



A Library of Academics by
Ph.D. Supervisors

博士生导师学术文库

中国监察制度史稿

曾 哲 著

光明日报出版社

| 博士生导师学术文库 |

A Library of Academics by
Ph.D. Supervisors

中国监察制度史稿

曾 哲 著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国监察制度史稿 / 曾哲著. -- 北京: 光明日报出版社, 2019.4

(博士生导师学术文库)

ISBN 978-7-5194-5265-0

I. ①中… II. ①曾… 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(2019)第 081533 号

中国监察制度史稿

ZHONGGUO JIANCHA ZHIDU SHIGAO

著 者: 曾 哲

责任编辑: 陆希宇

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 一站出版网

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市西城区永安路 106 号, 100050

电 话: 010-63169890(咨询), 63131930(邮购)

传 真: 010-63169890

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: luxiyu@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师, 电话: 010-67019571

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

装 订: 三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 170mm × 240mm

字 数: 346 千字

印 张: 22.5

版 次: 2019 年 9 月第 1 版

印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-5265-0

定 价: 98.00 元

版权所有 翻印必究

自序

一马之奔，无一毛而不动；一舟之覆，无一物而不沉。

——语出北周庾信《拟连珠》

本书的内容如书名所示，试图将中国政治监察法律制度作为一个整体加以考察，这意味着考察始自先秦甚至更早、有完备的国家形态之政治监察开端，终至1949年。

为什么要从整体上研究中国监察制度历史呢？在党的十九大后，将党内纪检和国家监察立法思想融为一体，诚如习近平总书记所言，从古代贤人政治智慧中寻找治国安邦的方略，这样，我们将与盛世明君生活在一条思想的河流当中，我们将在不断地研习着过去，记忆着清明盛世，乃至清官政治，同时又怀着热切地希望或黯淡地恐惧之心展望着中国政治监察制度的法治未来。

倘若考察中国政治监察法案之得失，必然需要全面借鉴我国历朝历代的监察智慧，这是显而易见的，也是无可厚非的。即使我们不是出于制度渊源的自我借鉴目的来研究专门制度的历史，也应该怀抱善治良法的憧憬对其历史之当世的法案表示某种关注。

作为法学教授，我是个积国家历史经验与一定学识的研究者，特别是对历史政治制度的长久兴趣与热爱，长期对古代清明盛世充满各式想象和好奇心。从我研究生毕业开始，我就想写一本从历史既往的叙事过

程中探寻君王集权下对中央及地方官员人品仕路监察法律规制的专著，也正是这一初心，才使我察觉到处理浩如烟海的史料的可行方法，诚如史学家刘知己在《史通》中所说，“有一分史料说一分话”，而这些专门史料则是全面深入研究监察历史不可或缺的基础。

2010年我从南京审计大学法学院来到西南政法大学行政法学院，讲授宪法学和行政法之世界名著，“备豫不虞，为国常道”。大凡学问亦如此。前几年与谭宗泽、汪太贤、王学辉诸君作过类似的学术谈论，有意无意间言说高度盖然了习总书记所论的四个不容易问题：一个执政党功成名就时做到居安思危不容易；执掌权力后做到节俭内敛、敬终如始不容易；承平时期严以治官、防腐戒奢不容易；重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易；中国古代是否像古希腊一样存有宪政之说，至少应该存在中国古代行政法之论争。教导我广泛研究国家监察法的是近来五年的事情，随着《中华人民共和国监察法》草案的多次修改到最终出台，《中华人民共和国监察法》与现行《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国行政法》《中华人民共和国行政诉讼法》的对接，特别是如何与《中华人民共和国刑事诉讼法》的对话体系，包括每一年度的相关学术年会，几乎乏善可陈，但激起我对中国古代盛世王朝政治体制的研究兴趣，特别是监察制度机理是如何运行实施的，如何最大限度地规制从中央到地方官员廉洁自律并保持对皇权的忠诚？先圣之智，心达神明，性直道德，又造经典以遗后人。试使贤人君子，释于学问，抱质而行，必弗具也。夫为为国者，以富民为本，以正学为基。民富乃可教，学正乃得义。民贫则背善，学淫则诈伪，入学则不乱，得义则忠孝。故明君之法，务此二者，以为成太平之基、致休徽之祥。

确实，诚如英国著名保守主义思想家埃德蒙·柏克所言：“让革命成为安定之母，而非孕育下一次革命的温床。”我国的《中华人民共和国监察法》立法及其实施系列的反腐实践，无不是欲使国家未来长治久安，亦非是发动一轮又一轮的反腐，更不会是赋予其发动所谓革命的温床的功能。纵观历史的国事监察法案，每临进行社会变革时，作为王（皇）权的最高统治者，他们总是深信人类社会的现实是复杂多变的，远远超出个人乃至整个集团统治者的认知范围。因此，在过去的历

史长河中，所呈现的监察改革浪花虽然波光粼粼，但经久不衰的价值之光总显得那么晦暗，不足为后世所景仰所称道。因为在最顶层的设计者看来，所有深刻关乎社会变革问题的制度或立法之变，都应该极为谨慎审慎。对于那些激进的民粹主义者，或者那些持取相左意见者，仅仅是从一个抽象的政治原则出发的“专家大咖”的号矢与鼓乎，而未经实践检验的政治监察原则，反腐纠举模式，即便是史上最伟大贤明的君王仍然在国家意志的灌输中持取极大的怀疑精神和谨慎姿态的。北宋王安石变法，庆历新政莫不如是。

出于研究者的兴趣使然，中国御史监察制度中经历悠久而无可忘怀的良好创制与传统，习俗与经验，无论放置在哪一个时代和历史的年轮之中，都能够醞酿其辅之以海内社稷安宁康泰，宇内淳清的价值。在《中国监察制度史》（先秦—“中华民国”）一书中，笔者是分7个大章节，较为真切地阐释了时人时朝先贤们在监察御史路上的悲歌与咏叹。

中国的监察御史言官制度，从先秦时期算起至少有2500年的历史，相关文献也是汗牛充栋，由于产生的时代和区域背景不同，各王朝权力集中表现的形态各异，思想主张杂陈，所立法案腐朽与神奇可谓不齐，亦或是择其一世一代加以系统而精准介绍推出，也恐怕挂一漏万，难以企及中国古代政治家们的监察哲学智慧。撰写这本拙著，仅仅是着眼于过去中国历史浩瀚烟波中的监察法制故纸梳理，在张晋藩先生高山流水涧仰望着并擢开一眼泉，用比较简单简洁的文本相授予我西南政法大学或是热衷于监察制度史的莘莘学子。愿她的付印出版，能够掬起古代治国之水，浇灌今日理政之智慧。

是为序。

2019年3月1日深夜
于西政寓所

目 录

CONTENTS

第一章 先秦及秦朝监察制度·····	1
第一节 国家监察权起源·····	1
第二节 先秦时期监察程序发展渊源·····	4
第三节 先秦时期的监察配套制度·····	10
第四节 先秦主要监察思想渊流·····	18
第五节 秦朝监察机构的设置及其职能·····	21
第六节 秦朝监察制度的整体运行·····	25
第七节 秦朝监察制度的历史评价·····	29
第二章 汉朝监察制度·····	34
第一节 汉朝监察制度体系概况·····	38
第二节 汉朝监察机构的职权地位·····	48
第三节 汉朝监察制度的审慎运行·····	61
第四节 汉朝监察制度的历史评价·····	75
第五节 余论·····	80
第三章 唐朝监察制度·····	87
第一节 唐朝监察制度概况·····	87
第二节 唐朝的中央监察制度·····	90
第三节 唐朝地方监察制度·····	114
第四节 唐朝监察制度历史评价·····	125

第四章 宋代监察制度	132
第一节 宋朝监察制度体系概况	134
第二节 宋朝监察机构的职权及地位	142
第三节 宋朝监察制度的整体运行	155
第四节 宋朝监察立法及法案	168
第五节 宋朝监察制度的历史评价	175
第六节 余论	181
第五章 明朝监察制度	186
第一节 明朝监察制度的体系概况	187
第二节 明朝监察制度的整体运行	208
第三节 法典化的监察立法	229
第四节 明朝监察制度的历史评价	236
第五节 余论	240
第六章 清朝监察制度	248
第一节 清朝监察制度体系概况	250
第二节 清朝监察制度特点	264
第三节 清朝监察立法的更迭与完善	276
第四节 清朝监察制度的历史评价	290
第五节 余论	297
第七章 “中华民国” 监察制度	303
第一节 “中华民国” 监察体制概况	306
第二节 “中华民国” 监察制度的基本内容	317
第三节 “中华民国” 监察制度的运行	332
第四节 “中华民国” 监察制度的评价	336
后 记	347

第一章 先秦及秦朝监察制度

第一节 国家监察权起源

监察制度的产生是伴随着国家形态的形成而产生的，这是世界在历史上有监察传统的各国均具有的特征。而在监察萌芽阶段及其发展过程中，各民族国家既有其高度近似性，也有大相径庭的制度设计。原初的监察职能是随着国家的诞生而诞生的，它既是进入封建阶级社会后的新发展，又可称为原始社会中有权力监督民主习俗的继承和延续。当历史之轮前行到一定时期，在国家中受到统治阶级压迫与剥削，被迫放弃原有部落时期的平等与自由的人，就本能地把过去代表“公共利益”的部落习惯及习俗重新拾起，依靠原始氏族时期对首领的行为监督来实现在新阶段的自我保护，这实际上属于民众对国家权力的监督意识起源。人们渐渐将习惯法部分移入初始国家职能之中，使得本质为阶级压迫的国家具有少许非本质属性。这种矛盾的地方，从本质上说可以展现为私人利益与公共利益之间的矛盾，而为了避免国家资源能量在剧烈的矛盾冲突中消耗殆尽，这就使得应当有一种力量存在，确保不致在无谓的争斗中把自己和社会消灭^①。“为了使这些对立面，这些经济利益

^① 徐斌. 先秦监察初探 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 1985 (3): 89-96.

互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内，这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家”^①。监察制度从社会中产生但又居于社会之上。结合我国传统的中央集权政体，体现国家整体利益与官吏个别利益、君主利益和臣民利益之间矛盾的监察制度，自然成为君主御下的工具。监察对象不得指向君主，君主具有最高统治权与价值正义裁决权，这就使得各类监察官员比其他官员更具有天子的私臣的色彩。封建王朝的发展依靠着阶级统治，同时伴随着监察制度的不断完善进而形成了带有强烈“君权”属性的纠官制度——国家监察制度。

据《史记·五帝本纪》记载，早在原始社会，“舜欲惩欢兜、共工、鲧、绪云氏”，事先“宾于四门”，经过“达四门，以宾礼众贤”^②的程序，尔后“乃流四凶族，迁于四裔以御魑魅”。在氏族部落社会，虽不存在财富划分的多寡问题，但人类以群居方式生活，因此需有一定数量的管理人员来管理部落的大小事务，而处理氏族内部事务和外族争端的依据则是调整社会成员之间相互关系的习惯法以及氏族全体会议或部落间联盟会议。这种处理方式没有暴力作为后盾，也不以强制为手段，主要体现为舆论习惯和良知底线的约束。《尚书·夏书·五子之歌》记载：“太康尸位，以逸豫灭厥德，黎民咸贰，乃盘游无度，畋于有洛之表，十旬弗返，有穷后羿，因民弗忍，距于河。”^③这表现的就是民众以习惯和善良习俗制裁首领。在生产力极端低下的情况下，在氏族权势的挤压下，氏族内民众本能地把过去某些代表“公共利益”的习惯法作为自我保护的措施，并将其部分地植入国家职能之中，使国家具有了体现一定“公共利益”的管理和维护氏族民众利益的本质属性。在部落时期，当时的首领（酋长）更像是为了部落存在而由民众推选出来处理日常事务的服务生（公仆）。在还未出现社会分工精细化和管理机构专业化的情况下，原始

① 恩格斯·家庭、私有制、和国家的起源[M]//马克思、恩格斯·马克思恩格斯选集：第4卷·北京：人民出版社，1995：92-93。

② 司马迁·史记·五帝本纪[M]·北京：中华书局，2014。

③ 徐斌·先秦监察初探[J]·西北师大学报（社会科学版），1985（3）：89-96。

古朴的民风使得当时的人们依据自觉与良心来完成首领指派的各项任务，当时社会的图景并没有赋予部落首领强制性、规范性权力。由于首领和民众实际上处于平等地位，首领在兢兢业业地为民众温饱问题操劳的同时还要接受舆论的监督。舆论是当时最强的监督方式，长期持续性的舆论监督逐渐形成了习惯法。

不仅是民众会以公众舆论的习惯监督首领，部落首领也会经常听取民意。《管子·桓公问》记载：“黄帝立明台之议者，上观于贤也；尧有室之问者，下听于人也；舜有告善之旌；禹立谏鼓于朝，而备讯也；汤有总街之庭，以观人之诽也；武王有灵台之复，而贤者进也。”《三国志·魏书·魏文帝纪》曰：“轩辕有明台之议，放勋有衢室之问，皆所以广询于下也。”这些古文中的“明台”“谏鼓”等地方皆是首领为听取民意所布置的特定场域。同时，首领还注重民众在公众场所的批评与合理化的建议，各种部落以民谣来承载民众心声。“故《夏书》曰：‘人以木铎徇于路’。”^①更有《说文通训·定声》“谤者道人之事实，与诬潜不同，大言曰谤，微言曰诽，曰讥”，还有《尚书·舜典》“舜命龙作纳言”，即舜命龙这个人作为其喉舌耳目之官。

在从部落进入氏族社会之后，因为氏族是以血缘关系而结成的生产单位，所以在这种社会状态下，成年男女享有平等表决权，而他们行使表决权的场所就是氏族议事会。氏族议事会相当于现在的最高权力机关，也因此具有最初的监察职能。其集中表现在3个方面：

第一，氏族最高首领必须经氏族议事会选举产生，所有人均需参加选举，以证明选举权是平等的；

第二，氏族的日常事务由酋长安排，但对于重大事项由议事会决定，酋长只是有权召集全体成年男女参加会议以证明表达权平等；

第三，氏族议事会包括氏族成员享有罢免首领的权利^②，以证明议事权平等。

在氏族社会发展到后期，人们主要以地缘和血亲之地缘经济为主体聚集而居，过去由单个依靠血缘的氏族部落发展为多个部落的联盟，传说中的尧传舜，舜传禹是这个时期首领的典范，“禅让制”的特点决定了首领没有任期

^① 左丘明. 左传·襄公十四年 [M]. 北京: 中华书局, 2016.

^② 邱永明. 中国古代监察制度史 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 18.

限制，而是由部落联盟会议决定产生，即此时的最高首领由部落联盟会议产生。正如摩尔根所说：“所有的公共问题，必须得到全体首领的一致同意才能决定，每一项公共法令也只有得到全体首领的一致同意才能生效，这是联盟的一项基本法则。”^①此时部落联盟由各部落首领组成，由此，他们具有的监察职权主要包括以下2个方面。

第一，部落联盟最高首领以及其他公务人员的选举，皆是由部落联盟议事会民主讨论决定产生，每位部落酋长都有参加会议、发表意见、对最高首领谏诤的权利。《尚书尧典》记载：“咨四岳，朕在位七十载，汝能庸命，巽朕位？”在尧担任最高领导人时期，当尧老迈退位时问四岳能否承担他的位置，在四岳首领都推辞后酋长们选择舜作为继承人选。在选择其他公务人员方面，《史记·夏本纪》曾有记载：“当帝尧之时，洪水滔天，浩浩怀山襄陵，下民其忧。尧求能治水者，群臣四岳皆曰鲧可。尧曰：‘鲧为人负命毁族，不可。’”四岳曰：‘等之未有贤於鲧者，愿帝试之。’”结果果然未能解决水患，“九岁，功用不成”。但这也确能说明，由联盟议事会对此做出决断是不争的事实。

第二，部落联盟议事会享有对各级首领及公务人员监督的权利，包括考察考核、监察业绩、罢免制裁等。《尚书舜典》记载，舜（或代表他的官员）主动去考察各级首领官员的品行政绩，“三载考绩，三考黜陟幽明”，舜依据三年三次考核来决定对官员的奖惩升迁，而此种监督所带来的效果也是显而易见的，“四皐天下咸服”（“皐”通罪）就是例证^②。

第二节 先秦时期监察程序发展渊源

一、诸侯国联盟时期

在由监察习惯演变成真正的国家行为之后，产生了最初的监察方式，在国家机构代替部落联盟最高议事会之后，本来公务人员与民众地位变得不如

① 摩尔根·古代社会[M].北京：商务印书馆，1983：233.

② 邱永明·中国古代监察制度史，[M].上海：上海人民出版社，2006：20.

之前那么平等，阶级分化以及赋予官吏的强权使得平民对官员的监督不再那么频繁和堂而皇之，而此时的监督方式则主要来自君主，其方式主要有3种，分别是天子巡狩，天子和诸侯国君亲自省视或派人巡行，君主或上级官吏对其下属官吏进行暗中考察^①。

第一，天子巡视，即天子在诸侯国国境巡视。这种监察方式存在于先秦时期的诸侯联盟体制。自最初的部落氏族联盟发展而来的国家体制，是不可能一蹴而就成为严格缜密的封建制国家的，实际还存在着名义上的大君主和在地方掌握绝对实权的诸侯。起因是由于在氏族部落联盟时期，各个强大氏族仍掌握强大权利，即使黄帝战胜蚩尤后，天下臣服，“天下有不顺者，黄帝从而征之，平者去之，披山通道，未偿宁居”^②，但地方权利仍十分庞大。黄帝曾设立“左右大监，监于万国”^③，但氏族部落太多，致使无法进行有效的监督。这种情况下，仍能保持总体稳定的原因在于，历代首领本身所在国强大，首领们自身又拥有利民功绩，因此很少有诸侯叛乱。在不用征讨外敌的情况下，首领只需要在各诸侯国定期巡视一番，即可保持对各诸侯的形式监管控制。首领本身附加的强武力性质能在当时的部落联盟环境下，在相当大程度上有效地监督各诸侯。古籍《尚书·周官》记载：“又六年，王乃时巡，考制度于四岳。”《周礼·秋官·大行人》记载：“王之所以抚邦国诸侯者，岁遍存，三岁遍瞽，五岁遍省，七岁属象胥，谕言语，协辞命，九岁属瞽史，谕书名，听声音，十有一岁达瑞节，同度量，成牢礼，同数器，修法则，十有二岁，王巡守殷国。”

第二，天子和诸侯国君躬亲省视，这种方式存在于国君或诸侯们自己实际掌控的领土范围内。此种形态的监察，包括对官吏的监督和对民众的视察。从可考文献来看，最初的记载有《史记·五帝本纪》：“舜耕历山，历山之人皆让畔，渔雷泽，雷泽之人皆让居，陶河滨，河滨器皆不苦窳。”这段话的直接意思是舜到哪里考察都得到民众的敬仰尊重，而隐含的意思则可能有舜在地方巡视，考察民情。此外，在“殷墟卜辞”、《诗经小雅》《周礼》《史记》等书中皆有对君侯巡视各地方的惯例传统的描述。需要指出的是，由于先秦

① 曲英杰，杨一凡.论先秦时期自上而下的监察[J].求是学刊，1985（6）：65-71.

② 司马迁.史记·五帝本纪，万卷楼国学经典[M].北京：中华书局，2016：1-17.

③ 同②.

初期的国家结构是从氏族部落联盟过渡而来，仍带有极其浓厚的家族情节，故而产生了世官制度，即以家族为单位，族长世代为官。因此，一般不会产生由君主任命的情形。这种省视的方式发展到后来产生了专门的监察官吏。据《云梦秦简语书》记载：“今且令人案行之，举劫不从令者，致以律，论及令、垂。有（又）且课县官，独多犯令而令、垂弗得者，以令、垂闻。”到此时已经产生了正式的专职司察之官，但是不确定期限，只是在需要时才进行任命^①。

第三，国君或上级官吏对其下属官吏进行暗中考察，这是微服私访的最初形态。暗中考察，目的在于以潜在的监督、潜在的督察，督促官吏们即使在日常的工作中也不敢妄为、不敢失职。不可否认的是，这种暗中访查的方式，具有太大的随机性和偶然性，但这种不稳定的监察在当时较为淳朴的政治环境中确实起到了较为显著的监督作用。

二、夏商西周时期

在最初的夏商时期，社会环境已经发展到产生了基本的司法制度的程度，此时的司法按照它的功能性质有一定纠查官意义，但从血缘部落联盟演化而来的初级国家有其无法被忽视和抹去的亲亲关系，法外特权和官官相护极其普遍和严重，这使得本身不那么完备有效的司法能力受到削弱，又由于行政方面的制裁达不到法律制裁的程度，因此，隐含于习惯的监察因素外显，一股行政与司法既有联系又有区别的政治力量开始显现。起初，王命就是法律，法律的目的在于强制人们遵守王命，这集中体现了奴隶主阶级的阶级意志。监察也是为了督察官吏活动。《尚书》的主要内容之一就是国君借天意所表达的戒臣惩官的意愿和准则。《甘誓》浩曰：“用命，赏于祖，不用命，戮于社。”《盘庚》曰：“故有爽德，自上其罚汝，汝罔能迪。”“兹予有乱政同位，具乃贝玉，乃祖祖父，不乃告我高后曰：‘作王刑于联孙’。”专门制裁官吏，的刑法也出现了，舜时的“鞭作官刑，扑作教刑”就是针对官吏的，除此之外的官刑还有流放，以至于“用罪伐厥死”。早期国家机构简陋，官员有限，国君亲自监察（古代人们习惯将流传内容归于先王身上，故不能真认为尧亲自监察，

^① 曲英杰，杨一凡. 论先秦时期自上而下的监察[J]. 求是学刊，1985（6）：65-71.

这只能说明监察传统的起源)。《尚书·舜典》载，“三载考绩，三考黜陟幽明”，舜“五载一巡守，群后四朝，数奏以一言，明试以功，车服以庸”。《尚书·立政》云，汤继承了夏代实行“三宅”的措施，经常性地从政务、理民、执法三方面考察官吏。《盘庚》等篇中亦载有君主直接从事监察的资料。秦汉以后，历代监察和有关书籍常把先王的上述举动视作监察的肇始。

之后，社会发展使得社会结构发生变化，并使得监察专职官员逐渐确立。最先是史官这一职位的确立。《史通》有记载：“盖史之建官，其来尚矣。昔轩辕氏受命，仓领沮诵实居其职。至于三代，其数渐繁……太史掌国之六典，小史掌邦国之宪，内史掌书王命，外史掌书使乎四方，左史记言，右史记事。曲礼曰：‘大事书之于策，小事简牍而已。’大戴礼曰：‘太子既冠成人，免于保傅，则有司过之史。’韩诗外传云：‘据法守职而不敢为非者，太史令也。’”最早的史官，不仅担负记言记事，而且有着对官吏司过执法的责任。西周监察制度发展相比夏商更为完善，惩戒官员的律文趋向明确、具体。《尚书·费誓》提及，对官吏的不法行为设有“常刑”，作为国家法典的《吕刑》也明确地添加了对于官吏违法的惩罚性条文：“狱货非宝，惟府辜功，报以庶尤，永畏惟罚，非天不中，惟在人命。”

与此同时，西周法律制度最鲜明的特色就是在律条中添加了礼的分子，监察制度中自然也是如此。礼与法都是行为规范，但礼依靠文化教化和社会舆论所带来的半强制性制裁力来赋予其延续的动力，礼着眼于伦常，而法则国家强制规范，其突出特征更在于刑的运用。西周时期的礼法互补，互为表里，是我国法律史上“礼治”的起源，法作为礼的积极实行，过失一旦超出舆论谴责的程度，便“为下无礼，则不免于刑”，当因违礼而施以法律制裁时，礼的规范便构成法律，二者目标一致，互为表里。这样，礼便构成了当时监察制度中的基本内容。而在西周时期，监察与司法已有明显不同，其监察中枢可以称为天官系统的大宰和小宰^①。

大宰掌邦之六典、八法、八则，“以逆邦国都鄙官府之治”^②。贾公彦疏曰：“此八法云治百府，自府在朝廷之官府也。”八则是指察治都鄙官府的法规。

① 徐斌. 先秦监察初探[J]. 西北师大学报(社会科学版), 1985(3): 89-96.

② 周公旦. 周礼·天官冢宰[M]. 北京: 中华书局, 2014.

这样就使得大宰对自领民理政至祭祀礼俗的各种官纪无不负纠禁之责。大宰系宫廷机关的首领，身居辅弼要职，由其主持监察，说明了国家对监察的重视，监察本身附带的君权属性和天子私臣色彩，同时也反映出古代封建国家行政监督与政法监察的混淆。大宰总领政务，不能专职于纠官，实际的监察工作由其副官小宰掌管，而小宰专职于监察的色彩非常鲜明。《大官·小宰》首文部分即有描述：“小宰之职，掌建邦之官刑，以治王宫之政令，凡宫之纠禁。掌邦之六典、八法、八则之贰，以逆邦国都鄙官府之治”。郑玄注曰：“宫刑，在王宫中者之刑……若今御史中垂。”^①贾疏云注：“纠为纠举其非事，已发者依法断割之，事未发者审察之，云若今御史中垂者。”从这里可以看出，小宰职权似乎具有预防和审察的双重属性，并可以按其具体表现的权力分为纠察及审判权^②。

但对此有学者有不同的观点，有异议的地方在于，王安石《周官新义》卷二云：“小宰治王宫之政令，而内宰治王内之政令。王内，后宫也。内宰治后宫之政令，故小宰独治王宫之政令，至于后宫之纠禁，则小宰兼之，故曰‘凡宫之纠禁’也，即《士师》‘五禁’、一曰宫禁。”《周礼·秋官》载：“士师之职，掌国之五禁之法，以左右刑罚。一曰宫禁，二曰官禁，三曰国禁，四曰野禁，五曰军禁，皆以木铎循之子朝、书而县于门闾。”郑玄注：“左右，助也，助刑罚者，助其禁民为非也。宫，王宫也。官，官府也。国，城中也。古之禁书亡矣，今宫门有符籍。”孙诒让曾说明：“云‘古之禁书亡矣’者，周时五禁当有专书，汉时已亡也。云‘今宫门有符籍’者，证周之宫禁也。”^③由此可见，宫禁的职能不同于大宰所承担的掌典监察职能，其主要职能在于维护法禁执法^④。

三、春秋战国时期

春秋末期，奴隶制经济解体，传统的宗法制被破坏，以礼制为特征的政

① 周公旦·周礼·注疏[M].北京：中华书局，2014.

② 徐斌·先秦监察初探[J].西北师大学报(社会科学版)，1985(3)：89-96.

③ 周公旦·周礼·正义[M].北京：中华书局，2014.

④ 曲英杰，杨一凡·论先秦时期自上而下的监察[J].求是学刊，1985(6)：65-71.

治统治被新兴阶级瓦解了，而新出现的地主阶级在争夺政权的过程中，积极要求“以法治国”。这种法制的本质依旧是对人民的专政，同时因为处在上升时期的地主阶级与农民、奴隶有着摧毁奴隶制的共同利益，为拉拢农民和奴隶，地主阶级将社会矛盾聚集在扫除旧有势力，稳定已经得到的农民的拥护。所以，当时的律法所针对的地方，在很大程度上是对着具有法外特权的贵族和不法官吏，以对他们的严苛制裁获取民心，这与西周时期已有明显不同。

战国时期，在这段时期以前的公元前536年郑国的正卿子产主持将流转于贵族手中的刑书铸成铁鼎立于王宫门口，从法律史上，看这标志着我国第一部成文法的诞生，但如果将时间点确定在那个时代，则可以称之为揭开贵族依靠法律这块神秘的幕布来统治民众的开始。

春秋时期，上层贵族社会认为刑律越秘密越好，并且绝不能让国人知道。以重重帘幕封锁的法律帷幕才有利于贵族随意“依法”统治老百姓，增加了阶级专制的恐怖和神秘，这是一种古老专制时代的遗迹，其来源于商周君权神授的理念。但是，子产的行为是异于其阶级的行动，他反对这种专制。叔向曾写信痛斥子产说：“昔先王议事以制，不为刑辟，惧民之有争心也……民知有辟，则不忌上。并有争心，以微于书，而微幸以成之，弗可为矣！……‘国将亡，必多制’，其此之谓乎？”^①但子产却坚持认为自己这么做正是为了挽救晋国。确实，在子产将刑法公布之后贵族特权得到削弱，国家犯罪率大幅降低，农业和商业得以迅速发展。但对于这件事孔子却有不同的看法，孔子说：“晋国大概因此要灭亡了。人民知道了法律，那就会只看鼎上的条文，不看贵族脸色，怎么能显出贵族的尊贵？如果用法律治理国家，那么人们就专注于法律，只求免于犯罪，而失去内心的廉耻，这样的社会未免太不理想，应该追求天下为公，人人讲仁爱，家家睡觉不关门，根本就没有小偷盗贼才对。”但孔子的言说无法阻止各国开始相继变法的进程。

战国时代各国相继变法，封建制的官僚制取代了旧的分封制，结束了自原始氏族部落而来的松散的诸小国联盟体制，确立起中央—地方一体化的新型政体，百官群僚皆受命于君主的臣属关系随之形成，君主直辖的官吏极大

^① 左丘明. 左传·昭公六年 [M]. 北京: 中华书局, 2016.