

盟家制度史要

左



監察制度史要

中華民國二十四年十二月出版

監察制度史要一冊

每冊定價法幣肆角



編纂者 監察院監察制度編纂處

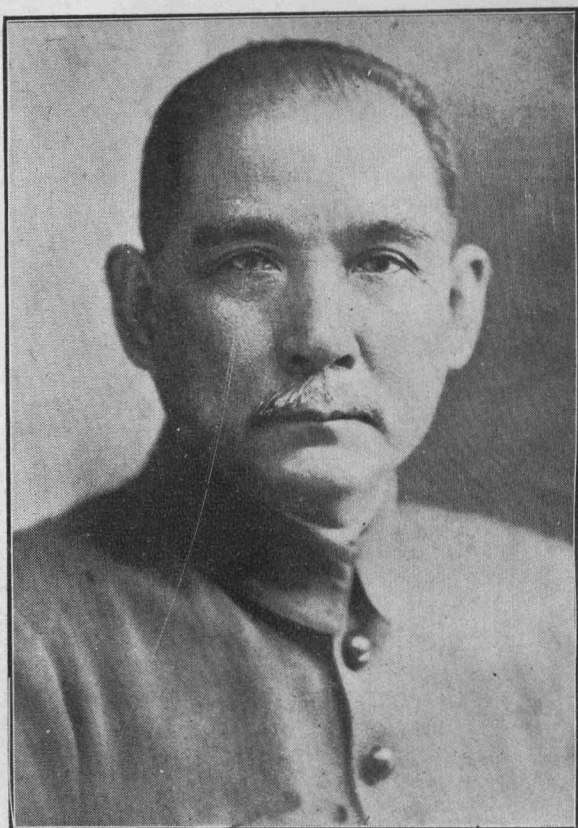
印刷所

南京

地址 太平路一四四號  
電 話 二一四一五號

代售處 各大書坊

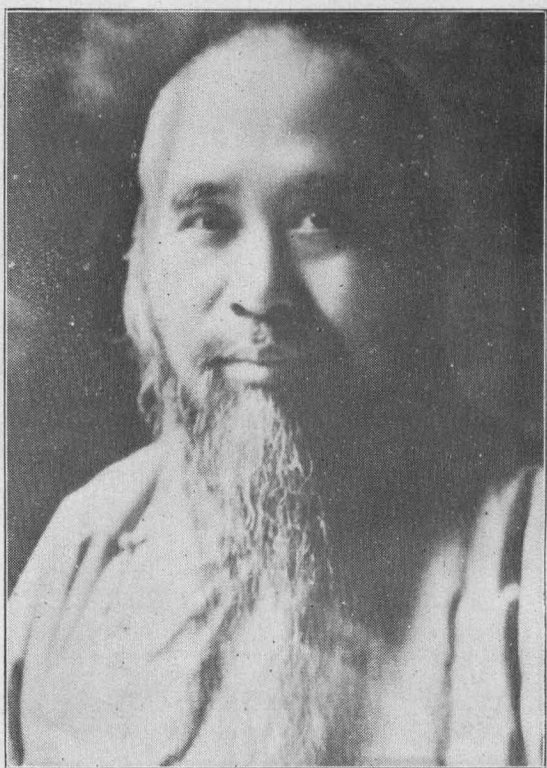
# 總 理 遺 像



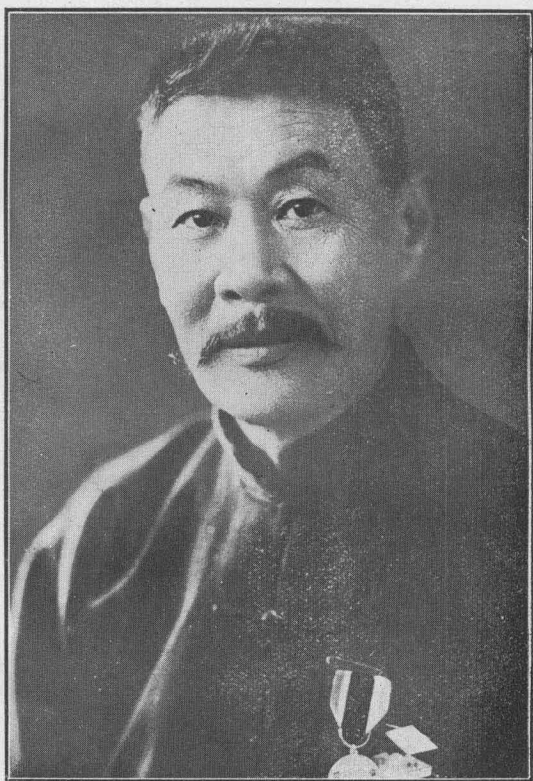
# 總 理 遺 囑

余致力國民革命凡四十年其目的在求中國之自由平等積四十年之經驗深知欲達到此目的必須喚起民眾及聯合世界上以平等待我之民族共同奮鬥

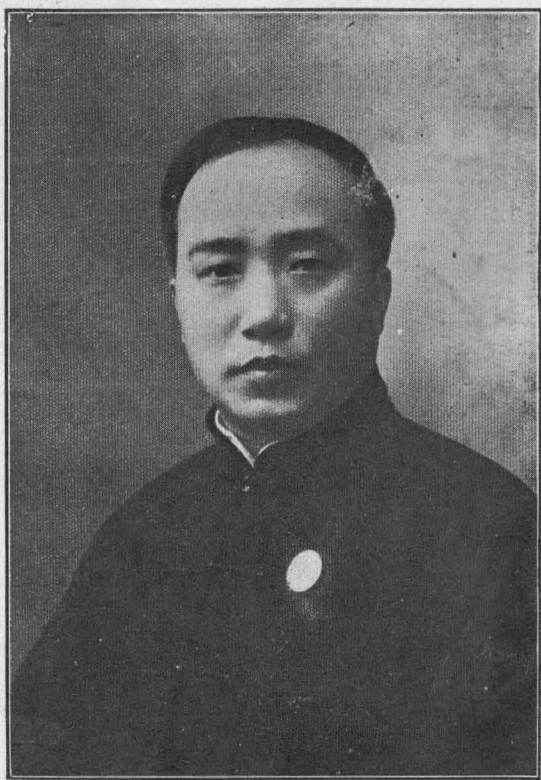
現在革命尚未成功凡我同志務須依照余所著建國方略建國大綱三民主義及第一次全國代表大會宣言繼續努力以求貫徹最近主張開國民會議及廢除不平等條約尤須於最短期間促其實現是所至囑



于 院 長 右 任



丁 副 院 長 惟 汾



王 書 長 陸 一



員 委 察 監  
黃 宗 李 任 主 處 纂 編 兼



# 序

監察權獨立，為總理五權憲法中特具之良規，以視三權制之國家，以此權傳麗於議會，而隨政黨勢力之消長為轉移者，其性之純駁，與力之堅脆，世界憲法學者蓋已有能辨之者矣。顧斯制初行，推輪大輅，僅具形模，將期完成機構，以符獨立之名實，而敏於運用，其有待於商榷改善之端，猶至為繁頤。質言之，吾國今日，雖為監察權獨立之實施時代，而歸納史實，演為理論，以促斯制之進步，仍應為學者不容或緩之研幾，抑亦吾人服行此制度者所當引以自勉者也。右任承乏監察院，心長力絀，既約院中同人，上稽歷代之因革，旁徵各國之異同，冀成一監察制度有統系之史料，為學者討論攻錯之基礎，載籍浩穰，猝難爬理，長編甫就，削牘有時，輒先擷其凡要，取資商榷，設一般讀者，能因是以明斯制之由來，而裨助其研究於精審，俾現制克臻於美善，益以明總理開國之弘規，此則余之所甚深蘄願者也。民國二十四年十一月于右任

# 監察制度史要目錄

## 序

### 第一章 中國歷代監察制度

#### 第一節 引言

#### 第二節 監察制度萌芽時代——唐虞三代

#### 第三節 監察制度成長時代——秦漢

#### 第四節 監察制度中衰時代——三國兩晉南北朝

##### 一、三國監察制度之式微

##### 二、兩晉監察制度之因襲

##### 三、南北朝監察制度之互異

##### 四、隋代監察制度之變遷

#### 第五節 監察制度復興時代——唐、五代、宋、元

##### 一、唐代之監察制度

二、五代之監察制度	二七
三、宋代之監察制度	三〇
四、遼金時代之監察制度	三六
五、元代之監察制度	三九
第六節 監察制度完成時代——明清	四三
一、明代之都察院制	四三
二、清代之科道制度	四九
第七節 結論	五五
第二章 各國現行之監察權	五九
第一節 議會之監察權	六〇
第二節 蘇聯之監察制度	七二
第三節 各國之審計制度	七九
第三章 總理遺教中之監察制度	一一三

第一節	引言	一一三
第二節	遺教	一一四
第三節	結論	一二〇
第四章	民國以來之監察制度	一二七
第一節	民國初年之平政院	一二七
第二節	廣州國民政府時代之監察院	一三二
第五章	試行五院制度時期之監察院	一三七
第一節	總述	一三七
第二節	監察	一三八
第三節	審計	一五六
第六章	今後之監察制度	一六九
第一節	監察權之範圍	一六九
第二節	監察人員之產生	一八〇

第三節 監察機關之組織……………一八三

## 附錄

一、中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五次全國代表大會提案

二、中央執行委員李宗黃等向中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會

議提案

# 監察制度史要

## 第一章 中國歷代之監察制度

### 第一節 引言

我國歷代之監察權，向分諫諍與糾察二種，故言官察官，各有職司，前者掌規諫諷諭，獻可替否，後者掌糾察官邪，肅正紀綱。自秦漢以迄宋初，雖重言重察，代有不同，然職掌劃分，仍甚顯然。及至宋真宗天禧以後，既許諫官兼御史職，復予御史以言事權，言察分權，名存實廢。降及清世，科道合一，同隸都察院，監察全權，至是始具統一規模。鼎革之後，模倣歐美，建言彈劾，悉屬國會。雖一度有審計院平政院之設立，然類皆非驢非馬，形同虛設。中華民國十四年，中國國民黨遵總理遺教，于成立國民政府之後，即有監察院之設立。十七年北伐成功，試行五院制度，監察院亦重行組織，即現在之監察院也。然草創伊始，期待逐漸改良之處正多，茲謹將我國歷代之監察制度，略述梗概，藉供參考。

第二節 監察制度萌芽時代——唐虞三代

我國監察制度始於何時，至難稽考。就建言與糾察二者之源流言之，則建言之官，似較糾察之官設立較早，據尚書所載，三代以前，即已有之。舜典云：

『帝曰：龍，朕堊讒說，殄行，震驚朕師，命汝作納言，夙夜出納朕命，惟允。』

是舜時即有言官，掌出納帝命，有審核可否之權，頗類後來封駁詔書之給事中。及至殷商，諷諫之責，且屬強制。伊訓云：

「惟茲三風十愆，卿士有一於身，家必喪，邦君有一於身，國必亡，臣下不匡，其刑墨；具訓於蒙士。」

降及西周，臣工事君，於諷諫之外，且帶有監察之意味焉。故國語云：

「故天子聽政，使公卿至於列士獻詩，替獻典，史獻書，師箴，矇賦，矇誦，百工諫，庶人傳語，近臣盡規，親戚補察，替史教誨，耆艾修之，而後王斟酌焉，是以事行而不悖。」

晏子外篇亦云：

「偏柎寄於路寢，得為地下之臣，擁扎操筆，給事官殿中右陛之下，願以某日送，未得君之意也。」

則是給事宮殿，擁扎操筆，已肇後世給事之職矣。

至於御史，則三代之時，即有是官。周禮春官云：

「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，掌邦國都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡治者受法令焉。掌贊書，凡數從政者」。

及至戰國，御史之官職益親近。故史記蘭相如傳載：秦趙澠池之會，命御史書事；淳于髡傳載：淳于髡謂齊王曰：「執法在前，御史在後」；又張儀為秦說韓說趙皆曰：「秦王使臣獻書於大王御史」。似此則三代之時，雖有是官，特其職掌，多屬記事，非若後世御史之為監察官也。故杜佑通典曰：

「御史之名，周官有之，蓋掌贊書而授法令，非今任也。」



但紀歷的代職官表仍認周之御史，實後世司憲之所由出。該書卷十八云：

「周官御史次於內史外史之後，蓋本史官之屬，故杜佑以為非今御史之任。然攷其所掌，如贊冢宰以出治令，則凡政令之偏私闕失，皆得而補察之，故內外百官，悉當受成法於御史，實後世司憲之職所由出。」

該書此說，雖不無理由，然監察之職，究非完全淵源於周之御史，亦可斷言，蓋尚有小宰之官在焉。周禮天官云：

「小宰之職，掌建邦之宮刑，以治王室之政令，凡宮之糾禁。」

既掌宮刑，又治政令，復主糾禁，其於後世之監察官，尤為近似，故鄭康成註曰：「若今之御史中丞」，頗屬允當。

總之，吾國監察之官，始於何時，雖難確攷，然衡之政治制度演變定律，當政治草創之時，事務簡略，君主事多躬親，需要人臣諫諍之可能性多，需要監察官吏之可能性少。故言官設置，較察官為早，實情理之常。而吾人現有古代歷史之記載，又與此恰相吻合。故姑存言官始自虞舜，察官肇自西周之說於此。