

纪检监察干部参考读物

中国古代监察制度 监察制度史略

王春秀 编著

新
子
部
史
略
PDG

必须建立科学的监督制度

——〈中国古代监察制度鉴略〉序

杨敏之

认真研究我国古代的监察历史,究其原委,考其得失,为今天的监督工作提供借鉴,是一件很有意义的事情。王春秀同志作为纪检监察战线的一名领导干部,在繁重的工作之余能潜心于此,长期不懈地做这件事情,更是难能可贵的。《中国古代监察制度鉴略》这本册子辑录了我国古代监察制度的大致轮廓和来龙去脉,讴歌了一大批言官、监察官的刚正不阿精神,也反映了作者的研究和评价水准,体现了作者的敬业精神。总之,对这本册子的出版,我致以热烈的祝贺!

读了这本册子,我又一次强烈地感到,制度建设,尤其是科学的监督制度建设十分重要。我国古代社会在总体上是一种“人治”社会,最典型的表现是“刑不上大夫”,尤其是作为最高统治者的皇帝可以凌驾于一切制度之上,对官员的监督在总体上也是以官管官。但是,我国古代社会特别是自秦汉以来,毕竟形成了一套适合当时情况的政治制度,包括比较有体系的监察制度。正是这些制度,在一定程度上维护了社会的公正和有序,保证了封建统治的长治久安。而中国封建统治的最终瓦解,也正是封建统治在总体上实行“人治”以及封建制度本身的弊端所致。从这里可以得出两条结论:第一,必须靠制度治理,摒弃“人治”,实行法治;第二,必须按照社会发展客观规律的要求进行制度建设,保证制度的科学性。

监督制度在制度中具有十分重要的地位。可以说,监督制度是维护制度的“钢铁长城”。好的制度必须以好的监督制度作保

证;反过来说,没有好的监督制度就难以形成好的制度,即使有好的制度也难以贯彻落实。因此,我们不仅要重视制度建设,尤其要重视监督制度建设。

回顾人类发展史,我们可以看到,任何社会、任何组织都需要监督,都需要监督制度,任何社会、任何组织也都有这样那样的监督和监督制度。问题在于监督是否有效。监督有效就能保证社会的有序运转和国家的长治久安,反之,则必然导致社会运转的紊乱和国家的分崩离析。而监督是否有效又取决于监督制度是否科学。也就是说,如果监督方面的制度安排不科学,那么,即使有这方面的制度,也很难有效地发挥监督作用,甚至有可能形同虚设。

什么样的监督制度才是科学的监督制度?我认为,科学的监督制度就是要符合人类社会发展的客观规律特别是权力特点和权力运行规律,能够有效地制约权力的滥用。具体来说,科学的监督制度必须体现以下要求:(一)监督对象必须包括一切权力主体,即凡是掌握公共权力的组织和个人都应受到监督;(二)监督主体必须具有足以遏制权力滥用的权力、力量和手段,能有效地防止权力的滥用,并能及时有效地纠正任何滥用权力的行为;(三)监督主体与被监督主体必须互相制约,构成环形封闭的监督体系,使监督者也受到严格的监督;(四)监督制度必须法制化,不因领导人的改变而改变,对滥用权力行为的查处也要依法进行。

建立科学的监督制度是一项艰巨的任务,也是对执政者的严峻考验。可以说,迄今为止,任何社会的监督制度都还没有完全达到科学的要求。我们党和国家的监督制度应该成为科学的监督制度,以充分保证党的先进性和社会主义制度的优越性。我们也还没有完全做到这一点,但必须朝着这个目标努力。这种努力是艰难的,但也是可以达成的。

2002年3月于长沙

目 录

必须建立科学的监督制度

——《中国古代监察制度鉴略》序·····(1)

温故创新在实践

——《中国古代监察制度鉴略》前言·····(1)

一、御史纠察制度

(一)御史制度的建立与完善·····(7)

秦汉:中国古代监察制度形成期·····(7)

魏晋南北朝:中国古代监察制度确立期·····(10)

隋唐宋元:中国古代监察制度兴盛期·····(11)

明清:中国古代监察制度完备期·····(18)

(二)中国古代监察条例·····(22)

汉、隋、唐“六察之法”·····(22)

北魏官吏惩处制度·····(23)

(三)中国古代官吏岗位责任制·····(25)

(四)中国古代政事公开思想与实践·····(30)

子产铸刑鼎、不毁乡校·····	(31)
荀子论政事公开的六大好处·····	(32)
魏源论言昌则世昌·····	(35)
(五)中国古代监察官吏选拔标准·····	(37)
中国古代选拔监官的三条基本标准·····	(37)
包拯主张选拔监司应“三用三不用”·····	(40)
(六)中国古代监察制度的特点与利弊·····	(42)
中国封建监察制度的演变及其利弊·····	(42)
中国封建监察制度的不独立性·····	(48)

二、言官谏诤制度

(七)言官谏诤制度的形成与发展·····	(51)
(八)中国古代纳谏与进谏的理论·····	(56)
君臣贵和不贵同·····	(56)
民口如川胡可壅·····	(58)
合天下耳目而后聪明·····	(60)
弃弊躋而获珠玉·····	(61)
广询博采以致治·····	(62)
君臣一体共治天下·····	(65)
君主抑尊而为尊·····	(66)
爱忤恶顺创大业·····	(67)
恶闻忠言必取祸·····	(69)

夏桀拒谏被放南巢·····	(69)
商纣不纳忠言而自焚·····	(70)
虞公拒谏沦为阶下囚·····	(70)
夫差拒谏受辱丧身·····	(70)
楚怀王拒谏屈死于秦·····	(71)
赵孝王拒谏兵败长平·····	(73)
胡亥偏信奸邪反受害·····	(74)
项籍不听范增言自刎乌江·····	(76)
袁绍拒纳忠言惨败官渡·····	(78)
苻坚拒谏败北淝水·····	(79)
赵佶父子信谗国破身辱·····	(80)
(九)能容人纳谏的君主·····	(82)
半信以群臣莫逮为忧·····	(82)
田因齐重赏谏谤·····	(83)
刘恒废除诽谤论斩祖法·····	(85)
孙权反躬自责前过·····	(88)
李世民以忠鉴己过·····	(90)
柴荣黜顺陟忤·····	(95)
完颜雍容言纳谏慎始终·····	(97)
忽必烈纳谏鼎新革故·····	(99)
朱瞻基察访民间疾苦·····	(102)
玄烨纳谏不护短·····	(104)
(十)善于谏诤的十法·····	(107)

苦谏·····	(107)
伊尹匡太甲改恶从善·····	(107)
海瑞谏明世宗戒醢图治·····	(109)
情谏·····	(112)
姜王后劝姬静勤政·····	(112)
触龙谏赵太后令长安君为质·····	(113)
钟离春谏齐宣王罢淫乐·····	(114)
刘娥谏刘聪止修鹳仪官·····	(114)
长孙皇后谏唐太宗重用谏臣·····	(116)
马皇后谏明太祖省刑戮·····	(117)
讽谏·····	(119)
公孙锄笑晋文公顾此失彼·····	(119)
孟优哭楚庄王重马轻士·····	(120)
尸谏·····	(121)
史鰌身后荐蘧伯玉·····	(121)
孙玮临终劝明熹宗图治·····	(122)
喻谏·····	(124)
庄辛谏楚襄王去幸臣·····	(124)
墨翟谏楚惠王止攻宋·····	(125)
岳飞谏宋高宗珍视人才·····	(127)
正谏·····	(127)
鲁共公谏梁惠王戒酒色·····	(128)
赵奢劝平原君守法·····	(128)

唐睢谏信陵君居德毋傲·····	(129)
李斯谏秦始皇罢逐客·····	(130)
直谏·····	(132)
夏侯胜谏汉宣帝罢建武帝庙乐·····	(132)
赵绰谏隋文帝遵守法律·····	(132)
魏征匡唐太宗违失·····	(133)
赵普谏宋太祖用人要去偏见·····	(137)
忠谏·····	(138)
陆凯谏孙皓去奢图治·····	(138)
李时勉谏明二帝重贤勤政·····	(140)
曲谏·····	(141)
子革谏楚灵王戒骄矜·····	(141)
狄仁杰谏唐二帝守法、继统·····	(143)
笔谏·····	(145)
柳公权以字谏唐穆宗正心·····	(145)
罗隐以诗谏钱镠爱民·····	(146)
蒋莘田以图谏康熙省赋税·····	(147)

三、奖励惩罚制度

(十一)赏罚的地位、要素与功能·····	(149)
1.赏罚的地位·····	(149)
2.赏罚的要素·····	(149)

3.赏罚的功能·····	(150)
4.赏罚的原则·····	(150)
(十二)中国古代赏罚原则与要领	
1.主体性·····	(152)
2.权威性·····	(152)
3.伦理性·····	(152)
4.公正性·····	(152)
5.客观性·····	(153)
6.时效性·····	(153)
7.目的性·····	(153)
8.适度性·····	(154)
(十三)中国古代先哲论赏罚·····	
姬旦:明德慎刑依法典·····	(155)
商鞅:刑赏强国之术·····	(156)
荀况:刑当罪则威,爵当贤则贵·····	(157)
韩非:明主以“二柄”制吏民·····	(158)
荀悦:明赏必罚,审信慎令·····	(160)
傅玄:赏公罚不贰济威德·····	(160)
《刘子》:赏平罚当善劝恶禁·····	(161)
陆贽:赏罚需彰其事·····	(162)
徐梦莘:明黜陟方能正忠邪·····	(163)
左宗棠:既往不咎难正纲纪·····	(165)
(十四)善于赏罚的君主·····	
鲁僖公厚赏驿馆侍者·····	(166)

勾践责己改过·····	(167)
刘邦急先封赏故怨·····	(169)
刘恒罚不逾罪·····	(171)
汉武帝赏不遗贱罚不阿私·····	(172)
汉光武授官不囿乡曲故旧·····	(174)
隋文帝勒令秦王俊归第·····	(175)
唐高祖论勋不分等差·····	(176)
唐太宗不以私恩行赏罚·····	(177)
明太祖执法不择骨肉·····	(178)
康熙惩贪重点三品以上堂官·····	(179)
(十五)秉公执法(纪)的直臣·····	(181)
魏绛依法处死国君胞弟驸马·····	(181)
金日磾大义杀不肖子·····	(182)
何并严惩廷尉胞弟·····	(183)
祭遵执法不避斩舍中儿·····	(184)
董宣、虞延铁面无私惩外戚·····	(185)
诸葛亮罚不阿近·····	(187)
源怀秉公执法惩亲友·····	(189)
徐有功、严善思抗酷吏平冤狱·····	(190)
周新严惩权贵死而无悔·····	(191)
徐庾陞执法不畏权贵和洋人·····	(193)
彭玉麟不计情面处死李鸿章侄子·····	(194)
后记·····	(196)

温故创新在实践

——〈中国古代监察制度鉴略〉前言

学习、借鉴中国古代监察制度，就要廓清其发展脉络，以及它的成功之处和弊端所在，并运用马克思主义的立场、观点和方法加以分析总结，取其精华，去其糟粕，变传统为现代，化腐朽为神奇。那么，中国古代监察制度的成功和弊端是什么呢？根据史书记载，综合起来大致有这样几点。

第一，言官谏诤制度与御史纠弹制度相结合，构成完整的监察制度。在中国古代政治制度中，言官谏诤制度确实是一个创造。御史纠弹的对象是文武百官，纠百官败坏法令于已然之后；言官谏诤的对象是皇帝（或国君），正皇帝（或国君）的法令于未布之时，两者互相配合，互为表里，把从皇帝（或国君）到各级官吏都置于监督之下。在君主专制的封建时代，一切权力归于皇帝，但皇位世袭制度决定其继承者是“明君圣主”的极少。在这种极不合理的君主专制政体下，怎样保证封建政府施政不出或少出问题，巩固封建统治的长治久安呢？历史表明，以御史纠弹和言官谏诤相结合的监察制度发挥了特殊作用。言官以正皇帝，御史以督百官，地方监察以加强中央集权，从而调整了统治阶级内部的矛盾，也缓和了统治阶级与人民群众的矛盾，使封建政治得以正常地运转，对我国封建政权延续两千多年，也有很大的影响。但是，随着皇权专制的加强，言官地位就逐渐下降，从宋实行台谏合并开始，到明清就科道合一了，言官从历史上消失，皇帝则更加肆无忌惮地实行专制独裁。

第二，监察机构自成体系，监官秩卑权重。监察机构的设置，是中国古代监察制度的一个重要组成部分，它是随着封建专制主

义中央集权的不断加强而逐步健全的,其主要特点有三:一是机构健全,自成体系。秦朝,中央设御史大夫寺,但隶属皇帝的私府——少府,组织没有完全独立。自魏晋南北朝以后,御史台不再隶属少府,直属皇帝,成为相对独立的监察机关。地方监察机构,秦代全国设三十六郡(后增至四十六郡),每郡设监郡御史,直属中央御史大夫,形成中央到地方统一的监察系统。监郡御史一职的设立,开创了我国古代中央对地方进行监察的制度。西汉还把监察范围扩大到乡,县对属乡进行监察。自此以后,各代王朝虽因行政区划和名称的变更,地方监察机构的设置也有变化,但一直保持完整的体系。监察机构组织独立还表现在“台官自选”。元代以前,监察官员的选拔,一般由行政长官推荐,吏部审查,宰相复合,最后报皇帝定夺。元代鉴于监察官员由行政长官推荐,很难对行政实行有效监察的弊端,坚持台官自选方针,监察官员由监察机关自选,呈报皇帝任命。这样,不仅可以防止行政长官对监察机关的控制,又能免除监察官员怕被监察者打击报复的顾虑,而能大胆地履行监察职责。监官代表皇帝监临百官,位重权大。但皇帝又怕变成御史大夫一统天下,威胁皇权,因此,监察机构设置实行多元化,以便互相牵制。地方监察机构,汉、唐、宋、明等朝代,打破行政区划,实行跨地区设置,其目的也在于此。二是秩卑权重,以轻制重。唐朝以前,监察官员配备,实行“以小制大,以卑察尊”的原则,选任品秩低的年轻人担任御史,给他们以监察级别高的大臣和百官的权力。这是我国古代监察制度的一个突出特点。唐朝以后,特别是明清时期,御史大夫“位高而权轻”,削弱了监察工作。三是短期任职,不断更换。中国古代监察官员实行短期任职的原则。“监临之任,不可以久也,久则情柔而弊生,望轻而法玩”。南北朝时,刘宋政权统治六十多年中,御史中丞一职,“校其年月,不过盈岁”。唐朝监察官员任期最多两年,明朝巡按史一年一换。

第三,广开言路,接受臣民的舆论监督。这是中国古代监察制度的一个重要内容。社会舆论是从人类社会产生以来就存在的。在君主专制下,尽管受着统治阶级的严密控制,但它仍然顽强地活动着,给万马齐喑的封建社会带来了活力,在一定程度上制衡了专制统治者的权力,也是君主专制制度自我调节的一种机制。历代明智的君主都重视社会舆论的作用,把它作为统治之术的辅助手段,尤其是春秋战国时期,将重视不重视社会舆论作为衡量君主执政是否开明的标志之一,提倡百家争鸣。当时,“自王以下各有父兄子弟以补察其政,吏为书,瞽为诗,工诵箴谏,大夫规诲,士传言,庶人谤,商旅于市,百工献艺”,各阶层以不同的舆论方式帮助统治者治理国家。进步思想家政治家还总结出“防民之口,甚于防川”疏导舆论的理论,一些开明的执政者也广开言路,博采众议,如子产不毁乡校,齐威王赏谏谤,都使国家得到振兴。秦始皇统一中国后,以法家思想为指导思想,并把它推向极端,对臣民实行高压政策,导致二世而亡。汉初,刘氏领导集团鉴于六国衰落和秦朝速亡的教训,决定广开言路,倾听舆论,了解民心,以便缓解矛盾。为控制舆论导向,汉武帝采纳董仲舒的大一统学说,“罢黜百家,独尊儒术”,通过宣传教育,使儒学纲常礼教潜移默化地渗透到人们意识的深处,“非礼勿视,非礼勿听,非礼勿言,非礼勿动”,诱导社会舆论向有利于维护封建统治的方向发展。自此以后,尽管王朝不断更替,但用儒家思想控制社会舆论的方针却没有变化。

诚然,在封建社会,绝大多数君主所喜欢的是“出一言而盈廷称圣,发一令而四海讴歌”,虽然常常下求言诏,表白自己虚怀纳谏,接受臣民的舆论监督,而实际上真正做到的君主却寥寥无几。但是,其间的某些思想和作法仍值得我们借鉴。

第四,以条问事,凭实迹黜陟。汉初以前,御史查处违法失职

的官员，虽有一些规定，但不系统不全面，难以操作。汉武帝时，拟定了六条规定，在御史中丞领导下，部刺史对所属郡国按六条进行监察，后来隋唐也制定了六条监察规定，后人称此为“以条问事”。这六条既是刺史或监察御史的职责，也是查处各级违制犯法官吏的条例。有了这六条，既能使监察官员明白自己的事权，又能限制监察官员滥用权力，还可以规范各级官吏的行为。这是我国古代监察制度已臻于健全的表现。

中国历代把赏罚视为治国的“二柄”，“凭实迹黜陟”就是实施赏罚的基本原则。为实行这一基本原则，各代王朝还制订了其他的原则，留下了许多独到的见解。如：赏罚的目的是劝善惩恶，“少其赏而劝善多，简其令而众皆化”，“赏一人而使天下之人喜，罚一个而使天下之人惧，苟二事不失，自然尽美。”通过奖赏，形成示范、鼓励和奖掖的效应，使有益于社会的人和事逐渐蔚然成风；通过惩罚，产生贬抑、威慑和镇压的效应，破坏有害于社会的人和事赖以生存的土壤。要达到赏罚的目的，赏罚就必须公正无私，实事求是。要“无党无偏”、“明德慎刑”，“尽忠益时者，虽仇必赏，犯法怠慢者，虽亲必罚”，以及“刑当罪则威”，“爵当贤则贵”，“赏罚不曲，则人死服”；如果赏罚不公正、不恰如其分，就不能达到赏罚的目的。我国古代素有以德治国的传统，主张道德赏罚与法律、政治赏罚相结合，“以德佐治”。即通过道德修养、道德榜样等方式，以道德评价发展为社会舆论的力量，对守法、高尚的行为予以褒扬，对卑下、违法乱纪的行为予以鞭笞，达到善劝恶禁的目的。政治法律的赏罚是道德赏罚的补充，两者相互为用。对有利于政治清明、国泰民安、诚实淳朴的人和事，依靠政治、法律的力量，给予保护、支持和提倡，使之发扬光大；对那些破坏社会和伦理规范的人和事，必须绳之以法，“刑兹无赦”。赏罚还需彰其事，“爵人必于朝，刑人必于市”，将受赏者的功绩，受罚者的错误和罪行公之于众，

这样“兆庶听之无疑议”、“受赏安之无作色，当刑居之无怨言”，才能理国化人，避免“伤善售奸”。此外，西周姬旦主张用刑要注意犯罪者的态度，即使对触犯刑律的，如有悔改表现，则应全活其命；要注意冷处理，多考察一些时日，避免发生差错。法家主张厚赏重罚，“赏少则听者无利”，“威薄则犯者无害”。晚清左宗棠主张既往要咎，他认为“既往不咎”，“则贪者今日受赃，明日犯案，自陈即可免咎”，“于是而望人心之正，仕路之清能乎？”

第五，坚持严格的标准和要求，选拔、管理“治官之官”。我国古代称监察官员为“治官之官”。从秦始建御史制度起，历代君主都很重视监官的选拔和管理，并作了许多相应的规定，要求监察官员知识丰富，通晓律令，廉洁自律，刚正不阿。监官“发人之奸，贬人之爵，夺人之言，甚则罪人于死地”，“宪官须孜孜嫉恶之人”，要“不荡于富叟，不蹙于贫贱，不摇于威武，道之所在，死生以之。”宋朝以后，还要求监官具有较高的文化素质和基层工作经验。元代制定的《设立宪台格例》和《察司体察等例》，被看作是“历世遵其道不变”的“持国正论”，对监官的管理规定得更加详细完备。对监官是否称职制订了考核标准。清朝都察院对出差巡查的御史各立一考核专册，逐日登记其举劾事项，为期一年，期间若有违纪犯科，随即撤回治罪。差满由院堂官考定其上中下等差，报请升降留革。

我国古代监察制度，既有其合理的部分，也存在严重的弊端。

一是中国古代监察制度是专制皇权和封建官僚制度的产物，是皇权的附属品。这是它最本质的弊端。监察机关的权力是皇帝授予的，“御史纠弹，皆承密旨”，而且最终决断权在皇帝；同时，监察官员监察文武百官，清奸除害，不可避免地会得罪权贵，遭到权贵的诽谤，甚至迫害。这也必须依靠皇权的保护，才能履行职责。因此，皇帝开明又有才能，重视吏治，监察官员一般能“彰善瘅恶，

激浊扬清”；如果皇帝昏庸，权臣当道，监察机关就会“虚监”、“失监”，甚至包庇官吏犯罪或制造罪恶。还应看到，即使是明君，也往往因个人好恶恩怨亲疏阻止监察工作的正常进行。所以，在皇权专制时代，正直的监官因履行职责遭杀身之祸，甚至被族诛的，比比皆是，史不绝书。

二是监官事权庞杂。中国古代监官除监察职能外，还包含有行政、人事、司法、治安、民政等职责。几种职能交织并不断扩大，往往使监官向行政长官转化，削弱了监察工作。

三是监官职权过重。这不仅干扰了行政机关职能的发挥，而且为御史弄权不法、贪污受贿提供了条件。在封建统治集团日益腐化的情况下，监官也不例外地不断腐化，以致成为统治集团内部政治斗争的工具。

四是某些方针政策失当。如魏、晋、唐、宋、清各朝给御史以“风闻奏事”的特权，宋朝还规定御史每月必奏一事，若上任百日无所纠弹者，要受到降薪或调离的处分。这就给某些御史不负责任地攻击他人提供了法律保障，使监察工作失去了严肃性。元清两朝在实施监察制度时，采取民族歧视政策，法不责“国姓”，加剧了蒙满贵族的腐化，激化了民族矛盾。明清两代不仅实行特务监察，还把监察范围扩大到思想学术领域。这样，本来万马齐喑的封建社会就更加奄无生气。这说明我国古代监察制度已走上了它的最后阶段，很快就要“寿终正寝”。

邓小平同志指出：“过去的成功是我们的财富，过去的错误也是我们的财富。”学习中国古代监察制度，不仅应当把它的弊端作为前车之鉴，就是对它的合理部分也要批判地继承，以求于加强纪检、监察工作有所裨益。

王 春 秀
2002 年 3 月

中国古代的监察制度,主要包括御史纠察制度、言官谏诤制度和奖赏惩罚制度。它是伴随着封建地主阶级统治的需要而产生、发展和逐步完善起来的,经历了一个漫长的历史过程。早在先秦时期就已出现监察活动,直到辛亥革命推翻清王朝的统治,中国古代监察制度才最后消亡。

一、御史纠察制度

(一)御史制度的建立与完善

“御史”这一官名,最早见于西周铜器铭文。《丑尊铭》记载:“唯王正月初吉丁亥,中御史命丑嗣田。”吴氏《古金文录》说:“中御史始于此。”于省吾《双剑谿吉金文选》引江永说:“凡官府簿书谓之中,犹今之案卷也。‘中史,谓记载簿书之史。’”西周设有御史,但为史官,主要职责是记事和管理中央政府的文书簿记。自秦以后,御史才逐渐演变为监察官员。御史纠弹制度,也就是通常讲的监察制度。它的发展过程大体可以分为四个时期。

秦汉:中国古代监察制度形成期

战国时期,御史纠察制度即已萌芽。御史与国君接触甚密,被国君视为亲信,有重要机密的公务都交御史去办;御史也经常向国君反映官吏的功过。久而久之,御史就变为国君的“耳目”,行纠弹官邪之责,成为朝廷的监察官。但是,当时的御史只受命于各级行政长官,无法真正行使监察职能。韩非说:“卜皮为县令,其御史污秽而有爱妾。卜皮乃使少邇佯爱之,以知御史阴情。”(《韩非子·内储说》)

秦始皇统一中国后,在中央首次创设御史大夫寺,为掌管全国官吏监察事务的机构。这是我国最早的监察机关。御史大夫寺的长官称御史大夫,也是副丞相,为三公之一。其职责相当庞杂,包括行政、治安、司法、民政等,既理政又察政,既察官又察民,还