

中国历代

监察制度



Supervision
System
in the chinese
history

赵贵龙 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国历代监察制度 / 赵贵龙著. —北京: 法律出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1405 - 0

I. ①中… II. ①赵… III. ①监察—政治制度—历史—研究—中国 IV. ①D691.49②D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 208736 号

中国历代监察制度
赵贵龙 著

编辑统筹 法律应用出版社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 薛 晗
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社	开本 A5
总发行 中国法律图书有限公司	印张 9
经销 新华书店	字数 190千
印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司	版本 2010年11月第1版
责任印制 陶 松	印次 2010年11月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1405 - 0

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

一

公元2010年10月1日,全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》正式施行。利用黄金周假日,笔者对《中国历代监察制度》书稿作了最后的梳理。

时间回溯到1997年。这一年的5月9日,第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国行政监察法》,该法自公布之日起施行。这是新中国第一部监察法。而此时笔者正潜心思考的是关于行政审判权的历史走向问题,这是一个涉及行政法基础理论的前沿问题。当时,《行政诉讼法》正式施行只有六七年时间,行政审判事业

方兴未艾;行政法学领域正经历着一场如火如荼的“行政法理论基础”之争,罗豪才教授等提出的“平衡论”蔚然兴起,但也受到学界的质疑和批评,大有“百家争鸣”之势。笔者立足于中国行政审判实践,结合中西方司法制度发展史,提出了“三维扩张”机制理论。笔者认为,就行政审判权的历史走向而言,其随着社会制度由专制到民主的进化,即在封建主义、资本主义和社会主义三种不同的政体背景下,经历了由直线结构(一维空间)到平面结构(二维空间)再到立体结构(三维空间)的渐趋扩张的进程;而就行政审判权的现实走向而言,其“顺势扩张”则还需要具备政治民主、经济民主、文化民主的三维外部环境;但是,外因通过内因起作用,三维扩张机制的优化和完善,最终需要从总体上实现内因之间、外因之间以及内因与外因之间的互动和平衡。“三维扩张”机制理论的提出,某种程度上得益于自己长年以来对中国传统政治尤其是“中国历代监察制度”的探究,这是“三维扩张”机制理论产生的重要思想来源之一。

一直以来,我对封建专制制度下的政权架构认识是:皇权是行政权的核心,以皇权为核心的行政权至高无上,甚至立法权和司法权本身亦隶属于行政权之下,或者说是行政权的一部分,国家权力处于行政权一统天下的“直线结构”状态。后来读了钱穆先生的《中国历代政治得失》方有感悟:其实中国封建社会初期,皇室与政府还是分开的,皇权与相权是有着明显分野的,只是到了后来,才一步步演化成皇权专制,甚至取

消相权。而御史和给谏制度,也逐步演化成一种只纠弹百官、不谏净君主的制度。但无论如何,中国封建社会的司法权都是从属于行政权的,我称之为直线结构的“一维空间”阶段。资本主义制度强调三权分立、权力制衡,司法权与行政权又处于平面结构的“二维空间”阶段。那么,在以人民代表大会制度为基础的现行政治架构下,司法权与行政权可不可以形成一种立体结构的“三维空间”关系呢?于是斗胆提出了行政审判权的“三维扩张”机制理论。正如文中所言,与其说这是对行政审判权发展规律的发现,不如说是对完善我国行政诉讼制度的一个良好愿望而已。

二

2010年下半年,因参评第六届“全国十大杰出青年法学家”的缘故,有机会对自己多年来的法学成果进行了系统整理(也因此摸清了发表八十余篇、获奖一百余项的家底),并在方家的指导下对“科学层面”和“技术层面”这一学术分野有了初步认识。由此也对自己1996年至1997年提出的“三维扩张”机制理论敝帚自珍起来,因为这毕竟是属于“科学层面”的东西;也因此感到有必要对搁置多年的“中国历代监察制度”专题作一小结,因为它毕竟是自己提出“三维扩张”机制理论的思想动因之一。

三

早在大学时期,我对钻研中国传统监察制度即产生了浓厚兴趣。毕业论文选了“中国监察制度综论”这一题目,并且一口气写了5万字的初稿。后在指导老师的要求下,改题为“中国当代监察制度初探”,并压缩在万字以内。最初选择的就业志愿也是纪委、监察系统,尽管最终当了一名法官。

大学毕业,我分配到家乡山东济宁工作,同窗挚友曹士兵考入吉林大学攻读硕士。期间,士兵邀我在毕业论文原稿基础上共同合作《中国监察制度研究》一书。当时作了具体分工,士兵负责第一、五、六章;我负责第二、三、四、七章(内容分别为:“中国古代监察制度鉴略”;“中国近代监察制度概览”;“新中国监察制度的沿革”;“他山之石——关于‘中国集团’的监察制度”)。我从第二章写起,完成了第二、三、四章共计八万多字的初稿。士兵承担的部分却因学业繁忙而搁置。书稿也因此束之高阁。

但是,长期以来却一如既往地关注着我国行政监察制度的每一步改革与变化:1990年11月23日,国务院通过了《中华人民共和国行政监察条例》,并于1990年12月9日发布实施;1993年1月7日,中纪委和监察部正式合署办公;1997年5月9日,第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《中华人民共和国行政监察法》;2004年9月17日,国务院颁布了《中华人民共和国行政监察法实施条例》;

2010年6月25日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议作出了《关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》,我国行政监察制度向着法治化轨道稳步迈进。每逢制度发生变化,都习惯性地翻出书稿予以校补。

静心思之,士兵当年所承担的精华部分若能如期完成该有多好,以他当年的青春和睿智定能在监察制度这一学术领域绽放出精彩纷呈的思想火花。俱往矣,20年来,士兵著作等身,已是学界知名专家,现又主持一些重大课题的研究,不敢奢望其有暇顾及了。适值全国人大常委会《关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》正式施行之际,谨将原作之第二、三、四章修订定稿,改成三编,并附上敝帚自珍的几篇论文,定名为《中国历代监察制度》出版,算做对青春岁月流逝的一种怀恋与眷顾吧。

是为序。

赵贵龙

二〇一〇年十月十七日

目 录

序 1

第一编 中国古代监察制度鉴略 1

第一章 监察制度萌芽于王权政治的沃土 2

第二章 监察制度的形成与发展时期

——秦、汉 9

一、秦朝监察制度概况 10

二、汉代中央监察制度的发展 12

三、汉代地方监察制度的变迁 16

四、汉代监察官的职掌与待遇 20

五、汉代监察制度得失检讨 22

第三章 监察制度的停滞与互异时期

——三国、两晋、南北朝 26

一、三国时期的监察制度 27

二、两晋的监察制度 31

三、南北朝时期的监察制度 34

第四章 监察制度的转捩与鼎盛时期

——隋、唐 38

一、隋唐政制与监察制度 38

二、隋唐言谏制度 41

三、隋朝的三台 43

四、唐御史台的兴盛 46

五、唐代地方监察制度 53

六、唐代节度使制度得失检讨 55

第五章 监察制度的没落、复兴与融合时代

——五代、宋、辽、夏、金、元 58

一、五代十国的监察制度 58

二、宋制总论 59

三、宋制分论 63

四、辽的监察制度 69

五、夏的监察制度 71

六、金的监察制度 72

七、元代的监察制度 74

第六章 都察院的监察时代

——明、清 77

一、明清总论 77

二、科察分崇——明 83

三、台谏合一——清 89

四、明清督抚制度得失检讨 94

第七章 给谏制度的沿革 99

第八章 古代监察制度小结 103

第二编 中国近代监察制度概览 108

第九章 近代政制与监察总述 109

一、清朝末期 109

二、临时政府时期 114

三、从北洋军阀到国民党政府时期 117

第十章 北洋军阀政府的监察制度 123

一、肃政厅 123

二、平政院 125

三、惩戒委员会 126

四、审计院 127

第十一章 国民党政府的监察制度 129

一、大革命时期国民政府的监察制度 129

二、国民党蒋氏政府的监察制度 133

三、监察院的职权 136

第三编 新中国监察制度的沿革 143

第十二章 关于“社会主义的”监察制度 145

第十三章 新中国监察制度的沿革 151

一、第一阶段:监察制度的创建时期 151

二、第二阶段:监察制度的调整时期 156

三、第三阶段:监察制度的停滞时期 162

四、第四阶段:监察制度的恢复时期 166

五、第五阶段:监察制度的重组时期 170

第十四章 新中国现行监察制度小结 172

附录

附录一 中国公务员制度浅论 180

附录二 论“一国两制”下的香港公务员制度 198

附录三 中国当代监察制度初探 215

附录四 “三维扩张”机制:权力监督的制度性诠释 232

第一编 中国古代监察制度鉴略

“监察制度与考试制度同为我国固有之政治制度,论其源流,则监察制度较考试制度尤为古远。”^①作为几千年人类文明的结晶,我们必须抱定古为今用的思想,去其糟粕,取其精华;而作为专制政体与民主政体两种绝然不同的社会背景下的产物,我们又必须分清其本质的区别,突破根深蒂固的旧模式,构筑起全新的民主监察体制。无论是从反对历史虚无主义还是反对历史崇拜主义的角度出发,都有必要对我国古代的监察制度作一认真探究,以为前车之鉴。

① 陈世材:《两汉监察制度研究》,商务印书馆 1944 年版,第 1 页。

第一章 监察制度萌芽于王权政治的沃土

传说中的“三皇五帝”时代,中国正处于父系氏族公社代替母系氏族公社、原始氏族社会向奴隶制社会过渡的历史时期。这一时期,社会形态逐渐从血缘关系的氏族联合走向按地域相结合的部落联盟,出现了以黄帝、尧、舜、禹为代表的部落集团首领。由于战争和治水成为当时关系社会存亡的重大事件,因而部落联盟的首领同时也是军事首长。军事首长——议事会——人民大会,构成了原始的管理机构和监督制度。这与古希腊荷马时代的军事民主制是极其相似的。

当时已出现了原始的民主监督制度。其中,权力机关——议事会和人民大会对首领的监督是最主要的,这与荷马时代无甚区别。但当时的华夏民主监督制度至少在两个方面具有了自己的特色:其一,当时的“圣贤”十分注意对自身的舆论监督,设立“明台”、“衢室”等采纳民意的场所,所谓“黄帝立明台之议者,上观于贤;尧有衢室之问者,下听于人也;舜有告善之旌,而主不蔽也;禹立谏鼓于朝,而备讯诶;汤有总街之庭,以观人诽也;武王有灵台之复,而贤者进也”。^①其二,言官和监官的雏形开始出现。黄帝时,“置左右大监,监于万国”。^②

① 《管子·恒公问》,《诸子集成》卷五。

② 《史记·五帝本纪》卷一。

这里的左右大监,即具有监察官的性质,负责监督部落所属各氏族的社会活动。舜帝时,曾任命叫“龙”的下属作纳言官。这说明,在当时随着王权萌芽的出现,监察职能的胚胎开始孕育。

然而,当时标榜的是贤人政治,强调政教合一,政治上的威权者同时亦为伦理道德上的导师,官师一体的政治决定了圣贤言辞与举止的权威性,对官吏的行为基本上无监察可言。同时,当时的部落首领还没有成为真正的“王”,不存在专制的权力欲与君王独尊的意念,因而还不可能出现中国古典意义上的官吏监察制度。

上古部落联盟的民主议事制度及首领“选贤与能”的禅让制度,于尧舜之后,至禹而发生了质的变化。禹之前是没有私有财产的“大同”社会,禹之后就逐渐变得“天下为家,各亲其亲,各子其子,货力为己”了。^①尽管禹年老时也按照舜的办法,举皋陶为继承人,皋陶早亡后又“以天下授益”;然而随着生产力的发展和私有制的出现,当时的社会已形成了大量拥护世袭制的父系大家庭,世袭制取代禅让制已成为历史的必然趋势。禹死后,禹的儿子启被举荐为王,“诸侯皆去益而朝启”。^②后来,“益干启位,启杀之”。^③自启子太康失国于后羿

① 《礼记·礼运篇》。

② 《史记·夏本纪》。

③ 《古本竹书纪年辑证·夏纪篇》。

至“少康中兴”，世袭制终于战胜了禅让制而得以巩固。夏朝的建立，标志着中国王权政治的开始；而延续了数千年的官吏制度，亦于此发轫了。

夏王启根据当时政务与战争的需要，曾作出“用命赏于祖，弗用命戮于社，予则孥戮汝”^①的规定。这种赏罚思想的提出，反映了当时统治者建立官吏监察制度的萌芽观念开始出现。事实上，夏朝职掌宣令事宜的政务官遯人，已具有谏官身份，“每岁孟春，遯人以木铎询于路。官师相规，工执艺事以谏”。^②另外，夏朝还设有宗教头领“秩宗”，掌握祀戎大典和稼穡天时方面的监察大权，至商则由卜、巫、史、作册等官行使该项权力，一如周朝的“六太”（太宰、太史、太宗、太祝、太卜、太士），这些都是僧侣贵族，反映了当时神权政治的特点。商朝的“小臣”，为商王侍从官，也职掌着一定的监察大权。但对上述官吏来说，监察远不是他们的主要职责。商朝末期，奴隶制度开始瓦解，周由小邦而实力日增，至武王伐纣灭商，建立了周王朝。为按惯例保存商朝祭祀，武王封商纣王之子武庚为诸侯。同时，为防范武庚复仇，将商的领地一分为三，指派武王的兄弟管叔、蔡叔、霍叔各据其一，以监督武庚的活动。《孟子·公孙丑》载“周公使管叔监殷”，当指此事，这就开创了派遣监察官吏的先河。

① 《尚书·甘誓》。

② 《尚书·夏书》卷七。

周朝的监察官员中,掌谏诤的有保氏,“保氏掌谏王恶”;^①掌纠禁的有小宰,“小宰之职,掌建邦之官刑,以治王宫之政令,凡宫之纠禁”。^②此外,御史之名开始出现,《周礼·春官》载:

“御史中士八人,下士十有六人,其史百有二十人,府四人,胥四人,徒四十人,掌邦国都鄙及万民之治令,以赞冢宰,凡治者受法令焉,掌赞书,凡数从政者。”

另外,(唐)杜佑《通典》载:

“御史之名,周官有之,盖掌赞书而授法令,非今任也。战国时亦有御史,秦赵渑池之会各命书其事。又,淳于髡谓齐王曰:‘御史在前’。则皆记事之职也。”^③

从这里看,御史似乎与监察尚不沾边,但此时的御史实际上已兼掌监察的职能了。清人《历代职官表》云:“周官御史次于内史外史之后,盖本史官之属,故杜佑以为非今御史之任。然考其所掌,如赞冢宰以出治令,则凡政令之偏私阙失,皆得而补察之,故外内百官,悉当受成法于御史,实后世司宪之职所由出。”^④

周朝的地方监察官吏称为“方伯”,即所谓“千里之外设方伯”。^⑤吕思勉先生解释说:“受命于王,以监察一方者,谓

① 《周礼·保氏》卷十四。

② 《周礼·天官·小宰》卷三。

③ 《通典·职官六》卷二十四。

④ 《历代职官表》(永瑤、纪昀等修纂)卷十八。

⑤ 《礼记·王制》。

之伯。”^①此外还有“三监”之制。如前所述,武王灭商后派管叔、蔡叔、霍叔监殷,史称“三监”。此后形成一种制度,派大夫辅政监督诸侯,如《礼记》所云:“天子使其大夫为三监,监于方伯之国。国三人。”^②这应该是秦汉监察御史和部刺史制度的渊源。

西周虽有了派遣监察官吏的制度,但独立的监察机关的出现和正式的监察官职的设置,应在春秋、战国时代。当时,世袭王位的贵族多系无能之辈,他们无法应付诸侯国称霸、争雄的局面,加之政务活动的日益复杂化,王廷不得不选用侍臣而委以政务、军事重任,于是“相”、“尉”逐渐由一般侍从官员演变为相国及军队统领;而掌管王廷文书之事的小臣——御史,由于其谙熟四方政情且深得王廷信任,便被赋予充当耳目之任,成为兼职的监察官员了。战国时各国从中央到地方均设有独立的监察机构。齐国政府于相下置“五官制度”,设大田、大行、大谏、大司马、大理,其中大谏、大行两官皆职掌监察大权。韩、赵、魏等国设有御史、郎官,楚国设有箴尹、司箴谏,齐、赵、秦设有内史,赵国设有左右司过,皆为监察、谏议之官。此外,各国还建立了地方监察制度。这些乃是中国御史制度的起源。至秦始皇统一中国、建立起第一个中央集权的大一统国家时,御史便专掌纠察之任,中国监察制度便正式建立起

① 吕思勉:《先秦史》,上海古籍出版社1982年版,第378页。

② 《礼记·王制》卷十一。