

刘社建



古代監察史



東方出版中心

古代監察史



图书在版编目(CIP)数据

古代监察史 / 刘社建著. —上海: 东方出版中心,
2018. 6

ISBN 978-7-5473-1282-7

I. ①古… II. ①刘… III. ①检查-政治制度史-中
国-古代 IV. ①D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 098220 号

古代监察史

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路 345 号

电 话: (021)62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32

字 数: 258 千字

印 张: 10.375

版 次: 2018 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5473-1282-7

定 价: 48.00 元

版权所有, 侵权必究

东方出版中心邮购部 电话: (021)52069798

自序

笔者经济学专业出身,虽然一直比较喜欢历史,但在决定写这本《古代监察史》时以及写的过程中都很是忐忑。约两年半前需要学习监察知识,古代监察制度是学习的一项重要内容。为学习古代监察制度,当时想找一本能够全面论述古代监察制度发展的专著。原来想应该比较容易找到这样的书,但找下来发现并非如此。可以查到的有关监察制度的专著并不多,而且这些专著并不适合一般的读者阅读。最后决定自己写一本较通俗的古代监察方面的著作。

这些专著的突出问题之一是学术性很强,引用了大量的史料;问题之二是这些专著内容各有侧重,并没有反映监察制度演变的全貌,如有的只重点论述中央监察制度而对于地方监察制度未予涉及;问题之三是缺乏足够的可读性,一般的读者很难读得下去。还有一个突出问题是,大部分专著中多多少少存在一些不够精确甚至差错之处,如果只看一部而不及其余可能会引起误解。

有的专著相关内容与历史事实具有较大的出入,如北魏郿道元一事。看到两本书写道,北魏郿道元任治书侍御史时曾弹劾御史中尉即其直接上司李彪,并希望将李彪交付廷尉治罪。笔者读到相关内容时第一反应就觉得有点问题。经过查《北史》等史书发

现,历史事实是尚书左仆射李冲弹劾御史中尉李彪,并将酈道元及李彪的其他下属投入监狱以胁迫李彪认罪,是李冲而非酈道元要将李彪交付廷尉。李彪为挽救下属承认罪名,但魏孝文帝很信任李彪,并未将其治罪而仅将其免职。

有的专著将耳熟能详的典故也表述错了。如“在齐太史简”,是指齐国太史因直书崔杼弑君而被杀,太史的两个弟弟直书也被杀,直到太史的第三个弟弟继续直书才幸免于难。而有的书中却只写太史的一个弟弟被杀,而不是两个。

在不同的专著中引用史料不够恰当的事情也不同程度存在。如写唐代监察御史的人员数量与品秩时,《旧唐书》与《新唐书》的记载不同,有的专著只引用《旧唐书》的史料就产生一定的问题。《旧唐书》成书于后晋,多用唐国史原文,未能完全描述监察御史的人数与品秩的最终状况,其记载的监察御史的人数及品秩与《唐六典》相同。《新唐书》成书于北宋,对于监察御史的论述更为全面,只引用《旧唐书》就会产生一定的问题。也有的书中监察御史人数引用《旧唐书》的记载,而监察御史品秩却引自《新唐书》。如此种种,很容易误导读者。

此外有的专著中提到一些重要的制度演变,但语焉不详。如一般均会提到曹操设置的校事一职,但对其何时取消为何取消谈的不多。也有的书中引用的故事只引用了一半,如一般的书中只写朱元璋杀御史王朴,而对于王朴临刑前赋诗,朱元璋悔杀王朴,以王朴临刑作诗而不报为由,怒杀行刑者数人基本无涉及。

正是在阅读有关专著的过程中发现以上问题,笔者觉得有必要写一本适合纪检从业人员阅读的普及版古代监察史专著。写的不宜太过学术,但要尽可能描述清楚古代监察制度的发展演变进程。要尽量提高可读性,尽量不直接引用史料,而尽可能地用现代

语言进行描述。要努力提高趣味性,多引用一些故事。当然,还要尽可能地避免错误。另外考虑到一般读者的需求,也有必要适当加入每个朝代基本情况的介绍。

笔者搜集了大量的资料,能找得到的资料尽量找齐,包括史书、专著、笔记、演义等,有相当一部分资料是从旧书网上淘来的。参考文献所列书目除了史书是借来的外,其他均多方购买置于案头。在繁忙工作之余,历六个月搜集资料,六个月撰写初稿,三个月修改定稿。个中甘辛自知。定稿之际,希望这本由“票友”完成的《古代监察史》能实现以下目标。

第一,描述古代监察制度发展的脉络。尽量描述清楚不同朝代监察制度的概况与整体监察制度的演变进程,虽然一些具体的演变进程未必全部写出,但制度的主要发展进程要予以明示。综合多种考虑,对个别朝代的监察制度未予涉及,如五代十国时期只简要介绍了五代,与宋同时代的辽、金和西夏未予涉及。

第二,尽量避免出现错误。作为非专业研究人员,在撰写此书的过程中特别小心,尽量避免出现错误。笔者曾多次为某一朝代有关制度的发展演变深入查找资料、多方求证。但出现错误难以避免,对可能存在的错误也请方家多多批评指正。

第三,在写作的过程中几乎搜集到了所有能搜集到的史书、专著等资料,并尽可能在搜集资料的基础上予以消化吸收,但是对论文类的资料没有涉及。主要是考虑到作为介绍监察制度发展的专著并非以研究为主,所引用的观点应该是史书上的定论,论文中的一家之言不宜引用。

第四,努力增强趣味性与可读性。在撰写的过程中尽量多介绍一些故事和人物。有关的故事与人物基本是与相关制度介绍放在一起,争取无缝衔接。

受多种因素的影响各章体例不完全相同。一般情况是每章先介绍某一朝代的政治概况,然后是中央监察概况与地方监察概况,再是监察官员选拔与任免情况。但有的朝代由于监察制度发展并不太成熟,一些内容因没有足够的资料而未列入,因而各章体例并不一致。

需要特别说明的是,作为一本普及类而非严格的学术著作,为提高可读性尽量避免脚注注释以及直接引用一些史书。相关故事也均未注明出处,但均有来源,绝非杜撰。

本专著希望对纪检从业人员了解古代监察制度的演变以及了解一些人物事迹有所帮助。本书也适合对历史感兴趣的普通读者阅读,对于监察制度研究者也有一定的参考价值。

在搜集资料、撰写书稿及出版的过程中,得到了诸多师友的帮助、支持与鼓励,在此一并致谢!

在阅读史料及撰写书稿的过程中,笔者有感而发写过一首词和一首诗,不过严格讲诗词的平仄均有问题,但还是附于此,一定程度上也能说明笔者撰写本专著的初心。

西风吹残玉栏杆,潮落云起冷眼翻。舟至潜流更知难。总是斯文须堪守,奈何饕餮不足怜。几人尚识獬豸冠?

尽洗污浊赖獬豸,千载风清需铁冠。柏台森森谁著史,一泓血碧铁心丹。

刘社建

丁酉初秋于逸一斋

前 言

一、监察制度演进概况

监察制度虽然并非伴随着人类社会的产生而产生,但其在人类社会发展史上不可或缺。正如圣人在历史上可遇而不可求一样,要求普通个人作为圣人一样严格要求自己,于理于情均不可能。纵然历史上曾经出现的圣人对自身要求极为严格乃至苛刻,也不能同样要求圣人身边之人或圣人所用之人就能对自身严格要求而不至于滥用权力与假公济私。信任不能代替监督,监察制度是社会生产力发展到一定阶段后必不可少的制度安排,尽管这种制度有一个发展变动、健全完善的过程。

人类社会发展是生产力不断提升的过程,在生产力不断提升的过程中,随着物质生活的不断丰富,无论是生产、分配、交换与消费,都难以避免以权谋私或者贪污腐败等。原始社会在生产力极为低下以及温饱成为第一要务的情况下,在很低水平上实现了平均主义,而且在氏族部落人数较少以及关系相对亲密的情况下,对氏族首领的监督并不重要,虽然对于氏族首领的舆论监督也无处不在。在那时监察制度无从谈起,监察制度既缺乏产生的环境与条件,也不存在产生监察制度的必要。

随着生产力的不断发展,在三皇五帝时期官僚体系逐步发展完善的过程中,无论是对君主的监督还是对官僚体系包括诸侯部落首领的

监督越来越迫切。虽然年代久远难以探察当时监督与监察的详细状况,但从有关史书中也能在一定程度上了解当时较为粗放的监察制度。相关记载中有黄帝设左右大监与设谤木征求意见、尧设纳言收集相关信息等措施。君主有时不得不接受臣下的意见,如舜挑选负责治水之人时本不看好禹的父亲鲧,但在四岳的强烈建议下还是起用鲧治水,后鲧治水无功被杀,又起用禹治水方治水成功。为加强对各氏族部落的监察,舜多次巡狩四方,此亦为当今巡视之滥觞。这种处于发展初期的监察制度,既与当时生产力水平相适应,也为此后监察制度的发展奠定了一定的基础。

禹传子家天下后,监察制度并没有质的发展。周朝代商后随着疆域的扩大、诸侯分封以及生产力的进一步发展,监察制度逐步发展,专职负责监察的官员体系不断发展壮大,通过朝觐、大计等多种方式来监督诸侯与官员。为加强对诸侯国的控制与监督,周天子更加普遍地通过巡狩实施对诸侯国的监督,“八骏日行三万里”巡察诸国。周朝监察制度尽管仍处于雏形时期,但发挥了相应的作用,而且也对监察制度的进一步健全完善提供了借鉴。在君主加强对诸侯与臣下监察的同时,来自下层对天子的劝谏也成为监察制度不可或缺的部分。周厉王禁止臣民自主发表意见而不知防民之口甚于防川,其被流放身亡之教训亦足可鉴。

春秋战国时期诸侯各国忙于侵并,虽然有的国家设置了负责监察的官员而且一些诸侯君主虚心纳谏,但总体而言监察制度仍然处于萌芽状态。这一时期百家争鸣,监察思想蓬勃发展,管仲、韩非等人关于加强吏治、加强监察以及成立独立监察机构等监察思想虽然在当时并未得到很好地贯彻,但其思想对后世的影响极为深远,在相当程度上推动了监察制度体系的健全完善。这一时期监察实践进一步发展,也出现了监察法律的萌芽。对君主的劝谏一直是监察制度的重要组成部分,春秋战国时期同样如此,包括一鸣惊人、官之奇谏假道、骞叔哭

谏秦穆公、邹忌讽齐王纳谏、李斯谏逐客令等，均是这一时期有名的进谏故事。

秦统一天下后，秦始皇构建以御史体系为主的监察制度。这种制度设计充分考虑了御史大夫与丞相相互制衡的需要，由于秦朝统治过短，这种监察制度并没有得到充分的实践检验。秦始皇本人并不愿意接纳臣下对皇帝的进谏，在地方也未单独设置监察机构，只是在各郡设置监御史以加强对地方的监察。为加强对地方监察，秦始皇屡次巡行天下，而秦始皇崩于最后一次巡行途中而被胡亥篡位，在一定程度上导致秦加速灭亡。

监察制度到汉朝进一步发展。汉朝成立后吸取秦朝快速灭亡的教训，在汉初与民休养生息奉行黄老之术，在监察制度上基本仿照秦朝，仍旧是御史体系为主。汉武帝即位后鉴于丞相权力过大，提拔了一批人员构成内朝以抵抗相权。随着权力体制的变动，监察制度进一步发展，汉武帝时期设立司隶校尉一职，为加强行政监察设立丞相司直，同时言谏制度进一步发展。随着监察制度维护皇权的重要性不断提升，监察制度越发重要，尤其是东汉初期监察官员地位空前提高。通过实施以卑临尊，以有效加强对各级官员的监察。派出刺史与颁布《六条问事》以有效加强地方监察，同时设置督邮等地方官员努力构建完整的地方监察体系。东汉末年废刺史而设州牧，地方政权不断坐大，也是导致汉亡的重要原因之一。

三国时期战争频发。曹魏为加强监察又设立校事与刺奸，监察制度进一步发展。曹魏时期门阀士族力量逐步强大，校事与刺奸严重影响到门阀士族的利益，皇权与门阀士族力量对比的演变在相当程度上决定了监察制度所发挥的作用。蜀国自承汉之正统，实施的监察制度基本继承汉代，张飞、诸葛亮均兼任过司隶校尉。吴国也设校事，但监察制度作用的发挥也受到门阀势力的影响。

晋朝门阀士族力量仍然强大，监察制度在皇权与门阀士族力量相

互消长中艰难发展。这一时期主管监察的机构御史台职能不断扩大,监察范围逐步向财政、人事、军事等系统延伸,监察体系内部分工愈加细密。作为监察系统重要内容的言谏系统也进一步发展。这一时期魏晋玄学的发展以及佛教思想的发展,也对监察思想产生了一定的影响,监察立法进一步发展。

南北朝时期监察制度进一步发展,御史台发挥了主要作用,御史台职能不断扩张,监察范围不断拓展,监察在维护皇权等方面的作用日趋重要。为加强对百官的控制,在御史台外尚书左丞亦负有对官员的监察之权。为加强对官员控制提倡风闻奏事,即在没有确切证据的情况下也可告发有关人员。这一时期在门阀士族力量强大的背景下,皇权不断式微,监察制度难以有效发挥作用。

隋朝三省六部制基本奠定了此后封建王朝的集权体制,监察制度进一步发展,监察系统真正独立,监察职能进一步增强。正式设立监察御史一职,此后至封建王朝结束,监察御史在监察体系中均发挥着重大的作用。这一时期在中央大一统背景下地方监察不断增强,成立专门监察地方的机构即谒者台,并不断加强对州县巡视。进一步重视对监察官员的选拔、考核与激励,不断加强对监察官员的控制。

唐代监察制度进一步发展,御史台作为中央监察机构经历了不断发展完善的过程,至唐玄宗时期正式确立一台三院的体制。台院、殿院与察院三院相互配合,各司其职,发挥了有效的监察作用。言谏制度进一步发展,有唐一代直谏名臣辈出。巡视制度更趋成熟,派黜陟使以察四方。为强化监察权威,御史台长官品级有所提升,御史作为清流之官,为官雄峻亦为升迁之要道,有唐一代诸多宰相即由御史台长官直升。由于御史的重要性对御史的选拔进一步健全完善。鉴于唐代诗学的发展,许多监察官员也是有名的诗人,如王维、杜甫、杜牧等。唐代言谏制度进一步发展,封驳制度遂趋完善。至唐末藩镇割据,监察制度逐步衰落,一定程度上加剧了唐朝的覆亡。

五代时期战乱频仍,监察制度基本处于无序状态。武臣专权在军权下出现另一套军队监察体系,扰乱了监察制度正常发挥作用。虽然这一时期仍然有御史台、门下省之谏官系统,但作用发挥有限。至后周时期监察制度作用有所恢复,但后周旋为宋所代。整体而言五代监察制度未发挥应有的作用,也为宋代加强监察制度建设提供了负面借鉴。

宋代皇权进一步加强,监察制度为维护皇权发挥了重要作用,言谏官员从以前进谏皇帝为主转变为主要监督相权为主,有效限制了宰相权力。为加强皇权,宋朝官职设置较为混乱,虽然有效防止了臣下权力过大,但行政效率较为低下。中央监察制度在发挥御史台作用的同时,言谏系统进一步发展,逐步呈台谏合一趋势。地方监察制度进一步发展,监司、通判等多头监察,在加强监察的同时影响到监察效率。有宋一代对监察官员的管理与选拔更加重视,出台了一系列完善的管理制度。在某些时期御史也成为权相政治斗争打击排斥异己的工具。

元朝疆域空前,加强监察更加重要。元初统治者极为重视监察制度,将御史台视为医治“左右手”即中书省与枢密院的重要工具,并提升监察官员职级以有效发挥监察制度的作用。中央御史台主要长官基本均为蒙古人,唯一的汉人长官还改为蒙古名姓。为加强地方监察设置两大行御史台,地方监察趋于多元化。对监察官员的选拔更加严格,制定了严格的考察制度。监察思想进一步发展,张养浩所著《风宪忠告》集中论述了监察官员应具备的修养以及监察所应奉行的原则。元代的监察制度的发展为明清继续加强监察制度建设提供了积极借鉴。

明代监察制度在维护皇权方面发挥了重要作用。为集中皇权由皇帝直接统率六部三院,改御史台为都察院,不断扩大监察职能,设立六科给事中并发挥了积极作用。巡按御史“代天巡狩如朕亲临”,巡按

在发挥地方监察发挥了积极作用,同时设立按察使等官员以充分加强对地方的监察。监察法规进一步发展,对监察官员选拔等作出了明确规定。对监察官员的选拔进一步健全完善,并对其考核、晋升等方面作出了规定。监察制度经过历朝的持续发展,至明代更加趋于严密完善。

清代监察制度进一步发展,台谏合一提高了监察效率,都察院作为中央监察主要机关,六科给事中、监察御史等监察官员共同发挥了重大作用,科道官员在清代主要政潮中发挥了重要作用。有清一代监察法规不断健全完善。地方监察上总督与巡抚兼任都察院长官,同时通过按察使等官员不断加强地方监察。为有效发挥监察作用,对监察官员的选拔、考核与管理等方面进一步加强,清代较多名臣均有担任监察官员的经历。

二、简要评价

监察制度是伴随经济社会制度产生的一种制度,是防止“人性恶”以及防止制度漏洞的重要制度安排,对于远不能达到圣人境界的一般人而言,必须通过制度安排实施“不敢”与“不能”,进而通过“不敢”与“不能”达到“不想”。正是如此,监察制度就成为人类社会中不可或缺的制度安排,尽管在不同时期与不同生产力发展水平以及不同官僚体系下监察制度也有所不同,总体而言监察制度经历了一个极为复杂漫长的发展演变的过程。监察制度的安排毕竟是较被动地对有关行为进行监督,在不同朝代虽然作为维护皇权以及同时也是约束皇权的重要工具,但其发挥作用的效果和程度与皇权强弱以及皇帝是否真正重视监察等因素具有重要的关系。为了提升监察效率,监察制度经历了不断发展完善、不断修正的过程,而且对于中央官吏与地方官吏监察也面临不同的问题并需要相应的解决途径。监察制度自身的作用,是维护统治、察官纠吏、维持纲纪以及确保制度的正常运行,既确保行政

效率同时又要使不同国家机关之间有效制衡。监察制度发挥作用的程度在一定程度上决定着一个朝代的吏治状况以及朝代延续的时间。

第一,监察制度的产生本质上是基于“人性恶”,对各级官员需要加强监督。在先秦时期尚不存在成形的监察制度,只是通过舆论监督、进谏、例行巡狩等来对君主、中央与地方官员进行监督监察。到春秋战国时期,尤其是战国后期随着国家政治经济生活的不断发展,在制度设计中逐步有了监察制度的初步萌芽,当时文献记载中已有有关御史的明确记载。秦统一中国后为确保万世之基业,秦嬴政通过设立御史大夫与监御史等官员,以加强对中央与地方的监察进而加强统治。汉朝成立后在吸取秦朝监察制度的基础上进一步改进监察制度,尤其是针对需要重点打击与监督的地方势力出台相关制度。自汉代开始监察制度的重要性越来越显现,此后的朝代总体是通过监察机构等级的不断提升以及具体监察官员职级较低实现以卑临尊的有效结合,以有效发挥监察官员对百官的监督作用。监察御史、给事中以及其他监察官员,通过对百官的监督以及对君主的进谏,构成了完整的监察体系。在历朝历代均出现了一批正直的御史与谏官,这些御史与谏官不惜身家性命而勇于进谏与弹劾,是中华民族发展史上可歌可泣的壮丽篇章。

第二,监察制度有一个逐步成熟发展的过程,其自身的发展与完善受到多种因素的制约。监察制度经历了不断发展成熟的过程,一是因为随着经济社会的发展,监察制度的重要性不断提升,需要不断地予以健全完善发展。二是随着封建专制体制的不断健全完善,在此过程中监察制度作为一个必需的制度安排也随之不断发展、成熟。三是随着实践的开展,监察制度也不断健全完善,包括机构设置的不断变化,从最早的附属机构到逐步独立以及职级的持续提升,再到中央监察与地方监察的逐步融合,尤其是以卑临尊制度以及对监察官员选拔激励机制的设计等均有一个不断成熟完善的过程。四是监察思想的

逐步发展为监察制度的发展奠定了基础,从春秋战国时期至历代,监察思想的发展推动着监察制度的不断完善。五是监察法制的不断健全完善,从汉朝《六条问事》到清代的《钦定台规》等,监察法制的不断成熟完善也有效促进了监察制度的发展。

第三,监察制度的发展过程伴随着监察机构设置的逐步升级,在此过程中监察御史仍坚持以卑临尊的制度安排,以更有效地发挥监察制度作用。在监察制度发展的过程中,经历了监察机构从隶属于其他部门到逐步独立,最终至明代确定监察机构名称为都察院,而且不断提升监察官员品秩,至清朝定为从一品等重大举措,以不断彰显监察机构的重要性。尤其是自汉代以卑临尊之制度安排一直延续到清朝,正因为监察官员职级之低才有可能不顾其他而行搏击即以卑临尊,同时通过良好的激励机制促使监察官员发挥作用。自唐代以来担任监察官员是官场上升通道的重要环节。此外,在封建王朝下受到传统儒家教化的监察官员经常舍身成仁,正是由于这些监察官员的存在,才在相当程度上维护着封建王朝的延续与稳定。

第四,监察制度在维护封建王朝统治的过程中发挥着不可或缺的重要作用,在维护皇权的同时也在一定程度上限制着皇权,进而有利于维护封建统治。监察制度之主要作用在于通过监督臣下以维护皇权,但同时监察制度也发挥着限制皇权的作用,从最早的舆论以及专设言官到台谏合一等,均显示着监察制度对皇权的约束。监察制度对于臣下的监督是主要的,除非是开明的君主,否则监察制度很难发挥对君主的劝谏作用,但在历朝均不乏监察官员进谏君主的事例。

第五,虽然监察制度不可或缺,其重要作用毋庸置疑,但受多种因素的影响监察制度发挥的作用有限甚至是极为有限。监察制度其本职上是作为君主行使皇权监督臣下的工具,其作用的发挥在相当程度上取决于君主的喜好以及皇权的强弱。此外,监察官员的自身道德水平、职业操守、履职能力等对监察制度能否发挥应有作用也至关重要。

而且各朝各代监察官员中都不乏害群之马,更使得监察制度难以发挥应有作用。从根本上讲,封建制度下不可能根本杜绝腐败等不法行为,监察制度的健全完善程度只能减轻而不可能根绝相关行为,自然监察制度作用也较为有限。

鉴古知今。古代监察制度的运行状况对当前监察体制的健全完善具有极为重要的启示作用。研究古代监察制度最重要的意义是鉴古知今,通过学习古代监察制度的先进之处吸取其精华,不断推进当前监察制度建设。信任不能代替监督,需要通过完善的制度设计,通过使其“不敢”和“不能”,逐步达到“不想”,唯有“不敢”与“不能”才能逐步实现“不想”之境界。正是如此制度设计的健全完善以及执法严格无私,是实现“不能”与“不想”的重要前提。监察制度的作用不可或缺,但仅靠监察制度并不能实现天下大治,还需要各种制度的协同配合。

目 录

自 序

前 言

一、监察制度演进概况 / 001

二、简要评价 / 006

第一章

先秦监察概况

第一节 原始社会后期监督概况 / 001

一、监察制度不可或缺 / 001

二、轩辕纳谏治天下 / 002

三、几人尚识獬豸冠 / 004

四、八骏日行三万里 / 005

五、监督制度显雏形 / 006

第二节 夏商周时期监察概况 / 007

一、多举措加强监督监察 / 007

二、出台监察法律 / 012

三、御史监察初露头角 / 013

四、盖棺定论说谥法 / 013

第三节 春秋战国监察概况 / 015

一、法家监察思想 / 015

二、御史监察功能不断增强 / 018