

宋代行政监察的事类探微

胡颖欣, 李清章, 李燕芳

(河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]宋代为不至于成为残唐五代之后的第六个短命王朝,在高度加强集权统治的同时,进一步完善了监察制度,而且进一步丰富了行政监察事类,宋代监察工作在行政执法监督检查、制衡宰执、举荐官员、磨勘政绩、建章立制、维护法纪等方面都发挥了积极的作用。

[关键词]宋代; 监察; 事类

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2017.01.023

[中图分类号] K244; K245 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1673-9477(2017)01-072-03

宋代为不至于成为残唐五代之后的第六个短命王朝,在高度加强集权统治的同时,进一步完善了监察制度,不仅在宋代“台谏藉以监察言事的法律凭依是海行敕令格式和各类一司条法的录副、类编或节文”^[1](P49)],注重运用法律来加强监察工作的指导,而且进一步细化了监察工作的事类,使监察工作的监察内容更为繁富。而对宋代监察工作事类的研究成果所见甚少,习近平总书记说:“我们要学习和借鉴中国历史上治国理政的丰富经验”^[2]因此,对于宋代监察工作事类的研究就具有了现实的指导意义。

一、行政执法监督检查

纠劾官员为监察之本务,重惩脏污乃行政之要义。宋代监察官员在这方面也可圈可点,其纠劾范围之大,力度之大,方式之激烈,足以令贪者惊,懦者立,对行政体制的有效运行发挥了积极的作用。

对于纠劾官员,朝廷有专门的规定和授权。在中央层面。首先严禁跑官行为。宋仁宗景祐二年(1035)五月,诏“常参官毋得辄上章及诣中书妄求选任,令御史台纠劾之。”而且对于借内降指挥,“因缘干请者”^[3](卷一百十六,《景祐二年五月癸卯》,p2725)],谏官、御史也有权察举。这是对官员任用防止请托的监察。其次惩戒举荐不当的行为。宋仁宗皇祐五年(1053)七月,因官员举荐“率多缪滥”,乃诏:“自今所举非其人者,其令御史台弹奏,当真于法。见任监司以上,毋得荐论”^[3](卷一百七十五,《皇祐五年七月己酉》,p4219)]。就是规定御史台纠劾之权。其三惩治官员畏远不赴的行为。对于官员不愿到远处任职的行径,也委托监察部门纠劾。宋仁宗庆历二年(1042)十一月,诏文武臣僚授边任而辄辞者,令御史台举劾之,以保证政令的顺畅^[3](卷一百三十八,《庆历二年十一月壬午》p3324)]。在地方层面。首先重惩懦弱不力的官员。皇祐五年(1053)

七月,京东转运使王田因御史俞希孟言其“昏耆不胜任”^[3](卷一百五十五,《皇祐五年七月戊午》,p4220)],被罢职。其次纠劾官员行为不检。宋神宗元丰三年(1080),朝廷拟任命李深为淮南东路提刑,御史丰稷弹劾“乃饰私智,排沮公论”后罢其命^[3](卷三百九,《元丰三年闰九月壬辰》,p7493)]。其三,纠劾地方监察官任用不当。嘉祐七年(1062),屯田员外郎张田拟为荆湖南路提刑,遭谏官司马光两次上书弹劾,原因为“倾邪险薄,不可任以监司”。后罢其命^[3](卷一百九十六,《嘉祐七年二月辛巳》p4739)]。这也反应了只有监督的细致,才能最大限度保证政令的畅通,也才能最大限度调动官员的积极性。

在重惩脏污方面,宋代有着严格的程序。宋仁宗宝元二年(1039)闰十二月,诏:“自今转运使副、提点刑狱,若部内知州军、通判、知县、兵马部署都监监押、幕职官一员,余官二员;知州军、通判,若部内官一员,犯赃至流而失于按察,以至朝廷采访,民吏诉讼,或御史台弹劾者,方听旨施行”^[3](卷一百二十五,《宝元二年闰十二月甲辰》,p2949)]。这种监督的范围很为细致,即使官员集体饮宴也作为官员行为不端的监察内容。宋神宗熙宁三年(1070)十二月,针对成都府路自监司以下,饮宴过多,无复忌惮的行为,采纳御史薛昌朝建议,诏提点刑狱薛纘、李元瑜密体量以闻^[3](卷二百十八,《熙宁三年十二月甲子》,p5314)]。对官员的个人饮宴行为也同样予以监察。不过处理方式较为委婉,常通过讽喻以劝告官员自觉改正。如官员寇准“因生日为会有所过当”,大臣王素认为“陛下抚伏臣庶,不欲令大臣间被奢僭之名,此奏愿录付准,必自知过”^[5](p26)]。对于官员家庭秽闻等廉耻行为,监察官员也予以介入。元丰四年(1082)六月,朝请大夫、判登闻检院王琬坐与其子仲甫奸大理评事石士端妻王氏,“有司虽许令厘务,而(王)琬略无愧耻,遽请朝见”,被御史朱服弹劾,交付有司劾治,先是将王琬冲替,继而又放归田里^{[3](卷三百十三,《元丰四年元}

[投稿日期] 2016-10-09

[基金项目] 河北省社会科学发展研究课题“宋代行政法律思想与法治中国”(编号:2015030305)

[作者简介] 胡颖欣(1981-),女,河北邯郸人,讲师,研究方向:法制史和经济法。

月甲子》，p7586），显示朝廷对这种寡廉鲜耻的行径的痛恨。

二、制衡宰执高官 沮抑宗室皇亲

宋代通过监察制度的合理架构，使监察官员在对宰相制衡上也发挥了积极的作用。通过监察作用的发挥，改变了“国初宰相权重，台谏侍从，莫敢议己”情形^[5]（p26）。

在制衡宰执高官方面。诚如时人苏辙所言：“公议所发，常自台谏，凡台谏所言，实时行下。其言是则黜宰相，其言妄则黜台谏。忘己而用人，故赏罚之行如春生秋杀，人不以为怨。终仁宗之世，台谏不敢矫诬，而宰相不敢恣横，由此术也”^[3]（卷三百七十二，《元祐元年三月癸酉》，p9014）。台谏之言俨然成为公议之代表，

而仁宗也以此作为平衡的重要手段。三司使陈恕因违反“三公不按吏”制度，于朝堂“榜人”，被监察官弹劾被罢职务；枢密使晏殊以笏击人折齿，监察官员曹修古认为其“忿躁亡大臣体。”予以弹劾^[6]（卷二百九十七，《曹修古传》，p9890）。

宋仁宗时，王随作宰相，陈尧佐、韩亿、石中立作参知政事，因谏官韩琦言“王随不才，中书行事多有滞留；陈尧佐、韩亿有挟私之事；石中立惟好滑稽谈笑”，一日之间，罢四执政。以致哲宗时仍被大臣津津乐道，认为仁宗“所以能成天下之盛治者，其要在此而已”^[3]（卷三百六十五，《元祐元年二月丁卯》，p8765）。而这种制衡也因为权力架构的设计而具有合理作用。绍圣四年（1097）十一月，御史中丞邢恕就认为：“朝廷置御史中丞，本以救执政大臣之所不及，且防其私邪，其责任甚重。然其权力甚轻，若优游养交，乃能可全，即明目张胆，真欲举职，鲜不见殆。何则？御史中丞徒能言尔！及其进呈开呈，行与不行，全在执政”^[3]（卷四百九十三，《绍圣四年十二月癸卯》，p11724）。

御史中丞这种“徒能言尔”的威力就在于“公议”。“祖宗以来，执政大臣，致台谏官上章论列者，即日私家待罪，俯伏忧惧。如此者，所以严朝廷风宪之体，存人臣进退之义也”^[3]（卷四百九十七，《元符元年四月壬辰》，p11830）。台谏等监察官员通过对宰执不法行为的弹劾，既有利于制衡意图实现，又对其他官员有警戒作用，同时确保了行政体制的有效进行。

在对宗室皇亲沮抑方面，监察官员也有突出表现。宋代对宗室皇亲的沮抑被世人赞誉为良好的祖宗家法，对维护行政体制正常运行发挥了积极的作用，在之中监察官员作用功不可没。“实际上，从仁宗朝起，北宋并非绝无外戚干政的迹象，关键在于这种征兆刚一露头，就遭到台谏以祖宗家法为依据的及时监督和强烈抗争，迫使君主、女后与外戚不能完全置家法于不顾而为所欲为”^[1]（p119），因宗室赵

世居涉嫌谋反，熙宁八年（1075）五月，诏：“御史台劾世居本宫尊属最长者以闻”^[3]（卷二百六十四，《熙宁八年五月辛卯朔》，p6457）。同时沮抑宗室以教风化。元祐四年（1089）

四月，宿州乡贡进士张初平生母刘氏为宗室克惧婢，张初平“愿纳雇直归其母，而克惧弗许。”御史台请从张初平，以敦风教，建议被采纳^[3]（卷四百二十五，《元祐四年四月癸亥》，p10288）。

当然有时沮抑皇亲尽管未能成功见效，但其气势足以使后来者缩足。如宋仁宗时，章献太后兄子刘从德死，录其姻戚至于厮役几八十人，龙图阁直学士马季良、集贤校理钱暖皆缘遗奏超授官秩，监察官员曹修古与杨偕、郭劝、段少连交章论列，激怒太后，“下其章中书。”予以不等惩戒^[6]（卷二百九十七，《曹修古传》，p9891）。这显示了北宋士大夫“杀身固有道，大节要不亏”^[7]（卷十，p190）的人格操养，所以北宋鲜有大臣殉职情形。

三、举荐官员、磨勘政绩

在举荐官员上，宋代也有自己的特色。在中央层面，举荐官员是台谏官的重要职责，而且所举荐的官员多是重要位置。宋太宗淳化三年（992）正月，令宰相以下至御史中丞，各举朝官一人为转运使^[3]（卷三十三，《淳化三年正月丙午》，p733）。

则是御史中丞和宰相共同举荐转运使以上官员。宋仁宗景祐二年（1035）六月，诏三司使至御史知杂举朝官通判一任以上才堪剧繁者一人^[3]（卷一百一十七，《景祐二年七月戊申》，p27481）。御史知杂也可举荐通判等重要官员。之后御史举荐官员的级别和人数也成为固定。在地方层面，监司则多是负责举荐下属，“天下郡县之吏，其员以千万数。材之与否，莫可周知。惟监司长吏以善状保荐者，则校阅而升降之，以励能者”^[8]（卷九，《奏举人前滁州上党县令王世范并可大理寺丞制》，p188）。

仁宗天圣二年（1024）六月，采纳监察御史李紘建议，要求转运使“所举之人须是在任。举主内但有转运、制置发运、提点刑狱、劝农使二人，便与依例施行。”而且规定“非现任属吏不得受荐，及举主须用职司皆自此始”^[9]（卷一四，p36）。则强调监司在举荐下属中的重要作用。有时台官和地方监司结合其他官员共同举荐。但这种举荐多是限于重法地以及特殊县份。哲宗元祐元年（1086）五月，采纳三省建议，诏：“尚书侍郎、内外学士、待制、两省台官、左右司郎中、诸路监司限一月举公明廉干，才堪治剧，仍系合入知县或县令一员，令吏部不依名次，差重法地分知县、县令，次差贼盗多处万户以上县”^[3]（卷三百七十七，《元祐元年五月壬戌》，p9151）。

在磨勘官员政绩上，监察官员地位卓然。嘉祐六年（1061）闰八月，提点福建路刑狱刘立之“察

狱之冤死者,奏黜知泉州苏寿与其通判张太冲,福建七州皆震悚。御史考其课,为天下第一”^[10](卷二十九,《尚书主客郎中刘君墓志铭》, p256)。监察官员参与磨勘很早。宋太宗太平兴国二年(977)五月,规定“转运使按诸州。凡诸职任,第其优劣。”河南府法曹参军高伾、伊阙县主簿翟麟、郑州荥泽县令申廷温“皆以疲软不胜任、惰慢不亲事免官”^[11](卷二, p123)。庆历三年(1043)五月,要求诸路转运使并兼按察使,“岁具官吏能否以闻”^[6](卷十一,《仁宗本纪三》, p2231)。打破监察官员不随意兼职的惯例。而一些官员在履行监察职责时,也自觉与考核官员结合起来。如宋仁宗时,官员孙甫“为转运使,所至州县,视其职事修废,察其民乐否,以此升黜官吏,而不纳毁誉”^[10](卷三十三,《尚书刑部郎中充天章阁待制兼侍读赠右谏议大夫孙公墓志铭》, p321)。而在磨勘上,监察官员也起着决定作用,无有监察官员推荐,地方官员不得参与磨勘。“监司岁具所部官美恶奏上,谓之臧否奏。若某员功过俱无者,不具”^[12](卷四, p98)。地方监司因为与地方官接触最密,因而授予其相当的升擢之权是有极大益处的。

四、建章立制 维护法纪

宋代监察官员的很重要的一项职责就是立法建议和参与立法。在立法建议上。监察官员在这方面的建议多与制衡宰执等大臣的立法有关。如元丰四年(1081)三月,针对蒲宗孟荐举同知枢密院韩缜侄韩宗弼一事,御史知杂事舒亶建议立法,被采纳,下诏:“在京官不得举辟执政官有服亲。”其后立法,“执政官在京本宗有服亲非职相干及亲属,不得往还谒,违者并往还之人各杖一百”^[3](卷三百十二,《元丰四年四月壬午》, p7571)。在维护法纪上,监察官员常常通过自己的工作实现制度补缺。宋神宗元丰二年(1079)十二月,御史舒亶就针对监察的内容不足,提出对

策性建议:“今法度之在天下,其官吏之贤否,犹有监司案视焉。至于京师之官府,乃漫不省治,而御史或莫得行其职也。诚使应在京官局、御史得以检察,按治一切,若监司之于郡县,其庶几人知畏向,而法度有维持,是亦周官之遗意”^[3](卷三百一,《元丰三年十二月丙午》, p7332)。针对“谒禁法”的不便,监察官员也提出了修改性建议。元祐六年(1091)九月,御史中丞郑雍言:“执政官行谒禁法,非便。”诏官员有利害陈述,勿禁。这种补充显示了法令制度的灵活,同时更有利于监察制度的执行”^[3](卷四百六十六,《元祐六年九月癸丑》, p11129)。

当然,宋代监察官员的事权远不仅如此,有时出于权宜之计,监察官员也负责一些临时性的工作。但无疑监察工作对于宋代行政体制运作“在加强皇权、调整统治集团内部矛盾、纠举官吏违法、打击官吏犯罪、稳定统治秩序等方面,发挥了重要作用”。

参考文献:

- [1]刁忠民.北宋台谏制度研究[M].成都:巴蜀书社,1999.
- [2]习近平.领导干部要读点历史[J].新华网,2011-9-5.
- [3]李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局,2004.
- [4]王素.王文正公遗事[M].北京:中华书局,1991.
- [5]罗大经.鹤林玉露[M].北京:中华书局,1983.
- [6]脱脱.宋史[M].北京:中华书局,1977.
- [7]何汶.竹庄诗话[M].北京:中华书局,1984.
- [8]蔡襄.蔡襄集[M].上海:上海古籍出版社,1996.
- [9]李心传.朝野杂记[M].北京:中华书局,2000.
- [10]欧阳修.欧阳修集[M].北京:中华书局,2001.
- [11]罗从彦.尊尧录[M].郑州:大象出版社,2006.
- [12]赵升.朝野类要[M].北京:中华书局,2010.

[责任编辑 王云江]

On administrative supervision kinds of the Song Dynasty

HU Ying-xin, LI Qing-zhang, LI Yan-fang

(School of Arts, Hebei University Of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: To avoid the destiny of the short-living Five Dynasties (907-960), Song Dynasty further improved its administrative supervision, as well as enriching its authoritarian regime. Administrative Supervision of Song Dynasty played a positive role in enforcing supervision of administrative law, balancing the relation between emperors and prime ministers, officials promotion, construction of the system, the maintenance of law and order, etc.

Key words: Song Dynasty; supervision; administrative varieties