

ZHONGGUO LIDAI WENGUAN ZHIDU
WENGUAN ZHI JIANCHA

中国历代文官制度

栗时勇 李忠昊 / 主编

文官之监察

本书编委会 编著



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

中国历代文官制度/粟时勇 李忠昊主编

文官之监察

本书编委会 编著



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

文官之监察/本书编委会编著.--北京:国家图书馆出版社,2014.12

(中国历代文官制度/栗时勇,李忠昊主编)

ISBN 978-7-5013-5504-4

I. ①文… II. ①本… ②栗… ③李… III. ①文官制度—研究—中国—古代
IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 268369 号

书 名 文官之监察
著 者 本书编委会 编著
从 书 名 中国历代文官制度
从书主编 栗时勇 李忠昊
责任编辑 杨晓利

出 版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街 7 号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 010-66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真),66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com ——投稿中心

经 销 新华书店

印 装 北京科信印刷有限公司

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787×1092(毫米) 1/16

印 张 13.75

字 数 200 千字

书 号 ISBN 978-7-5013-5504-4

定 价 60.00 元

《中国历代文官制度》丛书编委会

主 任：郑晓幸 朱丹枫

副 主 任：胡继先 李兆权 王志平

主 编：粟时勇 李忠昊

编 委(以姓氏笔画为序)：

王嘉陵 卢 锋 李忠昊 赵川荣 粟时勇

本书编写人员

统 稿：粟时勇

撰写分工：陈井安(第一编)

张 霞(第二、三、四编)

刘福敏(第五、六、七编)

总 序

四川的同志送来费时数年精心编写的《中国历代文官制度》丛书,希望我作序。他们之所以找到我,一是我在四川大学上学期间学的是历史专业,对历史特别是中国古代史有浓厚的兴趣;二是我长期在机构编制部门工作,亲历了改革开放以来几次大的政府管理体制改革的实践;三是我现在担任中国行政管理学会会长,这个学会是专门研究政府管理和创新的。开始我没敢答应,为这样一套丛书作序我不够格也担心作不好,但当我从头到尾读完了丛书清样后,我胆子大了,就写几句读后感吧。

厚厚的散发着墨香的书稿一下子吸引了我。浩瀚的信息、翔实的材料、按照历史沿革一环扣一环的记述,犹如一位历史导游带着我返穿于五千年文明史的时空隧道,回到了古代,回到华夏祖先创造的人类文明。在这里,我不仅看到了历朝历代中央和地方的机构设置以及官员的品级,而且透过字里行间看到了中华民族政治、经济、科技、文化发展的轨迹。掩卷静思,激情顿涌。伟哉,中华!壮哉,中国!

从遥远的古代到近代,中华文明一直处在人类文明的前列,长期引领世界文明的发展。在璀璨夺目的中华文明中,作为上层建筑最主要组成部分的中国古代文官制度,奇葩独秀,创造了制度建设的奇迹并适应了中国不同朝代的国情和经济社会发展的需要,给我们留下了宝贵的民族遗产。这些遗产,在浩如烟海的历史典籍里,既有《二十五史》《十通》等篇幅巨大、记载详细的资料,也有《职官志》《选举志》等分门别类、体例雷同的断代著述。但是,却没有一部全面地、完整地、系统地介绍和论述我国文官制度起源、演变和发展的史籍。该丛书填补了这一空白,实在是做了一件十分有意义的事。

丛书横叙纵述,循于沿革。中国历代文官制度内容广泛、情况复杂,包括衙门等级、官员品位、官员委任、官员晋升、官员处罚等。丛书一方面按照历史发展脉络,以断代为分期,逐朝逐代地叙述;另一方面又对文官制度的重要内容分门别类一一介绍。这样纵横结合,既整体介绍了历史沿袭,又重点剖析了历史事件;既避免了前后重复和事件叠加,又很好地把握了历史的精华和精髓。

丛书分类合理,内容完整。悠久的历史,使与之相生相伴的历代文官制度源远流长。丛书分别对奴隶社会、封建社会和近代文官制度进行叙述,回顾其产生、发展和变迁的历程,涵盖了文官制度的全部内容。为了便于读者理解,丛书对应现行的机构编制、干部管理、人事人才和纪检监察工作,将历代文官制度分为品级、选任、管理、监察四个方面,既体现了文官制度的不同侧面,便于不同需求的人群选读,又将历史与现实紧密结合,有助于读者以史为镜、鉴史观今。丛书注重内容的连贯性、事件发生发展的延续性以及相互关系的依赖性,从纷繁复杂的历史现象中寻找规律并实事求是地进行评述,客观公正地还原历史真相,使人们从中体会我国历代文官制度中的民主、进步、科学、合理元素,借鉴优秀文化的历史传承。

丛书简明扼要,通俗易懂。记述中国历代文官制度的古籍善本繁多,文字叙述冗长,加之机构、官职繁杂且名称易混,服饰、待遇以及品位、等级十分复杂,如何使读者读懂,很不容易。丛书按照历史唯物主义的准则,对所选用的历史资料进行了深入的考证,对引用后人的著述进行了客观的分析,对历史资料的原文和后人著述的观点加注了出处,去伪存真,去粗取精,言之有据,论之有理,体现了对历史事实高度负责的态度。丛书以文字叙述为主,适量辅以重要的历史图表,将繁杂的概念进行现代诠释,实现了真实性、知识性和趣味性的统一,从而做到了一目了然、通俗易懂。

新中国的建立,为我们创造了比历史上任何一个朝代都更先进、更能够促进生产力发展的行政体制,这一体制充分体现了社会主义制度的优越性,体现了社会主义经济、政治、文化、社会和生态文明建设融为一体的本质特征,从国体、政体上为经济发展、民族振兴、中华腾飞提供了重要的保障。改革开放以来,在经济发展的同时,我们不断对行政管理体制进行改革,其中集中的、大的改革就有八次。这些改革,一次比一次更深刻,一次比一次更加适应我国社会主义市场经济发展的需要。党的十七届二中全会提出,要在2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制,这为我国行政体制改革制订了目标、指明了方向。与行政管理体制改革相一致,我国的公务员制度也在不断完善。2006年开始实施的《公务员法》,是迄今为止最适合我国国情的规范机关官员的法律。

追昔抚今,在我们已经建立了先进的行政体制和公务员制度的今天,回溯我国历代文官管理制度,对于更好地进行行政体制改革,有着重要的借鉴意义。期望这套丛书的出版发行,能够使我们从古代文明中受到启迪,把今天的机构改革、编制管理、公务员队伍建设和人事人才工作做得更好。

王澜明

2011年3月于北京

目 录

第一编 先秦监察制度的萌芽	(1)
第一章 氏族及部落联盟时期监察的萌芽	(1)
第二章 夏商奴隶制时期的监察	(5)
第三章 西周领主政治时期的监察	(9)
第四章 春秋战国社会大变革时期的监察	(17)
第二编 秦汉监察制度的确立	(20)
第一章 秦一统时期监察制度的初创	(20)
第二章 两汉时期的多元化监察	(31)
第三编 魏晋南北朝时期的监察制度	(50)
第一章 三国时期的监察制度	(50)
第二章 两晋时期的监察制度	(56)
第三章 南朝监察制度逐渐发展稳定	(65)
第四章 走向汉化的北朝监察制度	(70)
第四编 隋唐五代时期逐渐走向成熟的监察制度	(76)
第一章 监察制度在隋代的发展	(76)
第二章 监察制度在唐代逐渐走向成熟	(85)
第三章 五代十国的监察制度	(102)
第五编 宋元时期监察制度的强化	(106)
第一章 监察制度在两宋时期的强化	(106)
第二章 汉化的辽金监察制度	(121)
第三章 监察制度在元朝的改革与发展	(133)
第六编 明清时期监察制度的完善	(146)
第一章 成熟完备的明代监察制度	(146)
第二章 变革中的清朝监察制度	(161)

第七编 近代监察制度的开端	(175)
第一章 孙中山的监察思想	(175)
第二章 北洋政府时期的监察制度	(180)
第三章 广州、武汉国民政府时期的监察制度	(195)
第四章 南京国民政府时期的监察制度	(199)
第五章 民国时期监察制度的特点	(204)
参考文献	(208)
后 记	(210)

第一编 先秦监察制度的萌芽

关于我国监察制度产生的确切时间,众多学者看法不尽相同,有的认为“中国古代的监察制度,始创于春秋战国时期”^①;有的认为战国时期“专门的监察机构在各国逐渐产生并发展起来”^②;有的认为产生于秦王朝,因为秦代“设置了专门的监察机构,负责对中央机关和地方各级政府及其官员的监察”^③;等等。本书认同邱永明教授的观点:“原始社会尽管对氏族首领进行制约的方式和措施在形式上是简单的、原始的,但其完全可以被视为监察职能的先兆。”^④因此,我们将民族及部落联盟时期作为考察和研究中国文官监察制度的起点,换句话说,在原始社会就产生了监察的萌芽。

第一章 氏族及部落联盟时期监察的萌芽

我国历史上的原始社会,时间大约在公元前一百七十万年到公元前两千一百年,期间经历了原始群族、母系氏族社会和父系氏族社会三个时期。在原始社会中,通常是由原始社会的民主监督习俗、氏族公社的监督惯例和议事会的监督机制来对原始社会管理权力进行监督的。

第一节 原始社会的监督

一、原始社会的组织管理

原始社会是一种以生产资料原始公社所有制为基础的社会制度,它是人类历史上产生的第一个社会形态。原始社会最大的特点在于它是一个没有私有财产、没有阶级、没有国家和官吏的社会,同时也没有形成适用于阶级社会中按照统治阶级意志制定的行政监察制度。然而,我们也必须清楚地意识到,人类社会自产生之日起就是存在矛盾的,那么必然地存在一种对社会进行管理的方式和手段。由于战争和治水是当时关乎整个部落存亡的关键事件,因此部落联盟的首领同时也就成为军事首长。当时的社会组织管理

① 张序. 我国古代官员监察弹劾制度之演变. 政治学研究, 1987(5).

② 关文发, 于波. 中国监察制度研究. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 5—6.

③ 李小树. 秦汉魏晋南北朝监察史纲. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 5.

④ 邱永明. 中国古代监察制度史. 上海: 上海人民出版社, 2006: 15.

机构是“以军事首长—议事会—人民大会”的形式存在^①。原始社会普遍采用的方式就是通过任用一定数量的管理人员来处理氏族内部事务,解决内部争端。

原始社会没有统治阶级,也就没有法律和明确成文的制度、条例来约束社会成员的行为,而只能依靠传统习惯、氏族会议或部落联盟会议来进行社会管理。传统习惯用来调整社会成员间的相互关系,氏族会议或部落联盟会议通常来处理氏族或部落联盟的内部事务和争端。在这样的社会组织管理模式下,氏族首领也完全置身其中,受传统习惯和氏族会议等的监督制约。虽然这种监督制约方式比较简单,但已经初步有了监察、制约的意味,可以看作是监察的起源。

二、氏族习惯

原始社会时期,人们通过推举首领作为处理争端的仲裁者。由于这个时期没有形成律法、规定等社会统治的工具,所以只能依靠长期形成的传统习惯来制约首领的办事程序与权力。同时,这种传统习惯对氏族中的每个成员也具有相当的约束力。一旦有人敢挑战这种传统习惯,就相当于侵犯了整个民族的群体利益,必将受到公众的谴责和应有的惩罚,更有甚者会被逐出本氏族。由于当时生产力水平非常低下,一个人是不可能独立于众人之外单独生存的,因此,当一个人被赶出本氏族时,就意味着被判处了死刑。

在原始社会里,虽然没有国家和法律、没有监察制度,但却存在着监督现象,人们在长期的生产活动中形成一套行为规范——氏族习惯,是一种维持氏族秩序的监督力量及方式。

三、原始的舆论监督

社会学家摩尔根的研究表明,原始社会时期就存在着监督。氏族全体会对部落首领进行监督,这种监督制度的最大特点是监督者与被监督者地位平等,没有凌驾于氏族社会之上的强制力,完全靠对首领的崇拜、共同形成的习惯以及道德等力量来实现^②。

在这种原始的民主监督制度中,议事会和人民大会对首领的监督是最主要的。公众舆论是一种非常强大、有效的监督力量,在一定程度上可以将其视为一种约束力极强的律法,只是这种律法是一种非显性的律法。《管子·桓公问》中记载着:“黄帝立明台之议者,上观于贤也;尧有衢室之问者,下听于人也;舜有告善之旌,而主不蔽也;禹立谏鼓于朝,而备讯诶;汤有总街之庭,以观人诽也;武王有灵台之复,而贤者进也。”^③这段话形象地记录了氏族社会中各部落联盟首领接纳精英舆论的监督形式。

氏族首领们还十分重视群众舆论,不仅重视群众在公共场所的批评、议论,还会经常主动派人到各部落采集民间歌谣,以进一步听取群众的呼声。这些举措足以表明氏族首

① 赵贵龙. 中国历代监察制度. 北京:法律出版社,2010:2.

② 汤建华,宋晓辉. 中国古代监察制度的演变及借鉴意义. 求是,2002(9).

③ “明台”“衢室”是传说中氏族首领采纳民意的地方。“告善旌”“谏鼓”是古代部落首领采纳谏言的制度和渠道。“诽”,同“诽谤”,在当时即为民众批评首领过失之意,言其过失使上闻之而自改,是一种舆论监督。

领对舆论的重视程度,也充分说明了舆论在当时所起到的重要监督作用。

氏族首领在没有维护其私有财产和特权的意识之下为何如此重视舆论监督呢?思量之下,不难理解他们的行为。虽然没有专制的权力和君王独尊的意念,但他们作为普通民众一致推选出来的代表,负有一定的责任,拥有相应的荣誉。因此,利用舆论来助其补察政务,充分约束首领的言行,就不失为一个上佳的途径和手段。

第二节 议事会中的监督和言谏的雏形

氏族议事会和部落联盟议事会的运行机制带有鲜明的“原始民主”色彩,它们的管理职能中也就具有了早期“监督”的意味。

一、氏族议事会的监督

氏族议事会是原始社会母系社会阶段管理社会事务的主要方式。在这个阶段,所有的生产资料实行氏族共有,氏族成员共同生产,氏族成员之间一律平等,共同参与对氏族内外事务的管理。

在氏族议事会上,氏族的全体成年男女享有平等表决权,平等地讨论、决定有关氏族的一切重大事务。氏族议事会可以视为氏族公社的“最高权力机关”,是一种氏族成员直接参与决策的直接民主机制。同时,也是氏族的最高“监督机关”,只是在这种原始的直接民主机制下,权力的所有者和执行者有着高度一体化的特征,因此权力监督相对较弱。

按照氏族议事会的运行机制,氏族中的所有人都有权参与氏族事务。他们推选出合适的人选来担任氏族议事会的最高管理者——氏族首领,并且赋予其处理氏族中日常事务的权力。当涉及氏族内部重大事务时,则必须经过氏族议事会的讨论和决定。此时,氏族首领只是一个会议组织者和人员召集者。参会的所有人都有发言的权力,通过集中讨论产生对事件处理的决定。当然,氏族首领并非选上之后就无后顾之忧,氏族成员和氏族会议具有罢免他的权利。氏族首领虽然名义上是终身制,实际上却必须品行良好才能保持其权力,否则人们可以随时罢免他,剥夺其手中的权力^①。

总之,在氏族公社里,为制约氏族首领保障公众利益而行使的监督权存在于全体氏族成员的意志中,而氏族议事会则是代表并贯彻氏族成员共同意志的权力机关。氏族人员享有选举或罢免氏族首领的权力,是监督首领的重要措施和保证。一旦失去这个权力,必然失去对其的制约作用,监督也就无从谈起。

二、部落联盟议事会的监督

基于地域相结合的部落联盟是原始社会进入父系氏族公社时期的组织形式,由基于血缘关系建立的氏族部落发展而来,相应地其最高管理机关也演变成了部落联盟议事

^① 蔡俊生. 试论原始宗教与原始民主. 烟台师范学院学报(哲学社会科学版),1998(6).

会。部落联盟议事会是部落联盟的决策和管理机构,由参加联盟的氏族首领组成,负责联盟内外重大事务的决策和管理。在部落联盟议事会中,对首领进行监督和制约本质上仍然属于原始民主制,但由于部落联盟已经脱离了血缘关系而从属于地域关系进行联合,为了更好维护本氏族部落的利益,原始监督的萌芽逐渐产生。

部落联盟议事会对最高首领或其他管理者有绝对的任免权,必须由部落联盟议事会讨论决定后才能生效。议事会开会时,各个部落的首领都有权发表自己的意见和评价最高首领的功过。部落联盟在选拔首领继承人时也是通过议事会协商选举。部落联盟议事会行使最高权力,对最高首领同样具有相当的制约作用,所以最高首领在议事会的监督下,一般不能独断专行。

部落联盟议事会还对部落联盟中的最高首领或其他管理者进行考核和制裁。尧、舜、禹都是部落联盟时期的首领。《尚书》中就有关于舜行使权力全过程的详细记录,内容大致如下:舜代表议事会大约五年巡视一次所属部落,各部落首领都要向他汇报自己的任职情况和管辖区内的民情。舜在听取各部落首领的汇报后,结合自己巡视时的所见所闻对各部落首领的表现进行奖惩。这种原始的民主监督制方式体现出对部落首领的较强的激励性和约束性。

三、原始社会时期监官和言官的雏形

原始社会时期不仅出现了原始民主监督使得当时的“圣贤”之人主动利用此种监督方式来发挥对自身的舆论监督,而且在当时已经初步出现了监官和言官的雏形,黄帝“置左右大监,监于万国”^①。左右大监主要负责监督部落联盟中各氏族的社会活动,初步形成了监察官的职责。

^① 《史记》卷1《五帝本纪》。

第二章 夏商奴隶制时期的监察

公元前 21 世纪到公元前 11 世纪,我国从原始氏族时代进入到奴隶制时代,经历了夏、商两个朝代。这一时期正是国家产生之际,伴随着国家和奴隶制度的建立,无论是社会管理的组织形式还是氏族首领的身份都发生了根本性的变化,新的组织管理格局和运行机制孕育而生。夏、商虽然并未建立真正意义上的监察制度和设立监察官一职,严格地说作为一种政治制度的监察制度并未出现,但却具有了初步的监察思想和监察职能。

第一节 夏商时期的管理与监察

一、夏商时期的管理

夏、商王朝建立后,整个社会发生了与原始社会截然不同的变化。首先,国家代替了部落联盟组织,成为凌驾于社会之上的组织机构;其次,原来的部落联盟首领变成了统治奴隶的国王,部落议事会中的公仆转变为国家官吏;最后,原始社会全体氏族人员对首领的监督被国家对官吏的监察所代替,氏族公社拥有的民主监督习俗被国家法律所取代。

夏、商王朝的国家工具特性充分体现了国家是阶级统治的工具,体现了对国家管理者进行监察的需要。国家的存在是为了维系整个统治阶级根本的、长远的利益,需要调整统治阶级及其领导集团的内部关系,防止因个别成员私欲过分膨胀而造成对阶级“整体利益”的损害;需要调整统治阶级及其领导集团与被统治阶级的关系,把阶级冲突限制在法律秩序的范围内,防止被统治阶级的反抗和颠覆行动。而监察则通过对各级官吏的监督和纠察,形成了统治阶级特别是领导集团内部自我调节的机制,承担了约束统治阶级无止境压榨的职责,充当了代表社会普遍利益的、凌驾于社会之上的力量,也正是由于法律和监察力量的作用,才使对立的两个方面在一定时期能够相对“缓和冲突”,产生了同一性,得以处于一个统一体之中。因此,这一时期的监察因素虽然表现为统治者内部的以官纠官的性质,但它的意义集中体现了国家整体利益与官吏个别利益、君主与群臣、中央集权与地方分割以及统治阶级与被统治阶级等诸多方面的关系,充当了这些关系的调节器和制衡器^①。

由于夏、商两代尚处于国家机器的雏形时期,社会管理机构还很不完备,因此,作为国家机构一部分的监察职能还没有以制度的形式建立起来,没有专司监察的机构,也没有专职的监察官。但是,不可否认,夏、商时期已产生了许多属于行政监察范畴的因素,

^① 邱永明. 中国古代监察制度史. 上海:上海人民出版社,2006:22.

“用命赏于祖，弗用命戮于社，予则孥戮汝”^①。当然，当时的监察思想与制法、制礼一样，都是为君主保持权力、制御臣下而服务的，“古之王者建邦立制，设都鄙官府之治，分班爵品职之序，创刑典以诘暴慢，修礼范而别等威，百职并分，万邦承式，乃设纠督之任以专察举之事，刺检凶慝，纠正违谬，然后内外之政允，奸宄之萌自塞者矣”^②。

二、夏商时期的监察

（一）制定律法对官吏进行监察

监察实施必须由法律作为保证，奴隶制国家也不例外，他们为了奴隶主阶级的整体利益，同样需要采用法律形式对官吏进行约束和制约，从而杜绝官吏的不法和失职行为，保证政务的正常进行。这种以立法作为监督权力的机制就是从夏、商时期开始的。在夏、商制定的法律中，已经出现了专门针对官吏犯罪的法律规范和相关罪名了。

夏朝“贪以败官”的墨罪就是以官吏为主体的贪污罪。为了要求官吏在执行任务时能够严格遵守命令或现有制度，在其《政典》中就对官吏行为做了相关规定，即“先时者杀无赦，不逮时者杀无赦”^③。

而商朝统治者在建国时专门为惩治官吏而制定的法律——《官刑》（又叫“吏律”）则可以算得上是夏、商时期监察律法的经典之作，“象以典刑，流宥五刑，鞭作官刑，朴作教刑，金作赎刑”^④。其中，“鞭作官刑”，可以认为是上古时代对不法官吏给以刑事惩罚的先例。“制官刑，傲于有位。曰：敢有恒舞于宫，酣歌于室，时谓巫风；敢有殉于货色，恒于游畋，时谓淫风；敢有侮圣言，逆忠直，远耆德，比顽童，时谓乱风。惟兹三风十愆，卿士有一于身，家必丧，邦君有一于身，国必亡。”^⑤制官刑则在于“傲于有位”，即警戒那些职守在职的人。这些有位的人包括卿士、邦君及其下臣。也就是说，卿士、邦君中敢违犯“三风十愆”之一的要惩罚，其辅臣同时要处以墨刑。

然而，夏商时期的法律体系并不完善，更多的是不成文的规定及要求，如王命。

（二）赋予官员监察职权

夏、商两代由于国家机器尚未建立完善，对官吏的监督和管理也刚刚起步，因此夏、商并未设置专职的监察官吏，而是将监察权作为一种额外的职责赋予特定职位上的官吏，主要有当时的各类史官、东史、西史和某侯。

史官。夏、商时期设置官职多以“某史”命名，如卿史、御史、太史、外史、内史等，后世主要的监察官职御史就是由此演变而来。史官在设立之初的主要职责是记言记事，逐渐兼负对官吏监督的职责。应该说，监察官吏由史官而来，有其必然性。究其缘由主要在于他们位居君侧，统掌祭祀、占卜和记事，他们披着神权与宗教的外衣，对文武百官实施监察，凭借君权、神权以及祭文、占卜等方式，来判断官吏的是非。“盖史之建官，其来尚

① 《尚书·甘誓》。

② 《册府元龟》卷512《宪官部总序》。

③ 《荀子·君道》。

④ 《尚书·舜典》。

⑤ 《尚书·伊训》。

矣。昔轩辕氏受命,仓颉、沮诵,实居其职。至于三代,其数渐繁……太史掌国之六典,小史掌邦国之志,内史掌书王命,外史掌书使乎四方,左史记言,右史记事。《曲礼》曰:‘史载笔,大事书之于策,小事简牍而已。’《大戴礼》曰:‘太子既冠成人,免于保傅,则有司过之史。’《韩诗外传》云:‘据法守职,而不敢为非者,太史令也。’”^①

东史和西史。东史和西史是作为商王使者的官职,受商王的指派呈送文件等。逐渐地,这些使者兼负了监察地方邦国对王是否忠诚,并向王汇报官吏为官情况的责任。

某侯。侯^②是当时殷商王朝对地方官吏的称谓,其中,有些称“某侯”的是中央派到“侯服”去的兼职监察官。所以从职责角度看,某侯由于负有向中央上报地方情报的职责,从某种程度上说便具有了监察职能。

第二节 夏商监察方式与监察特点

夏、商是我国奴隶社会的初创时期,其官制和官僚机构虽初具规模,但监察行为已经产生。这一时期的监察还只是初始阶段,设置了兼职监官,也发生了监察行为,甚至还初创了治官之《官刑》,但由于并未就监察设立完整的法律法规体系和官职,只能说这一时期仅仅包含了早期监察的因素,尚未形成监察的制度。

一、夏商初现的监察方式

夏、商时期已经初步有了相对成形的监察方式,最常出现的就是夏、商国君亲自进行监察。主要原因在于当时国家地域相对狭小,职官设置层级少,机构设置相对简单,而且官员数量也不多,君王可以不用借助他人力量完成对大部分官员的监督。

这样的监察方式在《尚书》和《史记》中均有迹可循,如《尚书·舜典》中就记载了舜亲自巡察地方,处置地方官员的情形,“五载一巡守,群后四朝。敷奏以言,明试以功,车服以庸”。此外,《史记》中也记载了盘庚对官员管理和监督的内容,他为了正法度,要求诸官员集中于殿廷进行训导,“昔高后成汤与尔之先祖俱定天下,法则可修”^③。要求诸侯大臣“黜乃心,无傲从康”,即应去掉傲慢之心,批评他们不接受善意规劝,一味刚愎自用,造成妖邪险恶之风盛行,把王命置之不顾的局面;最后警告说:“汝不和吉言于百姓,惟汝自生毒,乃败祸奸宄,以自灾于厥身。乃既先恶于民,乃奉其恫,汝悔身何及!”^④

此时的监察方式还无法摆脱宗教神权的影子,不管是国王对臣下的监察,还是史官对国家政治和文武百官的监察,都会借助宗教的力量。夏、商的帝王大都以圣人、神人自称,目的是为了显示他们至高无上的权力不容置疑。

① 《史通》卷11《史官建置》。

② 殷代地方称为“外服”,外服之中,又分“侯服”和“甸服”。甸服是商王朝的领土,而侯服是隶属部落、方国或侵占其他部落、方国的地方。殷王朝在侯服和甸服中,皆设有国家官吏。

③ 《史记》卷2《殷本纪》。

④ 《尚书·盘庚上》。

由此可见,虽然在夏、商时期专职的监察官吏、专门的监察机构尚未正式登上历史舞台,但监察职能、监察思想已经初步显露端倪,在国家事务中有所体现。

二、夏商监察特点——原始监察遗风的过渡

夏、商是从氏族社会直接演化过来的,原先氏族社会的原始民主制传统也被部分地保存下来了,是这一时期监察的最大特色。一方面是贵族元老、贵族议事会和族众会议对政事仍然具有一定程度的监督与制约;另一方面是王权至上的专制独裁统治。在殷商前期,统治者还会受到大臣贵族的监督,带有军事民主制度的色彩。但是到了商代的盘庚时期,情况就开始发生变化了。盘庚动员大臣们迁都到殷,虽然也召集大臣贵族在会议上公开讨论并征求意见,但是却已经有了明确的不可忤逆之意,“矧予制乃短长之命,罚及尔身,弗可悔”^①。上述细微的变化足以说明国王的权力逐渐不受制约,逐步集中,进而高于一切,而此时的监督和监察已经逐渐趋于王权御用工具之势,这也是我国奴隶制国家监察行为的一大特点,对后世封建监察制度也有着极为深远的影响。

^① 《尚书·盘庚中》。