

我国古代监察制度的起源及评析

【来源：2015-09-08 中国纪检监察报】

在中华文明 5000 多年的历史进程中，监察制度是反腐倡廉中一项非常重要的制度设计，对维护政治秩序的运行、社会秩序的稳定以及阶级关系的调整，起到了重要作用。可以说，中华文明的传承与延续，特别是后 2000 多年封建政治文明的传承延续，与监察制度的形成与完善密不可分。但监察制度的产生与发展是一个历史过程，本文就我国古代监察制度的起源、形成诸问题谈一些认识。

我国古代监察制度的萌芽

监察是特定时期的国家统治阶级通过在其政权内部设立的职官或机构，对国家公共权力掌握者权力行使的监督，以防止其失职、渎职和权力滥用，从而提高行政效率，维护政治秩序，调整社会阶级关系。人们熟知的监察部门对贪污受贿的查处，其实只是监察的一个方面，而非全部。在人类文明史上，由于各国各民族的历史发展道路不一样，政权组织形式不一样，阶级利益不一样，监察制度的形式也各有差异。监察形成与发展的历史性、阶级性和阶段性，是我们看待分析监察制度形成与演变的基本前

提。

在迄今为止的阶级社会里，任何时期，国家公共权力行使都出现过失职、渎职和以权谋私等腐败现象，我国也不例外。据《史记》记载，早在传说中的尧时代，其政权中担任“工师”一职的“共工”这个人就很“淫辟”，后被流放到幽陵之地。在舜的时代，长期担任“缙云”官职的家族中，出现了“贪于饮食，冒于货贿”的“饕餮”之徒。在进入阶级社会后的夏商周奴隶制时代，腐败更是汹涌如潮水。夏王朝的第二代国君太康“盘于游田，不恤民事”，以至丧失王位。夏王朝的最后一个国君夏桀，“不务德而武伤百姓，百姓弗堪”，是大家熟知的暴君。商代纣王也是一个“好酒淫乐”的暴君。西周幽王任用“为人佞巧，善谀好利”的虢石父，引起社会动荡，以致西周灭亡。可见滥用权力、失职渎职、受贿谋私、贪婪奢靡等腐败现象早在奴隶制时代就已出现。春秋时期，腐败以及腐败导致人亡政息的情况，在《左传》、《国语》、《史记》等文献记载中更是俯拾即是，不胜枚举。鲁国大夫臧文仲由此还得出“其兴也勃焉、其亡也忽焉”的历史兴衰规律。

任何统治阶级都不会容忍无所顾忌的贪婪。有文献记载了自传说时代到商周时期惩处腐败的许多事例，如尧舜时代将所谓“四凶”“投诸四裔，以御魑魅”，春秋晋国司寇羊舌鲋（字叔鱼）因贪渎而被其兄叔向判处死刑，叔向因此被孔子称为“古之遗直也。治国制刑，不隐于亲”。《左传》记载“夏有乱政而作《禹刑》”，西周有《吕刑》，春秋时有《刑书》、《刑鼎》，其中都有涉及腐败

惩处的内容。但是，腐败的出现以及对腐败现象的惩处并不意味着监察制度产生。由于奴隶制时代缺乏统一的中央集权，缺乏从中央到地方的官僚化管理队伍，因此有政治监督而无行政监察，有道德劝谏而无制度监督措施，监察制度非常粗疏。

恩格斯在《反杜林论》中说：“一切政治权力起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的”，这是十分正确的。那时，作为政治权力的监察制度既无产生的政治基础，也无社会经济基础。

我国古代监察制度的形成

监察是针对行政的一种监督措施。监察的产生及其制度化必须建立在一种社会分化、政治分化较高的基础之上，即在中央集权官僚制形成以后。战国时代，由于生产力的发展，支撑宗法血缘等级分封政体的井田制彻底瓦解，地主制经济蓬勃兴起。新兴的地主阶级在政治上迫切需要建立一套能够代表本阶级利益的政治体制。由于中国地主阶级的生产方式不同于西方的领主制，政权的组织形式必须从单个地主那里游离出来，形成集中代表整个地主阶级利益的政治组织。因此，以中央集权官僚制替代宗法血缘等级分封的世卿世禄制，以法治替代礼制，是一种有效而合理的方式。战国时代各国大都选择了这种国家治理方式，建立了区域性的中央集权，以郡县制替代了分封制，也形成了各具特色的官吏任用选拔方式。

这种管理形式下，地方是中央行政的一个区域，地方服从中

央，严格执行中央政令，全国统一在同一个法律体系范围内，而不能各自为政。执行政令的是各级官僚，官僚的选拔不再依靠人的血缘身份而是依靠才能，各级主要官吏由中央直接任命，代表国家行使管理权力，从国家获得俸禄，权力及身而止。这种国家治理的行政方式必然要产生一个问题，那就是如何保证这支官僚队伍能够有效执行中央政令，如何保证被赋予官吏身上的行政权力不被滥用。

战国时代官僚制产生初期，种种腐败问题就颇为严重。一是权力腐败。《韩非子·外储说左下》记载了西门豹治邺的黑色幽默故事。“西门豹为邺令，清克洁欲，秋毫之端无私利也，而甚简左右。左右因相与比周而恶之。居期年，上计，君收其玺。豹自请曰：‘臣昔者不知所以治邺，今臣得矣，原请玺复以治邺。不当，请伏斧钺之罪。’文侯不忍而复与之。豹因重敛百姓，急事左右。期年，上计，文侯迎而拜之。豹对曰：‘往年臣为君治邺，而君夺臣玺；今臣为左右治邺，而君拜臣。臣不能治矣。’遂纳玺而去。文侯不受，曰：‘寡人曩不知子，今知矣。愿子勉为寡人治之。’遂不受。”这个黑色幽默说明贪污腐败在魏国的盛行。商人吕不韦以金钱贿赂的方式将子楚扶上秦国王位。秦在统一过程中，通过贿赂六国重臣而亡其国。这些都是典型事例。二是极端功利主义的价值观。战国官僚主要出身于游士和军功，怀有强烈的功利主义情感。他们奉行“夫天下以市道交，君有势，我则从君，君无势则去，此固其理也”的从政观，信奉“……故

诟莫大于卑贱，而悲莫甚于穷困”的生活理念，鼓吹“利之所在民归之，名之所彰士死之”的价值观，形成了当时官场上“父兄大臣上请爵禄于上，而下卖之以收财利及以树私党。故财利多者买官以为贵，有左右之交者请谒以成重。功劳之臣不论，官职之迁失谬。是以吏偷官而外交，弃事而亲财。是以贤者懈怠而不劝，有功者隳而简其业”的亡国之风。

这种价值观下，官吏失职、渎职、怠政、贪污腐败等利己主义作风必为常态。此形势下，无论是君主专制还是中央集权，都必须强化监察以维护权威。因此，战国时期的监察从加强君主专制和中央集权两个方向发展起来。首先是以加强君主专制为中心的监察。申子、韩非等一些法家从人性恶的角度出发，提出了君主要以“术”来监察官僚是否执行政令，是否存在失职、渎职等行政不作为和腐败。这种强化君主个人以权术方式来监察的法家思想出现，实际上是当时官僚制兴起，而监察制度又不完善的表现。其次是以加强中央集权为核心的制度性监察。战国时期，对官僚制下官吏行政的道德素质也有要求，如湖北云梦秦简的《为吏之道》；对官僚行政不作为的“上计”考核制度出现，如秦国、齐国等。

但是，这些还不能说是完善的监察制度。完善的监察制度是伴随着统一的中央集权产生而在秦汉时期出现的。秦汉的监察已经具备了基本的制度内涵。

首先，完整监察系统的出现。秦汉在中央设有御史大夫，“位

次丞相，典正法度，以职相参，总领百官，上下相监临”。其主要职责是监察。不仅中央有了主要监察官，在地方也形成了以刺史、督邮、廷掾为中心的州郡县监察体系，涵盖了中央监察、区域监察和层级监察多项内容。

第二，监察从君主的“术”中分离出来，从行政管理中分离出来。秦汉监察的理性化发展程度提升，监察虽然仍是在君主专制控制之下，但与战国不同，君主一般不再以“术”的方式直接插手对官僚的监察，而由专门的监察系统监察。从汉代开始，监察与行政不再合署办公，甚至不在一地办公，监察的独立化程度明显加强。汉代行政过程中，监察的介入程度已较深入。汉武帝时，巡视监察制度创立，是我国历史上监察制度的一大创新，也是一大特色。

第三，监察制度与监察内容的完善。汉初惠帝时，形成了《御史九条》和“监者二岁更，常以中月奏事也”的监察条例和监察管理方式。汉武帝时期，进一步形成了《六条问事》的监察法规，确立了不得干预行政的指向性监察内容法规。与此同时，汉代在监察官的选任、任职回避、政治待遇以及监察内容、时间和处理方式上形成了相对完整的制度规定。

综上所述，秦汉是我国古代监察制度的形成时期，后来的监察制度是在此基础上的完善与调整。

对古代监察制度起源的认识

相较于其他古代文明，我国历史上的监察制度起源早、设计严密，体现了政治文明的高度发达。

第一，监察制度起源的决定性因素是行政管理方式的转变，而行政管理方式的转变则是社会经济发展的结果，是社会经济发展对社会政治职能的需求。我国监察制度起源并形成于战国秦汉时期，正是专制主义中央集权政治体制的产生与确立时期。这个事实说明，历史上的监察制度虽然严厉惩处腐败，但其产生与腐败现象的出现并不同步，监察与行政还有更为深刻广泛的联系。

第二，监察制度本质上是占统治地位的统治阶级的要求，是一定社会阶级关系在政治体制设计上的反映，不是超然于社会之上。我国古代监察制度代表的是地主阶级的整体政治利益，通过对封建官僚队伍的监察，以达到控制和压迫以农民阶级为主体的被剥削阶级的一种政体设计。因此，仅仅把古代监察制度看做对封建官僚的管控是不全面的。

第三，以权钱交易、用人不公、贪婪奢靡、正气不张、失职渎职等为代表的腐败现象长期存在于封建时代各个王朝。我国古代监察制度在肃清吏治、缓和社会矛盾、调整阶级关系、权力制衡以维护封建政治秩序运行上发挥出重要功能。我国封建政治体制之所以能够存在 2000 多年，某些王朝能够延续数百年，历史上之所以能够出现若干文明发展高峰，与监察制度的整体较完善，与某些王朝对监察制度的高度重视密不可分。

第四，我国历史上的监察制度在监察形式、监察内容上多所

创设，形成了我国古代独具特色的监察文化。这种文化的核心精神是崇尚刚直高节，鄙视贪婪丑恶，是我国历史廉政文化、廉洁文化形成的重要政治因素。因此，古代监察制度的方式、监察文化的内涵，有许多值得我们借鉴的内容。我们应当充分吸取古代反腐倡廉的历史经验，为推进当下廉政建设提供历史智慧。

（作者系中国社会科学院历史研究所研究员、所长，研究生院教授、博士生导师 卜宪群）