

# 中国古代监察制度的演变： 从复合性体系到单一性体系

张 生

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720 教授)

**摘 要：**我国古代监察制度发轫于西周时期，成型于秦汉时期，经历了台谏（御史台与谏官）分置、台谏相辅、台谏合一的体系演变。监察制度包括职掌巡视纠弹的御史体系与谏诤封驳的谏官体系，两个体系相辅相成便能发挥约束权力的功效；当谏官体系日趋衰弱、与御史体系混为一体的时候，监察制度整体效用也大为削弱。有必要在探究不同监察制度体系演变更替之后，进一步分析古代监察制度权威性的根源、有效性的基础，以及制度理念和功能蜕变的压力。

**关键词：**监察制度；御史；谏官；复合性体系；单一性体系

**中图分类号：**DF3 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-0078 (2017) 4- 021-09

中国古代监察制度发轫于西周，确立于秦汉时期，至隋唐时期臻于完备，历经变革延续至晚清，可谓源远流长。监察制度是我国古代国家治理体系中的重要一环，纲纪之整肃、吏治之维护、政治污弊之涤荡多有赖于此，是公正、有效之政治法律秩序得以实现的保障。从有无专门组织机构的狭义而言，古代之监察制度仅指御史体系，既有职掌明确的办公官署，又有独立而专业的官吏团体，还有行使职权所依据的法律法规。从监察功能的广义而言，则包括职掌监察纠弹的御史体系与谏诤封驳的谏官体系，涉及不同时代、隶属于不同官署常设的御史、给事中、谏议大夫、起居、知制诰、中书舍人、翰林学士等。本文拟以“御史”与“谏官”为核心，来阐释我国古代监察制度体系演变的三个主要历史阶段：秦汉时期形成了御史与谏官并存的复合性监察制度体系；隋唐时期御史与谏官相辅相成，复合性监察制度体系臻于完备；宋以后谏官制度逐渐衰微，及至明清时期形成了以御史与谏官制度合一的、以督察院为主体的单一监察制度体系。从复合性制度体系到单一性体系的演变，不仅是制度性的改变，更是监察制度理念的蜕变，在此蜕变中后人可以深切体会到监察制度的君主工具性价值和天下整体性价值的整合与分裂。

## 一、汉朝御史与谏官分置的监察体系

史官源于原始社会职司天人交通的巫师，国家建立以后，成为记录时事、掌管文书图

籍的官员。《说文解字》中的解释是：“史，记事者也，从又持中。”

《周礼·春官》记载，在大宗伯之下有“五史”：大史、小史、内史、外史、御史等职官。“五史”之中“御史，中士八人，下士十有六人，其史百有二十人，府四人，徒四十人。”<sup>①</sup>御史最初在宫中掌管文书图籍，职位卑微却可以接触到君主。因受到君主的信任而获得监督臣僚的职权。

秦朝统一后，在中央设丞相、太尉、御史大夫，分掌行政、军事、监察三项主要权力。<sup>②</sup>御史大夫既是副丞相，参与国家重大问题决策，且为御史的首领，监督制衡丞相，免其违法、专权。汉朝的御史制度分为中央和地方两个层级。中央监察机构为御史府，其长官为御史大夫（一人，秩两千石），据《汉书·百官公卿表》：“御史大夫秦官，位上卿，银印青绶，掌副丞相”；“位次丞相，典正法度，以职相参，总领百官上下相临。”<sup>③</sup>御史大夫还负责下发皇帝诏令与转呈公卿奏章，考核和举荐人才，且参与法律制度的制订与修订，例如汉文帝废除肉刑的诏令，就是丞相张苍与御史大夫冯敬主持议定，并督责具体落实。

御史大夫之下设御史中丞（一人，秩一千石），据《汉书·百官公卿表》：御史中丞“在殿中兰台，掌图籍秘书，外督部刺史，内领侍御史员十五人，受公卿奏事，举劾按章。”御史中丞是御史府实际的业务主管，负责各项具体的监察事务，掌握各项法令、档案，对内统领御史，对外督责刺史。东汉光武帝时期改由御史中丞统领御史系统，御史府也迁出宫禁。御史府的长官御史中丞由皇帝选任，御史台所属御史则由御史中丞选任，并随长官进退。御史具有独立而完整的组织系统，其职权包括协助君主考核百官，弹劾违法、失职、不称职、违犯礼仪规程等；对于巡察中发现的忠诚可靠、才能卓越的人才，可以直接举荐；参与法令的拟定、修改，以及疑狱的审理、冤狱的昭雪。

汉武帝时为治“巫蛊之乱”，设置了统领隶卒的司隶校尉。事件平息之后，司隶校尉不再统领隶卒，而成为特别监察官。据《后汉书·百官志》载：“（司隶校尉）持节，掌察举百官以下及京师近郡犯法者。”初置时司隶校尉持有皇帝授予的节杖，表示受君主之命，有权劾奏公卿贵戚，除监察朝中百官外，还负责监察京畿及附近的七郡地区。东汉时，御史中丞、司隶校尉、尚书令在参加朝会时均专席而坐，被称作“三独坐”，可见其地位之尊显。御史中丞、司隶校尉弹劾对象有所交叉，在朝的文武百官、在京的皇亲国戚都在监督范围之内，可以直接奏呈君主，极具权威。汉代对地方的监察主要由各部刺史负责。<sup>④</sup>汉武帝将全国分为十三个监察区，每区设置一部刺史（秩六百石），各部刺史归御史中丞统辖，以中央监察官的身份监察地方。部刺史依据《六条问事》行使监察权：

“刺史班宣，周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事，非条所问，即不省。

①《周礼·春官宗伯第三》。

②丞相的权力最大，不仅限于行政权，立法、司法均有行使。

③《汉书·朱博传》。

④汉惠帝时设监御史，有监察郡县之职权，汉武帝时废置。

一条，强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。二条，二千石不奉诏书遵承典制，背公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。三条，二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，……。四条，二千石选署不平，苛阿所爱，敝贤宠顽。五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监。六条，二千石违公比下，阿附豪强，通行货赂，割损政令。”<sup>①</sup>

“六条”监察范围看似宽泛，实际监察对象仅针对二千石以上长吏和地方豪强，低于二千石以下的地方官和“六条”以外的事项，均一概不问，而由地方长官去处理。简明扼要而注重效率，是汉代地方监察制度的基本原则，如果刺史对地方事务的监察过于庞杂，不但干涉地方政务，难免陷于琐碎事务之中，不能有效掌握整个地区治理的要领。

秦汉时期，还有发挥监察职能的谏官——给事中、谏议大夫、记录起居的史官。给事中是加官，是“给事殿中”的简称，<sup>②</sup>“给事中，加官也。秦置，汉因之，所加或大夫、博士、议郎，掌顾问应对。”<sup>③</sup>君主经常给一些近臣加“给事中”的头衔，获此头衔的外朝官员即可出入宫禁，侍从君主左右，为国家大政决策提供意见。到南北朝时期，给事中逐渐担负起谏诤君主、封驳奏章的职责。秦朝已设置了职掌明确的谏议大夫：“秦署谏议大夫，掌论议，无常员，多至数十人，属郎中令。”<sup>④</sup>通过参加朝会，谏议大夫可以发表议论，以匡正君主、谏诤得失，限制君主恣意妄为。秦汉两代延续春秋战国时期“史官”的设置，记录君主日常起居言行，既作为纂修国史的资料，同时也约束君主对历史负责、对君王世系负责。如《汉书·艺文志》云：“古之王者世有史官，君举必书，所以慎言行、昭法式也。左史记言，右史记事。事为《春秋》，言为《尚书》。”君主明知违法而为之，史官也将忠实记录，不为君主好恶所左右，“君举必书，书而不法，后嗣何观！”<sup>⑤</sup>这给君主造成了自律的压力，记录起居的史官无异于沉默的谏官。秦汉时期已初步确立御史与谏官分置的监察体系。特别是御史监察系统已相当完备：在中央以御史府为组织统率，监察朝中百官、贵族，在京畿地区有司隶校尉职掌监察，在一般地方有十三部刺史巡察。谏官虽尚未形成完备的组织体系，以谏议大夫为代表的谏官已能有效制约君主的权力。谏官对上监督君主，御史对下监察臣僚，御史与谏官分置，各自独立行使职权的监察体系已经基本成型。

## 二、唐朝台谏相辅的复合性监察体系

隋朝承魏晋南北朝之后，对既有监察制度略加损益，在中央层面形成了御史台主纠弹、门下省掌谏议的体制；在地方层面，以司隶大夫为长官，职掌巡察地方之权，巡察御史依据“六条”<sup>⑥</sup>行使监察权。

① 颜师古注引蔡质《汉官典职仪》。

② 《文献通考·职官考四》载：“以有事殿中，故曰给事中”。

③ 《文献通考·职官考四》，《汉书·百官表》中的记载稍微简略，但内容大体相同：“给事中加官也，所加或大夫、博士、议郎。”

④ 《文献通考·职官考四》。

⑤ 《左传·庄公二十三年》。

⑥ 隋朝的“六条”与汉代的的不同，其范围更为宽泛，包括对地方官的考核、纠举、惩治，以及赈灾救恤、人才举荐等。

唐朝承袭了隋朝的监察制度,职掌纠弹臣僚的是御史台,负责规谏君主的主要是门下省。<sup>①</sup>御史台设御史大夫一人,正三品,掌理台务;设御史中丞二人,正五品,辅助御史大夫行使职权,其地位不如汉代,不再是御史系统的实际负责人。在御史大夫、御史中丞之下设有台院、殿院、察院三院,统辖三院的御史台系统称作“台院制”,其规模空前壮大,官吏人数多达五六百人。

台院由侍御史(正六品)六人组成,职掌纠举京城臣僚,参与审理重大案件,<sup>②</sup>总理御史台各项内部事务。殿院由殿中侍御史(从七品)九人组成,维持整肃朝会、祭祀等重大典礼时的礼仪秩序。察院由监察御史(正八品)十五人组成,其中三人专门负责监察尚书省所属吏、户、礼、兵、刑、工六部,每人监察两部。<sup>③</sup>唐朝将地方分为十个监察区,称作“十道”(后来增加至十五道),监察御史根据“六条”巡察州县,纠举违法大要,细故委诸州县自行处理。唐中宗以后,为加强对地方官吏的考核与监督,增设巡按使(由监察御史担任)。唐朝御史台所辖三院,台院、殿院以监察中央臣僚为主,察院之监察范围最广,涵盖中央与地方。监察御史一般只有正八品,但其监察权力极大,在御史中是“位卑权重”的中坚力量。

唐朝对地方的监察分为两个系统,一是巡察州县的监察御史,一是分监察区<sup>④</sup>的按察使。两者在监察职能上有着明确的分工,监察御史主要负责对地方长官的弹劾,以及重要事务、重大疑难案件或是冤案的处理,地方具体事务并不过问;按察使则依照《监察六法》在本道范围内行使监察权。唐玄宗时期仿照汉朝《六条》问事的惯例制订了《监察六法》,据《新唐书》所载:“其一,察官人善恶;其二,察户口流散,籍帐隐没,服役不均;其三,茶农桑不勤,仓库减耗;其四,察妖猾盗贼,不事生业,为私蠹害;其五,察德行孝弟(悌),茂材(才)异等,藏器晦迹,应时用者;其六,察黠吏豪宗兼并纵暴,贫弱冤苦不能自申者。”唐玄宗的《监察六法》涵括吏治、经济、治安、司法、社会风化等各个方面,监察对象也十分宽泛,大小官吏、豪强、士民皆在纠举按察范围之内。唐朝对地方的监察既有“把握大要”的巡按监察御史,又有细致具体的按察使,比之汉朝的地方监察制度更为严密。在监察中发现的问题,大事呈禀,小事自行处理;在特别情况下,君主授权监察官可以“便宜行事”,即可代表君主自行处置所有问题。

唐朝设有给事中、左右散骑、谏议、拾遗、补缺等谏官,<sup>⑤</sup>分别隶属于门下省和中书省,谏官的职级固定,员额众多。在谏官中,给事中权责最为重大,并参与许多大政的最后决

① 中书省也有负责谏议的职官,但在三省体制下,门下省主导规谏与封驳权。

② 唐朝的重大疑难案件由大理寺卿、刑部尚书、御史中丞会审,三法司的会审称作“三司推事”;大理寺主掌审判,刑部掌理复核,御史台负责监察,并对案件中违法失职的官员进行弹劾。三法司会审时,御史台由御史中丞代表监察机关出席,侍御史负责具体审判监察事务。

③ 六部是唐朝三省六部体系中的重要行政部门,监察六部的御史权责重大,称“六部察官”。

④ 先是分为十道监察区,后增为十五道监察区。

⑤ 据《文献通考》门下省:“凡官十有一:侍中、侍郎、左散骑常侍各一人,给事中四人,左谏议大夫、起居郎、左司谏、左正言各一人。”



策，成为唐代中枢机构中一支极为重要的力量。<sup>①</sup>《唐六典·门下省》称：“给事中四人，正五品以上。”其职掌甚为广泛：“常侍从，读署奏抄，驳正违失，分判省事；若侍中、侍郎并阙，则监封题，给驿券。”<sup>②</sup>给事中的言谏监察权主要包括以下两项：

其一，侍从君主左右，掌理起居、规谏违失。唐朝的给事中已从“给事殿中”的服务性事务官演变成统领史官，规谏君主、匡正违失的职事官。唐朝秉承了魏晋以来侍从史官记录君主言行的传统，有学者考证：“至魏明帝太和年间，设置著作郎，于掌修传统史籍外，兼修起居注。两晋南朝沿袭，而到北魏有所改观，朝廷设立起居注令，以二人专修起居注。从此，历代皇帝效法。例如隋代于内史省设置起居舍人专司起居注；唐宋时期于门下省设置起居部，与中书省起居舍人分掌其事”。<sup>③</sup>唐代由给事中统领起居部，记注最为详尽。在“左史记言，右史记事”的基础上，对讨论政务、重大决策的记录尤为详备，“左右史起居注之外，有政事及奏对由宰相撰录者，谓之‘时政记’。案旧书（即《旧唐书》）：唐初记注最详备，苏冕言：‘贞观中每日朝退后，太宗与宰臣参议政事，即令起居郎一人执简记录，由是贞观注记政事极详。’<sup>④</sup>世所见《大唐创业起居注》、《贞观政要》都是以议论政务、治国之道为主要内容的记录，这些记录既是修纂官史的历史资料，同时也是政务“故事”（惯例），给事中可以根据“君主的言行或君主认可的言行”来约束君主。杜正伦<sup>⑤</sup>在唐太宗时任给事中，兼任起居注。太宗曾对臣下说：“朕每日坐朝，欲出一言，即思此言于百姓有利益否，所以不能多言。”杜正伦对曰：“君举必书，言存左右史。臣职当修起居注，不敢不尽愚直。陛下若一言乖于道理，则千载累于圣德，非直当今损于百姓，愿陛下慎之。”<sup>⑥</sup>

其二，封驳诏令，参与司法。在唐朝三省体系中，“中书省撰议、门下省审复、尚书省承行”。中书省主持国家重要诏令、法令的起草，门下省参与其中，但是诏令、法令的生效需要门下省的审核通过，这是对立法权和命令权的监察。门下省主持复核的是侍中、侍郎，但在门下省实际具体负责的是给事中。给事中对诏令、法令草案进行形式和实质的审核，就形式而言，草案中不能有文字表达的错误；就实质而言，草案要符合治道，不得违背法律原则，务求合理且可行。对于有问题的诏令或法令草案，可以封驳或涂归：“凡百司奏抄，侍中既审，则驳正违失。诏敕不便者，涂窜而奏还，谓之涂归。”<sup>⑦</sup>对有问题的草案可以驳正违失，给事中也可以在草案上修改后再奏还；经审核无问题的草案，经确认即可生效，下发尚书省执行。给事中可以参与中央、地方重大案件的讨论，对适用法律、

① 祁德贵：《论唐代给事中的主要职掌》，载《中国史研究》1995年第1期。

② 《文献通考·职官考四》。

③ 朱珍：《起居注小考》，载《兰台世界》2012年第1期。

④ 朱珍：《起居注小考》，载《兰台世界》2012年第1期。

⑤ 575年生，658年卒，唐太宗朝曾任给事中，迁中书侍郎、进同中书门下三品（唐宰相之职）。

⑥ 《旧唐书·杜正伦传》。

⑦ 《新唐书·百官志二》。

案情判断,匡正违失。给事中实际掌握着立法复核和部分案件的司法监察权,在职司范围内还可以行使纠弹权,因而有称:给事中“具有集谏官、宪官、法官于一身的特点”。<sup>①</sup>

唐朝前期形成了御史与谏官相辅形成的复合性监察制度体系,御史侧重于对百官、士民的监督,以上临下;谏官侧重于对君主本人言行及其决策的监察,是以下察上。御史和谏官相互配合,将君主、臣僚、士民均纳入监察范围之内,共同涤荡吏治污弊,彰显了整体性秩序价值。也正是因为唐朝监察体系的完备性与权威性,很大程度上抑制了君主私心、私欲,保障了唐朝从贞观之治到开元盛世的善治。

### 三、明清督察院:台谏合一的单一性监察体系

两宋时期承袭了唐朝御史台与谏官体系,但职能有了重大改变:“御史可以兼行言谏职能,谏官却不得再兼纠弹”。如此改变,弱化了言谏机构的职能和权威,造成台谏相混。及至元朝,为了有效处理繁杂的事务和有效控制广大的疆域,进一步扩大御史台的组织规模,强化御史的纠弹职能,谏官职能有进一步衰弱的趋势。

明朝对唐宋以来的政治体制进行了全面的改革,诸如废除中书门下及丞相,提高吏、户、礼、兵、刑、工六部的地位;废除御史台,设立督察院等。明朝的中央监察体系在形式上保持了御史与谏官并存:改御史台为都察院,创设都六科都给事中;在实质功能上,已是台谏合一,汉唐以来规谏君主的谏官已并入御史系统。

明朝的都察院设左右都御史各一人,正二品;左右副都御史各一人,正三品;左右僉都御史各一人,正五品。左右都御史为督察院长官,职掌纠劾百司,辨明冤枉,提督各道,为天子耳目风纪之司。<sup>②</sup>六科都给事中为明朝所新设监察机构,是将唐朝察院六部察官合并于给事中而形成的。六科都给事中下设都给事中(正七品)一人,为长官;左右给事中(从七品)各一人,为副职;设吏、户、礼、兵、刑、工六科给事中(从七品)四至十人。在职级上,都给事中作为机构长官仅为正七品,较唐朝给事中正五品的职级大为降低,与明朝的监察御史同一级别。在职权上,既有对六部及所属部门的监察权,又有封驳奏章的言谏权,不过其封驳权仅针对六部却不针对君主。汉唐以来,匡正君主违失、封驳诏令的谏官已然消亡,言谏官实际上已与御史系统合二为一。

明朝的地方监察官包括中央下派巡察地方的监察御史和常驻各省的提刑按察使。按照全国十三道监察区的划分,设监察御史一百一十人,皆正七品,负责“纠察内外百官之官邪,或露章面谈,或封章奏弹”。<sup>③</sup>在地方各省常设的监察机构是提刑按察司,其长官为提刑按察使,主持一省司法监察事务,作为地方官监察地方,难以超越地方政治利益格局,监察效果较之以往不免大打折扣。

清朝延续了明朝的督察院制度,设都御史、副都御史、僉都御史,均设满汉各一人。

① 张国刚:《唐代官制》,三秦出版社1987年版,第37页。

② 《明史·职官二》。

③ 《明史·职官二》。

最大的变革是，清朝的监察制度是单一性体系，督察院下辖六科给事中和十三道监察御史，御史与谏官合并在同一机构之内。六个给事中虽有谏官之名，仅能传达舆情，承办稽考和注销，已无权封驳君主的诏令。督察院及其所属科道都成为对君主负责、承君主旨意办事的监察机关，其单一的工具性价值彰显无遗，代表国家利益、监察包括郡主在内所有权力者的整体性价值丧失殆尽。

#### 四、监察制度的权威性基础及其蜕变

##### （一）监察制度的权威性

无论是复合性体系，还是单一性体系，监察制度的权威性均源于三个方面：（1）监察权具有最高权力的属性或以最高权力为依托；（2）监察制度的体系性设计，复合性体系优于单一性体系；（3）监察官行使职权的方式，足以震慑权贵。

其一，监察权本于天道，又以现实法律（惯例）为其依据，体现了天下整体性价值，具有最高权力的属性。监察制度延续了“史官”的历史传统，御史为“史官”之一种，谏官中的给事中也多兼任“起居注”（记事史官）。史官原为职司天人交通的巫史，他们通达天道，并以文字忠实记录一切重要事件，实际掌握着终极判断的权力。秦统一后所建立的监察制度，虽然历经改造，但是监察官仍以天下治道作为最高职务原则，以报效社稷为己任。监察官对上级负责，对君主负责，他们更要对天下黎民和国家社稷的整体利益负责；不仅对现实负责，还要对历史负责。监察官依据法律行使职权，无所恣意，亦无所屈从，被其监察的高官显贵不能凌驾于其上，纵然君主也不能干涉其对具体事件的处理。中国古代的盛世善治，都是监察制度厉行最好的时代，例如唐朝初年的贞观之治，得益于君主奉法而治，监察官严明职守，《通典·职官六》中称：“自贞观初，以法理天下，尤重宪官，故御史复为雄要。”唐太宗曾盛赞多次违逆龙鳞的谏臣魏征：“卿所陈谏，前后二百余事，非卿至诚奉国，何能若是？”<sup>①</sup>

其二，复合性的体系设计，御史与谏官相互配合，中央与地方一体，监察制度覆盖所有的权力领域。御史职掌监劾臣僚，是上对下的监察；谏官职掌匡正君主违失、封驳失当政令，是下对上的监察。御史与谏官上下相对、相辅相成，既可以构成监察的合力，又把君臣之权全部纳于监察体系之中。中国古代形成了中央与地方一体的监察体系，历代都极为重视监察御史，对朝官、京官的监察与对地方官的监察都由独立而统一的机构来行使，各个地域的权力都在统一的监控之下。

其三，监察官独立行使职权的方式，使之具超越于被监察者的权威性，足以震慑权贵。御史和谏官大多是服务君主的近侍，逐渐发展成为职事官，他们保留了侍从君主左右或奏章直达君主的特权。他们在监察朝官、京官或是巡察地方时，均为君主的代表，其官品虽低却独立行使职权，直接对君主负责。御史在行使纠弹权力时，奏章可以直达君主；对于

<sup>①</sup>《旧唐书·魏征传》。

重大事项,可以晋见君主,面陈奏章。为避免职务干涉,御史甚至可以绕过御史大夫等御史台长官,直呈君主。唐朝为了“御史个人独立行使职权,还是应由御史台统一行使职权”有所争议,最后还是确立了个人独立行使职权:“(根据)故事,台官无长官。御史人君耳目,比肩事主,得自弹事。若先白(御史)大夫而许,则弹大夫者不知白谁也!”<sup>①</sup>这就意味着,独立行使职权是基本执事方式,御史台长官都在御史的监察范围内。御史为保护举报人,避免被纠举人以权势威胁举报人,甚至可以“风闻奏事”,<sup>②</sup>其权威性足以纠察官邪、肃正纲纪。

### (二) 监察制度的现实有效性:选任条件明确,职位具有“位卑权重赏厚”的特点

自秦朝以来,无论是御史还是给事中等谏官,选人条件明确,纵然君主也不能以个人好恶而任意用人。历代选任御史的标准虽不尽相同,但不无共同之处,“通常以学识、德行及政治经验三者,为遴选御史的评价标准。”<sup>③</sup>监察官之学识首重律令知识,次重官吏职守及相关政治、经济知识,便于其能究明法律责任,判断各级官吏遵纪守法、履行职务的绩效。监察官之德行须以效力国家社稷为己任,爱惜名节,不受权力与利益之诱惑,且勇毅刚正,不畏权贵。出任监察官者必须有三年以上担任其他官吏的经验,如无经验,须经试用合格方能任职。总此学识、德行、经验三项任职条件,监察官多为德才兼备之干城。

“位卑权重厚赏”的理念,源自法家对监察官的职位设计,秦朝之后沿袭不替。汉朝的御史大夫秩二千石,而巡视地方的刺史仅为六百石;唐朝的御史大夫为正三品,巡视各道的监察御史仅为正八品;明清左右都御史为正二品,监察御史仅为从七品。历代监察御史都延续了“位卑权重”的特点,正是因为位卑,可以因弹劾之功获得厚赏,可以越级擢升,并且晋升空间极大,既可在监察系统内晋升,也可以转为其他系统的职官。“厚赏”成为对监察官的现实激励,促使其竭诚尽忠于本职。

### (三) 监察制度的蜕变

中国古代监察制度是国家治理体系的重要一环,对实现良好的政治法律秩序有着不可或缺的作用,汉朝的文景之治,唐朝的贞观之治,开元盛世,清朝的康乾盛世莫不有监察制度为之保障;明朝阉党柄政、皇帝昏聩,却能享国二百七十余年,其中不乏众多监察官竭力维系之功。然而,监察制度不可能超越整个政治法律体制,在抗拒社会各方面压力的过程中,纵然好的制度也会发生蜕变,逐渐丧失最初设计的制度理念与功能。

在漫长的历史演变过程中,有三方面的力量在消磨着监察制度的理念和功能,促使其蜕变。以下这三方面的力量是任何历史时期都需要面对和预防的:

其一,最高权力对监察制度有着构建之功,也有侵蚀、利用的危险。以汉朝为代表的

<sup>①</sup>《文献通考·职官考七》。

<sup>②</sup>《文献通考·职官考七》中“御史台条”称:“御史为风霜之任,弹纠不法,百僚震恐,官之雄峻,莫之比焉。旧制但闻风弹事,提纲而已”。

<sup>③</sup>葛绍欧:《柏台风宪匡政风——监察制度》,载郑钦仁、刑义田等编:《中国文化新论制度篇:立国的宏观》,三联书店1992年版,第166页。



台谏分置监察体系，以唐朝为代表的台谏相辅监察体系，都对君主起到约束、规谏的作用，但约束最高权力的监察制度能否发挥功能，却深受君主个人的影响。在宋朝以后，随着君主集权的加强，逐渐从复合性监察体系蜕变为单一性监察体系，其整体性价值在衰退，工具性价值却在上升。

其二，有效监察地方权力的前提是能够超越于其上，不被其所牵制，又能深入于其中，而又不陷入其利益格局。可是能做到超越于其上、又能深入其中，是非常难以把握的。汉朝设置部刺史监察巡察地方，最后演化成了地方官；唐朝设置按察使巡察地方，也渐渐地方化；明清两代的提刑按察使、总督、巡抚都是从监察官转化而成的地方官，都失去了中央监察地方的制度职能。可见，超越于其上，深入于其中，在制度上颇难把握。

其三，中国古代的监察制度及其附属的御史和谏官，本为维护国家整体利益、涤荡吏治污弊、实现公正的政治法律秩序所设置，可是在复杂的政治权力环境中，少数监察官或依附权贵，或为利益所诱惑，制度虽称良善却难达预期。监察官的监察为历代所重，而监察者又须监察，不免造成机构的重叠、国家治理成本的上升。

上述中国古代监察制度的权威性与有效性，值得我们当今监察立法、构建监察体系所借鉴；古代监察制度的蜕变也值得特别注意，避免制度虽立，成效不彰。

## **The Evolution of Ancient Supervision System in China: From Complex System to Simplex System**

**ZHANG Sheng**

(Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100720)

**Abstract:** Chinese Ancient supervision system originated from the Western Zhou Dynasty and shaped up in the Qin and Han Dynasty. The system went through three stages: the separation of Tai and Jian(Yushitai and imperial censors), the interaction between Tai and Jian, and the combination of Tai and Jian. The supervision system includes the Yushi system and imperial censors system. The Yushi system involves inspection tour and redressing while imperial censors system involves expostulation and objection. These two system supplement each other so that the powers could be restricted. When imperial censors system weakened and even mixed with Yushi system, the supervision system became less effective in general. This article involves research about evolution of different supervision systems and further analysis about where the authority and effectiveness of the system are from, as well as searching for the causes that make ideas and functions of the system evolve.

**Key Words:** Supervision System; Yushitai; Imperial Censor; Complex System; Simplex System  
(责任编辑：王青斌)