

中共宁波市江北區纪律检查委员会

策划

中國五腐敗史话

清園



殷
鉴
不
远

——
民国时期反腐败史话

王春瑜 主编

邱 涛 / 著 常铁钧 / 插图



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

中共宁波市江北区纪律检查委员会 策划

中国反腐败史话

殷鉴不远

——民国时期反腐败史话

王春瑜 主编

邱 涛 / 著 常铁钧 / 插图

兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

殷鉴不远:民国时期的反腐败史话/邱涛著. —兰州:
兰州大学出版社, 2005. 4
(中国反腐败史话)
ISBN 7-311-02548-6

I. 殷... II. 邱... III. 廉政建设—历史—中国—
民国 IV. D693.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 037394 号

殷 鉴 不 远

——民国时期的反腐败史话

邱 涛 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州德辉印刷有限责任公司印刷

开本: 880×1230 1/32 印张: 6.75

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

字数: 123 千字 印数: 1~4000 册

ISBN7-311-02548-6/K.323 总定价: 150.00 元
(共十册)

本册定价: 15.00 元



作者小传

邱涛,1969年10月出生,四川省自贡市人,现为中国社会科学院助理研究员。1997年7月毕业于北京大学历史系,获得历史学硕士学位。2002年起在中国社会科学院研究生院近代史系攻读博士学位。著有《中华民国反贪史:其制度变迁与运行的衍异》,发表学术论文20篇。研究领域为晚清政治史、制度史、思想史、中华民国史。

41244157

“中国反腐败史话”丛书编委会

陈铁健	王春瑜	王曾瑜
白 钢	孟祥才	孙善根
伊敏芳	邵方毅	张克非

代序：历史是一面镜子

王春瑜

中国古代的反腐败是以皇权为核心的，既可以在法制的轨道上，也可以不在法制的轨道上来进行，而且往往沦为政治斗争的工具。

中国古代有比较完备的反腐败法律，也很重视对权力的监督制约，这些好的经验，应该加以总结。

各级干部，包括领导干部，如果没有一点历史感，就会重犯历史的错误。

一、对中国反腐败史的关注和认识

改革开放以来，我们国家的经济建设取得了巨大的成就，这是有目共睹的。但同时，一些社会问题也逐步显现，尤其经济和社会其他领域里的腐败现象，引起了老百姓的不满。上个世纪 80 年代后

殷
鉴
不
远

期,我从主要研究明史转向研究中国政治史和中国文化史,视野也开阔多了。客观上,史学研究要求“今古一线牵”,“究天人之际,通古今之变”,这也是太史公司马迁开创的传统。主观上,凡是有作为的历史学家,都具有一种忧患意识,就是对国家、民族历史命运的深层思索。这也是一个学者起码应该具备的一种品格。陆游有一句诗,“位卑未敢忘忧国”,很好地诠释了这种意识。我自己的研究始终贯彻一条线索,就是批判封建专制主义。正是这种忧患意识,促使我在退休以后,在没有申请一分钱课题费的情况下,来组织编写《中国反贪史》。我深知要靠我一个人的力量是无法完成这个任务的。好在我有一批志同道合的朋友和我一起来做这项工作,他们学有专长,学风严谨,比如邱树森是研究元蒙史的专家,王贵民是研究先秦史的专家,刘精诚是研究魏晋南北朝史的专家。他们同样也是怀着一种责任心来做这个工作。书编好以后,四川人民出版社的领导眼光很敏锐,欣然接下来。书出版后,社会效果非常好,几十家媒体都报道了,《光明日报》还开了座谈会。该书获得了第十三届中国图书奖。要说起来,这本书也为反腐倡廉起到了一点点作用吧。

我在最初就想把这本书做成高水平的学术著作,学术性强,科学性也就强。这本书分上、下两册,九十余万字。后来出了普及本,叫《简明中国反贪史》,三十余万字。这本书一共有这么几个部分。首先是我写的一篇序言。下面是按朝代一个一个写,上起先秦,下迄清朝;每个朝代的后面,都有一个总结,讲这一个朝代反贪的特点,以及对我们的启示。后面附了一个中华民国反贪史提纲。我的序言差不多是我对中国反贪史的全部体会,包括这么几方面的内容:(1)中

国历史上为什么清官那么少?(2)中国历史上为什么贪官那么多?(3)改革家与反贪的关系,历史上的改革家为什么都是出师未捷身先死,自己也纷纷中箭落马;(4)结论:王朝的兴衰,变成一个循环,就像毛泽东和黄炎培谈话时说的周期率一样,中国的反贪史也有一个公式,也可以叫做周期率。这个周期率和那个周期率是互为表里的。就是王朝初年,鉴于前朝的教训,狠抓反腐败,腐败得到遏制。到了王朝中期,腐败滋长蔓延,反腐败的力度却不如从前。到了王朝末期,根本就不反腐败。老百姓只好自己起来反腐败,把这个王朝推翻。新的王朝开始了,又重新演绎一遍这个公式。我们现在在中国共产党的领导下反腐败,应该走出这个公式,这才是我们的历史使命,也是我们编这本书的目的。

二、中国古代反腐败实践的特点、经验与教训

中国古代的反腐败是以皇权为核心的,实行高度的封建中央集权体制,自上而下开展的,不是由人民群众推动的自下而上的反腐败。这就注定了:(1)它既可以在法制的轨道上,也可以不在法制的轨道上来进行,而且到后来完全背离了法制轨道;所有的封建法典都是保护皇帝和皇族的利益的,皇帝是“口含天宪”,皇帝的话就是最高的法律,反不反腐败,什么时候反腐败,反腐败进行到什么地步,全是皇帝定的。举个例子,比如清朝康熙皇帝,开始他反腐败,到中期,他就不反了。为什么?他说,水至清则无鱼。另外,他认为,如果抓出来的贪官太多,说明他是个昏庸的皇帝。他既不想清官很多,更不想贪官太多,因为很多的案子都与他的亲戚、亲信有关。因此说,他的反腐败有很大的局限性。(2)封建王朝的反腐败常常变成政治

斗争的工具,反腐败只不过是手段,而不是目的。在封建社会,相当程度上是无官不贪,但是究竟要把哪一个贪官抓出来,这就要服从皇权统治的需要。你不忠于皇帝,那我就把你抓出来,你就是贪官。还是举清朝的例子,和珅是贪官,乾隆皇帝是知道的,但他认为和珅是心腹,所以不抓他。乾隆死了,嘉庆要抓他,也并不是真要反腐败,而是为了树立自己的权威。另外,当时国库空虚,抓了和珅也可解燃眉之急。所以有“和珅跌倒,嘉庆吃饱”的说法。中国古代反腐败实践分两个方面,一方面是由官府推动的,就是我上面介绍的。还有一方面,就是人民自发的反腐败。每个王朝自始至终都贯穿了大股小股的农民起义。农民为什么起义?就是官府太腐败,老百姓没法活,被逼上梁山了。这股人民自发的反腐败力量对于整个封建王朝的反腐败起了推动作用。到了王朝的末期,大股小股的农民起义就变成了大规模的农民战争了,最后推翻反动腐败的王朝。但有一个问题,农民推翻的只是一棵大树,树根却并没有铲除,所以很快它又长出腐败的新芽来,变成一种历史的重复。这就是历史的局限性,也是历史的悲哀。我研究的中国反腐败史主要是指第一种形态的反腐败史。

说到经验,(1)中国古代有比较完备的反腐败法律。中国的法制史在世界上是自成体系的,相当完备的。像古罗马、埃及也有他们的法典,但是,延续的时间没有我们这么长。我们的历代王朝都在不断地修法典,如此系统,时间延续如此之长,绵延不绝,中国无疑是独一无二的。中国的法典有文字记载的从商朝开始,到了秦朝,法典就比较完备了。所有这些法典内,都有反贪污、防止腐败的内容。甚

至暴君如隋炀帝,他制订的《大业律》,里面关于防止贪污、反腐败的内容都很完备。(2)中国古代很重视对权力的监督制约。很早就有监察系统、御史制度、弹劾制度,而且有些制度是很特殊的。明朝有三法司,设六科。六科给事中,相当于现在的科长,却可以监督尚书——也就是现在部长一级的官员。为什么要给给事中这么大的权力?为的就是要加强对权力的监督制约。现在看来,对历史上中国监察制度的研究虽然已经有了不少成果,但仍然不够,这里面一些好的经验,应该加以总结。

明朝初年,朱元璋曾经从重从快来反贪污腐败,可以说用了非法制的手段。这一方面有当时形势的需要,元朝末年太腐败了,有了这个教训,朱元璋就用严刑苛法来惩治贪污腐败,杀了不少贪官,贪污腐败之风一时有所收敛。但这完全是离开法制轨道的,是“法外之法”,是不可取的,太残暴了。现在有的史学家为朱元璋辩护,那是毫无道理的。酷刑太可怕了。“剥皮实草”,把人皮剥下来,用草填充进去,然后把它挂在衙门口,朱元璋确实干过这样的事。此外,朱元璋还使用过“炮烙”、“钩肠”、“刖足”、“凌迟”等酷刑。“凌迟”要割三千多刀,如果规定的刀数还没有割够,受刑人就死了的话,刽子手就要反坐。这些做法简直就是“国家恐怖主义”。朱元璋还向全国颁布《大诰》——实际就是他的语录,要求官员照着去做。可笑的是,他甚至组织全国各地的读书人和官员到南京来举行背《大诰》比赛,看谁背得好。用《大诰》来代替法律,就可以看出,皇帝为所欲为。朱元璋的这些做法,在很长的一段时间内,给人留下了非常严重的“精神恐惧症”。晚年,朱元璋有所醒悟,将酷刑都废除了。他死后

不久,《大诰》也没人背了,慢慢地也就没有用了。正所谓人亡政息。这段历史从反面告诉我们:反腐败一定要在法制的轨道上来进行,离开法制轨道的反腐败或许可以收到一时之效,但长远看,终究会给历史留下一声长叹。

后来,明朝主要采取了唐朝和宋朝的监察制度,在此基础上加以发展完备。明朝对官员的考核也是一种监察,明中期以前,每三年都要对京官、地方官“京察”、“大计”,对官员进行考核。比如,年龄大了,身体不好,就不能再干了;在一个地方干了三年就要调走;还有回避制度,等等。总之,明朝对官员的考核比前朝要更完备、更制度化。但很可惜,到中期以后就很松弛了,不去很好地执行了。

张居正是中国历史上非常杰出的政治改革家和经济改革家,有很大的贡献。张居正处在明朝中期,朝纲松弛,官员不作为现象严重。为了治理这种现象,他搞出了一部《考成法》,限令官员在规定的时间内,办理完公务,否则重罚。此法对于明王朝提高行政效率大有益处。加上他推行的其他改革措施,成效明显。张居正执政时期,是明王朝历史上政治最稳定、经济最繁荣的时期。可他死后,万历皇帝抄了他位于现在北京王府井纱帽胡同的家,还扬言要扒他的坟墓曝尸。万历皇帝为什么这么恨张居正?因为万历皇帝十岁登的基,张居正辅政,与李皇后、太监冯保结成三角同盟,分享了部分皇权;加之张居正因为大力推行改革得罪了很多,所以他死后,万历皇帝就报复。万历皇帝很贪财,有人上疏指责他酒色财气,贪财好货。他先抄了冯保的家,抄出来不少金银财宝。有人说,抄张居正家会更多。结果并不是这样的,后来的事实也证明了这一点。文化大革命

中,张居正的墓被挖开,棺材是很普通的棺材,也没有什么陪葬品,有一根玉腰带,烂得只剩下几片玉了;还有一方砚台。最近,湖北省和荆州市筹集资金三百万元,已修好张居正墓园。

无论是改革也好,还是反腐败也好,都必须取得人民的支持,没有取得人民支持的改革和反腐败都是不可能成功的。在官府推进的反腐败中,因为没有人民的支持,所以有很大的局限性,往往功败垂成。自古以来的改革家在失败以后,也很少有老百姓去为他们请命的,而且,改革家的结局多半很悲惨。所以,不是人民需要的改革和反腐败,或者说,没有得到人民支持的改革和反腐败注定是要失败的。还有,改革家既要改革别人,也要改革自己;既要反别人的腐败,也要反自己的腐败。张居正自己虽然不贪,但他没有管好身边的人。他的一个叫游七的门客,就打着他的旗号,干了很多坏事;他的父亲和儿子在家乡也有不法行为,加上张居正个人生活不注意检点,这些都给反对改革的人提供了口实。

三、从历史中寻找智慧

作为一个研究历史的学者,应该做到历史感和现实感的统一。如果一个历史学家对现实漠不关心,对政治不关心,他研究历史问题也就会很糊涂,理不出一个头绪。反过来,各级干部,包括领导干部,如果一点历史感都没有,具体说,就是一点历史常识都没有,对各种成得失的历史经验茫然无知,他极有可能会重犯历史的错误,甚至重蹈覆辙。读史可以使人明智,从历史里面可以吸取智慧、吸取力量。拿反腐败来说,在历史的镜子面前照一照,看看历史上那些落马的贪官,难道我们不应该警醒吗?难道我们不可以洗一洗自己的脸,打扫打扫身上

不干净的东西吗？

我有一个计划，将中国历史上反腐败研究一步一个脚印地做下去。现在主编的一套《中国反腐败史话》丛书，就是继《中国反贪史》之后所做的又一项工作。该丛书共十本，由专家、学者撰稿，漫画家方成、叶春咏、常铁钧插图，计划5月出版。这套书是中共宁波市江北区纪委策划的。我希望今后能和纪委的同志们合作，再多做一些有益于反贪工作的事。

（原刊于2005年2月1日《中国纪检监察报》，
作为“代序”时有删改）

目录

- 1 代序：历史是一面镜子 / 王春瑜
- 1 惩历代治道之隆污 美共和宪政之良规
——民国初年反腐败原则精神及其破坏
- 10 我公足履白宫日 君家一败涂地时
——北洋军阀统治的腐朽糜烂
- 20 貌似民主宪章草成 实质独裁权力腐败
——国民党政府的权力腐败与反腐败
- 29 徇私弊乌烟瘴气 千般计难掩丑恶
——抗战时期国民政府的贪污腐败
- 43 抢这个夺那个 接收变成劫收
——抗战胜利后南京国民政府的腐败
症状
- 59 制律例 最后都成一纸空文
——民国时期的刑律等法规中的反腐败
律条



- 84 看似钢筋铁架 其实空有其表
——民国时期反腐败的机构设置
- 145 八大职权惩戒制度 有几样不是镜花水月
——五院制度中的反腐败立法和运作
- 178 杀鸡儆猴 哪知都是虎头蛇尾
——民国时期一些典型的反腐败案例

惩历代治道之隆污 美共和宪政之良规

——民国初年反腐败原则精神及其破坏

20 世纪初的中国社会，一个辉煌的历史篇章就是 1911 年的辛亥革命。而领导辛亥革命的资产阶级革命派，早在 1905 年成立了第一个全国性的革命组织——同盟会时就建立了监察系统，以保障革命队伍的纯洁性和战斗力，这是中华民国建立以后，南京国民政府五院之一——监察院的滥觞。中华民国的创立者很注重民生幸福，以及廉洁、勤政、高效的政府形象，并希望以此立于世界民族之林。1912 年 1 月 1 日，孙中山宣誓就任中华民国临时大总统的誓词就充分表明了这一点。他说：“倾覆满洲专制政府，巩固中华民国，图谋民生幸福，此国民之公意，文实遵之，以忠于国，为众服务。至专制政府既倒，国内无变乱，民国卓立于世界，为列邦公认。”南京临时政府的施政重点之一，就是施行廉洁、统一、合理之政策 and 措施，建立反贪机制，防止政权的腐败。

殷
鉴
不
远

一、《鄂州约法》的反腐败原则

1911年10月10日,武昌起义爆发,武汉三镇光复,起义军推举原湖北清军协统黎元洪为鄂军都督,推举立宪派首领、原湖北谘议局议长汤化龙为民政部长,成立湖北军政府。革命党人同时还组成谋略处实际负责军政府事务,“大事皆决于谋略处”。湖北军政府是战争时期建立的带有军事性质的政权。它既是行政机关,又是军事指挥机构。同时,它在成立初期,还有权颁布具有法律效力的命令,在一定程度上行使立法机关的职能。《中华民国鄂州临时约法草案》就是湖北军政府制定并颁布的一部极为重要的、带有根本法性质的法律文件。

《中华民国鄂州临时约法草案》简称《鄂州约法》,是中国资产阶级民主革命的产物。《鄂州约法》的起草者、同盟会领导人之一的宋教仁,是根据资产阶级三权分立原则和天赋人权的民主自由思想来起草它的,并于11月9日由湖北军政府正式公布。

《鄂州约法》在总纲中明确宣称,要建立资产阶级民主共和国性质的中华民国并按三权分立的原则组织:“鄂州政府以都督及其任命之政务委员与议会、法司构成之。”作为行政机关的都督和政务委员,与作为立法机关的议会和作为司法机关的法司,互相监督,互相制约,组成资产阶级的鄂州政权。对于官吏的监察、惩戒等,《鄂州约法》中也有很多具体的规定,如:“人民得诉讼于法司,求其审判;其对于行政官署所为违法损害权利之行为,则诉讼于行政审判院”。“都督除典试院、官吏惩戒院、审计