

中国古代监察法的历史价值

——中华法系的一个视角

张晋藩

(中国政法大学,北京 100088)

摘要:中国古代的监察制度是政治制度的重要组成部分,它对于古代政治权力乃至最高权力的运行,发挥了积极的规范和消极的防范作用。而作为具有一定独立性的监察法体系,不仅具体反映了中国古代本土法文化的鲜明色彩,而且在世界监察法史上也占有重要的地位,是凸显中华法系特殊性的一个重要方面。中国古代监察法在形成与发展的过程中,积累的丰富的经验,对于当前的监察法制建设很有借鉴意义。但是,中国古代的监察法由于缺乏与民主制度上的关联,所以无法培育出西方近代社会用法律约束权力的法治观念。

关键词:中华法系;监察法;治吏

中图分类号:DF08 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0208(2005)06-084-10

中国古代的监察制度是政治制度的重要组成部分,是维护封建国家机器正常运转的制衡机制。它的基本任务就是整肃百僚,以充分发挥官僚机构的作用和通过“彰善瘅恶,激浊扬清”,实现社会的调整功能。历代监察制度在运行过程中,不仅有效地纠弹百官有司之邪辟,还对封建君王的行为和决策起了一定程度的规谏与匡正。或者说,对于古代政治权力乃至最高权力的运行,发挥了积极的规范和消极的防范作用。

随着中国古代整体法制的进步,无论是监察机构的设置与监察制度的构建以及监察活动的规范,都不断地法律化,形成了具有一定独立性的监察法体系。它不仅反映了中国本土法文化的鲜明色彩,而且在世界监察法史上也占有重要的地位,它是凸显中华法系特殊性的一个重要方面。

一、监察法的渊源及其法典化的过程

中国古代的统治者不仅注重监察体制上的完善,而且致力于监察法的制定,以保证监察效能的发挥。中国古代的监察法是属于行政法律系统的,它的发展是与监察制度的演进分不开的。由于中国古代的监察制度包括职官监察、行政监察、立法监察、人事监察、司法监察、经济监察、军事监察、仪制监察等许多方面,从而决定了监察法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。

中国古代监察法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与时代的特点。

(一)中国古代监察法的形成阶段——战国、秦汉

收稿日期:2005-06-20

作者简介:张晋藩(1930—),男,辽宁沈阳人,中国政法大学终身教授,博士生导师。

战国时期随着君主专制制度的初步形成,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,作为治官之官的御史已主要执掌监察职能,以应对对官僚系统的监督。《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组成部分。监察法的渊源也由以国王发布的诰、命、训、誓为主,向着成文法过渡。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》中列举的假借不廉、逾制等职官犯罪的规定,为监督官吏行为、惩治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)𠄎(也)?当𠄎(迁)。𠄎(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,赏二甲,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,赏一甲,决革,二甲。除弟子律。”^[2]

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”^[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“计用律不审而赢、不备,以效赢、不备之律赏之,而勿令赏(偿)”,当属秦朝的经济监察法。

总括以上,秦虽未制订专门的监察法典,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。

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。

汉初发生的七国之乱以及地方豪强势力的膨胀,与地方守相的失职,都严重威胁到专制主义的中央集权。为了加强大一统的封建帝国,发挥官僚机构治国理政的作用,在吸收和借鉴秦监察立法经验的基础上,进行了较为广泛的立法活动,初步形成了由封建律典汉律和皇帝随时颁布的诏令为基本渊源的监察法体系。汉代继承了秦以监郡为监察重点的传统,从而推动了地方监察法的发展。早在惠帝三年,“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”^[4]。上述九条概括了行政、司法、治安、财经、吏治等基本方面,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和较为系统的监察法规,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,改革监察制度,武帝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》:“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,请𠄎所监;

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,而要受到处罚。豫州牧鲍宣便以“所察过诏条……,宣坐免。”^[5]

《六条问事》是中国封建社会有内容可查的地方性监察法规,它的制定反映了汉初统治集团内部在权力分配上的斗争,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,表现出立法技术上较高的水平。

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,各谏所属二千石官,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。”^[6]武帝元狩六年诏曰:“今遣博士大等六人,分循行天下,存问鳏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。”^[7]此外,从文帝起要求百官推荐“直言极谏之士”,可以说开后世言谏制度的先河。

汉朝的监察系统呈现出多元化的趋势,无论是专门监察、行政监察、特殊监察既分体运行,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。特别是在皇帝的特意安排下,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”^[8],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,而居中驾御者则是皇帝,他力图使这两权平衡,以确保皇帝集权。

(二)中国古代监察法的发展阶段——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。

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”。贾逵的建议得到文帝的允准,“布告天下,当以豫州为法”^[9]。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的。

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。”^[10]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。”^[10]

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,渔肉乡里,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,为了立足长久,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“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”^[11]。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。”^[12]《诏制九条》首察官吏决狱科罪是否准律,不仅是对公正司法的追求,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。

唐朝是封建的盛世,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,因而给予充分的肯定和重视。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。”唐玄宗在《饬御史·刺史·县令诏》中说:“御史执宪,纲纪是司。”^[13]睿宗更进一步表示:“彰善瘅恶,激浊扬清,御史之职也。政之理乱,实由此也。”^[14]

不仅如此,鉴于隋末暴君专制两代而亡的教训,皇帝比较重视纳谏。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。”^[15]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,朕亦不以为杵,若即嗔责,深恐人怀战惧,岂肯更言”^[16]。由此而形成了以皇帝为对象,以谏诤为内容的特殊监察机关——谏官系统。

唐朝又是封建法制臻于成熟和完备的朝代,《唐律疏议》和《唐六典》均以规范严密著称于世,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,但汉唐历史背景不同,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》文中,明确指出了这一点:“且十道为率,六察分条。周汉已还,事有因革,帝王之制,义在随时。其天下诸道,宜依旧逐安便置使,令采访处置。若牧宰无政,不能纲理;吏人有犯,所在侵渔,及物土异宜,人情不便,差科赋税,量事取安。朕所奏成,贵在简要,其余常务,不可横干。”^[14]

可见唐《监察六条》既传承了汉刺史《六条问事》,又根据“义在随时”的原则作了重大发展。汉设十三部州监察区,唐改为十道(后增为十五道);汉以强宗豪右、二千石及其子弟为监察重点,唐则牧宰与吏人列为六察之首,反映了官僚制度的发展与朝廷对地方官的依重。至于强宗豪右、士家大族,在隋末农民大起义的沉重打击下,加上封建地主经济的发展,已经急速没落,不再是中央集权的主要威胁,因此列于六察之末。此外,在延续汉以来将官吏的品德、政绩、文才修养列为监察地方官基本要素的同时,还把户口、赋役、农桑、库存作为重要的经济目标,表明其监察范围的扩大。这既使出巡御史的活动有章可循,也是对位卑权重的御史的一种约束。

唐朝官修的《唐律疏议》和《唐六典》,为监察机关的设置、职掌以及监察官的活动提供了大纲大法,加上皇帝随时颁发的有关诏令和专门监察法规,形成了较为严密的监察法网,可以说是唐代封建法制完备的一个体现。

唐朝作为封建盛世,归根结底是以均田制为基础的农业经济发展的结果。但是以贞观之治为代表的盛世,得以较长时期的维持,并且创造了封建时代鼎盛的文明,还得力于政策的适当与稳定,制度的健全与官吏的秉法执政。而这一切又都是和御史监察、谏官谏诤的制度化、法律化分不开的,可以说是封建时代监察制度正面效应的表现。

(三)中国古代监察法的完备阶段——宋、明、清

宋朝专制主义中央集权制度的强化,使得皇帝控制下的监察机关,也得到了进一步的改革和加强。御史台、谏院均掌监察权力,谏官“往往并行御史之职”,台官也兼行谏议之权,所以称为“台谏”,以示合一之势。

地方建立监司、通判监察体系。监司是路一级监察机构,监司长官对地方官的失职行为或自行处理,即所谓“按治”;或“按劾以闻”,即上奏弹章以待上裁;而更多的是“申尚书省”,通过行政诉讼加以解决。至于通判,专事监察知州及所部官吏。仁宗曾指出:“州郡设通判,本与知州同判一郡之事,知州有不法者,得举奏之。”^[17]监司、通判监察体系的建立,形成了涵盖宽广的监察网络。

在专制主义强化的宋朝,监察法的主要形式,除专门的监察法如《监司互监法》外,更多的表现为皇帝的诏、敕、令。如:《名例敕》、《职制令》、《职制敕》、《厩库敕》、《杂敕》等。以敕令的形式对监察官的职权与活动作出明确的规范,反映了宋朝的时代特点。

在宋朝的监察法中,执行监察权的主体被认定为皇帝的耳目之司,如:崇宁五年十月十六日《诫约监司体量公事怀奸御笔手诏》中说:“监司分按诸路,为耳目之任。”政和元年十二月二十一日《诫飭台官言事御笔手诏》中说:“耳目之寄,台谏是司。古之明王,责以言事,罔非正人,故能雍容无为,端拱于一堂之上,广览兼听,信赏必罚,以收众智,以馭群吏,百官向方而万事理。”与此同时在《训飭百司诏》中还提出了“御史耳目之官也,举台纲,肃官邪,惟汝之责,何惮而不为,汝其分行纠劾不法,必罚无赦”。^① 监察官作为皇帝“耳目之司”的政治和法律地位的确定,以及由皇帝亲自掌握御史的任用权,和一度允许御史“风闻弹人”,以广皇帝耳目之聪等等,都表现了皇帝严格控制从中央到地方的监察权。

^① 以上均见《宋大诏令集》。

为了发挥监察官的作用,防范监察官弄权行私,还制定了监司互监法:“诸官司无按察官而有违法,及不公事者,发运监司按察奏,发运监司互相觉察,其经按抚、发运、监司属官,听逐互行按举。”^[18]使监察官互相监督,是宋皇帝驾驭大臣的统治权术在监察制度上的体现,既减少了对皇权的潜在威胁,也显示了皇帝对于百官“事为之防,曲为之制”的深心。如果监察官违纪应察而不察,或擅作威福,或贪赃枉法,分别处以罢黜、杖一百、徒二年、流二千里、永不收叙等处罚。

适应对辽金的战争需要,和满足输币求和的勒索,以及缓和民众的反抗斗争,监察法中首先加强了经济监察,对于维持国家机器运转具有重要意义的赋税收入和禁榷专卖,都立法严格监察。其次加强了司法监察,真宗大中祥符七年(1014年)十二月,“诏川峡、广南、福建转运使提点刑狱官察部内僚吏,有贪墨不法、惨刻用刑者以闻”^[19]。大中祥符九年(1016年)四月,又诏:“三京,诸路大辟罪,狱既具而非理致死者,委纠察提点刑狱官察之。”^[19]庆历七年(1047年)三月,指令转运、提刑二司:“每巡历至州县,先入刑狱中询问罪人。其有禁系人身死,仰画时具检验状申二司点检,如情理不明,有拷擦痕,立即便取索公案差官看详,依公施行”^[20]。

以上可见宋朝监察立法内容增多,涉及面较为广泛,监察程序也日趋严密。但是专制制度愈强化,失监愈不可避免,因为最大的失监就是皇帝超越任何监察法律之外,即使对某个官员的监惩,也往往因帝意而发生变化,这是封建监察法不可避免的局限性。

元朝建立以后,世祖积极吸收先进的汉文化,在即位诏书中提出以“稽列圣之洪规,讲前代之定制”为治国纲领。在监察制度与监察法制上尤其“附会汉法”。元世祖从总结历史经验中,深知治吏之法必须“重御史按察之权,严纠弹考核之任”,史书说:“世祖尝言,中书朕左手,枢密朕右手,御史台是朕医两手的。此其重台之旨,历世遵其道不变。”^[21]

为了加强对地方的监察,于江南、陕西二地设中央御史台派出机关——行御史台,又称行台。行台“主察行省、宣慰司以下诸军民官吏之作奸犯科者,穷民之流离失业者,豪强之夺民利者,按察官之不称职任者,余视内台立法同。”^[22]

元朝立法从总体上看是粗疏的,成就远不如唐宋,只有监察法拥有突出的地位,表现出多样性与协调性的统一。仁宗时曾以格例条画有关风纪类集成书,号曰《风宪宏纲》。《风宪宏纲》是自世祖迄至仁宗朝有关风纪的法令汇编,在性质上属监察立法。沈家本考证说:“元仁宗之时,又以格例条画有关于风纪,类集成书,号曰,《风宪宏纲》。按武宗纪两言修律令,据何荣祖传其书已成。何以总未颁行?仁宗时亦屡有修律之事,惟《风宪宏纲》见于志,纪亦不书也。”^[23]

此后在《风宪宏纲》的基础上先后制定《宪台通纪》、《南台备要》、《宪台格例》、《行台条画》等单行的监察法。而在《元典章》和《至元新格》中也都含有监察法的内容。尤其是《元典章》中所载监察法规,不仅已有适用于中央与地方的明确区分,而且还有实体法与程序法之别。

在元朝的监察法律体系中《宪台格例》是监察法的总则,《行台条画》则属于分则部分,这是前朝所未有的,是立法技术上的新进步。此外,还把封建刑法典的类推原则运用于监察立法,《行台条画》最后一条规定:“其余该载不尽应合纠弹,整理比附已降条画,斟酌彼中事宜,就便施行”,借以防止失监、漏监。

由于元朝是以蒙古贵族为主体的政权,为了约束元蒙贵族传统的特权,维系国家的吏治,御史台有权“弹劾中书省、枢密院、制国用使司等内外百官”。在元朝,中书省是最高行政机关,其长官为宰相;枢密院是最高军事行政机关,其长官为副宰相;制国用使司是最高财政机关。此三机关是国家机关的中枢,但均被纳入御史台监督的范围,标志着监察机关职权的扩大。

另据《行台体察等例》,行御史台的主要监督对象也仿内台之例,有权“弹劾行中书省、宣慰司及以下诸司官吏”。行中书省是地方最高行政机关;宣慰司是设在边疆少数民族地区执掌军民政务的重要机

关。行御史台有权监督弹劾行中书省和宣慰司,充分说明了它受到了皇帝的钦重。不仅如此,设于各道的肃政廉访使,也有权监督弹劾总管府、统军司、转运司及各路府司州县官,职权极为广泛。

然而,元朝的监察法律规范虽然较之唐宋细密和趋于法典化,但是元朝并不是奉法为治的朝代,而是依靠军事和民族特权统治,在立法与执法之间严重地脱节。尤其是在皇帝昏庸、奸相使权的情况下,许多监察立法成为具文,以致丧失了监察制度作为封建官僚政治自我调节器的作用,终于导致元朝的迅速灭亡。

明朝建立以后,朱元璋鉴于元朝覆灭于“宽纵二字”,因而确立了以重典治国的方略,十分重视监察机关的作用。曾经面谕都察院长官说:“国家立三大府,中书总政事,都督掌军旅,御史掌纠察。朝廷纪纲尽系于此,而台察之任尤清要。卿等当正己以率下,忠勤以事上,毋委靡循以纵奸,毋假公济私以害物。”^[24]为了加强皇帝对监察机关的控制,洪武十五年十月丙子废除了御史台的三院制,置都察院统一行使监察权,并且赋予监察官以单独进奏的权力,使其真正成为皇帝的耳目之司。

在废相制,提高六部地位以后,为防止部权过重,创设了以六部长官为监察对象的六科给事中,至此原为谏诤皇帝而设的给事中,变成了直接对皇帝负责,以主要监督六部官员为职能的独立的监察机关,过去的进谏权完全流于形式。

明朝的地方监察体制,仿唐制划分全国为十三省监察区,各省设监察御史行使监察权。皇帝也临时派出巡御史巡察地方,所谓“代天子巡狩”。出巡御史具有“大事奏裁,小事立断”^[25]的特权。

有明一代,正是从“风宪之设,在肃纪纲,清吏治”出发,开展了大规模的监察立法活动,并取得了新的成就。在《诸司职掌》与《大明会典》中都设有专章规定都察院及六科的职责、权限及活动原则等,而更有价值的是单行的监察法规。

洪武四年(1371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”,这是明朝最早的,也是最为重要的监察法规。洪武二十六年前后,又制定了《宪纲总例》、《纠劾官邪规定》、《统政使司典章》(总例)及事例、《六科给事中》总例及各科事例、《出巡事宜》、《巡抚六察》及《责任条例》等监察法规。此后经惠文帝、成祖、仁宗、宣宗历朝均有所增补。至英宗正统四年(1439年),制定《宪纲条例》,史书说:“及正统中所定《宪纲条例》甚备,各以类分列。”此后,历朝均奉为圭臬。

嘉靖六年(1522年)九月,“张璁以署都察院,复请考察诸御史,黜蓝田等12人,寻奏行《宪纲七条》”^[26]。同年十月,胡世宁为左都御史,又奏上《宪纲》十余条,这些都是对《宪纲条例》的补充。此外,还制定了《监官遵守六款》、《监纪九款》、《满日造报册式》等约束监察官的法规。

综上所述,明代监察立法是汉唐宋元以来监察立法的传承与发展,曾经起到了纠正官邪的重要作用,而且为清代监察立法提供了重要的历史渊源。但是明朝专制制度的极端发展所造成的宦官专权,使得监察立法多成为具文。

清朝是末代封建王朝,清朝法律是封建法律的完备形态,就监察法而言也集历代监察法之大成。清代监察法除在《大清律例》职制门和其他门中有所规定外,主要集中于乾隆朝编纂的《钦定台规》,它是一部较为完整的监察法规。后经嘉庆、道光、光绪续修,合称“四朝台规”。嘉庆朝的《钦定台规》20卷,是继乾隆八年台规的续修,由贡阿拉奉命领衔,于嘉庆九年(1804年)钦准刊布。道光朝的《钦定台规》40卷,是在嘉庆九年台规基础上,由松筠领衔修订,颁行于道光七年(1827年)。光绪朝的《钦定台规》42卷,由延煦奉命续修,于光绪十六年(1890年)由都察院正式公布。

光绪朝《钦定台规》分为八门:(1)训典,编入历朝皇帝有关监察的圣谕;(2)宪纲,分为序官、陈奏、典礼、考绩、会谏、辩诉六项;(3)六科,编入各科给事中共同职掌及分科职掌的规定;(4)各道,编入各道共同职掌及分道职掌的规定;(5)五城御史,汇集治安监察的法规;(6)稽察,编入有关派遣御史稽察钱粮财

务和考选官吏的规定;(7)巡察,汇辑有关经济监察的规定;(8)通例,有关御史官员考选、升转、礼仪的规定。《钦定台规》使监察活动的各个方面皆有章可循,是中国封建社会最后也是最为完备的一部监察法典。

由于《钦定台规》所规定的是行政监察的基本纲要,类似监察法总则,而嘉庆朝制订的《都察院则例》,则类似监察法分则,二者相互配合便于监察官依法行使职权。

此外,嘉庆五年(1800年),针对五城巡察御史如何依法行使职权,制定《五城巡城御史处分例》,以防止御史在执行职务中发生失职行为或不法行为。

二、监察法史的价值与借鉴

在中国古代由于监察制度在维护专制皇权、维持吏治、保障国家正常活动等诸多方面,发挥着重要作用,因而历代统治者都十分注重强化监察机关的监督效能及其运行机制的制度化 and 法律化。从秦朝起便积极致力于制定监察法,由秦迄清,监察法朝着专门化和法典化的方向发展,其历史称得上是源远流长。由于监察法的发展同样受制于不断发展变化的社会经济、政治和文化的影 响,因而呈现出时代性和阶段性。通过对中国古代监察法进行纵向考察,可以把握其发生、发展和演变的历史过程和规律性。

中国古代监察法是中华法系的重要组成部分,如果说中华法系在世界法系中具有独树一帜的特点,那么中国古代监察法,无论它所确认的监察体制、还是基本原则、基本规范,以及体系的建构、立法技术的成就、实际运行的可操作性,等等,都是世界古代法制史上所少有的。中国古代监察法历代相传,绵延不绝,体现了中国古代的政治文明与法制文明,反映了一个东方古国政治法律文化的特殊性和中华民族的智慧。

作为管理国家机器运行的官吏,是实现国家职能的具有人格的工具。官吏群体的状态对于国家的兴衰强弱有着至关重要的影响,以至吏治的良否被看作是区分开明之世与衰败之世的重要标志。因此历代统治者深受韩非“明主治吏不治民”的思想影响,总是从法与吏不可偏废的角度,论证以法察吏、治吏、整顿吏治是求治之道、廉政之源。中国古代监察法的指导思想和基本任务就是整肃百僚,以充分发挥官僚机构的作用和“彰善瘅恶,激浊扬清”的社会调整功能。监察官以法察吏必然会引起权与法的冲突。这种权与法之间的较量不限于以法察吏,也在一定程度上制衡君权,监察官通过谏诤和封驳,对于封建君主的行为和决策起了一定程度的匡正。或者说,对于最高权力的运行,发挥了积极的规范作用。在中国古代专制主义政治体制下,这种制度设计及其法律化表现了高超的运用法律约束权力的智慧,是一项值得珍视的重要历史经验。

中国古代监察法所确认的监察机关的职权范围十分广泛,涉及到行政、司法、财经、军事、人事、文教等诸多领域。监察官依法行使建言政事、纠弹官吏、监督司法、巡查政务、审计财务、考核人事等多方面的权力。尤其是被派往地方“代天子巡狩”的御史,具有一职多能的监察权限,可以参与审核大案或疑案、受理申诉和控告、巡视刑狱、审录囚徒等等,以至御史既是监察官,又是“天子之法官”。从而有效地遏制了特权者的恣意行为,预防和惩治了权贵官僚的贪婪恣肆,牵制和削弱了地方势力的坐大与分裂,为维护封建社会的稳定,保障统一多民族国家的巩固和发展,起到了重要的历史作用。孙中山先生对中国古代监察制度曾经作了充分的肯定,认为是一种很好的制度,“不独行之官吏,即君上有过,犯颜谏诤,亦不容丝毫假借”,是“自由与政府中间一种最良善的调和方法”。

正像中国古代法具有二重性一样,古代监察法也是既有民主性精华,又有封建性糟粕,因此研究和探讨中国古代监察法应该剔除其糟粕,吸取其民主性精华。事实上中国古代监察法在其漫长的发展过程中积累了丰富的经验与教训,科学地加以总结,对于当前的法制建设,特别是对监察法制建设很有借

鉴意义。如:

1、监察权力的运行法律化。

为了对监察权力的组织和运行进行全方位的规范和控制,历代统治者都有针对性地制定了相应的监察法。从汉代的《监御史九条》与《六条问事》,到明清的《宪纲总例》、《钦定台规》和《都察院则例》,形成了一脉相承的监察法传统。不仅使监察官奉法行事,将监察权力的行使纳入法律的基本轨道,而且保证了监察制度的稳定性,对于庞大的官吏群起到心理上的震慑和实际的防范与惩戒作用。

2、对皇帝直接负责的垂直领导关系。

监察官是皇帝的耳目之司,是代表皇帝巡视地方行使监察权的,因而只对皇帝负责。这种垂直的领导关系得到法律的确认,使得监察机关成为既有权威又有效能的独立机构,有可能“以卑察尊”,“纠百官罪恶”,澄清吏治、维护国家利益。

但是,在专制主义政体下监察权附着于皇权,因此监察制度的存废、监察权行使的范围与效果,都要受到皇权的制约,甚至与君主个人的开明或昏庸都有着极大的关系。从历史上看,君主开明监察官才能起到惩恶扬善,维护朝纲的作用。

3、固定监察与临时监察相互配合以及监察官的互察。

中国古代不仅在中央和地方建立了固定的监察区和监察机关,以实现坐镇监察的效能,同时还实行监察官不定期地或专项巡察地方的监察方式,以克服单纯依靠坐镇监察的被动性,减少坐镇监察容易出现的虚监、失监的官僚主义现象,使地方上的一些不法官吏及时受到惩治,一些大案冤案及时得到审结。这种固定和临时相结合的监察方式,成为历代长期沿用的模式,加强了中央对地方的监控,维护了专制主义中央集权的统治。

从汉代起开始实行中央职官多元监察体制,唐朝在继承汉制的基础上,将多元监察体制推广到地方,但为了防止监察官无人监察现象的发生,从宋朝起推行互察法,遏止了监察官本身滥用权力,违法犯罪的现象。

4、严格监察官的任职条件与违法制裁。

中国古代监察官位卑而权重,因此监察官的素质直接关系到监察效能的发挥。从秦汉时起,便十分重视对监察官的选任。隋唐以后,在监察法和皇帝颁发的有关诏令中都严格规定了监察官的任职条件。首要的是具有清正刚直、疾恶如仇的品质;其次要具备较高的文化素养,进士出身者优先录用;再次必须拥有实际工作经验,凡未经州县官者,不得为御史。明清两代还实行考选科道制度,即挑选具有一定资格,经过考满以上的中央及地方官员,通过一定的考试程序,授予御史、给事中等官职。为了防止监察官擅权专横,失监虚监,不仅制定了监察官的互监制度,还严格规定监察官如违法失职,加重处罚。

总括上述,在封闭的政治法律文化氛围中产生的中国古代监察法,以其特有的制度建构、多元的监察体系、全面性的监察规范,鲜明地表达了中华民族在运用法律约束权力、规范权力的运行,把握监察法与法律体系整体之间的互动关系,以及适应中国国情特点而形成的监察法制模式,都表现了中华民族的伟大创造力。

除此之外,中国古代监察法经历了数千年没有间断的历史发展过程,而且在中国古代的政治舞台上,曾经出现过许多著名的监察官,提出了在当时说来非常杰出的察官治吏的思想,也发生过众多的震古烁今、惩贪除恶的案件,成为中华法制文明宝库中具有丰富内涵的宝藏。因此,挖掘本国监察法律文化的内在资源,既有理论意义也有实践意义。当然中国古代的监察法与专制、集权是紧密联系的,缺乏与民主理念上的关联,所以无法达到古希腊民主制度下那种对于国家最高权力进行约束的水平,不可能形成西方政治传统中出现的权力分立的政治体制,也无法培育出西方社会的那种用法律约束权力的法

治观念。

[参考文献]

- [1] 睡虎地秦墓竹简·法律答问[M].
- [2] 睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄[M].
- [3] 史记·秦始皇本纪[M].
- [4] 卫宠·汉旧仪(卷上)[M].
- [5] 汉书·鲍宣传[M].
- [6] 汉书·刑法志(卷二三)[M].
- [7] 汉书·武帝纪(卷六)[M].
- [8] 汉书·薛宣传[M].
- [9] 三国会要(卷二三)[M].
- [10] 晋书·武帝纪[M].
- [11] 周书(卷二三《苏绰传》)[M].
- [12] 周书·宣帝纪[M].
- [13] 全唐文(二十九)[M].
- [14] 唐大诏令集(卷一〇〇)[M].
- [15] 全唐文·卷一[M].
- [16] 贞观政要(卷二《求谏第四》)[M].
- [17] 职官分纪(卷41)[M].
- [18] 庆元条法事类·职制令[M].
- [19] 续资治通鉴长编(卷八三)[M].
- [20] 宋会要·刑法(六之五五)[M].
- [21] 叶士奇·草木子[M].
- [22] 元史·刑法志[M].
- [23] 沈家本·历代律令考·律令八[M].
- [24] 明史(卷73)[M].
- [25] 明史·职官志(三)[M].
- [26] 明会要(卷三十三《职官志二》)[M].

The Historical Value of the Supervision Law of Ancient China ——The Perspective of Chinese Legal System

ZHANG Jin-fan

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088)

Abstract: The supervision system of ancient China is an important component part of political system, which has positive effect on regulation and negative effect on guard in the operation of ancient political powers, even the supreme power. As a system of supervision law being independent to a certain degree, it is important to demonstrate the particularity of Chinese legal system. In the process of fashioning and development of the supervision law of ancient China, rich experience has been accumulated, which is of great reference to the construction of current supervision legality. However, due to the lack of connection with democracy system, the supervision law of ancient China cannot foster the legal concept of limiting powers by law created in modern western communities.

Key Words: Chinese Legal System; Supervision Law; Rule Officials

(责任编辑 晨 晖)