

中国监察史略



「中国史略」丛刊

徐式圭
〔著〕



一本关于**中国监察的小史通史**，上自未有监察制度之前的官吏状态，下迄民国监察体制，足见大概。

徐式圭

原名世特，号若璋，1892年生于福建屏南县。毕生热心公益，致力教育事业，1928年与同仁创办屏南县第一所中学——戊辰中学（现屏南二中），并任首任校长。他自奉俭朴，淡泊名利，倾心研读史书，笔耕不辍，著作甚丰，有《中国教育史略》《中国田制史略》《中国监察史略》等传世。

中国监察史略

■ 编著

 中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

中国监察史略 / 徐式圭著. -- 北京: 中国书籍出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5068-5343-9

I. ①中… II. ①徐… III. ①监察—政治制度史—中国—古代 IV. ①D691.49

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第299589号

中国监察史略

徐式圭 著

策划编辑 安玉霞

责任编辑 刘路 李新

责任印制 孙马飞 马芝

版式设计 添翼图文

出版发行 中国书籍出版社

地址 北京市丰台区三路居路97号(邮编: 100073)

电话 (010) 52257143(总编室) (010) 52257140(发行部)

电子邮箱 chinabp@vip.sina.com

经销 全国新华书店

印刷 三河市顺兴印务有限公司

开本 880毫米×1230毫米 1/32

字数 110千字

印张 5.125

版次 2016年4月第1版 2016年4月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5068-5343-9

定价 28.00元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章	未有监察以前的官吏状态 / 1
第二章	监察名称的沿革 / 3
第三章	监察的雏形时代——秦 / 5
第四章	监察成长的初期——汉 / 9
第一节	大夫制和中丞制的概说… 10
第一款	御史大夫的列入三公和 大夫制的递嬗 …… 11
第二款	中丞制的完成和中丞的 独坐 …… 11
第三款	台臣各论 …… 12
第四款	事例总说 …… 14
第二节	监御史部刺史和州牧的 转变 …… 16
第三节	刺史的复活和州牧的 确定 …… 19
第四节	政绩述评 …… 21
第五章	魏晋监察的仅存 / 23
第一节	三国的各自为政 …… 24
第一款	曹魏 …… 24
第二款	蜀汉 …… 26
第三款	孙吴 …… 26

第二节 两晋的因循故事	27
第一款 御史类别	27
第二款 刺史治军	29
第三款 政绩述评	30

第六章 十六国监察的拾零 / 33

第七章 南北朝监察的互异 / 35

第一节 南朝	36
第一款 刘宋巡官的特制	36
第二款 萧齐南司略纪	37
第三款 萧梁御史大夫的一现	38
第四款 陈的相沿故事	39
第五款 台使之害	39
第六款 四朝事迹略述	41
第二节 北朝	43
第一款 元魏的中尉	43
第二款 北齐御史和尚书的 关系	44
第三款 北周的改制	45
第四款 政绩述评	46
第三节 中丞专道问题	47

第八章 有隋监察的转换 / 49

第一节 高炀台制互异	50
第二节 司隶台和六条察郡	51
第一款 州郡的变更	51
第二款 司隶的六条察郡和刺史 督军的禁制	52
第三节 政绩述评	53

第九章 监察的全盛时期——唐 / 55

- 第一节 唐代御史总说 56
- 第二节 两台和三院 57
 - 第一款 两台的起灭 57
 - 第二款 三院的组织 58
- 第三节 台臣的正除和额外 61
 - 第一款 正除 61
 - 第二款 额外设置 61
- 第四节 御史处事成规 62
- 第五节 地方制度和监察 63
 - 第一款 地方述要 63
 - 第二款 监察的名称和范围 64
- 第六节 政绩述评 65

第十章 五代监察的没落 / 67

- 第一节 司宪与中丞并设 68
- 第二节 中丞主台的实制 68
- 第三节 台臣出外的限制 69
- 第四节 省郎知杂 70
- 第五节 割据诸国的台制 70
- 第六节 政绩述评 71

第十一章 监察的复兴时代——宋 / 73

- 第一节 宋的虚大夫制 74
- 第二节 御史事例 75
- 第三节 三院组织的内容 76
- 第四节 监察杂差 78
- 第五节 知州的设立和察臣的
临时派遣 79
- 第六节 政绩述评 81

第十二章 辽金监察的仿制 / 83

第一节 辽制举要	84
第一款 南北面官的分立	84
第二款 台司的歧形并峙	84
第三款 监御在京在州的不同	85
第四款 政绩述评	85
第二节 金制发凡	86
第一款 台的组织	86
第二款 监察御史的选择和 年资	87
第三款 属院附记	88
第四款 察郡的官司与风气	89
第五款 御史的督责和保护	91

第十三章 元代监察的异制 / 93

第一节 总说	94
第二节 本台组织的内容	94
第三节 御史行台的创制	96
第四节 台道的监察和分配	97
第五节 监察事例	99
第一款 蒙汉的歧视	99
第二款 台选的独立	100
第三款 风宪的尊严	100
第四款 台臣遭陷之多	101
第五款 察吏政绩	102
第六款 台司人品	102

第十四章 都察院的监察时代——明清 / 103

第一节 明	104
第一款 台察的合并	104
第二款 都察院组织的内容	104

第三款	都御史的职权	105
第四款	院官的选补	105
第五款	各道监御的职责和道的分配	106
第六款	院臣遭抑的历史	110
第二节	清	112
第一款	院臣的名职	112
第二款	科道制的由来	112
第三款	院臣的选授铨叙	119
第四款	言官挟私与被劾反唇的两方的禁制	119
第五款	御史的人才与风气	120

第十五章 共和政治的监察 / 123

第一节	北京政府时代	124
第一款	文官惩戒委员会	124
第二款	平政院	125
第三款	肃政厅	126
第二节	国民政府成立以后	127
第一款	监院的诞生	127
第二款	监察院的分区监查计划	128
第三款	弹劾的提出	129
第四款	秘密与保障	130
第五款	事实的调查	131
第六款	监察院与其他机关的关系	131
第七款	监察怠工的救济	133
第八款	惩戒权移归监察的主张	133
第三节	监察院的政绩	134

第十六章 谏议大夫 / 139

- 第一节 谏议大夫的沿革 140
- 第二节 唐宋谏议的成绩 141
 - 第一款 唐 141
 - 第二款 宋 142
- 第三节 台谏的分合问题 143

第十七章 司隶校尉 / 145

- 第一节 司隶的沿革 146
- 第二节 纠察事例 147

第十八章 封驳诏书 / 149

- 第一节 唐的涂归 150
- 第二节 宋给舍的封驳特权 ... 151
- 第三节 辽金元明摄述 152

【第一章】

未有监察以前的官吏状态

吾国古代所标榜的是贤人政治，所推行的是政教合一。政治上的威权者，同时即是社会上的导师。一切伦理道德，都凭着他们的意向做标准。必能“作师”才能“作君”，也必能“作师”才能“作吏”。《通典》说：

伏羲氏以龙纪，故为龙师名官；共工氏为水师水名；神农氏为火师火名；少皞氏为鸟师鸟名；黄帝则云师云名。

这虽是个传说，但当时官师的一体已够证明了。《易经》《诗经》时代，做模范人格的“君子”“大人”，他方面即是拥有政权的称号。他们的吐辞可以为经，举足可以为法，周旋可以中规，折旋可以中矩。简直说：他们已是“治”“教”的极轨了，更有甚么违法失度的可能？所以当时的君主可以完全不负法律上的责任，刑也可以不上大夫。即使万一有了脱离常轨的不幸，民众救济的方法，就只有痛痛快快地举行斥逐或革命。那些和平纠正的手段，在他们眼里好像是不必需的。《周礼》八法虽有“官法以正邦治”的记载，但根本上这部书已被人公认做汉儒的贗鼎，所以在这里也无烦多说了。

我国官制，大概周秦以前员数较少，而且多半是用来管事不是管官。周秦以后，情形恰恰不同。冗员之多，他的弊病比现在的冗兵还要厉害。所以汉建武唐贞观都曾经过极度的减政。可是后世事情一复杂了，官员就不得不多；官数一多了，里头就不免走出漏洞。违法越纪植党营私这些乱子，倘非预先设法，当然要闹得更凶起来。这便是周秦以后，监察制度会自然诞生的一个因子。

【第二章】

监察名称的沿革

我国监察机关，第一次和古人见面的便是秦的御史——御训统治史；《说文》记事也。合说起来，只是总管文书的官吏罢了，和监察的实际还没有多大关系。汉兴以后，把这个机关叫做御史府，或者御史寺，也有叫做宪台的——他同尚书的“中台”、谒者的“外台”统叫“三台”，在官位上很是体面。东汉因此就把御史叫做御史台，又叫兰台寺。这是甚么呢？原来“兰台”是汉朝藏储秘书的坊所，后汉御史的官署刚好也设在那里，因是人以地称也叫兰台。刘宋时候，称尚书为北省，御史为南台，梁和后魏的时候，又把御史叫做北台，和中书门下叫做南省的对举，这当然是台省位置的关系。但有时也叫南台，或许受了南朝的影响吧？北周改名司宪。隋唐仍叫御史台，或者简称宪台。伪周武后特别把他改做肃政台，但没有多久又复原名了。自此一直相沿数百年，至宋至元还没更改。同时辽金也有御史台的名目。明朝把他叫做都察院，这是根据宋的御史三院——台院、殿院、察院来的。清尚沿用明名。民国袁世凯时候，有个官署叫肃政厅，恰巧仿用伪周的名称，他的命运也不会比他长久。国民革命肇兴，南北统一，便在民国十七年，遵据孙总理遗训，创立监察院于南京，试行五权政治，树古今未有的宏模。因此监察制度，也就跟着民国长垂不朽了。

【第三章】

监察的雏形时代——秦

秦始皇统一六国，罢侯置郡以后，疆土广大，中央的权力对于郡县，渐觉有些鞭长莫及，便令各郡立下“守”“监”“尉”三官，又令御史出监诸郡，名叫“监御史”，这就是以后“部刺史”的渊源。那在京辅弼丞相的，单名御史，也名御史大夫。《通鉴》：“始皇元年既并天下，令丞相王绾、御史冯劫议定帝号。”可见御史原来是秦的旧官，但他的职权满不在乎监察。

此外有个柱下史或名柱后史的，是御史底下掌图籍的属官。汉张仓原先在秦就曾任过这职。《汉志》只说他“明习天下图书史籍”，可见他也不是专掌纠劾的了。——为甚么要叫柱下呢？有的说：他所戴的法冠以铁为柱，象征他的“审固不挠”，因是名柱下。但查法冠的来源，《通典》注引《秦事》说：“始皇灭楚，以其君冠赐御史。亦名獬豸冠。——豸，兽名，一角，触不直者，故执法者冠之。”这样说来，以铁为柱，便是做那帽角上的骨子。——可是发明这帽式的楚君，根本就不是法官，怎的也要取法獬豸呢？有的说：柱下史的朝班站在殿柱的下面，所以有这个称呼，这倒有些理由，战国的楚，不是有个最高官“上柱国”么？他位极人臣，班次最高，站立在柱前，叫上柱国。史是丞相的辅弼，班次消低，站在柱后，当然只是柱下史了。

说起“御史”两字的来历，也不始于秦。周末老聃曾为柱下史，这便是御史的属官。战国时，秦赵好会渑池，他们各的纪录就叫“御史”。滑稽大王淳于髡对齐威王酒问，也说“执法在旁，御史在后”。这都是秦前已有御史的明证。不过他的执掌，都不监察罢。汉叔孙通起朝仪，“以御史执法举不如仪

者去之”，这才是监察的真起源。《周官》：“御史掌邦国都鄙及万民之法令以赞冢宰。”魏壮渠注云：“格王正厥事，冢宰之任也；绳愆纠谬，格其非心，御史以之。”很像是个监察的御史了。但《周官》既是汉儒托古的作品，那些述说，当然是受秦汉官制的影响而来，不能把他算做御史的最初记载。