察中央百司;在地方不仅设十三道巡按御史和省提刑按察使,还设督抚为地方最高监察官。这三类监察官常在同一地区执行监察任务。这种多元制的监察方式,可以有效地防止失监现象,便于皇帝对监察机关的操纵,但往往造成机构重叠,事权分散,职责不明,甚至出现监察官之间互相攻讦、互相拆台的弊端。最后,从对官吏违法失职行为的检举、弹劾形式来看,有面劾、奏劾、复劾、案劾、重劾、共劾、通劾等等。

### (九) 允许风闻言事

监察官可以风闻言事,是我国古代监察制度中独有的一项规定。东晋南朝、唐武则天、宋代及清代时,为大开言谏之门,都曾允许台谏官风闻言事,并规定所奏涉虚,亦不坐罪。但是唐代开元后及明代是禁止风闻言事的。规定御史纠劾必须表明年月,指陈实迹,不许虚文

泛言。清顺治帝还对科道官明确提出了“知无不言，言无不实”的八字原则。“风闻言事”时禁时开，无不出于封建政局的变化和统治者的需要。允许“风闻言事”，是为了使监察官放胆地广泛行使弹劾权，以利于提高监察效率，加强君主对群臣的控制。至于以“风闻访知”的名义隐略诉主的姓名，客观上也有保护检举人的作用。禁止“风闻言事”则是为了杜绝诽谤诬陷之风，以利于安定国政。

#### （十）监察权与行政职权混淆

身居深宫的皇帝为了防止君权旁落和臣下坐大，不仅不断扩大御史的监察权，而且赋予御史某些行政、司法、军事方面的种种特权。在两汉时，监察官具有典正法度、掌制律令、弹纠违失、受公卿奏事、草拟诏敕、考课百官、荐举人才、逐捕盗贼、督军征战、治理大狱、鞠献疑案，乃至掌图书秘籍、厩马、符玺、车驾、祭祀等权力。秦朝和西汉的御史大夫还有辅佐丞相总理国务、参与朝议、商议大政的职权。如果说秦汉时监察机构的这些混杂职权，尚属于监察制度在形成时期的不成熟表现，那么到了唐宋以后则完全是皇权为了加强对臣下的控制而有意加大监察官的权力。这种权力属于恶性膨胀，或者说是对监察以外部门权力的侵夺。如唐宋御史台独置台狱，拘禁犯官，即是对司法权的侵夺。唐代后期拥有重兵的节度使多兼按察使、安抚使，宋代的地方监察官通判“凡兵民、钱谷、户口、赋役、狱讼、听断之事，可否裁决，与守臣通签书施行”。明代的督抚以宪官身份巡按地方，但后来总掌地方军政财政，并固定于地方。凡此种种，都反映了监察机关职权繁杂且过分膨胀。这种监察权的过分扩张造成的严重后果是：不仅干扰甚至妨碍行政、司法、军事等其他政府部门职权的正常行使，而且也削弱甚至取消监察部门自身的监察职能与效用，导致对职官系统中自我监控功能的内部平衡的破坏，使监察官变成被监察者，由君主的耳目变为君主的手足。如汉代的刺史至东



汉演变为一州的最高地方长官，唐代的观察使至唐后期也正式成为一道的最高行政长官，明代的督抚至明末变为统辖数省的军政大吏，到清代又变为地方的最高行政长官。这种由于监察权侵夺军政权而导致自身监察权丧失的历史现象，是封建专制政治的必然产物，也是封建专制君主所不能克服的一大弊病，它从反面给我们提供了深刻的历史教训。

#### 四、本书撰写的原则、方法和重点

本书的编写，坚持以马克思主义的历史观和方法论为指导，努力运用历史分析、系统分析、比较研究和史论结合的方法，正确地认识和总结中国古代监察制度发展的基本规律和特点，深刻地汲取其中的历史经验和教训，为当今建设有中国特色的社会主义监察制度提供历史的借鉴。

本书以纵横结合的章节体为体例。在纵向上，按照古代监察制度自身产生、发展、完备和衰亡的演变过程中的内在趋势和规律为阶段，进行分章动态阐述。在横向上，按照历朝监察制度演变的原因、监察机构设置分工、监察官职权范围、监察法规、监察方式程序、监察官选任考核奖惩、监察效用以及利弊得失分节系统叙述。其中研究重点有三：一是阐明历朝监察制度演变的社会政治原因，考察监察制度在封建政治制度母系中的地位，揭示其发展的基本规律和本质特征，以见监察制度的变革，是与封建社会历史发展（政治和经济制度）相适应的，是与封建中央集权及君主专制的加强同步进行的。二是总结监察制度在历朝实施的效果，揭示其在巩固封建统治中的地位和作用，以见监察制度是影响历代王朝兴衰的重要因素，监察机构能否发挥作用，取决于皇帝的开明与昏庸、社会政治的清明与败坏。三是评析每个时期监察制度的利弊得失，辨别其精华和糟粕，寻求有益