

中国古代吏治的得失与借鉴

■ 文 / 宁可

吏治,指古代官吏特别是地方官吏管理和统治民众的方式和治绩。放宽一些,它涉及到官吏的教育、选拔、任免、考核、监察和奖惩等诸多方面。从这样的意义上说,吏治也就是治吏,或者叫吏政。

官吏、官或吏,是各级官员的通称。官分文武,这里只讲到文官,武官的一些特殊问题,也先不涉及。

中国古代吏治概况

中国古代统治者十分重视吏治,乃至“治吏”重于“治民”,韩非子甚至主张“治吏不治民”,这是中国古代政治的一个特点,是专制主义中央集权的官僚制度所决定的。专制主义中央集权政治是中国古代历史的一大特点。

(一)中国古代吏治的完备与严整性

中国古代吏治的完备与严整性表现在:

1.有明确的指导思想。重视官员的“德”,也就是官员的教育。教育从小抓起,包括学校,主要是教授儒家经书中的政治思想和德行操守,选官要依此标准,考试也依此。而且官员还负有“教化”百姓的职责。这是中国古代吏治的一个重要特点。

2.有为官的具体规范和标准。先秦典籍《左传》

里就讲到相传为舜制法律的皋陶法中规定“昏、墨、贼、杀。”即当官不明、贪赃、滥施刑法的杀头。反过来,清明、廉洁、公正执法,就是做官的基本要求。以后也一直如此。“清官”的标准也就是“公正廉明”,当然还有其他一些。此后,做官的具体规范、要求越来越多。出土的云梦秦简有官书《为吏之道》,此后皇帝的诏诰圣训、律法等也有不少这方面的内容。唐宋以来私家著述多了起来,托名东汉大儒马融的《忠经》,主要是针对做官的和要做官的人讲的。还有各式各样的“官箴”,从宋到清,数量不少。具体到如何断案,对付上级、下级、猾吏,连对付仆役、长随的办法都有。

3.有法令的详细规定。中国法律,主要是刑法,这是中华法系的一个特点,其中相当大的一部分是官员执法和犯法的处罚规定。

4.对吏治有专门机构负责。其中尤其是相对独立的强有力的御史制度,这也是中国古代政治制度的一个特点。

中国历史悠久,专制主义中央集权的官僚制度从秦汉以来延续了两千多年,关于吏治的记录非常丰富,是中国的特色。从这里总结出来的经验教训非常多,可资借鉴的不少。我们以唐朝为例,约略勾画



一下古代吏治的方方面面。之所以选择唐朝,是因为它处在中国封建社会的一个承上启下的时期,各种制度由秦汉时的粗疏多变而趋于定型完备,并为后世所继承,当然后世也有变化和趋于严密。就吏治败坏的材料而论,唐朝不如以后各朝那么多而具体。

(二)唐朝吏治的情况

1.指导思想。唐继隋而建。隋建立时局面很好,但被第二个皇帝隋炀帝的暴政搞垮了。凭借农民大起义浪潮而起的唐朝,以唐太宗为代表的统治者有一个很明确的思想,那就是接受前朝覆亡的教训,处理好统治者与民众的关系,这和西汉初年的统治者是一样的。不同的是西汉初年统治者崇尚黄老的“清静无为”,而唐朝初年的统治者则采取儒家的“仁义为治”、“简静务本”的治道方法。具体做法都是去奢省费,轻徭薄赋,减省刑法,以求恢复和发展生产,稳定社会秩序。突出的是,唐太宗清楚地认识到,“官吏贪求”是导致隋末农民起义的重要原因,而清明的吏治则是实施上述种种政策的重要环节和保证。为此,针对“民少吏多”的弊端,大力省并州县,裁减内外官吏,节省政府开支,减轻人民赋役负担。重视选用廉吏,特别是地方长官人选。唐太宗曾把各地都督、刺史的名字写在屏风上,“得其在官善恶之迹,皆注于名下,以备黜陟”。并曾派大员巡行全国,升迁廉吏,惩治贪官。他“深恶官吏贪浊,有枉法受财者,必无赦免。……随以所犯,置以重法”。再就是广开言路,虚心纳谏。这样,隋末混乱残败的局面很快改观,几年之内就出现了农业丰收,逃户归乡,四夷降附,人口繁息,牛马被野,物价下落,商旅野次无复盗贼,囤圉常空的太平繁荣的景象,这就是历史上有名的“贞观之治”。而唐太宗的重视吏治及其种种措施的作用,是显而易见的。

2.对官吏的选拔作用。西汉立国,官员的选拔作用尚没有一定的制度。以后实行察举制,主要由地方官吏推荐人才,标准是德和才,尤其是德。这样的标准太抽象又不固定,加上地方官是自行了解推荐,缺乏衡量的规范,结果弊端丛生,冒滥作假,东汉后期弄到“举秀才,不知书,举孝廉,父别居”的地步。魏晋南北朝,随门阀政治而行九品中正制,以门第高下取得不同的任官资格,结果是“上品无寒门,下品无势族”。隋朝起,行科举制,唐朝大行,一直延续到晚清,靠考试选官,考试内容主要是儒家经典。标准具体、

方法公平,更多的人可以凭自己的本事经过考试去做官,做官的途径扩大了,这是一大进步。问题是儒家经典的理念和现实政治生活及做官治事的能力有一段相当大的距离。考试的方法,唐代是“帖经”,即填空,纯属知识的记忆。最烜赫的考试是进士科,重视诗赋,但那也只是显示考试者的文才,而非经世之道。到了明清,考试是具有严格框架程式的八股文,内容又限制为“代圣贤立言”,不许有独立见解,更是脱离实际。唐代科举,请托走后门是公开的;宋代以后,有糊名誉录之制,但仍然难以杜绝作弊;清代几次科场大案,处死的考官不少,获罪发配的官员更多。唐代科举考试合格,只是取得任官资格,中者还需经吏部试“身、言、书、判”,考核其做官能力,才能任命。此后,这样的做法淡化了。总之,科举考试是一种比察举和九品中正进步的制度,但仍难于很好地选择行政人员。

科举只是唐以后选官制度的主流,察举、九品中正的遗风一直不断,荐举、私人任命、门荫仍是重要门径。至于花钱买官,从西汉开始就一直不断,晚清捐纳之滥,更是到了空前绝后的地步。此外,地方官直接任免属吏的办法一直延续下来,不属于正式品官的属吏差役直接行使权力,又最冗滥难治,这也是吏治最难办的一个方面。科举之外的非正途出身的官员是吏治败坏的一个原因,而科举出身的官员又因其并不见得胜任,往往要依靠属吏,包括清代的“师爷”。在当时条件下,科举考试并不可能真正做到优选人才,为政清明,遏制腐败。

3.对官吏的考核。唐代官员一年一小考,四年一大考,由专门部门吏部考功司负责日常材料,临考核时大臣主持。有统一的考课内容和评定标准(很复杂,不备举),分为九等,其中居官谄诈、贪浊有状的为下下等(可以注意,古代吏治历来重视贪污受贿问题),以考核定官阶俸禄的升降。认真执行,是很好的办法,但如敷衍塞责、官官相护、徇私受贿,那就只能是具文,而且是腐败的表现。

4.对官吏的监察。监察制度是中国封建专制主义中央集权官僚体制的一个大特点。封建专制主义中央集权制度最高权力集中在皇帝,运作则靠庞大的各级官僚体系。皇帝对这个机构和官员的控制、防范与监察是必然的。监察机构一般直属皇帝,在官僚系统中具有相对的独立性,地位很高,权柄很大,有



直接检查、接受投诉、弹劾官吏、处置案件等权,甚至可以“风闻奏事”。不仅有对官员的监察权,而且有行政权和司法权,并有保障这些权力不受干扰阻碍的种种规定(当然也有限制这些权力被滥用的种种规定)。秦和西汉,中央政府中司监察的御史大夫地位很高,是副丞相,地方上也有相应职司监察的官吏。但御史大夫职掌很多,管事很杂,以后御史大夫才专司监察。西汉中期,又设司隶校尉纠察京畿,十三部刺史分巡各地。刺史以六条问事,其中五条针对地方官员。唐代监察有多种渠道,好些政府机构内部及彼此间都有互相监察的职能。专门监察机构分台、谏两部分,谏官管对皇帝提意见,议论政务得失,常是不痛不痒,作用不大。御史台则专门为皇帝监督官员,非常重要。御史是皇帝的耳目,直接对皇帝负责,甚至称可“代天子巡狩”。唐朝御史台分三院:台院专门纠弹中央百官,殿院巡视宫禁京城,察院的监察御史,分道巡按州县。明清御史台称都察院,长官都御史官居一品。地方的总督、巡抚也带金(副)都御史衔,有监察属下各级官员的权力。御史特别是分巡各地的巡按权柄很大:第一,可以直接受理人们的投诉,甚至越衙上告。第二,可以独立办案,不受地方官员的干扰,可以会同司法机关审案,也可直接处置案件,包括抓人、搜集罪证、审问、定罪、施刑(有时死刑也可先斩后奏)。第三,监察范围很广,举凡行政、军事、财政、司法乃至官员生活作风都可以管。宋朝以后,御史特别是巡按御史更集中在接受上告、清查案件、平反冤狱这方面,即官员的执法与枉法问题。宋以后,人们称道歌颂的清官,往往是侧重这个方面。第四,沟通民情,中国封建社会,民告官属于以下犯上,限制很多,唐代越衙上告,多半可不受理,还要受笞刑,先治你个以下犯上之罪。后来到御史那里告状,限制要少一些,甚至御史巡按一地,出牌“放告”,放开来受理。第五,正因为这样,对监察官的要求、任用、处罚也就特别严格。

5.对官吏犯罪的处罚与防范。法令有明确的规定。特别是涉及到贪污受贿的处罚。中国古代特别重视官吏的贪赃问题,贪赃必定枉法。前述皋陶为舜制定法律时就强调“昏、墨、贼、杀”。唐太宗注重选用廉吏,深恶官吏贪浊。明太祖朱元璋讲过:“吏治之弊,莫过于贪墨”。唐代法律对“主守盗”(贪污)“以财行求”(行贿)“因事受财”(受贿)“受所监临财物”(侵

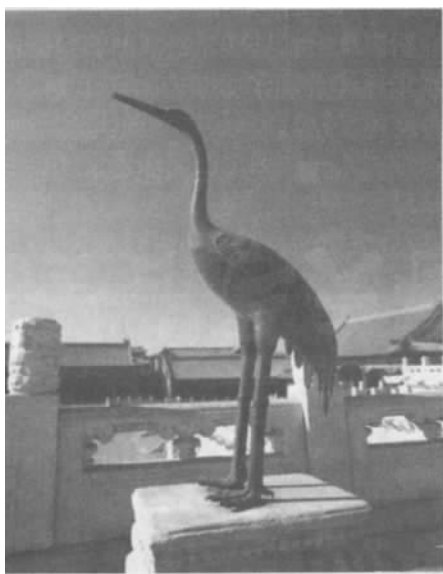
吞公物,收受属下财物,包括送礼)“请求”(请托)“乞索”(勒索)非法役使属下和百姓、侵夺百姓私人田产等,都有具体的量刑规定。还规定官员不许经商放贷,不许通过代理人经商,家属也不能在其辖区内经商放贷,不许利用职权参加外贸活动。另外,还有官吏任职的回避制度,地方官避本籍,中央高官近亲避京畿,中央高官子弟避监谏官,亲戚避同署联事。官吏犯罪,还要追究其上级和同僚的连带责任。关于提高行政效率,法令也有明确规定。如公文的收授周转均有时日限制,超出要处分,延缓、扣压有罪。

“贞观之治”给唐朝吏治开了一个好头。但到唐太宗晚年,他所奉行的“治道”原则已经不大能讲求了,他个人奢侈逸乐的毛病也开始出现。到了高宗特别是武则天,政局有几次变化,这期间武则天大量非制度化除授官吏,告密酷刑之风四起。武则天打击的主要是上层反对她的政治势力,唐太宗奠定的开明吏治的基础还在,制度化的运作还能大体遵行,保证了唐朝在这80年间维持着上升的局面。武则天以后,中宗、韦后、太平公主操纵朝政,吏治松弛。玄宗即位,励精图治,整饬吏治,任用贤臣,淘汰冗官,加强制度化运作,以保障经济繁荣和社会稳定,唐朝在玄宗开元年间达到它兴盛繁荣的顶点,但社会矛盾也在兴盛外衣下逐渐孕集。到了天宝年间,玄宗从励精图治走向怠惰逸乐,政事不修,大肆奢靡。各种制度开始败坏,“钱谷之司,务为刻剥,向下苛索,名目万端”,吏治由松弛走向败坏。杨贵妃兄宰相杨国忠一身兼40多个使职,“军国之务,决于私家,事务责成胥吏,贿赂公行”,促成了安史之乱。安史之乱以后,唐朝开始走下坡路,吏治情况也越来越糟,其间虽有几个皇帝和大臣想改变这种局面,但无法扭转这一趋势。文宗时的改革因政变而失败,宣宗时稍有起色,不久后就更糟。败坏的吏治,酿成社会危机,引发了农民大起义,导致了唐朝的灭亡。“天高皇帝远,民少相公多,一日三遍打,不反待如何”(元朝民谣)。官逼民反,不仅唐朝如是,历朝大体也都如此。

总的来说,唐朝的吏治开头是比较好的,逐渐趋于败坏,其中有几次起伏,最后不可收拾,它与王朝的兴衰是同步的。这种情况,中国历史上几个比较长久的王朝如汉、唐、明、清,大体上都是这样,其中似乎有种规律性存在。从制度上看,从秦汉到明清,大体上从粗略到完备再到严密。各朝在吏治方面的情



况和出现的问题大略近似,但也各有一些自己的特点。例如西汉的内外朝,任用酷吏(包括治吏与打击地方豪强);东汉时的外戚、宦官的擅权与斗争;魏晋南北朝时期的门阀政治;唐朝后期的藩镇、宦官、朋党的相互争斗又互相勾结;宋朝吏治一开始就松弛疲软;元朝蒙古人色目人当官,治理不行,又不用汉族读书人,以致政事全由属吏把持,是吏在历史上起作用(多半是坏作用)最大的时代;明朝中期以后皇帝昏庸荒淫不理政事,宦官乱政;清朝满汉官员共治及胥吏和师爷的作用等等。其中三个朝代宦官在吏治上起了特别坏的作用,那就是东汉、唐和明。在这些比较长久的王朝中,宋的情况有点不同。宋朝是由割据而走向统一的,没有经过强大的全国性的农民战争,因此宋朝最高统治者首先和着重考虑的是怎样不致削弱专制主义皇权,怎样不要再出现分裂割据的局面。这里,第一要控制的是军队,第二要控制的是官吏。他们考虑的不是通过“治吏”而去“治民”,而是只着眼于“治吏”,防止和限制官吏权力过大,因此采取各种“内重外轻”、“内外相维”的办法限制、牵制官吏的权力,加强对官吏的监察。另一方面则多让他们得到做官的好处,甚至养起来,不让他们捣乱和造反。宋朝的冗兵、冗官、冗费很突出,官僚机制从一开始就那么松弛、疲软,也是少有的。岳飞有段有名的话,有人问他,天下如何能致太平,他说,文官不爱钱、武官不怕死,天下就太平了。那时正是金人入侵的危机时刻,天下不太平,可见,文官总爱钱,武官多



怕死,正是当时的普遍现象。过去官吏有所谓良吏、循吏、能吏、干吏、廉吏、酷吏等等称呼;“清官”这个词正是在宋朝从民间兴起的。第一号清官包拯就是出现在宋朝,号为“包青天”,他的事迹有些是真实的,更多的是民间传说。

影响古代吏治的因素

在一个比较长久的朝代中,吏治的好坏起伏,呈现了上述的现象,其所以如此,有体制性的因素,也有时势性的因素。

(一)体制性的因素

1. 专制主义中央集权官僚制度追求事无不统,政事必然由开始的清简走向繁苛。这样,机构的重叠、职责的不清、效率的低下是必然的。这里有事务的增加,也是官僚制度本身带来的。英国人帕金森写过一本有名的小书《官场病——帕金森定律》,其中讲到官僚制度如何会不断地增设机构、增加人员,弄得机构越来越庞大,人员越来越冗滥,而精简则难于收效。中国古代各朝就是这样。唐太宗时,中央机构有品级的官员600多人,到了唐朝后期,至少是2800人,大量体制外的正式机构外的单位和人员就更多了。唐太宗时,军队主要是不脱离生产的府兵,其后成了募来的职业兵。唐朝后期,禁军、藩镇兵等曾达到100万,养了这么多兵,要多大的费用!这些兵又主要是用来打内战,即中央对藩镇、藩镇对藩镇的战争。再加上贵族、僧道,等等,以致当时人感慨“以三分劳筋苦骨之人,奉七分坐待衣食之辈”。官员的冗滥、军队的宏大、开支的增加,为官吏的贪赃枉法大开了方便之门。

中国古代政府职能中的经济职能是很强大的,不仅实行统治,而且还直接经营农业、手工业和商业及放高利贷。唐朝官员有职分田,作为自己任职的收入,有公廨田和公廨钱,用作办公费用,其中公廨钱更是用来放债取息。像赈贷、专卖、治水、营建、盐政、漕运、税关等,都是捞钱的好差使。唐朝法律禁止官员经商,实际上形同具文,以后也不大禁了。在官营商,官商勾结,官也就是商了。

2. 官僚是一个特权阶层。士农工商,士为四民之首,介乎统治者与被统治者之间,士的出路就是做官,进入统治者的行列。士人做官,称为“入仕”,在“士”边上加一个“人”字旁,士仕相通,士人是有文化



的,读书才能做官,这是封建社会读书人最好的出路。宋朝汪洙作的儿童读本《神童诗》就说:“天子重英豪,文章教尔曹。万般皆下品,惟有读书高。”读书就是为了做官,做了官,什么都有了。据说是宋真宗作的《劝学文》说:“书中自有黄金屋,书中自有千钟粟,书中自有颜如玉”。民谚“千里求官只为财”。发财靠官俸是不行的,靠的是手里的权,以权谋财,权财交易,贪赃枉法几乎是必然的,虽然与圣人的教诲大相径庭,但那是面子,这是里子。贪污受贿有些是公开的,甚至是合法的,如送礼受礼,清朝中央官员收受地方官员的“冰敬”、“炭敬”,以及诸如陋规、折色、火耗等等,但这不仅不能消灭非法的、私下的贪污受贿,反而助长了后者。做了官,无本万利,民谚中说,就是“三年清知府”,也有“十万雪花银”。这样,几乎无官不贪,而贪赃必然枉法。法律虽严禁贪污,但制度却默认、准许乃至助长贪污受贿。法律成了具文,吏治必然腐败。

3. 专制主义中央集权制度是封闭式操作的,本身缺乏激励的机制,更缺乏外来的激励,特别是自下而上的民众的激励与监督。仅靠自我教育、自我约束与自我监督,不论是多么完善与严密,也是难于解决根本问题的。最强烈的最大的自下而上的外来激励来自人民群众的起义,它往往推翻了一个王朝或者瓦解了一个王朝。这样,新建立的王朝在初期吏治多少好一些,制度的运作和法律的执行也好一些,可是不能持久,不管自我激励、自我监督的机制多么完善严密。从根本上说,官官相护、结党营私是必有的现象,也是无法克服的问题,吏治还是要坏下去。

4. 制度在当时应当算是严密和完备的,但是专制主义中央集权制度却无法保证这个制度圆满地运作并且坚持下去,人为的因素是很大的。这种因素有时促成了这个制度较好地运作,但多数时期是对之进行了阻碍、干扰和破坏。前者较难,后者则因专制主义体制的根本性质,是很容易而且很严重的。法治与人治的矛盾,在专制主义中央集权制度下是无法解决的。

(二) 时势性的因素

1. 封建政治权力最后集中在皇帝。皇帝个人的明、贤、庸、愚、昏、暴,对政治包括吏治的作用非常之大。皇帝的个人特点、个人色彩给封建政治抹上了重重的一笔。唐太宗在初唐政治中的作用、唐太宗个人

前后的不同表现就是一例。康熙、乾隆也是这样。朱元璋“严明以驭吏,宽裕以待民”的思想使他对官吏贪污的处置十分严酷。御史具有抓官审问定罪然后上报的大权,不仅小犯即斩,而且杀了还要剥皮塞草,放在公座旁警示后来的官。雍正任吏治上的严苛也是很出名的。至于皇帝本人淫逸放纵,助长吏治的败坏,更是史不绝书。

2. 官僚集团之间的倾轧斗争是历史上常见的。这种斗争往往不是政见不同,而是权势利害之争。即使有政见不同,也会夹杂着和演化为权势利害之争。这个集团所坚持的,对立集团就必定全盘反对,往往脱离了是非。为此,援引、支持、拉拢、排斥、打击不遗余力,自然带来政局的败坏,像唐朝后期宦官、藩镇、朋党之争就是这样。藩镇割据地盘,自搞一套,宦官自成系统,所谓南衙(政府机构)与北司(宫廷机构)相水火,藩镇、宦官、官僚内部又互相争斗,各自又援引其他势力,这对吏治的败坏当然有很大影响,像东汉、宋朝、明朝,这种情况都是相当突出的。

3. 时势性因素中最根本的一条,一个封建王朝在建立的初期,为了保持自己的统治,比较重视与民众的矛盾,多少约束自己贪残的阶级本性,吏治也就比较清严。然而,随着统治的稳定,力量的增长,其贪残的本性也就日益暴露、膨胀,与百姓的矛盾日益尖锐,社会危机日趋严重,吏治也就从清严而走向松弛、败坏,终于导致王朝的覆亡。

中国历史上有一个现象,一个王朝建立之初的十几年、几十年之后,往往会出现一次危机,过得去,王朝就延续下去,过不去就完了。这个现象抗战时黄炎培访问延安时向毛泽东同志提过,章士钊在《柳文指要》里指出过,台湾的柏杨在《中国人史纲》里把它称为瓶颈现象。这个危机,如果只是统治阶级内部的冲突或者是对外战争,那一般还是过得去的。但如果涉及到对人民的暴政,尽管这个王朝看起来多么强大,那就过不去了。像秦、隋,就是如此。这些王朝,往往是结束分裂割据局面之后建立的,它们还没有吃过农民起义的苦头,没有接受这方面的教训,不免恣意妄为,弄得民不聊生,民怨沸腾,揭竿而起,他们也就跨台了。汉奸汪精卫在早年还是个革命青年的时候,译过雨果的一首诗:“此辈豺狼从瘦狗,生平猎人如猎兽,万人一怒不可回,会看太白悬其首。”就是这些统治者的写照,当然后来也成了汪精卫自己的写



照。在这里,吏治的成败与人民的斗争和统治者是否接受教训有很大关系。

古代吏治可资借鉴之处

关于中国历史上的吏治,可借鉴的地方很多,姑且列出三条来:

(一)对吏治的重视

中国历史上对吏治的重视程度,在世界历史上似乎绝无仅有。道路、纲领、政策制定之后,“干部决定一切”,吏治的成败涉及王朝的兴亡,古代中国似乎早就认识到了。问题在于官吏的定位。中国古代的官吏是“行君之命而致之于民也”,即奉皇帝之命管理和统治民众,对皇帝负责而不是对民众负责。管理,是为了统治,统治是第一位的。统治和管理根本上是为了让民众能很好地奉养统治者,所谓“无君子莫以治野人,无野人莫以养君子”。韩愈甚至说过这样杀气腾腾的话:“民者,出粟米麻丝,作器皿,通货以事其上者也。民不出粟米麻丝,作器皿,通货以事其上者,则诛!”做官的对皇帝负责而不是对人民负责,是牧民之官,把民众当畜群一样牧养,而不是公务员、公仆,甚至也不是美国人口头上常说的,官员是用纳税人的钱雇的,就是为纳税人办事的那种雇佣关系。

也因此,中国古代吏治最高最好的指导思想是儒家的“民本”(而非近代的“民主”)\“仁政”。唐太宗对此理论应该是最深刻的,并且努力地去付诸实施,他反复讲的“君者,舟也;庶人者,水也。水则载舟,水则覆舟。”(语出《荀子·王制》《吕氏春秋》亦有记载)“君依于国,国依于民,刻民以奉君,犹割肉以充腹,腹饱而身毙,君富而国亡。”(《资治通鉴》武德九年)就是基于这种儒家的“民本”的思想,也是中国封建统治者进步思想的极限和局限。“贞观之治”是它的成果,也是中国古代吏治的一个高峰。这是封建政治所能达到的极限,也是当时人们所企盼的“国泰民安”的太平盛世,然而这要在种种条件凑合下才能出现,是一种特殊情况。绝大多数的皇帝和官僚是做不到的或者是反其道而行之的。

(二)重视对官吏的培养和教育

中国古代重视对官吏的培养和教育,特别是政治思想和道德操守教育。问题在于教育的内容,因为官吏的定位而有根本的局限。缺乏能力的培养训练

也是很大弱点。由考试而做官,但明清的八股文完全脱离政治的实际,被当成做官的“敲门砖”。官做上了,砖头也丢到一边去了,一个重要的原因是它对具体当官没有用处。

(三)有相当完备、严密的制度和运作的程序、方法

这里可供借鉴的东西很多,值得汲取,特别是监察制度。问题是它在一个封闭的体系中运作,是一种自控机制,官任官,官管官,自己管自己,这就必然会出现问题,而这些问题又是不能根本解决的。

以监察制度而论,其严密、权威在世界古代历史上是绝无仅有的。但西方古代对官吏的监察走的路子同中国不一样,这条路子不完备,但它是一种趋向于和行政分开的机制,位于政府的外部。像罗马法,规定平民和官到法院打官司,官民地位是平等的。官员贪污,要受严惩,由独立于皇帝之外的审判官审理。英国中世纪有普通法庭和王家法庭,有关官员的案子王家法庭审,普通法庭也可以审。王家法庭维护王室利益,不公平,人们都到普通法庭去告官。英国中世纪国会立法,监察由国会进行,它是代表“民意”(领主、骑士、市民)的机关,其作用是抑制君权,防止独裁,而中国的监察机关是皇权的延伸。欧洲行政司法多少分开,中国的行政司法合一。虽然中国的监察制度应该说是古代世界最完备严密的制度,但终究是专制主义中央集权制度中的一环。

总起来说,中国的吏治是中国古代封建政治和中国专制主义中央集权制度下的产物,它的成败从根本上说不是由这个制度本身所能决定的,而它的根本改革,也只能在这个制度根本变革的条件下才能做到。日本明治维新、君主立宪是在19世纪60年代。清朝宪政,经过戊戌维新的挫折,直到20世纪初年才开始进行,可是步子很慢,窒碍甚多,不仅晚了,而且也做不到了。没有几年,辛亥革命爆发,清廷被推翻了。这里原因很多,但不能不考虑到,日本历来专制不强,又是从300年的幕府制进行改革,是以加强天皇的作用和权威相号召来实行立宪的,而中国的宪政,则是要削弱君主专制,要改变中国几千年来来的专制主义中央集权体制。靠这个政权自己来变革,不仅是个步子慢的问题,恐怕是根本做不到的,这也是不几年后就爆发了辛亥革命的原因。

(作者:首都师范大学)