



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国监察通鉴

(西汉、东汉卷)

贺清龙
著

人民出版社

中国监察通鉴

贺清龙 著

(西汉、东汉卷)

人民出版社

责任编辑：刘 畅

图书在版编目（CIP）数据

中国监察通鉴．西汉、东汉卷 / 贺清龙著．—北京：

人民出版社，2016.11

ISBN 978-7-01-016809-8

I. ①中… II. ①贺… III. ①监察—政治制度史—中国—汉代 IV. ①D691.49

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第243492号

中国监察通鉴

ZHONGGUO JIANCHA TONGJIAN

（西汉、东汉卷）

贺清龙 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街99号）

煤炭工业出版社印刷厂印刷 新华书店总店北京发行所经销

2016年11月第1版 2016年11月北京第1次印刷

开本：787毫米×1092毫米 1/16

印张：22.5 字数：276千字

ISBN 978-7-01-016809-8 定价：149.00元

地址：北京市东城区隆福寺街99号金隆基大厦

网址：<http://www.peoplepress.net>

邮编：100706 电话：(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010) 65250042

卷首语

中国古代监察制度的认知与反思

中国古代历史从某种意义上来说主要包括两部分：一是打天下的历史，二是治天下的历史。打天下主要是军事斗争，需要依靠军队的作战能力；治天下主要是政治斗争，需要依靠监察的权威。监察机构和监察制度的存在和作用，关系着政令畅通，关系着社会公平，关系着民心向背，也关系着政权的生死存亡。纵观几千年的中国历史，王朝存在时间的长短往往与其是否建立了完备的监察制度、是否能够严格执行监察制度密切相关。可以说，监察是一种制约，监察是一种保障；有了监察，政令才能上下畅通，组织才能高效运转，制度才能有效执行，人才能脱颖而出，社会发展才能得到推动。

监察针对的重点是官员，遏制的重点是腐败。腐败是普遍存在的现象，反腐是一个世界性课题。贪婪是人性的弱点之一。道德教化只能起到一定的教育和劝诫作用，而监察则能从根本上起到有效的遏制作用。研究和借鉴历史上的监察制度，以古鉴今，古为今用，无疑具有深刻而重要的意义。

监察制度和其他制度一样，也经历了一个从无到有、从初创到完备的过程。

一、中国古代监察制度的发展历程

中国古代监察制度，随同国家的产生而萌发，伴随封建专制主义中央集权的建立而诞生，又随着君主专制的不断强化而发展、完备，逐渐形成了两大系统：一是御史监察系统；二是谏官言谏系统。御史又称为台官、宪官或察官，是皇帝的耳目，职责是纠察官邪，肃正朝纲，主要运用弹劾手段进行监察。谏官又称言官或垣官，职责是讽议左右，以匡人君，监察方式主要是谏诤封驳，审核诏令章奏。台官对下纠察百官言行违失，谏官对上纠正皇帝决策失误。二者构成了封建社会完整的监察体制。其发展过程大致可分为下列六个阶段。

（一）先秦时期的萌芽阶段

在夏商周三代的国家事务中已有监察的因素或监察的活动。春秋战国时的御史已兼有监察的使命。但这个时期尚未产生专职的监察机构，作为一种严格意义上的监察制度还没有建立。

（二）秦汉时期的形成阶段

秦创建御史大夫府为中央监察机构，在地方设置监郡御史。汉承秦制，在中央设御史府的同时，增设丞相司直和司隶校尉为中央监察官，在地方设立十三部刺史，监察地方二千石长吏，并制定了第一个专门性的地方监察法规，给事中与谏议大夫等言官也已先后出现。

（三）魏晋南北朝时期的发展阶段

中央御史台脱离少府，直接受命于皇帝，废司隶校尉，监察机构初步统一，监察权扩大，自王和太子以下无所不纠。谏官系统开始规范化、系统化，

南朝建立了专门负责规谏的集书省。

（四）隋唐时期的成熟阶段

隋设御史台、司隶台、谒者台，分别负责内外监察。唐在御史台下设台院、殿院、察院，分工明确，互相配合，地方则分十道（后增至十五道）监察区，形成比较严密的监察网。谏官组织分隶中书、门下两省，形成台谏并立局面。

（五）宋元时期的强化阶段

宋代中央设立谏院和御史台，但照谏职权趋向合一；地方监察则设转运使、提点刑狱、提举常平等监司官，直隶皇帝。至元朝，取消谏院，专设御史台，台谏合一；地方设行御史台，统辖二十二道监察区，每道设提刑按察司，从而使中央与地方在监察机构上浑然一体。元朝还制定了一整套的监察法规。

（六）明清时期的严密阶段

明改御史台为都察院，设六科给事中，成为六部的独立监察机构，科道并立。地方设十三道巡按御史和各省提刑按察司，同时设督抚，形成地方三重监察网络。至清朝雍正年间，将六科给事中归属都察院，科道合一，地方监察沿用明制。至此，我国古代监察系统达到了高度的统一和严密。清朝还以皇帝的名义制定了我国古代最完整的一部监察法典——《钦定台规》。这时期，中国封建监察制度已发展到了历史的顶峰。

二、中国古代监察制度的特点

中国古代的监察制度是历代王朝为了巩固其统治秩序，保证国家机器的正常运转而设立的，也是帝王驭下的重要手段。帝王们通过监察，劾百僚，

纠黜吏，惩奸绳恶，肃正纲纪，以确保国家的长治久安。古代监察制度丰富多彩，但有着以下共同的特点：

（一） 监察机构布局合理，监察面广

古代监察机构布局合理，网络严密。从职能上，监察机构可分作四部分：一为中央最高监察机构。秦汉置御史大夫府，东汉始称御史台，历隋、唐、宋、元，御史台之名未改，都是封建王朝的中枢机关。明、清改御史台为都察院，长官都御史，明朝官秩正二品，清时为从一品，地位比明以前又有提高。二为中央监察机关的派出机构，专职地区性监察活动。如秦时的监御史，汉时派往全国十三个监察区（称十三部州）的刺史，唐朝派往十五道的采访处置使等，都有治所。宋朝地方各路设监司，又称“外台”，包括转运司监察财政，提点刑狱司监察司法。元朝中央设御史台，派出机构是行御史台。明、清地区监察区也称“道”，明分十三道，清设十五道，由中央都察院分遣监察御史执行监察。三为中央特派监察官员。这类官员带有中央特使的性质，从事巡回监察活动。如唐朝的巡按使等。四为政府部门中的监察机构，如汉朝的丞相司直，宋朝地方各州的通判，明清两代省级政府中的提刑按察司等。古代监察机构多元设置，形式多样，布局合理，网络严密，可谓天网恢恢。

古代监察机构不仅布局合理，而且监察范围极其广泛，“不别亲疏，不殊贵贱，一断于法”。如清《钦定台规》规定监察官员对“上至诸王，下至诸臣，孰为忠勤，孰为不忠勤，及内外官员之勤惰、各衙政事之修废，皆令尽言”。有的朝代（西汉、隋、唐、宋）把“强宗豪右”、“豪强奸猾”也作为监察对象。从监察内容来看，可以说是事无巨细，无所不及。从历代有关规定看，监察的主要内容是察德、察政、察能，如汉朝《刺史六条

问事》监察重点是官员的“背公向私”、“任刑淫赏”、“选署不平”、“通行货赂”诸事项。隋、唐也分别制定有《巡察六条》，重点在于“察官人善恶”、“察品官以上理政能否”、“察水旱虫灾不以实言”、“察部内贼盗不能穷逐”以及察户口、籍账、农桑等。可见，古代监察以德为本，有德才能廉，官廉才会政清，都把官员的道德品行放在第一位，此乃亘古至理。

（二）监察制度单线垂直自成系统地位崇高

首先，监察官不受其他行政机关牵制，享有独立奏事权。历代御史行使弹劾权，均不受同级甚至上级行政长官的干预，甚至也可以不受御史台长官左右，直接对皇帝负责。唐初定制御史劾奏不受任何机关限制，所弹对象属于中书、门下两省五品以上，尚书省四品以上，诸司三品以上之官吏，须书送中书、门下。肃宗时期诏令御史行使职权，在御史台内部也无须经过御史台长官批准。清朝的密折言事制度规定监察官的奏折可秘密递交给皇帝，传递密折的中间人也无权拆阅。可见，监察机构虽设长官，但其下属御史各有专职，不受长官指挥，更不受同僚的牵制，事权也是独立的，充分体现了“人君耳目，比肩事主”的职业特色。

其次，监察官员享有“风闻奏事”的特权。《文献通考·职官考》载“御史许风闻言事”。所谓“风闻言事”，就是指御史官不必举证控告人姓名而以听说某官有违法行为，就可对其进行弹劾，又称“风弹”。这是统治者出于强化皇权的需要，为保证御史秉公执法，无所顾忌地对不法官吏进行纠劾，并防止监察对象横加梗阻，威胁利诱，以致罗织诬陷，而对监察官采取的安全保障措施。早在魏晋时皇帝就允许御史“风闻言事”，对各级官吏进行弹劾，如百官有罪，御史中丞失纠则要免官。从南北朝开始，御史对风闻未明真相之违法嫌疑可以弹奏，且不负误劾的责任。而到了明朝，

朱元璋为强化行政监察，除把御史台更名为都察院并扩大其机构的设置外，更是赋予御史以“风闻言事”的权力。都察院在当时即有“风宪衙门”之称，具有很大的权势，既负责对全国行政的监察工作，又负责对全国上下的法律监督工作，所谓“专纠劾百司，辨明冤枉，提督各道……大狱重囚……偕刑部、大理寺平之”。同时，作为“天子耳目风纪之司”，都察院可直接受理皇帝交办的诏狱案件。清亦实行“风闻言事”，御史无须具控告人姓名和查证举证，有“即所奏涉虚，亦不坐罪”的规定。此外，监察官员还享有“大事奏裁，小事立断”的特权。在特殊情况下，由于御史手握尚方宝剑，还可以“便宜从事”，先斩后奏。

赋予监察官“便宜从事”和“风闻言事”的特权，不仅有利于保护诉主，而且更能促使监察官放心大胆地行使弹劾权，对于纠察百官之邪恶与澄清吏治有一定的积极作用。

（三）监察系统具有独立性

中国古代监察系统系在一定程度上具有与行政分离的独立型监察组织建制。监察机构监督对象是皇帝属下的大小各级官僚，监察的目的是为了维护君权，限制官权。为了有效地监察百官，中国古代的监察机构设置，相对于行政、司法、军事等部门来说是独立的。设立御史官，不理庶政，专督各级官吏，“察纠内外百司之官邪”，不受行政管辖，行使监察权限。自魏晋时期御史台彻底从三省九卿的行政系统中分立出来，成为完全独立的监察机构始，构成一个同行政、司法、军事部门权力平行的独立监察体制。唐朝中央监察机构不仅独立，而且健全。御史台下设台院、殿院、察院，分工监察，自成系统。元朝御史台与中书省（最高行政机关）、枢密院（最高军事机关）三权分制，地位并重，鼎足而立。明朝的中央监察机关，

在朱元璋统一前，仍设御史台。御史台与中书省（行政）、大都督（军事）并列为最高政府机关，成为三权分立的一大支柱，三者无统属关系。在清朝，都察院无论在地位上还是在职权上，都超过了前朝。左都御史品秩为从一品。历代中央对在京衙门的部门监察，一般原则上由御史台或皇帝垂直领导，不受行政部门长官的领导。如唐宋分察六部的六察官均由御史台分遣监察御史负责督察，不受六部尚书管辖。明朝的六科给事中作为六部的部门监察机构，在编制和地位上完全独立，只对皇帝负责，不附属于任何机关。

在我国古代，不仅中央监察机构与行政平行独立，而且地方郡以上的监察机构也是独立的，垂直于中央领导。无论是秦朝的监察御史，汉朝的十三部刺史，唐朝十道巡按（后改为十五道），还是宋朝的转运使、提点刑狱、提举常平司，元朝的行御史台，明清时代的督抚在组织系统上和行使监察职权时既不受地方政府的领导也不受其制约。总之，古代郡以上的地方监察机构或监察官，多是代表中央对地方实行垂直监督，在组织系统上直隶中央或上一级监察机关，与地方政府一般无隶属关系，不受地方行政长官的领导或指挥，组织建置基本独立。

（四）监察官秩低权重、选任严格

为保证监督权的有效行使，统治者出于权术的考虑，古代中国形成了“以卑察尊，以小制大”的监察范式，监察官位卑、权尊、选重。古代监察官员的品秩普遍较低。汉朝官秩仅六百石的十三州刺史，可监督秩二千石的郡守，秩仅千石的御史中丞可察官秩万石的丞相。隋、唐时期监察御史也称巡按使，主要察州县，还“分察尚书六司，纠其过失，及知太府、司农出纳”。可见其品位虽低，但上可纠百司长官，下可察地方大员，且监察范围不仅涉及官员的政绩，也旁及官员的品德、学识，权限极广。宋

朝御史台、台院、殿院、察院三院之中，以察院职权最重，上自宰相，下及郎官违法、失职皆可弹奏。察院设“监察御史六人，掌分察六曹及百司之事，纠其谬误，大事则奏劾，小事则举正。”从七品的监察御史还可以上殿论奏，与朝中大员比肩，足见其位之尊，其权之重。

在等级森严的封建社会，以卑察尊总要受到等级制度的影响，为确保国家监察职能的权威性和有效性，历代王朝都有意抬高监察官员的社会地位，优隆礼遇监察官员。监察官员位卑权尊，是历代王朝苦心设计的驭下之术。位卑，才能使居其位者无所顾忌，锐意进取；位卑，才易于控制，更能强化对皇权的依附，且不易干涉地方政府的事务，不易坐大擅权。权尊则是实现监察职能的条件，履行职责的保证；权尊，才能充分发挥监察的作用。专制王朝巧妙地通过权力的杠杆，将庞大的国家机器置于监察权力的制衡之下，“大小相制，内外相维”，确有其匠心独运之处。监察机构是朝廷纲纪之地，监察官员的选任特别严格，有着较高的标准。首先，在品格方面，历代共同强调的标准是“公正廉明”，清正勤谨，做到“不荡于富奥，不蹙于贫贱，不摇于威武，道之所在，死生以之。”再次，在才能方面的要求也较高；在资历方面，大多注重实践经验。监察官吏任用上的严格限制，对保证和提高监察官吏的素质是有益的。

我国古代监察制度的上述特点是封建社会中央集权的产物，是与封建专制制度相适应的。它在肃正纲纪、治国安邦方面的确起到了一定的积极作用，特别是在政治开明时期，其作用更为明显。古代一些朝代能够延续数百年，其中一个重要原因就是国家监察制度健全，它“以权力制约权力”，保证了国家机器的正常运转。历史经验证明，在国家的权力体系中，应该赋予监察权以较高的地位。

三、中国古代监察制度的历史局限性

中国古代监察制度历时两千多年，在古代国家的政治运行中，对于政府权力、官僚权力的监察和约束确实发挥了一定的作用。然而，我们也应该认识到，中国古代监察制度的作用是有限的，有其明显的历史局限性。

（一）性质的局限

中国古代监察官员通称为“御史”，这个御史的“御”字，即代表了古代国家最高统治者皇帝个人拥有和占有之意。事实上也是如此。御史一职早在战国时期就已出现，主要是国王身边侍从史官，职掌记载事务。后来，国王经常通过御史了解各方面与全国各地方的情况，以后御史逐渐演变为监察官员。古代监察御史的起源便决定了古代监察制度的性质，是皇帝的耳目和工具。

此外，中国传统政治制度自秦朝始，就确立了专制主义的官僚体制。在这样的体制中，皇帝主要依靠官僚对国家进行统治和治理。在皇帝的眼里，官僚仅是一种统治工具，但他们对官僚并不放心，于是便充分发展和利用了监察制度。在解释这种监察制度的性质时，《管子·九守》认为君主设立专职监察的目的是：“一曰长目，二曰飞耳，三曰树鸣，明知千里之外，隐微之中。”《荀子·君道》也认为君主设立监察御史之用心在于“墙之外，目不见也；里之前，耳不闻也；而人主之守司，远者天下，近者境内，不可不略知也。”这些话非常形象地道明了中国古代监察制度的性质。

既然中国古代的监察制度是皇权的工具，制约官僚的一种制度，那么这样的监察制度就必然受到皇权的制约。它的正常运作，只能依赖于皇帝

的理性与能力。然而人的理性与能力是有限的，皇帝并不能保证本人不犯错误，因而也无法保证始终如一地维护监察制度的正常运行。

（二）结构的局限

中国古代监察制度的发达，是由中国古代国家政治制度的结构特征决定的。其特征从秦汉以后主要表现为“家天下”的一元集权结构，在权力的最高层次上是一个至高无上的皇帝。因此，为了巩固和强化皇权，皇帝一方面必须依靠官僚集团进行统治和治理；另一方面必须强化监察制度，对官僚集团进行全方位的严密监察。而中国古代官僚是一个包揽政治、行政、立法、司法的特权集团，为了对这样一个权力集团进行有效监督，使监察权力独立和高居于官僚权力之上，就显得十分必要。然而，一元集权的政治制度特征，必然导致皇权的至高无上，国家最高权力的不受制约。从而使辅助皇帝治理国家的政府也具有相应的无限权力，由于缺乏每一个层级的横向权力制衡、制约与监督，纵向的制约和监督往往是软弱的，有时甚至是无效的。中国古代官场中盛行的“欺上瞒下”、“官官相护”、地方保护主义都是此种权力结构的反映。

历史学家黄敏兰在撰文分析古代政治权力与官吏腐败的关系时认为：在中国古代社会中，具有政治能力的社会集团只有一个，这就是官僚集团。官僚集团依靠强权，掌握了社会中一切重要的部门，没有其他的政治力量能够从制度上加以制约，而且事实上也根本不存在其他的政治集团。因此，如果官僚集团中个别成员腐败，那么从其集团的内部还可以处治。如果整个集团普遍腐败，则社会上就没有什么外部力量可以控制了。所以，虽然官僚完全能够自己从法律上制定合法行为与非法行为的标准，在许多朝代之初也几乎都能严刑峻法，惩治腐败，但随后法制便愈渐松弛，而后终于

废弃。他认为造成这种后果的根源是中国古代的权力结构产生了腐败的必然性，并从三个方面加以概括：一是皇权专制对腐败的影响；二是权臣专权对腐败的影响；三是普遍的专权造成普遍的腐败。结果，在这样一种国家政治制度结构所导致的权力结构内，监察可谓监不胜监，察不胜察，面对制度性权力结构的缺陷所造成的腐败，监察最终是无可奈何的！

（三）中国传统人治政治的局限

中国古代监察制度较为重视监察活动的法律化，然而，这种“法律化”并不意味着法治化。中国古代自秦汉以来监察御史所奉行的“察吏六条”，实际上是古代的治官之法，是与古代的“官制”同属于一个法律体系的，这与现代的行政法不能等同，更不能与现代的法律相提并论。这主要是因为中国政治传统一贯表现为人治，这种人治也不是人们一般理解上的不讲法治，不制定法律，而是指法律只是君主手中的工具。

中国传统政治的人治权力运作方式的制度框架，就是所谓的“金字塔”。最高权力主体只有一个，最高权力所有者只有一人。而且在制度上、法律上，一人的权力是不受制约的。《管子·任法》曰：“生法者，君也；守法者，臣也；治于法者，民也。”此是典型的人治论点，君主是法律之源，而官员必须奉行君主所制定的法律，即“治官之法”，一般民众则成了法律惩治的对象。在这样一种人治权力的政治制度模式中间，必然造成权力与法律之间紧张。法律、制度赋予了权力运作的人治方式，反过来，人治权力运作方式又造成了法律制度的“不完整性”、“不充分性”和“有限性”。政治制度的主要要素是制度、法律及其权力，其中制度与法律构成了权力的运作方式。可以肯定，在君主专制的政治制度之中，权力的运作方式是人治。最高权力没有控制，不受制约，则制度与法律就处在了被权力所控

制的状态，此恰恰与现代国家政治制度中，制度与法律制约权力的状况正好相反。在中国古代这样一种最高层的制度、法律与权力的关系中，权力在三要素之中处于支配地位，而制度与法律则处于从属地位。而在人类社会的发展进程中，国家、社会的正常运作，需要一个共同的框架和规则，一个全体认同的正义的操作系统。因此，制度与法律也是国家、社会的行为准则，应当居于权力之上，应当有主动性，应当能够制约权力的任意性。虽然权力具有公共性，但是权力并非一定体现公共性。权力往往握在某些阶层、某些集团、某些个人之手，因此，权力相对具有一种个人的倾向，如果权力扩大到不被限制、不能控制、不受制约，则权力将变得十分危险。所以，权力应当是居于制度、法律之下，权力应当是相对被动和受控制的。遗憾的是，中国传统的人治政治，造成权力无限、为所欲为的后果，这样最高统治者既是法律和监察制度的制定者，同时也是法律和监察制度的破坏者，中国古代的监察制度即使完备严密，但在人治的政治格局下也难以使其作用得到充分的发挥。

中国古代监察制度的历史局限性决定了其作用的有限性，虽然能在一定程度上预防惩治腐败，规范官僚的行为，匡正帝王为政的得失，但终究无法阻止王朝走向灭亡的命运。

中国古代监察制度有其科学性和合理性，古人的智慧为我所用，定会对我国政治制度的发展和完善起到很大的借鉴和启示作用，更何况今天处于主人地位的不是独夫民贼的专制君主，而是人民，代人民行使管理监督权力的是其选出的代议机构。我们一定可以克服古代专制王朝的各种局限，从而构建一个政治清明、行政高效的政府机构。

古代监察制度是古代中国制度系统中的一个极其重要的部分，对中国

古代封建社会的稳定与发展起了非常重要的作用。研究我国古代监察制度轨迹，从中汲取并借鉴某些合理内核，对当今的反腐倡廉建设具有十分重要的意义。

中华民族具有悠久的历史，其职官制度自成体系，并且其内容之丰富、体系之完备是当时世界上其他国家所绝无仅有的。作为中华民族优秀文化遗产的重要组成部分，我国古代监察制度的结构体系、政治价值、思想价值和理论价值都弥足珍贵。我们发掘这一宝贵财富，对于依法治国，对于国家监察体系的构建和完善，对于促使国家机关和工作人员廉洁高效地履行人民所赋予的职责，无疑具有深远的历史意义和重大的现实意义。

这就是本书的要旨所在。

賀清龍

2014 年冬月

目 录

第一章 两汉预防与惩治贪腐概述.....	001
第二章 两汉廉洁与贪腐情况.....	013
第三章 两汉廉政制度的主要内容.....	021
第一节 御史制度	021
第二节 谏官制度	023
第三节 考课制度	024
第四节 封驳制度	039
第五节 督邮制度	040
第六节 财产公开制度	052
第七节 官员选拔任用制度	054
第八节 巡视制度	077
第九节 中朝制度	087
第十节 刺史制度	090
第四章 两汉反腐惩贪机制	106
第一节 两汉监察机构和体系	106
第二节 两汉监察机构的监察职责，监察制度与监察法律	143
第三节 监察机制的运行	163