

传统中国朝议、谏诤和巡视 三种监察机制探究及其现代启示

——基于内向分权与外向分权的解析

岑树海

内容提要 分权是权力监督制约的必要手段,包含了内向分权与外向分权这两个截然相反的实施路径。君主制三种监察机制朝议制度、谏诤制度和巡视制度,都是一种君权的个人授权或委托权方式,这是一种功能分权而非结构分权,其内向化的发展趋势导致监察机构自主性较差,其监督制约最高权力即君权的功效较弱。传统监察制度的历史经验证明:内部监督与外部监督要共生互补;权力监督的核心是监督领导人或领导层权力,领导层权威要与制度或组织权威相协调。传统监督与现代监督在操作主体、目的、参与主体以及法治等方面存在明显差异,二者不能混为一谈,现代监督是传统监督的创造性转化。

关键词 君主政体 内向分权 外向分权 朝议制度 谏诤制度 巡视制度

岑树海,华东理工大学社会与公共管理学院行政管理系副教授 200237

制约权力的关键是搞清楚监督谁、谁来监督、如何监督以及监督功效等问题,当下推进的国家监察体制改革是一项重大的政治体制改革,这项改革有必要吸取历史的经验和教训。关于君主制下权力监督制约问题的讨论虽然较为丰富,但根据笔者搜集到的资料显示,还未有学者从内向分权与外向分权的视角论之,本文尝试弥补这一理论不足,集中探究君主制朝议制度、谏诤制度和巡视制度这三种监察机制的分权理路、监督君权功效以及现代启示。

一、君主制的三种监察机制:朝议、谏诤和巡视

分权有两个基本涵义:一是权力的分散化,即权力的分散、分离或分立,将权力一分为多,以适当的方式分配于不同的主体承担,通过分散权力来避免权力的过度集中滥用,权力相互制约以保持平衡;二是权力的分享化,通过权力的分享来制约权力,以权利制约权力,这意味着权力的共有、公有、共享而非私有、独占或垄断。分权已经成为实现权力共享和权力监督制约的基本手段,作为一种权力配置和运行机制,分权是一个常辨常新的主题,这不仅是一个管理上的技巧问题,更是一个重大的政治

本文为2015年度国家社会科学基金项目“政党组织变革的比较研究”(项目批准号:15&BZZ030)阶段性成果。

问题。传统中国根本性的政治体制(即政体)是君主政体,其他所有制度都是为君主制度服务的。分权是测量权力结构模式的基本变量,有必要据此厘清自秦迄清君主政体内权力监督机制的基本特征。从朝议制度、谏诤制度和巡视制度的历史流变角度观察,可以较为鲜明地彰显出君主制内监察手段、监察机制的分权理路和基本特征,以下进行较为详细的阐释。

1. 朝议制度——咨询权而非决策权的共享

以君主决策的补充形式朝议制度为例,可以证明皇帝、君主是古代最高的立法者、决策者。所谓“朝议”就是朝堂议政,是君臣之间就国家大事进行商讨的制度。具体而言,“朝议”有“廷议”和“集议”之别:皇帝在殿堂听政,有争议的当朝议论,谓之“廷议”;有些决定皇帝不在朝会中提出,而“下其议”于一定范围的官员,如九卿会议、议政王大臣会议等,然后再将意见上奏,谓之“集议”。简单来看,朝议制度经历了三个发展阶段:产生期、发展期和蜕变期。秦汉是产生确立时期,在重大问题上如“议帝号”“议分封”等皇帝采取重大朝臣、高级官员廷臣会议讨论、议决方式。唐宋明时期廷议制度走向制度化:设置明确的固定场所;参加程式固定化;议程程序固定化;并设有掌管廷议的行政长官即监议御史,廷议制度在走向不断完善和制度化。不过在清朝雍正皇帝设置军机处后,清前期掌握较大权力的议政王大臣会议权力明显被削弱,朝议制度逐渐走向衰亡。以唐代“封还词头”和封驳制度为例,可以证明这种制度约束皇权效力程度的有限性。“封还词头”是指负责给皇帝起草诏书的中书舍人可因诏书内容有问题而驳回,而审查皇帝诏书的正式机构门下省若发现问题而驳回诏书被称为“封驳”,这是一种直接谏止皇帝错误决策的手段。不过这种所谓一切皇帝的命令都必须经过中书起草、门下审核封驳、尚书施行的连锁行政制度,只存在于理论上,存在于个别事例^[1]。唐代睿宗朝的宰相刘祎之所言“不经凤阁鸾台,何谓为敕?”即诏令不经过中书门下不发生合法效力,刘祎本人因为这句话直接激怒了当时的太后武则天而被赐死,这正是此项政府监察制度实际功效的真实写照。

有学者认为尽管朝议制度并非现代意义上的平等协商,但是这一制度设计本身包含了政治协商的基本要素,成为中国古代最为重要的政治协商形式^[2]。的确,朝议在制度上为政治决策过程安排了一个相对理性协商、多人互动的环节,使大臣有机会对君主提出不同的意见,有助于弥补君主政体中个人政治决策的不足,是一种避免皇帝重大决定或决策出错的防范机制。不过,无论“廷议”还是“集议”,其制度的设计本意都只是辅助皇权决策的一种手段,换言之,这不是一种所谓的集体决策制度,朝议制度只是皇权的咨询机制或者说是现代意义上的智囊团、思想库设计,最终的政策决定权始终掌握在皇帝个人手中。这种智囊团的咨询建议能否被当时的最高决策者君主采纳,在很大程度上取决于君主个人的自觉性和主观判断,即使君主的执政风格如唐太宗或康熙那样倾向于从善如流,善于采纳群臣建议,但这依然无法遮掩这种咨询协商系统的本质属性——君主是唯一的、最终的决定者。这其实只是一种君主个人决策制度,群臣只能发挥咨询、建议、参考作用,群臣并没有决定权或否决权。决策权或决定权是关键性的政治权力,决策监督是权力监督体系中的核心环节,历史经验证明,君主个人决策制度的风险在于难以确保个人决策的稳定性和质量,个人决策一旦出现重大失误,其结局有可能是灾难性的,如清朝康熙、雍正、乾隆三朝实施的“文字狱”政策等。现代民主政治协商制度的前提是权力主体的平等性,是决策权的共享或者说共同决定即多数决原则,这可以降低发生重大决策失误的概率。

[1]吴晗、费孝通:《皇权与绅权》,天津人民出版社1988年版,第47页。

[2]卢兴、吴倩:《中国古代政治协商传统的思想内涵与基本特征》,《天津社会科学》2015年第5期。

2. 谏诤制度——行政监察权的体制内共享

谏诤制度和巡视制度是一物之两面,如果说谏诤制度的设计本意是实现自下而上对君主的监督,那么巡视制度就完全是以君主监督群臣、百官为依归,即所谓“明主治吏不治民”的思想体现。谏诤制度(或言官制度、谏议制度)是君主政体下监督和制约最高统治者君主的一种政治方式。在我国上古时期,谏诤以原始民主的形式存在,唐尧时在交通要道设置敢谏之鼓,听取民众意见,虞舜时立诽谤之木以便民众指陈过失,春秋战国时期各诸侯国为富国强兵、广开言路,积极鼓励进谏,此时的谏诤制度表明社会中的个人被赋予一定的监督权,但可惜好景不长,之后这种谏诤权或者说监督权在不断内化中,逐渐从体制外转移到体制内。西汉加谏诤之职并委于官职,东汉谏官成为定官,至唐代达到高峰,谏官不仅可以入阁议政,而且有事可直报皇帝不受限制,宋朝谏院职责扩大,从以往只监督皇帝的文书发展至监督百官文书。唐宋谏诤制度发挥了一定的功效,据统计,在唐代近三百年的历史中,约有171起向皇帝进谏的事件,纳谏114次,进谏成功率为68%^[1]。到了辽、金、元时期,谏诤制度形同虚设,甚至完全弃之不用,而明清的谏诤制度或台谏制度再也没有恢复到唐宋的水平。明清虽然都有台谏制度,但在初年都有严酷的文字狱,不少士人因文、因言获罪甚至丧命,即所谓的“不得妄议朝政”。明世宗嘉靖皇帝因拒谏而杖杀十余名台谏官员,“风闻言事”被禁止,之后廷杖之刑愈演愈烈,反映出谏诤方式在制约皇权方面的困境。

谏诤制度可以理解作为一种监督权的体制内共享,以规正君主不当决策或不妥行为为己任的谏诤官或谏官或言官能够分享一定的监督权力,这是一种内部分权制度。总体来看,谏诤制度下的中国古代监察机构的职权较为广泛,主要有立法监察权和行政监察权两个方面。立法监察权包括根据形势和需要提出立法建议;在法律执行过程中,如发现各种法律形式之间有矛盾冲突,有权建议修正;对于任意修改成法,有权提出驳正。不过行政监察才是谏诤监察工作的重点,主要表现为:监察政府机关是否贯彻和实施各项法令与政策;监督官员有无专断擅权与违失;察举弹劾官吏违法失职怠于政事;监察公文流程,如违限、迟滞予以纠弹,以促进行政效率;监察官员参与定期举行的中央官吏和地方官吏的考课等等。不过在君主个人集权高度强化的情况下,谏诤权这种监督权很难顺利行使,虽也有向皇帝谏规献纳的,但很少起到“司君主之失”的作用,倘若触犯了皇帝,往往还招来横祸,轻则革职、贬谪,重则廷杖、杀头。清雍正皇帝将台谏合一,使得言官彻底丧失“匡君过”的功能,他又创立军机处,架空士大夫组成的内阁和议政大臣会议,宣告中国台谏制度的完结,皇帝旨意直接下达,再也不受朝臣的监督、约束和掣肘^[2]。

3. 巡视制度——司法监察权的下放

巡视制度是执政者皇帝定期或不定期派遣监察官员巡察地方的制度,这是一种政治权力即监督权的下放,是政府内部分权的一个组成部分。皇帝通过委派代表皇权的监察官员巡视和监察地方。这些监察官员受皇帝的垂直控制,所以相对于地方行政具有比较强的独立性,这样就在体制内部创造出一种具有异体特征的监督形式。这一制度既是在君主制下对地方官员有效监督的一种结构性需要,也是对体制外监督力量匮乏的一种功能补偿或“代偿”。历史上巡视制度亦经历了漫长的发展进程,萌芽于夏商周、形成于秦汉、逐步完善于隋唐宋、明清被强化,代代相传,久盛不衰,成为维护国家机器正常运转的制衡机制,对维护国家纲纪、缓和社会矛盾发挥了重要作用。秦汉时期出现专职的监察刺史,魏晋南北朝时期御史台成为独立的监察机关,中央政府不定期派遣御史巡察地方官吏,隋朝

[1]胡宝华:《唐代监察制度研究》,[北京]商务印书馆2005年版,第217页。

[2]林乾、句华:《言官与康乾政治》,[合肥]安徽人民出版社2013年版,第128页。

仍沿袭御史台制度,监察御史代表皇帝出巡地方、监察郡县,保证皇权的权威性。唐朝巡视制度发展到成熟时期,设立“一台三院”,即中央最高监察机关“御史台”,直接受皇帝控制,任务是“掌以刑法典章纠正百官之罪恶”,唐巡视制度形式多元、分工明确、制度完备,为以后朝代效仿,宋代皇帝通过地方监察机构监司出巡制来监控地方官吏。

巡视制度内部逐渐形成不同的权力分工,包括固定巡视和流动巡视,不仅在中央和地方建立固定的监察区和监察机构,以实现坐镇监察的效能,同时还实行不定期或专项巡察地方的监察方式。固定或专职的巡视以明朝确立的御史巡按制度最为典型,其把全国划分为十三个监察区,各设监察御史一人,合称十三道监察御史,同时创建都察院制度,改御史台为都察院,设六科给事中,主要用于加强对六部的监督。流动的地方巡视是指明朝各省设立的实施日常性巡视工作的提刑按察司,清朝沿袭明制,由监察御史和提刑按察使共同负责对地方进行巡视。中国古代无论是监察机构的设置、监察制度的构建,还是监察活动的规范,都不断地法律化、制度化,其典型代表就是清出台的当时较为完善的监察法规——《钦定台规》。这为监察机构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。巡视巡查的主要内容是司法监察,司法监察的方式主要是会审决定大狱;审录囚徒,辨明冤枉;查核积案,按期审结。举例来看,巡视地方进行司法监察的重要方式之一录囚制度,就是审录在押的囚犯,如发现冤抑即便纠正,其任务是辨明冤枉、及时纠正,借以监督地方司法活动、统一法律的适用。巡视制度促进了中央与地方之间的政令沟通,及时纠正了地方管理上的缺失和弊政,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、漏监的问题,这有助于当时的廉政建设。

二、监察机制监督君权的功效评估

质性评估而非定量方法是测量君主制内不同监察机制分权功效的基本方法,研究分权问题的美国学者拉曼(Raman)和费斯勒(Fesler)都认为,集权和分权指数在解释上显得软弱无力,权力的分配难以量化^[1]。可以从以下三个方面来测量历史上的监察机制监督最高权力即皇权或君权的效力。

1. 内向分权而非外向分权

世界银行把分权路径界定为将权力和责任从中央政府向下一级或准独立自主的政府组织或私人部门的转移^[2]。分权就是财政权、决策权和用人权在不同主体间的转移过程,既包括纵向上中央政府向地方政府分权,同时也包括横向上政府向市场、社会分权。政府分权包含了向内和向外进行的两个截然相反的实施路向,可以分为内向分权(或内部分权)与外向分权(或外部分权)这两种基本模式,内部、外部是一种状态解读,而内向、外向更强调一种动态性的分析,二者在不同情境下可以互换使用。所谓内向分权是指政府(现代政治体系的分权主体还包括执政党)的自我分权、内部分权,而外向分权是指政府的对外放权即社会分权^[3]。内向分权强调国家政权机构之间的相互制约、内部监督,而外向分权则意味着社会监督、外部制约,二者分权理路、制约功效正好相反相成。从西方权力制约理论的历史流变视角观察,权力制约监督理论同样包含了内部制约与外部制约的双重监督理论。亚里士多德、西塞罗、洛克和孟德斯鸠等人的分权思想强调政府部门内部的分化和专门化即政府内部分权,立

[1]G. Venkat Raman, Decentralisation as a Developmental Strategy in China: A Development Model for Developing Countries. China Report, 2006(4). James W. Fesler, Approaches to the Understanding of Decentralization. Journal of Politics. 1965(4).

[2]Litvack Jennie and Jessica Seddon(eds.). Decentralization Briefing Notes. The World Bank, 1999.

[3]岑树海:《民主分权——基于内部分权与外部分权的培育路径》,〔上海〕《华东理工大学学报》(社会科学版)2015年第2期。

法权、行政权和司法权这三种不同的权力由不同的机构和人员行使,相互之间保持制衡,这是典型的“以权力制约权力”的思想范式,而从托克维尔到达尔形成的以社会制约权力的理论,强调权力制约中社会力量的不可或缺,这种以权利制约权力的观点是一种外部分权理论。内向分权与外向分权或内部分权与外部分权的界分是一种崭新的分权类型,属于分权类型中的一级目录(元概念),内涵更明确,外延更周延,这一分析模型更为客观和中性,也更容易被接受,操作性更强,易于进行概念分析。

从朝议、谏诤和巡视这三种监察机制或手段的历史演变观察,这些制度的总体变化趋势就是监督权的内向化。这包含两方面的含义:一是指朝议、谏诤和巡视都是政府内部分权,不是外部分权或社会分权范畴,分权范围逐渐从社会外部转移到仅局限于政府内部,不对外开放;二是指权力监督主要是君主对臣民自上而下的单向化监督,缺少臣民对君主自下而上的反向监督,这种缺乏权力主体之间的相向监督成为监察制度建设的短板。历史上权力监察制度设立之初的本意其实包含了自上而下和自下而上这两种监督理路,更重要的目的是自下而上监督皇权,诚如钱穆所言,谏官就是监察皇帝的^[1],但是最终却演变为君主自上而下、单向监控臣民的工具。传统中国很少存在社会权力与国家公权力之间的角力或是角逐,甚至相互之间的作用关系都几乎不存在,民权是一个缺失的概念。政治权力关系的重点在于调整公权力内部关系,因此君权政体的分权是向政府内部倾斜,尽管这种权力共享的范围有可能非常有限,仅仅局限于内部少数特定人群。普通民众最初具有一定的政治监督权,这是一种外部分权或社会分权的方式,但是到了秦后就逐渐演变为统治者的内部分权机制,监督权逐渐从社会外部转移到仅限于政府内部被授权的谏官或巡视大臣,享有监察权的人也越来越少。

一般来说,自下而上的外部监督、社会监督是制约国家公权力较为有效的方式。但是如果外部监督力量过于薄弱而难以发挥积极作用,那么积极加强内部监察进行弥补就成为统治者必然的执政手段,谏诤制度和巡视制度就是基于这种自身特点而创设出的自上而下的内部监察制度,这也是传统中国君主政体下内部监察体系较为发达的制度性因素。不过内向化、单向化的发展趋势导致了皇权体系之下监察制度的内在困境。首先,这导致监督者的范围越来越狭窄,监督权从普通民众、社会精英内缩到少数大臣官员,最后甚至内缩到皇帝身边的太监即所谓内监或内臣。宦官、内臣是皇帝的家奴,依附皇帝而生,他们是阉人不可能觊觎皇位,而外臣则不然,皇帝怕君权旁落就会不断缩窄外臣的权力行使空间,不断减少分权的范围或幅度。尽管唐朝或明朝常有宦官专权,但是历位皇帝却仍然重用宦官,原因就在于此,之后清朝为了避免明朝宦官弄权的覆辙,所有政治大权集中于皇帝一人。其次,监督的范围越来越单一,从最初监控巡视中央或地方官员的执政水平、民间冤案大案到最后主要监控臣民对皇帝是否忠诚,是否有谋逆造反篡位之心。例如明朝东厂、西厂、锦衣卫以及清雍正时期的“粘杆处”等私人特务机构就成为君主监控臣民的秘密特殊工具。由此可见,具有公共属性的国家“公器”——政府监察制度被私用,最终沦为巩固君主个人统治、满足皇帝个人利益的“私器”,这表明君主制的权力配置逻辑就是集权程度越来越高,分权程度越来越弱,最终从中央政府集权演变为明清之际的君主高度个人集权。过度的君主个人集权损害了政府机构尤其是监察机构执行的能力和效率,最终也伤害了君主制的制度化水平,这为君主制的覆亡埋下伏笔。

2. 功能分权而非结构分权

历史上君主个人主动或被动设置的不同的监察机构即内部分权机制都是一种功能分权而非结构分权,换言之,内向分权是一种功能分权,而外向分权是一种结构分权。功能分权与结构分权是两种在分权功效方面存在明显差异的分权模式,所谓结构分权(structural decentralization)是一种所有权的

[1]钱穆:《中国历代政治得失》,[北京]三联书店2012年版,第82页。

转移(transfer of ownership),这种分权方式改变了权力所属主体,意味着多元权力中心的存在,权力主体之间的关系是对等的,而功能分权(functional decentralization)是一种出于管理上的需要而进行的技术性的、功能性的权力分散,不会改变权力所属主体^[1]。传统中国自秦迄清延续两千余年的君主政体意味着君主扮演着一个积极的政治角色,既当朝又执政,皇帝集国家执政权即决策权、立法权、军事权于一身,君主个人既是国家元首也是政府首脑,皇帝是政治权力的所有者、执政者,政府分权的主体与其说是各级政府机构,不如说是君主个人更为准确。实际上君主个人不可能亲身执行一切立法、行政或司法事务,会委托或下放一定的政府权力,这些功能性的权力下放、权力分散不会影响到君主个人对国家政权的所有权,换言之,所有权的主体没有变更,而执行权可以进行分权,所有权的主体是君主或皇帝一人,而执行权的主体是多元的、分散的,这是传统中国君主制下最根本的分权原则或分权属性。

一般来说,政府内部分权有三种具体的操作手段:授权(delegation)→去中心化(deconcentration)→权力下放(devolution),这也是分权程度从低到高的一个排列^[2]。授权是一种委托权,主要通过代理人实现,授权者可根据需要随时扩大或缩小授权的范围,或随时收回或取消授权。通过以上对朝议制度、谏诤制度和巡视制度的分析,可以显示出委托权或授权是君主制内部监察机制中比较普遍的分权手段,这也是三种分权中效果最弱的一种方式。总体来看,历史上朝议、谏诤或巡视等监察手段都是执政者君主个人自上而下、单向度的授权方式,被授权者(谏官、御史巡按或钦差大臣)的权力范围完全取决于君上,这种单向度的动力机制高度依赖于核心掌权者的自觉意识和强力推动,它的有效性在很大程度上取决于统治者的主观热情和动力机制。这种单靠统治者一时的决心和热情而推行的内部分权或内部监督制度难以长期发挥效用,而且这种自上而下的动力机制会随着行政层级的增加和官场关系网的盘结而衰减,其执行力难以保证。这些内部监察制度的效用在很大程度上取决于君主个人的主观能动性和个人价值偏好,随机性很强且难以持久,其效力难以保证,而且这种分权方式与君主制并行不悖,并没有影响到君主个人对于国家大权的独有。

去中心化(或去中央化)是指中央政府的地方分支以及有代理性质的地方组织具有一定的独立决策的权力(通常只在中央指导方针许可的范围内)。中国历史上的分封制即去中央化、去中心化的制度尝试始终和以君权为中心的政治传统相背离,而集权则成为官方推崇的意识形态和价值标准,不过传统的政府体制与其说是中央政府集权,不如说是君主个人集权更为准确,中央政府集权巩固和加强了君主个人的统治。秦后实行的郡县制或行省制下的地方官员不再是分封制中可以世袭的贵族,而只是朝廷派遣下来的专业化、职业化的“命官”,这些凭借行政管理技能领取朝廷“俸禄”的官僚们在指定的辖区内只能行使君主或上级长官有限委托或有限授予的行政管理权和司法权,皇帝的意志通过各级政府官员层层地渗透到全国的每一个角落,郡县制或行省制成为巩固和强化君主政权的坚实基础。相比而言,权力下放或放权是政府分权中较为彻底的举措,是指政府把权力下放给外部社会组织或个人,社会组织在选择和提供公共服务领域方面具有相当大的灵活性,这是一种社会分权或结构分权。

有学者认为传统中国君权政体内部存在一定程度的社会分权或社会自治,并总结出两种不同的解释理论:一是“官治能力受限论”,这不是政府有意为之,而是政府的管治能力受到了客观条件的限制,不得已而为之;二是“集权的政治风险论”,自上而下的集权统治隐含着很高的政治风险,为了政权

[1]Rondinelli Dennis A. and Nellis John R. Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism. Development Policy Review, 1986(4).

[2][美]罗兰·怀特、保罗·史牟科:《东亚地区的分权化——发挥地方政府的作用》,http://www-wds.worldbank.org. de-concentration 本文直译为去中心化或去中央化,而非原翻译的离心化。本文认为去中心化较之授权分权程度更高,此观点与原文不同。

稳定和国家的长治久安,需要构筑集权统治的安全阀,实现社会分权,从而降低集权的政治风险^[1]。这两种观点相比而言,前者更有说服力,如果说君主制存在一定程度的内部权力共享即内部分权,但是君主个人集权与权力的对外开放共享却是对立、矛盾的,换言之,传统中国的君主制没有社会分权即结构分权。“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”(《诗经·小雅》),君主权对于整个社会的统治是自上而下、单向直线式的管控模式,既不存在君主或政府主观意愿或主观设计实施的社会自治或社会分权,也难以存在社会组织或社会团体自下而上主动争取的政治权力空间。正如瞿同祖所言,(清代)乡村所享有的自治,并不是政府有意要赋予乡村自治的权利,而是因为当局无力完全控制或监督其活动,这种“自治”,换句话说,就是中央集权(更准确地说是君主个人集权,笔者加)尚未完成(或不彻底)的结果^[2]。这种所谓的有限度的社会自治是因为技术条件如人力、财政、通信、交通等方面的限制,君权无法做到渗透一切、控制一切,但这并不能改变这种君权结构一直在向外、向下拓展的集权扩张本性。

3. 监察机构的自主性评估

制度化是组织和程序获得稳定性的一种进程,为了更好地发挥权力监督制约功效,制度化是监察机制发展的必由之路。衡量制度化水平有多重标准,如适应性、复杂性、凝聚力等,本文不一一列举,仅以自主性为测量指标来衡量传统内部监察机制监督君权或皇权的效力。美国政治学家亨廷顿指出,自主性或从属性程度是测量组织制度化的主要指标,所谓自主性即不受其他权力主体或程序的影响,缺乏自主性的政治组织和政治程序是腐败的^[3]。是否具有自主性或判定自主性高低的程度如何,主要是考察组织或机构受到外界环境或权力影响的程度。按这个标准来看,有学者认为中国历史上的监察活动于法有据,将监察官的权力限制在法定范围以内,这是监察制度成熟的表现,这些中国古代的监察机关或监察制度具有独立的系统^[4]。中国历史上的监察有法的确是一种制度化、法制化的表现,不过很难据此判断说历史上存在独立于君权的监察体系。谏诤制度和巡视制度在一定程度上对惩恶除奸、监察百官、惩罚儆戒、反腐肃贪和吏治清明等方面起到了客观的作用,但是不存在独立于君权之外的监察权。基于传统中国的朝议制度、谏诤制度和巡视制度等所建立的监察机构自主性较差,完全附属于君权,极易受到君权的主宰和影响,缺乏监察实权且监察对象只是针对臣权或吏权而非皇权。尽管重大朝臣、谏官、御史巡按或钦差大臣们被授权者都在一定程度上分享着、分散着君主的政治权力如议事权、监督权、执行权等,尤其是行政监察权和司法监察权等,包括调查和审判等重要权力,这也是君主制获得政治稳定的有力保障,但是历代君主的执政策略不是加强、巩固或扩大这种权力分享的范围,而是反其道而行之,不断压缩、减少这些多元的政府机构的权力空间,不断压制这些政府监察机构的自主倾向。在君权与其所授权的监督者或监察机构之间的权力博弈过程中,一个明显的演变趋势就是君主个人的权力越来越大、越来越集中,这些官僚机构、监察机构的权力越来越小,其自主性或独立倾向逐渐减弱直至消失。尽管以监察机构为代表的官僚组织是政府中最有组织性的力量,这对君权构成一种有限的约束,不过君权始终是绝对的、最后的,而臣权(相权)是孳生的,它直接来自皇帝,君权与相权(臣权)的冲突和博弈,以君主的不断集权、相权或臣权完全从属于君权而告终^[5]。

[1]曹正汉、罗必良:《集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制变革》,〔广州〕《南方经济》2013年第2期。

[2]瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、晏峰译,何鹏校,〔北京〕法律出版社2003年版,第11页。

[3][美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,〔北京〕三联书店1989年版,第19-21页。

[4]张晋藩:《中国古代监察机关的权力地位与监察法》,〔北京〕《国家行政学院学报》2016年第6期。

[5]余英时:《历史与思想》,〔台北〕联经出版事业公司1976年版,第50页。

三、传统监察制度的现代启示

从以上对历史上监察机制监督君权的功效分析中,可以得出以下两点基本经验或教训。

1. 内部监督与外部监督要共生互补

从权力监督制约功效的角度来看,尽管朝议制度、谏诤制度和巡视制度等政府内部监察机制自成体系且在一定程度上实现了制度化,但是因为自主性差,历史上这些监察机制监督制约君权的效果终究不佳,对政治权力的中枢即君权缺乏实质性监督功能,除了少数自觉接受监督的君主在其统治时期政治相对清廉外,大多数朝代君权膨胀乃至独断以及官员腐败是传统社会的政治常态,这些内部分权机制并没有把君权或臣权(包括吏权)关进制度的笼子。西方国家近现代政治史上腐败丛生的事实同样证明了体制内分权效力的有限性,正如博登海默所言:政府内部分权是通过权力机构内部之间的自我分权、自我约束来消解权力腐败,不过当整体权力集中掌握在某一政府时,内部分权并不能完全消减集权的危害^[1]。由于缺少外部分权、社会监督的配合,内部监督的作用也不能坚挺持久,因此不能过分夸大内部监督机制的作用。正因为看到了体制内分权难以充分实现对权力的规范和约束,托克维尔和达尔都跳出了“以权力制约权力”的习惯性思维套路,转而寻求“以社会制约权力”的新范式,即更多地依靠新闻媒体、社会组织等社会力量来对国家公权力进行监督和制约。

当前在国家监察体制改革的过程中,国家政权体系(这包括执政党体系和政府体系,政府是广义的政府,包括行政、立法和司法机构,并非仅指行政部门)的内部监督、自我监督要与社会外部监督同步。比较视野下,国家政权体系的内部监督是一种自我控制,而社会外部监督是一种他制或异体控制,内部监督的长处在于针对性和专业性强,监督对象更明确、更具体、更具威慑力,同时也便于掌权者的控制,权力的分化和专业化也有利于促使不同部门之间的职责权限更加明确,有效提高了权力运行的效率,而社会外部监督体系的优势则在于监督主体的多元化、异体化,监督内容更广阔、更全面。诚如任剑涛所指出的,在构建高度复杂的现代国家控权系统中,要健全自控与被控的双重结构,自控系统是一种内部监督,而被控系统是一种外部监督^[2]。只有把体制内与体制外监督力量有机整合起来,构建内部监督与外部监督的共生互补关系,实现自制与他制、自律与他律、自控与被控的复合模式,这才能切实增强对国家公权力制约的针对性和实效性。

2. 权力监督的核心是监督领导人或领导层权力,领导层权威要与制度或组织权威相协调

制度建设包括硬制度和软制度两个基本层面,硬制度是指有形的且成文的法律、法规、程序、规则等如历史上的朝议、谏诤和巡视等机制,软制度是指一些无形的、抽象的行为规范如历史上的德治论、天命论以及祖宗之法等。理想的状态下硬制度与软制度、有形的与无形的规则同时发挥作用并且互相推动、相互强化,这种相互作用关系可以使监督效果倍增,不过不理想的状态有可能是二者皆弱。通过以上对朝议、谏诤和巡视等硬制度的分析可以观察出其功效较弱,存在一定的硬制度建设短板,而从软制度建设方面来衡量,历史上也始终没有发展出较为完整的限制最高权力君权的理论。主流的权力观都把限制君权看成是一种叛逆,诚如梁启超所言:我中国学者骤闻君权有限之义,多有色然而惊者,君也者,一国之尊无二上者也,臣民皆其隶属者也;只闻君能限臣民,岂闻臣民能限君?臣民而限君,不几于叛逆乎^[3]?最高权力君权或皇权成为权力监督体系中的绝缘体,对最高权力缺乏有效监督,这成为历史上权力监督中软制度建设的最大缺陷所在。对君权或皇权的软制度约束始终局限

[1][美]博登海默:《法律学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,[北京]中国政法大学出版社1999年版,第54页。

[2]任剑涛:《控制国家的路径》,[南京]《江苏社会科学》2016年第2期。

[3]梁启超:《立宪法义》,《清议报》,1901年6月7日。

在对君主的道德驯化和个人修养上,而这种所谓的德性约束是一种自我监督机制,这种限权理论在很大程度上把政治上的清明寄托于个人德性修养上面,这无疑增加了政治系统的不稳定性。因为无法为个人道德修养的完善提供制度化的保障,这种道德约束力量愈趋消微而流于空谈,最终皇帝的昏弊、官员的贪腐成为政治生活的常态。中国历史上监察制度最终失败的历史经验证明权力监督的核心是监督最高权力,为了更好地发挥权力监督制约功效、减轻腐败弊端,监督机构的独立性、自主性至关重要,而权力监督不仅仅是要实现自上而下的监督,还需要自下而上监督领导人或领导层权力,这是习近平总书记多次强调的,在治国理政和反腐败斗争中要抓住主要领导干部即“一把手”这个关键少数。

在与君主制众多相关的问题中,存在一个制度建设中最为核心的共性问题,就是如何协调领导人权威或权力与制度、组织权力之间的辩证关系。对于任何组织或制度而言,如何规范最高领导层的权力就成为制度建设的核心关切,不过这并非是一个容易实现的组织目标,领导层的权力如果处理不当,将会成为制度建设、组织建设的阻碍。中国历史上君主不断集中个人权力的做法其实是影响并损害了君主政体的制度化水平,换言之,君主个人对权力的垄断独占取向反而伤害了君主制作为一种制度的适应能力和生存能力。按照亨廷顿的分析,任何机构或制度的延续性均取决于这种制度在多大程度上能够代表公共利益,制度利益与制度中的个人利益是有区别的。公共利益就是公共机构的利益,个人的利益是短暂的,而制度的利益则会长存,企图把个人利益最大化的政客们长远来看是在削弱他们的制度^[1]。从这个角度言之,君主或皇帝不仅仅是个人,更代表了一整套原则、制度和礼仪,如果君主或皇帝是国家意志的代表,能够成为公共责任的承担者和促进者,那么这种制度就会获得持久性,反之,当君主混淆了个人利益与国家公共利益之间的区别,把君权作为个人及其家族获利的工具时,这时制度的延续性、有效性和合法性都会受到伤害,这削弱了君主制的制度功能和稳定性。正如郑永年所警告的那样,领导人有必要把个人权力转化成为制度权力,这样才能避免损害个人和家庭以及国家、社会的长远利益^[2]。

四、从传统监督走向现代监督的创造性转化

尽管君主制下的权力监督体系与现代中国共产党执政下的监督体系在形式上具有一定的相似之处,都是执政者所推行的权力约束机制,但是二者在操作主体、性质、方式和功效等方面存在明显的差异,不能混为一谈。当前随着国家监察体制改革的迫切推进,许多学者尝试寻找内部资源,试图从中国历史上的监察制度中寻找灵感。事实上,中国当下所进行的国家监察制度改革在很大程度上是一种制度创新或制度创造,并不是历史上监察制度的改良或功能微调,这是传统权力监督制度的现代性转化。

第一,从个人监督走向组织监督。传统监督与现代监督的操作主体不同,君主制下监察制度的操作主体是君主个人,这是一种个人授权或分权,而监察官员的监督也是一种个人监督。现代监督的核心是组织监督,执政党在权力监督制约中起到了核心主导作用,这是一种组织性权力、集体性权力的行使而非个人权力的运作,组织监督涉及的公职人员范围更广、效力更强。当前在中国共产党领导下进行的国家监察体制改革的总目标就是实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖、制度化,破解自我监督难题,从而有效解决灯下黑问题,这是传统监察制度难以做到的。从根本上讲,正是因为有

[1][美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,〔北京〕三联书店1989年版,第22-29页。

[2]郑永年:《如何理解马基雅维利主义回潮》,载《联合早报》网站2017年6月13日, <https://www.zaobao.com/zopinions/views/story20170613-770774>。

党发挥领导、顶层设计和科学引领作用,才成为确保国家监察体制改革顺利进行的保障。

第二,传统监督与现代监督的目的明显不同。君主制下的监察制度在很大程度上是为了巩固君主个人统治服务的,而现代监督的根本原则是人民至上,新时代中国特色社会主义时期权力监督体系的建构实现了从强调党内监督走向国家监察体制的建立,这是一种执政党的自我革新、自我完善、自我净化的运动,其根本目的是保护人民的利益不受伤害而非维护执政者的私利。国家和各省试点设立的监察委员会向国家最高权力机关即全国人民代表大会和地方人大负责,这说明国家法律权威高于任何政党组织和个人权威。国家反腐是对人民负责的表现,其体现出的人民主权与历史上君主主权的政治权力配置逻辑迥然不同。

第三,从人治走向法治。中国历史上的监察制度尽管体现出一定的法制化,但是朝议、谏诤和巡视等制度自主性差,经常受到君主个人意志的干扰,随着君主的个人喜好不断变化,无法实现长期制度化,这种人治监督缺乏稳定性,功效亦难以持久。当前中国共产党领导建立的国家监察体制改革是一种法治监督体系的建构,这是一种制度化、常态化的监督机制,其稳定性更强。

第四,从单纯的内部监督走向内部与外部监督并重。传统监督与现代监督的参与主体不同,传统君主制下的权力监督基本上都局限于政府内部小范围适用,外界普通民众个体或团体并没有被赋予监督权,而在中国共产党领导的国家监察体制改革过程中,监督权并没有被执政党独占,普通民众和外部社会组织、民主党派等都发挥着重要的参与作用,体现了内部监督与外部监督、党内民主与党外民主(人民民主)的齐头并进和有机结合。从内部监督走向社会外部监督,从内向分权走向外向分权,这不仅仅是权力监督制约的需要,更是权力共享的要求,只有分享权力才能巩固权力,这是一种极高明的政治统治技巧。正如亨廷顿所指出的,传统政体只需要社会中少数人的参与,而现代政体却必须组织广大民众的参与,二者的制度性差别就在于参与方式和影响政治的功效不同,现代政体独具的政治参与工具就是政党^[1]。现代社会中普通民众可以通过政党这种合法的组方式来分享政治资源,这意味着政治权力的对外开放共享,这是一种革命性的变化,民众不仅仅是被统治者,也成为统治者的一员。另外,当普通民众通过结社、团体而非个人的力量并以和平、合法的方式参与政治时,这可以更有效地影响人事或政策方面的决定。政党是二十世纪中国最伟大的一个政治发明,政党发展和国家变革、社会进步互相勾连,不可分割^[2]。

总之,在新时代中国特色社会主义时期,在中国共产党的领导下如何对传统监察文化进行创造性转化并使之适应新时代的需要,如何解决历史上监察制度建设的短板,如何吸收人类各种政治文明成果进行制度创新,这成为当前推进国家监察制度改革的重大的政治考量。

[责任编辑:史拴拴]

[1][美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,[北京]三联书店1989年版,第83页。

[2]岑树海:《清末民初政党组织嬗变的类型学分析——基于精英政党的视角》,[南京]《江苏社会科学》2015年第5期。