

萬有文庫

第一集一千種

主編 王雲五

中國御史制度沿革

高一涵著

商務印書館發行



中國御史制度的沿革

高一涵著

國學小叢書

萬有文庫

第一集一千種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

編主五雲王
庫文有萬
種千一集一第

革沿的度制史御國中

著涵一高

號一〇五路山寶海上
五雲王

人行發

路山寶海上
館書印務商

所刷印

埠各及海上
館書印務商

所行發

版初月十年九十國民華中

究必印翻權作著有書此

The Complete Library
Edited by
Y. W. WONG

THE DEVELOPMENT OF THE CHINESE
CENSORIAL SYSTEM

BY KAO I HAN

PUBLISHED BY Y. W. WONG

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

Shanghai, China

1930

All Rights Reserved

再版自序

這本小書是我在民國十四年夏天養病的時候寫成的。這時正是段祺瑞的執政府中，一兩個無聊的政客，高唱恢復科道制的時代，恐怕他們把這個制度白白的糟蹋了，所以我那時不得不表示反對。這是過去的事，用不着再提，現在所要討論的是五權憲法中監察權如何實現的問題。

現在一般人對於監察權似乎有點誤解，就是祇把監察權當作彈劾權。其實，明清以來的都察院的權力，絕不以這一種彈劾權爲限，此外還包括許多重要的權力在內。中國的御史制度的特點，就在行使彈劾權外，還享有監督行政，考察官吏，檢查會計，和註銷案卷種種特權。因爲都察院有監督行政權，所以『不管是中央官廳，或是地方官廳，凡他們所管事務的施行和成績，皆當向都察院或各科各道報告；各科道得由這一類的報告中，兼察視政治的狀況。如有違反法令，妨礙公益，以及紊亂官紀的事情，都可由各科道奏請糾正。』因爲都察院有考察官吏權，所以凡『京察』『大計』『有鑒衡不公，黜陟失常，徇情濫保，姑容不職者，皆可由科道糾參。』因爲都察院有檢查會計權，所

以『無論中央或地方官廳凡經費的出納，皆受都察院的檢察；各官廳所作的會計報告，皆付都察院檢查。』如『有浮冒舛錯朦混的，皆得指出參劾。』因為都察院有註銷案卷權，所以對於一切定有限期或沒有限期的案件，均得不時稽察，『如有遷延遲誤事件，即行奏參。』由此看來，彈劾權祇能算是監察權的結果，必須先有上述的幾種特權——監督行政，考察官吏，檢查會計，註銷案卷等權，——然後彈劾權才不致成為虛設。監察院如果沒有這幾種特權，就是教他告發，他也無從着手。故監察院如果要想實行他的監察權，一定要在彈劾權之外，同時再享有這四種權力，然後彈劾權才有着落。

這是我現在對於監察權的一點意見。

高一涵敍於上海 十八年七月六日

中國御史制度的沿革目錄

第一章	緒論	一
第二章	御史官職的沿革	四
第一節	自三代到後漢	四
第二節	自三國到北齊	一四
第三節	自隋到唐	二二
第四節	自五代到宋	三二
第五節	自元到明	三八
第三章	給事中官職的沿革	四七
第一節	自秦到隋	四七
第二節	自唐到宋	五二
目錄		

第三節	自遼金到明·····	五六
第四章	清代科道制的概略·····	六二
第五章	結論·····	七二

中國御史制度的沿革

第一章 緒論

本書所說的御史，乃是包括清代都察院中的科道而言。所謂科，就是六科給事中，所謂道，就是十五道監察御史；此外還有總理臺政的左都御史，勳贊左都御史的左副都御史；以及其他由科道中派遣的巡倉巡漕巡察巡城等御史或給事中，都一律包括在內。

考唐宋以前的制度，言官與察官本是分立的。諫官司言，御史司察；諫官掌規諫諷諭，獻可替否，御史掌糾察官邪，肅正紀綱；諫官監督政府，御史監督官吏。到了宋真宗天禧年間，雖然設言事御史，神宗熙寧元豐年間，雖然以言事官爲殿中侍御史，或詔使監察御史兼言事，但卻不想使諫官兼行糾彈的職務。故宋孝宗淳熙十五年雖依唐朝制度，置拾遺補闕，但卻專掌諫諍，不許糾彈。大概唐代

重諫官，輕御史，而宋代的御史則多由言官兼權。故從前諫諍之官或闕人不補，而居言官的地位者，又往往分行御史的職務，至於箴規闕失，不曾多見。所以孝宗時，兵部侍郎林栗有言：「言官不許糾彈的建議。」自此而後，君主多恨言官足以妨害自己的專斷，雖陽存其名，卻陰使行御史的職權，故言官反不見重要了。

金元以前的制度，御史屬於御史臺，給事中則或屬於集書省，如宋齊梁北齊等朝是或屬於門下省。如隋唐是等朝到了金元以後，雖廢門下省，而元明兩代雖不設或裁廢其他諫官，但仍留給事中一職。明初使給事中屬於通政司，後乃獨立自爲一曹，稱爲六科都給事中，凡章疏案牘，皆同部院衙門平行。祇因科道並立，各樹黨援，互相攻擊。御史還要聽都察院堂官的考察，獨給事中無所隸屬，故往往放縱自恣。清初尙沿用明制，六科獨立，自爲一曹，直到雍正元年，纔使六科隸屬於都察院，聽受都御史的考察。科道既然合併，實際上的職權亦因而變異。從法律上說，給事中雖然還有封駁詔令的大權；但是從事實上說，詔令多由軍機處密行，不從給事中手中經過，故給事中事實上亦變成御史了。我們若就御史的糾察權說，實在可算是世界上他國從古未有的特殊制度，因此便不能不引起一般研究

中國政治制度的學者的特別注意。現在爲說明科道的職權起見，故先分述御史制度和給事中制度在歷史上沿革的大概。

第二章 御史官職的沿革

第一節 自三代到後漢

秦代以前，雖然有御史的名稱，但多掌記事的職務，和後來的御史職權迥不相同。在戰國時代，獻書多曰：『獻書於大王御史。』秦趙會於渑池，也命御史書事。淳于髡亦說：『御史在後，執法在旁。』由此可見這時的御史多掌記事的職務。但是周禮如果可靠，那麼周禮上所說的御史職掌倒很有一點像是後代御史的淵源。且看周禮天官說：

小宰之職，掌建邦之宮刑，以治王宮之政令，凡宮之糾禁。鄭康成註：『若今御史中丞』

再看周禮春官：

御史……掌邦國都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡治者受法令焉，掌贊書，凡數從政者。

故歷代職官表以此爲根據，便說：『漢御史中丞執法殿中，與周官小宰掌宮刑以憲禁於王宮者相

近，故鄭氏援以爲比。』又說：『周官御史次於內史外史之後，蓋本史官之屬，故杜佑以爲非今御史之任。然考其所掌，如贊冢宰以出治令，則凡政令之偏私闕失，皆得而補察之。故內外百官悉當受成法於御史，實後世司憲之職所由出。』歷代職官表卷十八由此看來，周禮上所說的御史，職務固然和後代的御史不同，但是小宰掌王宮的糾禁，與漢代御史中丞居殿中蘭臺察舉非法，似同爲宮掖的近臣。而御史雖屬小臣，四皆以中下士爲之但是因爲他們掌治令，授成法，也的確可算是司憲之官了。

秦代以後，御史始掌糾察的職任。不過秦制太簡略，不能推想出來御史的詳細的職權，姑且把那可靠的記載列舉如下：

御史大夫秦官，侍御史之率，故稱大夫。杜佑通典

秦置御史大夫，以貳於相。章俊卿山堂考索

御史中丞本秦官也。晉書百官志

秦時爲御史，主柱下方書。史記張蒼列傳

侍御史於周爲柱下史，老聃嘗爲之。秦時張蒼爲御史，主柱下方書，亦其任也。又云：蒼爲柱下

御史，明習天下圖書計籍。（原注）見史記如淳曰：方板也。謂事在板上也。秦以上置柱下史，柱下一名柱後史，謂以鐵爲柱，言其審固不撓也。亦爲侍御史。通典。

監御史秦官，掌監郡。漢書百官公卿表

初秦以御史監理諸郡，謂之監察史。杜佑通典

把以上所引的各條總集起來，可以知道秦時已經有御史大夫，御史中丞，侍御史或柱下御史，監察史等官。御史大夫在秦爲丞相的輔助，秦以太尉掌武事，以丞相承天子，助理萬機，故貳於丞相的御史大夫其實就是副相，凡丞相出缺，即以御史大夫升遷。杜佑因此便說：『此皆爲三公，非今御史大夫也。』（通典卷二十四）歷代職官表亦說：『秦漢御史大夫史稱其掌副丞相，故漢時名爲兩府，（原注）薛宣傳簡在兩府師古曰丞相御史府也。凡丞相有闕，則御史大夫以次序遷。乃三公之任，與今都御史之職不同。』至於御史中丞在秦時所掌何職，雖然無書可考，但是漢朝的御史中丞想必是因襲秦制的，或者職在『居殿中察舉非法』亦未可知。此外柱下御史顯然是掌古今圖書計籍的了。故歷代職官表說：『如淳注，以方書爲四方文書，然考漢書敘傳稱「北平志古，司秦柱下。」（原注）張蒼封北平侯，故稱北平。顏師古曰：「志，

記也；謂多記古事也。司主也。」是可知柱下實掌古籍，不獨天下圖書計簿也。秦雖燔滅詩書，而博士所存故在，則禁中亦必有藏書之所，故以張蒼主之歟？歷代職官表卷二十五應劭漢官儀說：「侍御史卽柱下史，」通典也是這樣說，或者秦代的柱下御史並有漢代侍御史的察舉非法的職任，也未可知。此外最可注意的就是監察史。因為秦代罷侯置守，並把古代的什麼方伯連帥等官一齊廢掉，單用御史去監理諸郡。所監何事，雖然無書可考，但是後代御史奉命出外巡察，或者卽由此而起。明代的巡按御史，的確是仿效秦代的監郡，再一變便成爲清代兼右都御史和右副都御史銜的督撫。

漢朝的御史制度，典籍上所載，比較秦代稍覺得完備，職權大都有書可考。現在且依各書所載，條舉如左：

御史大夫位上卿，掌副丞相。有兩丞，秩千石。一曰中丞，在殿中蘭臺，掌圖籍祕書，外督部刺史，內領侍御史十五人，受公卿奏事，舉劾案章。漢書百官公卿表

漢代的御史大夫和秦代相同，仍爲三公之一，並不是後代的御史大夫。漢代的三公：一曰太尉，漢元帝時四年改一曰丞相，漢哀帝元壽二年罷丞相置大司徒一曰御史大夫。漢成帝綏和元年改名大司空故漢代的御史大夫「爲三公，

職副丞相，丞相闕則大夫遷。」李華御史大夫廳壁記

但漢代的御史大夫雖然不能算是清代的都御史，可是

他這個官卻是御史的長官。而且照薛宣傳說：『御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相統理天下。』朱博傳也說：『御史大夫典正法度，總領百官，上下相監臨。』照這樣看來，御史大夫雖然不是後代的都御史，但他的職掌在承風化，典法度，執法以監臨百官，的確可算是兼執憲之官了。

漢代的御史制度一個大變遷，就在漢成帝綏和元年。這一年御史大夫何武建言：設三公官，分職授政，故把御史大夫改作大司空，分行丞相的職務。自此而後，中丞便變為御史臺的長官，很同清代都察院的都御史相似。故通典說：

初漢御史大夫有兩丞：一曰御史丞，（？）一曰中丞。亦謂中丞為御史中執法。中丞居殿中，

察舉非法。及御史大夫轉為大司空，而中丞出外為御史臺率，即今之御史大夫任也。通典卷二

四十

大概從前的御史中丞雖然也掌糾察的職務，但他住在殿中蘭臺，不過宮庭中的近臣，和後代的副都御史職任各有不同。自成帝時這樣一變，中丞出居外臺，他的職務便是清代的都察院堂官的職

務了。故歷代職官表說：『自東漢省御史大夫，而以中丞爲臺率，始專糾察之任。其後歷代或復置大夫，或但設中丞，規制各殊，要皆中丞之互名，蓋卽今都察院堂官之職矣。』卷『通典御史大夫注中亦說：『今御史大夫卽漢以來御史中丞是也。後代或置大夫，皆中丞之互名，非漢舊大夫之任。』故從御史制度說，這一次變遷，不能不算重要了。

前漢的御史，照西漢會要所載，除御史大夫及中丞外，尚有侍御史，治書御史，符璽御史，御史中丞從事，監軍御史，御史大夫掾，西曹掾，主簿，少史，御史屬，柱下令等官，現在且分別敘述於下：

漢舊儀曰：漢御史員四十五人，皆六百石；其十五人給事殿中，爲侍御史，宿廬在石渠門外；二人尙璽，四人治書給事，二人侍前，中丞一人，領錄二十人，留寺理百官事。通典侍御史注

如淳曰：漢儀注：御史大夫史員四十五人，皆六百石；其十五人給事殿中，其餘三十人留寺治百官事，皆冠法冠。漢書蕭望之傳注

御史中丞，舊治書侍御史也。應劭風俗通

初漢宣帝元鳳中，感路溫舒尙德緩刑之言，季秋後，請讞時，帝幸宣室，齋居而決事，令侍御史