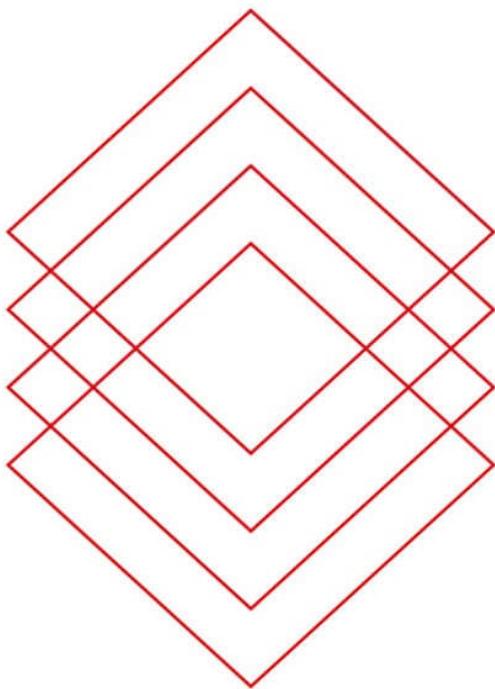


中南监察学文库

总主编 / 齐文远 执行主编 / 童德华



HISTORICAL CRITICISM  
OF SUPERVISION  
SYSTEM IN WESTERN  
COUNTRIES

# 西方监察制度的历史批判

童德华  
马嘉阳 / 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 序言

为了适应监察制度建设的需要，我们有必要全方位地研究监察理论和实践，更需要充分吸取古今中外监察制度的沉痛教训和有益经验。此前，我们组织专门人员对中国古代监察的文化和法治作了一些研究，并形成了《中国监察文化简史》这一图文并茂、故事性较强的通俗读本。但是相对于监察制度的现代化建设和法治化建设的时代需要，这些成果还远远不够。我们计划一点一滴地推进监察制度研究。

本书意图以严肃的、学术的方法考察西方监察演变的简要历史轨迹，并对其作批判性研究。但是需要澄清如下一些问题。

第一，有必要对西方监察制度的历史花费心思进行研究吗？众所周知，一个国家的文明有其内在生成机制，这决定中国监察制度是在中国场域下形成发展的，西方监察制度是在西方场域下形成流变的，在这种意义上，我们不能对西方监察制度奉行“拿来主义”的做法。不过我们也需看到，任何一种文明的发展，都不可避免地要遭遇其他文明，关键是看这一文明以何种态度对待其他文明。举凡历史重要文明的发展，莫不具有一个共同特点，那就是对其他文明的包容与大胆吸收。中华文明是如此发展的，古希腊文明、古罗马文明也是这样进步的。因此，我们不应简单地批判和排斥西方监察制度，相反，应该通过对其发展的梳理，发现中外监察制度的共同特质，把握监察现代化和法治化的逻辑前提。

第二，西方监察历史研究的样本怎么选择？放眼世界政治，监察制度的样态之繁杂不胜枚举，但囿于一般经验和文献，我们只能对西方监察历史进行考察，准确说也不是考察西方监察历史之全部，而只能是一部分。从时间维度上分析，我们必须寻根自古希腊、古罗马一直到近现代以来的西方监察制度；从空间维度上分析，我们也不可能对西方国家

的监察制度一一进行介绍，而只能选择一些有代表性的国家的监察制度进行研究。毫无疑问，德、法以及英、美是必须关注的对象。

第三，西方监察历史应该如何研究？哪些内容属于“监察”的内容呢？毋庸置疑，我们很难对监察做一个明确的限定。我们看到古代监察和现代监察其实十分不同，但是其中也有相同的因子，那就是监察都是基于对特定人员（甚至包括皇帝）的行为举止进行必要的监督和纠察，以维护政权的稳定或者实现特定的政治目的。或者说，监察具有惩治腐败、监督权力、加强廉政等功能。<sup>[1]</sup>由此，监察也会流变为立法、行政、司法等方面的活动。这种观察有助于我们以新的态度审视监察在国家政治结构中的地位。因此，我们在写作中不仅要观照明确有监察字样的机构，而且还要观照行使监察之职的机构。此外，为了更好树立监察的政治地位，我们花了较大篇幅介绍与某个监察制度相应的政治状况。

本书除了可以让我们了解西方监察制度的发展，还努力改变以现世之眼光简单批判古代制度的做法，并试图通过内部凝聚力和外部抗压力这两个线索对西方监察进行历史情景的分析和批判。内部凝聚力是显性的，外部抗压力是隐性的，监察制度通常针对的是影响内部凝聚力的问题，但是外部抗压力偶尔也会对监察制度的改革形成积极推动。由此可以发现，国家制度、法律制度与监察制度的互动，有助于我们从政治的背景思考西方监察制度的变化，甄别西方监察制度的本质特性。

本书由童德华提出写作提纲，马嘉阳完成全部资料收集和整理，并由童德华完成第一章、第二章内容，马嘉阳完成第三章、第四章和第五章内容。最后由童德华对全部内容做了简短的批判性评价和统一的文字处理。感谢王一冰、史艺婕、任殷浩、张珂对本书书稿做了辛苦校对。当然，由于特殊原因，文责还是由作者承担。

---

[1] 秦前红著：《监察法教程》，法律出版社2019年版，第47页。

- 第一章 古希腊、古罗马时期的监察制度
  - 第一节 古希腊时期的监察制度
    - 一、古希腊监察制度概述
    - 二、雅典的监察制度
    - 三、斯巴达的监察制度
    - 四、古希腊监察制度总评
  - 第二节 古罗马时期的监察制度
    - 一、古罗马政治体制概述
    - 二、古罗马的监察制度
    - 三、古罗马监察制度总评
- 第二章 法国的监察制度
  - 第一节 法国中世纪的监察制度
    - 一、法国中世纪的监察制度概述
    - 二、法兰克王国的监察制度
    - 三、法兰西王国时期的监察制度
    - 四、法国中世纪监察制度总评
  - 第二节 法国近现代的监察制度
    - 一、法国近现代的监察制度概述
    - 二、法国近现代各时期监察制度
    - 三、法国近现代监察制度总评
  - 第三节 法国行政调解专员制度
    - 一、行政调解专员制度的产生
    - 二、行政调解专员的选任及地位
    - 三、行政调解专员的组织机构及监察范围
    - 四、行政调解专员的职权和履职程序
    - 五、法国行政调解专员制度总评
- 第三章 英国的监察制度
  - 第一节 英国中世纪的监察制度

- [一、英国中世纪的监察制度概述](#)
- [二、英国中世纪各时期的监察制度](#)
- [三、英国中世纪监察制度总评](#)
- [第二节 英国的弹劾制度](#)
  - [一、英国弹劾制度的产生与发展](#)
  - [二、弹劾的主体与对象](#)
  - [三、弹劾的程序](#)
  - [四、弹劾制度总评](#)
- [第三节 英国近现代的监察制度](#)
  - [一、英国近现代的监察制度概述](#)
  - [二、英国近现代各时期的监察制度](#)
  - [三、英国近现代监察制度总评](#)
- [第四节 英国行政监察专员制度](#)
  - [一、英国行政监察专员制度的发展历程](#)
  - [二、英国行政监察专员的类型](#)
  - [三、英国行政监察专员制度总评](#)
- [第四章 德国的监察制度](#)
  - [第一节 德国中世纪的监察制度](#)
    - [一、德国中世纪的监察制度概述](#)
    - [二、德意志帝国及其邦国的监察制度](#)
    - [三、德意志帝国及其邦国监察制度总评](#)
  - [第二节 德国近现代的监察制度](#)
    - [一、德国近现代的监察制度概述](#)
    - [二、德国近现代的监察制度](#)
    - [三、德国近现代监察制度总评](#)
- [第五章 意大利、瑞典、荷兰与美国的监察制度](#)
  - [第一节 意大利的监察制度](#)
    - [一、意大利的历史分期](#)

- [二、意大利的政治制度](#)
- [三、意大利的监察制度](#)
- [四、意大利监察制度总评](#)
- [第二节 瑞典的监察制度](#)
  - [一、瑞典历史与政治简述](#)
  - [二、瑞典的监察制度](#)
  - [三、瑞典监察制度总评](#)
- [第三节 荷兰的监察制度](#)
  - [一、荷兰历史与政治简述](#)
  - [二、荷兰的监察制度](#)
  - [三、荷兰监察制度总评](#)
- [第四节 美国的监察制度](#)
  - [一、美国的监察制度概述](#)
  - [二、美国的监察制度](#)
  - [三、美国监察制度总评](#)

# 第一章 古希腊、古罗马时期的监察制度

## 第一节 古希腊时期的监察制度

### 一、古希腊监察制度概述

#### （一）古希腊城邦国家及其代表

古代的希腊指的是以爱琴海为中心，包括希腊半岛、爱琴海的各个岛屿、克里特岛和小亚细亚半岛的西部海岸地区。希腊的奴隶制国家形成于公元前8世纪至公元前6世纪。这一时期，都以城市为单位，连同城市周围的农村而形成一个国家，即城邦。亚里士多德把城邦定义为“为了要维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团”<sup>[1]</sup>。城邦的形成与希腊独特的地理特点有着紧密的联系。在希腊和小亚细亚的沿海地区，没有肥沃的平原和适合灌溉的水源，而只有连绵不绝的山脉。这样的地形，虽然限制了希腊农业的发展，但是形成了天然的防御屏障，使得各个村庄之间相互隔离，进而发展成为政治结构各异的城邦。这样的城邦在这一时期有200多个，其中最著名的就是雅典和斯巴达。

#### （二）古希腊政治制度

城邦其实是一个个独立的主权国家。由于希腊独特的地理特点，使得各个城邦之间彼此隔绝，独立发展，因而城邦之间的政治制度也有所差异。它们有自己的议事会、执行官和法庭，有属于自己的法律。古希腊城邦时期的公民，并不是指城邦中的所有人，而仅指本邦的成年男子。妇女、奴隶、外邦人都不是公民。也就是亚里士多德所说的，“凡有权参加议事或审判职能的人，我们就可以说他是那一城邦的公

民”<sup>[2]</sup>。公民有权直接参与城邦的治理，选举官员。根据亚里士多德的描述，希腊城邦的官员主要有：“（一）将军或统帅；（二）市场监理；（三）城市监护；（四）公共水源管理；（五）乡区监护；（六）司库；（七）登记民间契约或法庭判决的‘注册司’；（八）执行法庭判决刑罚的‘执罚员’及‘典狱官’；等等。”<sup>[3]</sup>然而，为了共同的目的，如自卫、掠夺、争霸等，城邦之间也可能形成同盟。由于地理原因，集权制在古希腊城邦难以形成气候，所以，古希腊城邦的政治制度特点主要表现为民主政治，其中最典型的的就是雅典的民主政治制度。

雅典最初实行的是君主政体，后来形成了由九个贵族执政官主持的寡头政体。但由于雅典贸易经济的发展，贵族与平民之间的矛盾越来越激烈，政治自由化的呼声越来越高。公元前594年，梭伦担任首席执政官，并开始进行改革。

梭伦改革主要包括以下几个方面的内容：废除了债务奴隶制，其颁布的“解负令”规定，因欠债而为奴的公民，一律释放，因债务而抵押的土地也物归原主；规定了财产等级制度，以财产的多少为根据，把公民划分为富农、骑士、中农和贫民四个等级。全部的公民都可以参加公民大会，但是根据等级的不同，其享有的权利和承担的义务也不同；从四个部落的前三个等级中各选100人，组成了“四百人议事会”；全体公民以抽签的方式产生陪审员，组成履行最高司法职能的陪审法庭；公民大会成为国家的最高权力机关，战神山议事会（元老院）的权力被削弱。梭伦改革在一定程度上保护了平民的自由，赋予了其一定的公民权利，打击了旧贵族的势力，促进了雅典经济的发展，为雅典的民主政治奠定了基础。

梭伦改革后，由于农民、工商业者、贵族等几方势力的对峙，形成了许多地方政治派别，例如，以平原地区贵族为主的“平原派”，以工商业者为主的“海滨派”等。公元前510年，克利斯梯尼掌握政权，并开始

进行一系列的改革，使得雅典的民主政治初步确立。

克利斯梯尼取消了原有的旧部落制度，每个新的部落都包含了雅典的不同地区。他把阿提卡地区划分为三个大区：城市、沿海、内陆。每个大区又分为十个小区，然后从每个大区各选一个小区组成一个部落。他重新建立的新部落打破了依据氏族血缘组成的旧部落，削弱了传统贵族的势力。克利斯梯尼以“五百人议事会”代替了“四百人议事会”。五百人议事会负责为公民大会准备议案，在公民大会闭幕期间，负责雅典的政务，握有最高的行政权。五百人议事会中的代表，从10个部落中抽签选出50人。所有等级的年满30岁的男性公民都有权利成为代表。“议事会选出议长委员会，共50人。这50人分为10个组，每组5人，每组轮流主持日常政务一天，所以在议事会的一年任期里，每个议事会成员都有一次成为主持政务的五议长之一。”<sup>[4]</sup>克利斯梯尼还成立了十将军委员会，作为最高的军事机构，由公民大会从10个部落中各选一人组成。克利斯梯尼的改革，使得雅典的民主政治得以确立。

伯里克利执政是雅典发展的黄金时期，同样也是古希腊的黄金时代。在这一时期，战神山议事会的政治权力被完全剥夺，其仅负责处理宗教性质的案件和事务，公民大会成为最高的权力机关和立法机关。成年的男性公民都可以参加公民大会，以抽签的方式担任一切官职（除了十将军）。五百人议事会是公民大会的常设机构，负责处理公民大会闭会期间的城邦事务。陪审法庭是司法审判机关。执政官和十将军委员会分别负责城邦的法律、政策的执行和对军队的统率。伯里克利还实行公薪制，为参加政治活动、担任公职的公民发放工资和津贴，以此鼓励公民积极参加城邦政治生活。

伯里克利在为斯巴达战争中牺牲的雅典士兵的悼念演说中称：“我们的制度之所以被称为民主政治，是因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中。解决私人争执的时候，每个人在法律上都是平等的；

让一个人负担公职优先于他人的时候，所考虑的不是某一个特殊阶级的成员，而是他们有的真正才能。任何人，只要他能够对国家有所贡献，绝对不会因为贫穷而在政治上湮没无闻。”<sup>[5]</sup>伯里克利称“雅典是希腊的学校”。这段演说不仅展现了当时雅典民主政治的风貌，也表达了伯里克利对于民主政治的赞美之情。

公元前431年，以雅典为首的提洛同盟和以斯巴达为首的伯罗奔尼撒联盟为争夺霸权，开始了长达近30年的战争，史称“伯罗奔尼撒战争”。公元前404年，雅典宣布投降，斯巴达称霸希腊，其寡头政治开始得以推行。寡头政治虽然历时较短，但是依旧破坏了雅典等各邦的民主制度。这场战争给希腊带来了前所未有的破坏，也使希腊奴隶制城邦制度逐渐退出了历史舞台。

在伯罗奔尼撒的斯巴达，与希腊的其他城邦的发展大不相同。由于斯巴达地处希腊半岛南部的拉哥尼亚平原，有肥沃的欧罗塔斯河流域，所以没有如雅典等其他希腊城邦向海外扩张的需要。斯巴达是在3个部落联合的过程中形成的国家。国内平民与贵族的斗争也同希腊的其他城邦一样，非常激烈。莱库古通过改革建立了“双王制”，使贵族势力得到了一定程度的削弱。行政组织在这期间有了军事意义，从而也标志着斯巴达国家生活的军事化。公元前5世纪中期以前，由于监察官代表平民利益，使斯巴达形成了政治分权，其政治中还有民主的色彩，所以一些学者认为斯巴达是混合政体。但是到了公元前5世纪中后期，监察官的地位下降，逐渐成为国王的附庸，斯巴达也成了传统上认为的贵族寡头制国家。

斯巴达的国家机关由国王、公民大会、元老院和监察官组成。斯巴达的国王有两人，分别从阿基亚达家族和攸里旁提达家族中选出，两个国王的权力相同，并拥有较大的权力。国王不仅负责主持元老会议和国家祭祀，还负责处理与家族法有关的司法案件，如裁决未婚女继承人的

婚嫁。军事权力是国王最主要的权力之一，其有权向其他国家宣战，并且在战争中握有军队的统率权。元老院是斯巴达实际上的最高权力机关和最高司法机关，由2名国王和28名年满60岁的行政经验丰富、德高望重的男性公民组成（主要是贵族）。元老院拥有立法创制权和决策权，一切国家大事先由元老院讨论，再交给公民大会以呼喊声的高低决定是否通过。提前审议的国家大事主要包括：战争与媾和、立法、死刑、剥夺公民权等。其内部实行投票制。元老院还有权审理民事、刑事和国事案件。公民大会是理论上的最高权力机构，它对于元老院的提议有表决权 and 一定的审议权。据普鲁塔克记载，“色奥彭普斯统治时期，公民大会可以对议案内容增减字句，这种增减往往改变了议案的原有意图，于是色奥彭普斯规定如果出现前述情况，元老院和国王有权休会以阻止公民大会通过决议”<sup>[6]</sup>。监察官有5名，负责监督国王、监察公民，是斯巴达非常重要的官职之一。

为了控制城邦的居民，斯巴达实行军事化的管理，教育等一切事务都为军事服务。斯巴达教育中的文化课程很少，主要以军事课程为主。斯巴达的公民自出生起就被笼罩在军事化的氛围中。刚出生的婴儿如果没有强健的体质是不允许被抚养的。男孩到7岁就必须接受军事训练，直到60岁之前，都要受到军队纪律的管制。这种严格的军事训练，以及以军事为目的的教育，为斯巴达自身的安全提供了保障，却限制了其文学艺术的发展。

苏格拉底、柏拉图和亚里士多德被誉为“古希腊三贤”。苏格拉底喜欢以辩论的方式，在对话中发现并纠正对方的错误。他主张专家治国，即国家的政权应当是由那些有才干、懂得管理的人掌握，就好比海上航行，应当由熟悉驾驶技能的人驾驶一般。苏格拉底还以死捍卫法律的权威。雅典人以侮辱神、煽动青年的罪名将其判处死刑，然而当他的学生来狱中救他时，他却毅然决然地选择遵守死刑的判决。在苏格拉底看来，城邦的法律是雅典公民制定的，只有严格遵守法律，维护法律的权

威，才能发挥法律维护城邦安全的作用。

柏拉图作为苏格拉底的学生，基本上继承了苏格拉底的观点。他认为人生来就是不平等的，因此他在《理想国》中把人划分为金质、银质、铜质三类，确立了等级制度。金质人是国家的统治者，他们应当是哲学家并拥有智慧和才干，“除了哲学家作为国家的领导，或者现在处于领导或是统治者都能诚心实意地追求智慧，将他们手中的政治权力与追求智慧活动的聪明才智相互结合；那些半途而废，不能实现将权利和智慧相结合的平凡之辈，必须排除在外。不这样的话……对国家而言更严重的对全人类而言这些人都将是祸害，国家和人民不会得到安宁”<sup>[7]</sup>。银质人是国家的维护和辅助者，他们保卫国家安全，帮助统治者治理国家。铜质人是生产阶层，社会地位低下。柏拉图认为，在这样的国家中，每个人都应当恪守本分，履行本阶级应当履行的职责，服从国家的安排。当一个人履行其所属阶级应当履行的职责时，就是正义的。

由于政治原因，柏拉图后来放弃了哲学王治理国家的理想，转而寻求通过法律治理国家的方式。在《理想国》中，他认为，优秀之人是不应当受到法律的约束的。法律是抽象的，是简单的，而社会生活却是复杂的，法律无法在约束所有人的同时又有利于每一个人。因此，应当依靠拥有大智慧的人去治理国家。显然，柏拉图构建的理想国在现实生活中无法实现，从而导致其开始重视法律的作用。他把用法治国当作次优选择，认为以哲学王统治的国家仍然是最完美的，只是在现实中，这样的统治者很难找到。他承认：“为众神服务的最高职位必须授予最善于服从已制定的法律，并在城邦中取得此种成就的人……这些人通常叫作‘统治者’。如果我们叫他们作‘法律的仆人’，那不是因为我杜撰一个新词语，而是因为我相信一个国家的兴亡取决于这一点，而不是别的什么东西。在法律服从其他某种权威，而它自己一无所有的地方，我看，这个国家的崩溃已为时不远了。”<sup>[8]</sup>

亚里士多德是柏拉图的学生，他的政治思想受到了柏拉图的影响，但是却有所背离。亚里士多德认为，共和政体是最优良的，即由城邦的多数公民做出决策，以维护城邦公民利益、提高公民生活品质为宗旨的政体。他认为统治者应当是中产阶级，因为中产阶级可以缓和贫富的对立，具有稳定性。亚里士多德十分重视法律的作用，他认为法治优于人治，因为人具有情感，拥有欲望，容易滥用权力，滋生腐败。在他的法律思想中，法治包括两个方面的内容：一是人民服从法律；二是法律本身符合人民、社会的利益。法律应当保持权威。公民及执法者都应当在有法律规定的前提下遵守法律，除非法律没有或者无力作出相关的规定。

### （三）古希腊监察制度概述

由于古希腊各个城邦之间具有独立性，因而其监察制度也存在多元化的特点，即不同的城邦根据自身的政治、经济、社会等具体情况，实施不同的符合其国情的监察制度。其中，以雅典为代表的采取民主制的城邦，其监察制度是建立在直接民主制度之上的。直接民主是指公民直接参加城邦的治理，而无须另行通过代理人来行使权力。在这样的制度背景之下，监察制度常表现为由公民直接参与的最高权力机关对其他权力机关和官员的监督和制约，以及公民在权力行使的过程中对国家机关运行和官员行为的直接监督。

斯巴达的政治体制和其他希腊城邦相比具有明显的差异性，因此其监察制度也独具特色。它设立了专门的监察官，对国王、官员和公民行使监察权，从而使其政治制度中具有了“民主的色彩”。

亚里士多德很重视防止城邦的腐败，在其法治的思想中强调了“王在法下”的理念，他认为不仅所有的公民要遵守法律，统治者同样也应当遵守法律。法律拥有至高无上的权威，应当用法律来约束、限制权

力。为了挽救奴隶制城邦，亚里士多德还在研究各个城邦组织结构的基础上，提出了政体三要素理论，即任何政体都应当拥有议事、行政和审判职能，而这些职能应当由议事、行政和审判机构分别掌握。议事机构应当拥有国家的最高权力，负责城邦重大事务的决策、法律的制定、行政人员的任免等；行政机构负责城邦内部的行政事务；审判机构负责审理案件。除了在政治制度构建的层面防止腐败，亚里士多德还重视公民的政治参与权，并且提出公民应当轮番执政。虽然亚里士多德并没有明确国家权力之间的相互制约，只是划分了政体的职能，但是依然对后世分权制衡产生了深远的影响。

## 二、雅典的监察制度

### （一）国家机构的权力制约和监察职能

雅典的国家机构主要包括公民大会、五百人议事会和陪审法庭。各个机构在权力的配置上既有分工又有重叠，这使得各个机构在运行的过程中既可以各司其职，又可以相互制约。从整体上讲，公民大会享有立法权，五百人议事会享有行政权，而陪审法庭享有司法权，从而形成了在立法、行政和司法上的权力分配。但是公民大会是城邦的最高权力机关，其他权力机关和官吏都隶属于公民大会之下。这些国家机构和官吏由公民大会选举产生，受公民大会监督，并对公民大会负责。这样的制度设计使得分权的结果并不是产生了平行的权力，而是使行政机构和司法机构需要受到立法机构的监督和制约。但是由于雅典国家机构之间的权力界限并不清晰，因此各个国家机构在运行的过程中又相互牵制。例如，陪审法庭享有一定的立法权，其有权审议批准部分公民大会的决议。

雅典的各个国家机构之间不仅存在着权力的相互制约，同时它们还被赋予各自的监察职能。公民大会作为国家的最高权力机关，理所当然

地拥有最高的监督权。如果公民大会认为行政官员或者公民有危害国家安全、破坏民主制度的行为，便可以对其提出不信任案，并提交公民大会进行全体表决，如果多数通过，则可以将该人放逐。公民大会还可以制定、修改法律，决定宣战或媾和以及财政开支与收入等城邦的重大事项。

五百人议事会是公民大会的常设机构。五百人议事会的成员由全国10个部落30岁以上的公民抽签各选出50人组成。议事会还设立了五十人团，由各个部落的成员轮流担任。五十人团中还要抽签选出主席，每人最多只能担任一天。五百人议事会负责对法律执行的监督，在公民大会闭会期间也负责对政府官员、国库和国家印玺的监察。

陪审法庭是雅典最高的司法审判机关，负责审理国事犯罪、渎职犯罪等重大案件，并且是这类案件的第一审级。同时它也负责审判一般的案件，是其他法院判决的上诉法院。雅典拥有10个陪审法庭，陪审员由30岁以上的男性公民抽签产生，任期只有一年且不得连任。陪审法庭在监督方面也拥有重要的权力。公民大会虽然是最高的权力机关，但是它仍然要受到陪审法庭的监督。陪审法庭有权审查公民大会的立法，对于不符合要求的法律可以进行否决或废止。在雅典的立法程序中，一项法律的废止或法案的通过，只有经过由陪审员组成的特殊法制法庭的审查，才告终结。除此之外，公民还可以就已获批准的法律向陪审法庭提出违宪审查。陪审法庭对政府官员也有监督的权力，它负责对政府官员进行考核和监督，审查在职人员的资格。例如，政府官员在任职前需要在陪审法庭的“认可听证会”上取得陪审团多数同意的投票，公民也可以在听证会上提出反对意见。

## （二）公民的监督权

主权在民是雅典直接民主政治的特点。由此延伸出的监察制度也体

现在公民直接享有对国家机构和政府官员监督的权利。

在伯里克利时期，20岁以上的男性公民都有权参加公民大会。由于公民大会拥有最高的决策权，城邦的重大事项都需通过公民大会的同意，即城邦的政策所体现的是公民的公意。雅典公民享有选举权和被选举权，公民拥有担任公职的平等权利，同时政府官员都要经过公民大会的选举和任命（包括十将军在内）。这种由公民权利赋予的官职受到公民的监督。例如，著名的“陶片放逐法”、公民大会对官吏的赏罚权等。公民可以就政府官员的叛国、贪污等行为提出指控。例如，伯里克利就曾因渎职受到过指控。公民还拥有进行“不法申诉”的权利。不法申诉是指雅典公民有权向陪审法庭就其认为存在违法的法令提出控诉。法令会因公民的控诉而被暂停实施，如果法院支持公民的控诉，该法令则会被撤销。<sup>[9]</sup>

### （三）对官员的监察

雅典对于官员的监察不仅表现在官员选任的制度设计上，也表现在各种监督机制的制度设计上。

雅典的高级官职由集体担任，从而可以分散权力，防止出现个人独断专权，如执政官有9人。在轮番而治的民主制度背景下，雅典官员（除十将军）的任期都很短，大多数是一年，有的甚至只有一天（议事会主席团主席）。一般而言，公民不可连续担任同一职务，也不可同时担任两个职务。

雅典对官员监察的内容十分广泛，涉及官员从任职到卸任的全过程。首先，官员在当选时要接受任职资格审查，包括财产、品德、出身等方面的内容。如果发现问题，则要交由法院进行判决。其次，官员在任职期间也要受到审查。“如执政官和将军在每一主席团中都要举行一次信任投票，看他是否称职。如果这种投票投诉某一官员，他便要到陪

审法庭受审。如有罪，则判决他的刑罚或罚金，如果无罪，他将复职。”<sup>[10]</sup>最后，在卸任时会有查账员对其在任期间的账目财产进行清查，如果发现贪污受贿的情形，则会交由法院审判。被判决有罪的官员会被处以贪污贿赂款10倍的罚金。

克利斯梯尼创立的“陶片放逐法”是监察官员的重要方式之一，公民可以把威胁民主制度、不受欢迎的人的名字写在陶片上，通过投票的方式将其予以放逐。阿里斯泰德就是被“陶片放逐法”流放的，他虽然拥有赫赫战功，并担任过首席执政官，但是他在马拉松战役之后，背离民主，企图建立一个维护贵族利益，由少数贵族掌权的政府。最终雅典公民以其破坏民主制度、图谋建立君主专制为由，通过“陶片放逐法”将他流放，从而巩固了雅典民主制度的发展。地米斯托克里也是被“陶片放逐法”放逐的政治人物。他曾握有雅典最高的权力，担任过首席执政官、首席将军。他建立了海军，带领雅典取得了对抗波斯侵略者的胜利，他还修筑了防卫城墙以防御斯巴达。在雅典的民主进程中，他提高平民的地位，促进了雅典民主化发展。这一系列的成就使其在雅典乃至希腊拥有很高的声誉。但在后期，他开始爱慕虚荣，肆意敛财，在公民大会上炫耀自己的功绩，这些行为引发了公民的不满。公元前472年，雅典公民用“陶片放逐法”将他流放。

雅典虽然没有同斯巴达一样建立专门的监察机关，但是雅典的直接民主制度不仅赋予了公民监督政府官员的权利，也在官员的选任上体现了权力限制的理念。各个国家机构权力的分配及其拥有的不同方面的监察职能也对政府官员和政府机构的运转起到了监督的作用。

### 三、斯巴达的监察制度

#### （一）斯巴达的监察制度概述

斯巴达的监察制度被认为是世界历史上最早的“三权分立”，监察官以监察权和司法权为主，与以立法权为主的元老院和以宗教、军事权力为主的国王实现了政治分权。早期的监察官仍然代表的是贵族的利益，直到美塞尼亚战争结束后，监察官成了平民的代表。

监察官在斯巴达拥有很高的政治地位。监察官不仅可以与国王平起平坐，其手中还握有很大的实权。监察官有权对城邦中的重要事务作出决定，有权处罚高级官员，有权颁布宣战令，有权派遣军队以及将领。例如，根据色诺芬在《希腊史》中的记载，监察官在没有征得元老院以及公民大会同意的前提下，就独自对基那敦起义采取了行动。又如，根据修昔底德的记载，监察官曾处死了斯巴达大将、摄政王波桑尼阿斯。[\[11\]](#)

监察官对国王和元老院都有一定的监督和制约权。对于国王而言，监察官可以连续两次拒绝国王的召见，国王莅临时也无须起身。随军出征时，对国王负有监督的职责。对于元老院而言，虽然两者在重要案件的审理中会合署办公，都维护斯巴达的传统和法律，但是元老院是监察官监督的对象之一。

公元前5世纪中后期，监察官的地位下降，并逐渐成为国王的附庸。斯巴达演变成了我们常说的“贵族寡头政治”。

对于监察官产生的原因，有不同的看法。柏拉图认为，监察官的产生是为了限制国王专权。“有位关心你们的神看出了将要发生的情况。他把单一的王权一分为二（斯巴达历来实行双王制），把权力限制在更合理的比例上。在这之后，一个把人性和神的某种力量结合起来的人，看出你们的统治制度仍处于动荡不安的状态，于是把斯巴达人的固执和气魄同老年人的谨慎小心混合起来，而给28个长老在作出重要决定时以与国王同等的权威。你们的‘第三救世主’看到，你们的政府仍受到腐蚀并为无休止的活力所扰乱，就用‘五长官’（由选民选举产生的五个可以

左右国王的长官)的权力形式来加以约束。‘五长官’权力形式十分接近于采用抽签办法。这种方式使你们的王权变成一种正确要素的混合物，于是它自身的稳定性保证了国家其余部分的稳定。”<sup>[12]</sup>亚里士多德认为，监察官对王权的限制是为了维护政体的稳定。他认为国王的权力越小，政权就可以越持久，这也是斯巴达之所以长久的原因。普鲁塔克则认为监察官的设立是社会发展和现实需要的结果。

## (二) 斯巴达监察官制度的产生

关于斯巴达监察官的出现，学术界有不同的争论。希罗多德和色诺芬认为，监察官制度在莱库古时期就形成了；普鲁塔克认为监察官制度在色奥彭普斯国王时产生；亚里士多德也认为其采取了“谦恭”的政策，创立了监察官，柏拉图的观点与亚里士多德近似。

我国学者祝宏俊认为，监察官可能与早期多利亚社会中的部落首领有关系。早期多利亚人实行的是三部落制，而监察官可能就是这一制度下原始的遗留。斯巴达的监察官虽然有5名，但这是监察官制度经过历史演变的结果，而早期的监察官大约有3名。由部落的首领演变成监察官，与斯巴达“王制”的形成密切相关。希腊通过部落间的联合或部落联盟的内部改革发展成为国家。在这一过程中，斯巴达设置了元老院，保留了国王。元老院由30人组成，其中27人代表三个氏族的27个胞族，剩下的三人则是三个部落的首领。这些首领对国王有一定的限制作用。经过发展，这三个部族首领演变成了一种特殊的官职。

监察官是在斯巴达双王制的形成(大约公元前770年)中凸显出来的。但是这一时期的监察官代表的仍是贵族的利益，由国王选任，从属于国王。最初随国王出征的监察官主要是协助国王，后来才有了对国王的监督作用。“希罗多德记载他可以任命志愿者担任异邦人的保护人，有权任命专职随从。公元前3世纪克列奥美涅斯在推行改革前演讲。他

说在美塞尼亚战争期间，国王不得不长期外出作战，无暇处理政务，他就从他们的朋友中挑选出一些人，让他们代替他处理各种事务，他们被称为监察官。”<sup>[13]</sup>

古典时期斯巴达的监察官与早期的监察官有很大的差别。古典时期的监察官是平民阶层的代表，产生方式为选举制，且任期为一年。在权力上，以监督、立法和司法为主，且有权监督国王，摆脱了对国王的从属地位。监察官共有五人，实行集体任职且相互之间地位平等。

这种差别的产生与美塞尼亚战争有一定的关联。为了取得战争的胜利，大量平民加入军队，再加上长期以来平民与贵族之间的斗争，平民的社会地位得以提高，从而使得监察官的选举从国王任命制转变为民选制。长期陷入战争的斯巴达，为了增强军队的战斗力，国王手中的军事权力日渐集中，与此相对的是监察官监督国王职权的凸显。除此之外，为了使全国上下都以战争为中心，步调一致，监察官也对国民的行为进行监督。同时，为了保证在战争中违反战争的行为可以被及时审判和处罚，监察官也拥有了司法权。

斯巴达监察官的人数变为5名与奥巴制度的形成有关。“‘奥巴’的意思是‘村落’。通常认为奥巴共有五个。奥巴的出现较早，但奥巴上升为国家行政制度比较晚。与美塞尼亚人的紧张状态使斯巴达时时面临着战争的威胁，为了维持对美塞尼亚的统治，斯巴达不得不把普通民众编入军队。于是，本来不重要的奥巴开始军事化、政治化。奥巴成为斯巴达基本的行政组织之后，监察官也以此为基础建立起来。”<sup>[14]</sup>

### （三）斯巴达监察官的职权

斯巴达监察官的职权存在一个发展的过程。早期的监察官以军事和宗教权力为主，到了后期，则以监察、司法和立法权为主。

## 1. 监察权

监察官监察的对象包括国王、官吏以及斯巴达的公民。监察官可以指控、逮捕、拘禁国王，有时甚至可以对其进行审判。公元前494年，国王克列奥美涅斯就因未能攻占阿哥斯而遭到监察官的审判。<sup>[15]</sup>监察官对国王的限制体现在方方面面。例如，每个月国王和监察官要分别代表自己和城邦起誓。国王承诺依法履行自己的职责，监察官承诺在国王履行诺言的前提下，保证王权的稳固。“监察官有权监督一切伤风败俗、违背旧例、违背法律的行为，可以说事无巨细，无所不包，诸如刮须修面、衣着服饰之类的琐事也在其监督范围之内。”<sup>[16]</sup>例如，公元前6世纪，国王阿那克桑德里戴斯虽与妻子生活幸福，但一直没有儿子。为此监察官要求国王休妻再娶，延续家族血脉。虽然阿那克桑德里戴斯没有休妻，但是他还是娶了另一位妻子。公元前3世纪，吕山德监察官根据禁止赫拉克勒斯的子孙后代与外邦妇女生育后代的法律规定，弹劾奥尼达斯二世，并成功将其废黜。

希洛人是斯巴达的奴隶，监察官的监察权还体现在对希洛人的控制上。斯巴达的秘密警察部队“克鲁普提亚”负责处死那些可能具有危险性的希洛人。而监察官则控制着城邦的警察部队。新的监察官上任后，都会对希洛人宣战，按照秘密侦查确定的刺杀名单杀害希洛人，这样便可以在不触犯宗教禁忌的同时消灭他们认为的危险分子。

## 2. 司法权

监察官的司法权源于战时的需要。一方面由于战争中的违法行为需要被立刻禁止，另一方面也是由于国王出征后无暇顾及国内的事务。“监督权与司法审判权的合一，使监察官可以直接对一切违法和不道德行为加以惩罚和褒奖。”<sup>[17]</sup>监察官负责民事案件，元老院负责刑事案件，而国王可以处理军事活动中的违法行为。监察官审判的对象十分

广泛，包括公民、官员，甚至国王。克列奥美涅斯、列奥杜奇德斯、戴玛拉托斯、普列斯托阿那克斯、保萨尼阿斯等多名国王就曾受到过审判。例如，在入侵阿提卡时，普列斯托阿那克斯国王由于仅仅带军推进到埃莱夫西斯，因此被指控接受了贿赂，从而受到了法庭的审判。保萨尼阿斯在达达尼尔海峡进行军事活动时，被检举存在违法行为，因此监察官随即向其发出信件，要求其返回斯巴达。<sup>[18]</sup>

斯巴达监察官对违法公民的审判可以不接受被告的辩护，也可直接处死罪犯。“这些人从一开始就得承受可怕的命运，虽然这在当前的危机面前是有益的。然而，斯巴达监察官被授权不经审判就可以处死他们想处死的任何人，虽然在其他希腊城邦，即使是处死自己的一个品质最为恶劣的奴隶也被认为是不被允许的。”<sup>[19]</sup>“惩罚从鞭打到禁止参加公餐、剥夺公职、囚禁，甚至被处死。”<sup>[20]</sup>

监察官的司法权还体现在竞赛活动中。根据色诺芬的记载，斯巴达会组织一些具有竞赛性质的活动以培养公民的战斗精神。而监察官正是这类活动的组织者。在活动中，如果出现纠纷，往往先以调解的方式予以解决。对于不接受调解的人，则由监察官施以惩罚。<sup>[21]</sup>

### 3.立法权

监察官是公民大会的召集人。“有关监察官主持公民大会最早的例证，应是公元前432年由斯特内拉伊达斯主持的向雅典宣战的公民大会。”<sup>[22]</sup>公民大会是斯巴达的最高立法机关，监察官负责把元老院提出的议案提交给公民大会进行表决，公民大会可以对上面的字句进行修改，但无权全面否定。当然，监察官也有权向公民大会提出议案。例如公元前432年，监察官将他与国王阿基达马斯关于是否向雅典宣战的争议提交公民大会讨论。两人分别就各自的主张阐述了自己的观点，国王要求暂缓宣战，而监察官要求立即宣战。监察官在大会上临时决定用分

队站的方式进行表决，而不采用以往的由呼声高低来决定。最终，监察官的提案获得了通过。再如公元前378年，监察官向公民大会提交了对海外总督斯福德里阿斯擅自进攻雅典的行为处以死刑的提案。最终，公民大会通过了国王赦免的意见。又如公元前244年，阿基斯四世为了推行自己的改革政策，扶植亲信吕山德担任监察官，由吕山德先向元老院提出改革法案，虽然该法案遭到了元老院保守势力的反对而未能通过，但是接着吕山德又向公民大会提交了法案并最终得以通过。

#### 4.军事权

监察官所享有的军事权并不是指他在军队中的指挥权，而是指他有与战争有关的权力。在战争时他要随国王出征，负责监督国王在战争中的行为，监督在战争过程中的某些宗教仪式是否符合传统。“监察官有权制定战利品的分配方式，负责查收这方面的收入；有权决定某次战役所应征发的士兵及辅助人员的年龄，征调必需的物资，并监督和控制对斯巴达所有男性公民的军事训练（即Agoge教育）；监察官有权宣布战争或媾和。”<sup>[23]</sup>公元前412年，阿尔卡门尼斯打仗时，监察官要求他派一名骑兵向其汇报战争的情况。公元前479年，监察官独自决定出兵普拉提亚。公元前405年，斯巴达在与雅典的战争中大获全胜，吕山德和两个国王对雅典进行了封锁。雅典首先向斯巴达国王求和，但是国王以自己无权决定，需要监察官同意为由加以拒绝。监察官也认为雅典并不是来求和，而是企图与斯巴达结盟，所以并没有同意。直到雅典再次前来求和并作出承诺后，监察官才同意。公元前399年，由于斯巴达和厄利斯关系破裂，监察官对厄利斯宣战。公元前389年，阿开亚人在受到阿卡奈亚人入侵后，向斯巴达请求支援，监察官和公民大会同意支持阿开亚人后，监察官便派遣亚偈西劳前去支援阿开亚。

#### 5.宗教权

监察官曾拥有宗教权，在普鲁塔克的《名人传》中有这样的描述：“监察官每九年举行一次天象观察，观察选择在晴朗的夜晚举行，所有的监察官一起仰望天空，看是否有流星划过。如有，他们认为这是一种神兆，说明国王犯了错误，惹怒了神灵。所以，一旦有流星划过，国王就要因渎神而被解职。莱山德（Lysander）就利用这种传统与国王利奥尼达斯（Leonidas）展开斗争，尽管其他人没有看到流星，但莱山德坚持说他看到了，迫使利奥尼达斯逃离斯巴达。另外，斯巴达有一风俗，只有监察官才能到位于美塞尼亚的特拉玛（Thalamae）的派希菲（Pais-iphae）神谕所求取神谕。”<sup>[24]</sup>

## 6. 行政权

斯巴达的监察官还有少量的行政权，主要表现在外交和财政方面。在外交上，“监察官有权处理斯巴达和外邦人之间的事务，派遣斯巴达人居住他国或将其召回，有权接待外国使节，商定外交协约的细节，并向元老院和公民大会提交外交法案”<sup>[25]</sup>。在财政方面，“监察官有责任、有义务监督司法，确保罚款全部上缴国库，监督国家财税的征收，负责战利品的出售，以及管理盟国的贡金”。<sup>[26]</sup>

### （四）斯巴达监察官制度评价

监察制度是政治的产物，它与国家的政治体制和权力划分具有不容分割的关系。毫无例外，斯巴达的监察官制度也是如此。监察官促进了斯巴达的政治分权，使得公元前7世纪初到公元前5世纪中期这段时间，斯巴达的政治有了民主的色彩。这种分权不仅体现在权力与权力之间，还体现在权力的内部。五名监察官之间地位平等，相互制约，内部实行多数原则。监察官还在一定程度上对王权产生了限制作用。但是在一定的时期，其确实存在权力过大、腐败丛生等问题。亚里士多德曾指出：“拉栖第蒙监察官对于城邦重要事务具有决定权力；但他们既然由

全体平民中选任，常常有很穷乏的人当选了这个职务，这种人由于急需金钱，就容易开放贿赂之门。这种情形在历史上屡见不鲜。”<sup>[27]</sup>“监察官的生活也不符合斯巴达政体的基本精神，对于他们，一切都很放任。对于其他公民，斯巴达律的生活约束是非常严格的，这又趋于另一极端，致使许多人受不了那些严酷的节制，就秘密地私自寻取肉欲的欢乐。”<sup>[28]</sup>

到了后期，由于斯巴达个人私产的存在，以及爱皮塔丢斯颁布了一条允许公民之间财产和土地相互赠予的法令，从而加剧了斯巴达的贫富分化，公民阶层逐渐解体。监察官从代表平民的利益逐渐变成了国王的附庸，失去了以往的政治权威。例如，将军菲比达斯、斯福德里阿斯在没有公民大会批准的情况下，擅自带军分别进攻底比斯和比雷埃夫斯港。虽然监察官认为应当对其处以死刑，但是阿格西劳斯为这两人进行辩护，并最终免去了对他们的处罚。

#### 四、古希腊监察制度总评

从古希腊监察制度的形成中，我们可以发现国家制度与特定的社会条件之间有着密不可分的内在联系，这种联系或者与地理环境有关，或者与原始政治共同体的内在凝聚力和外在抗压力有关。原始政治共同体的内在凝聚力与外在抗压力其实与内部政治构成方式及法律运作方式不无关联。

雅典和斯巴达则给我们提供了两种有着较大差异的监察版本，它们与政体有直接关系。或许雅典监察制度因应于早期民主的政治体制，面向的重点是如何塑造内部凝聚力；而斯巴达监察制度所对应的是一种集权的政治体系。斯巴达的监察制度受外部抗压力的影响很明显，这必然导致权力的集中。但是在实践中，两种监察制度的缺陷是明晰的，前者容易诱发不理性的集体行为，后者容易沦为权力的附庸，最终扭曲权力

的关系，混淆监察的方向。

## 第二节 古罗马时期的监察制度

### 一、古罗马政治体制概述

#### （一）古罗马的地域与历史分段

古罗马发源于意大利半岛，拥有便利的交通水运条件。这不仅有利于古罗马工商业的发展，也有利于其接受外来文化的影响。希腊人与伊特鲁斯坎人对古罗马的发展产生了比较深远的影响。希腊人在对外扩张的过程中，在意大利南部和西西里建立了殖民地，不仅给罗马人带来了先进的生产经营方式，还带来了文学与艺术。而伊特鲁斯坎人则把信奉的神、占卜等习俗带给了罗马。

公元前8世纪到公元前510年是古罗马的王政时期，先后经历了七个国王。这一时期的古罗马还有氏族部落组织的遗迹。伊达拉里亚人塔克文据说是王政时期的最后一个国王，他暴虐无道，实行暴政。最终，罗马人通过起义推翻了塔克文的统治，并于公元前510年进入古罗马共和国时期。

公元前510年到公元前28年是古罗马的共和国时期。这一时期的罗马不断进行对外扩张，扩大疆域，逐渐成为横跨欧、亚、非三大地区的强大帝国。扩张中最著名的是布匿战争。布匿战争发生在古罗马与迦太基之间，前后共进行了三次，双方都意图争夺地中海西部的统治权。第一次布匿战争发生于公元前264年到公元前241年，争夺的焦点是西西里岛，最终以罗马胜利而告终。然而，由于迦太基的汉尼拔不顾罗马的警告，穿过埃布罗河侵入意大利，从而引发了第二次布匿战争（公元前218—公元前201年）。在这次战争中，迦太基彻底丧失了海上霸主的地位。在第二次布匿战争之后，迦太基国内经济得到了发展，古罗马担心

其卷土重来，在公元前149年又发动了第三次布匿战争（公元前149—公元前146年）。最终迦太基被罗马攻占，其公民也成了罗马的奴隶。

古罗马共和国时期，平民与贵族之间的斗争十分激烈。平民对抗贵族的一种重要方式就是进行“撤离运动”。公元前494年，当敌人压境时，平民携带武器离开罗马，导致贵族由于兵力的削弱而产生心理上的恐慌，从而不得不作出让步，同意平民选举自己的官吏，由此出现了保民官。此后，平民多次通过“撤离运动”来争取自己的权益。公元前367年的李锡尼—绥克斯图法案规定，罗马的两名执政官之一必须从平民中选任。次年又通过法案，由平民中选任的这名执政官可以担任狄克推多。公元前364年，平民还取得了担任高级市政官吏的权利。公元前351年，平民进一步取得了担任监察官的权利。公元前326年，平民在占有土地和取消债务奴隶方面取得了重大胜利，这一年通过的波提利阿法案等有关法律，对贵族占有土地作了最高限制，每户不得超过500犹格；同时规定债务人只以他的财产而不以人身对债主负责，从而废除了债务奴隶制度。史学家一般认为，公元前287年温图斯·荷田希乌斯法案的通过，使平民会议获得了完全的立法权，其通过的决议在全体罗马公民间具有了法律效力。这也意味着平民在与贵族的斗争中取得了最后的胜利。<sup>[29]</sup>

这一时期罗马确立了公民权的内容。公民权包括四个方面：（1）对土地和其他财产的占有权及对公地的占有权；（2）公民之间的通婚权及由婚姻引起的财产继承权；（3）参加公民大会权；（4）担任公职权。只有同时享有这四项权利才算取得罗马公民资格。<sup>[30]</sup>这标志着平民和贵族在法律上获得了平等的地位。

在古罗马共和国后期，罗马的奴隶和被统治地区的人民不断发生起义，威胁着古罗马共和国的统治。同时，以农民为主的军队由于农民的破产难以维持，使得罗马的军队出现了很大的问题。因此，马略在成为

执政官后对罗马的军制进行了改革。他把公民义务兵役制改为了募兵制，扩充兵源，规定罗马的自由民可自愿入伍并且没有财产的限制，同时由国家供养，提供武器。他还进行了兵种和编制方面的改革。在雇佣兵制下，军队逐渐职业化并被军队将领控制，也为军事独裁统治奠定了基础。

公元前81年，马略的部将苏拉被选为独裁官，罗马进入军事独裁统治时期。苏拉在上台后进行了一系列的改革，用“公敌宣告”的方法对马略的支持者进行不经审判的迫害。他加强元老院的权力，裁撤监察官，削弱民众大会的权力，对罗马进行血腥的军事独裁统治。公元前78年，苏拉去世，罗马饱受阶级斗争和军人争权之苦，历经了数十年的内战，先后经历了克拉苏、恺撒、庞培的三头政治和安东尼、雷必达、屋大维的后三头政治。

公元前27年，屋大维被元老院授予“奥古斯都”的称号，古罗马由共和国时代转为帝国时代。公元前27—公元前284年，是罗马帝国的早期，也是元首制时期；公元前284—公元前476年，是罗马帝国的后期，也被称为君主制时期。

屋大维之后的四个统治者，即提比略、卡里古拉、克劳狄乌斯和尼禄在罗马帝国实行暴政，这一时期也因此被称为恐怖统治时期。在此之后，在涅尔瓦、图拉真、哈德良、安东尼·庇护和马可·奥勒留的统治下，罗马帝国进入了全盛时期。然而在马可·奥勒留之后，他的儿子康茂德即位。康茂德以及他之后的统治者大都昏庸无能，并无多少历史建树，罗马帝国陷入了政治、经济、军事等方面的重重危机，经历了长达百年的混乱。直到284年戴克里先即位，才使罗马帝国得到了稳定。

284年，戴克里先夺取了政权，并通过一系列的对外战争使得罗马获得了稳定的局面。他把自己称为德米纳斯，罗马帝国进入了最后阶段，即君主制时期。<sup>[31]</sup>戴克里先为了更好地镇压国内起义，对抗外部

侵略，把罗马帝国划分为东西两个部分，又把东西两个部分各划分为两个大区，分别由4个人管理，即四帝共治制。然而这种划分却加速了罗马帝国的分裂。戴克里先之后的君士坦丁一世在324年成为唯一的君主（废除了四帝共治制），330年迁都拜占庭。395年，狄奥多西一世把帝国按照东西两部分分给了自己的两个儿子，西罗马帝国定都梅蒂奥拉努，东罗马帝国定都君士坦丁堡。476年，奥多亚克逼迫罗慕路斯·奥古斯都卢斯退位，西罗马帝国灭亡。东罗马帝国则于1453年被奥斯曼帝国灭亡。

## （二）古罗马的政治制度

### 1.王政时期政治制度

古罗马的王政时期，氏族开始解体，奴隶制得到了发展，社会逐渐有了奴隶主与奴隶、贵族与平民之分。每个氏族中的首领一般按照习惯从同一个家庭中选出，随着生产力的发展，氏族内部的不平等逐渐加剧，这些家庭逐渐垄断了氏族公职，占有了氏族公有土地，成为氏族贵族。平民一般是被征服地区的土著居民以及迁移过来从事工商业的居民。他们可以从事农业、工商业活动，但是不能参加库里亚大会，也不能参加罗马氏族的宗教仪式，被排除在罗马氏族之外。

古罗马在王政时期实行的是军事民主制，其国家机构主要由勒克斯（部落首长）、元老院和库里亚大会组成。勒克斯是军事首长，同时也是最高祭司和最高司法长官，但他没有行政权，也不能任意处置公民的生命、财产和自由。元老院由氏族首领组成，公共事务要先由其进行处理。元老院有权决定媾和，有权讨论和提出法律。库里亚大会是最高权力机关，负责选举勒克斯和一切高级公职人员，负责决定是否宣战。它可以通过或否决元老院提交的法律。库里亚大会也是最高审判级，有权对公民的死刑作出最后裁决。

公元前6世纪，由于平民人数的增多，平民在战争中的重要地位以及部分平民经济实力的提升，他们开始反对贵族特权，平民与贵族之间的斗争也越来越激烈。为了缓和平民与贵族之间的矛盾，赛尔维·图里阿——王政时期的第六个国王——进行了一系列的改革。首先，他把罗马人按照财产分为五个等级，有人认为财产划分是以钱币数量为标准的，但也有人认为是按照土地进行划分的。之后根据不同的等级，为其规定了不同的兵役义务。“根据罗马历史学家第奥尼西的说法，第一等级公民须购置全套武装，包括铜圆盾、矛、铜盔、铠甲和剑，有的还须购置马匹，担任重装步兵或骑兵；第二、三等级的公民须备较轻的装备，担任装备较轻的重装步兵；第四、五等级的公民亦须备弓箭等武器，担任轻装步兵。无产者不能参加战斗部队，只能担任号手、工兵或辎重兵。”<sup>[32]</sup>其次，他创立了贵族和平民都可以参加的森都里亚大会，并设立了百人团。百人团是公民按照兵役等级组成的参加森都里亚大会时进行投票的单位。每一个百人团都有一票表决权。第一等级由80个步兵百人团和18个骑兵百人团组成，第二等级由22个百人团组成，第三等级由20个百人团组成，第四等级由22个百人团组成，第五等级由30个百人团组成，无产者则为1个百人团。一共有193个百人团，即193票，采取半数通过并按照等级进行投票的规则。由于第一等级的票数已经过半，所以其他等级常常没有投票表决的机会。森都里亚大会还取代了库里亚大会有关选举、审判等方面的权力。赛尔维·图里阿把罗马划分为四个区域，取代了旧有的三个血缘部落。<sup>[33]</sup>“这样，在罗马也是在所谓王政被废除之前，以个人血缘关系为基础在古代社会制度就已经被炸毁了，代之而起的是一个新的、以地区划分和财产差别为基础真正的国家制度。公共权力在这里体现在服兵役的公民身上，它不仅被用来反对奴隶，而且被用来反对不许服兵役和不许有武装的所谓无产者。”<sup>[34]</sup>

## 2. 罗马共和国政治制度

罗马共和国时期的国家机构由民众大会、元老院和高级官吏组成。

罗马共和国的民众大会包括库里亚大会、森都里亚大会和特里布斯大会。库里亚大会在共和国时期只拥有一些形式上的权力，例如举行大会通过把管理国家的权力授予高级官吏的授权法。平时库里亚大会还会组织宗教活动，解决家庭和遗产纠纷。森都里亚大会有权选举高级官吏，起初的法律也需由其通过。它还有权审理关于剥夺罗马公民权的刑事案件。特里布斯大会是公元前471年，在平民与贵族的斗争中，平民大会获得的称号。特里布斯大会有权选举平民保民官，其通过的决议最初只对平民有约束力，直到公元前287年以后，它所作出的决议才对罗马的全体公民都有约束力。特里布斯大会起初只由平民参加，在其获得了立法权后，贵族也加入该会。其中，仍由平民单独举行的会议被称为特里布斯平民会，其主要负责选举平民保民官及其他与平民相关的官吏，解决平民事务。由贵族和平民共同参加的称为特里布斯民众大会，由执政官、行政长官或者高级营造官担任主席。特里布斯民众大会有权选举罗马官吏，有权审判与罚金有关的案件和刑事案件。

元老院是实际上的最高权力机关。元老最初由执政官任命，后来由监察官从离职的高级官吏中选任，并负责审查元老名单。元老院中的元老有等级之分，由元老投票决定。第一等级的元老（曾经担任过执政官、监察官等）地位高于第二等级的元老（曾经担任过平民营造官、保民官等）。元老院在形式上虽然没有立法权，但是它有权讨论和提出法律，并且就罗马的内政外交等重大事项作出裁决。元老院有权任命狄克推多（独裁官），也有权宣布国家进入非常状态。元老院还享有最高的行政权以及军事上的最高领导权。在行政方面，其有权管理国家的财政税收，有权制定预算、决定钱币铸造。在军事方面，其享有在征兵、任免、奖惩等方面广泛的权力。[\[35\]](#)

罗马共和国时期的高级官吏主要有：执政官、行政长官、监察官、平民保民官、高级营造官和高级财务官。执政官由森都里亚大会选任，是军队首脑和最高行政官。事实上，执政官享有立法、行政、司法和军

事等多方面的权力。在立法方面，他有权向元老院和民众大会提出提案或者建议；在行政方面，他负责执行元老院和民众大会的决议并可以命令强制执行，可以召集主持元老会和民众大会，同时负责管理国内行政事务；在司法方面，他有权判处死刑，下令逮捕罪犯，同时负责国内的治安，维护国家安全；在军事方面，是军队首脑，可以任命部分司令官，进行征兵，还有权签订停战协议。行政长官被认为是仅次于执政官的罗马高级官吏，主要享有司法审判方面的权力。他有权任命法官，发布司法指示，担任审判团主席。公元前242年，行政长官由一人增加到两人。其中一人是城市的行政长官，负责罗马公民之间的诉讼；另一人是其他城市的行政长官，负责各行省自由民之间的诉讼。监察官在罗马共和国有重要的地位和职责，主要负有人口普查、审查元老院名单、监督公民道德、管理国有财产和公共工程等职责。平民保民官的职责是保护平民的利益，他可以帮助平民反对贵族的侵害，在后期还享有否决官吏的命令（除狄克推多），否决元老院的决定、提案的权力。对于违反其命令者，保民官可以对其采取诸如逮捕、罚款甚至死刑的强制措施。然而由于保民官的否决权采取单独行使、一人否决的规制，所以保民官之间无须协调一致，也没有相互的制约，因而十分容易导致权力的滥用。高级营造官主要负责警察和公安，其由民众大会选任，四名营造官中，两名是由平民担任的一般营造官，两名是由贵族担任的高级营造官。他们有权维护和监督罗马城的社会秩序和市场交易，有权监督保护公共设施、城市环境卫生。由于他们还负有举办公共娱乐竞赛活动的职责，并时常需要用自己的钱来补贴活动经费，因此担任营造官的人一般都很富有。高级财务官负责国库管理、政府开支、军事开支等，还负责管理国家重要档案文件和军旗，其地位低于上述其他高级官吏。

罗马共和国时期在法律方面的贡献，主要是《十二铜表法》的颁布。公元前462年，平民保民官就曾在森都里亚大会上提议制定一部成文法，但是遭到了反对。公元前449年，在平民的斗争下，贵族被迫制定了成文法，即《十二铜表法》。《十二铜表法》是罗马的第一部成文

法，虽然它是罗马习惯法的汇编，主要维护和反映的是贵族的利益，但是它限制了贵族和法官任意更改和解释法律，在一定程度上维护了平民的利益。《十二铜表法》主要涉及传唤、审判、执行、家长权、继承监护、物权、私犯、宗教等方面的规定。其中注重对私有财产和债权的保护，赋予了家长对家庭成员的绝对权力，规定财产在氏族内部进行遗嘱自由继承，惩罚措施保留同态复仇。《十二铜表法》表现出了氏族制度的痕迹，但亦是罗马奴隶制发展的法律表现。

### 3.罗马帝国政治制度

公元前27年，古罗马进入罗马帝国时期。屋大维成为集立法权、行政权、司法权、军事权和宗教权于一身的国家最高独裁者，被称为“披着民主外衣的君主”，罗马帝国的官僚体制逐渐形成。

屋大维在位时期，在中央设立了元首顾问会议，负责为元首出谋划策，讨论提交给元老院的决议草案。元首顾问会议是一个依元首需要而设立的临时机构，具有随意性。在元首之下还设有一些行政机构，如处理其家庭事务的中央办公厅和各种零散的委员会（粮食供应委员会、河道管理委员会等）。屋大维十分注重军队的建设，既注重军队整体素质的提高，也注重军队装备的提升，为罗马配备了常备军和近卫军。

在地方上，行省被分为由元老院管理的行省和由元首直接管理的行省两类。对元老院管理的行省，元首可以进行干预，派遣全权代理人，而由元首直接管理的行省，元老院则无权进行干预。行省的最高行政长官是行省总督，主要负责税收和司法。在总督之下设有一些配合总督工作的行政人员。

帝国的中央机构主要由管理元首个人事务的部门逐渐演变而来，形成于克劳狄乌斯时期。宫廷总秘书处、宫廷财务处、宫廷司法处、宫廷庄园和不动产管理处逐渐变成了帝国中央的三大部门：“第一，帝国总

秘书处，负责接受各行省和各地方军事首脑的报告，按照元首指示起草和发布各种命令和敕令，负责掌握内政、外交和军事的各种信息，成为协助元首管理内政、外交和军事的重要部门。第二，帝国财政部，集中管理帝国的财政和税收，计算罗马的粮食供应，管理建设、铸币、官吏的薪俸和各种财政支出。第三，帝国司法部，接收各地区官吏和居民交来的控诉，发布元首所作的关于审判和司法原则的各种指示和决定，这些指示和决定自然就成为帝国重要的司法根据。原先负责管理元首庄园和不动产的管理处逐渐为帝国财政部所取代。”<sup>[36]</sup>

罗马帝国的元首制使得罗马维持了200多年的稳定局面，但是罗马在此之后又陷入了混乱。284年，戴克里先即位，结束了罗马长期的危机和混乱。戴克里先把自己称为“德米纳斯”（意为君主），公然抛弃了共和国的外衣，建立了四帝共治制，罗马进入了君主制时期。君主制时期，皇帝的意志成为国家立法、行政、司法等方面决策和工作的依据。在这一时期，民众大会停止召开，元老院也成了行政机关，负责管理罗马城内事务。皇帝垄断司法大权，可以亲自审理案件。诉讼多为不按照诉讼程序进行的特别诉讼，即审判官依照皇帝的意志发布强制命令或者采取特殊保护措施。戴克里先还建立了一套帝国官僚体制，设立了枢密院，负责根据皇帝的意志进行决策并对全国进行管理。枢密院成员由皇帝任命，是皇帝主持的最高国务会议。罗马帝国后期，由于国内的各种尖锐矛盾，加之奴隶、贫农的不断起义，以及“蛮族”的频繁入侵，帝国统治千疮百孔，摇摇欲坠。西罗马帝国灭亡是历史的必然，不过是时间的问题。

东罗马帝国又称拜占庭帝国，是以皇权为中心的君主专制政体。皇帝在政治、司法、军事和宗教上享有最高的权力，是国家的象征。拜占庭帝国在加强皇权的过程中受到了东方和希腊王权思想的影响，同时融入了君权神授等宗教因素。东方的王位世袭制、宫廷化和仪式化形式下的专制主义对拜占庭帝国产生了较大的影响。宗教在加强皇权的过程中

发挥了重要的作用。“东正教教会的神学理论是基督教神学与晚期罗马异教成分和以新柏拉图主义为主的晚期古典哲学相结合的产物。”<sup>[37]</sup>它认为“皇帝是被上帝施涂油礼者，是从上帝那里获得天惠的”<sup>[38]</sup>，皇帝也成了上帝在人间的代理人。教权在这一时期受到皇权的控制，教会从属于帝国是被公认的原则。皇帝有权召开宗教会议，有权干预教规的制定。主教选举也受到皇帝的控制，皇帝可以拒绝接受主教候选人名单中的三位候选人，也可以从中挑选一位。除此之外，皇帝还享有对大主教职务的免除、新设或撤销主教区等权力。

东罗马帝国的御前会议是非常重要的中央机构，由执事长官、军队司令、司法大臣等官员组成，是皇帝的咨询机构。执事长官是东罗马帝国的重要官吏，其选任以才干能力为根据，而不注重出身和等级。执事长官负责内政外交事务，有权缔结条约、主持外交活动，亦有权任免监督官员，对军政相关事宜进行监督。司法大臣是御前会议的主席，负责起草法规、处理请愿书等事项，同时协助皇帝行使最高的司法权。在军事方面，设有近卫军长官负责招募和军队供应的工作，军事将领则负责训练和指挥。在财税方面，设有国库长官、“圣库伯爵”和“皇家私产伯爵”等官员负责管理国家的财政税收。宫廷大总管主要负责皇室生活事务，由皇帝的亲信担任，在5世纪时与司法大臣平级。由于君士坦丁堡是东罗马帝国的首都，所以君士坦丁堡的市长也是很重要的官职。“君士坦丁堡市长的职责包括：君士坦丁堡及郊区范围内的一切事务，市政建设与改造、城内食品用水的供应、城内卫生和消防、罪犯惩罚与监管、治安的维护、商品物价、高等教育等，都在其职权范围内。”<sup>[39]</sup>

东罗马帝国的地方行政管理体制是在戴克里先对行省制度改革的基础上发展起来的。他一改原来由皇帝和元老院分别管理各自行省的做法，把所有的行省都纳入皇帝的管辖范围。在12个行政区下划分行省，由总督负责管理。总督是文职人员，仅有行政权力，督军有军队的指挥权，但是不可以干预行省的行政事务，从而形成了军政分权的局面。君

士坦丁在位时，划分出高卢、意大利、伊利里库姆和东方四大行政区，并由大政区总督进行管理，但大政区总督没有军事权力。地方总督是不同于大政区总督的一种在特殊地域设立的官职，如埃及、巴勒斯坦地区，负责管理地方事务并对皇帝直接负责。

罗马帝国时期的法律贡献主要是在查士丁尼时期编纂的《查士丁尼民法大全》，由《查士丁尼法典》《查士丁尼学说汇编》《查士丁尼法学总论》和《查士丁尼新敕》四部分组成。这部法典整理了罗马共和国时期到查士丁尼时期的法律、法学著作，是一部完备的奴隶制成文法，标志着罗马法发展的完备，为东罗马帝国的统治提供了有效的法律手段。

## 二、古罗马的监察制度

### （一）古罗马王政时期监察制度

以军事民主制度为背景的王政时期，一定程度上形成了各个国家机构在权力上的分配，但由于权力间的界限并不明确，因而又形成了国家机构之间的相互牵制。因此，王政时期对国家机关的权力限制和监督主要表现在国王、库里亚大会和元老院之间的相互牵制。在立法方面，库里亚大会有权通过或否决法律，但是由元老院负责法律的讨论和提出；在司法方面，国王是最高审判官，但是在行使死刑权时，需要征求元老院的意见；在军事方面，国王是军事首长，但是如媾和、宣战等重大事项需要咨询元老院，由元老院决定媾和，由库里亚大会决定宣战。库里亚大会还有权选举国王等高级官吏。国王去世后，由元老院提名临时执政者，再由临时执政者推荐国王候选人。国王候选人需要通过库里亚大会的投票并经过元老院的批准才能成为国王，而国王有权任命元老。

### （二）古罗马共和国时期监察制度

## 1.古罗马共和国时期的分权制约机制

古罗马共和国时期延续了王政时期国家机构之间通过权力分配形成相互制约的模式。元老院、民众大会和执政官等国家机构在分别握有不同职权的前提下，又通过对同一权力的分割，形成了机构之间的权力制约和相互监督。

民众大会有权表决法律和提案、选举高级官吏，但是提案都是事先经过元老院讨论通过的，它无法提出新的提案，也不能对提案进行补充和修改。其选举的官吏由元老院提名且其对提名人选亦无权讨论。它还有权通过宣战和缔结和约的决议，但是相应的准备工作都由元老院主持。

执政官是军队首脑，同时还拥有行政、司法等方面的权力，但是其受到元老院和民众大会的监督制约。执政官需要由民众大会选举，并经元老院批准产生。他虽享有征兵、任命司令官等权力，但元老院有权“决定征兵的时间、数额、各地区各阶层的分配比例，任命军事将领，批准军事预算，奖励战功卓著的统帅，罢免和处置战败无能的将军，等等”<sup>[40]</sup>。执政官还拥有最高的司法权，他可以下令逮捕，判处死刑，但没有死刑执行权。重大案件则需要由元老组成的特别审判法庭来审理。而特里布斯民众大会还可以受理罚金案件。

古罗马共和国时期的分权思想不仅体现在各个国家机构之间，还体现在同一机构内部同僚性质的人员设置上。在多数职位的设置上，古罗马共和国都采用了设置多名权力地位平等的官员的方式，以达到机构内部权力的相互制约。例如，设有两名执政官，重要问题需要两人意见一致，但在执行上一般通过抽签或协商，或者元老院裁决的方法来决定由谁执行。由于他们之间的地位权力平等，都拥有对对方决定的否决权，所以在执政官的内部也形成了一种权力的制约。

## 2.平民保民官

平民保民官是平民在与贵族的斗争中设立的官职，其目的就是维护平民的利益。平民是军队的主要战斗力，为了保证军事战争的胜利，平息因债务奴役而激起的民愤，行政长官塞维利乌斯颁布法令，改变了参军平民被奴役的现状，并且规定任何人不得没收或者出售服役期间的公民的财产或土地。然而，另一个行政长官克劳狄乌斯却在战争胜利后拒绝执行法令。这一行为引起了平民强烈的不满。公元前494年，平民发动了撤离运动，他们全副武装撤离罗马，使得正面临敌军的罗马贵族大为惊慌。最终，罗马贵族迫于无奈，同意从平民中选任平民自己的官吏，即保民官。“在初设的时期，这一官职具有革命的和阶级的特点，因为它设立的目的在于保护平民免受贵族长官的权力危害，后来这一官职被整合到了城邦的宪法中。”<sup>[41]</sup>

起初，保民官的权力被称为“帮助权”，“帮助权”是指保民官负有帮助平民抵制贵族侵害的权力。保民官有义务接待任何来访的公民。为履行职责，不仅他们的家门应当时刻开放，同时其离开罗马的时间也不得超过一天。为保障保民官能够有效地履行职责，保护平民的利益，其人身不得受到侵犯。侵犯者不仅会遭到诅咒，还会受到严厉的惩罚。<sup>[42]</sup>在此权力的基础上，保民官的核心权力“否决权”逐渐形成。保民官有权反对官员、元老院、民众大会的命令和决议，在保护平民利益的基础上，形成对执政官、元老院等国家机构的监督和制约。

## 3.罗马共和国监察官

### （1）古罗马监察官概述

监察官的产生与古罗马时期平民与贵族的斗争息息相关。一方面，由于作为国家征兵征税依据的公民人口普查搁置已久，贵族想把人口普