



清代监察法 及其效能分析

焦利 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA



清代监察法及其效能分析

焦利 著

图书在版编目(CIP)数据

清代监察法及其效能分析 / 焦利著. -- 北京 : 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2693 - 5

I. ①清… II. ①焦… III. ①行政监察法—研究—中国—清代 IV. ①D922.114.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 214448 号

清代监察法及其效能分析
QINGDAI JIANCHAFA JIQI XIAONENG FENXI

焦利著

责任编辑 黄琳佳
装帧设计 鲁娟

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 李景美
责任印制 陶松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 11.5
字数 251 千
版本 2018 年 10 月第 1 版
印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn



中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2693 - 5

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

中国封建统治者为了使其监察机关的监察活动有法可依,历代都比较重视监察立法工作。中国古代监察法是中华法系的重要组成部分。它上自秦汉,下到明清,历经两千多年而不间断。在漫长的历史演进过程中,其体制之健全,沿革之清晰,规制之详密,实为世所罕见。它不仅在整饬吏治和巩固封建专制统治,维护封建社会的稳定和发展方面发挥了重要功能,而且,也为后世积累了丰富的法文化遗产和可资借鉴的宝贵经验。

清代监察法是中国古代监察法的最高发展阶段,在维护多民族的、统一的封建大国的政治稳定和社会发展方面发挥了重要功能,为后世监察立法和监察制度的发展提供了很多值得参考和借鉴的经验与教训。例如,清朝制定的《钦定台规》是中国监察法制史上第一部以皇帝名义颁布的、最完整最系统的一部监察法典,更是一部关于中国古代监察机关的性质、地位、建制、职能、任务、监察程序、监

察官的选任、迁转、纪律、责任和对监察官的考核的系统性极强的法典。总之,其体系之完备、内容之广泛、条规之具体,实为古代监察法之翘楚。由于中国古代监察法经历了两千多年没有间断的历史发展过程,积累了丰富的法律文化资料,是中华法制文明宝库中具有丰富内涵的宝藏,而清代监察法又是中国古代监察法发展的最高峰,因此,着重挖掘清代监察法的内在资源,比一般地研究古代监察法制更有价值,也更有实效。

但是,现有的中国古代监察法研究中,基于“清沿明制”的认识,一般学者在研究中倾向于将明清两朝相提并论,甚至将二者视为一个法律研究的同一体。其实,“清承明制”并不意味着清代对于明代的立法是简单地照搬照抄,特别是清朝中后期,随着统治者治国经验的不断丰富,其法律与明代相比已有很大不同,具有鲜明的个性,体现了封建法制的终极和少数民族统治的特色。清代都察院的确是仿明制而建,但与明朝都察院相比,同样有许多不同之处:一是左右都御史、左右副都御史均为复职;二是把明朝具有封驳职能的六科并入都察院,六科给事中成为“清望之官”,封驳之职几废;三是都察院按省区分为十五道,清末增至二十道(明为十三道),清代各道与明代最大的不同是御史出巡制度的最终废革;四是增设五城察院和五城兵马司,分管本城区的治安;五是增设宗室御史处、稽查内务府御史处,分别监察宗人府和内务府的事务。^①

正是基于前述研究现状和本人对于清代监察法的浓厚兴趣,笔者想要通过拙作全面梳理和揭示清代监察法的法律体系与文化渊源,探讨清代监察法的成败得失,对监察法进行文化与制度相结合的

^① 王天有:《中国古代官制》,商务印书馆2004年版,第174~175页。

综合性研究,阐明清代监察法的指导思想,剖析监察法律法规的制定和实施状况,借以考察清代监察法制对于封建国家权力运行的规范和控制作用,总结清代监察法制的历史经验与教训及其发展的规律性,等等,以期能为我国当代监察法律体系的建设和廉政法律文化的完善提供历史参考与借鉴。

因清代的监察立法大都集中于入关后和清末变法修律以前(清末的法律改革,因保留了都察院等原有监察体制,有关监察法方面的变动不大),故本书的研究内容将主要限于清入关以后的顺治朝至光绪朝之间。其他一些需要深入研究的相关问题,将留待以后继续探索。

目 录

绪 论	001
第一章 中国古代监察法律体系的逐步完善	005
第一节 萌芽阶段:先秦时期	006
第二节 初创阶段:秦汉时期	008
第三节 曲折发展阶段:魏晋南北朝时期	011
第四节 成熟阶段:隋唐五代时期	014
第五节 强化阶段:宋元时期	017
第六节 严密阶段:明清时期	021
第二章 清代监察法律体系考察	025
第一节 清代监察法的发展沿革	025
第二节 监察法典:《钦定台规》	027
一、《钦定台规》的结构与内容(以光绪朝为例)	028
二、《钦定台规》的法律意义	032
第三节 专门监察法规	034
一、《都察院则例》	034
二、《五城巡城御史处分例》	040
三、《巡方事宜》	040
四、其他	042
第四节 其他配套法律法规	043

- 一、国家立法 043
- 二、部院立法(各部院则例等) 048
- 三、专门事项立法 052
- 四、地方法规——省例和其他有关规章 055
- 五、谕令和诏令 058

第三章 既高度集权又相对独立的监察体制 063

第一节 高度集中的垂直领导体制 063

- 一、皇帝握有最高监察权 064
- 二、皇帝独揽都察院的人事权 065
- 三、官吏惩戒权高度集中于皇帝 065

第二节 科道合一、相对独立的监察体制 066

- 一、科道合一 066
 - 二、都察院相对独立 067
- #### 第三节 自上而下、网络密集的监察模式 068
- 一、中央监察执法机构 069
 - 二、地方监察机构 077
 - 三、负责专门事务的监察机构 081

第四章 清代监察运行机制考察 085

第一节 清代监察法实施程序中的法律规定 085

- 一、对各部院公文办理的监察程序 085
- 二、对官吏的纠举弹劾程序 089
- 三、官、民检举与控告的程序 090
- 四、官员申诉程序 093

第二节 清代保障监察法实施的规定 094

一、御史出巡之规定	094
二、御史不兼部院事务之规定	096
三、“风闻言事”之规定	097
四、实地监察各部公务之规定	099
第五章 监察官职责及监察范围的法律化	107
第一节 参议国政,监督立法	107
第二节 参与会审,监督司法	110
第三节 督促审计,监督财政	111
第四节 纠举弹劾,监督吏治	113
第五节 监督科举,维护礼仪	115
第六章 对监察官管理的法律化	117
第一节 对科道官的铨选立法	117
一、基本要求	117
二、年龄	119
三、出身	119
四、考选	120
五、引见	123
六、任命	124
七、对监察官人选的其他限制	125
第二节 对监察官的考核立法	126
一、对在京监察官员及督抚的考核:京察与考满之法	128
二、对地方监察官员(不包括督抚)的考核:大计	130
三、京察、大计的考绩内容与结果——四格六法	131
第三节 对监察官的奖惩立法	132

一、奖励 132

二、处罚 134

第七章 清代监察法的特点与价值 141

第一节 清代监察法的特点分析 142

一、清代监察法与其前代监察法的共性 142

二、清代监察法与前朝相比更具系统性 143

三、清代监察法与前朝相比更具权威性和规范性 147

四、从三独坐到三跪九叩——清代监察法更具专制性 147

五、清代监察法具有明显的民族歧视性 151

第二节 清代监察法的价值分析 154

一、清代监察法中的技术性遗产 154

二、清代监察法中的文化性遗产 157

第八章 清代监察法的效能分析 161

第一节 清代监察法实施的有效性 161

一、清代监察法的施行在整肃吏治方面发挥了积极作用 161

二、监察官在沟通上下、安抚百姓方面发挥了重要作用 167

三、监察官的建言献策,促进了清朝的立法建制 169

四、司法监察鞭策各级官员公正执法、慎刑恤狱 171

第二节 清代监察法执行的局限性 174

一、虽有典章美备,无奈终成具文 174

二、纵然法网细密,网漏吞舟之鱼 177

三、君主乾纲独断,监察左右为难 181

四、官吏因循推诿,监察力度有限 183

五、沦为党争之具,监察因人而异 184

第九章	影响清代监察法效能的诸因素	187
第一节	经济因素对清代监察法的影响	187
一、	农业经济的影响	188
二、	俸禄制度的影响	190
三、	“滋生人丁永不加赋”政策的影响	194
四、	捐纳制度对监察法的影响	194
第二节	中国传统文化对清代监察法的影响	197
一、	清代监察法的文化渊源	198
二、	清代监察法的立法思想	201
三、	道德型政治对清代监察法的影响	207
四、	自律型文化对清代监察法的影响	209
五、	官场潜规则对监察法的影响	210
第三节	专制政治对清代监察法的影响	214
一、	专制政治导致清代监察法的盲点	214
二、	专制政治导致清代监察法的单向性与封闭性	216
第四节	特权制度对清代监察法的影响	219
一、	宗室贵族特权	219
二、	官僚缙绅特权	220
三、	绅衿特权	222
四、	满人特权	223
第五节	胥吏擅权对清代监察法实施的影响	225
第六节	清代监察法镜鉴	229
一、	法律是工具还是权威?	229
二、	法律的权威性来自法律的平等性	231
三、	法律的权威性来自法律的执行力	233

四、吏治的蚁穴之溃 235

五、作为大系统中的小系统,监察法不可能独善其身 237

六、准确把握法制完备与法贵简当的关系 239

七、立法的目的决定法律的实施效果 240

结 论 243

一、在清朝所处的特定历史条件下,监察法是必不可少的治国之具,

而且也是符合国情、行之有效的治国之具 244

二、清代监察法立法详备,保证了监察活动的有法可依 246

三、慎选监察官,以保证监察法实施的效果 246

四、政治制度决定了监察制度与监察法之兴废 247

主要参考文献 251

附录一:《大清会典事例》之《处分例》(节选) 261

附录二:《大清律例》中与监察有关之规定(节选) 319

绪 论

中国古代监察制度,随同国家制度的产生而逐渐形成,伴随封建君主专制的不断强化而发展、完备。中国古代的监察法是中国古代法律体系的重要组成部分,是监察实践经验的法律化。从中国古代监察法的发展与沿革可以看出,中国古代有关监察的法律法规是在不断发展完善的,这些法律内容从附着于整体法典到独立成篇,从零星条文到完整严密的专门法典,直至成为内容完善、结构严密、内部协调、形式统一的监察法律体系,其变化反映了特定时代监察实践的需要和对监察立法的日益重视。完善监察、完善对监察的监察,中国古代越来越周密成熟的法律法规为权力监督提供了日渐完善的保障。于中华民族独特的传统文化氛围中孕育而生的中国古代监察法,在整肃官僚队伍、维持吏治、纠正不法、维护封建政治的稳定等方面起着十分显著而重要的作用。其特有的制度建构模式鲜明地表达了中华民族在运用法律约束权力、规范国家机器正常运行等方面独特的智慧。

尽管是“清承明制”，但清代监察法与明代相比还是具有鲜明个性的，体现了封建法制的终极和满洲贵族控制政权的时代特色。作为中国古代监察法的最高发展阶段，清代监察法在维护多民族的、统一的封建大国的政治稳定和社会发展方面发挥了重要功能，其体系之完备、内容之广泛、实施细则之具体，集历代监察立法之大成，为后世监察立法和监察制度的发展提供了很多值得参考和借鉴的经验与教训。

清朝制定的《钦定台规》是中国监察法制史上第一部以皇帝名义颁布的、最完整最系统的一部监察法典，更是一部关于中国古代监察机关的性质、地位、建制、职能、任务、监察程序、监察官的选任、迁转、纪律、责任和对监察官的考核的系统性极强的法典，实为世界法律史上卓异不凡之建树。

清代监察法内容完善、结构严密、内部协调、形式统一，形成了中国古代历史上最为完备的监察法律体系，而且实现了监察体制、监察运行机制、监察范围、监察官选拔与管理等各个方面的法律化运作。其法律规范之详密和制度之完备，即使在今天，仍然是一笔可资开发利用的潜力巨大的法律遗产。

“任何一种法律都可以逻辑地分为两个部分，即文化性部分和技术性部分。相对而言，文化性部分主要反映某种法律的个性、特殊性、多元性；技术性部分主要反映某种法律的共性、普遍性和统一性。社会愈发展，文明愈提升，法律愈进步，技术性部分也就愈多，这是法律发展的一条客观规律。”^①监察活动本身就是一项非常复杂、具体和细致的工程，具有很强的技术性要求，因此，监察立法必须做到具体、

^① 艾永明：《清朝文官制度》，商务印书馆 2003 年版，第 388 页。

明确、缜密,富有可操作性,才能达到治吏的目的。清代监察法在技术性方面显然是值得赞赏的。

即使是文化性部分,抛去封建专制的糟粕,清代监察法中所体现的“安民之本,首在惩贪”的治吏之道、权力制约的治国之道、对于官吏勤政廉洁、慎法公正、自律正心等方面的道德要求,仍然是现代中国法制建设中应该总结和吸收的。

从系统论的观点来看,法律体系的形成,受到多种因素的影响,其中包括一国的历史传统、文化发展、经济状况、社会背景等因素。作为一种部门法律体系的监察法律体系,同样要受到上述因素的影响。清代的监察法所处的小农经济基础之上的政治体制与等级制度、专制集权紧密联系,而缺乏与平等、人权、民主等理念上的关联,所以清代的政治体制无法形成法律至上的法治观念,因此其监察也只能是自上而下单向性的、官僚系统内部封闭性的监督。而缺乏民众参与、缺乏立体互动的监督,其结果只能是虽有典章美备,也难免网漏吞舟之鱼。

清代前期,其监察法执行的效果十分明显,对于提高行政效率、惩奸举贤、察吏安民、维持清代近三百年的统治,发挥了积极作用,致使清代前期出现过较长的吏治清明时期。但是,作为封建专制制度的产物,清代监察法有其固有的局限性,尤其是在乾纲独断的专制主义极端发展的清朝,监察法的实施、监察机构职能的发挥,监察成效的大小,无不与君主之意志、党争之消长,以及时局稳定与否,有直接的关系。特别是清代后期,官场腐败不堪,法律规定与法律实践严重脱节,监察法几成具文。其中缘由,令人深思:

一方面,清代监察法立法详备,保证了监察活动的有法可依。另一方面,清代政治前提的专制性制约了监察法的有效实施。清代监

察法虽然立法完备,机制也较健全,但是,对皇权的依附性决定了监察官们不可能有独立的人格和完全独立的执法权,皇帝乾纲独断,导致监察官左右为难,监察执法力度有限。清代虽然注意用法律化的手段监督各级职官,但并不强调法律高于一切。法自君出、皇权至上、法律臣服于皇权,被认为是天经地义之理。这必然使监察法退化成为僵死的教条。

“以史为鉴,可以知兴替。”当前正在进行的国家监察体制改革,需要借鉴古今中外的有益经验,清代的监察制度和监察法对今天的监察体制改革仍然具有启发意义。

第一章

中国古代监察法律体系的逐步完善

一般而言,体系是指由若干事物构成的和谐的整体。体系的概念意味着完整有序,表达了人们向往秩序、追求确定的心理倾向。从认识论上说,人们之所以从事各种构建体系的工作,是因为他们认为世界或对象本身是一个有机联系的整体。这个对象是可知的,它在人们观念中的反映,形成了各种大小程度不一的体系概念。对于法律体系,人们有各种理解和表述,诸如“比较完备的法律和法制”“法律的合乎逻辑的独立整体”“一个国家法律渊源的分类的体系”“从立法到实施的法制体系、法治体系或法制系统工程”等,不一而足。但是,作为通常的理解和表述,法律体系最基本的特征就是内容完善、结构严密、内部协调、形式统一四个方面。法律体系的形成,受到多种因素的影响,其中包括一国的历史传统、文化发展、经济状况、社会背景等因素。作为一种部门法律体系的监察法律体系,同样要受到上述因素的影响。