

中国行政监察



中国行政监察

主 编 周 继 中

编著者(按姓氏笔划为序)

毛昭晖 李小树 余兴安

周继中 杨益茂 潘家华

江西人民出版社

中国行政监察

周继中主编

江西人民出版社出版发行

(南昌市新魏路)

江西省新华书店经销 文化用品印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张20.875 插页0 字数53万

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数 1—8000

ISBN7-210-00497-1/C·42 定价: (平): 7.00 元
(精): 8.90

前 言

《中国行政监察》是一部关于中国行政监察制度及其职能作用的专著。我们依据大量史料，并参阅了前辈的研究成果，对我国自战国以来历代封建王朝、中华民国、中华人民共和国的行政监察机关的建置、体制、地位，监察人员的职掌、选任、考核、管理，以及监察法规的制定、实施等监察制度上的问题；尤其是对行政监察在监督纠察各级公职人员，促进行政机制有效运行，以及在经济行政监察等方面的职能作用，作了较为深入的论述。力求使其对完善我国目前的行政监察体制，研究各级行政监察机关的职能，起到现实借鉴的作用。

本书由周继中任主编，并由下列同志分别撰写各章节：

李小桡：第一、二章（秦汉、魏晋南北朝）；

周继中：第三、四、五、六章（隋唐、宋、辽金和元朝）及第八章（清朝）一至三节；

余兴安：第七章（明朝）；

杨益茂：第八章（清朝）第四节；

毛昭晖：第九章（中华民国）和第十章（中华人民共和国）第一、三、五节；

潘家华：第十章（中华人民共和国）第二、四节。

在撰著本书的过程中，国家监察部何勇副部长，张洪烈、初长玉副局长以及刘文元等同志，中纪委刘昆、潘自甫局长，给了大力支持和帮助；北京天文馆副研究员张淑莉同志协助审订了中华民国部分

文稿。在此一并致谢。

中国行政监察有着两千四百多年的悠久历史，内容丰富、资料浩瀚，但限于我们的学识水平，本书无论在史料取舍、分析论证以及体系结构诸方面，疏漏之处在所难免，深望得到读者的赐教。

编 著 者

1988年12月于北京

目 录

第一章 秦汉监察制度的建立	(1)
第一节 战国时期监察制度的萌芽	(1)
一、战国前监察职能的出现	(1)
二、战国时期监察制度的萌芽	(2)
第二节 秦朝监察制度的创建	(4)
一、监察机构的建立	(4)
二、监察官员地位的提高	(6)
三、临时性监察的辅助作用	(8)
第三节 西汉监察制度的逐步完备	(8)
一、西汉前期对地方监察的削弱	(8)
二、西汉中期监察的强化和监察制度的逐步完备	(14)
三、西汉后期监察制度的变化和监察的削弱	(26)
四、新莽王朝的监察制度	(32)
第四节 东汉监察制度的变化和两汉监察官的其它职掌 ...	(34)
一、东汉的监察制度	(34)
二、东汉前期监察的强化	(40)
三、东汉后期监察的衰落	(44)
四、两汉监察官的其它职掌	(48)
第二章 魏晋南北朝监察制度的变化	(51)
第一节 三国鼎立时期的监察制度	(51)
一、曹魏政权的监察	(51)
二、孙吴政权的监察	(60)

三、刘蜀政权的监察	(64)
第二节 两晋十六国的监察制度	(67)
一、两晋监察的组织系统	(67)
二、两晋监察的变化	(71)
三、十六国的监察	(79)
第三节 南北朝的监察制度	(84)
一、北朝监察的组织机构	(84)
二、北魏监察的强化和衰落	(89)
三、东魏、北齐的监察	(96)
四、西魏、北周的监察	(99)
五、南朝监察的组织机构	(102)
六、南朝监察的实施状况	(107)
第三章 隋唐监察制度的发展	(114)
第一节 隋朝的监察制度	(114)
一、监察机构、职责及其设官	(115)
二、监察官的选任和监察官严守职责	(117)
三、隋末监察的败坏	(121)
第二节 唐朝监察制度的健全和发展	(126)
一、御史台机构和设官的变化及其主要职能	(126)
二、御史大夫、中丞及三院监察官的各自职掌	(130)
三、御史的选任和升迁	(141)
四、对地方州县的十道(后改十五道)巡按监察制度	(148)
第三节 唐朝监察的积极作用及其监察权力的削弱	(153)
一、唐朝监察的积极作用	(153)
二、唐朝监察机构权力的削弱	(159)
第四节 唐朝的谏诤制度	(173)
一、吸取隋朝短命的教训,建立唐朝的谏诤制度	(173)
二、谏官的职责及其选任	(177)
三、“安史之乱”以前的谏诤	(180)

四、“安史之乱”后的谏诤	(189)
第四章 宋朝台谏职能合一和地方多重监察制度	(207)
第一节 宋朝台谏的设官及选任	(207)
一、御史台官吏的设置及其品秩	(207)
二、御史选任	(212)
三、谏院的创建、设官及其选任	(221)
第二节 台谏职责合一	(229)
一、开台谏职责合一之端	(229)
二、监察御史的“六察”制度	(232)
三、御史台对地方监察官的监察和考核	(238)
四、台谏官谏正朝政阙失	(240)
五、台谏官弹劾宰相和百官	(248)
六、阻碍台谏职能发挥的原因	(250)
第三节 地方的多重监察	(257)
一、它官兼领的多重监察制	(258)
二、监察官出巡制	(263)
三、监察官失察，自身贪暴受惩处制	(269)
四、监察官互察制	(273)
五、它官兼领地方监察制的弊病	(274)
第五章 辽金的台谏制度	(278)
第一节 辽朝台谏制度概述	(278)
一、御史台的设官及其职掌	(278)
二、左、右谏院的设官及其谏诤	(281)
第二节 金朝的御史台与“三院”制	(282)
一、御史台的建立、设官及其地位	(282)
二、御史台官吏的选任	(283)
三、御史台的职能及其职权的行使	(286)
四、监察官的管理和监察法规	(291)
五、“三院”制	(294)

第三节 金朝的谏诤制度	(296)
一、谏院的设立及其职权	(296)
二、谏官行使职权的概况	(297)
三、阻碍谏院作用发挥的原因分析	(300)
第四节 金朝地方监察制度的变化	(301)
一、遣使监察	(301)
二、置地方监察机构行使监察	(302)
三、双重监察	(306)
四、三重监察	(308)
第六章 元朝监察制度的特点	(309)
第一节 元朝监察制度的主要特点	(309)
一、御史台与中书省、枢密院具有同等地位	(309)
二、台谏机构合一	(310)
三、坚持宪台官自选	(313)
四、弹劾不避权贵	(316)
第二节 自成系统的地方监察机构及其存撤与管理	(320)
一、自成系统的地方监察	(320)
二、地方监察机构存与撤之争	(322)
三、加强对肃政廉访司官吏的管理	(324)
第三节 整顿监察机构以振纪纲	(327)
一、台纲不振的主要原因	(327)
二、元朝前期对台纲的整肃	(327)
三、元末台纲“不复可振”	(330)
第七章 明朝监察制度的完备与监察权的扩张	(331)
第一节 监察机关与监察法规	(332)
一、都察院	(332)
二、六科给事中	(333)
三、提刑按察使司	(335)
四、监察法规	(337)

第二节 监察官的选任与升黜	(339)
一、科道官的选任	(339)
二、考选科道	(341)
三、科道官的晋升与黜罚	(345)
第三节 都察院与十三道监察御史职掌	(346)
一、都御史与总督、巡抚	(346)
二、监察御史职掌	(349)
第四节 巡按御史制度	(355)
一、点差	(356)
二、巡察事项	(358)
三、出巡事宜	(360)
四、权威保障与限制	(362)
五、回道考察	(363)
第五节 六科给事中职掌	(366)
一、净谏建言	(366)
二、封驳章奏	(368)
三、注销案卷	(369)
四、纠举弹劾	(370)
五、参与廷议、廷推、会审	(371)
六、各科专责	(373)
第六节 提刑按察使司与地方监察权的削弱	(374)
一、提刑按察使司职掌及与巡按御史的关系	(374)
二、提刑按察使司权力的削弱	(376)
三、分巡道与整饬兵备道	(377)
第七节 监察制度与明朝政治	(380)
一、监察官的积极贡献	(381)
二、监察官与明季党争	(383)
三、监察制度的败坏	(385)
第八章 清朝的科道制度	(389)

第一节 清朝的监察机构及其职能	(389)
一、都察院的设官及其职掌	(389)
二、六科给事中	(391)
三、十五道	(393)
四、五城察院	(397)
五、宗室御史处和稽察内务府御史处	(398)
第二节 科道官的选任及科道之成效	(399)
一、科道官的选任	(399)
二、科道制度的实迹	(406)
第三节 科道制度的特殊性及其衰败	(413)
一、科道制度的特殊性	(413)
二、吏治的腐败与监察的软弱无能	(417)
第四节 清朝台规	(422)
一、台规的内容分类	(422)
二、台规的主要内容	(424)
第九章 中华民国监察制度的演进	(434)
第一节 孙中山的监察思想	(434)
一、监察权独立	(434)
二、“党政分察”	(437)
三、弹惩一体	(441)
第二节 监察机构的演进	(443)
一、湖北军政府的总监察处	(443)
二、北洋政府时期的平政院肃政厅	(444)
三、广州国民政府的监察院	(448)
四、南京国民政府的监察院	(451)
第三节 民国监察的弹劾权和调查权	(476)
一、弹劾权	(477)
二、调查权	(499)
第四节 南京政府监察院的纠举权、建议权、纠正权、	

同意权和监试权	(504)
一、纠举权	(504)
二、建议权	(507)
三、纠正权	(509)
四、同意权	(511)
五、监试权	(512)
第五节 中华民国的审计制度	(514)
一、中华民国的审计机构	(515)
二、中华民国审计机构的职权	(521)
三、审计权行使的方式	(529)
第六节 中华民国的惩戒制度	(533)
一、惩戒机构	(534)
二、惩戒程序	(543)
三、惩戒处分	(548)
四、惩戒权归属的变易	(550)
第十章 中华人民共和国的行政监察	(553)
第一节 新民主主义革命时期的行政监察	(553)
一、中华苏维埃共和国的监察制度	(554)
二、抗日战争期间参政会的监察职能	(564)
三、解放战争后期的华北人民监察院	(568)
第二节 人民监察制度的创建	(570)
一、各级监察机构的创立	(570)
二、监察系统的管理体制	(581)
三、初创时期人民监察工作的成效	(583)
四、监察工作的基本原则和基本方法	(588)
五、行政惩戒	(594)
第三节 人民监察制度的发展和停顿	(598)
一、监察机构的调整和国家监察部的撤销	(599)
二、经济建设中的监察工作	(608)

三、中长铁路监察工作经验的推广及其存在的问题	(614)
四、逐步完善对人民控诉的处理	(619)
第四节 国家行政监察体制的恢复和重新确立	(625)
一、国家行政监察机关的职责范围, 主要任务和权限	(625)
二、县以上地方各级行政监察机关的组建情况	(627)
三、国家监察部的主要职能, 任务和内部职能机构的设置	(628)
四、以廉政为重点, 逐步开展监察工作	(632)
第五节 台湾地区的监察制度	(634)
一、“监察院”内部机制的调整和法规的修正	(635)
二、建议权逐步取代纠弹诸权	(643)
三、审计机构职能的加强	(649)

第一章 秦汉监察制度的建立

第一节 战国时期监察制度的萌芽

一、战国前监察职能的出现

中国的监察制度萌芽于战国时期以郡县制为主要标志的中央集权制代替世袭分封制之后。但是，在此之前，随着国家的诞生，随着组成国家机器的各种统治机构和官员的出现，监察作为维护国家机器正常运转和保证国家职能得以实现的重要条件，由于现实统治的需要也已经存在。不过，在处于雏形阶段的国家里，它还没有以制度的形式建立起来，没有专门的机构，也无专职人员，监察的职能只是隐含于国家的事务之中。

战国前，夏、商、周诸王朝的统治机构分为特征迥异的两类——中央和地方机构。中央机构为直属王室的统治机关，地方机构则是诸侯国统治机关。由于这一时期国家机器处于建立和逐步完备的过程之中，中央机构及其官员的数量不多，据杜佑《通典·职官典》载，夏代官员120人，商代240人，周代中央官员1643人。而且，这些机构及所属官员理政和居住皆在王都，对他们的监察较为容易，不必设立专门机构和指派专职官员。诸侯国虽然离王都较远，且拥有一定数量的军队、土地和人民，具有反叛中央的经济和军事实力，对它们的监察显得十分必要。但当时诸侯国有很大的独立性，中央

不能直接在诸侯国内设置官员。在这种情况下，天子一般采用下列三种方式对其实施监察：

第一，派遣使臣。商代甲骨文中“东吏来”、“乃令西吏”等记载，据陈梦家考证，“东吏”和“西吏”，“当指派至于东或于西的使者。”^①这些商王的使者，除所负的其他使命外，有监察诸侯国对中央是否忠诚并向天子汇报的职任。

第二，以亲信诸侯国监察相邻的非亲信诸侯国。《史记》的《殷本纪》和《周本纪》记载：商末纣王残暴，设炮烙之刑，又醢九侯，脯鄂侯，周文王姬昌“闻之，窃叹”。邻近的商王亲信诸侯崇侯虎立即将此事上报商纣王说：“西伯积善累德，诸侯皆向之，将不利于帝。”纣王于是“囚西伯于羑里。”在这里，崇侯虎的监察作用是显而易见的。

第三，天子巡行。三代君主常常带领随从人员省视诸侯国，了解诸侯国情况，其主要目的是进行监察。

由上可见，在战国前，尽管没有专司监察的官员，更没有建立专门的监察机构，但监察职能却在王、使者、王室亲信诸侯处理各自事务的过程中得以实现，监察不是以独立的形态出现，而是隐含于其它非监察事务之中。

二、战国时期监察制度的萌芽

战国时期是我国封建制度确立的时期，与此相适应，国家统治机构在组织形式上也有了很大变化。除中央机构更加完备外，更重要的是，春秋时期开始出现的郡、县地方组织得到普遍推广，郡县制逐步取代世袭分封制，由中央任命并直接对国君负责的郡县官员代替了世袭贵族对地方的统治，从而在各国形成中央集权的封建官僚统治机构。

由于这一时期兼并战争的频繁激烈，内政和外交的复杂多变，

^①陈梦家：《殷虚卜辞综述》第十五章。

国力的强大与否直接关系到国家的存亡，因而各国不得不竭尽全力维护统治机器正常地高效率地运转，保证内部的政治清明、经济发展和政权的稳定，以便在对外战争中处于有利地位。在当时的情况下，要做到这一点，除国君的决策、官员的素质等因素外，还必须通过监察促使中央制定的政策和措施在全国范围内得到较好的贯彻执行，减少和及时制止官员对国君的背叛及其渎职、贪赃和暴虐百姓等行为的发生。以上原因促使战国时期各国君主不得不给监察以相当的重视，监察制度的萌芽成为时代发展的必然结果。此前隐含于国家事务中的监察职能逐步向监察制度转变，这主要表现在两个方面：

其一，出现了职司监察的官员——御史。御史作为官名在商代甲骨文中已经出现。罗振玉《殷虚书契续编》5·18·8号甲骨上刻有“朕御史”字样；董卓宾《殷虚文字乙编》6360号甲骨上刻“方祸象取乎御史”，他在《侯家庄出土之甲骨文字》一文中所引“康辛卜辞”中刻有“若兹陟帝，余利，朕御史不句”一语。著名学者陈梦家认为，上述商代甲骨中所刻御史，与史、卿史等“似皆主祭祀之事，”^①不掌监察。而据杜佑《通典·职官典》载，直至西周和春秋时期，御史一职“盖掌赞书而授法令”，即掌书写记事和传达法令，仍无监察职任。到战国时期，御史随王左右，记言记事之职尤存。公元前二七九年秦赵“渑池之会”，秦昭王让赵惠文王鼓瑟之后，“秦御史前书曰：‘某年月日，秦王与赵王会饮，令赵王鼓瑟。’”随同赵王赴会的赵国上大夫蔺相如在迫秦昭王为赵惠文王“一击缶”后，也“顾召赵御史书曰：‘某年月日，秦王为赵王击缶。’”^②但是，除此之外，战国时御史还职司监察。《史记·滑稽列传》载淳于髡对齐威王说：“赐酒大王之前，执法在傍，御史在后，髡恐惧俯伏而饮，不过一斗径醉矣。”淳于髡所以恐惧，是因监察官在，怕醉后失礼被纠。故

①参见陈梦家：《殷虚卜辞综述》第十五章。

②《史记·廉颇蔺相如列传》。

《秦会要订补》中说：“秦赵之会，御史书事，而淳于髡亦云御史在前，掌记事纠察之任也。”^①其时，齐、秦、赵、韩、魏等国皆置御史，这种职司监察的官员的出现，是战国前所没有的。

其二，派遣监察官常驻地方。战国时期中央集权的形成使对地方的监察变得十分重要，与此同时，世袭分封制的废除又为地方监察的强化创造了条件。在这种情况下，这一时期对地方的监察较之夏、商、西周和春秋有了加强，开始派御史常驻地方，实施对地方的经常性监察。《战国策·韩策三》载：“安邑之御史死。”此处御史不在国君左右，而在地方任职，对于这一点，《秦会要订补》中引元代学者吴师道的话说：“吴师道曰，《大事记》（宋吕祖谦著）云：‘据此，则六国已遣御史监掌矣，非独秦也。’”董说的《七国考·魏职官注》中也说：“六国已遣御史监郡，不自秦始也。”显然，御史已作为常设的监察官而派驻地方了。

可见，战国时期虽然还没有自成系统的监察机构，没有严格的监察程序，更没有制定有关的监察法规。但是，已经出现了职司监察的官员，设置了常驻地方的监察官，它们作为不可缺少的重要因素为后代监察制度的正式建立奠定了基础，监察制度处于萌芽状态。

第二节 秦朝监察制度的创建

一、监察机构的建立

秦始皇统一中国后，结束了长期的诸国分立的局面，建立起统一的专制主义的中央集权制。适应这种大一统的政治制度，秦始皇参考各国的官僚体制，进一步加以整顿，设置了一整套从中央到地

^① 《秦会要订补·职官上》。