

中国监察法制史稿

张晋藩 著



商務印書館

中国监察法制史稿

张晋藩 著

商务印书馆

2007年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国监察法制史稿/张晋藩著. —北京:商务印书馆,
2007
ISBN 978-7-100-05473-7

I. 中… II. 张… III. 监察—政治制度—历史—中国
IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 057476 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

ZHONGGUO JIANCHA FAZHI SHIGAO

中国监察法制史稿

张晋藩 著

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
北 京 民 族 印 刷 厂 印 刷
ISBN 978-7-100-05473-7

2007 年 8 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2007 年 8 月北京第 1 次印刷

印张 19 1/4

定价: 33.00 元。

目 录

绪 论	1
一、中国监察法制的历史发展	2
二、监察法史的价值与借鉴	18
第一章 夏商的权力监督与官刑	23
第一节 原始社会晚期的权力监督	24
一、原始社会晚期的氏族管理体制及其演变	24
二、原始社会晚期的监督机制	26
第二节 夏商的权力监督与法律	27
一、夏商的权力结构	27
二、夏商的监督机制与治官之法	29
第二章 西周的监察法制	32
第一节 西周的权力结构	32
第二节 西周的监督机制与法律	34
一、监督机制的发展趋势	34
二、谏议监督方式的出现	36
三、监察法的初型	39
第三章 春秋战国时期的监察法制	41
第一节 百家争鸣中的监察思想	41
一、春秋战国各家的监察思想	41

2 中国监察法制史稿

二、法家的监察思想	46
第二节 官僚制度的形成与监察制度的确立	48
一、官僚制度的形成	48
二、监察制度的确立	50
第三节 封建法制的奠基与专门监察法的出现	55
第四章 秦统一后的监察法制	59
第一节 皇帝专制下的官僚政治	59
第二节 皇权专制下的监察思想与监察体制	62
一、监察思想	62
二、监察体制	63
第三节 监察法的发展	67
第五章 两汉的监察法制	71
第一节 西汉专制制度的强化与监察思想的新理念	71
一、君主专制制度的强化	71
二、监察思想的新理念	75
第二节 西汉多元化的监察体制	80
一、御史府系统	80
二、刺史	84
三、司隶校尉	87
四、行政监察系统	89
五、谏官系统	90
六、监察官的管理制度	94
第三节 东汉政权机构的调整与监察体制	98
第四节 两汉法制的发展与专门监察法的出现	106
一、西汉时期的监察法源	107

二、专门性的监察法规	110
三、东汉时期的监察法制	115
第五节 两汉监察法的实施	116
一、立法监察	117
二、行政监察	118
三、司法监察	119
四、人事监察	122
五、仪制监察	123
第六章 三国两晋南北朝的监察法制	125
第一节 礼法杂糅与求谏纳谏的监察思想	126
一、礼法杂糅	126
二、求谏纳谏	128
第二节 各朝的监察体制	131
一、三国时期的监察体制	132
二、两晋的监察体制	138
三、南朝的监察体制	144
四、北朝的监察体制	148
五、监察官的管理制度	155
第三节 监察法的发展	160
第四节 监察法的实施	164
一、立法监察	165
二、行政监察	166
三、人事监察	167
四、经济监察	167
五、司法监察	169

4 中国监察法制史稿

第七章 唐朝的监察法制	173
第一节 开明政治与监察思想	175
一、兼听纳下,有失辄谏	175
二、御史执宪、纲纪是司	178
三、强化监察,分权制衡	180
第二节 趋于定型的监察体制	181
一、中央监察机关	182
二、地方监察体制	190
三、监察职官的管理制度	194
第三节 监察法的不断完备	198
一、《监察六法》	200
二、出使巡察法	202
三、言谏法	204
第四节 监察法的实施	206
一、立法监察	206
二、行政监察	208
三、人事监察	210
四、经济监察	213
五、司法监察	216
第八章 宋朝的监察法制	226
第一节 强化专制主义的监察思想	227
一、“振举纲纪,纠逖奸邪”	228
二、制衡相权,防范臣下结党	229
三、重视纳谏,以广圣聪	233
第二节 监察体制的变化	239
一、中央监察体制	239

二、地方监察体制	246
三、监察官的管理制度	252
第三节 以地方为重点的监察立法	263
第四节 监察法的实施	273
一、行政监察	273
二、人事监察	278
三、经济监察	285
四、司法监察	287
五、仪制监察	292
第五节 辽、金、西夏的监察法制	301
一、辽朝的监察法制	301
二、金朝的监察法制	306
三、西夏的监察法制	319
第九章 元朝的监察法制	326
第一节 “重台之旨”的监察思想	327
一、重台之旨,历世遵其道	327
二、风宪为纪纲之司、职膺耳目	328
三、重纳谏,广视听	330
四、律己正人,不避权贵	331
第二节 “变通”中的监察体制	334
一、中央监察机关——御史台	334
二、地方监察机关	337
三、监察官的管理制度	341
第三节 具有民族特色的监察立法	346
一、《设立宪台格例》	350
二、《行台体察等例》	353

6 中国监察法制史稿

三、《察司体察等例》·····	356
四、《察司巡按事理》·····	361
五、《察司合察事理》·····	363
六、《廉访司合行条例》·····	364
第四节 监察法的实施·····	366
一、行政监察·····	366
二、人事监察·····	370
三、经济监察·····	372
四、司法监察·····	375
第十章 明朝的监察法制·····	385
第一节 重典治吏的监察思想·····	387
一、重耳目之寄,严纪纲之任·····	387
二、广开言路,通达下情·····	388
三、唯才是使,任得其人·····	390
第二节 监察体制的重大改革·····	392
一、中央监察体制·····	396
二、地方监察体制·····	403
三、监察官的管理制度·····	408
第三节 初具体系的监察立法·····	419
一、《宪纲条例》·····	420
二、六科监察法规·····	423
三、南京都察院事例·····	437
四、出巡监察法规·····	440
五、奏请点差法规·····	446
六、回道考察法规·····	448
七、《抚按通例》·····	450

第四节 监察法的实施	454
一、立法监察	454
二、行政监察	456
三、人事监察	459
四、经济监察	463
五、司法监察	467
六、军事监察	474
七、仪制监察	476
八、教育与考试监察	478
第十一章 清朝的监察法制	489
第一节 乾纲独断的监察思想	489
一、乾纲独断,重“耳目之司”	489
二、“国家纪纲,首重廉吏”	493
三、风闻言事,当有实据	495
四、秉公去私,以励台谏	497
第二节 极端专制主义的监察体制	501
一、中央监察体制	502
二、地方监察体制	510
三、监察体制的特点	514
四、监察官的管理制度	525
第三节 法典化的监察立法	537
一、专门性的监察立法	537
二、律典、则例中的监察法内容	549
三、诏谕是最高权威的监察法源	550
第四节 监察法的实施	552
一、立法监察	552

8 中国监察法制史稿

二、行政监察	555
三、人事监察	566
四、经济监察	570
五、司法监察	576
六、军事监察	585
七、考试监察	588
八、仪制监察	590
后记	606

绪 论

中国监察法制史是中国法制史的重要组成部分,它以历代监察法律制度为对象,涉及监察机构的设置、监察制度的构建、监察活动的合法性根据等等,并以揭示其发生、发展、演变的规律性为目的。监察法制的历史同样是源远流长的,监察法律文化的积淀与监察立法经验的积累,都体现了中华民族的智慧与创造力,是遗赠给中华民族子孙的取之不尽的治国财富。

中国古代的权力结构是沿着集权于中央、集权于皇帝的轨道发展的,并且不断地强化。专制主义的中央集权制度之得以矗立,有赖于统一的官僚机构的支撑。官僚机构是推动国家机器运转,实施治国理政取民的物质力量,因此治官——官僚机构的构成因子,具有头等重要的意义。为治官而须察官,为察官而须法律,监察法制就在这个过程中产生和发展。

由于历代的历史背景不同,面对的政治形势也有异,因此监察法制的具体任务是不同的,但总的说来都是维护和保证国家机器正常运转的制衡机制,都是通过整肃百僚,“彰善瘅恶,激浊扬清”,缓和官民之间的矛盾与利益冲突,平衡协调统治集团内部的利益分配,控制个人法定权利以外的占有,借以充分发挥官僚机构的作用和实现对社会的调整。

随着中国古代整体法制的进步,监察法制也获得了稳定发展的

可靠基础,而监察法制的发展,又进一步加深了中国本土法文化的鲜明色彩,凸显了中华法系的特殊性与重大的价值。中国古代监察法制发展的系统性、完整性、持续性都是世界所少有的。它虽然是历史的陈迹,但仍然闪烁着现实性的光彩,向着撷取监察法制历史经验的人们敞开了宝库之门。

一、中国监察法制的历史发展

中国古代监察法制在其漫长的发展过程中,基于社会历史条件的不同,而形成了不同的发展阶段,以及与之相适应的时代特点。

(一) 中国古代监察法制的形成阶段——战国、秦汉

早在夏商时期,随着法制的确立,开始出现了治官之法和对政权内部的权力监督。西周时期,虽然尚未形成行使监察权的专门机构,但是以监察为职掌的职官已有所增长。而穆王时期制定的《吕刑》,其中关于“五过之疵”的规定,已经具有职官监察法的性质。

战国时期,社会的大变动促使政治法律制度发生了重大改革。封建的官僚制度取代了世卿制度。适应对官僚系统的监督需要,执掌监察职能的治官之官的御史已经出现。《史记·滑稽列传》记载,齐威王置酒于后宫,召淳于髡并赐之酒,“问曰:‘先生能饮几何而醉?’对曰:‘臣饮一斗亦醉,一石亦醉。’威王曰:‘先生饮一斗而醉,恶能饮一石哉!其说可得闻乎?’髡曰:‘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。’”可见御史的纠察职责对于百官的震慑作用。

在官僚制度取代世卿制度以后,以及在法家“明主治吏不治民”的思想影响下,对官吏的监督和惩治已经成为法制建设的重要内容。监察法的渊源也由以国王发布的诰、命、训、誓为主,转为向成文法过

渡。如，齐威王任用邹忌为相，制定了《七法》以督奸吏。魏国李悝在《法经·杂律》中也为惩治假借不廉、逾制等职官犯罪提供了法律依据。特别是1975年《云梦秦简》的出土，为秦监察法的发展状况提供了物证。根据《秦简》，行政监察的范围颇广，如：“嗇夫不以官为事，以奸为事，论可（何）毆（也）？当𡇗（迁）。𡇗（迁）者妻当包不当？不当包。”^①“为（伪）听命书，法（废）弗行，耐为侯（候）；不辟（避）席立，𡇗二甲，法（废）。”“当除弟子籍不得，置任不审，皆耐为侯（候）。使其弟子赢律，及治（笞）之，𡇗一甲，决革，二甲。”^②

在司法监察方面，《秦简·尉杂》规定：“岁𡇗辟律于御史”，史书中也有“始皇三十四年，谪治狱吏不直者筑长城及南越地”^③的记载，反映了秦司法监察的施行状况。此外，《秦简·效律》所提到的“计用律不审而赢、不备，以效赢、不备之律𡇗之，而勿令赏（偿）”，当属秦朝的经济监察法。

总括以上，秦虽未制订系统的专门监察法，但有关察吏的规定已成为秦律的重要部分，显示了秦以法治国、以法治吏的大略和法制文明的进步。

以上可见，战国时期，法律既是推动改革的动力，又是确认改革成果的保障，由此而引发了各国频繁的立法活动。在成文法涌动的历史潮流中，监察法也取得了一定的发展。

秦灭六国，统一天下以后，六国的残余势力仍是不安定的因素，因此监察制度建设的重点在郡。郡设监察官郡御史，《秦简·语书》所载：“举劾不从令者，致以律”、“独多犯令，而令丞弗得者，以令丞

① 《睡虎地秦墓竹简·法律答问》，文物出版社，1978年第一版。

② 《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄》，文物出版社，1978年第一版。

③ 《史记·秦始皇本纪》。

闻”，便是郡御史的工作对象与职权范围。此外，监察御史的系统初步建立，职责范围也较为确定，监察法也已逐渐独立于官刑体制之外，所有这一切都标志着监察法制的发展。

汉朝建立以后，随着皇权的加强，中央监察机关已经脱离少府，独立于朝堂之上，同时建立了多元化的监察体制。无论是专门监察、行政监察、特殊监察既分体运作，又互相交叉，以至三公九卿、皇室外戚、京师百官、地方长吏乃至监察官本身，都被置于这张网络之中，受到来自一种或多种监察组织的监督，对于贯通政令，整饬吏治，廓清风气，产生了不可低估的作用。特别是在皇帝的授意安排下，中央监察机关之长御史大夫，“内承本朝之风化，外佐丞相统理天下”，^①使得以丞相为代表的行政权，与以御史大夫为代表的监察权，处于既相维又相抗的状态，而居中驾驭者则是皇帝，这两权平衡，有利于确保皇帝集权。

特别值得提出的是，汉代继承了秦以监郡为监察重点的传统，积极致力于地方监察法规的制定。惠帝三年，“相国奏遣御史监三辅不法事：词讼、盗贼、铸伪钱、狱不直、徭赋不平、吏不廉、吏苛刻、逾侈及弩力十石以上、作非所当服，凡九条。”^②上述九条概括了行政、司法、治安、财经、吏治等方面，其适用范围虽然只是三辅郡特区，内容也比较粗疏，但却是朝廷授权监御史监察地方官吏的法律依据，是中国古代性质较为明确的监察法规，它的出现从一个侧面反映了汉初法制建设的发展。

汉武帝即位以后，锐意推行强干弱枝的政策，元封五年划分全国

① 《汉书·薛宣传》。

② 卫宠：《汉旧仪》卷上。

为十三州郡，各设部刺史一人作为皇帝派往地方的监察官，并在《监御史九条》的基础上制定《六条察郡之法》（又称《六条问事》）。据《汉官典职仪式选用》：“诏书旧典，刺史班宣，周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事，非条所问，即不省。

一条，强宗豪右田宅逾制，以强凌弱、以众暴寡；

二条，二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私、旁招守利、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，烦扰苛暴，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，二千石子弟恃怙荣势，请託所监；

六条，二千石违公比下，阿附豪强，通行货赂，割损政令也。”

刺史《六条问事》是汉初推行强干弱枝政策的产物，也是地方监察制度法律化的重要成果，它与惠帝刺察三辅的九条不同，是全国性的地方监察法规。

《六条问事》的针对性十分明确，它以地方二千石的高官及其子弟，以及作为其社会基础的强宗豪右为主要监察对象，而非一般守令。虽然部刺史不过是六百石的低级官员，但却可以监察、奏弹二千石的地方长吏与王侯，这种以下察上，以卑督尊的规定，是汉代监察法的一个特点，同时也是封建监察法中的一贯原则。但为了防止部刺史滥用职权，严格限定必须按六条的范围问事，否则即为逾限，要受到处罚。豫州牧鲍宣便以“所察过诏条……宜坐免。”^①

《六条问事》是中国封建社会有内容可查的地方性监察法规，它

^① 《汉书·鲍宣传》。

的制定反映了汉初统治集团内部在权力分配上的矛盾,带有特定时代背景加给它的深刻烙印。它所包含的基本规范和所确立的原则,奠定了地方监察法的基础,具有深远的影响。不仅如此,它的条款分明,操作性强,表现出立法技术水平的提高。

除此之外,汉代也以律的形式对王侯国进行行政监察,如颁布《尚方律》严格制裁王侯国逾制;颁布“事国人过律”(按颜师古注“事役吏之员数也”),防止王侯国机构膨胀。汉律中的“阿党”、“附益”之法,也具有监视与防止王侯坐大以及内外官交结的监察法的性质。

两汉监察法,除国家制定法的形式外,皇帝针对特定事项颁发的诏令,也具有最权威的监察法的属性。高皇帝七年诏曰:“狱之疑者,吏或不敢决,有罪者久而不论,无罪久系不决。自今以来,县道官狱疑者,各谳所属二千石官,二千石官以其罪名当报之。所不能决者,皆移廷尉,廷尉亦当报之。廷尉所不能决,谨具为奏,傅所当比律令以闻。”^①武帝元狩六年诏曰:“今遣博士大等六人,分循行天下,存问鰥寡废疾无以自振业者,贷与之……详问隐处亡位及冤失职。奸猾为害野荒治苛者,举奏。郡国有所以为便者,上丞相御史以闻。”^②此外,从文帝起,要求百官推荐“直言极谏之士”,言谏制度也取得一定的发展。

(二) 中国古代监察法制的发展阶段——三国两晋南北朝、唐

三国两晋南北朝是中国历史上持续数百年的割据对峙时期。无论是偏安一隅的南朝,还是统治中原广大地区的北朝,都强化了监察机关的职能和立法活动,以确保专制主义的国家机器的运转。

① 《汉书·刑法志》卷二三。

② 《汉书·武帝纪》卷六。