

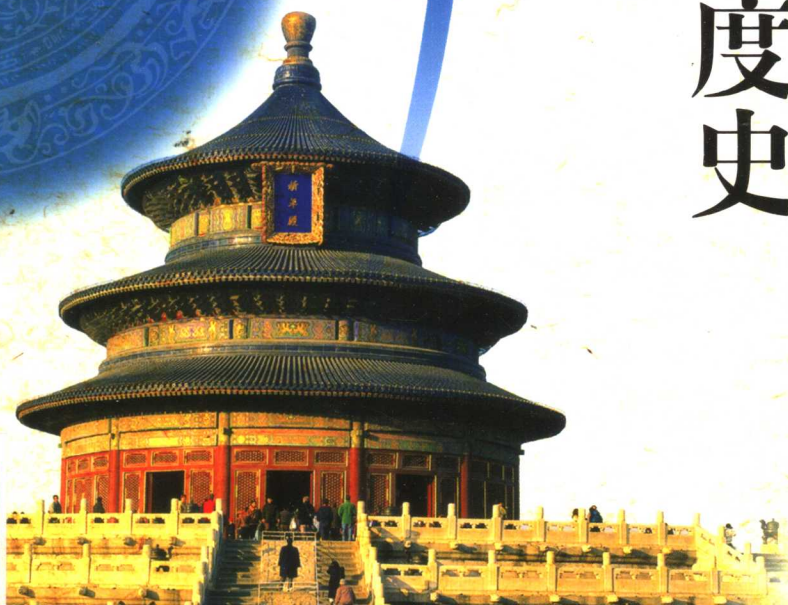


百家文史讲坛

周天 著

中国历代 廉政监察制度史

上海文艺出版社
出版



百家文史讲坛

中国历代廉政监察制度史

周 天 著

上海文艺出版总社
百 家 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代廉政监察制度史/周天著. —上海: 百家出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-80703-702-6

I. 中… II. 周… III. 廉政建设—监察—政治制度—历史—中国 IV. D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 117095 号

书 名 中国历代廉政监察制度史

著 者 周 天

出 品 人 丁国联

责任编辑 刘小明

装帧设计 梁业礼

出版发行 上海文艺出版总社 (www.shwenyi.com)

百家出版社 (上海市茶陵路 175 弄 3 号 200032)

经 销 全国新华书店

印 刷 常熟市兴达印刷有限公司

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8

字 数 181000

版 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印 数 1 ~ 4000 册

ISBN 978 - 7 - 80703 - 702 - 6

定 价 20.00 元

序

反腐倡廉，是当前我国人民共同关心的话题。

近年来，我从读史的角度，比较注意中国史籍中有关反腐倡廉的制度建设与思想理论建设问题，兼及诸子与各个朝代的政论，终于有趣地发现，反腐倡廉竟是中国历史上有识见的思想家与政治家始终关注并且努力在实践中加以解决的问题，其中积累了极丰富的经验与教训。

待到我真正花工夫围绕了反腐倡廉这个题目来读二十五史时，这才发现，中国封建社会的反腐倡廉的历史经验，决不仅是监察系统独立于行政系统之外的简单问题，经过至少两三千年的伟大的思想家与有识的政治家们反复研讨与实践，实已形成了极为系统的反腐倡廉的完整思路，若用今天的时代术语来形容，这里简直是有着一个系统工程。既有他律的完备思想，又有自律的严谨理论。若就他律而言，这里有着关于权力制约的相当系统的哲学、理论与制度，权力制约包括君权制约与臣权制约两个方面，相辅而行，君权制约的哲学指导思想，是儒家的中庸之道、道德自律与“贬天子”的政治观，在这一政治、哲学思想的指导下，汉代司马迁的《史记》中已经形成了较完整的君权制约思想体系，并在唐太宗执政期间形成了一系列有关君权制约的政治制度；臣权制约是以荀子的性恶论和法家的君主督责臣僚的哲学、政治思想为指导的，亦在历史进展中形成了极系统的监察制度，其在细节上之设想周到与完备，若与当今世界各国的监察制度相比，堪称独步。在自律方面，中华儒学的道德自律理论，比起世界上一切学术与宗教体系中的自律学说来，可以说是从哲学到理论，都是无比精严的，而在其极为

适合中华民族的民族性格因而十分易于普及方面，又是任何其他道德学说所无法相比的。更重要的，我国有二十五史这样的丰富的历史典籍，给我们后人提供了，或是在他律方面，极认真地实践权力制约原则的各类政治家们；或是在自律方面，又有着无数严于律己的、完美的人物画廊，足堪我们后人自豪与效法。至于那些认真探讨他律、自律的经验与规律的思想家与历史学家们，也是史不绝书、往往有之。我想，为了有益于当代治道，把这些历史经验经过整理，扼要地写出来，还是会有些价值的。

我在读史过程中还发现了一个有趣现象，在唐、宋的士人官僚与士人阶层代表人物的言论中，关于他律自律、权力制约等方面的历史经验，可以说是历历如数家珍的，这和唐、宋科举中以儒学与史学作为考试内容是分不开的。“上有好者，下必甚焉！”官僚选拔用儒学、史学，下面的士人阶层，当然就会在研读儒、史方面下功夫，这就自然地形成大家都熟悉反腐倡廉的历史经验的局面。明、清就差得远，因为唐、宋的科举试题，即策论，是提倡士人们公开议论政事的，而明、清的科举试题，是不许议政的。所以，明、清的官场在总体上要比唐、宋的官场腐败得多，这里面又有着十分深刻的历史规律。至于我们今天，又由于多年来对传统文化的极度否定，人们对历史上曾经有过的他律、自律的经验，已十分隔膜了。也许，这种隔膜会使一些读者对本书中所写的若干内容大吃一惊：难道历史上真有这许多好制度、好思想和优秀的榜样人物吗？

我能够向读者保证的是，所写的一切均是真实的历史，决无半句“戏说”成分；所有史实，均一笔一笔注明出处。如果读者仍然感到惊讶，那只能说明，我们的前贤，实在太了不起了，他们的许多想法与做法，就好像是针对今天的现实弊端一样；而我们对祖先，实在是了解、研究得太不够了。

也许有人会说，封建政权是压迫百姓的，怎么会创造出系统的反腐倡廉的历史经验呢？其实，这是由于多年来对传统文化的极“左”批判而形成的误解。天底下的任何政权，只要它想生存、保

持下去，就必须努力使自己的官员廉洁奉公，谁要是反其道而行之，谁就非迅速垮台不可，不管这一政权打的是什么旗号，后果都一样。这是任何头脑清醒的政治家心中都十分清楚明白的常识。天底下一切务实的、不唱高调的掌权者，不管他属于哪个阶级，全部懂得并且公开承认这个道理。实际上，中国封建社会之所以能维持两千年之久，成为某些学者所说的“超稳定结构”，当然有许多因素。例如，在封建统治阶级按后期法家学说治国时，实行消灭资本的方针，以国家经营工商业来代替市场运作，抑制了资本主义萌芽的发展；而当封建国家直接管理经济后，往往由于官吏手上掌握了政治、经济双重权力而导致腐败丛生，激起农民起义，起义军则由于缺乏文化，又往往毁坏城市，杀戮商人，便又从另一角度压制了资本主义萌芽，因此，资本主义因素不断受到摧残，较难发展、成长。另一方面，自先秦形成的诸子学说，实皆为政治学，其中探讨和积累了极高明的统治经验，例如，儒家的中庸之道长于调节各阶级、阶层的关系，儒家的以德治国的思想更对官风、民风起了明显的道德净化作用；道家的清静无为，则利于统治者的抑制浮躁心态和百姓的休养生息；墨家的尊天明鬼、尚俭薄葬，则对统治者的骄奢淫逸现象起着某种约束的作用；法家的以法治国和经济上的宏观调控有利于国家机器的有序运行，等等。其后，诸子百家以中庸之道为根本指导原则而渐次融合，形成儒、史结合的统治思想体系，并在实践中将上述诸方面的政治经验发展完善，形成了极富于自我调整能力的、高明的统治思想体系。这一统治思想体系包含着许多带有普遍性的政治规律，老实说，由于极“左”思潮多年来一直对历史传统持否定态度，我们对这些普遍性的政治规律的认识、整理和继承是非常不够的。语云，知其然而不知其所以然。光是看到中国封建社会的超稳定结构是不够的，若能进一步探讨其所以形成超稳定结构的原因，并且加以解析，寻找其中的带普遍性的政治经验，采取拿来主义，为我所用，这才是聪明的而非愚蠢的态度。这当中，就我看来，主要由儒家、法家、史家综合地形成的有关反腐

倡廉的极完整的思路和举措，实为中国封建社会的自我调整能力中极重要的内容，值得今天的一切政治家、思想家加以关切和重视。

我们如果能宏观地看中国封建社会，就会发现，其中有若干特别廉洁的、当然也是比较短暂的历史时期，例如汉代的文景之治、唐代的贞观之治等，北宋初期的近百年间，亦颇近之。也有特别腐败的阶段，大致一些皇朝的末年都腐败不堪。但这两头都比较少，多数时期是有腐败现象，但又能不断清除，腐败现象往往并不是十分严重，一般政治秩序能正常运行。也正因为封建社会的大多数时期处于这种政治秩序能正常运行、腐败现象能够不断得到清除的状况下，中国封建社会才能成为某些学者所称的超稳定结构。

这就很值得我们思考！

我想，我们若是说，封建政权就其阶级本质而言，是和民众相敌对的，这个大前提无论如何是应该能够成立的。那么，问题就真的产生了：为什么在一些朝代能出现著名的治世，而且在这些治世中，官吏的廉洁情况与社会风气都比我们今天的许多现代国家要好得多？为什么在封建社会的大多数时期中，政治秩序能正常运行？如果我们不是像极“左”思潮那样，以骂祖宗为光荣事业，整天像老和尚念经似的，唱一些于世无补的否定历史的高调，而是想切切实实地研究和思考历史经验的话，那么，这就应该成为我们的一个重大研究题目。

问题倒是在于，在过去的极“左”思潮影响下，在一个相当长的时期中，我们对马克思主义的国家学说理解得相当片面。马克思主义的国家学说非常清楚明白地指出，国家有两个方面的功能，其一是镇压敌对阶级；其二是为了避免相互对立的阶级在无休止的斗争中同归于尽，国家还有调节阶级关系、缓和阶级矛盾的功能。在过去的极“左”思潮影响下，高唱无产阶级专政、无产阶级专政下继续革命，阶级斗争年年讲、月月讲、天天讲，其实不过是把马克思主义的国家学说片面化、绝对化、形而上学化、庸俗化，从根本上就远离了马克思主义。不承认国家的双重功能，而只宣扬国家的

一种功能。这种片面的、半吊子的马克思主义，竟然在我国肆虐多年，实在是马克思主义者的一种耻辱。

如果我们能恢复马克思主义倡导者们原先所讲的马克思主义国家学说的本来面目，例如恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》中对国家的分析，那么，我们就得老老实实在地承认，国家还有调整阶级关系、缓和阶级矛盾这样极重要的功能。承认了这一条，那么，我们前述的先秦诸子到其后的儒、法、史诸家的调节、调整阶级关系，缓和阶级矛盾的诸方面的学说，和政治家们的有关实践，便能得到科学的解释；封建社会为什么会积累极丰富的反腐倡廉经验，亦可得到合理的解释。

要知道，一切政权都是权力运行，既然都是权力运行，其中有若干规律是相通的。

极“左”思潮把历史看成是一片荒芜，数典忘祖，莫此为甚！去掉了极“左”思潮的偏见，历史就会变得葱绿起来，祖宗给我们留下来的遗产，就不是一片瓦砾废宅，而是一座花园。

当然，我这本书亦只不过是一家之言，欢迎大家讨论和辩论。我想，能够提供一个讨论与辩论的蓝本，通过讨论与辩论，以利于当代治道，岂不是大好事！如果有人说，你写的东西并不高明，我再写本书来，让你长长见识，那就好极了，大家都来关心反腐倡廉问题，这不就是国家兴亡、匹夫有责吗？

是为序。

2007年4月

目 录

序	1
绪论	1
第一章 先秦时期廉政监察制度	6
第一节 殷代的君权制约制度	7
第二节 领主与下属的权力制约	11
第三节 君权制约中的民本主义内涵	13
第四节 君权制约与舆论制约	15
第五节 中庸之道与君权制约	19
第六节 三代未形成系统监察制度的原因	25
第七节 结论	31
第二章 秦汉时期廉政监察制度	32
第一节 秦代的监察系统	34
第二节 御史大夫的职权	34
第三节 汉朝的监察制度	37
第四节 专设监察官的职权	45
第五节 三国时期魏、吴校事的设立	52

第六节	总结一：君权制约的概述	56
第七节	总结二：秦代对君权制约的否定	60
第八节	总结三：汉初的君权制约	67
第九节	总结四：董仲舒的天变灾异说	72
第十节	总结五：司马迁的君权制约思想体系	82
第十一节	结论	113
第三章	魏晋南北朝时期廉政监察制度	116
第一节	北魏时御史中丞与御史中尉	118
第二节	御史“风闻奏事”的作用	120
第三节	结论	122
第四章	唐宋时期廉政监察制度	124
第一节	唐代御史台监察范围的扩展	126
第二节	垂直的官吏考核系统	128
第三节	勾检制的设立	131
第四节	唐代臣权制约机制的完善	135
第五节	武则天时的“酷吏”现象	138
第六节	唐代监督制度化的形成	140
第七节	宋代审计制度和提刑官制度	155
第八节	宋代通判一职的监察作用	159
第九节	唐宋官制中的权力制约	161
第十节	实例：宋仁宗时代台、谏的制约作用	167
第十一节	王安石变法与“台谏一空”	187
第十二节	结论	191
第五章	明清时期廉政监察制度	194
第一节	明清吏治腐败的根源	197

第二节	明太祖君权独断的流弊·····	198
第三节	明太祖不设宰相的弊端·····	200
第四节	锦衣卫——监察机构的恶性变质·····	202
第五节	明代反贪经验与监察机构的作用·····	205
第六节	乾隆批驳《待漏院记》的实质·····	208
第七节	结论·····	211
第六章	廉政教育：道德自律与廉政的关系·····	214
第一节	中国道德自律的传统·····	214
第二节	史学传统和道德自律对官场风气的影响·····	218
第三节	结论·····	232
后记	·····	237

绪 论

一切社会制度下的反腐倡廉手段不外乎他律与自律两个方面。我们若将封建社会与资本主义社会的反对腐败的做法两相比较，就会发现资本主义社会比较侧重他律，而中国封建社会则是他律与自律并重。这大致是中国与西方的不同国情所致，自然也同时反映着封建社会与资本主义社会的制度差别。如果就反腐倡廉这一提法本身来进行分析，则反腐侧重于他律，而倡廉侧重于自律。正由于西方资本主义社会较侧重于他律，所以西方社会中反腐往往并不是同时与倡廉相提并论，有时就仅称之为反腐败。“名者，实之宾也”，名词的差别背后有其更深刻的历史内涵。

有一种比较流行的说法，认为西方社会的许多政治举措，其指导思想源于基督教的原罪理论。既然人人生来都是有罪的，也自然都有可能犯错误或犯罪，政治家也不例外，那么，对政治家的加强监督在理论上便是顺理成章的。中国传统文化缺乏原罪理论，因此，在中国，对政治家进行监督的认识，在历史上未能得到很好的发展，仅仅是比较强调自律，而缺乏他律的自律，则又往往是不可靠的，这就是中国社会历来腐败都比较严重的根本原因。这一看法如果仅仅用来解释中国历史上的某段时期或者解释那些特别腐败的历史时期，好像很有道理，这说明它是有着某种真理性的。但是，若从理论上来进行解剖，就可以发现它的许多提法是不准确的。比如说，战国时期荀子提出的性恶论，与基督教的原罪理论，在解释人性中的消极方面时，应该说至少是旗鼓

相当的，以后在我们的具体分析中，读者将会看到，性恶论虽然在形象化和普及程度方面，有逊于原罪论，但在逻辑上，还有比原罪论要严谨些的一面。而中国封建社会中，自秦代开始的，对封建官僚进行监督的制度，正是以性恶论为指导的。这一监督制度，我称之为臣权制约，到唐、宋时期，已经发展到相当完备、完善的程度，并对唐、宋封建王朝某一特定阶段的长治久安，作出了自己的贡献。可惜的是，在我们的历史研究中，这一方面的研究十分不足，有待开拓。

中国封建社会中的臣权制约，又是和君权制约，或称中枢权力制约，先后有序地发展完善起来的。君权制约，在我看来，主要是一个，如何将皇帝个人的统治，或者皇帝加上宰相们的中枢权力（即封建领袖集团）的统治，转化为阶级统治，以及进一步扩展统治阶级的阶级基础的问题。为什么这样看？理由现在尚不能详述，在今后的行文中，将有详尽的展开。因此，这个题目并不仅是一个反腐倡廉问题。但是，中国封建社会中臣权制约的全部组织系统，是独立于行政系统之外而直接向皇帝负责的，这同资本主义社会中的三权分立，有一个重大的区别。臣权制约的监督系统既是向皇帝负责，这就在对两类官僚群体的监督上可能遇上某种困难：其一是与皇帝关系十分亲密的主要大臣，亦即封建领袖集团的成员们；其二是受到皇帝的特殊保护的皇权的延生物，外戚、宦官、佞幸之类的官僚群体。因此，臣权制约如果不与君权制约相辅而行，臣权制约就不能全面贯彻。反之，如果在某一历史阶段，君权制约贯彻得比较好，臣权制约也就同时能实行得比较彻底，反腐倡廉也就收效较大。

君权制约的另一个好处则在于，由于它是化皇帝的个人统治为阶级统治，因此它能极大地提高士人阶层的参与政治的自觉程度，用传统的语言说，就是以天下为己任。而这对于封建官僚的自律，以及官僚群体之间的相互严格要求，又是能起根本性的促

进作用的。我们也可以这样说，君权制约的主要作用虽是为了化皇帝的个人统治为阶级统治，是在中枢决策的开明程度和符合客观实际、选拔优秀人才、扩大统治基础等方面，但是由于实行君权制约，能够极大地提高士人阶层的以天下为己任的自觉性，提高官僚素质，因此它又同时能对反腐倡廉起根本性的推动作用。

关于中国封建社会中君权制约理论的形成与发展，以及君权制约制度的发展，我们的历史研究中同样是讨论得相当不够的。我在《文人的悲哀》一书中，曾经对封建君权制约的理论与实践问题作过专题探讨，此书出版至今，一晃已是十来年了。现在的这本讨论反腐倡廉的书中，我想我可以把这些年来读书中的一些新的体会和理解继续写出来，对封建社会中君权制约与反腐倡廉的关系，展开较深入些的讨论。

君权制约与臣权制约，合起来就是完整的封建权力制约。这里我们可以看到，中国封建社会的权力制约的理论与制度，确有其自己的特点与规律。诚然，比起资本主义的三权分立来，中国的封建臣权制约向皇帝负责，有其不彻底的弱点，若干封建历史阶段的腐败丛生，实与此有关；但是，为了补救这一弱点，封建制度也发展了君权制约的较完备的理论与实践，我们在本书后面的展开部分中将会看到，一些著名的封建治世，无例外地都是君权制约贯彻得比较好的历史阶段。

不过，封建君权制约也有其弱点，由于封建意识形态在其理论上把皇帝看成为君临天下的最高权力的代表人物，君为臣纲的理论正是概括地表达这一思想的，因此尽管有识见的封建思想家，制定了君权制约的理论，有识见的封建史家们，又如实记载史事，将贯彻君权制约而形成封建治世的君主们与破坏君权制约而亡国灭身的君主们同时记载在史书上，以教育后代的帝王将相，但是毕竟因为皇帝在理论上拥有封建国家的全部与最高权力，因此要求这样的人物主动实践君权制约，又有其

实际上的难度。而儒家的道德自律理论，要求包括皇帝在内的一切人，都要传习这种加强自我修养理论，便是弥补这一弱点的必要环节了。

这样，我们就能看到，适合中国国情的反腐倡廉的封建思想和制度体系中，为什么自律成了特别重要的一环？这其实乃是由封建制度下特定的君民关系、官民关系、君臣关系所决定的。西方历史地形成的民主思想，使权力制约能够达到比较彻底些的程度，所以又称权力制衡；中国的封建权力制约在历史上曾是西方权力制衡思想的源头之一，但是由于封建制度的特定情况，这一类型的权力制约，常因君权制约的某种先天性的弱点，因而在不同的皇帝身上贯彻的程度常大不相同，这种区别又不能不影响臣权制约的彻底程度。因而，中国反腐倡廉的思想体系与制度体系中，特别强调自律，又是对封建权力制约体系的弱点的一个纠正与补充。当然，中国的传统道德自律思想源远流长，在历史发展中汇聚为儒学道德自律的思想体系，在这一思想体系指导下，曾经在历史上培育了许多堪称完人的伟大人格，又不仅限于指导帝王的自觉实践君权制约，这自是不消说得的。我们若是更深入地讨论他律与自律的关系，则他律亦仅止于限制封建官僚不去为非作歹，而自律则有利于形成一支高素质的封建官僚队伍，所以自律的历史作用，则又绝对不可低估。

这样，我们依次说来，则已大体上从宏观角度讨论了封建制度下有关反腐倡廉的他律与自律的概貌。这就已经可以看出，中国封建制度下的反腐倡廉举措实为一个系统工程，各个部分相互关联，丝丝入扣，形成一个结构严密的有机整体，各项举措之间相互依存，相互促进，如果某一部分削弱了，其他部分也就难于收到较好的效果。这也就同时向我们解释了，为什么封建社会中会出现若干著名的治世？又为什么这些著名的治世只存在于比较短暂的历史时期中？至于封建制度下反腐倡

廉的种种举措，哪些对我们今天有用，哪些反映了一切社会制度下反腐倡廉的共同规律，这可能对我们今人而言，是一个更有实践性的问题。

不过，我们现在所讨论的，毕竟又是个牵涉到全部中国历史的、学术性极强的问题。为了要讨论封建社会下的种种反腐倡廉举措，对于其他社会制度是否有用的问题，也即是其所蕴藏的对于其他社会制度的普遍性规律问题，则以上所述的概貌性的分析是远远不够用的，因此我们必须对封建制度下的有关他律与自律的种种反腐倡廉举措进行条分缕析，这种条分缕析，当然必须是学术性的，甚至不免是有些学究气的，因为如果对封建社会的反腐倡廉举措，没有透彻的研究，就根本谈不到讨论它们对其他社会制度的普适性程度问题。这是一个有关政治思想制度的研究题目，但又是一个学术性极强的研究题目。做学问只能老老实实，钉是钉，铆是铆，一步一个脚印。所以，以下的论述中有些内容可能颇引起读者的阅读兴趣，但也有小部分内容稍有些学究气，这却又是为了说明问题之所必需。在此预作说明，敬请读者谅解。

第一章 先秦时期廉政监察制度

中国历史上的夏、商、周三代，一般认为，夏代是奴隶制社会的起点，三代大致均为奴隶制社会。在政治体制上，人们在习惯上称三代为分封制时期。不过，就实际历史记载而言，夏代的分封只是个别现象，大致只是许多较小些的酋长国，承认了夏王朝的宗主国地位；只是到了商代，《史记·殷本纪》中才记载了，“商子孙分封，以国为姓”的情况；到了周初，继承了商代的分封制度，分封了七十一国，并且在分封国中，普遍地推行了周礼，这是一种在周王朝的统治地区范围内，规范、统一文化、制度的努力。这是三代时期的宏观历史背景。在此背景下，三代中的一切大小国家，都是独立行政的；处于中央地位的王朝，从来不会具体干涉各国行政情况。这和秦代建立了封建中央集权制的情况，有根本区别。

古代号称万国，说明当时的国家都比较小。大致历史的进展是，由于兼并战争，小国逐渐变得大一些了。周初除了中央王朝所分封的七十一国外，还存在着若干承认周王朝的宗主国地位的、原有的酋长国。《逸周书》说降周的国家有六百余国，数字虽然未必可信，但是，这说明，周初确是有着大量小国家的。而且，从周代的记载看，分封国内，还继续存在着一级一级的、较低的分封制，例如诸侯分封大夫之类。由此，三代的廉政情况，就形成了自己的特点。为了使这些国家能减少动乱，建立一定的防止国君们滥用权力的政治制度与道德教育，就是一种必要的政