

Study on the Evolution of the Traditional Supervision System in Ancient China and Its Contemporary Enlightenment

Qin Tao

Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu
Email: 656684507@qq.com

Received: Sep. 16th, 2018; accepted: Sep. 30th, 2018; published: Oct. 9th, 2018

Abstract

The supervisory system of Ancient China has experienced the formation period of Qin and Han dynasties, the development period of Sui and Tang dynasties, the strengthening period of Ming and Qing dynasties, and formed a relatively complete system. Its typical characteristic is the coexistence of the independence of the supervisory power and its dependence on the imperial power, impeaching somebody just according to what the supervisors overhear and using to be controlled by man, resident agencies and inspection system, the top to down supervision and the supervision of the low-grade officials to the high-level officials. It is important and significant to study the evolution of the traditional supervisory system of ancient China and to draw useful experiences and lessons for promoting the reform of the contemporary supervisory system.

Keywords

Supervision, System, Tradition, Reform

中国古代监察制度传统演变与当代启示研究

陶 勤

南京师范大学, 江苏 南京
Email: 656684507@qq.com

收稿日期: 2018年9月16日; 录用日期: 2018年9月30日; 发布日期: 2018年10月9日

摘 要

我国的监察制度经历秦汉的形成时期、隋唐的发展时期和明清的强化时期三个阶段的发展, 形成了一套

相对完备的体制，具有监察权的独立与对皇权的依附、风闻弹人与浓重的人治色彩、派驻机构与巡查制度、自上而下的层层监督与低品官吏对高品官吏的监督共存的特点。研究中国古代监察制度传统演变，汲取有益的经验与教训，对推动和促进当代监察体制改革具有重要的价值和意义。

关键词

监察，制度，传统，改革

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“监察制度是国家政治制度的重要组成部分，它对国家行政系统实施必要的制衡和监控……历来是治国安民、反腐倡廉的锐利武器” [1]。我国的监察制度历史悠久，经历了两千多年的发展，在如何监督权力运行、如何防止腐败滋生、如何树立监察机关的权威方面形成了一套相对完备的体制。这一体制明确了监察机关的职权范围，规范了监察机关的监察程序，细化了对自我监督的行为准则。研究中国古代监察制度，不仅仅有利于厘清我国整个古代官僚体制的发展脉络，也给当代的监察制度改革提供了借鉴。

2. 中国古代监察制度演变的历程

我国古代的监察制度大体可分为秦汉的形成时期、隋唐的发展时期和明清的强化时期三个阶段。

2.1. 初创阶段

尽管中国的监察制度，迟于罗马的监察官和希腊的弹劾权制度，但古代“西洋”的民主只是贵族的民主，而不是人民大众的民主，而中国古代贵族的民主监察最早则出现于三皇五帝时期，尧舜禹的禅让便是典型。尧舜虽有禅让之心，但仍需诸侯的认可。“尧知子丹朱之不肖，不足授天下，于是乃权授舜……尧崩，三年之丧毕，舜让辟丹朱于南河之南。诸侯朝见者不之朱丹在是之舜；狱讼者不之丹朱而之舜，讴歌者不讴歌丹朱而讴歌舜；舜曰‘天也夫！’，而后之中国践天子位焉，是为舜帝” [2]。“帝舜荐禹于天，为嗣。十七年而帝舜崩。三年丧毕，禹辞辟舜之子商均于阳城。天下诸侯皆去商均而朝禹。禹于是遂即天子位” [2]。

如果说尧舜时代的贵族民主监察还不是真正意义上的监察制度，那么中国传统的监察制度御史制和谏官制在周朝开始具体化。周朝的史官，职位虽低，但清望很高，孔子即为楷模。“他修春秋，有褒有贬……乱臣贼子多为之戒慎恐惧” [3]，只掌管文献史籍的御史，已经具有监察职能。公元前 221 年，秦统一全国后，在中央设御史大夫，掌管文书处理和监察工作，有效地制衡了相权；在地方上，设“由御史中丞直接领导、指挥的监郡御史” [4]，御史中丞对州县的管理、法令的实施持有监察权。秦朝出现这种自上而下的监察体系，并使御史监察制度成为作为三公九卿制的重要组成部分绝非偶然。经历了与吕不韦夺权斗争的秦王嬴政本为枭雄，为维护皇权、防范权臣，他“赋予所信任的大臣以监察的权力” [5]，以保证个人权力不受威胁。他赏识韩非“法治、势治、术治”的政治思想，重用丞相李斯，而韩非和李斯皆师承荀子，认为“人性本恶” [6]，所以统治的手段只能“不重仁爱而重刑罚” [3]。秦朝御史的主要任务是监察和责罚性本恶的权官，已然不是史官，而是察官。御史监察体系这一为后世所称道的传统

制度在建立之初就与皇帝加强中央集权不可分割。

汉承秦制，可以说御史制度形成与秦，发展于汉，但是秦朝御史的职责类似于现代法院的检查官，而汉代的御史制度则更接近于现代的监察制度。御史大夫的官署“秦时叫御史府，到东汉时叫御史” [7]，在西汉，御史府与丞相府并称“两府”。御史大夫还“有两副座：一称御史中丞，一称御史丞” [3]，承担皇帝机要秘书和中央机关的监察监督两个职能。汉武帝还在丞相府设司隶校尉，监督所有职权的行使，监察对象包括皇太后等皇亲国戚，出现了与御史相对峙的又一监察系统。西汉末年，助王莽篡汉的儒生攻击秦制不师古，以恢复古制为名，改御史大夫为礼仪之官，称“大司空”，御史府改由御史中丞掌管，并更名御史台，专司监察监督。西汉的御史台是我国政治史上第一个正式的专门的监察机构，加上部刺史、司隶校尉的设置标志中央与地方监察制度的以进一步完善。

东汉时，御史台被改称为“宪台”，位高权重，“与地位显要的尚书台、掌管宫廷传达的谒者台，同称‘三台’” [8]，并设立由皇帝直接指挥的司隶校尉，可以自行处置三公以外的朝廷百官中的罪犯，地位显赫，与尚书令、御史中丞并列。司隶校尉在东汉抵制腐败、抗击外戚宦官专政上，起到了比御史台更大的作用。此外，与西汉一样，东汉的地方监察长官刺史也由皇帝直接派遣，由于事权混杂，刺史逐渐掌握行政、军事、司法大权，并改称州牧，监察与行政、司法、治安甚至宫廷服务职能屈分的混乱，使监察失去应有的作用。同时原来的监察区也变为凌驾于郡县之上的地方行政区域，地方监察体系土崩瓦解，形成割据之势。

2.2. 发展阶段

魏晋南北朝时期，由于基本处于分裂割据状态，所以各朝的监察机关名目繁多，但在体制基本沿用汉制，并且为了防止监察长官权势过大，在御史中丞下设殿中御史、督运御史，分别掌握内外监察的权力，分散御史中丞的权力的同时以更好发挥其监察效能，地方上也不再设置固定的监察机关，而是由朝廷临时派出巡御史，一方面不定期的监察地方官员，一方面也避免形成尾大不掉的地方势力。值得关注的是，这一时期形成了防止监察人员自身犯法渎职的意识，出现了如果大臣犯罪，御史中丞没有及时纠查，也要受到革职等处罚明确规定。为防止监察机构徇私舞弊，魏晋以后还规定士族大家不得任御史中丞。但是，御史“闻风奏事”的制度也在这个时期形成。

为避免名目繁多的弊端，隋模仿汉制，中央设御史台，发展至唐代，监察机构更趋完备。御史台的职责是“掌邦国刑宪典章之政令，以肃正朝列” [9]，设“大夫一人，正三品；中丞二人，正四品下。大夫掌以刑法典章纠正百官之罪恶，中丞为之贰” [10]。御史台权力进一步扩大，享有一部分司法权，有权监督大理寺和刑部的司法审判案件。御史台下设三院：台院，掌推鞠和弹劾，阶品最高；殿院，掌朝班时的仪态，维护进行的秩序和尊严；察院，负责监察地方郡县和尚书省，品阶较低，但权限较大。唐代监察体系更大的特色在于谏官体系的日趋完备。御史负责监察百官，是察官；而监察帝王的官员叫谏官。“春秋战国时期谏议理论的发达……设置专职的谏官成为了当时的一种趋势” [11]。至唐代，中央朝廷三省制中的门下省更是成为以谏诤为任专门机构，主要职责便是匡正国家决策上的得失，谏正皇帝德才方面的正误。

随着封建专制主义的发展，宋代监察机构在沿袭唐制的基础上又有新的发展，在中央御史台仍设三院，“以监察御史点检三省、枢密院文书，创建六察司，以类相分，纠察吏、户、礼、兵、刑、工六部等机构的失职行为” [12]，以强化对中央机构的监督。宋代在地方设通判一职作为皇帝在地方上的耳目，与知州位列相同，也称监州。辖区内的一切政令须经过通判联署才能生效，一切情况通判可随时向皇帝奏报。宋代监察制度的一个显著特点就是“台谏合一”。“在前代，台谏职事不同……分职很严。而到宋代，御史得兼言事、谏正，谏官也任纠察、弹劾，开台谏合一之端” ([13] P. 68)，这是中国古代监察制

度史上的一个重大发展，加强了对皇权的制约，完善了中国古代权力监督的体系。然而在封建时代，虽谏院独立，但由于皇帝亲自控制用人权，使得合理的制度设计没发挥应有的作用，谏官不能监督天子，反而纠劾宰相，与台院一样在性质上成为政府的掣肘。此外，御史台可以随时派遣御史参与重大刑事案件的审理，御史还可以“闻风弹人”，并被要求定时奏报，“台谏每月必一请对，察官每月必一言事” [12]。如此便首开御史滥用职权的先例，这在某种程度上也说明封建国家专政职能在不断的增强。

2.3. 强化阶段

元代监察机关的职权与地位较之前代更加提高，“御史大夫秩为从一品；中丞 2 员，秩正二品；侍御史 2 员，秩从二品；治书侍御史 2 员，正三品” [8]。御史可以直接选拔台官，御史台“为天子耳目，凡正事得失，民间疾苦，皆得言；百官奸邪贪秽不职者，即纠劾之” [14]，成为与中书省和枢密院的平行机构。为加强对地方行政的控制，宋代还设肃正廉访使常驻地方，监督 22 道监察区，监察体系独立的趋势更为明显。

明初设立三府，“中书总政治，都督掌军旅，御史掌纠查。朝廷纪纲尽系于此，而台察之任尤清要” [15]，御史台和中书省、大都督府在职能上地位同等，但在纲纪督察上更为重要。朱元璋曾勉励御史台说：“卿等当正己以率下，忠勤以事上，毋委靡因循以纵奸，毋假公济私以害物” [15]。洪武十五年，改御史台为督察院，又名风宪衙门，以改变过去御史台的名称与其他机关名称混同的情况。“督察机构拥有参与重大刑狱案件的会审权和司法权” [8]，较之前代处于更加重要的地位。为钳制六部的权限，明代还设立了具有独立监察权的六科给事中，六科给事中与御史可相互纠举弹劾，同时起到限制督察院的作用，便于皇帝的控制和操纵。厂、卫制度是明朝独有的特务监视机制，锦衣卫和东厂在全国范围内实行特务监察，虽有利于加强皇权，但有违现代法制精神。

清代监察机关基本上承袭了明制，但组织上更加完整，在中央设督察院，并下设监察御史，专司纠察。清代总督和巡抚已成为左右行政的地方大员，但受到都察严密监督。雍正年间“以六科给事中并入都察院，以‘科道’称” [16]，实现国家监察体制的完全统一，使监察组织空前完整，解决了监察体制内部的矛盾。监察制度至清代正式成为与行政并列的职能系统，为对于维护中央集权、整饬吏治、纠举贪污、打击分裂起到了重要的作用，是治国安民的重要辅助手段。

3. 中国古代监察制度的特点与启示

作为国家政治制度不可或缺的组成部分，中国古代监察制度的发展迂回曲折，呈现出独特的特点，为当代监察制度建设提供了有益的经验与教训。

3.1. 监察权的独立与对皇权的依附

中国古代监察机构经过不断的发展完善，制度的层面上具有相对的独立性：在组织机构上，形成了有别于其他行政系统的独立体系；在监察权的行使方面，御史奏劾不必征求上级部门或其他机构的意见，不受其他行政权力的干预；在人事关系上，监官选拔由监察机关独立进行，监察机构基本与其他上级或地方长官没有隶属关系，宰相也无权推荐御史。这种独立性不仅可以防止行政官吏对监察机关的控制而削弱监察职能，又能避免监察官员害怕被报复且影响提升的顾虑，使他们能够大胆的履行职责。

但是，中国古代这种“相对独立的监察体系却对皇权有强烈的依附性” [5]，从监察机构的设置，到官员的职责的变化，再到最高长官的任命，“无不体现着维护皇权的原则，无不反映着加强中央集权的目的……中国古代监察制度是中国古代的君主专制中央集权政治体制发展的一个重要的表现形式，二者之间，就整体的发展趋势看，具有一致性” [5]。如明朝形成了多元的监察网络，监察机构的组织独立性

日趋增强，都察院、六科给事中和监察御史互不统属，但都分别要对皇帝负责。御史进行弹劾都是根据皇帝的密旨，监察体系服务于皇帝的个人意志，监官的权力来自皇权，更依附于皇权。我国当前纪检监察体制改革，给纪检监察机关应的独立于被监督单位的监察权，正是在充分认识到监察权独立的重要性的基础上的制度设计。

3.2. 风闻弹人与浓重的人治色彩

尽管中国古代监察制度已具有某些法制化的成分，但在实施中不按法规纲纪行事的现象屡见不鲜，“风闻弹人”就是因人废法的典型。允许御史根据道听途说的传闻进行弹劾，从魏晋以后就出现了；到宋代变本加厉，监官弹奏不当也不用负责；明清时期，走向极端，甚至出现大臣只要被弹劾无须确实证据就要引咎辞职的情况，“文中一攻，则其人自去，不待诏旨” [8]。有的皇帝甚至鼓励风闻弹人，认为如此一方面可以不挫伤监官的积极性，另一方面又可以起到箝制大臣的作用。但是这种帝王权术之治，也增加了察官滥用职权的机率，使我们古代的监察制度带上了浓重的人治色彩。所以，中纪委提出的纪检监察机关“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、手续完备、程序合法”的办案方针，对于坚持法治、杜绝人治有着重要的作用。在机构设置、制度构建，活动规范方面实现监察体系的全面法制化，形成具有一定合法性、权威性的监察制度，才是当前稳步推进全面深化改革的根本性保障。

人治与法制规范的冲突，使监察制度常常处于不稳定状态。因为虽然有严密的地方监察系统，封疆大吏也由皇帝亲自委派，但极权专制君主总是不放心地方官僚，怕地方长官坐大形成与中央抗衡的力量，所以除了派监官监视外，常用自己的亲信监官取代其不信任的地方长官，使得监察官极易变为地方行政官，监察者变为被监察者。监察权与行政权混乱不清导致的监察失效，反而更加据了地方割据。所以，十八大以来，中央纪委监察部和各级纪检监察机关调整内设机构，全面实现“转职能、转方式、转作风”，有着深刻的历史原因。实现三转，聚焦中心任务，突出主业主责，强化监督执纪问责，既是纪检监察机关的深刻变革，也是实现纪检监察机关治理能力现代化的重大举措。

3.3. 派驻机构与巡查制度共存

为加强中央对地方的控制，汉武帝不再设置郡县监御史，“分全国为十三部，各派常驻刺史 1 人，秩六百石，刺史在中央御史中丞领导下，对部内所属郡国进行监督，亦纯属监察官” [8]，每个监察区设一名刺史作为专职监察官，对州部内所属各郡进行监督，并公布“六条诏书”，明确刺史的职权范围。此外，还由丞相委派“丞相史”，随时随地进行抽检监督。唐代也制定了六条巡察规定，较之汉六条和隋六条，职权范围更为广泛。唐代还在正式“编制”的监察官员之外，设置具有监察职能的“里行使”，扩大监察效能，这是中国官制史上的一个新发展，也可以说是现代的兼职监察员制度的前身。

宋代皇帝也会委派转运使、按察使等，兼掌州县的监察事物。明朝常由御史代表皇帝巡按地方，且职责划分明确，总督统管全局，巡抚兼管行政和民政，提督兼管军事。总督和巡抚都是临时派遣，事情处理完就归朝，且都是由御史兼职，隶属于监察院，所以有明一代，总督和巡抚都不是正式的地方大员。我国当前监察体制改革实行的派驻机构政策和从中央到地方的不定期巡视制度有着深厚的历史渊源。

3.4. 自上而下的层层监督与低品官吏对高品官吏的监督

为维护皇权，中国古代的监察制度维持严格的等级身份，权大者监察权小者，上级监察下级，从中央到地方形成自上而下的层层监督的“垂直体系”。为使监察网更加周密的完备，封建帝王还设置多元多轨的监察体制，出现以低品级官吏监督高品级官吏的制度，监察官员品秩虽低，但可以直接向皇帝弹劾大臣。“夫秩卑而命之尊，官小而权此重，此小大相制，内外相维之意也” [17]。皇帝任用低品官员作为监官，一方面便于加强对监官本身的监督，因为阶品低的官员社会关系一般来说比较简单，与官场

联系少，勇于打破情面，且对官职感情还没深入，敢于纠举；另一方面也可充分发挥其积极性，使其尽忠竭力，因为他位低权轻，且由于立功心切，如弹劾成功，可以得要职。“官轻则爱惜身家之念轻，而权重则整饬吏制之威重” [18]。低阶监督高阶的政策对监官的人选提出了更高的要求。一方面在身份上要具有独立性，只有身份上独立权贵，人格上才不依附权贵的可能。如魏晋之后规定大士族不得为御史，所谓“甲族由来多不居宪职” [19]；宋代宰相无权推荐御史，宰相的亲朋好友也不能做御史；宋神宗元丰年间，为强化对六察官自身的监督机制，在尚书省置御史房，负责弹纠御史六察官的失职行为。另一方面，在监察能力、业务知识上要有一定的知识储备、从政经验和应变能力。如宋代明确规定未经两任县令者不得任御史之职，以保证监察效能。这些经验体现了打造忠诚干净担当的纪检监察队伍的历史重要性。纪检监察机关只有“加强自身建设、完善内控机制，坚决清理门户，严防灯下黑”，才能保持“打铁自身硬”的清醒和“永远在路上”韧劲，才能回应人民群众的期盼。

4. 结论

权力具有强制力、占有欲、扩张性和排他性，失去监督的权力是危险的，所以监察制度在行政体系中举足轻重。经过数千年来发展，中国古代发展出了在理论和实践上的几近完备的封建监察体制，已形成独有的特点。当然中国监察制度的发展史给我们的不是简单的制度变迁史[20]，这种优秀的传统资源也并没有随着封建时代的终结而消亡，梳理监察制度及其形成、发展、变化的内在逻辑体系和外部运行形态，使其与当代的新状况相结合，催生出新的制度创举，更好地发挥监察体系“修明政治、严肃法纪、纠劾官邪、整饬吏治、矫平冤狱、褒扬清廉、举荐贤良” [1]等多种功能，对推动和促进当代监察体制改革和廉政建设具有重要的价值和意义。

参考文献

- [1] 左双文, 冼剑民. 一部研究中国监察制度的力作——《中国监察制度研究》读后[J]. 广东社会科学, 1999(4): 138-139.
- [2] (汉)司马迁. 史记·武帝本记[M]. 延吉: 延边人民出版社, 1995.
- [3] 陶百川. 比较监察制度[M]. 台北: 三民书局印行, 1978.
- [4] 郭静如. 古代监察制度的发展历程及其现实启示[J]. 齐齐哈尔大学学报: 哲学社会科学版, 2017(5): 99-101.
- [5] 吴凤霞. 略论中国古代监察制度演变的几个特点[J]. 廊坊师范学院学报, 2006, 22(1): 52-55.
- [6] 颜世安. 荀子、韩非子、庄子性恶意识初议[J]. 南京大学学报(哲学, 人文科学, 社会科学), 2010, 47(2): 63-78.
- [7] 孙军, 于恩忠. 唐朝的监察制度及积极作用[J]. 政法论丛, 1998(3): 52-54.
- [8] 陈哲夫. 监察与监督[M]. 北京: 北京大学出版社, 1994.
- [9] (唐)李林甫, 等. 唐六典·御史台[M]. 陈仲夫, 点校. 北京: 中华书局, 1992.
- [10] (宋)欧阳修, 宋祁. 新唐书·百官三[M]. 北京: 中华书局, 1975.
- [11] 马作武. 秦汉时期监察制度形成及思想探源[J]. 政法论坛, 1999(3): 107-113.
- [12] 贾玉英. 略论宋代御史六察制度一兼与刁忠民同志商榷[J]. 史学月刊, 2002(12): 17-23.
- [13] 季盛清. 宋代台谏合一考述[J]. 杭州大学学报, 1992(2): 73-79.
- [14] (明)宋濂, 等. 元史·张雄飞传[M]. 北京: 中华书局, 1976.
- [15] (清)张廷玉, 等. 明史·职官二·都察院[M]. 北京: 中华书局, 1974.
- [16] 郭静如. 古代监察制度的发展历程及其现实启示[J]. 齐齐哈尔大学学报: 哲学社会科学版, 2017(5): 99-101.
- [17] (清)顾炎武. 日知录·部刺史[M]. 周苏平, 陈国庆, 点注. 兰州: 甘肃民族出版社, 1997.
- [18] (清)赵翼. 陔余丛考·监司官非刺史[M]. 栾保群, 吕宗力, 点校. 石家庄: 河北人民出版社, 1990.
- [19] (唐)杜佑. 通典·职官·御史台[M]. 北京: 中华书局, 1984.
- [20] 武夫波. 中国监察制度的逻辑、传统与意义[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 65-69.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2331-0332，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ojhs@hanspub.org