

王雲五主編



秦漢監察制度

馬空羣著

上海商務印書館

馬空羣著

秦漢監察制度

臺灣商務印書館發行

自序

我國監察制度，歷史悠久，源遠流長，在古代早有若干輝煌紀錄，足以爲今日我們所追仰的。國父孫中山先生融滙中西，特採我國固有之監察制度與考試制度，與西方之三權制度融合爲一，以創造完美的五權制度，這是世界政治制度史上的第一個新紀元。但國父遺教僅是一種大綱原則，要如何本着遺教，使五權制度趨於充實完備，乃是我們今後應當繼續努力追求的。

現行之五權憲法，係屬草創，缺失之處，在所難免，進而加以研究，檢討得失，自屬必要。尤以監察與考試兩制，在我國已行之有年，自有若干寶貴之經驗，值得我們發掘。其不合於今日之時代者，引爲參考，其有助於今日之制度者，應採所長。蓋此兩制既係採用我國固有之制度，則溫故知新，鑑往勵來，其有助益於今日者，當非淺鮮。

竊嘗留意於我國古代監察制度實施之經過，與其得失所在，擬將閱覽史料所得，撰爲中國監察制度史，但以事冗未果。後應友人之請，曾將秦漢部份資料，以

「秦漢監察制度之研究」爲題，於民國五十四年七月至五十五年一月在「現代國家」雜誌連續發表。其後友人每有索閱此文者，乃取而加以增訂改編，成此一書。稽諸古籍，對我國監察制度雖多有紀載，但不失之陳陳相因，卽屬過於簡略，或則爭議不決。本書不揣鄙陋，每就淺見所及，加以申論，常有爲前人所未言者。謬誤之處，知所不免，尙希賢達，進而教之。

目錄

自序

第一章 緒言

第一節 監察制度之起源……………一

第二節 監察制度之發展……………二

第三節 監察制度之影響……………三

第二章 糾彈制度——御史之制

第一節 御史大夫……………五

第一目 御史大夫之沿革……………五

第二目 御史大夫之職掌……………六

第三目 御史大夫之待遇……………一二

第四目 御史大夫之人選……………一三

第二節 御史中丞（附御史丞）……………一四

第一目	御史中丞之沿革	一四
第二目	御史中丞之職掌	一九
第三目	御史中丞之待遇	二六
第四目	御史中丞之人選	二七
第三節	治書侍御史	二八
第一目	治書侍御史之沿革	二八
第二目	治書侍御史之職掌	二八
第三目	治書侍御史之待遇	三〇
第四目	治書侍御史之人選	三一
第四節	侍御史	三二
第一目	侍御史之沿革	三二
第二目	侍御史之職掌	三二
第三目	侍御史之待遇	三六
第四目	侍御史之人選	三七
第五節	御史	三八

第一目	御史之沿革	三八
第二目	御史之職掌	三九
第三目	御史之待遇	四一
第四目	御史之人選	四二
第六節	其他官職	四二
第一目	名異而實同之官職	四二
第二目	因職務特稱之官職	四三
第三目	御史府所屬之官職	四四
第四目	其他	四五
第七節	部刺史	四五
第一目	部刺史之沿革	四五
第二目	部刺史之職掌	四七
第三目	部刺史之待遇	五一
第四目	部刺史之人選	五二

第三章 糾彈制度二

第一節 丞相司直之制……………五五

第一目 丞相司直之沿革……………五五

第二目 丞相司直之職掌……………五七

第三目 丞相司直之待遇……………六〇

第四目 丞相司直之人選……………六一

第二節 司隸校尉之制……………六二

第一目 司隸校尉之沿革……………六二

第二目 司隸校尉之職掌……………六三

第三目 司隸校尉之待遇……………六八

第四目 司隸校尉之人選……………六九

第四章 諫駁制度

第一節 給諫之諫議……………七一

第一目 諫大夫……………七一

一、諫大夫之沿革……………七一

二、諫大夫之職掌	七二
三、諫大夫之待遇	七三
四、諫大夫之人選	七四
第二目 給事中	七五
一、給事中之沿革	七五
二、給事中之職掌	七六
三、給事中之待遇	七六
四、給事中之人選	七七
第二節 早期之封駁	七七
第一目 丞相之封駁	七七
第二目 尚書之封駁	七八

第五章 結 論

第一節 秦漢監察制度之長	七九
第二節 秦漢監察制度之失	八七

秦漢監察制度

第一章 緒言

第一節 監察制度之起源

監察制度爲我國特有的政治制度，起源甚早，遠在周代即已粗具此制之雛形。雖史料缺乏，考證不易，但在現有之古籍中，不難尋出其一貫之線索。我國古代監察制度，包含糾彈與諫駁兩部份，此兩部份均已濫觴於周代。糾彈方面爲御史監察之制，在現有史料中，已知戰國時代各國均設有御史之官，如戰國策即多有「獻書於大王御史」之記載。其敘述較詳者，有周禮一書。惟有謂此書爲漢人所作，即令此書之成較晚，但有若干古代資料，賴以保存，亦屬難得；且書中若干官職名稱與職掌，亦多可與他書相印證，故此書不能謂無參考價值。在糾彈制度方面，（御史之監察）周禮有兩處曾經說到，一爲春官篇所列之御史，一爲天官篇所列之小宰與宰夫。

「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。」

〔周禮春官篇〕

「御史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。」

〔同前〕

「小宰中大夫二人，宰夫下大夫四人。」〔周禮天官篇〕

「小宰之職，掌建邦之宮刑，以治王宮之政令，凡宮之糾禁。」〔同前〕

「宰夫之職，掌治朝之法，以正王及三公六卿大夫羣吏之位，掌其禁令。」〔同前〕

可見周代御史、小宰、宰夫等官之職掌，與後世御史職掌頗爲類似。至於諫駁制度方面，〔給諫之諫駁〕周禮地官篇亦曾說及：

「保氏下大夫一人，中士二人，府二人，史二人，胥六人，徒六十人。」〔周禮地官篇〕

「保氏掌諫王惡，而養國子以道，乃教之六藝。」〔同前〕

周代之「保氏掌諫王惡，」實即後世給事中、諫大夫所掌諫諍與封駁等任之肇端。由此可知我國監察制度，源遠流長，其來有自。

第二節 監察制度之發展

我國監察制度，直至秦漢時代，始有重大之發展，具有完備之規模，爲我國傳統監察制度創

下了新紀元。

秦代制度，在我國歷史上有一個很大的改革，劃出了前後兩個不同的段落。周代以封建制度統一天下八百餘年，但到後來，諸侯互相兼并，演成了五霸七雄之局，天子徒具虛名，毫無權力。秦承其敝，乃大加改革，廢除封建，設置郡縣，結束了過去的貴族政治，將國家權力集中於皇帝，組成了一個前所未有的強有力的統一政府。將政府的實權劃分為政務、軍事、監察三個部門，設丞相、太尉、御史大夫分掌之，成為中國歷史上最早的三權分立制度。秦時特別重視監察，將其職權提高，與政務、軍事相並，實為過去未有的創舉。故監察制度，自秦開始，乃有重大的發展。

漢襲秦制，而加以發揚光大，遂成為我國歷史上最早而最完備之監察制度，奠定了中國傳統監察制度之基礎，為後世相承仿行之藍本。

第三節 監察制度之影響

監察制度在我國有長期之演進歷史，而世界各國，迄今尚無此種制度，其故為何？嘗觀西方政治，特重權力，權力視如政治之生命，政治之一切設施，均在如何維護其權力上。而我國傳統政治，則不重權力，而重職責，從事於政治者，其最注重之處，在如何盡其職責。故孟子有言：

「有官守者，不得其職責去；有言責者，不得其言則去。」西方政治表現的是「不得其權則去」，我國傳統政治表現的是「不得其職則去」，這是兩者最大的差別。我國古代凡說到官，必與職連在一起，我們最常見的如職官表、職官志、職官略等，不一而足，這也就是說明我國古代是設官重職的。君有君的職責，臣有臣的職責，要如何使每一官員均能盡其職責，自然便會產生一種監察所有官員各盡職責的制度來。而有此制度以後，其及於政治之影響，至爲鉅大。足以使人人警惕，事事戒懼，即責爲君主，亦多所顧忌，不敢肆爲。在歷代史實中，頗多賴此制度促成吏治澄清，政治進步之紀載。故凡歷史上政治隆盛之朝代，必爲監察制度抬頭之朝代。而我國歷史上之朝代，其國祚動輒綿延數百年之久，監察制度實與有力焉。此制之施行，在我國已歷史悠久，成效卓著，迄今西方亦有逐漸採行之者，雖其辦法尚有差距，而其爲監察官吏盡其職責則一，此即係我國監察制度之精神。故我國監察制度，其及於世界之影響，必能與日俱增的。

第二章 糾彈制度——御史之制

第一節 御史大夫

第一目 御史大夫之沿革

秦的官制，其詳已不可考。漢官多襲秦制，故從漢制中即可以窺秦制情形。秦漢御史制度大抵相同，惟漢時御史府之組織，益臻完備，其官職名稱，多達二十三種之多。據歷代職官表都察院表所載，前漢列有十五種，即御史大夫、御史中丞、御史丞、御史中執法、御史內史、治書侍御史、給事中、侍御史、御史主簿、御史屬、御史掾、御史少史、督運漕侍御史、繡衣御史、監御史等是。後漢列有七種，只有侍御史中丞、蘭台令史，是前漢沒有的，餘均與前漢相同。其中給事中一職，屬於諫駁制度方面，不應列入御史制度之內。又御史內史僅見於荀悅漢紀，尙難考證有此一官（詳見後）除此兩官外，歷代職官表所列，前後漢共爲十五種。此外還有御史長史、御史、監軍御史、督軍御史、符璽御史、御史中丞從事、柱下令及部刺史等八種，是歷代職官表所未列的，合歷代職官表所列之十五種，共爲二十三種。另在西漢會要尙列有西櫟曹一官，蓋以「大司空何武除鮑宣爲西櫟曹」之故。但大司空係掌水土事，已非監察之任，故大司空之屬官，不應

列入監察官之內。

秦始皇設御史大夫，掌副丞相。漢襲秦制，亦設御史大夫，爲御史之首長，位上卿。漢成帝綏和元年，因何武之建言，設三公官，分職授政，故改御史大夫爲大司空。至哀帝建平二年，朱博奏請罷大司空，復置御史大夫以爲百僚率，遂復爲御史大夫。元壽二年，又改爲大司空。後漢初，罷御史大夫。至建安十三年，罷三公官，乃又置御史大夫。

第二目 御史大夫之職掌

御史大夫任重職大，與丞相、太尉並稱三公，其職掌可以下列數項說明之：

(一)掌副丞相 輔佐丞相統理天下，若丞相有闕，則由御史大夫遷補，位僅次於丞相，在朝會時，御史大夫居丞相之後。

「御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相統理天下，任重職大。」（漢書薛宣傳）

「御史之官，（指御史大夫）宰相之副，九卿之右，不可不選。」（漢書朱雲傳）

「故事：丞相病，御史大夫輒問病。朝奏事會庭中，差居丞相後。」（漢書蕭望之傳）

「秦官有御史大夫，在漢爲三公，職副丞相，丞相有闕，則御史大夫遷。」（李華御史

大夫廳壁記）

「秦漢御史大夫，史稱其掌副丞相，故漢時名爲兩府，凡丞相有關，則御史大夫以次序遷，乃三公之任。」（歷代職官表）

（二）典正法度 典正法度是御史大夫的本職，御史大夫不獨典守度法以正不法者，且關於法制律令之擬訂，亦由御史大夫主持，故御史大夫實已兼掌立法。

「御史大夫位次丞相，典正法度，以職相參，總領百官，上下相盡臨。」（漢書朱博傳）

「漢凡定著令，卽制詔御史。」（漢書外戚傳下孝成趙皇后傳王先謙補注引周壽昌語）

「文帝十三年，齊太倉令淳于公有罪，當刑，……其少女……願沒入爲官婢，以贖父刑罪，……書奏天子，天子憐悲其意，遂下令曰：制詔御史……其除肉刑，有以易之，……具爲令。」（師古曰：使更爲條例。）丞相張蒼御史大夫馮敬奏曰：……臣謹議請定律云云，制曰可。」（漢書刑法志）

對於百官違背法度者，御史大夫得制之以罪，卽丞相不遵法度，亦同制罪。

「成帝河平四年，左將軍史丹等奏，王商位三公，爵列侯，不遵法度，以翼國家，……請詔謁者召商詣若盧詔獄。于是制詔御史：……今樂昌侯商爲丞相，出入五年，未聞忠言嘉謀，而有不忠執左道之辜，……惟商與先帝有外親，未忍致於理，其赦商罪，使者收丞相印綬。」（漢書王商傳）

(三)商議大政 朝廷遇有大政，必下丞相御史大夫共議。故凡立君、立嗣、宗廟典禮、封賞、法制、邊務……等事，御史大夫都要與丞相共同商議。

「議大政，必下丞相御史。其廷署，古曰府，近曰台。」（李華御史大夫廳壁記）

「丞相固助理萬機，御史大夫即佐之。……漢時二府權重，有大事，必下二府治之。」（漢書劉向傳補注引王鳴盛語）

「代王入代邸，羣臣上議曰：丞相臣平、太尉臣勃、大將軍臣武、御史大夫臣蒼……再拜云云，大王高皇帝子宜爲嗣。」（漢書文帝紀）

「成帝召丞相翟方進、御史大夫孔光、右將軍廉褒、後將軍朱博，皆引入禁中，議中山定陶王誰宜爲嗣者？」（漢書孔光傳）

「宣帝即位，詔丞相御史曰：孝武廟樂未稱，其與列侯二千石博士議。」（漢書夏侯勝傳）

「宣帝時，京兆尹張敞上書，願令諸有罪，皆得以差入穀八郡贖罪，……於是天子復下其議兩府，丞相御史以難問敞。」（漢書蕭望之傳）

「孝文二年，詔丞相、太尉、御史，今犯法者已論，而使無罪之父母妻子同產坐之，朕甚弗取，其誌。」（漢書刑法誌）