

# 中国古代监察机关的权力地位与监察法

张晋藩

(中国政法大学, 北京 100088)

【摘要】监察是中国古代职官管理的一项重要制度。中国古代监察机关，通过建立遍于全国的监察网络，统一行使监察权，不断提高监察的权威性；同时通过实施立法监察、行政监察、司法监察，不断扩大监察权力，实现了监察对象的全覆盖，形成了扼制官吏腐败的一道重要防线。中国古代监察法是中国古代法律体系中独具特色的组成部分和中华法系的重要表征。监察法的发展和监察机关权力的演变是相向的，同时也为后者开展监察活动提供了法律依据。中国古代监察法制可为当前的监察体制改革提供可资借鉴的历史镜鉴。

【关键词】监察机关；监察权；监察法；治吏

【中图分类号】D691.49 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2016)06-0007-08

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2016.06.002

中国古代监察机关是产生于中华民族文化土壤之上的独立的政权机关，它以确定的工作对象——官和特殊的工作方式——弹劾非违、纠正缺失，而有别于一般的政权机关。监察机关经过漫长的发展过程逐渐由品格不高，甚至没有独立衙门的一般监察机关，跃升为与最高行政机关、最高军事机关并列，成为直属于皇帝的极具权威性的监察机关，并且受到历代皇帝的赞誉。例如唐睿宗说“彰善瘅恶，激浊扬清，御史之职也。政之理乱，实由此焉。”<sup>[1]</sup>元世祖说“中书朕左手，枢密朕右手，御史台是朕医两手的。”<sup>[2]</sup>在元朝，中书是最高行政机关，枢密院是最高军事机关，御史台不仅与之平列，而且还有权进行监督、纠弹，即所谓“医两手”。世祖的这个评价被称为“重台之旨”，为继任的元统治者所奉行。

明初太祖朱元璋深知官吏贪渎危害百姓是元末农民大起义的起因，因而对监察机关十分重视。他曾面喻御史“国家立三大府，中书总政事，都督掌军旅，御史掌纠察，朝廷纲纪尽系于此，而台察之任尤为清要。”<sup>[3]</sup>

皇帝以监察机关为自己的耳目，使它在国家机构中具有居高临下的态势，上可规谏君主，下可指参百僚，对国家政治得失、用人行政以及他们认为大利大害、应兴应革之事，均有发言权，并且受到最高统治者的保护。晚清预备立宪期间，进行了大规模的官制改革，对于都察院的存废，曾经发生争论，结果虽然废除了都察院所属的五城察院，却仍然保留了都察院的体制，说明它在统治者心目中的地位。

其所以如此，不是偶然的：一者，监察机关所涉猎的范围，几乎覆盖了国家活动的方方面面，无论是

【收稿日期】2016-12-01

【作者简介】张晋藩，2011 计划司法文明协同创新中心顾问，中国政法大学终身教授、博士研究生导师，中国政法大学法律史学研究院名誉院长。

立法、人事、行政、经济、司法、军事、仪制、文教等均需要接受监察与监督，从而在一定程度上维持了国家纲纪，制衡了国家机关之间的权力关系，推动了国家机器的正常运转。

再者，通过御史监郡、监州和定期不定期巡按地方，形成了全国性的监察网络，使中央与地方的政令得以沟通、法律法规得以统一适用，并及时纠正管理的缺失与官吏的腐败，从而有效地维护了中央集权制度。

三者，制定了严密的监察法。将监察权的行使纳入法定范围以内，做到了监察有据，奉行有准，打击了违法失职的官吏，整肃了官僚队伍的素质。以下就这三个方面的问题具体加以阐述。

### 一、监察权的指向和范围

如前所述，中国古代监察机关的职掌极为广泛，本文限于篇幅，只就立法监察、行政监察、司法监察三个方面加以概述。

#### (一) 立法监察

其主要表现是：

1. 根据形势和需要提出立法建议。如西汉时，御史中丞又称为御史中执法，审核律令是其主要执掌。汉文帝十三年，太仓令犯法当刑，其女缇萦上书愿没为官婢以代父受刑，文帝就此事召集御史大夫等人参加讨论，最终废除肉刑，并“具为令”。<sup>[4]</sup>清朝入关以后，法律疏漏不足以调整复杂的社会关系，顺治二年，福建道监察御史姜金允奏请敕部速行定律，以垂永久，得旨“著作速汇辑进览，以便裁定颁行。”<sup>[5]</sup>

2. 在立法执行过程中，如发现各种法律形式之间矛盾冲突，有权建议修正。如成化元年三月，辽宁巡抚滕昭在审理武官犯法时，发现《大明律》与太祖手定的《大诰武臣》发生矛盾，他建言但用《大明律》，以维护《大明律》的统一适用和权威，减少由于法律矛盾而引起的尴尬局面。此议为皇帝所采纳。雍正元年，巡视东城御史汤之旭奏言“律例最关紧要，今六部见行则例，或有从重改轻，从轻拟重，有先行而今停，事同而法异者，未经画一。乞简谄练律例大臣，专掌律例馆总裁，将康熙六十

一年以前之例并大清会典，逐条互订，庶免参差。”世宗遂命大学士朱轼等为总裁，谕令于应增应减之处，再行详加分晰，作速修完。三年书成，五年颁布。<sup>[6]</sup>

3. 对于任意修改成法，有权提出驳正。如宣德二年三月，御史郑道守针对一件擅改成法，不依《大明律》断罪量刑的犯奸案，向皇帝建言“犯奸妇女，律当去衣受刑，以励风俗。今法司亦听纳米赎罪，其间无米输纳，拘系于狱，益纵淫秽，乞敕治之如律。”<sup>[7]</sup>帝纳其言，令法司依律惩罚该犯奸妇女。

由于律令是国家意志的体现，因此制定的过程十分严格、认真。为了维持法律的稳定性，监察官虽可通过立法监察提出法律修改意见，但需要经过严格的程序，方可改动。隆庆元年皇帝特别指示抚按官不得轻变旧制，“其有法久弊生，利少害多，果不便于民者，必须抚按斟酌会议，务求上下相安，远迩称便，方许施行”。<sup>[8]</sup>

#### (二) 行政监察

行政监察是监察机关工作的重点，主要表现为：

1. 监察行政机关是否贯彻和实施国家法令与各项政策；官员奏事有无专断擅权与违失；察举弹劾官吏违法失职怠于政事。

东汉时，侍御史“掌察举非法，受公卿郡吏奏事，有违失举劾之”；<sup>[9]</sup>唐朝宰相以下，最主要的行政机关是吏、户、礼、兵、刑、工六部，为监察六部，设监察御史六人为六察官，“分察尚书之司，纠其过失”，称为部察。

宋朝沿承唐朝的六察制度。元丰六年，各设御史一员分掌六察，<sup>[10]</sup>六察御史“皆按法举察诸司所施行失当”。六察加强了对行政机关的监督作用，所谓“朝廷以天下事分六曹以治之，都省以总之，六察以案之。六曹失职则都省在所纠，都省失纠则六察在所弹，上下相维，各有职守”。<sup>[11]</sup>

宋初在加强专制主义中央集权政策的推动下，御史的监察锋芒也指向宰相。太祖时殿中侍御史雷德骧竟然弹劾开国功臣宰相赵普“强市人第宅，聚敛财贿”。<sup>[12]</sup>至仁宗朝以后，御史弹劾宰相层出叠见。如皇祐三年，殿中侍御史唐介弹劾宰相文彦博“守蜀日造间金奇锦，缘阉侍，通官掖，以得执

政”。<sup>[13]</sup>至和二年，御史中丞孙忞弹劾宰相陈执中“务徇私邪，曲为占庇”。<sup>[14]</sup>治平四年，御史中丞王陶“奏弹宰相不按常朝班”。<sup>[15]</sup>大观年间，蔡京为相，御史中丞石公弼与殿中侍御史张克公“论其罪”，<sup>[16]</sup>蔡京罢相。

明清两朝对于官僚结党深恶痛绝，《钦定台规》明确指出，“结党恶习诚朝廷之大患”，一再要求科道官员要“公正无偏”，不避权贵，勇于举劾官吏中结党攀缘之习。对于“自皇子诸王及内外大臣官员有所为贪虐不法，并交相比附倾轧党援，理应纠举之事，务宜大破情面、据实指参，勿得畏怯贵要，瞻徇容隐”。同时，严禁各衙门大小官员私交私宴及庆贺馈送，违犯者科道官应指名特纠，敕吏部从重议罪，失纠者一并严处。

2. 监察各行政机关的公文流程，如违限、迟滞予以纠弹，以促进行政效率。

唐朝为使中央政令迅速下达专门制定了有关文书收发、执行与管理的公文勾检制度。各行政部门均设勾检官，勾检制度对于提高行政效率起着积极的作用，因此为后世所沿承。

宋朝仿照唐朝的勾检制度，建立“点检制度”，由御史定期或不定期至三省、枢密院、六部点检文簿，如发现文书积压，则及时弹奏。元丰三年五月，御史台点检三司自熙宁八年至元丰二年的文簿，发现“不结绝百九十事”。神宗诏令“大理寺劾官吏失销簿罪”。<sup>[17]</sup>元丰五年十二月，神宗诏“御史台秋冬季差御史一员，赴三省点检诸房文字稽滞，毋得干预其事。”<sup>[18]</sup>次年，诏御史台“每半年轮御史一员，取摘三省诸房簿点检稽滞差失。”<sup>[19]</sup>如御史失察则予以惩罚，元丰四年司农寺积压“未了文字二千四百余件，未了账七千余道，失催罚钱三百九十余千，未架阁文字七万余件”，监察御史王祖道、满中行二人因未及时弹奏，分别罚铜十斤和六斤。<sup>[20]</sup>

明朝制定照刷法，都察院通过审查各衙门文卷而实施书面监察。经过照刷，根据不同情况，分为照过、通照、稽迟、失错和埋没五种，分别上奏。为加强各衙门的行政效率，清廷赋予都察院督催、注销案卷的权责。所谓督催，即督促检查各行政机关所承担的公务是否如期完成。所谓注销，就是及时办理所承

担事项的注销手续，以示了结。督催、注销制度在清朝十分完备，从机构设置、办事程序，到督催内容标准及处治办法都有明确规定。

3. 监察官参与定期举行的中央官吏和地方官吏的考课。

唐开元二十五年十二月二十四日，命诸道采访使考课官人善绩，三年一奏，永为常式。至二十七年二月七日，又颁敕文“三载考绩，黜陟幽明，允计大猷，以劝天下。比来诸道所递善状，但优仕进之辈，以为选调之资，责实徇名，或乖古义。自今以后，诸道使更不须善状。每三年，朕当自择使臣，观察风俗，有清白政理著闻者，当别擢用。”<sup>[21]</sup>

明清两朝，对百官的考课采取“京察”“大计”两种形式。京察适用于京官，都御史参与主持。地方官层层考核，由带都御史衔、副都御史衔的督抚最后审核，上报吏部与都察院。无论京察大计，吏科给事中均参与整个过程，就便监察。监察官参与或主持百官考课，不仅是行政监察的一项内容，也是人事监察的具体表现。

### (三) 司法监察

司法是一项国家活动。司法状况如何不仅关系到当事人的诉讼结果，也影响着社会的稳定和国家的治疗。历代统治者都非常关注司法。为了遏制司法渎职行为，历代统治者除选良吏执掌司法外，还充分发挥司法监察制度的作用。司法监察是中国古代监察制度的核心内容，对于遏制司法腐败起到了重要的作用。

中国古代司法监察的方式主要有：

#### 1. “杂治”会审，决定大狱

所谓“杂治”，是指监察官与其他部门的行政官员共同审理案件的体制。如汉武帝时东平王云被人控告“谋拭上为逆”，此案便由廷尉、丞相长史、御史中丞共同审理。汉时的“杂治”发展至唐朝，形成了三司推事的体制，也就是刑部、大理寺、御史台长官共同审理大案要案。至明清两代，着意从制度和立法上确保监察机关对司法的监察，并在唐代“三司推事”的基础上，建立了三法司——由刑部、都察院、大理寺组成的最高司法审级。根据《明史·刑法志》载“刑部受天下刑名，都察院纠察，大理寺驳正。”会审制度使得监察机关的司法监察得到了重要

的制度保证和组织保证。

除三司会审外，还有九卿会审，就是三司外加其他六个部门的行政官员共同审判大案要案及死刑复核案件。三司会审或九卿会审为司法监察提供了平台。凡属死刑奏案，多由会审审定，由皇帝勾决。在会审中，御史台和明清时期的都察院长官不仅是会审的主要成员，就便负责、监督案件的审理情况，而且还派出御史纠弹无故不参加会审的官员。

## 2. 审录囚徒，辨明冤枉

御史受命巡按地方，既考察官吏的治绩、农业的丰歉，更重要的是进行司法监察。唐时划分天下为十五道监察区，由御史台所属监察御史定期巡按所属州县。所察内容广泛，但以司法监察为重点。此外，朝廷也不定期地派出使臣巡行天下。贞观八年正月，太宗发布《遣使巡行天下诏》，派遣监察御史萧禹等“分行四方，申谕朕心，延问疾苦，观风俗之得失。察政刑之苛弊”。

明朝洪武十四年遣监察御史林愿、孙荣、石恒等分按各道罪囚。洪武十五年设十二道监察御史（后增为十三道），因为监察御史是皇帝的耳目之司，所以御史巡按州县，实质上是代表皇帝对地方司法的控制和监察。地方官吏有罪，由巡按御史按问；地方无权管辖的案件，由巡按御史审理；地方重案的复审权，也由巡按御史行使。巡按御史在依法问罪、辨明冤枉方面，确实起到了一定的作用。

巡按地方进行司法监察的重要方式之一就是录囚。所谓录囚就是审录在押的囚犯，如发现冤抑就便纠正。录囚制度始于汉，汉代部刺史的重要任务之一，就是查核所辖郡国狱案，若发现冤狱，即责令郡太守纠正。《后汉书·百官志五》载“诸州常以八月巡行所部郡国，录囚徒。”胡广注曰“县邑囚徒皆阅录，视参考辞状，识其真伪，有侵冤者即时平理也。”据《后汉书·百官志五》载“诸州常以八月巡行所部郡国，录囚徒。”

为了避免囚系淹延，宋乾兴元年十一月，真宗诏令御史纠察在京刑狱和诸路监司及州县长吏，“凡勘断公事，并须躬亲阅实，无令枉滥淹延。”<sup>[22]</sup>元祐元年十二月，哲宗令监司参与对地方刑狱案件的督察，“虑囚系淹延，在京委刑部郎中及御史台刑察官，开封府界令提点刑狱司，诸路州军令监司催促结

绝”。<sup>[23]</sup>因此录囚既是御史台的职掌之一，也是司法监察的重要方式。

由于录囚制度是行使司法监察权的重要方式，其任务就是辨明冤枉、及时纠正，借以监督司法活动、统一法律的适用，所以自汉以后延续了一千余年。

## 3. 查核积案，按期审结

积案不结几乎是司法的通病，以清朝为例。嘉庆十五年，都察院上奏章指斥外省“疲玩因循”，积案不结，并将咨交各省案件逾期不结者，开单进呈，引起仁宗的重视，分别对旷废职守的各督抚予以惩处。为了杜绝地方积案之弊，都察院更定咨案审理章程：“凡咨交各省案件，都察院至三个月时，对届限各案咨催两次，参奏两次，年终统计汇参。咨案逾限不完省份的督抚，须自请处分。”<sup>[24]</sup>都察院新立的这一章程，为地方案件的按期审结，提供了法律依据，有助于减轻民间的讼累。

## 二、建立遍于全国的监察网络，以沟通中央与地方的关系、统一适用法令

历代除设置监郡、监州的固定御史外，更重要的是通过御史巡按制度，使中央与地方的政令沟通，法律统一适用，及时纠正地方管理的缺失和弊政。

如贞观八年太宗李世民发布《遣使巡行天下诏》，“宜遣大使，分行四方，申谕朕心，延问疾苦，观风俗之得失，察政刑之苛弊。耆年旧齿，孝悌力田。义夫节妇之家，疾废茕嫠之室，须有旌赏贍，听以仓库物赐之。若有鸿才异学，留滞未班；哲人奇士，隐沦屠钓，宜精加搜访，进以殊礼。务尽使乎之旨，俾若朕亲觐焉。”<sup>[25]</sup>可见，御史出巡涉及面之甚广，不限于行政监察、司法监察。不仅如此，此次遣使当属奉诏特使，所谓“若朕亲觐”。神龙二年又颁敕，选官二十人，“分为十道巡察使，二周年一替，以廉按州部。俾其董正群吏，观抚兆人。议狱缓刑，扶危拯滞。若能抗词直笔，不惮权豪，仁恕为怀，黜陟咸当，别加奖擢，优以名器。如脂韦苟全，遽除威施，高下在心，顾望依附者，将迁削摒弃，肃以宪章。”<sup>[26]</sup>开元八年玄宗遣御史大夫王昉等巡按诸道，“巡内有长吏贪扰，狱讼冤抑，暗濡尸禄，苟虐在官，即仰随事按举所犯状，并推鞠准格断覆讫闻奏，仍便

复囚”。<sup>[27]</sup>

上述诏制表明了遣使出巡的必要性，不仅明确了监察的范围和内容，而且明确要求出使巡察发挥皇帝耳目之司的作用，务必做到“事无巨细得失，皆令访察奏闻，所以明四目，达四聪也”。

至明朝，御史巡按地方，逐渐制度化。

#### （一）明确出巡任务和严格“点差”派遣

《明史·职官二》记载“巡按则代天子巡狩，所按藩服大臣、府州县官，诸考察、举劾尤专。大事奏裁，小事立断，按临所至，必先审录罪囚，吊刷案卷，有故出入者理辩之。诸祭祀坛场，省其墙宇祭器，存恤孤老、巡视仓库、查算钱粮、勉励学校、表扬善类、翦除豪蠹，以正风俗，振纲纪。”

明朝对巡按御史的选派称为点差，即点派差遣。一般先由都察院从御史中拟定候选人二人，由都御史在朝会时引至皇帝，最后由皇帝点差其中一员。点差一般要遵循以下几条原则：一是唯以才力相应，不拘历任先后。二是根据地理位置不同而决定人选，做到人地相宜。三是根据路程远近和事务繁简而分为大、中、小三等。初任御史时必须先经小差，经考核合格后，再经过中差，然后派遣为大差。这一程序严格，目的是保证巡按御史能够有效地发挥监察作用。

#### （二）巡按御史的职责

御史巡察地方，首先是司法监察（见前述）。此外，代替三法司核实所巡地方官员犯罪的事实。如所告为本县官吏则发往该府；如所告为本府官吏，则发往布政司；如所告为布政司，则发往按察司；如所告为按察司官吏及申诉各司官吏歪曲法律等事，不许转托，巡按御史亲自审问。

巡按御史除司法监察外，还兼有了解民风等职责，对政绩显著的地方官员和志行卓异的孝子、节妇等，在核实后，或移交有关部门，或上奏皇帝，请求予以表彰。

#### （三）巡察方式

御史巡按地方一般采用明察或暗察的方式进行。明察是公开地到官府吊刷卷宗、审录罪囚，接受百姓诉讼，有时还将视察的内容通知州县，称为刷牒，州县据此预做准备。

暗察是一种不张声势地深入民间微服私访的方

式，《出巡事宜》规定“凡考察官吏廉贪贤否，必于民间广询密访，务循公议，以协众情”。巡按御史实行便服暗察，所获的官吏治政信息具有较强的客观性。因此，大多采取暗察的巡查方式。

#### （四）回道考核

御史完成巡按各地任务，返回都察院，称为“回道”。出巡御史回道时，必须按照考察所列项目，列举巡历地方的办事经过，其已完、未结及具体处理过程等，一一开奏明白，并造册上报。都察院考察回道御史所依据的准则和标准，以嘉靖十三年制定的《巡按御史满日造报册式》二十八条和《按察司官造报册式》十一条最为详备。

巡按御史任满时须造册呈报自己在任内所办之事，呈报的项目有二十八项之多。然后由都察院派人勘实，称职者得以仍旧任御史，不称职者改调。嘉靖六年，明世宗就都察院“今后巡按御史满日，务要严加访察，果无赃私过犯，推诿避事等项实迹，取具该道结勘明白，方许回道管事。若有不职事迹，不许朦朧具奏。照例奏请罢黜”。<sup>[28]</sup>明代巡按御史因违法被惩处之事很多，如宣德时“巡按湖广御史赵伦，需索官民辂绮，收买人口，又与乐妇通好，命谪戍辽东”。<sup>[29]</sup>

巡按御史制度改变了坐镇受理吏民检举与诉讼的单一被动的监察方式，在一定程度上减少了虚监、失监的官僚主义现象，大大提高了监察的效果。明会典中还规定了巡按御史的回避制度“凡北人如直隶、山东、山西、陕西、河南，不差两广、云贵。南人如福建、广东、广西、云南、贵州不差三边”。<sup>[30]</sup>

### 三、中国古代监察法的价值

中国古代的监察法是和监察机关权力的演变相向发展的，由简单到复杂，由地方到中央，由单行法规到完整的法典，成为中国古代法律体系中独具特色的组成部分和中华法系的重要表征。监察立法规定了监察机关的职掌，规范了监察机关的行动准则和程序以及监察官的违法制裁，因而是监察机关活动的法律依据，它的权威性增强了监察机关的权威性和合法性，它的价值不限于特定的历史时期，

也给当代的监察制度与法制建设提供了历史的经验和借鉴。

汉武帝时，划分全国为十三部监察区，设监察官刺史负责监察地方长官和豪强势力，防止形成不利于加强中央集权的割据势力。刺史根据朝廷发布的《六条问事》行使监察权。《六条问事》的内容主要是惩治强宗豪右和二千石倚强凌弱、同行货赂、选署不平、聚敛为奸、割损政令、风厉杀人等违法行为，从中可看出监察的主要对象和打击的重点行为。

至唐代，为了规范按察使的监察职责，颁行仿汉《六条问事》的《监察六法》：“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，不事生产，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。”<sup>[31]</sup>

《监察六法》基于唐朝的特定历史条件，较之汉代有所不同：首先，首列察官人善恶，扩大了监察范围。汉时刺察限“二千石以上”的地方长吏，唐“六法”纠察对象，不论官品，是官皆察，以惩治贪官污吏、察举为官优劣，旁及官吏的品德、政绩、文才、修养等，反映了统治者对地方吏治的重视。

其次，《监察六法》将户口、赋役、农桑、库存作为监察的重要内容，反映了唐代社会处于相对稳定和谐的状态，国家以发展经济为目标，而地方临民之官在这方面承担着至关重要的任务。将经济指标列为监察的重点内容，是与汉隋六察不同的。

再次，为了网罗人才，《监察六法》中列入“察德行孝悌，茂才异等，藏器晦迹，应时用者”，不仅重德才，而且讲时用。同时也表现了对监察官举荐权的认可。

最后，司法是否公平，不仅涉及贫弱百姓的切身利益，也关系到社会的稳定，国家的安危。因此，察贫弱冤苦不能自申者，反映了统治者对于司法监察的重视和对黠吏豪宗兼并纵暴行为的抑制。由皇帝派出巡按地方的监察御史多奉命察大案、要案、冤案，充分说明了这一点。

由汉代的刺史《问事六条》到唐的《监察六法》，虽然均为六条，但监察的重点对象、具体的要

求、涉及的范围多有不同。反映了不同时代的背景条件加给它的烙印，以及地方监察法规的逐渐走向成熟。贞观二十年，以六法巡察四方的结果，太宗亲临决牧守以下，以贤能升官者二十人，以罪处死者七人，处流刑及罢官者达数百人。说明六法的实施，对贞观之治的形成，起到了重要的作用。

除《监察六法》外，皇帝颁发的出巡诏敕，实际上是《监察六法》的重要补充。由于唐朝是一个疆域辽阔的王朝，为了进行有效的统治，定期不定期派出监察御史到各地了解和监察州县官的施政情况，由皇帝颁发制敕诏令，就是出使巡察的最高法律依据。如贞观八年正月发布《遣使巡行天下诏》、玄宗开元二十九年十月的《遣使黜陟诸道敕》、肃宗至德十年二月八日发布《遣使安抚制》等，不仅表明了遣使出巡的必要性，标示了监察所及的广泛范围，而且要求负责巡察的遣使要发挥皇帝耳目之司的作用，务求下情上通，上旨下达。据《旧唐书》卷一二八《颜真卿传》记载“故其出使天下，事无巨细得失，皆令访察奏闻，所以明四目，达四聪也。”

唐以后，由朝廷制定的监察法不断增多，如宋真宗时编成了《御史台仪制》六卷，徽宗崇宁年间编纂了《崇宁重修御史台令》，宣和六年，还依据臣僚奏请，编修了《御史台格目》，详定御史台的职掌。

此外，还专门制定了监司监察州县官的《监司巡历》，规定：

诸监司每岁分下半年巡按州县，具平反冤讼，搜访利害，及荐举循吏，按劾奸赃以闻。

诸监司岁以所部州县，量地里远近，更互分定，岁终巡遍。

诸监司每岁被旨分诣所部点检、催促结绝见禁罪人者，各随置司州地里远近，限五月下旬起发，至柒月拾伍日以前巡遍，仍具所到处月日，申尚书省。

诸监司每岁点检州县禁囚，淹留不决，或有冤滥者，具当职官、职位、姓名，按劾以闻。

诸监司，巡历所部不遍者，杖一百，遍而不申，减二等。

根据《宋会要辑稿》，监司之职，临按一路，寄耳目之任，专刺举之权。具体说来，按察州县官，

“或暴赋横敛以摇民心，或隐蔽水旱以欺主听，或大吏奸赃而蠹国，或兵将包藏而干纪”<sup>[32]</sup>等违反国家法纪的贪赃腐败行为。为了使监司尽职尽责，避免失监、漏监，还制定了《监司互监法》，使之互相监督，知而不察不举者，各以其罪罪之。

元朝虽然并不以法制相尚，但由于重视监察机关的作用，制定了较为详密的监察法。如至元五年颁行《设立宪台格例》。《设立宪台格例》大体分为宪纲与条例两部分。“宪纲”规定了御史台的职权范围和地位，“条例”规定了纠察、纠弹、体究、推纠、体察、纠劾、照刷及罚则等。

除此之外，至元六年，颁行了《察司体察等例》，规范御史台的执掌、权责与活动方式，此后还陆续颁行了加强出巡监察官的职责与失职纠弹的法律。

上述监察立法的制定颁行于世祖时期。世祖以后，皇帝专制，政治腐败，监察机关的效能大为减弱，监察法也难以实现了。

至明朝，洪武四年正月，“御史台进拟《宪纲》四十条，上览之亲加删定，诏刊行颁给”<sup>[33]</sup>是有明一代最早的监察立法。其主要内容是关于御史的选用与职权方面的规定。太祖曾说“朕之用人，惟才是使，无问南北。风宪作朕耳目，任得其人，自无壅弊之患。”<sup>[34]</sup>

洪武二十六年，制定了以《宪纲总例》为代表的监察法。据《大明会典》卷二〇九：“洪武二十六年定：左右都御使、副都御使、佾都御史，职专纠劾百司，辩明冤狱，提督各道，及一应不公不法等事。其属有十二道监察御史，凡遇刑名，各照道分，送问发落。其有差委监察御史，出巡、追问、审理、刷卷等事，各具事目，请旨点差。”<sup>[35]</sup>

至英宗正统年间，已编制成颇具规模的监察法规《宪纲条例》。史载“及正统中所定《宪纲条例》甚备，各以类分。”《宪纲条例》原文已失传，但从《大明会典》中仍可窥见有关内容。

以上可见，《宪纲条例》赋予监察御史、按察司官以广泛的职权，而且行事之际诸衙门官员必须配合，否则治罪。但如所问公事拟断不当，由都察院、按察总司随即改正，受贿请托者从重论。如果知善不举，见恶不拿处重刑。作为天子耳目，也要求他

们对于政令得失、军民利病、一切兴利除害等事，各陈所见，直言无隐，以通上下之情。但如欲建言创行事理，必须共同评议，务在得宜之后，方许实封陈奏。

洪武二十六年，还制定了《纠劾官邪规定》，详列都察院对于文武百官违法失职，予以奖惩的四条规定

“凡文武大臣，果系奸邪小人，构党为非，擅作威福，紊乱朝政，致令圣泽不宣，灾异迭见，但有见闻，不避权贵，具奏弹劾；

凡百官有司，才不胜任，猥琐闾茸，善政无闻，肆贪坏法者，随即纠劾；

凡在外有司，扰害善良，贪赃坏法，致令田野荒芜，民人受害，体访得实，具奏提问；

凡学术不正之徒，上书陈言变乱成宪，希求进用，或才德无可称述而挺身自拔者，随即纠劾，以戒奔竞。”<sup>[36]</sup>

明朝的监察法规，除《宪纲条例》外，六科通掌与六科分掌也占有重要的地位。自太祖废除相制以后，提高了六部的地位，成为直属于皇帝的政权机关，为了监察六部，将原有的职司谏言的给事中改为专职监察六部的六科给事中。从此科道合一，六科察内，十五道察外。六科通掌类似于总则，主要规定了给事中的权责和权限范围，六科分掌类似于分则，是各科针对所监之部的工作细则。

清朝早在关外肇基时期，便仿明制建立都察院为最高监察机关。入关以后，于顺治十八年仿明朝巡按御史制度，制定《巡方事宜十款》，是清初最重要的监察立法，其重点是惩治地方的贪官污吏。

有清一代最重要的监察立法当属《钦定台规》。《钦定台规》是由都察院始纂于乾隆八年，共八卷，二十二目，其后经过嘉庆道光续修。至光绪十八年由都察院正式颁布的《钦定台规》是最后最完整的版本。分为训典、宪纲、六科、各道、五城、稽查、巡察和通例等八类。每类又分若干目。各类、目内按照文件产生的时间排列，间有若干文件附于各类之后。它是秦汉以来，监察立法之大成，既是清朝最后一部监察法典，也是中国封建历史上最完备的一部监察法典，在世界法制史上是仅见的。

《钦定台规》是以“钦定”的形式出现的，这在

中国监察立法史上是首创。这不仅显示了台规所具有的权威性，更突显皇帝所拥有的最高监察权。《钦定台规》肯定了监察机构的特殊地位和功能，同时也为监察机关广泛行使监察权提供了法律依据，使之深入到行政、经济、司法、军事、礼仪、教育、社会等各个领域。《钦定台规》在结构上已有总则、分则之分。《训典》和《宪纲》应为总则，其他则为分则。不仅从制度层面做出了一系列的规定，还从程序层面详加规范，以保证制度规定的落实。

综上所述，中国古代的监察机关具有独立的直属于皇帝的系统，其职掌不断地扩大，权威性不断地提高，以至于无所不监、无弊不察，对于发挥官僚机构的职能、提高官吏的素质与吏治、贯彻既定的方针政策与法令、保证专制主义中央集权制的国家机器的运转，起着一定的积极作用，因而才有政之理乱系之于监察职能发挥的议论。监察权的行使重在统一，避免因多元性互相牵制而失监漏监。

御史巡按地方的制度，不仅起到了最高统治者“耳目之司”的作用，而且将监察的职掌落到实处，有助于国家的集中统一与廉政建设。

监察有法是中国古代监察制度成熟的表现，使监察活动于法有据，而且也将监察官的权力限制在法定范围以内，不得任意妄为。

监察官既负有督率百僚、纠弹非违的职责，而且还“代天巡狩”，所谓“御史出巡，地动山摇”。正因为如此，对于监察官的选任极为严格：首要须具有清正刚直、疾恶如仇的品格。其次，需要具有文化素质，非科举正途出身，不得任用，而且考选合格后还须经过试职才得实授。再次，须有地方实际工作经验，而且年龄适中，为官有瑕疵者不得为监察官。最后，京官三品以上及督抚子弟也不得考选监察官。正由于监察官严选严任，出现了一些名垂青史的监察官，如明神宗时期，御史杨继圣弹劾权相严嵩父子，被捕下狱，受尽苦刑，他在狱中写下绝命诗一首：“饮酒读书四十年，乌纱头上有青天。男儿欲上凌烟

阁，第一功名不爱钱。”

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 《唐大诏令集》，卷一百。
- [2] 叶士奇《草木子》，中华书局1959年版。
- [3] 《明史·职官志二》。
- [4] 《汉书·刑法志》。
- [5] 《清世宗实录》卷一六。
- [6] 《新校本清史稿》卷一四二《刑法一·律例》。
- [7] 《明会要》卷六四《刑一》。
- [8] 《明会典》卷二一一《都察院·抚按通例》。
- [9] 《后汉书·百官志》。
- [10] 《宋会要辑稿·职官一七》。
- [11] 李焘《续资治通鉴长编》卷三三〇。
- [12] 朱熹《宋名臣言行录·前集》卷一《赵普》。
- [13] 《宋史》卷三一六《唐介传》。
- [14] 李焘《续资治通鉴长编》卷一七八。
- [15] 朱熹《宋名臣言行录·后集》卷一《韩琦》。
- [16] 《宋史》卷三四八《石公弼传附张克公传》。
- [17] 李焘《续资治通鉴长编》卷三〇四。
- [18] 《宋会要辑稿·职官一七》。
- [19] 《宋会要辑稿·职官一七》。
- [20] 李焘《续资治通鉴长编》卷三一三。
- [21] 《唐会要》卷七八《诸使中·采访处置使》。
- [22] 李焘《续资治通鉴长编》卷九九。
- [23] 李焘《续资治通鉴长编》卷三九三。
- [24] 《钦定台规》卷一四《宪纲六》。
- [25] 《全唐文》卷二七。
- [26] 《唐大诏令集》卷一〇三《政事·按察上》。
- [27] 《唐大诏令集》卷一〇四《政事·按察下》。
- [28] 《明会典》卷三四。
- [29] 《万历野获编》卷一九。
- [30] 《万历重修明会典》卷二一〇。
- [31] 《新唐书》卷四八《百官志三》。
- [32] 《宋会要辑稿》职官四五之四二。
- [33] 《明太祖实录》卷六〇。
- [34] 徐学聚《国朝典汇》卷五四《御史》。
- [35] 《明会典》卷二〇九《都察院·风宪总例》。
- [36] 《明会典》卷二〇九《都察院·纠劾官邪》。

责任编辑 焦利



# Main Contents and Abstracts

## The Power Status of Supervisory Organs and the Supervision Laws in Ancient China

*Zhang Jin - fan*

**Abstract:** Supervision is an important system of the official management in ancient China. The ancient supervisory organs ,by establishing a monitoring network nationwide and exercising their right of supervision , improved the supervisory authority. Meanwhile , through the implementation of legislative supervision , administrative supervision , and judicial supervision , the ancient supervisory organs expanded supervisory power and realized a complete coverage of the monitoring object , also formed an important line of defense curbing official corruption. The supervision law was the unique component and the important characteristic of the traditional Chinese legal system. The development of supervision law and the evolution of supervision power were in the same direction. At the same time , supervisory organs carried out supervision activities according to the supervision law. The supervision legal system in ancient China can provide reference for the current reform.

**Key Words:** Supervisory Organ , Supervisory Power , Supervision Law , Official Governance

## The Significance Main Tasks of the National Supervision Committee System Reform

*Ma Huai - de*

**Abstract:** The Central Committee of CPC decides to carry out pilot reforms of the National Supervision Committee System in Beijing , Shanxi and Zhejiang provinces , which is a significant political reform. The paper has three focuses and mainly analyses the significance , contents and key issues of National Supervision Committee System Reform.

**Key Words:** National Supervision System Reform , Significance Main Tasks

## Anti - Corruption and Supervision System Research under the Context of Big Bata Analysis

*Guo Yong & Yang Xiao - Kui*

**Abstract:** Supervision is an essential component of anti - corruption system in China. However , it was weak before the 18th National Party Congress due to the difficulty in evaluating its outcome. The development of the ICT technology makes it possible to use more scientific method to enhance the effectiveness of supervision. This paper aims to apply the big data method to analyze corruption risk , and improve the performance of supervision.

**Key Words:** Supervision , Corruption , Integrity , Big Data , ICT Technology

## Supply - Side Structural Reform: the Fundamental Logic , Important Relations and Policy Recommendations

*Hu An - gang etc.*

**Abstract:** China's 13<sup>th</sup> Five - year plan regards the supply - side Structural Reforms as the principle guideline of economic development and leading the new normal of economic development from 2016 to 2020. First , this paper illustrates the fundamental logic from the historical and theoretical perspectives and the objective needs of current economic development. Second , this paper elaborates the relationship between the macroeconomic management and the supply - side structural reforms. Finally , this paper provides policy recommendations for the supply - side structural reforms , including de - stocking and reducing surplus production capacity , deepening the reforms of state - owned enterprises , advancing the innovation - driven development strategy , balancing the rhythm and strength of macroeconomic managements.

**Key Words:** Supply - side Structural Reform , Macro-