

宋政府的纠错机制述论

程民生

摘要: 宋政府极为重视纠错机制的设计与施行,构建了一张纵横交错、内外协同的网络,以便及时发现、纠正错误,保障国家机器的良好运转。宋政府纠错的制度设计,主要有朝廷决策纠错机制,包括朝议纠错、封驳纠错、政令审查纠错;监察纠错机制,包括台谏纠错、考课纠错、审计纠错;司法纠错机制,包括鞠谳纠错、录问别勘纠错。宋政府纠错的外部机制,主要有诣阙上诉纠错、舆论纠错、灾异纠错。纠错方式多样、途径多元,既有上级对下级的常规督导,也多自下而上的社会力量参与,更有臣民对皇帝决策的谏正。宋政府纠错机制取得了较好效果,包括完善制度、调整政策、改善任命、改革机构、平反冤案、改善民生等,在维护社会稳定、保障国家长治久安方面的作用不可小觑。但在奸臣当道、政治腐败时,纠错机制往往失效,对宋朝纠错机制的实效,也不能评价过高。

关键词: 宋政府;纠错机制;封驳;鞠谳

中图分类号: K244 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)05-0132-09

纠错机制作为中国古代社会官府为预防与纠正错误而精心构建的制度体系,是一项极为关键的政治行为。它构成了治国理政的核心内容与坚实保障,宛如人体的免疫系统,在维护国家机器的平稳运行、抵御潜在风险与危机方面,发挥着不可或缺的重要作用。纠错机制设计的精密程度与严格执行的力度,直接关乎国家能否实现长治久安,意义重大。古来历代政府多有纠错机制,其中宋朝尤为典型,值得研究。但史学界对此尚欠关注,法律史学者偶有涉及者,于宋朝也仅寥寥数语。^①笔者不揣冒昧,试为揭示,就教于学界。

宋太祖确立“不杀士大夫”的祖训,秉持“以儒立国”的理念,推动了皇帝“与士大夫治天下”政治格局的形成。士大夫阶层成为政治主体后,凭借谏议与监察之权,积极投身于“纠错事务”,为“君臣共定国是”奠定了制度根基。宋代台谏系统独立于宰相,构建起“台谏合一”的监察体系。在中央集权的设计上,相权一分为三,实现了决策层面的分权制衡,有效降低了整体性政策失误的风险。地方治理

方面,设立“路”级监司,将行政权、司法权与财政权予以分割,有力地防范了地方割据现象的滋生。这种“强干弱枝”的精巧设计,从根源上致力于减少地方治理过程中可能出现的偏差,为宋代政治秩序的稳定与国家的长治久安提供了多方位的制度支撑。至于宋初采取的收地方行政权、兵权、财权等一系列措施,其实都是历史性的纠错行为。如此政治背景下,宋代才诞生出比较完善的纠错机制。

一、宋政府纠错的制度设计

宋朝政府建立了一套较为完备的纠错机制,以保障行政决策和施政的相对合理与公正,实现国家的稳定发展。主要体现在制度设计方面,即在国家机器中专门设置了纠错的机构,以及赋予官员的纠错职能,形成防弊减错的基本保障。

(一) 朝廷决策纠错机制

宋初政治的核心是加强中央集权,皇帝、中枢部门的任何决策,都是牵一发而动全身,一有失误便对

收稿日期:2025-02-03

作者简介:程民生,男,河南大学历史文化学院教授,历史学博士(河南开封 475001)。

国家、地方或个人造成灾难。决策难免会千虑一失,为减少失误,最好的办法是从源头上把控,将错误遏止在口头、纸面文字的萌芽状态。为了确保源头纠错有效实施,宋政府使之制度化,主要包括以下几个方面。

1. 朝议纠错

朝省集议制度是宋朝一种重要的决策机制,即皇帝召集朝臣开会,讨论国家军政要务,最后由皇帝决断的制度。朝议要求不同部门、不同政见的官员充分发表意见,通过激烈辩论,纠正可能存在的片面或错误决策思路。“朝廷有疑事,则集百官议其可否。”^{[1]3787}两宋之际的士大夫徐度也言:“国朝以来,凡政事有大更革,必集百官议之。不然,犹使各条具利害,所以尽人谋而通下情也。”^②所言朝议通常运用两种方式举行,一是集中会议形式,二是个体发表书面意见。不但讨论疑难失误,重大事务更需要集议:“国家每有大事,必集议于尚书省,所以博访议论,审决是非。”“每有集议,其带职尚书省官如托事不赴者,以违制论。”^{[2]2621}明确要求相关部门的官员必须参会,强调的是集思广益、博采众议,讲究实效。朝堂上诸多不同声音交锋,可以发现决策方案中的错误或者不合理之处,对决策起到一定的审视和纠错作用,减少错误决策带来的巨大不良后果,属于一定程度的集体决策,避免个人的片面性、随意性。

这种集思广益的谨慎决策方式,有时甚至向下延伸到广泛征求吏人乃至商贩的意见,“太宗留意金谷,召三司吏李溥等二十七人对崇政殿,询以计司利害”^{[1]9202}。皇帝向主管财政的高级吏人寻计问策。熙宁年间王安石变法以理财为主,“其议财也,则商估、市井、屠贩之人,皆召而登政事堂”^{[2]5484}。连商贩、市民这些草根也可以进入宰相办公的政事堂发表个人见解,说明朝廷的决策也追求“接地气”的政策。如此充分征求意见,尽可能地完善出台的政策,是历史上罕见的决策开明化。

2. 封驳纠错

决策确定以后,形成诏令以前,便进入纠错程序,即草诏封驳。此举起源于汉代,确立于唐朝,是对诏令决策进行审查纠错的第一关卡。草拟诏敕的知制诰有封驳权,如果认为词头不当,有权驳回,拒绝撰写。如熙宁年间朝廷欲任命李定为太子中允权监察御史里行,因越级提拔而无前例,“于是知制诰宋敏求、苏颂、李大临以定资浅,封还词头,不草制,相继罢去”^{[1]3871}。连续三任知制诰宁愿被罢官也

不起草违规的文件。另有中书舍人,“掌行命令为制词,分治六房,随房当制,事有失当及除授非其人,则论奏封还词头”^{[1]3785}。例如宋仁宗朝,官员刘从德之妻遂国夫人,“尝出入内庭,或云得幸于上,后获遣夺封,罢朝谒,久之,出入如故。谏官张方平再以疏论列,皆留中。既而有诏复封遂国,弼缴还词头,封命遂寝。唐制,惟给事中得封还诏书,中书舍人缴还词头,盖自弼始也”^{[2]3174}。中书舍人富弼坚决抵制皇帝给其“情妇”恢复封号,拒不起草诏令,自此开创了历史上中书舍人封驳的先例。这就意味着宋代比唐代多了一道封驳关卡。封驳是有关官员个人表达异议的良好机制,也是对决策者的制约和监督。

3. 政令审查纠错

撰成的诏令在颁布前,进入程序化的纠错第二步。日常事务的决策在形成文件过程中,设置有固定的审查机构,负责指出不当诏令的错误,防止君主产生重大过失和不合规行为,从而使决策相对合理与公正,避免朝纲紊乱。北宋前期,朝廷专设封驳司,“乃朝廷慎出命令之关防也。故凡宣敕之出,莫不由于门下者,盖虑政令有所未便,刑赏有所未中,差除有所未当,则有司得以看详而举驳是非,亦补朝政之一也”^③。元丰官制改革恢复《唐六典》的规定,中央政府三大机构之一的门下省,负责审议诏令,有权将其封还并加以驳正:

受天下之成事,审命令,驳正违失。

及尚书省六部所上有法式事,皆奏覆审驳之。给事中读,侍郎省,侍中审,进入被旨画闻,则授之尚书省、枢密院。即有舛误应举驳者,大则论列,小则改正。

凡吏部拟六品以下职事官,则给事中校其仕历、功状,侍郎、侍中引验审察,非其人则论奏。凡迁改爵秩、加叙勋封、四选拟注奏钞之事,有舛误,退送尚书省。覆刑部大理寺所断狱,审其轻重枉直,不当罪,则以法驳正之。^{[1]3776}

其主要职责就是审查诏令以及各种文件,包括政策制度、职官任免、司法审判等,发现错误随时驳回,并要求相关部门及时纠正。其中专设给事中四人,具体职责如下:

掌读中外出纳,及判后省之事。若政令有失当,除授非其人,则论奏而驳正之。凡章奏,日录目以进,考其稽违而纠治之。故事,诏旨皆付银台司封驳。官制行,给事中始正其职,而封

驳司归门下。^{[1]3379}

朝廷机构始终保持政令审查制度和审查机构。

有官员论道:“臣尝谓给事中,门下之职,法度号令所从出,论思献纳之为先,非偷合苟容,养交安禄之所。何以言之?法度命令,差失过当,可以论议献替于未下,而谏官御史止能谏诤追救于已行。命未下则其意易回,事已行则其势难夺,理固然也。”^④强调指出了有关机构的重要性在于命令尚未下达,纠错挽救容易,是最低成本的纠错。

(二) 监察纠错机制

1. 台谏纠错

宋代有着完善的监察体系,特点是台谏合一,即一改前代的御史管弹劾、谏官管言事,御史具有言事权,谏官也具有弹劾权,而且可以“风闻言事”,即无须确凿证据也可弹劾。宋真宗朝后期,“别置谏官、御史各六员,增其月俸,不兼他职,每月须一员奏事,或有急务,听非时入对,及三年则黜其不胜任者”^{[2]2040}。必须关注的是,此时为宋代最称太平盛世的天禧元年(1017),最高统治者却居安思危,预防为主,强化对皇帝和臣僚的纠察监督与批评。御史台是专门的监察机构,对各级官员的行政行为进行监督,所谓“纠察官邪,肃正纲纪。大事则廷辨,小事则奏弹”^{[1]3869}。谏院主要职责是规谏君主,同时也监督朝廷大臣,“同掌规谏讽谕。凡朝政阙失,大臣至百官任非其人,三省至百司事有违失,皆得谏正”^{[1]3778}。突出了其纠正、箴补朝政的功能。如宋仁宗时期,谏官包拯多次弹劾违法乱纪的官员,对行政执行中的不良现象起到了有力的纠正作用。历史上最典型的引裾事例,就发生在谏官左正言陈禾与宋徽宗之间。陈禾上殿弹劾宋徽宗宠信的童贯等奸臣时的情形是这样的:

论奏未终,上拂衣起。禾引上衣,请毕其说。衣裾落,上曰:“正言碎朕衣矣。”禾言:“陛下不惜碎衣,臣岂惜碎首以报陛下?此曹今日受富贵之利,陛下他日受危亡之祸。”言愈切,上变色曰:“卿能如此,朕复何忧?”内侍请上易衣,上却之曰:“留以旌直臣。”^{[1]11350}

他们不畏君权,置个人生死于度外,坚持反对意见,敢于披龙鳞逆圣听,乃至拉扯阻止皇帝回宫,大多取得胜利。故而有宋人自豪地说:“本朝谏臣之盛,古未有也。”^⑤宋朝台谏在纠错方面作用之大,超越前代。

2. 考课纠错

政令经审核下达后,由各级官员执行落实。执

行的实际情况如何?官员的执行水平如何?是否有违法乱纪行为?这就需要经常以考课形式予以确认或纠正。对官员政绩进行考核评估,以此督促官员正确履行职责,并对不称职或错误执行政策的官员进行惩处和调整,是行政中常规性的纠错制度。考核内容涵盖多个方面,若官员在考课中被评定为不称职,会受到降职、调任等处理。朝廷专设考课机构,如“审官院掌京朝官,考课院掌幕职、州县官”^{[1]3758}。中高级官员由审官院考课,低级官员由考课院考课。

地方一级行政区划路级机构,虽分为转运使司、提点刑狱、提举常平使司等,但统称“监司”,即本职工作外,均负有监察地方官的职责。如转运使“专举刺官吏之事”^{[1]3964}。提点刑狱公事“及举刺官吏之事”^{[1]3967}。提举常平司也“岁察所部廉能而保任之,若疲软或犯法,则随其职事劾奏”^⑥。连专业性、地域性很强的东南地区制置发运司使等官员,本职工作虽是掌管江、淮漕运事宜,也“各分路列职,掌按察官吏之事。转输淮、浙、江、湖赋入之物以供京都”^⑦。按察官吏的职能居然排在运输赋税等事务之前,可见朝廷对地方官的监督力度很大。

对于这些负有监察考课职责的地方官,朝廷另有督查。如咸平元年(998)诏转运使等官员,“如但事依阿,妄行威福,因循旷职,贪虐害人,大则正以刑章,小则黜之散地。信赏必罚,朕不食言。仍委御史台察访弹奏”^⑧。由御史台负责对其监督检查,发现不法问题予以弹劾,从而纠正某一方面的政务错误。

3. 审计纠错

贪污及挪用公款是最普遍的经济犯罪,宋政府十分重视防范,设置不同的审计机构,负责财政审计,核查钱粮收支。如三司设专职审计机构三部勾院,“掌勾稽天下所申三部金谷百物出纳帐籍,以察其差殊而关防之”^{[1]3809}。所审计的是三司系统的财务。刑部中又设比部,“掌勾覆中外帐籍。凡场务、仓库出纳在官之物,皆月计、季考、岁会,从所隶监司检察以上比部,至则审覆其多寡登耗之数,有陷失,则理纳。钩考百司经费,有隐昧,则会问同否而理其侵负”^{[1]3861}。负责储备仓场的物资审计,以及朝廷各部门的经费使用情况,具体到月账、季账、年账,并有权追究贪污、欠负的罪责。宋高宗又设六院官,中有“诸司、诸军审计司干办官各二员”^⑨,分别负责朝廷机关和军队的审计,更加专门化。这是历史上首次出现以“审计”为名的审计机构,是宋代审计事务的硕果,对后世有着深远影响。

多机构、分时段、分部门的审计,在制度上严密地防止、纠正财务失误和官员犯罪。

(三) 司法纠错机制

宋朝对于司法慎之又慎。为了避免或减少冤假错案,官员入仕前,必须具备一定的法律知识,“宋兴,承五季之乱,太祖、太宗颇用重典,以绳奸慝,岁时躬自折狱虑囚,务底明慎,而以忠厚为本。海内悉平,文教浸盛。士初试官,皆习律令”^{[1]4961}。这就从官员法律素质上保障其基本守法知法。在司法实践中,纠错程序主要是“审判监督互查程序”,主要有以下两点。

1. 鞠谳纠错

宋代司法审判实行审讯、判决分开,就是将两个环节固定为两个独立程序,分属于两类机构,由两组官吏执行,此即宋朝特有的“鞠谳分司”制度。^⑩所谓“鞠之与谳者,各司其局,初不相关,是非可否,有以相济,无独任、偏听之失”^{[1]1679}。该制度从地方州郡开始,进一步发展到大理寺、御史台等中央机构,皆实行鞠谳分司制。

先是,藩镇跋扈,专杀为威,朝廷姑息,率置不问,刑部按覆之职废矣。建隆三年,令诸州奏大辟案,须刑部详覆。寻如旧制,大理寺详断,而后覆于刑部。凡诸州狱,则录事参军与司法掾参断之。自是,内外折狱蔽罪,皆有官以相覆察。又惧刑部、大理寺用法之失,别置审刑院谳之。吏一坐深,或终身不进,由是皆务持平。^{[1]4967}

仿佛近代的检、法分理一样,审理案件与判决定罪各自独立,不得相互协商、串通,这种分工制衡的方式,减少了因个人主观因素导致的徇私舞弊和审判错误,若一方出现错误或疏漏,另一方有可能发现并纠正。同时也减少了行政权对于司法权的过多干预,如范仲淹任职广德军司理参军期间,“日报具狱,与太守争是非”^⑪,最大限度实现司法公正,对于纠正冤假错案有着重要作用。

2. 录问别勘纠错

宋代设有颇为频繁的录问制度,亦称虑囚。从字面意义而言,录问指的是记录案情并审讯人犯。其具体施行方式为皇帝与各级官吏定期或不定期地巡察监狱,对在押囚犯的情况展开审录工作。这一过程涵盖了诸多重要环节,包括发现并平反冤假错案,纠正误判案件,以及督办久拖未决的案件,同时以此核验法官办案的成效与效率,是一种别具特色的诉讼制度。此制度极具人文关怀精神,深刻蕴含

着公平正义这一法治的基本理念。宋代皇帝更是亲自带头参与录问工作,“宋兴,承五季之乱,太祖太宗颇用重典,以绳奸慝,岁时躬自折狱虑囚,务底明慎,而以忠厚为本”^{[1]4961}。如宋太宗“常躬听断,在京狱有疑者,多临决之,每能烛见隐微”^{[1]4969},并于太平兴国六年(981)诏令:“自今长吏每五日一虑囚,情得者即决之。”^{[1]4969}要求各州郡长官每五天亲自虑囚,发现真实情况立即处理。有时由中央官员到地方审理,如端拱二年(989)五月,宋太宗一次派遣42位官员分往各地录囚^⑫。为了保证虑囚经常化、制度化,宋太宗时各路设置提点刑狱,“掌察所部之狱讼而平其曲直,所至审问囚徒,详复案牒”^{[1]3967},属于专职官员,在所辖路内巡回虑囚,纠正错案。转运使职责之一也是“理狱讼之冤”^⑬。监司每年要巡回录囚:“诸监司每岁分上半年巡按州县,具平反冤讼、搜访利害及荐举循吏、按劾奸赃以闻。”^⑭纠错机制中的司法部分,主要就是纠正冤案。

在中央层面,宋太宗设置了重重复查机构和程序,防范官吏舞弊。

又虑大理、刑部吏舞文巧诋,置审刑院于禁中,以枢密直学士李昌龄知院事,兼置详议官六员。凡狱上奏,先达审刑院,印讞,付大理寺、刑部断覆以闻。乃下审刑院详议申覆,裁决讞,以付中书省。当,即下之;其未允者,宰相覆以闻,始命论决。盖重慎之至也。^{[1]4972}

在大理寺、刑部之外,另设审刑院于禁中,负责地方上报中央的重大案件审判情况的登记、转送大理寺、刑部复审后再次审核,最后送宰相终审,皇帝决定,可谓慎之又慎。

犯人如在录问时或行刑时称冤翻供,那么案件就必须重新审理。淳化三年(992),“令诸州决死刑有号呼不伏及亲属称冤者,即以白长吏,移司推鞠”^⑮。这就是宋代确立的翻异别勘制度,重审时要更换审判官员或审判机构,重新调查核实证据,以保证审判的公正性,纠正可能存在的冤假错案。

二、宋政府纠错的外部机制

职官制度的纠错机构设置,从根本上防范、更正了诸多错误,属于内部机制。此外还有若干外部机制,即外部发起的调节、推动和控制力量,是内部纠错机制的外部环境与契机,常常是外部推动内部纠错。所纠正的通常是朝廷、制度思虑不及的民间或

个人具体事务,以及地方官的胡作非为或不作为。

1. 诣阙上诉纠错

对于诸多具体、棘手问题,地方官府无力解决,抑或出于种种缘由不愿解决,民众便通过诣阙(含伏阙)上诉这一渠道来寻求纠正。诣阙上诉,是由个人或民间发起且得到朝廷许可的合法行为。其核心目的在于实现下情上达,有效防止基层官员在处理事务过程中欺下瞒上,进而避免矛盾的进一步激化,维持社会的稳定与公正。

宋代诣阙上诉主要有两种形式。一是击登闻鼓。宋朝沿袭前代,在皇宫门前设立信访机构——登闻鼓院。登闻鼓院“掌受文武官及士民章奏表疏。凡言朝政得失、公私利害、军期机密、陈乞恩赏、理雪冤滥,及奇方异术、改换文资、改正过名,无例通进者,先经鼓院进状;或为所抑,则诣检院。并置局于阙门之前”^{[1]3782}。受理的是无法按正常渠道(通进司)递交到皇帝手里的文字。击登闻鼓没有身份限制,曾有退休武将抱怨道:“每进文字,须诣登闻鼓院,与农民等。”^{[2]3787}不分高官还是农民,在一定程度上机会均等。另一更直接的形式就是邀车驾,即趁皇帝出宫之际,拦路直接申诉。景德年间宋真宗曾说:“开广言路,理国所先,而近日尤多烦紊。车驾每出,词状纷纭,泊至披详,无可行者。”^{[2]1456}宋真宗外出的路上,遇到很多人拦截车驾,希冀得到最高统治者的最权威的决断。

诣阙上诉的内容复杂多样,包括政治、经济、军事、文化、司法、家务私事等^[4]。地方官执行朝廷政策过程中出现错误,也是越诉上访的重要内容。诣阙上诉成为宋代比较普遍的社会现象。如宋太宗时,“远近士庶小有诉讼,即诣鼓进状”^⑩。无论大小案件,都热衷于到开封敲击登闻鼓直接申诉于皇帝。南宋更是普遍,如“夫人赴愬于上,如水欲决,如火欲达,一或遏之,为害滋甚”,“今也无远近,无强弱,操盈尺之纸,书平时之愤,曾不崇朝即彻渊听,视帝阍万里若咫尺”。^⑪在有冤屈的情况下,百姓千辛万苦奔赴京城,把解救的希望寄托在皇帝身上,这些希望,构成了百姓的政治向心力。

2. 舆论纠错

舆论监督是外部监督机制的一部分,利用社会舆论和道德力量来纠错,常常起到良好效果。

所谓舆论,通常指皇帝下诏主动要求臣民上书言事,大规模地征求批评建议。每逢有灾难或皇帝即位等大事,朝廷即向全国颁布诏令求言。最具代表性的是直言进谏,即要求臣民直截了当地劝谏皇

帝,毫不回避地提出批评和建议,“直言极谏,以救阙失”^[3],以此来指出错误、纠正错误。另朝廷专设“贤良方正能直言极谏”的制科,选拔敢言的官员,皇帝还经常诏令官员推荐直言极谏的人才。如宋徽宗末期,有手诏“以太阳有异,氛气四合,令中外侍从之臣遵前后诏书,各举能直言极谏之士一人,将取以过失,次第施行,用承天意”^⑫。更多的是大规模的求言。如宋徽宗立皇太子准备传位以后,下诏:“中外臣僚士庶,并许实封直言极谏,于登闻检院、通进司投进,朕当亲览,虽有失当,亦不加罪。”^⑬希冀臣民知无不言,言无不尽,保证言者无罪,闻者足戒。绍兴三十二年(1162)宋孝宗刚即位数天,即诏令:“自今时政阙失,并许中外士庶直言极谏,诣登闻检、鼓院投进,在外于所在州军实封附递以闻。”^⑭即位求批评,实际上指责的是先帝时期的各种陋政弊病,而此时太上皇健在,宋人并不避讳,沿袭惯例颁诏求言。

宋政府开门纳谏,主动广泛征求意见,是发现错误的最佳办法,同时是纠正错误的最好时机。罗点指出:“祖宗立国以来,言兵不如前代之强,言财不如前代之富;惟有开广言路,涵养士气,人物议论足以折奸枉于未萌,建基本于不拔,则非前代所及。”^⑮他认为宋朝武力和财力都不如前代,唯有允许臣民批评,培育士大夫的自尊与敢言,将不良的人与事阻止在任命和落实之前,筑牢了国家根本,实为前朝所不及。宋人将此当作立国之本,殆非妄言。

3. 灾异纠错

传统文化的“天人感应”理论中,异常天象与自然灾害被视为统治者失德的征兆,迫使朝廷采取种种措施回应天意,形成独特的“灾异纠错”逻辑。在《宋史》“天文志”和“五行志”中,就有18卷的相关记录。君主是天子,天象就是天父的脸色:“夫不言而信,天之道也。天于人君有告戒之道焉,示之以象而已。”^{[1]949}统治者失德或政策失误,就会招致“天谴”。天象的变异如日食、星陨等等,历史上都有系统、权威的诠释,仿佛一部彩灯闪烁的人间预警、提示系统。例如:

日旁云气白如席,兵众战死;黑,有叛臣;如蛇贯之而青,谷多伤;白,为兵;赤,其下有叛。

日中黑子,臣蔽主明。日昼昏,臣蔽君之明,有篡弑。赤如血,君丧臣叛。日夜出,兵起,下陵上,大水。日光四散,君失明。白虹贯日,近臣乱,诸侯叛。日赤如火,君亡。日生牙,下有贼臣。^{[1]1068-1069}

既有预报,也有揭示,涉及君臣、丰灾、和战等方面。其中,训诫的主要对象是皇帝。知制诰叶清臣向宋仁宗论日食的上书中说:“臣闻王者上承天之所为,而下以正其所为。君政有治乱,天应有灾祥,盖天人相与之际,系君德之感通。”^②君主既然承担了天之子的大位,就必须遵循天意,并承担上天的谴责,为世间一切天灾人祸负责。否则就等于自弃天缘,丧失了天子的合法性,统治者必须通过修正错误,才能重新获得天命认可。

故而,每逢天变灾异皇帝就要下诏罪己。明道二年(1033)七月,面对严重的旱蝗之灾,宋仁宗下诏说:

比年以来,蝗旱作沴,郡国交奏,日月相仍,岂朕德之不明,将天时之适尔?夙夜循省,咎实在予。自今尊号去“睿圣文武”四字,仍令中外各直言极谏,朕将亲览焉。^③

皇帝承认旱蝗是他德行有亏带来的灾害。天禧元年(1017)宋真宗言:“朕以去秋螟蝗,因内自省,天下至广,岂民政有阙耶?”因而建立台谏制度,强化对自己和百官的监督与批评^{[2]2040}。又如彗星出现后,宋神宗的罪己诏云:“星文谪见,变异甚著。永思厥咎,在予一人。岂非德不能绥,理有未烛,政令或失,刑罚罔中,皇天动威,以是遣告?”^④此咎全在君主一人,除了常规的“避正殿、减常膳”以外,君主还要检讨反思自己以及朝政的缺失,并号召官民提出批评建议,从而纠正大大小小的错误,改善政局和社会。天谴是最具权威性的纠错舆论。

三、宋政府纠错机制的效果

制度与形式是表面现象,纠错机制具体落实情况如何,才是问题的关键。

(一) 纠错机制的成就

纵横考察宋政府纠错机制的主要内容,可以发现两点:一是纠错多积极主动,而且利用种种机缘,使纠错制度化、经常化;二是制度性纠错机制比前代增多且更加完善,对许多机构和官员而言,纠错就是职业和职责。充分说明宋政府对纠错的高度重视,因而纠错行为取得了很大成绩。既有冤案昭雪、错误行政被纠正等具体纠错,更有因纠错的有效执行而完善了制度法令,给后世带来更深远的影响。

1. 完善制度

宋太宗朝,发生了秦州节度判官李若愚之子李飞雄矫诏骗取驿马、据城叛乱事件,震惊朝野。朝廷

痛定思痛,“以飞雄事布告天下”,“诏自今乘驿者皆给银牌。先是,五代以来,庶事草创,凡乘驿奉使于外,但枢密院给牒。至是,以飞雄故,始复旧制焉”^{[2]429-431}。朝廷接受教训,提高了官员乘驿凭证的档次,由枢密院给牒改为朝廷发银牌,以避免此类事件再次发生。诣阙上诉反映的重大问题,揭露出一些制度上的漏洞或弊端,朝廷及时更改,使制度完善。开宝六年(973)的科举放榜后,落第士子控诉权知贡举李昉徇私舞弊。宋太祖接见落第举人360人,当场考试,亲自阅卷,又录取了进士26人,诸科101人,处分了所有考官,“自兹殿试遂为常式”^{[2]298}。从此殿试制度成为常例。我国古代科举乡试、礼部试、殿试三级考试体系至此完备,所录取的进士因此成了天子门生。再如淳化元年(990)的科举之前,因过去“有击登闻鼓诉校试不公者”,为避免请托以及避嫌,新任知贡举苏易简在朝廷受诏后不回家而直接前往贡院,评卷时又将考生姓名等个人信息一律糊盖:“仍糊名考校,遂为例。”^{[1]3608}直接促使了主考官接到任命即锁院以防泄漏考题,以及糊名以防评卷官徇私舞弊等问题的产生。科举制开创于隋朝,发展于唐朝,完善于宋朝,所谓的完善,主要指的就是这三点。

2. 调整政策

熙宁七年(1074),正在王安石变法普遍展开时期,宋神宗却因连年大旱忧心如焚。三月份曾与王安石商量:“成都且休置市易务,如何?”被王安石拒绝^{[2]6118}。四月份旱情加剧,宋神宗“以久旱忧见容色,欲尽罢保甲方田等事”,许多臣僚纷纷上书请求停止变法。如知青州滕甫言:“新法害民者,陛下既知之矣。但一下手诏,应熙宁二年以来所行新法有不便者悉罢,则民气和而天意解矣。”四月丙戌,王安石遂被罢相,出知江宁府。^⑤按天人感应说,“旱者,以上泽不下流,下情不上达,故天地之气隔绝而不通”^{[1]12868}。因为朝廷不了解基层的疾苦,致使天地隔绝,所以造成旱灾,要想求雨,就应当停止或取消对百姓不利的新法,因此罢免了王安石。宋神宗朝太学推行“三舍法”,太学生纷纷向宋神宗上书抨击“太学教养无术,三舍取士不实,兴大狱。于是新法度,更置师儒,亲自上选,首除敦厚通经术者数人充内外学官”^⑥。针对太学生反映的情况,宋神宗亲自挑选大儒充当学官,从学校教育、人才培养等源头上着眼于朝廷人事管理的完善。

3. 改变任命

封驳制度杜绝了大量德才不佳的官员,优化了

官僚队伍。台谏制度纠察弹劾了大批贪官污吏,人事等纠错成绩最大,乃至元代史官特别指出:“宋之立国,元气在台谏。”^{[1]11963}意味着纠错机构乃是支撑国家的根本。制度化的纠错成就十分显著,如御史中丞包拯,立朝刚毅,强烈反对皇亲国戚靠裙带关系担任朝廷高官,曾连续六次上章弹劾贵妃张氏的伯父张尧佐为宣徽使,与皇帝面对面争辩时,情绪激越,喷了宋仁宗一脸唾沫,迫使他最终收回成命。^②庆历三年(1043),宋仁宗任命夏竦为枢密使,遭到台谏的一致反对。御史中丞王拱辰“对上极言,上未省,遽起,拱辰引上裾毕其说。前后言者合十八疏,上乃罢竦而用衍代之”^{[2]3365}。皇帝被王拱辰激烈的言论惹恼了,愤而站起要回宫内,却被王拱辰抓住衣襟不让走,他坚持发表完自己的意见,迫使宋仁宗改换了人选。嘉祐四年(1059)正月初一日食,右正言吴及对宋仁宗言:“日食者,阴侵阳之戒。在人事。”“失在陛下渊默临朝,使阴邪未尽屏也。”“失在左右亲幸,骄纵亡节也。”“失在将帅非其人,为敌所轻也。”具体到个人,他指出:“孙沔在并州,苛暴不法,燕饮无度。”“沔卒坐此废。”^{[2]4547}孙沔因日食被揭发残暴而罢官。靖康年间朝廷被迫向金国割地求和,并罢免了主战派执政大臣李纲,太学生陈东等率都民数万人伏阙上书,请复用李纲及种师道。

且言李邦彦等疾纲,恐其成功,罢纲正堕金人之计。会邦彦入朝,众数其罪而骂。吴敏传言,众不退,遂挝登闻鼓,山呼动地。殿帅王宗溥恐生变,奏上勉从之。遣耿南仲号于众曰:“已得旨宣纲矣。”内侍朱拱之宣纲后期,众齎而磔之,并杀内侍数十人。乃复纲右丞,充京城防御使。^{[1]424}

数万人的请愿很快酿成暴乱,但最终迫使朝廷顺应民意改变任命,一度扭转了战争形势。

4. 改革机构

天象灾异等舆论会影响机构设置。嘉祐初,连续不断的大雨和河水阻塞造成严重水灾,按“水灾至大、天遣至深”^③的说法,以此为契机,宋仁宗对治水机构作出相应调整,他在停罢三司河渠司、设置都水监的诏令中指出:“天下利害,系于水为深。”“近世以来,水官失职,稽诸令甲,品秩犹存。今大河屡决,遂失故常,百川惊流,或致冲冒,害既交至,而利多放遗,此议者宜为朝廷讲图之也。朕念夫设官之本,因时有造,救弊求当,不常其制。然非专置职守,则无以责其任,非遴选才能,则无以成其效,宜修旧制,庶以利民。其置在京都水监,凡内外河渠之事,

悉以委之,应官属及本司合行条制,中书门下裁处以闻。其罢三司河渠司。”^{[2]4534}指出因水灾频繁,决定撤销渎职的河渠司,改建都水监统管全国河渠事宜。绍兴二年(1132),吕颐浩、秦桧同时担任宰相,秦桧趁吕颐浩在外督军,“欲夺其柄,乃置修政局”。修政局是秦桧为争权所设的机构,原本遭到大臣的反对,恰逢彗星出现,“彗星出,议者以为修政局所讲多刻薄之事,失人心,致天变。后五日,遂罢修政局焉”。^④宋高宗趁彗星出现之机罢免修政局,可见天变乃是宋代统治者调整政策、变更机构的契机。

5. 平反冤案

平反冤案都是个体事件,相对容易,所以这方面的成效最大。路级监司每年要巡按州县以求平反冤讼,具体就是虑囚,即复查州县的审判。宋仁宗时,武强县“有强杀人而夺其财,尉以失盗为负,捕平人掠服之,置赃于外以符其语”。提点河北刑狱薛向“得而疑之,亲引问,直其冤,免死者六人,正其尉故人之罪”。^⑤薛向亲自虑囚挽救了6条性命。宋徽宗朝,程迈任提举江西常平,“民有讼田者二十年不决,迈阅其牍,问讼者年几何?曰:‘六十六。’迈曰:‘尔所贳券乃庆历三年版,时方年七岁,安得妻财置产?’讼者叹以为神”^⑥。程迈通过对比原告年龄和地契年代等内容,发现是原告伪造。民间投诉的冤假错案,一般多得到朝廷的复审以及改正。如宋太宗时,“自端拱以来,诸州司理参军皆上躬自选择,民有诣阙称冤者,立遣台使乘传案鞫,数年之间,刑罚清省矣”^{[2]754}。凡是指阙上诉的案件,朝廷立即派御史台官员前往案发地复审,从而纠正了许多不当判决。

6. 改善民生

五代时,河北实行严峻的盐法,当地人民请求北伐到此的周世宗“以盐课均之地税而弛其禁”,即将盐课摊入地税,开放小盐生产与销售。但入宋以后,有官员请求恢复河北禁榷盐法,引起河北父老群体进京上访,“太祖皇帝问其本末,法竟不行”^⑦,皇帝了解情况后,遵从诣阙上诉的河北百姓意愿,不再实行禁榷。建隆二年(961),馆陶县民郭贽诣阙投诉县令括田不均,“诏令他县官按视,所隐顷亩皆实。上怒,本县令程迪,决杖流海岛”。当时的括田使常準已升任给事中,仍被“夺两官,授兵部郎中免”^{[2]43}。朝廷处理的结果是遵从民意,更正括田数目,严惩有关官员。按“日食修德”的传统^{[1]1071},开宝三年四月初一发生日食,宋太祖诏:“诸州两税折科物非土地所宜者,勿得抑配。凡丝

绵、绸绢、麻布、香药、毛翎、箭筈、皮革、筋角等,所在约支二年之用,勿得广有科市,以致烦民。”^③这一诏令大面积减轻了民众的科配负担。宋太宗时,知辰州董继业贩卖私盐并强行高价摊派于百姓,遭到百姓进京投诉后被免职,“私贩盐赋于民,斤为布一匹,盐止十二两,而布必度以四十尺,民甚苦之。有诣阙诉其事者,下御史狱鞫实,于是责继业为本部中郎将”^{[2]401},一州百姓得免盘剥,知州受到贬官处罚。熙宁年间因王安石推行保甲法,开封府酸枣等县千余人进京请愿,祈求免除保甲训练,“盖畿县令、佐或非时追集,以故致讼”。宋神宗批示:“今正当农时,非次追集,于百姓实为不便。令提点司劾违法官吏以闻,自今仍毋得禁民越诉。”^{[2]5970}百姓进京请愿控诉农忙季节训练保甲的危害,耽误农业生产,在皇帝的支持下得以纠正。宋神宗在尝到下情上达的好处后,遂重新允许民众可以越级进行上诉。

(二) 纠错机制的空转

宋朝纠错机制本质上是为维护皇权统治服务的,其效果取决于君主的开明程度和统治集团的腐败程度,在奸臣当道、政治腐败时,纠错机制往往失效。即便在正常情况下,也多是对下有效、对上失效,会出现局部、短期的空转。

如考课法,据吕中揭露:“我朝上自京朝官,下至幕职官,皆有考课法。今世之法,详于外而不详于内,行于小吏,而不行于达官,徒为具文。”^④由官僚体制决定,许多纠错机制流于表面,有名无实。

另如审计纠错,虽是具体到数字细节的刚性纠察,却在有些时期荒废。一种形式是务虚,元丰年间朝廷设立临时审计机构——帐司,有官吏近 600 人,七八年间,花费 39 万贯,仅审计出遗漏钱 1 万贯,朝廷发现问题后随即纠错:“朝廷知其无益,遂罢帐司。”^{[1]4356}说明了官僚机构的有名无实,徒费人力物力。另一形式是懒政,如“比部掌勾稽天下文帐,吏习偷惰,自崇宁至政和,稽违积数凡二千六百七十有余”^{[1]4359}。有关官吏根本不履行职责,听任帐籍积压;宣和元年(1119),左藏库钱亏没多达 179 万贯^{[1]4360},国库钱财跑冒滴漏,亏空难免。

即便是专职纠错的封驳司,也曾如包拯批评的那样:

国家循旧例置门下封驳司,以近臣兼领,未尝见封一敕,驳一事,但有封驳之名,而无封驳之实,因循不振,岂不惜哉!^⑤

也即不少纠错机制在实行中,或因人因时而异,或名存实亡。尽管宋代皇帝一直标榜欢迎臣民直言

极谏,但不乏例外。如宋徽宗刚即位,就以“妄议政事”罪名将给事中龚原罢职降官,是专司劝谏的“近臣以言得罪”的事例。^⑥其朝政日非,腐败荒唐以致无力抵抗外敌而灭亡,也就是时间问题了。

结 语

宋政府极为重视纠错机制的构建与施行,建起了一张纵横交错、内外协同的网络,通过“朝省集议—封驳监察—鞫谳别勘—伏阙上诉—考核审计”等形成闭环,辅之以天变等舆论监督,使朝廷能及时发现错误并及时纠正错误,在一定程度上减少了失误决策和官员腐败。宋朝纠错机制较为完善,途径多元,既包括上级对下级的常规督导,也不乏自下而上的社会力量参与,更有臣民对皇帝决策的谏正。在运行方式上,巧妙融合了制度规范与道德约束,兼具灵活性与一定程度的人治色彩。宋代经济繁荣、文化昌盛,统治集团内部相对稳定,两宋时期均未爆发大规模农民战争,亦未因国内动荡而覆灭,这一系列成就与行之有效的纠错机制密切相关,其在维护社会稳定、保障国家长治久安方面的作用不可小觑。宋朝的纠错机制如同精密的医疗保健系统,随时察觉并纠正国家治理中的偏差,维系着国家机器的良好运转。但在宋朝政治不清明的情况下,对于其纠错机制的实效也不能评价过高。

注释

- ①参见朱振辉、丁国峰:《从古代录囚制度看刑事法律纠错程序的建立》,《求索》2013年第3期;李燕:《清代审判纠错机制研究》,中国政法大学博士论文,2008年。
- ②徐度撰,朱凯、姜汉椿整理:《却扫编》卷中,《全宋笔记》第39册,大象出版社2019年版,第243页。
- ③陈襄:《古灵集》卷十八《论差除敕不由封驳司札子》,宋绍兴三十一年刻本,参见“爱如生数字再造古籍”,第12页。
- ④孙升:《上哲宗论给事中张问》,赵汝愚编,北京大学中国中古史研究中心校点整理:《宋朝诸臣奏议》卷五十七,上海古籍出版社1999年版,第636页。
- ⑤杨万里撰,辛更儒笺校:《杨万里集笺校》卷九十一《庸言三》,中华书局2007年版,第3574页。
- ⑥马端临撰,上海师范大学古籍研究所、华东师范大学古籍研究所点校:《文献通考》卷六十一《职官考五》,中华书局2011年版,第1853页。
- ⑦徐松辑,刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等校点:《宋会要辑稿·职官》四二之五,上海古籍出版社2014年版,第4073页。
- ⑧徐松辑,刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等校点:《宋会要辑稿·食货》四九之九,上海古籍出版社2014年版,第7098页。
- ⑨李心传撰,徐规点校:《建炎以来朝野杂记》卷十三,中华书局2000年版,第726页。
- ⑩参见徐道邻:《中国法制史论集》,台湾志文出版社1975年版,第114页;戴建国:《宋代刑事审判制度研究》,《文史》第31辑,中华书局1988年版,第115页。
- ⑪汪藻:《广德军范文正公祠堂记》,范仲淹撰,李勇先等点校:《范仲淹全集》附

录五《历代祠庙记》，中华书局2020年版，第968页。^⑫徐松辑，刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等校点：《宋会要辑稿·刑法》五之二，上海古籍出版社2014年版，第8504页。^⑬徐松辑，刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等校点：《宋会要辑稿·食货》四九之八，上海古籍出版社2014年版，第7098页。^⑭谢深甫编，戴建国点校：《庆元条法事类》卷七《监司巡历》，黑龙江人民出版社2002年版，第117页。^⑮马端临撰，上海师范大学古籍研究所、华东师范大学古籍研究所点校：《文献通考》卷一六六《刑考五》，中华书局2011年版，第4979页。^⑯徐松辑，刘琳、刁忠民、舒大刚、尹波等校点：《宋会要辑稿·职官》三之六二，上海古籍出版社2014年版，第3079页。^⑰赵梦极：《记鼓院题名》，潜说友：《咸淳临安志》卷八《行在所录》，《宋元方志丛刊》第4册，中华书局1990年版，第3431页。^⑱李纲著，王瑞明点校：《李纲全集》卷九十四《论举直言极谏之士札子》，岳麓书社2004年版，第916页。^⑲王称撰，吴洪泽笺证：《东都事略笺证》卷十一《本纪十一》，上海古籍出版社2023年版，第163页。^⑳李心传编撰，胡坤点校：《建炎以来系年要录》卷二百，中华书局2000年版，第3949页。^㉑袁燮：《洁斋集》卷十二《端明殿学士通议大夫签书枢密院事崇仁县开国伯食邑七百户食实封一百户累赠太保罗公行状签书枢密院事罗公（点）行状》，《武英殿聚珍版丛书》，“爱如生数字再造古籍”，第4页。^㉒叶清臣：《上仁宗论日食》，赵汝愚编，北京大学中国中古史研究中心校点整理：《宋朝诸臣奏议》卷三十九，上海古籍出版社1999年版，第393页。^㉓王称撰，吴洪泽笺证：《东都事略笺证》卷五《本纪五》，上海古籍出版社2023年版，第71页。^㉔司马光整理：《宋大诏令集》卷一五四《彗星见赦文》，中华书局1962年版，第573—574页。^㉕佚名撰，汪圣铎点校：《宋史全文》卷十二上，熙宁六

年四月己巳、丙戌，中华书局2016年版，第697—698页。^㉖程俱撰，徐裕敏点校：《北山小集》卷三十《宝文阁直学士中大夫致仕太原郡开国侯食邑一千四百户食实封一百户赠正议大夫王公墓志铭》，人民文学出版社2018年版，第537页。^㉗朱弁撰，孔凡礼点校：《曲洧旧闻》卷一《仁宗从包拯谏罢张尧佐宣徽使命》，中华书局2002年版，第92页。^㉘欧阳修著，李逸安点校：《欧阳修全集》卷一一〇《再论水灾状》，中华书局2001年版，第1662页。^㉙李心传撰，徐规点校：《建炎以来朝野杂记》卷五，中华书局2000年版，第123页。^㉚张铉：《仕学规范》卷二十七《莅官》，《景印文渊阁四库全书》第875册，台湾商务印书馆1986年版，第139页。^㉛罗愿：《新安志》卷七《程显学》，罗愿撰，萧建新、杨国宜校著：《〈新安志〉整理与研究》，黄山书社2008年版，第220页。^㉜王巩：《行状》，张方平：《乐全集·附录》，中州古籍出版社1992年版，第793页。^㉝佚名撰，汪圣铎点校：《宋史全文》卷二，开宝三年四月辛未，中华书局2016年版，第68页。^㉞吕中撰，张其凡、白晓霞整理：《类编皇朝大事记讲义》卷四《太宗皇帝·考课》，上海人民出版社2014年，第98页。^㉟包拯撰，杨国宜校注：《包拯集校注》卷三《请复封驳》，黄山书社1999年版，第220页。^㊱曾肇：《上徽宗论龚原罢给事中》，赵汝愚编，北京大学中国中古史研究中心校点整理：《宋朝诸臣奏议》卷五十七，上海古籍出版社1999年版，第637、638页。

参考文献

- [1] 脱脱. 宋史[M]. 北京: 中华书局, 1985.
- [2] 李焘. 续资治通鉴长编[M]. 北京: 中华书局, 2004.
- [3] 徐梦莘. 三朝北盟会编[M]. 上海: 上海古籍出版社, 1987: 1299.
- [4] 程民生. 宋代的诣阙上诉[J]. 文史哲, 2012(2): 81-91.

On the Error Correction Mechanisms of the Song Government

Cheng Minsheng

Abstract: The Song government attached great importance to the design and implementation of error correction mechanisms, and has built a network that is crisscrossed and coordinated internally and externally, in order to timely detect and correct errors and ensure the good operation of the national machinery. The institutional design of the Song government's error correction mainly includes the court's decision-making error correction mechanism, consisting of court deliberation error correction, sealing and refutation error correction, and government order review error correction. The supervision and error correction mechanism includes correction through feedback, examination, and audit. Judicial error correction mechanism, including trial and error correction, and error correction through recording and questioning. The external mechanisms for the Song government's error correction mainly include appeal correction, public opinion correction, and disaster correction. There are more ways and channels for error correction, including regular supervision from superiors to subordinates, participation from bottom-up social forces, and criticism from subjects towards the emperor's decisions. The error correction mechanism of the Song government has achieved good results, including improving systems, adjusting policies, improving appointments, reforming institutions, rectifying wrongful cases, and improving people's livelihoods. The role of maintaining social stability and ensuring the long-term stability of the country cannot be underestimated. But when treacherous officials were in power and political corruption occurred, the error correction mechanism often failed, and the effectiveness of the Song Dynasty's error correction mechanism cannot be overestimated.

Key words: Song government; error correction mechanisms; sealing and refuting; judicial adjudication and review

责任编辑: 王 轲