

中国古代监察思想、制度与法律论纲

——历史经验的总结

张晋藩

内容提要:思想是行为的先导,也是制度与法律的文化基础。中国古代监察思想博大精深,深刻地影响着监察制度与法律的制定与运行。在中国古代监察思想、制度与法律产生与发展的历史进程中,战国、汉、唐、宋、明是五个有代表性的朝代。这五个朝代的监察思想、制度与法律各有发展脉络与时代特点,监察思想、制度与法律三者之间具有内在联系,可以为现代监察法制建设提供历史的经验。

关键词:监察思想 监察制度 监察法 中国古代

张晋藩,教育部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。

思想是行为的先导,思想也是制度与法律的文化基础。中国古代监察思想以其丰富的内涵和鲜明的特色,傲然自立于世界政治法律思想史之林。中国古代的监察思想之所以云蒸霞蔚,异彩纷呈,是和恍如群星灿烂般的思想家群体分不开的。本文从悠久的监察思想史中选取五个历史部分——战国、汉、唐、宋、明,剖析它与同时期的监察制度与法律的内在联系,总结历史经验,为当前的监察制度与法制建设提供借鉴。

一

战国时期经济制度的巨大变革,兼并战争的迅猛发展,政权的频繁更替,造成了社会的大动荡。各国国君为进一步加强中央集权,争取兼并战争的胜利,采用因功予赏、因能授官的原则,以官僚制度取代世卿制度。官不再是世袭制,而是由国君随时任免,也不享有封邑,而是获取俸禄。官不仅定期接受考课,而且受到国君经常性的监察,以维持必要的吏治,于是,为治吏而察吏的监察思想迅速萌发。

鲁国大夫臧哀伯告诫宋庄公说：“国家之败，由官邪也。”^{〔1〕}《吕氏春秋·知度》更强调“故治天下之要，存乎除奸；除奸之要，存乎治官”。^{〔2〕}

作为显学的法家思想强调“明主治吏不治民”，^{〔3〕}非常重视对官吏的监督，形成了一整套以法治吏的主张。

早期法家管仲认为“治国有三本”，其核心在于吏治。^{〔4〕}如果不能有效控制官吏的枉法行私，即便“属数虽众，非以尊君也，百官虽具，非以任国也”。^{〔5〕}他还主张设立专司，监督和控制百官，使其不敢悖法行私。所谓“有道之君，上有五官以牧其民，则众不敢踰轨而行矣。下有五横以揆其官，则有司不敢离法而使矣”。^{〔6〕}“明主者，有术数而不可欺也，审于法禁而不可犯也，察于分职而不可乱也。故群臣不敢行其私，贵臣不得蔽贱……此之谓治国。”^{〔7〕}

商鞅说：“使吏非法无以守，则虽巧不得为奸”，“以法相治，以数相举者不能相益”。^{〔8〕}韩非子还从不依法察官会产生种种弊端的角度，论证了明法以制百官的重要性。他说：“人主释法而以臣备臣，则相爱者比周而相誉，相憎者朋党而相非，非誉交争，则主惑乱矣。”因此，必须“明法而以制大臣之威”。^{〔9〕}

以上可见，进入战国以后，顺应君主专制制度的发展和官僚制度的形成，为了确保君主的最高支配者的地位，思想家们特别是法家，论证了加强对官僚系统的监督和控制的重要性。以法纠察官吏的不法行为，保证官僚机构的正常运行，稳固君主权威地位的独尊，从而为建立独立的监察机构和有效的权力监督机制提供了理论上的依据。

战国时期，御史一职已经出现，他们随侍君主左右，负责记言记事、掌管法令图籍。如《史记·廉颇蔺相如列传》载：秦赵约会于渑池，秦昭王让赵惠王鼓瑟，蔺相如则逼令秦王击缶以为秦声，均被秦赵御史载入史册。^{〔10〕}又如《史记·滑稽列传》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。’”^{〔11〕}可见御史的纠察职责对于百官的震慑作用。再如《商君书·境内》记述御史在作战时，与国正监一起登上特别设置的高台而“参望之”，“其先入者举为最启，其后入者举为最殿”。^{〔12〕}这表明，御史还负责监督将士作战是否奋勇，并以之作为奖惩的依据。

〔1〕（春秋）左丘明撰，蒋冀骋标点：《左传·桓公二年》，岳麓书社1988年版，第15页。

〔2〕（汉）高诱注：《吕氏春秋》卷十七《审分览第五·知度》，上海书店1986年版，第208页。

〔3〕（清）王先慎撰，钟哲点校：《韩非子集解》卷十四《外储说右下》，中华书局1998年版，第332页。

〔4〕黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》卷一《立政·三本》，中华书局2004年版，第59页。

〔5〕黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》卷十五《明法·区言》，中华书局2004年版，第916-917页。

〔6〕黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》卷十《君臣上·短语》，中华书局2004年版，第559页。

〔7〕黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》卷二十一《明法解·管子解》，中华书局2004年版，第1207页。

〔8〕蒋礼鸿撰：《商君书锥指》卷五《慎法》，中华书局1986年版，第137页。

〔9〕（清）王先慎撰，钟哲点校：《韩非子集解》卷五《南面》，中华书局1998年版，第118页。

〔10〕（汉）司马迁撰：《史记》卷八十一《廉颇蔺相如列传》，中华书局1959年版，第2442页。

〔11〕（汉）司马迁撰：《史记》卷一百二十六《滑稽列传》，中华书局1959年版，第3199页。

〔12〕蒋礼鸿撰：《商君书锥指》卷十九《境内》，中华书局1986年版，第121页。

战国时,御史监察的对象不限于中央官员,魏、韩、秦等国都相继在郡县地方机构设置御史,以加强对地方官吏的监察。《韩非子·内储说上》记载了一位县令设计陷害御史的史实:“卜皮为县令。其御史汙秽,而有爱妾。卜皮乃使少庶子佯爱之,以知御史阴情。”^[13]上述史实反映了御史对县令享有监察职权。

另据《战国策》记载:“安邑之御史死,其次恐不得也,输人为之谓安令曰:公孙綦为人请御史于王,王曰:‘彼固有次乎?吾难败其法。’因遽置之。”^[14]说明魏国不仅御史监郡已成为一种较为固定的制度,而且在编制上设有御史副职。睡虎地秦墓竹简《秦律十八种·传食律》中,有关于御史部属出差伙食标准的规定,^[15]表明御史监察郡县已初步制度化。

战国时期各国相继制定和颁布了成文法。在法制涌动的背景下,监察法也已出现。睡虎地秦墓竹简《语书》中记录了监察活动的启动程序,如“发书,移书曹,曹莫受,以告府,府令曹画之。其画最多者,当居曹奏令、丞,令、丞以为不直,志千里使有籍书之,以为恶吏”^[16]。但总的说来,战国时期的监察立法还处于发轫阶段。

二

有汉一代,论证监察思想的思想家如董仲舒、班固、仲长统、王符等,可谓多矣。他们监察思想的要点是:官吏是治国之要,察吏是治国之本。公孙弘说:“陛下有先圣之位而无先圣之名,有先圣之名而无先圣之吏,是以势同而治异。先世之吏正,故其民笃;今世之吏邪,故其民薄。政弊而不行,令倦而不听。夫使邪吏行弊政,用倦令治薄民,民不可得而化,此治之所以异也。”^[17]他认为“吏正”可使民诚笃,“吏邪”则使民刻薄,用奸吏“行弊政”,“治薄民”,国家危矣。王符说:“是故民之所以不乱者,上有吏;吏之所以无奸者,官有法;法之所以顺行者,国有君也;君之所以位尊者,身有义也。义者,君之政也,法者,君之命也。人君思正以出令,而贵贱贤愚莫得违也。……君诚能授法而时贷之,布令而必行之,则群臣百吏莫敢不悉心从己令矣。己令无违,则法禁必行矣。故政令必行,宪禁必从,而国不治者,未尝有也。”^[18]

王符不仅论证了官吏对于国家施政的重要性,更强调以法治吏的价值。他认为以法治吏可以使“君尊”,可以使“民不违(令)”,可以使国家大治。

路温舒把论述的重点放在抨击“败法乱正”的“治狱之吏”上。他说:“今治狱吏则不然,上下相驱,以刻为明;深者获公名,平者多后患……天下之患,莫深于狱;败法乱正,离

[13] (清)王先慎撰,钟哲点校:《韩非子集解》卷九《内储说上》,中华书局1998年版,第237页。

[14] (汉)刘向编集,贺伟、侯仰军点校:《战国策》卷二十八《韩三·安邑之御史死》,齐鲁书社2005年版,第324页。

[15] 《秦律十八种·传食律》179—180简载:“御史卒人使者,食糲米半斗,酱酏(四)分升一,采(菜)羹,给之韭葱。其有爵者,自官士大夫以上,爵食之。使者之从者,食(糲)米半斗;仆,少半斗。”参见睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简·秦律十八种》,文物出版社1990年版,第60页。

[16] 睡虎地秦墓竹简整理小组编:《睡虎地秦墓竹简·语书》,文物出版社1990年版,第15页。

[17] (汉)班固撰:《汉书》卷五十八《公孙弘传》,中华书局1962年版,第2617页。

[18] (汉)王符著,(清)汪继培笺,彭铎校正:《潜夫论笺校正》卷五《衰制》,中华书局1985年版,第239—243页。

亲塞道,莫甚乎治狱之吏,此所谓一尚存者也。臣闻乌鸢之卵不毁,而后凤凰集;诽谤之罪不诛,而后良言进。故古人有言:‘山藪藏疾,川泽纳汙,瑾瑜匿恶,国君含垢。’唯陛下除诽谤以招切言,开天下之口,广箴谏之路,扫亡秦之失,尊文武之德,省法制,宽刑罚,以废治狱,则太平之风可兴于世,永履和乐,与天亡极,天下幸甚。”^[19]路温舒抨击“败法乱政”的“治狱之吏”,不仅揭露了司法实践中的黑暗面,更重要的是从中论证加强司法监察的重要性。

思想家们关于吏治与治吏重要性的阐发,对于推动汉朝监察制度的发展起到重要的作用,形成了多元化的监察体制,既有以御史大夫和御史中丞为正副长官的御史府监察系统,又有丞相司直负责的行政监察系统,还有以司隶校尉为首的京师和近畿的监察系统。各个系统之间互不统属,各有一定的独立性。这种精心设计的监察机制,使之既分体运行,又互相制衡,以维护专制主义的国家统治。但由此也不可避免地出现各个监察系统之间的矛盾。

特别值得提出的是,奉行儒家学说的董仲舒宣扬“尊君抑臣”的理论,他说:“君为阳,臣为阴。”^[20]“为人君者,正心以正朝廷,正朝廷以正百官,正百官以正万民,正万民以正四方。四方正,远近莫敢不壹于正,而亡有邪气奸其间者。”^[21]

董仲舒的“尊君抑臣”论与汉武帝推行的强干弱枝、加强中央集权的政策相合。自汉初建立王侯国制以后,地方势力扩大,并且与豪强勾结,形成尾大不掉之势,终于爆发了“七国之乱”。景帝虽然平定了“七国之乱”,但地方割据势力仍然成为中央集权的严重威胁。所以,汉武帝即位以后,大力推行强干弱枝的政策,力图打击地方割据势力。他接受了董仲舒的思想,“罢黜百家,独尊儒术”,并且划天下为十三部监察区,设刺史为监察官,并且制定了《六条问事》,作为刺史监察州长官与地方豪强势力不法行为的法律依据。《六条问事》以两千石的州长官与地方豪强势力为监察对象。据《汉官典职仪式选用》记载:凡二千石高官“以强凌弱,以众暴寡”,“不奉诏书……聚敛为奸”,“不恤疑狱,风厉杀人”,“阿附豪强,通行货赂,割损政令”,^[22]均在打击范围之内。《六条问事》反映了董仲舒监察思想的影响,显示了监察思想与监察体制和监察法律之间的内在联系,也突出地彰显了监察思想的历史作用。

三

唐朝由于比较彻底地实行均田制,促进了经济的繁荣昌盛,进而又推动了上层建筑的全面发展,史称“文物仪章,莫备于唐”。^[23]

[19] (汉)班固撰:《汉书》卷五十一《路温舒传》,中华书局1962年版,第2369-2371页。

[20] (汉)董仲舒撰,(清)凌曙注:《春秋繁露》卷十二《基义》,中华书局1975年版,第432页。

[21] (汉)班固撰:《汉书》卷五十六《董仲舒传》,中华书局1962年版,第2502-2503页。

[22] (汉)蔡质撰,(清)孙星衍校集:《汉官典职仪式选用》,载(清)孙星衍等辑:《汉官六种》,中华书局1985年版,第208-209页。

[23] (元)柳赞:《唐律疏议序》,载(唐)长孙无忌等撰,刘俊文点校:《唐律疏议》,中华书局1983年版,第663页。

从玄武门之变到天宝之乱,经历了贞观之治、开元之治,开创了盛世。这一方面是和唐初皇帝的虚怀纳谏,励精图治密切攸关,另一方面还在于皇帝身边聚集了一大批敢于犯言直谏,纠弹不法的监察官,如王圭、魏征、陈子昂、张九龄、张柬之等。他们共同的监察思想对于建设一台三院的监察体制和构建全国性的监察网络起到了直接的影响。

唐太宗从隋末农民大起义的切身经历中,清醒地认识到“君,舟也,人,水也。水能载舟,亦能覆舟”,^[24]因而强调“国以民为本”。他曾对待臣说:“为君之道,必须先存百姓,若损百姓以奉其身,犹割股以啖腹,腹饱而身毙。”^[25]

在君臣关系上,太宗主张君臣合体,臣为君之“耳目股肱”。贞观五年(631年),他对待臣说:“今天下安危,系之于朕,故日慎一日,虽休勿休。然耳目股肱,寄于卿辈……倘君臣相疑,不能备尽肝膈,实为国之大害也。”^[26]又说:“人欲自照,必须明镜;主欲知过,必藉忠臣。主若自贤,臣不匡正,欲不危败,岂可得乎?”^[27]他希望臣下能够充分发挥耳目股肱与明镜的作用,说:“朕既在九重,不能尽见天下事,故布之卿等,以为朕之耳目。莫以天下无事,四海安宁,便不存意。”^[28]因此,不定期地遣使巡察天下,监察州县官吏,以定奖惩。在唐朝,御史不仅是察吏之官,也是“掌律令”之官,无论治吏与明法都与御史密切相关。《通典》载:“唐自贞观初以法理天下,尤重宪官,故御史复为雄要。”^[29]

元宗在《饬御史刺史县令诏》中强调:“御史执宪,纲纪是司”,如果御史面对“在外官人,罕遵法式,孤弱被抑,冤不获申,有理之家,翻遭逼迫,侵刻之吏,务欲加诬”的现象,则要“按其有犯弹奏”。^[30]另外,睿宗在《访察官司请托制》中也指出:“御史宪司,绳劾斯举。自今已后,王公朝士有嘱请者,所繇官密奏闻,若苟相容隐,御史访察弹纠。”^[31]御史独立行使弹奏权,即使御史台长官也无权事先询问弹奏的内容。史载:“御史为风霜之任,弹纠不法,百僚震恐,官之雄峻,莫之比焉。”^[32]正因为如此,对监察官的选任很是严格。“不有其人,孰可将命?”^[33]

早在高祖时,便视御史为清要之官。《旧唐书》载:李素立“丁忧”,“高祖令所司夺情授以七品清要官,所司拟雍州司户参军,高祖曰:‘此官要而不清。’又拟秘书郎,高祖曰:‘此官清而不要。’遂擢授侍御史,高祖曰:‘此官清而复要’”。^[34]

昭宗在一次任命御史大夫时,特颁诏说:“古置御史,绳愆纠察,为朕耳目,董正朝纲,厥任非轻,必惟其人。尔御史大夫史实,风裁严毅,学识渊源。劲正之气,足以配昔人之贤;明敏之才,足以周当世之务。今朕丕承鸿绪,值造多艰……特简命尔,尔宜益励初心,

[24] (唐)吴兢编著:《贞观政要》卷一《政体》,上海古籍出版社1978年版,第16页。

[25] (唐)吴兢编著:《贞观政要》卷一《君道》,上海古籍出版社1978年版,第1页。

[26] (唐)吴兢编著:《贞观政要》卷一《政体》,上海古籍出版社1978年版,第16页。

[27] (唐)吴兢编著:《贞观政要》卷二《求谏》,上海古籍出版社1978年版,第46页。

[28] (唐)吴兢编著:《贞观政要》卷一《政体》,上海古籍出版社1978年版,第16页。

[29] (唐)杜佑撰,王文锦等点校:《通典》卷二十四《职官六·御史台·御史使》,中华书局1988年版,第670页。

[30] (清)董浩等编:《全唐文》卷二九《元宗皇帝·饬御史刺史县令诏》,中华书局1983年版,第327页上栏。

[31] (清)董浩等编:《全唐文》卷一八《睿宗皇帝·访察官司请托制》,中华书局1983年版,第218页下栏。

[32] (宋)马端临著:《文献通考》卷五十三《职官七·御史台》,中华书局2011年版,第1552页。

[33] (清)董浩等编:《全唐文》卷三二《元宗皇帝·遣使巡按天下诏》,中华书局1983年版,第357页下栏。

[34] (后晋)刘昫等撰:《旧唐书》卷一百八十五上《良吏上·李素立传》,中华书局1975年版,第4786页。

毋荒朕命。”^[35]按唐朝一般选官,皆由吏部注拟,五品以上皇帝敕授,六品以下奏授。但侍御史、殿中侍御史、监察御史虽为六至八品官,却因“绳愆纠察……董正朝纲”,^[36]地位特殊,故多为敕授。

除皇帝对监察官多有倚重外,大臣们包括监察官也从言与行的结合上,抒发了他们的监察思想,如太宗时,“郇令裴仁轨私役门夫,太宗欲斩之,乾祐奏曰:‘法令者,陛下制之于上,率土尊之于下,与天下共之,非陛下独有也。仁轨犯轻罪而致极刑,是乖画一之理。刑罚不中,则人无所措手足。臣忝宪司,不敢奉制。’太宗意解,仁轨竟免。乾祐寻迁侍御史。……擢拜御史大夫。”^[37]

武则天统治时期,狄仁杰担任侍御史时,虽仅为六品官但敢于弹劾权贵宠臣。“司农卿韦弘机作宿羽、高山、上阳等宫,制度壮丽。上阳宫临洛水,为长廊亘一里。宫成,上徙御之。侍御史狄仁杰劾奏弘机导上为奢泰,弘机坐免官。左司郎中王本立恃恩用事,朝廷畏之。仁杰奏其奸,请付法司,上特原之。仁杰曰:‘国家虽乏英才,岂少本立辈!陛下何惜罪人,以亏王法。必欲曲赦本立,请弃臣于无人之境,为忠贞将来之戒!’本立竟得罪。由是朝廷肃然。”^[38]

同时期的陈子昂、李峤针对遣使巡案的弊病,提出了尖锐的批评。陈子昂说:“九道出大使巡按天下,申黜陟,求人瘼,臣谓计有未尽也。且陛下发使,必欲使百姓知天子夙夜忧勤之也,群臣知考绩而任之也,奸暴不逞知将除之也,则莫如择仁可以恤孤、明可以振滞、刚不避强御、智足以照奸者,然后以为使,故口轩未动,而天下翘然待之矣。今使且未出,道路之人皆已指笑,欲望进贤下不肖,岂可得邪?宰相奉诏书,有遣使之名,无任使之实。”^[39]

李峤提出遣使出巡,应该按工作量多少调配人力,规定期限,以充分发挥官员的才干和制度的优越性,他说:“伏见垂拱时,诸道巡察使科条四十有四,至别敕令又三十。而使以三月出,尽十一月奏事,每道所察吏,多者二千,少亦千计,要在品核才行而褒贬之。今期会迫促,奔逐不暇,欲望详究所能,不亦艰哉。此非隳于职,才有限,力不逮耳。……请率十州置一御史,以期岁为之限,容其身到属县,过闾里,督察奸讹,采风俗,然后可课其成功。”“武后善之,下制析天下为二十道,择堪使者。”^[40]

元和四年(809年)节度使王承宗叛变,朝廷发兵征讨,以宦官承璀为行营兵马使和招讨处置使统一指挥各路兵马。曾任监察御史的白居易冒死上奏:“国家征伐,当责成将帅,近岁始以中使为监军。自古及今,未有征天下之兵,专令中使统领者也。今神策军既不置行营节度使,即承璀乃制将也;又充诸军招讨处置使,则承璀乃都统也。臣恐四方闻之,必窥朝廷;四夷闻之,必笑中国。”^[41]

[35] (清)董浩等编:《全唐文》卷九〇《昭宗皇帝·赐御史大夫史实制》,中华书局1983年版,第946页上栏。

[36] (清)董浩等编:《全唐文》卷九〇《昭宗皇帝·赐御史大夫史实制》,中华书局1983年版,第946页上栏。

[37] (后晋)刘昫等撰:《旧唐书》卷八十七《李昭德传》,中华书局1975年版,第2853-2854页。

[38] (宋)司马光编著:《资治通鉴》卷二百二《唐纪十八》,高宗调露元年正月己酉,中华书局1956年版,第6388-6389页。

[39] (宋)欧阳修、宋祁撰:《新唐书》卷一百七《陈子昂传》,中华书局1975年版,第4070页。

[40] (宋)欧阳修、宋祁撰:《新唐书》卷一百二十三《李峤传》,中华书局1975年版,第4368页。

[41] (宋)司马光编著:《资治通鉴》卷二百三十八《唐纪五十四》,宪宗元和四年十月癸未,中华书局1956年版,第7667页。

唐朝的监察制度,经过众多思想家的引导,并在总结汉以来监察制度的经验基础上,建立了比较成熟和定型的一台三院的监察体制。台为御史台,是中央最高监察机关,以御史大夫(从三品)一人为台长,率领群僚行使监察权。御史台下设台院、殿院、察院。台院,设侍御史四人,秩从六品下,“掌纠举百僚,推鞠狱讼”。殿院,设殿中侍御史六人,“掌殿庭供奉之仪式。凡冬至、元正大朝会,则具服升殿。若皇帝郊祀、巡省,则具服从,于旌门往来检察,视其文物之有亏阙则纠之”。^[42] 察院,设监察御史十人,秩正八品上,掌“分察百僚,巡按郡县,纠视刑狱,肃整朝仪”。^[43]

唐初分全国为十道监察区,由监察御史十人分巡州县。开元二十一年(733年)改全国为十五道,监察御史亦增至十五人。监察御史巡按州县,威仪显赫,视州县官如“僮仆”。为此,玄宗开元十三年(725年)三月曾下诏严斥:御史“如州县祇迎,相望道路,牧宰祇候,僮仆不若,作此威福,其正人何如闻?自今已后,宜申明格敕,不得更尔,违者州县科罪,御史贬降。”^[44]

一台三院的体制影响甚久,直至明初始为都察院所取代。

唐朝的监察法以《监察六法》为代表。玄宗开元年间为约束按察使的监察职权而定六法,内容是:“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。”^[45]

《监察六法》在性质上属于地方监察法规,是唐朝“道察”体制的产物。首先,“察官人善恶”,使监察的覆盖面扩展到所有的官僚;其次,将户口、赋役、农桑、库存等经济指标列为监察的内容,显示对经济监察的重视;再次,鉴于司法是否公平,不仅涉及贫弱百姓的切身利益,也关系到社会的稳定和国家的安危。因此,察贫弱冤苦不能自申者,皇帝派出巡按地方的监察御史多奉命察大案、要案、冤案,充分说明了司法监察已成为监察的重点。

贞观二十年(646年),以六法巡查四方的结果,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,对盛世的形成,起到了重要的作用。

除监察六法外,皇帝对御史每次巡行的监察重点都作出明确的指示。这对规范和指导特定的监察活动,具有重要的意义。将稳定性的《监察六法》与因事而发的临时性的皇帝制诏相结合,形成了较为严密的监察法网,对于维持地方的吏治以及推动各种地方政务的实施,起了积极的作用。

四

宋承唐制,在监察体制上沿袭唐旧,但宋朝立国与施政的基本点是加强中央集权,这

[42] (唐)李林甫等撰,陈仲夫点校:《唐六典》卷一三《御史台》,中华书局1992年版,第381页。

[43] (唐)李林甫等撰,陈仲夫点校:《唐六典》卷一三《御史台》,中华书局1992年版,第381页。

[44] (宋)王钦若等编撰,周勋初等校订:《册府元龟》卷一百五十八《帝王部·诫励第三》,凤凰出版社2006年版,第1760页。

[45] (宋)欧阳修、宋祁撰:《新唐书》卷四十八《百官志三》,中华书局1975年版,第1240页。

对监察思想和监察法都打上了这个时代的烙印。

在加强中央集权的背景下,宋朝君臣都非常重视发挥监察官在维护国家纲纪方面的重要作用。北宋名臣包拯指出:“且国家置御史府者,盖防臣僚不法,时政失宜,朝廷用之为纪纲,人君委之如耳目。”^[46]与包拯同时代的蔡襄也持同样的看法,认为监察官负有维护朝廷纲纪,纠正偏失之责:“台官谏臣,纠正朝纲,箴补失阙。”^[47]北宋末年的欧阳修更强调:“盖御史台为朝廷之纪纲,台纲正则朝廷理,朝廷理则天下理矣。”^[48]南宋时期,国家形势的窘迫,政治的腐败,使得统治者更加感到整饬国家纲纪的重要。高宗赵构于绍兴二十五年(1155年)十二月一日诏中,特别强调振兴纲纪是监察官的职责:“台谏风宪之地,振举纪纲,纠遯奸邪,密赞治道。”^[49]著名的理学家朱熹不仅阐述了纲纪对于国家的重要性,还充分论证了如何建立纲纪,以及台谏督察的作用,他说:“夫所谓纲者,犹网之有纲也;所谓纪者,犹丝之有纪也。网无纲则不能以自张,丝无纪则不能以自理。故一家则有一家之纲纪,一国则有一国之纲纪,若乃乡总于县,县总于州,州总于诸路,诸路总于台省,台省总于宰相,而宰相兼统众职,以与天下相可否而出政令,此则天下之纲纪也。而纲纪不能自立,必人主之心术公平正大、无偏反侧之私,然后纲纪有所系而立。君心不能以自正,必亲贤臣,远小人,讲明义理之归,闭塞私邪之路,然后乃可得而正也。”^[50]又说:“何谓纲纪?辨贤否以定上下之分,核功罪以公赏罚之施也。何谓风俗?使人皆知善之可慕而必为,皆知不善之可羞而必去也。”为要正纲纪,美风俗,“则以宰执秉持而不敢失,台谏补察而无所私,人主又以其大公至正之心,恭己于上而照临之。是以贤者必上,不肖者必下;有功者必赏,有罪者必刑,而万事之统无所缺也。纲纪既振,则天下之人,自将各自矜奋,更相劝勉,以去恶而从善。盖不待黜陟刑赏一一加于其身,而礼义之风,廉耻之俗已丕变矣。”^[51]

除此之外,宋初,为避免五代动乱的重演,严密防范臣下结党,使各级官僚之间互相监督,互相制约,以利于中央集权的全面强化。此方略在宋太宗即位诏中概括为“事为之防,曲为之制”,^[52]可视为宋统治者历代相承的家法。为了防止臣下结党,仁宗曾嘱咐辅臣说:“所下诏,宜增朋党之戒。”^[53]因此,利用监察官加强对宰相的监督,成为宋朝监察思想中的一个要点。

由于皇帝支持监察官对宰执大臣的监督,因此在宋朝不乏宰执大臣因台谏弹劾而去职之事。如仁宗宝元元年(1038年),监察官韩琦连章弹奏宰相王随、陈尧佐和参知政事韩亿、石中立,四人均被罢免。^[54]

以上可见,在制衡相权的监察思想和政策导向下,确实在一定程度上抑制了权臣的出

[46] (明)黄淮、杨士奇等编著:《历代名臣奏议》卷二百二《听言》,台湾学生书局1964年版,第2680页下栏。

[47] (明)黄淮、杨士奇等编著:《历代名臣奏议》卷三十二《治道·任材以宜》,台湾学生书局1964年版,第445页上栏。

[48] (明)黄淮、杨士奇等编著:《历代名臣奏议》卷八十三《经国》,台湾学生书局1964年版,第1161页上栏。

[49] (清)徐松辑:《宋会要辑稿·职官》三之五七,绍兴二十五年十二月一日,中华书局1957年版,第2426页上栏。

[50] (宋)朱熹撰:《朱文公文集》卷十一《封事·庚子应诏封事》,台湾商务印书馆1980年版,第168页上栏。

[51] (宋)朱熹撰:《朱文公文集》卷十二《封事·已酉拟上封事》,台湾商务印书馆1980年版,第184页下栏—第185页上栏。

[52] (宋)李焘撰:《续资治通鉴长编》卷一七,太祖开宝九年十月乙卯,中华书局2004年版,第382页。

[53] (宋)李焘撰:《续资治通鉴长编》卷一百七,仁宗天圣七年三月癸未,中华书局2004年版,第2504页。

[54] (宋)李焘撰:《续资治通鉴长编》卷一百二一,仁宗宝元元年三月戊戌,中华书局2004年版,第2864页。

现,减轻了相权与皇权的矛盾,有利于国家政治的稳定,但也增加了宰相与监察官的矛盾。

宋朝的监察体制,中央仍为一台三院制,但提高侍御史的地位,不再是御史台的属官,台院实际上名存职废,使得唐朝以来御史台三院的组织结构出现了合并的趋势,为元明清三院合一的体制改革提供了经验。

宋朝的地方监察体制则有较大的变化。宋初因袭唐朝设道的旧制,太宗淳化四年(993年)分天下为十道,^[55]至道三年(997年)改为十五路。^[56]仁宗天圣中分为十八路。神宗元丰八年(1085年)增至二十三路。宣和四年(1122年)再析为二十六路。^[57]路是地方最高行政区划。各路先后设置转运司、提点刑狱司、提举常平司等中央派出机构,分别负责某一方面的政务,并具有监察地方官的职责,统称为“监司”。各司互不统领,各自为政,直接对朝廷负责。这种上下相维、环环相扣的地方分权监察体制,是宋朝统治者吸取唐末五代藩镇割据教训,强化中央集权基本国策的有力措施。

宋朝的监察立法以地方立法为主,以皇帝颁发的诏、敕、令为主要的法律形式,散见于《庆元条法事类》所载《名例敕》《职制令》《职制敕》《厩库敕》《杂敕》《诫飭台官言事御笔手诏》《考课令》《监司互察法》中,对于地方监察官的职权范围,以及违法处置办法等,规定得十分具体。如:

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

……

诸监司巡历所至,应受酒食之类辄受折送钱者,许互察。

……

诸州县禁囚,监司每季亲虑。若有冤抑,先疏放讫,具事因以闻。

(以下略)^[58]

为防止监司利用出巡之机勒索地方、骚扰百姓,对监司所带随从仆役、巡察州县逗留的时间和待遇等作了具体明确的规定。监司出巡前,不得“移文”州、县,以防止地方官吏“必预为备”的弊病。监司巡按所至,必须“各具所隶事目,不以巨细,临时摘取点检,不得预行刷牒。州县既莫知所备,则必事为之戒,当使庶务毕举,罔有阙遗矣。”^[59]

宋朝的地方监察立法,虽然多以诏、敕、令等法律形式出现,比较零散,没有形成一部完整的地方性单一监察法规,但其内容较之汉唐远为充实,立法技术也有所进步。详定监司与按察官的职掌与违法处置办法;赋予监司巡历所至“点检”属下公文运行情况有无差失之权;重视司法监察;维护重农国策;严申监司的法定执掌;推行互察法等等,都构成了宋朝地方监察法的明显特点。总之,宋朝地方监察法在中国监察法制史上具有重要的地

[55] (元)脱脱撰:《宋史》卷一百六十二《职官制一·三司使》,中华书局1977年版,第3807页。

[56] (宋)马端临著:《文献通考》卷三百十五《舆地考一·唐氏周九服唐五服异同说见封建考》,中华书局2011年版,第8535页。

[57] (元)脱脱撰:《宋史》卷八十五《地理志一》,中华书局1977年版,第2094-2095页。

[58] (宋)谢深甫等修,戴建国点校:《庆元条法事类》卷七《职制门四·监司巡历·职制令》,第117-118页。

[59] (清)徐松辑:《宋会要辑稿·职官》四五之一三,中华书局1957年版,第3397页下栏。

位和价值。

五

明朝是中国古代社会后期的著名王朝,也是专制制度向着极端化发展的王朝。这是明朝治国理政的一条主线,无论监察思想,还是监察制度与监察法都围绕这条主线不断地改革演变。统治者以“重耳目之寄,严纪纲之任”^[60]来要求监察官。太祖曾说:“朕设察院,职英俊,禄忠良,以为耳目之寄。”^[61]又说:“任得其人,自无壅弊之患。”^[62]仁宗也指出:“御史,朝廷耳目,非老成识治体者不任。”^[63]宣宗宣德十年(1435年)谕都察院:“朝廷设风宪,所以重耳目之寄……”^[64]英宗正统十二年(1447年)谕吏部:“御史,朝廷耳目之官……”^[65]

在强调监察官作为皇帝“耳目之寄”的同时,还赋予监察官以“严纪纲之任”的历史使命。太祖曾勉励御史们说:“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,毋委糜因循以纵奸,毋假公济私以害物。”^[66]

洪武三年(1370年),太祖召御史台臣并谕之曰:“风宪之任,本以折奸邪,理冤抑,纠正庶事,肃清纪纲,以正朝廷。”^[67]此后历代皇帝在敕谕中,反复阐述监察官肃正纲纪的职责。如宣宗宣德三年(1428年)敕谕都察院:“都察院为朝廷耳目,国家纪纲,得人则庶政清平,群僚警肃,否则百职怠弛,小人横恣。”^[68]宣德十年(1435年)敕谕都察院:“朝廷设风宪,所以重耳目之寄,严纪纲之任。”^[69]正统七年(1442年)十一月敕谕三司:“朝廷以纪纲为首,御史职纪纲之任,不可不慎择也。”^[70]可见,“重耳目之寄,严纪纲之任”是明朝最重要的、最具代表性的监察思想。

有明一代,出现了一批刚正不阿、纠弹不法的监察官,如被称为“真御史”的左光斗,

[60] (清)龙文彬撰:《明会要》卷三十三《职官五·都察院》,中华书局1956年版,第560页。

[61] (明)朱元璋撰,胡士翥点校:《明太祖集》卷七《敕·谕御史》,黄山书社1991年版,第143页。

[62] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十四《吏部·御史》,洪武四年正月条,台湾学生书局1965年版,第948页上栏。

[63] (明)谭希思编辑:《明大政纂要》卷十七《仁宗昭皇帝》,叶二十,仁宗洪熙元年五月,国家图书馆藏湖南思贤书局清光绪本。

[64] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十三《吏部·御史》,宣德十年正月条,台湾学生书局1965年版,第935页。

[65] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十四《吏部·御史》,正统十二年六月条,台湾学生书局1965年版,第953页下栏。

[66] (清)张廷玉等撰:《明史》卷七十三《职官志二》,中华书局1974年版,第1771-1772页。

[67] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷七十七《吏部·按察司》,洪武三年三月条,台湾学生书局1965年版,第1122页下栏。

[68] (明)谭希思撰:《明大政纂要》卷十八《宣宗章皇帝》,叶四十八,宣宗宣德三年七月,国家图书馆藏湖南思贤书局清光绪本。

[69] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十三《吏部·御史》,宣德十年正月条,台湾学生书局1965年版,第935页。亦可参见(清)孙承泽著,王剑英点校:《春明梦余录》卷四十八《都察院·都御史》,北京古籍出版社1992年版,第1019页。

[70] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十四《吏部·御史》,正统七年十一月条,台湾学生书局1965年版,第953页下栏。

他在巡视京城时发现吏部官员私刻印章,卖官鬻爵,遂“捕治吏部豪恶吏,获假印七十余,假官一百余人,鞫下震悚”。^[71]一次宦官执太子手书索要田亩,光斗“不启封还之”,曰:“尺土皆殿下有,今日安敢私受。”^[72]后弹劾魏忠贤“三十二斩罪”,被下狱处死,时人称之为“真御史”。还需提到的是“刚峰先生”海瑞,他不仅敢于上书批评皇帝,所谓“海瑞骂皇帝”,而且还在应天府任上制定了“督抚条约”(共三十六款两万言),集中表达了他的监察思想,其要点是:禁迎送;禁崇饮食;禁非礼之费;禁请托;禁给过客送礼;禁假公济私;禁官吏敷衍塞责;禁滥取民财民物;禁官吏奸利侵吞;禁贿书吏等等。^[73]海瑞一生持刚正之气,不苟且,不阿随,因自号“刚峰”,故天下称其为“刚峰先生”。

明朝的监察制度为贯彻加强专制主义而发生了重大改革,创立了影响中国五百余年的新的监察体制。

明初,监察体制沿循宋元旧制,中央置御史台,与中书省(行政)、都督府(军事)地位并重,鼎足而立。据孙正容《朱元璋系年要录》记载:“吴置御史台,以汤和为左御史大夫,邓愈为右御史大夫,刘基、章溢为御史中丞,基仍兼太史院使。于是中书省掌政事,都督府掌军旅,御史台纠察百官,三大府乃立。”

洪武六年(1373年),设置六科给事中,负责看详诸司奏本及日录旨意等事,以加强对六部的监察。

早在唐朝,御史台由台院、殿院、察院三院组成。至元朝,废台院,改殿院为殿中司,只设察院,察院是元朝行使监察权的主要机构。洪武九年(1376年),适应中央集权的需要,淘汰殿中侍御史,其纠仪的职能统统归至察院,监察御史“朝会纠仪,祭祀监礼”。^[74]此时,御史台的三院制已出现合一的迹象。洪武十三年(1380年),设都察院以代御史台,将台察合并为一个机关。由御史台的三院制发展至都察院的一院制,使监察权力一体化,是明朝监察体制的重大改革,反映了皇权的进一步加强。

通过改革将前代御史大夫、中丞改为都御史,以监察御史分掌十三道,革去侍御史、殿中侍御史,一切纠劾巡按,照刷问拟之任,责之监察御史。

明朝地方监察体制中的御史巡按制度是汉唐以来御史出巡的重大发展。早在洪武二年(1369年),明太祖便派出“监察御史谢恕巡按松江,以欺隐官租,逮系一百九十余人至京师”。^[75]另据《明史·太祖本纪》记载:“洪武十年秋七月,始遣御史巡按州县。”^[76]至明成祖永乐元年(1403年)二月乙卯,“遣御史分巡天下,为定制”。^[77]巡按御史的职权范围主要是考察官吏,奏劾官邪,翦除豪蠹,肃振纲纪;巡视仓库,查算钱粮;考察隐逸,举荐人才等。

正像明朝的监察制度发生了重大变革一样,明朝的监察法也由简单、单行法规趋向系

[71] (清)张廷玉等撰:《明史》卷二百四十四《左光斗传》,中华书局1974年版,第6329页。

[72] (清)张廷玉等撰:《明史》卷二百四十四《左光斗传》,中华书局1974年版,第6329页。

[73] 陈义钟编校:《海瑞集》上编《督抚条约》,中华书局1962年版,第242-254页。

[74] (清)张廷玉等撰:《明史》卷七十三《职官二·都察院》,中华书局1974年版,第1769页。

[75] “中央研究院”历史语言研究所校勘:《明实录·太祖实录》卷四三,洪武二年七月癸丑,上海书店1982年版,第854页。

[76] (清)张廷玉等撰:《明史》卷二《太祖本纪二》,中华书局1974年版,第32页。

[77] (清)张廷玉等撰:《明史》卷六《成祖本纪二》,中华书局1974年版,第79页。

统化,无论中央还是地方监察法都非常细致严密,而且有了类似总则与分则的划分,表现了立法技术的进步。其中具有代表性的是英宗时期的《宪纲条例》。早在洪武四年(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”。^[78]这是明朝最早的监察立法,内容涉及御史的选用与职权的规定。太祖曾说:“风宪作朕耳目,任得其人,自无壅弊之患。”^[79]

此后,惠帝、成祖、仁宗、宣宗历朝对《宪纲》均有所增补。至英宗正统年间,已编制成颇具规模的监察法规《宪纲条例》。为了规范六科给事中的职掌范围,制定《六科通掌》,类似于总则,制定《六科分掌》类似于分则。据《明会典》记载,六科通掌三十五条,另有吏科二十条、户科二十五条、礼科十六条、兵科三十五条、刑科十三条、工科十八条。

明朝的地方监察重点放在御史巡按上。由于巡按御史是代天子巡狩,具有小事立断、大事奏裁的权力,所以点差御史出巡,由皇帝亲自掌握,御史回道奏报,也直接面向皇帝,都察院长官不得过问。为了控制巡按御史的职权,洪武二十六年(1393年)制定了监察御史的《出巡事宜》,规定了科差赋役、户口、词讼、农田、道路、军需、学校,以及驿站、度量衡等诸多方面的职掌,及相应的法律责任。

明朝的监察法是在总结宋元监察法的基础上完成的,规模宏大,系统井然,法条细密,奖惩分明。可以说,没有明朝的监察法,就不会有清朝监察法典《钦定台规》的出现。

综括上述,五朝的监察思想、监察制度与法律,各有发展的脉络与时代特点。历史雄辩地证明,监察思想与制度、法律之间有着内在联系。在通常情况下,思想、制度与法律是相向而行,互补互用的。没有思想为指导的制度与法律是僵死的,没有制度与法律为载体的思想是空虚的。只有三者结合才能演绎出一幕幕鲜活的监察历史,这就是历史的经验。

[Abstract] Ideologies are not only the forerunner of behavior, but also the cultural foundation of institutions and laws. The ideologies of supervision in ancient China were extensive and profound and had deeply influenced the establishment and operation of supervisory institutions and laws. This article discusses the development and characteristics of the ideologies, institutions and laws of supervision in the five typical historical periods in ancient China, namely the Warring States, Han Dynasty, Tang Dynasty, Song Dynasty, and Ming Dynasty, and reveals the inherent connections and relations between ideologies of supervision, institutions of supervision and laws on supervision, so as to provide historical experience for the construction of a modern legal system of supervision.

(责任编辑:田 夫)

[78] “中央研究院”历史语言研究所校勘:《明实录·太祖实录》卷六〇,洪武四年正月己亥,上海书店1982年版,第1176页。

[79] (明)徐学聚编辑:《国朝典汇》卷五十四《吏部·御史》,洪武四年正月条,台湾学生书局1965年版,第948页上栏。