

# 中国古代吏治经验及其借鉴价值

## ——以现代行政监察制度创新为中心

曹 平\*

**内容摘要:**中国古代在吏治方面经验丰富,成效显著;但是,由于受到传统文化局限性的影响,治理常常并不彻底,并且具有一定的反复性。我们以为,基于传统文化的保守性和延续性,研究中国本土的吏治制度经验及其价值,对当今惩贪治腐具有重要参考价值。本文较为系统总结了中国古代在吏治领域的措施,特别是监察法治,对其效果进行了客观评述,并立足国情,以现代行政监察制度创新为中心,阐述了古代吏治经验的借鉴价值。

**关键词:**吏治 监察制度 传统法律文化 反腐倡廉

DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2015.06.020

在中国古代传统法律文化中,吏治是一个重要领域。关于中国古代的官吏及其治理,有不少学者认为没有什么成就可言,甚至简单地认定一部中国古代吏治史就是一部贪污史。<sup>①</sup> 这种说法虽有一定的道理,但是却有夸大的成分。古今中外,贪污与腐败到处都有,而遵纪守法、循规蹈矩的道义之士也大有人在。庞大的社会机构的运行涉及到社会的多个层面,我们不可能用一二句话就将这种复杂的历史现象概括出来,或是贪污史,或是廉洁史等。我们认为,在某种程度上看,中国古代吏治思想、政策与措施,特别是其中的监察制度,对于维护古代社会秩序,推动社会的向前发展曾经发挥过积极的作用,有其积极的影响。这些思想、措施、方法,现在看来仍然值得我们进行思考。

### 一、吏治及其问题

古往今来,不论是什么政体,没有哪一个历史时代不涉及官吏的治理问题,只是不同的文化传统下采取的措施并不一样。古希腊罗马城邦是公民组成的社群,法律是团结城邦社会的唯一力量。而远东文化则是在官僚帝国主义的影响下成长的,这种文化反映了一个由伦理而非法律所联系的社会正常需要。<sup>②</sup> 虽然城邦社群已经不存在,但是他的法治精神却对西方有巨大的影响。中世纪的结束与民族国家的兴起,西方同样面临治理官吏与惩治腐败的问题。

虽然历代统治者花费了很大的力气来治理与管制官吏,也积累了丰富的经验。但是,我们仍然可以看到历代的“酷吏”徇私枉法,其贪、其酷叹为观止,关键的问题在哪里?我们认为,一是要看到成绩,也就是说,我们的过去不是一无是处,我们有优秀的传统文化。这里并非想为中国古代吏治辩护,也不是想说中国古代吏治无与伦比,而是想实事求是地对中国古代的吏治做一些客观的评价,以此表明中国古代在吏治方面确实取得了不少的成绩,为社会的进步做出了贡献,也为我们后人留下了宝贵的财富,使我们能够加以借鉴与学习。二是由于中央集权的专制制度的存在,吏治问题始终无法从根本上加以解决。所以容易出现反复,时好时坏。这些需要我们进行认真的分析与评估。

在进行分析之前,必须指出的是,我们在这里将官与吏视为一体。官吏,长期以来是我们的习惯称谓,吏治事实上是规范官吏的行为的一种总称。如果硬要将二者分开,那势必官是官治,吏是吏治,因为“官”与“吏”确实有别。但是,吏治,如果简单理解为是对吏的规范与治理,那么我们的研究视野就会大大缩小。我

\* 广西民族大学法学院教授,博士研究生导师,法学博士。

① 王亚南:《中国古代官僚政治研究》,中国社会科学出版社1981年版,第117页。

② [美]弗雷德里克·沃特金斯:《西方政治传统》,李丰斌译,新星出版社2006年版,第3、7页。

们认为,中国古代所谓的吏治事实上是指对古代国家工作人员,包括各级官员(流内官)与负责处理各类具体事务工作人员就其所任岗位所进行的考核与考察,规范他们的行为,促使他们按照规定的制度去履行职责,所以,这里笔者并没有将论文限定在“吏”这个层面。<sup>③</sup>

当代中国也面临着惩贪治腐的吏治问题。究其原因,一方面,新中国成立以来,对于制度的探索仍在过程之中,对于如何防范贪官污吏,使官员保持廉洁奉公、勤政为民,尚缺乏行之有效的系统化制度建构;另一方面,也由于历史、文化的保守性和延续性等原因,传统吏治的问题,诸如文牍主义、官僚主义、本位主义、衙门作风,乃至徇私枉法、假公济私、“升官发财”、封妻荫子等等,依然根深蒂固,顽固地存在于一些公务人员特别是领导干部的意识之中,制约着他们的行为。通过行政监察制度创新,厉行法治,惩贪治腐,建立“务实、清廉、为民”的公务人员队伍,是当今中国的一个重大课题。我们以为,中国本土的吏治经验,仍具有独特的借鉴价值。

## 二、中国古代吏治措施举要

吏治是关于官员的治理与规范,吏治的目的促使官吏依法办事,认真工作。官吏的失范,小则腐败社会风气,大则严重者将给国家带来重大的损害,因此,任何朝代的统治者对于官吏的管理都非常重视,也积累了丰富的经验。历代统治者根据当时的具体情况采取了一系列措施,管理官吏,惩治腐败,提高效率。每个朝代的具体情况不同,其方式方法也不一样。这里撮其大要,作简单介绍。

“官员”的阶层,是一个不断流动的阶层,他们处于社会的高层,属于社会的精英。社会政治、经济、文化方面的运行在相当程度上是靠他们支撑的。他们是社会运行的中枢,一个社会的风气、治安状况、税收政策的落实都与这个阶层有很大的关系。由于他们的地位比较特殊,其俸禄与待遇较高,所以其一举一动,都会给社会造成一定的影响也比较大。所以,对于这个阶层的治理是历代的重点,历代统治者推出了一系列的举措加以规范与管理,促使他们根据法律的规定,按照统治的需要与规划认真履行自己的职责。有成绩者给予奖励,腐败者废黜乃至受刑。从法律制度的层面来看,有一些措施是值得我们思考与借鉴的。

### (一)除名与禁锢制度

“官员”作为社会的精英与管理阶层,其品德与人格非常重要,一旦犯了错误,就有可能永远无法再置身于这个阶层。

除名,是指去处其资格与身份。早在《尚书·蔡仲之命》中就提到“降霍叔于庶人,三年不齿”的事例。根据南陈比部郎范泉引用的汉律,沈家本认为汉代已经存在。<sup>④</sup>以后历代继承下来,但是,具体规定上有一定的差异。魏晋南北朝到隋唐皆有因为各种犯罪被夺爵与除名的皇亲国戚与达官贵人。但是,由于存在中央集权,皇帝可以根据一定的情况决定是否再加以叙用。后魏以来一般规定三年后叙用。唐朝规定需待六年后方可叙用。《唐律》规定:“诸除名者,官爵悉除,课役从本色,六载之后,听叙,依出身法。”尽管如此,除名者仍然有一些豁免的特权,如“除名未叙人,免役输庸,并不在杂徭及征防之限。”明清律中的“除名当差”都规定,凡职官犯罪,罢职不叙;“若只是罢职不叙用,而不该追夺除名……则其官名尤存。”这里我们可以看出明清时期没有规定几年以后还可以叙用的情形。除名是除、免,当中最重要的处罚,虽然是从刑,但是,官爵皆除,无疑判了其重刑,因为古代知识分子追求的一个最重要的职业就是做官,走仕途。一旦除名,政治生命也许就此结束,因此,他们不得不小心从事。

禁锢是永远禁止本人、亲友做官与从事“公务”的一种刑法手段。春秋时各诸侯国已经有禁锢之例,《左传》成公二年由于巫臣奔晋并被拜为邢地的大夫,子反给晋国以重金,请求晋国永不录用他。睡虎地秦律杂抄有“任法(废)官者为吏,赏二甲”的记载。该“废官”即指废黜永不录用的官吏。汉至魏晋皆有规定。唐律虽未有禁锢之名,但是在兴元元年正月制中提到禁锢。“贞元元年、二十一年、元和十五年、太和元年赦制并有禁锢洗涤之文。”<sup>⑤</sup>宋、元、明也皆有禁锢之诏令。禁锢原因很多,如犯“清议”、犯脏与朋党等等,禁锢有三

③ 有一些文章与著述专门就“吏”这个阶层进行问题进行了研究,有关研究的基本情况可以参考赵世瑜:《吏与中国传统社会》,浙江人民出版社1994年版。

④ 《陈书·沈洙传》,中华书局1972年版,第439页。

⑤ 沈家本:《历代刑法考》,中华书局1985年版,第458页。

属、五属不等。

## (二)问责与连带责任制度

科举以前,有举荐人才的制度。举荐人如有举荐不实的情况,要承担相应的责任。《史记·范雎列传》载:“秦之法,任人而所任不善者,各以其罪罪之”。<sup>⑥</sup>汉代的举荐是非常出名的。但是也有举荐“废才”乃至“蠢才”的。如果出现后一种情况举荐者应该承担“举荐非其人”的责任。张勃推荐陈汤就是一例。“富平侯张勃与汤交,高其能。初元二年,元帝诏列侯举茂才,勃举汤。汤待迁,父死不奔丧,司隶奏汤无循行,勃选举故不以实,坐削户二百,会薨,因赐谥曰缪侯。汤下狱论。”<sup>⑦</sup>晋朝学者葛洪认为,对于举荐有问题,刺史太守应该免官。<sup>⑧</sup>

唐律吏律中专门有“贡举非其人”的条款。以后历代皆因之。

## (三)选拔制度

科举以前一般采取推荐与考试相结合的制度。汉代规定各郡都要为朝廷推荐人才。不可否认,推选与举荐为国家选拔了一些优秀的人才,但是,随之而来的是,“举秀才,不知书;察孝廉,父别居。寒清白浊如泥,高第良将却如鸡。”<sup>⑨</sup>曹魏的九品官人法虽然意在选拔人才,分等叙用,但是也出现了诸多的问题,以至于遭到了批评。刘毅认为九品中正有八个方面的弊端,其结果是“上品无寒门,下品无势族”,因此。上疏请予废除,恢复“乡议里选”之制。<sup>⑩</sup>隋唐科举制度是中国官吏选拔制度的一次重要改革,为其后中国古代的文官制度奠定了基础,甚至对西方的文官制度产生了影响。虽然文章与文字的才能不一定能够代表其实际的工作才能,但是毕竟避免了其他选拔方式上的许多腐败问题。不过,我们也应该看到,科举制度到了明清时期也出现了八股做文的问题。1905年,科举制度终因悖时落伍而被废止。

## (四)回避制度

中国古代就实行了回避制度,主要用于选官、行政和司法上。汉三互法是较早实行回避的一种制度。东汉时期,选任地方官员,为防止结党营私,规定凡婚姻之家及幽、冀两州人士,不得交互为官,称“三互法”。<sup>⑪</sup>北宋与南宋都规定继承唐代对任官回避制度作出了规定。<sup>⑫</sup>明太祖时规定了“南人官北、北人官南”的回避制度,此后,仅避本省,不限南北。<sup>⑬</sup>清朝时,明确规定荐举中要“避乡”、科举中要“避亲”、任官中要“避籍”。清初,“康熙三年题准,外任官员现在上司中有系宗族者,皆令回避。……四十二年议定,选补官员所得之缺,在五百里以内均行回避。”<sup>⑭</sup>

## (五)考课制度

考课制度是对各级官员在其任职期限之内履行职责情况的考核与考察,是督促官吏认真履行职责的一种重要手段。考课,最起码在秦朝就已经制度化了。秦朝时期的考课是以上计的方式进行的,规定上计方面的主要法规《仓律》。《为吏之道》提出了官吏的“五善”与“五失”。“五善”包括,如“精(清)廉毋谤”、“举事审当”等,这些到现在看来仍不失为为官的准则;“五失”包括“居官善取”、“安家室忘官府”等等。秦汉以下,考课与考绩日益制度化与规范化。无论是唐代的四善二十七最、宋代的磨勘历纸,“以七司考监司”还是明清的四格八法、四格六法都说明了考课的制度的深化。

## (六)监察制度

中国古代历代统治者为了维护统治秩序,保证国家机器正常运转,在中央和地方设立了监察机构,制定了监察制度,定期依法监察各级官吏履行职守情况,惩治职务犯罪。古代中国的监察机关“职专纠劾,为天子

⑥ 参见《史记》,中华书局1959年版,第2417页。

⑦ 《汉书·傅常郑甘陈段传》,中华书局1964年版,第3007页。

⑧ 《抱朴子·外篇·审举》,上海古籍出版社1990年版,第206页。

⑨ 《抱朴子·外篇·审举》,上海古籍出版社1990年版,第205页。

⑩ 《晋书·刘毅传》,中华书局1974年版,第1273—1277页。

⑪ 《后汉书·蔡邕传》,中华书局1965年版,第1990—1991页。

⑫ 参见苗书梅:《宋代官吏回避法述论》,载《河南大学学报》(社会科学版),1991年第1期。

⑬ 参见孟森:《明清史讲义》,上册,中华书局1981年版,第53页。

⑭ 《大清会典事例》卷八十四《吏部·处分例》。

耳目之司”。<sup>⑮</sup> 广义的监察包括对皇帝的谏诤和对百官的纠劾两个方面,即所谓“谏官掌献替以正人主,御史掌纠察以绳百僚”。<sup>⑯</sup> 监察制度渊源已久。商代甲骨文中已经出现“御史”一职,肩负监督地方的职责。西周时期,御史除掌管文书、主治记事外,还负责考察从政者执政的情况。春秋、战国时期,御史侍奉君主左右,既充当君主顾问,也负有督查百官之权,还负责掌管法令图籍,并形成“左史记言,右史记事”的传统。秦时监察朝着制度化发展,至汉代,逐步完备。汉武帝时,为加强中央集权,着重利用监察制度,将全国分为13个监察区(州部),每个州部设专职监察官1人(刺史),实行“六条问事”制度,监督州部内所属各郡行政事务。“六条问事”加强了中央集权,完成了统一中国的大业,对中国监察制度影响深远。唐朝时,发展了隋代的监察制度,形成一台三院的格局,使监察机构更趋完备,并为宋代继承发展。宋代监察官有“闻风弹人”的权力。因此,宋后习惯上称监察官为宪官与风宪官,他们如有犯罪在处罚上常常加重。明朝时期,监察制度更为完备。中央将御史台改为都察院,“主纠察内外百官之司”。监察御史直接受命于皇帝,不受其他机构支配,纠举弹劾之权更为突出。在监察制度方面,有诸多创新:一是御史出巡制度;出巡官“代天子巡守”;二是地方分区监察制度;三是中央按系统监察制度;四是都察院兼有司法审判权,除执行监察权外,还可以参与重大案件的审理。此外,明代使用特务监察,为清代继承,使监察制度逐步走向末路。<sup>⑰</sup>

### 三、中国古代吏治的成效与经验

一项制度有没有成效,需要做具体的分析才能得出具体的结论。中国古代对于官吏的规范与治理采取了一系列措施,显然,任何统治者都不愿意看到社会的崩溃与消亡,加强对于官吏的管理是以皇帝为代表的中央政权的一项重要任务。就上述方面来看,应该说中国古代历代统治者殚精竭虑,采取了一系列措施防止擅权、渎职与腐败。这些措施有一定的连续性、积极性,对于社会的持续发展做出了一定的贡献,每一个朝代也为后面的朝代积累了一定的经验,取得了一定的成效。

历代统治者在管理官吏方面积累了丰富的经验。虽然时代发生的变化,一些名词也发生了变化,但是在管理官吏方面我们仍然需要考虑与借鉴古代的经验。如官员的选拔方面,我们可以考虑古代的“乡举里选”的方式,尤其在“村官”的选拔方面,虽然村官不是“官员”,但是在选举的方式上我们可以思考。古代选拔官吏要考察官员的各个方面,既要有德行,也要有才用与劳效。唐朝凡铨选官吏“以四事择其良”,“身、言、书、判”。<sup>⑱</sup> 又如在官员的监督方面,古代除了国家专门的监察机构,如御史之外,还有民众舆论方面的监督,如“子产不毁乡校”,其理由即是让老百姓有议论朝政得失的场所。“清议”也一样。两汉以来犯“清议”者,“废弃终生,同之禁锢。”顾炎武特别看重清议的作用,他认为,“清议”可以“佐刑罚之穷”,“王治之不可阙也”。<sup>⑲</sup> 朱元璋也非常重视社会舆论的导向,他告诉大臣说,“治国之道,必先通其言路,言犹水也,欲其长流。水塞则众流长遏,言塞则上下壅蔽。”<sup>⑳</sup> 这与召公对周厉王的劝告如出一辙,召公曰:“是障之也。防民之口,甚于防川。川壅而溃,伤人必多,民亦如之。是故为川者决之使导,为民者宣之使言。”<sup>㉑</sup> 问责方面,我们更应该学习。秦汉以来,荐举官员方面实行的连带责任制度,值得我们思考与借鉴。现代中国社会,我们经常看到官员因为犯罪而受到处罚现象,但是却很少看到相应官员承担连带责任。甚至有些犯罪的官员事发之前,一直在受到人们的检举与举报,但是他仍然还能够不断地得到升迁。我们的相关部门难道就没有责任吗?这些问题值得我们思考。我们学习历史的一个重要的目的就是要总结经验,避免重蹈历史的覆辙。现代社会的各种现象,我们都不难从历史中找到踪影,如果我们置若罔闻,那将是莫大的悲哀。

制度的规定是一回事,实际执行以及执行到什么程度又是一回事。中国古代的吏治是否取得了一定的成效是我们首先应该注意的一个问题。就个人而言,我们觉得制度的规定必然会得到一定程度的执行,虽然

<sup>⑮</sup> 《明会要》卷三十三《职官五》。

<sup>⑯</sup> [宋]章如愚:《山堂群书考索续集》卷三十六《官制门》,载《台谏·谏官御史其职各略》。

<sup>⑰</sup> 清代雍正皇帝为了加强专制统治,恢复了明代的特务监察,对官吏和百姓的言行进行秘密监察。雍正皇帝同时建立了允许科道监察官员密折言事的制度,鼓励告密。

<sup>⑱</sup> 《唐六典·尚书吏部》,中华书局,1992年,第27页。

<sup>⑲</sup> 顾炎武:《日知录》卷十三“清议”。

<sup>⑳</sup> 余继登:《皇明朝典故记闻》卷一,书目文献出版社1995年版,第19页。

<sup>㉑</sup> 徐元诰:《国语集解》,王树民、沈长云点校,中华书局2002年版,第11页。

我们不期望这些制度都能够得到完美的、不折不扣的执行,但是如果不执行,一切政令将形同虚设,也势必会危及其统治。《明史·循吏传》:“明太祖惩元季吏治纵弛,民生凋敝,重绳贪吏,置之严典……一时守令畏法,洁己爱民,以当上指,吏治涣然丕变矣。”虽然明史的这些记载也许有夸大朱元璋治吏的作用,但是,历史的事实也确实证明了朱元璋治理官吏的功效。从另外一个方面来看,执行会有折扣也是不争的事实。由于缺乏应有监督,加上“任情”因素的影响,统治者在一定程度上会根据自己的喜怒行事。一是常常有法外开恩的情形,如大赦等。二是根据自己的憎恶抛开法律加重或者减轻处罚。这些情况确实对法律的执行造成了一定程度的破坏。但是,这种破坏是暂时的,任何统治者都不愿意看到自己所制定的规章制度得到很大程度的破坏,更不愿意因为这种破坏而危及自身的政权。事实上,许多的法律制度得到相当制度的贯彻,无论是官员还是吏员都不会冒着处罚的危险去从事违法活动。当然,统治者的表率作用是非常重要的。

#### 四、中国古代吏治经验的借鉴

##### (一)分权制衡设计

古代吏治的各种制度、举措,都源于国家权力给官员可能造成的各种潜在的危害性。为此,历代统治者都为了防范官员利用手中权力危害国家或者社会,设计了各种吏治制度。这些制度尽管纷繁复杂、形态各异,但归根到底,都在于“分权制衡”。我国古代的吏治分权,大体上可以分为两类:一是皇权与普通官吏之间的分权;二是普通官员与监察官之间的分权。

在中国古代,吏治制度的存在,首要的功能在于最高统治者——通常就是历朝君主或皇帝驾驭群臣、百官的需要。国家政权的存续,一方面需要大批有才干的能人志士,帮助最高统治者打理各种政务,需要将国家管理权赋予这些官员;另一方面,在封建帝制之下,国家最高统治者深知权利的“诱惑”与“危害”,不得不对掌握权柄的官员时时提防,并不允许官员肆意妄为。为此,“明君治官不治民”,便形成皇帝与官吏之间分权机制。在封建时代,从中央以及地方各级官员从人身到职权虽然依附于皇帝,但是,官员在自己的职权范围内,却具有较大的自由裁量权,在缺乏监督制约的情况下,官员的贪赃枉法、徇私舞弊、滥用职权等行为极为普遍,而且极难被发现,在最严重的情况下,往往危机政权。因此,加强吏治,特别是通过监察制度对官员实施监督,就是国家最高统治者的共同选择。

其次,吏治也体现了普通官员与专司吏治的监察官之间的分权制衡机制。我国古代,吏治的制度运作,依赖于专门的官员,通常即监察官。从中国古代监察制度来看,自两汉后,监察机构基本上从行政系统中独立出来,监察组织自成一体,从地方到中央都有专门监察机构和监察职官。监察官员作为“天子耳目”,为皇帝负责,职权相对独立,从组织上保证为监察效能的发挥。因此,监察官员与处于被监督地位的普通官员之间形成另一种分权制衡的关系。不仅如此,历代法律均规定监察官不得与普通官员结交,以防相互勾结,危害国家。建立独立和健全的监察组织系统与工作机制,确保监察机构的重要地位,是监察功能得以发挥的基本条件和组织保证,这是我国古代监察法治的精华和吏治的宝贵经验,也是现代国家行政监察和吏治的基本要求。这方面,古代以监察制度为代表的吏治分权制衡机制,具有重要的借鉴价值。

##### (二)管人与管事相结合

我国古代的吏治举措,一方面立足于选人、用人,力求选拔和任用德才兼备、出类拔萃的政务贤人能吏;另一方面,古代也重视专项行政事务的督查,“以条问事”,纠举百官。管人与管事相结合,是另一个重要经验。

我国古代的吏治,一个基本的职能是为国家选拔能够担当政务管理的贤人能吏。从汉代时期的荐举制度,到魏晋时期的九品官人之法,再到隋唐时期的科举考试制度,中心任务只有一个,就是为朝廷选拔优秀的官员。为此,从制度上设计的连带责任制,也是为了选拔官员的质量不出问题。历代以选人、用人为中心的吏治制度,从早期的“举孝廉”,到唐代规定的“身、言、书、判”,再到两宋的八股取士,并非一无是处。当然夸大其价值,也是不恰当的。

我国古代在吏治中高度重视“以条问事”的经验。汉武帝时期创立的“六条问事”制度,以条问事,察视地方,纠举百官,为监察官员的巡察直接提供了法律依据,对于澄清地方吏治起到了积极作用。所谓“六条问事”,内容涉及豪强占田是否超过了法定数量、地方行政长官(郡守)是否存在不守法令,欺压百姓,横行地方,贪污腐败的情形、地方官员审判案件是否草菅人命,徇私枉法、选拔任命官吏是否嫉贤妒能、地方官家属是否

仗势欺人,或者不忠于皇帝,勾结豪强,损公肥私,损害国家利益,等等。“以条问事”的制度,为监察官行使职权提供了明确直接的法律依据,并且为开展监察工作提供了有章可循的规程,避免了履职的随意性,最大限度杜绝监察制度“空转”,因此为历代所继承和发展。

### (三)以法治权,以制度管人

我国古代吏治,体现出一种“法治”的精神:国家制定有基本法典和监察法制等法律,作为吏治的基本法律依据;具体承担吏治职责的监察机关及监察职官,实际上就是这些法律的执行者;监察的所有程序,包括纠察、劾奏、参与和监督案情的调查核实与审理等,都必须依法进行;不仅如此,最高统治者与监察官都基本能够尊从法律,依法办案,惩贪治腐;当统治者的意志与国家法律发生抵触时,监察官员往往能据理力争,“抗辞执法”,力求劝服“高位者”;等等。

以法治权、以法治官,用制度管人,惩贪治腐,是中国古代吏治所遵循的“法治”精髓。在中国传统社会,达官贵人基本是最高统治者任命的,即所谓“朝廷命官”。要想制约他们,在某种意义上,就是与朝廷或皇帝“过不去”。因此,吏治之难,可以想见。特别是负有“代天子巡守”神圣职责的监察官员,责任重大却地位卑下,要想认真履职,甚至打倒“大老虎”,其难度和风险,就更加困难。为此,历代都有基本的法律,规定各级官员的职权范围、办事流程、职业操守等;对于直接担负吏治职责的官员,特别是监察官员,法律规定的更为详尽。从某种意义上看,以监察制度为核心的古代吏治,是我国封建政治和法制的命脉所系。从历代的王朝更替或所谓朝代“周期律”<sup>②</sup>史实来看,多数朝代的衰亡,基本都与吏治的衰败有关;而吏治的衰败,则往往由于废弃吏治之法。因此,现代行政监察法治,必须高度重视以法治权、以法治官的问题。

### (四)以小制大,以内制外。

古代多用年轻、资历较浅、品位较低的官员担任监察官员,因为官小才不计较个人得失,年轻才敢作敢为。监察官员虽然官职不高,但职权很大,从秦汉到明清御史基本上都没有超过七品的,但他们可以“自皇太子以下,无所不纠”,监察官员可以“风闻奏事”,凡属国家政事,无论大小均可监察,在执行监察时可不受任何机构、官员的约束,直接对皇帝本人负责。“以小制大”使得监察官员要发展,必须勇于履行职责,忠于职守,甚至以命相搏,使他们成为治腐惩贪的国家“利器”——这也正是统治者所希望的。此外,在历代最高统治者看来,监察官员都是授命于天子的“身边人”,即所谓“内官”。为了保证监察官员队伍的“可靠性”,提高监察效能,历代政府在选拔任用监察官吏的过程中,不但非常注重监察官吏的工作能力,对于监察官吏的“德望”和“品德”,也都高度重视,甚至把廉洁奉公列为选拔监察官吏的重要条件。这种对监察官吏更为特殊和严格的要求,是由监察工作的特殊性所决定的,也是现代行政监察制度创新应当注意和借鉴的宝贵经验。

---

**Abstract:** Ancient Chinese officialdom supervision provided experiences and produced remarkable results; however, due to the limitations of the traditional culture, governance was often not completed, and had a certain repetitive. We believe that based on the traditional culture of conservatism and continuity of Chinese officialdom, local experience and value system from research in ancient Chinese officialdom supervision is of great importance for today's corruption eradication and punishment. This paper systematically summarizes the ancient Chinese official management measures in the field, especially in monitoring the rule of law, its effect objectively reviewed, and based on national conditions, to modern administrative supervision system innovation center, describes the reference value of ancient official experience.

**Key Words:** Official; Supervision System; Traditional Legal Culture; Anti-corruption

---

(责任编辑:刘柱彬)

---

<sup>②</sup> 所谓朝代周期率是现代著名民主人士、学者黄炎培先生根据自己的观察提出的。他认为历史就是在浮兴与忽亡的历史轨迹中前行的。参见《八十年来——黄炎培自述》，文汇出版社2000年版，第205—206页。