

中国监察制度简史

王晓天 著

湖南人民出版社

中国监察制度简史

王 晓 天 著

湖 南 人 民 出 版 社

中国监察制度简史

王晓天 著

责任编辑：穆陵宇

*

湖南人民出版社出版、发行

（长往市河西银盆南路67号）

湖南师范大学印刷厂印刷

1989年12月 第1版第1次印刷

开本：787×1092 1/32 印张：8

字数：170000 印数：1—1500

ISBN7-217-00703-8

K.95 定价：85元

序

中国是世界上历史最为悠久的文明古国之一。在漫长的历史发展过程中，我国不仅创造了灿烂的物质文明，而且创造了灿烂的精神文明，对人类文明的发展作出了杰出的贡献。

精神文明的内容十分广泛，其中包括政治文明。政治文明是精神文明的一个重要的组成部分。所谓政治文明，是指社会的政治思想、政治制度和机构发展的水平，以及它们对社会的发展与进步所起的作用。我国古代的政治制度发展水平之高，在世界各民族中是罕见的。中国历代王朝在国家的管理方面，都积累了丰富的经验。现在，我们以马克思主义为指导，学习和研究中国古代的政治思想、政治制度方面的遗产，总结各个历史时期政治思想、政治制度产生、发展和演变的规律，弄清其本质和影响，对于我们认识 and 了解中国的国情，为加强社会主义政治制度的建设提供历史的借鉴，乃是一项富有意义的工作。

中国监察制度史是中国政治制度史的一个重要组成部分，学习和研究中国监察制度史，是有一定的现实意义的。党的十一届三中全会以来，我国实行了由自然经济、产品经济向有计划商品经济的历史性转变。经济的商品化、社会化有力地推动了我国社会主义初级阶段社会生产力的发展，但是，它又使人们的利益层次多样化，人际关系复杂化。商品

货币关系不仅存在于经济领域，而且也开始向国家机关工作和生活的各方面侵蚀。尤其是近几年来，在新旧两种体制转换的过程中，有的国家行政机关及部分工作人员未能严格地遵守和执行国家政策和法律法规，出现了各种违反国家政策和法律法规，违反政纪的现象。这种情况如不迅速纠正，就会严重脱离群众，给社会主义事业造成严重的损失。为了贯彻国家机关工作人员为人民服务的宗旨，更好地执行改革开放的方针，改革和健全国家的行政体制，充分发挥国家的管理职能，就必须建立和健全监察机制，对国家行政机关及其工作人员，对由国家行政机关任命的国营企事业单位的领导干部，就其执行国家政策和法律法规的情况，违反政纪的行为进行监察。建立和健全监察机制，是廉政建设，或者说是国家行政机关及其工作人员精神文明建设的一项重要措施。

建立和健全我国的监察制度，搞好廉政建设，既要发扬我们党的优良传统，又要总结和借鉴历史经验。我国的监察制度历史悠久。早在二千多年前的秦代，秦始皇为了巩固封建统治，在历史上第一次创建了监察机关和监察制度。秦朝的中央监察机关为御史府，御史大夫是御史府长官。御史大夫下设御史中丞、侍御史或柱下御史、监御史。御史大夫位上卿，掌副丞相，主要职掌是“典正法度”，成为全国监察机关的最高长官，充当皇帝的耳目，监察百官，以严法酷刑来杜弊防奸。秦朝开创的监察制度具有十分重大的意义，对后世产生了深远的影响。从此以后，一直到明清，我国历代封建王朝，从中央到地方，都设置了专掌督察百官的独立的监察机关，并形成了一套较为完整的制度和理论。辛亥革命前夕，孙中山先生对我国封建社会沿袭下来的“科举制”

和“御史监察制”进行了总结，并吸收了欧美国家的立法、行政、司法“三权分立”的原则，提出了立法、行政、司法、考试、监察“五权分立”的政治蓝图。但这一资产阶级民主共和国的政治蓝图在旧中国半殖民地半封建社会的条件下，是不可能实现的。蒋介石国民党政权的政治制度在形式上虽然是五院制，但事实上都为国民党中央和蒋介石所操纵，都是为国民党一党专政和蒋介石独裁统治服务的。新中国成立后，1949年《中华人民共和国中央人民政府组织法》决定，在政务院设立人民监察委员会，在县市以上的各级人民政府内设人民监察机关。1954年9月28日，政务院改为国务院，人民监察委员会改为监察部。1959年4月28日，由于种种原因，撤销了监察部。党的十一届三中全会后，第六届全国人民代表大会第十八次常务委员会议，作出了关于恢复并确立国家行政监察体制，设立中华人民共和国国家监察部的决定。1987年8月18日，国务院发出了《国务院关于在县以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知》，于是，我国各级行政监察机关逐渐重建起来。以上简要的叙述表明，我国的监察制度已有二千二百多年的历史。在这个漫长的过程中，不仅积累了极为丰富的实践经验，而且形成了一套监察制度和理论。只要我们认真加以总结和研究，去粗取精，去伪存真，从中找出其规律，就可以做到古为今用，把我国的监察制度进一步健全起来。可见，学习和研究中国监察制度史，是总结和借鉴历史经验之必需。

解放40年来，学术界对中国政治制度史的研究堪称成果累累，然而，对中国监察制度史的研究则尚感不足。据笔者所知，迄今为止，有关这方面的专门的著作还很少，这不能

不是一件令人遗憾的事情。晓天同志是一位青年科研人员，能够不畏艰难，有志于此，我感到非常高兴，也非常支持。我看了他的这本尝试之作，以为至少有四个可取：

（一）本书对中国监察制度史的分期可取。关于中国古代监察制度史的分期，以往学术界仁者见仁，智者见智，并无定夺。本书采用四期说。第一期：秦汉——封建监察制度的形成期；第二期：魏晋南北朝——封建监察制度的巩固期；第三期：隋唐宋元——封建监察制度的成熟期；第四期：明清——封建监察制度的烂熟期。这种分期方法，我以为比较恰当妥切，既符合中国封建社会的历史实际，点明了中国古代监察制度与专制主义中央集权制度之间的那种内在联系，同时也使我们易于了解、认识各个历史时期封建监察制度发展的特征。

（二）关于中国历代监察制度，以往文献记载显得杂乱纷陈，不乏互相矛盾之处。在这本书中，作者细心梳理史料，通过对历代监察机构沿革的叙述，对中国监察制度的来龙去脉、演变过程作了比较系统的介绍，使人看了之后就可以获得一个比较清楚的印象，这是本书的第二个可取之处。

（三）作者运用历史唯物主义的方法，尽可能地挖掘史料，对各个历史时期监察制度的特点和监察职能的发挥情况作了专门的分析介绍。这是本书的第三个可取之处。

（四）在我国的民主革命时期，我们党在领导中国人民进行武装斗争的过程中，曾在各革命根据地建立了内容有所不同的监察制度，对人民监察工作进行了宝贵的探讨和实践，这是我国现阶段社会主义监察制度的直接渊源。但是，以往学术界对此鲜有论及，本书则辟专节对此进行介

绍，而且论述颇有新意。例如，关于土地革命战争时期苏维埃政权的工农检察委员会，以往有人将它等同于今天的检察机关，而本书作者却依据当时的苏维埃法律和法规的规定，认定工农检察委员会主要是一种行政监察机关，从而澄清了旧说，由此亦可见作者之用功和探索求新精神。

中国监察制度史是一门正在发展中的学科，晓天同志作为一位青年科研人员，自然还不能企及前辈，因此，书中也会不可避免地存在某些不足甚至舛谬之处。但我可以断言，国内前辈学者绝不会以此嗤之，相反地都会爱护这颗正在成长的小树，多方加以培育，使之更迅速茁壮地成长。

王 驰

一九八九年初冬

序

我国自秦汉以来，历代咸有监察制度，堪称渊源流长，变化繁多，为同时代的世界其他国家所罕见。因之，伟大的民主革命家孙中山曾瞩目于此，认为这是中国古代政治制度可取处之一，值得吸取精华，加以改造。这种见解是否完全妥当，姑不必论。但却也足以启发历史研究者，认真探讨这个重要的历史问题。我回忆自幼年时，便曾浏览过一些叙述我国古代监察制度的书籍，当时一来年幼学浅，二来处于战乱颠沛之际，读之味同嚼蜡，昏然欲睡。解放后，很少看到关于这方面的新著，深以为憾。近几年来，我友王晓天君以惊人的勤奋，于繁重的工作之隙，刻苦治学，深思细琢，撰成此稿，我有幸先睹，深感此书的撰写，颇有其独到之处：于历代监察制度的特点以及它在封建制时代监察制度史上的地位能作主要的叙述，不蔓不枝，恰到好处；深入浅出，通俗易懂，文笔流畅，可读性大；有不少新见解，为前人所未发，很有识见。与晓天结忘年交已逾十年，谊则师弟，情同骨肉，今览此书，有“雏凤清于老凤鸣”之喜，信手写此，晓天勉之！

薏叟陶懋炳

一九八九年初冬

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 中国监察制度史的概念和学习意义	… (1)
第二节 中国监察制度史的几个问题	… (3)
一 中国监察制度的发展过程与分期	… (3)
二 中国古代监察组织的基本模式	… (9)
三 中国古代监察机关的主要职能	… (14)
四 中西封建监察制度的比较	… (20)
第二章 战国秦汉：封建监察制度的形成期	… (24)
第一节 中央集权制度的初步形成与监察制度的萌芽	… (25)
第二节 秦朝的监察制度	… (30)
第三节 西汉的监察制度	… (35)
第四节 东汉的监察制度	… (44)
第五节 小结	… (51)

第三章	魏晋南北朝：封建监察制度的巩固期···	(56)
第一节	曹魏的监察制度·····	(57)
第二节	晋朝的监察制度·····	(63)
第三节	南北朝的监察制度·····	(67)
第四节	小结·····	(71)
第四章	隋唐宋元：封建监察制度的成熟期·····	(79)
第一节	隋朝的监察制度·····	(80)
第二节	唐朝的监察制度·····	(84)
第三节	宋及辽金的监察制度·····	(98)
第四节	元朝的监察制度·····	(112)
第五节	小结·····	(126)
第五章	明清：封建监察制度的烂熟期·····	(137)
第一节	明朝的监察制度·····	(138)
第二节	清朝的监察制度·····	(160)
第三节	小结·····	(174)
第六章	中国古代监察制度的发展规律及其利弊得失·····	(184)
第一节	中国古代监察制度的发展规律·····	(184)
第二节	中国古代监察制度的利弊得失·····	(191)
第七章	中国近代监察制度的变迁·····	(206)
第一节	近代：中国监察制度的两大嬗变·····	(206)

第二节	民国各时期的行政监察制度·····	(215)
一	北洋政府时期的监察制度·····	(215)
二	广州政府时期的监察制度·····	(216)
三	南京政府时期的监察制度·····	(219)
第三节	中国共产党领导下革命根据地民主政权 的监察制度·····	(230)
一	土地革命战争时期苏维埃政权的监察 制度·····	(230)
二	抗日战争时期抗日民主政权的监察制度 ·····	(237)
三	人民解放战争时期解放区民主政权的监 察制度·····	(241)

第一章

绪 论

第一节 中国监察制度史的概念和学习意义

中国监察制度史是中国政治制度史的分支，是阐述、研究中国历代监察制度发生、发展、衰亡及其演变规律的专门学问。

什么是政治制度呢？马克思主义认为，政治制度是一个历史范畴，它是随着阶级和国家的产生而出现的。列宁说：“政治就是参预国事，指导国家，确定国家活动的形式、任务、内容。”^①按照列宁的这一观点，我们可以这样认为：政治就是管理国事，政治制度就是国家制度，或者说就是国家的管理制度。

什么又是监察制度呢？这就不能不首先谈到监察权。所谓监察权，按其性质和作用范围来说，是属于国家机关的自

^①转引自莫基切夫：《政治学说史》上册第42页，中国人民大学出版社1956年中译本。

律权，即国家机关的自我监督、监管系统的特殊职权，它的作用是监督国家机关及其官员在法律范围内活动。在历史上，无论是何种类型的国家，为了确保统治阶级意志的实现，确保国家机器的正常运转，都非常重视国家监察权的实现，并往往从监察组织机构的设置、监察人员的选任、监察职权范围和监察程序的规定等方面建立一整套制度来实施，这样，就形成了监察制度。在最一般的意义上说，所谓监察制度，就是国家对抗国家机关及其公务人员违法失职行为进行监督、检举、惩戒的制度。其实质乃是国家的一种管理制度。在历史上，无论何种类型的国家，监察制度的是否建立和是否完备，往往是一个国家政治制度是否成熟、完备的标志之一。

中国监察制度历史之悠久，体制之完备，经验之丰富，影响之深远，在世界各民族中都是很罕见的。绵延几千年的中国监察制度，是我们祖先为人类创造的一笔宝贵财富。学习和研究这一世界公认的宝贵遗产，无疑具有不容忽视的重要意义：

一、毛泽东曾经指出：“中国现时的新政治新经济是从古代的旧政治旧经济发展而来的，中国现时的新文化也是从古代的旧文化发展而来的。”^①因此，学习和研究中国监察制度史，从最广泛最一般的意义上说，可以使我们更为全面地了解我们民族的文明，更为深刻地认识中国社会的过去和现在，了解中国的国情。

二、在几千年历史发展的长河中，中国历代王朝在国家

^① 《毛泽东选集》第二卷，第668页。

的管理方面，积累了十分丰富的经验，在监察制度方面则尤其是如此。以马克思主义为指导，学习和研究中国监察制度史，了解历史上统治阶级是如何重视监察制度建设，如何充分利用监察制度这个工具为自己的统治服务；总结各个历史时期监察制度发生、发展和演变的规律，弄清其本质和影响，总结其经验和教训，为我们今天加强社会主义监察制度建设提供一个借鉴，乃是一件富有意义的事情。

三、中国监察制度史是中国历史的一门专史，是行政监察专业的重要基础课程。尽管中国当代的监察制度与古代的或近代的监察制度在本质上根本不同，但既然它并不是突然从天而降，就必定有其自己的历史渊源和发展规律，从而也就必然带有民族的、阶级的和历史的特点。因此，要在监察专业知识方面有所钻研、有所建树，要成为监察工作的行家里手，就必须学习中国监察制度史，对监察制度发生发展的历史有所了解，甚至娴熟。

第二节 中国监察制度史的几个问题

一 中国监察制度的发展过程与分期

在中国，文明的历史源远流长。早在公元前21世纪的夏代，中国就进入了奴隶社会，并建立了奴隶制的国家。历商、西周，迄于春秋战国之际，奴隶社会历时长达1600多年。中国奴隶制的国家制度虽然发达，但严格地说，中国奴隶制国家并没有建立对国家机关和官僚的监察制度。而且，由于中国奴隶社会在经济上实行奴隶主贵族的井田制——一种不能轻易转移的呈冻结状态的土地所有制，在政治上则实

行奴隶主贵族的世卿世禄制——一种同样不能轻易转移的僵化的权力交替制度，因而，中国奴隶社会的国家既没有必要也没有可能来建立监察制度。当然，这并不是说，在中国奴隶社会的国家，监察制度的一点影子、一点因素都没有出现。从中国的文字来说，很早就出现了“监”字。考“监”，甲骨文作，金文作，此字的原义为鉴面之意。古代没有镜子，盛水于器，以照人面，甲骨文“监”字的原形即象人于皿旁垂视之形。金文从目、从人、从皿，《尚书·酒诰》说：“人无于水监，当于人监”，即此义也。以后，从“监”字的原义引申为“监察”，例如颂鼎铭文云“监司所造贮用宫御”之“监”就是此意。在“监”字有了监察之义后，后人又另造一“鉴”取代“监”字之原义，这是因为后世的镜子用铜制造的缘故。这样，“鉴”字行而“监”字之原义废，“监”也就只有“监察”之义了。从“监”字具有监察之义可知，在奴隶制的商周时代，已经产生了最初的监察意识或监察因素。

又，西周之初有三监，其史实为：周武王灭商之后，封商纣王之子武庚于商的旧都，利用武庚统治商的遗民。但周武王对武庚又很不放心，所以又分商的王畿为邶、鄘、卫三国，封自己的亲弟弟管叔、蔡叔、霍叔统治这三地以监视武庚，称为“三监”。三监之监视武庚，虽然颇有点类似后世监察官之监察地方色彩，但是，三监与监察官完全不同的是，他们是堪称政治经济实体的三个诸侯国，他们之监视武庚只不过说明他们与周室的出于血亲的信任关系罢了，因此，不能把这视为监察制度的出现。

此外，据《周礼·天官》记载，在西周的官制中，设置

了小宰和宰夫：小宰，“掌建邦之官刑，以治王宫之政令，凡宫之纠察”；宰夫，“掌治朝之法，以正王及三公六卿之位，掌其禁令”。从其职掌来看，小宰掌王宫之纠禁，宰夫掌治朝之法，分别是在王宫和朝会上维持秩序和礼仪的官员。他们的职权后世确曾纳入御史之所掌，但却是御史庞杂职权中的一个次要部分。我们可以把这视作监察因素的出现，却不能视作监察制度的出现，况且，西周的小宰与宰夫并没有发展成后世的监察官。

总之，在中国奴隶社会虽然已经出现了监察意识或某种监察因素，作为一种政治制度的监察制度严格地说却并没有出现。

严格意义上的监察制度是在封建社会才出现的。奴隶制崩溃以后，井田制被封建的土地所有制所代替，生产关系的变革引起了上层建筑的深刻变化。生气勃勃的新兴地主阶级在摧毁奴隶制的分封制和“世卿世禄”制的基础上，逐步建立起了中央与地方一体化的郡县制和封建的官僚制度，在政治上建立专制主义中央集权的统一的封建国家，就成为新兴地主阶级和历史发展的要求。这就为封建监察制度的出现奠定了政治基础。作为新兴地主阶级政治思想的代表法家，曾经多次论述了建立封建监察制度的必要性。法家思想的集大成者韩非指出：“善张网者引其纲，不一一撮万目而后得，一一撮万目而后得，则是劳而难，引其纲而鱼已囊矣。故吏者，民之本纲者也，故圣人治吏不治民。”^①所谓“不治民”并不是真的不治民，因为治民是封建国家的终极目的。韩非的意思是说：通过治吏来治民，犹如纲举而目张。因

^①《韩非子·外储说下》。