

吳觀文 著

中國古代政治 與監察制度



序

我读完了吴观文同志撰写的《中国古代政治与监察制度》书稿，感到很高兴！

中国监察制度源远流长，是中国古代政治制度的重要组成部分，也是区别于世界其它国家古代政治制度的重要特征。考察中国古代政治制度，其最重要、最基本的内容就是君主专制制和官僚政治。在这种政治制度下，君主是国家的象征，高高在上，独裁专制，统治一切。但是，君主对全国人民的具体统治，则是依靠庞大的官僚集团来实现的。因此，君主要驾驭庞大的官僚机器，从而推行自己的意志，就需要对内外官僚进行严密控制。同时，在君主独裁专制时代，君主的意志和其语言，就是法律，就是最高命令。为避免君主在用人行政方面出现重大失误，需要设立一个机构来进行协调和制衡。此外，在官僚政治条件下，一般地说，不但效率低，而且也难防止官员贪污受贿等腐败现象的产生。为了防止官员的腐败，提高国家行政效率，还需要一种督察百官，纠举失职，弹劾非法，维系纲纪的力量。这些需要，就决定了中国古代监察制度的职能特点和性质，也决定了中国古代监察制度在国家政治中的地位和作用。

吴观文同志撰写的《中国古代政治与监察制度》，是他潜心研究中国政治史和中国监察史的一部力作。读完书稿，我觉得它有以下几个特点：

第一、论述较深刻。

作者以朝代为经，以制度为纬，紧紧围绕中国古代政治中君主专制和官僚政治这两个基本特点及其发展变化状况这条主线，论述中国监察制度的产生、发展、演变，及其受历朝政治状况的制约和影响而表现出来的某些特征。作者对这些问题的分析，都持之有据，言之成理。其中有些看法，独出匠心，不落窠臼，尤为可取。

第二、资料相当丰富。

中国古代监察制度的资料，散见于各种史籍中。作者以高度的责任感和严谨的治学精神，广泛地涉猎史籍，获得大量的第一手资料，接着进行考辨，去伪存真，找出足以体现历史本来面貌及其规律的内容。作者运用这些资料，叙述和论证中国古代监察制度与政治之关系及作用，都是很有说服力的。

第三、有一定现实意义。

中国古代的监察制度，曾经对当时的政治起过某种积极作用。这一历史现象，值得我们研究。现在，我国社会主义政治制度与以往的封建政治制度绝不相同，但在社会主义政治体系下，监察制度作为保障社会主义民主和加强社会主义法制的手段，仍有进一步加以健全和巩固的必要。吴观文同志撰写此书，目的在于通过对具有悠久历史的中国古代监察制度的探索，总结出一些带规律性的东西，以期为进一步健全和巩固我国的社会主义监察制度提供借鉴。因此，这部著作是具有一定现实意义的。

当然，本书也存在一些不足之处：个别问题分析还不够深入，有些语句还不够精炼。但从整体上看，瑕不掩瑜，仍不失为一部优秀的专著。

邓潭洲 1991年2月27日于湖南省社会科学院

目 录

序

第一章 先秦监察制度的产生

- 第一节 君主制政体与监察制度的起源..... 1
- 第二节 中央集权君主制的形成与监察制度的产生..... 7

第二章 秦朝的监察制度

- 第一节 政治概况.....10
- 第二节 秦朝的监察制度.....12
- 第三节 秦朝监察制度的历史地位.....14

第三章 两汉的监察制度

- 第一节 政治概况.....17
- 第二节 西汉的监察制度.....21
- 第三节 东汉的监察制度.....27
- 第四节 两汉监察制度的特点及其历史地位.....31

第四章 三国两晋南北朝的监察制度

- 第一节 政治概况.....34
- 第二节 三国两晋的监察制度.....38
- 第三节 南北朝时期的监察制度.....47
- 第四节 三国两晋南北朝时期监察制度评价.....50

第五章 隋唐的监察制度

第一节	政治概况·····	56
第二节	隋朝的监察制度·····	62
第三节	唐朝的监察制度·····	66
第四节	隋唐监察制度的历史地位·····	86
第六章 宋元的监察制度		
第一节	政治概况·····	90
第二节	宋代的监察制度·····	100
第三节	元朝的监察制度·····	115
第四节	宋元监察官人选与考核·····	126
第五节	宋元监察制度与隋唐监察制度比较·····	132
第七章 明朝的监察制度		
第一节	政治概况·····	138
第二节	明朝的监察制度·····	146
第三节	监察制度与职官管理·····	158
第四节	监察制度与君主专制政治·····	170
第八章 清朝的监察制度		
第一节	政治概况·····	185
第二节	清代的监察制度·····	191
第三节	清代监察制度的特点·····	203
第四节	清代历朝监察概况·····	212
余论 ·····		221

第一章 先秦监察制度的产生

第一节 君主制政体与监察制度的起源

一、君主制政体的产生及其特征

中国监察制度发源较早，且为中国古代政治史上的一大特点。中国监察制度的起源，与中国古代自形成国家以来，实行的就是君主专制政体的历史特点有着十分密切的联系。君主制政体是指由个人掌握最高国家权力的一种政权组织形式，其最重要的标志是国家元首的世袭制。为什么中国古代自形成国家，实行的就是君主制政体？这有其特殊的社会背景和地理环境原因。我国在夏代以前，有两个方面的社会职能促进了国家和君主制政体的形成。一是治水的需要。黄河是中华民族的摇篮。我国古代黄河流域的中部地区，土层厚而松软，肥力足，气候温湿，最适于原始农业的发展。它一直是我国古代原始部落繁衍生息的中心地区。可是，黄河又是一条害河，一到雨季就经常泛滥成灾，严重威胁到人身安全和农业生产。因此，治水成为许多部落的共同利益，因而促进了较大范围的部落联合。二是战争的需要，为了争夺较优越的土壤条件，一些部落联合起来，共同对三苗进行战争。因此，联合起来以便依靠集体的力量对付天灾人祸，以及统一指挥以取得更大成效。这两种社会的需要，不但促进了部落的联合和国家的形成，而且更重要的是客观上也促成了领导者个人的权力和威望的增长，导

致君主专制政体伴随着国家的同时出现。据古代文献资料记载，早在公元前21世纪的我国古代原始公社末期，部落酋长和军事领袖禹就因领导治水和对三苗的战争有功，权势大大增加，俨然以独裁君主的身分凌驾其他部落。有一次，“禹致群神于会稽之山，防风氏后至，禹杀而戮之”。^①禹死后，禹的儿子启，就随着阶级和国家的逐渐形成，利用他原有的优越地位，杀掉由原始公社民主共议选举产生的部落首领益，废除氏族部落的民主共议制和部落首领的“禅让制”，掌握了最高统治权而成为君主，建立起我国历史上第一个奴隶制君主政体国家——夏朝。

君主制表现在政治上有以下特征：

一是君主独裁专制，君主是国家的象征。

夏朝从国体上说是奴隶制国家，但从政体上说，却是君主制政体。夏朝最高统治者称夏王。王是武力和最高权力的象征。全国各部落人众，都受其统治，对不服从命令的部落，夏王就以武力进行讨伐，直到消灭或臣服为止。夏朝末期，由于统治者残酷暴虐，人民纷纷起来反抗，甚至发出“时日曷丧，予及汝偕亡”^②的誓愿。因此，政权被商族取而代之，建立商朝。商朝亦是一个奴隶制国体和君主制政体的国家。商王说过：“听予一人之作猷。”“惟予一人有佚罚。”^③《诗·商颂·殷武》说：“昔有成汤，自彼氐羌，莫敢不来享，莫敢不来王。”可见其权势显赫，唯我独尊。商朝后期，政治十分腐败，商纣王唯恃君主之权，一意孤行，暴虐无道，还不断对各部族发动掠夺战争，社会生产遭到严重的破坏，以致民怨沸

① 《尚书·鲁语下》

② 《国语·汤誓》

③ 《尚书·盘庚上》

腾，人心思变。这时，受商王朝压迫的周族，乘机起兵灭商，建立周朝。周族在此以前，也经历过“很不发展的奴隶制阶段”。^①但从周族迁居周原以后，由于有数量众多的外族归附人口，不可能都吸收到本族来，这时，封建制的生产方式便萌芽并发展起来。武王建周以后，原商族统治下的奴隶制已没有存在和发展的余地，封建制的生产方式遂成为占支配形态的生产方式。中原地区从此也就进入了封建时代。不过这只是封建社会的初级阶段，即封建领主制社会。西周时，随着封建社会的形成和君主制的发展，专制主义倾向更为强烈。夏、商两代，君主虽然世袭，但可兄终弟及；到了西周，就开始实行嫡长子世袭制了。周王自称是天之元子：“有王虽小，元子哉；……王来绍上帝，自服于中土。”^②天下的一切都属于周王：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”^③具体说，周王有如下权力：（1）主祭权。先秦时期，祭祀是国家的头等大事，周王既称是天之“元子”，权力来自天命，那么，他理所当然地是天地、社稷、祖先的主祭者。（2）分封诸侯。周王是土地和臣民的最高所有者，他把王畿以外的土地和臣民分封给子弟亲属或外族首领去治理，但受封人必须效忠于周王，否则，周王有权收回土地和臣民。（3）最高行政决策权。西周在制定行政决策时，某些大臣如师保、卿士、大夫、士等都可以提出建议，但最后须由周王做出决定。（4）统帅全军。西周时期军队作战，分为中、左、右三军，周王亲帅中军，并统一指挥左、右军。（5）任命官吏。中央政府的官吏，一般都由王策命。诸侯国执政的卿，多数要由周王策命。（6）授于臣属爵禄和对官

① 范文澜《中国通史》第一册第66页

② 《尚书·召诰》

③ 《诗·小雅·北山》

员进行赏罚。西周官员品级分为九等，称为九命，官员的品级均由周王授予。周王还可以随时给有功的官员赏赐，也可以直接对官员进行惩罚，直至处死。从以上权力中，可见周朝君主专制的发展。

二是官僚政治。

官僚政治是君主专制政体的一种特有的配合物。在君主专制政体下，君主是依靠庞大的官僚机构来推行其意志，对人民进行统治的。中国第一个君主专制政体的奴隶制国家夏朝，就已设官分职。《礼记·明堂位》说“夏后氏官百”，当然这只是个约数。夏代主要官吏，在君主身边的有“四辅臣。”^①裴驷集解引《尚书大传》说：“古有天子必有四邻，前曰疑，后曰丞，左曰辅，右曰弼。”其他职官还有有羲氏、和氏，掌天地四时；牧正、庖正、车正等，掌政事，也管生产。还有记事的太史、规谏政事的官师、征收贡赋的啬人等。此外，还设有司法机构。《左传·昭公六年》：“夏有乱政，而作禹刑。”夏朝的监狱叫做“夏台”，也称“钧台”。执法治狱的官叫大理。

商朝的官僚机构比夏朝有了发展。商王之下，有百官之长的相，也叫做冢宰。《书·伊训》：“百官总己，以听冢宰。”相之下，有小耜臣、耜臣、小众人臣等，管理农业生产；有工、多工、司工，管理手工业生产；有卜、史、巫等，为卜筮、记事之官。还有掌管音乐的太师、少师，掌管祭祀、历法、军事的卿史，为商王管理车马的官员叫“服”，掌管商王食宿的官员称尹，等等。

到了西周，随着封建制度的产生，官僚机构就已十分庞大和完备了。据《周礼》记载，周有“六官”：冢宰，即宰相，

① 《史记·夏本纪》

统率百官，辅佐天子；司徒，管土地和户籍；宗伯，管王族事务；司马，管军事；司寇，管刑法；司空，管工程。“三公”：太师、太傅、太保，负责指导、辅佐、监护周王，在太子年幼不能继位或即位后不能亲政的情况下，三公可以单独或共同代行王的职权。此外，还有：尹氏、宰夫、宰等，是天子身边侍从；左史、右史、内史、小史、太史等，掌管文书典策、起草朝廷文诰、传达君命；太宗掌王族祭祀；太仆掌王室车马、亦传达君命；师氏掌教王子武艺，并负责王宫警卫，等等。这些官员都是“世卿世禄”的贵族。

二、监察制度的起源

君主要驾驭庞大的官僚机构，推行自己的意志，就需要对内外官僚进行严密控制。这样，监察意识遂应时而生。

殷墟发现的卜辞中，有“朕御史”、“我御史”、“北御史”的记载。这些御史受诸君命，使于四方。后世监察官之所以称为御史，其职亦有巡察之责，显然与前代历史有着继承关系。御史特定的名称和职任，反映了早期君主制国家的监察意识。西周时期，这种监察意识更加明显。《文献通考》说：

“御史之名，周官有之，盖掌赞书而授法令。”在西周六官系统中，天官大宰作为宫廷机关的首脑，兼负察治邦国都鄙官府的职责；而作为大宰副手的小宰，则更具有浓厚的监察色彩：

“小宰之职，掌建邦之官刑，以治王宫之政令，凡宫之纠禁。”^①贾公彦疏曰：“纠为纠举其非事，已发者依法断割之，事未发者审察之，云若今御史中丞者。”这对于秦汉三公制的建立，以御史大夫为丞相副手，有着明显的影响。西周御史和小宰之职，虽与后世之御史职掌不完全相同，然其掌令治、授成法，显系司宪之官。所以《历代职官表》说：“周官御史次于

^① 《周礼·天官·小宰》

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。”①

从商代到周代，政治制度演变中一个最突出的特点就是君主专制的不断强化，商代初年，大臣伊尹可以对“不遵汤法”的帝太甲“放之于桐宫”。②但到商代末年，对商纣王的暴虐统治，却谁也无能为力。君主专制制度的基本特征是君主个人独裁专断和排斥民主性，这就使得在处理政治、经济等各种问题时具有明显的偶然性。由君主专断和昏庸所造成的政治上不稳定的事实常常出现在统治阶级面前，甚至造成王朝的覆灭。这种在夏、商重复出现的历史事实，迫使西周的统治阶级不得不去寻求一些补救的办法。于是，作为君主专制制度补充手段的进谏与纳谏便应运而生了。对此，周公在《酒诰》中曾有论述：“古人有言曰：‘人无于水监（鉴），当于民监。’今惟殷坠其命，我其（岂）不大监？”于是设小司寇“掌外朝之政，以致万民而询焉：一曰询国危，二曰询国迁，三曰询立君。”③国家遇有危及社稷安危的兵患之难，迁都改邑的大举动，推选冢宰重臣的重大决策，都要由小司寇等官吏征求国人意见，然后向君主奏报。周朝还设保氏，“掌谏王恶。”④“凡祭祀、宾客、会同、丧纪，军旅，王举则从，听治亦如之。”保氏侍从王之周围，以辅佐王政，谏正王之违失。综上所述，中国古代监察制度是中国古代君主制政体国家的产物，

① 《历代职官表》卷十八

② 《史记·殷本纪》

③ 《周礼·秋官》卷三十四

④ 《周礼·保氏》卷十四

其萌芽或起源，至迟不超过西周。

第二节 中央集权君主制的形成 与监察制度的产生

一、中央集权君主制的逐步形成

中国历史发展到春秋战国时期，由于土地私有制的产生和发展，阶级关系的急剧变化，以及各诸侯国之间的频繁战争，导致政治制度发生巨大变化，封建领主制社会走向没落，而封建地主中央集权制却逐渐产生并取而代之。这首先表现在周天子的衰落。西周时期，周王是中原的共主，是凌驾诸侯国之上的中央政府的首脑。公元前770年，幽王被犬戎所杀，西周灭亡。诸侯立平王，迁都洛邑，是为东周，从此一蹶不振。东周时期的国王，虽仍称天子，实际上徒具虚名，其地位和一个诸侯国君主差不多。对于周王的命令，诸侯可以公开抗拒；而强大的诸侯反过来号令天子，召见周王参加会盟。诸侯朝觐天子已经极为罕见。诸侯对天子的朝贡，几乎全废。周天子的“命官”制度也逐渐废弃。春秋末年以后，大诸侯国相继称王。公元前249年，周王室为秦所灭。周王室的衰亡，意味着旧的君主制政体已不再符合历史发展的需要，它将为更高阶段的统一的中央集权君主制政体所代替。其次是由于诸侯共主的周天子的衰落和诸侯的兼并战争，促使各诸侯国的一些有作为的政治家对本国的政治制度进行改革和变法，以适应新的政治形势。各国变法或改革之后，都逐步建立了封建专制主义的中央集权的制度。这种政治制度与西周封建领主制时代的政治制度有所不同：（1）官僚制度不再是世卿世禄，世袭相传。春

秋战国以前，王朝的各级官吏经周天子策命后，大都世袭其位，世代相传，称为世卿世禄。经过变法后，世袭制逐步废除，各级官僚都由君主随时任命，对君主负责。官僚只领取俸禄，不再分封土地，因此不能世袭。官员的权力来自君主的授予，行使权力的凭证是印玺。君主可以向官员授印，也可以随时“夺玺”。（2）地方政权不再实行诸侯的分封制，而是中央集权的郡县制。春秋战国以前，周王朝在地方实行的是层层分封制，诸侯对周天子虽然承担一定的义务，但在地方上独立性很大，实际上是一个个的独立王国。在天子力量衰弱的时候，强大的诸侯就称霸一方，形成割据称雄的局面。中央集权的君主制形成后，逐渐建立起郡县两级地方政权，郡县长官都由君主任命，可以随时撤换和调动，郡县两级地方政府都是中央的派出机构。

二、监察制度的产生

监察制度的产生，是与中国古代社会的特定历史过程联系在一起的。战国时期政治制度的变化，中央集权君主专制制度的逐步形成，为监察制度的产生和发展，奠定了政治基础。当时，许多地主阶级政治家、思想家，曾多次论述了监察制度对于君主专制主义封建政治的重要功能。韩非指出，“善张网者引其纲，不一一撮万目而后得，一一撮万目而后得，则是劳而难，引其纲而鱼已囊矣。故吏者，民之本纲者也，故圣人治吏不治民。”^①封建国家的终极目的自然在于治民，以维护封建剥削制度。但是治民是通过治吏来实现的，犹如纲举而目张。韩非又提出强化君权的法、术、势的理论，所谓“术者，因任而授官，循名而责实，操杀生之柄，课群臣之能者也”。^②选

① 《韩非子·外储说右下》

② 《韩非子·定法》

任、督责、刑赏、考核是管理官僚的主要措施，但其核心是监督官吏守法。这种监察权当然是君主的大权，然而“为人主而身察百官，则日不足，力不给”^①，只有建立监察机构才能实现。因此管子认为，“有道之君，……下有五横以揆（纠察）其官，则有司不敢离法而使矣。”^②这些论述，为监察制度的产生奠定了理论基础。

实际上当时已设有御史，具有监察的职能。《史记·滑稽列传》载：齐威王召淳于髡赐酒，淳于髡对曰：“赐酒大王之前，执法在傍，御史在后，髡恐惧俯伏而饮，不过一斗径醉矣。”因有御史在侧，便不敢放肆饮酒，说明此时御史带有监察性质。在地方，县设有令，令下设御史。^③可见战国时期各国中央和地方监察系统已经建立。秦朝中央和地方监察制度，实际上是继承了战国时期的监察制度。

① 《韩非子·有度》

② 《管子·君臣上》

③ 《韩非子·内储说上》

第二章 秦朝的监察制度

第一节 政治概况

公元前221年，秦王政用武力兼并六国，结束了战国以来诸侯长期割据的局面，统一了全国，建立了中国历史上第一个统一的多民族的专制主义中央集权制的封建国家——秦朝。这个国家的疆域，东至海，西至甘青高原，南至岭南，北至河套、阴山。为了统治这个前所未有的封建大国，秦王政以秦国原有的制度为基础，吸收、继承并发展了战国以来各国逐渐形成的专制主义中央集权的政治制度，将其进行整理、改进，使之系统化，完善化，推行于全国，将中国封建社会的历史推进到一个新阶段。秦代政治制度有以下特点：

一、建立皇帝制度，皇权至高无上

秦王政为显示自己的至高无上的尊贵和权威，统一全国后就兼采传说中三皇、五帝的称号，自称“皇帝”，名曰秦始皇，后世子孙世袭相承，为“二世、三世，至千万世，传之无穷”。皇帝是国家代表，握有最高的行政权，从中央到地方的主要官吏，都由皇帝任免，都按照皇帝的意志办事。军权也绝对集中于皇帝之手，军队调动，凡五十人以上，都须请示皇帝，由皇帝发给调兵虎符，否则就是违法。皇帝亦掌握最高司法权，《史记·秦始皇本纪》说秦始皇“刚戾毅深，事决于法”。

《汉书·刑法志》说秦始皇“专任刑罚，躬操文墨，昼断狱，

夜理书”。在这种况情下，皇帝的诏令就是法律。此外，秦始皇还制定了一套尊君抑臣的朝仪和文书制度，百官群臣均须小心遵守，否则就会冒犯天颜，受到惩处，甚至有杀头之祸。如《秦律杂抄》载：“听命书……不避席立，貲二甲，废。”命书即皇帝的命令，也叫“制书”，听命书时，要下席站立，表示恭敬，否则，要罚二甲，并撤职永不叙用。

二、在全国范围内建立新的统一官僚体制

秦朝在中央机构实行“三公九卿制”。三公为丞相、太尉和御史大夫。丞相掌政事，为“百官之长”。其职为“掌丞天子，助理万机”。下设丞相使五人，往来丞相府与皇帝之间，称为“侍中”，以功高者一人为仆射。太尉掌军事。御史大夫是丞相的副贰，掌图籍章奏，监察百官。三公之下，还有九卿，分掌中央政府各部门具体政务：奉常掌宗庙祭祀；郎中令掌宫殿掖门户警卫；卫尉掌宫门卫屯兵；廷尉掌刑辟；治粟内史掌全国财政；太仆掌御用车马；宗正掌皇室属籍；少府掌山海池泽和官府手工业制造以供应皇室生活；典客掌国内民族事务和外事往来。三公九卿都各有一套机构，处理日常政务，大事禀报皇帝，由皇帝亲自裁决。三公九卿以外，还设有中尉，掌京师卫屯；将作少府，掌宫室营建；主爵中尉掌列侯；内史掌治京师，等等。

在地方，由于周代的分封建藩制度，与秦朝的专制皇权和统一国家绝不相容，故秦始皇彻底废除分封制，在全国范围内全面实行郡县制度：全国地方共设四十郡，郡设郡守，掌政事；另有郡尉，为郡守副贰，并掌军事。郡之下设县，县按大小设令或长。县令（长）掌政事；另有县丞，掌文书、刑法等事；县尉掌军事。郡县直属中央和皇帝，是中央政府辖下的地方行政单位；郡县的主要官吏也是由中央和皇帝直接任免和

调动。

第二节 秦朝的监察制度

秦朝在政治制度上创立皇帝制，确立了皇帝作为地主阶级最高政治代表的绝对权威，又建立了统一的中央集权的官僚体系作为以皇帝为代表的地主阶级政治统治的工具。然而，要使庞大的官僚机器按照皇帝的意志正常运转，并非易事。秦朝统治者遂在西周萌芽，战国时期产生的监察制度的基础上予以改进和加强，设立专门监察系统，对中央和地方进行严密监控。

一、中央监察系统

秦朝的中央监察机构是御史府，设御史大夫，“位上卿，银印青绶，掌副丞相”，^①负责监察朝廷百官。担任御史大夫的往往是皇帝的近臣和耳目，起着钳制丞相和百官的作用。秦制，皇帝对某些军国事务，在做出决定之前，先交三公、九卿集议，名曰“朝议”。朝议之时，参加的官员可以发表各种不同的意见，然后由丞相汇报于皇帝。为了防止丞相擅权或假借公议以呈私意，皇帝又指定由御史大夫通过御史中丞密报朝议情况，最后由皇帝作出决定。御史大夫之下，设有御史中丞，为御史大夫副贰，驻于皇宫，向御史大夫传达皇帝旨意，并向皇帝报从御史大夫处听取的丞相及百官的情况，起着皇室与政府之间的联络作用。御史中丞以下，设侍御史十五人。侍御史冠法冠，亦名獬豸冠。獬豸是一种兽，有一角，专以触不直。相传楚王曾戴之，秦始皇灭楚，将其冠赐御史，以示相重。御史除了职掌“受公卿奏事，举劾按章”^②以外，还审阅各地上

①② 《汉书·百官公卿表七》