

泛监察主义： 中国古代监察职能的基本特点

——兼议对当代监察体制改革的启示

艾永明

内容提要 中国古代监察职能虽然有基本的定位和重点,但又严重泛化,其主要表现是:既察官又察民,既“察人”又“察事”,既察违法犯罪又察一般事务,既罚又赏,既事后纠劾又事前监察。中国古代监察职能的基本特点是“泛监察主义”。中国古代统治者赋予监察十分全面的职能和广泛的权力,但实践的效果却事与愿违,不仅监察机关的自身职能不能很好发挥,又严重混淆和侵扰了国家治理体系中的其它职能。历史表明:“泛监察主义”不是一种良制,监察应奉行谦抑主义而不是扩张主义。

关键词 中国古代监察职能 泛监察主义 监察体制

艾永明,苏州大学法学院教授 215006

监察职能是监察权的基本内容,它体现监察权的宗旨、性质和价值诉求,也是监察制度自身完善程度的重要反映。中国古代立法者对监察职能既有基本的定位和重点,更赋予监察十分广泛的功能作用,因而与国家治理体系中的其它职能相混淆。可以说,中国古代实行的是泛监察主义。这一特点对中国古代监察制度产生了极为重要的影响和作用。考察这一特点的立法设计和实践效果,分析其成败得失,对当代监察体制改革有许多宝贵的启示。

一、监察职能的基本定位和重点

自秦汉建立监察制度直至明清,历代对监察职能的基本定位和重点是比较明确和一致的,这就是纠举官员的违法犯罪,而纠举的基本方式是弹劾。史载,秦统治者“惧宰官之不修,立监牧以董之,畏督监之容曲,设司察以纠之”^[1]。汉惠帝三年(公元前192年)制定的《监御史九条》是中国古代第一个专门的监察法,其中明确以论狱不直、擅兴徭役、吏不廉者、吏以苛刻故劾无罪者为监察重点。东汉改御史府为御史台,“专任弹劾,始不居中主章奏之事”。(《古今源流至论·续集·台官》)御史台遂成为专

本文为国家社科基金项目“中国古代监察制度对当代监察体制改革的启示”(17BFX032)阶段性成果。

[1][晋]陈寿撰,陈乃乾校点:《三国志》,〔北京〕中华书局1959年版,第296页。

职的中央监察机关。唐朝对御史的本职有明确的定性：

御史为风霜之任，弹纠不法，百僚震恐，官之雄峻，莫之比焉。^[1]

宋制，中央御史台“掌纠察官邪，肃正纲纪，大事则廷辩，小事则奏弹”^[2]。据《宋会要辑稿·职官四五》载，地方监司“临按一路，寄耳目之任，专刺举之权”。及至明清，监察职能的基本定位和重点都不断得到确认。据《大明会典》卷二百九所载，明监察法规定：

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。

都察院都御史“职专纠劾百司”，辨明冤枉，提督各道。巡按御史“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。”^[3]洪武十五年（公元1382年），朝廷为各道特铸专印，其文曰：“绳愆纠缪”，其意十分清楚。

纠察官员的违法犯罪作为监察职能的基本定位和重点，其中有三个要素最应明确：一是“官员”的界定，二是官员“行为”的界定，三是御史弹劾的方式。中国古代对此有比较周延和详细的规定。

其一，被纠举的对象包括所有文武官员。秦汉时，御史尚不纠三公，西晋惠帝时，这一制度被废止。御史中丞兼司隶校尉傅咸上奏：“司隶与中丞俱共纠皇太子以下，则从皇太子以下，无所不纠也。得纠皇太子而不得纠尚书，臣之暗塞既所未譬。”^[4]认为不纠三公、尚书断然无理，应一体得纠。傅咸建议被朝廷采纳，自此三公尚书等所有大臣都属纠察对象。当然，在宋之前，御史纠弹宰相者不多，而从宋朝开始，宰相被纠弹已成常例。刘挚在《上哲宗乞议经历付受官吏之罪以正纪纲》中提出：

肃正纪纲，纠劾不法，自朝廷至州县，由宰相及于百官，不守典法，皆合弹奏。

清朝《钦定台规》规定，一切文武大臣、王公、贝勒等悉可纠参。

随着君主集权制度的强化，越到帝国的后期，高品级的文武官员越是成为纠举的重要对象。有学者统计了清代科道官223篇弹劾之疏，其中弹劾正一品官为18篇，从一品官为48篇，正二品官为36篇，从二品官者为46篇，正三品官为19篇，从三品官为6篇，总计171篇，占弹劾总数的76%有余^[5]。

其二，被纠举的对象包括官员的家属。中国古代吏治的一个重要特点是重视对官员家属（包括身边随员）的监督，在监察法中更是如此。官员家属违法犯罪，官员视情节负相应的责任。例如，对后世影响深远的汉代《刺史六条》，其第五条便是专门针对官员子弟的：“二千石子弟恃怙荣势，请托所监。”据《钦定六部处分则例》卷十五记载，清朝法律规定，官员纵容子弟亲友在任区内招摇诈骗，革职；失于觉察者降一级调用。官员子弟夤缘纳贿、犯法滋事，失于觉察者降一级调用。官员纵容家人、长随在任区内招摇诈骗，照纵役得赃例革职；系失察家人犯赃，照失察衙役犯赃例议处。官员失察家人倚势逞凶，降一级调用，因逞凶而致人命，降二级调用。官员失察家人酗酒、宿娼者罚俸一年。

其三，被纠举的对象包括已死之官员。在中国古代，官员的死亡并不意味着其权利和义务的全部消失；若其生前有违法犯罪之行为，监察官员一旦发现，便可提起纠举，查实后按有关规定作出相应处罚。史载，唐贞观四年（公元630年），治书侍御史权万纪弹劾已死的隋臣时说：“宇文智及受隋恩，贼

[1][唐]杜佑撰，王文锦、王永兴、刘俊文、徐庭云、谢方点校：《通典》，[北京]中华书局1988年版，第659—660页。

[2][元]脱脱等撰：《宋史》，[北京]中华书局1977年版，第3869页。

[3][清]张廷玉等撰：《明史》，[北京]中华书局1974年版，第1768页。

[4][唐]房玄龄等撰：《晋书》，[北京]中华书局1974年版，第1330页。

[5]参见周继中主编：《中国行政监察》，[南昌]江西人民出版社1989年版，第410页。

杀其君，万世共弃，今其子乃任千牛，请斥屏以惩不轨。”^[1]其弹劾也得到了皇帝的首肯。贞观十七年（公元643年），治书侍御史奏劾已死尚书右仆射封德彝生前潜持两端，阴附太子李建成，太宗下诏，“于是改谥繆，黜其赠官，削所食实封”^[2]。

其四，纠举的内容包括官员的非职务行为。中国古代的官员具有二重身份，一是公务的担当者，二是社会的教化者和民众的表率。孔子说：“君子之德，风也；小民之德，草也。”“士风”引率“民风”，官员的一言一行都具有不同于一般民众的“政治”功能。汉景帝曾诏曰：“夫吏者，民之师也，车驾衣服宜称。”^[3]在记载于《清实录·雍正朝实录》卷之四八的一道雍正朝上谕中，就对此作了精到的论述：

为士者乃四民之首，一方之望。凡属编氓，皆尊之奉之，以为读圣贤之书，列胶庠之选，

其所言所行，俱可以为乡人法则也。

所以，中国古代对官员的监察除了其职务行为外，还包括其与职务无关的个人行为。例如，清朝法律规定，官员若有不守良风美俗之行为，如赌博、酗酒、嫖娼、畜养戏班优伶、和奸、违例娶妻、吸食鸦片、任意嬉游学习弹唱等，都要受到相应的刑事处罚和行政处分。

其五，监察官员若发现官员违法犯罪，以个人名义（有时也联名）而不是以组织名义提起弹劾。监察官员虽然从属于相府或御史台（都察院）等机构，但很多朝代规定其弹劾无需宰执或台主等长官的批准。

二、监察职能严重泛化

中国古代监察职能虽然有基本明确的定位和重点，但同时又严重的泛化。就静态而言，严重泛化是各个朝代的普遍现象；就动态而言，自秦至清，严重泛化呈现日益扩大和加剧的趋势。

1. 监察职能严重泛化的主要表现

在中国古代统治者的立法思想中，纠察官员违法犯罪仅仅是监察所有职能中的一部分，监察事实上是国家一切监督机制的代名词，因而负有十分宽泛的使命和功能。据《国朝典汇》卷五四记载，朱元璋曾对御史巡察下诏曰：

今御史及按察司巡历郡县，凡官吏贤君，政事得失，风俗美恶，军民利病，悉宜究心。

《大明会典》卷二百九中记载了有关科道官职责的规定：

凡国家政令得失，军民利病，一切兴利除害等事并听监察御史、按察司官各陈所见，直言无隐。

清朝承用明制，《钦定台规》卷二规定：

凡事关政事得失，民生修戚，大利大害，应兴应革，切实可言者，言官宜悉心条奏，直言无隐。

“政事得失”、“风俗美恶”、“军民利病”、“兴利除害”之事等等，都是没有明确外延的宽泛概念，将它们都作为监察事项，监察范围就几乎无所不包了。

不仅如此，中国古代的监察范围还经常适用“兜底条款”，这主要有两种情形，一是以皇帝的专敕为依据，即只要是专敕所指定的，都可监察。如明制，都御史“奉敕内地，拊循外地，各专敕行事”^[4]。二

[1][宋]欧阳修、宋祁撰：《新唐书》，[北京]中华书局1975年版，第3939页。

[2][后晋]刘昫等撰：《旧唐书》，[北京]中华书局1975年版，第2398页。

[3][汉]班固撰，[清]王先谦补注、上海师范大学古籍整理研究所整理：《汉书补注》，上海古籍出版社2008年版，第215页。

[4][清]张廷玉等撰：《明史》，[北京]中华书局1974年版，第1768页。

是以“事理”为依据,即只要符合“事理”,都可监察。如《元典章》卷五记载:“凡可兴利除害,及一切不便于民必当更张者,咨台呈省闻奏,其余该载不尽,应合纠弹事理,比附已降条画,斟酌彼中事宜就便施行。”

很清楚,一方面,法律对监察范围本来已规定得十分宽泛,另一方面又适用“兜底条款”,凡符合“专敕”和“事理”者都应监察,这样,监察职能必然会严重地泛化。

具体而言,中国古代监察职能的严重泛化主要表现为以下几个方面:

(1)监察对象:官民同察。中国古代监察的实质是君察臣,监察的对象应是朝廷官员以及与其职务相联系的随从和家属等人员,“民”不应属于监察的对象。但事实并非如此。中国古代将民也纳入监察对象,不仅是职能泛化的体现,而且在一定程度上改变了监察的原有性质。在中国历史上第一个专门监察法——汉初的《监御史九条》中,有察有讼者、盗贼者、伪铸钱者、非所当服者,这些行为的主体显然是有官有民。曹魏制定的《察吏六条》第五条是“察民有孝悌廉洁行修正茂才异等者”。晋武帝制定的考察县官的《能否十条》,其中有“人穷匮、农事荒、奸盗起、下陵上替、礼义不兴”等内容。唐朝制定的《巡察六条》包括“农桑不勤”、“妖猾盗贼”、“不事生业”、“德行孝悌”。显然,这些规定都将“民”列入了监察对象。

(2)监察范围:既“察人”又“察事”。“察人”与“察事”是两种性质不同的活动:前者是纠弹“官非其人”,指向具体人的具体(违法犯罪)行为,有高度的针对性和明确性。后者包括主要两类:一类是议:奏言“政非其理”,对某些事项指出问题和提出建言;一类是监督各种政务是否合规合法。由于可议之“非理”很不明晰,各种事项和政务又十分宽泛,因而这种监察难于界定和明确。从监察的原有性质出发,其职能应该是“察人”而非“察事”。但是,中国历代帝国王朝的监察都是既“察人”又“察事”,而且越往后期,“察事”活动越加突出。注重“察事”,这是中国古代监察职能严重泛化的一个十分重要的表现。

自秦汉建立监察制度开始,“察事”就已在监察范围之内。秦朝监御史“掌监郡”,还可领兵作战、兴修水利和荐举人才等。汉朝《监御史九条》、《刺史六条》等法律中也都有“察事”的内容。但总体而言,自秦至唐,监察官员还是“不专言职”,以“察人”为主而兼有“察事”,从宋朝开始,则发生了很大的变化。由于宋朝逐步实现台谏合一,监察融纠弹和言谏于一体,使“察事”在监察职能中迅速提升。宋真宗天禧元年(公元1017年),在御史台专设“言事御史”六员,宋神宗元丰改制时废言事御史,由殿中侍御史“掌言事”,察院的六员御史“三分察、三分事”,(《宋会要辑稿·职官三》)确立了“察人”与“察事”并重的监察体制。在地方,根据《庆元条法事类》、《宋大诏令集》等文献的记载,法律给各路监司规定了十分详细的职责,主要包括按劾官吏、荐举官员、负责考课、参与和监督地方审判、参与和监督地方财政、参与地方民政、平定地方叛乱等,其中许多内容都属“察事”性质。金朝直接以察事大小多寡考核御史:“以所察大事至五、小事至十为称职,数不及且无切务者为庸常,数内有二事不实者为不称职。”^[1]明朝监察系统由都察院和六科给事中组成。六科专察六部政务,实际是“察事”之官,史籍对此记得很清楚:六科给事中“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事”^[2]。都察院各道监察御史都掌内(指监察两京衙门)外(指监察各地方)两职,其内职掌主要是:刷卷、巡视京营、光禄寺、仓房、内库、皇城、五城等、监试、轮值登闻鼓、朝会执仪、祭祀监礼等。其外职掌主要是:纠劾官员、举荐、理冤、赈灾济荒、督查仓库、税粮、户口、徭役、督修公共设施、督查教育、旌表孝友、兴利举弊等。可见,无论是内职掌还是外职掌,“察事”都是主要的内容。至清朝,上述明朝六科和各道监察御史的职掌基本上都

[1][元]脱脱等撰:《金史》,〔北京〕中华书局1975年版,第1202页。

[2][清]张廷玉等撰:《明史》,〔北京〕中华书局1974年版,第1805页。

被继承,而且又有进一步的发展,如科道合一后,六科所掌主要是“传达纶音,勘鞫官府公事、注销文卷”^[3],其“察事”属性更加凸现。可以说,“察事”在监察职能中的主要地位在清朝得到了充分的体现。根据学者的整理统计,有清一代科道官共上奏疏687篇,其中弹劾

类别	奏疏总数		采纳奏数		驳斥奏数		交议奏数		不详	
	数目	百分数	数目	百分数	数目	百分数	数目	百分数	数目	百分数
吏治	87	100	46	52.9	29	33.3	9	10.3	3	3.4
军事治安	81	100	51	69.1	8	9.9	11	13.6	6	7.4
财政	72	100	59	81.9	9	12.5	3	4.2	1	1.4
风化	35	100	25	71.4	6	17.1	2	5.7	2	5.7
灾荒仓库	33	100	27	81.8	6	18.2				
行政规章	29	100	22	75.9	6	20.7	1	3.4		
仪礼教养	28	100	22	78.6	6	21.4				
水利交通	24	100	16	66.7	2	8.3	3	12.5	3	12.5
司法	21	100	16	76.2	4	19			1	4.8
理藩外交	19	100	6	31.6	2	10.5	2	10.5	9	47.4
政府机构	12	100	8	66.7	1	8.3			3	25
工事	12	100	7	58.3	5	41.7				
皇帝	11	100	3	27.3	5	45.5	2	18.2	1	9

之疏223篇,约占30%,言事之疏464篇,约占70%。其言事疏可见上表^[4]:

上述统计材料清楚地说明,清朝科道官的监察重心是“察事”而不是“察人”,而且“察事”的领域起码涉及十三个方面之广。

(3)监察内容:既察违法犯罪,又察一般事务。在国家监督体系中,监察处于最高的层级,它应专门针对官员的违法犯罪行为,而不应包罗其它内容。但是,中国古代的监察虽然也以纠察官员违法犯罪为重点,但同时又囊括不是违法犯罪的种种事项(参见前述),而且许多事项实际上都是国家治理和社会管理中的一般事务,这也是中国古代监察职能严重泛化的重要表现。

试以明代为例加以考察。明代六部专察六部公务,其中很多是一般性事务。如户科给事中的主要职掌是:检查钱粮征收、检查盐课征收、检查漕运事宜、检查各边钱粮发放、检查土地使用、侵占、检查官员俸禄及绢布等物发放等等。工科给事中的职掌中有一些是技术性的事务,如试验军器制造、稽检铸钱原料和钱数、检查各处解到军器、会同估定时价并检查各类料价等等。明代都察院御史的职掌中同样充塞着许多一般事务。嘉靖十三年(公元1534年),在总结以往相关立法的基础上,正式制定了考核御史履职回道的《巡按御史满日造报册式》。《大明会典》卷二百十一详载了其中的28项具体标准:荐举文武官员若干、礼待文武官员若干、纠劾文武官员若干、戒飭文武官员若干、举明孝义节妇若干、问革文武官员若干、整理仓库若干、提督学校生员若干、兴革军民利病若干、存恤孤老若干、会审罪囚若干、问理轻重罪犯若干、追赃若干、督捕盗贼若干、督修城壕圩岸塘坝若干、禁约非法用刑官若干、禁约克害军士若干、禁约仓粮奸弊若干、禁约军民刁讼若干、禁约科害里甲若干、禁约罚害军民若干、禁约淹禁罪囚若干、禁约科差奸弊若干、禁约土豪凶徒害人若干、禁约赌博为非若干、禁约民间奢侈若干、完销勘合若干。上述28项中,虽然多项涉及官员违法犯罪,但真正明确“纠劾”的只有一项,而且许多“察事”内容中包括了大量一般性事务,涉及钱粮、司法、教育、荐举、存恤、民政、公共建设、风俗等方面。

(4)监察功能:既罚又赏。监察的应有作用是纠劾官员的违法犯罪,是对吏治中的消极行为予以惩处,其功能是“罚”。但是,中国古代的监察不仅“劾”,还有“举(荐)”,不仅惩处消极行为,还有旌表积极行为,其功能是罚赏俱有。而且,其“赏”还扩及于社会和民众。《元典章》载:“举劾殿最,掌任台察。”明惠帝曾说:“御史府,专纠贪残,举循良。”(《国朝典汇》卷五三)清顺治帝曾批评科道官说:“近观

[3]赵尔巽等撰:《清史稿》,〔北京〕中华书局1977年版,第3306页。

[1]关于清代科道官奏疏的统计分类,参见周继中主编《中国行政监察》,〔南昌〕江西人民出版社1989年版,第408-410页。

尔等未尝明举一清廉持正之贤,未尝明劾一受贿贪赃之辈,然则朝廷设立风宪衙门安复何益?”(《清实录顺治朝实录》卷六)由于监察机构赏罚俱行,其职能也就必然泛化。

中国古代监察机关“赏”的功能主要通过“举荐”而实现,其举荐的对象大凡有三类:一是廉能之吏,二是民间茂才卓异可为朝廷所用者,三是孝义之人。汉武帝元封五年(公元前106年),初置刺史部十三州,“其令州郡察吏民有茂材异等,可为将相及使绝国者。”^[1]据《汉旧仪》所载汉制:“刺史举民有茂材,移名丞相,丞相考召。”刺史握有举劾大权:“选第大吏,所荐位高至九卿,所恶立退,任重职大”^[2]。曹魏《察吏六条》第五条专属举荐:“察民有孝悌廉洁行修正茂才异等者。”唐朝《监察六法》第五条也基本相同:“察德行孝悌、茂才异等,藏器晦迹,应时用者。”宋朝地方监司按照仁惠、公直、明敏、廉洁四项标准举荐所部官员。元朝《元典章》所载《设立宪台格例》第18条规定:“诸官吏若有廉能、公正者,委监察体察得实,具姓名闻奏。”《察司体察等例》第14条规定:“随路州县若有德行、才能可以从政者,保申提刑按察司,再行访察,得实申台呈省。”明朝《出巡事宜》规定:“体知有司等官守法奉公、廉能昭著者,随即举奏。”《分巡地方事宜》规定:“凡孝子、顺孙、义夫、节妇、忠臣、烈女志行卓异可励民风者,所在有司举申,监察御史、按察司核实,移文所司,以凭奏闻旌表。”(《大明会典》卷二百一十)

(5)监察方式:既事后纠劾又事前监察。所谓“事前监察”,就是在违法犯罪发生之前就介入监察。任何违法犯罪都以完成一定的行为为前提,所以监察机关行使职责的正常方式是事后监察。如果采用事前监察,监察的对象、范围和内容就不能很好的厘定和明确,监察职能就必然会泛化。中国古代的监察却是既有事后纠劾,又有事前参与。

事前监察的最大特征是不以具体主体的违法犯罪行为为直接对象,所以它往往与“察事”尤其是一般事务相互联系并互为因果。监察机关的“察事”,在中央主要是对六部政务的监督,这种监督基本上都属事前监察。唐制,御史台“六察官”为部察官,分察尚书之司,除监督六部各项政务外,远可以列席各部会议,“监督”完全变成了“参与”。唐的“六察官”制度对后世影响很大,以后六科对六部的监督,事实上都是提前参与介入的性质。如明清吏科对吏部的监察,主要参与和监督官员的任用、官员的考课、官员的离任赴任等等事务。礼科对礼部的监察,主要参与和监督朝仪、科举(包括命题、监试、磨勘试卷)等事务。监察机关对地方的“察事”,主要表现在御史对地方政务的监督,在其中许多事项中,御史不仅是监督者,也是直接参与者(参见上引明代御史外职掌和《满日造报册式》,不再赘述)。

2. 监察职能严重泛化呈日益加剧的发展趋势

在中国古代,监察制度愈发展,监察职能就愈泛化。这里试以地方监察为例予以说明。

汉武帝时制订了《六条察郡之法》(又称《刺史六条》、《六条问事》),这是中国古代第一个适用于全国的专门监察法,对后世影响很大,直至唐朝,各朝基本都制订了类似的法律。从“汉六条”到“唐六条”,虽然各朝的相关法律名称相近、性质相同,但有很大的变化,从中可以看出监察职能在不断地泛化。

据《汉官典职仪式选用》所载,汉朝《刺史六条》内容如下:

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。

[1][2][汉]班固撰、[清]王先谦补注、上海师范大学古籍整理研究所整理:《汉书补注》,上海古籍出版社2008年版,第286页,第5174页。

魏晋时期,记载于《齐放安陆昭王碑文》中的曹魏《察吏六条》较有代表性:

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。

唐朝《监察六条》:

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。^[1]

考察上述三个“六条”法律,不难发现它们在监察职能方面的变化。其一,监察对象的扩展。汉“六条”专察二千石(郡守都尉),魏“六条”为县令等地方官,唐“六条”为一切“官人”。汉“六条”不察民,魏、唐“六条”都有“察民”内容,如“犯田律四时禁者”、“农桑不勤”、盗贼害民等。其二,监察范围的扩展。汉“六条”专“察人”(二千石之六种违法犯罪),魏、唐“六条”都有户口、农桑、治安等“察事”条款。其三,监察内容的扩展。汉“六条”将监察明确限定在二千石的六种行为之内,魏“六条”则扩展为察墨绶长吏以上“居官政状”,唐“六条”更扩展为“察官人善恶”,这些规定有很大的不确定性。其四,汉“六条”虽然包括“选署不平”,但仅限于官员任用,而魏“六条”则扩展到“察民有孝悌廉洁行修正茂才异等者”,唐“六条”更进一步包括“藏器晦迹、应时用者”。显然,监察官员的举荐权在不断提高,监察活动中“赏”的功能在不断加强。

宋朝开始,监察地方的法律有了新的发展变化,不再有类似“六条问事”的立法,但各个朝代都以各自的法律形式构建了相当严密的地方监察法制,其中监察职能的扩展和泛化更加突出。尤其是如上文所述,宋朝开始特重“察事”,使监察职能的泛化势不可遏。及至明清,这种泛化可谓达到了顶点。从明朝的《出巡事宜》、《巡按御史满日造报册式》(上文已有分析)、清朝的《都察院则例》、《钦定台规》等法律分析,明清御史对地方的监察起码包括如下内容:纠劾、戒飭、举荐、督查户口赋役、查理仓库、问理词讼、督捕盗贼、提督学校、督查农事、督修水利、塘坝、路桥、禁约科害军民、存恤孤老、旌表民俗以及兴革军民利弊等等,几乎无所不察。如果将明清监察地方的法律与汉朝的《六条问事》相比,我们不难发现中国古代监察职能的扩大和泛化是十分惊人的。

三、监察职能严重泛化的后果和原因

监察职能严重泛化是中国古代监察制度的一个体制性特点,那么,这一特点产生了什么后果?其形成的原因又是什么?这是进一步深刻认识这一特点所必须考察和回答的问题。

1. 监察职能严重泛化的后果

监察职能严重泛化造成的后果主要体现在两个方面:一是严重影响监察机关自身职能的发挥,二是影响国家治理体系中其它职能的发挥。具体表现为以下几点:

(1)监察职能出现喧宾夺主、本末倒置的现象。“察人(官)”是监察的本质内涵,“弹劾”是监察的核心职能。但是,由于监察职能的严重泛化,监察的这种本质内涵和核心职能被严重的式微和削弱了。由于事多量广,而且“察事”风险远低于“纠弹”,监察官员往往重“察事”而轻“察人”,陷于各种事务而不能集中于纠弹官员的违法犯罪。上文所列“清代科道官奏疏表”说明,科道官弹劾之奏仅占30%,言事之奏占70%。虽然数字百分比不能与事物性质画等号,但毕竟两者相差十分悬殊,很能证明清代科道官的活动重心在“察事”而不在“察人”。而且,科道官所察之“事”很多不是违法犯罪而是一般性事

[1][宋]欧阳修、宋祁撰:《新唐书》,[北京]中华书局1975年版,第1240页。

务。事实上,对于监察中的这种喧宾夺主、本末倒置现象,中国古代统治者也早已发现。金朝(尤其是后期)由于御史职广且杂,既有监察权,又有非监察权,监察已是名存实亡,天下人都不知道御史台究竟是干什么的。时人讽议曰:“御史监城洛阳,治书供帐北使,中丞下兼司农签军督税,台政可知矣。”^[1]明朝张萱在《西园见闻录》卷九三中对当时监察不重纠弹批评说:“巡按不过督率,乃尽入册,徒废纸札;执此考察,安属琐碎。”侍御史刘真更直言:“台宪之官不专于纠察。”(《国朝典汇》卷五四)

(2)监察官无所适从、力不从心。监察官员既察官又察民,既察人又察事,既有罚又有赏,所察事项又涉及国家治理和社会生活的方方面面,导致监不胜监,察不胜察,很多监察官员最后只好徒求表面形式,不求实际成效。颜真卿曾记述唐朝巡察御史说:“故其出使天下,事无巨细得失,皆令访察,回日奏闻。”^[2]垂拱(公元685年—688年)时凤阁舍人李峤更有详细的描述和批评:

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。今朝会迫促,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。

今所察按,准汉六条而推广之,则无不包矣,乌在多张事目也?^[3]

“事无巨细得失”、“无不包矣”、“多张事目”,这些确是中国古代(尤其是隋唐以后)监察范围和内容的形象概括,而“力不逮耳”也正是监察官员无奈的写照。

监察官一方面“力不逮耳”,一方面又要应付考核,于是很多人便以奏陈毛举细故敷衍塞责、滥竿充数。这种现象在清朝相当普遍,皇帝们常常为此而发诏予以斥责。据《钦定大清会典事例》卷一百记载,嘉庆就曾诏曰:

朕近阅臣工条奏,累牍连篇,率多摭拾浮词、毛举细故,其中荒唐可笑留中不肯宣示者,尚不知凡几。若诸臣无所建白,原不必有意搜求,希图塞责,朕于未经条奏之科道,又何尝加之责备耶?……内外大臣中有应举应劾之人,必须列其实迹秉公入告,何得以琐事空言逞意读听乎?

其实,以“琐事空言”敷衍入奏,既有御史自身的原因,也是监察制度的弊端所致。

(3)监察职能混淆和侵扰国家治理体系中的其它职能。中国古代监察中大量的“察事”、“察民”、“行赏”内容,涉及到了其它许多职能,甚至可以说是属于其它职能,所以,中国古代监察承担和行使了许多本不属于它的职能。任何国家的任何时期,其治理事项和治理职能总是相对的、一定的。中国古代监察职能的严重泛化意味着其职能的极大扩张,这样就势必会严重地混淆和侵扰国家治理体系中的其它职能,如立法、行政、军事、审判等等。其中,监察混淆和侵扰行政最为突出。

本来,就制度设计而言,在许多统治者的心目中,监察和行政有明确的分工,相互分立而各司其职。据《全晋文》记载,晋武帝曾说:

上古及中代,或置州牧,或置刺史,置监御史,皆总纲纪而不赋政。治民之事,任之诸侯、郡守。……二千石专治民之重,监司清峻于上,此经久之体也。

唐睿宗更是将两者各尽其职视为理政之关键:

寅亮天工,弼谐庶绩,宰臣之任也;彰善瘅恶,激浊扬清,御史之职也。政之理乱,实由此焉。^[4]

[1][元]脱脱等撰:《金史》,[北京]中华书局1975年版,第2448页。

[2][后晋]刘昫等撰:《旧唐书》,[北京]中华书局1975年版,第3593页。

[3][宋]欧阳修、宋祁撰:《新唐书》,[北京]中华书局1975年版,第4368页。

[4][宋]王钦若等编纂,周勋初等校订:《册府元龟》,[南京]凤凰出版社2006年版,第735页。

可见,行政职在“治民之事”以“弼谐庶绩”,监察职在治吏之事以“激浊扬清”;“赋政”归郡守,“纲纪”归御史。这种认识 and 理念在当时是十分正确和先进的。然而,它们在实践中没有得到真正的贯彻。由于历朝历代赋予监察机关十分广泛的权力和职责,导致监察对行政的严重混淆和干预。

行政活动大致分为行政决策、行政施行和行政结果三大部分。监察与行政的正确的基本关系应是监察监督行政,集中表现为对行政结果的督核。应该说,这种基本关系在中国古代是存在的。但是,监察机关又参与行政决策和行政施行,甚至自己承担各种政务,这就严重偏离了两者的应有关系。在中央,监察混淆和侵扰行政集中于对六部政务的干预。如上所述,唐朝“六察”御史参加六部会议,实际是参与行政决策。这一制度为后世所续用,明清六科给事中都参加相应的各部会议,参与相关事项的议决。六科对六部政务的监督,不仅仅是在“事后”,而且也在“事前”,这实际是参与了六部的行政施行。如明清户科给事中对户部的支领财物、钱粮奏销、钱粮交盘、秋分成数、奏缴粮册、盐课考验、户关考核、三库察核、糟粮奏销等事务都要在参与过程中予以监督。在地方,监察混淆和侵扰行政集中表现为监察官员对地方政务的干预。从秦的监御史、汉的刺史到明清的监察御史,无不具有广泛的职责和权限,其中许多是“察事”内容,他们从监督地方政务出发,却往往变为地方政务的执行者和指挥官。例如,明清各道监察御史的职责中包括了举荐、赈荒、督查库坊、户口、税粮、徭役、提督学校、存恤孤老、督查修桥筑路、表扬善类等事项,在对这些事项的“监察”中,监察御史既是监察官,又是施政者。在中国古代,监察混淆和侵扰地方行政的最集中的表现是地方监察官变异为地方行政官,汉之刺史、唐之节度使便是典型,他们都是从朝廷任命的监察官开始,随着职权的不断扩大和行政化,最后成为主管一方的地方大员。

其实,对于监察混淆和侵扰行政的现象及其弊端,中国古代政治家和思想家早就看到,并提出了尖锐批评,更有朝廷下诏予以纠正。顾炎武在《日知录》中曾批评汉朝刺史越职守令说:“自刺史之职下侵,而守令始不可为。天下之事,犹治丝而棼之矣。”唐玄宗天宝九年(公元750年)曾下诏要求采访使专注于访察善恶而不得干及郡务:

本置采访使,令举大纲,若大小必由,是一人兼理数郡。自今以后,采访使但访察善恶,举其大纲,自余郡务所有奏请,并委郡守,不须干及。^[1]

清嘉庆四年(公元1799年)发上谕,如果都察院对“一切户婚田土钱债细事”一概准理,“于政体非宜”,若“以部院衙门理及琐屑之务,则直省地方官所司何事”?《钦定台规》卷十四)应该说,这些批评和要求,反映了对监察和行政关系的正确认识。

2. 监察职能严重泛化的原因

任何国家和社会治理都需要有一定的监督制衡机制;监督制衡机制越健全完备,国家和社会治理就越健康和有效。在中国古代帝制时期,由于根本体制是君主专制,不可能产生民众监督、舆论监督等监督制度,因而不能形成真正健全完备的监督制衡机制。与此同时,监察机关是朝廷的耳目之司,监察官员是皇帝的宠信之臣,受到特别的重视,赋予其十分广泛的权力和职责,将国家的全部监督制衡机制诉诸其一身,这是中国古代监察职能严重泛化的根本原因。换言之,中国古代监察之所以扮演监督制衡的“全能”者,很大程度上是君主专制制度下的无奈之举。

除此以外,以下两点则是中国古代监察职能严重泛化的重要的具体原因。

(1)监察职能的定位存在严重的偏误。不可否认,中国古代监察职能有基本的定位和重点(详见本文第一部分),但若仔细考察,可以清楚发现其存在严重的问题。

[1][唐]杜佑撰,王文锦、王永兴、刘俊文、徐庭云、谢方点校:《通典》,〔北京〕中华书局1988年版,第888页。

首先,监察职能的定位十分模糊。在中国古代,无论是君臣的诏谕和奏疏,还是法律的规定,都反复地以“彰善瘅恶、激浊扬清”来概括监察职能。如据《明太祖实录》卷一百十六记载,明太祖曾说:

故设风宪之官为朕耳目,察其善恶,激浊扬清,绳愆纠谬,此其职也。

而据《国朝典汇》卷五四记载,明世宗嘉靖也曾指出:

御史之职在于勉励贤善,抑制邪恶。

此外,在《钦定台规》卷一的记载中,清仁宗嘉庆也主张:

明目达聪,责在御史,彰善瘅恶,整纲饬纪。

可见,监察既要“彰善”,又要“瘅恶”,集“善恶”之察于一身,所以,中国古代监察既有惩罚功能,又有奖赏功能。更重要的是,“善”、“恶”是十分宽泛的概念,其内涵有很大的不确定性,监察要将国家和社会生活中的一切“善恶”都纳入到自己的范围之内,其结果必然是既察官又察民,既“察人”又“察事”,既察违法犯罪,又察一般事务,监察事项必然会包罗万象。

其次,监察职能的定位求全责备。在中国古代统治者的立法思想和制度设计中,监察决不是只有单一职能的制度,除了纠弹官员的违法犯罪外,还承担着其它种种职能。涉及政治、经济、军事、教育、民政、风化、营造等各个领域,“监察”实际上含摄了大量与监察相近甚至不是监察的职能。其中三种职能常常被统治者所强调:

一是议政的职能。中国古代许多朝代,凡有重大政事,以“廷议”会议讨论决策,御史往往是集议官的重要成员。汉朝、宋朝等朝代还为御史台长官设有专位。宋元明清各朝皇帝常常反复申明监察官员的议政职责。明太祖一再下诏要求御史对一切“政事得失”悉宜究心,直言无隐。明成祖也曾说:“风宪官职当言路,朕所倚言,岂可有所顾虑,宜以其职谕之,若当言不言以失职论。”(《国朝典汇》卷五三)清代皇太极在设立都察院时特别强调:“凡有政事背谬,及贝勒、大臣骄肆慢上,贪酷不法,无礼妄行者,许都察院直言无隐。”^[1]康熙二十九年(公元1690年),特命左都御史为议政大臣,并“着为令”,以为常制。

二是审计的职能。中国古代帝国时期实行监审合一体制,国家没有专门的审计机构,其审计职能主要有监察机关承担。秦汉时期,御史就负责核查上计。魏晋至唐宋,一般由户部掌审检,御史台掌稽劾。至明清,监察负责审计的制度已经相当健全,都察院负责检查所有机关的收支帐目和会计报表。审计的内容主要包括中央到地方各级官署的经费开支、钱粮奏销、税赋、捐项等。其程序一般是先由州县出由单申府,府申布政司,布政司造册呈巡抚转户科察核,户科审核无误后,便予印鉴回批,否则予以驳回。如有谎报,则予处罚。对工程营造、军械制造等大宗开支,由工科实行事前审查、事中监督和事后复核。另外,御史巡按地方时,审计监督也是十分重要的内容。

三是教化的职能。在中国古代,所有官员都有教化的责任,而作为“彰善瘅恶”的监察机关和监察官员就更应如此,历代都十分强调“教化”是监察的重要职能。元朝江南诸道行台御史大夫徹里说:

国家置御史台,所以肃清庶官、美风俗、兴教化也。乃者,御史不存大体,按巡以苛为明,

征赃以多为功,至有迫子证父、弟证兄、奴证主者。伤风败教,莫兹为甚。^[2]

另据《国朝典汇》卷五三记载,明惠帝也说:

御史府,专纠贪残,举循良,匡政务,宣教化为其职。

兴“教化”涉及各个方面,其中尤以旌良风,表美俗尤为重要。朱熹曾说,国家治理关键在于正纲纪、美

[1]赵尔巽等撰:《清史稿》,〔北京〕中华书局1977年版,第3303页。

[2][明]宋濂撰:《元史》,〔北京〕中华书局1976年版,第3162-3163页。

风俗：

何谓纲纪？辨贤否以定上下之分，核功罪以公赏罚之施也。何为风俗？使人皆知善之可慕而必为，皆知不善之可羞而必去也。

在正纲纪、美风俗中，必须“台谏补察而无所私”。（《朱文公文集》卷十二）所以，历代监察都将风俗善恶作为重要内容。西晋《察长吏八条》中规定：“士庶有好学笃道、孝悌忠信、清白异行者，举而进之；有不孝敬礼于父母，不长悌于族党，悖礼弃常，不率法令者，纠而罪之。”^[1]唐贞观八年（公元634年），遣使“分行四方，申谕朕心，延问疾苦，观风俗之得失。”（《全唐文》卷二十七）唐朝由朝廷派往监察地方的遣使，有的被直接称为“风俗使”。明清时期，御史巡察地方，特别注重树扬孝子、义夫、节妇、烈女等可励民风者。

（2）实行台谏合一的体制。中国古代监察职能严重泛化的重要表现是重视“察事”而不专于“察人”，之所以如此，当然与上述监察职能的定位存在偏误有关，但也与台谏合一的体制有着密切联系。

宋以前，御史台机关的监察与谏官的言谏各有职责，机构分立。据《山堂群书考索续集》卷三记载：

谏官掌献替以正人主，御史掌纠察以绳百僚。故君有过则谏官奏牍，臣有违法而御史封章。

又载：

因御史而置两台，专以纠臣僚之邪佞；因大夫而有谏者，专以审人主之愆缪。

而据《春明梦余录》卷二十五记载：

昔言官、察官，截然二项，如宋时亦尚如此。监察御史初亦言事，后唯察事。……后有纠劾而鲜规正，盖以言官、察官浑之为一也。

可见，谏官掌规正人主，是以下谏上；御史掌纠绳百僚，是（代表君主）以上察下。由于秦汉至隋唐台谏分立，监察虽然也有“察事”内容，但都明确以“察人”为主。

宋朝开始台谏合一，虽然机构还是分立，但两者的职能开始交融打通。宋真宗设“言事御史”，开御史“言事”之先例（见上文），同时又允许谏官论奏“官营涉私”，开谏官纠劾之先河。元朝废谏院，言谏职能归于御史。明初设六科给事中，与都察院合称科道，共掌言事纠劾。清朝六科并入都察院，从组织体制上完成了台谏合一。在台谏合一的过程中，原来谏官的真正本职即“谏君”在不断地削弱。虽然宋元明清历代法律都规定监察官可以指陈“人主之愆缪”，但真正规正者少而又少，监察官们的言事常以“军民一切利病”为宽泛对象。由于台谏合一，原来谏官“言事”的职能被并入监察机关，而且，“言事”的性质又被改变为泛对一切“政事得失、军民利病”，而非专对君主，“察事”就自然成了监察职能的重要内容。

四、几点启示

1. 监察职能的定位必须正确。中国古代监察以纠举官员的违法犯罪为基本定位和重点，这符合监察的应有性质和职能。而且，古代法律对此有相当周延和具体的规定。就纠举对象而言，不仅有现任所有文武官员，还包括官员的家属和已经死亡的官员。就纠举的内容而言，不仅包括官员的职务所为，还有非职务行为，官员因其特殊的身份而使其个人行为也具有了特殊的“政治”意义。这些规定具有深刻的内在合理性，是成功的经验。

[1][唐]房玄龄等撰：《晋书》，[北京]中华书局1974年版，第57页。

但是,中国古代监察集各种职能于一身,“泛监察主义”是中国古代监察职能的基本特点。长期以来,学术界对于中国古代监察拥有广泛的职权多加肯定和褒扬,认为这是古代统治者十分重视监察的重要体现^[1]。这种认识和评价是值得商榷的。监察拥有广泛职权虽然体现了朝廷的重视,但决不是合理的制度设计,它使监察职能严重泛化。从总体上看,中国古代监察职能的定位是教训多于经验,存在着严重的问题。

2. 监察职能的定位必须单一、专门。中国古代监察的性质是君察臣,核心功能是“纠弹”,根据这种性质和核心功能,监察职能应是单一的、专门的。为此,起码应该注意以下几项:其一,监察应该只察“官”,不察“民”。中国古代许多朝代将“民”也纳入监察对象,不仅使监察职能超越了应有范围,而且还直接改变了监察的本来性质。其二,监察应该只“罚”不“赏”,只“纠”不“举”。中国古代监察既“罚”又“赏”,既“纠劾”又“举荐”,既“瘝恶”又“彰善”,看起来其功能很全面,但这样的立法和实践极大地削弱了监察的应有性质和功能。“赏”“举荐”“彰善”这种国家治理中的“激励”之制,不应由任职“惩处”的监察机关承担。如果监察机关的活动也要体现“激励”的功能,也只能通过“惩处”来彰现,而不能直接承担有关“激励”的事项。其三,监察应该区分和划清监察职能与其它职能的关系。中国古代监察除了纠劾官员违法犯罪外,还承担着诸如议政、行政、军事、审判、审计、教化等各种职能,统治者将许多与监察相近甚至不是监察的职能与监察捆绑在一起,使监察成为一个“万花筒”。监察职能必须与国家治理体系中的其它职能相区分,厘定各自的分工和职责,才有可能防止监察职能的泛化。

3. 监察职能的确定必须明晰准确。监察职能的确定不能用宽泛不定的概念,如“官吏贤否、政事得失、风俗美恶、军民利病”等等;不能使用模糊不清的概念,如“彰善瘝恶、激浊扬清”、“兴利除害”、“应合事理”等等。中国古代无论是皇帝的诏书、朝廷的法律还是官员的奏疏,对监察职能常用宽泛不定和含糊不清的概念,尤其是如“善”、“恶”等概念,带有强烈的主观价值判断,这是造成中国古代监察职能宽泛不定的重要原因,也反映了古代立法技术的不足和缺陷。

4. 监察应是“察人”之制而不是“察事”之制。“察人”是对具体官员有了违法犯罪的行为以后加以纠劾,“察事”或者是对政事加以建言,或者是对政务加以督查,它们都不是明确针对具体的违法犯罪行为。监察的性质决定了其职能应定位在“察人”而不是“察事”。中国古代(尤其是宋元明清)监察既“察人”又“察事”,使监察职能由一个领域扩展到两个领域。而且,“察事”往往会导致“察民”、察一般事务、实行“事前”监察等等。中国古代监察职能的严重泛化,在很大程度上是由“察事”造成的,这是一个很深刻的教训。为了使“监察”成为真正的监察,应该剔除其“察事”之职。

5. 监察不是万能的。中国古代统治者赋予监察全面的职能和广泛的职权,期望监察无所不察,无所不能,然而其作用和效果却事与愿违、适得其反,既使监察机关的自身职能不能很好地发挥,又严重地影响了国家治理体系中其它职能的发挥。历史证明,“泛监察主义”不是一种良好的制度,真正有效的国家监察制衡体系不能通过“泛监察主义”而建立;监察应恪守自己的底线,奉行谦抑原则,而不能实行扩张主义。

〔责任编辑:钱继秋〕

[1]如有学者认为:“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、考检人事等多方面的权力。……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”。参见张晋藩:《中国监察法制史稿》,〔北京〕商务印书馆2007年版,第18-19页。