

政 治 学  
新 视 角  
丛 书

# 权力的制约

Quanli de Zhiyue

程 效 著

丛书主编 杨斌

江西人民出版社



## 绪 言

选取轻松漫谈的方式来探讨与国家民主政治建设密切相关、理论构架本应十分严密与厚重的行政监督制度问题,作者是出于两方面的考虑:

其一,随着国家的诞生,随着组成国家机器的各种统治机构和执掌国家权力的官吏的出现,监督作为维护国家机器正常运转和保证国家行政职能得以实现的重要条件,实际上已与国家的出现相伴而生,并且伴随着国家行政制度的发展和演变,愈来愈成为一个完备的体系。但令人遗憾的是,历来对行政监督的理论研究却十分薄弱。至少是在我国,那种专门、全面、系统地阐述、研究国家监督制度的专著目前仍是寥寥可数。而我国古代社会以君主集权为核心的封建国家制度之所以异常稳固地存在和延续了数千载,就在于监督作为维系国家政治统治的重要支柱之一,实际上已起了相当大的承载和支撑作用。亘古迄今,渗透于行政实践中的监督事例俯拾即是,不胜枚举,可说是广泛涉及到了目前行政监督理论藉以研究和列举的方方面面。因此,本书试图通过缘例漫谈,以例推理的方式,来阐述行政监督的历史渊源、基本概念以及内容、范围、作用、发展趋向等许多行政学界多有纷争的理论问题,或许反倒有利于廓清行政监督理论建构和研究中所出现的诸多歧义和谬误。

其二,行政监督理论作为行政学研究领域的一个重要组成部分,本身涉及到庞大而复杂的国家行政管理的宏观与微观范围的方方面面,从纯理论的角度研究,既难以在宏观上驾驭,又难以在微观上无一遗漏地包罗殆尽。因为作者已经注意到,作为交叉和边缘学科的行政学,近来愈来愈受到理论界的普遍重视和关注,研究成果层出不穷。并且随着系统论、运筹学、行为科学等新理论新方法不断被应用到行政学研究领域,行政学研究的视野拓展得愈来愈宽广,明显地呈现出由单学科研究转向多学科研究;由静态研究转向动态研究;由研究行政系统内部关系转向研究外部关系;由研究本国行政现象转向研究国际行政现象等几方面变化的情形,这就在促进学科研究日益趋向成熟的同时,也使得对行政学系统内部的分层研究愈来愈难以作完整的理论概括和把握,本书的行政监督问题也正是面临着这样一个难题。所以,与其行于茫茫大海不着边际,不如去繁从简,把视角转向发生在古今纷繁复杂的行政领域活生生的事例,以抽丝剥笋似的方式对无数的事例进行条分缕析,进行列举归纳与理性的剖析,再加以分项分类的综合,反而易拨云见日,窥见“庐山”真面目。

此外,纯理论的研究著述往往过于抽象化和条理化,易显得面目呆滞、厚重,读来易感到枯燥乏味,难以被大多数一般读者所接受。所以,作者与同仁推究再三,拟定应增加所著述的政治学新视角研究丛书的可读性、趣味性,就必须在通常理论著述采用的方法中另辟蹊径。经再三商讨拟定以漫谈的形式来著述一套政治学新视角研究丛书。作为丛书之一的本书既然已有定调,就只能是依规行事了。或许这种在行政学理论研究领域前不见古人的方式,有可能因为有创意和新颖性而意外地弥补作者本身研究功力的不足,当然,这一点也不过是作者的一厢情愿而已!

# 目 录

绪 言	1
第一章 究本溯源话监督	1
一 行政监督的涵义	1
二 源远流长话监督	5
三 西方远古监督制度探源	13
四 车之两轮 鸟之两翼	17
第二章 制约权力魔杖的锐器	25
一 权力的制约	26
二 权力制约的机制	35
第三章 遏制权力腐败的第二道防线	66
一 人民监督是拒腐防变的力量源泉	67
二 灵活多样的监督方式	73
三 创造人民监督的宽松政治环境	89
第四章 纵横交织运行的监督机制	101
一 从空间方位运行的行政监督	102
二 从时间顺序运行的行政监督	112

<b>第五章 构建民主政治大厦的基石</b>	123
一 民主制度需要健全的监督机制	125
二 实现民主监督的制约条件	132
三 实现民主监督的途径	146

# 第一章 究本溯源话监督

行政监督是指对国家行政机关及其工作人员进行的监察和督促活动。在我国,是指党和国家以及人民群众依照法律规定,对各级国家行政机关及其工作人员在行政管理过程中的遵纪守法情况,实施的全面而系统的监察和督促活动。

## 一、行政监督的涵义

上述定义是现代行政学理论研究中被普遍认同和接受的基本定义。如果说尚有在这个基本定义之外的种种表述的话,作者通过分析比较看出,除了舶来的行政监督定义因国家之间的国体和政体的差异,与我国行政学界表述的有较大的差别外,其他种种表述多是大同小异。也就是说概括的内涵并无二致,仅仅是在语言表述的详尽度和外延的涵盖范围上,有些细微的、不致引起纷争的差异。据此,我们不妨对行政监督的涵义作进一层分解,还可以得出以下几点结论:

第一,行政监督的主体层面十分广泛。政党,包括执政党和各民主党派;国家政府机关,包括从最高层的中央国家机关到最基层的行政组织;群众,包括各种群众团体和无论以工、农、兵、学、商等何种身份生存的个体,无一例外地都可以依照国家法律规定所赋予的权利,对各级国家行政机关及其工作人员的行政行为实施监督。这里需要作进一步陈述的是政党监督问题。一党执政制国家与多党执政制国家的监督方式有着较大的差别。在我国,中国共产党作为唯一的执政党,实行共产党领导的多党合作与政治协商制度,除了作为执政党的中国共产党从中央到地方乃至最基层的党组织履行对各级国家行政机关的监督权外,各民主党派对国家行政机关的监督主要是通过接受中国共产党的领导,通过在党领导下的政治协商制度中发挥参政议政的职能来实现的。这就保证了在共产党的领导下,各参政的民主党派也能充分发挥对国家行政机关的监督作用。而在实行多党制的西方资本主义国家,一般都实行立法、行政、司法三权分立制。作为立法机关的议会,对行政机关进行监督是一项传统的定制。政党执政与否,主要是通过与其他党派一道参与议会竞选,通常赢得了议会的大多数议席的党派,才能取得执政地位。这就决定了只有在议会中占有大多数席位的执政党和参政党派集中享有宪法赋予的对行政机关的监督权力,而只在议会占有少数席位的多数在野党几乎不能分享这种监督权力。

第二,行政监督的对象是各级国家行政机关及其工作人员。由于监督的对象为行政机关和行政人员,因而才能称之为行政监督。“监督”一词汉语语义是“察看并督促”的意思,适用的范围比较宽。例如,老师对学生的监督,某个企业财务部门对企业内部的财务监督,政党内部的自身监督等,由于所实施的监督对象均非国家机关或行政人员的行政行为,所以均不属于行政监督的范畴。

由此可见,行政监督是以监督的主体所实施的监督客体是否是行政对象来界定的。因此,就不难判定,发生在行政机关内部的自下而上和自上而下的部门监督,以及上下级或同级行政人员之间的互相监督,由于监督的客体本身是行政对象,无疑也属于行政监督的范围。

第三,行政监督的宗旨是实现国家行政管理法制化,不断提高工作质量和行政效率。这就是说必须由行政监督主体引导与督促各级行政机关及其工作人员依法行政,并及时防止和纠正行政活动中的违法乱纪行为。因此,行政监督的主体必须对客体实施:一是对行政管理活动合法性的监督。即对行政机关所制定的行政法规,所通过的行政决定和规划,以及各种行政决策和行为,进行是否符合现行宪法、法律的严格而全面的监督。二是对行政活动合理性的监督。即对行政机关的管理活动,实施是否遵守国家行政管理确定的各项基本原则的监督。诚然,也包括对各级各类国家机关的行政人员进行是否遵守国家法律、政府纪律以及行政职业道德的监督。三是对各类各级行政人员在行政活动中是否有成效地使用技能和合理运用行政技能提高行政效率所实施的监督。这些监督,虽然其主体各异,实施的监督方式不一,但目的都是为了促进行政机关提高工作质量和效率,促进整个行政管理走上法制化的轨道。

从监督的基本涵义中还可以综合分析出,任何科学、有效的行政监督制度,都必须具备以下的基本特征:

第一,权力性。监督与权力是相伴而生的,没有公共权力分离的出现就谈不上监督。行政监督是为了保证国家权力在正常范围和轨道上运行,因而必须以权力为强大的后盾。监督实际上是以一种权力对另一种权力的约束。没有权力作依托,监督就会丧失权威性、约束力和强制性。例如,西方多数国家的在野党,虽然在



法理上也享有对国家权力实施监督的权力,但由于远离权力中心,它所实施的监督要么是纸上谈兵,要么是软弱无力的。所以说监督必须以权力作后盾,这一点是行政监督的本质特征。

第二,独立性。从理论上说,监督与被监督之间必须是两个相对平行的行为主体,监督主客体的地位也应是相对独立和平等的,而不能使监督者置于被监督者的控制、支配之下,并使两者之间演变成一种依附的、命令和服从的关系。如果监督者的地位缺乏独立性,而受制于被监督者,监督的有效性就会受到很大的局限。这一点早已被古今中外的行政监督实践所充分证明。例如,中国封建社会数千年的行政实践,创造和构建了世界上最先进发达的监察制度,但由于封建社会建筑在以君主为核心的权力构架的基础上,君权至高无上,不受任何制约,相反,各类监察机构及大大小小的监察官员,首先必须依附和听命于皇权,监督官员的升迁、奖惩、俸禄,甚至生杀大权均掌握在君王手中,所以,对国家最高权力的监督是完全失效的。即便构建了十分严密的监察制度,往往也只能是为封建社会这棵病害丛生的大树修枝打叶而已,甚至往往被统治集团操纵为争权夺利的工具,成为一种扭曲和变形了的监督。

第三,强制性。监督是由被监督客体以外的力量实施的行为,对被监督者来说,它是一种外在的强制力量。因为监督关系决不是以被监督者的自愿为基础建立的,不管被监督者是否愿意,都必须接受监督。如我国各级监察机关在履行对各级政府的行政监督职能的过程中,不仅有时要纠正被监督对象出现偏差的行政行为,制止被监督对象出现的错误,有时还要对已造成过失的行政行为作出相应的行政处罚,因而没有强制手段是不可能实现的。所以,我国通过立法的程序赋予了行政监察机关行使对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行综合性监督检查的权力,并相应地赋予一定的检查权、调查权、建议权和行政处分权。

第四,制约性。由于行政监督主要是对掌握和行使权力者实施的行为,因而需要有比被监督者更高的权威。同时,享有较高权威的监督者本身也必须受到制约。由于监督的需要,赋予了监督者权威、强制力和相对独立的权力。因此,同样要防止监督者滥用这些特权,造成制约权力的同时出现另一种权力不受制约,导致权力滥用和发生扭曲变形,甚至权力危害。无论从理论和实践上来看,监督与被监督应该是一种相互制约的关系,决不能允许有任何一种权力游离于监督之外,因为不受制约的权力必然导致腐败,这已为古今中外的行政监督实践充分证明。所以,古往今来的行政监督实践在赋予监督者权威的同时,通常也会为监督权的合理行使设置“紧箍咒”。如我国宋代在国家权力结构中设置御史台、留台等监察机构的同时,专设了对监察机构实施监督的官吏。宋神宗当政时期,在尚书省内设三都司御史房,专司弹劾御史按察失职事宜,并专门记录,比较考绩,使御史言行拘忌,不能专权。既便于集专制大权于一身的君主控制监察官吏,又从客观上使统治集团内部权力构架保持适度的分散和平衡。这有利于防止掌握某项权力的臣下权重震“主”的情况出现,有利于权力部门之间的互相监督和制约,从而保证封建国家机器的有效运转。

## 二、源远流长话监督

监督是一项最古老的人类社会组织约束方式,它与权力是相伴而生的。有关它的起源可以上溯到远古的蛮荒时代。人类社会进入原始氏族社会后期,由于青铜器、铁制工具的出现及其愈来愈广泛应用于农耕渔猎,生产力得到了更大的发展。过去氏族成员

劳作仅仅是维持生存,甚至常常处于食不饱腹的状况,也由于先进生产工具的使用和个体能量的扩大而变得大不同从前,即个体的劳作除维持自身需要外,还出现了剩余。而与剩余产品的出现相伴而生的是公共权力的分化。即原先被推举出来为公众服务的部落首领,逐步将为氏族成员服务的权力义务,演变成为攫取公共财富的特权。大大小小的部落首领利用和依仗这种特权,大肆侵吞公共的剩余产品,并为了攫取更多的财富而发动部落之间的兼并战争。战争的结果又往往是强大的部落兼并弱小的部落;战后部落首领与立有战功的成员又将战俘和战利品占为己有,从而逐步演变出一个由原始社会向奴隶社会过渡状态下的贵族阶层。

原始状态下的贵族阶层的出现,加速了原始氏族社会趋向瓦解和向奴隶制社会过渡。最显著的特征是原来部落首领的民主推举制被破坏,演变为贵族阶层的血腥权力角逐。如我国神话传说中的“宓尤、刑天与黄帝一争高下”和“共工与颛顼争帝败而怒触不周山”的故事,都反映和印证了父系氏族社会后期部落联盟首领之间因争权夺利而引发的战争之残酷。而无论最初人类的战争如何之惨烈和充满血腥味,最终无非是两种结果:一是以一方大获全胜而另一方败北而告结束;二是双方势均力敌谁也无法最后取胜,最终以谈判讲和作罢。亘古以来,战争都是运动中的战争,争夺地盘、开疆拓土都要在不断的运动中进行。作为部落的最高首领,不可能每战必前,事事亲为,而是需要遣派各路人马。作为主帅的部落首领,往往迫切需要掌握战事进展和将士是否争先杀敌的情况,这在无任何现代通讯手段的原始状态下,部落首领能采取的唯一办法就是派出身边的亲信耳目到前方了解情况,督促前方将士依令而行,向大本营传回战事信息。不难分析出,作为部落首领派遣的亲信耳目的使命,虽然最初主要是为了传递军事信息,但依理而论某些时候也兼有监视和督促前方将领的作用,这种作用就是我

们现今所称的监督之萌芽。所以,《后汉书·荀彧传》中所记载的:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任,所以尊严国命而鲜过者也。”不仅在汉语史籍中最早提及了“监督”一词,而且道出了后世战争与原始部落战争中都遣有“监军使者”这种渊源关系。也就是“监督”作用最早起源于战争中的军事作用的说法,似乎比较可信。前面我们还提到战争必有两种结果。我们不妨先从前一种结果的战胜者一方来看,战后总少不了论功行赏和战利品分配这道程序,而前方将士的功劳大小虽可以以斩获的俘虏的头颅来计算,同时还有后世“监军使者”式的“监军”所见所闻互为印证,这就不难使首领作出判断。但每一前方将士能否将所缴获的战利品尽数充公或如数交出?部落首领本身在更多地占有战利品的同时,能否将剩下的战利品依据战功大小合理分配给出生入死的将士?就很难说了。再加上随着生产力迅速发展,剩余产品同样存在着一个寻求相对合理的分配标准,这都提出了一个选派合适人选监视分配的问题。这个人选既要为首领所信任,又要有主持公道的能力和威严。例如我国古代神话中就有“刑神”的传说,谓“刑神”人面、白毛、虎爪、长牙,左目有蛇,乘两龙,执大义,为西方天帝少昊之佐。执规矩而管理秋收诸事项。这个神话传说中的“刑神”面目狰狞,十分威严;“执大义”是手握兵器,与军事有关;“为天帝少昊之佐”则道出了是部落首领少昊身边的亲信侍从。少昊何方神氏呢?据《山海经·大荒东经》载:“东海之外大壑,少昊之国。”传说其母皇娥乘桴木游于穷桑,遇白帝之子而生少昊,也称少皞。故少昊号穷桑氏,在五方天帝中司掌西方,西方属金,故又号金天氏。有关少昊的传说众多,按《山海经》所载的片言只字推断,应是我国东部沿海地区的一氏族部落首领的原型。此外,前面还说到谈判议和的战争结局,既然是双方谈判,就必然会涉及到议和的条件。比如重新划定双方的势力范围,最后达成的协议能否得到双方的遵守等,

无疑需要专司监督的人员能从旁察看、监视、检查并督促。相传尧帝时的皋陶最初就是专司这种监督之职的执法官。只是后来其监督职权被不断扩大,执法范围扩展至行刑赏罚,故后世奉皋陶为执法之神,旧时的监狱还多悬挂皋陶“青脸鸟嘴”的神像并祭奉之。

以上我们不揣浅陋地推断,监督的起源与远古时期氏族部落之间的兼并战争密切相关,也就是说监督最初的出现可能源于远古的军事活动。这种推断虽然未必能令人完全信服,但监督最初出现于远古的氏族社会后期则是确凿无疑的。虽然由于年代的久远,不可能有确凿的文字史籍以资考据,而我们仍能从有关远古时期的一些零散的史料和诸多神话传说中窥见蛛丝马迹。此外,有关监督的起源还有多种说法,以下仅扼要介绍几种。

1. 星象应验说。持这种说法的研究者认为,远古人类限于蒙昧落后和对世间万象的茫然无知,认知和推究事物的本原往往信奉神的旨意,并常常通过神祀活动中的占卜来预测天象,按照天人感应的错觉来依天行事。故监督最初是源于星象感应而依天设事。依据周书《天官书》所载:“太微南四星为执法星。执法星者,谓执法以监众星也。”远古时法天设官,既然天象中显示太微南四星为执法监督之星,受天象启发,天地对应,于是就有专事监察职责的人事之设。此说过于虚幻,自然经不起深推细究。

2. 源于监狱之义延伸说。此说认为监狱存在的历史最为悠久,相传我国上古时期即出现了“画地为牢”式的监狱。监狱的“监”之本义是设人监察、看守之意;而“狱”字则按《说文解字》的解释,本意为坚守,像二犬相守之形,以犬相守自然含有强制色彩。以此推断,监督的出现最初是古人从监狱含有的监视看守之义的含意,并逐渐延伸到社会事务领域设专事监察之责的职官,以监察邪僻,纠正偏举。此说未免过于牵强,因为现代考古发掘佐证,古时最初称监狱为“圜”,后演变为“囚”、“圉圉”、“圉土”等,字面之形

与“监狱”之词相去甚远。从其延伸演变来看，商代甲骨文的“圜”，象形之意是罪人跪坐，双手前伸戴刑具，禁于封闭的地牢之中。“囚”字则更生动、形象，为人蜷屈身体关押在地牢之中。西周时称监狱为“圜土”或“丛棘”，而“囹圄”已是秦朝的称谓；至于“监狱”之称谓，则是到汉代时始称“狱”，明代时称之为“监”，直至清代才始合称为“监狱”。

3. 源于远古推举制说。众所周知，原始氏族社会的部落首领是由氏族公众民主推举出来的，以后推举制在我国氏族社会后期演变为禅让制。但禅让也并非部落首领一人一言所能定夺，同样要为公众所接受。如相传尧最初欲禅位给许由，许由坚辞不受，恐的是众目睽睽，故躲进深山。后尧又传位给舜，舜历经部落的各种考验，方得禅位。再后来舜又禅位给禹，禹通过了“试可乃已”的考察，并以治水业绩方得禅位。故有的研究认为，监督的最初出现是部落推举制中的人事考察，并由此衍生开来。有的还认为远古推举制亦即选举制，应与监督制是缘缘相伴而生的，两者是构成原始民主制度的基础。有选举制的出现，必有监督制与之相辅相成，犹如鸟之两翼，车之两轮。此说未免失之于武断，因为真正依托选举制和监督制两根支柱构成现代民主政治是近世的事情。其虽然有历史的积淀，但决不是远古原始民主制度的简单“回归”。

对以上三种说法，虽然我们不以为然，但至少可以帮助我们了解监督的起源定位于原始制社会后期——向奴隶制社会过渡这一阶段。我们还就此再举一些例证。如华夏祖先黄帝时，相传有一位眼力极好的监护神名“离朱”，据说离朱三头六眼。并传说昆仑山有琅玕树，上生美玉，极为珍贵。为防琅玕树被偷盗，黄帝派离朱守之。离朱躺在琅玕树旁的服常树上，三个脑袋轮流睡觉，六只眼睛轮番工作，昼夜监护琅玕美玉。据此可以推断，黄帝时已有专司监督剩余物资产品的专职人员的设置，只不过被集中和神化为“离

朱”这个三头六眼的人神兼有之形象了。又如《尚书·尧典》载有四岳举鲧时已有“试可乃已”的说法，意即举荐鲧为首领担任治水之重任，尚须先以试任并接受四岳的从旁监察。后来鲧果然经不起考验，窃息壤堙洪水而被天帝命祝融杀之于羽郊。死后三年尸首不腐，剖以吴刀，其子禹即出于其腹。禹承帝命，秉父志，堙塞与疏导并用，遂得治理水患。传说大禹治水十三年，三过家门而不入见其妻涂山氏，可见也经过了严格的“试可乃已”的考察，才以功绩继了舜位。以此推之，在有关鲧与禹父子的诸多神话传说中似可窥见远古推举制中蕴含有与之相对应的监督制的雏型。

我们把监督的起源大致划定于氏族社会后期到奴隶制社会形成之前这个时间断面，基本上也反映了历史的承继关系。因为直到公元前 21 世纪，禹的儿子启打破传统的推举定制，依仗强权继承王位，建立我国历史上第一个奴隶制国家——夏朝，监督才真正上升为国家制度的一个重要组成部分。也就是说只有当国家出现以后，监督作为保证国家机器运行必不可少的一个有机构件，被统治者予以高度重视，从法理上确认其在国家体系中的地位，才可能有真正意义上的监督。此时的监督已演变成为一种国家职能，取得了法定地位，也才能称之为行政监督。因为任何事物都不可能一空依傍地产生，必然要经历一个由萌芽状态到渐趋成型的发展演变过程，正是由于发端于氏族社会后期的监督制为奴隶制国家监督制度的形成奠定了基础，或者说奴隶制国家监督制度是在借鉴和充分吸收了氏族社会监督制的经验而形成，并逐渐趋向定型的。

行政监督从萌芽状态，到随着第一个奴隶制国家夏朝的建立而初定雏型，后历经商、周到春秋时期，发展演变得渐成体系。虽然在长达数千年的历史演变中，诸朝尚未设置专门监督并纠举官吏过错的司职机构和官员，但接近后世的监督机制已隐隐可见，监

督活动已明显地渗透在国家事务中,并逐步向作为国家机构重要组成部分的、享有独立地位的监督制度演变。如夏朝时已有惩戒官吏的三刑之设,即由刑官察举官员的昏罪、墨罪、贼罪,凡有违此三禁者俱处死刑。殷商在朝中设置“刑狱官”,除主要执掌刑法职责外,还有监察官吏的职能。到西周时朝官已有大宰、小宰之设,作为大宰的副手的小宰直接负有经济监察权、管理监督官吏、注重行政效能和廉政问题,其职责已接近后世的御史中丞。春秋战国时各诸侯国已渐次设置类似后世的监察机构,并具体制定了法规。如齐国设有“王官制度”,即“大田、大行、大谏、大理、大司马”,其中“大行、大谏”已类属监察官的范畴。秦、鲁、越、吴等国则设立“内史”官属掌管“节财度用、察度功德”等权职。此外,各诸侯国还仿效周制分别派称“监国”或“御史”的官员常驻各地,以对地方官吏进行经常性的监督。

说到“御史”之设,有必要着重一提。御史一词,最早见于殷商时代。商朝设此官职主要掌管记事记言,掌管文书,同时还兼有监督官吏执法之责任。西周、东周均设有御史,《周官》记述有余伯之属即有御史,此外,还有无御史之名而有御史之实的小宰,不过其职掌均与商朝的御史大同小异。春秋战国之际,大大小小的诸侯国均有御史之设,只是其职掌除仍具有商周时期的御史权责外,还有所发展扩大。其一是御史可以代表国君授受他国使臣的献书;其二是御史开始监郡。需要明确的是:先秦时期的御史官设成为秦朝以后历代多沿袭御史之制的渊源,但先秦各朝代的御史并不像后来封建社会历朝历代的御史那样属于专门监督官吏机构的监察官。以下试举一例证之。

太史公司马迁《史记·廉颇蔺相如列传》载:“秦王饮酒酣,曰:‘寡人窃闻赵王好音,请奏瑟。’赵王鼓瑟。秦御史前书曰:‘某年某月某日,秦王与赵王会饮,令赵王鼓瑟。’蔺相如前曰:‘赵王窃闻秦



王善为秦声，请奉盆缶秦王，以相娱乐。’秦王怒，不许。于是相如前进缶，因跪请秦王。秦王不肯击缶。相如曰：‘五步之内，相如请得以颈血溅大王矣！’左右欲刃相如，相如张目叱之，左右皆靡。于是秦王不怿，为一击缶。相如顾召赵御史书曰：‘某年月日，秦王为赵王缶。’”由此佐证，秦、赵皆有御史，而其主要负责在记事掌文书。监察官吏是其兼有的职责。如《战国策》记有淳于髡所言：“御史在前，掌记事综察之任”。由此可见御史还负有“综察”之职，虽与后世的以专司综察官吏的御史在职权范围方面有所不同，但已相当接近监察官的概念了。

至秦灭六国而一统天下，秦始皇建立第一个封建专制集权国家，行政监督制度亦有了进一步的发展。秦以御史为国君之亲近，使其作国君之耳目于外，以监诸郡县。后来汉承秦制，仍沿袭御史之设，但又以御史执法，则汉之御史更进一步接近后世执掌监督百官之重任的监察官员了，只是掌文书、司记言记事之职虽已退居其次，但仍未被废止。直到汉武帝时，为强化朝廷对地方诸郡的控制，而把全国划分为 13 个部作为监察区，各派一位刺史为监察官；与此同时，又以京师附近 7 郡划为司隶校尉部，设司隶校尉，掌管京畿的监察职权。这样，在朝中仍负责监察百官的御史大夫及所属御史中丞等，才真正无论从司掌范围，还是在职责权限上，与派驻地方的刺史和京畿的司隶校尉一道成为专司监督职权的监察官吏。作为御史原先有的掌文书、记事之职则归之于太史，太史与御史判为二官，而御史就专司监察之职了。此后 1000 多年，从东汉至清，基本上沿袭了定型于西汉的御史监官制度，只是历朝历代在称谓上或职权的品级高低上有差异，但基本上以专司监察官吏为主要职责则并无二致。有关西汉以后中国封建监察制度的历史演变，由于后面尚有许多事例或多或少地有所涉及，故本书不作专章叙述。