



*The Legal System of Supervision in Ancient China*

张晋藩 / 著

# 中国监察法制史



商务印书馆  
The Commercial Press

*The Legal System of Supervision in Ancient China*

# 中国监察法制史

张晋藩 / 著

 商务印书馆  
The Commercial Press

2019年·北京

## 图书在版编目(CIP)数据

中国监察法制史/张晋藩著. —北京:商务印书馆,  
2019

ISBN 978-7-100-17899-0

I. ①中… II. ①张… III. ①监察—历史—中国—  
古代 IV. ①D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 245230 号

权利保留,侵权必究。

## 中国监察法制史

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

北京艺辉伊航图文有限公司印刷

ISBN 978-7-100-17899-0

---

2019年12月第1版

开本 880×1230 1/32

2019年12月北京第1次印刷

印张 19¼

定价:78.00元

# 修订版序

## 中国监察体制改革的历史文化渊源及现实意义

中国古代监察制度产生于中华民族的文化土壤上,具有鲜明的特征,其发展历程充分体现了中华民族的智慧与创造力。中国古代的统治者不仅注重监察体制的完善,而且致力于监察法的制定,以保证监察效能的发挥。中国古代的监察系统对中央和地方实行全覆盖,整个官僚队伍都被纳入监察网络之中,从而决定了监察所涉及的内容是广泛的,形式是多样的,制约机制的特殊作用是突出的。

作为国家制度的重要组成部分,中国古代监察制度的基本任务就是整肃百僚、纠正官邪、弹劾非违、维持纲纪,以确保官僚队伍的基本素质,并通过“彰善瘅恶,激浊扬清”,充分实现国家的职能。

监察制度的运行,发挥了积极的规范和制衡作用。无论是国家最高行政机关,还是最高军事机关都在监察范围之内;并且涉及国家政务的方方面面,如行政监察、立法监察、人事监察、司法监察、经济监察、军事监察、仪制监察、文教监察、科考监察等,有时还派出御史进行专项监察,如巡仓御史、巡遭御史,由皇帝临时派出巡按地方的御史,作为天子的耳目之司,位卑但权重。小事立断,大事奏裁,有些司法案件可以调集一千人犯进行审理。位卑便于皇帝控制,权重在于是皇帝耳目之寄。御史出巡,或定期,或不定期,或专项,都要对皇帝负责。御史回朝

以后,直接向皇帝奏报,宰相无权过问。

随着监察制度的发展,监察立法也相应地由简单到复杂,由单项到法典化,使得监察活动有法律根据,不仅如此,监察立法也限制了监察权的行使,使监察官不得任意超越法律行事,这也是中国古代以法为治的一种表现。清朝的监察法《钦定台规》,集历代监察立法之大成,内容包括训典、宪纲、六科、各道、五城、稽查、巡察和通例等八类,其完备性为世界所少有。在中华传统法文化中,监察法律文化具有特殊性和典型性。

中国古代的监察制度受到近代政治家、思想家的重视。晚清改革官制时,都察院存而不废。孙中山提出的五权宪法,也包括了监察权在内。当前,本书再版之际,正值中央推进国家监察体制改革,构建监察委员会,制定和颁布《监察法》,表现出对于中华监察法律文化的择善而从的结果。

本书着重修改之处有三:一、加强监察思想部分,以显示思想对于制度建设的引领作用;二、沟通中枢制度与监察制度的内在联系,强调中枢制度的发展变化对于监察制度的直接影响;三、充实了明清两朝的监察立法,作为古代最后两个王朝,监察法和其他立法一样,均已达到相当完备的程度,因此,不吝笔墨,加以论述。

以史为鉴,可知兴替,中国古代监察法制史留给我们许多具有现实借鉴意义的文化资源,值得认真研究、总结和弘扬。

张晋藩

2018年11月15日

# 目 录

绪论	1
第一章 夏商的权力监督与官刑	21
第一节 原始社会晚期的权力监督	22
第二节 夏商的权力监督与法律	25
第二章 西周的监察法制	30
第一节 西周的权力结构	30
第二节 西周的监督机制与法律	31
第三章 春秋战国的监察法制	38
第一节 百家争鸣中的监察思想	39
第二节 官僚制度的形成与监察制度的确立	47
第三节 列国法制的发展与专门监察法的出现	53
第四章 秦统一后的监察法制	57
第一节 皇帝专制下的官僚政治	57
第二节 监察思想	60
第三节 监察体制与监察法	62
第五章 两汉的监察法制	68
第一节 西汉官僚政治的强化与监察思想的发展	68
第二节 西汉多元化的监察体制	80
第三节 东汉政权机构的调整与监察体制的变动	97
第四节 两汉法制的发展与监察法的复杂化	105

## 2 中国监察法制史

第五节	两汉监察法的实施·····	115
第六章	三国两晋南北朝的监察法制·····	125
第一节	割据对峙的政治形势与监察思想的复杂化·····	126
第二节	各朝的监察体制·····	135
第三节	监察法的发展·····	161
第四节	监察法的实施·····	165
第七章	唐朝的监察法制·····	174
第一节	开明政治下的监察思想·····	175
第二节	趋于定型的监察体制·····	186
第三节	监察法的不断充实·····	202
第四节	监察法的实施·····	210
第八章	宋朝的监察法制·····	228
第一节	强化中央集权的监察思想·····	229
第二节	监察体制的变化·····	242
第三节	以地方为重点的监察立法·····	264
第四节	监察法的实施·····	274
第五节	辽、金、西夏的监察法制·····	300
第九章	元朝的监察法制·····	324
第一节	“重台之旨”的监察思想·····	325
第二节	“变通”中的监察体制·····	332
第三节	具有民族特色的监察立法·····	343
第四节	监察法的实施·····	362
第十章	明朝的监察法制·····	380
第一节	重典治吏的监察思想·····	382
第二节	监察体制的重大改革·····	388
第三节	渐趋完备的监察立法·····	413

第四节	监察法的实施·····	451
第十一章	清朝的监察法制·····	483
第一节	乾纲独断的监察思想·····	483
第二节	极端专制主义的监察体制·····	495
第三节	法典化的监察立法·····	529
第四节	监察法的实施·····	555
后记	·····	604
再版后记	·····	605

## 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,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,实施治国理政驭民的物质力量,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。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(迁)。(迁)者妻当包不当? 不当包。”<sup>①</sup>“为(伪)听命书，法(废)弗行，耐为侯(候)；不辟(避)席立，赀二甲，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，赀一甲，决革，二甲。”<sup>②</sup>

在司法监察方面，《秦简·尉杂》规定：“岁讎辟律于御史”，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”<sup>③</sup>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、不备之律赀之，而勿令赏(偿)”，当属秦朝的经济监察法。

以上可见，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。

总之，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。

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》。

汉朝建立以后,随着皇权的加强,中央监察机关已经独立于朝堂之上,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”,<sup>①</sup>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,务使两权平衡,以利于确保皇帝集权。

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”。<sup>②</sup> 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》记载:“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、

<sup>①</sup> 《汉书·薛宣传》。

<sup>②</sup> (东汉)卫宠:《汉旧仪》卷上。

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，请托所监；

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，同时也是中国古代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……宣坐免”。<sup>①</sup>

《六条问事》是中国古代社会有文献可查的地方性监察法规，它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，汉代也以单行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

<sup>①</sup> 《汉书·鲍宣传》。

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。”<sup>①</sup>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。”<sup>②</sup>此外,从文帝时起,要求百官推荐“直言极谏之士”作为言谏官,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。

这一时期御史台在建制上趋于规范化,而风闻奏事的实行标志着御史职权的扩大。利于监察系统的谏官的组织 and 职权也趋于规范化。就监察立法而言,三国时曹魏贾逵任豫州刺史,鉴于“长吏慢法,盗贼公行,州知而不纠”,提出仿汉《六条问事》,“考竟其二千石以下阿纵不如法者,皆举奏免之”。贾逵的建议得到魏文帝的允准,“布告天下,当以豫州为法”。<sup>③</sup>根据《九朝律考》转引《文选》“齐故安陆昭王碑文”,贾逵在汉六条的基础上,提出了新的《察吏六条》。即:“察民疾苦冤失职者;察墨绶长吏以上居官政状;察盗贼为民之害及大奸猾者;察犯田

① 《汉书·刑法志》卷二三。

② 《汉书·武帝纪》卷六。

③ 《三国会要》卷二三。

律四时禁者；察民有孝悌廉洁行修正茂才异等者；察吏不簿入钱谷放散者。所察不得过此。”魏《察吏六条》基于历史条件的变化，使得原汉六条的精神——强干弱枝，已不复见，其基点是对地方长吏进行行政治安监察、财经监察与人事监察。《察吏六条》不仅范围有所缩小，标准也较低，尤其是魏文帝的统治权威远逊于汉武帝，而地方刺史、州牧日益严重的揽权滋肆，更非一纸空文所能约束。

晋统一后，监察立法与整个立法一样出现了活跃的态势。泰始四年六月，诏颁“察长吏能否十条”和“察长吏八条”，前者是：“田畴辟，生业修，礼教设，禁令行，则长吏之能也。人穷匮，农事荒，奸盗起，刑狱烦，下陵上替，礼义不兴，斯长吏之否也。”后者是：“若长吏在官公廉，虑不及私，正色直节，不饰名誉者，及身行贪秽，谄黷求容，公节不立，而私门日富者，并谨察之。”同年十二月又诏颁“五条律察郡”：“一曰正身，二曰勤百姓，三曰抚孤寡，四曰敦本息末，五曰去人事。”<sup>①</sup>

上述监察立法虽以地方长吏为重点，但事实上魏晋以来士家大族把持政权，是中国历史上突出的门阀政治时代。士族们凭借政治特权骄奢淫逸，巧取豪夺，鱼肉乡里，无所不为，因此西晋监察法难以认真推行。至于东晋和南朝，由于士族揽权，崇尚清谈，监察法制无所建树。相反，北朝在创建总体法制的同时，也进行了监察立法。

北朝少数民族入主中原以后，为了立足长远，在政治上励精图治；在文化上追踪两汉，力戒南朝清谈玄学之风；在法制上以《汉律》为楷模，其中西魏的《六条诏书》和北周的《诏制九条》，是具有代表性的监察立法。

西魏大统十年九月，度支省尚书苏绰奉命制定《六条诏书》：一修身心，二敦教化，三尽地利，四擢贤良，五恤狱讼，六均赋役。对这六条

<sup>①</sup> 《晋书·武帝纪》。

“太祖甚重视，常置诸座右，又令百司习诵之，其牧守令长，非通六条及计帐者，不得居官”<sup>①</sup>。苏绰所定六条既是考绩的标准，也是察吏的原则性规定，这两者的结合，反映了监察职能的扩大。

北周宣武帝即位以后，在遣大使巡察诸州时，颁发《诏制九条》，宣下州郡，作为察吏的根据。《诏制九条》：“一曰决狱科罪，皆准律文；二曰母族绝服外者，听婚；三曰以杖决罚，悉令依法；四曰郡县当境贼盗不擒获者，并仰录奏；五曰孝子顺孙义夫节妇，表其门闾，才堪任用者，即宜申荐；六曰或昔经驱使，名位未达，或沉沦蓬荜，文武可施，宜并采访，具以名奏；七曰伪齐七品以上，已敕收用，八品以下，爰及流外，若欲入仕，皆听预选，降二等授官；八曰州举高才博学者为秀才，郡举经明修律者为孝廉，上州、上郡岁一人，下州、下郡三岁一人；九曰年七十以上，依式授官，鳏寡困乏不能自存者，并加禀恤。”<sup>②</sup>《诏制九条》首察官吏决狱科罪是否准律，不仅强调依法断罪、追求司法公正，更重要的是借以克服拓跋族任意施刑的传统习惯。关于母族绝服外听婚，和旌荐孝子顺孙义夫节妇等规定，反映了对于汉族礼制的尊重，这种文化上的适应性，对于北朝稳定统治具有重要意义。

唐朝是中国古代社会的盛世，也是监察制度的重要发展阶段。唐初，统治者从总结历史经验中比较清醒地认识到监察机关对于维护国家纲纪的作用，因而给予充分肯定和重视。据《文献通考·职官七》记载：“自贞观初，以法理天下，尤重宪官，故御史复为雄要。”唐睿宗说：“彰善瘅恶，激浊扬清，御史之职也。政之理乱，实由此也。”<sup>③</sup>玄宗在《饬御史·刺史·县令诏》中更进一步表示：“御史执宪，纲纪是司。”<sup>④</sup>

① 《周书》卷二三《苏绰传》。

② 《周书·宣帝纪》。

③ 《唐大诏令集》卷一〇〇。

④ 《全唐文》卷二九。

唐朝建立了一台三院的监察体制,克服了秦汉以来多元监察体制所造成的职权不清,系统紊乱的弊病,具有监察体制定型的意义,对后世影响深远。

不仅如此,鉴于隋末暴君专制、两代而亡的教训,皇帝比较重视臣下谏言。唐高祖在《颁示孙伏伽谏书诏》中说:“周隋之际,忠臣结舌,一言丧邦,良足深戒。”<sup>①</sup>唐太宗不仅强调“主欲知过,必藉忠臣”,而且在行动上重视听取谏诤,“每有谏者,纵不合朕心,朕亦不以为忤,若即嗔责,深恐人怀战惧,岂肯更言”。<sup>②</sup>由此而形成了台谏并立的格局。

唐朝又是法制臻于成熟和完备的朝代,《唐律疏议》和《唐六典》均以规范详密著称于世,并为唐朝监察机构的设置与运作提供了重要的法律根据。除律典外还有令、格、式、敕等法律形式,形成了较为完整的法律体系。其中,皇帝颁发的以监察为内容的大量诏令,对于国家机关之间的制衡关系,以及监察机关的活动原则,起到了指导的作用,是监察法的重要内容。特别是玄宗时期制定的《监察六条》是专门的监察法,达到了新的水平。根据《新唐书》卷四十八所载,玄宗开元年间仿汉制制定《监察六条》,其内容如下:“凡十道巡按,以判官二人为佐,务繁则有支使。其一,察官人善恶;其二,察户口流散,籍帐隐没,赋役不均;其三,察农桑不勤,仓库减耗;其四,察妖猾盗贼,不事生业,为私蠹害;其五,察德行孝悌,茂才异等,藏器晦迹,应时用者;其六,察黠吏豪宗兼并纵暴,贫弱冤苦不能自申者。”

唐代《监察六条》虽以汉《六条问事》为宗,但汉唐历史条件不同,而有所变化。开元二十二年二月十九日玄宗在《置十道采访使敕》中,

① 《全唐文》卷一。

② 《贞观政要》卷二《求谏第四》。