



地方腐败治理丛书

# 中国历史 廉政监察研究

- ▶ 主编 焕力
- ▶ 常务副主编 谭安富
- ▶ 副主编 胡静 徐涛



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



地方腐败治理丛书

# 中国历史 廉政监察研究

- ▶ 主编 焕力
- ▶ 常务副主编 谭安富
- ▶ 副主编 胡静 徐涛



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国历史廉政监察研究/焕力主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2015. 11  
地方腐败治理丛书  
ISBN 978-7-307-16989-0

I. 中… II. 焕… III. 地方政府—监察—政治制度史—研究—中国—古代 IV. D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 248836 号

责任编辑:朱凌云      责任校对:李孟潇      版式设计:马 佳

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)  
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16      印张: 17.5      字数: 227 千字      插页: 1

版次: 2015 年 11 月第 1 版      2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-16989-0      定价: 36.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

# 地方腐败治理丛书编委会

(排名不分先后)

---

主 任：高 宁

副主任：谭安富（常务） 胡绍元 张红扬

委 员：吴赋光 朱 俐 焕 力 胡 静

徐 涛 王 涓 李先敏 雷 厉

秦国扬 冉 强

# 前 言

廉政监察是政权机构对各级官员利用国家赋予的职权谋取私利，产生的各种腐败行为进行监督、纠举和惩戒的一种职能活动。

人类自进入阶级社会以来，廉政监察就是历史上的各个统治阶级维护自身利益、巩固政权的必然选择，是各个历史时期社会事业发展的必要条件。所以，历史上任何一个时期，对廉政监察事业都是高度重视。

我们的国家正在致力于改革开放、振兴中华的伟大事业，这关系到中华民族千秋大业。这项事业前无古人，这项事业必将遭遇许多前所未有的问题与挑战。其中，廉政监察事业的发展将是这项事业成功的一个重要保障。邓小平指出：“在整个改革开放过程中都要反对腐败。对干部和共产党员来说，廉政建设要作为大事来抓。”（《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第397页）

《中国历史廉政监察研究》这本专著的出版，正是贯彻“廉政建设要作为大事来抓”产生的一项成果。

中国有着悠久的历史，灿烂的文化。在漫长的历史长河中，我们的祖先总结出了深刻的治国安邦历史经验，创造并形成了关于廉政监察的思想，廉政监察行为的道德规范意识与社会评价。《中国历史廉政监察研究》正是为了总结历史上廉政监察经验与教训而编写的。

这项研究成果从以下几个方面来深化廉政监察意识，促进廉政文化建设的发展。

第一是传扬历史上富于训示意义的廉政监察思想。

中国古代廉政监察建设经历了数千年历史发展进程，在中国历史舞台上，曾经出现过许多著名的监察官，提出了在当时来说很有价值的廉政监察思想言论。在《中国历史廉政监察研究》中，我们可以看到中国历史上许多具有价值的廉政监察思想。

例如：“不廉则无所不取，不耻而无所不为。人而如此，则祸败乱亡亦无所不至。”（《五代史·冯道传》）“督抚廉则物阜民安，督抚贪则民穷财尽。”（魏象枢《请先正事略》）这些清楚表明廉政与政权稳定、百姓安定之间的直接关系。而“致理必在惩贪，惩贪莫先旌廉”（王命岳《惩贪议》）的表述则说出想要惩戒贪腐，需要先旌扬清廉的道理。

宋人认为一个人最大的美德就是廉洁，缺少这个品性的人不管有什么长处，都不值得称道。“廉者士之美节，污者士之丑行。士之不廉，犹女之不洁。不洁之女，虽功容绝人，不足自赎。不廉之士，纵有他美，何足道哉！”（真德秀《西山政训》）

而顾炎武则阐释了惩戒贪腐的立法与用法之间的关系，主张在这一领域要“立法宽而用法严”。他说：“国家惩贪之法綦严矣，官得赃满十两，吏得赃满一两者坐准流徙绞斩之罪，视其赃之多寡递加焉。然赦宥亟行宽纵者众。臣窃叹朝廷之立法何其严，用法何其宽也。夫立法严，则人无所措手足，用法宽则人将狃于法轻犯之而不以为惧。”（顾炎武《日知录》）

这些从历史经验教训中总结形成的廉政监察思想直到今天仍然具有现实积极意义。

第二是展示历史上的廉政监察制度建设成就。

古代中国将各种廉政监察思想付诸实践，创设了许多富有成效的廉政监察制度。在《中国历史廉政监察研究》中，我们系列梳理了中国历史上的廉政监察制度建设成就。

中国古代督查职能主要是由御史台承担。专门负责督查的机

构，其成形是在秦汉时期。秦代，在中央设御史府，其长官为御史大夫；汉代在地方置监御史、部刺史展开监察活动。秦、汉监察机构设置的基本格局为以后中国各朝代所继承。

魏晋南北朝时期，监察组织完全独立，御史台脱离了少府的管辖，成为由皇帝直接掌握下的独立的中央最高监察机构，构筑了一个超然于行政之外的新监察体制。两汉时与御史重叠的司隶校尉，至东晋被废除，监察权归于御史台，从而使中央监察机构初步达到统一，实现了监察权的相对集中。隋唐的监察制度在魏晋的基础上进一步完善。唐代中央设御史台，下分台院、殿院、察院三院；在地方划分监察区，每道设监察御史一人。宋代的中央监察机构在继承唐代的基础上又有新的特点，中央实行了台谏合一的监察体制，强化监察职能。

明王朝建立以后，在中央设都察院，下辖十二道监察御史。由于丞相制的取消，六部位高权重了，这样的权力结构使得六部容易出现贪腐现象。为了解决这个问题，明代创设了六科对六部进行监察。六科给事中不属于六部领导，而是直接对皇帝负责。

清代是中国古代社会最后一个朝代，它处于中国古代社会发展进程的末期，因此，清代的监察制度继承和吸收了中国历代封建统治的经验和教训，使专制国家机器进一步完备和发达。清代形成了从整体到局部、从中央到地方，相互交叉，多轨并行的监察格局。清代中央监察体系，是以都察院为首，下设专门机构负责监察京城各衙门及各省廉政监察相关事务。清代的地方监察制度实行双轨制。第一轨是十五道御史承担地方监察职能。第二轨是在都察院外设置右都御史、右副都御史。这样，清朝的地方监察就与中央的监察网络一起运行，形成双轨制的监察体系，形成上下相结合的遍布全国的监察网络。

作为中国第一部具有资产阶级共和国性质的法典，《中华民国临时约法》在监督、预防腐败等方面都有明确规定。《中华民国临

时约法》条文规定，参议院为国家最高权力机关，以立法和监督行政为其主要任务。

中国历史上的廉政监察制度建设具有多方面的成就，这些成就是中国传统文化的重要构成部分。

第三是梳理历史上廉政监察发展的特点。

中国历史上的廉政监察建设，在不断的探索中呈现出许多特点。在《中国历史廉政监察研究》中，我们考察了中国历史上的廉政监察的时代特征，分析了这些特征所呈现的积极意义与局限性。

在秦汉时期的监察网络中，既有从上到下的层级监察，又有行政部门内部的横向监察；既有临时特设的监察，又有常态制度化的监察。秦汉时期监察制度的全面性和系统性为后世廉政监察制度的建设打下了基础。

魏晋时期御史台脱离少府，成为中央独立的监察机构。隋设置了专司监察之职的御史台和司隶台，分别负责对中央和地方百官的监察，分工相对明确。

唐代将司隶台统一到御史台，御史台总监察之职，下设台院、殿院、察院三院，分工明确、职责分明、权限清楚，构成一个一台三院的有机系统，从而使监察体制得以健全。唐代的监察体制对后世产生了深远的影响，在中国封建监察制度发展史上具有继往开来的历史地位。

宋代廉政监察制度，框架上承袭隋唐，由御史台与谏官体系构成。但是两者内部及其关系发生了变化。

在皇帝与士大夫共治天下的基本政治格局中，通过廉政监察让士大夫保持整体廉洁，对于维系“士大夫政治”局面显得尤其重要。

敢于和善于进谏是政治家极为看重的一种政治品格。对于谏官而言是一种职务责任。

宋代中央监察制度比起前代有几个明显的不同，其中就有中央监察官的选任者由皇帝取代了宰相，监察官的权力较少受宰执的

影响。

皇帝亲擢御史在宋代以前已很常见，但是作为一项制度确立则在宋代。

最能说明宋代监察范围广，监察权力大的是宋代推行的台谏合一，这是中国古代历史上廉政监察制度的一个发展与创新。这个举措就是让御史从监察弹劾扩大到谏净议论，而谏官则从谏净议论扩大到监察弹劾，尽管各自的侧重点不同，但是作用点都在廉政监察上。

宋代值得称道的是制定了第一部关于对监察官吏实行再监察的监察法规《监司互监法》，以法规的形式规范地方监察官员之间的互相监察。其监察法规对御史官员的选任权限、考核都作了比较详细的规定。

明代在监察立法上富有成效，明代监察立法是对汉唐宋元监察立法的传承与发展，并为清代监察立法奠定了基础。首先是监察法典《宪纲》将中央与地方监察行为进行规范，而且在《宪纲》之外还有相关的各种监察法规实施细则，如《宪纲总例》、《出巡事宜》、《巡抚六察》、《巡按七察》等监察法规。到了明英宗正统四年（1439年），历朝所积累的监察法规被编制成一部颇具规模的监察法规单行本《宪纲条例》。这样，明代就从体例上将监察法律完备化了。

与唐宋的御史台相比，明代都察院由一院制代替了三院制，简化了组织结构，强化了机构的职能，更加突出了监察官员的地位。明代的廉政监察设置是形成了监察体制的相互制约的。中央是监察御史与六科给事中的相互制约，地方是巡按御史与巡抚的相互制约。

清代监察制度吸取了历朝监察制度的经验，进行了创新和发展。清代形成了从整体到局部、从中央到地方，相互交叉，多轨并行的监察格局。

清代中央监察体系，是以都察院为首，下设专门机构负责监察京城各衙门及各省廉政监察相关事务。都察院的职掌权限大，范围

广，地位很重要。

清代的地方监察制度实行双轨制。第一轨是十五道御史承担地方监察职能，十五道御史是按省区划分的治事机构；第二轨是在都察院外设置右都御史、右副都御史。

清代有了中国第一部全面的监察法典《钦定台规》，这是中国古代社会最为完备的监察法典，使清朝的监察活动的各个方面皆有章可循。而嘉庆朝制定的《都察院则例》则是一部监察法分则。两者相互配合确定了监察机构的相关职权，并明确了监察对象的范围以及监察官员准则等相关内容。

清代廉政监察体系更加完备，监察的范围、内容和力度都是空前的。清代的监察制度在纠正政务失误、澄清吏治、稳定社会秩序等方面都发挥了重要作用。

但是，清朝由于实行“台谏合一”，由此，其监察机构规劝君主、防止朝廷政事失误的言谏封驳权受到很大削弱。事实上，在规谏皇帝方面，清朝的监察功能基本上有名无实。它是清代皇权干纲独断政治体制在监察制度上的一种体现。

在中国第一部具有资产阶级共和国性质的法典《中华民国临时约法》中，规定参议院拥有对最高行政首脑总统的“弹劾权”。

历史上的廉政监察建设中形成的特点，既有时代意义，又有现实的借鉴作用。

第四是颂扬历史上的杰出廉政监察人物。

中国历史进程中，产生了大量具有重要影响的廉政监察领域的杰出人物与震古烁今、惩贪除恶的举动。在《中国历史廉政监察研究》中，我们展示了中国历史上具有代表意义的廉政监察领域产生的杰出人物，颂扬了他们不畏强权、为国为民奋斗不已的品性。

唐代魏徵直言敢谏被誉为“镜鉴”；宋代田锡为宋代廉政监察鞠躬尽瘁被称为“躬骨鲠蹇谔之节，蔚为名臣”；明代海瑞作为监察官员，实践了“舍得一身剐敢把皇帝拉下马”的精神；清代郭琇

连上三疏击倒明珠等贪腐集团，声震朝野。这些历史人物的廉政监察活动永载史册，他们的英名代代相传。

第五是列举历史上因贪腐而身败名裂的深刻教训。

“贪腐”行为的发生会给政权稳定和人民的正常生活带来深重的破坏，同时也会给身陷贪腐泥潭的当事人带来毁灭性的灾难。在《中国历史廉政监察研究》中，我们举出了这方面具有典型意义的事件与人物，深刻的历史教训令人警醒。

例如清王朝的甘肃“捐监冒赈”案。此案甘肃全省大小官员通同作弊，贪污银两数额为清朝入关以来所未见，此案陆续正法官员，前后共 56 人，免死发遣者，共 46 人。其斩杀劣员之多，历史罕见。这个案件对于清朝官场来说无疑就是一场地震。

还有一种官员在廉政监察问题上的变化也是教训极为深刻的。历史上有的人曾经是很清廉的人，有的是在廉政监察工作中卓有成绩的人。但是，由于各方面原因，自己最终也沦陷贪腐中，最后毁掉功名，甚至丧命刑场。这样的教训令人悲痛，叫人叹息。

如甘肃“捐监冒赈”案中的甘肃布政使王廷赞。王廷赞本来是一个勤勉而且有才干的官员，是一个为官谨慎、循理守法的人。在发现王亶望等“监粮折银”的违法行为后，他连夜去找陕甘总督勒尔谨，本来是想揭发这一贪污行为的。但是，最后在巨大的压力和利益诱惑下，他做出了与“监粮折银”同流合污的选择，没能坚持继续做一个清官。最终王廷赞坠入深渊，案发后被处以绞刑。

而同样在甘肃“捐监冒赈”案中丧命的还有一个本来与此案毫无关系的省级大员陈辉祖。甘肃“捐监冒赈”案事发后，朝廷命闽浙总督兼浙江巡抚陈辉祖处理此案。本来这是一项重任，而且此案已经抓捕了一大批官员，教训就在眼前。但是，这位陈辉祖不是从王亶望的贪腐案中吸取教训，反而想趁机捞一把。他利用查抄赃银的机会调换了查抄财宝。结果陈辉祖被处以死刑，把自己的官位老命名声全部搭上，成了为王亶望陪葬的人。

甘肃“捐监冒赈”案件作为中国历史上贪腐案件的奇观，其本身的演变与产生的一连串严重后果，留给历史的教训是极为深刻的。

上述中国历史上在廉政监察方面的实践与发展，其成就，其经验教训，已经成为中华民族文明宝库中具有价值的宝藏。

发掘本国廉政监察与法律文化的内在资源，探究中华民族在古代历史的长河中廉政监察文化的理论意义与实践成就，既是具有学术意义的思考，更是极具现实意义的工作。对中国历史上的廉政监察实践进行研究，对其成功的经验与失败的教训加以总结，将这些经验与教训有机地运用到我们今天的廉政监察事业中，将会有力促进我们的廉政监察事业深入发展，取得更大成就。

当然也要看到，由于中国古代的封建社会，近代民国时期的半封建半殖民地社会的制约，所以，历史上的廉政监察事业是有很大的历史局限性的。这种社会条件下的廉政监察起到的最大作用就是减少腐败，但是不能从根本上解决问题。中国古代的廉政监察体系与取得的成就是与中国古代政治中的基本特质，即专制、集权紧密联系的，所以，它不能达到现代廉政监察体系的高度。同时，历史上的廉政监察建设与成就缺乏与民主理念的关联，所以无法达到对于国家最高权力进行约束的水平，不可能形成有效的权力分立又相互制约的政治体制。

廉政监察事业要取得历史性的进步，要能从根本上解决廉政监察问题，要能有效杜绝贪污腐败行为的发生，关键在于强化廉政监察意识，建立起卓有成效的廉政监察机制。只有健全的廉政监察机制才能使贪腐行为被遏制，才能使贪腐行为没有产生的土壤。这一切，只能是在现代历史条件下，只有在中国改革开放的伟大历史进程中得到实现。对此，我们充满希望，我们充满信心。

焕力

2015.3

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 秦代汉代廉政监察.....          | 1  |
| 第一节 秦代汉代廉政监察制度.....        | 1  |
| 一、中央监察体系.....              | 1  |
| 二、地方监察体系.....              | 9  |
| 第二节 秦代汉代廉政监察特点 .....       | 13 |
| 一、监察机构多元化 .....            | 14 |
| 二、监察权与行政权相结合权责不明确 .....    | 15 |
| 三、监察方式经纬交织构成一个完整监察网络 ..... | 15 |
| 四、监察官员秩卑权重赏厚 .....         | 16 |
| 五、监察机构尚未完全独立 .....         | 17 |
| 第三节 秦代汉代廉政监察“人”与“事” .....  | 18 |
| 一、愚直之臣汲黯 .....             | 18 |
| 二、犯颜直谏的杨震 .....            | 22 |
| 第二章 魏晋南北朝和隋唐廉政监察 .....     | 30 |
| 第一节 魏晋南北朝廉政监察制度 .....      | 30 |
| 一、中央监察体系 .....             | 30 |
| 二、地方廉政监察体系 .....           | 36 |
| 第二节 隋唐廉政监察制度 .....         | 38 |
| 一、中央监察体系 .....             | 38 |
| 二、地方监察机构 .....             | 43 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第三节 魏晋南北朝和隋唐廉政监察特点 .....      | 44  |
| 一、监察机构统一完整分工明确 .....          | 44  |
| 二、御史地位独立职权广泛 .....            | 45  |
| 三、监察方式多样性与监察内容广泛性 .....       | 46  |
| 四、完善了监察官选任与考核 .....           | 47  |
| 五、谏官制度与御史台两种系统并举互辅 .....      | 48  |
| 六、监察立法活跃 .....                | 48  |
| 七、地方监察相对薄弱 .....              | 49  |
| 第四节 魏晋南北朝和隋唐廉政监察“人”与“事” ..... | 50  |
| 一、魏徵犯颜直谏 .....                | 50  |
| 二、狄仁杰有法必依 .....               | 52  |
| 三、徐有功誓死维护公法 .....             | 54  |
| 第三章 宋代廉政监察 .....              | 60  |
| 第一节 宋代廉政监察制度 .....            | 60  |
| 一、中央廉政监察体系 .....              | 60  |
| 二、地方廉政监察体系 .....              | 68  |
| 第二节 宋代廉政监察特点 .....            | 74  |
| 一、对君主广泛谏议是廉政监察的重要内容 .....     | 75  |
| 二、高度重视群臣廉政监察活动 .....          | 78  |
| 三、十分重视监察官员选任 .....            | 81  |
| 四、监察官员享有广泛监察权力 .....          | 84  |
| 五、宋代廉政监察建设之不足 .....           | 90  |
| 第三节 宋代廉政监察“人”与“事” .....       | 91  |
| 一、天下正人——田锡 .....              | 91  |
| 二、谏阻外戚张尧佐 .....               | 100 |
| 三、谏官阻止宋仁宗废除郭皇后 .....          | 106 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第四章 明代廉政监察</b> .....        | 111 |
| <b>第一节 明代廉政监察制度</b> .....      | 111 |
| 一、中央廉政监察体系.....                | 111 |
| 二、地方廉政监察体制.....                | 115 |
| <b>第二节 明代廉政监察特点</b> .....      | 119 |
| 一、在监察立法上富有成效.....              | 119 |
| 二、创设都察院.....                   | 120 |
| 三、设置六科.....                    | 122 |
| 四、双重监察体制的相互制约.....             | 123 |
| 五、巡按御史在明代的廉政监察体系中发挥重要作用.....   | 125 |
| 六、重视廉政监察官员的遴选.....             | 133 |
| 七、廉政监察官员必须严格按照制度履行职责.....      | 135 |
| <b>第三节 明代廉政监察“人”与“事”</b> ..... | 137 |
| 一、杰出政治家于谦的廉政监察与救国救民活动.....     | 137 |
| 二、“舍得一身剐”的海瑞 .....             | 145 |
| <b>第五章 清代廉政监察</b> .....        | 157 |
| <b>第一节 清代廉政监察制度</b> .....      | 157 |
| 一、中央监察体系.....                  | 157 |
| 二、地方监察体系.....                  | 163 |
| 三、清代廉政监察职能.....                | 165 |
| <b>第二节 清代廉政监察特点</b> .....      | 167 |
| 一、产生了中国第一部全面的监察法典《钦定台规》 .....  | 167 |
| 二、廉政监察官员级别不高权力很大.....          | 169 |
| 三、设立一系列保障廉政监察履职的制度.....        | 171 |
| 四、对廉政监察官员实行监察.....             | 172 |
| 五、严格选拔廉政监察官员.....              | 174 |
| <b>第三节 清代廉政监察“人”与“事”</b> ..... | 177 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 一、甘肃王亶望为首集体冒赈案·····      | 177 |
| 二、郭琇三疏参贪腐·····           | 189 |
| 三、监察御史钱沅勇于担责斗国泰·····     | 196 |
| <br>第六章 中华民国廉政监察·····    | 210 |
| 第一节 中华民国廉政监察制度·····      | 210 |
| 一、北洋政府时期监察机构设置·····      | 210 |
| 二、国民政府时期的监察机构·····       | 229 |
| 第二节 中华民国颁行的反腐法律法规·····   | 237 |
| 一、北洋政府时期颁行的反腐法律法规·····   | 237 |
| 二、国民政府时期颁行的反腐法律法规·····   | 240 |
| 第三节 中华民国廉政监察特点·····      | 242 |
| 一、具有一定的民主性·····          | 242 |
| 二、享有一定的独立性·····          | 243 |
| 三、表现出局部的权威性·····         | 244 |
| 四、“只打苍蝇，不打老虎”·····       | 245 |
| 第四节 中华民国廉政监察“人”与“事”····· | 247 |
| 一、曹锟家族的贪污腐败·····         | 247 |
| 二、国民党接收活动大肆腐败·····       | 249 |
| 三、蒋经国上海打老虎·····          | 253 |
| <br>参考文献·····            | 260 |
| <br>后记·····              | 264 |

# 第一章 秦代汉代廉政监察

中国古代监察制度是伴随封建专制主义中央集权的建立而形成的。公元前 221 年，秦经过长达 10 年的战争统一六国，统一的封建国家建立。秦代建立了以郡县制为基础的中央集权制，郡县制下的官员由皇帝任命，向皇帝负责，民众对于他们的命运所起的影响非常有限，远在朝堂之上的皇帝还要提防大臣们的弄权活动。在此背景下，政权机构中监督机关的独立性不断增强，权力监督活动在整个政权组织、权力运行中的地位和作用不断强化。以此为起点，秦汉时期最终完成了权力监督向监察制度的转化。

## 第一节 秦代汉代廉政监察制度

中国古代的监督制度包括两个系统，即御史监察系统和谏官谏诤系统。御史又称为台官、宪官或察官，是皇帝的耳目，职在纠察正邪，肃正朝纲。谏官又称言官，或垣官，职在讽议左右，以匡人君。监察方式是谏诤封驳，审核诏令章奏。台官和谏官的职务区别是，前者对下纠察百官言行违失，后者对上纠正皇帝决策失误。一个注重事前预防，一个注重对过程的监督，两者既各有侧重，又相互协调，共同构成自上而下的监察网络。

### 一、中央监察体系

#### 1. 中央监察机构

秦汉时期的中央监察机关主要包括专门行使监察职权的御史组