

## 宋代监司监察地方官吏摭谈

金 圆

赵宋统治者通过多种途径,对地方官吏进行监察,是加强与巩固中央集权的一项重要措施。而监司是监察地方官吏的主要机构,对监司监察地方官吏职能的探讨,有助于对整个宋代政治制度的研究。

### 一、宋代的监司机构

“监司”最早见于《晋书·范宁传》,说方镇离任时,地方官吏侵割官府精兵器仗,以为馈送之资,“监司相容,而无弹纠”。南宋的吴曾也认为,监司是了解地方官吏的“清浊能否”,自“魏晋以来有之矣”<sup>①</sup>。两者记载相符,表明监司的基本职能是监察地方官吏,监司乃是监察地方官吏的机构。宋承旧制,监司的职能不变,“朝廷外置监司以为耳目之官,提振纲纪。天下官吏有贪墨而不廉者,有违越而无操者,有残毒而害民者,有偷惰而弛职者,一切使之检察其实以闻,朝廷所赖以广聪明于天下而行废黜”<sup>②</sup>。宋监司因掌纠察之任,被称作“外台”。

值得一提的是,在宋代史籍中,常把监司官与监司机构都称作“监司”。如吴曾称“本朝官至运转判官提举常平,谓之监司”<sup>③</sup>。

宋代监司机构包括哪一些?对此,近人有三种说法,一种认为专指转运使;一种认为指转运使和提点刑狱;一种认为指转运使、提点刑狱、提举常平,而在南宋还要加上安抚使。上述三种说法虽都有根据,但都没有把宋代监司变动的过程反映出来,只是反映了某一时期状况,不免伤于不全。

从时间上看,转运使设立的时间最早,《文献通考》卷六一引吕祖谦的说法,称“太平兴国二年诏,罢支郡,令直属京师,郡长吏得自奏事,自是而后,边防盗贼刑讼金谷按廉之任,皆委于转运使”。以后亦无变动。提点刑狱设于淳化、景德时,天圣间罢而复置,治平元年又领于转运司,熙宁二年再置。提举常平则设于熙宁年间,元祐初罢,绍圣九年复置,建炎年间一度归提刑司领,绍兴五年诸路提举常平并入茶盐司,为提举常平茶盐司。

从上可知,在不同时期设有不同的监司机构。太宗淳化前监司仅有转运司;淳化至神宗熙宁时监司指转运、提点刑狱司;从熙宁起至宋末监司指转运、提点刑狱、提举常平(包括提举茶盐)司。因此,不难理解在神宗前发布的一些有关监司的诏令中,只提到转运使(司)、

提点刑狱，这反映了神宗前监司指转运司、提点刑狱司这一实际情况。而到了提举官出现以后，情况就不同了。正如司马光所说，提举官“皆得按察官吏，事权一如监司”<sup>④</sup>。在司马光看来，当时北宋提举官虽未明确为监司，但实际上与监司无实质区别，而在南宋时的章如愚看来，提举官就是监司，因此在其编撰的《群书考索》中，把提举官列入监司门类中。在《庆元条法事类》中，则明确的记载着：“诸监司者，谓转运、提点刑狱、提举常平司”<sup>⑤</sup>。这种记载上的变化正是反映了实际情况的变化。当然，所有监司中，以转运司设立最早，权力最大，提点刑狱实际上是分了转运司的权。

南宋时安抚使（简称帅臣）或安抚司（简称帅司），是否应列入监司呢？我认为安抚使或安抚司虽也有监察地方官吏的职责，但不应列入监司范围。宋初在灾荒之地或有战事之地设置安抚使，事毕即罢，此时安抚使属临时差遣，并且有的还是由知州（军）、转运使、提点刑狱使充当。自景德三年起，在河北正式设置安抚使，以后沿边地区陆续设置。到了南宋高宗建炎元年，下令诸道帅府都带安抚使名。南宋普遍设立安抚使，其中许多兼知州（军）。南宋安抚使掌一路兵政，但其主要职责是在军事方面。而南宋一些诏令中，也是把监司、帅臣，或监司、帅司并列来提的，这是帅司、帅臣虽也要监察官吏，但并非监司的佐证。如绍兴三年十一月癸亥，诏“监司、帅司察内外宗子病民害政者以闻”<sup>⑥</sup>。绍兴三十二年十一月丙申，“首诏诸路帅臣、监司，每日悉县部内知州臧否，连衔闻奏”<sup>⑦</sup>。

据上所述，就整个宋代而言，监司除指转运司（简称漕司）、提点刑狱司（简称宪司）外，还应包括提举常平司（包括提举茶盐，简称仓司）。

## 二、宋监司监察地方官吏概况

宋监司监察的内容与对象都很广泛。

就监察内容而言，约有四种情况。

一是贪赃枉法。监升州卢佩，因犯贪赃罪，为转运使樊若冰所劾奏<sup>⑧</sup>。瑞昌令受贿，被江西转运判官陈橐纠举<sup>⑨</sup>。

二是执行朝廷命令不力。宋朝对蝗虫灾害比较重视，要求地方官员及时申报与扑灭。仁宗至和中，淮西发生蝗灾，朝廷命令有关州县扑灭，当时山阳县尉李宗责怪申报扑蝗的百姓邵崇等，强迫他们吞食蝗虫，以致吐泻成疾。提点刑狱孙锡就将此事报告朝廷，结果削了李宗的官<sup>⑩</sup>。长葛县知县乐京，反对执行助役法，不肯治理县事，要求辞职，为提举官弹劾，被削去著作佐郎官<sup>⑪</sup>。

三是昏庸无能者。太宗太平兴国六年三月癸丑发布的诏令中就指出，诸路转运使要将“罢软不胜任，怠惰不亲事及黷货扰民者”上报朝廷<sup>⑫</sup>。嘉祐三年，知嘉州张纯被转运司奏以“不才”而罢任。

四是老弱病废者。故相梁适出守太原时，因病不能理事，被河东都转运使何郟劾奏<sup>⑬</sup>。宋朝规定少卿监以下官吏，年满七十而不能胜任具体工作的外任官，由监司向朝廷作书面汇报<sup>⑭</sup>。

从宋监司监察对象来看，不论官品高低、职位大小、文官武官，只要是驻守地方的官吏，均在其监察的范围之内。

宋朝对监司有严格的规定。

首先对监司人选有规定，特别是在北宋后期起，一般要求由担任过亲民官的，即有治政经验的官员充任。哲宗绍圣元年，诏令“自今初除转运判官、提举官，须实历知县以上亲民人，提点刑狱以上须实历知州或通判人”<sup>⑤</sup>。徽宗宣和元年六月二十一日诏，进一步规定“择材望为众所推，曾任通判以上资任人”充任监司<sup>⑥</sup>。高宗绍兴二十六年正月乙丑诏令规定，监司官必须“七品以上清望官，或经朝擢及治郡著绩者”<sup>⑦</sup>。在北宋后期和南宋时，还规定监司官避任籍贯所在路分或产业所在路分。徽宗政和三年闰四月一日诏“今后监司不许任本贯或产业所在路分”<sup>⑧</sup>。高宗绍兴二年二月十八日诏监司“不得除乡贯本路人”<sup>⑨</sup>。到了绍兴七年，这一限制略有放宽，规定为“本贯系置司州军者，即行回避”<sup>⑩</sup>。

要求各监司长官每年到所辖地区巡视，将“平反冤讼，搜访利害及荐举循吏，按劾奸赃”的情况申报朝廷，将“所部县令有无善政显著及谬滥不职之人，申尚书省”<sup>⑪</sup>。在北宋时，监司巡视，往往先将视察内容细目通知州县，称为刷牒，州县据此预作准备。这样弊病很大。徽宗宣和元年，根据臣僚意见，下令取消刷牒。

南宋时规定，监司官发现有推行朝廷法令违慢事，而又不属本职司内事，则需牒告所属监司，比如漕司发现刑狱方面有违慢法令事，就书面通知提刑司。

南宋时规定，监司按发的官吏，不得送置司州军推鞠，所犯涉重，即向朝廷报告，命邻路监司选官推鞠，以图避免徇私舞弊。

宋朝规定监司官失察要受处分，曾多次下达此类诏令，如：

真宗大中祥符二年十一月甲子，“诏诸路官吏蠹政害民，转运使、提点刑狱官不举察者坐之”<sup>⑫</sup>。

孝宗淳熙六年七月二十六日，“诏诸路漕臣约束所部州军不得科扰病民，常切觉察，如有违戾去处，具名按劾。漕臣失于觉察，亦重置典宪”<sup>⑬</sup>。

高宗绍兴十一年，根据臣僚请求，规定“凡监司纵容赃吏不按劾，而为台谏弹奏勘鞫得实者，其监司亦坐之，轻从降秩，重或免所居官”<sup>⑭</sup>。

尽管宋王朝三令五申强调失察受罚，但监司失察现象时有发生（这是由封建专制主义的官僚制度所决定的），迫使朝廷对失察的监司官作了处罚。王曙为河北转运使时，因其部吏受贿没有劾奏，被责降知寿州<sup>⑮</sup>。仁宗庆历四年，同提点两浙路刑狱公事、崇仪副使柴贻宪，因其部下知秀州钱仙之贪赃事败露，而没有纠劾，被降任宣州兵马都监<sup>⑯</sup>。

### 三、宋监司与汉部刺史制的比较

宋人认为监司是汉之部刺史遗制，其实宋监司制远比汉部刺史制严密。

部刺史在西汉、东汉是有变化的。部刺史首设于孝武帝元封五年，掌奉诏条察州，秩六百石，员十三人。成帝绥和元年更名牧，秩二千石。哀帝建平二年复刺史制，元寿二年又改为牧。东汉光武帝建武十八年复刺史制，然设刺史十二员以察十二州，司隶校尉察京师地区。灵帝时，面临黄巾起义无法对付，复改置州牧，并使之统率财赋兵权，由察吏之官变成治军治民的地方长官。

西汉部刺史规定以六条问事，不属六条内事不察。六条的内容是：一条，强宗豪右，田宅逾制，以强陵弱，以众暴寡；二条，二千石不奉诏书，遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸；三条，二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻暴，

剥截黎元，为百姓所疾。山崩石裂，妖祥讹言；四条，二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽；五条，二千石子弟怙恃荣势，请托所监；六条，二千石违公下比，阿附豪强，通行货赂，割损政令。从六条内容可以看出，除第一条是属于制裁大地主外，其余五条均是针对二千石官吏（即郡国守相）的。而从监察内容来看，第二、三、四条是制裁二千石的贪赃枉法、苛暴偏私和不执行中央命令等，第五条是制裁二千石子弟的胡作非为，第六条是制裁二千石勾结大地主。显然部刺史所监察的地方官吏被限定在郡国守相二千石范围内，所察的内容被规定为六条。而宋监司在监察对象上，不限官品和职位；在监察内容上，不仅对贪赃枉法者要弹劾，而且还要考察官吏的治行、才能和老弱，大大超过了西汉部刺史监察的范围。

西汉部刺史六条察事，其中五条针对郡国守相，这与当时任命官员的制度有关。当时朝廷只任命地方长官，再由地方长官自行辟置僚属，所以只监察地方长官。而自隋朝以后，官员一命免拜，必归吏部，即地方官都要由朝廷任命，当然所有地方官也都在朝廷监察范围之内了。

宋监司与皇权的关系，远比部刺史与皇权的关系密切。

西汉刺史每于岁末到京师汇报二千石长吏情况，对其所奏二千石长吏违法事，由三公（宰相）遣掾史按验，然后决定黜退。这说明他们与宰相的关系比较密切。这是由于当时相权较重，握有监察和罢免地方官吏的部分权力所决定。东汉时有所变化，取消刺史岁末诣京师奏事之制，改由计吏向朝廷上一年计会文书及功状时一并汇报。对所奏二千石违法事，不再由三公派员按验。这与光武帝逐渐减少三公权力加强尚书台权力的指导思想有关。

宋朝明确规定，监司上报弹劾官员材料，要经过御史台核实，然后由皇帝决定处理办法。而御史台又具体承担对监司考察不公或失察的情况，进行弹劾。这样监司被置于皇权的完全控制之下。

宋监司有繁复的出巡制度，这反映监司受朝廷的约束，远比汉部刺史多。

宋王朝规定监司官要在一年（或二年）内，巡察所辖地区一遍。哲宗元祐五年，诏“转运、提刑司按部，二年一周”<sup>②</sup>。徽宗宣和四年，定“诸转运，提点刑狱，岁以所部州县量地远近互分定，岁终巡遍。提点刑狱仍二年，提举常平一年一遍。并次年正月具已巡所至月日，申尚书省。以上巡未遍而移罢者，至次年岁首新官未到，即见任官春季巡毕”<sup>③</sup>；并且规定“无公事不得住过三日”<sup>④</sup>。对监司出巡时所带仆役吏卒等随从人员也有规定，如孝宗隆兴三年，采纳臣僚建议，规定“合带吏人二名，客司书表一名，当值兵级十五名”<sup>⑤</sup>。监司出巡中酒食供应等生活待遇亦有定制。对违反出巡制度的监司要处罚。“诸监司巡历所部不遍者，杖一百，遍而不申，减二等”；“诸监司巡按，巧作名目追呼巡尉弓兵，将带出本界者，杖一百”；“诸监司官巡按，搬担人有人应差而和雇者，徒二年”<sup>⑥</sup>。徽宗政和六年十二月十日诏令规定，监司“辄赴州县筵会及收受上下马供馈者，各徒二年”<sup>⑦</sup>。朝廷还针对监司官不遵守出巡制度，诸监司间互相纵容包庇的情况，要求监司间互相监察，如“庇匿不举，以其罪罪之”<sup>⑧</sup>。

汉刺史出巡制度无严格规定，仅规定以秋分（一说春分）巡行所部州郡，州郡各遣一吏迎候界上。

宋王朝制定繁复的出巡制度，无非是为了防止监司官利用出巡之机，勾结地方势力。宋人叶适曾指出，对监司规定“或非时不得巡历，或巡历不得过三日，所批之券食，所受之礼馈，皆有明禁”，这是朝廷“紧紧恐其擅权而自用”<sup>⑨</sup>。

宋监司各有其本身的职掌，或治财赋、或治案狱、或治常平等，并由漕、宪、仓三司共同负责监察地方官吏。这就使对地方官吏的监察权比较分散，不似汉刺史权力专一。正因为汉刺史权力专一，在一定条件下（如农民起义），就容易转化成地方势力。东汉灵帝时，刺史改为州牧，“是时天下方乱，豪杰多欲据州郡，州牧之任自此重矣”<sup>⑤</sup>。自此，由协助皇帝控制地方的力量，转化为威胁皇权的力量。而宋监司避免了这个弊病。漕、宪、仓司各有其本职，监察地方官吏是他们共同的兼职，他们通过各自的业务（漕运财赋、处理案狱、掌握治安、管理常平敛散役法等）的渠道，与地方官打交道，从而发现地方官的问题弹劾之。而且地方官不是他们的属官，赵宋统治者想以此来防止因缘为奸。这都反映了宋监司制度的严密。

#### 四、对宋监司监察地方官吏制度的评析

从本文第二、第三部分的论述中，可以看出，宋监司监察地方官吏的种种制度，都是围绕一个中心展开的，这个中心就是既要通过监司官加强对地方官吏的控制，又要防止监司官本身擅权。宋监司制在加强中央对地方的控制，巩固皇权方面，是有成效的。

宋王朝鉴于唐末五代藩镇割据，采用“内重外轻”的立国政策，这就决定了对地方官吏的监督特别加强。通过监司来控制地方官吏，这在防止地方势力跋扈方面是起一定作用的。宋王朝虽然处于内忧（农民起义与兵变）外患（辽、西夏、金的进攻）交困之中，但立国三百余年，始终没有出现地方割据势力；尽管战事纷繁，统治区域时有变更，而国家机器能够维持转动，这与监司制的实行有一定关系。朝廷通过监司控制州县，又将监司置于朝廷的严密控制之下，这样就使朝廷指挥州县，犹如身之使臂，臂之使指。南宋末的章如愚说过“二、三百年无方镇之患，其此之由欤！”<sup>⑥</sup>宋监司在克服地方离心力，加强国家统一，抵御异族入侵，巩固中央皇权方面起了作用，为后代统治者所借鉴。元、明、清都有监司，元朝有肃政廉访司（初名提刑按察司），明代有按察使，清代有通称督察府州县的高级官员布政使、按察使及各道道员。

宋监司制本身有许多弊病，对澄清地方吏治无多大补益。

漕、宪、仓司都可以监察地方官吏，形成管官之官多，不免有互相推诿之弊，而漕、宪、仓三司各有其本职，又要担负监察地方官吏的职责，不免有顾此失彼之虞。以转运使而言，他需“斡运财赋有米盐之繁，供给军需有星火之急”，无暇专心视察。

监司在巡视州县时，对民间骚扰很大。军器主簿杨民望曾于绍兴三十一年二月二日上言四川监司之弊，是有代表性的。他说监司对“忤己者搜索其过，奉己者容庇其罪，以示威福，一也”；巡视时“卒伍非屨之资，胥吏囊橐之贿，一县或逾千缗，二也”；“以公使奉其奢华，不足以示俭，宴会迭送钱，计其月收，过于供给，不足以训廉，三也”<sup>⑦</sup>。

必须看到，封建政权对地方官吏的主要要求是忠实地维护中央集权，执行朝廷的政策法令，而对地方官吏的贪赃，在限度之内还是允许的。宋太宗于淳化五年二月，与宰相吕蒙正的一段对白，就是最好的说明。太宗说：“幸门如鼠穴，何可塞之！但去其甚者，斯可矣。近来纲运之上，舟人有少贩鬻，但不妨公，一切不问，却须官物至京无侵损尔。”吕蒙正对白：“水至清则无鱼，人至察则无徒。小人情伪，君子岂不知？盖以大度容之，则庶事俱济……”<sup>⑧</sup>

监司失察和劾奏不实的情况是不胜枚举的，其原因是多方面的。

一是监司官往往与朝内大官有勾结，如董必提举湖南常平时，弹劾孔平仲，并乘机牵连了一批人，致使无辜之人系狱致死，就是因为董必附会时相章惇，排挤、打击异己势力的结果。咸淳年间，权臣贾似道担心度宗召用政敌皮龙荣，就暗示湖南提点刑狱李雷应弹劾之。

二是宋代地方官有许多是朝廷大臣外放的，监司官对这些故大臣有顾忌，对他们的违法事不仅不敢弹劾，而且还要巴结他们。正如建炎元年十二月卫肤敏奏疏中所指出的，“比年以来，人或玩法，将相待从出典州郡，多以贵傲自恃，监司欲振举其职业，往往违戾而不肯从”。<sup>⑩</sup>而《群书考索》也论及说，“某郡之守尝为侍从也，则幸其复为侍从而有所求。某郡之守尝为台谏也，则恐其复为台谏而有所击。至于县吏之与在朝有姻有旧者，皆不敢问也”<sup>⑪</sup>。

当然，最根本的原因是封建专制主义制度本身的腐朽性。等级森严，贪赃枉法，徇私舞弊，官官相护，结为朋党，因循守旧等等，是封建官僚制度的固有特征。那些当监司的，决非出污泥而不染。孝宗在淳熙三年九月六日发了一道诏令，规定“诸路监司互相馈送，及因行部辄受折送者，以赃论”，就是因为监司利用出巡的机会捞外快，闹得太凶。对监司官的违制行为，诸监司官相互间包庇和纵容，甚至“诸司互以钱物馈送，皆以折酒为名，贿赂相通，专济私欲”<sup>⑫</sup>。虽然履行监司职守的，不是没有，但毕竟是凤毛麟角，在抑制贪赃枉法和不材之吏方面，不过是杯水车薪而已，是不可能扭转封建社会吏治败坏的局面。封建吏治的混浊，乃是封建官僚政治固有的顽疾，依靠封建制度本身开具的药方，是不能根治的。

注：

- ①③ 《能改斋漫录》卷2。 ② 《续资治通鉴长编》（下简称《长编》）卷401。 ④ 《温国文正司马公文集》卷51。  
⑤ 《庆元条法事类》卷7。 ⑥ 《宋史》卷27。 ⑦ 《建炎以来朝野杂记·甲集》卷6。 ⑧ 《长编》卷19。 ⑨ 《宋史》卷388。 ⑩ 《职官分纪》卷42。 ⑪ 《宋史》卷311。 ⑫ 《长编》卷22。 ⑬ 《宋史》卷322。 ⑭ 《宋史》卷170。 ⑮ 《宋会要辑稿》（下简称《宋会要》）职官四五/2。 ⑯ 同上职官四五/15。 ⑰ 《宋史》卷31。  
⑱ 《宋会要》职官四五—9。 ⑲ 同上职官四五/17。 ⑳ 同上职官四五/19。 ㉑ 《庆元条法事类》卷7。 ㉒ 《宋史》卷7。 ㉓ 《宋会要》职官四二/60。 ㉔ 同上职官四五/20。 ㉕ 《宋史》卷286。 ㉖ 《宋会要》职官六四/48。 ㉗ 同上职官四五/1。 ㉘ 同上职官四五/14。 ㉙① 《庆元条法事类》卷7。 ㉚ 《宋会要》职官四五/24。 ㉛ 《宋会要》职官四五/11。 ㉜ 同上职官四五/4。 ㉝ 《叶适集》卷14。 ㉞ 《群书考索》卷13。  
㉟ 《群书考索·续集》卷37。 ㊱ 《欧阳文忠公集》卷97。 ㊲ 《宋会要》职官四五/23。 ㊳ 《长编》卷35。  
㊴ 《建炎以来系年要录》卷11。 ㊵ 《群书考索·续集》卷37。 ㊶ 《宋会要》职官四五/31。

## 对周文雍牺牲日期的订正

由上海几所高校的一些同志共同编写，已有上海人民出版社出版的《中国共产党历史讲义（上、下册）》，是一本好教材。但，在使用这本教材的过程中，我发现书中关于周文雍同志牺牲的时间不确切。书中说：“……广州起义在帝国主义和国民党反动派的联合围攻下，终因敌我力量悬殊而告失败。张太雷、周文雍和许多战士在战斗中英勇牺牲。”据我所掌握的资料，周文雍并不牺牲于广州起义的“战斗中”。广州起义的时间是由起义执行委员会决定的，从一九二七年十二月十一日凌晨开始行动。“激战达三日之久”，革命工人“虽殊死战，但卒于本日”。周文雍带领周围一起战斗的同志杀出一条血路，突破重围，撤离了广州。起义失败后，周文雍转移到了香港。后来，同陈铁军一起于一九二八年初重返广州秘密工作。由于叛徒告密，二人被捕，一九二八年二月就义于广州东郊红花岗。周恩来同志在“关于党史的报告”中也谈到起义失败后，上级把起义领导者“派往广州去，如周文雍”。（见东北师大政治系党史教研室编《中共党史教学参考资料》二）（王工一）