

论郑观应的监察吏治思想

■朱作鑫

鸦片战争后，随着中国国内外矛盾的不断激化，在内有农民起义此起彼伏，外有西方列强动辄发动战争，迫使清政府割地赔款的双重危机之下，清政府的吏治更加腐败不堪，致使民怨遍地，极大地动摇了清王朝的统治基础，加剧了中国国内的阶级矛盾和社会危机。针对这种情况，各种不同政治派别的思想家纷纷提出了整饬吏治的主张，认为若不整饬吏治，亡国亦不远矣。郑观应作为早期资产阶级改良派代表人物之一，也提出了自己关于整饬吏治的监察思想，在当时的各种监察思想中占有一席之地，然而近世学界对郑观应的监察吏治思想少有问津，这不能不说是郑观应思想研究的一个盲区，笔者不揣冒昧，在本文中试图对郑观应的监察吏治思想作一系统梳理，以期能够起到抛砖引玉之效。

（一）整饬吏治与实行君主立宪制的关系

封建统治下的监察制度，其理论依据乃是封建君权思想，在维护君权神圣不可侵犯的思想的指导下，监察制度被用来限制大臣的权力（主要是相权），同时在一定程度上起到体察民意的作用，正因为如此，封建监察制度才在长达千年的封建社会中被保存下来并且不断完善，形成了维护专制君权的一项重要手段。然而在鸦片战争后，由于清政府的政治制度落后，统治者腐败无能，中国面临着被西方资本主义列强瓜分的危险境地，中国社会阶级矛盾、民族矛盾的愈加尖锐化和复杂化，传统的监察制度已经不可能改变封建吏治腐败的现象，更不足以解决中国社会错综复杂的各种矛盾和危机。近代的资产阶级思想家们也纷纷认识到，造成中国经济落后、吏治腐败、军队废弛等种种现象的根源乃是封建君主专制制度。王韬就曾将封建君主专制制度下清王朝

的吏治腐败情况批判得淋漓尽致，“三代以下，君与民日远而治道遂不古若。至于尊君卑臣，则自秦制始。于是堂廉高深，輿情隔阂，民之视君如仰天然，九阍之远，谁得而叩之！虽疾痛惨怛，不得而知也；虽哀号呼吁，不得而闻也。灾歉频仍，赈施诏下，或蠲免租税，或拨帑抚恤，官府徒视为具文，吏胥又从而侵蚀，其得以实惠均沾者，十不逮一。天高听远，果孰得而告之？即使一二台谏，风闻言事，而各省督抚或循情袒庇，回护模棱，卒至含糊了事而已。君既端拱于朝，尊无二上。而趋承之百执事出而在民，亦无不尊，辄自以为朝廷之命官，尔曹当奉令承教，一或不尊，即可置之死地，尔其奈我何？惟知耗民财，殫民力，敲膏吸髓，无所不至，囊橐既饱，飞颺而去；其能实心为民者无有也。夫设官本以治民，今则徒以殃民；不知立官以卫民，徒知剥民以奉官。其能心乎为民，而使之各得其所，各顺其情者，千百中或一二而已。呜呼！彼不知民虽至卑而不可犯也，民虽至愚而不可诳也！”[1]

有鉴于此，近代的资产阶级思想家们关于改革监察制度都提出了不同于封建社会传统吏治理论的观点，他们将整饬吏治、改革监察制度和实行资本主义君主立宪制结合起来，彻底地改变了传统吏治理论认为整饬吏治乃是为了维护封建君主专制统治的长治久安的观点，他们认为整饬吏治之本意是为了能够在中国兴民权、设议院、行君主立宪制的需要，监察制度应当作为宪政法律制度的一个重要组成部分。郑观应在他的著作中，也充分表达出这种观点，而整饬吏治、改革监察制度的思想也因此成为其宪政法律思想的一部分。

郑观应积极主张中国应当学习英国、德国和日本，实行君民共主的君主立宪制度，而保留清王室

在社会政治生活中的最高象征地位，这样可以维持清王朝的统治地位，也可以在中国施行资本主义，实现国家富强。然而，清王朝对内镇压农民起义，对外卑躬屈膝，在广大民众心目中已不再有任何威信可言，各种反清活动风起云涌。郑观应为了能够说服民众接受君主立宪制，继续保留清王室的存在，专门构思了一整套的吏治理论，认为中国社会出现如此深重灾难的内部根源关键在于政府官吏腐败而非清王室，因此要行君主立宪制必须改革监察制度，整饬吏治，而吏治的澄清反过来又可以推进君主立宪制的顺利实施，从而解决清政府所面临的各种社会危机。

郑观应认为中国之所以迟迟不得开设议院、制定宪法、实行君主立宪制，乃是由于地方各级政府官吏从中阻挠所致，他指出，“大抵宪法不易立者，实不利于官”。[2]“为官者，每存五日京兆之心，日事营求，只问缺之肥瘠，差之优劣，所以挟钻营之术者，干禄之意重，则爱民之念轻”，[3]官员们不关心民生，只在乎自己的职位高低、获利多少，醉心于投机钻营之术，这样必将导致结党营私，政治腐败，民生凋敝，社会矛盾加剧。而“仿照西法，由地方绅商公举品行端方、声望素隆、熟识中外时事者充之，不合格者不准选，宁缺勿滥，每府、州、县数名，专为本省兴利除害起见。善章既立，由每省议院公举二三千员届时集于京邸上议院，与王大臣等会议，然后专折奏陈奉旨依议，即垂为成例。一省如是，各省照行，则官场积习、民间利害安有不可由议院默化迁移？中国如欲改旧维新，似非一二大臣所敢肩任，亦非督抚所敢擅为。惟议院则公而无私，庶可兴地方之利而联上下之志。”[4]郑观应认为变法维新、发兴民权、设立议院的好处是显而易见的，可以“兴地方之利而联上下之志”，但正是因为如此，它触动了地方官吏的根本利益，使得他们无法专权弄法、上下其手、鱼肉良民，因此，地方官吏对变法维新有诸多抵触，非常反对变法立宪，夸大变法对清王朝的危害，令作为最高统治者的清王室对变法心存疑

虑，从而阻碍了变法的进程，国家也不能迅速富强。因此，要想在中国实行变法、开设议院、实行君主立宪制，就必须整饬吏治，加强对各级官员尤其是地方官吏的监察，这样才能保证变法的顺利进行，维护清王朝的统治。

（二）整饬吏治、改革监察制度的具体内容

监察制度这一概念，有广义和狭义之分。就狭义而言，专指行政监察制度，而广义的监察制度，不仅包括行政监察制度，而且还包括立法监督制度。[5]郑观应对监察制度的看法与广义的监察制度概念相同，既包括对立法监督，也包括对行政官吏的监察。立法监督的监察对象主要是国家决策机关的决策过程和决策成员的监督，郑观应认为应当以舆论为主要手段，对议院议决事项和议员的言行进行监督，这反映了他的立法监督思想。而相较于他的立法监督主张，郑观应更为重视行政监察制度，他对行政监察制度的着墨甚多，并将整饬吏治和实行宪政相联系，提出了自己的行政监察法制思想。

首先，在行政监察的对象上，郑观应把监察的重心放在了对地方各级官吏，尤其是省级主官的监察上。有清一代，对地方官吏的控制向来严密，但是由于鸦片战争后西方列强的入侵和太平天国运动的爆发，清王朝的中央集权被大大削弱，而督抚权力随之扩大，在清朝中央集权衰落的情况下，他们一方面依靠手中的权力，支撑这将倾之大厦，帮助清政府渡过一次又一次危机；另一方面，他们也依靠手中的权力，扩大了地方利益，并为维护这些既得利益与中央产生矛盾乃至抗争，从而又削弱了中央集权威威。然而绝大多数地方的督抚对资产阶级改良派的变法呼声熟视无睹，对戊戌维新中的变法措施阳奉阴违甚至公然违背，对此，郑观应明确指出，“大小官员恃专制之权，动辄借端勒索商民，无所不至。……内外大吏不愿立宪，诿为民智未开，须待十年，识字者有十之八九而后可行”[6]的真实原因在于：“未立宪之国

督、抚之权极大，所有道、府、州、县均归其黜陟。凡督、抚所器重者多虚挤气，肆无忌惮，假公济私，饱其私囊，事事皆假手于人，而所用之人亦有所恃无恐，非钱不行。”[7]他认为地方督抚出于自己私欲的阻挠乃是变法维新不能顺利推行的最重要原因。因此，要想变法维新，实行立宪，就一定要加强对各地督抚的行政监察和整肃，可以从督抚抓起，杜绝他们任人唯私，贪赃枉法的做法，这样的话就可以确保地方各级官吏不会因为一己之私而阻挠变法维新。

其次，在改革行政监察制度的具体措施上，郑观应除了建议清政府加强对地方督抚的直接监察，以确保他们“德才兼优”，以国家为念，在地方上认真贯彻执行变法新政之外，他跳出了传统吏治理论将整饬吏治和选拔官吏相分割的窠臼，而是将改革官制，选拔合格的官吏作为整饬吏治的前提条件，他认为只要学习西方，改革官制，从选拔官吏入手，就可以从源头上整饬吏治，杜绝地方督抚任人唯私的做法，也就可以从根本上加强对行政官吏的监察，减少变法维新中可能遇到的阻力。郑观应以西方国家为例，写道：“今泰西各国用人行政亦如是。……学古入官，量才授职，自何部何署出身，日久升迁，终于此部之首领而已。爵可崇，俸可增，而官不迁移，故职既专而事无旷废，任愈久而识更精深。富强之原，实基于此。外部即我之译署，内部即我之吏部，独无礼部之设，亦无铨选之条，百僚升降权归议院，期会之令出自君主，选举之政操自民间。”[8]郑观应认为西方国家用人行政根据人才的学识进行选拔，并且人才始终在和其擅长的领域相关的机构任职，这样的话可以增加他们对本职务的了解和认识，西方国家正是这样从选拔人才角度入手加强吏治，才使它们没有官吏考核的法律法规，而官吏的升迁由议院表决通过。这样的话，“循名责实，至正大公，则吏治日清，民生日遂，国本日固，国势日强，而何畏乎英、俄？”[9]郑观应认为如此一来，即可避免出现地方督抚大员权力过大，压迫民权，吏治腐败的情形，进而推行君主立

宪制。

(三)对郑观应监察吏治思想的评价

综合郑观应关于整饬吏治、完善监察制度的各种主张，不难看出他提出这些主张的目的正是为了在中国推行资本主义宪政制度，使国家政治清明，国力强盛。正如他自己所说的，“今强邻日逼，时事多艰，正宜澄叙官方，安内而后可以攘外，亟当力为整顿，剔弊除奸，……整纲饬纪，除恶择贤，则一切病民之政皆不难扫除净尽矣”。（10）然而需要看到的是，郑观应有关监察制度的宪政法律思想，只是建立在对当时中国现实不切实际的分析之上，他认为整饬吏治就可以顺利开设议院，制定宪法，推行新政的想法毫无疑问是不切实际的，事实上造成吏治腐败的原因正是封建制度本身，郑观应为了在中国继续保留君主制度而将政治腐败的根源归结于以督抚为首的地方官吏身上是相当可笑的，这也恰恰反映出那个时候资产阶级改良派思想家的历史局限性，而要想建立起维护资本主义制度的监察制度，则要交给以孙中山先生为代表的资产阶级革命派来完成了。

注释：

- [1] 丁守和主编：《中国近代启蒙思潮》（上卷），社会科学文献出版社1999年版，第136页。
- [2] 《致姚伯怀太守书》，《郑观应集》（下），第295页。
- [3] 《致朱晓岚观察书》，《郑观应集》（下），第294页。
- [4] 《致朱晓岚观察书》，《郑观应集》（下），第294-295页。
- [5] 彭勃、龚飞著：《中国监察制度史》，中国方正出版社1997年版，第2页。
- [6] 《与潘兰史征君论立宪书》，《郑观应集》（下），第300页。
- [7] 《与潘兰史征君论立宪书》，《郑观应集》（下），第300页。
- [8] 《吏治上》，《郑观应集》（上），第353-354页。
- [9] 《吏治上》，《郑观应集》（上），第355页。
- [10] 《吏治下》，《郑观应集》（上），第362页。

（作者单位：国务院法制办公室）