

监察制度改革与治理秩序转型

民初肃政厅的发生学考察

吴欢*

摘要 从制度发生学的视角来看,民初监察制度的发生与发展是一个主客体互动的构造性过程。1906—1911年,作为传统中国监察制度典型载体的都察院,在与议会监察等西来新制的竞争中面临存废危机,成为清末官僚制度大崩溃的生动注脚。革命党人宋教仁则主张调和新旧,以惩戒裁判所保存都察院精义,并在其主导的民初宪章中明定平政院之制。鉴于清末以来的治理/治吏困境,大总统袁世凯于1914年设立平政院执掌行政裁判,并于院内设立肃政厅专司纠弹官吏,独立监察模式得以在民初重现和重构。在短暂存续期内,肃政厅查办、平政院审理了一系列大案要案,牵涉央地政局和治理秩序甚巨。透过肃政厅的人力与事功,独立监察模式澄清吏治、弹压派系、助推集权的复合功能得以彰显。作为民初监察制度的典型载体,北洋政府肃政厅是治理转型期的过渡现象,是兼收并蓄古今中西治理资源的产物,尤其体现了主国是者整合秩序的治理意图,蕴含着承前启后的制度发生学意义。

关键词 平政院 肃政厅 监察制度 治理秩序 制度发生学

引言:认真对待北洋政府肃政厅

近年来,随着国家监察体制改革的深入推进,从中央决策到地方试点再到全面铺开,从宪法专节确认到国家监察立法再到机构改革落实,各级监察机关毫无疑问已经并将继续深刻影响我国法律体系、宪制架构和政治生态。相应地,国家监察体制改革研究成为显学,法律史学

* 南京师范大学法学院副教授。本文系国家社科基金一般项目“民国初期平政院裁决实践中的行政法理研究”(项目编号:19BFX022)的阶段性成果,并受中国法治现代化研究院资助。

者也预流其间,展现出对现代法治与国家治理的深切思考。^{〔1〕}然而,姑且不论学科互鉴,仅就时空分布而言,同古代监察制度源流研究相比,近代监察制度转型研究相对较少;同样身处近代,南京政府监察制度的受关注度也远高于北洋政府监察制度。^{〔2〕}这一局面当然有其成因,但近代监察制度转型研究,尤其是北洋政府监察制度研究,着实不可或缺,且应认真对待。在1840年以来的大变局中,近代监察制度继承古代中国,接榫近代西方,是承前启后、勾连中西的关键环节,地位和意义不言而喻。至于北洋政府监察制度,尤其因为身处帝制共和交替反复之际而堪称过渡枢纽;作为其典型载体的肃政厅,也深具时代烙印乃至个人色彩。也正因此,北洋政府肃政厅作为治理转型期的过渡现象,其个性化生成中的一般性原理,都值得依然逡巡于“历史的三峡”(唐德刚语)中的我们认真对待。

关于北洋政府监察制度,既有研究提供了较好的史实基础、规范框架和个案深描。^{〔3〕}同时,有关清末政治体制改革留下的监察制度罅隙,平政院肃政厅建置带来的监察权力重构,肃政厅人力与事功呈现的监察制度功能,民初监察模式特征凸显的治理资源整合,中央集权重建背景下的民初监察改革与治理转型等问题,特别是作为“历史的行动者”^{〔4〕}的宋教仁、袁世凯和平政院肃政厅诸公之运思与行事,既有研究尚未充分揭示。为此,本文拟从制度发生学的视角,^{〔5〕}对民初监察体制改革如何吸纳古今中西治理/治吏资源,如何在主客体互动中处理制度、人力与事功的关系,如何安顿主国是者整合秩序的治理意图等问题展开讨论。本文虽然聚焦民初肃政厅,但力求通过解剖麻雀发现一般原理;这里的制度不限于成文规范,发生也不限于成立之际,二者共同指向主客体互动的民初监察体系构造过程。

本文的核心关切是:在宪制原理层面,以肃政厅为核心载体的民初监察制度为何以及如何发生?进言之,一个官僚系统庞大且治吏/治理传统深厚的国家,在帝制走向共和的“旧邦新造”之际,为何以及如何建立合乎实际的监察体制(宪制)?为此,下文将回到清末民初那个古

〔1〕 代表性成果参见秦前红、叶海波等:《国家监察制度改革研究》,法律出版社2018年版;张晋藩:“中国古代监察思想、制度与法律论纲——历史经验的总结”,《环球法律评论》2017年第2期,第28—39页;张生:“中国古代监察制度的演变:从复合性体系到单一性体系”,《行政法学研究》2017年第4期,第21—29页。宪法和部门法学者多从当下出发研究监察体制改革的宪制意义与具体问题,法律史学者则侧重总结历史上的监察制度经验教训,较少瞩目于监察制度中“古今一线牵”(黄源盛语)的中国宪制原理。

〔2〕 代表性成果参见郭宝平:“民国监察体制述论”,《政治学研究》1989年第6期,第76—78页;聂鑫:“中西之间的民国监察院”,《清华法学》2009年第5期,第138—150页。这两篇文章对于北洋政府监察体制仅附带提及,但聂鑫提出了富有启发性的中外监察模式竞争命题。

〔3〕 参见胡译之:“平政院评事、肃政史选任及履历考论”,《青海社会科学》2016年第2期,第189—198页;李唯一:“民初平政院行使行政监察职能的制度尝试论”,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2006年第3期,第66—68页;张超:“平政院、大理院与1914年王治馨卖官案的审判实践”,《中山大学法律评论》2015年第1辑,第147—168页。专题学位论文如李琦:“北洋政府时期肃政厅研究”,中央民族大学2016年硕士学位论文;任巧:“民国初期肃政监察制度研究”,湖南师范大学2020年博士学位论文。

〔4〕 这是布尔迪厄实践理论中的提法,侧重考察历史行动者的实践策略。法政史研究中的运用范例,参见王人博:“张之洞:一个法政改革者的行动逻辑”,《法学评论》2021年第1期,第175—196页。

〔5〕 作为社会科学方法与范式的制度发生学,主要关注新结构的构造机制,既研究制度如何发生,更关心制度为何发生。法政研究中的运用范例,参见苏力:《大国宪制:历史中国的制度构成》,北京大学出版社2018年版;苏力:《制度是如何形成的》,北京大学出版社2007年版。

今中西交汇的历史情境,力图从主客体互动中把握民初监察改革与治理转型的宪制原理。

一、都察院存废之争与民初监察制度罅隙

监察制度是帝制中国治理体系中的宪制性存在,在吏治秩序建构、央地关系塑造和官民纠纷解决等方面具有构成性意义。由汉唐御史台改制的明清都察院,是传统中国独立监察模式的典型载体。及至清末,在列强坚船利炮威逼与近代欧风美雨熏陶下,在洋务运动、戊戌变法和庚子国变相继发生后,变法修律成为朝野共识,预备立宪也成为执政承诺。包括监察制度在内的固有政制,开始被视为落后根由,必欲模范列强而除之后快;都察院也和诸多旧官署一道,日益被视为民权阻碍,面临何去何从的存废危机。

清末监察体制变革的“模范”对象,是近代西方基于议会至上、权力分立与权力制衡等理念确立的议会监察模式。作为最高国家权力的拥有者,英国、瑞典等国议会享有同意、财政、弹劾、质询、咨请等诸多监察权能,还发展出议会监察专员等监察形式。自1907年开始,清廷尝试以中央资政院和各省咨议局为制度载体,建立准议会监察模式。但由于资政院与军机处、咨议局与督抚之间常有权限争议乃至政治博弈,清末准议会监察模式并未落到实处。

新结构的发生发展总是要以旧制度的退场作为献祭。建立资政院和咨议局之前的1906年七月三十日,清廷两官在争论声中作出决断,宣布“仿行立宪,大权统于朝廷,庶政公诸舆论,以立国家万年有道之基”,并以改革官制为预备立宪之基。^{〔6〕}清廷既然选择以君主立宪作为改革方向,固有的独立监察模式自然要为西来的准议会监察模式让路。三权并峙的政治体制架构,又进一步要求建立“民告官”的行政诉讼制度,以保障人民权利、监督行政官署。但改革从来都不是一帆风顺的,尤其是在近代中国。在1906年前后那场破旧立新中,不仅行政裁判院难以被官僚集团接受,传统都察院也不甘退出历史舞台,于是一场轰动朝野的官制争论得以持续展开。主张裁撤传统都察院而新设行政裁判院的一方或可称为改革派,相应的保守派则主张保留传统都察院或将其改造为行政审判机构。值得玩味的是,即便是在针锋相对的奏议中,双方仍认为传统都察院与行政裁判院“大略相等”。^{〔7〕}但在清末中西官制竞争背景下,传统监察制度即便与现代行政审判存在功能交叉,也不过是行将凋落的昨日黄花。为调和争端,清廷在上谕中作了折衷处理:“都察院原掌纠劾官邪,条陈利弊,关系至重,惟原缺执掌与新拟部院官制参差重复者,当略加厘正,以归划一。”^{〔8〕}接踵而至的《都察院整顿变通章程》则提出裁减左都御史等员额,裁撤六科,裁撤五城巡城御史以及剥离都察院会审职能等举措。与之相反,《行政裁判院官制草案》则以21个条文初步规定行政裁判各项制度,并定下建院时间表。一为大势已去的章程,一为未来可期的草案,似乎还是改革派赢得了争论。

其实也无所谓输赢。传统都察院与行政裁判院的废立之争,实为清末官僚制度大崩溃的冰山一角。洋务运动以来的地方督抚尾大不掉,以及总理衙门挟洋自重,已然显示出清廷官制

〔6〕 参见朱寿朋编:《光绪朝东华录》,张静卢等校点,中华书局1958年版,第5577—5578页。

〔7〕 参见李启成:“清末民初关于设立行政裁判所的争议”,《现代法学》2005年第5期,第163—173页。

〔8〕 故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》,中华书局1979年版,第471页。

存在央地失衡和旧失序的倾向。庚子国变后的清末新政着力整顿吏治,还特设督办政务处,但终究陷入困境。“如裁例案,去吏胥,剔中饱,恤民隐,屡颁明诏,民间几视为习见之虚文”(张謇奏章语),差可谓中西官制竞争“怪现状”之一斑。预备立宪上谕所谓“大权统于朝廷,庶政公诸舆论”,诚然有加强集权之意,但大刀阔斧的内外央地官制改革,终因各方牵扯而参差不齐,反倒为北洋系攫取实权聊做嫁衣。作为当日局中人,袁世凯嗣后以民国大总统的身份称“前清末造,吏治日漓,政纲不彰”,虽有具体言说情境与对象,却也指出了清末官制败坏实情。在内外压力下,清廷于1908年宣布立宪九年为期,并于1911年成立皇族内阁,以期进一步加强中央集权。但自欺欺人的结果,是朝野人心尽失而武昌首义不远矣。费正清等认为,辛亥革命在某种意义上乃是各省对清廷坚持扩权的反抗。^[9]这一论断确实颇具洞见。从短线看,确乎是徒有其表的预备立宪和破而未立的官制改革,直接将清廷拖入覆灭深渊。但在长线上,央地失衡、新旧失序、政令不畅、吏治败坏等,才是清末官制之大弊。及至1911年清廷覆灭前夕,随着立宪进程加快,都察院存废争议再起。时人贺绍章撰文总结所谓保守派与改革派的争论焦点,对比五年前的双方言说,除了对立加剧,着实了无新意。^[10]改制以救弊无可厚非,但为了改制而改制,不仅无助于救弊,还会遮蔽制度竞争的本质。

当其时也,长期流亡日本,持续精研法政,业已回国宣传与组织革命的宋教仁,则奋笔写下了题为《论都察院宜改为惩戒裁判所》的精彩政论。^[11]该文中,宋教仁先以立宪国政体下的议会监督原理为立论前提,顺次驳斥了“都察院为中国特有之美制,故存之便”“立宪国无此制,故废之便”“谓(都察院)宜改为行政裁判所”三种观点。他认为三者都有顾此失彼之处,且近代立宪国通例与传统都察院美制之间,并非水火不容,实有竞合之方:“斟酌立宪政治之通例,与中国自古设立都察院之精意,唯有改为官吏惩戒裁判所之一法,则庶可以折衷至当矣。”概括而言,宋教仁认为,所谓惩戒裁判,系“国家对于由特别关系而造成之官吏,向其在此特别公法上之责任之裁判也”,因而是特别公法裁判,而非一般行政裁判,更不同于民事和刑事裁判;以惩戒裁判所处理官吏“不尽其职掌与义务,或于职掌外为不法之事”,籍以维系“官吏关系之秩序”,“此各国之通例如是矣(日本等国即设于行政官署内)”;传统都察院“监察官吏、纠弹官方邪正之职务”,与惩戒裁判所“实有共通之点”,若能“调和新旧”,必定“一举两得”。宋教仁最后还以“政制设计师”的姿态“假拟其(惩戒裁判所)组织及权限之大略,以为将来立宪时代之参考”;他坚信,若采此议“则中国自古设立都察院纠察官吏整饬行政之精意,不特可保存勿失,且更严密实行之,而立宪国所以向官吏行政法上责任之制度,亦借以成立”。^[12]

许是受制于报刊政论体裁,宋教仁在该文中引以为奥援的域外法例法理,多以立宪国常制、各国之通例、法学之意义、立宪原则概称,唯一提及的国名是日本,反复使用的术语则是特别关系和特别公法。平心而论,宋教仁此番论法说理,在当时确乎为德日学界通说,但称其为“立宪国通例”则未免有些托大,毕竟英美法系并无此制。所谓特别公法关系及其诉讼,实则指

[9] (美)费正清主编:《剑桥中华民国史》,章建刚等译,上海人民出版社1991年版,第240页。

[10] 参见贺绍章:“都察院改废问题”,日本《政法杂志》1911年第8期,第99—104页。

[11] 参见陈旭麓主编:《宋教仁集》,中华书局2011年版,第280—284页。

[12] 同上注。

向近代德日公法学中特别权力关系理论。^{〔13〕} 宋教仁在该文中对这一理论及其立法例进行了发挥和运用,以公法关系(公法裁判)和私法关系(私法裁判)、一般公法关系(行政裁判)和特别公法关系(惩戒裁判等)为分析框架,逐一梳理传统都察院的复合功能,主张“去其与议会、裁判所权限冲突者,而只存其关于行政法上监督官吏之处,并增以审决制裁之事,以定为专向官吏不尽职掌与义务之责任之机关”,^{〔14〕}即建议将都察院改造为惩戒裁判所。在某种意义上,这体现出知识资本、思维习性和言说场域,对宋教仁这位历史的行动者运思逻辑的深刻塑造。流亡日本期间,宋教仁就读于法政大学,常因生活拮据而承担译事,并以德日法政论著为主。^{〔15〕} 这些经历使得宋教仁“对各资本主义国家的政治制度和政权组织形式有了比较充分的了解”,因而这篇政论既是“宋教仁政治理想的一次比较具体而完整的表述”,^{〔16〕}也是其法政学养和建政主张的集中体现,当然还是彼时师法德日的法政潮流之一斑。

相较于庙堂各方的游移迟滞和意气之争,在野的宋教仁以传统都察院改设惩戒裁判所的改革方案,既有对西方立宪国(主要是德日)通例的深刻把握,又有对传统都察院精意的同情理解,更为难得的是还具有审慎务实的改革立场。当然,宋教仁此番见解,并未实质性地影响传统都察院的命运。让时人难以逆料的是,距离武昌首义不到三年时间,传统都察院监察模式又以平政院肃政厅为载体,出现在北洋政府的政制架构中。其中因缘复杂,下文还将再叙,此处可以先行指出的是,在清末新旧制度竞争以及官僚制度大崩溃中,有关传统都察院的存废争议表明,局中各方对传统都察院与近代监察、行政审判与官吏惩戒之间的制度异同与微妙关系,理解得并不透彻,处理得并不圆融。在议会监察模式空转、行政审判机构不备、官吏惩戒制度不全之际,单纯裁撤传统都察院,显然会留下巨大的权力制约监督制度罅隙(当然也是可观的新宪制结构生长空间)。与之相映成趣,宋教仁相对审慎务实的改革方案,则将在接下来的时间里,深刻影响民初监察体制改革,以及相关的行政裁判制度和官吏惩戒制度。

二、肃政厅建置重考与民初监察权力重构

南京临时政府延续了清末改革路径,赋予临时参议院广泛的监察权力。但随着“袁氏当国”的开启,议会监察模式在1914年1月因国会解散遭受重创;袁世凯转而以《临时约法》为据,于同年4月设置专司行政审判的平政院,又于平政院内创制更具独立性的肃政厅作为官吏纠弹机关。肃政厅由此成为存续短暂但颇为典型的民初监察制度载体,清末开启的监察体制

〔13〕 该理论认为官吏与官署基于特别行政目的而形成特别权力关系,不适用一般法律关系中的法治原则和救济途径,同时主张对公务员予以特别保障,建立“寓保障于惩戒”的文官惩戒制度。

〔14〕 《宋教仁集》,见前注〔11〕,第283页。

〔15〕 仅在1904—1907年,宋教仁就翻译了《日本宪法》《德国官制》《普鲁士王国官制》《俄国制度要览》《澳匈制度要览》等大陆法系特别是德日法族政法书籍,以及《美国制度概要》《英国制度要览》等英美政法书籍,甚至还有《一千九百〇五年露国之革命》等反映社会主义思潮的译作。参见宋教仁:《宋教仁日记》,湖南人民出版社1980年版。陈旭麓所撰《宋教仁集》序言亦指出:“他在日本留学的时候就用了许多时间和精力去研究过这些东西,以便为中国的未来绘制蓝图。”《宋教仁集》,见前注〔11〕,序言第8页。

〔16〕 《宋教仁集》,见前注〔11〕,序言第8—9页。

改革也依托此种新的机构形式,呈现出新的权力结构。由于二者均系袁氏力倡,肃政厅又托身平政院内,故在讨论肃政厅时,不可不以平政院作为参照。

平政院与肃政厅的建制初衷,至少可以追溯到1911年8月的宋教仁。在《论都察院宜改为惩戒裁判所》中,宋教仁提出了审慎务实的都察院改革方案,但这篇政论的格局其实远不止于此。细绎文理,宋教仁主张以议会作为“监督政府机关,而行议决、质问、弹劾等之权”,以“裁判所为司法机关,而行普通裁判之权”,以行政裁判所受理“行政官署违背法规损害人民权利”之诉讼,以官吏惩戒裁判所审判制裁官吏“不尽其职掌与义务,或于职掌外为不法之事”。由此可见,宋氏对于“将来之立宪时代”的议会监察模式、行政审判体制和官吏惩戒制度有着系统筹划。这当然得益于宋教仁旅日期间所研习的立宪国通例与德日法政知识,但也显露出宋氏本人建章立制的才华与特色。宋教仁在该文结尾处不无深意地写道:“吾人为此议,非为现政府计,吾惟希望将来之主国是者注意于此问题。”^[17]他或许没有料到,仅仅在几个月后,自己就会成为“主国是者”之一,为新生的共和国建政立宪。因缘际会而斯人秉政,这或许是政治局中人千虑不及,但却是制度发生上的关键一环。

辛亥革命爆发后,凭借旅日期间积淀深厚的法政素养,广州黄花岗起义担纲文胆的牛刀小试,以及长期宣传革命挥斥方遒的风发意气,宋教仁当仁不让地主持了从鄂州军政府到南京临时政府的政制设计工作。析言之,1911年10月28日—11月13日,宋教仁获首义同志公推起草《鄂州约法》,其中第14条规定“人民得诉讼于法司,求其审判;其对于行政官署所为违法损害权利之行为,则诉讼于行政审判院”,第57条规定“法司以鄂州政府之名,依法律审判民事诉讼及刑事诉讼;但行政诉讼及其他特别诉讼不在此例”,第30条还提及“官吏惩戒院”的机构名称。这是宋教仁有据可查的首次建政立宪实践,基本落实了其在《论都察院宜改为惩戒裁判所》中提出的政制改革设想,也为此后南京临时政府乃至北洋政府有关议会监察、行政裁判和官吏惩戒等制度提供了宪制渊源。但是,1911年12月3日各省督抚代表联合会通过的《中华民国临时政府组织大纲》,并未设置专门行政审判机构,更遑论官吏惩戒机构,宋教仁闻讯后公开撰文提出批评。^[18]1912年1—4月,宋教仁出任南京临时政府法制局长。1912年1月30日,临时大总统孙中山向临时参议院呈送宋氏执笔的《中华民国临时政府组织法草案》,希以替代前述《大纲》。该《草案》延续了《鄂州约法》的基本框架,并于第14条规定“人民得诉讼于法司,求其审判;其对于行政官署违法损害权利之行为,则诉讼于平政院”。^[19]至此,宋教仁在民初宪法性法律文件草案中,首次提出了设立平政院专任行政审判的重要设想。但临时参议院认为由法制局起草该《草案》在程序上有所不当,转而另行组织起草委员会制定《中华民国临时约法》,并于1912年3月8日正式公布。^[20]同宋氏《草案》相比,《临时约法》有明显变化,如将总统制改为责任内阁制,但议会监察模式仍然存在,平政院制度亦得以保留,成为中华民

[17] 《宋教仁集》,见前注[11],第283页。

[18] 《宋教仁集》,见前注[11],第371页。

[19] 参见“中华民国临时政府组织法草案”,载缪全吉编著:《中国制宪史资料汇编》,台北“国史馆”1991年编印,第44页。该《草案》题注谓“宋教仁草拟”。至于将《鄂州约法》中的“行政审判院”改为《草案》中的“平政院”,实系宋教仁基于调和新旧、斟酌中西原则的创造性举措。

[20] 张国福:《民国宪法史》,华文出版社1991年版,第436页。

国的宪定制度。《临时约法》第10条和第49条的相关规定，^{〔21〕}不仅在位次结构和审判体制上与《鄂州约法》一脉相承，而且为宋教仁的平政院方案提供了重要政治背书与正当性确认。此后直至1928年，无论政局变换与人事更迭，平政院一直是民初中国的最高行政审判机构。

从更大的视野来看，辛亥革命爆发后，发生在1911—1912年间的南北议和、清帝逊位、国府北迁等一系列“大妥协”，连同此后的二次革命、护国运动、护法运动等一系列“大决裂”，本质上都是“旧邦新造”古老命题在民初中国的连续性展开。^{〔22〕}就本文关注的议题而言，1912年《临时约法》不仅确立了平政院的宪制地位，而且延续了清末监察体制改革思路，赋予参议院议决财政、受理请愿、质问国务、咨请查办、弹劾总统等广泛监察权能，从而为民国时期的议会监察模式奠定了宪制基石。换言之，在宋教仁这类醉心议会政治的辛亥元勋的建政立宪考量中，传统都察院纠劾官邪的监察精义或可保留，但独立监察模式并非第一选项，哪怕这是孙中山此前所鼓吹倡导的。^{〔23〕}然而，在那场持续经年的“大妥协”与“大分裂”中，《临时约法》长期被虚置乃至被弃掷，议会废复无常，议员操守堪忧，议会监察之命运也就可想而知。吊诡的是，倒是《临时约法》中不甚显眼的平政院制度，不仅在北洋政府时期被落到实处，而且为袁世凯时代的专门监察机构肃政厅提供了托身之所。

1913年3月22日，宋教仁遇刺身亡，成为民初政局从“大妥协”转向“大决裂”的重要节点。同年10月31日，以革命党人为主体的民国第一届国会起草完成《天坛宪草》，不仅在《临时约法》确立的责任内阁制基础上进一步限制大总统权力，而且取消了《临时约法》有关行政审判的规定。致力于加强中央集权的袁世凯则通电全国指出：“今草案第八十六条‘法院依法律受理民事刑事行政及其他一切诉讼’云云。今不按遵约法另设平政院，使行政诉讼亦隶法院。行政官无行政处分之权，法院得掣行政官之肘。立宪政体固如是乎？”^{〔24〕}第一届国会因人设事终遭反噬，被袁世凯强令解散，民初议会监察模式由此遭受重大挫折。袁氏转而成立约法会议，并于1914年5月1日公布《中华民国约法》。除了改责任内阁制为总统制等，该《约法》还于第8条规定“人民依法律所定，有请愿于行政官署及陈诉于平政院之权”，并于第45条规定“法院依法律独立审判民事诉讼、刑事诉讼；但关于行政诉讼及其他特别诉讼，各依本法之规定行之”，更于第43条特别规定“国务卿、各部总长有违法行为时，受肃政厅之纠弹及平政院之审理”，^{〔25〕}这就首次在民初宪法性法律文件中确认了肃政厅的地位与职权，为肃政厅成为职掌纠弹（高级）官吏违法的专门监察机构提供了宪制依据。

在《中华民国约法》的宪法性确认前后，北洋政府还制定公布《平政院编制令》《纠弹法》《行政诉讼法》等法律法令，平政院和肃政厅也各自制定办事细则等规章制度，并于1914年4月正式成立和受理案件。至此，近代中国行政审判制度得以确立，旨在弥补解散国会带来的监察制

〔21〕 参见夏新华等：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第157—159页。

〔22〕 参见章永乐：“从‘大妥协’到‘大决裂’：重访1913年”，《华东政法大学学报》2013年第5期，第4—19页。另可详参章永乐：《旧邦新造：1911—1917》，北京大学出版社2016年版。

〔23〕 相较于宋教仁主推议会监察、附设惩戒裁判的方案，孙中山在1905年即已提出包含独立监察权的“五权宪法”构想，但后者并未载入《临时约法》，更未被北洋政府采纳，此处暂不展开。

〔24〕 参见吴宗慈主编：《中华民国宪法史》前编，上海大东书局1924年版，第52页。

〔25〕 夏新华等，见前注〔21〕，第472—474页。

度空缺的肃政厅监察模式亦得以确立,宋教仁与袁世凯这对政治仇敌也通过平政院与肃政厅的媒介实现了制度对话。此番看似吊诡的“袁承宋志”,在某种程度上表明,制度的发生实有其内在逻辑,不以历史行动者的政治立场和主观好恶为转移。

综上所述,平政院作为专门行政审判机构,由宋教仁首倡命名并获得《临时约法》和《中华民国约法》双重确认;肃政厅作为专门官吏纠弹机构,由《中华民国约法》进行宪制背书;二者均系袁世凯极力促成设置,均以《平政院编制令》作为组织法依据。制度的发生不可能脱离结构的系统,应在与平政院制度的对勘中把握肃政厅制度的构造机制。以下谨根据民初相关实定法,概括指出平政院与肃政厅之间若即若离的权力关系。

一方面,二者具有紧密的机构关联。二者均系宪定机构,均隶属于大总统而独立于普通法院。平政院作为专门行政裁判机构,主要行使对行政官署违法行为的审判权;肃政厅作为专门行政监察机构,主要行使对行政官吏不正行为的纠弹权。二者结合能实现对行政系统机构与人员的监督全覆盖,这也正是二者一并设立且合于一处的考量因素。二者在历史渊源上有相近之处,在相关实定法中相伴相随,在职权范围上互为倚靠。肃政厅提起的纠弹事件须经平政院审理,平政院所有裁决均由肃政厅保障执行。二者还有较为近似的其他治理权能,如参与“寓保障于惩戒”的文官惩戒委员会等。二者内部领导体制、权力行使规则和机构人员定额相通相近,肃政厅肃政史和平政院评事分享相同或者近似的任职条件、任官方式、业务禁止、任职保障和惩戒方式等。另一方面,二者存在微妙权力差异。平政院宪制地位基于《临时约法》,肃政厅宪制地位基于《中华民国约法》,前者无疑更具正当性与合法性,这也是后袁世凯时代二者不同命运的伏笔。在行政诉讼领域,肃政厅独享行政公诉权,有权监督平政院裁决执行,但不得干涉或兼任审理事务。在纠弹事件场合,肃政厅主查办,平政院主审理,但肃政厅因系专门纠弹机构而享有程序主导权。尽管同处广义平政院系统,但肃政厅与平政院隐有争衡之举,如双方长官曾为官等服色高低发生争执乃至上达总统。二者这种若离若离的权力架构与微妙关系,无疑会对民初监察实践带来耐人寻味的影

三、从事功与人力透视民初监察制度功能

制度建立只是开始,制度运行才是重点,制度功能如何发挥则尤为关键。论者尝以“昙花一现”形容北洋政府肃政厅短暂的监察实践,窃以为称“一现昙花”可能更有助于理解其制度功能的惊艳。然而长期以来,民初肃政厅纠弹事件档案未获整编,直到黄源盛花费十年心血纂辑《平政院裁决录存》(以下简称《录存》),民初肃政厅监察实践的真实样态得以为学者真切感知,其所代表的独立监察模式的复合功能也由此而彰显。

据北洋政府1914年《纠弹法》,肃政厅纠弹事件查办程序的启动有依职权径行纠弹,大总统特交查办,人民告诉或告发三种情形;经肃政史查办认为应行纠弹者,径呈或密呈大总统核定交平政院审理;审理后应交付惩戒或属司法审判者,由平政院呈明大总统分别交主管官署行之。1914年《肃政厅处务规则》规定了肃政史总会议、指定查办审查、调查询问等制度。1914年《肃政厅肃政史办事细则》进一步细化了查办、审查、纠弹等程序。以此实定法框架审视《录

存》所载 13 份纠弹事件判决书，〔26〕有如下发现：

第一，从裁决起止时间来看，刘鼎锡案系 1914 年 6 月 17 日奉批受理，1914 年 7 月 27 日作出裁决；陈廷杰案系 1915 年 7 月 19 日奉批受理，1917 年 5 月 12 日作出裁决。可见肃政厅自成立起，乃至被撤销后，其监察实践一直在持续进行。

第二，从被纠弹人身份来看，前顺天府尹王治馨、前江苏民政长应德闳、前四川巡按使陈廷杰等政坛高官被接连纠弹，这难免引发派系政治的猜测。〔27〕更多的被纠弹人则是前直隶代理霸县知事刘鼎锡、前湖北咸宁知事张德柄、前直隶昌黎县知事郝继贞、前河南西华县知事刘泽清、前直隶雄县知事丁纶恩、前浙江泰顺县知事张元成、前归绥丰镇县知事项致中这样的地方主官，还有增盛栈股东支友山这样的官吏违法案件重要关系人，更有前津浦铁路局长赵庆华案和京汉铁路站长关赧麟窝案中的技术官僚。可见肃政厅监察对象范围较为广泛，既以整肃基层官吏为主，也不乏对央地大员的惩戒，可谓是上下纵横四面出击。

第三，从纠弹案件影响来看，刘鼎锡案系肃政厅纠弹第一案和平政院裁决第一案，也是平政院唯一开庭审理的案件，应德闳案系引起民初政坛巨震的“八厘公债”事件法律余波，关赧麟等案则是牵涉广泛的“交通系”窝案。这些案件为肃政厅赢得了巨大影响力。

第四，从纠弹启动方式来看，有人民告诉或告发者，如王治馨案；有大总统特交查办者，如应德闳案；也有依职权经行纠弹者，如赵庆华案。相较而言，大总统特交查办者确实为多，这也无怪乎肃政厅被视为袁世凯排斥异己之帮凶。但平心而论，纠弹程序当启动则应启动，特交查办本身也是法定启动方式，况且历代“打虎”总是难于“拍蝇”。苟无权威人士决策，则纠弹程序将无从启动，监察制度也将难以落实，对此不可厚非。

第五，从纠弹事件案由来看，多符合《纠弹法》列举范围。择其要者如收受贿款、居间关说、卖官受贿、图利忘国、浮收取利、枉法营私、枉法勒赃、浮收税款、营私舞弊、溺职殃民、违法营私等。尽管已经高度凝练，这些措辞用语仍反映出彼时吏治之败坏。其中涉及津浦铁路和京汉铁路官员的两案，被纠弹人受控罪状分别达 10 条和 14 条之多。

最后，从纠弹裁决结果来看，支友山案以“该案业经外交、财政两部办结，故毋庸审理”告终，另有 7 件多以“涉及刑事范围，交付司法审判”结案。其中有部分受控罪状被推翻，如丁纶恩案“查于浮收一节，无涉不法，但确有失职”。还 4 件交付惩戒，如张德柄案、赵庆华案和项致中案裁决结果都是“（该案）查无违法情事，惟该员确有疏失，交付惩戒”，陈廷杰案则以“该案查该员违背职守义务，交付惩戒”结束。至于京汉铁路窝案，由于被纠弹人众多，情况复杂，平政院做了分别处理：关赧麟、汤富礼、唐士廉“一并交付惩戒”，唐士清“涉及刑事范围，交付司法审判”，梁士森“收贿应交付司法审判”。这样的处理结果符合相关实定法对肃政厅、平政院、惩戒委员会和普通司法机关的权限分配。

《录存》所载纠弹案件判决书，只是肃政厅监察实践的部分投影。据李琦的统计，肃政厅在

〔26〕 肃政厅虽存续短暂，但纠弹实案不止 13 件，只因史料阙如，无从遍览。参见黄源盛纂辑：《平政院裁决录存》，台北五南图书出版股份有限公司 2007 年版，第 1115—1234 页。

〔27〕 王治馨被认为与宋教仁案有牵连，陈廷杰亦曾依附袁世凯镇压二次革命，应德闳则被认为因揭露宋案真相而获罪于袁世凯。三人政治光谱差异较大，唯一的共同点也许在于，均系有碍中央集权的地方实力派。这似乎再次表明，仅从政治阴谋论出发，无法妥当解释历史行动者的行事逻辑。

短暂存续期间,共作出公函 57 件,呈文 143 件(含密呈 91 件),咨呈 2 件,咨文 519 件,批文 522 件,飭文 39 件,奏议 4 件,电文 7 件,这还不包括肃政史个人作出的查办审理报告书和调查取证记录书等。^{〔28〕} 由此亦可以窥见肃政厅监察业务概况。

至于监察效能方面,仅就《录存》所载案例而言,亦颇有可观。如刘鼎锡案,被纠弹人任职首善之区,竟伙同亲信借经办审理案件收受贿款,“贪赃至六千余元之巨”,经广泛调查取证、两次开庭审理,终以“本纠弹事件涉于刑事范围,应付司法审判”结案。^{〔29〕} 本案作为平政院和肃政厅的首次亮相,颇受各界关注,肃政厅以扎实查办找出确凿证据,平政院以公开审理做出恰当裁决,取得了很好的监督效果。和刘鼎锡案几乎同时的王治馨案,更加引人关注。王治馨素来被视为大总统袁世凯心腹人物,但他在顺天府尹任内受贿卖官、枉法贪赃,竟达数万元之巨,后转任正蓝旗汉军副都统,被顺天府民众告发至肃政厅。时任代理都肃政史夏寿康经调查核实,毅然向袁世凯提出纠弹,袁氏当日即批复同意。平政院经审理认为“本案涉及刑事范围,应付司法审判”,大理院经过审判依法判决死刑,经大总统批准,王治馨最终被明正典刑。^{〔30〕} 该案虽然牵涉袁世凯心腹重臣,但纵观肃政厅主动请求纠弹,袁世凯迅速批复同意,平政院裁决确认涉刑,大理院依法判决死刑和大总统批准立即执行的整个过程,既体现了主国是者惩治贪腐的决心,也彰显了肃政厅恪守职责的勇气。刘、王两案之后,平政院及肃政厅名声鹊起,较好地确立了自身地位和权威。

《录存》所载案例之外,肃政厅监察实践亦值得肯定。如 1914 年 11 月,代理都肃政史夏寿康主动弹劾倡议复辟帝制、还政清室的逊清遗老宋育人、劳乃宣。袁世凯当即批令交内务府查办,最终给予二人“发交地方官察看”之处分,袁氏还申令嗣后类似案件照内乱罪从严惩办。与之相关的另一个典型案例是 1915 年 8 月,杨度等组织筹安会,为袁世凯复辟制造舆论,引起各界强烈反感。面对此种行径,司法部、总检察厅、大理院无所作为,都肃政史庄蕴宽则毅然召开肃政史紧急总会议并达成共识,由全体肃政史联署并以肃政厅名义呈请取消筹安会。袁世凯迫于政治压力和舆论声浪,同意了肃政厅的弹劾意见,并申令“内务部确切考查,明定范围,以示限制,通飭遵照”。^{〔31〕} 综合而言,宋劳案与杨度案,均系鼓吹复辟帝制之紊乱国宪行为,涉案诸人各有成色,都由肃政厅主动发起纠弹且获得大总统支持。然而宋劳案事发时,肃政厅刚刚设立,大总统意图振作。此时鼓吹还政清室,既不见容于共和国体,也不符合袁氏利益,故袁世凯迅速批令查办并作出严肃申令。及至杨度案,其时大总统帝制自为之野心已经昭然,筹安会鼓吹复辟之言论有利袁氏,虽然迫于肃政厅集体请命和政学各界反对声音,袁世凯不得不发出禁令,但已不似前次态度坚决。尽管有此情势差别,两案共同的背景是议会形同虚设,法司无力纠劾。反观肃政厅在两案中,自都肃政史以下,均能在共和还是帝制的关键问题上主动发声、呈请纠弹且取得实效。

关于肃政厅的监察实绩,当时舆论亦颇为肯定,认为“自平政院成立后,各官吏违法贪赃案

〔28〕 李琦,见前注〔3〕,第 30 页。

〔29〕 黄源盛,见前注〔26〕,第 1117—1120 页。

〔30〕 张超,见前注〔3〕,第 147—168 页。

〔31〕 李琦,见前注〔3〕,第 30—36 页。

件被人告发,发交该院审讯者颇多,固足以惩儆贪墨,扶抑良善”。^[32]即便是长期反对设置专门行政审判机构的章士钊,也不得不承认肃政厅的监察成效:“试观平政院成立以来,几曾见一差强人意之事足供吾人考忆?有之亦唯袁世凯时代之王治馨案、南京八厘公债案及最近内务部数案而已。”^[33]当然,也有舆论称肃政厅为袁世凯专制集权的鹰犬爪牙。

这些参差的舆论,反映出肃政厅监察模式的制度功能复合性。对肃政厅而言,既有实定法赋予的纠弹职权,又有肃政史秉持的言官传统,还有大总统寄寓的肃政使命,更有与议会监察的制度竞争。在多重角力中,肃政厅有了多种脸谱,但重要的是做事。透过肃政厅前述监察实践,独立监察模式澄清吏治、弹压派系、助推集权的复合功能得以彰显。

重要的是做事,而事在人为。钱穆指出:“无生命的政治,无配合的制度,决然无法长成。换言之,制度必须与人事相配合。”^[34]黄源盛认为:“观夫古来任何政策的举措,成于制度者半,成于人事者亦半。”^[35]这些论断蕴含着制度发生学上主客体互动的深刻逻辑。申言之,这里的人事或可细分为人力与事功,再加上制度,似可推论,制度固然必须与人事相配合,而人力与事功尤其相须相成。证诸肃政厅纠弹实践,其中所谓人力,既包括肃政厅肃政史与平政院评事在办案过程中的诸多劳作,更包括他们的专业素养与使命担当。平政院评事姑且勿论,前述宋劳案的主动纠弹和杨度案的全员具呈,足以展现肃政史的使命担当。就专业素养而言,肃政厅存续期内三位(代理)都肃政史(庄蕴宽、张元奇、夏寿康)和21位肃政史,大多是合乎《平政院编制令》所谓任官“著有成绩”者。^[36]事实上,平政院和肃政厅筹设之初,大总统就发布命令要求各官署举荐肃政史与评事:“凡有举荐之责者,务当旁求髦彦,慎选贤良,俾执法不稍旁挠,立言悉祛偏党,共扶国纪,用树风声。”^[37]首任平政院长汪大燮则提出以“其人之经验学识为用舍之标准”,评事应取精于法学之士,肃政史尤宜取材前清著名御史,“以提倡直风,扫除官僚界之积秽”。^[38]时评称道最终获选者曰:“现在所简用者则概属平和稳健一流人物,政府所以望之者甚厚,日后建树未易量也。”^[39]此论认为首批肃政史日后当有大建树自是无误,惟其称肃政史概属平和和稳健者,则多少有些看走了眼——单就宋劳案与杨度案中肃政史之气节自任而言,这是何等慷慨激昂也!而这,或许就是肃政厅成就事功所依赖之最为核心的人力。

四、肃政厅模式特征与民初治理资源整合

1916年6月6日,大总统袁世凯在复辟失败后病亡;同月29日,继任大总统黎元洪命令裁撤肃政厅。北洋政府肃政厅至此成为历史陈迹。但在短暂存续期内,肃政厅以其建章立制

[32] “肃政史与平政院”,载《申报》1915年3月11日,第6版。

[33] 章士钊:《甲寅杂志存稿》(下卷),上海商务印书馆1922年版,第25页。

[34] 钱穆:《中国历代政治得失》,生活·读书·新知三联书店2001年版,序言第1页。

[35] 黄源盛:“民初平政院裁决书整编与初探”,《中西法律传统》2008年总第6卷,第479页。

[36] 胡译之,见前注[3],第189—198页。

[37] 中华民国《政府公报》第684号,1914年4月3日。

[38] “政法机关之新旧观:平政院”,载《申报》1914年4月16日,第3版。

[39] “肃政史评事人物之小史”,载《申报》1914年5月12日,第6版。

上的若即若离、相对独立,以及人力与事功上的相须相成、互相配合,堪堪构成了北洋政府监察制度的核心载体,同时诠释了何谓主客体互动、事与制交融、时与势际会。在制度远源、建制格局与监察实践相结合的意义,肃政厅监察模式构成了近代中国监察制度史上独具特色的一环,其显著特征则是整合古今中西监察资源,助力治理/吏治秩序重构。

显而易见,肃政厅监察模式传承了传统中国监察制度资源。传统中国监察制度本质上是君主权力的延伸拓展,以监督百官为根本旨趣,是治理者集团内部自我监督的独立且专门的宪制要素。不同于原始形态的族群聚落,广土众民的政治共同体必然需要作出政治分肥、事权分工与代理治理等宪制性安排。如何进一步对这些宪制安排中的权力、机构与职官进行监督,就成为摆在君主面前的又一项宪制性议题。从尧舜禹设置纳言“夙夜出纳朕命”,到韩非子论断“明主治吏不治民”,再到秦汉以降的监察制度,莫不是对前述宪制议题的回应。如果说行政百官是君主肱骨,监察御史就是帝王耳目。但也不只是耳目。元世祖有一形象说法:“中书省是朕的左手,枢密院是朕的右手,御史台是用来医朕两只手的。”医即治,既医已病,也治未病,治官病是为纠官邪,这位草原雄主可谓一语中的。

从生成机制上看,传统中国的独立监察模式源自君主对官僚集团天然的不信任这一主观心理,以及君主无法/无需直接行使所有权力的客观现实。宋教仁对此亦有精彩论述:“盖君主专制时代,既无监督政府之机关,又无宣达民意之途径,而欲纠察官吏,整饬行政,正赖有此行政系统以外之官署(都察院),以寄朝廷之耳目,在专制政体中而有此制度,固不得不谓为吾国之特色。”^[40]传统监察制度运行的关键变量,就是君权强弱以及中央政府的整合能力。当君权强大且中央政府权威强盛时,独立监察模式能在控制官僚集团和抑制地方势力上发挥重要作用,如汉武帝命刺史以“六条问事”监察州部;设若君权孱弱而中央政府权威失坠,独立监察模式也就丧失用武之地;更重要的是,独立监察模式下的监察官凭借位尊权重的政治资本,往往会转变为新的地方实力派抑或中央政治派别,汉武帝时代的刺史转变为东汉末年的割据势力即是典例,历代清流言官也是不容小觑的政治势力。

在今日看来,明清监察制度有着集中与泛化并存的特色。就集中而言,明清监察制度以都察院为核心载体,监察权自上而下由专司行使,监察官位卑权重且以清流自诩,监察机构央地一体且自成系统,监察立法系统完备又因时损益。就泛化而言,明清监察系统既察官又察民,既察人又察事,既察违法犯罪又察一般事务,既罚又赏,既事后纠劾又事前监察,具有明显的扩张倾向。^[41]监察集中为监察机关行使职权提供了重要保障,但监察泛化又消解了监察机关的履职效果,乃至侵蚀和替代了其他主体的治理权能。这意味着,作为传统治理体系重要一环的监察制度,具有内在的结构性张力。明清监察制度的缺憾在于,无法有效制约监督作为主国是者的皇帝。但事情一开始并非如此。在传统监察制度早期发展史上,纳言与进谏,纠百官与正人君,御史台与知谏院,科道言官与拾遗补缺,巡按州县与当庭面争,是并行不悖的两个维度。自元朝实行台谏合一,明清继承而设都察院,监察制度既集中又泛化,前述缺憾进一步凸

[40] 《宋教仁集》,见前注[11],第281页。

[41] 参见艾永明:“泛监察主义:中国古代监察职能的基本特点——兼议对当代监察体制改革的启示”,《江苏社会科学》2019年第1期,第170—181页。

显。当然,对治理者集团而言,所谓特色与缺憾往往是“君有疾而不自知”的。只有当面对“三千年未有之变局”,主动或被动的转型才得以发生。

于是有了清末都察院之裁撤与民初肃政厅之设立。尽管间隔数年,时人仍记忆犹新,乃至比附援引。就彼时舆论而言,多认为“今之肃政史及评事即前清都察院之御史也”。^{〔42〕}就当事诸人而言,大总统袁世凯在对肃政史的训诫中屡屡提及御史台,平政院长汪大燮在肃政史遴选时强调取材前清著名御史,诸肃政史也常以言责之重自诫自勉。就制度设计而言,从领导体制、配套立法、任职条件等组织规范,到纠弹范围、纠弹对象、查办启动等运行规范,都与传统监察制度颇有暗合。就监察实践而言,除了《录存》所载 13 案和宋劳案、杨度案,基于职当言路的自我认同与外部期许,肃政厅或主动谋求或顺势获得了一些近似传统都察院的职权并加以实践,如审查议员资格、监督祀典官仪和建言重大国是等,几近于传统都察院的任官审查、礼仪监督和条陈进谏权能。尤其是条陈进谏,颇能说明新结构与旧制度之间的辗转承接关系。虽然民国没有皇帝,但以监察御史自况的肃政史,有感于肃政厅纠弹权设置不完整以及运用不顺畅,转而立足传统监察制度之良法美意,借梯上墙地援引袁世凯“即如鄙人,不过受国民委托为行政之首长,苟有过失,亦望有以纠正之”的训词,于 1914 年 6 月 21 日联名具呈“请以后对于大总统得进谏诤之言,并于时政得失亦得具以上陈”,袁世凯倒也不含糊,随即颁令曰“嗣后肃政史封呈事件,有能献纳箴规,指陈利病者,本大总统必亲加沈览,虚衷采纳,藉彰台官蹇谥之休,力惩晚近阿谀之习”。由此,肃政史获得了近似传统言官条陈进谏的权力,并颇为积极地加以运用。^{〔43〕}从以上诸端可见,北洋政府肃政厅在思想理念、制度设计和职权配置等方面,较多地吸纳了监察制度的本土资源。

但共和时代的肃政厅与帝制时代的都察院终究有所不同,这也就是肃政厅监察模式中“今”的维度。对此可从如下数端考察。其一,就宪制地位而言,肃政厅明确载入《中华民国约法》,都察院虽系传统宪制体系重要环节却并无国宪明文。当然,肃政厅相关立法不及都察院法规体系系统严密。其二,就机构体系而言,1913 年《平政院编制令》草案曾设想成立地方平政院及监察厅,但终因经费问题仅在北京设置一级一所,最终建成的肃政厅机构人员亦极为精简,仅设 16 名肃政史,且托身于平政院。传统都察院则堪称体系庞大、人员众多,除中央本级正副左都御史六员和六科给事中等,还有京师五城巡城御史,以及地方总督兼任的右都御史和各省御史道。其三,就职能权限而言,依《纠弹条例》升格而来的《纠弹法》,肃政厅监察事项范围限于违宪违法、行贿受贿、营私舞弊、溺职殃民四类事件。此外,肃政厅于平政院行政诉讼裁决有监督行政官署执行之权力,由于该裁决系由大总统批令行政官署执行,故肃政厅此项监督执行权力当入其监察职能范围。肃政厅这些法定监察权限,相较于传统都察院纠察百官、直言无隐的职能,无疑是小巫见大巫。当然,这是时代变化使然,也受制于民初政局不稳、法制未备,肃政厅经费困难、人员不足的现实障碍。其四,就职官选任而言,民初时代秉持权力分立理念,推行职官分途制度,平政院肃政厅虽隶属大总统,但其查办审理职权亦具有准司法性质,故平政院评事与肃政厅肃政史均要求“年满三十岁”,且系“任荐任以上行政职三年以上著有成绩

〔42〕 见前注〔39〕。

〔43〕 黄源盛,见前注〔35〕,第 478 页。

者”，或“任司法职二年以上著有成绩者”。可见司法职出身的候选人，在曾任官等和任职年限上相较于行政职出身的候选人为宽松。这表明肃政厅的职官选任较为强调司法专业知识，这就不同于传统都察院选官侧重强调科场出身与仕宦阅历。当然，二者选官也有共通之处，如强调正直敢言、德才兼备，由最高统治者直接任命。其五，就监察方式而言，肃政厅仅限于查办案件和监督执行两途，此后虽然经其努力争取获得了条陈进谏等习惯性监察权力，但相较于传统都察院拥有的封驳、销卷、刷文、密奏、直陈、巡按等监察方式，无疑大大缩水。其六，就处理权限而言，据《纠弹案件审理执行令》和《官吏犯罪特别管辖令》，纠弹案件须经肃政厅查办、平政院审理，但二者并无对于纠弹对象的最终实质性处理权限，而是需要视情况交付惩戒或者司法审判。这既是民初权力分立的要求，也是平政院、肃政厅与大理院、司法部之间权力博弈的结果，当然也不同于传统都察院就监察事件所拥有的较为整全的实质性处理权力。

综合以上对肃政厅监察模式之“古”的元素与“今”的维度的解读，可以看出彼时建章立制者和具体执行者在设计与运行共和民国的监察制度之际，着实继承了本土制度资源，同时根据现实情况进行因革损益。这既是制度生发上的路径依赖，也是制度运行中的自我调适，充分体现了肃政厅监察模式及其构造之“中”的特色。但这种“中”的特色，并不是基于保存国粹教条的强行凸显，而是因应现实治理/治吏需要的必然产物(详后)。

另一方面，北洋政府肃政厅监察模式面临的时移世易，必然包括从清末以来的西法东渐与民主潮流，这实际上是整个近代中国所面临的从器物到制度到思想重大变革的冰山一角。在此变革潮流中，作为一项关涉权力监督制约的宪制性制度，肃政厅监察模式不可避免地掺入了“西”的成分，进而在诸多方面移用域外监察资源。对此亦可从如下数端加以考察。其一，在宪制背景上，肃政厅监察模式存在于国民主权、共和国体和权力分立的宪制结构之中，这一宪制结构不仅从制度上将肃政厅模式与都察院模式相区分，而且在实践中助力肃政厅发挥监察权能。也正因此，肃政厅在宋劳案、杨度案中的主动纠弹才能取得较好收效，其自身也不至于突破民主宪制底线而沦为袁氏复辟帮凶。其二，在监察体制上，近代西方监察制度以议会监察模式为主要形态，作为最高国家权力拥有者的议会享有广泛监察权能。清末至民初的监察体制改革亦循此路径加以展开，但清末资政院咨议局实效不彰，民初国会时开时闭，地方议会更是参差不齐，以至于议会监察效率低而实效差。待到袁世凯欲解散议会加强集权，而监察权能不可无载体之际，肃政厅应运而生弥补制度缺失，亦是对近代权力监督制约理念的落实。其三，在制度设计上，肃政厅托身于宋教仁首倡命名的平政院，除了纠弹本职与相应制度，还被赋予提起行政诉讼和监督裁决执行等特别权力。其中，行政诉讼制度、专任审判体制及其裁决执行监督，均是近代西方权力监督与民权保障的应有之意。其他诸如肃政史任职条件、任官等级、业务禁止、履职保障和惩戒处分，均受大陆法系文官制度影响。至于行政诉讼制度，虽然在近代德日行政诉讼制度中并无直接对应物，堪称民初中国的独特创造，但其并非无本之木，而是旨在救济民权的超前制度设计。其四，在监察权限上，肃政厅享有对行政官员违宪违法等四类事件的查办权力，平政院享有对这些事件的审理权限，二者之间互相配合互相制约，其上还有大总统作为决断者。这也符合近代西方监察权力分配中的制衡原则。至于肃政厅查办权、平政院审理权与大理院判决权、官吏惩戒机关的惩戒权四者之间的分途配置，也是本于近代西方文官惩戒制度而设计。其五，在监察实践中，肃政厅一方面认清大是大非，敢于主动出击，坚守

国宪原则,另一方面坚持依法办案,注重调查取证,强调众证确鉴。这些当然也是近代西方监察制度乃至宪法政治的应有之义。故从“西”的维度总体而言,北洋政府肃政厅监察模式也有移植近代西方权力监督制约制度的一面,并且在近代西方议会监察模式难以为继之际应运而生,形成了极具特色的监察制度样态。

历史学者林代昭指出:“都肃政史、肃政史与前清的监察官左都御史和给事中御史大夫大同小异,相差无几,所以当时京城官场上称其为‘官老爷’。”^[44]行政法学者吴庚认为:“就平政院之结构加以分析,则系中西合璧、古今混杂之设计,平政院掌理‘百姓告官’,其下又设肃政厅,负责整肃官箴,有明清都察院或御史台之遗迹存在,肃政史之于平政院,颇似日后我国检察官与其法院之间的关系。”^[45]黄源盛也曾指出:“对平政院来说,肃政史的职权有如检察官之于法院;就行使纠弹权而言,肃政厅又有如监察院之于公务员惩戒委员会。”^[46]本文认为,肃政厅监察模式是近代中国监察制度演进中的重要过渡阶段,具有整合古今中西治理/治吏资源的制度特色,尤其体现了主国是者整合秩序的治理意图,蕴含着承前启后的制度发生学意义。可资对照的是,国民党人嗣后依据孙中山“五权宪法”理论建立的监察院,即与肃政厅同属传统中国独立监察模式的近代余韵,同样具有中西合璧的制度特色。但因为议会监察模式已载入《临时约法》,且北洋政府肃政厅污名在先,即便孙中山倡言监察院既早且久,他生前始终未能如愿;孙中山逝世后,南京政府监察院虽经蒋介石积极推动设立,但事中事后仍不免招致诸多批评,东施效颦、不伦不类的讥讽所在多有,如李鸿禧称增设两权系画蛇添足,唐德刚认为“三权足矣,五权不够”,至于林纪东“纠纷起于萧墙之内,而监察院自身遂成为政争之旋涡”一语,可谓是直指北洋殷鉴。^[47]

五、中央集权重建背景下的民初监察与治理转型

清末预备立宪期间,传统都察院因被视作民权阻碍而被弃置;1916年6月29日,北洋政府肃政厅因被视作袁氏余毒而被裁撤;1931年2月2日,南京国民政府监察院因总理遗教而正式成立。粗略观之,历史往往惊人相似;细绎其理,重复又是新的开始。姑且不论都察院与监察院,单就肃政厅而言,需要进一步追问的是其发生发展的关键主体因素。如果没有这一关键主体,从历史角度看,古今中西治理/治吏资源并不会自动整合,帝制走向共和之际的治理/治理需要不会自我呈现;从研究角度讲,后人就只能看到零散的制度与规则,孤立的事件与史料,无法更为通透地串联起肃政厅监察模式的观念、制度与实践。循此可以发现,作为北洋政府主国是者的袁世凯,正是这一关键主体因素;虽然肃政厅制度设计并非袁氏操刀,监察实践也可能超出袁氏预期,但正因为袁世凯兼具发现治理/治吏需要与整合治理/治吏资源的地位和条件,才造就了肃政厅监察模式。当然,制度与人事又是相须相成的,被打上“袁记”标签的

[44] 参见林代昭:《中国监察制度史》,中华书局1988年版,第222页。

[45] 吴庚:《行政争讼法论》,台北三民书局1999年版,第9页。

[46] 黄源盛,见前注[35],第477页。

[47] 聂鑫,见前注[2],第138-150页。

肃政厅,尽管在运行实践中与袁氏若即若离,但在后袁世凯时代终究难逃人亡政息命运。北洋政府肃政厅此番“成也萧何、败也萧何”的短暂历史,恰好构成了对主国是者治理/治吏意图和中央集权导向的治理/治吏实践的某种隐喻。

先说民初中国的治理困境。章永乐富有洞见地指出,辛亥革命后的“大妥协”与“大决裂”所表征的根本性问题是:一个广土众民的多民族国家,在走向共和的过程中,如何才能实现政治整合?^[48]在今天看来,这一政治整合过程,也是一个治理秩序转型与重构的过程,即从传统君主专制治理秩序转向近代民主共和治理秩序。在民初中国,这一转型过程遭遇的现实治理困境有很多,首当其冲的当是吏治败坏。帝制走向共和,除了需要政治精英在理念和制度层面导夫先路,更需要官僚集团与广大民众形成前进合力。而要调和官民,最重要的是整顿吏治与伸张民权。二者是一体两面的过程,但民初时代二者都难以为继。至1914年,号称亚洲第一共和国的中华民国已建立三年,但民权始终难申,以致民间颇有“北洋不如大清”之悲叹。人民此番感慨中最核心的关切就是吏治问题。托名沃丘仲子所著的《民国十年官僚腐败史》,即痛斥北洋政府司法腐败:“案件涉及军人则归军法会议管辖,军人不但自身逍遥法外,而且往往干涉官署事务,加剧了行政官署的违法事件。军、势、法三者,军为第一位,势为第二位,法被前两者稀释!”^[49]司法腐败只是民初官僚腐败的冰山一角,但集中凸显了吏治败坏与民权难申的困局。隐藏在吏治败坏背后,或者与之纠结一处的,则是中央政争。民初共和甫建,新旧军阀改头换面,各色政党雨后春笋。待到袁氏当国,革命党人渐与北洋集团分道扬镳。袁氏固然是强有力者,能够以一己之力维系政局,并接连打击革命党人,但北洋军阀内部也是派系林立。即便是在袁世凯统治时期,袁氏本人与黎元洪、段祺瑞、徐世昌之间,北洋军阀直皖奉各派系之间,也颇有微妙关系;国务总理与中央部院之间,中央各部院之间的政治纷争,更是频繁发生。民初政争是全方位的,有最高统治权之争,也有具体事务权之争;有财政权之争,军事权之争,也有外交权之争;有司法权之争,行政权之争,也有立法权之争。

与中央政争相映成趣的,是地方离心。在内有地方军阀割据与革命党人对抗,外有东西列强觊觎的形势下,地方日益严重的离心化趋向,成为民初治理者必须面对的又一治理难题。清末地方自治的兴起固然有着释放民间治理智慧、重构基层治理秩序、积蓄社会变革力量等积极效果,但也酝酿了地方离心化趋向。以至于袁氏当国的怪现状是,“一个日益倾向中央集权的国家结构的总统,主持者一个事实上的联邦政府”。^[50]江浙等地是最早开展地方自治的省份,但这些地方在清末即提出东南互保,更于20世纪二十年代掀起联省自治运动;东北本就是清廷发祥之地,又屡被日俄侵略者所觊觎,以致20世纪三十年代酿成“伪满洲国”的叛乱局面;蒙藏疆等地外有列强觊觎怂恿,内有贵族铤而走险,屡屡发生分裂危机;云贵川等地自古山高皇帝远,在革命党人与北洋政府的斗争中,地方军阀屡屡火中取栗;两广地区较早沐浴欧风美雨,清末就是革命党人系列起义策源地,民初更成为革命党人继续革命大后方。总之,吏治败坏、中央政争与地方离心这三者,或许肇因于晚清时代,或许爆发于袁氏身后,但始终是主国是

[48] 章永乐,见前注[22],第4—19页。

[49] 荣孟源、章伯锋主编:《近代稗海》第8辑,四川人民出版社1987年版,第39页。

[50] 费正清,见前注[9],第240页。

者袁世凯应当虑及而且必然虑及的重大治理难题,当然也是民初政治整合之际虽非唯三但确系典型的重大治理难题。

次看主国是者的治理意图。知屋漏者既在宇下,也在朝堂。吏治败坏、中央政争和地方离心等民初治理难题,构成了袁世凯极力设置平政院及肃政厅的建制原动力。这并不是说设置肃政厅是袁氏因应治理难题的唯一举措,但肃政厅确系贯彻袁氏治理意图的重要载体。1914年4月2日,袁世凯在向各官署发布的为平政院及肃政厅举荐官吏的命令中指出:“前清末造,吏治日漓,政纲不彰,而典章法度守在官司,是以台谏任用得人,犹克举抉弹之职,官吏处分繁重,亦各有顾忌之心。迨改革以来,秩序未复,贪猥杂进,纲纪荡然,当局者恒滥用威权,同列者辄扶同徇隐。”^{〔51〕}袁氏既从整体上否定清末吏治,又肯定其法度守在官司、台谏任用得人;至于民初吏治,袁氏则加以严厉批评,几乎体无完肤。这固然可视为修辞策略,但也从侧面印证了“北洋不如大清”的民间哀叹。接着,袁世凯分析成因,提出对策:“原其故,固由于官规之弛靡,流品之溷淆,抑亦由行政诉讼未经专设机关,贤者或蔽于见闻,不肖者犹便于回护。欲将惩奸剔蠹,宜先救弊补偏。……亟应将平政院从速设置,并参酌旧制,体察国情,于该院设置肃政厅,俾于行政审判之外兼有纠弹官吏之权,期挽颓风而臻上理。”^{〔52〕}此番命令可谓将袁氏设立肃政厅以澄清吏治的治理意图充分显露。随后的5月26日,袁世凯在接见首批肃政史时发表训词强调:“吾国自入民国以来,仕途庞杂极矣,特设肃政史一官冀有所补救。诸君顾名思义,宜如何尽其职守以效忠国家,是在诸君自思而自处之。前清末造,非无御史台也,而官常之败坏至今言之犹有余痛,考其原因虽有多端,而御史不称其职亦其中最大原因也。”^{〔53〕}因受众不同,袁世凯这次主要指责清末御史不称职,籍以警告肃政史恪尽职守,但话里话外仍在强调设肃政厅以纠官邪。

在反复强调的显白意图之外,袁氏坚持设立肃政厅的深层考量也值得关注。在前述荐官命令中,袁氏已经指出了“用人以爱憎为取舍而公论不彰,判事以喜怒为是非而真情益失,甚至筦榷者从事侵渔,典军者寢多骄蹇”的弊病,涉及吏治、执法、经济、军事诸多方面,都是酝酿政争的土壤和政争浮现的苗头。至于国会中各党派的交相攻讦,袁氏此处并未提及,因其已于1914年1月解散国会,但数年来被国会处处掣肘,乃至政略无从施展、权力无法集中、治理效率低下的境遇,想必令他无法释怀。要言之,袁氏之设立肃政厅,意在澄清吏治同时整合政争。作为经验丰富、手腕老到的一代枭雄,袁世凯想必十分清楚,政争是不可能消除的,主国是者需要做的是将政争控制在合理范围之内并加以灵活运用,如此才能超脱于政争之外而收获统治实权。与整合政争相关,袁氏设立肃政厅的又一治理意图是加强中央集权,遏制地方离心。且不论南方革命党人持续的政治军事对抗,仅在北洋政府实际统治区域内,就存在中央政府与边疆政权之间,各地方军阀之间,地方议会与行政之间,地方军阀与边疆政权之间等多重政治利益纷争,地方政权离心趋向昭然,中央政府掌控能力孱弱。袁氏自己就是军阀出身,虽然已是北洋共主,但如何确保中央政令畅通、治理举措落地,仍然是他作为主国是者不得不考虑的问

〔51〕 见前注〔37〕。

〔52〕 见前注〔37〕。

〔53〕 “总统训诫肃政史之演词”,载《申报》1914年5月30日,第3版。

题。当肃政厅实际运作起来,纠弹各地大小官吏,特别是向王治馨、杨廷杰、杨度等人出手的时候,袁世凯籍肃政厅以加强中央集权的用心也就显露出来。就当时局势而言,加强中央集权乃是主国是者的必然选择,尤其是当他有能力这么做的时候。

遂有中央集权导向的秩序建构。诚如费正清等所总结的,袁世凯在总统任内始终坚持建立一个强有力的中央政府,而当务之急就在于“规复政令之纲纪,建行国家之威信”,“确保诸省份统一在中央政府的领导之下”,这意味着他需要围绕行政集权和澄清吏治筹划建立强势治理结构,以便为国家创造高效率的行政实体,并从中获得政治上的凝聚力。^[54] 着眼于日益凸显的民初治理困境,承载着或隐或现的主国是者意图,肃政厅的横空出世,既为中央集权导向下的秩序建构添砖加瓦,也在中央集权导向的秩序结构中实现制度、人力与事功的配合互动。就制度设计而言,袁世凯不仅亲自推动立法、选拔官吏、训诫肃政史,还在《纠弹法》中明确规定大总统可介入纠弹案件全过程。在《平政院编制令》建构的平政院与肃政厅若即若离的关系基础上,袁世凯还在肃政厅成立后进一步协调都肃政史与平政院长的官等服色纠纷,以及平政院及肃政厅与大理院、司法部之间有关纠弹事件的最终处理权争议。就纠弹实践而言,在袁世凯极力主张下设立的肃政厅,积极行权、主动纠弹,短期内创造了惊艳朝野的监察实绩。此点前已述及,此处需强调袁氏对肃政厅行使纠弹权力的支持。在程序上,虽然大总统根据《纠弹法》主导纠弹事件全过程,但实践中并未见到袁世凯对肃政厅正常行使纠弹职权横加干涉,更未动用其程序否决权。此点在宋劳案和杨度案中表现得很明显。在实体上,袁世凯对于肃政厅的纠弹呈请,似乎也没有过多考虑被纠弹人与自身的政治关系。此点尤其见于王治馨案。就治理效果而言,前述制度设计与监察实践已经较好地贯彻了袁氏澄清吏治的首要治理意图。除此之外,袁氏还在王治馨、应德闳、陈廷杰等特交纠弹案件中,敲打了自身基本盘和江浙与西南实力派,转而又借助津浦铁路赵庆华案和京汉铁路关赙麟案这类经人民控告的集团窝案,敲打了“交通系”等中央政治派别。袁世凯经肃政厅联名呈请而授与后者的密呈谏诤、上书时政、建言国是等权力,以及肃政厅据此而做出的一些建言行动,也有助于重建秩序。袁氏还曾委派肃政史以类似御史巡按的方式视察地方。^[55] “松散的联邦制将使中国软弱可欺”,^[56] 这些做法则有助于加强中央集权、遏制地方离心。

概括而言,北洋政府肃政厅固然带有“袁记”色彩,但不应被简单地视为是袁世凯个人专权、打压异己的工具和爪牙。肃政厅实则是民初治理困境和政制架构的必然产物,强有力的袁世凯只是在其中起到了助产作用,提供了权力背书。肃政厅虽然昙花一现,但需要肃政厅的主国是者并非空前绝后,因为整肃官僚秩序、强化中央集权、遏制地方离心的政治整合任务在近代中国普遍存在。话又说回来,肃政厅之后再无肃政厅(但有南京政府监察院),或许不是因为黎元洪因人废制,而是因为袁世凯之后再无袁世凯:袁氏倒台后轮番登场的当轴巨子,无论是“忍辱负重”黎元洪,还是“三造共和”段祺瑞,抑或是张勋张作霖,面对分裂局势始终缺乏整合实力;至于割据称雄的各地实力派,与其留下可能被用来对自己“肃”而“正”之的肃政厅,不如

[54] 费正清,见前注[9],第246—247页。

[55] 参见韩信夫、姜克夫主编:《中华民国史大事记》第1卷,中华书局2011年版,第731页。

[56] 费正清,见前注[9],第247页。

恢复孱弱无能的议会监察模式。由此似可在片面深刻的意义上继续申说：都察院之后能有肃政厅，是因为袁世凯短暂地建立起了具有相当整合能力的中央政府，并且需要这个兼有推进中央集权和打击对立派系功能的制度抓手；肃政厅之后能有监察院，是因为彼时的国民党政府已在形式上统一全国，蒋介石需要在总理遗教的加持下强化政治整合、继续集权中央，于是明定义会监察的《临时约法》被包含监察院的五权宪法取代，独立监察模式的预期绩效亦可被用来冲抵其历史污名；至于辛亥之初没有监察院，则是因为那时的孙中山还不是后来的孙中山。综观近代史，从都察院到肃政厅再到监察院，传统中国独立监察模式在与近代西方议会监察模式的制度竞争中腾挪转进、废而复立，最终与后者合流一处，成为“国会化”的新型独立监察机构，其中的中央集权导向因素与宪制发生原理，实宜究心。

六、结语：基于制度发生学的再思考

在治理变迁与国家建构的视野中，从制度发生学的视角，本文论证指出，北洋政府肃政厅的发生与发展是治理转型期的过渡现象，是填补清末以来监察体制改革缺憾的需要，是构成民初中国权力监督制约体系的要素，是整肃北洋政府央地官僚政治秩序的利器，是兼容古今中西治理/治吏资源的产物，尤其体现了主国是者整合秩序、强化集权的治理意图。关于北洋政府肃政厅的制度发生学意义，总结前文并可延伸思考者，或有如下数端。

其一，独立监察模式是中国古代监察宪制的重要特色，反映着中央政府的政治整合能力。晚清都察院的存废争议是清廷官制崩溃、吏治败坏、央地失序的表征；宋教仁试图调和中西，但加强中央集权等现实需要促使袁世凯以肃政厅模式重构民初监察制度；袁氏之后的北洋政府缺乏实质整合能力，再次陷入吏治秩序崩坏瓦解的治理陷阱。由此可见，监察制度模式与治理体系和治理能力密切相关，是大国宪制中最宜究心的治理决断之一。

其二，清末民初监察体制改革的主线，是以议会监察这种体外力量实现对行政权的异体监察。至于肃政厅，一方面隶属大总统且以传统都察院为制度远源，因而具有同质监察的制度表征，另一方面在监察实践中又与大总统若即若离，因而存在异体监察的可能空间。这种同质而异体的状况，颇有助于肃政厅发挥监察权能、取得监察实绩。由此可见，如何在监察机关与最高权力以及监察对象之间设计合理的权力关系，需要审慎考虑。

其三，清末民初议会监察模式名实皆空，袁世凯转而设立肃政厅作为专门监察机构。彼时虽然还有审计院等广义监察机构，但肃政厅无疑是最主要的监察机关，且取得了显著事功。肃政厅集中行使监察权，又加剧了其他监督机构的空转与虚置，以至于肃政厅被裁撤后，北洋政府监察制度愈益残缺而监察实践愈益衰微。由此可见，监察机关集中行使监察权的意义与限度及其与其他法定监督机构的职权分界，值得认真思考。

其四，传统中国监察机关的权力具有整全性，近代监察体制改革则以权力分立为前提，肃政厅享有纠弹事件查办权，审理权归于平政院，实质裁断权则分属大理院和惩戒委员会。这种权力配置方式既能保障司法机关正常履职，也有利于监察机关专注查案办案，提升监察质量，避免卷入政争，还有利于保障监察对象合法权益。就此而言，在强化监察权威、提升监察效能的同时，有关监察机关与司法机关的分工问题，有待妥善解决。

其五,传统中国监察体制沿袭数千年,遭逢昏君而不废,得遇明主而愈盛,其中实有制度理性存焉。至于袁世凯,则直面民初治理难题,为重建中央集权体制,吸纳古今中西治理/治吏资源,创设肃政厅监察模式。虽然袁氏最终走向帝制自为,肃政厅却并没有为之劝进筹安,这既是肃政史本身的政治操守,也得益于传统监察宪制的制度理性。这种制度理性因符合历史大势,甚至会超越主国是者意图而不以其意志为转移,对此不可不察。

其六,传统中国监察宪制发展演变基本经验之一,就是通过监察法规建设完善监察制度体系。清末民初受制于形势,主要是在宪法性文件中对议会监察模式加以原则性宣示。及至袁世凯时代,监察法制建设伴随着肃政厅监察模式的建立而加快,相继出台《平政院编制令》《纠弹法》《行政诉讼法》等法律法令,为肃政厅监察模式的运行提供了规范依据和法制框架。就此而言,监察法治建设堪称监察体制改革的可靠保障,应予完善加强。

Abstract: From the perspective of institutional genetics, the emergence and development of Su Zheng Ting (肃政厅) in the early ROC., was a constitutional process of the subject-object interaction. During 1906—1911, as a typical traditional Chinese supervisory institution, Du Cha Yuan (都察院) fell into a survival crisis in the competition with new Western supervision system, epitomizing the great collapse of bureaucratic system in the late Qing Dynasty. Song Jiaoren, the famous revolutionary leader, sought to harmonize the old system with the new system by preserving the essence of Du Cha Yuan in the Disciplinary Tribunal, and writing Ping Zheng Yuan (平政院) into some constitutional documents in the early ROC. In 1914, to solve the dilemma of governance since the late Qing Dynasty, President Yuan Shikai set up Ping Zheng Yuan to take charge of administrative trial, and Su Zheng Ting to supervise officials, so that the traditional model of independent supervision was reproduced and reconstructed. In its short life term, Su Zheng Ting and Ping Zheng Yuan handled a series of major cases relevant to different aspects of the gubernatorial affairs of the state. The endeavour and achievements of Su Zheng Ting embodied the composite functions of independent supervision model, such as cleansing out political corruption, suppressing political factions, and promoting centralization. As a typical supervisory institution in the early ROC, Su Zheng Ting was a transitional institution during a transitional period, synthesizing governance resources between ancient and modern, Chinese and the Western. It especially epitomized the endeavour of state building in the early republican period, and demonstrated the genetic significance of connecting the past with the future.

Key Words: Ping Zheng Yuan; Su Zheng Ting; Supervisory System; Governance Order; Institutional Genesis

(责任编辑:章永乐)