

中国传统御史监察制度的反思

赵晓耕 刘盈辛

摘要 中国古代的监察制度被视为传统政治结构中皇帝最成功的权谋术之一,是伴随皇权的强化不断发展的。“明主治吏不治民”的统治经验,在君臣百战的权力利害冲突中,通过位卑权重的监察官员加以平衡。自秦代监察制度正式建立后,中国历代监察机构多有沿革,但背后一元化的权力结构模式基本相同。从中国传统社会的政制实践和监察制度发展历程来看,庞大的监察权力系统未必是实现制度理想的最有效方式。监察制度体系的构建不仅要具有形式上的独立性和专门性,更要保证其运行机制的独立性、有效性和稳定性。中国传统监察制度的经验应引起我们对当代监察制度改革具体路径的思考。

关键词 传统监察制度;监察机构;权力结构;权力制约;国家监察体制改革

中图分类号 D929;K207 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)06-0150-12

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD820011)

如何对权力进行有效的制约和监督是目前全社会普遍关注的问题。一方面,权力要受到监督,另一方面,监督的权力也应受到监督。要将权力“关进制度的笼子”,也要将制约权力的权力“关进制度的笼子”。监察制度的构建即是实现权力制约与监督的一种形式。法史学界在中国传统监察制度研究方面成果丰富,既有对各朝代监察机构设置、监察权运行、中央监察体系、地方监察体系以及某一特殊监察制度的研究,亦有对中国传统监察制度进行通述式解读,从其相对独立的机构设置、专门化的监察权配置以及对官吏贪腐行为的打击办法等角度着眼的研究,在中华法文化的浩瀚卷帙中挖掘宝贵的经验财富,为当下惩贪治赃和廉政法制建设提供借鉴。然而,需要特别注意同时也是现有研究较为欠缺的是:对于传统监察制度的探讨,不仅要关注具体制度形态的变迁,更要关注制度变迁背后蕴含的权力结构模式和政治文化传统;不仅要关注其正面的参考价值,也要客观评价其负面效果。

中国古代的权力制约观念随着一元权力结构的稳固而不断加强,与此相伴的,是纵跨千年的传统监察制度。本文通过对中国传统监察制度发展变迁历程的回顾,分析中国古代一元权力结构下权力制约观念所面临的制度困境,从传统监察制度的产生、强化、消亡及转型中,观察传统监察权“强工具性—弱功能性”的演进逻辑,剖析监察制度变迁的内在规律,反思并总结其中的经验教训,为当下国家监察体制改革的方向提供参考。

一、史官与先秦时期的监察现象

若以是否设立特定监察机构和专司监察的官职作为判断标准,目前大多数论著都认为中国古代监察制度正式建立于秦代。但若仅谈及监察职能或监察现象,则具有监察性质的因素在先秦时期便已开始萌芽。

(一) 巫文化与先秦史官

夏商时期已出现监察现象^① (P57-60)。此时国家形态尚处于早期,国家机器中起到监察作用的因素还未形成正式的制度,专门的监察机构和专职的监察官员还未出现,行使监察权的主体是多样的^② (P25-26)。在先秦时期起到监察职能的各类群体中,史官扮演了重要角色,这同史官与巫文化之间的渊源不无关系。史官的溯源一直众说纷纭,多数观点支持史官起于卜祝之说,这种说法虽不无可议^③ (P1-18),但史官最初与巫文化关系之紧密是毫无疑问的。陈梦家在《商代的神话与巫术》中提到了巫与史的关系:“祝即是巫,故‘祝史’‘巫史’皆是巫也,而史亦巫也”;“由巫而史,而为王者之行政官吏”^④ (P534-535)。

“殷人尊神,率民以事神,先鬼而后礼”(《礼记·表记》)。巫史负责掌管祭祀、占卜等宗教仪式,作为天与人之间沟通的桥梁,在先秦巫卜之事盛行时期地位极高,只比君主稍逊色。宗教活动是与神沟通的媒介,由于史官执掌宗教仪式,具有相当高的权威地位。他们既是神意的传递者,也是统治者意志的代表。在维护巫事、宗教秩序的同时,他们便也逐渐具有了通过祭祀占卜评断是非、维护世俗统治秩序的职责。由于与神权、宗教、祭祀、巫文化的联系,巫史在早期职能繁杂,可参与神事政事、卜辞说文,天然地具有维护秩序的属性;由于职业需要,他们亦掌握天文历法、音律舞蹈、医术药术等知识技能^④ (P533-543)。

随着神权法思想的衰落,到西周时期,史官在世俗社会中承担的职能有所强化,宗教色彩逐渐褪去。掌巫卜之事的巫史本身就承担有说文释义或记录卜事的文字职能,具有丰富的知识技能,加之其维护礼仪秩序的传统功能的延续,因而逐渐成为社会知识文化的中心。此外,在巫史崇高地位的余温下,史官群体借助其特定的文字职能(记录以及保管文书档案)得以最大程度参与国家管理和世俗社会的各项重大活动中,对政务活动与国之大事进行记载与协助,成为周王的得力助手。

(二) 先秦史官的监督职能

“史,记事者也。从又持中。中,正也。”^⑤ (P90)史官被视作中立的记录者,段玉裁在其对史字的注解中又加入了良史书法不隐一说。作为最早的文书工作者,掌持簿书、参与并客观记录国家各项重要活动是史官的职责所在,这也使得史官在监督统治,尤其是监督君王和官员言行方面发挥了重要作用。早在夏朝,就有史官对君主的无道行为以图录法典来进行劝谏监督的例子,“夏太史令终古,出其图法,执而泣之,夏桀迷惑,暴乱愈甚”(《吕氏春秋·先识览》)。

西周时期,史官的职能较夏商更加细化。根据《周礼》记载,有大史、小史、内史、外史、御史、女史等职。他们的具体分工各异,但皆可起到监督作用^⑥。西周时期具有监督职能的官职还有大宰、小宰、宰夫、宫正等,上述“六史”的职掌与他们也多有重合。先秦史官与其他具有监察职能的官职相配合,其监察职能愈加明确,除了基本的文书和礼仪秩序的管理、监督职能外,还具有法律监督的职责,譬如对法律文书、判例、案卷的专职保管;参与诉讼、记录案件并验证程序是否正当等^⑥ (P92-99)。史官的监督职能直至春秋战国时期仍在发挥作用,“君举必书,书而不法,后嗣何观”(《左传·庄公二十三年》),国君的一举一动必书于史册,可见史官足以凭记录的特殊职能对君主起到约束作用。

① 譬如灾祥征兆等超自然神的监察、箴言和采诗等反馈民意的方式,以礼仪道德为评价标准的“制谥”,史官的记录等,都起到了监督的作用。

② 譬如各类史官、东史西史(具有监察方国功能的使者)、遭人(夏代的政务官,每年受命巡行,有采访民意,纠禁非违之职)、某侯(中央派去隶属部落、方国的官吏,负有向中央上报地方情报的职责)等。

③ 关于史官是先负责宗教还是先负责政治,学界存在争议。内藤湖南在其著作《中国史学史》中对“史”的源起作了考证,书中提到:罗振玉在《殷墟书契考释》中将“史”解释为手持簿书的形状;王国维在《释史》中认为“史”起源于射礼;内藤湖南本人认为“史”最初为手持射箭用计算器的形状,主张史官起于主持射礼之说。关于巫与史的先后关系,内藤湖南提出,巫的兴盛在前,史的发达在后。

④ 大史除了掌管祭祀的礼仪秩序和丧葬之法外,亦具有十分重要的政治职能。根据《周礼》记载,大史的政治功能主要集中在掌“六典”及“法”“则”;此外,大史还负责在诸侯朝觐时教正王的礼仪秩序,并在这种特殊场合中担负起了行政管理职能。小史则主要辅助大史完成相关的工作。内史“掌王之八柄之法,以诏王治”,主要负责君臣关系和秩序的管理。外史职责重在传达,负责沟通中央与地方,传达周王对畿外所发之命令。御史主要负责掌管治理国都、诸侯国和百姓的法令,帮助周王起草诏书,辅佐宰相处理政务,相当于王的秘书(由于有掌管法令之职,则逐渐具有敦促、监督遵守法令之责)。女史负责掌管内宫礼制、内务管理和内宫重要事务的记录。

先秦时期虽无专职的监察官员和专门的监察机构,但已有一定数量的具有监督职能的官职。由于神权思想尚存,加上宗法制下的政治体制的松散性,中央权力较弱,这一时期监察的范围重在宫内以及地方侯国。但是,这一时期史官对天子诸侯非违之失的纠举力度不弱于对臣下的监察力度,《汉书·艺文志》载:古之王者,世有史官,君举必书,所以慎言行,昭法式也。监察君主几乎成为先秦史官的通职。

二、秦汉时期传统帝制监察制度的初建

秦代以后御史台的出现标志着独立的监察机构诞生、专门化的监察制度开始建立。“御”即为皇帝专用,“史”则是史官功能的延续和演化。但在君主专制中央集权制度下,“御”的象征意义被放大和强化,监察制度成为帝王耳目和专用工具,先秦史官对君主的纠禁监督作用几近消失。

(一) 战国时期监察制度的萌芽

春秋末期,宗法制开始解体,新兴地主阶级登上历史舞台并相继实行变法。各国先后废除了世卿世禄制,建立了封建官僚制度,加强了对地方的控制,君臣之间的隶属关系加强。许多政治思想家们也极力宣扬君主对臣下的控制。法家主张“法术势”相结合,韩非认为:“君无术则弊于上,臣无法则乱于下,此不可一无,皆帝王之具也。”(《韩非子·定法》)法与术皆是服务于君王的工具。对于术是什么,他进一步定义为:“术者,因任而授官,循名而责实,操杀生之柄,课群臣之能者也。”(《韩非子·定法》)术是指君王驾驭臣下之术,势指君王的威势地位。“法术势”结合的本质是维护君主专制统治,势是核心。为了维持君主之势,则需要运用一定的技术,尤其需要监察臣下,“是故有道之君……下有五横以揆(纠察)其官,则有司不敢离法而使矣。”(《管子·君臣上》)法家认为对于臣下的监察非常重要,除了君臣间的控制驾驭关系外,韩非法家思想中的“告奸”理论、儒家的君臣等级伦理观念亦为监察制度的形成提供了思想基础。在这些思潮的影响下,随着中央集权君主专制体系的建立,君王对臣下的控制需求与日俱增。战国时期,正式的监察制度开始萌芽,行政、司法、监察职能开始有所区分。

与此同时,史官职能也发生了一些变化。《周礼》中关于史官的记载虽集中在“司巫神仕”部分,但负责宗教事务只占其职能的一小部分,其主要职能已开始向行政管理转变,政治色彩颇浓。战国时期,事务官和政务官的地位已完全超越宗教官,史官的角色有所分化,其中一部分向专业化行政官僚群体转变,掌记事纠察之任,由文书辅佐监察,从专事记录之“史”向专司监察之“史”转变。御史地位不断提高,代表君王纠察百僚的职责日益加重。尽管《周礼》所载的“御史”作为史官的性质与秦代以后专司监察的御史并不一样,但功能有相通之处,并且御史协助君王起草诏书等工作可使其更亲近君王。战国时期,御史的耳目功能日显。从《历代职官表》中的这一段评价就可以看出这其中的微妙关系:“周官御史次于内史、外史之后,盖本史官之属,故杜佑以为非今御史之任。然考其所掌,如赞冢宰以出治令,则凡政令之偏私阙失,皆得而补察之。故外内百官悉当受成法于御史,定后世司宪之职所由出。”^[7](P341)

(二) 秦汉时期监察维度的转变

史学家唐德刚将发自商鞅、极盛于始皇、而完成于汉武的社会变革称为中国政治社会制度的第一次大转型,即从封建制转向郡县制,这场“废封建,立郡县;废井田,开阡陌”的政治社会转型是十分彻底的,相应的带来了权力的由分散到集中^[8](P7)。权力集中有助于秦国迅速富国强兵,建立中国历史上第一个统一的集权帝国。自此这一秦汉模式奠定的中国政治、经济、文化、法律制度,便几乎一成不变地延续。秦始皇统一中国后,在中央层面上实行丞相制度,在地方层面上废封建、设郡县,“分天下以为三十六郡,郡置守、尉、监”(《史记·秦始皇本纪》),形成了中央与地方两级监察体系。秦代监察官具有审查财政计簿、查验狱讼、执法、弹劾等多项专门化的监察职能。中国传统的监察制度从这一时期开始正式建立,监督形式从史官间接通过记录监督转变为直接且自上而下的单向性监察,重在控制臣下。

在中央监察体系设置方面,秦代的中央监察官——御史大夫,在周官御史的基础上,监察功能进一步强化,“位次丞相,典正法度,以职相参,总领百官,上下相监临”^[9](P2533),这与《周礼》中记载的御

史“掌治令,赞冢宰”的职能相似^[10](P182-191),但地位升至总领百官,并明确了监察职能。故秦代御史大夫地位极高,中央监察体系以御史大夫为首,其办公机构为御史府,与丞相府并称“二府”。御史府建在宫中,据《汉旧仪》记载,“御史大夫寺在司马门内”^[11](P1068),属于外朝官的御史大夫和其建于宫中的办公机构御史府便成为沟通内朝与外朝、皇权与相权的重要媒介。御史大夫作为外朝之官,主要协助丞相处理朝政,具体事务则由御史丞、御史中丞执行。御史中丞与皇帝接触更密切,也逐渐受到皇帝器重,以至于到了汉代,御史中丞替代了御史大夫而掌监察之职。

汉武帝时期,在中央层面削弱外朝权力,强化中枢机构尚书署的权力,尚书令的监察权力与日俱增;自西汉中后期至东汉,有名无实的三公制度(司徒、司马、司空)取代丞相制度。御史大夫更名为大司空后,不再承担监察职能,具体的监察职能由负责文书行政事务的属官御史中丞行使。本是内朝文书行政官员的御史中丞和尚书令的监察权力扩大,监察权逐渐地从外朝转向了内朝,进一步加强了权力的集中,更便于皇帝操控。东汉时期,相对独立的专门性监察机关御史台形成。此外,汉武帝时为了治“巫蛊之狱”还设了临时性的司隶校尉。巫蛊之祸平息后,司隶校尉成为察三辅、三河、弘农七郡的常设监察机构,逐渐成为监督京师和周边地区的秘密监察官。御史中丞、尚书令、司隶校尉共同组成中央监察机构体系。关于监察制度的这一系列改革调整,便是内朝与外朝权力平衡、皇权与相权博弈的结果。

总体而言,秦汉时期传统监察制度的构建为管理和约束官员、维护统治秩序起到了积极作用,但同时作为“帝王之术”,又充当了专制主义的辅助工具。先秦时期,以史官为代表的监察群体职权范围较小,集中在宫廷范围和诸侯国一级,分散的政治结构和权力体系使监察官对君王起到很大的监督约束作用,君主与监察官之间是由上而下、由下而上双向流动的监察模式;而在秦代君主专制集权主义建立后,皇帝专设监察机构来控制臣下,监察官员由皇帝所御用,为皇帝所服务,监察权便一直由皇帝所控制了。

三、唐宋至明清时期传统帝制监察制度的发展

唐代监察体系的特点之一是谏议系统的发达与台谏分立体制的形成。至宋代,台谏却由分立趋向融合,谏议系统开始丧失其独立地位。明清时期,台谏彻底合一,随着皇权极端化发展,传统监察制度的耳目功能也日渐强化。

(一) 谏院、台谏合一与唐宋时期监察制度的发展

中国传统监察体系中一般存在御史监察和谏官言谏两个系统,这两个系统皆是出于权力制约的目的而产生。相较而言,前者是君主的耳目,重在制约臣下,地位更为重要;后者主要是对君主提出意见和建议,多是制约君主,地位低一些。这二者在先秦时期就已并存。《周礼·地官司徒·师氏媒氏》中提到“保氏掌谏王恶”“司谏掌纠万民之德而劝之朋友”,此处的“保氏”和“司谏”类似于早期的谏官。秦汉时期重御史监察而轻谏官言谏,谏议大夫“掌论议,无常员,多至数十人,属郎中令”^[12](P123),谏官的设置具有任意性,并且很不固定。除谏议大夫外,其他中央官员亦可负谏议之责。汉代对谏官的重视程度虽较秦代略有提高,但谏官的职位及数量仍不固定,谏议大夫、光禄大夫等多兼行使谏议职权。东汉时期,谏官相对固定下来,归属侍中寺,魏晋时期侍中寺改为门下省,掌管封驳、奏事和谏诤。

自唐代起,谏议系统开始独立,规模也有所扩大,成为以御史台为核心的监察系统之外的另一支重要的监察力量,监察系统与谏议系统并存的台谏分立体制逐渐形成。

在监察系统的设立方面,唐代形成以御史台为核心的一台三院的监察体系。中央最高监察机关为御史台,以御史大夫、御史中丞为正副长官,下设台院、殿院、察院和侍御史、监察御史等众多官员和属吏。其中,台院掌管司法监察,负责推鞠狱讼;殿院负责监察宫殿内百官言行、整肃朝仪等;察院则负责分掌百僚、巡按郡县,在三院之中最为重要。唐初全国分为十个监察区,称十道,玄宗时改为十五道,每道设监察御史一人,巡回按察所属州县,以察吏六条监察地方。三院御史品秩不高,尤其是察院的监察御史,只有正八品或从七品,所涉监察范围却十分广泛,“任弹纠不法,百僚震恐,官之雄峻莫之比焉”^[12]

(P141),即使品秩不高也足以使百司畏惧。而御史又具有较大的自主权,所谓台官无长官,即使是御史台长官也很难干涉各院御史行使独立的监察权。

在谏议系统的发展方面,唐代已有独立谏议机构——谏院。虽然谏官在先秦就已出现,但专职的谏官集团是在唐代才发展起来的。这一时期中央谏官有谏议大夫、给事中、司谏、整言、拾遗和补阙等,主要负责侍从规谏、讽谏君主。言谏的监督形式自此开始在中央决策体系中占据一席之地,唐代皇帝也多能咨取善道、察纳雅言、接受谏议。同时,与谏议制度相对应的专门机构谏院的出现,意味着唐代谏官已专门化和固定化,谏议系统趋于完善。据《唐会要》记载:“(贞元)十三年八月……谏官所上封章,事皆机密,每进一封,需门下中书两省印署文牒,每有封奏,人且先知,请别铸谏院印,须免漏泄。”^[13](P951)唐德宗贞元十三年时谏院已成立且运转良好,说明此时谏官系统已经发展起来。

自唐代起,谏官监督系统与御史台监察系统共同构成完善的双向权力制约渠道:台官代表皇帝,向下监督政府百官;谏院代表百官,向上监督皇帝。完善的谏议系统对匡正皇帝非违之失、抑制皇权过分膨胀有积极影响。然而,在强大的专制皇权和监察体系下,谏议制度起到的仅仅是辅助作用,由于其不能完全配合皇权,不能按照皇帝的意愿来有效制约官僚系统,谏官职能往往难以发挥实际效用。劝谏封驳、议论朝政得失,虽然在一定程度上维持了权力平衡,但在历史的洪流中发挥的作用是微乎其微的。

时至宋代,谏官制度出现了较大变化,台谏渐有合一趋势。宋初谏官分属中书、门下二省,仁宗时虽单独设谏院,但御史与谏官执掌相互交叉,二者事权有所混同,台谏官既可监察百官,又可向皇帝进言议评朝政得失,职权更为广泛。元人修宋史时评价道:“宋之立国,元气在台谏”^[14](P11963),可见台谏在宋代地位之高。对于台谏合流,从形式上看,谏官地位似乎借助御史台得以提升,但实际上其丧失了宋代以前相对独立的职权,而一向为皇帝耳目的御史台吸收了对皇权具有监督功能的谏议系统。谏官改职与御史台合二为一,实则是皇权进一步发展壮大的产物,因此有对台谏定性为“台谏者,陛下之台谏”^[15](P1157)。作为一元权力系统下专制皇权强化的产物,台谏制度被用来作为制衡相权及调节官僚系统的工具。同时,相权又试图反制台谏的监察,以至于宋代的权相从蔡京到贾似道,无不把操纵台谏系统视为擅权专政的重要步骤^[16](P56-63)。反复的权力斗争使台谏制度沦为相权与君权对峙的中间工具,亦成为君主控制臣下的武器,“自庆历后,台谏官用事,朝廷命令之出,事无当否,悉论之,必胜而后已,专务挟人阴私莫辩之事,以中伤士大夫。执政畏其言,进擢尤速”^[14](P9607)。宋代台谏与相权形成了分立制衡的特殊结构,而主宰其上的最高权力——皇权的存在及加强,使得台谏即使吸收了谏议系统,却终究归于御臣而疏于谏君。

(二) 皇权的强化与明清时期监察制度的发展

明代在监察机构方面进行了重大改革,监察系统随着皇权的加强进一步膨胀,监察官完全成为皇帝的耳目。明初中央设中书省、都督府、御史台,掌管行政、军事与监察。对于中央这三部门的分工,朱元璋认为:“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。”^[17](P1034)可见,朱元璋最看重台察。这三部门形成了分权制衡的状态,而各方权力过大,尤其是以宰相为核心的中书行政权力过大,影响了台察之权的发挥,不利于巩固皇权。因此,洪武十三年(1380年),朱元璋借胡惟庸谋反案进行中央机构改革:在行政权力方面,直接撤销了皇帝以下最为强大的中央行政权力,罢中书,废宰相,由皇帝直辖六部;在军事权力方面,虽未改变其原有的国防职能,但也对军权进行了一定的分割,“改都督府为五军都督府,分领在京各卫所及在外各都司、卫所”^[17](P1091)。自此,三大部门分立的状况发生转变,在中书省和都督府相继被撤除或分割后,御史台权力加强。为防止御史台三院制分割皇权,强化皇帝耳目之司,洪武十五年(1382年)改御史台为都察院,都察院成为专司监察事务的部门,统一行使监察权。

此外,皇帝为对六部进行更直接有效的监督,将原属门下省的给事中抽调出来,作为独立的机关,分

别针对“吏户礼兵刑工”六科进行监察。明代给事中的人数规模远在唐宋之上,职权也较唐宋发生了很大变化。明清时期,诸如给事中等对皇帝进行谏议的职能或机构最终演变为六科给事中这种直属皇帝的独立监察机关。明清时期给事中的职权虽然在形式上仍是言官类,但其主要针对六部官员的弹劾权与唐宋时期御史的弹劾权相比并无实质区别^[18](P5)。给事中品级不高,但权力极大,与品低权重的监察御史的模式极为相似,实为皇帝控制臣僚的工具。至于清代,监察权则进一步集中化,监察机构规模仍在扩大。六科给事中与十五道监察御史合称“科道”。清雍正时,以隶都察院(分察在内各衙门),给事中遂失其独立^[19](P517),六科隶于都察院,给事中所具有的谏议职能基本被取缔完毕,实现台谏合一,谏议机构彻底转变为皇权监察机构。明清时期的谏议制度不如唐宋时期发达,但在儒家正统“从道不从君”的观念下,谏诤的传统仍然存续,进谏依然是文人士大夫群体忠君的体现。统治者可能会给予直言进谏者一定嘉奖,譬如“死谏、死节、阵亡者,皆得赠官”^[17](P1013)。但显然,这仅仅是名义上的嘉奖。严格的考课制度、庞大严密的监察体系、被取消的官当特权、常规化的廷杖制度、株连甚广的奸党罪无不成为君主打击直言进谏者的武器。以重罚甚至生命为代价,直言谏议君主得失的风气消失,谏议者充其量提出对某些事务的看法,而对君主的约束力已丧失,传统的谏议制度趋近萎缩。而这一时期监察机构规模日渐庞杂,权力无限扩大,监察对象和范围也更加广泛,政务、人事、司法、军事、经济、礼仪、教育、文化等方面几乎无所不包,甚至私人生活和日常言谈都是被监察的对象^[18](P52)。

监察系统机构重叠、职权混淆、党同伐异的现象为人诟病。这种过度化的监察亦代表着专制主义皇权已走向极端。此外,明代皇帝另选内廷近臣建立了宦官掌领的厂卫制度,这是一种与专制皇权更加契合的特殊监察制度,同样也是皇权镇压官僚集团的工具。作为隶属于皇帝的特务机构,厂卫的发展与皇权强化是同步的,厂卫权力越猖獗膨胀,君臣斗争越激烈。

四、都察院的消亡与近代监察制度的转型

清末都察院的规模和职权大大限缩、趋于隐形。随着辛亥革命的爆发,清王朝覆灭,中国传统监察制度也伴随着数千年封建专制制度的覆灭而终结。孙中山五权分立理论中构造了专职的行政监察机构,对近代监察制度的构建起到了重大影响。南京国民政府的监察制度就是在孙中山五权理论的基础之上构建起来的。清末至民国的政治权力结构在形式上完成了从殉葬帝制集权到分权共和的转变。这一时期的监察制度,虽脱离了帝制时期的土壤,但仍未摆脱一元化的权力结构模式,具有显著的时代特征。

(一) 清末都察院的消亡

为了挽救岌岌可危的统治,清末的王朝统治者不得不推行新政,官制改革便是新政的一项重要内容。在这场官制改革中,对维持专制皇权意义重大的都察院处境尴尬,其在行政、司法以及治安等方面的职能与新政中欲新设的机构多有交叉,故其存废和变革引起广泛争议。关于都察院的去向,朝野上下大抵可以有以下三种方案。

第一种是保留都察院,维持其原有职能。这一方案从维护专制皇权的角度出发,具有较强的保守色彩,以江西道御史叶芾棠为代表。叶芾棠认为都察院为皇帝耳目,执掌重大,应缓设集议院,继续维持都察院原有的机构和职掌。

第二种是保留都察院,调整其职权范围。曾任都察院左都御史的陆润庠认为要以保留都察院的固有职能为主,尤其是言谏监督、纠举弹劾之职,在此基础上方可新设议院和行政裁判院,分掌立法监督和行政裁判。奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨则主张重新规划都察院的职权,将其与新设机构不相重叠的职能保留下来,“原缺职掌与新拟部院官制参差重复的,应当厘正”^[20](P470)。

第三种是对都察院进行彻底改制或裁撤。礼部尚书戴鸿慈和闽浙总督端方认为集议院“通上下之情”的言事功能与都察院相似,主张以集议院取代都察院,把都察院原有的纠举、弹劾、惩戒权改归于新设的行政裁判院。事实上,作为国会练习机构的集议院并无实权,如此一来,都察院的权力则会大大削

弱。赵炳麟认为都察院可作为新机构设立之前的过渡机构,在议院、行政裁判院设立后即行裁撤。然而,无论裁撤还是改制,最终结果都是传统意义上的都察院不复存在。

经过激烈的争议,通过《都察院整顿变通章程》以及一系列官制改革措施,都察院的规模和职权范围发生了重大变化。一方面,都察院人员数量裁减,组织规模缩小。譬如将都察院左都御史、左副都御史的人数从六人裁减为三人;减少各道监察官员的编制等。另一方面,通过机构的新设、改革和裁撤,调整都察院的职权。原属都察院的治安管辖权、司法监督权等都被脱卸。都察院从原有的集行政、司法多项职能于一身的混合体,向具有现代意义的“纠察行政之官”的行政监察机构转变。

然而,这场官制改革并未改变都察院维系皇权的本质。事实证明,都察院这种深深植根于专制皇权土壤的“风宪衙门”难以被真正纳入现代立宪政体的框架之内。官制改革中围绕都察院的种种争议,究其根本,无非是由于都察院与新式官制、现代立宪政体难以弥合。清王朝覆灭后,1912年6月12日,袁世凯颁布临时大总统令,宣布“翰林院、都察院、给事中各衙门着即取消,由国务院派定专员办理一切清理裁撤事宜”^[21]。至此,自洪武十五年(1382年)朱元璋首创的都察院制度宣告终结。作为国家正式机构的都察院在失去专制皇权的依托后,就这样随着一纸总统令消失于历史长河中。

(二) 孙中山五权理论中的监察权理念

“余之革命主义内容,赅括言之,三民主义、五权宪法是已。”^[22](P61)其中,五权宪法便是根据五权分立理论构建的宪政模式。孙中山的五权分立理论是在西方三权分立理论的基础上,融合中国传统的监察、考试制度形成的。孙中山试图融贯中西,从中国传统制度理念中汲取精髓,弥补西方之弊。在其所撰《中国革命史》一文中提道:“余之谋中国革命,其所持主义,有因袭吾国固有之思想者,有规抚欧洲之学说事迹者,有吾所独见而创获者。”^[22](P60)对于监察制度的构想,他认为西方立宪各国几乎皆是用立法机关行纠察监督之权,容易导致议会权力过大而干扰行政权的正常行使。于是他主张借鉴中国古代专设监察机关的传统,让监察机构具有独立地位^①,独立行使监察权,同时将其纳入现代宪政框架。如此,可平衡立法、行政、司法等权,使各权力机关更好地发挥效能、保护民权。五权分立理论中构设的监察院便是典型的中西合璧的产物。到1923年,《中国国民党党纲》正式使用了监察权概念。

按照孙中山五权宪法理论,由行政院、立法院、司法院、考试院、监察院五院组成“中央政府”。监察院具有独立性和权威性,监察对象具有广泛性,可针对各院人员行弹劾权。孙中山设计的监察权的内容以弹劾权为主,是否包含惩戒权则语焉不详。“各院人员失职,由监察院向国民大会弹劾之;而监察院人员失职,则国民大会自行弹劾而罢黜之;国民大会职权,专司宪法修改及制裁公仆之失职。”^[22](P61)根据上述这段话,学界一般认为孙中山构设的监察权包含弹劾权但缺失惩戒权,“制裁公仆之失职”的职权在于国民大会。他构思了一个宏大的制度轮廓,却没有填满轮廓中的内容。由于制度设计方面的瑕疵,在此后实践中产生了譬如监察权的权能体系设计宽泛、具体权力内容不明确、与其他权力机关的界限不够清晰等问题。

此外,孙中山主张党政分察的监察体制,国民党与国民政府各有两套监察体系,以使监察网络更严密。这种制度构想的初衷是好的,但在“建国三时期”理论^②的指导下,军政、训政时期已奠定了国民党一党专政的基础,以至于行宪阶段也只能流于形式。“党国一体”的影响使监察院常常受制于国民党的监察委员会。国民政府的监察制度实践与孙中山监察理想的构设之间存在较大差距。

① 这里的“传统”是指具有独立化、专门化特征的监察形式,而非皇权之下的传统监察制度。此外,传统监察制度的独立性是相对而言的,是相对于皇权之下臣僚事权系统的独立,其根本上还是依附于皇权的。

② “建国三时期”理论是孙中山先生政治思想的重要组成部分。孙中山先生认为,在中国要实现直接民权,须经过军政、训政、宪政三个时期,即在军政时期通过武力实现全国统一,之后进入训政时期,实行地方自治,最后颁布并实施宪法,进入宪政时期,建国之业方得以告成。因此,该理论又被称为“宪政三阶段”。

(三) 南京国民政府监察院的制度实践

孙中山的五权理论在民国北京政府时期一直被束之高阁,其设计的监察制度直到南京国民政府时期才得以实践。训政时期与宪政时期监察院的机构设置、人员产生及配置、权力内容等都有所不同。纵观整个南京国民政府时期,监察院取得了一定的成绩,在防止权力滥用、整肃官纪等方面发挥了作用,但其中仍有许多问题不容忽视。

第一,监察权受国民党牵制问题。作为国民政府的机关,监察院原则上与作为国民党机关的中央监察委员会互不干涉。但在国民党以党治国的时期,党的主义即为全国政治之所依,所以党的监察机关是全国监察的最高机关,监察院受制于国民党中央监察委员会。“监察院所决定的应付惩戒事件,倘其被弹劾的是国民政府委员,便要将弹劾案连同证据物件移送中央监察委员会请求惩戒。”^[23](P131) 监察院的设置、运行皆受国民党中央的牵制。

第二,弹劾权与惩戒权分立问题。监察院无惩戒权,弹劾案件需移交有惩戒权的机关,这使得监察院在行监察职权时多有不便,譬如公文往返多费周折,效率低下;弹劾与惩戒交接的中间地带给与违纪官员私下请托以逃避惩戒的机会;弹劾官员却不能执行惩戒等。监察院无惩戒权使得监察权能流于形式,监察权易被架空。

第三,权能庞杂问题。南京国民政府在执政的不同时期中,监察院的职权有所调整,大体包含弹劾权、审计权、调查权、监试权、建议权、纠举权等。其中,监察院虽将部分审计职权分流给审计院,然审计院被并入监察院受其管辖,实质上监察院仍负审计之责。此外,在国民党宣布“行宪”后,根据1947年《中华民国宪法》,监察院的职权中又增加了同意权,监察院与议会的职能相重叠,导致权力抵牾失衡。作为一个专门性的监察机关,有如此多的职权集于一身,可能顾此失彼,反而弱化了监察权的功能。

因此,南京国民政府监察院的实践效果并不理想。按照孙中山最初的设想,监察院掌弹劾,国民大会掌制裁惩戒。而实践中,由非常设的国民大会掌使用频率较高的惩戒权,导致惩戒效率低下,弹劾效果不佳。为了使监察机关更好地发挥作用,南京国民政府设置了公务员惩戒委员会,作为主管惩戒的专门机关,辅助监察机关履行职责。民国北京政府时期已有文官惩戒委员会^①,故公务员惩戒委员会可看作是文官惩戒委员会的延续。专门性惩戒机关与监察院的配合,在一定程度上弥补了监察院的弱势地位,使弹劾结果更易落实。

就监察院与惩戒委员会的关系而言,监察院是送惩机关,本身不执行惩戒。关于弹劾事件,其中涉及国民政务官事件要交国民政府执行,而涉及事务官事件则交公务员惩戒委员会执行。惩戒委员会有中央与地方两种,各自负责中央与地方官吏违纪的惩戒。具体的处分等级有:撤职、降级、减俸、记过、申诫五种。如果情节过重不在前述处分之列,则交由法院办理^[23](P130-131)。

监察机构无惩戒权的制度设计初衷可能是为了平衡权力,然而却导致完整监察过程被人为分割。围绕弹劾与惩戒究竟合一还是分立,社会各界有过不小的争议,惩戒权和弹劾权在北京政府的肃政厅和广州国民政府时期曾短暂合并,但始终未经长期实践论证其效果。合二为一亦有可能导致权力不受控制。不论弹劾与惩戒是否应合一,公务员惩戒委员会的设立也使得整个监察弹劾的过程更为完善,形成了一个较完整的闭环。但考察整个南京国民政府的监察制度,监察权仍效用不彰。以《中央周报》列出监察院成立初年的弹劾事件表为例(民国二十年至二十二年期间),可以看出被弹劾撤职的以县长为最多,疆吏大员多是不了了之^[23](P134-136)。尽管有公务员惩戒委员会的制度,却也未未能改变监察权流于形式的状况。

^① 民国北京政府时期的监察权设置大抵分为三部分:肃政厅掌弹劾,平政院掌审理,文官惩戒委员会掌违纪但未触及法律的惩戒(违背职务、废弛职务、有违官职之上的威严与信用)。

五、中国传统监察制度变迁中的权力制约

权力制约理念在中国古代早已存在。中国传统监察制度基于皇帝对职业官僚集团的控制需求而建立,其发展历程中蕴含着皇权对臣下权力的制约与监督。近代中国的政制实践将西方权力制约理念与传统监察制度相结合,试图探索出一种完美的监察制度形态,却又归于失败。传统监察制度变迁背后的权力制约理念有明显的局限性。

(一) 专制政体、官僚系统与权力制约

阎步克先生曾从实证和评价两个层面分析君主专制政体。在实证层面,“专制”一词是中性的,是“一国之权,全出于一国之君”的类型化的行政制度。它不直接涉及好坏的价值取舍,也不与“肆意妄为”等主观评价相联系。专制政体的必要因素有两个:一是一个最高权力,二是配合最高权力、负责事务执行的行政官僚群体^[24](P41-53)。典型的专制政权都以发达的官僚组织为特征。拥有集权官僚制的君主,才称得上是专制君主。在中国传统君主专制的社会,有一群职业化的官僚集团,他们精准、高效地服务于最高权力。专制君主的权力正是在这些官僚群体的支持下才得以稳固和发挥。然而,扮演传统政治体系治理机器角色的官僚制度,又将皇权一定程度地限制在机器运行的合理轨道内,以其专业化的“理性行政”对专制皇权形成了制约。在皇权与官僚相互角力中,皇权经常性地获得胜利,官僚集团的制约效果并不理想^①^[24](P41-53)。为了有力地驯服官僚集团,专制皇权自产生之初,便开始建立监察系统,这个系统直接听命于皇帝、被皇帝掌控和驾驭,又作为皇帝耳目,用以制约官僚集团。

本文所论述的先秦至明清再至民国时期的监察制度发展变迁的背后,皆暗含了权力制约的规律。论及宪法理论中的权力制约问题,可以说,历史上凡有国家权力存在就会有权力制约的制度设计。无论掌握权力的是君主还是人民,都有相应的权力制约与监督机制。权力制约在民主社会或专制社会中皆可存在,只是在不同性质的社会中,其分权程度和保障目的有所不同。

有学者把权力制约细分为“权力制约”和“权力制衡”两个概念,并提供了哲学层面的界定:权力制约是借用一种力量去控制权力的运行,即以某种控制手段(这种控制手段表现为一种权力)规范公权力(或最高权力)合理界限,以权力制约权力;权力制衡是权力制约的一种模式,是将权力分立,由不同系统掌握,以使之相互牵制和平衡的制约形式^[25](P246-247)。笔者认为,在这两个概念之中又蕴含了一元权力系统与二元/多元权力系统的意义。一元权力系统中的制约机制,往往是服务于这个一元最高权力的,多是对一元权力之下其他权力的制约;二元/多元权力体系虽然同样具有制约的意义,但与权力制约范畴下的权力制衡更吻合。然而,无论是何种形式的制度设计,权力制约在政制实践中都很难达到最完美的状态。

一方面,就多元权力分立的制度设计来看,以政治构建上受三权分立学说影响极大的美国为例,在其200余年的制度实践中,最纯粹的三权分立与制衡并未实现。权力均衡性的要求时常被权力多元性的特点所打扰,以至于无法达到理想状态。一者,多元的权力分立体系无法达到真正平衡。不仅总统的行政权持续地扩大,极易招致权力的滥用,法律至上的法治理想也对司法权的强势地位起了助推作用。二者,三权分立与多党制配合,往往引来党争不断,分权制衡的效果不尽人意。

另一方面,就一元权力系统下的权力制约机制而言,也没有想象中那般完美。以中国的制度实践为例,从古至今亦有不少教训。

① 魏晋南北朝时期出现了例外。这一时期门阀政治发达,官僚集团出现了贵族化的发展,即呈现出封闭化、特权化、世袭化的特点。在贵族化的官僚制下,皇权被士族门阀制约而处于相对弱势地位。但这并非职业化的官僚集团对皇权制约的成效,因为这种贵族化的官僚集团已经不是纯粹的文官制度本身了。官僚制与贵族制是此消彼长的两端。在整个中国古代,官僚制限制、削弱专制皇权的能力很有限。

(二) 一元权力系统与作为权力制约工具的监察制度

先秦时期的神权思想自周代走向没落, 国家政治制度、社会日常生活开始世俗化, 在神权思想与世俗文化的交织中, 逐渐形成了“天人合一”的一元文化。这种一元文化理念与代表现实社会治理的政治制度是相通的。在这种理念下, “天”是至高无上的, 世俗社会的君主(天子)就是天意的代表, 也是最高权力的所有者。秦代皇帝制度的建立, 进一步确立了一元文化观念, 而这种一元文化观念又反作用于政治制度领域, 不断强化皇权在一元权力结构中最高权力的地位。

在一元权力系统中, 最高权力与其他权力构成了金字塔型的权力结构^①[26](P134-135)。位于金字塔尖的最高权力需要对其下的各种权力加以制约, 以便维护自己的地位。在中国古代, 拥有最高权力的主权者与其设定的权力制约系统——传统监察体系之间, 几乎都是自上而下的单向流动关系。自下而上的言谏制度不断被打压排挤, 导致监察制度和言谏制度二者都很难发挥应有的效果。作为耳目之司的监察机构的发展, 根源于对皇权的拱卫和对皇权膨胀的附和, 故难以实现监察权的克制和透明, 更难以保证监察体系的稳定和独立。

近代中国的政制实践在传统的监察制度与西方的国会监察中反复考量。袁世凯专权时期于平政院内设肃政厅, 直接对袁世凯本人负责, 是为独立的监察机关。然纵观整个北洋政府时期, 基本没有专设监察, 国会制的监察方式总是占据上风, 却往往因政治妥协抑或专制权力文化的强大而归于失败。“党国一体”的南京国民政府的监察院兼具专门监察职能和议会式的职能, 监察院往往更注重政治性事务而疏于行监察。加之五权分立理念构设的监察院本身就存在瑕疵, 实践后诸多问题便显现出来。民国的监察制度构建貌似融贯中西, 但本质上仍未脱离中国传统社会形成的一元权力结构模式。

六、中国传统监察制度对当下国家监察制度改革的启示

秦代专制主义中央集权建立后, 形成了以最高皇权为核心的一元政治权力结构。专门化的御史监察制度沦为君主控制臣下的工具, 被视为传统政治结构中皇帝最成功的权谋术之一。明主治吏不治民的统治经验, 在君臣百战的权力利害冲突中, 通过位卑权重的御史加以实现。御史位卑, 则使其不敢也不能妄为, 避免了权臣的弊端; 御史权重, 则使其有代天子巡狩地方与监督朝臣威仪的功能, 专门纠察官员非法违宪之事, 故有刺史、风宪官之称谓。虽然自秦代以后监察机构多有沿革, 但其背后的权力结构模式和发展运作规律未曾改变。监察制度在此后帝制政制实践中一直延续, 并随着传统社会后期皇权的极端化而日益强化。

从传统监察制度的发展可以看出, 从古至今, 中国都在追求对权力的制约与监督。在中国古代特定的政治制度和社会背景下, 作为权力制约方式的监察制度在形式上已较为完备, 其组织机构和权力行使已较为专门化和独立化。但这样庞大又面面俱到的监察制度体系并未发挥稳定有效的监督效果。根植于以皇权为核心的一元权力结构中的监察制度体系工具性极强, 只服务于皇帝, 其所具有的“独立”地位仅仅是相对于臣僚事权系统的独立, 几乎不具有脱离皇权独立运行的能力。它依靠最高权力构建, 又面临被其侵蚀、左右的处境。此外, 在中国古代一元权力系统中, 制约监督体系的异常扩大亦很难避免, 皇权的强化和监察体系的膨胀永远是对应的。当既有监察制度出现漏洞或无法满足监督需求时, 便又新设机构, 长此以往, 收效不理想, 反而进入一个循环怪圈: 新的监察主体不断加入, 监察渠道不断拓宽, 监察权日益强势, 监察机构不断扩张, 监察效率却未明显提高; 为了弥补监察效率问题, 前述情况复现, 于是监察体系愈加膨胀。已有不少学者的研究证明传统帝制时期行政层级的增加与该循环高度相关。

与中国传统监察制度不同, 中国当下的监察制度是法治意义上的监察制度。中华人民共和国成立以后, 建立了具有中国特色的行政监察制度, 并在此基础上不断改革调整。直至 2017 年监察体制改革之

① 官僚制国家的权力结构是金字塔式权威结构, 权力自上而下单向流动; 封建国家的权力结构是等级权威结构, 权力双向流动, 处于社会、政治、军事结构中不同等级的人们分享权利和义务。

前,我国已形成包括行政监察在内的多种类型、多种途径的监察。例如,各级政府专设监察机关,依据宪法、行政监察法对行政违法失职行为进行监督;设立专门的审计机关,承担审计职能,负责财政收支方面的监督,与行政监察机关地位平等;人民检察院内设立反贪污贿赂机构,对职务犯罪行为进行打击和监督,是一种具有司法性质的监察。此外,党的纪律监督检查委员会,依据党的章程、党内监督条例专门负责党内的监督。综上所述,虽然当下我国监察体系已初具规模,但监察权分散于行政、纪检、审计、检察等机关之中,监察职能重叠、边界不清,可能降低监察权行使的效率,导致发生监督不到位、监督有死角的现象。监察权的分散化也一定程度影响了监察机关的独立性和权威性。为了更有效地履行监察职责,发挥监察效用,我国2017年开始实行监察委员会的试点工作,逐步开展监察体制改革。此次改革的实质是将现存的各类监察力量,即分散的“制约权力的权力”,整合进一个统一的专门化制度体系中,实现“从单一到并行,从多元到整合”的制度逻辑转换^[27](P179-187)。随着监察体制改革的推进,监察机构的权威地位显著提高,监察权成为与行政权、司法权平行的国家权力;监察范围也有所扩大,即对所有行使公权力的公职人员依法实施监察^[28](P23-36)。权威高效的监察体系正在形成并不断完善,监察制度走向更加健康有序的运行轨道。

中国古代的“监察”与当下纳入法治范畴的“监察”具有两种根本不同的属性,但当代的监察制度与传统监察制度之间又有相似性,例如专门化、独立化、权威化等特点。从传统监察制度变迁背后蕴含的法理来看,对各项监察权力进行整合是必要且有益的尝试,但机构和人员的扩张式发展并不必然带来理想的监察效果。就当前监察制度改革来说,机构的扩大、人员及编制的增加是居于其次的,制度改革的焦点应在于如何构建健康、有效、常态化的监察制度运行机制。其中,既要保证监察制度体系的独立性,保证监察权独立行使、监察体制独立运行不受干扰,又要对其进行有效监督,将人大监督、司法监督、自我监督、社会监督等多元监督形式有效结合^[29](P15-21);既要加强监察体系的权威地位,使监察权真正发挥作用,又要明确监察机构内部各权力的关系,优化监察机关内部权力结构,避免监察权成为集多种权力于一身的综合体。

对于制度的构建和应用,需秉持谨慎理性的态度。当下监察制度改革亦是如此,不仅要立足于当下政治制度和社会背景,还要理性分析中国传统监察制度产生、发展、消亡、转型的变迁历程,从中吸取经验教训。理论上,在论证一个制度或在寻求一种新的机构设计之时,一则需关注制度本身如何,二则需与所处政治文化背景和文化传统相联系。这样的思考或许不无裨益。

参考文献

- [1] 胡谦. 先秦监察法制形态的功能视角分析. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2007, (5).
- [2] 邱永明. 中国古代监察制度史. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [3] 内藤湖南. 中国史学史. 马彪译. 上海: 上海古籍出版社, 2008.
- [4] 陈梦家. 商代的神话与巫术. 燕京学报, 1936, (20).
- [5] 许慎. 说文解字. 杭州: 浙江古籍出版社, 2016.
- [6] 赵晓耕, 孙倩. 小议先秦的史官与法律——从刑字说起. 思想战线, 2008, (3).
- [7] 纪昀. 历代职官表. 上海: 上海古籍出版社, 1989.
- [8] 唐德刚. 晚清七十年. 长沙: 岳麓书社, 1999.
- [9] 班固. 汉书. 北京: 中华书局, 2005.
- [10] 曹勤. 论秦汉监察制度起于文书行政. 河北法学, 2017, (12).
- [11] 李昉. 太平御览. 北京: 中华书局, 1960.
- [12] 杜佑. 通典. 杭州: 浙江古籍出版社, 1988.
- [13] 王溥. 唐会要. 北京: 中华书局, 1960.
- [14] 脱脱. 宋史. 北京: 中华书局, 1985.

- [15] 毕沅. 续资治通鉴. 北京: 中华书局, 1957.
- [16] 虞云国. 宋代台谏系统的破坏与君权相权之关系. 学术月刊, 1995, (11).
- [17] 张廷玉. 明史. 长沙: 岳麓书社, 1996.
- [18] 刘双舟. 明代监察法制研究. 北京: 中国检察出版社, 2004.
- [19] 吕思勉. 中国制度史. 北京: 中国和平出版社, 2014.
- [20] 故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料: 上册. 北京: 中华书局, 1979.
- [21] 临时大总统令. 时报, 1912-06-11.
- [22] 孙中山全集: 第七卷. 北京: 中华书局, 1985.
- [23] 徐式圭. 中国监察史略. 北京: 中华书局, 1937.
- [24] 阎步克. 中国传统政体问题续谈. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (2).
- [25] 林哲. 权力腐败与权力制约. 济南: 山东人民出版社, 2012.
- [26] 缪塞·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 王冠华, 刘为译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [27] 李莉. 国家监察体制改革视域下的制度设计变迁——新中国成立以来权力监督的历史梳理. 当代世界与社会主义, 2018, (3).
- [28] 陈光中, 邵俊. 我国监察体制改革若干问题思考. 中国法学, 2017, (4).
- [29] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务. 国家行政学院学报, 2016, (6).

Reflections on the Traditional Chinese Imperial History Supervision System

Zhao Xiaogeng, Liu Yingxin (Renmin University)

Abstract The ancient Chinese supervisory system was regarded as one of the emperor's most successful power tricks in the traditional political structure, and it evolved with the strengthening of the imperial power. The ruling experience of "administering officials without governing the people" is balanced in the conflict of power and interests of the monarchs and ministers through the inferior but powerful supervisory officials. Since the establishment of the Qin Dynasty supervisory system, many supervisory agencies in China have evolved, but the unified power structure model behind them is basically the same. Judging from the practice of the political system and the development of the supervisory system in traditional Chinese society, the huge supervisory power system may not be an effective way to achieve an ideal system. The construction of the supervisory system must not only have the independence and specialty in form, but also ensure the independence, effectiveness and stability of its operating mechanism. The experience of China's traditional supervisory system draws our attention to the concrete path of contemporary supervision system reform.

Key words traditional monitoring system; supervisory authority; power structure; power restriction; supervision system reform

■ 收稿日期 2020-06-02

■ 作者简介 赵晓耕, 法学博士, 中国人民大学刑事法律科学研究中心教授、博士生导师, 中国人民大学法学院教授、博士生导师; 北京 100872;
刘盈辛, 中国人民大学法学院博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛