

宋代研究丛书

# 宋代 监察制度

贾玉英 著

河南大学出版社

中国历史地理学

# 宋代 监察制度

王仲良 著



**宋代  
监察  
制度**

宋代研究丛书  
**宋代监察制度**

贾玉英 著  
责任编辑 西 伯

---

河南大学出版社出版  
(开封市明伦街 85 号)  
河南省新华书店发行  
河南第一新华印刷厂印刷

---

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:15.25 字数:382 千字  
1996 年 6 月第 1 版 1996 年 6 月第 1 次印刷  
印数:1—3000 定价:19.50 元

---

ISBN7-81041-289-2/K·179

# 目 录

|           |     |
|-----------|-----|
| 序 言 ..... | (1) |
|-----------|-----|

## 上编 宋代中央监察制度

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 第一章 我国封建中央监察制度概况与宋代中央监察<br>体制变革 ..... | (5) |
|---------------------------------------|-----|

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| 第一节 我国封建社会中央监察制度的发展概况<br>及宋代中央监察制度的地位 ..... | (5) |
|---------------------------------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 一、战国秦汉时期 ..... | (6) |
|----------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 二、三国两晋南北朝时期 ..... | (9) |
|-------------------|-----|

|                |      |
|----------------|------|
| 三、隋唐五代时期 ..... | (14) |
|----------------|------|

|                |      |
|----------------|------|
| 四、宋元明清时期 ..... | (18) |
|----------------|------|

|                     |      |
|---------------------|------|
| 五、宋代中央监察制度的地位 ..... | (23) |
|---------------------|------|

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 第二节 宋代中央政治制度的特点与监察体制的变革 ..... | (24) |
|-------------------------------|------|

|                     |      |
|---------------------|------|
| 一、宋代中央政治制度的特点 ..... | (24) |
|---------------------|------|

|                     |      |
|---------------------|------|
| 二、宋代中央监察体制的变革 ..... | (27) |
|---------------------|------|

|            |      |
|------------|------|
| 本章小结 ..... | (29) |
|------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 第二章 宋代御史制度 ..... | (31) |
|------------------|------|

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一节 宋代御史台的组织结构及其变化 ..... | (31) |
|--------------------------|------|

---

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 一、北宋前期御史台的组织结构 .....         | (31)  |
| 二、北宋后期御史台组织结构的变化 .....       | (35)  |
| 三、南宋御史台人数的减少及六察制度的变化 .....   | (39)  |
| 第二节 宋代御史台的职能 .....           | (41)  |
| 一、监察百官,弹劾纠察违犯封建统治秩序的行为 ..... | (41)  |
| 二、规谏皇帝,参议朝政 .....            | (50)  |
| 三、维护朝会和朝廷宴会秩序 .....          | (54)  |
| 四、参预司法工作,监察司法部门 .....        | (55)  |
| 五、参预文武百官的管理工作 .....          | (62)  |
| 六、参预荐举官员 .....               | (67)  |
| 七、兼任侍讲 .....                 | (68)  |
| 第三节 宋代御史的选任与升迁制度 .....       | (69)  |
| 一、宋代御史的选任制度 .....            | (69)  |
| 二、宋代御史的升迁制度 .....            | (99)  |
| 第四节 宋代对御史的监督及御史风闻言事 .....    | (109) |
| 一、宋代对御史的监督 .....             | (109) |
| 二、宋代御史的风闻言事 .....            | (111) |
| 本章小结 .....                   | (113) |
| 第三章 宋代谏官制度及台谏的合一 .....       | (115) |
| 第一节 宋代谏官制度 .....             | (115) |
| 一、宋代谏官的变化 .....              | (115) |
| 二、宋代谏官的职能 .....              | (120) |
| 三、宋代谏官的选任与升迁制度 .....         | (129) |
| 第二节 宋代的台谏合一 .....            | (144) |
| 一、宋代台谏已经形成了合一之势 .....        | (144) |
| 二、宋代台谏合一之势形成的原因及其影响 .....    | (150) |

---

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 本章小结·····                | (153) |
| 第四章 台谏与宋代政治·····         | (155) |
| 第一节 台谏与宋代专制统治·····       | (155) |
| 一、鼎铛有耳之说·····            | (155) |
| 二、宋仁宗朝台谏与宰执的矛盾冲突·····    | (156) |
| 三、濮议中台谏与宰执的抗争·····       | (160) |
| 四、宰相不押班的风波·····          | (162) |
| 五、台谏与宰执的任免·····          | (163) |
| 第二节 台谏与宋代改革·····         | (168) |
| 一、台谏与庆历新政·····           | (168) |
| 二、台谏与王安石变法·····          | (176) |
| 第三节 台谏与宋代权臣当政·····       | (187) |
| 一、台谏与权臣的上台·····          | (187) |
| 二、权臣控制台谏的措施·····         | (188) |
| 三、权臣运用台谏的手段·····         | (192) |
| 四、月课与禁青盖事件·····          | (200) |
| 第四节 台谏与宋代党争·····         | (201) |
| 一、台谏合一之势形成不是宋代党争的根源····· | (202) |
| 二、台谏在党争中的作用·····         | (203) |
| 第五节 宋代政治对台谏的影响·····      | (205) |
| 一、宋代台谏官经济状况和情操的变化·····   | (205) |
| 二、宋代台谏言事风气和名利观的变化·····   | (207) |
| 三、宋代台谏官的社会地位·····        | (210) |
| 本章小结·····                | (212) |

---

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第五章 宋代封驳制度</b> .....         | (216) |
| <b>第一节 宋代的封驳机构和封驳官</b> .....    | (217) |
| 一、北宋前期封驳机构和封驳官的建置 .....         | (217) |
| 二、北宋后期封驳机构和封驳官的变化 .....         | (223) |
| 三、南宋时期封驳机构和封驳官的演变 .....         | (225) |
| <b>第二节 宋代封驳官的职能</b> .....       | (228) |
| 一、监督朝廷的决策 .....                 | (228) |
| 二、参议朝政 .....                    | (238) |
| 三、规谏皇帝 .....                    | (243) |
| 四、奏劾百官 .....                    | (244) |
| 五、荐举官员 .....                    | (247) |
| 六、审察百官奏章 .....                  | (249) |
| 七、兼任其他差遣 .....                  | (250) |
| <b>第三节 宋代封驳官的选任制度</b> .....     | (251) |
| 一、宋代封驳官的选任方式 .....              | (251) |
| 二、宋代封驳官的回避法 .....               | (254) |
| 三、宋代封驳官的资格资历和文化修养 .....         | (255) |
| <b>第四节 宋代封驳制度的作用和局限性</b> .....  | (261) |
| 一、宋代封驳制度的作用 .....               | (261) |
| 二、宋代封驳制度的局限性 .....              | (265) |
| <b>第五节 宋代封驳官和台谏官职能之异同</b> ..... | (268) |
| 一、宋代封驳官和台谏官职能的相同之处 .....        | (268) |
| 二、宋代封驳官和台谏官职能的区别 .....          | (269) |
| <b>本章小结</b> .....               | (270) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第六章 宋代中央监察制度的特征与利弊</b> ..... | (273) |
| 一、宋代中央监察制度的特征 .....             | (273) |
| 二、宋代中央监察制度的利弊 .....             | (278) |
| <b>本章小结</b> .....               | (281) |

## 下编 宋代地方监察制度

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| <b>第七章 我国封建地方监察制度概况与宋代地方监察体制变革</b> ..... | (285) |
|------------------------------------------|-------|

|                                                   |       |
|---------------------------------------------------|-------|
| <b>第一节 我国封建社会地方监察制度的发展概况</b><br>与宋代地方监察制度的地位..... | (285) |
| 一、战国秦汉时期 .....                                    | (285) |
| 二、三国两晋南北朝隋唐五代时期 .....                             | (288) |
| 三、宋元明清时期 .....                                    | (290) |
| 四、宋代地方监察制度的地位 .....                               | (292) |

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| <b>第二节 宋代地方政治制度的特点与监察体制的变革</b><br>..... | (294) |
|-----------------------------------------|-------|

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 一、宋代地方政治制度的特点 ..... | (294) |
| 二、宋代地方监察体制的变革 ..... | (297) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| <b>本章小结</b> ..... | (298) |
|-------------------|-------|

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| <b>第八章 宋代路级监察制度</b> ..... | (299) |
|---------------------------|-------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| <b>第一节 宋代监司制度</b> ..... | (300) |
| 一、宋代监司机构和官员的演变 .....    | (300) |
| 二、宋代监司的职能 .....         | (302) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 三、宋代监司的出巡制度 .....          | (316) |
| 四、宋代监司的选任制度 .....          | (319) |
| 五、对监司的考课和监察制度 .....        | (333) |
| <b>第二节 宋代转运司制度</b> .....   | (340) |
| 一、宋代转运司的设置和组织状况 .....      | (340) |
| 二、宋代转运司的职能 .....           | (342) |
| 三、宋代转运司官员的选任制度 .....       | (352) |
| 四、对转运司官员的监察制度 .....        | (354) |
| <b>第三节 宋代提点刑狱司制度</b> ..... | (355) |
| 一、宋代提点刑狱司的设置和组织状况 .....    | (355) |
| 二、宋代提点刑狱司的职能 .....         | (359) |
| 三、宋代提点刑狱司官员的选任制度 .....     | (366) |
| 四、对提点刑狱司官员的考课和监察制度 .....   | (370) |
| 五、宋代提点刑狱司的作用和弊端 .....      | (371) |
| <b>第四节 宋代提举常平司制度</b> ..... | (372) |
| 一、宋代提举常平司的设置和组织状况 .....    | (373) |
| 二、宋代提举常平司的职能 .....         | (377) |
| 三、宋代提举常平司官员的选任制度 .....     | (392) |
| 四、对提举常平司官员的监察考课制度 .....    | (394) |
| 五、提举常平司与宋代政治 .....         | (395) |
| <b>第五节 宋代走马承受制度</b> .....  | (397) |
| 一、宋代走马承受的设置与废罢 .....       | (397) |
| 二、宋代走马承受的职能 .....          | (398) |
| 三、宋代走马承受的选任制度 .....        | (402) |
| 四、对走马承受的监察 .....           | (403) |
| 五、走马承受与宋代的政治 .....         | (404) |
| <b>本章小结</b> .....          | (406) |

---

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第九章 宋代府州军监级监察制度</b> .....    | (407) |
| 一、宋代通判设置的背景及其状况 .....           | (407) |
| 二、宋代通判的职能 .....                 | (409) |
| 三、宋代通判的选任制度 .....               | (415) |
| 四、对通判的监察和考课制度 .....             | (422) |
| 五、宋代通判的作用和弊端 .....              | (424) |
| <b>本章小结</b> .....               | (425) |
| <b>第十章 宋代地方监察制度的特征与利弊</b> ..... | (426) |
| 一、宋代地方监察制度的特征 .....             | (426) |
| 二、宋代地方监察制度的利弊 .....             | (429) |
| <b>本章小结</b> .....               | (432) |
| <b>附录一 宋朝御史中丞年表</b> .....       | (434) |
| <b>附录二 主要引用书目</b> .....         | (469) |
| <b>附录三 主要参考论著目录</b> .....       | (474) |
| <b>后 记</b> .....                | (477) |

## 序 言

在世界中世纪史上,我国不仅以先进的科学技术和光辉灿烂的文化著称于世,而且发展成熟的封建监察制度也为他国所少见。

宋代是我国封建社会监察制度史上长足发展的重要时期。它不仅继承了汉唐的监察制度,而且从中央到地方均建立了一套具有时代特色的新的监察体制。这一体制对元明清各代产生了重要影响。

监察制度在封建国家政权中的作用至关重要。它不仅监察官吏的违法行为,维护封建统治秩序的相对稳定;打击贪污渎职,以防范封建政治的腐败;而且在制约君权和相权,调整地主阶级内部矛盾方面,也具有一定的作用。在商品经济发展的宋代,监察制度的这些作用显得更为重要。

随着宋史研究的深入,宋代监察制度已日益为治史者所重视,并发表了一些论文,但至今国内外尚没有系统深入的著作问世,这与宋代监察制度的重要地位和作用极不相称,无疑也是宋史研究乃至中国封建政治制度史研究中的一大缺憾。

宋代的官僚制度复杂多变,就御史台机构而言,有中央御史台和三京留司御史台两种;仅御史的性质来说,也有两类,即三京留司御史台的分司官和中央御史台内的监察官。谏议大夫在北宋前

期是寄禄官,元丰改制后才成为“谏垣之长”<sup>①</sup>。本书中所考察台谏制度,仅限于中央御史台的台官和有实际监察职能的谏官,至于武臣兼官、三京留司御史台的分司官和北宋前期寄禄性质的谏议大夫等,均置而不论。

宋代路级监察体制主要是监司,而监司又有转运司、提点刑狱司、提举常平司等构成,为了对监司制度作详细考察,书中对这一部分内容采用了先总后分的论述方式。

本书后所附的《宋朝御史中丞年表》,由于南宋后期有关御史中丞任职的史料难以寻觅,暂且作到宁宗嘉定三年(1210年),尚祈读者谅解。

笔者自知能薄才浅,纍短汲深,本书中纰缪疏陋之处一定不少,恳请方家不吝赐教。

---

<sup>①</sup> 谢维新《古今合璧事类备要·后集》卷24《谏议大夫》。

上 編

# 宋代中央監察制度



## 第一章 我国封建中央监察制度概况 与宋代中央监察体制变革

### 第一节 我国封建社会中央监察制度的发展 概况及宋代中央监察制度的地位

我国封建社会的中央监察制度历史悠久。早在公元前1世纪,就出现了专职监察机构——御史台。魏晋南北朝时,中央监察官地位提高,职能范围扩大。隋唐以降,中央集权制度发展,监察制度完备。

两宋时期,中国封建社会进入了新的历史阶段。伴随封建生产关系的变化,中央监察制度得到了重大发展,如御史制度更加完备,谏官已成为重要的监察官之一,御史与谏官制度合一趋势形成,并对元、明、清诸朝的中央监察制度产生了重要影响。然而,长期以来,宋代中央监察制度却被列为我国封建社会中央监察制度的复兴时期,这是不符合历史实际的。

宋代中央监察制度在我国封建社会中央监察制度的发展史上,具有极为重要的地位。为说明这一问题,对我国封建社会中央监察制度的发展概况作一简略叙述,是很有必要的。

我国封建社会中央监察制度的发展,大体经历了四个发展阶段。

## 一、战国秦汉时期

我国封建时代的监察官是由史官演变而来的。战国时期,随着我国经济制度的巨大变革,封建政治制度逐渐建立,各国均已设置了掌文书和记事的御史官。如“秦赵渑池之会”,各命御史“书其事”<sup>①</sup>。张仪为秦连横,说赵王道:“弊邑秦王,使臣敢献书于大王御史。”<sup>②</sup>张仪在为秦连横时还对韩王说:“是故,秦王使使臣献书于大王御史,须以决事。”<sup>③</sup>齐威王与赘婿淳于髡饮酒后宫,淳于髡也曾说:“赐酒大王之前,执法在傍,御史在后,髡恐惧府伏而饮,不过一斗,径醉矣。”<sup>④</sup>以上史料不仅说明战国时期的秦、赵、韩、齐等国均已设置了御史官,而且也朦胧地记载了齐国的御史已具有监察职能,不然淳于髡可能不会说“恐惧府伏而饮”的话。

秦汉时期,封建中央政治制度确立,作为中央政治制度组成部分的监察制度也出现了以下几个特点。

### (一) 御史官种类增多,职能由记事转向监察

秦汉时期,中央已设置了御史大夫、御史中丞、侍御史或柱下御史等。御史的职能也不再是掌“记事之职”,而是“为纠察之任”<sup>⑤</sup>。对御史职能由记事转向监察的具体时间问题,史学界存在着四种说法。

---

① 《通典》卷 24《职官六》。

② 《战国策》卷 19《赵策二》,《张仪为秦连横说赵王》。

③ 《战国策》卷 26《韩策一》,《张仪为秦连横说韩王》。

④ 《史记》卷 126《滑稽列传第六十六》。

⑤ 《通典》卷 24《职官六》。