

以权制权:古代行政监察探析^{〔*〕}

○ 刘素梅

(江苏第二师范学院 社会发展学院, 江苏 南京 210013)

〔摘要〕行政监察是国家行政监督制度的重要内容,是一项以权制权、纠举不法的专门政治活动。我国古代的行政监察制度主要包括御史监察制度和谏官制度,它们对于维护封建专制政权的稳定与清廉做出了重要贡献。客观来看,我国古代的行政监察制度虽然无法摆脱传统的皇权、人治等历史局限,但其独特的制度设计在很大程度上保证了监察权的独立行权。探究古代行政监察的思想渊源和政治实践,以古为鉴,对于我国当代行政监察制度的改革与完善具有重要的借鉴意义。

〔关键词〕行政监察;御史制度;谏官制度

我国古代行政权作为所有权力的中心承担着国家统治和管理职能,是权力监督的重点,而以此为背景发展而来的行政监察制度成为我国古代政治制度的重要组成部分,并为维护封建专制政权的稳定与清廉做出了重要贡献。探究古代行政监察制度的思想渊源和政治实践,以古为鉴,对于我国当代行政监察制度的改革与完善具有重要的借鉴意义。

一、御史制与谏官制:以权制权、纠举不法

行政监察制度是国家政治制度的重要组成部分,在维护国家政权、保持政治稳定中发挥着重要的作用。我国古代行政监察制度随着封建专制主义中央集权的确立而产生,并随着封建君主专制的强化而不断发展。为了维护封建皇权,历

作者简介:刘素梅(1973—),法学博士,江苏第二师范学院社会发展学院副院长、副教授。

〔*〕本文系江苏省教育厅高校哲学社会科学研究资助项目“城乡基本公共服务均等化过程中政府责任及其实现路径研究”(项目号:2011SJB810002)。

代统治者都十分重视以权制权、纠举不法,以确保官僚机构正常运转和各级官吏在职勤政、严格执法,逐步形成了完备的行政监察制度。

我国古代的行政监察制度包括御史制度和谏官制度,其中御史制度是主体,谏官制度则是必要的补充,它们相辅相成共同构成了国家唯一的专门监督制度——监察制度。

御史制度即御史纠弹制度,是上对下的监察纠禁,直接由皇帝节制和指挥,对于行政百官以及地方进行纠举弹劾,同时对守法官吏施以保护。御史制度起源于先秦,西周时期已出现负责监察百官的“小宰”和“大宰”,至秦时御史制度正式确立。秦始皇统一六国后,首先确立了御史监察。秦始皇为保证中央专制集权统治,加强对中央和地方各级官吏的控制,赋予御史重要使命。秦始皇先设御史大夫,“位上卿,银印青绶,掌副丞相”;续置御史大夫府,配御史丞和御史中丞辅佐。御史的“察举非法、典正法度”之职责,被明确细分为辅佐朝政、督促和纠举官吏、讨捕奸猾、治理大狱等职事,甚至还或多或少渗入到选员、领兵、兴土木、修水利等事宜中。在秦时还专设监察地方的官吏,称监御史,其职责是监理诸郡,察举违法事宜,直接隶属御史台,受中央御史中丞指挥。需要说明的是,秦时的御史大夫尽管责任重大,但还不是专施监察职权的监察官,而是由行政官兼任最高监察官。

汉承秦制,在御史台的设置上和秦时几乎无异,长官仍为御史大夫和御史中丞,但是将作为中央最高监察机构的御史台从行政系统中分离出来,完成了监察体制专业化的历史进程。与秦代相比,汉代在监察组织上存在以下变化:一是提高了御史中丞的地位;二是中央派出监察地方的官吏改为刺史。同时,汉代还制定了我国古代最早的监察法规《监御史九条》、《刺史六条》,标志着监察制度在两汉时期已基本形成。^[1]汉代对于监察制度的发展与创新,具有重要的历史价值,正如有学者指出:“汉代的监察制度,有些颇有借鉴意义。譬如,以法察吏具有明确的标准;监察官员虽卑而权重,可以纠弹宰相一级的高官,因而具有权威性;部刺史的任期有定限,以防止与地方豪强、官吏夤缘勾结;对于执掌鞠谳疑案的治书御史,要选择明法律者担任,力求‘天下疑案,以法律谳是非’。”^[2]

至魏晋南北朝时期,政局动荡,国家处于分裂状态,为了巩固政权,中央监察机构的地位和作用不断得到加强。监察机构的组织设置是御史中丞下设若干御史,人选要求比汉代更严格,如北朝御史之职,“必以对策高等者补之”^[3]。负责监察中央和地方的官吏名目众多,有侍御史、治书侍御史、殿中侍御史,还有禁防、检校、运督、监军等。不过,这一时期监察官虽多,但其中许多监察官的职责却并不明确,监察机关和官职的设置具有随意性和不稳定性。尽管如此,这一时期开创的行政监察制度构成了我国封建专制主义中央集权制度的一大特色,影响深远。

隋唐时期是我国封建社会行政监察制度发展比较成熟的时期。首先,在机构设置方面,隋设置了专司监察之职的御史台和司隶台,分别负责对中央和地方

官员的监察,但由于机构不够统一,因此监察权也不够集中。唐将隋的司隶台统一到御史台,御史台总领监察之职,由御史大夫一人领导,地位相当于丞相,并设御史中丞两人辅佐。御史台下设台院、殿院、察院,三院分工细致、职责分明、互相配合,管理井然有序,克服了秦汉以来监察机构及御史名目繁多、职责不清的混乱状态。同时地方监察也有进一步的发展,形成了比较严密的监察网。其次,在监察人选的确定方面,也开始进入程序化操作,不仅明确选任御史的权限,还规定了御史选任的必要条件以及御史考察、升迁的基本要求、程序。最后,在监察的法规建设方面,隋唐时期比以前更具体化、定型化。如唐玄宗时期出台了专门的监察法规《监察六条》,规定主要从六个方面进行监察:察官人善恶;察户口流散;察农桑不勤;察妖猾盗贼;察德行孝悌;察黠吏豪宗。^[4]

宋元时期是我国封建专制主义中央集权空前加强的历史时期,同时也是监察制度得到强化的时期。首先,监察机构的地位得到进一步提高。宋初御史的进退由宰相决定,而宋钦宗时,确定御史的使命要依皇帝诏旨,皇权对监察机构的控制显然直接提高了监察机构的地位。元朝则进一步提高御史台地位,使之与总政务的中书省、秉兵权的枢密院并重,三者鼎足而立。其次,元代在地方建立了正规的监察机构。元朝将全国分为二十二道,即二十二个小监察区,每区设提刑按察司(后改为肃政廉访司)。同时,在各重要地区设行御史台,以监察所属诸道。这样,二十二个小监察区通过行御史台的沟通最终集中于中央御史台,从而形成一个由御史台、行御史台、诸道肃政廉访司构成的全国三级监察网络,形成了从中央到地方自成体系的监察系统。再次,这一时期监察法规建设进一步成熟、完善。元朝制定了我国历史上第一部系统的监察台纲《宪台格例》,其完备和系统程度已达到较高水平,不仅为元朝历代所沿用,也为后世王朝所继承。明朝的《宪纲条例》和清朝的《钦定台规》就是参照元朝监察法规并以此为基础加以发展而来的。

明清时期是我国监察制度得到进一步发展并趋于完备的阶段。这主要表现在以下几个方面:首先,监察制度受到皇帝更高的重视。明太祖朱元璋说:“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,而台察之任尤清要。”^[5]由此可见,监察不仅成为国家的三大重要权力之一,而且较之其他两种权力更为重要,举足轻重。其次,监察机构的名称和职权都有所改变。明初为了扩大监察组织,御史台被改为都察院,都察院设左右都御史,为都察院长官,下设左右副都御史、左右佥都御史等官。职权也进一步扩大,“主纠察内外百司之官”,“为天子耳目风纪之司”。同时,明清时期地方监察御史的权威得到较大提高,地方监察御史的活动不受中央都御史统率,而直接由皇帝节制,大大增强了整个监察体系的实际监督能力。再次,加强对监察官员的管理。明代规定,“凡御史犯罪,加三等,有赃从重论”^[6],“凡风宪官吏受财,及于所按治去处求索借贷人财物,若买卖多取价利及受馈送之类,各加其余官吏二等”^[7]。最后,明清时期的监察法规也比较完善,它不仅对监察机构的职责有比较明确的规

定,同时还规定了执行法规的相关要求。清朝的《钦定台规》是我国监察制度史上最完整的一部以独立形式存在的监察法规。

我国的御史监察制度从秦开始,经过历代的补充和完善,到明清时已发展得相当完备。无论是监察法规的建设、对监察机构的重要性和独立性的认识,还是监察机构自身的系统化过程,都足以说明我国封建社会孕育和发展起来的监察制度的确是人类权力监督史上的重要成果,它对我国近代以来的政治实践也产生了一定的影响。

谏官制度是专职监察皇帝的制度,是下对上的匡正建议。谏官又称“谏臣”,指规谏君过之臣、劝谏天子过失之官。谏官言事,一是“廷诤”,即在朝廷当皇帝面直言得失;二是“上封事”,即书面陈列为政得失。^[8]谏官以直言规谏为尽责,故有不以言罪之的惯例而不同于一般官吏,常可优容。

我国的谏官制度历史悠久,它作为行政监察的重要组成部分,和御史制度一起构成了我国古代完整的监察制度体系。谏官制度最初萌芽于原始社会末期氏族成员对氏族首领的监督习俗。在氏族社会,“众人不与政,闻君过则诽谤”,“尧有欲谏之鼓,舜有诽谤之木”。周文王时期,设有“保氏”一职,可谓最早的谏官。自西周以降,各朝皆有谏官设置,虽然其名称有异,作用各别,但谏议制却一以贯之。^[9]春秋战国时期,直接以“谏”命官,各国相继设置了专职谏官,采取鼓励进谏议朝政的措施。

秦时虽然设有若干谏议大夫和给事中,专门在皇帝左右谏诤和讽议皇帝的言行,但由于皇权极度膨胀,封建专制盛行,因此言谏只是形式而已,作用非常有限,根本谈不上谏官制度。汉朝吸取了秦朝灭亡的教训,对大臣的直言面诤比较宽容,其谏官制度与秦朝相比有了一定的发展,虽然还没有设立明确的谏官机构,但较为开明的政治环境促进了我国封建社会基本的谏官制度与御史制度并存的监察模式的形成。魏晋南北朝时期,言谏制度开始初步系统化和规范化,有了自己独立的机构,即专司谏议封驳的门下省或集书省。唐朝是谏官制度发展的颠峰时期,唐朝吸取了隋朝短暂灭亡的教训,意识到开直言之路对于巩固国家政权的重要性,因此强化了言谏制度。如唐太宗积极倡导言谏,恐人不言,“导人而使之谏”,“赏人而使之谏”,使谏诤一时成为风气,犯颜直谏、面折廷诤的事例屡见不鲜。^[10]到宋朝时,由于皇帝高度集权,言谏由原来的纠绳皇帝转为督察宰相,谏官制度的地位和重要性也有明显降低。

元朝以后,谏诤的职能并入御史台系统,监察官都有谏诤建言的职权,御史制度和谏官制度逐渐开始不分。明清时期取消了独立的谏议机构,在都察院以外专设六科给事中,承担部分向皇帝言谏的任务,同时对官吏进行稽察。至清雍正以后,六科给事中并入都察院,彻底结束了唐宋以来谏官制度与御史制度分职的状态。

谏官制度的历史虽然不如御史制度长久,在权力监督过程中发挥的作用也不如御史制度重要,但它作为权力制约体系中的一个必要补充,对维护封建社会

的秩序、巩固封建政权起到了一定的作用。

二、思想渊源与核心：明主与重典治吏

我国古代的行政监督思想大致可以概括为两个方面，即“明主治吏不治民”思想和“重典治吏”思想。^[11]它们对我国古代政治制度尤其是行政监察制度产生了重要影响，对于维护封建社会的稳定与清廉做出了重要贡献。

我国古代的行政监督思想最早可以追溯到夏、商、周时代。在这一时期国家对各级官吏进行监察的必要性不仅在理论上同时在实践中得到充分重视，许多职官普遍负有监察职责。《尚书·周书·酒诰》记载的“人无于水监，当于民监”^[12]思想以及关于最高统治者应听取不同意见、接受民众监督的思想，使神圣的王权具有了世俗化的色彩，为王权接受自下而上的监督（包括权力系统内部的言谏）作了必要的理论铺垫。周厉王时的邵公以“防民之口，甚于防川”道出了民众监督的重要性，同时还提出了统治者需要接受多方面制约的思想：“故天子听政，使公卿至于列士献诗，瞽献曲，史献书，师箴，瞽赋，朦诵，百工谏，庶人传语，近臣尽规，亲戚补察，瞽史教诲，耆艾修之，而后王斟酌焉，是以事行而不悖。”^[13]这应该是我国最早的关于政治权力内部进行监督的思想。

春秋战国时期，随着思想文化的发展与进化，对监察重要性的认识上升到了一个新高度，许多思想家阐述了对后世产生重要影响的观点和学说，极大丰富了我国古代的监察思想。春秋战国时期在政治上奉行集权专制主义，并以此为基础构建了相应的官僚政治制度。基于管理庞大的官僚队伍和督使官吏奉公守法的需要，统治者以及许多政治家和思想家进行了不懈的努力，促进了古代监察思想的不断发展与完善。

春秋战国时期的政治家们充分认识到吏治的重要性并进行了精辟的论述。鲁国大夫哀伯认为：“国家之败，由官邪也。”^[14]管子认为立国有“三本”，其核心便是吏治，否则“属数虽众，非以尊君也；百官虽具，非以任国也”^[15]。申不害也说：“妒妻不难破家也；乱臣不难破国也。”^[16]“明主治吏不治民”的思想决定了我国古代行政监察的基本方向与格局，在此基础上产生的“重典治吏”思想则进一步丰富了行政监察思想的宝库。

商鞅认为，君主防范官吏结党营私首先在于严明法令，“使吏非法无以守，则虽巧不得为奸”，并要求官吏之间依法应互相纠举和监督，“以法相治，以数相举”。^[17]同时，商鞅主张“别其势，难其道”，以分割权力，划分职责，为权力监督奠定基础。管子认为，“明君”应能“饰官化下”，“上下相希，若望参表，则邪者可知也”。^[18]

韩非则对君主统治策略进行了精辟的提炼，其“明主治吏不治民”的思想更是极具代表性。他从“人性恶”的理论出发，认为人“皆挟自为之心”，君臣之间也是一种“上下一日百战”的关系。^[19]他认为，要巩固统治，“治吏”比“治民”更重要，“闻有吏虽乱而有独善之民，不闻有乱民而有独治之吏，故明主治吏不治

民”。韩非认为“治吏”要以“法”^[20]，“法明则忠臣劝；罚必则邪臣止”^[21]。因此，他另一重要的监察思想集中体现在君主驾驭臣下的“术”上，认为“术”既是一种抽象的阴谋和权术又是一种具体的手段，他的监察理论代表着先秦监察思想发展的一个高峰。

尽管先秦“百家争鸣”时期的监察思想存在巨大的差异，但是完善君主专制却是它们共同的价值追求，有效监管各级官吏是其共同的主要内容。为了进一步完善君主专制制度，许多政治家都认为应该在不动摇王权的基础上对君主进行监督。谏议是我国古代限制王权的重要方式。纳谏与进谏，是先秦思想家衡量明君与忠臣的标准。^[22]

值得关注的是，作为“儒法之争”中法家对立面的儒家思想在言谏理论方面也做出了重要贡献。儒家坚持人性善的思想，相信人的道德自觉和内心的自我约束，强调以德治国，其中包含的忠君思想成为“谏议”的伦理道德基础。孟子有“暴君放伐”之论，主张“君有大过则谏，反复之而不听，则易位”。^[23]荀子直接赋予臣下纠君之失的权力，他说：“君有过谋过事，将危国家殒社稷之惧也，大臣父兄有能进言于君，用则可，不用则去，谓之谏；有能进言于君，用则可，不用则死，谓之争；有能比知同力，率群臣百吏而相与强君矫君，君虽不安，不能不听，遂以解国之大患，除国之大害，成于尊君安国，谓之辅……”^[24]儒家的谏议思想奠定了我国古代谏官制度的理论基础。而儒家“以多物，务和同”的和谐观念，也要求统治者选取敢提不同意见的谏臣，其目的在于求取“和谐”，协调矛盾。从这种“和谐”观念出发，于是谓谏为忠，做臣子的不能不忠，而忠的体现是谏，谏和忠形成了辩证的统一。^[25]忠与谏的和谐统一，应该说是谏官制度在封建社会得以延续与发展的重要思想基础。

春秋战国时期是我国行政监督思想完善的重要阶段。此间提出的分权思想、吏治思想、言谏思想等，为我国封建社会“大行政”系统内行政权监督作用的发挥提供了充分的理论阐述。行政监察的重要性在这一时期的理论论证与政治实践中得到了充分的体现，并深刻地影响了几千年来行政监察制度的发展。

我国古代的监察权基本上是独立的，历朝历代的统治者都赋予监察机构和监察官员独立之地位。秦朝监察官初设时，御史大夫身兼二职，其职权并未与行政相脱离。之后经两汉和魏晋，监察机构逐渐独立。魏晋时，御史台脱离少府，成为专门的监察机关，中央监察机构与行政机关开始分离。此后直至清朝，中央监察机关均作为独立部门直属中央，独立建署，依法行察，具有极强的威慑力。监察机构的独立设置保证了监察权的独立行使，有利于监察工作的高效运行。

在历代行政监察的制度设计中，监察官员都被赋予重要的权力，位卑权重是我国古代监察官员普遍具有的特点。以卑察尊，位卑、权重、赏厚是古代监察的一个重要特征。^[26]位卑的制度安排，一方面使得监察权易于控制；另一方面使得地位卑下者得此殊荣后必感恩于内，尽力效忠，唯皇命是从，完全符合我国传统

德治的管理特征。而权重的制度安排使得监察权处于强权位置,可以有效监督百官而少有后顾之忧。这是古代监察制度较有特色的设计,但不可否认的是,监察官员“位卑”的制度设计在一定程度上制约了监察权的效用。此外,我国古代行政监察还具有广泛性。首先,监察的对象非常广泛,监察视野覆盖朝廷和地方,即便是皇帝,其作为言谏的对象也无法免于监督;其次,监察行权的内容非常广泛,既包括官吏的行政违法失职之举,也包括公务之外的失礼失节现象;再次,在监察环节方面具有广泛性,对于官员的监察渗透于官员任用、考核、奖惩等全过程。由此可见,在古代行政监察制度下,监察权涉及的范围相当广泛,甚至超过了现代监察所能达到的范围。

封建统治者非常重视对监察官员的选拔和任用,并建立了相应的管理制度,这是我国古代行政监察的又一重要特征。选任监察官员的主要标准包括道德品质、文化水平以及基层工作经验等,具体通过以下几个环节实现对监察官员的控制:一是严把进人关,强调监察官员必须德才兼备并具体规定了选任标准,以保证监察人员的纯洁性及监察工作的有效性;二是规定了回避制度和定期轮换制度,以保证监督渠道的畅通,进而巩固皇权的统治;三是加强对监察官的考核监督。^[27]

我国古代的封建统治者比较重视监察法规建设,各个朝代都出台了各自的监察法规,如汉代的《监御史九条》、《刺史六条》、《六条察郡之法》,唐代的《监察六条》,宋代的《监司互监法》,元代的《宪台格例》、《行台条画》、《风宪宏纲》,明代的《宪纲条例》等。清代的《钦定台规》则是历代监察法的集大成者,其明确规定了监察官员的选用、职责、监察纪律、监察程序等内容,是一部非常完备的监察法规。这些监察法规,不仅有助于监察官员正确行使职权,保证监察工作有序开展,而且对监察官员自身起到了约束作用,在一定程度上使他们做到奉公守法。^[28]

考察我国古代行政监察制度的历史演变,自两汉开始,作为中央最高监察机构的御史台从行政系统中分离出来,实现独立。以后历朝历代的监察体制虽然有所变化,但均实行独立、垂直的管理体制,监察机构直属中央,独立行权,保证了监察工作的权威性。而我国现行的行政监察制度,实行的是双重领导的组织体制,使得行政监察机关在一定程度上依附于地方政府,为各级地方政府干涉监察机关的监察活动打开了方便之门。因此,应改革当前的行政监察双重领导体制,建立起高效的行政监察垂直领导体制,以确保行政监察机关的独立性、权威性。我国古代的封建统治者都比较重视监察法规建设,注重通过法律形式来规范监察机关的活动。^[29]目前,我国已形成了以《行政监察法》为核心、以《行政监察法实施条例》等法律法规为补充的行政监察法律制度体系,但是随着当前社会转型、经济转轨的不断深入,已有的行政监察法律法规已不能充分适应社会发展的需要。因此,应根据形势发展的要求,及时对现有的行政监察法律法规进行梳理与修订,不断创新行政监察制度,健全行政监察法律体系,并强化相关法律

法规的落实与执行,以实现行政监察工作的规范化、法治化。

一项好的制度建立起来后,能否实现预期的目标,制度执行者是关键。因此,我国古代的封建统治者都非常重视对监察官员的选拔和任用,并建立了相应的管理制度。这些管理制度,为古代行政监察制度充分发挥功效提供了重要保障。我国现行行政监察制度要充分发挥作用,必须重视行政监察工作人员的建设,加强对行政监察工作人员的管理。对此,应进一步完善行政监察工作人员的选任、考核、回避、交流等制度,严格选任标准,规范考核程序,强化责任追究,建立起一支廉洁高效、尽职尽责的高素质行政监察工作队伍。

注释:

[1][14]丁顺生:《中国古近代行政监察的发展与启示》,《中国监察》2012年第13期,第46-47页。

[2]张晋藩:《中国古代法律制度》,中国广播电视出版社,1992年,第256页。

[3]杜佑:《通典》卷二四。

[4]崔永东:《中国传统监察制度的特点与价值》,《管子学刊》2014年第3期,第34-37页。

[5][6]《明史·职官志二》。

[7]《大明律》卷二三《风宪官吏犯赃》。

[8][9][10][25]赵映诚:《中国古代谏官制度研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2000年第3期,第97-104,97-104,97-104,97-104页。

[11]马一起:《我国古代行政监察制度的反思、评价及借鉴》,《辽宁行政学院学报》2011年第8期,第176-178页。

[12][13][23]孙季萍:《中国古代的权力监督制度》,《东岳论丛》2001年第4期,第103-106页。

[15]《管子·明法》。

[16]《申子·大体》。

[17]《商君书·慎法》。

[18]《管子·君臣上》。

[19]《韩非子·扬权》。

[20]韩非所说的“法”并非现代意义的“法”。

[21]《韩非子·孤愤》。

[22]马作武:《秦汉时期监察制度形成及思想探源》,《政法论坛》1999年第3期,第107-113页。

[24]《荀子·臣道》。

[26]《尚书·周书·酒诰》。

[27]《国语·周语上》。

[28]《左传·桓公二年》。

[29]敬志杰、谢伟:《我国古代行政监察制度探析》,《辽宁行政学院学报》2007年第5期,第132-133页。

[责任编辑:钟 和]