

中国古代廉政制度史

余华青 杨希义 刘文瑞 著

● 西北大学出版社



中国古代廉政制度史

主编 余华青

执笔 余华青 杨希义 刘文瑞

西北大学出版社

中国古代廉政制度史

主编 余华青

西北大学出版社出版发行

(西安市太白路)

新华书店经销 西安电子科技大学印刷厂印刷

850×1168mm 1/32 开本 11.5 印张 299 千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数：1—2,000

ISBN 7-5604-0224-O/K·44 定价：6.80元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 中国古代廉政制度的产生发展及其基本 内容.....	(1)
一 古代廉政制度产生发展的大致线索.....	(1)
二 古代廉政制度的基本内容.....	(3)
第二节 中国古代廉政制度的主要特征.....	(5)
一 制度建设与机构建设相结合.....	(5)
二 原则要求与具体规定相结合.....	(6)
三 惩罚规定与防范措施相结合.....	(7)
四 法制规范与道德导向相结合.....	(9)
第三节 中国古代廉政制度的历史作用.....	(9)
一 古代廉政制度的积极作用.....	(9)
二 古代廉政制度的历史局限性.....	(11)
第二章 奴隶制时代的廉政观念	(14)
第一节 奴隶制时代廉政观念的兴起.....	(14)
一 廉政观念兴起的历史背景.....	(14)
二 有关统治政策方面的廉政观念.....	(17)
三 有关从政道德方面的廉政观念.....	(22)
第二节 奴隶制时代廉政观念的历史作用.....	(28)
一 奴隶制时代廉政建设的局限性.....	(28)
二 奴隶制时代廉政观念积极进步的历史作用.....	(31)
第三章 战国秦汉时期的廉政制度	(43)
第一节 战国秦汉廉政制度概况.....	(43)
一 战国秦汉廉政制度产生的时代背景.....	(43)

二 战国秦汉廉政制度的主要内容	(47)
三 战国秦汉廉政制度的基本特点	(52)
第二节 战国秦汉职官设置与官吏选任中的廉政制度	(57)
一 职官设置与权力制约	(58)
二 监察机构的设置与演化	(63)
三 官吏选拔制度中的廉政规定	(66)
四 官吏任用制度中的廉政规定	(75)
第三节 战国秦汉官吏管理中的廉政措施	(77)
一 推行考课制度	(77)
二 创建监察制度	(82)
三 严格奖惩制度	(89)
四 改革俸禄制度	(95)
第四节 战国秦汉法律制度中的廉政规定	(100)
一 立法过程中的廉政原则	(101)
二 惩处官吏犯罪的法律规定	(107)
三 司法过程中的廉政措施	(112)
第四章 魏晋南北朝时期的廉政制度	(121)
第一节 魏晋南北朝廉政制度概况	(121)
一 魏晋南北朝廉政制度产生的背景	(121)
二 魏晋南北朝廉政制度概况	(123)
第二节 魏晋南北朝职官设置与官吏选任中的廉政制度	(124)
一 职官设置中的廉政制度	(124)
二 选官制度中的廉政规定	(130)
第三节 魏晋南北朝官吏管理制度中的廉政措施	(133)
一 官吏考课制度中的廉政措施	(133)
二 监察制度中的廉政措施	(135)

第四节	魏晋南北朝法律制度中的廉政规定	(139)
一	魏晋南北朝法律制度概况	(139)
二	法律制度中的廉政规定	(141)
第五章	隋唐时期的廉政制度	(145)
第一节	隋唐廉政制度概况	(145)
一	隋唐廉政制度产生的背景	(145)
二	隋唐廉政制度的基本线索和发展变化	(148)
第二节	隋唐职官设置与官吏选任中的廉政制度	(150)
一	职官设置中的廉政制度	(150)
二	选官制度中的廉政规定	(159)
第三节	隋唐官吏管理制度中的廉政措施	(182)
一	官吏考课制度中的廉政措施	(182)
二	监察制度中的廉政措施	(191)
三	官吏致仕制度中的廉政规定	(208)
第四节	隋唐法律制度中的廉政规定	(213)
一	隋唐法律制度概况	(213)
二	法律制度中的廉政规定	(216)
三	隋唐法律的社会效能及其流弊	(226)
第六章	宋元时期的廉政制度	(234)
第一节	宋元廉政制度概况	(234)
一	宋元廉政制度产生的背景	(234)
二	宋元廉政制度的发展线索	(236)
三	宋元廉政制度的特点	(237)
第二节	宋元职官设置与官吏选任中的廉政制度	(239)
一	职官设置中的廉政制度	(239)
二	官吏选拔制度中的廉政规定	(242)
三	官吏任用制度中的廉政规定	(246)
第三节	宋元官吏管理制度中的廉政措施	(248)

一	官吏考核与廉政	(248)
二	官吏晋升与廉政	(250)
三	官吏俸禄与廉政	(253)
第四节 宋元法制与廉政的关系		(255)
一	宋元法律中有关廉政的规定	(255)
二	宋元司法与廉政建设	(257)
第七章 明清时期的廉政制度		(260)
第一节 明清廉政制度概况		(260)
一	明清廉政制度的历史背景	(260)
二	明清廉政制度的发展线索	(265)
三	明清廉政制度的特点	(267)
第二节 明清职官设置与官吏选任中的廉政制度		(271)
一	职官设置中的廉政制度	(271)
二	官吏选拔制度中的廉政规定	(283)
三	官吏任用制度中的廉政规定	(298)
第三节 明清官吏管理制度中的廉政措施		(304)
一	官吏考核与黜陟中的廉政措施	(304)
二	官吏管理中的有关廉政规定	(313)
三	官吏俸禄与廉政	(322)
第四节 明清法律制度中的廉政规定		(331)
一	法律制度中的有关廉政规定	(331)
二	司法过程中的廉政措施	(337)
三	明清法制对廉政的影响	(340)
后记		(356)

第一章 緒論

第一节 中国古代廉政制度的 产生发展及其基本内容

中国是一个具有悠久历史的文明古国。早在5000多年以前，中国即已摆脱了原始愚昧的状态，跨入了阶级社会的门槛。随着阶级和阶级斗争的出现，不可避免地导致了国家的诞生。国家的本质当然是维护阶级统治的工具，但其作为表面上凌驾于社会之上的一种力量，同时也发挥着调节和控制社会矛盾的作用。在中国古代历史上，历代统治者为了强化国家机器的统治效能和维护既定政权的长治久安，无不高度重视国家政权自身的建设。其中很重要的一个方面，就是力图通过制度化的规定，规范国家官吏的政治行为，调整国家政权的统治政策，实行特定意义上的廉政建设。古代的所谓廉政制度，即反映了当时的国家政权在实行自我调节、缓和阶级矛盾、强化统治效能等方面所做出的努力。

一、古代廉政制度产生发展的大致线索

中国古代的廉政制度，无疑是阶级斗争的产物。它的产生发展，大致经历了4个主要的历史阶段。

萌芽阶段。自夏商周三代至春秋时期，是为中国历史上的奴隶制时代。奴隶制度的诞生，既表明了人类社会的一种巨大进步，同时也开始了阶级压迫剥削和阶级矛盾斗争的历史。在以奴隶阶级为主体的被统治阶级的反抗斗争不断深入发展的形势下，占据统治地位的奴隶主阶级除了依赖暴力镇压手段之外，还不得

不力图寻求维护统治秩序的其它有效途径。随着阶级斗争的深入发展和统治经验的不断积累，奴隶主阶级中的一些有识之士开始逐渐认识到了加强国家政权自身廉政建设的必要性，陆续提出了一些有关廉政建设的思想主张。这一时期的廉政观念，主要表现为主张调整改善统治政策，强调统治阶级成员应当讲求从政道德。这些廉政主张，固然具有一定的积极进步的意义，但在很大程度仅仅停留在政治思想领域内的理论说教上，尚未形成系统的廉政制度。

形成阶段。中国古代廉政制度的真正形成，是在封建时代的初期。战国时期，各诸侯国先后完成了封建化的改革进程，新兴地主阶级从奴隶主贵族手中夺取了政权。秦汉王朝进一步巩固了封建统治，建立了高度中央集权的大一统封建专制帝国。随着君主专制体制的确立，同时也就产生了一个庞大的职业化官僚集团。自封建制度创立伊始，农民阶级便开始迈上了历史政治舞台，并通过大规模的革命战争充分显示了本阶级的伟大力量。正是在上述历史条件下，中国古代的廉政制度应运而生。封建地主阶级出于夺取政权和巩固政权的需要，开始实行了一套以驭臣治吏为重点的较为系统的封建廉政制度。这些制度从缓和阶级矛盾、巩固封建统治秩序、提高统治效能、强化君主集权的目的出发，明确提出了统治阶级成员的政治行为规范，并在官吏的选拔、任用、考课、奖惩等一系列环节上制定了相应的规定。秦汉王朝所创立的封建廉政建设的基本模式，对于后世历代封建王朝产生了深远的影响。

发展阶段。秦汉既降，封建统治逐步巩固。至隋唐时期，中国封建社会进入了鼎盛阶段。在这一历史时期，阶级斗争的广度和深度均比前代有所发展。统治阶级内部的政治关系也发生了一些重大的变化，门阀世族的势力逐渐衰弱，寒门庶族的势力迅速崛起。在新的形势下，封建统治者加强了在整饬吏治方面的努

力，各项封建廉政制度不断完善并逐步成熟。例如在有关惩治官吏犯罪的法律制度方面，秦汉时代即已制定有一些零散的律令，唐代统治者则将有关法规进一步系统化，形成了专门针对官吏的行政法规《职制律》。唐代所制定的系统化的有关官吏执行职务的法律规范，对于促进盛唐时代的吏治清明起到了一定的积极作用，其基本原则也为后世封建王朝所承袭。

衰亡阶段。至明清时期，中国封建社会已走过了它的鼎盛阶段，逐渐开始衰落。在整个封建制度日趋腐朽没落的形势下，古代廉政制度也随之发生了一些变化。一方面，由于封建专制君权的高度发展，以驭臣治吏为基本内容的封建廉政制度在形式上发展得比前更为成熟完备；另一方面，随着封建统治的腐朽没落，各项廉政制度曾经产生过的积极作用已大大退减，其本身所固有的局限与弊端则表现得比前更为明显。封建统治的腐朽，减损了廉政制度的积极作用，廉政制度失去了实际的效力，反过来又加剧了封建统治的腐朽程度。中国古代的廉政制度，在一定程度上改善了封建政治，但却不可能改变封建制度必然灭亡的历史命运。

二、古代廉政制度的基本内容

中国古代的所谓廉政建设，主要表现为对官吏政治行为的控制与规范，同时也包括对统治政策的调整与改善。就其表现形式而言，当时的廉政制度并未形成独立的制度体系，而是分别体现在有关统治政策措施、职官设置及官吏选拔任用制度、官吏管理制度和有关法律制度之中。

关于统治政策方面的廉政规定，其内容主要包括：轻徭薄赋，慎刑轻罚，裁汰冗官冗吏，限制过度奢侈，控制大型土木工程，削减消费性支出，惩治贪官污吏，褒扬清官廉吏，等等。此方面的廉政规定，通过调整与改善统治政策，意在加强国家政权的自我

检束作用，缓和阶级矛盾，维护既定的统治秩序。

关于职官设置和官吏选拔任用制度方面的廉政规定，其内容主要包括：在职官设置上，形成权力的分散与相互制约；设立专门的监察机构，加强对各级官吏的监督；规定选拔官吏的标准、来源、程序及其相应的连带责任，以求建立相对公正合理的仕进秩序，并保证能够广泛地吸收优秀的统治人才；制定具体的措施，防范在察举、科举等选官过程中出现营私舞弊的行为；在官吏任用方面实行回避制度及其它限制措施，防止官僚阿附结党；等等。此方面的廉政规定，力图加强国家政权的自身建设，巩固和扩大统治基础，形成符合统治者理想的权力结构，从而有助于既定政权的长治久安。

关于官吏管理制度方面的廉政规定，其内容主要包括：有关官吏操守品行和才能政绩的具体规范要求；有关官吏考课的内容、方式、程序以及衡量优劣的标准等方面的具体规定；有关官吏奖惩升降的具体规定，如奖惩的依据、奖惩的方式、奖惩的幅度等；有关加强监察环节的具体规定，如监察的范围、方针、权限等方面的规定；有关官吏俸禄及其它生活待遇的具体规定，包括实行等级俸禄制、严格俸禄管理、增俸“养廉”、禁抑奢侈等方面的规定；有关官吏因老、病等原因应当告退致仕、以图保持官吏队伍活力的规定；等等。此方面的廉政规定，其目的是为了提高官吏队伍的治政效能，防止官吏的政治行为激化社会矛盾、损害统治阶级的根本利益。同时，此类规定也是为了加强对官吏的驾驭和控制，防止他们对专制君权造成侵犯和威胁。

关于法律制度方面的廉政规定，其内容主要包括：以法律形式颁布的有关官吏奉职守法的具体规定；有关惩处犯罪官吏的刑罚规定；有关加强对司法过程的监察、防止司法官吏执法不公的规定；等等。此方面的廉政规定，旨在以法制手段来整饬吏治，防范和惩治官吏贪赃枉法、营私废公的行为。

第二节 中国古代廉政制度的主要特征

中国古代廉政制度的基本内容，已如前文所述。在长期的政治实践过程中，古代国家政权的统治经验不断积累，各项廉政制度逐渐发展得更为完善成熟。为了有效地发挥廉政制度的作用，历代统治者力图做到制度建设与机构建设相结合、原则要求与具体规定相结合、惩罚规定与防范措施相结合、法制规范与道德导向相结合。这几个方面的结合，也就构成了中国古代廉政制度的主要特征。

一、制度建设与机构建设相结合

中国古代的廉政制度，不仅表现为有关官吏政治行为规范的成文制度，而且包括有关监察机构的设置及其职权的相应规定。古代的统治者一方面通过实行制度化的廉政规定，对统治集团成员提出了有关廉政的要求；同时又通过建立系统化的监察机构，力图对统治集团成员进行有效的监督，保证各项廉政规定的实施。

自秦汉大一统封建专制帝国建立之后，封建统治者便在中央政权内部设置了相对独立于行政机构的监察机构。秦代及西汉创置了御史府，东汉时改称御史台，唐代一度改称为肃政台，明清则改为都察院。尽管中央监察机构的名称数经改易，但其职权及性质却始终相沿未变。中央监察机构的设立，在国家政权组成形式方面实现了行政权与监察权的分离，加强了两者之间的相互制约。

为了加强中央政府对地方政府的控制和监察，秦代开始实行了御史监郡的制度。其后，历代封建王朝也大多实行了类似的制度。例如，汉代实行刺史制度，刺史巡行所部郡县，对地方行政长官进行监督，按照规定的范围考课监察吏治。唐代之后，此类职官虽有按察使、采访使、肃政廉访使、巡按等诸多名称，但基

本上是由秦汉时期的御史监郡和刺史制度沿袭演变而来。这些监察职官初置时，一般都是作为中央政府的代表，派驻或巡行地方，负责监察地方高级行政长官，品秩较低而权限较广。

在中国古代的封建廉政建设的过程中，监察机构往往扮演着重要的角色。各级官吏在行使权力或从事其它各种政治活动时，不仅要受到上级行政长官的节制管辖，同时又处于各类监察机构的监督和制约之下。此种状况，显然有利于防范和惩治官吏的贪赃枉法行为，有利于促进和提高官吏队伍的治政效能。

总之，中国古代廉政制度的主要特征之一，就是既提出了制度化的廉政规范要求，又建立了考核督察官吏廉政行为的专门机构。封建国家政权通过制度建设与机构建设两者的结合，力图明确制定和保证实现封建廉政建设的目标，从而维护封建地主阶级的根本利益。

二、原则要求与具体规定相结合

在制定统治集团成员政治行为规范时，既有一般的原则要求，又包括相应的具体规定，这是中国古代廉政制度的又一主要特征。

中国古代的国家政权，为着维护既定的统治秩序，很早即针对官吏的政治行为规范，提出了一套原则性的廉政要求。例如《周礼》提出，在考察“群吏之治”时应以“六廉”为标准：“一曰廉善，二曰廉能，三曰廉敬，四曰廉正，五曰廉法，六曰廉辨”^[1]。所谓“六廉”，即从各个方面提出了对官吏的原则要求。《秦律》在论述“为吏之道”时，亦将“忠信敬上”、“清廉毋谤”、“举事审当”、“喜为善行”、“恭敬多让”列为吏之“五善”^[2]。这些标准，反映了古代国家政权针对官吏而提出的理想化的道德准则和行为规范。

除了一般的廉政原则要求之外，中国古代的廉政制度还包括有许多十分具体的规定，其主要表现为：一是官职规范的具体

化，即针对各类官职的不同职务范围和特点，分别提出不同的具体职务规范要求。例如在目前可知的秦代法律律文中，包括有《司空》、《内史杂》、《尉杂》、《属邦》等律名，此即分别为有关司空、内史、廷尉、属邦等职官职务规范的法律规定。二是奖惩规定的具体化，即具体明确地规定倡廉肃贪的奖惩标准与尺度。例如关于官吏行贿受贿，《唐律》将其分为“监临受财”、“受财为人请求”、“行贿”、“受贿”4种情形，并明确规定：“监临主司受财而枉法者，一尺杖一百，一匹加一等，十五匹绞；不枉法者，一尺杖九十，二匹加一等，三十匹加役流。无禄者各减一等：枉法者二十四绞，不枉法者四十匹加役流”^[8]。三是防范措施的具体化，即对各类防范措施做出详细具体的规定。例如明清时代为了防止科举考试中的考场作弊行为，明确规定了以下具体防范措施：搜身以防夹带、具保以防冒替、锁院巡视以防传递、誊录以防辨识笔迹、弥封对读以防割卷换卷，等等。

原则要求与具体规定相结合，是中国古代廉政制度不断发展完善成熟的一种表现。这种结合，显然可以更有效地发挥各项廉政制度的作用，使得官吏在从事政治活动时有所遵循规戒，对于官吏的考课奖惩来说也有了明确的标准和具体的依据，

三、惩罚规定与防范措施相结合

中国古代廉政制度的主要特点之一，就是惩罚规定与防范措施两者并重。在各项廉政制度中，既有关于惩治官吏贪赃枉法行为的规范要求和制裁尺度方面的具体规定，又有关于如何防范贪赃枉法行为的具体措施方面的规定要求。前者重在惩治既往，后者重在防患未然。历代统治者力图通过惩治与防范相结合的办法来整饬吏治，促使各项廉政制度能够更加积极主动地发挥作用。

例如，官吏结党营私，历代封建王朝均将其视为严重的违法

犯罪行为。为了惩治此类行为，历代封建王朝都有一些相应的制裁规定。这些制裁规定，一般只作用于结党营私行为发生之后。如何能够在事前积极主动地防止结党营私行为的发生，历代统治者也从制度规定方面进行了一些探索。有关官吏回避制度，即是这种努力的表现之一。自秦汉时期起，即已规定官吏任职须在一定程度上实行籍贯回避或亲属回避。其后，历代封建王朝也大多实行了类似的规定。至清代，有关官吏任职回避制度则发展得更为细密严格。回避制度作为一种预防性措施，在保证为政清廉、防范官吏结党营私和徇情枉法方面，起到了一定的历史作用。

又如，针对官吏泄露政务机密以及官吏家属干政等行为，封建王朝不仅制定了明确的惩罚制裁规定，而且采取了一些积极防范的措施。汉代的“官舍”制，即是其中一例。根据有关史料，汉代官吏供职期间，除“休沐”即休假之日可与家人团聚外，平时一般居住在官府修建的舍中，不与家人同住。家人不入官舍，是当时为官清廉的一种标志。例如西汉太守何并“性清廉，妻子不至官舍”^[4]；东汉大司徒司直王良“在位恭俭，妻子不入官舍”^[5]。实行此种规定的目的一方面在于减省官府支出，另一方面也是为了保证官吏在执行公务时免受家人干扰。正如有的学者所指出的那样：妻子不入官舍，“在保证为政清廉方面的意义，实际比节约开支的经济意义要大得多”^[6]。

类似上述的一些预防措施，体现了古代国家政权在防范官吏枉法腐败、保证为政清廉方面的良苦用心。就其在古代廉政建设过程中的实际作用而言，这些预防措施重在事前防范，力图通过种种制约方式，杜绝和减少官吏贪赃枉法行为的发生。“治”与“防”的结合，构成了中国古代廉政制度的又一重要特点。整肃官风吏治，不单纯依赖于有关惩罚规定，而且事前就采取有效措施积极加以防范。在此方面，古人为后世留下了许多值得总结借鉴的历史经验。

四、法制规范与道德导向相结合

在古代廉政建设过程中，统治阶级高度重视道德导向的作用。当时的各项有关廉政要求，往往同时兼备法制规范和道德规范两种形态。古代国家政权除了通过法制手段来规范官吏的政治行为之外，还力图借助道德的力量，以社会舆论、传统习惯以及内心信念等方式来促使官吏加强自我检束。古人释“廉”字字义为“敛也，自检敛也”^[7]。就是说：为政清廉离不开官吏的自我检敛。基于此种认识，中国古代的廉政制度既制定了一系列奖廉肃贪的法制规范，同时又提出了一整套倡廉贬贪的道德规范。与法制规范相比较，道德规范的作用方式虽然带有非强制性，但由于道德本身的特点，其作用范围则更为广泛，作用效果也更为深刻。两者的结合，显然更有利于促进当时的廉政建设。这也是中国古代廉政制度的重要特点之一。

第三节 中国古代廉政制度的历史作用

在中国古代历史发展进程中，廉政制度曾经产生了重要的作用和广泛的影响。同时，由于时代条件的限制，古代的廉政制度又不可能不带有各种历史局限性。无论从何角度而言，古代的廉政制度都为后世的廉政建设提供了极为丰富的值得认真总结的经验教训。

一、古代廉政制度的积极作用

中国古代廉政制度的积极作用，首先表现为：通过改善统治政策和规范统治集团成员的政治行为，在一定意义上强化了古代国家政权自身调节的能力，促使吏治有所改善、政治相对清明，从而有利于阶级矛盾趋向缓和，为经济文化的稳定发展提供了有

利的社会条件。中国古代历史上的所谓“太平盛世”，如汉代的“文景之治”、唐代的“贞观之治”、清代的“康乾盛世”等等，它们的出现都是同当时的封建国家政权在贯彻廉政制度方面的努力分不开的。汉代文景时期，“轻徭薄赋”、“约法省禁”，最高统治者崇尚节俭，“贵廉洁，贱贪污”^[8]，从而导致了“文景之治”的出现。唐代前期，唐太宗勤于政事，励精图治，十分注重考核官吏的“善恶之迹”，“以备黜陟”^[9]。朝臣之中，多有敢于犯颜直谏、执法“志存公道”、“孜孜奉国、知无不为”、“处繁理剧、众务必举”、“激浊扬清、嫉恶好善”者^[10]。贞观年间经济文化的繁荣，正是加强封建廉政建设的一种结果。清代康熙、乾隆时期，鉴于亡明“加派繁兴、贪吏滋奸、民不堪命、国祚随失”^[11]的教训，采取了一系列整饬吏治和恢复发展生产的措施，促使了所谓“康乾盛世”的出现。上述事例表明，实行廉政制度，加强廉政建设，对于促进古代社会经济文化的发展确乎起到了积极的作用。

古代廉政制度的积极作用，还表现为它在一定程度上影响和改善了古代政治道德环境，在有关廉政的法制规范和道德规范的共同作用下，涌现出了一批在当时的历史条件下堪称具有优秀政治品质和高尚的操守气节的清官廉吏。仅以汉代为例，即有：“仁爱好教化”，自觉减省用度，致力于发展落后地区文化教育事业的蜀郡太守文翁；“躬率以简约，劝民务农桑”的渤海太守龚遂；“视民如子”，“勤力有方略”，“为百姓兴利，郡以殷富”的南阳太守召信臣；坚持公正执法，不为君主的意愿所左右，主张“法者天子所与天下公共也”的廷尉张释之^[12]；不畏强权，敢于除暴安良，宁死不肯低头的“强项令”洛阳令董宣；励行廉洁，立节自律，“身处脂膏”，“不以自润”，虽在富邑肥缺任职4年，“财产无所增”的姑臧长孔奋；“性公廉，不受私谒”，即使在“暮夜无知者”的情况下亦拒收贿赂的东莱太守杨震^[13]；等