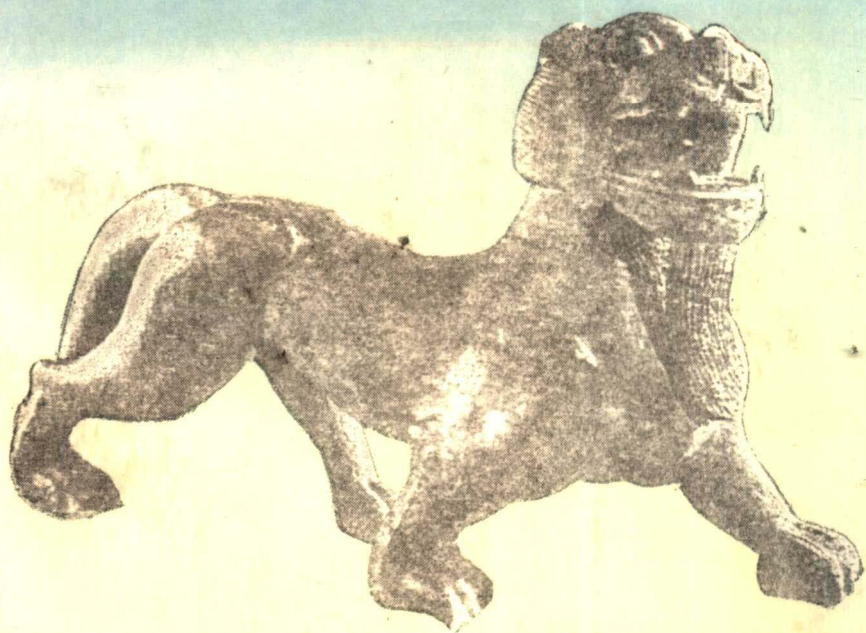


中国监察制度史

邱永明 著



东师范大学出版社

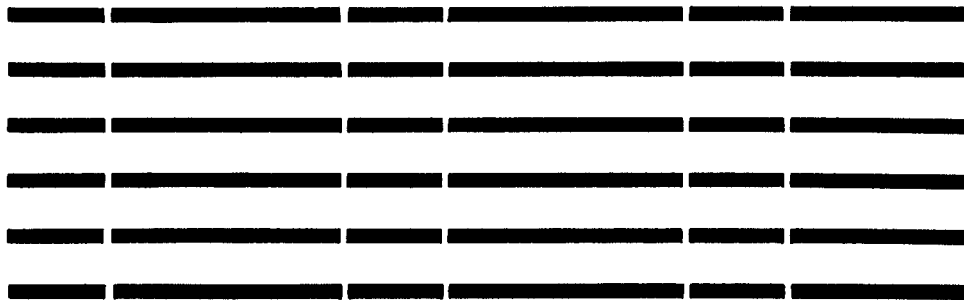
中國監察制度史

蘇同雷題



邱永明 著

华东师范大学出版社



(沪)新登字第 201 号

责任编辑: 张哲永

封面设计: 闵汉屏

中国监察制度史

邱永明 著

华东师范大学出版社出版发行

(上海中山北路 3663 号)

新华书店上海发行所经销 江苏如东印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 14.875 插页: 5 字数: 370 千字

1992 年 12 月第一版 1992 年 12 月第一次印刷

印数: 1—5000 本

ISBN 7-5617-0883-1/K·087 定价: 平装 8.70元
精装 11.60元

序

吴 泽

近几年来,随着我国社会主义建设事业突飞猛进的发展,如何及时地加强监察和廉政建设等有关监察制度的问题,已引起国内外学术界的注视,报刊杂志上已发表了很多卓有见识的论著,这是令人欣喜的事。然而,对中国古代特别是秦汉以来封建监察制度史的研究,还远远落在形势之后,有待于大家继续努力,希望能早日看到有一本坚持用历史唯物主义观点系统研究中国古代监察制度史的专著出版。邱永明同志是华东师范大学中国史学研究所的一位年轻教师。他早在三、四年前就有感于此,常和我谈起此事,并表示要发奋秉笔撰写一本《中国监察制度史》。时日如流,欣悉此书稿已于秋冬间完工,并将由华东师范大学出版社付印问世。最近,邱永明同志要我为该书稿的出版写篇《序》,我当然很高兴,兹就我在阅读原稿时的一些读后感和我平时对中国古代监察制度史的一些思考,趁兴随笔,写几点感想,如能聊充序言,弁于卷首,幸何如是。

在中国数千年文明史上,中国封建制社会中的政治制度,不仅在东方,而且在全世界都是发展得最为完备和最为典型的,特别是作为封建社会政治形态中重要组成部分的监察制度,其完备和严密程度,更是世界其他封建国家无与伦比的。而且它源远流长,影响当时及后世,为中外政治家、学者所瞩目。

早在先秦时代的夏商周“三代”时的国家事务中,已开始有监察因素和活动的某些萌芽,到秦汉时代正式形成。西周、春秋、战

国时代是领主制封建社会；秦统一六国后，便进入了地主制封建社会。秦汉时代的封建地主国家政权开创了封建专制主义中央集权制官僚制度统治。皇帝在国家中央政权中，创建了以御史府为主体的从中央到地方的监察制度。其后，随着汉唐间的社会经济的发展，封建中央集权制统治不断发展，监察制度也日臻完备；经宋元时代，商品经济和城市经济不断发展，到明清时代，资本主义萌芽、新兴市民不断壮大，官僚制度随之而不断庞大，中央集权制政治朝向君主集权制政治转化。随着君主专制的强大，监察制度随之而相应发展、强化，形成一个前所未有的庞大而又严密的封建监察体系。

历史的经验，确是值得总结的。汉唐到明清时期的封建监察制度是为维护封建专制统治设置的，对现在来说，它已经是历史的陈述了，但其在当时，在维护封建国家机器职能的正常运转方面，确也发挥和积累了极为实际而又丰富的正反两方面的历史作用与历史经验，值得我们深入细致地进行分析、研究和总结。诸如：监察机构独立，自成体系，垂直监察；监察官秩卑权重，威震百官，无所不纠；监察活动，依据法规，以条问事；选任考核监察官，注重刚正不阿的品质，凭实迹黜陟。凡此种种，只要我们运用历史唯物主义进行科学的分析、研究和总结，其中很多正反经验，对于当前我国社会主义社会中加强监察和廉政建设是具有重大鉴古明今的理论意义、历史意义和现实意义的。

邱永明同志在其专著中，对上述问题作了具体深入的论证，并提出了很多独自の创见。如：关于监察制度与政治制度的关系问题，不仅从总体上指出了古代监察制度是封建政治制度的一个有机组成部分，从属于政治制度，并受政治制度的制约，而且翔实地分析研究了每个时代政治和政治制度对监察制度演变的影响，揭示了监察制度伴随着封建专制主义中央集权和封建君主集权的不

新强化而日益完备的发展规律。在监察官与皇帝的关系上，指出了监察官是“天子耳目风纪之司”，代表皇权监察各级官吏。当然，其目的不可能不是为了伸张什么民权，而是为了维护封建皇权，限制臣权，也就是说，为了维护封建地主经济利益和统治政权。皇帝拥有最高的监察权，监察机关以皇权为依托，监察活动受皇帝直接控制。御史行使监察权往往是以皇帝的旨谕为准则，纠弹讽谏能否奏效，当然主要还得取决于皇帝的个人意愿。永明同志据此而指出中国古代监察制度的一切弊端均由此派生，这种评论颇有深意，揭示了封建监察制度的实质和内核。

又如，关于监察机关与行政机关的关系问题，永明同志通过对监察权与行政权逐渐分离过程的剖析，指出了封建监察权在皇帝指挥下的独立性，如监察机关同行政、司法、军事等机构平行，御史的举弹，不受任何机关限制。这种组织独立和自成系统的监察制度确是中国古代监察制度的主要特点，它为监察官独立行使监察权提供了组织上的保证。

在监察系统内部的关系上，永明同志根据中国监察制度的实际，分御史监察和谏官言谏两大系统，御史负责纠举百官违失，谏官负责谏正皇帝或中央决策失误，二者相辅相成，均独立对皇帝负责。御史监察系统内部又实行自上而下的垂直领导体制，从中央到地方形成了一个层层监督的监察网。这也符合中国古代监察制度的特点。

在监察与国家治乱的关系上，书中具体地剖析了监察职能的实施效果对历朝盛衰的作用，指出了监察制度是调节封建国家机器使其得以正常运转的制衡器，它具有“彰善瘅恶、激浊扬清”的作用，是“政之理乱”的关键所在。

永明同志的这本专著中，在研究方法、体例以及史料运用等方面，也具有一定的特点，值得一提。

在研究方法上,作者力图运用历史唯物主义的观点、阶级分析方法和系统分析及比较研究的方法,既注意揭示中国古代监察制度一般的发展规律和特点,还较集中地揭示了每个发展阶段监察制度的发展规律和特点;同时,还揭示了中国古代中世纪监察制度和欧洲古代中世纪监察制度的差异性。如:监察主体不同,中国监察制度是由皇帝授权下的御史台为专职监察机关,欧洲监察制度是由公民选举产生的议事会或议会为兼职监察机关;又如,监察目的不同,中国的御史监察是皇帝的耳目,为维护君主专制独裁服务的,欧洲监察制度的职能是抑制君权,防止专制独裁;还有监察权不同,中国御史在皇帝绝对控制下行使监察权,欧洲监察机关一般享有不受君权制约的监察权威。

在体例上,作者注意监察制度演变的内在逻辑联系,从纵的方面,按监察制度的萌发、创建、发展、成熟、强化、严密等分为六个阶段。当然,这种六阶段论,是否确切,这个学术问题大家可以继续讨论。我认为这种分期法,比较地符合中国封建社会形态发展的具体的历史进程,可以反映出中国古代监察制度与封建专制主义中央集权制之间的内在联系。从横的方面,按监察制度的体系内容进行系统分析叙述,使人看了以后,有个清晰的形象和概念。

在史料运用和写作风格上,作者注意历史唯物主义理论指引,行文时能注意史著的写作特点,以史立论,据论溯史,不仅注意典志和会要中有关监察制度的资料,还尽量挖掘二十五史及其他历史文献中有关监察官行使监察的案例史料,作监察实例的真实描述,使本书体例严整,内容翔实,切合实用,具有学术性与可读性统一的特点。因此,这本书既是一本有一定学术价值的专著,也是一本有实用意义的历史教程。

中国古代监察制度纵横二千多年,内容丰富,涉及面广,要写好一本中国古代监察制度史,确是一件很不容易的事。邱永明同

志拓荒式地编写这本史著，其中难免有所不足、疏误之处，但就目前学术界的实际情况说来，它确是一本学习、研究中国古代监察制度史的新著，值得向广大读者推荐。

1991年11月于沪西丽娃河滨

目 录

序	吴 泽(1)
绪论	(1)
一、研究中国古代监察制度的意义	(1)
二、中国古代监察制度的模式和历史分期	(2)
三、中国古代监察制度的特点	(5)
四、本书撰写的原则、方法和重点	(12)
第一章 先秦时期监察制度的滥觞	(13)
第一节 原始公社的民主监督习俗	(13)
一、氏族公社的监督惯例和议事会的监督机制	(13)
二、原始社会末期专制王权的萌发	(19)
第二节 夏商奴隶制国家事务中的监察因素	(20)
一、奴隶制国家的形成和监察职能的出现	(20)
二、夏商奴隶制国家的监察特点	(26)
第三节 西周封建领主制的监察活动	(29)
一、西周领主政治和监察职能的发展	(29)
二、《周礼》和《吕刑》中的官刑	(39)
三、几种监察方式	(40)
四、西周监察的作用和特点	(43)
第四节 春秋战国时期监察制度的酝酿和御史制度 的萌芽	(46)
一、封建官僚制度的建立和诸子的监察理论	(46)

二、监察御史和谏官的产生·····	(54)
三、含有治官内容的成文法·····	(57)
四、监察方式的变化·····	(58)
五、春秋战国监察的历史作用·····	(61)

第二章 秦汉时期封建监察制度的形成 ···· (63)

第一节 秦代监察制度的创建····· (63)

一、秦代的政治与御史制度的建立·····	(63)
二、御史的地位和职权·····	(67)
三、皇帝巡视、亲自督察·····	(71)
四、吏律中的监察律·····	(72)
五、监察制度在秦朝的作用·····	(75)

第二节 两汉监察制度的确立····· (77)

一、两汉的政治和多元监察体制的形成·····	(77)
二、监察机构的职官设置·····	(97)
三、监察官的地位和职责·····	(105)
四、《监御史九条》与《刺史六条》·····	(121)
五、多渠道的监察方式·····	(123)
六、严格的监察管理制度·····	(126)
七、监察制度在汉代的作用·····	(130)

第三节 秦汉监察制度的特征和历史影响····· (136)

第三章 魏晋南北朝时期封建监察制度的 发展····· (141)

第一节 三国监察制度的递变····· (141)

一、三国时期的政治和监察制度的变化·····	(141)
二、御史台和言谏系统的职官设置及职能·····	(145)

三、曹魏的《六条察吏》·····	(149)
四、监察在三国中的作用·····	(150)
第二节 两晋监察制度的曲折发展·····	(153)
一、两晋的政治和监察制度的巩固·····	(153)
二、中央监察机构的职官设置·····	(156)
三、中丞、司隶、左丞之职权及分工·····	(159)
四、《五条律察郡》和《长吏八条》·····	(162)
五、遣使出巡和风闻奏事·····	(165)
六、监察在两晋的功效·····	(166)
第三节 十六国监察的拾零·····	(173)
第四节 南朝监察制度的稳定·····	(176)
一、南朝的政治和监察机构建设的加强·····	(176)
二、监察机关的职官设置及地位职权·····	(178)
三、监察方式·····	(182)
四、南朝监察制度强化的效果·····	(184)
第五节 北朝监察制度的仿汉·····	(188)
一、民族的大融合和监察制度的汉化·····	(188)
二、监察机构的职官设置·····	(191)
三、《六条诏书》和《诏制九条》·····	(196)
四、御史的选择·····	(198)
五、北朝监察的实施状况·····	(199)
第六节 魏晋南北朝监察制度的评析·····	(204)

第四章 隋唐五代时期封建监察制度的成熟····· (208)

第一节 隋朝监察制度的进一步发展·····	(208)
一、隋朝的政治和监察制度的初步健全·····	(208)

二、监察机构职官设置及职掌·····	(211)
三、御史の选任·····	(216)
四、监察在隋代的作用·····	(217)
第二节 唐朝监察制度的成熟·····	(221)
一、唐朝的政治和监察制度的健全·····	(221)
二、监察机构的职官设置及分工·····	(233)
三、御史台和谏官の职权·····	(244)
四、《巡察六条》和《风俗廉察四十八法》·····	(266)
五、弹劾的方式和程序·····	(267)
六、御史の选任和升迁·····	(270)
七、御史弹劾的效率·····	(277)
第三节 五代十国监察制度的没落·····	(281)
一、五代的政治和监察制度·····	(282)
二、监察机关职官设置及职掌·····	(284)
三、御史台规·····	(288)
四、御史台监察作用的削弱·····	(289)
第四节 隋唐监察制度的评析·····	(291)

第五章 宋辽金元时期封建监察制度的 强化····· (296)

第一节 宋朝监察制度的转折·····	(296)
一、宋朝的政治和监察制度的变更·····	(296)
二、监察组织体制和机构编制·····	(302)
三、台谏合一の开端和监官の职权·····	(310)
四、地方监察法の系统化·····	(321)
五、六察制和出巡制の督察方式·····	(325)
六、台谏官の选任和考课·····	(329)

七、监察制度在宋代的作用·····	(339)
第二节 辽金监察制度的仿汉制·····	(341)
一、辽朝的监察制度·····	(341)
二、金朝的监察制度·····	(344)
第三节 元朝监察制度的加强·····	(357)
一、元朝的政治和监察制度的变革·····	(357)
二、监察机构的职官设置及分工·····	(361)
三、监察台纲《宪台格例》·····	(363)
四、监察官吏的选任和升迁·····	(372)
五、监察在元代吏治中的作用·····	(378)
第四节 宋辽金元监察制度的评析·····	(379)
第六章 明清时期封建监察制度的严密 ·····	(385)
第一节 明朝监察制度的严密·····	(385)
一、明朝的政治和都察院、六科给事中的创置·····	(385)
二、各级监察机构职官设置及其职权·····	(388)
三、《宪纲条例》·····	(406)
四、科道官的选任、考核和升黜·····	(410)
五、科道官在明代政治舞台上的作用·····	(415)
第二节 清朝监察制度的由盛转衰·····	(418)
一、清代的政治和监察制度的极权化·····	(419)
二、都察院和地方监察机构的建置·····	(423)
三、都察院的职权·····	(435)
四、《钦定台规》和《都察院则例》·····	(440)
五、科道官员的选用和升迁·····	(445)
六、科道制在清代的成效·····	(449)
第三节 明清监察制度的评析·····	(455)

绪 论

一、研究中国古代监察制度的意义

当前在全国响应党中央号召，加强监察，建设廉政，促进社会主义四个现代化建设的时候，不仅需要总结建国以来监察制度建设的成功经验和吸取外国的监察经验，也需要总结中国古代历史上监察制度的丰富经验，做到鉴古明今，古为今用。

中国古代监察制度历史悠久，沿革清晰，制度完备，在时代的横向坐标上，始终处于曲线的峰值点。它反映了中华民族的历史文化和特有的国情，并积累了运用监察澄清吏治、巩固封建统治的丰富经验。伟大的民主革命先行者孙中山先生在《五权宪法》一书中，曾对中国古代监察制度予以高度的评价，他说：“中国在君权时代，有专管弹劾的官。”“从前设御史台谏的官，原来是一种很好的制度。”美籍专家吴克教授在谈到中国古代监察制度时赞许道：“这一个独一无二的中国机构，是政治传统上很重要的部分。有如中国认为值得保存的其他许多事物，它历代相传，绵延不绝。它被认为重要和不容忽视，对西方政治可能有所贡献。”^①

中国古代监察制度是封建政治制度的重要组成部分，是调节封建国家机器的制衡器。它对于封建社会的政治有着重要影响。一般来说，它具有制衡、治官、监督、检察、弹劾、惩戒和教育之效能。唐睿宗称它为“彰善瘅恶，激浊扬清”，“政之理乱，实由此焉”^②。清

① 吴克：《中国的监察制度》，引自陶百川《比较监察制度》。

② 《唐大诏令集》卷100，《令御史录奏内外官职事诏》。

嘉庆皇帝说：“明目达聪，责在御史。”^①因此，运用马克思主义来研究中国这个文明古国的监察制度，总结其发生、发展和演变的规律，弄清其本质特征和影响，批判地继承历史上监察制度的经验，不仅会丰富我们对于中国政治制度和中华民族的国情认识，而且对于建设具有中国特色的社会主义监察制度具有重要的借鉴意义。

近几年来，我国学术界对监察制度研究取得了可喜成果，涌现出了一批卓有见识的论著，尤其对近现代的监察制度研究已向纵深发展。但是，还没有一本专门研究中国古代监察制度的论著，本书试图弥补这个空缺。

二、中国古代监察制度的模式和历史分期

中国古代监察制度具有不同于西方独特的体制模式，主要由两大部分构筑而成。一是御史监察系统，二是谏官言谏系统。

御史又称之为台官、宪官或察官，是皇帝的耳目，职在纠察官邪，肃正朝纲，监察主要方式运用弹劾手段。谏官又称言官，或垣官，职在“讽议左右，以匡人君”，监察方式是谏诤封驳，审核诏令章奏。台官和谏官职差，前者对下纠察百官言行违失，后者对上纠正皇帝决策失误。二者构成了中国封建社会完整的监察体制。

中国古代监察制度，随同封建制的产生而萌发，伴随封建专制主义中央集权的建立而诞生，又随着封建君主专制的不断强化而发展、完备。按其发生、发展的历史，大致可分下列六个阶段。

（一）萌芽阶段——先秦时期。在夏商周三代的国家事务中已有监察的因素或监察的活动。春秋战国时的御史已兼有监察的使命。但这个时期尚未产生专职的监察机构，作为一种严格意义上的监察制度还没有建立。

^① 《钦定台规》卷1《训典一》。

(二) 形成阶段——秦汉时期。秦创建御史大夫府为中央监察机构,在地方设置监郡御史。汉承秦制,在中央设御史府(台)的同时,增设丞相司直和司隶校尉为中央监察官。在地方设立十三部刺史,监察地方二千石长吏,并制定了第一个专门性的地方监察法规,给事中与谏议大夫等言官也已问世。

(三) 发展阶段——魏晋南北朝时期。中央御史台脱离少府,直接受命于皇帝,废司隶校尉,监察机构初步统一,监察权扩大,自王太子以下无所不纠。谏官系统开始规范化、系统化,南朝建立了专门负责规谏的集书省。

(四) 成熟阶段——隋唐时期。隋设御史台、司隶台、谒者台,分别负责内外监察。唐在御史台下设台院、殿院、察院,分工明确,互相配合,地方则分十道(后增至十五道)监察区,形成比较严密的监察网。谏官组织分隶中书、门下两省,形成台谏并立局面。

(五) 强化阶段——宋元时期。宋设立谏院,台谏职权开始混杂,趋向合一,地方监察设监司和通判,直隶皇帝。至元朝,取消谏院,台谏合一。地方设行御史台,统辖二十二道监察区,每道设肃政廉访使(提刑按察司),从而使中央与地方在监察机构上浑然一体。元朝还制定了一整套的监察法规,其中《宪台格例》是中国历史上第一部比较完整的监察法规。

(六) 严密阶段——明清时期。明改御史台为都察院,又罢谏院,设六科给事中,成为六部的独立监察机构,科道并立。地方设十三道巡按御史和各省提刑按察司,同时设督抚,形成地方三重监察网络。至清朝,将六科给事中归属都察院,科道合一,地方监察沿用明制。至此,我国古代监察系统达到了高度统一和严密。清朝还以皇帝名义制定了我国古代最完整的一部监察法典《钦定台规》。这时期,中国封建监察制度已发展到了历史的顶峰。

中国封建监察制度的发展规律与封建专制主义中央集权制发

展的历史进程相适应,其在演进过程中呈现出两大趋势。

一是监察权不断集中到皇帝手中。为了适应皇权对百僚控制的需要,皇帝同时不断加强对监察机构的控制及对台谏官的管理。秦汉时监察机构及其职权行使只是相对独立,其组织机构隶属关系上受丞相或少府节制。东汉开始,中丞制确立,御史台脱离相权。魏晋以后,御史台又从少府独立出来,成为皇帝手下直接控制的监察机构。至宋代,不仅中央御史台直属皇帝,地方监司和通判也直隶皇权。御史的任用,不仅台官由皇帝任命,就连一般御史也由皇帝亲自选用,而不许宰执推荐台谏官。清的《钦定台规》规定,科道官之考选、差遣、内升、外转,俱由皇帝裁定,“永著为例”。在职权上,唐初定制,御史劾奏不受任何机关限制。自后历代御史劾奏即成为定制,御史只对皇帝一人负责,在皇帝指挥下,御史有充分独立的监举职权。

二是御史监察职权不断扩大,谏官系统日益萎缩。由于御史的权威是依附于皇权而来的,所以它的发展和封建专制制度的发展成正比。秦汉时御史尚有不纠三公的规定,至两晋南北朝,御史中丞拥有“震肃百僚”的权威,初不纠尚书,后亦纠之,自皇太子以下无所不劾,而且对于藩王、侯爵、皇族有过失也同样可以察举,连皇帝也不能阻碍。清朝《钦定台规》更是明确规定,科道官的重点纠劾对象是“王公、贝勒大臣骄肆慢上、贪酷不法、无礼妄行者。”监察范围在秦汉时尚限于一般行政的监察,隋唐以后,通过“四推”、“三司推事”、“三司受事”、“六察”、监仓库、知馆驿等制度,使监察具体地渗透到了尚书省六部、司法、军事、财政等部门。迄于明清,监察机关还增加了巡漕、巡盐、监考试、注销文卷、三法司会审和九卿圆审等监察权,特别还增加了对所谓“学术不正者”的举劾权,可以说行政、司法、军事、财政、教育等所有衙门机关,几乎无不处在科道官的监督之下。御史系统的职权之所以如此不断扩张,这是