

中国古代监察制度史

张晋藩 主编

中国方正出版社



中国纪检监察学院
系列教材(二)

中国纪检监察学院系列教材（二）

中国古代监察制度史

主 编 张晋藩

副主编 汪庆红

参 编 （以汉语拼音为序）

焦 利 李 青 屈超立

汪庆红 张晋藩

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代监察制度史/张晋藩主编. —北京: 中国方正出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 80216 - 891 - 6

I. ①中… II. ①张… III. ①监察—政治制度史—中国—古代

IV. ①D691. 49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 202983 号

中国古代监察制度史

张晋藩 主编

责任编辑: 康 弘 王文君

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 59596411

网址: www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: xihouxiaohe@126.com

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 19

字 数: 220 千字

版 次: 2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 891 - 6

定价: 45.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

中国古代的监察制度是产生于中华民族文化土壤上的一项重要制度，早在战国时期文献中已有监察官御史的确切记载，其历史可谓悠久，无论监察机构的建构、监察制度的设计、监察法制的创制都达到极高的水平，是中国政治制度史与法律制度史中的重要组成部分，其特色极为鲜明，是中国古代独有的一项制度。

由于历代政治形势的不同，监察制度的具体任务也有所差异，但总的说来不外察官纠吏，维持纲纪，确保行政效率和制衡国家机关之间的关系，以保证国家机器的正常运转。

中国古代监察制度涉及的方面相当宽广，诸如立法监察、人事监察、行政监察、经济监察、军事监察、司法监察、文教监察、礼仪监察等等，均被纳入监察之列，确实对于纠正官邪，维持纲纪秩序起了重要的作用。因此，监察官被皇帝称为耳目之司，股肱之任。监察官虽然品级不高，但却可以纠察宰相一级的高官，这种以卑察尊的体制是监察制度的突出特点之一，说明监察官的权势是从附着于皇权而来的。对于监察官的选任较之一般官吏严格，既要刚正不阿，品德高尚，又要具有才学，一般说来非科举进士不以授，此外，还要有担任地方官的实际经验。对监察官的考课也另立专法，如有违法失职，加等治罪。

在监察机关的系统中，由两部分组成，一为御史监察系统，一为谏官言谏系统，前者的工作对象是百官，后者的工作对象是皇帝，主要是匡正君失，审查国家政策。言谏制度从汉朝始至明朝终结，它是在中国专制制度下一种少有的制度，可以补正专制皇帝思虑所不及，但随着专制制度的极端发展，言谏官并入监察

官系统而丧失了谏诤的作用。由于监察制度在历史上起过重要的作用，因而受到君主的重视。元世祖曾说：“中枢朕左手，枢密朕右手，御史台是朕医两手的。”近代孙中山先生也肯定御史监察制度的价值，并将它吸收到五权宪法之中，建立了监察院作为五院之一。

监察制度经历了四千多年的发展过程，而且从未中断过，其系统性、完整性、典型性受到普遍的重视，而且遗留下大量的文献资料，特别是监察法制史料值得认真研究。监察制度所创设的经验有些是跨越时空的，值得进行科学的总结，这对于丰富我国建设社会主义监察制度的思路不无裨益。在强调发扬中华民族固有文化之际，弘扬中国的监察文化无疑很有意义。

本书既注意历史的连贯性，也强调突出不同时代的特点，既一般阐述监察官的活动更注意它所依据的法律根据，但仍有许多言犹未尽之处，敬请读者批评指正。

张晋藩

2012年8月21日

目 录

第一章 先秦时期的权力监督制度	(1)
第一节 原始社会晚期的权力监督现象	(1)
一、原始社会晚期的权力结构	(1)
二、原始社会晚期的权力监督实践	(3)
第二节 夏商周时期的权力监督制度	(5)
一、夏商周时期的政权结构	(5)
二、夏商周时期的权力监督思想	(7)
三、夏商周时期的权力监督体制	(9)
四、夏商周时期的权力监督立法	(14)
第三节 春秋战国时期的权力监督制度	(16)
一、春秋战国时期的政权结构	(16)
二、春秋战国时期的权力监督理论	(18)
三、春秋战国时期的权力监督体制	(20)
四、春秋战国时期的权力监督立法	(25)
本章小结	(27)
思考与练习题	(27)
参考书	(27)
第二章 秦汉时期的监察制度	(29)
第一节 君主专制主义的政权结构	(29)
一、君主专制主义体制下的皇权	(29)
二、君主专制主义体制下的中央政府	(30)
三、君主专制主义体制下的地方政权	(32)
第二节 监察体制的初步确立	(33)

一、从偏执向理性演变的监察思想	(33)
二、相对完善的监察体制	(35)
第三节 监察制度的保证	(51)
一、初具规模的监察立法	(51)
二、严格的监察职官管理制度	(57)
第四节 监察制度的运行	(61)
一、灵活多样的监察方式	(61)
二、分门别类的监察活动	(65)
本章小结	(71)
思考与练习题	(75)
参考书	(75)
第三章 魏晋南北朝时期的监察制度	(76)
第一节 魏晋南北朝时期的政权制度	(76)
一、皇权的衰微与重振	(76)
二、三省制的形成	(78)
第二节 不断发展的监察体制	(82)
一、察吏与纳谏并重的监察思想	(82)
二、趋于独立的监察体制	(84)
第三节 监察制度的保证	(91)
一、不断活跃的监察立法	(91)
二、监察官的管理制度	(94)
第四节 监察制度的运行	(97)
一、立法监察	(97)
二、行政监察	(98)
三、人事监察	(99)
四、经济监察	(99)
五、司法监察	(100)
本章小结	(101)
思考与练习题	(102)

参考书	(102)
第四章 隋唐时期的监察制度	(103)
第一节 隋唐时期的专制主义政权结构	(104)
一、三省六部制的确立与完善	(104)
二、州、县二级制的确立	(106)
第二节 渐趋完善的监察体制	(108)
一、虚心纳谏的监察思想	(108)
二、监察体制的独立性	(112)
第三节 监察制度的保证	(119)
一、发展成熟的监察立法	(119)
二、完备的监察职官管理制度	(126)
第四节 监察制度的运行	(131)
一、立法监察	(131)
二、行政监察	(133)
三、人事监察	(134)
四、经济监察	(136)
五、司法监察	(140)
本章小结	(142)
思考与练习题	(143)
参考书	(143)
第五章 宋朝的监察制度	(144)
第一节 两宋时期的政权结构	(144)
一、行政与军事分立的中央政体	(144)
二、分权制衡的地方行政体制	(146)
第二节 监察体制的发展	(149)
一、有所偏重的监察思想	(149)
二、注重分权的监察体制	(150)
第三节 监察制度的保证	(158)

一、细密的监察立法·····	(158)
二、有所发展的监察职官管理制度·····	(166)
第四节 监察制度的运行·····	(170)
一、单一的监察方式·····	(171)
二、富有成效的监察活动·····	(172)
本章小结·····	(177)
思考与练习题·····	(178)
参考书·····	(178)
第六章 元朝的监察制度 ·····	(179)
第一节 元朝的建立与国家结构的设置·····	(179)
一、中央机关·····	(180)
二、地方机关·····	(180)
第二节 监察体制的变革·····	(182)
一、“医两手”的监察思想·····	(182)
二、御史台的地位与行御史台的创设·····	(183)
第三节 监察制度的保证·····	(185)
一、监察立法·····	(185)
二、监察官的选任与考课·····	(190)
第四节 监察制度的运行·····	(192)
一、对中央各部门的监察·····	(192)
二、巡按地方·····	(198)
本章小结·····	(200)
思考与练习题·····	(202)
参考书·····	(202)
第七章 明朝的监察制度 ·····	(203)
第一节 明朝的建立与国家结构·····	(203)
一、中书省的废除与内阁制的设立·····	(204)
二、行省制的废除与地方三司的设立·····	(206)

三、实行藩王制	(207)
第二节 监察体制的演变	(207)
一、“重振纪纲，刷新吏治”的监察思想	(207)
二、监察体制的重大改革	(208)
第三节 监察制度的保证	(217)
一、完善监察立法	(217)
二、加强监察职官的管理	(228)
第四节 监察制度的运行	(234)
一、对中央各部门的监察	(234)
二、对地方的监察	(241)
本章小结	(242)
思考与练习题	(244)
参考书	(244)
第八章 清代的监察制度	(245)
第一节 清代政权结构的变化	(245)
第二节 清代的监察体制	(246)
一、德法并用的监察思想	(246)
二、自上而下、网络密集的监察体制	(248)
第三节 监察制度的保证	(254)
一、极致完备、颇有建树的监察立法	(254)
二、行之有效的监察官管理制度	(261)
第四节 监察制度的运行	(280)
一、严密周详的监察方式	(280)
二、对各部公务的实地监察	(285)
本章小结	(290)
思考与练习题	(291)
参考书	(291)
后记	(292)

第一章 先秦时期的权力监督制度

一般认为，中国古代的监察制度形成于秦汉时期。^①但早在原始社会晚期，中国古代政治生活中就已出现权力监督的实践，与权力监督相关的法律和制度也初步成型，进而成为秦汉时期监察制度形成的历史渊源。

第一节 原始社会晚期的权力监督现象

一、原始社会晚期的权力结构

(一) 母系氏族社会阶段的权力结构

人类最早的生产和生活状态就是原始群居。由于生产力水平极度低下，为了摆脱饥饿和死亡的威胁，人们不得不“以群的联合力量和集体行动来弥补个体自卫能力的不足”，^②借助母系血统对松散的原始人群发挥凝聚作用，实行生产资料公有，共同生产和消费。在母系氏族社会阶段，土地、林场、房屋等主要生产资料实行氏族共有，氏族成员共同生产，氏族成员之间一律平等，共同参与对氏族内外事务的管理。在氏族集会上，氏族的全体成年男女都可以发表意见，参加讨论、决定有关氏族的一切重大事务。在这种氏族成员直接参与决策的直接民主机制下，权力的所有者与执行者维持着高度的一体化，权力监督的必要性并不明显。

^① 参见彭勃、龚飞：《中国监察制度史》，中国政法大学出版社1989年版，第12页；邱永明：《中国监察制度史》，华东师范大学出版社1992年版，第3页。

^② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第29页。

（二）父系氏族社会阶段的权力结构

大汶口文化中期以后，中国古代社会进入父系氏族社会阶段。这一时期，由若干血缘相近的个体家庭所组成的父系家族成为社会的基本生产和生活单位，若干血缘相近的父系家长制家族进而组成父系氏族公社。在此基础上，几个出自共同祖先的父系氏族公社又组合成氏族部落。为发动对外战争或防御外部落入侵，几个地域相近并有一定亲属关系的部落进一步组成部落联盟。如这一时期在中原地区就形成了以黄帝部落为核心的跨地域、超出部族血缘界限的华夏部落联盟，其先后主盟者包括黄帝、颛顼、帝喾、尧、舜、禹。

按照恩格斯的概括，我国原始社会晚期部落联盟的管理模式是一种“军事民主制”。^① 部落联盟的最高首长一般由联盟议事会选举产生，但其中的民主性因素在消退。联盟首长逐渐蜕变为自己部落或家族谋私利的高居于社会民众之上的压迫者。

议事会是部落联盟的决策和管理机构，由参加联盟的部落首领或氏族显贵组成，负责联盟内外发生的重大事务的决策和管理。根据史籍记载，在我国原始社会晚期的议事会成员中，已有一定的权力分工，并各自担任一定的官职。如舜主盟时，曾“命十二牧论帝德，行厚德，远佞人，则蛮夷率服”；以“伯禹为司空”，负责“平水土”；命“后稷播时百谷”；以契“为司徒，而敬敷五教”；皋陶作士；以垂为共工，以益为虞，以伯夷为秩宗，以夔为典乐，以龙为纳言。^② 这种权力分工的出现，是氏族部落联盟规模扩大、事务复杂化的必然产物，也是氏族管理机构日益专门化的表征。

在原始社会晚期，仍然有部落联盟民众大会活动的痕迹。如吸收新的部落加入联盟，就是需要民众大会决定的重大事件。黄帝部落联盟打败蚩尤部落并与少昊部落结盟以后，就曾召开部落

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第160页。

^② 《史记》卷1《五帝本纪》。

联盟民众大会。^①但随着联盟统辖地域范围的扩大和人口的增多，召开部落联盟民众大会愈来愈困难；而联盟首领权力与地位的强化和联盟管理机构越来越脱离民众，也使民众大会的召开越来越不必要；尤其是议事会在联盟首长的控制下，日益形同虚设。

二、原始社会晚期的权力监督实践

由上可见，在原始社会晚期，中国古代社会已经出现作为社会权力的所有者即全体氏族成员与权力的行使者即氏族管理机构之间出现了一定程度的分离。为了保证国家权力运行能最大限度地符合权力所有者的利益，“就需要通过分散国家权力行使者的权能并在分别掌握这些权能的不同机关之间建立一定的监督和平衡关系”。^②由此，权力监督成为中国古代社会权力运行机制的重要组成部分。

总的来看，原始社会晚期存在着两个权力监督系统：一是氏族部落全体成员对联盟议事会及联盟首领等氏族权力机构的民主性监督；二是氏族管理机构中上级对下级组织及其人员的纠察性监督。

（一）对氏族权力机构的民主性监督

在原始社会晚期，尽管我国原始社会晚期的氏族管理机构日益脱离广大民众，氏族部落及部落联盟首领的专断性权力日益强化和巩固，但氏族管理机构应当为氏族公共利益服务、氏族事务的管理应当体现氏族成员的共同意志等民主观念依然显现并具有影响力。部落联盟首领还不具有后世君主那样的专制性权力，他们还要接受来自社会民众的民主性监督——舆论监督。

在实践中，氏族部落首领接受舆论监督的主要方式就是他们的纳谏行为。从来源上看，氏族部落首领接受的谏议主要来自下级官吏的“官谏”和不特定民众的“民谏”。《管子·桓公问》中曾有这样的描述：“黄帝立明台之议者，上观于贤也；尧有衢室之问者，下听于人也；舜有告善之旌，而主不蔽也；禹立谏鼓

^① 参见《韩非子》卷3《十过》。

^② 童之伟：《法权与宪政》，山东人民出版社2001年版，第310页。

于朝，而备讯唉。”其中“明台”和“衢室”就是部落联盟首领“广询于下”采纳民意的场所，也就是接受“官谏”的设施；而“告善之旌”、“谏鼓”则是民众对部落联盟首领过失提出批评意见即“民谏”，以督促首领改过的制度设置。“官谏”的典型事例如《史记·五帝本纪》所记载的，在决定治水人选过程中，四岳推荐鲧，尧虽不赞成，但在四岳的坚持下，尧被迫作出妥协。“尧又曰：‘嗟，四岳，汤汤洪水滔天，浩浩怀山襄陵，下民其忧，有能使治者？’皆曰鲧可。尧曰：‘鲧负命毁族，不可。’岳曰：‘异哉，试不可用而已。’尧于是听岳用鲧。”

关于“民谏”，中国古文献的记载更为详细。如《左传·襄公十四年》记述了氏族部落专门采集民间歌谣以听取民众呼声的做法，即所谓“邇人以木铎徇于路”以“求歌谣之言”。《尚书·舜典》记载，舜曾专门设立了“纳言”一职：“帝曰：‘龙。朕丕谗说殄行，震惊朕师。命汝作纳言，夙夜出纳朕命。’”所谓“纳言”，即“听下言纳于上，受上言宣于下”的“喉舌之官”，^①是一种向首领反映民情，监视下级官吏，并向民众传达部落联盟意志的专职官员。另如“夏禹之治天下，以五声听，门悬钟鼓铎磬而置鼗，以待四海之士，为铭于篚篋：‘教寡人以道者击鼓，教寡人以义者击钟，教寡人以事者击铎，语寡人以忧者击磬，语寡人以狱讼者挥鼗。’”^②可见，原始社会晚期，氏族部落首领对民众意见的尊重和采纳呈现出经常化和制度化的趋势。

（二）对下级机构的纠察性监督

原始社会晚期的氏族管理机构中，行使监督权的主要包括部落联盟首领和具有监督职责的组织。根据史料记载，氏族部落首领主要是通过巡守来实现其监督目的的。如黄帝就曾“东至于海，登丸山，及岱宗。西至于空桐，登鸡头。南至于江，登熊、湘。北逐荤粥”。^③最后在釜山会盟各部落首领。颛顼曾“北至

① 《史记》卷1《五帝本纪》“正义”引孔安国语。

② （清）严可均辑：《全上古三代文》卷1。

③ 《史记》卷1《五帝本纪》。

于幽陵，南至于交阯，西至于流沙，东至于蟠木”。^①舜则代表部落联盟议事会“五载一巡守，群后四朝。敷奏以言，明试以功，车服以庸”。^②《史记·五帝本纪》详细记载了舜巡守回来以后，建议对共工、驩兜、三苗和鲧四个部落首领的处置措施：“请流共工于幽陵，以变北狄；放驩兜于崇山，以变南蛮；迁三苗于三危，以变西戎；殛鲧于羽山，以变东夷；四罪而天下咸服。”另外，《史记·夏本纪》也记载了“帝禹东巡狩”的事迹。这种巡守制度，对于加强部落首领对下级氏族管理机构的监督和控制，维护部落联盟的统一和权威，具有十分重要的意义。

巡守监督虽然具有较强的权威性，发挥的权力监督作用也更为直接和显现，但由于消耗时间过多，尤其是首领的个人精力有限，这种监督方式难以经常化。因此，更为可行和经常的办法就是设置一定的官员，专职或兼职行使监督的权力。如黄帝为“监于万国”而设置的“左右大监”，应该是中国历史上最早出现的享有监督权的官员。再如氏族部落首领高辛虽无史料记载其曾巡守的事迹，但仍能“聪以知远，明以察微”，以致“日月所照，风雨所至，莫不从服”。^③根据学者的推测，其原因就在于“高辛的身边必定有专司管理诸多外部落事务和处理本部落事务并向他报告的人”，这种人应该就是行使着监督权力的某种官员。

第二节 夏商周时期的权力监督制度

一、夏商周时期的政权结构

“五帝官天下，三王家天下。”^④启从益手中夺得部落联盟的

① 《史记》卷1《五帝本纪》。

② 《尚书》卷3《舜典》。

③ 《史记》卷1《五帝本纪》。

④ 《汉书》卷77《盖宽饶传》引《韩氏易传》。

最高权力和地位，“遂即天子之位，是为夏后帝启”，^① 标志着贯彻原始民主精神的部落联盟管理机构最终被与民众共同意志相对立的奴隶制国家机器所取代。以后用武力推翻前代统治并代之而起的殷商和西周政权，更进一步推进了中国古代奴隶制国家机器的健全和发展。

从古文献记载可以看出，奴隶制时期的王权成为王国内一切政治权力的来源和基础，君王成为王国政治权力的所有者，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”；同时，君王还实际行使着及于王国各方面事务的至高无上的权力。如君王可以通过发布誓词或者王“令”的形式对王国的军事、政治和法律方面的重大事务作出决策；可以决定诸侯封国的机构建制和制度设置，即所谓“礼乐征伐自天子出”；可以册封方国诸侯的君长；可以任命王国的高级官吏；掌握整个王国的最高司法权，有权裁决诸侯之间的争讼；可以对臣民行使生杀大权。这些都显示出王权独尊的特质。

在王之下是与王分享一定政治权力但又受其控制的诸侯和贵族。我国古代奴隶制时期实行分封制度和世卿制度。依此，君王与诸侯和卿大夫贵族之间存在着某种相对性的权利义务关系。一方面，方国诸侯和卿大夫贵族必须接受王的控制，向其承担一定的义务，如保护君王为其戍边、随王征讨敌方、向中央王朝缴纳一定的贡品等等。但另一方面，中央王朝与方国部落之间的这种松散的联盟关系，又使方国诸侯享有并行使着一定范围的相对独立于王权的政治权力。如在西周，受封诸侯可以修建城郭，在规定的范围内组织军队；可以设官分职，并可将受封土地分封给作为其臣属的卿大夫或士。对此，王是不得干涉的。可见，诸侯的某些特权在事实上构成了对中央王权的一种制约。

贵族、诸侯之外，与君王分享权力的是依法设立的各级职官。夏商周时期中央职官可分为外廷官吏和内廷官吏。外廷官吏

^① 《史记》卷2《夏本纪》。

主要处理王朝日常政务。如西周时期的外廷官吏分为卿士寮和太史寮两个系统。前者主要掌管军政司法部门，以卿士为首长。卿士之下为“三事大夫”即司徒、司马、司空，负责管理公田、山林、征发役徒、征收军赋、管理军马与军事行政、工程营建等事务。“三事大夫”之下是分掌具体事务的小吏。太史寮是掌管历法、祭祀、占卜、文化、教育等事务的部门，以太史为首长。太史掌管历法，起草周王的祝辞、誓词和命令，记载周王和三公的言论和国家大事，代王册命、赏赐群臣，同时还负责汇集官员的谏议并向周王呈报。太史之下是省史、大祝、司卜等属官。内廷官吏主要负责处理君王个人或王室事务，如夏朝的庖正、车正、御龙氏，商朝的宰、寝、臣，西周的宰官、善夫、内史等官。他们因为经常接近君王而成为君王的亲信，负责重大职务，具有特殊的权力和地位。

除此以外，西周时期还出现了作为百官之首的“三公”即太师、太傅和太保。他们都是宗族的长老，对周王有指导、辅佐和监护的责任，对王族、中央王朝和各诸侯国的事务都有全面的指导责任。

夏商周时期职官机构的建立、机关职掌的不断明确、职官数量的不断增加、种类的相对系统及其职权划分的初步明晰等趋势，为奴隶制国家政权内部的权力监督活动走向专门化和制度化提供了技术前提或组织保障。

二、夏商周时期的权力监督思想

夏商周时期的一些有见识的统治者非常重视和吸取前代权力监督制度建设与运行中的经验和教训，并将这种反思和借鉴的成果运用到本朝的制度建设实践中来。在这一过程中，权力监督思想逐渐形成，并获得丰富与完善。

商朝统治者成汤在吸取夏桀因“率止众力，率夺夏国”以致“今夏多罪，天命殛之”^①的教训的基础上，充分认识到自己作

^① 《史记》卷3《殷本纪》。