

庭訓

廿載而還，水火相息，其在易卦，曰鼎曰革，夫革去故，而鼎取新，取新而常，易故而明，則爲元吉之象，蓋吾國舊有良制焉，曰御史持憲，曰刺史察州，曰督郵監縣，二千年來，名號有更，而其制無廢。

先總理孫公，特於三權之外，設監之一權者，深知其意也。然今實績未彰，泯禁滋甚，斯豈變而無制之咎，乃賢愚失序之效耳。嘗欲取清代都察院故實，加以論列，以當借鑑。日月逾邁，汗青無期。大兒蔚，專攻政學，遽以謾聞，撰次此書。頃自上海，呈稿請訓。余半生錄錄，一事無成，疇昔之意，都已盡矣，復何言哉！復何言哉！第余職爲今之巡察，適當古之督郵。行部八月，雖未順天氣以成嚴霜之誅，然使車所至，官吏咸有戒心，豪猾不敢犯法。此制之利於民，余驗之矣。兒書其試災輟，倘於將來之治平，能有塵露之助則余之厚望也。大雅君子，幸教正之！中華民國十九年七月一日，廣東南區巡察曾傳經書於瓊州巡次。

清代之監察制度

清代之監察制度

自序

自中原鼎革，百度更新。革命高潮，一蕩靡極。既振耀夫東南半壁，復被澤天窮島邊疆。典章文物，多所變易。若以昔之帝制而內閣而委員制也，若採民主集權原則以代君主集權也，若法律上性別之不平等等。何一非政治昭蘇之明證？惟政治制度之所以嬗變者，固有戚夫舊日制度之未臻邦善，而方有改革之倡言。惟改革云者，亦非盡抹視昔日之典制。其中之足爲今世法者，亟宜視如拱璧，悉爲珍存。論語曰：『殷因于夏禮所損益，可知也。周因于殷禮所損益，可知也。其或繼周者，雖百世可知也。』觀於今日中央政府五院之設，益信而有徵矣！五院之名，捨立法行政司法之習見於今日國家政制外，他若考試院除於一二先進國家採置於一部之內，鮮有視爲中樞政府之一者。猶以監察院爲奇偉，論其設制，外無例喻，捨淵夫古籍，殆無以徵之。然先總理於三民主義中，一再贊譽監察制者，不無深遠廣博之意存焉！夫監察二字，古稱都察。始於三代，行於歷朝。至亡清而大備。都察

爲制，維嚴維密。御史之行，若冰若霜。前此政治之澄清，官方之端正者，御史之設，不無宏偉之功！即今日監察院委員之言劾，亦莫不具絕大之效果。余嘗研究清代監察制，萃薈叢書，成一家言。迺探討歷代都察制之沿革，而歸治清代都察制之組織，地位，職權，工作，人選，俸給及其當時之吏治，而殿以拙見，以爲結論。明其致用，考其得失。不獨可闡我國固有之政制，抑可以爲今日之借鑑——古人有之：『前事不忘後事之師者』其在此歟？余作是書，多半此旨。抑有進者，宋劉荀不得已而作『明本』，意在思源。今之監察制度，其源爲古之都察，治監察學者，其得忽其本而趨其末乎？是卷之成，得名流碩學之贊助實多。如承羅隆基先生之指示，曾晚歸先生之題字，家君之庭訓。凡諸碩耆，啓迪多方，感篆無已，于此，特表無限之謝意！

本書之成，期不數月，取材用字，間有未週，魯魚豕亥，謬錯難免，大雅君子，苟有進而教之，則幸甚矣！

清代之監察制度

著者曾紀蔚謹識

十九年四月脫稿
二十年六月付版

目錄

第一章 導言

第二章 都察之意義及其沿革

第三章 清都察院之組織

第四章 清都察院在政府中之地位

第五章 清都察院御史之職權

第六章 清都察院御史之工作

第七章 清都察院御史之人選

第八章 清都察院御史之俸給

第九章 都察制度與當時之吏治

第十章 結論

清代之監察制度目錄

目錄

第一章 導言

第二章 都察之意義及其沿革

第三章 清都察院之組織

第四章 清都察院在政府中之地位

第五章 清都察院御史之職權

第六章 清都察院御史之工作

第七章 清都察院御史之人選

第八章 清都察院御史之俸給

第九章 都察制度與當時之吏治

第十章 結論

清代之監察制度

第一章

導言 夫政府之目的，總不外謀全民之福利，遠溯我國古代之君主，及羅馬帝國時

代之政府，其形式雖爲獨裁，然其最終目的，皆以人民利益爲依歸。英儒幾爾士之論中國文化，有謂吾國政治制度，形雖獨裁，而運用則極平民。梁任公述中國政治思想，亦歷引古代存在之制度，與先哲之理論，而證明先人言政，莫不重民。良以我國古代政治，雖不由民，然尙能爲民也。古代羅馬帝國，其政府之設施，靡不以人民之福利爲前提，如道路之修築，糧食之接濟，公共建築之興建，俱爲彰彰之史蹟。惟政府之爲物，目的固爲重要，而政府之運用，猶爲首圖。猶病者之求愈其痔也，鍼刀治療，固爲一法，藥服治療，亦爲一法，雖其終點有所相同，然其治療之手術，則以輕重痛苦而各異。政府之運用，何獨不然？麥克維利氏之主以武力而達到國家勢力擴充之目的，與夫阿卜氏Abbot之讚美古代羅馬以文化而擴充勢力者，其目的固無軒輊，而其所取之途徑則大有逕庭之別焉！可見政府之運用，其重要良

不讓夫政府之目的，而政府行政之運用，其條件不外乎兩端，曰積極的 Positive 與消極的，Negative 者俱以敏捷及經濟爲準繩。即運用政府之官吏，從積極言，宜爲民謀種種之福利，從消極言，宜爲民解除種種之弊害，然政治之健全，其道不盡在于除弊，此理固無得否認，然不先除弊，何以興利？不先遏止一切弊竇，實無足以保障任何興利之事；是以政府之運用，消極與積極之手段相輔而成，乃爲萬國新舊政制不易之常軌。在我國盛衰之覘，古有國家諍臣之審，在歐美憲政之成，每有軋衡之律，以爲此種消極之工作之消長，足爲一國治亂之分，而運用政權之官吏之良劣，胥賴乎消極之相反與相輔。我國政治，五千年來，于積極方面，少有設置，而消極之防範，則備極週全。即以糾正官邪，察彈吏目之御史而論，秦漢已具雛形，史稱孫叔通新定禮儀，以御史執法舉不如儀者，輒引而去者，良有以也！當時例御史爲風霜之任，彈糾不法，百僚震恐者，其嚴肅可想而知矣！迨夫晉代，雖風教頹廢，然御史之制，仍克以存。晉書「傅元天性峻急，每有奏劾，或值日暮，捧

白簡不寐待旦」之風，良足以凜其氣節矣！隋初移長安城，亦造御史臺，奉行舊制，少有更改。⁽¹⁾其後唐代勃起，御史制度，異常發達，太宗之世，始有裏行之名，高宗之時，又有內供奉及裏行官之設，雖非正官，然其制度之興盛，殆可以空前譽之矣！宋仍唐制，設御史大夫等職。⁽²⁾元初，亦制御史臺，掌糾察百官善惡，政治得失。明初，太祖吳元年，設御史臺，左右御史大夫，御史中丞，又有侍御史，治書御史，殿中侍御史，經歷，都事，照磨，管勾，監察御史，譯事，引進使，洪武十年七月，詔遣監察御史巡按州縣。此實爲日後清室設立各道監察御史之先河。洪武十三年，罷御史臺。十五年，改爲都察院。⁽³⁾清室已駐，大致一仍其舊，惟就良改惡，畧事更改：如六科給事中⁽⁴⁾之併于都察院也，如改明十四道監察御史爲十五道也，如順治十八年時之停止明遺制度之各省巡按御史也，巡江御史也，巡視屯田御史也，康熙初年之廢止茶馬御史也，如雍正三年之添設各省巡察以督捕盜賊也，俱爲畧事更改明制之例。然整個精神，仍相嬗遞，統觀我國歷代政制，其于消極方面之防範

，莫不斤斤是求，而于清代一世，其制得稱大備，官邪被震，民瘼得求。于三百年間，政治之得失，秩序之維持，御史制度，不無宏偉之功，此治我國古代政治者不容或忽視者。抑有進者，我國歷代政制，時有興廢，而都察制度，則歷世相嬗，無一或止，其一貫之設置，活動之效果，史不絕書。即今日之治行政學者，每有主張行政中央機關，Central Bureau Of Administration以爲管理官吏而設者，其功用中，亦有類似此項都察制度攷察之精神。近如美國之吏治院，英國之財政部之調查行政各部人員之舉，亦約具我國舊日都察制度之意味。然歐美國家，其官吏之撤任，每可由選民行使其法賦之罷免權，Recall 其視我國之官吏，僅受御史及其同僚之彈劾者似勝一籌矣！然歐美國，本榜民治之幟，宜其人民有直接罷免官吏之舉。而我國舊日素爲專制之局，宜以彈劾官吏之事，委諸政府之另一機關，然其爲民之精神，始終一貫，是又未嘗不可以自負者也！顧論者每每謂此項都察制度，實爲當時帝皇之耳目，喻之爲帝皇之爪牙。^{十三}然此種立論，未免言之過甚，蓋中央集權之國

家、大權中集，舉凡官吏之得失，捨人民能直接感覺外，在朝君主，罔能週察其下屬？故宜有一專門之機關，以爲代勞。美儒威洛貝氏 Willoughby 最近提倡之行政中央機關，以代行政元首之勞，總成一切，其精神之所在，得無類此？故吾人于昔日制度，須具該時代之同情心，庶是非得顯，真理得求，嚮使吾人已具此項之同情心^{十四}，而欲研究一制度之實況，而思有以仿效，則心須先明其過去之歷史，察其當時之環境，審其得失所在，庶無南橘北枳之譏！^{十五}誠如西利教授 Prof. Seelye 所謂：歷史者，政治之根，政治者歷史之果。捨此棄彼，不特本末倒置，抑非治學之道也。方今我國革命底定，國民政府，嘗有五院之設，其中三院，一如歐美之行政，立法，司法機關。較可異者，即爲考試院與監察院耳，而考試院又與美之吏治院相彷彿，監察院之設立，外無例喻，論其性質，大抵猶似舊日都察院之制度。故今日之研究監察院者，亦不能不顧及舊日之都察院。清代之例，至爲週詳，苟能窮其所掌，明其得失，以供今日之前車，以資今日之借鏡，歷史政治因果之說，其非斯乎？其

非斯乎？

註② Giles: Civilization of China P.4,

③ 梁任公：先秦政治思想史前論第三章

④ Abbot: Roman Politics: Ch. on Cases of Paternalism

⑤ Machiavelli: The Prince (Translated by N.H.Thomson) Oxford at the Clarendon Press 1913 Ch.3 on Mixed Princedom

⑥ Abbot: Roman Politics

⑦ 卷六十一 閱古香齋新刻袖珍淵鑑類編卷八十八：御史臺總載編（一）

⑧ 清通志卷六十五都察院章中按語

⑨ P.C. Hieh: The Government Of China (1644—1911) The John

Hopkins Press 1925 P.P.88

⑩ 何炳松：中古歐洲史，商務印書館出版，第一章概論

†H Leacock: Elements Of Political Science P.6

清代之監察制度

第二章

都察之意義及其沿革

都察者，視察政治之良劣，糾其舛誤之意也。通常官吏，每一入仕途，以環境關係，致其言行，輒有着于特殊之習俗，或以一時之疏忽，而違夫爲政之本旨者。其運用政治之結果，遂每有舛誤而不自覺。良以此等弊端之醞釀，苟不加以消極之限制，則不特官吏自身感其措施之失常，抑舉國生民，亦必蒙莫大之損害也。是以有都察機關之組織，都察官吏之設置，用以代百勞一身之元首，而週察一切官吏之行動，以期官吏之中，行無謬悖。以期政治現象，呈其清澄。惟我國歷代都察官吏之意義，並不僅局限于此點：若禮記『左史記言，右史記事』者，洵爲御史之原始意義。何則？蓋御者，帝者之意，史者，歷史家也。綜而釋之，御史者，帝皇之史臣也，其視以上之意義，誠有天壤之別！即清代之都察官而論，其意義固不限于視察政治之一端，若直言奏諫舉凡一切國計民生事，實具參與立法之精神。若偕刑部，大理寺，形成三法司而讞獄者，是直具司法之威權。然則

，都察者，（即御史）其意義爲視察政治之良劣，而糾正之者。得無掛一漏萬之譏乎？曰：不然。歷代御史，其職權儘有不同，而其成立之最基本原則。無非從『視察糾劾』一處爲出發點。①而旁他意義，猶數學中之可變數、Variables依其環境而變化。獨『視察糾劾』一意義，則秦漢以還，歷世相習，靡有更改，猶數學中之不變數也。Constant不觀乎周官御史所掌，如贊冢宰，以出治令，是爲後世御史司憲之先河。春秋戰國，秦趙渾池之會，命御書事，淳于髡亦曰，御史在後，執法在旁。②秦漢御史大夫，雖其所掌，爲副丞相等，即丞相有闕，都御史得以次遷，爲三公任，位至顯而責至重也，然猶掌在丞風化，典法度。③三國時代，魏文帝黃初二年，又置治書執法，掌奏劾④晉因漢以中丞爲臺主，與司隸分督百僚，自皇太子以下，無不糾劾。⑤宋書『御史中丞，掌奏劾不法。……』梁亦有御史臺，初建置大夫，天監元年，方曰中丞，置一人，掌督百司。⑥北齊有御史臺，掌糾察彈劾。隋代御史臺，亦掌糾劾。唐代御史，至爲頂盛，唐六典之所載，俱爲糾舉百僚，推鞠獄訟。

宋代御史臺，亦掌糾察官邪，肅正綱紀，大事則廷辦，小事則奏彈。遼，金，兩代，御史均掌糾察朝儀，彈劾官邪，勘鞠官府公事。元代御史，俱掌糾察百官善惡，政治得失。明代御史，亦糾彈不法，奏劾官邪，其科道之制，尤爲特異——清季之世，御史之意義，尤重督察，奏彈不法，寵臣輩如榮祿李鴻章等，俱曾受御史之參劾者，其嚴厲可想而知矣！^①統觀歷代之制，都察之意義雖有多種，然皆莫能越夫糾察之範圍，故曰都察者，視察政治之得失，而有以糾正之者，良有以也。

御史之制，始于上古，垂于後世。三代之時已有御史之名。^②若御史中士，御史下士，皆明見于周官，謂其掌贊書，而授法令。（卽王有命，則贊爲之辭，寫其理之法令命，來受者卽授之。）戰國之世，秦趙澠池之會，各命御書其事，是皆御史原始之意義，掌記載之職責，非清任可比也。秦以御史監察郡縣，有御史大夫，御史中丞，給事中，御史柱下史，監察御史等職。漢以孫叔通之新定禮儀，以御史爲執法，舉不如儀者，後始開御史爲糾察責守之端。漢御史所居之署曰御史府，或曰御