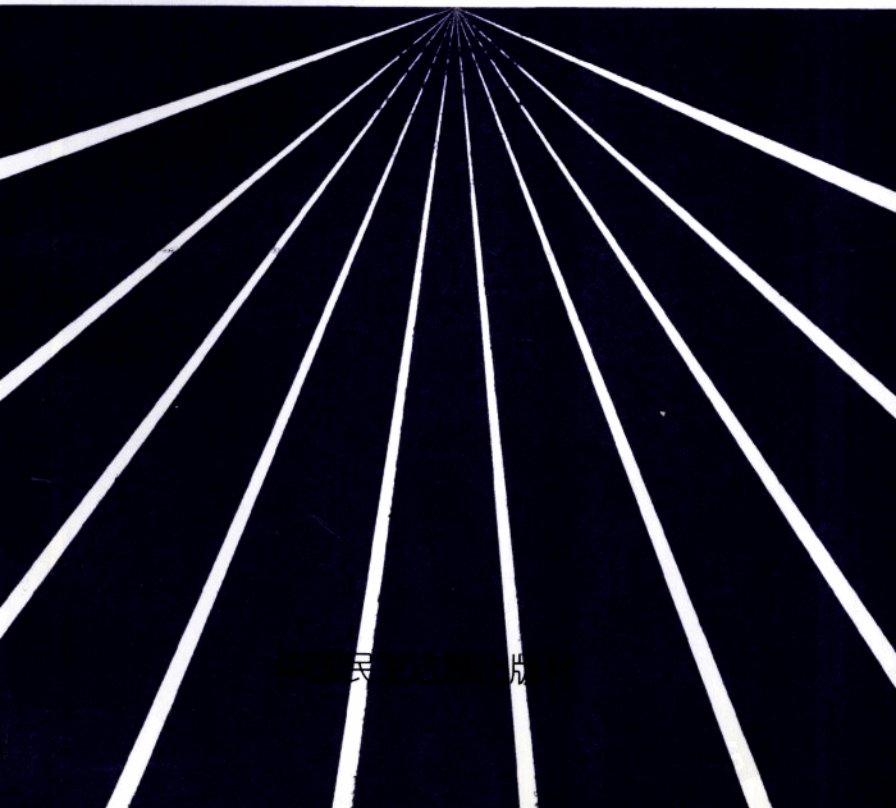


当代中国监督制度

主编 安展光 明连成



中国民主法制出版社

序

卢克俭

当代中国的监督制度是毛泽东等老一辈无产阶级革命家按照马列主义有关监督的思想和理论原则，结合中国革命和建设实际而创立的。在改革开放的条件下，又经过邓小平、陈云、江泽民等党的第二、第三代领导集体的发展完善，现在已经形成了以中国共产党党内监督、国家权力机关监督和人民检察院司法监督为主体，其他多种监督并行的当代中国监督的机构和制度的体系，它们是我国政治经济制度的重要组成部分。这个体系的每一形式都有确定的监督对象，内部分工细致，职责明确，是对权力滥用、谋私渎职、违法犯罪等行为的控制，它们是约束权力、规范国家机关及政党、团体、企事业单位的国家公职人员言行的制约机制。改革开放以来，各监督机构卓有成效的监督，极大地推进了我们党的路线、方针、政策和国家法律、法规的贯彻，保证了社会主义现代化建设大业的健康有序，维护了人民的民主及公民合法权益。现在，国家政治经济社会活动的每一个方面，都有监督制约机制在起作用，一点也离不开监督。监督是国家机构中的制衡器，我们必须保护和发挥这一机制的作用。

监督制度建设，我国历朝历代都比较重视。封建王朝用监督在形式上约束王公贵族，大小官吏，真正目的则是巩固其压迫和剥削人民的权力，强化专制皇权，延续统治时间。到了近代，由于民主与自由思想的传播和发展，清末统治者对监督机制作了一些调整，民

国又被写进了法律，表面上看成了一种制度。但是，面对入侵蹂躏中国人民的外族、封建落后的政治经济、内忧外患的国家，战乱、灾祸频繁发生，政局动荡，监督制度仅仅是写在纸上的空文、摆设而已。新中国成立后，人民当家作主的愿望变成了现实，党和国家为了提高执政水平，保证国家机关的高效运转，促进人民权力始终按人民的利益要求行使，在确立政治体制、制定国家各项制度中，把监督作为重要内容，放在突出的地位，并以为人民利益而监督作为全部监督的指导思想，这是非常正确的。从实际来看，凡是依靠人民起来监督，把人民作为监督后盾，按照人民意志和要求去实施的监督，效果就好，成绩就显著。力度很大的党内监督，国家权力机关在监督中的执法大检查、地方人大新近普遍开展的对“一府两院”组成人员及其工作部门的述职和评议，检察机关的司法监督等，就充分说明了这一点。总之，各种形式的监督是与国家的人民性质一致的，这一点也与古今中外的一切监督区别开来，是当代中国监督制度的一大特色。

当前，我国正在建设社会主义市场经济，实施两个文明一起抓的方针，特别是加快了依法治国、建设社会主义法制化国家的步伐。实践证明，全面具体的法律、法规对国家事务管理和人们思想言行中不法行为进行约束，是民主与法制建设的基本要求，也是治国的法律依据。实现依法治国，要靠自觉地守法、执法，严格地依照法律办事。另一方面则要靠监督，靠履行监督职责机关的工作来推进。失去监督或监督乏力，都会使法律法规、制度及规章变成空文，这是绝对不允许的。从这方面来说，监督在依法治国、建设社会主义法制国家中的作用巨大，不得有任何轻视或弱化的倾向，这一点应当是各级领导及监督机构、部门的共识。

由甘肃省人大常委会办公厅组织编写的《当代中国监督制度》一书，对我国目前主要的监督制度作了比较系统而全面的介绍和论述，集中反映了我国各种监督机构、职能制度的风貌，是这方面

少有的力作。该书遵循了从理论到实践,从实践到理论的原则,回顾监督历史,总结有效监督经验,介绍各种监督知识,探索研究新时期监督问题,读后使人既能从思想理论上获益,又能增加实践真知,是一部很好的著作。

同志们勇于探索,选题新颖,敢为人先,努力钻研,用翔实的材料,新的观点,完成了这部著作,这种精神是可贵的,著作质量也是比较高的。尽管书中还有些不成熟的方面,个别地方论述平淡,缺乏理论深度,但总体上应该肯定。这本书的出版发行,既使甘肃省八届人大常委会理论研究课题走向深入,又对今后人大开展监督及其他各方面的监督提供了指导,其现实意义是巨大的。

— 1997年1月

目 录

第一章 中国监督制度的产生与发展

- 第一节 中国古代监督制度..... (1)
- 第二节 中国近代监督制度 (22)
- 第三节 中国当代监督制度 (33)

第二章 中国共产党党内监督

- 第一节 党内监督的含义、特征和任务..... (43)
- 第二节 党内监督的形成与发展 (48)
- 第三节 党内监督的对象、形式和基本原则..... (53)
- 第四节 加强党内监督的途径 (61)

第三章 国家权力机关的监督

- 第一节 权力机关监督的定义、特点及作用..... (69)
- 第二节 权力机关监督的主体对象内容 (79)
- 第三节 权力机关监督的程序和方式 (89)
- 第四节 权力机关监督实施中的问题及完善
途径 (97)

第四章 人民政协的民主监督

- 第一节 人民政协民主监督的概念、形成及其意义 (105)
- 第二节 人民政协民主监督的内容、形式和方法 (112)
- 第三节 人民政协民主监督的特点及实践..... (115)
- 第四节 完善人民政协民主监督的对策..... (121)

第五章 检察监督

- 第一节 检察监督的概念和意义..... (127)

第二节	检察监督的对象、内容及特点	(129)
第三节	检察监督的主要程序和方式	(133)
第四节	检察监督制度的实践	(141)
第五节	检察监督的发展走势	(149)
第六章 行政监察监督		
第一节	行政监察的概念、性质及作用	(158)
第二节	行政监察的任务、权限和方式	(161)
第三节	我国行政监察机关的演变和发展	(173)
第四节	新时期行政监察工作的基本思路	(176)
第七章 审计监督		
第一节	审计的概念、形成及意义	(181)
第二节	审计监督的职权、内容和任务	(187)
第三节	审计监督的类别、原则和特点	(193)
第四节	审计监督的问题与对策	(199)
第八章 财政监督		
第一节	财政监督概述	(204)
第二节	我国财政监督的产生与发展	(209)
第三节	财政监督的内容	(215)
第四节	完善财政监督的途径	(224)
第九章 金融监督		
第一节	金融监督的概念、性质及发展历史	(229)
第二节	金融监督的内容及形式	(234)
第三节	金融监督的原则与特点	(245)
第四节	完善金融监督的对策	(247)
第十章 物价监督		
第一节	物价监督的概念及其产生	(251)
第二节	社会主义市场经济条件下 物价监督的性质与特点	(256)

第三节	物价监督体系·····	(258)
第四节	物价检查·····	(260)
第五节	当前物价监督中存在的问题与对策·····	(266)
第十一章	新闻舆论监督	
第一节	新闻舆论监督的起源与发展·····	(270)
第二节	新闻舆论监督的概念、特征、功能·····	(275)
第三节	新闻舆论监督的性质、原则、对象及内容·····	(283)
第四节	新闻舆论监督与法律保障·····	(287)
第十二章	信访监督	
第一节	信访监督的概念及历史沿革·····	(290)
第二节	信访监督的原则、任务及特点·····	(294)
第三节	信访监督的作用和程序·····	(298)
第四节	信访监督的问题及完善对策·····	(302)
附		
	资本主义国家监督制度简介	
第一节	监督的主体与体制·····	(306)
第二节	监督的内容·····	(309)
第三节	监督的形式·····	(315)
后 记	·····	(322)

第一章 中国监督制度的产生与发展

第一节 中国古代监督制度

中国古代监督制度随中国封建政治制度的产生而萌发,伴随封建中央集权制度的建立而确立,又随封建君主专制的不断强化而发展和完备。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。从其产生和发展看,大体上经历了三个大的历史时期。

一、古代监督制度的形成和确立

据史料考证,远古时代中华民族的先民们处于原始社会之中,这是一个没有阶级、没有国家和官吏的社会,虽然人们靠原始民主制度、公众舆论和传统习俗调节和制约民族首领的行为,但那个时代根本不存在阶级社会中体现统治阶级意志的监督制度。

(一)萌芽

随着原始社会的解体,中国进入了奴隶制社会,出现了奴隶制国家,也由此而产生了許多有监督性质的因素。夏商两朝就设置了兼职监官,也制定了惩治不法官吏的法律,称“官刑”。夏朝《政典》就有“先时者杀无赦,不逮时者杀无赦”(《荀子·君道篇》)的规定。《尚书·伊训》也记载了一些商朝官刑的规定。西周的监督比夏朝有明显发展,它不仅在中央政府内设置了具有监察职能的大宰、小宰等官职,而且向诸侯国派遣监国使臣,监督诸侯国君。西周的官刑也对官吏的职务犯罪行为作了一些明确规定,如《周礼·秋官》提到了官吏犯罪的八个方面,《吕刑》提到的官员的“五过之疵”。尽管这些规定属于司法性质,但实际上也是监督的内容。

春秋战国时期，随着封建官僚制度的建立，许多先秦政治家、思想家，从维护封建专制制度出发，提出了加强对官吏的管理和监督的主张。管子认为，立国有三本，三本的中心即是吏治，官吏治不好，“属数虽众，非以尊君也，百官虽具，非以任国也”（《管子·明法》）。韩非子则进一步提出了“明君治吏不治民”（《韩非子·外储说右上》）的精辟见解。先秦政治思想家们多次提出了设置专职监察官和独立监察机构的问题。管子提出，是故有道之君，“下有五横以揆其官，则有司不敢离法而使矣”。（《管子·君臣上》）。商鞅从官吏与官吏利害相同，往往串通一气狼狈为奸入手，分析了建立独立监察机构的必要性。韩非则从君主自行监察力不足的观点出发，要求君王建立独立监察机构，“设谏以纲独为”，“阴使时循以省衰”（《韩非子·八经》）。先秦诸子还提出了设立谏诤制度的主张，认为“物固莫不有长，莫不有短，人亦然，”即使明君也不能遍见万物，遍知万事。君主要巩固自己的统治，就必须用贤纳谏，“假人之长以补其短”。而能否纳谏，则是区别明君与昏君的重要标志之一，“纳谏为圣，拒谏为昏。”能否谏诤，是忠臣的重要标志之一，“忠臣之事君也，莫不先于谏。”（马融《忠经·忠谏章第十五》）。“君有过则谏，此为人臣之道也，”（《墨子·非儒下》）。“逆命而利君谓之忠”（《荀子·臣道》）。与此同时，复杂多变的内政、军事和外交形势，也迫使各诸侯国的统治者为维护其统治而设置职司监察御史，制订含有惩治不法官吏的成文法规；开展上计、监军、察访等多种形式的监察活动；设置谏官，鼓励进谏和谤议。寻求治国良策，纠正执政违失。这些是我国监督思想的产生和制度的萌芽。

（二）形成和确立

公元前246年到公元前221年，秦王嬴政凭借秦国从商鞅变法以来在政治、经济和军事力量上的优势，先后兼并了韩、赵、魏、楚、燕、齐六国，建立了统一的封建君主专制的中央集权国家。面对辽阔的疆域，众多的官员和庞大的官僚机构，秦王朝相继采取了一

系列旨在巩固专制皇权的监督措施。

1. 建立中央监察机关御史府。御史府内设御史大夫、御史中丞、御史丞、侍御史等官职，从事监察活动。其中，御史大夫为御史府之长，因其为“侍御史之率，故称大夫”（《通典》卷24《职官六》）。秦御史大夫位高权重，《汉书·百官表》说：“御史大夫，秦官。位上卿，银印青绶，掌副丞相。”其与主管行政的丞相和主管军事的太尉并称三公，处于国家中枢地位。御史大夫的首要任务是辅佐丞相总理国政，参与朝议，谋议大略。朝廷每有大政，如立君、立嗣、庆赏、祭祀、法制、边务等，丞相都要与御史大夫共同商议。但作为最高监察官的御史大夫其职责为“典正法度”（《汉书·百官表》、《朱博传》），举劾非法。御史大夫不仅可以纠弹内外百官，而且可以司察丞相非法，弹劾丞相。由于秦采用了商鞅的“利异而害不同者”相监的制衡权术，规定丞相空缺，御史大夫迁其位，故促使丞相尽力奉公守法，免遭御史大夫乘隙弹劾。而御史大夫竭力施展监察权力，纠察丞相过失，以取而代之。御史大夫的主要属官为御史中丞和御史丞。据《汉书·百官表》，御史丞主要是在御史府内协助大夫处理日常公务；御史中丞则在殿中，掌图书秘籍，内领侍御史，以受公卿奏事，兴劾按章；外领监御史，以督郡县。侍御史因其所掌及朝会时总是侍立于殿柱之下，故又称柱下御史。秦时设柱下御史若干名。秦柱下御史虽掌图书计籍等，但主要职责为监察。

2. 设置地方监察官员。秦变周分封制为郡县制，分天下为三十六郡，至秦末增至四十八郡。郡设有郡守、郡尉等官职。郡下为县，县设县令、县尉和县丞。县以下设乡、亭、里等基层组织。为确保中央集权，秦王朝实行了对地方政权的监督制度，在各地设置了监察官员，称为监御史。《史记·秦始皇本纪》载，秦统一六国后，“分天下以为三十六郡，郡置守、尉、监。”这里的“监”，即监御史的简称。《汉书·百官公卿表》载：“监御史，秦官，掌监郡。”监御史，隶属于御史大夫，其任务是掌监郡，代表皇权监察郡及郡以下地方官

吏。监御史常驻地方，除掌监郡外，还可以领兵作战，负责开凿水渠以及向朝廷推荐人才等，拥有相当大的权力。监御史中还有一个往返于中央和地方的差遣御史，负责察核地方狱讼及上奏文书。

3. 制定含有监察内容的吏律。秦朝虽无专门的监察法规，但其法律的许多内容已具有监察法规的性质。监督朝廷百官，纠察不法，加强吏治，实行以法治吏的原则，这在吏律中均有所体现。《为吏之道》要求官吏“廉洁正直，谨慎坚固，审悉毋私，微密纤察，审当赏罚。”这种对官吏的总要求，实际上是秦监督工作的总原则和总要求。秦始皇二十年颁行的《语书》提出了良吏的四条标准，《为吏之道》列举的吏之五善，如通晓律令，能办理份内一切事务；廉洁忠诚老实，为君主赤诚效力；秉持公正，不独断专行；善于纠正自己的失误，与他人合作办事而不争功，等等，这实际上提出了监督的标准。《语书》提出了恶吏的六种表现，如不忠诚、不廉洁、不为君主效力；不懂法律；不通晓事务；说假话不办正事，不办实事；不公正，喜欢搬弄是非；自高自大，蛮横倔强，卖弄自己有才能等。《为吏之道》罗列了三种不同内容的“吏有五失”，即官吏违法失职行为的十五种表现，如“犯上”、“非上”、“贱士”、“贵货”、“见民倨傲”、“居官善取”、“兴事不当”、“不察所亲”、“善言情行”等等。《法律答问》明确界定了官吏的犯令行为，违令行为以及司法官吏“不胜任”、“不廉”、“失刑”、“不直”、“纵囚”等各种违法失职行为。所有这些，都在实际上规定了监督的主要内容。此外，上述律令还对官吏的各种违法失职行为的处罚作出了具体规定，其中最严重的处罚是“处死”。为了维护法令政令的统一，秦律还特别规定，不管是犯令或废令的官吏，都要予以惩办，即使已经免职或卸任，也要一并追究。

4. 皇帝巡行监督活动。从公元前220年到公元前211年的十二年间，秦始皇还仿效战国时期的君主巡行制度，先后五次出巡全国。其巡行的目的之一是实地考察各地农牧生产、赋税收入等情况，监督地方官吏的职守，使“奸邪不容，皆务旨良，细大尽力，莫敢

息荒”(《史记·秦始皇本纪》)。

虽然秦始皇建立监督制度来巩固秦王朝统治,但他的目的没有达到,历二世而亡,而秦始皇建立的监督制度在中国古代监督制度史上却具有重要的意义。虽然古代中国自产生国家起就出现了监督活动,但无论是夏、商、周三代,还是春秋战国时期的各诸侯国,都没有设立专职的监督官员,也没有专门的监督机关。只是从秦王朝起,才设置了专职监察的官员,建立了专门从事监督活动的机关,初步形成了从中央到地方的监督体制。如此,中国古代监督制度应当说是在秦朝就正式建立和形成了。

(三)完善和定型

汉承秦制。秦之后的西汉王朝和东汉王朝,不仅继承了秦王朝初创的监督制度,而且根据这一制度在运行中所显示的利弊得失,又对其的许多方面给以改革、完善,使之发展和逐渐趋于定型。

1. 改善了中央监察机关御史府的领导体制。西汉初期,中央监察机关御史府的最高长官仍为御史大夫,御史大夫位列三公,职副丞相,其虽然负责监察工作,并且亲自担任监察百官考课工作,按察虚实真伪,但其第一职任是辅佐丞相处理行政事务,故很少到府管事。且以副丞相职掌监察,使监察工作难以形成监察权与行政权相脱离的局面。汉成帝时,御史大夫更名为大司空,与大司马和丞相共为三公,皆为宰相,不再负责御史府工作,原御史大夫的监察职责,悉数交给御史中丞。东汉时御史府改为御史台,御史台长官御史中丞亦从皇宫内搬出宫外置署办公。御史府领导体制从大夫制向中丞制的转变,不仅改变了御史大夫身为中央监察机构的长官而不行使监察实职的局面,而且使御史府开始从行政系统中分离出来,成为相对独立的监察机关。

2. 形成了中央监督系统的多元体制。为了强化对百官的督察,汉武帝在加强御史府系统的同时,又设置了两个监督系统。一个设置在丞相府内,由丞相司直负责。丞相司直虽为丞相府的官

员，却只掌监察，不理行政，是行政机关中的监察官员，其职责是“掌佐丞相，举不法”（《汉书》卷19上《百官公卿表》）。其权力很大，从州郡地方官到中都官，直至副丞相，均在其监察范围内。另一个为皇帝特设，受皇帝直接指挥，由司隶校尉负责。司隶校尉主要负责监察京畿地区和三辅、三河、弘农七郡的百官。由于京畿地区为中央政府所在地，因此中央各级官员均在其监察之列，甚至连皇帝的外戚也概莫能外。这样一来，两汉时期就出现了由御史中丞、丞相司直、司隶校尉分别管理的三个监督系统，形成了监督系统的多元体制。这种体制不仅使中央和地方百官处于多重监督之下，而且也使三大监督系统处于相互监督相互制约之中。

3. 建立了以两级监督为形式的地方监督系统。早在战国时期，魏、韩等国就已实行了对地方官吏的监督，主要是对类似于县的监督。秦统一中国后，在全国普遍实行了对地方官吏的监督，然主要是对郡的监督。汉初对地方监督不甚重视，只是到景帝时才注意到地方监督，到武帝时形成了对地方官吏的两级监督。一级是中央御史府（台）遣刺史对郡的监督。即除京畿附近七郡外，把全国分为十三州部，每一州部为一个监察区，设一刺史监督所在州部。当时的刺史是中央派遣的的监察官员，直接隶属于中央最高监督机关御史府，由御史中丞直接指挥，在地方设有固定治所，实行驻郡直接监督，一级是郡派督邮对县的监督。每郡分若干部，每部派督邮一人负责监察。督邮主要监察的是属县长官。督邮采用定期巡察方式巡察部内诸县，“分明善恶于外”（《汉书》卷76《韩延寿传》）。定期向郡守汇报。两汉的两级监督对澄清吏治、巩固中央集权统治起了积极作用。尽管后来刺史逐渐由单纯的监察官发展成为总揽地方大权的行政长官，两级监督的形式不复存在，但两汉时期的两级监督，则标志着中国古代地方监督体制的形成和确立，并为其后的封建王朝加以沿袭和因革。

4. 制定了地方监督法规，《监御史九条》和《刺史六条》。前者

为我国古代第一个专门性的地方监督法规，它具体地规定了御史出监时监察内容和范围：“词讼、盗贼、铸伪钱、狱不直、徭赋不平、吏不廉、吏苛刻、逾侈及弩力十石以上作非所当服，凡九条。”（《玉海》卷65《唐六典》）。刺史制度开始实行时，汉武帝亲自制订了《刺史六条》，不仅明确规定了刺史的重点监察对象是强宗豪右，郡守二千石以上官吏和子弟，而且还明确规定了监察内容：“一条，强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡；二条，二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸；三条，二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰苛暴，剥戮黎元，为百姓所疾，山崩石裂，妖祥讹言；四条，二千石选署不平，苛阿所爱，蔽贤宠顽；五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监；六条，二千石违公下比，阿附豪强，通行货赂，割损政令也。”（《汉书·百官公卿表》）。这些法规的制定，一方面使监察官员执行公务时有所依据，另一方面也防止了监察官员超越职权。

5. 建立了监督管理制度。一是对监察官员的地位作了一些特殊规定，如秩轻而位重，官卑而位尊，赏厚而迁速。监察官员除监察权外还拥有一定的弹劾权、考课权、举荐权和司法权。而这些则有利于提高监督机关权威，强化其作用。二是严格监督官员的选任、考核和奖惩。在选任上强调忠直、明法、政绩显著和“自救正以先群下”者。在考核上实行一年一小考，三年一大考；在奖惩上实行奖厚惩严。这就从制度上保证了监察官的素质。三是实行各监督机构互相监督，“以中丞督司隶，司隶督丞相，丞相督司直，司直督刺史，刺史督二千石下至墨绶。”（《通典·职官》）。这些有效防止了监督机构坐大失控。

两汉时期监察机构的相对独立，初具规模，组织严密；监察法规的制订，监察体制和监察内容向法制化、制度化的方向演变；管理制度的初步建立等等。这标志着中国古代封建监督制度的基本确立。

二、中国古代监督制度的发展和成熟

东汉灭亡，中国进入了魏晋南北朝时期，这是一个长期分裂、割据、动乱不已的年代。为缓和各种社会矛盾，封建统治者不得不加强监督制度，使监督制度在秦汉的基础上有所改进和发展。

（一）监督机构独立，监督权力相对集中

东汉时，中央监督机构御史台虽已成为国家专门的监督机关，但御史台仍隶属于为宫廷服务的少府，尚未完全独立。魏晋以来，御史台脱离了少府，成为一个完全独立于行政之外的监督机构。与此同时，多元化的监督体制也有所改变。汉代中央监督体制由御史中丞、丞相司直、司隶校尉分别统领，组成了监察的三大系统。三大系统的相互制约有效地防止了监督官员的作奸舞弊，但这又造成了监督机构互相牵制、互相倾轧的弊病，影响了监督职能的正常发挥。东晋废除了司隶校尉，将司隶校尉的行政权拨归刺史，将其的监督权划归御史台，使中央监督机关达到初步统一，从而实现了监督权的相对集中。

1. 监督机构内部分工更加明确具体。侍御史为御史台主要监督官员。汉代侍御史已分五曹办公。曹魏时又增置了治书曹和课第曹。晋时又扩至十三曹，这十三曹的监督职责与整个国家的财政、人事、军事等各主要行政部门的行政活动紧密相关，说明了监督机构深入部门，监督已形成了一个比较完整的网络，其监察范围也有较大扩充。

2. 监督官员的职权有所扩大。为抑制世家大族对皇权的威胁，魏晋南北朝时期监督官员的职权比汉代有显著扩大，达到无官不监、无职不察的程度。如南朝萧梁时，张缙为御史中丞时因不避权贵，正直不阿，梁武帝将其画像置于台省，以示褒奖；北朝御史掌管百司群僚，凡朝会自尚书令丞以下皆送册于御史台备考。南北朝时期还诏准监督官员“可风闻奏事”，即依据传闻进行弹劾，而不必核准事实，即使弹劾有误，监督官员也不负任何责任。

(二)较为完整系统的监察立法

魏晋南北朝时监察立法与秦汉时期相比有两大特点。一是察举并重,即既察纠官吏违法,又兼荐举人才。曹魏的《六条察吏》、西晋的《五条律察郡》和《察长吏八条》等都体现了这一特点。尤其曹魏的《六条察吏》明确提出“察民有孝悌廉洁行修正茂才异等者”、“察墨绶长吏以上居官政状”、“察民疾苦宽失职者”(《九朝律考》引自《文选》“齐故安陆昭王碑文”)。北周《诏制九条》也提出:“孝子贤孙义夫节妇,表其门闾,才堪任用者,即宜申荐。”“州举高才博学者为秀才,郡举经明行修者为孝廉。”并要求“上州上郡岁一人,下州下郡三岁一人。”(《周书·宣帝纪》)。二是为官道德和为官政绩并察。西晋《五条律察郡》把“正身”列为察郡守的第一条,《察长吏八条》明确提出廉察四条和劣察四条;“长吏在官公廉,虑不及私,正色直节,不饰名誉者”,是为廉察四条;“身行贪秽,谄黷求容,公节不立,而私门曰富者”(《晋书·武帝纪》),是为劣察四条。

(三)监察制度的进一步发展和成熟

魏晋南北朝之后的隋唐时期,中央集权制的国家制度与君主专制的政治制度都有了很大发展,形成了体制比较完备的政治制度。作为政治制度重要组成部分的监督制度也有了进一步的发展,并因此而走向成熟。

1. 监督机构统一完整,内部分工细密。魏晋南北朝在监督机关和职官设置上尚存在一定的随意性,因而监督机构和监督职权都不够统一。隋朝建立不久,即改革中央政府机构,到隋炀帝时,建立了监督三台制,即御史台、谒者台、司隶台,分别负责对中央和地方官员的监督,分工相对明确,但机构仍不统一,职权仍比较分散。唐朝建立后,经过一段时间的摸索,于玄宗时形成了御史台三院制,即在负责总监察的御史台下设台院、殿院、察院。三院之间分工明确,职责分明,管理有序。台院执掌纠弹中央百官、推鞠狱讼,处理御史台内的日常事务。台院设会议御史6人,其中,知杂侍御史

1人,协助台长掌御史提名、改迁及考核令史等。知公廨侍御史1人,处理本台日常事务。知弹侍御史1人,协助台长主管弹劾之事。知推御史2人,分别纠察京城百官和诸州地方官吏,推鞠狱讼,审讯案件。殿院掌纠察殿廷各种仪式和分知京城内的左右巡。殿院设侍御史9人,其中,同知东西各推1人,与台院知推侍御史共掌推鞠事务。郎下食使2人,于朝官就食郎下时出监。分知左右巡2人,负责纠举京城及京畿诸州不法之事。内供奉3人,掌监殿廷供奉仪式。察院掌监察百官,巡按地方州县并纠察狱讼、军戎、营作诸事。察院设监察御史15人,其中,以监察御史6人分察尚书省吏部、礼部、兵部、工部、户部、刑部6部,并列席尚书省会议。其余监察御史分察百僚,巡按州县。为确保监察工作的完成,监察院常常设置各类使官,赋予相应职权。黜陟使,有黜陟州县官吏之大权;监军使,负责对军队的监察工作。此外,监察御史还受理词讼,纠视刑狱,监督太府,司农出纳、太仓、左藏库出纳,甚至兼巡馆驿,监决囚徒等。唐御史台三院制的建立,克服了秦汉以来监督机构统属杂乱、监督职权相互重叠的状况,健全了秦汉以来的监督体制。

2. 产生了谏诤制度。谏诤制度是中国古代监督制度的有机组成部分。言官谏诤与御史纠弹相互配合,互为表里,言官正国君,御史纠百官,以共同维护封建统治。早在秦汉时就设有言官。秦时置谏议大夫,掌议论,但秦始皇把正当的谏议视为诽谤,使谏官失去了应有的作用。汉代言谏比秦有发展,言官行使谏职,但尚未专职化,未设专门官署。魏晋南北朝时随着门下省、集书省的形成,言官组织逐步系统化和规范化。此时的言官职权也有所提高,可与皇帝讨论国政,驳正违失,但主要是审议由中书起草的诏令,以求减少失误,而不是为了监督皇帝已发生的过失。隋初言谏组织系统基本承袭南北朝,然不重言官。炀帝即位后,宣称“我性不喜不谏”(《资治通鉴》卷182“炀帝大业九年”条),干脆废除谏议大夫。唐建国后汲取隋朝短命的教训,在门下省和中书省建立了谏官组织,设置了