

旧书新觉·第二辑

高一涵 著

中国御史制度的沿革
中国内阁制度的沿革

 四川文艺出版社

中国御史制度的沿革
中国内阁制度的沿革

高一涵
著



四川文艺出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国御史制度的沿革·中国内阁制度的沿革 / 高一涵著. —成都：四川文艺出版社，2021.12
ISBN 978-7-5411-6156-8

I. ①中… II. ①高… III. ①御史制度—研究—中国
②内阁制—研究—中国 IV. ①D691.21

中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第230528号

ZHONGGUOYUSHI ZHIDUDEYANGE·ZHONGGUONEIGE ZHIDUDEYANGE
中国御史制度的沿革·中国内阁制度的沿革
高一涵 编

出品人 张庆宁
策划人 燕啸波 谢信步
责任编辑 梁康伟
封面设计 叶 茂
内文设计 史小燕
责任校对 段 敏
责任印制 桑 蓉

出版发行 四川文艺出版社（成都市槐树街2号）
网 址 www.scwys.com
电 话 028-86259287（发行部） 028-86259303（编辑部）
传 真 028-86259306

邮购地址 成都市槐树街2号四川文艺出版社邮购部 610031
印 刷 成都东江印务有限公司
成品尺寸 130mm×185mm 1/32
印 张 5.5 字 数 70千
版 次 2021年12月第一版 印 次 2021年12月第一次印刷
书 号 ISBN 978-7-5411-6156-8
定 价 42.00元

版权所有·侵权必究。如有质量问题，请与出版社联系更换。028-86259301

中国御史制度的沿革·中国内阁制度的沿革

目 录

中国御史制度的沿革

- 003 再版自序
- 006 第一章 绪论
- 009 第二章 御史官职的沿革
 - 009 第一节 自三代到后汉
 - 024 第二节 自三国到北齐
 - 037 第三节 自隋到唐
 - 051 第四节 自五代到宋
 - 061 第五节 自元到明

074	第三章 给事中官职的沿革
074	第一节 自秦到隋
082	第二节 自唐到宋
088	第三节 自辽金到明
096	第四章 清代科道制的概略
108	第五章 结论

中国内阁制度的沿革

119	自序
120	第一章 导言
128	第二章 自秦到六朝的宰相制度
136	第三章 自隋到宋的三省制度
148	第四章 金元的单省制度
154	第五章 明清两代的内阁制度
163	第六章 内阁的职权

中国御史制度的沿革

再版自序

这本小书是我在民国十四年夏天养病的时候写成的。这时正是段祺瑞的执政府中，一两个无聊的政客，高唱恢复科道制的时代，恐怕他们把这个制度白白的糟蹋了，所以我那时不得不表示反对。这是过去的事，用不着再提，现在所要讨论的是五权宪法中监察权如何实现的问题。

现在一般人对于监察权似乎有点误解，就是只把监察权当作弹劾权。其实，明清以来的都察院的权力，绝不以这一种弹劾权为限，此外还包括许多重要的权力在内。中国的御史制度的特点：就在行使弹劾权外，还享有监督行政，考察官吏，检查会计，和注销案卷种种特权。因为都察院有监督行政权，所以“不管是中央官

厅，或是地方官厅，凡他们所管事务的施行和成绩，皆当向都察院或各科各道报告；各科道得由这一类的报告中，兼察视政治的状况，如有违反法令，妨碍公益，以及紊乱官纪的事情，都可由各科道奏请纠正”。因为都察院有考察官吏权，所以凡“京察”“大计”“有鉴衡不公，黜陟失当，徇情滥保，姑容不职者，皆可由科道纠参”。因为都察院有检查会计权，所以“无论中央或地方官厅凡经费的出纳，皆受都察院的检察；各官厅所作的会计报告，皆付都察院检查”，如“有浮冒舛错蒙混的，皆得指出参劾”，因为都察院有注销案卷权，所以对于一切定有限期或没有限期的案件，均得不时稽察，“如有迁延迟误事件，即行奏参”。由此看来，弹劾权只能算是监察权的结果，必须先有上述的几种特权——监督行政，考察官吏，检查会计，注销案卷等权，——然后弹劾权才不致成为虚设。监察院如果没有这几种特权，就是教他告发，他也无从着手。故监察院

如果要想实行他的监察权，一定要在弹劾权之外，同时再享有这四种权力，然后弹劾权才有着落。

这是我现在对于监察权的一点意见。

高一涵叙于上海 十八年七月六日

第一章 绪论

本书所说的御史，乃是包括清代都察院中的科道而言。所谓科，就是六科给事中，所谓道，就是十五道监察御史；此外还有总理台政的左都御史，襄赞左都御史的左副都御史；以及其他由科道中派遣的巡仓巡漕巡察巡城等御史或给事中，都一律包括在内。

考唐宋以前的制度，言官与察官本是分立的。谏官司言，御史司察；谏官掌规谏讽谕，献可替否，御史掌纠察官邪，肃正纪纲；谏官监督政府，御史监督官吏。到了宋真宗天禧年间，虽然设言事御史，神宗熙宁元丰年间，虽然以言事官为殿中侍御史，或诏使监察御史兼言事，但却不想使谏官兼行纠弹的职务。故宋孝宗淳熙十五年虽依唐朝制度，置拾遗补阙，但却专掌谏诤，

不许纠弹。大概唐代重谏官，轻御史，而宋代的御史则多由言官兼权。故从前谏诤之官或阙人不补，而居言官的地位者。又往往分行御史的职务，至于箴规阙失，不会多见。所以孝宗时，兵部侍郎林栗有言官不许纠弹的建议。自此而后，君主多恨言官足以妨害自己的专断，虽阳存其名，却阴使行御史的职权，故言官反不见重要了。

金元以前的制度，御史属于御史台，给事中则或属于集书省（如宋齐梁北齐等朝是），或属于门下省（如隋唐宋等朝是）。到了金元以后，虽废门下省，而元明两代虽不设或裁废其他谏官，但仍留给事中一职。明初使给事中属于通政司，后乃独立自为一曹，称为六科都给事中，凡章疏案牒，皆同部院衙门平行。只因科道并立，各树党援，互相攻击。御史还要听都察院堂官的考察，独给事中无所隶属，故往往放纵自恣。清初尚沿用明制，六科独立，自为一曹，直到雍正元年，才使六科

隶属于都察院，听受都御史的考核。科道既然合并，实际上的职权亦因而变异。从法律上说，给事中虽然还有封驳诏令的大权，但是事实上说，诏令多由军机处密行，不从给事中手中经过，故给事中事实上亦变成御史了。我们若就御史的纠察权说，实在可算是世界上他国从古未有的特殊制度，因此便不能不引起一般研究中国政治制度的学者的特别注意。现在为说明科道的职权起见，故先分述御史制度和给事中制度在历史上沿革的大概。

第二章 御史官职的沿革

第一节 自三代到后汉

秦代以前，虽然有御史的名称，但多掌记事的职务，和后来的御史职权迥不相同。在战国时代，献书多曰：“献书于大王御史。”秦赵会于渑池，也命御史书事。淳于髡亦说：“御史在后，执法在旁。”由此可见这时的御史多掌记事的职务。但是《周礼》如果可靠，那么《周礼》上所说的御史职掌倒很有一点像是后代御史的渊源。且看《周礼·天官》说：

小宰之职，掌建邦之宫刑，以治王宫之政令，凡宫之纠禁。（郑康成注：“若今御史中丞。”）

再看《周礼·春官》：

御史……掌邦国都鄙及万民之治令，以赞冢宰，凡治者受法令焉，掌赞书，凡数从政者。

故《历代职官表》以此为根据，便说：“汉御史中丞执法殿中，与周官小宰掌宫刑以宪禁于王宫者相近，故郑氏援以为比。”又说：“周官御史次于内史外史之后，盖本史官之属，故杜佑以为非今御史之任。然考其所掌，如赞冢宰以出治令，则凡政令之偏私阙失，皆得而补察之。故内外百官悉当受成法于御史，实后世司宪之职所由出。”（《历代职官表》卷十八）由此看来，《周礼》上所说的御史，职务固然和后代的御史不同，但是小宰掌王宫的纠禁，与汉代御史中丞居殿中兰台察举非法，似同为宫掖的近臣。

而御史虽属小臣（因皆以中下士为之），但是因为他们掌治令，授成法，也的确可算是司宪之官了。

秦代以后，御史始掌纠察的职任。不过秦制太简略，不能推想出来御史的详细的职权，姑且把那可靠的记载列举如下：

御史大夫秦官，侍御史之率，故称大夫。

（杜佑《通典》）

秦置御史大夫，以贰于相。（章俊卿《山堂考索》）

御史中丞本秦官也。（《晋书·百官志》）

秦时为御史，主柱下方书。（《史记·张苍列传》）

侍御史于周为柱下史，老聃尝为之。秦时张苍为御史，主柱下方书，亦其任也。又云：苍为柱下御史，明习天下图书计籍。（原注：见《史记》。